

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두63245 점용료부과처분취소  
원고, 피상고인 광명역복합터미널 주식회사  
소송대리인 법무법인(유한) 화우  
담당변호사 정재웅 외 4인  
피고, 상고인 국가철도공단(변경 전 명칭: 한국철도시설공단)  
소송대리인 변호사 이재홍 외 3인  
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 8. 24. 선고 2016누61060 판결  
판 결 선 고 2022. 2. 11.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 광명역 복합환승시설사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)은 광명역 활성화를 목적으로 광명역 인근에 위치한 국유 철도용지 광명시 (주소 생략) 일대 76,216㎡(이하 '이 사건 부지'라 한다)에 코스트코(COSTCO) 등 판매시설(이하 '이 사건 판매시설'이라 한다), 환승터미널(이하 '이 사건 환승시설'이라 한다), 환승시설의 정차장 및 진입로(이하 '이 사건 정차장 등'이라 한다), 주차장 등 복합환승시설을 설치한 후 30년간 운영하는 내용의 민간투자사업이며, 원고가 사업시행자, 피고가 주무관청이다.

나. 피고는 2006. 9.경 한솔CNS 주식회사, 주식회사 대우건설, 우림건설 주식회사, 우리기업 주식회사, 주식회사 우리은행, 흥화공업 주식회사(이하 '한솔CNS 등'이라 한다)로 구성된 컨소시엄을 이 사건 사업의 사업주관자로 선정하였고, 2006. 10. 31. 한솔CNS 등과 이 사건 사업의 추진협약(이하 '이 사건 협약'이라 한다)을 체결하였다. 이 사건 협약에 의하면, 한솔CNS 등은 복합환승시설의 건설에 필요한 자금의 조달, 복합환승시설의 건설 및 운영을 담당할 법인의 설립, 복합환승시설 건설공사의 추진 등을 이행하여야 하고(제2조), 이 사건 사업의 시설에 관하여는 출자회사가 점용허가 관련 규정에 의한 점용허가를 받아 설치하고 점용허가기간(30년 이내, 다만 공사기간은 제외한다) 동안 소유·운영하되(제12조 제1항), 철도시설부지에 시설물을 설치하고 운영하는 동안 점용허가 관련 규정에 의한 점용료를 납부하여야 하며(제12조 제2항), 점용허가기간이 경과한 후 원상회복의무가 면제된 때에는 이 사건 사업의 시설을 국가에 무상귀속시켜야 한다(제12조 제4항).

다. 원고는 2007. 2. 7. 이 사건 사업의 시행을 위하여 한솔CNS 등과 피고의 공동출자로 설립된 특수목적법인이며, 2011. 12. 23. 피고와 복합환승시설사업 공사시행 협약을 체결하여 이 사건 협약 내용과 더불어 시설 건설과 관련하여 제반 사항을 정하였

다.

라. 한편, 광명시장은 2011. 9. 30. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토 계획법'이라 한다) 제86조, 제88조 등에 의하여 이 사건 사업에 이 사건 환승시설의 건설사업 등을 추가하고 그 사업시행자를 원고로 지정하는 내용의 도시계획시설 사업시행자 지정 및 실시계획(변경)을 인가·고시하였다(광명시 고시 제2011-66호). 이후 광명시장은 두 차례 이 사건 환승시설 건설사업의 면적 또는 규모를 변경하는 내용의 실시계획(변경) 인가·고시를 하여 2013. 12. 17. 광명시 고시 제2013-83호로 현재의 이 사건 환승시설 면적 및 규모인 3,084.36㎡로 실시계획(변경)을 인가·고시하였다.

마. 원고는 복합환승시설 건축공사를 시작하여 완공한 후 2013. 10. 7. 광명시장으로부터 이 사건 환승시설 등에 관한 건축물 사용승인을 받았고, 2013. 11. 8. 피고로부터 시설 운영을 위한 점용허가[점용기간 : 2012. 11. 27. ~ 2042. 11. 26.(30년간), 이하 '이 사건 점용허가'라 한다]를 받았다.

바. 한편, 원고는 이 사건 협약의 내용에 따라 이 사건 환승시설, 이 사건 판매시설, 주차장 등에 대하여 소유권을 취득하였다. 원고는 2011. 7. 6. 아주이파킹 주식회사(변경 후 상호 : 에이제이파크 주식회사)에 이 사건 환승시설의 지하주차장 및 지상주차장을 임대차보증금 330,000,000원, 차임 월 55,000,000원에 임대하였다가 2013. 10. 25. 임대차보증금 350,000,000원, 차임 월 58,300,000원으로 변경하였고, 이 사건 판매시설을 임대하여 수익을 올리고 있다. 원고는 2013. 4. 26. 주식회사 천일개발에 복합환승시설 중 광명역종합버스터미널의 일부 여객시설과 이 사건 정차장 등을 차임 없이 임대차보증금 1억 원에 임대기간을 2013. 10. 1.부터 2018. 9. 30.까지로 정하여 임대하였다.

사. 피고는 원고에게 이 사건 부지에 대한 2015년도 점용료를 산정한 후 4회로 분할하여 2015. 5. 15. 1회차 629,380,080원, 2015. 7. 6. 2회차 634,087,500원의 각 점용료 부과처분을 하였다(이하 위 각 점용료 부과처분을 합하여 '이 사건 처분'이라 한다).

## 2. 원심의 판단

이 사건 환승시설은 도시계획시설사업에 의하여 설치된 공공시설로서 국토계획법 제99조, 제65조 제2항이 적용되어 준공검사를 받은 2013. 10. 7.경 국가에 원시적으로 귀속됨에 따라, 이 사건 환승시설 부지는 구 「철도시설의 점용료 산정기준」(2020. 1. 1. 국토교통부고시 제2019-950호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항에서 정한 점용료 면제 대상에 해당하고, 이 사건 정차장 등 부지는 이 사건 환승시설에 부속된 부지로서 이 사건 환승시설의 소유자인 국가가 점유하는 부지에 해당한다. 이 사건 환승시설 부지 및 이 사건 정차장 등 부지에 관하여 원고에게 점용료를 부과하는 내용의 이 사건 처분은 위법하다.

## 3. 대법원의 판단

가. 국토계획법 제65조 제2항은 "개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다."라고 규정하고, 제99조는 "도시·군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에 제65조를 준용한다."라고 규정하고 있다.

국토계획법 제65조 제1항, 제2항은 개발행위허가를 받는(의제되는 경우를 포함한

다) 모든 개발사업에 대하여 적용되는 것이 아니라, 넓은 면적의 사업구역을 대상으로 하는 '단지형 개발사업'에 한하여 적용되는 것이며, 종래의 공공시설이 해당 개발사업의 시행으로 용도가 폐지되는 경우에 해당할 때 사업시행자에게 무상으로 귀속되거나 양도될 수 있는 대상이 된다(대법원 2019. 8. 30. 선고 2016다252478 판결 참조).

특히 이 사건 협약의 주된 내용은 국유 철도용지인 이 사건 부지 위에 원고가 이 사건 환승시설, 이 사건 판매시설, 이 사건 정차장 등과 주차장을 설치한 후 시설의 소유권은 원고에게 귀속시킨 채 이 사건 부지에 대한 점용허가를 받아 점용료를 납부하기로 하는 것으로, 원고가 이 사건 사업의 시행으로 수익사업을 영위할 수 있는 독점적인 지위 및 이 사건 환승시설 부지 외 나머지 부지 개발 등의 권리를 누리게 되는 반면 협약이 정한 의무도 부담하도록 구체적이고 정교하게 설계되어 있다. 또한 이 사건 협약은 이 사건 환승시설뿐만 아니라 이 사건 판매시설, 이 사건 정차장 등과 주차장의 설치·운영에 따른 수익 분배 및 의무 부담이 밀접하게 유기적으로 관련되어 있다. 원고와 피고는 이 사건 협약의 내용에 구속되기로 약정하였고 실제 위 협약의 내용대로 이행하였으며 위 시설들 중 일부 시설에 대해서만 이 사건 협약의 내용과는 다르게 일방에게 귀속시킬 것을 예정하지 않았다.

나. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 사업은 국유의 철도시설 용지에 복합환승시설을 새롭게 설치·운영하는 내용일 뿐 종래의 공공시설을 용도폐지한 후 새로운 공공시설을 설치하는 내용의 넓은 면적의 사업구역을 대상으로 하는 '단지형 개발사업'에 해당하지 않으므로, 국토계획법 제99조, 제65조 제2항은 적용되지 아니한다. 또한 이 사건 협약의 내용에 의하면 이 사건 환승시설뿐만 아니라 상업시설인 이 사건 판매시설 등에 대한 수익 분배와 의무 부담이 유기적으로 밀접하

게 관련되어 있으므로 원고가 이 사건 협약의 내용과는 달리 이 사건 환승시설 부지 등에 대한 점용료 납부의무의 면제를 주장할 수는 없다. 원고는 이 사건 협약에 따라 30년간 광명역 복합환승시설을 운영하면서 피고에게 점용료를 납부하여야 하고, 그 운영기간이 만료된 후 그 시설을 국가에 무상귀속시켜야 한다.

그런데도 원심은, 이 사건 환승시설에 대하여 국토계획법 제99조, 제65조 제2항이 적용되어 국가에 무상귀속된다는 이유로 이 사건 환승시설 부지 및 이 사건 정차장 등 부지에 관하여 원고에게 점용료를 부과하는 내용의 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

이러한 원심 판단에는 국토계획법 제65조 제2항의 공공시설 무상귀속에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

#### 4. 결론

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

재판장	대법관	천대엽
	대법관	조재연
주 심	대법관	민유숙

대법관 이동원