

대법원 2014. 12. 24 선고 2012다68606 판결 [부당이득금반환]

재판경과

대법원 2014. 12. 24 선고 2012다68606 판결

서울고등법원 2012. 7. 4 선고 2012나20125 판결

수원지방법원 2012. 1. 19 선고 2010가합13117 판결

전문

원고, 상고인 겸 피상고인주식회사 서울레이크사이드

피고, 피상고인 겸 상고인1. 용인시

2. 대한민국

판결 선고2014. 12. 24.

원심판결서울고등법원 2012. 7. 4. 선고 2012나20125 판결

주문

원심판결의 피고들 패소 부분 중 원심판결 별지 11) 기재 부동산에 관한 2009. 7. 31. 이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다. 원고의 피고들에 대한 상고와 피고들의 나머지 상고를 모두 기각한다.

N

이 유

1. 피고들의 상고이유에 대하여

가. 국유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기준이 되는 근거법령인 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 시행령(이하 '2007년 개정 전 국유재산법 시행령'이라고 한다) 제26조 제1항, 제2항 제1호는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 해당 토지의 '개별공시지가'를 적용하도록 규정하고, 2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 전부 개정되기 전의 구 국유재산법 시행령(이하 '2009년 개정 전 국유재산법 시행령'이라고 한다) 제26조 제1항, 제2항 제1호는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 '최근 공시된 해당토지의 개별공시지가'를 적용하도록 규정하고 있었다가, 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(「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제9조에 따른 공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액을 말한다)'를 적용하도록 규정하고 있다.

한편 공유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기준이 되는 근거법령인 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(이하 '2005년 개정 전 지방재정법 시행령'이라고 한다) 제92조 제1항, 제2항 제1호는 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의하여 '가장 최근에 공시한 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 동법 제10조의 규정에 의한 공시지가를 기준으로 하여 산정하되, 해당토지와 경계를 접한 인근 토지의

공시지가를 우선적으로 적용한다)'를 사용하여 산출하도록 규정하였고, 현행 공유재산관리법 시행령(2005. 12. 30. 대통령령 제19227호로 제정되어 2006. 1. 1.부터 시행된 것, 이하 같다) 제31조 제1항, 제2항 제1호는 '개별공시지가'를 사용하여 산출하도록 규정하고 있다.

대법원은 일찍이 국·공유 일반재산인 토지에 대한 대부로 산정의 기준이 되는 근거법령인 위 2007년 개정 전 국유재산법 시행령의 '개별공시지가'나 2009년 개정 전 국유재산법 시행령의 '최근 공시된 해당토지의 개별공시지가'와 유사한 표현인 구 국유재산법 시행령(1996. 6. 15. 대통령령 제15026호로 개정되기 전의 것) 제26조 제2항 제1호의 '가장 최근에 공시한 공시지가'나 구 국유재산법 시행령(2000. 7. 27. 대통령령 제16913호로 개정되기 전의 것) 제26조 제2항 제1호의 '개별공시지가'를 기준으로 산출하도록 되어 있던 토지의 가액의 평가와 관련하여, 그러한 평가는 국유재산을 대부분은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 변경된 상태를 기준으로 할 것이 아니라 점유자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 상정하여 이를 기준으로 평가하여야 한다고 판시하여 왔고(대법원 2004. 10. 28. 선고 2002다20995 판결 등 참조), 2005년 개정 전 지방재정법 시행령의 '가장 최근에 공시한 개별공시지가'와 유사한 표현인 구 지방재정법 시행령(1994. 9. 29. 대통령령 제14391호로 개정되기 전의 것) 제92조 제2항 제1호의 '가장 최근에 공시한 공시지가'를 기준으로 산출하도록 되어 있던 토지의 가액의 평가에 관하여도 마찬가지로 점유자가 점유를 개시할 당시의 상태를 기준으로 하여야 한다고 판시하였는바(대법원 1996. 8. 23. 선고 96누3951 판결 등 참조), 대법원의 이러한 해석론은 토지가액의 평가기준에 관하여 동일하거나 유사한 용어를 사용하고 있던 2007년 개정 전 국유재산법 시행령과 2009년 개정 전 국유재산법 시행령 및 2005년 개정 전 지방재정법 시행령과 현행 공유재산관리법 시행령에 대하여도 마찬가지로 적용된다고 할 것이다.

그런데 그 후 2009년 개정 국유재산법 시행령으로 전부 개정되어 국유 일반재산인 토지에 대한 대부로 산정의 기초가 되는 해당 토지가액의 산출기준이 '최근 공시된 해당토지의 개별공시지가'에서 '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 개정된 입법취지가 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).

나. 원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, ① 원고는 국유재산인 원심판결 별지 1 내지 5 기재 각 부동산에 관하여 점용 및 사용허가 등을 얻어 자금을 투자하여 골프장을 조성한 후 1997. 9. 6. '레이크사이드 컨트리클럽'이란 상호로 골프장 영업을 하고 있는 사실, ② 본래 전, 구거, 도로, 임야 등으로 이용되던 이 사건 각 토지 중 상당수는 위 골프장 조성 후 체육용지로 그 지목 및 이용상황이 변경된 사실, ③ 원고는 2003. 6. 18.경부터 피고 대한민국으로부터 원심판결 별지 1 기재 부동산(이하 '이 사건 제1토지'라고 한다)의 관리·처분에 관한 사무를 위임받은 용인시장과 사이에 이 사건 제1토지에 관하여 국유재산법에 따른 대부계약을 체결하고 매년 이를 갱신하여 온 사실, ④ 용인시장은 대부계약을 갱신함에 있어 국유재산법 시행령 등의 규정에 의하여 연도마다 산출한 재산가액을 기준으로 매년 대부료를 결정한다고 원고와 약정한 다음, 이 사건 제1토지에 관하여 원고가 점유를 개시할 당시의 이용상태를 기준으로 한 것이 아니라 골프장으로 이용되고 있는 대부계약 갱신 당시의 이용상태를 기준으로 하여 그 가액을 산출하고, 여기에 일정한 사용료를 곱하여 대부료를 산정하여 원고로부터 이를 지급받아 온 사실, ⑤ 위

대부로 중 50%는 피고 대한민국에, 50%는 피고 용인시에 각 귀속된 사실을 알 수 있다.

다. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면 다음과 같은 결론이 도출된다.

1) 먼저, 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행되기 전의 국유재산인 이 사건 제1토지에 관한 대부로 부분에 관하여는, 앞서 본 법리에 따라 원고가 자신의 비용과 노력으로 위 토지의 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부로, 즉 피고들에게 귀속된 대부로에서 위 토지에 대한 점유를 개시할 당시 위 토지의 현실적 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부로 상당액을 공제한 나머지 금원은 법률상 원인이 없는 것으로서 피고들의 원고에 대한 부당이득이 된다고 할 것이다.

같은 취지로 판단한 원심은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 국유 일반재산 등의 대부로 산정에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

2) 반면에 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행된 2009. 7. 31. 이후의 위 토지에 관한 대부로는, 앞서 본 법리에 따라 특별한 사정이 없는 한 위 토지가 골프장으로 이용되고 있는 대부계약 갱신 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가를 적용하여 산출한 위 토지의 가액에 일정한 사용료율을 곱하여 대부료를 산정하여야 하는바, 해당 관리청인 용인시장이 이에 따라 대부료를 산정하여 지급받은 이상 피고들에게 그와 같은 대부료가 귀속되었다고 하더라도 이는 원고가 위 대부계약에 기한 의무를 이행한 것일 뿐, 피고들이 법률상 원인 없이 이득을 얻은 것으로 볼 수 없다. 라. 그런데도 원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 2009. 7. 31. 이후의 대부로에 관하여도, 원고가 자신의 비용과 노력으로 위 토지의 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부로, 즉 피고들에게 귀속된 대부로에서 위 토지에 대한 점유를 개시할 당시 위 토지의 현실적 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부로 상당액을 공제한 나머지 금원은 법률상 원인이 없는 것으로서 피고들이 부당이득한 것이라고 보아 원고의 반환청구를 받아들이고 말았다. 이 부분 원심 판단에는 2009년 개정 국유재산법 시행령 시행일 이후의 국유 일반재산의 대부로 산정에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 위법이 있다.

2. 원고의 상고이유에 대하여

가. 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행되기 이전에 별지 2 내지 5 기재 부동산에 관하여 부과된 사용료 또는 변상금 부분

원심은, 그 판시와 같은 사정을 들어 위 사용료 내지 변상금 부과처분은 그 하자가 명백하다고 볼 수

없어 당연무효가 아니라고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 행정행위의 당연무효에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

나. 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행된 이후에 별지 2 내지 5 기재 부동산에 관하여 부과된 사용료 부분

원심판결 이유에 의하면, 용인시장은 행정재산인 별지 2, 3, 5 기재 부동산에 대해, 용인시 처인가청장은 행정재산인 별지 4 기재 부동산에 대해 국유재산법상 사용·수익 허가처분을 하고 이에 따른 2010년분 사용료를 2010년경 부과, 징수하였는데 위 각 토지가 골프장으로 이용되고 있는 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가를 적용하여 산출한 토지의 가액에 일정한 사용요율을 곱하여 산정한 사용료를 부과, 징수한 사실을 알 수 있다.

위 사실관계를 위 1의 가항에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 2009년 개정 국유재산법 시행령의 시행에 따라 위 각 토지에 관한 2010년분 사용료는 특별한 사정이 없는 한 위 각 토지가 골프장으로 이용되고 있는 현실적 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가를 적용하여 산출한 토지 가액에 일정한 사용요율을 곱하여 산정하여야 한다.

따라서 해당 관리청인 용인시장과 용인시 처인가청장이 이에 따라 사용료를 산정하여 지급받은 이상, 피고들이 법률상 원인 없이 이득을 얻은 것으로 볼 수 없다.

원심의 이 부분 이유 설시는 적절치 아니하나, 원고의 부당이득 반환청구를 배척한 결론에 있어서는 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 국유재산의 사용료 산정에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

3. 결론

그러므로 원심판결의 피고들 패소 부분 중 원심판결 별지 1 기재 토지에 관한 2009. 7. 31. 이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분을 파기하고 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고의 피고들에 대한 상고와 피고들의 나머지 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장대법관이인복

대법관김용덕

주심대법관고영한

대법관김소영

별지

1) 별지 생략