

행정처분취소·귀속재산임대차계약공매입찰행위취소

[대법원 1980. 12. 23. 76누70]



【판시사항】

가. 귀속잡종지 매각과 농지개혁법 제12조등의 적용여부 나. 행정소송법 제12조의 적용 기준

【판결요지】

가. 귀속잡종지의 매각에 있어서는 귀속재산관리법 제11조와 농지개혁법 제12조의 제한을 받지 아니한다. 나. 행정소송법 제12조는 위법 부당한 행정처분을 취소 변경해야 할 필요와 그 취소변경으로 인하여 발생할 수 있는 현저히 공공복리를 해치는 사태 등을 비교 교량하여 그 적용여부를 결정하여야 할 것이지만 개인의 적법한 기득권을 침해 희생시키는 것이 필요불가결하다고 볼 만한 명백한 사유가 있는 경우에 한하여 적용되어야 한다.

【참조조문】

귀속재산처리법 제11조 제2항, 농지개혁법 제12조, 행정소송법 제12조

【전문】

【원고, 피상고인】 동원산업주식회사 소송대리인 변호사 홍승만, 김유현

【피고, 상고인】 공주 세무서장 소송수행자 신태우, 김원영, 이만재

【피고보조참가인】 윤영설 외 415인

【원심판결】 서울고등법원 1976.3.16. 선고 76구421 판결

【주문】

】

상고를 모두 기각한다.

상고 소송비용은 피고와 동 보조참가인들의 부담으로 한다.

【이유】

】 1. 피고 소송수행자의 상고이유 제 1, 5점과 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제6점 일부를 함께 본다.

원심판결이 그 이유에서 이 사건 토지는 귀속잡종지로서 충남 관재국장이 이를 원고에게 임대하였다가 매각한 것은 정당하다고 판단하고 있음이 분명한 바, 기록에 의하면, 원심의 이러한 판단은 모두 정당하고, 이와 반대로 이 사건 토지는 귀속농지로서 충남 관재국장에게 이를 처분할 권한이 있다고 볼 수 없다는 견해 아래, 원심판결에 상고이유에서 지적한 바와 같은 법리오해, 사실오인, 채증법칙 위배의 잘못이 있다는 논지는 이유없다.

2. 피고 소송수행자의 상고이유 제3, 4, 9, 10점과 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제1점, 제6점 일부를 함께 본다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 설시 증거를 종합하여 이 사건 토지는 일정시 금강의 범람으로 인한 침수와 인근 광산에서 흘러 들어오는 광독으로 인하여 황폐화 된 나머지 경작이 불가능한 초생지 및 습지가 되어 개간을 하지

못하고 있던 중 8.15 해방을 맞아 정부에 귀속된 잡종지로서, 그 후 인근 농민들이 그 개간을 위하여 수리조합까지 결성한 바 있으나 개간의 실적을 올리지 못한 채 48만여평에 달하는 광대한 토지가 부근 주민들의 가축사료, 연료, 퇴비용 등으로 갈대를 채취하는 정도로 방치된 상태에 놓이자 정부에서는 이를 임대,매각하여 개간시키는 것이 타당하다고 판단하여 임대받을 사람을 물색하였으나, 인근의 농민들은 자본이 영세하여 개간의 실적을 올리기가 어렵다고 보여지고 기술적으로도 48만여평이나 되는 광대한 토지를 세분하여 임대하거나 매각하는 것이 어렵다는 결론에 다다르자, 소할 관청인 충남 관재국장은 농림업경영을 목적으로 하는 원고 회사에 이를 일괄하여 임대하게 된 사실, 피고 보조참가인 등이 이 사건 토지 위에서 갈대 등을 채취한 것은 합법적인 권한이나 당국의 사용 승인이 있었던 것이 아니지만, 충남 관재국장이 이 사건 토지를 매각함에 있어서는 피고 보조참가인들을 비롯한 인근 농민들에게까지도 이에 응할 것을 권유하였으나, 이들은 이 토지의 매각 권한을 가진 기관이 충남 도지사나, 청양군수라고 판단한 나머지 이에 응하지 않고, 소수의 사람들만이 이에 응찰하여 소외 이동호가 최고가로 입찰하였는데 원고 회사가 이 사건 토지에 관한 적법한 연고권자였기 때문에 위 최고 가격으로 매수하겠다는 의사표시를 하여 원고가 위 토지의 매수자로 결정된 사실을 인정한 후, 피고 보조참가인들에게 귀속재산처리법 상의 적법한 연고권이나 그들이 주장하는 관습법 상의 연고권이 인정될 수 없고, 원고가 이 사건토지에 관한 적법한 연고권자이며, 충남 관재국장이 원고 회사에게 이 사건 토지를 임대하였다가 매각한 행위는 적법하다고 판단하고 있다.

원심의 이러한 판단은 원심이 채택한 여러 증거들과 일건 기록에 비추어볼 때, 모두 정당하고 원심이 특별히 배척하지 아니한 위 사실인정에 어긋나는 증거는 이를 배척한 취지로 못 볼 바 아니며, 그밖의 원심이 연고권에 관한 법리오해나 사실오인, 판단유탈, 심리미진, 채증법칙 위배의 잘못을 저지른 바가 있다고 할수 없고, 이 점을 들어 원심판결을 비난하는 논지도 이유없다.

3. 피고 소송수행자의 상고이유 제2, 8점과 피고보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제5점을 함께 본다.

귀속재산처리법 제11조 제2항은 귀속대지의 매각을 200평 이하로 제한하고 있을 뿐이고, 그 이외의 부동산의 매각면적에 관하여는 아무런 제한이 없으며 그밖의 귀속잡종지의 매각에 있어서 농지개혁법 제12조 소정의 3정보의 제한을 받아야 되는 것도 아니므로, 이 사건 토지를 일괄하여 원고에게 매각한것이 귀속재산처리법 제11조와 농지개혁법 제12조에 위반되었다고 볼 수 없고, 이 사건 토지의 매각과정이 위 2항에서 본 바와 같은 이상, 이 처분을 공매제도의 의의를 망각하고서 한 무효한 처분이라고 볼 수도 없으므로 이와 반대되는 견해 아래 원심판결을 비난하는 상고이유는 받아 들일 수 없다.

4. 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제4점을 본다.

이 사건 토지 중 일부가 위 토지의 개간을 위하여 설립된 장평수리조합의 후신인 청양 농지개량조합의 수리시설인 제방, 용수로, 구거, 저수지의 용지로 사용되고 있기 때문에 위 조합사업의 공익성에 비추어 공유로 하여야 할 토지라고 하더라도 이 토지를 공유로 하기 위하여 귀속재산처리법 시행령 제4조가 정한 국무회의의 의결과 대통령의 결재 등 소정절차를 거쳤다고 볼 아무런 자료가 없는 이 사건에 있어서 위 토지의 매각처분이 귀속재산처리법 제5조에 위배된 부당한 처분이라고 할 수 없다.

이와 반대되는 상고논지도 이유없다.

5. 피고 소송수행자의 상고이유 제6점과 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제2 점, 제6점 일부를 함께 본다.

원심판결이 그 실시 증거에 의하여 원고가 이 사건 토지의 매수자로 결정된후, 그 매수계약을 체결하기 위하여 두 차례에 걸쳐 그 매매대금을 지참하고 충남 관재국에 간 일이 있으나, 그 당시 이 사건토지의 매각권한이 충남 관재국장에 있느냐, 아니면 충남 도지사나 관할 군수에게 있느냐 하는 문제로 국가기관 사이에 서로 다툼이 있어, 위 관재국장이 시행한 이 사건 토지의 공매입찰행위의 효력자체에 대하여 논란이 있었고, 또한 1958.4.22에는 위 공매입찰에 대한 소청의 제기까지 있게 되자, 위 관재국장이 원고에게 이 사건 매수계약을 늦추어 줄 것을 요구하므로, 매수계약을 체결하지 못하고 있다가 이듬해 12.2에 귀속재산소청심의회로부터 이 사건 행정처분의 취소판정이 내려진 나머지 위 토지의 매수계약을 체결하지 못한 채, 오늘에 이르게 된 사실을 인정하고, 원고가 위 귀속재산처리법 시행령 제11조 제3항 소정의 기간내에 매수계약을 체결하지 못한 것은 원고의 잘못으로 인한 것이 아니라 피고의 잘못에 기인한 것으로, 이와 같은 사정 아래서라면 원고의 이 사건 토지에 관한 매수계약체결권이 상실되었다고 볼 수 없다는 취지로 판단하고 있는 바, 원심의 이러한 판단은 정당하고, 위 사실인 정과 배치되는 증거는 원심이 배척한 취지로 못볼 바 아니며, 그밖의 원심판결에 상고이유에서 지적한 바와 같은 법리오해나, 판단유탈, 채증법칙위배의 잘못이 있다고 할 수 없다.

이와 반대되는 상고논지도 이유없다.

6. 피고 소송수행자의 상고이유 제7, 11점과 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제3점을 함께 본다.

원심이 그 판결이유에서 인정한 원고가 이 사건토지에 관한 임대차계약 후에 국가로부터 매수하는 것을 조건으로 하여 이를 소외 김용규에게 양도하기로 한 약정은 국가로부터 위 토지를 매수하는 것을 정지조건으로 한 양도에 불과하여 유효하며, 이러한 처분을 귀속재산처리법 제9조, 제34조, 제35조에 위반된 처분이라고는 볼 수 없고 또한 원고 회사에 대하여 회사 해산명령신청이 있었다는 사실만 가지고 원고 회사가 이 사건 토지를 운영할 만한 능력이 없는 자라고 단정할 수도 없다는 취지로 판단하고 있는 바, 원심의 이러한 판단은 정당하고 그밖의 상고이유에서 지적하고 있는 바와 같이 원고가 귀속재산처리법에 위반된 불법처분을 하였거나 운영 능력이 없어 매수자의 자격을 상실하였다고 보여지지 아니하므로 원심판결에 이 점에 관한 법리오해가 있다고 할 수 없다.

이점 논지도 이유없다.

7. 피고 보조참가인들 소송대리인의 상고이유 제7점을 본다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 이 사건 토지는 1952년에 장평수리조합이 설립된 후로, 피고 보조참가인들이 그 조합비를 납부하는 등의 방법으로 재원을 만들어 개간한 나머지 좋은 논으로 변하였고, 그 토지를 근거로 하여 생활하는 농민이 400여 세대 3,000여명에 달하고 있으므로 충남 관재국장에 대한이 사건 토지의 불하처분 취소처분을 다시 취소하라는 원고의 청구는 농지개혁법이나 귀속재산처리법의 입법취지에 비추어 볼 때, 현저히 공공복리에 반하므로, 위 취소처분이 위법한 것이어서 원고의 청구가 이유있다고 하더라도 행정소송법 제12조에 의하여 원고의 청구를 기각함이 마땅하다는 피고측의 주장을 배척함에 있어서 행정처분이 위법 또는 부당하게 개인의 권리를 침해하는 것일 때에는 그러한 처분을 응당 취소 또는 변경하는 것이 마땅한 것이고, 그러한 처분을 취소 또는 변경하지 아니하고 방치하여 두는 것은, 공공복리를 저해하는 것이라고 보아야 할 것이나, 그러한 행정처분이 위법 부당하다는 사유만으로 취소 또는 변경할 수 있다고 한다면 이 행정처분을 기초로 하여 이미 형성된 여러가지 사실상태 및 법

를관계를 근본적으로 뒤엎는 결과에 이르므로, 이를 취소 또는 변경하지 아니하고 방치하여 두는 것보다도 현저하게 공공복리를 해치는 사태가 발생할 수도 있는 것이므로 행정소송법 제12조를 적용함에 있어서는 이 두 가지 사태를 비교 교량하여 개인의 기득권을 침해 희생시키는 것이 필요 불가결하다고 볼만한 명백한 사유가 있을 때에 한하여야 한다고 하면서, 합법적인 권한이나 당국의 적법한 사용승인을 받지 아니하고 이 사건 토지를 점유하여 온 불법 점유 상태로부터 나온 피고보조참가인들의 지위와 이익을 보호하기 위하여, 이를 이미 불하받은 원고의 기득권을 침해하는 것이 공공복리에 적합하다고 볼 수 없다는 취지로 판단하고 있는 바, 이러한 원심의 판단은 환송판결의 취지에 따른 것으로 정당하고, 거기에 행정소송법 제12조 소정의 공공복리에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다고 보여지지 아니한다.

이 점 논지도 이유없다.

8. 이리하여, 이 상고는 이유없으므로 이를 기각하기로 하고 상고 소송비용은 패소자의 부담으로 하여 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 윤운영(재판장) 이일규 정태원