

의 결

국 민 권 의 위 원 회

제 2 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2022-2소위31-기01호

민원표시 2BA-2207-0144011 도시계획 도로 변경 요청

신 청 인 A

피신청인 경상북도 경주시장

의 결 일 2022. 8. 29.

주 문

피신청인에게, 00리 일원 공업지역 확장을 전제로 도시계획시설로 결정된 경북 경주시 (지번1 생략)에서 같은 읍 (지번2 생략)에 이르는 소로0-00호선에 대해 도시계획시설 결정 변경(취소)을 검토할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

신청인은 경북 경주시 (주소1 생략) ○○○○○○(주)(이하 ‘신청인 회사’ 라 한다)를 운영 중인데 피신청인이 신청인 회사의 같은 읍 (지번3 생략) 공장용지 6,436㎡ 등(이하 ‘이 민원 공장용지’ 라 한다)를 가로지르는 도시계획시설 교통시설 도로 소로0-00 호선(이하 ‘이 민원 도로’ 라 한다)를 결정 고시하여 골재 파쇄시설과 폐기물 파쇄 시설 분리 등을 불가능하게 만드는 등 신청인 회사 운영에 지장을 주고 있어서 이 민원 도로의 현재 선형보다 효율적인 선형변경을 여러 차례에 걸쳐 요청하였는데 납득할 수 없는 이유로 이를 거부하는 것은 부당하니 이 민원 도로의 선형이 변경되게 도와 달라.

2. 피신청인의 의견

이 민원 도로는 주민열람 공고, 경상북도 도시계획위원회 심의, 피신청인의 도시계획위원회 심의 등의 도시계획시설 결정을 위한 법적 절차를 준수하여 이루어졌으므로 신청인인 요구 수용이 곤란하다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’ 이라 한다) 에 따라 관계서류 등을 구비하여 입안을 제안하면 적극적으로 검토해 보겠다.

3. 사실관계

가. 이 민원 도로는 경북 00리 일원 공업지역 확장계획(이하 ‘이 민원 공업지역 확장계획’ 이라 한다)과 연계하여 원활한 교통처리를 위해 신설된 도로로 추진경위 및 구체적인 이 민원 도로와 이 민원 공장용지의 현황은 다음과 같다.

1) 이 민원 도로 도시계획시설 결정 관련 추진경위

- 0000. 00. 00. : 0000년 ○○도시기본계획 승인
- 0000. 0. 00. : 도시계획 재정비(안) 전략환경영향평가 협의회 심의
- 0000. 0. 00. : 전략환경영향평가 평가항목 공고
- 0000. 0. 0. : 토지적성평가 “나·다” 등급 입안여부 심의(1차)
- 0000. 0. 00. : 주민의견 청취(1차, 8.20 ~ 9.4)
- 0000. 00. 00. : 토지적성평가 “나·다” 등급 입안여부 심의(2차)
- 0000. 0. 0. : 토지적성평가 “나” 등급 입안여부 심의(3차)
- 0000. 0. 00. : 주민의견 청취(2차, 1.28 ~ 2.20) - 1차공람 접수의견 부분
- 0000. 0. 0. : 시 도시계획위원회 심의(피신청인 1차)
- 0000. 0. 0. : 시 의회 의견청취(제240회 임시회)
- 0000. 0. 0. : 시 관련부서(기관) 협의(35개 부서(기관))
- 0000. 0. 00. : 시 도시계획위원회 자문 (재정비 본안)
- 0000. 0. 0. : 시 도시계획위원회 심의(피신청인 2차)
- 0000. 0. 00. : 도시관리계획(재정비) “안” 신청(피신청인 → 경상북도)
- 0000. 00. 00. : 도 관련부서(기관) 협의(24개 부서(기관))
- 0000. 0. 00. : 도 도시계획위원회 심의(고도지구)
- 0000. 0. 00. : 도시관리계획(고도지구) 결정(변경) 및 지형도면 등 고시
- 0000. 0. 00. : 도 도시계획위원회 심의
- 0000. 0. 00. : 도 도시계획위원회 재심의
- 0000. 0. 0. 시 도시계획위원회 심의
- 0000. 0. 0. : 도시관리계획(재정비) 결정(변경) 및 지형도면 등 고시

<경상북도(제0000-000호) 및 피신청인(제0000-000호) 고시 내 이 민원 도로 사항>

(표 생략)

2) 이 민원 도로 현황

(그림1 생략)

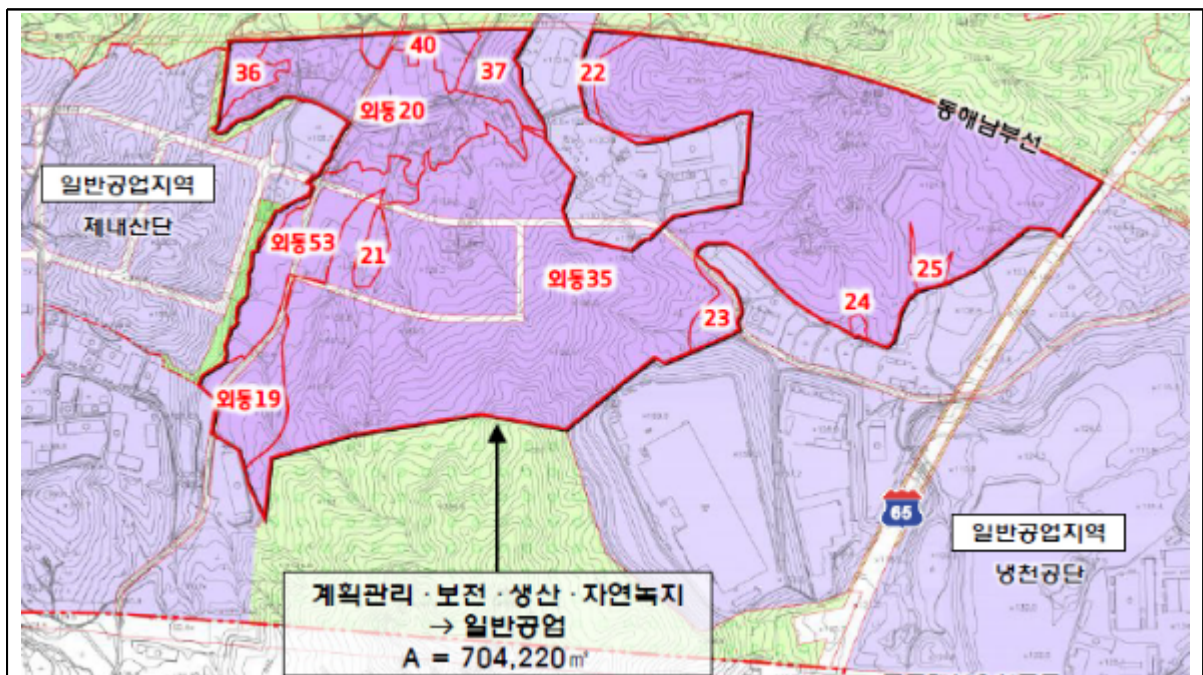
3) 이 민원 공장용지 내 이 민원 도로 현황

(그림2 생략)

나. 피신청인의 이 민원 공업지역 확장계획은 0000. 0. 00. 0000년도 제0회 경상북도 도시계획위원회 심의에서 최종적으로 부결되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 대구지방환경청 협의

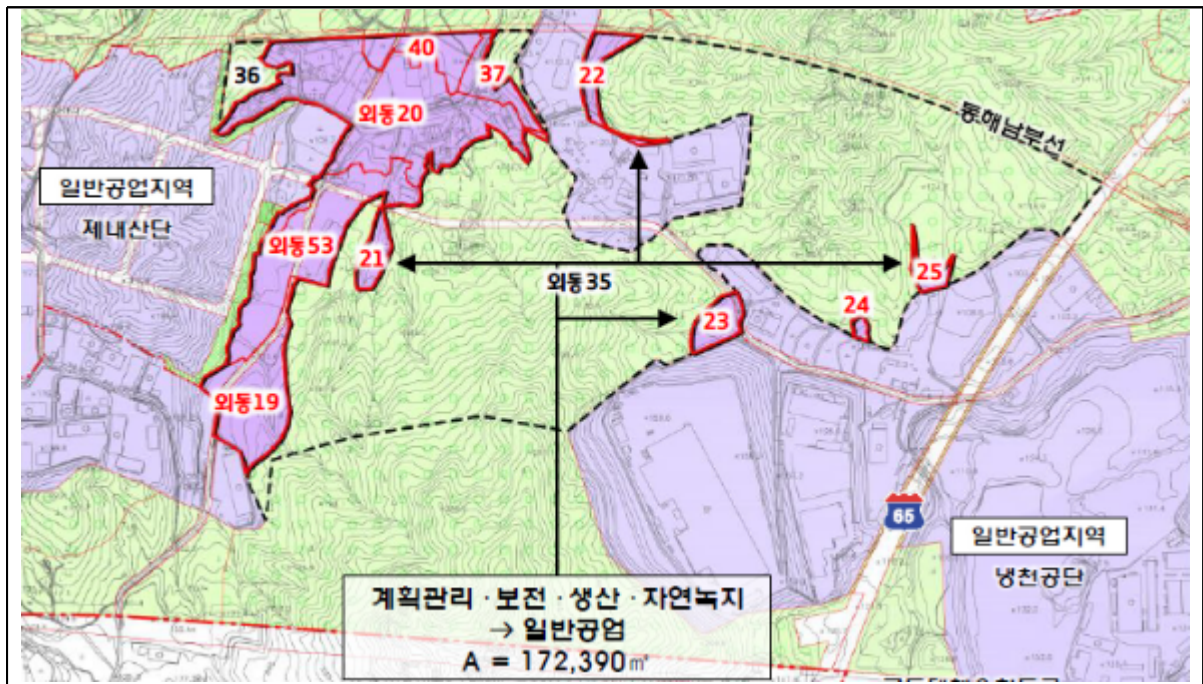
가) 최초 계획(안)



나) 협의 검토 의견

- 주변 산림지역을 연결하는 핵심 생태축을 포함하는 양호한 산림이나 농경지로, 입지 특성과 주변 공업지역의 환경부하에 대한 완충기능 유지를 위해 일반 공업지역으로 용도 변경하는 것은 지양하여야 함
- 양호한 산림의 공업지역 변경으로 향후 개별 개발이 추진될 경우 양호 산림 및 지형의 훼손이 과도하게 우려됨. 특히 [외동35]의 경우 대규모 토지로서 일시에 개발될 경우 주변 환경에 미치는 영향이 크므로 구체적 개발계획이 수립되기 이전 용도지역 변경은 지양하고 향후 별도의 환경영향평가 절차를 수행하는 것이 필요

2) 보완 및 조정(안)



3) 경상북도 도시계획위원회 심의 결과

- (공업지역) 냉천공단 북측 일원, 외동㉔(자연녹지→일반공업)만 원안 수용
 - 냉천공단 남측 일원, 외동㉓,㉑,㉒,㉔(보전.자연녹지→일반공업)만 변경 수용
 - 석계산단 일원, 외동㉕,㉖,㉗,㉘(생산.자연녹지→일반공업)만 변경 수용

다. 신청인은 이 민원 도로 때문에 골재 파쇄시설과 폐기물 파쇄시설 분리 등이 어렵게 되었는데 이 민원 도로가 신청인의 의사를 확인하지 않은 채 임의로 결정되었고 인근의 임야로 이 민원 도로의 위치를 변경하는 것이 더 효율적이라며 피신청인에게 이 민원 도로 선형변경을 요청했으나 받아들여지지 않자, 우리 위원회에 2022. 7. 5. 피신청인의 권한으로도 변경이 가능함에도 경상북도의 도시계획심의 등을 이유로 신청인의 요구를 불수용하는 것은 부당하다며 고충민원을 신청하였다. 신청인의 이 민원 도로 선형변경 제안 내용은 다음과 같다.

(그림3 생략)

- 라. 피신청인은 국토계획법에 따라 지구단위계획 변경은 경상북도의 권한이고 이 민원 도로의 도시계획시설 변경은 피신청인의 권한인 것은 사실이나 이 민원 도로는 도시관리계획 결정 사항의 일부이고 선형변경을 위해서는 국토계획법 제26조(도시.군관리계획 입안의 제안)에 따라 제안서, 도시.군관리계획입안서, 사업계획서 등을 구비하여 신청인이 입안을 제안해야 하고 선형변경에 따라 2차 민원이 우려되어 신청인 요구를 수용하는 것은 곤란하다는 입장이다.
- 마. 신청인은 도시.군관리계획 입안 제안을 위한 서류 작성을 할 수 있는 엔지니어링 업체가 경주에 한 곳이 있는데 해당 업체에 문의한 결과, 추정금액만 1억 2천만원 가량이어서 피신청인의 입장은 전혀 현실성이 없다고 주장하고 있다.

바. 우리 위원회에서 피신청인으로부터 확인한 바에 따르면 피신청인은 이 민원 공업 지역 확장계획이 경상북도 도시계획위원회 심의에서 부결된 이후 이 민원 도로 실시계획을 수립하지 못하고 있으며 향후 실시계획 수립을 위한 구체적 계획도 없는 상태이다.

4. 판단

가. 관계법령 등

별지와 같다.

나. 판단 내용

- 1) 이 민원 도로는 이 민원 공업지역 확장계획에 따라 피신청인이 추진한 도시계획 시설이지만 이 민원 공업지역 확장계획은 경상북도 도시계획위원회에서 부결된 후 피신청인은 이 민원 도로를 개설할 실행계획을 마련하지 않고 있는데 피신청인은 국토계획법 제29조(도시·군관리계획의 결정권자) 등에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐 이 민원 도로 도시계획시설 결정 및 변경 권한이 있는 점,
- 2) 「행정기본법」 제10조(비례의 원칙) 및 대법원 판례(대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두50382 판결 등 참조)에 따르면 행정청은 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 비교적 광범위한 형성의 재량을 보유하나 공익 사이에서나 사익 사이에서도 정당하게 비교·교량하여야 한다는 제한이 있는바, 신청인은 이 민원 도로로 인해 파쇄시설 분리 등을 하지 못해 입고 있는 피해는 구체적이고 직접적이므로 신청인의 피해에 대한 구제 필요성이 있는 것으로 보이는 점,
- 3) 국토계획법 제26조(도시·군관리계획 입안의 제안)에 따라 관계서류 등을 구비하여 입안을 제안하는 것은 신청인에게 과도한 경제적 부담을 줄 수 있고, 비록 신청인의 요청하는 선형변경이 반영된다고 하더라도 새롭게 편입되는 토지소유자 등 이해관계자로부터 2차 민원이나 또 다른 분쟁이 발생할 가능성도 있어 보이는 점,
- 4) 이 민원 도로가 개설될 경우 이 민원 공장용지의 하단에 위치하는 약 4,565㎡만

나머지 이 민원 공장용지 등과 분리되어 공업지역으로 남게 되는데 부정형이고 단변 길이가 짧은 점 등을 고려할 때, 이 민원 공업지역 확장계획 등을 전제로 하지 않는다면 공장용지로서의 활용성이 떨어지고 이미 형질변경이 이루어져 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위해 서로 중복되지 않게 결정하는 용도지역의 경계 요건에도 부합되지 않아 보이는 점,

이상을 고려할 때, 이 민원 도로에 대하여 도시계획심의위원회 심의 등을 통해 도시계획시설 존치 필요성을 검토하여 도시계획시설 변경(취소)여부를 결정하고 향후에 구체적인 냉천리 일원 공업지역확장계획 등과 연계하여 도시계획시설을 결정하는 절차를 진행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 도시계획시설 결정에 따른 피해 구제를 요청하는 신청인의 주장은 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 한다.

〈별지〉 관계법령 등

- 1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」[시행 2022. 7. 21.] [법률 제18310호, 2021. 7. 20., 타법개정]

제26조(도시·군관리계획 입안의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
 2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항
 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 및 변경에 관한 사항
 - 가. 개발진흥지구 중 공업기능 또는 유통물류기능 등을 집중적으로 개발·정비하기 위한 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 개발진흥지구
 - 나. 제37조에 따라 지정된 용도지구 중 해당 용도지구에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 지구단위계획으로 대체하기 위한 용도지구
 4. 입지규제최소구역의 지정 및 변경과 입지규제최소구역계획의 수립 및 변경에 관한 사항
- ② 제1항에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다.
- ③ 제1항에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안받은 자는 제안자와 협의하여 제안된 도시·군관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있다.
- ④ 제1항제3호에 따른 개발진흥지구의 지정 제안을 위하여 충족하여야 할 지

구의 규모, 용도지역 등의 요건은 대통령령으로 정한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에 규정된 사항 외에 도시·군관리계획의 제안, 제안을 위한 토지소유자의 동의 비율, 제안서의 처리 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(도시·군관리계획의 결정권자) ① 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다. 다만, 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 경우에는 해당 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)이 직접 결정하고, 다음 각 호의 도시·군관리계획은 시장 또는 군수가 직접 결정한다.

1. 시장 또는 군수가 입안한 지구단위계획구역의 지정·변경과 지구단위계획의 수립·변경에 관한 도시·군관리계획
2. 제52조제1항제1호의2에 따라 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 도시·군관리계획[해당 시장(대도시 시장은 제외한다) 또는 군수가 도지사와 미리 협의한 경우에 한정한다]

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정한다. 다만, 제4호의 도시·군관리계획은 해양수산부장관이 결정한다.

1. 제24조제5항에 따라 국토교통부장관이 입안한 도시·군관리계획
2. 제38조에 따른 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획
3. 제39조제1항 단서에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획
4. 제40조에 따른 수산자원보호구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획
5. 삭제

제30조(도시·군관리계획의 결정) ① 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하려

면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

② 시·도지사는 제24조제5항에 따라 국토교통부장관이 입안하여 결정한 도시·군관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 도시·군관리계획을 결정하려면 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다.

③ 국토교통부장관은 도시·군관리계획을 결정하려면 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하려면 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 시·도지사가 지구단위계획(지구단위계획과 지구단위계획구역을 동시에 결정할 때에는 지구단위계획구역을 지정 또는 변경에 관한 사항을 포함할 수 있다)이나 제52조제1항제1호의2에 따라 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 사항을 결정하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 「건축법」 제4조에 따라 시·도에 두는 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 한다.

④ 국토교통부장관이나 시·도지사는 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 지켜야 할 필요가 있다고 인정되면(관계 중앙행정기관의 장이 요청할 때만 해당된다) 그 도시·군관리계획의 전부 또는 일부에 대하여 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 절차를 생략할 수 있다.

⑤ 결정된 도시·군관리계획을 변경하려는 경우에는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 국토교통부장관이나 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결정을 고시하고, 국토교통부장관이나 도지사는 관

계 서류를 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 송부하여 일반이 열람할 수 있도록 하여야 하며, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사는 관계 서류를 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 결정하는 경우에는 제1항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “시·도지사”는 “시장 또는 군수”로, “시·도도시계획위원회”는 “제113조제2항에 따른 시·군·구도시계획위원회”로, “「건축법」 제4조에 따라 시·도에 두는 건축위원회”는 “「건축법」 제4조에 따라 시 또는 군에 두는 건축위원회”로, “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사”는 “시장 또는 군수”로 본다.

제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정하고, 그 세부사항은 국토교통부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

③ 제1항에 따라 설치한 도시·군계획시설의 관리에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 국가가 관리하는 경우에는 대통령령으로, 지방자치단체가 관리하는 경우에는 그 지방자치단체의 조례로 도시·군계획시설의 관리에 관한 사항을 정한다.

2) 「행정기본법」 [시행 2021. 9. 24.] [법률 제17979호, 2021. 3. 23., 제정]

제10조(비례의 원칙) 행정작용은 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 행정목적은 달성하는 데 유효하고 적절할 것
2. 행정목적은 달성하는 데 필요한 최소한도에 그칠 것
3. 행정작용으로 인한 국민의 이익 침해가 그 행정작용이 의도하는 공익보다 크지 아니할 것

3) 대법원 판례

행정계획은 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위하여 설정한 활동기준이나 그 설정행위를 말한다. 행정청은 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 비교적 광범위한 형성의 재량을 가진다. 다만 행정청의 이러한 형성의 재량이 무제한적이라고 할 수는 없고, 행정계획에서는 그에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 사이에서나 사익 사이에서도 정당하게 비교·교량하여야 한다는 제한이 있으므로, 행정청이 행정계획을 입안·결정할 때 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획 결정은 이익형량에 하자가 있어 위법하게 될 수 있다. 이러한 법리는 행정청이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라고 한다)에 따라 주민 등의 도시관리계획 입안 제안을 받아들여 도시관리계획결정을 할 것인지를 결정하는 경우에도 마찬가지로 적용된다(대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두50382 판결 등 참조).

이에 주문과 같이 의결한다.

2022년 8월 29일