

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2016두42449 산지전용허가복구설계승인신청반려처분취소
원고, 피상고인 원고 1 외 1인
피고, 상고인 용인시장
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 5. 31. 선고 2015누61605 판결
판 결 선 고 2016. 10. 13.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원심판결 이유 및 원심이 일부 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 ① 피고는 2013. 7. 1.경 원고들에게 산지전용허가기간 만료를 이유로 복구명령을 하면서 2013. 8. 30.까지 복구설계서를 제출하여 승인을 받고 2013. 10. 31.까지 승인 내역대로 복구공사를 완료하여 복구준공검사를 받는 복구절차를 이행하라고 통지한 사실, ②

이에 원고들은 주택 및 창고의 '부지 조성'이라는 목적사업이 완료되었음을 전제로 이 사건 토지 중 절토·성토 비탈면에 대한 복구 조치를 내용으로 하는 복구설계서를 제출한 사실, ③ 피고는 2013. 10. 29. '이 사건 토지는 산지전용허가 기간 만료로 산지전용허가 효력이 상실되어 산림으로 원상복구 할 대상지로서, 목적사업(주택 및 창고) 완료에 따른 복구설계승인 신청 대상이 아니라 산지전용기간 만료에 따른 산림복구 목적의 원상복구설계승인 신청 대상임'(이하 '이 사건 처분사유'라 한다)이라는 이유로 원고들의 각 복구설계승인 신청을 반려하는 이 사건 각 처분을 한 사실을 인정하였다.

나아가 원심은 이 사건 각 산지전용허가의 산지전용기간이 만료되어 원고들에게 산지복구의무가 발생한 이상 이 사건 각 산지전용허가의 목적사업이 완료되지 아니하였음을 들어 복구설계승인 신청을 반려할 수 없으므로 이 사건 각 처분은 위법하다는 취지로 판단하였다.

2. 가. 산지관리법 제39조 제1항 제1호, 제40조 제1항에 의하면, 산지관리법 제14조 제1항에 따라 산지전용허가를 받은 자는 산지전용의 목적사업이 완료되거나 또는 산지전용기간이 만료된 때에는 일정 기간 내에 관할관청으로부터 복구설계승인을 받아 산지를 복구하여야 하므로, 목적사업 완료 또는 산지전용기간 만료 중 어느 사유든지 먼저 발생하면 그때 산지복구의무가 성립한다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두18035 판결 참조). 한편 산지전용허가 제도의 취지와 목적 등을 고려하면, 산지전용의 목적사업이 건물의 건축인 경우 그 목적사업을 완료하였다면 특별한 사정이 없는 한 산지복구의 범위는 건축공사 완료 이후 절토·성토 또는 비탈면에 대한 복구만으로도 충분하다고 할 것이나, 이와 달리 목적사업을 완료하지 못한 채 산지전용기간이 만료되었다면 허가 또는 신고 대상 산지 전체에 대한 복구 조치까지 요구된다고 봄이 타당하다(이

사건 각 처분이 있는 후 2015. 11. 25. 농림축산식품부령 제173호 개정으로 신설된 산지관리법 시행규칙 제40조의3의 규정도 마찬가지의 취지이다).

그리고 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 그 처분서의 문언이 불분명하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지 여부를 확정하여야 할 것이고, 처분서의 문언만으로도 행정청이 어떤 처분을 하였는지가 분명함에도 불구하고 처분경위나 처분 이후의 상대방의 태도 등 다른 사정을 고려하여 처분서의 문언과는 달리 다른 처분까지 포함되어 있는 것으로 확대해석하여서는 아니 된다(대법원 2005. 7. 28. 선고 2003두469 판결 참조).

나. 앞서 본 사실관계를 위와 같은 법리에 비추어 보면, 이 사건 처분사유는 '목적사업이 완료되지 아니하여 산지복구의무가 발생하지 아니하였다'는 것이 아니라 '목적사업이 완료되지 못한 채 산지전용기간이 만료하였으므로 이 사건 토지 전체에 대한 산지복구가 요구됨에도 목적사업이 완료되었음을 전제로 한 부분적 복구계획은 법령상 요건을 충족하지 못하였다'는 취지로 해석된다. 따라서 원심이 이 사건 처분사유를 '목적사업이 완료되지 아니하여 산지복구의무가 발생하지 아니하였다'는 것으로 해석하여 곧바로 이 사건 각 처분이 위법하다고 단정한 것은 잘못이다.

그런데 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 각 산지전용허가서 및 연장허가서에서는 형질변경목적이 '주택 부지' 또는 '주택 및 창고 부지'라고 기재되어 있고, 이 사건 각 산지전용허가서의 별지에 첨부된 부대조건에도 허가기간 내에 건축을 완료하여야 한다는 등과 같이 '건축'에 관한 언급이 전혀 없는 점, ② 당시 원고들이 제출한 각 산지전용허가신청서 및 연장허가신청서에도 산림훼손용도가 '주택 부지조성' 또는 '주택 및 창고 부지조성'

이라고 기재되어 있고, 첨부하여 제출한 사업계획서와 토지이용계획도에 토지이용계획의 내용으로서 '건축개요'가 간략히 기재되어 있을 뿐이며 구체적인 건축계획이나 건축설계도가 첨부되지 않는 등 종합하여 보면, 이 사건 각 산지전용허가의 목적사업은 주택 및 창고의 '건축'이 아니라 주택 및 창고의 '부지 조성'이라고 볼 것이므로, 결국 이 사건 각 산지전용허가의 목적사업이 완료된 경우에 해당한다고 보아야 한다. 따라서 이 사건 각 산지전용허가의 목적사업이 '건축'임을 전제로, 목적사업이 완료되지 아니한 채 산지전용기간이 만료하였음을 이유로 원고들의 복구설계승인 신청을 반려한 이 사건 각 처분은 위법하다고 보아야 한다(원심이 원용한 대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두18035 판결은 산지전용허가서의 본문의 산지전용목적란에 '부지조성'이라고 기재되어 있으나, 위 허가서의 별지로 첨부된 허가조건에 '건축물의 건축'이 목적사업으로 기재되어 있어, 처분서만으로는 산지전용의 목적사업을 확정하기 어려운 특별한 사정이 있어 처분의 경위, 처분 이후의 상대방의 태도 등 간접정황을 고려하여 처분서 본문의 문언과 달리 처분의 내용을 확정지은 사례였으므로, 이 사건에 원용하기에는 적절하지 않음을 밝혀둔다).

그렇다면 원심판결 이유에 일부 적절하지 아니한 부분이 있으나, 원심이 이 사건 각 처분이 위법하다고 보아 원고들의 청구를 인용한 것은 결과적으로 정당하고, 거기에 산지복구의무의 범위에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못은 없다.

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

재판장 대법관 조희대

 대법관 이상훈

주 심 대법관 김창석