

서울중앙지방법원 2021. 11. 4 선고 2020가단5248592 판결 [부당이득금반환]

전 문

원 고 한국토지주택공사

소송대리인 변호사 안성훈

소송복대리인 변호사 손기원

피 고 대한민국

소송대리인 법무법인(유한) 세종

담당변호사 김아주

변 론 종 결 2021. 9. 9.

판 결 선 고 2021. 11. 4.

주 문

1. 피고는 원고에게 39,384,000원 및 이에 대하여 2020. 4. 15.부터 2020. 6. 30.까지는 연 1.43%의, 그 다음날부터 2020. 9. 30.까지는 연 1.06%의, 그 다음날부터 2020. 10. 6.까지는 연 0.8%의, 그 다음날부터 2021. 11. 4.까지는 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용은 피고가 부담한다.
4. 제1항은 가집행할 수 있다.

청 구 취 지

피고는 원고에게 39,384,000원 및 이에 대하여 2020. 4. 15.부터 이 사건 소장 부분 송달일까지는 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 인정사실

가. 경기도지사는 2008. 9. 26. 경기도 고시 제2008-303호로 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(이하 ‘물류시설법’이라고 한다) 제22조에 따라 경기도 부천시 오정동 및 삼정동 일원 543,282㎡를 부천 오정물류단지(이하 ‘이 사건 사업지구’라고 한다)로 지정하고, 이 사건 사업지구 개발사업(이하 ‘이 사건 사업’이라고 한다)의 시행자로 원고를 지정하였다.

나. 그 후 경기도지사는 2012. 7. 5. 경기도 고시 제2012-195호로 이 사건 사업의 실시계획을 승인하였다.

다. 피고는 1987. 1. 17. 경기도 부천시 삼정동 354 도로 820㎡에 관하여 소유권보존등기를 마쳤는데, 그 후 위 토지가 분할되어 위 토지 중 일부가 경기도 부천시 삼정동 354-8 도로 16㎡ 및 경기도 부천시 삼정동 354-9 도로 133㎡로 되었다(이하 위와 같이 분할된 위 삼정동 354-8 토지 및 같은 동 354-9 토지를 ‘이 사건 각 토지’라고 한다).

라. 이 사건 각 토지는 2016. 10. 28. 경기도 고시 제2016-193호 이 사건 사업지구 지정변경(4차) 및 실시계획 변경(3차) 승인 고시(이하 ‘이 사건 3차 실시계획 변경승인 고시’라고 한다)에 따라 이 사건 사업지구로 새롭게 편입된 토지들이다.

마. 원고는 2018. 7.경 경기도지사에게 이 사건 사업지구로 편입된 이 사건 각 토지는 ‘도로’인 공공시설에 해당하여 물류시설법 제36조 제1항에 따른 무상귀속 대상이라는 이유로 무상귀속 협의를 요청하였다.

바. 그런데 이 사건 각 토지의 관리청인 피고 산하의 기획재정부로부터 국유재산인 이 사건 각 토지의

관리사무를 위탁받은 한국자산관리공사는 2018. 9. 3.경 경기도지사를 통하여 원고에게 ‘사업시행자가 실시계획인가 이전의 무상귀속 협의 절차를 생략하고 공사 착공하여 당시 공공시설에 대한 현황과 면적을 확인할 수 없으므로 무상귀속 검토대상에서 제외한다’는 취지로 회신하였다.

사. 이에 원고는 한국자산관리공사에게 이 사건 각 토지는 ‘현황 도로’로써 무상귀속 대상인 것으로 판단되나, 이 사건 사업의 시급성 등을 고려하여 일단 손실보상 협의를 거쳐 피고로부터 이 사건 각 토지를 유상으로 취득하되, 향후 부당이득반환소송을 진행할 예정임을 통지하면서 손실보상 협의를 요청하였다.

아. 원고와 한국자산관리공사는 두 군데의 감정평가기관에 감정평가를 의뢰하여 나온 이 사건 각 토지에 대한 감정평가금액을 산술평균한 금액을 이 사건 각 토지의 매매가액으로 정하기로 하였고, 원고는 2020. 4. 14. 피고에게 위 감정평가 결과에 따라 산출된 이 사건 각 토지의 매매대금으로 합계 39,384,000원을 지급하였다.

자. 이에 따라 이 사건 각 토지에 관하여 2020. 6. 12. 원고 명의로 2020년 4월 14.일자 공공용지 협의취득을 원인으로 한 소유권이전등기가 마쳐졌다.

차. 한편, 이 사건 각 토지는 이 사건 3차 실시계획 변경승인 고시가 있기 이전부터 일반 공중과 차량이 통행하는 도로로 사용되어 왔다.

카. 원고는 이 사건 사업을 통해 기존에 도로로 사용되던 이 사건 각 토지의 폭을 확장하고 재포장 등을 하여 기존의 도로에 대체되는 새로운 도로를 설치하였고, 2021. 2. 10. 경기도지사로부터 이 사건 사업지구 중 이 사건 각 토지가 포함되어 있는 제2구역에 대한 준공 인가를 받았다.

타. 한편, 이 사건 각 토지에 대한 등기부는 2021. 6. 8. 토지개발사업 시행을 이유로 말소되어 등기기록이 폐쇄되었다.

【인정근거】갑 제1 내지 14호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제5호증의 각 기재 내지 영상, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고의 주장 요지

이 사건 각 토지의 지목은 '도로'이고, 이 사건 사업에 대한 실시계획 인가를 받기 이전부터 실제 불특정 다수의 사람과 차량이 통행하는 도로로 사용되어 왔으므로, 이 사건 각 토지는 물류시설법 제36조 제1항, 제6항, 동법 시행령 제26조 제1호에 따른 '종래의 공공시설'에 해당한다. 따라서 이 사건 각 토지는 물류시설법 제36조 제1항에서 정한 '종래의 공공시설'에 해당하므로 사업시행자인 원고에게 무상으로 귀속되어야 하는데, 피고가 그 무상귀속을 거부함에 따라 원고는 이 사건 사업의 시급성 등을 고려하여 피고에게 매매대금을 지급하고 이 사건 각 토지를 유상 취득하였는바, 피고는 법률상 원인 없이 이 사건 각 토지의 매매대금 상당의 이익을 얻고, 그로 인하여 원고는 동액 상당의 손해를 입었다. 따라서 피고는 원고에게 부당이득으로 위 매매대금 상당액 및 이에 대한 지연손해금 등을 지급할 의무가 있다.

나. 피고의 주장 요지

1) 물류시설법 제36조 제3항은 '물류단지지정권자는 공공시설의 귀속 및 양도에 관한 사항이 포함된 실시계획을 승인하려는 때에는 미리 그 공공시설을 관리하는 기관(이하 '관리청'이라고 한다)의 의견을 들어야 한다'고 규정하고 있다. 그런데 이 사건 각 토지는 2016. 10. 28. 이 사건 3차 실시계획 변경승인 고시에 따라 이 사건 사업지구에 새롭게 편입되었으므로, 물류단지지정권자인 경기도지사는 위 물류시설법 제36조 제3항에 따라 위 3차 실시계획 변경승인 이전에 이 사건 각 토지의 관리청으로부터 공공시설 귀속 등에 대한 의견을 들어야 했음에도 위와 같은 의견 청취절차를 거치지 않았다. 또한 원고는 위와 같은 협의절차를 생략하고 공사를 착공한 후 2018. 7. 2.에서야 한국자산관리공사에게 이 사건 각 토지에 대한 무상귀속 협의를 요청하였다. 따라서 원고는 무상귀속을 위한 의견청취절차 및 사전협의 절차를 거치지 않았으므로 절차적 요건이 흠결되어 이 사건 각 토지의 무상귀속을 주장할 수 없다.

2) 나아가 이 사건 각 토지는 비록 지목이 '도로'로 되어 있으나, 실제 이용현황은 도로가 아니었던 것으로 보이는바, 무상귀속 대상이 되는 '종래의 공공시설'에 해당한다고 볼 수 없다. 가사 이 사건 각 토지가 '종래의 공공시설'에 해당하였다고 하더라도 이 사건 사업으로 종래의 공공시설이 용도폐지되고 새로운 공공시설이 설치된바 없으므로, 이 사건 각 토지는 무상귀속의 대상으로 볼 수

없다.

3) 가사 피고에게 부당이득반환의무가 있다고 하더라도 피고는 선의의 수익자이므로 법정이자 등을 반환할 의무가 없거나 국유재산법 제75조에 따른 고시이자율로 계산한 법정이자를 지급할 의무가 있을 뿐이다.

3. 판단

가. 관련 법령

○ 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률

제22조(일반물류단지의 지정)

① 일반물류단지는 다음 각 호의 구분에 따른 자가 지정한다.

1. 국가정책사업으로 물류단지를 개발하거나 물류단지 개발사업의 대상지역이 2개 이상의 특별시, 광역시, 특별자치시도에 걸쳐 있는 경우 : 국토교통부장관
2. 제1호 외의 경우 : 시도지사

제27조(물류단지개발사업의 시행자)

① 물류단지개발사업을 시행하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 물류단지지정권자로부터 시행자 지정을 받아야 한다.

② 제1항에 따라 물류단지개발사업의 시행자로 지정받을 수 있는 자는 다음 각 호의 자로 한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 지방공기업법에 따른 지방공사
4. 특별법에 따라 설립된 법인
5. 민법 또는 상법에 따라 설립된 법인

제36조(공공시설 및 토지 등의 귀속)

① 제27조 제2항 제1호부터 제4호까지의 시행자가 물류단지개발사업의 시행으로 새로 공공

시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 국유재산법 및 공유재산 및 물품 관리법에도 불구하고 종래의 공공시설은 시행자에게 무상으로 귀속되고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속된다.

③ 물류단지지정권자는 제1항에 따른 공공시설의 귀속 및 양도에 관한 사항이 포함된 실시계획을 승인하려는 때에는 미리 그 공공시설을 관리하는 기관(이하 '관리청'이라 한다)의 의견을 들어야 한다. 실시계획을 변경하려는 때에도 또한 같다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 공공시설의 범위는 대통령령으로 정한다.

○ 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령

제26조(공공시설의 범위)

법 제36조에 따른 공공시설은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제13호에 따른 공공시설 중 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 도로

나. 피고의 사전협의절차 등 흠결 주장에 대하여

물류시설법 제36조 제3항은 '물류단지지정권자는 공공시설의 귀속 및 양도에 관한 사항이 포함된 실시계획을 승인하려는 때에는 미리 그 공공시설을 관리하는 기관(이하 '관리청'이라고 한다)의 의견을 들어야 한다'고 규정하고 있다. 이는 공공시설이 속한 관리청의 '동의 또는 협의'를 규정한 것이 아니라 '의견청취절차'를 규정한 것에 불과하므로(이해관계의 조정을 위하여 미리 관리청의 의견을 듣도록 한 절차적 규정에 불과하다), 그러한 의견청취절차를 거치지 아니하였다고 하여 종래의 공공시설 무상귀속양도의 대상에서 제외되는 것은 아니다(대법원 2009. 6. 25. 선고 2006다18174 판결, 대법원 2019. 8. 30. 선고 2016다252478 판결 등 참조).

따라서 물류시설법 제36조 제3항에 따른 의견청취절차와 사전협의 절차를 거치지 않았으므로 이 사건 각 토지의 무상귀속을 주장할 수 없다는 피고의 주장은 이유 없다.

다. 이 사건 각 토지가 물류시설법 제36조 제1항에서 정한 무상귀속 대상인 '종래의 공공시설'에

해당하는지 여부 등

1) 물류시설법 제36조 제1항에 의하면, 물류단지개발사업의 시행으로 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는, 종래의 공공시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속되고, 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 지방자치단체 등에 무상으로 귀속된다. 따라서 이 사건 사업시행자인 원고가 이 사건 사업시행으로 공공시설을 새로 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우에는 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청인 경기도에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 이 사건 사업시행자인 원고에게 무상으로 귀속된다. 따라서 이 사건 사업지구 편입된 이 사건 각 토지가 물류시설법 제36조 제1항에서 정한 무상귀속 대상인 '종래의 공공시설'에 해당하는지 여부가 이 사건의 주요 쟁점이다.

2) 물류시설법 시행령 제26조 제1호는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제13호에 따른 공공시설 중 '도로'를 물류시설법 제36조에서 규정하고 있는 공공시설 중 하나로 규정하고 있다. 한편, 물류단지개발사업의 시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설인지 여부는 물류단지개발사업에 관한 실시계획의 승인 시점을 기준으로 판단하되, 그 승인 당시 종래 공공시설의 현실적인 이용상황이 지적공부상 지목과는 달라졌다고 하더라도 관리청이 공용폐지를 하지 아니하고 종래의 공공시설을 국유재산법이나 지방재정법에 따른 '공공용 재산'으로 관리하여 왔다면 특별한 사정이 없는 한 종래의 공공시설은 여전히 사업시행자에게 무상으로 귀속된다(대법원 2004. 5. 28. 선고 2002다59863 판결 등 참조).

살피건대, 갑 제1, 2, 6, 7, 8, 13호증의 각 기재 내지 영상에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 피고가 이 사건 각 토지에 대한 소유권보존등기를 마친 1987년 당시부터 이 사건 각 토지의 지목은 '도로'였고, 그 이후 지목이 변경된 적이 없는 점, ② 이 사건 각 토지는 2016. 10. 28. 이 사건 3차 실시계획 변경승인 고시에 따라 이 사건 사업지구 새롭게 편입된 토지들인데, 이 사건 각 토지의 현황도, 항공사진 등에 비추어 보면, 이 사건 각 토지는 위 3차 실시계획 변경승인 고시가 있기 이전부터 도로의 형태와 구조를 갖추고 있었고, 아스팔트 포장까지 된 상태에서 차량이나 일반 공중의 통행에 실제로 제공됨으로써 도로로 사용되어 왔던 점 등에 비추어 보면, 이 사건 각 토지는 이 사건 각 토지가 이 사건 사업지구 새롭게 편입된 이 사건 3차 실시계획

변경승인 당시 실제 불특정 다수의 사람과 차량의 통행에 제공되고 있던 도로로서, 국유재산법상 행정재산인 ‘공공용재산’에 해당하고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제13호 및 물류시설법 시행령 제26조 제1호에서 정한 ‘공공시설’에 해당하는 ‘도로’라고 봄이 타당하다.

따라서 원고가 이 사건 사업을 통해 기존에 실제 도로로 사용되던 이 사건 각 토지의 폭을 확장하고 재포장 등을 하여 기존의 도로에 대체되는 새로운 도로를 설치한 이상, 물류시설법 제36조 제1항에 따라 새롭게 설치된 도로는 관리청인 경기도에게 무상으로 귀속되고(이 사건 각 토지에 대한 등기부는 2021. 6. 8. 토지개발사업 시행을 이유로 말소되어 등기기록이 폐쇄되었다. 추후 이 사건 각 토지는 이 사건 사업이 완공되면 관리청인 경기도에 무상 귀속될 것으로 보인다), 기존 도로는 피고로부터 원고에게 무상으로 귀속되게 된다.

라. 피고의 부당이득반환의무

앞서 본 바와 같이 이 사건 각 토지는 물류시설법 제36조 제1항에서 규정하고 있는 ‘종래의 공공시설’인 도로에 해당하고, 물류시설법 제36조 제1항은 사업시행자가 새로 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우, 그 공공시설을 관리청에 무상으로 귀속시키는 대신 사업시행자에 대한 형평을 위해 종래의 공공시설을 사업시행자에게 무상으로 귀속시키는 조항으로, 이는 법률의 규정에 의한 물권변동이라 할 것이다. 피고가 사업시행자인 원고의 무상귀속 협의절차에 응하지 않음으로써 원고가 부득이 그 사업일정을 맞추고자 유상매수협의취득 절차를 거쳐 종래의 공공시설인 이 사건 각 토지를 취득하였다면, 가사 유상매수협의취득 과정에서 체결된 매매계약에 무효나 취소사유가 존재하지 아니한다고 하더라도 이는 피고가 정당한 원인 없이 보상금액 상당의 이득을 얻은 셈이 되고(대법원 2009. 6. 11. 선고 2007다36209 판결 참조), 원고는 같은 금액 상당의 손해를 입었다고 할 것이다.

따라서 피고는 원고에게 무상귀속의 대상이 되는 ‘종래의 공공시설’에 해당하는 이 사건 각 토지를 유상매도하면서 지급받은 매매대금 상당액을 부당이득으로 반환할 의무가 있다.

마. 반환할 부당이득금의 범위

1) 피고가 반환하여야 할 부당이득의 범위에 관하여 살피건대, 우선 피고는 원고에게 무상귀속의 대상이 되는 '종래의 공공시설'에 해당하는 이 사건 각 토지를 유상매도하면서 매매대금으로 39,384,000원을 지급받았으므로 위 매매대금 상당액을 부당이득으로 반환할 의무가 있다.

2) 나아가 원고는 위 부당이득금에 대하여 위 매매대금을 지급한 다음날인 2020. 4. 15.부터 법정이자 내지 지연손해금의 지급을 구하고 있다.

살피건대, 국유재산법 제75조는 '국가는 과오납된 국유재산의 사용료, 대부료, 매각대금 또는 변상금을 반환하는 경우에는 과오납된 날의 다음 날부터 반환하는 날까지의 기간에 대하여 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 반환한다'고 규정하고 있는바, 과오납금 반환가산금에 관한 위 규정은 부당이득의 반환범위에 관한 민법 제748조에 대한 특칙으로서 수익자인 국가의 선의, 악의를 불문하고 적용된다. 한편 부당이득반환의무는 일반적으로 기한의 정함이 없는 채무로서 수익자는 이행청구를 받은 다음날부터 이행지체로 인한 지연손해금을 배상할 책임이 있다. 그러므로 과오납된 국유재산 매각대금에 대하여 매수인이 그 반환을 청구한 이후에는 법정이자자의 성질을 가지는 국유재산법 제75조에 의한 과오납금 반환가산금 청구권과 이행지체로 인한 지연손해금 청구권이 경합적으로 발생하고, 그 청구권자는 자신의 선택에 따라 그 중 하나의 청구권을 행사할 수 있다(대법원 2009. 9. 10. 선고 2009다11808 판결의 취지 참조, 부산고등법원 2017. 5. 17. 선고 2016나56694 판결 및 위고등법원 판결에 대한 상고심 판결 참조).

이 사건의 경우, 원고는 이 사건 각 토지 매매대금 상당의 부당이득금에 대한 부대청구로서 원고가 피고에게 매매대금을 지급한 다음날부터 이 사건 소장 부분 송달일까지는 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 12%의 각 비율로 계산한 돈의 지급을 구하고 있는바, 원고가 피고에게 위 부당이득금의 반환을 청구한 이 사건 소장 부분 송달일까지는 국유재산법 제75조의 과오납금 반환가산금을 구하는 취지가 포함되어 있다고 볼 수 있고, 그 다음날부터는 지연손해금을 구하는 취지라고 봄이 상당하다.

한편, 국유재산법 시행령 제73조는 국유재산법 제75조에서 "대통령령으로 정하는 이자"란 고시이자율을 적용하여 산출한 이자를 말한다고 규정하고 있다. 그리고 위 고시이자율은 '국유재산 사용료 등의 분할 납부 등에 적용할 이자율 고시'(기획재정부 고시 제2013-15호) 제1조 제2항에서

규정한 바와 같이, 직전 분기 중 A기관에서 가장 마지막으로 공시하는 “신규취급액기준 COFIX” 비율로서, 2020. 4. 1.부터 2020. 6. 30.까지는 연 1.43%, 2020. 7. 1.부터 2020. 9. 30.까지는 연 1.06%, 2020. 10. 1.부터 2020. 12. 31.까지는 연 0.8%이다(을 제4호증 참조). 따라서 피고는 원고로부터 이 사건 각 토지에 대한 매매대금을 지급받은 다음날부터 원고가 위 부당이득금의 반환을 청구한 이 사건 소장 부분 송달일까지는 국유재산법 제75조 및 국유재산법 시행령 제73조에 따른 고시이자율을 적용하여 산출한 법정이자율, 이 사건 소장 부분 송달일 다음날부터는 이행지체로 인한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

3) 따라서 피고는 원고에게 부당이득으로 이 사건 각 토지를 유상매도하면서 지급받은 매매대금 상당액인 39,384,000원 및 이에 대하여 위 매매대금 지급 다음날인 2020. 4. 15.부터 2020. 6. 30.까지는 연 1.43%, 그 다음날부터 2020. 9. 30.까지는 연 1.06%, 그 다음날부터 이 사건 소장 부분 송달일인 2020. 10. 6.까지는 연 0.8%, 그 다음날부터 피고가 그 이행의무의 존부 및 범위에 관하여 항쟁함이 상당한 이 판결 선고일인 2021. 11. 4.까지는 민법이 정한 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법이 정한 연 12%의 각 비율로 계산한 법정이자 내지 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

4. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 기각하되, 지연손해금 청구 부분 중 일부만을 기각하는 점을 감안하여 소송비용은 피고가 부담하는 것으로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 장동민