

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2013두1560 건축신고반려처분취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 조율
담당변호사 정진
피고, 상고인 구좌읍장
소송대리인 변호사 고영권
원 심 판 결 광주고등법원 2012. 12. 12. 선고 (제주)2012누432 판결
판 결 선 고 2015. 8. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 구 민원사무처리에 관한 법률(2012. 10. 22. 법률 제11492호로 개정되기 전의 것,

이하 '민원사무처리법'이라 한다) 제2조 제2호는 "민원사무라 함은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 '민원사항'이라 한다)에 관한 사무를 말한다."고 규정하고 있고, 제24조 제1항은 "행정기관의 장은 민원사무를 처리함에 있어서 그 행정기관의 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차는 담당 공무원이 직접 행하도록 하여 민원 1회방문 처리제를 확립함으로써 불필요한 사유로 민원인이 행정기관을 다시 방문하지 아니하도록 하여야 한다."고 규정하는 한편, 같은 조 제3항은 민원 1회방문 처리제의 시행 절차를 정하면서 제3호에서 '복합민원을 심의하기 위한 위원회의 운영'을, 제4호에서 '민원사항의 심의·조정 등을 위하여 설치된 위원회의 재심의'를 그 절차의 하나로 들고 있다.

그리고 위 규정의 위임에 따라 구 민원사무처리에 관한 법률 시행령(2011. 6. 21. 대통령령 제22975호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제36조 제1항은 행정기관의 장으로 하여금 복합민원을 심의하기 위하여 그 소속 아래에 실무종합심의회를 설치·운영하도록 하고 있고, 제37조 제1항 본문은, 행정기관의 장은 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 심의·조정하기 위하여 민원조정위원회를 설치·운영하여야 한다고 규정하면서, 제4호에서 '처리주무부서 또는 제36조에 따른 실무종합심의회에서 결정된 민원에 대한 법규적용의 타당성 여부'를, 제7호에서 '그 밖에 민원의 종합적인 검토·조정을 위하여 그 기관의 장이 회부하는 사항'을 들고 있으며, 같은 조 제6항은 "민원조정위원회 위원장은 민원조정위원회를 개최하는 때에는 민원인이 참석할 수 있도록 회의일정 등을 사전에 통지하여야 한다. 이 경우 민원인이 원하거나 출석할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 서면으로 의견을 진술하게 할 수 있다."고 규정하고 있다.

위와 같은 민원사무처리법령 관련 규정의 내용과 그 취지에 의하면, 민원 1회방문 처리제는 다수의 행정기관 또는 부서와 관련되는 복합민원에 대하여 관계 행정기관 및 부서에 의한 공동 심의 등을 통하여 민원인의 1회 방문으로 일괄처리함으로써 민원인의 불편과 부담을 경감시키려는 데에 주된 도입 취지가 있다. 민원조정위원회는 이러한 민원 1회방문 처리제의 시행을 위한 절차적 구성요소의 하나로 설치·운영되는 것으로서, 그 심의·조정 대상은 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 이른바 침해적 행정처분에 관한 사항이 아니라 민원인이 행정기관에 대하여 요구하는 특정한 행위에 관한 사항이다. 따라서 민원 1회방문 처리제의 부수적 목적으로 민원 처리과정의 투명성·책임성과 민원행정의 능률성·효율성 제고가 고려될 수 있다 하더라도, 민원인이 행정기관에 처분 등 특정한 행위를 요구함에 대하여 민원사무처리법령에서 민원조정위원회를 개최하도록 하고 민원인에게 그 회의일정 등을 사전통지하도록 정한 주된 취지 역시 민원인의 불편과 부담 경감에 있다고 해석될 수 있고, 행정청이 침해적 행정처분을 하는 경우에 그 침해되는 권익을 보호하기 위하여 당사자에게 사전통지를 하고 의견제출의 기회를 주도록 정한 행정절차법상의 행정절차와는 그 입법 목적이 나 취지가 다르다. 그리고 스스로 민원사항을 신청하는 민원인으로서, 그 신청을 하면서 행정기관에 자료를 제출하고 의견을 제출할 수 있는 기회를 가질 뿐 아니라, 민원사무 처리과정을 확인하고 민원조정위원회 개최 전에도 의견을 제출할 수 있다.

위와 같은 사정들을 종합하여 볼 때, 민원사무를 처리하는 행정기관이 민원 1회방문 처리제를 시행하는 절차의 일환으로서 민원사항의 심의·조정 등을 위한 민원조정위원회를 개최하면서 민원인에게 그 회의일정 등을 사전에 통지하지 아니하였다 하더라도, 이러한 사정만으로 곧바로 그 민원사항에 대한 행정기관의 장의 거부처분에 취소사유

에 이를 정도의 흠이 존재한다고 보기는 어렵다. 다만 행정기관의 장의 거부처분이 재량행위인 경우에, 위와 같은 사전통지의 흠결로 민원인에게 의견진술의 기회를 주지 아니한 결과 민원조정위원회의 심의과정에서 그 고려대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하는 등 재량권의 불행사 또는 해태로 볼 수 있는 구체적 사정이 있다면, 그 거부처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 평가할 수 있을 것이다.

2. 원심은, (1) ① 원고가 2011. 1. 11. 피고에게 이 사건 임야 지상에 주택을 건축하기 위한 건축신고(이하 '이 사건 건축신고'라 한다)를 한 사실, ② 이 사건 건축신고는 그 신고가 수리되면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 개발행위허가 및 산지관리법상의 산지전용허가를 받은 것으로 의제되는 복합민원으로서, 피고는 그 수리 여부를 심의하기 위하여 민원사무처리법 제24조 제3항 제4호, 시행령 제37조 제1항 제7호 등에 따라 2011. 2. 16. 민원조정위원회를 개최한 사실, ③ 그런데 피고가 원고에게 미리 민원조정위원회의 회의일정 등을 통지하지 아니하여 원고의 참석 없이 민원조정위원회의 심의가 이루어졌고, 피고는 민원조정위원회의 심의를 마친 다음 2011. 2. 17. 원고에 대하여 개발행위허가 및 산지전용협의의 요건이 충족되지 않았음을 처분사유로 들어 이 사건 건축신고 반려처분을 한 사실 등을 인정한 다음, (2) 이 사건 건축신고 반려처분에는 그 수리 여부의 심의를 위한 민원조정위원회를 개최하면서 민원인인 원고에 대한 회의일정 등을 통지하지 아니함으로써 취소사유에 해당하는 절차상의 흠이 있다고 판단하였다.

3. 그러나 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 피고가 복합민원에 해당하는 원고의 이 사건 건축신고를 처리하기 위하여 민원 1회방문 처리제의 시행 절차에 따른 민원조정위원회를 개최하면서 원고에게 그 회의일정 등의 통지를 하지 아니하

였다 하더라도, 이러한 사정만으로 곧바로 이 사건 건축신고를 반려한 피고의 처분을 취소하여야 할 위법이 있다고 보기는 어렵고, 위 사전통지의 흠결로 인하여 민원조정 위원회의 심의나 이 사건 건축신고 반려처분 과정에서 마땅히 고려하여야 할 사항이 누락되는 등 재량권의 불행사 또는 해태로 볼 수 있는 구체적 사정이 인정되어야 피고의 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 있다.

그럼에도 이와 달리 원심은 민원조정위원회 회의일정 등에 관한 사전통지의 흠결만을 이유로 이 사건 건축신고 반려처분이 위법하다고 단정하고 말았으니, 이러한 원심의 판단에는 민원사무처리법에서 정한 민원조정위원회 심의절차의 취지 및 그 회의일정 사전통지의 흠결 효과에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다. 이를 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김소영

 대법관 이인복

주 심 대법관 김용덕

 대법관 고영한