

서울중앙지방법원 2021. 6. 18 선고 2020가합570710 판결 [부당이득금반환]

전 문

원 고 주식회사 A

소송대리인 법무법인 김장리

담당변호사 박성규, 오관후

피 고 제주특별자치도

소송대리인 법무법인 (유한) 바른

담당변호사 이응세, 유연

변 론 종 결 2021. 4. 23.

판 결 선 고 2021. 6. 18.

주 문

1. 피고는 원고에게 864,348,000원과 이에 대하여 2020. 8. 14.부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율에 의한 돈을 지급하라.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용 중 5%는 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.
4. 제1항은 가집행할 수 있다.

청 구 취 지

피고는 원고에게 872,280,000원과 이에 대하여 이 사건 소장부분 송달 다음날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율에 의한 돈을 지급하라.

이 유

1. 인정 사실

가. 한국토지주택공사의 택지개발사업과 원고의 주택건설사업 등

1) 한국토지주택공사는 2007. 9.경부터 제주특별자치도 서귀포시 B동, C동 일원에서 '제주 D개발사업(이하 '이 사건 택지개발사업'이라 한다)'을 시행하였다.

2) 원고는 한국토지주택공사로부터 이 사건 택지개발사업 지구 내 공동주택용지 중 E 토지(이하 '이 사건 사업지구'라 한다)를 분양받은 후, 2012. 8. 28.경 서귀포시장으로부터 이 사건 사업지구 아파트(이하 '이 사건 아파트'라 한다) 716세대를 건설하는 주택건설사업(이하 '이 사건 주택건설사업'이라 한다)의 사업계획승인을 받았다.

3) 이후 원고는 이 사건 사업지구 내에서 이 사건 아파트 716세대를 건축하였다.

나. 피고의 상수도원인자부담금, 급수공사비 및 수수료 부과처분

1) 지방자치단체인 피고는 원고에 대하여, ① 2015. 11. 16. 이 사건 아파트 신축에 따른 상수도원인자부담금 864,348,000원 부과처분(이하 '이 사건 상수도원인자부담금 부과처분'이라 한다)을, ② 2016. 1. 4. 이 사건 아파트 신축에 따른 급수공사비 및 급수공사 수수료 합계 7,932,000원 부과처분(이하 '이 사건 급수공사비 등 부과처분'이라 한다)을 하였다.

순번	부과대상 현장	상수도	급수공사비	급수공사	합계(원)
		원인자부담금		수수료	
1	서귀포시 F아파트	864,348,000	7,908,000	24,000	872,280,000

2) 원고는 그 무렵 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분 및 이 사건 급수공사비 등 부과처분에 따른 상수도원인자부담금, 급수공사비 및 급수공사 수수료 합계 872,280,000원을 전액 납부하였다.

다. 관련 법령

별지 기재와 같다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1 내지 10호증, 변론 전체의 취지

2. 당사자들 주장의 요지

가. 원고

1) 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분에 관하여

수도법 제71조 제1항 및 수도법 시행령 제65조 제1항에 따르면, '수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업시설 등 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다)에게 그 수도공사·수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다'고 규정하고 있고, 주택법 제2조 제12호는 '주택단지란 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는 데 사용되는 일단의 토지를 말한다'고 규정하고 있으므로, 이 사건 사업지구에 관한 상수도원인부담금의 부담자는 위 사업지구를 포함한 택지개발사업의 시행자로서 '주택단지를 설치한 자'에 해당하는

한국토지주택공사이다. 즉 원고는 한국토지주택공사가 택지개발사업을 시행한 부지를 분양받아 이 사건 아파트를 건축한 건축주에 불과하므로 수도법 제71조 제1항에서 정한 상수도원인부담자가 아니어서 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분은 처분의 상대방이 아닌 자를 상대로 한 것이어서 위법하고 그 하자가 중대하고 명백하여 무효이다.

이처럼 피고는 법률상 원인 없이 원고가 납부한 상수도원인자부담금 864,348,000원 상당의 이득을 얻고 있고 원고에게는 동액 상당의 손해가 발생하였으므로, 피고는 원고에게 부당이득반환으로 864,348,000원과 이에 대한 지연손해금을 반환할 의무가 있다.

2) 이 사건 급수공사비 등 부과처분에 관하여

지방자치법 제138조, 제139조 제1항은 '지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다', '사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다'고 규정하고 있다. 구 제주특별자치도 급수조례(2017. 3. 29. 제주특별자치도조례 제1839호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 급수조례'라 한다) 제9조, 제13조는 위 지방자치법을 근거로 제정된 것인데, 이 사건 급수조례에 급수공사비 등 부과처분의 대상이 당해 지방자치단체의 주민으로 명시되어 있지는 않으나, 지방자치법 제138조, 제139조 제1항의 취지에 따라 지방자치단체장은 당해 주민에 한하여서만 이 사건 급수공사비 등 부과처분을 할 수 있다고 보아야 한다.

그런데 원고는 서울에 본점을 둔 회사로 지방자치단체인 피고의 주민이 아니어서 이 사건 급수공사비 등 부과처분의 대상자가 아님에도 피고는 원고를 상대로 이 사건 급수공사비 등 부과처분을 하였다. 즉, 이 사건 급수공사비 등 부과처분은 납부 의무가 없는 원고를 상대로 한 것이어서 위법하고, 그 하자가 중대하고 명백하여 무효이다.

이처럼 피고는 법률상 원인 없이 원고가 납부한 급수공사비 등 7,932,000원 상당의 이익을 얻고 있고 원고는 그로 인하여 손해를 입었으므로, 피고는 원고에게 부당이득반환으로 7,932,000원과 이에 대한 지연손해금을 지급하여야 한다.

나. 피고

1) 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분에 관하여

이 사건 택지개발사업에 따라 이 사건 사업지구 내 건축할 공동주택의 수는 당초 548세대에 불과하였으나 이후 682세대로 변경되었는데, 원고는 예정된 공동주택 규모인 682세대를 초과하여 총 716세대를 건설하였다. 이처럼 원고가 이 사건 택지개발사업에서 예정한 규모를 초과하는 건축행위를 하였고, 이로 인하여 당초 예정한 계획급수량이 증가하였으므로 원고는 상수도원인자부담금 납부대상자이다. 즉 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분에는 처분의 상대방을 잘못 지정한 하자가 없고, 설사 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분 중 일부가 위법하다고 하여도, 이는 단지 행정처분의 취소사유에 불과하다고 할 것인데, 취소소송의 제기기간인 90일이 이미 도과하였으므로 원고는 피고에게 이미 납부한 상수도원인자부담금 864,348,000원의 반환을 구할 수 없다.

2) 이 사건 급수공사비 등 부과처분에 관하여

이 사건 급수공사비 등 부과처분은 수도법 제38조, 수도법 시행령 제53조 및 이 사건 급수조례 제9조 및 제13조에 따른 적법한 처분으로, 원고의 주장과 같이 지방자치법 제138조, 제139조 제1항에 근거한 처분이 아니다. 따라서 이 사건 급수공사비 등 부과처분이 당연 무효임을 전제로 한 원고의 부당이득반환청구에 응할 수 없다.

3. 판단

가. 관련 법리

1) 상수도원인자부담금 관련

수도법 제3조는 '수도'를 관로, 그 밖의 공작물을 사용하여 원수나 정수를 공급하는 시설의 전부(제5호), '수도시설'을 원수나 정수를 공급하기 위한 취수·저수·도수·정수·송수·배수시설, 급수설비, 그 밖에 수도에 관련된 시설(제17호), '수도공사'를 수도시설을 신설·증설 또는 개조하는 공사(제25호)라고 정의하고 있다. 수도법 제71조는 원인자부담금에 관하여 규정하면서, 제1항에서 "수도사업자는 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업시설 등 수도물을

많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다)에게 그 수도공사에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

택지개발사업은 '일단의 토지를 활용하여 주택건설 및 주거생활이 가능한 택지를 조성하는 사업'으로서(택지개발촉진법 제2조 제4호 참조), 사업의 시행 과정에서 택지개발계획 승인 등을 통해 조성되는 택지에 건축되는 건축물 등의 규모 및 용도가 예정되어 있다. 조성된 택지 가운데 주택건설사업계획의 승인을 받아 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는 데 사용되는 일단의 토지는 '주택단지'에 해당한다(주택법 제2조 제12호 참조). 주택단지 조성 등을 위한 택지개발사업이 시행되는 경우, '수도시설의 신설이나 증설 등의 원인'은 택지개발행위를 하였을 때 발생하는 것이지, 택지개발사업의 시행자가 직접 또는 그로부터 주택건설용지 등을 분양받은 주택건설사업자가 조성된 택지에 주택 등의 건축물을 건축하였을 때에 비로소 발생한다고 볼 것은 아니다. 따라서 택지개발사업으로 조성된 택지에 그 개발계획에서 정해진 규모 및 용도에 따라 건축물이 건축된 경우 수도법령에 따른 상수도원인자부담금 납부의무는 택지개발사업의 사업시행자가 부담하는 것이 원칙이고, 해당 건축물이 원래 택지개발사업에서 예정된 범위를 초과하는 등의 특별한 사정이 없는 한 택지를 분양받아 건축물의 건축행위를 한 자는 별도로 상수도원인자부담금 납부의무를 부담하지 않는다고 보아야 한다(대법원 2020. 7. 29. 선고 2019두30140 판결).

2) 하자의 중대·명백성 관련

민사소송에 있어서 어느 행정처분의 당연무효 여부가 선결문제로 되는 때에는 이를 판단하여 당연무효임을 전제로 판결할 수 있고 반드시 행정소송 등의 절차에 의하여 그 취소나 무효확인을 받아야 하는 것은 아니다(대법원 2010. 4. 8. 선고 2009다90092 판결 등 참조). 하자 있는 행정처분이 당연무효가 되기 위해서는 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한지 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 한다(대법원 2012. 2. 16. 선고 2010두10907 전원합의체 판결 등 참조). 한편, 행정청이 어느 법률관계나 사실관계에 대하여 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한

경우에 그 법률관계나 사실관계에 대하여는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 행정관청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없지만, 그 법률관계나 사실관계에 대하여 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀져 그 해석에 다툼의 여지가 없음에도 불구하고 행정청이 위 규정을 적용하여 처분을 한 때에는 그 하자가 중대하고 명백하다고 할 것이다(대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25107 판결 등 참조). 그리고 행정청이 법령 규정의 문언상 처분 요건의 의미가 분명함에도 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과, 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 해당 처분을 한 경우에는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있다고 볼 수는 없다(대법원 2014. 5. 16. 선고 2011두27094 판결 등 참조).

나. 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분에 관하여

1) 부과처분의 위법 여부

가) 논의의 전제

인정사실에서 보았듯, 이 사건 택지개발사업의 시행자는 한국토지주택공사이고, 원고는 한국토지주택공사가 조성한 택지 중 한 구역인 이 사건 사업지구를 분양받아 이 사건 주택건설사업을 시행한 주택건설사업자일 뿐이다. 따라서 위 3의 가. 1)항에서 본 법리에 같이, 원고가 이 사건 사업지구 내에서 이 사건 택지개발사업에서 예정된 범위를 초과하는 규모의 건축물을 건축하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 이 사건 사업지구와 관련하여 수도법 제71조 제1항과 그 하위 법령에 따른 상수도원인자부담금 납부의무를 부담하는 자는 이 사건 택지개발사업을 시행한 한국토지주택공사이다.

나) 이 사건 택지개발사업에서 예정된 범위를 초과하는 규모의 건축물이 건축되었는지 여부
앞서 본 인정사실, 을 제1, 2, 3, 9, 10호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정 즉, ① 한국토지주택공사가 시행한 이 사건 택지개발사업은 2007. 9. 5. 국토교통부장관(당시 건설교통부장관)으로부터 처음 사업승인을 받았고 당시 이 사건 사업지구 내에서 건축이 예정된 공동주택의 수는 548세대였던 점, ② 이후 국토교통부장관(당시

국토해양부장관)은 2010. 12. 16.경 이 사건 택지개발사업에 관한 변경 고시를 하였는데, 당시 이 사건 사업지구 내 건축할 공동주택 수가 548세대에서 682세대로 증가하였고 또, 예정된 공동주택의 5% 범위 내에서 건축할 공동주택의 규모 및 세대수의 증감이 가능하도록 사업내용이 변경된 점(을 제9호증 제18면, 제46면 참조, 을 제10호증 제25면, 제29면 참조), ③ 원고가 이 사건 사업지구 내에서 공동주택 716세대를 건축하였으나, 이는 2010. 12. 16. 변경된 이 사건 택지개발사업의 변경 승인 내용에 부합하는 것으로, 원고는 이 사건 사업지구 내에서 이 사건 택지개발 사업에서 예정한 682세대의 105%에 해당하는 716세대(= 682세대 × 105%, 소수점 이하 버림)의 공동주택을 건축할 수 있는 점, ④ 이 사건 택지개발사업은 2015. 12. 31. 국토교통부장관으로부터 최종 변경 승인을 받았으나, 건축할 공동주택의 수와 규모에 관련한 부분에는 변동이 없었던 점(을 제3호증 2면 이하 참조) 등을 종합하여 보면, 앞서 든 각 증거 및 이 사건 변론에 현출된 모든 증거들에 의하여도, 원고가 이 사건 사업지구 내에서 이 사건 택지개발사업에서 예정된 범위를 초과하는 규모의 건축물을 건축하였다는 사실을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

다) 소결

따라서 이 사건 사업지구와 관련하여 수도법 제71조 제1항과 그 하위 법령에 따른 상수도원인자부담금 납부의무를 부담하는 자는 이 사건 택지개발사업을 시행한 한국토지주택공사로 봄이 상당한데, 피고는 한국토지주택공사가 아닌 원고를 상대로 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분을 하였으므로, 위 처분은 처분의 상대방을 잘못 지정한 하자가 있다.

2) 하자의 중대 · 명백 여부

앞서 본 법리를 토대로 앞서 든 각 증거들과 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들과 법령의 취지를 종합하여 보면, 수도법 제71조 제1항 등 관계 법령에서 정한 상수도원인자부담금은 해당 주택단지를 설치함으로써 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 '택지개발사업 시행자'에 대하여 부과한다는 부과 요건의 의미가 분명함에도, 피고가 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과 처분 요건이 충족되지 아니한 원고에게 이 사건 상수도원인자부담금 부과처분을 하였으므로, 이러한 하자는 중대하고도 객관적으로 명백하여 '당연무효'라 할 것이다.

① 수도법 제71조 제1항, 수도법 시행령 제65조 제1항은 '수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자'에 대하여 '주택단지 등 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다.'라고 각각 규정하고 있고, 주택법 제2조 제12호는 "주택단지란 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는 데 사용되는 일단의 '토지'를 말한다."고 규정하고 있다. 그 외에 달리 비용 발생의 원인제공자 요건의 충족 여부에 대한 판단기준을 제시한 관계 법령의 규정은 존재하지 아니한다. 따라서 이 사건 사업지구에 관한 상수도원인자부담금의 부담자는, 이 사건 택지개발사업의 시행자로서 위 조항의 '주택단지를 설치한 자'에 해당함으로써 비용 발생의 원인제공자가 된 한국토지주택공사임이 관계 법령의 문언 자체로서 분명하고, 이를 달리 해석할 여지도 없다.

② 이 사건과 같이 택지개발사업의 사업시행자에 의하여 주택단지가 조성된 경우, '수도시설의 신설이나 증설 등의 원인'은 바로 그 주택단지를 설치한 택지개발사업의 시행 때문에 발생하는 것이지, 이미 비용 발생의 원인이 제공된 후에 택지를 분양받아서 그 예정된 범위 내에서 건축물을 신축하는 행위에 의하여 비로소 그 원인이 발생하였다고 보기 어렵다. 수도법이 정하는 원인자부담금은 실제로 수도물을 사용하는 행위 또는 그러한 행위를 한 사람을 대상으로 납부의무가 부과되는 것이 아니라, 수도물의 실제 사용 여부를 묻지 않고 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 행위 또는 그러한 행위를 한 사람을 대상으로 납부의무가 부과되는 것이다. 따라서 택지개발행위가 시행된 경우 개발된 택지에서 실제로 건물 등이 건축되었는지 여부와 상관없이 택지개발행위에 따라 수도물 사용량이 늘어날 것으로 예상되어 그 예상되는 수도물 사용량만큼 수도시설을 신설하거나 증설하게 되는 경우에는 택지개발행위 자체가 바로 수도시설을 신설하거나 증설해야 하는 원인이 된다고 볼 수 있다.

3) 소결론

따라서 피고는 원고에게 부당이득반환으로 864,348,000원과 이에 대하여 원고가 구하는 범위에 따라 이 사건 소장부분이 피고에게 송달된 다음날인 2020. 8. 14.부터 다 갚는 날까지 소송촉진 등에 관한 특례법이 정한 연 12%의 비율에 의한 지연손해금을 지급할 의무가 있다(대법원 2016. 8. 18. 선고 2016다4181 판결, 대법원 2002. 9. 10. 선고 2002다34581 판결 등 참조).

다. 이 사건 급수공사비 등 부과처분에 관하여

1) 부과처분의 근거 법규

수도법 제3조 제24호는 “급수설비”란 '수도사업자가 일반 수요자에게 원수나 정수를 공급하기 위하여 설치한 배수관으로부터 분기하여 설치된 급수관(옥내급수관을 포함한다) · 계량기 · 저수조 · 수도꼭지, 그 밖에 급수를 위하여 필요한 기구를 말한다.'고 규정하고 있고, 수도법 제38조 제1항은 '일반수도사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 급수설비에 관한 공사의 비용부담에 관한 규정을 정하여 수돗물의 공급을 시작하기 전까지 인가관청의 승인을 받아야 하고, 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 수도사업자가 지방자치단체이면 그 지방자치단체의 조례로 정한다.'고 규정하여, 급수를 위하여 필요한 기구, 즉 급수설비의 설치공사 비용부담에 관하여 지방자치단체가 조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 위 수도법 등 규정에 따라 피고는 이 사건 급수조례 제9조, 제13조, 제14조 등을 제정하여 급수공사의 설계 및 시공은 제주특별자치도지사가 행하되, 공사비용은 당해 신청인이 부담하도록 정하였다.

이 사건 급수공사비 등 부과처분에 관한 처분서에 의하면(갑 제3호증), 이 사건 급수공사비 등 부과처분은 그 근거규정으로 이 사건 급수조례 제9조(급수공사의 승인), 제14조(급수공사비의 산출), 이 사건 급수조례 시행규칙 제3조 등을 적시하였고[다만, 피고의 처분서에 '급수조례 제10조(급수공사비의 산출방법)'가 근거조항으로 적시되어 있으나, 처분 당시 시행 중이던 이 사건 급수조례 제10조는 '공용급수설비 설치 등'과 관련된 조항인 점에 비추어 볼 때, '급수조례 제10조(급수공사비의 산출방법)'은 '이 사건 급수조례 제14조(급수공사비의 산출)'의 오기로 보인다], 이 사건 급수공사비 등 부과내역이 공사비, 기타 수수료로 명시되어 있을 뿐, 상수도원인자부담금 또는 시설분담금과 같이 신규 상수도시설의 설치비용 또는 기존 상수도시설의 조성비용을 부담하는 취지가 아님이 분명하므로, 결국 이 사건 급수공사비 등 부과처분은 급수설비에 관한 공사비용의 부담 등에 관한 내용을 조례로 정하도록 한 수도법 제38조와 이 사건 급수조례 제9조, 제13조, 제14조 등에 근거한 처분으로 봄이 상당하다.

2) 판단

가) 이 사건의 경우

따라서 이 사건 급수공사비 등 부과처분이 지방자치법 제138조, 제139조 제1항 등에 근거한 것이고, 나아가 지방자치단체인 피고의 주민이 아닌 원고를 대상으로 한 것이어서 위법하다는 취지의 원고의 이 부분 주장은 더 나아가 살펴볼 필요 없이 받아들이지 않는다.

나) 가정적 · 예비적 판단

설사 이 사건 급수공사비 등 부과처분이 원고의 주장과 같이 지방자치법 제138조, 제139조 제1항 등에 근거한 것이라고 하여도, 법인의 경우 해당 지방자치단체의 구역 안에 주된 사무소 또는 본점을 두고 있지 않더라도 '사업소'를 두고 있다면 지방자치법 제138조에 의한 분담금 납부의무자인 '주민'에 해당하고, 어떤 법인이 해당 지방자치단체에서 인적 · 물적 설비를 갖추고 계속적으로 사업을 영위하면서 해당 지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 특히 이익을 받는 경우에는 지방자치법 제138조에 의한 분담금 납부의무자가 될 수 있으므로(대법원 2021. 4. 29. 선고 2016두57359 판결 등 참조), 이 점에서도 역시 원고의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

4. 결론

원고의 청구를 위 인정범위 내에서 받아들이고 나머지 청구를 받아들이지 않는다.

재판장 판사 김양호 판사 백두선 판사 김민지

별지