

# 국 민 권 익 위 원 회

## 제 2 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2023-2소위13-산02호

민원표시 2AA-2212-0358724 점유 권원 없는 공공하수처리시설 이설 또는 보상 요구

신 청 인 A

피신청인 전라북도 전주시장

의 결 일 2023. 4. 3.

### 주 문

피신청인에게, 전북 전주시 (주소 1 생략) 대지 0,000m<sup>2</sup> 중 공공하수처리시설 설치로 점유하고 있는 면적을 확인한 후, 2017. 12. 12.부터 피신청인의 점유종료일 또는 신청인의 소유권 상실일까지 기간 동안 임료 상당의 부당이득금을 반환할 것을 시정권고한다.

### 이 유

#### 1. 신청취지

신청인은 전북 전주시 (주소 1 생략) 지상의 공동주택(이하 '이 민원 주택'이라 한다)에 거주하고 있는 주민대표로, 이 민원 주택 내 설치된 공공하수관로(이하 '이 민원

시설'이라 한다)는 이 민원 주택과 무관한 시설이며, 이 민원 시설로 인하여 차량 진출입로 확보와 주민복지시설 설치에 어려움이 있는 등 토지 사용에 제한을 받고 있는바, 이 민원 시설을 이설하거나 적절한 보상을 해 달라.

## 2. 피신청인의 주장

이 민원 시설은 이 민원 주택 건축 이전부터 자연적으로 물이 흐르던 위치에 설치된 것으로 보이나, 정확한 설치 시기는 확인할 수 없는 상태이다. 이 민원 시설의 이설은 주변 국·공유지가 없어 어려운 상황이며, 부당이득 반환 등 보상도 예산집행 근거가 없어 어렵다.

## 3. 사실관계

가. 이 민원의 발생 경위는 다음과 같다.

- 1) 2022. 7. 9.: 신청인, 피신청인에게 이 민원 시설 이설 요구
- 2) 2022. 7. 15.: 피신청인, 이 민원 시설 이설 가능 여부에 대해 검토해 볼 것을 회신
- 3) 2022. 8. 9.: 신청인, 피신청인에게 이 민원 시설 이설 및 보상 요구
- 4) 2022. 8. 26.: 피신청인, 이 민원 시설 이설 및 보상이 어려움을 회신
- 5) 2022. 12. 12.: 신청인, 우리 위원회에 고충민원(2AA-2212-0358724) 접수

나. 건축물 대장에 따르면, 이 민원 주택은 연면적 0,000.0㎡의 공동주택으로, 세부 현황은 다음과 같다.

< 표1. 이 민원 주택 현황 >

(표 생략)

다. 토지 대장에 따르면, 이 민원 주택이 소재한 토지의 소유권 변동 내역은 다음과 같다.

< 표2. 이 민원 주택이 소재한 토지의 소유권 변동 내역 >

(표 생략)

라. 이 민원 시설과 관련하여 피신청인이 우리 위원회에 제출한 자료 및 실지조사에서 확인한 내용은 다음과 같다.

- 1) 이 민원 시설은 피신청인이 관리하는 시설이며, 인근 주택 등의 오수 및 우수를 처리하는 직경 450mm의 합류식 관거로서, 이 민원 주택 경계 부분에 설치되어 있고 이 민원 시설 일부는 지면 위로 드러나 있는 상태이다.
- 2) 이 민원 주택은 별도 정화조를 통하여 하수를 처리하고 있다.
- 3) 피신청인은 이 민원 주택 건축 이전부터 자연적으로 물이 흐르던 위치에 이 민원 시설이 설치된 것으로 추정하고 있으며, 이 민원 시설의 설치 시기를 확인할 수 있는 자료는 남아있지 않다.
- 4) 피신청인은 이 민원 시설 설치와 관련하여 토지 소유자로부터 동의를 받은 자료는 존재하지 않으며, 사용료 지급 등 보상을 실시한 사실도 없다.
- 5) 신청인은 이 민원 시설로 인해 차량 진출입로 확보와 주민복지시설 설치에 어려움이 있는 등 이 민원 주택 내 토지 사용·수익에 제한을 받고 있다는 입장이다.
- 6) 신청인은 이 민원 시설의 이설이 어려운 경우, 주민 편의를 위해 이 민원 시설이

점유하고 있는 토지에 차량 진출입로를 개설해 달라고 요구하였고, 이에 대하여 피신청인은 단차 등 기술적 어려움을 사유로 불가하다는 입장이다.

- 7) 신청인은 인근 공공하수관로로 우회하는 관로를 신설하여 이 민원 시설로 유입되는 오수 및 우수를 처리하고 이 민원 시설을 폐쇄하는 방안을 제시하였고, 이에 대해 피신청인은 가능 여부를 검토하기로 하였다.

< 그림1. 이 민원 주택과 이 민원 시설 전경 >



마. 우회관로 신설을 통한 이 민원 시설의 이설에 대한 피신청인의 검토 결과는 다음과 같다.

- 1) 인근 공공하수관로로 우회하는 관로를 신설하여 기존 관로의 노선을 변경하는 것은 기술적으로 가능한 것으로 판단하였다.
- 2) 우회관로 신설을 위해서는 현황도로 내 사유지(전라북도 전주시 (주소 2 생략) 외 2필지)의 매입이 필요하여 토지 소유자와 토지매입 협의를 진행한 결과, 해당 토지는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등에 따라 도로부지로 감정평가액을 산정하여야 하나, 토지 소유자는 대지 수준으로 산정해 줄 것을 요구하는 등 토지매입 진행이 곤란한 상황이다.
- 3) 이에, 사유지 매입 불가로 우회관로 신설을 통한 이 민원 시설의 이설은 어렵다.

< 그림2. 이 민원 시설과 우회관로 위치도 >



#### 4. 판단

가. 관계법령 및 판례

[별지]와 같다.

나. 판단내용

- 1) 피신청인이 이 민원 시설의 이설 또는 이 민원 주택이 소재한 토지 중 이 민원 시설 설치로 점유하고 있는 면적에 대해 부당이득을 반환해야 하는지에 대하여 살펴보면, ① 「하수도법」제10조, 같은 법 제10조의2, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제4조, 같은 법 제19조, 같은 법 제61조에 따라 공공 하수처리시설을 사유지에 설치하는 경우 수용 등 정당한 보상을 하여야 하는 점, ② 이 민원 시설 설치와 관련하여 피신청인이 토지 소유자로부터 동의를 받은 자료는 존재하지 않는 점, ③ 이 민원 시설은 인근 주택 등의 하수를 처리하는 시설로서

신청인이 현재 이 민원 시설로 얻는 이익은 없다고 볼 수 있는 점, ④ 신청인은 이 민원 시설로 인하여 이 민원 주택의 차량 진출입로 확보와 주민복지시설 설치에 어려움이 있는 등 이 민원 주택 내 토지 사용·수익에 제한을 받고 있다고 볼 수 있는 점, ⑤ 피신청인은 우회관로 신설을 통해 이 민원 시설을 이설하는 방안에 대해 검토하였으나, 우회관로 신설을 위해 필요한 사유지 매입에 곤란한 사정이 있는 등 이 민원 시설의 이설은 어려운 것으로 보이는 점, ⑥ 대법원은 “어느 사유지를 국가 또는 지방자치단체가 점유하여 사실상의 도로로서 일반 공중의 교통에 제공함으로써 그 토지 소유자의 독점적·배타적인 사용·수익이 제한되고 있는 경우에는 그 소유자가 그 토지에 대한 독점적·배타적인 사용·수익권을 포기하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 국가 또는 지방자치단체는 그 토지를 점유하여 사용·수익하는 이득을 얻고 토지 소유자는 그만큼의 손해를 입고 있는 것으로 보아야 한다”라고 판시(대법원 2008. 2. 1. 선고 2007다8914 판결 참조)한 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 점유 권원 없이 이 민원 주택이 소재한 토지 일부를 점유·사용하고 있다고 보이므로 「민법」제741조에 따라 신청인에게 임료 상당의 부당이득금을 반환하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

- 2) 피신청인이 임료 상당의 부당이득금을 반환하여야 할 기간에 대하여 살펴보면, ① 「지방재정법」제82조 제2항은 지방자치단체에 대한 부당이득금 반환청구권 소멸시효를 5년으로 규정하고 있는 점, ② 대법원은 “○○시가 사실심 변론종결 무렵까지 타인 소유의 토지들을 도로부지로 점유·사용하면서도 이에 대한 임료 상당의 부당이득금의 반환을 거부하고 있으며 그로 인한 계속적, 반복적 이행의무에 관하여 현재의 이행기 도래분에 대하여 그 이행을 하지 아니하고 있다면, 그 토지들에 개설된 도로의 폐쇄에 의한 ○○시의 점유종료일 또는 그 토지 소유자가 토지들에 대한 소유권을 상실하는 날까지의 이행기 도래분에 대하여도 ○○시가 그 채무를 자진하여 이행하지 아니할 것이 명백히 예견되므로, 토지 소유자로서는 장래

에 이행기가 도래할 부당이득금 부분에 대하여도 미리 청구할 필요가 있다”라고 판시(대법원 1994. 9. 30. 선고 94다32085 판결 참조)한 점 등을 고려할 때, 피신청인은 신청인이 우리 위원회에 고충민원을 제기한 2022. 12. 12.을 기준으로 소멸시효 5년을 역산한 2017. 12. 12.부터 이 민원 주택이 소재한 토지 중 이 민원 시설 설치로 점유하고 있는 면적에 대한 피신청인의 점유종료일 또는 신청인의 소유권 상실일까지 기간 동안 임료 상당의 부당이득금을 반환하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 점유 권원 없는 공공하수처리시설의 이설 또는 보상을 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제46조 제1항에 따라 피신청인에게 시정을 권고하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

[별지]

## 1. 관계법령

### 1) 「하수도법」

제10조(토지 등의 수용 및 사용) ① 공공하수도를 설치하고자 하는 자는 공공하수도 설치에 필요한 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 손실보상에 관한 법률」 제3조의 규정에 따른 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다.

② 제11조제2항에 따른 고시, 같은 조 제3항·제4항 및 제7항에 따른 인가 및 고시와 제16조에 따른 허가 및 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항 및 같은 법 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 같은 법 제23조제1항 및 제28조제1항에도 불구하고 제11조 또는 제16조에 따라 고시한 사업시행기간 이내에 이를 할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 따른 토지등의 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

제10조의2(토지의 지하부분 사용에 대한 보상 등) ① 공공하수도를 설치하려는 자가 공공하수도의 설치를 위하여 타인 토지의 지하부분을 사용하려는 경우에는 그 토지의 이용 가치, 지하의 깊이 및 토지 이용을 방해하는 정도 등을 고려하여 보상한다.

② 제1항에 따른 지하부분 사용에 대한 구체적인 보상의 기준 및 방법은 대통령령으로 정한다.

### 2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(약칭: 토지보상법)

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업

2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업

3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공

용 시설에 관한 사업

4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

제19조(토지등의 수용 또는 사용) ① 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요하면 이 법에서 정하는 바에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 공익사업에 수용되거나 사용되고 있는 토지등은 특별히 필요한 경우가 아니면 다른 공익사업을 위하여 수용하거나 사용할 수 없다.

제61조(사업시행자 보상) 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.

### 3) 「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.

### 4) 「민법」

제741조(부당이득의 내용) 법률상 원인없이 타인의 재산 또는 노무로 인하여 이익을 얻고 이로 인하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 이익을 반환하여야 한다.

## 2. 판례

1) 어느 사유지를 국가 또는 지방자치단체가 점유하여 사실상의 도로로서 일반 공중의

교통에 제공함으로써 그 토지 소유자의 독점적·배타적인 사용·수익이 제한되고 있는 경우에는 그 소유자가 그 토지에 대한 독점적·배타적인 사용수익권을 포기하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 국가 또는 지방자치단체는 그 토지를 점유하여 사용·수익하는 이득을 얻고 토지 소유자는 그만큼의 손해를 입고 있는 것으로 보아야 한다(대법원 2008. 2. 1. 선고 2007다8914 판결 참조).

- 2) ○○시가 사실심 변론종결 무렵까지 타인 소유의 토지들을 도로부지로 점유·사용하면서도 이에 대한 임료 상당의 부당이득금의 반환을 거부하고 있으며 그로 인한 계속적, 반복적 이행의무에 관하여 현재의 이행기 도래분에 대하여 그 이행을 하지 아니하고 있다면, 그 토지들에 개설된 도로의 폐쇄에 의한 ○○시의 점유종료일 또는 그 토지 소유자가 토지들에 대한 소유권을 상실하는 날까지의 이행기 도래분에 대하여도 ○○시가 그 채무를 자진하여 이행하지 아니할 것이 명백히 예견되므로, 토지 소유자로서는 장래에 이행기가 도래할 부당이득금 부분에 대하여도 미리 청구할 필요가 있다(대법원 1994. 9. 30. 선고 94다32085 판결 참조).

이에 주문과 같이 의결한다.

2023년 4월 3일