

서울중앙지방법원 2023. 4. 20 선고 2021가합573389 판결 [부당이득금반환]

전 문

원고A재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합

소송대리인 법무법인(유한) 민

담당변호사 김경선

소송대리인 법무법인 해승

담당변호사 이신

피고서울특별시 동작구

소송대리인 법무법인 강산

담당변호사 김태원

변론 종결2023. 3. 23.

판결 선고2023. 4. 20.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

N

청 구 취 지

피고는 원고에게 200,100,000원 및 이에 대한 이 사건 소장 송달일 다음날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 당사자의 지위

원고는 2009. 12. 16. 서울 동작구 B 일대 33,310m²(이하 '이 사건 정비구역'이라 한다)에서 주택재개발정비사업을 시행할 목적으로 도시 및 주거환경정비법에 따라 피고의 대표자인 서울특별시 동작구청장(이하 '동작구청장'이라 한다)으로부터 설립인가를 받은 주택재개발정비사업조합이다.

나. 서울특별시장의 재정비촉진지구 지정·고시 등

1) 서울특별시장은 2006. 10. 18. 서울특별시 고시 C로 서울 동작구 D동 일대를 D

재정비촉진지구로 지정·고시하였다.

2) 서울특별시장은 2008. 9. 11. 서울특별시 고시 E로 D재정비촉진지구를 F재정비촉진구역부터

G재정비촉진구역까지 9개로 세분하면서 이 사건 정비구역에 대해 주택재개발사업을 위한

A재정비촉진구역으로 지정·고시하는 한편, D재정비촉진계획을 결정·고시하고 지형도면을

고시하였는데, 그 중 이 사건과 관련된 내용은 아래와 같다(이하 '2008년 재정비촉진계획'이라 한다).

11) 기반시설의 비용분담계획

A재정비촉진구역	33,310	11,496	4,773	3,301	-	3,422	10.3
----------	--------	--------	-------	-------	---	-------	------

○ 학교

■ 학교 결정(변경)조서

변경 ①	학교	초등학교	H 일대	22,069(7,993)	감)411	21,658(7,993)	서고178호(78 4. 26.)	I초교J,K,A,G구역
변경 ②	학교	중학교	L 일대	16,329(2,000)	증)43	16,372(2,000)	서고193호(73.12.2 0.)	M중G구역
변	학	초등학	N일	11,234(668)	증)1,634	12,868(2,300)	서고197호(97.6.10)	O초교A구역

변경 ①	학교	초등학교	H 일대	22,069(7,993)	감)411	21,658(7,993)	서고178호(78 4. 26.)	I초교,K,A,G구 역
경 ③	교	교	대			2)	)	
변경 ④	학교	대학	P일 대	177,814(3,166)	감)2,953	174,861(213)	서고260호(76.10.5)	Q대R,K,A구역
신설 ⑤	학교	-	S일 대	-	증)14,249	14,249	-	T,G구역

□ 변경사유서

1	학교	변경(I초교)-면적 : 22,069m ² →21,658m ² -감) 411m ²	고시면적 오류에 따른 지정 시설면적 정정 및 부지정형화에 따라 금회 선형 변경
2	학교	변경(M중)-면적 : 16,329m ² →16,372m ² -증) 43m ²	고시면적 오류에 따른 지정 시설면적 정정 및 부지정형화에 따라 금회 선형 변경
3	학교	변경(O초교)-면적 : 11,234m ² →12,868m ² -증) 1,634m ²	부정형의 Q대학교 부지를 편입하여 정형화시킴으로 효율적인 토지이용계획 수립
4	학교	변경(Q대)-면적 : 177,814m ² →174,861m ² -감) 2,953m ²	A구역내 부지는 O초교로 편입하여 효율적인 토지이용계획을 수립. K구역내 부지는 보상하고 택지로 이용하고자 변경
5	학교	신설-면적 : 14,249	건전한 교육목적 달성과 주민의 문화교육향상을 위해 신설

5. 기타 재정비촉진계획 수립 관련 사항은 「D 재정비촉진계획 결정도서」에 명시

3) 동작구청장은 2008. 9.경 아래와 같은 내용이 포함된 D재정비촉진계획 결정도서(이하 '이 사건 결정도서'라 한다)를 수립하였다.

14. 기반시설의 비용분담계획

2. 기반시설 비용분담계획

■ 재정비촉진구역별 기반시설 순부담률 산정

○ 재정비촉진구역 순부담비율은 10% 이상 확보하는 것을 원칙으로 함

○ G구역 내 신설학교 부지는 재정비촉진구역별로 공동부담하는 것으로 함

- 신설학교 부지는 재정비촉진구역별 용도지역 상향, 용적률 인센티브, 순부담률 확보기준 등을 감안하여 부담률을 일부 보정하여 계획

재정비촉진구역(㎡) ①	33,310
분담률(%) ②	15.2
분담면적(㎡) (A = ① x ②)	5,074
계획기반시설(㎡) ③	11,496
계획기반시설 내 국공유지(㎡) ④	4,773
기존 기반시설 내 국공유지(㎡) ⑤	3,301
계획기반시설 중 유상매입시설 면적(㎡) ⑥	-
순부담면적(㎡) (B = ③ - ④ - ⑤ - ⑥)	3,422
순부담비율(%) (B/①)	10.3

■ 재정비촉진구역별 G구역 내 신설학교 공동부담에 관한 사항

- 신설학교 공동부담 사유
- G구역 주변에 신설학교를 확보함으로써 교육환경개선을 도모하고 지역 내 오픈스페이스로 확보하여 커뮤니티 공간으로 활용하고자 함
- 2010 서울시 도시및주거환경정비기본계획상 학교확보필요권역으로 지정된 지역
- 300세대 이상의 개발사업을 시행하는 자는 개발사업의 시행을 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성개발에 관한 사항 포함 필요
- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조 제1항
- 재정비촉진구역의 특성 및 여건에 따라 용도지역(조정계획 포함), 용적률의 증가분 등의 요소를 고려하여 순부담률 보정

■ 신설학교 면적

면적(㎡)	790	13,459	14,249
-------	-----	--------	--------

■ 신설학교 공동부담 원칙

- G구역 내 신설학교 부지(13,459㎡) 중 국공유지를 제외한 12,764㎡를 재정비촉진구역별 공동부담
- 12,764㎡를 재정비촉진구역별 연면적 비율로 배분한 후 계획여건에 따라 보정
- 신설학교 부담면적에 대해서는 재정비촉진구역별 용적률 인센티브를 적용하도록 함
- 신설학교 부지정지는 G구역에서 시행하고 구역별 부담면적의 토지비용을 관리청, 총괄사업관리자(지정시), 교육청 등과 협의하여 청산하도록 함
- 촉진구역별로 사업시행시기가 상이하므로 토지가격의 변동이 발생할 경우 지가변동률이나 물가상승률, 공시지가 등을 고려하여 처리하도록 함
- 관리청, 총괄사업관리자(지정시) 등은 효율적인 사업추진과 기반시설을 확보하기 위해 촉진구역별 사업시행자와 「도시 재정비 촉진에 관한 특별법 제11조 제4항」을 준용하여 기반시설을 설치하는 것을 협의하여 추진하도록 함

A	3,058(24.0%)	10.3	○ 용도지역 1단계 상향에 따라 순부담률 10%이상 확보가 필요함으로 24.0% 부담
---	--------------	------	---

다. 동작구청장의 D재정비촉진지구 신설학교 공동부담 실행계획 발표

1) 동작구청장은 2011. 6. 27. 및 2011. 9. 7. D재정비촉진지구 내 9개 재정비촉진구역의 조합 또는 추진위원회 측과 사이에 2008년 재정비촉진계획 및 이 사건 결정도서에 따른 신설학교 부담금과 관련한 회의를 하였고, 2011. 9. 7. 위와 같은 회의 결과를 토대로 'D재정비촉진지구 신설학교 공동부담 실행계획'(이하 '이 사건 계획'이라 한다)을 발표하였는데, 그 중 이 사건과 관련된 내용은 아래와 같다.

■ 신설학교 계획현황

- 위치 : S 일대 (T, G구역 내)
- 면적 : 14,267.7㎡ (G구역 : 13,307㎡, T구역 : 960.7㎡)

■ 공동부담 및 사업시행 원칙

○ 공동부담 원칙

- G구역 내 신설학교 부지 구역별로 공동부담
- 각 구역별 신설학교 부담면적에 대하여는 용적률 인센티브로 보상

○ 사업시행 원칙

- 신설학교 부지조성 및 조합원 흡수는 G구역에서 시행
- F~A구역의 부담금액은 G구역 사업시행시 지원

■ 신설학교 구역별 부담면적 및 부담금액

A	3,058	21.82	4.25	105.38	55.13	164.76
---	-------	-------	------	--------	-------	--------

※ 구역별 학교부지조성 금액의 부과시점이 실제 사업시점과 상이하므로 T, U, K구역 외 구역에 대하여는 추후 각 구역별 관리처분계획인가일을 기준으로 부과금액 재조정

라. 서울특별시의 재정비촉진계획 변경결정 고시

서울특별시장은 2014. 4. 24. 서울특별시 고시 V로 D재정비촉진지구에 대한 재정비촉진계획 변경결정 고시를 하였는데, 그 중 이 사건과 관련된 내용은 아래와 같다(이하 위와 같이 변경된 재정비촉진계획을 '2014년 재정비촉진계획'이라 하며, 2008년 재정비촉진계획과 통틀어 지칭하는 경우 '이 사건 재정비촉진계획'이라 한다).

12) 기반시설의 비용분담계획

A재정비촉진구역	34,597.1	12,520.7	4,842.2	4,156.8	-	3,521.7	10.2
----------	----------	----------	---------	---------	---	---------	------

○ 학교

■ 학교 결정(변경)조서

변경	①	학교	초등학교	H 일대	21,399.9(7,734.9)	-	21,399.9(7,734.9)	서고178호(78 4.26.)	I초교J,K,A,G 구역
변경	②	학교	중학교	L 일대	16,372(2,000)	-	16,372(2,000)	서고198호(73.12.20.)	M중G구역
변경	③	학교	초등학교	N일대	12,883.1(2,317.1)	-	12,883.1(2,317.1)	서고197호(97.6.10)	O초교A구역
변경	④	학교	대학	P일대	175,767.3(1,089.3)	-	175,767.3(1,089.3)	서고260호(76.10.5)	Q대R,K,A구역
신설	⑤	학교	-	S일대	-	14,142.7	14,142.7	서고307호(08.9.11)	T,G구역

마. 동작구청장의 신설학교부담금 부과 및 납부

- 1) 동작구청장은 2015. 6. 19. 원고에게 이 사건 계획에 따른 신설학교부담금 16,847,088,000원을 부과하는 처분(이하 '이 사건 부과처분'이라 한다)을 하였다.
- 2) 원고는 이 사건 부과처분에 따라 2015. 10. 15. 1,700,000,000원을, 2018. 11. 12. 15,893,403,700원을 각 납부하였다.

바. 원고의 행정소송 제기 및 취하

- 1) 원고는 2015. 9. 8. 동작구청장을 상대로 이 사건 부과처분의 취소를 구하는 소를 제기하였다(서울행정법원 2015구합73255, 이하 '관련 행정소송'이라 한다).
- 2) 동작구청장은 관련 행정소송이 계속 중이던 2016. 1. 19. 원고에게 아래와 같은 내용이 포함된 공문(이하 '이 사건 공문'이라 한다)을 발송하였다.
3. A구역 주택재개발정비사업추진과 관련하여 신설학교부담금은 기반시설 기부채납의무를 금전형태로 납부하는 것임에도 불구하고 귀 조합에서 우리 구를 당사자로 하는 행정소송(2015구합73255 신설학교부담금 부과처분 취소)을 제기하여 향후 판결결과, 신설학교부담금 부과처분이 취소될 경우 사업시행계획서상 정비기반시설 설치계획에 위반되므로

우리 구에서는 A구역 주택재개발정비사업의 용적률 변경 등 재정비 촉진계획, 사업시행계획, 관리처분계획 변경 등의 조치가 불가피하게 됩니다.

4. 따라서 착공 이후에는 재정비촉진계획 변경 등 제반절차 이행에 어려움이 있으므로 부득이 소송종결시까지 귀 조합에서 진행 중인 사업의 착공제한 등을 검토 중이오니 붙임 양식을 작성하여 2016. 1. 26.(화)까지 우리 구 도시재생과로 제출하여 주시기 바랍니다.

3) 원고는 2016. 4. 26. 관련 행정소송이 진행 중인 법원에 소취하서를 제출하였고, 2016. 4. 28. 동작구청장에게 아래와 같은 확인서를 제출하였다(이하 '이 사건 확인서'라 한다).

사건 2015구합73255 신설학교 부담금 부과처분취소

원고 A재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합

피고 서울특별시 동작구청장

위 사건 관련 원고는 2016. 4. 26. 소취하서를 제출했고, 이와 관련 원고는 피고를 상대로 추후 소송을 제기하지 않을 것을 확인합니다.

서울특별시 동작구청장 귀하

사. 인근 주택재개발정비사업조합의 행정소송 제기 및 결과

1) 동작구청장은 T재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합에게 이 사건 계획에 따른 신설학교부담금으로 2011. 12. 28. 3,318,776,000원, 2012. 7. 31. 2,869,962,000원을 납부할 것을 고지하는 납부고지서 발급통보 처분을 하였고, T재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합은 서울행정법원에 위 처분의 무효확인을 구하는 소를 제기하였다. 위 법원은 2014. 6. 13. T재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합의 청구를 기각하는 판결을 선고하였고(서울행정법원 2013구합61173), T재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합이 이에 불복하여 항소하였으나, 항소심 법원은 2015. 6. 24. 항소를 기각하는 판결을 선고하였다(서울고등법원 2014누55252). T재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합이 이에 불복하여 상고하였으나, 2015. 11. 17. 상고기각되어(대법원 2015두47621) 위 항소심 판결은 그대로 확정되었다.

2) 또한 동작구청장은 K재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합에게 이 사건 계획에 따른

신설학교부담금으로 2012. 12. 5. 9,666,441,000원을 납부할 것을 고지하는 납부고지서 발급통보 처분을 하였고, K재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합은 서울행정법원에 주위적으로 위 처분의 무효확인을, 예비적으로 위 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였다. 위 법원은 2015. 1. 9. 주위적 청구를 인용하여 위 처분이 무효임을 확인하는 판결을 선고하였으나(서울행정법원 2013구합55956), 동작구청장이 이에 불복하여 항소하였고, 항소심 법원은 2015. 6. 24. 1심 판결을 취소하며 주위적 청구를 기각하고, 예비적 청구를 각하하는 판결을 선고하였다(서울고등법원 2014누55252). K재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합이 이에 불복하여 상고하였으나, 2015. 11. 17. 상고기각되어(대법원 2015두47638) 위 항소심 판결은 그대로 확정되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5, 7 내지 12호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1 내지 5, 7 내지 11호증, 변론 전체의 취지

2. 관련 법령 및 조례 규정

별지1 기재와 같다.

3. 본안전항변에 관한 판단

가. 본안전항변의 요지

원고는 피고에게 이 사건 확인서를 작성, 교부하면서 향후 피고에 대하여 어떠한 소송도 제기하지 않기로 하는 부제소합의의 의사표시를 하였음에도 이러한 부제소합의에 위반하여 이 사건 소를 제기하였으므로 이 사건 소는 권리보호의 이익이 없어 부적법하다.

나. 판단

1) 부제소합의는 소송당사자에게 헌법상 보장된 재판청구권의 포기과 같은 중대한 소송법상의 효과를 발생시키는 것이다. 이와 같이 그 합의의 존부 판단에 따라 당사자들 사이에 이해관계가 극명하게 갈리게 되는 소송행위에 관한 당사자의 의사를 해석할 때는 표시된 문언의 내용이 불분명하여 당사자의 의사해석에 관한 주장이 대립할 소지가 있고 나아가 당사자의 의사를 참작한 객관적·합리적 의사해석과 외부로 표시된 행위에 의하여 추단되는 당사자의 의사조차도 불분명하다면, 가급적 소극적 입장에서 그러한 합의의 존재를 부정할 수밖에 없다(대법원 2019. 8. 14. 선고 2017다217151 판결 등 참조).

2) 위 인정사실에 의하면, 원고가 피고에게 교부한 이 사건 확인서에 "위 사건 관련(관련 행정소송을 의미함) 원고는 피고를 상대로 추후 소송을 제기하지 않을 것을 확인합니다"라는 내용이 기재되어 있으나, 앞서 살펴본 증거들 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사실 및 사정들을 관련 법리에 비추어 종합하여 보면, 위 인정사실만으로 원고가 피고를 상대로 민사상 부당이득반환 청구의 소를 제기하지 않겠다는 취지의 부제소합의를 하였음을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

① 이 사건 확인서에는 '이와 관련 원고는 피고를 상대로 추후 소송을 제기하지 않을 것을 확인합니다.'라는 문구가 기재되어 있는바 그 문구상 '피고'는 행정청인 동작구청장인 반면, 이 사건에서 피고는 행정주체로서 행정청인 동작구청장과 법률상 구별되는 주체이다.

② 이 사건 확인서를 교부받는 상대방 또한 행정주체인 피고가 아니라 행정청인 동작구청장으로 명시되어 있다.

③ 위 인정사실에 의하면, 동작구청장은 원고가 신설학교부담금 부과처분의 취소를 구하는 관련 행정소송을 제기하자 원고에 대하여 이 사건 주택재개발정비사업의 착공을 위 소송종결시까지 제한하고, 사업시행인가 효력정지와 관련한 행정절차를 진행할 것임을 통보하였고, 원고는 위와 같은 통보를 받은 후 3개월 만에 관련 행정소송에 관한 소취하서를 제출하면서 이 사건 확인서를 작성하게 된 것인바, 이 사건 확인서의 작성시기, 작성경위 및 작성동기 등에 비추어 보면, 원고로서는 행정청의 착공제한 조치 등으로 인하여 사업이 중단될 경우 발생할 막대한 대출이자 등 재정적 어려움을 감안하여 향후 피고에 대하여 재소의 우려를 불식시키기 위하여 이 사건 확인서를 작성, 제출하였고, 이 사건 확인서에 기재되어 있는 추후 소송의 범위에 관한 원고의 의사는 이 사건 부과처분과 관련한 행정소송에 국한된 것으로 해석함이 상당하다.

4. 본안에 관한 판단

가. 당사자의 주장

1) 원고의 주장요지 이 사건 부과처분에는 다음과 같은 위법사유가 존재하며, 그 위법사유는 중대·명백하므로 이 사건 부과처분은 적정 분담금을 초과하는 범위 내에서 당연 무효이다. 따라서, 피고는 원고에게 부당이득금으로 원고가 납부한 신설학교부담금 17,593,403,700원(=

1,700,000,000원 + 15,893,403,700원) 중 원고의 사업면적 및 건축연면적을 토대로 부담금이 결정되었을 경우 부과되었을 3,571,766,500원을 초과하는 14,021,637,200원(= 17,593,403,700원 - 3,571,766,500원)을 지급할 의무가 있는바, 원고는 피고에게 위 부담이득금 중 일부청구로서 200,100,000원 및 그 지연손해금의 지급을 구한다.

가) 제1주장

피고는 D재정비촉진지구 내 건축연면적 기준으로 가장 소규모의 건축을 한 원고에게 오히려 가장 많은 신설학교부담금을 부담하도록 하고, 사업면적 기준으로 보더라도 전체 사업면적 중 5.5%를 차지하는 원고에게 전체 신설학교부담금의 25.88%를 부담하도록 하였으며, 특히 W재정비촉진구역은 아무런 합리적인 이유 없이 신설학교 부담금 대상에서 제외하였다. 이는 구 도시재정비 촉진을 위한 특별법(2011. 5. 30. 법률 제10761호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 도시재정비법'이라 한다) 제11조 제2항과 이 사건 계획에 따른 신설학교 공동부담 원칙을 위반한 것이다.

나) 제2주장

피고는 이 사건 부과처분을 하면서 각 구역별 신설학교 부담면적에 대하여 용적률 인센티브로 보상하는 것을 원칙으로 하였으나, 실제로 원고가 부담한 신설학교 부담면적에 대하여 용적률 인센티브를 전혀 제공하지 않아 정당한 보상을 하지 않았다. 이는 구 도시재정비법 제11조 제3항 및 이 사건 계획에 따른 신설학교 공동부담 원칙을 위반한 것이다. 피고는 원고의 기반시설 순부담률을 산정함에 있어서 신설학교 부담면적이 반영되었다고 주장하나, 피고가 주장하는 산식은 독자적인 것이므로 받아들일 수 없다.

다) 제3주장

이 사건 부과처분은 다음과 같은 이유에서 평등원칙 및 비례원칙을 위반하였다.

(1) 타 재정비촉진지구에서는 모두 신설학교 설립비용을 해당 학교가 설립되는 사업구역으로 한정하여 부담시켰는데, 이 사건 부과처분에 따라 D재정비촉진지구에서만 다른 사업구역에 비용을 전가시켰다. 또한 W재정비촉진구역은 정당한 사유 없이 신설학교 부담에서 제외되었다.

(2) 일반적으로 개발사업 시 학교용지 확보 등에 관한 특례법(이하 '학교용지법'이라 한다)에 따라

형성된 학교용지부담금 특별회계나 서울특별시, 서울시교육청 재원으로 학교용지를 매입하고 있는데, 이 사건 부과처분은 재정비촉진지구 주민들에게 신설학교부담금 전액을 부담하게 한 것이므로 부당하다.

(3) 전체 재정비촉진지구 중 2번째로 작은 면적을 소유한 원고에 대해 과도한 신설학교 부담면적을 포함시키고, 구역 내 학교용지가 이미 충분히 계획되어 있음에도 이를 고려하지 않고 이 사건 부과처분을 한 것은 비례원칙에 위반된다.

라) 제4주장

동작구청장은 서울특별시 교육감, 서울특별시 동작교육청 교육장으로부터 동작구 내 학교를 신설할 계획이 없다는 취지의 회신을 받았을 뿐만 아니라 신설학교를 설립하는 과정에서 어떠한 협의도 없이 이 사건 부과처분을 하였는바, 이에 따르면 동작구청장은 신설 학교 계획이 무산되거나 학교를 새롭게 설립할 필요성이 소멸한 상태에서 이 사건 부과처분을 하였다.

2) 피고의 주장요지 가) 다음과 같은 이유에서 이 사건 부과처분은 적법하고, 설령 위법사유가 있다고 하더라도 그 하자가 중대·명백하여 무효라고 할 수 없다.

(1) 서울특별시 도시재정비위원회 심의기준상 구역별로 계획기반시설을 설치함에 있어 사업시행자가 순수하게 부담하는 면적 비율을 의미하는 구역별 순부담률이 각 구역 면적의 10% 이상이 되어야 하는데, 원고 구역의 경우 이 사건 계획에 따라 신설학교 부담면적을 반영하지 않는 경우 순부담률이 1.1%에 불과하게 되어 심의기준을 충족시킬 수 없었고, 이에 따라 신설학교 부담면적을 3,058m²로 결정한 후 이를 순부담률 산정시 반영시켜 원고의 순부담률이 10.3%가 되도록 조정하였으며(구체적인 계산식은 별지2 기재와 같다), 신설학교 부담면적을 반영한 순부담률을 기준으로 용적률을 산정하는 방식으로 인센티브를 부여하였다.

(2) 피고는 이와 같이 순부담률을 고려하여 D재정비촉진지구 내 각 구역별로 균등한 부담이 가능하도록 하였으므로 이 사건 부과처분은 평등 및 비례원칙에 위배된다고 볼 수 없고, 오히려 원고의 주장과 같이 사업면적과 건축연면적 대비 신설학교 부담면적을 단순히 비교하는 방식으로 구역별 형평성을 판단하는 것은 부당하다.

(3) W재정비촉진구역의 경우 사업추진이 지연되어 사업계획이 확정되지 않은 상태에서

신설학교부담금을 산출할 수 없어 이 사건 계획 수립 당시에 부담금을 산정하지 않았고, 구체적인 사업계획이 수립된 이후 서울특별시 고시 X를 통하여 신설학교 부담금 부족분 25억 7,000만 원 및 학교 신축비용 240억 원을 부담하는 것으로 결정하였다.

나) 설령 이 사건 부과처분이 위법하다고 하더라도, 이 사건 부과처분에 따라 피고에게 납부한 신설학교부담금으로 인한 이득이 최종적으로 귀속되는 것은 G재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합이고, 원고의 신설학교부담금의 납부로 인하여 부담금이 줄어들게 되는 것은 D재정비촉진지구 내의 다른 조합들이므로, 피고의 원고에 대한 부당이득금 반환의무는 인정될 수 없다.

나. 판단

1) 제1주장에 대한 판단 가) 원고는 구 도시재정비법 제11조 제2항에 규정된 사업별 시행규모란 사업구역 면적을, 건축계획의 내용이란 사업구역 건축연면적을 의미한다고 주장하나, 위 조항에서 말하는 사업별 시행규모가 곧바로 사업구역 면적을 의미한다거나 건축계획의 내용이 건축연면적과 반드시 일치한다고 단정하기 어렵고, 설령 원고의 주장대로 사업별 시행규모가 사업구역 면적을 의미한다고 하더라도, 사업구역의 면적은 재정비사업 진행 과정에서 계속해서 변경될 수 있는 것으로1)

이 사건 부과처분 당시의 사업구역 면적만을 기준으로 부담금을 정할 경우 이 사건 부과처분 이후 사업구역 면적이 줄어드는 주택재개발정비사업조합은 그와 같이 줄어드는 면적만큼 타 구역에 비해 부담금의 액수에 있어 불이익을 입게 되므로 형평에 반하는 결과가 발생할 가능성이 있다.

또한 구 재정비촉진계획 수립지침(건설교통부 고시 제2008-257호)2)의 취지에 비추어 볼 때 구 도시재정비법 제11조 제2항에서 말하는 기반시설 설치비용의 부담규모가 균형 있게 정해진 것인지 여부는 재정비촉진사업별로 해당 사업자가 부담하는 전체 기반시설의 설치비용 부담규모를 기준으로 판단하여야 하고, 기반시설을 유형별로 나누어 유형별 부담규모가 모든 구역별로 균등하게 배분되어야 하는 것은 아니라고 봄이 타당하다. 따라서 G구역 내 설치하는 신설학교라는 개별 기반시설에 국한하여 구역별 부담규모를 정한 이 사건 계획에 따라 각 재정비촉진지구의 부담규모가 균형성이 있는지 여부를 판단해야 한다는 취지의 원고의 주장은 이유 없고, 오히려 동작구청장은

아래와 같이 재정비촉진사업별로 해당 사업자가 부담하는 전체 기반시설의 설치비용 부담규모를 기준으로 하여, 사업구역의 면적, 각 구역별 사업규모 등을 종합적으로 고려하여 이 사건 부과처분을 한 것으로 보인다.

나) 원고의 구역이 부담하는 전체 기반시설 설치비용이 불균형한지 살펴보더라도, 갑 제11호증, 을 제5, 6호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 서울특별시 재정비위원회는 재정비촉진지구 내 기반시설의 설치비용 부담규모의 균형 있는 배분을 위하여 재정비촉진지구 내 구역별로 재정비촉진구역면적의 10% 이상 순부담률³⁾을 적용할 것을 규정하고 있는 사실을 인정할 수 있는데, 이 사건 재정비촉진계획상 아래와 같이 원고를 포함한 모든 D재정비촉진구역이 재정비촉진구역면적의 10% 이상 순부담률이 적용되어 있으며 원고의 순부담률은 오히려 가장 낮은 수준에 해당한다. 따라서 이 사건 계획이 구 도시재정비법 제11조 제2항을 위반하여 원고의 기반시설 설치비용 부담규모를 과하게 산정한 위법이 있다고 볼 수는 없다.

F재정비촉진구역	35,303.0	14,704.0	3,225.0	1,875.0	-	9,604.0	27.2
R재정비촉진구역	45,229.0	19,504.0	9,313.0	2,649.0	-	7,542.0	16.7
J재정비촉진구역	102,981.0	31,079.0	9,551.0	4,675.0	-	16,853.0	16.4
T재정비촉진구역	56,622.8	15,510.6	2,561.0	1,252.0	-	11,697.6	20.7
U재정비촉진구역	40,940.8	8,475.2	1,324.0	822.0	-	6,329.2	15.5
K재정비촉진구역	64,016.3	15,824.8	4,741.0	3,237.6	-	7,846.2	12.3
Y재정비촉진구역	74,378.0	19,050.9	7,188.0	3,441.0	-	8,421.9	11.3
A재정비촉진구역	34,597.1	12,520.7	4,842.2	4,156.8	-	3,521.7	10.2
G재정비촉진구역	94,094.0	35,281.0	16,628.0	2,439.0	-	16,214.0	17.2
Z재정비촉진구역	32,952.0	6,707.0	1,066.0	850.0	-	4,791.0	14.5
W재정비촉진구역	86,529.1	29,546.9	1,369.1	16,823.1	-	11,354.7	13.1

다) 따라서 이 사건 부과처분은 구 도시재정비법 제11조 제2항과 이 사건 계획에 따른 신설학교 공동부담 원칙을 위반하였다고 볼 수 없으므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 제2주장에 대한 판단 가) 갑 제8, 9, 11호증, 을 제5호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를

종합하면 2008년 재정비촉진계획을 기준으로 피고는 별지2와 같은 방식으로 원고 구역의 순부담면적을 산정하여 이 사건 계획에 따른 신설학교 부담면적을 순부담면적 산정시 포함하였고, 이를 기초로 구 서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2010. 1. 7. 서울특별시조례 제4914호로 개정되기 전의 것) 제8조에 따른 완화 용적률 기준을 적용하여 완화가능 용적률을 240.9%로 산출하여 적용용적률을 239.8%로 정한 것으로 인정된다. 따라서 피고는 원고에게 용적률 인센티브가 부여한 것으로 봄이 타당하다.

나) 또한 원고는 별지2의 계산식 중 ① 관리처분계획인가서를 기준으로 기존 기반시설 내 국공유지는 9,526.62㎡인데 피고가 8,760㎡로 산정한 것은 잘못이라고 주장하나, 관리처분계획인가서상 국공유지 9,526.62㎡'는 재정비사업 이전 A구역에 존재한 전체 국공유지를 의미하는 것으로 보이고, ② 계획기반시설 내 국공유지는 4,773㎡인데 피고가 기존 기반시설 내 국공유지와 중복되는 면적을 4,703㎡으로 산정한 것은 잘못이라고 주장하나, 위 중복되는 면적이 계획기반시설 내 국공유지 면적보다 더 적으므로 이는 오류라 보기 어려우며, ③ 신설학교 부담면적은 더해주어야 인센티브라고 할 것인데 피고가 이를 공제한 것이 잘못이라고 주장하나, 공제할 항목인 기존 기반시설 내 국공유지 항목에서 신설학교 부담면적을 공제한 것으로, 순부담면적 전체적으로는 더하여 준 것이므로 이는 결과적으로 인센티브로 작용한 것으로 볼 수 있고, ④ Q대학교(부지정형화) 대토면적 2,302.2㎡와 관련하여 2008년 재정비촉진계획상 Q대학교 대토면적은 925㎡이고, O초등학교 면적이 2,302.2㎡이므로 원고가 학교와 면적을 혼동한 것이라고 주장하나, O초등학교 부지는 학교법인 AA가 소유하는 토지라는 점에서 소유자를 중시하여 Q대학교라고 표시한 것으로 보이므로, 별지2의 계산식에 오류가 있음을 전제로 한 원고의 위 주장은 받아들이지 아니한다.

다) 따라서 이 사건 부과처분은 구 도시재정비법 제11조 제3항과 이 사건 계획에 따른 신설학교 공동부담 원칙을 위반하였다고 볼 수 없으므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

3) 제3주장에 대한 판단 가) 타 재정비촉진지구와의 균형 관련

살피건대 G구역 내 학교 신설로 인한 이익은 D재정비촉진지구 내 주민들이 모두 누리게 되었으므로, 나머지 구역이 이와 관련한 비용 등을 부담하는 것이 공평의 견지에서 위법하다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 위에서 본 바와 같이 원고는 신설학교 부담과 관련하여 구 도시재정비법 제11조 제3항에

따라 용적률 상향의 인센티브를 부여받았으므로, 특정 구역에 설치되는 신설학교와 관련하여 타 구역에 부담금을 부과한 것이 평등의 원칙에 반한다고 보기는 어렵다.

나) 학교용지법 관련

살피건대 구 도시재정비법 제3조 제1항은 '이 법은 재정비촉진지구에서는 다른 법률보다 우선하여 적용한다'고 규정하고 있고, 같은 법 제26조에서 '학교 등의 기반시설 설치비용은 사업시행자가 부담하는 것을 원칙으로 한다'고 규정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 재정비촉진사업의 사업시행자인 원고에게 기반시설인 신설학교 비용의 부담을 명한 것이 평등의 원칙에 반한다고 볼 수 없다.

다) W재정비촉진구역 관련

살피건대 앞서 살펴본 증거들, 을 제13, 16호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 부과처분 당시 F 내지 G재정비촉진구역은 재정비촉진구역에 해당하여 구 도시재정비법 제11조 제3항에 따라 용적률 상향의 인센티브를 받은 반면, W재정비촉진구역은 아직 사업시행계획인가, 관리처분계획인가 등의 절차가 진행되지 않고 있는 상황이었으므로, 이와 같이 사업이 확정되지 않은 W재정비촉진구역에 대해 정확한 신설학교부담금의 액수를 산정하는 것이 제한되는 점, 동작구청장은 그 후 2021. 9. 2. 서울특별시 고시 X를 통해 W재정비촉진구역에 대해 2019. 10. 23.자 G재정비촉진구역의 관리처분계획인가를 기준으로 사업완료구역 부담금 부족분 25.7억 원 및 학교 신축비 240억 원에 대해 부과처분을 한 점 등에 비추어 보면 동작구청장이 이 사건 부과처분 당시 W재정비촉진구역을 제외하고 F 내지 G재정비촉진구역에만 신설학교비용을 부담하게 한 것이 합리적 이유 없는 차별에 해당하여 평등원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

라) 비례원칙 위반 여부 관련

살피건대 이 사건 처분은 교육여건 개선을 위한 학교부지 확보를 위한 것으로 그 목적이 정당할 뿐만 아니라 그 목적을 달성하기 위한 합리적인 수단이고, 학교 신설로 인한 이익은 모든 주민들이 누리는 점, 원고를 비롯한 타 재정비촉진지구에서 균형 있게 기반시설 비용을 부담하게 하였을 뿐만 아니라 신설학교 부담과 관련하여 용적률 상향의 인센티브를 부여받기도 한 점 등을 종합하면, 이 사건 처분이 원고에게 과도한 부담을 지우는 것으로 비례원칙에 위반된다고 보기는 어렵다.

마) 따라서 이 사건 부과처분이 평등원칙이나 비례원칙에 위배된다고 보기도 어려우므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

4) 제4주장에 대한 판단 가) 을 제4호증의 기재, 이 법원의 서울특별시 교육청에 대한 사실조회결과에 따르면 서울특별시 교육감은 2008. 2. 4. 동작구청장에 대한 'D뉴타운 재정비촉진계획 공람공고에 따른 협의 회신'에서 'D뉴타운 재정비촉진지구는 중장기 학생수용계획에 따라 고등학교 설립요소가 없는 지역이다'라고 회신하였고, 서울특별시 동작교육청 교육장은 2008. 2. 15. 동작구청장에 대한 'D뉴타운 재정비촉진계획(안) 공람공고에 따른 협의 회신'에서 '기존 13,215세대에 순수 증가세대 385세대로, 증가하는 초등학생 약 97명, 중학생 약 49명을 D뉴타운 사업지 내 기존 학교와 인근 학교에 모두 수용 가능하므로, 학교재배치(이전) 및 학교 신설이 불필요하다'라고 회신한 사실, 동작구청장이 서울특별시 교육감과 신설학교 설립과 관하여 협의를 하지 않았을 뿐만 아니라 서울특별시 교육감에게 지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙에 따라 중앙투자심사를 의뢰하지 하지 않은 사실은 인정된다.

그러나 앞서 든 증거들, 을 제8 내지 11, 19 내지 20호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 따라 인정되는 다음과 같은 사실 및 사정에 비추어 보면, 위 인정사실과 원고가 제출한 증거들만으로는 D재정비촉진지구 내 학교신설의 계획이나 필요성이 전혀 없다고 보기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

① 동작구청장이 D뉴타운 지구지정신청을 위한 타당성조사에 관한 의견을 조회한 것에 대하여, 서울특별시 교육감이 2004. 6. 29. 동작구청장에게 "동작구 D동 지역은 고등학교가 없어 고등학교 교육 여건을 개선하기 위하여 인문계 고등학교 설립이 필요하므로 고교용지가 확보될 수 있도록 추후 개발계획 수립시 참고하여 달라"는 의견을 제출하였고, 이와 같은 의견이 반영되어 2008년 재정비촉진계획에는 1개의 교육시설 신설계획이 포함되어 있었다.

② 동작구청장이 2011. 6. 27. 원고를 포함한 D재정비촉진지구 내 9개의 재정비촉진구역의 조합장 등을 대상으로 개최한 회의에서도 조합장 등은 D재정비촉진지구 내 신설학교의 건립이 반드시 필요하다고 건의하였고, 2011. 9. 7. 개최된 2차 회의에서도 신설학교의 부지확보에 따른 구역별 공동부담액 마련 방안 등에 대해서 논의하였다.

③ 구 도시재정비촉진법 제25조 제1항4)에 의하면 재정비촉진계획 수립 시 교육환경 개선을 위하여 교육감과의 협의절차를 거침으로써 그 의견을 반영할 수 있도록 규정되어 있으나 이는 반드시 교육감의 의견에 따라서 학교의 설치계획을 결정하여야 한다는 취지로 해석할 수 없다.

④ 앞서 살펴본 신설학교 설립계획의 경위, 재정비촉진지구 내 주민들의 의사, 관련 규정의 취지 등을 종합하여 보면, 서울특별시 교육감이 동작구청장에게 D재정비촉진지구 내 고등학교 설립요소가 없음을 회신하거나 동작구청장이 서울특별시 교육감에게 지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙에 따라 중앙투자심사를 의뢰하지 않았다는 사정만으로는 D재정비촉진지구 내 학교신설의 계획이나 필요성이 전혀 없다고 단정하기는 어렵다.

⑤ 한편, 서울특별시 교육감은 2020. 7.경부터 지역간 학교 균형 배치 방안을 추진하면서 관악구 내 공립학교를 동작구로 이전할 계획을 갖고, 각 기관 간에 실무협의체를 구성하여 운영하던 중 2021. 6. 26. 동작구청장에게 D재정비촉진지구 내 학교이전 요건(부지 및 건축비 등 확보)을 마련하는 것에 협조하고, 향후 신속히 추진될 예정인 학교이전 행정절차에 대해 적극 협력할 것을 요청하는 공문을 발송하기도 하였는바, 이 사건 결정도서 및 계획에서 신설하려고 하는 학교가 사립학교인지 또는 공립학교인지 여부는 명확히 정하여 있지 않고, 반드시 새로운 학교가 설립되는 경우 뿐만 아니라 타 지역에 있는 학교가 이전되는 경우도 포함된다고 볼 수 있다. 위와 같은 서울특별시 교육감의 입장 변화를 고려하면 동작구청장이 D재정비촉진지구 내 학교신설의 계획이나 필요성이 있다고 판단한 것이 부당하다고 보기도 어렵다.

나) 따라서 신설학교의 계획이 무산되거나 그 설립의 필요성이 소멸한 상태에서 이 사건 부과처분이 이루어졌다고 보기 어려우므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

다. 소결론

결국 동작구청장의 이 사건 부과처분은 위법하다고 보기 어려우므로, 이 사건 부과처분이 위법하고, 그 위법의 정도가 중대·명백하여 당연무효임을 전제로 원고가 납부한 신설학교부담금 중 일부금의 반환을 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 없다.

5. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장판사김지혜

판사정우채

판사남원석

별지

1) 갑 제6, 7, 11호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 따르면, J구역의 경우 2014. 4.경 102,981.0m²에서 2017. 8.경 103,497.4m², 2021. 2.경 102,557.9m²로, T구역의 경우 2012. 6.경 55,824.4m²에서 2014. 4.경 56,622.8m², 2021. 2.경 56,619.9m²로, U구역의 경우 2011. 9.경 40,940.8m²에서 2021. 2.경 40,642.4m²로, Y구역의 경우 2014. 4.경 74,378.0m²에서 2015. 6.경 74,747.0m², 2021. 2.경 73,846.7m²로 각 변경되었다.

2) 재정비촉진계획 수립지침 제6장(개발이익환수 및 단계별 사업추진계획) 제1절(기반시설 비용분담 계획) 제6항

촉진구역의 기반시설 분담비율은 촉진지구 전체의 기반시설율(기존 국·공유지제외)을 기준으로 하며 그 비율을 각 촉진구역에 적용하여 분담규모를 산정하되, 촉진구역별 개발이익의 발생 정도와 촉진구역의 특성 및 여건에 따라 용도지역(조정계획 포함), 용적률의 증가분 및 개략적 상대수익평가 등의 요소를 고려하여 분담비율을 보정할 수 있다.

3) [(촉진구역 계획기반시설면적 - 계획기반시설 내 국공유지면적 - 기존기반시설 내 국공유지 면적 - 계획기반시설 중 유상매입시설면적) ÷ 촉진구역 총면적] × 100

4) 구 도시재정비촉진법 제25조(교육환경의 개선을 위한 특례)

① 재정비촉진계획 수립권자는 교육환경을 개선하기 위하여 교육감과의 협의를 거쳐

재정비촉진계획에 학교의 설치계획 또는 정비계획을 포함하여야 한다.