

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2013두1621 토지분할신청불허가처분취소  
원고, 상고인 원고 1 외 1인  
원고들 소송대리인 법무법인 로투스  
담당변호사 김명근 외 1인  
피고, 피상고인 남양주시장  
원 심 판 결 서울고등법원 2012. 12. 11. 선고 2012누24209 판결  
판 결 선 고 2013. 7. 11.

주 문

상고를 모두 기각한다.  
상고비용은 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제4점에 대하여

가. 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 개정되기

전의 것. 이하 '국토계획법'이라 한다) 제56조 제1항 제4호 및 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(2012. 4. 10. 대통령령 제23718호로 개정되기 전의 것) 제51조 제5호 가목에 의하면, 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지의 분할은 개발행위로서 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(이하 '개발행위허가권자'라 한다)의 허가를 받아야 한다.

국토계획법이 토지분할을 개발행위로서 규제하는 취지는 국토가 무분별하게 개발되는 것을 방지하고 토지이용을 합리적·효율적으로 관리하여 공공복리를 증진하려는 목적을 달성하고자 하는 데 있으므로, 개발행위허가권자는 분할허가 신청의 대상인 당해 토지의 합리적 이용 및 공공복리의 증진에 지장이 될 우려가 있는지 등을 고려하여 재량으로 그 허가 여부를 결정할 수 있다.

나. 한편 이 사건 처분 당시 시행되던 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」(이하 '지적에 관한 법률'이라 한다) 제79조와 구 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령」(2013. 3. 23. 대통령령 제24443호로 개정되기 전의 것) 제65조 제2항 및 구 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행규칙」(2011. 10. 10. 국토해양부령 제389호로 개정되기 전의 것) 제83조 제1항에 의하면, 토지소유자가 토지를 분할하려면 지적소관청에 분할사유를 적은 신청서를 제출하여야 하고, 분할허가 대상인 토지의 경우에는 허가서 사본을, 법원의 확정판결에 따라 토지를 분할하는 경우에는 확정판결서 정본 또는 사본을 첨부하여야 한다.

이처럼 지적에 관한 법령에서 토지분할 신청시에 위에서 본 바와 같은 첨부서류를 제출하도록 한 것은, 개발행위허가 등의 공법상 규제요건과 확정판결 등의 사법상 권

리변동요건의 충족 여부를 각 제출서류에 의하여 심사함으로써 국토의 효율적 관리와 국민의 소유권 보호라는 입법목적은 조화롭게 달성하려는 것이므로, 국토계획법상 개발행위허가 대상인 토지에 대하여 분할을 신청하려면 반드시 그 허가서 사본을 제출하여야 하고, 공유물분할 등 확정판결이 있다고 하여 달리 볼 것은 아니다.

이와 같은 국토계획법상 토지분할 허가제도의 취지·목적, 개발행위허가권자의 재량권의 범위, 지적에 관한 법률 규정의 취지 등에 비추어 볼 때, 개발행위허가권자는 신청인이 토지분할 허가신청을 하면서 공유물분할 판결 등의 확정판결을 제출하더라도 국토계획법에서 정한 개발행위 허가기준 등을 고려하여 거부처분을 할 수 있으며, 이러한 처분이 공유물분할 판결의 효력에 반하는 것은 아니다.

다. 원심판결 이유에 의하면, 원심은 피고가 국토계획법상 농림지역 및 관리지역에 속한 이 사건 임야에 관한 원고들의 국토계획법상 토지분할 허가신청을 거부한 이 사건 처분의 적법성을 판단하면서, 원고들이 이 사건 임야에 관한 공유물분할 판결을 받아 그 판결이 확정된 사정을 고려하지 아니한 채, 국토계획법상 개발행위허가의 법적 성격, 그 요건이나 기준 등에 관한 독자적인 법리에 따랐다.

앞서 본 법리에 비추어 보면 원심이 이처럼 판단한 것은 정당하고, 거기에 지적에 관한 법률의 해석에 있어서 확정판결에 기초한 토지분할과 국토계획법상 개발행위허가의 대상인 토지분할의 관계에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

원고가 상고이유에서 들고 있는 대법원 판결은 이 사건과 사안이 다르므로 이 사건에 원용하기에 적절하지 아니하다.

## 2. 상고이유 제1점, 제2점에 대하여

행정청 내부의 사무처리에 관한 재량준칙의 경우 대외적으로 국민이나 법원을 기속

하는 효력 즉 법규적 효력이 없으므로, 이러한 재량준칙에 기한 행정처분의 적법 여부는 그 처분이 재량준칙의 규정에 적합한 것인가의 여부에 따라 판단할 것이 아니고 그 처분이 관련 법률의 규정에 따른 것으로 헌법상 비례·평등의 원칙 위배 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 없는지의 여부에 따라 판단하여야 한다(대법원 1994. 3. 8. 선고 93누21958 판결, 대법원 1998. 3. 27. 선고 97누20236판결 등 참조).

원심판결 이유에 의하면, 원심은 '남양주시 기획부동산 분할제한 운영지침'(이하 '이 사건 운영 지침'이라 한다)에 기한 이 사건 처분의 적법성 여부를 판단하면서, 이 사건 운영 지침이 지방자치단체인 피고 내부의 사무처리준칙으로서 법규적 효력이 없어 이 사건 처분의 적법 여부 판단의 근거가 될 수 없음을 전제로 이 사건 운영 지침의 위헌성 등 판단에 나아가지 아니하고, 이 사건 처분에 국토계획법 등 관련 법률에 따라 재량권 일탈·남용의 위법이 없는지 여부만을 판단하였다.

앞서 본 법리에 비추어 원심이 이처럼 판단한 것은 정당하고, 거기에 지방자치단체 내부의 사무처리준칙에 기한 행정처분의 적법성 판단에 관한 법리나 이 사건 운영 지침의 위헌성에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

### 3. 상고이유 제3점에 대하여

원심은 그 채택증거를 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, ① 이 사건 임야는 국토계획법상 농림지역 및 보전관리지역으로 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역인 점, ② 주식회사 호연에프앤씨는 이 사건 임야를 포함하여 그 일대에서 소유자별로 소규모의 사각형 형태를 유지하면서 수십 개의 필지로 분할하여 왔고, 위 회사로부터 이 사건 임야의 지분을 이전받은 원고들의 이 사건 임야분할신청도 그 일환의 것으로 보이는 점, ③ 피고가 개발행위허가대상인 토지분할행위라 할지

라도 법원의 확정판결이나 화해권고결정 등에 기하여 분할신청을 하면 이를 받아들여 왔다는 관행이 성립하였다고 보기에 부족한 점 등에 비추어 이 사건 처분에 헌법상 비례·평등의 원칙 위배 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 없다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단은 국토계획법상 개발행위허가의 재량행위에 관한 법리에 기초한 것으로서 정당하고, 거기에 국토계획법상 토지분할허가 거부처분의 재량권 일탈·남용에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없으며, 한편 원심의 이러한 판단 속에는 원고가 내세우는 그 밖의 재량권 일탈·남용 사유의 부존재에 관한 판단도 포함되어 있다고 볼 것이므로 판단 누락의 위법도 없다.

#### 4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들이 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            김소영

                  대법관            신영철

주    심            대법관            이상훈

                  대법관            김용덕