

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두45240 시설분담금(상수도원인자부담금)부과처분무효확인  
원고, 피상고인 한국토지주택공사  
소송대리인 법무법인(유한) 해송  
담당변호사 이송현  
피고, 상고인 진주시장  
소송대리인 법무법인 금강  
담당변호사 고규정 외 5인  
원 심 판 결 부산고등법원 2016. 6. 22. 선고 (창원)2016누10278 판결  
판 결 선 고 2021. 4. 29.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 참고자료는 이를 보충하는 범위  
에서)를 판단한다.

## 1. 사건 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 따르면 다음 사정을 알 수 있다.

(1) 건설교통부장관은 2007. 3. 19. 원고, 진주시, 경상남도개발공사를 공동 사업시행자로 하여 진주시 (지역명 생략) 일원을 '경남진주 혁신도시 개발예정지구'로 지정하였다.

(2) 원고는 위 혁신도시 개발사업을 시행하고 그중 A-1, A-4, A-5 구역에 아파트를 신축하는 건축사업을 시행하는 과정에서 피고에게 급수공사를 신청하였다. 피고는 2013. 8. 5.부터 2014. 5. 20.까지 3회에 걸쳐 원고에게 지방자치법 제138조, 제139조 제1항의 위임에 따른 구 「진주시 수도 급수조례」(2016. 7. 13. 경상남도진주시조례 제1271호로 개정되기 전의 것)(이하 '이 사건 조례'라 한다) 제14조에 근거하여 상수도시설분담금(이하 '이 사건 시설분담금'이라 한다)을 부과하는 이 사건 처분을 하였다.

(3) 한편 원고는 성남시 (주소 1 생략)에 주된 사무소를 두고 있다가 2015. 4. 30. 진주시 (주소 2 생략)로 이전하였다.

나. 쟁점은 이 사건 처분 당시 진주시에 주된 사무소나 본점을 두고 있지 않은 원고가 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부 의무의 주체가 될 수 있는지 여부이다.

## 2. 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부 의무의 주체

가. 지방자치법의 관련 규정과 법리

(1) 지방자치법에 따르면, 조례로 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(제22조 단서). 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 '주민'의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있고(제138조), 그 분담금의 징수에 관한 사항은 조례

로 정한다(제139조 제1항). 이 사건 시설분담금의 징수를 규정한 이 사건 조례 제14조는 지방자치법 제138조, 제139조 제1항의 위임에 근거한 것이므로, 이 사건 시설분담금의 납부의무자는 기본적으로 해당 지방자치단체의 '주민'이어야 한다.

(2) 지방자치법은 여러 조항에서 권리·의무의 주체이자 법적 규율의 상대방으로서 '주민'이라는 용어를 사용하고 있다. 지방자치법에 '주민'의 개념을 구체적으로 정의하는 규정이 없는데, 그 입법목적, 요건과 효과를 달리하는 다양한 제도들이 포함되어 있는 점을 고려하면, 지방자치법이 단일한 주민 개념을 전제하고 있는 것으로 보기 어렵다. 자연인이든 법인이든 누군가가 지방자치법상 주민에 해당하는지 여부는 개별 제도별로 제도의 목적과 특성, 지방자치법뿐만 아니라 관계 법령에 산재해 있는 관련 규정들의 문언, 내용과 체계 등을 고려하여 개별적으로 판단할 수밖에 없다.

(3) 지방자치법은 10개 장(章)으로 구성되어 있는데, 그중 제2장은 '주민'이라는 제목으로 주민의 다양한 참여권과 의무를 규정하고 있다. 제2장의 첫 번째에 위치한 제12조에서 '주민의 자격'이라는 제목으로 "지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다."라고 정한 다음, 제13조 제1항에서 지방자치단체의 재산·공공시설 이용권, 지방자치단체로부터 균등한 혜택을 받을 권리, 제13조 제2항에서 지방선거 참여권, 제14조에서 주민투표 참여권, 제15조에서 조례의 제정·개폐 청구권, 제16조에서 주민의 감사청구권, 제17조에서 주민소송 제기권, 제20조에서 주민소환 청구권을 정하고 있고, 마지막으로 제21조에서 "주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다."라고 정하고 있다.

지방자치법 제13조 제2항, 제14조, 제15조, 제16조, 제17조, 제20조에 따른 참여권 등의 경우 지방자치법 자체나 관련 법률에서 일정한 연령 이상 또는 주민등록을 참여

자격으로 정하고 있으므로(공직선거법 제15조, 주민투표법 제5조, 「주민소환에 관한 법률」 제3조 참조) 자연인만을 대상으로 함이 분명하고, 제12조는 기본적으로 제2장에서 정한 다양한 참여권 등을 행사할 수 있는 주민의 자격을 명확히 하려는 의도로 만들어진 규정이라고 볼 수 있다. 그러나 제13조 제1항에서 정한 재산·공공시설 이용권, 균등한 혜택을 받을 권리와 제21조에서 정한 비용분담 의무의 경우 자연인만을 대상으로 한 규정이라고 볼 수 없다.

(4) 지방자치법은 제7장 '재무' 부분에 있는 제138조에서 "지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 부담금을 징수할 수 있다."라고 정하고 있다. 지방자치법 제138조에 따른 부담금은 지방자치단체의 재산, 공공시설의 설치에 드는 비용 중에서 그 재산이나 공공시설을 수익하는 주민이 수익의 범위 안에서 그 비용의 일부를 부담하도록 하는 것으로서 수익자부담금의 성격을 가진다.

한편 지방자치법은 제7장에 있는 제135조에서 "지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다."라고 정하고 있다. 지방세 세목 중 하나인 '주민세'는 지방자치단체가 행정서비스를 제공하기 위하여 필요한 경비의 부담을 주민들에게 부담하도록 하는 조세로서 주민들이 지방자치단체로부터 행정서비스를 받고 있는 것에 착안하여 널리 그 부담을 부담하도록 하고 있다. 주민세는 균등분, 재산분, 종업원분으로 구분되는데, 균등분은 인두세(人頭稅)의 성격을 가진 조세로서 주민이라고 하는 지방자치단체의 구성원 자격으로서 그가 속한 단체에 납부하는 최소한도의 기본회비에 해당한다(헌법재판소 2005. 10. 27. 선고 2004헌가22 결정 참조). 구 지방세법(2020. 12. 29. 법률 제17769호로 개정되기 전의 것)은 균등분 주민세의 납세의무자를

'지방자치단체에 주소를 둔 개인', '지방자치단체에 사업소를 둔 법인' 등으로 규정하면서(제75조 제1항), 사업소를 '인적 및 물적 설비를 갖추고 계속하여 사업 또는 사무가 이루어지는 장소'라고 정의하고 있다(제74조 제4호).

이와 같은 지방자치법 제138조에 따른 분담금 제도의 취지와 균등분 주민세 제도와 의 관계 등을 고려하면, 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부의무자인 '주민'은 균등분 주민세의 납부의무자인 '주민'과 기본적으로 동일하되, 다만 '지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받은 경우'로 한정된다는 차이점이 있을 뿐이라고 보아야 한다. 따라서 법인의 경우 해당 지방자치단체의 구역 안에 주된 사무소 또는 본점을 두고 있지 않더라도 '사업소'를 두고 있다면 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부의무자인 '주민'에 해당한다.

(5) 지방자치법 제12조가 '주민의 자격'을 '지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자'로 정하고 있으나 이는 위에서 본 바와 같이 주로 자연인의 참여권 등을 염두에 두고 만들어진 규정이고, 지방자치법은 주소의 의미에 관하여 별도의 규정을 두고 있지 않다. 민법 제36조가 '법인의 주소'를 '주된 사무소의 소재지'로, 상법 제171조는 '회사의 주소'를 '본점 소재지'로 정하고 있으나, 이는 민법과 상법의 적용에서 일정한 장소를 법률관계의 기준으로 삼기 위한 필요에서 만들어진 규정이다. 따라서 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부의무와 관련하여 법인의 주소가 주된 사무소나 본점의 소재지로 한정된다고 볼 것은 아니다.

어떤 법인이 해당 지방자치단체에서 인적·물적 설비를 갖추고 계속적으로 사업을 영위하면서 해당 지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 특히 이익을 받는 경우에는 지방자치법 제138조에 따른 분담금 납부의무자가 될 수 있다고 보아야 한다. 특

히 지방자치법 제138조에 근거하여 분담금 제도를 구체화한 조례에서 정한 분담금 부과 요건을 충족하는 경우에는 부담금 이중부과 등과 같은 특별한 사정이 없는 한 조례 규정에 따라 분담금을 납부할 의무가 있다고 보아야 한다.

나. 위에서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 보면, 원고는 여러 해에 걸쳐 진주시 일원에서 혁신도시 개발사업과 그중 일부에 아파트를 신축하는 건축사업을 시행하는 과정에서 인적·물적 설비를 갖추고 사업을 하였으므로 진주시 구역 안에 '사무소'를 두고 있었던 것이고 당시 진주시에 주소를 가진 주민에 해당한다고 볼 수 있다. 원고가 조성한 사업지구와 건축한 개별 건축물에 진주시 수도시설로부터 상수도를 공급받을 수 있었다면, 상수도를 공급받을 수 있는 상태의 사업지구와 개별 건축물을 제3자에게 분양함으로써 진주시의 수도시설 설치로 특히 이익을 받았다고 봄이 타당하다.

그러나 원심은 원고가 진주시 주민이 아닐 뿐만 아니라 기존 수도시설로 특히 이익을 받는 자에도 해당하지 않으므로 지방자치법 제138조에 따른 부담금 납부의무자가 될 수 없고, 이와 다른 전제에 선 이 사건 처분은 이 사건 조례의 모법인 지방자치법 제138조에 위배되어 위법하다고 판단하였다. 원심판결은 필요한 심리를 다하지 않은 채 지방자치법 제138조에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

### 3. 결론

피고의 상고는 이유 있어 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심 법원에 환송하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      이동원

주    심      대법관      김재형

                  대법관      민유숙

                  대법관      노태악