

대법원 2014. 1. 29 선고 2013다25927,25934 판결 [부당이득금반환 · 시설분담금]
[공2014상,491]

판시사항

- [1]부담금부과에 관한 명확한 법률 규정이 존재하는 경우 부담금관리 기본법 별표에 부담금이 포함되어야만 부담금 부과가 유효하게 되는지 여부(소극)
- [2]집단에너지사업법 제18조 제1항의 공급시설 건설비용의 부담금에 관한 사항을 정하고 있는 甲난방공사의 열공급규정의 효력이 문제 된 사안에서,제반 사정을 종합하여 甲난방공사의 열공급규정을 무효라고 할 수 없다고 한 사례
- [3]甲난방공사와 乙도시가스 주식회사가 丙주식회사에 부담시킨 공사비부담금과 시설부담금 등이 주택법 제23조,도시개발법 제55조 등 강행규정에 위배되는지 문제 된 사안에서,위 각 강행규정에 위배되지 않는다고 한 사례

판결요지

- [1]부담금관리 기본법의 제정 목적,부담금관리 기본법 제3조의 조문 형식 및 개정경과 등에 비추어 볼 때,부담금관리 기본법은 법 제정 당시 시행되고 있던 부담금을 별표에 열거하여 정당화 근거를 마련하는 한편 시행 후 기본권 침해의 소지가 있는 부담금을 신설하는 경우 자의적인 부과를 견제하기

위하여 위 법률에 의하여 이를 규율하고자 한 것이나, 그러한 점만으로 부담금부과에 관한 명확한 법률 규정이 존재하더라도 법률 규정과는 별도로 반드시 부담금관리 기본법 별표에 부담금이 포함되어야만 부담금 부과가 유효하게 된다고 해석할 수는 없다.

[2]집단에너지사업법 제18조 제1항의 공급시설 건설비용의 부담금에 관한 사항을 정하고 있는 甲난방공사의 열공급규정의 효력이 문제 된 사안에서, 집단에너지사업법의 전반적인 체계와 취지·목적, 당해 위임조항의 내용, 관련 법규의 유기적 관계 등에 비추어 위임입법의 범위를 일탈한 것으로 볼 수는 없으며, 집단에너지사업법 제18조 제2항이 구체적으로 범위를 정하지 아니하고 공사비부담금의 산정기준 및 부과·징수방법에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 함으로써 부담금관리 기본법 제4조에서 정한 바와 달리 위임되었다는 이유만으로 甲난방공사의 열공급규정을 위임입법의 한계를 넘어선 것으로 무효라고 할 수는 없다고 한 사례.

[3] 甲난방공사와 乙도시가스 주식회사가 丙주식회사에 부담시킨 공사비부담금과 시설부담금 등이 주택법 제23조, 도시개발법 제55조 등 강행규정에 위배되는지 문제된 사안에서, 위 각 강행규정은 집단에너지공급시설이나 가스공급시설에 대한 설치의무를 지는 공급자가 설치비용을 부담한다는 것이고, 집단에너지사업법 제18조 제1항과 도시가스사업법 제19조의2 제1항은 그와 같이 부담한 설치비용을 수익자부담금의 형태로 사용자에게 분담시키는 것으로서 집단에너지사업법 제18조 제1항 및 도시가스사업법 제19조의2 제1항은 위 각 강행규정과는 입법 취지와 규율대상이 다르고, 丙회사가 甲난방공사와 乙도시가스에 지급한 공사비부담금과 시설부담금 등은 집단에너지사업법 제18조 제1항 및 도시가스사업법 제19조의2 제1항에 근거하여 부담시킨 것이므로 위 각 강행규정에 위배되지 않는다고 한 사례.

참 조 조 문

[1]부담금관리 기본법 제3조[2]집단에너지사업법 제17조 제1항,제18조 제1항,제2항,부담금관리
기본법 제4조[3]주택법 제23조 제1항,제3항,도시개발법 제54조,제55조
제1항,제2항,집단에너지사업법 제18조 제1항,도시가스사업법 제19조의2제1항

재판경과

대법원 2014. 1. 29 선고 2013다25927 판결

서울고등법원 2013. 1. 11 선고 2012나55404(본소), 2012나55411(반소) 판결

서울남부지방법원 2012. 6. 21 선고 2011가합17466, 2012가합7091 판결

따름판례

대법원 2021. 12. 30 선고 2018다241458 판결

전문

【원고(반소피고),상고인】 디에스디삼호 주식회사

(소송대리인 법무법인(유한)태평양 담당변호사 김◇환 외 4인)

【피고(반소원고),피상고인】 서울도시가스 주식회사

(소송대리인 법무법인 지평지성 담당변호사 권◇철 외 1인)

【피고,피상고인】 한국지역난방공사

(소송대리인 변호사 룰●호 외 3인)

【원심판결】서울고법 2013.1.11. 선고 2012나55404,55411판결

주 문

상고를 기각한다. 상고비용은 원고(반소피고)가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1.상고이유 제1점에 관하여

법률이 상호 모순되는지는 각 법률의 입법 목적,규정 사항 및 적용범위 등을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 것이다(대법원 2012.5.24.선고 2010두16714판결 등 참조).

부담금관리 기본법은 부담금의 설치 · 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성 및 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함을 목적으로 2001.12.31.제정되어 그 다음날인 2002.1.1.부터 시행되었고, 위 제정 당시 부담금관리 기본법 제3조에서 ‘부담금설치의 제한’이라는 제목하에 “부담금은 별표에 규정된 법률의 규정에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”고 규정하면서,별표에서는 위 법에 의하여 설치하는 부담금으로서 각종 법률에 따른 부담금을 열거하고,위 법 시행 당시 별표에 규정되지 아니한 부담금이 부과되고 있는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있도록 부칙 규정을 둔 이래, 위 제3조의 규정을 그대로 유지하는 한편 여러 차례 개정을 거치면서 새로이 각종 법률에 위 법으로 규율할 부담금 규정이 생기는 경우 위 별표에 이를 추가하는 형식을 취하고 있다.

한편 도시가스사업법은 2007.1.3.법률 제8186호로 개정되면서 제19조에 “일반도시가스 사업자는

정당한 사유 없이 그 허가받은 공급권역 안에 있는 가스사용자에게 가스의 공급을 거절하거나 공급이 중단되게 하여서는 아니 된다.”라는 내용을 신설하고, 위 공급의무조항의 신설과 함께 제19조의2를 신설하여 일반도시가스사업자가 가스공급시설 설치비용의 전부 또는 일부를 도시가스의 공급 또는 가스공급에 관한 계약의 변경을 요청하는 자에게 부담하게 할 수 있도록 하였다.

앞서 부담금관리 기본법의 제정 목적, 부담금관리 기본법 제3조의 조문 형식 및 개정경과 등에 비추어 볼 때, 부담금관리 기본법은 법 제정 당시 시행되고 있던 부담금을 별표에 열거하여 그 정당화 근거를 마련하는 한편 시행 후 기본권 침해의 소지가 있는 부담금을 신설하는 경우 자의적인 부과를 견제하기 위하여 위 법률에 의하여 이를 규율하고자 한 것이나, 그러한 점만으로 부담금부과에 관한 명확한 법률 규정이 존재하더라도 그 법률 규정과는 별도로 반드시 부담금관리 기본법 별표에 그 부담금이 포함되어야만 그 부담금 부과가 유효하게 된다고 해석할 수는 없다. 따라서 이 사건에 있어 피고(반소원고)서울도시가스 주식회사(이하 ‘피고 도시가스’라고 한다)가 청구한 시설분담금이 도시가스사업법(2007.1.3. 법률 제8186호로 개정된 것, 이하 같다) 제19조의2 및 관련 하위 규정에 명확한 근거를 두고 있고, 도시가스사업법상의 시설분담금 근거 규정은 앞서 본 바와 같은 배경하에 둔 조항으로서 시설분담금을 지급하는 사용자에게 도시가스 공급과 관련하여 직접적인 이익이나 대가가 없다고 할 수도 없다는 점까지 보태어 보면 도시가스사업법상의 시설분담금에 관하여 부담금관리 기본법 별표에 규정하고 있지 않다고 하여 위 시설분담금 부과가 무효라고 할 수는 없다.

같은 취지에서 원심이, 피고 도시가스가 원고(반소피고, 이하 ‘원고’라고만 한다)에게 부과한 시설분담금은 부담금관리 기본법상 그 설치에 관한 법적 근거가 없어 이를 수익자 부담금으로 볼 수 없다는 전제에서 원고가 피고 도시가스에 시설분담금을 지급할 의무가 없다는 원고의 주장을 배척한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 부담금관리 기본법 제3조에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 상고이유 제2점에 관하여

피고 한국지역난방공사(이하 ‘피고 난방공사’라고 한다)의 열공급규정은 “사업자는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 공급규정을 정하여 지식경제부장관에게

신고하여야 하며,이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.”고 규정한

집단에너지사업법(2013.3.23.법률 제11690호로 개정되기 전의 것,이하 같다)제17조 제1항을 근거로 하여 작성된 것으로 집단에너지사업법 시행규칙 제19조 제5호에 기하여 같은 법 제18조 제1항의 공급시설 건설비용의 부담금(이하 이를 ‘공사비부담금’이라 한다)에 관한 사항도 규정하고 있는데,집단에너지사업법 제18조 제1항은 사업자의 사용자에 대한 공사비부담금 부과에 관한 근거 규정이고,같은 조 제2항은 그 산정기준,부과 · 징수방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 위임하고 있으며 같은 법 시행령 제13조의2에서는 “법 제18조 제1항에 따른 부담금은 용도별 부과 대상 단위에 단위당 기준단가를 곱한 금액으로 산정한다.”고 규정하여 부담금의 산정기준을 정하고 있다.비록 집단에너지사업법의 공사비부담금 조항이 국민의 재산권을 제한하는 측면이 있다고 하더라도 공사비부담금에 관한 모든 세부 사항을 시행령으로 정해야만 한다고 볼 수는 없고,공사비부담금 또한 기본적으로 열공급에 관련된 사항으로서 구체적인 액수 및 이를 정하는 단가나 기준 등이 필요하다고 하지 않을 수 없으며,따라서 이 같은 공사비부담금에 관한 세부사항도 집단에너지사업법 제17조 제1항에 근거하여 공급규정에서 정할 수 있다고 볼 것이다.

그리고 피고 난방공사의 열공급규정에 관하여 지식경제부 등 주무관청에 신고하는 과정에서 공사비부담금 액수의 적정성 심사가 이루어지는 점,공사비부담금 액수는 경제 상황이나 주택건설의 규모 및 여건 등에 따른 변동가능성에 탄력적으로 대처하면서 정할 필요성이 생길 수 있는 점 등의 사정을 고려할 때,집단에너지사업법 시행령 규정에서 공사비부담금 산정기준을 구체화한 후 보다 세부적인 사항을 위 열공급규정서 정한다고 하더라도 이는 충분히 예측가능한 것으로서,집단에너지사업법의 전반적인 체계와 취지 · 목적,당해 위임조항의 내용,관련 법규의 유기적 관계 등에 비추어 보더라도 이를 들어 위임입법의 범위를 일탈한 것으로 볼 수는 없다.

또한 “부담금 부과에 관한 법률에는 부담금의 부과 및

징수주체,설치목적,부과요건,산정기준,산정방법,부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.다만 부과요건 등의 세부적인 내용은 해당 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령 · 총리령 · 부령 또는 조례 · 규칙으로 정할 수 있다.”는 부담금관리 기본법 제4조는 부담금관리 등에 관한 일반법으로서 역할을 하기 위한 법률유보원칙에 관한 선언적 의미를 갖는

규정이라 할 것이므로,집단에너지사업법 제18조 제2항이 구체적으로 범위를 정하지 아니하고 공사비부담금의 산정기준 및 부과·징수방법에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 함으로써 부담금관리 기본법 제4조에서 정한 바와 달리 위임되었다는 이유만으로 피고 난방공사의 열공급규정을 위임입법의 한계를 넘어선 것으로 무효라고 할 수도 없다.

같은 취지에서 원심이,공사비부담금의 구체적인 사항은 집단에너지사업법에 의하여 대통령령으로 규정하게 되어 있음에도 피고 난방공사가 정한 열공급규정에 의하여 원고에게 공사비부담금을 부과한 것은 법률유보의 원칙을 위반하여 무효인 규정을 근거로 한 것이라는 원고의 주장을 배척한 것은 정당하고,거기에 상고이유 주장과 같이 법률유보원칙 및 부담금관리 기본법 제4조에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3.상고이유 제3점에 관하여

주택법 제23조,도시개발법 제54조,제55조를 종합하면,주택건설사업 또는 도시개발사업에 필요한 비용은 시행자가 부담하는 것이 원칙이나,주택법 제23조 제1항,제3항,도시개발법 제55조 제1항,제2항의 각 조항(이하 ‘이 사건 각 강행규정’이라고 한다)에 의하여 지역난방시설과 가스공급시설의 설치비용은 예외적으로 그 설치의무자인 공급자가 부담하도록 규정하고 있다.그 입법 취지는 주택건설사업 또는 도시개발사업의 시행에는 지역난방시설이나 가스공급시설과 같이 인간의 주거생활에 필수적인 난방,가스 등 공공재를 공급하기 위한 사회간접자본의 성격을 갖는 대규모 간선시설의 설치가 필수적이므로,그 설치 및 비용부담을 전부 시행자에게 맡길 경우 그 사업의 수행이 상당히 곤란해질 뿐만 아니라 시설의 설치 및 비용부담의 주체를 명확히 법정하여 이를 둘러싼 분쟁을 사전에 예방함으로써 적기에 난방,가스 등의 공급을 가능하게 하는 데 있다(헌법재판소 2009.5.28.선고 2006헌바86 전원재판부 결정 참조).위와 같은 입법 취지에 비추어 이 사건 각 강행규정은 지역난방시설이나 가스공급시설에 대한 설치의무와 그 설치비용을 부담하는 자가 시행자인지,아니면 공급자인지 정하는 것을 그 규율대상으로 한다.

반면에,집단에너지사업법 제18조 제1항과 도시가스사업법 제19조의2제1항은

집단에너지공급시설이나 가스공급시설의 설치비용 중 전부 또는 일부를 사용자에게 분담시킬 수

있다고 규정하고 있다. 위 규정은 사업자(공급자)가 설치비용을 집단에너지사업법에서는 공사비부담금의 형태로, 도시가스사업법에서는 시설분담금의 형태로 수익자인 사용자에게 분담시킬 수 있도록 한 것으로, 위와 같은 공사비부담금과 시설분담금은 수익자부담금의 성질을 지닌다(헌법재판소 2003.5.15. 선고 2001헌바90 전원재판부 결정 참조). 그 입법 취지는 ① 우선 집단에너지사업이나 도시가스사업이 그 특성상 초기에 대규모의 시설투자가 필요한 도시기반사업으로서 투자재원의 효과적인 조달을 통하여 보다 저렴한 가격으로 원활히 난방이나 가스를 제공하는 것이 가능할 수 있는 토대를 마련해 줄 필요성이 있는 점(위 헌법재판소 2001헌바90 전원재판부 결정 참조), ② 집단에너지사업법의 경우, 지역난방방식에 의하면 일반적으로 타난방방식에서 필요한 보일러 및 그 부대시설과 같은 자체 난방시설이 불필요하게 되어 이러한 시설의 건설비용은 지역난방 사업으로 인한 사용자의 이익이 되므로 이를 수익자인 사용자에게 부담하도록 하기 위한 점(위 헌법재판소 2001헌바90 전원재판부 결정 참조), ③ 그리고 도시가스사업법의 경우, 난방방식을 집단에너지사업법에 따른 지역난방으로 채택할 경우 취사전용 도시가스 공급만으로는 공급자에게 수익성이 확보되지 아니하여 공급자가 취사용 도시가스 공급을 거부하거나 지역난방 열원의 사용연료인 도시가스 공급을 거부하는 사례가 있어 국민의 난방방식 선택권을 제한하고 난방시장에 있어서의 공정한 경쟁을 저해하고 있을 뿐만 아니라, 신규 택지개발지구에 대한 집단에너지 보급추진으로 국가적인 에너지절약 및 환경개선 효과를 거두고자 하는 국가 에너지정책에도 차질을 발생시키고 있으므로, 난방방식에 대한 소비자 선택권을 보호하고 안정적인 에너지공급을 위하여 일반도시가스사업자에게 가스공급의무를 부과하도록 하는 한편 가스공급시설 설치비용의 전부 또는 일부를 가스사용자로 하여금 분담하게 할 수 있도록 하기 위한 점(2007.1.3. 법률 제8186호로 개정된 도시가스사업법 개정이유 참조)에 있는데, 그 입법 취지에 비추어 집단에너지사업법 제18조 제1항과 도시가스사업법 제19조의2 제1항은 공급시설의 설치비용을 부담한 사업자(공급자)가 그 비용을 수익자부담금의 형태로 사용자에게 분담시키는 것을 그 규율대상으로 한다.

즉 이 사건 각 강행규정은 집단에너지공급시설이나 가스공급시설에 대한 설치의무를 지는 공급자가 그 설치비용을 부담한다는 것이고, 집단에너지사업법 제18조 제1항과 도시가스사업법

제19조의2제1항은 그와 같이 부담한 설치비용을 수익자부담금의 형태로 사용자에게 분담시키는 것으로서 집단에너지사업법 제18조 제1항 및 도시가스사업법 제19조의2 제1항은 이 사건 각 강행규정과 입법 취지와 규율대상이 다르다. 따라서 원고가 피고 난방공사에게 지급한 공사비부담금은 집단에너지사업법 제18조 제1항에 근거하여, 피고 도시가스에게 지급한 일반 시설분담금 및 피고 도시가스가 반소로서 구하는 취사전용 시설분담금은 도시가스사업법 제19조의2제1항에 근거하여 부담시킨 것이므로 이 사건 각 강행규정에 위배된다고 볼 수 없다. 같은 취지에서 원심이, 난방공사 공사비부담금은 집단에너지사업법 제18조 제1항에 근거하여 같은 법 제17조에 따라 지식경제부장관에게 신고한 피고 난방공사의 열공급규정에 의하여 원고에게 부과된 것이고, 피고 도시가스에게 지급한 일반 시설분담금 및 피고 도시가스가 반소로서 구하는 취사전용 시설분담금 또한 도시가스사업법 제19조의2제1항에 근거하여 같은 법 제20조에 따라 경기도지사의 승인을 얻은 도시가스 공급규정에 의하여 부과된 것이므로 이 사건 각 강행규정에 위배된다고 볼 수 없다는 이유로 원고의 주장을 배척한 제1심판결 이유를 인용한 조치는 정당하고 거기에 상고이유 주장과 같이 이 사건 각 강행규정에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 상고이유 제4점에 관하여

관련 규정을 종합하여 보면, 집단에너지사업법 제18조 제1항에 규정된 공사비부담금과 도시가스사업법 제19조의2제1항에 규정된 가스공급 시설분담금은 당해 사용자에게 집단에너지 또는 도시가스를 공급하기 위하여 새로 설치한 공급시설의 실제 설치비용을 분담시키는 것이 아니라 피고들이 당해 사용자를 위하여 시설한 공급시설의 설치비용과는 무관하게 일률적으로 동일한 단가에 의한 금액을 부담시키게 된다. 따라서 공사비부담금 또는 시설분담금에 당해 사용자를 위한 간선시설의 설치비용에 해당하는 부분이 포함되어 있다고 볼 수 없고, 또한 난방 및 도시가스의 공급자가 사용자에게 시설비를 이중으로 부담시키는 것이라고 볼 수도 없다.

같은 취지에서 공사비부담금 또는 시설분담금에 사용자인 원고를 위한 간선시설 건설비용에 해당하는 부분 또는 주택단지의 경계선으로부터 각 세대에 이르는 배관시설 공사비용이 포함되어 있다거나 이중 부담이 되는 요소가 존재한다고 할 수 없고, 그 부분을 공사비 부담금 또는

시설분담금에서 따로 계산할 수도 없다는 이유로 원고의 이중부담 부분 공제또는 부당이득반환 주장을 배척한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 부담금관리 기본법 제5조에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

5. 상고이유 제5점에 관하여

원심은 그 판시와 같은 사실을 인정한 후 ‘향후 도시가스사업법 관련 개정 사항이 발생하더라도 소급적용을 하지 않는다’는 조항의 의미를 원고가 배관공사비 및 일반 시설분담금을 부담하게 되는 경우에 그 외의 사항에 관하여 추가로 정산을 요구하거나 비용을 부담시키지 않는다는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 본 다음, 원고와 피고 도시가스 사이의 약정 내용 중 도시가스 배관공사비 부담 조항이 필지별 부지 경계까지의 배관공사에 대한 공사비를 사업주체인 원고에게 부담하도록 하는 조항으로서 주택법 제23조 제1항, 제3항의 강행규정에 반하여 무효가 되는 이상 위 약정 조항에서 정한 추가 정산이나 비용 부담이행해지지 않을 전제조건이 존재하지 않는 결과가 되었으므로 피고 도시가스로서는 원고에게 원래 지급을 구할 수 있었던 취사전용 시설분담금을 청구할 수 있다고 판단하였다.

관련 법령 및 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 피고 도시가스의 취사전용 시설분담금 포기 효력에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

6. 상고이유 제6점에 관하여

원심이 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 원고가 피고 난방공사와의 거래징수합의에 따라 부가가치세를 지급하였다고 할 것이고, 열공급규정에 의한 공사비부담금의 부과기준에 의하더라도 부가가치세는 별도로 지급하도록 되어 있을 뿐 아니라, 원고로서는 피고 난방공사와의 사이에 열공급계약을 체결함으로써 개별 난방시설을 설치하지 않고도 지역난방 방식에 의하여 열공급을 받게 되는 이익을 향유하는 것이므로 부가가치세 부과 요건이 결여되었다고 보기도 어려우며, 부가가치세를 국가에 납부할 의무는 공급자가 부담하는 것이나 거래 단계에서 그 조세의 부담을 거래 상대방에게 전가시켜 종국적으로 최종 소비자가 그 부담을 지게 되고 공급자는 거래

상대방으로부터 징수한 부가가치세 상당액을 국가에 납부하게 되는 부가가치세 납세의 구조에 비추어 피고 난방공사가 부가가치세 납세의무자라는 점을 들어 부가가치세의 지급을 거부할 수 없다는 이유로 원고가 피고 난방공사에 지급한 공사비부담금에 대한 부가가치세 반환을 구하는 원고의 주장을 배척하였다.

관련 법리 및 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 부가가치세에 관한 법리오해의 잘못이 없다.

7.결론

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

대법관 박병대(재판장) 양창수 고영한 김창석(주심)