

## 주택건설사업계획승인신청반려처분취소

[대전고법 2008. 1. 24. 2007누1659]



### 【판시사항】

- [1] 시·도지사에게 사업계획의 승인에 관하여 행정중심복합도시건설청장과 협의를 하도록 규정한 '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법' 제13조 제3항의 취지와 위 '협의'의 법적 성질
- [2] 주택법 제17조 제3항 규정의 법적 성질(=훈시규정)
- [3] 주택법 제16조에 의한 주택건설사업계획 승인의 법적 성질(=재량행위) 및 관계 법령에 제한 사유가 없는 경우에도 공익상 필요에 의하여 그 승인신청에 대하여 반려 또는 불허가 결정을 할 수 있는지 여부(적극)
- [4] 행정중심복합도시의 주변지역으로 지정된 부지에서의 주택건설사업계획 승인신청에 대하여, 행정중심복합도시건설청장이 당해 사업계획의 내용과 규모, 주변환경에 미치는 영향 등을 고려하여 용적률을 낮추거나 추후 수립되는 도시관리계획결정의 개발밀도 기준을 준수하여 추진하라는 내용의 협의 결과를 통보한 것은, 행정중심복합도시 건설의 원활한 추진이라는 공익상 목적을 위하여 필요한 범위 내에서 이루어진 것으로 재량권을 일탈·남용하였다고 보기 어렵다고 한 사례

### 【판결요지】

- [1] '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법' 제14조 제2항, 제60조 제2항, 제3항, 제13조 제5항 등 여러 법규정의 문언과 내용에 비추어 보면, 같은 법 제13조 제3항의 취지는 행정중심복합도시 건설을 원활하게 추진할 수 있도록 행정중심복합도시건설청장에게 주변지역을 관할하는 시·도지사과 협의하여 주변지역 안의 개발행위를 관리할 수 있는 권한을 부여하였다고 보아야 하고, 따라서 위 규정에서 말하는 '협의'는 궁극적으로 행정중심복합도시건설청장의 동의를 의미한다고 해석하여야 한다.
- [2] 주택법 제17조 제3항은 시·도지사가 관계 행정기관의 장에게 주택건설사업계획의 승인에 관한 서류를 제출한 때 그 관계 행정기관의 장은 그 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다고 규정하고 있으나, 위 규정은 일반규정으로 행정도시 예정지역 등에서는 원칙적으로 적용되지 않는다 보아야 하고, 설령 그렇지 않다고 하더라도 위 규정은 관계 행정기관이 가능한 한 조속히 그 협의사무를 처리하도록 한 훈시규정에 불과할 뿐 강행규정이나 효력규정이라고 볼 수 없으므로, 행정중심복합도시건설청장이 협의 요청을 받은 날부터 30일을 넘어 협의 의견을 제출하였다고 하여 그것 때문에 주택건설사업계획승인신청 반려처분이 위법하다고 볼 수는 없다.
- [3] 주택법 제16조에 의한 주택건설사업계획의 승인은 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 수반하는 이른바 수익적 행정처분으로서 법령에 행정처분의 요건에 관하여 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량행위에 속하고, 이러한 승인을 받으려는 주택건설사업계획이 관계 법령이 정한 제한에 배치되는 경우는 물론이고 그러한 제한 사유가 없더라도 공익상 필요가 있으면 처분권자는 그 승인신청에 대하여 반려를 하거나 불허가결정을 할 수 있다.
- [4] 행정중심복합도시의 주변지역으로 지정된 부지에서의 주택건설사업계획 승인신청에 대하여, 행정중심복합도시건설청장이 당해 사업계획의 내용과 규모, 주변환경에 미치는 영향 등을 고려하여 용적률을 낮추거나 추후 수립되는 도시관리계획결정의 개발밀도 기준을 준수하여 추진하라는 내용의 협의 결과를 통보한 것은, 행정중심복합도시

시 건설의 원활한 추진이라는 공익상 목적을 위하여 필요한 범위 내에서 이루어진 것으로 재량권을 일탈·남용하였다고 보기 어렵다고 한 사례.

#### 【참조조문】

- [1] 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 제13조 제3항, 제5항, 제14조 제2항, 제60조 제2항, 제3항, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 시행령 제4조 제2호 나목
- [2] 주택법 제16조, 제17조 제3항
- [3] 주택법 제16조
- [4] 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 제13조 제3항, 행정소송법 제27조

#### 【참조판례】

- [2] 대법원 1996. 8. 20. 선고 95누10877 판결(공1996하, 2874) /
- [3] 대법원 2005. 4. 15. 선고 2004두10883 판결(공2005상, 754)

#### 【전문】

【원고, 피항소인】 주식회사 이아손씨엔티 (소송대리인 법무법인 화우 담당변호사 김재춘)

【피고, 항소인】 충청남도지사 (소송대리인 변호사 조용무)

【피고 보조참가인】 행정중심복합도시건설청장 (소송대리인 변호사 조용무)

【제1심판결】 대전지법 2007. 7. 11. 선고 2007구합674 판결

【변론종결】 2007. 12. 6.

#### 【주문】

】

1. 제1심판결을 취소한다.
2. 원고의 청구를 기각한다.
3. 소송총비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 모두 원고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지피고가 2007. 1. 31. 원고에 대하여 한 주택건설사업계획승인신청 반려처분을 취소한다.2. 항소취지주문과 같다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지피고가 2007. 1. 31. 원고에 대하여 한 주택건설사업계획승인신청 반려처분을 취소한다.2. 항소취지주문과 같다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지피고가 2007. 1. 31. 원고에 대하여 한 주택건설사업계획승인신청 반려처분을 취소한다.2. 항소취지주문과 같다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지피고가 2007. 1. 31. 원고에 대하여 한 주택건설사업계획승인신청 반려처분을 취소한다.2. 항소취지주문과 같다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고는 주택건설사업을 영위하는 법인으로서, 2005. 12. 27. 피고에게 충남 연기군 (주소 생략) 외 91필지 일원에 아파트 12동 630세대를 건축하는 내용의 사업계획승인을 신청하였다(이하 '이 사건 신청'이라 한다). 그 후 위 주택건설사업계획은 충남 연기군 (주소 생략) 외 104필지 일원(이하 '이 사건 사업부지'라 한다)에서 사업부지면적 52,848㎡, 실사용 면적 39,609.84㎡, 건축 연면적 109,819.93㎡, 용적률 221.18%, 지상 3-17층의 30평 내지 57평형 아파트 14동 651세대를 건축하는 내용으로 하는 변경되었다(이하 '이 사건 사업계획'이라 한다).

나. 이에 대하여 피고는 2007. 1. 31. 아래와 같은 사유로 이 사건 신청을 반려하였다(이하 이를 '이 사건 처분'이라 한다).

(1) 신청된 사업계획은 부지면적이 1만㎡ 이상으로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다)에 따라 제1종 지구단위계획을 수립하여야 함과 동시에, 행정중심복합도시(이하 '행정도시'라 한다) 주변지역으로서 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법(이하 '행정도시특별법'이라 한다) 제60조 제2항 등의 규정에 의하여 도시관리계획의 입안 및 결정권자인 행정중심복합도시건설청장(피고보조참가인, 이하 '건설청장'이라 한다)과 협의하여야 하는바, 원고가 입안제안한 도시관리(제1종 지구단위)계획안에 대하여 타업무에 우선하여 건설청장과 협의한 결과 "용적률 100% 이하로 규모계획 수립 또는 향후 수립되는 도시관리계획에서 결정되는 개발밀도 기준을 준수하여 추진"토록 협의되었으며, 협의결과에 대하여 사업계획을 보완 제출토록 원고에게 통지하였으나 2차의 연장기간 내에 보완서류가 제출되지 아니하였음(이하 위 처분사유를 '처분사유 ①'이라 한다).

(2) 주택법 제16조 제2항 및 주택법 시행규칙 제9조 제2항의 규정에 의하여 신청된 사업계획의 편입 토지는 그 토지의 소유권 확보 서류 또는 사용할 수 있는 권원을 확보한 서류를 제출하여야 하나 제출되지 아니하였음(이하 위 처분사유를 '처분사유 ②'라 한다).

[인정 근거] 다통없는 사실, 갑1, 갑2, 갑8, 갑26-1의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

(1) 처분사유 ①에 대하여

(가) 이 사건 처분의 근거가 된 건설청장의 협의의견은 주택법 제17조 제3항에 규정된 협의기간인 30일을 준수하지 못하였으므로 위법하고, 이처럼 위법한 협의의견에 기초하여 이루어진 이 사건 처분은 위법하다.

(나) 건설청장이 협의의견에서 제시한 '용적률 100% 이하'라는 기준은 대외적으로 고시되지 아니하여 효력이 없을 뿐만 아니라, 국토계획법 및 연기군 도시계획조례에 규정된 용적률 250% 이하의 기준에도 부합하지 않아 법적 근거가 없으며, '향후 수립되는 개발밀도 기준'을 준수하라는 것도 아직 그 기준이 수립되지 아니하였고 언제 수립될지도 모르는 것이어서 원고가 그에 따라 사업계획을 보완할 수도 없으므로, 이와 같은 위법한 용적률 기준에 근거한 이 사건 처분은 위법하다.

(2) 처분사유 ②에 대하여

이 사건 사업부지에 대한 소유권 내지 사용권원의 확보는 사업승인 전까지 보완하면 되며, 피고는 지난 9개월간 그에 대한 서류의 보완제출을 전혀 요구하지 아니하였고, 원고는 이 사건 사업부지에 대한 소유권 확보자금을 충분히 마련하여 두었기 때문에 용적률 문제만 해결되면 언제든지 그에 대하여 보완할 수 있으며, 용적률 문제로 인하여 이 사건 사업계획의 추진이 불투명하여 선불리 이 사건 사업부지의 소유권만을 먼저 확보할 수는 없는 상황에 있었으므로, 피고가 이 사건 사업부지의 사용권원 확보 서류의 미제출을 근거로 한 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

(3) 신뢰보호원칙 위반

이 사건 처분은 원고가 그동안의 협의과정에서 피고가 요구하였던 사항(상수도시설부담금 납부, 인근토지의 추가 매입 등)을 이행함으로써 형성된 사업승인에 대한 신뢰를 저버린 것이어서 위법하다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다.

인정 사실

(1) 행정도시 건설계획의 개요

(가) 2005. 3. 18. 행정도시특별법이 공포되자, 정부는 대통령 소속하에 행정중심복합도시건설추진위원회를 설치하고 2005. 5. 24. 충남 연기군 금남면·남면·동면과 공주시 장기면·반포면 등 일원 73.14km<sup>2</sup>를 예정지역으로, 충남 연기군 금남면·남면·동면·서면과 공주시 장기면·반포면·의당면 및 청원군 부용면·강내면 등 일원 223.77km<sup>2</sup>를 주변지역으로 지정·고시한 후, 이어서 건설기본계획·개발계획·실시계획의 수립을 위한 연구에 착수하였다.

(나) 행정중심복합도시건설청은 2006. 7. 행정중심복합도시 건설기본계획을 완성하였는데, 이에 따르면 정부는 행정중심복합도시 건설의 정책목표를 국가균형발전 선도도시 및 세계적인 모범도시 건설에 두고, 도시건설의 기본방향을 ① 복합형 행정·자족도시, ② 쾌적한 친환경도시, ③ 살기 좋은 인간중심도시, ④ 품격 높은 문화·정보도시 등으로 정하고 있다.

이를 위하여 정부는 예정지역 내에서는 도시건설사업에 필요한 토지 등을 협의매수 또는 수용하고, 주변지역은 ① 난개발 우려가 있는 건축 및 토지형질변경은 원칙적으로 금지하는 등 시가화조정구역 수준으로 개발행위를 제한하되, 주민불편을 최소화하기 위하여 주변지역 도시관리계획을 조속히 수립하여 행위제한기간을 최대한 단축하고, ② 주변지역 지정 이전에 지정된 구역 등이나 사업계획에 대해서는 도시개발방향에 저촉되거나 난개발이 초래되지 않도록 지역별·유형별 특성을 고려한 도시계획기준을 마련하고 필요한 경우 지구단위계획을 수립하여 관리하며, ③ 주변지역 주민들을 위한 생활편익사업·복지증진사업·소득증대사업 등 지원사업계획을 수립·시행하기로 방침을 정하였다.

(2) 이 사건 사업부지의 현황

(가) 이 사건 사업부지는 대전광역시에서 연기군 방향으로 국도 1호선에서 동쪽으로 50m, 행정도시 예정지역 경계로부터 60m 떨어진 곳에 위치하고 있다.

이 사건 사업부지는 그 대부분의 지목이 임야, 전, 답 등으로 되어 있어 이 사건 사업계획의 수행을 위해서는 그 형질변경이 필요한 상태이다.

한편 이 사건 사업부지 주변에는 신성미소지움 1차 아파트 단지(14-15층 4개동 228세대, 충남 연기군 금남면 용포리 313 일원), 두진리버빌 아파트 단지(15층 5개동, 913세대, 충남 연기군 금남면 용포리 320 일원) 등이 위치하고 있고, 이곳에서 행정도시 건설사업 최초로 건설되는 첫마을 부지(공동주택 7,000호 건설)와는 약 2km 거리이다.

(나) 이 사건 사업부지는 행정도시 주변지역에 해당하고, 국토계획법령상 용도지역 중 '도시지역 - 주거지역 - 제2종 일반주거지역'으로 지정되어 있다(행정도시특별법상 주변지역 안에서의 행위제한에 관하여는 국토계획법상 시가화조정구역 안에서의 행위제한에 관한 사항이 준용되도록 되어 있으나, 이 사건 사업부지 주변지역은 행정도시특별법 제13조 제3항, 시행령 제3조의 규정에 의하여 국토계획법상의 용도지역으로 존치하기로 협의되어 있는 상태이다). 한편 국토계획법령상 용도지역 안에서 용적률의 최대한도는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·군의 조례로 정하도록 되어 있는데, 제2종 일반주거지역의 최대 용적률은 대통령령은 150% 이상 250% 이하로, 연기군도시계획조례는 250% 이하로 정하고 있다.

### (3) 원고의 사업추진 경과

(가) 원고의 이 사건 신청에 대해서, 피고는 2005. 12. 28. 원고에게 '교통영향평가의 이행 및 그 내용이 반영된 사업계획서, 사업주체(주택건설사업자)의 자격을 증명할 수 있는 서류, 토지의 사용에 관한 권리가 있음을 인정할 수 있는 서류, 주택법 제17조의 규정에 따른 일괄처리대상 업무에 필요한 협의서류' 등을 2006. 1. 27.까지 제출하도록 보완을 지시하였다.

(나) 한편, 원고는 2006. 3. 29. 건설청장에게 '행정도시 주변지역 내 제2종 일반주거지역(금남면 용포리)에 공동주택을 건설할 수 있는지 여부, 지구단위계획과 개발행위허가는 건설청과 협의하여야 하는지 여부'를 질의하였다.

이에 대하여 건설청장은 2006. 4. 5. 원고에게 '금남면 용포리의 제2종 일반주거지역에서는 행정도시특별법에 따라 연기군수의 허가 및 건설청장의 승인 등을 거쳐 개발행위를 할 수 있으나, 연기군수 및 건설청장은 위 지역의 공동주택 건설이 행정중심복합도시 개발방향과 저촉될 경우, 난개발을 초래할 것이 예상되는 경우, 공익상 목적달성을 위해 불가피한 경우, 관계 법령의 절차·기준 등과 부합하지 않는 경우 등에는 허가를 거부할 수 있으며, 이 사건 사업의 허가 또는 승인 여부는 향후 수립될 주변지역의 도시관리계획 등과 연계하여 종합적으로 검토할 사항'이라는 취지로 답변하였다.

(다) 원고는 2006. 4. 27. 피고에게 도시관리계획(제1종 지구단위계획) 입안제안서 등 보완서류를 제출하였고, 2006. 5. 8.에는 피고에게 이 사건 사업부지의 소유권 취득 등 토지의 사용에 관한 권리가 미비된 부분은 조속한 시일 내에 이를 보완하겠다는 내용의 문서를 제출하였다.

(라) ① 피고는 2006. 5. 8. 건설청장에게 원고가 제안한 도시관리계획(제1종 지구단위계획)안에 대한 도시관리계획의 결정 여부 등 관련 업무에 대한 협의를 주택법 제17조 제3항에 정한 협의기간(30일) 내에 회신하여 줄 것을 요청하였다.

② 이에 대해서 건설청장은 2006. 6. 22. 원고가 제안한 도시관리계획(제1종 지구단위계획)안 중 경관계획에 있어서 '주변지역과 자연요소에 미치는 경관 시뮬레이션 작성 요청 및 검토(사업지구로부터 일정 거리 떨어진 조망점으로부터 근경·중경·원경의 주요 위치별 경관 시뮬레이션 작성, 주요 건축물 및 주변 경관위주로 작성)' 등을 보완하도록 요청하였다.

③ 피고는 2006. 9. 18. 원고에게 건설청과 협의한 결과 이 사건 사업계획은 행정도시 경관과 도시 이미지 형성을 저해하는 고밀·고층 사업계획이므로 개발밀도와 층수를 하향 조정하여 2006. 10. 17.까지 보완서류를 제출하고 또한 이

사건 사업부지에 대한 사용권원이 있음을 인정할 서류도 함께 제출하라고 통지하였다.

이에 대하여 원고는 사업부지를 추가 매입하여 개발밀도를 205.14%로 하향 조정하였지만 건축물의 층수가 낮을수록 아파트 단지 내 환경이 열악해진다는 이유를 들어 피고의 보완요구에 응할 수 없다고 통보하였다.

(마) ① 한편, 건설청장은 2006. 10. 17. '행정도시 주변지역 안에서의 지구단위계획 업무처리지침(이하 '이 사건 업무처리지침'이라 한다)을 제정하였다.

이 지침은 행정도시특별법 제60조 제2항에 의하여 건설청장이 입안 및 결정하는 도시관리계획(지구단위계획)에 관한 업무처리 절차 및 기준을 정하는 데에 그 목적이 있는데, 이 지침에 따르면 이 사건 사업부지가 위치한 충남 연기군 금남면 용포리 일원 제2종 일반주거지역의 용적률은 100%로 되어 있다.

② 건설청장은 2006. 11. 17. 이 사건 사업계획의 승인에 관한 피고의 협의요청에 대하여 다음과 같이 결과를 통보하였다.

즉, 이 사건 사업계획대로 지구단위계획이 수립되면 국도 1호선변 구릉지보다 건축물이 높아 기존의 자연적 스카이라인이 건축물에 의한 인공적 스카이라인으로 변경되고, 위압감과 밀폐감의 지표가 되는 입면차폐도와 동별 입면적이 지나치게 높거나 커서 주변지역의 자연경관을 저해할 뿐 아니라 행정도시의 진입경관을 해치며, 선례가 되어 후속 개발사업이 잇따를 경우 기반시설 부족 등 난개발이 발생할 우려가 있는 등 행정도시의 성공적인 건설에 부합하지 않는 계획으로 최종 판단된다는 것이다.

③ 피고는 2006. 12. 14. 원고에게 건설청장의 협의의견이 반영된 사업계획서를 2006. 12. 26.까지 제출하도록 보완을 요구하였고, 다시 그 보완기한을 2007. 1. 20.까지로 연장하였으나, 원고가 보완된 사업계획서를 제출하지 않자 이 사건 처분을 하기에 이르렀다.

#### (4) 사업부지 사용 권원의 확보

(가) 원고는 이 사건 처분 이전에 이 사건 사업부지 중 적어도 19필지 면적 합계 11,541㎡에 대하여 소유권을 취득하였거나 토지소유자로부터 사용 승낙을 받은 상태이다.

원고는 주로 소위 프로젝트 파이낸싱의 방법으로 자금을 조달하여 토지의 소유권을 취득하여 이를 케이비부동산 신탁 주식회사에 신탁하였다.

(나) 원고는 2007. 3. 13. 현재 이 사건 사업부지 매수를 위하여 300억 원 가량의 자금을 보유하고 있다.

#### (5) 상수도시설 비용 부담

연기군수는 2006. 5.경 원고에게 이 사건 사업계획 승인신청과 관련하여 연기군 금남면 소재 상수도 공급시설을 확장하지 않으면 이 사건 사업계획에 의하여 건축될 아파트에 생활용수를 공급하는 것이 불가능할 것인데 원고측에서 상수도시설 확장사업 추가비용 2억 3,000만 원을 납부할 것인지 여부를 협의해 왔고, 이에 원고는 2006. 6. 16. 및 2006. 8. 16. 두 차례에 걸쳐 연기군에 2억 3,000만 원을 납부하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑3, 갑4-1~3, 갑5(=을1-5), 갑6, 갑9-1~16, 갑10, 갑13-1~3, 갑14-1(=을3), 2, 갑15-3, 4(=을6), 갑16, 갑18, 갑19(=을5-3), 갑20, 갑21(=을1-7), 갑22(=을1-8), 갑24-1~3, 갑25-1, 2, 갑26-2, 3, 11~14, 갑27, 을1-1~8, 을2, 을4-1~4, 을9, 을10, 을11의 각 기재, 이 법원의 현장검증 결과, 변론 전체의 취지  
라. 판 단

(1) 행정도시특별법 제13조 제3항에서 정한 건설청장과의 '협의'의 의미

(가) 이 사건 사업부지 주변지역은 행정도시특별법 제13조 제3항, 시행령 제3조의 규정에 의하여 피고와 건설청장 사이에 국토계획법상의 용도지역인 '도시지역 - 주거지역 - 제2종 일반주거지역'으로 존치하기로 협의되어 있는 상태이다.

국토계획법 제58조 제1항 제1호, 시행령 제55조 제1항 제3호에 의하면, 도시지역(주거지역)에서 1만㎡를 초과하는 토지의 형질변경이 수반되는 개발행위의 허가는 지구단위계획에 의하여 이루어지도록 규정하고 있고, 주택법 제16조 제1항, 시행령 제15조에 의하면, 20세대 이상의 공동주택 또는 1만㎡ 이상의 대지조성사업을 시행하고자 하는 자는 시·도지사의 주택건설사업계획 승인을 얻도록 규정하고 있으며, 주택법 제17조 제1항 제1호에 의하면 시·도지사의 사업계획 승인 고시가 있는 때에는 건축법상의 건축허가, 국토계획법상의 도시관리계획의 결정 및 개발행위의 허가 등이 이루어진 것으로 의제되어 있다.

(나) 그런데 행정도시특별법 제13조 제3항은 시·도지사가 사업계획의 승인에 관하여 건설청장과 협의를 하도록 규정하고 있으므로, 그 협의의 법적 성질에 관하여 살펴볼 필요가 있다.

먼저 행정도시 주변지역 안에서의 행위제한에 관하여 살펴보면, 행정도시특별법 제14조 제2항에 의하여 주변지역 안에서는 국토계획법 제81조에 규정된 시가화조정구역 안에서의 행위제한이 준용되어 이 사건 사업과 같은 공동주택의 건축은 원칙적으로 금지되나, 행정도시특별법 제14조 제2항 단서, 시행령 제4조 제2호 (나)목에 의하여 건설청장의 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립이 있으면 그 계획에 의한 행위가 가능하도록 되어 있다(행정도시특별법 제62조에 의하면 예정지역 안에서의 건축허가, 주택건설사업 또는 대지조성사업에 대한 사업계획승인 등은 건설청장이 행하도록 되어 있다). 또한, 행정도시특별법 제60조 제2항, 제3항에 의하면, 주변지역 안에서의 도시관리계획(용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획은 제외)의 입안 및 결정은 국토계획법의 규정에 불구하고 건설청장이 하도록 되어 있고, 국토계획법상 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 사항에 관하여도 건설청장이 따로 정하여 고시할 수 있도록 규정되어 있다.

그리고 행정도시특별법 제13조 제5항은 주변지역을 관할하는 지방자치단체의 장은 주변지역 안에서의 건축허가 등의 업무를 하는 때에는 건설청장의 승인을 얻도록 규정되어 있다.

위와 같은 여러 법규정의 문언과 내용에 비추어 보면, 행정도시특별법 제13조 제3항의 취지는 행정중심복합도시 건설의 원활한 추진을 위하여 건설청장에게 주변지역을 관할하는 시·도지사와 협의하여 주변지역 안에서의 개발행위를 관리할 수 있는 권한을 부여하였다고 봄이 상당하고, 따라서 위 규정에서 말하는 '협의'는 궁극적으로 건설청장의 동의를 의미한다고 해석하여야 할 것이다.

(2) 이 사건 처분사유 ①에 대하여

(가) 이 사건 처분사유 ①의 요지는, 피고가 이 사건 사업계획의 승인을 위하여 건설청장과 상의한 결과 그 사업계획의 내용이 건설청장이 입안 및 결정할 예정인 주변지역 안에서의 도시관리계획(지구단위계획) 지침에 부합하지 아니하여 그 협의를 거치지 못하였기 때문에 이 사건 신청을 반려한다는 취지로 봄이 상당하다.

주택법 제17조 제3항은 시·도지사가 관계 행정기관의 장에게 주택건설사업계획의 승인에 관한 관계 서류를 제출한 때에는 그 관계 행정기관의 장은 그 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다고 규정하고 있으나, 위 규정은 일반규정으로 행정도시 예정지역 등에서는 원칙적으로 그 적용이 없다고 봄이 상당하다.

가사 그렇지 않다 하더라도, 위 규정은 관계 행정기관이 가능한 한 조속히 그 협의사무를 처리하도록 정한 훈시규정에 불과할 뿐 강행규정이나 효력규정이라고 할 수 없으므로(대법원 1996. 8. 20. 선고 95누10877 판결 참조), 건설청장

이 협의요청을 받은 날부터 30일을 초과하여 협의의견을 제출하였다고 하여 그것 때문에 이 사건 처분이 위법하다고 볼 수 없다.

(나) 나아가 이 사건 처분의 실질적인 이유가 되는 건설청장의 위 2006. 11. 17.자 협의결과 통보의 적법 여부에 관하여 살펴본다.

원래 주택법 제16조에 의한 주택건설사업계획의 승인은 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 수반하는 이른바 수익적 행정처분으로서 법령에 행정처분의 요건에 관하여 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량행위에 속하고, 이러한 승인을 받으려는 주택건설사업계획이 관계 법령이 정하는 제한에 배치되는 경우는 물론이고 그러한 제한 사유가 없는 경우에도 공익상 필요가 있으면 처분권자는 그 승인신청에 대하여 반려를 하거나 불허가 결정을 할 수 있는 것이다(대법원 2005. 4. 15. 선고 2004두10883 판결 참조).

그런데 행정도시특별법은 행정도시 건설의 기본방향의 하나로 '자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시'를 들고 있고(제6조 제2호), 행정도시 건설의 원활한 추진을 위하여 예정지역과 연접한 지역으로서 예정지역의 개발로 인하여 영향을 받을 수 있는 지역 중 계획적인 관리가 필요한 지역을 주변지역으로 지정·고시하여(제2조 제3호) 건설청장으로 하여금 주변지역 안에서의 각종 개발행위를 관리하도록 규정하고 있는 점과 앞서 본 사실관계에 나타난 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 사업부지는 행정도시의 첫 인상을 형성하는 도시 입구에 위치하여 자연경관을 보전할 필요가 있는 지역인데 이 사건 사업계획이 시행될 경우 주변의 전원적 경관을 압도하여 행정도시특별법이 주변지역을 지정한 취지가 훼손될 우려가 있는 점, ② 이 사건 사업부지에 대규모의 공동주택이 들어설 경우 기존의 아파트 단지와 함께 주변경관이나 가로경관과 조화를 이루지 못하고 어지러운 스카이라인이 형성되어 체계적이고 종합적인 계획에 따른 행정도시 건설을 어렵게 할 우려가 있는 점, ③ 행정도시 예정지역의 초기 활성화를 위해서는 주변지역의 인구를 억제할 필요가 있는데, 이 사건 사업계획이 승인될 경우 유사한 공동주택건설사업이 잇달아 난 개발을 초래할 우려가 있는 점 및 이 사건 사업부지의 위치와 현상, 주위의 상황, 이 사건 사업계획의 내용과 규모 그로 인하여 주변 환경에 미치는 영향 등을 종합 검토하여 보면, 원고가 앞에서 주장한 여러 사정들을 감안한다 하더라도 건설청장의 위 협의결과 통보는 행정도시 건설의 원활한 추진을 위한 공익상 목적을 위하여 필요한 범위 내에서 이루어진 것으로 재량권을 일탈·남용하였다고 보기 어렵다.

따라서 이 사건 처분사유 ①에 관한 원고의 위 주장은 이유 없다.

(3) 이 사건 처분사유 ②에 대하여

주택법 제16조 제2항, 시행령 제15조 제5항 제1호, 시행규칙 제9조 제2항 제4호의 규정에 의하면, 주택건설사업계획의 승인을 받기 위해서는 사업주체가 사업부지에 대하여 소유권을 확보하였거나 적어도 당해 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보하였을 것을 요건으로 규정하고 있다.

그런데 원고는 이 사건 처분 당시까지 이 사건 사업부지 104필지 중 겨우 19필지에 대하여 소유권을 취득하였거나 그 소유자의 사용승낙을 받았음은 앞서 본 바와 같으므로, 이 점에서도 이 사건 사업계획 승인 신청은 받아들여질 수 없는 것이다(사업주체가 충분한 자금을 보유한다고 하여 사업주체가 사업부지에 대한 소유권을 확보하여야 할 의무가 면제되는 것이 아니다).

따라서 이 사건 처분사유 ②에 관한 원고의 위 주장은 이유 없다.

(4) 신뢰보호의 원칙 위반 여부



일반적으로 행정상 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙을 적용하기 위해서는 일단 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하는바, 앞서 본 바와 같이 연기군수가 이 사건 사업계획승인신청과 관련하여 상수도시설 확장사업 추가비용 납부 여부에 관한 협의요청을 하였고, 피고가 원고에게 이 사건 신청에 대하여 여러 차례에 걸쳐 보완요구를 한 사실 등은 인정되나, 이를 두고 피고가 원고에게 이 사건 사업계획을 승인하겠다는 공적인 견해를 표명한 것이라고 볼 수는 없다.

따라서 이 사건 사업계획의 승인에 관하여 피고의 공적인 견해 표명이 있었음을 전제로 한 원고의 주장은 나머지 점에 관하여 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

### 3. 결 론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없어 이를 기각할 것인바, 제1심판결은 이와 결론을 달리하여 부당하므로 피고의 항소를 받아들여 제1심판결을 취소하고 원고의 청구를 기각한다.

판사 권순일(재판장) 송인혁 이미선