

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2020두38744 조합설립인가처분취소

원고(선정당사자), 피상고인

원고(선정당사자)

소송대리인 법무법인 조운(담당변호사 박일규 외 1인)

피고, 상고인 부산광역시 금정구청장

소송대리인 변호사 박지형

피고보조참가인, 상고인

부곡2구역주택재개발정비사업조합

소송대리인 법무법인(유한) 광장(담당변호사 장찬익 외 4인)

원 심 판 결 부산고등법원 2020. 5. 8. 선고 2019누21955 판결

판 결 선 고 2020. 9. 7.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

(1) 부곡2구역 주택재개발정비사업조합설립추진위원회(이하 '이 사건 추진위원회'라고 한다)는 2006. 1. 6. 피고로부터 추진위원회 구성 승인을 받았다.

(2) 이 사건 추진위원회는 2018. 9. 8. 창립총회를 개최한 후, 2018. 9. 10. 피고에게 토지등소유자 총 940명 중 713명(동의율 75.85%)의 조합설립동의서를 첨부하여 조합설립인가 신청을 하였으며, 피고는 2018. 10. 29. 피고 보조참가인의 설립을 인가하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

나. 이 사건의 쟁점은, 추진위원회가 법정동의서에 의하여 토지등소유자의 조합설립 동의를 받은 경우에 조합설립에 필요한 동의를 받기 전에 토지등소유자에게 추정분담금 등의 정보를 충분히 제공하지 않았다는 이유만으로 토지등소유자의 조합설립 동의를 무효라고 볼 수 있는지 여부이다.

2. 관련 규정과 법리

가. 재개발조합의 설립 동의 및 인가와 관련한 「도시 및 주거환경정비법」과 그 하위의 시행령, 시행규칙(이하 '도시정비법' 또는 '법', '시행령', '시행규칙'이라고 한다)의 규정들의 요지는 다음과 같다.

(1) 재개발사업의 추진위원회가 조합을 설립하려면 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아 '정관', '정비사업비와 관련된 자료 등 국토교통부령으로 정하는 서류', '그 밖에 시·도조례로 정하는 서류'를 첨부하여

시장·군수등의 인가를 받아야 한다(법 제35조 제2항).

(2) 조합설립을 위한 토지등소유자의 동의는 '국토교통부령으로 정하는 동의서'에 동의를 받는 방법으로 하는데(법 제35조 제7항, 시행령 제30조 제1항), 국토교통부령으로 정하는 동의서에는 '건설되는 건축물의 설계의 개요', '공사비 등 정비사업에 드는 비용(이하 "정비사업비"라고 한다)', '정비사업비의 분담기준', '사업 완료 후 소유권의 귀속에 관한 사항', '조합 정관'이 포함되어야 한다(시행령 제30조 제2항).

그 위임에 따라 시행규칙 제8조 제3항에 규정된 '별지 제6호 조합설립동의서 서식'(이하 '법정동의서'라고 한다)에는 동의 내용이 1. 조합설립 및 정비사업 내용(가. 신축 건축물의 설계개요, 나. 공사비 등 정비사업에 드는 비용, 다. 나목에 따른 비용의 분담, 라. 신축건축물의 구분소유권 귀속에 관한 사항), 2. 조합장 선정 동의, 3. 조합정관 승인, 4. 정비사업 시행계획서라는 세부항목으로 구성되어 있고, 그중 1. 다.목(정비사업비의 분담)에서는 '3) 분양대상자별 분담금 추산방법(예시)'으로서 "분양대상자별 분담금 추산액 = 분양예정인 대지 및 건축물의 추산액 - (분양대상자별 종전의 토지 및 건축물의 가격 × 비례율 분양대상자별 분담금 추산액 및 비례율*, * 비례율 = (사업완료 후의 대지 및 건축물의 총 수입 - 총사업비) / 종전의 토지 및 건축물의 총 가액"이라는 '산정공식'이 기재되어 있다.

(3) 추진위원회는 조합설립에 필요한 동의를 받기 전에 '토지등소유자별 분담금 추산액 및 산출근거', '그 밖에 추정 분담금의 산출 등과 관련하여 시·도조례로 정하는 정보'를 토지등소유자에게 제공하여야 한다(법 제35조 제8항, 시행령 제32조).

나. (1) 시행규칙에서 정한 법정동의서는 상위법령의 위임에 따른 것으로서 법적 구속력이 있다. 도시정비법령이 이처럼 법정동의서를 규정한 취지는 종래 건설교통부 고시

로 제공하던 표준동의서를 대신할 동의서 양식을 법령에서 정하여 그 사용을 강제함으로써 동의서의 양식이나 내용을 둘러싼 분쟁을 미연에 방지하고, 나아가 행정청으로 하여금 재개발조합 설립인가 신청시에 제출된 동의서에 의해서만 동의요건의 충족 여부를 심사하도록 함으로써 동의 여부의 확인에 불필요하게 행정력이 소모되는 것을 막기 위한 데 있다(대법원 2010. 1. 28. 선고 2009두4845 판결, 대법원 2013. 12. 26. 선고 2011두8291 판결 등 참조).

또한, 개략적으로라도 토지등소유자별 분담금 추산액을 산출하려면 우선 비례율이 산정되어야 하는데, 이는 정비구역 내의 토지 및 건축물(종전자산)에 대한 평가, 아파트 분양평형 및 세대수(종후자산)에 관한 대략적인 사업계획 및 분양계획의 수립, 공사비 등 총사업비 추산이 있어야만 가능하다. 도시정비법은 사업시행계획 수립 후 분양 신청절차를 거친 다음에 관리처분계획을 수립하는 단계에서 비로소 종전자산 및 종후자산에 관한 감정평가를 실시하도록 규정하고 있을 뿐인데(법 제74조 제1항 제3호, 제5호), 추진위원회가 조합설립 동의를 받는 단계에서는 종전자산 및 종후자산에 관한 감정평가를 거치지 않은 상태이므로 정비사업 비용과 수입에 관한 대략적 추산조차도 어렵다. 법정동의서에서 토지등소유자별 구체적인 분담금 추산액이나 비례율에 관하여 '구체적인 수치'를 기재하도록 하지 않고 단지 '산정공식'만을 기재한 것도 이러한 현실적 어려움을 고려한 결과라고 이해할 수 있다. 설령 추진위원회가 토지등소유자별 분담금 추산액이나 비례율에 관하여 어떤 구체적인 수치나 자료를 제시한다고 하더라도 그것은 예측·전망치일 뿐이고, 그러한 예측·전망이 합리적이고 타당한지를 행정청이나 법원이 심사하는 것은 적절하지도 않다.

(2) 이러한 재개발조합의 설립 동의 및 인가와 관련한 규정들의 내용과 체계, 입법취지 등을 종합하면, 재개발조합 설립인가 신청을 받은 행정청은 ① 추진위원회가 법정동의서에 의하여 토지등소유자의 동의를 받았는지(시행령 제30조 제1항), ② 토지등소유자가 성명을 적고 지장(指章)을 날인한 경우에는 신분증명서 사본이 첨부되었는지(법 제36조 제1항), 토지등소유자의 인감증명서를 첨부한 경우에는 그 동의서에 날인된 인영과 인감증명서의 인영이 동일한지(법 제36조 제2항)를 확인하고, ③ 법 제36조 제4항, 시행령 제33조에 의하여 동의자 수를 산정함으로써 법 제35조 제2항에서 정한 토지등소유자 동의 요건이 충족되었는지를 심사하여야 한다.

또한, 추진위원회가 법정동의서에 의하여 토지등소유자로부터 조합설립 동의를 받았다면 그 조합설립 동의는 도시정비법령에서 정한 절차와 방식을 따른 것으로서 적법·유효한 것이라고 보아야 하고, 단지 그 서식에 토지등소유자별로 구체적인 분담금 추산액이 기재되지 않았다거나 추진위원회가 그 서식 외에 토지등소유자별로 분담금 추산액 산출에 필요한 구체적인 정보나 자료를 충분히 제공하지 않았다는 사정만으로 개별 토지등소유자의 조합설립 동의를 무효라고 볼 수는 없다(대법원 2013. 12. 26. 선고 2011두8291 판결, 대법원 2014. 4. 24. 선고 2012두29004 판결 등 참조).

3. 이 사건에 관한 판단

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 이 사건 추진위원회는 법정동의서에 의하여 토지등소유자들로부터 조합설립 동의를 받았고, 그 법정동의서의 '신축건축물 설계개요'란에는 대지 면적 125,797㎡, 건축 연면적 300,820.73㎡, '공사비 등 정비사업에 드는 비용'란에는 철거비 약 53억 원 내외, 신축비 약 3,048억 원 내외, 그 밖의 사업비용 약 1,522억 원 내외, 합계 약 4,623억 원 내외라는 정보를 기재하였음을 알 수 있다.

이 사건 추진위원회가 법정동의서에 의하여 토지등소유자로부터 조합설립 동의를 받은 이상, 개별 동의서가 위·변조되었거나 그 밖에 동의의 진정성이 의심되는 특별한 사정이 없는 이상, 토지등소유자의 조합설립 동의는 유효한 것이라고 보아야 한다.

나. 그런데도 원심은, 판시와 같은 사정만으로 이 사건 추진위원회가 토지등소유자로부터 조합설립 동의를 받기 전에 법 제35조 제8항에 따른 추정 분담금 등 정보 제공 의무를 이행한 것으로 볼 수 없다고 단정하고, 이를 이유로 토지등소유자들의 조합설립 동의가 모두 무효라고 판단하였다.

이러한 원심판단에는 도시정비법상 조합설립 동의의 효력에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박정화

주 심 대법관 이기택

 대법관 김선수