

부동산에 관한 국세징수법상 배분이의 제도에 관한 검토

—민사집행법상 배당이의를 참고하여—

A Study on the Objection to Distribution System under the National Tax Collection Act Regarding Real Estate

—With Reference to the Objection to Distribution
System under the Civil Execution Act—

최 광 선*

Choi, Kwangsun

목 차

- | | |
|-----------------------------|----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 국세징수법상 배분이의의 쟁송 절차의
정비 방향 |
| II. 민사집행법상 배당이의의 절차에 대한 검토 | V. 배분이의의 절차에 관한 입법론 |
| III. 국세징수법상 배분이의의 절차에 대한 검토 | VI. 결론 |

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2025..30.143>

투고일: 2025. 5. 8. / 심사완료일: 2025. 5. 19. / 게재확정일: 2025. 5. 21.

* 건국대학교 법학전문대학원 교수, 변호사, 법학박사
Professor, Law School, Konkuk University

여기서는 국세징수법상 배분이의 절차에 대하여 민사집행법의 배당이의 절차와 비교하여 검토하여 보았다. 국세징수법 고유의 연구도 필요하지만 아직까지는 강제집행에 관하여는 민사집행이 축적된 케이스도 많고 기본법적인 위치를 차지하고 있기 때문이다. 우선 민사집행법상 배당이의를 하지 않은 자가 부당이득반환청구를 할 수 있는지 여부에 대한 전원합의체 판결을 검토하였고, 그에 따라 부당이득반환청구권 행사가 가능함을 논증하였다. 이를 바탕으로 보면 국세징수법에서도 배분이의를 하지 않은 자 역시 부당이득반환청구를 할 수 있다고 생각한다. 다만 국세징수법에서 판례는 배분요구를 하였어야 함에도 하지 않은 자에게까지 부당이득반환청구를 인정하였는 바, 국세징수법 제도의 변경으로 인하여 판례의 태도가 변경될 필요가 있음도 검토하였다. 또한 배분처분의 처분성이 인정되는 결과 공정력이 발생하므로 당연무효의 경우에만 부당이득반환청구권이 인정되어야 한다는 점을 지적하였다. 이후 배분이유의 소는 배분절차의 처분성을 바탕으로 이루어는 것이어서 항고소송의 대상이 됨을 검토하였고 국세기본법에 의하여 필수적 전심절차를 거쳐야 함을 살펴보았다. 그러나 국세징수법상 배분절차는 과세처분의 당부를 다루는 절차가 아니고 민사법적 배분 법리에 기초하는 것이므로 필수적 전심절차가 필요한지에 대하여 의문을 제기하였다. 향후 이 부분은 임의적 전심절차로 변형하여 체납자 등이 전심절차를 거치지 않고 곧바로 소송을 선택할 수 있는 방향으로 입법이 진행되어야 한다고 생각한다. 아직 배분이유의 소를 독립하여 규정할지에 대한 논의가 성숙되지 않는 아니하였으나 배분절차의 특수성을 감안하면 행정소송의 특칙으로 고려해 볼 수 있다고 보인다.

[주제어] 민사집행법상 배당이의, 국세징수법상 배분이의, 부당이득반환청구, 배당이유의 소, 배당요구

I. 서론

지난 2020년 12월 2일 국세징수법 전면 개정안이 통과되었다. 국세징수 절차에 관한 전체적인 편재를 개편하고 법률용어를 명확하게 하는

등 체계적 개편이 이루어졌다. 또한 공매의 취소·정지에 관한 제도를 구축하여 집행법으로서의 법적안정성을 도모하였다. 특히 청산에 관한 부분을 정비하여 민사집행법과 대등한 시스템을 마련하였다. 청산에 관한 부분은 민사집행법상의 배당 절차와 유사하며, 이는 국세징수법상 배분요구권자가 채권 만족을 실현하기 위한 절차로 이해될 수 있다. 그런데 민사집행법에는 배당이의의 소가 명문에 규정으로 정해져 있음에 비하여 국세징수법에는 배분이의의 소에 관한 내용이 규정되어 있지 않다.

여기서는 민사집행법상의 배당이의 절차와 국세징수법상의 배분이의 절차에 관하여 살펴보고, 이후 배당이의 절차가 배분이의 절차에 대하여 줄 수 있는 시사점을 검토해 본다. 특히 배분이의 절차는 국세징수법에 규정되어 있음에 비하여 배분이의의 소는 판례의 법리에 맡겨져 있기 때문에 바람직한 입법론에 대하여도 생각해 볼 필요가 있다. 배당이의 절차이든 배분이의 절차이든 집행에서 전통적으로 문제되는 재산은 부동산이다. 최근에는 가상자산의 비중이 커지기는 했지만 아직까지는 부동산이 담보재산 또는 책임재산으로 기여하는 바가 가장 크기 때문에 배당이의 및 배분이의 역시 부동산에 관한 집행에 관하여 이루어지는 경우가 매우 많다. 그 외의 재산으로는 동산과 채권이 존재하지만 동산은 상대적으로 가액이 낮아서 이해관계자들이 발생하는 경우가 적다. 채권은 추심명령의 경우 채권자평등의 원칙이 적용되며 배당액수 역시 부동산에 비하여 크지 않은 경우가 많고, 제3채무자에 의한 임의이행이 이루어지지 않을 경우 추심의 소 등과 같이 별도의 소제기가 필요하여 번거롭다. 이 글에서는 부동산의 강제집행으로 논의의 범위를 좁혀 보기로 하며 부동산에 관한 집행에 있어 배당이의와 배분이의에 관한 특징에 대하여 살펴보기로 한다. 먼저 민사집행법상 배당이의 절차에 대한 검토를 통해 국세징수법상 배분이의 절차에 줄 수 있는 시사점을 살펴본다. 이후 국세징수법상 배분이의 절차에 관한 판례들을 검토한다. 이러한

논의의 바탕 위에서 국세징수법상 바람직한 배분이의의 소에 관한 절차의 모습을 제시하기로 한다. 지방세는 별도의 지방세징수법에 따른 절차가 있으니 여기서는 논의의 집중을 위하여 국세징수법(이하 ‘국징’이라고 함)에 관하여만 다룬다.

II. 민사집행법상 배당이의의 절차에 대한 검토

1. 민사집행법상 배당금액

경매절차에서 매수인으로부터 대금이 납부되었을 때 집행법원은 부동산에 관한 배당절차를 진행한다. 민사집행법 제147조 제1항에는 부동산의 매각대금 이외에도 매각대금 지급기한 이후의 지연이자 및 보증, 매각허가결정에 대한 항고기각·취하시에 채무자 또는 소유자가 지급했으나 돌려받지 못하는 항고 공탁금, 재매각의 경우 종전 매수인의 매수보증금 등이 규정되어 있다. 민사집행법(이하 ‘민집’이라고 함) 제147조에서 모여진 금액이 배당재단이 되어 채권자들에게 배당하게 되고 여기서 남는 금액은 매각허부결정에 대하여 항고하였다가 기각 받은 자에게 돌려주고, 그래도 남는 금액을 채무자 또는 소유자에게 반환한다(민집 제147조 제2항, 제3항).

집행법원은 배당기일의 3일 전에 배당표원안을 작성하여 이해관계인이 열람할 수 있도록 한다(민집 제149조 제1항). 이때 집행법원은 배당기일에 출석한 이해관계인과 배당요구채권자를 심문하고 즉시 조사할 수 있는 서류를 조사한 후 배당표를 확정한다(민집 제149조). 이때 배당기일에서 배당의 순위 및 액수에 대하여 모든 채권자들의 합의가 성립하면 배당표를 작성하게 된다(민집 제150조). 문제는 한 사람의 채권자가 여

러 개의 채권을 가지고 있을 때 배당금이 이를 전부 충족하지 못할 경우가 발생할 수 있다. 이 경우에는 합의충당을 상정할 수는 없고 민법 제477조부터 제479조의 규정에 따를 것이라는 견해가 유력하다.¹⁾

2. 배당표에 대한 이의

배당표에 대한 이의는 크게 절차상의 이의와 실체상의 이의로 나눌 수 있다. 전자는 배당표 작성 절차 과정에 위법이 있다고 주장하는 것을 의미한다. 대표적으로 배당요구를 하지 아니하여 배당표에 기재할 수 없는 채권을 배당표에 기재한 경우, 배당표에 기재한 금액의 계산에 오류가 있는 경우 등을 의미한다. 집행법원은 이러한 절차상의 이의(민집 제16조상의 집행에 관한 이의)에 대하여 당부를 판단하여 위법한 사항이 있으면 시정하고 그렇지 않으면 배당을 실시하면 된다.²⁾ 후자는 배당표에 기재된 각 채권자의 채권의 존부·범위·순위에 대하여 위법이 있다고 주장하는 것을 의미한다. 이 경우에는 이의를 주장하는 자에게 이해관계가 있어야 이의를 할 수 있다고 한다.³⁾ 절차상의 이의와는 달리 이 경우에 집행법원이 직접 이의를 시정하지는 못하고 배당에 이의가 없는 부분에 대하여 배당을 실시하게 된다(민집 제152조 제2항). 이때 배당이의의 소 또는 청구이의의 소를 통하여 실체상 이의에 대한 판결로 문제를 종국적으로 해결하게 된다.

배당표에 대한 이의를 할 수 있는 자는 채무자와 각 채권자에게 한정된다. 채무자는 배당기일에 출석하여 이의하거나 배당기일에 출석하지 아니하여도 배당표원안이 작성된 이후 배당기일이 끝날 때까지 채권자의 채권 또는 그 채권의 순위에 대하여 서면으로 이의할 수 있다(민집

1) 이시윤/조관행, 신민사집행법 제9판, 박영사, 2025, 365쪽.

2) 이시윤/조관행, 위의 책, 365쪽.

3) 이시윤/조관행, 위의 책, 365쪽.

제151조 제2항). 채권자는 배당기일에 출석하여 자기의 이해관계에 관계되는 범위 안에서 다른 채권자를 상대로 이의할 수 있다(민집 제151조 제3항). 제3자는 자기의 물건이 채무자의 물건으로 오인되어 집행목적 물로 매각되어도 제3자 이의의 소를 이용하는 것은 별론으로 하고 배당기일에 출석하여 배당표에 대하여 이의신청할 수는 없다.⁴⁾

3. 배당이의의 소

앞서 언급한 바와 같이 배당표에 대하여 실제상의 이의사유가 존재하는 경우에는 소송을 통한 분쟁 해결이 남게 된다. 절차상의 이의가 있을 때는 집행에 관한 이의(제16조)를 통한 구제 수단이 있으나 실제상의 이의는 소송을 통하여 처리하도록 둔 것이다. 배당표의 작성은 법관이 작성하는 판결이 아니기 때문에 기판력이 있을 수 없고, 실제상 이의는 실제법에 대한 해석과 적용의 문제이기 때문에 재판받을 권리의 실현 측면에서 접근해야 한다는 고려가 전제되어 있음을 알 수 있다.

민사집행법 제154조에 규정된 배당이의의 소는 크게 다음과 같이 세 가지로 나누어지게 됨이 학설상 유력한 견해이다.⁵⁾ 이러한 분류는 무엇이 배당이의의 소의 대상이 되는지를 파악하기 위하여 쓰이는 분류로

4) 대법원 2002. 9. 4. 선고 2001다63155 판결.

5) 가압류채권자에 대하여 하는 채무자의 이의도 포함시키는 경우도 있다. 그러나 가압류 이후에 이루어지는 본안소송 또는 가압류에 대한 이의신청, 취소신청으로 다투면 족하다. 가압류채권자는 가압류채무자를 상대로 본안소송을 진행할 것이고 가압류채권자가 방치하고 있는 경우에 가압류채무자는 이의신청(민집 제283조), 취소신청(민집 제287조 제3항, 제288조 제1항)을 이용할 수 있다. 실제로는 가압류 이후에 이루어지는 본안소송 또는 가압류에 대한 이의신청, 취소신청으로 다투면 족하다. 가압류채권자는 가압류채무자를 상대로 본안소송을 진행할 것이고 가압류채권자가 방치하고 있는 경우에 가압류채무자는 이의신청(민집 제283조), 취소신청(민집 제287조 제3항, 제288조 제1항)을 이용할 수 있다. 이시윤/조관행, 위의 책, 379-380쪽.

보인다. ① 집행력이 있는 집행권원의 정보를 가지지 아니한 채권자에 대하여 하는 채무자의 이의 ② 다른 채권자에 대하여 어느 채권자가 하는 이의 ③ 집행력 있는 집행권원의 정보를 가진 채권자에 대하여 하는 채무자의 이의가 그것이다.

이 가운데 ①과 ②는 특별한 이견이 없는 배당이의의 소의 대상이다. ③은 배당이의의 소가 논의될 수 있으나 전형적인 청구이의의 소의 문제이다. ③을 논의하는 실익은 집행력 있는 정보를 가진 채권자가 우선변제권을 주장하여 담보권에 기하여 배당요구를 하는 경우가 있기 때문이다. 이 경우에 배당의 기초가 되는 것은 담보권이 되기 때문에 집행력의 배제를 구하는 청구이의의 소가 적용되지 않으므로 배당이의의 소로 다룰 수 있게 된다.

원고적격자는 배당기일에 출석하여 배당표에 대한 실체상의 이의를 한 채권자 또는 채무자에 한한다(민집 제151조 제2항). 다만 담보권 실행을 위한 경매에서 경매목적물의 소유자도 포함된다고 봄이 판례이다.⁶⁾ 배당표에 대한 이의에서와 마찬가지로 제3자는 배당이의의 소의 원고적격은 없다. 이때 원고적격을 가진 채권자는 실제법상 집행채무자에 대한 채권자라는 점만으로는 부족하고 배당요구의 종기까지 적법하게 배당요구를 한 자를 의미한다.⁷⁾ 원고적격을 가진 채무자나 소유자가 배당이의의 소를 제기할 경우 소송물은 피고로 된 채권자가 경매절차에서 배당받을 권리의 준부·범위·순위에 한정되는 것일 뿐 원고인 채무자나 소유자가 경매절차에서 배당받을 권리까지 포함되는 것은 아니라고 봄이 판례이다.⁸⁾ 피고적격자는 배당표에 대한 이의절차에서 자신의 이의를 정당한 것으로 승인하지 아니한 자로서 배당이의에 의하여 자기에 대한

6) 대법원 2023. 2. 23. 선고 2022다285288 판결.

7) 대법원 2022. 3. 31. 선고 2021다203760 판결.

8) 대법원 2023. 2. 23. 선고 2022다285288 판결.

배당액(혹은 채무자의 경우 잉여금)이 감소하는 자이다.⁹⁾ 이의사유는 배당이의 절차에서 실제적 사유, 즉 피고의 채권 존부, 배당액 범위, 배당순위 등을 의미하며, 나아가 배당표를 변경시킬 수 있는 절차상의 하자도 포함한다.¹⁰⁾

4. 부당이득반환청구

4.1 부당이득반환청구를 할 수 있는 자의 범위

확정된 배당표에 따라 배당이 실시되었다고 하여도 이는 실제법상의 권리를 확정하는 것은 아니다. 따라서 배당을 받아야 하는 채권자가 배당을 받지 못하고, 배당을 받지 못하였어야 하는 자가 배당을 받았다면 부당이득반환의 문제가 발생한다. 결국 부당이득은 배당을 통하여 배당을 받아야 하는 채권자가 주장하게 된다. 배당요구 없이도 배당에 참가할 수 있는 채권자(경매개시결정등기 전에 등기된 저당권자 등), 배당요구를 해야만 배당절차에 참가할 수 있는 채권자(임금채권자 등) 등이 부당이득반환청구를 할 수 있다.¹¹⁾ 대법원은 배당요구를 해야만 배당절차에 참가할 수 있는 채권자의 경우 배당요구 종기까지 배당요구를 하지 않은 채권액에 대하여는 배당표에서 배당요구를 받을 수 있는 금액은 아니기 때문에 부당이득반환청구권 행사를 할 수 없다는 취지로 판시하였다.¹²⁾ 애초에 배당요구의 취지가 배당재단에 포함되기 위한 집행법상의 행위이므로 이러한 행위를 해태한 경우에는 배당요구를 상실한 것으로 보아 배당요구가 전제가 되는 부당이득반환청구도 할 수

9) 이시윤/조관행, 위의 책, 383쪽.

10) 이시윤/조관행, 위의 책, 383쪽.

11) 김홍엽, 민사집행법 제8판, 박영사, 2024, 317쪽.

12) 대법원 2002. 1. 22. 선고 2001다70702 판결.

없다고 봄이 타당하다.

4.2 배당이의를 하지 않은 채권자의 경우

배당이의를 하지 않은 채권자가 부당이득반환청구권을 행사할 수 있는지에 대하여는 널리 알려진 전원합의체 판례가 존재한다.¹³⁾ 이 전원합의체 판례는 배당표의 확정 및 그 실시는 강제집행절차의 종료만을 의미할 뿐 실체법상의 권리를 확정하는 것이 아니어서 부당이득반환청구가 신의칙에 반하거나 권리남용에 해당하지 않는 한 배당이의를 하지 않은 채권자도 자기가 받을 수 있었던 배당액을 부당하게 수령한 다른 채권자에 대하여 부당이득반환을 청구할 수 있다고 판시하였다. 이때 채권자는 배당을 받아야 할 자가 받지 못한 경우를 의미하는데 그가 배당이의를 했는지, 배당표가 확정되었는지에 관계없이 부당이득반환청구를 할 수 있으며, 심지어 그 채권자가 일반채권자인지 담보권자인지 불문한다고 하였다. 그런데 이 전원합의체 판례는 다수의견과 반대의견의 대립이 팽팽하였고 학설에서도 마찬가지였다. 여기서는 논의의 집중을 위하여 본격적인 평석은 자제하기로 하고 대립되는 점에 대한 개략적인 검토만 하기로 한다.¹⁴⁾

13) 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결.

14) 다수의견을 따르는 견해로는 임상구, “잘못된 배당과 부당이득반환에 관한 고찰 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 부동산경매연구 제1권 제1호, 한국부동산경매학회, 2020, 72쪽; 윤동현, “배당요구를 하였으나 배당이의절차에 참여하지 않은 채권자가 배당금을 과다수령한 제3자를 상대로 부당이득반환청구를 할 수 있는지 여부 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결의 검토 -”, 저스티스 제193호, 한국법학원, 2022, 164쪽. 반면 반대의견을 따르는 견해로는 정다영, “과오배당과 부당이득반환 청구에 관한 연구 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 민사법의 이론과 실무 제24권 제2호, 민사법의 이론과 실무학회, 2021, 222쪽. 결론적으로 반대의견과 같은 견해로는 전병서/류나연, “배당이의를 하지 않은 채권자의 부당이득반환청

다수의견은 민사집행법 제155조¹⁵⁾를 예시적 규정으로 보는데 비하여 반대의견은 엄격한 문언해석을 한다. 반대의견은 제155조를 배당이의의 한 자에게 그 이후의 권리행사를 할 수 있도록 하는 효력규정으로 보고 있다. 반대의견은 배당이의의한 채권자만이 이후의 배당받을 권리를 주장할 수 있다는 취지이다.

배당이의의를 하지 않은 채권자에게 부당이득 반환을 인정할 필요가 있을까? 여기서 다수의견과 반대의견은 대립한다. 다수의견은 민사집행법의 배당이의 절차의 이용이 매우 까다롭다고 지적한다. 배당이의의를 정하기 위한 배당표원안의 열람기간이 최대 3일에 불과하다는 점(민집 제149조 제1항)을 볼 때 가장채권자를 가려내어 이의하기에 턱 없이 부족한 기간이라고 한다. 나아가 배당기일로부터 소각하의 제재를 받는 기간인 1주 이내에 배당이의의 소를 제기한 후 이를 증명하는 서류를 제출하는 것 역시 쉽지 않다고 보고 있다. 이러한 현실적인 어려움 외에도 배당표라는 것이 판결과 같이 법관에 의하여 충실한 심리가 이루어지는 판결 작성과는 다른 것이어서 기판력이 없는 점, 배당표 작성절차 가운데서 배당표의 실체관계를 조사하는 절차와 시간이 충분히 확보되지 않은 점 등을 감안하면 진정한 권리자의 구제수단을 확보할 수 있는 방법이 필요하다고 보고 있고 그 방법이 바로 현재 인정되고 있는 부당이득반환청구권이라는 것이다. 배당관계에 따른 실체관계가 판결 등으

구 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 계기로 -, 민사집행법연구 제16권, 한국민사집행법학회, 2020, 311쪽 이하.

- 15) 민사집행법 제155조(이의한 사람 등의 우선권 주장) 이의한 채권자가 제154조 제3항의 기간을 지키지 아니한 경우에도 배당표에 따른 배당을 받은 채권자에 대하여 소로 우선권 및 그 밖의 권리를 행사하는 데 영향을 미치지 아니한다.
제154조(배당이의의 소 등) ③ 이의한 채권자나 채무자가 배당기일로부터 1주 이내에 집행법원에 대하여 제1항의 소를 제기한 사실을 증명하는 서류를 제출하지 아니한 때 또는 제2항의 소를 제기한 사실을 증명하는 서류와 그 소에 관한 집행정지재판의 정보를 제출하지 아니한 때에는 이의가 취하된 것으로 본다.

로 정리되지 않은 이상 누군가는 배당을 통하여 손해를 보았고 다른 사람은 이득을 보았기 때문에 부당이득반환청구로 정산을 하여야 한다는 취지이다. 반면 반대의견은 민사집행법 등 실정법을 엄격하게 해석한다. 재판서·사건기록 등의 보존에 관한 예규(재일 2005-2, 2020년 6월 3일 개정)도 보존기간을 3년으로 정하고 있기 때문에 부당이득반환청구권의 시효에 비하여 짧으므로 부당이득 제도가 분쟁해결을 위한 최선의 제도가 아니라고 한다. 어차피 완벽한 권리구제가 있을 수 없다면 차라리 있는 규정을 그대로 준수함이 타당하고, 제155조를 예시적 규정으로 해석하는 것은 변칙이라는 취지이다.

다수의견은 경매목적물의 매각대금이 잘못 배당되어 배당받을 권리 있는 채권자가 배당받지 못한다면 그리고 배당받지 말아야 할 자가 배당받게 된다면 전형적인 부당이득의 구조에 해당한다고 본다. 정당한 채권자의 권리를 침해하여 권한없는 자가 이득을 받은 구조가 된다고 본다. 반면 반대의견은 배당이의를 할 수 있었던 채권자가 이를 하지 아니하였다면 그에 대한 책임을 부담하여야 한다고 한다. 또한 배당을 할 때 1차적으로 당사자들 사이의 합의를 통하여 배당을 할 수 있는 길이 열려 있고,¹⁶⁾ 그러한 합의가 이루어지지 않는 경우 법률에서 정한 우선순위나 안분비례의 방법을 사용할 수 있기 때문에 배당이의가 있지 않은 채 이루어진 배당에 법률상 원인이 없는 것은 아니라고 한다. 절차를 이용하지 않은 자는 그 책임을 부담해야 한다는 취지이다.

다수의견 역시 배당이의를 하지 않은 채권자에게 부당이득반환청구권을 인정하는데 따른 절차적 불안정이 있음을 인정한다. 이미 배당표가 작성되었고 배당이의는 없었으며, 배당이의의 소에 대한 제소기간도 지나버렸는데 비교적 장기간인 부당이득반환청구의 시효기간 내에는 그 배당결과를 다룰 수 있는 길이 여전히 열려져 있기 때문이다. 그런데

16) 김하중, 국세징수법 해설과 실무, 삼일인포마인, 2021, 948쪽.

이는 부당이득반환청구권의 존부만으로 해결되는 것은 아니고 다른 제도와의 전반적인 보완이 다음과 같이 이루어져야 한다고 지적한다. 첫째 배당의 기초가 되는 배당표 작성이 실제적 권리관계에 부합할 수 있도록 관련 절차를 보완해야 한다. 둘째 배당절차의 종료로 실권되는 채권자의 절차보장을 위해 송달제도, 배당표원안 열람제도, 배당기일 운영방식 등을 개선하여 채권의 존부나 우선권 등에 대한 실질적인 조사가 이루어지도록 해야 한다. 셋째 확정된 배당표에 대해서는 배당절차에 참가한 채권자들 모두가 배당표에 구속되도록 하는 법령상의 근거를 마련하거나 법 제155조의 개정이 필요하다.

유력한 학설은 기본적으로 반대의견을 수긍할 수 없다고 본다. 반대의견은 기본적으로 배당절차에는 실체법적 효력을 부여할 수 있는 장치가 없다고 한다. 다시 말해 배당요구 및 배당이의는 실제적 권리를 실현시키기 위한 절차적 장치에 불과할 뿐 채권자의 실제적 권리의 성격을 변경시키는 장치는 아니라는 것이다.¹⁷⁾ 그렇다고 다수의견이 전부 합리적인 것도 아니라고 한다. 여기서 문제되는 부당이득은 침해부당이득인데 담보권자, 우선특권자가 배당의 오류로 인하여 과소수령을 하였다면 자신의 권리가 침해된 것이어서 부당이득을 주장할 수 있으나 일반채권자 및 애초에 배당요구를 하였어야 함에도 배당요구를 하지 않았던 채권자(담보권자, 우선특권자, 일반채권자 등을 불문한다)는 침해되는 이득이 없어 부당이득의 요건이 성립하지 않는다고 한다.¹⁸⁾

4.3 소결론

분쟁을 1회적으로 해결하기 위해, 간이한 분쟁해결방법이 있다면 이

17) 전원열, “민사집행절차상 배당요구·배당이의와 부당이득반환청구권”, 저스티스 제178호, 한국법학원, 2020, 212쪽.

18) 전원열, 위의 논문, 212쪽.

를 이용하는 것이 타당함은 주지의 사실이다. 그런데 반대의견은 배당표 작성을 위한 절차에 집중하였을 뿐이어서 배당표작성의 성질에 대하여 보다 심도 깊은 검토를 할 필요가 있었다. 배당이의를 하지 않은 것은 절차를 이용하지는 않은 것이지만 배당표작성 자체가 판결은 아닐 뿐 아니라 후소를 막을 수 있는 법적 장치가 없기 때문이다. 또한 배당이의를 하지 아니하였더라도 배당요구를 하였어야 하는 자는 배당요구를 실제로 하여야 함을 전제로 한다. 부당이득의 문제는 실체법상 발생하였다는 점에 대하여 다수의견이나 반대의견은 공통된 인식을 하고 있지만 반대의견은 금반언의 원칙이나 집행법상의 체계를 들고 있다. 그런데 민사집행법이 제시하고 있는 배당이의가 있다고 하더라도 그것만으로 부당이득반환청구권을 막을 이유로는 부족하다. 배당표 작성으로 인한 배당결과에 대하여 별개로 제기되는 후소를 막을 수 있는 실권효 등과 같은 효력이 법적으로 규정되어 있지 않기 때문이다. 따라서 기본적으로는 다수의견의 해석에 동조한다. 부당이득반환청구의 행사를 열어 놓는다면 국세징수법에서도 비슷한 양상이 전개된다.

그렇다고 다수의견에 무조건 동조하기는 어렵다. 일반채권자는 배당 기일에 출석하지도 않았거나 출석하였음에도 배당이의를 하지 않은 경우까지 부당이득으로 구제하는 것은 지나치다. 일반채권자는 일반재산으로 만족받을 수 있는 지위에 있으므로 일반채권자의 이러한 권리 위에 잡자는 자와 유사한 행위를 보호해 주어야 할 필요가 있는지 의문이기 때문이다. 유력한 견해는 이러한 경우 손해의 발생이 없고 오히려 통모로 인한 가장채권을 구별하기 어렵다고 한다.¹⁹⁾ 이 견해가 타당하다고 생각한다. 참고로 배당이의를 하지 않아도 되는 채권자의 범위에 관하여 의견이 대립하고 있으나 담보권자와 우선특권자에게는 부당이득반환청

19) 이시윤/조관행, 앞의 책, 388-389쪽. 일본최고재판소 판례도 이와 같다고 한다. 일본의 논의와 판례에 대하여는 정다영, 앞의 논문, 193쪽 이하.

구권이 발생하지만 일반채권자에게는 부당이득반환청구권이 발생하지 않는다고 보아야 한다.²⁰⁾

Ⅲ. 국세징수법상 배분이의 절차에 대한 검토

1. 국세징수법상 배분금전

민집 제147조, 민사집행규칙 제79조에 따라 모여진 금액이 채권자들에게 배당될 배당재단이 된다는 점은 이미 설명하였다. 국세징수법에도 비슷한 조항이 존재하는데, 국세징수법은 배당이라는 용어 대신 배분이라는 용어를 사용한다는 점에서 차이를 보인다. 국세징수법 제94조에서 “1. 압류한 금전, 2. 채권·유가증권·그 밖의 재산권의 압류에 따라 채납자 또는 제3채무자로부터 받은 금전, 3. 압류재산의 매각대금 및 그 매각대금의 예치 이자, 4. 교부청구에 따라 받은 금전”으로 규정되어 있다. 원칙적으로 민사집행법과 시행규칙은 매각대금과 지연이자를 전제로 하여 배당재단을 구성함에 비하여 국세징수법은 압류한 금전도 배분금전의 범위에 포함된다는 점을 주의할 필요가 있다. 민사집행법은 법원

20) 同旨 전원열, 앞의 논문, 244쪽; 참고로 곽승구, “배당이의를 하지 아니한 채권자의 부당이득반환청구 허용여부”, 법학논총 제41권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2021, 48쪽에서 담보권자는 배당이의를 하지 않아도 무방하나 일반채권자는 우선권이 있든 아니든 배당이의를 하였어야 한다고 본다. 어떤 일반채권자이든 채무자의 일반재산을 통하여 채권의 만족을 기대할 수 있기 때문이라고 한다. 그런데 애초에 우선권자는 법정책적으로 우선권을 부여한 것이고 이는 담보물권과 우열을 가릴 수 있도록 법정책적으로 인정해 준 것이기 때문에 단순한 일반채권과 같은 수준으로 평가하기는 어렵다고 생각한다. 이시윤/조관행, 앞의 책, 388-389쪽에서도 통모가능성의 방지에 초점을 맞추고 있다는 점을 참고한다면 우선권이 있는 임금채권은 통모가능성이 적고 노동관청을 통한 검증이 비교적 용이하므로 단순 일반채권과는 달리 판단함이 타당하다고 보인다.

의 판결과 같은 집행권원이 있음을 전제로 하고 경매개시결정 이후 매각 대금 납부를 바탕으로 배당재단을 구성한다. 반면 국세징수법은 집행권원이 필요없이 압류재산을 관할 세무서장이 매각을 할 수 있도록 해 두었고(국징 제64조), 매각의 방법으로 공매(국징 제66조)와 수의계약(국징 제67조)을 정하고 있다. 국세징수법은 납세고지서가 발송되었음에도 납세자가 체납한 경우에는 과세관청은 독촉절차를 해보고 납부를 하지 않은 경우 압류가 진행되는 것이다. 이때 압류가 있음에도 여전히 납부가 되지 않으면 환가를 위한 매각절차가 진행된다. 국세징수법 실무상 매우 많이 사용되는 공매는 현재 한국자산관리공사가 업무를 위탁받아 수행하고 있다(국징 제103조). 공매의 경우 세무서장이 매각결정을 하였을 때 매수인에게 매수대금의 납부기한을 정하여 매각결정통지서를 발송한다.

민사집행과는 달리 이중압류가 허용되지 않는 국세징수법에서는 교부청구를 마련하였다. 교부청구는 이미 압류집행이 되어 있는 경우 체납세액을 받기 위하여 강제환가절차에 참가하여 조세채권의 변제를 받는 절차를 의미한다.²¹⁾ 교부청구는 이미 압류되어 있는 재산을 중복하여 압류하는 번거로움을 피하기 위하여 인정된 제도로서 민사집행의 배당요구에 해당한다.²²⁾ 여기서 의미하는 국세징수법상의 교부청구는 세무서장이 교부청구를 하여 받은 금전을 의미하며 교부청구에 관계되는 체납액에 배분된다는 특징을 가진다(국징 제96조 제2항).

2. 배분계산서의 작성과 이의

배분대상 금전은 국세징수법 제94조에 규정되어 있는데 그 중 제2호, 제3호의 금전을 국세징수법 제96조 제1항 각호에 정한 체납액과 채권에

21) 김하중, 앞의 책, 706쪽.

22) 임승순/김용택, 조세법 제22판, 박영사, 2022, 245쪽.

배분하도록 되어 있다.²³⁾ 국세징수법 제96조의 개정으로 인하여(2011. 12. 31. 법률 제11125호로 개정된 것) 민사집행법상 배당받을 채권의 범위와 일치하게 되었다고 평가할 수 있다.²⁴⁾ 가압류권자가 담보권자와의 등기 선후에 관계없이 배분권자에게 포함되어 있는 점, 임차보증금반환채권이나 임금채권의 경우에 배분요구 종기까지 배분요구를 한 때에 비로소 배분받을 채권으로 변경된 점을 감안하여야 하기 때문이다.

관할 세무서장은 국세징수법 제96조 제1항, 제2항, 제4항에 따른 배분을 할 때 국세보다 우선하는 채권이 있음에도 불구하고 배분순위의 착오나 부당한 교부청구 또는 그 밖에 이에 준하는 사유로 체납액에 먼저 배분한 경우 그 배분한 금액을 국세보다 우선하는 채권의 채권자에게 국세환급금의 환급의 예에 따라 지급하게 된다(국징 제96조 제5항). 이때 담당공무원의 착오로 금원이 과다환급되거나 다른 사람에게 지급된

23) 제96조(배분 방법) ① 제94조 제2호 및 제3호의 금전은 다음 각 호의 체납액과 채권에 배분한다. 이 경우, 제76조 제1항 및 제2항에 따라 배분요구의 종기까지 배분요구를 하여야 하는 채권의 경우에는 배분요구를 한 채권에 대해서만 배분한다.

1. 압류재산과 관계되는 체납액
2. 교부청구를 받은 체납액·지방세 또는 공과금
3. 압류재산과 관계되는 전세권·질권·또는 가등기담보권에 의하여 담보된 채권
4. 「주택임대차보호법」 또는 「상가건물 임대차보호법」에 따라 우선변제권이 있는 임차보증금 반환채권
5. 「근로기준법」 또는 「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 우선변제권이 있는 임금, 퇴직금, 재해보상금 및 그 밖에 근로관계로 인한 채권
6. 압류재산과 관계되는 가압류채권
7. 집행문이 있는 판결정본에 의한 채권

② 제94조 제1호 및 제4호의 금전은 각각 그 압류 또는 교부청구와 관계되는 체납액에 배분한다.

③ 관할 세무서장은 제1항과 제2항에 따라 금전을 배분하고 남은 금액이 있는 경우 체납자에게 지급한다.

④ 관할 세무서장은 매각대금이 제1항 각 호의 체납액 및 채권의 총액보다 적은 경우 「민법」이나 그 밖의 법령에 따라 배분할 순위와 금액을 정하여 배분하여야 한다.

24) 김하중, 앞의 책, 890쪽.

경우에는 부당이득반환청구를 위한 민사소송을 이용한다.²⁵⁾

관할 세무서장은 배분계산서 원안을 작성하고 배분기일 7일 전까지 갖추어 두어야 한다. 배분기일에 출석한 체납자 등(체납자, 채권신고대상 채권자 및 배분요구를 한 채권자를 의미한다, 이하 같다)은 배분기일을 끝나기 전까지 자기의 채권과 관계되는 범위 내에서 배분계산서 원안에 기재된 다른 채권자의 채권 또는 채권의 순위에 대하여 이의제기를 할 수 있다(국징 제99조 제1항). 체납자는 배분기일에 출석하지 아니한 경우에도 배분계산서 원안이 갖추어진 이후부터 배분기일이 끝나기 전까지 문서로 이의제기를 할 수 있다(국징 제99조 제2항).

이의제기가 없는 경우에는 배분계산서 원안이 확정되고 관할 세무서장은 배분절차를 실시한다. 그러나 배분계산서에 이의가 있어서 확정되지 아니한 부분이 있다면 그 부분에 대하여는 배분을 유보한다(국징 제99조 제3항). 반면 관할 세무서장은 이의제기가 정당하다고 인정하거나 배분계산서 원안과 다른 내용으로 체납자 등이 한 합의가 있는 경우, 정당하다고 인정된 이의제기의 내용 또는 합의에 의하여 배분계산서를 수정하여 확정한다(국징 제99조 제3항). 결국 배분계산서 중 이의제기가 없는 부분에 한하여 배분이 확정되는 것으로 보게 된다. 배분기일에 출석하지 아니한 채권자는 배분계산서 원안과 같이 배분을 실시하는데 동의하는 것으로 보고 그가 다른 체납자 등이 제기한 이의에 관계된 경우 그 이의제기에 동의하지 아니한 것으로 본다(국징 제99조 제4항).

배분계산서 중 이의제기가 있어 확정되지 아니한 부분이 있는 경우 이의를 제기한 체납자 등이 관할 세무서장의 배분계산서 작성에 관하여 심판청구 등을 한 사실을 증명하는 서류를 배분기일부턴 1주일 이내에 제출하지 아니하면 이의제기가 취하된 것으로 본다(국징 제100조). 이 규정은 민사집행법 제154조 제3항과 유사하게 배분계산서에 대한 이의

25) 김하중, 위의 책, 892쪽.

제기가 취하된 것으로 보는 경우에는 배분계산서가 그대로 확정되는 것으로 입법적인 해결이 되었다고 보인다.²⁶⁾ 반면 배분절차에서 배분계산서에 대한 이의를 한 바 있고 이를 취하하였더라도 당초 배분계산서대로 확정된다고 볼 수 없고, 세무서장은 이의제기로 확정되지 않은 부분에 대하여는 다른 사유를 고려하여 배분계산서를 수정할 수 있다.²⁷⁾ 이에 대하여 매각대금의 배분은 세무서장의 공권력행사의 일환으로서 일방적 배분계산서 작성에 있어서 선순위근저당권의 이익침해의 우려가 크고 이로 인하여 배분계산서 작성시 배분금에 이의가 있을 경우 수정확정함으로써 하자유발과 추후 하자치유로 인한 자의적 행정이나 행정편의주의가 행하여질 여지가 다분하다고 한다.²⁸⁾ 민사집행법상 배당표작성은 사법보좌관이 한다는 점, 이에 대한 이의(배당기일 출석)와 배당이의의 소를 통하여 법원이 직접 관여할 수 있는 점에 비추어 볼 때 국세징수법의 경우에도 견제와 균형의 원리상 세무서장의 배분을 감독을 할 수 있는 방법을 마련할 필요성이 있다.

3. 배분이의에 관한 다툼

3.1 민사집행법과의 비교

민사집행법에는 배당이의의 소를 직접 규정하고 있다. 배당이의의 소 제기 전에 배당이의의 근거가 되는 배당표원안은 집행법원이 채권자들이 제출한 계산서와 집행기록을 기초로 작성된다. 이러한 배당표원안은 배당표 작성의 편의를 위한 것이지 아무런 법률상의 효력이 없다.²⁹⁾

26) 김하중, 위의 책, 1011쪽.

27) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2018두33785 판결.

28) 이재삼, “부동산 공매와 경매의 실행에 있어서 쟁점사항에 대한 비교법적 연구”, 부동산경매연구 제2권 제2호, 한국부동산경매학회, 2021, 33쪽.

배당표는 집행법원의 배당업무의 기초가 되는 것이어서 이것이 특별히 처분이 된다거나 실체적 권리관계를 확정하는 효력은 없다. 배당표원안의 작성과 배당표의 완성 및 확정은 사법보좌관의 업무이다.³⁰⁾ 앞서 살펴보았듯이 배당표에 대한 이의가 있는 경우 민사집행법 제151조를 이용하여 이의를 할 수 있으며, 그 외에도 절차적 이의는 집행에 관한 이의(민집 제16조), 실체적 이의는 배당이의의 소 또는 청구이의의 소를 별도로 이용할 수 있다. 반면 공매절차에서 아무런 배분금을 지급받지 못한 채권자(채권신고대상 채권자 및 배분요구를 한 채권자), 체납자 등은 공매절차의 대행을 의뢰받아 압류된 재산을 매각하고 그 대금배분의 업무를 처리한 한국자산관리공사를 상대로 행정쟁송을 하여야 한다.

3.2 배분이의에 관한 구체적 쟁송 방법

3.2.1 행정쟁송의 방법

현행 국세징수법에는 민사집행법과는 달리 배분이의의 소에 관한 규정이 없다. 따라서 민사집행의 배당이의의 소와 같은 형태의 소를 제기할 수 없다. 배당이의의 소의 법적 성질은 소송상 형성의 소로 봄이 통설이다.³¹⁾ 기존의 배당표를 취소·변경하고 새로운 배당표를 창설하는 것을 구하는 소송이기 때문이다. 배분이의의 소 역시 기본적인 목적과 구조는 같아서 형성소송의 성격을 가지는데 형성의 소는 법률로 정해져 있지 않으면 인정될 수 없다는 점을 주의하여야 한다.³²⁾

29) 김홍엽, 앞의 책, 277쪽.

30) 전병서, 민사집행법 제4판, 박영사, 2024, 317쪽.

31) 김홍엽, 앞의 책, 306쪽; 이시윤/조관행, 앞의 책, 381쪽; 전병서, 앞의 책, 335쪽.

32) 최광선, “공유물 분할소송에서 판결과 조정의 형성력에 관한 연구-대법원 2013. 11. 21. 선고 2011두1917 전원합의체 판결에 관한 논의를 겸하여”, 사법 제45호, 사법발전재단, 2018, 284쪽. 형성의 소 법정주의에 관하여 자세한 사항은 김영희, 형성권 연구, 경인문화사, 2007, 116쪽.

현재 배분이의에 관한 쟁송은 행정심판전치를 거친 후 행정소송을 제기함이 원칙이다. 배분절차는 국세징수법에 따라 진행되며 이는 세무서가 법령에 근거하여 진행하는 공권력의 행사이다.³³⁾ 배분처분은 매각대금의 배분을 통해 채권자들 사이의 법률관계를 변동시키는 효과를 가지므로 행정처분의 본질적 요소인 법률관계의 변동을 초래하는 행위에 해당한다. 따라서 배분이의 이후 한국자산관리공사를 상대로 심판청구 등 전심절차를 거친 이후에 행정소송(항고소송)으로 배분처분의 취소를 구해야 한다. 이 경우 배분금을 지급받지 못한 채권자 등 배분절차에 이의가 있는 자가 직접 배분받은 당사자의 배분이 잘못되었다는 이유로 곧바로 민사소송을 이용할 수 없다고 봄이 판례의 경향이다.³⁴⁾ 참고로 한국자산관리공사의 배분처분이 아니라 세무서장이 한국자산관리공사에게 재배분을 요구하는 등 재배분처분이 있는 경우에는 세무서장을 상대로 전심절차를 거친 후 세무서장을 상대로 공매대금 재배분처분 취소의 소를 제기하게 된다는 점³⁵⁾을 주의하여야 한다. 배분처분 취소소송의 원고적격은 채납자 등(채납자, 채권신고대상 채권자 및 배분요구를 한 채권자)이며, 피고적격은 기본적으로 한국자산관리공사이지만 특수한 경우 세무서장이 된다.

33) 서울행정법원 2013. 7. 5. 선고 2012구합35023 판결.

34) 서울중앙지방법원 2013. 12. 19. 선고 2013가합522881 판결. 이 사안은 선순위 우선채권이 존재하지 아니함에 대한 확인을 구하는 소였다. 공매절차가 완결되지 아니한 상황에서 현존하는 위험 또는 불안이 있다고 보기 어렵고 배분절차에 대한 이의를 통하여 구제를 받을 수 있기 때문에 이 확인의 소가 원고의 권리 또는 법적 지위의 불안, 위험을 제거하기 위한 가장 유효 적절한 수단이라고 할 수 없다고 하였다.

35) 서울행정법원 2012. 9. 19. 선고 2011구단28281 판결.

3.2.2 배분요구를 하여야 하는 자가 이를 하지 않았을 경우 부당이득반환청구권 행사 거부

배분이의 절차에서도 배당이의의 소에서 인정되었던 부당이득반환청구 문제가 발생한다. 대법원 2005. 8. 25. 선고 2005다14595 판결에서는 민사집행법상 배당요구를 하여야만 배당절차에 참여할 수 있는 채권자가 배당요구를 하지 않은 경우에는 부당이득반환청구를 할 수 없다고 하였다.³⁶⁾ 반면 대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결에서 우선변제권 있는 임금채권이 국세징수법상 압류재산 매각대금의 분배대상에 포함된 경우, 체납처분절차 주관기관은 임금채권자에게 배분할 금액을 직권으로 확정하여 배분계산서를 작성하여야 하며, 그 매각대금 배분시까지 배분요구를 하지 아니한 임금채권자가 그에게 배분되어야 할 금액 상당의 금원을 배분받은 후순위권리자를 상대로 부당이득반환청구를 할 수 있다고 하였다.³⁷⁾

그런데 대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결이 여전히 유지될 수 있는지는 논란이 있을 수 있다. 임금채권자의 경우 국세징수법 제76조에 따라 배분을 요구하여야 하는 채권자라는 점을 보면 민사집행법의 법리와는 달리 취급하는 것을 알 수 있다. 현재의 국세징수법 역시 제76조에서 등기 또는 등록하지 아니한 채권을 가진 자(이 사안에서는 임금채권자였음)는 배분요구의 종기까지 관할세무서장에게 배분을 요구하여야 한다고 규정하고 있다. 이 판결이 나올 당시에는 “국세징수법이 민사집행법과는 달리 배당요구권자, 배당요구기한의 고지절차, 채권계

36) 이 사안에서는 사해행위의 수익자 소유의 부동산에 대한 경매절차에서 취소채권자가 수익자에 대한 가액배상판결에 기하여 배당을 요구하여 배당을 받은 경우, 취소채권자가 그 배당액에 대하여 우선권을 가지지 아니한다고 하였다.

37) 이 판례에 찬성하는 견해로는 이상민, “공매절차에서 배분계산서 작성시까지 배분요구를 하지 아니한 임금채권자가 배분을 받은 후순위권리자에 대하여 부당이득반환을 구할 수 있는지의 여부”, 대법원 판례해설 제60호(2006년 상반기), 법원도서관, 2006, 135쪽.

산서 미제출에 의한 채권액 보충의 실기, 배당받을 채권자의 범위, 배당이의절차 등에 관하여 규정하고 있지 아니한 점”이 고려되어 민사집행법의 법리와는 다른 결과를 초래했다. 반면 지금은 배분요구권자, 배분방법에 규정된 배분받을 채권자, 배분이의 절차, 배분요구의 종기, 공매 예고통지 등이 보완되어 완전한 민사집행절차 정도는 아니라도 어느 정도 유사한 모습이 갖추어져 있다.³⁸⁾ 그러나 여전히 “국세징수법이 위 조항의 후문을 위반한 자의 지위에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니한 점, 민사집행법상의 강제집행절차가 경합하는 일반채권에 대한 할당변제에 의한 사법적 해결을 그 목적으로 함에 반하여 국세징수법상의 체납처분절차는 행정기관에 의한 조세채권의 신속한 만족을 그 목적으로 하는 점”을 들고 있는 위 판례 법리 부분에 대하여는 변경이 있을 만한 사정이 존재하지 아니하다. 아직까지 국세징수법과 민사집행법의 목적과 근본원리(압류선착주의, 평등주의)가 서로 다르다는 점, 국세징수법과 민사집행법의 절차에 상이점이 여전히 존재한다는 점을 보면 이 판례가 유지될 여지도 있다. 임금채권자 역시 배분요구를 하여야 하고 배분계산서의 작성 역시 제96조 제1항 제5호에 따라 배분요구당한 자에게만 배분이 되도록 하고 있고 특히 이 판결이 내려질 당시의 국세징수법은 배분이의 절차가 민사집행법에 비하여 미비하였다는 점을 보면 이 판례가 변경될 여지가 더 크다고 생각한다. 현재는 배분을 받아야 하는 채권자들은 배분요구를 하여야 하고 세무서장이 배분계산서를 작성할 때 배분계산서 원안을 작성하고 배분기일 7일 전에 갖추어 두어야 하는 것으로 국세징수법이 정비되었다는 점을 참고할 필요가 있다. 현행 국세징수법은 배분요구의 종기 등을 인정하고 있으므로 국세기본법 제35조 제1항 제5호에 따라 국세 또는 가산금에 우선하는 임금채

38) 자세한 내용은 최광선, “민사집행과 강제징수 절차의 관계 재정립”, 민사집행법연구 제18권 제2호, 한국민사집행법학회, 2022, 316쪽 이하.

권이 국세징수법상 압류재산 매각대금의 분배대상에 포함되기는 하였지만 그 외에도 전세권, 저당권, 임차권도 배분요구를 하도록 하고 있는데 이들에 대하여 배분요구 없이도 세무서장이 직권으로 확정하여 배분계산서를 작성하여야만 하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 즉 개정 국세징수법(법률 10527호)에서 민사집행법과 같이 배분요구의 종기 제도 등을 도입한 이후에 위 판례가 계속 유지되지 않을 수 있다. 따라서 임금채권자가 채납처분의 청산절차에서 압류재산의 매각대금을 배분할 때까지 배분요구를 하지 아니하여 그에게 배분되어야 할 금액이 후순위 권리자에게 배분되었다면, 대법원 2005. 8. 25. 선고 2005다14595 판결의 사례의 법리와 유사하게, 배분요구를 한 적이 없는 임금채권자는 후순위 권리자를 상대로 부당이득의 반환을 청구할 수 없다고 봄이 타당하다.³⁹⁾

IV. 국세징수법상 배분이의 쟁송 절차의 정비 방향

1. 서설

민사집행이든 국세징수이든 채권자가 존재하기 마련이고, 배당 또는 배분을 위하여 마련된 금액이 충분하지 않다면 항상 그 순위를 정해주어 배당 또는 배분 절차를 이행해야 한다. 그 과정에서 복잡한 법적 규정으로 인하여 순위가 나뉘게 되고 그에 따라 배당계산서 또는 배분계산서에 이견을 가지는 자들이 나오기 마련이다. 이때 민사집행법에는 배당이의 절차 및 배당이의의 소를 규정하고 있는데 비하여 국세징수법에는 배분이의절차는 마련되어 있으나 배분이의의 소는 마련되어 있지 않아 절차

39) 윤경/손흥수, 부동산경매(1), 한국사법행정학회, 2017, 962쪽. 여기서도 배분요구 종기와 배분에 대한 이의절차 신설 등 공매제도가 민사집행법에 준하여 상당부분 개정된 점을 보아 이 판결이 그대로 유지될지 지켜볼 필요가 있다고 한다.

정비의 필요성이 있다.⁴⁰⁾ 여기서는 바람직한 배분이의의 소의 설계를 위한 논의를 진행해 본다. 앞서 살펴보았듯이 국세징수법의 배분이의에 관한 소송절차를 위하여 행정쟁송을 이용하게 된다. 공매절차에 이은 배분절차 중 배분을 처분으로 보아서 행정심판과 행정소송을 이용하게 되는 것이다.

2. 배분이의에 대한 쟁송 방법

국세징수법에 따른 배분처분은 행정처분의 성격을 가진다. 현재 실무 역시 배분절차에 관한 사항을 처분으로 보아 항고소송에 준하여 처리를 하고 있다. 서울행정법원 2013. 7. 5. 선고 2012구합35023 판결에서는 “이 사건 배분절차는 형사소송법 제477조 제4항에 의해 국세징수법상 국세 체납처분의 예에 따라 이루어졌고, 국세징수법이 정한 절차에 따라 이루어진 피고의 이 사건 처분에 대한 불복 역시 국세체납처분에 대한 일반적인 불복방법을 따라야 한다”고 판시하였다. 압류재산의 매각대금 등 강제징수절차로 획득한 금전에 대하여 조세 그 밖의 채권자의 배분금액을 확정시키는 일련의 절차를 배분이라고 하고 있는 점⁴¹⁾을 볼 때 행정소송법이나 행정심판법상의 처분이라는 개념에 들어 맞는다. 처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그 밖에 이에 준하는 행정작용으로 정의되는데(행정심판법 제2조 제1호, 행정소송법 제2조 제1호), 배분금액을 확정시키는 일련의 절차가 체납자와 채권자 등에게 직접 영향을 미치기 때문이다.

서울행정법원 2022. 12. 16. 선고 2021구합86931 판결에서도 “국세징수법상 배분에 관계된 규정은 체납처분절차에서 압류재산에 관계되는

40) 최광선, “민사집행과 강제징수 절차의 관계 재정립”, 319쪽.

41) 임승순/김용택, 앞의 책, 265쪽.

담보권의 우선변제권을 보호하기 위하여 그 절차를 행하는 세무서장에 대하여 압류재산의 매각대금을 압류전후를 불문하고 위 법 소정의 담보권자에게 우선순위에 따라 배분할 공법상의 의무를 부과한 것으로 해석되고, 그 배분은 국세를 체납한 납세의무자의 재산을 압류한 다음 이를 매각하여 그 대금을 각 채권의 우선순위에 따라 배분하는 국세의 강제징수절차의 하나로서, 세무서장이 위 각 규정에 따라 매각대금을 배분하는 행위는 행정소송법상 처분"이라고 판시하였다. 그렇다면 이러한 처분을 다투기 위해서는 국세기본법상 심판청구 등의 전심절차를 거쳐야만 하는데(국세기본법 제56조 제2항). 이를 거치지 않았다면 소각하 판결을 받게 된다. 배분절차가 직접적인 과세부과처분은 아니라고 하더라도 국세기본법상 제55조 제1항은 “이 법 또는 세법에 따른 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로 인하여 권리나 이익을 침해당한 자는 이 장의 규정에 따라 그 처분의 취소 또는 변경을 청구하거나 필요한 처분을 청구할 수 있다”라고 규정하고 있는데 이때 제55조 제1항의 “세법”에 국세징수법에 관한 처분도 포함되기 때문이다.

3. 부당이득반환청구에 대한 소송 형태

3.1 서설

대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결을 보면 부당이득반환청구권을 민사소송의 형식으로 제기하였으나 그 상대는 공매를 수행한 한국자산관리공사임을 알 수 있다. 이때 현재의 국세징수의 배분절차에 관한 부당이득반환청구소송의 법적 성질과 소송이 종류가 어떻게 되는지 검토해 볼 필요가 있다.

3.2 당사자소송으로 본 판례에 대한 검토

대법원 2018. 6. 15. 선고 2018두33784 판결⁴²⁾은 이 사건에서 피고는 대한민국이라고 판단하였다. 이 사안은 원고(채납자의 채권자)의 배분이의 이후에 한국자산관리공사가 배분이이의 대상이 되는 배분금을 세무서장에게 송금하였고 이후 세무서장이 이 금액을 정부보관금으로 예탁하였는데 이에 이 사건의 채권자가 공매배분금 지급청구의 소를 제기하였다. 이 판례는 원고(채납자의 채권자)가 소외인에게 배분금을 지급하는 내용을 작성되어 있는 당초 배분계산서를 근거로 하여 그 배분금을 보관하고 있는 대한민국을 상대로 공법상 지급청구권을 행사하는 것으로서 행정소송법 제3조 제2호에서 정한 당사자소송에 해당한다고 한다. 한국자산관리공사나 세무서장은 공매절차를 처리하는 기관에 불과하고 배분금의 예탁사건에서 공매절차에 따른 매각대금 또는 분배금의 관리주체는 아니기 때문에 분배금 지급청구의 피고가 될 수는 없다고 한다. 당초배분계산서는 위 소외인에게 배분금을 지급하는 내용으로 작성되어 있고 당초배분계산서가 확정될 경우에는 그 확정된 당초배분계산서의 내용에 따라 배분금의 관리주체인 피고(대한민국)가 원고에게 배분금을 지급할 공법상의 의무가 있는 것으로 보았다. 따라서 세무서장이 당초배분계산서의 내용에도 불구하고 배분금의 지급을 거절한 것을 행정행위인 거부처분으로 볼 수 없다고 판시하였다. 이를 보면 판례는 배분금지급청구시 대한민국이 예탁금을 반환해야 하는 것을 부당이득 반환이 아니라고 보았음을 알 수 있다. 이는 타당한 판시로 보이는데 대한민국은 정부보관금 관련 업무를 취득하고 있을 뿐이므로 대한민국에게 부당이득이 될 여지는 낮았다.

42) 하급심으로는 대구지방법원 2017. 5. 12. 선고 2015구합22249 판결; 대구고등법원 2017. 12. 22. 선고 2017누5585 판결이 있다.

3.3 당사자소송의 구별 기준

당사자소송이란 “행정청의 처분 등을 원인으로 하는 법률관계에 관한 소송 그 밖에 공법상의 법률관계에 관한 소송으로서 그 법률관계의 한쪽 당사자를 피고로 하는 소송”을 의미한다(행정소송법 제3조 제2호). 항고소송이 행정청의 처분을 대상으로 하고 있음에 비하여 당사자소송은 공법상 법률관계에서 권리의무관계를 대상으로 하는 소송이다.⁴³⁾

그런데 이러한 개념 정의는 매우 추상적이기 때문에 해석 작업을 거쳐야 한다. 우선 공법관계인지 여부를 살펴본다. 공법관계라는 용어 자체가 개념 정의를 하기 곤란할 정도로 광범위하므로 구체적인 사안에 따라 개별적으로 결정함이 보다 수월해 보이기도 한다. 통설적 견해를 보자면, 대체적으로 국가나 공공단체가 당사자의 일방 또는 쌍방인 경우 행정소송인 공법관계, 국가나 공공단체가 순수한 사경제적 지위에서 행한 법률관계는 사법관계라고 한다.⁴⁴⁾ 이것이 매우 추상적인 기준이지만 국세징수법상의 배분절차에 관련하여서는 어느 정도 기준이 될 수 있다고 보인다. 세무서장이 체납자 등의 재산을 대상으로 배분재산을 산정하는 작업은 국가의 징세업무를 위한 업무이므로 공법관계로 보는데 무리가 없다.

그렇다면 공법상 당사자소송과 민사소송의 관계는 어떻게 되는가? 여기에 대하여는 다음과 같이 대체로 두 가지 견해가 대립되고 있다. 첫째 소송물을 기준으로 하여 공법상 권리인지 사법상 권리인지 판단하는 견해이다.⁴⁵⁾ 예를 들어 공무원의 지위확인인 공무원법에 근거를 두고 있으므로 행정사건이고, 소유권확인이나 부당이득반환청구는 민법에 근거를 두

43) 김중권, 행정법 제3판, 법문사, 2019, 820쪽.

44) 이은상, “공법상 당사자소송에 관한 소송실무상 난점과 해결방안”, 행정판례연구 제23권 제1호, 한국행정판례연구회, 2018, 233쪽.

45) 이은상, 위의 논문, 233쪽.

고 있으므로 민사사건이라는 의미이다.⁴⁶⁾ 둘째 소송물의 전제가 되는 법률관계를 기준으로 구별한다는 견해이다.⁴⁷⁾ 청구취지가 소유권확인소송이라도 청구원인이 행정처분의 무효 등을 원인으로 하면 행정사건이고, 매매계약의 무효를 원인으로 할 때는 민사사건이라는 의미이다.⁴⁸⁾

판례가 어느 견해를 취했는지는 분명하게 밝히고 있지 않으나 유력한 견해는 첫 번째 견해를 판례의 태도라고 한다.⁴⁹⁾ 대법원 1995. 4. 28. 선고 94다55019 판결은 과세처분의 당연무효를 전제로 이미 납부한 세금의 반환을 구하는 청구를 민법상 부당이득반환으로 구할 수 있다는 사안이다. 원래 과세처분은 공정력⁵⁰⁾이 있어서 취소되지 않으면 유효하게 취급되나 당연무효인 경우에는 공정력이 발생하지 않는다. 그러한 당연무효의 경우에는 과세를 납부한 자는 과오납으로 인하여 손해를 보았고 국가는 이로 인하여 이득을 본 것이므로 민사법적 부당이득관계가 발생한다. 이를 보면 판례가 첫 번째 기준을 채택하고 있다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

46) 법원행정처, 법원실무제요 행정, 법원행정처, 2016, 159쪽.

47) 이은상, 앞의 논문, 233쪽.

48) 법원행정처, 앞의 책, 159쪽.

49) 이은상, 앞의 논문, 233쪽.

50) 공정력이란 일단 행정행위가 행하여지면 비록 행정행위에 하자가 있더라도(위법 또는 부당하더라도) 그 흠이 중대하고 명백하여 무효로 되는 경우를 제외하고는 권한 있는 기관(취소권 있는 행정기관 또는 수소법원)에 의해 취소되기 전까지는 상대방 및 이해관계인에 대하여 일단 유효한 것으로 통용되는 힘을 의미한다. 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2022, 152쪽. 공정력이란 일단 행정행위가 행하여지면 비록 행정행위에 하자가 있더라도(위법 또는 부당하더라도) 그 흠이 중대하고 명백하여 무효로 되는 경우를 제외하고는 권한 있는 기관(취소권 있는 행정기관 또는 수소법원)에 의해 취소되기 전까지는 상대방 및 이해관계인에 대하여 일단 유효한 것으로 통용되는 힘을 의미한다. 같은 책, 152쪽.

51) 물론 여기서 당사자소송을 이용하면 어떤지 의문이 제기될 수 있다. 국제징수절차는 기본적으로 공법관계이므로 유력한 학설에 의하면 소송물을 이루는 법률관계에 따라 당사자소송을 이용할 수 있기 때문이다. 행정법학계에서는 당사자소송을 적극적으로 확대하자는 견해가 유력하게 제기되고 있다. 김중권, 앞의 책, 821쪽.

3.4 배분이의에 관한 부당이득반환청구에 대한 검토

앞서 살펴보았던 대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결을 보더라도 법원은 민사집행법상의 배당이의 이후의 부당이득반환청구를 인정하고 있는 것처럼 국세징수법에서도 배분이의 이후의 부당이득반환청구를 인정하고 있다. 이 역시 민법상의 부당이득반환청구의 법리를 그대로 차용한 것이다. 민사집행법이 배당이의를 한 자를 전제로 배당이의의 소를 정하고 있는 반면 배당이의를 하지 않은 자 중 배당요구가 필요없는 자는 별론으로 하고 배당요구가 필요함에도 하지 않았던 자에게는 부당이득반환청구권을 인정하지 않는다. 반면 국세징수법은 배분이의를 전제로 한 배분이의의 소를 명문으로 인정하고 있지 않다는 점에서 민사집행법에서 인정하는 것과는 다소 다른 범위의 부당이득반환청구권이 인정된다. 마땅히 배분요구를 배분종기까지 했어야 함에도 배분요구를 하지 않은 자라고 하더라도 부당이득반환청구를 인정한 것이다.

그런데 여기서 배분이의에 관한 부당이득반환청구를 일반 민사법 법리와 똑같이 적용할 것인지에 대하여는 의문이 남는다. 당연무효 사유로 인한 과오납관계가 있었다면 이는 공정력이 없는 경우에 해당하여 단순히 납세자와 국가(혹은 지방자치단체)의 정산문제로 끝날 수는 있다. 그런데 배분이의 전체가 당연무효로 인한 과오납과는 성격이 같은지 의문이다. 과오납의 경우에도 취소사유가 있다면 먼저 과세처분 취소소송을 제기하여야 하기 때문이다. 배분절차의 하자로 인하여 배분이의를 하였음에도 배분이의에 관하여 불복이 있다면 하자의 종류에 따라 달리 보는 것이 타당하다. 체납자는 민사채권자가 그 채권액을 초과하여 배당을 받은 경우 특별한 사정이 없는 한 배당절차에서 이의 여부와 관계없이 부당이득반환청구권을 행사할 수 있으나 조세채권자에 대하여는 과세처분의 공정력에 의하여 과세처분이 당연무효가 아닌 한 부당이득반

환청구를 곧바로 할 수 없다.⁵²⁾

대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결은 원고 임금채권자(사안에서는 근로복지공단이 대위지급)로서 국세기본법상 우선채권의 성격을 가지는 금원이 있음에도 피고 한국자산관리공사는 배분계산서 작성시 위 임금채권자들의 배분요구가 없었다는 이유로 배분의 대상에서 제외하였기 때문에 배분계산서에 따라 지급된 후순위권리자에게 부당 이득반환청구를 한 사안이다. 문제는 여기서 피고가 한국자산관리공사라는 점이다. 하급심 판결을 보면 피고가 배분요구가 없었다는 이유로 배분계산서에 우선채권 임금채권자들을 포함시키지 않고 배분금을 모두 피고에게 배분하였다는 점을 문제삼고 있었다. 그런데 이 판례는 당연무효의 흡인지 분명하게 판단하지 않았다는 점에서 아쉬움을 남긴다. 통상 당연무효의 흡은 중대명백설⁵³⁾의 기준에서 판단하는데, 국세징수법(2002. 12. 26. 법률 제6805호로 개정된 것) 제83조 제1항 후문은 “매각대금의 배분대상자는 세무서장이 배분계산서를 작성하기 전까지 배분요구를 하여야 한다”고 규정하고 있음에도 원고는 위 임금채권에 대하여 위 공매절차에서 적법한 배분요구를 하지 않은 수준의 판단을 하고 있다. 이때 피고는 법률상의 해석에 이견을 보인 것에 불과하여 당연무효까지 보기는 어렵다. 이 경우 피고의 배분처분에 대하여 행정쟁송을 거치는 것이 타당하지 않은가 한다.

52) 소순무/윤지현, 조세소송 제11판, 조세통람, 2022, 727쪽.

53) 소순무/윤지현, 위의 책, 530-531쪽. 행정행위의 하자가 중대하고 명백한 경우에는 당연무효에 해당한다는 취지이다. 간략하게 설명하면, 하자의 중대성은 행위에 내재한 하자가 중요한 법규에 위배된 경우를 의미하고, 하자의 명백성은 하자의 명백성은 누구에게라도 처분이 외형상 객관적으로 하자가 명백한지를 판단해야 한다.

3.5 소결론

대법원 2018. 6. 15. 선고 2018두33784 판결은 공법상 당사자소송으로 본 것인데 여기서는 부당이득반환을 구한 것이 아니라 공매배분금 지급청구를 구한 소송이었다. 이 판결은 세무서장이 배분계산서 확정 이후에는 그 배분계산서상의 권리자에게 배분금을 지급해야 하는 것일 뿐, 별도로 권리관계를 조사하여 이미 확정된 배분계산서를 변경할 권한은 없다는 점을 전제로 한 것이다.⁵⁴⁾ 그렇다면 이는 공매배분금 지급청구권이 소송물인 것이고 소송물이 공법상 권리이기 때문에 당사자소송으로 판단한 것으로 보인다. 반면 대법원 2006. 1. 27. 선고 2005다27935 판결은 부당이득반환청구권이 소송물이기 때문에 사법상 권리로 구성되므로 민사소송이 된 것으로 보인다. 아쉬운 점은 아무리 소송물이 사법상 권리인 부당이득반환청구권이라고 하더라도 공매절차에 따른 배분절차의 처분성을 인정하고 있는 점에 비추어 볼 때 공매관계를 기초로 하고 있는 부당이득반환청구권이 인정되려면 조세과오납 소송처럼 당연무효인 처분이 있음을 먼저 판단해야 한다고 보인다. 또한 공법상 당사자소송의 기준에 대하여 살펴보았듯이 소송물이 전제로 하고 있는 법률관계를 기준으로 당사자소송임을 판단한다면 소송물이 부당이득반환청구권이라고 하더라도 이러한 사안은 공매에 따른 배분절차의 법률관계이므로 충분히 당사자소송이 될 여지도 있어 보인다.⁵⁵⁾

54) 김하중, 앞의 책, 1008쪽.

55) 정선균, “당사자소송의 심리에 관한 연구”, 사법 제63호, 사법발전재단, 2023, 434쪽에는 당사자소송 심리의 특성을 언급하고 있다. 당사자소송은 민사소송에 비하여는 직권주의가 강하지만 항고소송에 비하여는 약한 수준이 될 것이므로 공익상 필요한 경우에 한하여 직권주의를 우선시킬 수 있다. 당사자소송에서 확인의 이익에 대한 판단 중 보충성은 필요로 하지 않는다고 한다.

V. 배분이의 절차에 관한 입법론

1. 배분이의의 소의 필요성

1.1 일본의 사례

일본의 국세징수법⁵⁶⁾(이하 ‘일국징’이라고 함)을 보면 제128조에서 배당해야 하는 금전을 정하고 있다. “1. 압류재산 및 특정참가압류 부동산의 매각대금, 2. 유가증권·채권 및 무체재산권 등의 압류에 의한 제3채무자 등으로부터 이행을 받은 금전, 3. 압류한 금전, 4. 교부청구에 의한 교부를 받은 금전”이 그 대상이 됨이 원칙이다. 제128조 제1호와 제2호의 금전은 제129조 제1항의 제1호부터 제4호까지 정한 국세 기타 채권에 배당하게 된다(일국징 제129조 제1항). 제128조 제3호, 제4호의 금전은 각각 압류 및 교부청구된 국세에 충당된다(일국징 제129조 제2항). 그 외의 나머지 금액은 채납자에게 교부된다.

일본 국세징수법 제130조 제1항에 따라 교부청구를 한 국세 등 채권을 가진 자는 매각결정 기일 전일까지 채권현재액 신청을 하여야 한다. 세무서장은 그러한 채권현재액 신청서를 조사하여 국세 기타 채권을 확인한다. 위 제130조 제2항 각호⁵⁷⁾에 정한 자(등기된 질권 또는 저당권

56) 일본의 국세징수법은 다음의 자료 참조. 세계법제정보센터, “일본의 국세징수법”, <https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=45927&AST_SEQ=157>, 검색일: 2025. 5. 5.

57) 稅務署長は、前項の債權現在額申立書を調査して前条第一項各号に掲げる国税その他の債權を確認するものとする。この場合において、次に掲げる債權を有する者が債權現在額申立書を提出しないときは、稅務署長の調査によりその額を確認するものとする。

一 登記がされた質權、抵當權若しくは先取特權により担保される債權又は担保のための仮登記により担保される債權
二 登記することができない質權若しくは先取特權又は留置權により担保される

에 의하여 담보된 채권 등, 등기할 수 없는 질권, 우선특권, 유치권에 의하여 담보된 채권을 알 수 있는 것 등)가 채권현재액신청서를 제출하지 않은 경우 세무서장의 조사에 의하여 그 액수를 확인한다(일국징 제130조 제2항). 등기되지 않은 피담보채권, 즉 무체재산권 등에 관계된 질권, 저당권, 우선특권, 유치권 및 담보를 위한 가등기 피담보채권 가운데 제130조 제2항 제1호, 제2호 이외의 채권을 가진 자가 매각결정시까지 채권현재액 신청서를 제출하지 않은 경우 배당을 받을 수 없다(일국징 제130조 제3항).

세무서장은 위 법 제129조, 제130조에 의하여 배당하는 경우에 배당계산서를 작성하고, 환가재산의 매수대금의 납부일로부터 3일 이내에 채권현재액신청서를 제출한 자, 채권현재액신청서를 제출하지 않았으나 세무서장의 조사에 의하여 금액을 확인한 채권을 가진 자, 체납자에게 배당계산서의 등본을 발송해야 한다. 일본 국세징수법 제133조 제2항에서 배당계산서에 관한 이의신청이 있는 경우 환가대금의 교부는 세무서장이 하게 되며 이의가 있는 경우 수정에 관한 사항 역시 세무서장이 하게 된다.⁵⁸⁾ 일본의 경우에는 우리나라의 자산관리공사가 공매를 위탁 받아 수행하는 것과 같은 제도가 없다.

일본은 우리나라와 같이 배분이의절차가 국세징수법에 규정되어 있지도 아니하며, 국세징수사건에서 배분금(일본은 여전히 배당이라는 용어를 사용한다)의 총당은 처분성이 인정되므로 전심절차를 거친 후 행정소송으로 다투게 된다.⁵⁹⁾ 행정처분성이 있는 행위란, 공권력의 주체인 국가 또는 공공단체가 행하는 행위 중, 그 행위로 인해 직접 국민의 권리·의무를 형성하거나 그 범위를 확정하는 것이 법적으로 인정된

債権で知れているもの

三 前条第一項第四号に掲げる債権で知れているもの

58) 橘素子, 滞納処分と民事執行の実務, 大蔵財務協会, 2018, 218-219頁.

59) 吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎, 国税徴収法精解, 大蔵財務協会, 2021, 1239, 1259頁.

것을 의미한다.⁶⁰⁾ 즉, 국민의 법적 지위에 변동을 주는 행위가 행정처분성의 판단 기준이 된다. 일반적으로 국세징수에서도 압류, 압류재산의 공매 공고 및 매각 결정, 제2차 납세의무 고지처분, 독촉, 환급금의 충당, 공매가에서 최고가 신청자 결정, 교부요구(파산관재인에 대한 것을 제외), 교부청구에 따라 수령한 배당금 등의 충당이 인정된다.⁶¹⁾ 반면 처분성이 인정되지 않는 것도 있다. 공매 통지, 공매 변경 공고, 파산관재인에 대한 교부청구, 납세신고서 수리, 환급금 등의 환급, 예정납세액 통지가 그러하다.⁶²⁾

우리나라에서 최근 논의되고 있는 견해로 항고소송의 처분성이 인정되지 않지만 처분성을 확대할 필요성이 있는 경우에 당사자소송의 활용을 기대해 볼 수 있다.⁶³⁾ 우리나라 국세징수법에서도 배분처분 자체는 처분성이 인정될지라도 처분성이 인정되지 아니하는 배분절차 중 쟁송의 가치가 있는 것이 있을 수 있다. 일본에서의 논의를 참고하여 배분절차 가운데 처분성이 인정되지 않는 부분을 가려볼 필요가 있고, 그 부분에 관하여 당사자소송을 활용해 볼 여지가 있다고 생각한다.⁶⁴⁾

60) 길용원, “일본 제도의 연구를 통한 체납처분 집행정지의 개선방안”, 조세논총 제5권 제4호, 한국조세법학회, 2020, 104쪽. 일본에서도 체납처분절차는 재산의 압류, 압류재산의 매각, 매각대금의 배분(청산)의 행정처분으로 이루어지는 것이라고 한다.

61) 公認會計士・税理士 大橋誠一, “[0215] 徴収事件の不服申立て (行政処分性)”, <<https://www.trusty-board.jp/blog/16179/>>, 검색일: 2025. 5. 5.

62) 公認會計士・税理士 大橋誠一, “[0215] 徴収事件の不服申立て (行政処分性)”, <<https://www.trusty-board.jp/blog/16179/>>, 검색일: 2025. 5. 5.

63) 성중탁, “행정소송으로서 당사자소송 활성화 방안 - 항고소송, 민사소송과의 구별을 중심으로 -”, 행정법학 제22호, 사단법인 한국행정법학회, 2022, 116쪽.

64) 행정소송법 개정 전까지는 당사자소송 관련 규정을 근거규정으로 한 이행청구 등을 인정할 수 있도록 하자는 견해는 이비안, “당사자 소송의 현황 및 그 평가”, 법학논문집 제43집 제3호, 중앙대학교 법학연구원, 2019, 251쪽.

1.2 임의적 전심절차로 전환

우리나라의 국세징수법은 배분절차에 관하여 상당한 준비를 했다. 그러나 아직 배분이의의 소에 대하여는 큰 개선을 이루지는 못하였다. 배분절차의 처분성에 대하여 특별한 의문이 없기 때문에 기존의 법리대로 국세기본법에 따른 전심절차(심사청구, 심판청구)를 이용하고 구제를 받지 못하는 경우 항고소송으로 구제를 받는다.

그런데 체납자 등의 배분이의가 있는 경우 지나치게 오랜 기간 동안 법적안정성이 해하여질 수 있다는 문제가 있을 수 있다. 이는 앞서 민사집행법에서도 배당이의 및 배당이의의 소 이후에 부당이득반환청구가 인정되고 있다는 전원합의체 판결의 반대의견에서도 제시된 바 있다. 물론 현행 민사집행법 체계에서 배분계산서 작성에 판결과 같은 기판력을 부여할 수 없어 실제법상 법률관계를 판단 내릴 수 없음은 분명하다. 그런데 배분계산서의 작성의 경우 민사집행법과는 다른 행정법상의 공정력이라는 것이 발생한다. 이는 취소소송이 있기 전까지는 유효하게 존중되어야 한다. 따라서 배분계산서의 하자를 다룰 수 있는 소의 방법을 별도로 구상해 볼 수 있다고 보인다. 배분계산서의 문제는 조세 부과 처분의 고유한 문제가 아니라 배분의 문제이기 때문에 조세법 법리보다 오히려 민사법 법리가 중요한 것이므로 굳이 전심절차를 필수적으로 거치도록 해야 하는지 의문이다. 심사청구 또는 심판청구 기관은 과세부과처분의 당부를 판단하는데 전문성은 충분하지만 배분금액 계산의 전문성이 법원보다 월등한지 의문이기 때문이다. 실제로 배분계산서 작성에 있어서는 압류선착주의에 따른 배분액 산정, 배분의 우선순위 심지어 민사집행과의 경합 문제 등이 주요한 문제이고 이는 조세법학의 쟁점이라기보다 민사집행법학의 쟁점이다. 다만 행정심판전치주의는 신청인의 불복이 인정되면 피신청인은 불복할 수 없게 되므로 이러한 배분절차

의 신청인에게 유리한 제도이다. 따라서 신청인이 곧바로 소송으로 진행할지, 아니면 전심절차를 진행할지 선택할 수 있도록 할 필요가 있다. 따라서 배분이의의 소를 항고소송의 방식으로 진행한다고 하더라도 조세의 전심절차를 임의적 전심절차로 운영함이 타당하다고 할 것이다.

2. 부동산의 특수성에 대한 검토

사실 배당절차 및 배분절차는 부동산에 관하여 실익이 크다. 우리나라의 경우 집행 재산은 부동산, 동산, 채권으로 3분되어 있다. 가상자산의 경우에도 이 범주에서 벗어나지 않는다.⁶⁵⁾ 문제는 부동산에 관한 배당과 배분에 가장 많은 분쟁이 발생한다. 현실적으로 가장 금액적으로 크기 때문에 책임재산으로서의 가치가 크기 때문이다. 또한 부동산은 공시가 가장 명확하기 때문에 여러 가지의 권리가 집행을 위하여 설정될 수 있다. 그럼에도 민사집행과 국세징수는 각각 지도원리가 다르다. 민사집행은 채권자평등의 원칙을, 국세징수는 압류선착의 원칙을 취하고 있어 배당의 원리와 배분의 원리에서도 차이를 보이고 있다. 민사집행에서 일반채권자들끼리는 액수대로 평등배당을 받음이 원칙인 반면, 국세징수에서 일반채권자가 있다면 압류를 먼저한 자에게 채권액 만족을 시켜주고 후순위자로 넘어간다는 의미이다.⁶⁶⁾ 이러한 복잡한 원리가 충돌되는 현상이 부동산이기 때문에 배당과 배분의 이의에 관하여는 명확히

65) 가상자산의 물건성에 대한 하급심 판례에 대한 설명으로는 신지혜, “블록체인 기반 가상자산에 대한 민사법적 취급 -기술적 분석을 기초로”, 민사판례연구회, *民事判例研究* [XLVI], 박영사, 2024, 954쪽.

66) 이 두 가지 원리를 하나로 압류선착주의로 통일시키는 것이 바람직하다는 견해로는 최광선, “민사집행과 강제징수 절차의 관계 재정립”, 335쪽; 이시윤/조관행, 앞의 책, 586쪽. 프랑스의 경우에 채권자평등의 원칙을 취한다고 알려져 있지만 부동산, 채권 집행에 있어서는 우선주의 원칙을 취하고 있다. 따라서 일본과 같은 민사집행과 채납처분의 조정을 위한 법률이 필요가 없다.

절차를 규정하였다. 그런데 배당이의의 소는 그 규정이 명확함에 비하여 배분이의의 소는 그 규정이 존재하지 아니한 상황이다. 국세징수는 특유의 행정행위로 말미암은 처분성으로 인하여 민사집행과 완전히 동일한 방식으로 규정이 되기는 어려운 측면이 있다. 그럼에도 2021년 국세징수법은 민사집행법과 상당한 유사성을 가지게 되었다. 그렇다면 배당이의의 소와 견줄 수 있는 배분이의의 소를 규정할 필요성도 있다고 보인다.

VI. 결론

여기서는 국세징수법상 배분이의 절차에 대하여 민사집행법의 배당이의 절차와 비교하여 검토하여 보았다. 국세징수법 고유의 연구도 필요하지만 아직까지는 강제집행에 관하여는 민사집행이 축적된 케이스도 많고 기본법적인 위치를 차지하고 있기 때문이다. 우선 민사집행법상 배당이의를 하지 않은 자가 부당이득반환청구를 할 수 있는지 여부에 대한 전원합의체 판결을 검토하였고, 그에 따라 부당이득반환청구권 행사가 가능함을 논증하였다. 이를 바탕으로 보면 국세징수법에서도 배분이의를 하지 않은 자 역시 부당이득반환청구를 할 수 있다고 생각한다. 다만 국세징수법에서 판례는 배분요구를 하였어야 함에도 하지 않은 자에게까지 부당이득반환청구를 인정하였는 바, 국세징수법 제도의 변경으로 인하여 판례의 태도가 변경될 필요가 있음도 검토하였다. 또한 배분처분의 처분성이 인정되는 결과 공정력이 발생하므로 당연무효의 경우에만 부당이득반환청구권이 인정되어야 한다는 점을 지적하였다. 이후 배분이의의 소는 배분절차의 처분성을 바탕으로 이루어지는 것이어서 항고소송의 대상이 됨을 검토하였고 국세기본법에 의하여 필수적 전심절차를 거쳐야 함을 살펴보았다. 그러나 국세징수법상 배분절차는

과세처분의 당부를 다투는 절차가 아니고 민사법적 배분 법리에 기초하는 것이므로 필수적 전심절차가 필요한지에 대하여 의문을 제기하였다. 향후 이 부분은 임의적 전심절차로 변형하여 체납자 등이 전심절차를 거치지 않고 곧바로 소송을 선택할 수 있는 방향으로 입법이 진행되어야 한다고 생각한다. 아직 배분이의의 소를 독립하여 규정할지에 대한 논의가 성숙되지는 아니하였으나 배분절차의 특수성을 감안하면 행정소송의 특칙으로 고려해 볼 수 있다고 보인다.

참고문헌

1. 단행본

- 김영희, 형성권 연구, 경인문화사, 2007.
- 김중권, 행정법 제3판, 법문사, 2019.
- 김하중, 국세징수법 해설과 실무, 삼일인포마인, 2021.
- 김홍엽, 민사집행법 제8판, 박영사, 2024.
- 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2022.
- 법원행정처, 법원실무제요 행정, 법원행정처, 2016.
- 소순무/윤지현, 조세소송 제11판, 조세통람, 2022.
- 신지혜, “블록체인 기반 가상자산에 대한 민사법적 취급 -기술적 분석을 기초로”, 민사판례연구회, 民事判例研究 [XLVI], 박영사, 2024.
- 윤 경/손홍수, 부동산경매(1), 한국사법행정학회, 2017.
- 이시윤/조관행, 신민사집행법 제9판, 박영사, 2025.
- 임승순/김용택, 조세법 제22판, 박영사, 2022.
- 전병서, 민사집행법 제4판, 박영사, 2024.
- 橘素子, 滞納処分と民事執行の実務, 大蔵財務協会, 2018.
- 吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎, 国税徴収法精解, 大蔵財務協会, 2021.

2. 학술지

- 곽승구, “배당이의를 하지 아니한 채권자의 부당이득반환청구 허용여부”, 법학논총 제41권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2021, 29-51쪽.
- 김용원, “일본 제도의 연구를 통한 체납처분 집행정지의 개선방안”, 조세논총 제5권 제4호, 한국조세법학회, 2020, 89-116쪽.
- 성중탁, “행정소송으로서 당사자소송 활성화 방안 - 항고소송, 민사소송

- 과의 구별을 중심으로 -”, 행정법학 제22호, 사단법인 한국행정법학회, 2022, 81-120쪽.
- 윤동현, “배당요구를 하였으나 배당이의절차에 참여하지 않은 채권자가 배당금을 과다수령한 제3자를 상대로 부당이득반환청구를 할 수 있는지 여부 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결의 검토 -”, 저스티스 제193호, 한국법학원, 2022, 134-367쪽.
- 이상민, “공매절차에서 배분계산서 작성시까지 배분요구를 하지 아니한 임금채권자가 배분을 받은 후순위권리자에 대하여 부당이득반환을 구할 수 있는지의 여부”, 대법원 판례해설 제60호(2006년 상반기), 법원도서관, 2006, 127-135쪽.
- 이비안, “당사자 소송의 현황 및 그 평가”, 법학논문집 제43집 제3호, 중앙대학교 법학연구원, 2019, 223-256쪽.
- 이은상, “공법상 당사자소송에 관한 소송실무상 난점과 해결방안”, 행정판례연구 제23권 제1호, 한국행정판례연구회, 2018, 219-259쪽.
- 이재삼, “부동산 공매와 경매의 실행에 있어서 쟁점사항에 대한 비교법적 연구”, 부동산경매연구 제2권 제2호, 한국부동산경매학회, 2021, 1-60쪽.
- 임상구, “잘못된 배당과 부당이득반환에 관한 고찰 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 부동산경매연구 제1권 제1호, 한국부동산경매학회, 2020, 56-74쪽.
- 전병서/류나연, “배당이의를 하지 않은 채권자의 부당이득반환청구 - 대법원 2019. 7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 계기로 -”, 민사집행법연구 제16권, 한국민사집행법학회, 2020, 289-318쪽.
- 전원열, “민사집행절차상 배당요구·배당이의와 부당이득반환청구권”,

저스티스 제178호, 한국법학원, 2020, 212-248쪽.

정다영, “과오배당과 부당이득반환 청구에 관한 연구 - 대법원 2019.

7. 18. 선고 2014다206983 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 민사법의 이론과 실무 제24권 제2호, 민사법의 이론과 실무학회, 2021, 165-232쪽.

정선균, “당사자소송의 심리에 관한 연구”, 사법 제63호, 사법발전재단, 2023, 433-468쪽.

최광선, “민사집행과 강제징수 절차의 관계 재정립”, 민사집행법연구 제18권 제2호, 한국민사집행법학회, 2022, 300-365쪽.

_____, “공유물 분할소송에서 판결과 조정의 형성력에 관한 연구-대법원 2013. 11. 21. 선고 2011두1917 전원합의체 판결에 관한 논의를 겸하여”, 사법 제45호, 사법발전재단, 2018, 269-317쪽.

3. 웹자료

公認會計士・税理士 大橋誠一, “【0215】 徴収事件の不服申立て (行政処分性)”, <<https://www.trusty-board.jp/blog/16179/>>, 검색일: 2025. 5. 5.

[Abstract]

A Study on the Objection to Distribution System under the National Tax Collection Act Regarding Real Estate

—With Reference to the Objection to Distribution System under the Civil Execution Act—

Choi, Kwangsun*

This paper examines the objection procedure to distribution under the National Tax Collection Act by comparing it with the objection procedure to distribution under the Civil Execution Act. While research specific to the National Tax Collection Act is certainly necessary, the Civil Execution Act still holds a foundational position and has accumulated a lot of cases regarding compulsory execution.

First, the paper reviews a full bench decision on whether a person who did not raise an objection to distribution under the Civil Execution Act can still file a claim for unjust enrichment. Based on this decision, it is argued that exercising the right to claim unjust enrichment is indeed possible. Accordingly, it is considered that even under the National Tax Collection Act, a person who did not raise an objection to distribution should also be able to claim unjust enrichment. However, case law under the National Tax Collection Act has

* Professor, Law School, Konkuk University

recognized the right to claim unjust enrichment even for those who failed to file a distribution request, which they were required to do. This paper examines the need for a change in judicial attitude in light of changes to the system under the National Tax Collection Act. Furthermore, since the distribution measure is recognized as an administrative measure, it carries binding administrative effect (public confidence), and thus the right to claim unjust enrichment should only be acknowledged in cases where the measure is null and void.

The paper then explores how a lawsuit objecting to distribution is based on the nature of the measure procedure as an administrative measure, making it subject to an administrative appeal. It also examines the requirement to undergo a mandatory pre-litigation procedure under the Framework Act on National Taxes. However, since the measure procedure under the National Tax Collection Act does not involve disputing the legitimacy of a tax assessment and is instead based on civil law principles of distribution, the necessity of a mandatory pre-litigation procedure is questioned. Going forward, it is suggested that this procedure should be transformed into an optional one, allowing delinquent taxpayers and others to proceed directly to litigation without undergoing the pre-litigation process.

Although discussions on whether to independently regulate lawsuits objecting to distribution have not yet matured, considering the unique nature of the measure procedure, it may be appropriate to treat it as a special provision within administrative litigation.

[Key Words] Objection against Distribution under Tax Collection Act, Objection against Distribution under Civil Execution Act, Claim for return of unjust enrichment, Demand for Distribution, Lawsuit of Demurrer against Distribution