

토지수용재결처분취소

[대법원 1993. 1. 19. 91누8050]



【판시사항】

가. 토지수용에 관한 토지수용위원회의 수용재결처분이 무효인 경우 수용재결 자체에 대한 무효확인을 소구할 수 있는지 여부(적극)나. 이의신청 등을 규정한 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 각 규정은 수용재결 자체가 당연무효라 하여 무효확인을 구하는 경우에까지 적용되는지 여부(소극)

【판결요지】

가. 토지수용에 관한 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결이 그 성질에 있어 구체적으로 일정한 법률효과의 발생을 목적으로 하는 점에서 일반의 행정처분과 전혀 다를 바 없으므로 수용재결처분이 무효인 경우에는 그 재결 자체에 대한 무효확인을 소구할 수 있다.나. 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 각 규정과 관련하여, 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결에 대하여 불복이 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의신청을 하고, 중앙토지수용위원회의 이의재결에도 불복이 있으면 수용재결이 아닌 이의재결을 대상으로 행정소송을 제기하도록 해석·적용한 것은 어디까지나 토지수용에 관한 재결이 위법 부당함을 이유로 그 취소를 소구하는 경우에 한하는 것이지, 수용재결 자체가 당연무효라 하여 그 무효확인을 구하는 경우에까지 그와 같이 해석할 수는 없다.

【참조조문】

토지수용법 제73조, 제74조, 제75조, 제75조의2

【참조판례】

대법원 1983.6.14. 선고 81누254 판결(공1983,1090)(일부폐기)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】 중앙토지수용위원회 소송대리인 변호사 안이준

【원심판결】 서울고등법원 1991.7.19. 선고 91구3712 판결

【주문】

】

원심판결을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 원심판결 이유에 의하면, 원고가 이 사건 청구원인으로서, 원고 소유의 이 사건 부동산은 판시 사업시행지구(이하 '지구')에 포함되어 있지 않음에도 불구하고, 소외 서울특별시장은 1986.12.23. 위 부동산이 포함된 지역 일대에 대한 사업시행을

인가하고, 피고는 이에 터잡아 1991.2.23. 위 부동산을 수용하는 수용재결처분을 하였으니, 위 인가처분은 명백히 목적물이 될 수 없는 물건을 목적으로 삼은 행위로서 당연무효이고, 이에 기초한 피고의 이 사건 수용재결처분도 역시 당연무효이므로 그 무효확인을 구한다고 주장함에 대하여, 원심은 본안에 앞서 그 소의 적법성 여부에 관하여 다음과 같이 판단하고 있다.

즉, 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 각 규정에 의하면, 토지수용에 관한 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결에 대하여 이의가 있는 자는 재결서의 정본을 송달받은 날로부터 1월 이내에 중앙토지수용위원회에 이의를 신청하여야 하고, 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결에도 불복이 있으면 그 재결서의 정본이 송달된 날로부터 1월 이내에 그 처분에 대한 행정소송을 제기하도록 규정하고 있는바, 위 각 규정의 취지에 비추어 보면 토지수용에 관한 쟁송에 있어서는 이의재결처분만이 행정소송의 대상이 될 수 있을 뿐이고, 수용재결처분은 행정소송의 대상이 될 수 없다 할 것이며, 이는 그 재결처분이 위법하다 하여 취소를 구하는 경우뿐만 아니라 당연무효임을 전제로 무효확인을 구하는 경우에 있어서도 마찬가지로 해석함이 상당하다 할 것이므로, 원고가 그 소유의 위 부동산에 대한 피고의 1991.2.23.자 수용재결에 불복하여 위 수용재결의 무효확인을 구하는 이 사건 소는 그 대상이 될 수 없는 처분을 대상으로 한 것이어서 부적법하다고 보아 원고의 이 사건 소를 각하하였다.

2. 그러나 행정처분이 무효인 경우에는 그 효력은 처음부터 당연히 발생하지 아니하는 것이어서 행정처분의 취소를 구하는 경우와는 달리 행정심판을 거치는 등의 절차나 그 제소기간에 구애받지 않고 그 무효확인을 구할 수 있는 것인바, 토지수용에 관한 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결이 그 성질에 있어 구체적으로 일정한 법률효과의 발생을 목적으로 하는 점에서 일반의 행정처분과 전혀 다를 바 없으므로, 수용재결처분이 무효인 경우에는 그재결 자체에 대한 무효확인을 소구할 수 있다고 보아야 할 것이다.

만약 소정의 기간 내에 이의신청을 하지 않았다 하여 그 무효를 소구하거나 주장할 수 없다고 한다면 무효인 수용재결에 대하여 특별히 하자의 치유를 인정하여 이를 유효한 것으로 보게 되는 결과가 되고 피수용자는 권리구제를 받을 수 있는 길이 막히게 되어 매우 부당하다고 아니할 수 없다.

3. 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 각 규정과 관련하여, 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결에 대하여 불복이 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의신청을 하고, 중앙토지수용위원회의 이의재결에도 불복이 있으면 수용재결이 아닌 이의재결을 대상으로 행정소송을 제기하도록 해석·적용한 것은 (당원 1990.6.22. 선고 90누1755 판결; 1991.2.12. 선고 90누288 판결 등 참조), 어디까지나 토지수용에 관한 재결이 위법 부당함을 이유로 그 취소를 소구하는 경우에 한하는 것이지, 이 사건과 같이 수용재결 자체가 당연무효라 하여 그 무효확인을 구하는 경우에까지 그와 같이 해석할 수는 없다 할 것이다.

위 법규정에 정하여진 수용재결에 대한 이의신청 절차는 원재결에 대한 일종의 불복절차로서 실질적으로 행정심판의 성질을 갖는 것인 만큼, 수용재결에 대한 무효확인을 구하는 경우에도 반드시 위와 같은 이의절차를 거쳐야 한다고 볼만한 합리적인 근거를 찾아 볼 수는 없다.

이 점에 관하여 당원은 1983.6.14. 선고 81누254 판결 중에서 이와 견해를 달리하여, 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결이 아닌 중앙토지수용위원회의 수용재결은 행정소송의 대상으로 삼을 수 없으므로 그 수용재결의 무효확인을 구하는 소는 부적법하다고 볼 것이라는 취지의 견해를 표명한 바 있으나, 이 부분을 폐기하기로 한다.

4. 결국 원심이 수용재결 그 자체의 무효확인을 구하는 소는 부적법하다는 이유로 이 사건 소를 각하한 조치는 토지수용에 있어서의 행정소송의 대상이나 무효확인소송에 관한 법리를 오해한 위법을 저지른 것이라 하지 않을 수 없고, 이를 지적하는 논지는 이유 있으므로, 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 법관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김덕주(재판장) 이회창(주심) 최재호 박우동 윤관 김상원 배만운 김주한 윤영철 김용준 김석수 박만호 최종영