

대법원 2021. 7. 29 선고 2018다232386 판결 [부당이득금반환 청구의 소]

재판경과

대법원 2021. 7. 29 선고 2018다232386 판결

서울중앙지방법원 2018. 4. 20 선고 2017나60552 판결

서울중앙지방법원 2017. 9. 1 선고 2016가단5170302 판결

전문

원고, 상고인 한국토지주택공사

소송대리인 법무법인 세령

담당변호사 양희선, 한인중

피고, 피상고인 대한민국

소송대리인 법무법인(유한) 세종

담당변호사 이창훈, 임병일

판결 선고 2021. 7. 29.

원심판결 서울중앙지방법원 2018. 4. 20. 선고 2017나60552 판결

주문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울중앙지방법원에 환송한다.

N

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원심의 판단은 다음과 같다.

원심은, ① 이 사건 각 토지에 관하여 도로법에 따른 노선의 지정 또는 인정의 공고 및 도로구역 결정·고시가 있거나 도시계획법 또는 도시재개발법 소정의 절차를 거쳐 도로가 설치된 바 없어 도로 및 구거로서 공용개시행위가 있었다고 볼 수 없는 점, ② 이 사건 각 토지가 도로 및 구거로 실제로 사용되었다거나 이 사건 각 토지에 인접한 토지들이 개간사업에 따라 전답으로 사용되었음이 확인되지 않는 점, ③ 이 사건 택지개발사업 실시계획이 승인된 시점과 가까운 2006. 6.자 항공사진에 의하면, 이 사건 각 토지 및 인접 토지가 그 당시 현황이 임야였던 것으로 보이는 점 등을 들어, 이 사건 각 토지가 행정재산인 도로 및 구거로서 사용되지 않았다고 보았다. 이를 전제로 원심은, 이 사건 각 토지는 이 사건 택지개발사업 실시계획 승인 시점을 기준으로 국유재산법상 행정재산에 해당한다고 볼 수 없어, 택지개발촉진법 제25조 제1항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제65조 제1항에 의해 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되는 '종래의 공공시설'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

2. 관련 법리는 다음과 같다.

가. 국유재산법 제6조에 의하면, 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분되며, 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구분된다.

나. 행정재산이 되려면, ① 법령에 의하여 행정재산으로 지정된 경우, ② 행정처분으로 행정재산으로 사용하기로 결정된 경우 또는 ③ 행정재산으로 실제 사용하는 경우 중 어느 하나에 해당하면 된다(대법원 1996. 1. 26. 선고 95다24654 판결, 대법원 2014. 11. 27. 선고 2014두10769 판결 등 참조).

다. 행정재산은 공용폐지가 되지 아니하는 한 행정재산으로서의 성질을 잃지 아니한다. 공용폐지의 의사표시는 적법한 것인 한 명시적이든 묵시적이든 상관없으나, 행정재산이 사실상 본래의 용도에 사용되고 있지 않다거나 행정주체가 점유를 상실하였다는 정도의 사정만으로는 묵시적 공용폐지가

있었던 것으로 볼 수 없다. 행정재산이 공용폐지되었다는 점은 이를 주장하는 자가 증명할 책임이 있다(대법원 2003. 10. 9. 선고 2003다29890 판결 등 참조).

3. 이 사건 기록에 의하면, 다음 사실을 알 수 있다.

가. 이 사건 각 토지가 포함된 천안시 서북구 일대 불당지구는 1979. 3. 2.부터 1980. 12. 15.까지 구 농지확대개발촉진법(1981. 3. 20. 법률 제3393호로 개정되기 전의 것, 이하 '농지개발법'이라 한다)에 따라 국가직접개발방식으로 개간사업(이하 '이 사건 개간사업'이라 한다)이 이루어졌다.

나. 농업진흥공사 충청남도지사는 1980. 12. 15. 이 사건 개간사업이 준공되었다는 확인증을 발급하였고, 준공 당시의 확정도에는 이 사건 각 토지의 지목은 구거와 도로로 기재되어 있다.

다. 농수산부장관으로부터 무상귀속결정에 관한 권한을 위임받은 충청남도지사는 농지개발법 등 관련 법령이 정한 바에 따라 1981. 9. 10. 이 사건 각 토지가 포함된 신설 공공시설과 그 부지에 대하여 무상귀속결정을 하였고, 같은 날 대전지방법원 천안지원장에게 이 사건 각 토지가 포함된 국유재산에 대한 소유권보존등기를 촉탁하였으며, 천안시장에게 이 사건 각 토지 등 공공시설과 관련된 지적공부를 정리하고 시설의 등록 및 유지관리기구를 설치하여 운영할 것을 통지하였다. 그 결과 이 사건 각 토지는 등기부에 소유명의자를 '국'으로 하여 보존등기가 마쳐졌고, 국유재산대장상 행정재산으로 등재되어 관리되어 왔다.

라. 이 사건 각 토지에 관한 항공사진에 의하면, 이 사건 각 토지는 이 사건 개간사업이 완료된 시점부터 이 사건 택지개발사업의 실시계획이 승인된 시점과 가까운 2006. 6.경까지 농로 및 구거로 사용되어 왔음이 확인된다.

마. 한편, 이 사건 각 토지는 2016. 1. 19.에야 비로소 용도폐지되어 일반재산으로 전환되었다.

4. 위 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴본다.

이 사건 각 토지는 늦어도 이 사건 개간사업에 따른 준공 확인서가 작성된 1980. 12. 15.에는 구거와 도로의 형태를 갖추었고, 국가에 무상귀속이 결정된 1981. 9. 10.경부터 이 사건 택지개발사업의 실시계획이 승인된 2009. 12. 2.경까지 행정재산인 구거와 도로로 실제 사용되어 왔으며, 달리 2009. 12. 2.경 명시적 또는 묵시적으로 공용폐지되었다고 볼 만한 증거가 없다. 그렇다면 이 사건 각 토지는 1981. 9. 10.경부터 행정재산으로서 실제 사용된 경우에 해당하므로 국유재산법상

행정재산에 해당한다고 보아야 한다. 그런데도 이와 달리 판단한 원심판결에는 국유재산법상 행정재산에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 잘못이 있으므로, 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장대법관안철상

대법관김재형

대법관노정희

주심대법관이흥구