

대법원 2003. 10. 24 선고 2001다82514, 82521 판결 [손해배상(기)등·건물명도등]
[공2003.12.1.[191],2241]

판시사항

- [1] 구 한국공항공단법 제17조에 의하여 한국공항공단이 정부로부터무상사용허가를 받은 행정재산을 전대하는 행위가 사법상의 임대차에해당하는지 여부(한정 적극)
- [2] 한국공항공단이 정부로부터 무상사용허가를 받은 행정재산을 여러임차인에게 전대하게 될 것을 예상하여 마련한 사용승인조건은약관의규제에관한법률 소정의 약관에 해당한다고 한 사례

판결요지

[1] 한국공항공단이 정부로부터 무상사용허가를 받은 행정재산을 구 한국공항공단법(2002. 1. 4. 법률 제6607호로 폐지) 제17조에서 정한 바에 따라 전대하는 경우에 미리 그 계획을 작성하여 건설교통부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 하는 등 일부 공법적 규율을 받고 있다고 하더라도, 한국공항공단이 그 행정재산의 관리청으로부터 국유재산관리사무의 위임을 받거나 국유재산관리의 위탁을 받지 않은 이상, 한국공항공단이 무상사용허가를 받은 행정재산에 대하여 하는 전대행위는 통상의 사인간의 임대차와 다를 바가 없고, 그 임대차계약이 임차인의 사용승인신청과 임대인의 사용승인의 형식으로 이루어졌다고 하여 달리 볼 것은 아니다.

[2] 한국공항공단은 내부규정인 재산관리규정을 제정함에 있어서 구 공항시설관리규칙 제8조에 의하여 사용승인을 하는 경우, 위 공단의 내부규정인 재산관리규정에 따른 국유재산사용승인조건은 위 공단이 임차인과 임대차계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 것으로서 계약의 내용이 되는 것이므로 약관의규제에관한법률 소정의 약관에 해당한다고 한 사례.

참 조 조 문

- [1] 국유재산법 제24조 제1항, 구 한국공항공단법(2002. 1. 4. 법률 제6607호로 폐지) 제17조
[2] 약관의규제에관한법률 제2조 제1항, 구 한국공항공단법(2002. 1. 4. 법률 제6607호로 폐지) 제17조, 구 공항시설관리규칙(2000. 3. 10. 건설교통부령 제229호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항

재 판 경 과

대법원 2003. 10. 24 선고 2001다82514 판결
서울고등법원 2001. 11. 20 선고 2001나7744 판결
서울남부지방법원 2000. 12. 15 선고 99가합9340 판결

참 조 판 례

- [1] 대법원 1994. 5. 27. 선고 93다36080 판결(1984,520) 대법원 2000. 11. 24. 선고

2000다28568 판결(1988,189)대법원 2001. 2.9. 선고 99다33106 판결

따름판례

대법원 2004. 1. 15 선고 2001다12638 판결

전문

【원고(반소피고), 상고인】하■진

(소송대리인 변호사 구●서)

【피고(반소원고), 피상고인】한국공항공단의 소송수계인 한국공항공사

(소송대리인 변호사 유♡선 외 1인)

【원심판결】서울고법 2001. 11. 20. 선고 2001나7744, 7751 판결

주문

원심판결을 모두 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이유

본소 및 반소에 관한 상고이유를 함께 본다.

1. 원심의 판단 원심판결 이유에 의하면 원심은, 서울 ○○구 ○○동150 김포공항 국제선 1청사는 대한민국 소유로서, 구 한국공항공단법(2002. 1. 4. 법률 제6607호에 의하여 폐지된 것)에 의하여

공항시설의 관리운영과 유지보수 등을 목적으로 하여 설립된 특수법인인 한국공항공단(2002. 1. 14. 법률 제6607호에 의하여 같은 해 3. 2. 한국공항공단의 재산과 권리·의무가 한국공항공사에 포괄승계되었다.)이 구 한국공항공단법, 공항시설관리규칙 등에서 정해진 바에 따라 관리하고 있는 사실, 한국공항공단은 1995. 1. 21. 위 청사에 있는 3층 12호 점포(이하 '이 사건 점포'라 한다) 운영자 선정에 대하여 입찰공고를 하고, 같은 해 2. 3. 한국공항공단 내 청원경찰 대강당에서 현장설명회를 개최한 사실, 한국공항공단은 1995. 2. 9. 매년 가변적인 국유재산가액에 대한 사용요율을 기준으로 이 사건 점포의 운영자 선정 경쟁입찰을 실시하여, 국유재산사용요율을 345%로 제시한 원고(반소피고, 이하 '원고'라고만 한다)를 낙찰인으로 선정한 사실, 한국공항공단은 1995. 3. 15. 원고에게 이 사건 점포에 대한 국유재산사용승인을 하였는데, 그 사용승인조건(이하 '이 사건 사용승인조건'이라 한다) 중 중요 내용은 "(1) 사용목적 제과점, 사용기간 1995. 3. 11.부터 1997. 12. 31.까지(제1조, 제2조, 1998. 1. 1.부터 같은 해 3. 10.까지에 대하여는 97. 12. 중 승인예정), (2) 사용승인기간이 1년 이상일 경우 사용료는 매년 산출된 사용료로 납부하여야 한다(제3조 제1항). 1995년도 국유재산사용료는 금 90,966,970원(부가가치세 포함)으로 한다(같은 조 제2항), (3) 제3조의 사용료 및 제4조 제1항에서 규정하는 구내영업료는 선납하여야 한다.

단 분할납부할 경우 분할잔액에 대하여는 연 8%의 이자를 부담하여야 한다(제4조 제2항), (4) 승인재산 사용상 부수적으로 다른 시설을 사용 또는 이용한 경우에는 동 시설의 관리유지비를 납부하여야 한다(제5조 전단), (5) 납입고지서에서 정한 지정기한까지 사용료 등을 납부하지 아니한 때에는 공단 회계규정 제38조에 정하는 바에 따라 가산금을 징수한다(제6조 제2항), (6) 한국공항공단 이사장(이하 '이사장'이라 한다)은 제3조에서 정한 사용료, 제4조의 구내영업료, 제5조의 시설관리유지비 등을 납기 내에 납부하지 않고 계속하여 3개월 이상 체납한 때에는 사용인에게 위반사항에 대한 시정을 최고하고 사용인이 이를 시정하지 않는 경우에는 사용승인을 취소 또는 철회할 수 있다(제12조 제1항 제1호), (7) 사용기간이 끝났거나 승인취소 또는 철회로 인하여 사용재산을 반환할 때에는 공단 직원의 참여하에 이를 원상태로 반환하여야 한다.

다만, 이사장이 원상회복을 필요로 하지 않는다고 인정한 경우에는 그러하지 아니하다(제14조), (8)

승인조건 이외의 사항은 국유재산법령, 공단법령, 관리규칙, 재산관리규정이 정하는 바에 따른다(제18조)."인 사실, 원고는 1998. 3. 10. 위 사용기간이 종료하자 다시 이 사건 점포에 대하여 국유재산사용승인 신청을 하였고, 한국공항공단은 같은 해 4.경 원고에게 그 사용기간을 2000. 12. 31.까지로 하는 이외에는, 중요 내용을 위 사용승인조건과 동일하게 하여 각 사용승인을 갱신한 사실, 한국공항공단은 원고가 1998년분 국유재산사용료 등을 제대로 납부하지 아니함에 따라 1998. 12. 7.부터 같은 달 23.까지 사이에 수차례에 걸쳐 원고에게 납입촉촉 및 국유재산사용승인 철회예고를 하였음에도 원고가 위 사용료 등을 납부하지 않자, 1999. 1. 16. 원고에 대하여 위 사용승인조건 제12조 제1항 제1호에 의하여 사용승인철회를 한 사실, 원고는 2000. 12. 28. 한국공항공단에게 이 사건 점포를 명도한 사실을 각 인정한 다음, 이 사건 사용승인조건이 약관의규제에관한법률(이하 '약관규제법'이라 약칭한다) 제2조 제1항 소정의 약관에 해당하므로 약관규제법의 적용을 받아야 한다는 원고의 주장에 대하여, 구 한국공항공단법에 의하여 한국공항공단이 관리하는 공항시설은 국가가 공용 또는 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 국유재산법 소정의 행정재산이라 할 것이고, 한국공항공단의 원고에 대한 위 국유재산사용승인은 행정재산인 공항시설 중 공항청사의 일부를 행정재산의 용도와 목적에 장애가 되지 아니하는 범위 안에서 원고로 하여금 사용·수익할 것을 허가한 것이므로, 국유재산법 등에서 규정하고 있는 사용·수익관계의 발생, 소멸 등에 대해서는 위 법 등의 적용을 받는다 할 것이고, 다만 그 실질에 있어서는 사법상의 임대차관계와 유사한 점이 있으므로, 공법적 규율이 있는 사항을 제외하고는 민법 등 사법의 적용을 받는다 할 것인데, 이 사건 승인조건 중 제3조 제1항, 제4조 제2항, 제12조 제1항 제1호는 한국공항공단이 위 국유재산사용승인을 함에 있어 국유재산법 제25조 제1항, 같은법시행령 제26조, 제27조, 같은 법 제28조의 규정에 의한 것이고, 위 승인조건 제6조 제2항에서 인용하는 한국공항공단 회계규정은 국유재산법 제25조, 국세징수법 제21조, 제22조의 규정을 고려하여 사용료 등의 체납시 징수할 수 있는 가산금 등의 부과한도를 100분의 20으로 제한하여 한국공항공단이 공항시설의 재산관리청인 건설교통부장관의 승인을 얻은 것이므로 이 사건 사용승인조건은 계약을 체결하기 위하여 미리 마련한 것이라고 볼 수는 없어, 약관규제법 제2조 제1항 소정의 약관에 해당한다고 할 수 없다고 판단한 후 원고의 본소청구를 모두 배척하고, 원고 소유의 부동산을 경매하여 배당받은 금

80,000,000원을 원고가 체납한 사용료에 대한 가산금, 체납사용료에 대한 1999. 1. 16.부터 이 사건 제1심판결 선고일인 2000. 12. 15.까지 연 5분의, 그 다음날부터 2001. 4. 27.까지 소송촉진등에관한특례법 소정의 연 2할 5분의 비율에 의한 지연손해금 및 체납사용료에 각 변제충당한 후 잔존 체납사용료 등 및 이에 대한 같은 특례법 소정의 연 2할 5분의 비율에 의한 지연손해금의 지급을 구하는 한국공항공단의 반소청구를 인용하였다.

2. 이 법원의 판단

가. 약관규제법에 관한 법리오해의 점에 대하여 국유재산법 제24조 제1항에서는 행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다고 규정하고 있고, 구 한국공항공단법 제16조에서는 정부는 공단의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 공단에 국유재산을 무상으로 대부·양여하거나 사용하게 할 수 있다고 규정하는 한편 같은 법 제17조 제1항에서는 공단은 공항시설의 관리·운영에 지장을 초래하지 아니하는 범위안에서 정부로부터 출연 또는 대부받은 재산을 대여하거나 전대할 수 있다고 규정하고, 같은 조 제2항에서는 공단이 제1항의 규정에 의하여 대여 또는 전대를 하고자 할 때에는 미리 그 계획을 작성하여 건설교통부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다.

또, 구 한국공항공단법 제18조에서는 공항시설의 사용과 관련한 사용료의 징수에 관하여 규정하면서, 제1항에서 한국공항공단이 관리·운영하는 공항시설을 사용 또는 이용하는 경우에 사용료를 징수할 수 있는 것으로 규정하는 한편, 제2항에서 구체적인 사용료의 징수대상, 징수금액 및 징수절차는 건설교통부령으로 정하도록 위임하고, 이에 따라 구 공항시설관리규칙(2000. 3. 10. 건설교통부령 제229호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항에서 공항시설을 설치·이용 또는 임차하고자 하는 자는 신청서를 당해 공항을 관리·운영하는 지방항공청장 또는 공단의 이사장에게 제출하고 그 승인을 얻어야 한다고 규정하고, 제12조 제1항에서 공항시설을 사용하는 자는 별표에서 정한 사용료를 납부하여야 하는 것으로 규정하고, 그 별표에서는 제1호 (다)목에서 공항시설에 속하는 토지·건물 등에 대한 사용료는 국유재산법이 정하는 바에 의하여 계산한 금액으로 하는 것으로 규정하고, 이어

제2호 (나)목에서는 착륙료와 같은 소정 사용료는 납부사유가 발생한 때에 납부하여야 하지만 그 밖의 사용료는 계약에 의하여 징수하여야 하는 것으로 규정하고 있다.

이러한 관련 규정의 내용과 취지를 종합하면, 한국공항공단이 정부로부터 무상사용허가를 받은 행정재산을 구 한국공항공단법 제17조에서 정한 바에 따라 전대하는 경우에 미리 그 계획을 작성하여 건설교통부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 하는 등 일부 공법적 규율을 받고 있다고 하더라도, 한국공항공단이 그 행정재산의 관리청으로부터 국유재산관리사무의 위임을 받거나 국유재산관리의 위탁을 받지 않은 이상, 한국공항공단이 무상사용허가를 받은 행정재산에 대하여 하는 전대행위는 통상의 사인간의 임대차와 다를 바가 없고, 그 임대차계약이 임차인의 사용승인신청과 임대인의 사용승인의 형식으로 이루어졌다고 하여 달리 볼 것은 아니라고 할 것이다 (대법원 1994. 5. 27. 선고 93다36080 판결, 2000. 11. 24. 선고 2000다28568 판결, 2001. 2. 9. 선고 99다33106 판결 등 참조). 한편, 약관의규제에관한법률의 적용 대상이 되는 약관이라 함은 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 것으로서 계약의 내용이 되는 것을 말한다고 할 것인바(대법원 1998. 12. 23. 선고 96다38704 판결 등 참조), 기록에 의하면, 한국공항공단 내부규정인 재산관리규정 제12조 제3항에서는 한국공항공단의 이사장이 공단 관리재산을 사용하려는 자로부터 재산사용 승인신청을 받았을 때에는 이 사건 사용승인조건이 포함된 별지 제2호 서식에 따라 재산사용을 승인할 수 있다고 규정되어 있고, 원고가 1995. 3. 15. 및 1998. 4.경 이 사건 점포의 사용승인을 받음에 있어서 이 사건 사용승인조건이 포함된 별지 제2호 서식에 의하여 사용승인을 받았고, 원고 이외의 다른 임차인들도 모두 같은 사용승인조건에 의하여 사용승인을 받았는데, 위와 같이 임대차계약을 체결함에 있어서 원고를 비롯한 임차인들과 한국공항공단 사이에 계약의 내용에 대한 합의를 거치지 아니한 채 한국공항공단이 일방적으로 그 내용을 결정하였던 사실을 알 수 있다.

사정이 그와 같다면, 한국공항공단은 내부규정인 재산관리규정을 제정함에 있어서 한국공항공단이 무상사용허가를 받은 행정재산을 여러 임차인에게 전대하게 될 것을 예상하여 그 계약의 내용을 사용승인조건이 포함된 별지 제2호 서식에 의한 형태로 마련하여 두고 있던 중 특정 임차인의 사용승인신청에 대하여 사용승인을 하는 방법으로 점포에 관한 임대차계약을 체결함에 있어서 위

별지 제2호 서식에 의한 사용승인조건을 계약조건으로 하였다고 할 것이므로 위 재산관리규정에 따른 사용승인조건은 한국공항공단이 임차인과 임대차계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 것으로서 계약의 내용이 되는 것이므로 약관의 규제에 관한 법률 소정의 약관에 해당한다고 할 것이고, 따라서 원고와 한국공항공단 사이의 임대차계약은 약관규제법 소정의 약관에 의한 계약에 해당하여 약관규제법의 적용대상이 된다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심은 원고와 한국공항공단 사이의 임대차계약이 약관에 의한 계약이라고 볼 수 없다는 이유로 원고의 약관규제법위반 주장에 대하여 나아가 판단해 보지도 아니한 채 원고의 본소청구를 모두 배척하고 말았으니 원심의 위와 같은 조치에는 구 한국공항공단법 제17조 및 약관규제법 소정의 약관에 관한 법리오해의 위법을 범하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

나. 직권판단 직권으로 살피건대, 개정 전 소송촉진등에관한특례법(2003. 5. 10. 법률 제6868호로 개정되기 전의 것, 이하 '개정 전 소송촉진법'이라 한다) 제3조 제1항 본문 중 '대통령령으로 정하는 비율' 부분에 대하여는 2003. 4. 24. 헌법재판소의 위헌결정이 있었고, 그 후 개정된 위 법률조항과 그에 따라 개정된 소송촉진등에관한특례법제3조제1항본문의법정이율에관한규정(2003. 5. 29. 대통령령 제17981호로 개정된 것)은 2003. 6. 1. 이후에 적용할 법정이율을 연 2할로 한다고 규정하고 있으므로 개정 전 소송촉진법에 의한 연 2할 5푼의 지연손해금이 인용될 것을 전제로 원고 소유의 부동산을 경매하여 한국공항공단이 배당받은 금 80,000,000원을 체납사용료에 대한 이 사건 제1심판결 선고일 다음날부터 배당일까지 연 2할 5푼의 비율에 의한 지연손해금에 변제충당을 하고, 잔존 체납사용료 등에 대하여 같은 비율에 의한 지연손해금의 지급을 명한 원심판결에는 결과적으로 지연손해금에 관한 법정이율의 적용을 그르쳐 판결에 영향을 미친 위법이 있게 되었다.

3. 그러므로 나머지 상고이유에 관하여 나아가 판단할 필요 없이 원심판결을 전부 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로

주문과 같이 판결한다.

대법관 김용담(재판장) 유지담 배기원(주심) 이강국