

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2011두6264 손피자부담금부과처분취소
원고, 피상고인 가재울뉴타운제3구역주택재개발정비사업조합
피고, 상고인 서울특별시 서부수도사업소장
소송대리인 법무법인 비전인터내셔널
담당변호사 유현 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2011. 1. 19. 선고 2010누26485 판결
판 결 선 고 2014. 1. 16.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 어느 시행령이나 조례의 규정이 모법에 저촉되는지의 여부가 명백하지 아니하는 경우에는 모법과 시행령 또는 조례의 다른 규정들과 그 입법 취지, 연혁 등을 종합적으로 살펴 모법에 합치된다는 해석도 가능한 경우라면 그 규정을 모법위반으로 무효라

고 선언하여서는 안 된다. 이러한 법리는, 국가의 법체계는 그 자체 통일체를 이루고 있는 것이므로 상·하규범 사이의 충돌은 최대한 배제되어야 한다는 원칙과 더불어, 민주법치국가에서의 규범은 일반적으로 상위규범에 합치할 것이라는 추정원칙에 근거하고 있을 뿐만 아니라, 실제적으로도 하위규범이 상위규범에 저촉되어 무효라고 선언되는 경우에는 그로 인한 법적 혼란과 법적 불안정은 물론, 그에 대체되는 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백과 법적 방황은 상당히 심각할 것이므로 이러한 폐해를 회피하기 위해서도 필요하다(대법원 2001. 8. 24. 선고 2000두2716 판결, 대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두3527 판결 등 참조).

2. 원인자부담금에 관한 규정인 구 수도법(2007. 4. 11. 법률 제8370호로 전부 개정되고 2010. 5. 25. 법률 제10317호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 수도법'이라 한다) 제71조 제1항은 "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."고 규정하고, 제2항은 "제1항에 따른 부담금의 산정 기준과 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다."고 규정하고 있다. 그 규정의 형식과 내용 및 취지에 비추어 보면, 구 수도법 제71조 제1항 중 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 부과할 수 있는 부담금은 '수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부'라고 할 것이다.

그런데 구 수도법 제71조 제2항의 위임에 따른 수도법 시행령 제65조 제5항 제1호는 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 부과하는 원인자부담금의 하나로

"수도시설의 손괴 등으로 인하여 새거나 사용할 수 없게 된 수도물의 요금에 상당하는 금액"을 규정하고 있다. 그리고 수도법 시행령 제65조 제6항의 위임에 따른 구 「서울특별시 수도시설 이설 등 원인자 및 손괴자 부담금 징수조례」(2010. 1. 7. 서울특별시 조례 제4902호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 징수조례'라 한다) 제3조 제2항 제3호 역시 "수도시설의 손괴 등으로 인하여 누수가 되거나 사용할 수 없게 된 수도물(이하 "누수 및 퇴수"라 한다) ... 양에 대한 요금"을 손괴자부담금의 한 항목으로 규정하고 있다.

이처럼 수도시설의 손괴자에게 수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용을 부담시키는 취지는 그 비용발생의 원인을 제공한 자에게 그 비용을 부담시키는 것이 합리적이라는 데 있다. 수도시설이 손괴되면 새거나 사용할 수 없게 된 수도물이 발생하는 경우를 쉽게 예상할 수 있는바, 수도물 공급의무를 부담하고 있는 수도사업자로서는 새거나 사용할 수 없게 된 수도물만큼 추가로 취수, 정수, 송수를 해야 하고, 그 비용을 보전받아야 전체적으로 수도시설을 유지하는 등 수도공급 사업을 원활하게 이룰 수 있다. 한편 구 수도법 제71조 제1항의 취지에 비추어 보면 손괴자부담금 부과처분은 재량행위이므로, 수도사업자로서는 누수의 구체적 원인, 누수 기간과 양, 누수에 대한 수도시설 손괴자의 고의나 과실의 정도, 누수 피해의 확대에 대한 수도사업자의 고의나 과실의 정도 등을 참작하여, 수도시설 손괴자에게 그 책임에 상응한 적절한 누수금액을 손괴자부담금으로 부담시켜야 하며, 그 한계를 벗어날 경우 위법을 면치 못한다.

앞서 본 하위규범의 모법합치적 법률해석의 원칙, 수도시설 손괴자부담금 규정의 입법취지와 관련 규정의 형식과 내용, 손괴자부담금 부과처분의 재량권에 대한 사법통제

가능성 등을 고려하면, 수도법 시행령 제65조 제5항 제1호, 구 징수조례 제3조 제2항 제3호에서 규정하고 있는 '수도시설의 손괴 등으로 인하여 새거나 사용할 수 없게 된 수돗물의 요금에 상당하는 금액'은 구 수도법 제71조 제1항이 규정한 '수도시설의 유지를 위하여 필요한 비용'에 포함된다고 해석할 수 있으므로, 위 시행령이나 조례의 규정이 모법의 범위를 벗어나 무효라고 볼 수 없다.

그럼에도 원심이 이와 달리 보고, 위 시행령이나 조례의 규정이 모법의 범위를 벗어나 무효라고 판단하였으니, 이러한 원심판단에는 하위규범이 모법의 범위를 벗어났는지 여부에 관한 법리 또는 구 수도법상 손괴자부담금의 범위에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	박병대
-----	-----	-----

	대법관	양창수
--	-----	-----

	대법관	고영한
--	-----	-----

주 심	대법관	김창석
-----	-----	-----