

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2011두17400 추진위원회승인무효확인  
원고, 상고인 원고 1 외 7인  
피고, 피상고인 서울특별시 동작구청장  
피고보조참가인 흑석9재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합 설립추진위원회  
원 심 판 결 서울고등법원 2011. 6. 22. 선고 2010누36741 판결  
판 결 선 고 2012. 9. 27.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 관하여

원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거를 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 이 사건 변경승인처분은 이 사건 제1차 추진위원회 설립

승인처분을 그대로 둔 채 이 사건 제1차 추진위원회 설립승인처분에서 승인된 이 사건 정비구역 면적 범위 내의 토지등소유자와 동의자를 초과하는 부분에 대하여만 변경승인을 한 것이 아니라, 이 사건 확대구역만큼 면적이 대폭 확대된 이 사건 정비촉진구역 전체에 대하여 그 범위 내의 전체 토지등소유자 수와 동의자 수에 터 잡아 다시 새로운 승인처분을 한 것이므로 이 사건 제1차 추진위원회 설립승인처분은 소급하여 효력을 상실하고, 그러한 이 사건 제1차 추진위원회 설립승인처분의 효력을 다투는 것은 권리보호의 이익이 없으므로 이 사건 소 중 이 사건 제1차 추진위원회 설립승인처분의 무효 확인을 구하는 부분은 부적법하다고 판단하였다.

관계 법령의 내용과 취지 등에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 추진위원회 설립승인처분과 변경승인처분의 관계에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

## 2. 상고이유 제2점에 관하여

2009. 2. 6. 법률 제9444호로 개정된 도시 및 주거환경정비법 제13조 제2항이 "제1항에 따라 조합을 설립하고자 하는 경우에는 제4조에 따른 정비구역지정 고시 후 위원장을 포함한 5인 이상의 위원 및 제15조 제2항에 따른 운영규정에 대한 토지등소유자 과반수의 동의를 얻어 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 국토해양부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수의 승인을 얻어야 한다."고 규정하고 있는 것과 달리 구 도시 및 주거환경정비법(2009. 2. 6. 법률 제9444호로 개정되기 전의 것, 이하 '개정 전 도시정비법'이라 한다) 제13조 제2항은 추진위원회의 구성에 관한 토지등소유자의 동의 시기를 정비구역지정 고시 이후로 제한하는 규정을 두고 있지 않았던 점 등을 고려하면, 비록 개정 전 도시정비법하에서 정비구역의 지정·고시 이전에 정비예정

구역에 의하여 확정된 토지등소유자의 과반수 동의를 얻어 구성된 추진위원회에 대하여 구성승인처분이 이루어졌다 하더라도, 그 처분의 흠이 중대하거나 명백하다고 할 수 없다(대법원 2010. 9. 30. 선고 2010두9358 판결 참조).

원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거를 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 피고가 정비구역이 지정·고시되기 전에 이 사건 제1차 추진위원회에 대하여 설립승인처분을 한 것은 위법하나, 개정 전 도시정비법 제13조 제2항은 추진위원회의 구성 시기를 명문으로 규정하지 아니하여 추진위원회가 구성되려면 정비구역의 지정·고시가 선행되어야 하는지 여부가 명확하지는 아니하였던 점 등의 사정을 종합하여 보면 그 하자가 객관적으로 명백하다고 할 수 없는 이상, 이 사건 변경승인처분이 당연무효가 아니라고 판단하였다.

앞서 본 법리에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 정비구역지정 전 추진위원회 설립승인처분의 효력에 관한 법리 오해 등의 위법이 없다.

### 3. 상고이유 제3점에 관하여

개정 전 도시정비법 제13조 제2항에 의하면 정비사업을 시행하기 위하여 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하고자 하는 경우에는 토지등소유자의 2분의 1 이상의 동의를 얻어 시장·군수의 승인을 얻어야 하고, 개정 전 도시정비법 시행규칙 제6조 각 호에 의하면, 추진위원회의 설립승인을 얻고자 하는 자는 [별지 제2호 서식]의 승인신청서에 토지등소유자의 동의서 등을 첨부하여 시장·군수에게 제출하여야 한다고 규정하면서도 달리 토지등소유자의 동의서 형식에 관하여 특별히 제한을 두고 있지는 않으므로, 추진위원회의 설립승인신청을 받은 시장·군수로서는 그 서류의 형식이나 제목에 관계

없이 승인신청서에 첨부된 첨부서류에 의하여 당해 추진위원회의 구성에 대하여 토지 등소유자의 2분의 1 이상의 동의를 있음을 확인할 수 있다면 그 추진위원회의 설립을 승인하여야 한다(대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두13132 판결 등 참조).

원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거를 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, ① 보조참가인 추진위원회는 1차 동의자 중 59명(이하 '확대동의서 제출자 59명'이라 한다)으로부터 보조참가인 추진위원회가 이 사건 정비예정구역보다 확대된 이 사건 정비촉진구역에서 정비사업을 추진하는 데 동의한다는 내용으로 되어 있어 추진위원회설립동의서 내용과 별다른 차이가 없는 정비사업 시행범위 확대 동의서를 제출받는 마당에 굳이 동일한 내용의 추진위원회설립동의서를 다시 제출받을 필요가 없다고 판단한 것으로 보이는 점, ② 확대동의서 제출자 59명으로서 확대된 사업구역에서의 추진위원회 활동에 반대하는 경우 정비사업 시행범위 확대동의서를 작성하지 않는 방법으로 본인들의 의사를 표시할 수 있었으므로, 정비사업 시행범위 확대 동의서의 제출만으로도 보조참가인 추진위원회의 설립에 관한 동의 여부를 명확히 파악할 수 있었던 점 등을 종합해 보면, 확대동의서 제출자 59명은 정비사업 시행범위 확대 동의서를 제출함으로써 보조참가인 추진위원회 설립에 동의하였다고 봄이 상당하다고 판단하였다.

앞서 본 법리에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 동의서의 요건에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

#### 4. 상고이유 제4점에 관하여

원심은 그 채택 증거를 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 보조참가인 추진위원회가 피고에게 이 사건 변경승인처분을 받기 위하여 제출한 각 동의서에 첨부

된 추진위원 명단이 그 당시 확정된 추진위원 최종 명단으로 일괄하여 교체된 사실만으로는 보조참가인 추진위원회가 토지등소유자로부터 추진위원회설립동의서를 제출받을 당시 추진위원 명단을 제시하지 않았다거나 또는 이 사건 변경승인처분 신청 당시 제출한 추진위원 명단과 완전히 다른 추진위원 명단을 제시하는 등 토지등소유자를 속여 동의서를 받았다고 보기는 어렵고 달리 이를 인정할 만한 증거가 없는 이상, 이 사건 동의서가 무효라거나 이 사건 변경승인처분에 흠이 있다고 볼 수 없다고 판단한 다음, 제1심판결을 인용하여 설령 원고들 주장과 같은 하자가 있다고 하더라도 추진위원회설립동의서를 제출받은 과정에서 어떠한 내용의 추진위원 명단이 제시되었는지는 이 사건 변경승인처분을 심사하는 피고의 입장에서 쉽게 알아낼 수 없었다고 보이는 점 등의 사정을 종합하여 보면 원고들 주장의 위와 같은 하자가 이 사건 변경승인처분을 무효로 할 만큼 중대·명백한 하자에 해당한다고 보기는 어렵다고 판단하였다.

관련 법리 및 기록에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나 사실을 잘못 인정하거나, 추진위원회 설립의 요건인 동의의 방식 내지 형식에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

## 5. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자들이 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      이상훈 \_\_\_\_\_

