

경매·공매제도 비교를 통한 체납조세 징수업무의 합리화 방안

2007. 11

한상국 · 안경봉 · 마정화

세 법 연 구 센 터

 한국조세연구원

목 차

I. 서론	7
II. 체납조세 징수제도	9
1. 우리나라의 체납액 현황	9
가. 국세	9
나. 지방세	12
2. 징수와 체납처분	13
가. 개요	13
나. 체납처분 이전 단계	14
다. 체납처분 단계	17
라. 결손처분	23
III. 경매와 공매의 비교	25
1. 경매와 공매의 개념	25
2. 경매와 공매의 절차	27
가. 경매 절차	27
나. 공매 절차	28
3. 경매와 공매의 비교	29
IV. 현행 체납처분제도의 문제점	33
1. 배분대상채권의 범위에 관한 문제점	35
2. 공매통지 대상자의 범위에 관한 문제점	36
3. 배분요구의 종기 규정 미비에 따른 문제점	38
4. 교부청구 규정 및 배분잔액 귀속 규정에 대한 문제점	39

5. 공매 절차와 경매 절차의 경합에 따른 문제점	40
V. 개선 방안.....	42
1. 배분대상채권의 범위 확대.....	42
2. 공매통지 대상자의 범위 확대.....	42
3. 배분요구의 종기 규정 신설.....	43
4. 교부청구 규정 및 배분잔액 귀속 규정의 개선.....	43
5. 공매 절차와 경매 절차의 경합시 조정 절차 마련.....	44
참고문헌.....	45

표목차

〈표 II-1〉 연도별 국세체납 현황	9
〈표 II-2〉 국세체납액이 내국세에서 차지하는 비중	10
〈표 II-3〉 세목별 국세체납 현황	11
〈표 II-4〉 미정리체납액 계급별 현황	12
〈표 II-5〉 연도별 지방세 체납 현황	12
〈표 II-6〉 세목별 지방세 체납 현황	13
〈표 III-1〉 한국자산관리공사 연도별 압류재산 공매대행 수탁실적	27
〈표 III-2〉 공매와 경매의 비교	32
〈표 IV-1〉 민사집행법 및 국세징수법상의 기일규정과 공시규정의 비교	33
〈표 IV-2〉 공매와 경매시 배분대상채권의 차이	36
〈표 IV-3〉 민사집행법과 국세징수법상 통지대상의 범위 비교	37

그림목차

[그림 II-1] 체납조세 징수절차	14
[그림 III-1] 경매와 공매의 개념	25
[그림 III-2] 경매절차 흐름도	28
[그림 III-3] 공매절차 흐름도	29
[그림 IV-1] 공매제도의 이해관계자 유형	34

I. 서론

세무행정의 궁극적 목표는 납세자들에게 세금을 정확하게 부과하여 징수하는 것이다. 납세자의 신고와 과세관청의 부과 또는 경정결정 등에 이르는 과정은 결국 확정된 세금을 실제로 확보할 수 있어야만 의미를 가지게 된다. 특히 체납조세의 징수는 국가세수 확보에도 영향을 미칠 뿐만 아니라 성실납세자와의 형평성을 고려하면 체납관리의 중요성은 크다고 할 것이다.

이러한 체납조세 징수업무를 합리화하기 위해서는 체납 이전 단계에서는 발생원인이 규명되어야 하고, 체납 이후 단계에서는 체납자의 재산을 공정하고 효율적으로 집행해야 함과 동시에 자산능력이 없거나 재산보유 사실을 은폐하는 체납자를 적절하게 처리해야 할 필요가 있다. 그러나 체납관리의 초점이 주로 세수 확보와 실적 중심의 관리에 치우치다 보니 재산을 은닉한 체납자에 대한 대응방법은 실무에서 활발히 논의되고 있으나, 체계적인 체납발생 원인분석이나 체납자 재산에 대한 집행과정에 대한 관심은 적은 것이 사실이다.

체납처분 절차는 채권자인 국가가 체납자의 재산에 대해 강제적으로 자력집행권을 행사하는 절차로 효율적인 세수 확보를 위해 민사집행법상 강제집행 절차와 다른 방식으로 운영되고 있다. 체납처분 절차를 규정하고 있는 국세징수법은 지방세법상 체납처분에도 대부분 준용될 뿐만 아니라, 건강보험, 국민연금 등 각종 공과금의 체납처분 절차가 국세징수법을 따르고 있기 때문에 그만큼 절차적 정비가 중요한 분야라고 볼 수 있다. 특히 국세징수법상 체납처분 절차는 국세 우선의 원칙을 실현하기 위한 수단인 동시에 기존의 사법절서를 존중해야 하는 측면도 있으므로, 민사집행법상 경매 절차와의 비교연구를 통해 절차적 안정성을 확보해나가는 것이 중요하다.

따라서 본 연구에서는 체납조세 징수업무를 합리화 방안을 모색하기 위해 경매 및 공매제도의 비교를 통해서 체납자 재산에 대한 집행과정에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 제Ⅱ장에서는 체납액 현황 및 체납조세 징수제도 전반을 살펴보고, 제Ⅲ장

에서는 경매와 공매의 비교를, 제Ⅳ장에서는 경매와 공매의 비교를 통해서 본 체납처분제도의 문제점을, 제Ⅴ장에서는 개선방안을 도출한다. 이와 더불어 체납조세문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 그 발생 원인을 체계적으로 규명해서 대책을 수립해야 하는데, 이는 다음 연구에서 다루기로 한다.

II. 체납조세 징수제도

1. 우리나라의 체납액 현황

가. 국세

납세인원은 전반적으로 꾸준히 증가하는 추세에 있어서 2004년도 납세인원은 1993년도에 비해 62% 정도 증가하였다. 반면에 1993년도부터 2004년도까지 세무서 정원은 13,000~14,000명 정도 수준으로 일정하게 유지되고 있다. 납세자 수 및 세원의 지속적인 증가에 따라 세무서의 업무 부담이 과중해지는 측면이 있다.

〈표 II-1〉 연도별 국세체납 현황

(단위: 억원, %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
총체납액	60,356	62,901 (4.22)	71,301 (13.35)	81,249 (13.95)	95,550 (17.60)	121,799 (27.47)
정리실적	35,936	42,830 (19.18)	50,048 (16.85)	57,706 (15.30)	67,877 (17.63)	86,925 (28.06)
미정리	24,420	20,071 (△17.81)	21,253 (5.89)	23,543 (10.77)	27,673 (17.54)	34,874 (26.02)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총체납액	127,065 (4.3)	120,574 (△5.1)	133,930 (11.1)	148,544 (10.9)	159,974 (7.7)	186,230 (16.4)
정리실적	92,580 (6.5)	89,283 (△3.6)	105,155 (17.8)	119,693 (13.8)	130,803 (9.3)	146,506 (12.0)
미정리	34,485 (△1.2)	31,291 (9.3)	28,775 (△8.0)	28,851 (0.3)	29,171 (1.1)	39,724 (36.2)

주: 1. 총체납액은 전년도 이월액(미정리)에 현년도 발생액을 합한 금액임.
 2. () 안은 전년대비 증가율임.
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 II-1〉을 보면 누적액 기준의 총체납액이 1993년도에는 6조 356억원이었지만, 2004년에는 18조 6,230억원으로 체납액 규모가 3배 가까이 증가하고 있다. 세수 확보를 위한 일선 세무서의 노력에 힘입어 정리 실적 규모 또한 1993년에 비추어 2004년에는 5배 가까이 증가하였다. 정리 실적이 크게 향상되었음에도 불구하고, 체납발생액의 꾸준한 증가로 인해 미정리 부분도 증가하고 있는 추세이다.

한편, 〈표 II-2〉에서와 같이 총체납액이 내국세에서 차지하는 비중은 2000년 이전까지 빠르게 증가추세에 있다가 2000년 이후에 18~20% 수준을 유지하고 있다.

〈표 II-2〉 국세체납액이 내국세에서 차지하는 비중

(단위: %)

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998
총체납액/내국세	17.7	16.4	16.1	16.5	18.3	23.8
연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총체납액/내국세	23.9	17.8	19.1	18.7	17.9	20.1

주: 내국세는 연도별 세입의 내국세부분을 의미함.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 II-3〉은 세목별 체납액 규모와 세목별 비율을 나타낸 자료이다. 부가가치세와 소득세의 체납액이 2004년 기준으로 전체 체납액 중 약 54%를 차지하고 있어 체납액 비중이 높은 주된 세목으로 볼 수 있다.

〈표 II-3〉 세목별 국세체납 현황

(단위: 억원, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
부가가치세	체납액	27,536 (21.7)	28,561 (23.7)	34,725 (25.9)	41,197 (27.7)	52,350 (32.7)	68,176 (36.6)
	정리실적	20,087 (21.7)	20,235 (22.7)	26,796 (25.5)	31,068 (26.0)	39,927 (30.5)	51,103 (34.9)
	미정리	7,449 (21.6)	8,326 (26.6)	7,929 (27.6)	10,129 (35.1)	12,423 (42.6)	17,073 (43.0)
법인세	체납액	7,425 (5.8)	5,720 (4.7)	7,254 (5.4)	10,891 (7.3)	13,377 (8.4)	15,643 (8.4)
	정리실적	6,113 (6.6)	4,626 (5.2)	6,405 (6.1)	9,324 (7.8)	11,947 (9.1)	13,600 (9.3)
	미정리	1,312 (3.8)	1,094 (3.5)	849 (3.0)	1,567 (5.4)	1,430 (4.9)	2,043 (5.1)
소득세	체납액	24,98 (19.7)	23,394 (19.4)	27,509 (20.5)	29,177 (19.6)	29,140 (18.2)	33,202 (17.8)
	정리실적	19,593 (21.2)	18,848 (21.1)	23,170 (22.0)	24,674 (20.6)	25,123 (19.2)	27,306 (18.6)
	미정리	5,389 (15.6)	4,546 (14.5)	4,339 (15.1)	4,503 (15.6)	4,017 (13.8)	5,896 (14.8)
상속·증여세	체납액	4,181 (3.3)	1,874 (1.6)	2,062 (1.5)	1,869 (1.3)	1,675 (1.0)	2,413 (1.3)
	정리실적	2,594 (2.8)	1,073 (1.2)	1,332 (1.3)	1,438 (1.2)	1,388 (1.1)	1,644 (1.1)
	미정리	1,587 (4.6)	801 (2.6)	730 (2.5)	431 (1.5)	287 (1.0)	769 (1.9)
과년도수입	체납액	46,782 (36.8)	44,952 (37.3)	45,524 (34.0)	45,260 (30.5)	44,198 (27.6)	47,623 (25.6)
	정리실적	32,826 (35.5)	33,010 (37.0)	34,621 (32.9)	36,851 (30.8)	36,793 (28.1)	37,971 (25.9)
	미정리	13,956 (40.5)	11,942 (38.2)	10,903 (37.9)	8,409 (29.1)	7,405 (25.4)	9,652 (24.3)
기타	체납액	16,159 (12.7)	16,073 (13.3)	16,856 (12.6)	20,150 (13.6)	19,234 (12.0)	19,173 (10.3)
	정리실적	11,367 (12.3)	11,491 (12.9)	12,831 (12.2)	16,338 (13.6)	15,625 (11.9)	14,882 (10.2)
	미정리	4,792 (13.9)	4,582 (14.6)	4,025 (14.0)	3,812 (13.2)	3,609 (12.4)	4,291 (10.8)
합계	체납액	127,065 (100)	120,574 (100)	133,930 (100)	148,544 (100)	159,974 (100)	186,230 (100)
	정리실적	92,580 (100)	89,283 (100)	105,155 (100)	119,693 (100)	130,803 (100)	146,506 (100)
	미정리	34,485 (100)	31,291 (100)	28,775 (100)	28,851 (100)	29,171 (100)	39,724 (100)

주: () 안은 체납액, 정리실적, 미정리부분의 각 합계 중에서 해당 세목이 차지하는 비율임.
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 II-4〉에서 보듯이, 1억원 이상의 고액체납의 경우 체납자 수는 전체의 1%에도 못 미치는 반면 체납액은 전체의 25% 이상을 차지하고 있다. 이를 통해 고액체납자 관리가 체납액 규모에 미치는 영향이 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-4〉 미정리체납액 계급별 현황

(단위: 명, 억원, %)

구분	2002		2003		2004	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
1억원 이상	2,670 (0.5)	9,175 (31.8)	2,423 (0.4)	7,276 (25.0)	3,421 (0.5)	10,653 (26.8)
5천만원 이상 ~ 1억원 미만	6,136 (1.1)	3,339 (11.6)	5,021 (0.8)	3,229 (11.1)	7,917 (1.1)	4,629 (11.7)
1천만원 이상 ~ 5천만원 미만	46,647 (8.2)	7,709 (26.7)	61,331 (9.2)	9,262 (31.8)	66,982 (9.5)	12,709 (32.0)
1천만원 미만	514,752 (90.3)	8,628 (30.0)	595,498 (89.6)	9,404 (32.2)	626,621 (88.9)	11,733 (29.5)
합 계	570,205 (100)	28,851 (100)	664,273 (100)	29,171 (100)	704,941 (100)	39,724 (100)

주: () 안은 각 연도 미정리체납액 합계 중에 해당계급이 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

나. 지방세

〈표 II-5〉는 최근 5년 동안의 연도별 지방세 체납액 규모와 전년대비 증가율을 보여준다. 지방세의 경우 국세에 비해 체납액 규모가 급속히 증가하고 있는 추세이다. 이는 국세에 비해 지방세 관리인력의 부족과 열악한 업무상황에 따른 것으로 보인다.

〈표 II-5〉 연도별 지방세 체납 현황

(단위: 백만원, %)

	2000년도분	2001년도분	2002년도분	2003년도분	2004년도분
체납액	245,695	278,242 (13.2)	356,883 (28.3)	686,216 (92.3)	1,119,587 (63.2)

주: () 안은 전년대비 증가률임.
자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2005

〈표 II-6〉은 지방세 체납액을 세목별로 구분한 결과이다. 전체 세목 중 주민세, 자동차세, 취득세의 체납비중이 전체의 70% 가까이를 차지하고 있다.

〈표 II-6〉 세목별 지방세 체납 현황

(단위: 백만원, %)

	취득세	등록세	면허세	레저세	지역개발세	공동시설세
체납액	192,947 (17.2)	30,861 (2.8)	5,703 (0.5)	0 (0)	321 (0.0)	23,069 (2.1)
	지방교육세	주민세	재산세	자동차세	농업소득세	도축세
체납액	103,929 (9.3)	319,199 (28.5)	49,413 (4.4)	256,253 (22.9)	43 (0.0)	709 (0.1)
	담배소비세	종합토지세	주행세	도시계획세	사업소세	합계
체납액	39 (0.0)	81,662 (7.3)	150 (0.0)	50,634 (4.5)	4,655 (0.4)	1,119,587 (100)

주: 1. 2004년도 발생분 기준임.
 2. () 안은 해당 세목이 차지하는 비율임.
 자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2005

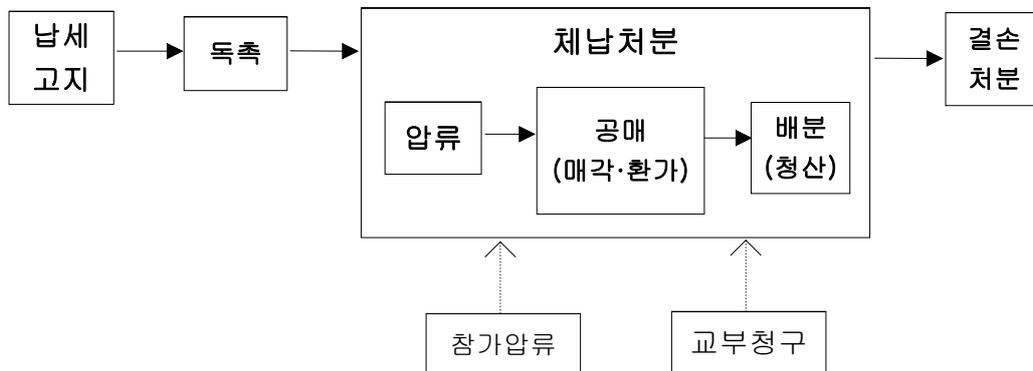
2. 징수와 체납처분

가. 개요

국세의 체납조세 징수는 국세징수법 규정에 따르지만, 지방세의 체납조세 징수는 지방세법에 따른다. 그러나 지방세법은 체납처분에 관해 한 개의 조문(지방세법 제28조)만 두고 있고, 나머지 절차는 국세체납처분의 예에 의하도록 하고 있다(지방세법 제28조 제4항). 따라서 지방세법에 특별히 규정한 것¹⁾ 이외에는 국세징수법상 절차와 동일하다. 체납조세 징수절차는 [그림 II-1]과 같이 진행된다. 이하에서는 국세징수법을 중심으로 체납조세 징수제도를 전반적으로 살펴보겠다.

1) 독촉장 발부기한(지방세법 제27조 제3항), 납기전 징수사유(지방세법 제26조 제1항), 확정전 보전압류사유(지방세법 제28조 제2항, 제3항)

[그림 II-1] 체납조세 징수절차



나. 체납처분 이전 단계

1) 납세의 고지

납세의 고지는 이미 성립한 조세채무의 내용을 구체적으로 현실화하여 이를 납세의무자에게 통지하는 절차로서, 납세의 고지가 없으면 자동확정방식의 조세와 신고납세방식 조세의 신고확정된 경우를 제외하고는 징수절차에 들어갈 수 없다. 신고납세방식의 조세에서도 신고가 없거나 신고 내용에 하자가 있는 경우 납세의무를 확정하기 위해 과세처분이 필요하고 이 때의 납세고지는 그 효력발생 요건이 된다.

연대납세의무자에 대한 부과처분으로서의 납세고지는 연대납세의무자 각자에게 개별적으로 이루어져야 한다. 또한 연대납세의무자에 대한 부과처분으로서의 납세고지가 각자에게 개별적으로 이루어지는 것인 이상 그 납세고지의 적법, 유효 여부는 당해 납세고지 자체만으로 독립시켜 개별적으로 판단되어야 한다. 따라서 다른 연대납세의무자 전원에게 각자 개별적으로 납세고지가 이루어지지 않는 한 일부의 연대납세의무자에게는 납세고지를 할 수 없다거나 일부에 대한 납세고지라는 이유만으로 당연히 위법한 것은 아니다²⁾.

2) 대법원 1984.1.24. 선고 83누476 판결, 대법원 1987.5.12. 선고 86누702 판결, 대법원 1988.11.22. 선고 87누545 판결, 대법원 1994.5.10. 선고 94누2077 판결, 대법원 2002. 7. 12.

2) 독촉

납세자가 납기한까지 조세를 완납하지 않는 경우에 체납처분에 앞서 그 이행을 최고(催告)하는 행위를 독촉이라 한다. 국세를 납부기한까지 완납하지 않은 때에는 세무서장·시장 또는 군수는 납기 경과 후 15일 내에 독촉장을 발부하여야 한다. 또한 제2차 납세의무자가 체납액을 납부기한까지 완납하지 않은 때에 세무서장은 15일 내에 납부최고서를 발부하여야 한다(국세징수법 제23조 제1,2항). 독촉장 또는 납부최고서를 발부하는 때에는 납부기한을 발부일로부터 10일 내로 한다(국세징수법 제23조 제3항). 그러나 이들 기간에 관한 규정은 훈시규정으로 이에 위배되어도 독촉의 효력에는 영향이 없다고 볼 수 있다.

독촉은 납세의무의 소멸시효중단을 가져온다(국세기본법 제28조 제1항). 또한 체납처분의 전제요건이므로 체납처분으로서의 압류는 원칙적으로 독촉장에 의한 납부기한이 지난 후에 할 수 있다(국세징수법 제24조 제1항).

3) 징수보전 및 징수유예

조세 징수는 확정된 조세를 납기까지 확보하는 것이 원칙이지만, 납기에 이르지 않아도 미리 징수하는 납기전 징수와 확정되지 않은 조세에 대해 미리 압류할 수 있는 확정전 보전압류가 예외적으로 인정된다.

납기전 징수³⁾는 이미 납부할 세액이 확정된 조세에 대하여 납세자의 신용 실추, 자력 상실 등 일정한 사정이 발생한 경우에 조세의 징수확보를 목적으로 본래 납세자가

선고 2001두3570 판결 등

- 3) 세무서장은 납세자에게 다음의 사유가 있는 때에는 납기 전이라도 이미 납세의무가 확정된 국세는 이를 징수할 수 있다(국세징수법 제14조).
- ① 국세의 체납으로 체납처분을 받을 때
 - ② 지방세 또는 공과금의 체납으로 체납처분을 받을 때
 - ③ 강제집행을 받을 때
 - ④ 어음법 및 수표법에 의한 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 때
 - ⑤ 경매가 개시된 때
 - ⑥ 법인이 해산한 때
 - ⑦ 국세를 포탈하고자 하는 행위가 있다고 인정되는 때
 - ⑧ 납세관리인을 정하지 아니하고 국내에 주소 또는 거소를 두지 아니하게 된 때

가지는 납부기한의 이익을 상실시켜 곧바로 이행을 청구하고 체납처분에 들어갈 수 있도록 하는 징수처분이다. 이는 독촉절차 없이 곧바로 체납처분을 집행할 수 있다는 점에 특색이 있다(국세징수법 제23조 제1항 단서). 또한 납기전 징수는 납세의무가 확정된 조세를 대상으로 한다는 점에서 미확정된 조세를 대상으로 하는 확정전 보전압류와 다르다(국세징수법 제24조 제2항).

세무서장은 납기전 징수에 해당하는 사유가 있어 국세의 확정 후에는 당해 국세를 징수할 수 없다고 인정되는 때에 미리 지방국세청장의 승인을 얻어 국세로 확정되리라고 추정되는 금액의 한도 안에서 납세자의 재산을 압류할 수 있다(국세징수법 제24조 제2,3항). 이러한 확정전 보전압류는 민사소송법상 가압류에 비유할 수 있다. ‘국세로 확정되리라고 추정되는 금액’은 세무서장이 납세자에게 보전압류를 한 사실을 통지하는 문서에 기재된 세액 및 과세관청이 3개월 이내에 확정된 조세채권액 등을 비교하여 합리적으로 판단하여야 한다⁴⁾.

한편, 국세징수법은 납세자에게 확정된 조세채무의 이행을 곤란하게 하는 개별적인 특별사정이 있는 경우 그 조세의 징수를 일정기간 늦추어주는 징수유예제도⁵⁾도 함께 운용하고 있다.

4) 대법원 1995.6.13. 선고 95누2562판결

5) 세무서장은 납기개시 전에 납세자가 아래의 사유 중 한 가지에 의해 국세를 납부할 수 없다고 인정하는 때에는 납세의 고지를 유예하거나 결정한 세액을 분할하여 고지할 수 있다. 이러한 경우 납세자도 세무서장에게 징수유예를 신청할 수 있다(국세징수법 제15조).

① 재해 또는 도난으로 재산에 심한 손실을 받은 때

② 사업에 현저한 손실을 받은 때

③ 사업이 중대한 위기에 처한 때

④ 납세자 또는 그 동거가족의 질병이나 중상해로 장기치료를 요하는 때

⑤ 조세의 이중과세 방지를 위하여 체결한 조약에 의하여 외국의 권한 있는 당국과 상호합의 절차가 진행중인 때

또한 세무서장은 주소 또는 영업소의 불명으로 인하여 납세고지서를 송달할 수 없는 때에는 징수를 유예할 수 있다(제16조 제1항).

다. 체납처분 단계

1) 체납처분의 의의 및 내용

체납처분이란 납세자의 재산을 압류하고 이를 공매하여 그 공매대금으로 체납된 국세에 충당하는 일련의 강제징수 절차를 말한다.

체납처분은 협의의 체납처분과 교부청구 및 참가압류로 나누어진다. 전자는 국가 또는 지방자치단체가 스스로 납세자의 재산을 압류하여 조세채권의 만족을 도모하는 절차이다. 이에 대하여 교부청구는 현재 진행중인 강제환가 절차의 집행기관에 환가대금의 교부를 요구하여 그것에 의하여 조세채권의 만족을 도모하는 절차로서 민사 집행 절차에 있어서 배당요구에 해당하는 것이다. 참가압류는 징세관서가 압류하고자 하는 납세자의 재산이 이미 다른 기관에 의해 압류되어 있을 때에 교부청구에 갈음하여 다른 기관의 압류에 참가하는 절차이다.

2) 재산의 압류

가) 개념

납세자가 독촉을 받고 그 독촉에 관한 조세를 독촉장을 발한 날로부터 10일을 경과한 날까지 완납하지 아니한 때에는 그 재산의 압류가 행하여진다(국세징수법 제24조 제1항). 또한 납기전 징수나 확정전 보전압류에 관한 조세와 같이 일정한 사실이 발생한 경우에 바로 징수할 수 있도록 조세에 관하여는 독촉을 경유하지 않고 압류가 행하여진다. 압류는 체납자의 특정재산에 관하여 처분을 금지하는 행위로서 체납처분의 제1단계이다.

나) 압류대상 재산

압류의 대상이 되는 재산은 납세자의 소유에 속해야 하며, 압류금지 재산이 아니어야 한다. 따라서 제3자 소유의 재산은 압류의 대상이 되지 않는다. 법령에 의하여 압류가 금지된 재산은 압류할 수 없다. 각 법령에는 그 목적에 따라 압류금지 재산을 설

정해 둔 경우가 있고, 국세징수법에 체납자의 생활보호를 위해 절대적 압류금지 재산(국세징수법 제31조)과 급여의 압류제한(국세징수법 제33조) 및 조건부 압류금지 재산(국세징수법 제32조)에 관하여 규정하고 있다.

다) 초과압류 금지

세무서장은 국세를 징수하기 위하여 필요한 재산 이외의 재산을 압류할 수 없다(국세징수법 제33조의 2). 이는 민사소송법상의 초과압류금지원칙을 세법에 채용한 것이다. 한편 세무서장은 채권을 압류할 때에 국세·가산금과 체납처분비를 한도로 하여야 하고, 압류할 채권이 국세·가산금과 체납처분비를 초과하는 경우에 필요하다고 인정하는 때에 그 채권 전액을 압류할 수 있다(국세징수법 제43조)고 하여 채권에 대해 예외적으로 초과압류를 인정하고 있다.

라) 압류절차

체납자의 재산을 압류할 때에는 압류조서를 작성하고, 압류 재산이 동산 또는 유가증권, 채권 및 무체재산권인 경우에는 그 압류조서 등본을 체납자에게 교부하여야 한다(국세징수법 제29조). 국세징수법은 그 밖에 압류절차상 세무공무원의 수색·질문·검사의 권한과 행사절차에 관해 상세한 규정을 두고 있다.

마) 압류의 효력

압류는 체납자의 특정재산에 관하여 법률상 또는 사실상의 처분을 금지하는 효력이 있으므로 이에 반한 채무의 변제, 채권의 양도, 권리의 설정 등과 같은 압류채권자에게 불리한 처분은 압류채권자에게 대항할 수 없다. 다만 이러한 처분 금지의 효력은 압류채권자에 대한 관계에 있어서 상대적인 것이고 채무자와 제3채무자 사이에 있어서 그와 같은 처분행위는 유효하다.

압류는 국세징수권의 소멸시효 진행을 중단시킨다(국세기본법 제28조 제1항). 또한 압류에 관계되는 국세·가산금과 체납처분비는 그 매각대금에서 참가압류 또는 교부청구한 다른 국세 등과 지방세에 우선하여 징수한다(국세기본법 제36조 제1항).

한편, 체납처분은 재판상의 가압류 또는 가처분으로 인하여 그 집행에 영향을 받지 아니한다(국세징수법 제35조).

바) 압류의 해제

압류의 해제는 유효한 압류에 의하여 발생한 처분금지의 효력을 상실시키는 처분이다. 압류의 효력이 압류의 해제 이후로 소멸하는 것이므로, 해제할 때까지 이루어진 처분의 효과에는 영향을 미치지 않는다. 압류해제의 요건으로 필요적 해제사유⁶⁾와 임의적 해제사유⁷⁾를 들 수 있다.

세무서장은 재산의 압류를 해제한 때에는 그 뜻을 당해재산의 압류통지를 한 권리자·채무자 또는 제3자에게 통지하여야 한다. 세무서장은 제3자에게 압류재산의 보관을 하게 한 경우에 그 재산에 대한 압류를 해제한 때에는 그 보관자에게 압류해제의 통지를 하고 압류재산은 이를 체납자 또는 정당한 권리자에게 반환하여야 한다(국세징수법 제54조 제1, 3항).

3) 교부청구와 참가압류

체납자의 재산에 대하여 이미 다른 징세기관의 공매절차 또는 그 외의 강제환가절차가 개시되어 있는 경우에 그 집행기관에 대하여 환가대금에서 체납세액에 상당하는 금액의 배당을 구하는 행위를 교부청구⁸⁾라고 한다. 교부청구는 이미 압류되어 있

6) 세무서장은 다음의 경우에 그 압류를 해제하여야 한다(국세징수법 제53조 제1항).

- ① 납부, 충당, 공매의 중지, 부과의 취소 기타의 사유로 압류의 필요가 없게 된 때
- ② 국세징수법 제50조의 규정에 의한 제3자의 소유권 주장이 상당한 이유가 있다고 인정하는 때
- ③ 제3자가 체납자를 상대로 소유권에 관한 소송을 제기하여 승소판결을 받고 그 사실을 증명한 때

7) 세무서장은 다음과 같은 경우에 압류재산의 전부 또는 일부에 대하여 압류를 해제할 수 있다(국세징수법 제53조 제2항).

- ① 압류후 재산가격의 변동 기타의 사유로 그 가격이 징수할 체납액의 전액을 현저히 초과한 때
- ② 압류에 관계되는 체납액의 일부가 납부 또는 충당된 때
- ③ 부과의 일부를 취소한 때
- ④ 체납자가 압류할 수 있는 다른 재산을 제공하여 그 재산을 압류한 때

8) 세무서장은 다음의 사유가 있을 때에 국세·가산금과 체납처분비의 교부를 청구하여야 한다(국세징수법 제56조).

- ① 국세의 체납으로 체납처분을 받을 때

는 재산을 중복하여 압류하는 번잡함을 피하기 위하여 인정된 제도로서 민사집행에 있어서 배당요구와 그 성질을 같이하며, 이 경우에도 조세의 일반적 우선권이 인정된다. 교부청구는 배당요구의 효력이 있으므로 교부청구를 하면 그러한 배분금을 수령할 법적 지위를 취득한다. 또한 교부청구도 소멸시효의 진행을 중단시키는 효력이 있다(국세기본법 제28조 제1항).

세무서장은 압류하고자 하는 재산이 이미 다른 기관에서 압류하고 있는 재산인 때에는 교부청구에 갈음하여 참가압류통지서를 그 재산을 이미 압류한 기관에 송달함으로써 그 압류에 참가할 수 있다(국세징수법 제57조). 체납자의 재산이 이미 다른 기관에 의하여 압류된 때에는 중복압류가 금지되는 것이 원칙⁹⁾이므로 징세관서는 그 집행기관에 대하여 교부청구를 해야 한다. 그러나 교부청구는 선행의 집행절차가 해제되거나 취소되는 경우에 그 효력을 상실하므로 이를 보완하기 위하여 마련된 제도가 참가압류이다.

참가압류를 한 후에 기압류기관이 그 재산에 대한 압류를 해제한 때에는 참가압류는 소급하여 압류의 효력이 발생한다(국세징수법 제58조 제1항). 또한 참가압류는 교부청구에 갈음하는 넓은 의미의 체납처분으로서 국세징수권의 행사방법이므로 소멸시효의 진행을 중단시키는 효력이 있다(국세기본법 제28조 제1항). 압류에 참가한 세무서장은 기압류기관이 그 압류재산을 장기간이 경과하도록 매각하지 아니하는 경우에는 이에 대한 매각처분을 기압류기관에 최고(催告)할 수 있다.

② 지방세 또는 공과금의 체납으로 체납처분을 받을 때

③ 강제집행을 받을 때

④ 어음법 및 수표법에 의한 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 때

⑤ 경매가 개시된 때

⑥ 법인이 해산한 때

9) 그러나 대법원이 체납처분과 민사집행 간의 이중압류를 허용함으로써 교부청구 또는 참가압류보다 본압류를 선호하는 현상이 발생하여 참가압류제도는 파행적으로 운영되고 있다.

4) 환가

가) 개념

압류재산의 환가(換價)는 징세관서가 압류한 체납자의 재산을 금전으로 바꾸고 그 소유권을 체납자의 의사에 반하여 강제적으로 이전시키는 행정처분이다. 환가는 체납자의 권리를 상실케 하는 중요한 처분이기 때문에 그 방법과 절차를 법에서 엄격히 정하고 있다. 특히 매각절차상 공정성을 확보하기 위하여 여러 가지 제한을 두고 있다. 환가의 방법에는 공매와 수의계약이 있다.

나) 환가의 요건

적법한 압류는 환가의 전제요건이다. 압류재산은 압류에 관계된 국세가 확정되기 전까지는 매각할 수 없다. 이는 확정전 보전압류에 있어서도 동일하다(국세징수법 제 61조 제3항). 압류에 관계된 조세채권에 관하여 국세기본법에 의한 이의신청·심사 청구 또는 심판청구가 계류중에 있으면 압류한 재산을 공매할 수 없다(국세징수법 제 61조 제4항). 심판청구에서 당사자의 청구가 기각되면 공매가 가능하고 그 이후 조세 소송의 제기는 이를 저지하는 사유가 되지 못한다¹⁰⁾(행정소송법 제23조 제1항). 이는 당사자의 권리구제의 가능성과 신속한 공매절차의 진행이라는 두 가지 요구의 조화를 꾀한 정책적 규정이다.

다) 공매와 수의계약

공매란 공기관에 의해 소유자의 의사에 관계없이 강제적으로, 매수의 기회를 일반에게 공개하여 행하는 매매를 의미한다. 국세징수법상의 체납처분으로서의 공매는 입찰 또는 경매에 의한다(국세징수법 제67조 제1항).

공매는 세무서장이 하는 것을 원칙으로 한다. 다만 압류재산의 공매에 전문지식이 필요하거나 기타 특수한 사정이 있어서 세무서장이 직접 공매하기에 적당하지 아니하다고 인정되는 때에 한국자산관리공사로 하여금 공매를 대행시킬 수 있다(국세징

10) 대법원 1991.6.25. 선고 91누1554

수법 제61조 제1항 단서).

수의계약¹¹⁾은 경쟁계약에 의하지 아니하고 임의로 적당한 상대자를 선정하여 체결하는 계약이다. 국가·지방자치단체 등이 체결하는 모든 계약은 경쟁계약의 방법을 취하는 것이 원칙인데 수의계약은 이에 대한 예외가 된다.

5) 청산

압류재산의 매각대금 등 체납처분 절차로 획득한 금전에 대하여 조세 기타 채권에 의 배분금액을 확정시키는 처분을 청산이라 한다. 청산 절차는 체납처분 절차의 최종 단계에 해당하는데, 한국자산관리공사가 대행하는 공매 절차에 있어서 배분업무도 한국자산관리공사가 대행한다(국세징수법 제80조 제2항).

세무서장은 매각대금이 국세·가산금과 체납처분비 기타의 채권의 총액에 부족한 때에는 민법 기타 법령에 의하여 배분할 순위와 금액을 정하여 배분하여야 한다. 그러나 배분한 금전에 잔액이 있는 때에는 이를 체납자에게 지급하여야 한다.

6) 체납처분의 중지 및 유예

체납처분은 ① 체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 잔여가 생길 여지가 없는 때 또는 ② 체납처분의 목적물인 재산이 국세기본법 제35조 제1항 제3호에 규정하는 채권의 담보가 된 재산인 경우에 그 추산가액이 체납처분비와 당해 채권금액에 충당하고 잔여가 생길 여지가 없는 때에 중지하여야 한다. 이는 체납자의 요청에 의해서도 가능하다(국세징수법 제85조). 세무서장은 체납처

11) 수의계약을 할 수 있는 경우는 다음과 같다(국세징수법 제62조 제1항).

- ① 수의계약에 의하지 아니하면 매각대금이 체납처분비에 충당하고 잔여가 생길 여지가 없는 때
- ② 부패·변질 또는 감량되기 쉬운 재산으로서 속히 매각하지 아니하면 그 재산가액이 감소될 우려가 있는 때
- ③ 압류한 재산의 추산가액이 1천만원 미만인 때
- ④ 법령으로 소지 또는 매매가 규제된 재산인 때
- ⑤ 제1회 공매 후 1년간에 5회 이상 공매하여도 매각되지 아니한 때
- ⑥ 공매함이 공익상 적절하지 아니한 때

분의 집행을 중지하고자 할 때에는 국세체납정리위원회의 심의를 거쳐 1월간 공고하여야 한다.

세무서장은 체납자가 ① 국세청장이 성실납세자로 인정하는 기준에 해당하는 때 또는 ② 재산의 압류나 압류재산의 매각을 유예함으로써 사업을 정상적으로 운영할 수 있게 되어 체납액의 징수가 가능하다고 인정되는 때에는 그 체납액에 대하여 체납처분에 의한 재산의 압류나 압류재산의 매각을 유예할 수 있다(국세징수법 제85조의 2). 세무서장은 체납처분을 유예하는 경우에 필요하다고 인정하는 때에는 이미 압류한 재산의 압류를 해제할 수 있다. 이 때 재산의 압류를 유예하거나, 압류한 재산의 압류를 해제하는 경우에는 그에 상당하는 납세담보의 제공을 요구할 수 있다.

라. 결손처분

결손처분¹²⁾은 납세자의 소재 파악의 곤란이나 무자력 등으로 인하여 체납을 집행하는 것이 불가능하거나 그 집행이 무익한 행정력의 낭비를 가져오거나 또는 체납처분의 집행이 체납자의 생활을 본질적으로 위협하는 결과를 초래하는 경우에 이를 방지하기 위하여 체납처분 절차를 종료시키는 제도이다.

종래 결손처분은 체납조세에 관한 납세의무를 소멸시키는 행정처분으로 해석되었다. 그러나 현행법은 결손처분을 납세의무의 소멸사유에서 제외(국세기본법 제26조)¹³⁾하고 결손처분 후에 취득한 재산도 체납처분의 대상이 되도록 규정하여 결손처분은 체납처분의 종료사유일 뿐 조세채무를 중국적으로 소멸시키는 처분은 아닌 것

12) 세무서장은 납세자에게 다음의 사유가 있는 때에는 결손처분을 할 수 있다(국세징수법 제86조, 국세징수법 시행령 제83조 제1항).

- ① 체납처분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족한 때
- ② 체납처분의 중지사유에 해당하는 때
- ③ 국세징수권의 소멸시효가 완성한 때
- ④ 체납자의 행방이 불명하거나 재산이 없다는 것이 판명된 때
- ⑤ 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제251조의 규정에 의하여 체납한 회사가 납부의무를 면제받게 된 때

13) 국세기본법 제26조 제1호 1996.12.30. 개정 전후 비교

개정전	개정후
납부·충당, 부과의 취소 또는 결손처분이 된 때	납부·충당 또는 부과의 취소가 있을 때

으로 볼 수 있다. 따라서 결손처분된 조세라도 소멸시효기간이 지남으로써 비로소 납세의무가 종국적으로 소멸된다. 한편 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견한 때에는 지체없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다(국세징수법 제86조 제2항)¹⁴⁾.

14) 국세징수법 제86조 제2항 1999.12.28. 개정 전후 비교

개정전	개정후
세무서장은 제1항의 규정(체납처분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족한 때)에 의하여 결손처분을 한 후 그 처분 당시 다른 압류할 수 있는 재산이 있었던 것을 발견한 때에는 지체없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.	세무서장은 제1항(체납처분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족한 때)의 규정에 의하여 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견한 때에는 지체없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

위의 개정을 통해 결손처분 당시에 압류가능한 재산을 발견하지 못했더라도 결손처분을 취소하고 체납처분이 가능할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 경매와 공매의 비교

앞에서 살펴본 것과 같이 채납처분 단계 중 압류와 배분된 매각대금의 충당은 세무서장이 담당하지만, 그 외에 공매절차와 배분절차는 한국자산관리공사가 맡고 있다. 국세징수법상 공매 절차는 민사집행법상 경매 절차와 비교될 수 있는데, 두 제도는 채무자의 재산에 대한 강제집행방식이란 것은 동일하지만 국가재정 확보를 위해 공매 절차를 국세징수법에서 따로 규정하여 경매와 다른 방식으로 운영하고 있다. 이하에서는 민사집행법상 경매 절차와의 비교를 통해 공매 절차를 보다 구체적으로 살펴 보도록 하겠다.

1. 경매와 공매의 개념

경매와 공매란 용어는 실생활에서 흔히 사용하지만 정확한 의미는 분류방식에 따라 [그림 Ⅲ-1]와 같이 차이가 날 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 경매와 공매의 개념



광의의 경매란 매도인이 다수의 매수자를 경쟁시켜 그 가운데 가장 유리한 내용을 표시하는 자를 골라 계약하는 경쟁체결방식의 매매방법이다. 공경매(민사집행법에 의한 경매와 국세징수법에 의한 공매)와 사경매를 포함하여 광의의 경매라 한다. 또한 공경매 즉, 공적기관에서 일반경쟁 방법에 의하여 공개적으로 이루어지는 매매는 광의의 공매라 한다. 여기에는 민사집행법에 의한 경매와 국세체납처분 절차에 의한 압류재산의 공매뿐만 아니라, 한국자산관리공사에서 실시하고 있는 유입자산¹⁵⁾, 수탁재산¹⁶⁾, 국유재산¹⁷⁾의 매각 등이 모두 포함된다. 한편 공경매 중 민사집행법에 의한 경매를 협의의 경매라 하는데, 이는 강제경매와 임의경매로 구분된다. 또한 국세징수법상 공매를 협의의 공매라 한다. 이하에서는 협의의 공매와 협의의 경매를 중심으로 양 제도를 비교해 보도록 한다.

국세징수법상의 공매 즉, 협의의 공매는 1949년 12월 20일 법률 제82호로 제정, 공포된 국세징수법 제3장에 규정된 것이 시초이다. 압류한 체납자의 재산은 세무서장이 공매를 집행하는 것이 원칙이다(국세징수법 제61조 제1항). 그러나 공매는 다양하고 복잡한 법률문제를 수반하는 행정처분으로 세무공무원이 실제 집행하는 데에는 어려움이 많았다. 이에 따라 1983년 12월 19일에 개정된 국세징수법에는 재산매각 전문기관인 한국자산관리공사(당시 성업공사¹⁸⁾)에서 공매를 대행할 수 있도록 압류재산의 매각대행제도를 신설하였다. 더 나아가 1999년 12월 31일에 개정된 국세징수법에는 한국자산관리공사가 공매뿐만 아니라 매각재산의 배분행위와 공매의 부수 절차인 소유권 이전업무까지 수행하도록 위탁 범위를 확대하게 된다.

1998년 IMF 당시 체납재산의 증가에 비례해 한국자산관리공사의 공매대행은 가장 큰 실적을 보였다. <표 Ⅲ-1>와 같이 2001년까지 압류재산 수탁실적은 감소해오다가 2002년 이후로 다시 증가추세에 있음을 알 수 있다.

-
- 15) 금융기관의 구조개선을 위해 한국자산관리공사가 법원경매를 통하여 취득한 재산 및 부실징후 기업체를 지원하기 위해 기업체로부터 취득한 재산을 일반인에게 다시 매각하는 부동산임.
 - 16) 금융기관 및 기업체가 소유하고 있는 비업무용 보유재산을 한국자산관리공사에 매각을 위임하여 일반인에게 매각하는 부동산임.
 - 17) 한국자산관리공사가 국가소유 잡종재산의 관리와 처분을 위임받아 입찰의 방법으로 일반인에게 임대하는 부동산임.
 - 18) 1962년 4월 6일 한국산업은행법 제53조의3에 의하여 설립된 성업공사는 1999년 12월 31일 공사법 개정으로 '한국자산관리공사'로 명칭이 변경됨.

〈표 Ⅲ-1〉 한국자산관리공사 연도별 압류재산 공매대행 수탁실적

(단위: 건)

연도	국세	지방세	공과금	계
1998	36,056	2,784	39	38,879
1999	31,310	3,764	10	35,084
2000 ¹⁾	14,786	2,392	39	17,217
2001	8,843	3,616	153	12,612
2002 ²⁾	14,595	4,304	1,189	20,088
2003	23,769	6,931	1,263	31,963

주: 1) 2000년 4월 일부 압류재산에 대한 자체공매 실시

2) 2002년 4월 국세청 자체공매를 폐지하고 전량 한국자산관리공사에 공매대행을 의뢰하기로 함.

자료: 한국자산관리공사, 내부자료.

2. 경매와 공매의 절차

가. 경매 절차

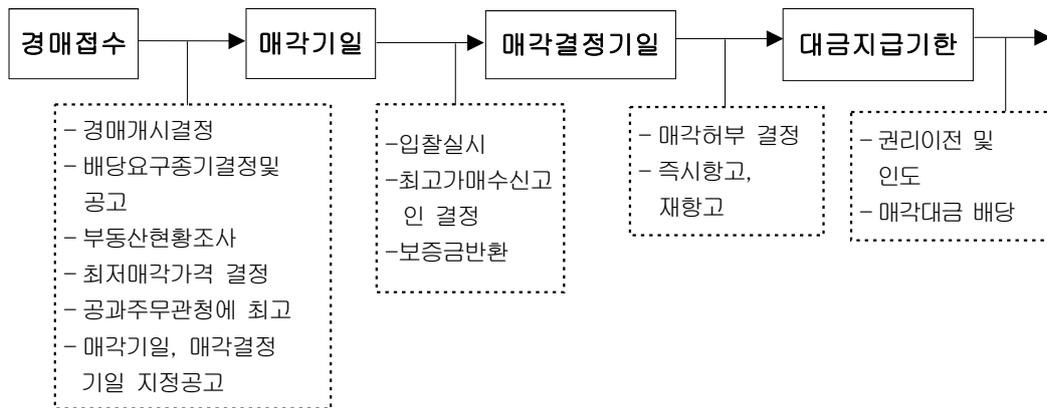
경매접수로부터 주요 기일을 중심으로 경매 절차를 살펴보면, [그림 Ⅲ-2]와 같다. 경매신청이 적법하면 집행법원의 사무를 처리하는 사법보좌관은 경매개시결정을 하고 등기부에 경매개시결정을 공시할 수 있도록 등기관에게 촉탁한다. 경매개시결정에 따른 압류의 효력이 발생한 경우 집행법원은 매각준비 절차를 밟는데, 배당요구의 종기를 첫 매각기일 이전으로 정해 공고하고 압류등기 전에 등기된 가압류채권자·저당권자·전세권자·가등기권리자·조세 등 공과금을 주관하는 공공기관에 대하여 채권의 유무, 그 원인 및 액수를 배당요구 종기까지 법원에 신고하도록 최고해야 한다. 한편 법원은 경매개시결정을 한 뒤 바로 집행관에게 부동산의 현상, 점유관계, 차입 또는 보증금의 액수, 그 밖의 현황에 관해 조사하도록 명하여 적정한 최저매각가격의 결정, 매각물건명세서의 작성을 돕는다. 또한 집행법원은 감정인을 선임하여 부동산을 평가하는데 감정인의 평가액을 참작하여 최저매각가격을 정해야 한다. 법원

은 매각물건명세서·현황조사보고서·감정인의 평가서 사본을 비치하여 누구든지 열람하도록 하고, 매각기일과 매각결정기일을 지정하여 공고해야 한다.

매각기일이 개시되면 집행관 주재하에 입찰이 실시되고 최고가매수신고인이 결정되면 최고가매수신고인과 차순위매수신고인을 제외한 다른 매수신고인의 신청보증금은 입찰절차가 종결되는 즉시 반환한다. 집행관에 의한 매각기일에 매각실시가 끝난 뒤에는 미리 정해진 매각결정기일에 매각허부를 결정하는 절차가 열리고, 이해관계인의 이의신청을 받아 매각허부를 결정한다.

대금지급기한까지 대금납부가 완성되면 매수인은 부동산의 인도명령신청권과 소유권을 취득하며 집행법원은 매각대금에 대해 배당절차를 밟게 된다. 그러나 대금납부가 완성되지 않으면 매각허가결정은 실효된다. 만일 차순위매수신고인이 있는 경우 그에게 매각허가결정을 해서 권리이전절차를 밟을 수 있고 차순위매수신고인이 없는 경우에는 법원은 직권으로 재매각을 진행한다.

[그림 Ⅲ-2] 경매절차 흐름도

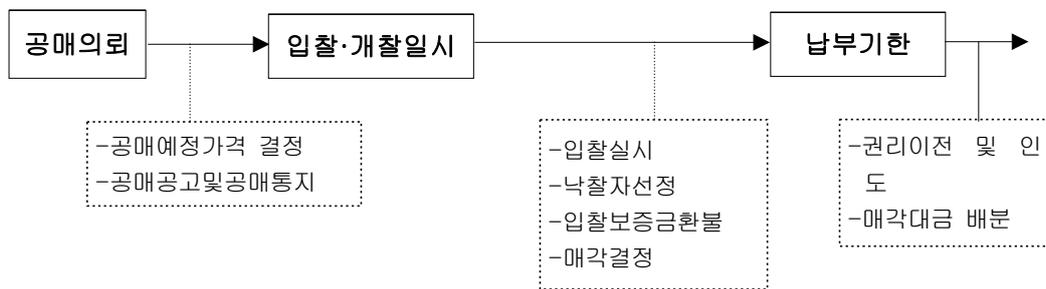


나. 공매 절차

공매 절차도 기본적인 흐름은 [그림 Ⅲ-3]과 같이 경매와 비슷하다. 세무서장은 감정인에게 평가를 의뢰하여 매각예정가격을 결정하고 한국자산관리공사에 공매를 의

되하면 한국자산관리공사는 공매공고 및 공매통지자에게 그 사실을 통지한다. 한국자산관리공사의 공매대행업무는 인터넷입찰로만 운영되므로, 이용자들은 입찰일에 맞춰 소정의 절차를 거쳐 입찰하면 된다. 개찰 후 최고가매수인이 낙찰자로 선정되면 나머지 매수신청자에게 입찰보증금은 환불하며, 세무서장은 매각 여부를 결정하게 된다. 매각결정이 있는 후 낙찰자가 납부기한까지 매각대금을 납부하면 매각재산을 취득하게 되며 매각대금에 대해 배분 절차가 진행된다.

[그림 Ⅲ-3] 공매절차 흐름도



3. 경매와 공매의 비교

경매와 공매는 채무자의 재산을 경쟁계약방법에 의해 강제처분하는 점은 동일하지만, 도입 이유의 근본적인 차이에 따라 근거법률과 집행기관이 다른 점 이외에도 <표 Ⅲ-2>과 같이 구체적인 집행방법상에 차이가 있다. 채권자의 자력집행을 인정하지 않는 우리나라 법제하에서 제3의 기관인 법원이 그 집행을 담당하는 반면, 조세채권 또는 각종 공과금 등 국가의 신속한 수입조달을 위해 채권자인 국가가 직접 집행할 수 있는 공매제도를 인정한 것이다. 대상 목적물에 따라서도 차이가 있는데, 이하에서는 부동산을 중심으로 서술하고자 한다.

경매의 경우 경매신청이 적법하여 경매개시결정이 나면 경매개시결정의 사실을 등기부에 기록해야 한다. 경매개시결정과 동시에 압류를 명하는데, 모든 압류가 강제집행에 들어가는 것을 의미하는 것이 아니기 때문에 강제집행사실을 공시하기 위해 등

기부에 기입하도록 하는 것이다. 또한 경매신청자가 경매신청 이전에 압류를 하지 않고도 집행력 있는 집행권원의 정보만 있으면 경매를 신청할 수 있다. 그러나 공매는 압류한 부동산을 대상으로 하여 반드시 압류를 거칠 것을 요건을 하며, 공매개시사실의 공시를 요구하지 않는다.

또한 대상물건의 소재, 상태 및 점유관계 차임 또는 보증금의 액수를 파악하기 위해 경매의 경우 감정평가 이외에도 집행관이 부동산 현황조사를 해야 하지만, 공매의 경우 별도의 부동산 현황조사는 없다. 매각기일에 유찰(낙찰자가 없는 경우)되면 다음 매각기일은 일정금액을 낮추어 매각예정가격을 정하게 되는데, 경매에 비해 공매가 체감비율이 낮아 상대적으로 공매에 의한 낙찰가가 높은 편이다.

한편 이해관계인은 강제집행상에 각종 절차적 권리를 누리게 되는데, 민사집행법상 이해관계인의 범위는 ① 압류채권자와 집행력 있는 정본에 의한 배당요구채권자, ② 채무자 및 소유자, ③ 압류등기 전에 등기부에 기입된 부동산 위의 권리자, ④ 부동산 위의 권리자로서 그 권리를 증명한 자로 구분된다. ③의 유형은 등기부를 보면 바로 알 수 있는 자들로서 용익물권자(지상권, 지역권, 전세권), 담보물권자(질권, 저당권), 환매권자, 등기임차권자, 순위보전의 가등기권리자 등이 해당된다. 반면 ④의 유형은 등기 없이도 대항할 수 있는 자들로서 유치권자, 점유권자와 같은 물권자 및 법률에서 특별히 보호하는 주택·상가건물임대차보호법상 임차인 등이 해당된다. 반면 공매의 경우 이해관계인은 체납자, 납세담보물소유자, 공유자, 전세권·질권·저당권 그 밖의 권리를 가진 자(지상권자, 지역권자, 등기임차권자, 가등기권자, 교부청구를 한 자)들로 경매에 비해 그 범위가 좁다.

현행 민사집행법은 압류채권자 외에 다른 채권자가 강제경매절차의 진행 중에 이중강제경매신청이나 배당요구를 하도록 하여 이들을 보호하고 있다. 모든 채권자가 압류채권자와 나누어 배당받는 채권자 평등주의 원칙 때문이다. 특히 배당요구의 경우 배당요구종기까지 신청하지 않으면 매각대금으로부터 배당을 받을 수 없기 때문에 배당요구권자들에게 미리 그 시기를 알리는 것이 중요하다. 경매의 경우 첫 매각기일 이전을 배당요구종기로 명문화하고 있지만, 공매는 그 시기를 규정하지 않고 대법원 해석에 따라 배분요구계산서 작성시를 종기로 보고 있다.

매각방식으로 경매는 매각기일 당일에 직접 가야 하는 현장입찰, 기일입찰방식을

취하는 반면, 공매는 일정기간(보통 3일)을 정해 놓고 신청을 받는 인터넷입찰, 기간 입찰방식을 취한다. 또한 매수인이 매각대금을 납부하여 소유권을 취득하였는데도 점유하는 채무자, 소유자 또는 대항력이 없는 점유자 등이 임의로 인도하지 않고 버티는 경우가 있다. 그러한 경우 경매는 인도명령을 받아 부동산의 인도·명도의 강제집행을 할 수 있지만, 공매는 인도명령제도가 없어 매수인은 이들을 상대로 다시 소송을 해서 집행권원을 얻어야 인도·명도의 강제집행을 할 수 있다.

낙찰자가 잔대금을 납부하지 않을 경우 낙찰자가 낸 입찰보증금은 경매의 경우 채권자들에 배당할 금액에 포함되지만, 공매의 경우 국고 또는 지방자치단체 금고에 귀속된다. 한편 낙찰자가 대금을 납부하지 않을 경우 재경매 또는 재공매에 들어가는데 경매시에는 전낙찰인이 다시 신청할 수 없지만, 공매시에는 매수제한규정이 없어 전낙찰인도 다시 참여할 수 있다.

경매의 경우 최고가매수신고인이 대금지급기한까지 대금을 납부하지 않아 매각허가결정이 실효되는 경우 새로운 매각을 실시함으로써 초래되는 절차지연을 막기 위해 미리 차순위매수신고를 받아 매각허부의 결정을 할 수 있다. 그러나 공매의 경우 이러한 제도가 없기 때문에 다시 새로운 매각을 실시해야 한다. 한편 채권자가 매수인인 경우 경매시 채권액과 매수대금은 상계가 가능하지만, 공매시에는 상계가 불가능해 채권자가 매수대금 전액을 모두 마련해야 한다.

〈표 III-2〉 공매와 경매의 비교

구 분	경 매	공 매
적용원칙	채권자 평등원칙	국세 우선의 원칙
집행기관	법원	세무서장
근거법률	민사집행법	국세징수법
개시기입등기	경매개시결정 후 경매개시 기입등기 공시	압류한 후 공매, 별도의 개시 기입등 기 없음.
물건현황조사	집행관의 부동산 현황조사보고서	별도의 자료 없음 (감정평가서 활용)
입찰보증금	매각예정가격의 10%	입찰금액의 10%
농지취득자격증명서	낙찰허가결정전 제출	소유권이전등기 촉탁 신청전까지 제출
매각예정가격 체감비율	통상적으로 전차 가격의 20%씩 체감	2회차부터 1회차 매각예정가의 10% 씩 체감하여 50%까지 진행.
이해관계인의 범위	민사집행법 제90조	국세징수법 제68조
이해관계인의 절차권	집행에 관한 이의신청, 배당요구신청시 통지를 받을 권리, 경매기일에 출석할 권리, 경락허부 결정에 대하여 즉시항 고할 수 있는 권리 등	통지받을 권리
배당요구종기	첫 매각기일 이전	배분계산서 작성시까지
매각방법	- 현장입찰 - 기일입찰(現), 기간입찰(병행가능)	- 인터넷입찰(2004.10. 전면실시) - 기간입찰(現)
인도명령	권원이 없는 모든 점유자	없음
대금납부기한	30일	7일(60일까지 연장가능). 실무에서는 1천만원 미만 7일 이내, 1천만원 이상 60일 이내로 정함.
잔대금불납시 입찰보증금	배당할 금액에 포함됨.	국고, 지방자치단체 금고에 귀속됨
대금불납시 전낙찰인의 매수자격제한	매수할 수 없음	매수제한규정 없음
차순위매수신고제도	있음	없음
저당권부채권의 상계	채권자가 매수인인 경우 채권액의 범위 내에서 매수대금과 상계가능(민사집행 법 143조 2항)	상계불가(대법원 1996.4.23. 선고 95누6052)

IV. 현행 체납처분제도의 문제점

국세징수법상 체납처분 절차는 민사집행법상 강제집행에 비해 비교적 간단한 체계로 운영되고 있다. 체납처분 절차가 민사집행법상 강제집행보다 간단한 이유는 주로 집행기관의 차이에서 기인하는데, 민사집행법상 강제집행의 경우 집행관이 압류재산의 현황을 조사하도록 하고 공정한 집행을 위한 담보장치를 제3자인 법원이 실행하도록 하는 규정들을 많이 담고 있다¹⁹⁾. 그러나 체납처분 절차의 간단한 체계는 절차법이 충분히 다루어야 할 내용을 상당부분 규정하지 않아 실무상 법해석 및 집행에 많은 어려움과 혼란을 가져오고 있다. 특히 체납처분 절차는 조세채권의 만족에 일차적인 목표를 두다보니 국가 이외의 다른 채권자의 권리보호에 소홀한 것이 사실이다. 예를 들어 다음의 표와 같이 권리행사의 기준이 되는 각종 기일규정과 공시규정은 공백상태에 있다.

〈표 IV-1〉 민사집행법 및 국세징수법상의 기일규정과 공시규정의 비교

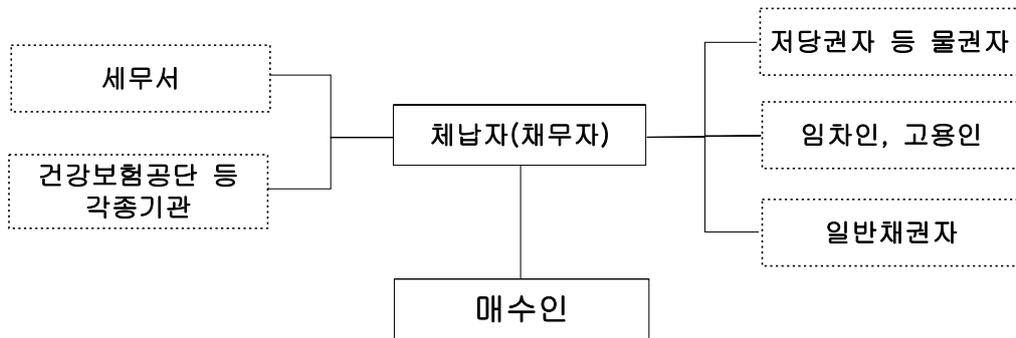
구 분	민사집행법상 경매	국세징수법상 공매
경매개시결정등기	경매개시결정 후 경매개시결정등기해야 함 (민사집행법 제94조)	규정없음
배당요구종기일 공고 및 고지	‘첫 매각기일 이전’이 배당요구종기일로서, 배당요구 대상자에 대해 고지해야 함 (민사집행법 제84조)	규정없음 (배당요구종기일에 관한 규정없음)
매각기일·매각결정기일 공고 및 통지	매각기일과 매각결정기일을 이해관계인에게 통지해야 함(민사집행법 제104조)	규정없음 (매각기일은 공매공고에 포함되나, 매각결정기일에 관한 규정없음)

19) 민사집행법 제85조(현황조사), 제84조 제2항(배당요구의 종기 공고 및 고지), 제86조(경매개시 결정에 대한 이의신청), 제94조 제1항(경매개시결정등기), 제104조 제2항(매각기일과 매각결정기일의 통지), 제123조 제2항(부동산매각 불허가) 등

이와 같이 국세징수법의 규정은 강제집행 절차를 운영하기에 부족한 점이 많지만, 이를 보완하기 위해 민사집행법상 관련규정을 준용한다는 규정도 없다. 더욱이 대법원²⁰⁾은 배당 절차상 특정조문²¹⁾과 관련하여 민사집행법을 체납처분 절차에서 준용하는 것을 부정하고 있다. 그 이유 중에 하나로 체납처분 절차는 행정기관에 의한 조세채권의 신속한 만족을 위한 절차라는 점을 들지만, 절차의 신속성은 절차법의 공통 과제이며 조세채권의 확보는 국세우선권으로 충분히 담보할 수 있기 때문에 설득력 있는 차이점이라 보기 힘들다.

그러다보니 체납처분 절차의 운용과정에 의문이 발생하면 국세징수법 기본통칙 또는 예규로 그 흠결을 보충하여 왔는데²²⁾, 해석기준에 불과한 기본통칙이 법률의 해석범위를 넘는 내용을 포함²³⁾하는 등 법률의 흠결을 이유로 행정기관에 의한 자의적인 집행의 소지가 크다. 한편 국세징수법의 일부 규정들 간에 내용이 상충되는 경우도 있고, 이중집행에 대한 조정규정이 없어서 국세징수법상 절차가 민사집행법상 절차와 충돌하여 선의의 매수자가 큰 손해를 입을 수 있다.

[그림 IV-1] 공매제도의 이해관계자 유형



20) 대법원 1998. 12. 11. 선고 98두10578 판결

21) 채권계산서 미제출에 의한 채권액 보충의 실기에 관한 규정인 구민사소송법 제587조 제2항, 배당요구 및 그 시기에 관한 규정인 구민사소송법 제605조

22) 체납처분의 실무는 구체적인 사안에 대해 대법원 판례가 형성될 때 판결내용을 법령의 개정이 아닌 기본통칙의 제정 또는 개정형식으로 보완하여 운용하고 있다고 한다(곽용진, 「체납처분절차의 문제점과 그 개선방향」, p.46 각주 인용).

23) 국세징수법 기본통칙 81-0...3(배분잔액의 양도담보권자 등에의 지급), 81-0...4(파산관재인 등에 대한 지급), 81-0...5(가압류·가처분재산의 매각대금잔액 배분)

강제집행절차는 채권자, 채무자, 매수인 모두의 권리관계를 공정하고 신속하게 확정지을 수 있어야 한다. [그림 IV-1]에서 보듯이, 체납처분 절차는 국가기관에 속한 채권자, 민간채권자²⁴⁾, 채무자인 체납자, 매수인 등 다양한 이해관계인이 개입된다. 그러나 국세징수법상 체납처분 절차는 집행기관이자 채권자인 국가가 주도하다보니 다른 이해관계인의 절차법적 권리보장이 약화된 측면이 있다. 이하에서는 국가 이외의 채권자와 매수인에 대한 법제도상의 문제점을 중심으로 언급하도록 한다.

1. 배분대상채권의 범위에 관한 문제점

공매의 매각대금이 분배되는 배분대상채권에 대해 국세징수법은 압류에 관계되는 국세·가산금·체납처분비, 교부청구를 받은 국세·가산금·체납처분비·지방세·공과금, 압류재산에 관계되는 담보채권으로 규정하고 있다(국세징수법 제81조). 한편 국세기본법에서 정하는 국세우선의 예외채권(소액임차보증금, 임금채권, 담보가등기채권 등)도 포함된다. 이렇게 배분대상채권에 배분하고 남은 잔액은 체납자에 지급하는 것이 원칙이다. 따라서 <표 IV-2>에서 진하게 표시된 부분과 같이 국세징수법상 배분대상채권에 포함되지 않은 채권(특히 민사집행법상 배당대상이 되는 채권들)은 배분에 참여하는 길이 막혀 있고, 체납자에 지급되는 금액에 대해 별도로 강제집행을 들어가야 하는 어려움이 있다.

물론 대법원 판결은 국세징수법 규정은 압류재산의 매각대금을 배분받을 수 있는 채권을 예시한 것에 불과할 뿐 이를 한정적으로 열거한 것이 아니라고 하면서²⁵⁾, 법령의 규정이나 법리 해석상 체납처분에 의한 매각대금의 배분대상에는 국세징수법상 압류재산에 관계되는 전세권·질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권보다 선순위 또는 동순위에 있는 채권도 포함되기 때문에 압류재산에 관계되는 근저당권보다 앞선 가압류채권은 배분대상²⁶⁾으로 본다. 그러나 집행력 있는 정본을 가진 일반채권자

24) 민간채권자에는 ① 물권설정을 통해 강제집행시 배당요구 또는 권리주장을 할 수 있는 물권자, ② 법률에 의해 특별히 보호를 받는 소액임차인, 3개월분 임금채권자들과 ③ 그 밖의 일반채권자들로 구분할 수 있는데, 해당유형에 따라 절차법적 보호에서 차이가 발생한다.

25) 대법원 2000.6.9. 선고 2000다15869판결

와 담보권보다 후순위에 있는 일반채권자(집행력 있는 정분을 가지 못한 일반채권자가 가압류하여 배당요구하는 경우)는 해석상 배분대상이 되지 않고 있다. 공매제도에 서 국세우선의 원칙을 바탕으로 조세채권의 확보만 중시하고 일반채권자의 배분을 제한하는 것은 타당성이 부족하다 할 수 있다²⁷⁾.

〈표 IV-2〉 공매와 경매시 배분대상채권의 차이

공 매	경 매
<ul style="list-style-type: none"> • 압류에 관계되는 국세·가산금·체납 처분비 • 교부청구를 받은 국세·가산금·체납 처분비·지방세·공과금 • 압류재산에 관계되는 전세권·질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권 • 소액임차보증금, 임금채권, 담보가등기채권 	<ul style="list-style-type: none"> • 배당요구의 종기까지 경매신청을 한 압류채권자 • 배당요구의 종기까지 배당요구를 한 채권자 <ul style="list-style-type: none"> - 집행력있는 정분을 가진 자 - 압류등기 후 등기된 가압류채권자 - 민법·상법 등에 의해 우선변제청구권이 있는 자 • 첫 경매개시결정 등기 전에 등기된 가압류채권자 • 저당권·전세권, 그 밖의 우선변제청구권으로서 첫 경매개시결정등기 전에 등기되었고 매각으로 소멸하는 것을 가진 채권자 • 첫 경매개시결정등기 후에 국세체납처분에 의한 압류 또는 참가압류등기가 되고 배당요구의 종기까지 배당요구로서 교부청구를 한 국가·지방자치단체

2. 공매통지 대상자의 범위에 관한 문제점

체납처분 절차에서 국가 이외의 채권자는 공매통지가 있는 후에야 비로소 공매개시 사실을 알게 되고 배당요구를 하는 등 절차에 참여할 수 있게 된다. 국세징수법 제 68조에 따라 공매공고의 내용을 통지해야 할 자는 체납자, 납세담보물 소유자, 공매

26) 대법원 2002.3.26. 선고 2000두7971판결

27) 장상록, 「지방세 체납액 효율적 징수를 위한 한국자산관리공사의 공매대행제도에 대한 소고」, 『자치발전』 2005.11, p. 148

재산이 공유물의 지분인 경우 공유자, 공매재산에 전세권·질권·저당권 그 밖의 권리를 가진 자이다²⁸⁾. 이들에게는 국세기본법 규정에 따라 등기우편의 방식으로 서류를 송달한다. 이에 따라 가압류권자, 입주자(주택·상가건물임대차보호법상 임차인)는 의무통지의 대상이 아니므로 공매실무상 일반우편으로 통지하고 있다²⁹⁾.

반면 민사집행법상 경매에서는 배당요구를 하는 전세권자, 법원에 알려진 배당요구권자(집행력 있는 정본을 가진 채권자, 경매개시결정이 등기된 뒤에 가압류를 한 채권자, 민법·상법 등에 의해 우선변제청구권이 있는 채권자)에게 경매개시결정의 취지와 배당요구종기를 고지하고, 압류등기 전에 등기된 가압류채권자, 저당권자, 전세권자, 가등기권리자, 조세 등 공과금을 주관하는 공공기관에 대해 채권의 유무, 원인, 액수를 배당요구종기까지 신고하도록 최고하여야 한다. 민사집행법과 국세징수법상 통지대상의 범위는 다음 <표 IV-3>와 같이 비교된다³⁰⁾.

<표 IV-3> 민사집행법과 국세징수법상 통지대상의 범위 비교

민사집행법 제83조 제4항, 제84조 제2항, 4항	국세징수법 제68조
<경매개시결정 송달대상> • 채무자 <배당요구 종기의 고지대상> • 배당요구를 하는 전세권자 • 법원에 알려진 집행력있는 정본을 가진 채권자 • 법원에 알려진 압류등기(=경매개시결정등기) 후에 등기된 가압류채권자 • 법원에 알려진 민법·상법 등에 의해 우선변제청구권이 있는 채권자 ¹⁾ <채권액 등 신고 최고대상> • 압류등기 전에 등기된 가압류채권자 • 압류등기 전에 등기된 저당권자, 전세권자등 우선변제청구권이 있는 채권자 • 가등기권리자 • 조세 등 공과금을 주관하는 공공기관	• 체납자, 납세담보물소유자, 공매재산이 공유물의 지분인 경우 공유자 • 전세권·질권·저당권 • 그 밖의 권리를 가진 자 - 지상권·지역권 - 등기된 임차권을 가진 자 - 가등기권자 - 교부청구를 한 자

주: 1) 예를 들면 3개월분 임금채권자, 주택·상가건물임대차보증금채권자 등

28) 법 제68조에서 「기타의 권리를 가진 자」에는 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권을 가진 자, 가등기권자와 교부청구를 한 자를 포함한다(국세징수법 기본통칙 68-0...1).

29) 박용진, 전계 논문, p. 74

30) 진하게 표시된 부분은 국세징수법 및 동 기본통칙에서 찾아볼 수 없는 부분임.

공매사실을 인터넷, 일간신문 등에 공고하더라도 일반 채권자들은 그 사실을 알기 어려운 것이 현실이다. 이러한 상황에서 매각대금의 배분과 관련된 이해관계자들에게 그 사실을 알릴 필요가 있는데, 특히 관련 채권자들은 공평하게 취급할 필요가 있다. 특히 가압류권자는 대법원 판례³¹⁾가 가압류등기가 저당권설정등기보다 선행한 경우 양자의 배분순위는 동순위로서 안분배당을 하여야 한다고 하므로, 가압류권자에 대해서도 배당증명에 의해 공매통지를 할 필요성이 있다³²⁾. 그러나 국세징수법 규정은 일부 채권자들에게만 공매공고 사실을 통지함으로써 공매개시 사실을 알지 못한 다른 채권자들이 배당요구를 미처 하지 못해 불이익을 받을 가능성이 크다. 물론 국세징수법 등에 불충분한 규정에도 불구하고 한국자산관리공사에서 가압류권자, 입주자에게 일반우편으로 통지를 하도록 실무처리하고 있으나, 등기우편 방식이 아닌 일반우편 방식을 취함으로써 공매통지를 받지 못한 경우가 발생하고 있다.

3. 배분요구의 종기 규정 미비에 따른 문제점

경매신청을 한 압류채권자와 같이 배당요구를 하지 않고 배당받을 수 있는 채권자³³⁾ 이외의 채권자가 집행 절차에서 배당을 받으려면 배당요구의 종기까지 배당요구를 해야 한다³⁴⁾. 민사집행법은 배당요구의 종기가 ‘첫 매각기일 이전 법원이 정한 날’인 반면, 체납처분 절차에서는 국세징수법상 규정이 없지만 대법원 해석에 따르면 ‘배분계산서 작성일’까지 채권자가 배분요구를 할 수 있다³⁵⁾.

구 민사소송법³⁶⁾의 배당요구 종기는 ‘매각결정기일’이었는데, 다음과 같은 문제점 때문에 배당요구의 종기를 단축시켰다. 첫째, 매수신청자는 선순위채권을 감안하여

31) 대법원 1998.12.11. 선고 98두10578판결

32) 곽용진, 전계 논문, p. 74

33) 첫 경매개시결정등기 전에 등기된 가압류채권자, 저당권·전세권 및 그 밖에 우선변제청구권으로서 첫 경매개시 결정등기기 전에 등기되었고 매각으로 소멸하는 것을 가진 채권자

34) 민사집행법 제88조 제1항, 제148조

35) 국세징수법 제83조 제1항

36) 민사소송법(2002년 1월 26일 민사소송법 전문개정 이전의 것) 제605조

매수신고가격을 결정해야 하는데 매각결정기일까지 선순위채권자가 나타날 수 있어서 매각결정기일에 와서 매수신청자가 매수를 포기해야 할 경우도 있다. 둘째, 집행법원이 매각개시결정 당시 잉여가망이 있는 것으로 판단하여 경매를 계속 진행했으나 매각결정기일 이전에 배당요구가 들어와 잉여가망이 없게 되면 매각결정기일에 와서 매각불허결정을 하고 기존의 절차를 무용하게 된다. 셋째, 채무자의 재산을 조사하는 등 권리 행사를 위해 노력한 압류채권자가 뒤늦게 나타난 다른 채권자나 가장 채권자에 의해 피해를 입는 일이 있다.

따라서 국세징수법상 공매제도의 경우 배당요구의 종기를 매각결정기일보다도 늦은 배분계산서 작성일로 해석하여 위와 같은 문제점에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

4. 교부청구 규정 및 배분잔액 귀속 규정에 대한 문제점

채납자의 파산선고시까지 체납처분을 하지 아니한 경우에 세무서장 등은 파산관재인에게 교부청구를 해야 할 수밖에 없다. 그런데 1999년 12월 28일 국세징수법 개정으로 납기전 징수사유에서 파산선고의 개시를 삭제함에 따라 납기전 징수사유를 교부청구의 개시요건으로 보는 국세징수법 제56조의 해석상 파산관재인에게 교부청구를 할 수 없게 되었다. 그런데 제56조에 ‘파산관재인’을 존치시키고 국세징수법 시행령에 파산관재인에 대한 교부청구 규정을 여전히 두고 있다. 즉, 납기전 징수사유에 관한 국세징수법 제14조 제1항과 교부청구에 관한 동법 제56조가 해석상 충돌을 하고 있는바 이에 대한 시정이 필요하다.

또한 공매대금을 배분할 때 그 배분대상은 압류에 관계된 조세채권 이외에 교부청구된 조세채권과 공과금 및 담보채권에 배분하고 잔여액은 채납자에게 배분한다³⁷⁾. 즉, 국세징수법은 배분잔여액을 채납자에게 귀속하도록 함을 원칙으로 하는데, 이에 대한 예외규정을 법률에 정하지 않고 국세징수법 기본통칙에 규정하고 있다³⁸⁾. 그러

37) 국세징수법 제81조 제3항

38) 국세징수법 기본통칙 81-0...3(배분잔액의 양도담보권자 등에의 지급), 81-0...4(파산관재인 등에 대한 지급), 81-0...5(가압류·가처분재산의 매각대금잔액 배분)

나 법률규정의 개정 없이 법의 해석이라 할 수 있는 기본통칙으로 법규정과 다르게 법을 집행한다는 것은 문제가 있다³⁹⁾.

5. 공매 절차와 경매 절차의 경합에 따른 문제점

채납처분에 의한 압류 후 공매 진행중인 부동산에 대하여 경매신청이 있는 경우 경매개시결정을 하여 경매 절차가 동시에 진행될 수 있다. 병존하는 양 절차 중 먼저 소유권을 취득하는 절차가 우선⁴⁰⁾하게 됨에 따라 무효가 되는 절차에 투입된 비용과 노력의 낭비는 물론 부동산 소유자는 감정평가료, 송달료 등 집행비용의 중복적 부담으로 큰 피해를 초래하게 된다.

한쪽 절차에서 먼저 소유권이 이전(매각대금 완납시)되었더라도 실제 등기축탁이 상당기간 경과되어 이루어지는 경우가 있는데, 그 기간 중 다른 절차의 집행기관이 그 사실을 모르고 다시 환가하여 제3자에게 소유권을 취득시키고 진정한 소유자에게 소유권이전시 필요한 압류등기를 말소시킬 위험성이 있다. 실제 공매에 낙찰되어 매각결정된 부동산에 대하여 매수대금을 완납하였지만 농지에 해당되어 농지취득자격증명의 발급이 늦어져 소유권 이전이 지연되고 있는 동안에 경매 절차에서 동일한 물건이 나중에 매각결정되어 매수대금을 납부한 매수자가 소유권 이전등기를 하고, 진정한 소유자인 공매매수자의 소유권 이전 축탁등기에 필요한 압류등기가 말소된 사례도 발생하고 있다⁴¹⁾.

경매 절차와 공매 절차 모두 소유권 이전시기는 매각대금을 완납한 때이다⁴²⁾. 경매 절차와 공매 절차가 동시에 진행될 수 있는 현 제도하에서 강제집행 대상 물건의 소유권은 먼저 매각대금을 완납한 자에게 귀속된다. 이에 따라 매각허가결정을 받아

39) 장상록, 「지방세 체납액 효율적 징수를 위한 한국자산관리공사의 공매대행제도에 대한 소고」, 『자치발전』 2005.11., p. 149

40) 민사집행법 제135조, 국세징수법 제77조

41) 김경중, 「강제집행 등과 채납처분의 절차조정법의 입법론적 연구」, 박사학위 논문, 2006, pp. 15~22

42) 민사집행법 제135조, 제268조, 국세징수법 제77조 제1항

대금납부를 한 매수인은 다른 절차에서 이미 소유권이 넘어간 경우 소유권을 취득하지 못하게 되어 매수인 지위의 불안정 원인이자 강제집행에 통한 부동산 거래시장의 불안요소가 되고 있다.

이러한 문제점을 시정하기 위해 공매업무를 담당하는 자산관리공사는 실무상 강제경매나 담보권 실행을 위한 경매가 선행하고 있으면 공매 절차를 중지하고 있다. 그러나 실제에서는 여전히 경매와 공매가 동시에 진행되는 사건이 상당수 있기 때문에 양 절차의 조정에 대한 법률규정 없이 실무운영지침만으로 그 문제점을 해결하는 것은 한계가 있다고 하겠다.

V. 개선 방안

국세징수법상 체납처분 절차는 민사집행법상 강제집행에 비해 비교적 간단한 체계로 운영되고 있어서 절차법이 충분히 다루어야 할 내용을 상당부분 규정하지 않아 실무상 법해석 및 집행에 어려움과 혼란이 있었고, 국가 이외의 채권자의 권리보호에 소홀했음을 보았다.

따라서 체납조세의 채권자, 채무자 및 매수인 모두의 권리관계를 공정하고 신속하게 확정지을 수 있는 방안을 경매와의 비교를 통해서 도출하고자 한다.

1. 배분대상채권의 범위 확대

공매를 거쳐서 배분대상채권에 배분하고 남은 잔액은 채납자에 지급하는 것이 원칙이지만, 법률에 규정된 배분대상채권에 포함되지 않은 채권(특히 민사집행법상 배분대상이 되는 채권들)은 배분에 참여하는 길이 막혀 있다고 볼 수 있다. 이처럼 공매제도에서 국세우선의 원칙을 바탕으로 조세채권의 확보만 중시하고 일반채권자의 배분을 제한하는 것은 타당성이 부족하다고 할 수 있다. 따라서 집행력 있는 정본을 가진 채권자와 담보권보다 후순위에 있는 일반채권자(집행력 있는 정본을 가지 못한 일반채권자가 가압류하여 배당요구하는 경우)와 같이 법률에 규정된 배분대상채권에 포함되지 않은 채권도 배분에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 공매통지 대상자의 범위 확대

체납처분 절차에서 국가 이외의 채권자는 공매통지가 있는 후에야 비로소 공매개시사실을 알게 되고 배당요구를 하는 등 절차에 참여할 수 있게 된다. 이와 같은 공매

통지가 의무통지 대상에게는 국세기본법 규정에 따라 등기우편의 방식으로 서류를 송달하지만, 가압류권자, 입주자에게는 한국자산관리공사에서 공매실무상 일반우편으로 통지하고 있어서 공매통지를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다. 공매사실을 인터넷, 일간신문 등에 공고하더라도 일반 채권자들은 그 사실을 알기 어려운 것이 현실이어서, 불이익을 받을 가능성이 크다고 하겠다.

민사집행법상의 경매에서는 통지대상을 비교적 넓게 설정하고 있음(〈표 IV-3〉 참조)을 참조해서 채납처분 절차상의 의무통지 대상자뿐만 아니라 그 외의 관련자(일반우편 통지대상)에게도 등기우편 방식으로 공매를 통지할 필요가 있다고 판단된다. 이와 같이 공매통지 대상자의 확대를 통해서 관련 채권자들을 공평하게 취급해서 불이익을 받지 않도록 할 수 있을 것이다.

3. 배분요구의 종기 규정 신설

구 민사소송법의 배당요구 종기는 ‘매각결정기일’이었지만 현행 민사집행법은 ‘첫 매각기일 이전 법원이 정한 날’로 규정해서 배당요구의 종기를 단축했다. 이는 경매의 신속성, 원활성 및 안정성 등을 제고하기 위한 조치였다. 그런데 채납처분 절차의 배분요구 종기는 국세징수법상 규정이 없고, 대법원 해석에 따르면 ‘배분계산서 작성일’까지 채권자가 배분요구를 할 수 있다. 즉 매각결정기일보다도 늦은 배분계산서 작성일이므로, 구 민사소송법이 경험했던 매수 포기·매각불허결정 등에 따른 공매의 불안정성, 절차의 신속성 및 안정성 저해 등과 같은 문제점에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

따라서 채납처분 절차의 배분요구 종기를 현행보다 단축할 필요성이 있으며, 민사집행법을 참조하여 첫 공매기일 이전의 적절한 날로 정할 필요가 있다고 판단된다.

4. 교부청구 규정 및 배분잔액 귀속 규정의 개선

1999년 12월의 국세징수법 개정에서 납기전 징수사유에서 ‘파산선고를 받을 때’

를 삭제한 것은 파산이 선고되면 구 파산법(현재 「채무자회생및파산에관한법률」로 통합)에 의한 청산 절차가 진행되어 동 사유가 실효성이 없기 때문에 삭제하였다. 이에 따라 국세징수법 제56조의 해석상 파산관재인에게 교부청구를 할 수 없게 되었음에도 불구하고, 교부청구대상에 파산관재인을 계속 존치시키고 있는 것은 입법상 후속 조치의 불비라고 볼 수 있다. 따라서 국세징수법 제56조에서 파산관재인을 교부청구 대상에서 삭제하여야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 개정을 통하여 국세징수법 제14조 제1항과 동법 제56조가 해석상 충돌하는 것도 방지할 수 있을 것이다.

한편 국세징수법은 배분대상채권에 배분하고 남은 잔액을 채납자에 지급하는 것을 원칙하고 있지만, 채납자가 아닌 양도담보권자, 파산관재인 등에 배분잔액을 지급하도록 하는 규정을 기본통칙에서 규정하고 있는데, 법의 안정성을 위해서 법의 지위로 끌어올리는 것이 필요하다.

5. 공매 절차와 경매 절차의 경합시 조정 절차 마련

동일한 재산에 대해 민사집행법상 강제집행 절차와 체납처분 절차가 경합하는 경우의 문제점을 해결하기 위한 방법으로 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 국세징수법상 체납처분을 민사집행법상 강제집행 절차로 일원화시키는 방법이다. 하나의 집행기관이 담당하도록 하여 압류단계부터 경합을 방지하는 것이다. 그러나 이는 국세징수법상 체납처분 절차를 일반적인 강제집행 절차와 구분하는 기본적인 태도에 배치하며, 법원의 부담이 과다하게 가중된다는 현실적인 문제점이 있기 때문에 현재로서는 채택하기 어려울 것으로 보인다. 둘째, 국세징수법과 민사집행법으로 구분된 현재의 체제를 인정하되 각 법률에 조정 절차를 규정하는 방법이다. 셋째, 국세징수법, 민사집행법 이외에 제3의 법률을 제정하여 조정절차를 규정하는 방법이다⁴³⁾. 두 번째와 세 번째 방법은 양 절차의 압류단계에서 경합을 인정하되 압류가 선행하는 절차에 의해 환가 절차를 진행하여 조정하는 내용을 법률에 담게 된다.

43) 김경중(2006)의 논문에서는 제3의 법률로 제정할 것을 주장하는데, 그 구체적인 법안내용은 동 논문의 부록에 있음.

참고문헌

- 강인애, 『국세징수법』, 한일조세연구소, 2004.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 곽용진, 「체납처분절차의 문제점과 그 개선방향: 국세징수법 규정상 문제점을 중심으로」, 『민사집행법연구』 제2권, 2006.
- 김경종, 「강제집행 등과 체납처분의 절차조정법의 입법론적 연구」, 서울시립대학교 박사학위 논문, 2006.
- 이시윤, 『신민사집행법』, 박영사, 2005.
- 장상록, 「지방세 체납액 효율적 징수를 위한 한국자산관리공사의 공매대행제도에 대한 소고」, 『자치발전』, 미래한국재단, 2005.11.
- 행정자치부, 『지방세정연감』, 2005.

세법연구 07-01
경매·공매제도 비교를 통한
채납조세 징수업무의 합리화 방안

2007년 11월 23일 인쇄

2007년 11월 29일 발행

저 자 한상국 · 안경봉 · 마정화

발행인 황 성 현

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL: 2186-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및
인쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2007

ISBN 978-89-8191-359-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.