

개발제한구역내행위불허가처분취소

[대법원 2014. 3. 27. 선고 2013두35105 판결]

【판시사항】

구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제13조 제1항[별표 1] 제5호 (다)목 가)의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垡)인 토지’에 현황이 대(垡)인 토지가 해당되는지 여부(소극) 및 ‘개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지’의 의미

【판결요지】

구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항[별표 1] 제5호 (다)목 가)의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垡)인 토지’에는 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에도 주택을 신축할 수 있도록 규정을 둔 점을 고려할 때 공부상 지목이 대(垡)인 토지만이 해당되며 현황이 대(垡)인 토지는 해당되지 않는다.

그리고 위 규정에서의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지’는, ① 문언상 기존의 주택이 있는 토지라고 규정하고 있을 뿐인 점, ② 개발제한구역 지정 당시 공부상 지목이 대지가 아니라 하더라도 지정 당시에 기존의 주택이 있는 토지에 다시 주택을 신축하는 경우 개발제한구역 지정 당시의 생활환경 등을 해치는 것은 아니라는 점에서 기존의 주택이 있던 토지 부분에 신축을 허용하였다고 볼 수 있는 점, ③ 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 주택을 신축할 수 있다고 본다면 기존의 주택 일부만이 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우에는 개발제한구역으로 지정된 토지 부분에는 다시 주택을 신축할 수 없게 됨으로써 개발제한구역 지정을 통해 달성하고자 하는 목적을 넘어 토지 소유자에게 불이익을 주게 되는 점 등을 고려할 때, 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 의미한다고 할 것이고, 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 포함한 한 필지의 토지 전부를 의미한다거나 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우만을 의미한다고 할 수는 없다.

【참조조문】

구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제12조 제1항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항[별표 1] 제5호 (다)목 가)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

대전광역시 동구청장

【원심판결】

대전고법 2013. 11. 7. 선고 2013누1032 판결

【주 문】

상고를 기각한다. 상고비용은 원고가 부담한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. [구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법\(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다\) 제12조 제1항](#)은 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 할 수 없으나 다만 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등의 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 규정하고 있고, [법 제12조 제1항](#)단서의 위임에 따라 [구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령\(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것, 이하 '법 시행령'이라 한다\) 제13조 제1항](#)[별표 1] 제5. 다. 가)에 의하면 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있도록 규정하고 있다.

위 규정에서의 '개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지'에는 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에도 주택을 신축할 수 있도록 규정을 둔 점을 고려할 때 공부상 지목이 대인 토지만이 해당되며 현황이 대인 토지는 해당되지 아니한다.

그리고 위 규정에서의 '개발제한구역 지정 당시부터 기존의 주택이 있는 토지'는, ① 문언상 기존의 주택이 있는 토지라고 규정하고 있을 뿐인 점, ② 개발제한구역 지정 당시 공부상 지목이 대지가 아니라 하더라도 지정 당시에 기존의 주택이 있는 토지에 다시 주택을 신축하는 경우 개발제한구역 지정 당시의 생활환경 등을 해치는 것은 아니라는 점에서 기존의 주택이 있던 토지 부분에 신축을 허용하였다고 볼 수 있는 점, ③ 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 주택을 신축할 수 있다고 본다면 기존의 주택 일부만이 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우에는 개발제한구역으로 지정된 그 토지 부분에는 다시 주택을 신축할 수 없게 됨으로써 개발제한구역 지정을 통해 달성하고자 하는 목적을 넘어 그 토지 소유자에게 불이익을 주게 되는 점 등을 고려할 때, 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 의미한다고 할 것이고, 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 포함한 한 필지의 토지 전부를 의미한다거나 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우만을 의미한다고 할 수는 없다.

원심은 그 판시와 같이 이 사건 토지의 일부인 이 사건 신청지가 공부상 지목이 '임야'이므로 [법 시행령 제13조 제1항](#)에서 정한 지목이 대인 토지라고 볼 수 없고 개발제한구역 지정 당시부터 있던 '기존의 주택이 있는 토지'라고 볼 수도 없다는 이유로 이 사건 신청지가 [법 시행령 제13조 제1항](#)[별표 1] 5. 다. 가)에 의해 건물신축허가를 받을 수 있는 토지에 해당한다는 원고의 주장을 배척하였다.

기록에 비추어 살펴보면, 원심이 건축물 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 개발제한구역 지정 당시부터 있던 '기존의 주택이 있는 토지'에 해당한다고 판시한 부분은 부적절하지만, 이 사건 토지 위에 건축물대장에 기재된 바와 같은 기존의 주택이 있었다고 볼 수 없을뿐더러, 설사 기존의 주택부지 중 1㎡가 이 사건 토지에 위치하고 있다 하더라도 위 1㎡의 토지 부분과 원고가 이 사건 신청을 통하여 기존의 주택과 별도로 추가로 신축하려는 주택의 부지로 예정한 부분이 서로 겹치는 것도 아니어서 이 사건 신청지가 개발제한구역 지정 당시부터 있던 '기존의 주택이 있는 토지'에 해당하지 않는다고 본 판단은 결론에 있어 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 [법 시행령 제13조 제1항](#)[별표 1] 5. 다. 가) 요건에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다고 할 수 없다.

2. 원심은 그 판시와 같은 이유로 이 사건 신청지가 [법 시행령 제13조 제2항 제1호](#)에 따라 건물신축허가를 받

을 수 있는 토지에 해당한다는 원고의 주장과 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙에 위반된다는 원고의 주장을 모두 배척하였다.

관련 법리 및 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 [법시행령 제13조 제2항 제1호](#)의 요건에 관한 법리를 오해하거나 신뢰보호의 원칙에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.