



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2024-10-04

창 원 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2023구합11656 재산세부과처분취소 청구의 소
원 고 주식회사 A
소송대리인 법무법인 ○○○
담당변호사 채○○
피 고 ○○시장
변 론 종 결 2024. 5. 9.
판 결 선 고 2024. 6. 27.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2021. 9. 13. 원고에게 한 재산세 41,521,520원, 지방교육세 6,476,800원의 부과 처분을 취소한다.



이 유

1. 처분의 경위

가. 도시개발사업 진행 경과

1) ○○○도지사는 2003. 5. 22. 'B도시개발사업'(이하 '이 사건 사업'이라 한다)을 시행하기 위하여 ○○○도 고시 C로, 사업시행자를 B도시개발사업조합(이하 '이 사건 조합'이라 한다)으로, 시행방식을 환지방식으로 하여, ○○시 D 일원 80,200㎡를 'B 도시개발구역'으로 지정하였다. 위 고시에 따르면 도시개발구역 중 11,368㎡는 자동차정류장으로 계획되었다.

2) ○○○도지사는 2004. 12. 16. ○○○도 고시 E로 이 사건 사업에 대하여 개발계획변경결정 및 실시계획 인가를 하였다. 위 개발계획변경결정 및 실시계획 인가에 따른 토지이용계획상 자동차정류장 부분은 위 도시개발구역 지정 고시와 동일하게 11,368㎡로 예정하고 있었다. 이후 이 사건 사업에 대한 개발계획 및 실시계획은 시행기간을 연장하기 위하여 여러 차례 변경인가 되었다.

3) 피고¹⁾는 2018. 9. 7. ○○시 고시 F로 이 사건 사업 개발계획 및 실시계획 중 자동차정류장 부지를 11,368㎡에서 712㎡ 감소된 10,656㎡(이하 개발계획 및 실시계획 면적이 변경되기 전·후 자동차정류장 부지를 통틀어 '이 사건 토지'라 한다)로 변경하는 내용을 포함한 개발계획 및 실시계획 변경 인가를 하였다.

나. 이 사건 토지의 매매 및 실시협약의 체결 등

1) 이 사건 조합은 2016. 5. 30. 이 사건 토지²⁾를 주식회사 G(이하 'G'라 한다)에

1) 이 사건 사업의 도시개발사업 지정권자가 ○○○도에서 ○○시로 변경된 것으로 보인다.

2) 매매계약서(갑 제9호증)상 계약의 목적이 되는 토지의 면적이 11,037㎡로 기재되어 있어 개발계획 및 실시계획상 이 사건 토지의 면적과 다소 차이가 있으나, 매매계약서상 '매매할 목적물의 표시'에 '자동차정류장' 지역을 목적물로 정하고 있으므로 이 사건 토지가 매매의 목적물이라고 할 것이다.



게 매도하였고, G는 2017. 5. 16. H 주식회사(이하 'H'라 한다)에게 이 사건 토지를 전매하였다. 이후 H는 2019. 9. 27. 원고에게 이 사건 토지를 전매하였고, 원고는 2019. 10. 10. 이 사건 조합에게 이 사건 토지에 대한 잔금(체비지)을 납부하고, 체비지 관리 대장에 소유자로 등재되었다.

2) ○○시는 2018. 8. 9. I 주식회사(이하 'I회사'라 한다)와 이 사건 토지에 J 사업(이하 '이 사건 터미널사업'이라 한다)을 위하여 'I 안정적 건립·운영 관련 실시협약'(이하 '이 사건 최초실시협약'이라 한다)을 체결하였다. 이 사건 최초실시협약의 주요 내용은 아래와 같다.

I 안정적 건립·운영 관련 실시협약서

○○시와 I(주)는 J사업의 안정적 수행(건립 포함) 및 원활한 운영을 위해 아래와 같이 합의하고, 상호 신의성실의 원칙에 따라 이행할 것을 협약한다.

1. I(주)는 안정적인 여객자동차터미널 건립을 위해 토지 소유권을 확보하고, 개발신탁사업으로 동 사업을 시행하기로 한다. 또한, 여객자동차터미널의 안정적 건립 및 사업추진을 위해 I(주)는 도시계획시설사업(자동차정류장) 협약 이행보증보험증권을 ○○시에 제출한다.
3. I(주)에서 어떠한 사유로든 J의 건립 및 운영을 못하는 경우가 발생할 때에는 위의 제1항 또는 제2항의 30억 원 전액을 위약벌로 ○○시에 귀속하고, 터미널 부지를 ○○시로 우선적으로 매도하여 ○○시에서 여객자동차터미널 건립·운영사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 제1항 또는 제2항을 이행한 후에 I(주)는 여객자동차터미널 공사시행인가를 신청하여야 하며, 제1항 및 제2항의 미이행으로 발생하는 문제에 대하여 사업자가 모든 책임을 진다.
5. I(주)는 ○○시가 여객자동차운수사업법 제49조에 따른 공영터미널 운영을 목적으로 기부채납을 요구하는 경우, 터미널 부지와 건물에 대하여 제한물권, 가압류, 가처분 등이 설정되지 않은 상태로 ○○시에 무상으로 기부채납한다. 기부채납 이행에 대한 세부사항은 향후 별도 협의하여 확정한다.

3) ○○시, I회사 및 원고는 2020. 1. 28. 이 사건 실시협약의 이행보증기간을 연장하고, 원고가 이 사건 최초실시협약상 I회사의 의무를 연대보증하는 것을 주된 내용으로 하는 변경실시협약(이하 '이 사건 변경실시협약'이라 한다)을 체결하였다. 이후 원고



는 2021. 9. 6. 이 사건 실시협약 및 변경실시협약상 I회사의 권리·의무를 양수하는 실시협약(이하 '이 사건 최종실시협약'이라 한다)을 체결하였다. 이 사건 최종실시협약의 주요 내용은 다음과 같다.

I 안정적 건립·운영 관련 실시협약서

○○시와 원고 및 I(주)는 J사업의 안정적 수행(건립 포함) 및 원활한 운영을 위해 아래와 같이 합의하고, 상호 신의성실의 원칙에 따라 이행할 것을 협약한다.

1. 본 실시협약서는 ○○시와 I(주)간 체결한 I 안정적 건립·운영 관련 실시협약서(2018년 8월 9일) 및 변경실시협약서(2020년 1월 28일)(이하 "기존 협약서"라 한다)에 대해 I 사업 면허권을 I(주)에서 원고로 양도·양수함에 따른 실시협약서이다.
2. 원고는 안정적인 여객자동차터미널 건립을 위해 토지 소유권을 확보하고, 개발신탁사업으로 동 사업을 시행하기로 한다. 또한, 여객자동차터미널의 안정적 건립 및 사업추진을 위해 원고는 도시계획시설사업(자동차정류장) 협약 이행보증보험증권을 ○○시에 제출한다.
4. 원고가 어떠한 사유로든 J의 건립 및 운영을 못하는 경우가 발생할 때에는 위의 제2항 또는 제3항의 30억 원 전액을 위약별로 ○○시에 귀속하고, 터미널 부지를 ○○시로 우선적으로 매도하여 ○○시에서 여객자동차터미널 건립·운영사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 원고는 제2항 또는 제3항을 이행한 후에 여객자동차터미널 공사시행인가를 신청하여야 하며, 제2항 및 제3항의 미이행으로 발생하는 문제에 대하여 사업자가 모든 책임을 진다.
5. 원고는 I 준공 후 여객자동차운수사업법에 따라 시설확인을 받은 후 ○○시 지정한 기간까지 터미널 사용을 개시하여야 한다.
7. 원고는 ○○시가 여객자동차운수사업법 제49조에 따른 공영터미널 운영을 목적으로 기부채납을 요구하는 경우, 터미널 부지와 건물에 대하여 제한물권, 가압류, 가처분 등이 설정되지 않은 상태로 ○○시에 무상으로 기부채납한다. 기부채납 이행에 대한 세부사항은 향후 별도 협의하여 확정한다.

4) I회사는 2020. 2. 28. 이 사건 토지에 I을 신축하는 건축허가를 받았다.

5) I회사는 2021. 8. 25. 원고에게 이 사건 터미널사업에 대한 일체의 권리와 의무를 양도하는 계약을 체결하고, 원고는 위 계약에 따라 I회사가 진행중인 사업권과 제반



인·허가권, 관련된 약정, 협약(○○시와의 실시협약서 포함) 및 여객자동차터미널사업면허를 승계하기로 하였다.

6) 피고는 2021. 10. 7. 원고에게 이 사건 터미널사업에 대한 공사시행을 인가하였다.

다. 재산세 등 부과처분

1) 피고는 2021. 9. 13. 원고 소유의 이 사건 토지를 종합합산과세대상으로 보아 2021년 재산세 41,521,520원 및 지방교육세 6,476,800원, 합계 47,998,320원을 원고에게 부과·고지(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하였다.

2) 원고는 이 사건 처분에 불복하여 2021. 10. 7. 피고에게 이의신청을 제기하였으나, 피고는 2021. 12. 29. 원고의 이의신청을 기각하였다. 이후 원고는 2022. 3. 29. 이 사건 처분에 불복하여 조세심판원에 조세심판청구를 하였고, 조세심판원은 2023. 3. 7. 원고의 조세심판청구를 기각하였다.

[인정근거] 갑 제1 내지 15, 17, 22 내지 25호증, 을 제2, 3호증의 각 기재(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 변론 전체의 취지

2. 주장의 요지

가. 원고

I회사는 이 사건 최초실시협약 제5조에 의하여 이 사건 토지와 그 지상 건물인 자동차정류장을 ○○시에 증여하는 계약을 체결하였다. 따라서 이 사건 토지는 이 사건 터미널사업의 시행자가 기부채납하기로 한 기반시설용 토지로서 지방세법 제106조 제1항 제3호 마목, 지방세법 시행령 제102조 제5항 제2호 나목에 해당하여 분리과세대상에 해당한다. 원고는 2019. 10. 10. 이 사건 토지를 취득하였고, 이후 이 사건 터미널



사업에 대한 권리를 I회사로부터 양수하였는데, 원고가 이 사건 토지를 취득하기 전부터 이 사건 토지는 분리과세 대상인 토지에 해당하였으므로, 이 사건 토지를 종합합산과세대상으로 보아 재산세를 부과한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 피고

1) 이 사건 토지는 사업시행자가 도시개발사업에 필요한 경비를 충당하기 위하여 매각한 체비지이고, 원고가 그 지상에 여객자동차터미널 및 그에 속하는 상업시설을 개발하는 등으로 수익사업을 위하여 이용하는 토지이므로, 지방세법 제106조 제1항 제3호 마목의 '국가 및 지방자치단체 지원을 위한 특정목적 사업용 토지'에 해당하지 아니한다.

2) 지방세법 시행령 제102조 제5항 제2호 나목에 따라 분리과세를 적용받기 위하여서는 납세의무자가 개발사업 관계법령에 따라 실시계획승인을 받은 사업시행자에 해당하여야 한다. 그러나 원고는 이 사건 사업의 시행자에 해당하지도 아니하고, 2021. 10. 7.에 이르러서야 이 사건 터미널사업에 대한 공사시행인가를 받았는바, 2021년 재산세 부과기준일인 2021. 6. 1. 이 사건 사업 또는 이 사건 터미널사업의 사업시행자에 해당하지 않아 분리과세의 적용대상에 해당하지 아니한다.

3) 지방세법 시행령 제102조 제5항 제2호 나목에 따라 분리과세를 적용받기 위하여서는 대상 토지를 국가나 지방자치단체에 기부채납하기로 하여야 한다. 그러나 이 사건 최초실시협약 및 최종실시협약은 이 사건 토지를 ○○시에 증여하기로 하는 확정적 계약이라고 볼 수 없으므로, 이 사건 최초실시협약 및 최종실시협약이 체결됨으로써 기부채납이 이루어졌다거나 기부채납이 예정되어 있다고 볼 수 없어 분리과세 적용대상에 해당하지 아니한다.



3. 판단

가. 관계 법령

별지 기재와 같다.

나. 구체적 판단

위 인정사실과 앞서 거시한 증거들 및 갑 제26, 27호증, 을 제1호증의 각 기재에 의하여 인정되는 아래와 같은 사정을 종합하여 보면, ① 이 사건 토지는 체비지로서 분리과세의 필요성이 없는 토지이거나, 그렇지 않더라도 ② 원고는 재산세 부과당시 분리과세 적용을 받을 수 있는 사업시행자에 해당하지 아니하고, ③ 이 사건 토지는 기부채납이 예정된 토지에 해당하지 아니하여 지방세 및 동법 시행령상 분리과세 대상에 해당하지 아니한다. 따라서 원고의 주장은 이유 없다.

1) 토지에 대한 재산세의 분리과세제도는 정책적 고려에 따라 중과세 또는 경과세의 필요가 있는 토지에 대하여 예외적으로 별도의 기준에 의하여 분리과세함으로써 종합합산과세에서 오는 불합리를 보완하고자 하는 데에 그 취지가 있다. 또한, 개발사업의 시행자가 국가나 지방자치단체에 기부채납하기로 한 기반시설용 토지를 분리과세 대상으로 규정한 입법취지는, 도시개발사업 시행자에 의하여 도시개발사업에 공여된 공공시설용 또는 기반시설용 토지로서 기부채납될 예정인 토지는, 그 토지 위에 설치될 도로 등 교통시설, 공원, 녹지, 학교 등이 주민들의 생활편익과 쾌적한 주거환경을 위한 공공시설 또는 기반시설로서 필수불가결하게 수반되는 시설이고, 위 시설들의 공익적 성격 때문에 도시개발사업 실시계획 인가·고시 당시부터 그 토지 부분은 지방자치단체 등에 기부채납되기로 예정되어 있었으며, 그 토지 부분은 위와 같이 그 용도가 제한되어 있어 그 시행자로서는 사실상 이를 다른 용도로 사용하여 수익을 올릴 수도



없으므로 예외적으로 저율의 분리과세를 함으로써 조세부담을 경감하여 주기 위한 것이다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두15760 판결 참조).

그런데 이 사건 토지는 이 사건 조합이 도시개발사업에 필요한 경비를 충당하기 위하여 G에 매각한 체비지(이 사건 조합과 G 사이의 매매계약서에도 이 사건 토지의 용도가 체비지라고 명시되어 있다)로서, 이 사건 토지의 매수인으로 하여금 자동차정류장과 함께 상업시설을 운영하여 수익을 올릴 수 있도록 계획된 토지이다. 이러한 이유에서 이 사건 토지는 도시개발구역지정 당시에는 도시기반시설용지로 분류되어 있었으나 2004. 12. 16. 개발계획 및 실시계획인가 시점에는 공공시설용지와 별도로 분류되었고, 이 사건 토지 전체 면적 10,656㎡ 중 3,592㎡(37.09%)만이 터미널 부지에 해당하고 나머지 6,704㎡(62.91%)는 판매시설에 해당한다. 또한, 이 사건 사업 개발계획 및 실시계획 인가 당시 이 사건 토지의 기부채납이 예정되어 있지도 않았다.

이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 토지에 설치되는 자동차정류장이 공익적인 측면이 있으나, 원고는 이 사건 토지의 상당 부분을 상업시설로 활용하여 수익을 올릴 수 있으므로, 원고에게 저율의 분리과세를 부과하여 조세를 경감하여야 할 필요성이 있다고 보이지 아니한다.

2) 지방세법 시행령 제102조 제5항 제2호 나목의 규정상 분리과세 대상이 되는 자는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다), 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법 등과 같은 개발사업 관계법령에 따른 개발사업 시행자'여야 한다. 그런데 이 사건 사업의 시행자는 이 사건 조합이므로, 원고는 이 사건 사업의 시행자로서 분리과세 혜택을 받을 수는 없다.

다만, 이 사건 터미널사업은 국토계획법 제2조 제6호, 동법 시행령 제1항 제1호



의 교통시설 중 자동차정류장인 기반시설 설치사업에 해당하므로, 원고는 이 사건 터미널사업의 시행자로서 분리과세 대상에 해당할 여지가 있다. 살피건대, 여객자동차 운수사업법(이하 '여객자동차법'이라 한다) 제47조 제1항에 의하면 터미널사업의 면허를 받은 자가 동법 제38조에 따른 터미널 공사계획에 대하여 인가를 받은 경우에, 국토계획법 제88조의 실시계획인가를 받은 것으로 본다. 그런데 원고는 2021. 10. 7. 피고로부터 이 사건 터미널사업의 공사시행인가를 받았으므로 과세기준일인 2021. 6. 1. 당시 이 사건 터미널사업의 시행자에도 해당하지 않았다.

이에 대하여 원고는 I회사가 2018. 7. 13. 여객자동차법에 따라 여객자동차터미널 사업 면허를 취득하였는데, 이때 I회사가 이 사건 터미널사업의 사업시행자가 되었고, 원고는 I회사로부터 사업 면허를 승계하였으므로, 원고는 과세기준일 이전에 이 사건 터미널사업의 시행자가 되었다고 주장한다. 그러나 여객자동차법 제36조 규정에 의하더라도 여객자동차터미널사업에 대한 면허를 받은 것 자체로 자동차터미널사업 시행자가 되었다고 볼 법령상 근거가 없고, 오히려 앞서 본 바와 같이 터미널에 대한 공사시행 인가를 받아야만 국토계획법상 실시계획인가를 받은 것으로 의제됨이 법문상 명백하므로, 이러한 원고의 주장은 이유 없다.

3) 이 사건 최초실시협약은 I회사가 여객자동차터미널을 건립 및 운영할 것을 전제로 체결된 것이다. 다만 I회사가 여객자동차터미널을 운영하지 않는 경우에는 공익적 필요에 의하여 ○○시가 직접 터미널을 설치·운영할 필요가 있고(즉, 여객자동차법 제49조 제1항에 해당하는 경우), 이러한 공익적 목적을 달성하기 위하여 이 사건 최초실시협약 제5조에서 ○○시가 I회사에게 기부채납을 요구할 수 있도록 규정한 것이다. 이러한 이 사건 최초실시협약의 체결 목적과 문언의 객관적 의미를 종합하여 보면 ○○



시의 의사가 아니라 I회사의 여객자동차터미널의 운영여부에 따라 기부채납 여부가 좌우되는 것이므로, 위 규정만으로는 I회사가 확정적으로 이 사건 토지를 ○○시에 무상으로 증여한다거나, 기부채납을 예정하는 계약이라 볼 수 없다. 이 사건 최초실시협약을 승계하여 체결된 이 사건 최종실시협약에서도 동일한 취지의 규정(제7조)을 두고 있고 해당 규정은 최초실시협약 제5조와 동일하게 해석된다. 이러한 해석은 사후적으로 ○○시가 원고에게 실제로 기부채납을 요구하였다고 하더라도 달리 볼 수 없다. 따라서 이 사건 토지는 국가나 지방자치단체에 기부채납하는 것으로 예정된 토지로서 분리과세대상에 해당 한다고 볼 수 없다.

4. 결론

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

재판장 판사 곽○○

판사 백○○

판사 강○○



별지

관계 법령

■ 지방세법

제106조(과세대상의 구분 등)

- ① 토지에 대한 재산세 과세대상은 다음 각 호에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분한다.
3. 분리과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 국가의 보호·지원 또는 중과가 필요한 토지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지
마. 국가 및 지방자치단체 지원을 위한 특정목적 사업용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지

■ 지방세법 시행령

제102조(분리과세대상 토지의 범위)

- ⑤ 법 제106조 제1항 제3호 마목에서 “대통령령으로 정하는 토지”란 다음 각 호에서 정하는 토지(법 제106조 제1항 제3호 다목에 따른 토지는 제외한다)를 말한다.
1. 국가나 지방자치단체가 국방상의 목적 외에는 그 사용 및 처분 등을 제한하는 공장 구내의 토지
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」 등(이하 이 호에서 “개발사업 관계법령”이라 한다)에 따른 개발사업의 시행자가 개발사업의 실시계획승인을 받은 토지로서 개발사업에 제공하는 토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지
가. 개발사업 관계법령에 따라 국가나 지방자치단체에 무상귀속되는 공공시설용 토지
나. 개발사업의 시행자가 국가나 지방자치단체에 기부채납하기로 한 기반시설(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호의 기반시설을 말한다)용 토지

■ 여객자동차 운수사업법

제36조(여객자동차터미널사업의 면허)

- ① 여객자동차터미널사업(이하 “터미널사업”이라 한다)을 경영하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 면허를 받아야 한다.

제38조(공사시행 인가 등)

- ① 제36조 제1항에 따라 터미널사업의 면허를 받은 자(이하 “터미널사업자”라 한다)는 시설하



려는 터미널의 공사계획을 수립하여 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장(이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 정하는 기간까지 공사시행 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제47조(다른 법률과의 관계)

- ① 터미널사업자가 제38조의 공사시행 인가를 받은 경우 다음 각 호의 허가 또는 인가 등에 관하여 제3항에 따라 시장·군수·구청장이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항은 그 허가 또는 인가 등을 받은 것으로 본다.
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제56조에 따른 개발행위의 허가
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제81조에 따른 시가화조정구역 안에서의 행위허가
 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제86조에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정
 4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제88조에 따른 실시계획의 인가. 끝.