

영농권지정처분무효확인

[대법원 1980. 9. 9. 80누308]



【판시사항】

군수의 대리경작자의 지정과 그에 따른 읍면장의 영농세대 선정행위가 행정처분인지 여부

【판결요지】

행정처분이라 함은 행정청이 특정한 사건에 대하여 법규에 의한 권리설정이나 의무를 명하는 등 법률상 효과를 발생케 하는 외부에 표시된 공법상의 법률행위이므로 군수가 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의하여 특정지역의 주민들을 대리경작자로 지정한 행위는 그 주민들에게 유휴농지를 경작할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분이고 이에 따라 그 지역의 읍장과 면장이 영농할 세대를 선정한 행위는 위 행정처분의 통지를 대행한 사실행위에 불과하다.

【참조조문】

농지의보전과이용에관한법률 제10조 제1항 제2호, 행정소송법 제1조

【전문】

【원고, 상고인】 최진중

【피고, 피상고인】 경기도 연천군수 소송대리인 변호사 이백호

【원 판 결】 서울고등법원 1980.4.22. 선고 79구516 판결

【주문】

】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

】 원고들의 상고이유를 판단한다.

원심은 그 거시의 증거를 종합하여, 원고들은 1978년경 피고로부터 경기 연천군 백학면 원당지구 소재 민간인 출입통제선 북방토지인 원심판결 설시의 본건 토지 44정보에 대한 영농지 지정을 받았는데 동 토지에 대하여 농지개량사업이 시행되자 피고는 이를 이유로 1979.3.16 원고들에 대한 영농자 지정처분을 취소하고, 같은 해 4.27부터 같은 해 5.4까지의 기간 중에 새로이 위 토지에 대한 영농희망 신청을 받아 같은 해 5.8 종전에 원고들이 영농자 지정을 받았던 위 토지 44정보 중 16정보에 대하여서만 원고들을 1979년도 영농자로 지정하고 나머지 토지에 대하여서는 원고들을 제쳐놓고 10정보는 연천읍 고문리 주민 10세대를, 13.5정보는 연천군 백학면 원당리 주민을 각 1979년도 영농자로 지정할 것을 예하 연천읍장과 백학면장에게 각 지시한 사실을 인정한 다음, 피고가 1979.5.8 본건 토지 중 10정보의 토지에 대하여 산하 연천읍에게 13.5정보를 백학면장에게 각 영농권을 지정하도록 지시한 것은 행정조직체 내부에서의 권한행사를 지휘하는 명령적 행위에 지나지 않는 것으로서 행정소송의 대상이 되는 독립한 행정처

분이라 할 수 없고, 달리 피고가 원고들의 주장과 같은 영농권 지정처분을 하였다고 인정할만한 증거가 없으므로 이 사건 소는 존재하지 않는 행정처분을 대상으로 한 부적법한 소라고 판단하여 원고의 이 사건 소를 각하하였다.

살피건대, 행정처분이라 함은 행정청이 특정한 사건에 대하여 법규에 의하여 권리를 설정하고, 의무를 명하며 기타 법률상의 효과를 발생케 하는 공법상의 법률행위로서 외부에 표시된 행위를 말하며, 따라서 행정기관 상호간의 인가, 승인, 동의, 지시, 촉탁, 통지 등의 행위는 국민에 대하여 행하여지는 것이 아니어서 행정소송의 대상이 되지 않는 것이다.

그런데 농지의보전및이용에관한법률 제10조 제 1 항 제 2 호에 의하면 소유자가 없거나 분명하지 않은 유휴농지에 대하여 그 소유자 또는 이용자에 갈음하여 경작 또는 재배할 대리경작자를 지정할 수 있는 권한이 군수에게 부여되어 있고, 같은 법 시행령 제14조에 의하면 군수는 개인뿐만 아니라 인근 단위부락을 대리경작자로 지정할 수 있게 되어 있는 바, 기록에 의하면 이 사건 계쟁토지 39.5헥타는 휴전선에 인접한 민간인 출입통제지역내에 위치한 소유자 불명의 유휴농지로서 피고는 위 농지의보전및이용에관한법률 제10조 제 1 항 제 2 호의 규정에 따라 연천군 영농협의회의 의결을 거쳐 1979.5.8 동 유휴농지 39.5헥타 중 16헥타에 의하여는 원고들을 1979년도 영농권자(법률상으로는 대리경작자)로 지정하여 직접 원고들에게 통지하였으나 10헥타에 대하여는 같은 법 시행령 제14조 제 2 항의 규정에 의거하여 연천읍 고문리 주민 10세대를, 13.5헥타에 대하여는 연천군 백학면 원당리 주민을 각 1979년도 영농권자로 지정하여 이를 위 단위부락을 관할하는 예하 말단 행정기관인 연천읍장과 백학면장에게 통지(단위부락 주민들을 대리경작자로 지정하는 경우 이를 통지할 상대방이 불명하므로 편의상 말단행정기관에 통지한 것으로 보인다) 하였고, 그 통지를 받은 연천읍장과 백학면장은 동 부락에서 실제로 영농을 담당할 주민을 선정하여 대리경작자로 지정되었음을 통고한 사실을 알 수 있는 바, 그렇다면 피고가 고문리 주민과 원당리 주민을 각 위 유휴농지에 대한 대리경작자로 지정한 행위는 위 농지의보전및이용에관한법률의 규정에 의하여 부여된 권한에 의거하여 위 단위부락 주민들에게 동 유휴농지를 경작할 수 있는 권리를 부여하는 공법상의 법률행위인 행정처분에 해당된다고 할 것이며, 피고의 통지에 따라 소외 연천읍장과 백학면장이 영농할 세대를 선정한 행위는 피고에 의하여 확정된 행정처분의 통지를 대행한 사실행위에 불과하다 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심이 피고가 연천읍장과 백학면장에게 대리경작자를 지정하도록 지시하여 동 연천읍장과 백학면장이 대리경작자 지정이라는 행정행위를 한 것으로 잘못 이해하고 피고의 소위를 단순한 행정기관 상호간의 지시에 불과하다고 판단한 조처는 농지의보전및이용에관한법률 제10조의 규정 및 행정처분에 관한 법리를 오해한 것이라고 할 것이다.

그러니 이 점에 관한 상고논지는 이유있으므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 할 필요없이 원심판결은 파기를 면치 못할 것이다.

그러므로 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송하기로 하여 관여법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김기홍(재판장) 안병수 김용철 김태현