

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 (의견표명)

□ 민원 제목 : 도시재생 뉴딜사업 관련 토지수용 절차상 문제

□ 신청 취지

- 공주시에서 실시하는 도시재생 뉴딜사업에 있어 ○○동 ○○○번지의 토지를 수용과 관련하여 문제에 대해 담당자와 수차례 문의하고 민원을 신청했지만 근본적인 해결이 되지 않아 고충민원 신청
- 3가지 안 중 한가지 안으로 선택 해결 요청
 - 1안 : 공주시가 수용한 토지 전부 원상복구
 - 2안 : 사업 시행시 처음에 안내한 담 밖의 경계로 재조정
 - 3안 : 현재 수용해간 ○○○번지 토지 중 도시재생 뉴딜사업에 필요한 최소한의 토지만 수용

□ 피신청인 등의 주장

- ○○동 ○○○번지 토지의 경우 공주시와 토지소유자간 상호 협의에 의한 협의 취득건으로 적법한 절차에 의해 보상이 이루어졌으나 현재 ○○동 ○○○번지는 도시계획시설 변경이 추진되는 구간임.
- 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조(환매권)에 의거 공익사업의 폐지·변경되어 토지 일부가 필요 없게 된 경우 토지를 환매할 수 있다고 명시되어 있는바 2022년 3월중 개최되는 도시계획위원회 심의 결과에 따라 도시계획시설 변경 고시 후 환매 가능 여부가 판단 될 것으로 사료 됨.

□ 사실관계

- 민원인은 「○○동 도시재생뉴딜사업」의 세부사업인 「○○골 진입도로 정비사업」에 편입되는 ○○동 ○○○번지 토지가 공주시에서 공주시에서 협의 취득하는 과정에서 심각한 절차상의 문제가 있다고 생각되어 담당자와 수차례 상의를 하였지만 원만히 해결이 되지 않아 2차례 진정을 하였으나 민원에 대한 핵심적인 답변은 하지 않고 보통 사람들이 알기 어려운 규정을 제시하며 절차상 문제가 없다고 함. 민원인은 이 문제로 정신적 스트레스를 받았고 물질적인 피해도 보았다며 합리적인 처리를 위해 2022.1.18. 공주 시민옴부즈만에게 고충민원을 신청하였음.
- 피신청인 공주시장(도시재생과장 이하 피신청인'이라 한다)의 민원회신 내용
 - 2021.12.14.(1차 민원) : 원상복구에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의거 협의 취득하였고 손실보상협의 매매계약서 제5조(계약의 해제)에 해당되지 않으므로 원상 복구 불가함, 경계의 불분명에 따른 공사 중지 등에 대해서는 (LX)국토정보공사에 경계 측량을 의뢰한 결과 담장 일부가 편입됨을 확인하였고 편입 지장물 담장에 대한 감정평가 진행 후 조속한 시일 내 보상 예정임을 안내.
 - 행정절차에 대해서는 토지 매입 당시 분할된 지적재조사(2020.08.) 결과를 토대로 매입. 매입 당시 지적 경계측량(2020.10)을 통한 경계점 자료는 확인하지 못했음을 회신함.
 - 2021.12.19.(2차 민원) : 행정절차상 문제 제기에 대해서는 절차 안내 및 문제가 없음을 토지반환요구, 서류 열람 등에 대해서는 적법한 절차에 따라 보상 대상자와 협의를 통해 취득한 공주시 재산이며 보상 관련 행정 서류 열람은 보상대상자 본인만 가능함을 안내함.

□ 관계 법령 등

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
 - 제88조(실시계획의 적성 및 인가등), 같은법 시행령 제97조(실시계획의인가), 제100조(실시계획의 고시)
- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」
 - 제15조(보상계획의 열람 등), 같은법 제16조(협의), 같은법 시행령 제8조(협의의 절차 및 방법 등), 같은법 제17조(계약의 체결), 같은법 제91조(환매권)

□ 판단

- 공익사업을 위한 진입도로 개설 공사에 대한 행정적 절차를 개략적으로 살펴보면 도시관리계획 입안→주민설명회,공정회→도시관리계획결정 승인→토지보상계획 열람공고→보상액 산정→보상협의→토지수용재결 신청(보상 미협의시)→중앙토지수용위원회 재결심의→이의제결통보→행정소송 순으로 추진하는 사업임.
- 피신청인(도시재생과장)이 본 사업을 추진하면서 처리한 행정절차를 살펴보면 민원인에게 안내한 행정절차 회신 내용과 앞에서 살펴본 바와 같이 관련법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 적법한 절차를 이행 하였다고 판단됨.
- 공주 시민 움부즈만에게 신청한 민원으로 공주시에서 실시하는 도시재생 뉴딜사업과 관련 ○○동 ○○○번지의 토지를 수용함에 있어 **첫 번째** 공주시가 수용한 토지 전부 원상복구에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의거 협의 취득하였고 손실보상 협의 매매계약서 제5조(계약의 해제)에 해당되지 않으므로 원상 복구는 불가 하다고 판단됨.
두 번째 사업 시행시 처음에 안내한 담 밖의 경계로 재조정과,
세 번째 현재 수용해 간 ○○동 ○○○번지 토지 중 ○○동 도시재생

뉴딜사업에 필요한 최소한의 토지만 수용에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조에서 정하는 환매권은 공익사업의 폐지·변경 또는 그밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우에 행사 할 수 있다라고 규정하고 있고, 피신청기관에서 2021.12.20. 공주 도시관리계획(재정비:도시계획시설) 결정(변경)(안)을 위한 주민 공람·공고(공주시 공고 제2021-2496호)하였고, 2022.03월중(예정) 공주시 도시계획위원회 개최(도시계획시설 결정(변경)에 따른 심의)결과에 따라 일부 토지가 환매가 가능 할 것으로 판단됨.

□ 결론

- 현재 소로3-53(○○동 ○○○번지 포함)의 경우 도시계획시설 변경이 추진되는 구간임. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91(환매권)에 의거 공익사업의 폐지·변경되어 토지 일부가 필요 없게 된 경우 토지를 환매 할 수 있다고 규정하고 있고, 피신청기관에서 2021.12.20. 공주 도시관리계획(재정비 : 도시계획시설)결정(변경)(안)을 위한 주민 공람·공고(공주시 공고 제2021-2496호)하였고, 2022.03월 중 개최되는 공주시 도시계획위원회 개최(도시계획시설 결정(변경)에 따른 심의)결과에 따라 도시계획 시설 변경 고시 후 환매 가능 여부가 판단 될 것으로 사료되며
- 도시계획시설 변경에 따라 환매 가능 조건이 충족 될 경우 현재 토지에 대한 경계측량 및 감정평가를 실시하여 환매 추진 가능 하다고 판단됨.
- 그러나 민원처리 및 상담 과정에서 민원인이 궁금 해 하는 사항 등을 정확하게 안내 및 해소해 주지 못함으로써 행정에 대한 불신이 남아 있었다고 사료됨. 앞으로 이와 유사한 사례가 발생하지 않도록 자체 직무교육 등 업무 연찬이 필요하다는 의견을 표명 함.

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 (의견표명)

□ 민원 제목 : 사기분양에 따른 개발행위 허가 취소 진정

□ 신청 취지

- 공주시 ○○동 산○○번지 공동 소유자인 ○○○외3인은 2018년 (주)○○○○ ○○○대표이사, ○○○이사에게 본 토지에 신규마을 조성사업을 위한 부동산개발계약을 작성하고 토지사용승락서에 날인한 바 있으나 당초 발급 용도대로 개발 관련 신축 허가를 받지 않은 것으로 알고 있음.
- 토지주 (주)○○○○가 2019.5.31.까지 계약금 전액 입금 및 등기 이전을 하기로 부동산개발계약을 작성 하였으나 계약을 불이행하여 (주)○○○○에게 8회에 걸쳐 토지사용승락서 취소를 내용증명서로 통보한바 있음. 따라서 토지주의 허락 없이 2019.5.31. 이후 공주시에 제출한 토지사용승락서는 불법이며 무효임.
- 또한 해당 토지의 사기 분양과 관련 토지주와 청약피해자들의 공주시에 항의와 진정이 계속되고 있음에도 공주시는 현장실사나 청문조치 조차도 외면하고 있음, 조속히 현장실사와 소재 불명의 ○○○○에 대한 청문조사 등 조치를 요청하며
- 착공계 제출 건에 대한 불법이나 편법적 행위가 있었는지와 지주의 동의를 없는 해당 토지에서의 벌목행위(2022.6.25.경)대한 불법적 요인이 없는지 확인 요청

□ 피신청인 등의 주장

- 개발행위변경허가 신청(2022.06.09.)에 따라 국토계획법 제57조

및 시행규칙 제9조제1호에 따라 토지사용승락서를 제출토록 요청 (허가건축과)

- 공주시 ○○동 산○○번지내 「제1종근린생활시설(소매점)」 목적의 개발행위(토지형질변경)변경신청 건과 관련 산지관리법에 따른 산지전용기간연장 허가신청건에 대해 토지사용승락서를 제출 요청 하였음.(산림공원과)
- 토지주 토지사용승락서 미제출 시 개발행위변경허가(허가건축과) 및 산지전용기간연장 허가신청서 반려 예정(산림공원과)
- 건축 착공 후 미시공에 따른 허가 취소 여부 검토 예정(허가건축과)

□ 사실관계

- 토지주 ○○○는 공주시 ○○동 산○○번지 토지 197,779㎡중 지분 3분의1(약2만평)에 대하여 (주)○○○○와 2019.05.31. 까지 토지대금 ○○억원 전액 입금 및 등기를 이전하기로 약정하고 부동산개발계약을 작성(2018.08.30.)한 후 원만한 사업추진을 위해 토지사용승낙을 해 주었음. < ○○○를 제외한 민원신청인(토지주) 3인에 대해서는 부동산개발계약서가 제출되지 않아 자세한 내용은 기재하지 못하였음>
- (주)○○○○ 는 건축허가 관련 서류를 구비한 후 2020.06.30. 공주시 허가건축과로부터 ○○동 산○○번지 외 1필지에 4,983㎡(부지 2,982㎡, 도로 1,804㎡, 도로점용 197㎡) 개발행위(토지형질변경)허가 협의 및 산○○번지 4,786㎡(부지 2,982㎡, 도로 1,804㎡) 산지전용(허가)협의를 거쳐 산○○번지에 제1종근린생활시설(소매점)로 대지면적 2,982㎡, 건축면적 470㎡, 연면적 442㎡의 건축허가를 받았음.
- 당시 개발행위(토지형질변경)허가 및 산지전용(허가) 사업기간은 건축허가일로부터 2년간으로 2022.6.30.까지임.
- (주)○○○○ 는 건축허가를 받고도 당사자 간 약정한 부동산개발계약을 이행 하지 않아 토지주 ○○○ 는 8회(2020.04.02.~2022.06.21.)에 걸쳐 (주)○○○○에게 토지사용승락서 취소를 내용증명서로 통보 하였고,

공주시 허가건축과에 진정서를 제출하였으나 고충민원이 해소되지 않아 ○○○외 3인은 2022.07.28. 사기분양에 따른 개발행위 허가 취소 진정 민원을 공주시 시민 옴부즈만에게 제출하였음.

□ 판단

- 먼저 관계법령을 살펴보면 국토계획법 제56조(개발행위의 허가) 제4항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 “중략” 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다.
 1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
 2. 토지의 형질변경제2항 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다.
- 같은법 제57조(개발행위허가의 절차) 제1항 개발행위를 하려는 자는 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다.
- 같은법 시행규칙 제9조(개발행위허가신청서) 제1항, 법제57조제1항의규정에 의하여 개발행위를 하고자 하는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다.
 1. 토지의소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류 “중략”를 첨부하도록 규정하고 있고
- 산지관리법 시행규칙 제17조(산지전용기간의 연장허가 등)제1항 영제19조 제1하의 규정에 의한 산지전용기간 연장허가신청서는 별지 제8호서식에 의하고 “중략”한다. 제2항 영 제19조제1항 본문에서 “농림축산식품부령으로 정하는 서류”란 산지전용을 하려는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할수 있는 서류(토지 등기사항증명서로 확인할 수 없는 경우에 한정한다)를 말한다 라고 규정

하고 있고

- 건축법 제11조 제7항 허가권자는 제1항에 따른 허가를 받은 자가 다음 각호의 어느 하나에 해당하면 허가를 취소하여야 한다. 다만 제1호에 해당하는 경우로서 정당한 사유가 있다고 인정되면 1년의 범위에서 공사의 착수기간을 연장할수 있다.
 1. 허가를 받은 날부터 2년 이내에 공사를 착수하지 아니한 경우
 2. 제1호의 기간 이내에 공사에 착수하였으나 공사의 완료가 불가능하다고 인정되는 경우라고 규정하고 있음.
- 따라서 현재 ○○동 산○○번지 외 1필지의 개발행위허가 및 산지전용(허가) 사업기간이 2022.06.30.로 종료됨에 따라 사업권자인 (주)○○○○로부터 개발행위허가변경신청 및 산지전용기간 연장허가신청서가 접수되어 상기 관련법 규정에 따라 토지사용 수익권에 대한 증빙서류 제출(토지사용승락서)을 각각 보완 요청한 피신청인 공주시장(허가건축과장, 산림공원과장 “이하 피신청인”이라한다)의 처분은 적법한 행정행위라고 판단되며,
- 건축허가와 관련해서 (주)○○○○ 가 2020.06.30. 피신청인으로부터 제1종 근린생활시설(소매점) 건축허가를 받은 후 건축법 제11조제7항의 규정에 따라 착공 신고서가 2021.04.30. 제출되어 현재 건축 행위는 진행중에 있다 할 것 임.
- 해당 토지의 사기 분양과 관련해서는 공주시민 옴부즈만이 조사할 수 없는 사항으로 사실을 확인하여 처리하기에는 어려움이 있다 할 것임.
- 착공계 제출 건에 대한 불법이나 편법적 행위가 있었는지와 지주의 동의가 없는 해당토지에서의 벌목행위(2022.6.25.경) 대한 불법적 요인이 없는지 확인 요청건에 대하여는 2020.06.30.~2022.06.30.까지는 법적 절차에 따라 건축허가, 개발행위허가, 산지전용허가를 받은 사항으로 특별한 불법이 있었다고 판단하기는 어려움이 있으며, 다만 2022.06.30. 이후 개발행위변경허가, 산지전용기간 연장허가를 받지 않은 상태에서 행위는 불법으로 판단

할 수가 있다 할것임.

□ 결론

- 본건은 현재 개발행위변경 허가 및 산지전용기간의 연장 허가 서류가 보완 중에 있는 사항으로 보완서류 미제출 시(토지사용 승락서) 법적 절차에 따라 개발행위변경허가(허가건축과), 산지 전용허가신청서(산림공원과)를 반려하는 것이 타당하다고 판단 되며
- 건축허가에 대해서는 건축법 제11조 제7항 제1호의 규정에 따라 착공 신고서가 2021.04.30. 제출되어 건축행위는 현재 진행중에 있다 할 것이나 개발행위변경허가 및 산지전용기간의 연장허가와 연계해서 살펴볼 필요가 있고, 만약 구비서류 미비로 관련 일건 서류가 반려 될 경우 타법의 저촉으로 법적 기간내 착공을 못해 미 시공상태가 지속되거나 예견 될 경우 또 다른 피해가 발생되지 않도록 건축법 및 행정절차법에 따라 허가 취소 여부도 신중히 검토가 필요하다는 의견을 표명함.