

아산시 시민옴부즈만 고충민원 처리사례

- ☐ 제출 건수 : 10건
- ☐ 민원 분류 : 시정권고 2, 의견표명 8
- ☐ 민원 분야 : 주택·건축 3, 산업·농림 4, 재정·세무 3
- ☐ 처리 기간 : ' 22. 1. 1. ~ ' 22. 6. 30.



아 산 시

목 차

I

시정권고

1. 미등록 이륜차 운행 과태료 착오 부과 처분 이의[3](#)
2. 미등록 이륜차 운행 과태료 착오 부과 처분 이의[9](#)

II

의견표명

1. 건축물대장 실소유자로 명의 변경 요청[15](#)
2. 아산시에서 설치한 마을 공용휴식시설 팔각정 존치 요청[22](#)
3. 관광농원개발사업 승인 관련 진출입로 원상복구 없이 현행도로 인정 요청 [30](#)
4. 임시사용승인 된 건축물 담배소매인 지정 요청 [39](#)
5. 임시 사용승인된 건축물(기숙사) 내 편의점 담배소매인 지정 요청 [47](#)
6. 주차시설 개발 허가 관련 실익 없는 원상복구 이의 [56](#)
7. 이륜차 과태료 고지서 송달 미비 관련 감면 요청 [67](#)
8. 공장변경 신청 시 불친절 및 과도서류 요구 부당 이의 [74](#)

(시정권고) 1. 미등록 이륜차 운행 과태료 착오 부과 처분 이의

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 미등록 이륜차 운행 과태료 착오 부과 처분 이의

고충민원 번호 : 2022-26(2022. 5. 6.)

신 청 인 : 최○○(아산시 ○○면 ○○길 ○○-○)

피 신 청 인 : 아산시장(차량등록과)

의 결 일 : 2022. 5. 18.

주 문

피신청인은 신청인에게 잘못 부과된 과태료(미등록 이륜차 과태료: 500,000원)를
취소할 것을 시정권고 한다.

이 유

1. 신청취지

- 미성년자였던 신청인의 아들(함○○)이 배달대행 아르바이트 중 배달대행업체 (○○○○) 사장으로부터 미등록 오토바이를 타고 배달(○○○○)을 나가라는 지시에 배달 중 경찰 단속에 적발되었다. 당시 배달대행업체 회사 대표가 모든 책임을 진다고 하였지만 그 후 업체 대표는 책임도 안 진 상태로 배달업체를 그만두고 연락이 안 되는 상황이다.
- 아산시(차량등록과)에서는 경찰 통보를 받아 2021. 3. 24. 과태료 처분사전통지

(200,000원) 및 감경고지서를 발송하였으나 신청인은 우편물을 전혀 수령하지 못하였다고 주장하고, 신청인은 그 사실을 인지하지 못한 채 2022. 5. 2. 자택 주소로 500,000원의 이륜차 과태료 본 부과분 고지서를 수령하게 되었고, 이에 이의를 제기함.

- 미성년자인 아들이 코로나 사태로 부모가 경제적으로 어렵게 지내는 것을 돕고 용돈이라도 마련하고자 선의로 아르바이트를 하였고, 미등록 오토바이를 운행한 것에 대하여 당시 미성년자였던 아들과 함께 깊이 반성을 하고 있으며, 2021.03.25. 사전부과통지 및 감경고지서를 수령하지 못한 점을 해량하시어 조금이라도 감면할 수 있도록 도와달라.

2. 피신청인의 주장

- 아산경찰서로부터 미등록 이륜차 발견 통보 공문(아산경찰서 경비교통과-****, 2021.3.24.)에 의하여 미등록 오토바이 과태료 200,000원(처분사전통지 및 감경고지서)을 납부하도록 2021.03.25.에 일반우편으로 1회 발송을 하였음.
- 2021.4.12. 감경기간이 도래한 상태에서도 과태료를 납부하지 않고 있어 2022. 4.20.에 이륜차신고지연과태료(500,000원) 고지서를 현주소지로 발송함.
- 신청인은 피신청인(아산시)이 2021.03.25.에 처음 발송한 처분사전통지서(감경고지 : 200,000원) 우편물은 전혀 수령한 바 없고, 2022.4.20. 신고지연 과태료(500,000원)만 수령했다고 주장하고 있고, 현재도 생활이 너무 어렵고 엄마(최○○)와 아들(함○○) 또한 미등록 오토바이를 운전한 과거의 잘못을 깊이 뉘우치고 있으므로 조금이라도 감면을 받게 해달라고 선처를 호소하고 있으나, 아산시(차량등록과)에서는 임의로 감면해 줄 수는 없으며, 신청인이 과태료 처분에 대한 이의가 있을 경우 「질서위반행위규제법」 등에 따른 이의신청 절차를 이행할 수 있음.

3. 사실관계

- 이 민원은 미성년자였던 신청인의 아들 함○○이 코로나19로 집안 사정이 어려운 중에 방학을 맞아 부모의 어려움을 덜어주고 용돈이라도 스스로 마련한다고 하며 이륜차를 이용하여 배달 아르바이트를 하였고, 처음에는 배달업체인 ○○○○ 대표가 번호판이 있는 이륜자동차로 배달을 시키다가, 나중에 “모든

것은 본인이 책임을 진다,” 고 하며 미등록 이륜자동차를 주고 배달 아르바이트를 시켰고 2020.12.24. 19:30분경 아산경찰서 경찰관으로부터 단속되었고, 피신청인은 아산경찰서로부터 미등록 이륜차 발견통보 공문 (아산경찰서 경비교통과-****, 2021.3.24.)을 받은 바 있다.

- 이에 피신청인(아산시 차량등록과)은 「자동차관리법」 및 「질서위반행위규제법」 제16조(사전통지 및 의견제출) 규정에 의하여 2021.03.25. 처분사전통지 및 감경 고지서를 일반우편으로 단 1회 발송한 바 있고, 그 후 2021.04.12. 이의신청기간 (감경기간)이 지난 후 2022.4.20. 이륜차 신고지연과태료(본부과분) 고지서를 발송하였다.
- 위반자 함○○과 그의 모 신청인은 사전통지 및 의견제출토록 일반우편으로 단 1회 발송된 감경고지서를 전혀 수령하지 못해서 의견제출 및 사전납부도 할 수 없었고, 코로나로 인해 생활이 어려운 부모님을 돕고 용돈이라도 마련하기 위해 미등록 이륜차를 타고 아르바이트를 하였던 **순수성과 단속 행위 후 진심으로 후회하며 반성하고** 있는 점을 감안하여, 본 부과분을 취소하고 사전통지 안내와 함께 발송되었던 감경분(200,000원)으로 자진납부할 수 있도록 선처해 달라는 민원이다.
- 사실관계 확인 중에 신청인의 아들 함○○은 배달업체 대표 이○윤(○○시 ○○○○로 ○○○-○, ○동 ○호)의 피용인으로 고용되어 고용주인 이○윤이 구해준 오토바이를 가지고 배달 아르바이트를 하였고, 함○○이 교통사고로 겁을 먹은 점을 이용하여 돈을 요구하여 갈취를 하는 등의 행위로 함○○의 모가 부당이득 반환 소송을 제기하여 1심에서 승소(대전지방법원 천안지원 아산지법원 :2021가소***** 부당이득금)한 사실도 확인하였다.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「자동차관리법」 제2조제2호
- 「자동차관리법」 제2조제3호

- 「자동차관리법」 제48조
- 「자동차관리법」 제84조제4항제18호

1) 「자동차관리법」 제2조제2호

- “운행”이란 사람 또는 화물의 운송여부에 관계없이 자동차를 그 용법(用法)에 따라 사용하는 것을 의미

2) 「자동차관리법」 제2조제3호

- “자동차 사용자”란 자동차 소유자 또는 자동차소유자로부터 자동차의 운행등에 관한 사항을 위탁받은 자를 의미

3) 「자동차관리법」 제48조

- 이륜자동차를 취득하여 사용하고자 하는 자는 국토교통부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 사용신고를 하고 이륜자동차의 지정의 받아야 함(제1항)
- 이륜자동차의 소유자는 사용신고 사항 중 변경이 있거나 그 사용을 폐지한 때에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함(제2항)

4 「자동차관리법」 제84조4항제18호

- 사용신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자에 대하여 100만원 이하의 과태료 부과 * 시행령 제20조에 따라 50만원의 과태료 부과

나. 판단 내용

(법률 등 검토)

□ 운행자와 소유자, 운전자와의 관계

- 자동차관리법상의 “운행자”는 단순히 차량을 운전하는 사람을 의미하는 것이 아니라, 차량의 운행을 지배하여 그 운행이익이 실질적으로 귀속되는 자를 의미함
- 따라서 “자동차소유자”뿐만 아니라, “자동차 소유자로부터 그 운행에 관한 사항을 위탁받은 자동차 사용자”도 “운행자”에 포함되나, 단순히 고용

관계에 의하여 고용주의 이륜자동차를 운전한 “운전자”는 “운행자”에 해당된다고 보기 어려움

- * 질서위반행위규제법 제11조는 ‘법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과한다.’고 규정하여 원칙적으로 실제 운행이익이 귀속되는 자(본건의 경우 “운행자”)에게 과태료를 부과하도록 하고 있음

□ 자동차관리법 제48조와 제84조제4항제18호의 관계

- 자동차관리법 제84조제4항제18호는 “사용신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자”에 대하여 과태료를 부과하도록 하고 있으므로, 과태료부과 대상자에게 ①사용신고의 의무가 부과되어 있고, ② 이륜자동차의 운행자로서의 지위가 인정되고 있어야 할 것임
- 이에 대하여 자동차 관리법 제48조는 제1항에서 “취득하여 사용하고자 하는자”에 대하여 신고의무를 부과하고 있으며, 동조 제2항에서 “이륜자동차의 소유자”에게 신고사항의 변경 등을 신고하도록 하고 있으므로, 사용신고 의무는 이륜자동차를 소유한 자 또는 소유의 목적으로 점유하고 있는자(소유권유보부 매매의 매수인 등)에게 있다 할 것임
- 소유자와 운전자가 서로 다른 경우, 누구에게 과태료를 부과하여야 하는지?
 - 소유자가 자신의 피용인에게 이륜자동차를 운전하도록 한 경우에는, 소유자가 “운행자”에 해당하고 「질서위반행위규제법」 제11조도 고용주에게 과태료를 부과하도록 하고 있으므로, 소유자에게만 과태료를 부과하여야 할 것임

※ 자동차관리법 관련 질의에 대한 회신(법무부 법무심의관실-8292, 2009.10.15.참조)

(판단)

- 이번 고충민원의 경우 코로나 팬데믹으로 어려웠던 시기인 2020.12월경 고2 재학중이던 미성년자 함○○은 방학을 이용하여 원동기 면허를 소지한 채로

배달 아르바이트를 하였고, 처음에는 배달업체 대표가 구해진 등록된 이륜자동차로 배달을 하다가, 나중에는 ○○○○(배달 업체) 대표 이○○ (○○시 ○○○로 ○○○-○, ○동 ○호)이 미등록 이륜자동차로 함○○에게 배달 아르바이트를 하게 하였고,

- 배달 아르바이트를 하던중 2020.12.14. 19:30경 아산시 ○○○○○○○로 ***번지에서 무등록, 무보험 오토바이를 운행한 사실이 단속되어 2021.03.24. 아산경찰서로부터 피신청인에게 통보되었고 이에 피신청인은 미등록 이륜자동차를 운행하였던 함○○에게 과태료를 부과하였다.
- 위 법률 검토등(법무부 법무부심의관실-8292, 2009.10.15.호)에서와 같이 배달업체 대표가 자신의 미등록 오토바이를 사용하게 하여 아르바이트 학생에게 배달영업을 시킨 것은 소유자가 자신의 피용인에게 이륜자동차를 운전하도록 한 경우에 해당되고,
- 이 경우에 소유자가 “운행자”에 해당하고 질서위반행위규제법 제11조도 고용주에게 과태료를 부과하도록 하고 있으므로 피용인인 함○○에게 과태료를 부과한 것은 법령의 취지를 잘못 이해한 부당한 부과로 판단되므로, 이에 피용인으로 미등록 이륜자동차를 운전만 하였던 신청인의 아들 함○○에게 부과한 과태료는 취소하여야 할 것이다.

5. 결론

- 그러므로 미등록 이륜차 과태료 부과에 대해 이의를 제기한 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 자동차관리법 제48조(이륜자동차의 사용 신고 등)에 의하여 미등록 이륜차 운행자(소유자)에게 부과되어야 할 과태료가 알바생으로 운전만 하였던 신청인의 아들 함○○에게 잘못 부과된 과태료(500,000원)를 취소하도록 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항, 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 피신청인에게 시정권고 하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

※ 그리고 향후 이륜차 운행자에게 과태료가 제대로 부과되도록 관련 규정 및 절차에 대한 제도개선 검토가 필요할 것으로 사료됨

(시정권고) 2. 미등록 이륜차 운행 과태료 착오 부과 처분 이의

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 미등록 이륜차 운행 과태료 부과 처분 이의

고충민원 번호 : 2022-29(2022. 5. 25.)

신 청 인 : 김○○(아산시 ○○로○○○번길 ○○, *동 *호 ** 1차@)

피 신 청 인 : 아산시장(차량등록과)

의 결 일 : 2022. 6. 8.

주 문

피신청인은 신청인(신청인의 미성년아들: 유○○)에게 착오로 부과된 과태료를 취소할 것을 시정권고 한다.

이 유

1. 신청취지

- 오토바이 구입 후 방치되어 있던 박○○의 미등록 오토바이를 차○○가 친구 유○○(실제 소유주 : 박○○)으로부터 빌려 운행하다가 아산경찰서 경찰관에게 적발되어 미등록 오토바이 소유주로 통보받은 유○○(신청인의 아들)에게 과태료가 부과되었음.
- 과태료 감경고지서를 받은 유○○은 부모님이 알게 되면 혼이 날까 봐 감경고지서 과태료(200,000원)를 친구들끼리 서로 미루다가 납부하지를 못했고 기간이

경과된 후 미등록 이륜차 신고 지연 과태료(500,000원)가 부과되었음.

- 본 부과분 과태료 고지서를 어머니인 신청인 김○○가 알게 되어 아이들을 추궁하여 이 사실을 알게 되었음. 미성년자인 아들의 실수를 반성하며 미등록 오토바이 실소유자인 박○○에게 과태료 청구를 해주기 바람.

2. 피신청인의 주장

- 아산경찰서로부터 미등록 이륜차 발견 통보 공문(아산경찰서 경비교통과-****, 2022.04.06.)에 의하여 미등록 오토바이 소유주로 통보된 ○○시 ○○로 ○○ ○번길 ○○, *동 *호 유○○에게 과태료 200,000원(처분사전통지 및 감경고지서)을 납부하도록 2022.04.7.) 과태료를 부과하였고,
- 2022.4.21. 감경기간이 도래한 상태에서도 과태료를 납부하지 않고 있어 2022. 5.11.에 이륜차 신고지연 과태료(500,000원)를 부과하였다.
- 2022.5.19. 유○○의 모 김○○가 차량등록과 주무관에게 전화를 하여 “당시 아들 유○○은 오토바이를 소유하지 않았으나 친구인 차○○가 운행하다가 경찰에 단속되었고 차○○는 유○○의 소유인 줄 알고 유○○의 소유라고 말했다.” 라고 하며
- 실소유자인 박○○에게 부과되어야 할 과태료가 미등록 오토바이 실소유주가 아닌 유○○에게 부과된 것을 억울하게 생각하며 “실 소유자인 박○○에게 과태료 부과를 해달라.” 고 함
- 「자동차관리법」에 의한 과태료는 미등록 오토바이 실 소유주에게 부과하는 것으로 아산경찰서로부터 통보된 소유주에게 적법 절차에 의하여 부과되었지만, 실제 소유자가 다르다고 판명된다면 재부과하도록 하겠음.

3. 사실관계

- 미성년자인 차○○는 친구인 유○○으로부터 미등록 오토바이를 빌려 무면허로 운전하다가 2022.3.27.13:30분경 아산시 ○○동 ○○○번지 아산소방서 앞에서 아산경찰서 경찰관에게 단속되었으며, 이에 2022.4.6.자로 아산경찰서장으로부터 운전자는 차○○로 소유자는 친구인 유○○으로 피신청인에게 공문(아산경찰서 경비교통과-****호)으로 통보되었음.

- 이를 근거로 피신청인은 「자동차관리법」 및 「질서위반행위규제법」의 규정에 의하여 아산경찰서에서 소유자로 통보된 유○○에게 2022.04.07. 과태료(처분사전 통지 및 감경고지서)를 부과하였으며, 그 후 2022.04.21. 이의신청기간(감경기간)이 지난후 2022.05.11. 이륜차 신고지연 과태료(본부과분 : 500,000원)를 부과함.
- 이에 본 부과분 과태료 고지서를 받은 유○○의 母 신청인은 미성년자인 유○○에게 미등록 오토바이 소유자로 하여 과태료를 부과하였으나, 부모도 모른채 미성년자인 친구들끼리 스스로 해결하려다 아직까지 납부되지 않고 있었음. 그리고 실 소유주는 유○○이 아니라 친구인 박○○이라고 하며 2022. 5.19. 아산시 차량등록과 담당 주무관에게 전화로 하소연을 하였고 담당 주무관은 과태료 부과에 이의가 있을 경우 「질서행위위반규제법」 제20조에 따른 이의 제기와 시민옴부즈만에게 고충민원 제기를 할 수 있는 방법을 안내함.
- 미등록 오토바이를 운전한 차○○와 소유자로 통보된 유○○은 미성년자로 친구관계이며 차○○의 어머니, 유○○, 유○○의 어머니의 증언에 의하여 실 소유주가 역시 친구관계인 박○○이라는 증언이 있었고, 2022.5.27. 박○○도 미등록 오토바이의 실소유주가 본인(박○○: **시 *****길 **번길 **-*)이라고 확인하여 준 상태임.
- 그러나 박○○은 친구 유○○, 신원미상의 친구 함께 2022. 6.6.(화) 09:30분경 차○○가 아르바이트 하고 있는 곳을 찾아가 ○○사거리 ○○○근방 주차장에서 10:05분 경 폭행 및 돈 갈취 혐의로 차○○ 어머니는 112에 신고를 하여 **지구대에서 1차 조사를 한 후에 2022. 6. 7.(수) 아산경찰서에 형사과로 이첩한 상태임.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「자동차관리법」 제2조제2호
- 「자동차관리법」 제48조
- 「자동차관리법」 제84조제4항제18호
- 「질서위반행위규제법」

1) 「자동차관리법」 제2조제2호

- “운행”이란 사람 또는 화물의 운송여부에 관계없이 자동차를 그 용법(用法)에 따라 사용하는 것을 의미

2) 「자동차관리법」 제48조

- 이륜자동차를 취득하여 사용하고자 하는 자는 국토교통부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 사용신고를 하고 이륜자동차의 지정을 받아야 함(제1항)
- 이륜자동차의 소유자는 사용신고 사항 중 변경이 있거나 그 사용을 폐지한 때에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함(제2항)

3) 「자동차관리법」 제84조4항제18호

- 사용 신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자에 대하여 100만원 이하의 과태료
 - * 자동차 관리법 시행령 제20조에 따라 50만원의 과태료
 - * 질서위반행위규제법 시행령 제2조의 2에 따라 미성년자 50% 감경

나. 판단 내용

○ 운행자와 소유자, 운전자와의 관계

- 「자동차관리법」상의 “운행자”는 단순히 차량을 운전하는 사람을 의미하는 것이 아니라, 차량의 운행을 지배하여 그 운행이익이 실질적으로 귀속되는 자를 의미함
- 따라서 “자동차소유자”뿐만 아니라, “자동차 소유자로부터 그 운행에 관한 사항을 위탁받은 자동차 사용자”도 “운행자”에 포함되나, 단순히 고용 관계에 의하여 고용주의 이륜자동차를 운전한 “운전자”는 “운행자”에 해당된다고 보기 어려움

○ 「자동차관리법」 제48조와 제84조제4항제18호의 관계

- 「자동차관리법」 제84조제4항제18호는 “사용신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자”에 대하여 과태료를 부과하도록 하고 있으므로, 과태료 부과 대상자에게 ①사용신고의 의무가 부과되어 있고, ② 이륜자동차의 운행

자로서의 지위가 인정되고 있어야 할 것임

- 이에 대하여 「자동차관리법」 제48조는 제1항에서 “취득하여 사용하고자 하는 자”에 대하여 신고의무를 부과하고 있으며, 동조 제2항에서 “이륜자동차의 소유자”에게 신고사항의 변경 등을 신고하도록 하고 있으므로, 사용신고 의무는 이륜자동차를 소유한 자 또는 소유의 목적으로 점유하고 있는자(소유권유보부 매매의 매수인 등)에게 있다 할 것임

- 소유자와 운전자가 서로 다른 경우, 누구에게 과태료를 부과하여야 하는지?
 - 소유자의 친구가 일시적으로 미등록 이륜자동차를 빌려준 경우에, 운전자에게는 자동차관리법 제48조제1항의 신고의무가 부과되어 있지 아니하고, 이륜자동차의 “운행”에는 유상 또는 무상의 대여도 포함된다고 할 것이므로 소유자가 과태료 부과 대상이라 할 것임.
- (자동차관리법 관련 질의에 대한 회신(법무부 법무심의관실-8292, 2009.10.15.참조)

(판단)

- 이번 고충민원의 경우 미성년자인 차○○는 친구인 유○○에게 미등록 오토바이를 빌려 타다가 경찰관에게 단속되었고, 유○○에게 미등록 오토바이를 빌렸기 때문에 유○○이 소유자라고 증언하였으며, 이에 아산경찰서장은 소유주를 유○○으로 하여 미등록 오토바이 발견 통보 공문을 2022. 4.6자로 피신청인에게 발송하였으며, 피신청인은 미등록 오토바이 소유주로 통보된 유○○에게 과태료를 부과함.
- 이에 과태료 본 부과분 고지서를 받은 유○○의 母 신청인은 자신의 아들 소유가 아니라 친구인 박○○의 소유이기 때문에 잘못된 부과이고 실소유주에게 미등록 이륜차 과태료를 부과하라고 고충민원을 제기하였고,
- **확인 결과** 차○○, 유○○, 유○○의 母 신청인도 박○○이 미등록 오토바이 실소유주라고 확인하였고, 2022.5.27. 박○○도 실소유주가 본인이라고 시민옴부즈만 이상득에게 직접 전화를 걸어와 확인을 해주었고, 문자로 본인의 생년월일과 주소도 직접 보내주었다.
- 법률 검토 등(법무부 법무부심의관실-8292, 2009.10.15.호)에서와 같이 소유자가

미등록 이륜자동차를 친구 등에게 빌려준 경우에, 운전자에게는 「자동차관리법」 제48조제1항의 신고의무가 부과되어 있지 아니하고, 이륜자동차의 “운행”에는 유상 또는 무상의 대여도 포함된다 할 것으로 “소유자가 과태료 부과 대상”이라는 것이 확실하다.

- 이에 미등록 오토바이 실소유자에게 적법하게 과태료가 부과되어야 하므로 유○○에게 부과된 과태료는 취소하고 실소유주로 확인된 박○○에게 「자동차관리법」 위반에 대한 과태료가 재부과되어야 하겠지만, 이와 관련하여 2022. 6.6(월) 21:30분쯤 박○○이 차○○의 아르바이트 장소를 찾아가 불리내어 폭행을 하고 현금(150,000원)을 갈취하여 112에 신고되었고, ○○지구대에서 1차 조사 후 6.7. 아산경찰서 형사과로 송치되어 수사 중에 있는 사항으로 최종 소유자가 변동될 수도 있기에 아산경찰서에서 수사가 완료되고 최종 소유자가 확인된 이후에 과태료를 부과하는 것이 적절하다고 판단된다.

5. 결론

- 그러므로 미등록 오토바이의 실소유주가 아닌 신청인의 미성년아들에게 과태료를 부과해 이의를 제기한 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로, 유○○에게 잘못 부과된 과태료(500,000원)를 취소하고, 미등록 이륜차 실소유자에게 과태료를 재부과하도록 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조제1항, 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조제1항에 따라 피신청인에게 시정권고 하기로 하여 주문과 같이 의결 한다.

(의견표명) 1. 건축물대장 실소유자로 명의 변경 요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 건축물대장 실소유자로 명의 변경 요청

고충민원 번호 : 2022-8(2022. 2. 4.)

신 청 인 : 한○○(아산시 ○○면 ○○○로 ○○○-○)

피 신 청 인 : 아산시장(허가담당관, 건축과)

의 결 일 : 2022. 3. 10.

주 문

피신청인에게 충청남도 아산시 ○○면 ○○리 ○○-○○번지에 건축된 건축물(연면적 53.97㎡)의 건축물대장 소유자 명의를 신청인(한○○)으로 변경할 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 2017.2.9. 타인 명의의 아산시 ○○면 ○○리 ○○-○○번지를 임대사업을 하고자 동생인 박○○과 공동으로 매입하였고, 2017.6.16. 한○○, 박○○ 2인 명의로 건축관계자변경을 하였다.
- 위 토지 매입 당시에는 공동 투자금으로 인해 2인 명의로 매입하였지만, 매입 이후 실질적으로 임대사업을 위한 주택 건축·자재 비용 및 임대사업 준

비 관련 행위는 한성자 단독으로 진행하였으며, 2020.10.10. 당사자 간 합의에 의해 해당 대지의 건축주를 한○○, 박○○에서 한○○로 변경하였다. 하지만 2021.12.13. 임대사업을 위한 주택 건축물 사용승인 신청 당시 건축허가 업무를 대행하는 건축사사무소와의 소통오류로 2021.12.29. 2인 명의로 건축물대장이 생성되었다. 이를 실소유주인 신청인 단독 명의로 변경을 요청 함

2. 피신청인의 주장

- 아산시 ○○면 ○○리 ○○-○○번지 건축신고 건에 대하여 2015. 07. 17. 최초 건축신고 처리하고 신고사항 변경 및 건축관계자 변경 신고처리 등 여러 과정을 거쳐 2021. 12. 29.자로 사용승인 및 건축물대장 생성처리 되었으며,
- 공무원의 행정 처리 과정에서 잘못은 없었고 건축물 공사 도중에 소유권이 2명에서 1명으로 변경되었으나 건축주와 설계자 간 소통이 원활하지 못하여 건축관계자 변경신고 절차 없이 소유권이 2명으로 사용승인 처리되어 건축물대장이 생성된 사항임
- 신청인의 요청사항은 건축물대장상의 소유자를 한○○ 단독으로 변경해달라는 것이나 「건축물대장의 개재 및 관리 등에 관한 규칙」 제19조(소유자 변경)에 따라 소유자를 변경하기 위하여는 등기사항증명서를 제출하여야 한다고 명시되어 있으며,
- 이러한 사례에 대하여 규칙에 없어 부동산등기부상 소유자 명의변경 전 건축물대장의 소유자를 변경해주는 것에 대해 상당한 부담이 있음
- 또한, 신청인의 요청사항에 따라 누락됐던 절차를 다시 이행하기 위해서는 전산처리(세움터) 절차인 ‘건축물대장 생성 취소’를 직원으로 변경(취소)해야 하나 직권취소 시 전산처리 기록에 민원 지연처리 등의 기록이 남아 향후 민원 처리 관련 감사에 지적될 가능성이 높아 담당자(건축물대장 생성 담당, 건축 인허가 담당)가 직권으로 처리하는데 상당한 부담이 있음

3. 사실관계

- 이 민원 건축물은 2015.7.17. 아산시 ○○면 ○○리 ○○-○○번지 이○○이

신청한 건축신고 처리를 하였고, 2015.10.21. 착공신고 처리를 한 상태에서 2017.2.9. 한○○, 박○○이 건축신고 및 착공신고된 부지를 매입하였으며, 2017.4.25. 건축관계자 변경 [이○○→ 한○○, 박○○] 처리가 이루어졌다.

- 2017.6.16. 건축관계자 변경신고 [설계자 변경: 건축사무소 ○○ 이○○→ A ○○○ 사무소 이○○] 처리된 후 건축사무를 대행해왔으며, 해당 토지에 임대목적으로 건축물을 공사하던 중 2020.10.10. 당사자 간 합의로 한○○, 박○○ 2인에서 한○○ 단독[박○○이 한○○에게 건축물 명의변경 동의(인감증명 첨부)]으로 건축주 명의를 변경하였지만 변경된 사실을 아산시 및 대행 건축사무소에 알리지 않고 당사자들간의 합의로 마무리하였다.
- 이 민원의 건축물대장이 한○○, 박○○ 공동명의로 생성된 사유와 관련하여, 건축허가 업무를 대행한 건축사에 따르면, 2021.12.13. 건축물사용승인신청서 제출 당시 건축물대장 등재 전 실소유주 확인 절차 이행을 소홀히 하였고, 신청인으로부터 해당 토지 건축물의 소유권이 단독으로 변경된 사항을 안내받지 않아, 기존 건축물관계변경서를 바탕으로 사무 처리를 진행하여 건축물대장이 한○○, 박○○ 2인 명의로 생성되었다고 한다.
- 이에 시민옴부즈만은 2022. 2. 23. 현장조사를 통해 신청인으로부터 건축 공사 관련 증빙자료 등을 확인하였으며, 확인 결과 해당 번지 건축물 준공을 위한 각종 계약서(공사도급계약서, 전기사용점검확인증, 자재납품확인서) 등 필요한 제반 서류를 확인하였으며, 서류들을 검토한바 실질적인 건축물 준공을 위한 행위는 신청인이 단독으로 처리를 했다고 보여진다.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「건축법」 제38조
- 「건축법 시행령」 제25조
- 「건축물 기재 및 관리등에 관한 규칙」 제19조

1) 「건축법」 제38조 제1항은 “특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군

수·구청장은 건축물의 소유·이용 및 유지·관리 상태를 확인하거나 건축정책의 기초 자료로 활용하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축물대장에 건축물과 그 대지의 현황 및 국토교통부령으로 정하는 건축물의 구조내력(構造耐力)에 관한 정보를 적어서 보관하여야 한다. 1. 제22조제2항에 따라 사용승인서를 내준 경우 2. 제11조에 따른 건축허가 대상 건축물(제14조에 따른 신고 대상 건축물을 포함한다) 외의 건축물의 공사를 끝낸 후 기재를 요청한 경우 3. 제35조에 따른 건축물의 유지·관리에 관한 사항 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우” 라고 하고, 같은 조 제2항은 “제1항에 따른 건축물대장의 서식, 기재 내용, 기재 절차, 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.” 라고 규정하고 있고,

2) 같은 법 시행령 제25조는 “법 제38조 제1항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 경우“란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 「집합건축물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제56조 및 제57조에 따른 건축물대장의 신규등록 및 변경등록의 신청이 있는 경우 2. 법 시행일 전에 법령 등에 적합하게 건축되고 유지·관리된 건축물의 소유자가 그 건축물의 건축물관리대장이거나 그 밖에 이와 비슷한 공부(公簿)를 법 제38조에 따른 건축물대장에 옮겨 적을 것을 신청한 경우 3. 그 밖에 기재내용의 변경 등이 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 경우 ” 라고 규정하고 있다.

3) 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」(이하 ‘건축물대장관리규칙’이라 한다) 제19조 제1항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 등기관서로부터 소유권 변동자료가 통지된 때에는 건축물대장의 소유자에 관한 사항을 정리하여야 한다.” 라고 하고,
같은 조 제2항은 “건축물의 소유자는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 별지 제16호서식의 건축물소유자 변경신청서에 등기사항증명서를 첨부(등기필증 제시를 포함한다)하여 건축물대장의 변경을 신청할 수 있다.” 라고 하고,

4) 법원은 “건축물대장은 행정청이 건축물의 소유, 이용상태를 확인하거나 건축정책의 기본자료로 활용하기 위하여 작성하는 것으로서, 그 자체가 건축물 소유권의 공시방법은 아니다.” 라고 판시(수원지법 1996. 6. 18. 선고 96카합

3461 판결)하고 있고, “건축허가서는 허가된 건물에 관한 실체적 권리의 득실변경의 공시방법이 아니며 추정력도 없으므로 건축허가서에 건축주로 기재된 자가 건물의 소유권을 취득하는 것은 아니므로, 자기 비용과 노력으로 건물을 신축한 자는 그 건축허가가 타인의 명의로 된 여부에 관계없이 소유권을 원시취득한다.” 라고 판시(대법원 2002. 4. 26. 선고 2000다16350 판결)하였다.

같은 조 제3항은 “건축물의 소유자는 건축물대장이 건축법령에 적합하게 생성되었으나 「부동산등기법」에 따른 등기능력이 없어 소유권보존등기를 할 수 없는 건축물의 경우에는 제2항에 불구하고 소유자가 변경되었음을 증명하는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 그 건축물과 관련된 행정행위를 위한 기재내용의 변경을 신청할 수 있다. 1. 「부동산등기법」에 따라 등기가 되지 아니함을 증명하는 서류 2. 매매계약서 3. 「공증인법」 제50조에 따른 증서의 등본 또는 동법 제57조에 따른 인증된 사서증서의 등본” 이라고 하고,

같은 규칙 제21조 제1항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물대장의 기재누락이나 소유권 불일치와 같은 오류사항 등을 조사하여 건축물대장 기초자료를 작성·관리할 수 있으며, 국토교통부장관은 이에 필요한 세부기준을 정할 수 있다.” 라고 하고,

같은 조 제2항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 건축물대장 기초자료 등을 통해 건축물대장의 기재내용에 잘못이 있거나 기재내용이 누락되어 있음을 발견한 경우에는 그 사실을 확인한 후 직권으로 이를 정정하거나 기재할 수 있다. 이 경우 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 지체 없이 그 내용을 건축물의 소유자에게 통지하여야 한다.” 라고 하고, 같은 조 제3항은 “건축물의 소유자는 건축물대장의 기재내용에 잘못이 있음을 발견한 경우에는 별지 제15호서식의 건축물표시 정정신청서, 별지 제16호서식의 건축물소유자 정정신청서, 별지 제17호서식의 건축물지번 정정신청서 또는 별지 제17호의2서식의 건축물도로명주소 정정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 그 잘못된 부분의 정정을 신청할 수 있다. 1. 생략 2. 건축물대장의 소유자에 관한 사항을 정정하려는 경우에는 건물 등기사항증명서(등기필증의 제시로 갈음할 수 있다) 3. 이하 생략” 라고 규정하고 있다.

5) 국민권익위원회에서는 건축물을 신축하면서 건축비를 아버지와 아들 2인이

각각 4/5, 1/5 비율로 지불하고 같은 비율로 사업자 등록을 하였는데, 건축허가 업무를 대행한 건축사무소가 사용승인 신청서의 소유지분을 잘못 기재하여 건축물대장의 소유지분이 각각 1/2로 생성된 후, 소유권 보존등기 이전에 건축물대장의 지분을 실제 건축물 지급 비율대로 정정될 수 있도록 해 달라는 고충민원(2AA-1604-028332)에 대하여, 공사대금이 정정을 요청하는 소유지분의 비율대로 지급된 것으로 확인되고 현행 법령상 건축물대장의 소유지분을 변경하기 위해서는 신청인에게 취·등록세 등을 중복 납부하게 되는 결과를 초래하는 점 등을 고려하여 해당 건축물대장의 소유지분을 각각 해당 공사비 부담비율대로 정정하도록 의결(2016. 7. 11. 의견표명)하여 해당 기관이 이를 수용한 바 있다.

나. 판단 내용

- 사용승인된 이 민원 건축물의 건축물대장상 소유자를 신청인 단독명의로 변경해 달라는 신청에 대하여, 피신청인은 건축물대장의 소유지분은 당초 제출된 사용승인신청서의 기재내용에 따른 것으로 관련규정에 따라 등기사항증명서가 첨부되지 않으면 건축물대장 소유자 명의 정정이 곤란하다는 입장이나,
 - ① 건축물 공사를 위한 도급계약을 신청인(한00) 명의로 체결하였고, 건축설계비와 공사자재비용 등을 전부 신청인이 지급하고, 공사 진행을 가족(남편)이 직접 신축한 것으로 확인되는 점,
 - ② 신청인이 단독으로 임대사업자로 등록한 점과 오기된 공동명의자 박□□가 제출한 건축주 명의변경 동의서와 진술 내용으로 건축허가 직후 이 민원 건축물의 소유자를 신청인 단독명의로 하고자 하였음이 사실로 추정되는 점,
 - ③ 신청인이 사용승인 전에 「건축법 시행규칙」 제11조에 따른 건축 관계자 변경신고절차를 이행하였다면, 어렵지 않게 건축 관계자 변경신고를 할 수 있었을 것으로 보이는 점,
 - ④ 피신청인은 건축주 명의 변경의 경우, 등기 등 소유권변경을 증명할 서류의 제출이 필요하다는 입장이나, 이 민원 건축물은 아직 소유권 등기를 하지 않아, 등기서류 제출이 가능하지 않은 점,

- ⑤ 이 민원 건축물대장의 소유지분 변경을 위해서는 건축물대장에 기재된 소유지분(각 1/2)대로 소유권 보존등기를 하고, 박□□가 신청인에게 지분을 매각하여 등기사항전부증명서의 소유지분을 변경한 후 건축물대장을 정정하여야 하는데, 그러할 경우 실질적으로는 소유권 이전이 없음에도 취·등록세 등 세금의 중복부담 뿐만 아니라 행정의 비효율을 초래하는 점,
- ⑥ 건축물대장관리규칙 제19조 제3항은 소유권 등기가 되지 않은 건축물인 경우, 등기가 되지 않는 건축물임을 증명하는 서류 제출로 소유자 변경이 가능하다고 규정하고 있는 점,
- ⑦ 국토교통부의 국민권익위원회 제도개선 요청에 대하여 “건축물대장 생성 후 등기전 소유자 표시 오류가 발견된 경우 국민권익위원회가 직접조사 등을 통해 해당 소유자 표시의 정정이 타당하다는 취지의 의견표명 등을 하는 경우, 해당 문서를 증빙문서로 간주하여 허가권자가 등기 전 건축물 대장 표시를 정정하도록 지자체 안내 가능”하다는 회신의견(국토교통부 건축정책과 -****, 2020.6.9.)이 있었으며, 향후 제도적 미비점에 대하여 구체적 개선이 필요한 사안으로 보여지며,
- ⑧ 건축물대장과 관련하여, 법원에서도 행정청이 건축물 소유, 이용상태를 확인하거나 건축정책의 기본 자료로 활용하기 위하여 작성하는 것으로 그 자체가 건축물 소유권의 공시방법이 아니고, 자기 비용과 노력으로 건물을 신축한 자는 건축허가가 타인 명의로 된 여부와 관계없이 소유권을 원시취득한다고 판시하고 있는 점 등을 종합해 볼 때, 이 민원 건축물대장상 소유자를 신청인 단독명의로 변경하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

- 그러므로 이 민원 건축물의 건축물대장의 소유지분 정정을 요청하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항, 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 2. 아산시에서 설치한 마을 공용휴식시설 팔각정 존치 요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 아산시에서 설치한 마을 공용휴식시설 팔각정 존치 요청

고충민원 번호 : 2022-11(2022. 3. 2.)

신 청 인 : 정○○(아산시 ○○면 ○○로○○○번길 ○○)

피 신 청 인 : 아산시장(허가담당관)

의 결 일 : 2022. 3. 23.

주 문

피신청인에게 아산시(○○면)에서 기 설치한 농민들의 공용휴식시설 팔각정
(농막:충청남도 아산시 ○○면 ○○리 ○○○번지)을 현행대로 존치할 것
을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 아산시 ○○면 ○○리 ○○○번지 상에 제2종 근린생활시설(휴게
음식점 및 일반음식점) 신축을 위하여 아산시에 건축허가 및 농지전용허가
등 인허가 신청을 하였으나, 아산시청(허가담당관)으로부터 해당 토지에 설치
되어 있는 팔각정(마을 공용쉼터)이 불법시설물로 판단되어 철거 및 농지로서
의 원상복구를 요구받고 있음.

그러나 본 시설물은 1988년도 주민숙원사업으로 아산시(○○면사무소)에서 직접 설치한 시설로서 현재까지 마을주민의 쉼터로 주민들이 공동으로 사용하고 있는바, 본인 토지개발을 위하여 본 시설물을 철거할 경우 주민 공용 시설이 없어져 주민 불편이 예상되어 기존 주민 공용 휴식시설인 팔각정(농막)을 계속하여 농민을 비롯한 주민들이 현 상태로 사용할 수 있도록 요청함

2. 피신청인의 주장

<허가담당관>

- 「농지법」 제34조 및 제35조에 따르면 농지를 다른 용도로 사용하려는 자는 농지 전용허가 또는 신고를 받아야 하지만 ○○면 ○○리 ○○○번지에 설치된 ‘팔각정’은 농지전용 허가 또는 신고없이 설치된 것으로 보이며, 「농지법」 제42조에 따르면 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용하는 경우 원상회복 대상임.

‘팔각정’은 콘크리트로 설치되었으며 현재 주민 휴게시설로 사용 중인 것으로 순수한 농업 목적으로 사용하고 있다고 보기는 어려움.

- 한편 농림축산식품부의 지침〔농지-27210-***호(1992.2.6.)〕 호에 따르면 1988.10.31. 이전에 불법행위가 이루어진 농지에 대하여는 원상회복 없이 농지전용 허가(협의) 추진(양성화)이 가능하지만 해당 시설물은 항공사진 확인 결과 1989.9.30.에 촬영된 사진만 존재하기 때문에 위 지침에 따른 양성화 대상으로 볼만한 자료는 부존재함

- 이 시설물(팔각정)은 주민 편의 목적(휴게시설)으로 농지전용신고(협의) 없이 설치한 것으로 보이지만 1989년 전후의 당시 항공사진 등을 비추어 볼 때 인접한 농지와 인근의 농경지가 산재한 농촌지역임을 고려할 때 농사 중 잠시 휴게하는 시설인 농막의 용도로 사용할 수 있도록 농경지 인근에 설치한 점을 고려할 때 농막으로도 사용이 되었음을 배제할 수 없으며, 주로 농사중 휴게시설로 사용되었다는 토지 소유자의 증언을 감안하여 판단할 필요성도 있다고 사료됨.

※ 농막(농지법 시행규칙 제3조의 2) : 농지법 시행령 제2조제3항 제12호 라목 및 영29조 제1항 제7호에 의거 연면적 20㎡이하의 농작업에 필요한 농자재 보관 및 농작업 중 일시 휴식시설

〈아산시 음봉면〉

- 본 시설물은 1988년도 주민숙원사업으로 ○○면사무소에서 설치해 준 시설로서 토지주 개인이 단독으로 사용하는 시설이 아니며 현재까지 마을주민(농민)들의 공동쉼터로 사용하고 있는 바 본 시설물을 철거할 경우 주민불편이 발생하기에 본 휴식시설을 유지하여 앞으로도 주민 편의시설로 사용할 수 있도록 해 주기를 희망

3. 사실관계

- 이 민원은 신청인이 ○○면 ○○리 ○○○필지에 건축허가(휴게음식점)를 위해 2022.2.3. 허가담당관에 최초 건축허가 신고를 하였고, 농지전용허가(협의) 신청단계에서 농지전용 담당 부서의 현장 확인을 통해 해당 필지(○○면 ○○리 ○○○번지)에 불법시설물(팔각정 형태의 콘크리트 시설물, 약 20㎡)로 판단되는 마을공동쉼터(팔각정)를 발견하여 해당 시설물의 철거 및 원상복구 없이 농지전용허가가 불가함을 안내받고 이의를 제기하여 고충민원으로 접수됨.
- 해당 필지의 지목은 “전(농지)”으로 농지를 다른 용도로 사용하려는 경우 원상회복 대상에 해당되므로 아산시에서는 해당 시설물의 철거 및 원상복구를 주장하고 있음.
- 이러한 사유로 인하여 2022.2.23. 허가담당관(○○○○팀)에서 정식 보완 요청을 하였고, 신청인은 이의를 제기하여 2022.3.2. 시민옴부즈만에 고충민원을 신청하였고, 현재 신청인은 건축주 변경 및 부지면적을 변경하여 팔각정이 설치된 면적을 제외한 후 건축허가 등 인허가 서류를 재접수한 상태임.
- 시민옴부즈만은 2022.3.11. 해당 필지의 마을공동쉼터(팔각정)를 현장 확인하였으며, 해당 시설물에는 농민들의 농기계 보관 및 농민들이 이용하는 공동쉼터로 현재까지 양호한 상태로 관리되고 있는 것으로 확인함.
- 신청인이 제출한 서류들을 검토한바 1988년 ○○면 주민들의 주민 편의목적으로 농지전용허가 신고 절차 없이 주민숙원사업을 통해 음봉면에서 설치한 시설물로

확인(現 ○○면장, 마을이장, 마을 개발위원 확인서 등)함. ○○면에 요청하여 해당 시설물에 대한 시설공사 자료를 요청하였으나 관련자료는 문서보존기간이 만료되어 부존재함을 확인함.

- 그리고 국토지리정보원, 공간정보시스템 등의 항공사진을 확인하여 1989년에 해당 필지에 팔각정 시설물이 설치되었음을 확인하였으나, 1988년도의 항공사진 기록이 존재하지 않아 확인이 되지 않지만 마을이장, 주민, ○○면장의 확인서와 당시 해당 필지 주변이 농경지가 산재한 농촌지역임을 미루어보아 농사짓는 주민들의 임시휴게시설로 이용되기 위해 1988년도에 설치되었음을 확인할 수 있었음.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「행정기본법」 제12조(신뢰보호의 원칙)
- 「농지법」 제2조, 35조, 42조
- 「농지법 시행령」 제2조제3항제2호라목, 영 제29조제1항제7호
- 「농지법 시행규칙」 제3조의 2
- 농림축산식품부 2차지침(농지27210-1858호, 1990.10.27.)

- 1) 「농지법」 제2조(정의) 1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다. 가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지,

제35조(농지전용신고) ①농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설
 2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
 3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설
- ② 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하

여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다. <신설 2020. 2. 11.>

③제1항에 따른 신고 대상 시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(원상회복 등) ①농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 10. 31.>

1. 제34조제1항에 따른 농지전용허가 또는 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우
 2. 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고 또는 제36조의2에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우
 3. 제39조에 따라 허가가 취소된 경우
 4. 농지전용신고를 한 자가 제39조에 따른 조치명령을 위반한 경우
- ②농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 원상회복명령을 위반하여 원상회복을 하지 아니하면 대집행(代執行)으로 원상회복을 할 수 있다.

2) 「농지법 시행령」 제29조(농업진흥구역에서 할 수 있는 행위) ①법32조제1항 각호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.고 되어 있고 제7호에 **농막·간이저온저장고 및 간이액비 저장조중에서 농림축산식품부령으로 정하는 시설의 설치**라고 규정되어 있으며,

3) 「농지법 시행규칙」 제3조의2(농막 등의 범위) 영제2조제3항제2호라목 및 영 제29조 제1항 제7호에서 “**농림축산식품부령으로 정하는 시설**”이란 각각 다음 각호의 시설을 말한다. 1. **농막:농작업에 직접 필요한 농자재 및 농기계 보관, 수확 농산물 간이처리 또는 농작업 중 일시 휴식을 위하여 설치하는 시설(연면적 20제곱미터 이하이고 주거목적이 아닌 경우로 한정한다.)**라고 규정되어 있다.

4) 농림수산식품부 2차 지침시달(농지27210-1858호, 1990.10.27.)에 농가주택 및 농어업 용으로 사용되고 있는 시설은 다른법령의 규정에 저촉되지 않는 한 **양성화가 가능하도록 되어 있고, 특히 1988.10.31.이전에 농지를 불법전용한 경우는 1988.11월 조사보고된 “농지불법전용실태 및 조치방안”에 준하여 관계법 규정에 따라 추진 또는 양성화 조치를 할 수 있다고 되어 있다**

나. 판단 내용

- 신청인은 2022.02.13.에 아산시 ○○면 ○○리 ○○○번지 상에 제2종 근린 생활시설(휴게 음식점 및 일반음식점) 신축을 위해 아산시에 건축허가 및 농지 전용허가 등 인허가 신청을 하였으나, 피신청인(허가담당관)으로부터 해당 토지에 설치되어 있는 팔각정(마을공동 쉼터)이 불법시설물로 판단된다고 철거 및 원상복구를 요청했다고 하는바,
 - 신청인은 해당 토지를 2009.07.08. 매입하여 등기원인으로 취득하였고, 토지를 구입하였을 때 이미 팔각정(마을공동쉼터)이 도로에 접해 설치(1988년 설치되었다고 함)되어 있었으며, 이 팔각정(마을공동쉼터)은 ○○면에서 예산을 투입하여 설치한 것으로 신청인이 불법행위를 한 사항이 아닌, 오히려 토지주가 자신의 토지를 농민들의 마을공동시설로 사용하도록 동의한 것으로,
- 농지법 시행규칙 제3조의 2(농막 등의 범위) 영 제2조제3항제2호라목 및 영 제29조 제1항제7호에서 “농림축산식품부령으로 정하는 시설”이란 각각 다음 각호의 시설을 말한다... 1. 농막 : 농작업에 직접 필요한 농자재 및 농기계 보관, 수확 농산물 간이처리 또는 농작업중 일시 휴식을 위하여 설치하는 시설(연면적 제20㎡ 이하이고, 주거목적이 아닌 경우로 한정한다)이 규정되어 있는바,
 - 현재 설치되어 있는 농막(팔각정:농민휴게시설)도 연면적이 약 20㎡이하이고 주거 목적도 아니며 1989년 전후의 항공사진 등을 비추어 볼 때에 인접한 농지와 인근의 농경지가 산재한 농촌지역임을 쉽게 알 수 있고, 그러한 농촌지역에 설치된 휴식시설물이 농사 중이나 농사 후에 농민들의 휴식을 취하는 시설이 아니라고 할만한 어떤 근거도 찾을 수 없으며, 설사 일반주민들의 휴식시설이라고 하더라도 당시 거주하는 주민들이 주로 농민들이었기 때문에 오히려 다수의 농민들이 농작업중 일시 휴식을 취하는 시설로 음봉면에서 설치해 준 것으로 추정된다.
- 농림축산식품부의 2차 지침〔농지-27210-****호(1990.10.27.)호〕에 따르면 1988.10.31. 이전에 불법행위가 이루어진 농지에 대하여는 원상회복 없이 농지전용허가(협의) 추인(양성화)이 가능하도록 규정되어 있는 바, 해당 시설물은 항공사진 결과 1989.9.30.에 촬영된 사진에 존재하고 있을 뿐만 아니라 1988년도 항공사진이 존재하지 않아 확인할 수 없을 뿐이고 그렇다고 하더라도 본 시설물이 1988.10.31.

이후에 설치되었다는 근거는 더욱 불명확한 상태에서

- 특히, ○○면 ○○리 마을 이장, 개발위원과 함께 ○○면장이 제출한 확인서에 의하면 본 시설물은 1988년도 주민숙원사업으로 ○○면에서 설치를 해 준 시설(아산시 소유)로서 토지주 개인 시설물이 아니고 농민들의 농기계 보관 및 농민들의 이용하는 공동쉼터로서 시멘트 철골조로 현재까지 상태도 양호한 상태로 관리되고 있는바 오히려 마을 주민들과 ○○면장의 의견이 더 신빙성이 있어 보이며,
 - 2차 지침 시달 시에도 조치계획에 농가주택 및 농어업용으로 사용되고 있는 시설은 타법에 저촉되지 않는 범위 내에서 양성화가 가능하도록 하고 있는 것으로 볼 때, 농업인들의 휴식시설로 사용하고 있는 본 시설물로 **양성화 대상이 아니라고 볼 수 있는 어떤 근거 또한 발견할 수 없다.**
- “농지법상 어떠한 토지가 농지인지 여부는 공부상의 지목 여하에도 불구하고 당해 토지의 사실상 현상에 따라 가려야 하는 것이고, 따라서 그 토지가 공부상 지목이 전(田)이라 할 지라도 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 그 토지는 더 이상 ‘농지’에 해당하지 않는다”는 대법원판례(대법원 2007도6703 전원합의체 판결)에서도 보듯이
- 위 토지의 지목은 전으로 되어 있지만 1988년(항공사진상 1989년)부터 이미 농민들의 휴식시설인 농막(팔각정)으로 사용하고 있어 농지로서의 기능을 상실한 상태가 오래되어 농지가 아닌 것으로 인정될 수도 있고,
- 아산시 행정기관(○○면)에서 1988년도에 농민 휴게시설로 설치한 팔각정은 이미 30여 년 동안 농업주민의 공용휴게시설로 사용되어 온 바, 이를 철거하라는 것은 시 행정의 자기모순이며, 주민에 대한 “**신뢰보호 원칙**”에 반하는 것이라 할 수 있다.
- 더구나 농민들의 건의를 받아 ○○면에서 주민숙원사업으로 농민들의 휴게시설인 팔각정을 설치할 1988년도에도 약 20㎡의 농지전용신고의 업무는 ○○면에서 처리할 사항이었고, 주민숙원사업 집행 시 산업담당자와 협의하여 20㎡이하의 농막이라 농지전용신고 없이 처리했을 확률이 높고, 설사 협의 없이 설치했는지라도 그것은 농지전용신고 관청이 처리한 사항으로 이제와서 농민들의 공동 휴식시설인 팔

각정이 농지전용신고 없이 설치되었다는 이유만으로 신청인의 인허가가 지연되는 것은 타당하지 않다고 볼 것이며 오히려 마을 농민들의 건의를 받아 신청인의 토지에 설치된 시설물 철거를 요구하지 않는 것이 공익의 측면이 크다고 볼 수 있다.

- 또한, 원상복구를 한다면 농민들의 휴식시설이 없어질 뿐만 아니라 콘크리트 폐기물 처리 후 바로 재포장하여 아산시의 예산 낭비와 더불어 환경오염도 예상된다.

5. 결론

- 그러므로 농민들의 공용휴식시설로 아산시(○○면)에서 기 설치한 팔각정(농막)을 존치해 달라는 신청인의 주장에 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항 및 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 3. 관광농원개발사업 승인 관련 진출입로 원상복구 없이 현행도로 인정 요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 관광농원개발사업 승인 관련 진출입로 원상복구 없이 현행도로 인정 요청

고충민원 번호 : 2022-13(2022. 3. 16.)

신 청 인 : 박○○(아산시 ○○○로 ○○○○-○○)

피 신 청 인 : 아산시장(허가담당관, 먹거리정책과)

의 결 일 : 2022. 6. 13.

주 문

피신청인에게 신청인의 관광농원개발사업 관련 진출입로 원상복구 없이 승인해줄 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인의 관광농원예정지는 이십여 년 전부터 과수원, 사슴농장, 조경업(소나무 등 묘목) 등을 진행해왔으며, 농장 진출입로로 사용되어온 현행도로(○ ○동 ○○○-○, ○○○-○○)의 경우 ○○동 ○○○-○번지 외 ○필지의 관광농원예정(야영장, 영농체험시설)부지 진출입로로 농지전용허가 등을 득

하고자 아산시에 2021년 7월, 2022년 2월 두차례 신청하였음. 그러나 아산시에서는 해당필지의 일부가 농지로의 형상이 불분명하여 원상회복 조치를 하라고 하여 이에 대하여 이의제기를 함

- 그리고 해당 도로는 2000년 ○○동 ○○○-○에 일반주택부지로 건축허가를 받을 당시 현황도로로 인정받았으므로 실익 없는 원상회복을 하지 않고 허가해 주기를 요청함

2. 피신청인의 주장

- 「농지법」 제34조에 따르면 농지를 다른 용도로 사용하려는 자는 농지전용허가를 받아야 하지만 ○○동 ○○○-○, ○○○-○○번지에 조성된 도로는 허가 또는 신고 없이 조성한 것으로 보이며, 「농지법」 제42조에 따르면 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용하는 경우 원상회복 대상으로 규정.
- 도로는 아스콘으로 포장 되어있고 현재 일반주택의 진출입로 목적으로 사용되고 있어 「농지법」 제2조 제1호 나목에 따른 농로의 목적으로 사용하고 있다고 보기는 어려움.
- 한편 농림축산식품부의 지침[농지-27210-***호(1992.2.6.)호]에 따르면 1988. 10. 31. 일 이전에 불법행위가 이루어진 농지에 대하여는 원상회복 없이 농지전용허가(협의)추인(양성화)이 가능하지만 해당 도로는 항공사진 확인 결과 1988. 10. 31. 이전에는 조성되어 있지 않아 지침에 따른 양성화 대상으로 볼 수 없음.

3. 사실관계

- 신청인(박○○)의 관광농원개발사업 승인 요청을 한 농장(○○동 ○○○-○, 1만여 평)은 삼십여 년 전부터 과수원, 사슴사육장, 조경(소나무 등) 등을 진행해온 농장이었으나, 전 소유주(이00)의 사망으로 아들(이△△)에게 증여(2003. 6.) 된 농장을 관광농원 개발을 위해 신청인(박○○)이 매입을 진행(2020. 12월)중에 있으며,
- 관광농원 개발 사업을 위해 아산시에 처음 2021년 7월 승인 신청을 하였고, 다시 보완하여 2022년 2월 아산시에 승인 신청을 한 상태 임
- 해당 관광농원 신청지(○○동 ○○○-○)에 일반주택으로 건축허가(협의, 형질변경 허가 등)를 받아서 건축을 진행(2000. 5월)하여, 주택과 접한 진입 도

로(1개소 : 너비 4m, 길이 47.8m로)로 차량 통행이 가능하도록 함.

- 본 민원은 신청인(박○○)이 ○○동 ○○○-○번지 외 ○필지(○○○-○, ○○○-○, ○, ○○, ○)에 2022. 2. 8. 관광농원개발 사업계획승인을 받기 위해 농지전용허가(협의)를 신청하였으나, 아산시에서는 해당필지의 일부(○○○-○, ○○○-○○)가 농지전용허가를 득하지 않고, 아스콘 포장된 도로로 구성되어 있어 원상회복이 선행되어야 허가가 가능함을 안내함.
그러나 신청인은 인근 필지의 ○○○-○ 일반주택부지로 건축허가를 받을 당시 아산시로부터 현황도로로 인정받았으므로 원상회복 없이 허가해줄 것을 주장하며 시민옴부즈만에 민원을 제기함.
- 시민옴부즈만은 사실관계 확인을 위해 관계부서(아산시 허가담당관, 먹거리 정책과, 건축과)에 민원과 관련된 자료를 요청함.
- 신청인이 주장하는 ○○○-○, ○○○-○○ 번지를 아산시에서 현황도로로 인정한 사실관계 확인을 위하여 인근 필지의 건축물 ○○○-○, ○, ○ 번지의 건축허가 당시 관련 자료를 확인하였지만, 보존기간이 만료되어 ○○○-○번지의 일반주택부지 건축허가 관련 자료만 존재함을 확인함. 사실관계 확인 결과, 신청인이 관광농원 개발을 위해 도로 진입도로 이용하려고 하는 필지의 일부분(○○○-○(전), ○○○-○○(과)은 2000년 ○○동 ○○○-○번지 일반주택부지 건축허가 당시 현황도로(진출입로)로 인정받아 건축물 허가(2000. 5. 22.)를 득한 필지로 확인됨.
- 2022. 3. 16. 시민옴부즈만은 ○○동 관광농원 계획부지 현장을 방문하여 확인한 결과 ○○○-○, ○○-○○ 번지는 주택 진입로를 위해 조성된 콘크리트로 포장되어 있음을 확인함.
- 2022. 4. 5. 신청인의 관광농원사업의 종합적인 타당성 등 사실 확인을 위해 신청한 필지와 별개로 신청인이 현재 운영하고 있는 다른 관광농원 현장을 방문함.



〈기 승인된 법곡동 관광농원 예정지 현장사진〉

4. 판단

가. 주요 관련 법령 등

- 「건축법」 제2조, 「도로법」 제61조
- 「농지법」 제2조, 제34조, 35조, 42조
- 「농지법 시행령」 제2조제3항제2호라목, 영 제29조제1항제7호
- 「농지법 시행규칙」 제3조의 2
- 「농어촌정비법」 제81조 제2항, 동법 시행규칙 제47조[별표 3] 농어촌관광휴양사업의 규모 및 시설기준
- 「건축법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. “대지(垞地)”란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 각 필지(筆地)로 나눈 토지를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지는 둘 이상의 필지를 하나의 대지로 하거나 하나 이상의 필지의 일부를 하나의 대지로 할 수 있다.
 2. “건축물”이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
 8. “건축”이란 건축물을 신축·증축·개축·재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것을 말한다.
 11. “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.

○ 「건축법」제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다. <개정 2014. 1. 14.>

○ 「도로법」제61조(도로의 점용 허가) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.

○ 「농지법」제2조, 제34조, 제35조, 제36조, 제42조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

2. “농업인”이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2008. 2. 29., 2009. 5. 27., 2013. 3. 23.>

1. 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우

3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우.....

② 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역에 주거지역·상업지역 또는 공업지역을 지정하거나 도시·군계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. 다만, 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역

을 다른 지역으로 변경하거나 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역에 도시·군계획시설을 결정하는 경우는 제외한다.

1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

제35조(농지전용신고) ①농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설

제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ①농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다. <개정 2018. 12. 24.>

1. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 간이 농수축산업용 시설(제2조제1호 나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우.....

제42조(원상회복 등) ①농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있다.

1. 제34조제1항에 따른 농지전용허가 또는 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우

2. 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고 또는 제36조의2에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우

3. 제39조에 따라 허가가 취소된 경우

4. 농지전용신고를 한 자가 제39조에 따른 조치명령을 위반한 경우

②농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 원상회복명령을 위반하여 원상회복을 하지 아니하면 대집행(代執行)으로 원상회복을 할 수 있다.

○ 「농어촌정비법」제81조 제2항, 동법 시행규칙 제47조 및 [별표 3]

제81조(농어촌 관광휴양의 지원·육성) ① 농림축산식품부장관·해양수산부장관, 시·도

지사 또는 시장·군수·구청장은 농어촌 관광휴양을 지원·육성하여 농어촌지역과 준농어촌지역의 자연경관을 보존하고 농어촌의 소득을 늘리기 위하여 다음 각 호의 시책을 추진할 수 있다.

1. 농어촌의 자연환경, 영농활동, 전통문화 등을 활용한 관광휴양자원 개발
2. 농어촌 관광휴양사업의 육성
3. 농어촌 관광휴양을 활성화하기 위한 조사·연구 및 홍보

② 농어촌 관광휴양사업의 규모 및 시설 기준은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23.>

제47조(농어촌 관광휴양사업의 규모 및 시설기준) 법 제81조제2항에 따른 농어촌 관광휴양사업의 규모 및 시설기준은 [별표 3]과 같다

나. 판단내용

- 관광농원사업은 농어촌의 자연자원과 농림축산생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공함으로써 도시민 등에게 농어업농어촌체험의 기회를 제공하여 농어업인 등의 소득 증대사업으로 사업대상자는 농어업인, 농협, 산림조합, 농업법인 등 단체가 대상임

(「농림축산부 2022년 관광농원 사업시행지침」)

- 신청인은 관광농원 예정지(○○동 ○○○-○) 건축물에 대하여 아산시의 허가(건축법 제8조)를 받아 일반주택(2000. 5. 22)을 지었으며, 이때 아산시로부터 건축허가 당시 현황도로(진출입로 : 「도로법 제40조」로 허가받은 사실이 있음.
- 신청인(○○동 ○○○-○번지 외 ○필지)은 관광농원개발사업계획 승인을 받기 위해 농지전용허가(협의)를 신청하였으나, 아산시는 신청 필지 일부(○○-○, ○○○-○○)가 농지전용허가(협의)를 득하지 않고 아스콘 포장도로가 조성되어 있어, 원상회복을 명한 행정조치에 귀책사항이 있다고 할 수는 없으나, 원상회복은 실익이 없다고 볼 수 있음.
- 「농지법」에서 “농지 전용 허가 또는 농지의 타용도 일시사용 허가를 받지 않거나, 허가내용과 다른 용도로 사용한 경우 원상회복을 명할 수 있다”는

강제 사항이 아닌 일종의 임의사항으로 원상회복의 이행 여부는 허가권자의 재량행위에 해당되는 사항으로 볼 수 있음.

※ 「농지법」 제42조(원상회복 등)

- 「대법원 판례」에서 “농지법상 어떠한 토지가 농지인지 여부는 공부상의 지목 여하에도 불구하고 당해 토지의 사실상 현상에 따라 가려야 하므로, 그 토지가 “공부상 지목이 전(田)인 토지가 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 더 이상 농지에 해당하지 않게 되고, 그 결과 농지법에 따른 농지전용허가의 대상이 되는 것도 아니다” 라고 판시함.

※ 대법원 2010. 6. 24. 선고 2010두 6157판결

대법원 2009. 4. 16. 선고 2007도 6703 전원합의체 판결

- 「법제처 법령해석 13-9346(2013.11.19.)」에서 ” 농지로서의 현상을 상실한 상태가 일시적이라고 볼 사항인지 “에 대하여 충분한 검토 후 농지법 적용 여부는 결정되어 질 사항으로,
- 최종 판단은 대상 토지가 ” 농지법에 의한 농지로서 해당되는 지 “에 따라 농지법 적용 여부가 결정 되어질 사항으로 대신토지의 훼손시기와 허가 전후의 실제 토지 이용 상황, 주변 개발여건 등의 내용을 자세히 분석하여 지 자체에서 결정하여야 할 사안이며,
 - 농지법에서 정하고 있는 농지는 “전, 답, 과수원 그 밖의 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지” 로 해석하고 있으며,
 - 공부상 지목이 전(전)이라 하더라도, 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없는 경우 해당 토지가 농지법상 농지에 해당되는지 여부에 문제가 있을 수 있는 사항으로서, 어떠한 토지가 농지인지 여부는 공부상의 지목여하에 불구하고 해당토지의 사실상의 현상에 따라 실질적으로 판단해야 할 필요성이 있고,
 - 공부상 지목이 전(전)인 토지가 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한

상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 더 이상 농지에 해당하지 않는다는 대법원 판례에 따라서

- 그 상실한 상태가 일시적인지 여부는 훼손된 시기와 현 상태 등을 고려하여 개별적, 구체적으로 판단해야 할 사항에 해당됨.

※ 농지법령에 의한 원상복구 명령 시행에도 불구하고 시민과 피허가자가 모두 이익이 될수 있는 방안을 강구하여 합리적인 방향으로 시행토록 하는 것이 바람직한 사항으로 판단됨 (※ 법제처 유권해석)

- 「대법원 판례」, 「법제처 법령해석」에서 “전(田)인 토지가 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 더 이상 농지에 해당하지 않게 된다” 라고 본 바와 같이, 신청인의 **관광농원예정지는 오래전부터 주거지로 사용되어왔으므로**, 관광농원개발 승인과정에서 주거지내 현행도로로 사용되어온 일부 필지에 대한 **아산시의 원상회복 조치는 실익이 없다고** 판단됨.

5. 결론

- 그러므로 관광농원 부지 진출입로를 원상회복 없이 개발 승인해 달라는 신청인의 고충민원은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조제2항, 「아산시 시민옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조제2항에 따라 피신청인에게 **의견표명**을 하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 4. 임시사용승인 된 건축물 담배소매인 지정 요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 임시사용승인 된 건축물 담배소매인 지정 요청

고충민원 번호 : 2022-15(2022. 3. 23.)

신 청 인 : 강○○(아산시 ○○면 ○○○○○○○로 ○○)

피 신 청 인 : 아산시장(기업경제과)

의 결 일 : 2022. 3. 30.

주 문

피신청인에게 「건축법」에 의해 임시사용승인 된 신축건축물(아산시 ○○면 ○○리, 아산○○○○○○ 일반산업단지 ○○블럭 ○로트 건축물 1동)에 대해 담배소매인으로 지정할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 ○○면 ○○리 일원에 아산○○○○○○ 산업단지내 지원시설에 건축하고 있는 입주 업체임. 분양 당시 21년 5월 준공이라고 홍보를 하였고 추후 분양이 미루어져 22년초 준공이라고 홍보를 하였고 그후에 충청남도 아산시 ○○면 ○○리 ○○○○○○일반산업단지 ○○블럭 ○로트 건축물 1동(제1종 근린생활시설)을 신축 완료하였고 2022.2.4.에 아산시장으로부터 임시사용승인을 받아 현재 건축물을 상가로 사용하고 있음.

그런데 임시사용승인을 받은 건축물 중 다른 상가를 임대하는 과정에서 편의점이 입점 예정인데, 건축물 관리대장이 생성되지 않았다는 이유로 담배소매인 지정을 받지 못하면 편의점 측에서는 입점이 불가능하고 계약을 취소할 수 밖에 없다고 하고 있음. 아산시에서 적법하게 임시사용승인을 해준 신축건물에 다른 법률 규정에 하자나 위반사항이 없는 데에도 단지 건축물대장이 생성되지 않았다는 이유로 담배소매인 지정을 해주지 않는다는 것은 있을 수 없다고 생각함. 이에 관련 법률을 검토하여 담배소매인 지정을 받을 수 있도록 해주기를 요청함

2. 피신청인의 주장

<기업경제과>

- 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따라 소매인의 지정을 받으려는 자는 적법하게 건축된 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 첨부토록 하면서 건물등기사항증명서 및 건축물대장을 공무원이 확인 또는 신청인이 제출토록 정하고 있음

그러나 신축건물의 경우 개별사안에 따라 사용승인이 지연되어 임시사용승인을 받아 사용하는 경우가 발생하여 법에서 요구하는 서류를 구비할 수 없음.

- 임시사용승인은 건축법에 따른 기준에 적합한 건축물의 경우에만 가능하고 건축물 사용승인을 받은 것과 법률상 동일한 효력이 같음에도 아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙에 신축건물의 공고시 건축물 사용승인을 받은 후 건축물 대장에 기재된 후로 규정하고 있어 불합리하여 아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙 개정 예정임

<허가담당관>

- 「건축법」 제22조 3항에 따라 건축주는 건축물 사용승인을 받은 후가 아니면 건축물을 사용하거나 사용할 수가 없으나 같은 법 같은 항 제2호에 따라 임시사용승인을 받은 경우에 예외로 하고 있음

따라서 상기 사유에 따라 건축물 사용에 있어 건축물 사용승인 건축물과 건축물 임시사용승인 건축물은 건축물 사용에 있어 동일 효력이 있음

3. 사실관계

- 이 민원은 신청인이 아산시 ○○면 ○○리 일원에 아산○○○○○ 일반산업단지 내 지원시설을 적법하게 건축물을 착공하여 신축 완료하였고, 2022.2.4. 아산시로부터 임시사용승인을 받아 상가로 사용하고 있는 상태이며, 동일 건축물 내 다른 상가를 임대하는 과정에서 피신청인에게 2022.3.15. 담배소매인 지정을 요청하였으나 현행 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제2조 제2항의 규정에 따라 임시사용승인을 받았을 뿐 건축물대장상에 기재되어 있지 않아 담배소매인 지정이 어렵다는 답변을 받아 이의를 제기하며 시민옴부즈만에 2022.3.23. 고충민원을 제기하였음.
- 이에 시민옴부즈만은 담당 부서에 자료를 요청하여 신청인의 현재 진행상황을 확인하였고, 2022.3.25. ○○○○○ 일반산업단지 내 현장을 확인하였다.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「건축법」 제22조
- 「건축법 시행령」 제17조
- 「건축법 시행규칙」 제17조
- 「담배사업법」 제12조4항, 제16조
- 「담배사업법 시행규칙」 제7조, 제7조의 2, 제7조의3
- 「전자정부법」 제36조
- 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」

- 1) 「건축법」 제22조(건축물의 사용승인) ③건축주는 제2항에 따라 사용승인을 받은 후가 아니면 건축물을 사용하거나 사용하게 할 수 없다. 다만, **다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.**
 2. 사용승인서를 교부받기 전에 공사가 완료된 부분이 건폐율, 용적율, 설비, 피난·방화 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합한 경우로서 기간을 정하여 **대통령령으로 정하는 바에 따라 임시로 사용의 승인을 한 경우**
- 2) 「건축법 시행령」 제17조(건축물의 사용승인)② 건축주는 법제22조제3항제2호에

따라 사용승인서를 받기 전에 공사가 완료된 부분에 대한 임시사용의 승인을 받으려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 임시사용승인 신청서를 허가권자에게 제출하여야 한다.

③ 허가권자는 제2항의 신청서를 접수한 경우에는 공사가 완료된 부분이 **법 제22조 제3항제2호에 따른 기준에 적합한 경우에만 임시사용승인 할 수 있으며**, 식수(植樹)등 조경에 필요한 조치를 할 것을 조건으로 임시사용승인을 할 수 있다.

④ 임시사용승인의 기간은 2년으로 한다. 다만, 허가권자는 대형건축물 또는 암반공사 등으로 인하여 공사기간이 긴 건축물에 대하여는 그 기간을 연장할 수 있다.

3) 「건축법 시행규칙」 제17조(임시사용승인신청등) ①영 제17조제2항의 규정에 의한 임시사용승인신청서는 별지 제17호서식에 의한다.

② 영 제17조제3항에 따라 허가권자는 건축물 및 대지의 일부가 법 제40조부터 제50조까지, 제50조의2, 제51조부터 제58조까지, 제60조부터 제62조까지, 제64조, 제67조, 제68조 및 제77조를 위반하여 건축된 경우에는 해당 건축물의 임시사용을 승인하여서는 아니된다.

③ 허가권자는 제1항의 규정에 의한 **임시사용승인신청을 받은 경우에는 당해신청서를 받은 날부터 7일 이내에 별지 제19호서식의 임시사용승인서를 신청인에게 교부**하여야 한다.

4) 「담배사업법」 제16조(소매인의 지정) ① 담배소매업(직접 소비자에게 판매하는 영업을 말한다.)를 하려는 자는 사업장의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장으로부터 소매인의 지정을 받아야 한다.

5) 「담배사업법 시행규칙」 제7조(소매인의 지정절차 등) ① 법 제16조제1항에 따라 소매인의 지정을 받으려는 자는 **별지 제12호 서식의 소매인 지정신청서에 점포(적법하게 건축된 것을 말한다.)의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 첨부**하여 사업장의 소재지를 관할 하는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 소매인 지정신청서를 제출받은 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 사항을 확인하여야 하며, 신청인이 해당 점포에서 담배소매업만을 하려는 경우에는 소매인으로 지정된 후 제1호의 서류를 제출하도록 할 수 있다.

1. 사업자등록증 사본 1부

2. 국가유공자증명서류, 장애인등록증 또는 그 가족임을 증명하는 서류(제10항에 따라 우선지정을 받으려는 경우로 한정한다.)

3. 건물등기사항증명서 및 건축물 대장

6) 「담배사업법 시행규칙」 제7조의3(소매인의 지정기준등)② 법 제16조제2항제3호에서 “영업소 간의 거리 등 기획재정부령으로 정하는 지정기준”이란 다음 각호의 요건을 말한다.

1. 소매인 영업소 간 거리를 50미터 이상으로 일정하게 유지할 것

2. 「건축법」 등 관계법령에 따라 적법하게 건축된 점포를 갖출 것

나. 판단 내용

① 쟁점

○ 신청인은 아산시 ○○면 ○○리 ○○○○○ 일반산업단지 ○○블럭 ○로트에 주 건축물 1동(제1종 근린생활시설)을 신축하고 2022.2.4.에 「건축법 시행규칙」 제17조에 의해 임시사용승인서를 교부받고, 건물내에서 다른 상가를 편의점으로 임대를 주고자 하는데 담배소매인 지정이 가능하게 해달라는 민원으로서

○ 쟁점은 「건축법」 제22조 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 적법하게 임시사용승인을 받았으나 미등기된 신축 건축물의 경우 담배소매인 지정을 받기 위하여 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면, 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따른 점포의 사용에 관한 권리를 증명하였다고 볼 수 있는 가? 여부 문제이다.

② 피신청인이 고민하는 이유

○ 피신청인은 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하도록 되어 있고 제2항에 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각호의 사항을 확인하여야 한다. 1.사업자 등록증, 2.국가유공자 증명서류, 장애인등록증 또는 그 가족임을 증명하는 서류(담배사업법 시행규칙 제7조제10항에 따라 우선지정을 받으려는 경우에 한정한다.) 3.건물등기사항증명서 및 건축물대장이라고 규정하고 있으며,

「아산시 담배 소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제1조(목적) 이 규칙은 「담배사업법 시행규칙」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(소매인 지정 신청에 관한 공고 등) ②시행규칙 제7조의2제1항제1호에 따른 신축건물의 공고 시기는 해당 건축물이 완공(사용승인을 받은 후)되고 건축물대장에 기재된 후 최초 소매인 신청이 있을 때로 한다. 고 규정되어 있어 쉽게 판단하지 못하는 것으로 보인다.

③ 검토 및 판단

- 「담배사업법」 제16조에 따르면 담배소매업을 하려는 자는 사업장 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장으로부터 소매인의 지정을 받아야 하고, 2항에서는 시장·군수·구청장은 영업소 간의 거리등 기획재정부령으로 정하는 지정기준에 적합하지 않은 경우(제3호) 등 같은 항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아니면 소매인 지정을 해야 한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행규칙 제7조제1항에 따르면 소매인 지정신청서에 점포(적법하게 건축된 것을 말한다)의 사용에 관한 권리를 제출하여야 하며, 같은 법 시행규칙 제7조의3 제2항에 따르면 소매인 영업소 간 거리를 50m 이상으로 하여 일정하게 유지할 것(제1호), 「건축법」 등 관계법령에 따라 적법하게 건축된 점포를 갖출 것(제2호)을 소매인 지정기준으로 규정하고 있으며, 같은 법 제12조 제4항에서는 소매인이 담배를 우편판매 및 전자거래의 방법으로 소비자에게 판매하는 것을 금지한다고 규정하고 있을 뿐,

해당 점포가 위치한 건축물의 등기 여부를 점포 지정기준에 포함시키지 않고 있는 바, 소매인 지정 신청시 점포 사용에 관한 권리를 증명하도록 하는 것은 담배소매업을 하는 장소가 지정 기준에 적합한지 여부를 확인하기 위한 취지로 보여진다.

- 또한, 「담배사업법 시행규칙」 [별지제12호] 서식에서는 소매인 지정신청서를 받은 담당 공무원으로 하여금 건물등기부 등본을 확인하도록 하고 있는데, 이는 「전자정부법」 제33조1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 건물등기부 등본을 열람함으로써 확인될 수 있는 경우에는 신청인의 편의를 위하여 건물등기부 등본을 제출하지 않고 담당공무원이 행정정보의 공동이용을 통하여 확인하도록 하려는 것으로서, 이 사안과 같이 임시사용승인을 받았으나 미등기인 신축 건축물의 경우에는 같은 법 시행규칙 제7조 제1항에 따라 점포의 사용에 관한

권리를 증명할 수 있는 별도의 서류를 첨부하면 될 것이므로, [별지 제12호] 서식을 근거로 소매인 지정을 위해서는 해당 점포가 위치한 신축 건축물에 등기가 완료되어 있어야 한다고 보기는 어렵다 할 것이다.

아울러, 건축물을 신축하여 소유권을 취득한 경우에는 등기 없이도 그 소유권을 누구에게나 주장할 수 있다.(대법원 1965. 4. 6 선고 65다113 판결례, 대법원 1997.5.30. 선고 97다8601 판결례 참조)는 대법원 판례에 취지에 비추어 볼 때, 점포의 사용에 관한 권리를 증명할 수 있는 서류가 건물등기부 등본에 한정된다고 보기 어렵고, 「건축법」상 임시사용승인의 성격을 살펴보면, 같은 법 제22조 제3항 제2호 및 같은 법 시행령 제17조 제3항에서 허가권자는 건축물의 공사가 완료된 부분이 건폐율, 용적률, 설비, 피난·방화 등의 기준에 적합한 경우에만 가능하고, 건축물을 사용함에 있어서 같은 법 제22조에 따른 사용승인을 받은 것과 법률상 효력은 동일하나 다만 그 기간만 일시적인 것이라고 볼 수 있으므로, 「건축법」에 따라 허가권자로부터 임시사용승인을 받은 신축건축물의 경우, 비록 등기가 완료되어 있지 않다고 하더라도 임시사용승인서와 같이 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면 「담배사업법 시행규칙」 제7조 제1항의 요건을 충족했다고 보는 것이 타당할 것으로 보이고,

「담배사업법 시행규칙」 제7조제2항 제3호는 건축물대장이 이미 생성된 경우 공적인 서류인 건축물 대장을 열람함으로써 적법하게 건축된 점포임을 확인하려는 규정으로 보아야 하고, 적법하게 건축된 점포인지 여부를 반드시 건축물대장을 통해서만 판단하도록 하거나 건축물 대장을 확인하기 전까지는 소매인 지정을 할 수 없도록 제한하는 규정으로 볼 수는 없는 바, 이 사안과 같이 건축물대장이 생성되지 않아 아직 건축물 대장을 확인할 수 없는 경우에는 「담배사업법 시행규칙」 제7조1항에 따라 신청인이 적법하게 건축된 점포임을 증명할 수 있는 서류를 제출하면 된다고 보아야 한다.

(법제처 2011.10.27 회신 11-0491 해석례 참조)

따라서, 「건축법」 제22조 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 임시사용승인을 받았으나 미등기된 신축 건축물의 경우 담배소매인 지정을 받기 위하여 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면, 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항제1호에 따른 점포의 사용에 관한 권리를 증명하였다고 볼 수 있

다고 할 수 있을 것이다.

- 또한, 문제가 되고 있는 「아산시 담배 소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제 2조(소매인 지정 신청에 관한 공고 등) ②시행규칙 제7조의2 제1항 제1호에 따른 신축건물의 공고 시기는 해당 건축물이 완공(사용승인을 받은 후)되고 건축물대장에 기재된 후 최초 소매인 신청이 있을 때로 한다. 는 규정은

수원시, 성남시 등 대부분의 자치단체는 「담배사업법」 등 상위법령에 맞도록 「담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」에 신축건물의 공고시기는 해당 건축물 사용승인(임시 사용승인 등) 후 최초로 소매인 지정신청을 받은 이후로 한다. 로 개정되어 있는 바 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」도 개정되어야 할 것이라 사료된다.

5. 결론

- 그러므로 임시사용승인 되어 미등기된 신축건축물에 담배소매인 지정을 요청하는 신청인의 주장에 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제46조 제2항 및 「아산시 시민옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 5. 임시 사용승인된 건축물(기숙사) 내 편의점 담배소매인 지정 요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 임시 사용승인된 건축물(○○대 기숙사) 내 편의점 담배소매인 지정 요청

고충민원 번호 : 2022-18(2022. 3. 29.)

신 청 인 : 박○○(아산시 ○○읍 ○○로 ○○번길 ○○)

피 신 청 인 : 아산시장(기업경제과)

의 결 일 : 2022. 4. 18.

주 문

피신청인에게 임시 사용승인된 건축물(○○대 기숙사) 편의점 【주】***** : 충청남도 아산시 **읍 **로 **번길 **】의 담배소매인 지정신청을 허용할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 아산시 ○○읍 ○○로 ○○번길 ○○ ○○기숙사(제**동) 지하1층(○○리, ○○대학교)에서 편의점을 운영하고 있으며 2022. 3. 4. 아산시에 담배소매인 지정신청서를 제출하였는데,

- 아산시에서는 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」을 적용하여 임시사용승인만 받은 건축물로 건축물대장이 생성되지 않았다는 이유로 담배소매인 지정을 해주지 않고 있음. 이에 관련 법률을 검토하여 담배소매인 지정을 받을 수 있도록 해주기를 원함

2. 피신청인의 주장

〈기업경제과〉

- 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따라 소매인의 지정을 받으려는 자는 적법하게 건축된 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 첨부토록 하면서 건물 등기사항 증명서 및 건축물대장을 공무원이 확인 또는 신청인이 제출토록 정하고 있음

그러나 신축건물의 경우 개별사안에 따라 사용승인이 지연되어 임시사용승인을 받아 사용하는 경우가 발생하여 법에서 요구하는 서류를 구비할 수 없음.

- 임시사용승인은 건축법에 따른 기준에 적합한 건축물의 경우에만 가능하고 건축물 사용승인을 받은 것과 법률상 동일한 효력이 같음에도 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」에 신축건물의 공고 시 건축물 사용승인을 받은 후 건축물 대장에 기재된 후로 규정하고 있어 불합리하다고 판단되어 앞으로 아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙을 개정 하고자 함

〈허가담당관〉

- 「건축법」 제22조 3항에 따라 건축주는 건축물 사용승인을 받은 후가 아니면 건축물을 사용하거나 사용하게 할 수가 없으나 같은 법 같은 항 제2호에 따라 임시사용승인을 받은 경우에는 예외로 하고 있음

따라서 상기 사유에 따라 건축물 사용승인 건축물과 건축물 임시사용승인 건축물은 건축물 사용에 있어 동일한 효력이 있음

- 2021.2.25.자로 임시사용승인 된 아산시 ○○읍 ○○리 ○○○-○○필지 주 건축물 제**동은 교육연구시설(기숙사)로 분류되며,

이번 담배소매인 지정을 위한 지하 1층의 경우는 교육연구시설(기숙사) 내 생

활하는 학생들의 부속시설로 볼 수 있으며 부속시설은 주용도를 이용하는 다수인의 편의를 위해 주용도 외의 기능을 사용하는 형태임.

3. 사실관계

- 건축주 학교법인 ○○학원은 충청남도 아산시 ○○읍 ○○리 ○○○외 ○○필지에 대하여 적법하게 건축물을 착공하여 공사를 진행하였고 건축 부분을 완공하고 주건축물 제**동(교육연구시설) 17,242.96㎡에 대하여 아산시로부터 2021. 2. 25. 임시사용승인을 득하였고,
- 임시사용승인을 받은 ○○대학교 총장은 ○○기숙사 관리운영권을 2021. 3. 1.자로 ‘○○대학교 ○○기숙사 **회사 대표이사’에게 부여(관리 운영기간:2021. 3. 1.~2051. 2. 28.)하고 관리운영권 부여 필증을 발급한 바 있으며,
- 관리운영권을 부여받은 ○○대학교 ○○기숙사 **회사는 2021. 4. 21에 (주)****과 아산시 ○○읍 ○○로○○번길 ○○(○○리, ○○대학교) **기숙사 지하1층에 구내편의점 위탁운영 계약을 체결하였으며, 동일자로 아산세무서로부터 ****(주) ***** ○○대 기숙사점(대표자 : 박○○)으로 사업자 등록증을 발급받고 지금까지 편의점을 운영하고 있음.
- 신청인은 2022. 3. 4. 아산시 기업경제과에 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따라 담배소매인 지정을 받고자 담배소매인 지정 신청서를 제출하였으나
- 피신청인은 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제2조(소매인 지정신청에 관한 공고 등) ② 시행규칙 제7조의 2제1항제1호에 따른 신축건물의 공고시기는 해당 건축물이 완공(사용승인을 받은 후)되고 건축물 대장이 기재된후 최초 소매인 신청이 있을 때로 한다.라는 규정이 있어 담배소매인 지정을 못하고 있는 상태이며,
- 2022. 3. 29.(접수번호 :제18호) 아산시 ○○읍 ○○로 ○○번길 ○○ ○○대학교 ○○기숙사 편의점 대표 박○○ 명의로 고충민원서를 접수하였으며, 기업경제과와 협의 완료 후에,
- 시민옴부즈만은 2022. 4. 7. 담배소매인 지정 민원과 관련된 ○○대학교 ○○기숙사 1층을 방문하여 편의점 운영 현장을 직접 확인한 상태이다.

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「건축법」 제22조
- 「건축법 시행령」 제17조 제2항 제3항
- 「건축법 시행규칙」 제17조
- 「담배사업법」 제12조제4항, 제16조
- 「담배사업법 시행규칙」 제7조, 제7조의 2, 제7조의3
- 「전자정부법」 제36조
- 「지방자치법」 제29조
- 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」

- 1) 「건축법」 제22조(건축물의 사용승인) ③ 건축주는 제2항에 따라 사용승인을 받은 후가 아니면 건축물을 사용하거나 사용하게 할 수 없다. 다만, **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.**
 2. 사용승인서를 교부받기 전에 공사가 완료된 부분이 건폐율, 용적율, 설비, 피난 ·방화 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합한 경우로서 기간을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 임시로 사용의 승인을 한 경우
- 2) 「건축법 시행령」 제17조(건축물의 사용승인) ② 건축주는 법제22조제3항제2호에 따라 사용승인서를 받기 전에 공사가 완료된 부분에 대한 임시사용의 승인을 받으려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 임시사용승인 신청서를 허가권자에게 제출하여야 한다.
 - ③ 허가권자는 제2항의 신청서를 접수한 경우에는 공사가 완료된 부분이 **법 제22조제3항제2호에 따른 기준에 적합한 경우에만 임시사용승인 할 수 있으며**, 식수(植樹)등 조경에 필요한 조치를 할 것을 조건으로 임시사용승인을 할 수 있다.
 - ④ 임시사용승인의 기간은 2년으로 한다. 다만, 허가권자는 대형건축물 또는 암반공사 등으로 인하여 공사기간이 긴 건축물에 대하여는 그 기간을 연장할 수 있다.
- 3) 건축법 시행규칙 제17조(임시사용승인신청등) ①영 제17조제2항의 규정에 의

한 임시사용승인신청서는 별지 제17호서식에 의한다.

② 영 제17조제3항에 따라 허가권자는 건축물 및 대지의 일부가 법 제40조부터 제50조까지, 제50조의2, 제51조부터 제58조까지, 제60조부터 제62조까지, 제64조, 제67조, 제68조 및 제77조를 위반하여 건축된 경우에는 해당 건축물의 임시사용을 승인하여서는 아니된다.

③ 허가권자는 제1항의 규정에 의한 임시사용승인신청을 받은 경우에는 당해신청서를 받은 날부터 7일 이내에 별지 제19호서식의 임시사용승인서를 신청인에게 교부하여야 한다.

4) 「담배사업법」 제16조(소매인의 지정) ① 담배소매업(직접 소비자에게 판매하는 영업을 말한다.)을 하려는 자는 사업장의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장으로부터 소매인의 지정을 받아야 한다.

5) 「담배사업법 시행규칙」 제7조(소매인의 지정절차 등) ① 법 제16조제1항에 따라 소매인의 지정을 받으려는 자는 별지 제12호 서식의 소매인 지정신청서에 점포(적법하게 건축된 것을 말한다.)의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 첨부하여 사업장의 소재지를 관할 하는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 소매인 지정신청서를 제출받은 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 사항을 확인하여야 하며, 신청인이 해당 점포에서 담배소매업만을 하려는 경우에는 소매인으로 지정된 후 제1호의 서류를 제출하도록 할 수 있다.

1. 사업자등록증 사본 1부

2. 국가유공자증명서류, 장애인등록증 또는 그 가족임을 증명하는 서류(10항에 따라 우선지정을 받으려는 경우로 한정한다.)

3. 건물등기사항증명서 및 건축물 대장

6) 「담배사업법 시행규칙」 제7조의3(소매인의 지정기준등) ② 법 제16조제2항제3호에서 “영업소 간의 거리 등 기획재정부령으로 정하는 지정기준”이란 다음 각 호의 요건을 말한다.

1. 소매인 영업소 간 거리를 50미터 이상으로 일정하게 유지할 것

2. 「건축법」 등 관계법령에 따라 적법하게 건축된 점포를 갖출 것

나. 판단내용

〔쟁점〕

- 신청인은 2021. 2. 25. 임시사용승인된 아산시 ○○읍 ○○로 ○○번길 ○○
○○대학교 ○○기숙사의 지하 1층에 편의점을 운영하고 있으면서 담배소매인
지정을 받도록 해달라는 민원으로,
- 쟁점은 「건축법」 제22조 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 적법하게 임시
사용승인을 받았으나 미등기된 신축 건축물의 경우 담배소매인 지정을 받기
위하여 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면, 「담배사업법
시행규칙」 제7조제1항에 따른 점포의 사용에 관한 권리를 증명하였다고 볼
수 있는가? 아니면 점포의 사용에 관한 권리를 증명하지 못하는가? 하는 문제이다.

〔피신청인이 고민하는 이유〕

- 피신청인은 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 점포의 사용에 관한 권리를
증명하는 서류를 제출하도록 되어 있고 제2항에 행정정보의 공동이용을
통하여 다음 각호의 사항을 확인하여야 한다. 1.사업자 등록증, 2.국가유공자
증명서류, 장애인등록증 또는 그 가족임을 증명하는 서류(담배사업법 시행규
칙 제7조제10항에 따라 우선지정을 받으려는 경우에 한정한다.) 3.건물등기사
항증명서 및 건축물대장이라고 규정하고 있으며,
- 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제1조(목적) 이 규칙은 「담배
사업법 시행규칙」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정
함을 목적으로 한다.
제2조(소매인 지정 신청에 관한 공고 등) ② 시행규칙 제7조의2제1항제1호에
따른 신축건물의 공고 시기는 해당 건축물이 완공(사용승인을 받은 후)되고
건축물대장에 기재된 후 최초 소매인 신청이 있을 때로 한다. 고 규정되어 있어
쉽게 판단하지 못하는 것으로 보인다.

〔검토 및 판단〕

- 「담배사업법」 제16조에 따르면 담배소매업을 하려는 자는 사업장 소재지를 관할하는
시장·군수·구청장으로부터 소매인의 지정을 받아야 하고, 제2항에서는 시장·군수·

구청장은 영업소간의 거리 등 기획재정부령으로 정하는 지정기준에 적합하지 않은 경우(제3호) 등 같은 항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아니면 소매인 지정을 해야 한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행규칙 제7조제1항에 따르면 소매인지정신청서에 점포(적법하게 건축된 것을 말한다)의 사용에 관한 권리를 제출하여야 하며, 같은 법 시행규칙 제7조의3제2항에 따르면 소매인 영업소 간 거리를 50m 이상으로 하여 일정하게 유지할 것(제1호), 「건축법」 등 관계법령에 따라 적법하게 건축된 점포를 갖출 것(제2호)을 소매인 지정기준으로 규정하고 있으며, 같은 법 제12조제4항에서는 소매인이 담배를 우편판매 및 전자거래의 방법으로 소비자에게 판매하는 것을 금지한다고 규정하고 있을 뿐,

- 해당 점포가 위치한 건축물의 등기 여부를 점포 지정기준에 포함시키지 않고 있는바, 소매인 지정신청 시 점포 사용에 관한 권리를 증명하도록 하는 것은 담배소매업을 하는 장소가 지정기준에 적합한지 여부를 확인하기 위한 취지로 보여진다.
- 또한, 「담배사업법 시행규칙」 별지 제12호 서식에서는 소매인 지정신청서를 받은 담당 공무원으로 하여금 건물등기부 등본을 확인하도록 하고 있는데, 이는 「전자정부법」 제33조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 건물등기부 등본을 열람함으로써 확인될 수 있는 경우에는 신청인의 편의를 위하여 건물등기부 등본을 제출하지 않고 담당공무원이 행정정보의 공동이용을 통하여 확인하도록 하려는 것으로서, 이 사안과 같이 임시사용승인을 받았으나 미등기인 신축 건축물의 경우에는 같은 법 시행규칙 제7조제1항에 따라 점포의 사용에 관한 권리를 증명할 수 있는 별도의 서류를 첨부하면 될 것이므로, 별지 제12호 서식을 근거로 소매인 지정을 위해서는 해당 점포가 위치한 신축건축물에 등기가 완료되어 있어야 한다고 보기는 어렵다 할 것이다.
- 아울러, 건축물을 신축하여 소유권을 취득한 경우에는 등기 없이도 그 소유권을 누구에게나 주장할 수 있다.(대법원 1965. 4. 6 선고 65다113 판결례, 대법원 1997.5.30. 선고 97다8601 판결례 참조)는 대법원 판례에 취지에 비추어 볼 때,
- 점포의 사용에 관한 권리를 증명할 수 있는 서류가 건물등기부 등본에 한정된다고 보기 어렵고, 「건축법」상 임시사용승인의 성격을 살펴보면, 같은 법 제22조제3항제2호 및 같은 법 시행령 제17조제3항에서 허가권자는 건축물의 공사가 완료된 부분이 견폐율, 용적률, 설비, 피난·방화 등의 기준에 적합한 경우에만 가능하고, 건축물을 사용함에 있어서 같은 법 제22조에 따른 사용

승인을 받은 것과 법률상 효력은 동일하나 다만 그 기간만 일시적인 것이라고 볼 수 있으므로, 「건축법」에 따라 허가권자로부터 임시사용승인을 받은 신축건축물의 경우, 비록 등기가 완료되어 있지 않다고 하더라도 임시사용승인서와 같이 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항의 요건을 충족했다고 보는 것이 타당할 것으로 보이고,

- 「담배사업법 시행규칙」 제7조제2항제3호는 건축물대장이 이미 생성된 경우 공적인 서류인 건축물대장을 열람함으로써 적법하게 건축된 점포임을 확인하려는 규정으로 보아야 하고, 적법하게 건축된 점포인지 여부를 반드시 건축물대장을 통해서만 판단하도록 하거나 건축물대장을 확인하기 전까지는 소매인 지정을 할 수 없도록 제한하는 규정으로 볼 수는 없는바
- 이 사안과 같이 임시사용승인은 득했으나 건축물대장이 생성되지 않아 아직 건축물대장을 확인할 수 없는 경우에는 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따라 신청인이 적법하게 건축된 점포임을 증명할 수 있는 서류를 제출하면 된다고 보아야 한다.(법제처 2011.10.27 회신 11-0491 해석례 참조)
- 따라서, 「건축법」 제22조 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 임시사용승인을 받았으나 미등기된 신축 건축물의 경우 담배소매인 지정을 받기 위하여 점포의 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하였다면, 「담배사업법 시행규칙」 제7조제1항에 따른 점포의 사용에 관한 권리를 증명하였다고 볼 수 있다고 할 수 있을 것이다.
- 또한, 문제가 되고 있는 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제2조(소매인 지정 신청에 관한 공고 등) ②시행규칙 제7조의2제1항제1호에 따른 신축건물의 공고 시기는 해당 건축물이 완공(사용승인을 받은 후)되고 건축물대장에 기재된 후 최초 소매인 신청이 있을 때로 한다. 는 규정은
- 「지방자치법」 제29조(규칙)에 ‘지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.’ 고 되어 있는바 「아산시 담배 소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 제2조제2항의 규정은 이며, 「담배사업법」 법령의 범위를 벗어난 것이 아니라고 주장할 수 없는 것으로 보이며,

- 광산구, 은평구, 수원시, 성남시 등 대부분의 자치단체 또한 「담배사업법」 등 상위법령 범위를 벗어나지 않도록 「담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」에 신축건물의 공고시기는 해당 건축물 사용승인(임시 사용승인 등) 후 최초로 소매인 지정신청을 받은 이후로 한다. 로 규정되어 있는 바 「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」도 개정되어야 할 것이라 판단된다.

※ 지자체 현황 : 광산구, 은평구, 양천구, 중랑구, 관악구, 영등포구, 동대문구, 성북구, 성동구, 강남구, 송파구, 종로구, 용산구, 강북구, 수원시, 성남시, 남양주시, 과천시, 평택시 등

5. 결론

- 그러므로 상기 고충민원 “임시 사용승인된 건축물(○○대 ○○기숙사) 내 편의점 담배소매인 지정”을 요청하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조제2항, 「아산시 시민 ombudsman 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 피신청인에게 의견표명을 하기로 하여 주문과 같이 의결한다.
- 그리고 “건축물 임시사용승인”의 경우에도 담배소매인을 지정 할 수 있도록 제도개선(「아산시 담배소매인 지정기준 등에 관한 규칙」 개정)을 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조제2항, 「아산시 시민 ombudsman 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 피신청인에게 의견표명 한다.

(의견표명) 6. 주차시설 개발 허가 관련 실익 없는 원상복구 이의
(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 주차시설 개발 허가 관련 실익 없는 원상복구 이의

고충민원 번호 : 2022-23(2022. 4. 18.)

신 청 인 : 최○○(○○군 ○○읍 ○○로 ○○○-○○, ○동 ○호)

피 신 청 인 : 아산시장(허가담당관, 도시계획과)

의 결 일 : 2022. 6. 13.

주 문

피신청인에게 신청인의 주차시설 개발 관련 실익없는 원상복구 없이 승인
해 줄 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 피신청인(이하 아산시)에게 주차시설(○○동 ○○○-○, ○○○-○)을 위한 개발행위 허가를 신청 중이며, 해당 주차시설 예정 필지는 2009년 무렵부터 전소유주의 적법한 절차에 따라서 피신청인의 허가를 득한 후 현재까지 주차장으로 사용되어왔음. 신청인은 위 토지를 2018. 9. 18. 매입한 후 현재까지 주차장 용도로 사용하고 있음.

- 인근 필지 개발과 함께 일부 구간에 ‘**마트’의 임시주차장으로 사용목적으로 농지 타용도일시사용 개발행위 허가를 받아 주차장으로 사용해왔으며 ○○○-○, ○○○-○ 일부는 도시계획시설(자연녹지구역)로 설정되어 농지전용이 불가하여 개발하지 못하였음.
- ○○○동 해당 필지(아산시 ○○○동 ○○○-○, ○○○-○번지 일부)에 임시주차장을 허가받아 사용해오던 중 아산시에서 “현 주차장은 2022. 2. 28.까지 사용이 가능하며, 위 토지를 주차장으로 계속 사용코자 한다면 2022년 3월까지 계속 사용신청을 하되 지목이 전·답 등일 경우는 지목 전용비를 내고 지목을 주차장으로 변경 신청한 후 주차장 허가신청을 해야 연속적인 주차장 허가를 이어갈 수 있다”고 하여, 신청인은 피신청인의 요구에 따라 이천여만 원의 농지전용부담금을 지급하고 지목을 ‘전’에서 주차장으로 허가 신청 절차를 진행 중임.
- 신청인의 토지는 적법한 허가 절차에 따라 10년 이상 임시주차장 부지로 이용되어 왔음(종전 지목이 ‘전·답’인 상태에서 아산시에 농지전용허가(타용도일시사용허가)를 받아 임시주차장으로 사용 해음)
- 지목전환금(이천여만원)을 내고 아산시의 요구에 따라 주차장 부지라는 토지의 지목 이름만 바뀌는 상황에서 신청인들에게 기존의 콘크리트+아스팔트 덧씌우기 바닥을 모두 제거하고 토지를 실제 경작상태(농작물의 식재 등)로 만든 것을 확인한 후 주차장 부지로 변경해 줄 수 있다는 피신청인(아산시)의 보완요구에 이의제기를 함.
- 해당 필지에 허가된 임시주차장(콘크리트+아스팔트 덧씌우기)을 모두 철거하고 두어 달 후 다시 바닥에 골재를 깔고 포장할 경우 수천만원의 비용이 들 것으로 예상되며, 주변 상가들은 코로나 등 경기의 어려움으로 적자에 허덕이고 있는데, 공사기간 중 주차장을 이용할 수 없게 되면 상가를 운영함에 더욱 어려움이 예상됨
- 신청인은 불법이 없었고 개정된 규정에 따라 지목을 바꾼 것에 불과하니, 이는 개인적으로나 사회적으로 큰 낭비이니, 원상복구 없이 주차시설을 이용할 수 있도록 허용해주기를 요청함.

2. 피신청인의 주장

〈허가담당관〉

- 신청인(최○○ 외 4인은 2020년 2월 ○○동 ○○○-○번지 내 일부면적(209㎡)을 임시주차장 부지 조성 목적으로 농지의 타용도일시사용허가를 득하여 사용하였으며, 2022년 3월 일시사용기간 만료 후 기존 타용도일시사용면적과 ○○○-○번지의 잔여면적 및 ○○○-○번지를 추가하여 농지전용협의를 요청한 사항임
- 농지의 타용도일시사용허가를 득하여 사용하다가 일시사용기간이 만료되었을 경우에는 원칙적으로 해당 토지를 농지로 원상복구 한 후 농지전용허가를 신청하여야 하나, 그 즉시 전용목적사업에 착수할 예정이며, 원상복구에 과도한 복구비용이 소요되는 등 원상복구하기가 적절하지 않은 때에는 농지로 복구하지 않은 상태에서도 농지전용허가를 신청할 수 있다는 사례집 내용에 따라 원상회복 없이 협의 가능하다고 판단함.
- 다만, 새로 추가된 ○○○-○번지의 잔여면적 및 ○○○-○번지의 경우 타용도일시사용허가 또는 농지전용허가를 득하지 않고 사용하였으므로 원상회복 대상으로 보완조치를 요구함.
- 현재 농지전용허가(협의) 신청 필지에 조성된 주차장은 농지전용허가를 받지 아니하고 무단으로 아스콘 포장하여 조성되어 있으므로, 원칙적으로는 농지를 원상회복하는 것이 타당하나, 해당 농지의 경우 인근 여건을 고려하였을 때 원상회복 후 다시 주차장 목적으로 전용함에 따른 사회적·경제적 손실이 지대하다는 민원인의 주장을 감안하여 시민 움부즈만의 권고결정에 따라 주차장의 원상회복 여부를 판단할 필요성이 있다고 사료됨.
- 도시지역 중 주상공외 지역이 포함된 자동차관련시설 관련 사항은 도시계획 심의를 통하여 개발행위(토지형질변경)허가 처리되는 사항으로 판단됨.

〈도시계획과〉

- 본 민원은 2022. 2. 28. 개발행위(토지형질변경)변경허가 신청 건으로 접수된 민원이며 검토(협의)결과 개발행위, 농지전용 보완-원상회복 의견에 따라 인·허가 부서의 원상회복 확인 후 개발행위(토지형질변경) 변경허가가 가능함.

3. 사실관계

- 이 민원은 신청인은 ○○동 ○○○-○, ○○○-○번지에 주차시설을 위한 개발행위 변경 신청(2022. 2. 28.)을 하였으나, 피신청인(아산시)은 해당 필지의 지목이 농지(답)인데 농지전용허가를 받지 않고 무단으로 아스콘 포장되어 있는 상태이므로, 원래의 지목 형태(농지)로 원상복구가 되어야 개발행위가 가능함을 안내하며 허가 보완요청을 함. 이에 피신청인(아산시)의 요청사항이 부당하다고 생각되어 시민옴부즈만에 해당 필지를 원상복구 없이 개발행위를 허가할 수 있도록 고충민원을 제기함.
- 사실관계 확인 결과 신청인이 주차장 부지 조성을 위해 개발행위를 신청한 해당 필지 ○○○-○(14㎡), ○○○-○(216㎡)의 일부는 2009년 도시계획시설(자연녹지구역)로 지정되어 개발행위가 제한되어 있었던 필지였고, 주차장 조성을 위한 개발행위 허가를 받을 수 없는 필지였으며, 2019. 7. 10.자로 집행계획이 없는 구간으로 장기미집행 시설 해제 신청에 따라 완충녹지가 해제되어 개발행위가 가능한 필지가 되었음을 확인함.
- 신청인이 주차장 부지 조성 목적으로 신청한 필지에 인접한 ○○동 ○○○-○번지는 2008. 7. 15. 판매시설 부지조성 (주)**마트 입점을 목적으로 농지전용허가 되어 2008. 10. 24. 판매시설로 준공되었으며, 현재는 신축 상가건물로 이용되고 있음. 신청인은 ○○○-○번지에 사업장(신축건물)을 운영하고 있는 상태이며, 인접한 필지 ○○○-○, ○○○-○번지에 조성되어 사용해왔던 주차장 부지를 정식으로 자동차관련시설(주차장)으로 허가받아 사업장(건물)에 방문하는 시민들에게 안전한 주차공간과 편의를 제공하기 위해 신청함.
- 신청인은 도시계획시설(자연녹지구역)로 지정되어 있었기 때문에 ○○○-○번지의 일부(209㎡)만 2022. 3. 5. 농지 타용도일시사용허가를 득하여 임시주차장 부지로 사용해왔었으나, 2022. 2. 28. 사용기간이 만료되면서 지목을 주차장으로 변경신청 한 후에 연속적인 주차장 허가를 이어갈 수 있다는 아산시의 의견에 따라 이천여만원에 달하는 지목전환금을 부과하며 지목변경절차를 진행하여 도시계획시설이 해제된 ○○○-○번지(14㎡)와 ○○○-○번지 일부면적(216㎡)이 포함된 총 면적 425㎡을 포함시켜 주차장 부지 조성(개발행위 변경)신청을 한 상태임.

〈신청인이 신청한 인접한 필지 그동안 인·허가 현황〉

▲ ○○동 ○○○-○번지(1,554㎡) , 제2종일반주거지역

- 2003. 4. 8. 가설건축물(모델하우스) 부지조성(A=1,849㎡) **건설(주)
- 2008.6.23. 가설건축물(모델하우스) 준공
- 2008.7.9. 판매시설 부지조성 (A=1,544㎡) (주)**마트
- 2008. 7. 15. (농지전용협의) (주)**마트, 판매시설(상점) 부지
- 2008.10.24. 판매시설 부지조성 준공

▲ ○○동 ○○○-○번지 (425㎡) , 제2종일반주거지역·자연녹지지역

- 2011. 12. 27. (타용도일시사용협의) (주)**마트, 임시주차장 부지
* 일시사용기간: 2011.12.27. ~ 2013.6.30./ ○○○-○번지 312㎡
- 2013. 7. 8. (타용도일시사용협의-1차변경) (주)**마트, 임시주차장 부지
* 일시사용기간: 2011.12.27. ~ 2015.6.30./ ○○○-○번지 312㎡
- 2015. 7. 31.(타용도일시사용협의-2차변경) (주)**마트, 임시주차장 부지
* 일시사용기간: 2011.12.27. ~ 2016.3.31./ ○○○-○번지 92㎡, ○○○-○번지 220㎡ (필지분할)
- 2016. 1. 14.(타용도일시사용협의-3차변경) (주)**마트, 임시주차장 부지
* 일시사용면적: [변경전: 312㎡ → 변경 후: 220㎡] ○○○-○번지 220㎡ (○○○-○ 제척)
- 2022. 2. 25. (타용도일시사용협의) 최○○ 외 4인, 임시주차장 부지
* 일시사용기간: 2020.2. . ~ 2022.2.28. / ○○○-○번지, 209㎡

▲ ○○동 ○○○-○번지 (92㎡) , 제2종일반주거지역

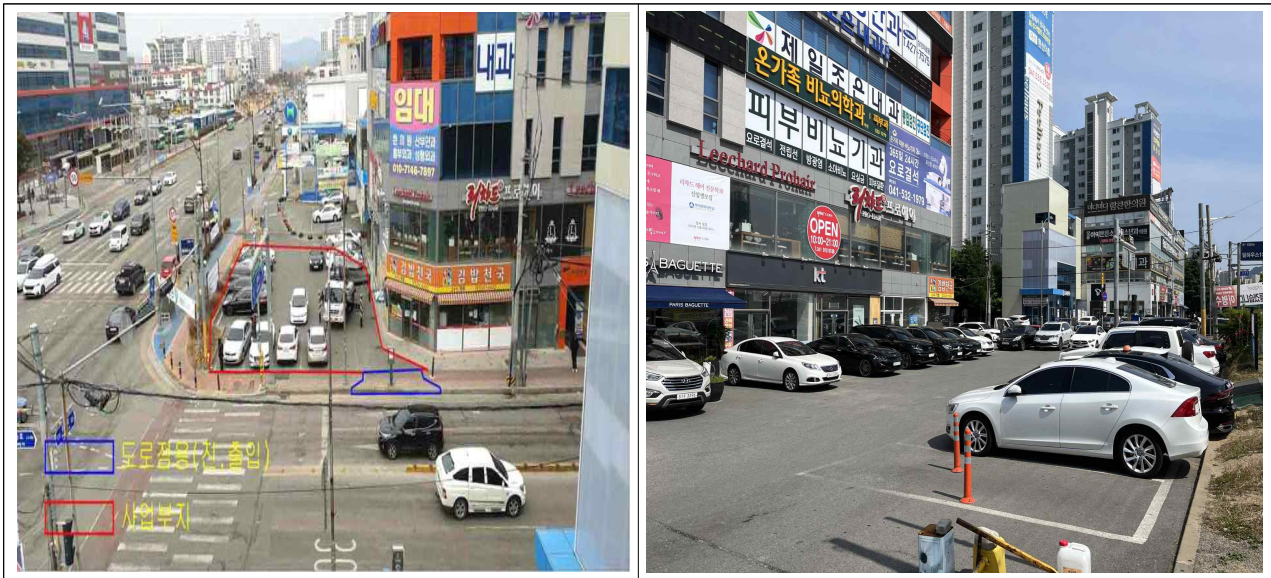
- 2016. 1. 28. (농지전용협의) 최○○ 외 7인, 제1·2종근린생활시설 부지
- 2020. 2. 21. 개발행위 허가 취소(○○○-○)

▲ ○○동 ○○○-○번지 (14㎡) , 자연녹지지역

- 해당사항 없음

○ 신청인이 개발행위를 신청한 인근 지역은 이미 도시계획이 완료되어있는 아산시 ○○동 도심 중심지이며, 도시계획시설(자연녹지구역)이 해제됨에 따라 맹지가 되었던 필지에서 개발이 가능해지며 따라 신청인과 유사하게

농지였던 필지를 개발행위(대부분 건물 주차장 부지가 협소하여 이를 해소하기 위한 추가 증설 목적)를 하기 위하여 농지전용허가를 신청하는 민원이 생겨나고 있음을 확인함.



〈주차시설 개발 허가 예정지 현장사진〉

4. 판단

가. 주요 관련법령 및 규정

- 「건축법」 제2조, 「도로법」 제61조
- 「농지법」 제2조, 제34조, 35조, 42조
- 「농지법 시행령」 제2조제3항제2호라목, 영 제29조제1항제7호
- 「농지법 시행규칙」 제3조의 2
- 농림수산물식품부 지침

○ 「건축법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “대지(垞地)”란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 각 필지(筆地)로 나눈 토지를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지는 둘 이상의 필지를 하나의 대지로 하거나 하나 이상의 필지의 일부를 하나의 대지로 할 수 있다.
2. “건축물”이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고

· 창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

3. “건축물의 용도”란 건축물의 종류를 유사한 구조, 이용 목적 및 형태별로 묶어 분류한 것을 말한다.

8. “건축”이란 건축물을 신축·증축·개축·재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것을 말한다.

11. “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.

○ 「건축법」제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

○ 「도로법」제61조(도로의 점용 허가) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.

○ 「농지법」제2조, 제34조, 제35조, 제36조, 제42조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007. 12. 21., 2009. 4. 1., 2009. 5. 27., 2018. 12. 24., 2021. 8. 17.>

1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

2. “농업인”이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2008. 2. 29., 2009. 5. 27., 2013. 3. 23.>

1. 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우
3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
 - ②주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.
 - 1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

제35조(농지전용신고) ①농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설

제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ①농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다. <개정 2018. 12. 24.>

1. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 간이 농수축산업용 시설(제2조제1호 나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우
2. 주(主)목적사업(해당 농지에서 허용되는 사업만 해당한다)을 위하여 현장 사무소나 부대시설, 그 밖에 이에 준하는 시설을 설치하거나 물건을 적치(積置)하거나 매설(埋設)하는 경우

제42조(원상회복 등) ①농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 10. 31.>

1. 제34조제1항에 따른 농지전용허가 또는 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우
 2. 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고 또는 제36조의2에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우
 3. 제39조에 따라 허가가 취소된 경우
 4. 농지전용신고를 한 자가 제39조에 따른 조치명령을 위반한 경우
- ②농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 원상회복명령을 위반하여 원상회복을 하지 아니하면 대집행(代執行)으로 원상회복을 할 수 있다.

나. 판단 내용

- 신청인(최광원 등, ○○동 ○○○-○, ○○○-○ 포함)은 2018년(9.18.) 매입한 후 해당 필지(○○동 ○○○-○) 필지를 기존과 같이 주차장 용도로 현재까지 사용하고 있음. 이 필지는 이미 10년여(2011. 12월부터 ~ 2022. 2월까지) 동안 아산시로부터 3차까지 변경(타용도일시사용) 허가를 받아 현재(2022. 2월)까지 적법한 절차에 따라 임시주차장으로 사용해옴.
- 원상복구와 관련하여 임시주차장 만료(2016. 3. 31. 개발행위 허가 취소) 시기 등 과정에서 피신청인의 행정조치가 확인되지 않는 등 일부 관리 미흡 문제가 추정되기도 함
- 그리고 쟁점이 되고있는 추가 필지(○○○-○번지 잔여면적(216㎡), ○○○-1○지(14㎡))의 경우는 2009년 도시계획시설(자연녹지구역)로 지정되어 개발행위가 제한되어 있어 주차장 조성을 위한 개발행위 허가를 받을 수 없는 필지(그동안 집행계획이 없는 구간으로 장기 미집행 시설이었음)였으며, 2022년 주차장 허가신청을 하는 과정에서 완충녹지가 해제(2019. 7. 10.) 되어 개발행위가 가능한 필지로 됨을 확인 함.
- 「농지법」에서 “농지 전용 허가 또는 농지의 타용도 일시사용 허가를 받지 않거나, 허가내용과 다른 용도로 사용한 경우 원상회복을 명할 수 있다”는 강제 사항이 아닌 일종의 임의사항으로 원상회복의 이행 여부는 허가권자의 재량행위에 해당되는 사항으로 볼 수 있음. {※ 「농지법」제42조(원상회복 등)}
- 「대법원 판례」에서도 농지법상 어떠한 토지가 농지인지 여부는 공부상의 지목 여하에도 불구하고 당해 토지의 사실상 현상에 따라 가려야하므로,

그 토지가 “공부상 지목이 전(田)인 토지가 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 더 이상 농지에 해당하지 않게 되고, 그 결과 농지법에 따른 농지전용허가의 대상이 되는 것도 아니다” 라고 판시 함.

※ 대법원 2010. 6. 24. 선고 2010두 6157판결

대법원 2009. 4. 16. 선고 2007도 6703 전원합의체 판결

□ 「법제처 법령해석 13-9346(2013.11.19.)」에서 ” 농지로서의 현상을 상실한 상태가 일시적이라고 볼 사항인지 “에 대하여 충분한 검토 후 농지법 적용 여부는 결정되어 질 사항으로,

- 최종 판단은 대상 토지가 ” 농지법에 의한 농지로서 해당되는 지 “에 따라 농지법 적용 여부가 결정 되어질 사항으로 판단은 대상토지의 훼손시기와 허가 전후의 실제 토지 이용 상황, 주변 개발여건 등의 내용을 자세히 분석하여 지자체에서 결정하여야 할 사안이며,
- 농지법에서 정하고 있는 농지는 “전, 답, 과수원 그 밖의 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지” 로 해석하고 있으며,
- 공부상 지목이 전(전)이라 하더라도, 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없는 경우 해당 토지가 농지법상 농지에 해당되는지 여부에 문제가 있을 수 있는 사항으로서, 어떠한 토지가 농지인지 여부는 공부상의 지목여하에 불구하고 해당토지의 사실상의 현상에 따라 실질적으로 판단해야 할 필요성이 있고,
- 공부상 지목이 전(전)인 토지가 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 더 이상 농지에 해당하지 않는다는 대법원 판례에 따라서
- 그 상실한 상태가 일시적인지 여부는 훼손된 시기와 현상태 등을 고려하여 개별적, 구체적으로 판단해야 할 사항에 해당됨.

※ 농지법령에 의한 원상복구 명령 시행에도 불구하고 시민과 피허가자가 모두 이익이 될수 있는 방안을 강구하여 합리적인 방향으로 시행토록 하는 것이 바람직한 사항으로 판단됨 (※ 법제처 유권해석)

- 신청인이 요청한 주차장 필지는 이미 10년여(2011. 12월부터 2022. 2월까지) 아산시로부터 적법한 절차에 따라 허가(타용도일시사용 허가)를 받아 임시 주차장으로 사용해왔음. 그리고 주차장으로 추가 신청하게 된 부지(○○동 ○○○-○번지 잔여면적 및 ○○○-○번지)의 경우는 2009년 도시계획시설(자연녹지구역)로 지정되어 개발행위가 제한되어 주차장 조성을 위한 개발행위 허가를 받을 수 없었으며, 신청인은 '22년 3월 법적 절차에 따라 주차장으로 변경 신청을 하면서 완충녹지가 해제(2019. 7. 10일 자) 되어 개발행위가 가능함을 알게 됨을 확인함.
- 해당 지역과 주변은 20여 년 전부터 이미 도시화가 진행되어 도시계획이 완료된 도심지역으로 해당 토지는 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없는 지역으로, 원상회복 이후 다시 동일하게 주차시설을 하라는 것은 실익이 없다고 판단됨.

5. 결론

- 그러므로 원상회복 없이 개발 승인해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조제2항, 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조제2항에 따라 피신청인에게 **의견표명** 하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 7. 이륜차 과태료 고지서 송달 미비 관련 감면요청

(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 이륜차 과태료 고지서 송달 미비 관련 감면요청

고충민원 번호 : 2022-25(2022. 4. 28.)

신 청 인 : 정○○(아산시 ○○면 ○○리, ○동 ○호)

피 신 청 인 : 아산시장(차량등록과)

의 결 일 : 2022. 5. 12.

주 문

피신청인에게 신청인의 과태료 500,000원의 본 부과분을 취소하고 「질서위반 행위규제법」 제16조, 제18조에 의한 규정을 적용하여 과태료 감경 고지분 400,000원으로 부과할 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청취지

- 신청인은 아산시 ○○면 ○○리 ○○○마을 ○○동 ○○○호에 주소를 두고 있으나 코로나19로 인해 생계가 어려워 평택에서 일용직으로 일하고 있었으며, 한 톨이라도 절약하느라 집에 거의 못 오는 형편이었음.
- 그러던 중 일하고 있는 곳에서 식당이 거리가 멀어 미등록 오토바이를 타고

가다 ' 21. 9월경 평택경찰서 경찰에 적발되어 단속되었음.

- 이에 아산시에서는 미등록 오토바이 건으로 ' 21. 11. 29. 과태료(감정기간 : ' 21.12.14) 400,000원을 부과하였다고 하나 신청인은 본 거주지에 수개월 동안 오지를 않아 감경고지서를 전혀 확인하지 못하였고, 일용직 일자리가 끝나고 코로나19가 완화된 수개월 후인 ' 22.4.27. 집에 와 보니 본 부과분 500,000원 고지서가 와있음을 확인함. 그 당시 우편물을 확인했더라면 당연히 내었을 것이라고 주장함.
- 다시는 오토바이 등으로 인한 위법 행위를 하지 않을 것을 다짐하고 있으며, 생계 생활이 너무 힘들니 조금이라도 감면해주기를 요청함.

2. 피신청인의 주장

- 평택경찰서로부터 미등록 이륜차 발견 통보 공문(평택경찰서 교통과-*****)을 받았고, 이에 근거하여 2021.11.29. 미등록 오토바이 단속 통보에 따른 과태료 400,000원 (처분사전통지 및 감경고지서)을 납부하도록 일반우편으로 발송을 하였으며, 2021.12.14. 감정기간이 도래한 상태에서도 과태료를 납부하지 않고 있어 2022. 4.20.에 본 과태료(500,000원) 부과고지를 하였음.
- 2022.04.28.에 신청인으로부터 전화가 와서 본인은 “평택에서 일하다 수개월만인 2022.04.27일에 ○○면 ○○○마을 ○동 ○호에 와보니 미등록 이륜차 과태료 본 부과분(500,000원) 고지서가 와 있는 것을 처음 발견했다.” 라고 하며 처분사전 통지(감경고지) 우편물 분은 전혀 수령한 바 없다고 주장하고 있음.
- 또한, 본 부과분을 받았으나 생활이 너무 어렵고 미등록 오토바이를 운전한 과거의 잘못을 뉘우치고 있다고 하며 조금이라도 감면을 받게 해달라고 선처를 호소하여, 시민옴부즈만 제도를 안내를 하였고, 향후 아산시 시민옴부즈만의 의견을 받아 업무를 처리하고자 함

3. 사실관계

- 2021.09.30. 아산시 ○○○로 ○○○번길 ○○, ○○동 ○○○호 정○○ 이 평택시 ○○○로 ○○ 앞 도로에서 자동차 손해배상보장법위반으로 평택경찰서에 적발(미등록 이륜차 운행)
- 2021.10.01. 평택경찰서 (교통과-*****)에서 미등록 이륜차자동차 발견 공문 발송

(평택경찰서 교통과 ⇒ 아산시 차량등록과)

- 2021.11.29. 미등록 이륜차 단속 통보에 따른 과태료 부과(아산시 차량등록과 -*****)에 의해 처분 사전통지 및 감경고지서(400,000원)를 일반우편으로 발송 (아산시 차량등록과 ⇒ 정○○)
- 2021.12.14. 감경기간(400,000원) 종료
- 2022.04.20. 본 부과분 과태료(500,000원) 고지
- 2022.04.28. 신청인이 오랜만에 집에 도착하여 본 고지서를 보고 차량등록과 담당 주무관과 통화하여 자신은 ' 22.04.27.에 처음 집에 돌아왔고 그제서야 고지서를 확인 했다고, 사전고지분 수령을 못했으니 감경을 해줄" 것을 요청
- 차량등록과 담당 주무관은 규정대로 한 것이기 때문에 차량등록과에서 임의로 감면하기는 어렵고, 일반우편물을 발송하였는데 오랫동안 집을 비워 고지서를 수령받지 못하였고, 코로나19로 인해 생활이 어렵다고 하면서 과태료를 조금이라도 감경해주면 빠른 시일 안에 과태료 납부를 하겠다고 선의로 호소하고 있기에 시민옴부즈만에게 고충을 제기해 보는 것도 민원인의 어려움을 덜어 줄 것 같아 시민옴부즈만 제도를 안내함
- 이에 신청인은 ' 22.04.28. 아산시 시민옴부즈만을 찾아 고충민원 신청

4. 판 단

가. 주요 관련 법령 등

- 「자동차관리법」 제48조, 제84조
- 「행정절차법」 제14조, 제15조
- 「질서위반행위규제법」 제14조, 제16조, 제17조, 제18조

- 1) 「자동차관리법」 제48조(이륜자동차의 사용 신고 등) ① 국토교통부령으로 정하는 이륜자동차(이하 “이륜자동차”라 한다)를 취득하여 사용하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 사용 신고를 하고 이륜자동차 번호의 지정을 받아야 한다. ② 이륜자동차의 소유자는 제1항에 따른 신고 사항 중 국토교통부령으로 정하는 변경 사항이 있거나 이륜자동차 사용을 폐지한 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

- 2) 「자동차관리법」 제84조(과태료) ⑤ 다음 각호의 어느하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다. 6-2. 제48조 제2항을 위반하여 이륜자동차의 변경사항이나 사용폐지를 신고하지 아니한자
- 3) 「행정절차법」 제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 “주소등” 이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.
⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송 연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.
- 4) 「행정절차법」 제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.
- 5) 「질서위반행위규제법」 제14조(과태료의 산정) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유
- 6) 「질서위반행위규제법」 제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.
- 7) 「질서위반행위규제법」 제17조(과태료의 부과) ① 행정청은 제16조의 의견 제출 절차를 마친 후에 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 과태료를 부과하여야 한다.
- 8) 「질서위반행위규제법」 제18조(자진납부자에 대한 과태료 감경) ① 행정청은 당사자가 제16조에 따른 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하

고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있다.

나. 판단 내용

[정황]

- 신청인은 미등록 이륜자동차를 이용하여 식당으로 이동하다 경찰관으로부터 단속되어 피신청인에게 통보되었으며 피신청인은 「자동차관리법」 및 「질서위반행위규제법」 제16조(사전통지 및 의견제출) 규정에 의하여 2021.11.29. 사전통지 및 의견을 제출토록 감경고지서를 일반우편으로 1회만 발송한 바 있고, 그 후 2021.12.24. 이의신청기간(감경기간)이 지난 후 2022.4.20. 본 과태료 부과고지서를 발송하였는바
- 사전통지 및 의견제출토록 일반우편으로 발송되어 감경고지서를 수령하지 못해 의견제출도 할 수 없었으므로 본 부과분을 취소하고 사전통지 안내와 함께 발송되었던 감경분(400,000원)으로 자진납부할 수 있도록 선처해 달라는 민원이다.
- 생계를 위해 미등록 이륜차를 이용해 식당을 가다가 경찰관에게 적발되었고, 그 후 신청인은 자신의 행위에 깊은 반성을 하고 있으며 코로나로 생계가 어려워 일자리가 있는 평택 고덕에서 일용직으로 일하면서 코로나 팬데믹 때문에 아산시 도고면 주소지 방문을 자제하여 수개월만에 도고 주소지에 오게되어 일반우편으로 보내진 감경고지서를 받지 못하였고 본 부과분 과태료만 받았다면 너무 생활이 어려우니 조금이라도 감면을 원하고 있는 실정이다.

[판단]

- 행정처분은 상대방의 주소지로 우편의 방법으로 송달 할 수 있다고 「행정절차법」 제14조제1항에 규정하고 있어 피신청인에 대한 과태료 납부 고지서를 일반우편으로 발송하는 것도 송달방법의 하나로 볼 수 있음.
- 그러나 2021.11.29. 피신청인(아산시)의 <과태료 처분 사전통지 및 감경고지서(400,000원)>를 일반우편(1회)으로 보낸 것은 「행정절차법」 제15조 “해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다”에 의거 고지서가 신청인에게 도달하였다고 볼 수는 없는 것으로 판단되고, 따라서 신청인은 사전 통지서(감경고지서)를 인지하기 어려웠던 점

※ 대법원 2002. 7. 26. 선고 2000다25002 판결 【판시사항】 참고

[1] 보통우편의 방법으로 우편물을 발송한 경우, 그 송달을 추정할 수 있는지 여부(소극)
【판결요지】

[1] 내용증명우편이나 등기우편과는 달리, 보통우편의 방법으로 발송되었다는 사실만으로는 그 우편물이 상당기간 내에 도달하였다고 추정할 수 없고 송달의 효력을 주장하는 측에서 증거에 의하여 도달사실을 입증하여야 한다.

(출처 : 대법원 2002. 7. 26. 선고 2000다25002 판결 [보험금] > 종합법률정보 판례)

※ 국민권익위원회 과태료 가산금 이의 경감 인용 사례(제2021)

- 신청인도 생업이 어려운 상태에서 미등록 이륜차 운행에 대해 깊은 반성을 하고 선처를 원하고 있는 점

*「질서위반행위규제법」 제14조 : 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

- 가산금은 이의신청 등 사전통지 절차를 거친 후 기한 내에 납부하지 않았을 때 가해지는 제재적 성격의 부과금으로, 이 민원의 경우 미등록 이륜차 운행 과태료 처분을 알지 못하는 상태에서는 애초 신청인의 과태료 납부를 기대하기 곤란했던 점
- 신청인은 코로나 팬데믹으로 인해 아산에서 직업을 갖지 못하고 생업을 위해 평택에서 일용직으로 근무하였던 사정이 존재하고, 미등록 이륜차 과태료 처분 사실을 인지하지 못하여 기한 내 납부하지 못한 것이므로, 기한 내 미납에 대한 제재인 가산금까지 부과하는 것은 신청인에게 억울한 측면이 있는 점을 종합적으로 고려할 때, 과태료 미납부에 따라 부과되었던 가산금을 면제해 주는 것이 바람직하다고 판단됨

5. 결론

- 그러므로 감경고지서 송달 미비로 인한 미등록 이륜차 과태료 감경을 요청하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항, 「아산시 시민 옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례」 제18조에 따라 피신청인에게 **의견표명**을 하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

(의견표명) 8. 공장변경 신청 시 불친절 및 과도서류 요구 부당 이의
(의결서)

아산시 시민옴부즈만 의 결

고충민원 제목 : 공장변경 신청 시 불친절 및 과도서류 요구 부당 이의

고충민원 번호 : 2022-5(2022. 1. 28.)

신 청 인 : 장○○(천안시 ○○구 ○○○○○로 ○○, ○○○-○○○○호)

피 신 청 인 : 아산시장(허가담당관)

의 결 일 : 2022. 2. 11.

주 문

피신청인에게 향후 공장등록·변경 업무 처리 시 「민원 처리에 관한 법률」 제10조, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」에 따라 임차 사실을 증명하는 서류에 임대인과 임차인의 인감증명서를 요구하는 등 과도한 서류를 요구하지 않을 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청 취지

- 최초 공장등록 시 임대인의 인감을 요구하여 2021. 10. 10. 국민신문고에 민원 등록(공장등록 과도서류 요구)을 하였고 이에 마지못해 임대인 인감증명서 없이 공장등록증을 최초 발급해 줬음.
- 그 후 공장변경 등록 변경 사항과 변경에 필요한 서식을 문의하니 통명스

럽고 불친절하게 법제처에서 양식을 찾아 제출하라고 해서 너무 불쾌하였으며, 신청인이 민원을 제기한다고 하니 그제서야 메일로 공장등록 변경에 대한 서식을 보내주었으나,

- 이번에도 연장심사 시 또 법에도 없는 임대인의 인감을 요구하였는데, 이는 공무원의 갑질이라고 생각되며 이번 공장 연장등록 시 법적으로 어디에도 근거가 없는 임대인 인감증명서를 요구하여 사업장에서 쫓겨날 뻔하였고 변호사 상담해서 최고증액 조건으로 증액 연장체결 하였음
- 도대체 아산시 공무원은 왜 그렇게 불친절한 것이며 법적 근거가 없는 서류를 요구하여 소상공인을 힘들게 하는 것이 이해가 안 가며 개선을 요구함.

2. 피신청인의 주장

- 공장등록 시 안내가 초기에 원만하게 전달되지 못한 점에 대하여 죄송스럽게 생각하며, 2021. 12. 10. 최초 공장등록 시 임대차 계약서에 자필 서명도 없이 날인만 되어 있어서 임차에 대한 분쟁을 막고 임대차를 확실히 확인 하기 위해 인감증명서를 요구한 바 있음.
- 임대인이 임대기간 만료 후 건물을 사용할 계획으로 인감증명서 발급을 거부하기에 공무원이 현장 출장하여 확인 후 2021. 12. 15. 최초 (주)○○○ ○에 대한 공장등록 수리(2022.2.28.까지 유효)를 완료하였음.
- 그 후 2022. 1. 25. 공장연장 등록에 대한 문의를 하면서 담당 공무원은 친절하게 답변한다고 하였으나 신청인은 불친절하다고 느끼신 것 같으며, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 별지 제9호 서식 첨부 서식 3. 등록변경 신청인 경우 나. 양수 또는 임차사실을 증명하는 서류 (등록된 공장을 양수하거나 임차하는 경우)를 안내하면서, 변경사항을 증명하는 서류에 임대차계약서(전대차시 임대인 동의서 첨부) 사본과 임대인, 임차인 인감증명서를 첨부하도록 안내를 하였으며 인감증명서 없을시 공무원 방문확인으로 같음한다고 문자로 발송하였고,
- 그 후에 관련 서류를 첨부하여 공장등록변경신청서를 신청하여 2022. 2. 4. (주)○○○○에 대한 공장등록변경신청 수리를 한 상태임.

3. 사실관계

- 신청인은 2021. 8. 26.경 공장등록을 하기 위해 관련 서류 문의를 한바 임대
를 증명하는 서류를 안내하였을 뿐 임대인 인감증명서를 안내받지 못하였음.
- 2021. 12. 10. 관련 서류를 갖추어 (주)○○○○ 공장등록을 신청했을 때 피신청
인이 임대인 인감증명서를 요구하였고, 신청인은 임대인의 과도한 증액요구 등
으로 인감증명서 발급을 거부하자 담당 공무원이 현지 출장하여 확인 후
2021. 12. 15. 최초 공장등록(2022. 2. 28.까지)을 수리함
- 공장등록 유효기간이 만료되기 전에 변경등록을 하려고 피신청인에게 문의를
한바 담당 공무원은 최대한 오류없이 최신서식을 전달한다는 마음으로 법제
처의 해당 법률을 안내해 드렸으나 신청인이 이메일로 받으시기를 원해
이메일로 보내드렸으며 신청인은 2022. 1. 28. 공무원의 불친절과 민원서류
과다(임대인 인감증명서)로 시민옴부즈만에 고충민원 제기
- 공장등록 및 변경등록 시 과다서류(임대인 인감증명서) 요구로 감사를 요구
하는 민원을 2022. 1. 26. 감사원에 제출하여 국민권익위원회, 충청남도 감사
위원회를 거쳐 2022. 2. 7. 아산시 감사위원회에 이첩됨

4. 판단

가. 주요 관련 법령 등

- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제16조
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 제11조, 제12조
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 별지 9호 서식
- 「지방공무원법」 제51조
- 「민원 처리에 관한 법률」 제4조, 제5조, 제10조

나. 판단내용

- 신청인은 2021. 8. 26. 공장등록을 위해 아산시 허가담당관에 문의를 할 때 임
대인 인감이 필요하다고 안내를 받지 못하였다고 하며, 그 후 관련서류를 구

비하여 2021. 12. 10. 공장등록 서류를 제출하자 임대인 인감증명서를 요구하여 공무원이 불친절하다고 생각을 하였을 것으로 짐작된다.

- 신청인은 2021. 12. 10. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 별지 9호서식에 의거 공장등록 신청서를 접수하였으며 허가담당관에서는 부동산 임대차 계약서에 임대인과 임차인이 자필 서명도 없이 날인만 되어 있어 부동산 임대차 관계를 정확히 하기 위해 임대인 인감증명서를 요구하였다고 한다.
- 이에 피신청인은 2021. 12. 14. 현지출장을 통해 임대인을 확인하여, 2021. 12. 15. 최초 공장등록이 완료(유효기간 : 2022. 2. 28.)되었으며 공장등록 유효기간 만료일이 다가오기에 신청인은 2022. 1월 중에 공장변경등록 관련 문의를 하였고, 담당 공무원은 최대한 오류없이 최신서식을 사용할 수 있도록 법제처에서 법률검색하여 작성해 제출하도록 안내해 드렸고 임대차 사실을 명확히 하고자 임대인 임차인 인감증명서를 안내하였으나 신청인은 이 또한 불친절로 인식하였던 것으로 보인다.
- 「지방공무원법」 제51조(친절·공정의 의무) “공무원은 주민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.” 라고 되어 있어 있고, 「민원 처리에 관한 법률」 제4조 “민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다.” 라고 되어 있는바 공무원은 시민이 감동할 수 있도록 적극적이고 만족할 수 있는 민원 업무처리가 요망된다.
- 또한, 매매계약서나 임대차 계약 시에 꼭 인감도장이 필요한가에 대하여는 나중에 불필요한 다툼을 방지하기 위해 인감도장을 날인하기도 하지만, 반드시 인감도장이 있어야만 계약이 유효한 것은 아니며 계약 당사자의 매매계약의 체결이나 임대차계약에 의사의 합치가 있다면 계약 당사자의 사인을 기재하거나 일반 도장을 날인하는 것도 가능하다는 것이 통설이며 (법무법인 ○○○○ ○○○ 변호사, ○○○ 법률사무소 ○○○ 변호사)
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 별지 9호 서식 첨부서식 3. 등록변경신청의 경우 나. 양수 또는 임차사실을 증명하는 서류라고 되어 있는데 피신청인은 임대인, 임차인 인감증명서 제출을 반복적으로 요구하였다.

- 임차 사실을 증명하는 서류(임대차 계약서 등)만 있으면 될 뿐이고 임대차 계약서에 인감증명서를 붙여야 계약이 꼭 성립되는 것도 아니므로 공장등록 및 변경 시에 임대인, 임차인 인감증명서를 첨부 꼭 요구하는 것은 신청인의 입장에서 큰 불편을 초래하였을 것으로 판단된다.
- 「민원 처리에 관한 법률」 제10조(불필요한 서류 요구의 금지) 제1항 “행정기관의 장은 민원을 접수·처리할 때에 민원인에게 관계법령 등에서 정한 구비서류 외의 서류를 추가로 요구하여서는 아니된다.” 라고 규정되어 있기에 아산시장은 과도한 서류를 추가로 요구하지 않도록 노력하여야 한다고 판단된다.

5. 결 론

- 앞으로 민원 처리를 할 때에는 「지방공무원법」 제51조의 친절·공정의 의무를 성실히 이행하여 민원 만족도를 향상시키도록 하고, 「민원 처리에 관한 법률」 제10조, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」에 따라 임차 사실을 증명하는 서류에 임대인과 임차인의 인감증명서를 요구하는 등 과도한 서류를 요구하지 않도록 의견 표명을 한다.