행정심판 재결례

중앙행정심판위원회

국유재산 변상금 부과처분 취소청구

글. 국민권익위원회 행정심판총괄과

법제처
www.moleg.go.kr

사 건 2021 – 국유재산 변상금 부과처분 취소청구

청 구 인 용산구(대표자 구청장 성장현)
서울특별시 용산구 녹사평대로 150,
용산구종합행정타운(이태원동)

피 청 구 인 한국자산관리공사

심판청구일 2021. 10. 20.

주문

피청구인이 2021. 8. 12. 청구인에 대하여 한 변상금 4,024만 7,540원의 부과처분을 취소한다.

행정심판 재결례

청구취지

주문과 같다.

이 유

1. 사건개요

피청구인은 청구인이 국유재산인 '서울특별시 용산구 ㄱ동' 286-1번지 37㎡ 및 286-5번지 62㎡의 국유지(이하 '이 사건 국유지'라 한다)를 2017. 9. 29.부터 2021. 6. 29.까지 (사)대한노인회 ㄱ중부경로당(이하 '이 사건 경로당'이라 한다) 건물(이하 '이 사건 건물'이라 한다) 부지로 무단 점유·사용하였다는 이유로 2021. 8. 12. 청구인에게 4,024만 7,540원의 변상금 부과처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

2. 청구인 주장

가. 청구인은 1978년경 이 사건 경로당(사립경로당)에 대한 설치신고를 수리하였으나, 이는 수동적 행정행위일 뿐, 이로써 청구인이 이 사건 건물의 소유자가 된다거나 이 사건 건물에 대하여 처분 · 사용 · 수익할 지위가 발생하는 것도 아니다.

나. 이 사건 건물은 무허가건물대장에 등재되어 있지 않은 무허가건물로서 현재 그 소유자를 파악할 수 없고, 피청구인이 그 소유권의 귀속에 관한 입증책임을 부담하여야 함에도 청구인에게 그 책임을 전가하면서 청구인이 이 사건 건물의 소유자임을 전제로 이 사건 처분을 하였다.

3. 피청구인 주장

가. 청구인은 무허가건물을 확인하고 과세대장을 작성할 수 있는 권한이 있고 건축물 인허가 및 관리감독의 권한을 가지고 있음에도 개인정보를 이유로 이 사건 건물에 대한 소유권 정보를 피청구인에게 제출하지 아니하였다.

나. 청구인은 노인복지시설 설치신고에 대한 수리 시 해당 토지 및 건물의 소유권을 증명할 수 있는 서류를 확인하는 등 소유권 문제를 확실하게 처리하지 못한 책임이 있고, 이 사건 경로당에 변상금을 부과하면 소유권 귀속관련 입증서류가 존재하지 않는다는 이유로 변상금 납부를 거부할 가능성이 높다.

4. 관계법령

- 「국유재산법」 제2조, 제7조, 제72조
- 「국유재산법 시행령」 제71조
- 「국유재산법 시행령」 제71조
- 「노인복지법 시행규칙」 제25조

5. 인정사실

청구인과 피청구인이 제출한 등기사항전부증명서, 노인복지시설 설치신고 확인증, 처분 사전통지서, 의견서, 이의신청 회신문, 이 사건 처분서 등 각 사본의 기재내용을 종합하면, 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 이 사건 국유지는 지목이 '전'(이후 ㄱ동 286-5번지는 '잡종지'로 변경되었다)인 토지로서 당초 국방부가 관리하다가 1989. 3. 24. 재무부(현 기획재정부)로 관리청이 변경되었으며, 2014. 12. 31.경부터 피청구인이 관리하고 있다.

나. 이 사건 건물은 미등기 건축물로서 이 사건 국유지상에 들어서 있는데, 무허가건물대장에도 등록되어 있지 않다.

다. 청구인은 1978년경 이 사건 경로당의 시설장에게 '노인복지시설 설치신고 확인증'(서울용산-노인-19780701-054호)을 발급한 것으로 되어 있다.

라. 피청구인은 청구인이 이 사건 국유지를 이 사건 경로당 부지로 무상사용하고 있다면서 2017. 3. 30. 청구인에게 이 사건 국유지 중 ㄱ동 286-1번지의 토지에 대한 대부계약 체결을 안내하였다.

마. 피청구인은 2021. 6. 9. 청구인에게 처분 사전통지를 하였고, 이에 청구인은 '이 사건 건물은 청구인의 소유가 아니지만, 노인복지의 증진 등을 위해 무상사용할 수 있도록 조치해 달라'는 내용의 의견서를 2021. 6. 23. 피청구인에게 제출하였다.

바. 피청구인이 2021. 7. 21. 청구인에게 '변상금은 무단 점유물(경로당) 소유자에게 부과되므로 소유 관련 청구인의 주장을 입증하는 증빙원을 제출해 달라'는 내용의 이의신청 회신을 하자, 청구인은 2021. 8. 2. 피청구인에게 다음과 같은 내용의 의견을 제출하였다.

-다 음-

- 자치단체의 건물 소유 여부에 따라 구립경로당과 사립경로당으로 구분하며, 변상금 부과 대상으로 통보된 이 사건 건물의 경우 사립경로당으로 우리구 소유가 아닌 무허가건물임
- 이 사건 건물의 소유자 정보는 정보주체의 동의 없이 수집 · 이용할 수 없으며 우리구에서 파악이 불가함

사. 피청구인은 청구인이 이 사건 국유지를 2017. 9. 29.부터 2021. 6. 29.까지 이 사건 건물 부지로 무단 점유·사용하였다는 이유로 2021. 8. 12. 청구인에게 이 사건 처분을 하였다.

6. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령의 내용 등

1) 「국유재산법」 제2조제9호, 제7조제1항, 제72조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제71조제1항제1호에 따르면, '변상금'이란 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 사용·수익하거나 점유한 자(사용허가나 대부계약 기간이 끝난 후 다시 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 계속 사용·수익하거나 점유한 자를 포함한다)에게 부과하는 금액을 말하고, 누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고는 국유재산을 사용하거나 수익하지 못하며, 중앙관서의 장 등은 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 사용·수익하거나 점유한 자에 대하여 당해 재산에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 상당하는 변상금을 징수한다고 되어 있다.

2) 「노인복지법」 제36조제1항제2호 및 같은 법 시행규칙 제25조제1항 · 제3항에 따르면, 노인여가복지시설은 노인복지관, 경로당, 노인교실로 하는데, 노인여가복지시설을 설치하려는 자는 별지 제19호서식의 노인여가복지시설 설치신고서에 시설을 설치할 토지 및 건물의 소유권을 증명할 수 있는 서류(경로당 및 노인교실의 경우에는 사용권을 증명할 수 있는 서류로 갈음할 수 있다) 등을 첨부하여 시장 · 군수 · 구청장 등에게 제출해야 하고, 시장 · 군수 · 구청장 등은 이에 따른 노인여가복지시설의 설치신고를 수리한 때에는 별지 제15호서식의 노인복지시설 설치신고확인증을 신고인에게 발급해야 한다고 되어 있다.

나. 판 단

피청구인은 '청구인이 이 사건 건물에 대한 관리감독권이 있음에도 이 사건 건물에 대한 소유권 정보를 제출하지 아니하였고, 노인여가복지시설 설치신고에 대한 수리 시 이 사건 건물의 소유권을 확인하지 아니한 책임이 있으므로 청구인에게 이 사건 처분을 하였다'는 취지의 주장을 하나, 살피건대, 타인 소유의 토지 위에 권한 없이 건물을 소유하고 있는 이는

그 자체로 특별한 사정이 없는 한 법률상 원인 없이 타인의 재산으로 토지의 차임에 상당하는 이익을 얻고 그로 인하여 타인에게 동액 상당의 손해를 주고 있다고 보아야 하고, 이는 타인 소유의 토지 위에 권한 없이 건물 이외의 공작물을 소유하고 있는 경우에도 마찬가지라고 할 것이며(대법원 2007. 8. 23. 선고 2007다21856 판결 등 참조), 건물이나 공작물의 소유자가 아닌 이로서는 실제로 그 건물 등을 점유 · 사용하고 있다고 하더라도 그 건물 등의 부지를 점용하는 것으로 볼 수 없고, 건물 등의 부지는 건물 등의 소유자가 이를 점용하고 있다고 보아야 할 것인데(대법원 2009. 9. 10. 선고 2009다28462 판결 등 참조), 위 인정사실에 따르면, ① 피청구인이 청구인에게 처분 사전통지를 하자, 청구인은 2021. 6. 23. 피청구인에게 이 사건 건물은 청구인의 소유가 아니라는 의견을 제출한 점, ② 청구인은 2021. 8. 2. 피청구인에게 이 사건 건물은 사립경로당으로서 청구인의 소유가 아닌 무허가 건물임을 재차 밝히고 있는 점, ③ 청구인이 노인여가복지시설인 이 사건 경로당에 대한 설치신고를 수리하면서 이 사건 건물에 대한 소유권을 확인하지 아니한 책임이 있다고 하더라도, 이를 이유로 청구인이 이 사건 건물의 소유자 또는 점유자가 된다고 볼 수 없는 점, ④ 달리, 청구인이 이 사건 건물을 직접 점유 · 사용하였다고 볼만한 입증자료의 제시도 없는 점 등의 사정을 종합적으로 고려해 보면, 피청구인의 주장만으로는 청구인이 이 사건 건물의 소유자 또는 점유자에 해당하여 변상금 부과대상이 된다고 볼 수는 없는바, 피청구인의 이 사건 처분은 위법·부당하다.

7. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 있으므로 청구인의 청구를 받아들이기로 하여 주문과 같이 재결한다.