

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두49938 군계획시설사업분할실시계획인가처분취소
원고, 상고인 빅토리아호텔 주식회사 (변경전 상호: 나양레저개발 주식회사)
소송대리인 변호사 이광재 외 1인
피고, 피상고인 고흥군수
소송대리인 변호사 김재현 외 1인
원 심 판 결 광주고등법원 2016. 8. 18. 선고 2015누6513 판결
판 결 선 고 2017. 7. 18.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 선행처분의 하자과 그 승계

가. 2개 이상의 행정처분이 연속적 또는 단계적으로 이루어지는 경우 선행처분과 후행처분이 서로 합하여 1개의 법률효과를 완성하는 때에는 선행처분에 하자가 있으면 그 하자는 후행처분에 승계된다. 이러한 경우에는 선행처분에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다룰 수 없게 되더라도 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다룰 수 있다. 그러나 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 법률효과를 발생시키는 경우에는 선행처분에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다룰 수 없게 되면 선행처분의 하자가 당연 무효인 경우를 제외하고는 특별한 사정이 없는 한 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다룰 수 없는 것이 원칙이다(대법원 1994. 1. 25. 선고 93누8542 판결 등 참조).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다) 제43조 제1항에 따르면, 일정한 기반시설에 관해서는 그 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정해야 한다. 국토계획법 제2조 제7호, 제10호는 이와 같이 도시·군관리계획결정으로 결정된 기반시설을 '도시·군계획시설'로, 도시·군계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 '도시·군계획시설사업'으로 지칭하고 있다.

도시·군계획시설은 도시·군관리계획결정에 따라 설치되는데, 도시·군계획시설결정은 국토계획법령에 따라 도시·군관리계획결정에 일반적으로 요구되는 기초조사, 주민과 지방의회의 의견 청취, 관계 행정기관장과의 협의나 도시계획위원회 심의 등의 절차를 밟아야 한다. 이러한 절차를 거쳐 도시·군계획시설결정이 이루어지면 도시·군계획시설의 종류에 따른 사업대상지의 위치와 면적이 확정되고, 그 사업대상지에서는 원칙적으로 도시·군계획시설이 아닌 건축물 등의 허가가 금지된다(제64조).

반면 실시계획인가는 도시·군계획시설결정에 따른 특정 사업을 구체화하여 이를 실

현하는 것으로서, 시·도지사는 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 적합하다고 인정하는 경우에는 이를 인가하여야 한다(제88조 제3항, 제43조 제2항). 이러한 실시계획인가를 통해 사업 시행자에게 도시·군계획시설사업을 실시할 수 있는 권한과 사업에 필요한 토지 등을 수용할 수 있는 권한이 부여된다.

결국 도시·군계획시설결정과 실시계획인가는 도시·군계획시설사업을 위하여 이루어지는 단계적 행정절차에서 별도의 요건과 절차에 따라 별개의 법률효과를 발생시키는 독립적인 행정처분이라고 할 수 있다. 그러므로 선행처분인 도시·군계획시설결정에 하자가 있더라도 그것이 당연무효가 아닌 한 원칙적으로 후행처분인 실시계획인가에 승계되지 않는다.

나. 원심은 다음과 같은 사실을 인정하였다.

(1) 관광호텔을 운영하는 원고는 호텔부지 중 일부인 이 사건 토지를 소유하고 있었다.

(2) 전라남도지사는 2012. 6. 27. 이 사건 토지가 포함된 전남 고흥군 (주소 생략) 일대 102,754㎡에 관하여 용도지역을 계획관리지역으로 변경하고, 청소년수련원을 군계획시설(청소년수련시설)로 신설하는 내용의 군계획시설결정(이하 '이 사건 군계획시설결정'이라 한다)을 하고 이를 고시하였다.

(3) 피고는 2012. 12. 26. 이 사건 군계획시설결정에 따른 군계획시설사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 사업시행자로 광주광역시 교육청을 지정하고, 이 사건 사업에 관한 분할 실시계획을 인가(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하고 이를 고시하였다.

다. 원심은 이러한 사실관계를 전제로, 이 사건 군계획시설결정은 피고의 주민공람·공고, 주민 의견청취, 기초조사 및 사전환경성 검토, 고흥군의회 의견청취, 도시계획

심의위원회의 심의 등의 절차를 밟아 이루어졌고 이 과정에서 이 사건 사업에 따른 공익과 사익의 비교형량을 한 것으로 볼 수 있으므로, 이 사건 군계획시설결정에 원고 주장과 같은 하자가 인정된다고 보기 어렵고, 설령 그러한 하자가 인정된다고 하더라도 당연무효에 해당한다고 볼 수 없으므로, 선행처분인 이 사건 군계획시설결정에 존재하는 하자가 후행처분인 이 사건 처분에 승계된다고 볼 수 없다고 판단하였다.

라. 원심의 판단은 앞에서 본 법리에 비추어 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 이 사건 군계획시설결정의 하자와 그 승계에 관한 법리를 오해하고 필요한 심리를 다하지 않거나 판단을 누락한 잘못이 없다.

2. 이 사건 처분에 관한 이익형량

원심은 다음과 같은 이유로 행정청이 이 사건 처분 과정에서 이 사건 사업의 공익성 여부나 사업수행에 따른 이익형량을 다시 할 필요는 없다고 판단하였다.

군계획시설결정 단계에서 군계획시설의 공익성 여부와 그 설치사업에 따른 공익과 사익 사이의 이익형량이 이루어진다. 군계획시설사업의 실시계획인가 여부를 결정하는 행정청은 특별한 사정이 없는 한 실시계획이 군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 부합하는지 여부를 판단하는 것으로 충분하고, 나아가 그 사업의 공익성 여부나 사업 수행에 따른 이익형량을 다시 할 필요는 없다. 이 사건에서 그와 같은 특별한 사정을 찾아볼 수 없다.

원심판결 이유를 관련 규정과 법리에 비추어 살펴보면, 군계획시설에 해당하는 청소년수련시설 설치사업의 실시계획을 인가한 이 사건 처분에 관한 원심의 이러한 판단은 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 이 사건 처분의 하자에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 않는 등의 잘못이 없다.

3. 결론

피고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박보영

 대법관 권순일

주 심 대법관 김재형