

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2022두61816 도시계획시설결정해제신청 거부처분취소 청구
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인(유한) 한별
담당변호사 최영룡
피고, 상고인 서울특별시
소송대리인 법무법인 케이씨엘
담당변호사 박성철 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2022. 9. 21. 선고 2021누77106 판결
판 결 선 고 2023. 11. 16.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

가. 서울 강동구 (주소 1 생략) 답 1,171m²(이하 '이 사건 토지'라고 한다) 중 일부 (270m², 이하 '이 사건 편입토지'라고 한다)를 포함한 서울 강동구 (주소 2 생략) 일대 112,398m²는 1971. 8. 7. 구 도시계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지되기 전의 것)에 따라 도시계획시설(공원)로 결정·고시되었다.

나. 헌법재판소는 1999. 10. 21. 도시계획구역 안에서 일정한 행위를 제한하는 구 도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 개정되기 전의 것) 제4조에 대하여 2001. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용되도록 하는 헌법불합치결정을 하였다(헌법재판소 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 결정, 이하 '관련 헌법불합치결정'이라 한다). 이에 따라 구 도시계획법 등 관련 법령이 개정 또는 제정되어 이른바 도시계획시설결정 일몰제가 시행되었다.

다. 원고는 2017. 7. 6. 이 사건 토지에 관하여 '2017. 5. 12. 매매'를 원인으로 하여 소유권이전등기를 마쳤다.

라. 피고는 2020. 6. 29. 서울 강동구 (주소 2 생략) 일대 112,398m²에 관한 도시계획시설(공원) 결정을 변경(해제)하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라고 한다) 제38조의2, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 '공원녹지법'이라고 한다) 제26조에 따라 이 사건 편입토지를 포함한 위 토지 일대 111,279.5m²를 ○○산도시자연공원구역(이하 '이 사건 공원구역'이라고 한다)으로 지정하는 내용의 도시관리계획(용도구역)결정을 고시하였다.

2. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 피고가 이 사건 편입토지를 이 사건 공원구역으로 지정하면서 공원녹지법 시행령 및 「도시자연공원구역의 지정·변경 등에 관한 지침」(이하

'이 사건 지침'이라고 한다)에서 정하는 도시자연공원구역 지정 기준 등을 충분히 고려하지 못함으로써 이익형량의 정당성과 객관성이 결여되었으므로 위 지정행위는 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다.

3. 대법원의 판단

가. 행정계획이라 함은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것이다. 공원녹지법 등 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하므로 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정하면서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 할 것이다. 하지만 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있다. 따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정하면서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정은 형량에 하자가 있어 위법하다(대법원 2006. 9. 8. 선고 2003두5426 판결 등 참조). 공원녹지의 확충·관리·이용 등 쾌적한 도시환경의 조성 등을 목적으로 하는 도시관리계획결정과 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 공원녹지법의 입법취지와 목적, 보존하고자 하는 녹지의 조성 상태 등 구체적 현황, 이해관계자들 사이의 권익 균형 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 그리고 자연환경 보호 등을 목적으로 하는 도시관리계획결정

은 식생이 양호한 수림의 훼손 등과 같이 장래 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측 등을 반영한 행정청의 재량적 판단으로서, 그 내용이 현저히 합리성을 결여하거나 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 반하는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중하여야 한다.

나. 원심이 인정하거나 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 피고는 공원녹지법령 및 이 사건 지침에서 정하는 도시자연공원구역 지정 기준 등에 따라 이 사건 편입토지를 이 사건 공원구역으로 지정한 것으로서, 이러한 피고의 재량적 판단이 현저히 합리성을 결여하였다거나 비례의 원칙이나 형평의 원칙에 뚜렷하게 반한다고 단정하기 어렵다.

1) 피고는 도시지역의 식생이 양호한 수림의 훼손을 유발하는 개발을 제한하기 위하여 도시자연공원구역을 지정하면서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가지고 있다.

2) 이 사건 편입토지는 1971. 8. 7. 이미 도시계획시설(공원)로 결정·고시되었고, 피고는 위 도시공원결정의 효력이 상실되기 전에 기존의 도시자연공원에 대한 특례규정인 공원녹지법 부칙(법률 제7476호, 2005. 3. 31.) 제6조 제1항, 공원녹지법 시행령 부칙(제19173호, 2005. 12. 9.) 제2조에 따라, 위 도시계획시설의 결정 후 공원조성사업이 시행되지 아니한 이 사건 편입토지 등에 대한 사회경제적 여건과 자연환경적 여건에 대한 기초조사를 실시한 후 도시계획위원회에서 국토환경성평가, 생태·자연도, 임상도, 비오톱평가 등을 심의하여 자연 상태 그대로 보존이 필요한 지역으로 보아 이 사건 편입토지를 이 사건 공원구역으로 지정하였다.

3) 특히 이 사건 편입토지는 자연녹지지역으로 인접 도로 확장으로 인해 절토된 언덕 위에 위치하고 있다. 이 사건 편입토지에 인접한 임야는 국토환경성평가 1등급,

생태·자연도평가 2등급, 임상도 4등급, 비오름유형평가 1등급으로 '법·제도에 의해 보호되고 있는 지역이거나 환경·생태적 측면에서 우수한 자연환경을 지닌 지역'으로서 '보전이 우선시 되거나 필요한 지역'에 해당한다. 이 사건 편입토지는 국토환경성평가 2등급에 해당하여 법제적 측면 또는 환경·생태적 측면에서 다소 우수한 자연환경을 지닌 지역으로, '보전이 우선시 되거나 필요한 지역'인 임야에 인접하여 있으므로, 공원녹지법령 및 이 사건 지침의 도시자연공원구역 지정기준에 의하면 적어도 보전이 필요한 지역의 '완충지역'으로 지정할 수 있다.

4) 이 사건 편입토지는 지목이 '답'으로, 그 자체만으로는 식생이 존재하지 않아서 수목의 영급과 생태·자연도 등급 부여가 불가능해 보이기는 하나, 그러한 이유만으로 완충지역으로 지정하지 않을 경우에는, 도시공원 경계부에서 서서히 이루어지는 훼손행위로 수목의 집단서식지의 경계가 지속적으로 잠식되고 새롭게 경계부에 위치하는 토지 역시 훼손의 위험에 노출되어 장기적으로 수림의 연속성을 해치게 되어 양호한 식생의 보호가 불가능하게 될 가능성이 있다.

5) 관련 헌법불합치결정의 취지는 입법자가 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 함에도 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상 아무런 보상 없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서도 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장에 위배된다는 것이다. 그런데 이 사건 편입토지는 1971. 8. 7. 최초 도시계획시설(공원)로 지정된 이후 계속 지목에 따라 농경지로 이용된 것으로 보이고, 2017년경 이 사건 편입토지의 소유권을 취득한 원고 역시 계속하여 농경지로 사용하는 것이 가능하다. 만약 이 사건 편입토지를 종래

의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소되거나 사용·수익이 사실상 불가능한 경우 원고는 공원녹지법 제29조에 따른 매수청구권을 행사할 수 있다. 따라서 이 사건 공원구역의 지정이 원고의 사익을 과도하게 침해하였다고 단정할 수 없다.

다. 그런데도 원심은 이 사건 편입토지를 이 사건 공원구역으로 지정한 것이 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 공원녹지법 시행령 제25조, 이 사건 지침에서 정한 도시자연공원구역 지정기준의 해석·적용 및 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 안철상

 대법관 노정희

주 심 대법관 이흥구

 대법관 오석준