

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2011두3746 토지수용재결처분취소등

원고, 피상고인 원고 1 외 3인

원고들 소송대리인 변호사 김정술

피고, 상고인 1. 제주특별자치도 지방토지수용위원회

소송대리인 변호사 김선우 외 1인

피고 겸 피고1.보조참가인

2. 제주국제자유도시개발센터

소송대리인 변호사 김선우 외 1인

원 심 판 결 광주고등법원 2011. 1. 12. 선고 (제주)2009누401 판결

판 결 선 고 2015. 3. 20.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 보조참가인이, 나머지는 피고 제주특별자치도 지방토지수용위원회가 각 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후에 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라 한다) 제2조 제6호 (나)목, 제43조 제2항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2005. 12. 28. 대통령령 제19206호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항 제2호, 제3항, 구 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005. 12. 14. 건설교통부령 제480호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시계획시설규칙'이라 한다) 제56조 등의 각 규정 형식과 내용, 그리고 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가 처분은 특정 도시계획시설사업을 구체화하여 현실적으로 실현하기 위한 것인 점 등을 종합하여 보면, 행정청이 도시계획시설인 유원지를 설치하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하려면, 그 실시계획에서 설치하고자 하는 시설이 국토계획법령상 유원지의 개념인 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'에 해당하고, 그 실시계획이 국토계획법령이 정한 도시계획시설(유원지)의 결정·구조 및 설치의 기준에 적합하여야 한다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은, 판시 사실을 인정한 다음 국토계획법에 정한 기반시설인 '유원지'는 광장, 공원, 녹지 등과 함께 공간시설 중 하나로서 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'인 반면, 피고 제주국제자유도시개발센터(이하 '피고 개발센터'라 한다)가 기반시설인 예래유원지를 설치하기 위해 도시계획시설결정을 받은 토지 위에 주거·레저·의료기능이 통합된 휴양형 주거

단지 개발사업(이하 '이 사건 개발사업'이라 한다)에 따라 조성하고자 하는 예래휴양형 주거단지(이하 '이 사건 휴양형 주거단지'라 한다)는 국내외 관광객, 특히 고소득 노년층을 유치하여 중장기 체재하도록 함으로써 관광수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 하는 시설로서 국토계획법에 정한 기반시설인 '유원지'와는 그 개념과 목적이 다르고, 인근 주민의 자유로운 접근성과 이용가능성이 제한된 채 숙박시설 투숙객의 배타적 이용을 위한 각종 시설의 설치를 내용으로 하고 있어 도시계획시설규칙에 정한 유원지의 구조 및 설치기준에도 부합하지 아니하는 등 국토계획법령이 정하는 도시계획시설인 유원지에 해당하지 아니한다는 등의 이유를 들어, 이 사건 휴양형 주거단지를 개발하는 내용인 이 사건 도시계획시설사업 실시계획인가(이하 '이 사건 인가처분'이라 한다)는 위법하다는 취지로 판단하였다.

원심판결 이유를 관계 법령과 앞서 본 법리 및 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 도시계획시설인 유원지의 의미, 도시계획시설결정에 기초한 도시계획시설사업의 실시계획이 그 도시계획시설결정에 맞는지 등에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

2. 상고이유 제2, 3점에 대하여

행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한 것인지 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 1995. 7. 11. 선고 94누4615 전원합의체 판결 참조). 행정청이 어느 법률관계나 사실관계에 대하여 어느 법률의 규정을 적용하여

행정처분을 한 경우에 그 법률관계나 사실관계에 대하여는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 행정청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없지만(대법원 2004. 10. 15. 선고 2002다 68485 판결, 대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25107 판결 등 참조), 법령 규정의 문언상 처분 요건의 의미가 분명함에도 행정청이 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과, 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 해당 처분을 한 경우에는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있다고 볼 수는 없다(대법원 2014. 5. 16. 선고 2011두27094 판결 참조).

국토계획법에 따르면, 도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 행정청의 인가를 받아야 하고(제88조 제2항), 실시계획의 인가 고시가 있으면 도시계획시설사업의 시행자는 사업에 필요한 토지 등을 수용 및 사용할 수 있다(제95조, 제96조). 위와 같은 국토계획법의 규정 내용에다가 도시계획시설사업은 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설 중 도시관리계획으로 체계적인 배치가 결정된 시설을 설치하는 사업으로서 공공복리와 밀접한 관련이 있는 점, 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 현실적으로 실현하기 위한 것으로서 사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용권 부여의 요건이 되는 점 등을 종합하면, 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 공공성을 가지는 도시계획시설사업의 시행을 위하여 필요한 수용 등의 특별한 권한을 부여하는 데 정당성을 갖추지 못한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다고 할 것이다.

한편 원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 피고 개

발센터는 주거·레저·의료기능이 결합된 세계적 수준의 휴양주거단지를 조성함으로써 국내외 고소득 노인층 및 휴양관광객을 유치하여 인구유입효과와 더불어 고부가가치 창조 등을 추구함으로써 제주국제자유도시의 개발기반을 구축하는 것을 이 사건 개발사업의 목적으로 표방한 점, 그 연장선에서 피고 개발센터는 이 사건 휴양형 주거단지의 주된 시설로서 휴양숙박시설(콘도미니엄) 및 관광호텔을 설치할 계획이었고 도로, 주차장 등 관리시설과 녹지를 제외하면 편의시설과 특수시설은 보조적 시설에 불과하였던 점, 피고 개발센터가 제출한 개발사업 시행승인 신청서에 첨부된 사업계획서에는 휴양 주거형 숙박시설은 단독형, 빌라형, 콘도형 등의 휴양콘도미니엄으로 조성하여 분양하는 것으로 기재되어 있는 점, 제주도지사는 피고 개발센터에 대한 휴양형 주거단지 개발사업 시행예정자 지정통보를 하면서 '국토계획법에 의하여 도시계획시설 변경 결정(유원지 해제, 축소 등)과 주거단지 조성이 가능한 도시관리계획이 수립 결정되어야 하고, 유원지 개발사업에 의해 추진할 경우 유원지시설이 결정된 구역 내에서 도시계획시설규칙에 적합하게 조성계획이 수립되어야 한다.'는 내용의 지정조건을 부가하기도 한 점 등의 사정을 알 수 있다. 위와 같은 여러 사정을 종합하여 보면, 이 사건 휴양형 주거단지는 고소득 노인층 등 특정 계층의 이용을 염두에 두고 분양 등을 통한 영리 추구가 그 시설 설치의 주요한 목적이라고 할 수 있고, 그 주된 시설도 주거 내지 장기 체재를 위한 시설로서 일반 주민의 이용가능성이 제한될 수밖에 없을 뿐만 아니라 전체적인 시설의 구성에 비추어 보더라도 일반 주민의 이용은 부수적으로만 가능하다고 보이므로, 도시계획시설규칙 제56조에 정한 '주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설'로서 공공적 성격이 요구되는 도시계획시설인 유원지와는 거리가 먼 시설임이 분명한다고 할 것이다.

따라서 서귀포시장은 국토계획법령 규정의 문언상 유원지의 의미가 분명함에도 합리적 근거 없이 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 이 사건 인가처분을 하였다고 볼 수 있고, 이러한 하자는 객관적으로 명백하다고 할 것이다. 그리고 도시계획시설규칙 제58조 제2항에서 유원지에 설치할 수 있는 시설로 열거된 시설과 이 사건 휴양형 주거단지에 설치될 예정인 시설이 명목상 유사하고, 구 제주국제자유도시특별법(2006. 2. 21. 법률 제7849호 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 부칙 제3조로 폐지된 것)에 의한 개발사업으로 조성하는 유원지에는 도시계획시설규칙에서 열거하지 아니한 시설을 설치할 수 있다는 점(구 제주국제자유도시특별법에 의한 개발사업에는 사업시행자에게 사업부지의 수용권한을 인정하는 근거규정이 없다)을 고려하더라도, 피고 개발센터가 도시계획시설사업으로 설치하려는 시설이 국토계획법령에 정한 유원지에 해당된다고 볼 수 없는 이상 이와 달리 보기 어렵다.

원심이 같은 취지에서 이 사건 인가처분은 그 하자가 중대·명백하여 당연무효이고, 당연무효인 이 사건 인가처분에 기초한 이 사건 수용재결도 무효라고 판단한 것은 정당하고, 거기에 하자 있는 행정처분이 당연무효가 되기 위한 요건 및 선행처분의 하자의 승계에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

3. 결론

상고를 모두 기각하고 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 보조참가인이, 나머지는 피고 제주특별자치도 지방토지수용위원회가 각 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김용덕

 대법관 이인복

 대법관 고영한

주심 대법관 김소영