

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2025두35308 재산세 부과처분 무효확인
원고, 피상고인 ○○주공2단지아파트주택재건축정비사업조합
소송대리인 법무법인 텍스로
담당변호사 김홍철 외 6인
피고, 상고인 강동구청장
소송대리인 법무법인 두우
담당변호사 장현우 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2025. 9. 18. 선고 2025누4175 판결
판 결 선 고 2026. 3. 12.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 따르면, 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 서울 강동구 (주소 생략) 일대(이하 '이 사건 정비구역'이라 한다)에서 주택재건축정비사업(이하 '이 사건 정비사업'이라 한다)을 시행하기 위하여 2009. 12. 4. 피고로부터 조합설립인가를 받은 주택재건축정비사업조합이다.

나. 서울특별시장은 2009. 11. 12. '○○주공2단지아파트 주택재건축 정비계획수립 및 정비구역지정과 ○○택지 제1종지구단위계획 결정(변경) 및 지형도면'을 고시하였다(서울특별시 고시 제2009-444호, 이하 '이 사건 고시'라 한다).

다. 원고는 이 사건 정비사업과 관련하여 피고로부터 2011. 12. 5. 사업시행인가를, 2014. 10. 27. 관리처분계획인가를 받았으며, 2019. 9. 27. 준공인가를 받아 2020. 5. 27. 소유권이전을 고시하였다.

라. 이 사건 정비사업의 시행으로 이 사건 정비구역은 구획 정리가 이루어졌는데, 그중 일부인 32,743.7㎡의 토지(이하 '이 사건 토지'라 한다)가 공원 또는 도로로 신설되어 피고에게 무상귀속되었다.

마. 피고는 2018. 9. 10. 원고에게 재산세 등 부과처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다. 그 구체적인 명세는 원심이 인용한 제1심판결의 해당 부분과 같다).

2. 관계 법령 및 법리

가. 구 지방세법(2018. 12. 31. 법률 제16113호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)은 제112조 제1항에서, 지방자치단체의 장이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다) 제6조 제1호에 따른 도시지역 중 해당 지방의회의 의결을 거쳐

고시한 지역(이하 '재산세 도시지역분 적용대상 지역'이라 한다) 안에 있는 대통령령으로 정하는 토지, 건축물 또는 주택에 대하여는 조례로 정하는 바에 따라 재산세 도시지역분을 과세할 수 있도록 규정하면서도, 제3항에서는 '제1항에도 불구하고 재산세 도시지역분 적용대상 지역 안에 있는 토지 중 국토계획법에 따라 지형도면이 고시된 공공시설용지 또는 개발제한구역으로 지정된 토지 중 지상건축물, 골프장, 유원지, 그 밖의 이용시설이 없는 토지는 제1항 제2호에 따른 과세대상에서 제외한다'고 규정하고 있다.

그리고 구 국토계획법(2009. 12. 29. 법률 제9861호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조 제4호는, '도시관리계획'을 '특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다'고 규정하면서, 라목에서 '도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획'을, 마목에서 '지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획'을 각 들고 있고, 제2조 제5호는 '지구단위계획'을 '도시계획수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다'고 규정하고 있다.

이와 같이 구 국토계획법 제2조 제4호 라목 및 마목의 각 조문에서 '정비사업에 관한 계획' 및 '지구단위계획' 등을 도시관리계획의 일종으로 명확히 규정하고 있을 뿐만 아니라, 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다)은 국토계획법상의 도시관리계획에 의거하여 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정하

기 위한 목적으로 제정된 법률로서 도시관리계획을 시행하기 위한 도시계획사업에 도시정비법에 의한 정비사업이 포함되는 점(대법원 2011. 2. 24. 선고 2010두22498 판결 참조)을 고려하면, 구 지방세법 제112조 제3항의 법문 중 '국토계획법에 따라 지형도면이 고시된 토지'에는 도시정비법에 따라 지형도면의 고시가 이루어진 토지 역시 포함된다고 보아야 한다.

나. 한편 구 지방세특례제한법(2018. 12. 24. 법률 제16041호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제84조 제2항은, 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 경감한다고 규정하고 있다.

종래 2016. 12. 27. 법률 제14477호로 개정되기 전의 지방세특례제한법 제84조 제2항은 '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 토지의 경우 해당 부분에 대해서는 재산세의 100분의 50을 경감한다'고 규정하여, 그와 같이 지형도면의 고시가 이루어진 토지이기만 하면 지형도면의 고시 후 도시계획사업의 집행이 이루어지지 않은 토지는 물론이고 집행이 이미 이루어진 토지 역시 재산세가 감면되었으나, 2016. 12. 27. 자로 지방세특례제한법이 위와 같이 개정되면서 그 제84조 제2항의 조문이 '과세기준일 현재 미집행된 토지의 경우 해당 부분에 대해서는 재산세의 100분의 50을 경감한다'는 내용으로 변경되었다. 이는 제84조 제2항의 적용대상에 관하여 '지형도면의 고시가 된 후 과세기준일 현

재 미집행된'이라는 새로운 요건을 부가한 것으로서, 과세기준일 현재 집행이 완료된 토지의 경우 더는 제84조 제2항의 감면대상에 포함되지 않도록 함과 아울러, 미집행된 토지 부분에 대해서는 종전과 마찬가지로 감면혜택을 부여하겠다는 취지로 볼 수 있다 (대법원 2019. 4. 23. 선고 2018다287287 판결 참조).

이러한 관련 규정의 개정 연혁과 문언 및 취지를 종합하면, 해당 과세기준일 현재 공사 등이 이루어지고 있어 도시계획사업의 집행이 아직 완료되지 아니한 상태의 토지는 구 지방세특례제한법 제84조 제2항에서의 '과세기준일 현재 미집행된 토지'에 해당한다고 볼 수 있다.

3. 판단

가. 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 보아야 한다(대법원 2018. 7. 19. 선고 2017다242409 전원합의체 판결 등 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, 대법원 2019. 4. 23. 선고 2018다287287 판결 참조).

나. 원심은 이 사건 토지가 재산세 도시지역분 비과세대상인지와 관련하여, 이 사건 토지는 용도가 도로, 공원으로로서 구 국토계획법 제2조 제13호가 정한 공공시설을 위한 용지에 해당할 뿐 아니라, 비록 서울특별시장의 이 사건 고시를 하는 과정에서 구 「토지이용규제 기본법」(2017. 12. 26. 법률 제15324호로 개정되기 전의 것) 제8조를 언급하였더라도 위 규정은 구 국토계획법에 따라 지역지구 등의 지정이 이루어진 경우에 진행되어야 할 공통의 절차를 마련한 것에 불과하므로 이 사건 고시의 지형도면 고시가 구 국토계획법과 무관하게 이루어진 것으로 볼 수 없고, 문언 자체로 의미가 분명한 구 지방세법 제112조 제3항에 비추어 볼 때 이 사건 토지는 재산세 도시지역분 비과세대상임이 분명하다는 등의 판시와 같은 이유로, 이 사건 처분 중 이 사건 토지에 관하여 재산세 도시지역분을 과세한 부분은 중대·명백한 하자가 있어 당연무효라고 판단하였다.

나아가 원심은, 이 사건 토지가 재산세 감면대상에 해당하는지와 관련해서도, 구 지방세특례제한법 제84조 제2항의 개정 경위와 그 이유 및 현재의 문언 내용 등에 비추어 볼 때, 공사 등이 이루어지고 있으나 아직 완료되지 않은 상태인 토지의 경우에는 위 규정이 감면대상으로 정한 '과세기준일 현재 미집행된 토지'에 마땅히 해당한다고 보아야 할 것임에도, 피고가 이 사건 토지에 대하여 위 제84조 제2항에 따라 재산세의 100분의 50을 경감하지 아니한 것 역시 중대·명백한 하자에 해당한다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 관련 규정과 법리 및 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 구 국토계획법 제2조 제13호의

'공공시설' 및 구 지방세법 제112조 제3항의 요건인 '국토계획법에 따른 지형도면 고시'의 의미, 하자의 중대·명백성 등에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 않는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노경필

주 심 대법관 이흥구

 대법관 오석준

 대법관 이숙연