

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2015두38788 원인자부담금부과처분무효확인
원고, 피상고인 한국토지주택공사
소송대리인 법무법인(유한) 에이팩스
담당변호사 박기웅 외 3인
피고, 상고인 수원시장
소송대리인 법무법인 다산 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2015. 2. 6. 선고 2014누45514 판결
판 결 선 고 2021. 4. 8.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 이 사건의 개요와 쟁점

가. 사건의 개요

원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 건설교통부장관은 2004. 12. 31. 원고를 사업시행자로 하여 수원시 권선구 ○○○동 일원을 택지개발촉진법에 의한 '수원 ○○○ 택지개발예정지구'로 지정하였고, 2006. 1. 6. 택지개발계획을 승인하였으며, 2006. 12. 20. 수원 ○○○ 택지개발계획 실시계획을 승인하였다. 이후 위 택지개발예정지구는 구 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(2014. 1. 14. 법률 제12251호로 개정되기 전의 것)에 의한 '수원 ○○○ 보금자리주택지구'로 전환되었다.

(2) 원고는 위 사업의 시행자로서 2008. 4. 23.경 피고에게 생활용수 공급방안의 검토를 요청하였다. 피고는 2008. 6. 13. 원고에게 "① 수원 ○○○ 택지개발사업지구의 원활한 상수도공급을 위해서는 칠보산 내에 용량 $V=15,000\text{m}^3/\text{일}$ 규모 이상의 배수지를 설치하여야 하며, 광역상수도 5단계 관로에서 분기하여 신설 배수지까지 신설 관로를 매설하여 공급하여야 함, ② 배수지 위치 및 수위계획, 송수관로 매설계획, 향후 추진계획 등 구체적인 사항은 맑은물공급과와 별도 협의하여 주시기 바라며, 사업승인 절차 및 관리계획변경 등의 절차에 소요되는 기간을 감안하여 ○○○지구 입주시점까지 배수지 설치가 완료될 수 있도록 조속히 사업추진하여 주시기 바람"이라는 내용으로 회신하였다.

(3) 원고는 피고의 회신에 따라 공사추진계획을 수립하고 피고와의 협의를 거친 다음 약 172억 원의 공사비용을 들여 수원 ○○○ 보금자리주택지구 내의 송수·배수 시설 뿐만 아니라 기존의 배수관에서 보금자리주택지구로 이르는 송수시설까지 모두 직접 설치하였다.

(4) 원고는 건설교통부장관으로부터 수원 ○○○ 보금자리주택지구에서의 국민임대주택건설 사업승인을 받고, 택지조성사업자로서의 지위를 겸하여 주택건설사업자로서 건설사업을 시행하였다. 원고는 국민임대주택 준공 후 개별 건축물(수원 ○○○ 보금자리주택지구 내 A-1, A-2, A-3, A-5, B-6, B-7 구역 내 아파트단지)에 관하여 급수신청을 하였다.

(5) 피고는 2011. 3. 14.부터 2011. 9. 30.까지 6회에 걸쳐 원고에게 「수원시 상수도원인자부담금 산정·징수 조례」(이하 '이 사건 조례'라 한다) 제4조 제1항 제3호(이하 '이 사건 조례조항'이라 한다)에 근거하여 원인자부담금을 부과하는 이 사건 처분을 하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, (1) 이 사건 조례조항이 기존 수도시설의 용량 범위 내이어서 직접적으로 수도공사를 유발하지 않는 경우를 원인자부담금 부과대상으로 정하여 수도법과 수도법 시행령의 위임범위를 벗어나 무효인지 여부, (2) 원고가 보금자리주택지구 조성사업을 시행하면서 피고와의 협의를 통해 수도시설의 신·증설 등의 공사를 시행함에 따라 원인자부담금 부과사유가 소멸하였는지 여부이다.

2. 관계 법령의 규정

가. 수도법 제3조는 '수도'를 관로(管路), 그 밖의 공작물을 사용하여 원수나 정수를 공급하는 시설의 전부(제5호), '수도시설'을 원수나 정수를 공급하기 위한 취수·저수·도수·정수·송수·배수시설, 급수설비, 그 밖에 수도에 관련된 시설(제17호), '수도공사'를 수도시설을 신설·증설 또는 개조하는 공사(제25호)라고 정의하고 있다.

나. 수도법 제71조 제1항, 제2항은 수도사업자는 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수

도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다) 또는 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 그 수도공사·수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있고, 이에 따른 부담금의 산정기준과 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 그 위임에 따른 수도법 시행령 제65조는 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공하는 자에 대한 원인자부담금은 '수도시설 신설·증설 비용' 등을 합산한 금액으로 하고(제3항, 제5항), 비용의 산출에 필요한 세부기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다(제6항).

다. 그 위임에 따른 이 사건 조례 제4조 제1항은 원인자부담금 부과대상을 아래와 같이 각 호로 구분하여 규정하고 있다.

(1) 주택단지, 산업단지, 택지개발지구 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도사업자의 공급능력 이상의 물수요를 발생시킴으로써 취수장·정수장·배수지·가압장 및 송수·배수시설 등 수도시설의 신설 또는 증설 등의 원인을 제공한 자에게 해당 공사비용을 부담시키는 경우(제1호)

(2) 급수구역 밖에 위치하는 건축물 등에 신규로 수돗물을 공급하기 위하여 관거 등 송수·배수시설의 신설공사를 하여야 하는 경우에 기존 수도시설 건설에 소요된 비용과 해당 수도시설의 신설 또는 증설에 필요한 공사비용을 수돗물을 사용할 자에게 부담시키는 경우(제2호)

(3) 급수구역 내에 위치하는 건축물 등에 수돗물을 공급하는 경우에 기존에 소요된 수도시설의 건설비를 수돗물을 사용할 자에게 부담시키는 경우(건축물의 증축·개축 등으로 시설용량을 증가하는 경우를 포함하며 이 경우 증가된 용량에 한하여 원인

자부담금을 부과한다)(제3호)

3. 이 사건 조례조항의 위임범위 한계 이탈 여부

가. 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때는 해당 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 여부 등도 아울러 고려하여야 한다(대법원 2018. 8. 30. 선고 2017두56193 판결 등 참조).

어느 시행령이나 조례의 규정이 모법에 저촉되는지가 명백하지 않는 경우에는 모법과 시행령 또는 조례의 다른 규정들과 그 입법 취지, 연혁 등을 종합적으로 살펴 모법에 합치된다는 해석도 가능한 경우라면 그 규정을 모법위반으로 무효라고 선언해서는 안 된다. 이러한 법리는 국가의 법체계는 그 자체 통일체를 이루고 있는 것이므로 상·하규범 사이의 충돌은 최대한 배제되어야 한다는 원칙과 더불어, 민주법치국가에서의 규범은 일반적으로 상위규범에 합치할 것이라는 추정원칙에 근거하고 있을 뿐만 아니라, 실제적으로도 하위규범이 상위규범에 저촉되어 무효라고 선언되는 경우에는 그로 인한 법적 혼란과 법적 불안정은 물론, 그에 대체되는 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백과 법적 방황은 상당히 심각할 것이므로 이러한 폐해를 회피하기 위해서도 필요하다(대법원 2014. 1. 16. 선고 2011두6264 판결 등 참조).

나. 관계 법령과 이 사건 조례의 규정 내용과 체계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 조례조항이 수도법과 수도법 시행령의 위임범위를 벗어났다고 볼 수는 없다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 수도법 제71조 제1항은 '수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공'할 것을 요건으로 원인자부담금을 부과할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 그로 인해 즉시 수도시설의 신설·증설 등 수도공사가 필요한 경우에 한하여 원인자부담금을 부과할 수 있다고 규정하고 있지 않다. 오히려 주택단지·산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설·증설 등의 원인만 제공한 경우도 그 대상에 포함시켜, 즉시 수도시설의 신설·증설이 이루어지지 않더라도 원인자부담금 부과가 가능할 수 있음을 전제로 하고 있다.

(2) 수도법 제71조 제3항에 의하면, 상수도 원인자부담금은 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따라 징수하여 상수도 특별회계에 편입한 후 향후 수도의 신설, 증설, 이설, 개축 및 개수 등 공사에 드는 비용으로만 사용할 수 있다. 이 사건 조례조항은 수도시설의 신설·증설 등 수도공사의 원인을 제공한 것에 대하여 장래의 공사 비용에 상응하는 비용을 '기존에 소요된 수도시설의 건설비'를 기준으로 부담하게 하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 이 사건 조례조항의 원인자부담금 부과대상에 관한 내용은 환경부의 「상수도 원인자부담금 산정·징수 등에 관한 표준조례(안)」를 반영한 것으로서, 수원시 이외에도 여러 지방자치단체가 유사한 내용으로 수도법 제71조 제1항에 따른 원인자부담금 부과대상을 정하고 있다.

다. 그런데도 원심은 이 사건 조례조항이 상위법령에서 위임하지 않은 사항을 정한 것이어서 무효라고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 수도법상 원인자부담금 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 그러나 아래에서 보는 바와 같이 피고와의 협의를 통해 수도시설을 설치한 원고에게 이 사건 조례조항에 따른 원인자부담금을 추가로 부과

할 수 없다는 원심의 판단이 정당한 이상, 원심의 위와 같은 잘못이 판결에 영향을 미쳤다고 볼 수는 없다.

4. 원인자부담금 부과사유의 소멸 여부

가. (1) 「부담금관리 기본법」 제5조 제1항은 "부담금은 설치목적 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없으면 하나의 부과대상에 이중으로 부과되어서는 아니 된다."라고 규정하고 있다.

(2) 수도법 시행령 제65조 제1항은 "수도사업자는 법 제71조 제1항에 따라 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다)에게 원인자부담금을 부담하게 하려면 법 제71조 제2항에 따른 원인자부담금의 산정기준과 납부방법 등에 대하여 이를 부담할 자와 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의가 이루어지지 아니하면 수도사업자는 수돗물 사용량에 따라 수도공사에 드는 비용 등을 고려하여 그 부담금액을 정할 수 있다."라고 규정하고 있다. 이에 따르면, 수도사업자는 원인자부담금의 산정기준과 납부방법 등을 정할 때 우선 원인제공자와 협의하여야 하는데, 이러한 협의는 일반적으로 원인제공자가 시행하는 사업으로 인해 유발되는 '수돗물 사용량 추정치'에 근거해서 이루어지며, 협의가 이루어지지 않으면 수도사업자는 수돗물 사용량에 따라 수도공사에 드는 비용 등을 고려하여 부담금액을 정하여 원인제공자에게 부과하게 된다.

수도사업자와 원인제공자 사이에 원인자부담금의 산정기준과 납부방법 등에 관한 협의가 이루어지고 원인제공자가 이를 이행한 경우에는, 원인제공자가 수도사업자와의

협약에 따른 원인자부담금을 납부한 경우뿐만 아니라, 원인제공자의 비용으로 수도시설의 신설·증설 등의 공사를 직접 시행하기로 협의하고 원인제공자가 이를 이행한 경우에도 이를 통해 수도법 제71조 제1항에서 정한 수도공사 등에 필요한 비용을 부담한 것으로 볼 수 있다. 따라서 해당 사업으로 설치된 주택단지나 산업시설 등의 '실제 수돗물 사용량'이 협의의 전제가 된 '추정 사용량'을 현저하게 초과하는 등의 특별한 사정이 없는 한, 수도법 제71조 제1항, 제2항에 의한 원인자부담금 부과사유는 소멸하였다고 보아야 한다. 원인제공자가 해당 사업이 유발하는 수돗물 사용량과 관련하여 협의에 따라 비용을 부담하였음에도, 해당 사업으로 설치된 주택·산업단지 안에서 원인제공자나 그로부터 용지를 분양받은 자가 개별 건축행위를 하는 때에 수도법상 원인자부담금을 납부하여야 한다면, 이는 상수도 원인자부담금에 관한 관계 법령 및 부담금의 이중부과를 금지한 「부담금관리 기본법」 제5조 제1항에 위반된다.

나. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴본다. 원고는 수원 ○○○ 보금자리주택지구 조성사업을 시행하면서 피고와의 협의를 통해 직접 수도시설 신·증설 등 수도공사를 시행하였고, 이는 위 보금자리주택지구에 건축할 국민임대주택에 수돗물을 공급하기 위한 것이다. 그리고 위 보금자리주택지구에 건축된 국민임대주택의 '실제 수돗물 사용량'이 위와 같은 협의의 전제가 된 '추정 사용량'을 현저하게 초과하였다고 볼만한 사정도 없다. 따라서 위 보금자리주택지구 조성사업을 시행하면서 피고와의 협의를 통해 수도시설의 신·증설 등의 공사를 시행한 원고에게, 원고가 위 보금자리주택지구에 건축하는 국민임대주택과 관련하여 이 사건 조례조항에 따른 원인자부담금을 부과할 수는 없다고 보아야 한다. 같은 취지의 원심 판단에 상고이유 주장과 같이 수도법상 원인자부담금 부과요건 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

5. 이 사건 처분의 하자가 중대·명백한지 여부

원심은 (1) 이 사건 처분의 근거가 된 이 사건 조례조항이 상위법령에서 위임하지 않은 사항을 정한 것이어서 무효일 뿐만 아니라, (2) 원고가 이미 보금자리주택지구 조성사업자로서 피고와의 협의에 따라 신설·증설이 필요한 수도시설을 모두 설치한 이상, 원고에게 개별 건축행위의 건축주로서 수도법상 원인자부담금을 다시 부과할 수는 없으므로, 이 사건 처분은 그 하자가 중대·명백하여 당연무효라고 판단하였다.

앞서 본 바와 같이, 원심이 이 사건 조례조항이 상위법령의 위임범위를 벗어나 무효라고 판단한 것은 잘못이다. 그러나 원고가 보금자리주택지구 조성사업을 시행하면서 피고와의 협의를 통해 수도시설의 신·증설 등의 공사를 시행함으로써 위 원인자부담금 부과 의무가 소멸하였음에도 원고에게 수도법상 원인자부담금을 부과한 처분은 원인자부담금 납부 의무를 지지 않는 자에 대하여 이행을 명한 것으로서 하자가 중대할 뿐만 아니라 명백하다(대법원 2008. 3. 20. 선고 2007두6342 전원합의체 판결의 취지 참조). 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 행정처분의 당연무효에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

6. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장

대법관

노태악

대법관 김재형

주 심 대법관 민유숙

대법관 이동원