

# 서울 행정 법 원

## 제 2 부

## 판 결

사 건 2019구합83229 관리처분계획무효 확인의 소  
원 고  
피 고 ○○○ 주택재개발정비사업조합  
변 론 종 결 2021. 5. 6.  
판 결 선 고 2021. 12. 7.

## 주 문

1. 이 사건 소를 각하한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

## 청 구 취 지

피고가 2017. 7. 27. 서울특별시 성북구청장으로부터 인가받은 ○○○재정비촉진구역  
주택재개발정비사업에 관한 관리처분계획 중 원고에 대한 부분은 무효임을 확인한다.

## 이 유

1. 처분의 경위

가. 피고는 서울 성북구 ○○동 △△-△△ 일대 \_\_\_\_\_㎡(이하 '이 사건 정비구역'이라 하고, 개별 부동산을 지칭할 때는 동일 행정구역인 '○○동'과 지번으로 특정한다)에서 주택재개발정비사업(이하 '이 사건 정비사업'이라 한다)을 시행하기 위하여 2009. 8. 5. 설립된 주택재개발정비사업조합이고, 원고는 이 사건 정비사업 시행 이전부터 이 사건 정비구역 내에 있는 ○○동 △△-△△△△, △△-△△△△, △△-△△△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△, △△-△△△ 토지 및 그 지상 건물(이하 '이 사건 각 부동산'이라 한다)을 소유하고 있었던 토지등 소유자이다.

나. 피고는 2013. 7. 1. 서울특별시 성북구청장(이하 '성북구청장'이라 한다)으로부터 사업시행인가를 받고(서울특별시 성북구 고시 제2013-\*\*호), 2013년 8월경 분양신청기간을 2013. 8. 30.부터 2013. 10. 28.까지로 정하여 원고를 포함한 조합원들에게 분양신청 통지를 하였는데, 원고는 위 분양신청기간 내에 분양신청서를 제출하지 않았다.

다. 피고는 2017. 7. 27. 성북구청장으로부터 이 사건 정비사업의 관리처분계획(이하 '이 사건 관리처분계획'이라 한다)을 인가받았고, 성북구청장은 같은 날 이를 고시하였다(서울특별시 성북구 고시 제2017-\*\*호).

라. 이후 피고는 원고가 현금청산대상자임을 전제로 이 사건 각 부동산에 대하여 서울특별시지방토지수용위원회에 수용재결을 신청하였고, 위 지방토지수용위원회는 2019. 5. 31. 이 사건 각 부동산에 대하여 손실보상금 합계 8,228,291,330원, 수용개시일 2019. 7. 19.로 하는 수용재결을 하였으며, 위 수용재결이 그대로 확정되었다. 피고는 2019. 7. 16. 원고를 피공탁자로 하여 위 수용재결에 따른 손실보상금 8,228,291,330원을 전액 공탁하고(서울북부지방법원 2019년 금제\*\*\*\*호), 2019. 8. 8.

이 사건 각 부동산에 관하여 2019. 7. 19. 토지수용을 원인으로 한 소유권이전등기를 마쳤다.

## 2. 이 사건 소의 적법 여부

### 가. 당사자들의 주장

#### 1) 원고의 주장 요지

이 사건 정비구역에 대한 재정비촉진계획 수립 당시 원고 교회를 이 사건 정비구역 10-2 획지 종교부지 2,591㎡(이하 '이 사건 종교부지'라 한다)로 이전 배치하기로 계획되었고, 이에 따라 피고는 이 사건 정비사업 계획 수립 당시부터 이 사건 종교부지를 원고에게 제공할 대체토지로 마련하여 환지로 공급하기로 하는 대토 합의를 하면서 이를 반영하여 사업시행인가를 받았으므로, 그 사업시행인가 당시 이 사건 종교부지에 대한 환지 처분이 있었다고 보아야 한다.

이 사건 관리처분계획 수립 당시에는 이 사건 종교부지가 원고에게 환지로 공급될 것이 확정되어 있었으므로 원고로서는 별도로 분양신청서를 제출할 필요가 없었고, 피고가 통제한 분양신청의 대상에도 종교부지가 포함되어 있지 않으므로 이 사건 종교부지에 대하여 분양신청을 할 수도 없었다.

따라서 피고는 원고가 분양신청서를 작성·제출하지 않았다는 형식적인 이유로 원고를 현금청산대상자로 취급하여서는 아니 되고 오히려 원고와 사이에 합의된 보상방안을 이 사건 관리처분계획에 반영하여야 함에도, 이 사건 관리처분계획에는 대토부지의 제공 등 원고에 대한 보상방안이 전혀 포함되어 있지 않으므로, 이 사건 관리처분계획 중 원고에 대한 부분은 도시 및 주거환경정비법(이하 '도시정비법'이라 한다)의 관련 규정이나 헌법상 정당한보상의 원칙, 비례의 원칙, 신뢰보호의 원칙 등에 위배되는

중대·명백한 하자가 존재하여 당연무효이다.

## 2) 피고의 본안전항변 요지

원고는 분양신청기간 내에 분양신청을 하지 않아 이 사건 관리처분계획의 수립 및 인가 당시 조합원이 아닌 현금청산대상자의 지위에 있었고, 수용재결에 따른 손실보상이 완료됨에 따라 이 사건 각 부동산에 대한 소유권을 상실하고 피고의 조합원 지위를 상실하였으므로, 이 사건 관리처분계획의 무효확인을 구할 법률상 이익이 없다.

## 나. 인정사실

1) 서울특별시장은 2008. 4. 3. 이 사건 정비구역을 포함하는 ○○ 재정비촉진지구 에 관하여 재정비촉진계획 결정을 고시하였다(서울특별시 고시 제2008-\*\*\*호). 위 재정비촉진계획에 의하면, 이 사건 정비구역의 재정비촉진사업은 주택재개발사업 방식으로 시행하게 되어 있고, 이 사건 정비구역 중 ○○동 △△-△△ 일대 \_\_\_\_\_㎡의 10-2 획지와 △△△-△△△ 일대 \_\_\_\_\_㎡의 10-3 획지가 종교시설 부지로 예정되었다.

2) 피고가 2013. 7. 1. 성북구청장으로부터 인가받은 사업시행계획에는 이 사건 정비구역 \_\_\_\_\_㎡ 중 사업시행에 따라 건축할 공동주택 및 부대복리시설의 대지면적이 \_\_\_\_\_㎡로, 새로이 설치할 정비기반시설의 면적 합계가 \_\_\_\_\_㎡로 각 기재되어 있다.

3) 피고가 2013년 8월경에 한 조합원 분양신청 공고와 조합원들에 대해 분양신청 통지를 하면서 발송한 분양신청 안내서 중 '분양대상 대지 또는 건축물의 내역'에는 공동주택과 상가(근린생활시설)는 포함되어 있으나, 종교부지 내지 종교시설에 대한 내용은 없다(이는 피고가 2016. 12. 21. 이 사건 정비구역의 토지등소유자에게 발송한 관리처분계획 수립을 위한 공람 안내문에 기재된 '분양대상 물건의 명세'의 경우도 마찬가지이다). 또한 위 분양신청 안내서의 '분양신청서' 양식은 구 서울특별시 도시 및 주거

환경정비 조례 시행규칙(2018. 8. 2. 서울특별시규칙 제4238호로 전부개정되기 전의 것) 별지 제22호 서식에 따라 마련된 것으로, 분양희망의견 란에 '주택규모', '상가용도 등 및 규모'를 기재하는 부분은 있으나, 종교부지 내지 종교시설에 대한 부분은 없다.

4) 원고는 2016. 11. 3. 피고에게 '보상에 관한 협의를 진행하고자 당 교회가 이주(예정)할 ○○○ 배치도 내의 종교부지의 위치도 및 면적이 표기된 도면을 요청한다.'는 문서를 보냈다. 이에 대해 피고는 2016. 11. 14. 원고에게 '이주(예정)할 ○○○ 배치도 내의 종교부지'가 이 사건 종교부지라는 취지로 회신하면서 토지이용계획도를 첨부하였다.

5) 피고는 2016. 12. 21. 토지등소유자들에게 관리처분계획 수립을 위한 공람 안내를 하면서 원고에게 이 사건 각 부동산의 현금청산금액(5,704,825,000원)이 기재된 '현금청산자별 종전평가 통지서'를 보냈다.

6) 피고는 2018. 5. 10. 원고에게 '귀 교회의 종교부지의 경우 2008. 4. 3.자 재정비촉진계획 수립 시 기존 종교부지를 이전배치하는 계획에 따라 기존의 토지 면적 2,323.00㎡를 조합에서 매입하고 재정비촉진계획의 택지 10-2 부지 2,591.00㎡(이 사건 종교부지)는 귀 교회의 대토부지로 마련되어 있음을 알려드린다.'고 회신하였다.

7) 원고와 피고는 2018. 6. 15. 아래와 같은 내용의 합의서를 작성하였다. 그러나 위 합의서를 승인하는 피고의 총회 결의는 이루어지지 않았다.

**제1조(지위 및 자격)**

피고는 재개발주택정비사업의 사업시행자로서 원고는 사업구역 내 종교시설을 소유하고 청산자의 자격을 갖고 있는 종교법인으로 각자 보상의무와 권리가 있음을 인정한다.

**제2조(종교부지 위치 등)**

이 사건 정비사업의 종교시설의 부지는 성북구청에서 고시한 구역 내 10-2이며, 면적은 2,591.00㎡로 한다.

#### 제4조(토지의 교환)

원고는 청산자의 지위를 갖고 있는 자로서 피고가 구역 내 제공한 위 제2조의 종교시설의 부지를 대토로 수용한다. 또한 피고는 사업구역 내 위 종교시설의 대토를 원고에게 제공함에 있어 기존 원고의 종교시설 부지와 비교하여 면적증가 및 가격 상승의 차이가 있다 하더라도 별도의 감정평가로 차액을 정산하지 않고 교환하기로 하며 추후 어떠한 이의도 제기하지 않는다.

**제5조(토지 교환 내역)** 원고와 피고의 토지교환 내역은 다음과 같다.

관리처분계획의 종교부지 10-2 2,591.00㎡

현재 종교시설 부지 성북구 ○○동 △△-△△번지 외 10필지 \_\_\_\_\_㎡

※ 추후 도시계획 변경으로 종교부지의 대토의 면적 및 위치가 변경될 수 있음

#### 제6조(효력 시점)

본 합의사항은 피고의 총회의결 전까지 수정, 추가 등 변경될 수 없으며, 총회 의결을 득한 후 효력이 발생한다.

#### 제7조(기타 협의 의무 등)

원고와 피고는 제4조의 토지교환조건을 제외한 시설이전비, 종교예배장소제공 등 부수적인 사항에 대해서 상호 성실히 협의하여야 하며, 피고는 보상 관련 제반 합의조건이 완료되는 즉시 원고의 청산금 지급을 위한 수용재결의 보상업무를 종료한다.

8) 원고와 피고는 2019. 1. 18.부터 2019. 5. 7.까지 시설이전비 등에 대한 협의를 진행하였다. 그러나 그 과정에서 원고가 피고에게 이 사건 종교부지 외에 교회건축비 및 보상금액으로 563억 6,000만 원을 제시하는 등 원고와 피고 사이에 이견이 발생하여 합의가 이루어지지 않았다.

9) 원고와 피고는 2020년 9월경 아래와 같은 내용의 합의서를 작성하였다. 그러나 위 합의서를 승인하는 피고의 총회 결의는 이루어지지 않았다.

#### 제2조(종교시설 부지 등의 대토)

피고는 원고의 이 사건 교회시설 등의 이전에 대하여, 피고의 대토부지(○○○ 재정비촉진계획 획지 10-2, 이하 '이 사건 대토부지'라 함)를 차액 정산 없이 원고에게 제공한다. 다만, 피고가 제공하는 이 사건 대토부지가 확정측량 결과 면적의 증감이

있어도 정산하지 아니한다.

### 제3조(보상금 등)

피고는 원고에게 2009. 9. 27.자 ‘서울시 뉴타운지구 종교시설 처리방안 지침’에 의거, 기존 종교시설 연면적을 기준으로, 신축교회 건축비, 인테리어 등 공사비, 성구제작비, 교회의 예배 및 종교 활동 등의 집전손실, 기타 기회손실비용 등 일체의 보상금으로, 148억 7,000만 원을 지급하되, 위 보상금에는 피고가 기 공탁한 8,495,608,230원을 포함한 금액으로 한다.

### 제4조(이주대책 및 부지의 인도, 반환)

- ① 피고는 원고에게 교회 신축기간 동안의 임시예배처소의 설치 장소로, 피고의 정비사업구역 내 공원부지 중 피고가 600평을 위치를 지정하여 임시예배처소의 설치 부지로 제공하고, 또한 피고는 원고에게 임시예배처소의 설치비용, 교회의 이전비용, 유지비용 등으로 9억 원을 지급하도록 한다.

### 제9조(합의서의 효력 등)

본 건 합의서는 피고의 조합원 총회의 승인을 얻은 날로부터 효력을 발생한다.

10) 피고는 2019. 5. 20. 원고를 상대로 도시정비법 제81조 제1항에 따라 이 사건 각 부동산 중 ○○동 △△-△△△△, △△-△△△△, △△-△△△△, △△-△△ 지상 건물의 인도를 구하는 소를 제기하였고(서울북부지방법원 2019가단\*\*\*\*호), 성북구청장은 위 법원의 사실조화에 대해 2019. 12. 13. 이 사건 종교부지는 분양신청기간 내에 분양신청을 하지 않아 일반분양 대상이며 교회가 분양받는 것인지 확정된 바 없다고 회신하였다. 한편, 원고가 2019. 12. 3. 주위적으로 조합원 지위의 확인을, 예비적으로 2억 100만 원의 손해배상을 구하는 반소를 제기함에 따라 2019. 12. 17. 위 사건이 합의부로 이송되었고[서울북부지방법원 2019가합\*\*\*\*\*호(본소), 2019가합\*\*\*\*\*호(반소)], 위 법원은 2020. 5. 14. 이 사건 관리처분계획이 무효라는 원고의 주장을 배척하고 본 소청구를 인용하는 한편 원고가 제기한 반소는 소송절차를 현저히 지연시키는 경우에 해당하여 부적법하다는 이유로 각하하였다[원고는 위 판결에 대해 서울고등법원 2020

나\*\*\*\*\*호(본소), 2020나\*\*\*\*\*호(반소)로 항소하였으나 항소심 법원은 2021. 10. 14. 원고의 본소와 반소에 대한 항소를 모두 기각하는 판결을 선고하였고, 이에 다시 원고가 상고하여 대법원 2021다\*\*\*\*\*호(본소), 2021다\*\*\*\*\*호(반소)로 계속 중이다. 이하 '관련 민사사건'이라 한다].

#### 다. 판단

1) 주택재개발정비사업조합이 재결신청을 하고 토지수용위원회가 이에 기하여 금전보상의 재결을 하여 그 재결이 확정되면, 토지 및 건물을 수용당한 조합원은 주택재개발정비사업조합의 조합원 지위도 상실하고, 조합원 지위를 상실한 이상 더 이상 관리처분계획상의 권리관계에 관하여 어떠한 영향을 받을 개연성이 없었다고 할 것이므로 관리처분계획의 무효확인을 구할 법률상 이익이 없다(대법원 2011. 1. 27. 선고 2008두14340 판결, 대법원 2013. 10. 31. 선고 2012두19007 판결 등 참조).

2) 이 사건에 관하여 보건대, 원고는 피고로부터 분양신청 통지를 받고도 분양신청기간 내에 분양신청을 하지 아니한 사실, 피고는 분양신청 현황을 토대로 관리처분계획을 수립한 다음 성북구청장으로부터 이 사건 관리처분계획을 인가받았으며, 그 후 원고 소유의 이 사건 각 부동산에 대해 수용재결을 신청한 사실, 위 재결신청에 따라 서울특별시지방토지수용위원회에서 한 금전보상의 재결이 확정되었고, 피고가 수용개시일 전에 위 재결에서 정한 손실보상금을 전액 공탁함으로써 이 사건 각 부동산이 수용된 사실은 앞서 인정한 바와 같으므로, 특별한 사정이 없는 한 원고는 피고의 조합원 지위를 상실하여 이 사건 관리처분계획의 무효확인을 구할 법률상 이익이 없다고 할 것이다.

3) 원고는 이 사건 종교부지에 대한 환지 처분이 있었거나 환지 또는 대토 합의가



성립되어 여전히 조합원 지위에 있다고 다두고 있으므로 이에 대해 살펴본다.

가) 사업시행인가 당시 환지 처분이 있었는지

구 도시 및 주거환경정비법(2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되기 전의 것, 이하 '구 도시정비법'이라 한다)에 따르면, 주택재개발사업은 정비구역 안에서 제48조의 규정에 의하여 인가받은 관리처분계획에 따라 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔을 건설하여 공급하거나, 제43조 제2항의 규정에 의하여 환지로 공급하는 방법으로 하는데(제6조 제2항), 사업시행자가 주택재개발사업에 관하여 환지로 공급하는 경우 도시개발법 제28조부터 제49조까지의 규정이 준용되어 환지계획을 작성하여 이를 인가받아야 하고, 환지를 정하거나 그 대상에서 제외한 경우 그 과부족분에 대한 청산금은 사업시행인가를 하는 때에 결정하여야 한다(제43조 제2항). 그런데 피고가 이 사건 정비사업에 대해 환지로 공급하는 방법으로 시행할 것을 정하였거나 그 사업시행인가를 받음에 있어 이 사건 종교부지에 대하여 위 관련 규정에 따른 환지처분이 이루어졌다고 볼 만한 증거가 없다.

나) 이 사건 종교부지에 관한 환지 또는 대토 합의가 성립되었는지

서울특별시장의 2008. 4. 3.자 재정비촉진계획의 내용, 피고의 2016. 11. 14.자, 2018. 5. 10.자 각 회신 내용, 이 사건 종교부지와 현재 원고가 위치한 교회 부지의 면적 등에 비추어 보면, 이 사건 종교부지가 당초 원고 교회의 이전을 염두에 두고 계획된 것으로 보이기는 한다. 그러나 앞서 본 사실관계 및 증거들을 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 원고와 피고 사이에 이 사건 관리처분계획 인가·고시 이전은 물론 이후에도 이 사건 종교부지에 관한 환지 또는 대토 합의가 성립되었다고 볼 수 없다.

(1) A는 관련 민사사건의 항소심에서 피고의 조합장이던 B가 원고에게 이 사건 종교부지를 제공하기로 구두 약정하였다는 취지로 증언하였다. 그러나 위 증언만으로 피고가 통지한 분양신청 기간 전후로 원고와 피고 사이에 환지 또는 대토 합의가 구체적으로 진행되었음을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

(2) 피고가 2016. 11. 14. 및 2018. 5. 10. 원고에게 이 사건 종교부지가 원고 교회의 대토 부지라는 취지로 회신한 사실은 앞서 본 바와 같으나, 이는 원고와 피고 사이에 손실보상을 협의하는 과정에서 주고받은 문서에 불과하고, 이로써 피고가 원고에게 이 사건 종교부지를 제공하는 것으로 확정되었다고 보기 어렵다.

(3) 원고와 피고가 2018. 6. 15. 및 2020년 9월경 작성한 각 합의서는 피고의 총회 의결을 조건으로 효력이 발생한다는 점을 명시하고 있을 뿐만 아니라, 이 사건 종교부지의 제공 여부 및 그 밖에 지급하는 보상금액 등에 따라 향후 피고의 조합원들이 부담하게 되는 비용이 변동된다는 측면에서도 대토 합의는 피고 총회의 의결을 거쳐야 한다(도시정비법 제45조 제1항 제4호). 그럼에도 위 각 합의서 내용에 대하여 피고 총회의 결의가 이루어지지 않았고, 결국 위 각 합의서의 효력이 발생하지 않았다.

(4) 설령 피고가 원고에게 이 사건 종교부지를 현물보상으로 제공하기로 잠정적으로 정하였더라도, 이 사건 종교부지 이외에 건축비, 이전비 등 현금 보상의 내용에 관하여 합의가 이루어지지 않은 이상 원고와 피고 사이에 대토 합의가 성립되었다고 볼 수 없고, 그 밖에 원·피고 사이의 합의 진행 경과나 내용에 비추어 보면 환지 또는 대토보상에 관한 의사의 합치에 이르렀다고 보기 어렵다.

(5) 한편, 원고는 서울특별시의 2009. 9. 27.자 '뉴타운지구 등 종교시설 처리방안'에 따라 종교부지 협상을 조건으로 이 사건 정비사업의 사업시행계획 등이 인가되었다

는 취지로 주장하나, 위 처리방안이 이 사건 정비사업의 사업시행계획이나 이 사건 관리처분계획에 구속력을 갖는다고 인정할 근거가 없을 뿐만 아니라, 위 처리방안에 따라 원고에게 이 사건 종교부지를 제공하는 것이 확정되어 있었다고 볼 수도 없다.

다) 원고가 분양신청을 하지 않음에 따라 조합원 지위를 상실하였는지

위 인정사실 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 의하면, 원고는 피고가 통지한 분양신청 기간 내에 분양신청을 하지 않음으로써 조합원 지위를 상실하고 현금청산대상자가 되었다고 할 것이다.

(1) 구 도시정비법은 주택재개발정비사업에 참여하기를 원하는 토지등소유자에 대해서는 분양신청기간 내에 분양신청을 하도록 정하고(제46조 제2항), 사업에 참여하기를 원하지 않는 토지등소유자에 대하여 분양신청을 하지 아니하거나 이를 철회한 후 협의 또는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다)이 정하는 수용에 의한 보상을 받을 수 있는 절차를 마련하고 있다(제38조, 제40조 제1항, 제47조 제1항). 한편 구 도시정비법은 종교시설의 소유자를 주택이나 상가 소유자와 달리 특별히 취급하도록 규정하고 있지 않고, 종교시설이나 종교부지의 배분에 관하여도 별도로 규정하고 있지 않다.

(2) 그런데 이 사건 관리처분계획 인가·고시 전후 원·피고 사이에 이 사건 종교부지에 관한 대토 합의가 성립되었다고 볼 수 없음은 앞서 본 바와 같으므로, 원고의 주장처럼 별도로 분양신청서를 제출할 필요가 없었다거나 대토 합의로써 분양신청에 갈음하였다 볼 수 없다. 오히려 피고는 분양신청 기간 내에 분양신청을 하지 아니한 원고가 현금청산대상자임을 전제로 2016. 12. 21. 원고에게 이 사건 각 부동산의 현금청산금액을 통지한 바 있고, 원고와 사이에 작성하였던 각 합의서도 원고가 현금청산대

상자임을 전제로 손실보상의 방법이나 지급할 손실보상금 등에 대해 협의한 내용이며, 원고와의 협의가 성립되지 않자 토지보상법에 따른 수용재결을 신청하여 이 사건 각 부동산을 수용하면서 현금 보상하도록 하는 재결이 확정되었다.

(3) 원고는 분양신청이 처음부터 불가능하였다는 취지로 주장한다. 이에 관하여 보건대, 피고가 통지한 분양대상과 분양신청서 양식에 종교부지 내지 종교시설에 관한 내용이 포함되지 않은 사실은 앞서 본 바와 같으나, 위 분양신청서 양식에 의하더라도 '상가용도 등 및 규모' 란에 필요사항을 기재하는 방법으로 분양신청이 가능하였던 점 등에 비추어 보면, 원고의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

4) 따라서 원고는 이 사건 관리처분계획의 인가·고시 이전에 조합원 지위를 상실하고 현금청산대상자가 되었고, 이 사건 각 부동산에 대한 수용재결이 확정됨에 따라 더 이상 관리처분계획상의 권리관계에 관하여 어떠한 영향을 받을 개연성이 없게 되었다 할 것이므로, 이 사건 관리처분계획의 무효확인을 구할 법률상 이익이 없다. 이를 지적하는 피고의 본안전항변은 이유 있다.

### 3. 결 론

그렇다면 이 사건 소는 부적법하므로 이를 각하하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.