

재개발 및 재건축 관련 판례에 나타난 정책 과제

작성: 민변 민생경제위원회 · 참여연대 민생희망본부

1. 정책의견서 발간의 취지 등

서울을 비롯한 수도권 곳곳에서 주택재개발·재건축, 뉴타운, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업 등(이하, '재개발 등'이라 한다)이 계속되면서, 이와 관련한 법적 분쟁도 급증하고 있는 추세이다. 특히, 과거에는 재개발 등에 찬성하여 이를 적극적으로 추진하려고 하는 조합(조합설립추진위원회 등 포함, 이하, 같다)에서 재개발 등을 추진하면서 다소간의 법령 위반이 있더라도 이를 관리, 감독해야 할 지방자치 단체는 절차지연을 막고 효율적인 개발을 추진한다는 명목에서 사실상 이를 묵인하였으며, 법원마저 위와 같은 법령 위반에 적극적인 제동을 걸지 못하는 실정이었다.

그러나, 최근, 각급 법원에서는 재개발 등의 과정에서 발생하는 법령 위반에 대해 정비구역지정취소, 조합설립무효 및 관리처분총회무효확인 등의 판결을 통해 그 문제의 심각성을 확인해 주고 있어, 뒤늦게나마 재개발 등이 적법한 절차를 거쳐 추진될 수 있도록 하는 계기가 마련되고 있다. 이와 같은 법원의 전향적인 태도에 비해, 재개발 등의 절차를 직접적으로 관리, 감독해야 할 각 지자체에서는 오히려 법원의 판례에 반하는 듯한 행정지도 등을 계속 하고 있어, 지자체의 심의를 마친 정비구역지정이 법원에 의해 뒤늦게 취소되거나 지자체의 인가를 받은 조합설립이 무효가 되는 등의 행정력의 낭비가 심각한 지경에 이르고 있다.

이에, 본 정책 의견서에서는 재개발 등과 관련한 최근 판례의 동향을 개관하고, 그 의미 등을 살펴서 각 지자체에 대해 법원 판례를 적극 수용하도록 촉구함과 동시에 도시및주거환경정비법(이하, '도시정비법'이라 한다)을 비롯한 재개발 관련 법령의 정비를 통해 개발이익만을 쫓아 법령 위반을 일삼는 종전의 재개발 관행의 시정을 구하고자 한다. 그렇게 하는 것만이 도시환경을 개선하여 주거생활의 질을 높이고자 하는 재개발 사업 본연의 목적을 달성할 수 있고, 원치 않는 재개발로 인해 종전의 거주지에서 쫓겨나는 영세원주민 및 세입자들의 수를 줄일 수 있기 때문이다.

2. 재개발 및 재건축 관련 판례의 최근 동향

이미 언급한바와 같이, 최근 각급 법원에서는 개발절차의 신속 및 효율성에 치중하던 종전의 태도를 변경하여 재개발 등의 절차 곳곳에서 합리적인 의견 수렴 등을 요구하는 경향을 보이고 있다. 위와 같은 법원의 판례 동향을 재개발 등의 전체 절차에 따라, 가. 정비구역지정 단계, 나. 조합설립 단계, 다. 사업시행계획 단계 라. 관리처분계획 단계 등으로 구분하여 살펴보도록 한다. 또한, 현행 도시정비법에서는 재개발 등을 토지등소유자들의 단체인 정비사업조합이 시행하도록 하고 있을 뿐 당해 정비사업예정 지구내에 거주하는 주거세입자 및 상가세입자에 대한 배려가 부족한데, 최근 법원에서 주거세입자들의 주거이전비 지급기준일과 관련하여 전향적인 판결이 잇따르고 있어, 그 의미도 함께 검토하기로 한다.

가. 정비구역지정 단계

(1) 관련 판례 및 배경 설명 등

* 서울행정법원 2007구합48049판결(동선제3주택재개발정비구역지정처분등취소)

-서울시가 도시정비법 관련 규정 및 서울시 조례에 따라 동선제3주택재개발정비구역을 지정하자, 원고들이 '위 정비구역지정은 철거 후 최근 재건축된 건축물까지 노후·불량 건축물에 포함시키는 등 노후·불량 건축물 산정의 오류에 기인한 것이라며 취소를 구한 사안'에서 법원이 원고들의 주장을 받아들임. 위 사건의 원고 중 한 사람은 전통적인 한옥에 반해 한국에 거주하는 외국인으로 서울시의 무분별한 재개발 사업 추진으로 자신이 살고 있는 한옥이 헐리게 되자 소송을 제기한 사안.

* 서울고등법원 2008누35431판결(주거환경개선사업정비구역지정처분등취소)

-안양시 안양 5, 9동 주민 88명이 경지도지사, 안양시장 및 대한주택공사를 상대로 안양 냉천지구 및 새마을지구 주거환경개선사업 정비구역지정 처분의 취소를 구한 사안에서 법원은 '무허가 건축물인지 여부 등을 묻지 않고, 노후·불량 건축물이 50% 이상인 지역에 해당하기만하면 정비계획 수립대상으로 규정하고 있는 경기도 조례는 상위법령인 도시정비법 시행령에 위반된다'고 판단하여 원고들의 주장을 받아들임. 특히, 위 사안에서는 도시정비법 시행령의 관련 규정을 완화해 노후·불량 건축물 수, 무허가 건축물 수, 호수밀도 등의 요건 중 한 가지 요건만 갖추면 주거

환경개선사업구역으로 지정할 수 있도록 한 경기도의 도시환경정비조례가 시행령 위임범위에서 벗어나 무효라는 점을 명시하였다는 점에서 더욱 의미가 있음.

(2) 법률적 의미 등

정비구역지정과 관련한 요건은 도시정비법 및 시행령에서 대강을 규정하고, 자세한 사항은 각 지자체의 특성을 고려하여 지자체 조례로 정할 수 있도록 하고 있는데, 경기도의 경우 위 요건을 완화한 조례를 제정하였다가 법원에서 무효로 판단받았으며, 서울시의 경우에는 조례의 요건을 충족하지 못한 채 정비구역지정처분을 하였다는 이유로 취소된 사안이다. 통상, 정비구역지정은 정비사업의 초기 단계에서 이루어지는 것으로 위 구역 내에 거주하고 있는 사람들은 정비구역지정으로 인해 개축 등의 행위가 제한되는 등 권리행사에 장애가 생기는데 비해, 정비구역지정 요건이 워낙 기술적이고 복잡하게 규정되어 있어서 위 지정처분의 취소를 구하는 것이 수월하지 않았던 것이 사실이나, 최근 법원에서 요건을 충족하지 못한 정비구역지정처분취소 판결이 이어지면서 주민들이 원하지 않은 개발을 미연에 방지하고자 하는 목적에서 위와 같은 소송을 적극 활용하고 있는 실정이다. 법원의 판단은 주거용으로 사용하기에 전혀 손색이 없는 건물이 다수 존재함에도 재개발이라는 미명하에 멸절한 건물을 철거하려는 개발지상주의 논리에 제동을 건 것이라 할 수 있다.

(3) 지자체 및 조합의 태도 등

위와 같은 정비구역지정 취소 소송에 대해 해당 지자체 및 조합은 개발을 계속하고자 하는 의도에서 정비구역지정의 정당성을 주장하거나 심지어는 정비사업이 일정 부분 이상 진척되어 공공복리 등 행정목적상 불가피하다며 사정판결의 필요성까지 제기하고 있다(위 서울고등법원 판결의 경우). 또한, 법원의 판결이 확정된 이후에도 개발자체를 중단하기 보다는 정비구역을 변경하는 등의 무리한 방법으로 어떻게든 중단된 개발을 지속하는 방향으로 행정력을 낭비하고 있어 또 다른 소송의 가능성이 제기되고 주민들 사이의 불신, 반목의 원인이 되고 있다.

나. 조합설립 단계

(1) 관련 판례 및 배경 설명 등

- * 부산고법 2008나16905판결(감천1구역주택재개발조합설립무효)
- * 부산동부지법 2008가합1759(해운대중동1구역재개발조합설립무효)
- * 서울고법 2008나38341(순화제1-1구역도시환경정비사업조합설립부존재확인)
- * 서울동부지법 2008가합13270판결(금호제19구역주택재개발조합설립무효확인)
- * 서울북부지법 2008가합3903판결(도봉2구역주택재개발조합설립무효확인)

-특히, 최근에 조합설립 당시 토지등소유자들이 정비사업에 동의하는 취지로 제출한 조합설립동의서의 하자 등을 이유로 한 조합설립무효확인 등 소송이 빈번히 제기되고 있는데, 법원은 조합설립 당시 제출한 동의서에는 사업비, 신축비, 철거비용 등이 개략적으로 기재되어 있을 뿐 위와 같은 비용의 구체적인 산출 근거가 전혀 나타나 있지 않을 뿐 아니라 정비사업으로 인해 어느 정도의 분담금을 부담할지 등은 토지등소유자들이 위 정비사업에 찬성할지 여부를 결정하는 주요한 요소임에도 이와 관련한 내용이 전혀 나타나 있지 않다는 점 등을 들어 조합설립이 무효라는 취지의 판단을 거듭하고 있다.

(2) 법률적 의미 등

정비구역내 토지 또는 건물 등을 소유한 자들은 자신들이 소유하고 있는 토지등을 제공하고, 신축 후 아파트를 분양받을 것을 목적으로 재개발 등의 정비사업에 참여하게 되는데, 이제까지 토지등소유자들이 정비사업에 찬성하는 의미로 제출하는 조합설립동의서에는 정비사업과 관련한 구체적인 내용이 거의 기재되어 있지 않았다. 즉, 조합은 개발의 속도만을 강조하면서 토지등소유자들에게 정비사업과 관련한 구체적인 정보도 제공하지 않은 채 동의서를 징구받아 왔으며, 토지등소유자들은 조합설립 당시에는 별다른 의문없이 동의서를 제출하였다가 관리처분계획 수립단계에 이르러서야 비로서 엄청난 분담금을 추가로 부담하여야한다는 사실을 알게 되는 경우가 많았는데, 관리처분단계는 이미 재개발 등이 마무리되는 단계로서 뒤늦게 후회해도 상당히 진행된 개발절차를 되돌릴 수 없는 문제가 발생하였다. 법원에서는 이러한 문제를 직시하여, 조합설립 단계에서부터 재개발 등과 관련한 구체적인 정보를 제공하여 토지등소유자들의 선택권을 실효성 있게 보장하도록 하는 취지의 판단을 내리고 있는 것이다.

(3) 지자체 및 조합의 태도 등

조합설립무효 등의 판결이 계속되자, 조합에서는 새로운 양식의 동의서를 징구하여 설립행위의 하자를 치유하기도 하는데, 이러한 새로운 양식의 동의서에는 정비사업과 관련한 구체적인 내용, 즉 정비사업비의 내역 및 구체적인 산정방법, 추가분담금의 내역 등이 비교적 자세히 기재되어 있어 토지등소유자들의 선택권을 폭 넓게 보장해 준다는 측면에서 바람직하다 할 수 있다. 다만, 위와 같이 새로운 양식의 동의서를 징구하면서도 막상 토지등소유자들에게는 자세한 설명없이 이른바 'OS 요원들'로 불리우는 사람들을 통해 동의서를 돈을 들여 매수하기도 하는 등의 문제는 여전히 남아 있다. 이에, 동의서 징구시 반드시 본인 확인절차를 거치도록 하고, 약관에 대한 설명의무에 준하는 의무를 부여하여 동의서 기재 사항에 대해 충분한 설명이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한, 지자체에서는 조합이 토지등소유자들로부터 조합설립 동의를 받으면서 위에서 언급한 내용들을 충분히 설명하도록 관리, 감독을 강화해야 할 것이다.

다. 사업시행계획 단계

(1) 관련 판례 및 배경 설명 등

* 부산지법 2007구합489(사업시행인가처분취소)

-조합이 조합설립 인가 당시보다 사업시행예정구역이 34%상당이 늘어나고, 조합원수도 850명에서 1096명으로 늘어나 조합설립 변경인가를 받았음에도, 정관에서 규정한 조합원 60%의 동의를 받지 않은 채 최초 설립당시 받아둔 사업시행계획 동의서를 근거로 지자체에서 사업시행인가처분을 내리자, 이의 취소를 구한 사안.

* 의정부지법 2008카합473(업무집행정지가처분)

-조합이 설립 당시 토지등소유자들로부터 징구받은 동의서에 기재된 사업비 약 779억원 보다 무려 500억원 추가된 금원을 사업비로 산정하여 사업시행계획 인가를 받으면서 조합원들 4/5 이상의 의결을 얻지 못한 사안에서, 법원은 위와 같이 사업비가 증가한 경우에는 증가된 사업비의 부담을 안으면서 정비사업을 계속 추진할지 여부를 조합원들에게 물어야 함에도 이와 관련한 적법한 의결이 존재하지 않았다는 점을 들어, 이후의 조합 업무 즉 분양신청 등의 업무를 정지하도록 한 사안.

(2) 법률적 의미 등

조합설립 당시 동의서에 기재해야 할 내용은, 토지등소유자가 당해 정비사업에 참여할지 여부를 결정할 수 있을 정도로 구체적이어야 한다는 법원의 태도는 사업시행계획 인가와 관련하여서도 같은 취지의 판단을 내리고 있다. 즉, 법원은 조합설립 인가 당시나 변경 인가 당시와 비교할 때 정비사업의 내용이 토지등소유자들이 예상하지 못할 정도로 변경된 경우에는 반드시 가중된 의결정족수를 충족하여야 새로운 사업시행계획수립이나 인가가 가능하도록 판단하여, 조합원들의 선택권을 실질적으로 보장해 주려는 태도를 일관하는 한편, 토지등소유자들의 실질적인 의사에 반하는 조합의 업무집행을 중지시켜 개발의 속도만을 강조하는 조합 집행부의 행태에 제동을 걸고 있다.

라. 관리처분계획 단계

(1) 관련 판례 및 배경설명 등

* 서울행정법원 2008구합28714(가재울뉴타운제4구역재개발조합관리처분계획무효확인)

* 서울행정법원 2008구합30656(아현제4구역재개발조합관리처분계획취소)

* 부산지법 2009구합73(금곡1구역재개발조합관리처분총회결의무효확인)

* 서울중앙지법 2008가합130158(보문4구역재개발조합총회결의무효확인)

-재개발 등의 절차에서 관리처분계획은 조합원들이 종전에 소유하던 지분의 가액을 확정하고, 신축 후 분양받을 아파트의 가액을 산정할 뿐 아니라 분담금을 결정하는 등 조합원들의 권리, 의무에 막대한 영향을 미치는 단계라 할 수 있다. 이와 같이, 관리처분계획이 조합원들의 권리, 의무에 중요한 영향을 미치는 단계임에도 대부분의 조합에서는 불과 관리처분총회가 개최되기 수 일 전에 위에서 언급한 권리, 의무의 내용이 기재된 총회 책자를 배포하거나 위 책자를 배포하기도 전에 조합원들로부터 안전에 찬성하는 서면결의서를 징구하여, 조합원들이 자신의 권리, 의무의 내용을 확인하지도 않은 채 결의에 찬성하는 일이 빈번히 발생하였다. 또한, 조합원들의 관리처분의 내용을 알리더라도, 당초 조합설립 당시에 예상하였던 사업비 등이 크게 증액되어 조합원들의 부담이 늘어난 경우에도 통상의 의결정족수인 과반수 출석·과반수 찬성(서면결의서 포함)만으로 관리처분계획 안전을 통과시키는 경우가 대부분이었는데, 최근 법원은 조합원들이 통상 예상할 수 있었던 비용분담의 범위를 벗어나는 경우(법원은 10% 내외의 비용분담의 변동을 그 기준으로 삼고

있다)에는 일반적인 의결정족수만으로 부족하고, 정관변경에 준하는 정도의 가중된 의결정족수(조합원 2/3이상의 찬성)로 의결하도록 하고 있으며, 이에 미치지 못하는 경우, 해당 결의가 무효이거나 취소할 수 있는 것으로 판단하고 있다.

(2) 법률적 의미 등

이미 언급한대로, 관리처분계획은 정비사업의 핵심이라 할 수 있는데, 종전에는 이와 관련한 안건을 의결함에 있어서 조합원들에게 구체적인 내용을 알려주지 않다가 총회 당일에서야 비로서 관련 책자를 배부하거나 책자 배부 이전부터 서면 결의서를 받는 방법으로 조합원들의 의결권을 사실상 무력화시키는 경우가 많았다. 법원은 관리처분계획 중 비용분담과 관련한 결의의 경우에는 사실상 조합정관 변경에 준하는 것으로 보아 특별다수의 동의요건을 규정하여 조합원들의 이익을 보호하려는 도시및주거환경정비법 제20조 제3항, 제1항 제15호의 규정을 유추적용하여 조합원의 3분의 2 이상의 동의를 요한다고 판단하였다. 이러한 법원 판단이 계속되면서 관리처분총회의 의결이 내실있게 진행되는 등의 변화가 생기고 있으며, 조합원들도 의결의 내용도 알지 못한 채 서면결의서를 제출하기보다는 자신의 권리, 의무를 구체적으로 파악하려고 하는 등 정비사업이 합리적으로 진행되는데, 일조하고 있다.

(3) 조합 및 지자체의 태도 등

법원이 비용분담과 관련한 결의의 경우 가중된 의결정족수를 요한다는 취지의 판단을 거듭내리고 있음에도 불구하고, 여전히 일부 조합에서는 일반 의결정족수만으로 관리처분계획 안건을 의결하는 사례가 있으며, 일단 형식적인 의결절차를 거친 후에는 관할 지자체의 관리처분계획 인가를 신청하는 등 정비사업 절차를 진행하고 있다. 관리처분계획이 인가되어 고시되면, 바로 철거작업이 시작되므로 정비사업을 돌이키기 어렵게 되는데, 이러한 이유로 관리처분총회결의무효확인 소송을 제기하고자 하는 조합원들은 총회결의효력정지가처분신청을 병행할 수밖에 없어 사회, 경제적인 낭비와 더불어 행정력의 소모가 엄청난 상황이다. 이에, 해당 지자체에서는 법원의 판단을 존중하여 관리처분총회가 가중된 의결정족수에 미치지 못하는 경우에는 인가절차를 진행하지 않고, 법원에 판단에 따르도록 업무행태를 변경하여야 하며, 조합에서 가중된 의결정족수에 따라 의결이 이루어지도록 행정지도를

해야할 것이다.

마. 주거세입자들에 대한 주거이전비지급 관련

(1) 관련 판례 및 배경설명 등

* 서울행정법원 2008구합44747 (금호19구역재개발조합을 상대로 이주비청구)

* 서울행정법원 2008구합51295(웅암9구역재개발조합을 상대로 이주비청구)

* 서울고법 2008누34711(월곡2구역재개발조합을 상대로 이주비청구)

-공익사업을위한토지등의취득및손실보상에관한법률(이하, '공익사업법'이라 한다) 시행규칙 제54조 제2항에서는 당해 공익사업으로 이주하게 된 세입자들에게 주거이전비를 지급하도록 하면서, 그 지급기준일과 관련하여 '사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시'라고만 규정하고 있어 위 조항의 해석을 둘러싸고 조합, 지자체 및 세입자들 사이에 많은 분쟁이 있었다, 조합에서는 주거이전비 지출을 줄이기 위하여 지구지정 공람공고일을 지급기준시기로 보아야 한다고 주장하였으며, 각 지자체들도 각종 질의에 대한 답변을 통해 조합과 같은 입장을 취했다. 조합과 지자체들의 주장대로 지구지정 공람공고일을 지급기준일로 삼게 되면, 통상 3~4년 가까이 걸리는 정비사업의 경우, 지구지정 공람공고당시의 임차인들은 관리처분계획 인가 이전에 이미 임대차기간 만료로 이주하게 되는 등 위와 같은 해석은 세입자들에 대한 사회보장적인 측면에서 인정되는 주거이전비의 성격에 반할 우려가 있다. 이에, 각 법원은 도시정비법상 사업인정고시일에 해당하는 사업시행계획인가일을 주거이전비의 지급기준 시기로 산정하여, 세입자들의 복리에 충실한 판결을 내리고 있다.

(2) 법률적 의미 등

최근 서울 곳곳이 재개발, 뉴타운 지구로 지정되다보니, 강북의 경우 재개발 지역이 아닌 곳을 찾기 어려울 정도가 되었는데, 이에 따라 정비사업으로 이주하게 되는 주거 세입자들도 급증하고 있다. 공익사업법에서는 세입자들을 이주대책대상자에서 제외하여 이주대책은 세워주지 않고 있지만, 일정금액의 주거이전비를 지급하도록 하고 있는데, 그 지급기준 시기와 관련하여 많은 논란이 있었다. 특히, 2007. 4. 공익사업법 시행규칙 개정으로 임대아파트 임주를 신청한 세입자들에게도 주거이전비를 지급하게 되면서 조합은 주거이전비 지급으로 인한 부담을 경감하고

자 세입자들에게 주거이전비 지급청구권이 있다는 사실조차 제대로 알리지 않는 경우가 대부분이었으며, 지자체 역시 이를 수수방관하였다. 몇몇 주거단체를 중심으로 세입자들에게 적극 홍보를 하여, 주거이전비를 수령하는 세입자들이 늘어나게 되었으며, 지급시기와 관련하여서도 세입자들에게 유리한 사업시행계획인가일을 기준으로 산정한 판결이 계속 내려지고 있다.

(3) 조합 및 지자체의 태도 등

위에서 살핀 것과 같이, 법원 판결은 세입자들에게 유리하게 내려지고 있으나 이러한 판결은 소송 당사자들에게만 효력이 미치게 되므로, 조합에서는 여전히 소송을 제기하지 아니한 세입자들에게 지구지정공람공고일을 기준으로 주거이전비를 지급하고 있으며, 이를 관리, 감독하여야 할 지자체에서도 위와 같은 조합의 태도를 지지하고 있어 많은 문제로 지적되고 있다. 특히, 국토해양부에서는 사업시행계획인가일을 기준으로 한 판결이 잇따르고 있음에도 시행령을 개정하여 명문으로 이주비 지급 기준일을 지구지정공람공고일 정하는 등 세입자들의 복리에 반하는 행위를 서슴지 않고 있다. 용산참사 당시, 재개발 관련 법령을 정비하여 세입자들에 대한 대책을 마련하겠다고 공언하던 것이 불과 얼마 전인데, 세입자들에 대한 보상을 줄여 사업진척을 용이하게 하고, 세입자들에 대한 보상을 개별 조합원들에게 떠넘기는 법 개정이 이루어지고 있는 형편이다.

3. 향후 과제 등

위에서 자세히 살핀바와 같이, 최근에 법원은 개발이익만을 쫓아서 법령위반을 일삼으며 진행되고 있는 정비사업에 대해 제동을 거는 의미 있는 판결들을 선고하고 있으나, 막상 해당 지자체에서는 이러한 법원 판결들과 무관하게 종전 태도를 유지하고 있어 크고 작은 행정력의 낭비 및 사회, 경제적 손실이 이어지고 있다. 많은 행정력을 동원하여 정비지구 지정을 하였다가 법원 판결로 위 지구지정처분이 취소되거나 의결정족수에 미달하여 무효인 관리처분계획에 대한 인가절차를 진행하다가 법원의 판결로 위 결의의 효력이 중지되는 등의 사례가 그러하다. 이에, 각 지자체에서는 법원의 판단을 존중하여 토지등 소유자들에게 충분한 설명 후 정비사업이 진행되도록 관리, 감독을 하고, 세입자들에 대한 대책마련에도 소홀함이 없도록 하여야 할 것이다. 또한, 이를 위해, 국토해양부 등과 협의하여 필요한 법령을 개정

하고 관련 조례를 정비하여, 재개발 등의 정비사업이 도시환경개선을 통한 주거생활의 질을 높인다는 본래의 목적에 충실할 수 있도록 하여야 할 것이다.