

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 (시정권고)

□ 민원 제목 : 이행강제금 부당 부과 취소 요청

□ 신청 취지

- 신청인은 안산시 상록구 00동 소재 일반음식점 ○○가든과 개울옆 야장 400평을 2016. 7. 21.부터 신청인의 아들 명의로 임차하여 식당을 운영하다가 2017. 4. 10. 다른 사람에게 식당을 넘겨주었는데도
- 안산시(도시계획과)는 신청인의 아들이 위 일반음식점 영업을 2017. 4. 10. 중단하였는데도 신청인에게 위 야장 내에 허가를 받지 않고 건축물을 신축하거나 물건을 쌓아놓는 등 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조의 규정을 위반했다는 이유로 2018. 11. 7. 이행강제금 373,000원을 부과하였고, 2019. 12. 12. 재차 이행강제금 391,000원을 부과하는 등 2회에 걸쳐 모두 764,000원을 부당하게 부과하였으니 이를 시정해달라는 고충민원을 제기하였다.

□ 피신청인 등의 주장

- 피신청인의 주장
 - 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」과 「행정절차법」에 따른 시정기간 내에 행정심판 또는 행정소송 등을 청구하지 아니하였고
 - 안산시 00동 소재 영업허가 상 대표자 변경을 사유로 해당 위반행위를 승계하였다고 보기 어려우며
 - 일반주거지역인 같은 구 00동 소재 일반음식점 영업과 개발제한구역인 같은 구 00동 00번지가 연계되어 운영되었다는 근거자료가 없으므로 이행강

제금 부과처분 취소는 어렵다는 의견을 제시하였다.

□ 사실관계

- 이행강제금 부과·징수에 대한 법적 근거
 - 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조 및 제30조의2에 따르면 안산시장은 개발제한 구역에서 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 물건을 쌓아놓는 행위 등을 한 경우에는 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함한다)에 대하여 이행강제금을 부과한다 라고 규정하고 있으므로
 - 이행강제금을 부과함에 있어 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함한다)요건은 필수 요건에 해당된다.

○ 일반음식점(1층) 영업 현황

업소명 (허가번호)	대표자	소재지	영업기간
◎ ◎ 가 든	○○○	00길 1층	2014. 4. 23. ~ 2014. 12. 24.
◎ ◎ 가 든	㉠㉠㉠	"	2014. 12. 24. ~ 2016. 5. 2.
○ ○ 가 든	㉡㉡㉡	"	2016. 5. 2. ~ 2016. 7. 21.
○ ○ 가 든	★★★	"	2016. 7. 21. ~ 2017. 4. 10.
○ ○ 가 든	◆◆◆	"	2017. 4. 10. ~ 2017. 11. 23.
● ● ● 식당	㉢㉢㉢	"	2017. 11. 23. ~ 현재까지

※신청인은 ○ ○ 가 든을 2016. 7. 21.부터 2017. 4. 10.까지 운영하였다.

○ 일반음식점 위법행위 조사 경위

조사 일자	확인 및 조치내용	조 사 당 시 음식점 운영자	비 고
2014. 7. 11.	위법 행위 현장 확인	◎ ◎ 가 든	시정명령 및 이행강제금 예고, 2015. 3. 9. 원상복구 확인
2015. 6. 2.	불법 확인	◎ ◎ 가 든	원상복구 약속 후 미점검
2016. 9. 28.	위반 사항 재 확 인	○ ○ 가 든	2017. 4. 10. 신청인에게 이 행강제금 326,000원 부과
2018. 9. 28.	이행강제금 부과 계고	● ● ● 식당	2018. 11. 7. 신청인에게 373,000원 부과
2019. 8. 19. 2019. 10. 28.	이행 강제금 부 과 계 고	“	2019. 12. 12. 신청인에게 이 행강제금 391,000원 부과
2020. 6. 30.	추가적발 및 자인서 제출	“	상록구 00동 토지소유주 원 상복구

□ 판단 및 결론

- 2018년도 및 2019년도에 부과한 이행강제금 2건 계 764,000원은 그 부과처분을 취소하는 것이 타당하다.
- ○○가든(대표자 ★★)은 2017. 4. 10. 영업을 종료함에 따라 일반음식점 실제 운영자인 신청인을 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에서 규정한 해당 행위자(점유자)로 볼 수 없으므로 안산시에서 2018년부터 2019년까지 부과한 이행강제금 2건 계 764,000원은 납부의무가 없는 자에 대한 부과처분으로 그 효력이 없다.
- 이건 개발제한구역에서 허가 받지 아니하고 건축물의 건축 등을 한 경위
 - 안산시는 2014. 7. 7. 안산시 00동 소재 구거와 같은 동 ◇◇ 답에 행위허가를 득하지 않고 불법으로 건축물을 신축한 사실 등을 최초로 확인하였으며 당시 점유자는 00식당(대표자 ●●●)이었다.

- 위법행위 조사서

행 위 자	행위 일시	행위내용	사 용 용 도	구 조
◎◎00식당 (대표자●●●)	2014. 7. 7.	형질변경	식당부속시설 30㎡	냉 장 고 및 집기류
		신 축	원두막 평상 100㎡	목재 평상
		신 축	야 외 식 당 60㎡	평 상 설 치 (목재)
○ ○ 가 든 (점유자 ☆☆☆)	2016. 9. 28.	형질변경	식당부속시설 30㎡	냉 장 고 및 집기류
		신 축	원두막 평상 100㎡	목재 평상
		신 축	야 외 식 당 60㎡	평 상 설 치 (목재)
● ● ● (00동 △△ 소유자)	2016. 9. 28.	신 축	음식점 (창고) 20㎡	철파이프
	2016. 9. 28.	신 축	음식점 (화장실) 4㎡	판넬
	2020. 6. 30.	신 축	음식점 (창고) 15㎡	철파이프

- 2015. 3. 9. 원상복구 확인 후, 불법사항을 추가 확인한 시점은 2015. 6. 2.자로 당시에는 안산시 00길 소재 1층에는 ◎◎가든이 영업 중이었으므로 위 점유자 신청인을 불법으로 건축물을 신축한 직접·최초행위자로 볼 수 없다.
- 신청인은 00식당이 사용하던 “식당부속시설 30㎡, 원두막평상 100㎡, 야외식당 60㎡” (이하 ‘위반시설물’이라 한다)를 2016. 7. 21.부터 2017. 4. 10.까지 약 9개월간 사용(점유)한 것으로 인정된다.
- 안산시는 신청인에게 2018. 9. 28. 등기우편으로 “개발제한구역법 위반사항 시정명령 및 이행강제금 부과계고”를 발송하였으나 주소불명으로 반송되자 같은 해 10. 18. 공시송달하였고, 2019년도 이행강제금을 부과하면서도 같은 해 11. 22. “시정명령 및 이행강제금 부과계고 공시송달”을 한 후, 이행강제금을 부과한 경위를 볼 때, 위 신청인이 위반시설물을 2018년도와 2019년도에 계속 점유하고 있었다고 보기 어렵다.

- 안산시의 이행강제금 부과처분이 그 효력을 갖기 위해서는 이건 ☆☆☆이 2018년도와 2019년도에도 위반시설물을 계속 점유하고 있었다는 확인(자인서 등)이 필요하다.
- 따라서 안산시가 2018년도와 2019년도 이행강제금을 부과할 때는 위 위반시설의 소유자나 관리자, 점유자가 누구인지를 먼저 확인한 후 이행강제금을 부과하여야 한다.
- 그런데도 이에 대한 확인 없이 이건 신청인이 2018년도와 2019년도에도 계속 “점유” 하고 있다고 추정하여 이행강제금을 부과한 것은 위법행위 조사업무를 소홀히 한 것으로 판단된다.
- 따라서 ○○가든의 운영자 ☆☆☆은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에서 규정한 해당 행위자(점유자)로 볼 수 없으므로 위 ☆☆☆을 2018년 및 2019년도 이행강제금 납부대상자로 인정하기에는 그 근거가 부족하다.

● 피신청인의 주장에 대한 검토

- ① 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」과 「행정절차법」에 따른 시정기간 내에 행정심판 또는 행정소송 등을 청구하지 아니하였으므로 이행강제금 부과처분 취소는 어렵다는 주장에 대한 검토
- 시정 기간 내에 행정심판이나 행정소송 등을 청구하지 아니하였다는 사실만으로 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에서 규정한 행위자에 해당되지 아니한 자가 해당 행위자로 인정될 수 없고, 따라서 납부의무가 없는 자에 대한 부과처분이 유효한 부과처분으로 인정된다는 법적 근거(판례, 해설, 예규 등)도 없다.

- 더욱이 안산시는 신청인에게 2018년도 및 2019년도에 등기우편으로 이행강제금 부과 계고를 하였으나 주소불명으로 반송되어 옴에 따라 공시송달의 절차를 거쳐 이행강제금을 부과하였으므로 신청인이 시정기간 내에 행정심판 또는 행정소송 등을 청구하지 아니 한데 대한 상당한 이유가 있다고 판단된다.

- ② 안산시 상록구 00길 소재 1층의 영업허가 대표자 변경을 사유로 해당 위반행위를 승계하였다고 보기 어려우므로 이행강제금 부과 처분 취소는 어렵다는 주장에 대한 검토

- 이건 신청인은 2016.7. 21. 00식당이 사용하던 위반시설물을 그대로 인수받아 사용하다가 2017. 4. 10. 영업을 중단한 것으로 확인된다.
- 그런데 2018년도 및 2019년도 이행강제금을 부과하기 위하여 위 신청인에게 이행강제금부과 계고서를 등기우편으로 송부하였으나 주소불명으로 반송되어 옴에 따라 공시송달의 절차를 거쳐 이행강제금을 부과한 점을 고려할 때, 위 신청인이 위반시설물을 계속 점유하고 있었다고 보기 어렵다.

- 따라서 안산시는 위 위반시설물의 소유자나 관리자, 점유자가 누구인지를 먼저 확인한 후, 이행강제금을 부과해야 하는데도 위 신청인이 2018년도와 2019년도 중에 위반시설물을 계속 점유하고 있었다는 확인(자인서 징구 등)도 하지 아니한 채, 이행강제금을 부과한 것은 이행강제금 부과업무를 소홀히 한 것으로 인정된다. 더욱이 안산시의 주장대로라면 최초 행위자인 00식당(●●●)에게 부과하는 것이 합리적이다.

- ③ 일반주거지역인 같은 구 00길 소재 1층 일반음식점 영업과 개발제한구역인 같은 구 00동이 연계되어 운영되었다는 근거자료가 없으므로 이행강제금 부과처분 취소는 어렵다는 주장에 대한 검토

- 위 신청인이 위반시설물을 영업을 종료한 2017. 4. 10. 이후에도 계속 점유하고 있었다는 확인(자인서 등)이 필요한데도 이러한 근거 없이 이행강제금을 부과한 것은 이행강제금 부과업무를 소홀히 한 것으로 인정된다.

□ 주문(시정권고)

- 안산시(도시계획과)는 신청인에게 2018. 11. 7. 부과한 이행강제금 373,000원과 2019. 12. 12. 부과한 이행강제금 391,000원 등 2건 계 764,000원의 부과처분을 취소하도록 시정권고 한다.
- 이에 대하여 담당부서는 시민옴부즈만의 시정권고를 수용하여 이행강제금 2건 계 764,000원의 부과처분을 취소하였다.