

지방세 체납액 효율적 징수를 위한 한국자산관리공사의 공매대행제도에 대한 소고

장 상 록

대구광역시 세정담당관실

I. 서 론

부동산의 거래형태 중 공공기관과의 거래인 경매와 공매는 IMF 경제위기로 인한 기업의 구조조정 및 대량 도산 등으로 경매와 공매시장에 나온 물건이 대폭 증가하였고, 이로 인하여 일반인들의 경·공매에 대한 참여도 및 지식도가 많이 향상되었다. 그러나 경매와 공매의 차이점에 대한 이해와 인식이 아직 많이 부족하여 사용에 혼동을 초래하고 있으며, 경매·공매제도에 대한 상호 비교와 차이점에 대하여 구체적이고 실무적인 내용의 연구가 매우 적고 경매·공매제도의 특성을 제대로 정리해 놓은 것도 거의 없는 실정이다. 그리고 국세(지방세)체납처분절차에 의해 수행되는 공매의 경우에는 경매보다 더욱 복잡하고 까다로운 내용이 많아 세무서장(지방자치단체의장)이 부동산매각의 전문기관인 한국자산관리공사에 대행을 의뢰할 수 있도

록 국세징수법에서 특별히 규정하고 있지만 공매는 경매와는 달리 근거법률인 국세징수법의 규정이 세밀하지 못하여 법해석 및 적용에 많은 어려움이 있을 뿐만 아니라, 경매와 공매가 국가기관에 의한 공권력의 행사로 채권자의 권리를 충족시킨다는 동일성이 있음에도 불구하고 서로 다르게 적용하도록 정하고 있는 부분이 많고, 공매 관련 법규에서 정하고 있지 않는 것은 경매의 법규를 준용하는 것이 필요함에도 공매절차에서 경매관련 법률의 유추적용이 명확하게 규정되어 있지 않아 대법원 판례는 공매에서 경매관련 법규를 준용할 수 없다고 판결하고 있어 문제점이 발생하고 있다.

따라서 본 연구에서는 공매와 경매의 개념 및 절차를 살펴보고 비교하여 양제도의 차이점을 분석한다. 아울러 그러한 차이점을 바탕으로 향후 공매제도의 개선방안이 무엇인지 찾아보고자 한다.

II. 공매의 의의와 한국자산관리공사의 공매대행 절차

1. 공매의 의의

1) 공매의 의의 및 연혁

광의의 공매는 공적기관에서 일반경쟁 방법에 의해 공개적으로 이루어지는 매매를 말하는 것으로 개인간의 임의매매와 대립되는 개념이다. 따라서 넓은 의미의 공매에는 민사집행법에 의해 강제집행의 수단으로 행하여지는 경매와 국세(지방세)채납처분절차에 의한 압류재산의 공매뿐만 아니라, 한국자산관리공사에서 실시하고 있는 유입자산이나 비업무용재산의 매각 등¹⁾도 모두 포함하고 있으며, 일반 공기업이나 금융기관 등에서도 자체 보유물건을 공개적으로 매각할 때에 공매라는 용어를 사용하고 있는 것을 볼 수 있다. 협의의 공매는 조세의 납부의무가 있는 사람이 독촉을 하였음에도 그 독촉기한까지 해당 조세를 납부하지 않을 경우에 그 채납자의 재산을 압류하고 그 압류재산을 압류기관인 국가가 스스로 가지는 자력집행권에 의하여 강제환가 처분하는 것을 말하는 것으로 이 연구에서의 공매는 협의의 공매를 대상으로 한다.

1) 한국자산관리공사에서 실시하는 공매에는 압류재산의 공매 외에도 법원 경매에서 유입하여 매각하는 유입자산공매, 금융기관이나 공기업에서 매각을 위탁한 수탁재산공매(비업무용재산 공매라고 함)와 국유재산공매 등이 있다.

우리나라의 채납처분절차 중 공매제도에 대한 연혁을 살펴보면 8.15 해방 이후 1949년 12월 20일 법률 제82호로 국세징수법을 제정·공포하여 제3장에 공매제도를 규정하여 시행하였으며, 1961년 12월 28일 새로 제정·공포된 국세징수법과 이후 개정된 국세징수법에서도 공매제도는 그대로 시행되고 있다. 한편, 종전에 세무서장(지방자치단체장)이 직접 시행하던 공매제도를 1983년 12월 19일 개정된 국세징수법에서 재산매각 전문기관인 한국자산관리공사(당시 명칭 성업공사)²⁾에 대행하게 할 수 있도록 압류재산의 매각대행 제도를 신설하였다.

2 한국자산관리공사의 공매대행 절차

1) 한국자산관리공사의 공매대행 근거

국세징수법은 공매처분의 중요성을 감안하여 공매의 집행기관을 세무서장으로 한정하고 있다. 그러나 압류한 재산의 공매에 전문지식이 필요하거나 기타 특수한 사정이 있어 직접 공매하기에 적당하지 아니하다고 인정되는 때에는 한국자산관리공사로 하여금 대행하게 할 수 있도록 규정하고

2) 1962. 4. 6. 한국산업은행법 제53조의3에 의하여 설립된 성업공사는 1997. 8. 22. “금융기관 부실자산등 의효율적처리및성업공사의설립에관한법률” 제정으로 (新)성업공사로 출범하며 부실채권정리기금이 설치되고 업무범위가 확대되었으며, 1999. 12. 31. 공사법 개정으로 명칭이 “한국자산관리공사”로 변경되었음

있다(국세징수법 제61조 단서). 공매절차는 그 권리분석 방법이 복잡하여 어려운 경우가 많고 절차가 까다롭기 때문에 세무서장(지방자치단체장)이 전담하던 공매를 재산 매각 전문기관인 한국자산관리공사에 대행하게 할 수 있도록 1993년 12월 19일에 국세징수법을 개정하였고, 이를 근거로 1994년 2월 1일부터 한국자산관리공사가 국세압류재산의 공매대행 업무를 수행하게 되었다.

한국자산관리공사의 압류재산 공매대행 업무는 당초 매각절차인 공매부분만 수행하였으나, 배분업무가 체납처분의 궁극적인 최종단계로 조세채권과 다른 이해관계인과의 합리적인 이해조정과 전문적인 법률판단이 필요하여 세무서장이 한국자산관리공사가 공매대행으로 매각한 대금을 직접 배분하기에는 어려움과 문제점이 있어 1999. 12. 31. 국세징수법을 개정하여 한국자산관리공사가 공매뿐만 아니라 매각재산의 배분행위와 공매의 부수 절차인 소유권이전 업무까지 수행하도록 위임을 확대하였다.

2) 한국자산관리공사의 공매대행절차

(1) 공매대행의 의뢰

세무서장은 압류재산의 공매대행을 의뢰할 때 공매대행의뢰서를 한국자산관리공사에 송부하고 이러한 사실을 공매대행통지서에 의하여 체납자 및 이해관계자에게 통지하여야 한다.

(2) 공매대행의 착수

한국자산관리공사는 세무서장으로부터

공매대행의뢰를 받은 때에는 체납자 및 이해관계인에게 공매대행통지서를 발송하고 공매대행 업무에 착수한다. 단 선순위채권, 체납처분비 등을 감안하여 공매할 실익이 없거나 압류재산의 성질상 매각이 곤란하다고 판단될 때에는 공매착수를 보류하고 그 사실을 세무서장에게 통보한다.

(3) 공매예정가격의 결정

공매실행을 위한 공매재산의 공매예정가격 산정은 감정평가업자가 평가한 감정시가를 기준으로 결정하며, 감정평가업자에 대한 감정의뢰가 불필요한 재산에 대해서는 공매대행을 의뢰한 세무서장(지방자치단체장)과 협의하여 매각예정가격을 결정한다.

압류재산의 최초 공매에서 유찰될 경우에는 최초매각예정가격의 50% 금액을 한도로 하여 다음 회부터 공매할 때마다 최초매각예정가격의 10%에 해당하는 금액을 체감하여 매각예정가격으로 하고, 최초매각예정가격의 50% 금액에 달하여도 매각되지 아니하면 최초매각예정가격의 50% 금액을 새로운 매각예정가격으로 결정할 수 있다.

(4) 공매공고

재산을 공매하고자 할 때에는 압류재산의 내용을 한국자산관리공사의 게시판에 게시하고 전자처분시스템인 온비드(인터넷)에도 공고하며, 필요할 경우 일간신문에 게재할 수 있다.³⁾ 그리고 공고한 내용을 공매대행을 의뢰한 세무서장(지방자치단체장)

과 채납자 및 이해관계인에게 공매통지를 한다.

(5) 입찰의 실시 및 매각결정

입찰은 인터넷 또는 현장입찰을 실시하거나 인터넷과 현장입찰을 병행하여 실시한다. 한국자산관리공사는 전자자산처분시스템인 온비드(OnBid)⁴⁾를 통해 2003. 7월부터 인터넷입찰을 현장공매와 병행하여 실시 하였으나, 2004. 10월부터는 현장입찰을 폐지하고 인터넷입찰만을 전면적으로 실시하고 있다. 입찰자는 입찰을 실시할 때 보증금을 입찰금액의 10% 이상 납부하여야 하며 유찰될 경우 즉시 환급을 받는다. 매각예정가격이상의 최고액의 입찰자를 낙찰자로 하여 매각결정하고 매각대금의 납부기한을 정하여 매각결정통지서를 매수인에게 교부한다.

(6) 매각재산의 권리이전 및 인도

매수자가 매수대금을 완납한 재산에 대하여 한국자산관리공사가 채납자를 대신하

여 매수자 앞으로 소유권이전등기 촉탁절차를 밟는다. 매각한 부동산의 명도책임은 매수자의 부담으로 하며, 매각한 동산, 유가증권 또는 자동차·건설중기 등으로서 보관 중인 것은 매수자에게 인도한다.

(7) 매각대금의 배분

매수자가 매수대금을 완납하면 완납한 날로부터 30일 이내 배분기일을 지정하여 배분에 참가할 수 있는 채권자 등 이해관계인과 세무서장(지방자치단체장)에게 배분요구서를 제출하도록 통보한다. 한국자산관리공사가 배분계산서안을 작성하여 배분기일 7일전까지 세무서장(지방자치단체장)에게 송부하고, 세무서장(지방자치단체장)이 그 내용을 검토하여 배분기일 3일전까지 배분의견서를 한국자산관리공사에 회보하면 배분계산서가 확정되며 배분기일에 배분을 실시한다.

Ⅲ. 경매의 의의 및 절차

1. 경매의 의의 및 연혁

광의의 경매는 매도인이 다수의 매수자를 경쟁시켜 그 가운데 가장 유리한 내용을 표시하는 자를 골라 계약하는 경쟁체결방식의 매매방법을 말하는 것으로 국가기관에서 하는 공경매와 사인사이에서 하는 사경매가 있다. 공경매는 국가공권력에 의해 금전채권의 실현을 목적으로 하는 강제환가제도로 여기에는 민사집행법의 강제집

- 3) 한국자산관리공사의 공매공고 중 일간신문에 공고하는 기준은 최초 공고하는 물건 중 매각예정가격이 5백만원 이상인 물건만 공고대상으로 하고 매각예정가격이 5백만원 미만이거나 재공매하는 물건은 일간신문에 공고에서 제외하고 있는데 그 이유는 채납처분비를 절감하기 위함이다.
- 4) 온비드(OnBid)는 2002. 12월에 정부로부터 국유재산 및 물품의 관리처분을 위한 입찰공고에 필요한 정보처리장치로 지정·고시된 전자자산처분시스템으로, 전자입찰(On-line Bidding)이라는 의미 외에 온라인으로 가능한 모든 입찰이라는 부가적인 의미를 가짐

행절차에 의한 경매와 국세징수법의 체납처분에 의한 공매가 있다. 협의의 경매는 민사집행법에 의한 경매를 말하며 강제경매와 임의경매가 있으며, 이 연구에서의 경매는 협의의 경매를 대상으로 한다. 임의경매·경제경매는 구민사소송법 개정시 임의경매의 근거법인 경매법을 폐지하고 구민사소송법에 흡수·규정함으로써 한 절차에 의하게 되었고, 민사집행부분을 민사소송법에서 분리하면서 많은 내용을 보완하여 별도의 민사집행법을 2002. 1월 제정하여 2002년 7월부터 시행하고 있다.

2 경매절차

1) 경매신청

경매는 채무자의 채무불이행의 사유가 있는 경우 적법한 권리를 가진 채권자가 경매법원에 신청하며, 신청 시에는 강제집행에 필요한 경매비용을 납부하여야 한다.

2) 배당요구의 종기결정 및 최고

경매개시결정에 따른 압류의 효력이 생긴 때에는 집행법원은 절차에 필요한 기간을 감안하여 배당요구를 할 수 있는 종기를 첫 매각기일 이전으로 정하여 공고하고, 세금 및 공과금을 주관하는 세무서 등 공공기관과 부동산의 이해관계인에게 배당요구 종기까지 채권액을 신고하도록 최고한다.

3) 부동산 현황조사

집행법원은 경매개시결정을 한 뒤에 바

로 집행관에게 부동산의 현상, 점유관계, 차입 또는 보증금의 액수, 그 밖의 현황에 관하여 조사하도록 명하여야 하며, 집행관은 조사한 내용을 매각물건명세서에 작성하여 비치하여 열람할 수 있도록 한다.

4) 최저경매가격의 결정

집행법원은 감정인(지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 감정업자)에게 경매부동산을 평가하게 하고 그 평가액을 참작하여 최저경매가격을 정해야 한다.

5) 잉여의 가망이 없는 경우 경매절차의 취소

집행법원은 최저경매가격으로 압류채권자의 채권에 우선하는 부동산의 모든 부담과 절차비용을 변제하면 잉여가 없다고 인정한 때에는 이를 압류채권자에게 통지하여 압류채권자가 우선채권 등을 초과하는 가격으로 매수하는 자가 없을 경우 스스로 그 가격으로 매수할 것을 신청하고 충분한 보증을 제공하지 아니하면 경매절차를 취소하도록 규정하고 있다.(민사집행법 제102조)

6) 매각기일 및 매각결정기일의

지정·공고·통지

집행법원은 최저경매가격으로 잉여의 가망이 있을 경우(잉여 가망이 없을 경우 압류채권자가 우선채권을 초과하는 가격으로 매수 신청하는 경우 포함)에는 매각기일과 매각결정기일을 지정하여 공고하고, 이해관계인에게 통지하여야 한다.

7) 입찰의 실시

매각기일에 유효하게 입찰한 사람 중 최고가 입찰참가자에게 낙찰이 결정되며 차순위 입찰신고를 접수받고 차순위 입찰신고인을 선정 발표한다.

8) 매각허가 및 대금납부

집행법원은 매각 결정일에 이해관계인의 진술을 듣고 직권으로 법정의 이의사유가 있는지를 조사한 후 매각의 허가 및 불허가를 결정한다. 낙찰자는 법원이 정하여 통지하는 대금납부기한(통상 매각허가결정일로부터 1개월 이내로 지정)까지 매수대금을 납부하여야 한다. 낙찰자가 지정된 대금납부기일에 대금을 납부하지 아니하면 차순위 입찰신고인에게 매각을 허가하고, 차순위 입찰신고인이 없는 경우에는 재입찰을 실시한다. 다만, 재입찰기일로 지정된 날의 3일전까지 종전 낙찰자가 낙찰대금 및 그 동안의 이자 등을 납부하면 대금납부로서 유효하며 따라서 재입찰은 실시하지 아니한다.

9) 소유권이전 및 인도

매수인이 매수대금을 납부함과 동시에 입찰 부동산의 소유권이 매수자에게 이전되며, 집행법원은 매각허가결정등본을 첨부하여 매수인 앞으로 소유권이전등기와 매수인이 인수하지 아니하고 소멸하는 부동산 위의 부담에 대한 말소등기와 경매신청 등기의 말소등기를 촉탁하여야 하며 등기에 소요되는 비용은 매수자가 부담한다.

10) 배당

집행법원은 매각대금으로 배당을 하여야 할 피담보채권과 조세 등 경합하는 다수의 채권자에게 분배·변제하여야 할 채권에 부족한 경우에는 각 채권자에게 민법·상법·기타 법률에 의하여 그 우선변제 순위에 따라 매각대금을 배분하여야 한다. 법원은 배당기일 3일전까지 배당표원안을 작성하여 법원에 비치한 후 배당기일에 출석한 이해관계인과 배당을 요구한 채권자를 심문하여 배당표를 확정하여야 한다.

IV. 공매와 경매의 비교

1. 법률의 성격과 제도의 차이점

경매는 사법(私法)관계인 당사자의 채권 채무 분쟁을 해결하기 위해 법원이 당사자의 신청에 의하여 채권자의 권리를 실현시키는 절차로 이에 대한 근거법률은 민사집행법이다. 공매는 공법(公法)관계인 조세채권 관계를 규율하기 위한 것으로 채납처분의 여부는 당사자의 신청이 아닌 국가 등의 스스로의 판단과 결정에 의하여 조세채권의 강제징수하는 절차로 근거법률은 국세징수법이다. 국세이외에 지방세와 공과금 공매에서도 별도의 법률이 없고 국세징수법을 준용하도록 규정되어 있다.

양절차의 집행기관을 살펴보면 공매는 행정기관인 세무서 등이고, 국가 스스로의 판단과 결정에 의하여 법원의 협력이 없어도 즉 집행에 있어 채무명의 없이 국가만

이 독점하는 자력집행권에 의하여 강제집행을 하는 반면, 경매는 집행법원이 당사자의 신청과 채무명의에 의하여 국가의 공권력인 강제력을 행사하는 것이다.

경매와 공매는 공권력 행사에 의한 강제력으로 채무자(채납자)의 소유부동산에 대한 처분권을 박탈하여 환가를 하고, 환가한 금액을 이해관계인에게 배분을 하는 점에서 양절차는 동일하지만, 공매는 한 당사자인 국가 등이 다른 한 당사자인 채납자보다 우월적인 지위에서 행위를 하는 반면 경매는 양당사자의 채권자와 채무자가 평

등한 지위에서 이해조정을 위해 국가의 강제력이 적용되므로 양절차 사이에 차이가 있다.

그리고 공매에서는 조세가 국가재정의 기초가 된다는 특징과 국가의 우월적 지위에서 조세채권을 일반사채권에 우선시키는 우선배당주의에 입각하고 있는 반면 경매는 각종 법률에 규정된 우선권 있는 채권자를 제외하고는 채권자평등원칙에 의하여 각 채권자의 채권액에 평등하게 배당을 하므로 그 집행절차에 차이가 있다.

2. 양절차의 내용 및 방법의 차이점

〈표-1〉 경매와 공매의 내용 및 차이점

구 분	경 매 (법 원)	공 매 (한국자산관리공사)
법률적 성격	- 채권 채무 당사자간의 합의를 전제로 한 공권력의 개입 - 채권자평등원칙 (근거 : 민사집행법)	- 공법상의 행정처분 - 국세우선원칙 (근거 : 국세징수법)
개시기입통기	경매개시결정 후 경매개시 기입통기 공시	압류한 후 공매 (별도의 개시기입통기 없음)
물건현황조사 (임대차 등)	집행관 임대차 현황조사보고서	별도의 자료 없음 (감정평가서 활용)
입찰보증금	매각예정가격의 10% (재매각은 통상 20%)	입찰금액(매수가격)의 10%
농지취득자격 증명서제출	낙찰허가결정전 (미제출시 낙찰취소)	소유권이전등기 촉탁 신청 전까지
매각예정가격 제감	가격제감의 원칙이 없고 통상적으로 전 차가격의 20%씩 제감	2회차부터 1회차 매각 예정가의 10% 씩 제감하여 50%까지 진행, 매각예정가격의 50%에도 유찰될 경우 에는 위임기관과 협의하여 50%금액을 새로운 매각예정가격 결정하여 진행

〈표-1〉 경매와 공매의 내용 및 차이점(계속)

구 분	경 매 (법 원)	공 매 (한국자산관리공사)
대금납부 방법	매각허가결정이 확정되면 대금지급기한 지정 (매각허가결정 확정일로부터 1월이내)	매각결정일(낙찰일)부터 1,000만원 미만 7일이내 1,000만원 이상 60일이내 (최고 : 10일의 유예기한)
이해관계인의 범위	• 압류채권자와 집행력있는 정본에 의한 배당요구채권자 • 채무자 및 소유자 • 등기부에 기입된 부동산위의 권리자(전세권자, 지상권자, 지역권자, 저당권자) • 부동산위의 권리권자로서 그 권리를 증명할 유치권자, 점유권자(민사집행법90조)	• 전세권자,질권자,저당권자 • 담보가등기권자 • 채납자 • 납세담보물소유자 • 등기된 임차권자 • 지상권자 • 교부청구권자 • 압류권자 및 참가압류권자(국세징수법68조)
이해관계자의 권리	• 집행에 관한 이의신청 • 배당요구 신청 있으면 법원으로부터 그 통지를 받을 권리 • 경매기일에 출석할 권리 • 경락허부 결정에 대하여 즉시항고할 수 있는 권리	• 송달받을 권리 • 배분에 참가할 권리
배당요구종기	첫 매각기일 이전	배분계산서 작성시 까지
매각 방법	호가경매, 기일입찰, 기간입찰 ※ 현재는 기일입찰만 시행	경매, 기일입찰, 인터넷입찰 ※ 현재 인터넷입찰과 현장입찰을 병행 실시 중이나, 2004. 10월부터 인터넷입찰만 실시
공유자의우선매수제도	우선매수제도 있음 (최고매수신고가격)	우선매수제도 없음
인도명령대상	권원이 없는 모든 점유자	없 음
관대금불납시입찰보증금의 처리	배당할 금액에 포함됨 (단, 재경매기일 3일전까지 납부시 유효)	국고, 지방자치단체 금고에 귀속됨
대금불납시전낙찰인의 매수자격제한	매수할 수 없음	매수제한 규정 없음
저당권부채권의 상계	상계가능 (민사집행법 제143조②)	상계불허 (대판1996.4.23 95누 6052)

〈표-1〉 경매와 공매의 내용 및 차이점(계속)

구 분	경 매 (법 원)	공 매 (한국자산관리공사)
공유자의우선매수제도	우선매수제도 있음 (최고매수신고가격)	우선매수제도 없음
인도명령대상	권원이 없는 모든 점유자	없 음
관대금불납시 입찰보증금의 처리	배당할 금액에 포함됨 (단, 재경매기일 3일전까지 납부시 유효)	국고, 지방자치단체 금고에 귀속됨
대금불납시 전낙찰인의 매수자격제한	매수할 수 없음	매수제한 규정 없음
저당권부채권의 상계	상계가능 (민사집행법 제143조②)	상계불허 (대판1996.4.23 95누 6052)

V. 공매제도의 문제점 및 개선방안

1. 공매제도의 문제점

1) 공매관련 법규정 미비에 따른 문제점

(1) 체납처분절차의 특이성과 법률적 성질

채무불이행에 대한 강제이행 방법으로 우리나라의 법제도는 평등배당주의에 의하는 민사집행법의 경매절차가 있고, 우선배당주의에 의하는 국세징수법의 공매절차가 있다. 경매와 공매는 그 법리가 다르고 존재이유 또한 다르지만 당사자의 입장에서는 권리의 합리적인 강제실현이라는 절차의 공정성을 중요시하고, 그 이외 채권자의 입장에서는 공평한 배분을 기대한다. 매수

인의 입장에서는 국가제도를 이용하여 소유권을 취득할 수 있는 부동산 공급시장으로서 양제도는 동일하게 인식되고 있다. 그러나 공매의 기본법인 국세징수법은 국세징수와 관련된 여러 법 중 하나일 뿐이고 또한 국세징수법의 공매 관련규정은 전체 국세징수법의 중 한 분야인데, 국세징수법 등 관련 법규의 미비로 실무상 법해석 및 집행에 많은 어려움과 혼란을 주고 있으며 운용과정에 이의가 발생하면 시행령이나 각종 통칙 또는 예규에 의하여 그 흠결을 보충하여 왔으나, 미비한 법규정을 관례나 해석에 의해 체납처분절차의 복잡한 문제를 모두 해결할 수는 없는 일이고 법률이 아닌 통칙이나 예규로 공매관련 업무를 집행하는 것은 조세법률주의에도 맞지 않을 뿐만 아니라 기본통칙 등과 모법과의 위임문제, 내용상 상충문제, 다른 법률과의 충돌문제, 대법원관례 형성에 따른 신속한 기

본통칙의 보완문제 등 많은 문제점을 내포하고 있다. 그리고 공매나 경매가 많은 차이점이 있음에도 국가기관에 의한 공권력의 강제적 행사라는 근본적인 동일성 때문에 국세우선주의를 실현하고자 하는 별도의 법규정을 제외하면 많은 경우 경매절차 관련 법조문의 유추적용이 필요하지만 국세징수법·기본법 어디에도 민사집행법 관련규정을 준용한다는 명시적인 규정이 없고, 관례도 민사집행법을 채납처분절차에서 준용하는 것을 부정하고 있다. 따라서 채납처분절차의 특성을 감안하더라도 경매절차와 달리 취급됨에 따라 이해관계인에게 혼란과 불편을 주고 일반 법감정과도 유리된 법 운용을 하는 결과가 된다.

(2) 공매절차개시의 기준

법원경매에 있어서는 경매신청이 있을 경우 즉시 경매절차에 착수하게 되고 지체 없이 경매절차가 진행되고 있지만, 공매에 있어서는 채납처분의 첫 단계인 압류를 한 후에 상당기간이 경과한 이후에 선별적으로 공매절차가 개시되는 것이 일반적이고 심지어는 3~5년이 경과하여도 공매절차개시가 이루어지지 아니하는 경우도 발생하고 있다. 이는 압류의 목적이 압류물건의 매각에도 있지만 채납자의 소유재산의 처분을 방지한 후 자진납부를 유도하는 것에 더 많은 비중을 두고 있기 때문인 점에 있다고 본다. 그러나 압류만 해둔 채 장기간 공매실시를 보류한다면 별도의 공매개시결정통기를 하는 제도가 없어 제3자의 경우

공매진행여부에 대한 판단을 하기 어려우며 언제 공매절차가 시작되는지 알 수가 없어 불편을 초래하고 있다. 그리고 공매절차개시에 대한 근본적인 선택기준이 없이 압류기관의 담당자에게 임의로 맡기고 있는 공매절차의 운용은 문제점이 많다고 본다. 왜냐하면 성실한 납세자에 비하여 체납한 사실 자체만으로도 공평과세의 원칙에 어긋나는 현상이라고 보아야 할 것인데 체납자가 보유하고 있는 재산을 압류한 후에도 이를 방치하여 둔다는 것은 이치에 맞지 않는다고 하겠다.

2) 공매절차의 문제점

(1) 배당요구의 종기 및 철회 제도

민사집행법에서는 배당요구의 종기를 종전 민사소송법에서 정하고 있던 매각결정기일까지를 첫 매각기일 이전 법원이 정한 날로 앞당겼다. 구(舊)민사소송법에서는 경매기일과 매각결정기일 사이에 소액임차인이나 임금채권자 등 우선변제권자들이 배당요구(또는 그 요구의 철회)를 하는지 여부에 따라 이해관계인의 이해가 상반되고, 신청채권자는 위 선순위채권을 감안하여 매수신고가격을 결정하여야 함에도 불가능하였으며, 집행법원의 입장에서도 잉여가망 여부를 판단할 수가 없어 잉여가망이 없는 경매목적물을 경매한 후 경매기일 이후 매각결정기일 이전에 이들의 배당요구로 매각결정기일에 매각불허결정을 하여야 하는 등 경매일 매수신고 시 매각조건이 확정되

지 아니하는 문제점과 강제경매의 경우 채무자가 제3자와 담합하여 가장채권을 경매 기일까지 배당요구를 하여 집행채권의 실효성을 훼손하여 강제집행을 무위로 만드는 등의 문제점이 발생하였으므로 이러한 폐해를 제거하기 위하여 민사집행법에서 배당요구의 종기를 앞으로 단축하였던 것이다. 이와 동일한 내용이 공매에서도 발생되고 있는 실정이며, 현행 국세징수법은 매각대금의 배분대상자가 배분계산서 작성 시까지 배분요구를 할 수 있다고만 규정하고 있고 배분계산서 작성시점에 대하여는 명확한 기준이 없기 때문에 배분계산서 작성 중이라도 배분요구를 하는 채권자가 있으면 배분계산서를 다시 작성하여야 하는 문제점이 있다.

(2) 매각결정 및 매각결정취소의 기준

공매의 입찰에서 매각예정가격 이상인 최고액의 입찰자를 낙찰자로 한 후 매각결정을 한 때에는 매수인에게 매수대금의 납부기한을 정하여 매각결정통지서를 교부하는 것으로만 규정되어 있고 매각결정의 구체적인 일시는 정하여져 있지 않다. 그런데 국세징수법은 매각결정통지 전에 체납자 또는 제3자가 체납세를 완납한 때에는 공매를 중지하여야 한다고 규정하고 있고(국세징수법 제71조), 또 매각결정을 한 후 매수인이 매수대금을 납부하기 전에 체납자가 매수인의 동의를 얻어 압류와 관련된 체납세를 납부하고 매각결정을 신청하는 경우 매각결정을 취소하고 매수인에게 통지하여야 하는 것(국세징수법 제78조)으로

정하고 있다.

따라서 매각결정의 시점과 매각결정의 통지시점이 공매물건의 매각여부에 중요한 기준이 될 수 있는데 매각결정을 하기 전에는 체납자가 임의로 체납세를 납부하고 매각결정의 취소를 요청할 수 있지만 매각결정을 한 후 매수인이 매각결정을 통지받기 전에는 문제가 발생한다. 즉 국세징수법 제78조에 의하면 매각결정 후에는 매수인의 동의를 전제조건으로 하여 체납세를 납부하고 매각결정을 취소 요청할 수 있지만, 국세징수법 제71조의 규정에는 매각결정통지 전에는 매수인의 동의여부의 언급없이 체납세를 완납하면 공매를 중지하도록 규정하여 매수인의 동의를 받을 필요없이 매각결정을 취소할 수 있는 것으로 해석할 수 있어 서로 모순이 되는 문제점이 있다.

3) 공매대금 청산의 문제점

(1) 당해세의 적용기준

국세우선의 원칙 중 예외항목인 국세기본법 제35조 제1항 제3호에서 국세의 법정 기일 전에 설정된 담보채권에 대하여는 국세보다 우선하는 것으로 예외를 인정하면서 당해 재산에 부과된 국세와 가산금은 그러하지 아니한 것으로 정하고 있어 당해 재산에 부과된 세금인 당해세에 대하여는 담보채권의 설정기일에 불구하고 국세가 우선하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 당해세 우선의 원칙이 담보채권의 설정일자와 관계없이 당해 국세가 앞서게 되어 담보권자의 이익을 해치는 권리제한적

인 규정임에도 불구하고 법률에서는 모호하게 “그 재산에 부과된 국세”라고 표현하고 시행령으로 구체적인 국세의 종류를 열거한 것은 조세법률주의에 위배된다고 주장하는 내용도 있고, 당해세 우선의 규정이 지나치게 담보권자의 이익을 제한하여 담보권의 우선변제권을 부정하므로 이를 없애자는 주장도 있다. 그리고 국세기본법시행령에서 국세의 당해세로 규정하고 있는 상속세·증여세와 재평가세가 과연 담보채권보다 우선하는 당해세로 보아야 하는지에 대한 논란도 있다. 지방세법시행령에서 정하고 있는 지방세의 당해세는 현재 재산세·자동차세·종합토지세·도시계획세 및 공동시설세로 구성되어 있는데, 취득세의 경우 종전시행령에 규정되어 당해세로 적용되어오다 헌법재판소의 위헌판결로 당해세에서 제외되는 복잡한 과정을 겪었다. 또 당해세의 범위에 대하여도 명확한 규정이 없어 판례에 의해 분쟁을 해결하고 있는데 문제점이 있다고 하겠다.

(2) 배분대상 채권의 범위

종전에는 공매의 매각대금의 배분대상채권에 대하여 국세우선주의에 의거 국세징수법에서 정하고 있는 교부청구한 조세 및 공과금과 담보채권, 국세기본법에서 정하고 있는 국세우선의 예외채권(소액임차보증금, 임금채권, 담보가등기채권 등)만으로 한정하였다. 그리고 배분대상채권에 배분하고 잔액이 있으면 채납자에게 지급하여야 하는 것으로 규정하여(국세징수법 제81조 제1항, 제3항 및 통칙 3-11-5...81), 매각물건

에 가압류한 채권자의 경우 경매에서는 배분이 되고 있지만 공매에서는 배분잔액이 있더라도 배분을 하지 않아 채납자에게 지급되는 금액을 별도로 다시 가압류하여야 하는 어려움이 있었다. 그런데 대법원의 판결에서 “국세징수법의 규정은 채납처분절차에서 압류재산에 관계되는 담보권의 우선변제권을 보호하기 위하여 그 절차를 행하는 세무서장에 대하여 압류재산의 매각대금을 법에서 정한 담보채권자에게 우선순위에 따라 배분할 공법상의 의무를 부과한 것이고(대법원1992. 12. 22. 선고92누7590판결 참조), 압류재산의 매각대금을 배분받을 수 있는 채권을 예시한 것에 불과할 뿐 이를 한정적으로 열거한 것이 아니라고 할 것이므로(대법원2000. 6. 9. 선고2000다15969 판결참조), 채납처분에 의한 매각대금의 배분대상에는 국세징수법 제81조 제1항 제3호에 규정된 담보권 뿐만 아니라 법령의 규정이나 법리해석상 그 담보권보다 선순위 또는 동순위에 있는 채권도 포함된다고 본다.(대판 2002. 3. 26. 2000두7971)”로 판결하여 지금은 가압류채권도 배분에 포함하고 있다. 그러나 경매에서는 배분이 되고 있는 집행력있는 정본을 가진 채권자에 대하여 공매에서는 배분을 하지 않고 있고, 위 판례에도 담보권보다 선순위 또는 동순위에 있는 채권이라 표현하고 있어 담보권보다 후순위에 있는 일반채권자에 대하여는 언급하지 않아 배분에 참여하는 길이 막혀있다. 공매제도에서 국세우선의 원칙을 바탕으로 조세채권의 확보만 중시하여 우선배분하고 일반채권자의 배분을 배

제하는 것은 타당성이 부족하다고 하겠다. 국가기관에 의한 공권력으로 채권의 강제 실현이라는 근본내용에서는 동일함에도 경매에서는 보호되는 일반채권자가 공매에서는 보호되지 않는 것은 형평성에서도 맞지 아니며 국가행정의 목적이 일반국민의 권리를 보호하고 배려하는 것임을 고려하면 이러한 배분기준은 문제점이 있다고 하겠다.

(3) 배분잔여액의 배분대상 불명확

공매대금을 배분할 때 그 배분대상은 압류에 관계된 조세채권이외에 교부청구된 조세채권과 공과금 및 담보채권 등(법률로 정해진 우선채권, 가압류채권 포함)에 배분하고 잔여액은 채납자에게 배분하는 것으로 국세징수법 제81조 제3항에 정해져 있다. 매각재산이 납세담보물이거나 양도담보물인 경우에는 배분잔여액을 통칙에서 소유자에게 배분한다고 정하고 있으며 이는 기본논리상 타당한 해석이라고 본다. 그런데 압류 후 소유권이 채납자에서 제3자로 이전되었을 경우 배분잔여금의 배분대상을 국세청예규에서 압류 후 소유자에게 배분한다고 정하고 있는데 이는 압류의 효력을 개별상대효설로 볼 경우에 인정되는 기준이라고 보며 현실적인 법감정과 일치하는 해석이라 생각되며, 공매실무에서도 이와 같이 압류 후 소유자에게 배분하고 있다. 그러나 법률규정의 개정없이 법의 해석이라 할 수 있는 예규로 법규정과 다르게 법을 집행한다는 것은 문제가 있다고 본다.

2 개선방안

1) 공매관련 법규의 정비

(1) 법체계의 정비 및 강제집행규정의 준용

공매의 경우 민사집행법과 같은 자세한 규정이 없다고 하여 관례나 해석에 의해 복잡한 문제를 모두 해결할 수는 없는 일이고 법률이 아닌 통칙이나 예규로 공매관련업무를 집행하는 것은 조세법률주의에도 맞지 않을 뿐만 아니라 기본통칙 등과 모법과의 위임문제, 내용상 상충문제, 다른 법률과의 충돌문제, 대법원관례 형성에 따른 신속한 기본통칙의 보완문제 등 많은 문제점을 내포하고 있으므로 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 채납처분절차 관련내용을 규정하고 있는 국세기본법과 국세징수법을 대폭 정비하여야 할 것이다. 그 중에서 통칙이나 예규로 일반채권자나 이해관계자의 권리를 제한하거나 침해하는 내용이 있는 경우에는 이를 법률에 반영하도록 하고, 다른 법률이나 관례 등과 충돌하고 있는 내용도 합리적으로 조정하여야 할 것이다. 예를 들면, 국세에 우선하는 피담보채권의 구체적인 범위에 대하여 국세기본법 기본통칙에 규정되어 있는 부분과 국세기본법에 그 내용이 빠져있는 주택임차인 또는 상가건물임차인(대항요건과 확정일자를 갖춘 경우)의 국세우선여부, 그리고 송달 및 통지의 기준이 불명확한 것 등은 정비가 되어야 한다고 본다. 그리고 채납처분절차의 해석이나 관례도

종전의 국가재정의 원천인 조세의 확보만을 위한 국세우선주의에서 일반 국민의 권리보호를 위하는 방향으로 변화해 오고 있는 점⁵⁾을 감안하여 지나치게 조세채권의 우월적인 법규도 개정하는 방향으로 검토되어야 한다고 본다. 채납처분은 강제집행의 일종이나 민사집행법은 강제집행의 일반법적 성격을 가질 뿐만 아니라 징수법과 비교하여 자세하고, 강제집행만을 위한 법

률이기 때문에 그 준용에는 한계가 있지만, 국가기관에 의한 공권력의 강제적 행사라는 근본적인 동일성이 있으므로 국세우선주의를 실현하고자 하는 별도의 법규정을 제외하면 많은 경우 경매절차 관련 법조문이 유추 적용되어야 할 필요성이 크다고 볼 수 있으므로 채납처분 관련법규에 국세징수의 우선권이나 특수성에 반하지 않는 범위 내에서 민사집행법 중 배분관련 규정 등을 준용할 수 있다는 내용을 삽입하여야 할 것이다.

5) ① 주택임대차보호법 제8조에 의한 소액임차인의 대항력 인정기준을 종전에는 압류등기일을 기준으로 하였는데 이를 공매공고일로 변경하였음(국심 98서 2010, 1999.10.14, 국세청예규 2000.10.24, 징세46101-1516).

② 종전 압류 전에 설정한 근저당권이라도 압류일 이후에 추가 또는 신규 대출된 채권은 압류에 관계되는 조세채권에 우선할 수 없는 것으로 하여 배분하였으나(국심 98서 0638, 1999.04.22, 징세 46101-1095, 99.05.11.), 압류일 이후 추가 또는 신규 대출된 경우라도 근저당권의 채권최고액의 한도범위 내라면 설정일자를 기준으로 우선순위를 판단하여야 하는 것으로 변경함(대판 201.12.11, 2001두7329).

③ 가압류채권은 채납처분에 의한 배분에서 배제하였으나, 국세징수법 제81조 제1항 제3호의 규정은 압류재산의 매각대금을 배분받을 수 있는 채권을 예시한 것에 불과 할 뿐 이를 한정적으로 열거한 것이 아니므로, 채납처분에 의한 매각대금의 배분대상에는 국세징수법 제81조 제1항 제3호에 규정된 담보권뿐만 아니라 법령의 규정이나 법리해석상 그 담보권보다 선순위 또는 동 순위에 있는 채권도 포함되고 이러한 채권이 가압류채권인 관계로 그 채권이 아직 확정되지 아니한 경우에는 국세징수법 제84조 제1항에 의거 배분될 금액을 한국은행에 예탁할 수 있다는 판결로 가압류채권도 배분대상에 포함하고 있음(대판 2002.3.26, 2000두7971).

(2) 청산(배분) 관련법규의 정비

① 당해세

국세의 법정기일 전에 설정된 담보채권에 대하여는 국세보다 우선하는 것으로 예외를 인정하면서 당해 재산에 부과된 세금인 당해세에 대하여는 담보채권의 설정기일에 불구하고 국세가 우선하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 당해세 우선의 원칙이 담보채권의 설정일자와 관계없이 당해 국세가 앞서게 되어 담보권자의 이익을 해치는 권리제한적인 규정임에도 불구하고 법률에서는 모호하게 “그 재산에 부과된 국세”라고 표현하고 시행령으로 구체적인 국세의 종류를 열거한 것은 조세법률주의에 위배될 수 있으므로 이를 법률로 규정하여야 할 것이다. 국세의 당해세로 규정하고 있는 상속세·증여세와 재평가세를 당해세로 인정하여 국세보다 먼저 권리설정된 담보채권보다 우선권을 보장하여야 하는가에 대하여는 조세정책적인 차원에서 검토되어야 할 사안이라고 본다. 또한 지방

세의 당해세의 경우에도 시행령에서 재산세·자동차세·종합토지세·도시계획세 및 공동시설세로 정하고 있는데 국세와 마찬가지로 법률로 규정하여야 할 것이며 우선권을 적용하는 기준을 명확히 하여 저당권이 설정된 후 소유권이 이전되고 소유권의 양수인이 체납한 경우에도 당해세가 적용될 수 있도록 하는 것이 당해세의 취지에 맞다고 본다. 왜냐하면 저당권 등의 담보권이 당해 담보권설정 당시의 담보권자와 설정자와의 관계를 기본으로 하기 때문에 그 담보권이 설정된 재산의 양수인의 체납세에 대하여는 그 체납세가 당해세라 하더라도 담보채권보다 우선할 수 없다는 주장도 있지만 지방세의 당해세의 경우 그 물건의 존재자체에 대하여 소유자의 신분에 관계없이 매년 일정하게 부과하는 소액이거나 유지관리 등에 필요한 비용을 충당하기 위한 목적세에 해당하며 예측 가능하기 때문에 담보권자를 부당하게 침해하는 것은 아니라고 할 수 있기 때문이다.

② 배분대상채권의 확대

공매에 있어서 배분대상채권은 국세징수법에 열거된 조세채권, 공과금, 담보채권과 국세기본법에서 정하고 있는 국세우선의 예외채권(소액임차보증금, 임금채권, 담보가동기채권 등)만으로 한정하여 오다가, 2002.3.26. 대법원판결(2000두7971)로 지금은 가압류채권도 배분에 포함하고 있다. 그러나 경매에서는 배분이 되고 있는 집행력 있는 정본을 가진 채권자에 대하여 공매에서는 배분을 하지 않고 있고, 위 대법원판

결도 담보권보다 선순위 또는 동순위에 있는 채권이라 표현하고 있어 담보권보다 후순위에 있는 일반채권자에 대하여는 언급하지 않아 배분에 참여할 수 없는 것으로 해석될 수 있어 문제점이 제기되고 있다. 공매제도에서 국세우선의 원칙을 바탕으로 조세채권의 확보만 중시하여 우선배분하고 일반채권자의 채권을 배분에서 배제하는 것은 일반국민에 대한 배려가 부족하고 너무 행정편의적인 업무처리로 타당성이 부족하다고 하겠다. 국가기관에 의한 공권력으로 채권의 강제실행이라는 근본내용에서는 동일함에도 경매에서는 보호되는 일반채권자가 공매에서는 보호되지 않는 것은 형평성에서도 맞지 아니하므로 경매의 배분대상자와 동일하게 모든 가압류채권자와 집행력 있는 정본을 가진 일반채권자도 공매의 배분대상에 포함되도록 관련 법률을 개정하여야 할 것이다.

③ 배분잔여액에 대한 배분대상의 명확화
공매대금을 체납세와 배분대상 채권에 배분하고 잔여액이 있는 경우에 매각물건이 압류후 소유권이 체납자에서 제3자로 이전되었을 경우에도 소유자에게 배분잔여액을 지급하지 않고 체납자에게 배분한다고 국세징수법(제81조 제3항) 및 동법기본통칙(3-11-2...81 ②)에서 정하고 있지만 이 규정이 현실성이 없어 실제로 실무에서는 국세청예규⁶⁾에 의거 압류 후 소유자에게 배분잔여액을 지급하고 있다. 따라서 현

6) 정세 46101-2308, 1996. 7. 12.

실성이 없고 실제적인 업무처리와 다르게 정하고 있는 법률은 개정하여야 할 것이다.

(3) 공매절차 진행기준의 제도화

체납처분절차의 첫 단계인 압류를 한 후에 공매를 언제 개시하는가에 대하여는 명확한 규정이 없어 상당기간이 경과한 이후에 선별적으로 공매절차가 진행되는 것이 일반적이고 심지어는 3~5년이 경과하여도 공매진행이 이루어지지 아니하는 경우도 발생하고 있다. 이와 같이 공매의 진행이 지연되고 있는 사유는 체납자의 자진납부를 유도하는 측면도 있지만 실익이 없는 경우 공매를 중지하도록 규정되어 있어 이를 정확하게 판단하기가 어려운 경우가 많고 공매진행을 위해서는 많은 인력과 경비가 소요되기 때문일 것이다. 이와 같은 공매의 개시지연에 대한 개선방안으로는 공매진행에 대한 명확한 기준을 수립하는 것을 들 수 있다. 압류물건의 공매진행기준은 체납금액과 체납기간을 중심으로 정하여야 할 것으로 보며, 그 구체적인 기준은 압류기관별로 형평성을 고려하여 정하여야 하는 것이 타당하다고 본다. 이러한 기준은 단순한 행정지침이나 상급기관의 문서로 시행할 것이 아니라 법령으로(지방세의 경우 조례 등) 엄격하게 정하여 담당하는 직원이 임의로 조정할 수 없도록 하여야 할 것이다.

다른 측면에서 살펴보면 공매의 진행은 기본적으로 공매의 실익 즉 압류물건의 매각으로 매각에 소요된 비용과 선순위채권액을 공제하고 체납세액에 충당할 수 있는

잔여액이 있어야 공매를 진행할 수 있고, 공매실익이 없으면 공매를 중단하여야 하므로 공매의 실익여부를 판단하는 것이 매우 중요하다고 할 것인데 이러한 공매실익을 압류기관의 담당자가 정확하게 판단하기가 어려우며 이러한 업무를 수행하기 위해서는 많은 인력과 경비가 소요되어 이를 감당하기가 매우 어렵기 때문에 이러한 모든 문제를 외부의 전문기관에 맡기는 것이 훨씬 효율적이라고 판단된다. 즉 압류기관에서는 압류재산이 공매개시의 요건에 해당되는 모든 압류재산을 실익여부에 관계없이 국세징수법에서 공매대행전문기관으로 지정되어 있는 한국자산관리공사에 일괄 공매대행을 의뢰하고, 공매대행을 맡은 한국자산관리공사는 실익을 분석한 후 공매진행이 가능한 압류재산은 즉시 공매를 진행하고 실익이 없어 공매진행이 불가능한 압류재산은 위임기관에 반환하면 문제가 쉽게 해결될 것이다. 이렇게 공매대상이 되는 모든 압류재산을 일괄하여 공매대행을 의뢰하고 실익이 없어 많은 압류재산을 공매대행을 해제하여 반환함에 따른 공매대행수수료의 부담은 공매대행업무의 소요 경비를 감안하여 수수료의 기준을 적정하게 조정하면 해결할 수 있다고 본다. 이렇게 공매진행에 대한 명확한 기준을 수립하고, 공매대행 전문기관을 통하여 공매절차를 진행하면 성실한 납세자와 체납자의 형평성 시비를 해소할 수가 있을 뿐만 아니라, 체납세를 징수하는 압류기관의 공매에 대한 부담도 덜 수 있고 합리적인 체납세 징수관리에도 크게 도움이 될 것이다.

2) 경매제도의 장점 도입

(1) 배분요구의 종기 및 배분요구의 철회 제도

공매에서는 배분요구의 종기에 대하여 국세징수법에서 매각대금의 배분대상자가 배분계산서 작성 시까지 배분요구를 할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 배분대상 채권을 공매실시 전에 파악할 수 없기 때문에 공매실익여부의 판단이 어렵고 실익없는 물건이 공매로 진행되거나 반대로 실익있는 물건이 실익이 없는 것으로 잘못 판단하여 공매가 진행되지 않는 경우도 발생할 수 있는 문제점이 있으며, 또 배분신청여부로 매수인의 용익물권에 대한 인수부담이 달라지는 경우에는 매각기일 이전에 이를 확정할 수 있어야 매수인이 적정한 매수가격을 정할 수가 있으며 매각기준이 합리적이라 할 수 있을 것이다. 따라서 공매의 배분요구종기를 경매와 똑같이 첫 입찰기일 이전으로 정할 수 있도록 개선하고 배분요구에 따라 매수인이 인수하여야 할 부담이 바뀌는 경우에는 배분요구를 한 채권자가 배분요구의 종기가 지난 뒤에 철회할 수 없도록 규정하여야 할 것이다.

(2) 차순위 매수신고인제도의 도입

공매에 있어서는 차순위 매수신고인제도가 없기 때문에 최고가 낙찰자가 매각결정을 받지 못하거나 잔대금을 납부하지 아니할 경우 재공매를 실시하고 있어 공매절차가 번잡하고 비용이 추가로 발생할 뿐만 아니라 절차지연으로 체납세액의 조기 징

수에도 차질이 있으므로 경매에서 실시하고 있는 최고가 입찰자 이외의 입찰자 중 최고가 입찰액에서 보증금을 공제한 금액보다 높은 가격으로 응찰한 사람이 차순위 입찰신고를 할 수 있는 차순위 매수신고인제도를 도입하는 것이 장점이 많다고 본다.

(3) 매각대금 납부기한의 단축 및 매각결정취소제도 변경

국세징수법에서 공매의 매각대금의 납부기한은 매각결정을 한날부터 7일내로 하고 필요하다고 인정하는 때에는 60일을 한도로 연장할 수 있도록 정하고 있지만, 한국자산관리공사에서는 일률적으로 매각금액이 1천만원 미만인 때에는 7일 이내, 1천만원 이상인 때에는 60일 이내로 정하고 있으며, 납부기한 내에 납부하지 아니하면 지연이자는 받지 않고 10일이내의 기한을 정하여 최고하고 있으며, 최고기한까지도 매각대금을 납부하지 아니하면 매각결정을 취소하고 재공매를 실시하게 된다. 그러나 공매에서 대금납부기한을 경매의 30일보다 길게 60일까지로 정한 것은 대금납부방법에 여유를 주어 매각을 촉진하기 위한 것이라 하지만 실효성에 의문의 여지가 있으므로 경매와 동일하게 30일로 하는 것이 매각기간을 단축하게 되어 더 합리적이라고 생각된다. 그리고 공매의 경우에도 경매와 동일하게 재공매 이전에 기존의 매각결정된 매수인이 지연이자를 포함하여 매수대금을 납부하면 이를 인정하는 것이 기존의 제도보다 나은 방법이라고 본다.

(4) 매각결정취소로 환수한 계약보증금의 처리방법

현행 공매제도에서는 매수인의 매수대금의 불납으로 매각결정을 취소하는 경우 계약보증금은 국고에 귀속시키고 있지만, 경매제도와 동일하게 이 계약보증금을 배분할 금전에 포함하는 것이 채납자 및 이해관계인의 이익을 도모하는 것이라고 본다. 공매에서도 차순위 매수신고제도를 도입하는 경우 최고가매수신고인의 계약보증금을 국고에 귀속시킨다면 차순위 매수신고에 의하여 최고가매수신고보다 적은 금액으로 압류재산이 매각되므로 최고가매수신고인의 계약보증금을 압류재산의 매각대금으로 포함하는 것이 타당할 것이다.

(5) 선순위채권 상계제도

법원경매에 있어서 채권자가 매수인인 경우 채권액의 범위 내에서 매수대금을 상계하고 그 차액을 납부하는 제도가 있으나, 공매절차의 경우 이에 대한 법규정이 없어 상계를 허용하지 아니하고 있으며, 관례도 매수대금 납부기일에 근저당권부 채권과 다른 채권간의 우선 순위 및 배분액이 확정되지 아니하므로 매수인은 그 근저당권부 채권에 의해 배분받을 채권을 납부하여야 할 매수대금과 상계할 수는 없는 것으로 판결하였다.⁷⁾ 따라서 현행 공매절차에서는 경매와 동일하게 상계를 허용할 수는 없겠지만 매수인의 편의제공과 공매물건의 조기 고가매각을 위해서는 상계제도가 필

요하다고 보므로 배당요구종기를 첫 매각기일 이전으로 개선하게 되면 이를 허용하는 것이 바람직하다고 하겠다.

VI. 결 론

공매와 경매는 집행절차에 있어서 압류를 한 후 매각대상물건을 감정하여 매각예정가격을 결정하고 매각공고를 한 후 입찰의 방법을 통하여 매각하고 그 매각물건의 채권자에 대하여 법률이 정한 우선순위에 따라 배분을 실시하는 기본적인 방법은 동일하지만 근거법률과 추구하는 목적이 다르므로 차이점이 많이 있다. 즉, 공매는 공법관계인 조세채권의 회수를 목적으로 국가기관인 세무서가 스스로의 판단과 결정에 의하여 국가만이 독점하는 자력집행권에 의하여 강제집행하고 조세채권 우선배당주의에 입각하고 있는 반면, 경매는 집행법원이 당사자의 신청으로 채무명의에 의하여 국가의 공권력인 강제력을 행사하며 채권자평등원칙에 의하여 배당하므로 차이점이 많이 발생하고 있는데 그 내용은 위에서 살펴보았다. 그리고 공매는 국세징수법에서 세무서장이 시행하지만 전문적인 지식이 필요하거나 기타 특수한 사정이 있을 경우에 한국자산관리공사에 대행하게 할 수 있도록 규정되어 있고 실제로 부동산의 경우 압류기관이 직접 공매하기에는 어려운 점이 많아 거의 전부 한국자산관리공사가 공매업무를 대행하고 있는 실정이다. 따라서 일반적으로 경매는 법원에서 시

7) 대법원 1996.4.23 선고, 95누6092.

행하는 제도이고 공매는 한국자산관리공사가 수행하는 제도인 것으로 알려지고 있다.

한편 공매제도에 있어서 개선이 필요한 부분을 살펴보면,

첫째, 공매관련 법규가 민사집행법과 달리 자세한 규정이 미비하여 관례나 해석에 의해 복잡한 문제를 해결하고 통칙이나 예규로 많은 공매관련업무를 집행하고 있어 조세법률주의에 맞지 않으므로 채납처분절차 관련내용을 규정하고 있는 국세기본법과 국세징수법을 대폭 정비하여야 하며, 경매와 공매가 국가기관에 의한 공권력의 강제적 행사라는 근본적인 동일성이 있으므로 국세징수의 우선권이나 특수성에 반하지 않는 범위 내에서 민사집행법 중 배분관련 규정 등을 준용할 수 있다는 내용을 삽입하여야 할 것이다.

둘째, 공매대금을 채납세와 배분대상 채권에 배분하고 잔여액이 있는 경우에 매각물건이 압류 후 소유권이 채납자에서 제3자로 이전되었을 경우에도 채납자에게 배분하는 것으로 국세징수법 및 동통칙에서 정하고 있는 규정은 현실에 맞게 소유자에게 배분하는 것으로 개정하여야 할 것이다.

셋째, 채납처분절차의 첫 단계인 압류를 한 후에는 지체없이 공매를 개시하여야 할 것인데, 이에 대한 명확한 규정이 없어 특별한 사유없이 장기간 공매진행이 이루어지지 아니하는 것은 사리에 맞지 않으므로 공매진행에 대한 명확한 기준을 법령으로 규정화하여 공매의 지연을 방지하여야 할 것이다.

넷째, 공매와 경매는 서로 다른 목적과 근거법률이 다름에 따라 각각 발전해 왔으며 차이점도 많이 나타나고 있지만 서로의 장점을 인용하여 제도개선을 해 나가는 것이 바람직하므로, 현재 경매의 제도 중 일부는 공매에 도입할 필요가 있다. 그 내용으로는 ① 첫 매각기일 이전으로 정하고 있는 배분요구의 종기 및 배분요구의 철회제도 ② 차순위 매수신고인 제도 ③ 매각대금 납부기한을 60일에서 30일로 단축하는 것과 납부기한을 경과하여도 지연이자를 포함하여 매각대금의 납부를 허용하는 제도 ④ 매각결정취소로 환수한 계약보증금을 배분대상에 포함시키는 제도 ⑤ 선순위채권상계제도 ⑥ 집행력있는 정본을 가진 일반채권자의 배분대상 포함 등이 있다. ☺

