서 울 행 정 법 원

제 5 부

판 결

사 건	2020구합69519 하수도원인자부담금부과처분 무효확인의 소
원 고	
피 고	영등포구청장
변 론 종 결	2021. 12. 9.
판 결 선 고	2022. 1. 20.

주 문

1. 피고가 2019. 2. 15. 원고에게 한 259,983,950원의 하수도원인자부담금 부과처분은 무효임을 확인한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다[원고는 2021. 11. 15.자 청구취지 및 청구원인 변경신청서를 통하여 주위적으로 주문 제1항과 같은 처분의 무효 확인을 구하면서, 예비적으로 "피고가 2019. 2. 15. 원고에게 한 하수도원인자부담금 부과처분 중 145,050,530원을 초과하는 부분은 무효임을 확인한다"는 취지로 구하고 있다. 그러나 예비적 청구는 주위적 청구와 서로

양립할 수 없는 관계에 있어야 하므로, 주위적 청구와 동일한 목적물에 관하여 동일한 청구원인을 내용으로 하면서 주위적 청구를 양적·질적으로 일부 감축하여 하는 청구는 주위적 청구에 흡수되는 것일 뿐 소송상 예비적 청구라고 할 수 없는바(대법원 1991. 5. 28. 선고 90누1120 판결, 대법원 2017. 10. 31. 선고 2015다65042 판결 등 참조), 원고의 예비적 청구는 피고가 공제하였어야 할 금액을 반영하여 원고의 주장이 일부 배척될 것을 전제로 주위적 청구를 일부 감축하여 하는 청구에 지나지 않는다. 따라서 이는 소송상의 예비적 청구라고 할 수 없으므로, 원고의 청구를 주위적, 예비적으로 나누어 기재하거나 판단하지 아니한다].

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2010. 5. 19. 도시 및 주거환경정비법(이하 '도시정비법'이라 한다)에 따라 서울 영등포구 ○○동 ***-** 일대 약 28,300㎡(295필지)를 사업시행구역(이하 '이 사건 사업구역'이라 한다)으로 하는 신길14재정비촉진구역 주택재개발정비사업(이하 '이 사건 정비사업'이라 한다)의 사업시행자로 지정된 주택재개발정비사업조합이고, 피고는 위 사업구역을 관할하는 주무관청이자 공공하수도관리청이다.

나. 원고는 2012. 12. 21.경 이 사건 정비사업과 관련하여 피고에게 이 사건 사업구역 안의 기존 건축물 199동(경찰청 1동 포함)을 철거하고 그 대지 위에 '공동주택(아파트) 6개동 537세대(임대 106세대 포함) 및 부대복리시설'의 건축계획(이하 '사업시행계획'이라 한다)을 포함하는 사업시행계획인가 신청을 함에 따라, 피고 내 주관부서인 도시계획과에서는 인·허가의제를 위한 관련 부서 협의요청을 하였다. 이에 대하여 치수방

재과는 2013. 2. 1. 원고의 신청에 대한 검토의견으로 다음과 같은 '하수도분야 허가조건' 및 '하수도원인자부담금 산출내역(개략 191,468,000원)'을 첨부하여 회신하였다.

하수도 분야 허가조건

1. 우·오수관은 KS제품을 사용하고 공공하수도에 연결하는 하수관거의 규모가 D300mm이상은 가급적 하수맨홀에 연결토록 하시기 바랍니다.
2. 관거 접합시에는 구체가 손상되지 않도록 천공기와 절단기를 사용하고(2공 천공 시 천공간격 10cm이상) 누수방지를 위하여 단지관(고무수지계 제품)을 사용 수밀성을 확보토록 하시기 바라며, 감리(감독) 완료보고서에 우·오수관 접합에 대한 적법여부를 기재하고 접합부 시공 전·중·후 사진 첨부하여 준공 시 제출하시기 바랍니다.
3. 배수설비는 제 규정에 적합하게 설치하시기 바라며, 준공서류 제출 시 사업 주관부서에 일괄 제출하시기 바랍니다.
4. 사업시행 중이나 특히 우기 시 에는 주변 하수관거, 빗물받이 등 각종 하수시설물에 대한 준설 등 유지관리를 철저히 하여 배수가 원활토록 하시기 바라며, 또한 사업 완료 시에는 부지 상류 측으로 20cm이상, 하류 측으로 50cm이상 구간에 대하여 하수관 준설 및 내부청소를 실시하고 CCTV 촬영보고서 및 테이프(CD)를 제출하여 주시기 바랍니다(관경 1,000mm이상은 육안조사보고서 제출).
5. 사업부지 내·외 하수관거는 설계강우빈도 30년 적용 기 제출된 우·오수 계획평면도에 의하여 시행하되, 착공 전 세부시행계획을 작성 치수방재과와 사전 협의 후 시행.
6. 하수도법 제61조 및 서울특별시 하수도사용조례 제26조에 의거 **하수도원인자부담금(개략 191,468,000원) 부과대상**으로 사용승인 전 최종 설계도서에 의거 산출된 고지서를 발급받아 완공예정일(임시사용승인 포함) 전일까지 납부하시기 바랍니다.

- 같은 조례 시행규칙 제35조 제4항에 의거 기존 건축물이 있을 경우 기존 오수발생량은 공제되므로 건축물의 용도별 오수발생량 산정방법(환경부고시 제2009-197호)에 의하여 기존 오수발생량을 산정하여 고지서 발급 시 제출하시기 바랍니다(산출근거 및 기존 건축물관리대장, 관련도면 등 증빙서류).

7. 수리계산서에 의해 작성된 '신길재정비촉진지구'의 하수계획에 따라 구역별 우·오수계획을 작성토록 하고, 추후 '신길재정비촉진지구' 하수계획이 확정되는 대로 구역별 우·오수계획 재작성.
8. 사업부지 내 저류시설에 대한 세부시행계획 및 향후 유지관리계획을 작성 저류시설 착공 전 치수방재과와 사전 협의 후 시행.
9. 본 사업으로 시행되는 공공하수도 설치공사에 대하여는 공공측량인 절대(좌표)측량을 실시하고 인증기관으로부터 성과심사를 받아 준공 이전 서울시 GIS DB에 업데이트하시기 바랍니다.

다. 원고는 이 사건 정비사업에 관하여 2013. 4. 26. 사업시행계획인가를 받았는데, 그 인가 당시 이 사건 사업구역의 현황 및 사업시행계획의 내용은 아래와 같다. 특히, 거주가구 및 인구와 관련하여서는 기존의 636세대(거주인구수 1,707명)에서 신축 573세대(임대 106세대 포함)가 거주하는 공동주택 6동으로 변경되는 것이 주된 내용이다.

[표 생략]

라. 원고는 이 사건 정비사업에 관하여 2014. 8. 21. 사업시행 변경인가 고시를 거쳐 2019. 2. 28. 준공인가를 받고, 2019. 3. 7. 그 준공인가 고시가 이루어졌으며, 2019. 5. 8. 관리처분계획 인가를 받았다. 사업시행 변경인가를 거쳐 최종 인가된 위 관리처분계획은 다음 [표]와 같은바, 이 사건 사업구역 내 기존 건축물은 199동, 거주가구 1,598가구(가옥주 55, 세입자 1,543) 및 거주인구 3,944명(가옥주 174명, 세입자 3,770명)이었고, 이 사건 정비사업에 따라 철거된 후 지하2층/지상28층 규모의 공동주택 7동(분양 6동, 임대1동, 총 612세대)과 부대복리시설인 지상2층 규모의 상가 1동(13세대)의 건축시설이 신축되었으며, 공공청사(경찰청) 등의 정비기반시설도 신설되었다.

[표 생략]

마. 피고는 2019. 2. 15. 원고에게 구 하수도법(2021. 1. 5. 법률 제17852호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제61조, 구 「서울특별시 하수도 사용 조례」(2019. 5. 16. 서

울특별시 조례 제7203호로 개정되기 전의 것, 이하 '서울시 하수도조례'라 한다) 제29조, 제31조에 근거하여 하수도원인자부담금 259,983,950원(이하 '이 사건 부담금'이라 한다)을 부과·고지하였는데(이하 '이 사건 처분'이라 한다), 그 고지서에는 하수발생량 및 그 산출계산식은 명시되어 있지 아니하고, 다만 피고가 이 법원에 제출한 이 사건 부담금의 하수발생량 및 산출근거는 다음과 같다(답변서 4쪽).

ㅇ 사 업 명 : 신길14재정비촉진구역 주택재개발정비사업	하수량 계 551.98292㎥/일
ㅇ 위 치 : 신길동 347-50번지 일대	발생하수량 551.98292㎥/일
ㅇ 처리구역 : 서남물재생센터 : W471000원/㎥	공제하수량 ㎥/일
ㅇ 건축허가 : 2013/01/25 ㅇ 원인자부담금 금액 : 471,000원/㎥ ×551.98292㎥ = 259,983,950원	

용 도			연면적(㎡) 계	전용및공용	주차장	단위	세대수 ① (기준수량)	세대당 거실수	세대당 (호 당) 인구수②	인구수 ③=①×② 또는 연면적	1일오수 발생량(㎥) ④	오수발생량 (㎥/일) ⑤=③×④	비 고
총계												551.98292	
발생	주거시설	공동주택				인	45	2	2.7	121.5	0.2	24.3	
발생	주거시설	공동주택				인	48	3	3.2	153.6	0.2	30.72	
발생	주거시설	공동주택				인	519	4	3.7	1920.3	0.2	384.06	
발생	근린생활시설	일반음식점		1079.17		㎡		1079.17		1079.17	0.07	75.5419	
발생	문화 및 집회시설	집회장		241.24		㎡		241.24		241.24	0.012	2.89488	
발생	교육연구 및 복지시	초등학교이하		363.41		㎡		363.41		363.41	0.006	2.18046	
발생	교육연구 및 복지시	도서관 등		183.46		㎡		183.46		183.46	0.015	2.7519	
발생	운동시설	사워시설 가산		600.73		㎡		600.73		600.73	0.046	27.63358	
발생	업무시설	일반사무소		106.32		㎡		106.32		106.32	0.015	1.5948	
발생	업무시설	일반사무소		20.36		㎡		20.36		20.36	0.015	0.3054	

바. 원고는 2019. 2.경 이 사건 부담금을 모두 납부한 후 건축물 사용승인을 받았다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 3, 4, 5호증, 갑 제6호증의 2, 을 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고의 주장

1) 피고는 이 사건 사업시행계획을 인가하면서 이 사건 사업구역 일대에 199동의 기존 건축물이 존재한다는 사실을 알고 있었음에도, 원고에게 이 사건 부담금을 부과하면서 기존 건축물의 하수발생량 345.51㎥를 공제하지 아니하였으므로 위법하고, 그 하자는 법령상 명문의 규정에 반하는 등 중대·명백하므로 이 사건 처분은 무효이다.

2) 하수도원인자부담금 부과처분은 침익적 처분으로 원고에 대한 수익적 행정처분이

라고 할 수 없고, 피고의 주장과는 달리 서울시 하수도조례 제31조 제3항 제1호 (나)목의 기존 하수량을 '제외한다'는 규정은 기속행위로 해석되어야 하므로, 처분의 부과요건인 '타행위로 인해 발생하는 하수발생량 산정 및 기존 건축물에서 발생하는 공제할 하수량'에 대한 증명책임은 처분청인 피고에게 있고, 원고가 공제신청을 하지 않았거나 그대로 납부하였더라도 이 사건 처분의 위법성이 소멸하지는 아니한다.

3) 원고가 제출한 각 건축물대장(갑 제9호증)은 이 사건 사업구역에 대한 정비구역 지정 당시의 건축물대장으로서 당연히 철거 당시의 건축물 현황을 그대로 반영하는 것이므로 부담금 부과시점과 차이가 있다고 하여 증빙자료가 될 수 없다고 볼 수 없다.

나. 피고의 주장

1) 서울시 하수도조례 제31조 제2항 제1호 (나)목에서 '제외한다'고 규정한 취지는 행정청이 기존 건축물의 하수발생량을 직권으로 제외하여야 한다는 기속행위를 규정한 의미가 아니라, 상대방에게 법규상 또는 조리상의 신청권이 있는 수익적 행정행위로서 상대방이 기존 건축물로 인한 하수발생량의 제외를 요청 또는 신청하는 경우 비로소 이를 조사하여 제외한다는 의미로 해석하여야 한다.

2) 피고는 2013. 2. 1.경 원고에게 사업시행계획인가 당시 하수도원인자부담금의 개략적인 금액과 함께 기존 건축물의 하수량 공제를 위한 증빙자료를 제출하도록 고지하였고, 그럼에도 원고는 조속한 준공인가를 받기 위하여 별다른 이의 없이 위 부담금을 전부 납부한 후 사용승인을 받았으므로, 기존 하수발생량을 공제하지 아니한 것은 원고 스스로의 과실이 원인이 되었을 뿐 이를 피고의 귀책사유로 돌릴 수 없어 이 사건 처분은 적법하다.

3) 이 사건 부담금 부과의 기준시점은 준공인가일인 2019. 2.경이고, 기존 하수량 공

제를 위한 주요 증빙자료는 말소건축물대장이 될 것인데, 원고가 사업시행계획인가 시 제출하였다고 주장하는 관련 자료는 이 사건 정비사업 이전에 발급된 일반건축물대장으로 추정되고 2008년경 출력한 것이어서 이 사건 부담금 부과를 위한 증빙자료로 사용하기 어렵다. 또한 피고의 하수도원인자부담금 부과 담당 공무원에게 이러한 내역을 모두 스스로 상세히 조사하여 정확하게 공제할 책임이 전적으로 있다고 할 수 없다. 즉, 이는 부담금의 부과처분 요건에 관한 것이 아닌 확정된 부담금의 공제에 관한 부수적인 법률의 적용에 관한 문제로서, 설령 위반이 있더라도 중대한 하자가 아니며, 원고의 신청이 없었던 이상 객관적으로 명백하지도 아니한 법률관계나 사실관계를 오인한 것에 지나지 아니하여 이 사건 처분에 중대·명백한 하자는 존재하지 않는다(따라서 이는 취소사유에 불과하고, 이 사건 소는 원고가 처분을 안 날로부터 90일이 도과한 후 제기되어 부적법하므로 각하되어야 한다).

4) 설령 무효 사유에 해당한다고 하더라도, 이 사건 부담금 중에서 원고가 주장하는 공제되지 않은 기존 건축물 하수발생량 부분만이 일부 무효이고 나머지 부담금 부분에는 하자가 없다. 한편, 기존 하수량이 345.51㎥라는 원고의 주장은 2008년경 발급된 일반건축물대장에 근거하였기 때문에 정확하다고 할 수 없다.

3. 이 사건 처분의 무효 여부에 대한 판단

가. 무효 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

1995. 7. 11. 선고 94누4615 전원합의체 판결, 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 2004. 10. 15. 선고 2002다68485 판결, 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, 대법원 2014. 11. 27. 선고 2014두38866 판결 참조).

나. 기존 건축물의 하수량 등을 공제하지 아니한 처분의 위법 여부

1) 구 하수도법상 원인자부담금 제도의 취지 및 부과 요건

가) 구 하수도법상 '하수도'란 하수와 분뇨를 유출 또는 처리하기 위하여 설치되는 하수관로·공공하수처리시설·간이공공하수처리시설·하수저류시설·분뇨처리시설·배수설비·개인하수처리시설 그 밖의 공작물·시설의 총체를 말하고(제2조 제3호), '공공하수도'란 지방자치단체가 설치 또는 관리하는 하수도를 말하므로(제2조 제4호), 어느 시설이 공

공하수도에 해당하려면 지방자치단체가 직접 설치하였거나 직접 설치한 다른 자로부터 사용권 등을 취득하여 관리하고 있는 인공의 공작물 내지 시설이어야 한다(대법원 2003. 6. 24. 선고 2001두8865 판결 참조).

나) 하수도법은 하수와 분뇨를 적정하게 처리하여 지역사회의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 기여하고 공공수역의 수질을 보전하는 것을 입법 목적으로 하고(제1조), 이에 따라 지방자치단체의 장은 공공하수도의 설치·관리를 통하여 관할구역 안에서 발생하는 하수 및 분뇨를 적정하게 처리하여야 할 책무를 지며(제3조 제2항), 공공하수도에 관한 비용은 하수도법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 **해당 공공하수도관리청이 속하는 지방자치단체의 부담으로 하는 것이 원칙**이다(제57조).

다만, 구 하수도법 제61조에 따라 '공공하수도관리청은 건축물 등을 신축ㆍ증축하거나 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 있고'(제1항), '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 있으며'(제2항), '제1항 및 제2항에 따라 징수한 원인자부담금은 공공하수도의 신설, 증설, 이설, 개축 및 개수 등 공사에 드는 비용으로만 사용할 수 있다'(제3항).

다) 즉, 이러한 하수도원인자부담금 제도는 공공하수도 자체의 설치·관리를 위한 공사 외에 공공하수도 공사의 원인이 되거나 결과적으로 공공하수도 공사를 필요하게 하는 원인 제공자에 대하여 비용을 부담시키고자 하는 데 취지가 있다(대법원 2015. 10.

29. 선고 2015두40712 판결 참조). 즉, 구 하수도법 제61조 제2항에서 정한 원인자부담금은 타공사 또는 타행위로 인하여 필요하게 된 공공하수도에 관한 공사비용의 전부 또는 일부를 당해 타공사의 시행자 또는 타행위자에게 부담시키기 위해 부과하는 것으로서 그 공공하수도에 관한 공사비용은 **당해 사업으로 인한 하수발생량을 기준으로 하여 부과**함이 상당하고, 그 하수발생량은 당해 사업의 완공 시까지는 사업계획의 변경 등에 의하여 변경될 수 있는 점에 비추어 당해 사업의 완공 시까지 원인자부담금을 부과할 수 있다(대법원 2007. 7. 26. 선고 2005두2612 판결 참조). 한편, 구 하수도법 시행령 제35조 제1항은 "구 하수도법 제61조 제1항에서 '대통령령이 정하는 양 이상의 하수를 공공하수도로 유출시킬 수 있는 건축물 등의 소유자'란 건축물 등을 신축·증축 또는 용도변경하여 오수를 하루에 10㎥ 이상 새로이 배출하거나 증가시키려는 자를 말한다"고 규정하고 있으므로 구 하수도법 제61조 제1항에 따라 원인자부담금을 부과하기 위해서는 '**건축물 등의 신축·증축 또는 용도변경**'과 '**하루 10㎥ 이상 오수의 새로운 배출이나 증가**'라는 요건이 충족되어야 한다(대법원 2015. 10. 29. 선고 2015두40712 판결 참조).

라) 이처럼 구 하수도법 제61조 제1항에 정해진 원인자부담금의 경우 건물의 신축·증축 또는 용도변경 등으로 오수가 '대통령령으로 정하는 이상 증가되는 경우'에 비로소 원인자부담금을 부담시킬 수 있도록 규정하고 있는 점, 같은 법 제61조 제2항의 '공공하수도의 신설·증설 등을 수반하는 개발행위'는, '공공하수도의 신설·증설 등을 수반'한다는 문언에 비추어 개발행위 이전에 비하여 공공하수도의 신설·증설 등이 필요하도록 공공하수도에 유입되는 하수량을 증가시키는 행위를 의미한다고 봄이 타당한 점, 기존 건축물 등으로 인한 하수량을 처리할 수 있는 공공하수도가 이미 설치되어 있고,

구 하수도법 제61조 제2항에 정해진 타행위로 인하여 기존 건축물 등으로 인한 하수량보다 하수량이 증가하지 않아서 공공하수도의 신설·증설 등의 필요가 없음에도 그와 같은 타행위에 대하여 하수도 원인자부담금을 부과하는 것은 타당하지 않은 점 등을 종합하여 보면, **개발지역에서의 개발행위로 인한 인구증가 등과 그에 따른 하수발생량의 증가 등에 따라 공공하수도의 신설·증설 등이 필요하게 된 경우[기존 공공하수도의 처리량이 증가되는 경우**도 포함한다(대법원 2007. 7. 26. 선고 2005두2612 판결 참조)] **에 한하여 원인자부담금을 부과할 수 있다** 할 것이고, 이와 달리 개발행위 후 예상되는 하수발생량 전체에 대하여 원인자부담금을 부과하는 것은 위법하다(대법원 2018. 4. 12.자 2018두30297 판결 및 서울고등법원 2017. 11. 22. 선고 2017누50364 판결 참조).

2) 서울시 하수도조례 규정의 내용 등

가) 구 하수도법 제61조 제2항의 위임을 받은 서울시 하수도조례 제31조는 "법 제61조 제2항에 따른 타행위에 대한 원인자부담금은 타행위에 의해 발생되는 하수량을 처리할 수 있는 공공하수처리시설 설치비용과 당해지역에서 발생하는 하수를 공공하수도로 연결시키기 위한 하수관거 설치비용의 전액을 사업시행자에게 부과한다. 다만 하수관거 설치비용은 사업시행자에게 공사로 시행하게 할 수 있다."고 규정하고(제1항), "제1항에 따른 하수처리 설치비용은 다음 각 호에 따라 산정한 하수발생량에 단위단가(원/㎥/일)를 곱하여 산정한다"고 정하면서(제2항), 제1호에서 '하수발생량 산정'과 관련하여, "가. 하수발생량은 타행위의 준공년도에 해당하는 서울특별시 하수도정비기본계획의 하수발생량 원단위(타행위의 준공년도가 하수도정비기본계획 목표연도의 중간일 경우, 직선보간법으로 산정한다)를 기준으로 산정하되 세부사항은 규칙으로 정하는 바에

따른다", "나. (가)목에 의한 하수발생량 산정시 **타행위 지역안의 기존 건축물에서 발생하는 하수량과 중수도 설치용량은 제외한다.**"고 정하고, 제2호에서 '하수발생량에 대한 원인자부담금 단위단가'는 제29조 제1항 제4호에 따른 [별표6]에 따라 산정한다고 규정하고 있다. 한편 같은 조례 제31조 제4항은 "원인자부담금은 타행위 개발계획 승인 시 그 개산액을 통보하되, 제29조의 개별건축물 등에 대한 원인자부담금을 준용하여 징수(납부)한다. 다만 제29조를 준용하지 아니할 경우 개산액을 준공 전 분할 납부토록 하되 준공 시에 정산 징수(납부)한다"고 정하고 있고, 제29조 제4항은 "제31조에 따른 타행위에 해당하여 원인자부담금을 부과·징수한 경우 또는 원인자가 타행위 지역에서 발생하는 하수를 적정처리 할 수 있는 공공하수처리시설을 설치한 경우에는 당해 지역 내 건축물의 신축·증축 및 용도변경 등에 대해서는 원인자부담금을 부과하지 아니한다"는 규정을 두고 있다.

나) 구 서울특별시 하수도 사용조례 시행규칙(2019. 10. 10. 서울특별시규칙 제4303호로 개정되기 전의 것, 이하 '서울시 하수도조례규칙'이라 한다) 제33조는 "원인자부담금 부과대상지역은 서울특별시 전역으로 하되, 하수 미차집지역은 조례 [별표6]에 따른 원인자부담금을 부과하지 아니한다"(제1항), "**조례 제29조 제1항 제1호에 따른 오수발생량 산정시 기존 시설 또는 기존 건축물이 있는 경우에는 기존 시설 또는 건축물의 하수발생량을 공제한다.** 이 경우 용도변경을 포함한다"(제2항), "조례 제31조 제2항에 따른 하수발생량 산출은 다음 각 호에 따른다"(제3항)고 정하면서, 제1호에서는 '택지개발사업 등 단지조성사업의 경우'에 관한 산출방법을 정하고 있고, 제2호에서는 '그 밖에 타행위 사업'의 하수발생량 산출방법에 관하여 "환경부 고시 건축물의 용도별 오수발생량 산정방법을 적용하여 산정한다"고 정하고 있다.

다) 결국 위와 같은 서울시 하수도조례 및 하수도조례규칙의 내용을 종합하면, 원인자부담금은 기존 시설 또는 기존 건축물의 하수발생량 및 중수도 설치용량을 공제하고도 산출되는 하수발생량이 있고, 이를 적정처리 할 수 있는 공공하수처리시설의 신설·증설 등이 필요하거나 기존 공공하수도의 처리량이 증가되는 경우에만 해당 비용 중 전부 또는 일부를 원인자부담금으로 부과한다는 의미로 해석할 수 있다.

3) 이 사건에 관한 구체적 판단

가) 앞서 본 사실 및 증거들과 변론 전체의 취지를 종합하여 보면, 피고는 이 사건 부담금 산정 시 '원고가 기존 건축물에서 발생한 하수량에 관한 증빙자료를 제출하지 아니하였다'는 이유로 기존 시설 또는 건축물의 하수발생량을 공제하지 아니한 채 이 사건 정비사업의 시행으로 신축되는 공공주택 등 건축물의 면적 또는 인구수에 근거하여 산출한 '예상 하수발생량'만을 기준으로 원인자부담금을 산정하여 부과한 사실이 인정된다. 즉, 이 사건 정비사업으로 인하여 인구증가가 되었거나 또는 인구증가가 될 것으로 예상되는지, 그에 따라 하수발생량이 증가되었는지 또는 하수발생량이 증가할 것으로 예상되는지, 그로 인하여 공공하수도의 신설·증설 등이 필요하게 되거나 기존 공공하수도의 처리량이 증가되는지 등을 확인하지 아니한 채 이 사건 부담금을 산정하였다 할 것이므로, 원고의 다른 주장에 관하여 나아가 살펴볼 필요 없이, 이 사건 처분은 위법하다(대법원 2018. 4. 12.자 2018두30297 판결 및 서울고등법원 2017. 11. 22. 선고 2017누50364 판결 참조).

나) 그 위법의 정도에 관하여 살피건대, 앞서 본 구 하수도법령 및 하위규정들의 해석상 '공공하수도의 신설·증설 등을 수반하는 개발행위'에 해당하는지 여부는 구 하수도법 제61조 제2항에서 정한 원인자부담금의 부과대상이 되는 '타행위'로서 원인자부담

금 부과처분의 성립요건에 해당하는 점, 모법의 위임 범위 내에서 적법하게 규정된 서울시 하수도조례 및 하수도조례규칙 관련 규정의 문언적·합리적 해석에 의하더라도, 당연히 기존 하수발생량을 제외한 다음, 이를 제외하고도 산출되는 하수발생량이 있을 것을 전제로 원인자부담금이 부과되어야 한다고 규정되어 있음에도, 피고는 결국 이에 대한 구체적인 판단을 해보지도 아니한 채 구 하수도법을 위반하여 원고에게 이 사건 부담금을 부과한 점 등을 고려하면, 이 사건 처분은 그 하자가 중대하고도 명백하여 무효라고 봄이 타당하다.

다) 한편, 이 사건 부담금 중 기존 건축물의 발생 오수량을 제외한 일부만을 무효로 보아야 하는지 살피건대, 기존 건축물에서 발생하는 하수발생량을 공제하기 위한 전제로서 먼저 피고가 이 사건 정비사업에 따른 건축물이 구 하수도법 제61조 제2항에 따른 타행위로 인한 원인자부담금의 부과대상임을 주장·증명하여야 할 것이고, 구체적으로는 '이 사건 정비사업의 준공년도에 해당하는 서울특별시 하수도정비기본계획의 하수발생량 원단위를 기준으로 산정한 하수발생량에서 이 사건 사업구역 내 기존 건축물 199동(경찰청 1동 포함)에서 발생하는 하수량과 중수도 설치용량을 제외한 하수발생량'이 서울시 하수도조례 [별표5]의 기준을 초과하였음을 밝히거나, 구 하수도법 제61조 제4항에 따라 실제로 이 사건 정비사업 이후 공공하수도의 신설, 증설 등 공사비용으로 사용된 금액이 얼마인지를 주장·증명하는 방식으로 이루어져야 할 것이다.

그러나 이 사건의 경우, 앞서 본 바와 같이 구 하수도법 제61조 제2항에 따른 타행위로 인한 원인자부담금 부과대상에 해당한다는 점을 인정할 증거가 부족하여 이 사건 처분을 무효로 보는 이상, 전체 처분의 유효한 성립을 전제로 하는 일부 무효 주장은 받아들일 수 없다(설령, 타행위로 인한 원인자부담금 부과대상에 해당한다고 보더라도,

이 사건 부담금 부과의 경위에 비추어 기존 하수발생량을 공제한 후 산정되는 비용을 부과한 경우가 아니어서 달리 보기는 어렵다. 이처럼 이 사건 처분 전부가 무효로 인정되는 이상, 원·피고의 나머지 주장에 관하여는 더 나아가 살피지 아니한다).

5. 결론

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