

대법원 2013. 3. 14 선고 2012다23818 판결 [부당이득금반환] [공2013상, 641]

판 시 사 항

국·공유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 상태에서 다른 지방자치단체 등이 변경된 상태를 기준으로 평가한 재산가액으로 해당 토지를 취득한 후 종전 점유자와 새로운 대부계약을 체결하는 경우, 대부로 산정을 위한 재산가액의 평가 방법

판 결 요 지

2005.12.30.대통령령 제19226호로 전부 개정되기 전의 구 지방재정법 시행령과 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령의 ‘가장 최근에 공시한 개별공시지가’나 ‘개별공시지가’를 기준으로 산출하도록 되어 있는 공유 일반재산인 토지가액의 평가는 특별한사정이 없는 한 동일하거나 유사한 표현에 대하여 종전 대법원이 판시해 온 해석론과 마찬가지로, 공유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 변경된 상태를 기준으로 할 것이 아니라 점유자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한다. 그런데 이러한 해석론은 모두 대부받은 자가 해당 토지에 대한 점유를 개시하여 개발행위를 하기 전후에 소유자가 동일한 경우에 대한 것으로서, 국·공유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 상태에서 다른 지방자치단체 등이 변경된 상태를 기준으로 평가한 재산가액으로 해당

토지를 취득한 후 종전 점유자와 새로운 대부계약을 체결함으로써 그 점유가 계속되고 있는 것이라면, 새로운 소유자가 된 지방자치단체 등이 종전 소유자인 국가 등의 대부계약상의 지위를 승계하는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 대부료 산정을 위한 재산가액은 대부받은 자가 최초로 점유를 개시할 당시가 아니라 새로운 소유자가 된 지방자치단체 등과 사이에 새로운 대부계약을 체결할 당시의 상태를 기준으로 평가하여야 한다.

참 조 조 문

구 지방재정법 시행령(2005.12.30.대통령령 제19226호로 전부 개정되기 전의 것) 제92조 제1항(현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제1항 참조), 제2항 제1호(현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제2항 제1호 참조), 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제1항, 제2항 제1호

재 판 경 과

대법원 2013. 3. 14 선고 2012다23818 판결
수원지방법원 2011. 6. 24 선고 2010가합13353 판결

전 문

【원고, 피상고인】 주식회사 한원컨트리클럽

(소송대리인 법무법인 보나 담당변호사 소△기 외 2인)

【피고,상고인】용×시 외 2인

(소송대리인 정부법무공단 담당변호사 이●형 외 1인)

【원심판결】서울고법 2012.2.9. 선고 2011나58703판결

주 문

원심판결의 원심판결 별지 목록 1기재 각 토지에 관한 피고 용×시,대한민국 패소 부분 중 2009.7.31.이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분,원심판결 별지 목록 2기재 각 토지에 관한 피고 용×시,경기도패소 부분을 각 파기하고,이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.
피고용×시,대한민국의 나머지 상고를 모두 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1.원심판결 별지 목록 1기재 각 토지에 관한 피고 용×시,대한민국의 상고이유에 관하여

가.국유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기준이 되는 근거 법령인 국유재산법 시행령에서는 대부료는 해당 토지의 가액에 일정한 요율을 곱한 금액으로 산정한다고 하면서 대부료 산정의 기초가 되는 해당 토지의 가액을 산출하는 기준에 관하여 규정하고 있는바,구체적으로 2007.12.28.대통령령 제20463호로 개정되기 전의 구 국유재산법 시행령제26조 제1항, 제2항 제1호는 ‘해당 토지의 개별공시지가’를 적용하도록 규정하고 있고,2009.7.27.대통령령 제21641호로 전부 개정되기 전의 구 국유재산법 시행령 제26조 제1항,제2항 제1호는 ‘최근 공시된

해당 토지의 개별공시지가'를 적용하도록 규정하고 있으며, 2009.7.27. 대통령령 제21641호로 전부 개정되어 같은 달 31일부터 시행된 현행 국유재산법 시행령(이하 '2009년 개정 국유재산법 시행령'이라고 한다) 제29조 제1항, 제2항 제1호는 '사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가'를 적용하도록 규정하고 있다. 나. 구 국유재산법 시행령에서 '개별공시지가'나 '최근 공시된 해당 토지의 개별공시지가'를 기준으로 산출하도록 되어 있는 국유 일반재산인 토지가액의 평가는, 동일하거나 유사한 표현에 대하여 종전 대법원이 판시해 온 해석론과 마찬가지로, 국유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 변경된 상태를 기준으로 할 것이 아니라 점유자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한다고 할 것이다.

그런데 2009년 개정 국유재산법 시행령에서 국유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기초가 되는 해당 토지가액의 산출기준이 '사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가'로 변경되었는바, 사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가는 재산가액 결정 당시 시점에 당해 토지가 현실적으로 이용되는 상태를 그대로 평가하여 정해지는 것이고, 위와 같은 문언으로 개정한 입법 취지가 토지를 형질변경하게 되면 그에 따라 사용이익이 증감하는 것이 일반적이므로 그러한 현상을 있는 그대로 반영하여 대부료를 적정하게 산정하는 것이 보다 합리적이라는 사고에 바탕을 두고 이를 분명하게 하기 위한 것임을 고려할 때, '사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가'라는 위 개정조항에는 단순한 '개별공시지가'라거나 거기에 '최근'이라는 문구가 첨가된 구 조항들과는 달리 '점유 개시 당시가 아닌 현재의 현실적 이용상태'를 기준으로 한다는 의미가 담겨 있다고 봄이 상당하다. 따라서 국유 일반재산인 토지를 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시켰다고 하더라도 2009년 개정 국유재산법 시행령의 시행일인 2009.7.31.부터는 점유자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 상정하여 이를 기준으로 해당 재산가액을 평가할 것이 아니라, 새로이 대부계약을 체결하거나 갱신할 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 해당 재산가액을 산출하여야 한다. 그리고 이는 당초 국유재산의 점용 또는 사용·수익허가를 받아 점유를 개시한 후에 대부계약이 새로이 체결된 경우에도 마찬가지이다(대법원 2013.1.17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결 참조).

다.원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면,① 원고는 피고 대한민국으로부터 국유재산인 원심판결 별지 목록 1기재 각 토지(이하 ‘이 사건 제1토지’라고 한다)에 관하여 점용허가를 받아 골프장 조성공사를 한 다음 1970.10.3.부터 ‘한원컨트리클럽’이라는 상호로 골프장을 운영하고 있는 사실,② 본래 전 또는 구거로 이용되어 오던 이 사건 제1토지는 골프장 조성 후 그 지목이 체육용지로 변경되어 현재 골프장코스 등으로 사용되고 있는 사실,③ 원고는 이 사건 제1토지의 관리청인 용×시장과 국유재산법에 따른 대부계약을 체결하고 이를 갱신하여 온 사실(용×시장은 피고 대한민국으로부터 이 사건 제1토지의 관리·처분에 관한 사무를 위임받았다),④ 용×시장은 대부계약을 체결 또는 갱신함에 있어 국유재산법 시행령 등의 규정에 의하여 연도마다 산출한 재산가액을 기준으로 매년 대부료를 결정한다고 원고와 약정한 다음,이 사건 제1토지에 관하여골프장으로 이용되고 있는 대부료 산정 당시의 이용상태를 기준으로 하여 그 가액을 산출하고,여기에 일정한 사용료를 곱하여 원고로부터 대부료를 지급받아 온 사실을 알 수 있다.

라.이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면 다음과 같은 결론이 도출된다.

1)이 사건 제1토지에 관한 대부료 중 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행되기 전의대부료 부분에 관하여는,앞서 본 법리에 따라 원고가 자신의 비용과 노력으로 이 사건 제1토지의 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부료,즉 피고 용×시,대한민국에게 귀속된대부료에서 이 사건 제1토지에 대한 점유를 개시할 당시 위 토지의 현실적 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부료 상당액을 공제한 나머지 금원은 법률상 원인이 없는 것으로서 위 피고들의 원고에 대한 부당이득이 된다고 할 것이다. 같은 취지로 판단한 원심은 정당하고,거기에 국유 일반재산의 대부료 산정 등에 관한 법리오해의 잘못이 없다.

2)반면에 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행된 2009.7.31.이후의 이 사건 제1토지에 관한 대부료는,앞서 본 법리에 따라 특별한 사정이 없는 한 이 사건 제1토지가 골프장으로 이용되고 있는

대부계약 갱신 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가를 적용하여 산정하여야 하는바, 해당 관리청인 용×시장이 이에 따라 대부료를 산정하여 지급받은 이상 피고 용×시, 대한민국에게 그와 같은 대부료가 귀속되었다고 하더라도 이는 원고가 위 대부계약에 기한 의무를 이행한 것일 뿐, 위 피고들이 법률상 원인 없이 부당한 이득을 얻은 것으로 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 2009.7.31. 이후의 대부료에 관하여도, 원고가 자신의 비용과 노력으로 이 사건 제1토지의 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부료, 즉 피고 용×시, 대한민국에게 귀속된 대부료에서 위 토지에 대한 점유를 개시할 당시 위 부동산의 현실적 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부료 상당액을 공제한 나머지 금원은 법률상 원인이 없는 것으로서 위 피고들이 부당이득한 것이라고 보아 원고의 반환청구를 받아들였는바, 이는 2009년 개정 국유재산법 시행령 시행일 이후의 국유일반재산의 대부료 산정에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 것이다. 상고이유로 이 점을 지적하는 위 피고들의 주장은 정당하다.

2. 원심판결 별지 목록 2 기재 각 토지에 관한 피고 용×시, 경기도의 상고이유에 관하여

가. 공유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기준이 되는 근거 법령인 구 지방재정법 시행령과 공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산관리법’이라고 한다) 시행령에서도 대부료는 해당 토지의 가액에 일정한 요율을 곱한 금액으로 산정한다는 취지로 규정하면서 대부료 산정의 기초가 되는 해당 토지의 가액을 산출하는 기준에 관하여 정하고 있는바, 구체적으로 2005.12.30. 대통령령 제19226호로 전부 개정되기 전의 구 지방재정법 시행령 제92조 제1항, 제2항 제1호는 ‘가장 최근에 공시한 개별공시지가’를 사용하여 산출하도록 규정하고 있고, 현행 공유재산관리법 시행령(2005.12.30. 대통령령 제19227호로 제정되어 2006.1.1.부터 시행된 것) 제31조 제1항, 제2항 제1호는 ‘개별공시지가’를 사용하여 산출하도록 규정하고 있다.

나. 구 지방재정법 시행령과 현행 공유재산관리법 시행령의 ‘가장 최근에 공시한 개별공시지가’나 ‘개별공시지가’를 기준으로 산출하도록 되어 있는 공유 일반재산인 토지가액의 평가 역시 특별한

사정이 없는 한 동일하거나 유사한 표현에 대하여 종전 대법원이 판시해온 해석론과 마찬가지로, 공유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 변경된 상태를 기준으로 할 것이 아니라 점유자가 점유를 개시할당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한다고 할 것이다.

그런데 이러한 해석론은 모두 대부받은 자가 해당 토지에 대한 점유를 개시하여 개발행위를 하기 전후에 소유자가 동일한 경우에 대한 것으로서, 국·공유재산을 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 상태에서 다른 지방자치단체 등이 변경된 상태를 기준으로 평가한 재산가액으로 해당 토지를 취득한 후 종전 점유자와 새로운 대부계약을 체결함으로써 그 점유가 계속되고 있는 것이라면, 새로운 소유자가 된 지방자치단체 등이 종전 소유자인 국가 등의 대부계약상의 지위를 승계하는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 대부로 산정을 위한 재산가액은 대부받은 자가 최초로 점유를 개시할 당시가 아니라 새로운 소유자가 된 지방자치단체 등과 사이에 새로운 대부계약을 체결할 당시의 상태를 기준으로 평가하여야 할 것이다.

다. 원심은 제1심판결 이유를 인용하여, ① 원고는 피고 경기도로부터 공유재산인 원심판결 별지 목록 2기재 각 토지(이하 '이 사건 제2토지'라고 한다)에 관하여 점용허가를 받아 골프장 조성공사를 한 다음 1970.10.3.부터 '한원컨트리클럽'이라는 상호로 골프장을 운영하고 있는 사실, ② 본래 전 또는 구거로 이용되어 오던 이 사건 제2토지는 골프장 조성후 그 지목이 체육용지로 변경되어 현재 골프장 코스 등으로 사용되고 있는 사실, ③ 원고는 이 사건 제2토지의 관리청인 용×시장과 구 지방재정법, 공유재산관리법에 따른 대부계약을 체결하고 이를 갱신하여 온 사실(용×시장은 피고 경기도로부터 이 사건 제2토지의 관리·처분에 관한 사무를 위임받았다), ④ 용×시장은 대부계약을 체결 또는 갱신함에 있어 구 지방재정법 시행령, 공유재산관리법 시행령 등의 규정에 의하여 연도마다 산출한 재산가액을 기준으로 매년 대부료를 결정한다고 원고와 약정한 다음, 이 사건 제2토지에 관하여 골프장으로 이용되고 있는 대부로 산정 당시의 이용상태를 기준으로 하여 그 가액을 산출하고, 여기에 일정한 사용료를 곱하여 원고로부터 대부료를 지급받아 온 사실을 인정하였다.

그리고 이에 터 잡아 이 사건 제2토지에 관한 대부료 중 원고가 자신의 비용과 노력으로 그 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부료 부분, 즉 피고 용×시, 경기도에게 귀속된 대부료에서 이 사건 제2토지에 대한 점유를 개시할 당시 위 토지의 현실적 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부료 상당액을 공제한 나머지 금원은 법률상 원인이 없는 것으로서 위 피고들의 원고에 대한 부당이득이 된다고 판단하였다.

라. 그러나 원심의 위와 같은 사실인정 및 판단은 그대로 수긍할 수 없다.

제1심에서 제출된 이 사건 제2토지에 관한 등기부등본 등에 의하면, ① 이 사건 제2토지는 원래 피고 대한민국 소유였고, 원고는 피고 대한민국으로부터 국유재산인 위 토지에 관한 점용허가를 받아 골프장 조성공사를 한 다음 그 관리청인 용×시장과 국유재산법에 따른 대부계약을 체결하고 이를 갱신하여 온 사실, ② 피고 대한민국은 이 사건 제2토지에 관하여 1993.12.31.자 교환계약을 원인으로 피고 경기도 앞으로 소유권이전등기를 마쳐주었는데, 당시 위 토지는 이미 그 지목이 변경된 상태였던 사실, ③ 피고 경기도는 이 사건 제2토지에 관한 소유권취득 후 용×시장에게 그 관리·처분에 관한 사무를 위임하였고, 이에 따라 용×시장이 원심 인정 사실과 같이 종전 점유자인 원고와 새로운 대부계약을 체결하고 이를 갱신하면서 대부료를 지급받아 온 사실을 알 수 있다. 한편 기록상 위 교환가격의 산정 내역을 확인할 수 있는 자료는 존재하지 아니하나, 국유 일반재산의 처분가격은 시가를 고려하여 결정하도록 하고 있는 국유재산법 규정 등에 비추어, 당시 이 사건 제2토지의 지목인 체육용지를 기준으로 하여 가액평가가 이루어졌을 개연성이 높을 것으로 보인다. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 피고 경기도는 사법상 계약의 성질을 가지는 교환계약에 따라 피고 대한민국으로부터 이 사건 제2토지를 취득한 후 그 관리청인 용×시장을 통하여 원고와 새로운 대부계약을 체결하였으므로, 그 과정에서 피고 경기도가 종전 소유자인 피고 대한민국의 원고에 대한 대부계약상의 지위를 승계하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 위 토지에 관한 대부료는 새로운 대부계약 체결 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가를 적용하여 산정하여야 할 것인바, 용×시장이 이에 따라 대부료를 산정하여 지급받은 이상 피고 용×시, 경기도에게 그와 같은 대부료가 귀속되었다고 하더라도 이는 원고가 위 대부계약에 기한

의무를 이행한 것일 뿐, 위 피고들이 법률상 원인 없이 부당한 이득을 얻은 것으로 볼 수 없다.

그럼에도 불구하고 원심은 앞서 본 바와 같이 이 사건 제2토지가 처음부터 피고 경기도소유였던 것으로 오인하여 그 대부료 중 원고가 최초 위 토지에 대한 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 전제로 산정된 대부료 상당액을 초과하는 부분에 관하여 피고 용×시, 경기도가 법률상 원인 없이 부당한 이득을 얻은 것으로 판단하고 말았는데, 이는 증거에 의하지 아니하고 사실을 인정하였을 뿐만 아니라 공유 일반재산의 대부료 산정에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 것이다. 상고이유로 이 점을 지적하는 피고 용×시, 경기도의 주장은 정당하다.

그렇다면 피고 용×시, 경기도의 나머지 상고이유 주장에 관하여 더 살펴 볼 필요 없이 이 부분 원심의 판단은 그대로 유지될 수 없다.

3. 결론

그러므로 원심판결의 이 사건 제1토지에 관한 피고 용×시, 대한민국 패소 부분 중 2009.7.31. 이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분, 이 사건 제2토지에 관한 피고 용×시, 경기도 패소 부분을 각 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 피고 용×시, 대한민국의 나머지 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 박병대(재판장) 양창수 고영한 김창석(주심)