

20. 지목변경신청서 반려처분 취소 사건

<헌재 1999. 6. 24. 97헌마315, 지목변경신청서반려처분취소, 판례집 11-1, 802>

가. 사건의 배경

이 사건은 지적공부상의 지목을 “전”에서 “대”로 정정하여 달라는 청구인의 신청을 반려한 처분이 청구인의 재산권을 침해하므로 이를 취소하라고 결정한 사건이다.

청구인은 서울시 강서구청장(피청구인)에게, 피청구인이 자신의 종전 토지에 관하여 “대”에서 “전”으로 지목을 변경한 조치는 아무런 법적 근거가 없는 무효의 것이므로, 자신의 현재 토지 (이하 ‘이 사건 토지’라 한다)의 지목을 “대”로 환원하여 달라는 취지의 토지지목변경신청서를 제출하였다. 그러나 이 사건 토지는 생산녹지지역 등으로 결정고시되어 개인의 토지형질변경이 금지되었으므로 지목변경이 불가능하다는 이유로 청구인의 신청서를 반려하였다. 이에 청구인은 피청구인의 위 반려처분은 청구인의 재산권을 침해하였으므로 취소되어야 한다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 재판관 6 : 3 의견으로, 피청구인이 청구인의 토지에 대한 지적공부상의 지목을 “전”에서 “대”로 정정하여 달라는 청구인의 신청을 반려한 처분은 청구인의 재산권을 침해한 것이므로 이를 취소한다는 결정을 선고하였다.

지적법 제38조 제2항에 의하면 토지소유자에게는 지적공부의 등록사항에 대한 정정신청의 권리가 부여되어 있고, 이에 대응하여 소관청은 소유자의 정정신청이 있으면 등록사항에 오류가 있는지를 조사한 다음 오류가 있을 경우에는 등록사항을 정정하여야 할 의무가 있다. 피청구인의 반려행위는 지적관리업무를 담당하고 있는 행정청의 지위에서 청구인의 등록사항 정정신청을 확정적으로 거부하는 의사를 밝힌 것으로서 공권력의 행사인 거부처분이라 할 것이므로 헌법재판소법 제68조 제1항 소정의 “공권력의 행사”에 해당한다.

지목은 토지에 대한 공법상의 규제, 공시지가의 산정, 손실보상가액의 산정 등 각종 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 법률상·사실상의 영향을 미치고 있으며, 토지소유자는 지목을 토대로 한 각종 토지행정으로 인하여 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 되므로, 지목은 단순히 토지에 관한 사실적·경제적 이해관계에만 영향을 미치는 것이 아니라 토지의 사용·수익·처분을 내용으로 하는 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실제적 권리관계에 밀접히 관련되어 있다고 할 것이다. 따라서 지목에 관한 등록이나 등록변

경 또는 등록의 정정은 단순히 토지행정의 편의나 사실증명의 자료로 삼기 위한 것에 그치는 것이 아니라, 해당 토지소유자의 재산권에 크건 작건 영향을 미친다고 볼 것이며, 정당한 지목을 등록함으로써 토지소유자가 누리게 될 이익은 국가가 헌법 제23조에 따라 보장하여 주어야 할 재산권의 한 내포(內包)로 봄이 상당하다.

이 사건 토지는 택지조성을 목적으로 행위허가를 받고 그 준공검사를 거친 다음 “대”로 지목변경이 된 것으로서 그 지목변경은 적법한 것으로 추정되고, 그 후 이 사건 토지의 현황이 “대”에서 “전”으로 변경된 바 없음에도 불구하고 피청구인 강서구청장이 직권으로 이 사건 토지의 지목을 “대”에서 “전”으로 변경한 조치는 “대”에서 “전”으로의 토지이동(土地異動)이 없었음에도 지목을 변경한 것으로서 지적법 제3조 제2항 단서의 요건을 갖추지 못하여 위법하다고 할 것이다. 그렇다면 이 사건 토지에 관하여는 지적법 제38조 제2항이 규정하는 바와 같이 지적공부의 등록사항에 오류가 있는 경우에 해당하여 피청구인으로서는 청구인의 등록사항 정정신청에 응하여 이 사건 토지의 지목을 “대”로 정정해 주어야 할 의무가 있음에도 불구하고 부당한 이유를 들어 이를 거부하였고, 이로 인하여 이 사건 토지의 정당한 등록을 통하여 토지소유자인 청구인이 누리게 될 재산권이 침해당하였다.

이에 대하여 정경식 재판관, 이영모 재판관 및 한대현 재판관은 다음과 같은 반대의견을 개진하였다. 토지의 지목을 변경하는 행위는 일반적으로 토지 소유자의 권리관계에 영향을 미친다고 할 수 없고, 지목변경행위가 공권력의 행사에 해당하는지 여부는 개별적인 사안에 따라 과연 토지 소유자의 권리관계에 영향을 미치는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이다. 그런데 이 사건 토지의 지목변경으로 인하여 토지 소유자의 권리관계에 영향을 미친다는 점을 인정할 만한 자료가 없으므로 그 지목변경행위는 헌법재판소법 제68조 제1항 소정의 공권력의 행사에 해당하지 아니한다.