

단독주택용지공급신청에대한거부처분취소등

[대법원 1995. 10. 12. 94누11279]



【판시사항】

가. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항에 따른 이주대책 대상자 선정신청에 대한 확인·결정 등 이주대책에 관한 법적 성질나. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항 및 같은법시행령 제5조 제5항 소정 이주대책의 의미와 사업시행자가 특별공급 주택의 수량, 특별공급 대상자의 선정 등에 재량이 있는지 여부

【판결요지】

가. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항이 사업시행자에게 이주대책의 수립·실시의무를 부과하고 있다고 하더라도 그 규정 자체만에 의하여 이주자에게 사업시행자가 수립한 이주대책상의 택지분양권이나 아파트 입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리(수분양권)가 직접 발생하는 것이라고는 볼 수 없고, 사업시행자가 이주대책에 관한 구체적인 계획을 수립하여 이를 해당자에게 통지 내지 공고한 후, 이주자가 수분양권을 취득하기를 희망하여 이주대책에 정한 절차에 따라 사업시행자에게 이주대책 대상자 선정신청을 하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책 대상자로 확인·결정하여야만 비로소 구체적인 수분양권이 발생하게 된다. 나. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항 및 같은법시행령 제5조 제5항에 의하여 실시되는 이주대책은 공공사업의 시행으로 생활근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주자에게 이주 정착지의 택지를 분양하도록 하는 것이고, 사업시행자는 특별공급 주택의 수량, 특별공급 대상자의 선정 등에 있어서 재량을 가진다.

【참조조문】

공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제5조 제5항

【참조판례】

1992.4.24. 선고 91누8692 판결(공1992,1737), 1993.5.25. 선고 93다9330 판결(공1993하,1857), 1994.2.22. 선고 93누15120 판결(공1994상,1114), 대법원 1994.5.24. 선고 92다35783전원합의체판결(공1994하,1777), 1994.9.13. 선고 93누16352 판결>, 1994.10.25. 선고 93다46919 판결(공1994하,3078)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】 대한주택공사 소송대리인 동서 법무법인담당변호사 이상기 외 1인

【환송판결】 대법원 1992. 11. 27. 선고 92누 3618 판결

【주문】

】

상고를 기각한다.

상고비용은 원고의 부담으로 한다.

【이유】

】 상고이유를 본다.

상고이유 제1점에 대하여

공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 공특법이라 한다) 제8조 제1항이 사업시행자로 하여금 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는자(이하 이주자라 한다)에게 이주대책을 수립·실시하도록 하고 있는바, 택지개발촉진법에 따른 사업시행을 위하여 토지등을 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 항고소송의 대상이 되는 거부처분이라고 할 것이나, 한편 위 특별공급신청권은 특별공급을 받을 권리와는 다른 개념이고(당원 1992.1.21. 선고 91누 2649 판결 참조), 또한 위 공특법 제8조 제1항이 사업시행자에게 이주대책의 수립·실시의무를 부과하고 있다고 하더라도 그 규정 자체만에 의하여 이주자에게 사업시행자가 수립한 이주대책상의 택지분양권이나 아파트 입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리(수분양권)가 직접 발생하는 것이라고는 볼 수 없고, 사업시행자가 이주대책에 관한 구체적인 계획을 수립하여 이를 해당자에게 통지 내지 공고한 후, 이주자가 수분양권을 취득하기를 희망하여 이주대책에 정한 절차에 따라 사업시행자에게 이주대책대상자 선정신청을 하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책 대상자로 확인·결정하여야만 비로소 구체적인 수분양권이 발생하게 된다 할 것이다(당원 1994.5.24. 선고 92다35783 전원합의체판결; 1994.9.13. 선고 93누16352 판결; 1994.10.25. 선고 93다46919 판결 등 참조).

원심이, 원고는 이주대책을 실시하여 택지 등의 특별공급을 하여 줄 것을 요구할 수 있는 특별공급신청권을 가졌을 뿐 그 특별공급의 내용까지 개별적·구체적으로 특정하여 피고에게 요구할 수 있는 권리는 없다고 보아 피고가 수립·시행한 이주대책내용과는 달리 단독주택용지공급신청권이 있음을 전제로 하는 원고의 주장은 이유 없다고 판단하였는바, 위에서 본 법리에 비추어 보면 원심의 판단은 정당하고, 원심판결에 논하는 바와 같은 법리오해의 위법이 있다고 볼 수 없으며, 논지가 지적하는 당원 1992.7.28. 선고 92다14908 판결은 위 전원합의체 판결로써 폐기되어 이 사건에 원용하기에는 적절하지 아니하므로, 논지는 이유가 없다.

상고이유 제2점, 제3점에 대하여

공특법 제8조 제1항 및 같은법시행령 제5조 제5항에 의하여 실시되는 이주대책은 공공사업의 시행으로 생활근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주자에게 이주정착지의 택지를 분양하도록 하는 것이고, 사업시행자는 특별공급주택의 수량, 특별공급대상자의 선정 등에 있어서 재량을 가진다고 할 것이다(당원 1992.4.24. 선고 91누 8692 판결; 1993.5.25. 선고 93다 9330 판결; 1994.2.22. 선고 93누15120 판결 등 참조).

원심은, 건설부장관은 1985.10.19. 건설부고시 제462호로 광명시 하안동 일대를 택지개발예정지구로 지정 고시하고 피고를 위 택지개발사업의 시행자로 지정하였는데, 원고는 1984.9.28.경부터 위 택지개발 예정지구에 편입된 광명시 하안동 76의 2 대 274㎡중 46.5㎡ 및 그 지상의 과세대장 등재 무허가가옥인 시멘트블럭 슬레이트 지붕 주택

39.4㎡를 소유하고 있다가 1987.10.19. 위 토지와 가옥을 공탁법에 따라 피고에게 협의양도한 사실, 피고의 용지업 무규정시행세칙 제42조 제1항에 의하면 이주대책으로 사업지구안에 단독주택건설용지를 조성·공급하는 경우에는 이주대책 대상자 선정기준일 이전부터 당해사업지구안에 건축법 제7조에 의한 건축물준공검사를 받은 주거용 건물 을 소유한 자로서 당해 사업에 따라 그 건물이 철거되는 자에게 단독주택건설용지를 공급할 수 있도록 규정하고 있 고, 건설부는 1985.3.27. 피고에게 건설부주관 30411-5989호로 택지개발사업을 시행함에 따른 이주대책 수립에 있 어 열악한 주택보급사정등을 고려하여 사업지구내 가옥소유자에게 단독주택용지를 공급하는 것을 가급적이면 억 제하여 달라는 업무처리지침을 지시한 사실, 이 사건 사업지구인 광명하안지구는 안양천변 서측 저지대로서 상습 침수지역이며, 인접구로공단의 저소득 종업원들이 집단적으로 거주하는 낙후된 영세마을로 주민 대부분이 피고가 1981년 및 1983년에 택지를 개발한 인접 광명 철산지구에서 이주한 철거민이며, 1985.10.19. 택지개발예정지구로 지정된 이후에는 무허가 건물이 난립하고 위장전입자가 과다히 발생하는 등 투기행위가 극성을 부리고 있던 지역 으로서 위 택지개발 예정지구 지정 고시 후인 1987.3.5. 당시의 지장물 현황은 허가가옥이 492호, 과세대장 등재 무 허가가옥이 556호, 과세대장 미등재 무허가가옥이 5,730호인 사실, 따라서 과세대장등재 무허가가옥 소유자에 대하 여도 단독택지를 공급할 경우 단독택지는 합계 808필지로서 40,400평이 소요되어 사업지구 총면적 630,000평과 견 주어 보면 사업지구 내 토지이용률이 현저히 저하될 뿐만 아니라 과세대장 미등재 무허가가옥 소유자 5,730명이 같 은 무허가가옥 소유자인데도 이주대책 내용에 차등을 둔다는 이유로 극렬하게 이의를 제기하여 사업의 효율적인 수행이 어렵게 되고, 또한 과세대장 미등재 무허가가옥 소유자에게까지 단독택지를 공급하게 되면 단독택지 공급면 적이 아파트 건립 예정부지보다 많아져 택지개발사업 본래의 목적을 달성할 수 없는 사실, 그리하여 피고는 피고의 주관 부서인 택지개발 부서와 본사 부사장·본부장급으로 구성된 경영간부회의의 검토와 광명시 등 관계행정기관과 의 협의를 거치면서, 피고가 이미 이주대책을 시행하거나 시행중에 있는 광명철산지구, 서울 상계, 부산 개금지구, 서울 등촌·우면지구, 서울 수서·대치·가양지구, 서울 공릉1·월계3지구 및 서울 창동2·월계5,6지구, 거여지구등과 이 사건 광명하안지구의 각 지구별 특성을 고려하여 각 사업지구 상호간의 형평이 가능한한 유지되도록 한 후, 1987.12.28. 이주대상자 선정기준일을 같은 해 8.27.로 하여 허가가옥 소유자에게는 50평규모의 단독주택용지를, 과 세대장 등재 무허가가옥 소유자에게는 25평 이하의 분양아파트를, 과세대장 미등재 무허가가옥 소유자에게는 16평 이하의 분양아파트를 각 차등공급하기로 하는 내용의 이주대책을 수립한 사실, 위 이주대책에 따르면 원고는 과세 대장등재 무허가가옥 소유자로서 25평 이하의 이주대책용 분양아파트를 특별공급 받을 자에 해당하게 되었으나, 원고는 1986.4.27. 이미 피고가 공급한 서울 상계지구 소재 주공상계1차아파트 304동 1003호를 공급받음으로서 아 파트 재당첨 금지기간 해당자로 밝혀져 이 사건 광명하안지구 이주대책 대상자에서 제외되어 위 이주대책용 아파 트를 특별공급 받을 수 없게 된 사실, 피고는 원고가 위 이주대책에서 제외된 이후인 1989.11.11.에 한 단독주택 용 지 공급신청에 대하여 원고는 허가가옥의 소유자가 아니라는 이유로 같은 달 29. 위 신청을 거부하는 이 사건 거부 처분을 한 사실을 인정한 다음, 피고의 이 사건 거부처분이 행정선례나 신의성실, 신뢰의 원칙, 형평의 원칙에 반하 여 위법하다는 원고의 주장을 배척하였는바, 위에서 본 법리와 관계 법령 및 기록에 나타난 증거들을 대조하여 검토 하여 보면, 원심의 위 인정과 판단은 수긍이 간다.

한편 기록에 의하면, 이 사건 이주대책의 경우 무허가 건물에서 집회중인 종교시설에 대하여는 단독주택 용지 신청 권을 주었으나 피고가 종전과 달리 무허가 건물소유자에게 단독주택 용지를 공급하지 아니하기로 이주대책을 정한

것은 건설부로부터 열악한 주택보급사정을 고려하여 단독주택 용지 공급을 억제하라는 지침에 따른 것이고, 종교시설에 대하여는 별도의 용지를 공급하지 못하자 단독주택 용지에 대한 공급신청권을 부여한 사실을 인정할 수 있는바, 위와 같은 사정만으로는 이 사건 이주대책의 내용이 헌법상 평등의 원칙에 어긋나 재량권 일탈 또는 남용이 있다고 볼 수는 없다 할 것이므로, 결국 원심판결에는 논하는 바와 같은 법리오해의 위법이 있다고 볼 수 없다. 논지도 이유가 없다.

상고이유 제4점에 대하여

논지가 지적하는 바와 같이 피고의 용지업무세칙과 이주대책수립에 따른 건설부 주관 30411-5989호 공문은 피고 내부의 사무처리준칙을 정한 것에 불과하고 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없다 할 것이나, 그 사무처리준칙으로서의 역할에 비추어 그 내용을 인정사실의 하나로 판단할 수는 있는 것이고, 원심의 판단도 위 세칙 및 공문을 법규명령이 아닌 사무처리준칙으로 파악하여 인정사실의 하나로서 이를 인정하고 있을 뿐이므로 거기에 행정법의 법원(法源)에 관한 법리오해의 위법이 있다고 할 수 없다. 논지도 이유가 없다.

상고이유 제5점, 제6점에 대하여

위에서 본 원심의 사실인정을 기록에 나타난 증거들과 대조하여 검토해 본즉 원심의 사실 인정은 정당하고, 거기에 논하는 바와 같은 채증법칙 위배로 인한 사실오인의 위법이나 판단유탈로 인하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 없다.

논지는 원심의 전권에 속하는 증거의 취사판단과 사실의 인정을 비난하는 것에 지나지 아니하여 모두 이유가 없다.

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

대법관 정귀호(재판장) 김석수 이돈희 이임수(주심)