

경의선숲길 관련해 서울시에 부과된 거액의 변상금 부과 처분이 적법하다는 대법원 판결을 이끌어낸 사례

2026.08.24

서울시는 2010. 12. 경의선 지하화로 인해 활용이 가능해진 그 지상부지(이하 '이 사건 지상부지')에 경의선숲길 공원을 조성하는 사업을 추진하기 위해 국가철도공단*과 업무협약(이하 '이 사건 업무협약')을 체결하고, 이에 따라 2011. 2. 국가철도공단으로부터 사용기간 5년의 무상사용허가를 받았습니다. 이후 서울시의 갱신 신청에 따라 위 무상사용허가는 1년 더 연장되었습니다.

*이 사건 지상부지는 국유재산으로 국가철도공단은 국가로부터 그 유지관리를 위탁받은 자입니다.

서울시는 위 무상사용허가 기간이 도과하자 다시 무상사용허가 갱신을 신청하였으나, 국가철도공단은 서울시가 국유재산법령 상의 사용료를 지급하지 않는 한 더 이상 무상사용허가는 불가하다는 뜻을 밝혔습니다. 이에 서울시는 국가철도공단이 이미 이 사건 업무협약을 통해 공원시설이 존치하는 동안 이 사건 지상부지를 무상으로 사용할 수 있도록 합의해 주었으며, 사용료 면제의 경우 그 사용허가 기간은 1년을 초과할 수 없다는 개정 국유재산법 시행령 규정은 모법의 위임범위를 벗어나 무효라고 주장하며 이 사건 지상부지에 대한 사용료 납부를 거부하였습니다.

이에 국가철도공단은 서울시의 무단점유를 이유로 4회에 걸쳐 약 421억 원의 변상금을 부과(이하 '이 사건 처분')하였고, 서울시는 그 취소를 구하는 소송을 제기하여 제1심에서 승소하였습니다. 저희 법무법인(유) 세종은 항소심부터 국가철도공단을 대리하여 소송을 수행하였으며, 항소심에 이어 상고심에서도 모두 제1심 판결을 뒤집고 서울시의 청구를 기각하는 판결을 이끌어 냈습니다.

상고심에서 서울시는, ① 이 사건 업무협약 등에 따라 경의선숲길 공원 시설이 존치하는 동안 서울시는 이 사건 지상부지를 무상으로 점유·사용할 권리 내지 그 점유·사용을 정당화할 법적 지위를 가지므로 변상금 부과 대상이 될 수 없고, ② 설령 그렇지 않다고 하더라도 국가철도공단이 서울시에 대하여 이 사건 지상부지를 무상으로 제공하겠다는 공적인 견해표명을 하였으므로 이 사건 처분은 신뢰보호원칙에 반하며, ③ 위 개정 국유재산법 시행령 규정은 모법의 위임범위를 벗어나 무효이고, 나아가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법') 제92조 제1항 제6호에 따라 이 사건 지상부지에 관한 무상사용허가가 의제되었으므로 더 이상 적용되지 않으며, ④ 이 사건 처분은 변상금 산정시 국가철도공단이 스스로 점유·사용하는 이 사건 지상부지 하부 부분에 대한 점용료 또는 사용료 상당액을 공제하지 않았기 때문에 비례원칙에 위배된다고 주장하였습니다.

법무법인(유) 세종은 상고심에서 ① 이 사건 업무협약에서는 관련 법령 및 기준에 따라 국유재산사용을 허가한다고 규정하고 있을 뿐이고 또한 협약의 체결 경위, 목적 및 당사자들의 진정한 의사에 비추어 보더라도 이 사건 업무협약이 서울시에 이 사건 지상부지를 영구적으로 무상으로 점유·사용할 권원을 부여하는 것으로 인정될 수 없다는 점, ② 이 사건 지상부지를 무상으로 제공하겠다는 국가철도공단의 공적인 견해표명이 존재하지 않는다는 점, ③ 국유재산법상의 지방자치단체에 대한 사용료 면제 규정은 임의규정이라는 점에서 위 개정 국유재산법 시행령 규정을 무효라고 볼 수 없고, 특히 국토계획법 제92조 제1항 제6호에 따라 이 사건 지상부지에 관한 무상사용허가가 의제된다는 주장은 상고심에 이르러 새롭게 제기된 것이어서 적법한 상고이유가 될 수 없을 뿐만 아니라, 법리상으로도 타당하지 않다는 점, ④

이미 국가철도공단이 최하한의 사용요율을 적용하여 변상금을 산정하였고, 이 사건 지상부지 하부를 사용하는 사정을 감안하여 변상금을 산정해야 할 법적 근거가 없으므로 이 사건 처분이 비례의 원칙을 위반하였다고 볼 수 없다는 점 등을 이유로 원심 판단이 정당함을 설득력 있게 주장하였습니다.

대법원은 2026. 8. 12. 저희 법무법인(유) 세종의 위와 같은 주장을 모두 받아들여 서울시의 상고를 기각하였습니다.

이 사건은 다수의 언론기관에서 비중 있는 기사로 다루었던 점에서 알 수 있듯이 이미 부과된 변상금만 약 421억 원에 달하는 고액이고, 매년 상당한 금액의 사용료 발생이 예상되는 등 국가철도공단과 서울시의 재정에 막대한 영향을 끼치는 소송이라는 점에서 그 자체로 중요한 의미가 있습니다. 나아가 대법원은 이번 판결을 통해서 국유재산의 적절한 보호와 효율적인 관리·처분이라는 국유재산법의 취지를 바탕으로 국유재산을 활용한 공공사업의 추진 과정에서 지방자치단체와 국유재산 관리주체 사이에 체결되는 협약이 갖는 의미와 그 한계를 분명히 함으로써 지방자치단체의 국유재산 사용·수익을 둘러싼 분쟁에 실무적인 지침을 제시하였다는 점에서도 이번 판결은 큰 의미가 있다고 할 것입니다.

관련구성원

조용준

변호사

02-316-4089

yjncho@shinkim.com

이승혁

변호사

02-316-4235

shyulee@shinkim.com

박재석

변호사

02-316-4313

jspark@shinkim.com

강영일

고문

02-316-4043

yikang@shinkim.com