

## 중 앙 행 정 심 판 위 원 회

### 재 결

사 건 2021-16441 비관리청 항만개발사업 시행허가 조건 변경처분  
취소청구

청 구 인 중공업 주식회사(대표이사

대리인 변호사

피 청 구 인 울산지방해양수산청장

심 판 청 구 일 2021. 11. 2.

### 주 문

청구인의 청구를 기각한다.

### 청 구 취 지

피청구인이 2021. 8. 5. 청구인에게 한 비관리청 항만개발사업 시행허가 조건 변경처분을 취소한다.

### 이 유

#### 1. 사건개요

가. 청구인은 울산항(미포항)에 북방파제(울산광역시 ) 및 남방파제(울산광역시 ) 등을 설치하기 위하여(이하 북방파제를 ‘이 사건 방파제’라 하고, 북방파제와 남방파제 모두를 ‘미포만 입구 방파제’라 한다) 1994. 7. 22. 해운항만청장(현 해양수산부장관, 이하 같다)으로부터 ‘본 항만시설 준공 후의 유지·보수 및 관리는 항만안전에 지장이 없도록 성실히 이행하여야 함’ 등을 시행허가 조건으로 비관리청 항만공사 시행허가를 받았는데, 해양수산부장관은 1997. 6. 11. ‘준공 시설물을 국가귀속으로 하고 그 투자비는 보전한다’는 취지의 시행허가 조건을 추가·변경하였으며, 이에 따라 미포만 입구 방파제는 1997. 6. 30. 준공되어 국가에 귀속되었고, 청구인은 미포만 입구 방파제 조성공사에 투입된 투자비를 보전받았다.

나. 한편 청구인은 공장부지 조성을 위해 2003. 10. 24. 피청구인으로부터 이 사건 방파제 동측 수역(울산광역시 )에 대한 공유수면 매립면허를 받아 공유수면 매립공사(이하 ‘이 사건 매립공사’라 한다)를 시행하였으며 2008. 7. 28. 피청구인으로부터 공유수면 매립면허 준공인가를 받은 사실이 있다.

다. 2019년 10월 및 2020년 1월경 너울성 파랑의 내습으로 이 사건 방파제의 제두부 구간이 파손되어 청구인은 2020. 3. 4. 피청구인으로부터 ‘준공 시설물의 국가귀속 및 투자비 보전’ 등을 시행허가 조건으로 비관리청 항만공사 시행허가를 받아 복구공사를 진행하였으나, 2020. 9. 3. 태풍 마이삭 및 2020. 9. 7. 태풍 하이선으로 이 사건 방파제의 제두부 구간이 또다시 파손되자, 청구인은 2020. 10. 26. 시행허가 조건의 변경 없이 피청구인으로부터 공사기간을 연장하는 비관리청 항만개발사업 시행(변경) 허가를 받았다(이하 이 사건 방파제 제두부에 대한 피해복구 공사를 ‘이 사건 복구공사’라 하고, 2020. 3. 4.자 시행허가 및 2020. 10. 26.자 변경허가 모두를 ‘종전 처분’이라

한다).

라. 피청구인은 2021. 5. 20. 종전 처분의 시행조건을 변경하고자 한다며 청구인에게 의견제출을 요청한 후 2021. 8. 5. '종전 처분시 투자비 보전을 조건으로 하였으나, ① 이 사건 방파제는 1994년 조성당시 준공 후 유지·보수 및 관리를 청구인이 부담하기로 되어 있었고, ② 이 사건 매립공사 준공으로 이 사건 방파제가 청구인 공장부지 보호를 위한 방파호안의 기능을 하고 있으며, 그 위치상 타인의 사용 및 접근이 불가하여 공공성이 있다고 볼 수 없고, 이 사건 복구공사의 수익이 청구인에게 귀속된다'는 이유로 종전 처분 조건인 '준공 시설물의 국가귀속 및 투자비 보전'을 '준공 시설물의 국가귀속 및 투자비 비보전'으로 변경함을 통보(이하 '이 사건 처분'이라 한다) 하였다.

## 2. 청구인 주장

가. 지정항만(현 무역항)인 미포항에 설치된 이 사건 방파제는 준공과 동시에 국가에 귀속되었는바, 항만시설인 이 사건 방파제의 유지·보수 및 관리에 관한 비용은 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 국가가 부담하여야 하며, 특히 피청구인이 1997. 6. 11. 미포만 입구 방파제가 미포항 자체를 직접적으로 보호하고 있는 점을 고려하여 미포만 입구 방파제에 대하여 국가귀속 조치하고 그 대신 투자비를 보전하기로 한 이상 1994. 7. 22. 당시의 시행조건 '본 항만시설 준공 후의 유지·보수 및 관리는 항만안전에 지장이 없도록 성실히 이행하여야 함'은 실효되었다고 보아야 한다.

나. 설령 1994. 7. 22. 미포만 입구 방파제 조성공사의 시행허가 조건으로 청구인에게 항만시설 준공 후의 유지·보수 및 관리의무를 부과하였고, 그 부담이 현재까지 유

효하다 하더라도, 유지·보수란 항만시설의 기능을 보전하기 위하여 일상적으로 점검, 정비하고 손상된 부분을 원상복구하며 단순 경과시간에 따라 요구되는 항만시설의 보수, 보강에 필요한 것을 의미하는 것으로 해석함이 타당한데, 이 사건 복구공사는 종전의 시설을 원상으로 회복하는 것을 넘어 최신의 설계 기준에 맞춰 항구적인 시설을 설치하기 위한 보강공사로서 항만법령상 유지·보수의 범위에 포함되지 않으며, 이 사건 처분은 해양수산부의 유권해석에도 반한다.

다. 이 사건 방파제는 국가시설인 미포부두를 포함한 미포항 자체를 직접적으로 보호하는 기본 외곽항만시설로서, 청구인의 공장시설 보호를 위한 방파호안의 기능만을 수행하는 것이 아니라 현재까지도 미포항의 정온도 기능을 수행하고 있으며(북쪽 파랑에 대하여는 방파제로서의 기능을 상실하였으나 남쪽 파랑에 대해서는 쇄파 기능을 수행함으로써 반사파에 의한 미포항 내의 정온도 불량을 막고 있음), 인접하여 있는 국가(울산항만공사) 소유의 공장용지(울산시 , 이하 ‘이 사건 공장용지’라 한다)를 직접적으로 보호하고 있는바, 그 자체로 공공성이 존재하며, 이 사건 복구공사 대상인 이 사건 방파제 제두부는 청구인이 점용하거나 사용수익하는 부분도 아니다.

라. 대법원의 확립된 법리 및 「행정기본법」 제17조제3항에 따르면, 이미 부가되어 있는 부관의 사후 변경은 예외적으로 허용되는바, ① 법률에 명문의 규정이 있거나, ② 변경이 미리 유보되어 있는 경우, ③ 상대방의 동의가 있는 경우, ④ 사정변경으로 인하여 당초에 부담을 부가한 목적을 달성할 수 없게 된 경우에 한하여 허용되나, 이 사건 처분은 위 ① ~ ④ 중 그 어느 요건도 충족하지 못하였다.

마. 피청구인이 종전 처분을 통하여 투자비 보전 여부에 대한 공적인 견해를 표명하였고, 청구인은 피청구인이 투자비를 보전해 준다는 공적견해를 믿고 최신 설계기준에 맞추어 이 사건 방파제 제두부를 항구적으로 보강하기 위해 신기술을 적용하여 대대적으로 이 사건 복구공사를 시행하였는바, 종전 처분을 신뢰한 데에 청구인의 귀책사유가 전혀 없으며, 종전 처분을 신뢰한 청구인의 이익이 중대하게 침해 되었으므로, 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙 위반에 해당한다.

### 3. 피청구인 주장

가. 미포항은 일반적인 항만과 달리 청구인의 조선소 건설에 따라 청구인이 필요로 하는 선박의 입출항 지원을 위하여 지정·운영되고 있는 시설로서, 미포항 내에 청구인 소유의 의장안벽이 있고 의장안벽 전면의 공유수면 또한 청구인이 신조선 건조를 위한 목적으로 매년 공유수면 점용·사용허가를 받아 전용 사용하고 있는바, 청구인의 조선소 도크수문 보호 및 신조선 건조를 위한 정온도 향상을 목적으로 청구인이 이 사건 방파제를 조성한 것이며, 이 사건 방파제의 일부구간(2,700m<sup>2</sup>)은 청구인의 공장용지로 사용되고 있고, 나머지 구간도 이 사건 매립공사로 인하여 청구인 소유 방파호안과 일체화됨으로써 청구인의 공장시설 보호를 위한 방파호안의 기능만을 하고 있으므로, 이 사건 방파제로 인한 이익을 직접적으로 향유하는 청구인이 유지관리 의무(보수·보강 포함)를 부담하는 것이 당연하다.

나. 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」(이하 '시설물안전법'이라 한다) 제2조제11호를 살펴보면, '유지관리'에는 경과시간에 따라 요구되는 시설물의 개량·보수·보강에 필요한 활동을 포함하고 있는바, 이 사건 복구공사와 같이 시간의 경과에 따라 상향된 최신 설계기준을 적용하여 원래 기능을 유지하기 위해 실시한 피해복구

공사는 '유지·보수' 및 '관리'의 범위에 당연히 포함되고, 이 사건 복구공사는 전체 방파제 490m 중 31m만을 보수한 것으로서, 「항만법」 제79조제4항에 따라 청구인이 필요에 따라 시행한 경미한 보수에 해당한다.

다. 이 사건 처분은 '투자비 보전'이라는 잘못된 수익적 행위행위를 바로잡는 조치로서, 직권취소에는 적극적 형태의 변경도 포함됨에 비추어 볼 때, 이 사건 처분을 「행정기본법」 제18조에 따른 직권취소로 보아야 하며, 설령 '투자비 비보전'이 청구인의 주장대로 부관의 사후변경에 해당한다 하더라도, 이 사건 방파제의 유지·보수 및 관리를 청구인이 부담하도록 한 당초의 허가조건에 따른 당연한 조치이므로 「행정기본법」 제17조제3항에 위배되지 않는다.

라. 현재, 청구인의 사업부지 내에 있는 국가소유 방파시설(제방)은 약 3.7km에 달하고, 청구인의 공장부지를 보호하는 방파호안에 대하여 막대한 비용을 들여 지속적으로 국가에서 보수·보강하여야 한다면 이는 공공의 이익을 해칠 뿐 아니라 청구인에 대한 과도한 특혜에 해당하는바, '투자비 보전' 조건 때문에 최신 설계기준에 맞추어 제두부를 보강하는 공사를 시행하였다는 청구인의 주장은 신뢰보호의 대상으로 볼 수 없고, 이 사건 처분은 공익과 사익의 균형을 고려한 정당한 조치이므로, 신뢰보호의 원칙에 위배되지 않는다.

#### 4. 관계법령

구 항만법(2022. 1. 4. 법률 제18701호로 개정되기 전의 것) 제2조, 제9조, 제15조, 제79조

시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 제2조, 제4조, 제39조

행정기본법 제17조, 제18조

## 5. 인정사실

청구인과 피청구인이 제출한 등기사항증명서, 공업단지 개발사업 실시계획 승인, 비관리청 항만공사 시행허가, 비관리청항만공사 시행허가 조건 변경, 국가귀속 항만시설 무상사용 및 다른 항만시설 사용면제 신고, 항만시설 유지(보수)공사 시행허가 및 실시계획 승인, 공유수면 매립공사 실시계획(변경) 인가, 사용허가 신청서, 비관리청 항만공사 시행허가 신청서, 비관리청 항만개발사업 시행(변경) 허가 알림 공문, 이 사건 변경허가 처분서, 항만별 육상항만구역 현황 등 각 사본의 기재내용을 종합하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 청구인은 미포만 및 전하만 등에 주된 사업장을 두고 선박건조 및 수리판매업 등을 영위하는 법인이다.

나. 미포만과 전하만으로 이루어져 있는 미포항은 1973. 6. 9. 개항장으로 지정되어 1976. 11. 12. 울산항의 항계 내로 편입되었으며, 울산항은 1983. 8. 30. 1종 지정항만(현 무역항)으로 지정되었다.

다. 청구인은 작업장 및 야적장 공장부지를 조성하고 신조선박 건조에 필요한 의장안벽(미포만 4, 5안벽)을 설치하기 위하여 1994. 8. 29.경 해운항만청장으로부터 다음과 같이 공업단지 개발사업 실시계획 승인을 받아 1995. 3. 15. 미포만 4, 5안벽을 준공하였으며, 공업단지 개발사업 실시계획 승인조건에 따라 청구인이 의장안벽으로 사용하고 있는 미포만 1안벽(1972. 12. 30. 준공) 중 북단 210m 부분(미포부두)은 국가 귀속

되었다.

- 다 음 -

- 제목: 공업단지 개발사업 실시계획 승인
- 사업의 목적: 의장안벽 축조
- 사업개요: 의장안벽 711m(공유수면 3,121m')
- 사업시행지구의 위치: 울산시
- 조건
  - (8) 하역안벽으로 현 의장안벽(1안벽 복단) 210m를 국가귀속하고, 하역안벽 유지를 위한 시설물 보강 등의 필요시는 울산지방해운항만청장(현 피청구인)의 지시에 따라야 합니다.
  - (9) 미포만내 선박운항 안전확보 및 항내정온도 유지를 위하여는 미포만 입구에 방파제를 설치하여야 합니다.

라. 청구인은 1994년 5월경 구 해운항만청장에게 '도크 수문 보호, 정온도 향상, 신조선건조 용이목적'을 공사목적으로 하여 이 사건 방파제 설치를 위한 비관리청 항만공사 시행허가 신청을 하였으며, 해운항만청장은 1994. 7. 22. 청구인에게 다음과 같이 비관리청 항만공사 시행허가를 하였다.

- 다 음 -

- 제목: 비관리청 항만공사 시행허가
- 귀하가 울산지방해운항만청을 경유하여 제출한 '미포만 입구 방파제 2기 설치' 목적의 비관리청 항만공사 시행허가 신청에 대하여 「항만법」 제9조제2항의 규정에 따라 다음과 같은 조건으로 허가합니다.
  1. 본공사의 명칭은 '미포만 입구 방파제 2기 설치공사'로 함



2. 시설내역 및 규모는 아래와 같음. 단, 실시계획 승인시 그 규모를 다소 조정할 수 있음

- 방파제 길이: 북방파제(500m), 남방파제(260m)
- 방파제 면적: 북방파제(천단 27,429㎡, 호안 38,206㎡), 남방파제(천단 11,665㎡, 호안 21,173㎡)
  - \* 천단면적: 윗부분의 면적
  - \* 호안: 윗부분을 지탱하기 위한 하부시설

16. 본 공사와 관련하여 방파제가 점용하는 공유수면에 대한 항만시설 사용료(수역 점용료)는 별도의 사용허가를 득하여 납부하여야 함

19. 본 항만시설 준공후의 유지·보수 및 관리는 항만안전에 지장이 없도록 성실히 이행하여야 함 (이하 생략)

마. 해양수산부장관은 1997. 6. 11. 위 라항의 시행허가 조건을 다음과 같이 변경하였다.

- 다 음 -

○ 제목: 비관리청항만공사 시행허가 조건 변경

○ 귀사에서 제출한 비관리청항만공사 시행허가조건 변경건에 대하여 검토한바, 귀사에서 공사중인 미포만입구 방파제는 동 항만을 직접적으로 보호하는 공익상 중요한 기본 외곽항만시설로서 국가귀속 조치함이 타당하다고 판단되어 기 허가된 비관리청항만공사 시행허가 조건 중 다음과 같이 변경합니다.

변경전	변경후
16. 본 공사와 관련하여 방파제가 점용하는 공유수면에 대한 항만시설 사용료	16. <삭제>

변경전	변경후
(수역점용료)는 별도의 사용허가를 득하여 납부하여야 함	
<추가>	16-1. 본 공사로 준공되는 시설물은 「항만법」 제17조제1항의 규정에 의하여 준공과 동시에 국가에 귀속하며 피허가자는 등기등록 등 귀속에 필요한 제반조치를 이행하여야 함
<추가>	16-2. 국가에 귀속되는 시설물에 대하여는 「항만법」 제17조제3항의 규정에 의하여 그 투자비를 보전하되 총사업비의 범위 산정과 무상사용기간은 종전 「항만법」 시행령(1994. 12. 31. 대통령령 제14486호)에 의함

바. 미포만 입구 방파제는 설계파고를 5.8m로 하여 설계되었고 1997. 6. 30. 준공되었으며 소유권이 국가에 귀속되었는바, 미포만 입구 방파제 설치공사로 조성된 토지의 현재 현황은 다음과 같다.

- 다 음 -

(단위: m<sup>2</sup>)

소재지	지번	면적	지목	현황	소유자
울산		15,061	공장용지	공장용지	울산항만공사
울산		4,582	제방	제방	해양수산부
		2,700		공장용지	

소재지	지번	면적	지목	현황	소유자
울산		11,486	공장용지	공장용지	울산항만공사
울산		2,562	제방	제방	해양수산부
울산		1,875	제방	공장용지	울산항만공사
합계		38,266			

사. 청구인은 이 사건 공장용지와 관련하여, 1997년 6월경 피청구인에게 ‘국가귀속 항만시설 무상사용 및 다른 항만시설 사용면제 신고’를 하였고, 피청구인은 1997. 7. 1. 청구인에게 다음과 같이 ‘국가귀속 항만시설 무상사용 및 다른 항만시설 사용료 면제 신고 수리’를 하였다.

- 다 음 -

○ 국가귀속된 항만시설 중 무상사용대상

시설명	규모	무상사용기간
미포만 1안벽 보강	○ 잔교식 안벽 - 210m×16m ※ 금회보강: 130m×16m	○ 준공일(1997. 5. 27.)로부터 보전금 액이 총사업비에 달할 때 까지
미포만 입구 방파제 2기	○ 공장용지 26,547㎡ - 북방파제: 15,061㎡ - 남방파제: 11,486㎡	○ 준공일(1997. 6. 30.)로부터 20년간

○ 국가귀속 항만시설별 다른 항만시설사용료 면제 대상 (중략)

○ 수리조건

- 무상사용권자는 국가귀속 항만시설에 대한 보존책임을 다하여야 하며, 무상사용 기간 중에 당해 시설의 유지·보수는 사용자 부담으로 시행하여야 합니다.

(이하 생략)

아. 청구인은 '이 사건 방파제의 철구조물 부식방지 및 공장부지 보호'를 위하여 이 사건 방파제 일부구간(길이 270m, 면적 2,700㎡)에 대한 제방승고(제방 높이 6m → 9m) 공사를 하고자 1998. 12. 1. 피청구인에게 항만시설 유지(보수) 공사 시행허가 신청을 하였고, 피청구인은 1998. 12. 28. 청구인에게 항만시설 유지(보수)공사 시행허가 및 실시계획 승인을 하였으며, 위 제방승고 공사는 1999년 4월경 완료되었는데, 해당 제방승고 공사와 관련하여 청구인의 투자비는 비보전되었다.

자. 한편 청구인은 2003. 10. 24. 피청구인으로부터 '블록 적치장 및 신조선 작업장 확보를 위한 공장부지 조성'을 매립목적으로 하여 이 사건 방파제 동측 수역인 '울산광역시 지선 공유수면 10만 514.3㎡'에 대하여 이 사건 매립공사를 실시하고자 공유수면 매립면허를 발급받았는데, 2003년 9월경 발생한 제14호 태풍 매미와 2004년 8월경 발생한 제15호 태풍 메기로 인하여 이 사건 방파제 일부구간(57.78m)이 유실되자, 유실 부분에 대한 공사를 이 사건 매립공사에 포함시켜 2005년 1월경 피청구인에게 공유수면 매립공사 실시계획(변경) 신청을 하였다.

차. 피청구인은 2005. 2. 4. 청구인에게 공유수면 매립공사 실시계획(변경) 인가를 하였고, 청구인은 태풍 매미 및 메기로 인해 유실된 이 사건 방파제 부분(57.78m)의 공사를 비롯하여 공유수면 매립 및 매립지 보호를 위한 방파호안 설치공사 등 이 사건 매립공사를 청구인 부담으로 완료하였으며, 피청구인은 2008. 7. 28. 청구인에게 매립공사 준공인가필증을 교부하였다.

카. 이 사건 매립공사로 인하여 이 사건 방파제의 일부구간이 사실상 방파제로서의 기능을 상실하게 되자 청구인은 해당 부분(울산광역시 소재 2,700 m<sup>2</sup>)에 대하여 피청구인으로부터 사용허가를 받은 후 제방 시설물(파라펫)을 제거하고 청구인 공장부지로 사용하고 있으며(2021년부터 유상사용 중), 이 사건 공장용지에 대한 무상사용기간이 2017. 6. 30.경 만료함에 따라 2017년 6월경부터 연간 약 3억원의 사용료를 지급하고 이 사건 공장용지 등을 유상사용하고 있다.

타. 2020년 1월경 발생한 너울성 파도로 인하여 이 사건 방파제의 제두부 부분이 파손되자, 청구인은 파고 7.1m 이상으로 상향한 설계조건 등을 적용하여 이 사건 방파제 490m 중 31m에 대해 사업비 49억 8,650만원 규모의 이 사건 복구공사를 하기로 하고 2020년 2월경 ‘투자비 보전계획’ 등을 포함하여 피청구인에게 비관리청 항만공사 시행 허가 신청을 하였는바, 신청서 및 첨부서류의 주요 내용은 다음과 같다.

- 다 음 -

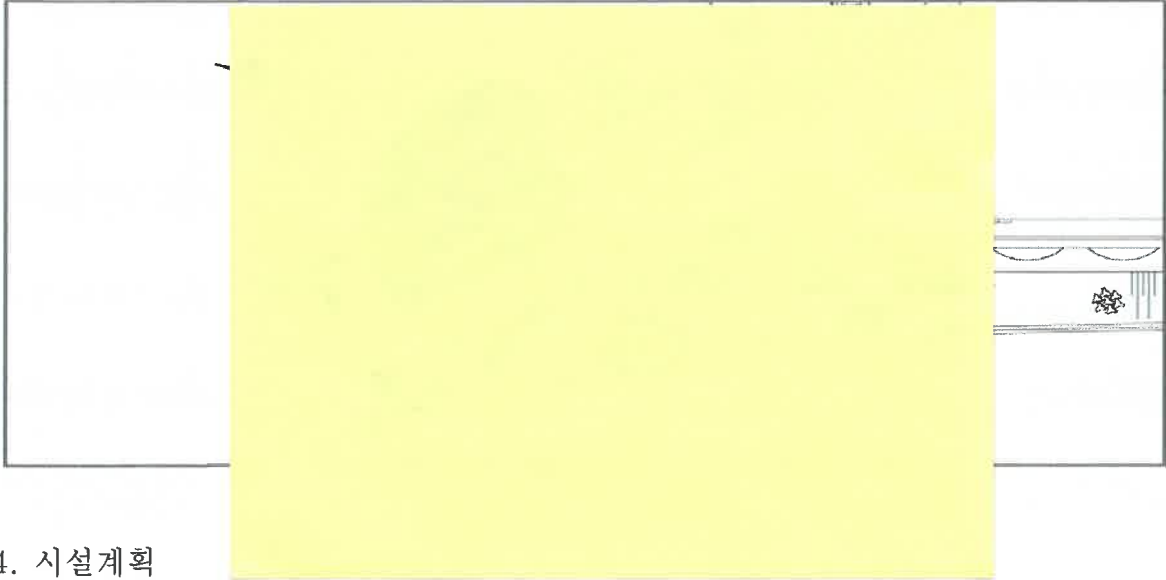
<신청서>

1. 사업의 개요

1. 3. 사업의 배경 및 목적

- 최근 기후변화에 대응하기 위해 미포만 입구 방파제 제두부를 최신의 설계기준과 설계조건(설계파, 내진기준 등)을 적용하여 피해복구 및 항구적인 구조물 보강 대책 필요
- 이에 미포만 입구 방파제의 피해복구공사계획을 수립하고자 함
  - 미포만 입구 방파제의 구조적 안정성 확보 및 통항선박의 안전운전을 도모코자 함

## 1-7. 사업의 규모 및 범위



### 4. 시설계획

#### 4. 3. 현지조사 및 피해원인분석

##### 4. 3. 2. 피해원인분석

###### 가. 고파랑 내습

- 2020. 1. 27. 발생한 너울성 파랑으로 울산신항, 미포항 등의 외곽시설에 많은 피해가 발생한 것으로 분석되었으며, 기상청의 간절곶 파고측점의 시간별 파랑 관측자료는 다음과 같음  
(중략)

###### 나. 관측결과를 이용한 수치모형실험

- 2020. 1. 27. 간절곶에서 관측된 파랑을 기준으로, 금회 본 대상지역에 내습하는 파랑을 역추산한 결과는 유의파고( $H1/3$ ) 약 6.4m, 주기( $T1/3$ ) 9.5sec로 산정되어, 본 구조물 당초 설계시 적용된 설계파고 5.8m를 초과하는 파랑이 내습한 것으로 검토되었음

<계획검토서>

## 2. 북방파제 건설 및 현황

### 가. 북방파제 및 방파호안 건설현황

- 미포항 북방파제는 비관리청 항만공사(1994년)로 시행된 국가귀속시설로 방파제 동측이 매립되어, 현재는 방파호안의 기능을 발휘하고 있음
- 매립공사시 상치콘크리트 마루높이 증고(+2.5m), 제두부 TTP(40톤급) 제거치, 항외측 TTP(25톤급) 유용 등 매립공사(2006년)를 아래 계획평면도와 같이 시행하였음 (중략)
- 매립공사시 방파호안 제두부는 TTP 40톤급으로 아래와 같이 시공하였음 (이하 생략)

파. 피청구인이 2020. 3. 4. 청구인에게 이 사건 복구공사에 대하여 비관리청 항만공사 시행허가를 하였으나, 이 사건 복구공사 진행 중 2020. 9. 3. 태풍 마이삭, 2020. 9. 7. 태풍 하이선으로 인해 이 사건 방파제의 제두부가 또다시 파손되었고, 청구인은 2020년 10월경 피청구인에게 이 사건 복구공사의 기간 연장을 위한 비관리청 항만개발사업 시행허가(변경) 신청을 하였으며, 피청구인은 2020. 10. 26. 청구인에게 공사기간을 착공일로부터 12개월 연장하는 변경허가를 하였다.

하. 이 사건 복구공사에 대한 종전 처분(2020. 3. 4.자 허가 및 2020. 10. 26.자 변경허가)의 시행허가 조건은 다음과 같다.

- 다 음 -

#### <비관리청 항만공사 시행허가 조건>

3. 우리 청에서는 항만개발계획 및 항만관리 운영상 필요하거나 관계법령 및 허가조건을 위반 또는 불이행시에는 본 허가를 취소하거나 허가조건외의 변경·시설물의

철거 등을 요구할 수 있으며, 사업시행자는 이로 인하여 발생하는 비용 및 손실에 대한 보상을 요구할 수 있습니다.

7. 본 공사로 조성되는 시설물에 대하여는 준공 후 국가 귀속(투자비 보전)됩니다.  
(이하 생략)

거. 청구인은 2020. 11. 18. 피청구인에게 ‘이 사건 방파제의 항구적인 시설유지를 위해 태풍 하이선 내습 시 발생한 설계파 수준으로 복구 및 보강을 수행할 계획으로, 신기술이 적용된 대형소파블록을 적용할 예정’이라며 신기술 활용 심의 요청을 하였으며, 부산항건설사무소 신기술 활용심의위원회에서 2021. 1. 5. 이를 심의한 바 있다.

너. 피청구인은 2021. 5. 20. 청구인에게 종전 처분의 시행허가 조건 변경에 관한 의견제출을 요청하였으며, 청구인이 2021. 6. 3. 허가조건 변경에 반대하는 의견을 제출하였으나, 피청구인은 2021. 8. 5. 다음과 같이 시행허가 조건을 변경하는 이 사건 처분을 하였다.

- 다 음 -

- 제목: 비관리청 항만개발사업 시행허가 조건 변경(알림)
- 우리청에서는 귀사에서 시행 중인 미포만 북방파제 피해복구 공사의 비관리청 항만개발사업 시행 허가시 ‘투자비 보전’을 조건으로 부여한 바 있으나,
- 미포만 북방파제는 1994년 조성 당시 비관리청항만공사 시행허가(1994. 7. 22.) 조건 제19조에 따라 ‘준공 후 유지·보수 및 관리를 귀사에서 부담’하기로 되어 있고,
  - 동 조건에 따라 태풍 피해로부터 귀사 공장부지 보호를 위한 미포항 북방파제 제방 승고 공사(1998. 12. 29.) 및 태풍 매미로 인한 동 시설 제두부 복구 공사



(2004년)를 귀사 부담으로 시행

- 미포만 매립공사의 준공(2008. 7. 29.)으로 동 시설물은 귀사 공장부지 보호를 위한 방파호안의 기능을 하고 있으며, 그 위치상 타인의 사용 및 접근이 불가하여 공공성이 있다고 볼 수 없으며 피해복구 공사의 수익은 귀사에 전속됩니다.
- 이에 동 시설 축조시의 허가조건, 시설 이용 현황 및 판례 등을 종합적으로 고려한 결과, 해당 시설의 수익자인 귀사에서 유지관리 의무를 부담하는게 타당하다고 사료되어 부득이 비관리청 항만개발사업 시행허가 조건을 아래와 같이 변경하오니 양해하여 주시기 바랍니다.

변경 전	변경 후
7. 본 공사로 조성되는 시설물에 대하여는 준공 후 국가귀속(투자비 보전)됩니다.	7. 본 공사로 조성되는 시설물에 대하여는 준공 후 국가귀속(투자비 비보전)됩니다.

- 아울러 비관리청 항만개발사 시행허가 조건 변경에 이의가 있는 경우에는 처분이 있음을 안날부터 90일, 있었던 날부터 180일 이내에 중앙행정심판위원회에 행정심판(서면 또는 온라인)을 청구하거나 처분이 있음을 안 날부터 90일, 있던 날부터 1년 이내에 법원에 행정소송을 제기할 수 있음을 알려드립니다.

더. 한편 이 사건 방파제는 2022. 7. 29. 육상항만구역에서 제외되었다.

## 6. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

### 가. 관계법령의 내용

- 1) 구 「항만법」 제2조제2호, 제5호, 제7호에 따르면, ‘무역항’이란 국민경제와 공공

의 이해(利害)에 밀접한 관계가 있고, 주로 외항선이 입항·출항하는 항만으로서 제3조 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 항만을 말하고, ‘방파제, 방사제(防砂堤), 파제제(波除堤), 방조제, 도류제(導流堤), 갑문, 호안(海안보호둑을 말한다) 등 외곽시설’이 항만시설 중 기본시설에 해당하며, ‘항만개발사업’이란 항만시설의 신설·개축·보강·유지·보수(補修) 및 준설 등을 하는 사업을 말한다.

2) 구 「항만법」 제9조에 따르면, 항만개발사업은 관리청이 시행하고(제1항), 관리청이 아닌 자가 항만개발사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 하며(제2항), 관리청은 항만개발사업 시행허가를 받으려는 자가 ‘① 항만개발사업계획이 항만기본계획, 항만재개발기본계획, 신항만건설기본계획에 위배되지 않을 것, ② 항만의 관리·운영상 항만개발사업의 필요성이 있을 것, ③ 재원조달능력 등 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 항만개발사업을 시행할 사업수행능력이 있을 것, ④ 화물의 제조시설인 경우에는 오염배출정도 등 대통령령으로 정하는 입지기준에 적합할 것, ⑤ 총사업비 500억원 이상의 항만개발사업의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경제성 등 사업 추진의 타당성을 검토한 결과 타당성이 있을 것, ⑥ 이 법 또는 다른 법률에 따라 해당 토지 또는 항만시설을 개발할 계획이 없을 것’을 모두 갖춘 경우에 이를 허가하여야 한다.

3) 구 「항만법」 제15조에 따르면, 제9조제2항 본문에 따른 비관리청의 항만개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 시·도에 귀속되나 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 항만시설은 그러하지 아니하고(제1항), 비관리청은 제1항 본문에 따라 국가에 귀속된 항만시설을 총사업비의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아 무상으로 사용할 수 있으며

(제3항), 비관리청은 제3항에 따라 국가 또는 시·도에 귀속된 항만시설을 무상으로 사용하는 경우 해당 항만시설을 성실하게 유지·관리하여야 한다(제4항).

4) 구 「항만법」 제79조에 따르면, 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 관리청이 해양수산부장관인 경우에는 국가가, 관리청이 시·도지사인 경우에는 시·도가 항만의 관리 및 시설에 관한 비용을 부담하고(제1항), 비관리청이 제9조제2항에 따라 시행하는 항만개발사업에 드는 비용은 비관리청이 부담하며(제2항), 공공단체나 사인(私人)이 그가 필요하여 항만시설의 경미한 보수 등을 하는 경우에는 그 공공단체나 사인이 그 비용을 부담한다(제3항).

5) 시설물안전법 제2조에 따르면, ‘유지관리’란 완공된 시설물의 기능을 보전하고 시설물이용자의 편의와 안전을 높이기 위하여 시설물을 일상적으로 점검·정비하고 손상된 부분을 원상복구하며 경과시간에 따라 요구되는 시설물의 개량·보수·보강에 필요한 활동을 하는 것을 말하고, 같은 법 제4조에 따르면, 이 법은 시설물의 안전과 유지관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하며, 같은 법 제39조제3항에 따르면, 시설물의 유지관리에 드는 비용은 관리주체가 부담한다.

6) 「행정기본법」 제17조에 따르면, 행정청은 처분에 재량이 있는 경우에는 부관(조건, 기한, 부담, 철회권의 유보 등을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 붙일 수 있고(제1항), 행정청은 부관을 붙일 수 있는 처분이 ① 법률에 근거가 있는 경우, ② 당사자의 동의가 있는 경우, ③ 사정이 변경되어 부관을 새로 붙이거나 종전의 부관을 변경하지 아니하면 해당 처분의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에 해당하는 경우에는 그 처분을 한 후에도 부관을 새로 붙이거나 종전의 부관을 변경할 수 있다(제3

항).

7) 「행정기본법」 제18조에 따르면, 행정청은 위법 또는 부당한 처분의 전부나 일부를 소급하여 취소할 수 있고 다만, 당사자의 신뢰를 보호할 가치가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 장래를 향하여 취소할 수 있으며(제1항), 행정청은 제1항에 따라 당사자에게 권리나 이익을 부여하는 처분을 취소하려는 경우에는 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 취소로 달성되는 공익과 비교·형량(衡量)하여야 한다(제2항).

#### 나. 판단

1) 청구인은, 1994년 미포만 입구 방파제 조성공사 당시 청구인이 이 사건 방파제를 유지·보수 및 관리하기로 한 비관리청 항만공사 시행허가조건은 1997. 6. 11. 이루어진 시행허가조건 변경에 따라 실효되었다고 보아야 하고, 설령 실효되지 않았다 하더라도 이 사건 복구공사는 유지·보수 및 관리의 범위를 넘어서는 보강공사에 해당한다는 취지로 주장한다.

위 인정사실에 따르면, 1994. 7. 22. 미포만 입구 방파제 조성공사를 위한 비관리청 항만공사 시행허가 당시 제16호 ‘본 공사와 관련하여 방파제가 점용하는 공유수면에 대한 항만시설 사용료(수역점용료)는 별도의 사용허가를 득하여 납부하여야 함’, 제19호 ‘본 항만시설 준공후의 유지·보수 및 관리는 항만안전에 지장이 없도록 성실히 이행하여야 함’을 조건으로 하였고, 1997. 6. 11. 시행허가 조건을 변경하면서 제16호를 삭제하고, 제16-1호 및 제16-2호를 추가하였을 뿐이므로, 청구인에게 이 사건 방파제를 유지·보수 및 관리할 의무를 부과하고 있는 시행허가조건 제19호는 여전히 유효한 것으로 보이고, 해당 허가조건 제19호에 따라 청구인이 청구인의 부담으로 1998년

~ 1999년경 이 사건 방파제의 철구조물 부식방지 및 공장부지 보호를 목적으로 제방  
승고 공사를 시행하고 2004년 태풍 매미 및 태풍 메기로 인한 이 사건 방파제의 피해  
복구 공사를 시행한 것으로 보이므로, 시행허가조건 제19호가 실효되었다는 청구인의  
주장은 받아들이기 어렵다.

또한 이 사건 방파제의 제두부가 너울성 파랑 및 태풍 마이삭 등으로 파손되었고,  
당초 적용한 설계파 5.8m를 초과한 파랑이 내습한 것으로 조사됨에 따라 청구인이 최  
신의 설계기준과 설계파 7.2m 등을 적용하여 이 사건 복구공사를 하게 되었는바, 방파  
제의 설치목적과 그 설치위치 등에 비추어 볼 때, 파랑 및 태풍으로 인한 시설물의 파  
손은 불가피한 것으로 보이는 점, 이 사건 복구공사의 대상은 이 사건 방파제 전체 길  
이 490m 중 약 31m에 불과한 점, 시설물 본연의 기능을 보전하기 위하여 너울성 파랑  
의 파고 7.2m를 설계기준으로 하는 등 최신의 설계기준을 적용하였다 할 것인 점, 이  
사건 복구공사가 이 사건 방파제 대부분을 새롭게 조성하는 정도에 이른다고 보기는  
어려운 점 등을 종합하면, 이 사건 복구공사는 '완공된 시설물의 기능을 보전하고 시설  
물이용자의 편의와 안전을 높이기 위하여 시설물을 일상적으로 점검·정비하고 손상된  
부분을 원상복구하며 경과시간에 따라 요구되는 시설물의 개량·보수·보강에 필요한  
활동'인 유지·보수 및 관리에 해당한다고 할 것이며, 이 사건 방파제의 목적과 역할을  
고려하면 해양수산부의 유권해석 사례와 동일하게 볼 수 없으므로, 이 사건 복구공사  
가 유지·보수 및 관리의 범위를 넘어서는 보강공사에 해당한다는 청구인의 주장은 받  
아들이지 않는다.

2) 청구인은, 이 사건 방파제는 미포항 자체를 직접적으로 보호하는 기본 외곽항만  
시설로서 남쪽 파랑에 대하여 여전히 방파제의 기능을 수행하고 있다며 공공성이 존재

한다고 주장한다.

살피건대 이 사건 방파제는 당초부터 청구인의 작업장 및 야적장 공장부지를 조성하는 과정에서 ‘도크 수문 보호, 정온도 향상, 신조선건조 용이목적’을 위하여 설치된 방파제인 점, 이 사건 방파제의 주된 역할은 청구인이 사용수익하고 있는 이 사건 공장부지 및 이 사건 매립공사로 조성된 청구인의 공장부지와 그 지상의 청구인 소유의 공장과 시설들을 보호하는 것으로 보이는 점, 청구인이 제출한 이 사건 보강공사에 대한 시행허가 신청서에도 ‘미포항 북방파제는 비관리청 항만공사(1994년)로 시행된 국가 귀속시설로 방파제 동측이 매립되어, 현재는 방파호안의 기능을 발휘하고 있음’으로 기재되어 있는 점, 이 사건 방파제의 형태상으로도 제두부 부분에서 이 사건 매립공사 당시 설치된 방파호안과 일체화를 이루고 있는 등 이 사건 매립공사로 인하여 이 사건 방파제는 청구인의 공장부지를 보호하는 방파호안으로서 기능하고 있다고 할 것인 점, 이 사건 방파제가 2022. 7. 29. 육상항만구역에서 제외된 점 등을 종합하여 볼 때, 이 사건 방파제의 공공성을 인정하기는 어렵다고 할 것이므로, 이 부분 청구인의 주장을 받아들이지 않는다.

3) 청구인은 이 사건 처분은 종전 처분에 부가되어 있던 부관의 사후변경에 해당하는 것으로서 부관의 사후변경 요건을 충족하지 못하였다고 주장한다.

살피건대, 종전 처분의 시행허가 조건인 ‘시설물 국가 귀속 및 투자비 보전’은 비관리청인 청구인이 항만공사를 시행하는 것을 허가하고 공사가 완료된 시설물은 국가에 귀속되는 것으로 하는 대신 청구인에게 총공사비에 이르기까지 항만시설을 무상으로 사용하는 권리를 부여하는 것인바, 비관리청의 항만시설에 대한 무상사용권은 이른바

특허에 의한 공물사용권에 해당한다는 점에 비추어 볼 때(대법원 2001. 8. 24. 선고 2001두2485 판결 등 참조), 해당 시행허가 조건에 대하여 조건, 기한, 부담, 철회권 유보 등의 부관으로 보기는 어렵고, 수익적 행정행위로 봄이 타당하다고 할 것이며, 이 사건 처분은 수익적 행정행위를 취소 또는 변경하는 처분에 해당한다 할 것인데, 앞서 살펴본 바와 같이 이 사건 방파제의 공공성을 인정하기 어렵고 이 사건 복구공사로 인한 이익은 결국 청구인에게 귀속된다는 점을 고려해 볼 때, '시설물 국가 귀속 및 투자비 보전' 조건을 취소하여야 할 공익상 필요가 청구인이 입는 불이익을 정당화할 수 있을 만큼 크다고 할 것이므로, 이 사건 처분은 「행정기본법」 제18조를 준수한 처분이라고 할 것이다.

4) 청구인은 피청구인이 종전 처분을 통하여 투자비 보전 여부에 대한 공적인 견해를 표명하였고, 청구인은 피청구인이 투자비를 보전해 준다는 공적견해를 믿고 신기술을 적용하여 대대적으로 이 사건 복구공사를 시행하였다고 하며, 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙을 위반하였다고 주장한다.

그러나 위 인정사실에 따르면, 종전 처분이 이루어지기 전에 청구인이 피청구인에게 비관리청 항만공사 시행허가 신청을 하면서 파고 7.2m 이상으로 상향한 설계조건 등을 적용하여 항구적으로 구조물을 보강하는 공사를 하기로 계획서를 제출하였음에 비추어 볼 때, 청구인이 오로지 종전 처분이라는 피청구인의 공적 견해에만 터잡아 신기술을 적용한 이 사건 복구공사를 수행하였다고 보기 어렵고, 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 행정청의 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 할 것이나, 앞서 살펴본 바와 같이 이 사건 방파제는 청구인의 공장부지와 시설을 보호하는 방파호

안의 기능을 하는 시설물로서 공공성이 현저히 떨어짐에 비추어 볼 때, 이 사건 복구 공사에 대하여 중전 처분대로 투자비를 보전할 경우 예산의 낭비와 이로 인해 국민의 생명과 재산을 보호하는 항만시설에 대한 지원이 원활하게 이루어지지 않을 우려를 배제할 수 없으므로 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙을 위반하였다고 볼 수 없다.

5) 그 밖에 달리 이 사건 처분의 절차 및 내용에 잘못이 있다고 할 수 있는 특별한 사정이 보이지 아니하므로, 피청구인이 청구인에게 한 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.

## 7. 결 론

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

2023. 1. 3.

중앙행정심판위원회

