

■ 화제의 판결 ■

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상의 공익사업시행자가 하는 이주대책대상자 확인·결정의 법적 성질과 쟁송방법

[대상판결 : 대법원 2014. 2. 27. 선고 2013두10885 일반분양이주택지결정무효확인 판결]

1. 시안의 개요

공익사업법상 공공사업시행자의 “이주택지의 공급조건 결정공고”가 다툼의 대상이 된 사건입니다. 원고는 자신을 ‘소지가 분양대상자’가 아니라 ‘일반우선 분양대상자’로 결정한 이주택지 분양대상자 결정·공고 처분이 무효라는 확인소송을 제기하였습니다.

제1심 법원은, “공공사업의 시행자가 이주택지의 공급조건에서 소지가로 분양할 것인지 일반분양가로 분양할 것인지에 관하여 결정·공고하였다고 하더라도 이는 이주택지대상자로 선정된 자와 체결할 이주택지에 관한 분양계약에서 대상자가 반대급부로서 부담하게 되는 사법상의 금전지급의무에 관한 사항을 사전 통보하는 것에 지나지 않고, 그에 기한 분양계약에 따라 부담하게 되는 금전지급의무의 범위 등에 관한 다툼은 민사소송을 통하여 적절한 구제가 이루어질 수 있는 사항이라는 이유로, 피고의 결정·공고는 원고의 법률상의 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행정처분에 해당한다고 볼 수 없어 이 사건 소가 부적법하다”고 판단하여 각하하였고, 원심도 제1심 판결을 그대로 유지하였습니다.

이에 대하여 대법원은, 이 사건 소지가 분양대상자는 소지가로 이주택지를 분양받는 외에도 1세대당 상업용지 3평을 일반분양가로 추가분양받을 수 있는데 비하여 일반우선 분양대상자는 이주택지를 일반분양가로 우선분양받는 것에 그치므로, 소지가 분양대상자인지 여부에 따라 보장되는 이주대책 내용의 차이가 이주대책대상자가 반대급부로서 부담하게 되는 사법상의 금전지급의무에 관한 사항에 불과하다고 할 수 없는 점, 피고 창원시장의 결정·공고는 원고를 개별적으로

특정하여 외부에 표시되었을 뿐만 아니라 그 공고에 분양대상자 결정에 이의가 있는 때에는 창원시에 이의신청을 할 수 있고 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 행정심판을 청구할 수 있다는 내용이 포함되어 있는 점 등을 위 법리에 비추어 살펴보면, 원고를 소지가 분양대상자가 아닌 일반우선 분양대상자로 결정·공고한 것은 원고의 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행위에 해당하여 항고소송의 대상이 된다고 봄이 상당하다고 하여 원심을 파기하였습니다.

2. 판결의 내용

대법원은 이 사건에서 다음과 같은 법리를 다시 한 번 확인하였습니다.

“공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상의 공익사업시행자가 하는 이주대책대상자 확인·결정은 구체적인 이주대책상의 수분양권을 부여하는 요건이 되는 행정작용으로서의 처분이지 이를 단순히 절차상의 필요에 따른 사실행위에 불과한 것으로 평가할 수는 없다. 따라서 수분양권의 취득을 희망하는 이주자가 소정의 절차에 따라 이주대책대상자 선정신청을 한 데 대하여 사업시행자가 이주대책대상자가 아니라고 하여 위 확인·결정 등의 처분을 하지 않고 이를 제외시키거나 거부조치한 경우에는, 이주자로서는 사업시행자를 상대로 항고소송에 의하여 그 제외처분이나 거부처분의 취소를 구할 수 있다. 나아가 이주대책의 종류가 달라 각 그 보장하는 내용에 차등이 있는 경우 이주자의 희망에도 불구하고 사업시행자가 요건 미달 등을 이유로 그 중 더 이익이 되는 내용의 이주대책대상자로 선정하지 않았다면 이 또한 이주자의 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행위로서 항고소송의 대상이 된다.”

3. 판결의 의미

이 판결은 종래 대법원 1994년 5월 24일 선고 92다35783 전원합의체 판결의 법리를 다시금 확인하면서 원심을 파기했다는 데에 의미가 있습니다.

위 전원합의체 판결에서 대법원은, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법상의 이주대책은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 기본적인 생활시설이 포함된 택지를 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 그 투입비용 원가만의 부담하에 개별 공급하는 것으로서, 이주자들에 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라고 지적했습니다.

위 공공용지취득법에서 사업시행자에게 이주대책의 수립·실시의무를 부과하고 있다고 하여 그 규정 자체만으로 이주자에게 사업시행자가 수립한 이주대책상의 택지분양권이나 아파트 입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리(수분양권)가 직접 발생하는 것으로 볼 수는 없고, 사업시행자가 이주대책에 관한 구체적인 계획을 수립하여 이를 해당자에게 통지 내지 공고한 후, 이주자가 수분양권을 취득하기를 희망하여 이주대책에 정한 절차에 따라 사업시행자에게 이주대책대상자 선정신청을 하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책대상자로 확인·결정하여야만 비로소 구체적인 수분양권이 발생하게 된다고 지적했습니다.

따라서 위와 같은 사업시행자가 하는 확인·결정은 곧 구체적인 이주대책상의 수분양권을 취득하기 위한 요건이 되는 행정작용으로서의 처분인 것이지, 단순히 절차상의 필요에 따른 사실행위에 불과한 것으로 평가할 수는 없다는 뜻입니다. 따라서 수분양권의 취득을 희망하는 이주자가 소정의 절차에 따라 이주대책대상자 선정신청을 한 데 대하여 사업시행자가 이주대책대상자가 아니라고 하여 위 확인·결정 등의 처분을 하지 않고 이를 제외시키거나 또는 거부조치한 경우에는, 이주자로서는 당연히 사업시행자를 상대로 항고소송에 의하여 그 제외처분 또는 거부처분의 취소를 구할 수 있다고 보아야 한다고 판시했습니다.

만일 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체와 같은 행정기관이 아니고 독립하여 법률에 의하여 특수한 존립목적 부여받아 국가의 특별감독하에 그 존립목적인 공공사무를 행하는 공법인이 관계법령에 따라 공공사업을 시행하면서 그에 따른 이주대책을 실시하는 경우에도, 그 이주대책

에 관한 처분은 법률상 부여받은 행정작용권한을 행사하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 공법상 처분이 되므로, 그 처분이 위법부당한 것이라면 사업시행자인 당해 공법인을 상대로 그 취소소송을 제기할 수 있게 됩니다.

이러한 법리에 터잡아 이 사건에서도, "이주대책의 종류가 달라 각 보장하는 내용에 차등이 있는 경우 이주자의 희망과 달리 사업시행자가 요건 미달 등을 이유로 그중 더 이익이 되는 내용의 이주대책대상자로 선정하지 않았다면 이주자의 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행위로서 항고소송의 대상이 된다."고 보아 원심을 파기했습니다.

4. 다운로드 : [대법원 2014. 2. 27. 선고 2013두10885 일반분양이주택지결정무효확인 판결](#)