

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021두53894 지적재조사사업조정금이의신청기각처분취소 청구
의 소

원고, 상고인 원고

피고, 피상고인 당진시장
소송대리인 법무법인 둔산
담당변호사 나경수

원 심 판 결 대전고등법원 2021. 9. 30. 선고 2021누10048 판결

판 결 선 고 2022. 3. 17.

주 문

원심판결 중 2018. 6. 12.자 이의신청 결과통지 및 그에 따른 조정금 수령통지 취소청
구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 대전고등법원에 환송한다.

나머지 상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 피고는 2018. 1. 9. 원고 소유의 이 사건 토지 등 2필지 토지의 경계확정으로 지적공부상 면적이 감소되었다는 이유로, 당진시 지적재조사위원회의 의결을 거쳐 원고에 대하여 조정금 62,865,000원의 수령을 통지하였다(이하 '이 사건 1차 통지'라 한다). 위 통지서에는 조정금 수령을 통지하니 2018. 7. 9.까지 청구하라는 내용이 기재되어 있다. 한편, 위 1차 통지서에는 불복방법에 대한 안내로서 '조정금 산정에 이의가 있을 경우에는 수령통지를 받은 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.'라는 내용이 기재되어 있다.

나. 원고는 2018. 2. 9. 피고에게 이 사건 토지에 관한 조정금이 시장가치를 반영하지 못하였다는 등의 이유로 이의를 신청하였다. 원고는 이의신청서에 구체적인 이의신청 사유를 기재한 문서를 첨부하였고, 소명자료로서 이 사건 토지 등 2필지 토지에 대한 당진도시계획시설 개설공사 편입에 따른 보상협의요청 내역, 이 사건 토지 등에 대한 연도별 개별공시지가, 토지가격비준표 등을 제출하였다.

다. 당진시 지적재조사위원회는 이 사건 토지 등에 대한 감정평가 등을 다시 실시한 다음, 2018. 6. 11. 조정금을 종전 가격과 동일한 액수로 심의·의결하였다.

라. 피고는 2018. 6. 12. 원고에게 '지적재조사사업 조정금 이의신청 토지에 대하여 구 「지적재조사에 관한 특별법」 (2020. 4. 7. 법률 제17219호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지적재조사법'이라 한다) 제20조의 규정에 의하여 재산정하고, 같은 법 시행령 제14조에 근거하여 당진시 지적재조사위원회에서 불임의 통지서(이의신청토지 처리 결과 통지서)와 같이 심의·의결되었기에 그 결과를 조정금수령통지서와 함께 보내니 이

를 확인하고 조정금을 수령하시기 바랍니다.'라는 내용으로 통지하였다(이하 '이 사건 2차 통지'라 한다). 첨부된 조정금수령통지서에는 조정금 62,865,000원의 수령을 통지하니 2018. 12. 12.까지 청구하라는 내용이 기재되어 있다.

마. 원고는 2018. 9. 4. 충청남도행정심판위원회에 행정심판을 청구하면서, 행정심판 청구서에 이 사건 2차 통지의 취소 재결을 구한다고 기재하였다. 행정심판위원회는 2018. 11. 29. 원고의 행정심판청구를 기각하였다.

바. 원고는 2019. 2. 17. 이 사건 소를 제기하였는데, 소장에는 이 사건 2차 통지의 취소를 구한다는 취지만 기재하였다가, 2020. 2. 10. 청구취지 및 원인 변경신청을 통하여 이 사건 1차 통지의 취소를 구하는 청구를 추가하였다.

2. 이 사건 1차 통지의 취소청구 부분

원심은 그 판시와 같은 이유로 이 사건 1차 통지 취소청구 부분의 제소기간이 도과되어 부적법하다고 판단하였다.

기록과 관련 법리에 비추어 보면, 이 부분 원심의 판단에는 상고이유 주장과 같이 제소기간, 청구변경 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 이 사건 2차 통지의 취소청구 부분

가. 원심은 이 사건 2차 통지에 대하여, 원고의 구체적인 권리·의무에 직접적인 변동을 초래하지 않으므로 행정처분에 해당하지 않는다고 판단하였다.

나. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

1) 관련 법리

가) 항고소송의 대상인 '처분'이란 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용"(행정소송법

제2조 제1항 제1호)을 말한다. 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 관련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조). 행정청의 행위가 '처분'에 해당하는지가 불분명한 경우에는 그에 대한 불복방법 선택에 중대한 이해관계를 가지는 상대방의 인식가능성과 예측가능성을 중요하게 고려하여 규범적으로 판단하여야 한다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두33537 판결 등 참조).

나) 수익적 행정처분을 구하는 신청에 대한 거부처분이 있을 후 당사자가 다시 신청을 한 경우에는 신청의 제목 여하에 불구하고 그 내용이 새로운 신청을 하는 취지라면 관할 행정청이 이를 다시 거절하는 것은 새로운 거부처분이라고 보아야 한다(대법원 2019. 4. 3. 선고 2017두52764 판결, 대법원 2021. 1. 14. 선고 2020두50324 판결 등 참조). 나아가 어떠한 처분이 수익적 행정처분을 구하는 신청에 대한 거부처분이 아니라고 하더라도, 해당 처분에 대한 이의신청의 내용이 새로운 신청을 하는 취지로 볼 수 있는 경우에는, 그 이의신청에 대한 결정의 통보를 새로운 처분으로 볼 수 있다.

2) 위 법리에 비추어 이 사건 사실관계를 살펴보면, 이 사건 2차 통지는 이 사건 1차 통지와 별도로 행정쟁송의 대상이 되는 '처분'으로 봄이 타당하다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 지적재조사법 제21조의2는 '조정금에 관한 이의신청'에 관하여 "제21조 제3항에 따라 수령통지 또는 납부고지된 조정금에 이의가 있는 토지소유자는 수령통지 또는

납부고지를 받은 날부터 60일 이내에 지적소관청에 이의신청을 할 수 있다(제1항). 지적소관청은 제1항에 따른 이의신청을 받은 날부터 30일 이내에 제30조에 따른 시·군·구 지적재조사위원회의 심의·의결을 거쳐 이의신청에 대한 결과를 신청인에게 서면으로 알려야 한다(제2항)."라고 규정하고 있다.

종전에는 같은 내용이 시행령에 규정되어 있었으나, 지적재조사법이 2017. 4. 18. 법률 제14800호로 개정되면서 제21조의2가 신설됨으로써, 조정금에 대한 이의신청 절차가 법률상 절차로 변경되었고, 따라서 조정금에 대한 이의신청에 관한 절차적 권리는 이제 법률상 권리로 볼 수 있다.

나) 원고의 이의신청은 새로운 신청으로 볼 수 있다. 원고가 2018. 2. 9. 이의신청을 하기 전에는 피고가 구 지적재조사법 제20조에 따라 조정금을 산정하여 같은 법 제21조 제2, 3항에 따라 산정결과 및 조정금의 수령을 통지한 이 사건 1차 통지만 존재하였으므로, 원고는 이의신청 이전에는 '신청' 자체를 한 적이 없다. 앞서 본 것과 같이 원고는 이의신청 당시 구체적인 이의신청 사유를 주장하였고, 그 주장을 뒷받침하기 위한 소명자료를 첨부하였다.

다) 이 사건 2차 통지를 새로운 처분으로 볼 수 있다. 이 사건 2차 통지서에는 '지적재조사법 제20조의 규정에 의하여 재산정하고 지적재조사위원회에서 심의·의결하였으므로 통지한다'라고 기재되어 있는데, 그 문언상 종전 통지와 별도로 심의·의결하였다는 내용임이 명백하다. 또한, 이는 단순히 이의신청을 받아들이지 않는다는 내용에 그치는 것이 아니라 이 사건 토지의 조정금에 대하여 다시 재산정, 심의·의결절차를 거친 결과, 그 조정금이 종전 금액과 동일하게 산정되었다는 내용을 알리는 것이므로, 새로운 조정금의 통지에 해당한다고 볼 수 있다. 또한, 조정금의 수령기한이 2018.

7. 9.에서 2018. 12. 12.로 변경되었다.

라) 원고가 이 사건 2차 통지에 불복하여 행정심판을 제기하면서 '2018. 6. 12.자 통지처분의 취소를 구한다.'라고 기재하였는데, 행정심판 절차에서 원고의 청구에 대하여 이의 없이 절차가 진행되었고, 원고와 피고 쌍방이 여러 차례 서면을 제출하면서 조정금이 적정하게 산정되었는지 여부에 대한 공방이 이루어졌다. 2018. 11. 29. 원고의 행정심판 청구를 기각하는 재결이 있었는데, 그 재결서에는 '이 사건 2차 통지의 취소를 구하는 원고의 심판청구를 기각한다.'는 취지가 기재되어 있고, 이에 불복하는 경우 행정소송법에 따른 불복이 가능하다는 불복방법이 고지되었다.

마) 행정절차법 제26조는 행정청이 처분을 할 때에는 당사자에게 그 처분에 관하여 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있는지 여부, 그 밖에 불복을 할 수 있는지 여부, 청구절차 및 청구기간, 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다고 규정하고 있다. 그럼에도 피고는 이 사건 1차 통지 당시 불복방법으로 이의신청 절차만을 안내하였고, 행정심판이나 행정소송에 대하여는 안내하지 아니하였다.

원고는 피고의 불복절차 안내 및 지적재조사법 제21조의2의 규정에 근거하여 이의신청을 하였고, 그 결과통지를 수령하자 이에 대하여 행정심판을 청구하여 다투었다. 피고는 그 행정심판절차에서 심판청구의 대상적격에 대하여는 전혀 다투지 않았으므로, 원고로서는 이 사건 2차 통지를 행정쟁송의 대상인 처분으로 인식하였을 수밖에 없었을 것으로 보인다.

이와 같은 경위에도 불구하고 법원이 당초 처분의 취소청구에 대하여는 제소기간이 도과되었다는 이유로, 이의신청 결과통지의 취소청구에 대하여는 처분성이 없다는 이유로 모두 부적법하다고 판단한다면, 행정기관의 안내와 법률의 규정에 따라 절

차를 진행하여 온 처분의 상대방으로부터 불복의 기회를 박탈하는 결과를 초래할 우려가 있다.

다. 그럼에도 원심은 이 사건 2차 통지의 처분성을 부정하였으므로, 원심의 이 부분 판단에는 이의신청 결과통지의 처분성에 관한 법리 등을 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결 중 2018. 6. 12.자 이의신청 결과통지 및 그에 따른 조정금 수령 통지 취소청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	천대엽
	대법관	조재연
주 심	대법관	민유숙
	대법관	이동원