

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022두37493 개발부담금부과처분 취소 청구
원고, 피상고인 부산도시공사
소송대리인 변호사 이재홍 외 5인
피고, 상고인 부산광역시 해운대구청장
소송대리인 법무법인 삼덕
담당변호사 박옥봉
원 심 판 결 부산고등법원 2022. 2. 18. 선고 2021누22913 판결
판 결 선 고 2025. 9. 26.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

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

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 부산광역시장은 2006. 11. 29. 부산 해운대구 (주소 생략) 일원 49,000㎡를 원고를 시행자로 한 해운대관광리조트 도시개발사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 도시개발구역으로 지정하고 이를 고시하였다.

나. 원고는 2007. 12. 18.경 주식회사 ○○○(변경 전 상호 △△△ 주식회사, 이하 '소외 회사'라 한다)와, 소외 회사가 원고로부터 이 사건 사업의 부지조성공사 등을 위탁받아 수행하는 한편 시행자로서 이 사건 사업부지 지상에 신축될 관광시설 등 건축물의 건축사업(이하 '이 사건 건축사업'이라 한다)을 추진하기로 하는 내용의 사업협약을 체결하였다.

다. 이 사건 사업부지는 관광시설용지(이하 '이 사건 관광시설용지'라 한다)와 주차장, 도로 및 소공원으로 구성된 기반시설용지로 구성되어 있는데, 그중 도로 및 소공원 부분은 기부채납 대상이다.

라. 원고는 2008. 5. 14. 소외 회사에 이 사건 관광시설용지 및 위 주차장용지를 매도하는 내용의 용지매매계약을 체결하였다. 이후 원고가 구 도시개발법(2011. 9. 30. 법률 제11068호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시개발법'이라 한다) 제25조에 따라 부산광역시장에게 선수금 수령의 승인을 요청하자, 부산광역시장은 2009. 1. 29. 원고에 대하여 선수금액을 233,650,067,000원으로 하여 선수금 수령을 승인하였다. 원고는 소외 회사와 2009. 2. 12. 및 2010. 1. 22. 각 용지매매변경계약을 체결하여 최종적으로 용지매매대금을 233,650,067,000원으로 정하고, 2010. 12. 31.까지 소외 회사로부터 위 용지매매대금을 전부 지급받았다.

마. 부산광역시장은 2010. 1. 13. 원고를 시행자로 한 이 사건 사업의 실시계획을 인가·고시하였다. 소외 회사는 2011. 10. 7. 피고로부터 이 사건 건축사업에 관한 주택건설사업계획을 승인받았고, 2011. 12. 30. 그 착공신고를 마쳤다.

바. 원고는 2019. 12. 30. 부산광역시장으로부터 이 사건 사업에 관한 준공검사를 받았다. 이에 피고는 2020. 6. 18. 원고에 대하여, 위 준공검사일을 부과종료시점으로 보아 표준지 선정 및 비교평가를 거쳐 산정한 종료시점지가를 기초로 이 사건 사업에 대한 개발부담금 33,388,018,370원을 결정·부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 제1, 3 상고이유에 대하여

가. 이 사건 관광시설용지에 대한 개발부담금의 부과종료시점

1) 원심은 그 판시와 같은 이유로, 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 '개발이익환수법'이라 한다) 제9조 제3항 단서 제2호로부터 위임을 받은 같은 법 시행령 제10조 제1항 제1호 (가)목, 제2항 제1호에 따라, 이 사건 사업과 같이 토지만을 개발하는 도시개발사업에서 시행자가 준공검사일 이전에 토지의 전부 또는 일부를 타인에게 처분하여 양도한 경우, 해당 토지에 대한 개발부담금의 부과종료시점은 그 잔대금지급일 이전에 사실상 개발이 완료되었다면 그 잔대금지급일이 되고, 그 당시까지 사실상 개발이 완료되지 않았다면 이후 사실상 개발이 완료된 날이 된다고 인정한 다음, 원고가 이 사건 사업의 준공검사일 이전에 소외 회사에 처분한 이 사건 관광시설용지에 대한 개발부담금의 부과종료시점은 그 잔대금지급일 이후로서 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료된 날이 된다고 판단하였다.

2) 원심판결 이유를 관련 법리와 앞서 본 사실관계에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 개발부담금의 부과종료시점, 개발이익환수법 시

행령 제10조 제1항 제1호 (가)목의 해석 또는 적용 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료된 날의 의미

1) 원심의 판단

원심은 그 판시와 같은 이유로, 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료된 날은 이 사건 관광시설용지에서 부지조성공사가 완료된 2014. 3. 16.이라고 보아, 이 사건 처분 중 이 사건 관광시설용지에 대한 개발부담금의 부과종료시점을 2014. 3. 16.이 아닌 이 사건 사업의 준공검사일인 2019. 12. 30.로 하여 산정된 개발부담금 부분은 위법하다고 판단하였다.

2) 대법원의 판단

가) 개발이익환수법 제9조는 개발부담금 부과 기준시점에 관하여 규율하면서, 그 부과종료시점은 개발사업의 준공인가 등을 받은 날로 하되(제3항 본문), 예외사유 중 하나로 토지만을 개발하는 개발사업에서 부과대상 토지의 전부 또는 일부가 사실상 개발이 끝난 토지로서 타인에게 양도되는 경우를 들고 있다[같은 항 단서 제2호, 같은 법 시행령 제10조 제1항 제1호 (가)목].

위와 같은 개발부담금 부과종료시점 규정의 내용과 체계 및 개발사업의 시행 결과로 발생하는 개발이익은 사업대상 토지가 개발사업의 목적과 내용에 맞게 개발된 상태로 실현되는 것이라고 볼 수 있는 점 등을 감안하면, 위 예외사유가 정하고 있는 '부과대상 토지 중 일부가 사실상 개발이 완료되었다'는 것은 해당 토지가 인가 등을 받은 개발사업의 계획에서 정한 개발된 토지로서의 사용목적에 부합할 정도로 공사가 완료된 상태를 의미하고, 그러한 상태에 이르렀는지를 판단할 때는 당해 개발사업의 목

적, 내용과 방식, 해당 토지의 목적 또는 용도 및 다른 사업부지와 물리적·기능적 관계 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

나) 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 이 사건 사업은 도시개발법에 따른 도시개발사업으로 단순히 대지 조성만을 목적으로 하는 것이 아니라 계획적인 단지 또는 시가지의 조성을 목적으로 하고 있으며, 나아가 관광휴양시설 등을 건축할 수 있는 이 사건 관광시설용지를 조성하는 것은 물론 이 사건 관광시설용지의 효율적 이용, 주차수요 대응, 주변 녹지와 보행통로와의 연계 등을 위해 이 사건 관광시설용지 주변에 기반시설인 도로, 주차장 및 소공원을 설치하는 것을 그 내용으로 하였던 사정을 알 수 있다.

이러한 사정 등을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 개발이익환수법 제9조 제3항 단서 제2호, 같은 법 시행령 제10조 제1항 제1호 (가)목에 따라 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료된 날은 이 사건 관광시설용지의 부지조성공사 이외에도 이 사건 관광시설용지가 인가된 이 사건 사업의 실시계획에서 정한 관광시설용지로서의 사용목적에 부합하는 데 필요한 정도의 기반시설공사까지 완료된 때를 의미한다고 보아야 하고, 이 사건 관광시설용지의 부지조성공사만이 완료된 상태를 들어 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료되었다고 볼 수는 없다.

다) 그런데도 원심은, 이 사건 관광시설용지의 부지조성공사가 완료된 때에 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료되었다고 단정한 나머지, 이 사건 사업의 준공검사 이전의 어느 시점에 이 사건 관광시설용지가 이 사건 사업에서 정한 관광시설용지로서의 사용목적에 부합하는 데 필요한 정도의 기반시설공사까지 완료되었는지에 관하여 심리하지 아니한 채, 이 사건 관광시설용지의 사실상 개발이 완료된 날을 그 부

지조성공사만이 완료된 2014. 3. 16.로 보아 이날이 부과종료시점이 된다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 개발이익환수법 시행령 제10조 제1항 제1호 (가)목에서 정한 사실상 개발 완료의 의미에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 제2 상고이유에 대하여

가. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 원고가 도시개발법 제25조에 따라 부산광역시시장으로부터 선수금 수령을 승인받은 것은 처분가격을 종료시점지가로 할 수 있는 예외적 사유를 정한 개발이익환수법 제10조 제2항, 같은 법 시행령 제11조 제1항 제7호(이하 위 규정을 합하여 '처분가격 예외규정'이라 한다)에 해당한다고 보아, 원고의 소외 회사에 대한 처분가격이 아닌 개발이익환수법 제10조 제1항에서 정한 평가방식에 따라 산정한 금액을 종료시점지가로 한 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였다.

나. 대법원의 판단

1) 개발이익환수법 제10조에 따르면, 종료시점지가는 부과종료시점 당시의 부과대상 토지와 이용 상황이 가장 비슷한 표준지의 공시지가를 기준으로 지가형성 요인에 관한 표준적인 비교표에 따라 산정한 가액을 기초로 산정하되(제1항), 부과대상 토지를 분양하는 등 처분할 때에 그 처분가격에 대하여 국가나 지방자치단체의 인가 등을 받는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그 처분가격을 종료시점지가로 할 수 있다(제2항).

위와 같이 위임을 받은 같은 법 시행령 제11조 제1항 제7호는 처분가격을 종료시점지가로 할 수 있는 예외적 사유의 하나로 '제1호부터 제6호까지의 경우와 비슷한

경우로서 국가 또는 지방자치단체의 인가등을 받아 토지의 분양가격이 결정된 경우'를 들고 있다. 이는 국가 또는 지방자치단체가 주택가격의 안정이나 기타 특별한 필요에 의하여 처분가격을 승인하거나 제한하여 놓고도 그 처분가격보다 높은 가격으로 종료시점지가를 인정하여 개발부담금을 부과하는 것이 개발부담금제도의 취지에 반한다는 데에 근거한 것이다. 따라서 '처분가격 예외규정'에 해당하기 위해서는 처분가격 자체를 승인하거나 제한하는 것을 내용으로 하는 행정청의 인가 등 처분으로 토지의 처분가격이 결정된 경우이어야 한다.

2) 도시개발법 제25조 제2항에 따른 선수금 승인은 행정청이 처분가격을 승인하는 것이 아니라 준공 전에 미리 처분대금을 수령하는 것을 승인하는 것에 불과하다. 나아가 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 원고가 부산광역시시장에게 선수금 승인을 신청하면서 처분가격이 기재된 토지처분계획서 등을 제출하기는 하였으나, 이에 더하여 부산광역시장이 처분가격 자체를 승인하거나 제한하는 것을 내용으로 어떠한 처분을 하는 등으로 토지의 처분가격이 결정되었다고 볼 만한 사정을 찾을 수 없다. 따라서 원고가 부산광역시시장으로부터 선수금 수령을 승인받은 것이 '처분가격 예외규정'에 해당한다고 보기 어렵다.

3) 그런데도 원심은, 원고가 부산광역시시장으로부터 선수금 수령을 승인받은 것이 '처분가격 예외규정'에 해당한다고 보아 처분가격을 종료시점지가로 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 도시개발법 제25조 제2항의 선수금 승인과 '처분가격 예외규정'의 요건에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고 이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여,
관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 마용주

 대법관 노태악

주심 대법관 신숙희