



인 천 지 방 법 원

제 1 - 2 행 정 부

판 결

사 건 2025구합50585 재산세등부과처분취소
원 고 A 주식회사
소송대리인 법무법인 ○○○○○○ 담당변호사 김○○
피 고 ○○구청장
변 론 종 결 2025. 7. 24.
판 결 선 고 2025. 8. 28.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2023. 9. 6. 원고에게 한 재산세 115,498,760원 및 지방교육세 18,035,740원의 부과처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위



가. 원고는 의약품 등의 제조, 도소매업 등을 영위하는 회사로, 2019. 7. 25. ○○광역시경제자유구역청(이하 '○○경제청'이라 한다)과 사이에 ○○경제청 소유의 ○○ ○구 B 대 9,663.4㎡(이하 '이 사건 토지'라 한다)에 관하여 환매특약부매매계약(이하 '이 사건 매매계약'이라 한다)을 체결한 후, 2020. 1. 28.까지 ○○경제청에 매매대금을 모두 지급하고, 그 무렵 이 사건 토지에 관한 소유권이전등기를 마쳤다.

나. ○○경제청장은 2023. 5. 4. 원고에게 아래와 같이 '목적시설'에 관해 실제로 착공조차 진행하지 않는다는 등의 이유로 환매권 행사 예고 안내 공문을 발송하였다(이하 '이 사건 환매권 행사 예고 안내'라 한다).

제목: 환매권 행사 예고 안내 (B)

2. 우리청과 귀사가 아래와 같이 체결한 2019. 7. 25. 토지매매계약과 관련하여 귀사는 토지매매계약서 제4조에 의거 2023. 6.까지 B 토지의 개발완공(준공)기한이 있음에도 불구하고 현 시점까지 이를 이행하지 않고 있을 뿐만 아니라, '목적시설'에 관해 실제로 착공조차 진행하지 않았습니다.

(※ 본 공문 수신 또는 송달완료 시점 이후 '목적시설' 착공을 금지 요청하며, 이를 묵살할 경우 관련 소송이 진행될 수 있음을 알려드립니다.)

3. 귀사의 이러한 의무불이행은 토지매매계약서 제11조에 의거 계약해제 사유에 해당함에 따라 우리청에서는 동 조항에 의거 대상 토지의 환매권을 행사할 예정이오니, 2023. 5. 12.(금)까지 의견을 제출하여 주시기 바라며, 같은 기간 내 미제출시 의견 없음으로 간주할 예정입니다.

다. 피고는 2023. 5. 26. 현장출장 등을 통해 건축물 신축공사가 진행되지 않고 있음을 확인하고, 이 사건 토지를 구 지방세법(2023. 12. 29. 법률 제1986호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방세법'이라 한다) 제106조 제1항 제1호의 재산세 종합합산과세 대상으로 보아 2023. 9. 6. 원고에게 재산세 115,498,760원, 지방교육세 18,035,740원을 결정·고지하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).



라. 원고는 이에 불복하여 이의신청을 거쳐 2024. 4. 3. 조세심판원에 행정심판을 청구하였으나, 위 청구는 2024. 12. 30. 기각되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4, 6, 7, 11호증, 을 제1, 4, 6호증의 각 기재 또는 영상, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고 주장의 요지

지방세법 제106조 제1항 제2호 (가)목, 지방세법 시행령 제101조 제1항, 제103조 제1항 제3호에 따르면, 재산세의 별도합산대상이 되는 건축물의 부속토지에 완공된 건축물뿐만 아니라 '건축 중인 건축물'의 부속토지도 과세기준일 현재 정당한 사유 없이 6개월 이상 공사가 중단된 경우에 해당되지 않는 이상 별도합산과세대상으로 취급된다 (이하 '이 사건 별도합산규정'이라 한다). 원고는 2021. 6.경 착공신고를 마치고, 공사현장에 기준틀을 설치하였으며, 시공사와 감리사를 재선정하는 등 일련의 공사 관련 업무를 진행하였으므로 공사에 착수하여 이를 중단한 적이 없고, 설령 원고가 이 사건 처분 기준일 당시 공사를 중단한 점이 인정되더라도, 이는 이 사건 환매권 행사 예고 안내에 의한 것이므로, 이 사건 토지는 별도합산과세대상에 해당한다. 따라서 이 사건 토지를 종합합산과세대상으로 보아 한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 관계 법령

별지 "관계 법령" 기재와 같다.

다. 관련 규정 및 법리

1) 구 지방세법 제106조 제1항은 '토지에 대한 재산세 과세대상은 다음 각 호에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분한다'고 규정하면



서 제1호에서 '종합합산과세대상으로 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산과세대상 또는 분리과세대상이 되는 토지를 제외한 토지'를 규정하고, 제2호는 '별도합산과세대상으로 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지'를 각 규정하면서 (가)목에서 '공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지'를 규정하고 있다. 그에 따라 지방세법 시행령 제101조 제1항, 제103조 제1항 제3호는 위 법 제106조 제1항 제2호가목의 '건축물'에는 '건축 중인 건축물'도 포함되나(위 제3호 본문), 다만 '과세기준일 현재 정당한 사유 없이 6개월 이상 공사가 중단된 경우는 제외한다'고 규정하고 있다(위 제3호 단서).

2) 여기에서 '건축 중인 건축물'이라 함은 과세기준일 현재 건축공사에 착수하여 건축을 하고 있는 건축물을 말하고, 착공에 필요한 단순한 준비작업을 하고 있는 데 지나지 않은 경우는 건축 중이라고 할 수 없다. 건축공사에 착수하였다고 보려면 특별한 사정이 없는 한 건축하려는 건물에 관한 굴착이나 축조 등의 공사를 개시하여야 하므로, 건물을 착공하기 위하여 필요한 준비행위, 즉 토지의 측량이나 지반조사, 건물 신축 도급계약의 체결, 기존 건물의 철거나 착공신고서를 제출하는 것만으로는 공사 착수가 있었다고 할 수 없고, 건축 공정상 일련의 행정절차를 마친 다음 건물 신축을 위한 실질적인 공사의 실행이라 볼 수 있는 행위로서 건축할 건물을 유지할 수 있는 최소한의 정도로 부지를 파내는 정도의 굴착공사나 터파기공사에 착수하는 경우에 비로소 공사에 착수하였다고 볼 수 있다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두58406 판결 등 참조).

한편, 지방세법 시행령 제103조 제1항 제3호 단서의 '정당한 사유'란 공사를 중단



한 사유가 행정관청의 금지·제한 등 외부적인 사유로 인한 것이거나 또는 내부적으로 공사를 진행하기 위하여 정상적인 노력을 다하였음에도 부득이하게 공사를 진행하지 못한 경우를 말하는 것이고, 납세의무자가 그 자체의 자금 사정이나 수익상의 문제 등으로 공사를 중단하거나 방치한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이에 해당하지 아니한다(대법원 2015. 7. 23. 선고 2015두39248 판결 등 참조).

라. 인정사실

앞서 든 증거, 갑 제5, 10 내지 17, 19호증, 을 제2, 3, 5, 8호증의 각 기재 또는 영상에 변론 전체의 취지를 더하면, 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 이 사건 매매계약의 주요 내용은 아래와 같다.

제1조(지정용도에 적합한 사용)

① "지정용도"라 함은 "을(원고)"이 제출한 적법한 사업계획서를 토대로 "갑(○○경제청)"과 합의된 사용용도를 말한다.

제4조(개발기한의 의무)

① “을”은 매매계약체결일로부터 1년 이내(이하 “개발착수기한”이라 한다)에 목적 토지의 용도에 적합한 건축물의 건립을 위하여 공사착공을 하여야 하며, 착공일로부터 2년 이내(이하 “개발완공기한”)에 건축을 완료하여야 한다. 단, 기반시설공사 지연으로 “을”의 토지사용이 불가능한 경우 등 “을”의 귀책사유에 의하지 아니하고 공사착공이나 목적용지의 개발 완료가 지연된 경우에는 그로 인하여 지연된 기간만큼 “개발착수기한” 또는 “개발완공기한”이 연장된다.

② “을”은 본조의 “개발착수기한” 또는 “개발완공기한”이 부득이한 사정으로 지연되는 경우, 단 1회에 한하여 최대 6개월까지 연장을 요청할 수 있다.

제10조(재산의 처분금지)

③ "을"은 제1항의 의무의 이행을 담보하기 위하여 "갑"과 환매특약을 체결하고 목적용지에 대한 "을" 명의의 소유권 이전등기가 경료됨과 동시에 "갑"을 위하여 "갑"명의로 최우선 순위의 환매특약의 부기등기를 경료하기로 한다.

제11조(매매계약의 해제)

① 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 “갑(○○경제청)”은 “을”에 대하여 30일간의 기간



을 정하여 시정 또는 이행을 최고하고 “을”이 최고에도 불구하고 시정 또는 이행하지 아니할 경우 매매계약을 해제할 수 있다.

3. “을”이 “개발착수기한” 또는 “개발준공기한” 내에 착공 또는 준공하지 않는 경우(단, “을”의 귀책사유에 의하지 아니한 경우는 제외)

2) 원고는 이 사건 매매계약 체결일로부터 약 1년이 지난 2020. 7. 2. ○○경제청에 건축물 신축공사의 착공기한 연장을 신청하였고, ○○경제청은 2020. 7. 7. 원고에게 위 착공기한을 2021. 6. 4.까지로 연장해주었다.

3) 원고는 2021. 2. 9. ○○경제청장으로부터 이 사건 토지 지상에 연면적 합계 29,226.97m² 규모의 교육연구시설(연구소) 및 공장을 신축하는 내용의 건축허가를 받고, 2021. 4. 12. C 주식회사(이하 'C(주)'라 한다)와 위 건축물 신축공사에 관한 도급계약을 체결한 후 착공신고를 하여(착공예정일 2021. 6.) 2021. 6. 4. 착공신고필증을 교부받았다.

4) 그러나 C(주)는 2021. 6.경 신축공사 현장에 규준틀을 설치하였을 뿐, 터파기 등 그 후속 공정을 진행하지 아니하였다. ○○경제청 측은 2022. 5. 27. 원고에게 공사 일정 진행 여부를 문의하였고, 2022. 10. 25. 원고를 방문하여 공사 진행을 촉구하였다. 이후 ○○경제청 측은 2022. 12. 5., 2023. 1. 4. 및 2023. 2. 2. 세 차례에 걸쳐 원고에게 이 사건 매매계약에 따른 개발기한 준수 의무를 이행할 것을 요구하는 취지의 내용증명을 발송하였으나, 원고가 위 의무를 이행하지 않자 2023. 4. 4. 구두로 이 사건 매매계약의 해제의사를 밝히고, 2023. 5. 4. 이 사건 환매권 행사 예고 안내를 하였다.

5) 이에 원고는 2023. 4. 6.에서야 시공사 재선정을 위한 입찰을 진행하여 2023. 6. 1. D 주식회사(이하 'D(주)'라 한다)와 공사도급계약을 체결하였고, 같은 달 16. ○○



경제청장으로부터 건축물 신축공사의 시공사를 C(주)에서 D(주)로 변경하는 내용의 건축 관계자변경신고필증을 교부받았다.

6) 그 이후인 2023. 6. 22. 공사현장에 SCW 천공기가 반입되어 같은 달 30. 시험천공을 하고 그 무렵부터 2023. 10. 16.까지 가시설 계측기 천공, post pile 천공 및 근입(根入), PHC파일 천공 및 근입 작업 후 토사 터파기 작업이 진행된 한편, 원고는 2023. 11. 6. ○○경제청과 사이에 아래와 같이 이 사건 매매계약 제4조를 변경하는 내용의 계약을 체결하였다.

제4조(개발기한의 의무)

- ① “을”은 “목적토지”에 “본 건 사업”을 수행하기 위한 시설을 모두 2025.06.30.(월)까지 준공하여야 한다.
- ③ “을”은 기존 매매계약상 준공기한 위반사항에 대한 위약금으로 총 위약금 1,145,468,068원 중 572,734,040원을 본 변경계약 체결 시 “갑”에게 납부하고, 나머지 572,734,040원은 ‘24.01.04.(목)까지 “갑”에게 납부한다. (중략)

마. 판단

위 인정사실과 앞서 든 증거들로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 위 법리에 비추어 살펴보면, 과세기준일(2023. 6. 1.) 현재 이 사건 토지는 이 사건 별도합산규정에서 규정하는 '건축 중인 건축물'의 부속토지에 해당하지 않는다. 이 사건 처분은 적법하고, 이와 다른 취지에서 하는 원고의 주장은 이유 없다.

가) 2021. 6. 4.부터 2022. 12. 31.까지 시공사였던 C(주)는 2023. 12. 15. 피고의 사실관계 확인 질의에 대해 '원고와의 도급계약 체결 후 건축공사를 진행하지 않았다. 이 사건 현장에 울타리와 규준틀을 설치하고 진출입로 도로를 점용하였으나, 터파기는 진행하지 않았다. 이 사건 토지는 2021. 5.경부터 2023. 6.경까지 주차장이나 자



재 야적장으로 활용되었다'고 회신하였다.

원고가 제출한 2021. 6. 3.자 현장사진(갑 제8호증)에 의하더라도, 2021년경 이 사건 토지에는 가설 울타리 설치, 지면 정리 등의 작업만 되어 있었던 것으로 보이고, 피고가 2022. 6. 3. 현장에 출장하였을 당시 이 사건 토지에는 인근 건축공사 현장에서 발생한 토사가 적치되어 있었으며, 피고가 2023. 5. 26. 위 현장에 출장하였을 당시에 이 사건 토지는 나대지 상태로 인근 건축공사 현장 근무자들의 주차장으로 사용되고 있었다.

나) 이에 ○○경제청이 원고에게 이 사건 매매계약 해제 의사를 밝히고, 2023. 5. 4. 이 사건 환매권 행사 예고 안내를 하기에 이르자, 원고는 2023. 6. 16. 시공사 변경신고필증을 교부받은 이후 비로소 공사를 진행한 것으로 보일 뿐, 그전에는 건축물을 신축하기 위한 실질적인 공사를 실행한 적이 없었다고 보인다.

원고가 들고 있는 건설사업 관리를 위한 CM사 선정, 시공사 재선정 작업 등은 건축 공정상 일련의 사무절차에 해당하는 행위일 뿐, 이를 실질적인 공사행위라 볼 수 없고, 이는 별도합산과세제도의 입법취지나 원고가 이 사건 토지를 투기목적으로 보유하지 않았다는 사정 등을 함께 고려하더라도 마찬가지이다.

다) 한편, 원고가 원용하는 대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두58406 판결은 규준틀 설치작업이 재산세 과세기준일 이전 개시되었고, 이를 기초로 통상적인 일정에 따라 흙막이 작업, 터파기, 구조물 공사 등 후속 공정이 순차적으로 이루어진 사례이다. 따라서 2021. 6.경 규준틀이 설치된 이후 아무런 후속 공정이 진행되지 않다가 2023. 6. 16. 이후에야 그 후속 공정이 진행된 이 사건에서는 위와 같이 착공신고, 규준틀 설치가 완료된 사정만으로 원고가 이 사건 처분의 과세기준일 당시 건축물을 신



축하기 위한 준비행위를 넘어 신축공사에 착수하였다고 볼 수는 없다.

또한 원고는, 피고가 2021년 당시 이 사건 토지를 별도합산과세대상으로 본적이 있으므로, 건축공사에 착수하였다가 중단된 것으로 보아야 한다는 취지로도 주장한다. 원고가 착공신고를 하여(착공예정일 2021. 6.) 2021. 6. 4. 착공신고필증을 교부받은 사실은 앞서 본 바와 같고, 피고가 2021. 9.경 이 사건 토지를 별도합산과세대상 토지로 보아 2021년 토지 재산세를 부과한 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다. 그러나 을 제8호증의 기재에 변론 전체의 취지를 더하면, 피고는 2022. 6. 3. "건축공사 미착공 상태로, 인접 공사현장(E)의 토사 등을 적치 중"인 사실을 확인하였고, 이에 따라 2022년 종합합산과세가 이루어진 사실 또한 인정되는바, 이에 의하면 피고는 원고의 위 착공신고 이후 실질적인 공사가 실행될 것으로 신뢰하여 2021년 원고에게 과세감면혜택을 부여하였으나, 원고가 착공신고 이후 실질적인 공사를 실행한 적이 없다고 보일 따름이다. 원고의 위와 같은 주장은 이유 없다.

라) 나아가, ① 건축물 신축공사가 2년 이상 진행되지 못한 것은 공사비 인상 등과 관련하여 원고가 사업상의 이익을 위해 스스로 선택한 경영 판단의 결과였던 것으로 보이고, 이는 결국 납세의무자인 원고의 자금 사정이나 수익 측면의 문제인 점, ② ○○경제청은 2020. 7. 7. 원고에게 공사의 착공기한을 2021. 6. 4.까지로 연장해주었음에도 이에 진척이 없자, 2022. 5.경부터 원고에게 수차례 공사 진행을 촉구하다가 2023. 5. 4. 이 사건 환매권 행사 예고 안내에 이르기까지 하였는데, 원고가 위 과정에서 공사재개를 위해 노력한 구체적인 사정들을 확인할 수 있는 뚜렷한 자료가 없는 점, ③ ○○경제청장이 이 사건 환매권 행사 예고 안내에서 원고에게 '착공금지를 요청하며, 이후 이 사건 토지의 환매권을 행사할 예정이다'라는 취지로 알린 것은 이 사건



매매계약에 따른 원고의 계약상 의무 불이행에 대응한 것으로 보일 뿐인 점 등을 고려할 때, 설령 원고 주장대로 건축물 공사에 착수하여 이를 진행하다가 중단한 것이더라도 지방세법 시행령 제103조 제1항 제3호 단서의 '정당한 사유'가 존재한다고 보이지 않는다.

5. 결론

원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로 기각한다.

재판장 판사 김○○

판사 김○○

판사 장○○



별지

관계 법령

■ 구 지방세법(2023. 12. 29. 법률 제19860호로 개정되기 전의 것)

제106조(과세대상의 구분 등)

① 토지에 대한 재산세 과세대상은 다음 각 호에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분한다.

1. 종합합산과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산과세대상 또는 분리과세대상이 되는 토지를 제외한 토지
2. 별도합산과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지

가. 공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지

제114조(과세기준일)

재산세의 과세기준일은 매년 6월 1일로 한다.

■ 지방세법 시행령

제101조(별도합산과세대상 토지의 범위)

① 법 제106조 제1항 제2호 가목에서 "공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 부속토지를 말한다. 다만, 「건축법」 등 관계 법령에 따라 허가 등을 받아야 할 건축물로서 허가 등을 받지 아니한 건축물 또는 사용승인을 받아야 할 건축물로서 사용승인(임시사용승인을 포함한다)을 받지 아니하고 사용 중인 건축물의 부속토지는 제외한다.

2. 건축물(제1호에 따른 공장용 건축물은 제외한다)의 부속토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 부속토지를 제외한 건축물의 부속토지로서 건축물의 바닥면적(건축물 외의 시설의 경우에는 그 수평투영면적을 말한다)에 제2항에 따른 용도지역별 적용배율을 곱하여 산정한 면적 범위의 토지

가. 법 제106조 제1항 제3호 다목에 따른 토지 안의 건축물의 부속토지

나. 건축물의 시가표준액이 해당 부속토지의 시가표준액의 100분의 2에 미달하는 건축물



의 부속토지 중 그 건축물의 바닥면적을 제외한 부속토지

제103조(건축물의 범위 등)

① 제101조 제1항에 따른 건축물의 범위에는 다음 각 호의 건축물을 포함한다.

3. 「건축법」에 따른 건축허가를 받거나 건축신고를 한 건축물로서 같은 법에 따른 공사계획을 신고하고 공사에 착수한 건축물[개발사업 관계법령에 따른 개발사업의 시행자가 소유하고 있는 토지로서 같은 법령에 따른 개발사업 실시계획의 승인을 받아 그 개발사업에 제공하는 토지(법 제106조제1항제3호에 따른 분리와세대상이 되는 토지는 제외한다)로서 건축물의 부속토지로 사용하기 위하여 토지조성공사에 착수하여 준공검사 또는 사용허가를 받기 전까지의 토지에 건축이 예정된 건축물(관계 행정기관이 허가 등으로 그 건축물의 용도 및 바닥면적을 확인한 건축물을 말한다)을 포함한다]. 다만, 과세기준일 현재 정당한 사유 없이 6개월 이상 공사가 중단된 경우는 제외한다.

끝.