

대법원 2013. 6. 28 선고 2012다88297 판결 [부당이득금반환] [미간행]

판 시 사 항

[1] 국유림을 대부받은 자가 자기의 부담으로 대부지를 개발하여 가치를 증가시킨 경우, 대부료 산정의 기준이 되는 해당 국유림 가격의 평가 방법

[2] 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

[1] 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령 제21조 제1항, 제2항, 구 산림법 시행령(2006. 8. 4. 대통령령 제19639호 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 시행령 부칙 제2조로 폐지) 제62조 제3항(현행 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령 제21조 제2항 참조) [2] 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

[1] 대법원 2013. 3. 14. 선고 2012다49551 판결(공2013상, 647) [2] 대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결(공2013상, 329)

전 문

【원고, 피상고인 겸 상고인】 주식회사 다□레저

(소송대리인 변호사 은◇용 외 4인)

【피고, 상고인 겸 피상고인】 경기도 가평군 외 1인

(소송대리인 변호사 신◇호 외 5인)

【원심판결】 서울고법 2012. 9. 14. 선고 2012나8019 판결

주 문

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 상고인들 각자가 부담한다.

이 유

상고이유에 대하여 판단한다.

1. 원고의 상고이유에 대하여

국유림에 대한 대부료 산정의 근거 법령인 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령(2006. 8. 4.

대통령령 제19640호로 제정되어 2006. 8. 5.부터 시행된 것, 이하 ‘국유림법 시행령’이라 한다)은 제21조 제1항에서 대부료를 해당 국유림의 가격에 일정한 요율을 곱한 금액으로 하도록 규정하고, 대부료 산정의 기초가 되는 해당 국유림의 가격을 산출하는 기준에 관하여는 제21조 제2항에서 ‘부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 따라 최근에 공시한 당해 토지에 대한 개별공시지가를 기준으로 산정한 토지가격(해당 토지의 개별공시지가가 없거나 대부료 등의 부과 당시의 이용 상태로 평가되지 아니한 경우에는 동법 제2조에 따른 감정평가업자에게 감정평가를 의뢰하여 산정한 토지가격이나 인근에 있는 이용가치가 유사한 토지의 개별공시지를 기준으로 하여 산정한 토지가격)’을 적용하도록 규정하고 있다.

그런데 ① 이와 같이 국유림법 시행령 제21조 제2항은 해당 토지의 개별공시지가가 ‘대부료 등의 부과 당시의 이용 상태로 평가되지 아니한 경우’에는 ‘감정평가업자에게 감정평가를 의뢰하여 산정한 토지가격이나 인근에 있는 이용가치가 유사한 토지의 개별공시지를 기준으로 하여 산정한 토지가격’을 적용하여 대부료를 산출하도록 규정하고 있는 점, ② 구 산림법 시행령(2006. 8. 4. 대통령령 제19639호로 폐지되기 전의 것) 제62조 제3항은 대부 또는 사용허가를 받은 자가 자기의 부담으로 개발한 대부·사용허가지(제1호)와 그 외의 대부·사용허가지(제2호)를 구분하여 전자에 대해서는 ‘감정평가 법인이 개발 이전의 토지상태를 기준으로 하여 대부·사용료 부과 당시의 가격으로 평가한 금액’에 의하여, 후자에 대해서는 원칙적으로 ‘해당 토지의 최근의 개별공시지가’에 의하여 대부 또는 사용허가지의 가격을 결정하도록 일원적 기준을 적용하였으나, 국유림법 시행령에서는 대부 또는 사용허가를 받은 자가 자기의 부담으로 대부·사용허가를 개발하였는지 여부를 구별하지 않고 ‘최근에 공시한 당해 토지에 대한 개별공시지를 기준으로 산정한 토지가격’에 의하여 대부료를 산출하도록 일원적 기준을 적용하고 있는 점, ③ 위와 같은 문언으로 국유림법 시행령을 제정한 입법 취지가 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 것으로 보이는 점 등을 고려할 때, 국유림법 시행령 제21조 제2항이 규정하는 ‘최근에 공시한 당해 토지에 대한 개별공시지를 기준으로 산정한 토지가격’에는 ‘점유 개시 당시가 아닌 대부료 부과 당시의 현실적 이용 상태’를

기준으로 한다는 의미가 담겨 있다고 봄이 타당하다.

따라서 국유림을 대부받은 자가 자기의 부담으로 대부지를 개발하여 가치를 증가시켰더라도 국유림법 시행령의 시행일인 2006. 8. 5.부터는 국유림을 대부받은 자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용 상태를 상정하여 이를 기준으로 해당 국유림의 가격을 평가할 것이 아니라, 새로 대부계약을 체결하거나 갱신할 당시의 현실적 이용 상태를 기준으로 해당 국유림의 가격을 산출하여야 한다. 그리고 이는 당초 국유림의 대부 또는 사용허가를 받아 점유를 개시한 후에 대부계약이 새로 체결된 경우에도 마찬가지이다(대법원 2013. 3. 14. 선고 2012다49551 판결 참조).

원심판결 이유에 의하면, 원심은 ① 피고 대한민국이 2004년도 국유림 대부계약에서 정한 대부기간인 2004. 5. 1.부터 2007. 4. 30.까지는 이 사건 국유림이 골프장으로 개발되기 이전의 상태인 원고가 점유를 개시할 당시의 지목 및 이용상태를 기준으로 감정평가법인이 평가한 금액에 대부토지의 면적과 일정한 사용료율을 곱하여 대부료를 산정한 사실, ② 그 후 2007. 5. 1. 이후의 대부기간에 관하여는 피고 대한민국이 이 사건 국유림이 골프장으로 이용되고 있는 상태인 대부료 산정 당시의 지목 및 이용상태를 기준으로 한 개별공시지가에 대부토지의 면적과 일정한 사용료율을 곱하여 대부료를 산정한 사실을 인정한 다음, 판시와 같은 사정을 들어 이 사건 국유림 대부계약에 기한 2007. 5. 1.부터의 대부료는 국유림법 시행령 제21조의 규정에 따라 골프장으로 이용되고 있는 대부료 산정 당시의 지목과 이용상태를 기준으로 산정되어야 한다고 보아, 국유림을 대부받은 자가 자기의 비용과 노력으로 해당 토지의 가치를 증가시킨 경우에는 국유림법 시행령 제21조를 적용할 수 없음을 전제로 이 사건 국유림 대부계약에 기한 2007. 5. 1.부터의 대부료 또한 점유 개시 당시의 이용상태를 기준으로 산정되어야 한다는 원고의 주장을 배척하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 조치는 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 국유림법 시행령 제21조에 관한 법리오해, 헌법 위반 등의 위법이 없다.

2. 피고들의 상고이유에 대하여

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, 2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 전부 개정되기 전에는 그 제26조 제1항, 제2항 제1호에서 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 해당 토지의 ‘개별공시지가’ 또는 ‘최근 공시된 해당 토지의 개별공시지가’를 적용하도록 규정하였다가, 위와 같이 전부 개정되어 2009. 7. 31.부터 시행된 현행 국유재산법 시행령 제29조 제1항, 제2항 제1호에서는 ‘사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가’를 적용하도록 규정하고 있는바, ‘개별공시지가’나 ‘최근 공시된 해당 토지의 개별공시지가’를 기준으로 산출하도록 되어 있던 구 시행령 소정의 토지의 가액의 평가와 관련하여서는 동일하거나 유사한 표현에 대하여 종전 대법원이 판시해 온 해석론이 마찬가지로 적용되므로, 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 하지만, 현행 시행령의 ‘사용료 산출을 위한 재산가액 결정 당시의 개별공시지가’라는 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 상당하므로, 국유 일반재산인 토지를 대부받은 점유자가 점유 개시 후에 자기의 비용과 노력으로 가치를 증가시켰다고 하더라도 현행 시행령의 시행일인 2009. 7. 31.부터는 점유자가 점유를 개시할 당시의 현실적 이용상태를 상정하여 이를 기준으로 해당 재산가액을 평가할 것이 아니라, 새로 대부계약을 체결하거나 갱신할 당시의 현실적 이용상태를 기준으로 해당 재산가액을 산출하여야 한다. 그리고 이는 당초 국유재산의 점용 또는 사용·수익허가를 받아 점유를 개시한 후에 대부계약이 새로 체결된 경우에도 마찬가지이다(대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결 참조).

원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 2007. 12. 28. 대통령령 제20463호로 개정된 국유재산법 시행령이 시행된 2007. 12. 28.부터 이 사건 국유재산이 골프장으로 이용되고 있는 현실적 이용상태를 기준으로 대부료를 산정하여야 함에도 피고 가평균은 그전인 2006년도분부터 이 사건 국유재산이 골프장으로 이용되고 있는 현실적 이용상태를 기준으로 산정한 대부료를 원고로부터 지급받았으므로, 그중 2006년도분 및 2007년도분 대부료는 점유 개시 당시의 이용상태를 기준으로

산정되어야 함에도 잘못된 기준을 적용하여 산정된 것이라고 보아, 피고들이 지급받은 2006년도분 및 2007년도분 대부료 49,176,710원에서 이 사건 국유재산의 점유 개시 당시의 이용상태를 기준으로 산정한 적정 대부료 상당액인 26,984,790원을 공제한 금 22,191,920원은 피고들이 부당이득한 것이라고 판단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 피고들이 지급받은 2006년도분 및 2007년도분의 대부료에 관한 원심의 판단은 결론에 있어 정당하므로, 이에 관한 피고들의 상고이유 주장은 받아들일 수 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고 상고비용은 패소자들 각자가 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김신(재판장) 민일영 이인복(주심)