

대법원 2013. 4. 11 선고 2013다3651 판결 [부당이득금반환] [미간행]

판 시 사 항

국유 일반재산인 토지를 대부받은 점유자가 점유 개시 후 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시킨 경우, 대부료 산정의 기준이 되는 해당 토지가액의 평가 방법

참 조 조 문

구 국유재산법 시행령(2007. 12. 28. 대통령령 제20463호로 개정되기 전의 것) 제26조 제1항(현행 제29조 제1항 참조), 제2항 제1호(현행 제29조 제2항 제1호 참조), 구 국유재산법 시행령(2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 전부 개정되기 전의 것) 제26조 제1항(현행 제29조 제1항 참조), 제2항 제1호(현행 제29조 제2항 제1호 참조), 국유재산법 시행령 제29조 제1항, 제2항 제1호

참 조 판 례

대법원 2004. 10. 28. 선고 2002다20995 판결(공2004하, 1923), 대법원 2013. 1. 17. 선고

2011다83431 전원합의체 판결(공2013상, 329)

전 문

【원고, 피상고인】 주식회사 구◇개발

(소송대리인 법무법인 ◇나 담당변호사 소◇기 외 2인)

【피고, 상고인】 구미시 외 1인

(소송대리인 변호사 서◇규)

【원심판결】 대구고법 2012. 11. 29. 선고 2012나3761 판결

주 문

원심판결의 피고들 패소 부분 중 2009. 7. 31. 이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 대구고등법원에 환송한다. 나머지 상고를 모두 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1.
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 있는데, 구체적으로 2007. 12. 28. 대통령령 제20463호로 개정되기 전의 구 국유재산법 시행령(이하 ‘2007년 개정 전 국유재산법

시행령'이라고 한다) 제26조 제1항, 제2항 제1호는「부동산가격공시 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「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 '최근 공시된 해당 토지의 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(「부동산가격공시 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.

나. 대법원은 일찍이 국유 일반재산인 토지에 대한 대부료 산정의 기준이 되는 근거 법령인 위 2007년 개정 전 국유재산법 시행령의 '개별공시지가'나 2009년 개정 전 국유재산법 시행령의 '최근 공시된 해당 토지의 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. 2. 14. 대통령령 제16709호로 개정되기 전의 것) 제26조 제2항 제1호의 '개별공시지가'를 기준으로 산출하도록 되어 있던 토지의 가액의 평가와 관련하여, 그러한 평가는 국유재산을 대부받은 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 왔다(대법원 2004. 10. 28. 선고 2002다20995 판결 등 참조). 대법원의 이러한 해석론은 토지가액의 평가 기준에 관하여 동일하거나 유사한 용어를 사용하고 있던 2007년 개정 전 국유재산법 시행령과 2009년 개정 전 국유재산법 시행령에 대하여도 마찬가지로 적용된다.

그런데 그 후 2009년 개정 국유재산법 시행령으로 전부 개정되어 대부료 산정의 기초가 되는 해당 토지가액의 산출 기준이 '최근 공시된 해당 토지의 개별공시지가'에서 '사용료 산출을 위한 재산가액

결정 당시의 개별공시지가'로 변경되었는바, 사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가는 재산가액 결정 당시 시점에 해당 토지가 현실적으로 이용되는 상태를 그대로 평가하여 정해지는 것이며, 위와 같은 문언으로 개정된 입법 취지가 토지를 형질변경하게 되면 그에 따라 사용이익이 증감하는 것이 일반적이므로 그러한 현상을 있는 그대로 반영하여 대부료를 적정하게 산정하는 것이 더욱 합리적이라는 사고에 바탕을 두고 이를 분명하게 하기 위한 것임을 고려할 때, '사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가'라는 위 개정 조항에는 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 타당하다. 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).

2. 원심이 인용한 제1심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거들에 의하면, 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 1987. 11. 25. 선산군(1995년에 피고 구미시로 행정구역이 통합되었다)으로부터 이 사건 각 토지에 대하여 골프장 조성 목적으로 점용·사용허가를 얻어 골프장 조성공사를 하였고, 1994. 7. 14.부터 '선산컨트리클럽'이라는 상호로 골프장을 운영하고 있다. 원고의 점유 개시 당시 이 사건 각 토지는 지목이 전, 답, 구거 등이었으나, 위와 같은 골프장 조성으로 인하여 그 지목이 대부분 체육용지로 변경되었다.

나. 원고는 피고 대한민국으로부터 국유재산인 이 사건 각 토지에 관한 관리·처분에 관한 사무를

위임받은 구미시장과 이 사건 각 토지에 관하여 대부기간을 2001. 1. 1.부터 2005. 12. 31.까지로 정하여 대부계약을 갱신한 것을 비롯하여 그 무렵부터 2009. 12. 31.까지 대부계약을 갱신하여 왔다. 구미시장은 대부계약을 갱신함에 있어 국유재산법 시행령 제26조 제2항 제1호에 따라 연도마다 산출한 재산가액을 기준으로 매년 대부료를 결정하기로 원고와 약정한 다음, 이 사건 각 토지에 관하여 원고가 점유를 개시할 당시의 이용상태를 기준으로 한 것이 아니라 골프장으로 이용되고 있는 대부계약 갱신 당시의 이용상태를 기준으로 하여 그 가액을 산출하고, 여기에 일정한 사용료율을 곱하여 대부료를 산정하였다.

다. 이에 따라 원고는 2005년분부터 2009년분까지의 대부료로 합계 739,294,700원을 납부하였고, 그 대부료는 관련 법령에 따라 피고들에게 대략 절반씩 귀속되었다.

3. 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 피고들에게 귀속된 이 사건 대부료가 법률상 원인이 없는 부당이득인지를 살핀다.

가. 먼저 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행되기 전까지의 이 사건 대부료 중 원고가 자신의 비용과 노력으로 그 가치를 증가시킨 부분에 상응하는 대부료, 즉 피고들에게 귀속된 대부료에서 원고가 이 사건 토지에 대한 점유를 개시할 당시의 이용상태를 전제로 적정하게 산정된 대부료 상당액을 공제한 부분은 법률상 원인이 없는 것으로 피고들의 원고에 대한 부당이득이 된다.

원심이 2009. 7. 30.까지의 부당이득금 반환청구 부분에 대하여 같은 취지로 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같은 사적 자치의 원칙, 대부계약의 법적 성질 등에 관한 법리오해, 대부료 산정에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

나. 반면에 2009년 개정 국유재산법 시행령이 시행된 2009. 7. 31. 이후에는 이 사건 대부료는 특별한 사정이 없는 한 대부계약 체결 당시의 골프장으로 이용되고 있는 이용상태를 기준으로 산출한 가액에 일정한 사용료율을 곱하여 산정하여야 한다. 따라서 원고가 이와 같은 방법으로 산정한

대부료를 지급한 것은 대부계약에 따른 의무를 이행한 것으로 피고들이 법률상 원인 없이 부당한 이득을 얻은 것으로 볼 수 없다.

그럼에도 원심은 그 판시와 같은 이유로 2009. 7. 31. 이후의 대부료에 대하여도 대부계약 당시가 아니라 원고가 이 사건 토지에 대한 점유를 개시할 당시의 이용상태를 기준으로 하여 대부료를 산정하여 이를 초과한 부분은 법률상 원인이 없는 것으로 피고들의 원고에 대한 부당이득이 된다고 판단하고 말았으니, 이러한 원심판결에는 부당이득 또는 대부계약의 효력에 관한 법리를 오해한 위법이 있다. 이 부분에 대한 피고들의 상고는 이유 있다.

4. 그러므로 원심판결의 피고들 패소 부분 중 2009. 7. 31. 이후의 부당이득금 및 이에 대한 지연손해금 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하는 한편, 나머지 상고를 모두 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김용덕(재판장) 신영철(주심) 이상훈 김소영