[청구인] ○○○

[피청구인] ○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2016. 8. 31. 청구인에게 한 「도로무단점유 변상금 부과처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건 개요

청구인은 인천광역시 ○구 ○○동 ○○○-○○번지 건물 및 토지의 차량진출입로를 점용허가를 받지 않고 사용하고 있었는데, 피청구인은 2014. 7. 26. 인천광역시장으로부터 도로무단점유 변상금을 부과하지 않은 사실을 통보 받았다. 이에 피청구인은 사전예고를 거쳐 2016. 8. 31. 청구인에게 2011. 9. 1.부터 2016. 7. 31.까지 기간에 해당하는 4,574,160원의 도로 무단점용 변상금(이하 '이 사건 처분' 이라고 한다)부과를 하였다.

2. 청구인 주장

청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 이 사건 건물이 적법하게 준공된 건물로써 청구인의 고의 또는 과실에 의해 차량출입시설을 점용한 것이 아니며 20년 전부터 동일한 상태로 사용해 오고 있어 도로를 무단으로 점유한 사실을 알지 못했다.

나. 피청구인도 청구인 소유의 땅 2 ~ 3m의 폭을 도로(인도)로 사용하고 있을 뿐만 아니라 대중이 인도로 사용해오고 이에 접해 있는 도로(인도) 역시 불특정 다수인들이 사용하고 있는 실정이며, 관리청에서는 수차례에 걸쳐 도로를 보수정비하면서

보행자들이 다닐 수 있도록 보도블록을 설치하였으며 2014년 이후에도 보도블럭을 사람과 차가 통행할 수 있도록 설치한 바 무단점유 사용한다는 주장은 사실과 다른 주장이다.

다. 청구인이 점유사실 자체를 알지 못하였을 뿐 이니라 피청구인이 계도나 안내를 하지 않고 있다가 20년이 지나 갑자기 변상금으로 4,574,160원을 부과한 것은 납세자의 신뢰보호 원칙에도 반한다 할 것이다.

라. 피청구인은 2014. 9. 5. 도로 무단점·사용에 대한 변상금 부과 사전 통지를 한 바 있으며, 청구인은 당시 의견 제출기한에 의견서를 제출하였으나 이후에 변상금을 부과하지 않았다. 그럼에도 불구하고 2년이 지나 변상금을 부과한 것은 일사부재리의 원칙을 위반한 부당한 행정조치이다.

【보충서면】

변상금 부과처분과 관련하여 지방자치단체의 행정력 낭비와 시민들의 재정적 부담을 가중시키는 폐해를 방지하기 위하여 국민권익위원회에서도 변상금부과 시점부터 최고 5년을 소급해 변상금을 산정, 통보하는 방식도 개선토록 권고한 사실이 있음을 볼 때 '도로 무단점유 변상금 부과처분' 은 통지한 날로부터 일정 유예 기간 경과한 다음부터 변상금을 부과하는 것이 합법적이라 할 것이며, 청구인은「도로법」제68조제5호「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」제2조에 따른 소상공인으로서 영업소에 출입하기 위한 조건에 해당되므로 피청구인의 변상금 부과처분의 취소를 주장한다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 도로의 특별사용 : 본 건 차량출입시설은 보도포장이나 보차도 경계석의 구조변경 없이 도로 측대의 형상을 무단 변경하는 방법으로 조성되어 청구인 소유의 건물을 이용하는 차량들의 진출입에 이용되었으며, 도로의 일반사용과는 다르게 도로의 특정부분을 특별하게 사용할 경우 일반사용이 병존한다 하더라도 도로의 점용에 해당한다. 또한, 본 건 건물의 건축물현황도(배치도)에 의하면 건물의 전면부 외벽은 도로(보도) 경계선으로부터 미관지구 후퇴선 2m를 포함하여 총 3.05m ~ 3.53m 이격하도록 설계 및 준공되어(입증자료 제10호증) 청구인 소유의 땅을 불특정 다수인이 사용 가능한 형태임을 알 수 있으며, 이러한 사실이 관리청의 허가 없이 도로의 특별사용을 허용할 수 있는 법률적 근거는 되지 않는다.

나. 점용자의 고의·과실여부 : 본 건 건물에 대한 건축물현황도(1층평면도)에 의하면 본 건 건물의 주차장은 건물 후면 10m도로를 통해 진출입하도록 설계 및 준공되었으며(입증자료 제10호증), 금회 변상금 부과한 건물 전면 보도의 차량출입시설은 보도포장과 보차도경계석의 구조변경 없이 도로측대 부분을 보도에서부터 완만한 내리막 경사를 이루도록 콘크리트로 채움으로서 차도와 보도 사이의 경계턱을 없애는 형태로 조성되어 청구인 소유의 건물을 이용하는 차량들의 진출입 용도로 점용되었다.(입증자료 제11호증) 청구인이 주장하는 2014년 보도블록 재포장공사는 ○○○○○본부에서 2013년 준공한 '○○동 ○○○-○○번지 부근 외 1개소 ○○○○ 정비공사'로(입증자료 제12호증) 보도의 굴착복구 과정에서 노후보도블록의 교체가 이루어졌을 뿐 보차도 경계석이나 도로측대 부분의 변경은 없었음을 확인할 수 있고(입증자료 제11호증), 또한, 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제16조(보도) 및 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제14조의3(보도의 구조 및 설치기준)에 따라 보도와 인접한 차도의 경계에는 연석이나 높낮이를 달리한 턱, 식수대, 방호울타리 또는 자동차 진입억제용 말뚝 등을 설치하여 차도로부터 보행자를 안전하게 보호하고 차량의 무단침입을 방지하도록 하고 있고, 연석의 높이는 25센티미터 이하로 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때

관리청에서 보도블럭을 사람과 차가 통행할 수 있도록 시공, 설치했다는 청구인의 주장은 사실과 다르다.

다. 도로무단점유사실을 알지 못했다는 점, 관리청의 계도나 안내가 없었다는 점은 점용자의 고의·과실이 아닌 경우로 볼 수 없으므로 청구인에 대한 도로무단점유 변상금 부과 처분은 법령에 의한 적법·타당한 처분이며 청구인의 주장은 이유 없으므로 마땅히 기각되어야 한다.

【보충서면】

「도로법」 제68조(점용료 징수의 제한)제5항은 같은법 제61조(도로의 점용 허가) 및 제66조(점용료의 징수 등)에 따라 도로점용허가를 받아 도로를 점용하는 자로부터 징수하는 점용료에 대하여 같은법 시행령 제73조(점용료의 감면)에 따라 점용료의 10분의 1을 감액 적용하는 조항이며, 같은법 제72조(변상금의 징수)에 따라 허가를 받지 아니하고 도로를 점용한 자에 대하여 부과하는 변상금에는 적용되지 않음에 따라 청구인의 주장은 이유 없다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「도로법」 제61조, 제66조, 제68조, 제72조

「도로법 시행령」 제55조, 제69조

「인천광역시 도로점용허가 및 점용료 징수 조례」 제3조, 제4조

「지방재정법」 제31조제1항, 제82조제1항

「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인이 신축하여 소유하고 있는 인천광역시 ○구 ○○동 ○○○-○○번지 건물 및 토지의 차량진출입로를 점용허가를 얻지 않고 현재까지 사용하고 있다.

2) 인천광역시 컨설팅 감사 결과 통보(2014. 7. 26.)에 따라 피청구인은 청구인이 건물 및 토지에 차량을 출입하기 위해 도로를 점용하였음에도 변상금을 부과하지 못한 사실을 발견하였다.

3) 피청구인은 2014. 9. 5. 청구인에게 도로무단점유 변상금 부과 사전통지를 하여 2014. 9. 23. 청구인으로부터 의견을 제출받았고, 2014. 11. 10. 변상금 소급부과 등에 대하여 인천광역시 감사관실 등에 재심의 요청을 하였다.

4) 피청구인은 '도로점용료 컨설팅감사 처분내역' 관련하여 2015. 2. 27. 인천광역시 감사관실로부터 심의 의견을 받았다.

5) 피청구인은 2016. 8. 9. 청구인에게 도로무단점용 변상금 부과 사전통지를 하였고 청구인은 이에 대해 2016. 8. 29. 피청구인에게 의견서를 제출하였다.

6) 피청구인은 2016. 8. 31. 청구인에게 2011. 9. 1.부터 2016. 7. 31.까지 기간에 해당하는 4,574,160원의 도로무단점유 변상금 부과처분을 하였는바, 청구인이 제출한 증명서에 따르면 그 내역은 다음과 같다.

【변상금 산출내역】

○ 산출공식 : 점용면적×공시지가×적용요율×무단점용개월수(최대 5년)/

연간월수×변상금 요율(120%)

○ 산출내역 (단위:원)

점용기간	점용 면적(㎡)	평기기준액 (공시지가)	적용 요율	무단점용 개월수	점용료	변상금
2011.09.01. ~ 2011.12.31	15	2,640,000	0.02	4	264,000	316,800
2012.01.01. ~ 2012.12.31	15	2,660,000	0.02	12	798,000	957,600
2013.01.01. ~ 2013.12.31	15	2,550,000	0.02	12	765,000	918,000
2014.01.01. ~ 2014.12.31	15	2,578,000	0.02	12	773,400	928,080
2015.01.01. ~ 2015.12.31	15	2,578,000	0.02	12	773,400	928,080
2016.01.01. ~ 2016.07.31	15	2,503,000	0.02	7	438,000	525,600
				합계	3,811,800	4,574,160

7) 2016년 10월 청구인은 도로점용 원상회복공사를 완료하였다.

다. 판 단

1) 관계법령을 살펴보면,

「도로법」 제61조제1항에서는 공작물・물건, 그 밖의 시설을 신설・개축・변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다.)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제66조제1항 도로관리청은 도로점용허가를 받아 도로를 점용하는 자로부터 점용료를 징수할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 제4항에는 점용료의 산정기준, 제2항에 따른 점용료의 반환 방법 등 점용료의 징수 및 반환 등에 필요한 사항은 고속국도 및 일반국도(제23조제2항에 따라 시・도지사 또는 시장・군수・구청장이 도로관리청이 되는 일반국도는 제외한다)에 관하여는 대통령령으로 정하고, 그 밖의 도로에 관하여는 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 도로관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있다.

같은 법 제68조에서는 도로관리청은 도로점용허가의 목적이 다음 각 호의 어

느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 점용료를 감면할 수 있다고 규정하면서 제2호에서 재해, 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 도로 점용 목적을 달성할 수 없는 경우를 들고 있다. 같은 법 제72조제1항에서는 도로관리청은 도로점용허가를 받지 아니하고 도로를 점용하였거나 도로점용허가의 내용을 초과하여 도로를 점용(이하 이 조에서 '초과점용등'이라 한다)한 자에 대하여는 초과점용 등을 한 기간에 대하여 점용료의 100분의 120에 상당하는 금액을 변상금으로 징수할 수 있다고 규정하고 있고, 제2항에서는 제1항에도 불구하고 초과점용 등이 측량기관 등의 오류로 인한 것이거나 그 밖에 도로 점용자의 고의·과실로 인한 것이 아닌 경우에는 변상금을 징수하지 아니한다. 이 경우 도로관리청은 초과점용 등의 사실을 해당 도로 점용자에게 통보하고, 그 통보 후 1개월이 경과한 날부터 점용료 상당액을 징수한다고 규정하고 있다.

「지방재정법」 제31조제1항은 지방자치단체나 그 지방자치단체의 장이 관리하는 국가의 공공시설 중 지방자치단체가 그 관리에 드는 경비를 부담하는 공공시설에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 지방자치단체나 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 공공시설의 사용료를 징수할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제82조는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리는 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다고 규정하고 있다.

또한, 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제16조(보도) 및 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제14조의3(보도의 구조 및 설치기준)에 따라 보도와 인접한 차도의 경계에는 연석이나 높낮이를 달리한 턱, 식수대, 방호울타리 또는 자동차 진입억제용 말뚝 등을 설치하여 차도로부터 보행자를 안전하게 보호하고 차량의 무단침입을 방지하도록 하고 있고, 차도에 접하여 연석을 설치하는 경우 그 높이는 25센티미터 이하로 규정하고 있다.

2) 이 사건 처분의 위법· 부당 여부

가) 피청구인이 변상금 부과처분을 한 것은 청구인의 건물 전면부의 도로로부터 건물로 진입하는 진출입로에 관하여 무단사용하고 있던 부분의 점용료 상당액을 부과한 것으로, 청구인이 건물의 최초 허가, 준공 시부터 사용하고 있는 것처럼 주장을 하고 있으나 건물의 최초 허가, 준공 당시에는 건물 후면의 도로를 통하여 주차장을 이용할 수 있도록 하고 있는 점과 현재도 건물의 후면에 주차장 입구가 있으며, 건물의 후면에 접한 도로에 주로 주차를 하고 있는 상황에 비추어 보아도 건물 전면의 보도부분을 진출입로로 사용할 것을 예정하고 허가나 준공을 받은 것으로 보여 지지 않는다.

특히 이 사건 건물 바로 옆의 ○○○동 ○○○○○의 경우 건물 전면에 주차공간이 마련되어 있고, 도로와 주차공간 사이의 보도블럭이 제거되고 진출입로가 형성되어 있고, 진출입로에 오히려 경계석 등으로 보도블럭과 구분을 하여 나누어져 있으나 청구인의 이 사건 건물 전면에는 별도의 주차공간이 없을 뿐만 아니라(여유 공간에 무단으로 주차를 하고 있는 상황) 차도와 보도 사이에 턱 부분에 시멘트로 공간을 채워서 차량이 임시로 진출입 할 수 있도록 만들어 놓은 것으로 처음부터 진출입로로 사용할 것을 예정한 것으로 볼 수 없다.

나) 청구인 소유의 토지를 일부 주민들이 인도처럼 사용하고 있다고 주장 하고 있으나 이는 건물을 건축하면서 도로(보도)의 경계선으로부터 일정부분 이격거리를 두고 건축 하다 보니 남는 공간을 일반주민들이 통행하면서 일반사용하게 된 것이지 차량의 진출입을 위하여 일반사용을 하는 것은 아니며, 더욱이 이 사건 청구인이 주장하는 진출입로는 주민들이 일반 사용하는 것이 아니라 청구인 소유 건물의 한의원이나 상가를 방문하는 사람들만이 사용하는 특별사용에 해당하는 것으로 보인다.

다) 변상금은 법률상 원인 없이 도로를 무단 점용하는 행위에 대한 부당이득의

반환과 아울러 제재 또는 징벌의 성질을 가지는 처분인바 행정법규 위반에 대하여 가하는 제재조치는 행정목적 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적인 사실에 착안하여 가하는 제재이므로 위반자의 의무해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없다고 하더라도 부과될 수 있다(대법원 2003. 9. 2. 선고 2002두5177 판결 참조).

청구인은 피청구인이 이 사건 도로 점용에 대해 20년간 아무런 조치를 하지 아니 하였음을 이유로 이 사건 처분이 위법 부당하다고 주장하고 있고 이는 신뢰보호의 원칙을 위반하였다고 주장하는 것으로 보인다. 설령 피청구인이 이 사건 도로의 무단점용 사실을 묵인하거나 방치하여 변상금을 부과하지 않겠다는 신뢰가 형성되었다는 주장으로 선회한다 하더라도, 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데 대하여 귀책사유가 없어야 하는데(대법원 2006. 2. 24. 선고 2004두13592 판결 등 참조), 2014년 이전까지 이 사건 도로의 무단점용에 대해 별다른 처분을 하지 않은 사실만으로는 이 사건 처분을 하지 않을 것이라는 공적인 견해를 표명하였다고 보기 어려우므로 이 부분 주장 역시 이유 없다.

아울러, 피청구인이「지방재정법」제82조에 의거 시효가 완성되지 않은 기간에 대해 도로무단점유 변상금 부과처분을 한 것이므로 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.