

토지시목변경신청반려처분취소

[대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결]

【판시사항】

용도변경을 가져오는 이용 또는 개발행위에 법적 규제를 받는 토지에 대한 지적법상의 '지목변경'이 허용되기 위한 요건

【판결요지】

[개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조 제1항](#), [국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항](#), [같은 법 시행령 제30조](#), [산지관리법 제4조 제1항](#), [개발이익환수에 관한 법률 제4조](#), [별표 1] 제10호, [지적법 시행규칙 제25조](#) 등의 규정 내용과 입법 취지, [지적법 시행령 제16조 제1항 제2호](#)의 '토지의 용도'의 의미 등을 종합하여 볼 때, 용도변경을 가져오는 이용 내지 개발행위에 법적 규제를 받는 토지에 대한 지적법상의 지목변경은 원칙적으로 그러한 행위를 가능하게 하는 개발행위 허가나 전용허가 등을 통하여 토지의 용도가 적법하게 변경된 경우(반드시 토지 자체에 대한 물리적인 변경행위가 요구되는 것은 아니다)에 비로소 허용되고, 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라지게 되었다는 사정은 그 허용 여부에 영향을 미치지 않는다고 해석하여야 한다.

【참조조문】

[구 지적법 시행령\(2009. 12. 14. 대통령령 제21881호 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령 부칙 제2조로 폐지\) 제16조 제1항 제2호](#)([현행 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령 제67조 제1항 제2호](#)참조), [구 지적법 시행규칙\(2009. 12. 14. 국토해양부령 제191호 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행규칙 부칙 제2조로 폐지\) 제25조](#)([현행 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행규칙 제84조](#)참조)

【전문】

【원고, 상고인】

원고 1외 2인 (소송대리인 변호사 배만운)

【피고, 피상고인】

장성군수 (소송대리인 변호사 나재호)

【원심판결】

광주고법 2008. 6. 5. 선고 2007누2004 판결

【주 문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 원고들이 부담한다.

【이 유】

상고이유를 살펴본다.

원심은 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, ① 현행 법제도하에서 개별토지의 이용가능성, 개발가능성에 관하여는 공부상에 등록되는 지목에 의한 지적법의 규율을 받는 외에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 다른 법률의 규율을 받는데, 위 법률의 관련 규정을 종합하여 보면 '대' 이외의 지목의 변경에도 사전에 토지 형질변경 허가 등의 절차를 밟아야 한다고 해석되므로, [지적법 시행령 제16조 제1항 제2호](#)의 '토지의 용도가 변경

된 경우'에서의 '토지의 용도'는 그 토지의 사실상의 이용현황을 의미하는 것이 아니라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 일정한 지역의 토지 전체에 대하여 이용가능성을 규제하는 '용도지역', '용도지구', '용도구역'에서의 '용도', 즉 '법적으로 허용된 이용가능성으로서의 용도'를 의미한다고 보아야 하는 점, ② [지적법 시행령 제16조 제1항](#) 각 호의 사유는 모두 '법이 허용하는 토지의 이용가능성'이 행정처분을 매개로 하여 변경된 경우를 상정하고 있는 점, ③ [지적법 시행령 제16조 제1항 제2호](#)의 '토지의 용도가 변경된 경우'를 토지의 사실상의 이용현황이 변경된 경우를 의미한다고 해석한다면, 도시계획과 연계하여 개별토지의 이용가능성을 규율하고자 하는 형질변경허가제도를 무력화하고자 이해관계인들이 임의로 토지의 형상을 변경하는 행위를 규제할 수 없게 되므로 이는 관련제도의 규율목적에 배치되는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 토지를 누가 언제 '산지'에서 '전'으로 불법전용을 하였는지는 분명하지 않지만, 원고들이 불법전용된 토지를 승계취득하였다고 하여 별도로 토지 형질변경허가 절차를 이행하지 아니한 상태에서 지목 변경을 허용할 수는 없다고 보아서, 피고가 이 사건 토지에 대하여 위와 같은 선행절차를 밟지 않았다는 이유로 원고들의 이 사건 토지의 지목을 임야에서 그 현황대로 전으로 변경하여 달라는 신청을 반려한 처분은 적법하다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관계 법령과 기록에 비추어 살펴보면, ① 이 사건 토지는 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조 제1항](#)에 의한 개발제한구역, [국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항](#), 같은 법 [시행령 제30조](#)에 의한 자연녹지지역, [산지관리법 제4조 제1항](#)에 의한 보전산지(공익용 산지)로 각 지정된 토지로, 이를 전용하거나 형질변경 등 개발행위를 하고자 할 경우에는 승인이나 허가를 받도록 되어 있고, ② 개발이익환수에 관한 법률의 관련 규정에 의하면, [국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조](#) 소정의 개발행위허가·산지관리법에 의한 산지전용허가 등에 의하여 시행하는 사업은 개발부담금 부과대상사업으로 규정하고 있으며, ③ [지적법 시행규칙 제25조 제2항](#)은 개발행위허가·농지전용허가·산지전용허가 등 지목변경과 관련된 규제를 받지 아니하는 토지의 지목변경이거나 전·답·과수원 상호간의 지목변경의 경우에만 그 토지의 용도가 변경되었음을 증명하는 서류를 첨부하지 않아도 된다고 규정하고 있는바, 이러한 관련 법령의 규정내용과 입법 취지에 원심이 적절하게 실시하고 있는 [지적법 시행령 제16조 제1항 제2호](#)의 '토지의 용도'의 의미 등을 종합하여 볼 때, 용도변경을 초래하는 이용 내지 개발행위에 법적 규제를 받는 토지에 대한 지적법상의 지목변경은 원칙적으로 그러한 행위를 가능하게 하는 개발행위 허가나 전용허가 등을 통하여 토지의 용도가 적법하게 변경된 경우(반드시 토지 자체에 대한 물리적인 변경행위가 요구되는 것은 아니다)에 비로소 허용되고, 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라지게 되었다는 사정은 그 허용 여부에 영향을 미치지 아니한다고 해석하여야 할 것이다.

따라서 위와 같은 취지에서 피고의 이 사건 처분이 적법하다고 판단한 원심의 결론은 정당하고, 거기에 상고 이유에서 지적하는 바와 같은 [지적법 시행령 제16조](#)와 [지적법 시행규칙 제25조](#)의 해석을 잘못하여 지목 변경의 성격이나 요건에 관한 법리를 오해하거나, 채증법칙을 위반한 잘못이 없다.

그러므로 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.