

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2025두35759 개발부담금부과처분 취소청구
원고, 상고인 재단법인 ○○○
소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 이기택 외 8인
피고, 피상고인 서울특별시 영등포구청장
소송대리인 법무법인(유한) 동인
담당변호사 강형민 외 2인
피고 보조참가인 △△△ 주식회사
소송대리인 변호사 신광렬 외 5인
원 심 판 결 서울고등법원 2025. 10. 29. 선고 2025누6426 판결
판 결 선 고 2026. 4. 30.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고가 부담한다.

이 유

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

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2005. 5. 6. 피고 보조참가인과 원고 소유의 서울 영등포구 (주소 생략) 종교용지 46,465㎡(이하 '이 사건 토지'라 한다)에 관한 지상권(이하 '이 사건 지상권'이라 한다) 설정계약을 체결하였다. 위 계약은 수정을 거쳐 최종적으로 그 존속기간은 2005. 5. 6.부터 99년으로 하고, 피고 보조참가인은 원고의 동의 없이 완공된 건물 및 기타 부가물의 매각 등 처분을 할 수 있다는 등의 내용을 포함하게 되었다.

나. 피고 보조참가인은 2006. 7. 11.경 이 사건 토지 지상에 오피스 빌딩, 호텔 등 상업용 건물을 신축하는 개발사업(이하 '이 사건 개발사업'이라 한다)을 시행하기 위하여 건축허가를 받았고, 2020. 7. 14.경 공사 완료 후 서울특별시시장으로부터 사용승인을 받았으며, 2020. 9. 17. 이 사건 토지의 지목은 '대지'로 변경되었다.

다. 피고는 이 사건 개발사업이 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 '개발이익환수법'이라 한다) 제5조 제1항 제7호, 같은 법 시행령 제4조 [별표 1] 제7호에서 정한 '지목 변경이 수반되는 사업'에 해당하고 같은 법 제6조 제1항 단서 제2호에 따라 이 사건 토지의 소유자인 원고가 개발부담금 납부의무자라는 이유로 2020. 12. 17. 원고에게 개발부담금 57,059,052,380원을 부과하였다.

이후 피고는 2022. 8. 23. 원고에게 개발부담금을 47,724,378,460원으로 정정하여 고지하였다(이하 당초 개발부담금 부과처분 중 감액정정되고 남은 부분을 '이 사건 처분'

이라 한다).

2. 제1 상고이유에 관하여

가. 관련 규정 및 법리

1) 개발이익환수법 제6조 제1항은 본문에서 개발부담금의 부과대상인 개발사업의 사업시행자는 개발부담금을 납부할 의무가 있다고 규정하면서, 그 단서에서 다만 각 호의 어느 하나에 해당하면 그에 해당하는 자가 개발부담금을 납부하여야 한다고 규정하고 있고, 제2호는 '타인이 소유하는 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우에는 그 토지의 소유자'(이하 '이 사건 규정'이라 한다)라고 규정하고 있다.

2) 법령의 해석은 어디까지나 법적 안정성을 해치지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 가능한 한 원칙적으로 법령에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하고, 나아가 당해 법령의 입법 취지와 목적, 그 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 타당성 있는 법령 해석의 요청에 부응하여야 한다(대법원 2012. 7. 5. 선고 2011두19239 전원합의체 판결 등 참조).

나. 구체적 판단

1) 다음과 같은 개발이익환수법의 입법 취지와 목적, 이 사건 규정의 개정 취지, 관련 규정의 문언과 체계 등에 비추어 볼 때, 이 사건 규정의 '타인이 소유하는 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우'에는 '타인이 소유하는 토지에 지상권을 설정하여 개발사업을 시행한 경우'도 포함된다.

가) 개발이익환수법은 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배

분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 개발이익환수법 소정의 개발이익이라 함은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다(제2조 제1호). 개발부담금을 부과하는 취지는 개발이익의 적정한 환수에 있는 것이어서 그 부과 대상자는 개발이익이 실질적으로 귀속되는 자이다.

따라서 개발이익환수법 제6조 제1항이 개발사업시행자를 개발부담금 납부의무자로 규정하면서도, 개발사업을 위탁 또는 도급한 경우에는 그 위탁이나 도급을 한 자(제1호)를, 타인 소유의 토지를 임차하여 개발사업을 시행한 경우에는 토지소유자(제2호)를 각 개발부담금 납부의무자로 규정하고 있는 것은 사업시행자 이외에 개발이익이 실질적으로 귀속되는 자가 따로 있는 경우에는 그 자가 개발부담금 납부의무자임을 주의적으로 밝힌 것이다(대법원 2004. 11. 11. 선고 2004두8262 판결 참조).

나) 이 사건 규정은 개발이익환수법이 1993. 6. 11. 법률 제4563호로 개정되면서 신설되었는데, 기존에 개발부담금의 납부의무자를 사업시행자에 한정하였으나 타인 소유의 토지를 임차하여 개발하는 경우 등은 개발이익이 토지소유자에게 귀속되므로 이와 같은 경우에는 토지소유자에게 개발부담금을 부과하려는 의도로 입법되었다(법률 제4563호 개정이유 참조). 위 개정안에 대한 국회 건설위원회의 심사보고서에는 '타인의 소유인 땅을 빌려서 개발사업을 시행하는 경우 납부의무자가 사업시행자로만 되어 있어 부담금납부주체와 이익향유주체가 상이하므로 그 토지소유자에게도 개발부담금을 납부토록 하는 것'이라 기재되어 있다.

다) '임차'의 사전적 의미는 '돈을 내고 남의 물건을 빌려 씀'인데 그 통상적 의미가 반드시 민법상의 임대차에 한정된다고 보기는 어렵다. 오히려 앞서 살핀 이 사건 규정의 개정 취지 등에 비추어 보면 이 사건 규정은 남의 물건, 즉 타인 소유의 땅을 빌려서 개발사업을 시행하는 경우를 규율하려 하였다고 봄이 타당하다. 민법상의 임대차가 아닌 사용승낙이 있었던 경우에도 이 사건 규정이 적용된다는 취지의 대법원 2004. 11. 11. 선고 2004두8262 판결 역시 이러한 규율 취지에 부합한다.

라) 지상권과 임차권 사이에 일정한 차이가 있는 것은 사실이나, 앞서 살핀 취지에 비추어 볼 때, 그러한 차이가 존재한다는 사정만으로 이 사건 규정의 적용 대상에서 지상권 설정이 배제된다고 보기는 어렵다.

2) 원심은 판시와 같은 이유로 피고 보조참가인이 원고가 소유하는 토지에 지상권을 설정받아 개발사업을 시행한 경우도 이 사건 규정의 적용 대상이 될 수 있다고 판단하였다. 원심판결 이유를 앞서 본 법리 및 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 이 사건 규정이 정한 '임차'의 의미에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 제2, 3 상고이유에 관하여

원심은 위 2.항과 같이 판단한 후, 판시와 같은 이유로 원고가 이 사건 개발사업에 관한 개발부담금의 납부의무자라고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리 및 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 않는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다. 기록에 의하여 인정되는 이 사건 지상권의 설정경위 등에 비추어 보면, 이 사건 지상권의 존속기간이 99년인 점 등 원고가 주장하는 사정만으로 달리 보기 어렵다.

4. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박영재

 대법관 오경미

주 심 대법관 권영준

 대법관 임상필