



〈김 현 변호사의 건설 판례 이야기〉

과밀부담금

대법원 2002. 4. 9. 선고 2001두2843 판결

1. 들어가며

인구에 비해 국토가 좁은 우리나라의 경우, 토지의 균형있는 개발이 무엇보다 중요하다. 따라서, 가장 좋은 개발을 이룩하기 위해 다른 나라보다 많은 행정 제재가 있을 수 밖에 없는데 이는 반대로 말하면 최적화된 토지의 개발은 많은 수요와 무궁무진한 수익 창출이 기대되기 때문에 이에 참여하는 개발업자에게는 엄청난 수입을 안겨다 줄 수 있게 된다.

이에 국가는 개발을 통하여 얻게 된 가치의 증가액 중 일정액을 사회에 환원하는 개발이익환수제, 주변 환경을 고려하여 쾌적하고도 자연 지향적인 개발을 위한 환경 영향 평가제, 그리고 인구집중 시설을 건축주에게 부과되는 과밀부담금 등의 제도를 통하여 개발업자의 무한한 수익을 사회에 환원하고 개발이 공공복리에 적합하도록 하는 일종의 제재를 가하게 된다.

그 중 과밀부담금은 우리 국토의 균형있는 발전을 저해하는, 수도권에 지나치게 집중된 인구의 분산 및 산업의 적정 배치를 위하여 도심에 인구가 집중되는 시설을 건축하고자 하는 자에 대하여 부과하는 부담금이다. 과밀부담금은 주로 도시의 백화점이나 쇼핑몰과 같이 유동인구를 끌어모으는 시설에 부과되게 된다.

한편, 이러한 개발이 여러 개발업자가 공동으로 참여하여 이루어지는 경우에 과밀부담금의 부과가 한 건축

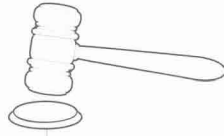
주의 건물로 의제하여 부과되어야 하는지' 아니면 '각 건축주의 건축물 면적에 비례하여 각각 부과하여야 하는지'의 문제가 발생한다. 과밀부담금의 경우 인구집중 유발시설에만 부과되는 것이고, 단지를 이루어 개발을 하였다 할지라도 모든 건축물이 인구집중유발시설은 아니라 할 것이므로, 전자의 경우가 보통 과밀부담금 부과액이 다액이 되는 것은 충분히 추론이 가능한데, 사례의 경우 이에 대한 분쟁이 문제가 되고 있다(본 사안의 경우 부담금 부과에 대한 또 다른 쟁점도 있으나, 이에 대한 판단은 생략한다).

이하에서는 대략적인 사실관계를 정리해보고, 대법원의 판결 요지를 살펴본 다음 이를 평석해 보기로 한다.

2. 사실관계

국제 회의를 유치하게 된 원고를 포함한 수인의 건축주들은 회의에 참석하게 될 국제 인사들의 유치를 위하여 행정기관의 허가를 얻어 컨벤션 센터, 회관, 업무시설 등, 호텔 등을 증, 개축을 하여 하나의 복합시설을 완공하였다. 한편, 허가를 얻을 때 건축주들은 건축허가신청서에 공동으로 신청하여 건축허가를 받았다.

그 후 행정관청인 피고는 건축주들이 건축한 일대의 건축물 전체에 대하여 과밀부담금을 부과하였고, 이를



건축주들의 요청으로 각 건축주의 소유 비율로 각각 부과하였으나, 컨벤션부속동과 업무시설동 및 호텔을 건축하여 소유하고 있던 원고는 '소유 건물의 경우 인구유발시설은 호텔만 해당되므로, 나머지 건물에 대한 과밀부담금 부과를 취소' 하여 줄 것을 청구하였다.

3. 대법원 판결의 요지

대법원은 다음과 같은 이유로 원심을 유지하여, 원고에 대한 피고의 과밀부담금 부과 처분은 호텔에만 한정되는 것으로 보아야 함을 분명히 하였다.

가 수도권정비계획법(이하 '법'이라 한다) 제12조 제1항은 과밀부담금의 납부의무자를 '건축물을 건축하고자 하는 자'로 규정하고 있으므로, 건축주는 타인이 건축하고자 하는 건축물에 대하여는 과밀부담금을 납부할 의무가 없고, 과밀부담금의 부과대상인 인구집중유발시설에 해당하는지의 여부 및 그 시설의 규모도 건축주 자신이 건축하고자 하는 건축물만을 기준으로 판단하여야 할 것이다.

나 이 사건 건축물들의 규모_용도 및 형태 등에 비추어 보면 위 건축물들을 통틀어 하나의 건축물이라고는 볼 수 없고, 이 사건 건축물들은 각 건축주들이 각자의 비용과 노력을 들여 해당 건축물을 증·개축한 것으로서 그 소유자를 달리하고 있으므로, 원고에 대한 과밀부담금 부과 여부나 그 금액은 원고가 건축주로서 건축허가를 받아 건축하고자 한 이 사건 호텔만을 기준으로 결정하여야 한다.

4. 과밀부담금 제도

과밀부담금은 1994년에 수도권정비계획법을 전문개정하여 도입한 제도이다. 이전에는 대형건축물에 대하

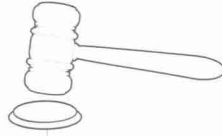
여 건축을 불허하거나 수도권정비위원회의 심의를 받도록 하는 물리적인 규제를 하였으나, 변화하는 국제환경에 대응하기 위하여 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)의 과밀억제권역 안에서 대형건축물을 건축하는 경우 일정액의 부담금을 부과하는 경제원리에 기초를 둔 규제제도이다. 이로 인하여 조성되는 재원은 도시기반시설의 확충과 수도권에서 지방으로 이전하는 시설에 지원함으로써 수도권문제의 실질적인 해결을 목적으로 하는 부담금제도라 하겠다.

과밀부담금은 ① 업무용 또는 복합용 건축물로서 연면적 25,000㎡ 이상, ② 판매용 건축물로서 연면적 15,000㎡ 이상, ③ 공공청사로서 연면적 1,000㎡ 이상인 경우에 부과되며, 대략적인 부담금은 부과대상면적(연면적 _ 주차장면적 _ 기초공제면적)에 표준건축비를 곱한 금액의 5~10% 수준이다.

5. 대법원 판결의 의미

수인의 건축주가 하나의 거대한 단지를 형성하여 여러 가지 시설 등을 설치한 경우, 위와 같은 단지가 시너지 효과를 발휘하여 인구의 집중을 유발할 가능성이 높은은 주지할 수 있는 사실이다. 사안의 경우에도 원고를 포함한 수인의 건축주가 공동으로 건축허가를 받았기 때문에 이를 하나의 시설로 보아 모든 시설에 과밀부담금을 부과하는 것이 과밀부담금 징수의 제도의 취지상 크게 어긋나다고 할 수 없다.

그러나, 단지를 이루고 있는 각 건축물들의 규모나 용도 및 형태가 다르기 때문이 이를 하나의 건축물로 보는 것은 무리가 있고, 또한 그 중 일부의 건축물만이 인구집중유발시설이라면 전체에 대하여 과밀부담금을 부과하는 것은 국민의 기본권 즉, 재산권을 과도하게 침해하는



것이라 아니할 수 없다.

이러한 견지에서 대법원은 사안의 건축주들의 공동으로 건축허가를 받았다 할 지라도 ① 건물의 규모와 용도 및 형태 등에 비추어 볼 때 하나의 건축물로 볼 수 없고, ② 각 건축주들이 각자의 비용과 노력을 들여 이를 건축하였으며, ③ 그 소유자도 각각 다르기 때문에 과밀부담금의 납부의무자를 '건축물을 건축하고자 하는 자'로 명시한 수도권정비계획법 제12조 제1항 규정에 따라 과밀부담금 부과 여부 및 부담금액은 각 건축주가 건축주로서 건축허가를 받아 건축하고자 한 건축물만을 기준으로 결정'하여야 한다고 판단하였다. 타당한 결론이라 하겠다.

6. 맺으며

과밀부담금제도는 수도권의 인구집중을 배제하고 산업을 적정하게 배치하기 위한 공익 달성위해, 인구집중

을 유발하는 시설을 건축자는 자에게 이로 인한 부작용을 시정할 수 있는 비용을 분담시키는 것이라 하겠다. 이는 국민의 재산권 행사에 있어 일정한 제한을 가하는 제도라고 하겠으나, 공공복리를 위해 일반 국민의 기본권을 제한하는 것으로서 오늘날 우리나라에 필요한 제도이며, 유지되어야 할 제도임은 부인할 수 없다.

하지만, 행정관청이 과밀부담금의 부과를 위하여 법령의 내용을 자의적으로 확대해석하여 부당하게 국민의 기본권을 제한하여서는 안된다. 특히 과밀부담금은 국민에게 부담을 주는 제도인 이상 더욱 엄격하게 법령의 본래 의미를 충실하게 적용하여야 할 것이다. 이러한 견지에서 대법원의 판단은 상충되는 '공익적 필요성'과 '국민의 기본권 제한'이라는 양자를 공정하게 배분한 합리적인 판단이라 생각된다.

Profile

김 현 (金 炫) 변호사

- 법무법인 세창 대표 변호사(Sechang Law Offices)
- 서울대학교 법과대학 졸업
- 행정고시 24회 2차 합격
- 사법시험 25회 합격
- 서울대학교 대학원 법학과 법학석사
- 미국 코넬대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 보글 앤드 게이츠 법률회사 근무
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학박사
- 미국 뉴욕주 변호사자격 취득

전문분야 : 금융, 회사, 건설, 무역, 해외투자, 지적재산권, 보험, 해상, 항공, 중재

건설교통부 고문변호사 · 도로정책심의회 위원

과학기술부 고문변호사

한국철도공사 고문변호사

해양수산부 고문변호사

대한변호사협회 사무총장

저 서 : 해상법원론 (서울법대 송상현교수 공저: 박영사, 2005)
건설판례 이해하기 (범우사, 2004)

법무법인 세창

서울 서초구 서초4동 1699-14 하림빌딩 3/5층

전화 : 595-7121 팩스 : 595-9626, 591-8456

E-mail : hyunkim@sechanglaw.com