

변상금부과처분취소

[서울행정법원 2006. 7. 11. 2006구합9412]



【전문】

【원 고】 한국전력공사 (소송대리인 변호사 윤형한)

【피 고】 서울특별시 용산구청장

【변론종결】2006. 6. 13.

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】피고가 2005. 12. 6. 원고에 대하여 한 변상금 219,727,580원(219,727,590원의 오기로 보인다)의 부과분 중 금 112,863,795원을 초과하는 부분을 취소한다.

【이유】

】1. 처분의 경위

다음 각 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제1호증의 1 내지 4, 갑 제2, 3, 4호증, 갑 제5호증의 1 내지 5, 을 제2호증의 1 내지 7의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면 이를 인정할 수 있다.

가. 원고 공사는 전력자원의 개발, 발전·송전·배전 및 이와 관련되는 영업 등을 목적으로 하는 법인으로서, 전기를 공급하는 시설인 전주, 개폐기·차단기·변압기 등 지상기기와 배전관로 등 지하매설물을 설치·관리하기 위하여 피고 등 지방자치단체로부터 도로점용허가를 받아 도로를 점유하고 있다.

나. 원고 공사는 1985. 1. 6. 건설교통부장관과 “전기사업용 전기공작물의 설치 등에 관한 협정”을 체결하여 도로 및 도로예정지 등에 설치된 전기공작물의 이전비용은 원고 공사가 부담하되, 도로관리청은 도로점용료를 징수하지 않기로 약정하였고, 그로 인하여 원고 공사는 도로점용료를 면제받아 왔다.

다.

그런데 서울특별시는 1991. 1. 6.경 원고 공사에 대하여 도로점용료를 부과하기 위하여 위 협약파기를 요구하였고, 이에 건설교통부는 원고 공사에도 도로점용료를 부과하되 이를 감면하기 위한 입법을 추진하게 되었으며, 그 결과 도로법이 1993. 3. 10. 법률 제454호로 개정되면서 그 제44조 제3호에 공익사업에 한하여 점용료를 감면하는 규정이 신설되었다.

라. 피고는 1993. 10. 30. 원고 공사에게 서울특별시가 작성한 “도로매설물 현황도 작성 지침”을 통보하면서 도로매설물 현황도를 제출하도록 요구하였고, 이에 원고 공사 서부지사는 1995. 3. 8. 피고에게 배전설비 매설물 현황도를 작성·제출하였다.

마. 원고 공사는 2002. 7.경 사업소별로 설치한 전주, 지중관로, 지상기기 등 전체 배전설비를 관리할 목적으로 신배전정보시스템을 개발하여 전체 배전설비의 현황을 관리해 오던 중, 서울특별시가 2002. 1.경 원고 공사를 포함한 12개 지하매설물 관리기관과 ‘서울특별시 지하시설물 도수치지도화협의회 협약’을 체결한 후 2004. 1.경 지하매설물통합관리시스템(UUIS, Underground Utilities Information Systems, 이하 ‘매설물관리시스템’이라 한다)을 개발하여

2005년경부터 이를 운용하기 시작하자, 신배전정보시스템에 수록된 배전설비정보를 서울특별시에 일괄 제공한 후 분기마다 1회씩 갱신하여 왔다.

바. 서울특별시는 2005. 9.경 지하점용시설물에 대한 조사과정에서 매설물관리시스템에 수록된 원고 공사 서부지점의 일부 배전관로가 도로점용허가를 받지 아니한 채 설치·운용되고 있는 사실을 적발하고, 관할관청인 피고에게 이를 통보하면서 원고 공사에 대하여 2001년부터 기산한 변상금을 부과하도록 요구하였다.

사. 이에 피고는 2005. 9. 23. 원고 공사 서부지점에 대하여 도로법 제80조의2, 서울특별시 도로점용허가 및 점용료 등 징수조례, 서울특별시 용산구 도로점용허가 및 점용료 등 징수조례, 지방세법 제30조의5를 각 적용하여 지하매설물 도로점용 변상금을 부과할 예정이라고 통보하였다.

한편, 위 부과예고서에는 변상금 부과에 근거가 되는 무단점용 배관의 설치연도, 위치, 구경 및 직경, 점용료 등이 항목별로 정리된 총 200여 쪽에 달하는 문서가 저장되어 있는 콤팩트디스크가 첨부되어 있었다.

아. 원고 공사 서부지점장은 2005. 10. 21. 피고에게 위 부과예고서에 첨부된 자료를 분석하기 위하여 상당한 기간이 소요되는 사정을 들어 도로점용료 부과처분을 유보해 달라고 요청하였고, 피고는 2005. 11. 24. 위 서부지점장에게 변상금부과자료 설명서와 서울특별시 건설행정과 공문을 첨부하여 변상금이 2006. 1. 10.을 납기로 부과될 예정이라는 사실과 변상금 계산식을 통보하였다.

그 후 위 서부지점장은 2005. 11. 30. 피고에게 원고 공사가 고의적으로 도로를 무단점용한 것이 아니고, 전력사업이 공익사업임을 참작하여 관련법령에 따라 감면된 점용료만을 부과해 달라고 요청하였다.

자. 그러나 피고는 2005. 12. 6. 원고 공사에 대하여 통상 도로점용료의 100분의 120에 해당하는 2001년도분 금 42,801,900원, 2002년도분 금 36,551,880원, 2003년도분 금 47,706,300원, 2004년도분 금 53,694,540원, 2005년도분 금 38,972,970원 합계 금 219,727,590원의 도로점용 변상금을 각 부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

한편, 이 사건 처분서에는 처분의 근거법령과 처분의 불복에 관한 내용이 기재되어 있고, 첨부된 '지하매설물 도로점용 변상금 부과내역서'에는 도로를 점용하는 관로의 종류(구경 및 수량), 점용거리 등이 도표로 표시되어 있으며, '납부 고지서'에는 과세물건(한남동 685-1, 2), 납부금액, 납부기한, 산출근거, 지목, 부과기간 등이 명시되어 있다.

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고 공사의 주장

(1) 절차상 하자

이 사건 처분서에는 원고 공사가 도로점용허가를 받지 아니한 채 점용한 지하 배전관로의 위치, 해당 배전관로의 구경과 점유면적, 설치연도 등 변상금부과처분의 근거를 구체적이고 명확하게 표시하지 아니하였으므로, 이 사건 처분은 변상금 부과·고지 절차상 위법하다.

(2) 실체상 하자

(가) 원고 공사는 종래 지하매설물을 설치하는 경우 예외 없이 관할관청으로부터 도로점용허가를 받아왔으나, 이 사건 문제된 지하매설물은 서부지점이 배전관로 등을 설치하면서 기술적인 문제로 점용허가된 면적을 초과하여 도로

를 점용하게 된 것으로 보이고, 원고 공사는 당시 그러한 사실을 전혀 알지 못하였다.

피고 역시 종래 원고 공사가 제출한 전기시설물에 대한 현황자료만을 근거로 점용료를 부과하는 등 관리시스템의 부재로 이를 알지 못하고 있다가 서울특별시의 조사과정에서 비로소 인지하였다.

따라서 원고 공사가 고의적으로 점용허가를 받지 아니한 채 무단으로 도로를 점용하고 있음을 전제로 하는 이 사건 처분은 위법하다.

- (나) 도로법 제44조 제3호, 같은 법 시행령 26조의5 제2항, 제3항 제3호에 의하면 전기공급사업 등 공익사업을 영위하는 원고 공사가 설치한 지하매설물은 점용료의 2분의 1을 감면하도록 규정하고 있고, 피고도 원고 공사가 설치·운영하는 배전관로 등 전기공급시설에 대하여는 점용료의 2분의 1을 감면하여 왔다.

또한, 변상금은 부당이득금의 성격을 가지는데, 부당이득의 법리상 원고 공사에게 부과할 변상금은 원고 공사가 도로를 점용함으로써 얻은 이익 즉, 통상의 점용료에서 2분의 1이 감면된 금액이라고 보아야 한다.

따라서 위 감면규정을 적용하지 아니한 채 변상금을 산정한 이 사건 처분은 위법하다.

- (다) 나아가 원고 공사로서는 도로관리의 1차 책임을 지는 피고가 원고 공사의 현황도 등을 상세히 검토하여 점용료를 부과하고 있다고 신뢰할 수밖에 없으므로, 피고가 위 현황자료와 매설물관리시스템에 수록된 자료에 차이가 발생하였다는 이유로 갑자기 5년이나 소급하여 변상금을 부과한 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에도 반한다.

(라) 피고는 원고 공사가 신배전정보시스템을 개발하기까지 사실상 원고 공사의 정확한 전기시설물 매장현황을 파악하지 못하였고, 더욱이 이 사건에서 문제된 지하매장시설물의 점용면적차이는 매설물관리시스템의 가동으로 인하여 전산화 과정에서 과도기적으로 발생한 것이라는 사정 등을 고려하면, 이 사건 처분은 정당한 법 적용의 한계를 넘어선 과도한 처분으로 재량권을 남용하거나 일탈하여 위법하다.

나. 관계법령

별지 관계법령 기재와 같다.

다.

판단

(1) 절차상의 하자 부분

행정절차법 제23조 제1항, 제24조 제1항에는 행정청이 처분을 하는 때에는 신청내용대로 처분하는 경우, 단순·반복적인 처분, 긴급한 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 당사자에게 문서로 그 근거와 이유를 제시하도록 규정하고 있고, 이와 같이 처분사유를 명시하도록 한 것은 행정청으로 하여금 신중한 조사와 판단을 하여 정당한 처분을 하게 하고, 그 정당성의 근거를 제시하도록 하기 위한 것으로서, 처분의 상대방에게 이를 알려 불복신청에 편의를 주고 나아가 이에 대한 사법심사에 있어서 심리의 범위를 한정함으로써 결국 이해관계인의 신뢰를 보호하고 절차적 권리를 보장하기 위한 것이다.

이 사건을 보건대, 피고는 이 사건 처분을 함에 있어 사전에 원고 공사 서부지점의 도로 무단점용에 대하여 변상금이 부과될 예정이라고 통보하면서 그 근거법령과 무단점용한 배관의 설치연도, 위치, 구경 등 상세한 내역을 200여쪽

에 달하는 문서로 정리하여 통보하였고, 이 사건 처분서에서도 처분의 근거법령, 불복에 관한 사항 및 점용내역, 지번, 납부금액, 납부기한, 산출근거, 지목 등 변상금 부과와 관련한 가능한 모든 사항을 적시하였는바, 사정이 위와 같다면 이 사건 처분은 행정절차법 소정의 처분절차에 관한 규정을 준수한 것이라 할 것이다.

원고 공사의 이 부분 주장은 이유 없다.

(2) 실체상 하자 부분

(가) 무단점유 부분

보건대, 위 인정사실에 의하면 원고 공사는 전기공급을 위한 지하매설물을 설치함에 있어 적법하게 점용허가를 받지 아니한 채 피고가 관할하는 도로를 무단점용하였는바, 이는 도로법 제80조의2 소정의 변상금 부과 대상이 되는 관리청의 도로점용허가 없는 도로의 점용에 해당한다.

이에 대하여 원고 공사는 점용허가 없이 도로를 점용한 것이 사실이더라도 고의로 점용한 것은 아니므로 변상금 부과의 대상이 아니라는 취지로 주장하므로 보건대, 도로법 제80조의2 소정의 변상금은 민사상 부당이득의 성질을 가지는 것으로서(대법원 1993. 6. 11. 선고 92누15246 판결 참조), 원고 공사가 도로점용허가 즉 법률상 원인 없이 피고가 관할하는 도로를 무단점용하여 이득을 얻은 사실만으로 그 요건이 성립하는 것이지, 무단점용에 고의 또는 과실을 요하는 것이 아니므로, 원고 공사가 주장하는 바와 같은 사정만으로 원고 공사의 변상금 책임이 없다고 볼 수 없다.

원고 공사의 이 부분 주장도 이유 없다.

(나) 신뢰보호의 원칙 위반 여부

일반적으로 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하므로(대법원 2006. 2. 24. 선고 2004두13592 판결 참조), 피고가 원고 공사에게 이 사건 처분을 하지 않을 것이라는 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해를 표명한 사실이 있는지 여부에 관하여 보건대, 피고가 이 사건 처분 이전에 관리시스템의 부재로 원고 공사가 무단으로 점용하는 도로의 현황을 파악하지 못한 것이 사실이라 하더라도 그러한 사정만으로 피고가 원고 공사에 대하여 이 사건 처분을 하지 않을 것이라는 공적인 견해를 표명한 것이라고 보기 어렵고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

원고 공사의 이 부분 주장도 나아가 판단할 필요 없이 이유 없다.

(다) 변상금이 통상 점용료의 2분의 1로 감면되어야 하는지 여부

원고 공사는 도로의 무단점용으로 인한 변상금도 도로법 제44조 제3호에 따라 점용료의 2분의 1로 감액되어야 한다고 주장함에 대하여, 피고는 변상금에 대하여는 위 감면규정이 적용될 수 없다고 주장한다.

보건대, 도로법 제44조 제3호, 같은 법 시행령 26조의5 제2항, 제3항 제3호의 규정에 의하면, 위 도로법 제44조 제3호가 신설된 연혁은 앞서 본 바와 같고, 위 각 규정에 의하면 관리청은 도로구역을 점용하는 자에 대하여 점용료를 징수함에 있어 도로를 점용한 자가 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업을

영위하는 경우 점용료의 2분의 1을 감면할 수 있다고 규정하고 있기는 하지만, 이는 관리청으로부터 허가를 받아 적법하게 도로를 점용하는 자에 대하여 그 사업의 공익적인 성질을 고려하여 점용료의 일부를 면제함으로써 그 부담을 경감시켜 주자는 것이고, 더구나 감면할 것인지 여부도 관리청의 재량사항으로 되어 있는 점, 적법한 도로 점용에 따른 점용료 부과와 달리 도로의 무단점용에 대한 변상금은 위 감면규정과 별도로 도로법 제80조의2에서 규정되어 있고 위 감면규정을 원용하고 있지 않은 점, 앞서 본 바와 같이 변상금은 법률상 원인 없이 도로를 무단점용하는 것에 대한 부당이득의 성질을 가지나, 점용료는 공물인 도로를 일반사용의 범위를 넘어서 사용하는 특별한 이익에 대한 공법상 의무의 성질을 가지는 것으로서 그 법적 성질이 다르다는 점 등을 종합하면, 점용료의 감면과 관련한 도로법 제44조 제3항, 같은 법 시행령 제26조의5 제2항, 제3항 제3호의 규정은 변상금에 대하여는 그 적용이 없다고 할 것이다.

원고 공사의 이 부분 주장도 이유 없다.

(라) 비례의 원칙위반 여부

보건대, 원고 공사는 상당기간에 걸쳐 도로점용허가를 받지 아니한 채 도로를 무단점용하여 왔고, 이 사건 변상금은 도로법령에 따라 적법하게 산정된 것이라는 점, 도로를 점용하기 위하여 관리청으로부터 허가를 받아야 하는 것은 1차적으로 도로를 점용하고자 하는 원고 공사의 의무로서 비록 피고가 관리상의 문제로 원고 공사의 도로 무단점용 사실을 사전에 인지하지 못하였다 하더라도 그러한 사정만으로 원고 공사의 책임이 경감된다고 볼 수 없는 점 등 변론에 나타난 제반사정을 종합하면, 이 사건 처분은 변상금 부과에 관한 재량권을 남용하거나 일탈하였다고 볼 수 없다.

원고 공사의 이 부분 주장도 이유 없다.

3. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로, 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 이태중(재판장) 김선희 오태환