

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2009두18035 복구설계승인신청불승인처분취소
원고, 상고인 원고 1 외 2인
원고들 소송대리인 변호사 한병식
피고, 피상고인 양평군수
원 심 판 결 서울고등법원 2009. 9. 23. 선고 2009누1121 판결
판 결 선 고 2010. 2. 11.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

1. 상고이유를 판단한다.

행정절차법 제24조 제1항에서 행정청이 처분을 하는 때에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하도록 규정한 것은 처분 내용의 명확성을 확보하고 처분의 존부나 내용에 관한 다툼을 방지하기 위한 것인바, 이와 같은 행정절차법의 규정 취지를 감안해 보면, 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 원칙적으로

그 처분서의 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지 확정하여야 하나, 그 처분서의 문언만으로는 행정청이 어떤 처분을 하였는지 불분명하다는 등 특별한 사정이 있는 때에는 처분 경위나 처분 이후의 상대방의 태도 등 다른 사정을 고려하여 처분서의 문언과 달리 그 처분의 내용을 해석할 수도 있다(대법원 2005. 7. 28. 선고 2003두469 판결 참조).

원심판결의 이유와 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 원고들에 대한 이 사건 산지전용허가에 있어 그 허가증의 산지전용목적란에는 그 목적이 '창고부지조성'으로 기재되어 있으나 그 허가증에 기재된 허가조건에는 산지전용의 목적사업인 '건축물 건축'이 이행되지 아니할 경우 산지전용허가가 취소될 수 있다고 되어 있고 그 허가증의 교부통지서에는 산지전용허가의 목적이 '창고'로 기재되어 있는 등 이 사건 산지전용허가의 처분서라고 할 수 있는 산지전용허가증과 그 교부통지서의 문언만으로는 산지전용의 목적사업이 '창고부지조성'인지 '창고건축'인지 분명하지 아니한 점, 한편 원고들은 이 사건 산지전용허가의 신청 단계에서 피고의 보완요구에 따라 제출한 창고활용계획서의 내용에 창고의 건축 및 사용에 관한 사업계획을 포함시켰던 점, 또한 원고들은 공사기간 부족을 사유로 이 사건 산지전용허가의 산지전용기간에 대한 연장허가를 신청하면서 그 연장을 구하는 산지전용기간 내에 창고의 건축공사를 완료하겠다는 내용의 사업추진계획서를 제출하였고, 이에 대하여 피고는 산지전용의 목적을 '창고조성'으로 기재한 산지전용기간연장허가증을 발급하였던 점 등을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 산지전용허가의 목적사업을 창고부지조성이 아니라 창고건축으로 본 원심의 판단은 수긍이 가고, 그 판단에 상고이유의 주장과 같은 채증법칙 위배, 심리미진, 산지전용기간의 연장허가에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

그리고 창고건축을 목적사업으로 하는 산지전용허가의 경우에는 그 허가를 받은 자

가 산지전용기간 내에 창고부지만 조성한 후 창고를 건축하지 않은 채 그 부지를 방치하거나 다른 목적에 이용함으로써 초래될 수 있는 자연경관의 저해·훼손이나 탈법적인 개발을 방지할 필요가 있는바, 이러한 행정목적상의 필요성을 산지관리법의 관련 규정에 비추어 보면, 피고가 이 사건 산지전용을 허가하면서 원고들이 창고부지조성을 완료하고도 창고건축을 이행하지 아니할 경우 산지전용허가를 취소할 수 있다는 허가조건을 부가한 것이 부관의 한계를 일탈하거나 부관을 남용한 것이어서 위법하다고 볼 수 없다. 이에 관한 상고이유의 주장도 이유 없다.

2. 직권으로 본다.

원심이 적법하게 인정한 사실관계에 의하면, 원고들은 이 사건 산지전용허가의 산지전용기간이 만료되자 피고에게 복구설계승인을 신청하였는데 피고는 그 목적사업이 완료되지 않았다는 이유로 그 신청을 불승인하는 이 사건 처분을 한 사실을 알 수 있는바, 산지관리법 제39조 제1항, 제40조 제1항에 의하면, 산지관리법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가를 받은 자는 산지전용의 목적사업이 완료되거나 또는 산지전용기간이 만료된 때에 관할관청으로부터 복구설계승인을 받아 산지를 복구하여야 하므로, 이 사건 산지전용허가의 산지전용기간이 만료된 이상 그 목적사업이 완료되지 않았다 하더라도 원고들에게는 위 규정에 의한 산지복구의무가 발생하고, 따라서 그 의무 이행을 위한 원고들의 복구설계승인신청을 그 목적사업이 완료되지 않았다는 이유로 불승인한 피고의 이 사건 처분은 위법하다(대법원 2007. 5. 31. 선고 2005두16949 판결 참조).

또한 이 사건 산지전용허가에 그 목적사업인 창고건축이 이행되지 아니할 경우 산지전용허가를 취소할 수 있다는 허가조건이 부가되어 있다 하더라도, 앞서 본 바와 같이 산지전용기간의 만료만으로 원고들에게 산지복구의무가 발생하는 이상, 피고로서는 위

허가조건의 이행, 즉 목적사업의 완료를 촉구하기 위하여 원고들의 복구설계승인신청을 불승인할 수는 없으며, 피고가 위 허가조건의 위반을 이유로 이 사건 산지전용허가를 취소할 수 있다 하더라도 그러한 사정만으로 달리 보기는 어렵다.

그런데도 원심은, 피고가 이 사건 산지전용허가의 목적사업이 완료되지 않았다는 이유에서 뿐만 아니라 위 허가조건의 위반을 이유로 이 사건 산지전용허가를 취소하기에 앞서 위 허가조건의 이행을 촉구하는 취지에서도 원고들의 복구설계승인신청을 거부할 수 있다고 보아 이 사건 처분의 적법성을 인정하였다.

한편, 행정소송에서 기록상 자료가 나타나 있다면 당사자가 주장하지 않았더라도 판단할 수 있고, 당사자가 제출한 소송자료에 의하여 법원이 처분의 적법 여부에 관한 합리적인 의심을 품을 수 있음에도 단지 구체적 사실에 관한 주장을 하지 아니하였다는 이유만으로 당사자에게 석명을 하거나 직권으로 심리·판단하지 아니함으로써 구체적 타당성이 없는 판결을 하는 것은 행정소송법 제26조의 규정과 행정소송의 특수성에 반하므로 허용될 수 없다(대법원 2006. 9. 22. 선고 2006두7430 판결 참조). 따라서, 원심이 기록에 나타난 자료에 의하여 위와 같이 산지전용기간의 만료와 함께 원고들이 복구설계승인을 신청한 사실을 인정하고서도 산지전용기간의 만료로 복구설계승인의 요건을 갖추게 되었는지 여부에 대하여 심리·판단을 하지 아니한 결과 이 사건 처분을 적법하다고 본 데에는 필요한 직권심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 관여 대법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김능환 _____

주 심 대법관 김영란 _____

 대법관 이홍훈 _____

 대법관 민일영 _____