

재산세 등 부과처분취소

[대구고등법원 2011. 7. 15. 2010누2440]



【전문】

【원고, 항소인】 주식회사 중산도시개발 (소송대리인 법무법인 영진 외 1인)

【피고, 피항소인】 경산시청 (소송대리인 변호사 진순석)

【제1심판결】 대구지방법원 2010. 10. 13. 선고 2009구합3257 판결

【변론종결】 2011. 6. 17.

【주문】

】

1. 원고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2009. 9. 16. 원고에 대하여 한 재산세 1,192,532,020원, 지방교육세 238,506,400원 및 재산세 100,370원, 지방교육세 20,070원의 각 부과처분 중 재산세 571,164,788원, 지방교육세 114,232,958원을 초과하는 부분을 각 취소한다.

【이유】

】1. 처분의 경위

가. 원고는 2008. 5. 29. 피고로부터 구 도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 도시계획법'이라고 한다) 제23조 및 제25조에 의하여 경산시 중산동 일대의 경산 도시계획사업(중산 제1지구 시가지조성사업, 이하 '이 사건 시가지조성사업'이라 한다)의 사업시행자 지정 및 실시계획 변경인가를 받은 후, 그 사업을 시행하고 있다.

나. 피고는 2009. 9. 16. 이 사건 시가지조성사업에 공여되는 경산시 중산동 1 등 175필지 토지 479,149.6㎡(이하 '이 사건 토지'라고 한다)를 종합합산과세대상 및 별도합산과세대상으로 구분한 다음, 지방세법(2010. 3. 31. 법률 제10221호로 개정되기 전의 것) 제188조 제1항 제1호에 의하여 2009년도 재산세 1,192,532,020원, 지방교육세 238,506,400원 및 재산세 100,370원, 지방교육세 20,070원을 각 부과하였다(이하 '이 사건 각 처분'이라 한다).

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 3호증, 을 제4, 9, 13호증(각 가지번호 있는 것은 가지번호 포함. 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 각 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

(1) 2000. 1. 28. 제정된 도시개발법(2009. 12. 29. 법률 제9862호로 개정되기 전의 것)은 도시개발사업의 하나로 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 규정하고 있는데, 이는 구 도시계획법상의 시가지조성사업과 실질적으로 동일한 것이므로, 지방세법 시행령(2009. 7. 30. 대통령령 제21656호로 개정되기 전의 것) 제132조 제5항 제24호가 도시개발법에 의한 도시개발사업에 제공하는 토지만을 분리과세 대상토지로 하면서도, 구 도시계획법에 의하여 사업계획이 결정된 시가지조성사업에 제공하는 토지에 대하여는 분리과세 대상토지로 규정하고 있지 않은 것은 헌법상 평등의 원칙에 반하여 무효이고, 따라서 이를 전제로 한 이 사건 각 처분도 무효이다.

(2) 설사 무효가 아니라고 하더라도, 이 사건 토지 중 주택건설용 부지 부분은 아래와 같은 사유로 지방세법 시행령 제 132조 제5항 제24호의 '도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자가 그 도시개발사업에 공여하는 주택건설용 토지'로서 분리과세 대상토지에 포함되어야 함에도 불구하고, 이와 달리 본 이 사건 각 처분은 위법하여 취소되어야 한다.

(가) 이 사건 시가지조성사업은 형식상 도시계획법에 의하여 진행되고 있으나, 피고가 '토지면적에 대한 동의율 산정'에서 구 도시계획법에 근거하여 계획결정을 하면서도 시행자의 기준을 도시개발법 제11조에 따라 산정하였을 뿐만 아니라, 위 토지면적에 대한 토지소유자 동의율 산정에서도 국·공유지를 제외한 원고 소유 토지 면적의 비율이 3분의 2를 넘는 것으로 기재하는 등, 원고를 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자임을 전제로 하여 사업시행자 지정 및 실시계획 변경인가를 하였으므로, 원고는 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자이다.

(나) 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호의 입법취지는 도시개발법에 의한 도시개발사업 시행자가 사업구역 내의 토지를 소유하는 것은 종국적인 수익을 위한 것이 아니라 사업진행 과정에서 일시적으로 보유하는 것이어서 이에 대하여도 종합합산과세를 하게 되면 불합리하다는데 있으므로, 이러한 취지에 부합하여 실질적으로 동일한 구 도시계획법에 의하여 사업인가를 받은 원고 또한 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자에 해당한다고 해석하여야 한다.

(다) 나아가 비록 원고가 '도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자'에 해당하지 않는다고 하더라도, 피고로부터 사업시행자 지정 및 실시계획 변경인가를 받을 당시 피고와 서로 협의를 하였는데, 피고의 직원인 도시계획계장으로부터 이 사건 시가지조성사업을 도시개발법에 근거하여 인가를 하는 것도 가능하나, 2000. 1. 13. 경산중산 제1지구 시가지조성사업 상세계획결정이 났고, 시가지조성사업 중 일부인 A1-1블록 등의 획지사업이 이미 준공되었을 뿐만 아니라, 구 도시계획법에 의하여 사업을 진행하더라도 도시개발법에 의한 도시개발사업과 동일하기 때문에 법령을 달리하여 시행자 지정을 할 필요성이 없다는 답변을 듣고, 이를 신뢰하여 구 도시계획법을 근거로 사업시행자 지정 및 실시계획 인가를 받은 후, 계속하여 사업을 진행한 것이므로, 이에 반하는 피고의 이 사건 각 처분은 신뢰보호의 원칙을 위반하였다.

(라) 취소의 범위에 관하여, 이 사건 토지 중 분리과세 대상이 되는 '도시개발사업에 제공하는 주택건설용 토지'는 용도지역의 구분에 상관없이 해당 토지가 실제로 주택건설을 위한 토지인지 여부에 따라 판단되어야 하므로, 이 사건 토지 중 비사업용 토지 13,799㎡, 준공이 완료된 A1-2블록(중산동 624 및 625) 26,740.8㎡, 당초 비과세 적용된 토지 105,474.8㎡, 주택건설용 토지가 아닌 A6-1, A6-2블록 토지 4,918.50㎡를 제외한 나머지 436,282.45㎡ 부분은 모두 주택건설을 위한 토지에 해당한다고 할 것이다.

따라서 이를 분리과세 대상토지로 구분한 후 계산하여 보면, 부과될 재산세는 571,164,788원, 지방교육세는 114,232,958원이 되므로, 이 사건 각 처분 중 위 금액을 초과하는 부분은 위법하여 취소되어야 한다(항소취지 금액과 상이하나, 제출된 계산근거 등에 비추어 청구취지 금액을 그대로 주장하는 것으로 선택한다).

나. 관계법령

별지 기재와 같다.

다.

인정 사실

(1) 이 사건 시가지조성사업에 대한 승인 및 고시 등의 내용은 아래와 같다.

(가) 1997. 12. 8. 2016년 경산도시기본계획 승인(건설교통부장관 도계 58410-1258)

(나) 1999. 12. 20. 경산 중산 제1지구 시가지조성사업 상세계획구역결정 및 경산도시계획일부결정(변경) 고시(경상북도 고시 제1999-307호)

〈 시가지조성사업 구역 결정조서 및 상세계획구역 결정조서 〉구분지구명위치변경변경후신설중산 제1지구경산시 중산 동 및 옥산동 일원804,800㎡804,800㎡

(다) 2000. 1. 13. 경산 중산 제1지구 시가지조성사업 상세계획 결정 및 경산도시계획일부변경 결정(경상북도 고시 제 2000-10호)

〈 상세계획 결정(변경) 조서{토지이용계획결정(변경)조서} 〉구분면적(㎡)구성비(%)구분면적(㎡)구성비(%)계 804,800100공동주택용지54,7906.8근린생활시설용지2,0200.2상상복합용지115,99014.4상업업무시설용지 281,55335공동시설용지332,69741.4공용의 청사3,4000.4학교12,1201.5공원126,78015.8녹지13,0851.6도로 168,68221주차장8,6801.1종합의료 등10,9001.4문화 및 집회6,8500.8

(라) 2008. 2. 25. 개발계획변경 결정 및 지형도면 승인고시(경상북도 고시 제2008-97호)

〈 제1종 지구단위계획 결정(변경)조서{토지이용계획결정(변경)조서} 〉구분면적(㎡)구성비(%)구분면적(㎡)구성비(%)계 804,800100주거용지16,7062.07근린생활시설용지준주거용지214,20426.62상업업무시설용지190,87323.72공공시설 용지356,13144.24공공청사3,8970.48학교40,5555.04공원149,16118.53녹지7,4170.92광장1,8540.23유수지 6,3750.79주차장6,0050.75도로140,86717.50기타시설용지26,8863.35열공급설비2,1340.27운동시설6,8400.85문화 및 집회6,9700.87사회복지시설10,9421.36

(2) 원고는 2005. 5. 경 주식회사 새한으로부터 새한 경산공장부지에 대한 투자유치계약을 체결한 후, 같은 해 11. 16. 피고에게 아래와 같은 내용의 중산 제1지구 시가지조성사업에 관한 계획결정 및 제1종 지구단위계획변경 제안서를 제출하면서, 2005. 11. 21.부터 이 사건 토지를 취득하였다.

사업의 종류 시가지조성사업(구 도시계획법에 의한 도시계획사업)사업의 규모 804,800㎡사업시행기간 2001 ~ 2011년 (1단계 : 2001 ~ 2005년 기시행)토지 및 지장물 보상 사업시행자 소유 토지 이외의 토지는 협의보상을 원칙으로 하 되 불가피한 경 우에는「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의거 수용

(3) 피고는 2008. 5. 29. 원고에게 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것) 부칙 제22조 및 구 도시계획법 제23조, 제25조 규정에 의하여 경산도시계획사업(중산 제1지구 시가지조성사업) 시행자 지정 및 실시계획 변경인가를 하면서, 아래와 같은 내용을 고시하였다(경산시 고시 제2008-25호)

〈 시가지조성사업 시행자 지정 〉위치사업의 종류사업의 명칭사업시행자착수·준공 예정년월일경산시 중산동, 옥산동 일 원시가지조성사업경산 중산 제1지구 시가지조성사업원고실시계획인가일 ~ 2011. 12. 31

〈 실시계획변경인가 〉사업시행의 면적 또는 규모(㎡)인가조건비고시가지조성사업 결정면적804,8001. 토지관련관련법규 : 구 도시계획법기 시행면적98.6252. 농지관련제23조(시행자)금회시행면적557,014~제25조(실시계획의 인가)장래시

행면적149,161(공원시설)13. 기타사항제29조(수용 및 사용)제30조(토지수용법의 준용)

(4) 이 사건 시가지조성사업과 관련한 법률은 아래와 같은 내용으로 제정되거나 개정·폐지되었다.

(가) 구 도시계획법

- 2000. 1. 28. 법률 제6243호로 개정(이하 '개정된 도시계획법'이라고 한다)
- 일단의 주택조성사업 등에 관한 경과조치 : 이 법 시행 당시 종전의 규정에 의하여 도시계획이 결정된 일단의 주택지 조성사업, 일단의 공업용지조성사업 및 시가지조성사업의 시행에 관하여는 종전의 규정을 적용한다(부칙 제11조)
- 개정된 도시계획법은 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지

(나) 도시개발법

- 2000. 1. 28. 법률 제6242호로 제정되어, 같은 해 7. 1.부터 시행
- 다른 법률과의 관계 : 이 법 시행당시 다른 법률에서 종전의 도시계획법·토지구획정리사업법 또는 그 규정을 인용하고 있는 경우 이 법에 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 이 법 또는 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다(부칙 제3조)

(다) 구 국토이용관리법

- 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 폐지

(라) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정(이하 '국토의 계획 및 이용법'이라고 한다)
- 일단의 주택조성사업 등에 관한 경과 조치 : 이 법 시행 당시 법률 제2291호 도시계획법 개정법률에 의하여 도시계획이 결정된 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 및 시가지조성사업 및 토지구획정리사업에 대하여는 동 법률을 적용한다(부칙 제22조)

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 2, 3호증, 을 제11, 12호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

라. 판단

(1) 이 사건 각 처분이 무효라는 주장

(가) 지방세법 제182조 제1항은 토지에 대한 재산세 과세대상을 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분하고, 같은 조 제1항 제3호 각 목 및 같은 법 시행령 제132조 제5항 각 호에서 분리과세 대상토지의 종류를 규정하면서, 같은 법 시행령 제132조 제5항 제24호에서 분리과세 대상토지의 한 가지로 '도시개발법 제11조 규정에 의한 도시개발사업의 시행자가 그 도시개발사업에 제공하는 주택건설용 토지'를 규정하고 있다.

(나) 이 사건의 경우, 피고는 구 도시계획법에 의한 시가지조성사업에 대하여는 분리과세 대상토지로 한다는 규정이 없어 이 사건 토지를 분리과세대상으로 구분하지 않은 것인데, 구 도시계획법에 의한 시가지조성사업을 분리과세 대상토지로 규정하는 내용의 조문이 없는 이상, 설사 원고의 주장대로 도시개발법 제11조 규정에 의한 도시개발사업의 시행자가 그 도시개발사업에 제공하는 주택건설용 토지를 분리과세 대상토지로 규정하고 있는 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호가 헌법상 평등의 원칙에 반하여 무효라고 하더라도, 피고의 이 사건 각 처분이 무효가 되는 것은 아니므로, 원고의 이 부분 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

(2) 이 사건 토지 중 주택건설용 부지 부분이 분리과세 대상토지에 해당하므로, 이 사건 각 처분은 일부 취소되어야 한다는 주장

(가) 원고가 '도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자'인지 여부

- 1) 도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자란 '지정권자(특별시장·광역시장 등의 시·도지사 혹은 인구 50만 이상의 대도시의 시장)가 같은 조 제1항 각 호의 자(국가, 지방자치단체, 지방공사, 토지소유자 등) 중 도시개발사업의 시행자로 지정한 자'를 의미하고, 도시개발사업이란 '도시개발사업을 시행하기 위하여 같은 법 제3조 및 제9조의 규정에 의하여 지정·고시된 구역인 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위한 사업'을 의미한다.
- 2) 이 사건의 경우, 앞서 본바와 같이 원고는 2005. 11. 16. 도시개발법에서 규정하고 있는 지정권자인 시·도지사 혹은 대도시 시장이 아닌 피고에게 사업의 종류를 도시개발법에 의한 도시개발사업이 아닌 구 도시계획법에 의한 이 사건 시가지조성사업으로 하여 계획결정 및 지구단위계획변경 제안을 제출하였을 뿐만 아니라, 이후 2008. 5. 29. 피고로부터 이 사건 시가지조성사업에 관하여 도시개발법이 아닌 구 도시계획법 제23조 및 제25조 규정에 의한 시행자 지정 및 실시계획변경인가를 받아, 사업을 진행하고 있는 이상, 원고를 '도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자'로는 볼 수 없다.

(나) 원고를 '도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자'에 포함되는 것으로 해석할 수 있는지 여부

- 1) 조세법률주의의 원칙상 과세요건이나 비과세요건 또는 조세감면요건을 막론하고 조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석할 것이고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 아니하며, 특히 감면요건 규정 가운데에 명백히 특혜규정이라고 볼 수 있는 것은 엄격하게 해석하는 것이 조세공평의 원칙에도 부합하고(대법원 2009. 8. 20. 선고 2008두11372 판결 참조), 합리적인 이유가 있다면 엄격해석의 원칙을 견지하여 세법의 법문의 문리해석에 충실하더라도 법치주의(조세법률주의)가 지향하는 법적 안정성 및 예측가능성을 해치지 않는 범위 내에서 법률규정의 취지, 목적에 따르는 목적론적 해석이 허용된다고 보아야 한다.
- 2) 이 사건의 경우, 원고가 주장하는 바와 같이 ① 2003. 12. 30. 신설된 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호의 입법 취지는 도시개발법에 의하여 시행되는 도시개발사업에 공여하는 주택건설용 및 산업단지조성용 토지를 당시 종합토지세를 분리과세 되는 한국토지공사 등과 주택사업자가 공급하는 주택지 등과의 형평상 분리과세에 추가하게 된 것인데(갑 제5호증), ② 신설입법 당시 구 도시계획법을 비롯하여, 국토의 계획 및 이용법에 통합된 개정된 도시계획법 또한 폐지되어 오직 도시개발법만이 존재하였을 뿐만 아니라, ③ 구 도시계획법은 시가지조성사업을 도시계획의 한 종류로 규정하면서 그 사업시행에 관하여도 규정하고 있었으나, 2000. 1. 28. 도시개발법이 제정되면서 종래의 시가지조성사업이 도시개발사업의 한 가지로 규정되어 그 실시계획과 사업시행에 관하여 도시개발법으로 규율하게 되었고, 그 후 개정된 도시계획법과 개정된 도시계획법과 구 국토이용관리법을 통합하여 새로이 제정된 국토의 계획 및 이용법은 더 이상 시가지조성사업을 포함한 도시개발사업의 사업시행에 관하여는 규율하지 않게 되었으므로, 도시개발법은 구 도시계획법에서 규율하고 있던 도시계획사업 부분인 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 시가지조성사업 및 구 토지구획정리사업법의 토지구획정리사업을 도시개발사업으로 통일한 것으로 해석된다(갑 제17, 18호증).
- 3) 그러나 위와 같은 사유들만으로는, 앞서 본 인정사실 및 관계법령들에 의하여 알 수 있는 아래와 같은 사정들에 비추어 보면, 구 도시계획법이 적용되는 이 사건 시가지조성사업과 도시개발법이 적용되는 도시개발사업을 동일하다고 해석할 수는 없다.

가) 구 도시계획법과 도시개발법 규정 내용상의 차이

① 도시개발법의 제정이유는 구 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로서의 도시개발법을 제정함으로써 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부분의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하려는데 있다

② 구 도시계획법은 시행자에 관하여 원칙적으로 그 행정구역을 관할하는 시장·군수가 이를 시행하도록 하면서, 예외적으로 원고와 같이 시장 또는 군수로부터 시행자 지정을 받은 자로 하여금 도시계획사업을 시행할 수 있도록 하였다(제23조). 나아가 이러한 시행자는 도시계획사업에 필요한 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 이외의 권리는 이를 수용 또는 사용할 수 있도록 하면서 그 수용 또는 사용에 관하여는 토지수용법을 준용하도록 하였다(제29조, 제30조. 다만 대통령령이 정하는 규모와 범위안의 주택지조성사업, 시가지조성사업 또는 공업용지조성사업을 실시함에 있어서 환지의 필요가 있을 경우 그 환지에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 토지구획정리사업법 제43조 내지 제66조, 제68조 및 제68조의2의 규정을 준용하도록 하였다). 한편 건설(교통)부장관은 시행자가 작성한 그 사업에 관한 실시계획을 인가한 경우(제25조), 이를 고시하도록 하였다(제26조. 다만 시행자지정의 고시는 시행자를 지정한 자가 관보 또는 당해 지방자치단체에서 발행하는 공보에 고시하여야 한다(시행규칙 제10조)).

이와 달리 위와 같은 이유로 제정된 도시개발법은 시행자에 관하여 지정권자인 시·도지사나 대도시 시장(제3조)이 지정한 국가나 지방자치단체, 지방공기업법에 따라 설립된 지방공사를 비롯하여 도시개발구역의 토지 소유자와 그가 설립한 조합의 경우도 시행자가 될 수 있도록 하였을 뿐만 아니라, 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 사용할 수 있는 대통령령으로 정하는 권원을 가지고 2분의 1 이상을 소유한 자는 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 하였다(제11조). 나아가 이러한 시행자는 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하면서(제21조), 민간사업자에게는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권을 갖게 하였다(제22조 제1항 단서). 한편 지정권자는 시행자가 작성한 도시개발사업에 관한 실시계획을 인가한 경우(제17조), 이를 관보나 공보에 고시하도록 하였다(제18조).

③ 이러한 관련규정들을 종합하면, 구 도시계획법과 도시개발법상의 사업시행규정은 그 시행자의 지정권자, 실시계획의 인가권자, 실시계획 고시의 주체, 사업의 시행방식, 토지의 수용이나 사용시의 조건 등에서 그 내용이 일치하지 아니하고 차이를 보이고 있는 점 등에 비추어 보면, 단지 시가지조성사업이라는 규율대상이 서로 중복된다는 이유만으로 구 도시계획법이 적용되는 이 사건 시가지조성사업과 도시개발법이 적용되는 도시개발사업을 동일하다고 볼 수는 없다.

나) 일단의 주택조성사업 등에 관한 경과조치들

앞서 본바와 같이 2000. 1. 28. 구 도시계획법에서 규정하고 있던 도시계획사업부분은 도시개발법으로, 도시계획부분은 개정된 도시계획법으로 구분되었는데, 개정된 도시계획법의 부칙 제11조에서 '위 법 시행 당시 종전의 규정에 의하여 도시계획이 결정된 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 및 시가지조성사업의 시행에 관하여는 종전의 규정을 적용한다.

‘고 명백히 규정하고 있을 뿐만 아니라(부칙 제11조), 그 이후 개정된 도시계획법이 폐지되면서 국토이용관리법을 통합한 국토의 계획 및 이용법의 부칙 제22조에서도 ‘위 법 시행 당시 법률 제2291호 도시계획법개정법률에 의하여 도시계획이 결정된 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 시가화조성사업 및 토지구획정리사업에 대하여는 동 법률을 적용한다.

‘고 명백히 규정하고 있는 점(부칙 제22조) 등에 비추어 보아도, 구 도시계획법이 적용되는 이 사건 시가지조성사업과 도시개발법이 적용되는 도시개발사업을 동일하다고 볼 수는 없다.

다) 조세감면 규정인 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호의 해석방법

① 종합토지세의 분리과세제도는 공익적인 목적으로 사용 또는 소유하고 있는 토지를 종합합산 과세표준이나 별도합산 과세표준에서 제외하여 예외적으로 저율의 분리과세를 함으로써 종합합산과세제도나 별도합산과세제도보다 조세부담을 경감시켜 주는 특혜규정이므로 엄격하게 해석·적용하여야 할 것이다.

이러한 토지에 대한 재산세의 분리과세제도는 정책적 고려에 따라 중과세 또는 경과세의 필요가 있는 토지에 대하여 예외적으로 별도의 기준에 의하여 분리과세함으로써 종합합산과세에서 오는 불합리를 보완하고자 하는 것으로서, 구 지방세법 시행령(2008. 5. 27. 대통령령 제20794호로 개정되기 전의 것) 제132조 제4항 제24호 규정에서 ‘도시개발사업에 공여하는 주택건설용 토지’를 분리과세대상으로 규정한 입법취지는 도시개발사업의 시행자가 도시개발사업을 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 공익적인 목적으로 사용되는 토지를 종합합산과세표준에서 제외하여 예외적으로 저율의 분리과세를 함으로써 조세부담을 경감하여 주는 데 있다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두15760 판결 참조).

② 이러한 법리에 비추어 보면, 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호는 시행자인 원고에게 조세부담을 경감시켜 주는 특혜규정으로, 이를 엄격하게 해석·적용하여야 할 것이고, 합리적인 이유 없이 확정해석하거나 유추해석 할 수는 없다.

4) 따라서 구 도시계획법이 적용되는 이 사건 시가지조성사업과 도시개발법이 적용되는 도시개발사업을 동일하다고 볼 수 없는 이상, 원고를 ‘도시개발법 제11조의 규정에 의한 도시개발사업의 시행자’에 포함되는 것으로 해석할 수도 없다.

(다) 신뢰보호의 원칙 위반 여부

1) 갑 제20호증의 1 내지 4의 각 기재 및 당심 증인 소외인의 증언만으로는 원고가 피고로부터 이 사건 시가지조성사업을 구 도시계획법에 의하여 사업을 진행하더라도 도시개발법에 의한 도시개발사업과 동일하기 때문에 법령을 달리 하여 시행자 지정을 할 필요성이 없다는 답변을 듣고, 이를 신뢰하여 계속하여 구 도시계획법을 근거로 사업시행자 지정 및 실시계획 인가를 받아 진행하였음을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

2) 설사 위와 같은 사실이 인정한다고 하더라도, 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 기초하여 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는데, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족하는 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다.

한편, 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단함에 있어서는, 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고, 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 하고, 그 개인의 귀책사유라 함은 행정청의 견해표명의 하자가 상대방 등 관계자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위 등 부정행위에 기인한 것이거나 그러한 부정행위가 없더라도 하자가 있음을 알았거나 중대한 과실로 알지 못한 경우 등을 의미한다고 해석함이 상당하고, 귀책사유의 유무는 상대방과 그로부터 신청행위를 위임받은 수임인 등 관계자 모두를 기준으로 판단하여야 한다(대법원 2008. 1. 17. 선고 2006두10931 판결 참조).

3) 이 사건의 경우, 원고가 주장하는 바와 같이 피고의 직원인 도시계획계장이 구 도시계획법에 의하여 사업을 진행하더라도 도시개발법에 의한 도시개발사업과 동일하므로 구 도시계획법에 의한 사업의 진행을 권고하였다고 하더라도, 이를 분리과세 대상여부 등 세제혜택에 관한 견해표명으로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 분리과세 대상여부 등 세제혜택도 포함된다고 하더라도, 피고의 지시와 같은 특별한 사정이 없는 한 세무담당공무원이 아닌 도시계획계장의 사적인 답변만으로는 분리과세에 관한 공적인 견해표명이 있었다고도 볼 수도 없다.

(라) 소결론

따라서 구 도시계획법에 근거하여 이 사건 시가지조성사업을 시행하고 있는 원고를 지방세법 시행령 제132조 제5항 제24호에서 규정하는 '도시개발법 제11조 규정에 의한 도시개발사업의 시행자'로 볼 수는 없으므로, 이와 같은 취지에 서 한 피고의 이 사건 각 처분은 적법하고, 이를 다투는 원고의 주장은 더 나아가 살펴 볼 필요 없이 이유 없다.

3. 결론

원고의 청구를 기각한 제1심 판결은 정당하고, 원고의 항소는 이유 없으므로 기각한다.

[별지 관계 법령 생략]

판사 김창중(재판장) 김경대 이무상