



〈김 현 변호사의 건설 판례〉

개발제한구역 해제

- 대법원 2008. 7. 10. 선고 2007두10242 판결 -

1. 들어가며

자연환경의 보전을 목적으로 또는 군사적인 사항에 따라 국방부장관의 요청으로 건설교통부 장관이 일정한 지역 내에 건물의 건축이나 기타 개발행위를 제한하는 구역을 설정하게 된다. 이를 개발제한구역이라 한다. 잘 알고 있다시피 개발제한구역은 건물의 건축 등 토지의 개발 행위 자체가 금지되며, 이러한 토지 이용의 제한은 이를 매매하여도 남아있기 때문에 재산의 처분성에 있어서도 주변 시세보다 가격이 낮을 수밖에 없기 때문에 개발제한구역 내 토지를 소유한 소유자는 일정한 재산권 행사에 대하여 제한을 받을 수밖에 없다.

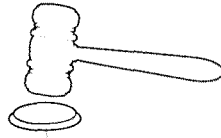
따라서 공익적 견지에서 개발제한구역을 지정하지만 당해 토지 소유자로서는 간접적으로 재산권 행사에 있어 손해를 보게 된다. 그러나 판례는 일관되게 이러한 토지 이용에 대한 제한은 당해 소유자가 감수해야 한다고 판단하고 있다. 그러므로 당해 토지 소유자로서는 자신의 토지가 개발제한구역에서 해제된다면 토지 개발이 용이해지고 따라서 재산적 활용가치의 상승을 피할 수 있으므로 이를 간절히 바랄 수밖에 없다.

사안의 경우, 개발제한구역으로 지정된 토지소유자가 자신의 토지가 개발제한구역에서 해제될 예정이었는데, 이러한 해제 대상 토지에서 누락되었는 바, 이를 바로잡고자 소로써 다툰 것이다. 이와 관련하여 원심과 대법원은 상이한 결론을 내리고 있는데, 이하에서는 이러한 판결 요지를 살펴보고 본 판결에 대하여 필자의 개인적인 의견을 밝혀보고자 한다.

2. 사실관계

개발제한구역으로 지정된 토지를 소유하고 있는 A는 관할 행정청의 '도시관리계획변경의 결정'고시를 통하여 자신 소유의 토지 중 일부가 개발제한구역 해제 대상으로 포함되어 있는 것을 확인하였는데 추후 담당 공무원의 업무 착오로 인하여 A 소유의 토지가 개발제한구역의 해제 대상에서 제외되었다.

그러자 A는 이러한 도시관리계획 변경 결정이 결정?고시와 상이하여 이로 인하여 법률적 불이익을 받았다고 주장하며, 관할 행정청의 도시관리계획변경 결정의 취소를 구하는 소를 제기하였다.



3. 판결의 요지

1) 원심 판결의 요지

위와 같은 사실관계를 확정된 후 원심인 서울고등법원은 '원고인 A는 이 사건 도시관리계획변경결정으로 인하여 개발제한구역에서 해제된 다른 토지의 소유자들과 마찬가지로 이 사건 토지 중 위 주택부지 부분은 개발제한구역에서 해제될 수 있었던 지위에 있으므로, 헌법상 평등의 원칙 및 재산권보장의 원칙 등을 종합해 보면 이 사건 도시관리계획변경결정의 취소를 구할 법률상 이익이 있다'고 판단하고, 담당 공무원의 착오로 인하여 도시관리계획 변경 결정이 있었던 만큼 행정청의 이러한 처분은 취소되어야 한다고 판단하여 A의 주장을 인용하였다.

2) 대법원 판결의 요지

그러나, 대법원은 다음과 같은 이유로 원고인 A가 이 사건 처분을 취소를 구할 수 있는 법률상 이익이 없으며 따라서 원고가 이 사건 행정 처분 취소 소송의 원고로서의 당사자 자격이 없는 것으로 판단하여 이 사건을 원심인 서울고등법원으로 파기 환송하였다. 그 요지는 다음과 같다.

가 행정처분에 관한 취소소송을 제기하기 위해서는 행정처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있어야 하는데, 그 법률상 이익은 당해 처분의 근거 법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고 간접적이거나 사실적, 경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우는 여기에 해당되지 아니한다.

나 이 사건 토지는 이 사건 도시관리계획변경결정 전후

를 통하여 개발제한구역으로 지정된 상태에 있으므로 이 사건 도시관리계획 변경 결정으로 인하여 그 소유자인 원고가 위 토지를 사용·수익·처분하는 데 새로운 공법상의 제한을 받거나 종전과 비교하여 더 불이익한 지위에 있게 되는 것은 아니다.

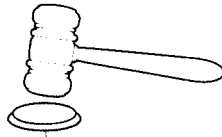
다 원고의 청구취지와 같이 이 사건 도시관리계획변경결정 중 취락 부분이 취소된다 하더라도 그 결과 이 사건 도시관리계획변경결정으로 개발제한구역에서 해제된 제3자 소유의 토지들이 종전과 같이 개발제한구역으로 남게 되는 결과가 될 뿐, 원고 소유의 이 사건 토지가 개발제한구역에서 해제되는 것도 아니다.

라 따라서 원고에게 제3자 소유의 토지에 관한 이 사건 도시관리계획 변경 결정의 취소를 구할 직접적이고 구체적인 이익이 있다고 할 수 없다.

4. 개발제한구역

개발제한 구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여, 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한하고자 할 때 건설교통부 장관이 지정하게 된다. 주지하다시피 개발제한구역 안에서는 건축 및 토지의 형질변경 등이 제한되는 바, 이는 대표적인 공용제한이다.

한편, 판례는 개발제한구역 지정으로 인한 피해에 대해 손실보상을 인정하지 않으나, 예외적으로 개발제한구역 지



정으로 인하여 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생한 경우에는 손실보상의 대상이 된다고 한다.

5. 대법원 판결의 의미

원심은 이 사건 개발제한구역 해제 대상에서 원고의 토지가 제외됨으로써 원고는 다른 해제 대상 소유자들이 갖게 된 재산권 행사에 있어서 불평등한 지위에 있으며 따라서, 이러한 근거로 원고인 A에게 이 사건 해제 처분을 취소할 법률상 실익이 있다고 판단하였다.

그러나, 대법원은 A의 소유 토지가 개발제한구역에서 제외되는 처분을 하였다 하더라도 이러한 처분으로 A에게 불이익한 지위가 인정되는 것은 아니고, 이러한 처분이 취소되어도 A 이외의 제3자들이 소유 토지가 다시 개발제한구역으로 지정되는 것이지, A의 토지가 개발제한구역에서 직접적으로 해제되는 것은 아니라 할 것인 바, 이러한 개발제한구역 해제를 처분한 이 사건 도시관리계획 변경 결정에 대하여 A에게는 직접적인 법률적 실익이 없다고 하여 A의 원고 적격을 인정하지 않았다.

이러한 대법원의 판단은 행정소송에 있어서의 당사자 적격에 대한 기본 법리에 충실한 판단인 것으로 사료된다.

6. 사 견

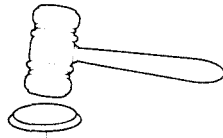
행정처분이 부당하다면 행정 심판 및 행정소송을 통하여 구제받게 된다. 그러나, 행정행위라는 것이 공공의 이익을 목적으로 행해지는 공권력 작용인 만큼 이에 대하여 개개인의 이익에 대하여 모두다 아우를 수는 없다. 이는 행정작

용에 있어서도 실효성이나 합리적인 면을 고려할 때 어찌 보면 당연한 것이다.

따라서, 행정행위에 대하여 취소를 구하려면 그러한 행정행위로 인하여 직접적인 법률상 실익이 있어야 할 것이다. 대법원 판례는 이러한 점을 지적하여 이 사건을 원심으로 되돌려 보냈다. 생각해볼 것은 원심 판단이 오히려 개인의 권익을 보호함에 있어 탄력적으로 그 기준을 적용하였다고 볼 수 있다는 점이며 그러한 점에서는 오히려 원심의 판단이 합리적이라 볼 여지도 충분하다.

그러나, 대법원의 판단은 행정행위에 있어서의 실효성을 좀 더 고려하여 정책적인 판단이 어느 정도 작용한 것으로 볼 수 있다. 만약 이와 같이 A의 청구대로 개발제한구역 내에서의 자신의 토지에 대하여 해제가 제외된다면 모든 개발제한구역 내 토지 소유자들은 평등의 원칙 및 재산권 보장 등을 근거로 하여 자신의 토지상 개발제한구역을 해제하여 달라고 할 것이며 그렇게 된다면 개발제한구역의 해제 처분에 있어 많은 문제를 일으킬 수 있을 것으로 생각된다. 따라서, 행정처분의 취소소송의 당사자 적격에 대한 요건을 대법원은 규정에 맞게 비탄력적으로 적용하였던 것으로 사료되며, 이러한 요건 적용에 있어서 무리한 법리를 적용한 것이라 볼 여지도 없으니 대법원의 판단이 타당한 것이라 생각한다.

이러한 대법원의 견해는 향후 개발제한구역의 해제 및 그로 인한 불만이 있는 사인들에 대한 행정소송 진행에 있어 많은 시사할 점을 남긴 좋은 사례라 하겠다.



Profile

김 현 (金炫) 변호사

- 서울지방변호사회 회장
- 법무법인 세창 국토해양부 고문변호사
- 서울대학교 법과대학 졸업
- 행정고시 24회 2차 합격
- 사법시험 25회 합격
- 서울대학교 대학원 법학과 법학석사
- 미국 코넬대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 보글 앤드 게이츠 법률회사 근무
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학박사
- 미국 뉴욕주 변호사자격 취득

전문분야 : 금융, 회사, 건설, 무역, 해외투자, 지적재산권, 보험, 해상, 항공, 중재

건설교통부 고문변호사 · 도로정책심의회 위원
과학기술부 고문변호사
한국철도공사 고문변호사
해양수산부 고문변호사
대한변호사협회 사무총장

저서 : 해상법원론 (서울법대 송상현교수 공저: 박영사, 2005)
건설판례 이해하기 (범우사, 2004)

법무법인 세창

서울 서초구 서초동 1553-5 오피런스빌딩 16층
전화 : 595-7121 팩스 : 595-9626, 591-8456
E-mail : hyunkim@sechanglaw.com



2008. 4. 21. 조정환 변호사 영입 및 사무실 이전 기념식에서 한자리에 모인 법무법인 세창의 변호사, 변리사들 (사진제공 : 법무법인 세창)

우리 협회지에 건설관련 판례를 정기적으로 소개하고 있는 법무법인 세창 소속변호사를 매호마다 선정 소개합니다. 이번호에 소개되는 변호사는 강 백 용 변호사입니다.



강 백 용 변호사

■ 전문분야 : 금융법, 회사법

■ 경력

- 2004년 국토해양부, 교육과학기술부 등 국가기관 및 철도공사 등 다수 기업자문, 김포공항 소음피해사건, 1998년 중량천 범람 사건, 2003년 신김만부두 침수 사건, 2004년 장성천 범람 사건, 어업보상사건 등 담당 변리사 등록
- 2005년 통일IT포럼 회원
- 2007년 소프트웨어진흥원, 소프트웨어평가모델 프로젝트 참여