

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2016두50990 가산금반환
원고, 피상고인 드림산업개발 주식회사 (변경 전: 엑스포산업개발 주식회사)
소송대리인 변호사 김평수 외 1인
피고, 상고인 대전광역시 서구청장
소송대리인 법무법인 대전제일법률사무소
담당변호사 한원규 외 4인
원 심 판 결 대전고등법원 2016. 8. 18. 선고 2016누11061 판결
판 결 선 고 2018. 6. 28.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 기반시설부담금 가산금의 환급 거부통보가 항고소송의 대상인지에 대하여

가. 행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적·일반

적으로 결정할 수 없고, 행정처분이 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과의 실질적 관련성, 그리고 법치행정의 원리와 해당 행위에 관련한 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 등 참조).

나. 기반시설부담금 제도는 건축물의 건축행위로 유발되는 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설 등 기반시설의 설치·정비 또는 개량을 위한 비용을 원인행위자로 하여금 부담하게 하는 제도이다. 이는 2006. 7. 「기반시설부담금에 관한 법률」에 의하여 도입되어 시행되다가 2008. 3. 28. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 신설된 기반시설 설치비용 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 제9051호) 부칙 제2조, 이하에서 폐지 전의 「기반시설부담금에 관한 법률」과 그 시행령(2008. 9. 25. 대통령령 제21038호로 폐지되기 전의 것)을 '법' 또는 '시행령'이라고만 한다].

법에서는 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(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

규정하였다(제17조 제1항). 나아가 시행령에서는 법 제8조 제4항 및 제5항이 규정한 '공제사유'가 있는 경우에도 법 제17조 제1항에 따라 기반시설부담금을 환급하도록 하여 환급사유를 확장·규정하였다(제15조 제2항). 그 결과 위 법령상 공제사유가 기반시설부담금 납부 이후에 발생하면 공제의 경우와 동일한 기준에 따라 기반시설부담금을 환급하는 것으로 되어 있다. 법에서는 환급하는 기반시설부담금에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날의 다음날부터 환급결정을 하는 날까지의 기간에 대하여 정기예금이자율에 따라 계산한 금액을 '환급가산금'으로 결정하고 이를 부담금환급금과 함께 통지하도록 규정하였다(제17조 제2항). 나아가 시행령에서는 법 제17조 제2항 각 호 외의 부분에 따른 정기예금이자율은 「국세기본법 시행령」 제30조 제2항에 따른 이자율로 한다고 규정하였다(제15조 제4항).

한편, 법에서는 납부의무자가 건축허가를 받은 날을 기반시설부담금의 부과기준시점으로 하고(제10조), 행정청은 그 부과기준시점으로부터 2개월 이내에 기반시설부담금을 결정·부과하여야 하며(제11조 제1항), 납부의무자가 기반시설부담금을 납부기한까지 완납하지 아니한 경우에는 국세징수법 제21조(가산금)의 규정을 준용한다고 규정하였다(제16조 제2항, 이하 이에 따라 징수되는 가산금을 '환급가산금'과 구별하여 '지체가산금'이라고 한다).

다. 이처럼 법과 시행령이 기반시설부담금에 관하여 공제와 환급 제도를 규정한 것은 기반시설부담금액을 산정할 때 사업시행자가 당해 사업을 시행하는 과정에서 각종 법령에 따라 기반시설의 설치·정비·개량과 관련하여 이행한 각종 부담액만큼을 공제하도록 함으로써 '동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다'는 부담금부과의 원칙이 준수되도록 하기 위함이다(부담금관리기본법 제5조 제1항 참

조).

기반시설부담금 부과처분을 할 당시에 이미 납부의무자에게 법 제8조 제4항과 제5항에서 정한 공제사유가 있었음에도 행정청이 해당 금액을 공제하지 않은 채 기반시설부담금 부과처분을 하였다면, 그 부과처분의 상대방인 납부의무자는 행정청의 공제의무 불이행을 위법사유로 주장하면서 취소소송을 제기하여 권리구제를 받을 수 있다. 납부의무자가 적법하게 부과된 기반시설부담금을 납부한 후에 법 제8조 제4항, 제5항, 제17조 제1항에서 정한 환급사유가 발생한 경우에는 증명자료를 첨부하여 행정청에 환급신청을 할 수 있고(시행령 제15조 제3항), 이에 대하여 행정청이 그 전부 또는 일부 환급을 거부하는 경우에, 납부의무자가 환급액에 관하여 불복이 있으면 그 환급 거부결정에 대하여 취소소송을 제기하여 권리구제를 받을 수 있게 하는 것이 행정소송법 및 기반시설부담금 환급 제도의 입법취지에도 부합한다. 따라서 납부의무자의 환급신청에 대하여 행정청이 그 전부 또는 일부 환급을 거부하는 결정은 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 납부의무자의 권리·의무에 직접 영향을 미치므로 항고소송의 대상인 처분에 해당한다고 보아야 한다(대법원 2017. 4. 26. 선고 2013두16807 판결 등 참조). 행정청의 환급 거부대상이 기반시설부담금 그 자체가 아니라 그 납부지체로 발생한 지체가산금인 경우에도 달리 볼 것은 아니다. 정당한 환급액 내지 행정청의 환급의무의 범위는 취소소송의 본안에서 심리·판단할 사항이지, 소송요건 심사 단계에서 고려할 요소가 아니다.

라. 원심판결이 일부 인용한 제1심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

1) 원고는 대전 서구 가수원동 656-67 외 10필지 토지 지상에 구봉맨션아파트를

건축한 사업시행자이다. 피고는 위 건축사업과 관련하여 원고에게 기반시설부담금 합계 527,044,600원 부과처분을 하였으나, 원고가 납부기한 내에 이를 납부하지 않아 법 제16조 제2항과 국세징수법 제21조에 따라 지체가산금 납부의무가 발생하였다.

2) 피고는 2013. 1. 10. 원고에게 미납 기반시설부담금 합계 527,044,600원 및 그 때까지 발생한 지체가산금 합계 367,465,010원의 납부를 독촉하였다. 이에 원고는 2013. 1. 15.과 2013. 3. 17. 2회에 걸쳐 피고에게 기반시설부담금 527,044,600원 및 지체가산금 367,465,010원을 납부하였다.

3) 그 후 원고는 2014년 무렵 위 건축사업과 관련하여 기반시설인 도로를 설치·포장하는 공사를 하여 그 도로부지를 기부채납하였고, 상·하수도 부담금을 납부하였다. 이에 원고는 2014. 8. 18. 피고에게 위 도로 설치·기부채납과 상·하수도 부담금 납부에 지출한 비용 합계 1,172,993,500원이 기반시설부담금 산정에서 공제되어야 한다며 법 제17조, 시행령 제15조 제2항에 따라 이미 납부한 기반시설부담금 및 지체가산금의 환급을 신청하였다.

4) 피고는 2014. 9. 2. 원고에게 '이미 납부한 기반시설부담금 527,044,600원의 원금 및 법 제17조 제2항에 따라 2014. 9. 1.까지 발생한 환급가산금 28,313,260원은 환급할 예정이지만, 원고가 기반시설부담금의 납부를 지체하여 발생한 지체가산금 367,465,010원은 환급대상에서 제외된다'는 취지로 통보하였다(위 통보 중 지체가산금 환급거부 부분을 이하에서 '이 사건 환급거부통보'라고 한다).

마. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 환급거부통보는 원고의 환급신청 중 일부를 거부하는 처분으로서 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다. 정당한 환급액 내지 행정청의 환급의무의 범위는 환급거부처분이 적법한지에 관

한 것으로 본안에서 심리 후 판단하여야 할 사항이다.

같은 취지에서 이 사건 환급거부통보에 처분성이 인정된다고 본 원심판단에 항고소송의 대상적격 및 처분성 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 기반시설부담금의 후발적 환급사유가 발생한 경우에 지체가산금의 환급의무가 있는지에 대하여

가. 법 제16조 제2항에 따른 지체가산금은 납부의무자가 부과된 기반시설부담금의 납부의무 이행을 지체하는 경우에 부담하는 지연배상금의 성질을 띤 것으로 납부기한이 경과함으로써 당연히 발생한다(대법원 1991. 3. 12. 선고 90누2833 판결 참조). 기반시설부담금 부과처분에 처분 당시부터 위법사유가 있어 그 부과처분이 당연무효이거나 그 부과처분을 소급적으로 취소하는 경우에는 지체가산금도 그 기초를 상실하는 것이어서, 행정청이 납부의무자에게 기반시설부담금과 함께 지체가산금도 환급할 의무가 있다고 보아야 한다(대법원 1986. 9. 9. 선고 86누76 판결 참조).

그러나 기반시설부담금 부과처분이 처분 당시에는 적법하였고 납부의무자의 납부의무 이행지체에도 정당한 사유가 없어 행정청이 지체가산금을 정당하게 징수하였던 경우에는, 그 후 납부의무자에게 법 제17조 제1항, 시행령 제15조 제2항 각 호의 환급사유가 발생하였다고 하더라도 행정청이 당초 적법하게 부과·징수하였던 기반시설부담금의 전부 또는 일부를 납부의무자에게 환급하여야 할 의무가 그때 비로소 성립하는 것일 뿐(행정청의 환급결정에는 당초 적법하였던 기반시설부담금 부과처분을 장래를 향하여 일부 취소하는 결정의 의미가 포함되어 있는 것으로 보아야 한다), 그러한 사정만으로 행정청이 당초 정당하게 징수한 지체가산금까지 납부의무자에게 환급하여야 할 의무가 발생한다고 볼 수는 없다. 따라서 이러한 경우에는 행정청이 납부의무자에게

법 제17조 제1항, 제2항, 시행령 제15조 제2항, 제4항에 따라 부담금환급금과 그에 대한 법정이자에 해당하는 환급가산금을 지급할 의무가 있을 뿐이라고 보아야 한다.

나. 앞서 본 사실관계에 따르면, 피고가 원고로부터 징수한 기반시설부담금 및 지체가산금에 부과처분 당시부터 위법사유가 있었다고 볼 만한 사정이 없고, 원고도 부과처분 이후에 환급사유가 발생하였다는 점만을 이유로 기반시설부담금의 환급을 주장하고 있다. 따라서 이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 피고는 기반시설부담금을 다시 산정하여 원고에게 부담금환급금과 환급가산금을 지급할 의무가 있을 뿐이고, 나아가 당초 정당하게 징수한 지체가산금까지 환급할 의무는 없다고 봄이 타당하다.

그런데도 원심은 기반시설부담금의 환급사유가 부과처분 당시의 하자로 인한 것인지 아니면 부과처분 이후 사정변경으로 인한 것인지를 구분하지 아니한 채, 부과처분 이후 사정변경으로 환급사유가 발생한 경우에도 피고가 지체가산금까지 반환할 의무가 있다는 취지로 판단하였다. 이러한 원심판단에는 지체가산금의 법적 성질과 기반시설부담금의 환급범위 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

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

재판장 대법관 이기택

주 심 대법관 김 신

 대법관 박상옥

 대법관 박정화