

단독주택용지조성원가공급거부처분취소

[대법원 1999. 8. 20. 선고 98두17043 판결]

【판시사항】

- [1] 사업시행자가 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항에 기한 특별분양 신청을 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분인지 여부(적극)
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항 소정의 이주대책업무가 종결되고 그 공공사업을 완료하여 사업지구 내에 더 이상 분양할 이주대책용 단독택지가 없는 경우에도 이주대책대상자 선정신청을 거부한 행정처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있는지 여부(적극)
- [3] 취소소송에서 행정청의 처분사유의 추가·변경 시한(=사실심 변론종결시)
- [4] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 소정의 이주대책 대상자로서의 가옥 소유자는 실질적인 처분권을 가진 자를 의미하는지 여부(적극)

【판결요지】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항이 사업시행자로 하여금 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 이주대책을 수립 실시하도록 하고 있는바, 택지개발촉진법에 따른 사업시행을 위하여 토지 등을 제공한 자에 대한 이주대책을 세우는 경우 위 이주대책은 공공사업에 협력한 자에게 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 할 것이므로 그들에게는 특별공급신청권이 인정되며, 따라서 사업시행자가 위 조항에 해당함을 이유로 특별분양을 요구하는 자에게 이를 거부하는 행위는 비록 이를 민원회신이라는 형식을 통하여 하였더라도, 항고소송의 대상이 되는 거부처분이라고 할 것이다.
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항에 의하면 사업시행자는 이주대책의 수립, 실시 의무가 있고, 그 의무이행에 따른 이주대책계획을 수립하여 공고하였다면, 이주대책대상자라고 하면서 선정신청을 한 자에 대해 대상자가 아니라는 이유로 거부한 행정처분에 대하여 그 취소를 구하는 것은 이주대책대상자라는 확인을 받는 의미도 함께 있는 것이며, 사업시행자가 하는 확인, 결정은 이주대책상의 택지분양권이나 아파트 입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리를 취득하기 위한 요건에 해당하므로 현실적으로 이미 수립, 실시한 이주대책업무가 종결되었고, 그 사업을 완료하여 이 사건 사업지구 내에 더 이상 분양할 이주대책용 단독택지가 없다 하더라도 보상금청구권 등의 권리를 확정하는 법률상의 이익은 여전히 남아 있는 것이므로 그러한 사정만으로 이 거부처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다고 할 것은 아니다.
- [3] 행정청은 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 처분사유를 추가, 변경할 수 있다고 할 것이나 이는 사실심 변론종결시까지만 허용된다.
- [4] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제5조 제1항, 제5항 및 제8조 제1항의 각 규정 취지에 비추어 가옥 소유자는 대외적인 소유권을 가진 자를 의미하는 것이 아니라 실질적인 처분권을 가진 자를 의미하는 것으로 봄이 상당하고, 또한 건물등기부등본 이외의 다른 신빙성 있는 자료에 의하여 그와 같은 실질적인 처분권이 있음의 입증은 배제하는 것도 아니라고 할 것이다.

【참조조문】

[1]

[공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항](#),
[행정소송법 제1조\[행정처분일반\]](#),
[제2조](#)

[2]

[공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항](#),
[행정소송법 제1조\[행정처분일반\]](#),
[제12조](#)

[3]

[행정소송법 제1조\[행정처분일반\]](#),
[제19조](#)

[4]

[공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제5조 제1항](#),
[제5항](#),
[제8조 제1항](#)

【참조판례】

[1]

[대법원 1992. 1. 21. 선고 91누2649 판결\(공1992, 924\)](#),
[대법원 1994. 5. 24. 선고 92다35783 전원합의체 판결\(공1994하, 1779\)](#),
[대법원 1994. 10. 25. 선고 93다46919 판결\(공1994하, 3078\)](#),
[대법원 1995. 10. 12. 선고 94누11279 판결\(공1995, 3795\)](#),
[대법원 1997. 3. 28. 선고 96누18014 판결\(공1997상, 1258\)/\[3\]](#)
[대법원 1997. 5. 16. 선고 96누8796 판결\(공1997상, 1787\)](#),
[대법원 1997. 10. 24. 선고 97누2429 판결\(공1997하, 3683\)](#),
[대법원 1999. 2. 9. 선고 98두16675 판결\(공1999상, 501\)/\[4\]](#)
[대법원 1992. 4. 24. 선고 91누8692 판결\(공1992, 1737\)](#),
[대법원 1997. 2. 11. 선고 96누14067 판결\(공1997상, 782\)](#)

【전문】

【원고,피상고인】

【피고,상고인】

서울특별시 도시개발공사 (소송대리인 변호사 곽창욱)

【원심판결】

서울고법 1998. 9. 22. 선고 97구37915 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 제1점에 관하여

공공용지의취득및손실보상에관한특례법(아래에서는 공특법이라고 쓴다) 제8조 제1항이 사업시행자로 하여금 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 이주대책을 수립 실시하도록 하고 있는바, 택지개발촉진법에 따른 사업시행을 위하여 토지 등을 제공한 자에 대한 이주대책을 세우는 경우 위 이주대책은 공공사업에 협력한 자에게 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 할 것이므로 그들에게는 특별공급신청권이 인정되며, 따라서 사업시행자가 위 조항에 해당함을 이유로 특별분양을 요구하는 자에게 이를 거부하는 행위는 비록 이를 민원회신이라는 형식을 통하여 하였더라도, 항고소송의 대상이 되는 거부처분이라고 할 것이다(대법원 1995. 10. 12. 선고 94누11279 판결, 1997. 3. 28. 선고 96누18014 판결 등 참조).

또한, 사업시행자는 이주대책의 수립, 실시의무가 있고, 그 의무이행에 따른 이주대책계획을 수립하여 공고하였다면, 이주대책대상자라고 하면서 선정신청을 한 자에 대해 대상자가 아니라는 이유로 거부한 행정처분에 대하여 그 취소를 구하는 것은 이주대책대상자라는 확인을 받는 의미도 함께 있는 것이며, 사업시행자가 하는 확인, 결정은 이주대책상의 택지분양권이나 아파트 입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리를 취득하기 위한 요건에 해당하므로 현실적으로 이미 수립, 실시한 이주대책업무가 종결되었고, 그 사업을 완료하여 이 사건 사업지구 내에 더 이상 분양할 이주대책용 단독택지가 없다 하더라도 보상금청구권 등의 권리를 확정하는 법률상의 이익은 여전히 남아 있는 것이므로 그러한 사정만으로 원고가 이 사건 거부처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다고 할 것은 아니다.

원심판결의 이유설시에 있어 다소 부적절한 점은 있으나 법률상 이익이 있다는 결론에 있어 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 행정처분이나 법률상의 이익에 관한 법리오해의 위법은 없다.

이 점에 관한 상고이유의 주장은 받아들이지 아니한다.

2. 제2점에 관하여

가. 행정청은 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 처분사유를 추가, 변경할 수 있다고 할 것이나 이는 사실심 변론종결시까지만 허용된다(대법원 1999. 2. 9. 선고 98두16675 판결 참조).

원고가 이주대책신청기간이나 소정의 이주대책실시(시행)기간을 모두 초과하여 실기한 이주대책신청을 하였으므로 원고에게는 이주대책을 신청할 권리가 없고, 사업시행자가 이를 받아들여 택지나 아파트공급을 해 줄 법률상 의무를 부담한다고 볼 수 없다는 피고의 상고이유의 주장은 원심에서는 하지 아니한 새로운 주장일 뿐만 아니라 사업지구 내 가옥 소유자가 아니라는 이 사건 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성도 없으므로 적법한 상고이유가 될 수 없다.

이 점에 관한 상고이유의 주장도 받아들일 수 없다.

나. 공특법 제5조 제1항, 제5항 및 제8조 제1항의 각 규정 취지에 비추어 가옥 소유자는 대외적인 소유권을

가진 자를 의미하는 것이 아니라 실질적인 처분권을 가진 자를 의미하는 것으로 봄이 상당하고, 또한 건물등기부등본 이외의 다른 신빙성 있는 자료에 의하여 그와 같은 실질적인 처분권이 있음의 입증을 배제하는 것도 아니라고 할 것이다(대법원 1997. 2. 11. 선고 96누14067 판결, 1992. 4. 24. 선고 91누8692 판결 등 참조). 기록에 의하니, 원고는 피고의 택지개발예정지구 고시 이전인 1979. 12. 18. 이 사건 주택을 매수하여 실질적인 처분권을 보유하고 있었음을 알 수 있으므로 원고는 이주자택지의 공급대상자에 포함된다고 보아야 할 것이다.

같은 취지의 원심의 인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 이주대책대상자의 선정 등에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

이 점의 상고이유 주장 역시 받아들이지 아니한다.

3. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 피고의 부담으로 하기로 관여 대법관들의 의견이 일치되어 주문에 쓴 바와 같이 판결한다