

춘천지방법원강릉지원

제 1 행 정 부

판 결

사건	2022구합30097 추진위원회 승인 처분 취소
원고	주식회사 A 소송대리인 법무법인 정의 담당변호사 김유경
피고	강릉시장 소송대리인 변호사 심재범 소송복대리인 변호사 김승식
피고보조참가인	B 재건축정비사업조합설립추진위원회 소송대리인 법무법인 고원 담당변호사 김수환, 성해운 소송복대리인 변호사 이슬비
변론종결	2022. 10. 6.
판결선고	2022. 11. 3.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다
2. 소송비용은 보조참가로 인한 비용을 포함하여 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2022. 2. 3. 피고보조참가인(이하 ‘보조참가인’이라 한다)에 대하여 한 승인처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 보조참가인은 2022. 2. 3. 강릉시 C 일대 28,901㎡를 사업시행 예정구역(이하 ‘이 사건 정비구역’이라 한다)으로 한 B 재건축정비사업의 추진을 위하여 구 도시 및 주거환경정비법(이하 ‘도시정비법’이라 한다) 제31조 제1항에 따라 피고로부터 추진위원회 구성승인처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 받은 재건축조합설립추진위원회이다.

나. 원고는 이 사건 정비구역 내 위치한 강릉시 C 주공아파트 D호의 소유자이다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5호증, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

이 사건 처분에는 아래와 같은 위법이 있다.

1) 원고는 보조참가인이 전체 토지등소유자에게 등기우편으로 발송하였다는 추진위원회 동의서 또는 안내문을 수령하지 못하였고, 그 결과 피고의 구성에 관하여 동의한 사실이 없다.

2) 보조참가인은 그 구성에 관하여 토지등소유자 과반수의 동의를 얻어야 하는데, 보조참가인이 토지등소유자들로부터 받은 동의서의 상당수는 그 동의서의 진정한 명의인들로부터 직접 받은 것이 아닌 것으로 추정되며, 동의를 했다고 한 명의인들이 추진위원회 구성에 관한 설명을 제대로 들은 사실도 없는 것으로 보인다. 보조참가인은 추진위원회를 구성하면서 새로이 동의를 얻지 않고 정비구역 지정 당시 얻은 동의서를 재사용하였을 가능성도 있다. 토지등소유자의 동의자 수를 산정할 때에도 관계 법령상의 규정에 따르지 아니하였다면 동의자 수 요건을 충족하지 못한 것으로 판명될 가능성이 있다.

3) 현재 보조참가인의 추진위원 중 상당수에 도시정비법 제33조 제5항의 결격사유가 있으므로, 정비사업 조합설립추진위원회 운영규정상 요구되는 63명 이상의 추진위원 요건이 구비되지 아니하였다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단

1) 추진위원회 동의서 및 안내문을 수령받지 못하였다는 주장

추진위원회란 재건축조합설립 또는 재건축사업의 준비단계에서 사업을 추진하고자 하는 토지등소유자들이 결성하는 단체로, 정비사업 초기단계에서 조합설립의 제반 업무를 준비하며 조합의 설립 인가가 이루어지면 추진위원회는 그 목적이 달성됨과 동시에 해산하게 되는 한시적 기구이다. 추진위원회 구성이 승인되기 위하여는 추진위원회 위원장을 포함한 5명 이상의 추진위원회 위원에 대하여 토지등소유자 과반수의 동의를 받는 등의 요건이 요구된다 할 것이나, 전체 토지등소유자 과반수의 동의를 받지 못하였다는 사정이 없는 이상 일부 누락이 있었다거나 원고가 주장하는 바와 같이 원고에 대하여 추진위원회 구성에 관한 동의서 또는 안내문이 적법하게 송달되지 아니하였다 하여 이를 이 사건 처분의 하자로 볼 수는 없다(갑 제8호증, 을나 제1호증의 기재에 의하면 원고는 소외 E을 통하여 이를 송달받았을 것으로 추정되고, 그럼에도 동의서를 제출하지 아니한 것을 전제로 하여 이 사건 처분이 이루어진 사실을 인정할 수 있을 뿐이다). 따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 토지등소유자의 동의요건 충족 여부에 대한 주장

원고는 이 사건 소장에서 보조참가인이 토지등소유자 과반수의 적법한 동의를 받지 못한 것으로 추정된다고 주장하였으나 구체적인 주장·입증을 하지 아니하였고, 2022. 6. 30.자 준비서면에서 사실확인서를 제출하는 등으로 추가적인 입증을 하겠다고 밝혔으나 그 이후 이에 관한 아무런 주장·입증을 하지 아니하였다. 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

3) 추진위원 요건 충족 여부에 대한 주장

가) 도시정비법 제43조 제2항이 추진위원에게도 적용되는지 여부

도시정비법 제33조 제5항은 추진위원의 결격사유는 제43조 제1항부터 제3항까지를 준용한다고 하면서, 이 경우 조합임원은 추진위원으로 본다라고 규정하고 있다. 조합임원의 요건 및 결격사유에 관하여, 구 도시 및 주거환경정비법(2019. 4. 23. 법률 제16383호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 도시정비법’이라 한다) 제41조 제1항에서 조합임원의 거주 및 소유요건에 대하여 특별히 정하지 아니

하였으나, 현행 도시정비법은 제41조에서 ‘정비구역에서 거주하고 있는 자로서 선임일 직전 3년 동안 정비구역 내 거주기간이 1년 이상일 것’, ‘정비구역에 위치한 건축물 또는 토지(재건축사업의 경우에는 건축물과 그 부속토지)를 5년 이상 소유하고 있을 것’을 조합임원의 요건으로 하면서, 제43조 제2항 제2호에서 조합임원이 제41조 제1항에 따른 자격요건을 갖추지 못한 경우 당연 퇴임하는 것으로 규정하였다.

위와 같이 개정된 것은 과거 국토교통부장관이 작성하여 보급하던 표준정관에서 조합 임원 피선출 자격에 관하여 ‘피선출일 현재 사업시행구역 안에서 3년 이내에 1년 이상 거주하고 있는 자’, ‘피선출일 현재 사업시행구역 안에서 5년 이상 토지 또는 건축물(주택재건축사업의 경우 토지 및 건축물을 말한다)을 소유한 자’로 규정하고 있던 것을 반영한 것으로 보이고, 이를 도시정비법 제41조에 반영하는 과정에서 같은 법 제33조 제5항에 따라 추진위원회에게도 같은 결격사유가 적용되게 되었다. 피고 및 보조참가인이 주장하는 바와 같이 국토교통부장관이 정하여 고시한 정비사업 조합설립추진위원회 운영규정 등에는 추진위원회 관하여 도시정비법 제41조 제1항의 요건을 요구하고 있지 아니하고, 도시정비법의 개정 과정에서 추진위원회에게도 위와 같은 거주 및 소유에 관한 결격사유를 적용하려고 한 것이었는지는 불분명하며, 추진위원회의 추진위원은 그 구성인원 등에서 조합의 임원이 아니라 위 결격사유가 적용되지 않는 조합의 대의원과 유사한 측면이 있기는 하나, 그와 같은 사정만으로 상위법규인 도시정비법의 문언적 의미의 한계를 벗어나 해석하기는 어려우므로, 도시정비법 제43조 제2항 제2호의 당연 퇴임 규정은 추진위원회에게도 적용되어야 할 것으로 보인다.

나) 일부 추진위원의 당연퇴임이 이 사건 처분에 미치는 영향

도시정비법 제31조 제1항, 도시정비법 시행규칙 제7조의 각 규정을 종합하면, 추진위원회 위원장을 포함한 5명 이상의 추진위원회 위원으로 추진위원회를 구성하도록 규정되어 있을 뿐이므로, 추진위원의 자격 및 선정방식은 추진위원회 설립승인의 요건은 아니라고 할 것이다(대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두13132 판결 참조). 정비사업 조합설립추진위원회 운영규정 제2조 제2항 제3호는 ‘추진위원의 수는 토지등소유자의 10분의 1 이상으로 하되, 토지등소유자가 50인 이하인 경우에는 추진위원을 5인으로 하며 추진위원이 100인을 초과하는 경우에는 토지등소유자의 10분의 1 범위 안에서 100인 이상으로 할 수 있다.’라고 정하고 있으나, 이는 추진위원회의 설립요건이 아닌 추진위원회 설립 이후 운영기준을 규정하고 있는 것일 뿐이다.

현재 보조참가인의 추진위원 중 도시정비법 제41조 제1항에 따른 자격요건을 갖춘 사람이 추진위원장을 포함한 12명이라는 점에 관하여는 당사자 사이에 특별한 다툼이 없는 것으로 보이는바, 이 사건 처분 당시 적어도 추진위원장을 포함한 5명 이상의 추진위원에게는 도시정비법 제33조 제5항, 제43조 제2항 제2호, 제41조 제1항의 당연퇴임사유가 없으므로 이 사건 처분이 위법하다고 보기 어렵다. 따라서 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 우라옥(재판장) 이재민 오지영

별 지

별지

관계 법령

▣ 도시 및 주거환경정비법

제31조(조합설립추진위원회의 구성·승인)

- ① 조합을 설립하려는 경우에는 제16조에 따른 정비구역 지정·고시 후 다음 각 호의 사항에 대하여 토지등소유자 과반수의 동의를 받아 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 국토교통부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수등의 승인을 받아야 한다.
 1. 추진위원회 위원장(이하 "추진위원장"이라 한다)을 포함한 5명 이상의 추진위원회 위원(이하 "추진위원"이라 한다)
 2. 제34조제1항에 따른 운영규정
- ② 제1항에 따라 추진위원회의 구성에 동의한 토지등소유자(이하 이 조에서 "추진위원회 동의자"라 한다)는 제35조제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 조합의 설립에 동의한 것으로 본다. 다만, 조합설립인가를 신청하기 전에 시장·군수등 및 추진위원회에 조합설립에 대한 반대의 의사표시를 한 추진위원회 동의자의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 제1항에 따른 토지등소유자의 동의를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라야 한다. 이 경우 동의를 받기 전에 제2항의 내용을 설명·고지하여야 한다.

제33조(추진위원회의 조직)

- ① 추진위원회는 추진위원회를 대표하는 추진위원장 1명과 감사를 두어야 한다.
- ② 추진위원의 선출에 관한 선거관리는 제41조제3항을 준용한다. 이 경우 "조합"은 "추진위원회"로, "조합임원"은 "추진위원"으로 본다.
- ③ 토지등소유자는 제34조에 따른 추진위원회의 운영규정에 따라 추진위원회에 추진위원의 교체 및 해임을 요구할 수 있으며, 추진위원장이 사임, 해임, 임기만료, 그 밖에 불가피한 사유 등으로 직무를 수행할 수 없는 때부터 6개월 이상 선임되지 아니한 경우 그 업무의 수행에 관하여는 제41조제5항 단서를 준용한다. 이 경우 "조합임원"은 "추진위원장"으로 본다.
- ④ 제3항에 따른 추진위원의 교체·해임 절차 등에 필요한 사항은 제34조제1항에 따른 운영규정에 따른다.
- ⑤ 추진위원의 결격사유는 제43조제1항부터 제3항까지를 준용한다. 이 경우 "조합"은 "추진위원회"로, "조합임원"은 "추진위원"으로 본다.

제41조(조합의 임원)

- ① 조합은 다음 각 호의 어느 하나의 요건을 갖춘 조합장 1명과 이사, 감사를 임원으로 둔다.
이 경우 조합장은 선임일부터 제74조제1항에 따른 관리처분계획인가를 받을 때까지는 해당 정비구역에서 거주(영업을 하는 자의 경우 영업을 말한다. 이하 이 조 및 제43조에서 같다)하여야 한다.
1. 정비구역에서 거주하고 있는 자로서 선임일 직전 3년 동안 정비구역 내 거주 기간이 1년 이상일 것
 2. 정비구역에 위치한 건축물 또는 토지(재건축사업의 경우에는 건축물과 그 부속토지를 말한다)를 5년 이상 소유하고 있을 것

제43조(조합임원 등의 결격사유 및 해임)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 조합임원 또는 전문조합관리인이 될 수 없다.
1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인
 2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
 3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
 4. 금고 이상의 형의 집행유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
 5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 10년이 지나지 아니한 자
- ② 조합임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당연 퇴임한다.
1. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 선임 당시 그에 해당하는 자이었음이 밝혀진 경우
 2. 조합임원이 제41조제1항에 따른 자격요건을 갖추지 못한 경우
- ③ 제2항에 따라 퇴임된 임원이 퇴임 전에 관여한 행위는 그 효력을 잃지 아니한다.

▣ 구 도시 및 주거환경정비법(2019. 4. 23. 법률 제16383호로 개정되기 전의 것)

제41조(조합의 임원) ① 조합은 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 조합장 1명
2. 이사
3. 감사

제43조(조합임원의 결격사유 및 해임)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 조합임원이 될 수 없다.
 - 1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인
 - 2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
 - 3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
 - 4. 금고 이상의 형의 집행유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
 - 5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자
- ② 조합임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 선임 당시 그에 해당하는 자이었음이 판명된 때에는 당연 퇴임한다.
- ③ 제2항에 따라 퇴임된 임원이 퇴임 전에 관여한 행위는 그 효력을 잃지 아니한다.

▣ 도시 및 주거환경정비법 시행령

제26조(추진위원회 구성을 위한 토지등소유자의 동의 등)

- ① 법 제31조제1항에 따라 토지등소유자의 동의를 받으려는 자는 국토교통부령으로 정하는 동의서에 추진위원회의 위원장(이하 "추진위원장"이라 한다), 추진위원회 위원, 법 제32조제1항에 따른 추진위원회의 업무 및 법 제34조제1항에 따른 운영규정을 미리 쓴 후 토지등소유자의 동의를 받아야 한다.
- ② 토지등소유자의 동의를 받으려는 자는 법 제31조제3항에 따라 다음 각 호의 사항을 설명·고지하여야 한다.
 - 1. 동의를 받으려는 사항 및 목적
 - 2. 동의로 인하여 의제되는 사항
 - 3. 제33조제2항에 따른 동의를 철회 또는 반대의사 표시의 절차 및 방법

▣ 도시 및 주거환경정비법 시행규칙

제7조(추진위원회의 구성승인 신청 등)

- ① 법 제31조제1항에 따라 조합설립추진위원회(이하 "추진위원회"라 한다)를 구성하여 승인을 받으려는 자는 별지 제3호서식의 조합설립추진위원회 승인신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 시장·군수등에게 제출하여야 한다.
 - 1. 토지등소유자의 명부

2. 토지등소유자의 동의서
3. 추진위원회 위원장 및 위원의 주소 및 성명
4. 추진위원회 위원 선정을 증명하는 서류

▣ 정비사업 조합설립추진위원회 운영규정

제2조(추진위원회의 설립)

- ① 정비사업조합을 설립하고자 하는 경우 위원장 및 감사를 포함한 5인 이상의 위원 및 「도시 및 주거환경정비법」(이하 "법"이라 한다) 제34조제1항에 따른 운영규정에 대한 토지등소유자(이하 "토지등소유자"라 한다) 과반수의 동의를 얻어 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 「도시 및 주거환경정비법 시행규칙」이 정하는 방법 및 절차에 따라 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등"이라 한다)의 승인을 얻어야 한다.
- ② 제1항에 따른 추진위원회 구성은 다음 각 호의 기준에 따른다.
 1. 위원장 1인과 감사를 둘 것
 2. 부위원장을 둘 수 있다.
 3. 추진위원의 수는 토지등소유자의 10분의 1 이상으로 하되, 토지등소유자가 50인 이하인 경우에는 추진위원을 5인으로 하며 추진위원이 100인을 초과하는 경우에는 토지등소유자의 10분의 1 범위 안에서 100인 이상으로 할 수 있다. 끝.