

지목변경신청반려처분취소청구각하취소

[대법원 2004. 4. 22. 선고 2003두9015 전원합의체 판결]

【판시사항】

지적공부 소관청의 지목변경신청 반려행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는지 여부(적극)

【판결요지】

[구 지적법\(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전문 개정되기 전의 것\) 제20조,](#)

[제38조 제2항](#)의 규정은 토지소유자에게 지목변경신청권과 지목정정신청권을 부여한 것이고, 한편 지목은 토지에 대한 공법상의 규제, 개발부담금의 부과대상, 지방세의 과세대상, 공시지가의 산정, 손실보상가액의 산정 등 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 영향을 미치고, 토지소유자는 지목을 토대로 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 되는 점 등을 고려하면, 지목은 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실체적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있으므로 지적공부 소관청의 지목변경신청 반려행위는 국민의 권리관계에 영향을 미치는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다.

【참조조문】

[구 지적법\(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전문 개정되기 전의 것\) 제20조](#)

(현행

[제21조](#)참조)

[제38조 제2항](#)

(현행

[제24조 제1항](#)참조)

[행정소송법 제2조](#)

【참조판례】

대법원 1971. 8. 31. 선고 71누103 판결(변경),

[대법원 1972. 2. 22. 선고 71누196 판결\(집20-1, 행19\)\(변경\),](#)

대법원 1976. 5. 11. 선고 76누12 판결(변경),

[대법원 1980. 2. 26. 선고 79누439 판결\(공1980, 12673\)\(변경\),](#)

[대법원 1980. 7. 8. 선고 79누309 판결\(공1980, 13038\)\(변경\)](#),

[대법원 1981. 7. 7. 선고 80누456 판결\(공1981, 14168\)\(변경\)](#),

[대법원 1985. 3. 12. 선고 84누681 판결\(공1985, 561\)\(변경\)](#),

[대법원 1985. 5. 14. 선고 85누25 판결\(공1985, 860\)\(변경\)](#),

[대법원 1991. 2. 12. 선고 90누7005 판결\(공1991, 1001\)\(변경\)](#),

[대법원 1993. 6. 11. 선고 93누3745 판결\(공1993하, 2039\)\(변경\)](#),

[대법원 1995. 12. 5. 선고 94누4295 판결\(공1996상, 253\)\(변경\)](#)

【전문】

【원고,상고인】

이재호

【피고,피상고인】

경기도지사

【원심판결】

서울고법 2003. 6. 26. 선고 2002누17042 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

1. 원심은, 토지대장 등 지적공부에 일정한 사항을 등재하거나 등재된 사항을 변경하는 행위는 행정사무집행의 편의와 사실증명의 자료로 삼기 위한 것이고 그 등재나 변경으로 인하여 당해 토지에 대한 실체상의 권리관계에 어떤 변동을 가져오는 것은 아니어서 소관청이 그 등재사항에 대한 변경신청을 거부한 것을 가리켜 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없으므로, 화성시장의 이 사건 지목변경신청 반려행위(이하 '이 사건 반려행위'라 한다)는 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라고 판단하였다.

2. 그러나 구 지적법(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전문 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제20조, 제38조 제2항의 규정은 토지소유자에게 지목변경신청권과 지목정정신청권을 부여한 것이고, 한편 지목은 토지에 대한 공법상의 규제, 개발부담금의 부과대상, 지방세의 과세대상, 공시지가의 산정, 손실보상가액의 산정 등 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 영향을 미치고, 토지소유자는 지목을 토대로 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 되는 점 등을 고려하면, 지목은 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실제적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있으므로 지적공부 소관청의 지목변경신청 반려행위는 국민의 권리관계에 영향을 미치는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 것이다 .

그럼에도 불구하고, 이와는 달리 지목변경(정정이나 등록전환 등 포함, 이하 같다)신청에 대한 반려(거부)행위를 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 수 없다고 판시한 [대법원 1981. 7. 7. 선고 80누456 판결](#), [1991. 2. 12. 선고 90누7005 판결](#), [1993. 6. 11. 선고 93누3745 판결](#), [1995. 12. 5. 선고 94누4295 판결](#) 등과 지적공부 소관청이 직권으로 지목변경한 것에 대한 변경(정정)신청 반려(거부)행위를 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 수 없다고 판시한 [대법원 1971. 8. 31. 선고 71누103 판결](#), [1972. 2. 22. 선고 71누196 판결](#), [1976. 5. 11. 선고 76누12 판결](#), [1980. 2. 26. 선고 79누439 판결](#), [1980. 7. 8. 선고 79누309 판결](#), [1985. 3. 12. 선고 84누681 판결](#), [1985. 5. 14. 선고 85누25 판결](#) 등을 비롯한 같은 취지의 판결들은 이 판결의 견해에 배치되는 범위 내에서 이를 모두 변경하기로 한다.

따라서 이 사건 반려행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 수 없다고 판단한 원심판결에는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관 전원 의견의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.