



행정법각론

7주차 공물법

제5장 공물법

- 공물이란 국가·지방자치단체 등의 행정주체가 직접 행정목적에 제공할 개개의 유체물을 말한다.
- 공물은 직접 행정목적에 제공된 것이기 때문에, 그 목적달성에 필요한 한도에서 일반 사법규정의 적용을 받는 사물과는 달리 사적 거래의 대상에서 제외되는 등의 특수한 법적 규율을 받고 있다. 공물은 바로 이러한 법적 특수성에 착안하여 정립된 개념이다.

• 1. 개개의 유체물

- 공물은 개개의 유체물이므로, 행정주체에 의하여 행정목적에 공용되는 인적·물적 종합시설인 영조물과는 구별된다. 그러나 종합 시설인 영조물을 구성하는 물건은 공물이다.

• 2. ‘직접’ 행정목적에 제공된 물건

- 공물은 직접 행정목적에 제공된 물건이므로 행정주체가 재정수익을 목적으로 하여 가지는 재정재산과 구별된다. 재정재산은 그 자본가치를 통하여 행정주체의 재정수익의 수단이 됨으로써 행정목적에 간접적으로 기여하는 것이다. 그러나 공물은 그 소유권의 주체와는 무관하게 그 물건이 직접 행정목적에 공용되고 있다는 점에 착안하여 정립된 관념이므로, 공물은 반드시 행정재산만은 아니고 사유인 공물도 있다(□ 국유지·임야·광산·공장·전매화물(홍삼)·현금·주식·유가증권·특허권·공업소유권 등은 간접적으로는 행정목적에 이바지하는 것이지만, 행정주체의 사물이며 사법의 적용을 받는다. 따라서, 국유재산법·지방재정법·산림법·물품관리법 등에 의하여 특별한 규율을 받는 경우가 있다).

●3. ‘행정목적’에 제공된 물건

- 공물은 행정목적에 제공된 물건이기 때문에 사물과는 다른 법적 취급을 받는다. 여기서의 행정목적에는 일반대중의 일반적 수요의 충족도 있고, 행정주체의 행정사무 등 행정 내부적인 수요의 충족도 포함되는 바, 일반대중의 목적을 위한 것이 공공용물이고, 행정 내부적인 수요의 충족에 포함되는 것이 공용물이다.

●4. 행정목적에‘제공’된 유체물

- 공물은 제공주체·관리의 주체에 착안한 개념이고 소유권의 귀속여하에 착안한 개념은 아니다. 따라서 공물은 국가·지방자치단체 등의 행정주체에 의하여 행정목적에 공용되는 물건이다. 사인이 그 사유지를 사실상 공공목적(도로)에 제공하고 있어도 그것은 공물이 아니다.

• 5. 공물의 종류

• 1) 목적에 의한 분류

• (1) 공공용물

• 공공용물은 직접 일반공중의 공동사용에 제공된 물건이다(□ 도로·하천·공원·영해·하빈(해변)·항만·운하·제방·교량·온천·광장과 이들의 부속물).

• (2) 공용물

• 직접 행정주체 자신의 사용에 제공된 물건이다(□ 관공서청사·등대·관사·兵舍·兵器·연병장·교도소·소년원·군용건 등).

• (3) 공적보존물

• 문화목적·보안목적 등 공공목적을 위해 그 물건자체가 보존을 주안으로 하여 그 처분이 공법상 제한(공용제한)을 받는 물건(□ 국보, 고분, 보안림, 천연기념물 등 문화재).

- ※ 국유재산법 등에서는 행정재산과 보통재산으로 나누고, 행정재산과 보통재산을 다시 공공용재산, 공용재산과 보존재산·잡종재산으로 나누는 바, 국유재산법 등에서는 학교시설·철도시설 등 기업·사업용 건물도 공용재산과 같이 취급한다.

• 2) 성립과정에 의한 구별

• (1) 자연공물

- 하천·호소·해빈·해면 등과 같이 그 물건이 자연의 상태 그대로 공공목적에 공용될 수 있는 실체를 말한다.

- <판례>

- 공유수면은 공공용에 공하는 자연공물로서 그 자체가 직접 공공의 용에 공하게 되는 것이다(대,1967.4.25, 67다131).

• (2) 인공공물

- 도로·공원 운하 등 행정주체에 의하면 인공이 가하여지고, 또 그것을 공공목적에 공용함으로써 비로소 될 수 있다.

• 3) 사권의 목적여부에 의한 분류

• (1) 사권 목적이 될 수 없는 공물

- 대체로 자연공물의 범위와 일치한다(□ 해변·기타 공유수면).

• (2) 사권의 목적이 되는 공물

- 대체로 인공공물의 범위와 일치한다. 다만, 그 사권은 공공목적에 필요한 한도 내에서 공법상 제한을 받는다.

• 4) 소유권자에 의한 분류

• (1) 국유공물

- 그 물건의 소유권이 국가에 있는 공물을 말하는데, 국유재산법상의 행정재산·보존재산이 이에 해당.

• (2) 공유공물

- 그 물건의 소유권이 지방자치단체에 있는 공물을 말하며, 지방자치단체의 재산 중 행정재산과 보존재산은 모두 공유공물에 해당한다.

• (3) 사유공물

- 사유지상의 도로나 사유문화재와 같이 그 물건의 소유권은 개인에게 있으나, 공공목적에 공용되어 있거나 또는 그 문화재적 가치 등에 의하여 공적보존물로 되어 있는 것을 말한다.

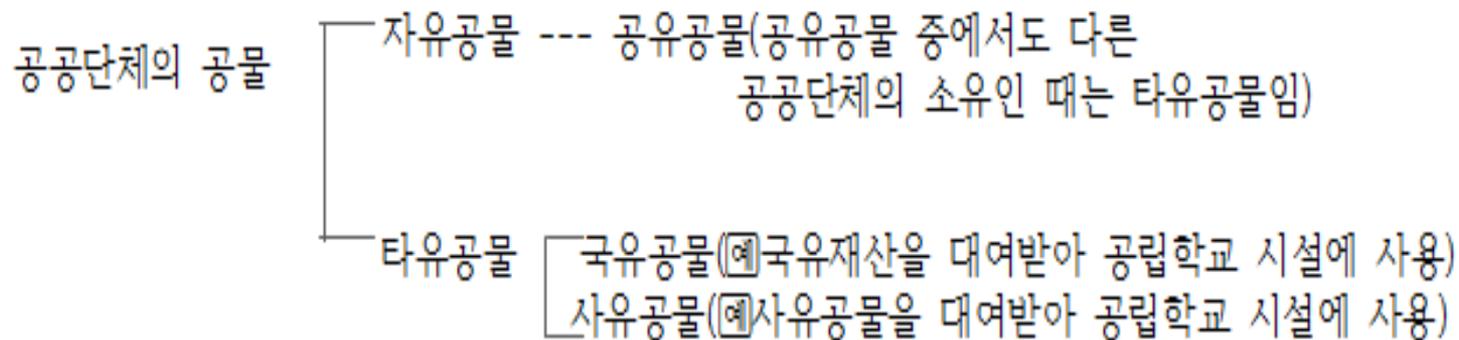
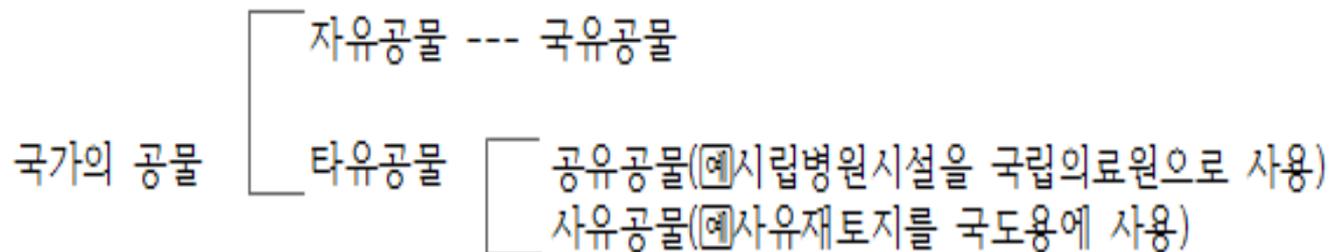
• 5) 관리주체에 의한 분류

• (1) 自有公物

- 공물의 관리주체가 동시에 그 소유권자인 공물이다. 국가의 공물 중 국유에 속하는 것과 지방자치단체의 공물 중 당해 자치단체의 소유에 속하는 것이 자유공물이다.

• (2) 타유공물

- 공물의 관리주체 이외의 자가 그 물건의 소유권을 가지고 있는 공물이다. 국가의 공물 중에서 공유공물 또는 사유공물이 그 예이다.



- 3. 공물의 성립

- 1) 자연공물의 성립

- 자연공물은 그 자연상태에 의하여 당연히 공물로 성립된다.

- 2) 자연공물 이외의 공물의 성립

- 공중이용목적에 제공될 수 있는 형체와 의사표시가 필요하다.

- (1) 형체적 요건

- 공공용물의 성립에는 공중의 이용에 제공될 수 있는 구조를 갖추어야 한다(□ 도로·공원의 축조).

- (2) 의사적 요건

- 공용개시는 행정주체가 공중의 사용에 제공하는 의사표시(공용개시)가 있어야 한다(□ 공원지정의 공고, 도로구역의 결정·고시). 공용개시는 공물로서의 성격을 설정하여 일정한 제한을 받게 하는 행위이다.

- 3) 공용물의 성립

- 공용물은 특별한 의사표시가 필요없고, 사실상 설비를 하여 사실상 사용하면 공물이 된다.

- 4) 보존공물의 성립

- 공적 보존물로 법규나 의사표시(문화재보호법 제4조 ~ 13, 제55조)에 의하여 '지정' 됨으로써 공물이 된다.

● 4. 공물의 소멸

● 1) 자연공물의 소멸

- 자연상태의 영구 확정적 멸실에 의하여 당연히 공물로서 성질을 소멸하며, 행정주체의 특별한 의사표시(공용폐지행위)는 필요치 아니하다(□ 공유하천이 하천신설·자연변화 등으로 수류를 완전히 변경한 때에는 구(하상)은 자연공물이 아니다(하천법 제76조)).

● 2) 자연공물 이외의 공공용물의 소멸

- 행정주체가 공공목적에 제공하는 것을 폐지하는 행위가 있어야 한다.

● (1) 형체적 요건의 불필요

- 공물이 멸실되지 않아도 공용폐지를 할 수 있고, 멸실된 경우에도(영구확정력으로 멸실된 경우에도) 공용폐지사유는 되어도 당연히 공물이 소멸하는 것은 아니다(□ 황폐하거나 풍수해로 파손된 공도).

● (2) 형체적 요건

- 공용폐지행위(행정주체(공물관리주체)가 공공목적에 제공하는 것을 폐지하는 행위)가 있어야 한다. 이 공용폐지행위는 원칙으로 명시적인 의사표시이어야 한다.
- 공용폐지행위가 있으면 일반 사물이 되어 사법의 적용 대상이 된다.

● 3) 공용물의 소멸

- 공물성립에 있어서와 같이 사실상 사용을 폐지함으로써 공물로서의 성질을 상실한다(□. 관용차폐차 처분). 그렇게 되면 행정주체의 공물은 사물(잡종재산)이 된다.

● 4) 공적 보존물의 소멸

- 지정해제의 의사표시로 소멸한다(□국보지정 해제·보안림해제 등).