

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2013두16807 기반시설부담금환급요청거부처분취소
원고, 상고인 갤러리아포레 주식회사
소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 오정면 외 2인
피고, 피상고인 서울특별시 성동구청장
소송대리인 변호사 백주선
원 심 판 결 서울고등법원 2013. 7. 11. 선고 2012누37137 판결
판 결 선 고 2017. 4. 26.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 함께 판단한다.

1. 기반시설부담금의 공제 및 환급에 관한 법리를 살펴본다.

가. 기반시설부담금 제도는 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설 등 기반시설의 설치·정비 또는 개량을 위한 비용을 원인행위자로 하여금 부담하게 하는 제도이다. 이는 「기반시설부담금에 관한 법률」(이하 '기반시설부담금법'이라고 한다)에 의하여 도입·시행되다가 2008. 3. 28. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라고 한다)에 신설된 기반시설설치비용 부과제도로 대체되면서 폐지되었다. 그러나 그 폐지 법률은 폐지 전 종전 법률에 따라 부과 또는 환급하여야 할 기반시설부담금에 관하여는 종전의 규정에 의하도록 정하였다[「기반시설부담금에 관한 법률의 폐지 법률」(2008. 3. 28. 법률 제9501호) 부칙 제2조. 이하에서 단순히 '법' 또는 '시행령'이라고 한 것은 기반시설부담금법 및 그 시행령(2008. 9. 25. 대통령령 제21038호로 폐지되기 전의 것)을 가리킨다].

위 폐지 전 기반시설부담금법에서는, 기반시설부담금 납부의무자가 당해 개발사업과 관련하여 '다른 법률에 의하여 납부한 부담금' 또는 직접 기반시설을 설치하여 기부채납한 경우의 '설치비용'은 그 전부 또는 일부를 기반시설부담금에서 '공제'하도록 하고(법 제8조 제4항, 제5항), 기반시설부담금을 납부한 후에 '건축허가의 취소나 건축계획의 변경 기타 이에 준하는 사유'로 인하여 허가의 대상면적이 감소된 때에는 그에 상당하는 부담금을 '환급'하도록 정하였다(법 제17조 제1항). 나아가 시행령에서는 법 제8조 제4항 및 제5항이 규정한 '공제사유'가 있는 경우에도 법 제17조 제1항에 따라 기반시설부담금을 환급하도록 하여 환급사유를 확장·규정하였다(시행령 제15조 제2항). 그 결과 위 법령상 공제사유가 기반시설부담금 납부 이후에 발생하면 공제의 경우와 동일한 기준에 따라 기반시설부담금을 환급하는 것으로 되어 있다.

그런데 위 공제사유 중 기반시설을 직접 설치한 경우의 설치비용 공제에 관하여

법 제8조 제5항은 '납부의무자가 다른 법률의 규정에 근거하여 도시계획시설 결정절차 또는 개발행위허가를 거쳐 직접 기반시설을 설치하고 그 기반시설이 국가 또는 지방자치단체의 소유로 되는 경우'에 그 '설치비용'을 공제한다고 규정하고 있고, 이 규정은 시행령 제7조 제8항에 의하여 '납부의무자가 기반시설을 직접 설치하는 대신에 기반시설의 설치비용에 상당하는 금액을 납부하는 경우'에 준용된다.

나. 위와 같이 기반시설을 직접 설치하거나 그 비용납부를 한 경우에 관하여 법령에서는 그 공제대상을 기반시설의 '설치비용'이라고만 규정하고 있다. 그러나 그 공제대상에는 신규 설치를 위한 비용뿐 아니라 정비·개량·대체를 위한 비용도 포함되고 보는 것이 타당하다. 그 이유는, ① 기반시설부담금법령이 기반시설부담금은 기반시설의 설치뿐만 아니라 정비·개량·대체 행위에 필요한 재원을 확보하기 위한 것임을 명시하고 있고(법 제1조, 제4조, 시행령 제4조), ② 기반시설의 정비·개량·대체에도 어떤 형태로든 추가적인 기반시설의 설치가 수반될 수밖에 없으며, ③ 기반시설을 신규로 설치하든 기존 기반시설을 정비·개량·대체하든 기반시설의 수요 증가에 대응하여 기반시설을 확충한다는 목적 달성에 기여한다는 점에서는 같고, ④ 기반시설부담금의 납부 외에 기반시설의 확충과 관련하여 실질적으로 이행한 부담을 고려하여야 한다는 측면에서 기반시설의 정비·개량·대체를 신규 설치와 달리 취급할 합리적인 이유가 없기 때문이다.

다. 다음으로 기반시설부담금의 납부의무자가 기반시설을 직접 설치한 경우의 설치비용 공제에 관하여 법 제8조 제5항은 '도시계획시설 결정절차 또는 개발행위허가'(이하 '도시계획결정 등 절차'라고 한다)를 거쳐 설치할 것을 요건으로 규정하고 있는데, 시행령 제7조 제8항에 의하여 '납부의무자가 기반시설을 직접 설치하는 대신에 기반시

설의 설치비용에 상당하는 금액을 납부하는 경우'에도 위와 같은 도시계획결정 등 절차를 거친 경우에만 공제대상이 되는지에 관하여 본다.

법 제8조 제5항이 도시계획결정 등 절차를 거치도록 한 취지는, 기반시설부담금 납부의무자가 직접 기반시설을 설치하거나 정비·개량·대체하는 경우에 어떤 기반시설을 어떠한 내용으로 설치·정비·개량·대체할 것인지에 관하여 관할 행정청의 사전심사나 규제를 거치게 함으로써 그 공공성이 유지·확보되도록 하고자 하는 것이다.

그러므로 기존 기반시설을 정비·개량하는 경우에 기반시설부담금 납부의무자가 관할 행정청의 사전심사를 받아 정비·개량 등의 업무를 수행한 때에는 도시계획결정 등 절차를 거치지 않았더라도, 그 비용은 기반시설부담금의 공제대상에 해당한다고 봄이 타당하다. 같은 취지에서, 위 시행령 제7조 제8항에서 규정하는 것과 같이 기반시설부담금 납부의무자가 기반시설을 직접 설치·정비·개량·대체하는 대신 그 비용을 납부하여 그 납부비용을 기반시설부담금에서 공제할 때에도 특별한 사정이 없는 한 법 제8조 제5항에서 정한 도시계획결정 등 절차를 거쳐야 한다는 요건은 준용되지 않는다고 할 것이다.

라. 한편 시행령 제15조 제2항 제3호는 '법 제8조 제5항에 따라 공제받을 설치비용에 해당하는 금액이 증가하여 기반시설부담금을 환급하는 경우'에는 법 제17조 제1항에 따라 기반시설부담금을 환급하여야 한다고 규정하고 있다. 그러므로 법 제8조 제5항을 준용하도록 한 시행령 제7조 제8항에 따라 기반시설부담금 납부의무자가 기반시설을 직접 설치·정비·개량·대체하는 대신 그에 상당하는 비용을 납부한 경우에도 시행령 제15조 제2항 제3호에 따라 이미 납부한 기반시설부담금에서 해당 금액을 환급받을 수 있다고 봄이 타당하고, 이 경우에도 위 공제의 경우와 마찬가지로 도시계획

결정 등 절차를 거쳐야 하는 것은 아니라고 보아야 한다.

2. 가. 원심판결 이유와 적법하게 채택된 증거를 종합하면, 아래와 같은 사실관계 등을 알 수 있다.

1) 원고는 서울 성동구 (주소 생략)에 있는 뚝섬특별계획구역 1블럭 내 17,490㎡ 지상에 주상복합아파트를 신축·분양하는 사업(이하 '이 사건 사업'이라고 한다)을 시행하는 사업주체이다.

2) 피고는 이 사건 사업과 관련하여 원고에게 기반시설부담금 8,343,703,819원을 부과하여, 원고는 2009. 2. 9.경 이를 납부하였다. 원고는 2011. 7. 8. 위 기반시설부담금의 일부 환급을 신청하였고, 피고는 같은 날 원고에게 위 기반시설부담금 중 2,846,109,049원을 환급한다는 결정을 하였다.

3) 한편, 이 사건 사업은 「도시교통정비 촉진법」 제15조에 따라 교통영향평가를 실시하여야 하는 대상사업에 해당하여, 원고는 서울특별시시장에게 교통영향평가서를 제출하였는데, 서울특별시장은 2007. 8. 6. 개최된 서울특별시 제28차 교통영향심의위원회의 심의를 거쳐 그 무렵 원고에게 이 사건 사업의 시행에 따른 교통영향을 최소화하기 위하여 '이 사건 사업부지 주변 약 1km 이내에 교통체계관리(TSM) 개선사업을 포함하여 종합적인 교통개선대책을 마련할 것'을 통보하였다.

4) 이에 원고는 2011. 6.경 서울특별시시장에게 이 사건 사업부지 주변의 종합적인 교통개선대책에 관한 보고서를 제출하였다. 거기에는 이 사건 사업부지 주변의 교통환경 여건 개선(신호등 위치조정 및 보행잔여시간 표시기 설치, 도로전광표지 교체, 구조물 도색, 정차금지대 설치, 횡단보도 채도색), 자전거 이용시설 개선(자전거 보관소 교체 및 신설, 자전거 보관소 CCTV 및 횡단보도 설치), 보행환경 개선(보행자용 방호

울타리 설치, 자동차 진입억제용 말뚝 설치), 대중교통체계 개선(주차감시 CCTV 설치 및 버스쉘터 설치) 등과 같은 교통체계관리 개선사업과 성동교의 확장 및 연결램프 신설 등이 필요하다는 내용과 원고가 이러한 교통개선사업비용으로 20억 원을 관할 행정청에 납부하겠다는 내용 등이 포함되어 있었다.

5) 서울특별시장은 원고가 제출한 위 교통개선대책을 승인하고, 2011. 6. 28. 원고에게 위 교통개선사업비용 20억 원에 맞추어 이 사건 교통개선분담금을 부과하였고, 원고는 2011. 6. 30. 이를 전액 납부하였다.

나. 원심은, 위와 같은 사실관계를 토대로 원고가 납부한 이 사건 교통개선분담금이 원고가 시행하는 개발사업의 교통개선대책의 일환으로 '교통체계관리 개선사업과 성동교 확장공사 등'에 사용되었는데, 위 '교통체계관리 개선사업과 성동교 확장공사 등'은 도시계획시설 결정절차를 거치거나 개발행위허가를 거치지 않았거나, 건축행위로 유발되는 기반시설을 '설치'하는 경우에 해당하지 않는다는 등의 이유를 들어, 이 사건 교통개선분담금의 납부가 법 제7조 제8항에서 정한 '기반시설의 설치비용'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

3. 그러나 이러한 원심의 판단은 앞에서 본 법리에 비추어 수긍하기 어렵다.

우선 위 사실관계에 의하면, 이 사건 교통개선분담금은 「도시교통정비 촉진법」에 근거하여 이 사건 사업의 사업계획승인을 위한 교통개선대책의 일환으로 이 사건 사업부지 주변 도로에 있는 신호등 등 시설과 교량을 직접 설치·정비·개량·대체하는 대신에 그 비용을 행정청에게 납부한 것이다. 그리고 도로는 기반시설부담금법 제2조 제1호 '가'목에서 규정한 기반시설에 해당하고, 이 사건 교통개선분담금을 재원으로 하여 설치·정비·개량·대체하게 될 신호등 등의 시설이나 교량은 도로 자체이거나 도로의

부속물에 해당한다(도로법 제2조 제1호, 제2호, 도로법 시행령 제2조, 제3조 참조).

따라서 이 사건 교통개선분담금은 이 사건 사업의 시행으로 인한 교통영향을 최소화하기 위하여 사업부지 주변의 기반시설인 '도로'를 확충하려는 목적에서 원고가 직접 도로를 설치·정비·개량·대체하는 대신 그 비용을 납부하는 것이므로 시행령 제7조 제8항에 따른 공제대상에 해당하고, 원고는 기반시설부담금을 납부한 후에 이 사건 교통개선부담금을 납부하였으므로 시행령 제15조 제2항 제3호에 따른 환급대상에 해당한다.

그럼에도 원심은 앞에서 본 바와 같은 이유로 이 사건 교통개선분담금은 법 제7조 제8항에서 정한 '기반시설의 설치비용'에 해당하지 않는다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 기반시설부담금의 공제·환급 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

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

재판장 대법관 권순일

주 심 대법관 박병대

 대법관 박보영

대법관 김재형