

기타이행강제금부과처분취소

[대법원 2019. 4. 11. 선고 2018두42955 판결]

【판시사항】

[1] [농지법 제62조 제1항](#)에 따른 이행강제금 부과처분에 대한 불복절차(=비송사건절차법에 따른 재판) 및 위 이행강제금 부과처분이 행정소송법상 항고소송의 대상이 되는지 여부(소극)/ 관할청이 위 이행강제금 부과처분을 하면서 재결청에 행정심판을 청구하거나 관할 행정법원에 행정소송을 할 수 있다고 잘못 안내한 경우, 행정법원의 항고소송 재판관할이 생기는지 여부(소극)

[2] [농지법 제2조 제1호](#)에서 말하는 ‘농지’인지 판단하는 기준 및 농지법상 ‘농지’였던 토지가 농지전용허가 등을 받지 않고 불법 전용되어 현실적으로 다른 용도로 이용되고 있는 경우, 농지법상 ‘농지’에 해당하는지 여부(적극)

【판결요지】

[1] 농지법은 농지 처분명령에 대한 이행강제금 부과처분에 불복하는 자가 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있고, 이의를 받은 부과권자는 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 비송사건절차법에 따른 과태료 재판에 준하여 재판을 하도록 정하고 있다([제62조 제1항, 제6항, 제7항](#)). 따라서 [농지법 제62조 제1항](#)에 따른 이행강제금 부과처분에 불복하는 경우에는 비송사건절차법에 따른 재판절차가 적용되어야 하고, 행정소송법상 항고소송의 대상은 될 수 없다.

[농지법 제62조 제6항, 제7항](#)이 위와 같이 이행강제금 부과처분에 대한 불복절차를 분명하게 규정하고 있으므로, 이와 다른 불복절차를 허용할 수는 없다. 설령 관할청이 이행강제금 부과처분을 하면서 재결청에 행정심판을 청구하거나 관할 행정법원에 행정소송을 할 수 있다고 잘못 안내하거나 관할 행정심판위원회가 각하재결이 아닌 기각재결을 하면서 관할 법원에 행정소송을 할 수 있다고 잘못 안내하였다고 하더라도, 그러한 잘못된 안내로 행정법원의 항고소송 재판관할이 생긴다고 볼 수도 없다.

[2] [농지법 제2조 제1호](#)는 농지에 관한 정의 규정인데, 원칙적 형태는 “전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지”이다([\(가\)목](#)전단). 따라서 어떤 토지가 이 규정에서 말하는 ‘농지’인지는 공부상의 지목과 관계없이 토지의 사실상 현상에 따라 판단하여야 한다.

그런데 농지법은 농지전용허가 등을 받지 않고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우 관할청이 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있고, 그가 원상회복명령을 이행하지 않으면 관할청이 대집행으로 원상회복을 할 수 있도록 정함으로써([제42조 제1항, 제2항](#)), 농지가 불법 전용된 경우에는 농지로 원상회복되어야 함을 분명히 하고 있다. 농지법상 ‘농지’였던 토지가 현실적으로 다른 용도로 이용되고 있더라도 그 토지가 농지전용허가 등을 받지 않고 불법 전용된 것이어서 농지로 원상회복되어야 하는 것이라면 그 변경상태는 일시적인 것이고 여전히 ‘농지’에 해당한다.

【참조조문】

[1] [농지법 제62조 제1항, 제6항, 제7항](#)

[2] [농지법 제2조 제1호, 제42조 제1항, 제2항](#)

【참조판례】

[1]대법원 2000. 9. 22. 선고 2000두5722 판결(공2000하, 2227) / [2]대법원 2007. 5. 31. 선고 2006두 8235 판결(공2007하, 989),대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결(공2018하, 2264)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

고양시 일산동구청장

【원심판결】

서울고법 2018. 3. 20. 선고 2017누77987 판결

【주 문】

상고를 기각한다. 상고비용은 원고가 부담한다.

【이 유】

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서 등은 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 이 사건 소 중 이행강제금 부과처분에 대한 청구 부분의 적법 여부(상고이유 제1점)

농지법은 농지 처분명령에 대한 이행강제금 부과처분에 불복하는 자가 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있고, 이의를 받은 부과권자는 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 비송사건절차법에 따른 과태료 재판에 준하여 재판을 하도록 정하고 있다(제62조 제1항, 제6항, 제7항). 따라서 농지법 제62조 제1항에 따른 이행강제금 부과처분에 불복하는 경우에는 비송사건절차법에 따른 재판절차가 적용되어야 하고, 행정소송법상 항고소송의 대상은 될 수 없다(건축법상 이행강제금 부과처분에 관한 [대법원 2000. 9. 22. 선고 2000두5722 판결](#) 등 참조).

농지법 제62조 제6항, 제7항이 위와 같이 이행강제금 부과처분에 대한 불복절차를 분명하게 규정하고 있으므로, 이와 다른 불복절차를 허용할 수는 없다. 설령 피고가 이행강제금 부과처분을 하면서 재결청에 행정심판을 청구하거나 관할 행정법원에 행정소송을 할 수 있다고 잘못 안내하거나 경기도행정심판위원회가 각하재결이 아닌 기각재결을 하면서 관할 법원에 행정소송을 할 수 있다고 잘못 안내하였다고 하더라도, 그러한 잘못된 안내로 행정법원의 항고소송 재판관할이 생긴다고 볼 수도 없다.

이 사건 소 중 이행강제금 부과처분에 대한 주위적 취소청구와 예비적 무효확인청구 부분이 부적법하다는 원심의 판단은 위와 같은 법리에 기초한 것으로서 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 신뢰보호원칙에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 이 사건 농지처분명령의 무효 여부(상고이유 제2, 3점)

가. (1) 농지법 제2조 제1호는 농지에 관한 정의 규정인데, 그 원칙적 형태는 “전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지”이다〔(가)목 전단〕. 따라서 어떤 토지가 이 규정에서 말하는 ‘농지’인지는 공부상의 지목과 관계없이 토지의 사실상 현상에 따라 판단하여야 한다.

그런데 농지법은 농지전용허가 등을 받지 않고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우 관할청이 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있고, 그가 원상회복명령을 이행하지 않으면 관할청이 대집

행으로 원상회복을 할 수 있도록 정함으로써(제42조 제1항, 제2항), 농지가 불법 전용된 경우에는 농지로 원상회복되어야 함을 분명히 하고 있다. 농지법상 ‘농지’였던 토지가 현실적으로 다른 용도로 이용되고 있더라도 그 토지가 농지전용허가 등을 받지 않고 불법 전용된 것이어서 농지로 원상회복되어야 하는 것이라면 그 변경 상태는 일시적인 것이고 여전히 ‘농지’에 해당한다고 보아야 한다([대법원 2007. 5. 31. 선고 2006두8235 판결](#), [대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결](#) 등 참조).

(2) [구 농지법\(2007. 4. 11. 법률 제8352호로 전부 개정되기 전의 것\) 제36조 제2항 제1호](#) 본문은 지방자치단체의 장이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시지역 안에 주거지역·상업지역·공업지역 또는 도시계획시설을 지정·결정할 때에 그 지역 또는 시설예정지 안에 농지가 포함되어 있는 경우 농림부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다고 정하고 있다([현행 농지법 제34조 제2항 제1호](#) 본문 규정도 같은 취지로 규정하고 있다). 그리고 [구 택지개발촉진법\(2009. 12. 29. 법률 제9865호로 개정되기 전의 것, 이하 같다\) 제9조 제1항, 제11조 제1항, 제2항](#)은 국토해양부장관이 택지개발사업실시계획을 승인하고자 하는 경우에는 그 계획에 [제1항 각호](#)에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 미리 관계기관의 장과 협의하여야 하고, 국토해양부장관이 택지개발사업실시계획을 승인한 때에는 [제1항 각호](#)의 인허가 등을 받은 것으로 본다(그리고 규정하면서, [제1항 제11호](#)에서 ‘농지법에 의한 농지전용의 허가·협의 등’을 정하고 있다).

나. 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거 등에 따르면, 다음 사정을 알 수 있다.

(1) 고양시 풍동 국민임대 주택단지 예정지구(이하 ‘풍동2지구’라 한다)가 2007. 3. 28. 택지개발예정지구로 지정됨에 따라, 그 예정지구 안에 위치한 이 사건 토지는 농림지역에서 도시지역(세부용도지역 미지정) 및 지구단위계획구역으로 지정된 것으로 간주되었다. 위 예정지구 지정 무렵이나 그 이후에 이 사건 토지의 용도로 농지를 전용하는 것에 관하여 농림부장관과 협의를 한 적이 없다.

(2) 이 사건 토지는 2013. 8. 14. 위 예정지구 지정에서 해제되어 도시지역에서 농림지역으로 환원되었고, 2015. 2. 27. 다시 도시지역(자연녹지지역)으로 변경되었다.

(3) 이 사건 처분명령의 사전절차가 시작된 2014년과 2015년 무렵에는 이 사건 토지에서 경량철골조 비닐하우스가 사무실로 사용되고 있었고 그 밖의 부분은 벽돌이 쌓여 있었으며 콘크리트 등으로 포장되어 있지는 않았으나, 2016년에는 비닐하우스 부분만 남아있고 그 밖의 부분에 있던 물건은 모두 제거되었다.

(4) 원고는 이 사건 토지의 불법 농지전용이 적발되어, 2014. 11. 13. 농지법 위반죄로 벌금 200만 원의 약식명령을 받았고, 그 무렵 약식명령이 확정되었다.

(5) 이 사건 농지처분명령을 받은 원고는 2016. 2. 11. 피고에게 이 사건 토지를 농지로 원상회복하였다는 농지원상회복 신고서를 현장사진과 함께 제출하였다.

다. 이러한 사정을 위에서 본 법령과 관련 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

(1) 이 사건 토지는 용도지역이 농지전용에 관한 협의를 필요로 하는 주거지역·상업지역·공업지역으로 지정된 적이 없었을 뿐만 아니라, 농지전용에 관한 협의도 없었다. 이 사건 토지가 도시지역(세부용도지역 미지정, 자연녹지지역)으로 지정된 적이 있었다는 사정만으로 농지전용에 관한 협의가 있었다고 볼 수 없다.

(2) 국토해양부장관은 풍동2지구 택지개발사업의 실시계획을 승인하기 전에 미리 농지법상 농지전용허가를 관할하는 농림부장관과 이 사건 토지의 농지전용에 관하여 협의하는 절차를 밟지 않았다. 설령 풍동2지구 택지개발사업의 실시계획이 승인되었다고 하더라도 [구 택지개발촉진법 제11조 제1항 제11호](#)가 정하는 농지전용허

가 의제의 효력이 발생하였다고 볼 수 없다. 뿐만 아니라, 풍동2지구 택지개발사업은 그 실시계획 승인이 이루어지지 않은 채 2013. 8. 14. 택지개발예정지구 지정이 해제되었으므로, [구 택지개발촉진법 제11조 제1항](#)에 따른 관련 인허가 의제의 효력이 발생할 여지가 없다.

(3) 비록 이 사건 토지가 농지에서 공작물의 부지나 물건의 적치장으로 변경되었더라도, 농지전용허가 등을 받지 않고 불법 전용된 것이므로 농지로 원상회복되어야 한다. 그 공작물의 부지나 물건의 적치장으로서의 상태는 일시적인 것이므로, 이 사건 토지는 여전히 농지법상 농지에 해당한다.

라. 같은 취지에서 원심은 이 사건 토지가 농지법상 농지에 해당하므로 이 사건 농지처분명령이 무효가 아니라고 판단하였다. 원심의 판단은 정당하고 상고이유 주장과 같이 농지법상 농지 개념과 [구 택지개발촉진법 제11조 제1항](#)의 인허가 의제 규정의 해석에 관한 법리를 오해하여 이 사건 토지의 현황 등에 관하여 필요한 심리를 다하지 않거나 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 결론

원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.