

대상판결 /
대법원 2009. 9. 10 선고
2007두20638 판결

토지매수 신청거부 처분 취소

허 범 행 | 법무법인 태운 대표변호사

한국외국어대학교 일반대학원 졸업(석사, 행정법전공), 한국외국어대학교 일반대학원 박사학위과정 재학(행정법전공)
환경보전협회 자문변호사, 원주지방환경청 자문변호사, 한강유역환경청 자문변호사, 인천경기기계공업협동조합 자문위원,
KNJ엔지니어링 등 다수의 환경기업 고문변호사
tel. 02-584-2770 | h9332@dhanmail.net

이 권의 소송 진행경과

금강유역환경청장이 2006. 12. 19 원고 소유의 부동산에 관한 원고의 매수신청을 거부하자, 원고는 금강유역환경청장을 상대로 위 매수신청거부처분을 취소하라는 행정소송을 제기하였고, 원심에서는 “국가가 금강수계법 제8조 제1항에 따라 금강수계 상수원 상류지역의 토지 등을 그 소유자로부터 매수할 것인지 여부는 국가가 금강수계관리기금의 공공성과 효율성 등을 감안하여 매수우선순위, 매수가격 등에 관한 판단에 따른 재량에 속하는 것이고 토지 등의 소유자에게 그 매수를 요구할 법규상 또는 조리상 권리가 있다고 보기 어렵다. 따라서 이 사건에서 원고의 매수신청을 거부한 피고의 행위는 공권력의 행사로서 이루어진 것이 아닌 사경제 주체로서의 매매거부의 의사표시에 불과하므로 행정소송법상 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없다.”고 보아 소를 각하하는 판결을 선고하였다. 이에 원고가 상고하였다.

판결의 요지

국민의 적극적 신청행위에 대하여 행정청이 그 신청에 따른 행위를 하지 않겠다고 거부한 행위가 항고소송의

대상이 되는 행정처분에 해당하는 것이라고 하려면, 그 신청한 행위가 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용이어야 하고, 그 거부행위가 신청인의 법률관계에 어떤 변동을 일으키는 것이어야 하며, 그 국민에게 그 행위발동을 요구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있어야 한다(대법원 1998. 7. 10 선고 96누14036 판결, 대법원 2007. 10. 11 선고 2007두1316 판결 등 참조). 그리고 거부 처분의 처분성을 인정하기 위한 전제요건이 되는 신청권의 존부는 구체적 사건에서 신청인이 누구인가를 고려하지 않고 관계 법규의 해석에 의하여 일반 국민에게 그러한 신청권을 인정하고 있는가를 살펴 추상적으로 결정되는 것이고, 신청인이 그 신청에 따른 단순한 응답을 받을 권리를 넘어서 신청의 인용이라는 만족적 결과를 얻을 권리를 의미하는 것은 아니라고 할 것이므로, 국민이 어떤 신청을 한 경우에 그 신청의 근거가 된 조항의 해석상 행정발동에 대한 개인의 신청권을 인정하고 있다고 보이면 그 거부행위는 항고소송의 대상이 되는 처분으로 보아야 할 것이고, 구체적으로 그 신청이 인용될 수 있는가 하는 점은 본안에서 판단하여야 할 사항이다(대법원 1996. 6. 11 선고 95누12460 판결 참조).

그런데 구 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(2007. 12. 27 법률 제8806호로 개정되기 전의 것,

이하 '법'이라 한다) 제8조 제1항, 제2항, 구 법 시행령 [2008. 12. 24 대통령령 제21187호로 개정되기 전의 것] 제9조 제1항 내지 제3항은, 금강수계 중 상수원 수질보전을 위하여 필요한 지역의 토지 등을 국가에 매도하고자 하는 자는 유역환경청장 등에게 일정한 서류를 제출하여 매수신청을 하고 유역환경청장 등은 매수우선 순위에 따라 그 매수 여부를 결정하여 토지 등의 소유자에게 이를 통보하여야 하며, 그 매수가격은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 예에 의하여 산정하여야 한다고 규정하고 있는바, 앞서 본 법리와 위와 같은 관계 규정의 내용 및 법 제8조의 토지 등의 매수제도는 환경친화적인 토지 이용을 예방하여 상수원의 수질개선을 도모함과 아울러 상수원 지역의 토지이용규제로 인한 토지 등의 소유자의 재산권 침해에 대해 보상하려는 것을 목적으로 하는 것으로서 손실보상을 대체하는 성격도 있는 점, 위 규정에 따른 매수신청에 대하여 유역환경청장 등이 매수거절의 결정을 할 경우 토지 등의 소유자로서는 재산권에 대한 제한을 피할 수 없게 되는데, 위 매수거절을 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 보지 않는다면 달리 이에 대하여는 다툼 방법이 없게 되는 점 등에 비추어 보면, 유역환경청장 등의 매수 거부행위는 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 봄이 상당하고, 구체적으로 원고의 매수신청 인용 여부에 대하여는 본안에서 심리 후 판단하여야 할 사항이다.

그럼에도, 원심은 피고의 이 사건 매수 거부행위가 행정처분이 아니라고 보아 이 사건 소를 각하하고 말았으니, 이러한 원심의 판단에는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 대한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다.

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



평 가

대상판결은 최초로 “금강수계 중 상수원 수질보전을 위하여 필요한 지역의 토지 등의 소유자가 국가에 그 토지 등을 매도하기 위하여 매수 신청을 하였으나 유역환경청장 등이 매수거절의 결정을 한 사안에서, 위 매수거절을 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 보지 않는다면 토지 등의 소유자로서는 재산권의 제한에 대하여 달리 다툼 방법이 없게 되는 점 등에 비추어, 그 매수 거부행위가 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다.”고 본 것에 의의가 있다. 즉, 이 사건에 이전에는 행정심판 혹은 행정소송에서 ‘주민의 매수신청을 거부한 환경청의 행위는 공권력의 행사로서 이루어진 것이 아닌 사경제 주체로서의 매매거부의 의사 표시에 불과하므로 행정심판법상 행정심판의 대상 혹은 행정소송법상 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없다.’고 보았으나, 위 판결에 의하여 환경청의 매수거부행위에 대하여 주민들이 행정심판 혹은 행정소송의 방법으로 적극적으로 다룰 수 있는 길이 열렸다고 할 것이다.

