

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건	2023두45934 상수도원인자부담금 부과처분 무효확인
원고, 피상고인	디엘이앤씨 주식회사
	소송대리인 법무법인 김장리
	담당변호사 이건웅 외 1인
피고, 상고인	부산광역시 상수도사업본부 ○○사업소장
	소송대리인 법무법인(유한) 국제
	담당변호사 홍성주 외 1인
원 심 판 결	부산고등법원 2023. 6. 16. 선고 2022누22729 판결
판 결 선 고	2023. 12. 21.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 원심 판단

가. 원심판결의 이유 및 기록에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 한국토지주택공사는 부산 북구 만덕동 일대 '만덕5 주거환경개선지구'(이하 '만덕5지구'라 한다)에서 이 사건 주거환경개선사업을 시행하였다.

이 사건 주거환경개선사업에 따라 만덕5지구에 수도물을 공급하기 위해서는 만덕가압장 기전설비 개선공사 및 만덕가압장 유·출입관 부설공사가 필요하였다. 이에 부산광역시 상수도사업본부 시설관리소장은 2018. 8. 9. 한국토지주택공사에 위 공사와 관련하여 수도법 제71조에 의한 이 사건 수탁공사비를 납부하라고 고지하였고, 한국토지주택공사는 그 무렵 위 수탁공사비를 납부하였다.

2) 원고는 한국토지주택공사로부터 만덕5지구 중 2블록을 공급받아 이 사건 아파트 등을 신축한 뒤, 피고에게 신규 급수공사를 신청하였다.

피고는 2020. 5. 20. 원고에게 급수공사를 승인한다고 통지하면서, 구 「부산광역시 수도 급수 조례」(2014. 1. 1. 부산광역시조례 제4987호로 개정되어 2020. 11. 11. 부산광역시조례 제6275호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라고 한다) 제2조 제5호 (가)목, 제14조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 이 사건 부담금을 부과하는 이 사건 처분을 하였다.

나. 원심은, 이 사건 부담금이 수도법 제71조 제1항, 제2항, 수도법 시행령 제65조 제3항에 근거를 둔 '원인자부담금'이라고 보고, 그 납부의무는 특별한 사정이 없는 한 이 사건 주거환경개선사업을 시행한 한국토지주택공사가 부담하며, 조성된 대지를 공급받아 이 사건 아파트 등의 건축행위를 한 원고는 납부의무자가 아니라고 판단하였다.

2. 대법원의 판단

가. 수도법 제71조 및 같은 법 시행령 제65조에서 정한 '원인자부담금'은 주택단지

등의 시설이 설치됨에 따라 상수도시설의 신설·증설 등이 필요한 경우에 그 원인을 제공한 자를 상대로 새로운 급수지역 내에서 설치하는 상수도시설의 공사비용을 부담시키는 것이고, 구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것, 이하 '구 지방자치법'이라고 한다) 제138조, 제139조 및 이에 근거한 조례에서 정한 '시설분담금'은 이미 상수도시설이 설치된 급수지역 내에서 전용급수설비의 신설 등 새롭게 급수를 신청하는 자를 상대로 기존 상수도시설의 잔존가치를 기준으로 그 공사에 소요된 건설비를 징수하는 것이어서, 각각 근거 법령, 부과 목적·대상, 산정기준 등을 달리한다(대법원 2022. 4. 14. 선고 2020두58427 판결 참조).

나. 구 「부산광역시 수도 급수 조례」(2014. 1. 1. 부산광역시조례 제4987호로 개정되기 전의 것, 이하 '개정 전 조례'라고 한다) 제2조 제5호는 '정수장, 가압장, 배수지, 송수관 등 수도시설의 설치에 소요된 비용을 전용급수설비의 신설 또는 급수관의 구경 확대 공사를 신청하는 자로부터 징수하는 분담금'을 '시설분담금'이라고 정의하여 구 지방자치법상의 '시설분담금'과 수도법상의 '원인자부담금'을 구분하고 있었다. 이후 개정 전 조례가 2014. 1. 1. 이 사건 조례로 개정되면서 구 지방자치법상의 '시설분담금'과 수도법상의 '원인자부담금'을 통합하여 그 용어를 '원인자부담금'으로 일원화하였는데, 이 사건 조례 제2조 제5호는 '취수장, 정수장, 가압장, 배수지, 송·배수시설 등 수도시설의 설치에 소요된 비용을 전용급수설비의 신설공사 또는 급수관의 구경변경공사를 신청하는 자에게 부담시키는 것'[(가)목]과 '주택단지, 산업시설 및 급수구역 외 지역 등에 수도물을 공급하기 위하여 취수장, 정수장, 가압장, 배수지, 송·배수시설 등의 수도시설을 신설하거나 증설하는 것이 필요한 경우 원인을 제공한 자에게 공사비용을 부담시키는 것'[(나)목] 등을 모두 '원인자부담금'으로 정의하였다. 이 사건 조례 제2조 제

5호 (가)목은 개정 전 조례 제2조 제5호의 '시설분담금'과, 이 사건 조례 제2조 제5호 (나)목은 수도법상의 '원인자부담금'과 그 내용이 거의 동일하다.

위 각 부과금액 산정기준과 부과절차의 측면에서도 이 사건 조례 제2조 제5호 (가)목의 경우에는 [별표1]에서 정한 인입배관의 구경에 따른 금액을 부과하도록 되어 있는데(이 사건 조례 제14조 제1항), 이는 개정 전 조례 [별표1]에서 정한 시설분담금의 부과금액 산정기준과 일치한다. 반면, 이 사건 조례 제2조 제5호 (나)목의 경우, 위 (가)목과 달리, 시장은 부담금의 산정기준을 부담할 자와 협의하여 정하고, 협의가 이루어지지 아니하면 시장이 수도공사에 드는 비용 등을 고려하여 부담금액을 정하도록 되어 있는데(이 사건 조례 제14조 제2항), 이는 수도법 시행령 제65조 제1항에서 정한 원인자부담금의 부과절차 내지 방법과 일치한다.

수도법 및 수도법 시행령에서 정한 원인자부담금의 정의와 부과절차, 구 지방자치법에서 정한 시설분담금의 정의와 부과절차 및 「부산광역시 수도 급수 조례」의 개정 경위와 이 사건 조례에서 정한 원인자부담금의 정의와 부과절차 등에 비추어 볼 때, 이 사건 조례 제2조 제5호 (가)목의 원인자부담금과 같은 호 (나)목의 원인자부담금은 그 명칭만 동일할 뿐 실질은 다르다고 평가되어야 한다. 즉, 전자는 구 지방자치법상의 '시설분담금', 후자는 수도법상의 '원인자부담금'이라고 보아야 한다. 이는 부산광역시의 회가 이 사건 처분 이후인 2022. 2. 16. 부산광역시조례 제6644호로 「부산광역시 상수도 원인자부담금 징수 조례」를 제정하는 동시에 '이 사건 조례상 원인자부담금 관련 규정을 삭제하고, 원인자부담금에 포함되어 있던 시설분담금 규정을 존치한다'면서 부산광역시조례 제6645호로 이 사건 조례를 개정한 것에서도 확인할 수 있다.

다. 그런데도 원심은, 이 사건 조례와 급수공사비 납부안내서에서 '원인자부담금'이

라는 용어를 사용하고 있다는 점 등을 근거로 이 사건 부담금이 수도법상의 '원인자부담금'이라고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 수도법 제71조의 원인자부담금, 구 지방자치법 제138조에 따른 시설분담금 등에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있고, 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

다만, 이 사건 주거환경개선사업을 시행한 한국토지주택공사가 부산광역시 상수도사업본부 시설관리소장과의 협의에 따라 이 사건 수탁공사비를 납부함으로써 만덕5지구에 관한 수도법 제71조 제1항의 원인자부담금을 부담한 것으로 볼 여지가 있고, 이 경우 한국토지주택공사로부터 만덕5지구 중 2블록 토지를 공급받아 이 사건 아파트 등을 신축한 원고에게 구 지방자치법 제138조, 제139조 제1항 본문의 위임에 따른 이 사건 조례 제2조 제5호 (가)목에 의하여 시설분담금을 부과하는 것은 「부담금관리 기본법」 제5조 제1항에서 금지하는 부담금의 이중부과에 해당할 수 있으므로(대법원 2021. 5. 6. 선고 2020두47120 판결, 대법원 2023. 3. 30. 선고 2022두32320 판결 등 참조), 환송 후 원심으로서의 한국토지주택공사와 부산광역시 상수도사업본부 시설관리소장 사이의 구체적인 협의 내용, 한국토지주택공사가 아파트 등을 직접 신축한 것으로 보이는 만덕5지구 중 1블록에 관해서도 위와 같은 시설분담금이 부과되었는지 여부 등의 사정을 추가로 심리하여 부담금의 이중부과 여부를 판단하여야 한다는 점을 덧붙여 둔다.

3. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 천대엽

주 심 대법관 민유숙

 대법관 이동원

 대법관 권영준