



의 정 부 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2024구합70 제2차 납세의무자 납부고지처분의 무효 확인
원 고 1. A
2. B
원고들 소송대리인 법무법인(유한) ○○
담당변호사 김○○
피 고 ○○시장
변 론 종 결 2025. 7. 22.
판 결 선 고 2025. 9. 2.

주 문

1. 피고가, 원고 A에게 한 별지1 목록 순번 3, 5 기재, 원고 B에게 한 별지2 목록 순번 3, 5 기재 각 제2차 납세의무자 납부고지처분은 각 무효임을 확인한다.
2. 원고들의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용 중 10%는 원고들이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

청 구 취 지



피고가 원고들에게 한 별지 목록 1, 2 기재 제2차 납세의무자 납부고지처분은 무효임을 각 확인한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 주식회사 C(이하 '이 사건 법인'이라 한다)은 2007. 6. 15. 개업하였다가 2013. 5. 31. 폐업하였고, 원고들은 부부로서 원고 A은 이 사건 법인의 출자지분 60%(102,000주)를, 원고 B은 출자지분 40%(68,000주)를 각 소유하였다.

나. 이 사건 법인은 2011 내지 2013년 귀속 법인세분 지방소득세 150,432,500원, ○○도 ○○시 D 토지 및 지상 건축물에 대한 재산세 3,927,790원, 등록면허세 9,270원 합계 154,369,560원(가산금 포함)을 체납하였다.

다. 피고는 이 사건 법인에게, ① 2011년 귀속 법인세분 지방소득세 27,550,780원에 대한 납세고지서를 2013. 10. 11. '○○도 ○○시 E건물, F호(이하 '이 사건 상가'라 한다)'로 발송하였으나 반송되자, 2013. 11. 7. 공시송달의 방법으로 송달하였고, ② 2011년 귀속 법인세분 지방소득세 57,577,550원에 대한 납세고지서(이하 위 납세고지서와 합하여 '이 사건 납세고지서'라 한다)를 2014. 3. 11. 이 사건 상가 주소지로 발송하였으나 반송되자, 2014. 4. 4. 공시송달의 방법으로 송달하였다(이하 위 공시송달과 합하여 '이 사건 공시송달'이라 한다).

라. 피고는, 원고들을 이 사건 법인의 제2차 납세의무자로 지정하고 별지1, 2 목록 기재와 같이 원고 A에게 64,591,430원, 원고 B에게 43,060,670원을 각 납부할 것을 통지하였다(이하 통칭하여 '이 사건 처분'이라 한다).



[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 7, 10호증, 을 제1호증의 각 기재(가지번호 있는 경우 각 가지번호 포함), 변론 전체의 취지

2. 원고들 주장의 요지

가. 이 사건 공시송달은 공시송달의 요건을 갖추지 못한 것으로 위법하다. 따라서 이 사건 처분은 주된 납세의무자인 이 사건 법인에 대한 구체적인 납세의무 확정절차를 거치지 아니한 채 행한 것으로서 무효이다(이하 '제1주장'이라 한다).

나. 제2차 납세의무자에 대한 부과처분은 새로운 부과처분이자 침익적 처분에 해당하므로, 과세예고 통지의 대상에 해당한다. 그럼에도 피고는 과세예고 통지를 하지 아니함으로써 원고들은 과세전적부심사를 받을 기회를 박탈당하였는바, 이 사건 처분에는 절차적 하자가 있고, 그 하자가 중대·명백하여 무효이다(이하 '제2주장'이라 한다).

3. 관계 법령

별지3 기재와 같다.

4. 피고의 본안전항변에 관한 판단

피고는, 원고들이 이 사건 처분에 대하여 지방세기본법 제98조 제3항에서 규정한 필요적 전심절차인 행정심판절차를 거치지 아니하였으므로 이 사건 소는 부적법하다는 취지로 항변한다.

그러나 원고들이 이 사건에서 구하고 있는 것은 이 사건 처분의 무효확인으로서, 피고가 주장하는 행정심판전치주의는 불복하는 처분의 취소 또는 부작위위법확인의 소를 제기하는 경우에만 적용될 뿐 무효확인의 소에 대하여는 적용되지 아니하므로(행정소송법 제38조 제1항 등), 피고의 위 본안전항변은 이유 없다.

5. 본안에 관한 판단



가. 제1주장에 관한 판단

1) 관련 규정 및 법리

가) 지방세기본법(2015. 12. 29. 법률 제13635호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제33조 제1항은 공시송달의 사유로 제2호에서 '주소 또는 영업소가 분명하지 아니한 경우'를, 제3호에서 '제30조 제1항에 따른 방법으로 송달하였으나 받을 사람이 없는 것으로 확인되어 반송되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우'를 규정하고 있고, 그 위임에 따라 공시송달을 할 수 있는 구체적인 경우를 정하고 있는 지방세기본법 시행령(2015. 12. 31. 대통령령 제26835호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제17조 제1호는 '서류를 우편으로 송달하였으나 받을 사람이 없는 것으로 확인되어 반송됨으로써 납부기한 내에 송달하기 곤란하다고 인정되는 경우'를 들고 있다.

지방세기본법 제33조 제1항 제2호의 사유는 과세관청이 선량한 관리자의 주의를 다하여 송달을 받아야 할 자의 주소 또는 영업소를 조사하였으나 그 주소 또는 영업소를 알 수 없는 경우를 말하는 것이고(대법원 1999. 5. 11. 선고 98두18701 판결, 대법원 2002. 11. 26. 선고 2002다44847 판결 등 참조), 법인에 대한 송달은 본점 소재지에서 그 대표이사가 이를 수령할 수 있도록 함이 원칙이고, 그와 같은 송달이 불능인 경우에는 법인등기부 등을 조사하여 본점 소재지의 이전 여부 이외에도 법인등기부상 대표이사의 주소지 등을 확인하여 그에게 송달을 하여 보고 그 송달이 불가능한 때에 비로소 공시송달을 할 수 있다(대법원 1992. 10. 9. 선고 91누10501 판결 등 참조).

나) 한편 제2차 납세의무자에 대하여 납부고지를 하려면 먼저 주된 납세의무자에 대하여 과세처분 등을 하여 그의 구체적인 납세의무를 확정하는 절차를 거쳐야 하고, 그러한 절차를 거침이 없이 바로 제2차 납세의무자에 대하여 납부고지를 하는 것



은 위법하여 무효이다(대법원 1998. 10. 27. 선고 98두4535 판결, 대법원 1992. 10. 9. 선고 91누10510 판결 등 참조).

다) 납세자가 납세고지서의 공시송달의 효력을 다투는 경우 공시송달의 적법성에 대한 증명책임은 과세관청에 있다(대법원 1996. 6. 28. 선고 96누3562 판결 참조).

2) 구체적 판단

가) 살피건대, 앞서 인정한 사실 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 정보공개청구 결과회신문(갑 제10호증)의 '발송결과란'에 '반송'이라고만 기재되어 있어, 이 사건 납세고지서의 반송 사유가 구체적으로 확인되지 않는 점¹⁾, ② 이 사건 법인의 등기부에 사내이사인 원고 A의 주소지가 기재되어 있어 피고가 위 주소지를 쉽게 확인할 수 있었던 것으로 보이는바, 피고가 위 주소지로 이 사건 납세고지서의 송달을 시도하였는지 알 수 없는 점(위 정보공개청구 결과회신문에는 발송지로 이 사건 상가 주소지만이 기재되어 있을 뿐이며, 이 사건 법인이 우편물 송달장소로 이 사건 상가 주소지를 신고하였다 하여 달리 볼 것은 아니다), ③ 피고 소속 세무공무원이 2회 이상 이 사건 법인의 주소지를 방문하였다거나, 그 밖에 피고가 선량한 관리자의 주의를 다하여 이 사건 법인의 주소 또는 영업소를 조사하였음을 인정할 증거도 없는 점, ④ 원고들이 이 사건 공시송달 이후 발송된 '2015년 고액 상습체납자 명단공개 사전안내문'을 2015. 4. 1. 적법하게 수령하고 장기간 이의를 제기하지 않았다 하더라도 이는 이 사건 공시송달 이후의 사정에 불과한 점 등을 종합하면, 이 사건 공시송달이 지방세기본법령에 따라 적법하게 이루어졌다고 보기 어렵다.

1) 지방세기본법 제39조, 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제26조 제1항 및 [별표1]에 의하면, 이 사건 공시송달과 관련된 송달 서류는 그 보존기간이 10년으로 보이고, 그 보존기간 경과로 폐기되어 반송 사유 등을 확인할 수 있는 자료가 존재하지 않는다.



나) 그렇다면 피고가, 원고 A에게 한 별지1 목록 순번 3, 5 기재, 원고 B에게 한 별지2 목록 순번 3, 5 기재 각 제2차 납세의무자 납부고지처분은 선행요건으로서의 주된 납세의무자인 이 사건 법인에 대한 구체적인 납세의무 확정절차를 마치지 아니한 채 행한 것으로서 무효이다(이하 위와 같이 인용된 부분을 제외한 나머지 부분을 '이 사건 나머지 처분'이라 한다).

다) 따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 있다.

나. 제2주장에 관한 판단

1) 관련 규정 및 법리

가) 사전구제절차로서 과세예고통지와 과세전적부심사 제도가 가지는 기능이나 이를 통하여 권리구제가 가능한 범위, 제도의 도입 경위와 취지, 납세자의 절차적 권리 침해를 효율적으로 막기 위한 통제 방법 등을 종합적으로 고려하여 보면, 과세관청이 과세처분에 앞서 필수적으로 행하여야 할 과세예고통지를 하지 아니함으로써 납세자에게 과세전적부심사의 기회를 부여하지 아니한 채 과세처분을 하였다면, 이는 납세자의 절차적 권리를 침해한 것으로서 과세처분의 효력을 부정하는 방법으로 통제할 수밖에 없는 중대한 절차적 하자가 존재하는 경우에 해당하므로, 그 과세처분은 위법하다고 보아야 할 것이나, 지방세기본법 및 같은 법 시행령이 과세예고통지의 대상으로 삼고 있지 않다거나 과세전적부심사를 거치지 않고 곧바로 과세처분을 할 수 있는 예외사유로 정하고 있는 등의 특별한 사정이 있는 경우라면, 과세관청이 과세예고 통지를 생략하고 과세처분을 하였다 하더라도 이를 위법하다고 볼 수 없다(국세에 관한 대법원 2016. 4. 15. 선고 2015두52326 판결 등의 취지 참조).

나) 구 지방세기본법은 제116조에서 세무조사결과에 대한 서면통지(제1호), 과세



예고통지(제2호), 비과세 또는 감면의 신청을 반려하는 통지[제3호, 구 지방세기본법 시행령(2015. 12. 31. 대통령령 제26835호로 개정되기 전의 것) 제94조 제2항]를 받은 자는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 지방자치단체의 장에게 통지내용의 적법성에 관한 심사인 과세전적부심사를 청구할 수 있다고 규정함으로써 '과세예고통지'를 과세전적부심사를 청구할 수 있는 요건으로 정하고 있을 뿐, 달리 과세예고통지를 의무적으로 하도록 하는 규정을 두고 있지 않았는데, 이후 구 지방세기본법 제116조 제1항 제2호가 2015. 12. 29. 법률 제13635호로 개정되면서 '대통령령으로 정하는 과세예고통지'를 받은 자는 과세전적부심사를 청구할 수 있도록 규정하였고, 2015. 12. 31. 개정된 지방세기본법 시행령은 제94조 제2항에서 위 대통령령으로 정하는 과세예고통지란 '지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 결과 등에 따라 하는 과세예고통지', '세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료 및 현지 확인조사에 따라 하는 과세예고통지'라고 규정하여 지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 또는 세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료조사 등에 따라 지방세가 부과되는 경우에는 과세예고통지를 하도록 하였으며, 지방세기본법이 2019. 12. 31. 법률 제16854호로 개정되면서 지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 결과 등에 따라 과세하는 경우나 세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료 및 현지 확인조사에 따라 과세하는 경우, 납세고지하려는 세액이 30만 원 이상인 경우에는 미리 납세자에게 과세예고통지를 하도록 하는 의무규정(제88조 제1항)이 신설되었다. 이후 2020. 12. 29. 법률 제17768호로 개정된 지방세기본법 제88조 제1항은 위 각 경우 외에 '비과세 또는 감면 신청을 반려하여 과세하는 경우', '비과세 또는 감면한 세액을 추징하는 경우'에도 과세예고통지를 하도록 의무의 범위를 확대하였다.



2) 구체적 판단

앞서 본 과세예고통지 관련 지방세기본법 및 같은 법 시행령 규정의 변천 경위에 비추어 보면, 이 사건 나머지 처분 당시 시행중이던 구 지방세기본법은 '과세예고통지'를 과세전적부심사를 청구할 수 있는 요건으로 정하고 있었을 뿐, 달리 과세예고통지를 의무적으로 하도록 하는 규정을 두고 있지 않았다고 할 것인바, 구 지방세기본법 및 같은 법 시행령이 이 사건 나머지 처분을 과세예고통지의 대상으로 삼고 있지 않았다 할 것이므로, 이 사건 나머지 처분 전 피고가 원고들에게 과세예고통지를 하지 않았다고 하더라도 이 사건 나머지 처분에 절차적 위법이 있다고 볼 수 없다.

따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

다. 소결론

따라서 피고가 원고 A에게 한 별지1 목록 순번 3, 5 기재, 원고 B에게 한 별지2 목록 순번 3, 5 기재 각 제2차 납세의무자 납부고지처분은 무효임을 확인한다.

5. 결론

그렇다면 원고들의 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 인용하고 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 이○○

판사 김○○



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결문을 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2025-10-17

판사 최○○



[별지1]

목록

제2차 납세의무자에 대한 납부고지처분 내역()

순번	과세내역	지정일자	귀속 년월	세목	지정금액(원)
1		2015-05-08		재산세 (건축물)	1,376,650
2		2015-05-08		재산세 (토지)	387,120
3		2015-05-08	201212	지방소득세 (법인소득)	20,596,870
4		2015-05-08	201212	지방소득세 (법인소득)	115,100
5		2015-05-08	201112	지방소득세 (법인소득)	40,972,190
6		2015-05-08	201212	지방소득세 (법인소득)	218,360
7		2017-12-11		등록면허세 (면허)	5,570
8		2017-12-11	201312	지방소득세 (법인소득)	7,880
9		2017-12-11	201112	지방소득세 (법인소득)	875,190
10		2017-12-11	201212	지방소득세 (법인소득)	36,500
	총 10건 합계 64,591,430원				



[별지2]

목록

제2차 납세의무자에 대한 납부고지처분 내역()

순번	과세내역	지정일자	귀속 년월	세목	지정금액(원)
1		2015-05-08		재산세 (건축물)	917,700
2		2015-05-08		재산세 (토지)	258,030
3		2015-05-08	201112	지방소득세 (법인소득)	13,731,230
4		2015-05-08	201212	지방소득세 (법인소득)	76,730
5		2015-05-08	201112	지방소득세 (법인소득)	27,314,770
6		2015-05-08	201212	지방소득세 (법인소득)	145,550
7		2017-12-11		등록면허세 (면허)	3,700
8		2017-12-11	201312	지방소득세 (법인소득)	5,230
9		2017-12-11	201112	지방소득세 (법인소득)	583,430
10		2017-12-11	201212	지방소득세 (법인소득)	24,300
	총 10건 합계 43,060,670원				



[별지3]

관계법령

■ 구 지방세기본법(2015. 12. 29. 법률 제13635호로 개정되기 전의 것)

제33조(공시송달)

① 서류의 송달을 받아야 할 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 서류의 요지를 공고한 날부터 14일이 지나면 제28조에 따른 서류의 송달이 된 것으로 본다.

1. 주소 또는 영업소가 국외에 있고 그 송달이 곤란한 경우
2. 주소 또는 영업소가 분명하지 아니한 경우
3. 지방자치단체의 조례로 정하는 방법으로 송달하였으나 받을 사람(제30조제3항에 규정된 자를 포함한다)이 없는 것으로 확인되어 반송되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우

제116조(과세전적부심사)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 통지를 받은 자는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 지방자치단체의 장에게 통지내용의 적법성에 관하여 심사(이하 "과세전적부심사"라 한다)를 청구할 수 있다.

1. 세무조사결과에 대한 서면통지
2. 과세예고통지
3. 제1호 및 제2호와 유사한 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 통지

■ 구 지방세기본법(2015. 12. 29. 법률 제13635호로 개정되어 2016. 12. 27. 전부개정되기 전의 것)

제116조(과세전적부심사)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 통지를 받은 자는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 지방자치단체의 장에게 통지내용의 적법성에 관하여 심사(이하 "과세전적부심사"라 한다)를 청구할 수 있다.

1. 세무조사결과에 대한 서면통지
2. 대통령령으로 정하는 과세예고통지
3. 제1호 및 제2호와 유사한 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 통지



■ 구 지방세기본법(2019. 12. 31. 법률 제16854호로 개정되어 2020. 12. 29. 법률 제17768호로 개정되기 전의 것)

제88조(과세전적부심사)

① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 납세자에게 그 내용을 서면으로 통지(이하 이 조에서 "과세예고통지"라 한다)하여야 한다. <신설 2019. 12. 31.>

1. 지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 결과 등에 따라 과세하는 경우. 다만, 제150조, 「감사원법」 제33조, 「지방자치법」 제169조 및 제171조에 따른 시정요구에 따라 과세처분하는 경우로서 시정요구 전에 과세처분 대상자가 지적사항에 대한 소명안내를 받은 경우는 제외한다.
2. 세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료 및 현지 확인조사에 따라 과세하는 경우
3. 납세고지하려는 세액이 30만원 이상인 경우(「지방세법」에서 정한 납기에 따라 납세고지하는 경우는 제외한다)

■ 구 지방세기본법(2020. 12. 29. 법률 제17768호로 개정되어 2021. 1. 12. 법률 제17893호로 개정되기 전의 것)

제88조(과세전적부심사)

① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 납세자에게 그 내용을 서면으로 통지(이하 이 조에서 "과세예고통지"라 한다)하여야 한다.

1. 지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 결과 등에 따라 과세하는 경우. 다만, 제150조, 「감사원법」 제33조, 「지방자치법」 제169조 및 제171조에 따른 시정요구에 따라 과세처분하는 경우로서 시정요구 전에 과세처분 대상자가 지적사항에 대한 소명안내를 받은 경우는 제외한다.
2. 세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료 및 현지 확인조사에 따라 과세하는 경우
3. 비과세 또는 감면 신청을 반려하여 과세하는 경우(「지방세법」에서 정한 납기에 따라 납세고지하는 경우는 제외한다)
4. 비과세 또는 감면한 세액을 추징하는 경우



5. 납세고지하려는 세액이 30만원 이상인 경우(「지방세법」에서 정한 납기에 따라 납세고지하는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 따라 과세하는 경우는 제외한다)

■ 구 지방세기본법 시행령(2015. 12. 31. 대통령령 제26835호로 개정되기 전의 것)

제17조(공시송달)

법 제33조 제1항 제3호에 따라 공시송달을 할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 서류를 우편으로 송달하였으나 받을 사람(법 제30조제3항에 규정된 자를 포함한다)이 없는 것으로 확인되어 반송됨으로써 납부기한 내에 송달하기 곤란하다고 인정되는 경우
2. 세무공무원이 2회 이상 납세자를 방문하여 서류를 교부하려고 하였으나 받을 사람(법 제30조제3항에 규정된 자를 포함한다)이 없는 것으로 확인되어 납부기한 내에 송달하기 곤란하다고 인정되는 경우

제94조(과세전적부심사의 범위 등)

- ② 법 제116조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 통지"란 비과세 또는 감면의 신청을 반려하는 통지를 말한다.

■ 구 지방세기본법 시행령(2017. 3. 27. 대통령령 제27958호로 전부개정 되기 전의 것)

제22조(제2차납세의무자에 대한 납부고지)

법 제45조에 따른 제2차납세의무자에 대한 납부통지서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 납세자의 주소 또는 영업소와 성명
2. 체납된 지방자치단체의 징수금의 과세연도·세목·세액·산출근거 및 납부기한
3. 제2호의 금액 중 제2차납세의무자로부터 징수할 금액, 그 산출근거·납부기한과 납부장소
4. 제2차납세의무자에게 적용한 규정

제94조(과세전적부심사의 범위 등)

- ② 법 제116조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 과세예고통지"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <신설 2015. 12. 31.>
1. 지방세 업무에 대한 감사나 지도·점검 결과 등에 따라 하는 과세예고통지
 2. 세무조사에서 확인된 해당 납세자 외의 자에 대한 과세자료 및 현지 확인조사에 따라 하는 과세예고통지