

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2025두32961 신설공사비 및 시설분담금 부과처분 취소
원고, 피상고인 ○○○주택재개발정비사업조합
소송대리인 법무법인(유한) 클라스한결(담당변호사 박건률 외 2인)
피고, 상고인 인천광역시상수도사업본부북부수도사업소장
소송대리인 변호사 허은강
원 심 판 결 서울고등법원 2025. 1. 10. 선고 2022누71013 판결
판 결 선 고 2026. 5. 14.

주 문

원심판결 중 시설분담금 부과처분 취소청구에 관한 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

나머지 상고를 기각한다.

이 유

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 따르면, 다음과 같은

사실을 알 수 있다.

가. 원고는 인천 계양구 (주소 생략) 일원을 사업구역으로 하는 주택재개발정비사업 (이하 '이 사건 사업'이라고 한다)의 사업시행자이다.

나. 원고는 이 사건 사업에 따라 건축되는 공동주택 및 상가에 대한 인입급수관 증상당 부분을 시공하였고, 수도물을 공급받기 위하여 피고에게 급수공사를 신청하였다.

다. 피고는 2021. 6. 30. 원고에게 이 사건 사업으로 건축되는 공동주택 1,646세대에 대한 급수공사비 94,997,240원 및 시설분담금 592,560,000원과 이 사건 사업으로 건축되는 상가에 대한 급수공사비 3,425,380원 및 시설분담금 8,420,000원을 2021. 7. 20. 까지 납부하라는 고지를 하였다(이하 위 각 급수공사비 납부고지를 '이 사건 급수공사비 납부통지'라고 하고, 위 각 시설분담금 납부고지를 '이 사건 시설분담금 부과처분'이라고 한다).

2. 이 사건 급수공사비 납부통지가 처분에 해당하는지 여부

가. 항고소송의 대상인 '처분'이란 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용"을 말한다(행정소송법 제2조 제1항 제1호). 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 관련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정해야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조).

나. 수도법 제38조 제1항은 수도사업자가 지방자치단체인 경우 수도물의 요금, 급수

설비에 관한 공사의 비용부담, 그 밖에 수도물의 공급 조건을 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 그에 따른 구 「인천광역시 수도급수 조례」(2021. 12. 30. 인천광역시조례 제6790호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라고 한다) 제6조 제1항 전문은 '수돗물을 공급받고자 하는 자는 시장에게 급수공사를 신청하여 승인을 받아야 한다.'라고 규정하고, 제11조 제1항은 '급수공사 비용은 해당 신청인의 부담으로 한다.'라고 하며, 제13조에서는 '급수공사 승인을 받은 급수공사 신청자는 급수공사비를 시장이 지정하는 은행에 지정기일 내에 선납하여야 한다(제1항 본문). 제1항의 규정에 의한 공사비 선납금을 지정기일 내에 납부하지 아니할 때에는 그 공사의 신청을 취소한 것으로 본다(제2항).'라고 규정하고 있다.

위와 같은 수도법 및 이 사건 조례의 내용 및 체계에 비추어 보면, 급수공사비 납부통지를 받은 급수공사 신청인이 급수공사비를 지정기일까지 납부하지 않을 경우 급수공사의 신청을 취소한 것으로 간주되어 수도물을 공급받을 수 없는 불이익을 입게 된다. 따라서 급수공사비 납부통지는 상대방의 권리의무나 법률상의 지위에 직접적으로 영향을 미치는 행위에 해당하므로, 이 사건 조례에 따른 급수공사비 납부통지의 처분성을 인정하여 상대방이 급수공사비 납부통지가 이루어진 단계에서 항고소송을 통하여 그 적법성을 다툴 수 있도록 하는 것이 법치행정의 원리에 부합한다.

다. 원심은 판시와 같은 이유로, 이 사건 급수공사비 납부통지가 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 판단하였다. 원심 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유 주장과 같은 급수공사비 납부통지의 처분성에 관한 법리 오해 등의 잘못이 없다. 피고가 상고이유서에서 들고 있는 판결은 다른 사안에 대한 것으로서 원용하기에 적절하지 아니하므로, 원심판결에 판례를 위반한 잘못이 있다고 볼 수도 없다.

3. 원고가 급수공사에 지출한 비용을 공제하지 않은 이 사건 급수공사비 납부통지의 적법 여부

가. 수도법 제38조 제1항에 따른 이 사건 조례 제8조 제1항 본문은 '급수공사의 설계 및 시공은 시장이 행한다.'라고 규정하고, 그 비용에 관하여 '급수공사 비용은 해당 신청인의 부담으로 한다(제11조 제1항). 급수공사비는 자재비, 시공비, 도로복구비, 설계수수료, 준공검사수수료 및 시공자재 검사수수료의 합계로 한다(제12조 제1항). 급수공사비는 정액제로 하며 그 금액은 시장이 별도로 고시한다(제12조 제3항).'라고 규정하고 있다.

위와 같은 수도법 및 이 사건 조례의 내용 및 체계에 비추어 보면, 급수공사 신청인이 부담하는 정액제 급수공사비는 지방자치단체가 급수공사를 시공함을 전제로 산정하는 것이므로, 급수공사 일부를 신청인이 자신의 비용으로 시공한 경우 정액제 급수공사비에서 신청인이 급수공사에 지출한 비용을 공제한 나머지 금액만을 신청인에게 부과하여야 한다.

나. 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라고 한다) 제97조 제2항은 '시장·군수 등 또는 토지주택공사 등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 그에게 무상으로 양도된다.'라고 규정하고 있다.

도시정비법 제97조 제2항 전단에 따라 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 정비기반시설은 '정비사업의 시행'으로 새로이 설치된 것이어야 한다. 그런데 도시정비

법 제50조 제1항, 제52조 제2호에 따르면 정비사업을 시행하는 경우 사업시행계획인가를 받기 위한 사업시행계획서에는 정비기반시설의 설치계획이 포함되어야 하고, 그 설치계획은 도시정비법상 정비계획에 따라야 한다. 따라서 도시정비법 제97조 제2항 전단에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 '정비기반시설'은 도시정비법상 정비계획에 따라 정비기반시설로 결정되어 새로 설치된 시설을 의미한다고 봄이 타당하다[대법원 2017. 4. 13. 선고 2013다34563, 2013다34570(병합), 2013다34587(병합) 판결 참조].

다. 원심은 판시와 같은 이유로, 원고가 급수공사에 지출한 비용을 공제하지 않고 정액제 급수공사비 전액을 부과한 이 사건 급수공사비 납부통지는 위법하다고 판단하면서, 용도 폐지된 종전 급수설비가 도시정비법 제97조 제2항에 따라 원고에게 무상으로 양도되었음을 인정할 증거가 부족하다고 보아 원고가 시공한 급수공사 비용이 원고가 무상으로 양도받은 종전 급수설비 가액과 상계되었다는 피고의 주장을 받아들이지 않았다. 원심 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유 주장과 같은 도시정비법 제97조 제2항에 따른 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도에 관한 법리 오해 등의 잘못이 없다.

4. 폐지된 기존 급수설비에 해당하는 시설분담금을 공제하지 않은 이 사건 시설분담금 부과처분의 적법 여부

가. 구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되어 2022. 1. 13. 시행되기 전의 것) 제138조는 '지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다.'라고 규정하고, 제139조 제1항 본문은 '사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관

한 사항은 조례로 정한다.'라고 규정하고 있다. 그에 따른 이 사건 조례 제14조 제1항은 '급수설비의 신설공사를 신청하는 자는 시설분담금을 급수공사비와 동시에 납부하여야 한다.'라고 규정하면서, 제4항 등에서 시설분담금을 감면할 수 있는 경우를 규정하고 있는데, 재개발사업 등으로 폐지된 기존 급수설비에 해당하는 시설분담금을 감면하는 규정을 두고 있지는 않다.

급수공사로 인하여 기존의 급수설비가 철거되고 새로운 급수설비가 설치된 경우 새로운 급수설비에 대한 시설분담금은 종전의 급수설비에 대한 시설분담금과 그 부과대상이 동일하다고 할 수 없으므로, 기존 세대 부분에 대한 시설분담금 부과가 「부담금 관리 기본법」 제5조 제1항에 위반하는 이중 부담금 부과라고 할 수 없다(대법원 2009. 10. 29. 선고 2008두19239 판결 참조).

또한 시설분담금은 이미 상수도시설 설치가 완료된 지역에 신규 급수를 신청하는 자에 대하여 급수공사비와 함께 기존 상수도시설의 조성비용을 분담하도록 하는 것이므로(대법원 2023. 12. 28. 선고 2023다268686 판결 참조), 새로운 급수설비의 설치로 기존의 상수도시설을 이용하는 이익을 받는 급수공사 신청인이 세대 수에 따른 시설분담금을 납부하는 것이 부당하다고 보기 어렵고, 폐지된 기존 급수설비에 해당하는 시설분담금 상당액이 새로운 급수설비에 대한 시설분담금에서 당연히 공제되어야 한다고 보기도 어렵다.

나. 그런데도 원심은 이 사건 시설분담금 부과처분이 기존 주택 및 상가를 위한 급수설비가 폐지된 부분에 해당하는 시설분담금 상당액을 공제하지 않아 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 폐지된 기존 급수설비에 해당하는 시설분담금 공제 여부에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상

고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 원심판결 중 이 사건 시설분담금 부과처분 취소청구에 관한 피고 패소 부분을 파기하고 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하며, 피고의 나머지 상고를 기각하기로 하여, 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 임상필

주 심 대법관 오경미

 대법관 권영준

 대법관 박영재