

서울중앙지방법원 2020. 4. 2 선고 2018가합562600 판결 [부당이득금반환 청구]

---

### 재판경과

서울고등법원 2020. 10. 8 선고 2020나2013470 판결

서울중앙지방법원 2020. 4. 2 선고 2018가합562600 판결

### 전문

원고 한국토지주택공사

피고 대한민국

변론종결 2020. 3. 24.

판결선고 2020. 4. 2.

### 주문

1. 피고는 원고에게 6,532,217,500원 및 이에 대하여 2017. 10. 18.부터 2017. 12. 31.까지는 연 1.47%의, 그 다음 날부터 2018. 6. 30.까지는 연 1.77%의, 그 다음 날부터 2018. 9. 30.까지는 연 1.82%의, 그 다음 날부터 2018. 10. 19.까지는 연 1.80%의, 그 다음 날부터 2020. 4. 2.까지는 연 5%의, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

3. 소송비용 중 5%는 원고가, 95%는 피고가 각 부담한다.

4. 제1항은 가집행할 수 있다.

## 청 구 취 지

피고는 원고에게 6,532,217,500원 및 이에 대하여 2017. 10. 18.부터 이 사건 소장 부분 송달일까지는 연 5%의, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 15%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

## 이 유

### 1. 기초 사실

가. 이 사건 사업의 진행 경과

1) 건설교통부장관은 2007. 6. 28. 구 택지개발촉진법(2007. 4. 20. 법률 제8384호로 개정되기 전의 것) 제3조 및 제7조에 따라 파주시 교하읍 교하, 다울, 신촌 일대 약 6,928,000㎡를 파주운정3 택지개발예정지구(이하 '이 사건 사업지구'라 하고, 위 택지 개발사업을 '이 사건 사업'이라 한다)로 지정·고시(건설교통부고시 제2007-232호)하고, 대한주택공사를 사업시행자로 지정하였다.

2) 국토해양부장관은 2008. 12. 31. 이 사건 사업지구의 면적을 6,950,506㎡로, 사업시행자를 파주시장 및 대한주택공사 사장으로 변경하는 내용을 포함하는 예정지구 지정변경(1차)과 택지개발계획을 승인·고시(국토해양부고시 제2008-830호)하였다.

3) 국토해양부장관은 2012. 4. 5. 이 사건 사업지구의 면적을 다시 6,979,174㎡로, 사업시행자를 원고1) 사장으로 변경하는 내용을 포함하는 택지개발지구 지정 변경(2차), 개발계획 변경(1차)과 택지개발사업 실시계획을 승인·고시(국토해양부고시 제2012-172호)하였다.

나. 무상귀속을 위한 협의 및 원고의 이 사건 각 토지의 유상취득

- 1) 원고는 2013. 11. 26. 이 사건 사업지구 내에 위치한 피고 소유의 별지 1 목록 기재 각 토지[이하 '이 사건 각 토지'라 하고, 개별 토지는 순번에 따라 '이 사건 (순번) 토지'라 한다]에 관하여 관리청인 피고 산하 국방부 경기북부시설단에 위 토지가 택지개발촉진법 제25조, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법'이라 한다) 제65조에 따라 원고에게 무상귀속되는 토지임을 전제로 무상귀속 협의를 요청하였으나, 국방부 경기북부시설단은 이를 거절하였다.
- 2) 원고는 2014. 8. 18. 이 사건 각 토지에 관하여 무상귀속 협의를 재요청하였으나, 국방부 경기북부시설단은 2014. 8. 25. 원고에게 "원고가 무상귀속 협의를 요청한 국유재산은 우리 시설단에서 시설본부로 총괄청 인계를 위한 용도폐지를 건의하여 재산 인수자인 한국자산관리공사와 재산인계인수 협의를 진행하고 있으니 인계인수가 완료될 경우 인수자인 한국자산관리공사와 별도 협의하라."는 취지로 답변하며 이를 거절하였다.
- 3) 원고는 2016. 10. 1. 국유재산법 제25조와 같은 법 시행령(2018. 6. 26. 대통령령 제28988호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국유재산법 시행령'이라 한다) 제16조 제1항 제7호에 따라 총괄청인 기획재정부장관으로부터 무상취득 협의에 관한 사무를 위임받은 조달청장에게 이 사건 각 토지에 관한 무상귀속 협의를 요청하였다. 그러나 조달청도 2017. 6. 28. 원고에게 "이 사건 각 토지는 당초 재산관리청(국방부)에서 용도폐지하여 2015. 4. 17. 재산관리청이 변경(기획재정부)되어 무상귀속 검토대상에서 제외되므로 한국자산관리공사와 협의 후 사용 또는 유상매수절차를 진행하라."는 취지로 답변하면서 이를 거절하였다.
- 4) 이에 원고는 한국자산관리공사에 손실보상 협의를 요청하였고, 원고와 한국자산관리공사 사이에 이 사건 각 토지의 매매대금을 6,532,217,500원으로 하는 합의가 성립됨에 따라 원고는 한국자산관리공사와 이 사건 각 토지에 관한 매매계약(이하 '이 사건 매매계약'이라 한다)을 체결하였다.
- 5) 원고는 2017. 10. 17. 한국자산관리공사에 위 매매대금을 납부하였고, 2017. 11. 21. 이 사건 각 토지에 관하여 2017. 8. 24. 공공용지의 협의취득을 원인으로 하는 원고 명의의 소유권이전등기를 마쳤다.

## 다. 관련 법령

이 사건과 관련되는 주요 법령은 별지2 기재와 같다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 6, 7, 8, 10 내지 16호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 당사자들의 주장

### 가. 원고

이 사건 각 토지는 이 사건 사업의 실시계획 승인 당시 국방부가 행정재산 중 공공용재산으로 관리하던 재산으로서 택지개발촉진법 제25조, 구 국토계획법 제65조에 따라 이 사건 사업의 사업시행자인 원고에게 무상으로 귀속되는 '종래의 공공시설'에 해당하고, 이 사건 사업의 시행으로 용도폐지가 되었다. 그럼에도 이 사건 각 토지의 관리청인 국방부와 총괄청으로부터 무상귀속 협의에 관한 사무를 위탁받은 조달청은 원고의 무상귀속 협의에 불응하여 원고가 부득이 이 사건 각 토지를 유상으로 취득하였다. 따라서 피고는 법률상 원인 없이 원고로부터 이 사건 각 토지의 매매대금 상당의 이익을 얻고 그로 인하여 원고는 동액 상당의 손해를 입었으므로, 피고는 원고에게 위 부당이득금 6,532,217,500원 및 이에 대한 이자와 지연손해금을 반환할 의무가 있다.

### 나. 피고

사업시행자에게 무상으로 귀속되는 '종래의 공공시설'에 해당하려면, 택지개발사업 실시계획 승인 당시에 공공용 시설이어야 한다. 그런데 이 사건 각 토지는 공용개시행위도 없었고, 이 사건 사업의 실시계획 승인 당시에 도로로 사용되었다고 볼 수도 없다. 또한 이 사건 각 토지는 국방부가 군사 목적으로 직접 협의 취득하여 활용하였던 재산이므로 국유재산법 제6조의 공용재산일 뿐, 공공용 재산이 아니다. 만일 이 사건 각 토지의 공용 개시행위가 인정되지 않는다면, 이 사건 각 토지는

행정재산도 아닌 일반재산에 해당하므로 국유재산법에 따른 용도폐지의 대상이 될 수 없고, 설령 행정재산에 해당하더라도 이 사건 사업으로 용도가 폐지된 것이 아니다. 따라서 이 사건 각 토지는 사업시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설에 해당되지 않는다.

### 3. 판단

가. 이 사건 각 토지가 '종래의 공공시설'에 해당되는지 여부

#### 1) 관련 법리

가) 택지개발촉진법 제25조, 구 국토계획법 제65조 제1항에 의하면, 택지개발사업의 시행으로 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 국유재산법과 공유재산 및 물품 관리법에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

이때 무상귀속의 대상이 되는 '종래의 공공시설'에는 국유재산법상 행정재산도 포함되고, 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설인지 여부는 택지개발사업실시계획의 승인 시점을 기준으로 판단하여야 하므로 택지개발사업지구 내의 어느 토지가 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설에 해당하기 위해서는 택지개발사업실시계획 승인 이전에 이미 적법하게 행정재산으로 된 경우라야 한다(대법원 2016. 5. 12. 선고 2015다255524 판결 등 참조).

나) 국유재산법상의 행정재산이란 국가가 소유하는 재산으로서 직접 공용, 공공용 또는 기업용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산을 말하고(국유재산법 제6조 제2항 참조), 그 중 도로와 같은 인공적 공공용 재산은 법령에 의하여 지정되거나 행정처분으로써 공공용으로 사용하기로 결정한 경우 또는 행정재산으로 실제로 사용하는 경우의 어느 하나에 해당하여야 비로소 행정재산이 된다. 특히 도로는 도로로서의 형태를 갖추고 도로법에 따른 노선의 지정 또는 인정의 공고 및 도로구역 결정·고시를 한 때 또는 도시계획법 또는 도시재개발법에서 정한 절차를 거쳐 도로를 설치하였을 때에 공공용물로서 공용개시행위가 있으므로, 토지의 지목이 도로이고 국유재산대장에 등재되어

있다는 사정만으로 바로 토지가 도로로서 행정재산에 해당한다고 할 수는 없으며, 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당한다는 점은 사업시행자가 증명하여야 한다(대법원 2016. 10. 13. 선고 2013다63967 판결, 2016. 5. 12. 선고 2015다255524 판결 등 참조).

## 2) 판단

갑 제2 내지 6, 17, 18, 20호증의 각 기재 및 영상에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실 및 사정들에 비추어 보면, 이 사건 각 토지는 이 사건 사업의 실시계획승인 당시 불특정 다수의 사람과 차량의 통행에 제공되고 있던 '행정재산으로 실제 사용하는 경우'에 해당하므로 국유재산법상 행정재산인 공공용재산으로서 무상귀속의 대상이 되는 '종래의 공공시설'에 해당한다.

가) 이 사건 1 내지 4, 10 내지 21, 23 내지 30 토지에 관하여

(1) 원고와 한국자산관리공사가 이 사건 각 토지에 관한 손실보상 협의를 위해 A감정평가법인 및 B감정평가법인이 실시한 감정평가서에는 위 각 토지의 현황이 '도로'로 기재되어 있다.

(2) 이 사건 1 내지 4 및 10 내지 21, 23 내지 28 토지는 1983. 10. 12. 지목이 '전' 또는 '임야'에서 '도로'로 변경되었고, 이 사건 29, 30 토지는 1975. 9. 17. 지목이 '답'에서 '도로'로 변경되었다. 그런데 1983. 10. 12. 당시 시행되던 구 지적법(1986. 5. 8. 법률 제3810호로 개정되기 전의 것) 제20조는 "토지의 지목이 다르게 된 때에는 토지소유자는 30일 내에 소관청에 지목변경을 신청하여야 한다."라고 규정하고 있고, 구 지적법 시행령(1986. 11. 3. 대통령령 제11998호로 전부개정되기 전의 것) 제17조 제2항은 "제1항의 이동사유가 형질변경을 수반하는 경우에는 형질변경의 원인이 되는 공사 등이 완료된 때에 그 사유가 완성된 것으로 한다."라고 규정하고 있다. 나아가 구 지적법 시행규칙(1985. 6. 10. 내무부령 제433호로 개정되기 전의 것) 제11조는 "법 제20조의 규정에 의한 지목변경신청을 하는 때에는 지목변경 사유를 기재한 신청서를 제출하되, 그 사유가 형질변경을 수반하는 경우에는 그 원인을 증명하는 서류 및 형질변경행위가 완료되었음을

증명하는 서류 등을 첨부하여야 한다."라고 규정하고 있다. 이러한 지적법령의 규정들에 비추어 보면, 토지 지목의 변경은 실제로 그에 상응하는 형질변경행위가 있어야만 이루어진다고 할 것이므로, 이 사건 각 토지의 지목 변경이 이루어질 무렵에 실제 이 사건 각 토지의 용도와 형질이 도로로 변경되었을 것으로 보인다.

(3) 그 후 원고가 피고로부터 이 사건 각 토지를 취득할 당시까지 위 각 토지들의 지목은 모두 '도로'였고, 현재까지 그 지목이 변경되지 않았다. 구 지적법 시행령(1986. 11. 3. 대통령령 제11998호로 전부개정되기 전의 것) 제4조 제3항은 "지적공부에 이미 등록된 지목의 토지에 다른 지목의 용도로 변경시킬 목적이 아닌 사유로 그 용도에 일시적이고 일시적인 변동이 있는 때에는 이를 토지의 이동으로 보지 아니한다."고 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같이 토지가 일시적 또는 일시적인 용도로 사용될 때는 지목을 변경하지 않는다는 점을 고려하면, 설령 위 각 토지 중 일부가 도로로 사용되지 않았던 적이 있다고 하더라도 이는 일시적이고 일시적인 것에 불과하며, 실제로 이 사건 각 토지는 그 지목 기재와 같이 계속하여 도로로 사용되어 왔을 것으로 보인다.

(4) 위 각 토지들은 원고가 취득하기 이전에 국유재산(토지) 대장상에 임진강 부대 진입도로로 사용된 국방부 소관 행정재산이었음이 기재되어 있다. 또한, 피고 또는 이 사건 토지의 관리청 자신도 원고와 무상귀속에 대한 협의 과정에서 위 각 토지를 '행정재산'이라고 지칭하여 왔다.

(5) 위 각 토지의 현황 사진에 의하면, 위 각 토지는 도로의 형태와 구조를 갖추고 있고, 차선이 정비된 아스팔트 포장되어 있다. 또한 그 주변에는 다수의 주택과 상점 등이 있고, 특별히 특정 차량만을 통행하도록 하거나 구별하는 시설물이 설치되어 있지도 않다. 이러한 점에 비추어 보면, 위 각 토지는 이 사건 사업의 실시계획승인 이전부터 일반 공중의 차량 통행에 제공됨으로써 실제 도로로 사용되어 왔던 것으로 보인다.

이에 대하여 피고는 위 현황 사진이 언제, 누구에 의해 작성된 것인지 알기 어려워 이 사건 사업의 실시계획 승인 당시 도로로 사용되었다는 사실을 인정하기 어렵다고 다툰다. 각 현황 사진상 그 촬영

시거나 촬영자가 기재되어 있지는 않다. 그러나 ① 각 현황 사진상 소유자가 '국방부'로 기재된 표찰이 함께 촬영된 것을 고려하면 위 각 사진은 피고가 원고에게 이 사건 각 토지를 매도하기 이전으로서 이 사건 각 토지를 소유하고 있던 시기에 촬영된 것으로 보이는 점, ② 도로의 경우 한번 그 형태를 갖추어 개설되면 임의로 그 현황이나 이용 상황을 변경하기가 쉽지 않고, 특히 이 사건 각 토지의 경우 이 사건 사업의 실시계획 승인 이전에 국가인 피고 소유로서 관리되어 왔으므로 그 현황의 변경이 더욱 쉽지 않았을 것으로 보이는 점 등을 고려하면 이 사건 각 토지는 이 사건 사업의 실시계획 승인 당시에 실제로 위 현황 사진과 같이 일반 차량이나 공중의 통행에 사용되었을 것으로 보인다.

또한 피고는 이 사건 각 토지가 군사 목적으로 국방부가 직접 협의 취득하여 활용하였던 재산이어서 공용재산에 해당하므로 공공용 시설에 해당하지 않는다고 주장하기도 한다. 갑 제18, 20호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면, 피고가 과거 임진강 부대 진입도로로 사용할 목적으로 이 사건 각 토지를 취득한 것으로 보이기는 한다. 그러나 행정재산 중 '공용재산'은 '국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기간까지 사용하기로 결정한 재산'을 의미한다(국유재산법 제6조 제2항 제1호 참조). 위 각 토지의 현황 사진에 의하면, 이 사건 각 토지 인근에 현재 군부대가 위치한 것으로 보이지 않고, 다수의 주택과 상점이 있어 도로가 일반 차량이나 공중의 통행에 이용되는 것으로 보일 뿐이며, 달리 피고가 위 각 토지를 국방부 또는 군부대를 위한 군용도로로써 직접 사무용, 사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하였거나 사용하기로 결정하였다고 인정할 자료가 없다.

따라서 이 사건 각 토지를 국유재산법 제6조 제2항 제1호의 공용재산으로 보기도 어렵

나) 이 사건 5 내지 9, 22 토지에 관하여

(1) 위 각 토지들은 등기부 및 대장상의 지목이 '답' 또는 '임야'로 되어 있기는 하다. 그러나 대한지적공사가 2014. 11. 28.에 한 지적측량 결과에 의하면, 위 각 토지들은 위 공부상 지목에도 불구하고 실제 그 사용 용도가 '도로'로 표시되어 있다. 또한 원고가 한국자산관리공사와 이 사건 각 토지에 관한 손실보상 협의를 위해 실시한 감정평가시에도 위 각 토지는 그 공부상 지목에도 불구하고

모두 현황 도로로 이용 중임이 확인되었고, 이를 전제로 그 평가액이 산정되었다.

(2) 위 각 토지를 촬영한 현황 사진상 위 각 토지도 도로의 형태와 구조를 갖추고 있고, 차선이 정비된 아스팔트 포장에 되어 있는 등 이 사건 1 내지 4, 10 내지 21, 23 내지 30 토지와 마찬가지로 일반 공중의 통행에 실제로 제공되어 도로로 사용된 것으로 보인다.

(3) 국방부 경기북부시설단은 이 법원의 국방부 경기북부시설단에 대한 사실 조회 회신 당시 이 사건 5 내지 9, 22 기재 토지를 특별히 구분하지 않고, 이 사건 각 토지가 국유재산(토지)대장상에 임진강 부대 진입도로로 사용된 국방부 소관 행정재산이었다고 회신하였다. 또한 원고에게 이 사건 각 토지에 대한 무상귀속 협의 거절 회신 당시에도 이 사건 각 토지를 모두 포함하여 '행정재산'이므로 무상귀속이 불가하다고 회신하였고, 그 지목이 도로가 아닌 위 이 사건 5 내지 9, 22 기재 토지를 특별히 행정재산에서 제외하지 않았다.

나. 종래의 공공시설이 이 사건 개발사업의 시행으로 용도 폐지되었는지 여부

#### 1) 관련 법리

가) 구 국토계획법 제65조에 따른 새로 설치되는 공공시설의 무상귀속과 종래 공공시설의 무상귀속·양도 제도는 새로 설치되는 공공시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로 인해 야기되는 개발사업 시행자의 재산상 손실·비용을 합리적 범위 안에서 일부라도 보전해 주고자 하는 데 그 입법 취지가 있다(대법원 2007. 4. 13. 선고 2006두11149 판결 등 참조).

그런데 개발사업의 시행자에게 종래의 공공시설을 무상으로 귀속·양도하는 것이 손실비용 보전이 될 수 있으려면, 시행자가 종래의 공공시설을 해당 개발사업의 부지로 사용함으로써 토지가격 상당의 경제적 가치를 취득하고 나중에 이를 분양하는 방식으로 처분·환가할 수 있다는 점이 전제되어야 하며, 이는 종래의 공공시설의 용도폐지 없이는 불가능하다. 따라서 구 국토계획법 제65조 제1항에 따른 종래의 공공시설 무상귀속이 이루어지려면 제65조 제2항에 분명하게 규정되어 있는 것과

마찬가지로 '종래의 공공시설이 해당 개발사업의 시행으로 용도가 폐지되는 경우'이어야 한다(대법원 2019. 8. 30. 선고 2016다252478 판결 참조).

나) 행정재산은 국가의 행정 목적 수행에 필요한 재산이므로 행정재산 본래의 목적 이외의 용도로 사용되는 것이 엄격히 제한되고, 용도 폐지되지 않는 이상, 매각 · 또는 처분할 수 없다(국유재산법 제27조, 제41조). 따라서 피고가 한국자산관리 공사를 통해 원고에게 행정재산인 이 사건 각 토지를 매각하기 위해서는 용도 폐지 절차가 선행되어야 하고, 행정재산을 용도폐지 하지 않고 매각한 경우 그 매매행위는 무효이다(대법원 1992. 7. 14. 선고 92다12971 판결 등 참조).

## 2) 판단

갑 제2, 10, 20호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, ① 피고 국방부 경기북부시설단은 이 사건 1 내지 28 토지는 2015. 4. 17., 이 사건 29, 30 토지는 2014. 12. 31. 각 용도폐지되었다고 회신한 사실, ② 이 사건 1 내지 28 토지는 2015. 4. 17. 총괄청 이전을 원인으로 2015. 6. 1. 기획재정부 명의로 등기명의인 표시변경등기가 마쳐졌고, 이 사건 29, 30 토지는 2014. 12. 31. 총괄청 명칭변경을 원인으로 2015. 6. 9. 기획재정부 명의로 등기명의인 표시변경등기가 마쳐진 사실을 인정할 수 있다.

여기에 ① 앞서 본 바와 같이 이 사건 각 토지는 그 총괄청 변경 이전에 피고 소유로서 국방부가 관리하던 행정재산이었던 점, ② 행정재산은 국가 행정 목적 수행에 필요한 재산으로서 본래의 목적 이외의 용도로 사용되는 것이 엄격히 제한되고, 용도폐지 되지 않는 이상 매각 처분할 수 없으므로(국유재산법 제27조, 제41조) 이 사건 매매계약을 체결하기 위해 용도폐지 절차가 선행되었을 것으로 보이는 점, ③ 원고는 이 사건 사업 시행 승인 이후인 2013. 11. 26.부터 2016. 10. 1.까지 반복적으로 이 사건 각 토지의 관리청에게 이 사건 각 토지에 관한 무상귀속 협의를 요청하였는데, 이 사건 각 토지에 관한 총괄청 이전이 그 과정 중에 이루어졌고 달리 다른 이유로 이 사건 각 토지의 용도폐지가 이루어졌다고 볼 만한 자료가 없는 점, ④ 만일 이 사건 각 토지가 이 사건 사업 시행을 위한 목적 이외에 다른 목적으로 용도 폐지되었다면 그 업무를 직접 수행한 피고가 그 사유를 밝히면서 이를 적극적으로 다투었을 것이 상당한데, 피고가 이 사건 각 토지를 원고에게

매각하기 위한 목적 이외에 다른 목적으로 용도 폐지가 이루어졌음을 설명하지 못하고 있는 점 등을 더하여 보면, 종래의 공공시설인 이 사건 각 토지는 이 사건 사업의 시행으로 용도가 폐지된 것으로 봄이 타당하다.

## 다. 부당이득반환의무의 성립 및 범위

### 1) 관련 법리

가) 택지개발사업 실시계획 승인 당시의 종래의 공공시설은 사업시행자에게 무상귀속되고, 이는 사업시행자가 준공검사를 마친 다음 관리청에게 공공시설의 종류와 토지의 세목을 통지한 시점에서 법률의 규정에 의한 물권변동으로서 사업시행자는 종래의 공공시설을 원시취득하게 되므로 피고가 사업시행자인 원고의 무상귀속 협의절차에 응하지 않음으로써 부득이 그 사업일정을 맞추고자 원고가 유상매수 협의취득 및 토지수용절차를 거쳐 그 보상금을 지급하고 종래의 공공시설을 취득하였다면, 매매계약과 토지수용절차에서의 재결에 무효나 취소사유가 존재하지 아니한다고 하더라도 이는 피고가 정당한 원인 없이 보상금액 상당의 이득을 얻은 셈이 된다(대법원 2016. 4. 12. 선고 2015다228744 판결, 대법원 2009. 6. 11. 선고 2007다36209 판결 등 참조).

나) 국유재산법 제75조(과오납금 반환가산금)는 "국가는 과오납된 국유재산의 사용료, 대부료, 매각대금 또는 변상금을 반환하는 경우에는 과오납된 날의 다음 날부터 반환하는 날까지의 기간에 대하여 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 반환한다."라고 정하고 있다. 과오납된 국유재산의 매각대금 등은 국가가 법률상 원인 없이 수령하거나 보유하고 있는 부당이득에 해당하고, 반환가산금은 부당이득에 대한 법정이자 성질을 가진다. 반환가산금에 관한 국유재산법 제75조는 부당이득의 반환범위에 관한 민법 제748조에 대한 특칙으로서 수익자인 국가의 선의·악의를 불문하고 적용된다(대법원 2019. 4. 11. 선고 2017다223156 판결 참조).

한편, 부당이득반환의무는 일반적으로 기한의 정함이 없는 채무로서 수익자는 이행청구를 받은 다음날부터 이행지체로 인한 지연손해금을 지급할 책임이 있다. 그러므로 과오납된 국유재산 매각대금에 대하여 매수인이 그 반환을 청구한 이후에는 법정이자 성질을 가지는 국유재산법 제75조에

의한 과오납금 반환가산금 청구권과 이행지체로 인한 지연손해금 청구권이 경합적으로 발생하고, 그 청구권자는 자신의 선택에 따라 그중 하나의 청구권을 행사할 수 있다(대법원 2009. 9. 10. 선고 2009다11808 판결 등 참조).

## 2) 매매대금 상당의 부당이득 부분에 관한 판단

이 사건 각 토지가 무상귀속의 대상이 되는 '종래의 공공시설'임에도 피고가 이 사건 각 토지에 관한 무상귀속을 거부하여 원고가 피고와 이 사건 각 토지에 관한 매매계약을 체결하고 매매대금 명목으로 6,532,217,500원을 지급한 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 피고는 정당한 원인 없이 이 사건 각 토지에 관한 매매대금 상당의 이득을 얻고, 그로 인하여 원고에게 동액 상당의 손해를 입혔다고 할 것이다. 따라서 피고는 원고에게 위 6,532,217,500원을 부당이득으로 반환할 의무가 있다.

## 3) 이자 및 지연손해금 부분에 관한 판단

가) 국유재산법 제75조에 따른 반환가산금은 같은 법 시행령 제73조, 국유재산 사용료 등의 분할 납부 등에 적용할 이자율(기획재정부 고시 제2013-15) 제1조의 규정에 따라 산정되어야 한다. 을 제1호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 위 고시 제1조에 따라 직전 분기 중 C연합회에서 가장 마지막으로 공시하는 "신규취급액기준 COFIX" 이율은 아래 표 기재와 같은 사실을 인정할 수 있다.

| 공시일           | 기간                           | 고시 이자율  |
|---------------|------------------------------|---------|
| 2017. 9. 15.  | 2017. 10. 1. ~ 2017. 12. 31. | 연 1.47% |
| 2017. 12. 15. | 2018. 1. 1. ~ 2018. 3. 31.   | 연 1.77% |
| 2018. 3. 15.  | 2018. 4. 1. ~ 2018. 6. 30.   | 연 1.77% |
| 2018. 6. 15.  | 2018. 7. 1. ~ 2018. 9. 30.   | 연 1.82% |
| 2018. 9. 17   | 2018. 10. 1 ~ 2018. 12. 31   | 연 1.80% |

나) 한편, 원고가 2017. 10. 17. 피고에게 매매대금 상당액 6,532,217,500원을 지급한 사실은 앞서

본 바와 같고, 원고가 피고에게 위 매매대금 상당 부당이득의 반환을 구하는 이 사건 소장 부분이 2018. 10. 19.에 송달된 사실은 기록상 분명하다. 따라서 원고는 위 매매대금 상당 부당이득금에 대하여 매매대금 지급일 다음 날인 2017. 10. 18.부터 위 2018. 10. 19.까지는 위 표 기재의 고시 이자율을 적용한 과오납금 반환가산금을, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 위 가산금과 지연손해금 중 큰 금액을 청구할 수 있는데, 원고는 그 중 지연손해금의 지급을 구하였으므로 민법과 소송촉진 등에 관한 특레법이 정한 비율로 계산한 지연손해금을 가산하여야 한다.

#### 4) 소결

따라서 피고는 원고에게 매매대금 상당의 부당이득금 6,532,217,500원 및 이에 대하여 위 매매대금 지급일 다음 날인 2017. 10. 18.부터 2017. 12. 31.까지는 연 1.47%의, 그 다음 날부터 2018. 6. 30.까지는 연 1.77%의, 그 다음 날부터 2018. 9. 30.까지는 연 1.82%의, 그 다음 날부터 2018. 10. 19.까지는 연 1.80%의, 그 다음 날부터 피고가 그 이행의무의 존부 및 범위에 관하여 항쟁함이 타당한 이 사건 판결 선고일인 2020. 4. 2.까지는 민법이 정한 연 5%의, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특레법이 정한 연 12%의 비율로 계산한 이자 또는 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

#### 4. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 최형표 판사 박수진 판사 배인영

별지 1

#### 부동산의 표시

1. 파주시 다율동 132-2 도로 32㎡
2. 파주시 다율동 248-3 도로 84㎡

3. 파주시 다울동 249-3 도로 384㎡
4. 파주시 다울동 251-1 도로 45㎡
5. 파주시 다울동 275-6 답 15㎡
6. 파주시 다울동 275-8 답 256㎡
7. 파주시 다울동 279-3 답 303㎡
8. 파주시 다울동 280-3 답 229㎡
9. 파주시 다울동 287-9 답 169㎡
10. 파주시 다울동 산43-4 도로 20㎡
11. 파주시 다울동 산62-1 도로 759㎡
12. 파주시 다울동 산63 도로 398㎡
13. 파주시 다울동 산65-1 도로 1,237㎡
14. 파주시 다울동 산76-1 도로 2,055㎡
15. 파주시 다울동 산77-3 도로 1,327㎡
16. 파주시 다울동 산78-1 도로 1,335㎡
17. 파주시 다울동 산79-1 도로 210㎡
18. 파주시 다울동 산81-1 도로 628㎡
19. 파주시 다울동 산82 도로 367㎡
20. 파주시 다울동 산84-4 도로 71㎡
21. 파주시 다울동 산85-1 도로 1,388㎡
22. 파주시 다울동 산83-3 임야 36㎡
23. 파주시 다울동 산85-3 도로 233㎡
24. 파주시 다울동 산91-1 도로 1,435㎡
25. 파주시 다울동 산94-1 도로 979㎡
26. 파주시 다울동 산95-3 도로 571㎡
27. 파주시 다울동 산95-4 도로 553㎡

28. 파주시 다율동 산97-3 도로 1,547㎡

29. 파주시 신촌동 6-11 도로 82㎡

30. 파주시 신촌동 6-31 도로 25㎡

별지 2

관련 법령

## ■ 택지개발촉진법

### 제25조(공공시설 등의 귀속)

① 시행자가 택지개발사업의 시행으로 새로 공공시설(주차장, 운동장 등 대통령령으로 정하는 시설은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조 및 제99조를 준용한다. 이 경우 같은 법 제65조제1항 및 제5항 중 "행정청"은 이 법에 따른 "시행자"로 본다.

## ■ 구 국토계획법

### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. "공공시설"이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.

### 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속)

① 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

## ■ 구 지적법(1986. 5. 8. 법률 제3810호로 개정되기 전의 것)

**제20조(지목변경신청)** 토지의 지목이 다르게 된 때에는 토지소유자는 30일 내에 소관청에 지목 변경을 신청하여야 한다.

## ■ 구 지적법 시행령(1986. 11. 3. 대통령령 제11998호로 전부개정되기 전의 것)

### 제4조(지목의 설정)

③ 지적공부에 이미 등록된 지목의 토지에 다른 지목의 용도로 변경시킬 목적이 아닌 사유로 그 용도에 임시적이고 일시적인 변동이 있는 때에는 이를 토지의 이동으로 보지 아니한다.

### **제17조 (지적정리의 시기)**

- ① 토지의 이동에 따르는 지적정리는 이동사유가 완성되기 이전에는 할 수 없다.
- ② 제1항의 이동사유가 형질변경을 수반하는 경우에는 형질변경의 원인이 되는 공사 등이 완료된 때에 그 사유가 완성된 것으로 본다.

### **■ 구 지적법 시행규칙 (1985. 6. 10. 내무부령 제433호로 개정되기 전의 것)**

**제19조(지목변경신청)법** 제20조의 규정에 의한 지목변경신청을 하는 때에는 지목변경사유를 기재한 신청서를 제출하되 그 사유가 형질변경을 수반하는 경우에는 그 원인을 증명하는 서류 및 형질변경행위가 완료되었음을 증명하는 서류등을 첨부하여야 한다.

### **■ 국유재산법**

### **제6조(국유재산의 구분과 종류)**

- ① 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.
- ② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.
  - 1. 공용재산: 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
  - 2. 공공용재산: 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
  - 3. 기업용재산: 정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
- ③ "일반재산"이란 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다.

### **제25조(총괄사무의 위임 및 위탁)**

총괄청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에서 규정하는 총괄에 관한 사무의 일부를 조달청장

또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다.

### **제27조(처분의 제한)**

① 행정재산은 처분하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교환하거나 양여할 수 있다.

1. 공유(公有) 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우
2. 대통령령으로 정하는 행정재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 지방자치단체에 양여하는 경우

### **제41조(처분 등)**

① 일반재산은 대부 또는 처분할 수 있다.

### **제75조(과오납금 반환 가산금)**

국가는 과오납된 국유재산의 사용료, 대부료, 매각대금 또는 변상금을 반환하는 경우에는 과오납된 날의 다음 날부터 반환하는 날까지의 기간에 대하여 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 반환한다.

## **■ 구 국유재산법 시행령**

### **제16조(총괄사무의 위임 및 위탁)**

① 총괄청은 법 제25조에 따라 다음 각 호의 사무를 조달청장에게 위임한다.

7. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 그 밖의 법률에 따른 총괄청 소관 일반재산의 무상귀속 협의에 관한 사무

## **■ 국유재산법 시행령**

### **제73조(과오납금 반환가산금)**

법 제75조에서 "대통령령으로 정하는 이자"란 고시 이자율을 적용하여 산출한 이자를 말한다.

## **■ 국유재산 사용료 등의 분할 납부 등에 적용할 이자율 기획재정부고시 제2013-15호]**

### **제1조(고시이자율의 산정)**

① 「국유재산법 시행령」 제30조제3항, 제51조의2, 제55조제5항, 제71조제3항 및 제73조에서 규정하는 "총괄청이 고시하는 이자율(고시이자율)"은 분기별 변동 이자율의 형태로 한다.

② 제1항에 따라 매 분기별로 새로 적용하는 고시이자율은 각각 직전 분기 중 전국은행연합회에서 가장 마지막으로 공시하는 "신규취급액기준 COFIX"로 한다. 끝.

1)원고는 2009. 5. 22. 법률 제9706호로 제정된 한국토지주택공사법에 의하여 설립된 법인으로서, 위 법률 부칙 제8조 제1항의 규정에 따라 대한주택공사 및 한국토지공사의 재산과 채권, 채무, 그 밖의 권리·의무를 포괄승계하였다.

2)이후 1986, 11. 3. 전부 개정된 구 지적법 시행령(대통령령 제11998호) 제5조 제3항은 "다른 지목에 해당하는 용도로 변경시킬 목적이 아닌 임시적이고 일시적인 용도의 변경은 이를 등록전환을 하거나 지목변경을 하여야 할 토지의 이동으로 보지 아니한다."고 규정하였고, 2002. 1. 26. 전부 개정된 구 지적법 시행령(대통령령 제17497호) 제6조 제2항은 "토지가 일시적 또는 임시적인 용도로 사용될 때에는 지목을 변경하지 아니한다."고 규정하였으며, 구 지적법 시행령이 2009. 12. 14. 폐지되고 신설된 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령(대통령령 제21881호) 제59조 제2항도 토지가 일시적 또는 임시적인 용도로 사용될 때에는 지목을 변경하지 아니한다."고 규정하여 동일한 취지의 규정을 두고 있었다.