

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2023두48445 학교용지부담금부과처분취소
원고, 피상고인 ○○○지구 지역주택조합
소송대리인 법무법인(유한) 영진
담당변호사 강정민
피고, 상고인 울산광역시 남구청장
소송대리인 변호사 김재권
원 심 판 결 부산고등법원 2023. 6. 29. 선고 (울산)2022누10838 판결
판 결 선 고 2025. 3. 13.

주 문

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 울산 남구 (이하 생략) 외 100필지(이하 '이 사건 사업구역'이라 한다) 지상에서 기존 주택을 철거하고 아파트를 신축하는 사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)을 시행할 목적으로 설립되어, 2017. 9. 14. 피고로부터 주택법 제11조 제1항에 따라 설립인가를 받은 지역주택조합이다.

나. 원고는 피고로부터, 2020. 6. 12. 주택법 제15조 제1항에 따라 이 사건 사업구역 지상에 총 384세대의 아파트 5동을 건축하는 내용 등으로 사업계획승인을 받고, 2020. 9. 17. 주택법 제54조 제1항에 따라 입주자모집 승인을 받았다.

다. 피고는 원고로부터 이 사건 사업에 따라 건축할 아파트 384세대 전부에 관한 분양자료를 제출받고, 2021. 6. 16. 원고에 대하여 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 '학교용지법'이라 한다) 제5조 제1항 본문, 제5조의2에 따라 위 384세대 아파트 전부에 관한 학교용지부담금 1,476,850,330원을 부과하였다.

2. 상고이유에 관한 판단

가. 관련 법령

1) 학교용지법 제2조 제2호 (라)목은 주택법에 따라 시행하는 사업 중 100세대 규모 이상의 공동주택을 건설하는 사업을 학교용지법에 따른 개발사업으로 규정하고 있다. 그리고 학교용지법 제2조 제3호는 위와 같은 개발사업에 대하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 학교를 증축하기 위하여 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 학교용지부담금(이하 '부담금'이라 한다)이라고 규정하고 있다.

2) 학교용지법 제5조 제1항 본문은 "시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과

· 징수할 수 있다."라고 규정하고, 같은 항 단서는 "다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다."라고 규정하고 있다. 단서의 각 호에는 ① 도시개발법 제2조 제1항 제2호에 따른 도시개발사업 시행 결과 해당 도시개발구역 내 세대 수가 증가하지 아니하는 경우(제3호), ② 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다) 제2조 제2호 (가)목에 따른 주거환경개선사업의 경우(제4호), ③ 도시정비법 제2조 제2호 (나)목부터 (다)목까지의 규정에 따른 정비사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 '소규모주택정비법'이라 한다) 제2조 제1항 제3호 (나)·(다)목에 따른 소규모주택정비사업 시행 결과 해당 정비구역 및 사업시행구역 내 세대수가 증가하지 아니하는 경우(제5호), ④ 주택법 제2조 제11호 (다)목에 따른 리모델링주택조합의 구성원에게 분양하는 경우(제6호) 등이 포함되어 있다.

나. 이 사건의 쟁점

이 사건의 쟁점은, 주택법에 따른 개발사업에 관하여 학교용지법에 따른 부담금 산정 시 그 개발사업으로 공급하는 세대수에서 해당 개발사업지역 내에 거주하고 있던 기존 세대수를 공제하는 방법으로 산정하여야 하는지 등이다.

다. 원심의 판단

원심은 그 판시와 같은 이유로 주택법에 따른 개발사업인 이 사건 사업에서 학교용지법에 따른 부담금 산정 시 기준이 되는 세대수는 이 사건 사업으로 공급하는 공동주택의 세대수에서 이 사건 사업 시행 전에 이 사건 사업구역에 거주하고 있던 기존 세대수를 공제하는 방법으로 산정하여야 한다고 판단하였다.

라. 대법원의 판단

그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

1) 관련 법리

조세나 부과금 등의 부담금에 관한 법률의 해석에 관하여, 그 부과요건이거나 감면요건을 막론하고 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않는다(대법원 2022. 12. 29. 선고 2022다218585 판결 등 참조).

2) 학교용지법 제5조 제1항 본문에 따른 부담금 산정의 원칙

학교용지법 제5조 제1항 본문은 앞서 본 바와 같이 "시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다."라고 규정하고 있고, 그 문언상 위 규정에 따른 부담금 부과는 재량행위로 해석된다(대법원 2022. 12. 29. 선고 2020두49041 판결 등 참조). 또한 학교용지법 제5조 제1항 본문에 따른 부담금의 산정기준에 관한 학교용지법 제5조의2는 공동주택의 부담금은 세대별 공동주택 분양가격에 1천분의 8을 곱한 금액으로 산정하도록 규정하고 있을 뿐, 그 부담금 산정의 기준이 되는 세대수를 개발사업으로 공급하는 공동주택 세대수에서 해당 개발사업지역 내 거주하고 있던 기존 세대수를 공제하는 방법으로 산정하여야 한다는 취지로 규정하고 있지는 않다. 그러므로 시·도지사가 공동주택의 부담금을 산정할 때 반드시 개발사업으로 인하여 증가하는 공동주택의 세대수를 기준으로 삼아야만 하는 것은 아니다.

한편 개발사업시행자에게 부담금을 부과하는 것은 개발사업으로 인하여 학교시설 확보의 필요성이 유발되었기 때문이고(대법원 2017. 12. 28. 선고 2017두30122 판결 등 참조), 개발사업으로 인하여 증가하는 세대수는 이러한 학교시설 확보의 필요성 및 그 정도를 평가하는 데 고려될 수 있다. 그러나 개발사업으로 인하여 유발된 학교시설 확

보의 필요성 및 그 정도가 언제나 개발사업으로 인한 세대수 증가분에 정확하게 비례하는 것은 아니다. 따라서 시·도지사는 그 외에도 해당 지역의 상황 및 그 변화 가능성, 취학인구의 증감 추이, 개발사업으로 해당 지역에 유입될 인구의 연령별 분포 및 취학인구의 비중, 교육환경에 대한 사회적 인식과 교육정책의 변화 등 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 재량권의 범위 내에서 부담금을 산정할 수 있다.

3) 학교용지법 제5조 제1항 단서의 적용 또는 유추 적용 여부

학교용지법 제5조 제1항 단서는 제5조 제1항 본문에도 불구하고 부담금 부과·징수 대상에서 제외되는 개발사업분을 각 호에서 규정하고 있는데, 이는 부담금의 감면요건도 법문대로 엄격하게 해석하여야 한다는 원칙에 비추어 열거적인 성격을 띠는 것으로 보아야 한다. 따라서 위 단서는 주택법에 따른 개발사업분과 같이 각 호에 규정되지 않은 개발사업분에 대해서는 적용되지 않으므로 주택법에 따른 개발사업분에 대한 부담금은 학교용지법 제5조 제1항 본문에 따라 부과·징수되면 충분하다.

학교용지법 제5조 제1항 단서가 주택법에 따른 개발사업분에 유추적용된다고 할 수도 없다. 유추적용은 법적 규율이 없는 사안과 법적 규율이 있는 사안 사이에 공통점 또는 유사점이 있고, 법규범의 내용과 체계, 입법 의도와 법률의 목적 등에 비추어 유추적용이 정당하다고 평가되는 경우에 인정할 수 있다. 학교용지법 제5조 제1항 단서 각 호에 규정된 도시개발법에 따른 도시개발사업, 도시정비법에 따른 재개발·재건축사업, 소규모주택정비법에 따른 소규모재건축사업 등은 그 근거 법률 및 해당 사업의 목적과 내용, 해당 사업시행자의 지위 등에 비추어 볼 때 주택법에 따른 주택건설사업에 비해 공공성이 강하다. 학교용지법 제5조 제1항 단서 각 호의 개발사업의 특성은 그 사업이 일정한 요건 아래 부담금 부과·징수 대상에서 제외되는 단서의 규율과 밀

접하게 관련되어 있으므로, 이와 특성을 달리하는 주택법에 따른 주택건설사업에 위 단서가 당연히 유추적용된다고 할 수 없다.

설령 학교용지법 제5조 제1항 단서가 주택법에 따른 개발사업분에 적용 또는 유추적용된다고 하더라도, 이러한 단서 규정만으로는 개발사업으로 인한 세대수 증가분에 상응하여 공동주택의 부담금을 산정하여야 한다는 결론을 도출할 수 없다. 학교용지법 제5조 제1항 단서 제3호, 제5호는 개발사업 중 도시개발법에 따른 도시개발사업, 도시정비법에 따른 재개발·재건축사업, 소규모주택정비법에 따른 소규모재건축사업 등의 경우 그 사업 시행 결과 해당 도시개발구역, 정비구역, 사업시행구역 내 세대수가 증가하지 않는다면 부담금을 부과하지 않도록 규정하고 있다. 그러나 위 각 규정은 개발사업 시행 결과 해당 개발사업지역 내 세대수가 증가하지 아니할 경우 부과·징수 대상에서 제외된다는 취지일 뿐이고, 개발사업으로 세대수가 증가할 경우 그 세대수 증가분에 상응하는 부담금만 부과할 수 있다는 취지로 해석할 수는 없다. 그리고 학교용지법 제5조 제1항 단서의 나머지 각 호는 세대수 미증가 여부를 부담금 부과·징수 대상에서 제외되는 개발사업의 요건으로 삼고 있지 않다.

4) 원심 판단의 당부

그런데도 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 학교용지법에 따른 부담금을 산정함에 있어 기준이 되는 세대수를 이 사건 사업으로 공급하는 공동주택의 세대수에서 이 사건 사업 시행 전에 이 사건 사업구역에 거주하고 있던 기존 세대수를 공제하는 방법으로 산정하여야 한다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 학교용지법에 따른 부담금 산정에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

그러므로 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단 하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박영재

 대법관 오경미

주 심 대법관 권영준