

부당이득금

[대법원 2001. 9. 25. 2001다30445]



【판시사항】

- [1] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제6조 제1항에 따른 보상액 평가의 기준
- [2] 구 하천법의 시행에 따라 하천구역이 되어 국유가 된 제방부지에 대하여도 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조를 유추적용하여 그 손실을 보상하여야 하는지 여부(적극)
- [3] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조에 따른 손실보상의무의 주체

【판결요지】

- [1] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제6조 제1항은 "보상에 대한 평가는 평가 당시의 가격을 기준으로 하되 편입 당시의 지목 및 이용상황, 당해 토지에 대한 공법상의 제한, 현실의 이용상황 및 유사한 인근 토지의 정상가격 등을 고려하여야 한다."고 규정하고 있는바, 구 하천법(1971. 1. 19. 법률 제2292호로 전문 개정된 것)에는 그의 시행에 의하여 당연히 하천구역으로 되는 토지에 관하여 아무런 보상규정을 두지 아니하였는데 하천법중개정법률(1984. 12. 31. 법률 제3782호) 부칙 제2조 제1항에 의하여 비로소 보상규정을 두게 된 하천법의 연혁과, 보상의 대상이 되는 권리가 소멸한 때의 현황을 기준으로 보상액을 산정하는 것이 보상에 관한 일반적인 법리에 부합하는 점 등에 비추어 보면, 위 특별조치법 제6조 제1항의 "편입 당시의 지목 및 이용상황"이라 함은, 제2조 제1호의 "법률 제2292호 하천법개정법률의 시행일 전에 토지가 하천법 제2조 제1항 제2호 (가)목에 해당되어 하천구역으로 된 경우" 또는 제3호의 "법률 제2292호 하천법개정법률의 시행으로 제외지 안에 있던 토지가 국유로 된 경우"의 보상에 있어서는 당해 토지가 구 하천법의 시행으로 하천에 편입되어 국유화되는 시점으로서 구 하천법의 시행일인 1971. 7. 20.경의 지목 및 이용상황을 의미하는 것이고, 구 하천법 시행 이전에 사실상 하천부지화될 당시의 지목 및 이용상황을 의미하는 것은 아니라고 할 것이며, 위 특별조치법 제2조 제1호, 제3호의 규정을 유추적용하여 제방부지의 소유자에게 손실보상을 하여야 할 경우에도 마찬가지로 해석하여야 한다.
- [2] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조의 규정상 신 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정된 것) 제2조 제1항 제2호 (나)목에 정해진 하천부속물의 부지에 관하여는 명시적인 보상규정이 없다고 하더라도, 그것이 유수지 및 제외지와 더불어 하천구역이 되어 국유로 되는 이상 그로 인하여 소유자가 입은 손실은 보상되어야 하고, 그 보상방법을 유수지 및 제외지 등에 관한 것과 달리할 아무런 합리적인 이유가 없으므로, 구 하천법(1971. 1. 19. 법률 제2292호로 전문 개정된 것)의 시행일인 1971. 7. 20. 이전에 축조된 제방에 대하여는 위 특별조치법 제2조를 유추적용하여 그 제방부지의 소유자에게 그 손실을 보상하여야 한다.

[3] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조는 하천법중개정법률(1984. 12. 31. 법률 제3782호) 부칙 제2조 제1항의 규정과 달리 "특별시장·광역시장 또는 도지사가 그 손실을 보상하여야 한다."고 명문으로 규정하고 있으므로, 위 특별조치법 제2조의 규정에 의하여 손실보상을 구하는 경우에 그 보상의무자는 당해 하천의 관리청이 속한 권리주체인 광역자치단체가 된다고 할 것이고, 그 광역자치단체가 지방자치법 제95조를 근거로 사무위임에 관한 조례를 제정하여 구 하천법(1971. 1. 19. 법률 제2292호로 전문 개정된 것)의 시행으로 하천구역에 편입된 토지에 대한 보상청구의 접수와 수리, 보상대상자의 결정, 보상심의위원회의 구성, 보상금액의 산정과 보상금 지급통지 등에 관한 구체적인 사무 권한을 하급 지방자치단체의 장에게 위임하였다고 하여 그 하급 지방자치단체가 실제법상의 의무인 위 특별조치법상 보상의무의 주체가 되는 것은 아니다.

【참조조문】

- [1] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조, 제6조 제1항, 구 하천법(1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정되기 전의 것) 부칙(1984. 12. 31.) 제2조
- [2] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조, 하천법 제2조 제1항 제2호 (나)목, 제74조
- [3] 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법 제2조, 지방자치법 제95조 제2항

【참조판례】

- [1] 대법원 1997. 5. 30. 선고 96다52496 판결(공1997하, 2007), 대법원 1999. 9. 3. 선고 98다3610, 3627, 3634 판결(공1999하, 1997) /
- [2] 대법원 1995. 11. 24. 선고 94다34630 판결(공1996상, 142)

【전문】

【원고,상고인겸피상고인】

【피고,피상고인겸상고인】 광주광역시 서구 (소송대리인 변호사 송현규)

【원심판결】 광주고법 200 1. 4. 18. 선고 2000나3247 판결

【주문】

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 그 부분 사건을 광주고등법원에 환송한다. 원고들의 상고를 모두 기각한다

【이유】

- 1. 원고들의 상고이유를 본다.

가. 원심은 증거들에 의하여, 지목변경 및 분할 전의 광주 서구 (주소 생략) 전 353평(1,167㎡, 원심판결문상 위 1,167㎡)를 이 사건 토지라고 표현한 것은 착오임이 분명하다(이 1936년경 그 옆으로 흐르던 광주천에 대한 개수공사의 시행으로 그 위에 제방이 축조된 이래 제외지 또는 제방부지로 이용되어 오면서 1939. 7. 1. 토지대장상 지목이 '제방'으로 변경되었다가 구 하천법(1971. 1. 19. 법률 제2292호로 전문 개정된 것, 이하 '구 하천법'이라고 약칭한다)이 시행되면서 구 하천법상 지방하천인 광주천의 하천구역에 편입되어 국유로 된 사실을 인정한 다음, 피고는 위 토지에서 분할된 (주소 생략) 제방 921㎡(이하, '이 사건 토지'라고 약칭한다)가 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입됨으로 말미암아 위 토지의 상속인들인 원고들이 입게 된 손실을 보상할 의무가 있다고 판단하고, 나아가 그 손실보상금액의 산정에 관하여 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한보상청구권의소멸시효가만료된하천구역편입토지보상에관한특별조치법(이하 '특별조치법'이라고 약칭한다)시행령 제8조 제3항이 "하천관리청(신 하천법 제30조의 규정에 의한 비관리청을 포함한다)의 하천공사 또는 하천점용허가로 인하여 하천구역으로 편입된 토지에 대하여 보상금액을 산정함에 있어서는 하천공사 또는 하천점용허가에 따른 공사 직전의 지목 및 이용상황을 고려하여야 한다.

"라고 규정하고 있으나, 이 사건 토지는 하천관리청의 하천공사로 인하여 곧바로 하천구역으로 편입된 것이 아니라 이미 하천관리청에 의하여 제방이 설치된 후 20년 남짓 동안 토지 소유자가 어떠한 이의 제기나 권리 주장을 하지 아니하는 바람에 상당한 기간 동안 사실상 제방부지 등으로 이용되어 오다가 구 하천법의 시행으로 국유로 된 것이므로 특별조치법시행령 제8조 제3항의 규정을 적용하기 어려울 뿐만 아니라, 오히려 특별조치법 및 특별조치법시행령의 관계 규정은 구 하천법의 시행으로 말미암아 법률의 규정에 의하여 당연히 소멸하는 사유권에 대한 보상을 목적으로 하는 것이어서 그에 대한 평가는 보상대상이 되는 권리가 법률의 규정에 의하여 소멸하는 때인 편입 당시의 현황을 기준으로 하는 것이 손실보상제도의 취지에 부합한다고 봄이 상당하다고 하여, 이 사건 토지에 제방이 축조되기 전의 지목과 현실 이용상태인 농경지인 밭을 기준으로 삼아 보상금액을 정해야 한다는 원고들의 주장을 배척하고, 원심법원의 촉탁에 의한 보상평가 당시인 2001. 3. 8.경의 가격을 기준으로 하되, 이 사건 토지가 하천구역으로 편입되어 국유로 된 1971년경 당시의 지목과 이용상황, 그 밖에 공법상의 제한과 현실의 이용상황 및 유사한 인근 토지의 정상가격 등을 종합적으로 고려하여 평가한 토지의 시가 상당액을 기준으로 하여 피고가 원고들에게 지급하여야 할 손실보상금액을 정하였다.

나. 특별조치법 제6조 제1항은 "보상에 대한 평가는 평가 당시의 가격을 기준으로 하되 편입 당시의 지목 및 이용상황, 당해 토지에 대한 공법상의 제한, 현실의 이용상황 및 유사한 인근 토지의 정상가격 등을 고려하여야 한다.

"고 규정하고 있는바, 구 하천법의 규정에는 구 하천법의 시행에 의하여 당연히 하천구역으로 되는 토지에 관하여 아무런 보상규정을 두지 아니하였는데 하천법중개정법률(1984. 12. 31. 법률 제3782호) 부칙 제2조 제1항에 의하여 비로소 보상규정을 두게 된 하천법의 연혁과 보상의 대상이 되는 권리가 소멸한 때의 현황을 기준으로 보상액을 산정하는 것이 보상에 관한 일반적인 법리에 부합하는 점 등에 비추어 보면, 특별조치법 제6조 제1항의 "편입 당시의 지목 및 이용상황"이라 함은, 제2조 제1호의 "법률 제2292호 하천법개정법률의 시행일 전에 토지가 하천법 제2조 제1항 제2호 (가)목에 해당되어 하천구역으로 된 경우" 또는 제3호의 "법률 제2292호 하천법개정법률의 시행으로 제외지 안에 있던 토지가 국유로 된 경우"의 보상에 있어서는 당해 토지가 구 하천법(법률 제2292호)의 시행으로 하천에 편입되어 국유화되는 시점으로서 구 하천법의 시행일인 1971. 7. 20.경의 지목 및 이용상황을 의미하는 것이고, 구 하천법 시행 이전에 사실상 하천부지화될 당시의 지목 및 이용상황을 의미하는 것은 아니라고 할 것이며(위 법

를 제3782호 부칙 제2조에 의한 보상규정의 해당 조항에 관한 대법원 1997. 5. 30. 선고 96다52496 판결, 1999. 9. 3. 선고 98다3610, 3627, 3634 판결 참조), 특별조치법 제2조 제1호, 제3호의 규정을 유추적용하여 제방부지의 소유자에게 손실보상을 하여야 할 경우에도 마찬가지로 해석하여야 할 것이다.

이러한 법리에서 보면, 원심이 이 사건 토지가 하천으로 편입되어 국유화된 1971년경 당시의 지목과 이용상황인 제방 부지를 기준으로 하여 보상금액을 산정한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 특별조치법 제6조 제1항, 특별조치법시행령 제8조 제3항의 해석·적용을 그르치거나 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 따른 손실보상과의 형평성을 고려하지 아니한 위법이 있다고 할 수 없다.

2. 피고의 상고이유를 본다.

가. 제1점에 대하여

(1) 원심은 증거들에 의하여, 위 광주 서구 (주소 생략) 전 353평은 원래 일본인으로서 1944. 10. 17.경 사망한 소외 1의 소유였는데, 원고 1의 아버지이자 원고 2의 할아버지인 소외 2가 1944. 10. 25.경 소외 1의 상속인으로부터 적법하게 부담부 증여를 받았다고 주장하면서 1948년경 남조선과도정부 법령 제173호에 의하여 설치된 중앙토지행정처를 상대로 같은 법령 제215호에 터잡아 위 증여를 원인으로 한 소유권이전등기청구의 소를 제기하여 같은 해 12월 7일 광주지방법원으로부터 승소판결을 선고받은 다음, 위 판결이 그 무렵 확정되자 이에 터잡아 1949. 12. 28. 자기 앞으로 소유권이전등기를 마쳤고, 그 후 소외 2는 1964. 5. 28.경 사망하였으며, 1998. 12. 21. 이 사건 토지에 관하여 1964. 5. 28.자 협의분할로 인한 재산상속을 원인으로 하여 그 아들 또는 손자인 원고들 앞으로 소유권이전등기가 마쳐진 사실을 인정하였다.

원심은 나아가, 이 사건 토지가 1945. 8. 9.에 등기부상 일본인인 소외 1 소유 명의로 등재되어 있었으므로 미군정법령 제33호 제2조의 규정에 의하여 미군정청이 이를 취득하였다가 대한민국정부와미국정부간에체결된재정및재산에관한최초협정 제5조의 규정에 의하여 대한민국 정부에 다시 이양된 귀속재산에 일응 해당하였으나, 소외 2가 법령에 정한 바에 따라 광주지방법원으로부터 받은 위 확정판결에 터잡아 귀속해제를 받음으로써 적법하게 소외 2의 소유로 되고 그의 사망과 동시에 원고들의 상속재산 분할협의에 의하여 원고들에게 적법하게 공동상속되었다고 판단한 다음, ① 귀속해제 당시 이 사건 토지의 지목이 제방이었음에도 불구하고 해방 직후의 혼란한 틈을 타 소외 2가 이 사건 토지가 마치 농지인 것처럼 허위의 주장을 내세워 이 사건 토지에 대한 귀속해제를 받았으므로 소외 2는 당초 이 사건 토지의 적법한 소유자가 아니었다는 피고의 주장에 대하여는, 등기부상으로 이 사건 토지의 지목은 1998. 12. 11.에야 비로소 전에서 제방으로 변경되었고 귀속해제 당시에는 토지의 등기부상 지목이 여전히 전이었던 사실을 인정할 수 있으므로 위 법령 제215호에 터잡은 소외 2의 귀속해제절차가 위법하였다고 단정할 수 없을 뿐만 아니라, 귀속해제 제도의 입법 취지에 비추어 볼 때 피고가 주장하는 사유만으로 곧바로 이 사건 토지의 귀속해제가 무효로 되고 소외 2 명의의 소유권이전등기도 당연 무효로 된다고 볼 수도 없다고 하여, 피고의 주장을 배척하고, ② 1936년경 당시 광주천의 관리청이 이 사건 토지에 대한 하천보수공사를 시행하면서 토지의 소유자에게 그 손실보상금을 모두 지급하였으므로 원고들의 이 사건 보상금 청구에 응할 수 없다는 피고의 항변에 대하여는, 피고가 제출한 증거들만으로는 그 주장사실을 인정하기에 부족하고, 그 밖에 이를 인정할 증거가 없다고 하여, 피고의 주장을 배척하였다.

(2) 관련 증거들을 기록과 대조하여 보면, 이 사건 토지의 소유관계와 과거 손실보상 여부에 관한 원심의 사실인정과 증거취사 및 판단은 모두 정당한 것으로 수긍되고, 이 사건 토지가 1927. 1. 22. 제령 제2호 조선하천령에 의하여 국유화되었다고 볼 증거를 찾아볼 수도 없으므로, 원심의 판단에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 채증법칙을 위반하여 사실인정을 그르치거나 귀속해제에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 수 없다.

나. 제2점에 대하여

(1) 원심은, 광주천은 구 하천법이 정한 지방하천이었는데, 1999. 2. 8. 법률 제5893호로 전문 개정된 하천법(이하 '신 하천법'이라고 약칭한다)이 시행되면서 지방1급 하천으로 새로이 분류되었고, 한편 1983. 4. 30. 대통령령 제11120호로 개정된 하천법시행령 제9조의2 [별표 2]에 의하여 전라남도지사가 그 관리청으로 되었다가 위 개정된 신 하천법 제12조 제2항의 규정에 의하여 광주광역시장이 그 관리청으로 되었으며, 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입된 토지에 대한 보상청구의 접수와 수리, 보상대상자의 결정, 보상심의위원회의 구성, 보상금액의 산정과 보상금 지급 통지 등에 관한 권한이 광주광역시사무위임조례의 규정에 의하여 광주광역시 서구청장에게 일괄 위임되었다는 사실을 인정한 다음, 특별조치법 제2조가 손실보상의무자를 특별시장·광역시장 또는 도지사로 규정하고 있으나 신 하천법 제12조 제2항의 규정을 아울러 고려하면 특별조치법 제2조에서 규정한 손실보상의무자는 신 하천법상 하천관리청인 당해 관할 구역의 특별시장·광역시장 또는 도지사를 가리키는 것으로 보이는데 광주천 중 이 사건 토지 부분의 관리청은 광주광역시장이라고 전제하고, 특별조치법 제2조와 광주광역시사무위임조례의 각 규정에 의하여 광주천 중 이 사건 토지에 대한 하천관리와 손실보상 등의 사무가 광주광역시 서구청장에게 기관위임됨으로써 광주광역시 서구청장이 하천구역인 이 사건 토지의 관리청이 되었다고 할 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 이 사건 토지에 대한 현 관리청이 속하는 하급 지방자치단체로서 권리·의무의 귀속주체인 피고는 이 사건 토지가 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입됨으로 말미암아 원고들이 입게 된 손실을 각 보상할 의무가 있다고 판단하고, 이 사건 토지가 제방부지인지 혹은 제외지인지 하는 문제는 이 사건의 결론에 전혀 영향을 미치지 아니한다고 하여, 원고들의 보상금 청구를 일부 인용하였다.

(2) 특별조치법 제2조의 규정상 신 하천법 제2조 제1항 제2호 (나)목에 정해진 하천부속물의 부지에 관하여는 명시적인 보상규정이 없다고 하더라도, 그것이 유수지 및 제외지와 더불어 하천구역이 되어 국유로 되는 이상 그로 인하여 소유자가 입은 손실은 보상되어야 하고, 그 보상방법을 유수지 및 제외지 등에 관한 것과 달리할 아무런 합리적인 이유가 없으므로, 구 하천법의 시행일인 1971. 7. 20. 이전에 축조된 제방에 대하여는 특별조치법 제2조를 유추적용하여 그 제방부지의 소유자에게 그 손실을 보상하여야 한다고 보아야 할 것이다(대법원 1995. 11. 24. 선고 94다34630 판결 참조). 따라서 하천관리청으로서 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입된 제방부지에 대하여도 보상할 의무가 있다는 취지의 원심의 판단은 정당하다.

(3) 그러나 피고가 이 사건 토지에 대한 보상의무자라고 한 원심의 판단은 수긍할 수 없다.

특별조치법 제2조는 하천법중개정법률(1984. 12. 31. 법률 제3782호) 부칙 제2조 제1항의 규정과 달리 "특별시장·광역시장 또는 도지사가 그 손실을 보상하여야 한다.

"고 명문으로 규정하고 있으므로, 특별조치법 제2조의 규정에 의하여 손실보상을 구하는 이 사건과 같은 경우에 그 보상의무자는 이 사건 토지가 속한 광주천의 관리청인 광주광역시장이 속한 권리주체인 광주광역시가 된다고 할 것이

고, 지방자치법 제95조를 근거로 제정된 광주광역시사무위임조례의 규정에 의하여 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입된 토지에 대한 보상청구의 접수와 수리, 보상대상자의 결정, 보상심의위원회의 구성, 보상금액의 산정과 보상금 지급통지 등에 관한 구체적인 사무 권한이 광주광역시 서구청장에게 위임되었다고 하여 서구청장이 속하는 하급 지방자치단체인 피고가 실체법상의 의무인 특별조치법상 보상 의무의 주체가 되는 것은 아니라고 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 원심은 피고에게 구 하천법의 시행으로 하천구역에 편입된 이 사건 토지에 관한 보상 의무가 있다고 하여 원고의 청구를 일부 인용하였으니, 거기에는 특별조치법이 정하는 보상 의무자에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

3. 그러므로 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하여 그 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하고, 원고들의 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 윤재식(재판장) 송진훈 이규홍 손지열(주심)