

서울중앙지방법원 2021. 3. 9 선고 2020가단5248097 판결 [부당이득금반환]

전 문

원 고 주식회사 A

소송대리인 법무법인 양현 담당변호사 오관후

피 고 진주시

소송대리인 정부법무공단 담당변호사 김민형

변론 종결 2021. 2. 2.

판결 선고 2021. 3. 9.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고는 원고에게 137,835,000원 및 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달 다음날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

아래 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제1, 2호증의 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 이를 인정할 수 있다.

원고는 서울시에 본점을 둔 회사로, 2019년 9월경 경남개발공사가 택지개발사업을 시행한 진주시 B에 공공주택건설사업을 실시하면서 피고에게 급수공사를 신청하였다. 피고는 2019. 9. 10. 피고의 수도급수조례(이하 '급수조례'라고 한다) 제6조의 규정에 의하여 위 급수공사를 승인하면서 원고에게 아래 급수 공사비를 납부할 것을 고지하였고, 원고는 2019. 10. 31. 이를 모두 납부하였다.

(단위 : 원)

구분	합계	시공비	관급자재대	시설분담금	수수료
급수공사비	137,835,000	14,406,900	12,880,000	110,256,000	292,100

2. 당사자의 주장

가. 원고

다음과 같은 이유로 위 시설분담금 110,256,000원(이하 '이 사건 분담금'이라고 한다)의 부과처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)은 그 상대방을 잘못 지정한 하자가 있어 위법하고, 그 하자의 정도가 중대·명백하므로 처분이 무효이다. 피고가 무효인 이 사건 처분에 근거하여 원고로부터 받은 돈은 부당이득이므로, 피고는 원고에게 위 돈을 반환할 의무가 있다.

1) 이 사건 분담금은 수도법 제71조 제1항 소정의 상수도원인자부담금에 해당하고, 택지개발사업의 경우 원인자는 사업시행자이다.

2) 설령 이 사건 분담금이 상수도원인자부담금과 다른 것이라고 하더라도, 이를 규정한 급수조례 제14조는 지방자치법 제138조 및 제139조 제1항에 근거한 것이므로 그 부담주체는 주민에 한정되는데, 원고는 피고의 주민이 아니다.

나. 피고

이 사건 분담금은 급수설비공사에 관한 것이고, 피고는 수도법 제38조 제1항의 위임에 따라 피고가 제정한 급수조례 제11, 12, 14조에 근거하여 이 사건 처분을 하였다. 이 사건 처분은 수도법 및 급수조례의 근거규정에 따른 것이므로 적법하고, 적어도 중대·명백한 하자는 존재하지 아니한다.

3. 판단

가. 이 사건 분담금의 성격

상수도원인자부담금은 생활용수에 대한 수요를 발생케 하여 상수도의 신설·증설을 야기한 원인자에게 그 비용을 부담시키고자 하는 데 취지를 둔 것으로, 수도의 신설·증설 등 공사에 드는 비용으로만 사용할 수 있고(수도법 제71조 제3항), 산정기준, 납부방법 등에 관하여 미리 협의하는 절차를 거쳐야 하며(수도법 시행령 제65조 제1항), 그 금액은 법령에서 정한 비용을 합산하여 산정된다(같은 시행령 제65조 제3항).

한편 급수조례에 의하면 시설분담금은 취·정수장, 가압장 등 상수도시설에 드는 건설비를 급수설비의 신설 또는 구경확대공사 등을 신청하는 자로부터 징수하는 부담금을 말하는 것으로(제2조 제7호), 급수공사를 시행하고자 하는 자는 공사비와 동시에 시설분담금을 납부해야 하는데(제14조 제1항), 그 금액은 실제 공사비용과는 무관하게 급수관의 구경에 따라 일률적으로 산정되며(별표 1), 사용용도나 절차 등에 관하여 급수조례에 정하여진 바 없다.

이 사건 처분의 경우, 피고가 급수조례를 처분의 근거로 들고 있는데다가, 앞서 본바와 같이 급수조례를 근거로 원고의 급수공사를 승인하였고, 이 사건 처분 당시 처분서의 내역에 "시설분담금"이라고 기재하였으며(갑 제2호증), 그 절차나 금액의 산정에 있어서도 급수조례 제14조를 따른 것으로 보인다. 이에 비추어 보면 이 사건 분담금은 수도법 제71조 제1항의 원인자부담금이 아닌 급수조례 제14조의 시설분담금이고(대법원 2009. 6. 23. 선고 2009두1839 판결 등 참조), 이는 지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 특히 이익을 받는 주민으로부터 그 이익의 범위 안에서 조례로써 부담금을 징수할 수 있도록 한 지방자치법 제138조, 제139조 제1항에 근거한 것이 다(대법원 2006. 6. 22. 선고 2003두8128 전원합의체 판결 등 참조).

나. 이 사건 처분의 위법 여부

1) 관련 법리

지방자치단체가 조례로 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하고, 그 법률의 위임을 벗어나서는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 할 것이므로, 위와 같은 위임의 한계를 벗어나서 주민의 권리 제한이나 의무 부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 없다(대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 전원합의체 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고2006추52 판결, 대법원 2009. 5. 28. 선고 2007추134 판결 등 참조). 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때는 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정 자체에서 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그범위를 확장하거나 축소하여서 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 등도 아울러 고려해야 한다(대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25077 판결 등참조).

2) 관련 규정

지방자치법 제138조는 '지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다'라고 규정하고 있으며, 제139조 제1항은 '분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다'라고 규정하고 있다.

또한 급수조례 제14조 제1항은 '전용 급수설비, 공용 급수설비, 급수관의 구경 확대의 어느 하나에 해당하는 급수공사를 시행하고자 하는 자는 별표 1.의 시설분담금을 제13조에 따른 공사비와 동시에 납부하여야 한다'라고 규정하고 있고, 위 별표 1.은 구경별 구체적인 시설분담금의 액수를 각 규정하고 있다.

한편 지방자치법 제12조는 '지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다'라고 규정하고 있고, 상법 제171조는 '회사의 주소는 본점 소재지에 있는 것으로 한다'라고

규정하고 있다.

3) 시설분담금의 납입주체

관련 법리와 규정을 종합하여 보면, 지방자치법 제138조, 제139조 제1항 및 급수조례 제14조 제1항에 따른 시설분담금의 납부주체는, '해당 지방자치단체의 주민'으로서 '급수공사를 요하는 신규 급수신청을 하여 기존 수도시설로 인하여 특히 이익을 받는 자'로 한정되는 것으로 봄이 타당하다. 그런데 원고가 서울시에 본점을 둔 회사인 점은 앞서 본 바와 같으므로, 원고는 피고의 주민에 해당하지 아니한다. 이 사건 처분은 피고가 지방자치법 상 주민을 대상으로 징수할 수 있는 분담금을 주민이 아닌 원고에 대하여 부과한 것이므로, 위법하다.

다. 하자의 중대 · 명백 여부

1) 관련 법리

행정처분이 당연무효라고 하기 위해서는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한 것인지를 판별할 경우 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두5001 판결 등 참조).

행정청이 위법하여 무효인 조례를 적용하여 한 행정처분이 당연무효로 되려면 그규정이 행정처분의 중요한 부분에 관한 것이어서 결과적으로 그에 따른 행정처분의 중요한 부분에 하자가 있는 것으로 귀착되고, 또한 그 규정의 위법성이 객관적으로 명백하여 그에 따른 행정처분의 하자가 객관적으로 명백한 것으로 귀착되어야 하는바, 일반적으로 조례가 법률 등 상위법령에 위반된다는 사정은 그 조례의 규정을 위법하여 무효라고 선언한 대법원의 판결이 선고되지 아니한 상태에서는 그 조례 규정의 위법여부가 해석상 다툼의 여지가 없을 정도로 명백하였다고 인정되지 아니하는 이상 객관적으로 명백한 것이라 할 수 없으므로, 이러한 조례에 근거한 행정처분의 하자는 취소사유에 해당할 뿐 무효사유가 된다고 볼 수는 없다(대법원 2009. 10. 29. 선고 2007두26285 판결 등 참조).

2) 이 사건 처분의 경우

이 사건 처분은 시설분담금의 납부주체가 아닌 자에 대하여 시설분담금을 부과한 것이고 그 하자가 처분의 중요한 부분에 관한 것으로 처분의 위법성이 중대하다.

그러나 나아가 위법성이 객관적으로 명백한지 보건대, ① 원고에 대하여 급수조례에 근거하여 시설분담금을 부과한 것이 지방자치법 제138조를 위반하여 위법한지 여부는 급수조례 제14조 제1항의 문언 자체만으로는 분명하지 않고 모법인 지방자치법 제138조, 주민에 관한 지방자치법 제12조, 상법 제171조 등의 관련 규정들을 종합적으로 살펴보아야 비로소 판단될 수 있는 것으로 보이고, ② 원고 또한 이 사건 처분을 받고상당 기간 처분의 위법성을 다투지 아니하였다. ③ 이 사건 처분의 근거가 된 급수조례 조항에 관하여 무효라고 선언한 대법원의 판결은 선고된 바 없고, ④ 같은 쟁점(조례에 근거한 시설분담금의 부과처분)의 여러 사건에서 하급심의 판단도 나뉘어 있다. 이러한 사정을 고려하면, 이 사건 처분의 위법성이 중대할지언정 명백하다고는 단언하기 어렵다.

라. 소 결

이 사건 처분에 명백한 하자가 있다고 보기 어려운 이상 처분이 당연무효라고 볼수 없고, 이와 다른 전제에 선 원고의 주장은 이유 없다.

4. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 김영아