

## 광업권보상거부처분취소

[대법원 1997. 9. 5. 96누1597]



### 【판시사항】

- [1] 거부처분이 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되기 위한 요건
- [2] 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제6장, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항의 각 규정이 댐 건설로 인하여 광업권의 광구 구역 일부가 수몰됨으로써 입은 손실보상을 신청할 수 있는 권리에 관한 근거 법규가 될 수 있는지 여부(소극)
- [3]
- [2]항의 경우, 광업권자들의 손실보상신청을 거부한 조치가 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 있는지 여부(소극)
- [4]
- [2]항의 경우, 손실보상을 구하는 광업권자의 구제방법(=민사소송)

### 【판결요지】

- [1] 국민으로부터 어떤 신청을 받은 행정청이 그 신청에 따르는 내용의 행위를 하여 그에 대한 만족을 주지 아니하고 형식적 요건의 불비를 들어 그 신청을 각하하거나 또는 이유가 없다고 하여 신청된 내용의 행위를 하지 않을 뜻을 표시하는 이른바 거부처분도 행정처분의 일종으로서 항고소송의 대상이 되는 것이나, 이 경우 그 거부행위가 행정처분이 된다고 하기 위하여는 국민이 행정청에 대하여 그 신청에 따른 행정행위를 하여 줄 것을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 권리가 있어야 하는 것이며, 이러한 근거 없이 한 국민의 신청을 행정청이 받아들이지 아니하고 거부한 경우에는 그 거부로 인하여 신청인의 권리나 법적 이익에 어떤 영향을 주는 바가 없어서 이를 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없다.
- [2] 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제6장, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항의 각 규정이 댐 건설로 인하여 광업권의 광구 구역 일부가 수몰됨으로써 입은 손실보상을 신청할 수 있는 권리에 관한 근거 법규가 될 수 없다.
- [3] 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제6장, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항의 각 규정 등은 모두 댐건설사업소장에 대한 손실보상신청의 근거 법령이 되지 못하는 것이므로 광업권자들이 댐건설사업소장에게 손실보상신청을 할 법규상의 권리가 있는 것이 아니고, 달리 광업권자들이 댐건설사업소장에게 손실보상신청을 할 수 있는 조리상의 권리가 있다고 보여지지도 아니하므로 광업권자들의 보상신청을 거부한 당해 조치는 항고소송의 대상이 되는 거부처분이 될 수 없다.
- [4] 특정다목적댐법 제41조는 "댐 건설로 인하여 손실을 받은 자가 있을 때에는 건설부장관은 적정한 보상을 하여야 한다."고 규정하고 있으나, 본래 당해 광업권자들은 남강다목적댐의 보강댐의 건설로 인하여 광업권자들이 보유하는 광업권의 광구 구역 일부가 수몰됨으로써 입은 손실에 대한 금전적 보상을 받고자 하는 것인데 위 법은 그 보상금의 결정 방법, 불복절차 등에 관하여는 아무런 규정도 마련하고 있지 아니하므로, 당해 광업권자들과 같이 특정다목적댐법 제41조 소정의 요건에 해당한다고 하여 보상을 청구하려는 자는 행정관청이 그 보상청구를 거부하

거나 보상금액을 결정한 경우라도 이에 대한 항고소송을 제기할 것이 아니라 건설부장관이 속한 권리주체인 국가를 상대로 직접 손실보상금지급청구를 함이 상당하다.

#### 【참조조문】

- [1] 행정소송법 제2조, 제4조, 제19조
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제1조, 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제22조 제1항, 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제2조, 제45조, 제46조, 제55조, 제57조
- [3] 행정소송법 제2조, 제19조
- [4] 특정다목적댐법 제41조, 행정소송법 제2조, 제3조, 민사소송법 제226조

#### 【참조판례】

- [1] 대법원 1984. 10. 23. 선고 84누227 판결(공1984, 1858), 대법원 1991. 2. 26. 선고 90누5597 판결(공1991, 1101), 대법원 1993. 1. 15. 선고 92누8712 판결(공1993상, 739), 대법원 1996. 1. 23. 선고 95누1378 판결(공1996상, 680) /
- [2] 대법원 1995. 12. 26. 선고 95다26711, 26728 판결 /
- [4] 대법원 1996. 7. 26. 선고 94누13848 판결(공1996하, 2677)

#### 【전문】

##### 【원고,피상고인】

【피고,상고인】 경상남도 남강댐 및 밀양댐건설지원사업소장 (소송대리인 변호사 서윤학)

【원심판결】 부산고법 1995. 12. 13. 선고 94구3315 판결

##### 【주문】

원심판결을 파기한다. 이 사건 소를 각하한다. 소송총비용은 원고들의 부담으로 한다.

##### 【이유】

상고이유를 판단한다.

원심판결 이유에 의하면 원심은, 원고 1은 1985. 6. 7. 동력자원부장관으로부터 이 사건 광업권허가를 얻어 설정등록을 한 후, 1989. 11. 7. 위 광업권에 대한 1/2지분을 원고 2에게 양도하여 원고들이 공동으로 위 광구에서 고령토를 채광하여 온 사실, 원고들이 1993. 6. 28. 피고에게, 소외 한국수자원공사가 1989년부터 위 광업권이 속하는 지역에서 시행하는 남강다목적댐의 보강댐 건설공사로 인하여 이 사건 광업권의 주요범위에 속하는 지역에 대한 광업권을 행사할 수 없게 되었음을 이유로 손실보상신청을 한 사실, 이와 같은 신청을 받은 피고는 1994. 5. 2. 원고들에게, 그 판시와 같은 사유를 들어 위 보상신청을 거부하는 내용의 회신(이하 '이 사건 조치'라고 한다)을 한 사실을 각 인정한 다음, 원고들이 한 위 신청을 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제6장, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항에 기한 것으로 보고, 본안에 나아가 판단하여 이 사건 조치의 취소를 구하는 원고들의 청구를 인용하였다.

국민으로부터 어떤 신청을 받은 행정청이 그 신청에 따르는 내용의 행위를 하여 그에 대한 만족을 주지 아니하고 형식적 요건의 불비를 들어 그 신청을 각하하거나 또는 이유가 없다고 하여 신청된 내용의 행위를 하지 않을 뜻을 표시하는 이른바 거부처분도 행정처분의 일종으로서 항고소송의 대상이 되는 것이나, 이 경우 그 거부행위가 행정처분이 된다고 하기 위하여는 국민이 행정청에 대하여 그 신청에 따른 행정행위를 하여 줄 것을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 권리가 있어야 하는 것이며, 이러한 근거 없이 한 국민의 신청을 행정청이 받아들이지 아니하고 거부한 경우에는 그 거부로 인하여 신청인의 권리나 법적 이익에 어떤 영향을 주는 바가 없어서 이를 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없는 것이다( 대법원 1984. 10. 23. 선고 84누227 판결, 1990. 9. 28. 선고 89누8101 판결, 1991. 2. 26. 선고 90누5597 판결, 1993. 1. 15. 선고 92누8712 판결, 1996. 1. 23. 선고 95누1378 판결 등 참조).

이 사건에 관하여 보건대, 원심이 들고 있는 한국수자원공사법 제24조, 토지수용법 제6장, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항의 각 규정은 피고에 대하여 손실보상을 신청할 수 있는 권리에 관한 근거 법규가 될 수 없다.

즉, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법은 사업시행자가 공공사업에 필요한 토지 등을 협의에 의하여 취득 또는 사용함에 있어 이에 따르는 손실보상의 기준과 방법을 정하는 것을 목적( 제1조)으로 하는 법이므로, 위 법 제3조 제1항에서 "공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다.

"고 규정하고 이에 따른 시행규칙 제22조 제1항에서 광업권의 소멸에 대한 손실보상액의 구체적인 기준과 방법을 규정하고 있다고 하더라도 손실보상에 관한 협의가 성립되지 아니한 이상 위 규정들 자체만에 의하여 곧바로 구체적인 손실보상청구권이 발생하는 것은 아니다 ( 대법원 1996. 11. 8. 선고 95다54105 판결, 1995. 12. 26. 선고 95다26711 판결 등 참조)

또한 한국수자원공사법 제24조는, 공사는 사업의 수행을 위하여 필요한 때에는 토지수용법 제2조의 규정에 의한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있고, 수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지수용법의 규정을 적용하도록 규정하고 있으나, 한국수자원공사가 남강다목적댐의 보강댐 건설공사를 위하여 원고들의 광업권을 수용한 것이 아니므로 한국수자원공사법 제24조의 규정이 보상신청의 근거 규정이 될 수 없는 것이고, 토지 등을 수용 또는 사용함에 있어서의 손실보상원칙( 제45조), 손실보상액의 산정기준과 방법( 제46조 내지 제56조), 손실보상의 재결절차( 제57조) 등에 관하여 규정하고 있는 토지수용법 제6장의 규정 역시 이 사건 손실보상청구권의 근거 규정이 될 수 없는 것이다.

그렇다면 원심이 인정한 위 각 법령의 규정 및 그 밖에 원고들이 주장하는 법령은 모두 피고에 대한 손실보상신청의 근거 법령이 되지 못하는 것이므로 원고들이 피고에게 손실보상신청을 할 법규상의 권리가 있는 것이 아니고, 달리 원고들이 피고에게 손실보상신청을 할 수 있는 조리상의 권리가 있다고 보여지지도 아니하므로 원고들의 보상신청을 거부한 이 사건 조치는 항고소송의 대상이 되는 거부처분이 될 수 없다.

그럼에도 불구하고, 원심이 이 사건 조치를 항고소송의 대상이 되는 거부처분으로 보고 본안에 나아가 판단하여 원고들의 청구를 인용한 것은 항고소송의 대상이 되는 거부처분에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 취지의 상고이유에서의 주장은 이유가 있다.

3. 한편, 특정다목적댐법 제41조는, "댐 건설로 인하여 손실을 받은 자가 있을 때에는 건설부장관은 적절한 보상을 하여야 한다.

"고 규정하고 있으나, 본래 원고들은 남강다목적댐의 보강댐의 건설로 인하여 원고들이 보유하는 광업권의 광구 구역 일부가 수몰됨으로써 입은 손실에 대한 금전적 보상을 받고자 하는 것인데 위 법은 그 보상금의 결정 방법, 불복절차 등에 관하여는 아무런 규정도 마련하고 있지 아니하므로, 원고들과 같이 특정다목적댐법 제41조 소정의 요건에 해당한다고 하여 보상을 청구하려는 자는 행정관청이 그 보상청구를 거부하거나 보상금액을 결정한 경우라도 이에 대한 항고소송을 제기할 것이 아니라 건설부장관이 속한 권리주체인 국가를 상대로 직접 손실보상금지급청구를 함이 상당할 것 ( 대법원 1996. 7. 26. 선고 94누13848 판결 참조)임을 덧붙여 둔다.

4. 그러므로 피고의 나머지 상고이유에 대한 판단을 거칠 필요 없이 원심판결을 파기하고, 이 법원이 직접 판결하기에 충분하므로 이 사건 소를 각하하며, 소송총비용은 패소자의 부담으로 하여 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 신성택(재판장) 천경송(주심) 지창권 송진훈