

# 의 결



국민권익위원회

# 국 민 권 익 위 원 회

## 제 1 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2024-1소위10-민01호

민원표시 2CA-2312-0639144 공유수면 도로 정비 요구

신 청 인 <별지 1>과 같다.

대표자 A

피신청인 충청남도 B시장

의 결 일 2024. 4. 1.

### 주 문

피신청인에게「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 1996. 6. 27. 충남 B시 (주소 1 생략)에서 (주소 2 생략)에 이르는 공유수면 점용 및 공작물 설치 허가를 취소하고 동 공유수면을 직접 관리할 것을 의결표명한다.

## 이 유

### 1. 신청원인

신청인은 충남 B시 (주소 1 생략)에서 (주소 2 생략)에 이르는 공유수면에 개설된 도로 (이하 '이 민원 도로'라 한다)를 이용하여 주변의 토지나 건축물에 진입하는 자들로 이 민원 도로를 개설하게 된 목적사업이 폐지되고 도로 준공 가능성이 없음에도 피신청인은 이 민원 도로의 재산권이 인정된다는 사유로 신청인의 도로 포장 등 정비요구를 들어줄 수 없다고 하니 도와 달라.

### 2. 피신청인의 주장

이 민원 도로 개설을 위한 공유수면 점·사용 허가는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 '공유수면법'이라 한다)에 따라 피신청인의 재량으로 취소가 가능하나, 이 민원 도로의 재산권이 인정됨에 따라 공유수면 점·사용 허가를 받은 자가 스스로 원상회복을 할 경우 신청인 등의 통행 불편이 예상되므로 이에 대한 해소가 선행되어야 한다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 도로 개설 관련 행정처리 경과

- 1) 피신청인은 1994. 11. 2. 신청 외 C에게 충남 B시 (주소 3 생략) 외 2필지 6,553㎡에 대해 1995. 11. 1. 기한으로 「수산업법」상 육상종묘 생산어업을 사전 허가하였다.
- 2) C는 1996. 6. 피신청인에게 양식어업에 따른 진입로 개설공사를 위해 아래와 같이 공유수면 점용 및 공작물 설치 허가를 신청하였고, 동 진입로는 육상종묘 생산어업 사전 허가를 받은 (주소 3 생략) 토지와 연결된다.

< 공유수면 점용 및 공작물 설치 허가 신청 현황 >

- 위 치 : 충남 B시 (주소 1 생략)~(주소 2 생략) 공유수면
- 점용면적 : 8,233㎡
- 공작물의 종류 및 규모 : 진입로 L=542m, 폭 6.0m 평균
- 공유수면 점용 및 공작물 존치기간 : 영구
- 착공예정일 : 1996. 6월, 준공예정일 : 1996. 12. 31.

- 3) 피신청인은 1996. 6. 27. 점용기간은 영구, 사용료는 준공 후 국가에 귀속할 시설물로 보아 면제하고 C에게 공유수면 점용 및 공작물 설치 허가(이하 '이 민원 허가'라 한다)를 하였는데, 이 민원과 관련된 주요 허가조건은 아래와 같다.

< 주요 허가 조건 >

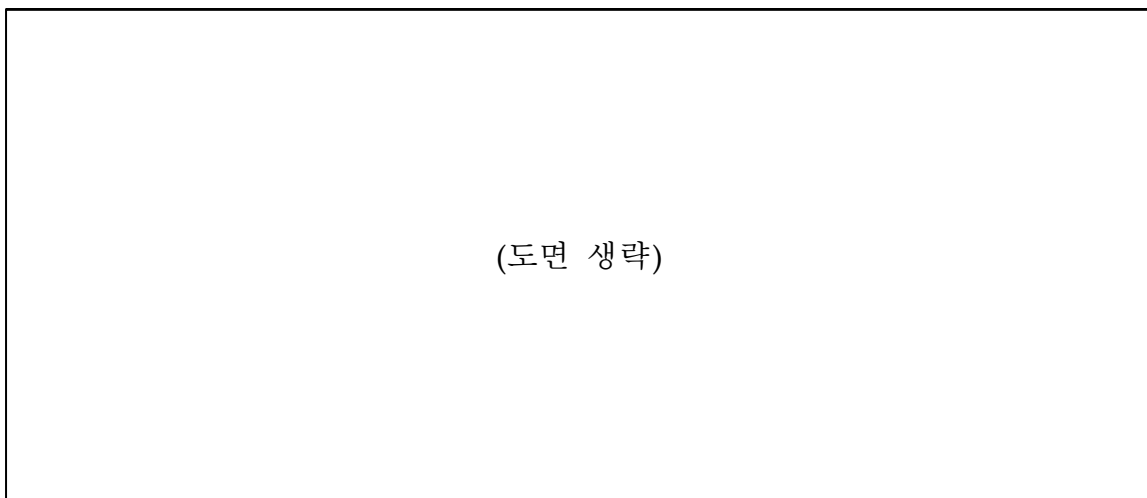
- 7. 본 공작물을 준공처리 후 국가소유로 합니다.
- 10. 본 진입도로 준공 후 타인의 통행을 방해하여서는 아니됩니다.
- 11. 관계법령 및 허가조건을 위반하거나 허가관청이 필요하다고 인정할 때에는 본 허가를 취소하거나 조건을 변경 또는 추가할 수 있습니다.

- 4) C는 피신청인에게 1996. 7. 12. 공작물 설치공사 착공신고를 하였고, 1996. 12. 30. 준공기일 지연과 함께 준공예정일을 변경(1996. 12. 31. → 1997. 6. 30.)하는 신고를 하였으며, 피신청인은 1997. 1. 9. C에게 공작물 설치공사 시행을 촉구하였다.
- 5) 이 민원 허가 관련 C의 어업권은 어업권원부상 강제경매로 인한 낙찰로 C 지분 4분의 1 전부가 2000. 11. 2. 소유권이전등록된 것으로 기재되어 있다.
- 6) 피신청인은 공작물 설치공사 미준공으로 주변 주민 및 도로 이용자들에게 안전사고 위험 및 통행 불편을 주는 상황에서, C의 사실상 법률상 대리 행위를 하고 있던 C의 동생 D와 이 민원 허가 취소에 대해 지속적으로 협의하였다.
- 7) 그 결과 피신청인은 2016. 10. 21. D가 제출한 이 민원 허가 관련 취하서(허가취소 신청)를 접수하고, 같은 해 10. 24. C에게 이 민원 허가 취소를 통보하였다.
- 8) C는 2017. 10. 31. 충청남도행정심판위원회에 이 민원 허가 취소 처분이 무효임을

확인하는 행정심판을 청구하였다.

- 9) 충청남도행정심판위원회는 2017. 12. 18. D의 취하서에 첨부된 C의 인감증명상 사용 용도가 토지사용 동의를 목적으로 하고 있어, C가 D에게 취하서 제출을 대리하게 할 의사가 있었음을 증명하였다고 보기 어렵다고 할 것인데 허가 취소 처분이 이루어졌으므로 그 하자는 중대하고 명백하다고 보아 C의 청구를 인용하는 재결을 하였다.
- 10) 이에 따라 피신청인은 2018. 1. 11. 이 민원 허가 취소 철회를 C에게 통보하여 현재에 이르고 있다.
- 11) 피신청인은 2024. 1. 12. 이 민원 허가과 관계있는 목적사업 폐지는 공유수면법 제19조 제1항 제7호 규정상 취소사유에 해당되고, 준공예정일(1997. 12. 31.) 위반 및 현재까지 미준공 상태는 제19조 제1항 제2호 및 제3호 규정상 취소사유에 해당되며, 또한 공공의 피해를 제거하거나 줄이기 위하여 필요한 경우에도 같은 법 제20조 제2호 규정상 취소 사유에 해당한다는 의견을 우리 위원회에 제출하였다.
- 12) 한편 관련 쟁송 자료와 우리 위원회 실지조사 결과를 종합해 보면, 이 민원 도로는 이 민원 허가를 통해 개설 예정인 도로의 일부 250여 미터 구간에 폭 3.8미터 정도<sup>1)</sup>로 개설된 도로로 대부분 포장되지 않은 채 지반을 다지는 작업 정도를 완료하여 이용 중인 것으로 보인다.

< 이 민원 도로 등 위치 >



---

1) 정확한 이 민원 도로 구간 및 폭은 별도 측량 필요

< 현장사진 >

(사진 생략)

나. 이 민원 도로를 둘러싼 쟁송 결과

1) 2003구합0000 ‘건축허가신청반려처분취소’ 사건

가) 신청인 E는 2002. 12. 31. 피신청인에게 충남 B시 (주소 4 생략) 임야 등 이 사건 신청지 지상에 지하 1층, 지상 9층 규모의 숙박시설 신축을 위한 건축허가신청을 하였다.

나) 이에 대하여 피신청인은 2003. 6. 3. E에게 이 사건 신청지의 진입로는 C가 이미 공유수면허가를 받아 개설한 도로이므로 C의 사용동의를 얻어 적법하게 점용허가를 받아야 한다는 사유 등으로 위 건축허가 신청을 반려하였다.

다) 대전지방법원은 2003. 12. 24. 아래와 같은 사유로 피신청인이 E에 대하여 한 위 건축허가신청 반려처분을 취소하도록 판결하였다.

< 주요 판단 내용 >

피고는 위 공유수면 점·사용허가 조건으로, C가 위 공유수면에 개설할 도로는 국유로 하고 그에 따라 공유수면 점용료는 면제하며, C는 타인이 그 도로를 통행하는 것을 방해하여서는 안 된다는 내용의 부관을 따로 붙인 사실이 인정되는바 위 인정사실에 의하면, 피고는 비록 위 종묘배양장 출입로가 C에 의해 개설되었지만 위 종묘배양장 출입로의 통행만큼은 C뿐만 아니라 일반인에게도 자유롭게 허용하였다고 할 것이므로, 원고 또는 이 사건 숙박시설 이용객으로서 위 공유수면을 위 종묘배양장 출입로의 통행목적으로만 사용하는 이상, 따로 C의 동의를 얻어 그 공유수면 점·사용 허가를 받을 필요 없이, 위 종묘배양장 출입로를 자유롭게 이용하여 이 사건 신청지를 출입할 수 있다 할 것이어서,

원고는 처음부터 피고의 보완요구에 응할 필요가 없다고 하겠다.

2) 2018카합00 ‘출입금지가처분’ 사건

- 가) C는 채무자들이 임의로 진입도로 주변에 있는 토지, 건물에 출입하기 위하여 C가 비용을 들여 조성한 진입도로를 무단으로 출입하고 있다며 대전지방법원 홍성지원에 채권자의 배타적 사용 수익권을 침해하는 채무자들의 출입행위는 금지되어야 한다는 출입금지가처분을 신청하였다.<sup>2)</sup>
- 나) 이에 대하여 위 홍성지원은 2018. 12. 19. 아래와 같은 사유로 기각하기로 결정하였다.

< 주요 판단 내용 >

앞서 본 사실관계에 의하면 이 사건 설치허가 어디에도 채권자에게 진입도로에 관하여 배타적인 점유 사용권을 부여하는 내용이 없고(존치기간에 ‘영구’ 라고 기재한 것은 설치된 진입도로를 영구히 존치한다는 의미이지 채권자에게 배타적인 점유 사용권을 준다는 의미로 볼 수는 없다), 공유수면 위에 설치되어 준공시 국유로 귀속될 진입도로에 채권자의 배타적인 점유 사용권을 인정할 아무런 근거가 없다. 게다가 이 사건 설치허가에는 ‘타인의 통행을 방해하여서는 아니 된다.’ 는 조건까지 명시되어 있다.

3) 2018타채0000 ‘공유수면 점용 및 설치허가권 압류명령’ 사건

대전지방법원 홍성지원은 2018. 11. 9. 신청 외 채권자가 제기한 이 민원 허가권에 대한 압류신청에 대하여 C가 가지고 있는 이 민원 허가권을 압류하고, B시는 동 허가권에 대한 권리·의무 이전신청을 수리하여서는 아니 된다고 결정하였다.

4) 2019타채00 ‘특별현금화명령’ 사건

대전지방법원 홍성지원은 2019. 3. 6. 압류된 이 민원 허가권을 추심에 갈음하여 매각할 것을 명하고 채권자의 위임을 받은 집행관은 유체동산 경매에 관한 절차에 따라 매각하여야 한다고 결정하였다.

---

2) 채무자들은 일부 신청인을 포함한 이 민원 도로를 이용하는 주민을 말하고, 진입도로는 ‘이 민원 도로’인 것으로 판단됨

다. 기타 사실관계

- 1) 일부 신청인 등 지역 주민들은 2018. 11. 27. 피신청인에게 이 민원 허가 취소와 이 민원 도로 포장을 요구하였다.
- 2) 이에 피신청인은 2018. 12. 3. 허가 취소는 절차적으로 가능하나, 취소 시 피허가자는 원상회복을 강행할 것으로 예측되고, 피허가자의 원상회복 행위를 공권력으로 강제로 막을 수 없으며, 이 민원 도로는 공유수면 점·사용 허가를 받아 설치하여 개인의 재산권이 인정되는 시설물로 그 시설물을 다른 사람도 함께 이용하고 있는 것일 뿐이라며 도로 포장이 현재로서는 불가하다고 회신하였다.
- 3) 한편 피신청인 제출 자료상 이 민원 도로를 진출입도로 하여 건축을 허가한 내역은 아래와 같다.

< 건축 허가 내역 >

| 번호 | 위치    | 대지면적 | 용도 | 규모<br>(연면적) | 허가일 | 사용승인일 |
|----|-------|------|----|-------------|-----|-------|
| 1  | (생 략) |      |    |             |     |       |
| 2  |       |      |    |             |     |       |
| 3  |       |      |    |             |     |       |
| 4  |       |      |    |             |     |       |
| 5  |       |      |    |             |     |       |
| 6  |       |      |    |             |     |       |
| 7  |       |      |    |             |     |       |

- 4) 우리 위원회는「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제48조 제1항에 따라 이 민원의 이해관계인인 C의 의견을 2024. 2. 15. 전화상으로 청취 하였으며, C는 자신이 비용을 들여 공사한 도로를 이용함에도 본인의 동의 없이 피신청인이 건축을 허가함에 따라 민원이 발생한 것으로 도로 사용료를 내지 않는 신청인들의 이익을 위하는 방향으로 민원을 처리하는 것은 적절하지 않다고 하였다.



- 5) 마찬가지로 이 민원 허가권 압류 관련 채권자인 F에게 2024. 2. 28. 이 민원 허가권 취소 등에 대해 의견을 요청하였으며, 2024. 3. 18. 현재 제출된 의견은 없다.

#### 4. 판단

가. 관계법령 등

<별지 2>와 같다.

나. 판단내용

- 1) 이 민원 도로 정비를 위해서는 이 민원 허가 취소가 선행되어야 하므로 먼저 이 민원 허가 취소에 대하여 살펴보면, ① 피신청인이 인정한 바와 같이 2000. 11. 2. 이 민원 허가의 목적인 C의 양식어업 허가가 전부 폐지되었고, 준공예정일(1997. 6. 30.)이 지켜지지 못한 상태에서 현재도 준공이 불투명하므로, 이는 공유수면법 제 19조의 공유수면 점·사용 허가 취소 사유에 해당하고, 또한 같은 법 제20조에 따르면 공유수면관리청은 재해 예방 등 공공의 피해를 제거하거나 줄이기 위하여 공유수면 점·사용 허가를 취소할 수도 있는 점, ② 피신청인은 이미 2016년 이 민원 허가 취소로 C가 입게 되는 불이익에 비해 공익이 매우 중대하다고 보고 C의 동생과 이 민원 허가 취소에 대해 협의한 사실이 있는데, 당시 피신청인의 판단에 문제가 있다고 보이지는 않는 점, ③ 특히 이미 관련 소송에서 이 민원 도로의 경우 피허가자의 배타적인 점유 사용권을 인정하지 않고 일반인에게도 자유롭게 통행이 허용된다는 취지의 판결이 있었던 점, ④ 또한 피신청인은 (주소 4 생략) 임야에 대한 E의 건축허가 신청 시 C의 사용동의가 필요하다고 하였으나, 법원에서 이를 위법하다고 판결하였으므로 이 민원 도로를 진출입도로 하는 피신청인의 건축허가에 하자가 있다는 C의 주장에 이유가 없는 점 등을 고려하면, 공유수면법상으로는 피신청인이 이 민원 도로의 직접적인 관리를 위해 이 민원 허가를 취소하는 것이 적절할 것으로 판단된다.
- 2) 다만 법원의 이 민원 허가권 압류명령 및 특별현금화 명령에도 불구하고 이 민원

허가를 취소할 수 있는지 살펴보면, ① 압류명령의 내용은 이 민원 허가권의 처분 (양도, 담보제공 등)과 허가권 이전 신청에 대한 수리를 금지하는 것으로 이 민원 허가를 취소하는 것은 이 민원 허가권의 처분이나 처분 신청을 수리하는 것에 해당한다고 보기 어려운 점, ② 특별현금화명령은 압류명령에 따라 이 민원 허가권의 매각을 명하는 것일 뿐으로 앞서 판단한 바와 같이 허가 취소 처분이 압류명령에 따라 금지되는 것이라 보기 어려우므로 특별현금화명령에 있더라도 허가 취소 처분이 불가하다고 볼 수 없는 점, ③ 이 민원 허가 조건상 공작물 설치 준공 후 해당 시설물은 국가에 귀속하게 되어 있고, 현재 해당 공유수면 도로는 관련 소송을 통해 누구나 이용할 수 있는 도로로서 피허가자가 독점적·배타적으로 이용할 수도 없는 등 이 민원 허가권은 재산적 가치를 인정받기 어려워 보이며, 실제 2019. 3. 6. 특별현금화명령이 있는 지 5년이 지났지만 지금까지 낙찰이 이뤄지지 않고 있는 점, ④ 이 민원 허가권이 낙찰되더라도 해당 허가권은 목적사업이 폐지되었으므로 공유수면법상 취소 대상에 해당되는 사실관계에 변동이 없어, 허가권 낙찰 이후 피신청인이 허가를 취소하게 되면 오히려 선의의 피해자가 발생할 수 있는 점, ⑤ 이 민원 허가권 압류 관련 채권자에게 이 민원 허가 취소 등에 대한 의견을 요청했으나, 별다른 의견 제출이 없는 점 등을 고려할 때, 이 민원 허가권 취소 사유가 있음에도 혹시 모를 손해배상 등의 책임문제로 현 상태를 지속시키는 것은 신청인 등 이 민원 도로 이용자들에게 가혹한 것으로 판단된다.

- 3) 마지막으로 이 민원 허가 취소 후 피허가자가 스스로 원상회복을 시도할 수 있는 지에 대해 살펴보면, ① 공유수면법 제21조 제4항, 같은 법 시행령 제22조 제1호에 따르면, 도로로 이용되어 원상회복할 수 없는 시설은 원상회복 의무를 면제할 수 있는 점, ② 원상회복 의무가 면제되는 경우 해당 시설은 공유수면법 제21조 제6항에 근거하여 무상으로 국가나 지방자치단체에 귀속시킬 수 있는 점, ③ 위 귀속 조항이 이 민원과 같이 장기간 공사가 중단된 채 방치된 공유수면을 효율적으로 관리하기 위해 마련된 것으로 보이는 점 등을 고려할 때, 피신청인이 이 민원 허가 취소 이후

공유수면법에 따라 원상회복 의무를 면제하고, 피허가자가 이 민원 도로에 설치한 시설을 B시에 귀속시키게 되면, 피신청인 의견과 달리 피허가자가 재산권을 행사한다는 이유로 스스로 원상회복을 시도하는 것이 불가능할 것으로 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 도로 포장 등 정비를 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지 1> 신청인 명단

(생 략)

## <별지 2> 관계법령 등

### 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」

제19조(점용·사용허가 등의 취소 등) ① 공유수면관리청은 제8조와 제10조에 따라 점용·사용허가를 받은 자나 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 허가나 협의 또는 승인을 취소하거나 점용·사용의 정지, 인공구조물, 시설물, 흙·돌 또는 그 밖의 물건의 개축·이전 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 점용·사용허가를 취소하여야 한다.

2. 점용·사용허가를 받은 자가 허가사항을 위반한 경우

3. 정당한 사유 없이 제8조 제7항에 따른 부관을 이행하지 아니한 경우

7. 점용·사용허가나 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인과 관계있는 사업의 전부 또는 일부가 폐지된 경우

제20조(공익을 위한 처분) 공유수면관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 점용·사용허가의 취소, 점용·사용의 정지 또는 인공구조물·시설물 및 그 밖의 물건의 개축·이전을 명할 수 있다.

2. 공유수면의 보전 및 재해 예방 등 공공의 피해를 제거하거나 줄이기 위하여 필요한 경우

제21조(원상회복 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 이 조에서 “원상회복 의무자”라 한다)는 해당 공유수면에 설치한 인공구조물, 시설물, 흙·돌, 그 밖의 물건을 제거하고 해당 공유수면을 원상으로 회복시켜야 한다. 다만, 제8조 제1항 제4호의 행위를 하기 위하여 점용·사용허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 점용·사용허가가 취소된 자

④ 공유수면관리청은 제1항에도 불구하고 원상회복이 불가능하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 원상회복 의무자의 신청에 의하여 또는 직권으로 원

상회복 의무를 면제할 수 있다.

- ⑥ 공유수면관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 공유수면에 있는 인공구조물, 시설물, 흙·돌, 그 밖의 물건을 무상으로 국가나 지방자치단체에 귀속시킬 수 있다.

## 2. 제4항에 따라 원상회복 의무가 면제된 경우

### 2. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령」

제22조(원상회복 의무 면제) 법 제21조 제4항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

1. 해당 공유수면이 도로 등으로 이용되어 원상회복을 할 수 없는 경우

### 3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」제21조 제6항 제정 연혁

구 「공유수면관리법」이 1966. 2. 23. 개정되면서 공유수면내의 무단공작물 및 허가기간이 만료되거나 점용을 폐지한 경우의 시설물 기타의 공작물 등은 무상으로 국유 또는 지방자치단체의 소유로 귀속시킬 수 있도록 제11조 제2항을 신설하였다.

제11조 (원상회복등) ② 관리청은 전항 단서의 경우 또는 허가없이 공유수면을 점용한 경우에 원상회복을 할 수 없거나 할 필요가 없다고 인정될 때에는 당해 공유수면에 있는 공작물·시설물 또는 토석 기타의 물건을 무상으로 국가 또는 지방자치단체의 소유에 귀속시킬 수 있다.

1966. 1. 25. 당시 국회 법제사법위원회 전체회의 회의록상 위 법률 개정 취지와 관련된 건설부차관의 발언 내용은 다음과 같다.

“어떠한 지역에 대해서 공작물 설치허가를 맡아놓고 돌을 몇 개 집어넣고서 그것을 연고권으로 주장을 하고 있고 또 하나의 이권화해 가지고 이것을 허가취소하거나 했을 때 원상회복도 않고 다른 사람도 아무 것도 못하게 만들어 놓는 그런 경향이 많기 때문에 이것을 원상회복을 안 하는 경우에는 그 시설물은 자동적으로 국유나 혹은 자치단체의 소유로 되어 가지고 거기에 관한 연고권을 주장하지 못하게끔 규제하자는 것입니다.”