

대법원

제 3 부

판결

사건 2018두33142 하천수사용료부과처분취소

원고, 상고인 주식회사 풍산

소송대리인 법무법인 광장 담당변호사 이종석 외 2인

피고, 피상고인 경주시장

소송대리인 법무법인 혜성 담당변호사 곽정환

원심판결 대구고등법원 2017. 12. 8. 선고 2017누5837 판결

판결선고 2018. 6. 15.

주문

원심판결을 파기하고 사건을 대구고등법원에 환송한다.

이유

상고이유를 판단한다.

1. 하천법 제50조는 제1항에서 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 허가를 받아야 한다고 규정하는 한편, 제5항에서 '시·도지사는 제1항에 따라 하천수 사용

허가를 받은 자에게 사용료를 징수할 수 있다'고 규정하면서, 제9항에서 '제5항에 따른 하천수 사용료의 징수에 관하여는 제37조 제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다'고 규정하고 있다. 이에 따라 준용되는 하천법 제37조 제4항은 '점용료, 그 밖의 하천사용료의 금액 및 징수방법 등은 대통령령으로 정하는 범위 안에서 그 하천관리청이 속하는 시·도의 조례로 정한다'고 규정하고 있다.

그 위임에 따른 하천법 시행령 제57조 제1항은 하천수 사용료는 다음 각 호의 기준에 따라 산정한다고 하면서, 제3호에서 생활용수 또는 공업용수의 경우 「한국수자원공사법」 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료'라고 규정하고 있다. 그리고 제2항에서 '하천수 사용료의 산정과 징수에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다'고 규정하고 있다.

이러한 하천법령의 위임에 따라 제정된 「경상북도 하천점용료 및 사용료 징수 조례」(이하 '경상북도 징수 조례'라고 한다) 제2조 제1항 [별표 1] 제4호 (다)목은 하천법 시행령과 마찬가지로 하천수 사용료 산정기준은 생활용수 또는 공업용수의 경우 「한국수자원공사법」 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료'라고 규정하고 있다.

한편, 한국수자원공사법 제16조는 제1항에서 한국수자원공사(이하 '공사'라고 한다)로 하여금 공사가 관리하는 수자원개발시설이나 수도시설에 의하여 공급되는 물을 사용하는 자로부터 사용하는 물의 양 등에 따라 요금 또는 사용료를 징수하도록 하면서, 제2항에서 그 요금 또는 사용료의 산출방법·징수절차 등에 관하여는 규정을 정하여 국토교통부장관의 승인을 받도록 하고 있다.

그에 따라 공사는, 공사가 관리하는 수자원개발시설인 댐 및 하구둑에서 공급하는

물(이하 '댐용수'라고 한다)을 생활용수 및 공업용수 또는 이에 준하는 목적으로 사용하는 경우에 대한 요금 산출방법·징수절차 등에 관한 사항을 「댐용수공급규정」으로 정하여 국토교통부장관으로부터 승인받고 있다. 그 규정에 따르면 댐용수 사용 요금은 국토교통부장관이 승인한 요금단가에 실제 사용량을 곱하여 산정한다.

2. 가. 원심은, 경상북도 징수 조례 제2조 제1항 [별표 1] 제4호 (다)목에서 정한 '한국수자원공사법 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료'는 요금단가만을 의미한다고 전제한 후, 하천수 사용허가와 하천수 사용료의 성격, 하천수 사용료 징수시기에 관한 경상북도 징수 조례의 규정 등에 비추어 볼 때, 공업용수로 사용되는 하천수 사용료는 한국수자원공사법 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 승인한 댐용수 요금단가에 '취수허가 사용량'(이하 '허가량'이라고 한다)을 곱하여 산정하여야 한다고 판단하였다.

나. 그러나 원심의 위와 같은 판단은 이를 그대로 수긍하기 어렵다. 아래와 같은 점을 종합하여 볼 때, 공업용수로 사용되는 하천수 사용료는 특별한 사정이 없는 한 허가량이 아닌 '실제 사용량'에 요금단가를 곱하여 산정하는 것으로 해석하여야 한다.

(1) 하천법 시행령 제57조 제1항 제3호 및 경상북도 징수 조례 제2조 제1항 [별표 1] 제4호 (다)목(이하 '이 사건 각 조항'이라 한다)은 공업용수로 사용되는 하천수 사용료 산정기준에 관하여 '국토교통부장관이 승인한 요금단가'에 따른다고 규정하지 않고 '국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료'라고 규정하고 있다. 이 사건 각 조항의 문언상 하천수 사용료의 산정기준이 되는 '국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료'라는 문언이 '허가량'에 따라 산정될 것을 당연한 전제로 한 개념이라고 보기是很 어렵다. 오히려 앞서 본 바와 같이 국토교통부장관이 승인한 「댐용수공급규정」의 내용

은 요금단가에 '실제 사용량'을 곱하여 산정하도록 정하고 있고, 이는 또한 하천수 사용료 산정의 기준이라 할 수 있으므로, 하천수 사용료 산정도 원칙적으로 이러한 실제 사용량 기준에 따르도록 한 취지로 볼 수 있다.

(2) '댐'이란 하천의 흐름을 막아 그 저수를 이용하기 위하여 쌓은 공작물을 말하고 '하구둑'은 바닷물이 들어오는 것을 막기 위하여 하천의 하류에 쌓은 공작물을 말하므로, 댐 및 하구둑에서 공급하는 댐용수는 그 본질상 하천수와 다르다고 보기 어렵다. 댐용수 사용료에 관한 근거 규정인 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제35조 제1항은 단서에서 댐건설 이전에 하천법 제50조에 따른 하천수 사용허가를 받아 하천의 물을 사용하는 경우에는 댐용수 사용료를 받지 않도록 규정하고 있고, 하천법 시행령 제58조 제2항 제2호는 하천수 사용자가 한국수자원공사법 제16조에 따라 한국수자원공사에 사용료를 내는 경우에는 하천수 사용료를 면제하도록 규정하고 있다. 이는 댐용수 사용과 하천수 사용이 그 본질에 있어 다르지 않다는 점에 착안하여 둘 사이의 관계를 조정하기 위한 것이다.

마찬가지로 이 사건 각 조항이 댐용수에 관한 요금 또는 사용료의 기준에 따라 하천수 사용료를 산정하도록 규정하고 있는 취지도 댐용수와 하천수의 사용 대가를 통일적으로 규율하기 위한 것으로 볼 수 있다.

(3) 하천법 시행령 제57조 제1항 제1호, 제2호 및 경상북도 정수 조례 제2조 제1항 [별표 1] 제4호 (가)목, (나)목이 발전용수와 농업용수로 사용되는 하천수 사용료 산정기준에 관하여 각각 '1일 100세제곱미터에 대하여 연액 231원', '1일 1천 세제곱미터에 대하여 연액 231원'으로 규정하고 있기는 하다. 그러나 발전용수 및 농업용수는 생활용수 및 공업용수와는 그 사용 용도가 다르고, 댐용수공급규정에 따라 국토교통부

장관이 승인한 생활용수 및 공업용수에 대한 단가에 비하여 발전용수와 농업용수에 대한 사용료 단가가 현저히 낮은 점을 고려하면, 공업용수로 사용되는 하천수 사용료에 대하여 댐용수공급규정에 따른 산정기준을 적용함으로써 발전용수 또는 농업용수로 사용되는 하천수 사용료와 그 산정기준이 달라진다고 하여 하천법 시행령의 규정 체계에 반한다고 볼 수 없다.

(4) 경상북도 징수 조례는 제1조에서 하천법 제37조에 따른 토지의 점용료와 변상금, 하천법 제50조에 따른 하천수 사용료 등을 합하여 "점용료 등"이라고 부르면서, 제5조 제1항에서 "점용료 등은 회계연도별로 구분하여 징수하되, 점용 등 허가를 한 연도분은 그 허가 시 또는 허가처분 통보를 접수한 때에, 그 이후 연도분은 각각 당해 연도 3월내에 징수한다."라고 규정하고, 제6조 제1항에서 "점용료 등의 징수는 점용허가 시 또는 점용허가처분 통보를 접수한 때와 기타의 경우 발부된 납입고지서에 의하여 징수한다."라고 규정하고 있다.

하천수 사용료를 「댐용수공급규정」에서 정한 산정기준에 따라 실제 사용량을 기준으로 산정할 경우, 허가를 한 연도분 사용료를 '허가 시나 허가처분 통보를 접수한 때'에 징수할 수 없게 되고, 그 이후 연도분 사용료도 당해 연도 3월내에 징수할 수 없게 된다. 그러나 이는 위 각 조례 규정이 하천수 사용료의 징수에 관한 사항을 별도로 규정하지 않고 토지의 점용료 등과 함께 규정한 데에 따른 것일 뿐이고, 이러한 징수시기에 관한 조례 규정을 근거로 이 사건 각 조항을 달리 해석하여야 한다고 볼 수는 없다.

(5) 하천수 사용료 징수처분과 같은 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용되어야 한다(대법원 2015. 11. 12. 선고 2014두5903 판결 참조).

이 사건 각 조항에 따라 공업용수로 사용되는 하천수 사용료를 산정하면서, 국토교통부장관이 승인한 요금 또는 사용료 산정기준 가운데 요금단가만을 따르고 사용료 징수 대상이 되는 물량에 대하여는 댐용수공급규정의 기준과는 달리 허가량을 기준으로 한다면, 실제 사용량이 허가량에 미치지 못하는 경우 명확한 근거 없이 이 사건 각 조항의 의미를 처분 상대방에게 불리하게 해석·적용하게 된다.

3. 그런데도 원심은 이와 달리 '허가량'을 기준으로 하천수 사용료를 산정한 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 이 사건 각 조항의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

주 심 대법관 김창석

대법관 조희대

대법관 민유숙