

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2023두37568 상수도원인자부담금부과처분취소

원고, 피상고인 한국토지주택공사

소송대리인 법무법인(유한) 광장

담당변호사 김선태 외 3인

피고, 상고인 세종특별자치시장

소송대리인 법무법인(유한) 율촌

담당변호사 박주봉 외 4인

원 심 판 결 대전고등법원 2023. 2. 10. 선고 2021누11737 판결

판 결 선 고 2023. 8. 18.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유(제출기간이 지난 상고이유보충서의 기재는 이를 보충하는 범위 내에서)를

판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유와 기록에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 중앙행정기관과 그 소속 기관의 이전 및 그에 따른 시가지 조성을 위하여 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 '행복도시법'이라 한다) 제11조, 제12조에 따라 지정·고시된 지역에서 시행하는 '행정중심복합도시' 건설사업의 사업시행자이다.

나. 원고의 전신인 한국토지공사, 행정중심복합도시건설청장(이하 '건설청장'이라 한다), 대전광역시는 2007. 3. 22. '행정중심복합도시'에 대한 수도물 공급 협약(이하 '이 사건 협약'이라 한다)을 체결하였는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

1) 이 사건 협약은 '행정중심복합도시' 수도물 공급 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 당사자들간의 사업범위, 시행방법, 수도물 공급가격 산정방법 및 기관간 협조사항 등 사업수행에 필요한 제반사항을 정함을 목적으로 한다(제1조).

2) 대전광역시가 2010년 3월부터 2040년까지 '행정중심복합도시'에 1일 평균 60,000m³의 수도물을 공급한다(제3조).

3) '행정중심복합도시'에 수도물을 공급하기 위하여 대전광역시가 관리하는 월평정수장으로부터 행복도시법 제2조 제2호에서 규정하는 예정지역 경계까지 설치하는 수도시설(이하 '이 사건 수도시설'이라 한다)은 대전광역시가 사업비를 투자하여 설치하고, 예정지역 내부의 수도시설은 한국토지공사가 사업비를 부담하여 설치한다(제4조 제1항).

4) 수도물 공급 사업의 시행을 위한 관계법령상의 인·허가 절차는 예정지역 내

부에서는 건설청장과 한국토지공사가, 예정지역 외부(대전광역시 및 행복도시법 제2조 제3호에서 규정한 주변지역)에서는 대전광역시가 각각 이행하여야 한다(제4조 제3항).

5) 수돗물 공급요금은 정수요금과 시설요금으로 별도 산정하여 건설청장과 대전광역시가 협의하여 정한다(제5조 제2항).

6) 시설요금은 이 사건 수도시설 설치 완료 후 확정된 대전광역시의 최종 투자비용을 기초로 건설청장과 대전광역시가 합의하여 결정하되, 최초 원가산정 시 공급기간 31년 동안의 공급요금(시설요금 포함)을 일괄 산정한 후, 공급기간 동안 부과금이 일정하도록 급수단위당 기준단가(원/m³)를 산정한다(제5조 제4항).

7) 수돗물 공급시설의 관리는 행정구역별로 구분하여 각각 관할 행정기관에서 담당하고, 다만, '행정중심복합도시'를 관할하는 지방자치단체의 구역에 포함되지 않는 시설은 대전광역시가 관리한다(제7조 제1항).

8) 행정구역 변경, 관리주체 변경 및 기타 사유로 계약의 당사자가 변경된 경우에는 그 승계자가 이 협약에 따른 지위 또는 권리·의무를 승계한 것으로 보고, 당사자들은 그 승계자가 이 협약에 따른 지위 또는 권리·의무를 승계하도록 필요한 조치를 취하여야 한다(제11조).

다. 대전광역시와 한국토지공사는 2008. 6. 18. 이 사건 협약에 따른 이 사건 수도시설 및 예정지역 내의 수도시설 설치공사에 착공하였다.

라. 한국토지공사와 대한주택공사가 2009. 10. 1. 합병하여 원고가 설립되었고, 한국토지공사의 권리·의무를 모두 원고가 승계하였다.

마. 이 사건 협약에 따라 예정지역 내부의 수도시설은 원고가, 이 사건 수도시설은 대전광역시가 각 공사비용을 부담하여 2011. 4. 5. 그 설치를 완료하였고, 2011. 10.

18.부터 위 각 수도시설을 통하여 예정지역 내에 수도물이 공급되기 시작하였다.

바. 세종특별자치시가 2012. 7. 1. 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 '세종시법'이라 한다)에 따라 출범하였고, 그 때부터 피고가 세종특별자치시의 수도사업을 경영하기 시작하였다.

사. 건설청장의 시설요금 지급의무를 승계한 세종특별자치시는 출범한 이후부터 2013년까지 대전광역시에 이 사건 수도시설의 시설요금 합계 1,306,000,000원을 지급하였다(이 사건 협약 제5조 제4항, 제11조).

아. 대전광역시는 2013. 6. 21. 세종특별자치시의 행정구역 변경에 따라 대전 유성구 ○○동 일원에 이 사건 수도시설의 일부를 구성하는 계량기를 추가로 설치한 후, 2017. 1. 10. 이 사건 수도시설 중 대전광역시 관할구역 내에 있는 것을 제외한 나머지 부분, 즉 주변지역에 설치된 부분의 관리를 세종특별자치시에 이관하였다.

자. 피고는 이 사건 수도시설을 설치하는 공사(이하 '이 사건 공사'라 한다)의 비용을 32,276,395,680원으로 산정하고, 2019. 11. 13. 원고에게 같은 금액 상당의 상수도 원인자부담금을 부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 피고에게 상수도원인자부담금 부과권한이 있는지 여부(제1, 2 상고이유 관련)

가. 수도법 제71조 제1항에 따른 상수도원인자부담금을 부과할 수 있는 자는 수도사업자이다. 수도법 제3조 제18호, 제21호, 제70조의 각 규정을 종합하여 보면 상수도 원인자부담금을 부과할 수 있는 '수도사업자'란 스스로 비용을 들여 설치한 수도를 이용하여 일반 수요자 등에게 원수나 정수를 공급하는 자라고 할 수 있다.

나. 원심은 그 판시와 같은 이유로 대전광역시가 이 사건 수도시설의 수도사업자 지위에 있다고 판단하였다.

다. 그러나 이 사건 수도시설을 이용하여 '행정중심복합도시'에 수돗물을 공급하는 수도사업자는 세종특별자치시가 출범되기 전까지는 건설청장 또는 건설청장이 소속되어 있는 대한민국이고, 세종특별자치시가 출범되고 난 이후에는 세종특별자치시라고 할 것이므로, 세종특별자치시가 출범한 2012. 7. 1. 이후 이 사건 수도시설과 관련한 상수도원인자부담금을 부과할 권한을 가진 자는 세종특별자치시의 장인 피고라고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 구 행복도시법(2014. 6. 11. 법률 제12754호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제63조의2 제1항 제1호는 예정지역 등(예정지역 및 주변지역을 의미한다) 안에서는 수도법의 규정에도 불구하고 건설청장이 수도법에 따른 수도정비기본계획을 수립 또는 변경한다고 규정하고 있다. 위 규정에 따라 건설청장은 2007년 11월 무렵 '행정중심복합도시'에 관한 수도정비기본계획을 수립하였는데, 위 계획에 따르면 건설청장이 수행할 '행정중심복합도시'에 대한 수돗물 공급 사업을 2단계로 나누어 진행하되, 1단계로 대전광역시가 관리하는 월평정수장과 예정지역을 잇는 이 사건 수도시설을 신설하여 예정지역에 수돗물을 공급하고, 2단계로 향후 출범할 지방자치단체가 대전광역시가 관리하는 신탄진정수장과 예정지역을 잇는 별도의 수도시설을 신설하는 '대전광역시안'과 대청댐 및 충남중부권 광역상수도시설과 예정지역을 잇는 별도의 수도시설 및 정수장을 신설하는 '한국수자원공사안' 중 하나를 선택하도록 되어 있다. 이와 같이 이 사건 수도시설은 '행정중심복합도시'에 관한 수도정비기본계획에 따라 추후 세종특별자치시에 수도 관련 사무를 승계할 것을 예정하고 있는 건설청장의 주도로 설치되었다.

2) 건설청장이 작성한 '행정중심복합도시' 개발계획과 실시계획에 포함된 각 상수도공급계획에도 세종특별자치시에 대한 수돗물 공급 사업은 앞서 본 것과 같이 2단

계로 나누어 진행되고, 월평정수장으로부터 이 사건 수도시설을 이용하여 예정지역에 수돗물을 공급하는 사업이 1단계 사업에 해당한다고 밝히고 있다. 여기에 지방자치법 제13조 제2항 제4호에 상수도의 설치 및 관리의 사무가 원칙적으로 지방자치단체의 자치사무로 규정되어 있는 점을 더하여 보면, 지방자치단체인 세종특별자치시가 출범하기 전까지 예정지역과 주변지역을 포함한 '행정중심복합도시'에 수돗물을 공급하는 사업을 수행하는 주체는 세종특별자치시에 수도 관련 사무를 승계할 것이 예정된 건설청장이라 봄이 타당하다. 따라서 위 '행정중심복합도시' 실시계획이 승인됨으로써 구 행복도시법 제22조 제1항 제24호에 따라 건설청장 또는 건설청장이 소속된 대한민국에 대하여 이 사건 수도시설을 이용한 수도사업의 일반수도사업인가가 의제되었고, 세종특별자치시가 건설청장으로부터 수도정비기본계획에 관한 사무를 승계하면서 이 사건 수도시설에 관한 일반수도사업인가의 효력도 승계하였다고 보아야 한다.

3) 이 사건 수도시설을 포함한 예정지역 내·외의 수도시설 설치에 모두 세종특별자치시의 행정구역 내 일반 수요자 등에 수돗물을 공급하기 위한 것이다. 이 사건 협약 제1조도 이 사건 협약의 목적이 '행정중심복합도시'에 수돗물을 공급하기 위한 것임을 명시하고 있다.

4) 대전광역시가 투자한 이 사건 수도시설의 설치비용은 건설청장의 지위를 승계한 세종특별자치시가 이를 모두 보전하여 주기로 되어 있으므로, 결국 설치비용의 최종적인 부담자는 세종특별자치시이다. 만약 대전광역시가 이 사건 수도시설을 이용하여 수도사업을 영위하는 자라면 대전광역시장이 원고에게 이 사건 수도시설과 관련한 상수도원인자부담금을 부과할 수 있다고 보아야 할 것인데, 세종특별자치시로부터 시설비용을 보전받는 대전광역시의 장이 원고에게 상수도원인자부담금을 부과할 수 있

다고 보는 경우 대전광역시에 이종의 이익을 취득하게 하는 결과를 초래할 염려가 있다.

5) 세종특별자치시는 출범 후 앞서 본 2단계 사업과 관련하여 '대전광역시안'을 채택하였다. 이에 원고, 피고, 대전광역시장은 2015. 6. 16. 대전광역시가 관리하는 신탄진정수장으로부터 신설하는 수도시설을 이용하여 예정지역에 수도물을 공급하는 계획을 담은 '세종특별자치시 2단계 수도물 공급 협약'(이하 '2단계 협약'이라 한다)을 체결하였다. 2단계 협약에서도 이 사건 협약과 유사하게 세종특별자치시에 수도물을 공급하기 위하여 대전광역시가 관리하는 신탄진정수장으로부터 예정지역 경계까지 신설하는 수도시설은 대전광역시가 사업비를 투자하여 설치하고, 예정지역 내 수도시설은 원고가 사업비를 부담하여 설치하며, 신탄진정수장으로부터 예정지역 경계까지 신설하는 수도시설요금은 시설설치 완료 후 확정된 대전광역시의 최종 투자비용을 기초로 피고와 대전광역시장이 합의하여 결정하되, 최초 원가산정 시 공급기간 30년 동안의 공급요금(시설요금 포함)을 일괄 산정한 후, 공급기간 동안 부과금이 일정하도록 급수단위당 기준단가(원/m³)를 산정한다는 규정이 포함되었다. 피고는 2017. 6. 1. 원고에게 2단계 협약으로 예정지역 외에 설치할 수도시설과 관련한 상수도원인자부담금 부과처분을 하였고, 원고는 위 부과처분의 취소를 구하는 소를 제기하였는데, 위 소송에서 2단계 협약으로 예정지역 외에 설치되는 수도시설을 이용하여 수도사업을 영위하는 수도사업자가 세종특별자치시임을 전제로 원고의 청구를 기각하는 판결이 선고·확정되었다(대법원 2020. 1. 16. 자 2019두53846 판결 참조).

6) 세종특별자치시는 이 사건 수도시설 중 주변지역에 있는 부분을, 대전광역시는 이 사건 수도시설 중 대전광역시의 행정구역 안에 있는 부분을 각 관리하고 있다.

그러나 이는 수도법 제67조 및 이 사건 협약 제7조 제1항이 정한 수도시설관할권 또는 수도시설관리권에 관한 문제라고 할 것이므로, 위와 같은 관리현황만을 두고 이 사건 수도시설이 세종특별자치시의 수돗물 공급 사업이 아닌 대전광역시가 운영하는 별도의 수도사업을 위한 것이라고 보기는 어렵다.

라. 그럼에도 원심은 이 사건 수도시설을 이용하여 세종특별자치시에 수돗물을 공급하는 수도사업을 영위하는 자가 대전광역시라고 단정하고, 피고에게 수도법 제71조에 따라 이 사건 수도시설에 관한 상수도원인자부담금을 부과할 권한이 없다고 판단하였는바, 이러한 원심의 판단에는 수도법 제71조 소정의 '수도사업자'에 대한 법리를 오해한 잘못이 있다.

3. 소멸시효 완성 여부(제3 상고이유 관련)

가. 소멸시효 적용 여부 및 그 기산점에 관하여

수도법에서는 상수도원인자부담금의 부과권과 징수권을 구별하여 제척기간이나 소멸시효의 적용 대상으로 규정하고 있지 않으므로, 지방자치단체가 수도사업자인 경우 상수도원인자부담금의 부과권 및 징수권은 지방재정법 제82조 제1항에 따라 5년의 소멸시효가 적용된다. 수도공사로 인한 상수도원인자부담금 부과권의 소멸시효는 수도공사로 인한 상수도원인자부담금의 부과요건이 충족되어 상수도원인자부담금 부과권을 행사할 수 있는 시기로서 수도법 등 관계법령에 따라 수도공사 등에 드는 비용을 산출할 수 있는 때부터 진행한다고 할 것이다.

한편 수도공사로 인한 상수도원인자부담금이 수돗물 사용량을 기준으로 수도시설의 신설·증설 등의 수도공사에 드는 비용을 고려하여 산정되는 점에 비추어 볼 때[수도법 제71조 제2항, 구 수도법 시행령(2017. 4. 11. 대통령령 제27985호로 개정되기 전의

것) 제65조 제1항, 제3항], 수도시설의 신설·증설 등의 원인을 제공한 사업이 대규모여서 수도공사가 단계별로 행하여지고 각 단계별로 신설·증설된 수도시설이 기능적으로 독립된 경우라면, 수도공사로 인한 상수도원인자부담금 부과권의 소멸시효는 수도시설을 신설·증설하기 위한 수도공사의 각 단계별로 개별적으로 진행된다고 할 것이다.

원심은, 이 사건 수도시설과 2단계 사업에 따라 설치된 수도시설에 대한 상수도원인자부담금 부과권의 소멸시효가 개별적으로 진행함을 전제로, 이 사건 수도시설의 경우 늦어도 대전광역시가 대전 유성구 ○○동 일원에 계량기를 설치한 2013. 6. 21. 무렵에는 공사가 완료되어, 그와 관련한 상수도원인자부담금 부과요건이 충족되었다고 볼 수 있으므로 그 무렵부터는 소멸시효가 진행된다고 볼 것인데, 이 사건 처분은 그 때로부터 소멸시효 기간 5년이 경과한 후에 내려져 위법하다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 보면, 이러한 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 상수도원인자부담금 부과권의 소멸시효에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 소멸시효 완성 주장의 신의성실의 원칙 위반에 관하여

원심은, 피고가 상수도원인자부담금 부과를 보류한 채 행정협의조정신청을 하였고, 이를 통해서도 이 사건 공사와 관련한 비용 문제가 해결되지 않을 경우에 상수도원인자부담금을 부과하기로 하였으며, 원고가 이를 인지하고 있었다는 사정만으로는 원고가 이 사건 공사와 관련한 상수도원인자부담금 부과권의 소멸시효 완성 주장을 하는 것이 신의성실의 원칙에 반하지 않는다고 판단하였다.

관련 법리에 따라 기록을 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 신의성실의 원칙에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

소멸시효 완성 여부에 관한 원심 판단의 결론을 받아들일 수 있는 이상, 원심판결에 수도법 제71조 소정의 '수도사업자'에 대한 법리를 오해한 잘못이 있다고 하더라도 그와 같은 잘못이 판결에 영향을 미쳤다고 할 수 없다.

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

재판장 대법관 서경환

 대법관 김선수

주 심 대법관 노태악

 대법관 오경미