



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2024-06-13

광 주 지 방 법 원

제 2 행 정 부

판 결

사 건 2023구합11580 경정청구거부처분취소의 소

원 고 A 주식회사

소송대리인 법무법인(유한) ○○

담당변호사 백○○, 윤○○, 허○○, 홍○○

피 고 B시장

소송대리인 ○○○○공단

담당변호사 최○○

변 론 종 결 2023. 11. 17.

판 결 선 고 2024. 1. 12.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2021. 6. 28. 원고에게 한 별지 1 목록 경정청구거부처분을 취소한다.



이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 발전 등의 전력사업 및 관련설비사업 등을 목적으로 설립된 법인으로서, B시에서 복합화력발전소(다음부터 '이 사건 발전소'라고 한다)를 운영하고 있다.

나. 원고는 이 사건 발전소에서 ① 화석연료인 액화천연가스(LNG)를 연소시켜 발생한 화력으로 가스터빈 등 화력 발전설비(다음부터 '1차 발전설비'라고 한다)를 가동시켜 전력을 생산한 다음(다음부터 이를 생산하는 것을 '1차 발전'이라고 한다), ② 가스터빈을 돌리는 과정에서 배출된 배기열을 포집해 물을 끓여 발생시킨 증기로 증기터빈 등 폐열 발전설비(다음부터 '2차 발전설비'라고 한다)를 가동시켜 전력을 생산하고 있다(다음부터 '2차 생산전력'이라 하고, 이를 생산하는 것을 '2차 발전'이라고 한다).

다. 원고는 2016. 3.부터 2017. 12. 사이 이 사건 발전소에서 생산된 모든 전력에 대해, 구 지방세법(2019. 12. 31. 법률 제16855호로 개정되기 전의 것, 다음부터 달리 특정하지 않는 한 '구 지방세법'은 위 법을 의미한다) 제143조 제6호, 구 지방세법 시행령(2020. 12. 31. 대통령령 제31343호로 개정되기 전의 것, 다음부터도 같다) 제136조 제6호에 따른 별지 1 목록 지역자원시설세 3,311,429,454원을 신고·납부했다.

라. 원고는 2021. 6. 28. 피고에게 '2차 발전에서 화석연료의 이용을 증가시키지도, 연료를 연소하지도 않으므로 2차 생산전력에 대해 지역자원시설세를 부과할 수 없고, 따라서 2차 생산 전력에 대해 부과한 별지 1 목록 지역자원시설세 합계 1,175,548,569원을 환급해 달라는 내용의 경정청구를 했다. 그러나 피고는 2021. 6. 28. 원고에게 이를 거부하는 처분(다음부터 '이 사건 처분'이라고 한다)을 했다.

마. 원고는 이 사건 처분에 불복해 2021. 8. 13. 조세심판원에 심판청구했으나, 2022.



9. 5. 기각 결정을 받았다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2, 5, 7, 9, 11, 13호증(달리 특정하지 않는 한, 가지 번호가 있는 것은 이를 포함하고, 다음부터도 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고 주장의 요지

① 액화천연가스를 연소해 전력을 생산하는 방식의 1차 발전과 1차 발전에서 나온 배기가스열을 이용해 전력을 생산하는 방식의 2차 발전이 명확히 구분되는바, 2차 발전에서는 연료의 연소가 일어나지 않으므로 구 지방세법 제143조 제6호에서 정한 '연료를 이용하여' 발전을 하는 경우, 즉, 연료를 '연소'시켜 발전하는 경우에 해당하지 않는 점, ② 지역자원시설세는 환경오염을 유발하는 자에게 부담시키는 것인데, 2차 발전은 대기오염물질을 발생시키지 않아 부정적 외부효과를 발생시키지 않는 점에서 2차 발전을 지역자원시설세의 과세대상으로 본 이 사건 처분은 위법하다.

3. 관계 법령

별지 2 관계 법령과 같다.

4. 판단

구 지방세법 제143조는 그 납세의무자로서 '화력발전: 석탄·석유·천연가스 등 화석 연료를 이용하여 발전을 하는 자(제6호)'를 들고 있는데, 앞서 본 증거들에 변론 전체의 취지를 더해 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합해 보면, 2차 발전은 구 지방세법 제143조 제6호의 화력발전에 해당하므로 2차 발전을 지역자원시설세의 과세대상에 포함한 이 사건 처분은 적법하고, 이와 다른 전제에 있는 원고의 주장은 이유 없다.



가. 구 지방세법 제141조는 '지역자원시설세는 (중략) 지역자원을 보호·개발하고, 지역의 (중략) 안전관리사업과 환경보호·환경개선 사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 (중략) 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다.'고 규정하고 있다. 지역자원시설세는 지역의 자원이나 시설을 이용하는 데 따른 편익이나 비용을 과세근거로 하여 지역적 보상차원(환경오염과 관련된 비용과 지역 균형개발 재원 확보)에서 부과하는 세금으로 목적세의 일종이며,¹⁾ 그 납세의무자는 화력발전소로 인해 그 지역에서 얻는 이익 및 대기오염 등으로 인해 발생하는 비용을 원인으로 지역자원시설세를 부담하게 된다.

나. 구 지방세법 제142조 제1항 제1호, 구 지방세법 시행령 제136조 제6호에 따르면 화력발전으로서 '발전시설용량이 시간당 1만 킬로와트 이상인 화력발전소에서 생산된 전력'은 지역자원시설세의 과세대상이 된다.

한편 화력발전의 사전적 정의는 '석탄, 석유, 천연가스 따위의 연소로 얻은 "열에너지"를 원동기를 써서 기계에너지로 변환하고 발전기를 돌려 전기에너지를 얻는 방식' 또는 '화석연료의 연소에 의해 발생하는 고온고압의 기체가 터빈을 돌리고 그 동력이

1) 구 지방세법(2011. 3. 29. 법률 제10469호로 개정되기 전의 것) 제142조 제1항 제1호는 '발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력발전으로서 대통령령으로 정하는 것'만을 지역자원시설세 과세대상으로 정했으나, 환경오염비용의 오염자부담 원칙(화력발전이 전체 발전량 및 환경오염 발생에서 차지하는 높은 비중, 화력발전소의 직·간접적 영향을 받는 지역에 대한 보상, 사회적 외부비용의 전가 등 폐단 시정), 지역 균형개발 재원 확보(화력발전소 위치 지역의 낮은 자치단체 재정자립도 대비 발전회사의 막대한 수익과 미약한 지역 기여도)를 고려해 화력 발전에도 지역자원시설세를 도입해야 한다는 몇몇 국회의원들의 발의가 있었고(갑 제16호증의 2), 결국 2011. 3. 29. 법률 제10469호로 지방세법 개정 당시 수력·원자력발전 등과의 공평과세, 지방자치단체의 재원 확충에의 기여 목적으로 '화력발전'에도 지역자원시설세가 도입되었다[대안으로 채택된 지방세법 일부개정법률안(의안번호 11131) 참조].



교류발전기에 전달되어 전기를 얻는 방식'이고, 화석연료의 사전적 정의는 '지질시대에 생물이 땅 속에 묻히어 화석같이 굳어져 오늘날 연료로 이용하는 물질, 석탄 따위가 이에 속한다.'인데, 구 지방세법 제143조 제6호는 화력발전을 '석탄·석유·천연가스 등 화석연료를 이용한 발전'이라고 하여 같은 의미로 정의하고 있다.

다. 이처럼 화력발전은 화석연료의 연소로 얻은 "열에너지"를 기계에너지로 변환함으로써 전기에너지를 얻는 발전이고, 여기에는 화석연료를 "연소"함으로써 발생한 ① 고온고압의 기체를 이용해 가스터빈을 돌리는 방식으로 전력을 생산하는 것뿐만 아니라, 위의 연소 과정에서 발생한 ② 열에너지를 회수한 다음 그 열에너지를 기계에너지로 변환함으로써 발전기를 돌려 전력을 생산하는 것 역시 포함된다고 봄이 상당한바, 그 이유는 아래와 같다.

1) 이 사건 발전소에서 전력을 생산하는 방식은 처음에는 액화천연가스를 연소한 뒤 가스터빈을 구동시켜 1차 발전을 하고, 그 과정에서 발생하는 배기열을 이용해 생산한 증기로 스팀터빈을 구동시켜 2차 발전을 하는 것인데, 이러한 2차 발전에서 사용되는 배기열은 화석연료인 액화천연가스를 연소하여 발생한 것이다. 이처럼, 2차 발전은 액화천연가스를 연소하는 1차 발전 없이 결코 이루어질 수 없으며, 환경오염 역시 2차 발전이 이루어지기 위해 필수적인 1차 발전 과정에서 일어남은 명백하다.

원고는 폐열이 화력발전소에서 연료를 연소하는 것뿐 아니라 다른 방법으로도 발생할 수 있으므로 1차 발전과 2차 발전을 분리해서 보아야 한다는 취지로 주장하나, 앞서 본 바와 같이 이 사건에서 문제되는 폐열은 화석연료를 연소하는 1차 발전의 결과물이고, 2차 발전은 위 1차 발전의 결과물을 활용하는 것인 이상 위 주장은 이유 없다.



2) 지방세법은 과세 목적과 과세 대상을 명확히 하고, 관련 규정을 주민이 알기 쉽게 체계적으로 정비하기 위하여 2019. 12. 31. 법률 제16855호로 제141조부터 제147조까지를 개정했고(개정 이유 참조), 개정된 지방세법 제143조 제2호 다.목은 '화력발전: 연료를 연소하여 발전을 하는 자'로 규정하고 있다. 원고는 위 개정 취지가 1차 발전에서 연료의 연소를 이용한 발전은 종결되고, 단지 1차 발전의 결과물인 폐열로 1차 발전과는 분리·단절된 2차 발전을 하는 경우에 대해 지역자원시설세를 부과하지 않겠다는 데 있음을 명확히 한 점에 비추어 이 사건 처분이 부당하다고 주장한다.²⁾

그러나 화석연료의 경우 연소 외의 이용방법을 상정하기 어려운 점, 개정된 지방세법 제143조 제2호 다목에 따르면 폐기물연료나 바이오연료 등 화석연료 외의 연료를 연소해서 발전하는 경우 역시 화력발전의 개념에 포섭된다고 보이는 점 등에 비추어 보면, 위 개정은 화력발전의 개념에 신재생에너지의 연소까지 포함된다면서 기존의 개념을 명확히 하는 데 그 취지가 있는 것으로 보일 뿐 원고가 주장한 내용과 같은 취지를 담고 있다고 볼 근거가 없고, 앞서 본 바와 같이 2차 발전은 화석연료의 연소가 이루어지는 1차 발전 없이 있을 수 없는바, 위 개정 전후를 불문하고 지방세법령상의 화력발전에 해당한다.

3) 2차 발전에서는 화석연료의 연소나 대기오염물질이 1차 발전에서 발생한 것에

2) 지방세법 제34조 제1항 제10호 바.목에 따르면 화력발전에 대한 지역자원시설세는 화력발전소에서 발전하는 때 납세의무가 성립하고, 조세법령이 개정되면서 그 부칙에서 개정조문과 관련하여 별도의 경과규정을 두지 아니한 경우에는 '납세의무가 성립한 당시'에 시행되던 법령을 적용해야 하며(대법원 2005. 4. 15. 선고 2003두13083 판결 참조), 지방세법 부칙(2019. 12. 31.) 제3조는 납세의무가 성립될 당시의 세법이 적용되어야 한다는 일반 원칙에 서서 그 적용시기를 규정하고 있는바, 2019. 12. 31. 법률 제16855호로 개정된 지방세법이 이 사건에 적용되지는 않지만, 원고는 개정취지가 자신의 주장과 같다는 전제에서 이 사건 처분이 부당하다는 논거로 들고 있는 것으로 보인다.



더하여 추가로 발생하지 않고, 오히려 배출되는 폐열을 재활용하는 측면까지 있어, 1차 발전만 하는 경우보다 1, 2차 발전을 같이 하는 것이 발전과정에서의 열효율이 높고, 같은 양의 전력 생산을 위해 필요한 연료의 연소량과 대기오염물질 및 폐열 배출량이 적은 긍정적인 효과가 있는 것으로 보이나, 그러한 점에 대한 고려한 지원이나 혜택은 에너지이용 합리화법, 조세특례제한법³⁾ 등에서 하고 있는 것으로 보인다.

그에 비해 ① 앞서 본 바와 같이 지역자원시설세는 환경오염과 관련된 비용뿐 아니라 지역 균형개발 재원 확보의 목적도 갖고 있으며, 지방세법이 화력발전의 경우 '발전량 킬로와트시(kWh)당 0.3원(제6호)'이라고 정하고 있어(구 지방세법 제146조 제1항) 연소를 위해 투입된 액화천연가스(LNG)의 양, 발전과정에서의 열효율, 같은 전력 생산 시 발생하는 대기오염물질의 배출 등 환경오염의 정도 등과 관계없이 해당 발전소에서 생산한 전력의 양, 즉 발전량을 기준으로 과세표준과 표준세율을 정하고 있고, 1차 발전만을 할 경우 그 결과 버려지는 폐기열 자체에 대해서는 납세의무자가 얻는 이익이 없다는 점을 감안해 지역자원시설세를 부과하지 않지만, 위 폐기열을 이용해 2차 발전까지 해서 납세의무자가 얻는 이익이 있는 경우 이에 대해 세금을 부과하겠다는 것이 지방세법의 취지로 볼 수 있는 점, ② 앞서 본 바와 같이 2차 발전은 화석 연

3) 원고가 그 주장의 근거로 들고 있는 대법원 2013. 12. 26. 선고 2012두19847 판결은 2차 발전설비를 조세특례제한법(2008. 9. 26. 법률 제9131호로 개정되기 전의 것)상 투자세액공제 대상인 에너지절약 시설로 보아야 하는지 여부가 쟁점인 사안으로서, 위 판결은 에너지 이용의 합리화, 환경피해를 줄이고자 금융·세제상의 지원을 정하고 있는 에너지이용 합리화법과 이를 반영한 듯 에너지절약시설투자에 대한 세액공제를 정한 조세특례제한법의 취지를 고려해 2차 발전설비를 설치·가동함으로써 1차 발전설비만 구동할 때보다 전체적으로 열효율이 증가하는 점 등에 비추어 볼 때, 독립적인 별도의 세액공제 대상으로 보아야 한다는 판단의 근거로서 1, 2차 발전설비가 시설과 기능면에서 분리되거나 순차적인 설치가 가능하다고 판시한 것으로 보인다. 그러나 이 사건의 쟁점은 2차 발전이 화석연료를 이용한 화력발전에 해당하는지의 여부이므로 쟁점도 다르고, 위와 같이 근거 법령의 취지도 다르다.



료를 연소하는 1차 발전을 필수적인 전제로 하고 있고, 그 과정에서 대기오염물질 등이 발생하는 것은 마찬가지인 점 등을 고려하면, 배기가스열을 이용한 2차 발전에 대해 지역자원시설세를 부과한다고 하더라도 그 과세목적이나 입법취지에 어긋난다고 볼 수 없다.

5. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 장○○

판사 한○○

판사 차○○



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2024-06-13

[별지 1]

목 록

(금액의 단위: 원)

순 번	세목	거부처분일	귀속연월	당초 신고·납부세액	감액 경정청구세액
1	지역자원	2021.	2016. 3. ~ 2016. 12.	1,248,051,453	442,293,719
2	시설세	6. 28.	2017. 1. ~ 2017. 12.	2,063,378,001	733,254,850
합계				3,311,429,454	1,175,548,569

끝.



[별지 2]

관계 법령

■ 구 지방세법(2019. 12. 31. 법률 제16855호로 개정되기 전의 것)

제141조(목적)

지역자원시설세는 지하자원·해저자원·관광자원·수자원·특수지형 등 지역자원을 보호·개발하고, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업과 환경보호·환경개선 사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설·오물처리시설·수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다.

제142조(과세대상)

① 지역자원시설세의 과세대상은 다음 각호와 같다.

1. 발전용수(양수발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다. 이하 같다), 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력발전·화력발전(이하 이 장에서 "특정자원"이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 것

제143조(납세의무자)

지역자원시설세의 납세의무자는 다음 각호와 같다.

6. 화력발전: 석탄·석유·천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전을 하는 자

제146조(과세표준과 세율)

① 특정자원에 대한 지역자원시설세의 과세표준과 표준세율은 다음 각호와 같다.

6. 화력발전: 발전량 킬로와트시(kWh)당 0.3원

■ 지방세법

제143조(납세의무자)

지역자원시설세의 납세의무자는 다음 각호와 같다.

2. 특정시설분 지역자원시설세의 납세의무자: 다음 각 목의 자
다. 화력발전: 연료를 연소하여 발전을 하는 자

■ 구 지방세법 시행령(2020. 12. 31. 대통령령 제31343호로 개정되기 전의 것)

제136조(과세대상)



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2024-06-13

법 제142조 제1호에서 "대통령령으로 정하는 것"이란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

6. 화력발전: 발전시설용량이 시간당 1만킬로와트 이상인 화력발전소에서 생산된 전력. (후략)

(나머지는 생략) 끝.