

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2022두32900 개발부담금부과처분취소  
원고, 피상고인 주식회사 이에스리조트클럽  
소송대리인 법무법인 가온  
담당변호사 강남규 외 1인  
피고, 상고인 제주특별자치도지사  
소송대리인 변호사 나인수  
원 심 판 결 광주고등법원 2022. 1. 12. 선고 (제주)2021누1147 판결  
판 결 선 고 2022. 5. 26.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 원심 판단

가. 사건의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면, 아래와 같은 사실을 알 수 있다.

1) 원고는 2015. 3.경 지하수 관정 시설 등의 기부채납을 조건으로 서귀포시 ○○동 소재 토지들에 대한 지하수개발·이용허가 및 숙박시설을 신축하는 개발사업(이하 '이 사건 개발사업'이라 한다)을 위한 건축허가를 받았는데, 위 지하수개발·이용허가는 구 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2015. 7. 24. 법률 제 13426호로 전부 개정되기 전의 것) 제312조 제1항에 의한 것이다.

2) 원고는 위 숙박시설의 신축을 완료하고 2017. 10. 20. 지하수 관정 시설의 기부채납을 조건으로 사용승인을 받았다.

3) 위 토지들은 합병과 등록전환 등을 거쳐 이 사건 토지가 되었다.

4) 피고는 2018. 10. 11. 원고에 대하여 구 「개발이익 환수에 관한 법률」(2020. 2. 18. 법률 제17007호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 개발이익환수법'이라 한다) 제8조에 따라 개발부담금 부과처분을 내렸다가 2019. 2. 1. 부과금액을 직권 감액하였는데, 원고가 들인 지하수 관정 시설 설치비용을 개발비용으로 인정하지 않았다.

5) 한편, 원고가 지하수 관정 시설의 기부채납 조건을 이행하지 않자 피고는 2021. 3. 4. 원고에 대한 지하수개발·이용허가를 취소하였다.

나. 원심은, 지하수 관정 시설 설치공사가 이 사건 토지의 이용에 필요한 용수를 확보하기 위하여 이 사건 개발사업의 시행과 관련하여 이루어진 것으로 이 사건 토지의 객관적인 편익 및 가치의 증가를 가져오는 것이라는 전제하에 원고가 들인 지하수 관정 시설 설치비용은 개발비용에 관하여 규정한 구 개발이익환수법 제11조 제1항 제1호의 '순공사비'에 해당하여 개발이익에서 공제되어야 하고, 지하수 관정 시설 설치공사와 관련된 설계비 및 일반관리비 역시 마찬가지라고 판단하였다.

## 2. 대법원의 판단

가. 구 개발이익환수법 제1조는 '토지에서 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분하여서 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것'을 개발이익환수법의 목적으로 규정하고 있고, 같은 법 제2조 제1호는 개발이익을 '개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분'이라고 정의하고 있으며, 같은 법 제8조에 의하면, 개발부담금은 부과 종료시점의 부과 대상 토지의 가액에서 부과 개시시점의 부과 대상 토지의 가액, 부과 기간의 정상지가상승분, 개발비용을 뺀 금액을 기준으로 부과하도록 되어 있는데, 같은 법 제11조 제1항은 "개발사업의 시행과 관련하여 지출된 비용(이하 '개발비용'이라 한다)은 다음 각 호의 금액을 합하여 산출한다."고 규정하면서, 제1호에서 '순공사비, 조사비, 설계비 및 일반관리비'를 들고 있다.

이와 같은 구 개발이익환수법의 입법목적과 개발이익의 정의, 개발부담금의 부과 기준 등에 비추어 볼 때, 개발이익에서 공제되는 개발비용이란 개발사업의 시행과 관련하여 지출한 비용으로서 토지 자체의 객관적인 가치의 증가에 기여한 것을 말한다.

나. 자연히 용출하는 지하수나 동력장치를 사용하지 아니한 가정용 우물 또는 공동우물 및 기타 경미한 개발·이용 등 공공의 이해에 직접 영향을 미치지 아니하는 범위에 속하는 지하수의 이용은 토지소유권에 기한 것으로서 토지소유권에 부수하여 인정되는 권리로 보아야 할 것이지만, 그 범위를 넘어선 지하수 개발·이용은 토지소유권에 부수되는 것이 아니라 지하수의 공적 수자원으로서의 성질과 기능 등을 고려하여 행정청의 허가·감시·감독·이용제한·공동이용 명령·허가취소 등 공적관리방법에

의한 규제를 받게 하고 있다. 이러한 규제의 범위에 속하는 지하수개발·이용권은 토지소유권의 범위에 속하지 않는다(대법원 2001. 10. 23. 선고 99두7470 판결 등 참조).

다. 원고가 지하수 관정 시설을 설치하여 보유하는 지하수개발·이용권은 이 사건 토지의 소유권과는 별개의 경제적 가치를 가진다. 또한 원고가 설치한 지하수 관정은 이 사건 토지상에서 숙박업을 영위하는데 필요한 음용수를 얻기 위한 목적의 시설이고, 이 사건 개발사업의 일부인 숙박시설 건축허가 조건으로 기부채납이 예정되어 있었다. 이에 따라 이 사건 토지에 관한 종료시점 지가를 산정함에 있어 지하수 관정 시설이 설치되어 있는 사정이 반영되지도 않았다.

위 사정을 종합하면, 원고가 지하수 관정 시설을 설치하는 데에 들인 비용은 이 사건 토지 자체의 객관적인 가치의 증가에 기여한 비용에 포함되지 않는다.

라. 그런데도 원심은, 지하수 관정 시설 설치비용이 개발이익에서 공제되어야 한다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 구 개발이익환수법 제11조 소정의 개발비용에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

### 3. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            천대엽

대법관 조재연

주 심 대법관 민유숙

대법관 이동원