

논문 / ARTICLE

공공주택지구 내 민간분양아파트 공급과 부담금 부과 대상에 대한 공법적 연구*

김종균**

국문초록

공공주택의 일종인 임대주택에 관한 최초의 일반법인 「임대주택건설촉진법」이 1985년 시행된 이후 현재 공공주택의 범위는 임대주택을 넘어 분양주택에까지 확장되었는데, 이는 2009년 보금자리주택법의 시행에 따른 것이다. 공공주택을 적시에 대규모로 공급하기 위하여서는 공공주택지구의 조성이 선행되어야 하고, 이는 공공필요에 의한 토지수용이 가능하게 되는 원동력이 된다. 따라서 공공분양주택 개념을 처음 도입한 보금자리주택법을 중심으로 주택지구의 조성·공급, 주택의 건설·공급 절차 등을 살펴보고, 이를 민간주택의 경우에 적용되는 「택지개발촉진법」 및 「주택법」과 비교해본다.

수용방식에 의해 공공주택지구가 조성된 후에는 지구 내 공공분양주택이 건설되는 외에도 지구의 일부 토지가 민간에 분양되어 민간분양주택이 건설될 수 있는 길 또한 현행 법체계 내에서 열려 있다. 다만 공익을 목적으로 토지를 조성한 뒤 이를 민간에 매각하는 것은 「택지개발촉진법」에 대해 제기된 문제와 동일한 문제를 야기할 수 있다. 「택지개발촉진법」은 대규모 신도시 개발을 목적으로 토지수용을 진행하였으나 권리의식의 함양에 힘입어 점차 토지소유자들의 반발에 무력해지기 시작하였다. 보금자리주택법은 이러한 문제를 우회하기 위한 수단으로 여겨질 수 있다.

한편, 주택건설 목적의 대규모 주택지구가 조성되는 경우 광역교통개선대책의 수립이 필요하고, 이에 필요한 광역교통시설부담금이 부과될 수 있다. 이때 부담금을 주택지구조성 단계에서 부과하지 주택건설 단계에서 부과할지 문제될 수 있다. 보금자리주택법은 결국 지구조성에 방점을 둔 것인 만큼 주택지구조성 단계에서 부담금을 부과하는 것이 택지개발계획의 관점에서 보다 정당할 수 있다.

주제어: 보금자리주택, 공공주택, 공공주택지구, 주택지구조성, 민간분양, 부담금, 광역교통시설부담금

목차

I. 들어가는 말

II. 최초의 보금자리주택지구

III. 공공주택지구 내 민간분양아파트 공급의 타당성 여부

IV. 공공주택지구 조성 및 아파트 공급에 따른 부담금 부과 대상

V. 맺음말

* 본고는 저자가 서울대학교 대학원의 <행정법특수연구: 주택건설사업유형연구> 과목(2023학년도 1학기)에서 제출한 “보금자리주택지구 내의 아파트 건설 - 서울강남 보금자리주택지구 A6블록 래미안강남힐즈아파트”를 수정·보완한 것임

** 지에스건설(주) 변호사



Open Access


DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.20240004>

Received: February 24, 2024

Revised: March 08, 2024

Accepted: March 15, 2024

Copyright © 2024 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 들어가는 말

공공주택지구란 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체 주택 중 50% 이상이 되도록 관계법령에 따라 지정·고시하는 지구이다(「공공주택 특별법」 제2조 제2호). 현재 이러한 공공주택은 공공임대주택과 공공분양주택을 포괄하는바, 공공의 목적으로 임대주택을 공급하는 것은 1985년 「임대주택건설촉진법」에 의해 시작되었으나, 분양주택의 공급은 2009년 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(이하 ‘보금자리주택법’이라고 한다)에서 처음 등장하여 그 역사가 비교적 짧다.

본래 공공주택은 임대주택을 예정하였던 것으로 볼 수 있다. 그러나 보금자리주택법은 기존의 임대주택 관련 법령이 임대주택만을 규율 대상으로 삼았던 것과 달리, 보금자리주택사업에 임대주택과 분양주택을 함께 규정하는 방식을 채택하였고, 공공분양뿐만 아니라 민간분양까지 가능한 체계를 두는 방식으로 입법되었다. 다만 공공의 목적으로 지정된 공공주택지구에서 공공임대주택 외에 공공분양주택, 더 나아가 민간분양주택까지 공급하는 것의 타당성 등을 검토할 필요가 있다.

한편 이러한 주택지구 구성에 따라 광역교통시설부담금이 부과될 수 있다. 주택지구 구성 단계에서 광역교통개선대책 수립이 필요함에 따른 것으로, 이때 부담금을 주택지구구성 단계에서 부과할지 주택건설 단계에서 부과할지가 문제될 수 있다. 지구조성과 주택건설 중 어느 단계에 방점이 있는지에 따라 부담금 부과 시점이 달리 정해질 여지가 있다.

현재 보금자리주택법은 수차례 개정되어 「공공주택 특별법」으로 이어지고 있다. 이 글에서는 먼저 공공주택의 개념을 분양주택에 까지 처음으로 확장하고, 공공주택이 아닌 민간주택까지 분양할 수 있는 길을 열어 두었던 보금자리주택법에 따라 처음 보금자리주택지구로 지정되었던 서울강남 보금자리주택지구(現 강남공공주택지구)와 지구 내 민간분양아파트단지를 통해 공공주택지구 내 민간분양아파트 공급의 타당성 여부 등을 살펴보고자 한다. 아울러 대상단지에서 문제되었던 부담금 부과 사례를 등을 통해 공공주택지구 내 민간분양주택(아파트)의 건설과 부담금 부과에 대해 검토하여 공공의 목적에 부합하는 주택공급에 대해 생각해볼 것이다.

II. 최초의 보금자리주택지구

1. 보금자리주택지구의 조성

서울강남 보금자리주택사업(이하 ‘대상사업’이라고 한다)은 서울특별시 강남구 자곡동·세곡동·울현동 일원 약 94만㎡의 대지가 2009. 6. 서울강남 보금자리주택지구(이하 ‘대상지구’라고 한다)로 지정(국토교통부고시 제2009-277호, 이하 ‘국토교통부고시’ 표기는 생략한다)되면서 추진된 주택사업으로, 2009. 4. 21. 보금자리주택법 시행 후 처음 보금자리주택사업 시범지구로 지정되어 시작되었던 사업이다. 당시 정부는 주택 시장의 안정화, 특히 수요가 많은 서울 등 도심 인근의 주택 공급 안정화를 위해 주로 수도권외의 개발제한구역을 해제하고 보금자리주택사업을 추진하였는바, 대상지구는 도심 접근성이 우수한 서울 강남구에 위치하여 사업 초기부터 많은 관심을 집중시켰다.¹⁾

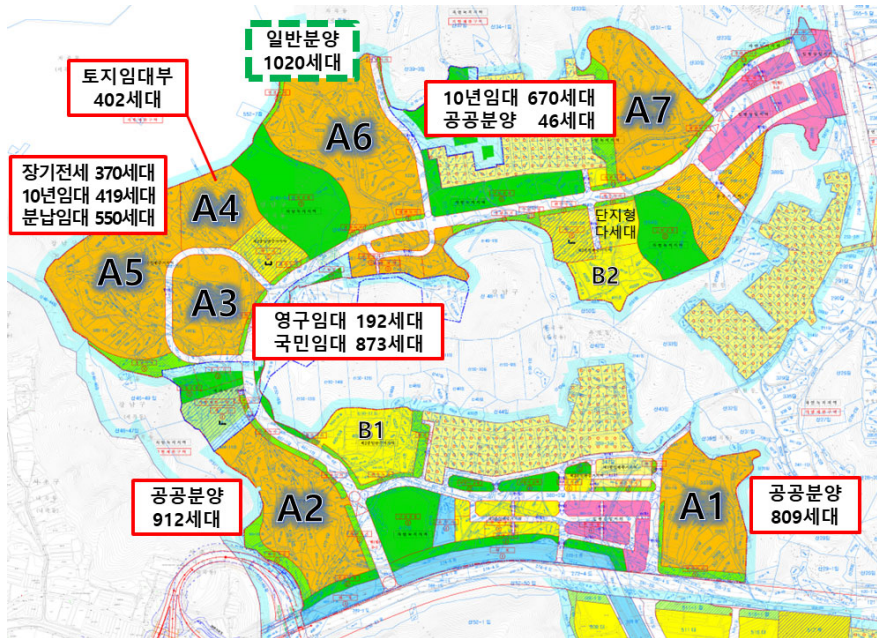
대상사업 시행자로 지정된 한국토지주택공사(이하 ‘LH공사’라고 한다)는 지구계획을 수립하여 2009. 9. 28. 국토해양부(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 정부조직법이 개정되어 ‘국토교통부’로 변경되었고, 이하 명칭 변경에 관계없이 ‘국토교통부’라 한다)장관으로부터 최초의 승인을 받고(제2009-933호) 2013. 12. 27. 지구계획 변경 승인을 받아(제2013-848호) 아래 <표 1>, <그림 1>과 같이 아파트 6,263세대(A1~A7 7개 블록, 제3종일반주거지역) 공급이 확정되었다.

1) 국토교통부 2009. 5. 11. 보도자료 “보금자리주택 시범지구 추진 계획” 참조.

<표 1> 대상지구 주택건설용지 중 아파트(A-BL) 공급 계획²⁾.

블럭 ³⁾	구분	면적(㎡)	평균주택규모(㎡)	건설호수(호)	구성비(%)	수용인구(인)	용적률(%)	주택유형
주택 총계		415,330.6	-	6,728	100.0	18,165	-	
아파트(A-BL)합계		357,830.1	-	6,263	93.2	16,910	-	
A1BL	소계	46,586.6	-	809	12.0	2,184	-	
	60㎡이하	(15,583.5)	79	324	4.8	875	190	공공분양
	60~85㎡	(31,003.1)	105	485	7.2	1,309	190	공공분양
A2BL	소계	54,585.3	-	912	13.6	2,462	-	
	60㎡이하	(7,877.1)	79	167	2.5	451	190	공공분양
	60~85㎡	(46,708.2)	105	745	11.1	2,011	190	공공분양
A3BL	소계	34,396.9	-	1,065	15.8	2,876	-	
	60㎡이하	(4,861.6)	45	192	2.8	519	190	영구임대
	60㎡이하	(29,535.3)	60	873	13.0	2,357	190	국민임대
A4BL	소계	24,181.6	-	402	6.0	1,085	-	
	60~85㎡	(24,181.6)	105	402	6.0	1,085	190	토지임대부분양
A5BL	소계	70,095.4	-	1,339	19.9	3,615	-	
	60㎡이하	(17,062.9)	79	370	5.5	999	190	장기전세
	60㎡이하	(19,321.7)	79	419	6.2	1,131	190	10년임대
	60~85㎡	(33,710.8)	105	550	8.2	1,485	190	분납임대
A6BL	소계	80,305.2	-	1,020	15.2	2,754	-	
	85㎡초과	(80,305.2)	125	1,020	15.2	2,754	160	일반분양
A7BL	소계	47,679.1	-	716	10.7	1,934	-	
	60㎡이하	(10,476.2)	79	195	2.9	527	160	10년임대
	60~85㎡	(33,918.2)	105	475	7.1	1,283	160	
	(3,284.7)	46		0.7	124	160	공공분양	

<그림 1> 대상지구의 지형도면⁴⁾



- 2) 국토교통부고시 제2013-848호 발췌.
- 3) 아파트 단지별 현재의 명칭 및 시공사: A1BL[강남LH1단지, DL건설(주)], A2BL[세곡푸르지오, (주)대우건설, 디엘이앤씨(주), (주)태영건설], A3BL[LH강남3단지, 풍림산업(주)], A4BL[강남브리즈힐, 현대아산(주), 에스지신성건설(주)], A5BL[LH강남힐스테이트, 현대건설(주)], A6BL[래미안강남힐즈(대상단지), 삼성물산(주)], A7BL[강남자곡아이파크, 현대산업개발(주), 계룡건설산업(주), 금호산업(주)].
- 4) 국토교통부고시 제2013-848호 지형도면 고지도 편집.

2 주택지구 내 민간분양아파트의 건설

보금자리주택지구(現 공공주택지구)인 대상지구 내 아파트 6,263세대는 A1부터 A7까지의 7개 블록에 나뉘어 공급되는데, 보급자리주택법으로 전부개정되기 이전의 법인 「국민임대주택건설등에관한특별조치법」(이하 ‘국민임대주택법’이라고 한다)⁵⁾에서 규율하던 이른바 ‘@임대주택’⁶⁾(A3, A5, A7일부) 3,074호뿐만 아니라, 분양을 목적으로 공급하는 국민주택규모⁷⁾ 이하의 주택인 ‘㉞공공분양주택’(A1, A2, A4, A7일부) 2,169호를 포함하고 있으며, 나아가 보급자리주택지구 내에서 건설되는 보급자리주택 외의 주택인 ‘㉟민간분양주택’(A6) 1,020호까지 공급 대상으로 하고 있다. 즉, 기존의 국민임대주택법에 따른 주택의 임대 외에, 보급자리주택법에서는 주택의 분양(공공분양 및 민간분양)까지 예정하고 있는 것임을 알 수 있다.

대상지구와 관련하여 삼성물산(주)는 2011. 9. 20. LH공사로부터 A6블록 부지를 약 4,665억원에 매입하였고(단독입찰), 2012. 1. 20. 위 부지에 지하 2층, 지상 15층의 민간분양 아파트 20개동 1,020세대 및 부대·복리시설을 건설·공급하는 것을 내용으로 하는 주택건설사업계획승인을 신청하였다. 이후 위 사업계획은 2012. 3. 27. 승인되었고, 대상단지인 래미안강남힐즈아파트는 2014. 6. 준공되어 입주 시작되었다.

3 쟁점

(1) 공공주택지구 내에서 민간분양아파트를 공급하는 것은 타당한가

보급자리주택법 제35조 제2항에서는 “주택지구 내에서 건설되는 보급자리주택 외의 주택(이하 ‘민간분양주택등’이라 한다)”이라고 정하고 있는바, 즉 보급자리주택 및 보급자리주택지구의 정의에도 불구하고 보급자리주택지구 내에서 일정한 경우 보급자리주택이 아닌 주택의 공급이 가능하도록 되어 있다. 따라서 이러한 민간분양주택의 공급에 대한 근거 역시 공공분양·임대의 근거와 아울러 살펴볼 필요가 있다. 특히 대상사업 시행자 LH공사는 대상사업의 사업비 조달을 위하여 대상지구 약 94만㎡ 중 52만㎡을 유상공급하였는바,⁸⁾ 이는 곧 보급자리주택사업에 있어 보급자리주택지구조성사업(이하 ‘지구조성사업’)과 주택건설사업[=보급자리주택건설사업 및 민간분양주택건설사업]이 분리될 수 있음을 전제로 하는 것인 만큼,⁹⁾ 지구조성사업과 민간분양주택건설사업의 관계 또한 검토가 필요하다. 이러한 비교 검토를 통해 공공주택지구에서의 민간분양의 필요성·타당성 등을 살펴본다.

(2) 공공주택지구 조성 후 아파트가 공급되는 때에 부담금 부과 대상은 무엇인가

보급자리주택법은 보급자리주택사업에 부과되는 개발부담금, 농지보전부담금, 광역교통시설부담금, 교통유발부담금 등에 대해서는 관련 법령으로 정하는 바에 따라 이를 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다고 정하고 있다(동법 제30조). 이는 곧 보급자리주택사업에는 위 부담금이 부과될 수 있음을 전제로 한 것이다. 그렇다면 보급자리주택사업에 대해 부담금을 부과할 경우 지구조성사업과 주택건설사업 중 어떤 사업에 부담금을 부과하여야 하는지(두 사업에 모두 부과될 경우 이중부과의 문제가 발생할 수 있다), 부담금 감면 또는 면제가 가능하다면 어떤 법령에 근거하여 어떤 사업에 대해 이를 적용하여야 하는지가 문제된다. 이러한 쟁점을 대상단지를 건설한 삼성물산(주)가 광역교통시설부담금 취소를 구했던 사안(대법원 2018. 11. 9. 선고 2016두55209 판결, 이하 ‘대상판결’)을 중심으로 검토하고자 하며, 이 과정에서 주택조성사업과 「택지개발촉진법」의 관계, 주택건설사업과 「주택법」의 관계를 함께 살펴보기로 한다.

5) 관련 법률의 개정 연혁에 대해서는 후술한다.

6) 국민임대주택법에서는 국민임대주택으로 불리던 것이다(동법 제2조 제1호).

7) 주거전용면적이 1호(戶) 또는 1세대당 85㎡ 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 100㎡ 이하)(「주택법」 제2조 제6호).

8) 이중 약 8만㎡에 해당하는 A6블록을 삼성물산(주)가 매입하여 민간분양주택을 건설하였다. 민간건설사업자가 매입한 나머지 아파트 부지에는 국민주택규모 이하의 보급자리주택이 건설·공급된 것에 비하여, A6블록은 전 세대가 국민주택규모를 넘는 민간분양주택으로 구성됨에 차이가 있다.

9) “보급자리주택사업”이란 보급자리주택지구 조성 및 보급자리주택 건설 사업을 일괄하여 수행하는 사업 또는 주택을 매입하거나 인수하여 보급자리주택으로 공급하는 사업을 말한다(법 제2조 제3호 본문). 다만, 주택지구의 특성상 보급자리주택지구 조성 및 보급자리주택 건설 사업을 분리하여 시행할 필요가 있는 경우에는 ① 보급자리주택지구를 조성하는 사업인 “보급자리주택지구조성사업”과 ② 보급자리주택을 건설하는 사업인 “보급자리주택건설사업”으로 구분하여 시행할 수 있다(단서).

즉, 보급자리주택지구 조성 및 보급자리주택 건설은 하나의 “보급자리주택사업”으로 다루어짐이 원칙이나, 경우에 따라 주택지구 조성 및 주택 건설을 분리하여 시행할 수 있고 이러한 경우 사업이 분리되는 것이다. 따라서 개념적으로 보급자리주택지구조성사업 이후 일부 부지에 보급자리주택건설사업을 추진하고, 일부 부지는 매각이 가능하다.

III. 공공주택지구 내 민간분양아파트 공급의 타당성 여부

1. 보금자리주택법의 연혁·취지

임대주택에 관한 최초의 일반법인 「임대주택건설촉진법」이 1985. 1. 31. 시행되었고 이는 1993. 12. 27. 「임대주택법」으로 전부개정되었다. 그러나 「임대주택법」만으로는 수도권과 대도시에 대규모 택지 확보가 어렵고 임대주택의 원활한 공급이 이루어지지 못한다는 문제점이 발생하여 국민임대주택법이 제정되어¹⁰⁾ 2004. 7. 1. 시행되었다. 이후 국민임대주택법은 2009. 3. 20. 보금자리주택법으로 전부개정되었고, 이어서 2014. 1. 14. 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 2015. 8. 28. 「공공주택 특별법」으로 차례로 개정되어 현재에 이르고 있다. (이 글에서는 서론에서 언급한 바와 같이 공공주택지구에서 최초로 분양주택의 공급을 규정한 보금자리주택법을 중심으로 사안을 살펴볼 것이다.)

임대주택의 경우 보금자리주택법 역시 종전 국민임대주택법의 내용을 그대로 이어받아 종전 「임대주택법」에 따른 임대무기간별로 임대주택의 종류를 구분하던 것을 그대로 준용하였고(영 제2조),¹¹⁾ 분양주택은 보금자리주택법에서 새로 추가된 규율 대상이다. 따라서 ‘보금자리주택인 분양주택’을 ‘공공분양주택’, ‘보금자리주택지구 내에 건설되지만 보금자리주택은 아닌 분양주택’을 ‘민간분양주택’으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

먼저 보금자리주택법¹²⁾에서 정의하는 보금자리주택이란 국가·지자체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아, 건설 또는 매입하여 공급하는, 임대주택(동법 제2조 제1 가목) 또는 분양주택(나목)¹³⁾이다. 임대주택과 공공분양주택 건설 비율은 법 시행 초기에는 임대주택 35% 이상, 공공분양주택 25% 이상으로 정하여졌으나(동법 시행령 제3조 제1항), 공공분양주택의 비율은 이후 15% 이하로까지 변경되었고, 현재는 각각 35% 이상, 30% 이하의 비율을 유지하고 있다.¹⁴⁾ 이는 곧 공공주택지구가 공급하는 ‘분양주택’의 비율 상한을 정책적으로 조절하고자 한 것인데, 임대주택과 달리 분양주택은 결국 공공에 의해 건설·공급되더라도 일단 공급된 이후에는 결국 민간주택과 동일한 성질을 갖기에 시세차익 등에서 시장에 영향을 줄 수 있고 따라서 그 비율을 제한하고자 한 것으로 풀이된다.

2 보금자리주택법에 의한 택지 공급

(1) 보금자리주택지구의 지정과 지구조성사업 등의 절차

보금자리주택법은 보금자리주택 건설을 위해 먼저 보금자리주택지구를 지정하여(제2장) 지구계획을 통해 지구를 조성하고(제3장), 이러한 지구계획 승인을 중앙정부가 통합심의회하도록 하는 절차를 두었으며(제4장), 조성된 지구에서 주택건설사업계획 승인을 얻어 보금자리주택을 건설하고(제5장), 이외에 기존 주택 등을 매입하여 보금자리주택으로 공급할 수 있도록 하였다(제6장). 이러한 법체계는 보금자리주택의 신속한 공급을 위한 것으로 이해되며, 전 과정에서 국토교통부장관의 승인을 중심으로 국가 주도의 사업 진행이 가능하도록 설계되었다. 보금자리주택사업을 추진하기 위해 먼저 지구 조성이 필요하고 지구조성사업 전 지구 지정이 선행되어야 한다는 점은, 「주택법」상 주택을 건설하기 위해 「택지개발촉진법」에 따른 택지조성이 선행되어야 하고, 해당 택지조성을 위해 택지개발지구를 지정하여야 하는 주택 건설의 일반적인 흐름과 동일하다.

한편, 보금자리주택사업의 시행자는 국가·지자체, LH공사, 지방공사가 될 수 있다(보금자리주택법¹⁵⁾ 제4조). 다만 2012. 1. 17. 법

10) 한편, 임대주택법은 2015. 8. 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전부개정되어 현재에 이르고 있다.

11) 보금자리주택법에 따른 임대주택의 유형은 아래와 같다(「임대주택법」상 구분을 그대로 준용하며, 2012. 3. 9. 법 개정으로 제16조 제1항 제4호 소정의 ‘5년임대주택’이 신설된다).

구분		내용	임대주택법상 근거
장기공공 임대주택	영구임대주택	영구적인 임대를 목적으로 건설	제16조 제1항 제1호
	국민임대주택	의무임대기간 30년	제16조 제1항 제2호
공공 임대주택	10년임대주택	의무임대기간 10년	제16조 제1항 제3호
	분납임대주택	임대보증금 없이 분양전환금을 분할 납부	시행령 제22조 제3항
	장기전세주택	20년의 범위 안에서 전세계약을 통해 공급	제16조 제1항 제2호의2

12) 이 글은 대상사업이 시행된 시점의 ‘보금자리주택’을 중심으로 제도를 개관하고자, 원칙적으로 보금자리주택법이 시행되었던 시기의 법체계를 살펴보기로 하며, 이에 2009. 3. 20. 법률 제9511호로 전부개정된 보금자리주택법을 기준으로 한다. (동법은 이후 2014. 1. 14. 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되고, 보금자리주택 대신 행복주택 제도가 실시된다.)

13) 이를 ‘공공분양주택’이라 지칭하며, 이때 공공분양주택은 국민주택규모(주거전용면적 85㎡ 이하) 이하로 한정한다.

14) 시행령에서 정한 범위에 따른 구체적인 건설비율은 「보금자리주택 업무처리지침」(現 「공공주택 업무처리지침」, 국토교통부훈령)에서 정한다.

이 개정되어, 지구조성사업은 위 시행자들이 출자·설립한 법인도 할 수 있게 되었고, 주택건설사업은 위 시행자들이 「주택법」상 주택 건설사업자, 즉 민간건설사업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있는 것으로 변경되었다.¹⁵⁾ 이로써 주택건설사업을 LH공사와 다른 민간건설사업자가 공동으로 사업을 추진할 수 있게 되었으며, 이것이 통상 민간참여 공공분양으로 일컬어지고 있다.

이후 시행자는 주택지구 지정·고시일로부터 1년 이내에 보금자리주택지구계획을 수립하여 국토교통부장관에게 승인을 신청하여야 한다(법 제16조 제1항). 지구계획에는 지구계획의 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 교통·공공·문화체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획 등이 포함되어야 하고(법 제17조 제1항, 영 제12조 제4항), 국토교통부장관이 지구계획을 승인하면 위 계획 등을 비롯한 도시·군관리계획의 결정 내용 등이 관보에 고시된다(법 제17조 제3항, 영 제12조 제6항). 이때 주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 법에서 정하지 않은 사항은 「택지개발촉진법」을 적용하는바, 이 경우 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구는 법에 따른 주택지구로 보고, 「택지개발촉진법」에 따른 개발계획·실시계획은 법에 따른 지구계획으로 본다(법 제32조).¹⁷⁾

대상지구와 대상단지에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 국토교통부장관은 2009. 6. 3. 보금자리주택법 제6조 및 제12조에 따라 서울강남 보금자리 주택지구 지정 고시를 하였고(국토교통부고시 제2009-277호), 같은 해 9. 29. 법 제17조에 따라 지구계획 승인 고시를 하였다(제2009-933호). 이후 지구계획에 대해서는 몇 차례 변경 승인이 있었으며, 이 과정에서 대상지구 내 임대주택 등의 비율이 계속해서 소소하게 변동되었고, 마지막 지구계획 변경승인 고시는 2015. 6. 29. 이루어졌다(제2015-413호).

(2) 지구조성사업 결과 확보된 택지의 민간 공급

앞서 살펴본 바와 같이 주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 법에서 정하지 않은 사항은 「택지개발촉진법」을 적용한다고 하였는데(법 제32조), 보금자리주택법은 주택지구 조성에 대해서만 정하고 있고 토지의 공급에 대한 사항을 정하고 있지 않다. 따라서 보금자리주택법에 따른 지구조성사업으로 조성된 토지의 공급 및 관리 등은 「택지개발촉진법」과 관련 법령 등에 따라 이루어지며, 상세한 절차와 내용은 국토교통부훈령인 「택지개발업무처리지침」¹⁸⁾에 규정되어 있다.

사업시행자가 개발된 주택건설용지를 공급할 경우에는 택지개발계획에서 정한 가구(블록)별로 호수, 용적률과 임대주택지 또는 분양주택지 등 용도를 명시하여 공급하여야 하고, 이때 장기공공임대주택(영구임대주택, 국민임대주택) 건설을 위한 용지로 공동주택건설호수의 25% 이상을 건설할 수 있는 면적을, 공공임대주택(10년임대주택, 분납임대주택, 장기전세주택) 건설을 위한 용지로 공동주택건설호수의 10% 이상을 건설할 수 있는 면적을 각 확보·공급하여야 하며, 장기공공임대주택과 공공임대주택을 합하여 40% 이상이 되는 면적이 충족되어야 함이 원칙이다(「택지개발업무처리지침」 제21조 제1항 내지 제3항). 따라서 이러한 임대주택 건설을 위한 택지 확보 요건을 충족한다면 나머지 토지를 민간에 매각하여 공급하는 것은 가능하다. 「택지개발업무처리지침」에 의하면 국민주택규모 초과 공동주택 용지의 공급가격은 감정평가액에 의하도록 하되 감정가격을 한도로 조성원가 이상으로 공급되어야 한다(동 지침 제22조 제1항, 별표3).

대상단지과 대상지구 등의 경우를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 앞서 살펴본 바와 같이 대상사업 시행자 LH공사는 대상사업의 사업비 조달을 위하여 대상지구 약 94만㎡ 중 52만㎡를 유상공급하였다. 대상지구 조성사업비는 약 1조 242억원, 단위면적당 단가는 약 196만원/㎡으로, 용지비, 조성비, 도로 및 광역교통시설을 포함한 기반시설의 설치비 등으로 구성되어 있다. 그리고 대상단지의 부지 A6블록의 지정용도는 국민주택규모 초과 공동주택 용지이고 면적은 약 8만㎡으로, 보금자리주택지구 총면적 중 8.55% 상단에 해당한다. A6블록의 매매대금은 지침에 따라 LH공사가 2010. 7. 사설 감정법인에 의뢰하여 실시한 감정평가내역 약 4,649억원(=80,298㎡×적용단가 5,790,000원/㎡) 및 2010. 8. 한국감정원에 의뢰하여 실시한 감정평가내역 약 4,681억원(=80,298㎡×적용단가 5,830,000원/㎡)의 평균값인 약 4,665억원으로 책정되었고, 삼성물산(주)는 이에 단독입찰하여 대상단지를 매입하였다.

3 보금자리주택지구 내 민간분양아파트의 건설

(1) 민간분양아파트의 건설·공급 절차

보금자리주택법은 보금자리주택지구 내에서 임대주택을 건설하거나 분양주택을 건설할 수 있고, 이때 보금자리주택에 해당하는 분양주택을 이른바 공공분양주택, 보금자리주택에 해당하지 않는 분양주택을 이른바 민간분양주택이라 한다. 대상사업에서는 A3블록

15) 이하 법령의 별도 기재 없이 보금자리주택법을 법, 동법 시행령을 영으로 칭한다.

16) 보금자리주택사업은 수용 방식으로 이루어지므로 주택 건설과 달리 부지 조성은 공공이 시행하는 것으로 유지되었다(법 제27조).

17) 즉, 보금자리주택법에서는 개발계획과 실시계획을 통합한 지구계획을 수립한다.

18) 이하에서는 대상단지의 부지 매매가 이루어진 때에 적용되던 지침인 2011. 9. 20. 일부개정·시행된 국토해양부령 제741호를 기준으로 한다.

이 장기공공임대주택(영구임대주택 및 국민임대주택), A5블록이 공공임대주택(10년임대주택, 분납임대주택, 장기전세주택), 그리고 A7블록의 일부가 공공임대주택(10년임대주택)으로 건설되었고, 대상단지인 A6블록이 민간분양주택으로 건설되었음을 확인할 수 있다. 이러한 주택 건설을 규율하는 법과 관련하여서는, 임대주택과 공공분양주택 건설은 보금자리주택사업에 포함되어 동법에 따른 규율을 받게 되고, 반면 민간분양주택의 건설에 대해서는 「주택법」을 적용하게 된다(제40조).

앞서 살펴본 바와 같이 법 제35조 제2항에서는 보금자리주택지구 내에서 건설되는 보금자리주택 외의 주택을 이른바 민간분양주택이라고 일컬으며 공공 목적으로 조성된 보금자리주택지구의 일부 택지를 민간에 매각하여 해당 택지에서 민간분양이 이루어질 수 있음을 전제하고 있다. 대상단지의 부지인 A6블록이 이와 같은 방식으로 건설된 단지이며, 부지 공급 당시부터 지정용도가 국민주택규모 초과 공동주택 용지로 정해져 있었다. 대상단지를 건설한 삼성물산(주)는 A6블록 택지를 매수한 뒤 「주택법」 제16조¹⁹⁾에 따라 해당 택지에 국민주택규모를 초과하는 민간분양 아파트를 건설·공급하는 주택건설사업계획 승인을 받고 사업을 시행하였다. 이는 곧 보금자리주택법이 시행자로 하여금 공공택지를 조성한 뒤 해당 택지를 법령이 정한 범위 내에서 민간에 매각하여 수익을 얻고 해당 수익으로 나머지 택지에 공공임대·분양사업을 추진할 수 있도록 설계되어 있음을 의미한다.

(2) 공공 목적의 부지 조성 후 민간분양아파트 공급의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 공공성을 갖는 택지조성사업이 이루어진 후 그중 전체 택지에 대해 모두 공공임대 또는 공공분양으로 주택이 건설되어 공급되는 것은 아니다. 오히려 공공사업에 소요되는 사업비 조달을 위하여 일부 토지를 민간에 공급하는 것이 일반적이며, 대상지구의 경우도 조성사업비 약 1조 242억원 중 45.5% 상당액을 A6블록을 매각하여 조달하였고, A6블록의 면적은 대상지구의 총 면적 중 8.55%에 불과한 점을 특기할 만하다. 이는 대상지구가 서울 강남 접근성이 뛰어난 개발제한구역 내에 위치하였기 때문이기도 하다.

그러나 공공필요에 의해 수용방식으로 부지를 조성하는 보금자리주택법이 민간분양아파트 건설·공급을 위해 이용되는 점은 다소 주의가 필요해 보인다. 계획적 신도시의 건설로 주택난을 해소하는 것을 공익으로 표방하고 그에 근거해 헌법상 공공필요가 충족되어 수용권이 부여되었던 「택지개발촉진법」도 2000년대에 들어 그 공공성이 점차 의심의 대상이 되어 사업대상지 토지소유자들의 반발이 커졌고, 이후 국가는 이를 우회하기 위해 별도의 특별법을 제정하여 토지를 조성하기 시작하였다.²⁰⁾

이러한 점에서 보금자리주택법과 이를 이어받은 현행 공공주택 특별법은 본래 택지를 조성하기 위한 법률에 해당한다고 보아야 한다. 실제로 보금자리주택법에 의해 조성된 부지가 민간분양아파트의 건설을 위해 공급될 수 있도록 법이 예정하고 있다는 점에서 보금자리주택법은 근본적으로 「택지개발촉진법」과 차이가 없다. 이는 주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 보금자리주택법에서 정하지 아니한 사항은 「택지개발촉진법」을 적용하도록 한 점에서도 미루어 짐작할 수 있다. 임대주택법이 공공임대주택만을 공급하던 것과 달리 보금자리주택법은 공공이건 민간이건 ‘분양’을 목적으로 토지를 조성할 수 있도록 한 점에서 결국 「택지개발촉진법」과 같은 기능을 수행하게 되고, 그렇다면 과연 공공필요가 충족된다고 볼 수 있을지 다소 의문이라 할 것이다.

19) 주택법(2011. 9. 16. 법률 제11061호로 개정된 것)

제16조(사업계획의 승인) ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 다음 각 호의 사업계획승인권자(이하 “사업계획승인권자”라 한다. 국가 및 한국토지주택공사가 시행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 국토해양부 장관을 말하며, 이하 이 조 및 제17조에서 같다)에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만 제곱미터 이상인 경우: 시·도지사 또는 「지방자치법」 제175조에 따라 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장

2. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만 제곱미터 미만인 경우: 특별시장·광역시장·특별자치도지사 또는 시장·군

② (생략)

③ 제1항에 따라 승인받은 사업계획을 변경하려면 변경승인을 받아야 한다. 다만, 국토해양부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항의 사업계획은 쾌적하고 문화적인 주거생활을 하는 데에 적합하도록 수립되어야 하며, 그 사업계획에는 부대시설 및 복리시설의 설치에 관한 계획 등이 포함되어야 한다.

⑤ (생략)

⑥ 사업계획승인권자는 제1항에 따라 사업계획을 승인하였을 때에는 이에 관한 사항을 고시하여야 한다. 이 경우 국토해양부장관 또는 시·도지사는 사업계획승인서 및 관계 서류의 사본을 지체 없이 관할 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 송부하여야 한다.

⑦~⑨ (생략)

20) 김중보, 『건설법의 이해』 (제7판), 북포레, 2023, 774면.

IV. 공공주택지구 조성 및 아파트 공급에 따른 부담금 부과 대상

1. 부담금 부과 일반론

앞서 쟁점을 정리한 바와 같이 보금자리주택법은 보금자리주택사업에 부과되는 개발부담금, 농지보전부담금, 광역교통시설부담금, 교통유발부담금 등에 대해서는 관련 법령으로 정하는 바에 따라 이를 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다고 정하고 있다(동법 제30조). 보금자리주택법에서 부담금 ‘부과’에 대한 내용을 정하지 않고 ‘감면 또는 면제’만을 규정한 것은, 주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 보금자리주택법에서 정하지 아니한 사항은 「택지개발촉진법」을 적용하고(법 제32조), 보금자리주택 건설에 관하여 보금자리주택법에서 정하지 아니한 사항은 「주택법」을 적용하는 것(법 제40조) 외에도, 「부담금관리 기본법」(이하 ‘부담금관리법’이라 한다)을 기초로 하여 각종 부담금 부과에 관한 개별법들이 제정·시행되어 각종 부담금의 부과 및 감면 등에 관한 사항을 법정하고 있기 때문이다.

부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다(부담금관리법 제2조). 이때 부담금 부과는 재정하명의 성격을 갖는 침익적 행정행위이므로 결국 그 발동에 법률상 근거가 필요한바,²¹⁾ 이에 부담금관리법에 따라 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없도록 되어 있다(제3조, 별표). 나아가 부담금 부과와 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 하며(제4조), 부담금 부과는 침익적 처분이므로 법령에서 정한 엄격한 요건에 따라 해석·적용되어야 한다(대법원 2016. 11. 24. 선고 2014두47686 판결 등 참조).

여기서 광역교통시설부담금은 광역교통문제 해결을 위해 도입된 것으로, 공공재원만으로는 광역교통시설 건설에 한계가 있어 개발압력으로 인한 광역교통시설 부족문제를 효율적으로 해결하고자 주택단지 등 개발사업 시행자가 기간교통시설비의 일부를 부담하도록 한 것이다.²²⁾ 징수된 광역교통시설부담금의 40%는 국가에, 60%는 지방자치단체(부담금을 징수한 시·도에 설치된 지방광역교통시설 특별회계)에 각 귀속된다(제11조의6 제1항, 제2항). 위 지방자치단체 특별회계는 국고보조금을 포함하고 있어 의존재원적 성격이 있으며²³⁾ 국가가 일정한 경비 등을 부담하여 교부하는 「지방재정법」상 부담금 내지는 교부금의 성격을 일부 갖는다.

2. 보금자리주택법에 따른 광역교통시설부담금 부과 대상의 문제

(1) 지구조성사업과 주택건설사업 중 어디에 부과할 것인가

보금자리주택사업은 앞서 살펴본 바와 같이 지구조성사업과 주택건설사업으로 나뉘어질 수 있고, 또한 보금자리주택이 아닌 민간분양주택을 건설하는 경우 이는 보금자리주택사업은 아니므로 「주택법」에 따라 그 절차와 내용 등이 별도로 규율되게 된다. 따라서 보금자리주택지구 내에 민간분양주택을 건설하는 경우 부담금을 지구조성사업과 관련하여 부과할 것인지, 주택건설사업과 관련하여 부과할 것인지, 만약 부담금 감면 또는 면제를 한다면 이것이 보금자리주택법에 의한 것인지 개별 부담금 근거 법률에 기한 것인지 등이 문제된다.

삼성물산(주)는 2012. 1. 20. 대상단지를 건설하는 것을 내용으로 하는 「주택법」 제16조에 따른 주택건설사업계획승인을 신청하였고, 위 사업계획은 2012. 3. 27. 승인되었다. 한편 광역교통시설부담금의 근거법률인 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」(이하 ‘광역교통법’이라 한다)은 2012. 2. 22. 개정되어 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행되기로 정해졌으나(2012. 2. 22. 법률 제11366호), 광역교통시설부담금의 부과 대상을 정한 제11조와 부담금의 감면을 정한 제11조의2의 개정규정은 공포한 날인 2012. 2. 22.부터 바로 시행되면서, 다만 위 개정규정들의 시행 후 최초로 인가, 승인 또는 허가를 ‘신청’하는 사업부터 적용하는 것으로 정해졌다(법률 제11366호 부칙 제1조 및 제2조).

이에 대상판결에서는 구 광역교통법(2012. 1. 17. 법률 제11184호로 개정되고 2012. 2. 22. 법률 제11366호로 개정되기 전의 것)이 적용되었다. 동법 제11조는 광역교통시설부담금 부과 대상 중 하나로 제4호에서 “「주택법」에 따른 주택건설사업. 다만, 제1호부터 제

21) 김동희 / 최계영, 『행정법 I』 (제26판), 박영사, 2021, 256-257면.

22) 정선영, “광역교통시설부담금”, 『국토』 제287호(2005. 9.), 57면.

23) 김철용 편, 『특별행정법』, 박영사, 2022, 132-134면.

3호까지의 사업이 시행되는 지구, 구역 또는 사업지역에서 시행되는 경우는 제외한다.”라고 규정하였다. 주택건설사업을 광역교통시설부담금 부과 대상으로 하되, 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업(제1호), 「도시개발법」에 따른 도시개발사업(제2호), 「주택법」에 따른 대지조성사업(제3호)이 이루어지는 경우 각각의 개발사업에서 부담금 부과가 이루어지므로, 해당 개발사업에서 부지조성이 완료된 후 추진되는 주택건설사업에 있어서는 부담금을 부과하지 않는 구조로 되어 있는 것이다.

그런데 구 광역교통법 제11조에서는 보금자리주택법에 따른 지구조성사업 또는 주택건설사업에 대해서는 명시적으로 규정하지 아니하였다. 대상단지를 건설하는 주택건설사업이 「주택법」 제16조에 따른 사업계획승인이 이루어지긴 하였으나, 그 기초가 되는 지구조성사업이 위 제11조 제4호 단서에서 정한 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업(제1호)이 시행되는 지구에서 시행되는 경우는 제외한다’에 포함되는 택지개발사업이라면, 결국 주택건설사업은 부담금 부과 대상에서 제외되는 결과로 이어지는 것이었다. 이에 이 사건 지구조성사업이 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업에 해당하는지 여부가 주요 쟁점이 되었다.

(2) 견해의 대립

1설(지구조성사업부과설)은 이 사건 지구조성사업이 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업에 해당한다고 보아 이 사건 주택건설사업은 광역교통시설 부담금 부과대상에서 제외된다고 판단하여 부담금부과처분을 취소하여야 한다고 본다. 그 판단의 주된 근거는 보금자리주택법에 따른 지구조성사업은 본질적으로 택지의 조성이라는 개발사업으로서의 기본적인 성질을 그대로 가지고 있으므로 보금자리주택법은 「택지개발촉진법」의 성질을 그대로 갖는다고 파악한 것이다. 즉 보금자리주택법은 비록 위 제11조에서 명시적으로 언급된 법은 아니어서 보금자리주택지구 조성사업과 보금자리주택 건설사업 모두에 대해 직접적인 부담금 부과 근거는 존재하지 않지만, 위 제11조 제1호에 따른 택지개발사업으로 보아 지구조성사업에 부담금을 부과하게 된다고 본다.

한편 2설(주택건설사업부과설)은 [1] 보금자리주택지구 조성사업이 구 광역교통법 제11조 제1항에서 정한 광역교통시설부담금 부과대상 사업에 포함되지 않으며, [2] 보금자리주택지구에서 시행된 주택건설사업이 위 제11조 제4호 단서에서 정한 광역교통시설부담금 제외 대상 사업에도 해당하지 않는다고 본다.

(3) 법원의 판단

서울특별시 강남구청장이 삼성물산(주)에게 광역교통법 제11조 등에 따라 주택건설사업에 대하여 광역교통시설부담금 약 25억원을 부과하여 삼성물산(주)가 이의 취소를 구한 사건에서, 위 1설(지구조성사업부과설)은 하급심인 고등법원에서(서울고등법원 2016. 9. 23. 선고 2015누60312 판결),²⁴⁾ 2설(주택건설사업부과설)은 상고심인 대법원에서 각 채택하였다(대법원 2018. 11. 9. 선고 2016두55209 판결).²⁵⁾

대법원의 판단을 구체적으로 살펴보면, [1]과 관련하여서는 ① 광역교통법 제11조는 광역교통시설부담금 부과대상 사업의 근거 법률로 보금자리주택법을 들고 있지 않는데, 이와 달리 위 사업을 광역교통시설부담금 부과대상에 포함된다고 해석하는 것은 광역교통시설부담금 부과에 관한 규정을 그 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하는 것이 되고,²⁶⁾ ② 보금자리주택법 제18조 제1항 제28호는 보금자리주택사업의 시행자가 보금자리주택지구계획의 승인을 받으면, 「주택법」에 따른 사업계획의 승인을 받은 것으로 보도록 규정하고 있으나, 이는 보금자리주택법상 보금자리주택지구계획의 승인을 받으면 「주택법」에 따른 사업계획의 승인을 받은 것으로 의제함에 그치는 것이지 더 나아가 「주택법」의 모든 규정들까지 적용된다고 보기는 어려운 것이며,²⁷⁾ ③ 보금자리주택법 제32조 제1항이 보금자리주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 위 법에서 정하지 아니한 사항은 「택지개발촉진법」을 적용하도록 규정하고 있으나, 위 조항만으로 보금자리주택법이 「택지개발촉진법」의 특별법이라거나, 보금자리주택지구 조성사업이 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업에 해당한다고 볼 수는 없다고 본다. [2]와 관련하여서는, 제11조 제4호 단서의 취지

24) 한편 제1심(서울행정법원 2015. 9. 3. 선고 2014구합61293 판결)은 2012. 2. 22. 법률 제11366호로 개정된 광역교통법의 부칙을 간과하여 신법을 적용하였고, 해당 신법에서는 제11조 제4호가 “「주택법」에 따른 주택건설사업(다른 법령에 따라 사업 승인이 의제되는 협의를 거친 경우를 포함한다)”라고 규정되었고 이러한 내용은 현재까지 이어지고 있다.

25) 이후 환송심 서울고등법원 2019. 6. 25. 선고 2018누72941 판결로 원고의 전부패소가 확정되었다.

26) 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 아니 되며, 그 행정법규의 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 허용되는 경우에도 그 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 아니하여야 한다(대법원 2016. 11. 24. 선고 2014두47686 판결 등 참조).

27) 주된 인허가에 관한 사항을 규정하고 있는 어떤 법률에서 주된 인허가가 있으면 다른 법률에 의한 인허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우, 주된 인허가가 있으면 다른 법률에 의한 인허가가 있는 것으로 보는 데 그칠 뿐, 거기에서 더 나아가 다른 법률에 의하여 인허가를 받았음을 전제로 하는 그 다른 법률의 모든 규정들까지 당연히 적용되는 것은 아니다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결, 위 대법원 2014두47686 판결 등 참조).

는 동일 지역에 광역교통시설부담금 부과대상 사업이 차례로 시행될 경우 뒤에 시행되는 사업에 대하여는 광역교통시설부담금을 부과하지 아니하도록 하여 부담금의 이중부과를 방지하는 데 있고, 그렇다면 동일 지역에서 나중에 시행되는 사업이 광역교통시설부담금의 제외 대상이 되기 위해서는 앞서 시행된 사업이 「광역교통법 제11조 제1호부터 제3호까지의 사업」에 해당되어야 함을 전제하면서, ④ 결국 보금자리주택법에 따른 보금자리주택지구 조성사업은 광역교통법 제11조 제1호부터 제3호까지에서 정한 광역교통시설부담금 부과대상 사업에 해당하지 아니하므로, 보금자리주택지구에서 시행된 주택건설사업은 광역교통법 제11조 제4호 단서에 따른 광역교통시설부담금 제외 대상 사업에 해당할 여지가 없다고 본다.

3. 개별 지구개발·주택건설사업에 따른 부담금의 취지

대상판결은 결국 침익적 처분인 부담금 부과와 관련하여 엄격한 해석에 기초하여 보금자리주택법에 따른 지구조성사업은 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업과 구별되는 것이고, 양 법률이 특별법-일반법 관계에 있는 것도 아니므로 구 광역교통법 제11조 제4호 단서의 부담금 제외 대상에 포함될 수 없다고 보았다. 반면 원심 판결은 보금자리주택법에 따른 지구조성사업은 비록 공익성이 강한 사업이기는 하나 택지개발사업으로서의 기본적인 성질을 그대로 가지고 있으므로 보금자리주택법은 「택지개발촉진법」의 특별법에 해당하고, 그렇다면 그 취지상 구 광역교통법 제11조 제4호 단서의 부담금 제외 대상에 포함된다고 보았다.

이러한 차이는 결국 보금자리주택법에 따른 지구조성사업의 실질을 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업과 구별되는 것으로 보는지, 아니면 택지개발사업의 한 종류로 보는지에 따라 발생하는 것으로 이해된다. 다만 대상판결과 같은 해석을 유지할 경우, 대상지구에서 건설되는 임대주택 및 공공분양주택에 대해서는 「주택법」이 적용되지 않으므로 아예 광역교통시설부담금을 부과할 수 없는 문제가 있어 보인다.²⁸⁾ 나아가 본질적으로, 「택지개발촉진법」과 실질적으로 동일한 기능(지구조성)을 수행하는 보금자리주택법의 특성이 간과되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 택지개발지구를 지정할 때에는 택지개발계획이 함께 수립되어야 하고(「택지개발촉진법」 제8조), 주택건설사업자는 지구조성사업시행자가 정한 개발계획에 따라 주택을 건설·공급할 뿐이어서,²⁹⁾ 지구조성 단계에서 부담금의 부과·납부가 이루어짐이 보다 타당하다. 그런 점에서 대상단지의 경우 지구조성 단계에서 광역교통시설부담금이 부과되지 않아 부득이하게 주택건설 단계에서 이를 부과한 것으로 볼 여지 또한 있어 보인다.

이와 관련하여 상수도원인자부담금의 사례를 참고해볼 만하다. 도시개발사업으로 조성된 토지에 개발계획에서 정해진 규모 및 용도에 따라 건축물이 건축된 경우 수도법령에 따른 상수도원인자부담금 납부의무는 도시개발사업의 사업시행자가 부담하는 것이 원칙이고, 해당 건축물이 원래 도시개발사업에서 예정된 범위를 초과하는 등의 특별한 사정이 없는 한 조성된 토지를 취득하여 건축물의 건축행위를 한 자는 별도로 상수도원인자부담금 납부의무를 부담하지 않는다.³⁰⁾

V. 맺음말

보금자리주택법은 보금자리주택제도 이후 행복주택제도가 시행되면서 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되었고, 현재는 「공공주택 특별법」으로 개정되었다. 또한 「임대주택법」이 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전부개정되면서, 현재 공공영역과 민간영역을 규율하는 임대주택 법체계가 분리되었다.³¹⁾ 다양한 주택건설사업의 근거법령이 체계적으로 규정되지 못 할 경우 부담금 부과 등 다양한 공법관계 역시 체계를 갖기 어렵다는 점에서, 이러한 법체계의 정비에 바람직하다.

28) 구 광역교통법 제11조 제6호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이라 함은 「건축법」 제8조의 규정에 의한 건축허가를 받아 주택외의 시설과 20세대 이상의 주택을 동일건축물로 건축하는 사업(법 제11조제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는 지구·구역 또는 사업 지역안에서 시행되는 경우를 제외한다)을 말한다(시행령 제15조 제1항).

29) 실제로 대상단지는 당초 주택 공급면적 기준으로 평균 125㎡(이른바 38평) 아파트를 지을 수 있는 부지로 계획되었고 1차 공급 당시 평균 평형이 140㎡(42평)로 커 응찰자가 없어 미매각 상태가 장기화되었고, 이후 LH공사는 평균 평형을 하향 조정하고 공급 가능 가구 수를 기존 917가구에서 1028가구로 늘려 재매각에 나서 이에 삼성물산(주)가 단독입찰하게 되었는바, 공공주택지구 내 민간분양아파트건설에 있어 지구조성사업시행자의 역할과 권한은 막강한 수준이다.

30) 도시개발법에 따르면, 도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업으로서(제2조 제1항 제2호), 도시개발구역 지정권자가 수립하는 도시개발사업의 개발계획에는 인구수용계획, 토지이용계획 등을 통해 도시개발구역에 건축되는 건축물 등의 규모 및 용도가 예정되어 있다(제4조 제1항, 제5조 제1항). 도시개발사업이 시행되는 경우 ‘수도시설의 신설이나 증설 등의 원인’은 도시개발사업을 시행함으로써 발생하는 것이지, 도시개발사업으로 조성된 토지를 취득한 자가 주택 등의 건축물을 건축하였을 때에 비로소 발생한다고 볼 것은 아니다(대법원 2020. 7. 9. 선고 2017두40723 판결).

31) 한편 임대주택과 달리 분양주택의 경우, 민간영역은 종전의 「택지개발촉진법」 및 「주택법」의 기본 구조에서 규율되고, 공공영역은 「공공주택 특별법」이 포괄하여 규율한다.

이처럼 공공과 민간, 임대와 분양을 아우르는 공공주택과 관련한 법체계에서도 결국 지구조성과 주택건설은 떼놓을 수 없는 관계에 있으며, 「택지개발촉진법」 및 「주택법」과도 계속해서 밀접한 관련을 맺을 수밖에 없다. 그렇다면 결국 보금자리주택과 같은 공공주택을 수용방식으로 건설·공급하는 데에는 여전히 헌법상 공공필요가 강하게 요청될 것이고, 또한 이 과정에서 주택건설보다 지구조성에 초점이 맞추어져야 한다. 이러한 관점에 따라 공공주택지구에서 민간분양주택을 공급하는 경우에 대해 보다 세심한 접근이 필요하고, 또한 동일한 관점에서 부담금 부과가 이루어질 필요가 있다.

투고일 2024. 2. 24. 심사완료일 2024. 3. 8. 게재확정일 2024. 3. 15.

참고문헌

- 김동희 / 최계영, 『행정법 I』(제26판), 박영사, 2021.
김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.
김철용 편, 『특별행정법』, 박영사, 2022.
정선영, “광역교통시설부담금”, 『국토』 제287호(2005. 9.).

ABSTRACT

A Study on the Supply of Private-Sale Apartments in Public Housing Districts and the Subject of Administrative Charges

Kim, Jonggyun*

Since the first general law on rental housing—a type of public housing—was implemented in 1985, the scope of public housing has now expanded beyond rental housing to pre-sale housing, which was mandated by the Bogeumjari Housing Act in 2009. To supply public housing on a timely and large scale, public housing districts must be established first, which is the driving force behind the possibility of land acceptance according to public needs. Focusing on the Bogeumjari Housing Act, which first introduced the concept of public housing for sale, we examine the creation and supply of housing districts as well as the construction and supply procedures of housing and compare them with the Housing Site Development Promotion Act and the Housing Act applied to private housing.

After the public housing district was established by the acceptance method, in addition to the construction of public housing in the district, a path for private housing could be developed by selling some of the district's land to the private sector within the current legal framework. However, creating land for the public interest and then selling it to the private sector can result in the same problems as those raised in the Housing Site Development Promotion Act. The Housing Site Development Promotion Act conducted land expropriation for the large-scale new city development; however, it gradually became powerless against opposition from landowners owing to the cultivation of a sense of rights. The Roost Housing Act can be viewed as a means to bypass these problems.

When a large-scale housing district is created for housing construction, measures to improve wide-area transportation must be implemented, and appropriate wide-area transportation facility charges may be imposed. At this point, it may be unclear whether the levy is imposed at the formation of a housing district or at the housing construction stage. As the Bogeumjari Housing Act focuses on the creation of a district, imposing a levy during the formation of the housing district may be more justified from the perspective of a housing site development plan.

Keywords: Bogeumjari Housing, Public Housing, Public Housing District, Housing District Creation, Private Sales, Administrative Charges, Metropolitan Transportation Facility Charges

* Attorney at Law, GS Engineering & Construction Corp.