

민원인 - 「농어촌정비법」 제23조제1항 단서에 해당하는 경우에도 같은 조 제2항 후단에 따라 관계 주민의 의견을 들어야 하는지 여부(「농어촌정비법」 제23조제1항 단서 등 관련)

안건번호 22-0392

회신일자 2022-07-15

1. 질의요지

「농어촌정비법」 제23조제1항에서는 농업생산기반시설관리자(각주: 「농어촌정비법」 제10조에 따른 정비사업 시행자 중 같은 법 제16조에 따라 농업생산기반시설을 관리하는 자를 말하며, 이하 같음)가 농업생산기반시설(각주: 「농어촌정비법」 제2조제6호에 따른 농업생산기반시설을 말하며, 이하 같음)이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다(본문)고 규정하면서, 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사(각주: 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사를 말하며, 이하 같음)인 경우와 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다(단서)고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 같은 조 제1항에 따른 사용허가는 그 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위에서 하여야 한다(전단)고 규정하면서, 이 경우 농업생산기반시설관리자는 미리 관계 주민의 의견을 들어야 한다(후단)고 규정하고 있는바,

가. 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우에도 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에 관계 주민 의견청취 절차에 관한 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되는지?(각주: 「농어촌정비법」 제23조제1항 단서에 따른 경미한 사항이 아닌 경우를 전제함)

나. 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 해당하는 경우에도 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에 관계 주민 의견청취 절차에 관한 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되는지?

※ 질의배경

민원인은 위 질의요지와 관련하여 농림축산식품부와 의견대립이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

가. 질의 가에 대해

이 사안의 경우 한국농어촌공사가 관리하는 농업생산기반시설에 대해서는 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되지 않습니다.

나. 질의 나에 대해

이 사안의 경우 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되지 않습니다.

3. 이유

가. 질의 가에 대해

「농어촌정비법」 제23조제1항 본문에서는 농업생산기반시설관리자가 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다고 규정하면서 같은 항 단서에서는 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우에는 “그러하지 아니하다”고 규정하고 있는바, 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우에는 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때 시장·군수·구청장의 사용허가 절차를 거치지 않아도 된다는 점이 문언상 분명하고, 같은 조 제2항은 같은 조 제1항에 따른 “사용허가”를 할 때 그 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위에서 하되, 이 경우 관계 주민의 의견을 미리 듣도록 한 것이므로, “사용허가”를 받을 것이 전제되지 않은 이 사안의 경우에는 관계 주민 의견청취 절차에 관한 같은 조 제2항 후단이 적용되지 않는다고 보는 것이 같은 조의 문언 및 규정체계에 부합하는 해석입니다.

한편 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려는 자는 「농어촌정비법 시행령」 제31조제2항에 따라 사용신청서 제출 절차를 거치는데, 사용신청서 제출 절차는 사용허가 절차와 유사하므로 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우에도 관계 주민 의견청취 절차에 관한 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용된다는 의견이 있으나, 같은 법 시행령 제31조제1항 및 제2항에서는 농업생산기반시설의 관리 주체에 따라 농업생산기반시설이나 용수에 대한 목적 외 사용의 절차를 각각 사용허가신청과 사용신청 절차로 명확히 구분하여 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 한국농어촌공사가 관리하는 농업생산기반시설 및 용수를 본래 목적 외의 목적으로 사용하려는 자에 대해 시장·군수·구청장의 사용허가를 받기 위한 절차로서 거쳐야 하는 관계 주민 의견청취 절차에 관한 같은 법 제23조제2항 후단이 적용된다고 보는 것은 법률에 규정된 사용허가의 절차를 명문의 근거 없이 확대하여 적용하는 것이라는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않습니다.

따라서 이 사안의 경우 한국농어촌공사가 관리하는 농업생산기반시설에 대해서는 관계 주민 의견청취 절차에 관한 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되지 않습니다.

※ 법령정비 권고사항

농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우에도 농업생산기반시설관리자가 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때 미리 관계 주민 의견을 들어야 할 필요성이 있다면 이를 명확하게 규정할 필요가 있습니다.

나. 질의 나에 대해

「농어촌정비법」 제23조제1항 본문에서는 농업생산기반시설관리자가 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다고 규정하면서 같은 항 단서에서는 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 “그러하지 아니하다”고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제31조제3항에서는 본래 목적 외의 목적으로 사용하려는 농업생산기반시설의 면적이 300제곱미터 이하인 경우(제1호) 및 당초 사용허가된 사용 이유와 규모 등의 변경 없이 사용기간을 갱신하는 경우(제2호)를 규정하고 있는바, 같은 항 각 호에 해당하는 경미한 사항인 경우 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때 시장·군수·구청장의 사용허가 절차를 거치지 않아도 된다는 점이 문언상 분명하고, 같은 법 제23조제2항은 같은 조 제1항에 따른 “사용허가”를 할 때 그 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위에서 하되, 이 경우 관계 주민 의견을 미리 듣도록 한 것이므로, “사용허가”를 받을 것이 전제되지 않은 이 사안의 경우에는 관계 주민 의견청취 절차에 관한 같은 조 제2항 후단이 적용되지 않는다고 보는 것이 같은 조의 문언 및 규정체계에 부합하는 해석입니다.

더욱이 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단에서 농업생산기반시설의 목적 외 사용허가 시 농업생산기반시설관리자로 하여금 미리 관계 주민 의견을 듣도록 한 것은, 목적 외 사용이 농업생산기반시설 및 용수의 본래 목적 및 사용을 저해하는지 여부를 판단하기 위해 농업 목적을 위해 시설 및 용수를 직접 사용하거나 인근에 거주하는 주민 의견을 청취하도록 하기 위한 취지(각 주: 2021. 5. 18. 법률 제18167호로 일부개정되어 2021. 11. 19. 시행된 「농어촌정비법」 개정이유 및 2020. 7. 6. 의안번호 제2101460호로 발의된 농어촌정비법 일부개정법률안 국회 농림축산식품해양수산위원회 심사보고서 참조)인데, 이 사안은 같은 조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 제31조제3항에 따라 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 본래 목적 외의 목적으로 사용하는 농업생산기반시설의 면적이 소규모이거나 종전에 사용허가를 하면서 이미 주민 의견을 청취한 후에 그 허가받은 내용을 변경 없이 갱신하는 경우이므로, 같은 법 제23조제2항 후단의 규정 취지에 비추어 볼 때 이 사안과 같이 경미한 사항에 해당하는 경우까지 반드시 관계 주민 의견을 들어야 한다고 보는 것은 타당하지 않습니다.

따라서 이 사안의 경우 관계 주민 의견청취 절차에 관한 「농어촌정비법」 제23조제2항 후단이 적용되지 않습니다.

<관계 법령>

농어촌정비법

제23조(농업생산기반시설의 사용허가) ① 농업생산기반시설관리자가 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인(他人)에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다. 다만, 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우와 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 사용허가는 그 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 이 경우 농업생산기반시설관리자는 미리 관계 주민의 의견을 들어야 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

농어촌정비법 시행령

제31조(농업생산기반시설이나 용수의 사용허가) ① 한국농어촌공사를 제외한 농업생산기반시설관리자는 법 제23조제1항 본문에 따라 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적으로 사용하거나 다른 사람에게 사용하게 하기 위하여 사용허가를 받려면 다음 각 호의 사항이 포함된 농림축산식품부령으로 정하는 사용허가신청서를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 다만, 경쟁입찰로 사용자를 결정하려면 제5호의 사항을 생략할 수 있다.

1. ~ 5. (생략)

② 법 제23조제1항 단서에 따라 한국농어촌공사가 관리하는 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적으로 사용하려는 자는 제1항 각 호의 사항(제4호는 제외한다)이 포함된 농림축산식품부령으로 정하는 사용신청서를 한국농어촌공사에 제출하여야 하며, 한국농어촌공사가 관리하는 농업생산기반시설이나 용수의 사용에 관한 사항은 한국농어촌공사 정관으로 정한다.

③ 법 제23조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

- 1. 본래 목적 외의 목적으로 사용하려는 농업생산기반시설의 면적이 300제곱미터 이하인 경우
- 2. 당초 사용허가된 사용 이유와 규모 등의 변경 없이 사용기간을 갱신하는 경우

④ · ⑤ (생략)

※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로서, 법원의 확정판결과 같은 '법적 구속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다.

또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제 101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.