

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020두37406 협약무효확인 등 청구의 소
원고, 상고인 단양군
소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 문병선 외 3인
피고, 피상고인 대한민국
소송대리인 법무법인(유한) 세종
담당변호사 강신섭 외 3인
피고보조참가인, 피상고인
한국수자원공사
소송대리인 법무법인(유한) 세종
담당변호사 강신섭 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 3. 27. 선고 2019누35857 판결
판 결 선 고 2020. 12. 30.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서는 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사건 개요와 쟁점

가. 사건 개요

원심판결 이유와 기록에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

(1) 1976년경부터 1986년경까지 국책사업으로 충주댐을 건설함에 따라 단양군 5개면 26개리(총 면적 1,675,000평)가 수몰되었고, 단양군 주민 2,568세대 12,767명이 수몰된 지역을 떠났다. 그 후 단양군수와 단양군 주민들은 국토교통부장관(정부조직법 개정으로 직제와 명칭이 여러 차례 변경되었으나, 이하 현재의 명칭으로만 표시한다)에게 지속적으로 단양지역 호반 관광지 조성을 위해 충주호에 보(洑) 또는 소규모 댐을 설치해달라고 요청하였다.

(2) 국토교통부장관은 2005년경 남한강 상류 지역에 수중보(이하 '이 사건 수중보'라 한다)를 건설하기로 하고, 건설사업을 대행할 피고 보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)에게 이 사건 수중보를 건설할 위치를 검토하도록 하여, 원심판결 별지1과 같이 후보로 선정된 세 지점 중 단양읍 심곡리와 적성면 애곡리를 잇는 제3지점을 사업시행 위치로 선정하였다.

(3) 단양군민 일부는 2007. 2. 28.과 2007. 4. 19. 국토교통부장관과 참가인이 개최한 주민설명회에서 의견을 내거나 2007. 7. 6. 국민고충처리위원회에 민원을 제기하여 이

사건 수중보의 위치를 변경해달라고 요구하였다. 국민고충처리위원회는 2007. 12. 24. 국토교통부장관과 참가인에게 이 사건 수중보의 위치를 단성면 외중방리와 적성면 하진리를 잇는 제1지점(원심판결 별지1상으로는 제1-1지점)으로 변경할 것을 시정권고하였다.

(4) 국토교통부장관과 참가인은 2008. 2. 21. 이 사건 수중보 사업 관련 관계기관 회의를 개최하였고, 위 회의에서 단양군수는 이 사건 수중보의 위치 변경에 따른 비용을 부담할 용의가 있다고 밝혔다.

(5) 단양군수와 국토교통부장관은 2009. 4. 19. '충주호 내 단양수중보 건설사업 협약'(이하 '이 사건 협약'이라 한다)을 체결하였다. 이에 따르면 국토교통부장관은 총 사업비 중 이 사건 수중보 위치 변경 이전에 책정된 사업비를 부담하고, 단양군수는 이를 초과하는 사업비를 부담하며(제4조), 시설물 운영·유지 관리비는 본 사업의 요구자이며 수혜자인 단양군수가 부담하여야 한다(제17조). 단양군수는 그 무렵 참가인과도 이 사건 협약과 대동소이한 내용의 협약을 체결하였다.

(6) 단양군의회의는 이 사건 협약에 따른 단양수중보건설 실시설계비 2,101,000,000원이 포함된 2009년도 세출예산을 의결하였고, 단양군수는 2009. 4. 28. 이 사건 수중보의 위치 변경에 따른 실시설계비 2,101,000,000원을 지출하였다. 또한 단양군의회의는 2019년 예산결산특별위원회와 본회의를 거쳐 이 사건 수중보 건설 사업에 관한 4,639,000,000원의 세출예산안이 포함된 세출예산을 의결하였다.

(7) 이 사건 수중보의 2017년 기준 총 사업비는 61,192,000,000원으로 산정되었는데, 그중 국고는 54,452,000,000원, 지방비는 6,740,000,000원이었다. 국토교통부장관은 단양군수에게 이 사건 협약에 따라 남은 사업비 4,639,000,000원[= 2017년 기준 총 사업

비 61,192,000,000원 - 국고로 부담하는 54,452,000,000원 - 단양군수가 위 (6)항 기재와 같이 지출한 2,101,000,000원]의 집행을 요구하였다.

(8) 단양군수가 속한 지방자치단체인 원고는 이 사건 협약이 당연 무효라고 주장하면서 그에 따른 채무를 전혀 부담하지 않겠다는 취지에서, 국토교통부장관이 속한 법인격주체인 피고를 상대로 ① 이 사건 협약의 무효 확인과 ② 단양군수가 위 (6)항 기재와 같이 지출한 2,101,000,000원과 이에 대한 지연손해금을 부당이득으로서 반환할 것을 청구하는 이 사건 소를 제기하였다.

나. 쟁점

① 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 사무가 국가사무에 해당하는지 여부, ② 국가사무라면 지방자치법 제122조 등 관계법령에 따라 국가가 이 사건 수중보와 관련된 비용을 전부 부담해야 하므로 원고에게 이 사건 수중보 건설비용 일부와 운영·유지비용 전부를 부담하도록 한 이 사건 협약을 무효로 보아야 하는지 여부이다.

2. 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 사무가 국가사무인지 여부(상고이유 제1점)

가. 지방자치법과 하천법의 관련 규정과 그 의미

헌법 제117조 제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."라고 정하고 있다. 지방자치법 제9조 제1항은 "지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다."라고 정하고, 제2항은 지방자치단체의 사무를 예시하고 있다. 지방자치법 제11조는 "지방자치단체는 다음 각호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다."라고 정하고 있는데, 그 제4호에서 국가하천을 '전국적 규모나 이와 비슷한 규모

의 사무'로서 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 예로 정하고 있다. 하천법은 국가하천의 하천관리청은 국토교통부장관이고(제8조 제1항), 하천공사와 하천의 유지·보수는 원칙적으로 하천관리청이 시행한다고 정하고 있다(제27조 제5항).

위와 같은 규정에 따르면, 국가하천에 관한 사무는 다른 법령에 특별한 정함이 없는 한 국가사무로 보아야 한다. 지방자치단체가 비용 일부를 부담한다고 해서 국가사무의 성격이 자치사무로 바뀌는 것은 아니다.

나. 이 사건에 관한 판단

(1) 이 사건 수중보는 국가하천인 남한강 상류에 설치되는 것이고, 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 사무는 하천관리청인 국토교통부장관 또는 그 위탁에 따라 건설사업을 대행한 참가인이 전부 처리하므로, 그 사무의 최종적 책임귀속의 주체는 하천관리청이 속한 국가라고 보아야 한다. 단양군수가 속한 지방자치단체인 원고는 이 사건 협약에 따라 일부 비용을 부담할 뿐이고 이 사건 협약으로 인해 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 사무의 성격이 바뀐다고 보기는 어렵다. 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 사무는 국가 전체의 공익 증진과도 관련이 있는 사무이다.

(2) 같은 취지에서 원심은 이 사건 수중보 건설사업이 국가사무에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심판단은 위에서 본 법령과 법리에 따른 것으로 정당하고, 상고이유 주장과 같이 국가사무의 범위에 관한 법리 등을 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 이 사건 협약이 위법·무효인지 여부(상고이유 제2점, 제3점)

가. 지방자치법과 하천법의 관련 규정

지방자치법은 국가는 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 안 되고(제122조 제2

항) 국가사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가가 그 경비를 부담하여야 하며(제141조 단서), 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 하고 이를 위하여 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다고 규정함으로써(제123조), 국가사무의 경비는 국가가 부담하는 것을 원칙으로 하면서도 예외적으로 지방자치단체가 일부 부담할 여지가 있음을 인정하고 있다.

하천법은 하천에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가하천에 관한 것은 국고의 부담으로 하고(제59조), 국토교통부장관은 국가가 부담하여야 하는 하천에 관한 비용의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 하천공사나 하천의 유지·보수로 이익을 받는 시·도에 부담시키는 명령을 할 수 있고(제61조 제1항), 그에 따라 부담명령을 받은 시·도지사는 해당 하천공사나 하천의 유지·보수로 특히 이익을 받는 시·군·구가 있는 때에는 그 부담금의 전부 또는 일부를 해당 시·군·구에 부담시킬 수 있다고 정하고 있다(제61조 제3항). 그 위임에 따라 하천법 시행령은 국토교통부장관이 시·도에 부담시킬 수 있는 비용의 기준과 절차(제74조), 시·도지사가 시·군·구에 부담시킬 수 있는 비용의 기준과 절차(제75조)를 규정하고 있다. 이처럼 하천법도 국가하천에 관한 비용은 국가가 부담하는 것을 원칙으로 하면서도, 국토교통부장관으로 하여금 국가하천의 하천공사나 유지·보수로 이익을 받는 지방자치단체에 그 비용의 일부를 부담시킬 수 있도록 하고 있다.

나. 이 사건에 관한 판단

(1) 위와 같은 규정의 내용·체계, 입법취지와 아래 사정을 종합하면, 이 사건 협약이 위법하다고 볼 수는 없다.

① 이 사건 수중보 건설사업 지점으로 최초 채택되었던 제3지점에 사업을 시행할 경

우 전액 국고 부담으로 할 수 있었는데도, 단양군수는 이 사건 수중보 건설의 조속한 착공과 위치 변경에 따른 지역 관광산업의 극대화로 인한 이익이 더욱 크다고 판단하여, 자발적으로 단양군수가 추가 공사비 등을 부담하는 방법을 제안하고 이를 반영하여 변경지점에 대한 타당성 재조사를 거쳐 이 사건 협약을 체결하게 되었다.

② 이 사건 수중보로 인한 실질적인 경제적 이익은 대부분 원고와 그 주민들에게 귀속될 것으로 보인다.

③ 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」은 '다목적댐'의 건설·유지 등에 필요한 비용 부담과 관련하여 특별 규정을 두고 있으나(제22조, 제36조), 이 사건 수중보는 하천법 제13조 제1항의 위임에 따라 「하천의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제9조 제1항에서 정한 '보'에 해당하므로, 이 사건 수중보의 건설·운영·유지 비용에 관해서는 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」의 특별 규정이 적용될 여지가 없다.

(2) 같은 취지에서 원심은, 이 사건 협약이 원고에게 불필요하거나 부당한 재정적 부담을 주지 않고 하천법 등 관련 규정을 위반하지 않았다고 판단하였다. 이러한 원심판단에 상고이유 주장과 같이 지방자치법, 하천법 등 관계 법령에 따른 국가사무의 비용 부담에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 채무부담에 관한 지방의회의 의결이 있었는지 여부(상고이유 제4점)

가. 원심은, 비록 단양군수가 이 사건 협약이나 그와 관련한 채무부담행위에 대하여 미리 지방의회의 의결을 거치지 않았다고 하더라도, 단양군수가 이 사건 협약에 따라 부담하게 되는 비용을 세출예산에 포함시킨 예산안을 편성하여 단양군의회의 의결을 받았으므로 이 사건 협약을 무효라고 볼 수 없다고 판단하였다.

나. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심판단에 상고

이유 주장과 같이 지방의회 의결이 없는 채무부담행위의 효력에 관한 법리를 위반하거나 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

5. 결론

원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자가 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 김재형

 대법관 민유숙

 대법관 노태악