

감 사 원

통 보

제 목 개발제한구역보전부담금 부과업무 처리 부적정

소 관 기 관 서울특별시 구로구

조 치 기 관 서울특별시 구로구

내 용

1. 업무 개요

서울특별시 구로구는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 한다) 제21조부터 제25조까지 및 제29조 제1항 등에 따라 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 재원을 확보하기 위해 개발제한구역 내 개발행위 허가를 받은 자 등에게 개발제한구역보전부담금(이하 “보전부담금”이라 한다)을 부과·징수하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

개발제한구역법 제24조에 따르면 개발행위자가 개발제한구역에서 토지의 형질 변경이나 건축물의 건축 등 개발행위 허가를 받은 경우에는 해당 자치구의 개발제한구역 외의 지역에 위치하는 같은 지목에 대한 개별공시지가의 평균치와 허가 대상 토지의 개별공시지가 차액에 토지형질변경 면적 및 건축물 바닥면적의 2배 면적과 개발행위 종류에 따른 시설별 부과율의 곱에 해당하는 보전부담금을 부과하도록

되어 있다.

그리고 개발제한구역법 제24조 제2항 [별표] “시설별 부과율” 제6호 및 제7호 다목에 따르면 개발행위의 종류에 따라 시설별 부과율에 차등⁴⁹⁾을 두고 있고, 개발행위에 대해 원칙적으로 100분의 100의 부과율을 적용하여 보전부담금을 부과되 개발제한구역법 제12조 제1항 제2호에 따라 공익사업 등으로 철거가 필요한 건축물을 취락지구⁵⁰⁾로 이축하는 경우에는 보전부담금을 부과하지 않는 것으로 되어 있다.

한편, 개발제한구역법 제12조 제1항 제3의2호⁵¹⁾에 따르면 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 것을 허용하고 있으며, 이 경우 개발제한구역법 제24조 제2항 [별표] “시설별 부과율” 제7호 다목에 따라 100분의 100의 부과율을 적용⁵²⁾하도록 되어 있다.

그리고 국토교통부는 2018. 3. 22. 감사원의 법령질의에 대해 개발제한구역법 제12조 제1항 제2호의 경과규정인 개발제한구역법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 개정된 것) 부칙 제3조(이하 “시행령 부칙 제3조”라 한다)는 공익사업 등

49) 개발제한구역의 보전·관리에 도움이 되는 시설, 구역 내 입지가 불가피한 시설, 국방·군사시설, 주민생활·편익시설 등 시설별 특성을 감안하여 0~130% 사이에서 보전부담금 부과율을 정하고 있음

50) 개발제한구역법 제15조 제1항에 따르면 시·도지사는 개발제한구역에서 주민이 집단적으로 거주하는 취락을 취락지구로 지정할 수 있도록 되어 있음

51) 2011. 9. 16. 법률 제11054호로 개정되어 2012. 3. 17.부터 시행됨

52) 헌법재판소는 “공익사업의 시행으로 인해 철거된 건축물을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 경우 개발제한구역보전부담금을 100분의 100 비율로 부과하는 개발제한구역법 제24조 제2항 [별표] 제7호 다목 중 제12조 제1항 단서 제3호의2에 관한 부분은 청구인의 재산권을 침해하지 않고 취락지구와 취락지구가 아닌 지역은 개발 허용 수준이 다르므로 서로 다른 비율로 개발제한구역보전부담금을 부과한다고 해서 합리적인 이유 없는 차별이라고 볼 수 없으므로 헌법에 위반되지 않는다”라고 판시(전원재판부 2016헌바76, 2017. 9. 28., 합헌)

으로 철거가 필요한 건축물을 취락지구 인접지, 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지 등으로 이축이 가능하도록 이축권을 부여할 뿐 보전부담금을 면제하는 내용이 아니므로 공익사업의 시행으로 철거되는 공장을 취락지구에 접한 토지로 이축을 허가한 경우 보전부담금을 부과해야 한다고 회신⁵³⁾하였다.

따라서 서울특별시 구로구는 개발제한구역법 제12조 제1항 제2호에 따라 공익사업으로 철거되는 공장을 개발제한구역에 위치한 취락지구 안으로 이축을 허가하는 경우에는 보전부담금을 면제하되, 시행령 부칙 제3조에 따라 취락지구에 인접한 개발제한구역 내 토지로 공장의 이축을 허가한 경우에는 “시설별 부과율”에 보전부담금 면제대상으로 별도로 정하고 있지 않으므로 개발제한구역법 제24조 제2항 [별표] “시설별 부과율” 제7호 다목에 따라 보전부담금을 부과하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

서울특별시 구로구는 2015. 12. 9. 민원인 Q로부터 Q 소유의 공장이 구 영등포 교도소를 이전하는 공익사업으로 철거(2009년경)되었는데 관내 취락지구인 ◀동 ◆마을⁵⁴⁾에는 공장을 이축할 부지가 없으므로 시행령 부칙 제3조에 따라 취락지구에 인접한 토지인 ◀동에 공장을 이축하겠다는 내용으로 건축허가(형질변경 면적 1,662㎡) 신청을 받았다.

이에 대해 서울특별시 구로구는 국토교통부로부터 시행령 부칙 제3조에 따라 위 공장을 취락지구에 접한 토지로 이축하는 것이 가능하다는 유권해석을 받은 후

53) 2018. 3. 22. ♠과-17830

54) ◀동 ◆마을 집단취락지구(◀동 일원, 2014. 12. 4. 서울특별시 고시 제2014-411호)

시행령 부칙 제3조에 의한 이축도 개발제한구역의 건축물로서 개발제한구역법 제15조에 따라 지정된 취락지구로의 이축에 따른 보전부담금 면제대상에 해당한다고 해석하고 2015. 12. 24. 건축허가를 승인하면서 보전부담금 871,111,590원을 2018년 5월 현재까지 부과하지 않고 있었다.

관계기관 의견 및 검토결과 서울특별시 구로구는 이축허가의 근거조항이 개발제한구역법 제12조 제1항 제2호 및 시행령 부칙 제3조이며, “시설별 부과율” 제6호에는 개발제한구역법 제12조 제1항 제2호의 경우 보전부담금을 면제하도록 되어 있으므로 부과하지 않았고, 시행령 부칙 제3조는 이축권을 부여한다는 것일 뿐 보전부담금을 면제하는 내용이 아니라는 국토교통부 유권해석은 이축대상 부지인 ◀동이 취락지구가 아니라는 사실과 개발제한구역법 제12조 제1항 제3호의2를 혼동한 것이지 개발제한구역법 제24조에 따른 것이라고 보기 힘들며, 부담금 부과 후 관련 소송이 제기되었을 때 법적대응이 어렵다고 답변하였다.

그러나 국토교통부로부터 보전부담금의 부과·징수에 관한 업무를 위임받아 업무를 수행하면서 개발제한구역법 주무관청의 유권해석에 명백한 오류가 있다고 인정되지 않는 한 이에 따라야 하는 것이 타당한 점, 이축대상 부지인 ◀동은 개발제한구역법 제15조 제1항 및 같은 법 시행령 제25조, 제26조 등에 따라 지자체가 주거환경 개선, 기반시설 정비사업을 시행하고 건축물의 용도·높이·연면적 및 건폐율에 특례를 적용하는 취락지구에 속한 토지가 아니어서 보전부담금을 면제해야 할

합리적인 이유가 있지 않은 점⁵⁵⁾ 등을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 서울특별시 구로구청장은 공익사업 시행으로 철거된 공장을 취락 지구가 아닌 지역으로 이축하는 것을 허가받은 건축주 Q에게 개발제한구역보전부담금 871,111,590원을 부과·징수하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

55) 헌법재판소는 “개발보전부담금 제도의 목적은 토지개발제한구역 내의 개발을 억제하고 자연환경을 보호하는 것이며, 취락지구는 일정 호수 이상의 취락이 이미 형성되는 현실을 반영하여 주민들의 재산권 행사를 보장하기 위해 토지개발제한구역 내에서도 예외적으로 건축규제 등이 완화된 곳이다. 따라서 똑같은 건축물이라고 해도 환경이 훼손되는 정도가 더 심한 취락지구가 아닌 지역으로의 이축은 취락지구의 이축에 비하여 더 억제할 필요가 있다.”라고 판시(2016헌바76)