

감 사 원

통 보

제 목 체납 개발부담금 결손 처분 부적정

소 관 기 관 전주시

조 치 기 관 전주시

내 용

1. 업무 개요

전주시는 2016. 1. 11. 유한회사 ●●¹⁴²⁾(대표이사 BB, 이하 “●●”라 한다)가 관내 완산구¹⁴³⁾ 외 1필지 4,814m²에 지목변경(임야→대지)을 수반하여 신축한 근린생활시설에 대해 사용승인(2014. 7. 22. 건축허가¹⁴⁴⁾)을 하고, 「개발이익 환수에 관한 법률」(이하 “개발이익환수법”이라 한다) 제14조 등¹⁴⁵⁾에 따라 2016. 7. 15.¹⁴⁶⁾ 개발부담금 290,438,900원을 결정·부과하였다.

그리고 유한회사 ▲▲¹⁴⁷⁾(이하 “▲▲”이라 한다)이 위 근린생활시설 중 등에 [별표] “사해행위 취소소송 중인 부동산에 대한 법률행위”와 같이 소유권이전 등 법률행위가 이루어진 것에 대해 2017. 8. 3. 전주지방법원으로부터 “사해행위 취소에

142) BB은 2014. 1. 17. 설립된 유한회사 ●●의 대표이사로 2014. 4. 25. 선임된 후 2016. 2. 4. 사임하였고 2016. 2. 4.부터 같은 해 4. 27.까지는 BC가 대표이사였으며 현 대표이사는 2017. 8. 8. 선임된 BD임

143) 소유권이 2013. 12. 27. BD에서 BF으로 이전되었다가 2014. 4. 30. ●●로 이전

144) 2014. 7. 31. 완산구 ●●실은 ●●에 위 사업이 개발부담금 부과 대상 개발 사업임을 고지

145) 개발이익환수법 제5조 제1항 제7호, 같은 법 시행령 제4조, 같은 법 시행규칙 제4조 제5항에 따르면 지목 변경이 수반되는 근린생활시설 건축 사업은 개발부담금 부과대상임

146) 2016. 5. 30. 완산구 ●●실은 ●●에 개발부담금 결정부과기준 및 부담금(290,438,900원) 예정 통지

147) ●●와 위 개발사업 관련 계약을 체결한 업체

의한 소유권이전등기말소청구권” 가처분결정(2017카단 10663)을 받은 상황에서, 전주시는 ■■가 개발부담금을 납부하지 않자 「지방세징수법」 제106조¹⁴⁸⁾에 따라 2017. 9. 29. 전주시 귀속분¹⁴⁹⁾에 해당하는 163,517,070원(가산세 포함)을 결손 처분하였다.

2. 관계법령(판단기준)

개발이익환수법 제23조 제1항 제4호 등에 따르면 채납자의 행방을 알 수 없거나 재산이 없다는 것이 판명되어 채납액을 징수할 가망이 없는 때 등의 사유가 있으면 결손 처분을 할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」 제18조에 따르면 지방자치단체의 장은 채납처분을 집행할 때 채납자가 지방세 외 수입금의 징수를 피하기 위하여 재산권을 목적으로 한 법률행위를 한 경우에는 「민법」 제406조¹⁵⁰⁾ 및 제407조¹⁵¹⁾를 준용하여 사해행위(詐害行爲)의 취소 및 원상회복을 법원에 청구할 수 있다고 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

위 개발사업이 완료(2016. 1. 11.)되고 난 후인 2016. 3. 3. ■■가 개발토지의 전 소유자이자 ■■의 전 이사였던 BF¹⁵²⁾에게 개발이 완료된 이 건 근린생활시설

148)개발이익환수법 제22조에 따르면 개발부담금을 완납하지 않을 경우 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 개발부담금을 징수할 수 있다고 되어 있고 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제19조에 따르면 결손 처분에 관하여는 「지방세징수법」 제106조를 준용하도록 규정

149)개발이익환수법 제4조에 따라 50%는 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고 나머지는 지역발전특별회계에 귀속됨

150)채무자가 채권자를 해함을 알고 재산권을 목적으로 한 법률행위를 한 때에는 채권자는 취소원인을 안 날로부터 1년, 법률행위가 있는 날로부터 5년 내에 그 취소 및 원상회복을 구하는 채권자취소소송을 구할 수 있다고 규정되어 있음

151)채권자취소권에 의한 법률행위의 취소와 원상회복은 모든 채권자의 이익을 위하여 효력이 있다고 규정

152)2014. 4. 25.부터 2014. 6. 16.까지 ■■의 이사였음

을 공동 담보¹⁵³⁾¹⁵⁴⁾로 제공하였을 당시 ㉠㉡는 이미 채무초과 상태¹⁵⁵⁾였고, 다른 채권자¹⁵⁶⁾를 배제한 채 특정 채권자인 BF에게만 담보를 제공함으로써 ㉠㉡의 책임재산¹⁵⁷⁾이 부족하게 되거나 상태가 심화되었으므로, ㉠㉡의 담보제공행위는 사해행위 요건¹⁵⁸⁾을 충족한다고 할 수 있다.¹⁵⁹⁾

또한 [표]와 같이 개발부담금 부과일인 2016. 7. 15.에 이루어진 매매를 등기원인으로 하여 2016. 9. 7. ㉠㉡의 주주 등으로 구성된 유한회사 ㉢㉣(2016. 3. 9. 설립)의 전 대표이사 BG 등에게 ㉤㉥의 소송 대상인 부동산의 소유권을 이전하고, 2016. 9. 13. BG 등을 채무자로 하여 전 대표이사 BC가 근저당권을 설정하며, 2017. 3. 29. BC와 BH¹⁶⁰⁾에게 소유권을 이전하는 등 ㉠㉡가 BF에게 담보를 추가 제공한 이

153) ㉤㉥이 사해행위 취소소송을 제기한 부동산 외에 -(현 BK 소유)와 현재 ㉦㉧영농조합법인이 소유하고 있는 부동산을 공동 담보로 제공

154) ㉠㉡는 BF이 채무자인 근저당권(개발대상 토지와 다른 부동산을 공동 담보로 제공한 것에 대한 채권최고액은 근저당권자 ㉡㉢에 2,210백만 원, ㉡㉣에 2,100백만 원)을 말소하지 않은 상태에서 개발대상 토지의 소유권을 이전받았고(채권 일부 포기 후 2014. 8. 21. 선순위 근저당권을 말소하고 채권최고액이 1,755백만 원인 근저당권 설정) 개발사업 완료 후 2016. 3. 3. 추가 대출 없이 이 건 근린생활시설을 추가 담보로 제공(근저당권자: ㉡㉢, 채권최고액: 1,755백만 원)

155) 전주시가 결산 처분 시 확인한 ㉠㉡의 법인종합신용보고서에 따르면 2015. 1. 1.부터 같은 해 12. 31.까지의 기간 동안의 대차대조표상 자산총계가 금 832백만 원이고 부채총계가 금 567백만 원이며, 위 근린생활시설의 등기사항전부증명서 등에 따르면 주식회사 ㉡㉢(대표이사 BL)에 매입채무(2016. 7. 20. 가압류 요청시 청구금액: 319,046,920 원)가 있었고 ㉤㉥에도 매입채무(사해행위취소 소송 시 원고소가: 543,174,980원)가 있음. 그런데 위 보고서에는 매입채무가 없다고 되어 있고 건설 중인 자산이 330백만 원으로 되어 있어 위 보고서의 신뢰도가 낮으나 개발부담금 등을 납부하지 못한 점 등으로 봤을 때 채무초과 상태에 있었다고 봄이 상당함

156) 등기사항전부증명서에 따르면 전주시뿐만 아니라 2016. 7. 20. - 등을 가압류한 주식회사 ㉡㉢, 사해행위취소에 의한 소유권이전등기말소청구권가처분을 신청한 유한회사 ㉤㉥도 채권자이고 다른 채권자도 있을 수 있음

157) 특정한 청구에 대한 강제집행에 의하여 채권자에게 만족을 줄 수 있는 재산(출처: 두산백과)

158) 대법원 2000. 4. 25. 선고 99다55656 판결에 따르면 특정 채권자에 대한 담보제공행위가 사해행위가 되기 위해서는 채무자가 이미 채무초과 상태에 있을 것과 그 채권자에게만 다른 채권자에 비하여 우선변제를 받을 수 있도록 하여 다른 일반 채권자의 공동 담보를 감소시키는 결과를 초래할 것을 그 요건으로 한다고 판시

159) 대법원 2015. 6. 11. 선고 2014다237192 판결에 따르면 채무자가 제3자의 채무를 담보하기 위하여 자신의 부동산에 근저당권을 설정함으로써 물상보증인이 되는 행위는 부동산의 담보가치만큼 채무자의 일반 채권자들을 위한 책임재산에 감소를 가져오는 것이므로, 물상담보로 제공된 부동산의 가액에서 다른 채권자가 가지는 피담보채권액을 채권최고액의 범위 내에서 공제한 잔액만을 채무자의 적극재산으로 평가하여야 하고, 그로 인하여 채무자의 책임재산이 부족하게 되거나 상태가 심화되었다면 사해행위가 성립한다고 판시

160) BC의 아들로 추정

후에 이루어진 법률행위도 사해행위이거나 사해행위의 일환인 정황이 있다.¹⁶¹⁾

[표] 소유권이전 및 담보제공으로 본 사해행위 정황

(부동산 소재지: 전라북도 전주시 완산구 외 1필지)

관련 부동산	법률행위	법률행위 일자	권리자 및 기타사항(지분)	사해행위의심 내용
-	가압류	2016. 8. 25. (2016. 9. 7. 해제)	BC	▶▶의 법인종합신용보고서상 2015. 12. 31. 기준 부채총계가 567백만 원으로 되어 있는데 2016. 1. 11. 준공 이후 8개월여 만에 ▶▶의 전 대표이사 BC가 이 건 근린생활시설을 가압류(청구금액 1,000백만 원)
	소유권 이전	2016. 9. 7.	BG ^{주)} (1/2) -(1/2)	개발부담금 부과일인 2016. 7. 15. 매매를 등기원인으로 하여 ▶▶관련자들이 대표이사 등으로 있는 유한회사 ▲▲의 전 대표이사 BG이 관련 부동산을 지분 취득
	근저당권 설정	2016. 9. 13. (2017. 3. 29. 말소)	BC	▶▶의 전 대표이사 BC가 근저당권 설정(채권최고액 각 300백만 원)
	소유권 이전	2017. 3. 29.	BC(11/20) BH(9/20)	▶▶의 전 대표이사 BC와 그의 아들에게 소유권 이전
-	가압류	2016. 8. 25. (2016. 9. 7. 해제)	BC	▶▶의 전 대표이사 BC가 이 건 근린생활시설 가압류
	소유권 이전	2016. 9. 7.	-	개발부담금 부과일인 2016. 7. 15. 매매를 등기원인으로 하여 같은 해 9. 7. BU에게 소유권이 이전
	소유권이전청구권 가등기	2017. 8. 22. (2017. 9. 12. 해제)	유한회사 ▲▲	▶▶의 대표이사 등으로 구성된 유한회사 ▲▲이 관련 부동산에 대해 소유권이전청구권가등기
	소유권 이전	2017. 9. 12.	▶▶영농조합법 인	
	근저당권 설정	2017. 9. 12. (2017. 10. 27. 말소)	BD	▶▶ 및 유한회사 ▲▲의 대표이사 BD이 관련 부동산에 대해 근저당권 설정(채권최고액 127백만 원)

주: ▶▶의 현 대표이사 BD이 대표이사로서 있는 유한회사 ▲▲의 전 대표이사(2016. 9. 30.~12. 8.)이고 유한회사 ▲▲은 ▶▶ 관련자인 BB, BC가 전·현직 이사임

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

더구나 ▲▲은 2017. 8. 3. 전주지방법원으로부터 BC와 BH를 채무자로 한 “사해행위취소에 의한 소유권이전등기말소청구권” 가처분결정을 받은 상태였으므로 본 소송이 제기¹⁶²⁾되어 ▲▲이 승소할 경우 소유권이전등기의 말소 등¹⁶³⁾이 가능한

161) 면 사해행위 취소소송에서 채무자가 악의이면 채무자의 사해행위로 직접 이익을 받은 자(수익자) 및 전득한 자(전득자)의 악의는 추정되므로 악의가 없었다는 입증책임은 수익자 및 전득자에게 있다고 판시

162) 2017. 11. 27. 전주지방법원에 사해행위취소소송이 접수(사건번호 ㄱㄴ)되어 현재 소송 진행 중임(피고: ▶▶, BC, BH)

163) 대법원 2003. 12. 12. 선고 2003다40286 판결에 따르면 사해행위에 해당하는 경우에는 원칙적으로 그 사해행위를 취소하고 소유권이전등기의 말소 등 부동산 자체의 회복을 명하여야 하나 원물반환이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에는 원상회복의무의 이행으로서 사해행위 목적물의 가액 상당의 배상을 명하여야 한다고 판시

상황이고 이 경우 체납된 개발부담금을 징수할 가능성도 배제할 수 없는 상황이었다.

따라서 전주시는 체납된 개발부담금을 징수할 가능성이 있는 상황에서 개발부담금을 결손 처분할 것이 아니라 「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」 제18조에 따라 사해행위 취소소송을 제기하여 개발부담금 채권을 회수하는 방안 등¹⁶⁴⁾을 마련하여야 했다.

그런데도 전주시는 과점주주 여부와 대표이사 신용등급 조사 및 ●● 소유의 부동산, 차량 등에 대한 재산조사를 실시하여 과점주주가 없고 ●●의 재산도 없는 것으로 확인되었다는 사유로 2017. 3. 20. 사해행위를 조사하겠다는 계획¹⁶⁵⁾만 수립하고 사해행위 취소소송을 통한 채권 확보방안은 검토하지 않은 채 2017. 9. 29. 체납된 개발부담금 중 전주시 귀속분 163,517,070원(가산세 포함)을 포함하여 도로사용료 등 총 167,754,150원을 결손 처분하였다.

관계기관 의견 전주시는 ●●가 채무초과 상태에서 BF에게만 이 건 근린생활시설을 담보로 제공한 것은 전주시 등 다른 채권자 입장에서 사해행위가 성립한다는 감사원 의견이 상당히 설득력 있고, BG과 BC 등에게 소유권을 이전한 행위 또한 사해행위 정황이 있어 보인다는 의견을 제시하면서 감사원의 감사결과가 시행되는 대

164) 개발이익환수법 제28조에 따르면 개발부담금을 면탈·감경할 목적 또는 면탈·감경하게 할 목적으로 거짓으로 계약을 체결한 자는 3년 이하의 징역에 처하거나, 면탈·감경을 하였거나 면탈·감경을 하려고 한 개발부담금의 3배 이하에 해당하는 벌금에 처한다고 되어 있으므로 ●● 등을 고발하는 방안도 강구할 필요가 있음

165) 2017. 3. 20. 자 “세외수입 고액 이관 체납자 현장조사 결과 보고”에 따르면 체납처분 면탈 및 사해행위 조사 계획은 있었으나 2017. 12. 5. 재산조회만 실시

로 사해행위 취소소송을 제기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 전주시장은 유한회사 ㉠㉡가 체납한 개발부담금 등에 대한 결손 처분을 취소하고 현 소유자인 BC 등 수익자 및 전득자를 상대로 「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」 제18조에 따라 사해행위 취소소송을 제기하는 등의 법적 조치 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

[별표]

사해행위 취소소송 중인 부동산에 대한 법률행위

(부동산 소재: 전주시 완산구 - 외 1필지 -, -, -, -, -, -)

구분	접수일자 (등기원인)	등기목적	권리자 및 기타사항	비고
갑구	2016. 2. 12.	소유권 보존	유한회사 ㉡	
을구	2016. 3. 3. (2016. 3. 3. 추가설정계약 ^{제1})	근저당권 설정	채무자: BF 근저당권자: ㉡	채권최고액 1,755백만 원 2016. 9. 7. 근저당설정등기 말소
갑구	2016. 8. 25. (2016. 8. 25. 전주지방법원의가압류)	가압류	BC(㉡)의 전 대표이사)	청구금액 1,000백만 원 2016. 9. 9. 가압류 말소 (2016. 9. 7. 해제)
갑구	2016. 9. 7. (2016. 7. 15. 매매)	소유권 이전	소환기(1/2) BG(1/2)	
을구	2016. 9. 7. (2016. 9. 7. 설정계약)	근저당권 설정	채무자: BG 채무자: - 근저당권자: -협동조합	채권최고액 각 780백만 원 2017. 3. 29. 말소
을구	2016. 9. 13. (2016. 9. 12. 설정계약)	근저당권 설정	채무자: - 채무자: BG 근저당권자: BC	채권최고액 각 300백만 원 2017. 3. 29. 말소
갑구	2017. 3. 29. (2017. 3. 10. 매매)	지분 전부 이전	BC(11/20) BH(9/20)	
을구	2017. 3. 29. (2017. 3. 10. 설정계약)	근저당권 설정	채무자: BH 채무자: BC 근저당권자: -협동조합	채권최고액 BH 864백만 원 BC 1,134백만 원
갑구	2017. 8. 4. (2017. 8. 3. 전주지방법원의가처분결정)	가처분	피보전권리 사해행위취소에 의한 소유권이전등기말소청구권 채권자: 유한회사 ㉡	

주: 개발대상 토지에 2014. 8. 21. BF을 채무자로 하여 근저당권(근저당권자: ㉡, 채권최고액: 1,755백만 원)이 설정되었고, 2014. 10. 17. ㉡를 채무자로 하여 근저당권(근저당권자: -, -, 채권최고액: 390백만 원)이 설정되었으며, 준공 이후 2016. 3. 3. BF을 채무자로 하여 근저당권(근저당권자: ㉡, 채권최고액: 1,755백만 원)이 추가로 설정됨(사해행위 취소소송 중인 부동산 등 사용승인된 근린생활시설 모두를 공동 담보로 제공)

자료: 감사대상기관 등 자료 재구성