

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2012두11164 도시관리계획결정처분취소
원고, 피상고인 원고 1 외 8인
소송대리인 법무법인 씨에스 외 1인
피고, 상고인 경기도지사
피고보조참가인 양주시장
원 심 판 결 서울고등법원 2012. 4. 20. 선고 2011누17228 판결
판 결 선 고 2015. 1. 29.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 3. 25. 법률 제9552호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라고만 한다) 제28조 제1항은 시장 또는 군수가 도시관리계획을 입안할

때에는 위 조항 단서의 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우 등에 해당하지 않는 한 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시관리계획안에 반영하여야 한다고 규정하고, 제2항, 제3항은 도시관리계획의 결정권자인 도지사가 직접 수립하는 사업의 계획으로서 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함되어 있는 등의 경우로서 법 제24조 제6항에 따라 해당 도시관리계획을 직접 입안하는 때에도 주민의 의견청취 기한을 밝혀 도시관리계획안을 관계 시장 또는 군수 등에게 송부하여 시장 또는 군수가 그 기한까지 그 도시관리계획안에 대한 주민의 의견을 듣고 그 결과를 도지사에게 제출하도록 규정함으로써 주민의 의견을 듣는 절차를 의무화하고 있다. 그리고 법 제28조 제4항 등의 위임에 따라 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2010. 4. 23. 대통령령 제22128호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라고 한다) 제22조 제5항은 시·도지사, 시장 또는 군수는 공고된 도시관리계획안의 내용에 관하여 제출된 의견을 도시관리계획안에 반영하고자 하는 경우 그 내용이 해당 시 또는 군의 도시계획조례가 정하는 중요한 사항인 때에는 그 내용을 다시 공고·열람하게 하여 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다.

이와 같이 법령이 관할 행정청으로 하여금 도시관리계획을 입안할 때 해당 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 것은 다수 이해관계자의 이익을 합리적으로 조정하여 국민의 권리에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하기 위하여 국민의 의사를 그 과정에 반영시키는 데 그 취지가 있다(대법원 1988. 5. 24. 선고 87누388 판결, 대법원 2000. 3. 23. 선고 98두2768 판결 참조). 이러한 주민의견청취 절차의 의의와 필요성은 시장 또는 군수가 도시관리계획을 입안하는 과정에서뿐만 아니라 도시관리계획안이 도지사에게 신청된 이후에 그 내용이 관계 행

정기관의 협의 및 도시계획위원회의 심의 등을 거치면서 변경되는 경우에도 마찬가지로 할 것이고, 도지사가 도시관리계획의 결정 과정에서 신청받은 도시관리계획안의 중요한 사항을 변경하는 것은 그 범위에서 시장 또는 군수에 의하여 신청된 도시관리계획안을 배제하고 도지사가 직접 도시관리계획안을 입안하는 것과 다르지 아니하다. 그러므로 도지사가 관계 행정기관의 협의 등을 반영하여 신청받은 당초의 도시관리계획안을 변경하고 하는 경우 그 내용이 해당 시 또는 군의 도시계획조례가 정하는 중요한 사항인 때에는 다른 특별한 사정이 없는 한 법 제28조 제2항, 시행령 제22조 제5항을 준용하여 그 내용을 관계 시장 또는 군수에게 송부하여 주민의 의견을 청취하는 절차를 거쳐야 한다고 봄이 타당하다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은, 피고보조참가인이 주민의견청취를 위하여 4차례의 공고·열람 과정을 거쳐 2008. 11. 6. 피고에게 이 사건 도시관리계획결정을 신청한 사실, 그 신청 이후 관계 행정기관의 협의와 경기도 도시계획위원회의 심의 등을 거치면서 위 도시관리계획안이 원고들 소유 토지를 추가로 도로, 주차장, 근린공원 및 공공청사 부지에 편입하는 내용으로 변경된 사실을 인정한 다음, 피고가 피고보조참가인에 의하여 공고·열람된 도시관리계획안의 내용과 다르게 도시관리계획을 결정하는 것은 변경된 부분에 관하여 주민의견청취 절차를 생략하게 되는 결과가 되므로, 이를 새로운 입안으로 보아 다시 주민의견청취 절차를 거쳐야 함에도 이러한 절차를 거치지 않은 이 사건 도시관리계획결정과 이에 기초한 지형도면 고시는 위법하다고 판단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 이러한 판단은 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 도시관리계획의 수립과정에서의 주민의견청취 절차에 관한 법리 등을 오해한 잘못이 없다.

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

재판장 대법관 박보영

 대법관 민일영

 대법관 김 신

주 심 대법관 권순일