

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2020두46769 개발행위불허가처분등취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인(유한) 바른
담당변호사 김영승 외 1인
피고, 상고인 홍천군수
소송대리인 변호사 안준호
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 7. 20. 선고 (춘천)2019누1338 판결
판 결 선 고 2020. 12. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결의 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

1) 원고는 강원 홍천군 (주소 생략) 외 3필지 합계 23,503㎡(이하 '이 사건 신청지'라 한다)에 돈사(豚舍)를 신축하기 위하여, 피고에게 2018. 8. 30. 개발행위허가신청을 하고, 2018. 10. 2. 건축허가신청을 하였다.

2) 피고는 '이 사건 신청지가 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 '가축분뇨법'이라 한다) 제8조 제1항에 따라 가축사육 제한구역으로 지정되었다'는 이유로, 원고에 대하여 2018. 11. 6. 개발행위허가 거부처분을, 2018. 11. 8. 건축허가 거부처분을 하였다.

3) 한편, 피고는 2017. 7. 10. 홍천군 조례 제2527호로 구 「홍천군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」(2019. 4. 17. 홍천군 조례 제2602호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라 한다)가 시행됨에 따라 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용의 지형도면을 작성한 다음, 2018. 1. 24. 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」(홍천군 고시 제2018-43호)를 하고 이를 2018. 2. 13. 홍천군보 제503호에 게재하였는데, 그 고시문에 지형도면 자체를 수록하지는 않았으나 '지형도면을 홍천군청 환경위생과 사무실에 비치하였고 부동산종합공부시스템에 등재하였으며, 토지이용규제정보시스템(<http://luris.mltm.go.kr>)에서 열람할 수 있다'는 취지를 기재하였다.

나. 이 사건의 쟁점은 가축분뇨법 제8조 제1항에 의한 가축사육 제한구역 지정의 효력과 관련하여 지형도면의 고시가 적법하게 이루어졌는지 여부이다.

2. 관련 규정과 법리

가. 가축분뇨법 제8조 제1항은 시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의

제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 그 위임에 따라 이 사건 조례 제3조는 군수는 가축분뇨법 제8조 제1항에 따라 가축사육의 제한지역을 별표 1과 같이 지정하며, 제한지역의 변경 시에는 이를 고시하여야 하고(제1항), 제한지역에서는 가축의 사육과 가축분뇨 배출시설을 설치할 수 없다고 규정하고 있고(제2항), 그 [별표 1] 제3호 라.목은 '주거밀집지역 내 주택 또는 건축법 시행령에서 정하는 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 숙박시설, 관광휴게시설, 군 병영시설의 경계로부터 사육시설면적 1,000㎡ 이상인 가축분뇨 배출시설 부지 경계선까지의 가장 가까운 지적·임야도상 직선거리 1,000m 이내'를 가축(돼지, 개, 닭, 오리) 사육 제한지역으로 규정하고 있다.

한편 「토지이용규제 기본법」(이하 '토지이용규제법'이라 한다)은 '지역·지구·구역·권역·단지·도시·군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로서 제5조 각 호에 규정된 것'을 '지역·지구 등'이라고 정의하면서(제2조 제1호), 가축분뇨법 제8조에 따라 지정되는 '가축사육 제한구역'을 '지역·지구 등'의 하나로 규정하고 있다(제5조 제1호 별표). 그리고 지역·지구 등의 지정과 운영 등에 관하여 다른 법률에 토지이용규제법 제8조와 다른 규정이 있는 경우에는 토지이용규제법에 따르도록 하면서(제3조), 중앙행정기관의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지적이 표시된 지형도에 지역·지구 등을 명시한 도면(이하 '지형도면'이라 한다)을 작성하여 관보에 고시하고, 지방자치단체의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시하는 것을 원칙으로 하고(제8조

제2항 본문), 이 경우 지역·지구 등의 지정의 효력은 지형도면의 고시를 함으로써 발생한다고 규정하고 있다(제8조 제3항 본문).

위와 같은 규정들을 종합하여 보면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하여 토지이용규제법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다고 봄이 타당하다(대법원 2017. 5. 11. 선고 2013두10489 판결 참조).

나. 토지이용규제법이 '지역·지구 등'을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 규정한 취지는 지역·지구 등의 지정으로 토지이용제한을 받게 되는 토지와 그 이용제한의 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 여기에 국토교통부 「지역·지구등의 지형도면 작성에 관한 지침」 제10조 제5항에 의하면, 지형도면은 일반인이 지형도면을 열람하는 경우 개별 지번의 위치와 지번별 이용제한사항을 알 수 있도록 A1(594mm × 841mm) 규격의 용지에 작성·출력하도록 되어 있는 점, 한편 관보나 공보는 B5(182mm × 257mm) 또는 A4(210mm × 297mm) 규격으로 제작되어 지형도면을 그대로 수록하기가 어렵고, 만일 이를 축소하여 관보·공보에 수록하게 한다면 지형도면의 축척을 일정 비율로 규정한 취지가 무의미해지는 점 및 토지이용규제법 제8조 제9항이 지형도면 고시 내용을 국토이용정보체계 등 인터넷에 등재하도록 규정함으로써 일반인이 지형도면에 쉽게 접근할 수 있도록 한 점 등을 아울러 감안하여 보면, 토지이용규제법 제8조에 따라 행정청이 지역·지구 등 지정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비

치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보는 것이 옳다(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017다218246 판결 참조).

3. 이 사건에 관한 판단

가. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 피고가 2018. 1. 24. 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용으로 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」(홍천군 고시 제2018-43호)를 하고 이를 2018. 2. 13. 홍천군보 제503호에 게재하면서 그 고시문에 지형도면 자체를 수록하지는 않았다고 하더라도, 실제 위 고시와 동시에 지형도면을 홍천군청 환경위생과 사무실에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보아야 한다.

나. 그런데도 원심은, 피고가 홍천군보에 지형도면 자체를 수록하지 않은 이상 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이 아니어서 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용의 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 않았다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 지형도면 고시에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이기택

 대법관 박정화

주 심 대법관 김선수

 대법관 이흥구