

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2014두47686 학교용지부담금 부과처분 취소 등 청구의 소
원고, 상고인 한국토지주택공사
소송대리인 법무법인(유한) 바른
담당변호사 박인호
피고, 피상고인 1. 부천시
2. 부천시
피고들 소송대리인 법무법인 율곡
담당변호사 장백규 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2014. 11. 21. 선고 2013누47568 판결
판 결 선 고 2016. 11. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 공립 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정하는 법률인 구 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(2015. 1. 20. 법률 제13006호로 개정되기 전의 것. 이하 '학교용지법'이라 한다)은 제2조 제2호에서 "'개발사업'이란 「건축법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 시행하는 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말한다."고 규정하고, 제3호에서 "'학교용지부담금'이란 개발사업에 대하여 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 말한다."고 규정하고 있다.

그리고 구 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」(2009. 3. 20. 법률 제9511호 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 전부 개정되기 전의 것. 이하 '공공주택건설법'이라 한다) 제12조 제1항은 제11조의 규정에 의하여 실시계획의 승인이 있는 때에는 '도시개발법 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정, 동법 제17조의 규정에 의한 실시계획의 작성·인가'(제11호), '주택법 제16조의 규정에 의한 사업계획의 승인'(제20호) 등을 받은 것으로 본다고 규정하고 있다.

2. 원심은 원고가 공공주택건설법 제4조에 따라 이 사건 국민임대주택단지조성사업(이하 '단지조성사업'이라 한다)의 사업시행자로 지정된 사실, 피고 부천시장은 2013. 1. 10. 원고에게 이 사건 단지조성사업 중 단독주택용지공급(일반분양 123세대)에 대하여 학교용지법 제5조 제1항, 제5조의2에 따라 학교용지부담금을 부과한 사실(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 인정한 다음, 단지조성사업 실시계획의 승인이 있는 때에는 도

시개발법에 의한 도시개발구역의 지정 및 실시계획의 작성·인가 등을 받은 것으로 보게 되고 단지조성사업을 실시하기 위하여는 도시개발법에 정한 요건을 충족하여야 하므로, 이 사건 단지조성사업은 도시개발법에 따라 시행하는 사업과 그 실질이 다르지 아니한 점, 단지조성사업을 시행하는 경우에도 그 사업시행으로 형성된 취학수요에 부응하기 위하여 학교용지를 확보할 필요성이 있으므로 그 재정에 충당하기 위한 학교용지부담금을 부과할 필요가 있는 점 등의 이유를 들어, 이 사건 단지조성사업은 학교용지법 제2조 제2호에 정한 개발사업에 포함되고 학교용지부담금의 부과대상이라고 보아, 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다.

3. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유에서 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 아니되며, 그 행정법규의 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 허용되는 경우에도 그 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 아니하여야 한다.

그리고 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 어떤 법률에서 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우, 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가가 있는 것으로 보는 데 그치는 것이고, 거기에서 더 나아가 다른 법률에 의하여 인·허가를 받았음을 전제로 하는 그 다른 법률의 모든 규정들까지 적용되는 것은 아니다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결 참조).

나. 학교용지부담금 부과대상 사업에 관한 학교용지법 제2조 제2호는 그 부과대상 사업의 근거법률로 공공주택건설법을 들고 있지 아니하다. 그리고 공공주택건설법 제

12조 제1항이 단지조성사업 실시계획의 승인이 있는 때에는 도시개발법에 의한 실시계획의 작성·인가(제11호), 주택법에 의한 사업계획의 승인(제20호)을 받은 것으로 본다고 규정하고 있으나, 이는 공공주택건설법상 단지조성사업 실시계획의 승인을 받으면 그와 같은 인가나 승인을 받은 것으로 의제함에 그치는 것이지 더 나아가 그와 같은 인가나 승인을 받았음을 전제로 하는 도시개발법과 주택법의 모든 규정들까지 적용된다고 보기는 어렵다. 따라서 공공주택건설법에 따른 단지조성사업은 학교용지법 제2조 제2호에 정한 학교용지부담금 부과대상 개발사업에 포함되지 아니한다고 보아야 하고, 이와 달리 학교용지부담금 부과대상 개발사업에 포함된다고 해석하는 것은 학교용지부담금 부과에 관한 규정을 그 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하는 것이어서 허용되지 아니한다.

다. 그럼에도 원심은 이와 다른 전제에서 이 사건 단지조성사업에 대하여 학교용지부담금을 부과한 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였으니, 이러한 원심판단에는 학교용지부담금의 부과대상이 되는 개발사업의 범위에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다.

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

재판장 대법관 조희대

주 심 대법관 이상훈

대법관 김창석

대법관 박상옥