

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2024두38575 농지보전부담금부과처분취소
원고, 피상고인 ○○○ 주식회사 외 1인
원고들 소송대리인 법무법인 현율
담당변호사 유동현 외 3인
피고, 상고인 파주시장
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 김영두 외 2인
피고소송참가인 한국농어촌공사
소송대리인 변호사 박주명
원 심 판 결 서울고등법원 2024. 2. 14. 선고 2023누31777 판결
판 결 선 고 2024. 7. 25.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 소송참가로 인한 부분은 피고소송참가인이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 소외인은 농지인 파주시 △△면 □□리 (지번 1 생략) 토지, 같은 리 (지번 2 생략) 토지, 같은 리 (지번 3 생략) 토지에 공장을 신축하여 목재 보존업 등을 하는 창업을 위하여, 구 「중소기업창업 지원법」 (2016. 1. 27. 법률 제13868호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 「중소기업창업 지원법」'이라 한다) 제33조에 따른 사업계획승인을 신청하여 2015. 12. 18. 승인을 받았다.

나. 위 사업계획승인 당시 구 「중소기업창업 지원법」 제35조 제1항에 따라 농지의 전용허가에 대한 협의가 이루어져 농지의 전용허가를 받은 것으로 의제되었고, 소외인은 같은 법 제39조의3 제1항 제1호에 따라 농지보전부담금을 면제받았다.

다. 소외인은 이후 위 각 토지에 공장건물(이하 '이 사건 공장건물'이라 한다)을 건축하여 2016. 9. 1. 건축물대장에 신규등록을 마쳤고, 2017. 2. 1. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제16조의 공장등록을 마쳤다.

라. 위 각 토지는 파주시 △△면 □□리 (지번 1 생략) 공장용지 3384㎡로 합병되었다가 다시 같은 리 (지번 1 생략) 공장용지 3174㎡ 및 같은 리 (지번 4 생략) 공장용지 210㎡로 분할되었는데, 소외인은 ① 2021. 10. 7. 같은 리 (지번 1 생략) 공장용지 3174㎡에 대하여 원고 1 회사에게, ② 2021. 9. 30. 같은 리 (지번 4 생략) 공장용지 210㎡에 대하여 원고 2에게 각 매매를 원인으로 한 소유권이전등기를 마쳐 주었다.

마. 원고들은 2021. 12. 17.경 라.항 기재 각 토지에 대하여 '창업공장' 부지에서 '창

고시설' 또는 '일반공장' 부지로의 용도변경에 대한 승인을 받았다.

바. 피고로부터 농지보전부담금 부과 및 수납 업무를 위탁받은 피고소송참가인은, 2021. 12. 원고들이 농지보전부담금이 면제되는 시설의 부지로 전용된 토지를 그 전용 목적이 완료된 날인 위 공장등록일로부터(2017. 2. 1.) 5년 이내에 농지보전부담금 감면비율이 다른 시설의 부지로 사용하려고 한다는 이유로, 원고들에게 농지법 제40조 제2항에 따라 농지보전부담금을 내라고 고지하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 관련 법리

농지법 제40조 제1항은 농지전용허가를 거쳐 농지전용 목적사업에 사용되고 있거나 사용된 토지를 대통령령으로 정하는 기간 이내에 다른 목적으로 사용하려는 경우에는 관할관청의 승인을 받아야 한다고 규정하고, 제2항은 "제1항에 따라 승인을 받아야 하는 자 중 농지보전부담금이 감면되는 시설의 부지로 전용된 토지를 농지보전부담금 감면 비율이 다른 시설의 부지로 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그에 해당하는 농지보전부담금을 내야 한다."라고 규정한다. 「농지법 시행령」 제59조 제1항은 "법 제40조 제1항에서 '대통령령으로 정하는 기간'이란 5년을 말한다."라고 규정하고, 제2항은 "제1항에 따른 기간은 해당 시설물의 준공검사필증을 교부한 날 또는 건축물대장에 등재된 날, 그 밖의 농지의 전용목적이 완료된 날부터 기산한다."라고 규정한다.

위 규정에 의하면, 농지를 어떤 시설물의 부지로 사용할 목적으로 농지전용허가를 받고 그 시설물의 준공검사필증 교부일 또는 그 시설물이 건축물대장에 등재된 날로부터 5년이 지난 경우에는 이를 위 목적과 다른 목적으로 사용하려고 하더라도 농지법 제40조 제2항에 의한 농지보전부담금을 낼 의무가 없고, 이와 별도로 농지의 전용목적

이 실질적으로 완료되었는지를 따져볼 필요는 없다. 이유는 다음과 같다.

가. 농지보전부담금에 관한 법률의 해석에 관하여, 그 부과요건은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않는다(대법원 2022. 12. 29. 선고 2022다218585 판결 참조).

나. 위 각 규정의 문언 및 체계상 「농지법 시행령」 제59조 제2항의 '해당 시설물'은 농지법 제40조 제2항의 '시설', 즉 농지전용허가를 받은 토지가 부지로 사용되고 있는 시설을 의미하는 것이 분명하다.

다. 「농지법 시행령」 제59조 제2항에서 해당 시설물의 '준공검사필증을 교부한 날' 또는 '건축물대장에 등재된 날'은 '그 밖의 농지의 전용목적이 완료된 날'의 예시라고 보는 것이 문맥과 체계상 자연스럽고, 위 조항을 준공검사필증이 교부되거나 건축물대장에 등재된 경우에도 농지의 전용목적이 실질적으로 완료될 것을 요구하여 이에 대한 별도의 심사를 해야 하는 것으로 해석하기는 어렵다. 또한 농지 위에 시설물이 건축되어 준공검사필증이 교부되거나 건축물대장에 등재가 이루어졌다면, 이미 그 농지는 사실상 원상회복이 어려울 정도로 농지로서의 기능을 상실하였고 그 시설물의 부지로서 농지전용 목적사업에 사용되고 있다고 볼 수도 있다.

3. 판단

앞서 본 사실관계를 위 법리에 비추어 살펴보면, 원고들은 이 사건 공장건물이 건축물대장에 등재된 2016. 9. 1.로부터 5년이 경과한 후에 위 각 토지를 취득하였으므로 농지법 제40조 제2항에 의한 농지보전부담금을 낼 의무가 없다. 같은 취지에서 이 사건 처분이 위법하다고 본 원심의 판단은 정당하고, 농지법 제40조 및 「농지법 시행령」 제59조 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 소송참가로 인한 부분은 피고소송참가인이 부담하고, 나머지는 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	이동원
	대법관	김상환
주 심	대법관	권영준
	대법관	신숙희