

국 민 권 익 위 원 회

제 1 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2025-1소위6-행01호

민원표시 2BA-0000-0128815 국유지상 도로개설 요구 등

신 청 인 A

피신청인 B

의 결 일 0000. 0. 00.

주 문

1. 피신청인에게, ○○ ○구 ○○동 ○○○-21 도로 1,780㎡의 일부(87.28㎡)에 대해 행한「도로법」에 따른 도로점용허가를 「국유재산법」에 따른 사용수익허가로 변경하고, 도로점용료와 사용료의 차액 5년분을 수허가자에게 반환할 것을 시정권고한다.
2. 주문 1 기재 토지 일부에 대한 점용허가를 취소하고 원상복구하여 도로로 개설해 달라는 신청은 심의안내한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 ○○ ○구 ○○동 ○○○-28 소재 주택 거주자로, 거주지 인근에 국유지인 같은 동 753-21 도로 1,780㎡(이하 ‘이 민원 국유지’라 한다)가 있다. 이 민원 국유지

일부는 실제 현황도로로 쓰이고 있으며, 일부(87.28㎡, 이하 ‘이 민원 점용허가부분’이라 한다)는 이 민원 국유지 인근 주택 소유자들이 피신청인으로부터 도로점용허가를 받아 사용하고 있다. 이로 인해 도로 폭이 좁아져, 통행이 불편하고 노후주택의 재건축도 불가하다. 이 민원 점용허가부분을 포함하여 이 민원 국유지 전부를 도로로 사용할 수 있게 해달라.

2. 피신청인의 주장

- 가. 이 민원 점용허가부분은 0000년부터 적법하게 도로점용허가를 받았고, 도로점용 주택에 대한 도로점용 취소는 「도로법」 제63조(도로점용허가의 취소)에 따른 취소사유에 해당하지 않아 도로개설은 곤란하다.
- 나. 이 민원 점용허가부분이 법정도로가 아님에도 「국유재산법」을 적용하지 않고 「도로법」을 적용한 것은 점용허가 당시 지목상 도로인 공용재산(도로)은 「도로법」을 적용하여 도로점용허가를 한 데 기인한 것으로 판단된다.

3. 사실관계

- 가. 등기사항전부증명서(토지, 건물)에 따르면 신청인은 0000. 0. 00. ○○○으로부터 매매(0000. 0. 00.)를 원인으로 ○○ 구 ○○동 ○○○-28 대 129㎡와 그 지상 건물(이하 ‘이 민원 건물’이라 한다)의 소유권 이전등기를 마치고 현재까지 소유하고 있다. 한편, 이 민원 건물 부지에는 이 민원 국유지 중 12.18㎡가 포함되어 있어, 전 소유주의 아들인 ○○○이 피신청인으로부터 도로점용허가를 받아 사용하여 왔으나 신청인이 승계절차를 밟지 않아 현재 해당 도로점용허가에 대한 점용료는 0000년부터 미수납 상태이다.
- 나. 등기사항전부증명서(토지)에 따르면 이 민원 국유지는 행정재산으로 국가소유(국토교통부)이며, 지목은 도로이고, 면적은 1,780㎡로 피신청인이 관리하고 있다.
- 다. 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 이 민원 국유지에 대한 점용허가내역(이 민원

점용허가부분)은 다음과 같다.

< 이 민원 점용허가부분 >

허가일자	점용장소	점용목적	점용면적	설치공작물의 내역	점용자
0000. 0. 00.	○○○ 578-3	대지	56.1㎡	대학정문	○○○
0000. 0. 00.	○○○ 578-12	대지	11㎡	주택	○○○
0000. 0. 00.	○○○ 578-13	대지	8㎡	주택	○○○
0000. 0. 00.	○○○ 583-28	대지	12.18㎡	주택	○○○

라. 우리 위원회 현장조사 결과, 이 민원 점용허가부분은 다음과 같이 대학교 정문, 주택 대문, 주택 담장 등으로 사용되고 있다. 이 민원 국유지상 도로는 주택과 대학부지(담장) 사이로 좁게 형성되어 있어 가장 좁은 도로 폭은 70cm 가량이었으며, 도로 입구에서 이 민원 건물까지는 대부분 100cm 내외의 폭을 유지하고 있었다. 연속 지적도에서 이 민원 국유지 폭을 살펴보면 좁은 곳은 400cm에서 가장 넓은 곳은 560cm 정도이다.

그림 생략

그림 생략

바. 한편, 우리 위원회가 고충민원을 조사하는 과정에서 피신청인이 이 민원 점용허가 부분에 대한 허가를 「국유재산법」에 따른 사용수익허가가 아니라 「도로법」에 따른 도로점용허가로 한 사실을 확인하였다. 그런데 이 민원 국유지는 행정재산으로 지목이 도로일 뿐 「도로법」에 따른 도로로 지정·고시된 사실이 없다는 점에 대해서는 피신청인도 인정하고 있다. 최근 5년간 피신청인이 도로점용료를 부과한 내역은 다음과 같다.

< 도로점용료 부과내역 >

점용자	점용면적	년도별(단위: 원)				
		0000	0000	0000	0000	0000
○○○	56.1㎡	2,589,400	2,848,340	3,133,240	3,791,260	3,791,260
○○○	11㎡	97,680	107,580	118,250	130,130	136,290
○○○	8㎡	73,260	80,520	88,660	100,230	102,190
○○○	12.18㎡	147,290	125,570	138,200	152,080	158,310

사. 「국유재산법」에 따른 사용수익허가를 할 경우 사용료와 「도로법」에 따른 도로점용허가를 할 경우의 도로점용료 부과기준은 아래와 같다.

< 사용료 및 도로점용료 부과기준 >

구 분	사용료	도로점용료
근거법령	o 「국유재산법」 제32조	o 「도로법」 제66조
산출식	o 토지가격X0.02(주택 점유) o 토지가격X0.05(그 밖의 것 점유) - 토지가격=표준지공시지가/가격배율(토지가격 비준표*에 따른 가격배율의 곱) * 표준지와 지가산정대상토지의 지가 형성 요인에 관한 표준적인 비교표로 지목, 면적 등 20여개 항목으로 구성	o 토지가격X0.025(주택 점유) o 토지가격X0.05(그 밖의 것 점유) - 토지가격=도로점용 부분과 닿아있는 토지의 개별공시지가

아. 이 민원 국유지에 대한 개별공시지가는 산정이 되어 있지 않은 상태로, 이 민원 점용허가부분의 점용료 산출을 위해 피신청인이 제출한 표준지와 공시지가는 다음과 같다.

< 이 민원 점용허가부분에 적용할 표준지 및 공시지가 >

점용장소	표준지	공시지가(0000년)
○○○ 000-0	○○○ 000-0	1,824,000
○○○ 000-00	○○○ 000-00	779,500
○○○ 000-00	〃	〃
○○○ 000-00	〃	〃

자. 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 「도로법」에 따른 이 민원 점용허가부분에 대한 0000년 점용료(예상)는 다음과 같다

< 「도로법」에 따른 도로점용료 산출내역 >

점용자	인접토지	개별공시지가	산출내역(점유면적×인접토지 개별공시지가×점용료율)	점용료
○○○	○○○ 000-0	1,803,000원	56.1×1,803,000×0.05	5,057,415
○○○	○○○ 000-00	751,300원	11×751,300×0.025	206,607
○○○	○○○ 000-00	774,800원	8×774,800×0.025	154,960
○○○	○○○ 000-00	767,200원	12.18×767,200×0.025	233,612

차. 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 이 민원 점용허가부분에 대해 「국유재산법」에 따른 사용허가로 변경하여 0000년 사용료를 산정할 경우 그 내역은 다음과 같다.

< 「국유재산법」에 따른 사용료 산출내역 >

점용자	표준지	지가	산출방법(점용면적×표준지가×사용 허가료율×토지가격비준표 가격배율)	사용허가료
○○○	○○○ 000-0	1,824,000	$56.1 \times 1,824,000 \times 0.05 \times 0.33$	1,688,386
○○○	○○○ 000-00	779,500	$11 \times 779,500 \times 0.02 \times 0.33$	56,592
○○○	〃	〃	$8 \times 779,500 \times 0.02 \times 0.33$	41,158
○○○	〃	〃	$12.18 \times 779,500 \times 0.02 \times 0.33$	61,662

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

- 1) 먼저 이 민원 점용허가부분의 도로점용허가를 취소하고 원상복구하여 이 민원 국유지 폭만큼 도로를 개설해 달라는 신청에 대해 살펴보면, ① 이 민원 점용허가부분은 0000. 00. 00.부터 피신청인으로부터 점용허가를 받아 사용하고 있고, 우리 위원회 현장조사 결과, 현재도 대학교 정문, 주택 부지 등으로 사용되고 있는 점, ② 이 민원 점용허가부분에는 이 민원 건물의 부지도 포함되어 있고, 이에 따라 이 건물의 전 소유자도 피신청인으로부터 점용허가를 받아 사용해온 점, ③ 이 민원 국유지는 법정도로가 아니라 지목이 도로인 현황도로인 점, ④ 이 민원 점용허가부분에 대한 점용허가 취소 및 원상복구가 현실적으로 가능할 것으로 보이지 않는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 신청인의 주장을 받아들이기 어렵다.
- 2) 피신청인이 이 민원 점용허가부분에 대해 「도로법」을 적용하여 도로점용료를 부과한 것이 적절한지 여부에 대해 살펴보면, ① 이 민원 국유지가 행정재산이기는 하나 「도로법」에 의한 도로로 지정·고시된 사실이 없다는 점에 대해서는

피신청인도 다툼이 없으므로 이 민원 점용허가부분에 대해서는 「도로법」상 도로점용허가가 아니라 「국유재산법」에 따라 사용수익허가를 하였어야 하는 점, ② 그럼에도 불구하고 피신청인은 이 민원 국유지의 지목이 도로라는 이유만으로 이 민원 점용허가부분에 대해 「도로법」상 도로점용허가를 하여 그 동안 「국유재산법」에 따른 사용료의 3~4배나 많은 도로점용료를 징수해 온 점, ③ 대법원은 ‘토지에 대한 도로법상의 노선인정이 없었다면 대상 토지는 도로법의 적용을 받는 도로가 아니라 지방재정법의 적용을 받는 공유재산에 불과하다 할 것이어서 그 사용료의 산정 또한 「도로법」에 의할 것이 아니라 「지방재정법」과 같은 법 시행령 및 위 조례에 의하여야 할 것’이라고 판시(1994. 9. 30. 선고 94누2176 판결)하고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 이 민원 점용허가부분에 대한 허가를 「도로법」에 따른 도로점용허가에서 「국유재산법」에 따른 사용수익허가로 변경하고 그에 따른 도로점용료와 사용료의 차액 중 「지방재정법」 제82조에 따른 소멸시효가 완성되지 않은 5년분을 수허가자들에게 반환하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로, 이 민원 점용허가부분에 대한 처분 근거를 「국유재산법」으로 변경하도록 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항에 따라 피신청인에게 시정을 권고하기로 하고 나머지 신청은 심의안내하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계법령 등

1. 「도로법」

제66조(점용료의 징수 등) ① 도로관리청은 도로점용허가를 받아 도로를 점용하는 자로부터 점용료를 징수할 수 있다.

② ~ ③ 생략

④ 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 정한다.

⑤ 생략

2. 「도로법 시행령」

제69조(점용료의 산정기준 및 조정) ② 제1항에 따른 고속국도 및 일반국도 외의 도로에서 징수하는 점용료는 별표 3의 점용료 산정기준에서 규정한 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

도로법 시행령 [별표 3] 점용료 산정기준(제69조제1항 관련)

(금액의 단위: 원)

점용물의 종류		기준 단위		점용료		
				소재지		
		점용 단위	기간 단위	갑지	을지	병지
1. ~ 10. 생략						
11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 것 외의 공작물·물건 및 시설	농업 및 식물재배, 어업 및 어획물 위탁판매를 위한 시설	점용면적 1제곱미터	1년	토지가격에 0.01을 곱한 금액		
	주택			토지가격에 0.025를 곱한 금액		
	그 밖의 것			토지가격에 0.05를 곱한 금액		

3. 「국유재산법」

제32조(사용료) ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

4. 「국유재산법 시행령」

제29조(사용료율과 사용료 산출방법) ① 법 제32조제1항에 따른 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월 단위, 일 단위 또는 시간 단위로 계산할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 재산의 가액에 해당 요율을 곱한 금액으로 하되, 제6호 단서의 경우에는 총괄청이 해당 요율이 적용되는 한도를 정하여 고시할 수 있다.

1. ~ 1의3. 생략

2. 주거용인 경우: 1천분의 20 이상(「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자가 주거용으로 사용하는 경우: 1천분의 10 이상)

3. ~ 7. 생략

② 제1항에 따라 사용료를 계산할 때 해당 재산가액은 다음 각 호의 방법으로 산출한다. 이 경우 제1호, 제2호 및 제3호 본문에 따른 재산가액은 허가기간 동안 연도마다 결정하고, 제3호 단서에 따른 재산가액은 감정평가일부터 3년 이내에만 적용할 수 있다.

1. 토지: 사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제8조에 따른 공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액을 말한다. 이하 같다)를 적용한다.

2. 생략

3. 그 외의 재산: 「지방세법」 제4조제2항에 따른 시가표준액으로 한다. 다만, 해당 시가표준액이 없는 경우에는 하나의 감정평가법인등의 평가액을 적용한다.

③ ~ ⑨ 생략

5. 「지방재정법」

제82조(금전채권과 채무의 소멸시효) ① 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리는 시효에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.

② 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체에 대한 권리도 제1항과 같다.

6. 대법원 1994. 9. 30. 선고 94누2176 판결

이 사건 토지에 대한 도로법상의 노선인정이 없었다면 이 사건 토지는 도로법의 적용을 받는 도로가 아니라 지방재정법의 적용을 받는 공유재산에 불과하다 할 것이어서 그 사용료의 산정 또한 도로법에 의할 것이 아니라 지방재정법과 같은법시행령 및 위 조례에 의하여야 할 것이므로, 위 조례의 부칙 제2조가 원고가 주장하는 바와 같이 “제23조의2의 규정은 1990.11.10. 이후의 대부료(사용료, 변상금을 포함한다)의 결정에 적용한다”라고 규정하고 있다면 위 조례 제23조의2의 규정은 특별한 사정이 없는 한 이 사건 1991년도분 사용료 부과처분에도 적용되어야 할 것이다