

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2022다250626 송수관료 이설비용 등
원고, 피상고인 전라남도
소송대리인 법무법인 시율
담당변호사 문성탁 외 1인
피고, 상고인 한국수자원공사
소송대리인 변호사 강동욱 외 1인
원 심 판 결 광주고등법원 2022. 6. 8. 선고 2022나20473 판결
판 결 선 고 2024. 10. 31.

주 문

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 서면의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 지방도 815호선(이하 '이 사건 지방도'라 한다)의 도로관리청이다.

나. 피고는 광역상수도시설 등을 설치하여 생활용수 등을 공급하는 공공기관으로, 국도 1호선 중 전남 무안군 ○○면 △△리 (지번 1 생략)부터 같은 면 □□리 (지번 2 생략)까지 구간 도로 하부에 전남남부권광역 목포·신안계통 상수도관(이하 '이 사건 상수도관'이라 한다)을 매설하여 관리하고 있다. 피고는 2004년경 이 사건 상수도관 매설 구간에 대하여 국도 1호선 도로관리청인 익산지방국토관리청(이하 '익산청'이라 한다)으로부터 도로점용허가를 받았는데, 그 허가조건 제18항(이하 '이 사건 도로점용허가조건'이라 한다)에는 '국가계획이나 공익상 필요하여 점용물을 이전할 때에는 피허가자 부담으로 이전하여야 한다.'는 내용이 기재되어 있다.

다. 원고는 2010년경 국도 1호선과 무안국제공항 사이를 연결하는 이 사건 지방도를 왕복 4차로로 확장하는 공사를 발주하였는데, 그 공사로 인해 이 사건 지방도와 국도 1호선의 교차방식이 평면에서 입체로 변경되었고, 신설될 입체교차로 중 3개 구간에서 이 사건 상수도관의 이설이 필요하게 되었다.

라. 그 이설 비용을 누가 부담해야 하는지에 관하여 원고와 피고 사이에 이견이 있었고, 이와 관련하여 원고와 피고는 2018년 11월경부터 2020년 4월경까지 원심판결문 4~5쪽의 표 기재와 같은 내용의 공문을 서로 주고받았다.

마. 2020. 4. 13.경 피고가 이 사건 상수도관 이설공사에 관한 위·수탁 협약서(이하 '이 사건 협약서'라 한다)의 초안을 작성하여 원고에게 송부하였는데, 원고는 2020. 4. 20.경 위 협약서에 날인하여 피고에게 회신하였고, 같은 달 27. 피고에게 이 사건 상수도관 이설에 필요한 비용으로 698,000,000원을 지급하였다.

바. 이 사건 협약서 제5조 제1항에는 "원고는 피고가 수도법 제71조(원인자부담금) 및 피고의 '수도시설 및 용지 등 운영관리기준'에 따라 이설공사비를 청구하면 이설공사 착공 전에 피고에게 납부한다."라는 취지가 기재되어 있다. 한편 원고가 날인한 이 사건 협약서를 첨부하여 피고에게 보낸 공문에는 '광역상수도 이설비용 부담 주체에 대한 양 기관의 이견이 지속될 경우 공사 준공(2020. 12. 31.)에 영향이 있으므로, 우선 원고가 이설비용 전액을 지급하고 향후 법적인 절차를 통해 이설비용 부담 주체를 결정할 예정임을 알려 드린다.'는 내용이 포함되어 있다.

2. 이 사건의 쟁점

이 사건의 쟁점은, 먼저 이 사건 협약서 제5조 제1항에 의하여 이 사건 상수도관 이설공사 비용의 부담 주체가 원고로 확정되는지, 그렇지 않고 도로법에 따라 그 비용의 부담 주체가 결정된다고 보는 경우(피고는 상고이유에서 수도법의 적용을 주장하고 있지 않다) 원고가 도로법 제90조 제1항을 근거로 이 사건 도로점용허가조건을 원용함으로써 피고로 하여금 그 비용을 부담하도록 할 수 있는지 등이다.

3. 이 사건 협약서 제5조 제1항에 의하여 비용 부담 주체가 확정되는지 여부(제4 상고이유에 관한 판단)

원심은 판시와 같은 이유로, 원고가 이 사건 협약서의 작성으로써 도로법의 규정이나 이 사건 도로점용허가조건의 내용 등에도 불구하고 이 사건 상수도관 이설공사 비용을 전부 부담하기로 약정하였다고 해석하기는 어렵고, 피고 입장에서도 그와 같이 원고가 비용 부담을 수용하는 차원에서 이 사건 협약서를 작성한 것으로 받아들였다고 보기 어렵다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단은 정당하고 거기에 상고이유

주장과 같이 처분문서의 증명력에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 도로법상 이 사건 상수도관 이설공사 비용의 부담 주체에 관하여(제1 내지 3 상고이유에 관한 판단)

가. 도로법에 의하면 '도로공사'는 도로의 신설, 확장, 개량 및 보수 등을 하는 공사를(제2조 제7호), '타공사'는 도로공사 외의 공사를(제35조 제1항), '부대공사'는 도로공사로 인하여 필요하게 된 타공사나 도로공사를 시행하기 위하여 필요하게 된 타공사를(제34조 제1항) 의미한다. 한편 도로에 관한 비용과 관련하여, 도로법 제85조 제1항 전단은 '이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 도로관리청이 국토교통부장관인 도로에 관한 것은 국가가 부담하고, 그 밖의 도로에 관한 것은 해당 도로의 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체가 부담한다.'고 규정하고, 제90조 제1항은 '부대공사의 비용은 부대공사를 실시하기 위한 도로에 대한 도로점용허가에 특별한 조건이 있는 경우 외에는 그 부대공사가 필요하게 된 범위에서 이 법에 따라 도로에 관한 비용을 부담하여야 할 자가 그 전부 또는 일부를 부담한다.'고 규정하고 있다.

나. 원심은, 익산청이 국도 1호선에 관하여 피고의 도로점용을 허가하면서 부가한 이 사건 도로점용허가조건, 즉 '공익상 필요하여 점용물을 이전할 때에는 피허가자 부담으로 이전하여야 한다.'는 조건을 원용할 수 있는 도로관리청이 그 도로의 점용을 허가한 '당해' 도로관리청인 익산청으로만 국한된다고 보기 어렵고, 도로법상 지방도의 관리청인 원고 역시 이를 원용하여 피고에게 비용 부담을 요구할 수 있다고 판단하였다.

다. 그러나 원심의 이러한 판단은 아래와 같은 이유에서 그대로 수긍하기 어렵다.

1) 피고가 익산청으로부터 도로점용허가를 받은 국도 1호선 일부 구간과 인근 수도

용지에 매설한 이 사건 상수도관의 이설공사가 필요하게 된 것은 원고의 이 사건 지방도 확장공사 때문이므로, 위 이설공사는 도로공사인 이 사건 지방도 확장공사를 시행하기 위하여 필요하게 된 '부대공사'에 해당한다. 따라서 그 부대공사를 실시하기 위한 도로에 대한 도로점용허가에 특별한 조건이 있는 경우 외에는 도로법 제90조 제1항, 제85조 제1항 전단에 따라 이 사건 지방도의 관리청인 원고가 이 사건 상수도관 이설공사의 비용을 부담한다.

2) 이 사건에서 피고에 대한 익산청의 국도 1호선 도로점용허가에 '공익상 필요에 따른 점용물 이전 비용의 부담'에 관한 특별한 조건이 있음은 분명하다. 그런데 위 조건을 원고가 원용할 수 있는지에 관하여 보면, 도로관리청이 도로점용을 허가하면서 부가하는 조건은 수익적 행정행위의 주된 내용에 덧붙여 그 행정행위 상대방에게 작위, 부작위, 수인 등 의무를 부과하는 부관의 일종으로서 특별한 사정이 없는 한 그 의무 이행상대방은 수익적 행정행위를 한 행정청으로 한정되는 점, 도로법상 도로에 관한 비용의 부담 주체 결정과 관련된 예외 규정은 제한적으로 엄격하게 해석할 필요가 있는 점, 원칙적으로 비용 발생의 원인을 제공한 자로 하여금 그 비용을 부담하게 하는 것이 도로법의 다른 규정 및 원인자부담금 부과에 관한 다른 법률의 관련 규정 해석·적용과도 부합하는 점, 그 밖에 도로법상 도로점용허가에 관한 규정의 내용과 성격, 취지 등을 종합하여 볼 때, 도로점용허가 대상 도로가 아닌 다른 도로의 관리청이 그의 필요에 따라 도로점용허가 대상 도로에 관한 공사를 시행하는 경우에는 당초 도로점용허가를 한 처분청과 처분상대방 사이의 공사비용 부담 주체 결정에 관한 부관인 조건을 원용할 수 없다고 봄이 타당하다.

따라서 피고의 국도 1호선 도로점용을 허가한 도로관리청이 아닌 원고로서는 이 사

건 지방도 확장공사의 부대공사 비용 부담에 관한 도로법 제90조 제1항의 적용과 관련하여 위 도로점용허가에 부가된 조건을 원용할 수 없다.

3) 결국 이 사건 지방도와 관련해서는 도로법 제90조 제1항의 '부대공사를 실시하기 위한 도로에 대한 도로점용허가에 특별한 조건이 있는 경우'에 해당하지 아니하므로, 원고의 이 사건 지방도 확장공사를 시행하기 위하여 필요하게 된 부대공사인 이 사건 상수도관 이설공사의 비용은 이 사건 지방도의 도로관리청인 원고가 부담하여야 한다.

라. 그런데도 원심은 이와 달리 국도 1호선 도로점용허가에 부가된 조건을 원고가 원용하여 피고에게 비용 부담을 요구할 수 있다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 도로법 제90조 제1항의 해석 및 적용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이흥구

 대법관 오석준

주 심 대법관 엄상필

대법관 이숙연