

재결신청기각처분취소등

[대법원 2003. 4. 25. 선고 2001두1369 판결]

【판시사항】

- [1] [구 하천법 제74조](#)에 의한 재결신청서의 취지가 불명확한 경우, 재결기관이 취할 조치
- [2] [구 하천법 제10조](#)와 [같은법시행령 제9조 제3항](#)의 규정에 의한 준용하천의 경우, 제외지(堤外地)로 편입된 토지에 대한 손실보상의 기준(=제외지 편입 당시의 현황에 따른 지료 상당액)
- [3] 준용하천의 제외지로 편입된 토지 소유자가 직접 하천관리청을 상대로 민사소송으로 손실보상을 청구할 수 있는지 여부(소극)
- [4] [구 하천법 제74조](#)에 의한 준용하천의 손실보상청구에 대하여 [같은 법 부칙 제2조 제2항](#)의 소멸시효의 규정이 적용되는지 여부(소극)

【판결요지】

- [1] [구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제74조](#)가 손실보상에 관한 행정소송을 제기하기 전에 앞서 관할 토지수용위원회의 재결을 거치도록 한 취지는 우선 재결기관(행정청)으로 하여금 재심사를 하도록 함으로써 행정권의 자기통제와 행정감독의 효과를 도모하고, 사건을 전문적·기술적으로 처리함으로써 전체적으로 국민의 권리구제의 철저를 기하려는 데 있다고 보아야 하므로, 그 재결신청은 엄격한 형식을 요하지 아니하는 서면행위로써 그 보정이 가능하다면 보정이 이루어지도록 하여야 하는 것이며, 더욱 전문적 법률지식을 갖지 못한 신청인에 의하여 제출된 재결신청서는 그 취지가 불명인 부분이 적지 아니할 것이고, 이러한 경우 재결기관으로서는 그 서면을 가능한 한 제출자의 이익이 되도록 해석하고 처리하여야 할 필요가 있다.
- [2] [구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제10조](#)와 [같은법시행령\(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것\) 제9조 제3항](#)의 규정에 의한 준용하천의 제외지(堤外地)와 같은 하천구역에 편입된 토지의 소유자가 그로 인하여 받게 되는 그 사용수익권에 관한 제한내용과 헌법상 정당보상의 원칙 등에 비추어 볼 때, 준용하천의 제외지로 편입됨에 따른 [같은 법 제74조 제1항](#)의 손실보상은 원칙적으로 공용제한에 의하여 토지 소유자로서 사용수익이 제한되는 데 따른 손실보상으로서 제외지 편입 당시의 현황에 따른 지료 상당액을 기준으로 함이 상당하다.
- [3] 토지가 준용하천의 제외지와 같은 하천구역에 편입된 경우, 토지 소유자는 [구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제74조](#)가 정하는 바에 따라 하천관리청과 협의를 하고 그 협이가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하고 그 재결에 불복일 때에는 바로 관할 토지수용위원회를 상대로 재결 자체에 대한 행정소송을 제기하여 그 결과에 따라 손실보상을 받을 수 있을 뿐이고, [같은 법 부칙 제2조 제1항](#)을 준용하여 직접 하천관리청을 상대로 민사소송으로 손실보상을 청구할 수는 없다.
- [4] 준용하천의 하천구역에 편입된 토지의 소유자가 [구 하천법\(1989. 12. 30. 법률 제4161호로 개정되기 전의 것\) 부칙 제2조 제1항](#)에 의하여 민사소송으로 손실보상을 청구할 수 없는 이상, [같은 법 부칙 제2조 제2항](#)의 소멸시효 규정(위 규정은 1989. 12. 30. 법률 제4161호로 개정되면서 소멸시효 기간의 만료시점이 1990. 12. 30.로 변경되었고, 1999. 12. 28. 법률 제6065호로 제정된 ['법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에](#)

[의한손실보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법'](#) 제3조에 의하여 2002. 12. 31. 까지로 변경되었다)도 그 적용이 없다고 보아야 한다.

【참조조문】

[1][구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제74조,구 하천법시행령\(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것\) 제25조\(현행제28조참조\) ,제43조\(현행제54조참조\),행정심판법 제17조,제19조,제23조](#)

[2][구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제2조 제1항 제2호 \(다\)목,제10조\(현행제2조 제2항 제3호참조\) ,제74조 제1항\(현행제74조 제1항,제2항참조\),구 하천법시행령\(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것\) 제9조 제3항\(현행제4조 제2항, 부칙 제2항 참조\)](#)

[3][구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제2조 제1항 제2호 \(다\)목,제10조\(현행제2조 제2항 제3호참조\) ,제74조 제1항\(현행제74조 제1항,제2항참조\),구 하천법시행령\(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것\) 제9조 제3항\(현행제4조 제2항, 부칙 제2항 참조\)](#)

[4][구 하천법\(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것\) 제2조 제1항 제2호,부칙\(1984. 12. 31.\) 제2조,제10조\(현행제2조 제2항 제3호참조\) ,제74조 제1항\(현행제74조 제1항,제2항참조\),구 하천법시행령\(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것\) 제9조 제3항\(현행제4조 제2항, 부칙 제2항 참조\),법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한손실보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제3조](#)

【참조판례】

[1][대법원 1992. 4. 10. 선고 91누7798 판결\(공1992상, 1608\),대법원 1993. 6. 29. 선고 92누19194 판결\(공1993하, 2166\),대법원 1995. 6. 16. 선고 94누14100 판결\(공1995하, 2598\),대법원 1995. 9. 5. 선고 94누16250 판결\(공1995하, 3410\),대법원 1995. 11. 10. 선고 94누12852 판결\(공1995하, 3931\),대법원 1997. 2. 11. 선고 96누14067 판결\(공1997상, 782\),대법원 2000. 6. 9. 선고 98두2621 판결\(공2000하, 1660\)/\[2\]대법원 2001. 3. 23. 선고 99두5238 판결\(공2001상, 1012\)/\[3\]대법원 1994. 6. 28. 선고 93다46827 판결\(공1994상, 2086\),대법원 1995. 12. 8. 선고 95다39441 판결\(공1996상, 345\),대법원 1997. 6. 13. 선고 96누11679 판결\(공1997하, 2046\)](#)

【전문】

【원고,피상고인】

【피고,상고인】

전라남도 지방토지수용위원회 (소송대리인 변호사 정병섭)

【원심판결】

광주고법 2001. 1. 10. 선고 2000누221 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 제1점에 대하여

구 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제74조가 손실보상에 관한 행정소송을 제기하기 위해 앞서 관할 토지수용위원회의 재결을 거치도록 한 취지는 우선 재결기관(행정청)으로 하여금 재심사를 하도록 함으로써 행정권의 자기통제와 행정감독의 효과를 도모하고, 사건을 전문적·기술적으로 처리함으로써 전체적으로 국민의 권리구제의 철저를 기하려는 데 있다고 보아야 하므로, 그 재결신청은 엄격한 형식을 요하지 아니하는 서면행위로써 그 보정이 가능하다면 보정이 이루어지도록 하여야 하는 것이며, 더욱 전문적 법률지식을 갖지 못한 신청인에 의하여 제출된 재결신청서는 그 취지가 불명인 부분이 적지 아니할 것이고, 이러한 경우 재결기관으로서 그 서면을 가능한 한 제출자의 이익이 되도록 해석하고 처리하여야 할 필요가 있다 할 것이다([대법원 1995. 6. 16. 선고 94누14100 판결](#)참조). 이와 같은 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원고가 이 사건 재결신청을 함에 있어 피신청인을 '화순군수'로 잘못 표시하기는 하였지만 피고가 재결신청 자체에 흠이 없는 것으로 취급하여 재결신청을 반려한 사실 등에 비추어 위와 같은 표시 잘못만으로는 원고의 이 사건 재결신청이 부적법하다고 볼 수 없다고 한 원심의 판단은 정당하고, 거기에 재결신청의 적법성에 관한 법리를 오해한 위법이 있다 할 수 없다.

2. 제2점에 대하여

구 하천법 제10조와 같은법시행령(1999. 8. 9. 대통령령 제16535호로 전문 개정되기 전의 것) 제9조 제3항의 규정에 의한 준용하천의 제외지(堤外地)와 같은 하천구역에 편입된 토지의 소유자가 그로 인하여 받게 되는 그 사용수익권에 관한 제한내용과 헌법상 정당보상의 원칙 등에 비추어 볼 때, 준용하천의 제외지로 편입됨에 따른 같은 법 제74조 제1항의 손실보상은 원칙적으로 공용제한에 의하여 토지 소유자로서 사용수익이 제한되는 데 따른 손실보상으로서 제외지 편입 당시의 현황에 따른 지료 상당액을 기준으로 함이 상당하다 ([대법원 2001. 3. 23. 선고 99두5238 판결](#)참조).

이러한 경우, 토지 소유자는 구 하천법 제74조가 정하는 바에 따라 하천관리청과 협의를 하고 그 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하고 그 재결에 불복일 때에는 바로 관할 토지수용위원회를 상대로 재결 자체에 대한 행정소송을 제기하여 그 결과에 따라 손실보상을 받을 수 있을 뿐이고, 구 하천법 부칙 제2조 제1항을 준용하여 직접 하천관리청을 상대로 민사소송으로 손실보상을 청구할 수는 없다 ([대법원 1995. 12. 8. 선고 95다39441 판결](#), [1997. 6. 13. 선고 96누11679 판결](#) 등 참조).

이처럼 준용하천의 하천구역에 편입된 토지의 소유자가 위 부칙 제2조 제1항에 의하여 민사소송으로 손실보상을 청구할 수 없는 이상, 위 부칙 제2조 제2항의 소멸시효 규정(위 규정은 1989. 12. 30. 법률 제4161호로 개정되면서 소멸시효 기간의 만료시점이 1990. 12. 30.로 변경되었고, 1999. 12. 28. 법률 제6065호로 제정된 '법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한손실보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법' 제3조에 의하여 2002. 12. 31.까지로 변경되었다)도 그 적용이 없다고 보아야 할 것이다.

원심의 설시가 다소 부적절하기는 하지만 이 사건에 [구 하천법 부칙 제2조 제2항](#)의 소멸시효 규정이 적용되지 아니한다고 보아, 원고가 1990. 12. 30.까지 손실보상청구를 하지 아니함으로써 그 청구권이 시효로 소멸하였다는 피고의 주장을 배척한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 소멸시효에 관한 법리를 오해한 위법이 없다(어떤 토지가 준용하천에 편입된 상태가 지속됨에 따라 매월 또는 매년 계속적으로 발생하는 지료 상당의 손실보상청구권에 대하여는 지방재정법이 정하는 소멸시효 규정이 적용된다고 할 것이다).

상고이유에서 들고 있는 대법원판결([대법원 1998. 3. 10. 선고 97누20175 판결](#))의 견해는, 그 후 대법원 전

원합의체 판결([대법원 2001. 3. 15. 선고 98두15597 판결](#))에 의하여 변경되었으므로, 이 사건에 원용할 수 없다.

3. 제3점에 대하여

가. 원심은, 전라남도가 이 사건 토지를 시효취득하였으므로 원고의 이 사건 청구가 부당하다는 피고의 주장에 대하여, 전라남도가 언제부터 이 사건 토지를 점유하였는지 명확하지 아니할 뿐만 아니라, 가사 전라남도가 화순천 직강공사를 시행하기 위하여 이 사건 토지에 대한 점유를 개시하였다고 하더라도, 진정한 소유자에 대한 적법한 손실보상이 이루어지지 아니한 상태에서 점유를 개시한 이상 이 사건 토지에 대한 전라남도의 점유는 그 점유권원의 성질상 타주점유라고 봄이 상당할 것인바, 전라남도가 내세우는 보상금 지급예정일인 1978. 2. 13.경이나 대토보상 지정일인 같은 해 6. 6.경에 타주점유가 자주점유로 전환되었다고 볼 수는 없고, 그 밖에 달리 이 사건 제소일로부터 20년 전에 이 사건 토지에 대한 전라남도의 타주점유가 자주점유로 전환되었다는 점을 인정할 만한 증거가 없다고 판단하여 피고의 주장을 배척하였다.

나. 기록에 의하면, 전라남도가 화순천 직강공사를 개시할 무렵부터 이 사건 토지를 무단으로 점유·관리하여 오다가 이 사건 하천공사가 완공된 후 1978. 2. 13. 화순군수를 통하여 이 사건 토지를 비롯한 하천구역에 편입된 토지 등에 관한 보상을 함에 있어, ① 그 지장물에 대한 보상을 우선 실시하고, ② 하천구역에 편입된 토지 자체에 대하여는 그 소유자들의 요구에 따라 하천공사로 인하여 생긴 폐천부지를 경지로 정리하여 양여하는 이른바 대토보상을 하기로 결정한 사실, 그런데 화순군수는 당초 소외 1이 이 사건 토지와 그 지장물의 사실상 소유자 및 경작자라고 확인하였으나, 그 후 소외 2가 이 사건 토지와 그 지장물의 사실상 소유자 및 경작자라는 인근 주민들의 보증이 있자 소외 2를 이 사건 토지의 사실상 소유자 및 경작자라고 확정한 사실, 그리하여 전라남도는 소외 2에게 이 사건 토지의 지장물에 대한 보상을 먼저 실시하고 이 사건 토지에 대하여는 전남 (주소 생략) 답 930㎡(이하 '이 사건 대토'라 한다)를 대토로 양여하기로 하고 이 사건 토지와 이 사건 대토의 차액을 산정하여 1980. 1. 7. 초과차액 청산금 60,000원을 소외 2로부터 납부받은 사실, 그 후 1988. 6. 21. 전라남도는 소외 2에게 이 사건 대토에 관하여 1981. 2. 10.자 매매를 원인으로 하여 소유권이 전등기를 경료하여 준 사실을 알 수 있다.

사정이 이와 같다면, 전라남도는 인근 주민의 보증 등 확인절차를 거쳐 소외 2가 이 사건 토지의 사실상 소유자 겸 경작자라고 한 화순군수의 확인을 토대로 그에게 이 사건 대토를 이 사건 토지의 대토로 양여한 것으로서 소외 2를 이 사건 토지의 사실상 소유자 겸 경작자라고 보아 그에게 이 사건 대토를 양여하기로 한 점에 화순군수나 전라남도에 어떤 과실이나 잘못이 있다 할 수 없고, 따라서 전라남도가 소외 2로부터 이 사건 토지와 이 사건 대토의 초과차액 청산금 60,000원을 징수받은 1980. 1. 7.에 이 사건 토지에 대한 전라남도의 점유는 종전의 타주점유에서 자주점유로 전환되었다고 할 것이다.

그러나 한편, 원고는 이 사건 토지의 소유자임을 전제로 전라남도에 대하여 이 사건 토지의 화순천 하천구역 편입에 따른 손실보상을 요청하였으나 받아들여지지 않자, 1998. 7.경 피고에 대하여 이 사건 토지의 시가 상당액 및 과거 1989. 1. 1.부터 10년간의 경작 수입 상당액의 손실보상에 관한 재결을 신청하였으나 1998. 9. 21. 신청이 기각되어 이 사건 소를 제기하게 되었고, 그 소장이 1998. 12. 8. 원심 공동피고였던 전라남도에 송달된 사실을 알 수 있는바, 그렇다면 위 소장의 송달로서 이 사건 토지에 대한 전라남도의 취득시효는 중단되었다 할 것이고([대법원 1979. 7. 10. 선고 79다569 판결](#)참조), 전라남도가 이 사건 토지를 자주점유하

기 시작한 1980. 1. 7.부터 취득시효가 중단된 1998. 12. 8.까지 20년이 경과되지 아니하였으므로 전라남도의 점유취득시효 기간은 완성되지 아니하였다고 할 것이다.

다. 원심의 설시가 다소 부적절하기는 하지만 이 사건 토지에 대한 전라남도의 취득시효를 인정하지 아니한 결론에 있어서는 정당하다고 할 것이므로 이 부분 상고이유의 주장 역시 받아들일 수 없다.

4. 결 론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.