

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022두48837 상수도원인자부담금부과처분취소
원고, 피상고인 한국토지주택공사
소송대리인 법무법인(유한) 에이팩스
담당변호사 박기웅 외 1인
피고, 상고인 강릉시장
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 김영두 외 2인
원 심 판 결 서울고등법원 2022. 6. 15. 선고 (춘천)2020누553 판결
판 결 선 고 2024. 7. 25.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

1. 이 사건의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 원고는 강릉시 (주소 생략) 토지 일원에 구 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조

치법」(2009. 3. 20. 법률 제9511호 보금자리주택건설 등에 관한 특별법으로 전부 개정 되기 전의 것)에서 정하는 국민임대주택을 건설하는 사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 시행자이다.

나. 건설교통부장관은 2007. 12. 31. 위 특별조치법에 따라 이 사건 사업 계획(국민 임대주택 643세대, 연면적 40,628.50㎡)을 승인하였고, 국토교통부장관은 2015. 2. 26. 이 사건 사업 계획에 대한 변경(국민임대주택 624세대, 연면적 40,206.26㎡)을 승인하였다.

다. 원고는 2015. 8. 4. 피고에게 이 사건 사업에 따른 시설(주거시설과 상가)에 관하여 급수 신청을 하였다(이하 '이 사건 신청'이라 한다).

라. 피고는 2015. 8. 28. 원고에게 이 사건 신청을 승인하면서 「강릉시 상수도원인자 부담금 산정·징수 등에 관한 조례」(이하 '이 사건 조례'라 한다) 제4조 제1항 제1호, 「강릉시 상수도원인자부담금 산정·징수 등에 관한 조례 시행규칙」(이하 '이 사건 조례 시행규칙'이라 한다) 제3조 제1항 제4호, 제4조 제1항 [별표 1]에 따라 619,525,000원의 상수도원인자부담금을 부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 관련 법령의 규정

가. 수도법 제71조 제1항, 제2항은 수도사업자는 '주택단지·산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자' 등 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자 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 산정 기준과 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

이에 따라 구 수도법 시행령(2017. 4. 11. 대통령령 제27985호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제65조는 수도사업자로 하여금 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자와의 협의를 원칙으로 그에게 원인자부담금을 부담하게 하되, 협의가 이루어지지 않을 경우 수도공사에 드는 비용 등을 고려하여 그 부담금액을 정할 수 있도록 규정하면서(제1항), 수도시설의 신설·증설 비용 등을 원인자부담금 산정에 반영하도록 규정하고 있다(제3항).

나. 또한 구 수도법 시행령 제65조 제6항은 원인자부담금 산정에 필요한 세부기준을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있는데, 강릉시는 그 위임에 따라 이 사건 조례를 마련하면서, 제4조 제1항에서 원인자부담금 부과대상을 아래와 같이 각호로 구분하여 규정하고 있다.

1) 주택단지 및 산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도사업자의 공급능력 이상의 물 수요를 야기함으로써 취수장·정수장·배수지·가압장 및 송·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 송·배수시설의 신설공사를 하여야 하는 경우에 기존 수도시설 건설에 소요된 비용과 해당 수도시설의 신설 또는 증설에 드는 공사비용을 수돗물을 사용할 자에게 부담시키는 경우(제2호)

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

부과한다)(제3호)

다. 한편 이 사건 조례 제12조는 이 사건 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 이 사건 조례 시행규칙 제3조 제1항은 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호에 따른 "주택단지 및 산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설"이란 도시개발사업 관련 시설(제1호), 산업단지 조성사업 관련 시설(제2호), 관광지·관광단지의 개발사업 관련 시설(제3호), 「건축법 시행령」 별표 1 시설 중 연면적 2,000㎡ 이상인 시설(제4호)이라고 규정하고 있다.

3. 원심의 판단과 이 사건의 쟁점

가. 원심은 이 사건 사업으로 인한 수도시설의 신설 또는 증설이 없었고, 이 사건 사업에 따른 시설이 피고의 기존 급수구역 내에 있으며 그 시설에 기존 수도시설로 수돗물을 공급하므로 피고가 원고에게, 이 사건 조례 제4조 제1항 제3호를 적용할 수 있다는 점은 별론으로 하더라도, 같은 항 제1호를 적용하여 이 사건 처분을 할 수는 없다고 판단하였다.

나. 이 사건의 쟁점은 원고에게 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호를 적용하여 원인자 부담금을 부과할 수 있는지 여부이다.

4. 대법원의 판단

가. 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 않고, 오히려 '주택단지·산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설·증설 등의 원인'만 제공한 경우도 그 대상에 포함시켜, 즉시

수도시설의 신설·증설이 이루어지지 않더라도 원인자부담금 부과가 가능할 수 있음을 전제로 하고 있다. 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(대법원 2021. 4. 8. 선고 2015두38788 판결 등 참조). 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호는 수도시설의 신설·증설 등 수도공사의 원인을 제공한 것에 대하여 장래의 공사 비용에 상응하는 비용을 '해당 공사비용'을 기준으로 부담하게 하는 것으로 볼 수 있다.

나. 강릉시는 환경부의 표준조례(안)을 수용하여 기존 시설분담금을 원인자부담금으로 통합, 변경하면서 2012. 4. 4. 「강릉시 상수도 급수조례」를 조례 제903호로 개정하여 시설분담금 관련 규정을 삭제하고, 이 사건 조례를 조례 제904호로 제정하면서 「강릉시 상수도 급수조례」에서 규정하고 있던 시설분담금을 이 사건 조례 제4조 제1항 제2호, 제3호에 반영하였다.

다. 이 사건 조례 제정 경위, 이 사건 조례 제4조와 이 사건 조례 시행규칙 제3조 등 관련 규정의 각 문언과 해석 등을 위 법리에 비추어 보면, 이 사건과 같이 즉시 수도시설의 신설·증설이 이루어지지 않더라도 주택단지인 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설·증설 등의 원인만 제공한 경우에도 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호의 원인자부담금 부과가 가능하다. 이에 반해 이 사건 조례 제4조 제2호와 제3호는 위 제1호의 대규모 개발사업에 해당하지 않는 건축물 등에 대하여 '기존에 소요된 수도시설의 건설비'를 부담하게 하는 것으로 볼 수 있다(급수구역 밖이면 제2호가 적용되어 추가사업비를 합산한다).

라. 이 사건에서 원고가 이 사건 사업으로 건축하는 국민임대주택은 건축법 시행령

[별표 1]의 공동주택 중 연면적 40,206.26㎡로, 수도법령과 이 사건 조례의 위임에 따라 마련된 이 사건 조례 시행규칙 제3조 제1항 제1호 또는 제4호에 해당한다. 원고는 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호의 주택단지과 산업시설 등 수돗물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설·증설 등의 원인을 제공하였기 때문에 직접적으로 수도시설의 신설·증설 등 수도공사가 필요한 경우가 아니더라도 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호에 따라 원고에게 원인자부담금을 부과할 수 있다.

마. 그럼에도 원심은 이 사건 사업으로 인한 수도시설의 신설 또는 증설이 없었고, 이 사건 사업에 따른 시설이 피고의 기존 급수구역 내에 있다는 이유로 원고에게 이 사건 조례 제4조 제1항 제1호에서 정하는 원인자부담금을 부과할 수 없다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 수도법 제71조 제1항, 이 사건 조례 제4조 제1항 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 따라서 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

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

재판장 대법관 오경미

주 심 대법관 김선수

 대법관 노태약

대법관 서경환