

제주지방법원 2022. 9. 2 선고 2020가합12956 판결 [임차권존재확인]

전 문

원고A영농조합법인

소송대리인 변호사 강성현

피고제주특별자치도

소송대리인 변호사 신영희

변론 종결2022. 8. 19.

판결 선고2022. 9. 2.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

N

청 구 취 지

피고는 원고에게 금 544,120,800원 및 이에 대한 이 사건 판결 선고일 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 원고는 녹차나무 등의 집단재배 및 공동작업에 관한 사업 등을 목적으로 1996. 10. 12. 성립된 영농조합법인이다.

나. 서귀포시 B 임야 161,329m²(이하 '서귀포시 C동'을 'C동'이라고만 한다)와 ② D 임야 15,883m²는 서귀포시 소유였는데, 피고가 2007. 11. 26.부터 권리승계를 원인으로 그 소유권을 이전받아 현재까지 소유하고 있고, ③ E 목장용지 6,207m², ④ F 임야 35,945m², ⑤ G 임야 29,256m²는 대한민국 소유였는데 피고가 2001. 3. 17.부터 교환을 원인으로 그 소유권을 이전받아 현재까지 소유하고 있다.

다. 위 나.항 기재 각 토지들에 관하여 1997. 1.경부터 같은 해 4.경까지 원고와 위 각 토지 소유자(서귀포시, 대한민국)로부터 관리사무를 위임받은 서귀포시장과 사이에 아래 표 기재와 같이 각 대부계약이 체결되었다.

B	1997. 1.	33,107	1997. 3. 1.~2001. 12. 31.	녹차재배
E	1997. 4. 29.	6,207	1997. 5. 1.~ 2001. 12. 31.	녹차재배
F	1997. 2.	75,755	1997. 2. 1.~2001. 12. 31.	녹차재배
D	1997. 1	15,883	1997. 3. 1.~2001. 12. 31.	녹차재배
G	1997. 2.	29,256	1997. 2. 1. ~ 2001.12. 31.	녹차재배

라. 이후 대부기간 만료시마다 갱신계약을 체결하는 방식으로 대부기간이 연장되었는데 가장 최근에는 원고와 위 각 토지 소유자인 피고로부터 관리사무를 위임받은 서귀포시장과 사이에 아래 표 기재와 같이 각 대부계약(이하, 통칭하여 '이 사건 대부계약'이라 한다)이 체결되었다.

B	2015. 5. 26.	32,660	2015. 1. 1. ~ 2018. 12. 31.	녹차재배
4,000	녹차건조시설 및 작업장			
E	2014. 12.	1,200	2015. 1. 1. ~ 2018. 12. 31.	녹차재배
F	2014. 12.	28,600	2015. 1. 1.~ 2018. 12. 31.	녹차재배
3,000	진입로 및 주차장			
D	-	11,000	2016. 1. 1.~ 2018. 12. 31.	녹차재배
G	-	21,520	2015. 1. 1. ~ 2018. 12. 31.	녹차재배

이 사건 대부계약의 내용 중 이 사건과 관련 있는 부분은 다음과 같다('갑'은 대부자, '을'은 임차자를 각 가리킨다).

제4조

을은 본 계약 체결과 동시에 대부료를 납부한다.

제5조

을은 선량한 관리자의 주의로써 대부재산의 보존책임과 사용 또는 수익의 목적에 필요한 부담을 진다.

을은 전항의 부담비용은 물론 민법 제203조 또는 제626조에 따른 비용상환청구 등 일체의 청구를 하지 못하며 사용권 이외의 권리 주장을 하지 못한다.

제7조

을은 갑의 승인 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하지 못한다.

3. 대부재산의 원상을 변경하는 행위

제8조

① 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 갑은 언제든지 대부재산의 전부 또는 일부에 대한 계약을 해제할 수 있다.

1. 공용, 공공용 또는 공익사업에 필요한 때

3. 제4조 내지 전조의 규정에 위반한 때

② 제1항에 따라 해제·해지하는 경우에는 을에게 손해가 있을지라도 갑은 이를 배상하지 아니한다.

다만 제1항 제1호의 경우에는 갑은 손해를 배상할 수 있다.

제11조

대부기간이 만료되거나 본 계약이 해제·해지된 경우에는 을은 갑이 지정하는 기한 내에 대부재산을 원상으로 회복하여 갑의 입회 하에 반환하여야 한다. 다만, 대부 목적의 성질상 대부재산의 원상회복이 불필요한 경우와 사전에 갑이 원상변경을 승인한 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.

제12조

대부기간 만료 후 을이 계속하여 대부를 받고자 하는 경우에는 기간만료 1월 전에 다시 대부원을 제출하여야 한다.

제13조

대부기간 만료 후에 울이 계속하여 대부계약을 체결하지 않고 사용할 때에는 공유재산 및 물품관리법 제81조에 따른 변상금을 부담하여야 한다.

※추가사항

공유재산 및 물품관리법 제13조(영구시설물의 축조금지) 및 제35조(대부계약의 해지 등)에 의거 공유지 대부재산의 원상을 변경하는 행위 및 영구시설물(건물 등 구조물) 설치, 수목식재, 전대, 대부목적 외 사용 등을 금지하고 있다. 또한 불법 식재한 수목에 대한 대법원 판례를 인용하면, 권원 없이 식재한 수목의 소유권은 토지소유자에게 귀속되고 권원에 의하여 식재한 경우는 그 소유권이 식재한 자에게 있다.

마. 원고는 대부기간 동안, 소정의 대부료를 모두 납부하였고, 대부 대상 토지 중 B 임야 32,660m², D 임야 11,000m², E 목장용지 1,200m², F 임야 28,600m², G 임야 21,520m²에 각 다년생 식물인 녹차나무를 재배하여 녹차단지를 조성하였으며, B 임야 4,000m²에는 녹차건조시설 및 창고를 축조하였고, F 임야 3,000m²에는 매표소(판매장)와 휴게소를 축조하여 사용해왔다.

바. 한편 피고 감사위원회는 2016. 8.경 공유재산 관리실태 전반에 대하여 특정감사를 실시하였는데 이 사건 대부계약 대상 토지가 원고와 같은 특정인에게 21년간 장기 대부가 이루어지고, 그 지상에 영구시설물(녹차건조시설, 창고, 매표소, 휴게소)이 설치되었으며, 다년생 식물(녹차나무)이 재배되고 있음에도 그 관리 관서에서 별다른 조치를 하지 아니한 점이 문제가 되었다. 이에 위 감사위원회에서는 대부 대상 토지의 관리사무 수임 기관인 서귀포시장에게 아래와 같은 내용으로 시정을 요구하였다.

「공유재산 및 물품관리법」제13조에 따르면 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못하도록 되어 있으며, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정자치부 예규) 제7조에 따르면 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체 외의 자에게 영구시설물 축조를 허용할 경우 그 설치하는 시설물로 인해 사용용도·목적 등에 장애가 발생하지 않는 범위 내에서 허용하도록 되어 있고, 영구시설물을 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건으로 축조하는 경우 등에 한하여 허용하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체 공유재산 관리·처분 기준」(2009. 행정자치부 예규) 따르면 사용·대부 기간이 종료된 후에도 지속적으로 이용이 예상되는 경우(수목식재, 다년생 농작물 재배 등)에는 사용·대부가 불가하도록 되어 있고, … 따라서 위 관서에서는 수목식재 등 목적으로는 대부를 할 수 없으며, 매년 공유재산 실태조사를 실시하고, 그 결과 영구시설물 설치 등 위반사항이 발견되었을 시에는 원상회복 등 적절한 조치를 하여야 했다.(…)

그런데 위 관서에서는 1997. 3. 1. 서귀포시 B 공유재산을 A영농조합 H에게 다년생 식물 재배로는 대부할 수 없는 녹차재배 용도로 최초 대부를 한 후 수회에 걸쳐 2018. 12. 31.까지 계속 연장계약을 체결하여 공유재산을 특정 개인에게 21년간 장기 대부를 하는 등 녹차재배 등의 목적으로 공유재산(토지)을 대부하고 있으며, 대부를 받은 자가 대부된 재산(토지)에 허가를 받지 아니하고 판매장 등 영구시설물을 설치하였는데도 그대로 내버려 두고 있다. (…………)

조치할 사항

서귀포시장은,

① 참다래 판매장 등 무허가 영구시설물 등에 대하여 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 원상회복 등 적법하게 조치를 하고(시정),

② 앞으로 녹차·참다래 등 다년생 식물 재배 목적으로 공유재산을 대부한 후 연장계약을 계속 체결하여 장기간 개인에게 대부하는 일이 없도록 공유재산 대부업무를 철저히 하시기 바랍니다.

이후 원고는 2017. 12. 1. 이 사건 대부계약 대상 토지 중 ①D 임야 11,000㎡와 ② G 임야 21,520㎡에 관하여 '남은 대부기간 동안의 대부계약에 따른 사용권을 포기하며, 위 각 토지 지상에 식재된 녹차나무는 다른 곳으로 이식하거나 서귀포시에 기부하겠다.'는 취지의 대부계약포기서를 서귀포시장에게 제출하였다.

사. 서귀포시장은 2018. 11. 7.경 원고에게 '2018 공유재산 대부계약 기간 만료 안내 및 시설물 등 자진철거 요청'이라는 제목 하에 '이 사건 대부계약이 2018. 12. 31.로 만료되었음을 알려드리며 더 이상 대부계약을 연장해드리지 못함을 양해 바란다. 식재된 다년생 작물 또는 시설물에 대해서는 2018. 12. 31.까지 자진철거하고, 철거하지 않고 계속 사용하게 되면 무단점유로 인한 변상금 부과 등 행정상 처분을 받게 되니 유념 바란다.'는 취지의 공문을 보내어 그 무렵 원고에게 송달되었다.

아울러 서귀포시장은 2019. 12. 31. 원고에게 '공유재산 재대부 불가 알림'이라는 제목 하에 '공유재산 제13조에 의거 공유재산 내 영구시설물은 설치할 수 없고, 현재 철거되지 않은 시설물이 존치한 상태로 재대부는 어렵다. 지적된 시설물(휴게소, 매표소, 녹차건조시설, 창고)은 2019.

11.까지 자진철거할 수 있도록 조치 바라고, 다년생 작물은 이식장소를 마련하여 빠른 시일 내에 철거될 수 있도록 협조 바란다. 단, 철거 시까지는 변상금이 부과된다.'는 취지의 공문을 보내어 같은 날 원고에게 팩스 송달되었다.

아. 2018. 12. 31. 기준 이 사건 대부계약 대상 토지 중 B 임야 32,660m²와 F 임야 28,600m²에 약 23년생 녹차나무가 총 28,488그루(이하 위 28,488그루의 녹차나무를 '이 사건 녹차나무'라 한다) 식재돼 있고, 그 총 가액은 544,120,800원(=19,100원×28,488그루)이다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5호증, 제16 내지 21호증, 제24호증, 을 제1 내지 5호증, 제10호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재 또는 형상, 감정인 1의 감정 결과, 변론 전체의 취지

2. 주장 및 판단

가. 원고 주장의 요지

피고가 이 사건 대부계약의 갱신을 거절하였으므로 원고는 민법 제643조, 제283조 제2항에 따라 피고에 대하여 이 사건 녹차나무의 매수청구권을 행사한다. 따라서 피고는 원고에게 그 대금으로 위 녹차나무의 가액 544,120,800원과 이에 대한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

나. 판단

1) 앞서 든 증거에 의하면 ① 이 사건 대부계약의 실질이 식목을 목적으로 하는 토지 임대차인 점, ② 피고가 수임 기관인 서귀포시장을 통하여 2018. 11. 7.경 원고에게 이 사건 대부계약의 갱신 거절의 의사를 표시함으로써 위 계약이 2018. 12. 31. 기간만료로 종료한 점, ③ 2018. 12. 31. 대부 대상 토지 위에 이 사건 녹차나무가 식재돼 있었고, 그 총 가액은 544,120,800원인 점이 인정되고, ④ 원고가 피고에게 민법 제643조, 제283조 제2항에 따라 위 녹차나무를 매수할 것을 청구하는 의사표시가 담긴 이 사건 소장부분이 2020. 8. 6. 피고에게 송달되었음은 기록상 명백하다.

따라서 피고는 다른 특별한 사정이 없는 한 원고에게 지상물 매매대금 544,120,800원 및 이에 대한

자연손해금을 지급할 의무가 있다.

2) 이에 대하여 피고는 '이 사건 대부계약 체결 시 원고는 지상물매수청구권을 포기하는 약정을 하였는데 이 사건 대부계약의 내용이나 체결 경위 등에 의할 때 위 포기약정은 임차인인 원고에게 불리하다고 볼 수 없어 민법 제652조1)에 반하지 아니하여 유효하므로 원고는 위 청구권을 행사할 수 없다.'는 취지로 주장한다.

가) 먼저 이 사건 대부계약에 지상물매수청구권 포기 약정이 포함되어 있는지에 관하여 살피건대, 위 계약 제11조 본문은 '대부기간이 만료되거나 본 계약이 해제·해지된 경우에는 임차자는 대부자가 지정하는 기한 내에 대부재산을 원상으로 회복하여 대부자의 입회 하에 반환하여야 한다.'고 정하고 있고 이는 지상물매수청구권의 포기 약정으로 해석된다.

이에 대하여 원고는 '이 사건 녹차나무 식재 행위는 대부계약 제11조 단서에 따라 대부 목적의 성질상 대부재산의 원상회복이 불필요한 경우 또는 사전에 대부자가 원상변경을 승인한 경우에 해당하므로 원고는 그 매수청구권을 행사할 수 있다.'는 취지로 주장하나 이 사건 대부계약이 사용목적을 '녹차재배'로 정하고 있는 사실만으로는 녹차나무 식재행위에 대한 원상회복이 불필요하거나 피고(또는 그 수임기관인 서귀포시장)가 그 원상회복 의무를 면하도록 원고에게 승인해주었다는 사실을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

오히려 ① 이 사건 대부계약 대상 토지와 같은 공유재산은 언제든지 행정목적이 변경됨에 따라 다른 용도로 사용될 수 있기 때문에 대부계약 제11조에서 임차자의 원상회복의무를 정하고 있는 것으로 보이는 점, ② 지방자치단체 공유재산 관리 처분 기준(행정안전부지침 제2009호)에서 사용·대부 기간이 종료된 후에도 지속적으로 이용이 예상되는 수목식재, 다년생 농작물 재배 등을 위한 사용·대부는 불가한 것으로 정하고 있고 이를 반영하여 이 사건 대부계약 추가사항에서 '수목의 식재'를 영구시설물의 설치 등과 함께 금지되는 행위로 열거하고 있는 점을 고려하면 원고는 이 사건 대부계약이 종료되면 대부계약의 목적(녹차재배)에 따라 식재한 녹차나무도 모두 다른 곳으로 이식하여 대부 대상 토지를 원상으로 회복할 의무를 부담하고, 이에 대한 지상물매수청구권을 포기하는 약정을 피고와 체결하였다고 봄이 타당하다.

나) 다음으로 위 지상물매수청구권 포기 약정이 유효한지 여부에 관하여 살핀다.

앞서 든 증거에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 이 사건 대부계약은 사법상 계약이기는 하지만 공유재산 및 물품관리법 등의 적용을 받는 특수성이 있는 점, ② 따라서 대부계약의 경우 대부료는 엄격히 법이 정한 바대로 징수하게 할 뿐 아니라 대부료가 저렴한 경우가 일반적인 점, ③ 공유재산은 언제든지 행정목적이 변경됨에 따라 다른 용도로 사용될 수 있기 때문에 이 사건 대부계약도 제8조 제1항에서 '공용, 공공용 또는 공익사업에 필요할 때 언제든지 대부계약을 해지할 수 있다.'는 조항을 두고 있고, 위 계약 제11조에서 정한 원상회복의무 및 제5조에서 정한 민법 제203조 또는 제626조의 적용 배제에 관한 약정도 그러한 취지에서 포함된 것으로 보이는 점, ④ 지상물매수청구권을 인정하는 이유 중 하나는 임대인이 매수목적물을 계속 사용하는 것이 사회·경제적으로 이익이 된다는 점인데, 수목의 경우 지상 건물과 달리 이식으로 인한 가치 저하가 적고, 원고는 이를 이식해 당초 자신의 사업대로 활용할 수 있으나 피고는 위 수목을 활용하기 어려운 점에다가, ⑤ 원고의 주장에 의하더라도 21년의 대부기간 동안 원고가 피고에게 지급한 대부료는 모두 합하여 126,783,409원인데 원고의 지상물매수청구권을 인정할 경우 원고가 피고로부터 지급받을 수 있는 매매가액은 544,120,800원으로 위 대부료 합계의 4배가 넘는 점을 종합해 보면, 이 사건 대부계약의 지상물매수청구권 포기 약정이 전체적으로 보아 일방적으로 원고에게 불리한 것이었다고 볼 수 없다.

따라서 이 사건 대부계약상 지상물매수청구권의 포기 약정은 유효하므로 원고는 위 계약 제11조 본문에 따라 대부기간 동안 식재하였던 녹차나무를 계약 종료 시 다른 곳으로 이식하여 대부 대상 토지를 원상으로 회복할 의무를 지고 이에 대한 지상물매수청구권을 행사할 수 없다.

3) 또한 피고는 '원고가 이 사건 대부계약에 위반하여 녹차건조시설, 창고, 매표소, 휴게소와 같은 영구시설물을 불법으로 축조하고 철거하지 아니하였으므로 계약 갱신청구를 할 수 없고, 따라서 지상물매수청구권도 행사할 수 없다.'는 취지로도 주장한다.

가) 살피건대, 공유재산 및 물품관리법(2005. 8. 4. 법률 제7665호로 제정되어 2006. 1. 1.부터 시행된 것) 제13조는 '당해 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 예외로 한다.'는 취지로 규정하고 있고, 동법 시행령(2009. 4. 24. 대통령령 제21447호로 개정되어 2009.

4. 27.부터 시행된 것) 제9조 제1항 제3호는 그 예외 중 한 경우로 '사용허가 또는 대부를 받은 자가 사용허가기간 또는 대부기간 동안 사용하기 위하여 자진철거 및 철거비용의 예치 등을 조건으로 축조하는 경우'를 들고 있다.

이 사건 대부계약은 위 법령의 취지를 반영하여 제7조에서 원고가 피고의 승인 없이 대상 토지의 원상을 변경하는 행위를 하지 못하도록 정하고 있고, 추가사항에서 특히 영구시설물의 설치 등을 금하고 있다.

나) 그런데 ① 원고가 대부기간 중에 대상 토지 위에 영구시설물인 녹차건조시설, 창고, 매표소, 휴게소를 각 축조한 후 현재까지 위 시설물들을 철거하지 아니하고 있는 사실, ② 이에 피고의 수임기관인 서귀포시장이 2018. 11. 7.자, 2018. 12. 31.자 각 공문을 통해 원고에게 위와 같은 시설물의 존치행위를 이유로 이 사건 대부계약의 갱신이 불가능하다는 취지의 의사를 표시한 사실은 앞서 본 바와 같은바, 이 사건 대부계약상의 영구시설물 미설치 의무를 위반한 원고로서는 피고에게 위 계약의 갱신을 요구할 수 없다고 봄이 타당하다(대법원 2003. 4. 22. 선고 2003다7685 판결 등 참조).

따라서 설령 이 사건 녹차나무에 대한 지상물매수청구권 포기 약정이 성립되지 않았거나 민법 제652조에 반하여 효력이 없다고 가정하더라도 원고가 이 사건 대부계약에 따른 의무를 위반하여 위 계약의 갱신을 요구할 수 없는 이상 갱신청구권과 표리관계에 있는 민법 제643조, 제283조 제2항상의 지상물매수청구권도 행사할 수 없다고 봄이 타당하다.

3. 결론

그렇다면 이 사건 원고의 청구는 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장판사문종철

판사최석준

판사강미혜

1)민법 제652조(강행규정)

제627조, 제628조, 제631조, 제635조, 제638조, 제640조, 제641조, 제643조 내지 제647조의

규정에 위반하는 약정으로 임차인이나 전차인에게 불리한 것은 그 효력이 없다.

2) 아울러 원고는 위 영구시설물 중 ① 녹차건조시설에 대하여는 2002. 3. 23. 서귀포시장에 그 존치기간을 2004. 12. 31.까지로 하여 가설건축물축조신고를 하였으나 위 기간 만료 무렵 구 건축법(2005. 11. 8. 법률 제7696호로 개정되기 전의 것) 제15조 제2항, 구 건축법 시행령(2006. 5. 8. 대통령령 제19466호로 개정되기 전의 것) 제15조 제7항에 따른 연장신고를 하지 아니하였고, ② 나머지 시설들에 대하여는 그 각 축조 이래 현재까지 건축법 제11조에 따른 신고 등을 하지 아니하였는바, 위 영구시설물들은 모두 불법건축물에 해당한다.