

대 법 원

판 결

사 건 2010두16592 주택재건축사업정비구역지정처분취소
원고, 피상고인 원고 1 외 5인
원고 1, 2, 3, 4, 6의 소송대리인 법무법인 홍주
담당변호사 이상호
피고, 상고인 대전광역시장
소송수행자 이희엽 외 2인
소송대리인 법무법인 새날로
담당변호사 조용무 외 4인
피고보조참가인 삼성동3구역 주택재건축정비사업조합 설립추진위원회
원 심 판 결 대전고등법원 2010. 7. 8. 선고 2010누519 판결
판 결 선 고 2012. 6. 18.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

1. 사고이유를 판단한다.

가. 도시 및 주거환경정비법(이하 '도시정비법'이라 한다) 제1조는 "이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다."고 규정하고, 그 제2조 제3호는 "노후·불량건축물이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 건축물을 말한다."고 정의한 다음, 그 (다)목에서 '도시미관의 저해, 건축물의 기능적 결함, 부실시공 또는 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 조례로 정하는 건축물'이라고 규정하고 있다. 이러한 위임에 따라 구 도시 및 주거환경정비법 시행령(2009. 8. 11. 대통령령 제21679호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 도시정비법 시행령'이라 한다) 제2조 제2항은 "법 제2조 제3호 (다)목에서 '대통령령이 정하는 건축물'이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 건축물을 말한다."고 하여, 그 제1호로서 '준공된 후 20년(시·도 조례가 그 이상의 연수로 정하는 경우에는 그 연수로 한다)이 지난 건축물'을 들고 있다.

이와 같이 도시정비법과 그 시행령이 '준공된 후 20년(시·도 조례가 그 이상의 연수로 정하는 경우에는 그 연수로 한다, 이하 '20년 등'이라 한다)이 지난 건축물'을 '노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물'의 하나로 규정하고 있는 취지는 준공된 후 일정기간이 경과하면 건축물이 그에 비례하여 노후화하고 그에 따라 구조적 결함 등이 발생할 가능성도 크다는 데에 있다고 할 것이므로, 구 도시정비법 시행령 제2조 제2항 제1호가 규정하고 있는 '준공된 후 20년 등'과 같은 일정기간의 경과를 도시정비법 제2조 제3호 (다)목이 정한 철거가 불가피한 노후·불량건축

물에 해당하는지 여부를 판단함에 있어 그 노후·불량화의 징표가 되는 여러 기준의 하나로서 제시된 것이라고 보아야 하고, 이와 달리 준공된 후 20년 등의 기간이 경과하기만 하면 그로써 곧 도시정비법과 그 시행령이 정한 '노후화로 인하여 철거가 불가피한 건축물'에 해당하게 되는 것은 아니라고 할 것이다(대법원 2010. 7. 15. 선고 2008두9270 판결 참조).

또한 도시정비법 제12조가 일정한 경우에 필수적으로 주택단지 내의 건축물을 대상으로 안전진단을 실시한 다음 그 결과 등을 종합적으로 검토하여 정비계획의 수립 또는 주택재건축사업의 시행 여부를 결정하도록 규정하고 있는 점에 비추어 보더라도, 준공된 후 20년 등의 기간이 경과하였다는 것이 노후·불량건축물에 해당하는지 여부의 유일한 판단기준이 된다고 할 수 없다.

나아가 정비사업에는 토지 또는 건축물의 수용이나 매도청구 등과 같이 재산권의 제한에 관한 절차가 필수적으로 수반됨을 고려할 때, 토지 또는 건축물 소유자 등의 이해관계도 충분히 고려되어야 한다.

이러한 점과 규정의 형식 및 취지 등을 종합해 보면, 도시정비법 제2조 제3호 (다)목 및 그 시행령 제2조 제2항 제1호가 규정한 '건축물의 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 조례로 정하는 건축물'이라 함은, 준공된 후 20년 등이 지난 건축물로서 그로 인하여 건축물이 노후화되고 구조적 결함 등이 발생하여 철거가 불가피한 건축물을 말한다고 해석함이 타당하다.

나. 원심판결 및 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 구 도시정비법 시행령 제2조 제2항 제1호에 규정된 준공된 후 20년 등의 기간 경과 기준을 충족하더라

도 현장조사 등을 통하여 개개 건축물이 철거가 불가피한 건축물인지 여부에 대한 검토 등이 선행된 다음에야 도시정비법 제2조 제3호 (다)목에 규정된 노후·불량건축물에 해당하는지 여부를 가려볼 수가 있는데, 피고가 제출한 증거만으로는 이를 인정하기에 부족하다고 보아 피고의 이 사건 주택재건축사업 정비구역지정처분이 위법하다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단은 위 법리에 따른 것으로서 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 노후·불량건축물의 판단기준에 관한 법리를 오해한 위법은 없다.

다. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결하되, 이 판결에는 대법관 전수안, 대법관 신영철의 보충의견이 있다.

2. 대법관 전수안, 대법관 신영철의 보충의견은 다음과 같다.

가. 수권규정에서 일정한 요건을 정한 후 그러한 요건에 해당하는 사항의 규율에 관하여 하위법령에 이를 위임한 경우, 수권규정과 하위법령이 결합하여 하나의 완성된 규율을 형성하게 되고, 이 경우 그 규율 내용은 수권규정이 어떠한 형식으로 위임하였는지, 그에 따른 하위법령의 내용은 어떠한지에 따라 결정되므로, 수권규정이 하위법령에 일정한 요건에 관한 규율을 위임하였다고 하여 그 하위법령에 규정된 내용만을 보고 그 규율 내용을 판단할 수는 없다. 하위법령인 대통령령이 정한 '준공된 후 일정기간이 지난 건축물'이기만 하면 그로써 곧 상위의 수권규정에서 정한 '철거가 불가피한 건축물'에 해당한다고 볼 수 없음은 수권규정과 하위법령의 해석에 관한 법리에 비추어서도 그러하다고 할 것이다.

나. 정비구역 지정은 표준화되고 획일적인 기준에 의하여 판단될 필요가 있음에도 도

시정비법 제2조 제3호 (다)목은 노후·불량건축물로서 철거가 불가피한 건축물인지 여부를 판단할 구체적 조사방법을 규정하고 있지는 않다.

그러나 도시정비법 제12조는 정비계획의 수립 또는 주택재건축사업의 시행 여부를 결정하기 위하여 일정한 경우에 필수적으로 주택단지 내의 건축물을 대상으로 안전진단을 실시하여야 하고(제1항, 제2항) 시장·군수는 안전진단 실시 여부를 결정함에 있어 현지조사 등을 통하여 해당 건축물의 구조안정성, 건축마감, 설비노후도 및 주거환경 적합성 등을 심사하여야 하며(제3항), 안전진단은 국토해양부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 실시하도록 규정하고 있고(제4항), 구 도시정비법 시행령 제20조 제1항 본문은 도시정비법 제12조의 규정에 의한 주택재건축사업을 위한 안전진단은 공동주택을 대상으로 하도록 규정하고 있으며, 이러한 위임에 따라 주택재건축 판정을 위한 안전진단기준(국토해양부 고시 제2009-814호)은 공동주택에 대한 재건축 안전진단의 실시방법을 구체적으로 정하고 있다. 도시정비법령의 위임에 따른 것은 아니지만 단독주택지 재건축 업무처리기준(국토해양부 훈령 제2009-307호)은 "노후·불량건축물에 해당하는지 여부가 불확실한 때에는 안전진단을 실시할 수 있으며, 안전진단 기준이 없거나 적용하기 곤란한 건축물에 대하여는 건축구조기술사 등 전문가의 조사 등으로 판단한다."는 등의 준칙을 두고 있다.

이와 같이, 비록 도시정비법 제2조 제3호 (다)목이 노후·불량건축물에 대한 별도의 조사방법에 관하여 규정을 두고 있지는 않다고 하더라도 공동주택의 경우에는 도시정비법령의 위임에 따라 주택재건축사업을 위한 구체적인 안전진단 기준이 마련되어 있을 뿐 아니라, 단독주택의 경우에도 도시정비법 제2조 제3호 (다)목의 규정 취지, 공동주택에 관한 구체적 안전진단 기준의 예에 비추어 건축구조기술사 등 전문가로 하여금

해당 건축물의 구조안정성, 주거환경 적합성, 설비노후도와 같은 여러 요인을 심사하게 하는 등의 방법으로 객관적이고 합리적인 기준을 마련하는 것이 충분히 가능하다. 그러한 기준에 따라 철거가 불가피한 건축물인지를 조사한 후에 노후·불량건축물에 해당하는지 여부를 판단한다고 하여 주택재건축사업의 원만한 진행이 어렵게 된다고 볼 수도 없다. 그렇지 않고 이 사건 원고들과 같은 단독주택 소유자들의 경우 아무런 객관적인 조사 없이도 준공된 후 20년 등의 기간이 경과하였다는 이유만으로 주택재건축사업의 대상이 될 수 있다고 한다면, 공동주택은 도시정비법령상 안전진단이라는 통제 절차를 거쳐 주택재건축사업 시행 여부가 결정되는 반면 단독주택은 그러한 통제장치가 마련되어 있지 않다는 점에서 합리적 이유 없이 차별하는 결과가 된다.

다. 정비사업이 일정한 경우에 토지 또는 건축물의 강제적 처분을 예정하고 있는 만큼, 그 의사에 반하여 자신의 토지 또는 건축물을 수용당하거나 매도하게 되는 토지 또는 건축물 소유자 등의 이해관계가 충분히 고려되어야 하며, 이러한 배려가 정비사업의 원활한 진행에도 도움이 된다. 개별 건축물의 구조나 안정성, 주거환경 적합성 및 보존 상태 등에 비추어 철거가 불가피하다고 볼 수 없음에도 불구하고 준공된 후 20년 등의 기간이 경과되었다는 기준만으로 노후·불량건축물에 해당한다고 보게 되면 무분별한 정비사업의 시행으로 인한 경제적 손실과 낭비가 초래될 수 있으며, 전통 한옥 등과 같이 보존 가치가 높은 건축물의 경우에는 보다 큰 가치가 훼손될 수도 있다.

재판장 대법원장 양승태 _____

대법관 박일환 _____

대법관 김능환 _____

주 심 대법관 전수안 _____

대법관 안대희 _____

대법관 양창수 _____

대법관 신영철 _____

대법관 민일영 _____

대법관 이인복 _____

대법관 이상훈 _____

대법관 박병대 _____

대법관 김용덕 _____

대법관 박보영 _____