

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021두40027 재산세등부과처분취소
원고, 피상고인 나래에너지서비스 주식회사의 소송수계인 나래에너지서비스
주식회사 (변경 전 상호: 위례에너지서비스 주식회사) 외 1인
소송대리인 법무법인(유한) 세종
담당변호사 민일영 외 4인
피고, 상고인 하남시장
소송대리인 법무법인 마당
담당변호사 김인욱 외 8인
참가행정청, 상고인 행정안전부장관
원 심 판 결 수원고등법원 2021. 4. 30. 선고 2020누13369 판결
판 결 선 고 2023. 9. 14.

주 문

원심판결을 모두 파기하고, 사건을 수원고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원심판결 이유와 기록에 따르면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고 나래에너지서비스 주식회사의 소송수계인 나래에너지서비스 주식회사(변경 전 상호: 위례에너지서비스 주식회사)는 2013. 4. 22. 집단에너지사업법에 따라 집단에너지사업의 허가를 받고, 하남시 (주소 1 생략) 외 1필지 지상에 열과 전기를 생산하는 열병합발전시설을 신설하여 2017. 5. 26.부터 이를 운영하여 왔다.

나. 원고 나래에너지서비스 주식회사(변경 전 상호: 위례에너지서비스 주식회사, 2020. 1. 2. 나래에너지서비스 주식회사를 흡수합병하고, 상호를 나래에너지서비스 주식회사로 변경하였다. 이하 편의상 '합병 전 나래에너지서비스 주식회사'를 '나래에너지', '합병 전 위례에너지서비스 주식회사'를 '위례에너지'라 한다)는 2012. 9. 20. 집단에너지사업법에 따라 집단에너지사업의 허가를 받고, 하남시 (주소 2 생략) 외 1필지 지상에 열과 전기를 생산하는 열병합발전시설을 신설하여 2017. 6. 20.부터 이를 운영하여 왔다.

다. 피고는 위 각 열병합발전시설 부지(이하 '이 사건 대상토지'라 한다)를 재산세 분리과세대상이 아니라 별도합산과세대상으로 보아 2018. 9. 7. 나래에너지와 위례에너지에 2018년도 재산세 및 지방교육세를 각 부과하였다(이하 합하여 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 제1 상고이유에 관하여

가. 구 지방세법(2019. 12. 3. 법률 제16663호로 개정되기 전의 것) 제106조 제1항 제3호 (바)목과 그 위임에 따른 구 지방세법 시행령(2020. 6. 2. 대통령령 제30728호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제102조 제6항 제5호(이하 '이 사건 규정'이라 한다)는

'전기사업법에 따른 전기사업자가 전원개발촉진법 제5조 제1항에 따른 전원개발사업 실시계획에 따라 취득한 토지 중 발전시설 또는 송전·변전시설에 직접 사용하고 있는 토지'를 재산세 분리과세대상으로 규정하고 있다. 한편 집단에너지사업법 제2조 제1호는 '집단에너지란 2개 이상의 사용자를 대상으로 공급되는 열 또는 열과 전기를 말한다.'라고, 제48조는 '전기사업법과의 관계'라는 표제 아래 '집단에너지사업법에 따른 전기의 공급에 관하여 사업자가 사업의 허가를 받은 경우에는 전기사업법에 따른 발전사업의 허가를 받은 것으로 본다.'라고 규정하였다(이하 '이 사건 의제규정'이라 한다).

나. 원심은 판시와 같이 나래에너지와 위례에너지가 이 사건 의제규정에 따라 전기사업법 제7조 제1항에 따른 발전사업 허가를 받은 것으로 의제되고, 전기사업법 제2조 제4호는 전기사업법 제7조 제1항에 따른 발전사업 허가를 받은 자를 '발전사업자'로 정의하였으며, 전기사업법 제2조 제2호는 '발전사업자'를 '전기사업자' 중 하나로 규정하였다는 이유로, 나래에너지와 위례에너지는 이 사건 규정의 전기사업자에 해당하고, 이 사건 대상토지는 재산세 분리과세대상에 해당한다는 취지로 판단하였다.

다. 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

1) 이 사건 의제규정에 따라 열과 전기를 공급하는 집단에너지사업의 허가가 있으면 전기사업법과의 관계에서 전기의 공급에 관하여 전기사업법에 따른 발전사업의 허가를 받은 것으로 보는 데 그칠 뿐, 더 나아가 전기사업법에 따라 발전사업의 허가를 받았음을 전제로 하는 지방세법의 모든 규정까지 당연히 적용되는 것은 아니다. 이 사건 의제규정에 따라 발전사업 허가가 의제되는 경우도 이 사건 규정의 규율대상에 포함되는지는 결국 이 사건 규정을 포함한 지방세법령의 조문구조 및 체계, 문언 등에 따른 법령해석 문제로 볼 수 있다. 그런데 구 지방세법 시행령이 이 사건 규정에서 '전기사

업법상 전기사업자가 직접 사용하고 있는 일정한 토지'를 재산세 분리과세대상으로 규정하는 한편, 이와 별도로 집단에너지사업에 사용되는 토지 가운데 '집단에너지사업법에 따라 설립된 한국지역난방공사가 열생산설비에 직접 사용하고 있는 토지'(구 지방세법 시행령 제102조 제6항 제7호)와 '산업단지 등에서의 집단에너지공급시설용 토지'[구 지방세법 시행령 제102조 제8항 제4호 (나)목]를 재산세 분리과세대상으로 규정하는 등 분리과세대상 토지의 범위에 관하여 집단에너지사업을 전기사업과 구분하여 규율하고 있을 뿐만 아니라, 그 밖에 구 지방세법 시행령의 조문구조 및 체계, 문언 등에 비추어 보면, 집단에너지사업자인 나래에너지와 위례에너지가 이 사건 규정의 전기사업자에 해당한다고 볼 수 없다.

2) 토지에 대한 재산세 분리과세제도는 정책적 고려에 따라 중과세 또는 경과세의 필요가 있는 토지에 대하여 예외적으로 별도의 기준에 따라 분리과세함으로써 종합합산과세에서 오는 불합리를 보완하고자 하는 것으로서(대법원 2013. 7. 26. 선고 2011두19963 판결 참조), 그 대상을 정한 구 지방세법 시행령 제102조 제6항 각 호는 예시적 규정이 아니라 한정적 규정으로 보아야 한다. 따라서 이 사건 규정의 재산세 분리과세 대상 토지는 원칙적으로 전기사업법의 규율을 받는 전기사업에 제공되는 발전시설용 토지 등으로 제한된다고 봄이 이 사건 규정의 취지나 성격에 부합한다.

3) 집단에너지사업법에 따라 규율되는 집단에너지사업과 전기사업법에 따라 규율되는 전기사업은 공급대상 에너지의 종류, 사업의 허가기준이나 절차, 경제성 및 정책적 필요성 등에 차이가 있으므로 재산세 분리과세대상 토지를 정함에 있어서 집단에너지사업에 사용되는 토지와 전기사업에 사용되는 토지를 달리 취급하는 것이 불합리하다고 볼 수도 없다.

4) 2021. 12. 31. 대통령령 제32293호로 개정된 지방세법 시행령은 제102조 제6항 제7의 2호를 신설하여 '집단에너지사업법에 따른 사업자 중 한국지역난방공사를 제외한 사업자가 직접 사용하기 위하여 소유하고 있는 공급시설용 토지로서 2022년부터 2025년까지 재산세 납부의무가 성립하는 토지'를 재산세 분리과세대상 토지로 추가하였고, 이 사건 대상토지가 위 시행령 규정이 적용되는 토지임은 명백하다. 그런데 원심과 같이 이 사건 대상토지에 이 사건 규정이 적용된다고 보면, 이 사건 대상토지는 이 사건 규정에 따라 기간의 제한 없이 재산세 분리과세대상이 되므로, 재산세 분리과세 대상이 되는 기간을 제한한 위 개정 시행령 규정의 내용 및 개정취지에 부합하지 않는다.

라. 그런데도 원심은 이 사건 대상토지가 이 사건 규정에 따른 재산세 분리과세대상 토지임을 전제로 이 사건 처분 중 판시 정당세액을 초과하는 부분이 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 이 사건 규정에 따른 재산세 분리과세대상 토지의 범위에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 모두 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 민유숙

대법관 이동원

주 심 대법관 천대엽