

토지형질변경행위불허가처분취소

[대법원 1997. 9. 12. 96누18380]



【판시사항】

- [1] 행정행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위한 요건
- [2] 도시계획구역 내 생산녹지로 답인 토지에 대하여 종교회관 건립을 이용목적으로 하는 토지거래계약의 허가를 받으면서 담당공무원이 관련 법규상 허용된다 하여 이를 신뢰하고 건축준비를 하였으나 그 후 토지형질변경허가신청을 불허가 한 것이 신뢰보호원칙에 반한다고 한 사례
- [3]
- [2]항의 경우, 지방자치단체장이 당해 토지에 대한 형질변경을 불허하고 이를 우량농지로 보전하려는 공익보다 형질변경이 가능하리라고 믿은 종교법인이 입게 될 불이익이 더 큰 것이라면 당해 처분이 재량권을 남용한 위법한 처분인지 여부(적극)
- [4] 도시계획법시행령 제5조의2에 따라 도시계획구역 안에서 토지형질변경불허가의 대상이 되는 경우에 있어 그 판단 기준

【판결요지】

- [1] 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 이러한 요건을 충족할 때에는 행정청의 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고, 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다.
- [2] 종교법인이 도시계획구역 내 생산녹지로 답인 토지에 대하여 종교회관 건립을 이용목적으로 하는 토지거래계약의 허가를 받으면서 담당공무원이 관련 법규상 허용된다 하여 이를 신뢰하고 건축준비를 하였으나 그 후 당해 지방자치단체장이 다른 사유를 들어 토지형질변경허가신청을 불허가 한 것이 신뢰보호원칙에 반한다고 한 사례.
- [3] 비록 지방자치단체장이 당해 토지형질변경허가를 하였다가 이를 취소·철회하는 것은 아니라 하더라도 지방자치단체장이 토지형질변경이 가능하다는 공적 견해표명을 함으로써 이를 신뢰하게 된 당해 종교법인에 대하여는 그 신뢰를 보호하여야 한다는 점에서 형질변경허가 후 이를 취소·철회하는 경우를 유추·준용하여 그 형질변경허가의 취소·철회에 상당하는 당해 처분으로써 지방자치단체장이 달성하려는 공익 즉, 당해 토지에 대하여 그 형질변경을 불허하고 이를 우량농지로 보전하려는 공익과 위 형질변경이 가능하리라고 믿은 종교법인이 입게 될 불이익을 상호 비교·교량하여 만약 전자가 후자보다 더 큰 것이 아니라면 당해 처분은 비례의 원칙에 위반되는 것으로 재량권을 남용한 위법한 처분이라고 봄이 상당하다.

[4] 도시계획법시행령 제5조의2의 규정에 따르면 도시계획구역 안에서 토지에 대한 형질변경허가신청에 대한 불허가의 대상이 되는 경우는 추상적으로 당해 토지의 합리적인 이용이나 도시계획사업에 지장이 될 우려가 있다는 것만으로는 부족하고 구체적으로 건설부령인 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙이 정하는 기준에 적합하지 아니한 경우에 한하여 불허가의 대상이 된다고 보아야 한다.

【참조조문】

[1] 행정소송법 제1조

[행정처분일반]

[2] 도시계획법 제4조 제1항 제1호, 제17조, 도시계획법시행령 제5조의2, 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙 제4조 제1항 제4호, 구 국토이용관리법(1991. 12. 14. 법률 제4429호로 개정되기 전의 것) 제21조의4 제1항 제3호, 행정소송법 제1조

[행정처분일반], 제2조, 제4조

[3] 도시계획법 제4조 제1항 제1호, 제17조, 도시계획법시행령 제5조의2, 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙 제4조 제1항 제4호, 구 국토이용관리법(1991. 12. 14. 법률 제4429호로 개정되기 전의 것) 제21조의4 제1항 제3호, 행정소송법 제1조

[행정처분일반], 제2조, 제4조, 제27조

[4] 도시계획법 제4조 제1항, 도시계획법시행령 제5조의2, 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙 제4조 제1항

【참조판례】

[1] 대법원 1995. 6. 16. 선고 94누12159 판결(공1995하, 2640), 대법원 1996. 1. 23. 선고 95누13746 판결(공1996상, 699), 대법원 1996. 2. 23. 선고 95누3787 판결(공1996상, 1124), 대법원 1997. 7. 11. 선고 97누553 판결(공1997하, 2552) /

[4] 대법원 1992. 9. 8. 선고 92누8026 판결(공1992, 2900), 대법원 1994. 9. 23. 선고 94누9368 판결(공1994하, 2877)

【전문】

【원고,상고인】 재단법인 대순진리회 (소송대리인 변호사 신장수)

【피고,피상고인】 충주시장

【원심판결】 대전고법 1996. 10. 25. 선고 96구646 판결

【주문】

원심판결을 파기하고 사건을 대전고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

원심판결 이유에 의하면 원심은, 그 내세운 증거를 종합하여 종교법인인 원고는 1991. 9. 4.경 이 사건 토지를 매수하기로 하여 피고에게 토지거래허가신청을 하면서 이용목적이 농지(답)인 그 토지를 대지로 형질변경하여 종교시설인 회관을 건립하기 위한 것임을 명시하고 그러한 내용의 사업계획서를 제출하였으며, 피고의 담당직원에게 문의하여 토지형질변경이 가능하며 충주시 조례에 의하여 종교시설의 건축이 가능하다는 답변을 들었을 뿐더러 당시 담당직원으로부터 원고가 1년 이내에 회관을 건립하겠다는 각서를 제출할 것을 요구받기도 한 사실, 피고는 1991. 9. 12.경 위와 같은 원고의 이 사건 토지구입목적에 잘 알고 관계 법규를 검토하여 그러한 용도를 위한 토지거래를 허가하였고, 그 후 원고는 피고에게 그가 요구하는 이 사건 토지 일대의 주민 및 인근 토지 소유자들의 동의서와 중원농지개발조합의 농지전용 의견서까지 첨부하여 이 사건 토지 지상에 종교회관 신축을 목적으로 도시계획법 제4조에 의한 토지형질변경허가 신청을 하였으나, 피고는 1995. 11. 3. 원고에 대하여 이 사건 토지가 같은 법 제17조 소정의 생산녹지 지역으로 지정된 곳으로 경지 정리된 집단화된 우량농지로서 보전의 필요가 있는 지역이라는 등의 이유로 원고의 위 토지형질변경을 불허가(이하 이 사건 처분이라 한다)한 사실을 인정한 다음, 국토이용관리법상의 토지거래계약의 허가과 도시계획법상의 토지형질변경허가는 그 행정목적, 허가요건 등을 서로 달리 하고 있어 어느 한쪽의 허가를 취득하였다고 하여 다른 한쪽의 허가가 불필요하게 되는 관계에 있는 것은 아니므로 신청자가 국토이용관리법상의 토지거래계약의 허가를 신청할 때에 그 토지 이용목적에 기재하였고 이에 따른 계약허가가 있었다고 하여 반드시 도시계획법에 의한 토지형질변경허가 신청에 있어서 그 계약허가시 기재한 토지이용목적에 사용하기 위한 토지형질변경을 허가하여야 하는 것은 아니라 할 것으로 이는 다시 관계 법령의 취지와 목적에 따라 결정되어야 할 것이라고 하면서, 위 인정 사실만으로는 이 사건 처분이 위 토지거래계약허가에서 원고가 갖게 된 신뢰를 침해하여 위법한 경우에 해당한다 할 수 없다고 판단하였다.

일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 이러한 요건을 충족할 때에는 행정청의 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고, 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다고 할 것이다(대법원 1996. 2. 23. 선고 95누3787 판결, 1996. 1. 23. 선고 95누13746 판결, 1995. 6. 16. 선고 94누12159 판결 등 참조).

원심이 적법하게 확정한 사실관계와 기록에 의하면, 종교회관 건립을 그 이용목적으로 하여 사업계획개요서를 제출한 원고의 이 사건 토지거래계약허가 신청에 대하여, 피고 소속의 허가업무 담당공무원이 그 신청서의 제출자인 원고의 직원 소외인을 통하여 이 사건 토지상에 종교회관을 건축할 수 있는지에 관하여 관련 업무담당 부서인 건축과, 산업과 등의 담당공무원들에게 건축법, 도시계획법, 농지의보전및이용에관한법률(당시 시행 중이었으나, 농지법(1994. 12. 22. 법률 제4817호로 제정되어 1996. 1. 1.부터 시행) 부칙 제2조 제3호에 의하여 폐지됨) 등 관련 법규상 그 건축의 가능 여부, 건축의 전제가 되는 토지형질변경의 가능 여부, 형질변경시 녹지지역 내의 농지인 이 사건 토지에 대한 그 전용협의 가능 여부 등을 문의하여 가능하다는 답변을 들은 다음, 위 소외인에게 토지거래계약허가에

다른 용도제한을 설명하면서 조속한 시일 내에 위 종교회관 건물의 건립을 약속하는 각서까지 요구하여 제출받았고, 곧이어 피고는 그 소속의 위 담당공무원들에 의하여 위와 같이 토지이용목적에 대하여 관련 법규상의 구체적·개별적인 검토를 거쳐 가능하다고 판명된 그 토지거래계약을 허가하였고, 그에 따라 원고는 위 종교회관 건축을 위한 토지형질변경이 당연히 가능하리라 믿게 되었음을 알 수 있는바, 그러한 제반 사정에 비추어 볼 때, 위 토지거래계약의 허가과정에서 이 사건 토지형질변경이 가능하다는 피고측의 견해표명은 원고의 요청에 의하여 우연히 피고의 소속 담당공무원이 은혜적으로 행정청의 단순한 정보제공 내지는 일반적인 법률상담 차원에서 이루어진 것이라고 보이기 보다는, 이 사건 토지거래계약의 허가와 같이 그 이용목적이 토지형질변경을 거쳐 건축물을 건축하는 것인 경우 그러한 이용목적이 관계 법령상 허용되는 것인지를 개별적·구체적으로 검토하여 그것이 가능할 경우에만 거래계약허가를 하여 주도록 하는 것이 당시 피고 시청의 실무처리관행이거나 내부업무처리지침이어서 그에 따라 이루어진 것으로 볼 여지가 더 많고, 나아가 위 토지거래허가신청 과정에서 그 허가담당공무원으로부터 이용목적대로 토지를 이용하겠다는 각서까지 제출할 것을 요구받아 이를 제출한 원고로서는 피고측의 위와 같은 견해표명에 대하여 보다 고도의 신뢰를 갖게 되었다고 할 것이다.

사정이 그러하다면, 이는 피고가 위 토지거래계약의 허가를 통하여서나 그 과정에서 그 소속 공무원들을 통하여 원고에 대하여 종교회관 건축을 위한 이 사건 토지의 형질변경이 가능하다는 공적 견해표명을 한 것이라고 볼 여지가 많으며, 한편 기록에 의하면 원고는 그러한 피고의 공적 견해표명을 신뢰한 나머지(그에 있어 원고에게 어떠한 귀책사유가 있음을 인정할 아무런 자료도 없다) 위 토지형질변경 및 종교회관 건축이 당연히 가능하리라 믿고서 위 토지거래계약허가 직후에 이 사건 토지대금을 모두 지급하고 위 회관의 건축설계를 하는 등으로 그 건축준비에 상당한 자금과 노력을 투자하였음에도 피고의 위 공적 견해표명에 반하는 이 사건 처분으로 말미암아 종교법인인 원고의 종교활동에 긴요한 위 종교회관을 건립할 수 없게 되는 등의 불이익을 입게 된 사실을 알 수 있으므로 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다고 보는 것이 옳을 것이다.

또한 이 사건에서 비록 피고가 위 토지형질변경허가를 하였다가 이를 취소·철회하는 것은 아니라 하더라도 피고가 토지형질변경이 가능하다는 공적 견해표명을 함으로써 이를 신뢰하게 된 원고에 대하여는 그 신뢰를 보호하여야 한다는 점에서 형질변경허가 후 이를 취소·철회하는 경우를 유추·준용하여 그 형질변경허가의 취소·철회에 상당하는 이 사건 처분으로써 피고가 달성하려는 공익 즉, 이 사건 토지에 대하여 그 형질변경을 불허하고 이를 우량농지로 보전하려는 공익과 위 형질변경이 가능하리라 믿은 원고가 입게 될 불이익을 상호 비교·교량하여 만약 전자가 후자보다 더 큰 것이 아니라면 이 사건 처분은 비례의 원칙에 위반되는 것으로 재량권을 남용한 위법한 처분이라고 봄이 상당하다고 할 것이다(더구나 위 견해표명 이후 이 사건 처분에 이르기까지 이 사건 토지형질변경을 불허하여야 할 만한 현저한 사정변경이 있었던 것으로 볼 만한 자료도 없다).

이 사건에서, 아래 상고이유 제2점에 대한 판단에서 보는 바와 같은 이 사건 토지의 위치, 형상, 영농입지여건 등 기록에 나타난 제반 사정에 비추어 보면, 비록 이 사건 토지가 우량농지로 보전하여야 할 토지에 해당된다고 하더라도 그 공익은 원고가 이 사건 처분에 의하여 입게 되는 위에서 본 바와 같은 불이익보다도 더 크다고 보기도 어렵다고 할 것이어서 이 사건 처분은 재량권을 남용한 위법한 처분으로 볼 여지도 많다.

그렇다면 이 사건 처분은 행정상 신뢰보호의 원칙에 위배되거나 그 재량권을 남용하여 위법한 처분이라고 볼 여지가 많으므로 원심으로서서는 행정상의 신뢰보호의 원칙에 관한 제반 요건 및 이 사건 처분의 재량권 남용 여부 등에 관하여 면밀히 검토하여 그 해당 여부를 판단하였어야 함에도 불구하고 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙을 위배한 경우에 해당한다 할 수 없다고 판단하고 있음은 심리미진, 이유불비 및 신뢰보호의 원칙이나 재량권 남용에 관한 법리오해로 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유가 있다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

원심판결 이유에 의하면 원심은, 그 내세운 증거에 의하여 이 사건 토지는 충주시 외곽 소재 '달천 로터리'에 연결된 그 인근의 편도 2차선 도로의 바로 아래 약 3m 낮은 곳에 위치하여 있으나 위 로터리 주변의 주유소, 음식점 각 1개 소와 인근의 마을을 제외하면 사방에 농경지가 형성되어 있는 집단화된 농지이고, 1971. 9. 1. 경지정리가 완료된 곳으로 인근 저수지로부터 수로와 구거를 통하여 농업용수를 쉽게 공급받을 수 있으며, 위 편도 2차선 도로로부터는 영농기계의 접근이 용이하지 아니하나 위 음식점으로부터 마을까지 이어지는 도로를 통하여는 그 접근이 가능하다는 등의 사실을 인정한 다음, 이 사건 토지는 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙(이하 '규칙'이라 한다) 제4조 제1항 제4호 소정의 우량농지로서의 요건을 갖추고 있어 보전의 필요성이 있을 뿐더러, 도심인 충주시와 상당한 거리에 있고 주위에 집단화된 농경지가 조성되어 있는 이 사건 토지는 농업생산을 위한 생산녹지지역으로 보전할 가치가 있으며, 이 사건 토지형질변경을 허가하는 경우에 있어 예상되는 그 일대에 다수의 형질변경신청으로 인한 무질서한 도시의 확산을 미리 예방할 필요성이 있는 등의 공익성과 합목적성의 견지에서 보아 이 사건 처분에 어떤 위법이 있다고 할 수 없다고 판단하고 있다.

이 사건과 같이 도시계획구역 내의 토지에 대한 형질변경허가신청에 대한 불허가는 도시계획법시행령 제5조의2에 의하면 추상적으로 당해 토지의 합리적인 이용이나 도시계획사업에 지장이 될 우려가 있다는 것만으로는 부족하고 구체적으로 건설부령인 위 규칙이 정하는 기준에 적합하지 아니한 경우에 한하여 불허가의 대상이 된다고 할 것이다(대법원 1994. 9. 23. 선고 94누9368 판결, 1992. 9. 8. 선고 92누8026 판결 등 참조).

그런데 원심이 그 증거로 채택하거나 배척하지 아니한 원심법원의 현장 검증결과와 원심증인 소외인의 증언, 을 제10호증의 기재 등에 의하면, 위 음식점으로부터 마을까지 이어지는 도로를 통하여 이 사건 토지에 농기계를 접근시키기 위하여는 원심의 사실인정과는 달리 이 사건 토지 바로 옆의 타인 소유의 농지를 가로질러 가야 하게 되어 있는 사실을 엿볼 수 있고, 따라서 영농기계의 접근에 커다란 제약을 받게 되는 나머지 합계 2,768㎡의 답인 이 사건 토지에 대하여 오늘날의 일반적인 영농방식인 기계화 영농이 사실상 매우 어렵다고 보여지는 점, 그리고 기록에 의하여 알 수 있는 이 사건 토지의 위치, 형상, 영농입지여건 등의 제반 사정 즉, 이 사건 토지는 그 바로 옆에 붙어 있는 수로보다는 약 2m, 또 구거보다는 약 1m 높은 곳에 위치하고 있어 농업용수를 끌어들이기 위하여는 양수시설을 따로 설치, 가동하여야 하는 점, 이 사건 토지는 이미 20여 년 전에 경지정리가 완료되었으나 그 뒤 위 토지거래허가 이전인 1988. 12.경 이 사건 토지와 접하여 4차선 도로가 개설되어 주위에 로터리가 형성되었고 농지정리된 구획이 도로형태에 따라 나누어져 이 사건 토지는 위 도로의 약 3m 아래에 그 도로와 수로 및 구거 등으로 격리된 삼각형 모양으로 위치하게 된 점, 이 사건 토지는 농어촌발전특별조치법상 농업진흥지역 밖의 농지이고, 피고가 이 사건 토지에 관하여 위 규칙 제4조 제2항에 따라 그 제1항 소정의 형질변경허가 등이 제한되는 지역으로 고시한바 없

는 점, 이 사건 토지와 같은 동에 있고 위 도로와 접한 바로 인근의 자연녹지로서 답인 (주소 생략) 등의 토지에 대하여는 1993. 4.경 이미 피고가 토지형질변경을 허가하여 주유소가 건립되어 있으며, 그 바로 옆에 음식점 한 곳도 들어서 있는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 토지가 위 규칙 제4조 제1항 제4호 소정의 우량농지로 보전의 필요가 있는 지역에 해당한다고 쉽사리 단정하기에는 의문이 있다고 하지 아니할 수 없다.

그럼에도 불구하고, 원심은 위 판시와 같은 사실인정을 한 다음 이를 근거로 그 판시와 같은 이유를 들어 이 사건 토지가 우량농지로 보전의 필요가 있는 지역에 해당한다고 판단하고 말았으니, 이는 채증법칙 위배로 인한 사실오인, 심리미진, 도시계획구역 내의 토지에 관한 형질변경허가에 관한 법리오해 등으로 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 하지 아니할 수 없다.

그 점을 지적하는 상고이유 주장 또한 이유가 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송하기로 관여 법관들의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 이용훈(재판장) 박준서 김형선(주심)