

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2018다287287 부당이득금
원고, 상고인 인천항만공사
소송대리인 법무법인 (유한) 화우(담당변호사 전오영 외 3인)
피고, 피상고인 인천광역시 서구 외 2인
소송대리인 변호사 노명구 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2018. 10. 24. 선고 2017나2069688 판결
판 결 선 고 2019. 4. 23.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 과세처분의 당연무효에 관한 판단기준

과세처분이 당연무효라고 하기 위하여는 그 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한

것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한지를 판별할 때에는 과세처분의 근거가 되는 법규의 목적·의미·기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 한다. 그리고 어느 법률관계나 사실관계에 대하여 어느 법령의 규정을 적용하여 과세처분을 한 경우에 그 법률관계나 사실관계에 대하여는 그 법령의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀져서 해석에 다툼의 여지가 없음에도 과세관청이 그 법령의 규정을 적용하여 과세처분을 하였다면 그 하자는 중대하고도 명백하다고 할 것이나, 그 법률관계나 사실관계에 대하여 그 법령의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 과세관청이 이를 잘못 해석하여 과세처분을 하였더라도 이는 과세요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없다(대법원 2018. 7. 19. 선고 2017다242409 전원합의체 판결 참조). 한편, 과세관청이 법령 규정의 문언상 과세처분 요건의 의미가 분명함에도 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과, 과세처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 해당 처분을 한 경우에는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있다고 볼 수 없다(대법원 2014. 5. 16. 선고 2011두27094 판결 참조).

2. 관계 법령에 대한 해석의 명확성

가. 구 지방세특례제한법(2012. 10. 12. 법률 제11487호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제84조 제2항(이하 '이 사건 감경조항'이라고 한다)은 "「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 공공시설을 위한 토지로서 같은 법 제30조 및 제32조에 따라 도시관리계획의 결정 및 도시관리계획에 관한 지형도면의 고시가 된 토지의 경우 해당 부분에 대하여는 재산세의 100분의 50을 경감한다"라고 규정하고 있다.

이 사건 감경조항에 의하면, '구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (2012. 12. 18. 법률 제11599호로 개정되기 전의 것, 이하 구 '국토계획법'이라고 한다) 제2조 제13호에 따른 공공시설을 위한 토지일 것', '그 토지가 구 국토계획법 제30조 및 제32조에 따라 도시관리계획의 결정 및 도시관리계획에 관한 지형도면의 고시가 된 토지일 것'이라는 요건을 모두 갖추면 '재산세의 100분의 50'을 경감 받을 수 있고, 그 밖에 이러한 경감을 받기 위한 다른 부가적인 요건은 규정되어 있지 않다. 또한 구 국토계획법 제32조에 의하면 도시관리계획에 관한 지형도면의 고시는 같은 법 제30조에 따라 도시관리계획이 결정·고시되면 이루어지는 것으로서 도시계획사업 자체가 폐지되지 않는 이상 추후 집행이 완료되더라도 실효되지 아니하므로, 이 사건 감경조항에서 규정하는 '지형도면의 고시가 된 토지'에는 지형도면의 고시 후 도시계획사업의 집행이 이루어지지 않은 토지는 물론 집행이 이루어진 토지도 모두 포함됨이 분명하다.

위와 같이 이 사건 감경조항의 적용대상이 되는 토지의 범위는 법문상 명확하고, 조세법률주의의 원칙상 조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않으므로, 다른 특별한 사정이 없는 한 이를 그 법문과 다른 의미로 해석하는 것은 허용되지 않는다.

나. 한편, 구 지방세특례제한법 제84조 제1항은 " 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 도시계획시설로서 같은 법 제32조에 따라 지형도면이 고시된 후 10년 이상 장기간 미집행된 토지, 지상건축물, 지방세법 제104조 제3호에 따른 주택(그 해당 부분으로 한정한다)에 대하여는 재산세의 100분의 50을 경감하고, 지방세법 제112조에 따라 부과되는 세액을 면제한다"라고 규정하고 있다(이하 '이 사건 대비조항'이라고 한다).

이 사건 대비조항은 이 사건 감경조항과 달리 경감이 될 수 있는 대상의 범위를 '구 국토계획법 제2조 제7호에 따른 도시계획시설로서 같은 법 제32조에 따라 지형도면이 고시된 후 10년 이상 장기간 미집행된 토지, 지상건축물, 구 지방세법 제104조 제3호에 따른 주택(그 해당 부분으로 한정한다)'이라고 규정하고, 그 경감이 되는 조세의 범위를 '재산세의 100분의 50 및 지방세법 제112조에 따라 부과되는 세액'으로 규정하고 있다.

조세법규의 해석상 법규 상호간의 해석을 통하여 그 의미를 명확히 할 필요가 있는 경우에는 조세법률주의가 지향하는 법적 안정성 및 예측가능성을 해치지 않는 범위 내에서 입법 취지 및 목적 등을 고려한 합목적적 해석을 할 수 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 이 사건 감경조항은 법문상 그 적용대상 및 감면효과의 의미가 명확하므로, 이 사건 대비조항과의 상호간의 해석을 통하여 그 의미를 명확히 할 필요가 있다고 볼 수 없다. 뿐만 아니라 이 사건 대비조항은 그 적용대상 및 감면효과에 관하여 이 사건 감경조항과 달리 규정하고 있으므로, 이 사건 대비조항에서 '지형도면이 고시된 후 10년 이상 장기간 미집행된'이라는 부분을 분리하여 이 사건 감경조항에 유추적용하려는 것은 문언의 해석 가능한 범위를 현저히 넘어서는 것으로서 조세법률주의가 지향하는 법적 안정성 및 예측가능성을 해친다. 또한 입법목적 등을 고려한 합목적적 해석이라는 명목으로 이 사건 대비조항에서 '미집행된'이라는 요건만을 추출하여 이를 이 사건 감경조항에 유추적용하려 하거나, 더 나아가 '미집행되어 사권이 제한된'이라는 요건을 창출하여 이 사건 감경조항에 적용하려는 것은 사실상 입법형성을 하는 것과 다르지 않으므로, 법 해석의 한계를 벗어난 자의적인 해석이라 아니할 수 없다.

오히려 이 사건 대비조항은 '지형도면 고시 후 10년 이상 장기간 미집행된 토지 등'

을 요건으로 삼은 반면, 이 사건 감경조항은 '지형도면의 고시가 된 토지'라고만 규정함으로써 '10년 이상 장기간 미집행'이라는 문구를 요건에서 명백히 제외한 이상, 이 사건 감경조항은 미집행을 요건으로 하지 않는다는 것이 규정의 내용 및 취지라고 봄이 타당하다.

다. 이 사건 감경조항은 이 사건 부과처분 이후 2016. 12. 27. 법률 제14477호로 "국토계획법 제2조 제13호에 따른 공공시설을 위한 토지(주택의 부속토지를 포함한다)로서 같은 법 제30조 및 제32조에 따라 도시관리계획의 결정 및 도시관리계획에 관한 지형도면의 고시가 된 후 과세기준일 현재 미집행된 토지의 경우 해당 부분에 대해서는 재산세의 100분의 50을 2018년 12월 31일까지 경감한다"는 내용으로 개정되었다. 이러한 개정규정은 그 적용대상에 관하여 '지형도면의 고시가 된 후 과세기준일 현재 미집행된'이라는 새로운 요건을 부가한 것으로서, 이는 이 사건 감경조항이 당초 도시계획용도대로 집행이 완료된 토지도 그 감면대상에 포함시키고 있음을 전제로, 그 집행이 완료된 토지를 감면대상에서 제외하기 위하여 개정된 것으로 보인다.

라. 따라서 이 사건 감경조항은 법문상 그 의미가 명확하여 해석에 다툼의 여지가 없다. 이 사건 감경조항이 적용될 수 있는 토지가 그 적용요건을 모두 갖추었음에도 이 사건 감경조항에서 규정하지 아니하는 새로운 요건을 갖추지 못하였다는 이유로 이 사건 감경조항을 적용하지 아니하는 과세처분을 하는 것은 법령의 의미가 분명함에도 자의적으로 그 의미를 달리 해석하는 것이다.

3. 이 사건에 관한 판단

가. 원심판결 이유에 의하면, 원고 소유의 이 사건 토지는 2011년 및 2012년 각 재산세 과세기준일 현재 구 국토계획법 제2조 제13호, 같은 법 시행령 제4조 제1호에 정한

공공시설인 항만, 녹지, 도로 등을 위한 토지로서 같은 법 제30조 및 제32조에 따라 도시관리계획의 결정 및 도시계획에 관한 지형도면의 고시가 된 토지에 해당하는 사실을 알 수 있다.

이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 토지는 이 사건 감경조항이 규정하는 감경요건을 모두 갖추었으므로 이에 대하여는 이 사건 감경조항에 따라 재산세 등의 100분의 50이 경감되어야 한다. 그럼에도 이 사건 부과처분은 이 사건 감경조항을 적용하지 아니한 채 재산세 등을 부과하였으므로, 이 사건 부과처분에는 중대하고 명백한 하자가 존재한다.

나. 그런데도 원심은 이와 달리 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 감경조항의 해석에 다툼의 여지가 없었다고 보기 어렵다는 잘못된 전제에서 이 사건 부과처분은 당연무효로 볼 수 없다고 판단하였다. 원심의 이와 같은 판단에는 과세처분의 당연무효에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장

대법관

김선수

대법관 권순일

주 심 대법관 이기택

대법관 박정화