

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2014두43158 개발부담금부과처분취소
원고, 상고인 원고
소송대리인 변호사 이익현
피고, 피상고인 용인시장
원 심 판 결 서울고등법원 2014. 9. 25. 선고 2014누40946 판결
판 결 선 고 2018. 3. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 부담금 부과에 대한 법규에는 부담금의 부과요건 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 하고, 부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성과 투명성이 확보되도록 부과되어야 한다(부담금관리 기본법 제4조, 제5조). 또한 처분상대방의 권익을 제한하거나 상대방에게 의무를 부과하는 침익적 행정처

분은 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 따라 그 근거가 되는 행정법규를 더욱 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 확대해석이나 유추해석을 해서는 안 된다(대법원 2016. 11. 24. 선고 2014두47686 판결 참조).

나. (1) 구 개발이익환수에 관한 법률(2014. 1. 14. 법률 제12245호로 개정되기 전의 것, 이하 '개발이익환수법'이라 한다)은 개발부담금 부과 대상인 '개발사업'을 "국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등(신고를 포함하며, 이하 "인가등"이라 한다)을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지개발사업 등 제5조에 따른 사업을 말한다."라고 정의하면서(제2조 제2호) 그 개발사업의 하나로 '물류시설용지조성사업'을 규정하고 있다(제5조 제1항 제5호).

그 위임에 따라 구 개발이익환수에 관한 법률 시행령(2013. 3. 23. 대통령령 제24443호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제4조 제1항 제1문은 개발부담금의 부과 대상인 개발사업의 범위를 [별표 1]로 규정하면서, 물류시설용지조성사업의 하나로 「건축법」에 근거하여 창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'을 규정하고 있다. 그리고 개발사업의 규모는 관계 법률에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 인가등을 받은 사업 대상 토지의 면적을 기준으로 하면서, 특별시 또는 광역시의 도시지역에서 시행하는 사업의 경우 660㎡ 이상(제1호), 그 밖의 도시지역에서 시행하는 사업의 경우 990㎡ 이상(제2호) 등으로 규정하고 있다.

(2) 이와 같이 물류시설용지조성사업의 하나로 규정된 '건축법에 근거하여 창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'이란 단순히 창고시설을 건축하는 사업을 의미하는 것이 아니라, 그 창고시설의 부지로 사용할 토지에 대한 형질변경허가 등을 받아 그 부지를 조성하는 사업이 시행되는 경우

를 의미한다고 보아야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

'창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상의 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'이라는 법 문언 자체를 볼 때, 개발부담금의 부과 대상이 되는 개발사업에 해당하려면, 단순히 '창고시설의 사실상 설치'나 '그에 수반되는 지목변경'만으로는 충분하지 않고, 나아가 창고시설의 부지를 조성하는 개발사업이 있어야 한다고 새기는 것이 옳다.

개발부담금제도는 사업시행자가 개발사업을 시행한 결과 사업대상토지의 지가가 상승하여 정상지가상승분을 초과하는 불로소득 성격의 개발이익이 생긴 경우에 이를 일부 환수함으로써 경제정의를 실현하고 토지에 대한 투기를 방지하여 토지의 효율적인 이용을 촉진하려는 제도이다(대법원 1996. 7. 30. 선고 95누11177 판결 등 참조). 개발부담금은 부과종료시점의 지가에서 부과개시시점의 지가, 부과기간의 정상지가상승분, 개발비용을 뺀 금액에 100분의 20 내지 100분의 25의 부담률을 곱하여 산정하며, 부과종료시점부터 5개월 이내에 개발부담금을 결정·부과하여야 한다(개발이익환수법 제 8조, 제9조, 제13조, 제14조). 이러한 관련 규정들의 내용과 취지를 종합하면, 개발부담금은 건축물의 건축사업으로 인한 개발이익을 환수대상으로 하는 것이 아니라 토지의 개발사업으로 인한 개발이익을 환수대상으로 하는 것임이 분명하다.

이처럼 개발부담금은 토지의 개발사업에 대한 인가등이 있는 경우에만 부과될 수 있으므로, 물류시설용지조성사업이란 토지의 형질변경 등을 통해 지가상승을 유발하는 '토지의 개발사업'으로서, 건축물의 건축에 대한 허가가 아니라 그 건축물의 부지를 조성하는 사업에 관하여 '관계법령에 따라 인가등을 받아야 하는 경우'로 한정된다고 보아야 한다.

(3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다)에 따르면, 대통령령으로 정하는 경미한 행위 등의 경우 토지의 형질변경 등에 대한 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있다(제56조 제4항 제3호). 그 위임에 따라 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다.목은 "조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다)"을 형질변경허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위로 정하고 있다.

구 「지적법」이 1950. 12. 1. 법률 제165호로 제정될 당시에는 21가지 종류의 지목 중 '건축물의 부지'에 해당하는 지목이 '대'(岱)밖에 없었다. 그 후 구 「지적법」이 1975. 12. 31. 법률 제2801호 전부개정 및 2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전부개정되면서 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지 등이 추가되었다. 이와 같이 추가된 지목들은 종래 '대'에 해당하는 것을 지상 건물의 용도에 따라 세분화한 것이다.

국토교통부 훈령인 '개발행위허가운영지침'은 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다.목의 '조성이 완료된 기존 대지'란 '도시개발사업·택지개발사업 등 관계 법률에 의하여 조성된 대지'(가.목), '지목이 대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지인 대지'(나.목), '관계 법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우를 포함)'(다.목) 중 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설 설치가 완료되어 당해 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미한다고 해설하고 있다[제5절 (3) ③항].

따라서 위 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다.목에서 '조성이 완료된 기존 대지'는 이미 형질변경허가 등을 통해 토지의 용도를 적법하게 변경하고 이미 평탄화공사를 마쳐 절토나 성토 없이도 건축물이나 공작물을 설치할 수 있는 상태가 되어 있는 토지를

말하며, 그 토지의 지목이 '대(垓)'인 경우만을 의미하는 것은 아니다.

(4) 결국 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다.목이 정하는 바와 같은 '조성이 완료된 기존 대지'에 절토나 성토 없이 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위하여 경미한 형질변경을 하였을 뿐이고, 해당 토지의 지목이 '건축물의 부지'에 해당하는 여러 지목들 사이에서 단지 지상건물의 용도에 따라 변경되었을 뿐인 경우에는, 형질변경허가 등을 받을 필요가 없다. 그리고 그와 같이 형질변경허가 등을 받을 필요가 없는 행위나 변경의 경우라면, 공작물의 부지로 사용할 토지에 대한 형질변경허가 등을 받아 그 부지를 조성하는 사업, 즉 위에서 본 개발부담금의 부과 대상인 '물류시설용지조성사업'이 시행된 경우라고 볼 수 없다.

다. 개발이익환수법 제5조 제2항은 동일인이 연접한 토지를 대통령령으로 정하는 기간 이내에 사실상 분할하여 개발사업을 시행하는 경우에는 전체의 토지에 하나의 개발사업이 시행되는 것으로 본다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 시행령 제4조 제1항 제2문은 동일인이 연접한 토지에 하나의 개발사업이 끝난 후 5년 이내에 개발사업의 인가등을 받아 사실상 분할하여 시행하는 경우에는 각 사업의 대상 토지 면적을 합한 토지에 하나의 개발사업이 시행되는 것으로 본다고 규정하고 있다.

이러한 규정은 동일인이 분할하여 시행하는 각각의 개발사업이 개발부담금의 부과 대상이 되는 개발사업의 범위에는 해당하나 개발사업의 규모(최소면적기준)를 충족하지 못하여 부과 대상이 되지 않는 경우에도 그 합산면적을 기준으로 하나의 개발행위가 시행되는 것으로 간주하여 개발부담금을 부과한다는 취지이다. 따라서 어느 개발사업이 개발부담금의 부과 대상이 되는 개발사업의 범위 자체에 해당하지 않는다면 그 개발사업의 면적을 포함한 합산면적을 기준으로 개발부담금을 부과할 여지는 없다.

2. 원심판결의 이유에 따르면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

가. 원고는 2010. 1. 20. 피고로부터 원고 소유의 용인시 (주소 1 생략) 대 853㎡(이하 '제1토지'라 한다)에 창고시설의 부지를 조성하기 위한 토지형질변경허가나 별도의 토지개발과 관련한 인가등은 받지 않은 채 창고시설을 신축하는 내용의 건축허가를 받고 해당 공사를 마친 다음, 2011. 5. 6. 신축건축물에 대한 사용승인을 받았으며, 2011. 5. 11. 제1토지의 지목을 '창고용지'로 변경하는 지목변경신청절차를 마쳤다.

나. 원고는 2011. 7. 25.경 피고로부터 원고 소유의 용인시 (주소 2 생략) 전 681㎡(이하 '제2토지'라 한다)에 제1종 근린생활시설(소매점)을 건축하는 내용의 건축허가와 그 부지 조성을 위한 형질변경허가를 받아 공사를 마치고, 2012. 3. 7. 형질변경에 대한 준공검사, 2012. 3. 28. 신축건축물에 대한 사용승인을 받았으며, 2012. 4. 4. 제2토지의 지목을 '대'로 변경하는 지목변경신청절차를 마쳤다.

다. 피고는 2012. 6. 13. 아래와 같은 이유로 원고에 대하여 개발부담금 55,689,340 원(= 제1토지에 관하여 834,590원 + 제2토지에 관하여 개발부담금 54,854,750원) 부과 처분을 하였다.

(1) 제1토지에 창고시설이 신축되어 제1토지의 지목이 '대'에서 '창고용지'로 변경된 것은 개발이익환수법 제5조 제5호와 그 위임에 따른 시행령 제4조 제1항 [별표 1] 제5호의 '물류시설용지조성사업'의 하나로 규정된 「건축법」에 근거하여 창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'에 해당한다.

(2) 제2토지에 제1종 근린생활시설(소매점)을 건축하여 제2토지의 지목이 '전'에서 '대'로 변경된 것은 개발이익환수법 제5조 제5호와 그 위임에 따른 시행령 제4조 제1항 [별표 1] 제10호의 '제1종 근린생활시설을 건축하기 위한 용도로 국토계획법 제56

조의 형질변경허가에 따라 토지를 개발하는 사업'에 해당한다.

(3) 제1토지의 개발사업과 제2토지의 개발사업은 개별적으로는 그 사업대상 토지면적이 시행령 제4조 제1항 제1문 제2호에 규정된 개발부담금 부과 대상 규모(최소면적 기준)인 990㎡에 미달하지만, 같은 항 제2문에 따라 '동일인이 연접한 토지에 하나의 개발사업이 끝난 후 5년 이내에 개발사업의 인가등을 받아 사실상 분할하여 시행하는 경우'에 해당하므로 각 사업대상 토지면적을 합한 1,534㎡에 하나의 개발사업이 시행된 것으로 간주하여 개발부담금 부과 대상에 해당한다.

라. 피고는 2012. 12. 10. 제1토지에 관하여 개발이익이 발생하지 않았음을 인정하여 위 개발부담금 부과처분 중 제1토지 부분을 직권으로 취소하였다. 이에 따라 원고는 제2토지에 관한 개발부담금 부과처분만을 다투고 있다.

3. 가. 위와 같은 사실관계를 위에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

(1) 제1토지는 본래 지목이 '대'였고, 2010. 1. 20. 건축허가 당시에 이미 평탄화되어 절토나 성토 없이도 건축물이나 공작물을 설치할 수 있는 상태로 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다.목의 '조성이 완료된 기존 대지'에 해당하는 토지였던 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 원고는 그 부지를 조성하기 위한 별도의 형질변경허가를 받을 필요가 없었던 것으로 보인다.

(2) 원고는 제1토지에서 위와 같이 창고시설을 신축하는 과정에서 절토나 성토 없이 형질변경허가가 필요 없는 경미한 행위를 하였을 것으로 보이고, 사회·경제적 현실에 비추어 보더라도 단지 지상건물의 용도에 따라 제1토지의 지목이 '대'에서 '창고용지'로 변경된 점만으로 제1토지의 지가가 정상지가 상승분을 초과하여 상승할 수 있다고 보

이지 않는다. 심지어 피고조차도 제1토지에 개발이익이 발생하지 않았음을 인정하여 제1토지에 관한 개발부담금 부과처분을 직권으로 취소한 바 있다.

(3) 원고가 제1토지에 창고시설을 신축함에 따라 그 지목이 '대'에서 '창고용지'로 변경된 것은 관계법령에 따라 인가등을 받아 용지조성사업이 시행된 경우가 아닐 뿐만 아니라, 토지의 경미한 형질변경을 통해 지가상승이 유발된 경우에도 해당하지 않는다. 따라서 이는 개발이익환수법 제5조 제1항 제5호와 그 위임에 따른 시행령 제4조 제1항 [별표 1]에서 개발부담금 부과 대상으로 규정하고 있는 「건축법」에 근거하여 창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'에 해당하지 않는다고 보아야 한다.

(4) 제1토지에서 시행된 사업이 개발부담금 부과 대상에 해당하지 않는 이상, 시행령 제4조 제1항 제2문에 따라 그 면적을 포함한 합산면적을 기준으로 개발부담금을 부과할 수 없다. 그리고 제2토지만으로는 시행령 제4조 제1항 제1문 제2호의 개발부담금 부과 대상의 규모(최소면적기준)인 990㎡에 미달하므로 제2토지의 개발사업 역시 개발부담금 부과 대상에 해당하지 않는다.

나. 그런데도 원심은 개발이익환수법 제5조 제1항 제5호와 그 위임에 따른 시행령 제4조 제1항 [별표 1]의 개발부담금 부과 대상인 「건축법」에 근거하여 창고시설의 설치로 사실상 또는 공부상 지목변경이 수반되는 사업을 위한 용지조성사업'에 반드시 토지 자체에 대한 물리적 개발행위가 요구되는 것은 아니라는 이유만으로 제1토지에서 시행된 사업이 이 규정에 따른 개발부담금 부과 대상에 해당한다고 판단하였다. 그리고 제1토지의 면적을 포함한 합산면적을 기준으로 개발부담금을 부과한 것은 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 개발부담금 부과 대상에 관한 법리를 오해하여

판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

4. 그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	김창석
	대법관	조희대
주 심	대법관	김재형
	대법관	민유숙