

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○군수

[주문] 청구인의 청구를 「각하」 한다.

[청구취지] 피청구인이 청구인에게 한 2018. 6. 21. 「민원거부통지」 및 2018. 8. 3. 「이의신청에 대한 거부통지」를 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○○군 ○○면 ○○리 ○○○ 소재 지상건물(이하 ‘이 사건 건물’이라 한다)의 소유자로, 2018. 6. 18. 피청구인에게 이 사건 부동산에 관하여 건축물대장의 지번정정을 요구하는 취지의 “건축물 관리대장 건축물 소재지번 정정요구”를 제출하였다. 이에 대하여 피청구인은 2018. 6. 21. 청구인에게 위 서면에 대하여 “진정민원에 대한 회신”을 하였다. 이후 청구인은 2018. 6. 25. 및 같은 해 7. 14. 피청구인에게 같은 취지의 상담민원을 신청하였고, 청구인의 부친 ○○○이 2018. 7. 25. 피청구인에게 “건축물 소재지번 정정요구건의 결과통지(거부)에 대한 이의신청”서면을 제출하였다. 이에 대하여 피청구인은 2018. 8. 1. “진정민원(거부처분 이의신청서)에 대한 회신 및 민원 종결 처리 안내(○○○)”를 통지하였다. 청구인은 2018. 8. 9. “피청구인이 2018년 06월 21일자 청구인에게 한 민원거부통지 및 2018년 08월 03일자 이의신청에 대한 거부통지 내용을 취소한다.” 라는 취지의 이 사건 행정심판을 제기하였다.

2. 청구인 주장

청구인은 다음과 같이 주장한다.

청구인은 최초 2018. 6. 18.에 피청구인에 대하여 「건축물 관리대장 건축물 소재지번 정정요구」라는 제목으로 민원을 제기하였으나, 피청구인은 2018. 6. 21.자로 소재지번의 정정요구를 거부하는 문서(회신문)를 보냈고, 이후 이에 대한 재심을 청구하는 민원을 재청구하였으나, 동일한 내용의 통지를 받았으며, 2018. 7. 25.에 이의신청을 하였으나, 이의신청을 거부한 회신문을 2018. 8. 13.자에 받았다고 하면서, 청구인 소유의 이 사건 건물은 지번이 건축물관리대장상 ○○군 ○○면 ○○리 ○○○번지로 기재되어 있으나, 실질은 ○○6번지가 아닌 ○○7번지에 소재하고 있으므로 건축물대장상의 지번을 ○○7번지로 정정해야한다는 위 민원에 대한 피청구인의 거부통지 및 이의신청에 대한 거부처분은 취소되어야 한다고 주장한다.

3. 피청구인 주장

이에 피청구인은 다음과 같이 주장한다.

청구인은 법정민원이 아닌 기타민원으로 신청하였고, 건축물소유자가 아닌 제3자가 기타민원으로 신청하였으며, 청구인은 행정청의 소관 업무 밖의 소유권변경에 관한 업무를 요구하고 있다. 또한 청구인이 처분이라고 주장하는 이 사건 처분은 청구인의 진정에 대한 단순한 답변에 불과하며, 이것으로 인하여 공법상의 권리를 설정하거나 의무를 명하는 등 청구인의 권리 의무에 직접 관계가 있는 행위라 할 수 없다. 따라서 이 사건은 행정심판의 대상이 되는 처분이라 할 수 없으며 이 사건 청구는 심판제기요건을 결한 부적법한 것이다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「민원처리에 관한 법률」 제2조, 제21조, 제23조

「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 제6조, 제20조

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 인천광역시 ○○군 ○○면 ○○리 ○○○ 소재 지상건물의 소유자로, 2018. 6. 18. 피청구인에게 이 사건 부동산에 관하여 건축물대장의 지번정정을 요구하는 취지의 “건축물 관리대장 건축물 소재지번 정정요구”를 제출하였다. 이에 대하여 피청구인은 2018. 6. 21. 청구인에게 위 서면에 대하여 “진정민원에 대한 회신”을 하였다.

2) 이후 청구인의 부친 ○○○은 2018. 6. 18.자 서면과 동일한 취지의 각 상담민원을, 2018. 6. 25. “건축물 관리대장 정정요구” 및 같은 해 7. 14. “정보 공개 요구”를 각 피청구인에게 신청하였고, 이에 대하여 피청구인은 2018. 6. 27. 및 같은 해 7. 23. 같은 취지의 각 상담민원 답변을 회신하였다.

3) 청구인의 부친 ○○○ 명의로 2018. 7. 25. 피청구인에게 “건축물 소재지번 정정요구건의 결과통지(거부)에 대한 이의신청”서면을 제출하였다. 이에 대하여 피청구인은 2018. 8. 1. “진정민원(거부처분 이의신청서)에 대한 회신 및 민원 종결 처리 안내(○○○)”를 통지하였다.

3) 청구인은 2018. 8. 9. “피청구인이 2018년 06월 21일자 청구인에게 한 민원거부통지 및 2018년 08년 03일자 이의신청에 대한 거부통지 내용을 취소한다”라는 취지의 이 사건 행정심판을 제기하였다.

다. 판 단

1) 관계법령을 살펴보면,

「민원처리에 관한 법률」(이하 ‘민원처리법’이라 한다) 제2조제1호에서는 민원에 대하여 정의하며, “일반민원”의 종류를 다음과 같이 구분하고 있다. “법

정민원”은 법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 “관계법령등”이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원을, “질의민원”은 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원을, “건의민원”은 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원을, “기타민원”은 법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원이라고 정의하고 있다.

민원처리법 제21조에서는 민원 처리의 예외를 규정하며, “행정기관의 장은 접수된 민원(법정민원을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 민원을 처리하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 해당 민원인에게 통지하여야 한다.”와 같이 명시하고 있으며, 각 호로 “1. 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항, 2. 수사, 재판 및 형집행에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항, 3. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판, 감사원의 심사청구, 그 밖에 다른 법률에 따라 불복구제 절차가 진행 중인 사항, 4. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자 간의 이해 조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항, 5. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항, 6. 감사원이 감사위원회 의의 결정을 거쳐 행하는 사항, 7. 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항, 8. 사인 간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 9. 행정기관의 소속 직원에 대한 인사행정상의 행위에 관한 사항”을 정하고 있다.

민원처리법 제23조제1항에서는 반복 및 중복 민원에 대하여, 행정기관의 장은 민원인이 동일한 내용의 민원(법정민원을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 정당한 사유 없이 3회 이상 반복하여 제출한 경우에는 2회 이상 그 처리결과를 통지하고, 그 후에 접수되는 민원에 대하여는 종결처리할 수 있다고 정하고 있다.

「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」(이하 ‘건축물대장규칙’이라 한다) 제6조에 의하면, 동일 대지에 기존 건축물대장이 존재하는 경우에는 그 대장을 말소하거나 폐쇄하기 전에는 새로운 건축물대장을 작성할 수 없다. 건축물대장규칙 제20조는 건축물 대장의 지번변경에 관하여 정하며, 제1항에서 “건축물의 소유자는 건축물대장의 기재내용 중 지번에 관한 사항을 변경하려는 때에는 별지 제17호 서식의 건축물지번 변경신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신청하여야 하며, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 이를 확인한 후 그 지번을 변경하여야 한다.”고 명시하며, 토지대장 또는 임야대장, 현황측량성과도(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제23조제1항에 따라 지적측량을 실시하는 경우에 한정하며, 경계복원측량도로 갈음할 수 있다), 대지 소유자의 동의서(변경되는 대지의 소유권자와 건축물의 소유권자가 다른 경우에 한한다)를 첨부하도록 하고 있다. 동조제2항에서는 “특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물 소유자의 신청에 의하는 경우 외에 지번이 변경되었음을 증명하는 서류(토지 이동정리결의서와 토지·임야 분할·합병신청서 사본 등을 말한다)가 첨부된 지적공부 소관청의 지적정리통지에 의하여 건축물대장의 지번을 직권으로 변경할 수 있다.”고 명시하고 있다.

2) 이 사건 청구의 적법성을 살펴보면,

가) 청구인이 취소를 구하는 청구인의 민원에 대한 피청구인의 회신(통지) 및 청구인의 이의신청에 대한 회신(통지)이, 행정심판 상 취소의 대상이 되는 행정행위로서의 ‘처분’에 해당하는지 여부를 살펴보아야 할 것이다.

청구인의 주장에 의하면, 청구인이 소유한 건물의 건축물대장 상 지번이 ‘○○6번지’로 기재되어 있으나 실질은 ○○6번지가 아닌 ‘○○7번지’에 존재하므로 건축물대장상의 지번을 정정하여 달라는 내용의 민원을 제기하였다는 것인바,

이 민원의 법적성질에 따라 피청구인의 회신이 ‘행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력 행사 또는 거부’에 해당하는지를 판단할 수 있을 것이다.

그런데 민원처리법 제2조에 의하면 ‘법정민원’이란 ‘법령·훈령·예규·고시·자치법규 등에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원’을 말하고, ‘질의민원’이란 ‘법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원’을 말하며, ‘건의민원’은 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원, ‘기타민원’은 ‘법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원’을 말한다고 규정하고 있다.

이 중 법정민원에 해당한다면 회신의 내용이 구체적 사실관계에 해당하는 법집행이고, 그 상대방의 권리의무에 직접 영향을 미치는 행위라 볼 수 있을 것이므로 취소심판의 대상이 되는 처분에 해당한다 할 것이다.

나) 한편 건축물대장규칙 제20조에 의하면 건축물대장의 지번 변경에 대하여 제1항에서 ‘건축물의 소유자는 건축물의 대장의 기재내용 중 지번에 관한 사항을 변경하려는 때에는 별지 제17호 서식의 건축물지번 변경신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장 등에게 신청하여야 한다’고 규정하고 있으며, 이때 첨부하여야 할 서류는 ① 토지대장 또는 임야대장, ② 현황측량성과도, ③ 대지 소유자의 동의서(변경되는 대지 소유자와 건축물의 소유권자가 다른 경우에 한한다)이다.

그런데 건축물대장규칙에 의하면 법정 서식에 첨부서류를 구비하여 신청하

도록 일정한 요건을 규정하고 있으므로 이 요건을 갖춘 민원의 경우에 법정민원으로 볼 수 있다할 것이다.

그러나 피청구인의 주장 및 근거자료 뿐만 아니라 청구인의 주장에 의하더라도 청구인은 위 법정 서식 및 첨부서류를 구비하여 법규에서 정한 일정한 요건에 따라 민원을 제기한 것이라고는 볼 수 없으므로, 청구인은 ‘기타민원’을 제기한 것으로 봄이 타당하다 할 것이다.

다) 한편 피청구인은 민원이 건물 소유자가 아닌 제3자가 제기한 것이므로 기타민원에 해당한다고 주장하고 있고, 청구인은 민원은 건축물 소유자인 ○○이 제기한 것이 맞고, 직접 서류를 제출한 것은 ○○의 아버지인 ○○○이나 이는 ○○의 대리인으로서 제기한 것이라고 주장하고 있으나, ○○○의 민원서류 제출이 소유자인 ○○의 대리인으로서 제출한 것이라 하더라도 위와 같이 법정 요건을 구비하지 않은 민원제기임은 마찬가지라 할 것이다.

라) 또한 본 건 민원의 실질 내용을 살펴보면 ① 청구인이 2011. 4. 21. 매매로 전소유자인 ○○○로부터 소유권을 이전받아 ○○리 ○○6번지 대 ○○○㎡ 및 그 지상 건물의 소유자로 등재되어 있는 점, ② 청구인 소유 건물의 건축물관리대장 상의 지번이 ‘○○6번지’로 기재되어 있는 점, ③ 현재 현황에 의하면 ○○리 ○○6번지 상에는 건축물이 없는 점 등의 사정이 있으나,

반면 ① 1999년경 ○○○이 ○○리 본인 소유 주택의 지번을 ○○9번지에서 정정신청을 하여, ○○6번지로 정정한 점, ② ○○○의 토지 소유권은 ○○리 ○○7번지가 아닌 ○○6번지이고 이후 ○○○가 협의분할로 이를 상속받은 후 청구인에게 토지 및 건물을 일괄매도한 점, ③ 항공사진에 의하면 1999년경에는 ○○리 ○○6번지상에도 건축물이 존재하고 있는 것으로 보이고, 이후 2004년 위성사진에 의하면 ○○리 ○○6번지상에 존재하였던 건물이 철거·멸실등으로 존재하지 않는 점, ④ ○○리 ○○7번지 토지의 소유권은 1969년 ○○

○, ○○○이 각 1/2지분으로 소유하고 있다가 이후 ○○○의 지분을 ○○○가 협의분할 상속 후 2010. 7. 16. ○○○에게 매도하여 현재 ○○○과 ○○○이 각 1/2지분으로 소유하고 있는 점, ⑤ 현재 ○○리 ○○7번지 상에도 건물이 존재하고 있으며, 건축물대장상 소유자는 구 건축물대장 상에는 ○○○로, 현 건축물대장상에는 ○○○으로 되어 있는 점 등 제반사정을 살펴보면 청구인의 주장과 같이 청구인이 ○○○로부터 매수한 토지 및 ○○6번지 상 건물이 현재 존재하는 건물과 반드시 동일한 것이라고 단정할 수 없으므로(기존 ○○6번지 상에 건물이 존재하였고, ○○○ 소유의 건물은 이 건물로 건축물대장도 이 건물의 건축물대장에 해당하였으나, 이 ○○6번지 상의 건물이 멸실된 상태에서 다른 ○○7번지 상에 있는 현재의 건물을 그 건물이라고 하고 있을 가능성도 전혀 배제할 수 없다 할 것이다) 지번 정정의 대상에 해당하는지 여부도 명백하지 않을 뿐만 아니라, 무엇보다도 현재 청구인이 지번을 정정하기를 요구하는 ○○리 ○○7번지의 토지소유자가 청구인이 아닌 다른 사람이므로 건축물대장규칙 제20조제1항제3호에 따라 지번정정을 위해서는 대지소유자의 동의가 있어야 하는데, 청구인은 이를 구비한 바도 없다 할 것이다.

따라서 이는 소유권분쟁 등 사인 간의 권리관계와 관련이 있는 것으로서, 민원처리법 제21조제8호에 의하면 법정민원을 제외한 민원으로서 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항에 해당하는 경우에는 그 사유를 해당 민원인에게 통지 하고 그 민원을 처리하지 아니할 수 있다고 규정하고 있는바, 결국 피청구인의 청구인의 민원에 대한 회신내용은 청구인의 권리관계에 대한 구체적인 법집행으로서의 처분이 아닌 위 규정에 따른 사유통지라고 볼 수 있다 할 것이다.

5. 결론

그렇다면, 이 사건 심판청구는 심판청구요건을 갖추지 못한 부적법한 청구이므로 이를 각하하기로 하여 주문과 같이 재결한다.