

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2023두56347 학교용지부담금부과처분취소
원고, 상고인 ○○○지역주택조합
소송대리인 변호사 신완식 외 2인
피고, 피상고인 창원시장
소송대리인 변호사 안창환 외 1인
원 심 판 결 부산고등법원 2023. 9. 20. 선고 (창원)2022누10934 판결
판 결 선 고 2024. 9. 27.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 경상남도지사는 2006. 12. 7. 도시개발법 제3조에 따라 창원시 (주소 생략) 일원을 창원 △△지구 도시개발사업구역으로 지정하고, 사업시행자를 피고로, 개발방식은 환지방식으로 한다는 내용의 개발계획을 수립하여 고시하였다(이하 '이 사건 개발사업'이라 한다).

나. 경상남도지사는 2007. 12. 20. 이 사건 개발사업 구역의 면적 등을 변경하는 내용의 도시개발구역지정·개발계획 변경 및 실시계획을 인가하여 이를 고시하였다. 위 실시계획에는 이 사건 개발사업 구역에 4개의 학교를 설치하는 내용이 포함되어 있다.

다. 피고는 이 사건 개발사업 구역 내 토지소유자의 토지에서 공공시설 용지로 편입되는 부분과 이 사건 개발사업의 사업비 충당을 위한 체비지를 제외한 나머지를 환지로 지정하여 토지소유자의 평균 부담률을 0.548로 하는 환지계획을 수립한 다음, 2015. 1. 22. 이 사건 개발사업을 완료하고 도시개발법 제40조 및 같은 법 시행령 제66조에 따라 환지처분을 공고하였다. 피고는 그 과정에서 학교용지로 지정된 창원시 □□구 ◇면 △△리 (지번 1 생략), (지번 2 생략), (지번 3 생략), (지번 4 생략) 토지를 체비지로 정하였고, 창원시는 구 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(2009. 5. 28. 법률 제9743호로 개정되기 전의 것) 제4조 제2항, 제3항 제1호에 따라 그 중 일부를 경상남도에 유상으로 매각하였다.

라. 원고는 이 사건 개발사업 구역 내에서 공동주택 건설사업을 시행하기 위하여 주택법에 따라 설립된 지역주택조합이다. 원고는 피고로부터 체비지 일부를 매입하고, 이 사건 개발사업 구역의 토지 소유자들로부터 환지를 매입하였으며, 2015. 5. 8. 주택법 제16조에 따라 창원시 □□구 ◇면 △△리 (지번 5 생략) 외 1필지 51,161㎡ 지상

에 총 1,034세대 규모의 공동주택(이하 '이 사건 공동주택'이라 한다)을 공급하는 내용의 주택건설사업(이하 '이 사건 주택사업'이라 한다)에 대한 사업계획승인을 받았다. 위 사업계획 승인내역에는 경상남도 창원교육지원청과의 협의 결과 초등학생은 △△초등학교에, 중학생은 2016. 3. 개교 예정인 ☆☆중학교(가칭) 또는 ▽▽중학교 등에 수용할 예정이라는 내용이 포함되어 있다.

마. 피고는 2020. 7. 28. 원고로부터 이 사건 공동주택에 관한 분양자료를 제출받고, 2020. 10. 6. 원고에게 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 '학교용지법'이라 한다) 제5조 제1항, 제5조의2, 같은 법 시행령 제5조의2에 따라 이 사건 공동주택 1,034세대의 분양가격 합계 218,192,075,892원을 기준으로 산정한 1,745,536,600원의 학교용지부담금을 부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 학교용지부담금 부과 대상자 관련 상고이유에 관한 판단

가. 관계 법령의 규정

1) 학교용지부담금의 정의 등

학교용지법은 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정하여 학교용지의 확보를 쉽게 하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 기존 학교의 증축을 쉽게 하는 것을 목적으로 한다(제1조). 학교용지법에서 규정하는 '학교용지부담금'이란 '개발사업'에 대하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 '시·도지사'라 한다)가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 말하고(제2조 제3호), 도시개발법, 주택법에 따라 100세대 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업은 위

'개발사업'에 해당한다(제2조 제2호).

2) 학교용지부담금의 부과·징수 및 산정기준

학교용지법은 학교용지부담금의 부과·징수에 관하여 "시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다."라고 규정하는 한편(제5조 제1항 본문), 위 부담금의 산정기준에 관하여 공동주택은 '분양가격'을 기준으로, 단독주택을 건축하기 위한 토지인 경우에는 단독주택 용지의 '분양가격'을 기준으로 부과한다고 규정하고 있다(제5조의2 제1항).

3) 학교용지부담금 부과·징수 권한의 위임

학교용지법 제9조 제1항에 따르면, 시·도지사는 그 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 제5조에 따른 부담금의 부과·징수에 관한 업무를 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다. 또한 위 법률조항에 근거한 「경상남도 학교용지부담금 부과·징수 및 사용에 관한 조례」 제7조 제1항 제1호에 따르면, 경상남도지사는 학교용지법 제5조에 따른 부담금의 부과·징수 권한을 시장 등에게 위임한다.

나. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 피고가 학교용지법 제5조 제1항에 따라 공동주택분양자에 해당하는 원고를 상대방으로 하여 학교용지부담금을 부과한 것은 타당하다고 판단하였다.

다. 대법원의 판단

1) 관계 규정의 내용과 그 해석 등에 비추어 보면, 경상남도지사로부터 학교용지부담금의 부과·징수 권한을 위임받은 피고는 이 사건 주택사업을 시행하고 이 사건

공동주택을 분양한 원고에게 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있다. 이 사건 공동주택을 건설하기 위한 토지는 피고가 시행자인 이 사건 개발사업을 통하여 조성·개발되었고, 이 사건 공동주택의 분양이 이 사건 개발사업에서 예정한 인구수용계획의 범위 내에서 이루어졌다고 하더라도 마찬가지다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 학교용지부담금을 부과하는 근거규정인 학교용지법 제5조 제1항은 명시적으로 '개발사업지역에서 공동주택을 분양하는 자'에게 부담금을 부과·징수할 수 있다고 규정하고 있다.

나) 학교용지부담금은 원인자부담금의 한 종류이고, 수익자부담금으로서의 성격도 가진다(헌법재판소 2005. 3. 31. 선고 2003헌가20 결정 참조). 학교용지 및 시설 확보의 필요성은 개발사업지역에 공동주택이 건축되어 분양된 때 비로소 구체화되고, 부지 조성사업만 이루어진 단계에서는 학교신설의 수요가 발생한다고 단정하기 어렵다. 자녀 교육에 대한 열의가 남다른 우리나라의 현실에서 학교의 신설이 담보될 경우 분양에 있어서의 편의와 분양가격 상승이라는 이익을 얻는 것도 공동주택을 분양하는 자이다(헌법재판소 2008. 9. 25. 선고 2007헌가1 결정 참조).

다) 학교용지법이 학교용지부담금 부과 대상자를 '공동주택을 분양받는 자'에서 '분양하는 자'로 개정하게 된 경위와, 학교용지법 제5조의2가 공동주택의 '분양가격'을 기준으로 학교용지부담금을 산정하도록 정하고 있는 점, 학교용지법의 '개발사업'에는 토지를 조성·개발하는 사업뿐 아니라 공동주택을 건설하는 사업도 포함되고, 학교용지법령이 단독주택 용지의 경우와 달리 '공동주택을 건축하기 위한 토지를 조성한 경우'에 대하여는 학교용지부담금 산정기준과 부과절차를 별도로 마련하고 있지 않은 점에 비추어 보더라도 입법자의 의도는 '공동주택을 분양하는 자'에게 학교용지부담금을

부과하고자 한 취지로 해석된다.

2) 원심판결의 이유를 살펴보면 같은 취지로 판단한 원심판단은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 학교용지부담금 부과대상자에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 이중부과 금지 원칙 관련 상고이유에 관한 판단

원심은 판시와 같은 이유로 다음과 같이 판단하였다.

피고는 학교용지를 체비지로 지정하여 그 매각대금을 사업비로 충당할 수 있고, 피고가 토지소유자에게 체비지를 제외하고 감보된 토지를 환지로 배정한 것은 이 사건 개발사업의 사업비를 충당하기 위한 목적이지만 토지소유자들에게 학교용지 확보를 위한 비용을 부담시킨 것이 아니므로, 원고에게 학교용지부담금을 부과하는 이 사건 처분은 이중부과 금지 원칙에 위배되지 않는다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심판단은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 학교용지의 성격에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 재량권 일탈·남용 관련 상고이유에 관한 판단

원심은 판시와 같은 이유로 다음과 같이 판단하였다.

원고가 이 사건 공동주택을 분양함으로써 이 사건 개발사업 구역 내에 인구를 유입하여 취학수요를 증가시킨 사실이 인정되므로 이 사건 처분에 비례원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 없다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심판단은 수증할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 학교용지부담금 산정에 있어서 재량권 일

탈·남용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

5. 분양가격 산정 관련 상고이유에 관한 판단

원심은 판시와 같은 이유로 피고가 학교용지부담금의 기준이 되는 세대별 공동주택 분양가격을 산정함에 있어 위법이 있다고 보기 어렵다고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 거기에 상고이유 주장과 같이 학교용지부담금 산정에 관한 법리를 오해하거나 분양가격에 관한 사실을 오인하고 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

한편 원고는, 이 사건 처분 이후 원고가 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」을 위반하여 이 사건 공동주택 중 일부 세대를 할인분양 하였음에도 분양계약서에 명시된 가액으로 분양이 이루어진 것처럼 신고한 사실이 드러나 2021. 5.경 과태료를 부과 받았고, 이에 대한 이의신청을 하여 2023. 8. 17. 창원지방법원으로부터 114,000,000원의 과태료 결정을 받았으므로, 이 사건 처분에는 잘못된 분양자료를 근거로 학교용지부담금을 산정한 위법이 있다고 주장한다. 그러나 이는 상고심에 이르러 비로소 주장한 것으로 원심판결에 대한 적법한 상고이유가 되지 못한다.

6. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노태약

대법관 서경환

주 심 대법관 신숙희

대법관 노경필