

# 이주대책대상자거부처분취소

[대법원 2013. 8. 22. 선고 2011두28301 판결]

## 【판시사항】

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서 처분청이 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계에서 동일성이 인정되는 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있는지 여부(적극) 및 기본적 사실관계가 동일하다는 것의 의미

## 【참조조문】

[행정소송법 제1조](#)[행정처분일반], [제19조](#), [제27조](#)[행정소송재판일반]

## 【참조판례】

[대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결](#)(공2001하, 2371), [대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791, 13807 판결](#)(공2008상, 462)

## 【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

한국철도시설공단 (소송대리인 법무법인 나은 담당변호사 석윤수 외 2인)

【원심판결】

서울고법 2011. 10. 14. 선고 2011누8378 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률](#)(이하 ‘공익사업법’이라 한다) 제78조 제1항은 “사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 ‘이주대책대상자’라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이에 따라 [구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령](#)(2011. 12. 28. 대통령령 제23425호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘공익사업법 시행령’이라 한다) 제40조 제2항은 “이주대책은 국토해양부령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 수립·실시한다.”고 규정하고 있고, [제41조](#)는 “사업시행자는 [법 제78조 제1항](#)의 규정에 의하여, 이주대책을 수립·실시하지 아니하는 경우, 이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하고자 하는 경우에는 이주대책대상자에게 국토해양부령이 정하는 바에 따라 이주정착금을 지급하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 [구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙](#)(2013. 3. 23. 국토교통부령 제1호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘공익사업법 시행규칙’이라 한다) 제53조 제1항은 “[영 제40조 제2항](#)에서 국토해양

부령이 정하는 부득이한 사유라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 말한다.”고 하면서 [제1호](#)에서 “공익 사업시행지구의 인근에 택지 조성에 적합한 토지가 없는 경우”를, [제2호](#)에서 “이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래의 목적을 위한 소요비용을 초과하는 등 이주대책의 수립·실시로 인하여 당해 공익사업의 시행이 사실상 곤란하게 되는 경우”를 들고 있다.

2. 원심은 그 채택 증거에 의하여 원고들이 수원 - 인천 간 복선전철화 사업(이하 ‘이 사건 사업’이라 한다)으로 인하여 거주하고 있던 주거용 건축물을 피고에게 제공하여 생활의 근거를 상실하게 되었다면서 이주대책을 수립하여 줄 것을 신청한 사실, 이에 대하여 피고는 2009. 10. 8. “한국토지주택공사에서 관계 법령에 의거 이주대책을 수립하는 단지형 사업과는 달리 피고의 경우 택지 또는 주택을 공급할 수 있는 관계 법령이 없고, 이 사건 사업은 선형사업으로서 철도건설에 꼭 필요한 최소한의 토지만 보상하므로 사실상 이주택지공급이 불가능하여 결국 이 사건 사업은 [공익사업법 시행령 제40조 제2항](#)에서 정하는 이주대책 수립이 불가능한 사유에 해당되어 [공익사업법 시행령 제41조](#)에 따라 이주정착금을 지급하고 있다.”는 이유로 원고들의 신청을 거부하는 이 사건 처분을 한 사실을 인정한 다음, 이 사건 처분 당시 피고가 이주대책을 수립하지 못할 ‘부득이한 사유’가 있었다는 점을 인정할 수 없으므로 원고들의 신청을 거부한 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였다.

나아가 원심은 원고들 중 일부가 당해 건축물에 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니하였거나 이주정착지로의 이주를 포기하고 이주정착금을 받은 자에 대하여 피고에게 이주대책 수립·실시를 요구할 수 있는 이주대책대상자는 10호 미만이므로 [공익사업법 시행령 제40조 제2항](#)에 따라 이주대책 수립·실시를 거부한 이 사건 처분은 적법하다는 피고의 주장에 대하여, 피고의 이러한 주장사실은 이 사건 처분 사유가 아닐 뿐만 아니라, 이 사건 처분사유와 기본적 사실관계에 있어 동일성도 인정되지 아니하므로 피고가 주장하는 위 사유를 이 사건 처분에 대한 적법성의 근거로 삼을 수 없다고 판단하였다.

3. 우선 관련 규정 및 원심이 적법하게 채택한 증거들에 비추어 살펴보면, 원심이 철도건설사업인 이 사건 사업이 공익사업법의 적용을 받는 이상 이주대책의 수립과 관련하여 택지 또는 주택을 공급할 수 있는 관계 법령이 없다고 볼 수 없고, 이 사건 처분 당시 피고가 이주대책을 수립하지 못할 ‘부득이한 사유’가 있었다는 점을 인정할 수 없다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 [공익사업법 시행령 제40조](#) 및 [공익사업법 시행규칙 제53조](#) 소정의 ‘부득이한 사유’의 해석에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

4. 그러나 ‘이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호에 미치지 못한다.’는 피고의 주장에 관한 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서는 실질적 법치주의와 행정처분의 상대방인 국민에 대한 신뢰보호라는 견지에서 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계에 있어서 동일성이 있다고 인정되지 않는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장함은 허용되지 아니하나, 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계에 있어서 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서는 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있다. 그리고 기본적 사실관계가 동일하다는 것은 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초적인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한 것을 말하며, 처분청이 처분 당시에 적시한 구체적 사실을 변경하지 아니하는 범위 내에서 단지 그 처분의 근거 법령만을 추가·변경하거나 당초의 처분사유를

구체적으로 표시하는 것에 불과한 경우에는 새로운 처분사유를 추가하거나 변경하는 것이라고 볼 수 없다([대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결](#), [대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791, 13807 판결](#) 등 참조).

기록에 의하면, 피고가 2009. 10. 8. 원고들에게 보낸 이주대책수립요구에 대한 회신(갑 제1호증)에는 원심이 이 사건 처분사유로 인정한 것 이외에도 “이주대책수립을 요구해 오신 사람 중에서 상당수(7인, 수용재결 중 3인)가 이미 계약을 체결한 후 보상금을 수령 하신 상태에서 이주정착지를 요구하는 것은 실효성이 없는 것으로 판단되며”라고 기재되어 있는 것을 알 수 있는데, 거기에는 이주대책대상자 중에서 이주정착금을 지급 받은 자들은 이주대책의 수립·실시를 요구할 수 없으므로 전체 신청자 19명 중에서 이들을 제외하면 이주대책 수립 요구를 위한 10명에 미달하게 된다는 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 이 사건 처분사유에는 ‘이주대책을 수립·실시하지 못할 부득이한 사유에 해당한다.’는 점 이외에도 ‘이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호에 미치지 못한다.’는 점도 포함하고 있다고 할 수 있으므로 원심으로서 이주대책대상자 중 10호 이상이 이주정착지에 이주를 희망하고 있는지, 그에 따라 피고가 이주대책을 수립·실시하여야 할 의무가 있는지 등을 심리하여 이 사건 처분의 적법 여부를 판단하였어야 옳다.

그럼에도 피고가 이 사건 소송에서 주장한 ‘이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호에 미치지 못한다.’는 사유에 관한 심리·판단을 생략한 채, 단지 [공익사업법 시행령 제40조](#) 및 [공익사업법 시행규칙 제53조](#)에서 정한 ‘부득이한 사유’에 해당하지 않는다는 이유만을 들어 이 사건 처분이 위법하다고 판단한 원심판결에는 처분사유의 추가·변경에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

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