



대 구 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2024구합22060 취득세등부과처분취소
원 고 ○○○○공사
소송대리인 법무법인(유한) ○○○○
담당변호사 김○○
피 고 ○○시장
변 론 종 결 2025. 5. 14.
판 결 선 고 2025. 6. 18.

주 문

1. 피고가 2023. 1. 10. 원고에 대하여 한 취득세 78,030,420원, 지방교육세 4,093,410원, 농어촌특별세 5,101,430원(이상 가산세 포함) 부과처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.



이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2020. 10. 28. ○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○ 외 13필지 지상에 ○○고속도로 ○○방향 ○○○ 휴게소를, 2021. 8. 11. 같은 리 ○○○ 외 18필지 지상에 ○○고속도로 ○○방향 ○○○ 휴게소를 각 신축하였다(이하 신축한 상·하행 휴게소를 통칭하여 '이 사건 각 휴게소'라 한다).

나. 원고는 이 사건 각 휴게소를 신축하면서 2019년부터 2021년 사이에 조경 공사(이하 '이 사건 조경공사'라 한다)를, 2020년부터 2021년 사이에 이 사건 각 휴게소 전면의 광장부 주차장과 주위 통행로 공사(이하 '이 사건 주차장 공사'라 한다)를 각 진행하였다.

다. 원고는 이 사건 각 휴게소를 원시취득하면서, 이 사건 조경 및 주차장 공사비를 취득세 과세표준에서 제외한 채 취득세 과세표준을 21,665,636,364원(이 사건 각 휴게소 중 상행선 부분 과세표준 9,839,489,216원, 하행선 부분 과세표준 11,826,147,148원)으로 하여 취득세 등을 신고·납부하였다.

라. 그런데 ○○○도가 원고에 대한 세무조사결과 이 사건 조경 및 주차장 공사비가 구 지방세법(2021. 8. 10. 대통령령 제31941호로 개정되기 전의 것, 이하 '지방세법 시행령'이라고만 한다) 시행령 제18조 제1항 제9호의 "정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 비용"으로 이 사건 각 휴게소의 취득가액에 포함된다고 보아, 원고에게 이를 취득세 과세대상에 포함시켜야 한다고 통지하였고, 피고는 2023. 1. 10. 원고에게 취득세 78,030,420원, 지방교육세 4,093,410원, 농어촌특별세 5,101,430원(이상 가산세 포함) 등 합계 87,225,260원을 경정·고지하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).



마. 원고는 2023. 4. 7. 이 사건 처분에 불복하여 조세심판원에 심판을 청구하였으나, 조세심판원은 2024. 2. 21. 원고의 청구를 기각하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 3, 4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 관계 법령

별지 기재와 같다.

3. 판단

가. 당사자 주장의 요지

1) 원고

① 이 사건 조정 및 주차장은 이 사건 각 휴게소와 무관하게 독립적인 효용을 지니고, 별도의 경제적 가치를 가지며 거래상 일체로 분리가 불가능한 것도 아니어서 이 사건 각 휴게소에 부속된다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 조정 및 주차장은 지방세법 시행령 제18조 제1항 제9호 소정의 정원 또는 부속시설물에 해당하지 아니한다(이하 '쟁점 ①'이라 한다).

② 구 지방세법(2021. 12. 7. 법률 제18544호로 개정되기 전의 것, 이하 '지방세법'이라고만 한다) 제7조 제14항은 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제67조에 따른 대(垔) 중 관계 법령에 따른 택지공사가 준공된 토지에 적용되는 조항인데, 이 사건 조정 및 주차장은 택지공사로 준공된 토지라 할 수 없어 대지로 볼 수 없으므로, 위 제7조 제14항이 이 사건에 적용된다고 볼 수 없고, 오히려 도로법에 의하면 도로에 포함된다(이하 '쟁점 ②'이라 한다).

2) 피고

① 이 사건 조정 및 주차장은 이 사건 각 휴게소의 효용에 부수되고, 물리적인



측면에서도 분리되기 어렵다. 따라서 이 사건 조정 및 주차장은 지방세법 시행령 제18조 제1항 제9호 소정의 정원 또는 부속시설물에 해당하고, 위 공사비용은 모두 이 사건 각 휴게소의 과세표준을 산정함에 있어 포함되어야 한다(쟁점 ①에 대한 반박).

② 지방세법 제7조 제14항은 토지에 건축물 신축공사 없이 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에는 토지 소유자가 납세의무자이고, 건축물 신축공사와 함께 조성·설치한 것이라면 건축물 취득자가 납세의무자라는 의미로 해석되어야 한다. 이 사건 조정 및 주차장 부지가 공부상 지목이 도로라 할지라도, 이 사건 휴게소의 부속토지로 사실상 대지라고 보아야 하므로, 이 사건에는 지방세법 제7조 제14항 단서가 적용된다(쟁점 ②에 대한 반박).

나. 구체적 판단

1) 관련 법리

조세법률주의의 원칙상 과세요건이거나 비과세요건 또는 조세감면요건을 막론하고 조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석할 것이고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 아니한다(대법원 2007. 6. 28. 선고 2005두13537 판결 참조).

2) 이 사건 조정 및 주차장이 이 사건 각 휴게소에 부속되는지 여부(쟁점 ①)

부동산등을 취득한 사람은 취득세를 납부하여야 하는데, 취득세의 과세표준은 취득 당시의 가액을 기준으로 하며, 부동산등을 원시취득하는 경우 취득당시가액은 '사실상 취득가격'으로 한다(지방세법 제7조, 제10조). 지방세법령에서 말하는 '사실상 취득가격'이란, 당해 물건을 취득하기 위하여 거래상대방 또는 제3자에게 지급하였거나 지급하여야 할 직접비용과 간접비용의 합계액으로, 지방세법 시행령 제18조 제1항 제9



호는 '정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 비용'을 사실상 취득가격에 포함되는 비용 중 하나로 예시하고 있다.

따라서 이 사건 조경 및 주차장이 이 사건 각 휴게소에 부속된다면, 그 공사비가 이 사건 각 휴게소의 사실상 취득가격에 포함되어야 하고, 부속되지 않는다고 한다면, 그 공사비는 이 사건 각 휴게소의 사실상 취득가격에 포함되지 않게 된다.

살피건대, 앞서 든 증거, 갑 제5, 6호증, 을 제8호증 내지 10호증의 각 기재, 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사실 및 사정을 종합하여 볼 때, 이 사건 조경 및 주차장이 이 사건 각 휴게소에 부속되었다고 보기 어려우므로, 이 사건 조경 및 주차장 공사비를 이 사건 각 휴게소 건물의 취득세 과세표준(사실상 취득가격)에 포함시킬 수 없다.

① 이 사건 각 휴게소 주변 부지에 조경공사와 주차장 조성공사가 이루어져, 이 사건 각 휴게소를 이용하는 이용객들이 조경이 조성된 부지와 주차장 부지를 함께 이용하게 되는 것은 맞다.

그러나 어떤 부속시설이 건축물 자체와 분리할 수 없을 정도로 부착·합체되어 일체로서 효용가치를 이루고 있고, 건축물과 독립하여서는 별개의 거래상 객체가 되거나 경제적 효용을 가질 수 없을 때, 그 부속시설은 건축물에 부합되었거나 그에 부수되는 시설물에 해당한다고 봄이 타당하다고 할 것인데(민법 제256조 및 대법원 2013. 7. 11. 선고 2012두1600 판결 참조), 이 사건 조경 및 주차장 부지는 이 사건 각 휴게소 건물과 도면상 구분되고, 휴게소 건물 자체와 분리할 수 없는 정도로 부착·합체되었다고 보기 어렵다.

② 공동주택 단지 내 조경은 건축법령에 따라 일정 규모 이상의 공동주택을 건



축하는 경우 의무적으로 설치해야 하고, 공동주택 단지 내 주차장 역시 주차장법령에 따라 공동주택의 규모에 따라 일정 규모 이상의 주차장을 의무적으로 설치해야 한다. 또한 공동주택을 분양하는 경우 단지 내 조경과 주차장을 별도로 분리할 수도 없고, 별도로 거래의 객체가 되지도 않는다.

그에 반하여 이 사건 조경 및 주차장 부지는 건축법, 주차장법 등에 의하여 설치 강제되거나 그 규모가 정해진 것이 아니고,¹⁾ 원고가 원고 내부의 기준에 따라 고속도로 이용자의 편익증대를 위하여 일정 규모 이상을 확보한 결과 현재와 같은 모습으로 조성된 것이다.

피고가 자신의 주장을 뒷받침하는 근거로 제시한 행정안전부의 유권해석[지방세 운영과-3161, (2018. 12. 28.) 취득세]은 공동주택 단지 내 조경과 도로에 관한 것이어서 이 사건에 그대로 적용된다고 보기 어렵다.

③ 대법원은 호텔 주변의 조경공사비 및 조형물제작비가 호텔 건축물의 취득세 과세표준에 포함되는지 여부가 문제가 된 사안에서, "호텔 주변의 조경은 호텔 건축물의 부대설비가 되는 것이 아니라 토지의 구성부분이 되는 데 불과하고 조형물 또한 호텔 외부 토지에 설치되어 거래상 독립한 권리의 객체성을 유지하고 있으며 이들 모두 취득세의 과세대상인 건물, 구축물 및 특수한 부대설비에 해당한다고 볼 수 없다"고 보고, 조경공사비 및 조형물제작비를 호텔 건축물의 과세표준에 포함시킬 수 없다고 판단하였다(대법원 2002. 6. 14. 선고 2000두6404 판결). 휴게소 건물 주변에 이루어진

1) 이에 대하여 피고는, 건축법과 건축법 시행령에 의하면 일정 규모 이상의 건축물은 조경 면적을 확보해야 하고, 주차장법과 '○○시 주차장 설치 및 관리 조례'에 의하면, 계획관리지역 안에서 건축물을 건축하고자 할 경우에는 부설주차장을 필수적으로 설치하여야 하므로, 이 사건 조경 및 주차장은 이 사건 휴게소 설치 시에 의무적으로 설치하여야 하는 시설들이라고 주장하나, 이 사건 조경 및 주차장이 피고가 주장하는 위 개별 법령에 의하여 설치된 것으로 볼만한 아무런 증거도 제출하지 아니하였다.



조경 및 주차장 역시 토지의 구성부분이 될지언정 역시 휴게소 건물의 부대설비라고 볼 수 없고, 건물 바깥에 설치되어 거래상 독립한 권리의 객체성을 유지하고 있다고 할 수 있으므로, 위 법리는 이 사건에도 마찬가지로 적용될 수 있다.

④ 지방세법 시행령 제18조 제1항 각 호에 정해진 비용들은, 당해 물건의 가격에 포함시키는 것이 당연하거나, 적어도 당해 물건 취득에 있어 통상적으로 소요되는 절차적 비용에 해당하여 이를 당해 물건의 취득가격에 포함될 수 있는 것들이다. 당해 물건의 취득과 관련하여 지급하는 일체의 비용이 사실상 취득가격에 모두 포함된다고 볼 수 없다. 특히, 취득의 대상이 아닌 물건이나 권리에 관한 간접(부수적) 비용에 해당하여 이를 당해 물건 자체의 가격이라고 볼 수 없음에도 불구하고, 단지 취득 즈음에 취득과 관련된 비용으로서 지출되었다는 우연한 사정만으로는 이를 당해 물건의 취득가격에 포함하여 취득세과세표준에 포함시킬 수 없다.

특히 지방세법 시행령 제18조 제1항 제8호 소정의 '불박이 가구·가전제품 등 건축물에 부착되거나 일체를 이루면서 건축물의 효용을 유지 또는 증대시키기 위한 설비·시설 등의 설치비용'과 비교하여 볼 때, 제9호에서 의미하는 '정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 비용'이란, 결국 공동주택 단지 내 조경 내지 주차장진입로와 같이, 건축물과 사실상 및 법률상 일체를 이루면서 건축물의 효용을 유지 또는 증대시키는 설비·시설 등의 설치비용을 의미하는 것으로 제한적으로 해석하여야 과세대상이 확장되는 것을 방지할 수 있다. 따라서 이 사건 조경 및 주차장과 같이 토지의 정착물로서 토지의 구성부분이 되고, 휴게소의 신축에 필요·불가결한 준비행위로 이루어지는 공사라고 보기 어려운 경우에는 휴게소 건물과 함께 공사가 이루어졌다는 사정만으로 휴게소 건물의 취득가격에 포함하여 취득세 과세표준에 포함시킬 수 없다.



3) 이 사건에 지방세법 제7조 제14항 단서가 적용되는지 여부(쟁점 ②)

도로법 제2조 제1호, 제2호에 따르면, '도로법에 의한 도로'에는 일반인의 교통을 위하여 제공되는 협의의 도로 외에 '도로의 부속물'도 포함되고, 도로의 부속물에는 '주차장, 버스정류시설, 휴게시설 등 도로이용 지원시설'이 포함되므로, 고속도로에 설치된 휴게소 건물이나 주차장, 조경시설은 모두 도로법에 의한 도로에 해당한다.

지방세법 제7조 제14항은 2015. 12. 29. 신설되어 2016. 1. 1.부터 시행되다가, 2019. 12. 31. 본문의 내용이 일부 변경되고 단서가 추가되어 2020. 1. 1.부터 개정된 내용으로 시행되었다. 개정 이전의 지방세법 제7조 제14항은 "「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조에 따른 대(垓) 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 따른 택지공사가 준공된 토지의 지목을 건축물과 그 건축물에 접속된 정원 및 부속시설물의 부지로 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에는 취득으로 본다."라고 하여, 택지(垓) 위에 조경 및 도로포장 공사 등을 하는 경우에는 토지의 실질적 가액이 상승함에도 형식상 지목변경을 수반하지 않아 간주취득세를 과세하지 못해 납세자간 조세불평등이 발생하는 문제를 개선하기 위하여 신설되었다. 개정 이후의 지방세법 제7조 제14항은 그 본문과 단서에서 각 ① 택지공사가 준공된 토지에 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에는 그 정원 또는 부속시설물 등은 토지에 포함되는 것으로서 토지의 지목을 사실상 변경하는 것으로 보아 토지의 소유자가 취득한 것으로, ② (택지공사가 준공된 토지에) 건축물을 건축하면서 그 건축물에 부수되는 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에는 그 정원 또는 부속시설물 등은 건축물에 포함되는 것으로 보아 건축물을 취득하는 자가 취득한 것으로, 납세의무자를 경우에 따라 토지소유자와 건물소유자로 나누어 명확히 정의하였다.



이와 같이 개정 전후 지방세법 제7조 제14항의 내용을 살펴보면, 위 조항은 본문과 단서 모두 '택지공사가 준공된 토지' 위에 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에 적용되는 조항이어서, '도로법에 의한 도로'에 해당하는 이 사건 각 휴게소 건물과 조경 및 주차장의 경우에는 적용될 여지가 없다. 따라서 피고의 이 부분 주장도 이유 없다.

다. 소결

따라서 이 사건 조경 및 주차장 공사비를 이 사건 각 휴게소 건물의 취득세 과세표준(사실상 취득가격)에 포함시켜 취득세 등을 추가로 부과한 이 사건 처분은 위법하여 취소되어야 한다.

4. 결론

그렇다면 원고의 청구를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 정○○

판사 문○○

판사 선○○



별지

관계 법령

■ 지방세법(2021. 12. 7. 법률 제18544호로 개정되기 전의 것)

제6조(정의)

취득세에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

4. "건축물"이란 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물(이와 유사한 형태의 건축물을 포함한다)과 토지에 정착하거나 지하 또는 다른 구조물에 설치하는 레저시설, 저장시설, 도크(dock)시설, 접안시설, 도관시설, 급수·배수시설, 에너지 공급시설 및 그 밖에 이와 유사한 시설(이에 딸린 시설을 포함한다)로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

제7조(납세의무자 등)

- ① 취득세는 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 양식업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설 이용회원권 또는 요트회원권(이하 이 장에서 "부동산등"이라 한다)을 취득한 자에게 부과한다.
- ② 부동산등의 취득은 「민법」, 「자동차관리법」, 「건설기계관리법」, 「항공안전법」, 「선박법」, 「입목에 관한 법률」, 「광업법」, 「수산업법」 또는 「양식산업발전법」 등 관계 법령에 따른 등기·등록 등을 하지 아니한 경우라도 사실상 취득하면 각각 취득한 것으로 보고 해당 취득물건의 소유자 또는 양수인을 각각 취득자로 한다. 다만, 차량, 기계장비, 항공기 및 주문을 받아 건조하는 선박은 승계취득인 경우에만 해당한다.
- ④ 선박, 차량과 기계장비의 종류를 변경하거나 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에는 취득으로 본다.
- ⑭ 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조에 따른 대(垓) 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 따른 택지공사가 준공된 토지에 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에는 그 정원 또는 부속시설물 등은 토지에 포함되는 것으로서 토지의 지목을 사실상 변경하는 것으로 보아 토지의 소유자가 취득한 것으로 본다. 다만, 건축물을 건축하면서 그 건축물에 부수되는 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 경우에는 그 정원 또는 부속시설물 등은 건축물에 포함되는 것으로 보아 건축물을 취득하는 자가 취득한 것으로 본다.



제10조(과세표준)

- ① 취득세의 과세표준은 취득 당시의 가액으로 한다. 다만, 연부(年賦)로 취득하는 경우에는 연부금액(매회 사실상 지급되는 금액을 말하며, 취득금액에 포함되는 계약보증금을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)으로 한다.
- ⑤ 다음 각 호의 취득(증여·기부, 그 밖의 무상취득 및 「소득세법」 제101조제1항 또는 「법인세법」 제52조제1항에 따른 거래로 인한 취득은 제외한다)에 대하여는 제2항 단서 및 제3항 후단에도 불구하고 사실상의 취득가격 또는 연부금액을 과세표준으로 한다.
 1. 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합으로부터의 취득
 2. 외국으로부터의 수입에 의한 취득
 3. 판결문·법인장부 중 대통령령으로 정하는 것에 따라 취득가격이 증명되는 취득

■ 지방세법 시행령(2021. 8. 10. 대통령령 제31941호로 개정되기 전의 것)

제18조(사실상취득가격의 범위 등)

- ① 법 제10조제5항 각 호에 따른 취득가격 또는 연부금액은 취득시기를 기준으로 그 이전에 해당 물건을 취득하기 위하여 거래 상대방 또는 제3자에게 지급하였거나 지급하여야 할 직접비용과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 간접비용의 합계액으로 한다. 다만, 취득대금을 일시급 등으로 지급하여 일정액을 할인받은 경우에는 그 할인된 금액으로 한다.
 1. 건설자금에 충당한 차입금의 이자 또는 이와 유사한 금융비용
 2. 할부 또는 연부(年賦) 계약에 따른 이자 상당액 및 연체료
 3. 「농지법」에 따른 농지보전부담금, 「문화예술진흥법」 제9조제3항에 따른 미술작품의 설치 또는 문화예술진흥기금에 출연하는 금액, 「산지관리법」에 따른 대체산림자원조성비 등 관계 법령에 따라 의무적으로 부담하는 비용
 4. 취득에 필요한 용역을 제공받은 대가로 지급하는 용역비·수수료(건축 및 토지조성공사로 수탁자가 취득하는 경우 위탁자가 수탁자에게 지급하는 신탁수수료를 포함한다)
 5. 취득대금 외에 당사자의 약정에 따른 취득자 조건 부담액과 채무인수액
 6. 부동산을 취득하는 경우 「주택도시기금법」 제8조에 따라 매입한 국민주택채권을 해당 부동산의 취득 이전에 양도함으로써 발생하는 매각차손. 이 경우 행정안전부령으로 정하는 금융회사 등(이하 이 조에서 “금융회사등”이라 한다) 외의 자에게 양도한 경우에는 동일한 날에 금융회사등에 양도하였을 경우 발생하는 매각차손을 한도로 한다.



7. 「공인중개사법」에 따른 공인중개사에게 지급한 중개보수
8. 붙박이 가구·가전제품 등 건축물에 부착되거나 일체를 이루면서 건축물의 효용을 유지 또는 증대시키기 위한 설비·시설 등의 설치비용
9. 정원 또는 부속시설물 등을 조성·설치하는 비용
10. 제1호부터 제9호까지의 비용에 준하는 비용

■ 도로법

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "도로"란 차도, 보도(歩道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.
2. "도로의 부속물"이란 도로관리청이 도로의 편리한 이용과 안전 및 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리를 위하여 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 또는 공작물을 말한다.
 - 가. 주차장, 버스정류시설, 휴게시설 등 도로이용 지원시설
 - 나. 시선유도표지, 중앙분리대, 과속방지시설 등 도로안전시설
 - 다. 통행료 징수시설, 도로관제시설, 도로관리사업소 등 도로관리시설
 - 라. 도로표지 및 교통량 측정시설 등 교통관리시설
 - 마. 낙석방지시설, 제설시설, 식수대 등 도로에서의 재해 예방 및 구조 활동, 도로환경의 개선·유지 등을 위한 도로부대시설
 - 바. 그 밖에 도로의 기능 유지 등을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설

제47조의2(고속국도 휴게시설 등에의 도로안전시설 설치 및 관리)

- ① 국토교통부장관은 고속국도에 연결된 휴게시설, 주차장 등 대통령령으로 정하는 시설을 이용하는 보행자의 안전과 차량의 원활한 통행을 위하여 과속방지시설 등 도로안전시설을 설치하고 관리하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 도로안전시설의 설치 및 관리에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

■ 도로법 시행령

제45조의2(도로안전시설 설치 및 관리 대상)



법 제47조의2제1항에서 “고속국도에 연결된 휴게시설, 주차장 등 대통령령으로 정하는 시설”이란 고속국도에 연결된 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 휴게시설
2. 「화물자동차 운수사업법」 제2조제10호에 따른 화물자동차 휴게소
3. 주차장
4. 졸음쉼터
5. 버스정류시설