

## ■ 화제의 판결 ■

**도시관리계획의 원고적격**

[대상판결 : 서울행정법원 2016. 7. 1. 선고 2015구합9070 판결]

**1. 소송의 개요**

이 사건은 원고들이 피고가 강남구 일대의 기존 지구단위계획구역에 송파구 소재 잠실운동장까지 포함하여 일부 확장하는 내용의 지구단위계획결정고시를 하자, 위와 같은 지구단위계획결정고시(이하 '이 사건 도시관리계획')에 대해 무효확인 내지 취소를 구한 소송입니다.

원고는 총 49명으로, 이 중 원고 1 내지 7 및 원고 49 서울특별시 강남구는 기존 지구단위계획구역 내 토지 소유자이고, 나머지 원고 8 내지 48은 기존 지구단위계획구역이 아니라 단순히 강남구 내에 거주하거나 토지를 소유한 자들에 불과했습니다.

원고들은 다수의 절차상 하자를 지적하면서, 특히 기존 지구단위계획구역 내에서 발생한 공공기여금(강남구 삼성동 한국전력 부지에 들어서는 현대자동차의 공공기여금)이 강남구 개발에 우선적으로 쓰여야 하는데 이 사건 도시관리계획으로 인해 강남구가 아닌 송파구에 사용될 경우 강남구민들의 재산권이 침해된다는 내용을 강하게 주장하였습니다.

이에 대하여 지평은 피고 서울특별시장을 대리하여, 이 사건 도시관리계획은 기존 지구단위계획구역을 확장하는 것을 내용으로 한 것이어서 구체적인 지구단위계획의 수립이나 변경이 있지 않았던 점을 근거로, 이 사건 도시관리계획을 다룰 원고적격이 없다는 점과 절차상 하자의 부존재 내지 치유 등을 주장하였습니다.

**2. 법원의 판단**

법원은 원고들이 이 사건 도시관리계획의 효력 유무 또는 취소를 구할 법률상 이익이 없다고 보아 이 사건 소를 각하하였습니다.

먼저 법원은 이 사건 도시계획관리계획과 같이 '지구단위계획구역의 지정에 관한 도시관리계획'의 성격을 명확히 하였습니다. 이 사건 도시관리계획은 계획의 지역적 범위를 정하는 계획구역의 지정으로서 지구단위계획을 수립하기 위한 선행절차일 뿐이고, 지역을 관리하기 위한 실질적인 도시계획은 이후 수립되는 지구단위계획에서 정해진다는 것입니다.

법원은 위와 같은 이 사건 도시관리계획의 성격을 토대로 원고들의 법률상 이익 유무를 판단하였습니다. 원고들과 관련이 있는 기존 지구단위계획구역에 대해서는 여전히 기존의 지구단위계획이 계속 적용되므로, 이 사건 도시관리계획 전후를 비교할 때 원고들의 개별적이고 구체적인 법률상 지위에 영향이 있다고 볼 수 없다는 것입니다.

원고들이 공공기여금을 확장된 구역에도 사용하는 것이 일반적 재산권의 침해라고 주장한 것에 대해서는, 공공기여금에 관한 국토계획법령의 규정이 직접적으로 계획 구역 내 주민들의 개별적·구체적 이익을 규율한다고 할 수 없고, 계획구역 내의 기반시설의 설치 등의 확대 등으로 얻게 되는 구역 내의 주민 등의 이익은 간접적·반사적인 것이라고 보았습니다.

전략환경영향평가 누락이나 지방자치법상 재산과 공공시설을 이용할 권리 침해를 지적하는 원고 주장에 대해서도, 이 사건 도시관리계획과 같이 지구단위계획구역의 변경만 있고 아직 구체적인 지구단위계획이 없는 단계에서는 그 대상에서 제외되거나 개별적·구체적인 권리의 존재 및 그 제한을 인정하기 어렵다고 판단했습니다.

### 3. 시사점

앞서 말씀드린 바와 같이 법원은 이 사건에서 '지구단위계획구역의 지정에 관한 도시관리계획'의 성격을 명확히 하였습니다. 즉 구역의 지정을 내용으로 하는 도시관리계획은 향후 지구단위계획

을 수립하기 위한 선행절차로서 이루어진 것이고, 구체적인 도시계획의 내용은 나중에 수립될 지구단위계획에 의하여 결정됨을 확인하였습니다. 법원은 이러한 도시관리계획의 성격을 토대로, 아직 수립 중인 행정행위의 선행절차에 대해서는 원고적격이 없다고 판단하여 소를 각하한 것입니다. 이러한 판단은, 수립 중인 행정행위에 대하여 그 구체적인 내용이 확정되기 전부터 무리하게 행정소송을 제기하여 제동을 걸려는 유인을 차단한다는 점에서 상당히 중요한 의미를 가집니다.

또한 공공기여금에 관한 법원의 판단도 주목할 필요가 있습니다. 원고들이 이 사건 소송을 제기한 가장 핵심적인 이유는 바로 강남구 내 기존 지구단위계획구역에서 발생한 공공기여금을 이 사건 도시관리계획으로 확장된 구역에까지 사용하는 것이 부당하다는 것이었습니다. 원고들은 이를 공공기여금의 '전용'이라면서 부당하다고 주장하였으나, 법원은 공공기여금에 관한 국토계획법령의 규정이 직접적으로 계획 구역 내 주민들의 개별적·구체적 이익을 규율한다고 할 수 없고, 계획구역 내의 기반시설의 설치 등의 확대 등으로 얻게 되는 구역 내의 주민 등의 이익은 간접적·반사적인 것에 불과하다고 보아 이러한 주장을 받아들이지 않았습니다. 대규모 도시관리계획구역의 지정 및 도시관리계획 수립과 관련하여, 거액의 공공기여금이 문제가 될 경우 참고할 만한 선례가 될 것입니다.

이 사건 소송에서는 본안 전 항변으로서 원고적격의 문제부터, 행정처분에 존재하는 다수의 절차적 하자과 더불어 실제적인 부분까지 두루 쟁점이 되었습니다. 도시관리계획결정고시를 비롯한 행정처분에 분쟁의 소지가 있을 때에는 미리 법률전문가와 상의하여 소송에 대비한 자료 및 제반 절차를 준비할 필요가 있겠습니다.

**[담당 변호사]**



김성수 변호사



정원 변호사



박보영 변호사