

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2013다1570 주민총회결의무효확인  
원고, 상고인 원고 1 외 7인  
원고들 소송대리인 법무법인 혜안 담당변호사 이행연  
피고, 피상고인 성남신흥2구역주택재개발정비사업 주민대표회의  
소송대리인 법무법인(유한) 한결  
담당변호사 이인호 외 2인  
원 심 판 결 서울고등법원 2012. 11. 23. 선고 2012나37192 판결  
판 결 선 고 2016. 5. 12.

주 문

원심판결을 파기한다.  
제1심판결을 취소하고, 이 사건 소를 각하한다.  
소송총비용은 원고들이 부담한다.

이 유

직권으로 판단한다.

1. 가. 확인의 소는 반드시 원·피고 간의 법률관계에 한하지 아니하고 원·피고의 일방과 제3자 또는 제3자 상호간의 법률관계도 그 대상이 될 수 있는 것이나, 그러한 법률관계의 확인은 그 법률관계에 따라 원고의 권리 또는 법적 지위에 현존하는 위험, 불안이 야기되어 이를 제거하기 위하여 그 법률관계를 확인의 대상으로 삼아 원·피고 간의 확인판결에 의하여 즉시로 확정할 필요가 있고, 또한 그것이 가장 유효 적절한 수단이 되어야 확인의 이익이 있다(대법원 1994. 11. 8. 선고 94다23388 판결 등 참조).

나. 구 「도시 및 주거환경정비법」(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시정비법'이라 한다) 제8조 제4항은 '당해 정비구역 안의 토지면적 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상에 해당하는 자가 요청하는 때(제7호) 등의 사유가 있는 때에는 시장·군수가 직접 정비사업(주거환경개선사업은 제외한다)을 시행하거나, 주택공사등을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

도시정비법 제26조는 정비구역 안의 토지등소유자가 시장·군수 또는 주택공사 등의 사업시행을 원하는 경우 사업시행을 원활하게 하기 위한 주민대표기구(이하 '주민대표회의'라 한다)를 정비구역지정 고시 후 구성하여야 한다고 정하면서(제1항), 주민대표회의는 5인 이상 25인 이하로서(제2항), 토지등소유자의 과반수의 동의를 얻어서 구성하며, 이를 구성한 때에는 국토해양부령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 시장·군수의 승인을 얻어야 한다고 규정한 다음(제3항), 주민대표회의 또는 세입자(상가세입자를 포함한다. 이하 같다)는 사업시행자가 다음 각 호의 사항에 관하여 제30조 제8호의 규정에 의해 사업시행계획서에 포함되는 시행규정을 정하는 때에 의견을 제시할 수 있다고

하면서(제4항 전문), 그 제4호에서 '정비사업비의 부담에 관한 사항', 제5호에서 '그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항'을 들고 있고, 이 경우 사업시행자는 주민대표회의 또는 세입자의 의견을 반영하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고(제4항 후문), 이러한 주민대표회의의 운영, 비용부담, 위원 선임방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 정하고 있다.(제5항)

그리고 그 위임에 따라 구 「도시 및 주거환경정비법 시행령」(2012. 7. 31. 대통령령 제24007호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시정비법 시행령'이라 한다) 제37조 제5항은 '주민대표회의의 위원의 선출·교체 및 해임, 운영방법, 운영비용의 조달 그 밖에 주민대표회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 주민대표회의가 이를 정한다'고 규정하고 있다.

한편 도시정비법 제11조 제3항은 제8조 제4항에 따라 시장·군수가 직접 정비사업을 시행하거나 주택공사등을 사업시행자로 지정한 경우 사업시행자는 제8조 제5항에 따른 사업시행자 지정 고시 후 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 하는데, 이 경우 제26조에 따른 주민대표회의는 대통령령으로 정하는 경쟁입찰의 방법에 따라 시공자를 추천할 수 있으며, 주민대표회의가 시공자를 추천한 때에는 시장·군수 또는 주택공사등은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조에도 불구하고 추천한 자를 시공자로 선정하여야 한다고 규정하고 있다.

2. 가. 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거 등에 의하면, 다음 각 사실을 알 수 있다.

① 성남시가 2008. 11. 26. 성남시 수정구 신흥동 (주소 생략) 일원 203,509㎡를 정비구역으로 지정·고시한 후 한국토지주택공사를 사업시행자로 지정하였고, 그 무렵 주민대표기구로서 피고가 구성되었다.

② 한국토지주택공사가 부채 문제 등을 이유로 위 정비사업의 진행을 중단하자, 2010. 10.경부터 성남시, 주민대표 등이 한국토지주택공사와 협의한 결과 사업비 조달 및 분양책임을 시공자가 부담하도록 하는 이른바 '민·관 합동재개발 방식'으로 정비사업을 진행하기로 합의하였고, 2011. 3.경 피고와 한국토지주택공사는 이러한 사업방식 변경이 포함된 사업시행(변경)약정을 체결하였다.

③ 피고는 2011. 10. 13. 정비구역 내 토지등소유자로 구성된 주민총회(이하 '이 사건 주민총회'라 한다)를 개최하였고, 이 사건 주민총회에서 위와 같은 '민·관 합동재개발 방식 도입여부'(제6-1호 안건)와 '사업시행약정서 변경 인준'(제7호 안건)에 관하여 정비구역 내 토지등소유자의 과반수가 출석하여, 출석한 토지등소유자의 과반수 찬성으로 결의(이하 '이 사건 주민총회결의'라 한다)하였다.

④ 피고의 운영규정에는, 주민대표회의에는 토지등소유자 전원으로 구성하는 총회를 두도록 정하고(제20조 제1항), 사업시행자와의 약정 인준, 시공자의 추천 등 일정한 사항의 경우 주민총회의 의결을 거쳐 결정하도록(제21조) 정하고 있다.

나. 이러한 사실관계를 앞서 본 관련 법리와 관련 규정의 문언·취지·체계 등에 비추어 알 수 있는 다음과 같은 사정, ① 도시정비법이 주택공사등이 사업시행자인 재개발사업 등 정비사업에 있어서 주민대표회의를 두도록 정한 취지는 정비구역 내 주민들의 의견을 수렴하여 위와 같은 사업시행자에게 제시할 수 있도록 하기 위한 것으로 보이는 점, ② 도시정비법 및 그 시행령에 의하면, 주택공사등이 주택재개발사업 등의

사업시행자로 지정된 경우 주민대표회의의 시공사 추천에 관한 의견은 사업시행자에 대하여 구속력이 인정되나, 이와 달리 도시정비법 제26조 제4항 각 호가 정한 사항에 관하여 주민대표회의가 사업시행자에게 의견을 제시한다 하더라도 사업시행자는 사업시행계획서에 포함되는 시행규정을 정함에 있어서 이를 반영하도록 노력하는 것으로 족하고 시공사 추천에 대한 주민대표회의의 의견과 달리 어떠한 구속력이 인정되지 아니하는 점, ③ 이 사건 주민총회결의 내용은 사업시행자와의 사업시행변경 약정을 추진받기 위한 것으로서 만약 주민대표회의인 피고가 이 사건 주민총회결의 내용을 자신의 의견으로 채택하여 사업시행자에게 제시한다 하더라도 이에 대하여 어떠한 구속력이 인정된다고 보기 어려운 점 등을 종합하면, 설령 이 사건 주민총회 결의에 원고들이 주장하는 바와 같은 위법사유가 있어 그 효력이 없다 하더라도, 원고들의 권리 또는 법적 지위에 어떠한 위협이나 불안이 야기되었다고 보기 어려우므로 그 법률관계를 확인의 대상으로 삼아 원·피고 간의 확인판결에 의하여 즉시 확정할 필요가 있다고 보기 어렵다. 결국 이 사건 소는 확인의 이익이 없어 부적법하다고 보아야 한다.

그럼에도 원심은 이 사건 소가 확인의 이익이 없음을 간과한 채 본안 판단에 나아갔으니, 이러한 원심의 판단에는 확인의 이익에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

3. 그러므로 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하되, 이 사건은 이 법원이 직접 재판하기에 충분하므로 자판하기로 하여 제1심판결을 취소하고, 이 사건 소를 각하하며, 소송총비용은 패소자들이 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      박상욱

              대법관      이상훈

주    심      대법관      김창석

              대법관      조희대