SHIN&KIM
법무법인(유) 세종

유원지 내 관광호텔의 층수를 3층으로 제한한 도시계획시설(유원지) 세부시설계획은 행정계획이 준수하여야 하는 비례의 원칙에 위반되어 위법하다는 판단을 이끌어낸 사례

2021.10.27

유원지는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(국토계획법)에 따른 기반시설 중 하나로서 도시계획시설에 해당하고, '도시 · 군계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙'에 따라 특별시광역시장, 시도지사가 마련한 세부시설계획에 의하여 시설의 종류 및 규모, 층수 등의 제한을 받습니다.

B광역시의 도시관리계획(유원지) 세부시설계획에 따라 유원지로 지정되어 있는 구역에서 관광호텔을 운영하고 있는 A사는 위 세부시설계획에 의하여 1992년부터 최근까지 호텔의 층수를 지상 3층으로 제한받고 있었습니다.

A사는 호텔 시설 중 컨벤션센터의 중층(重層) 구조로 되어 있는 3층에 수영장을 운영하기 위하여 3층 상부의 중층 공간을 4층으로 만들어 이를 수영장의 부대시설로 사용하고자 법무법인(유) 세종에 자문을 의뢰하였습니다.

이에 법무법인(유) 세종은 도시계획시설(유원지) 세부시설계획에 대한 A사의 변경신청권이 인정된다고 판단하고, A사로 하여금 B광역시장에게 해당 유원지 내 관광호텔에 대하여 지상 3층으로 제한하고 있는 세부시설계획을 지상 4층으로 변경하여 줄 것을 신청하도록 하였습니다.

B광역시장은 위와 같은 A의 세부시설계획 변경신청에 대하여 유원지의 경관, 자연환경 보전 등을 이유로 거부처분을 하였고, 법무법인(유) 세종은 A사를 대리하여 B광역시장을 상대로 위 거부처분에 대한 취소소송을 제기하였습니다.

이 사건에서는 B광역시장이 주장하는 유원지의 경관 및 자연환경 보전이라는 처분사유가 인정되는지, B광역시장이 오랜 기간 해당 유원지 내 호텔에 대한 층수를 지상 3층으로 제한한 점과 관련하여 행정계획을 입안변경할 때에 고려하여야 하는 이익형량이 제대로 이루어졌다고 볼 수 있는지 여부가 주된 쟁점이 되었습니다.

법무법인(유) 세종은 이 사건에서, ① 1990년대와 현재의 지역별, 층수별 건축물 현황 통계자료 등에 비추어 볼 때 위 거부처분은 1990년대에 비하여 급속도로 변화된 도시환경을 제대로 반영하지 못한 것인 점, ② 경관 및 자연환경 보전과 같은 처분사유는 전문적기술적 검토에 기반한 구체적인 근거가 있는 것이어야 하나 B광역시장의 처분사유에는 그러한 구체적인 근거가 없는 점, ③ 그에 반하여 위 거부처분은 A사의 사유재산권을 지나치게 침해하는 것인 점을 강조하는 한편, ④ B광역시 내의 다른 유원지 및 B광역시와 유사한 다른 지방자치단

체에 소재한 유원지에 대한 규제의 내용 및 정도, 도시관리계획 수립변경에 관한 근거법령의 연혁과 내용을 상세히 제시함으로써 위 거부처분이 계획재량의 한계를 일탈하였다고 주장하였습니다.

재판부는 계획재량에 관한 법무법인(유) 세종의 위와 같은 주장을 모두 받아들이고, B광역시장의 거부처분이 공익과 사익 간 이익형량을 그르쳐 비례의 원칙을 위반하였다는 이유로 위 거부처분을 취소하는 판결을 선고하였습니다.

특히 그동안 대법원 판례를 비롯하여 다수의 판례는 '전문적기술적 판단'이라는 요소를 주로 행정계획의 개념을 설명할 때에만 언급하였을 뿐, 행정계획과 관련된 처분사유도 전문적기술적 판단에 기초한 것이어야 한다고 명시한 판례나, 개별 사건에서 행정청이 제시한 처분사유가 실제로 전문적기술적 판단에 기초한 것인지를 살펴 처분사유의 위법성을 판단한 판례는 찾아보기 어려웠습니다. 반면 위 판결은 행정계획과 관련하여 주변 경관이나 환경에 미치는 영향과 같은 처분사유가 정당화되기 위해서는 그 내용 역시 전문적기술적 판단에 기초한 것이어야 한다는 법리를 정면으로 제시하고, B광역시장이 위 거부처분에 관하여 전문적기술적 판단을 제대로 하지 않았다는 점을 들어 거부처분이 위법하다고 판단하였다는 점에서, 행정계획의 위법성 판단과 관련하여 의미 있는 법리를 제시한 판결에 해당합니다.

한편, 그동안 국토계획법의 규정에 따라 도시계획시설 내의 토지소유자가 도시관리계획의 결정권자에게 도시관리계획의 '입안'을 신청할 법적 권리는 인정되어 왔으나, 도시계획시설 내의 토지소유자가 국토계획법에 따른 절차를 거치지 않고도 도시관리계획의 결정권자에게 그 '변경'을 요구할 권리가 있는지에 관하여는 명시적인 대법원 판례가 없었고, 이로 인하여 일부 하급심 판결이나 행정심판례 중에서는 토지소유자의 도시계획시설 변경신청을 거부한 행정청의 처분을 다투는 항고쟁송을 각하한 사례도 있었습니다. 그러나 위 판결은 "도시계획구역 내 토지 등을 소유하고 있는 사람과 같이 당해 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민으로서는 도시시설계획의 입안권자나 결정권자에게 도시시설계획의 입안이나 변경을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상 신청권이 있고, 이러한 신청에 대한 거부 행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다"고 명시함으로써, 행정쟁송의 대상적격과 관련하여 국토계획법이 정한 절차를 거치지 않은 토지소유자의 도시관리계획 변경신청권이 법적 권리임을 분명히 하였다는 점에서도 의미가 있습니다.

관련구성원

배호근

변호사

02-316-4006
hkbae@shinkim.com

Copyright SHIN & KIM LLC. All rights reserved.