

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2018두35490 도시계획시설결정처분 취소 청구
2018두35506(병합) 사업실시계획인가처분 취소 청구

원고, 피상고인 원고 1 외 8인

원고보조참가인 원고보조참가인 1 외 6인

원고 및 원고보조참가인들 소송대리인 법무법인 서로
담당변호사 서상수 외 4인

피고, 상고인 서울특별시 중구청장

소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 김종필 외 3인

원 심 판 결 서울고등법원 2018. 1. 16. 선고 2017누54113, 2017누56546(병
합) 판결

판 결 선 고 2018. 6. 28.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조 제1항, 제2항, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제2조 제1항, 제5조, 제29조, 제30조, 주차장법 제6조, 제12조 제1항, 제6항, 주차장법 시행규칙 제5조, 제6조, 제7조의2 등 관계 규정을 종합하면, 행정주체는 주차행정상의 목표달성을 위하여 기반시설인 노외주차장 설치를 위한 도시·군관리계획(이하 '주차장설치계획'이라고 한다)을 입안·결정할 때 그 전문적·기술적·정책적 판단에 따라 그 필요성과 구체적인 내용을 결정할 수 있는 비교적 폭넓은 형성의 재량을 가지며, 도시·군관리계획에는 장기성·종합성이 요구되므로 노외주차장을 설치하고자 하는 해당 지역의 설치계획 입안·결정 당시의 주차수요와 장래의 주차수요, 해당 지역의 토지이용현황, 노외주차장 이용자의 보행 거리와 보행자를 위한 도로상황 등을 종합적으로 고려하여 노외주차장을 설치할 필요성이 있는지를 판단할 수 있다.

그렇지만 행정주체가 노외주차장의 필요성과 그 구체적인 내용을 결정하는 것에 관한 형성의 재량은 무제한적인 것이 아니라, 관련되는 제반 공익과 사익을 비교·형량하여 노외주차장을 설치하여 달성하려는 공익이 그로써 제한받는 다른 공익이나 침해받는 사익보다 우월한 경우에 한하여 그 주차장 설치계획이 정당하다고 볼 수 있다. 특히 노후·불량주택 자체를 효율적으로 개량하기 위한 목적이 아닌 공익사업을 시행하는 과정에서 다수의 기존 주택을 철거하여야 하는 경우에는 단순히 재산권 제한에 그치는 것이 아니라 매우 중요한 기본권인 '주거권'이 집단적으로 제한될 수 있으므로, 이를 정당화하려면 그 공익사업에 중대한 공익상 필요가 분명하게 인정되어야 한다.

이러한 중대한 공익상 필요는 신뢰할 수 있는 자료를 기초로 앞서 본 제반 사정을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 나아가 설치하려는 주차장 자체의 경제성·효율성과 주차장을 설치한 후 운영하는 과정에서 발생하게 될 인근 주민의 불편이나 해당 지역의 교통에 미칠 영향 등을 함께 비교·형량하여야 한다. 행정주체가 주차장 설치계획을 입안·결정할 때 이러한 이익형량을 전혀 하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우, 또는 이익형량을 하였으나 정당성·객관성이 결여된 경우에는 그 주차장 설치계획 결정은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 보아야 한다(대법원 2006. 4. 28. 선고 2003두11056 판결 등 참조).

2. 원심은, 피고가 주식회사 천일에게 타당성조사 용역을 의뢰하여 그 결과를 중요한 근거로 삼아 이 사건 사업부지에 노외주차장 등을 설치하겠다는 내용으로 이 사건 도시·군계획시설결정과 그 실시계획인가를 하였으나(그에 따라 설치될 예정인 도시·군계획시설을 '이 사건 주차장'이라고 한다), 아래와 같은 이유로 이 사건 도시·군계획시설결정은 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이고, 그에 기초한 이 사건 실시계획인가도 위법한 처분이라고 판단하였다.

가. 피고는 2014. 12. 10. 주식회사 천일에게 주차장 수급 실태조사 용역을 의뢰하여, 주식회사 천일이 2015. 3.경 피고에게 제출한 용역 결과보고(이하 '이 사건 타당성조사'라고 한다)를 이 사건 도시·군계획시설결정의 중요한 근거로 삼았으나, 이 사건 타당성조사는 세 가지 측면에서 정당하고 객관적으로 이루어졌다고 볼 수 없다.

(1) 이 사건 타당성 조사의 조사구역 설정은 부당하다. 이 사건 주차장이 설치될 예정인 서울 중구 다산동 36구역과 성곽 건너편에 위치하는 서울 중구 장충동 지역은 주차시설 수급의 적정성이나 지역적 특성 등이 서로 달라 하나의 사업 영향권(조사구

역)으로 설정하기에는 적절하지 않다. 주식회사 천일은 2013년 수행한 주차장 수급 실태조사 용역에서는 다산동 36구역만을 조사구역으로 설정하였음에도, 2015년 수행한 이 사건 타당성조사에서는 다산동 36구역과 장충동 지역을 하나의 조사구역으로 설정하였다.

(2) 이 사건 타당성조사는 조사구역의 주차수급률을 53.9%(= 주차면수 638/ 자동차 등록대수 1,183)로 산정하였으나, 조사구역 내 근린생활시설, 업무시설 등의 주차면수는 제외하면서도, 그 시설에 등록된 차량대수는 제외하지 않았으므로 산정방식에 잘못이 있다. 주식회사 천일은 2013년에 수행한 주차장 수급 실태조사 용역에서는 다산동 36구역의 주차수급률을 95.7%(= 주차면수 2,610/자동차 등록대수 2,728대)로 산정한 바 있다.

(3) 이 사건 타당성 조사의 비용편익 분석도 타당성이 부족하다. 주식회사 천일은 이 사건 타당성 조사에서, 이 사건 사업으로 인한 경제적 편익이 총 2,154,540,000원에 달하고, 그 중 비금전적 편익인 '통행소음비용절감 효과'가 1,541,057,000원(총 경제적 편익의 약 71.52%에 해당한다)에 달하여, 이 사건 사업의 비용편익비(B/C ratio)가 1.18이므로 이 사건 사업은 경제적 타당성이 있다고 평가하였다. 반면, 서울연구원 서울공공투자관리센터는 통행소음비용절감 효과를 편익으로 평가하는 것은 적절하지 않고, 통행소음비용절감 항목을 제외하면 이 사건 사업의 비용편익비가 0.23에 불과하여, 이 사건 사업은 경제적 타당성이 매우 부족하다고 평가하였다.

나. 아래 사정들을 종합하면, 이 사건 사업부지에 이 사건 주차장을 설치하여야 할 공익상 필요가 현저하거나 이 사건 사업으로 침해되는 사익보다 크다고 볼 수 없다.

(1) 피고는 노후·불량 주거지역에서 주차난을 해소하고 주민편익을 증진한다는

이유로 이 사건 도시·군관리계획결정을 하였다. 이 사건 사업부지 일대는 최고고도지구(12m) 및 한양도성 역사문화환경보존지구로 지정되어 있어 개발이 제한됨에 따라 저층의 다세대, 다가구주택 등이 밀집되어 있고 불법주차 차량이 적지 않은 사실은 인정된다. 그러나 이 사건 사업부지 인근 주거조건을 고려할 때 장래 주차수요가 유의미하게 증가할 것으로 보이지 아니한다.

(2) 현재 이 사건 사업부지 인근 도로망은 도로 폭이 비교적 좁으나 자동차 통행량이 많지 않다. 만약 이 사건 주차장이 설치될 경우 그 진·출입 차량 때문에 이 사건 사업부지 인근 도로망에 자동차 통행량이 증가하여, 그로 인해 교통사고 발생 위험이 증가하고 소방차와 같은 긴급자동차의 접근이 어려워질 것으로 예상된다.

(3) 이 사건 주차장 건물의 지하 1층부터 지상 1층 일부에는 주차면수 199면의 주차장이 설치되고, 지상 1층의 일부부터 지상 4층에는 연면적 3,843.55㎡의 작지 않은 규모의 근린생활시설이 설치될 예정인데, 새로 설치되는 근린생활시설이 유발하는 주차수요나 통행량 증가에 관해서는 아무런 조사나 고려가 이루어진 바 없다.

(4) 이 사건 사업으로 총 34필지(사유지 24필지, 국공유지 10필지)의 토지와 25개 동의 건물(주로 다세대·다가구 주택이다)이 수용되어 철거될 예정이고, 원고들 및 원고보조참가인들은 이 사건 사업으로 수용되는 토지 또는 건물의 소유자들이거나 수용대상 주택에 거주하고 있는 주민들이다. 수용에 따른 손실보상금이 지급되리라는 사정을 고려하더라도, 거주하는 주택을 수용당하여 이주하여야 하는 주민들의 사익 침해의 정도는 중한 것으로 보아야 한다.

3. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로 정당하다. 원심판결에 상고이유 주장과 같이 도시·군계획시설결정에서의 이익형량에 관한 법리 등을 오해한 잘못

못이 없다.

4. 그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김소영

 대법관 고영한

 대법관 권순일

주 심 대법관 조재연