

# 서울 행정법원

2001. 6. 24. 판결선고	인
2001. 6. 24. 원본영수	

## 제 3 부

## 판 결

사 건 2001구9683 도시계획시설결정처분무효확인등  
원 고 별지와 같음  
소송대리인 변호사 손광운, 우경선  
피 고 서울특별시 마포구청장  
소송수행자 김○○, 이○○  
변 론 종 결 2001. 7. 27.

### 주 문

1. 원고들의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고들의 부담으로 한다.

### 청 구 취 지

피고가 2000. 12. 20. 한 서울 마포구 서교동 348의 34부터 348의 47간(소장 청구취지 기재 “상수동 318의 5부터 서교동 329의 11 간”은 오기로 보인다) 도로개설 및 견고싶은 거리 조성사업에 대한 도시계획사업(도로)실시계획인가처분은 이를 취소한다.

이 유

#### 1. 처분의 경위

[ 증거 : 다툼 없는 사실, 을1호증 내지 을3호증의 각 1, 2, 을4호증의 1 내지 4, 을5호증, 을6호증의 1, 2, 을9호증의 1 내지 4, 을10호증의 1 내지 3,의 각 기재, 변론의 전취지 ]

가. 건설부장관은 1976. 1. 21. 서울 마포구 창전동 2의 102부터 다인동 25(폭 15m, 연장 2,250m)구간도시계획시설(도로)결정을 하고 건설부고시 제8호로 이를 고시하였다.

나. 서울특별시장은 1987. 11. 28. 위 도로 구간을 창전동 2의 102부터 하수동 1445의 5까지(폭 15m, 연장 1980m)로 변경하는 도시계획시설(도로)변경결정을 하고 서울특별시고시 제838호로 이를 고시하였다.

다. 피고는 1998. 4. 23. 위 도로의 폭뒀만을 15m 내지 45m로 변경하는 도시계획시설(도로)변경결정을 하고(다만 지번변경에 따라 도로 구간의 기점과 종점이 창전동 2의 102부터 상수동 318의 5로 뒀) 서울특별시 마포구고시 제1998-30호로 이를 고시하였다(이하 위와 같이 변경된 창전동 2의 102부터 상수동 318의 5까지 폭 15m 내지 45m, 연장 1,980m인 도로를 이 사건 도로라 한다).

라. 피고는 이 사건 도로 중 1차 구간인 서교동 330의 1부터 348의 70 간 연장 280m 부분(이하 '1차 구간'이라고만 한다)에 대하여 1998. 5. 12. 도시계획사업(도로)실시계획인가를 하고 서울특별시 마포구고시 제1998-43호로 이를 고시하였다.

마. 피고는 위 도로 중 2차 구간인 서교동 348의 34부터 348의 47간 연장 300m 부분(이하 '2차 구간'이라고만 한다)에 대하여 2000. 12. 20. 도시계획사업(도로)실시계획인가를 하고 서울특별시 마포구고시 제 2000-127호로 이를 고시하였다(이하 위 2000. 12. 20.자 실시계획인가처분을 이 사건 처분이라 한다).

바. 원고들은 위 2차 구간 내에 토지 또는 건물을 소유하고 있다가 위 실시계획인가로 인하여 그 소유 토지 또는 건물이 사업지구 내에 편입된 자들이다.

## 2. 원고들의 주장

이 사건 처분의 목적은 이 사건 도로상에 걷고 싶은 거리를 조성하기 위한 것인바, 피고는 걷고 싶은 거리 조성사업에 관하여 행정절차법에 따른 적절한 사전통지, 의견제출절차나 공청회절차를 거치지 않고 형식적으로 단 1회의 사업설명회만을 열어 주민의 의견을 충분히 수렴하지 않았으므로 이 사건 처분에는 위와 같은 절차를 결한 위법이 있다.

또한 이 사건 도로에 걷고 싶은 거리를 조성한다 하여도 이 사건 도로에는 보행자가 많은

것도 아니고 관광지와 연계할 수 있는 것도 아니며 오히려 걷고 싶은 거리 조성으로 인하여 소란, 음주, 퇴폐행위가 발생할 수 있는 우려가 크고, 이 사건 도로 개설로 인하여 이 사건 도로부지상에서 장기간 소규모 식당과 소매점 등 영업을 해 오던 주민들의 생존권이 박탈되고 주민들이 오랜 세월 가꾸어 온 특색 있는 먹자골목이 사라지게 되며, 이 사건 도로를 차량 소통을 위한 도로로 사용한다 하더라도 이 사건 도로 주변에는 이미 대로인 양화로와 와우산길이 개설되어 있어 위와 같은 주민들의 불이익을 감수하면서까지 이 사건 도로를 굳이 신설하여야 할 아무런 실익이 없으므로, 위 2차 구간에 대한 실시계획을 인가한 피고의 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

### 3. 이 사건 처분의 적법여부에 대한 판단

#### 가. 이 사건 처분의 절차적 위법 여부

이 사건 처분에는 걷고싶은 거리 조성사업의 실시계획이 포함되어 있는데 피고는 걷고 싶은 거리 조성사업과 관해서는 별도로 주민들에게 사전통지하거나 의견제출 기회를 부여하지 않았으므로 이 사건은 절차 위배로 위법하다는 원고들의 주장에 관하여 보건대, 이 사건 도로를 개설하는 목적이 걷고 싶은 거리의 조성이라 하더라도 이 사건 처분 자체는 이 사건 도로를 개설하는 도로결정에 기하여 그 구체적인 사업시행을 위하여 행해진 것이므로, 피고는 도시계획법에 규정된 바에 따라 실시계획인가를 위한 사전절차를 이행하면 이로써 충분하다 할 것이다.

그런데 도시계획법 제62조 동시행령 제71조는 실시계획인가의 사전절차로서 도시계획사업 시행자가 실시계획인가신청의 요지, 공람의 일시 및 장소를 밝혀 당해 시·도의 공보나 당해 시·도를 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공고를 게재하고, 관계서류의 사본을 14일 이상 일반이 공람하게 하여야 한다고 규정하고 있는바, 을9호증의 1 내지 4의 각 기재에 변론의 전취지를 합쳐 보면 피고는 2000. 11. 20. 사업명, 사업시행지, 사업의 종류 및 규모, 사업기간, 공람기간과 장소를 명시하여 경향신문 제10면과 문화일보 제10면, 서울시보, 마포구보에 각 공람공고를 하고, 위 공람공고된 내용에 따라 2000. 11. 21.부터 2000. 12. 4까지 14일간 마포구청에서 관계서류의 사본을 일반이 공람하게 한 사실을 인정

할 수 있으므로, 피고는 이 사건 처분을 위한 사전절차를 적법하게 이행하였다 할 것이고, 또한 나아가 피고는 2000. 10. 30. 14:00경 동교동사무소 회의실 및 같은 날 16:00경 서교동사무소 회의실에서 각 이 사건 도로 개설 및 걷고 싶은 거리 조성사업에 대한 주민설명회를 개최하였으므로, 피고가 걷고 싶은 거리 조성사업에 대한 사전절차를 결하였다고도 할 수 없어, 결국 어느 도로 보나 이 사건 처분에 절차 위배의 위법이 있다고 할 수 없다.

따라서 원고들의 위 주장은 이유 없다.

나. 이 사건 처분의 실체적 위법 여부

(1) 이 사건 처분은 1976. 1. 21.자 위 도시계획시설(도로)결정, 1987. 11. 28.자 도시계획시설(도로)변경결정 및 1998. 4. 23.자 도시계획시설(도로)변경결정에 기하여 구체적인 사업시행을 위한 일련의 후속처분으로서 행해진 것인바, 이 사건 처분이 행정계획의 구체적인 이행을 위한 처분인 이상 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였는가의 여부는 행정계획의 재량권 일탈·남용과 동일한 기준에서 판단하여야 할 것이다.

그런데 행정계획이라 함은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설·정비·개발 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서 도시계획법 등 관계법령에는 추상적인 행정목표의 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하므로 행정 주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 할 것이지만, 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있는 것이고, 따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정하고 이를 시행함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성·객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정 및 이에 따른 실시계획인가처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다 할 것이고(대법원 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결 참조), 한편 위와 같은 제반 이익의 비교형량을 함에 있어서는 당해 실시계획인가처분 자체만을 놓고 이

를 판단할 것이 아니라, 그 실시계획인가처분에 이르게 된 경위와 과정까지도 총체적으로 고려하여야 할 것이다(대법원 1990. 4. 27. 선고 89누4093 판결 참조).

따라서 이 사건 처분의 재량권 일탈·남용 여부를 판단함에 있어서는, 이 사건 처분의 기초가 된 도로결정 및 변경결정이 어떠한 경위에서 내려졌는지, 이 사건 처분의 목적이 무엇이고 그 목적에 타당성이 있는지, 이 사건 처분과 관련된 일련의 사업추진현황이 어떠하며 이 사건 처분으로 인한 공·사의 불이익이 이 사건 처분으로 인하여 발생하는 공익 및 사익보다 큰지 등 제반 사정을 고려하여 이 사건 처분이 행정청에 인정되는 계획재량의 범위의 한계를 넘은 것인가를 심리하여야 할 것이다.

(2) 앞서 본 각 증거, 갑4호증의 1 내지 8, 을5호증의 1 내지 3, 갑6호증, 갑7호증의 1 내지 4, 갑9호증의 1 내지 4, 을7호증의 1, 2, 을8호증, 을11호증, 을12호증, 을18호증, 을19호증의 1 내지 5, 을20호증, 을21호증의 1, 2, 을22호증의 1 내지 3, 을23호증, 을24호증의 1, 2, 을25호증의 1 내지 6, 을26호증의 1 내지 23, 을27호증의 1, 2, 을28호증의 1 내지 6, 을30호증의 1 내지 3, 을31호증의 1 내지 4, 을32호증, 을33호증, 을34호증의 1, 2, 을35호증의 1 내지 4의 각 기재, 이 법원의 현장검증 결과에 변론의 전취지를 합쳐 보면 다음 사실을 인정할 수 있고 달리 반증이 없다.

(가) 이 사건 도로는 당초 당인선 천로가 폐쇄되면서 그 철로변의 환경정비를 위하여 철도를 따라 1976. 1. 21. 폭 15m, 연장 2,250m로 도로결정이 되었다가 1987. 11. 28. 그 도로부지 중 일부의 소유자인 한국전력공사와의 협의에 따라 그 연장을 1,980m로 다소 축소하는 변경결정이 되고, 다시 1998. 4. 23. 도로의 실제 현황에 맞추어 그 노폭을 15m 내지 45m로 확장하는 변경결정이 되었다.

(나) 이 사건 도로는 지하철 2호선 합정역과 6호선 상수역의 사이에 남북 방향으로 뻗어 있는데, 그 동쪽으로는 와우산길이, 그 서쪽으로는 양화로가 지나고 있으며, 그 북쪽 종점은 폭 8m의 도로와 연결되고, 이 사건 도로의 남쪽 종점은 대흥로와 연결되어 있다.

(다) 피고는 위 1998. 4. 23.자 변경결정 시점을 전후하여 이 사건 도로상에 “건고 싶은 거리” 조성의 타당성을 검토하기 시작하여, 1998. 5. 12. 먼저 위 1차 구간에 관하여 실시계획인가 및 고시를 하고, 1998. 11. 10.에는 이 사건 도로를 활용하여 건고 싶은 거리를

조성하기로 하는 방침을 세워, 2000. 8. 4.부터 걷고 싶은 거리 조성사업의 기본설계 및 실시설계에 착수하였는데, 위 용역은 2001. 1. 30. 완료되었다.

(라) 위 기본설계 및 실시설계에 따르면 걷고 싶은 거리 조성사업의 목적은 2002년 월드컵경기 및 새서울타운 조성에 따라 이 사건 도로 부지에 도로를 개설하고 도시경관을 정비하며 보행환경을 개선하여 시민이 걷기 편하고 자연친화적인 도시환경을 조성한다는 것이고, 그 기본 개요는, 이 사건 도로 부지 이외의 차량통행로는 폭 4.5m의 일방통행로로 축소하여 기존 도로와 연결하고, 나머지 부분은 보도블록으로 포장하여 보행전용도로로 만들며, 노폭이 넓은 부분에는 공연자외 전시장, 조각공원을 만들어 인디·언더그라운드 청년문화공간으로 가꾼다는 것이다.

(마) 이 사건 도로 부지는 그 대부분이 국·공유지이고 부지 중간의 좁고 긴 부분만이 사유지로 남아 있었는데, 그 중 1차 구간은 이미 이 사건 처분 당시 수용·보상 및 소유권이전절차가 완료되어 지상건물이 철거되고 부지가 정리되어 현재 주차장 부지로 활용되고 있으며, 1, 2차 구간을 제외한 나머지 3차 구간은 아직 실시계획인가가 나지 않았지만 그 상당부분이 이미 무허가건물들이 철거되고 부지가 정리되어 현재 주차장부지로 활용되고 있다.

(바) 2차 구간은 현재 그 중앙의 사유지 부분뿐만 아니라 국·공유지 부분에까지 1, 2층 정도의 노후한 건물들이 건립되어 있고 그 건물들 양쪽으로 좁은 골목길이 남아 있는 상태인데, 위 노후한 건물들은 주로 식당, 주점, 소규모 점포 등으로 이용되어 소위 '먹자골목'을 형성하고 있으며, 건물들 양쪽을 좁은 골목길로는 다수의 보행자가 지나다니고 보행자들 사이로 차량도 통행하고 있으며 그 외 LPG통, 쓰레기, 폐차, 불법 주정차된 차량, 포장집, 판자집 등이 산재해 있다.

(3) 위 인정사실 및 제반 사정을 종합하여 살펴건대, 다소 변경이 있기는 하였지만 이 사건 도로에 관하여 당초 도로결정이 난 것이 1976년이고 이 사건 처분은 그 도로결정에 터잡은 것이어서 원고들이 예측할 수 없었던 상태에서 갑자기 도로개설이 결정되고 실시계획이 인가되었다고는 할 수 없는 점, 이 사건 도로 부지의 대부분이 국·공유지여서 다른 지역에 도로를 개설하는 것에 비해서는 상대적으로 주민의 피해가 적은 점, 이 사건 도로

부지(특히 2차 구간)상에 무허가 건물이 난립하고 보행자와 차량이 뒤섞여 통행하며 쓰레기 등이 산재해 있는 등의 열악한 가로환경을 정비해야 할 필요성이 시급한 점, 이 사건 도로 붓 중 상당 부분 지상의 건물들이 이미 철거되고 가로가 정비되어 있는 점, 홍익대학교 입구는 청소년과 대학생들이 즐겨 찾는 곳으로 이들 대부분이 보행인구여서 보행로를 정비할 필요성이 크고, 또한 위 지역에는 자생적이고 다양한 청년문화가 형성되어 가고 있고 특히 홍익대학교와의 연계하에 정기적으로 거리미술전이 개최되고 있어, 이와 같은 문화활동을 펼칠 수 있는 공간 확보가 필요한 점(을11호증의 기재에 의하면 홍익대학교 총장도 위 견고 싶은 거리 조성사업에 찬성하고 있음이 드러난다), 원고들이 이 사건 처분으로 인해 생계의 터전을 잃게 되는 불이익은 손실보상을 통해 상당부분 보전될 수 있는 점 등을 감안하면, 이 사건 도로에 견고 싶은 거리를 조성함으로써 이익은 이를 조성함으로써 원고들이 받는 불이익에 비해 크다 할 것이므로, 피고가 이 사건 처분을 한 데에 재량권 행사를 그르친 위법이 있다 할 수 없고, 기시 피고가 이 사건 처분을 함에 있어 일부 주민들에게 다소 과도한 불이익을 끼치게 되었다거나 견고 싶은 거리 조성의 내용에 다소 불합리한 점이 있다 하더라도, 피고가 행정계획에 따라 가지는 광범위한 재량권의 범위와 한계를 벗어났다고까지는 할 수 없다.

(4) 원고들은 이미 와우산길과 양화로가 개통되어 있어 원고들의 불이익을 무릅쓰고 이 사건 도로를 추가로 개설할 필요성이 없다고 주장하나, 이 사건 도로는 주로 보행자도로로 이용할 목적으로 개설되는 것이므로 그 주위에 차량통행로가 있다 해서 이 사건 도로 개설의 필요성이 없어지지 않는다 할 것이므로 위 주장은 이유 없다.

원고들은 다시, 이 사건 도로와의 연결로가 협소하여 이 사건 도로가 도로로서의 기능을 다하지 못할 것이라 주장하나, 이 사건 도로가 북쪽으로 8m 도로와 연결되고 남쪽으로 대흥로와 연결되며 이 사건 도로 내 차량통행로의 폭이 4.5m에 불과한 점을 감안하면 차량이 북쪽에서 이 사건 도로로 진입하여 대흥로로 진출하는데 어려움이 있을 것으로는 보이지 않으므로, 위 주장은 이유 없다.

원고들은 끝으로, 이 사건 도로가 견고 싶은 거리로 조성되면 청소년 비행과 무질서, 야간 소음의 온상이 되어 거리 환경이 악화될 것이라고 주장하나, 원고들의 위와 같은 주장은

추측에 불과하고, 피고가 이 사건 도로 개통 후 적절히 감독, 계도한다면 원고들 주장과 같이 거리 환경이 악화되는 것이 아니라 오히려 개선될 수도 있을 것이므로, 위 주장은 이유 없다.

다. 소결론

따라서 이 사건 처분은 피고의 재량권의 범위와 한계 내에서 행해진 적법한 처분이라 할 것이다.

4. 결론

그렇다면 원고들의 청구는 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

2001. 8. 24.

재판장 판사 김수형

판사 오현규

판사 한애라