

토지수용재결처분취소

[대법원 1991. 11. 26. 90누9971]



【판시사항】

가. 도시계획사업시행기간 내에 토지 취득절차가 선행되지 아니하여도 시계획사업의 실시계획인가가 실효된 후, 그 시행기간을 연장하는 변경인가로 실효된 실시계획인가가 효력을 회복하는지 여부(소극)나. 도시계획사업실시계획의 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우의 새로운 인가로서의 효력 유무(적극)다. 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 정해진 사업시행기간 경과 후 변경인가 고시를 하면서 일부 사항을 종전의 것과 같다는 취지에서 생략한 경우, 그 하자는 변경인가에 의한 새로운 사업실시계획인가의 무효사유가 아니라 취소사유에 지나지 아니한다고 본 사례라. 도시계획사업의 실시계획인가의 법적 성질 및 실시계획인가 고시의 위법을 이유로 수용재결처분의 취소를 구할 수 있는지 여부(소극)

【판결요지】

가. 도시계획사업의 시행자는 늦어도 고시된 도시계획사업의 실시계획인가에서 정한 사업시행기간 내에 사법상의 계약에 의하여 도시계획사업에 필요한 타인 소유의 토지를 양수하거나 수용재결의 신청을 하여야 하고, 그 사업시행기간 내에 이와 같은 취득절차가 선행되지 아니하면 그 도시계획사업의 실시계획인가는 실효되고, 그 후에 실효된 실시계획인가를 변경인가하여 그 시행기간을 연장하였다고 하여 실효된 실시계획의 인가가 효력을 회복하여 소급적으로 유효하게 될 수는 없다.나. 도시계획사업의 실시계획변경인가도 시행자에게 도시계획사업을 실시할 수 있는 권한을 설정하여 주는 처분인 점에서는 당초의 인가와 다를 바 없으므로 이 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우에는 그에 따른 효과가 있다고 할 것이다.다. 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 정해진 사업시행기간 경과 후 변경인가 고시를 하면서 사업시행기간을 제외한 나머지 사항 중 일부는 종전 고시 내용과 같이하고, 일부는 그 기재 생략한 경우, 생략한 사항은 종전의 것과 같다는 취지에서 생략한 것임을 알 수 있는 경우, 위와 같은 정도의 절차상의 하자는 변경인가에 의한 새로운 사업실시계획인가 자체가 무효라고 보아야 할 정도로 중대하고 명백한 것이라고 볼 수 없어 이는 취소사유에 지나지 아니한다.라. 도시계획사업의 실시계획인가는 그 자체가 행정처분의 성격을 띠는 것으로서 독립하여 행정쟁송의 대상이 되므로 이것이 당연무효가 아닌 한 이 처분이 위법하다고 주장하는 사람은 이 행정처분을 대상으로 하여 그 취소를 구하여야 하고, 이 선행처분을 다투지 아니하고 그 쟁송기간이 도과한 후 수용재결단계에 있어서는 그 처분의 불가쟁력에 의하여 그 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 위법이 있음을 들어 수용재결처분의 취소를 구할 수는 없다.

【참조조문】

가.나.다. 도시계획법 제25조 가. 같은 법 제30조 제1항, 제2항, 토지수용법 제17조 다.라. 행정소송법 제19조 다. 도시계획법 제26조, 같은법시행령 제27조

【참조판례】

가. 대법원 1981.12.22. 선고 80다3269 판결(공1982,177) / 다.라. 대법원 1988.12.27. 선고 87누1141 판결(공1989,246)
/ 라. 대법원 1987.9.8. 선고 87누395 판결(공1987,1583)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 중앙토지수용위원회

【피고보조참가인】 인천직할시장 피고 및 피고보조참가인의 소송대리인 변호사 이백호

【원심판결】 서울고등법원 1990.10.31. 선고 90구1832 판결

【주문】

】

원심판결 중 피고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

】 상고이유를 본다.

제1점에 대하여

1. 도시계획법 제30조 제1항은 같은 법 제29조의 규정에 의한 수용 또는 사용에 관하여는 같은 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지수용법을 준용하도록 하고, 그 제2항은 같은 법 제25조의 규정에 의한 도시계획사업의 실시계획의 인가를 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정으로 본다고 규정하고, 토지수용법 제17조는 기업자가 사업인정의 고시가 있는 날로부터 1년 이내에 같은 법 제25조 제1항의 규정에 의한 재결신청을 하지 아니한 때에는 사업인정은 그 기간의 만료일 익일부터 그 효력을 상실한다고 규정하며, 도시계획법 제30조 제2항 단서는 재결신청은 토지수용법 제17조 및 제25조 제2항의 규정에 불구하고 실시계획의 인가를 함에 있어서 정한 도시계획사업의 시행기간 내에 행하여져야 한다고 규정하고 있으므로, 도시계획사업의 시행자는 늦어도 고시된 도시계획사업의 실시계획인가에서 정한 사업시행기간 내에 사법상의 계약에 의하여 도시계획사업에 필요한 타인소유의 토지를 양수하거나 수용재결의 신청을 하여야 하고, 그 사업시행기간 내에 이와 같은 취득절차가 선행되지 아니하면 그 도시계획사업의 실시계획인가는 실효된다고 보아야 할 것이고, 그 후에 실효된 실시계획인가를 변경인가하여 그 시행기간을 연장하였다고 하여 실효된 실시계획의 인가가 효력을 회복하여 소급적으로 유효하게 될 수는 없다고 할 것이다(당원 1981.12.22. 선고 80다3269 판결 참조).
2. 원심이 확정된 사실에 의하면 이 사건 도시계획사업의 시행자인 피고보조참가인인 인천직할시장(이하 참가인이라고 한다)은 건설부로부터 도시계획사업실시계획인가를 얻어 1986.7.21. 인천직할시 고시 제983호로 사업시행기간을 1986.6.부터 1987.12.20.까지로 한 도시계획사업실시계획인가 고시를 하였다가 1988.4.20. 인천직할시고시 제1302호로 사업시행기간만 1986.6.부터 1988.9.30.까지로 변경고시하였고, 수용재결신청은 1988.5.6.에 하였다는 것인바, 그렇다면 참가인은 위 제983호로 고시한 도시계획사업의 시행기간 내에 재결신청을 한 것이 아니어서 위의 사업실시계획인가는 그 시행기간의 만료일의 익일인 1987.12.21.부터 효력을 상실하게 되었다 할 것이고, 그 후인 1988.4.20.자의 위 고시 제1302호가 사업시행기간을 1988.9.30.까지로 변경고시하였다고 하여 이미 실효된 위 사업

실시계획인가가 소급하여 유효하게 된다고 할 수 없다.

3. 따라서 이와 같은 취지의 원심판단은 정당하고 논지는 이유가 없다.

제2점에 대하여

1. 원심은 나아가 위 변경고시가 새로운 실시계획인가의 고시라고 보아야 한다는 피고의 주장에 대하여, 사업실시계획인가의 고시는 (1) 사업시행지의 위치, (2) 사업의 종류 및 명칭, (3) 면적 또는 규모, (4) 사업시행자, (5) 사업시행기간 외에, (6) 수용 또는 사용할 토지, 건물의 소재지, 지번, 지목 및 소유권 이외의 권리의 명세와, (7) 토지 또는 건물의 소유자와 토지수용법 제4조 제3항의 관계인의 주소, 성명 등을 명시하여서 하여야 하는데 위 제1302호에 의한 변경인가고시는 그 중 (6), (7)의 사항을 생략하고 있어 새로운 사업실시계획인가로서의 요건을 갖추었다고 볼 수 없다는 이유로 배척하고, 그러므로 참가인의 위 1988.5.6.자 수용재결의 신청은 실기한 것으로서 위법하고, 이에 터잡은 피고의 이 사건 이의재결은 위법하다고 판단하여 취소하였다.
2. 살피건대 1988.4.20. 제1302호로 고시한 도시계획사업의 실시계획변경인가 또한 참가인에게 도시계획사업을 실시할 수 있는 권한을 설정하여 주는 처분인 점에서는 당초의 인가와 다를 바 없다고 보아야 할 것이므로 이 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우에는 그에 따른 효과가 있다고 할 것이나, 이 변경인가고시가 원심이 인정한 바와 같이 도시계획법시행령 제27조 제6, 7호가 정하는 위의 (6), (7)의 사항에 관한 고시를 생략한 것이라면 이는 위 시행령의 규정을 위반한 것이 되어 위법하다고 아니할 수 없다.

그러나 위 제5호증의1, 2(관보)를 보면 1986.7.21.자의 고시 제983호에 의한 도시계획사업의 실시계획인가고시에서 위 시행령 제27조가 규정하는 사항이 이미 고시되었고, 고시 제1302호에 의한 변경인가 고시의 내용에 의하면 위 (1) 내지 (4)의 사항은 위 고시 제983호의 그것과 같고 (5) 사업시행기간을 제외한 나머지 (6), (7)의 사항은 위 제983호의 고시와 같다는 취지에서 그 기재를 생략한 것임을 알 수 있으므로, 고시 제1302호의 위와 같은 정도의 절차상의 하자는 변경인가에 의한 새로운 사업실시계획인가 자체가 무효라고 보아야 할 정도로 중대하고 명백한 것이라고 볼 수 없어 이는 취소사유에 지나지 아니한다고 보아야 할 것이다(당원 1988.12.27. 선고 87누1141 판결 참조).

3. 한편 도시계획사업의 실시계획인가는 그 자체가 행정처분의 성격을 띠는 것으로서 독립하여 행정쟁송의 대상이 된다고 할 것이고, 그러므로 이것이 당연무효가 아닌 한 이 처분이 위법하다고 주장하는 사람은 이 행정처분을 대상으로 하여 그 취소를 구하여야 할 것이고, 이 선행처분을 다투지 아니하고 그 쟁송기간이 도과한 후인 이 사건 수용재결단계에 있어서는 그 처분의 불가쟁력에 의하여 변경된 이 사건 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 위와 같은 위법이 있음을 들어 이 사건 수용재결처분의 취소를 구할 수는 없다 할 것이다(당원 1987.9.8. 선고 87누395 판결; 1988.12.27. 선고 87누1141 판결 각 참조).
4. 그러함에도 불구하고 원심이 이 사건 도시계획사업실시계획 변경인가가 새로운 도시계획사업의 실시계획인가로서 하자가 있다고 전제하고, 이 변경인가에 터잡은 수용재결신청에 의하여 이루어진 이 사건 이의재결이 위법하다고 판단하고 이를 취소하였음은 도시계획사업의 실시계획인가고시에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 것이고, 논지는 이 범위안에서 이유 있다.

그러므로 원심판결 중 피고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 원심법원에 환송하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이회창(재판장) 이재성 배만운 김석수