

인천지방법원 부천지원 2021. 1. 29 선고 2020가합103657 판결 [부당이득금반환]

전 문

원 고 A 주식회사

소송대리인 법무법인 (유한) 중부로

담당변호사 박준범

피 고 김포시

소송대리인 변호사 김승섭

변론 종결 2020. 12. 11.

판결 선고 2021. 1. 29.

주 문

1. 피고는 원고에게 248,461,600원 및 이에 대하여 2020. 9. 1.부터 다 갚는 날까지 연12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.
3. 제1항은 가집행할 수 있다.

N

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 기초 사실

가. 원고는 주택건설업, 건축공사업 등을 목적으로 한 건설회사이고, B지구도시개발사업조합(이하 '이 사건 조합'이라 한다)은 김포시 C 일원 면적 약 710,934㎡에 관하여 'B지구 도시개발사업(이하 '이 사건 개발사업'이라 한다)'을 시행한 조합이다.

나. 원고는 2016. 12. 6.경 이 사건 조합으로부터 이 사건 개발사업지 내 체비지 D로트 면적 925.7㎡을 매매대금 3,760,000,000원에, 체비지 E로트 면적 925.8㎡을 매매대금 3,760,000,000원에 매수하였다.

다. 원고는 피고로부터 이 사건 개발사업의 제1종 지구단위 계획에 따라 업무시설(제1, 2종 근린생활시설, 이하 '이 사건 건물'이라 한다)에 대한 건축허가를 받아 이 사건 건물을 완공하고, 피고에게 이 사건 건물에 대한 신규 급수 공사를 신청하였다.

라. 원고는 2017. 6. 30. 수도법 제71조, 같은 법 시행령 제65조, '김포시 수도시설원인자부담금 및 손괴자부담금에 관한 조례'(이하 '이 사건 조례'라 한다)에 근거하여 피고와 상수도원인자부담금 납부협약을 체결하였고, 피고는 원고에게 상수도원인자부담금으로 2017. 6. 30. 24,846,160원을 부과하고, 2019. 4. 10. 223,615,440원을 부과하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

마. 원고는 2017. 7. 14.과 2019. 5. 3. 피고에게 이 사건 처분에 따른 합계248,461,600원의 상수도원인자부담금을 납부하였다.

[인정근거 : 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증(가지번호 포함, 이하 같다), 을 제4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지]

2. 당사자의 주장

가. 원고

이 사건 개발사업 부지에 관한 상수도원인자부담금의 부담자는 수도법 제70조제1항 등에서 정한 '주택단지를 설치한 자'에 해당하는 이 사건 조합임에도, 피고가 원고에게 상수도원인자부담금을 부과한 이 사건 처분의 하자는 중대·명백하므로, 이 사건 처분은 당연무효이다. 따라서 피고는 원고에게 원고가 납부한 상수도원인자부담금 248,461,600원 및 이에 대한 지연손해금을 부당이득으로 반환할 의무가 있다.

나. 피고

- 1) 수도법은 상수도원인자부담금의 부과와 관련된 세부사항을 각 지방자치단체의 조례에 위임하고 있고, 이 사건 처분은 이 사건 조례에 근거하여 원고에 대하여 적법하게 부과되었다.
- 2) 이 사건 조례가 상위법령 위임의 범위를 벗어나 효력이 없다고 하더라도 이에 근거하여 이루어진 이 사건 처분은 그 하자가 명백하다고 보기 어려우므로 무효가 아니다.

3. 판단

가. 관계 법령

별지 기재와 같다.

나. 관련 법리

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 고찰함을 요한다(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 적용할수 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). 수도법 제71조는 원인자부담금에 관하여 규정하면서, 제1항에서 "수도사업자는수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지 · 산업시설 등 수돗물을 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. 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 참조).

다. 구체적 판단

1) 이 사건 처분의 하자

앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 개발사업의 경우 "수도시설의 신설이나 증설 등의 원인"은 바로 이 사건 개발사업의 시행 때문에 발생하는 것이지, 이 사건 개발사업에 따라 조성된 사업지를 분양받아 건물을 건축하는 행위를 함으로써 비로소 그 원인이 발생하였다고 보기 어려운 점, ② 원고는 이 사건 개발사업에 따라 조성된 사업지에 이 사건

건물을 건설하는 건축주로서 피고에게 급수시설 신설공사를 신청한 것이고, 이 사건 건물이 이 사건 개발사업에서 당초 예정한 범위를 초과하여 신축되었다고 보기 어려우며, 달리 이를 인정할 증거가 없는 점, ③ 수도법 제71조 제1항, 제2항은 원인자부담금의 부과요건에 관하여 규정하는 한편 그 부담금의 산정기준, 징수방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고, 그 위임에 따라 수도법 시행령 제65조는 원인자부담금의 산정기준, 부과 절차 등에 관하여 규정하면서 비용의 산출에 필요한 세부기준을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있는바, 그 위임에 따른 이 사건 조례 중 제4조제1항 [별표1] 원인자부담금 부과대상 부분은 모법의 위임범위에서 벗어나 무효인 점등을 종합하여 보면, 이 사건 처분은 처분의 상대방을 잘못 지정한 하자가 있어 위법하다.

2) 이 사건 처분 하자의 중대 · 명백성

가) 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지에 의하면, 다음과 같은 사정들이 인정된다.

(1) 수도법 제71조 제1항, 수도법 시행령 제65조 제1항은 '수도공사를하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자'에 대하여 '주택단지 · 산업시설 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 토지를 말한다'고 규정하고 있다. 그 외에 달리 비용 발생의 원인제공자 요건의 충족 여부에 대한 판단기준을 제시한 관계 법령의 규정은 존재하지 아니한다. 이 사건 개발사업 부지에 관한 상수도원인자부담금의 부담자는 수도법 제71조 제1항의 '주택단지 등을 설치한 자'에해당하는 이 사건 개발사업의 시행자임이 관계 법령의 문언 자체로 분명하고, 이를 달리 해석할 여지가 없다.

(2) 수도법 제71조 제1항, 제2항은 원인자부담금의 부과요건에 관하여 규정하는 한편 그 부담금의 산정기준, 징수방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고, 그 위임에 따라 수도법 시행령 제65조는 원인자부담금의 산정기준, 부과 절차 등에 관하여 규정하면서 비용의 산출에 필요한 세부기준을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있다. 따라서 그 위임에 따른 이 사건 조례는 모법의 위임범위에서 벗어나 원인자부담금 부담주체의 범위를 확장할 수 없음에도 불구하고, 피고가 이 사건 조례 제4조 제1항 [별표1] 원인자부담금 부과대상 규정을 근거로 수도법에 따른 원인자부담금 부담주체의 범위를 확대해석하여 원고에게 이 사건 처분을 한 것은 그 하자가 중대하다.

(3) 수도법 제71조 제1항과 하수도법 제61조 제1항, 제2항은 그 규정 형식, 문언이 다소 상이하기는 하지만, 수도법상 상수도원인자부담금과 하수도법상 하수도원인자부담금은 모두 공공하수도 또는 상수도의 신설·증설을 야기한 원인자에게 그에 따른 비용을 부담시키는 것으로서 위 각 규정은 동일하게 규율됨이 타당하다. 그런데, 대법원은 하수도원인자부담금의 부담자에 관하여 반복적으로 '도시개발사업의 경우공공하수도 확대를 야기한 실질적 원인자는 특별한 사정이 없으면 당해 개발사업의 시행자이지 그 사업지구 내 부지를 분양받아 건축물을 신축한 건축물 소유자라고 할 수 없다'는 법리를 판시하여 온 이상(대법원 2014. 11. 27. 선고 2014두38866 판결 등 참조), 그 하자가 명백하다고 봄이 상당하다.

나) 위와 같은 사정들을 종합하여 보면, 수도법 제71조 제1항의 해석상 상수도원인자부담금은 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 이 사건 개발사업시행자에 대하여 부과되어야 하는 것임이 분명함에도, 피고는 합리적 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과 상수도원인자부담금 부담주체에 해당하지 않은 원고에게 이 사건 처분을 하였고, 이러한 하자는 중대하고도 객관적으로 명백하다고 할 것이다.

3) 부당이득 반환의무의 발생 및 범위

이 사건 처분은 당연히무효이므로, 피고는 무효인 이 사건 처분에 의하여 법률상 원인 없이 상수도원인자부담금 상당의 이득을 얻고 원고는 같은 금액 상당의 손해를 입었다. 따라서 피고는 원고에게 부당이득금 248,461,600원 및 이에 대하여 원고가 구하는 바에 따라 이 사건 소장 부분 송달일 다음날인 2020. 9. 1.부터 다 갚는 날까지 소송촉진 등에 관한 특레법에 정해진 연 12%의 비율로 계산한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

4. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 최성수, 판사 하성우, 판사 임한아

별지

관 계 법 령

■ 수도법

제71조(원인자부담금)

- ① 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) 또는 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 그 수도공사·수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 부담금의 산정 기준과 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 수도법시행령

제65조(원인자부담금)

- ① 수도사업자는 법 제71조제1항에 따라 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 원인자부담금을 부담하게 하려면 법 제71조제2항에 따른 원인자부담금의 산정기준과 납부방법 등에 대하여 이를 부담할 자와 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의가 이루어지지 아니하면 수도사업자는 수도물 사용량에 따라 수도공사에 드는 비용 등을 고려하여 그 부담금액을 정할 수 있다.
- ⑥ 제3항 및 제5항에 따른 비용의 산출에 필요한 세부기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

■ 김포시 수도시설 원인자부담금 및 손괴자부담금에 관한 조례

제1조(목적)

이 조례는 수도법 제71조와 수도법시행령 제65조 규정에 의하여 김포시 수도시설에 대한 원인자부담금 및 손괴자부담금의 산정과 징수 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “원인자부담금”이란 수도공사를 시행함에 있어 비용발생의 원인을 제공한 사람이 그 수도공사에 관하여 발생하는 비용을 부담하는 금액으로서 다음 각 목과 같이 구분한다.
- 가. 물을 다량으로 이용하는 시설을 설치함으로써 수도시설의 신설 또는 증설공사 등이 필요한

경우에 당해 공사에 소요되는 비용을 그 공사의 원인을 제공한 사람에게 부담시키는 것
나. 다른 공사 또는 다른 행위로 인하여 필요하게 된 수도시설의 개조 및 이설 등의 공사에 소요되는 비용을 해당 공사의 원인을 제공한 사람에게 부담시키는 것

제4조(부담금 부과대상 및 범위)

① 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 원인자부담금은 다음 각 호와 같이 구분하며 부과대상은 별표 1과 같다.

1. 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치함으로써 취수장·정수장 등 수도시설의 신설 또는 증설 등의 원인을 제공한 사람에게 해당 공사비용을 부담시키는 경우
2. 급수구역 밖에 위치하는 건축물 등에 신규로 수도물을 공급하기 위하여 관거 등 송·배수시설의 신설공사를 하여야 하는 경우 당해 공사비용을 수도물을 사용할 자에게 부담시키는 경우

별표 1 원인자부담금 부과대상(제4조제1항 관련)

【신축시설】

원인자부담금 부과대상 시설의 분류는 「건축법시행령」제3조의4 규정에 의한 용도별 건축물의 종류와 같으며 원인자부담금 부과대상 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 주거시설 : 주택으로 쓰이는 층수가 5층 이상인 주택(아파트)
2. 대단위사업 : 개발계획 및 실시계획 인가 시 협의하는 다음 각 호의 사업. 다만, 개발계획 및 실시계획인가시 협의 또는 납부 완료한 사업지구 내에서의 각 개별행위 시설물에 대하여는 부과대상에서 제외한다.

가. 택지개발촉진법, 산업입지 개발에 관한 법률, 유통단지개발촉진법에 의한 개발사업 등
나. 도시개발법에 의한 도시개발사업(다만, 환지방식 개발사업에 대하여는 지구별로 부과하지 않고 지구내 각 개별행위 시설물이 부과 기준에 해당 될 경우 해당 시설물에 대해서만 부과한다)

■ 주택법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “주택단지”란 제15조에 따른 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 받아 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는 데 사용되는 일단(一團)의 토지를 말한다. 다만, 다음 각 목의 시설로 분리된 토지는 각각 별개의 주택단지로 본다.

가. 철도·고속도로·자동차전용도로

나. 폭 20미터 이상인 일반도로

다. 폭 8미터 이상인 도시계획예정도로

라. 가목부터 다목까지의 시설에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 시설

■ 하수도법

제61조(원인자부담금 등) ① 공공하수도관리청은 건축물 등을 신축·증축하거나 용도변경하여 오수가 대통령령으로 정하는 양 이상 증가되는 경우 해당 건축물 등의 소유자(건축 또는 건설 중인 경우에는 건축주 또는 건설주체를 말한다)에게 공공하수도 개축비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다.

② 공공하수도관리청은 대통령령으로 정하는 타공사 또는 공공하수도의 신설·증설 등을 수반하는 개발행위(이하 "타행위"라 한다)로 인하여 필요하게 된 공공하수도에 관한 공사에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 타공사 또는 타행위의 비용을 부담하여야 할 자에게 부담시키거나 필요한 공사를 시행하게 할 수 있다. 끝.