

서울대학교 건설법센터 / 건설법연구회
건설법연구 제5호 2021년 4월
Center for Construction & Urban Development Law, SNU
Construction & Urban Development Law Association
Construction and Urban Development Law Journal
Vol. 5, April 2021

도시계획시설과 주차장의 부대시설

- 내곡동 아우디 정비센터 사례를 중심으로 -

문 제 윤*

국문초록

대상판결인 대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결은 인·허가 의제 제도와 관련한 기존 대법원의 태도에 따라 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가 신청을 받은 행정청으로서 건축법상 허가 요건뿐만 아니라 도시계획법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획 인가 요건도 충족하여야 한다고 하면서, 본 시설인 주차장보다 사실상 주된 역할을 하는 부대시설인 정비공장 및 자동차 영업소가 도시계획법령상 부대시설의 기준인 ‘기반시설 자체의 기능 발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설’을 충족하지 못한다고 보았다.

1979년 제정된 주차장법은 건설법이 도맡아 하고 있었던 주차장 설치에 관한 행정적 규율을 일부 분담하였는데, 도시계획법이 담당하던 ‘주차장 설치’라는 기능을 완전히 가져오지는 못하였으나 주차장의 설치 기준을 정하는 역할을 분담하게 되었으며, ‘주차장 관리’라는 또 다른 중요한 역할을 담당하게 되었다. 주차장법 제정 당시에는 노외주차장은 도시계획시설로만 설치하도록 되어 있어, 도시계획시설 사업 시행자가 아닌 사인의 노외주차장 설치가 전면적으로 금지되었지만, 이후 허가사항, 신고사항 및 통보사항 순서로 변경되면서 도시계획시설이 아닌 노외주차장 설치가 점점 자유로워졌다.

도시계획시설의 부대시설은 도시계획시설로 정해진 주된 시설에 종속되는 시설로서, 도시계획시설의 기능 발휘와 이용을 위하여 예외적으로 허용된 것이므로 주된 시설의 기능과 유기적으로 연결되어야 하며, 당해 도시계획시설의 설치 및 운영목적에 한정해서 설치·운영되어야 하고, 헌법상 공공필요를 충족하여야 한다. 한편 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 등 도시계획법령은 주차장의 일반적인 결정 기준만을 정하고 있고 부대시설 기준 등 세부적인 결정·설치 및 구조기준은 주차장법에서 정하도록 하고 있는데,

* 변호사, 법무법인(유) 세종

도시계획법령이 도시계획시설이 아닌 주차장도 규율하고 있는 주차장법령상 설치기준을 빌려 쓰고 있어 문제되고 있다.

노외주차장의 공공성 정도에 따라 섬세한 설치기준을 마련하지 못한 주차장법령에 부대시설 설치기준을 의존하게 되면, 부대시설 허용성을 판단하는 행정청의 재량 범위가 과도하게 넓어질 수 있어 문제된다. 행정청의 재량판단 기준을 정하고 사인의 예측가능성을 높이기 위하여 도시계획시설인 노외주차장의 부대시설 기준 등 주요 설치기준 등에 관한 규정은 도시계획법령 또는 주차장법령에 별도로 마련하는 방식으로 시설의 공공성 정도에 따라 서로 다른 규율을 할 수 있는 체계가 필요하다.

주제어 : 도시계획시설, 주차장, 주차장법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 부대시설

목 차

- I. 들어가며: 연구대상시설과 관련 판례의 소개
- II. 도시계획시설과 주차장법의 관계
- III. 도시계획시설의 부대시설
- IV. 결어

I. 들어가며: 연구대상시설과 관련 판례의 소개

1. 연구대상시설의 소개

내곡동 아우디 정비센터(이하 ‘이 사건 시설’이라 한다)는 내곡 보금자리주택지구에 위치하는 서울 서초구 내곡동 368 일원 3,618㎡(이하 ‘이 사건 시설 부지’라 한다)에 건축이 예정되어 있었다. 내곡 보금자리주택 지구는 현재는 법령명이 공공주택 특별법으로 변경된 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(이하 ‘보금자리주택건설법’이라 한다)을 근거 법률로 하여 2009. 12. 국토해양부 고시 제2009-1137호로 보금자리주택지구 지정되고, 2010. 4. 국토해양부고시 제2010-241호로 지구계획이 승인되었다.

구 보금자리주택건설법은 국토해양부장관이 주택지구를 지정한 때에는 국토의 계획 및 이

용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)에 따른 제1종 지구단위계획구역의 지정이 있는 것으로 보고(구 보금자리주택건설법 제12조 제3항), 지구계획의 승인이 있는 때에는 국토계획법에 따른 지구단위계획의 결정이 있는 것으로 보고 있었다(구 보금자리주택건설법 제18조 제1항 제8호). 이 사건 시설 부지는 최초 지구계획 승인시에는 종교시설용지로 계획되어 있었으나, 2012. 12.경 국토해양부고시 제2012-960호에 따라 주차장용지로 변경·결정되어, 이 사건 시설 부지에 ‘주차장법에 의한 노외주차장 및 부대시설’을 설치할 수 있게 되었다(이와 같이 변경된 지구계획을 이하에서 ‘이 사건 지구계획’이라 한다).

주식회사 엘에스디는 서울특별시 에스에이치공사(이하 ‘SH공사’라 한다)로부터 이 사건 시설 부지를 분양받은 후 2013. 8. 7. 서초구청장에게 이 사건 시설의 신축에 관한 건축허가 신청을 하였다. 이 사건 시설은 지하 4층, 지상 3층 건물로서 지하 1층부터 지하 4층까지는 주차장이, 지상 1층에는 아우디 자동차영업소와 주차장이, 지상 2, 3층에는 판금 및 도장작업실을 비롯한 아우디 정비공장이 설치될 예정이었다. 서초구청장은 2013. 9. 27. 주식회사 엘에스디의 건축허가 신청을 허가하였고(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다), 2013. 10. 15. 건축주가 주식회사 엘에스디에서 주식회사 위본(아우디 공식딜러사로 이하 ‘위본’이라 한다)으로 변경되었다. 위본은 이 사건 시설을 주차장, 아우디의 신차 및 중고차 전시장, 국내 최대 규모의 정비공장을 통합한 윈스톱 서비스 센터 ‘아우디센터 강남’으로 설치·운영할 계획이었으며 2013. 10. 29. 착공신고를 마치고 이 사건 시설의 건축을 시작하였다.

이 사건 지구계획은 주차장법 시행규칙 및 서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례(이하 ‘서울시 주차장조례’라 한다)에 따라 노외주차장 부대시설의 종류를 제1종제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 업무시설, 자동차관리시설 등으로 정하였고, 노외주차장의 시설면적 중 부대시설이 차지하는 비율을 30% 이내로 제한하였다(주차장법 시행규칙 제6조 제6항, 서울시 주차장조례 제16조 제3항 참조). 이 사건 시설의 용도별 면적은 노외주차장인 주차장이 13,691㎡(연면적의 70.43%), 부대시설인 자동차영업소 및 정비공장(이하 ‘이 사건 부대시설’이라 한다)이 5,784.54㎡(연면적의 29.56%)로, 위 기준을 준수하고 있었다. 그러나 지상의 주요층에 자동차영업소 및 정비공장을 배치하였으며, 그 규모도 국내 최대 수준이라는 점 등을 미루어 보면 이 사건 시설은 사실상 보금자리주택에 입주할 주민들의 주차 수요 해결보다는 해당 자동차 브랜드의 판매 및 정비 서비스의 제공을 주된 목적으로 한다는 점을 쉽게 알 수 있다.

2. 대상판결 - 대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결¹⁾

1) 1심 - 서울행정법원 2014. 7. 1. 선고 2013구합64820 판결

2심 - 서울고등법원 2015. 1. 29. 선고 2014누57104 판결

한편 이 사건 시설 부지는 내곡 보금자리주택지구의 한 가운데에 위치하고 있었고, 이 사건 시설 부지를 둘러싼 주변 지역은 모두 주거지역 또는 녹지지역이었으며, 이 사건 시설 부지 인근에는 초등학교 및 유치원 등이 위치하였다. 이러한 상황에서 이 사건 시설의 1일 발생교통량은 1,526대로 예상되고, 자동차 정비공장에서 분진, 소음의 발생과 대기오염물질 등 휘발성 유기화합물의 배출이 불가피하다는 사실이 알려지자 내곡동 보금자리주택 거주자들은 이에 반발하여 서초구청장을 상대로 이 사건 건축허가를 취소하라는 소송을 제기하였다. 원심 및 대법원 판결은 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 해당 행정처분으로 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다는 기존 대법원의 태도²⁾에 따라 원고들에게 이 사건 처분의 취소를 구할 법률상 이익을 인정하였다.³⁾

이 사건 시설은 건축허가인 이 사건 처분에 근거하여 설치될 예정이었으므로, 도시계획시설 요건은 인·허가 의제제도의 맥락에서 논의되었다. 대법원은 건축법의 인·허가 의제제도와 관련하여 인·허가 의제사항과 관련하여 건축허가의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하려는 취지이지, 의제되는 각각의 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어렵다는 태도를 일관되게 취해 왔다.⁴⁾ 대상판결도 이와 동일한 취지에서 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가 신청을 받은 행정청으로서 건축법상 허가 요건뿐 아니라 국토계획법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획 인가 요건도 충족하는 경우에 한하여 이를 허가하여야 한다고 판시하였다. 따라서 이 사건 시설의 주된 시설뿐만 아니라 부대시설 또한 국토계획법령상 부대시설 기준을 충족하여야 행정청이 도시계획시설사업 인가가 의제되는 건축허가를 할 수 있다.

대상판결은 위 기준에 비추어 이 사건 부대시설이 사실상 독립적인 정비공장 및 자동차 영업소의 역할을 하게 될 것이며, 주된 시설인 주차장 부분이 오히려 이 사건 부대시설의 부속시설로만 기능하게 될 가능성이 있다는 점에 주목하였다. 즉, 이 사건 부대시설이 주차장법령상 형식적인 부대시설 기준을 충족하였다고 하더라도 국토계획법령상 부대시설의 기준인 ‘기반시설 자체의 기능 발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설’에 해당하지 않으므로 허용되어서는 안 된다는 취지이다.⁵⁾ 대상판결은 부대시설의 개념을 엄격하게 파악하여 도시

2) 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 등 참조.

3) 원심은 이 사건 처분의 근거법규를 건축법과 국토계획법으로 파악하고, 국토계획법이 주거지역 안에서의 일정한 건축을 금지하고 있는 것은 공공복리의 증진을 도모하고자 하는 데 그 목적이 있는 동시에 한편으로는 주거지역 내에 거주하는 사람의 ‘거주의 안녕과 건전한 생활환경을 보호’하여 국민의 삶의 질을 향상시키는 데에도 그 목적이 있으므로(국토계획법 제1조 등), 주거지역 내에 거주하는 사람이 받는 보호이익은 단순한 반사적 이익이나 사실상의 이익이 아니라 법률에 의하여 보호되는 이익이라고 판시하였다.

4) 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결

5) 나아가 대상판결은 이 사건 부대시설의 건축이 도시계획시설사업의 일환이 아니라 독자적인 개발행위에 해당한다고 가정하더라도 국토계획법령이 정한 개발행위허가의 요건을 충족하지 못하였으므로 이 사건 시설에 대한 건축허가는 재량권의 일탈·남용에 해당한다고 보았다.

계획시설의 주된 시설과 부대시설이 주객전도되는 것은 허용되지 않는다고 보았다.⁶⁾

대상판결 이후 이 사건 시설의 건축은 공정률 55% 수준에서 중단되었고, 2년 이상 미완공 상태로 방치되었다. 위본은 이 사건 시설의 신축 사업을 위하여 이미 250억원 이상의 비용을 지출한 상태였고, SH공사의 대체부지 제공 등도 예정대로 진행되지 않아 결국 SH공사가 위본으로부터 다시 이 사건 시설부지를 매입하게 되었다. 이 사건 지구계획에 의하면 근린 생활시설 및 판매시설도 부대시설의 종류로 열거되어 있으므로 SH공사는 이 사건 시설부지에 신축될 건물의 부대시설을 마트 등 상업시설로 변경하였다. 최근까지도 이 사건 시설부지에 신축될 건물의 임대광고 등은 신축건물을 ‘넓은 주차장을 보유한 상업시설’ 등으로 홍보하고 있는데, 주차장의 기능발휘와 이용을 위한 부대시설이라는 요건은 여전히 갖추지 못한 것으로 생각된다. 결국 대법원의 이 사건 부대시설의 허용성 판단의 기준을 제시하였음에도, 이와 같은 법리는 결과적으로 주민들이 소음 및 환경오염을 발생시킬 수 있는 자동차 정비공장의 건축을 막는 데 이용되었을 뿐 주된 시설인 주차장의 기능을 보완한 부대시설이 건축되는 결과에 이르지 못하는 못하였다.

II. 도시계획시설과 주차장법의 관계

1. 주차장법의 제정 및 연혁

1977년 10월말 서울의 자동차는 약 11만 5천 대로 1971년 6만 8천대에 비하여 무려 5만 8천대 가량 늘어났으나, 주차정비지역으로 지정된 총 면적은 40.22km²로 전체 서울시 면적의 6.4% 정도에 불과하여 주차수요를 감당하기에는 부족하였다. 서울시는 주차장정비지구 등의 적극적인 관리를 위하여 법안제출권이 없는 지방자치단체임에도 불구하고 관계당국에 지속하여 주차장법의 제정을 건의하고 있었다.⁷⁾ 이러한 상황에서 주차장법은 “주차장의 설치·정비 및 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 도시내 자동차교통의 원활을 기하여 공중의 편의를 도모하고 도시기능의 유지 및 증진에 기여함”을 목적으로 1979. 4. 17. 법률 제 3165호로 제정되어 1979. 5. 18.부터 시행되었다(이와 같이 제정된 주차장법을 이하에서는 ‘제정 주차장법’이라 한다).

주차장법이 제정되기 전 주차장 설치에 대한 행정적 규율은 건설법이 도맡아 하고 있었다. 구 도시계획법(1979. 4. 17. 법률 제3165호로 일부개정되기 전의 것)에 따르면 건설부장

6) 대상판결의 태도와 관련하여, 법률의 형식논리에 매몰되지 않고 관련 법령 및 조례의 전체적인 취지와 체계적인 해석을 통하여 건축물의 위법성을 지적하였다는 평가가 있다(안기수, “주차장 부대시설의 법적 문제에 대한 시론적 고찰”, 서울법학 제23권 제3호(2016), 143-144면).

7) 매일경제, “주차장법의 제정을 촉구한다”, 1977. 12. 20. 기사(사설)

관은 도로의 효용을 유지하고 도로교통의 원활한 소통을 위하여 주차장의 정비가 필요한 때 도시계획구역 안에 ‘주차장정비지구’를 결정할 수 있었고(구 도시계획법 제18조 제1항 제11호), 시장·군수 또는 도시계획시행허가를 받은 자는 도시계획시설로 주차장을 설치할 수 있었다(구 도시계획법 제2조 제1호 나목, 제3호). 한편 구 건축법(1979. 4. 17. 법률 제3165호로 일부개정되기 전의 것)은 일정한 규모 이상의 건축물의 건축시 부설주차장 설치 의무를 정하고 있었다(구 건축법 제22조의2).

주차장법의 제정에 따라 제정 주차장법이 구 도시계획법 및 구 건축법이 담당하던 주차장 정비지구의 지정 및 부설주차장에 관한 사항 등을 규율하게 되었으며,⁸⁾ 제정 주차장법은 제정 법률의 시행 당시 도시계획법에 의하여 도시계획시설로 설치된 노상주차장 및 노외주차장은 이 법에 의하여 설치된 주차장으로 본다(제정 주차장법 부칙 제2항). 그러나 주차장법의 제정 이후에도 주차장은 구 도시계획법에 따른 도시계획시설로 설치하여야 했으므로 노상주차장이나 노외주차장을 가리지 않고 설치 절차와 관련한 제반사항은 구 도시계획법이 규율하고 있었다. 따라서 도시계획구역을 관할하는 행정청이 도시계획인 노외주차장 설치 계획에 따라 노외주차장을 설치하여야 하며, 행정청 이외의 자가 도시계획법에 따라 허가를 받아 주차장을 설치할 수 있다는 제정 주차장법의 규정들은 도시계획법에 따른 주차장 설치 절차를 확인하는 조항에 불과하였다. 이처럼 주차장법은 도시계획법이 담당하던 ‘주차장 설치’라는 기능은 담지 못하였으나, 당시 건설부령이었던 주차장법 시행규칙이 노외주차장의 구조 및 설비기준 등을 정하도록 규정함으로써 주차장의 설치 기준을 정하는 역할을 분담하게 되었다.

제정 주차장법은 노외주차장을 도시계획시설로 설치하여야 한다고 정하고 있어, 도시계획시설이 아닌 주차장 설치의 가능성은 차단되어 있었다. 그런데 자동차 보유대수의 지속적인 신장과 도심지역의 고밀도 이용에 따라 도심 유입 차량이 증가함에 따라 주차장의 설치절차를 간소화할 필요가 발생하였고⁹⁾, 1983년 개정된 주차장법¹⁰⁾은 노외주차장을 행정청 외의 자가 설치하는 경우 도시계획사업과 관계없이 행정청의 허가로 설치할 수 있으며, 일정 규모(40대)이하의 경우 행정청에 대한 신고만으로도 설치할 수 있다는 규정을 두게 되었다.

사인이 설치하는 노외주차장의 설치 절차는 이후 점점 간소화되어 1990년 개정된 주차장법¹¹⁾부터는 된 주차장법부터는 주차장의 규모와 관계없이 모든 노외주차장을 신고로만 설치할 수 있도록 규정하여 민간의 주차장 설치가 더욱 촉진되었다. 최종적으로 1999년 개정된 주차장법¹²⁾부터는 주차장을 행정청이 설치하여야 한다는 규정이 삭제되고, 주차장을 설치하

8) 1979. 4. 17. 법률 제3165호 주차장법 제정 이유

9) 1983. 12. 31. 법률 제3708호 주차장법 일부개정 이유

10) 1983. 12. 31. 법률 제3708호로 일부개정되어 1984. 4. 1. 시행됨.

11) 1990. 4. 7. 법률 제4230호로 일부개정되어 1990. 7. 1. 시행됨.

12) 1999. 2. 8. 법률 제5902호로 일부개정되어 1999. 2. 8. 시행됨.

려는 자는 행정청에 대한 ‘통보’ 만으로 주차장 설치를 할 수 있게 되었는데¹³⁾, 이와 같은 형태는 현행 주차장법까지도 이어지고 있다. 주차장법 제정 당시에는 도시계획시설사업 시행자 지위를 부여받은 자 외에는 사인의 노외주차장 설치가 전면적으로 금지되었지만 이후 허가사항, 신고사항 및 통보사항의 순서로 변경되면서 도시계획시설이 아닌 노외주차장 설치가 점점 자유로워졌다는 점을 알 수 있다.¹⁴⁾

법률 제3165호, 1979. 4. 17., 제정 법률	제12조 (로외주차장의 설치) ②시장 또는 군수 이외의 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 <u>도시계획법 제24조제1항의 규정에 의한</u> 허가를 받아 로외주차장을 설치할 수 있다.
법률 제3708호, 1983. 12. 31., 일부개정 법률	제12조 (노외주차장의 설치) ②시장·군수외의 자는 제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 <u>시장·군수의 허가를</u> 받아 노외주차장을 설치할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 규모 이하의 노외주차장은 <u>시장·군수에게 신고하고</u> 이를 설치할 수 있다.
법률 제4230호, 1990. 4. 7., 일부개정 법률	제12조 (노외주차장의 설치) ②제1항의 규정에 불구하고 시장·군수외의 자가 도시계획구역안에서 노외주차장을 설치하고자 할 때에는 건설부령이 정하는 바에 의하여 <u>미리 시장·군수에게 신고</u> 하여야 한다 노외주차장의 구조를 변경하는 때에도 또한 같다.
법률 제5902호, 1999. 2. 8., 일부개정 법률	제12조 (노외주차장의 설치 등) ①노외주차장을 설치 또는 폐지한 자는 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 <u>시장·군수 또는 구청장에게 통보</u> 하여야 한다.

<표> 사인의 노외주차장 설치 절차 관련 주차장법 규정의 연혁

주차장법은 이와 같이 건설법이 담당하던 ‘주차장의 설치’에 관한 사항을 분담하는 것뿐만 아니라 ‘주차장의 관리’라는 또 다른 중요한 역할을 담당하기 위하여 제정 및 개정되어 왔다. 이와 관련하여 주차장법은 주차장을 (i) 도로의 노면 또는 교통광장의 일정한 구역에 설치된 “노상주차장”, (ii) 도로의 노면 또는 교통광장 외의 장소에 설치된 “노외주차장” 및 (iii) 건축물, 골프연습장, 그 밖에 주차수요를 유발하는 시설에 부대하여 설치된 주차장인 “부설주차장”으로 구분하여 주차요금 징수, 사용 제한, 표지, 용도변경 등 비교적 세부적인 사항까지 관리하는 규정들을 두게 되었다. ‘주차장의 설치’ 측면에서는 주차

13) 1999년 개정된 주차장법의 개정 이유는 사인의 노외주차장 설치 절차가 ‘신고’에서 ‘통보’로 변경된 것의 의미를 설명하고 있지 않다. 다만 개정 전 규정에 따르면 노외주차장을 설치하려는 자가 사전 신고를 하는 경우 행정청이 제출된 노외주차장설치에 대한 계획서에 대하여 실질적인 심사를 하고, 노외주차장이 설치된 이후에도 사후신고를 하여 행정청이 설치계획과의 일치 여부를 확인하여 신고필증을 교부하였다는 점에서 기존의 노외주차장 설치 신고는 ‘수리를 요하는 신고’로 볼 수 있고, 이와 같은 절차가 행정청에 대한 단순한 사실행위인 ‘통보’로 변경된 것으로 해석된다.

14) 다만 이와 같은 규정들은 추가적으로 주차장 설치 자체에 대한 통보 등의 절차를 정하는 것이고, 건설법의 도움 없이 주차장법을 통하여 독자적으로 건축물인 주차장을 설치할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 건축물인 주차장을 건축하기 위하여는 별도의 건축허가 등 건설법상 제도를 통하여야 하며, 주차장법상 규정들은 건설법을 갈음하여 건축법상의 허가 등을 의제하는 규정(예컨대 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조의2 제1항 등)은 아니다.

장법은 건축법, 도시계획법 등의 건설법과 밀접한 관계를 갖고 설치기준을 정하는 측면의 역할을 분담하고 있으나, ‘주차장의 관리’ 측면에서는 주차장법이 독자적인 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

2. 도시계획시설과 주차장

(1) 기반시설 중 주차장

국토계획법 및 동법 시행령에 따라 주차장은 기반시설 중에서도 교통시설의 한 종류로 열거되어 있다(국토계획법 제2조 제6호, 동법 시행령 제2조 제1항 제1호).¹⁵⁾ 국토계획법 시행령 제2조 제3항의 위임을 받아 기반시설의 추가적인 세분 및 구체적인 범위를 정하고 있는 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(이하 ‘시설규칙’이라 한다)은 “주차장”을 “주차장법상 노외주차장”으로 한정하고 있으므로 결국 기반시설 중 도시관리계획으로 결정하여 설치하는 도시계획시설인 주차장은 “주차장법상 노외주차장”임을 알 수 있다.

(2) 임의적 도시계획시설인 주차장

국토계획법에 따르면 원칙적으로 기반시설은 도시계획시설결정을 통하여 설치하여야 하나(국토계획법 제43조 제1항), 예외적으로 용도지역, 기반시설의 특성을 고려하여 도시계획시설결정을 생략하고 설치할 수 있는 기반시설의 범위를 시행령에 위임하고 있다(동법 시행령 제35조 제1항). 국토계획법 시행령 제35조 제1항에 열거된 기반시설들은 도시계획시설결정을 생략하고 설치할 수도 있고, 도시계획시설결정을 통하여 설치할 수도 있으며(임의적 도시계획시설), 동 규정에 열거되지 않은 기반시설들은 도시계획시설결정으로만 설치될 수 있다고 할 것이다(필수적 도시계획시설).

현행 국토계획법에 따르면 주차장은 도시지역 및 지구단위계획구역에서 설치하는지 여부를 불문하고 임의적 도시계획시설로 규정되어 있으므로(국토계획법 시행령 제35조 제1항 제1호 가목, 제2호 가목)¹⁶⁾ 건축물인 주차장은 건축허가만으로 설치할 수 있다. 임의적 도시

15) 교통시설에는 주차장 외에도 도로, 철도, 항만, 공항, 자동차정류장, 궤도, 차량 검사 및 면허시설 등이 포함된다(국토계획법 시행령 제1조 제1항 제1호).

16) 기존에는 행정청이 설치하는 1,000㎡ 미만의 노외주차장, 행정청 외의 자가 설치하는 노외주차장 및 도시지역 및 지구단위계획구역 외에 설치하는 노외주차장은 임의적 도시계획시설로, 그 외의 노외주차장은 필요적 도시계획시설로 분류되는 등 임의적 도시계획시설인 주차장의 범위가 한정되어 있었다.

계획시설을 도시계획시설결정을 거치지 않고 설치하는 경우 복잡한 절차를 거칠 필요가 없고, 도시계획위원회의 간섭 없이 기반시설을 설치할 수 있어 사업시행자에게 보다 유리하나, 이러한 시설도 수용권이 필요할 때에는 도시계획시설결정을 활용하므로 상황에 따라 이해관계가 달라질 수 있다.¹⁷⁾ 이 사건 시설의 경우 토지 수용을 전제로 하는 도시계획인 보금자리주택 지구계획에 의하여 주차장 용지로 지정되어 있는 이 사건 시설 부지에 설치될 예정이었으며, 보금자리주택 지구계획의 승인에 따라 도시계획시설 결정이 이루어지므로(구 보금자리주택법 제18조 제1항 제8호), 이 사건 시설을 임의적 도시계획시설로 설치할 수는 없었을 것이다.

3. 건설법과 주차장법의 관계

(1) 건축물인 주차장과 건축물이 아닌 주차장

주차장법은 주차장을 노상주차장, 노외주차장 및 부설주차장으로 나누고 있을 뿐 건축물인지 여부에 따른 분류기준을 사용하고 있지 않다. 다만, 주차장법은 정의 규정에서 “주차 전용건축물”을 건축물의 연면적 중 95% 이상이 주차장으로 사용되는 건축물로 정의하고 있어(주차장법 제2조 제11호, 동법 시행령 제1조의2 제1항)¹⁸⁾ 건축물의 형태인 주차장을 규율하는 규정을 별도로 두고 있다.

노상주차장, 노외주차장 및 부설주차장의 분류와 주차전용건축물의 관계는 주차장법령상 명확하지 않지만, 주차장법에 노외주차장인 주차전용건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 및 높이 제한 등 건축 제한을 별도로 정하는 규정이 존재하고(주차장법 제12조의2), 동법 시행령이 노외주차장 또는 부설주차장의 설치를 제한하는 지역의 주차전용건축물의 경우에는 지방자치단체의 조례로 주차장 외의 용도로 사용되는 부분에 설치할 수 있는 시설의 종류를 제한할 수 있다는 규정을 두고 있다는 점(주차장법 시행령 제1조의2 제3항)을 미루어 볼 때 노외주차장과 부설주차장은 주차전용건축물의 형태로 설치될 수 있다고 해석된다. 각 주차장의 형태 및 기능을 고려할 때에도, 도로의 노면 또는 교통광장의 일정한 구역에 설치되는 노상주차장은 지상의 일정한 구획을 의미하는 평면적 시설로 설치되는 것이 일반적이거나, 노외주차장이나 부설주차장의 경우 평면적 시설의 형태나 건축물 형태 모두 자연스럽게 느껴진다.

17) 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 행정법연구 제30호(2011), 283면.

18) 다만, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 운동시설, 업무시설, 창고시설 또는 자동차 관련 시설인 경우에는 주차장으로 사용되는 부분이 70% 이상인 것을 말함(주차장법 시행령 제1조의2 제1항).

(2) 건설법상 건축제한에의 영향

주차전용건축물 등 건축물인 주차장은 주차장법뿐만 아니라 건설법의 영향도 받게 된다. 그런데 주차장법은 제정 당시부터 건설법에 따른 주차장 설치 절차와 관계없이 주차장의 구조 및 설비기준은 주차장법령에 따르도록 정하고 있었다. 도시계획시설로 설치되는 건축물인 주차장의 경우, 시설규칙상 일반적인 주차장의 결정기준¹⁹⁾ 외에 주차장의 결정·구조 및 설치에 관하여는 주차장법령에 따르도록 정하고 있으며(시설규칙 제30조 제2항), 이와 같이 별도 법률(항만법, 여객자동차운수사업법 및 초·중등교육법 등)에 따라 설치기준을 정하도록 한 규정 형식은 시설규칙상 대부분의 도시계획시설과 관련하여 이용된다. 이와 같이 입법한 것은 시설규칙에서 세부적인 기준을 모두 정하는 것이 쉽지 않고, 시설규칙에서 세부적인 기준을 별도로 정하는 경우 관련 법령에서 정하고 있는 설치기준 등과 충돌할 우려가 있기 때문인 것으로 생각된다.

건축물인 노외주차장을 설치하기 위하여 건축허가를 받는 경우 주차장의 부대시설 기준 등 주차장법상 노외주차장의 설치기준을 준수하여야 하며, 주차장법은 국토계획법 및 건축법보다 우선하여 적용되는 건축물인 노외주차장의 건폐율, 용적률 및 높이 제한 등 완화된 건축제한도 정하고 있으므로(주차장법 제12조의2), 이와 같은 맥락에서 주차장법은 건설법에 소급하여 영향을 주는 것으로 이해할 수 있다.²⁰⁾ 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 주차장법은 주차장의 관리와 관련된 사항들을 규율하고 있으므로 주차장법은 주차장의 설치뿐만 아니라 주차장이라는 시설물이 건립되어 있음을 전제로 해당 시설물인 주차장의 이용을 규제하는 역할도 하고 있다.

19) 시설규칙 제30조 ① 주차장의 결정기준은 다음 각호와 같다.

1. 주차장은 원활한 교통의 흐름을 위하여 주간선도로의 교차로에 인접하여 설치되지 아니하도록 할 것
2. 주간선도로에 진·출입구가 설치되지 아니하도록 할 것. 다만, 별도의 진·출입로 또는 완화차선을 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 대중교통수단과 연계되는 지점에 설치할 것
4. 재해취약지역에서 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 관리하는 면적 3천제곱미터 이상의 주차장에는 지형 및 배수환경 등을 검토하여 적절한 규모의 지하 저류시설을 설치하는 것을 고려할 것. 다만, 하천구역 및 공유수면에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 건축물이 아닌 주차장에서 유출되는 빗물을 최소화하도록 빗물이 땅에 잘 스며들 수 있는 구조로 하거나 식생도랑, 저류·침투조 등의 빗물관리시설을 설치하고, 나무나 화초를 심는 경우에는 그 식재면의 높이를 건축물이 아닌 주차장의 바닥 높이보다 낮게 할 것

20) 한편 주차장법이 건축물의 건축을 허가하는 측면에서 건설법을 갈음할 수는 없다는 점은 앞서 살펴본 바와 같다.

Ⅲ. 도시계획시설의 부대시설

1. 도시계획시설의 부대시설의 의의

(1) 부대시설의 개념 및 법적 근거

도시계획시설의 부대시설은 도시계획시설로 정해진 주된 시설의 기능발휘와 이용을 위해 필요한 시설로서 주된 시설에 종속되는 시설을 말한다. 도시계획시설결정에 의해 도시계획시설이 설치되는 장소인 도시계획시설부지에는 원칙적으로 도시계획시설 외에 여타 건축물 또는 시설물의 설치가 금지되나(국토계획법 제64조 제1항), 주된 시설의 기능을 보완하는 부대시설의 경우 예외적으로 허용한 것이다. 그러므로 부대시설의 개념은 주된 시설에 대한 기능적 보충성과 종속성을 전제로 엄격하게 해석되어야 하며, 구체적인 법적 문제에 있어서도 주된 시설과 무관하게 부대시설 자체만을 독립적으로 판단하여서는 안 된다.²¹⁾

국토계획법상 부대시설에 대한 정의나 부대시설의 설치 가능성에 관한 조항은 규정되어 있지 않고, 부대시설에 관한 언급은 시행령에 처음 등장한다. 다만 국토계획법 시행령도 부대시설을 명확하게 정의하고 있는 것은 아니고, 법률의 위임을 받아 구체화한 기반시설의 범위에 당해 시설 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설이 포함된다고 정하고 있다. 부대시설에 대한 명시적인 정의 규정은 시설규칙에 존재하는데, 시설규칙은 부대시설을 주 시설의 기능 지원을 위하여 설치하는 시설로 정의하고 있다(시설규칙 제6조의2 제1항 제1호). 또한 시설규칙은 개괄적인 부대시설의 설치기준들을 정하고 있는데, 시설규칙에 의하면 부대시설과 편익시설을 합한 면적이 주시설 면적을 초과하지 않아야 하며 부대시설은 주시설의 기능 및 설치 목적에 부합하여야 한다(시설규칙 제6조의2 제2항).

(2) 도시계획시설의 편익시설

국토계획법 시행령 및 시설규칙은 도시계획시설의 부대시설 외에 편익시설이라는 개념도 사용하고 있다. 편익시설이란 도시계획시설의 이용자 편의 증진과 이용 활성화를 위하여 설치하는 시설로 정의되어 있고(시설규칙 제6조의2 제1항 제2호), 편익시설은 주시설 및 부대시설의 기능 발휘 및 이용에 지장을 초래하지 않아야 하며 국토계획법상 용도지역·용도지구에 따른 건축제한에도 적합하여야 한다(시설규칙 제6조의2 제2항 제3호). 그런데 편익시설은 주된 시설을 보충하고 지원하는 기능을 수행하는 부대시설과 달리 이용자의 편의에 기여하는 역할만 수행해도 된다는 점에서 부대시설에 비하여 주된 시설과의 견련성이 떨어진다

21) 김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 행정법연구 제34호(2012), 323면.

고 볼 수 있다. 원칙적으로 도시계획시설부지에는 도시계획시설만 설치할 수 있고, 도시계획시설의 이용에 필수불가결한 부대시설의 설치가 예외적으로 허용된다는 측면에서, 그 필요성이 필수불가결한 정도에 이르지 않는 편익시설의 설치는 더욱 예외적으로 인정되어야 한다.

편익시설에는 엄격한 기능적 보충성과 종속성을 요구할 필요가 없다는 점, 시설규칙이 도시계획시설에 다양한 편익시설의 설치를 고려하여야 한다고 정하고 있는 점(시설규칙 제6조의2 제3항) 등으로 인하여 편익시설이 부대시설에 비하여 자유롭게 설치될 수 있는 것처럼 보일 수 있으나, 이는 부대시설에 비해 보다 다양한 시설의 종류가 편익시설로 인정되기 쉽다는 취지로 해석되어야 하며, 특정 도시계획시설부지 내의 편익시설의 허용성 자체는 부대시설보다 엄격하게 판단되어야 한다. 다만 국토계획법령은 이러한 기준에 의하여 부대시설과 편익시설의 종류 및 허용성을 명확하게 규정하고 있지는 않은 것으로 보인다.

2. 도시계획시설의 부대시설의 허용성

시설규칙은 도시계획시설에 부대시설을 설치할 수 있으며 부대시설의 구조 및 설치기준에 관하여는 개별적인 도시계획시설의 구조 및 설치기준에 따른다고 정하고 있어 마치 부대시설의 일반적인 요건 및 설치기준에만 부합하면 부대시설의 설치가 폭넓게 허용되는 것처럼 오해될 소지가 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 도시계획시설부지에서 주된 시설 이외의 시설은 허용되지 않는 것이 원칙이고, 다만 법령이 정하는 부대시설이 허용되는 것은 예외에 해당하기 때문에²²⁾ 개별적인 도시계획시설의 구조 및 설치기준상 부대시설에 관한 기준들은 부대시설 설치의 허용성 자체를 규율하는 조항들로 해석되어야 한다. 따라서 개별적인 도시계획시설의 구조 및 설치기준에 또는 시설규칙에서 언급하고 있는 관련 법령에서 열거되지 않은 부대시설의 경우 애초에 설치 자체가 불가능하다고 보아야 한다.

도시계획시설의 부대시설은 도시계획시설의 기능발휘와 이용을 위하여 예외적으로 허용된 것이므로 그 기능은 주된 시설의 기능과 유기적으로 연결되는 것이어야 하고(필요성의 원칙), 독자적으로 운영되는 시설들과 달리 당해 도시계획시설의 설치 및 운영목적에 한정해서 설치·운영되어야 하며(종속성의 원칙), 부대시설 또한 수용권을 전제로 하는 도시계획시설의 일부이므로 헌법상 공공필요를 충족하여야 한다(공공성의 원칙).²³⁾ 도시계획시설은 기반시설 중에서도 높은 공공성이 인정되어 도시계획결정을 통하여 설치되는 것이므로, 법령상 규정되어 있는 종류 및 설치기준에 부합하는 도시계획시설의 부대시설이라고 하더라도 법령에 명시적으로 규정되어 있지 않은 필요성, 종속성 및 공공성 요건을 충족하여야만 설

22) 김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 324면.

23) 김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 327면-328면.

치할 수 있는 것으로 해석되는 것이 타당하다.

부대시설은 도시계획시설 등과 동시에 설치될 수도 있고 도시계획시설이 설치된 이후에 사후적으로 설치될 수도 있다. 부대시설이 도시계획시설 등과 동시에 설치되는 경우 부대시설에 관한 내용도 실시계획에 포함되게 되며, 도시계획시설에 사후적으로 설치되는 경우 실시계획 변경 인가의 대상이 된다. 행정청은 두 경우 모두에서 당해 부대시설이 주된 시설과 관련하여 시설규칙에서 정하는 부대시설의 용도에 맞는 지 여부, 주된 시설에 꼭 필요한 시설인지 여부, 전체 도시의 기능과 관련해서 당해 부대시설의 규모가 합리적인지 여부 등 앞서 살펴 본 원칙들을 폭넓게 심사할 도시계획적 재량을 누리게 된다.²⁴⁾ 이러한 행정청의 도시계획적 재량은 부대시설이 도시계획시설의 설치 절차에 따라 설치되는지, 도시계획시설결정 및 실시계획인가 등이 의제되는 다른 법률상 설치 절차에 따라 설치되는지 여부에 영향을 받지 않고 일관되어야 한다. 건축법상 인허가 의제 제도를 통하여 설치가 예정되어 있었던 이 사건 부대시설의 경우에도 법령상 요구되는 설치기준 등을 모두 준수한 상태에서 행정청의 재량 판단이 문제되었고, 결국 취소소송을 통하여 이 사건 부대시설 설치를 둘러싼 재량하자 여부를 판단하게 되었다.

3. 주차장과 부대시설

(1) 주차장의 부대시설 설치 기준

시설규칙은 주차장의 일반적인 결정기준만을 정하고 있고 그 외의 결정·설치 및 구조기준은 주차장법에서 정하도록 하고 있다(시설규칙 제30조 제2항). 주차장법은 다시 노외주차장의 구조·설비기준 등에 관하여 필요한 사항을 국토교통부령인 시행규칙에 위임하고 있는데, 시행규칙은 부대시설의 종류 및 면적비율을 포함한 노외주차장의 시설기준을 함께 정하고 있다(주차장법 제6조 제1항, 동법 시행규칙 제6조).

노외시설의 부대시설의 종류는 원칙으로 아래에 열거된 시설에 한정되며, 총면적은 주차장 총시설면적의 20%를 초과할 수 없다(주차장법 시행규칙 제6조 제4항). 제3호 및 제4호에서 언급하는 ‘노외주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설’ 및 ‘시·군 또는 구의 조례로 정하는 이용자 편의시설’의 경우 마치 부대시설이 아닌 편의시설의 종류에 해당하는 것처럼 보이기도 하는데, 별도로 편의시설에 관한 규정들은 두고 있지 않은 주차장법령은 국토계획법령과 마찬가지로 부대시설과 편의시설 사이에 명확한 구분선을 정하고 있지는 않은 것으로 생각된다.

24) 김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 333면

1. 관리사무소, 휴게소 및 공중화장실
2. 간이매점, 자동차 장식품 판매점 및 전기자동차 충전시설
- 2의2. 「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」 제2조제3호에 따른 주유소(특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이 설치한 노외주차장만 해당한다)
3. 노외주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설
4. 시·군 또는 구의 조례로 정하는 이용자 편의시설

(2) 공공시설에 설치되는 노외주차장과 부대시설

주차장법은 도로, 광장, 공원, 시행령으로 정하는 학교 등 공공시설²⁵⁾의 지하 또는 지상에 노외주차장을 설치하기 위하여 국토계획법에 따라 도시계획시설사업의 실시인가를 받은 경우 노외주차장으로 사용되는 시설 및 토지의 사용료 또는 점용료를 면제하는 규정을 두고 있다(주차장법 제20조 제2항, 제3항). 이는 국유재산 또는 공유재산인 공공시설에 노외주차장을 충분히 확보하기 위하여 입법된 조항으로 보이는데, 주차장법 시행규칙은 이와 같이 공공시설에 설치되는 노외주차장의 부대시설의 종류 및 주차장 총 시설면적 대비 부대시설의 면적비율 등을 지방자치단체의 조례를 통하여 완화해주고 있다(주차장법 시행규칙 제6조 제5항). 서울시 주차장 조례는 공공시설에 설치되는 노외주차장 부대시설의 종류를 제1종 및 제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 운동시설, 업무시설 및 자동차관리시설 등으로 확대하고 있고, 노외주차장 총 시설면적 대비 부대시설의 비율도 30%로 완화하여 규정하고 있다(서울시 주차장조례 제16조).

이 사건 지구계획은 이 사건 시설 부지에 위 공공시설에 설치되는 노외주차장 부대시설의 특례(이하 ‘공공시설에 관한 특례’라 한다)가 적용된다는 전제 하에 부대시설에 관한 기준을 주차장법 시행규칙 제6조 제5항 및 서울시 주차장조례 제16조에 따라 규정하고 있었다. 도시계획시설인 주차장도 위 주차장법상 ‘공공시설’의 범위에 포함된다고 해석될 수 있으므로, 지하 및 지상에 모두 주차장 설치를 예정하고 있었던 이 사건 시설에는 공공시설에 관한 특례가 적용된다고 해석될 여지가 있다. 그러나 이미 예정된 공공시설에 노외주차장을 설치하는 것이 아니라 단지 지하 또는 지상층을 모두 주차장으로 사용하는 건축물을 새롭게 건축하는 행위라는 점에서 엄격하게 보면 이 사건 시설에 공공시설에 관한 특례를 적용하는 것은 공공시설에 노외주차장을 확보하고자 하는 취지에는 부합하지 않는다. 또한 이 사건 지구계획은 구체적으로 이 사건 시설 부지에 설치될 주차장이 공공시설에 관한 특례에서 예정하는 시설에 해당하는지 여부를 살펴보지 않고 공공시설에 관한 특례에 따른 기준을 임의로 적용하여 부대시설 기준을 정하고 있다. 국토계획법은 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다고 정하고 있으나²⁶⁾(국토계획법

25) 초등학교·중학교·고등학교·공용의 청사·주차장 및 운동장

제54조), 지구단위계획 역시 관련 법령상의 한계를 준수하여야 할 것이다. 그런데 이 사건 지구계획이 주차장법상 공공시설에 관한 특례를 잘못 적용하여 부대시설 기준을 정하고 있다면, 위법한 지구단위계획으로 평가될 수 있다.

(3) 도시계획시설인 주차장의 부대시설 설치기준 마련 필요성

앞서 살펴본 국토계획법령 및 주차장법령의 입법 연혁에 의하면, 필요적 도시계획시설이었던 노외주차장은 사인이 설치하는 경우에 한하여 통보로만 설치가 가능한 임의적 도시계획시설이 되었고, 그 후 임의적 도시계획시설로 인정되는 노외주차장의 범위가 점차 넓어진다 현재는 완전한 임의적 도시계획시설이 되었다. 주차장법의 제정 당시 주차장법이 규율하는 노외주차장은 도시계획시설로서의 의미만 가지고 있었으나, 현재의 주차장법은 도시계획시설에 해당하는지 여부 및 사인이 설치하는지 여부를 불문하고 모든 노외주차장을 규율하게 됨으로써 주차장법령에서 정하고 있는 노외주차장의 설치기준은 공공성의 정도를 구분하지 않고 모든 노외주차장에 일관되게 적용되게 되었다.

그 예로 주차장법상 노외주차장 부대시설 기준에 대한 규정들도 더 이상 도시계획시설의 부대시설 기준으로서의 의미를 갖지 않고, 모든 노외주차장에 설치될 수 있는 부대시설을 규정하는 의미 정도만 갖게 되었다. 최초로 규정된 주차장법상 노외주차장 부대시설 기준들은 도시계획시설인 노외주차장을 염두에 두고 만들어진 것이므로 사인이 설치하는 주차장과 관련하여서는 부대시설의 허용성부터 종류, 설치기준 등을 포함하여 다시 평가가 이루어질 필요가 있다.

행정청 또는 도시계획시설사업 시행자가 도시계획시설 설치 절차에 따라 설치하는 노외주차장의 공공성이 사인이 도시계획시설결정을 매개하지 않고 설치하는 노외주차장의 공공성에 비해 낮다는 점은 명백하다. 예컨대 부대시설의 경우만 살펴보더라도 도시계획시설이 아닌 민간 노외주차장의 부대시설은 공공성 정도가 다소 낮더라도 도시계획시설인 노외주차장 부대시설에 비하여 쉽게 허용될 수 있을 것이다. 그런데 시설규칙 등 도시계획법령은 도시계획시설의 설치기준을 정함에 있어 앞서 살펴본 바와 같이 최초 제정당시보다 넓은 규율범위를 가지게 된 주차장법령상 설치기준 등을 여전히 빌려 쓰고 있다. 주차장법령상 노외주차장 설치기준은 노외주차장의 공공성 정도에 따라 섬세하게 규정되어 있지 않는데, 도시계획시설인 노외주차장에 동일하게 적용되고 있는 것이다.

이러한 문제로 인하여 도시계획시설인 노외주차장의 부대시설 허용성을 판단하는 행정청의 재량 범위가 과도하게 넓어지는 결과가 발생하였다. 행정청의 재량판단의 기준을 정하고

26) 이 사건 지구계획은 이 사건 시설 부지에 대하여 지구단위계획으로서의 역할을 수행하고 있다.

사업시행자의 예측가능성을 높이기 위해서라도 도시계획시설인 노외주차장의 부대시설 기준 등 주요 설치기준 등에 관한 규정을 국토계획법령 또는 주차장법령에 별도로 마련하고, 이를 주차장법령상 일반적인 노외주차장 설치기준에 우선하여 적용되도록 할 필요가 있다.

IV. 결어

도시계획시설의 부대시설의 허용성을 판단함에 있어 일차적으로는 국토계획법령 및 시설규칙 등 도시계획법령과 주차장법령 등 관련 법령에서 정하고 있는 부대시설 기준을 준수하여야 한다. 나아가 도시계획시설 설치 절차는 도시계획결정 및 실시계획 인가 등 다양한 단계에서 행정청의 재량이 개입되는 절차이므로, 필요성, 종속성, 공공성 등 도시계획시설 요건 준수여부도 행정청의 재량판단의 범위에 속한다. 대상판결은 이와 점에 주목하여 법령 및 보금자리주택 지구계획에 규정되어 있는 부대시설의 기준을 모두 충족한 경우라도 도시계획법령상 도시계획시설의 부대시설 기준을 충족하지 못한 경우에는 허용되지 않는다고 판단한 것이므로, 타당한 결론을 내린 것이라고 생각한다.

민간이 설치하는 도시계획시설의 공공필요성 판단에 관한 헌법재판소의 결정례²⁷⁾는 ‘공공성’과 ‘높은 영향력’이 도시계획시설의 주요 개념 징표임을 잘 보여주는 예이다. 높은 공공성은 도시계획시설부지에 대한 수용권으로 연결되고 높은 영향력은 도시계획결정절차의 엄정성과 연결되며, 도시계획시설은 그 시설의 중요성을 고려하여 특별한 취급을 하여야 한다.²⁸⁾ 그런데 도시계획법령의 기능을 확장하는 주차장법 등 관련 법령은 도시계획적 기능뿐만 아니라 별도의 독자적인 입법목적은 함께 가지고 있기 때문에 그 규율 대상이 공공성이 높은 도시계획시설에 한정되지 않는다. 이로 인해 행정청이 도시계획시설 및 그 부대시설의 적법성을 판단함에 있어 법령상 기준의 역할이 점차 작아지게 되고 그 반대급부로 행정청의 재량 범위는 과도하게 확장된다. 예컨대 이 사건 시설과 관련하여 문제된 주차장법상 노외주차장의 부대시설 기준도 노외주차장의 공공성의 정도를 가리지 않고 “제1종제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 업무시설, 자동차관리시설 등”으로 포괄적으로 규정되어 있었으므로 주된 시설과 부대시설이 주객전도된 또 다른 시설이 설치되는 과정에서 다시 행정청의 재량 판단에 의존하게 되었다.

불명확한 법령상 기준으로 도시계획시설의 부대시설 기준을 둘러싼 불필요한 분쟁들이 발생하는 것을 방지하려면 도시계획시설에 대하여 그 속성에 맞는 특별한 취급을 할 필요가

27) 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2008헌바166 결정

28) 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 282면.

있다. 이를 위하여는 도시계획시설 기준을 정함에 있어 관련 법령에 의존하는 범위를 축소하고 시설규칙 등 도시계획법령에 별도로 보다 상세한 설치기준을 마련하여 시설의 공공성의 정도에 따라 섬세한 규율을 할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

[논문]

- 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 『행정법연구』 제30호(2011).
김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 『행정법연구』 제34호(2012).
안기수, “주차장 부대시설의 법적 문제에 대한 시론적 고찰”, 『서울법학』 제23권 제3호(2016).

[언론기사]

- 매일경제, “주차장법의 제정을 촉구한다”, 1977. 12. 20. 기사(사설)

[판례]

- 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결
대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결
헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2008헌바166 결정