

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2014두47785 건축불허가처분취소청구의소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 청맥
담당변호사 박영규 외 3인
피고, 상고인 구리시장
소송수행자 홍주영
소송대리인 법무법인 정언
담당변호사 심찬섭 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2014. 12. 9. 선고 2014누50042 판결
판 결 선 고 2015. 11. 12.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 '개발제한구역법'이라 한다) 제12조 제1항은, 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없다고 규정하면서, 다만 개발제한구역의 건축물로서 제15조에 따라 지정된 취락지구로의 이축(제2호), 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물을 이축하기 위한 이주단지의 조성(제3호), 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위(제3의2호, 이하 '이 사건 개정 규정'이라 한다)를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 정하고 있다. 또한 개발제한구역법 부칙(2011. 9. 16.) 제1조 단서는 이 사건 개정 규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다고 정하고 있다.

이러한 관련 규정의 문언 내용과 그 취지 등에 더하여, ① 이 사건 개정 규정 중 '공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물'은 이 사건 개정 규정 시행 당시 아직 철거되지 아니한 건축물을 의미한다고 해석하는 것이 위 규정의 문언에 부합하는 점, ② 이 사건 개정 규정은 2011. 9. 16. 개발제한구역법이 법률 제11054호로 개정됨에 따라 신설되었고, 그 이전에는 개발제한구역 내의 건축물 이축을 취락지구 안으로의 이축(제2호) 또는 공익사업에 의하여 건축물이 철거되어 이주단지가 조성되는 경우 그 이주단지 내로의 이축(제3호)으로 한정하여 허가할 수 있었는데, 이 사건 개정 규정 이전의

위와 같은 제한이 주택 이외의 공장 등의 건축물의 경우 자연환경 훼손가능성이 큰 점 등에 비추어 개발제한구역 내의 건축물 소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로 볼 수 없었던 점(대법원 2007. 4. 13. 선고 2006두16373 판결 등 참조), ③ 위 부칙은 이 사건 개정 규정의 시행 시기에 관한 경과규정을 두고 있을 뿐 그 이전에 이미 공익사업에 의하여 철거가 완료된 건축물에 관하여는 아무런 경과규정을 두고 있지 아니하고, 그 개정 취지가 이 사건 개정 규정 시행 이전의 법령에 따라 적법하게 취득지구가 아닌 지역으로의 이축이 제한된 건축물 소유자에게까지 새롭게 이축권을 부여하기 위한 것으로는 보기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 개정 규정에 따라 취득지구 아닌 지역으로 이축이 허용되는 '공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물'이란 '위 규정의 시행일인 2012. 3. 16. 이후에 철거되는 건축물'을 의미하는 것으로서 그 이전에 이미 철거가 완료된 건축물은 이에 포함되지 않는다고 보아야 할 것이다.

2. 원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, ① 원고가 1973년경부터 개발제한구역 내에 위치한 이 사건 공장 등을 건축하여 운영해 오던 중, 그 곳이 1999. 4. 14.경 피고의 주거환경개선사업지구로 편입되어 협의취득됨에 따라 이 사건 공장 등이 철거되고 원고가 이 사건 공장 등에 관한 보상금을 수령한 사실, ② 원고는 이 사건 개정 규정이 시행된 이후인 2013. 6. 11.경 피고에게 이 사건 공장 등을 이축하기 위하여 개발제한구역 중 취득지구로 지정되지 않은 토지 위에 공장 및 사무실을 신축하는 것을 허가해 달라는 내용의 건축허가신청을 한 사실, ③ 이에 피고는 2013. 6. 14. 원고에 대하여 이 사건 공장 등은 이 사건 개정 규정의 시행 전인 1999. 4. 15. 보상 후 철거된 건축물로 이 사건 개정 규정의 '공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물'에 포함되지 않는다는 이유로 위 신청을 불허하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라

한다)을 한 사실 등을 알 수 있다.

3. 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 공장 등은 이 사건 개정 규정이 시행되기 전에 이미 철거된 건축물로서 이 사건 개정 규정이 정한 '공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물'에 해당한다고 볼 수 없으므로, 원고의 건축허가신청을 불허한 이 사건 처분은 적법하다고 보아야 한다.

그럼에도 원심은, 이와 달리 이 사건 개정 규정의 '공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물'에는 이 사건 개정 규정의 시행 전에 이미 공익사업의 시행에 따른 철거가 완료된 건축물도 포함된다고 보아 이 사건 처분이 위법하다고 판단하고 말았다. 이러한 원심의 판단에는 이 사건 개정 규정의 적용 범위에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

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

재판장 대법관 이기택

 대법관 이인복

주 심 대법관 고영한

 대법관 김소영