

전라남도 행정심판위원회 재 결

① 사 건	전남행심 제2022-021호 국유재산 사용허가 신청 반려처분 취소 등 청구		
청 구 인	② 이 름		
	③ 주 소		
대 리 인	④ 이 름		
	⑤ 주 소		
⑥ 피청구인		⑦ 참 가 인	
⑧ 주 문	1. 피청구인이 2022. 1. 7. 청구인에게 한 국유재산 사용허가 신청 반려처분을 취소한다. 2. 청구인의 나머지 청구를 기각한다.		
⑨ 청구취지	1. 주문 제1항과 같다. 2. 피청구인은 2021. 12. 29. 청구인이 신청한 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지 중 2㎡에 대한 국유재산 사용을 허가한다.		
⑩ 이 유	별지에 적은 내용과 같음		
⑪ 근거법조	「행정심판법」 제46조		

위 사건에 관하여 주문과 같이 재결합니다.

2022. 5. 30.

전라남도 행정심판위원회



이 유

【제2022-021호, 국유재산 사용 허가 신청 반려처분 취소 등 청구】

1. 사건 개요

청구인은 ○○군 ○○면 ○○리 ○번지(8,937㎡)에서 양식장(이하 ‘이 사건 양식장’이라 한다)을 운영하고 있는 사람이다.

청구인의 아들 ○○○은 2021. 12. 14. 피청구인에게 이 사건 양식장에 인접한 ○○군 ○○면 ○○리 ○번지 도로 441㎡(이하 ‘이 사건 국유재산’이라 한다) 중 2㎡(이하 ‘이 사건 신청대상 국유재산’이라 한다)에 대한 국유재산 사용허가를 신청하였으나, 피청구인은 2021. 12. 21. 이 사건 국유재산의 인접토지 소유자의 동의서를 첨부하지 않았다는 사유로 위 신청을 반려하였다.

청구인은 2021. 12. 29. 피청구인에게 이 사건 신청대상 국유재산에 대한 사용허가(이하 ‘이 사건 허가’라 한다)를 신청하였으나, 피청구인은 2022. 1. 7. 위 신청을 재차 같은 사유로 반려(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)하였다.

청구인은 2022. 1. 21. 이 사건 처분을 취소하고, 이 사건 신청대상 국유재산에 대한 사용을 허가하라는 행정심판을 청구하였다.

2. 청구 취지

가. 피청구인이 2022. 1. 7. 청구인에게 한 국유재산 사용허가 신청 반려처분을 취소한다.

나. 피청구인은 2021. 12. 29. 청구인이 신청한 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지 중 2㎡에 대한 국유재산 사용을 허가한다.

3. 당사자 주장 요지

가. 청 구 인

1) 「민원 처리에 관한 법률」 제10조 제1항 위반

피청구인은 이 사건 허가를 신청할 때 필요하지 않은 인접토지 소유자의 동의서를 요구하였다.

2) 재량권의 일탈·남용

이 사건 국유재산 인접 토지는 청구인, 청구인의 아들 ○○(○○군 ○○면 ○○리 ○번지), ●●●(●●군 ●●면 ●●리 ●●번지) 소유의 양식장 부지뿐인 점, 이 사건 신청대상 국유재산은 불과 2㎡에 불과한 점, 이 사건 국유재산은 오래전부터 농로로서의 용도를 상실하였고 현재는 청구인과 ○○○만이 작업로로 이용하고 있을 뿐인 점, 이 사건 국유재산 사용이 불허되면 청구인의 양식장에 대한 해수 공급이 중단되어 양식장에 있는 막대한 양의 넙치가 폐사에 이르거나 양식장 자체를 운영할 수 없는 점, 청구인이 양식장에 해수를 공급받기 위해서는 결국 국유재산인 해안도로에 대하여 사용허가를 받는 방법 외에 다른 대안이 없는데 이 역시도 ●●●이 동의를 해줄 것이라 보기 어려운 점, 이 사건 신청대상 국유재산 사용이 불허되면 이 사건 양식장을 토지 지목대로 사용하지 못하게 되는 점, ●●●은 이 사건 허가과 특별한 이해관계가 없으므로 피청구인이 이 사건 허가를 한다 하여 어떠한 불이익이 있지 않은 점, 다른 양식장 모두 국유재산인 도로를 통과하는 해수인수관로를 설치하여 운영하고 있는데 청구인에게만 이를 불허하는 것은 다른 양식장과의 형평에도 맞지 않은 점 등을 고려할 때 이 사건 처분은 비례·평등의 원칙에 위반하여 재량권을 일탈·남용하였다.

나. 피청구인

1) 「민원 처리에 관한 법률」 제10조 제1항 위반에 대하여

「국유재산법」에서 국유재산 사용허가 신청 시 인접토지 소유자의 동의

서를 요구하지는 않으나 피청구인은 국유재산 사용허가 요건인 ‘용도나 목적에 장애가 되지 않는지’를 판단할 목적으로 이를 요청하였다. 또한 피청구인은 국유재산 사용허가를 신청한 사람에게는 모두 인접토지 소유자의 동의서를 요청하고 있으며 특별히 청구인에게만 요청한 것도 아니다.

2) 재량권의 일탈·남용에 대하여

이 사건 신청대상 국유재산은 ●●● 소유 토지와 약 9.6m, ●●● 소유 양식장 외벽과 약 17.8m의 거리에 있고, 이 사건 신청대상 국유재산의 면적은 2㎡이나 현황도로를 포함한 공사의 범위는 약 8.4㎡로 해수인수관로 매설을 위한 굴착공사 시행 시 ●●● 소유의 넓치 양식장에 소음 및 진동 등의 피해가 발생할 수 있다. 또한 추후 해수인수관로를 유지·보수 할 때마다 계속 굴착공사를 하게 되므로 ●●● 소유 양식장에 지속적으로 영향을 줄 수 있다. 청구인은 본인이 타인 소유 토지에 해수인수시설을 무단으로 설치하여 손해를 자초하였지, 이 사건 처분으로 인해 손해를 입는다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였다고 볼 수 없다.

4. 관계 법령

1) 「국유재산법」 제1조, 제3조, 제6조 제1항, 제2항 제2호, 제30조 제1항, 같은 법 시행규칙 제14조 제1항

2) 「민원 처리에 관한 법률」 제10조 제1항

5. 판 단

가. 인정 사실

청구인과 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서, 각종 증거자료 등 각 사본의 기재 내용과 전라남도행정심판위원회가 직권으로 조사한 내용을 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지에 이 사건 양식장을 운영

하고 있으며, 이 사건 양식장에 인접하여 같은 리 ○번지와 ●번지에 ●●●과 ○○○이 각 양식장을 운영하고 있다.

2) 청구인은 2006년경부터 ●●●● 소유 양식장 부지 지하에 매설된 해수인수관을 이용하여 해수를 인수한 후 지상에 설치된 공급시설을 통해 본인의 양식장에 해수를 공급해 왔다.

3) ●●●●은 2020. 12.경 ○○지방법원 ○○지원에 위 공급시설이 본인 소유의 땅에 설치되어 있다며 위 공급시설의 철거와 위 공급시설이 설치된 토지의 인도를 구하는 소송을 제기하였다.

4) ○○지방법원 ○○지원은 2021. 4. 14. 위 공급시설을 철거하고 위 공급시설이 설치된 토지를 인도하라는 내용의 화해권고결정을 하였고, 위 결정은 2021. 5. 5. 확정되었다.

5) ●●●●은 2021. 10. 21. ○○지방법원 ○○지원에 위 화해권고결정을 집행권원으로 하여 대체집행을 신청하였다.

6) ○○○은 2021. 12. 14. 청구인의 양식장 사이에 해수인수관로를 매설하여 청구인의 양식장에 해수를 공급하기 위하여 이 사건 국유재산에 대한 관리 권한을 가진 피청구인에게 이 사건 신청대상 국유재산에 대한 사용허가를 신청하였다.

7) 피청구인은 2021. 12. 21. 위 신청에 대하여 아래와 같은 사유로 반려하였다.

■ 반려사유

- 우리 군에서는 국유지 도로 및 구거 필지가 통행로, 배수로 등 공공의 목적으로 사용되므로 국유재산 사용허가 함에 있어 해당필지를 일반적으로 이용하는 주민들의 전체 의견 수렴에 어려움이 있어, 마을임원 및 사용이 가장 많을 것으로 판단되는 인접필지 소유자의 동의서를 제출하도록 하고 있습니다.
- 이는 사용허가에 따른 시설물 공사뿐만 아니라 향후 통행, 행정재산의 개인사용에 따른 민원발생 등을 종합적으로 고려한 사항임을 알려드립니다

니다.

- 귀하께서 마을주민 및 임원 동의서는 제출하셨으나, 인접필지 사용자 동의서 제출은 어렵다는 의견서를 제출한바 신청서를 반려하오니 이점 양지하여 주시기 바랍니다.

8) 청구인은 2021. 12. 29. 피청구인에게 위 6)과 동일한 내용의 이 사건 신청을 하였고, 피청구인은 2022. 1. 7. 아래와 같은 사유로 이 사건 신청을 반려하였다.

■ 반려사유

- 접수번호-50476(2021. 12. 14.) ○○면 ○○리 ○○번지에 대한 국유재산 사용허가 신청서류 검토에 따라 신청인 ○○○에게 국유지와 접한 필지 소유자 동의서 보완 제출을 요청하였으나, 2021. 12. 20. (월) 신청인이 제출한 의견서 검토결과 인접필지 소유자 동의서 미제출로 2021. 12. 21.(화) 사용허가 신청에 대한 반려를 통보하였습니다.
- 이번 신청서류 검토결과 '21. 12. 21. 반려 통보한 사용허가 신청서와 신청인을 제외한 내용이 동일하며, 인접필지 소유자의 동의서가 첨부되지 않았으므로 반려하오니 이점 양지하여 주시기 바랍니다.

9) 청구인은 2022. 1. 21. 이 사건 처분을 취소하고, 이 사건 신청대상 국유재산에 대한 사용을 허가하라는 행정심판을 청구하였다.

나. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

1) 관계 법령

별지 기재와 같다.

2) 판단

가) 「민원 처리에 관한 법률」 제10조 제1항 위반에 대하여

「국유재산법」 제30조 제1항의 국유재산 사용허가를 신청하기 위해서는 같은 법 시행규칙 제14조 제1항에 따라 별지 제1호 서식의 신청서의 제출을 요할 뿐 그 외 별도의 서류를 요구하지 않는다. 따라서 피청구인이 이 사건

허가 여부를 검토할 때 위 신청서 외에 별도의 서류를 요구하는 행위는 「민원 처리에 관한 법률(이하 ‘민원처리법’이라 한다)」 제10조 제1항에 위반된다. 그러나 위 조항은 불필요한 서류를 요구하는 것을 금지하여 민원을 공정하고 적법하게 처리하라는 원칙을 선언하는 의미에 불과하므로 행정청이 이를 위반하여 처분하였다고 하여 그 처분이 곧바로 위법하다고 할 수는 없다(다만, 이 사건 처분의 사유가 인접필지 소유자의 동의서를 첨부하지 않았다는 것이므로 이에 대하여 아래의 재량권의 일탈·남용에서 판단하기로 한다).

나) 재량권의 일탈·남용에 대하여

국유재산법에 따른 국유재산 사용허가는 특정인에게 국유재산 이용권이라는 독점적 권리를 설정하여 주는 처분으로서 처분 여부 및 내용의 결정은 원칙적으로 행정청의 재량에 속하고, 이와 같은 재량처분에 있어서는 재량권 행사의 기초가 되는 사실인정에 오류가 있거나 그에 대한 법령적용에 잘못이 없는 한 위법하다고 할 수 없다(대법원 2017. 4. 28. 선고 2017두30139 판결은 공유수면의 점용·사용허가에 대하여 위와 같은 법리를 설시하였는데, 국유재산 사용허가 역시 설권적 처분에 해당하는 이상 위 법리가 적용된다).

「국유재산법」은 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 한다(제1조). 국유재산 관리청은 국가전체 이익의 원칙, 취득·처분 균형의 원칙 등을 준수하여 국유재산을 관리·처분하여야 하며(제3조), 국유재산의 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위에서만 행정재산의 사용을 허가할 수 있다(제30조 제1항). 그렇다면 피청구인은 이 사건 허가 여부를 검토할 때 위 국유재산의 목적 및 관리·처분의 기본원칙과 아울러 이 사건 허가 신청을 수리하면 이 사건 국유재산이 도로로서의 기능을 상실할 우려가 있는지 등을 종합적으로 검토하여 그 결과에 따라 이 사건 처분을 하였어야 하나, 법령에서 요구하고 있지 아니한 인근토지 소유자 동의서 미제출을 사유로 이 사건 처분을 한 것인바, 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하므로 취소함이 타당하다.

다만, 국유재산 사용허가 의무이행 청구 부분은 피청구인이 이 사건 재결의 기속력에 따라 재량권 행사에 필요한 여러 사정을 고려하여 재처분하는 것이 바람직하다고 판단된다.

6. 결 론

그렇다면, 청구인의 이 사건 청구 중 국유재산 사용허가 신청 반려처분 취소 청구는 인용하고, 국유재산 사용허가를 구하는 의무이행 청구는 기각하기로 하여 주문과 같이 재결한다.

[별지] 관계 법령

【국유재산법】

제1조(목적) 이 법은 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 한다.

제3조(국유재산 관리·처분의 기본원칙) 국가는 국유재산을 관리·처분할 때에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.

1. 국가전체의 이익에 부합되도록 할 것
2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것
3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것
- 3의2. 경제적 비용을 고려할 것
4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것

제6조(국유재산의 구분과 종류) ① 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.

② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. (생략)
2. 공공용재산: 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
- 3~4. (생략)
- ③ (생략)

제30조(사용허가) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다.

1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위
2. (생략)
- ②~③ (생략)

【국유재산법 시행규칙】

제14조(사용허가의 방법) ① 행정재산의 사용허가를 받으려는 자는 소관 중앙관서의 장에게 별지 제1호서식의 신청서를 제출하여야 한다.

②~④ (생략)

【민원 처리에 관한 법률】

제10조(불필요한 서류 요구의 금지) ① 행정기관의 장은 민원을 접수·처리할 때에 민원인에게 관계법령등에서 정한 구비서류 외의 서류를 추가로 요구하여서는 아니 된다.

②~④ (생략)