

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2019두43719 사용허가취소처분등취소청구
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인(유한) 영진
담당변호사 이광민 외 1인
피고, 상고인 광명시장
소송대리인 정부법무공단 담당변호사 조민현 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2019. 5. 21. 선고 2018누69082 판결
판 결 선 고 2020. 10. 29.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요 및 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

1) 국유의 행정재산으로서 공공용 재산인 광명시 (주소 생략) 도로 336㎡(이하 '이 사건 도로'라고 한다)는 왕복 8차선 대로에 접하여 인근 주민의 통행에 제공된 사실상의 도로(골목길)이다. 정확한 시점은 파악하기 어려우나 어떤 사람이 이 사건 도로의 경계를 침범하여 그중 87㎡ 부분(이하 '이 사건 국유지'라고 한다)에 무허가 미등기 건물(이하 '이 사건 건물'이라고 한다)을 지었고, 원고가 1982년경 이를 양수하였다.

2) 이 사건 도로의 관리청인 피고는 이 사건 국유지가 이 사건 건물의 부지로 무단점용되고 있는 사실을 파악하였으나, 원고가 이 사건 건물을 '본인의 주거용'으로만 사용하겠다는 뜻을 밝히면서 이 사건 국유지의 사용허가 신청을 하자 1990. 1. 1. 원고에게 이 사건 건물에서 거주하는 것을 한시적으로 허용하는 취지에서 사용기간을 3년으로 정하여 이 사건 국유지 사용허가를 하고, 그 후 3년마다 새로 사용허가를 하여 오다가 2016. 12. 29. 다시 사용기간을 2017. 1. 1.부터 2019. 12. 31.까지로 정하여 사용허가를 하였다(이하 '이 사건 사용허가'라고 한다).

3) 피고는 2018. 1. 19. 현장조사에서 원고가 이 사건 건물을 다른 사람들에게 임대(이하 '이 사건 건물 임대'라고 한다)하여 식당과 옷가게로 사용하고 있는 사실을 파악하였다. 피고는 '원고가 이 사건 건물 임대를 통해 이 사건 국유지를 다른 사람에게 사용·수익하게 하여 국유재산법 제30조 제2항을 위반하였다'는 점을 처분사유로 삼아, 2018. 4. 4. 원고에 대하여 국유재산법 제36조 제1항 제2호에 따라 이 사건 사용허가를 취소하고, 이 사건 국유지를 2018. 4. 30.까지 원상회복할 것을 명하였다.

나. 이 사건의 쟁점은 이 사건 건물 임대가 국유재산법 제30조 제2항에서 금지하는 '사용허가 받은 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우'에 해당하는지 여부이다.

2. 원심의 판단

원심은 아래와 같은 이유로 이 사건 건물 임대차에 '사용허가 받은 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

가. 이 사건 국유지는 이 사건 건물 임대에도 불구하고 건물 소유자인 원고가 점유·사용하고 있다.

나. 피고가 이 사건 국유지에 대하여 사용허가를 할 때 원고가 직접 이 사건 건물을 사용·수익하여야 한다고 제한하지 않았다. 따라서 원고가 이 사건 건물을 임대하는 것은 피고로서도 예상할 수 있었던 건물의 사용·수익 방법에 해당한다.

다. 원고가 이 사건 건물을 제3자에게 임대하더라도 원고가 이를 직접점유하며 사용하는 경우와 비교하여 국가가 더 불리한 지위에 놓인다고 볼 수 없다.

3. 대법원의 판단

그러나 원심의 판단은 아래와 같은 이유로 받아들이기 어렵다.

가. 개별 법령에서 사용하는 용어는 각 법령의 입법 목적과 취지에 따라 개별적으로 해석하여야 한다(대법원 2007. 10. 15. 선고 2007두6417 판결 참조). 침익적 행정처분의 근거규정은 엄격하게 해석·적용하여야 하고 그 처분상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 되지만, 그 규정의 해석에서 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 한 그 입법 목적과 취지 등을 고려한 목적론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두23337 판결 등 참조).

나. 통상적으로 건물을 임차하면 당연히 그 부지 부분의 이용을 수반한다. 이때 토지 소유자는 일반적으로 건물 임차인의 위와 같은 부지 사용을 용인한다고 볼 수 있지만 다른 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 국유재산법에 의하면, 행정재산 중 공공용재산은 관리청이 직접 사용·보존하는 것이 원칙이며(제6조 제2항 제2호, 제27조), 예외적으로 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위에서만 사용허가를 할 수 있다(제30조 제1항 제1호). 관리청이 행정재산을 사용허가하려는 경우에는 원칙적으로 그 뜻을 공고하여 일반경쟁에 부쳐야 하나, 사용허가의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 할 수 있고(제31조 제1항), '주거용'으로 사용허가를 하는 경우에는 수의의 방법으로 할 수 있다(국유재산법 시행령 제27조 제1호).

행정재산 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하여서는 아니 되고, 다만 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 포괄승계인인 경우에는 관리청의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있다(제30조 제2항). 행정재산 사용허가를 받은 자가 '사용허가 받은 재산을 제30조 제2항을 위반하여 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우' 및 '그 사용목적에 위배한 경우'에는 관리청은 그 사용허가를 취소하거나 철회할 수 있다(제36조 제1항 제2호 및 제3호).

라. 앞서 본 사실관계를 관련 법령의 규정 내용과 관련 법리에 비추어 보면, 원고는 이 사건 건물을 본인의 주거용으로만 사용하겠다는 뜻을 밝혀 이 사건 국유지의 사용허가를 받고도 이 사건 건물을 제3자에게 임대함으로써 피고가 사용허가 당시 예정하였던 목적과 취지에 반하여 건물 임차인으로 하여금 건물의 점유·사용에 수반하여 국유지를 사용·수익하게 하였다고 보아야 한다. 따라서 이 사건 건물 임대는 국유재산법 제36조 제1항 제2호에서 사용허가 취소사유로 정한 '사용허가 받은 재산을 다른

사람에게 사용·수익하게 한 경우'에 해당한다.

마. 그런데도 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 원고가 이 사건 국유지를 다른 사람에게 사용·수익하게 한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 국유재산법 제30조 제2항에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 민유숙

 대법관 김재형

 대법관 이동원

주 심 대법관 노태악