

대전지방법원 2023. 9. 5 선고 2022나120037 판결 [부당이득금 반환]

전 문

원고, 항소인 A

소송대리인 법무법인 송림 담당변호사 임성수

피고, 피항소인 금산군

소송대리인 법무법인 한발 담당변호사 강병열

변 론 종 결 2023. 8. 22.

판 결 선 고 2023. 9. 5.

제1 심판결 대전지방법원 금산군법원 2022. 10. 21. 선고 2022가소324 판결

주 문

1. 원고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지 및 항 소 취 지

제1심판결을 취소한다. 피고는 원고에게 24,510,000원과 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 인정사실

가. 원고는 국유재산인 충남 금산군 B리(이하 'B리'라고만 한다) C 구거 9,046㎡ 중 383㎡를 무단으로 점용하여 경작지로 사용하여 오면서 2014. 6.에는 변상금을 납부하기도 하였다. 원고는 2015. 2.경 피고에게, 위 점용 부분을 계속 경작지로 사용하기 위하여 이를 용도폐지 하고, 원고 소유 토지를 분할하여 이를 기부채납 하겠다는 내용의 사업계획서를 첨부하여 위 점용 부분에 관한 국유재산 용도폐지 신청을 하였다.

나. 원고와 D는 2014. 12. 농림축산식품부(수임인 금산군수)와 사이에 E 구거 380㎡(이하 '이 사건 대체구거'라 한다)를 기부채납 하는 내용의 계약1) 을 체결하고, 2015. 1. 8. 농림축산식품부에 이 사건 대체구거와 F 구거2) 28㎡에 관하여 기부채납을 원인으로 한 소유권이전등기를 마쳐주었다(이하 '이 사건 기부채납'이라 한다).

다. 피고는 원고의 점용 부분인 C 구거 중 383㎡(이하 '이 사건 구거'라 한다)에 관하여 국유재산 용도폐지결정을 하였다. 한편 2015. 3. 11. C 구거에서 G 구거 430㎡가 분할되었고, 2015. 4. 7. 지목이 답으로 변경되었다. 원고는 2015. 7. 17. 이 사건 구거가 포함된 G 구거 430㎡3) 에 관하여 24,510,000원의 매매대금을 지급하고 소유권이전등기를 마쳤다(이하 '이 사건 매매'라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 4, 5호증, 을 제1 내지 4호증의 각 기재 및 영상, 변론 전체의 취지

2. 당사자의 주장

가. 원고

1) 원고가 국유재산법 제54조에 따라 이 사건 구거를 이 사건 대체구거와 교환하는 방식으로 취득하는 것이 가능하였음에도, 피고 담당공무원은 원고를 기망하여 원고로부터 이 사건 대체구거를 기부채납 받고 원고로 하여금 이 사건 구거를 24,510,000원에 매수하게 하였는바, 원고는 이 사건 매매 또는 기부채납의 의사표시를 사기 또는 착오를 원인으로 취소한다. 피고는 원고에게 이 사건 매매대금 또는 기부채납 받은 이 사건 대체구거 시가 상당액에 상응하는 돈을 부당이득으로 반환하여야 한다.

2) 피고의 담당공무원은 국유재산법 제54조에 의하여 이 사건 구거를 이 사건 대체구거와 교환할 수

있었음에도 이러한 절차를 진행하지 아니하고, 원고에게 그러한 교환 절차가 가능하다는 설명을 해주지도 아니하였다. 또한 이 사건 구거의 지목을 담으로 변경한 후 감정평가를 함으로써 구거인 경우보다 3배 이상 높은 가격으로 매수하게 하였다. 담당공무원의 이러한 고의 또는 과실로 인하여 원고는 교환으로 처리하였다면 지급하지 않아도 되었을 이 사건 구거에 대한 매매대금 상당액의 손해를 입게 되었으므로, 피고는 원고에게 국가배상법 제2조 제1항에 따라 위 손해를 배상할 의무가 있다.

나. 피고

담당공무원이 원고에 대하여 법령을 위반한 불법행위를 한 사실이 없다. 설령 원고의 손해배상채권이 인정된다고 하더라도, 이 사건 소는 불법행위가 종료된 때로부터 국가재정법에 따른 5년의 장기소멸시효가 완성된 이후인 2022. 5. 12.에 제기되었으므로, 그 손해배상청구권은 시효의 완성으로 소멸하였다.

3. 부당이득반환 청구에 관한 판단

갑 제3호증의 기재에 의하면, 농림축산식품부는 2021. 10. 25. 원고에게 ‘원칙적으로 행정재산은 교환이 불가능하나, 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 대체하는 경우에 가능하다’는 취지의 회신을 한 사실은 인정된다.

그런데, 구 국유재산법(2017. 8. 9. 법률 제14841호로 개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제1호는 행정재산은 처분하지 못하고, 다만 공유 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우에는 ‘교환할 수 있다’고 규정하고, 제54조 제1항 제1호는 국가가 직접 행정재산으로 사용하기 위하여 필요한 경우에는 일반재산인 토지 등과, 공유 또는 사유재산인 토지 등을 ‘교환할 수 있다’고 규정하며, 구 국유재산법 제40조 제1항 및 구 국유재산법 시행령(2018. 6. 26. 대통령령 제28988호로 개정되기 전의 것) 제37조 제1항에 의하면 행정재산이 행정목적으로 사용되지 아니하게 된 경우 행정재산의 용도를 폐지하여야 하고, 구 국유재산법 제41조 제1항에 의하면 일반재산은 대부 또는 처분할 수 있으며, 제13조 제1항, 제2항 제2호에 의하면 중앙관서의 장 등은 행정재산의 용도를 폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자 등이 그 부담한 비용의

범위에서 용도폐지된 재산을 양여할 것을 조건으로 그 대체시설을 기부하는 경우 이를 받을 수 있다. 위 각 법률 규정의 문언 등에 의하면, 행정재산의 관리 등에 관한 업무를 담당하는 공무원이 용도폐지·일반재산 처분과 대체시설 기부채납의 방식이 아니라 반드시 행정재산과 사유재산을 교환하는 방식으로 처리하거나, 그러한 처리방식을 용도폐지 신청자 겸 기부채납자에게 설명하여야 할 의무가 있다고 인정하기는 어렵다.

따라서 설령 피고의 담당공무원이 이 사건 구거와 이 사건 대체구거를 교환하는 방식으로 처리하지 아니하고, 원고에게 그러한 교환 방식을 고지·설명하지 아니하였다고 하더라도, 그와 같은 부작위가 이 사건 기부채납이나 이 사건 매매에 관한 기망행위가 된다고 인정하기는 어렵다. 또한 원고가 이 사건 기부채납이나 이 사건 매매의 내용에 관하여 어떠한 착오가 있었는지에 관하여 주장·증명이 없다(교환 가능하다는 점을 원고가 알지 못한 것을 기부채납 또는 매매의 내용에 관한 착오라고 보기는 어렵다). 그리고 이 사건 매매와 기부채납의 상대방이 피고라고 단정하기도 어렵다. 따라서 원고의 이 부분 청구는 이유 없다.

4. 국가배상청구에 관한 판단

가. 국가배상법 제2조 제1항은 국가나 지방자치단체는 공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 때에는 그 손해를 배상하여야 한다고 규정한다. 국가배상법 제2조 소정의 국가배상책임이 성립하기 위해서는 공무원의 어떠한 행위가 보통 일반의 공무원을 표준으로 하여 볼 때 객관적 주의의무를 결하여, 손해의 전보책임을 국가 또는 지방자치단체에게 부담시켜야 할 만큼 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이르러야 한다(대법원 2000. 5. 12. 선고 99다70600 판결 참조).

나. 위에서 본 바와 같이 피고의 담당공무원이 행정재산인 이 사건 구거를 원고의 사유재산인 이 사건 대체구거와 교환으로 처리하여야 할 의무가 있다거나 그러한 처리방식을 고지·설명할 의무가 있다고 인정하기는 어렵고, 또한 피고가 원고의 이 사건 구거에 관한 용도폐지 신청을 받아들여 이 사건 구거의 용도폐지를 결정하고 이를 일반재산으로서 피고에게 처분한 데에 법령의 규정을 위반한 잘못이 있다고 인정할 증거가 없다. 따라서 이 사건 구거와 이 사건 대체구거를 교환으로 처리하지 아니하고, 교환 방식을 설명하지 아니한 담당공무원의 행위가 ‘지방자치단체에 손해전보책임을

지워야 할 만큼 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도의 객관적 주의의무위반이 존재하는 경우에 해당한다고 할 수는 없다.

또한 원고는 피고의 담당공무원이 2015. 4. 7. 이 사건 구거의 지목을 ‘구거’에서 ‘답’으로 변경한 후 감정평가를 하여 원고로 하여금 구거보다 3배 이상 높은 가격으로 매수하게 한 행위가 위법하다는 취지로 주장한다. 그러나 구 국유재산법 제44조, 국유재산법 시행령 제42조 제1항에 의하면, 일반재산의 처분가격은 ‘시가’를 고려하여 결정하되, 해당 재산의 대장가격이 3,000만 원 미만4) 인 경우에는 하나의 감정평가법인에게 의뢰한 평가액을 예정가격으로 하도록 규정하고 있고, 위 규정에서의 시가는 처분 당시의 가격을 의미한다고 할 것인바, 피고가 이 사건 구거의 매매일 무렵 실제 현황이자 지목인 답을 기준으로 감정평가한 데에 위법이 있다고 할 수 없다.

따라서 원고의 국가배상청구권 발생 주장은 이유 없다.

다. 가정적으로 소멸시효 항변에 관하여 본다.

1) 국가배상법에서 정한 지방자치단체에 대한 손해배상청구권은 그 불법행위의 종료일로부터 국가재정법 제96조 제2항, 제1항에 정한 5년의 기간 동안 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸하는 것이고(대법원 1997. 2. 11. 선고 94다23692 판결, 대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469 판결 참조), 소멸시효의 기산점이 되는 '불법행위를 한 날'이란 가해행위가 있었던 날이 아니라 현실적으로 손해의 결과가 발생한 날을 의미하지만, 그 손해의 결과발생이 현실적인 것으로 되었다면 그 소멸시효는 피해자가 손해의 결과발생을 알았거나 예상할 수 있는가 여부에 관계없이 가해행위로 인한 손해가 현실적인 것으로 되었다고 볼 수 있는 때로부터 진행한다(대법원 2005. 5. 13. 선고 2004다71881 판결).

2) 위 인정사실에 의하면, 원고의 손해는 원고가 이 사건 구거를 매수한 2015. 7. 17.경 현실적으로 발생하였다고 인정되므로 그때를 불법행위를 한 날이라고 보아야 하고(따라서 원고가 2021. 10. 25.경 농림축산식품부의 민원 회신을 받은 때에 피고의 불법행위를 알게 되었다고 하더라도, 그때를 소멸시효의 기산점이라고 볼 수는 없다). 원고의 피고에 대한 손해배상채권은 국가재정법 제96조에 따라 5년의 소멸시효기간이 적용되는바(따라서 소멸시효기간이 10년이라는 원고 주장은 받아들이지

않는다), 이 사건 소는 2015. 7. 17.로부터 5년이 경과한 이후인 2022. 5. 12.에 제기되었다. 따라서 원고의 손해배상채권은 시효로 소멸하였다. 또한 피고의 소멸시효 항변이 권리남용에 해당한다고 인정하기 어렵다. 결국 원고의 이 부분 청구도 이유 없다.

5. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 없어 이를 기각하여야 한다. 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로 원고의 항소를 기각한다.

재판장 판사 김영호, 판사 안영화, 판사 신순영

- 1) F 구거 28㎡도 기부채납 계약을 체결한 것으로 보인다.
- 2) 원래 답이었다가 2015. 1. 30. 구거로 지목변경 되었다.
- 3) 그 후 2015. 8. 17.경 원고 소유의 H에 합병되었다
- 4) G 전체의 2015년 개별공시지가가 3,440만 원이다.