

춘 천 지 방 법 원

행 정 부

판 결

사 건 2012구합469 사업자지정및실시계획인가신청서반려처분취소
원 고 [redacted] 주식회사

원주시 [redacted]면 [redacted]-[redacted]

대표이사 이[redacted]

소송대리인 법무법인 대륙아주

담당변호사 고려진

피 고 원주[redacted]

소송대리인 변호사 이창복

피고보조참가인 이[redacted] (65[redacted]-1[redacted])

원주시 [redacted]면 [redacted]리 [redacted]-[redacted]

소송대리인 법무법인(유한) 정평

담당변호사 황정화

변 론 종 결 2012. 9. 21.

판 결 선 고 2012. 10. 19.

주 문

1. 피고가 2012. 1. 20. 원고에 대하여 한 도시계획시설 사업시행자지정 및 실시계획인가신청 반려처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2008. 1. 15. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제26조에 의거하여 피고에게 원주시 ■■■면 ■■■리 산■■■-■■■일원에 골프장(■■■)을 건설하는 내용으로 된 도시관리계획입안제안서를 제출하면서 2007. 8월경 조사·작성한 산림조사서를 첨부하였다.

나. 이에 피고는 원고의 도시관리계획입안제안서를 토대로 2008. 7. 4. 강원도에 도시관리계획변경 결정신청을 하였고, 강원도지사는 2009. 6. 19. 도시관리계획변경결정을 하였다.

다. 원고는 2011. 12. 5. 피고에게 ■■■(■■■골프장 18홀)조성사업 사업시행자지정 및 실시계획인가를 신청을 하였는데, 피고는 2012. 1. 20. 원고에 대하여, 원고가 도시관리계획입안서 제출 당시 첨부한 산림조사서가 부실 또는 사실과 다르게 작성되어 도시관리계획 결정사항의 변경사유가 발생한 것으로 판단되므로 도시관리계획결정변경(폐지)에 따른 행정절차를 이행하기 위하여 신청서를 반려한다는 통보를 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 처분사유의 부존재

2007. 8.경에 작성된 산림조사서는 허위로 작성된 것이 아닐 뿐 만 아니라, 설령 위 산림조사서가 사실과 다르게 작성된 것이라 하더라도 도시관리계획결정과 실시계획 인가는 별개의 효과를 발생시키기 위한 목적으로 행하는 별개의 행정행위이므로 도시관리계획결정 단계에서 하자가 있다 하더라도 그 하자가 도시관리계획결정 자체를 무효로 만들 만큼 중대·명백한 것이 아니라면 이를 들어 사업시행자지정 및 실시계획인가신청을 반려할 수 없다.

2) 비례의 원칙 위반

원고는 골프장 건립을 위하여 이미 막대한 비용을 투자하였는바, 피고가 이 사건 처분으로 인하여 보호하려는 공익을 감안하더라도 그에 비하여 원고가 입게 되는 재산적 손실이 너무 크므로, 이 사건 처분은 비례의 원칙에 위배되어 위법하다.

3) 신뢰의 원칙 위반

원고는 적법한 절차를 거쳐 이미 강원도지사로부터 도시관리계획결정을 받았는데, 피고는 강원도지사의 위와 같은 공적 견해 표명에 반하여 도시관리계획결정 단계에서의 산림조사서의 하자를 들면서 사업시행자지정 및 실시계획인가신청을 반려하였는바, 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 위배되어 위법하다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

먼저, 처분사유의 부존재 주장에 관하여 본다.

살피건대, 도시계획시설의 설치 절차는 도시계획시설의 결정과 이를 구체화하는 사업시행자지정 및 도시계획시설사업의 실시계획인가로 구성된다. 도시계획시설 설치의 적정성에 대한 판단은 도시관리계획결정 단계에서의 기초조사(국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2012. 2. 1. 법률 제11292호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제27조), 주민참가 및 지방의회의 의견청취(국토계획법 제28조), 관계행정기관과의 협의 및 중앙도시계획위원회의 심의(국토계획법 제30조) 등 전문가 및 이해관계자의 의견을 두루 청취하는 광범위한 절차를 통하여 이미 충분한 교량을 거쳐 이루어지는 것이고, 시·도지사 등에 의하여 지정된 사업시행자가 도시관리계획결정을 구체화하기 위하여 사업시행에 필요한 설계도서, 자금계획, 시행기간 및 그 밖의 필요한 사항을 기재한 실시계획을 작성하여 그 인가를 신청하게 되면, 시·도지사 등은 도시계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에는 실시계획을 인가하여야 하는바(국토계획법 제88조), 위와 같은 도시계획시설의 설치 절차에 비추어 보면, 도시계획시설사업의 사업시행자지정 및 실시계획인가는 기본적으로 선행처분인 도시관리계획결정을 구체화하기 위하여 이루어지는 후행처분의 성격을 갖는다고 봄이 상당하므로, 사업시행자지정 및 실시계획인가의 단계에서는 도시관리계획결정 이후 사업시행자지정 및 실시계획인가 때까지 사이에 사업시행자지정 및 실시계획인가를 하여서는 안 될 정도로 공익적 사정에 중대한 변경이 생겼다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 사업시행자지정 및 실시계획인가 신청이 도시관리계획결정이 정하는 기준에 부합하는지 여부를 판단하는 것으로 충분하며,

나아가 당해 사업의 적정성 여부나 실시 여부를 원점에서 비교·교량할 여지는 없다고 할 것이다.

이 사건에서 보건대, 을가 제1호증, 을나 제1 내지 5호증의 각 기재만으로는 원고가 도시관리계획입안제안서를 제출하면서 첨부한 2007년도 작성 산림조사서가 사실과 다르게 작성된 것으로서 원고에 대하여 사업시행자지정 및 실시계획인가를 하여서는 안 될 정도의 중대한 변경이 생겼다는 점을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없으므로, 위 2007년도 작성 산림조사서의 하자를 들어 도시관리계획결정의 폐지를 주장하면서 원고의 사업시행자 지정 및 실시계획인가 신청을 반려한 이 사건 처분은 그 처분사유가 존재하지 않는다 할 것이어서, 원고의 나머지 주장에 관하여 나아가 살필 필요 없이 피고의 이 사건 처분은 위법하여 취소되어야 한다.

3. 결 론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 박상구 _____

 판사 손성희 _____

 판사 최호진 _____

관 계 법 령

▣ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2012. 2. 1. 법률 제11292호로 개정되기 전의 것)

제13조(광역도시계획의 수립을 위한 기초조사)

① 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 토지 이용, 환경, 교통, 주택, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 중 그 광역도시계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하거나 측량하여야 한다.

② 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 관계 행정기관의 장에게 제1항에 따른 조사 또는 측량에 필요한 자료를 제출하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 효율적인 조사 또는 측량을 위하여 필요하면 제1항이나 제2항에 따른 조사 또는 측량을 전문기관에 의뢰할 수 있다.

제26조(도시·군관리계획 입안의 제안)

① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항

② 제1항에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다.

③ 제1항에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안받은 자는 제안자와 협의하여 제안된 도시·군관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에 규정된 사항 외에 도시·군관리계획의 제안, 제안서의 처리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(도시·군관리계획의 입안을 위한 기초조사 등)

① 도시·군관리계획을 입안하는 경우에는 제13조를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 입안하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 국토해양부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 농림수산식품부장관을 말한다.

이하 이 조에서 같다), 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초조사의 내용에 도시·군관리계획이 환경에 미치는 영향 등에 대한 환경성 검토를 포함하여야 한다.

③ 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초조사의 내용에 국토해양부장관이 정하는 바에 따라 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 포함하여야 한다.

④ 지구단위계획구역으로 지정하려는 구역이나 지구단위계획을 입안하는 구역이 도심지에 위치하거나 개발이 끝나 나대지가 없는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하면 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 기초조사, 환경성 검토 또는 토지의 적성에 대한 평가를 하지 아니할 수 있다.

제28조(주민과 지방의회의 의견 청취)

① 국토해양부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 농림수산식품부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사, 시장 또는 군수는 제25조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시·군관리계획안에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 사항(관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 것만 해당한다)이거나 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 국토해양부장관이나 도지사는 제24조제5항 및 제6항에 따라 도시·군관리계획을 입안하려면 주민의 의견 청취 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 송부하여야 한다.

③ 제2항에 따라 도시·군관리계획안을 받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 명시된 기한까지 그 도시·군관리계획안에 대한 주민의 의견을 들어 그 결과를 국토해양부장관이나 도지사에게 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따른 주민의 의견 청취에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑤ 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안하려면 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다.

⑥ 국토해양부장관이나 도지사가 제5항에 따라 지방의회의 의견을 듣는 경우에는 제2항과 제3항을 준용한다. 이 경우 "주민"은 "지방의회"로 본다.

⑦ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제5항에 따라 지

방의회의 의견을 들으려면 의견 제시 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 송부하여야 한다. 이 경우 해당 지방의회는 명시된 기한까지 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.

제29조(도시·군관리계획의 결정권자)

① 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다. 다만, 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 경우에는 해당 시장(이하 "대도시 시장"이라 한다)이 직접 결정한다.

제30조(도시·군관리계획의 결정)

① 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 국토해양부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 농림수산식품부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

제43조(도시·군계획시설의 설치·관리)

② 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정하고, 그 세부사항은 국토해양부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

제86조(도시·군계획시설사업의 시행자)

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 시행자가 될 수 있는 자 외의 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수로부터 시행자로 지정을 받아 도시·군계획시설사업을 시행할 수 있다.

제88조(실시계획의 작성 및 인가 등)

① 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하여야 한다.

② 도시·군계획시설사업의 시행자(국토해양부장관, 시·도지사와 대도시 시장은 제외한다. 이하 제3항에서 같다)는 제1항에 따라 실시계획을 작성하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 한다.

③ 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성

한 실시계획이 제43조제2항에 따른 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에는 실시계획을 인가하여야 한다. 이 경우 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관 조성, 조경 등의 조치를 할 것을 조건으로 실시계획을 인가할 수 있다.

④ 인가받은 실시계획을 변경하거나 폐지하는 경우에는 제2항을 준용한다. 다만, 국토해양부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 실시계획에는 사업시행에 필요한 설계도서, 자금계획, 시행기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 자세히 밝히거나 첨부하여야 한다.

⑥ 제1항·제2항 및 제4항에 따라 실시계획이 작성(도시·군계획시설사업의 시행자가 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우를 말한다) 또는 인가된 때에는 그 실시계획에 반영된 제30조제5항 단서에 따른 경미한 사항의 범위에서 도시·군관리계획이 변경된 것으로 본다. 이 경우 제30조제6항 및 제32조에 따라 도시·군관리계획의 변경사항 및 이를 반영한 지형도면을 고시하여야 한다. 끝.