

[청구인] □□□ 외 1인

[피청구인] △△구청

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 1. 피청구인이 ○○○○. ○○. ○○. ◇◇◇◇◇◇ ◇◇◇◇◇◇
◇조합에게 한 「환지계획인가처분」을 취소한다.

2. ◇◇◇◇◇◇ ◇◇◇◇◇◇◇조합이 ○○○○. ○○. ○○. 청구인에게
한 「환지예정지 지정처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인들은 인천광역시 △△구 ○○동 ○○○○○ 주유소용지 1,199㎡와 ○
○동 ●●●●● 답 7㎡ 및 위 필지 지상에 소재한 건물인 ○○○○○○○○(이하 ‘청구인의 부동산’이라 한다)를 각 1/2지분씩 소유한 소유자들이며, ◇◇
◇◇◇◇ ◇◇◇◇◇◇조합(이하 ‘청구의 조합’이라 한다)의 조합원이다.

청구의 조합은 인천광역시 △△구 ○○동 ○○○○○ 일원의 407,913㎡에
관하여 환지방식에 의한 도시개발사업(이하 ‘이 사건 도시개발사업’이라 한다)의 시행을 목적으로 「도시개발법」에 따라 인천광역시장으로부터 조합설
립인가를 받은 사업시행자인데, 청구의 조합은 「도시개발법」에 따라 환지계
획을 수립하고 환지계획인가를 신청하기 위하여 환지계획공람공고 및 조합원
에 대한 개별통보를 하였다.

한편 위 계획안에 따르면 청구인들은 청구인의 부동산에 대한 환지예정지
로 ☆☆☆ ☆☆☆를 지정받게 되어 있었으나 위 기간 내에 아무런 의견을 제
시하지 않았다.

청구의 조합은 ○○○○. ○○. ○○. 피청구인에게 환지계획인가를 신청하
였고, 이에 대해 피청구인은 ○○○○. ○○. ○○. 환지계획을 인가하였다(이하 ‘이 사건 환지계획인가’라 한다).

2. 청구인 주장

이에 청구인들은 다음과 같이 주장한다.

가. 「도시개발법」 제29조, 제72조, 동법 시행령 제61조에 의하면, 사업시행자가 환지 계획을 작성하여 관할관청으로부터 인가를 받기 위해서는 토지소유자들에게 환지계획의 기준 및 내용을 알리고 실시계획 인가도면, 환지계획 도면 등을 일반인에게 공람시켜야 하며, 그 기간 동안 의견서를 제출받아 환지 계획에 이를 반영하여야 하고 공람기간이 종료된 이후에는 그 결과를 통보하여야 하는데, 청구의 조합은 청구인들에게 환지예정지가 ☆☆☆ ☆☆☆라는 것만 통지하고 그 위치가 표시되어 있는 도면이나 지도 등을 주지 않아 위치를 전혀 알 수 없었음.

나. 이러한 환지계획안이 포함된 상태로 피청구인이 환지계획인가를 한 뒤 청구의 조합이 환지예정지지정공고를 하였으나, 환지예정지지정조서에도 도면이나 지도가 포함되어 있지 않아 ☆☆☆ ☆☆☆가 어디인지 알 수가 없었고, 「도시개발법」 제35조에 의하면 환지예정지공고를 한 경우에도 동법 시행령 제61조가 정한 서류 등을 공람시켜야 하고, 동법 제72조에 의하면 권리자가 열람이나 복사를 요청하는 경우에는 개인의 신상정보를 제외하고 열람이나 복사를 할 수 있도록 하여야 하는데, 청구인들이 청구의 조합에 도면 또는 지도를 달라고 요구하였지만 청구의 조합이 이를 거부하였음.

다. 청구인의 부동산은 대로변의 각지(코너)에 위치해 있는데 청구의 조합이 청구인들에 대하여 지정한 환지예정지는 대로변을 벗어난 한블록 뒤의 도로변으로, 이는 「도시개발법」에서 정하고 있는 환지계획의 기준을 무시한 부당한 처분임.

라. 피청구인의 이 사건 환지계획인가와 청구의 조합의 환지예정지지정은 법령을 위반하여 위법하므로, 피청구인의 이 사건 환지계획인가와 청구의 조합의 환지예정지지정은 취소되어야 함.

【보충서면】

가. 피청구인은 청구인들에게 등기우편을 통해 통지하였다고 주장하나, 1차 등

기우편물은 청구인 ■■■이 아닌 경비원에게 배달되었는데 청구인 ■■■은 경비원으로부터 우편물을 전달받지 못하였고, 2차 우편물은 반송되어 결과적으로 청구인 ■■■은 환지계획공람 사실을 알지 못하여 의견을 제시할 수가 없었음.

나. 환지는 제자리환지가 원칙이고 공공시설 설치 등으로 제자리환지가 불가피한 경우 「도시개발법」 제28조가 정하는 기준에 따라 종전의 토지와 대등하게 상응하는 위치의 토지를 환지예정지로 지정하여야 하는데, 주유소를 운영하던 청구인들로서는 대로변을 벗어난 소로 변에 위치한 토지를 환지로 지정 받는다면 주유소경영을 포기할 수밖에 없음.

다. 또한 청구인들의 부동산에 대한 비환지 위치는 ★★★★★임에도 불구하고 ☆☆☆ ☆☆☆를 지정한 경위는, 위 ★★★★★의 소유자이던 ♡♡♡♡♡과 환지 전 ▽▽▽ ▽▽▽에 위치해 있던 ♡♡♡♡♡재단(‘이하 청구의 재단’이라 한다)과 상호교환하기로 협의하였기 때문인데, 종전 토지가 현 체비지 상 지목이 전 및 도로이던 토지의 청구의 재단에게 위★★★★를 비환지 한 점, 상호 맞교환하였음에도 ♡♡♡♡♡은 청구의 재단 소유의 위 체비지 상 토지가 아닌 공동주택 부지로 비환지가 된 점, 청구의 재단의 등기이사가 청구의 조합의 등기이사이며, 조합장은 ♡♡♡♡♡의 전 대표이사인 점 등을 고려하면 특혜 의혹이 있음.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구의 조합은 환지계획 작성시 토지소유자 및 그 밖에 이해관계인 등이 알 수 있도록 2차례에 걸쳐 환지계획을 공람·공고하였으며, 조합원들에게 개별적으로 우편을 발송하여 도시개발법령에 정한 절차를 준수하였고, 청구인들의 요청에 따라 청구의 조합에서 환지계획 등에 관한 사항을 설명하였으나, 청구인들이 타인토지에 대한 자료까지 요구하여 공개할 수 없었음.

나. 피청구인의 이 사건 환지계획인가는 청구의 조합이 적법하게 작성한 환지계획에 대하여 인가한 것으로, 청구인들의 이 사건 청구는 기각되어야 함.

【보충서면】

가. 청구의 조합은 관련 법령과 정관에 따라 유효하고 적절한 통지 및 공고를 했고, 청구인 ■■■이 환지계획 공람공고에 관한 우편을 받지 못하였다하더라도 청구인의 부동산의 공유자인 □□□은 등기우편을 수령하였으므로, 청구인 ■■■은 청구인 □□□을 통해 환지계획에 관한 사항을 알 수 있었고 이에 관한 사항을 전달받았다고 봄이 상당함.

나. 청구인의 부동산은 이 사건 도시개발사업 구역지정 시부터 현재 개발계획까지 공동주택(임대아파트) 부지로 계획되어 있었으며 종전 토지소유자나 그 토지를 승계취득한 청구인들은 최초 구역지정 시부터 환지계획 인가 시까지 주유소 존치를 위한 개발계획 변경 요청 등 어떠한 의견도 제시하지 않았음.

다. 이에 청구의 조합은 환지계획수립 시 지정권자가 고시한 도시개발사업의 개발계획 수립 및 실시계획인가(지구단위계획 포함)에 부합되도록 환지계획을 수립하여야 함에 따라 개발계획 상 임대주택부지로 계획되어 있는 청구인의 토지를 제자리 환지할 수 없었고 청구인들이 현재 주유소 영업 중임을 고려하여 근린생활지역으로 비환지한 사항이며, 설사 청구인들이 주장하는 ★★★★★로 비환지하더라도 실시계획(지구단위계획) 상 위험물 저장 및 처리시설인 주유소는 건축할 수 없는 시설이므로 ★★★★★로 비환지하더라도 사실상 주유소 영업은 불가한 사항임.

라. 종전 토지의 사인 간 매매 등은 가능하며 환지계획 작성 시 청구의 재단과 ♡♡♡♡♡ 간 상호 소유 토지의 위치 교환에 대한 동의 및 요청이 있어 청구의 조합에서는 본 위치 교환에 대한 사항은 다수가 이용하는 종교시설임을 감안할 때 특혜라고 볼 수 없다고 판단하여 처리한 사항이며, 토지소유자 간 동의를 통한 환지 변경 등에 대해서는 관련 법령 등에 따라 경미한 사항에 해당하여 환지계획을 변경할 수 있기 때문에 금회 환지계획수립 시 토지소유자의 의견을 반영하여 환지계획을 수립한 것으로 특혜라고 볼 수 없는 사항임.

마. 환지계획은 환지에정지지정이나 환지처분의 근거가 될 뿐 그 자체가 직접

토지소유자 등의 법률상의 지위를 변동시키거나 환지예정지지정이나 환지처분과는 다른 고유한 법률효과를 수반하는 것이 아니어서 이를 행정심판의 대상으로 볼 수가 없음(대법원 1999. 8. 20. 선고 97누6889 판결 참조). 따라서 피청구인의 환지계획인가는 행정심판의 대상이 될 수 없음.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「행정심판법」 제2조, 제3조, 제17조

「도시개발법」 제3조, 제11조, 제28조, 제29조, 제35조, 제72조, 제77조

「도시개발법 시행령」 제35조, 제61조, 제85조의5

「도시개발법 시행규칙」 제26조, 제27조

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인들은 청구인의 부동산을 각 1/2지분씩 소유한 소유자들이며, 청구외 조합의 조합원이다.

2) 청구외 조합은 이 사건 도시개발사업의 시행을 목적으로 「도시개발법」에 따라 인천광역시로부터 조합설립인가를 받은 사업시행자인데, ○○○○. ○○. ○○. 환지계획의 인가를 신청하기 위하여 토지소유자 및 이해관계인에게 환지 계획의 기준 및 내용 등을 알리고 관계 서류의 사본을 일반인에게 공람시키기 위한 목적으로 공람기간을 ○○○○. ○○. ○○.부터 같은 달 ○○.까지로 하여 1차 환지계획공람·공고를 ○○일보와 ○○일보에 게시하였고 조합원들에게 등기우편을 통해 개별 통보하였다.

3) 청구외 조합은 청구인들에게 ○○○○. ○○. ○○. 등기우편을 통하여 위 1차 환지계획공람·공고를 발송하였는데, 이 우편물은 ○○○○. ○○. ○○. 청구인들에게 도달하였다.

4) 청구외 조합은 공람기간이 종료된 후 위 공람기간 동안 제출된 의견을

반영하여 ○○○○. ○○. ○○. 공람기간을 ○○○○. ○○. ○○.부터 같은 달 ○○.까지로 하여 2차 환지계획공람·공고를 ○○일보와 ○○일보에 게시하였고 조합원들에게 등기우편을 통해 개별 통보하였다.

5) 청구외 조합은 청구인들에게 ○○○○. ○○. ○○. 등기우편을 통하여 위 2차 환지계획공람·공고를 발송하였는데, 이 우편물은 ○○○○. ○○. ○○. 청구인 □□□에게 도달하였고, ○○○○. ○○. ○○. 청구인 ■■■에게 도달하였다.

6) 피청구인은 ○○○○. ○○. ○○. 청구외 조합이 신청한 환지계획을 인가하였고, 같은 날 ‘인천광역시 △△구 고시 제○○○○-○○호’로 이를 고시하였다.

7) 청구외 조합은 ○○○○. ○○. ○○. 환지예정지를 지정하였고, 같은 날 ‘◇◇◇◇◇ ◇◇◇◇◇조합 공고 제○○○○-○○호’로 이를 공고하였다.

8) 청구인들은 ○○○○. ○○. ○○. 청구외 조합을 피청구인으로 하여 이 사건 행정심판을 청구하였는데, ○○○○. ○○. ○○. 인천광역시 △△구청장으로 피청구인을 경정해달라는 청구를 하였고 인천광역시행정심판위원회는 ○○○○. ○○. ○○. 이를 허가하는 결정을 하였다.

다. 판 단

1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

「행정심판법」 제2조제1호에서는 ‘처분’이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말한다고 규정하고 있고, 제3조제1항에서는 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있다.

「도시개발법」 제11조에서는 도시개발사업의 시행자(이하 ‘시행자’라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환

지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다고 규정하면서 제6호에서는 도시개발구역의 토지 소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 면허를 받은 자를 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다)가 도시개발을 위하여 설립한 조합(도시개발사업의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에만 해당하며, 이하 ‘조합’이라 한다)을 규정하고 있다.

같은 법 제28조제1항에서는 시행자는 도시개발사업의 전부 또는 일부를 환지 방식으로 시행하려면 다음 각 호의 사항이 포함된 환지 계획을 작성하여야 한다고 규정하고 있고, 제2항에서는 환지 계획은 종전의 토지와 환지의 위치·지목·면적·토질·수리(水利)·이용 상황·환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 합리적으로 정하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 같은 법 제29조제1항에서는 행정청이 아닌 시행자가 제28조에 따라 환지 계획을 작성한 경우에는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 제3항에서는 행정청이 아닌 시행자가 제1항에 따라 환지 계획의 인가를 신청하려고 하거나 행정청인 시행자가 환지 계획을 정하려고 하는 경우에는 토지 소유자와 해당 토지에 대하여 임차권, 지상권, 그 밖에 사용하거나 수익할 권리(이하 ‘임차권등’이라 한다)를 가진 자(이하 ‘임차권자등’이라 한다)에게 환지 계획의 기준 및 내용 등을 알리고 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 서류의 사본을 일반인에게 공람시켜야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있고, 제4항에서는 토지 소유자나 임차권자등은 제3항의 공람 기간에 시행자에게 의견서를 제출할 수 있으며, 시행자는 그 의견이 타당하다고 인정하면 환지 계획에 이를 반영하여야 한다고 규정하고 있고, 제5항에서는 행정청이 아닌 시행자가 제1항에 따라 환지 계획 인가를 신청할 때에는 제4항에 따라 제출된 의견서를 첨부하여야 한다고 규정하고 있고, 제6항에서는 시행자는 제4항에 따라 제출된 의견에 대하여 공람 기일이 종료된 날부터 60일 이내에 그 의견을 제출

한 자에게 환지 계획에의 반영여부에 관한 검토 결과를 통보하여야 한다고 규정하고 있다.

같은 법 제35조제1항에서는 시행자는 도시개발사업의 시행을 위하여 필요하면 도시개발구역의 토지에 대하여 환지 예정지를 지정할 수 있다. 이 경우 종전의 토지에 대한 임차권자등이 있으면 해당 환지 예정지에 대하여 해당 권리의 목적인 토지 또는 그 부분을 아울러 지정하여야 한다고 규정하고 있고, 제2항에서는 제29조제3항 및 제4항은 제11조제1항제5호부터 제11호까지의 규정에 따른 시행자가 제1항에 따라 환지 예정지를 지정하려고 할 때에 준용한다고 규정하고 있고, 제3항에서는 시행자가 제1항에 따라 환지 예정지를 지정하려면 관계 토지 소유자와 임차권자등에게 환지 예정지의 위치·면적과 환지 예정지 지정의 효력 발생 시기를 알려야 한다고 규정하고 있다.

또한 같은 법 제72조제2항에서는 시행자는 토지 소유자와 그 밖의 이해관계인이 알 수 있도록 관보·공보·일간신문 또는 인터넷에 게시하는 등의 방법으로 시행자가 공람, 공고 및 통지하여야 하는 사항, 환지 계획 인가 내용 등에 관한 사항을 공개하여야 한다고 규정하고 있고, 제3항에서는 시행자는 제2항 각 호에 관한 서류나 도면 등을 도시개발사업이 시행되는 지역에 있는 주된 사무소에 갖추어 두어야 하고, 도시개발구역의 토지 등에 대하여 권리자가 열람이나 복사를 요청하는 경우에는 개인의 신상정보를 제외하고 열람이나 복사를 할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 복사에 필요한 비용은 실비의 범위에서 청구인의 부담으로 할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 같은 법 제77조에서는 이 법에 따라 시행자가 행한 처분에 불복하는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다. 다만, 행정청이 아닌 시행자가 한 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 지정권자에게 행정심판을 제기하여야 한다고 규정하고 있다.

같은 법 시행령 제61조제1항에서는 법 제29조제3항 본문에 따라 일반에게 공람시켜야 하는 관계 서류의 사본은 다음 각 호와 같다고 규정하면서 제1호에서는 환지계획의 수립기준을 규정하고 있고 제4호에서는 실시계획 인가도면, 환지계획 도면 및 환지계획 수립 전의 지적도를 규정하고 있다. 제2항에서는 시행자는 제1항에 따라 공람을 실시하려는 때에는 공람 장소·방법 등에 관한 사항을 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 일반인에게 알리고 14일 이상 공람할 수 있게 하여야 한다고 규정하고 있다.

2) 직권으로 이 사건 심판청구의 적법 여부에 관하여 보면,

가) 환지예정지지정처분취소청구에 대한 판단

「도시개발법」상 시행자가 행한 처분에 불복하는 경우에는 원칙적으로 행정청이 아닌 지정권자에게 행정심판을 제기하여야 하며(「도시개발법」 제77조), 광역시장에 대한 심판청구는 중앙행정심판위원회에서 심리재결하게 되어 있다(「행정심판법」 제6조제2항제2호).

이 사건에 관하여 살펴보면, 환지예정지지정은 「도시개발법」상 사업시행자인 청구외 조합이 행한 처분이며, 이 사건 도시개발사업의 지정권자는 인천광역시장이므로(「도시개발법」 제3조제1항제1호), 이 사건 환지예정지지정처분에 대한 심판은 인천광역시장을 상대로 중앙행정심판위원회에 제기하여야 하므로, 청구인들의 청구는 관할 및 피청구인을 잘못 지정한 부적법한 청구이다.

나) 환지계획인가취소청구에 대한 판단

「도시개발법」 제28조제1항에 따르면 시행자는 도시개발사업의 전부 또는 일부를 환지 방식으로 시행하려면 환지 설계, 필지별 된 환지 명세, 필지별과 권리별로 된 청산 대상 토지 명세 등의 사항이 포함된 환지계획을 작성하여야 하며, 동법 제29조제1항 및 제2항에 따르면 행정청이 아닌 시행자가 제28조에 따라 환

지계획을 작성하거나 인가받은 내용을 변경하는 경우에는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 인가를 받아야 한다.

한편 「행정심판법」 제3조제1항에 따르면 행정심판은 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 청구할 수 있고, 같은 법 제2조제1호에 따르면 처분이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 공권력의 행사 또는 그 거부, 그밖에 이에 준하는 행정작용을 의미한다고 규정하고 있으며, 구체적으로 항고소송의 대상이 되는 행정청의 처분이라 함은 원칙적으로 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상의 효과를 직접 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위를 말하므로, 행정청의 내부적인 의사결정 등과 같이 상대방 또는 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 그에 해당하지 아니한다(대법원 1998. 7. 10. 선고 96누6202 판결 등 참조).

이 사건에 관하여 살펴보면, 청구의 조항이 한 환지예정지지정은 그에 의하여 직접 토지소유자 등의 권리의무가 변동되므로 이를 행정심판의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 있으나, 환지계획인가는 위와 같은 환지예정지지정이나 환지처분의 근거가 될 뿐 그 자체가 직접 토지소유자 등의 법률상의 지위를 변동시키거나 환지예정지지정이나 환지처분과는 다른 고유한 법률효과를 수반하는 것이 아니어서 이를 행정심판의 대상이 되는 처분에 해당한다고 할 수가 없다(대법원 1999. 8. 20. 선고 97누6889 판결 참조).

따라서 이 사건 환지계획인가에 대한 청구는 행정심판의 대상이 아닌 사항에 대하여 청구한 부적법한 청구이다.

5. 결 론

그렇다면, 이 사건 심판청구는 심판청구요건을 갖추지 못한 부적법한 청구이므로 이를 각하하기로 하여 주문과 같이 재결한다.