

재정법제 연구 11-15-⑨

국가채권관리법제 개선방안 연구

최유·윤태영·전병서



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 11-15-⑨

국가채권관리법제 개선방안 연구

최 유 · 윤태영 · 전병서

국가채권관리법제 개선방안 연구

Legal Study on Improvements of State Bonds Management

연구자 : 최 유(한국법제연구원 초빙연구원)

Choi, You

윤태영(아주대학교 법학전문대학원 교수)

Yoon, Tae-Young

전병서(중앙대학교 법학전문대학원 교수)

Chon, Byung-Seo

2011. 12. 9.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 최근 몇 년간 국가채권의 연체가 늘어남. 그러나 국가채권 관리와 회수를 위한 예산과 인원은 충분하지 못한 형편임. 법적인 공정성과 재정건전성이라는 관점에서 국가채권관리를 위한 법적인 연구가 필요함.

II. 주요 내용

- 미국과 일본의 채권관리제도에 관한 비교법적 연구를 실시함.
 - 미국에서는 활발하게 국가채권을 위한 민간위탁이 활발하게 실시됨. 또한 미국의 경우에는 연체된 국가채권에 관해서 하나의 기관에서 관리함.
 - 일본의 국가채권관리시스템은 한국과 유사함. 일본에서도 일부 국가채권에 관하여 민간위탁이 시도됨.
- 국가채권관리의 개선을 위해서 국가채권 회수업무를 위한 민간위탁제도의 도입이 필요함.
 - 국가채권관리법의 적용을 받는 국가채권은 민사적 성격을 갖고 있기 때문에 조세채권 및 지방세의 세외수입에 관한 국가채권 등의 경우보다 민간위탁을 도입할 법적가능성과 필요성이 높음.

- 민간위탁의 범위는 회수업무이외에도 강제이행청구, 채권신고, 담보제공요구, 가압류 및 가처분 신청, 채권자 대위권 행사, 시효중단, 관리정지여부조사 등 사실행위에 한정되어야 함.
- 민간위탁 기관 선정은 수탁기관의 관리방법 등이 고려되어야 하며 장기적으로는 일정한 요건하에서 자율경쟁체제가 필요함.
- 국가채권관리법에 효과적인 간접강제수단을 규정할 필요가 있음. 신용정보제공, 신고포상금제도, 명단공개 등의 간접적인 강제이행수단이 도입되어야 함.

Ⅲ. 기대효과

- 연체채권회수 등 국가채권관리를 강화하여 국가재정건전성에 이바지함.
- 연체된 국가채권을 방치함으로써 발생하는 법집행상의 불공정성을 시정하여 국가채권회수분야에서 법집행의 공정성을 높임.

▶ 주제어 : 국가채권관리, 국가채권회수, 민간위탁, 상습체납자 명단 공개제도, 은닉재산포상금제도

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- In recent years, there is increasing national bonds arrears. But the Budget and personnel are insufficient for the State bonds management and recovery. In terms of legal fairness and fiscal health, legal research on improvement of state bonds management is needed

II . Current Legal System and Its Problems

- This Report do a comparative study on The U.S. and japan`s national bonds management system. In the United States Foster private sector institutions have been actively used. Japan`s national bonds management system is similar to Korea.
- In theory, the national bonds collection tasks required for a private foster system. This study is about the legal feasibility, the scope of the delegation to the private sector and Selection of the private foster agency.
- In addition, This report study about the list of delinquent recidivism in the public and rewards for reporting a concealed assets.

III. Lessons from Other Countries

- This study would serve to strengthen the state bonds management for the state financial soundness.
- In addition this study would contribute to enforce the law fairly in the field of state bonds collection.

► Key Words : State bonds management, State bonds collection, delegation to the private sector, The list of delinquent recidivism in the public, Rewards for Reporting a Concealed assets.

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	11
제 2 절 연구범위와 방법	13
제 2 장 국가채권의 의의와 현황	15
제 1 절 국가채권의 의의	15
I. 국가채권의 개념과 성격	15
II. 국가채권의 종류	18
III. 국가채권의 증가현상	22
제 2 절 국가채권관리 현황과 문제점	24
I. 국가채권관리법 관리기관	24
II. 국가채권의 관리절차	25
III. 국가채권의 종류별 관리특성	34
IV. 국가채권관리의 문제점	41
제 3 장 일본 국가채권관리법제 분석	43
제 1 절 일본의 채권관리법제의 기본개요	43
I. 의 의	43
II. 채권관리의 법령 등	44

Ⅲ. 채권의 종류	45
제 2 절 국가채권관리 사무의 범위와 관리기관	47
Ⅰ. 채권의 관리에 관한 사무의 범위	47
Ⅱ. 채권관리기관	51
제 3 절 채권관리의 준칙과 채권 내용의 변경 면제 등	54
Ⅰ. 채권관리준칙의 내용	54
Ⅱ. 채권 내용의 변경, 면제 등	70
Ⅲ. 채권에 관한 계약 등의 내용	73
Ⅳ. 잡 칙	76
제 4 절 우리법제에게 주는 시사점	78
Ⅰ. 채권관리 적정화 개요	78
Ⅱ. 징수 등 공권력 행사의 민간위탁	87
Ⅲ. 그 밖의 시사점	92
제 4 장 미국 국가채권관리법제 분석	95
제 1 절 미국 국가채권의 의의와 관리법제	95
Ⅰ. 미국국가채권의 개념과 종류	95
Ⅱ. 채권관리 법제	103
제 2 절 미국 국가채권 담당기관과 회수절차	106
Ⅰ. 담당기관	106
Ⅱ. 채권회수 절차	107
제 3 절 채권 회수업무의 민간 위탁 제도	127
Ⅰ. 비조세채권에 대한 민간기관의 회수를 인정하는 법제	127
Ⅱ. 조세채권에 대한 민간기관의 회수를 인정하는 법제	131

Ⅲ. 미국에서의 민간 위탁 프로그램에 대한 논의 분석	136
제 4 절 우리 법제에의 시사점	148
제 5 장 국가채권관리법제 개선을 위한 주요쟁점과 시사점 ...	151
제 1 절 국가채권관리 법제의 체계 및 관리 기관의 집중화 필요성	151
Ⅰ. 국가채권개념의 재정비	151
Ⅱ. 각 국가채권별 관리방안의 체계화	153
Ⅲ. 국가채권관리의 체계화와 관리기관의 집중화	154
제 2 절 국가채권 관리 효율화를 위한 개선방안	157
Ⅰ. 국가채권회수를 위한 민간위탁 조항 검토	157
Ⅱ. 체납된 국가채권 회수를 위한 간접강제수단의 확보	171
제 6 장 결 론	187
참 고 문 헌	189

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

국가채권은 국가가 보유한 금전지급을 목적으로 하는 채권을 뜻한다. 개념상 국가채권은 국가채무에 대응한다. 유럽의 재정위기에 대응하여 국가채무관리는 재정법제에서 중요한 현안이다. 국가채권은 국가채무에 비해서 관심과 중요도가 상대적으로 낮지만 국가재정의 안전성과 법집행의 공정성이라는 측면에서 국가채무관리 못지않은 국가재정의 중요한 과제이다. 국가채권은 재정융자금¹⁾, 예금 및 예탁금, 조세채권, 기타채권 등 다양한 법률관계에서 발생한다. 국가채권을 발생시키는 다양한 원인행위들은 각 개별 법률에 규정되어있다. 그리고 국가채권을 공통적으로 관리하는 법이 국가채권관리법이 된다.

국가채권규모는 현재 점증하고 있는 추세이다. 2010년 말을 기준으로 보면 국가채권 규모는 174.6조원 수준이다. 국가채권의 규모가 증가함에 따라 연체율도 함께 증가하고 있다. 국가채권 중에서 미회수된 연체채권액이 현재 5조원에 달하고 있다. 연체채권은 법정부담금(환경개선부담금, 개발부담금 등), 변상금, 국세가산금 등으로 구성되어 경상이전수입 중에서 3.3조원으로 가장 큰 비중인 74.1%를 차지하고 있다. 결국 집행을 못하게 되는 결손처분액수도 현재 2.4조원에 이르고 있다.²⁾

이러한 현상에 따라 매년 국정감사에서 국가채권의 관리·감독에 관리 부족으로 지적되고 있지만 국가채권 중 상당수는 소액 다수로

1) 재정융자란 국가가 정책목표의 달성을 위해 국가의 제도 또는 신용을 배경으로 조성된 각종 공공자금을 특정 대상에게 융자하는 것을 말한다. 국가는 재정융자사업을 실시하여 재정의 기본기능을 수행한다. 재정융자사업은 채산성이 현저히 낮아서 민간에서는 투자할 의사가 없는 시장에서 소외된 분야에 대해서 필요한 경우에 금융기능을 수행하기도 한다. 국가재정제도 194면. 참고.

2) 기획재정부, 보도자료, 2011. 10. 13.자 내용.

구성되어 있어서 관리 및 연체된 채권을 회수하는데 현실적인 어려움이 존재한다. 국가채권 관리는 현재 국가채권관리법에 따라 각 중앙관서 및 4,500여개 일선관서 채권관리관의 업무이다. 한정된 인력에 비해서 처리건수가 많아서 정부 스스로 연체채권을 해소하는 노력이 미흡하다고 자평하고 있다.³⁾

현재 연체된 국가채권을 집중 관리하는 기관은 없으며, 개별 국가채권은 각 기관별로 분산된 상태에서 관리되고 있다. 또한 조세채권과 비교하여 채납자에 대한 제재수단이 부족하다. 국가채권관리의 중요성이 부각되고 법집행의 형평성을 고려한다면 국가채권관리제도 및 비조세채권 연체자에 대한 제재수단을 보완할 필요가 있다. 특히 연체된 국가채권을 회수하여 국가재정의 건전성을 유지하고, 성실한 납부자들과 연체한 사람들 사이에서 법집행의 형평성을 제고시킨다는 점에서 연체된 국가채권을 회수하기 위한 법제도적 개선이 필요하다. 구체적으로는 국가채권관리법에 소액채권에 대한 위탁관리 근거규정과 연체채권 등에 관한 신용정보를 통합적으로 관리할 근거법규정이 필요하다.

특히 채권관리에 있어서는 국가채권 중 조세채권과 비슷한 유형의 국가채권과 계약적 또는 민사적 성격을 갖는 국가채권으로 분류하여 관리법제에 제도적 차등을 둘 필요가 있다.

그리고 국가채권 중 장기 연체채권의 효율적인 회수를 위해서 민간업체에 위탁하는 방법이 연구되어야 한다. 조세채권에도 민간위탁이 적용될 수 있다. 다만, 국가채권관리법의 적용을 받는 국가채권의 경우 조세채권과 유사한 국가채권보다는 민간위탁관리에 적합할 수 있다. 즉, 민사채권과 유사한 채권인 경우에는 민간에 위탁하여 채권을 회수하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 이때 채납자의 권리보호를 위한 법적 장치가 필요하다. 즉, 민간위탁을 할 경우에 국가가

3) 기획재정부, 보도자료, 2011. 2. 9. 자 내용.

보유한 개인의 신용정보 등이 민간업체에 제공되어야 하기 때문에 이에 대한 대책이 함께 마련되어야 할 것이다.

이 보고서는 이런 관점에서 국가채권관리를 위한 법제개선 방안을 연구하면서 연체채권을 회수하기 위한 민간위탁제도를 비롯하여, 개인정보제공 및 포상금제도 도입 등의 간접적인 이행방안에 관해서 연구해 보고자 한다.

제 2 절 연구범위와 방법

국가채권을 관리하는 방안에 관해서 제도적 개선을 모색해 보는 것이 이 보고서의 목적이다. 따라서 연구범위 또한 주로 국가채권관리법을 중심으로 진행하고자 한다. 그리고 국가채권은 크게 국가가 보유한 모든 채권을 의미하여 사용할 수도 있지만 이 보고서에서의 국가채권은 국가채권관리법의 적용을 받는 금전적 채권에 한정해서 사용하고자 한다. 즉, 조세채권과 벌금채권을 포함하여 광의의 국가채권으로 개념규정을 하고 이 보고서에서는 국외채권이나 국내의 공공채권 중 조세채권이나 벌금, 과태료 등은 연구의 범위에서 제외한다. 이번 연구는 지금의 현황이라 할 수 있는 연체된 채권관리를 중심으로 하고자 한다. 국가채권관리법제상의 전반적인 관리방안에 대한 분석과 개선방안 제시는 차후의 과제로 삼고자 한다. 다만, 외국법제연구를 통해서 몇몇 국가의 전반적인 국가채권관리법제에 관한 현황 조사를 하고자 한다.

제2장에서는 우리 국가채권법제의 현황과 관리제도에 관한 기초적인 개관을 살펴본다. 제3장과 제4장은 일본과 미국의 국가채권관리부분을 연구한다. 즉, 국가채권의 회수의 문제는 한국에만 특유한 문제는 아니라 할 수 있다. 따라서 외국제도에 관해서도 두 개의 장으로 나누어서 살펴보고자 한다. 일본의 경우에는 우리 법제와 유사하게 국

가채권관리법을 따로 두고 있다. 경제와 사회구조가 한국과 유사한 일본의 국가채권관리법제와 현황을 분석하여 국가채권관리 기관과 연체채권 등의 회수 방안 등에 관해서 우리 법제에게 줄 시사점을 찾아보고자 한다. 일본의 국가채권관리법제의 연구는 전병서 교수가 담당하였다.

또한 미국의 경우에는 여러 국가 중에서 가장 활발하게 국가채권 회수를 민간위탁에 위임하고 있는 국가이다. 또한 미국에서는 국가의 채무와 연체채권이 동일인에 속하는 경우 이를 상계하는 제도가 있다. 이를 규정하는 미국의 채권회수촉진법(Debt Collection Improvement Act)와 채권채무상계제도(Treasury Offset Program) 등을 보고서에서 소개하고 검토해 보고자 한다. 이는 윤태영 교수가 담당하였다.

일본과 미국이외의 국가들 중 대표적으로 독일과 같은 경우에는 국가재정법에 한 부분으로 국가채권관리제도가 포함되어있다. 즉, 단일법으로 관리되고 있지 않은 실정이어서 우리에게 주는 시사점은 적다고 할 수 있다. 장기적으로는 독일법제 또한 연구대상이지만 이번 연구에서는 포함되지 않았다. 특히 민간위탁에 관한 논의는 사실상 미국에서 활발하게 논의되고 있으며, 일본에서는 시작단계라는 점에서 두 국가를 비교법 연구의 대상으로 삼았다.

일본과 미국제도에 대한 연구에서 각 각의 시사점을 도출하고, 현재 논의되고 있는 우리 국가채권관리법에서 채권회수방안을 중심으로 주요 논점들을 제5장에서 서술하고자 한다.

제 2 장 국가채권의 의의와 현황

제 1 절 국가채권의 의의

I. 국가채권의 개념과 성격

광의의 국가채권은 국가가 채권자로서 민간에게 채무의 이행을 청구하고 채무자가 이행한 것을 수령하여 보유할 수 있는 권리를 말한다. 국가채권은 국가의 재산에 속한다. 국가재산은 현금, 물품, 국유재산, 채권 등으로 나누어질 수 있다. 이들 재산은 각각 국가재정법, 물품관리법, 국가채권관리법 등이 적용된다.

한편 국가채권은 국가채무에 대응된다. 즉, 국가채권은 국가가 채무자로서 민간에 원리금을 상환해야 하는 국가채무에 대응하는 개념이다. 국가채권과 국가채무를 비교하여 국가채권에서 국가 채무를 뺀 것을 국가 순채권 또는 국가순채무라고 한다. 국가순채무(net financial liabilities)는 국가채무(gross financial liabilities)에서 국가채권(credits)을 제외한 금액이라고 한다.⁴⁾ 그러나 국가채무와 국가채권은 각각 따로 관리된다.

국가채권은 다양한 형태로 발생한다. 조세채권을 대표적으로 하여 관세, 벌금, 과태료 등도 광의의 국가채권이 된다. 그리고 외국에 차관을 빌려준 경우도 국가채권의 한 종류가 된다. 이처럼 다양한 국가채권 중에서 조세채권과 벌금류채권을 제외한 국가채권을 관리하는 기본법이 바로 국가채권관리법이다.

국가채권관리법은 국가채권을 관리하는데 필요한 업무처리 절차 및 기준을 정하고 있기 때문에 이를 절차법인 동시에 일반적으로 국가채권을 관리하는 담당자들의 준수사항을 규정하는 기본법이 된다.⁵⁾

4) 윤영진, 『새재무행정학』, 대영문화사, 2010, 539면.

5) 『국가채권관리백서』, 재정경제부, 2006. 10면.

그런데 국가채권관리법에서의 국가채권은 금전적 채권에 한정되어 있기 때문에 모든 국가채권을 포괄하지는 않는다. 광의의 국가채권을 조세채권, 벌금, 과태료 등등의 공공채권과 국외채권을 포함하는 것으로 본다면 국가채권관리법에서의 국가채권은 광의의 국가채권보다 협의의 개념이 된다.⁶⁾

즉, 국가채권관리법 제2조의 제1호에서 “채권”이란 금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리를 말한다고 규정하고 있다. 또한 국가채권관리법에서 관리하는 채권은 다음의 채권들을 제외한다.

국가와 관련된 채권들 중에서 국가채권관리법 제3조에 의해서 다음과 같은 경우는 제외된다고 규정하고 있다.

1. 벌금, 과료, 형사추징금, 과태료 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 채권⁷⁾
2. 증권으로 되어 있는 채권
3. 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권
4. 보관금이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권
5. 기부금에 관한 채권

6) 국가채권관리법은 1970년에 제정되어 현재 법률인 2011년 4월 8일 제10571호에 이르기까지 10차례의 일부개정만이 있었다.

7) 국가채권관리법시행령 제 2 조(벌금 등에 준하는 채권) 법 제3조제1항제1호의 “대통령령으로 정하는 채권”은 다음 각호와 같다.<개정 1983.9.6, 2000.12.29, 2006.5.30, 2009.12.24>

1. 조세범처벌절차법 제9조, 관세법 제311조, 「출입국관리법」 제102조, 도로교통법 제163조 및 경범죄처벌법 제6조의 규정에 의한 통고처분에 의하여 발생하는 채권
2. 형사소송법 제186조 내지 제194조의 규정에 의한 형사소송비용에 속하는 채권
3. 형사소송법 제334조의 규정에 의한 가납판결에 의하여 발생하는 채권
4. 형사소송법 제151조 및 동법 제177조의 규정에 의하여 비용부담을 명함으로써 발생하는 채권
5. 「형사소송법」 제103조의 규정에 의하여 보증금의 몰취를 결정함으로써 발생하는 채권
6. 「소년법」 제42조의 규정에 의하여 발생하는 비용에 속하는 채권
7. 군법회의법 제142조, 동법 제143조 및 동법 제381조의 규정에 의하여 발생하는 채권

6. 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권

등은 국가채권관리법의 적용을 받지 않게 된다. 벌금, 과료 등은 제재적 성격이 강한 것으로서 경제적 및 국가재산적 성격을 갖는 국가채권과 구별된다. 또한 벌금, 과료는 일반공무원이 아닌 검사 또는 경찰에 의해서 집행된다.

증권으로 되어 있는 채권은 국유재산으로 관리되어 국유재산법이 적용된다.⁸⁾ 또한 각종 증권에 대한 권리행사는 각 관계법의 규정에 의한다. 특히 국가소유유가증권의 보관 및 취급에 관해서는 국가재정법, 증권에의한세입납부에관한법률에 규제를 받고 있으며, 채권으로서의 규제이외에도 동산으로서의 규제를 해야 하기 때문에 국가채권관리법의 적용을 배제시키고 있다.

한국은행에 대한 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권은 국고금관리법이 적용된다. 사실상 현금과 동일하게 취급되고 있다. 보관금이 될 채권은 입찰보증금 또는 계약보증금 등인 경우로서 불이행시에는 입찰참가 또는 계약체결을 거부함으로써 목적달성이 용이하기 때문에 국가채권관리법의 적용을 제외시키고 있다. 또한 기부금에 관한 채권은 국가채권의 발생원인이 채무자의 자발적인 의사에 의한 것이기 때문에 국가채권법의 적용을 받지 않는다.⁹⁾

8) 국유재산법 제 5 조 (국유재산의 범위)

① 국유재산의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 부동산과 그 종물(從物)
2. 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물
3. 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업(이하 “정부기업”이라 한다)이나 정부 시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것
4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권(이하 “증권”이라 한다)
6. 특허권, 저작권, 상표권, 디자인권, 실용신안권, 그 밖에 이에 준하는 권리

② 제1항제3호의 기계와 기구로서 해당 기업이나 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 해당 기업이나 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 한다.

9) 앞의 『국가채권관리백서』, 13면.

국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권은 국세기본법과 국세징수법의 적용을 받고 있으며 별도의 세무행정조직 및 관리사무체계가 적용된다. 또한 벌금은 형사소송법과 동법의 시행령 및 형사소송 및 검찰직행 사무규칙에 적용을 받는다. 그리고 과태료는 질서위반행위규제법의 적용을 받게 된다.

이처럼 법제적 측면에서 조세채권과 벌금, 과태료는 국가채권관리법상의 국가채권과 구별된다. 벌금의 경우에는 연체된 경우에는 노역장에 유치하게 된다. 그러나 과태료의 경우에도 상습적으로 연체하는 경우에는 법원의 결정에 의하여 감치할 수 있다.¹⁰⁾ 이에 비해서 조세채권과 국가채권은 노역장 유치나 감치를 할 성격이 아니며 금전이나 재산을 통하여 연체된 납부금액을 충당하여야 한다. 이에 따라서 연체된 금액을 납부하기 위한 다양한 제재수단을 필요로 하게 된다.

II. 국가채권의 종류

국가채권은 2009년 기준으로 174.7조원으로 GDP의 16.4%를 차지하고 있으며, 회계·기금별 현황을 보면 일반회계 12.7조원(7.3%), 특별회계 17.2조원(9.8), 기금 144.8조원(82.9%)로 구성되어 있다.

10) 질서위반행위규제법 제54조 (고액·상습채납자에 대한 제재)

- ① 법원은 검사의 청구에 따라 결정으로 30일의 범위 이내에서 과태료의 납부가 있을 때까지 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 채납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 감치(감치)에 처할 수 있다.
 1. 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1천만원 이상인 채납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 경우
 2. 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우
- ② 행정청은 과태료 채납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 채납자의 감치를 신청할 수 있다.
- ③ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 감치에 처하여진 과태료 채납자는 동일한 채납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.
- ⑤ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

정부가 발행하는 ‘채권현재액보고서’에는 국가채권관리법의 관리 대상인 채권 이외에도 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권을 포함하고 있다. 국가채권은 조세채권을 제외한다. 이러한 조세채권은 세입금에 속하는 채권과 세입금에 속하지 않는 채권으로 구분될 수 있다. 세입금에 속하는 채권에는 사회보장기여금, 재산수입, 경상이전수입, 재화 및 용역판매수입, 관유물매각대, 용자회수금, 예금 및 예탁금, 유가증권매각대, 기타 수입으로 분류된다. 세입금에 속하지 않는 채권에는 세출여입금채권, 전도자금반납채권 등이 있다.¹¹⁾

이처럼 국가채권을 발생시키는 다양한 원인행위들이 존재한다. 이러한 다양한 원인행위들로 인해서 국가채권은 고용주부담금 또는 피고용자부담금으로 구성되는 사회보장기여금, 재산수입으로는 이자수입, 토지 및 건물대여료, 기타 이자수입 및 재산수입 등이 포함된다. 경상이전수입으로 연금기여금 및 자치단체연금부담금 등의 연금수입, 변상금 및 위약금, 가산금, 기타 경상이전수입이 있다. 재화 및 용역 판매수입으로 교도소수입, 면허료 및 수수료, 병원수입, 입장료수입, 잡수입, 항공·항만 및 용수수입 등이 있다. 그리고 관유물 매각대로 고정자산 매각대, 채고자산 및 유동자산 매각대, 토지 및 무형자산 매각대 등이 있으며, 용자 원금 회수 및 전대차권 원금회수로 구성된 용자 회수금¹²⁾과 고용보험금, 산업재해보상보험기금, 국민연금기금, 정보화촉진기금 등의 예금 및 예탁금도 있다. 현재 우리나라에서는 용자 회수금이 국가채권 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹³⁾

11) 윤영진, 앞의 책, 541면.

12) 재정용자란 국가가 정책목표의 달성을 위해 국가의 제도 또는 신용을 배경으로 조성된 각종 공공자금을 특정 대상에게 융자하는 것을 말한다. 국가는 재정용자사업을 실시하여 재정의 기본기능을 수행한다. 재정용자사업은 채산성이 현저히 낮아서 민간에서는 투자할 의사가 없는 시장에서 소외된 분야에 대해서 필요한 경우에 금융기능을 수행하기도 한다. 국가재정제도 194면. 참고.

13) 윤영진, 앞의 책, 541면.

< 표-1 > 조세채권과 국가채권의 종류 및 주요내용¹⁴⁾

(단위: 억원)

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권규모 (2009년기준)
대분류	소분류			
사회보장 기여금 ¹⁵⁾	사회보장기여금	○	노동부	5,232
재산수입	기타 이자수입 및 재산수입	○	복지부, 기재부	79
	이자수입	○	복지부	192
	토지 및 건물대여료	○	기재부, 국토부, 산림청, 지경부	332
경상이전수입	가산금	○	국세청, 관세청, 환경부, 국토부	6,013
	기타 경상이전수입	○	환경부, 국토부	23,824
	변상금 및 위약금	○	기재부, 산림청, 국토부, 방사청	1,390

14) 이광희, 「국가채권관리사무의 성과평가를 위한 평가지표 개발」, 한국행정연구원, 2010.8면에서 인용

15) 사회보장기여금이란 연금(국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 보훈기금), 건강보험, 산재보상보험기금, 고용보험기금을 합한 개념으로 정의된다.

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권규모 (2009년기준)
대분류	소분류			
재화 및 용역 판매수입	교도소수입	o	법무부	0.8
	면허료 및 수수료	o	조달청, 방통위	168
	병원수입	o	복지부	78
	입장료수입	o	문화부	0.2
	잡수입	o	국토부	591
	항공·항만 및 용수수입	o	국토부	52
관유물매각대	고정자산 매각대	o	국방부	4
	재고자산 및 유동자산매각대	o	농식품부	23
	토지 및 무형자산 매각대	o	국방부	864
용자회수금	용자 원금회수	o	국토부	21,148
	전대차관 원금회수	o	복지부	538
예금 및 예탁금	예금 및 예탁금	o	국토부	341
기타수입	기타수입	o	행안부	34
내국세	법인세 등	x	국세청	39,876
관 세	관세	x	관세청	1,511
방위세	방위세	x	기재부	10
교통·에너지 ·환경세	교통·에너지 ·환경세	x	관세청	21
교육세	교육세	x	기재부	315

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권규모 (2009년기준)
대분류	소분류			
농촌특별세	농어촌특별세	x	기재부	856
종합부동산세	종합 부동산세	x	국세청	949

Ⅲ. 국가채권의 증가현상

비교적 최근 몇 년간 국가채권의 액수는 증가하는 추세이다. 아래의 표를 보면 일반회계와 특별회계 그리고 기금에서 국가채권의 규모는 2009년에 다소 줄어들었지만 대체로 증가하고 있다. 특히 기금의 증가와 함께 기금에서의 국가채권의 규모도 비약적으로 증가하고 있다.

< 표-2 > 국가채권 추이 그래프



출처 : 기획재정부 「채권현재액총계산서」

(검색 : http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1107&bbs=INDX_001)

연도별로 구체적인 국가채권의 현황은 아래의 표와 같다. 융자회수금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 예금 및 예탁금과 조세채권의 규모가 크다.

< 표-3 > 연도별 국가채권현황(채권액)

(단위: 십억원)

채권종류별	2007	2008	2009	2010
조세채권	7992	12700	10308	11338
경상이전수입	4928	4814	4499	5226
관유물매각대	853	742	511	368
융자회수금	113101	136854	127426	127125
예금 및 예탁금	16170	24575	30233	40239
기 타	1758	1955	1754	1654
합 계	144802	181640	174731	185950

출처 : KOSIS

(검색; http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=102&tblId=TX_10205_A000&conn_path=I2&path=)

그리고 국가채권의 증가에 따라서 연체된 국가채권의 규모도 점증하고 있다. 1971년 연체채권규모는 국가채권 총액 4,589억원의 9.4%인 432억 정도이었다. 이후 1978년까지 1,000억원 이내에서 완만한 증가세를 보였다. 그런데 1979년부터 전년대비 2.5배 수준인 1,973억원으로 크게 증가한 이후 1983년에 8,099억원으로 급격하게 증가하였다. 이후 일시 감소하기도 하였지만 계속 증가하여 2009년까지 미회수채권 규모는 10조원에 이르고 있다.

이러한 연체의 증가와 이에 대한 방치 및 결손처리는 결국 국가재정건성을 해치게 된다. 또한 법집행에서의 차별로 인하여 국가채권관리에 관한 법집행의 공정성도 담보하지 못하게 된다.

제 2 절 국가채권관리 현황과 문제점

I. 국가채권관리법 관리기관

국가채권관리법의 제5조에 따라서 채권관리사무의 총괄은 기획재정부 장관이 수행한다. 기획재정부 장관은 채권관리의 적정을 위해서 채권관리에 관한 제도를 정비하고, 채권관리사무에 관한 통일적 기준을 정하며, 채권관리사무의 처리에 대해 필요한 조정을 하고 성과를 관리한다. 또한 채권관리의 적정을 기하기 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 각 중앙관서의 장에 대해 그 소관에 속하는 채권의 내용 및 관리 상황에 관해 보고를 요구하거나 소속 직원으로 하여금 실시 지도 및 조사를 하며, 기타 필요한 조치를 할 수 있다.

각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 채권을 관리하고 채권관리관의 사무를 감독한다. 채권관리국은 각 중앙관서의 장이 그 소속 공무원 중에서 임명하는 것이 아니라 다른 중앙관서의 소속 공무원과 지방자치단체의 장 또는 그 소속 공무원 중에서 임명할 수 있다고 한다.¹⁶⁾ 각 중앙관서의 장은 종합적인 채권관리를 위해 당해 관서의 채권관리관 중에서 총괄채권관리관을 임명한다. 총괄채권관리관은 소속 중앙관서의 장이 정하는 바에 의해 ‘채권현재액보고서’의 작성에 관한 사무의 처리, 당해 관서의 소관에 속하는 채권관리 절차의 정비, 채권관리 사무의 처리에 관한 조정을 하고, 당해 관서 소관의 채권관리를 감독하는 역할을 수행한다.

각 중앙관서의 장은 매 회계연도 말의 ‘채권현재액보고서’를 작성해 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. 기획재정부 장관은 채권현재액총계산서를 작성해, 각 중앙관서의 보고서

16) 윤영진, 앞의 책, 541면.

와 함께 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출해 그 검사를 받는다. 정부는 감사원의 검사를 받은 채권현재액보고서를 감사원의 검사보고와 함께 다음 연도의 5월 31일까지 국회에 보고한다.

그러나 실제 연체된 국가채권관리는 각 기관별로 이루어지고 있다. 즉, ‘국가채권관리법’이라는 단일법을 통해서 국가채권을 관리하였지만 실제의 법운용은 각 국가채권별 소관부서에서 이루어져왔다. 그러나 현실적으로 소액다수의 채권들이 연체됨에 따라서 이를 회수하기 위한 각 개별 부서별 노력은 중복되어 많은 행정비용이 발생하기 때문에 이를 관리하는데 문제가 발생하고 있다.

II. 국가채권의 관리절차

1. 국가채권관리절차의 개요

1) 발생

국가채권관리법은 다양한 국가채권의 원인행위를 일반적으로 규정하지는 않고 있다. 즉, 국가채권은 다양한 법률행위 및 법률의 규정에 의해서 발생한다. 구체적으로 계약, 불법행위, 사무관리, 부당이득, 법률규정 및 행정처분 등에서 국가채권은 발생한다. 또한 국가채권은 새로이 발생하는 것 이외에도 기존의 채권이 국가에 귀속함에 따라서 채권관리관이 관리해야 할 국가채권으로 편입하는 경우도 발생한다.

2) 통지와 등재

국가채권이 발생하면 국가는 채권발생을 통지하고 장부에 등재한다.¹⁷⁾ 각 부처의 채권관리관은 소관 채권의 발생·귀속·인계 등의 사유로 채권의 기재시기가 도래한 때에는 일정사항을 지체 없이 조사하

17) 국가채권관리법 제11조의2

고 확인하여 채권관리부(조사확인부)에 기재하는데 이때 채무자의 성명 및 주소(법인인 경우에는 그 명칭 및 주소지), 채권금액, 이행기한, 채권의 발생원인, 채권의 발생년월일, 채권의 종류, 이자 및 이자율에 관한 사항, 연체금에 관한 사항, 채무자의 재산·사업 기타 소득발생처에 관한 사항, 담보에 관한 사항, 채권에 붙인 조건, 기타 각 중앙관서의 장이 정한 사항을 기재한다.

채권관리관은 먼저 채권의 내용을 파악해야 한다. 즉, 채권발생 사실 통지 및 자력 인지된 채권의 내용을 조사하여 확인하고 채권관리부에 등재하여야 한다.

3) 보 전

채권관리관은 채무자의 채무이행을 확보하기 위하여 강제집행이라고 하는 비상수단을 치하기 전에 채권을 보전하여야 한다. 채권보전을 위해서 채권의 신고, 담보의 징구 및 보전, 가압류 또는 가처분, 채권자대위권의 행사, 사행행위의 취소, 시효중단, 이행기도래전의 징수 등 민사법상의 제도들이 사용될 수 있다는 점에서 민사채권의 집행과 동일하다. 이러한 사실상 보전 업무가 국가채권관리에 주요한 업무가 된다.

(1) 신 고

채권의 신고는 채무자가 강제집행을 받게 되어 그 책임재산이 위태롭게 되건 총재산에 대하여 청산이 개시된 때에 채무자의 재산배분에 불이익이 되지 않도록 국가가 채권자로서 즉시 배당을 요구하거나 채권을 신고하여 채권을 보전하게 하는 조치를 말한다.¹⁸⁾

채무자가 강제집행을 당한 때, 채무자가 조세 기타 공과금에 관한 체납처분을 받은 때, 채무자의 재산에 관한 경매가 개시된 때, 채무자

18) 국가채권관리법 제17조.

가 파산선고를 받을 때, 채무자인 법인이 해산한 때, 채무자의 상속인이 한정승인을 한 때, 파산선고, 법인의 해산 및 한정승인 이외의 경우로서 채무자의 총재산에 대하여 청산이 개시된 때 등이 채권의 신고를 해야 할 때가 된다.

(2) 담보의 징구 및 보전

채권관리관은 자신이 관리하는 채권을 보전하기 위하여 법령 또는 계약이 정하는 바에 의하여 채무자에게 담보의 제공이나 보증인을 요구할 수 있다. 또한 필요한 경우에는 증담보의 제공 또는 보증인의 변경, 기타 담보의 변경을 요구하여야 한다.¹⁹⁾

담보가 설정된 경우에는 담보의 보전을 하여야 한다. 담보의 보전은 동산질권과 같이 점유이전과 그 점유를 연속하는 경우에는 특별한 조치를 요구하지 않지만 저당권과 같은 경우에는 등기·등록하여 제3자에게 대항할 수 있도록 하여야 한다.

(3) 가압류와 가처분

채권관리관은 그 소관에 속하는 채권을 보전하기 위해서 필요한 때에는 법무부장관에게 가압류 또는 가처분의 절차를 취할 것을 요청하여야 한다. 가압류는 장래에 강제집행이 불가능하게 되거나 곤란하게 되는 것을 방지하기 위하여 국가의 권력에 의하여 현상의 유지보전을 목적으로 하는 집행보전절차이다. 즉, 장래의 금전채권의 집행을 보전하기 위하여 채무자의 재산을 미리 압류하여 둔다. 가처분은 계정물에 관해서 현상을 유지시키는 계쟁물에 관한 가처분과 권리관계에 대한 분쟁이 있을 때에 가지위를 정하여 권리관계의 보전을 기하는 가지위를 정하는 가처분이 있다.

19) 국가채권관리법 제18조

(4) 채권자 대위권의 행사

채권관리관은 자기 명의로 채권보전을 위하여 필요한 경우에 채무자에 대위하여 채무자의 권리를 행사하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.²⁰⁾ 즉, 채권보전의 필요가 있고, 국가채권이 변제기에 있으며, 그 권리가 채무자의 일신의 존속적인 권리가 아니며, 채무자가 스스로 그 권리행사에 착수하지 않을 때에는 채권자 대위권을 행사한다.

(5) 사해행위 취소권의 행사

채권관리관은 그 소관에 속하는 채권에 대하여 채무자가 국가의 이익을 해하는 행위를 한 것을 안 경우에 법령의 규정에 의하여 국가가 채권자로서 당해 행위의 취소를 요구할 수 있을 때에는 법무부장관에게 그 취소를 법원에 청구할 것을 요청하여야 한다.²¹⁾

(6) 시효의 중단

채권관리관은 채권이 시효로 소멸할 우려가 있을 때에는 법무부장관에게 재산상의 청구를 요청하는 등 지체없이 시효중단을 위한 조치를 하여야 한다.²²⁾

(7) 이행기 전의 징수

이행기한 도래 이전이더라도 이행기한을 앞당길 수 있는 사유가 발생한 것을 알았을 때에는 채권관리관은 지체없이 이행청구를 하여야 한다. 이행연기의 특약이 행하여진 경우에 붙인 조건에 의하거나, 채권의 발생원이인 되는 계약의 내용이 정하여진 경우에는 이행기 전의 징수를 할 수 있다.

20) 국가채권관리법 제21조

21) 국가채권관리법 제22조

22) 국가채권관리법 제23조

4) 이행청구

채권관리관의 중요한 업무가 바로 이행청구이다. 일반적으로는 이행기에 들어선 채권에 대해서는 이행청구를 한다. 특히 납입기한 경과한 이후에 독촉을 하였지만 완전이행이 되지 아니한 경우에는 채권관리관은 이행연기의 특약 등 이행기한을 연장할 이유가 없는 한 담보권을 실행하거나, 강제집행 또는 소송의 제기 등을 통하여 채권내용을 강제로 실현하여야 한다.

(1) 일반적인 이행 청구

채권관리관은 세입금에 속하고 이행기한이 도래하는 채권에 대하여 수입징수관에게 채권징수를 의뢰하는데 이를 납입고지의 요청이라고 한다. 세입금에 속하지 아니하는 채권의 경우에는 채권관리관이 스스로 채무자에게 납입고지를 한다.

국가채권관리절차는 일반적으로 먼저 납입에 관한 고지절차와 이행기일 이후의 독촉절차 그리고 소송을 통한 강제이행절차에 따르게 된다. 즉, 첫 번째 단계는 먼저 납입고지절차를 실행한다. 세입금에 속하는 채권에 대하여 채권관리관은 이행기한이 도래하는 채권내용을 조사한 후 수입징수관에게 채권징수를 의뢰하여야 한다. 채권관리기관과 수입징수 등의 현금출납기관의 분리는 회계상의 기본원칙이 된다. 수입징수관은 납입고지요청서 및 증거서류 사본을 첨부하여 채권이행기한 20일 전까지 납입고지를 요청하여야 하고, 수입징수관은 납입고지 요청을 받은 즉시 징수결정을 하고 납입고지 하여야 한다.

세입금에 속하지 아니하는 채권에 대하여 채권관리관은 스스로 채무자에 대하여 이행기한 15일 전까지 납입고지 하여야 한다. 채권관리관은 납입결의서를 작성한 후 납입고지서를 채무자에게 송부하고, 납입고지서의 내용을 명시한 서류를 반납금 지출사무담당 공무원에게 송부하여야 한다.

(2) 독촉

채권관리관은 그 전부 또는 일부가 이행기한 또는 납입기한을 경과하여도 이행되지 않을 경우에는 채무자에게 이행을 독촉한다. 독촉이란 채권의 이행을 태만히 하는 채무자에 대하여 그 이행을 촉구하는 채권자의 의사의 통지이다. 독촉의 효과는 시효가 중단하는 것이 아니라 이행기한을 경과한 채무자에게 주의를 환기시키는 것이다.

즉, 독촉은 사실행위로서 ‘최고(催告)’로서의 법적 효력을 지닌다. 세입금에 속하는 국가채권의 경우에는 독촉은 채권관리관이 수입징수관에게 요청하며 납입기한 경과일로부터 7일 이내에 발부하고, 납입기한을 독촉장 발부일로부터 15일 이내에 정하여야 한다. 세입금에 속하지 아니하는 국가채권의 경우에는 채권관리관 스스로 독촉을 하게 된다.

(3) 강제이행의 청구

채권의 전부 또는 일부가 독촉을 한 후 기 독촉기한을 경과하여도 이행되지 아니한 때에는 채권관리관은 국세징수 또는 국세채납처분의 예에 의해서 징수하는 채권의 경우 및 각 중앙관서이 장이 기획재정부장관과 협의하여 정하는 경우와 관리정지의 조치를 하거나 이행연기의 특약을 하는 경우를 제외하고는 강제이행의 청구를 하여야 한다.

강제이행은 담보권을 실행, 보증인에 대한 이행의 청구, 채무명의 등 법원의 소송절차에 의한다. 특히 연체된 경우는 소송절차 등에 의한 이행 청구를 하게 된다. 채권에 담보가 없는 경우는 소송을 통한 채무명의 취득에 의해서 강제집행의 방법으로 채권을 회수할 수밖에 없게 된다. 그리고 담보가 있는 채권인 경우에도 채권금액을 만족시키지 못하는 경우에는 소송에 의해서 강제집행을 하여야 한다.

5) 관리정지

실제 행정에 있어서는 채권회수비용이 과도하게 큰 경우 또는 채권을 이행하게 하는 것이 심히 곤란하거나 부적당하다고 인정하는 때에는 채권관리관은 관리정지라는 내부적 처리를 할 수 있다.

채권이 관리정지가 되면 담보 및 증거조건 등의 보존 이외의 보존사무와 추심에 관한 사무가 정지된다. 다만 관리정지가 된 경우에도 채무자에게 법률상 효력이 직접 미치게 되어 채권의 전부 또는 일부가 면제되는 것이 아니다. 즉, 채권관리관의 사무 중 일부가 해제되는 내부적 정리방법이 바로 관리정지제도이다.

관리정지를 할 수 있는 경우는 법인인 채무자가 그 사업을 중지하여 재개의 가능성이 없고 압류할 수 있는 재산의 가격이 강제집행에 소요되는 비용을 초과하지 아니할 때이다. 다만 당해 법인을 위하여 채무의 변제를 할 수 있는 자가 따로 있을 때에는 관리정지를 할 수 없다. 또한 채무자의 주소가 불명하고 압류할 수 있는 재산의 가격이 강제집행에 소유되는 비용을 초과하지 아니한 때, 채무자의 주소가 불명하고 압류할 수 있는 재산의 가격이 강제집행비용을 초과하는 경우로서 그 초과금액이 우선 채권에 미달한 때, 채권관리관이 채권의 이행을 청구하거나 보존의 조치를 한 후 채무자가 국내에 주소 또는 거소를 가질 가망이 없고 압류할 재산의 가격이 강제집행 비용 및 우선채권의 합계액을 초과하지 아니한 때, 채권금액이 추심비용보다 소액일 때 등이다.

관리정지를 하기 위해서는 채권관리관은 채무자의 지방행정기관 및 세무서를 통하여 채무자의 주소 및 재산유무를 조사하고 확인하여야 한다.

6) 내용변경

국가채권의 내용이나 효력을 변경함에는 법률에 의하지 않으면 안된다. 채권의 내용변경의 경우는 이행연기 특약, 화해, 면제 등이 있다.

7) 소멸

국가채권의 소멸원인으로는 민법에 규정되어 있는 것이 그대로 적용된다. 즉, 변제, 대물변제, 공탁, 상계, 경개, 혼동 및 면제 등이 있으며, 그 외에도 소멸시효 완성, 채권발생의 원인이 되는 계약의 해제 또는 행정처분의 취소, 해제조건의 성취 등이 있다.²³⁾

2. 개별 국가채권 관리업무의 특성

각기 다른 발생원인에 따라서 다양한 국가채권은 기본적으로 채권이라는 공통점을 갖고 있기 때문에 채권관리업무에서도 상당부분이 공통적이다. 즉, 기본적으로 국가채권은 납입고지와 독촉절차를 거친 후에 이행을 청구하고 채무자가 이에 따르지 않을 경우에 국가에 의한 강제이행이 청구된다. 다만 각 국가채권은 개별적인 특성에 따라서 서로 다른 강제이행수단을 갖게 된다.²⁴⁾

개별 국가채권들은 크게 보아서 국세체납절차를 따른 경우와 개별법에 규정이 있는 경우 그리고 민법규정이 적용되는 경우로 나누어진다. 즉 성격상 국세와 유사한 경우에는 국세체납절차가 준용된다.

국세체납절차를 따르는 국가채권은 사회보장기여금에 속하는 고용보험 및 산재보험 보험료가 대표적이다. ‘고용보험및산업재해보상보험의 보험료징수등에관한법률’은 체납시 국세체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정하고 있다.

또한 토지건물대여료 중 국유산법상의 국유재산 사용료, ‘국유림의 경영및관리에관한법률’상의 국유림 대부료 또는 사용료, ‘농수산물유통및가격안정에관한법률’상의 농수산물수입이익금, ‘석유및석유대체연료사업법’상의 석유의 수입판매부과금과 국민건강증진법상의 국민건

23) 국가채권관리법시행규칙 제27조.

24) 앞의 이광희, 10면.

강증진부담금 등 각종 부담금의 성격을 준조세로 보아서 국세와 유사하게 취급하고 있다. 그리고 경상이전수입 중 변상금 및 위약금의 내용에 속하는 것으로 국유재산의 무단 점유자에 대한 변상금, 국유림 이용 부당이득, 재화 및 용역판매수입에 속하는 면허료 및 수수료 중 ‘전과법’상 전과사용료 등도 체납시 국세체납처분의 예에 따라 징수한다.

경상이전수입 중 기타경상이전수입에 속하는 것으로 ‘수도법’상 원인자부담금과 하수도법상 원인자부담금, ‘수질및수생태계보전에관한법률’상의 배출부과금 및 가산금, ‘도시교통정비촉진법’의 교통유발부담금, ‘대도시권광역교통관리에관한특별법’상의 광역교통시설 부담금 등은 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

둘째, 개별법에 특별한 규정이 있는 국가채권들이 있다.

경상이전수입 중 기타경상이전수입에 속하는 폐수 종말 처리시설부담금 강제징수는 ‘수질및수생태계보전에관한법률’에 특별규정이 존재한다. 그리고, 개발부담금은 ‘개발이익환수에관한법률’상의 체납처분규정에 의해서 징수한다.

셋째, 국가채권의 성격이 일반적인 민사채권과 유사하기 때문에 국세징수법이 준용되지 않고 개별법에도 특별한 법규정이 없는 경우에는 민법이 준용된다. 여기에 해당되는 것은 재산수입 중 이자수입에 속하는 ‘공공자금관리기금법’상 용자 및 재정차관자금채권, 경상이전수입 중 ‘교도작업의운영및특별회계에관한법률’상의 교도소 수입인교도작업제품의 판매대금 체납, 재화 및 용역판매수입 중 면허료 및 수수료에 속하는 조달사업 수수료에 관해 ‘조달사업에관한법률’상 체납처분, 입장료수입 중 국립중앙극장 대관료 체납, 관유물 매각대중 재고자산 매각대 및 유동자산 매각대에 속하는 정부관리 양곡의 외상판매 등도 채무이행에 대한 근거규정이 없기 때문에 민법규정이 준용된다.

Ⅲ. 국가채권의 종류별 관리특성

1. 사회보장기여금

사회보장기여금은 사회보장제도를 운영하기 위해서 일정한 사회구성원으로부터 각출한 사회보험료를 말한다. 사회보장기여금은 국민연금, 건강보험료, 고용보험 및 산재보험 보험료의 고용주부담금 등이 있다.

조세와 구별되기 때문에 사회보장기여금의 징수와 관리는 일반적으로 ‘국가채권관리법’이 적용된다. 그리고 체납되었을 때 회수에 관한 근거 규정은 각각의 법률에 규정되어 있다.

국민연금법 제95조는 연금보험료 등의 독촉 및 체납처분에 관한 근거규정을 두고 있다.²⁵⁾ 체납시에는 동법 제95조 제4항에 따라서 보건

25) 국민연금법 제95조(연금보험료 등의 독촉 및 체납처분)

- ① 건강보험공단은 사업장가입자와 지역가입자가 연금보험료와 그에 따른 징수금을 기한(제89조제5항에 따라 납부 기한을 연장한 경우에는 그 기한을 말한다)까지 내지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기한을 정하여 독촉하여야 한다. <개정 2009.5.21>
- ② 건강보험공단은 제1항에 따라 독촉할 경우에는 10일 이상의 납부 기한을 정하여 독촉장을 발부하여야 한다. <개정 2009.5.21>
- ③ 제90조제3항에 따라 연금보험료를 연대하여 내야 하는 자 중 1명에게 한 독촉은 다른 연대 납부 의무자에게도 효력이 있다. <신설 2009.5.21>
- ④ 건강보험공단은 제1항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기한까지 연금보험료와 그에 따른 징수금을 내지 아니하면 보건복지부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2009.5.21, 2010.1.18>
- ⑤ 건강보험공단은 제4항에 따른 국세 체납처분의 예에 따라 압류한 재산을 매각할 때 전문지식이 필요하거나 그 밖에 특수한 사정이 있어 직접 매각하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사(이하 “한국자산관리공사”라 한다)에 매각을 대행시킬 수 있다. 이 경우 한국자산관리공사가 한 매각은 공단이 한 것으로 본다. <개정 2009.5.21, 2010.1.18, 2011.5.19>
- ⑥ 건강보험공단은 제5항에 따라 한국자산관리공사가 매각을 대행하는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 지급할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2009.5.21, 2010.1.18>

복지부장관의 승인을 받아 국세채납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 국민건강보험법도 제70조에 독촉 및 채납처분에 관한 규정을 두고 있으며, 보건복지부장관의 승인을 얻어 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수하고 있다.²⁶⁾

국가채권관리법 시행규칙 제37에 의해서 “채권현재액보고서”에 포함되는 사회보장기여금은 고용보험기금의 고용주부담금과 피고용자부담금, 산업재해보상보험및예방기금의 고용주부담금이 포함되어 있다. 고용보험 및 산재보험의 경우에는 ‘고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률’의 제27조가 채납시 통지 및 독촉절차를 규정하고 있다.²⁷⁾ 동법 제27조에 따라서 납부독촉을 하게 되며 동법 제28조는

26) 국민건강보험법 제70조(보험료등의 독촉 및 채납처분)

- ① 공단은 제52조 및 제68조에 따른 납부의무자가 보험료등을 납부하지 아니한 때에는 기한을 정하여 독촉할 수 있다. 이 경우 직장가입자의 사용자가 2인 이상인 때 또는 지역가입자의 세대가 2인 이상으로 구성된 때 그 중 1인에게 행한 독촉은 해당 사업장의 다른 사용자 또는 세대구성원인 다른 지역가입자 모두에게 효력이 있는 것으로 본다. <개정 2008.3.28>
- ② 제1항의 규정에 의하여 독촉을 하는 때에는 10일 이상 15일 이내의 납부기한을 정하여 독촉장을 발부하여야 한다.
- ③ 공단은 제1항의 규정에 의한 독촉을 받은 자가 그 납부기한까지 보험료등을 납부하지 아니한 때에는 보건복지부장관의 승인을 얻어 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>
- ④ 공단은 제3항의 규정에 의한 국세채납처분의 예에 의하여 압류한 재산의 공매에 전문지식이 필요하거나 기타 특수한 사정이 있어 직접 공매하기에는 적당하지 아니하다고 인정하는 때에는 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사(이하 “한국자산관리공사”라 한다)로 하여금 이를 대행하게 할 수 있으며, 이 경우 공매는 공단이 한 것으로 본다. <개정 1999.12.31, 2006.10.4, 2011.5.19>
- ⑤ 공단은 제4항의 규정에 의하여 한국자산관리공사가 공매를 대행하는 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 수수료를 지급할 수 있다. <개정 1999.12.31, 2008.2.29, 2010.1.18>

27) 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률 제27조(징수금의 통지 및 독촉)

- ① 공단 또는 건강보험공단은 보험료(제17조제1항 및 제19조제2항에 따른 보험료는 제외한다) 또는 이 법에 따른 그 밖의 징수금을 징수하는 경우에는 납부의무자에게 그 금액과 납부기한을 문서로 알려야 한다. 다만, 제22조의2제3항에 따라 자동계좌이체의 방법으로 보험료를 내는 사업주가 동의하는 경우에는 고용노동부령

국세채납처분의 예에 따라 채납처분을 규정하고 있다.

소멸시효는 3년이다. 채납처분 종결 후에 채납액에 충당된 배분금액이 채납액에 부족하거나 소멸시효가 완성되었거나 징수할 가능성이 없다고 인정하여 대통령령이 정하는 경우 동법 제29조에 따라서 결손 처분한다.

2. 재산수입

채권현재액총계산서에 포함되는 재산수입은 토지 및 건물대여료, 정부출자수입, 전대차관 이자수입, 기타 이자수입 및 재산수입 채권이 포함된다. 이 중에서 공공자금관리기금의 기타이자수입 및 재산수입이 대부분을 차지한다.

기타 민간 이자수입(용자)은 국가채권관리법의 적용을 받으며 채납 시 회수에 관해서는 각종 용자규정에 관한 개별법의 적용을 받는다.

이자수입의 내용 중 전대차관 이자수입(용자)은 ‘차관지원의료기관 지원특별법(이하 특별법)’의 적용을 받으며 연체채권에 대해서는 국가채권관리법 규정에 따라 징수하도록 특별법 제3조에 규정되어 있다.

용자 및 재정차관자금채권에 대해서는 ‘공공자금관리기금법’ 및 ‘재정차관자금 관리규칙’의 적용을 받으며 ‘공공자금관리기금법’ 제14조에 결손 처분에 관한 규정이 있다. 또한 채권확보를 위하여 필요한

으로 정하는 바에 따라 정보통신망을 이용한 전자문서로 알릴 수 있으며, 이 경우 그 전자문서는 그 사업주가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다. <개정 2010.1.27, 2010.6.4>

② 건강보험공단은 보험가입자가 보험료 또는 이 법에 따른 그 밖의 징수금을 납부기한까지 내지 아니하면 기한을 정하여 그 납부의무자에게 징수금을 낼 것을 독촉하여야 한다. <개정 2010.1.27>

③ 건강보험공단은 제2항에 따라 독촉을 하는 경우에는 독촉장을 발급하여야 한다. 이 경우의 납부기한은 독촉장 발급일로부터 10일 이상의 여유가 있도록 하여야 한다. <개정 2010.1.27>

④ 제28조의4에 따른 연대납부의무자 중 1명에게 한 독촉은 다른 연대납부의무자에게도 효력이 있는 것으로 본다. <신설 2010.1.27> [전문개정 2009.12.30]

조치를 하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 실수요자가 대출을 받아 취득한 물자 또는 시설을 담보로 취득·관리하도록 규정하고 있다.

토지 및 건물대여료 중 국유재산 사용료, 연체료는 행정재산의 사용허가에 따른 사용료, 국유재산 사용료, 연체료²⁸⁾, 일반재산의 대부료²⁹⁾로 구성되어 있다. 연체채권에 대해서는 국세징수법 제23조와 동법 체납처분에 관한 규정을 준용하도록 국유재산법 제73조에 규정되어 있다. 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이상일 때 사용허가할 때에 보증금 예치하게 하거나 이행보증조치를 하도록 하는 담보확보규정을 국유재산법 제32조 제2항 및 제47조에서 규정하고 있으며, 특히 행정재산 및 일반재산에 대하여 사용료와 연체료에 대한 납부를 하지 않은 경우 사용허가나 대부계약을 취소·철회할 수 있다.³⁰⁾

국유림 대부료 또는 사용료에 대해서는 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제23조에서 규정하고 있으며, 연체채권에 대해서는 국세징수법 제21조 내지 제23조 및 동법의 체납처분에 관한 규정을 준용하여 징수하도록 국유림의경영및관리에관한법률 제23조 제6항에서 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 대부료 또는 사용료를 납부하지 않는 경우 대부 취소 및 국유림을 반환하도록 할 수 있다³¹⁾

3. 경상이전수입

경상이전수입에 해당하는 것은 연금기여금, 기업특별회계 및 자치단체연금부담금 등 연금 수입, 변상금 및 위약금, 가산금, 기타 경상이전수입채권이 포함된다. 국세 및 관세가산금, 환경개선부담금, 국가균형발전특별회계의 개발과밀부담금, 임금채권보장기금, 산업재해보상보험및예방기금 등도 여기에 포함된다.

28) 국유재산법 제32조

29) 국유재산법 제47조

30) 국유재산법 제36조, 제47조

31) 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제26조 제1항 제2호

구체적으로 보면 대표적인 것으로 원인자부담금이 있다. 원인자부담금은 각 개별법에 따라 그 내용이 상이하다. 수도법상의 원인자부담금은 수도공사 비용 발생의 원인을 제공한 자 또는 수도법상의 원인자부담금은 수도공사 비용 발생의 원을 제공한 자 또는 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 그 수도공사·수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것이다.³²⁾ 하수도법상의 원인자부담금은 일정양 이상의 하수를 공공하수도로 유출시킬 수 있는 건축물 소유자에게 공공하수도개축비용을 부담시키거나 타공사 등의 행위로 필요하게 된 공공하수도공사에 소요되는 비용을 부담시키는 것이다.³³⁾

상수도과 하수도 모두 원인자부담금의 연체채권은 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정되어 있다.³⁴⁾

이밖에도 수질및수생태계보전에관한법률상의 폐수 배출 허용 기준 초과 등에 따른 배출부과금 및 가산금이 있으며, 종말처리시설의 설치·운영 부담금은 동법 48조의2와 제49조의5에 규정되어 있다.

환경개선부담금³⁵⁾, 개발부담금³⁶⁾, 농지보전부담금³⁷⁾ 등도 여기에 해당한다. 당해 채권의 소멸시효는 5년이며, 이 법에 규정되어 있는 것 외에는 ‘민법’을 준용한다.

국민건강증진부담금은 담배에 대해 부과되는 것으로 연체채권은 독촉 후 국세체납처분의 예에 따라 징수한다.³⁸⁾ 석유의 수입·판매 부과금³⁹⁾, 국유재산 무단 점유자에 대한 변상금⁴⁰⁾은 석유를 수입하거나

32) 수도법 제71조

33) 하수도법 제61조

34) 수도법 제68조 제1항

35) 환경개선비용부담법 제20조 제2항

36) 개발이익환수에관한법률 제21조

37) 농지법 제38조

38) 국민건강증진법 제23조

39) 석유및석유대체연료사업법 제18조

40) 국유재산법 제2조

석유제품을 판매하는 자 또는 국제 석유가격의 현저한 등락으로 인하여 지나치게 많은 이윤을 얻게 되는 석유정제업자 또는 석유수출입업자에게 부과되는 것으로서 연체채권에 대하여 기간 내에 부과금 및 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분 예에 따라 징수(동법 제18조 제5항)한다.

국유림 이용 부당이득은 살림으로부터 얻은 국유림 이용 부당이득으로 부당이득을 반환하지 아니하는 때에는 ‘국세징수법’ 제21조 내지 제23조 및 동법 체납처분에 관한 규정을 준용한다.⁴¹⁾ 건물·시설물 제거, 원상회복 명령을 이행하지 아니하는 때는 ‘행정대집행법’에 의하여 대집행하도록 국유림의경영및관리에관한법률 제26조에 규정되어 있다.

4. 재화 및 용역 판매수입

여기에는 병원수입, 면허료 및 수수료, 입학금 및 수업료, 항공·항만수입, 기타잡수입이 포함되며 대부분 국립의료원특별회계, 교통시설특별회계 등에서 발생한다.

대표적으로 전과사용료⁴²⁾, 조달사업수수료, 대학병원의 병원비⁴³⁾, 국립중앙극장대관규칙 제9조상의 대관료, 항공 수수료⁴⁴⁾ 등이 있다.

5. 관유물 매각대

여기에는 고정자산매각대, 토지및무형자산매각대, 재고자산매각대가 포함되며 국방·군사시설이전특별회계, 농지관리기금 등도 여기에 포함된다.

41) 국유림의경영및관리에관한법률 제26조

42) 전과법 제68조

43) 국립대학병원 설치법 제23조

44) 항만법 제30조, 제70조

대표적으로 양곡 외상판매 대금, 국방부 소관 국유재산 처분 대금과 위약금, 연체료 등이 여기에 해당한다.

6. 융자회수금

재정융자사업이란 국가의 공공자금 융자사업을 말한다. 즉, 재정융자는 특정한 국가의 정책목표를 달성하기 위해서 특정 대상에게 빌려주는 것을 말한다. 채권자로서 융자금의 회수와 관리를 공통적으로 규정하는 법률은 없다. 각 융자금은 개별법률에 의한다. 에너지및자원사업특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계, 국민주택기금, 공공자금관리기금, 농산물가격안정기금 등에서 발생한 재정자금융자원금, 전대차관원금이 대부분 여기에 해당한다.

융자원금회수는 ‘차관지원의료기관지원특별법’의 적용을 받으며 연체채권 징수는 국가채권관리법 규정을 따른다.

전대차관의 원금회수는 ‘공공자금관리기금법’과 ‘재정차관자금관리규칙’의 적용을 받으나 연체채권 징수에 관하여서는 근거규정과 준용규정이 없다고 한다.⁴⁵⁾

7. 예금 및 예탁금

에너지및자원사업특별회계, 외국한평형기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 국민연금기금, 국민주택기금 등이 예금등이 여기에 해당한다.

국가채권관리법 시행령 제3조의 2는 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권이란 한국은행에 대한 국가의 예금 및 예탁금(한국은행국고대리점에서 수입한 국고금을 포함한다)에 관한 채권을 말한다고 규정하고 있다. 국가채권관리법 제3조 제1항 제3호는 국가채권관리법의 적용제

45) 앞의 「국가채권관리사무의 성과평가를 위한 평가지표 개발」, 28면 참조.

외채권으로 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권을 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 국가의 예금 및 예탁금은 국고금으로서 국고금관리법의 적용을 받게 된다.

IV. 국가채권관리의 문제점

1. 총괄적인 국가채권 관리의 부재

광의의 국가채권은 조세채권, 벌금류채권, 국가채권관리법의 적용을 받는 국가채권 등이다. 국가전체의 국가채권을 총괄적으로 규정할 개념과 통계가 필요하다. 중앙과 지방을 포괄하는 일반개념으로서의 국가채권개념을 법이 규정하고 이를 관리해야 할 것이다.

현재 국가채권의 관리는 각 개별법과 국세기본법과 국세징수법 그리고 국가채권관리법의 규정에 적용을 받는 규정으로 나누어져 있다. 각 채권의 특성상 다른 관리절차를 규정할 필요가 있는 것과 동시에 전체 국가채무에 대비되는 전체 국가채권관리가 필요하다. 이를 위해서는 선행하여 포괄적인 국가채권개념이 국가채권법에 규정되어야 한다.

그리고 구체적으로 국가채권관리적 측면에서도 조세채권의 경우에는 국세청통합전산망(Tax Integrated System: TIS)에 의해서 개인의 각종 재산 및 소득자료가 통합적으로 관리되어 조세채권확보와 징수에 활발히 이용되고 있다. 이에 비추어 보면 국가채권관리법의 적용을 받는 국가채권은 이와 같은 세부적인 통계자료가 미흡하다. 특히 연체정보 등을 통합하여 관리할 시스템이 필요하다.⁴⁷⁾

46) 위의 보고서에서는 예금 및 예탁금에 관해서 국가채권관리법 규정이 적용된다고 서술되어 있다. 28면 참조.

47) 서재호, 이혜미, 「국가채권 관리효율화를 위한 중장기 제도개선 방안」, 『국가채권 효율화 방안 연구 세미나 자료집』, 한국행정연구원, 2011. 32면.

2. 효과적인 징수 및 채납자 제재수단 보완

국가채권관리법은 일반적인 채권확보를 위한 조항을 두고 있지 않고 있다. 각 국가채권들은 발생원인을 규정하는 개별법률에 따라서 국세기본법 내지 국세징수법 또는 지방세법을 준용하고 있다. 그 밖에도 민법의 적용을 받는 경우도 있다.

민법과 국가채권관리법은 국세기본법 등과는 달리 효과적인 징수수단 및 제재수단을 규정하지 못하고 있다. 효과적인 채권회수를 위해서는 제도적 보완이 필요하다. 따라서 국가채권관리법에도 국세징수법 및 국세기본법에 준하는 제재수단이 필요한 실정이다.

그리고 개별 채권관리부서에서 연체된 이후의 국가채권회수업무는 행정인력과 전문성 부족에 직면해 있다.⁴⁸⁾ 따라서 국가채권관리 및 회수업무를 보완할 제도적 보완이 필요하다.

48) 위의 글, 33면.

제 3 장 일본 국가채권관리법제 분석

제 1 절 일본의 채권관리법제의 기본개요

I. 의 의

통상 채권자는 채무자에게 급부를 청구하고 채무자가 이를 이행하고 채권자가 이를 수령하여 소멸하는 과정을 거쳐 채권자의 재산적 만족을 실현시키게 된다. 그래서 그 과정에서 채권자로서는 가장 완전하고 원활한 급부의 실현을 기하기 위해 해당 채권의 관리를 행한다.

그런데 국가의 채권에 대하여는 그 관리를 국가기관이 위임을 받아 행하게 되는데, 이 경우에 국가의 재산인 채권이 각각의 취급기관의 자의대로 관리되어서는 적절한 관리를 기대할 수 없기 때문에 일정한 관리체제하에 제도화된 관리가 행해질 필요가 있다.

그러나 채권의 관리라고 하더라도 그 관리의 내용은 똑같지는 않다. 통상의 과정에서 관리 이외에 이에 부수하여 채권의 담보의 설정, 채권자의 책임재산을 유지하는 것에 의해 채권의 종국적 만족을 가능하게 하고, 채무자가 이행하지 않는 때에는 그것을 강제하고 불이행에 의해 손해가 생긴 때에는 그 손해배상을 청구하는 등 관리의 대상이 되는 사태는 대단히 많다. 그리고 채권의 종류도 다종다양하여 그에 따라 관리의 형태도 다를 수밖에 없으며, 채권관리의 특수성은 일관된 관리체제에 의한 제도화가 용이하지 않은 여러 가지의 요인을 띄고 있다. 즉, 현금, 동산 또는 부동산과 같은 유체재산의 관리와 같이 직접적인 물건의 지배를 전제로 하는 것과 달리, 국가의 채권은 항상 채무자로서 국가 이외의 상대방이 있고, 관리도 그 상대방과의 관계에 의해 크게 좌우되는 것으로 국가의 회계 분야만으로는 처리되지 못하는 측면도 다분히 지니고 있으므로 그 관리를 일관된 체제하에 두는 것은 간단하지 않다.

그래서 국가의 채권 가운데도 금전채권 이외의 관리는 예를 들어 물건의 인도를 구하는 채권이라면 구입계약의 체결, 인도물건의 검사, 구입대금의 지급이라는 행위의 각 단계에서 계약 등 담당직원, 물품관리직원, 지급사무직원 등이 본래의 회계관리행위에 관련하여 채권관리상의 통제도 아울러 행하는 형태로 이루어지고, 특정한 체제하에서 관리할 필요가 없게 된다. 이는 이러한 국가의 채권의 경우는 적어도 최종적으로는 반대급부라는 지급의 측면에서의 통제에 의해 대부분 그 이행을 확보할 수 있고, 불이행의 경우에도 결국은 손해배상이라는 금전의 급부를 내용으로 하는 금전채권에 바뀔 수 있기 때문이다.

그런데 똑같은 국가의 채권 가운데에도 금전채권의 경우는 반대급부의 측면에서의 통제를 기대할 수 없는 경우가 많고, 게다가 불이행의 경우의 손해는 직접적이고, 그 발생으로부터 소멸에 이르기까지의 상당한 기간에 걸쳐 이를 재산으로서 파악하기가 어렵게 때문에 그 전 과정을 통하여 책임 있는 기관에 의해 상시적이고 정확한 관리를 행할 필요가 있다.

이러한 이유에서 금전채권에 한정하여서는 「国の債権の管理等に関する法律」(이하 채권관리법이라고 한다)이라는 일반적 관리를 위한 법률이 제정되어 채권관리기관에 의한 관리체제가 마련되어 있다.⁴⁹⁾

II. 채권관리의 법령 등

「国の債権の管理等に関する法律」, 즉 채권관리법은 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리, 즉 국가의 금전채권에 대하여 그 관리의 일반적 기준을 정하는 채권관리의 일반적이라고 할 수 있는 국가의 재산관리법규이고, 하위 법규는 「국가의 채권의 관리 등에 관한 법률시행령」, 「채권관리사무취급규칙」 등으로 이루어져 있다.

49) 우리도 1970. 12. 31. 법률 제2250호로 제정된 국가채권 관리법이 이를 규율하고 있다. 국가채권관리법은 최근 2011. 4. 8. 법률 제10571호로 일부개정된 바 있다.

Ⅲ. 채권의 종류

「채권」이란, 특정한 사람이 다른 특정한 사람에게 일정한 행위를 청구하는 것을 내용으로 하는 권리이며, 채권의 목적인 행위의 내용에는 금전의 급부 외, 물건 또는 역무의 제공 그 밖에 일정한 작위(作爲) 또는 부작위(不作爲)가 있다.

채권은 그것이 공법상의 원인에 의해 발생한 것인가. 그렇지 않으면 사법상의 원인에 의한 것인가. 같은 공법상의 채권이라도 행정상·司法상의 수수료, 부담금, 점용료 등 각각의 법령의 적용관계가 판별될 수 있어야 한다.

또한 재산상의 매매대금채권인가. 대부금채권인가. 손해배상금인가. 아니면 비용변상금인가. 부당이득반환금인가 등과 같이 이러한 법률상 성질이 다른 것에 따라 일목요연하게 파악할 수 있게 분류되어야 한다.

동시에 이러한 채권에 기한 국가의 수입금이 회계제도상 세입금, 세출금, 특별회계적립금 등으로 구별되므로 채권과 그 밖의 수입금의 계산의 관계를 분명히 할 필요가 있다.

1. 법의 적용을 받는 채권⁵⁰⁾

채권관리법은 「금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리」, 즉 국가의 금전채권을 대상으로 한다(법 2조 1항).⁵¹⁾

채권의 목적인 급부에는 여러 가지의 것이 있으나, 본 법은 그 가운데 국가의 재정운영의 주체인 금전회계와 밀접한 관계가 있어 이것과 일체적으로 운영되어야 하는 금전의 급부를 목적으로 하는 채권(금전채권)에 대하여 필요한 관리의 기준을 정하는 것이다.

50) 이하의 내용은 福田淳一 편, 債權管理法講義, 大蔵財務協會, 2007; 香川俊介 편, 債權管理法講義, 大蔵財務協會, 2004을 참조하였다.

51) 우리 국가채권 관리법 제2조 1호에서도 일본과 마찬가지로 “채권”이란 금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리를 말한다고 정의하고 있다.

채권관리법의 대상이 되는 금전채권에 대하여는 세입금 채권, 세입 외 채권, 적립금 및 자금의 4가지로 크게 구분된다.

세입금 채권은, 수수료, 부담금, 납부금, 보험료, 재산매각대금, 재산대여료·사용료, 배당금, 비용변상금, 수탁수입, 대부금회수금, 이득상환금, 손해배상금, 이자, 출자회수금 등 그 종류는 다방면에 걸쳐, 각 부성이 소관하는 일반회계 및 특별회계의 전반에 대해 걸쳐 있다.

세입 외 채권은, 주로 직원의 급여나 각종 수당의 과지급 또는 계약 상대방에게 과지급 등에 의해 발생하는 채권이며, 발생 연도 내에 수납할 수 없는 금액이 연도 말(末)의 채권 현재액으로 하여 계상되지만, 다음 연도에는 세입금채권에 넣을 수 있어 세입금채권으로서 관리된다.

또한 적립금에는 후생보험특별회계 및 국민연금특별회계에 있어서의 연금자금운용기금 예탁금채권이, 자금에는 일반회계의 국세수납금 정리자금 채권 등을 비롯하여 특별회계의 재정용자자금채권 및 외환자금채권이 해당하고, 이에 대해서는 원칙적으로 채권관리법의 「채권 관리의 기관」이나 「채권관리의 준칙」 등에 관한 규정은 적용되지 않고, 세법 등에 근거해 각각의 채권이나 운용의 실정에 따른 관리체제·절차가 취해지고 있다.

2. 법의 적용으로부터 제외되는 채권

- ① 벌금, 과료(科料), 형사추징금, 과태료 및 형사소송비용 그 밖에 이에 유사한 징수금으로 정령으로 정한 것에 관계된 채권(법 3조 1항)⁵²⁾
- ② 증권으로 화체(化體) 되어 있는 채권(社債、株式等の振替に関する法律(平成十三年法律第七十五号)의 규정에 의해 계좌부에 기재되거나 기록된 것을 포함한다.)

52) 우리 국가채권 관리법 제3조 1항 1호에서도 일본과 마찬가지로 벌금, 과료(科料), 형사추징금, 과태료 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 채권에 대하여는 국가채권 관리법의 적용을 하지 아니한다고 규정하고 있다.

- ③ 일본은행에 대한 국가의 예금에 관계된 채권 그 밖에 회계법 제 38로부터 제40조의 2까지 또는 제48조의 규정에 기해 금전의 출납보관의 사무를 행한 자(이하 「현금출납직원」이라고 한다.)가 그 보관에 관계된 금전을 예탁한 경우의 예탁금에 관계된 채권
- ④ 보관금이 될 금전의 급부를 목적으로 하는 채권
- ⑤ 기부금에 관계된 채권
- ⑥ 국세수납금 정리자금에 속한 채권
- ⑦ 법률의 규정에 의해 국가가 보유하는 자금(적립금을 포함한다.)의 운용에 의해 생기는 채권
- ⑧ 전자기록채권법 제2조 제1항에 규정하는 전자기록채권

3. 법의 일부를 적용하지 않는 것으로 되어 있는 채권(법 3조 2항)

외국을 채무자로 하는 채권 그 밖에 정령으로 정한 채권에 대해서는 정령으로 정한 바에 의해 이 법률의 일부를 적용하지 않을 수 있다.⁵³⁾

제 2 절 국가채권관리 사무의 범위와 관리기관

I. 채권의 관리에 관한 사무의 범위

1. 의 의

채권관리법의 적용을 받는 채권의 관리에 관한 사무는, 일반적으로 국가의 채권에 있어서 국가가 채권자로서 행하여 할 보전, 추심, 내용

53) 우리 국가채권 관리법 제3조 2항에서는 다음 채권에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부를 적용하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다.

- 1. 외국 또는 국제기구를 채무자로 하는 채권
- 2. 즉시 소멸하는 채권
- 3. 제1호 및 제2호의 채권 외에 대통령령으로 정하는 채권

의 변경 및 소멸에 관한 다음 사무를 말하는데, 후술하는 2의 가에서 라까지의 사무는 각각 설명되는 이유에 의해 본법의 적용에서 제외된다(법 2조 2항).

- ① 「채권의 보전에 관한 사무」는 채권의 직접적 내지는 종국적 만족을 가능하도록 행하는 배당요구 등 채권의 신고(법 17조), 담보 또는 보증의 요구, 가압류 또는 가처분, 채권자대위권 또는 사해행위취소권의 행사, 시효의 중단(법 18조), 채무자에 대한 조사(법 27조 1호, 35조 4호) 등에 관한 사무
- ② 「채권의 추심에 관한 사무」는 채무자의 이행을 청구하기 위해 행하는 납입의 고지(법 13조 1항), 독촉(법 13조 2항), 담보의 처분, 경매 그 밖의 담보권의 실행, 강제집행, 소송(법 15조), 조상(繰上)징수 등에 관한 사무
- ③ 「채권의 내용의 변경에 관한 사무」는 채권의 내용의 변경을 가져오는 이행연기의 특약 등(법 24조), 화해 또는 조정(법 28조, 31조), 이율 인하(법 29조), 재생계획안 등에 대한 동의(법 30조) 등에 관한 사무
- ④ 「채권의 소멸에 관한 사무」는 채권의 소멸원인이 되는 면제, 변제 또는 대물변제의 수령 등에 관한 사무를 말하는 것이다.

한편, 채권의 발생에 관한 사무는 계약 등 담당 직원을 비롯하여 채권의 발생원인인 계약 그 밖의 행위를 하는 자의 사무이고, 그 행위에 의해 채권이 발생하고 그것에서 비로소 관리의 단계에 들어오므로 발생 단계에서 이러한 사무는 채권의 관리사무에 속하지 않는다.

또한 소송을 담당하는 법원의 사무라든가, 강제집행을 담당하는 집행관의 사무라든가, 변제금의 공탁을 수리하는 공탁관의 사무에 대하여도 본래 채권자로서의 사무는 아니므로 마찬가지로 여기서 말하는 채권관리사무에는 속하지 않는다고 풀이한다.

채권관리법은 국가의 금전채권의 관리사무의 처리상 필요한 절차에 관한 규정을 주요한 내용의 하나로 하는 것인데(법 1조), 동법에서 채권관리사무라는 것은 전술한 일련의 사무 가운데 다음에 열거된 특정한 관리사무를 제외한 것을 말한다(법 2조 2항).⁵⁴⁾

2. 제외되는 사무

- 1) 국가의 이해에 관계가 있는 소송에 대한 법무대신의 권한 등에 관한 법률에 의해 법무대신의 권한에 속한 사항에 관한 사무
 - 위 법률에 의해 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송사건 또는 비송사건에 대하여는 법무대신이 국가를 대표하는 것이므로 국가의 채권에 관한 사건에 대하여는 소관 관청을 불문하고 모두 법무대신이 국가를 대표하여 사무를 처리하게 된다. 강제집행 등의 절차도 채권관리상 필요한 사무이지만, 채권관리기관은 이러한 조치가 필요한 때에는 법무대신에게 그 조취를 취하여 달라는 취지의 청구를 하는 것에 머무른다. 이는 법무대신의 소장(所掌)에 속하는 소송 또는 비송절차 사무의 원활한 처리를 확보하기 위해 그 권한에 속하는 채권관리사무를 채권관리법의 적용을 받는 채권관리사무의 범위로부터 제외한 것이다.
- 2) 법령의 규정에 의해 체납처분을 집행한 자가 행하여야 하는 사무
 - 국세징수 또는 국세체납처분의 예에 의해 징수하는 채권에 대하여 그 집행권한을 가지는 행정기관이 행하는 체납처분은 민사채권

54) 우리 국가채권 관리법 제2조 3호에서도 다음과 같이 일본과 마찬가지로 규정을 두고 있다.

“채권관리사무”란 국가채권에 대하여 채권자로서 하는 채권의 보전(保全), 행사(行使), 내용 변경 및 소멸에 관한 사무 중 다음 각 목의 사무를 제외한 사무를 말한다.
가. 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」에 따라 법무부장관의 권한에 속하는 사무

나. 법령에 따라 체납처분을 집행하는 자가 수행하는 사무

다. 변제(辨濟)의 수령에 관한 사무

라. 「물품관리법」에 따른 동산(動産)의 보관에 관한 사무

에 대하여 집행관이 행하는 강제집행의 행위에 상당하는 특수한 행정처분으로 채권관리법의 규정을 가지고 그 집행방법을 규제하는 것은 적당하지 않다고 인정되므로 그 사무를 동법의 적용을 받는 채권관리사무의 범위에서 제외하는 것으로 하여 이러한 채권에 대하여 체납처분이 필요한 때에는 집행권한을 가지는 기관에 대하여 그 절차를 취할 것을 구하는 것으로 하였다.

3) 변제수령에 관한 사무

- 채권의 소멸에 관한 사무 가운데 변제의 수령 사무는 채권관리기관의 납입의 고지에 기해 이루어지는 것이다. 국가의 회계제도에서는 일련의 출납절차 모두를 하나의 회계기관이 처리하는 것을 허용하지 않고, 「출납집행의 의사결정 및 출납집행의 지휘를 하는 기관」과 「그 지휘에 기한 현실의 집행을 하는 기관」을 구분하고, 서로 사이의 견제에 의한 회계처리의 적정화를 도모하고 있다. 이른바 명령계통의 직무와 집행계통의 직무의 분리견제가 이루어지고 있는 것이다. 변제의 수령은 채권관리기관이 행하는 납입의 고지를 전제로 이를 집행하기 위해 행해지는 집행계통의 행위이므로 그 사무를 채권관리기관의 행하는 사무의 범위에서 제외한 것은 앞에서의 회계처리의 원칙에 비추어 분명한 것이다.

4) 금전 또는 물품관리법 제35조의 규정에 의해 동법의 규정을 준용한 동산의 보관에 관한 사무

- 국가가 보관하는 압류물건 또는 담보물건 가운데 현금에 대하여는 회계법의 규정에 의해 세입세출외 현금출납공무원이 물품관리법 35조의 규정에 의해 동법이 준용되는 동산에 대하여는 물품출납관이 각각 보관하게 되므로 채권의 관리에 관한 사무의 범위에서 제외하는 것으로 하였다.

유가증권에 대하여는 물품관리법의 준용이 없으므로 채권관리기관의 책임으로 관리하는 것이 되는데, 이에 대하여도 법 20조 2항의 규정에 의해 그 취급은 회계법 및 이에 기한 명령이 정하는 바에 의하는 것으로 규정하고 있어 정부보관 유가증권 취급규정이 정하는 바에 의해 부·과(部·課)의 직원을 유가증권 취급 주임관으로 명하여 그 자에게 취급시키게 된다.

II. 채권관리기관

1. 세입징수관 등

채권관리법은 채권의 관리에 관한 사무를 행하는 기관에 대하여 규정하고 있다. 이는 채권관리사무를 소정의 기관에 시키는 것에 의해 적정한 채권의 관리를 실현시키려는 취지에 기한 것이다.⁵⁵⁾

이러한 채권관리기관이 규정되어 있지 않았던 채권관리법 시행 전에는 채권의 관리책임이 분명하지 않았고, 국가의 채권의 종합적 파악도 쉽지 않았으므로 채권관리사무의 태만 내지는 지체가 생길 확률이 높았다.

이렇게 국가의 회계제도상의 불비를 고쳐 채권관리의 통일적·유기적 관리를 원활하게 실시하기 위해 채권관리법 제정시에는 채권관리관이라는 특정한 회계기관을 두어 채권의 관리사무를 처리시켰다.

이 처리방법은 채권관리법에 한하지 않고, 수입, 지출, 지출부담행위, 계약, 현금의 출납보관 또는 물품의 관리에 관한 법령에 대하여도 마찬가지로, 취급하는 회계사무의 내용이 다른 것마다 세입징수관, 지출관, 지출부담행위 담당자, 계약담당관, 출납관리(官吏), 출납원(員), 물품관리관 또는 물품출납관과 같이 각각 특유의 회계기관을 두어 회계사무의 처리를 맡도록 하였다.

55) 이하의 내용은 福田淳一 편, 『債權管理法講義』, 2007, 27면 이하 참조.

이렇게 국가의 회계사무에 대하여 그 내용이 다르므로 각각 별개의 회계기관을 두는 것은 회계사무처리권한과 책임을 통일화하는 것에서는 효과가 있지만, 반면에 회계사무가 체계적으로는 분리되어 회계조직 전체의 운영에서 본 경우에 그 유기적·일체적 운영을 도모함에는 하나의 장애가 되기도 한다.

특히 채권관리법의 대상이 되는 금전채권의 관리에 관한 사무는 세입징수와 그 밖의 금전회계사무와 밀접하게 관련되는 것이므로 채권관리법 및 이에 기한 법령에서는 양자의 사무가 서로 연계되어 일체적으로 운영되도록 채권관리관과 관련 회계기관의 서로 사이의 사무연락 또는 사무처리의 조정에 관한 규정을 두어 사무의 원활한 실시를 도모하였는데, 채권관리사무 및 이에 관련된 금전회계사무의 보다 간이화를 도모하기 위해 1970년 채권관리법을 개정하여 채권관리관 제도를 폐지하고 동 법에서 규정하는 채권의 관리에 관한 사무는 세입징수관, 지출관과 그 밖의 관계 직원이 행하는 것으로 쌍방의 사무의 일원화를 도모한 것도 이러한 제도적인 문제에 계기를 둔 것이다.

즉, 채권관리관, 대리(代理)채권관리관 및 분임(分任)채권관리관에 관한 제도가 폐지되고 채권의 관리에 관한 사무는 정령(政令)에서 규정하는 바에 의해 세입징수관, 지출관과 그 밖의 국가 또는 도도부현(都道府縣)의 직원이 행할 수 있게 되었다. 이들을 총칭하여 「세입징수관 등」이라고 한다.

2. 채권의 관리에 관한 사무의 위임, 분장, 대리 또는 내부위임

각(省) 각(廳)의 장은 그 소관 사무에 관련된 채권의 관리에 관한 사무를 정령(政令)에서 규정하는 바에 의해 세입징수관, 지출관과 그 밖의 직원으로 해당 각(省) 각(廳) 또는 다른 각(省) 각(廳)에 소속하는 자에게 행하도록 할 수 있다(법 5조 1항). 그러나 다른 법령의 규정에서 각(省) 각(廳)의 장 이외의 국가의 기관이 행하는 것으로 되어

있는 채권의 관리에 관한 사무에 대하여는 해당 다른 법령의 규정에 의해 사무의 위임이 행하여지므로 법 5조에 기한 법령의 규정에 의한 위임의 범위에서 제외되고 있다(법 5조 1항 괄호).

또한 마찬가지로 국가는 각(省) 각(廳)의 소장 사무에 관련된 채권의 관한 사무를 법령에서 규정하는 바에 의해 도도부현(都道府縣)의 지사 또는 지사가 지정하는 직원이 행하도록 할 수 있다(법 5조 2항).

그리고 법령에서는 다음에 정하는 국가의 직원에 대하여 위임, 분장(分掌), 또는 대리시킬 수 있도록 하고 있다.

1) 위 임

각(省) 각(廳)의 장은, 법 제5조 제1항의 규정에 의해 해당 각성 각청의 소장 사무와 관련되는 채권의 관리에 관한 사무를 해당 각성 각청 또는 다른 각성 각청에 소속하는 직원에게 실시하게 하는 경우에는, 다음의 각 호에 열거하는 구분에 따라 해당 각 호에 열거하는 직원에게 그 사무를 위임하는 것으로 한다.

- ① 세입금과 관련되는 채권의 관리에 관한 사무 : 세입징수관
- ② 세출의 금액에 되돌려 넣는 반납금과 관련되는 채권의 관리에 관한 사무 : 관서지출관
- ③ 위 2호에 규정하는 채권 이외의 채권의 관리에 관한 사무 : 내각부설치법 제17조 또는 제53조의 관방, 국 또는 부의 장, 동법 제39조 또는 55조의 시설 등 기관의 장, 동법 제40조 또는 제56조의 특별한 기관의 장, 동법 제43조 또는 제57조의 지방지분부국의 장, 내각부설치법 제52조의 위원회의 사무국 또는 사무총국의 장, 궁내청법 제3조 제1항의 장관관방, 시종직 등 또는 부의 장, 동법 제16조 제2항의 기관의 장, 동법 제17조 제1항의 지방지분부국의 장, 국가행정조직법 제7조의 관방, 국, 부 또는 위원회의 사무국 또는 사무총국의 장, 동법 제8조의 2의 시설 등 기관의

장, 동법 제8조의 3의 특별 기관의 장, 동법 제9조의 지방지분부국의 장 또는 이에 준하는 직원(각성 각청의 장이 필요하다고 인정할 때는 이러한 직원 이외의 직원)

2) 분장(分掌)

각성 각청의 장은, 전항의 경우에 있어서 필요한 때에는 동항 제1호 또는 제3호의 규정에 의해 위임을 받은 직원의 사무의 일부를 분임세입징수관 그 외의 직원에게 분장시킬 수 있다.

3) 대리

각성 각청의 장은, 전2항의 규정에 의해 채권의 관리에 관한 사무를 위임한 직원 또는 해당 직원의 사무의 일부를 분장시킨 직원에게 사고가 있는 경우에 필요한 때에는 다음의 각 호에 열거된 구분에 따라 해당 각 호에 열거된 직원에게 그 사무를 대리시킬 수 있다.

- ① 제1항 제1호에 열거된 사무 : 세입징수관 대리 또는 분임 세입징수관 대리 내지는 해당 사무를 분장시킨 직원 이외의 직원
- ② 제1항 제2호에 열거된 사무 : 지출관 대리
- ③ 제1항 제3호에 열거된 사무 : 해당 사무를 위임 또는 분장시킨 직원 이외의 직원

제 3 절 채권관리의 준칙과 채권 내용의 변경 면제 등

I. 채권관리준칙의 내용

1. 관리의 기준

채권의 관리를 실시함에 있어서는 채권관리법은 기본적 원칙 내지는 방침으로서 다음의 규정을 두고 있다. 즉, 채권의 관리에 관한 사

무는 법령이 정하는 바에 따르고, 채권의 발생원인 및 내용에 따라 재정상 가장 국가의 이익에 적합하도록 처리하지 않으면 안된다(법 10조).⁵⁶⁾

「재정상 가장 국가의 이익에 적합하다」가 채권관리의 종국적 목표인 것은 당연한 것이다.

이렇게 법 10조는 법령에 정한 채권자로서의 권능 및 절차에 따라 각각의 채권의 발생원인과 내용에 따른 정확한 처리를 요구하는 것이고, 그 관리에 있어서는 경제성의 추구를 궁극적 목적으로 실행하여야 한다는 관리의 기본적 정신을 분명히 하고 있는 것이다.

2. 채권의 조사확인 및 기재 또는 기록

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권이 발생하거나 국가에 귀속된 때에는 정령으로 정한 경우를 제외하고 지체 없이 채무자의 주소 및 성명, 채권 금액 및 이행기한 그 밖에 정령으로 정한 사항을 조사하고, 확인한 뒤, 이를 장부에 기재하거나 기록하여야 한다. 해당 확인에 관계된 사항에 관하여 변경이 있던 경우도 또한 마찬가지이다(법 11조 1항).⁵⁷⁾

채권관리법에 의한 채권의 관리에 관한 사무는 이 발생 단계에서 채권내용의 조사확인 및 기재 또는 기록으로부터 시작한다.

한편, 이미 발생한 채권이 그 뒤, 법령 또는 계약에 기해 국가에 귀속하는 경우가 있다. 이 경우는 채권이 국가에 귀속한 때에 지체 없

56) 우리 국가채권 관리법 제11조에서도 일본과 마찬가지로, 채권관리사무는 법령과 채권의 발생원인 및 내용에 따라 재정상 국가의 이익에 적합하도록 처리하여야 한다고 규정하고 있다.

57) 우리 국가채권 관리법 제12조에서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

채권관리관은 채권의 관리 사항을 기록할 장부를 갖추어 두고 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 지체 없이 조사·확인하여 장부에 기록하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 채권에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 제9조에 따라 채권을 인계받은 경우: 그 인계된 사항
2. 제11조의2에 따른 채권 발생의 통지를 받은 경우: 그 통지된 사항

이 조사확인 및 기재 또는 기록하는 것으로 하고 있다.

3. 채권의 추심

채권의 추심에 관한 사무로서는 다음의 것이 있다.

1) 이행의 청구(납입의 고지)

세입징수관 등은 채무자에게 이행의 청구를 하여야 한다(법 13조 1항).⁵⁸⁾

2) 독촉

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권에 대하여 그 전부 또는 일부가 전항에 규정한 납입의 고지로 지정된 기한(납입의 고지를 필요로 하지 않는 채권에 대해서는 이행기한)을 경과해도 이행되지 않은 경우에는 채무자에 대해 그 이행을 독촉하여야 한다(법 13조 2항).

독촉은, 일반 채권에 대해서는 강제이행의 청구 등의 전제가 되어 국세징수 등의 예에 의한 채권에 대해서는 재산압류 등 체납처분의 전제가 된다(법 15조, 국세징수법 47조 등).⁵⁹⁾

58) 우리 국가채권 관리법 제13조는 다음과 같은 규정을 두고 있다.

- ① 채권관리관은 채권을 행사하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수입징수관에게 채무자에 대한 납입고지를 할 것을 요청하여야 한다. 다만, 채권관리관이 수입징수관을 겸하는 경우 또는 수입에 속하지 아니하는 채권으로서 다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우에는 채권관리관이 스스로 채무자에게 납입고지를 하여야 한다.
- ② 수입징수관은 제1항의 요청을 받은 때에는 지체 없이 납입고지를 하고 그 사실을 해당 채권관리관에게 통지하여야 한다.
- ③ 제1항과 제2항은 신고납부에 속하는 채권이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 채권에 대하여는 적용하지 아니한다.

59) 이행기한이 도래해도 변제가 없는 채권에 대해서는, 적시·적절히 독촉을 실시하는 것이 채권 회수의 기본이다. 독촉의 지연은 채무자의 변제의욕을 잃게하여 채권의 회수를 곤란하게 한다. 또, 독촉의 내용이 부적절하면, 강제적인 조치를 취하는 경우에 적정한 절차가 확보되지 않는다는 문제 등이 생기게도 된다. 일본에서는 독촉을 실시하고 있지 않거나 독촉의 실시가 부적절한 사례가 있다고 보고되었다.

3) 납부의 위탁

납부의 위탁은 채납채권의 추심의 한 방법으로 국가기관이 채무자로부터 위탁에 기해 채무자로부터 직접 현금화하기가 어려운 유가증권의 제공을 받아 그 추심 및 추심된 금액을 가지고 채무자를 위해 국고에 납부하는 것을 말한다.

세입징수관 등은 전항의 위탁이 있는 경우에 있어서 필요한 때에는 확실하다고 인정한 금융기관에 해당 증권의 추심 및 납부의 재위탁을 할 수 있다(법 14조 2항).

4) 강제이행의 청구 등

- (1) 담보권의 실행
- (2) 강제집행의 신청
- (3) 소송 또는 비송절차에 의한 이행의 청구

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권(국세징수 또는 국세채납처분의 예에 의해 징수하는 채권 그 밖에 정령으로 정하는 채권을 제외한다.)으로 이행기한을 경과한 것에 대하여 그 전부 또는 일부가 제13조 제2항의 규정에 의한 독촉이 있는 후, 상당한 기간을 경과해도 또한 이행되지 않는 경우에는 다음의 조치를 취하여야 한다. 다만, 제21조 제1항의 조치를 취한 경우 또는 제24조 제1항의 규정에 의해 이행기한을 연장한 경우(다른 법률의 규정에 기해 이에 준하는 조치를 취한 경우를 포함한다.) 그 밖에 각성 각청의 장이 채무대신과 협의하여 정한 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(법 15조).⁶⁰⁾

60) 우리 국가채권 관리법 제15조도 다음과 같은 규정을 두고 있다.

제15조(강제이행의 청구 등) 각 중앙관서의 장은 채권의 전부 또는 일부가 제14조에 따른 독촉을 한 후 그 독촉기한이 지나도 이행되지 아니한 경우에는 다음 각호의 조치를 하여야 한다. 다만, 제24조제1항에 따른 관리정지 조치를 하거나 제

- ① 담보가 붙어 있는 채권(보증인의 보증이 있는 채권을 포함한다. 이하 동일)에 대해서는 해당 채권의 내용에 따라 그 담보를 처분하거나 또는 법무대신에 대하여 경매 그 밖의 담보권의 실행 절차를 취한 것을 구하거나 또는 보증인에 대하여 이행을 청구할 것.
- ② 집행권원이 있는 채권(다음 호의 조치에 의해 집행권원을 취득한 것을 포함한다.)에 대해서는 법무대신에 대하여 강제집행 절차를 취할 것을 구하는 것.
- ③ 전 2호에 해당하지 않는 채권(제1호에 해당하는 채권으로 동호가 조치를 취하고 이행되지 않는 것을 포함한다.)에 대해서는 법무대신에 대하여 소송절차(비송사건절차를 포함한다.)에 의해 이행을 청구하는 것을 구한 것.

5) 이행기한의 앞당김

세입징수관 등은 채권에 대하여 이행기한을 앞당길 수 있는 사유가 발생한 때에는 지체 없이 제13조 제1항에 따른 조치를 하여야 한다. 다만, 제24조 제1항 각호의 1에 해당하는 경우 그 밖에 특히 지장이 있는 경우는 그러하지 않다(법 16조).⁶¹⁾

27조에 따라 이행기한을 연장하는 경우(제30조에 따른 화해로 이행기한이 연장되는 경우 및 다른 법률에 따라 이에 준하는 조치를 하는 경우를 포함한다), 국세징수 또는 국세 체납처분의 예에 따라 징수하는 채권의 경우 및 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의하여 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 담보가 있는 채권(보증인의 보증이 있는 채권을 포함한다. 이하 같다)에 대하여는 채권의 내용에 따라 그 담보물을 처분하거나 법무부장관에게 경매나 그 밖의 담보권 실행 절차를 요청하는 일 또는 보증인에게 이행을 청구하는 일
2. 집행권원(執行權原)이 있는 채권(제3호에 따라 집행권원을 취득한 경우를 포함한다)에 대하여는 법무부장관에게 강제집행 절차를 요청하는 일
3. 제1호와 제2호에 해당하지 아니하는 채권(제1호에 해당하는 채권으로서 같은 호의 조치를 하여도 이행되지 아니한 경우를 포함한다)에 대하여는 법무부장관에게 소송절차(비송사건 절차를 포함한다)에 따른 이행청구를 요청하는 일 및 공정증서(公正證書) 작성 등 집행권원 취득 절차를 요청하는 일

61) 우리 국가채권 관리법 제16조도 다음과 같이 마찬가지로 규정을 두고 있다.

4. 채권의 보전

여기서의 채권보전조치로서는 다음의 것이 있다.

1) 채권의 신고

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권에 대하여 다음에 열거한 이유가 생긴 것을 알은 경우에 있어서 법령의 규정에 의해 국가가 채권자로서 배당의 요구 그 밖에 채권의 신청을 할 수 있을 때에는 즉시 그를 위한 조치를 취하여야 한다(법 17조).

- ① 채무자가 강제집행을 받은 것.
- ② 채무자가 조세 그 밖의 공과에 관하여 체납처분을 받은 것.
- ③ 채무자의 재산에 관하여 경매의 개시가 있는 것.
- ④ 채무자가 파산절차개시의 결정을 받은 것.
- ⑤ 채무자의 재산에 관하여 기업 담보권의 실행 절차의 개시가 있는 것.
- ⑥ 채무자인 법인이 해산한 것.
- ⑦ 채무자에 관하여 상속의 개시가 있던 경우에 있어서 상속인이 한정승인을 한 것.
- ⑧ 제4호로부터 전호까지 정한 경우 외에 채무자의 총재산에 관한 청산이 개시된 것.

2) 담보제공의 청구

세입징수관 등은 채권을 보전하기 위해 필요한 때에는 법령 또는 계약이 정하는 바에 따라 채무자에게 담보의 제공 또는 보증인의 보

채권관리관은 채권에 대하여 이행기한을 앞당길 수 있는 사유가 발생한 것을 알았을 때에는 지체 없이 제13조에 따른 조치를 하여야 한다. 다만, 제27조제1항 각 호에 따라 이행기한을 연장할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

증을 요구하거나 필요에 따라 담보제공의 추가나 보증인의 변경 그 밖의 담보의 변경을 요구하여야 한다(법 18조 1항).

3) 가압류 또는 가처분의 청구

가압류란 채무자의 재산이 은폐 또는 매각에 의하여 없어질 우려가 있을 경우에 강제집행을 보전하기 위하여 그 재산을 임시로 압류하는 법원의 처분을 말한다. 가압류는 금전채권이나 금전으로 환산할 수 있는 채권에 대하여 동산 또는 부동산에 대한 강제집행을 보전하기 위하여 이를 할 수 있다. 가압류의 요건은 피보전의 권리가 존재하고 보전의 필요성이 있을 것 등이다. 이 두 요건이 구비되면 채권자는 법원에 가압류신청을 할 수 있다. 「보전의 필요」라 함은, 나중에 승소하더라도 판결의 집행을 할 수 없거나 집행이 심히 곤란할 염려가 있는 때를 의미한다.

한편, 가처분이란, 금전채권 이외의 특정물의 급부·인도를 보전하기 위하여 또는 분쟁 중에 있는 권리관계에 관해서 임시적 지위를 정하기 위하여, 법원의 결정에 따라 그 동산 또는 부동산을 상대방이 처분하지 못하도록 금지하는 잠정적·가정적처분을 말한다.

4) 채권자대위권의 행사

세입징수관 등은 채권을 보전하기 위하여 채권자대위권을 행사할 필요가 있는 때에는 그것을 위한 필요한 조치를 취하여야 한다.⁶²⁾

채권자가 자기의 채권을 보전하기 위하여 채무자의 권리를 행사할 수 있는데(민법 404조), 이를 채권자대위권이라고 한다. 채권자대위권은 반드시 재판상 행사할 것이 그 요건은 아니지만, 재판상 행사함이 보통이다.

62) 우리 국가채권 관리법 제21조는 채권관리관은 채권을 보전하기 위하여 필요할 때에는 채권자대위권을 행사하기 위한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다.

5. 사해행위취소권의 행사⁶³⁾

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권에 대하여 채무자가 국가의 이익을 해치는 행위를 한 것을 안 경우에 법령의 규정에 의해 국가가 채권자로서 그 행위의 취소를 구할 수 있는 때에는 지체 없이 법무대신에 대하여 그 취소를 법원에 청구할 것을 요청하여야 한다.⁶⁴⁾

취소의 효과는 총 채권자의 이익으로 귀속하고 취소권을 행사한 채권자도 우선적 지위를 취득하지 않는다.

취소권의 소멸시효의 기간은 채권자가 취소원인을 안 때로부터 2년, 사해행위시로부터 20년이다.

사해행위취소권의 행위는 법원에 계속하는 행위이므로 세입징수관 등이 스스로 할 수 없다. 법무대신에 대하여 그 조치를 취할 것을 청구하게 된다.

6. 시효중단의 조치

세입징수관 등은 그 소장에 속하는 채권이 시효에 의해 소멸하게 될 우려가 있을 때에는 시효를 중단하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다(법 18조).⁶⁵⁾

63) 사해행위취소권 또는 채권자취소권이란, 채무자가 채권자를 해함을 알면서 자기의 일반재산을 감소시키는 법률행위를 한 경우에 채권자가 그 법률행위를 취소하고 재산을 원상으로 회복하는 것을 내용으로 하는 권리를 말하는데, 이를 법원에 청구할 수 있다(민법 406조 1항). 사해행위취소권은 재판상으로만 행사할 수 있다(사해행위취소소송 내지는 채권자취소소송).

64) 우리 국가채권 관리법 제22조는 중앙관서의 장은 채권에 대하여 채무자가 국가의 이익을 해치는 사해행위(詐害行爲)를 한 것을 알았을 때에는 지체 없이 법무부장관에게 그 취소를 법원에 청구할 것을 요청하여야 한다고 규정하고 있다.

65) 우리 국가채권 관리법 제23조는 채권관리관은 채권이 시효로 소멸할 우려가 있을 때에는 법무부장관에게 재판상의 청구를 요청하는 등 지체 없이 시효중단을 위한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다.

민법이 정하고 있는 시효중단사유는, 청구, 압류, 가압류 또는 가처분, 승인의 3가지이다. 「청구」에 대해서는, 최고만으로는 6개월 이내에 재판상의 청구 등을 하지 않으면, 시효중단의 효력이 없어지기 때문에 일반채권에 대해서는 강제이행의 청구 등이나 가압류 등의 조치를, 국세징수 등의 예에 의한 채권에 대해서는, 압류 등의 조치를 재차 취할 필요가 있다. 「승인」에 대해서는, 채무확인서의 징구(徵求)나 일부 변제 등이 이에 해당한다.

독촉, 자력 조사, 강제적인 조치 등에 대해서는 어느 하나가 부적절하면, 시효의 중단에 있어서의 지장이 생길 수 있다. 시효중단의 방법을 인식하지 않고 시효중단을 취하지 않은 결과, 소멸시효 완성에 의해 불납 결손 처리한 사례, 소액의 체납채권에 대해 채무확인서의 징구 등에 의한 시효중단을 취하지 않은 결과, 소멸시효 완성에 의해 불납 결손 처리한 사례 등이 나타날 수 있다.

7. 담보, 증거물건 등의 정비보존

세입징수관 등은 국가가 채권자로서 점유하여야 하는 담보 그 밖의 물건 및 국가의 채권에 관한 증거서류 그 밖의 증거물건을 선량한 관리자의 주의로 정비하고 보존하여야 한다(법 20조 1항).

8. 징수정지

징수정지는 이행이 지체되고 있는 채권에 대하여 이를 추심하는 경우에 수입금액보다도 추심 그 밖의 관리에 필요한 비용액이 큰 경우가 예상되는 경우에 그 채권에 대하여 적극적으로 관리를 행하는 않는다는 국가의 내부적 정리이다.

징수정리는 국가의 내부적 정리절차에 지나지 않으므로 채권의 대외적 효력에 아무런 영향을 미치는 것은 아니다. 따라서 징수정지 정

리중의 채권에 대하여 만약 채무자로부터 변제의 제공이 있는 경우는 당연 정당한 권리에 기한 이행으로서 그 변제를 수령하여야 한다.

세입징수관 등은 징수정지의 조치를 취한 후, 사정의 변경 등에 의하여 그 조치를 유지한 것이 적당하지 않은 것을 알았을 때에는 즉시 그 조치를 정지하고 일반의 채권으로 다시 적극적인 관리를 개시하여야 한다(법 21조 3항). 소재불명의 채무자의 소재가 그 뒤, 판명된 경우가 이에 해당할 것이다.

국세징수 등의 예에 의한 채권의 경우, 채납처분을 집행할 수 있는 재산의 부존재나 채납자의 생활을 현저하고 궁박시킬 우려라는 소정의 요건에 해당하는 것에 대해서는 채납처분의 집행을 정지할 수 있다고 규정하고 있다(국세징수법 153조).

9. 채권의 소멸

발생한 국가의 채권은 반드시 무엇인가의 사유에 의해 소멸한다. 채권관리의 목적은 채권을 만족시키는 방법에서 가능한 조속히 그 소멸을 도모하는 것에 있다.

1) 소멸원인

채권의 소멸원인을 그 법률적 성질에 따라 분류하면, 대체로 다음과 같다.

(1) 채권에 특유한 소멸원인

가) 변제 또는 대물변제

채무자가 채무의 내용인 급부를 실현하는 행위를 말한다. 변제가 있으면 채무자는 목적을 달성하고 채권은 소멸된다. ‘이행’과 같은 용어이지만, 이행은 채권의 효력에서 본 용어이고, 변제는 채무의 소멸에서 본 용어이다. 변제를 완료하기 위하여는 채무자와 채권자가 서로

협력을 필요로 하는 경우가 많다. 채무자가 자기의 채무에 대하여 스스로 할 수 있는 데까지 이행할 필요가 있다는 것은 물론이지만, 채권자도 또한 이에 따라 협력해야 하는 신의성실의 원칙을 지켜야 하는 의무가 있다. 이 채무자의 행위를 ‘변제의 제공’이라 하고, 채권자의 행위를 ‘변제의 수령’이라고 하는데 모두가 신의성실의 원칙이나 거래관습에 따라 그 내용과 정도를 결정하여야 한다.

변제는 채권의 내용에 따라 본래의 급부대로 이행하는 것이 보통이지만, 채권자의 승낙이 있으면 다른 물건으로 변제할 수도 있다. 이것을 대물변제(代物辨濟)라고 한다.

나) 공탁

변제자가 변제의 목적물을 채권자를 위하여 공탁소에 임치하여 채권자의 협력이 없는 경우에도 채무를 면하는 제도이다. 공탁의 성립요건으로는, 채권자가 변제를 받지 않거나 받을 수 없어야 하는데, 변제자의 과실 없이 채권자를 알 수 없는 경우도 이에 해당한다.

다) 상계

① 상계와 충당의 다른 점

㉠ 상계

상계는 쌍방이 서로 대립하는 동종을 채권을 가지고 있는 경우에 실제 변제에 대신하여 상호의 채권을 대등액에서 소멸시키는 것을 말하고, 쌍방의 채권이 상계적상에 있는 것이 필요하다.

상계는 상대방에 대한 일방적 의사표시에 의해 행할 수 있다. 상계한 경우는 쌍방의 채권은 상계적상시에 소급하여 소멸한다.

한편, 당사자 사이에 상계금지의 특약이 있는 경우, 수동채권이 압류금지채권 또는 불법행위책임에 기한 손해배상금채권인 경우에는 상계할 수 없다.

㉠ 충 당

법률의 규정에 기해 특정한 공과(公課)의 과오납 환부금을 그 지급에 대신하여 미납의 또는 장래 일정기간 내에 납부하여야 할 해당 공과(公課)의 금액에 충당하는 것을 말한다. 특별한 법률에 의해 인정되는 제도이고, 공과(公課)의 징수 주체인 국가 또는 공공단체만이 충당권을 가지고 납부의무자에게는 충당권이 인정되지 않는다. 또한 이행기가 도래하지 않은 채권에 대해서도 충당할 수 있는 점에 특색이 있지만, 충당의 효과는 민법의 규정에 의한 상계와 다르지 않다.

② 상계 또는 충당을 하는 국가의 회계기관

국가의 채권 및 채무의 처리에 관하여는 세입징수관 등 지출부담행위담당관, 지출관 등 여러 회계기관이 관여하고 있는데, 이 가운데 국가를 대표하여 어느 회계기관이 상대방에 대하여 상계 또는 충당의 의사표시를 행할 것인가의 문제가 있다.

상계 또는 충당은 국가의 채권 및 채무의 쌍방을 소멸시키는 효과를 가져오는 것인데, 보통 채무자의 입장에 있어서 그 채무를 소멸시키는 목적을 가지고 행하는 의사표시라고 할 수 있으므로 채권관리법에 있어서는 상계 또는 충당은 국가의 채무의 소멸에 관한 사무로 보아 채무를 이행할 지급사무담당공무원(예를 들어 지출관)이 행하는 것을 전제로 하여 소정의 절차를 정하고 있다.

③ 상계 또는 충당의 절차

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속한 채권에 대하여 법령의 규정에 의해 해당 채권과 상계하거나 또는 이에 충당할 수 있는 국가의 채무가 있는 것을 알았을 때는 곧 해당 채무에 관계된 지급사무 담당 직원에게 상계 또는 충당을 할 것을 청구하여야 한다(법 22조 1항).

지급사무 담당직원은 그 소장(所掌)에 속한 지급금에 관계된 채무에 대하여 위 청구가 있는 때 그 밖의 법령의 규정에 의해 해당 채무와 상계하거나 이에 충당할 수 있는 국가의 채권이 있는 것을 알았을 때는 정령으로 정한 경우를 제외하고, 지체 없이 상계 또는 충당을 하는 것과 함께 그 취지를 해당 채권에 관계된 세입징수관 등에게 통지하여야 한다(법 22조 2항).

반대로, 상대방이 국가의 채권과 채무에 대하여 상계를 행한 경우에 있어서 상계의 통지는 세입징수관 등이 수리하는 것으로 하고 있다. 이 경우에 세입징수관 등은 즉시 그 취지를 해당 채무에 관계된 지급사무 담당직원에게 통지하여야 한다(법 22조 3항).

라) 경개(更改)

채무의 요소를 변경함으로써 신채무를 성립시키고 동시에 구채무를 소멸시키는 유상계약을 말한다. 채권양도와 채무인수로 인해 오늘날 경개의 기능은 그 의미가 많이 퇴색하였다.

경개계약의 당사자는 경개의 종류에 따라 다르다. ① 채무자변경으로 인한 경개 : 을의 갑에 대한 채무를 소멸시키고 병의 갑에 대한 채무를 성립시키는 경개는 갑·을·병 3인의 계약으로 할 수 있음은 물론이지만, 갑·병만의 계약으로도 할 수 있다. 다만, 을의 의사에 반하는 때에는 효력이 생기지 않는다. ② 채권자변경으로 인한 경개 : 갑의 을에 대한 채권을 소멸시키고 병의 을에 대한 채권을 성립시키는 경개는 갑·을·병 3인의 계약에 의한다고 해석한다. ③ 채무의 목적 변경으로 인한 경개는 동일채권자·채무자간의 계약이다. 경개계약에는 아무런 형식을 필요로 하지 않는다. 다만, 채권자변경으로 인한 경개는 확정일자 있는 증서로 하지 아니하면 이로써 제3자에게 대항하지 못한다.

경계의 효력으로 구채무가 소멸하고 신채무가 성립하는 것에는 아무런 문제가 없다. 주의해야 할 것은 이 구채무의 소멸과 신채무의 성립 사이에 인과관계가 존재하여야 한다. 만약 구채무가 존재하지 아니하거나 취소되면 신채무는 성립하지 아니하고, 또 반대로 신채무가 성립하지 아니하거나 취소되면 구채무는 소멸하지 아니한다.

마) 면 제

채권자가 채권을 포기하는 단독행위이다. 채무자의 승낙을 필요로 하지 않으며 채권자가 단독으로 할 수 있다. 면제를 하려면 채무자에 대하여 채권을 포기하겠다는 의사표시를 하면 어떤 방법이든 무방하다. 면제는 채권자의 자유이지만, 만약 당해 채권에 질권이 설정되어 있으면 면제를 할 수 없다. 면제에 의하여 제3자의 권리를 해할 때에는 면제를 허용하지 않는다고 해석한다.

바) 혼 동

채무자가 채권자를 상속하는 것과 같이 채권자의 지위와 채무자의 지위가 동일한 주체(동일인)에 귀속하는 것을 말한다. 이런 경우에는 채권을 존속시킬 필요가 없으므로 소멸시킨다.

(2) 권리의 일반적 소멸원인

가) 소멸시효의 완성

나) 종기(終期)의 도래

(3) 채권의 발생에 관한 법률관계의 소멸

가) 해제조건 성취

나) 계약의 해제 또는 법률행위의 취소

(4) 국가의 채권관리 절차상, 채권의 소멸에 준한 취급하고 있는 사유
가) 채권의 양도

계약으로 채권의 동일성을 유지하면서 이전하는 행위를 말한다. 민법은 채권양도를 명문으로 인정하고 있다. 예외적으로 채권양도를 허용하지 않는 경우로는, 첫째 법률이 금지하는 경우(예 : 친족간의 부양청구권, 연금청구권 등), 둘째 채권의 성질로 보아 허용되지 않는 경우(예 : 차주의 사용·수익권 및 임차인의 임차권 등), 셋째 채권자와 채무자 사이에 미리 채권을 양도하지 않는다는 특약이 있는 경우(단, 이 특약은 선의의 제3자에게 대항할 수 없다) 등이다. 채권양도는 양도인과 양수인의 합의만으로 효력을 발생하지만 양도의 효력을 제3자에게 주장하려면 다음의 요건이 필요하다. 첫째, 채무자를 상대로 주장하려면 양도가 있었다는 것을 양도인으로부터 채무자에게 통지하거나, 채무자가 그것을 승낙하여야 한다. 둘째, 채무자 이외의 제3자에게 주장하려면 통지나 승낙을 확정일자 있는 증서로 하여야 한다. 이상은 지명채권이라 부르는 보통의 채권에 해당한다. 이 밖에 증권적 채권이 있다. 지시채권의 양도의 효력을 제3자에게 주장하려면 증권에 양도를 한다는 내용을 배서하여 양수인에게 교부하여야 하며, 무기명채권·기명식소지인출납채권의 경우에는 증권의 인도(교부)에 의한다. 다만, 상법상의 증권적 채권은 증권의 배서·교부에 의하여 당사자 및 제3자에게 효력을 발생한다.

나) 채권부존재의 확정판결

다) 채권의 간주소멸

권리의 행사가 법률상 불가능 또는 현저하게 곤란하다고 인정되는 경우에 그 채권을 소멸한 것으로 보아 채권관리부에서 제거하는 처리를 말한다.

라) 이자 또는 대여료 채권 금액의 감액변경

2) 채권의 소멸의 통지

채권의 소멸에 관한 사실을 알 수 있는 특정한 직원은 직무상, 채권이 소멸한 것을 안 때에는 지체 없이 그 취지를 세입징수관 등에게 통지하여야 한다고 하여 이에 의해 세입징수관 등 이외의 기관의 사무에 관계된 채권의 소멸에 관한 사실을 세입징수관 등이 확인할 수 있도록 하였다(법 23조).⁶⁶⁾

3) 세입징수관 등으로부터 관계 기관에 대한 통지

세입외 채권의 관리에 관한 사무를 행하는 세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권이 법령의 규정에 의해 세입금채권으로 정리된 것이 된 때에는 그 취지를 관계의 세입징수관 또는 분임(分任)세입징수관에게 통지하여야 한다(규칙 31조).

4) 채권의 간주소멸의 정리

세입징수관 등이 관리하는 채권이 법률적으로는 아직 소멸한 것이라고 할 수 없으나, 그 채권에 대하여 특별한 사유가 생겼기 때문에 청구권의 행사가 현저히 곤란하게 된 경우 등 실질적으로 그 채권으로서 경제가치가 완전히 소멸하였다고 인정되는 경우에 있어서 그 경과를 분명히 한 서류를 작성하여 해당 채권의 전부 또는 일부가 소멸한 것으로 보아 채권의 소멸과 마찬가지로 처리를 하는 것이 인정되고 있다. 이를 채권의 「간주소멸」의 정리라고 한다.

66) 우리 국가채권 관리법 제25조도 수입징수관, 법령에 따라 변제를 수령하는 자 및 제11조의2에 따른 채권 발생 통지를 하는 자 등은 그 직무상 채권이 소멸한 것을 알았을 때에는 그 사실을 채권관리관에게 통지하여야 한다는 규정을 두고 있다.

II. 채권 내용의 변경, 면제 등

1. 이행연기의 특약 또는 처분

세입징수관 등은 그 소장(所掌)에 속하는 채권에 대하여 다른 법률에 기한 경우 이외에 법 24조에 정한 일정한 사유에 해당하는 경우에는 정령에서 정하는 바에 의해 그 이행기한을 연장하는 특약 또는 처분을 할 수 있다.⁶⁷⁾

이행연기의 특약 또는 처분은 국가의 금전채권에 대하여 법령 또는 계약에 의해 정하고 있는 이행기한을 연장하는 것을 내용으로 하는 특약 또는 처분을 말한다.

67) 우리 국가채권 관리법 제27조는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 채권관리관은 채권(국세징수 또는 국세 체납처분의 예에 따라 징수하는 채권과 그 밖에 대통령령으로 정하는 채권은 제외한다)으로서 그 채권 또는 채무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 소속 중앙관서의 장의 승인을 받아 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 이행기한을 연장하는 특약이나 처분(이하 “이행연기특약”이라 한다)을 할 수 있다.

1. 채무자가 무자력(無資力)할 때
2. 채무자가 채무의 전부를 일시에 이행할 수 없고 현재 보유하고 있는 자산 상황에 비추어 이행기한을 연장하는 것이 징수하는 데에 유리하다고 인정될 때
3. 계약에 의한 채권으로서 채무자가 채무의 전부를 일시에 이행할 수 없고 정하여진 기한까지 이행하게 하는 것이 공익상 현저한 지장을 줄 우려가 있다고 인정될 때
4. 손해배상금 또는 부당 이득에 따른 반환금에 관한 채권으로서 채무자가 채무의 전부를 일시에 이행할 수 없으나 변제를 하려는 성의가 특히 있다고 인정될 때
5. 대부금에 속하는 채권으로서 채무자가 대부금의 용도에 따라 제3자에게 대부한 경우에 그 제3자가 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하여 그 제3자로부터 대부금을 회수하는 것이 현저하게 곤란하여 그 채무자가 그 채무의 전부를 일시에 이행할 수 없다고 인정될 때

② 채권관리관은 이행기한이 지난 후에도 이행연기특약을 할 수 있다. 이 경우 이미 발생한 연체금(이행 지체로 인한 손해배상금이나 그 밖에 이에 준하는 징수금을 말한다. 이하 같다)은 그 특약 전에 미리 징수하여야 한다.

③ 채권관리관은 채권을 분할하여 변제하기로 되어 있는 채권에 대하여 이행연기특약을 할 경우 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 이행기한이 지난 후에 변제하여야 할 채권 금액의 이행기한도 동시에 연기할 수 있다.

2. 이율 인하의 특약

장기대부금, 국유재산의 장기채납매불금(賣拂金)채권 등 계약에 기해 발생하는 국가의 채권에 관련된 이자로 그 이율이 일반금융시장의 금리로 정하고 있는 것에 대하여는 채권의 발생 후 이행의 완료까지 사이에 금융정세의 변화에 의해 시중금리가 대폭 인하되어 계약 당시에 있어서 일반 시중 금리에 의한 약정이자를 유지하는 것이 적당하지 않은 경우가 있다. 이러한 경우는 세입징수관 등은 이를 시정하기 위한 필요한 한도에서 그 약정이율을 인하하는 특약을 할 수 있다(법 29조).

3. 재생계획안 등에 대한 동의

국가의 채권에 관계되는 채무자에 대하여 민사재생법에 의한 민사재생절차에 있어서 재생계획안 등이 채권자집회의 결의에 부쳐진 때 등, 또는 회생갱생법 내지는 금융기관 등의 재생절차의 특례 등에 관한 법률에 의한 회사갱생절차에 있어서 갱생계획안 등이 관계인집회의 결의에 부쳐진 때는 그 조건 또는 계획안 등이 이들 법률의 규정에 위반하지 않은 것이고 그 내용이 채무자가 수행할 수 있는 범위 내에서 국가의 불이익을 최소한도로 하도록 정하고 있다고 인정되는 경우에 한하여 법무대신은 이에 대하여 동의할 수 있다(법 30조).

4. 화해 또는 조정에 의한 양보

채권관리법 및 그 밖의 법령에 있어서 채권의 이행연기 그 밖의 내용의 변경 또는 감면에 관한 정함이 있는 경우에 있어서 이러한 법령에 정하고 있는 범위 내에서 법무대신이 재판상의 화해 또는 민사조정법에 의한 조정에 응하는 가능하다. 그러나 국가의 채권에 대하여 법률상 다툼이 생겨 소의 제기 또는 조정의 신청이 있는 경우에 분쟁의 내용에 따라서는 법령이 허용하는 범위 내에서는 해결할 수 없고 분쟁

을 국가에게 유리하게 해결하기 위해서는 이러한 법령에 의해 인정된 범위를 초과하여 양보를 하지 않을 수 없는 사태가 생기기도 한다.

그리하여 법 제31조에서는, 법무대신은 국가의 채권에 대하여 본법 그 밖의 법령에 의해 인정된 내용에 의하는 이외에 법률상 다툼이 있는 경우에 있어서 그 다툼을 해결하기 위해 어쩔 수 없는 경우나 국가로서 그 채권의 징수상 유리하다고 인정된 범위 내에서 재판상 화해를 하거나 민사조정법에 또는 노동심판법에 의한 조정에 응하거나 동법 제21조 제1항의 규정에 의한 이의신청을 하지 않을 수 있다. 다만, 채권의 성질이 이에 적합하지 않는 경우는 그러하지 않다고 규정하고 있다.

5. 채권의 면제

- 1) 무자력자에 대한 이행연기채권의 면제(법 32조 1항)⁶⁸⁾
- 2) 제3자에게 전대(轉貸)하기 위한 대부금채권으로 그 제3자가 무자력 또는 이에 근접한 상태에 있는 경우에 있어서 면제(법 32조 2항)

68) 우리 국가채권 관리법 제31조는 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 채권관리관은 이행연기특약(제30조에 따른 화해로 이행기한이 연장된 경우 및 다른 법률에 따라 이에 준하는 조치를 한 경우를 포함한다)을 한 채권에 대하여 당초의 이행기한(당초의 이행기한 후에 이행연기특약을 한 경우에는 그 최초에 이행연기특약을 한 날을 말한다)으로부터 10년이 지나도 채무자가 자력(資力)을 회복하지 못하고 장래에도 변제할 가능성이 없을 때에는 소속 중앙관서의 장의 승인을 받아 그 채무(연체금 및 이자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 면제할 수 있다.
- ② 제27조제1항제5호에 따라 이행연기특약을 한 경우에는 제1항을 준용한다. 이 경우 채무자의 제3자에 대한 대부금을 면제할 것을 조건으로 하여야 한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 각 중앙관서의 장은 외국 또는 국제기구를 채무자로 하는 채권에 대하여 채무자의 경제 상황과 재산 상황, 채무자와의 경제 협력 및 국제 관계 등을 고려할 때 그 채권을 회수하는 것이 곤란하다고 인정하는 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 그 채무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다. 이 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.
- ④ 정부가 제3항에 따라 채무의 전부 또는 일부를 면제하는 경우에는 미리 국회의 의결을 받아야 한다. 다만, 미리 국회의 의결을 받는 것이 어렵다고 인정되는 들 이상의 채권국 간의 합의에 따른 채무 면제에 대하여는 그러하지 아니하다. 이 경우 정부는 채무 면제 결과를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 각 중앙관서의 장은 제3항에 따라 채무의 일부를 면제하는 경우에는 제27조부터 제29조까지의 규정에도 불구하고 이행기한을 연장할 수 있다.

3) 연납(延納)이자채권 상당액의 면제(법 32조 3항)

6. 연체금 상당액의 채권의 면제 등

채권관리법에서 「연체금」이라는 것은 금전채권의 이행의 지체에 관계된 손해배상금 그 밖의 징수금을 말한다. 연체금은 법령 또는 계약이 정하는 바에 의해 이행기한의 다음 날부터 원본 완납일까지 기간에 따라 미납원본액에 대한 일정한 비율에 의한 부과되는 것이어서 지연이자, 위약금, 손해금, 연체금 등 여러 가지의 명칭으로 불린다.

연체금채권에 대하여는 그것이 주로 채권의 이행지체에 대한 손해배상의 목적을 가지는 것에 비추어 이행지체에 수반하여 국가에 생기는 경제적 실손(實損)의 정도에 따라 그 전부 또는 일부를 면제하는 등 다른 채권과는 다른 특칙이 마련되어 있다. 다만, 이 면제 등의 특칙은 이자를 부과하게 된 채권 및 특별한 법률에 있어서 연체금에 관하여 정함이 있는 채권에 대하여는 적용되지 않는다(법 33조 1항 괄호 단서).

Ⅲ. 채권에 관한 계약 등의 내용

채권관리의 효율화, 적정화를 기하기 위해서는 채권 발생 원인이 되는 계약 그 밖의 행위를 행하는 단계에서 그 행위에 기하여 발생하는 채권의 그 발생 후에 있어서 원활한 관리가 가능하도록 미리 계약 등의 내용으로서 소요의 사항을 정해 둘 필요가 있다.

1. 채권에 관한 계약조항 등의 기준

법령의 규정에 기해 국가를 위해 채권의 발생에 관한 계약 그 밖의 행위를 하는 자는 그 채권의 내용을 정하려는 때에는 법률 또는 법률에 기한 명령으로 정한 사항을 제외하고, 그 밖의 채권의 감면, 이행기한의 연장에 관한 사항에 대하여 정함을 하여서는 안 된다(법 34조).⁶⁹⁾

69) 우리 국가채권 관리법 제33조는 다음과 같이 규정하고 있다.

재정법 8조에서, 채권의 효력을 변경하거나 채권을 감면함에는 특별한 법률에 기한 것을 요구한다고 정하고 있고, 법률에 의하지 않고 국가의 기관이 임의로 채권의 이행기한을 연장하거나 감면하는 것을 금지하고 있다. 그러나 채권의 발생에 관한 계약 그 자체에 이행기한의 연장, 감면을 인정하는 조항이 정해져 있는 경우에는 그러한 내용의 계약에 기해 채권의 효력이 확정하는 것이므로 그 경우의 이행연기나 감면은 재정법 8조에는 위반하지 않는다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 이러한 처리는 동조의 취지에 반하고, 인정되는 바는 아닌데, 그 취지를 사무처리의 면에서도 확보하기 위해 둔 규정이다.⁷⁰⁾

2. 국가의 대부금에 관한 사업의 적정한 집행을 확보하기 위한 대부계약조항의 기준

국가가 지방공공단체 그 밖의 특정한 단체가 행하는 사업에 대하여 용자를 하는 경우에 있어서는 그 용자에 관계되는 정책목적을 확보하기 위해 대부의 대상이 되는 사업의 집행에 관하여 일정한 의무를 부과하고, 국가가 필요한 감독을 행할 수 있도록 대부금채권의 발생 원인이 되는 대부계약에 있어서 소정의 정함을 할 필요가 있다. 이러한 행정상의 필요에 기하여 채권관리법의 적용을 받는 채권의 국가의 대부금에 관계하는 것인 때에는 다음의 사항을 정하도록 하고 있다(법 36조). 그러나 대부금의 용도가 특정되지 않은 것(생활자금, 학자금 등에 충당되는 대부금)에 대하여는 자금운용의 규제가 적당하지 않은 경우가 많으므로 적용을 제외하는 것으로 하고 있다.

① 법령에 따라 계약이나 채권 발생에 관한 행위를 하는 사람(이하 “계약담당공무원”이라 한다)이 채권의 내용을 정할 때 다른 법령에 규정된 경우를 제외하고는 채권의 감면이나 이행기한의 연장에 관하여 규정할 수 없다.

② 계약담당공무원이 채권의 발생 원인이 되는 계약을 체결할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약의 내용을 정하여야 한다.

70) 福田淳一 편, 『債權管理法講義』, 2007, 238면.

- 1) 채무자는 해당 대부금을 다른 용도로 사용하여서는 안 되는 것, 또는 해당 대부금을 다른 용도에 사용하는 경우에는 각성 각청의 장(그 위임을 받은 자를 포함)의 승인을 받아야 하는 것.
- 2) 채무자는 해당 대부금의 대부의 대상인 사무 또는 사업(이하 「대부사업 등」이라고 한다.)에 필요로 한 경비의 배분 그 밖에 대부사업 등의 내용으로, 해당 계약에서 특히 정한 것(이하 단지 「대부사업 등의 내용」이라고 한다.)의 변경을 하는 경우에는 각성 각청의 장의 승인을 받아야 하는 것.
- 3) 채무자는 대부사업 등을 중지하거나 폐지하는 경우에는 각성 각청의 장의 승인을 받아야 하는 것.
- 4) 채무자는 대부사업 등이 예정한 기간 내에 완료하지 않은 경우 또는 대부사업 등의 수행이 곤란하게 된 경우에는 신속하게 각성 각청의 장에게 보고하여 그 지시에 따라야 하는 것.
- 5) 채무자는 대부사업 등에 의해 취득하거나 효용이 증가한 재산으로, 해당 대부 계약에서 정한 것을 해당 계약에서 정한 기간 내에 대부의 목적에 반하여 사용하거나 처분하거나 담보에 제공한 경우에는 각성 각청의 장의 승인을 받아야 하는 것.
- 6) 채무자는 해당 대부 계약에서 정한 바에 의해 대부사업 등의 수행 상황에 관하여 각성 각청의 장에게 보고하여야 하는 것.
- 7) 채무자는 대부사업 등이 완료된 경우에는 해당 대부 계약에서 정한 바에 의해 대부사업 등의 성과를 기재한 실적 보고를 각성 각청의 장에게 제출하여야 하는 것.
- 8) 채무자는 각성 각청의 장에 의해 위에 규정한 실적보고에 관계된 대부사업 등의 성과가 해당 대부금의 대부의 목적 및 대부사업 등의 내용에 적합하지 않다고 인정된 경우에는 그 지시에 따라야 하는 것.

- 9) 제4호 또는 전호에 규정한 지시에 의한 경우 이외 다음에 열거한 경우에는 해당 채권의 전부 또는 일부에 대하여 이행기한을 앞당길 수 있는 것.
 - (1) 채무자가 전 각호에 열거한 사항에 대한 정함에 따르지 않는 때
 - (2) 채무자가 해당 대부 계약에서 정한 기간 내에 대부금을 대부의 목적에 따라 사용하지 않은 때
 - (3) 그 밖에 채무자가 해당 대부 계약의 정함에 따라 성실하게 대부사업 등을 수행하지 않은 때
- 10) 채무자는 제4호 또는 제8호의 지시에 의해, 또는 전호에 의해 이행기한을 앞당긴 때는 정령으로 정한 금액의 범위 내에서 일정한 기준에 의해 계산한 금액을 국가에 납부하여야 하는 것.
- 11) 채무자는 국가의 대부금을 그 재원의 전부 또는 일부로 하여, 또는 해당 대부금의 대부의 용도에 따라 제3자에게 대부금의 대부를 행한 경우에는 해당 대부 계약에 있어서 제1호로부터 제9호까지 열거된 사항에 준한 정함을 하여야 하는 것.

IV. 잡 칙

1. 이행연기, 면제 등의 조치에 대한 채무대신에게의 협의 등

세입징수관 등은 다음 각호에 열거된 경우에는 미리 각성 각청의 장의 승인을 받아야 한다. 다만, 각성 각청의 장이 채무대신과 협의하여 정한 기준에 의해 해당 각호에 규정하는 행위를 하는 경우는 그러하지 않다(법 38조 1항).

- 1) 제21조 제1항 또는 제2항의 조치를 취한 경우
- 2) 이행연기의 특약 등을 한 경우
- 3) 제29조의 규정에 의해 이율을 인하하는 특약을 한 경우

4) 제32조의 규정에 의한 면제를 하는 경우

각성 각청의 장은 전항 각호에 규정하는 행위를 하거나 동항의 승인을 하는 때에는 미리 채무대신에게 협의하여야 한다. 다만, 미리 채무대신과 협의하여 정한 기준에 의해 행한 경우는 그러하지 않다(법 38조 2항).

법무대신은 제30조의 동의를 하는 때에 제31조의 규정에 의해 화해를 하고, 조정에 응하거나 노동심판법 제21조 제1항의 규정에 의한 이의신청을 하지 않는 때, 또는 화해, 조정 또는 노동심판에 의해 제1항 제2호부터 제4호까지 규정하는 행위에 준한 행위를 하는 때는 미리 채무대신의 의견을 구하여야 한다. 다만, 미리 채무대신과 협의하여 정한 기준에 의해 행한 경우는 그러하지 않다(법 38조 3항).

2. 채권 현재액의 보고

채권은 국가의 재산의 일부이고, 그 금액도 다액이므로 그 상태를 조사하고, 국민에게 이를 보고하는 것을 목적으로 매 년도말에 채권의 현재액에 대하여 국회에의 보고 제도가 규정되어 있다.

각성 각청의 장은 정령으로 정한 바에 의해 해당 각성 각청의 소장(所掌) 사무에 관계된 채권의 매 년도말에 있어서 현재액의 보고서를 작성하고, 다음 년도의 7월 31일까지 채무대신에게 송부하여야 한다(법 39조).

채무대신은 위 보고서에 기해 채권 현재액 총계산서를 작성하여야 한다. 내각은 위 채권 현재액 총계산서를 위 보고서와 함께 다음 년도의 11월 30일까지 회계검사원에 송부하여야 한다. 내각은 위 채권 현재액 총계산서에 기해 매 년도말에 있어서 국가의 채권의 현재액에 대하여 해당 연도의 세입 세출 결산의 제출과 함께 국회에 보고하여야 한다(법 40조).

제 4 절 우리법제에게 주는 시사점

I. 채권관리 적정화 개요

사용료, 수수료, 대출금 등 국가가 가지는 채권에 대해서는 많은 국민이 성실하게 납부하고 있는 한편, 지급능력이 있음에도 불구하고 납부하지 않는 체납자도 있어 다액의 미납입이 생기고 있다.⁷¹⁾

이러한 체납에 대해서는 부담의 공평성·공정성을 확보한다는 관점에서 체납은 허용되지 않는다는 엄격한 자세로 그 회수를 도모할 필요가 있다. 징수 강화를 도모하는 것이나 장기 체납 채권의 법적 처리를 포함한 채권정리를 진행시키는 것과 관련하여 채권 관리의 적정화를 위한 개요는 다음과 같다.

< 표-4 > 일본의 국가채권관리 개요

관리의 철저	회수의 강화	채권의 정리	제도의 관리
<ul style="list-style-type: none"> 채권발생시 체크의 철저 채권관리부의 정리 채무자의 자산 상황 등 파악 보전 추심 조치 	<ul style="list-style-type: none"> 독촉 최고 교섭 소의 제기·강제 집행 회수 업무의 민간 위탁화를 검토 체납상황의 공개 	<ul style="list-style-type: none"> 채무의 면제 채무의 포기 	<ul style="list-style-type: none"> 회수강화·체납 방지의 관점에서 제도 검토 노하우의 공유

71) 이 부분은 <http://www.city.sasebo.nagasaki.jp/www/contents/1271382615211/files/saikankenri.pdf> 참조.

1. 관리의 철저

- 확실하게 채권의 회수를 실시하기 위해, 계약 체결 등 채권의 발생시에 있어서 심사의 강화나 채무자나 보증인에 대한 제도 주지를 철저하게 하는 등 적절한 제도 운용을 도모한다.
- 채권의 독촉이나 조건의 변경시 등에는 신속하게 채권관리부 등 필요 서류에 기재를 행하여 그 관리를 정확하게 행하는 것과 동시에 평소부터 채무자의 자산 상황 등에 주의를 기울여 개개의 채권의 상황을 정확하게 파악하고, 체납의 방지에 노력한다.
- 채무자의 파산 등 채권관리상의 문제가 발생한 경우는 신속하게 채권의 보전, 회수를 위한 정확한 조치를 강구하는 것에 의해 체납의 방지를 사전에 도모한다.
- 방 책

1) 채권 발생시의 유의점

대출금 등 채권에 대해서는 심사 시점에서 제출 서류의 엄격한 체크를 실시하는 것과 동시에, 채무자나 보증인에 대해,「채무불이행이 되었을 경우에는 보증인에 대해서도 청구하는 것과 동시에, 재산조사를 실시해 강제집행 등의 절차에 착수한다」는 것을 서면 등으로 철저히 주지시킬 것.

2) 관리·점검

- 다음의 기록의 정비는 채권관리의 가장 기본적인 사항이며, 특히 소송까지를 생각하는 경우에는 필수 불가결하다.
- 채권관리부를 정비해, 채무자의 이름, 채권금액의 기본사항을 비롯해 납부상황 등 채권관리에 필요한 사항을 기재하는 것.
- 체납 채권에 대해서는, 독촉 등의 처리내용을 기록하는 것.

- 금전소비대차 계약서 등의 채권증서와 각종 변경신고, 보증서 및 보증의사확인서류를 항상 최신의 신고 내용을 확인할 수 있도록 정리하여 두는 것.

3) 보전을 위한 상황 포착

- 대출금 등, 채권의 발생으로부터 이행까지 일정한 기간이 있는 채권에 대해서는, 경제상황의 영향 등으로부터 채무이행 기한까지 채무자가 파산 등 상태에 빠져 채무이행이 위태로운 경우도 있으므로 채무자의 상황을 파악하도록 노력하는 것.
- 특히, 고액의 채권 및 장기에 걸치는 미납 채권 등에 대해서는 상환의 가능성을 살펴 채권의 안전성을 확보하기 위해서도 1년에 1회, 등기부 등본, 재무제표만이 아니라, 세무신고서의 사본(부속 명세서, 계정과목 명세서 포함한다) 등의 제출을 요구하는 등 필요한 정보 수집을 실시하는 것.

4) 계약 후의 정세 변화에의 대응

- 채무발생으로부터 이행까지의 상황 변화에 대응하기 위해 필요에 따라 담보의 추가 요구나 보증인을 세우게 하는 등에 의해 채권의 보전에 노력할 것.
- 이행기한이 도래할 때까지는 채무자에게 「기한의 이익」이 있으므로 채무의 이행을 청구할 수 없지만, 채무자가 파산선고를 받는 등 일정한 사유가 발생했을 경우는 지체 없이 이행기한을 앞당기는 절차를 취하는 것.
- 채무자가 제3자에 의한 강제집행 또는 파산선고를 받은 것 등을 안 경우에 있어서 법령에 의해 채권자로서 배당의 요구 그 밖의 채권의 신고를 할 수 있는 때에는 즉시 그것을 위한 조치를 취해, 채권의 확보에 노력하는 것.

2. 회수의 강화

- 법령 등에 기한 독촉을 적정하게 실시하고, 채무자가 독촉 후에도 채무를 이행하지 않을 때는 조기 교섭에 착수하여 납부를 촉진하는 것과 동시에, 납부에 응하지 않는 경우는 소의 제기나 강제집행 등을 실시하는 등 채권의 확실한 회수를 도모한다. 또한 강제집행 등을 적절히 실시하는 것에 의해, 각 채권 전체의 채납의 억제율을 도모한다. 한편, 각 채권의 납부율, 채납 건수, 채납금액, 소송 건수, 강제집행 건수, 불납(不納)결손액 등에 대해서는 홈 페이지 등에 공개한다.
- 비용 대 효과를 예상해 민간위탁화 등 효과적인 채권관리의 방식에 대해 계속하여 검토한다.

- 방 책

1) 독 촉

- 이행기한(납기한)까지 이행(납부)하지 않는 사람이 있을 때는 기일을 지정해 독촉하여야 한다. 독촉이 이루어지지 않는 한 채납처분절차에 들어갈 수 없다.
- 최초의 독촉에는 시효중단의 효력이 있어 그 효력은 독촉장이 상대방에게 도달했을 때부터 생기게 된다. 이 때문에 채무자가 주소 불명인 경우 등에는 공시송달의 방법에 의해 독촉할 것.

2) 최고, 교섭

- 독촉 지정기일까지 납부가 없는 경우는 채무자에게 이행(납부)을 재촉하기 위해 문서·전화·방문 등에 의한 최고(구두나 청구서에 의한 재판소 밖의 이행의 청구) 및 교섭에 착수할 것. 교섭은 문서뿐만 아니라, 전화·방문 등을 병용해 채무자에게 의사가 명확하게 전해지도록 효과적인 방법을 선택해 실시할 것.

- 채무자와의 교섭은 지금까지의 진행경과를 충분히 이해하는 것이 필요하고 확인 항목을 매뉴얼 등으로 정리해 두는 것과 함께 교섭 경과를 반드시 기록해 보존할 것. 교섭은 채무자의 이행의사를 확인하고 재산조사의 결과에 의해 체납처분이나 강제집행 등으로 나아갈 것인가. 유예나 정지, 면제할 것인가의 검토를 하기 위해서도 대단히 중요한 수단이 된다.
- 강제징수할 수 없는 채권은 회수의 전제가 되는 재산조사에 대해 법령상의 제약이 많으므로 교섭의 초기 단계에서 주소, 근무처, 거래금융기관이나 보유재산 등을 재확인하는 것과 함께 가능한 범위에서 채무자로부터 확정신고서의 사본 등을 제출시키는 등 정보수집에 노력할 것.
- 연대보증인을 설정하고 있는 경우는 채무자에게의 최고와 동시에 연대보증인에 대한 청구를 행할 것.

3) 분할 납부

- 일괄 납부가 곤란하거나 대출금 등으로 매달의 변제액의 납부가 곤란하다는 신청이 있는 채무자에 대해서는 납세증명서나 결산서류 등을 제출시켜 채무자의 생활 상황이나 납부자력을 조사해, 회수의 실효성을 높이는 관점에서 어쩔 수 없다고 인정되는 경우에는 분할 납부의 조치를 취할 수 있는 채권이 있다.
- 분할 납부를 인정할 때에는 소멸시효의 중단 사유인 「승인」을 겸한 「채무승인 및 분할 납부 서약서」를 제출시키는 것으로 해, 그 문면에는, 「분할 납부가 불이행이 되었을 경우는 당연히 기한의 이익을 상실하고, 즉시 채무를 변제하여야 한다」는 취지의 기한의 이익의 상실에 대한 문언을 삽입하는 것에 의해 체납액 전액을 대상으로 체납처분 등이 가능한 상태로 해 두는 것 등 확실히 채권이 회수될 수 있는 조치를 강구하는 것이 바람직하다.

4) 소재 조사·재산 조사

- 주소변경 신고를 하지 않는 채납자도 있는 것으로부터 소재불명이 되어 연락이 되지 않는 것을 막기 위해 최고 교섭의 빠른 단계에서 채납자의 주민등록을 입수하는 것과 함께 근무처 등의 연락처를 파악해 두는 것.
- 채무자가 법인인 경우는 상업등기부등본을 취득해 법인의 소재지·대표자 등의 기초정보를 파악하는 등 내용의 변경이나 해산의 유무 등을 적절히 확인할 것.
- 강제집행 등의 절차에 착수할 것인가. 징수정지를 실시할 것인가 등의 판단을 함에는 채무자의 재산 상황을 파악할 필요가 있다. 개개의 채권의 내용이나 채무자의 상황에 따라 다르지만, 재산조사의 시기는 채납(채무불이행)으로부터 6개월 이내를 기준으로 실시할 것.
- 강제징수 할 수 있는 채권과 그 이외의 채권과는 재산조사를 할 수 있는 범위·방법 등에 차이가 있다. 강제징수할 수 있는 채권의 경우는 국세징수법의 규정이 준용되므로 예적금·생명보험, 보증금 등의 조사를 실시하는 것. 다만, 재산조사는 징세공무원 이외의 사람은 실시할 수 없기 때문에 주의할 것. 덧붙여 징수공무원 임명 확대에 대해서는 이후 검토를 진행한다.

5) 강제징수, 강제집행 등

- 징수정지나 이행기한의 연장 그 외 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고, 독촉을 한 후, 상당한 기간을 경과해도 더 이행되지 않을 때, 재차, 3차의 최고에도 응하지 않을 때, 분할 납부의 약속을 이행하지 않았을 등은 강제집행 등의 절차를 취한다.
- 특히, 분할 납부를 약속한 사람이 분할 납부를 게을리 했을 경우는 채납처분 또는 강제집행 등의 절차를 검토할 것.

6) 효과적·효율적인 회수를 향한 향후의 검토

- 이후, 규칙 등의 개정이나, 채권의 관리·회수 업무의 민간 위탁화에 대해서도 검토를 진행한다.
- 가칭 채권관리검토위원회를 조직하여 강제집행이나 채권 포기에 관한 요건 등의 정리, 민간 위탁화 등, 채권 관리의 실효성을 높이기 위한 방안을 검토한다.

3. 채권의 정리

- 채무자의 상황에 따라 이행시키는 것이 현저하게 곤란 또는 부적당한 때에는 법령 등에 근거해 징수정지, 이행연기의 특약, 채무의 면제 및 포기 등의 절차를 행하여 채권정리를 진행한다.
- 방 책

1) 징수 정지

- 강제징수에 의해 징수할 수 없는 채권으로, 이행기한 후 상당한 기간이 경과하더라도 완전히 이행되지 않는 채권에 대해서는 지방자치법 시행령에 규정하는 사유에 해당하거나 그 채권을 이행시키는 것이 현저하게 곤란 또는 부적당하다고 인정 될 때는, 이후 해당 채권의 보전 및 추심을 하지 않을 수 있다.
- 징수정지는 채권의 소멸로 되는 것은 아니고, 채권을 소멸시키려면, 권리의 포기의 조치를 취하든가, 시효에 의하지 않으면 안 된다. 또한 징수정지 기간 중에도 시효는 진행되므로 채무자의 소재나 재산상황 등을 포착하는 등, 일정 기간 상황을 보면서 징수할 것인가, 정리할 것인가의 검토를 행할 것.
- 강제징수에 의해 징수할 수 있는 채권은 체납처분의 집행정지에 의해 일정 기간 경과 후에 소멸한다.

2) 이행기한의 연장의 특약

- 강제징수할 수 없는 채권에 대해서 채무자가 무자력 또는 이것에 근접한 상황인 것 등 지방자치법 시행령에 규정하는 경우에 해당할 때는 이행기한의 연장을 할 수 있다.
- 그 때, 채무자가 고의로 재산을 은폐한 등 일정한 경우에는 해당 채권의 기한의 이익을 잃게 하는 조건을 첨부한 공정증서(계약의 성립이나 일정한 사실을 공증인이 실제로 체험하거나 또는 당사자로부터 들어서 작성하는 문서)를 작성하는 등 즉시 집행권원으로 할 수 있도록 해 둘 것.
- 강제징수할 수 있는 채권에 대해서는 징수유예 또는 환가의 유예에 대해 검토할 것.

3) 채무의 면제

- 이행기한의 연장의 특약 또는 처분을 한 채권에 대해서 당초의 이행기한으로부터 10년이 경과한 후에 있어서 한편 채무자가 무자력 또는 이것에 근접한 상태에 있고 변제할 전망이 없다고 인정될 때는 해당 채권 및 이것과 관련되는 손해배상금 등을 면제할 수 있다.
- 제3자에 대한 대부를 목적으로 하는 대부금과 관련되는 채권으로, 해당 제3자가 무자력 또는 이에 근접한 상태에 있는 것에 기해 이행연기의 특약을 한 것에 대해서도 마찬가지로 채무자가 해당 제3자에 대한 대부금에 대해 면제하는 것을 조건으로 하여 해당 채권 및 이것과 관련되는 손해배상금을 면제할 수 있다.
- 이러한 면제에 대해서는 의회의 의결은 필요하지 않다.

4) 권리의 포기

- 법률 또는 이에 기한 정령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하는 이외에 권리를 포기하는 것에 대하여는 의회의 의결이 필요하다.
- 지방자치법 시행령에 기해 「채무의 면제」, 조례로 대부금에 대해 일정한 조건 하에 반환의무를 면제하고 있는 경우, 시효에 의해 권리가 소멸하는 경우를 제외하고 권리를 소멸시키는 데에는 권리의 포기의 의결이 필요하다.
- 채권관리에 대해서는 채권을 확실히 확보하기 위해 법적 처리를 포함한 회수의 구조를 철저히 하는 것이 기본이지만, 현저한 생활 곤궁 상태에 있는 등, 법령에 규정하는 요건에 해당하는 경우에는 채무자의 자산상황이나 채권관리에 필요한 비용 등도 살펴 징수 정지 등의 조치를 취할 필요가 있다.
- 그러나 그러한 조치를 취해도 채무자가 장래에 있어서도 자력의 회복이 곤란하다고 인정될 때, 파산법 그 외의 법령의 규정에 의해 채무자가 해당 채권에 있어서 그 책임을 면했을 때, 소재 조사를 실시해도 채무자나 보증인이 소재불명으로 시효가 경과한 때 등에 대해서는 해당 채권 및 손해배상금 등의 포기에 대해 검토할 것. 파산법 그 외의 법령의 규정에 의해 채무자가 해당 채권에 대해 그 책임을 면한 경우라도 권리를 소멸시키려면, 권리의 포기의 의결이 필요하다.

5) 시효에 의한 소멸

- 지방자치법의 규정에 의해 다른 법률에 규정이 있는 것을 제외하는 이외에 채권 불행사의 상태가 5년간 계속하는 경우는 시효에 의해 소멸한다.

- 그 외 일반의 채권, 상사채권에 따라 민법이나 상법 등의 시효가 적용되어 그 소멸에는 시효의 원용이 필요하다.
- 시효의 원용은 채무자로부터 원용하는 취지의 의사표시가 있었을 때에 성립하므로 법원에 신청할 필요는 없다.

6) 불납결손처분(不納缺損處分)

- 채무의 면제, 권리의 포기 등에 의한 징수권의 소멸, 시효에 의한 소멸 등에 의한 경우는 불납결손처분을 실시하는 것이 필요하다.
- 불납결손처분이란, 수납이 없음에도 불구하고 징수사무를 종료시키는 결산상의 처분이며, 채권 그 자체를 소멸시키려면, 권리의 포기 등의 절차나 시효에 의한 채권의 소멸이 필요하다.

4. 제도의 관리

- 담보나 보증인의 신설 등 대출요건의 검토나, 계좌이체 등의 체납을 미연에 방지하고자 하는 수납방법의 궁리 등 제도 그 자체가 지속 가능한 것이 되도록 제도의 검토를 행한다.
- 징수강화나 체납을 미연에 방지하고자 하는 대책 등 채권관리의 적정화를 향한 개혁을 추진하는 경우는 예산편성에 있어서 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

II. 징수 등 공권력 행사의 민간위탁

세금 등에 관한 공권력 행사의 민간위탁에 관해서는, 우선, 지방자치법 제243조에 규정된, 사인(私人)에 의한 공금 취급 제한 규정의 재검토가 필요하다. 동법은, 「법률 또는 이에 기한 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고, 공금의 징수 혹은 수납, 지출의 권한을 사인(私人)에 위탁하거나 사인(私人)에게 행하게 해서는 안 된다」라고 하고 있다. 동법 시행령 제158조에서는 「수입의 확보, 주민의 편익 증진에 기여

한다고 인정되는 경우」, 사용료, 수수료 등에 한해서, 私人에 의한 징수, 수납사무의 위탁을 인정하고 있다. 그러나 세금이나 보험료의 징수, 독촉장의 발행, 연체금의 징수, 체납처분 등에의 확대는 어렵다.

나아가 채권관리회수업에 관한 특별조치법에 기해, 민간사업자의 채권관리회수범위의 확대에 의한 세금이나 보험료의 민간징수를 가능케 하는 일도 필요하다. 동법에서는 원칙으로서 대상으로 하는 채권을 일정한 특정 금전채권에 좁히고 있어 지방자치체(地方自治體)의 세금 등은 업무의 대상에서 제외되고 있다. 더하여 압류, 공매(公賣) 등에 대해서는 강제집행의 대행 조치를 가능하게 하는 것 등이 유용할 것이다.

덧붙여 한국, 구미 등에서와 같이 지방세, 보험료 등의 신용카드에 의한 납부 등이 가능하다면 세금의 분할 상환, 독촉, 수금을 민간 카드회사에 위탁하는 구조를 검토하는 일도 선택할 수 있는 방법이 될 것이다.

이러한 징수를 민간에게 맡김에 있어서 국민의 문의 등에 대응하기 위해 행정기관이 설치하는 콜센터에 개인정보에 관련되는 세금 등의 납부독촉, 국민건강보험, 개호 등에 관한 상담기능 등을 추가하여 총괄적 다기능형 콜센터를 실현하는 것이 유용할 것이다. 이는 국민, 지역과의 플랫폼 기능을 민간에게 맡기는 것과 동시에, 단지 국민 등으로부터의 일방통행의 창구가 아니고, 장래적으로는 일부의 공권력 행사도 포함해 행정의 적극적인 활동을 보좌하는 것을 목적으로 하는 것이다.

이러한 방법의 경우, ① 체납자에게 자발적 납세를 전화에 의해 전하는 것은, 현행 제도에서도 납세자에 관한 정보 관리 등을 신중하게 실시하는 것을 전제로 실현 가능한 것, ② 공권력의 직접적 행사에 해당하지 않는 업무 등을, 콜센터 업무에 포함하는 것은 가능한 것, ③ 위탁하는 민간기업에는, 프라이버시 인증 취득 등 개인정보보호 등에 관한 조직적 구조, 교육시스템 등이 충실할 것을 요건으로 하는 것 등이 유의할 점이 될 것이다.

[참고 사례]

공영주택의 체납 임대료의 징수에 관한 사무의 민간위탁⁷²⁾

국토교통성 주택국 주택종합정비과 과장보좌사무연락 2007년 12월 27일
「공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항 등에 대하여」

현재, 중소기업 고도화 자금 대출금이나 중소기업 설비 근대화 자금 대출금 등에 있어서 회수업무의 민간위탁을 하고 있는데, 이후, 「채권 관리회수업에 관한 특별조치법」의 동향을 살피면서 그 밖의 채권의 관리·회수 업무의 민간위탁화에 대해서도 검토를 진행하여야 할 것이다.

다음 자료는 「공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항 등에 대하여」에서 발췌한 것이다. 표 가운데 ‘법’은 공영주택법을 말한다.

< 표-4 > 공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항의 주요내용

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
<p style="text-align: center;">○</p> <p>민간사업자에게 위탁할 수 있는 사무(어느 것도 개인정보보호의 관점에서 배려가 필요)</p>	<p>독촉에 관련하는 사실행위로서 행하는 사무 예) 독촉장 등의 작성·송부</p>	
	<p>문서나 전화에 의한 자주적 납부의 권장 등 예) 체납자에 대하여 임대료를 체납하고 있는 사실을 전하고 자주적 납부를 요청하는 것 예) 체납자의 납부에 관한 의사나 납부 예정시기를 확인하는 것</p>	

72) <http://www.pref.akita.jp/bunsyo/H20/pdf/4200327g0105.pdf> 참조.

제 3 장 일본 국가채권관리법제 분석

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
	예) 채납자가 임의로 신고한 사정을 기록하는 것 예) 채납자의 조회에 응하여 채납에 관한 사실을 설명하는 것	
	소재불명자에 관한 주소 등의 조사	채권회수회사 등의 민간사업자의 노하우 활용에 의한 효율화가 중요
	채납 임대료의 징수사무(사실행위로서 행하는 것) 예) 계좌이체	계좌이체의 활용 등, 시간이나 장소를 구애받지 않고 납부할 수 있는 환경정비가 중요
	법적 조치에 관련된 보충적 설명 예) 계약해제나 강제집행시의 현지 참여의 보조 예) 압류 물건의 보관	
	그 밖의 행정에 의한 판단이 불필요한 기계적 사무나 사실행위로서 행하는 사무 예) 수입(收入)신고서의 배포·회수	
△ 민간사업자에게 위탁할 수 있으나, 그 실시예 있어서 특히 주의가 필요한 사무	채납자 집의 방문이나 청사 등에 소환에 의한 자주적 납부의 권장 등 예) 채납자에게 임대료를 채납하고 있는 사실을 전하여 자주적 납부를 요청하는 것 예) 채납자의 납부에 관한 의사나 납부 예정시기를 확인하는 것	다음 사항에 특히 주의가 필요 - 직접 납세자에게 면접하는 것에 의해 문제가 생길 가능성도 크므로 그러한 경우에는 즉시 사업주체 담당직원이 대응할 수 있도록 만전의 체제를 정비할 필요 - 특히 채납자 가택의 방문에 대하여는 개인정보를 청사 등의 건물 밖에 가지고 나가

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
	예) 체납자가 임의로 신고한 사정을 기록하는 것	게 되기 때문에 개인정보보호의 관점에서 만전의 조치를 강구할 필요
X 민간사업자에게 위탁할 수 없는 사무	임대료의 결정 (법 제16조 제1항 등)	공영주택의 임대료의 결정 등에 대하여는 공영주택제도의 목적과 밀접 불가결하고, 공영주택에 관계되는 업무의 건전한 계속이 대단히 중요하므로 사업주체가 스스로 실시하고 그 수입으로서 수수(收受)할 필요
	임대료의 감면 (법 제16조 제4항 등)	
	임대료의 징수유예 (법 제19조 등)	
	수입의 상황을 파악하기 위한 조사(법 제34조)	공영주택법에 의해 사업주체의 장에게만 인정되는 권한
	연체 임대료의 독촉	지방자치법에 의해 지방공공단체(사업주체)의 장에게만 인정되는 권한
	법적 조치 (인도청구 등의 강제처분)	상대방의 의사에 반하여 행하는 공권력의 행사나 법률사무에 해당하여 변호사법이나 공영주택법에 의해 사업주체에게만 인정되는 권한

Ⅲ. 그 밖의 시사점

1. 국가의 채권에 관한 정보개시의 충실

재무성은 국가의 채권의 효과적·효율적 관리를 추진하는 관점에서 국가의 해당 연도말의 채권현존액과 연도중의 채권발생액 및 소멸액과 소멸 내용 등을 일람(一覽)하여 형식으로 개시되도록 각 부성(府省)의 정보개시의 방법 등을 검토하고 조정을 행할 것이 필요하다.

- 재무성은 각 부성으로부터 송부된 매년도말에 있어서 국가의 채권현재액을 취합하여 「국가의 채권의 현재액 총보고」로서 국회에 제출하고, 보고와 함께 재무성 홈페이지에서 일괄하여 공표하여 국가의 채권에 관한 정보개시에 노력하고 있다.
- 재무성은 국가의 채권에 관한 정보개시의 충실을 도모하기 위해 2008년 1월 이후 각 부성과 조정을 행하여 권고대상의 각 부성에 대하여 「국가의 채권정리등에 관한 행정평가·감시결과에 기한 권고에 대응하는 국가의 채권에 관한 정보개시 대하여」(2008년 11월 13일자 재계(財計) 제2334호 재무성 주계국장(主計局長) 통지)를 내어 채권의 정보개시의 방법 등에 대하여 기본사항을 주지시키고 있다.

2. 적절·효과적 채권관리사무의 추진

각 부성(府省)은 각각의 채권관리기관이 관리하는 채권의 종류·형태에 따라 구체적 사무순서, 절차를 진행한 뒤의 판단기준 등을 내용으로 하는 실무매뉴얼을 필요에 따라 재무성 및 법무성에게 조언을 구하면서 정비해야 한다.

나아가 채권관리사무담당직원에 대한 연수를 계획적으로 실시하고 실무매뉴얼의 내용의 주지철저를 도모함과 함께 내부 감사를 활용하여 채권관리기관의 사무의 적절한 실시를 추진할 것이 필요하다.

3. 체납의 확대 방지책의 정확한 실시

후생노동성은 사망에 의한 실권자에 대한 근로자재해보상보험연금의 과오 지급에 의한 반납금채권의 발생을 방지하고, 발생한 경우라도 조속히 발견하기 위해 수급자 등의 생존확인을 철저히 하는 것이 필요하다.

국토교통성은 물건사용료채권의 변제가 늦어지고 있는 채무자에 대하여 점용허가를 취소하거나 갱신하지 않는 등의 조치를 검토하는 것이 필요하다.

총무성은 전과이용료채권의 변제가 늦어지고 있는 채무자에 대하여 무선국의 운용정지의 명령을 행하고 면허를 취소하거나 갱신하지 않는 등의 조치를 강구할 때의 운용기준 등을 검토하는 것이 필요하다.

제 4 장 미국 국가채권관리법제 분석

제 1 절 미국 국가채권의 의의와 관리법제

I. 미국국가채권의 개념과 종류

1. 국가채권의 개념

미국의 국가채권은 조세채권과 비조세채권, 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 이 가운데에서 비조세채권은 주로 미국 정부의 정책금융을 통해 이루어진 것으로, 그 채권 발생 원인으로는, ① 연방정부가 직접적으로 금융중개활동을 하는 연방신용프로그램(Federal Credit Program : FCP)에 기한 것과, ② 정책목적을 실현하기 위해 연방정부에 의한 설치법 하에서 운영되는 정부지원기관(Government Sponsored Enterprises : GSEs)에 의한 것 2가지가 있다. 전자에는 채무보증이 과반수를 점하고 있고, 직접융자의 비율은 적다. 후자에는 민간금융기관의 대출채권의 매수 및 증권화에 의한 것이 대부분을 점하고 있다. 여기서 연방신용 프로그램에 기한 정책금융은, 종래부터 폭넓은 분야-주택, 교육, 농업, 중소기업, 수출 등-에서 전개되어 왔는데, 1970년대부터 급속하게 비대화되었다. 이에 미국연방정부와 의회는 1960년대 후반부터 연방신용프로그램의 통제를 위한 구조를 단속적으로 강구하여 1974년 의회예산법, 1985년 재정균형법 등에 의해 대응하여 왔다. 2009년 현재 채권 총액은 약 5,250억 달러(약 600조원)이고, 이 중 연체채권이 1,072억 달러로 총 채권의 약 20%를 상회한다. 미국은 한국과 달리 계상에 있어서 벌금류를 포함하고 조세채권은 포함하지 않는데, 총채권과 연체채권 모두 교육부의 융자금미회수채권이 가장 큰 부분을 차지한다.⁷³⁾

73) 한편 대외 신용과 관련하여서는, Agency로 불리는 독립한 정부기관이 무역신용

2. 정책금융을 통한 국가의 채권

1) 정책금융실적

미국에서 최근 정책금융의 실적은 매년도 대통령이 의회에 보고하는 예산교서에 잘 나타나 있는데, 연방신용프로그램의 주요 분야로서 ① 주택, ② 교육, ③ 산업·지역개발, ④ 수출 네 가지 분야로 정리·설명되고 있다. 이 중 세계금융위기 이후, 직접융자·채무보증 비율이 급증하고 있고, 분야별로는 교육분야·주택분야의 확대가 현저하다.⁷⁴⁾

< 표-5 > 미국의 정책금융현황⁷⁵⁾

(단위: 10억달러)

분류 \ 연도	05년	07년	09년
직접융자(Direct Loan)	247	251	850
연방학생론	113	124	179
농업서비스국, 농촌개발서비스, 농촌주택서비스	43	44	47

이나 해외원조를 제공하고 있다. 파리클럽 채권을 보유하는 Agency로서는, ① 국제개발청(the Agency for International Development : USAID), ② 상품신용공사(Commodity Credit Corporation: CCC), ③ 해외민간투자공사(the Overseas Private Investment Corporation: OPIC), ④ 미국수출입은행(the Export-Import Bank of the United States: US EXIM), ⑤ 국방부(Department of Defense: DoD)가 있다.

74) 이 이외에 정부지원기관에 의한 정책금융도 정책금융의 중요한 한 내용이다. 정부지원기관이란, 연방정부가 공공정책추진의 목적에서 설립한 민영기업의 총칭으로 연방정부의 예산배분을 받지 않은 주식회사 형태를 취하는 한편, 공공복지에 이바지하고 있다는 명목으로 다양한 특별대우를 받고 있는 기관을 말한다. 예컨대 1) 재무부로부터 다양한 금융지원을 받고, 2) 주와 지방법인세의 과세를 면제받고, 3) 유가증권 발행에 있어서 증권거래위원회(Security Exchange Commission: SEC) 등록 면제, 주 증권법 적용 면제, 발행증권의 은행보유제한이 없는 점, 재무부의 세 및 융자의 담보적격에 있어서 우대를 받는 등 다양한 혜택이 주어진다. 정관에 의해 사업내용이 공공목적에 한해 제한되고 이것을 넘는 운영은 인정되지 않는다.

75) <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/>

제 1 절 미국 국가채권의 의의와 관리법제

분류 \ 연도	05년	07년	09년
농촌전화국, 농촌전신은행	34	40	44
재해지원(중소기업청)	4	10	10
주택·도시개발	12	10	9
농업무역개발원조	9	8	6
일시적 학생 지원론	-	-	51
수출입은행	10	6	6
정부지원기관 부동산 담보 보증 구입 프로그램	-	-	186
불량자산구제프로그램(TARP)	-	-	290
기 타	14	12	17
채무보증(Guaranteed Loan)	1,096	1,202	1,924
연방주택국: 상호주택론 보험기금	336	322	691
연방학생론	289	363	457
퇴역군인주택론	206	232	194
연방주택국: 일반·특정위험보험기금	90	108	128
중소기업지원	73	72	75
수출입은행	36	39	42
농업서비스국, 농촌개발서비스, 농촌주택서비스	30	32	50
국제지원	22	22	21
농산물금융공사	2	3	7
불량자산구제프로그램	-	-	251
기 타	-	-	8

2) 분야별 정책금융 및 채권

(1) 교육분야

교육분야에서 발생하는 채권으로는 1960년대 창설된 정부보증민간론(FFELP)에 의한 것이 대표적인데, 여기에 클린턴 정부시절인 1993년 학생론개혁법(Student Loan Reform Act)에 의한 정부직접론(DLP)의 도입에 의해 론이 확대되었다. 그 후에도 정부보증민간론이 연방정부에 의한 지원의 중심이었으나, 오바마정부의 연방교육론 개혁제안에 의해, 2010년 7월 1일부터 정부직접론으로 일원화되었다. 연방정부에 의한 용자프로그램에 관한 기관으로서는 연방학생지원실이 있다. 1998년 고등교육법(Higher Education Act: HEA)의 재승인에 의해 연방정부에 의한 학생지원프로그램의 감독기관으로서, 교육부내에 연방학생지원실(Office of Federal Student Aid: FSA)이 설치되었다. FSA의 프로그램은 조성금, 근로학습 및 직접용자의 세 가지 형식으로 나누어진다.⁷⁶⁾

(2) 주택분야

미국에서는 복수의 기관이 주택에 관한 정책금융의 활동을 담당하고 있다. 주요기관의 개요는 다음과 같다.

< 표-6 > 미국의 주택정책금융 관리기관

기 관	개 요
연방주택청 (Federal Housing	1934년에 설립되었다. FHA승인에 의한 모기지에 대하여 보험을 들어주는 것을 주된 업무로 한다.

76) 이 밖에 교육분야의 정책금융으로서 주목할 만한 기관으로서는 셀리메이(Sallie-Mae: SLM Corporation)가 있다. 이곳은 1972년 학생용자를 보증하기 위한 2차시장을 발전시킬 목적으로 GSE로서 설립되었다. 그 후 완전 민영화되어 뉴욕증권거래소에서 상장되었다.

기 관	개 요
Administration: FHA)	연방정부기관으로서 유일하게 100%의 자기 자금에 의해 운영된다.
연방정부저당금고 (Government National Mortgage Corporation: GNMC)	1968년 패니 메이가 민영화될 때 분리하여 전액 정부출자 기금으로서 설립되었다. 주된 업무는 연방주택청과 퇴역 군인국을 주로 하는 연방정부기관이 보증한 주택모기지증권의 원리 지급을 보증한다.
연방저당권협회 (‘패니 메이’)(Federal National Mortgage Association: FNMA)	1938년 전국주택법을 근거로 부흥금융공사의 자회사로서 정부의 100% 보유기업으로서 설립되었다. 1968년 100% 민간 소유 주식회사로 되고, 1970년 뉴욕증권거래소에 상장되었으나, 2010년 7월에 상장 폐지되었다. 직접융자를 하는 것은 아니고 금융기관으로부터 모기지를 구입하여 주택론의 2차 시장을 원활하게 기능하도록 하는 것이 목적이다.
연방주택금융저당협회 (Federal Home Loan Mortgage Corporation: FHLMC)	주택용 부동산의 저당대출을 담당하는 저축대여조합저축금융기관(Savings and Loan Association: S&L)의 위기를 구제하기 위해 1970년에 설립되었다. 1988년에 뉴욕증권거래소에 상장되었으나, 2010년 7월에 상장 폐지되었다. 패니 메이와 동일하게 직접금융을 하지 않고, 금융기관으로부터 모기지를 구입하여 주택자금을 공급한다. 구입한 모기지는 주택론 담보증권으로서 증권화하여 판매한다.
연방주택대여은행 (Federal Home Loan Banks)	금융기관은 연방주택대여은행제도의 증권을 구입하는 것으로 같은 제도에 참가한다. 참가금융기관이 주택취득이나 농업커뮤니티 개발에 대하여 제공하는 융자 자금을 제공한다.

(3) 농업 · 농촌분야

주택분야와 동일하게 농업 · 농촌분야에서도 복수의 기관이 정책금융을 담당하고 있다. 주요 기관의 개요는 다음과 같다.

< 표-7 > 미국의 농업정책금융 관리기관

기 관	개 요
농가서비스국 (Farm Service Agency: FSA)	가족경영정도의 소규모농가나 목장주 등이 일반 상업 용자를 받지 않은 경우 농지소유 및 운영에 대한 직접 융자 및 채무보증을 한다. 농가서비스국에 의한 융자 는 토지, 가축, 비품, 종묘 등의 구입에 사용할 수 있다.
농촌공익사업서비스 (Rural Utilities Service)	농촌의 전력 서비스를 개선할 목적으로 대출 및 채무 보증을 한다.
농촌지역주택국(Rural Housing Service)	주택 및 커뮤니티 시설에 대한 융자, 조성금 및 기술 지원을 제공한다.
농업신용제도 (Farm Credit System)	1916년에 설립된 미국 최고의 GSE로서 5개의 농업신 용은행과 90개의 조합으로 구성되어 있다. 농가, 목장 주 등에 대하여 융자, 리스 및 관련 서비스를 제공한다.
연방농업저당공사 (Federal Agricultural Mortgage Corporation)	농업신용법에 의해 1987년에 설립된 기관으로, 농업 부동산과 농촌주택 모기지를 보증하고, 이에 대한 2 차 시장을 창설하는 것을 목적으로 한다. 1990년에는 농무부가 보증한 농민·농촌기업 대상인 론 등을 구 입, 증권화하는 권능을 부여받았다.

(4) 중소기업분야

미국의 중소기업에 대한 금융은 중소기업청(Small Business Administra-
tion: SBA)가 소관하고 있다. SBA는 1953년에 설립된 독립기관으로서,
다음 4개의 프로그램 기능을 담당하고 있다.

< 표-8 > 미국의 중소기업정책금융 관리기관

기 능	개 요
금융지원	소규모 용자에서부터 대규모 용자·자본투자(벤처 캐피탈)까지 실시한다

기 능	개 요
성장지원(교육, 정보, 기술지원, 훈련)	중소기업에 대하여 개별면담이나 인터넷에 의한 카운슬링을 실시한다. 또한 미국 및 미국영토의 1,800 개소에서 저렴한 연수를 제공하고 있다.
정부조달지원	SBA 하부조직인 정부계약실(Office of Government Contract)은 중소기업법의 요구에 기하여 부처에 의한 조달액의 23%를 중소기업과의 주계약에 의한 것으로 할 정도로, 다른 부처와의 목표설정을 하고 있다.
중소기업지원	중소기업을 위해, 의회에 의한 법률화와 증언 리뷰를 실시한다. 또한 중소기업에 있어서의 법적 부담의 평가나 미국 중소기업 및 그 사업환경에 관한 다양한 조사를 실시한다.

이러한 SBA에 의한 직접융자 및 채무보증 프로그램에는 다음과 같은 것들이 있다.

< 표-9 > 미국의 융자프로그램

명 칭	개 요
중소기업법 제7조 (a) 프로그램	민간의 대주에 의한 중소기업융자액의 최대 85%까지 채무보증하는 프로그램이다. 융자는 운전자금, 기기, 설비, 건물 등 다양한 목적으로 이용된다.
CDC/504 프로그램	커뮤니티 개발을 목적으로 한 장기 채무보증이다. 경제개발을 목적으로 하는 비영리의 인정개발회사(Certified Development Company: CDC)가 SBA 및 대여기관과 협력하여 융자를 한다. 중소기업의 사업확대 또는 근대화를 위해 부동산, 기기, 설비를 구입하기 위한 장기 및 고정이율의 융자를 한다.
마이크로 융자	중소기업이나 특정 비영리단체에 대한 소액·단기의 융자를 한다. SBA는 비영리단체에의 융자 및 기술지원의 식견을 가진 중간지원조직이 이용가능한 기금을 설치하고, 중간지원조직으로부터 중소기업·비영리단체에 대해 융자를 한다.

이 가운데 주요한 것으로서 ‘중소기업법 제7조(a)에 의한 채무보증’ (이하 ‘7 (a) 프로그램’이라 한다)을 들 수 있다. 7 (a) 프로그램은, 다른 금융기관으로부터 차입할 수 없는 중소기업에 대하여 채무보증을 하는 것이다. 7 (a) 프로그램은 중소기업에 대하여 융자를 하는 대여기관(대개의 경우에는 시중은행)에 대하여 보증을 하고, 채무불이행으로 된 경우에는 대여자에 대하여 잔고의 일정비율(일반적으로는 50~85%)가 지불되는 방식이다.

(5) 수출입분야

수출입분야에 있어서는 수출입은행, 농무부, 재무부, 국무부 등이 융자를 제공하고 있다. 이러한 기관은 수출입을 하는 기업 등에 대하여 직접융자, 채무보증 및 보험을 제공하고 있다. 이 중 수출입은행은 1934년 뉴딜 정책의 일환으로서 외교정책을 지원하는 목적으로 설립되었다. 수출입은행은 미국에서 직업을 창출·유지하고, 경제 강화에 공헌하기 위해, 다양한 기업의 수출을 지원한다. 예를 들어 유동자산보증(수출전 금융), 수출신용보증, 수출보증 및 직접융자를 하고 있다.

3. 조세채권

미국에서 조세채납은 꾸준한 증가세를 보여, 2007년 채납발생총액은 2,901달러에 이른다. 이것은 총 징수결정액 2조 6,915억달러의 10.8%에 해당하는 금액이다. 채납발생총액 중에서 징수가능한 채납조세가 차지하는 비중은 2002년 27.4%에서 꾸준히 증가하여 2007년에는 36.3%를 기록하였고, 역시 징수불가능한 채납조세가 차지하는 비중은 2002년 72.6%에서 꾸준히 감소하여 2007년에는 63.7%를 기록하였다. 징수불가능한 채납조세는 파산, 경제적 어려움, 납세자 소재불분명, 징수유예와 같은 이유로 징수할 수 없는 조세채권을 의미한다.

징수 가능한 체납조세는 징수 절차를 밟고 있는 상태(active collection status)와 그렇지 않은 상태(non-active collection status)로 구분된다. 전자는 체납고지, 전화 연락, 직접 연락 단계로 구분하며, 후자는 대기상태, 보류상태로 구분한다. 대기상태는 다음 단계의 징수절차를 거치기 위해 담당자 배정을 기다리고 있는 상태이고, 보류상태는 자료 부족으로 징수가 보류된 것이다.

II. 채권관리 법제

미국 정부는 비조세연체채권의 지속적 증가에 대처하기 위해 채권 회수개선법(Debt Collection Improvement Act: DCIA)을 제정하였다. 채권회수개선법에서는 연체채권회수업무를 집중화하고 재무부의 권한을 강화하였다. 채권회수개선법은 비조세채권(non-tax debt)의 효율적 관리 및 적극적 회수를 위한 법적 근거이다. 여기에 2000년 11월에 행정관리예산청(OMB)의 훈령인 A-129(연방신용프로그램의 매니지먼트)를 개정하여 연방신용프로그램의 정당화, 운영을 비롯하여 채무불이행 채무의 회수(Delinquent Debt Collection)에 대하여도 개정하였다. 미국 채권회수개선법을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁷⁾

1. 채권회수개선법 제정의 배경

꾸준히 증가하는 비조세채권의 미회수에 대응하기 위하여 미국 정부는 체납 채무를 수집할 수 있는 적절한 조치가 취해져야 한다고 고려하였고, 이에 의회는 이를 받아들여 1996년 채권회수개선법(DCIA)을 통과시켰다. 이 법은 그동안 체납하고 있는 부채에 대하여 각 부처별로 청구하던 것을 한 곳에 권한을 집중할 수 있도록 하고 재무부에 중요한 새로운 책임을 부여하는 것을 주요 내용으로 한다. 즉 채

77) <http://www.fms.treas.gov/news/factsheets/dcia.html>

권회수개선법은 금융관리서비스국(Financial Management Service: FMS)이 재무부의 채무회수 이행에 책임을 지고 담당하도록 하였다. 금융관리서비스국은 미국 연방정부의 지급 및 채무회수체계를 관리하고 주요 회계와 재무보고를 담당하는 재무부의 연방기관이다.⁷⁸⁾

채권회수개선법 통과 전 금융관리서비스국은 단지 행정관리예산청(Office of Management and Budget: OMB)에 연방정부가 가진 채권 회수에 지침을 제공하고 안내함으로써 지원을 하는 수준에 불과하였다. 여기에서 더 나아가 금융서비스관리국은 각 기관이 연체한 채권을 청구하는데 있어서 미국세청(Internal Revenue Service: IRS) 시스템을 이용할 수 있도록 지원하였다. 즉 IRS시스템을 통해 조세환급금상계제도를 활용하고, 월급 차압을 하도록 하고, 그동안 많은 정부기관들이 이용해 왔던 민간 채무회수 대행기관(Private Collection Agencies: PCAs)과의 계약이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하여 왔다. 그동안의 금융관리서비스국의 채권회수 및 절차에 대한 축적된 지식과 총 연방지출의 85% 이상을 담당하고 있는 지급기관으로서의 지위를 고려하여, 금융관리서비스국이 연방정부의 집중된 채권회수활동을 담당하기 적절한 기관으로서 고려되었다. 따라서 금융관리서비스국이 채권회수 업무를 총체적으로 담당하기로 된 것이다.

2. 주요 내용

채권회수개선법은 2개의 중요한 방향에서 채납하고 있는 비조세채권의 회수에 재무부가 집중할 수 있도록 하였다.⁷⁹⁾

첫째, 채권을 회수하는데 금융관리서비스국이 사용하는 중요한 도구 중 하나는 재무부 상계 프로그램(Treasury Offset Program: TOP, 이하 'TOP'라 한다)인데, 이것을 채권회수개선법이 명문화하였다. TOP는 이

78) <http://www.fms.treas.gov/index.html>

79) <http://www.fms.treas.gov/news/factsheets/dcia.html>

름과 납세자 고유 식별번호(Taxpayer Identifying Numbers: TINs)를 연방지급 수취인의 이름과 TINs와 비교한다. 만약 그것이 일치하면 연방지급을 줄이거나 연체한 채무가 충당될 때까지 상계하는 것이다. 채권회수개선법은 연방기관들이 체납한 비조세채권에 대해 금융관리서비스국에 상계를 요청할 수 있도록 하였다. 이 때 금융관리서비스국은 비조세채권을 가지고 각종 연금, 연방 지급 봉급, 퇴직금 등과 상계할 수 있다. TOP는 다른 상계 절차들과 통합하는 것으로까지 확대되었는데, 주요한 것으로는 다음을 들 수 있다. (1) 본래 IRS에서 사용하던 조세환급금상계제도(Tax Refund Offset Program)가 1999년 1월 TOP와 통합되었다. (2) 1997년의 납세자안정화법(Taxpayer Relief Act of 1997)에 의해 연체한 조세 채무의 환수에 대해 IRS에 의해 이루어지는 압류절차와 연계되었다. (3) 1998년 국세청 구조개혁법(Internal Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act: RRA)에 의해 연방 소득세 환급금에 대한 상계제도에 의해 주 소득세 회수도 가능하게 되었다.

둘째, 금융관리서비스국에 의해 운영하게 된 다른 중요한 채권 회수 방법은 교차 서비스(cross-servicing) 프로그램으로서, 이것은 채무자가 다시 채무를 변제하도록 장려하기 위해 다양한 회수 프로그램을 사용하는 것이다. 연방기관들이 만약 채권 회수에 성공적이지 못하면, 채권 회수를 위해 180일 이상 연체하고 있는 비조세채권을 재무부에 이관하여야 한다. 금융관리서비스국이 관리하는 채권은 미회수 론, 부정 사용된 보조금, 벌금 등을 포함하여 다양하다. 금융관리서비스국은 채무자에게 채무성 명의로 청구서를 보내고, 채무자와 변제 방법 등과 금액에 대해 합의를 한다. 금융관리서비스국의 교차서비스 프로그램은 체납하고 있는 채권회수 서비스를 제공하는 민간 전문 채권회수기관(PCAs)과 계약을 체결한다. 각부처에서 금융관리서비스국으로 이관되는 채권은 금융관리서비스국이 일괄 민간 위탁하고, 금융관리서비스

국으로 이관되지 않는 일부 채권에 대해서는 각 부처가 민간위탁 여부를 자체 판단한다. 금융관리서비스국으로 이관된 채권을 금융관리서비스국이 30일 이상 회수하지 못한 경우 민간추심업체(Private Collection Agency)로 위탁한다. 금융관리서비스국으로 이관되지 않는 채권 중 학자금채권은 교육부에서 민간 위탁 시행한다. 국회 및 국민의 적극적인 채권회수 요구가 높아져 적극적인 채권회수 방안으로서 민간 위탁이 시행되고 있다. 민간업체가 채권을 직접 회수하며 회수액의 일정분을 수수료로 지급받는다. 금융관리서비스국은 민간업체로 하여금 매년 성과 및 계약이행여부에 관한 보고서를 제출하도록 하고, 현장방문 및 만족도 조사 등을 통해 평가하며 평가 결과를 재계약시 반영하거나 인센티브 지급 등에 활용한다. 2009 회계연도에는 총 309억 달러를 위탁하였는데, 이 중 7.6억 달러를 회수한 바 있다.

제 2 절 미국 국가채권 담당기관과 회수절차

I. 담당기관

1. 비조세채권 회수업무

미국 재무부 내에서 비조세채권의 채권회수업무를 담당하는 기관은 금융관리서비스국(Financial Management Service: FMS)⁸⁰인데, FMS는 연체채권 회수기관이나 정부와 계약을 맺고 정부연체채권회수업무를 담당하는 민간기관들(Private Collection Agencies: PCA)과 연계되어 채권 회수 업무를 담당하고 있다. 또한 FMS는 미국세청(Internal Revenue Service: IRS) 시스템을 이용하여 월급 차압 등을 하는 등 채권회수 집행과 절차에 관한 지식을 축적하고 있고, 연방지출의 85% 이상을 담당

80) 자세한 내용은 미국 재무부 금융관리서비스국 홈페이지(<http://www.fms.treas.gov/debt/index.html>) 참조

하고 있었기 때문에 연방정부의 연체채권업무를 총괄하기에 적합한 기관이다. 한편 채권회수업무는 FMS가 담당하나, 신용프로그램 관리·채권회수 계획의 승인은 행정관리에산청(Office of Management and Budget: OMB)이 한다. OMB는 미국의 신용 프로그램의 관리·채권회수 방침을 마련하고 평가하는 기관이다.

2. 조세채권 회수업무

조세채권은 미국세청(IRS)이 담당하는데, 국세청은 국세국(Regional Offices), 세무서(District Offices), 서비스센터(Service Centers), 국립컴퓨터센터(National Computer Centers: NCC) 및 데이터센터(Data Center)가 있다. 그리고 각 세무서에는 각각 복수의 지서(Branch Offices)가 있다. 미국세청은 세무행정의 기획, 총합조정 업무 및 국세국에 대한 관리, 감독 등을 한다. 국세국의 사무는 소관세무서 및 서비스센터에 대한 관리, 감독업무이다. 세무서는 전 세목에 대하여 외부사무를 중심으로 한 총무, 조사, 사찰, 징수, 납세자 서비스 등을 행한다. 그리고 서비스센터에서는 주로 내부 사무를 담당하는데, 신고서의 수리, 처리와 채권 관리 등의 사무를 담당한다. 지서에서는 세무서가 하는 업무 중 적어도 하나 이상의 업무를 하고 있다. 국립컴퓨터센터 및 데이터센터는 각 서비스 센터로부터 제공받는 정보의 관리, 데이터 분석 등을 한다.

II. 채권회수 절차

1. 비조세채권 회수 절차

앞에서 살펴 본 바와 같이 비조세채권은 다양한 분야에서 발생한다. 이하에서는 최근 가장 문제가 되고 있는 교육부 학생 론의 회수절차에 대해 소개하겠다.

1) 교육부 학생론의 채무변제 구조

(1) 학생론의 종류

미국 고등교육법에 의해 실시되고 있는 연방학생론으로는 퍼킨스(Perkins) 론, 스태포드(Stafford) 론, 플러스 론 세 종류가 있다. 이 중 퍼킨스 론은 대학에 배분된 연방자금을 기초로 대학이 론 사업을 실시하는 것이다. 대여를 받은 자는 대여 종료 후에 해당 대학에 대출금을 반환한다. 또한 스태포드 론은 정부보증 민간 론(FFEL)과 정부 직접론(FDSL) 2가지가 있고, 여기에 각각 이자부와 무이자부의 두 가지 유형이 존재한다. 또한 플러스 론도 정부보증 민간 론(FFEL)과 정부 직접론(FDSL)로 나누어진다. 정부보증 민간 론은 은행 등의 민간금융기관에 의한 학생론의 대부에 대하여 보증기관과 연방교육부가 이중으로 채무보증을 하는 제도로서 과거 약 40년에 걸쳐 계속되어 온 연방학생 론의 중심 프로그램이다. 한편 정부 직접 론은 1993년에 도입된 연방교육부에 의한 직접대부제도이다. 두 가지 제도가 병존하고 있기 때문에 매우 복잡한데, 어느 제도를 이용할지는 대학마다 선택하는 구조로 되어 있다. 한쪽만 이용하는 경우도 있고 양쪽 다 이용하는 경우도 있다.

정부보증 민간 론의 경우 론을 지급하는 자는 은행 등 금융기관이기 때문에 대출받는 사람은 대여자나 대여자가 계약하고 있는 회수기관에 대하여 학생 론의 반환을 하게 된다. 한편 정부 직접 론은 대여자인 연방교육부에 대하여 반환하는 것으로 된다.

< 표-10 > 스탠포드론의 반환 예81)

Estimated Monthly Payments and Total Amounts Repaid Under Different Repayment Plans							For Direct Loans Only: Income Contingent (Income = \$25,000)			
Initial Debt When You Enter Repayment	Standard (not to exceed 10 years)		Extended		Graduated		Single		Married/HOH	
	Per Month	Total Repaid	Per Month	Total Repaid	Per Month	Total Repaid	Per Month	Total Repaid	Per Month	Total Repaid
\$3,500	\$50	\$4,471	Not available		\$25	\$5,157	\$27	\$6,092	\$25	\$6,405
\$5,000	\$58	\$6,905			\$40	\$7,278	\$38	\$8,703	\$36	\$9,150
\$7,500	\$83	\$10,357			\$59	\$10,919	\$57	\$13,055	\$54	\$13,725
\$10,500	\$121	\$14,500			\$83	\$15,283	\$80	\$18,277	\$76	\$19,215
\$15,000	\$173	\$20,714			\$119	\$21,834	\$114	\$26,110	\$108	\$27,451
\$40,000	\$460	\$55,239	\$277	\$83,289	\$316	\$58,229	\$253	\$72,717	\$197	\$84,352

(2) 반환 유예 및 반환 면제 제도

미국도 반환유예제도가 존재하는데, 여기에는 반환유예(deferment)와 반환일시유예(forbearance)의 2종류가 있다. 전자에는 풀타임 직업을 찾는 사람이나 경제적 곤궁자, 반환 면제 대상으로 되는 직무에 종사하고 있는 자 등이 해당하는 반면, 후자에는 여기에 해당하지 않는 자 중 반환이 곤란한 자가 대상으로 된다.

반환면제제도도 존재하는데 스탠포드 론 및 플러스 론의 반환면제 제도를 살펴보면 다음과 같다.

81) U.S. Department of Education (2009) Funding Education Beyond High School: The Guide to Federal Student Aid 2009-10 .p.40

< 표-11 > 스탠포드 론 및 플러스 론의 반환면제제도⁸²⁾

상 황	면제비율
장애 또는 사망	100%
저소득가정의 학생이 통학하는 초중등학교에서의 풀타임 교원으로 5년간 종사	5,000달러까지
과 산	100%
폐교(학생이 졸업하기 전)	100%
허위 론	100%까지
공공서비스 직무에 종사	직접론 잔고의 100%까지

2) 연체에 대한 취급 구조

(1) 정부보증 민간 론(FFEL)의 회수 구조

대출받은 학생 및 보호자는 대여기간 종료 후 6개월이 경과한 후 반환을 개시하게 되고, 연체가 계속되는 경우에는 다양한 수단으로 독촉이 행해진다. 연체되어 있는 론의 회수에 있어서 대여자에게는 다양한 절차의 준수가 요구되는데 이것은 Due Diligence라고 불려진다.⁸³⁾ 대여자에 의한 론의 회수는 채납자가 채무불이행으로 되는 것을 막는 것을 목적으로 하고 있고, 이를 위해 회수에 있어서는 대여자 본인, 연대보증인(Domaker), 친족, 관계자 등에의 우편 송부나 전화 등으로의 적절한 접촉, 대여자의 주소 추적, 전화번호 추적 등이 행해진다.

82) Id. p.46

83) National Council of Higher Education Loan Programs (2009) Common Manual, Unified Student Loan Policy 2009 Annual Update, Chapter 12.
(<http://www.nchelp.org/elibrary/CommonManual/ICM10909.pdf>)

< 표-12 > 연체 론의 회수 절차⁸⁴⁾

대출자/연대보증인				
연체일수		회 수 활 동		
월부변제	월부의 변제			
1-15	1-15	독촉 또는 서면에 의한 통지 1회		
16-180	16-240	<table border="1"> <tr> <td>전화에 의한 독촉 4회 <월부변제자에 대한 독촉> 연체 90일 이전에 최저 1회, 90일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통</td> <td>전화에 의한 독촉 4회 <월부 이외 변제자에 대한 독촉의무> 연체 120일 이전에 최저 1회, 120일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통</td> </tr> </table>	전화에 의한 독촉 4회 <월부변제자에 대한 독촉> 연체 90일 이전에 최저 1회, 90일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통	전화에 의한 독촉 4회 <월부 이외 변제자에 대한 독촉의무> 연체 120일 이전에 최저 1회, 120일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통
전화에 의한 독촉 4회 <월부변제자에 대한 독촉> 연체 90일 이전에 최저 1회, 90일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통	전화에 의한 독촉 4회 <월부 이외 변제자에 대한 독촉의무> 연체 120일 이전에 최저 1회, 120일 이후에 1회 여기에 독촉장 4통			
60-120	60-120	채무불이행회피지원요구서(Default Aversion Assistance Request, DAAR)의 제출		
181-270	241-330	대여자에 대한 지급 요구의 계속		
241-	301-	최종독촉장 1통		
270-360	331-420	구 상		

대여자는 위의 표와 같은 절차를 기일 내에 하고, 그 기록을 남겨야만 한다. 월부변제자의 경우 연체 1-15일간에 독촉장 또는 서면에 의

84) Id. Figure 12-1

한 통지를 1회 받게 된다. 여기에 연체 16-240일 사이에 전화에 의한 독촉 4회 및 독촉장의 송부가 4회 행해진다. 연체 60-120일 사이에는 대여자로부터 보증기관에 대하여 채무불이행 회피지원요구서가 제출된다. 요구서에는 연체자의 기초정보 및 연체상황 등이 기재되게 된다. 보증기관은 이것을 받아 연체 60일 이후 대여자의 회수지원을 개시한다.

대여자가 회수노력을 계속하지만 변제가 이루어지지 않는 경우에는 최종적으로 270일 이후(월부 이외의 변제는 330일 이후)에 채무불이행으로 되고, 대여자(또는 그 회수기관)로부터 보증기관에 대하여 대위 변제의 구상(Claim Filing)이 행해진다.

(2) 정부직접 론(FDSL)의 회수 구조

2009년 3월에 행해진 워싱턴 DC 연방교육부 조사를 통해 정부직접 론의 업무는 대부분 외부 위탁되어 있는 것이 명확하게 되었다. 주된 위탁업자는 Affiliated Comuting Services, Inc.(약칭 ACS)이다.

연방교육부는 정부가 직접 학생에게 대여하는 방법이 대여자에게 있어서 메리트가 훨씬 크다고 고려하고 있다. 예컨대 연방교육부는 세금시스템에 액세스할 수 있기 때문에 소득에 따라 대출자에게 다양한 변제 수단을 제공할 수 있다고 본다. 또한 체납자로부터의 회수율을 높인다고 하는 의미에서는 대여자의 고용자에게 연락을 하고, 체납자의 급여로부터 직접 체납하고 있는 론을 징수할 수도 있도록 하고 있다.

(3) 퍼킨스 론의 회수 구조

퍼킨스 론은 대학이 배분을 결정할 수 있는 론으로서, 정부보증민간 론(FFEL)이나 정부직접론(FDSL)에는 포함되지 않는 독특한 학생 론 프로그램이다. 연방교육부로부터 배분받는 자금을 대하여 대학도 자금

을 매칭펀드하는 방식으로 사업을 행한다. 또한 회수업무도 대학이 하고(외부에 위탁하는 경우도 있다), 회수한 자금은 다시 다음 학생을 위한 대여금으로 이용된다.

2009년 오바마 정권은 퍼킨스 론에 대하여 대학에 확대를 요청하였다. 최근 연방장학금만으로는 학비가 부족하고 민간 론에 손을 벌리는 학생이 증가하고 있기 때문에 퍼킨스 론에 의해 어느 정도 커버하는 것을 목적으로 하고 있다. 2009년 현재 퍼킨스 론에 참가하고 있는 대학은 전미 10% 정도에 그치고 있다. 퍼킨스 론에 있어서는 매칭펀드 뿐만 아니라 회수에 대한 대학 측의 부담도 크기 때문에, 퍼킨스 론의 회수는 연방정부가 하고 있다. 그 구조는 정부 직접 론과 동일하다. 또한 회수업무도 외부에 맡길 수 있는 것으로 되어 있다.

3) 채무불이행의 경우

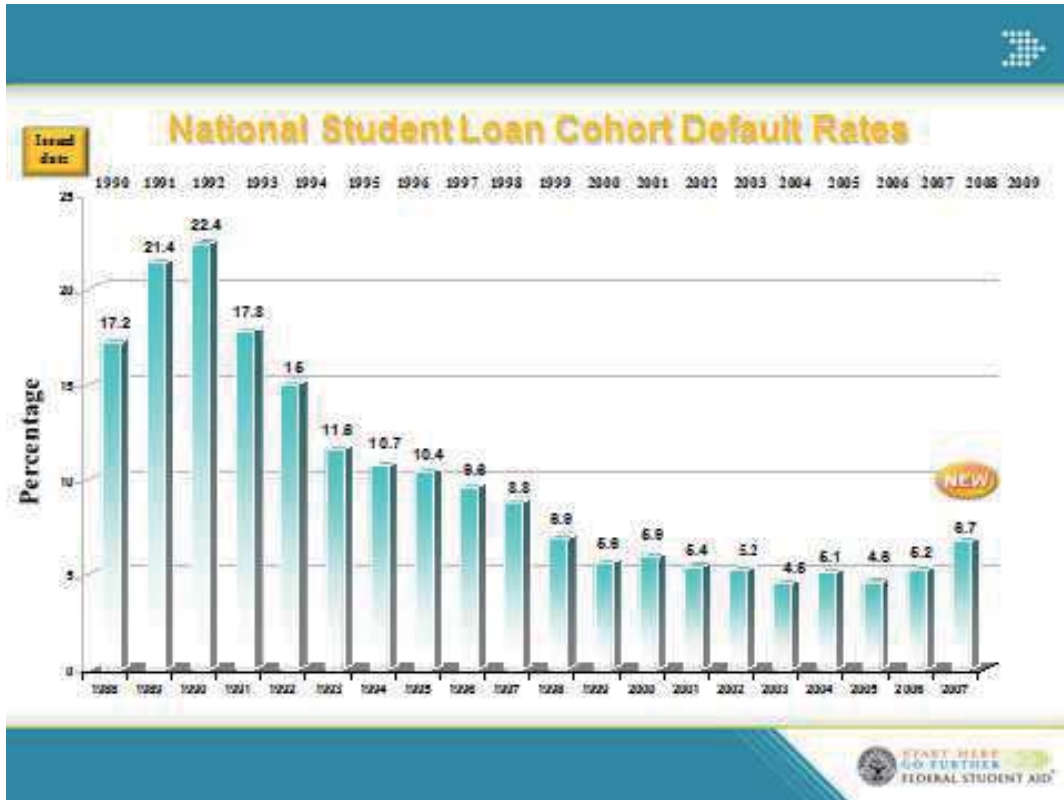
(1) 디폴트(Default) 비율

연방학생론을 받은 자가 반환을 하지 않는 경우 최종적으로 채무불이행으로 된다. 디폴트로 된 경우 전미 개인신용정보기관의 리스트에 7년간 게재되고, 신용카드 이용이 불가능하게 되고, 론 이용을 할 수 없고, 자격을 취득할 수 없는 등 다양한 제재가 주어진다. 신용회수를 위해서는 전액을 변제해야 되나, 론을 통합하여 하나로 합치거나 또는 론 재활 프로그램(Loan Rehabilitation Program)을 수료해야 한다.⁸⁵⁾

코호트 디폴트 비율(Cohort Default Rates)은 스탠포드 및 플러스 론의 반환개시 후 2년 내에 채무불이행을 한 학생 비율을 기관별로 계산한 것으로서, 예컨대 2005년도에 반환을 시작한 학생이 2005년도와 2006년도의 2년간 채무불이행으로 된 비율을 나타내고 있다.

85) 이 프로그램을 수료하기 위해서는 월부반환의 경우 적어도 9회 이상 매월 반환하여야 한다. 재활프로그램 종료 후에는 신용정보기관의 리스트로부터 이름이 삭제된다(<http://www.ed.gov/offices/OSFAP/DCS/rehabilitation.html>).

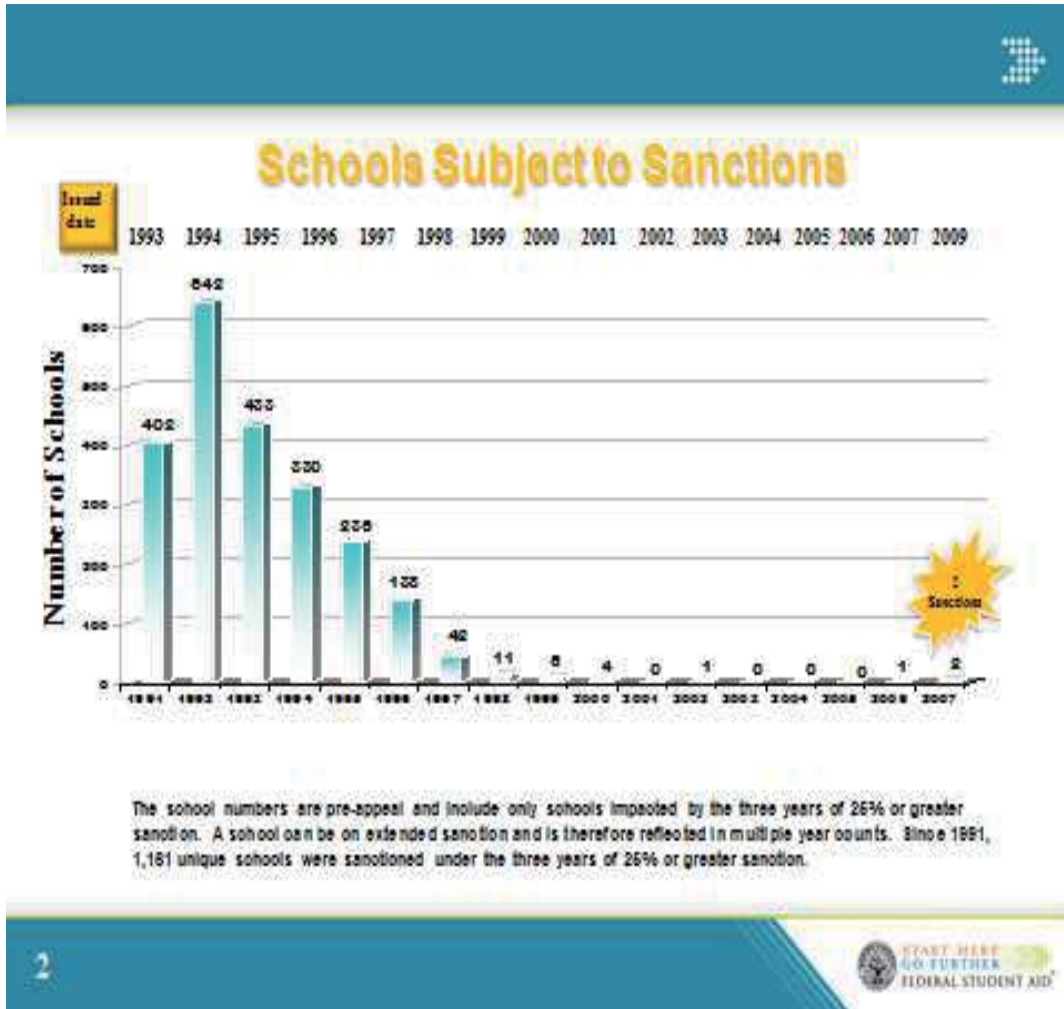
< 그림-1 > 코호트 디폴트 비율의 추이⁸⁶⁾



코호트 디폴트 비율이 25%를 넘는 기관은 당해 연도부터 2년간 연방학생지원의 이용에 있어서 자격정지를 당한다. 또한 과거 3년간 그 기관의 불이행률이 25%를 넘는 경우에는 정부보증민간론, 정부직접론 등의 이용자격을 잃는다. 학생지원프로그램의 이용자격을 잃는 것은 고등교육기관에게 있어서는 학생모집상 큰 타격을 입기 때문에 각 기관은 졸업 전 컨설팅 등을 통하여 불이행을 미연에 방지하려고 노력하고 있다. 그러나 미국 경제불황에 의해 채무불이행률이 높아지자 법개정을 통해 3년간의 평균으로 고친 바 있다.

86) <http://ifap.ed.gov/eannouncements/091409BriefingonNationalDefaultRates.html>

< 그림-2 > 제재조치를 당한 기관 수⁸⁷⁾



2007년도의 채무불이행률은 전체 6.7%이지만, 이것을 정부보증민간론, 정부직접론으로 나누어 살펴본 것이 다음 그림이다. 과거 3년간 모두 정부보증민간론의 불이행률이 높은 것을 확인할 수 있는데, 특히 2007년도는 정부보증민간론 7.2%, 정부직접론 4.8%로 차이가 크게 벌어졌다.

87) <http://ifap.ed.gov/eannouncements/091409BriefingonNationalDefaultRates.html>

< 그림-3 > 유형별 채무불이행률88)

Comparison of FY 2007 Official Cohort Default Rates to Prior Two Official Calculations

Institutional Default Rate Reduction Initiative Comparison of FY 2005, FY 2006, and FY 2007 Cohort Default Rates

	Fiscal Year 2005 Official				Fiscal Year 2006 Official				Fiscal Year 2007 Official			
	# of Schools	Borrower Default Rate (%)	# of Borrowers Defaulted	# of Borrowers Entered Repayment	# of Schools	Borrower Default Rate (%)	# of Borrowers Defaulted	# of Borrowers Entered Repayment	# of Schools	Borrower Default Rate (%)	# of Borrowers Defaulted	# of Borrowers Entered Repayment
Public	1,622	4.3%	78,040	1,803,195	1,646	4.7%	94,627	1,988,185	1,614	5.9%	102,919	1,721,629
Less than 2 yrs	145	5.2%	398	7,567	157	6.4%	529	8,178	144	7.3%	595	7,832
2-3 yrs	869	7.9%	36,717	463,097	878	8.4%	44,439	523,749	846	9.9%	48,287	483,721
4 yrs(+)	608	3.0%	40,925	1,332,621	615	3.4%	49,659	1,436,258	624	4.3%	54,037	1,230,076
Private	1,771	2.4%	23,411	950,819	1,748	2.8%	26,735	1,065,567	1,718	3.7%	29,558	778,296
Less than 2 yrs	52	9.0%	401	4,434	56	10.0%	359	3,589	46	12.6%	449	3,538
2-3 yrs	220	6.7%	1,467	21,819	190	6.1%	1,122	18,278	188	8.1%	1,204	14,798
4 yrs(+)	1,499	2.3%	21,543	924,566	1,502	2.4%	25,254	1,033,700	1,484	3.6%	27,905	759,960
Proprietary	1,906	8.2%	60,379	730,385	1,988	9.7%	82,995	855,823	2,008	11.0%	92,731	838,328
Less than 2 yrs	974	5.9%	12,737	141,953	1,008	10.9%	15,426	140,302	1,039	12.0%	15,605	129,627
2-3 yrs	690	9.3%	22,500	240,545	728	11.1%	29,976	267,869	702	12.5%	33,030	262,640
4 yrs(+)	242	7.2%	25,142	347,887	252	8.4%	37,593	447,352	267	9.8%	44,098	446,061
Foreign	457	1.0%	121	11,156	466	1.2%	150	12,389	435	2.2%	163	7,276
Unclassified	1	0.0%	0	29	1	0.0%	0	6	1	0.0%	0	5
Total	5,757	5.1%	181,961	3,495,524	5,800	5.2%	264,807	3,914,648	5,776	6.1%	225,371	3,345,534

(2) 코호트 디폴트(Default) 비율의 공표

연방교육부는 고등교육기관별로 졸업생의 채무불이행비율을 계산하여 홈페이지상에 모든 정보를 공표하고 있다. 데이터베이스에 액세스하면 각 기관의 불이행률을 누구라도 자유롭게 볼 수 있다. 다만 이 데이터베이스의 디폴트률의 공표는 모든 연방장학금 수급자격이 있는 고등교육기관에 대해서만이고, 자격 정지된 고등교육기관은 게재되지 않는다. 디폴트률이 매년 공표됨으로써 각 대학의 카운슬링과 대역자의 회수노력이 보다 높아지는 이점이 있다.

4) 채권회수개선법

채권회수개선법은 재무부에 대하여 정부의 연체채권 회수 책임을 부여하였다. 동법은 연방기관들이 소관 비조세채권 중 180일 이상 연체

88) <http://ifap.ed.gov/eannouncements/091409BriefingonNationalDefaultRates.html>

된 채권에 대하여 재무부에 이전(의무적 위탁)하도록 한다. 재무부 금융관리서비스국에 이전하도록 하는 채권의 종류는 융자금, 초과지급금, 이중지급금, 잘못 사용된 보조금, 벌금 등이 포함된다.

채권 회수방법으로서 가장 중요하고 효과적인 제도는 채권채무상계제도(Treasury Offset Program: TOP)이다.⁸⁹⁾ 이것은 금융관리서비스국이 채권을 회수하는 방식으로 납세자의 이름, 식별 번호와 채납자의 이름과 식별번호를 비교하여 양자가 일치하는 경우 연체채무에 대하여 상계하는 방식이다. 연방기관들은 비조세채권을 은퇴연금 등과 상계하는데, 국가가 지급해야 할 채무가 있는 자를 검색하여 그 자에게 국가가 채권을 가지고 있는 경우에는 상계 후 나머지 금액만 지급하는 것이다. 이 경우 심각한 개인정보 침해의 우려가 있을 수 있기 때문에 국민의 개인정보보호를 위해 성명과 TIN만으로 데이터베이스를 구축하고, 상계 전에는 당사자에게 안내장을 송부하여 상계 내용 및 불복 방법을 고지한다. 채권채무상계제도는 일부 채무에만 적용되고, 채무의 종류에 따라 상계가능 비율을 상이하게 하여 국민의 기본권 침해를 방지한다. 예컨대 세급환급금이나 공무원 출장 여비는 100% 상계 가능하지만, 은퇴연금의 상계가능범위는 25%로 제한되고, 공무원 월급과 사회보장연금 및 철도은퇴연금의 상계가능범위는 15%로 제한된다.

2. 조세채권 회수 절차⁹⁰⁾

1) 전통적 절차

미국 연방 국세청이 수행하는 조세 채권의 전통적 회수 절차는 다음과 같다.

89) 자세한 내용은 <http://www.fms.treas.gov/debt/top.html> 참조.

90) 이하 조세채권 회수절차에 대한 자세한 내용은 Marvin J. Garbis/Ronald B. Rubin /Patricia T. Morgan, *Tax Procedure and Tax Fraud: Cases and Materials*, 3 Sup edition, West Group, at 188-213 (2000) 참조.

(1) 사정(Assesment)

납세자의 구체적인 납세의무는 국세청의 사정에 의해 법적으로 확정된다. 이 납세의무의 확정에 의해 국세청은, 징수 과정으로 나아가고 절차를 진행시킬 수 있다. 이 의미에서 사정은 확정과정의 종료와 동시에 징수과정의 시작이다. 이 사정은 납세자가 신고서를 제출한 후, 원칙적으로 3년 이내에 하여야만 한다. 구체적으로는 이 사정은 납세자의 주소, 성명, 세목, 과세연도, 세액 등이 기재되어 있는 국세청 내부 기록인 사정증서(Form 23-C, Assessment Certificate)에 대하여, 담당 세무서의 사정관이 서명하는 것에 의해 행해진다.

(2) 연방조세리엔(Federal Tax Lien)

연방조세리엔은 유치권이나 질권 등 담보물권을 통해 납세자의 재산에 부담을 지게 함으로써 당해 납세자의 미국 정부에 대한 조세채무를 보전하는 제도이다.⁹¹⁾ 즉 연방조세리엔은 보전조치로서, 징수조치는 아니다. 따라서 실제로 당해 납세자의 재산권을 국가에 이전시키기 위해서는 후술하는 바와 같이 압류를 실시하거나 또는 징수를 위한 민사소송을 제기하여야만 한다. 이 연방조세리엔은 일정한 요건 사실이 발생하면 사정일에 소급하여 자동적으로 성립하는 것이기 때문에, 양도저당과 같이 설정자가 자발적인 의사에 의해 설정하는 담보제도와는 다르다. 연방조세리엔은 그 전제로 되는 조세가 완납되거나 또는 사정일로부터 10년의 징수기간이 도과하여 집행불능으로 되거나 할 때까지 납세자의 모든 재산 또는 재산에 대한 권리에 대하여 미칠 수 있다. 그리고 이 납세자의 ‘재산 또는 재산에 대한 권리’는 사정일에 납세자가 가지고 있던 것뿐만 아니라, 그 사정일 후에 원칙적으로 납세자나 제3자에 대하여 효력을 가지는 것으로 된다.

91) David A Schmudde, Federal tax liens, 4th edition, American Law Institute, at 3(2001).

(3) 압류(Levy)

국세청은 다른 민사채권자와 달리 체납세액을 징수하기 위해 사전에 법원의 승인을 얻지 않고도 납세자의 재산을 압류하고 매각할 수 있는 권한, 즉 자력집행권을 가지고 있다. 이 압류권한은 동산 및 부동산에 대한 압류이자 은행예금이나 임금 등의 채권압류도 가능한 강력한 압류에 해당한다. 연방조세리엔이 정부의 재산상의 이익을 보호하기 위한 소위 ‘방어수단’인데 대하여, 압류는 국세청이 적극적으로 체납세액을 징수하기 위한 ‘공격수단’이라고 할 수 있다. 압류의 효력은 납세자의 재산을 점유하고 있는 제3자에게도 미치므로, 당해 재산이 압류된 경우에는 그 점유자는 국세청의 요구에 따라 인도할 의무가 발생한다. 연방조세리엔이 납세자의 모든 재산 또는 재산에 대한 권리에 미치는 것에 대하여 압류는 일정한 제외 재산이 법으로 정해져 있다. 또한 압류는 연방조세리엔과 달리 압류가 이루어진 시점에서 납세자가 소유하고 있는 재산에만 미칠 수 있다. 따라서 압류 전에 양도되어 버린 납세자의 재산에 대하여도 압류 후에 새롭게 납세자의 재산에 대하여도 국세청은 압류 권한을 행사할 수 없다.

2) 1988년 제1차 납세자 권리장전

(1) 배 경

국세1988년 납세자 권리장전이 제정되게 된 중요한 계기로는, IRS의 조세징수권한 행사에 관하여 다툰 *Lojeski v. Board* 사건⁹²⁾이 거론된다. 이 사건에서 원고는 소위 Y와 함께 농장에서 살고 있었는데, 피고인 세무담당자 X가 Y의 납세신고에 대하여 조사를 하고, 부족세액을 발견했기 때문에 Y에게 추가 납세를 요구한 바 Y가 거절하였다. 그러자 X는 Y가 부동산을 매각하고 그 금액을 원고에 이전하였다고 고려

92) 788 F. 2d 196(3rd Cir. 1986)

하여, 원고의 농장에 대하여 연방조세리엔 통지등록을 하고 원고명의의 은행예금을 압류하였다. 그러나 타인 명의의 재산에 대하여 연방조세리엔 통지등록이나 압류를 하는 경우에는 소관 세무서장의 사전승인이 내국 세입 매뉴얼상 필요함에도 불구하고 담당자가 그 절차를 지키지 않았다. 그 후 행정불복심사를 통해 Y에 대한 사정이 실질적으로 취소되었지만, 원고에 대한 조세리엔 통지등록은 11개월간, 가압류도 4개월간 해제되지 않은 채 남아 있었다.

원고는 일련의 징수직원의 행위에 의해 입은 영업상 손해 등에 대하여 미연방헌법 수정 제5조 및 제4조의 위반을 이유로 공무원에게 불법행위소송을 제기하였다. 제1심에서는 원고의 청구가 대체로 인정되었지만, 항소심은 내국세입 매뉴얼 이라는 행정내부절차 불이행이 곧바로 원고의 헌법상 보장된 두 프로세스 권리가 침해된 것은 아니라고 하면서 원고가 당해 내부규정을 신뢰한 결과로서 손해를 입은 것이 입증되지 않았다고 하여 원판결을 파기 환송하였다. 그렇지만 이 사건은 여론을 불러 일으켜 연방의회에 의한 납세자 권리보호입법에 이르게 하는 계기가 된 것이다.⁹³⁾

(2) 연방조세 리엔

연방조세리엔 통지가 등록되어 버리면, 납세자는 금융거래상의 신용을 잃고 경제상 큰 타격을 입을 수 있다. 따라서 납세자가 체납세를 완납하였음에도 불구하고, IRS가 통지등록을 해제하지 않는 경우에는 납세자는 은행거래에서 신용을 잃는 등 큰 불이익을 입을 수 있다. 법 개정 전에도 물론 부당한 등록에 관하여는 IRS의 해제절차규정이 있고 IRS에 의한 30일 이내의 해제가 의무로 되어 있었다. 그러나 실제로는 IRS가 해제하도록 독촉하기 위한 납세자에게 부여된 법적 대항수단은 없었다.

93) 자세한 내용은 R. Wayne Saubert & Cherie J. O'neil, *The New Taxpayer Bill of Right*, 67 *Taxes: The Tax Magazine* 211(4) (1989).

따라서 법개정에 의해 연방조세리엔 통지등록이 해제되어야만 함에도 불구하고 고의 또는 과실에 의해 IRS 직원이 해제하지 않은 결과 납세자가 손해를 입은 경우에는 당해 납세자는 국가를 피고로 하여 연방지방법원에 손해배상청구소송을 제기할 수 있도록 하였다(§7432). 다만 배상 대상으로 되는 손해는 그 해제가 없음으로써 납세자가 직접적으로 입은 경제적 손해와 소송비용에 한정된다. 또한 본래 납세의무를 완전하게 이행했음에도 통지등록된 경우나 부족세액절차를 잘못 밟는 경우 등 통지 등록에 오류가 있는 경우에 있어서 납세자는 소관세무서장에 대하여 해제신청을 할 수 있다(§6326).

(3) 압 류

절차법상으로 압류를 하는데 있어서의 사전통지기간이 10일에서 30일로 연장되었다. 또한 은행 등의 금융기관이 IRS로부터 예금자의 계좌에 대한 압류통지를 받은 경우에 있어서도 21일간은 예금을 인도해서는 안 되는 것으로 하였다(§6332). 이러한 개정은 당해 압류 실시가 잘못된 것을 IRS에 대하여 알게 하기 위한 기회를 제공하고, 또는 당해 압류에 잘못이 없는 경우라도 압류를 회피하기 위한 납부자금을 조달하기 위한 기회를 부여하기 위함이다.

(4) 기 타

1988년 개정 중 가장 특징적인 제도로서 납세자 옴부즈만에 의한 납세자 구제명령을 들 수 있다. 이 제도는 새롭게 제정법에 의해 IRS 내부에 둔 납세자 옴부즈만이 IRS의 징수활동에 의해 현저한 곤란을 당하고 있거나 당할 우려가 있는 납세자를 구제하기 위해 납세자의 신청에 의하거나 또는 직권으로 압류의 해제나 기타 징수 등에 대한 활동의 집행정지를 명하는 것으로 하는 제도이다.

또한 징수활동 전반에 걸친 것으로서, 연방세 징수 과정에서의 정부의 손해배상책임이 도입되었다. 즉 IRS 직원이 내국세입법령을 무모

또는 의도적으로 경시함으로써 납세자에게 가해진 손해에 대하여 당해 납세자는 국가를 피고로 하여 연방법원에 손해배상청구소송을 제기할 수 있는 것으로 하였다(§7433). 한편 종래 실무 관행으로 인정되어 온 분할납부합의제도(Installment Agreement)가 제정법에 의해 명확하게 되었다.

3) 1996년 제2차 납세자 권리장전

(1) 배경

1988년의 납세자 권리장전이 제정되었음에도 불구하고, 그 개정의 불충분성이 일찍부터 자각되어 그 불충분을 메우기 위한 새로운 납세자 권리장전의 제정이 시도되어 왔다.⁹⁴⁾ 1992년의 부시정부 시와 1995년의 클린턴정부 시 있어서 제2차 납세자 권리장전을 포함한 세재개정안이 연방의회를 통과하였음에도 불구하고, 양 대통령 모두 세재개정 그것을 이유로 거부권을 발동하였기 때문에 제2차 납세자 권리장전도 성과를 보지 못했다.

그러나 이러한 입법의 불성공에도 불구하고, IRS는 납세자의 보호목적으로부터 자발적으로 제2차 납세자 권리장전법안 내용에 가까운 몇 가지 제도개정안을 내부규칙을 통하여 받아들였다.⁹⁵⁾ 따라서 그 후 바로 제2차 납세자 권리장전이 제정되었으나, 그 개정법의 대개의 규정-예컨대, 옴부즈만 권한 확대, 분할납부합의의 해제·변경에 있어서 30일간 통지의 일반화, 체납자에 대한 매년도 체납세 총액 통지 등-은 이미 IRS에 의해 행정실무상 도입되어 있던 제도를 법전화 하였다는 의미만 가지게 되었다.

94) 제2차 납세자 권리장전에 대한 자세한 내용은, Rita A. Cavanagh, *The New Protections of the Taxpayer Bill or Rights 2: Useful Changes Across the Board*, 85 *Journal of Taxation* 210(1996) 참조.

95) IRS Announces Taxpayer Bill of Rights 2 Provisions It Will Implement Administratively, 96 *TNT* 4-12 (1996).

(2) 연방조세리엔

개정법에서는 IRS가 다음과 같이 판단한 경우에는 연방조세리엔 통지등록을 직권에 의해 철회할 수 있도록 하는 제도가 도입되었다(§6323). 즉 ① 당해 통지등록이 시기상조인 경우나 기타 행정절차를 밟고 있지 않은 경우, ② 납세자와의 사이에서 납세의무를 이행하기 위한 분할납부합의를 체결한 경우, ③ 당해 통지등록의 철회가 조세채무의 징수를 촉진하는 것으로 되는 경우, ④ 당해 통지등록의 철회가 납세자 및 정부에게 있어서 최선의 이익으로 되는 경우가 그것이다.

(3) 압류

IRS는 압류된 납세자의 재산에 대하여 위의 ① 내지 ④의 어느 한 요건을 충족하는 경우라고 판단되면 직권으로 반환할 수 있는 것으로 되었다(§6343(d)). 또한 IRS는 체납자에 대하여 매년 그 체납세액을 통지해야만 한다(§7524). 이것은 납세자가 자기의 체납세의 존재를 파악하고 있지 못했기 때문에 또는 IRS가 징수기간 종료 후에 징수활동에 착수한 경우 등 이미 IRS가 조세채권을 포기해 버렸다고 납세자가 오신하여 버렸기 때문에 많은 징수 분쟁이 발생해 왔기 때문에, 그것을 방지할 목적으로 둔 규정이다.

(4) 기 타

1996년 개정법에서는 1988년 개정에서 도입된 납세자 옴부즈만을 발전·강화시킨 납세자 옴호관(Taxpayer Advocate)이 IRS 내부에 설치되었다(§7802(d)). 납세자 옴호관은 IRS와의 트러블을 가진 납세자를 신속하게 지원하는 활동 이외에, 납세자가 IRS와 관계를 가진 가운데 일어나는 여러 문제 등에 관한 연차보고서를 IRS장관과 재무장관 등의 심사를 거치지 않고 연방의회에 제출할 수 있다. 그 보고서 가운데에 IRS의 행정실무의 변경이나 법개정의 필요를 지적할 수 있는 이외에

납세자의 권리보호에 관한 많은 권한을 가진다. 특히 징수과정에서에서의 납세자 구제라고 하는 점에서 주목할 만한 것은 납세자의 경제적 곤란시에 납세자 구제명령제도가 강화된 점이다. 즉 종래와 같은 압류재산의 해제나 징수활동의 집행정지라는 소극적 구제권한뿐만 아니라, 납세자 옹호관은 ‘법률상 인정되는 모든 조치’를 찾을 것을 명할 수 있는 적극적 구제권한을 가지게 되었다.

4) 1998년 제3차 납세자 권리장전

(1) 배경

1988년 제1차 납세자 권리장전과 동일하게 1988년 납세자 권리장전에 있어서도 IRS의 권한남용이 큰 입법의 계기를 제공하였다.⁹⁶⁾ 특히 IRS의 권한남용에 의해 가정과탄 및 사업도산 등 피해를 입었다는 납세자의 의회 증언과 저소득자에 대하여 IRS가 위법·부당한 징세를 했다는 IRS직원의 의회증언이 문제가 되었다. 또한 IRS 내부조사에서 1997년 회계연도에서 1만 건을 넘는 압류처분건수로부터 무작위로 추출한 467건의 조사에서 130건의 부적절한 압류권한의 행사 및 116건의 절차위반이 발각되었다. 이러한 권한남용의 배경이 된 것은 미국 정부의 재정적자와 밀접한 관련이 있었다. 따라서 제3차 권리장전에 있어서는 재정상황이 제3차 권리장전의 징수제도 개정의 내용에 어떻게 반영될 것인가 하는 점이 중요한 관점이 되었다.

(2) 납세자구제명령(Taxpayer Assistance Order: TAO)

제3차 권리장전에서는 납세자권리옹호관제도가 강화되어 전미 납세자옹호관을 장으로 하는 일원적 기구로 되었다. 여기에는 IRS로부터 충분히 독립하고 있다고 말할 수 없었던 종래의 납세자 옹호관제도로

96) 제3차 권리장전에 대한 상세한 내용은, Gerald A. Kafka, Reformation of the Tax Collection Process: Cumulatively, A Giant Step, 89 Journal of Taxation 207 (1998).

는 납세자의 신뢰를 얻지 못하고 있었다는 비판이 고려되었다. 따라서 전미납세자옹호관의 임명권자를 IRS 장관으로부터 재무장관으로 옮기고, IRS감시위원회가 임명에 관여한다고 하는 구조로 바뀌었다. 또한 전미 지역 납세자옹호관을 통괄하는 상급기관으로서 납세자 권리옹호총괄관을 두어 소관세무서와는 완전히 독립한 조직으로서 활동하게 하여 독립성을 갖추었다. 또한 TAO의 발포권한에 관하여도 종래의 불명확한 조건인 ‘현저히 곤란’이라는 점을 다음과 같이 명확하게 하였다(§7811(a)). 즉 ① 납세자로서 불이익처분을 당할 위협이 존재하는 경우, ② 납세자의 회계문제에 대한 IRS의 결정이 30일 이상 지연되는 경우, ③ 구제가 인정되지 않으면 납세자가 전문가에게 보수를 포함한 많은 비용의 지출이 요구되는 경우 ④ 구제가 인정되지 않으면 납세자가 회복 불가능한 손해를 입거나 장기간 불이익한 영향을 입는 경우가 그것이다.

(3) 징수불복심사 프로그램(Collection Due Process: CDP)

제3차 권리장전에서는 특별한 사정 하에서의 예외적 구제제도인 TAO와 간결한 행정불복심사제도인 CAP라고 하는 종래의 제도의 확장 이외에, 납세자의 적정절차보장이란 견지에서 새로운 다음과 같은 통지제도 및 불복심사제도를 마련하였다.

가) 통 지

IRS는 연방조세리엔의 통지를 등록하고부터 5 영업일 내에 납세자에게 이에 대하여 통지를 해야만 한다. 또한 종래 적어도 30일 전에 납세자에 대하여 미리 그 의사를 통지하여야만 했던 압류에 대하여도 추가적인 통지요건이 도입되게 되었다. 즉 IRS는 그 압류에 대하여 적어도 30일 전에 납세자에 대하여 불복심사부에서의 청문을 받을 권리가 있는 점을 통지해야만 한다.

나) CDP 청문

납세자는 연방조세리엔 통지등록 또는 압류 전에 IRS의 불복심사부에서의 공정한 청문을 받을 권리가 인정된다. 납세자는 통지에 기재되어 있는 미납세액에 대하여 이전에 관계가 전혀 없었던 불복심사부 직원에 의한 청문을 받을 권리를 갖는다(§6320(b)(3)). 청문에 있어서 불복심사관은 쟁점으로 되어 있는 IRS의 사정과 징수활동이 적용법규나 행정절차를 준수하고 있었는지를 IRS의 수세관 기타 징수직원으로부터의 청문을 통해 적극적으로 검증할 의무가 있다. 불복심사관은 납세자로부터의 다양한 쟁점과 항변의 제출, 검증이라는 청문과정을 거친 후 재결을 내린다. 또한 이 재결과 그 이유를 기재한 재결통지는 납세자에게 송달되어야 한다.

다) 사법심사

불복심사관에 의한 재결이 내려진 후 당해 재결에 대하여도 또한 불복이 있는 납세자는 30일 이내에 법원에 소를 제기할 수 있다(§6330(d)). 이 소송에 있어서 납세자가 제기할 수 있는 쟁점은 불복심사에 있어서 심리된 것에 한한다. 또한 세액 확정 과정에서 납세의무를 다할 기회가 없었던 경우에는 납세자에 대하여 IRS의 사정 후라도 불복 세액에 관하여 미리 납부를 조건으로 하는 것 없이 사법심사를 받을 수 있는 것을 법률로 명확하게 하였다.

라) 집행정지

행정불복심사 및 사법심사가 계속되고 있는 기간 중에는 압류를 할 수 없도록 하였다. 다만 사법심사단계에서 납세의무가 쟁점으로 되지 않고 집행정지가 적용될만하지 않는 것에 대한 정당한 이유가 있는 것을 IRS가 입증하여 법원이 인정한 경우에는 예외적으로 압류를 할 수 있다.

(4) 기 타

제3차 권리장전에서는 TAO, CAP, CDP 이외에도 IRS의 재량적 징수권한의 행사에 대한 제약이라는 관점에서 많은 개정이 있었다.

우선 압류 측면에서 세금을 징수하기 위해 납세자의 주거용 재산을 압류하는 것을 원칙적으로 금하였고, 여기에 적은 금액에 대해서는 압류를 절대적으로 금하였다. 또한 개인납세자의 영업용 재산을 압류하는 경우에는 IRS 장관이 긴급사례라고 인정하는 경우를 제외하고 사전에 소관세무서장의 서면에 의한 승인이 필요하다. 이 승인은 납세자의 기타 재산을 매각하여도 또한 미납세액의 완납에 충족되지 않는 경우에 처음으로 부여되는 것이다.

또한 납세완화조치에 관하여도 IRS의 재량권을 제약하는 방향으로 개정되었다. 즉 납세자로부터의 분할납부합의의 신청에 대하여 법이 정한 요건을 갖추게 되면 IRS는 합의를 체결할 의무가 부과되었다. 또한 납세자가 분할납부합의의 신청을 한 경우에 있어서 IRS가 그러한 신청을 거절한 경우에는, 사전에 IRS 내의 독립한 행정심사절차에 의해 그 적절성이 심사되어야 하고, 거절 받은 경우에는 불복심사가 인정되었다(§7122(d)).

제 3 절 채권 회수업무의 민간 위탁 제도

I. 비조세채권에 대한 민간기관의 회수를 인정하는 법제

1. 채권회수법(The Debt Collection Act 1982)

1982년 미국의회는 미연방정부가 두드러진 채무자에 대해 민간기업의 도움을 얻게 할 수 있도록 하는 채권회수법을 제정하였다.⁹⁷⁾ 이

97) Debt Collection Act of 1982, Pub. L. No. 97-365, 96 Stat. 1749; 31 U.S.C. § 3718(a) (1994).

법은 태만한 채무자들로부터 효과적으로 연체채권을 회수할 수 있도록 하는 내용을 담고 있는데, 대표적으로 입법 및 집행기관에게 로펌이나 모집 기관을 포함하는 민간기관과 계약을 체결할 수 있도록 하는 재량권을 준 것이다. 그러나 이 법에서 세금의 회수는 명백하게 제외하고 있었다. 조세채무에 대해서는 별도로 내국세법전(Internal Revenue Code)⁹⁸⁾을 개정하여 조세환급금상계제도(refund offset)를 통해 해결하고자 했다.

2. 연방기관에 의한 민간 위탁 프로그램(Pilot Program)의 사용

미국 교육부는 연방의회가 처음으로 연방 청구 및 회수에 관한 법률(the Federal Claims Collection Act)로 연방기관들에게 채권을 회수할 수 있도록 한 때인 1966년부터 민간회수기관을 이용해 왔다. 이 때에는 학자금대출 중 채무불이행된 채권이 불과 2500달러밖에 되지 않았기 때문에, 법무부로부터 도움을 구하기보다는 민간 회수 기관을 이용하는 편이 더 간편했기 때문이었다. 그 후 금액이 늘어나 1982년부터 민간회수기관들이 교육부 대신에 채무불이행된 학생대출금 중 모은 금액이 약 10억 달러에 이르게 되었다.

또한 법무부도 역시 민간 회수기관들을 이용해 왔다. 연방 채무 회복법(the Federal Debt Recovery Act)에서는 시험지구에 한해서 민간 위탁 프로그램을 사용할 수 있도록 하였고, 따라서 그 지역 내에서 민간기관들을 고용하여 채권을 회수할 수 있도록 한 것이다. 이 민간 위탁 프로그램은 1990년 9월을 기한으로 3년간만 실시하도록 예정되

98) 미국의 세법전으로, 연방의 내국세에 대하여서는 1954년 개정된 내국세법전을 기본으로 하여 과세된다. 원래 내국세법전은 1939년에 각종의 조세법규를 편찬하여 성립시킨 것으로, 1954년에 개정된 내국세법전을 토대로 현재까지 개정보완되어 왔다. 이법전은 U.S Code title 26으로도 불리며 약간의 예외를 제외하고는 거의 모든 부분을 망라한 세법이다.

었다. 그러나 법무부는 그 프로그램을 뒤늦게 시행하여 불과 1990년에야 5지역만 실시하는데 그쳤다. 뒤늦게 프로그램의 효율성을 깨달은 법무부는 의회에 연장을 요청하였고 연방의회는 이를 허락하였다.

교육부와 법무부가 시행한 민간 위탁 프로그램의 성공을 본 다른 연방기관들도 그 후 1995년부터 20여개 기관이 이 프로그램을 시행해 오고 있다. 이렇게 많은 연방기관들이 민간회수기관에 관심을 많이 가지게 되고 적극적으로 고용하게 된 이유는 1995년 비세금채무의 미상환이 15% 증가하게 되었고 그 후로도 계속하여 증가해 왔기 때문이다.

3. 채권회수개선법(The Debt Collection Improvement Act of 1996)

의회는 채권회수법을 강화하기 위해 1995년 연체채권 회수에 대해 연방기관들에게 더 많은 자유를 주도록 하는 채권회수개선법(DCIA)을 제정하였다. 채권회수개선법은 증가하는 채무에 대한 채권 회수를 보다 효율적으로 하기 위해 여러 가지 방법을 활용하였다. 가장 일반적인 접근 방법은 채무를 수집할 수 있는 권한을 가진 기관의 수를 늘려 가는 방법이었다. 여기에 단일 채무자의 정보를 기관들이 공유함으로써 이러한 채무자에게는 더 이상 정부대출이나 계약을 피할 수 있도록 하는 것이다. 나아가 채권회수개선법은 조세환급금상계제도까지 사용할 수 있도록 하였다.

채권회수개선법상의 규정들은 정부의 채권회수에 있어 매우 유용하게 작용하였다. 대표적인 규정들은 다음과 같다.⁹⁹⁾

먼저 채권회수법은 회수 계약에서 자유롭게 대리인의 사용을 허락하였다. 예를 들어, 법무부 민간 위탁 프로그램은 15개 사법지역 이상

99) *Statement of Administration Policy on Treasury Funding Bill*, Tax Notes Today (Sept. 12, 1996) (LEXIS, FEDTAX lib., TNT file, elec. cit. 96 TNT 179-45).

사용할 수 없었는데, 채권회수개선법이 이러한 제한을 제거해 줌에 따라 미 법무장관은 94개 지역에서 민간기관과 계약을 체결하여 법무부 채권을 민간기관이 회수할 수 있도록 하였다.¹⁰⁰⁾ 또한 이전의 법은 법무부가 최선의 노력을 다하여 사설대행이 행해지는 한 지역에서 4개 이상의 기관과 계약을 체결해야만 할 것을 요구하였는데, 그 이유는 민간 위탁 프로그램이 통계적으로 중요한 성과를 보일 수 있도록 하는 최소한의 조건이었을 뿐만 아니라, 정부가 특정한 회사에만 계약을 편중시키는 것을 방지하기 위함이었다. 그러나 채권회수개선법은 이러한 요구조건을 폐지하였다.

둘째, 채권회수개선법은 정보교환을 위한 복잡한 컴퓨터 매칭 절차 요구조건을 없앴다. 1988년의 사생활보호법은 연방기관이 개인정보교환을 원할 때마다 3단계 절차를 걸쳐 위임받도록 하고 있었다. 즉 개인정보를 교환하려는 기관은 채무자에 대해 어떤 정보가 찾아지고 있는지 구체화된 동의를 받아야 한다. 그리고 정보를 가진 기관들은 컴퓨터 매칭 프로그램에 의해 검증된 정보를 교환할 수 있고 반드시 교환할 수 있도록 권한을 부여받아야 한다.

셋째, 채권회수개선법은 세금납부자의 사무를 행하는 사람 및 모든 기관에게 세금납부자의 ID번호를 공개하도록 하였다. 이렇게 알게 된 ID번호를 통해 개인이 어떤 채무를 가지고 있는지 알 수 있어 미래의 채무를 방지할 수 있다. 이것을 통해 정부의 여러 기관이 채무자의 정보를 교환할 수 있는 것을 더욱 가능하게 하였다.

100) *Revamping Government Debt Collection: Hearings on H.R. 2234 Before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology of the House of Representatives Committee on Government Reform and Oversight*, Congressional Testimony, Sept. 8, 1995, at 7-8, available in 1995 WL 10524284 (testimony of James B. Tracey, CEO, Diversified Collection Services, Inc.).

II. 조세채권에 대한 민간기관의 회수를 인정하는 법제

1. 고용창출법

1) 제정 배경 및 경과

2004년 10월 22일, 부시 대통령은 법인세인하법률이라고 불리는 미국 고용창출법(American Jobs Creations Act)에 서명하였다. 이 법은 미국세청이 민간채권회수회사나 로펌을 통해 체납된 세금을 징수할 수 있도록 정하고 있다. 이것은 1996년에 의회의 승인을 받아 비조세채권에 대해 시범운영 되었던 적이 있는 민간 위탁 프로그램을 따르고 있다. 당시 그 프로그램이 시범 운영된 후, 클린턴 행정부는 그 프로그램을 폐기하였다.¹⁰¹⁾ 그 이유는 납세자 정보, 비밀유지와 납세자 권리 보호 등의 다양한 문제점 때문이기도 했지만, 주로 국세청의 직접 비용에 기회비용을 합친 비용보다 징수실적이 적었기 때문에 효율성 측면에서 문제가 있었기 때문이었다. 그러나 부시 행정부는 체납된 세금의 징수에 필요한 영구적인 제도의 실행을 강력히 주장하였고 이것이 통과된 것이다.

매년 연방정부가 떠안고 있는 회수하지 못한 체납세금은 수백만 달러에 이른다.¹⁰²⁾ 체납된 조세채권회수에 필요한 자원부족으로 국세청은 이러한 체납된 조세채권을 포기해야만 했다. 2003년3월 현재, 130억 달러에 이르는 개인소득세 채권은 국세청 자원부족때문에 징수불가한 것으로 받아들여졌다. 2003년 5월 현재, 국세청은 잠재적으로 징수 가능한 780억달러의 조세채권을 가지고 있었다. 그 중 38퍼센트는

101) Statement of Administration Policy on Treasury Funding Bill, 96 Tax Notes Today 179-45 (Sep. 12, 1996).

102) [FN27]. I.R.S., 2003 IRS Data Book (March 2004), Table 16 Delinquent Collection Activities Fiscal Years 2000-03, available at <http://www.irs.gov/pu/irs-soi/03db16co.xls> (last visited Nov. 6, 2004).

징수 가능한 상태에 있었다. 잠재적으로 징수가 가능한 채권이란 납세자가 납세해야 할 것으로 인정한 채권 혹은 납세자가 최소 3번 납부하였지만 국세청이 자원부족으로 아직 징수하지 못하거나 납세자의 소재를 아직 파악하지 못한 경우의 채권을 말한다. 재고채권의 총액은 연간 3-4퍼센트씩 증가하고 있다. 국세청 재원의 과중부담에는 여러가지 요소가 작용한다. 1992년부터 2001년까지, 국세청의 업무량은, 같은 기간 연방조세공무원 수가 16퍼센트 줄어든 것에 비해, 16퍼센트가 증가하였다. 이렇게 증가된 업무량의 직접적 요인으로서 1997년부터 2002년까지, 천이백만 건 이상의 소득공제 (tax return)신청이 있었다. 또 다른 요소는 자주 변경되는 세법이다. 1997년부터 2002년까지, 19번의 세법개정이 있었고, 이는 292개의 조항에 영향을 미쳤고, 국세청 세금 관련 양식과 지침들에 515번의 변화를 가져왔다.¹⁰³⁾ 국세청의 조세채권 징수 불능은 세수 손실을 야기하였을 뿐 아니라, 납세자들에게 납세 회피를 유인하고 자발적 납세를 지양하게 함으로써 미래의 세금징수에 있어서도 손실을 야기하였다. 더구나 이러한 문제들은 국세청의 세금징수능력의 한계가 매스컴을 통해 널리 알려져 납세자와 세금관련 전문가들에게 노출될수록 더욱 심각해질 수 있었다. 이런 이유에서 다시 채납징수업무를 민간에 위탁하기 시작하였다.¹⁰⁴⁾

103) Comm'r Charles Rosotti, Internal Revenue Service, Report to the IRS Oversight Board: Assessment of the IRS and the Tax System 12 (2002), available at http://www.treas.gov/irsob/documents/commissioner_report.pdf [hereinafter 2002 Report to IRS Oversight Board].

104) 미국에서 세금징수를 민간채권회수업자에게 맡기는 것은 과거에는 있었다. 초기 미국에서는 관세나 주류소비세를 징수하는 데에 조세징수자(collector of internal revenue)를 이용하였다. 이들은 1798년에 허가받은 에이전트 또는 대리인 집단을 칭하는데, 징수된 세금의 1퍼센트를 받고 일하였다. 1872년 재무성은 39개의 위스키 제조업체와 판매업체로부터 주류소비세를 징수하기 위해 John Stanborn을 고용하였는데, 이것이 최초의 세금징수 계약인 것으로 보고되어 있다. Sanborn은 징수된 세금의 반절을 지급받았던 것으로 알려져 있다. 그는 1873년까지 세금징수를 대행하면서 이십만달러 이상을 벌었다. 1873년, 그러한 세금징수계약은 부적절하다는 의회의 결정에 따라 그의 회사는 문을 닫게 되었다. 이것은 국세청이 생기기 전에 미국내에서 조세채권을 민간업자에게 대행시킨 마지막 사례가 되었다(Adam Melita, Much

그러나 체납징수 민간위탁제도는 시행 이후 다양한 문제점이 지적되면서 민주당 등 많은 집단들로부터 폐지하라는 압력을 받게 되었다. 이후 2009년 3월 국세청은 민간위탁징수기관에 대한 체납징수업무 위탁계약을 더 이상 연장하지 않기로 결정함으로써 체납징수업무의 민간위탁은 중지된 상태다.

2) 민간위탁 요건 및 절차

미국세청은 납세자가 이의제기하지 않은 사건과 1과세연도 이상으로 체납된 경우에만 민간채권회수기관에 채권 추심을 위임할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 또한 위임하는 체납징수업무도 제한되는데, 납세자 소재 파악, 체납액 완납 요청, 일시 납부가 불가능한 경우 분할 납부 제안(체납액 징수를 위한 분할납부기간은 최대 5년으로 제한됨), 납세자로부터 금융정보 입수 등의 업무에 한정된다. 체납액 조정, 체납액 징수를 위한 강제력 행사는 세무공무원만이 수행할 수 있는 고유 기능이기 때문에 민간추심회사에 위탁하지 못하도록 하고 있다. 민간기관이 실제로 세액을 징수하는 것은 아니며, 납세자가 국세청에 납부하도록 지도한다. 실무상 민간채권회수기관은 사건 이송시 기준으로 징수세액의 21~25%를 서비스료로 받는다. 이 서비스료는 국세청과 체결한 조세징수계약에 근거하여 징수한 금액의 25%와 국세청의 강제집행활동을 통해 징수한 금액의 25%를 초과하지 못한다. 다만 동법이 민간업자에 대한 보상을 위해 징수된 세금액의 25퍼센트를 보유할 수 있도록 하고 있지만, 그 돈이 어떻게 분배되어야 하는지는 구체적으로 정하지 않고 있다. 단지 그것은 국세청 구조개혁법상의 원칙들에 따라 국세청이 지급체계를 관리하도록 하고 있다.

Ado About \$26 Million: Implications of Privatizing the Collection of Delinquent Federal Taxes, 16 Va. Tax Rev. 699, 703 (1997))

105) 이에 대한 국내 선행연구로는, 김진수, 미국 IRS의 체납징수업무 민간위탁 동향과 시사점, 재정포럼, 2010. 8, 14면 이하.

동법에서 하도급자의 이용은 엄격한 요건 하에서만 가능하다.¹⁰⁶⁾ 하도급자는 납세자에게 접촉하는 것이 금지되고, 징수 고지서를 작성하는 것도 금지된다. 그 외 다른 행위들은 행정기관의 장의 승인이 있을 때 가능하다. 이것은 민간업자의 행위를 관리감독하는 국세청 직원들의 부담을 덜어주기 위함이다. 이는 국세청에 의해 선정되고 그 위탁계약 하에서 모든 의무를 지는 민간업자들이 납세자와 직접 접촉할 것이라는 확신을 줌으로써 납세자들을 보호하게 된다.

이 법은 국세청 직원들이 세금징수 과정에서 금지되는 모든 행위를 똑같이 민간업자에게도 적용하여 금지시키고 있다. 그 결과, 납세자는 세금징수가 국세청 직원에 의해 이뤄지는 경우에 그들이 향유할 수 있는 권리와 보호를 민간업자에 의한 세금징수의 경우에도 똑같이 향유할 수 있다.¹⁰⁷⁾

미국의 조세채권회수업무의 민간 위탁제도는 납세자의 권익보호문제와 충돌할 수 있기 때문에 제도적으로 보호 장치들을 마련하였다. 먼저 국세청은 모니터링을 통해 민간채권회수기관과 그 소속직원들에게 적용되는 규정과 절차의 준수 여부를 확인한다. 여기에는 납세자 설문조사 및 채권회수기관에 대한 감사가 포함된다. 또한 국세청은 민간채권회수기관 직원들에게 납세자 권리 보호에 대한 사전교육을 실시하며 세무공무원과 동일한 수준의 의무를 부과한다. 또한 정보유출시 형벌을 부과하고 있다.

2. 민간 위탁 프로그램

1995년 11월 19일, 의회는 1996년도 국세청 예산 중, 체납된 조세채권 회수를 위해 로펌이나 민간채권회수회사를 시범적으로 이용하는 프로그램에 1천3백만 달러를 책정하였다. 1996년 9월 30일, 1997년도 국

106) American Jobs Creation Act § 487 (to be codified at § 6306 (b)(1)(C)).

107) American Jobs Creation Act § 487 (to be codified at § 6306 (b)(2)).

세청 예산에 이 프로그램을 위한 추가예산 1천3백만 달러가 책정되었을 뿐 아니라, 재무부가 시행하는 두 번째 민간 위탁 프로그램에 역시 1천 3백만 달러가 예산으로 편성되었다.¹⁰⁸⁾

미국 회계감사원(General Accounting Office: GAO)등 여러 기관과 많은 이해당사자들은 1996년의 민간 위탁 프로그램이 실패한 것이라고 평가하였다. 이 프로그램은 국세청에 재정상의 이익을 주지 못했을 뿐 아니라, 그간 채권회수에 쓰였던 많은 인력을 그 프로그램 시행에 투입시켜야 했던 점을 감안해 볼 때, 약 1천7백만달러의 기회비용을 상실하게 하는 것이라고 평가하였다. 1996년의 민간 위탁 프로그램에서 발견된 문제로 인해, 미국 회계감사원은 그 문제가 해결되기 전까지는 1997년 예산에 편성된 2천6백만 달러의 사용을 금하도록 권고하였고, 결국 이 프로그램은 중단되었다.

미국 회계감사원은 구체적으로 세 가지 문제점을 지적하였다.¹⁰⁹⁾ 첫째, 법해석상 국세청이 민간업자가 체납된 세금을 징수할 수 있는지 여부를 실질적으로 테스트하지 못하게 한다. 둘째, 체계와 시행 과정에서 문제점으로서 체납세금을 대신 징수할 수 있을 민간업자를 찾아내어 선정하고, 해당 체납세금징수 권을 의뢰하는 과정을 어렵게 한다. 셋째, 국세청이 민간업자들에게서 징수실무와 노하우를 전수받아 그것을 그들의 징수실무에 반영할 수 있게 하는 실무지침이 없다는 것이다.

국세청은 민간징수업자들이 1997년2월까지 1만4천여 명의 납세자들과 접촉하였고, 약 3백10만 달러의 체납세금을 징수하였다고 발표하였다. 이에 반해 민간 위탁 프로그램 시행기간동안 민간업자에게 징수된 양은 약 \$1,049,648 이었다. 그 기간 동안 민간 위탁 프로그램의

108) U.S. Gen. Accounting Office, Gen. Gov't Div., GAO/GGD-97-129R, Internal Revenue Service: Issues Affecting the IRS' Private Debt Collection Pilot 2 (1997), available at <http://161.203.16.4/papr2pdf/159007.pdf> [hereinafter GAO/GGD-97-129R].

109) Id. at 6.

기획, 착수, 행정에 투입된 비용은 3백1십만 달러였다. 기획비용과 착수비용은 프로그램이 영구적으로 지속되는 경우 최초 시행 이후부터는 감소되겠지만, 민간업자의 관리/감독에 드는 행정비용은 최초시행 이후에도 지속적으로 투입되어야 하는 비용이다. 이러한 경제적 타당성의 의문으로 인해 민간 위탁 프로그램은 중단되기에 이르렀다.

Ⅲ. 미국에서의 민간 위탁 프로그램에 대한 논의 분석

1. 민간 위탁 프로그램의 법적 문제점

1) 민간채권회수기관에 대한 보상 문제

민간 위탁 프로그램의 시행을 어렵게 하는 법해석 문제중 하나는 민간업자에 대한 보상 문제이다.¹¹⁰⁾ 민간 위탁 프로그램 시행에 찬성하는 사람들은 민간업자가 자신이 징수한 조세채권액의 백분위에 근거하여 보상받아야 한다고 주장했다. 그러나 반대자들은 그러한 방식이 1998년에 제정된 국세청구조개혁법의 입법취지에 반한다고 주장하였다. 사실, 의회는 납세자의 권리보호를 강화하기 위해 국세청구조개혁법을 제정하였다. 동법 1204조는 ‘조세업무결과’에 따라 국세청 직원들을 평가하는 것을 금지하고 있다. 국세청 구조개혁법에서 정한 이와 같은 조항들은 국세청이 납세자들에게 보다 공평한 조세업무서비스를 제공하게 하기 위해 시행되었다. 이런 점에서, 만약 민간업자들에게 백분위에 근거한 보상을 한다면, 그들은 납세자들의 권리보호 보다는 가능한 더 많은 세금을 징수하는 데에 치중할 것이고, 이는 앞서 말한 동법의 입법취지에 반하는 것이다.

110) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means (2003) (statement of Commissioner of IRS Hon. Mark W. Everson), available at 2003 WL 11717931 [hereinafter Everson Testimony].

2) 국가 고유의 행정행위와의 충돌

민간 위탁 프로그램의 시행을 어렵게 하는 법해석상의 또 다른 문제는 ‘국가 고유의 행정행위(Inherently Governmental Activities)’의 정의와 관련이 있다.¹¹¹⁾ 국세청의 세금징수는 일종의 국가 고유의 행정행위로서 그것은 반드시 국가공무원들에 의해 실행되어야 하는 것으로 보고 있다.¹¹²⁾ 1998년에 제정된 연방기능개편법, 일명 ‘FAIR Act’(The Federal Activities Inventory Reform Act)는 행정기관이 고유의 국가행정업무를 외부에 위탁하거나 도급하는 계약을 금지하고 있다. 동법 제5조는 국가고유의 행정행위를 정의하고 있다. 일반적으로, 어떤 행위가 지극히 공익에 관련되어서 연방정부의 공무원들에 의한 실행을 요하는 것이라면 그것은 국가고유의 행정행위에 해당한다. 이러한 행위들은 행정상 권한을 행사하는 데에 있어서 재량을 행사하거나 금전거래와 취득에 대해서는 가치판단을 할 것을 요한다. 동법은 국가고유의 행정행위에 해당하는 것들을 열거하고 있지만, 정부공무원들을 위한 정보수집행위를 국가고유의 행정행위에서 제외시키고 있다. 동법에 따라 국세청은 민간업자에게 세금징수업무를 위탁하는 경우 그 업무의 범위를 납세자의 소재를 파악하고 접촉하여 납세의무와 납세방법을 주지시키는 정도로 제한하였다.

3) 국세청 시스템의 미비

국세청이 컴퓨터 시스템에 의존하고 있는 점도 민간 위탁 프로그램의 시행을 어렵게 만드는 요소이다.¹¹³⁾ 컴퓨터 시스템에 의존하는 것이 오히려 민간업자들을 찾아내고 선정하여 세금징수에 관한 케이스

111) GAO/GGD-97-129R, Supra note 20, at 2.

112) Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 (FAIR), Pub. L. No. 105-270, 112 Stat. 2382 (codified at 31 U.S.C. 501, Notes).

113) GAO/GGD-97-129R, Supra note 20, at 3.

를 전달하는 것을 어렵게 만들었다. 문제는 채납자들을 골라내는 컴퓨터 프로그램을 개발시키는 것이었다. 더 중요한 것은, 미간채권회수기관에게 케이스를 전달하기 전에 납세자들의 민감한 정보를 제거하는 컴퓨터 프로그램을 개발해야 하는 것이었다. 이러한 컴퓨터 시스템과 관련된 문제들은 본질적으로 민간 위탁 프로그램의 착수단계에서 발생하는 것으로서, 일단 해결되면 민간 위탁 프로그램 시행 이후에는 문제가 되지 않는 것이었다.

2. 민간 위탁 프로그램의 적절한 대상

조세채권회수에 민간채권회수기관을 사용하는 프로그램에서 중요하게 고려해야 할 점은 이에 적합한 세금징수 케이스의 유형을 정하는 것이다. 민간업자에게 위탁하기에 적합한 지를 판단하는 데에는 두 가지 고려요소가 있다.¹¹⁴⁾ 첫째는, 가장 중요한 요소로서 경제적 요소를 들 수 있다. 즉, 국세청에 경제적으로 이익이 될 수 있는 경우를 민간업자에게 위탁하여야 한다. 둘째, 법적 고려도 판단되어야 한다. FAIR Act는 세금징수 절차상 반드시 국가고유의 행위가 요구되는 경우에는 민간업자에게 위탁하는 것을 금지하고 있다. 많은 경우에 이러한 두 가지 요소들은 중첩된다. 왜냐하면 국가고유의 행정행위로서 민간업자에게 위탁되었다가 다시 국세청으로 환송될 수도 있는 케이스들은 처음부터 국세청이 해당 케이스를 맡았을 경우보다 훨씬 더 많은 행정비용을 초래할 것이기 때문이다.

1) 경제적 관점

적은 금액의 조세채권회수 케이스를 민간업자에게 위탁하는 것은 경제적 관점에 비추어 합리적이지 않을 것이다. 적은 금액의 조세채

114) Federal Activities Inventory Reform Act of 1998, Pub. L. No. 105-270, 112 Stat. 2382 (codified at 31 U.S.C. § 501, Notes).

권에 관하여서는 국세청이 최소한의 비용으로 높은 회수성공률을 보유하고 있기 때문이다. 대개 적은 금액의 조세채권의 경우에, 국세청은 나중에 그 금액에 해당하는 세금공제를 해주지 않음으로써 충분히 상계할 수 있다.

국세청은 이러한 케이스들을 과세 유예된(deferred) 케이스로 간주한다. 1996년 민간 위탁 프로그램은 과세 유예된 케이스의 약 6퍼센트에 해당하는 재고케이스들을 민간업자에 위탁하도록 하였다. 그러나 실제로는 약 53퍼센트에 해당하는 케이스들이 민간업자에게 위탁되었다. 앞으로는 세금공제의 거부를 통해 상계될 수 있는 과세 유예된 케이스들은 민간업자에게 위탁되는 비율이 더 제한되어야 한다고 한다.¹¹⁵⁾

행정기관의 업무를 공무원이 이행하거나 혹은 민간분야에서 실행할 때, FAIR Act는 해당 행정기관이 두 경우에 소요되는 비용을 비교분석 하도록 하고 있다. 좀 더 구체적으로, FAIR Act는 “질적 보장의 비용”, “업무실행의 관리 감독 비용”, “책임보험”, “피용인 퇴직과 장애인 복지”, 그리고 기타 간접비용 등을 포함시키고 있다. 그러므로 어떤 경우에 대해 민간업자에게 업무를 위탁해야 하는 지를 결정할 때, 국세청은 모든 비용을 고려해야 한다. 이때 어떤 경우에 있어서 국세청으로 다시 환송되는 경우에 발생될 관리비용과 잠재적 비용도 고려해야 한다. 따라서, 민간업자에게 위탁하는 경우에 최소한의 관리감독의 노력이 요구되고, 또한 국세청으로 환송될 위험을 최소화 시켜야 한다.

2) 국가 고유의 행정행위

적절한 케이스를 선택할 때 고려해야 할 두 번째 요소는 당해 케이스가 국가고유의 행정행위를 요하는 것인지 여부이다.¹¹⁶⁾ 이미 언급하

115) Mark T, Resnick, Outsourcing Federal Tax Collection, 5 Hous. Bus. & Tax L. J. 128, 138 (2005).

116) GAO/GGD-97-129R, Supra note 20, at 3.

였듯이, 1996년 민간 위탁 프로그램에서 발생되었던 문제는 국가고유의 행정업무를 외부에 위탁하는 것을 금지하는 FAIR Act 조항의 법해석에 관한 것이었다. 국가 고유의 행위는 정부의 권한을 실행하는 데에 있어서 재량의 행사를 요하는 모든 행위를 의미한다. 이러한 FAIR Act를 독특한 특성을 지닌 조세채권에 적용하게 되면, 많은 경우 민간업자에게 채납케이스를 위탁하는 것이 부적절하게 된다.

납세자가 책정된 세금의 적절성을 따질 수 있다는 사실은 민간위탁의 문제점을 야기한다. 세금 징수에 관한 복잡한 분쟁 케이스들은 재량적 실행을 요하고, 따라서 민간업자에게 위탁하는 것이 적절하지 않다. 이러한 케이스들 뿐 아니라, 납세자가 세금의 반환을 청구하고 국세청이 그 청구에 대해 다툼을 한 이후에 채권이 발생하는 경우의 모든 케이스는 국가 고유의 행정행위에 해당한다. 이러한 케이스들은 국세청 공무원들이 심사하고 분쟁의 소지가 없다고 판단한 후에 비로소 민간업자에게 위탁하는 것이 적절하므로, 바로 민간기관에게 위탁하는 것은 한계가 있다.

IRS는 세금징수에 있어서 민간업자의 이용에 관한 개선책을 준비해왔다.¹¹⁷⁾ IRS는 징수가 용이한 조세채권을 기준으로 민간업자에게 위탁할 납세자 명단을 정하도록 제안하였다. 만약 전화로 세금에 관한 통지를 하였을 때 해당 납세자가 기꺼이 납세액을 부담할 것으로 보여지는 징후나 요소들이 발견되는 것도 중요한 기준으로 삼았다. 세금을 3회 이상 자발적으로 납부한 납세자나 IRS가 책정한 세금에 대해 이의를 신청하지 않은 납세자들은 분쟁의 소지가 적으므로 그만큼 민간업자에게 위탁하기 용이해 진다. 이에 비해 납세액을 징수하기 위해 강제집행이 요구되는 경우에는 포함시키지 않는 방침을 정한 바 있다.

117) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means (2003) (statement of Commissioner of IRS Hon. Mark W. Everson), available at 2003 WL 11717931 [hereinafter Everson Testimony].

3) 경제적 곤란을 겪는 조세채무자

세금감면요청이 가능한 사례에서는 민간위탁이 금지된다.¹¹⁸⁾ 1998년의 국세청 구조개혁법은 징수가능성이 의심스러운 경우에 26 U.S.C. § 7122상의 절충안(세금감면요청) 제안의 사용을 확대하였다.¹¹⁹⁾ 국세청은 만약 납세자가 그 납세액 전부를 납부하여 기본적인 생활을 영위할 수 없는 경우에는 국세청은 그 요청을 받아들여야 한다. 세금감면청구를 심사하는 것은 국가 고유의 행정행위로서 FAIR Act상 민간업자에게 위임할 수 없는 것이다. 또한, 심각한 재정적 곤궁을 겪는 납세자는 징수가능 상태에 있다고 할 수 없을 것이다. 그러므로 납세자가 세금감면을 요청하는 경우는 국세청으로 환송될 가능성이 크므로 외부에 위탁해선 안 된다.

또한 26 U.S.C. § 6159상 국세청은 납세자와 그들의 납부되지 않는 세금의 분할납부 합의를 할 수 있다.¹²⁰⁾ 이 경우 납세액이 만불을 초과하지 않는 경우, 국세청은 3년 분할납부 합의를 할 수 있다. 만약 납세자가 전체 납세액을 기한 안에 납부할 수가 없는 경우, 납세자는 3년 분할 합의를 할 수 있다. 다만, 이 경우 납세자는 이전 5년간 모든 세금을 기한 안에 완납했어야 하고, 모든 필요서류를 제출했어야 하고, 이전에 분할납부 합의를 한 적이 없어야 한다. 어떤 납세자가 분할납부 합의에 자격이 있는지를 판단하는 재량은 국가 고유의 행위이므로 민간기관에게 위탁이 불가하다.

IRS는 전문성을 요하거나 재량행사에 해당하는 사례에 대해서 민간업자에게 위탁해서는 안 된다. IRS는 민간세금징수업자들이 우선 납세자들에게 그들의 미납부된 세금의 완납을 요청하도록 제안한다. 민

118) 26 U.S.C. § 7122 (2000) (Offers in Compromise); id. § 6159 (Installment Agreements).

119) Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998, Pub. L. No. 105-206, 112 Stat. 685 (codified at 26 U.S.C. § 7804, Notes).

120) 26 U.S.C. § 6159

간업자들은 납세자들에게 세금완납을 했을 때 얻게 될 혜택을 설명해 줄 것이다. 이 혜택에는 연체이자와 벌금의 중지, 그리고 유치권(lien)의 해제가 포함된다. 만약 납세자가 완납을 할 수가 없다면, 민간업자는 그 납세자에게 3년의 분할 납부 합의를 제안할 권한을 부여받는다. 3년의 분할 납부의 제안은 FAIR 상의 재량의 행사에 해당하지 않는다고 본다.

3. 납세자의 권리 보호 문제

1) 고지받을 권리 보장

세금징수에 민간업자를 이용하는 데에 있어 중요한 고려사항 중 하나는 납세자 권리보호에 대한 대책이다. 조세채권회수업무에서 민간기관을 이용하는 프로그램에 있어서는 반드시 권한남용으로부터 납세자 권리를 보호하여야 하고, 납세자가 그들의 선택사항과 권리들을 정확히 고지 받을 수 있도록 해야 하며, 그들의 프라이버시가 보호되는 방법을 제시해야만 한다.¹²¹⁾

최근에 의회는 납세자 권리보호에 관한 법률을 통과시켰다. 이 법률은 ‘Taxpayer Bill of Rights’¹²²⁾과 ‘the Taxpayer Bill of Rights 2’¹²³⁾를 포함한다. 먼저 전자는 납세자 권리와 선택사항을 국세청으로부터 명확하게 고지 받을 권리이다. The Taxpayer Bill of Rights는 국세청이 간단하고 쉽고 비전문적인 용어를 사용하여 납세자의 권리와 국세청의 의무를 기술하는 문서를 준비하도록 하고 있다. 이것은 또한 납세자에

121) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means (2003) (statement of Commissioner of IRS Hon. Mark W. Everson), available at 2003 WL 11717931 [hereinafter Everson Testimony].

122) Omnibus Taxpayer Bill of Rights, Title VI, Subtitle J, Pub. L. No. 100-647, 102 Stat. 3342 (1988).

123) Taxpayer Bill of Rights 2, Pub. L. No. 104-168, 110 Stat. 1452 (1996).

게 국세청의 결정에 대한 불복신청 절차, 불만사항 신청, 국세청이 행하는 강제집행의 절차를 설명해야 한다. 이러한 권리들의 대부분은 국세청 Publications 1, 5, 556, and 594에 설명되어 있다.

The Taxpayer Bill of Rights 2는 납세자의 변호인의 지위를 창설하였다. 납세자는 국세청과의 분쟁을 해결하기 위해 변호인의 조력을 받을 권리를 갖는다. 특정상황에서, 납세자는 심각한 곤란에 빠진 경우 그 구제를 위해 변호인을 신청할 권리를 갖는다.

납세자의 권리보호에 있어서, 민간징수업자가 납세자가 가진 권리들을 명확히 고지하게 하도록 그 절차를 정하는 것은 매우 중요하다.¹²⁴⁾ 보통 민간업자는 납세자의 최종 주소지로 미납부된 세금의 징수를 내용으로 하는 고지서를 보내는 것으로 징수절차를 개시하게 된다. 그 고지서는 A copy of IRS Publication 1(“Your Rights as a Taxpayer”)을 첨부하게 되는데, 이것은 변호인의 조력을 구할 권리를 포함하여 세금 징수절차 전반을 대략적으로 설명하도록 되어 있다. 고지서는 the Fair Debt Collection Practices Act (FDCPA)가 부과하는 요건들뿐만 아니라, IRS가 발급하는 여타의 고지서들에 적용되는 요건들도 충족하여야 한다.

2) 회수 과정 절차에서의 보호

미국 공정채권추심법(the Fair Debt Collection Practices Act: FDCPA)은 국가기관에만 국한되어 적용되는 것이 아니므로 민간 채권회수 위탁기관에게도 적용되어야 한다. 공정채권추심법은 징수절차에서의 채무자 보호를 규정하고 있다.¹²⁵⁾ 동법은 징수 절차에 있어서의 몇 가지

124) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means (2003) (statement of Commissioner of IRS Hon. Mark W. Everson), available at 2003 WL 11717931 [hereinafter Everson Testimony].

125) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Sub comm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means, 108 th Cong.(2003)(statement of National Taxpayer Advocate NinaE. Olson, The Current Tax Gap and Potentially

준수사항들을 규정하고 있다. 동법 1692c조는 다음 상황에서의 통신을 금지하고 있다. (1) 비정상적인 시각이나 장소, 혹은 채무자에게 불편하거나 불편한 것으로 예상되는 시각이나 장소에서의 통신, (2) 채무자의 고용인이 그러한 통신을 금지하는 것을 채권추심자가 알거나 알만한 사유가 있는 경우에 채무자의 직장에서 이뤄지는 통신. 추가적으로, 만약 변호사가 그 채무자를 대리하는 경우, 그리고 채권추심자가 그 변호사의 이름과 주소를 알거나 쉽게 알아낼 수 있을 경우, 채권추심자는 그 채무자와 직접적으로 통신해서는 안 된다.

공정채권추심법에는 납세자와의 최초 의사소통 개시 이후 5일 내에 징수원이 그 납세자에게 문서로 쓰여진 고지서를 보내도록 하고 있다. 그 고지서는 채무액과 채권자의 이름을 포함해야 한다. 고지서는 또한 납세자가 고지서 수령 후 30일 내에 그 채무의 유효성에 대한 이의를 제기하지 않으면, 그 채무는 유효한 것으로 간주될 것이라는 진술도 포함하고 있어야 한다. 만약 납세자가 고지서 수령 후 30일 내에 당해 채무의 유효성에 대하여 이의를 제기하면, 징수원은 해당 채무의 확정이나 판결의 사본을 취득할 때까지는 징수행위를 중지해야 한다.

3) 기망 및 사술의 금지

공정채권추심법은 채권추심자가 기망이나 사술을 사용하는 것을 금지하고 있다.¹²⁶⁾ 기망이나 사술은 그 채권추심자가 미 정부와 연관되어 있는 것처럼 보이는 잘못된 표현이나 암시를 말한다. 금지행위들 중에서, 구체적으로 다음과 같은 행위들이 포함된다. (1) 공여된 채무나 서비스, 혹은 채권회수에 있어서 채권추심인이 합법적으로 받을 수 있는 보상의 성격, 양, 혹은 법적 상태를 잘못 표현, (2) 그러한 행

Collec table Inventory), available at 2003 WL 11717932 [hereinafter Olson Testimony].
126) 15 U.S.C. § 1692e

위가 법적으로 용인되거나 채권추심인이나 채권자가 그러한 행위를 할 의도가 있는 것이 아닌 한, 그 채무의 불이행이 체포, 감금, 몰수, 압류, 부착, 매매를 야기할 것이라고 거짓으로 표현하거나 암시하는 것, (3) 합법적으로 취할 수 없거나 취할 의도가 없는 행위로 협박하는 것, (4) 법원, 공무원, 미합중국 혹은 여타 국가의 정부기관이 발급하거나 승인한 문서인 것처럼 위조하거나 그렇게 보이도록 거짓으로 표현된 문서, 혹은 그 문서의 출처, 허가, 승인에 대하여 오인하도록 하는 문서의 사용이나 배포, (5) 채권을 회수하기 위해 혹은 소비자에 관한 정보를 얻거나 혹은 얻으려고 시도하기 위해 거짓 표현 혹은 기만적인 수단을 이용하는 것, (6) 채권추심인이 채권회수를 시도하고 있다는 점과 취득된 모든 정보들이 채권회수의 목적으로 사용될 수 있다는 점을 밝히지 않는 경우와, 현재 연락한 것이 채권추심인과 이뤄지고 있음을 그 의사소통 과정에서 밝히지 않는 경우, (7) 문서 속에 법적 절차가 있는 것처럼 거짓 표현 하거나 암시하도록 하는 것 등을 금지한다. 이러한 모든 조항들은 조세징수를 외부에 위탁하는 것과 관련이 있다.

또한 채권추심인이 채권회수를 위해 채무자를 괴롭히는 것을 금지한다. 채권추심인은 채권회수와 관련하여 어느 누구라도 괴롭히거나 압박 혹은 학대하는 행위를 해서는 안 된다. 그러한 행위 유형에는 폭력의 사용이나 위협, 음란하거나 모욕적인 언어의 사용, 채무이행을 거절한 사람의 이름의 공개, 괴롭히려는 목적으로 반복적으로 전화를 하는 행위 등이 포함된다.

국세청 구조개혁법(RRA)은 IRS 직원들의 행위와 관련하여 이와 유사한 조항들을 가지고 있다. 동법 제6304조는 IRS 직원들이 비정상적인 시각과 장소에서 납세자들에게 연락하는 것을 금하고, 납세자의 고용인이 직장 내에서 그러한 의사소통을 하지 말도록 금하는 경우에

그 사실을 IRS 직원이 알 수 있었을 때 그 납세자의 직장에서 의사소통하는 것을 금지한다. 제6304조는 변호사나 혹은 조세 전문가가 납세자를 대리하는 경우에 납세자와 직접 의사소통하는 것을 금지한다. 추가적으로, 이 조는 FDCPA 와 마찬가지로 납세자를 괴롭히거나 학대하는 것을 금지한다.

공정채권추심법이 채권추심의 행위에 대한 엄격한 지침을 제공하고 있지만, 그것만으로는 납세자에 대한 괴롭힘을 막지 못하였기 때문에 채권회수 민간위탁에 대한 비판이 일었다. 가령 1996년 민간 위탁 프로그램의 결과는 민간세금징수자들이 오전 8시 이전, 오후 9시 이후에 납세자들에게 수백통의 전화를 했고, 그 중 몇몇 전화통화는 오전 4시19분 이전에 이뤄졌음을 보여주었다. 학자대출금의 회수를 외부에, 을 교육부 공무원인 것처럼 거짓으로 표현함으로써 소비자들을 기만하였고, 그 징수비용을 과다하게 부과하였고, 소비자를 오인하게 만드는 표현을 사용하였고, 소비자가 감당할 수 없는 지급방식을 강요하였으며, 소비자로 하여금 친척들에게 돈을 빌리라고 강요하였다. 교육부의 그 프로그램의 몇몇 민간업자들은 소비자들에게 그들의 권리를 고지하지도 않았고, 더 심각한 것은 자신들에게 더 이익이 되는 선택을 하도록 소비자들을 유인하였다.¹²⁷⁾

납세자들이 공정채권추심법 하에서 법적 구제를 받을 수 있다고는 하지만, 민간 위탁 프로그램이 성공을 거두기 위해서는 이러한 민간업자들이 계속적으로 국세청의 업무를 위탁받지 못하도록 철저한 관리가 필요하다. 납세자들이 소송을 제기하거나 법적 구제를 구하는 것은 민간업자들의 권한 남용적 행위를 막기에는 부족하다.

127) Federal Debt Management, Testimony Before Committee on House Government Reform (Jun. 17, 2003) (Statement of Deanne Loonin, Staff Attorney, National Consumer Law Center), available at 2003 WL 56335387.

4) 평가기준의 고려

세금징수 과정에서 국세청 직원들과 납세자들 사이의 관계가 중요하듯이 민간위탁기관과 납세자들의 관계에 대한 평가가 중요하다. 국세청 직원들이 세금을 징수 할 때, 그들의 업무평가는 납세자에 대한 그들의 처우를 기준으로 한다. 위에서 언급한 대로, 국세청 구조개혁법은 세금징수 기록을 기준으로 하는 업무평가를 금지한다.¹²⁸⁾ 국세청 구조개혁법은 국세청이 직원평가의 한 기준으로서 공정하고 정당한 납세자에 대한 처우를 사용하도록 정하고 있다. 동법은 또한 국세청 직원을 평가하는 방법은 고객 만족도를 기준으로 해야 한다고 정하고 있다. 국세청 업무가 고객만족도에 따라 평가될 때, 그 정보는 해당 업무부서 한 단위가 업무를 본 고객들의 샘플집단으로부터 수집한다. 이러한 통계자료는 해당 고객들이 국세청 직원들로부터 예의 바르고, 시의적절하게, 전문적인 처우를 받았다고 생각하는지 여부를 판단하는 수단으로 사용된다. 이러한 점과 마찬가지로, 세금징수에 대한 외부위탁프로그램에 있어서도 납세자에 대한 공정한 처우를 기준으로 하여 민간업자들을 평가해야 한다고 지적되고 있다.

5) 프라이버시에 대한 고려

민간 위탁 프로그램은 특히 납세자의 보안과 프라이버시 모두를 보호하는 절차를 마련해야 한다. 첫째, 민간업자가 납세자 정보를 제3자에게 유출하는 것을 금지해야 한다. 둘째, 납세자의 민감한 정보를 다루는 민간업자의 피고용인에 대한 관리 감독이 강화되어야 한다.

1974년의 프라이버시법¹²⁹⁾은 국세청 직원들이 납세자 정보를 전달하는 것을 제한하고 있다. 프라이버시법은 특정 상황을 제외하고 어

128) 26 U.S.C. § 7804; 26 C.F.R. § 801.2(b) (2004).

129) Privacy Act of 1974, Pub. L. No. 93-579, 88 Stat. 1896 (codified as amended at 5 U.S.C. § 552a).

편 정부기관도 기록 시스템에 저장된 정보들을 어느 누구 혹은 다른 어떤 기관에도, 그 기록이 포함하는 개인이 문서로써 신청을 한 경우 혹은 문서로 된 동의서가 있지 않는 한, 공개해서는 안된다. 동법은 공무원이나 행정기관의 직원이 그들의 업무를 수행하기 위해 그 기록을 사용해야할 필요가 있을 때 그 기록의 전달을 허용한다. 행정기관이 그 업무의 완수를 위해 외부에 업무를 위탁하는 경우, 그 행정기관은 그 업무 수탁인이 동법의 구속을 받는다는 점을 확인시켜주는 절차를 밟아야 한다. 프라이버시법은 이미 국세청으로 하여금 민간업자와의 모든 계약에 이 프라이버시 보호 조항들을 포함시키도록 하고 있으므로, 프라이버시법이 국세청 직원들과 마찬가지로 민간세금징수업자에게도 적용된다는 점을 확인시키기 위해, 별도의 입법으로 프라이버시법을 민간업자에게 적용가능하도록 만드는 조항을 신설할 필요는 없었다고 한다.

제 4 절 우리 법제에의 시사점

지금까지 미국의 국가채권관리 법제에 대하여 살펴보았다. 미국의 법제에서 가장 눈여겨 볼 부분은 국가 채권회수의 민간위탁 제도이다. 그런데 미국의 예를 보더라도 채권회수의 민간위탁제도는 많은 고려요소를 가지고 있는 정책이다. 모든 국민은 민간업자의 세금징수행위의 대상이 될 수 있다. 세금을 납부하였다고 해서 납세자가 민간업자의 세금징수의 대상이 되지 않는 것은 아니다. 그런데 미국의 법들은 이러한 제도에 대해 매우 허술한 기초를 제공하였기 때문에 시행에 난항을 겪은 바 있다.¹³⁰⁾ 미국의 법들은 그만 민간위탁계약과 민간업자 관리감독을 정하는데 있어서 IRS가 직접 고심해야 하는 수많은 요소들을 남겨 놓았다. 만약 이 프로그램이 시행되려면, 먼저 민간

130) Mark T, Resnick, Outsourcing Federal Tax Collection, 5 Hous. Bus. & Tax L. J. 128, 159 (2005).

업자에 대한 보상의 방법이 납세자에 대한 공정한 처우가 가능한 방향으로 정해져야 한다. 그리고 정부 기관의 직원들은 민간업자와의 계약 전에 철저히 그 민간업자를 조사하여야 하고, 납세자 권리를 침해한 민간업자에게는 벌칙을 과하고, 반복적 침해를 일삼은 자에게는 차후의 계약 대상에서 제외시켜야 한다. 민간위탁프로그램이 세금징수의 주된 방법이 되어선 안 되고, 보충적인 방법으로 존재해야 한다.

미국에서 특히 민간위탁 프로그램에 의문을 제기한 이유는 경제적 분석 때문이다. 주된 목적이 세금징수를 극대화하는 것이라면, 민간위탁제도가 국세청 등에 경제적 이익을 제공하지 않는 경우에는 이 프로그램이 의미가 없기 때문이다. 만약 국세청의 기능확대가 민간에 위탁하는 것보다 더 많은 세금징수를 가능하게 한다면, 민간위탁제도는 정당성을 잃게 된다. 2002년 커미셔너인 로소티(Rossotti)는 국세청이 약 3억 달러를 들여 5,450명의 직원을 추가 고용하는 것이 94억 7천 달러의 체납세금을 징수하는 데에 도움이 될 것이라고 보고하였다. 여기서 중요한 것은, 민간업자를 세금징수에 이용하는 것은 그 민간업자에 대한 보상에 드는 비용 뿐 아니라 거기에 더하여 민간업자들을 관리 감독하는 데에 필요한 비용과 국세청 직원 등 재원의 삭감도 포함된다는 점을 고려해야 한다.¹³¹⁾ the Joint Committee on Taxation에 따르면, 민간업자의 이용을 25퍼센트 정도로 운영하는 것은 10년간 10억 달러의 이익을 가져올 수 있지만, 만약 국세청이 3천만 달러를 들여 자원을 확대한다면 그 정도의 이익을 1년 안에 걷어 들일 수 있다고까지 하였다.¹³²⁾

131) Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means (2003) (statement of Commissioner of IRS Hon. Mark W. Everson), available at 2003 WL 11717931 [hereinafter Everson Testimony].

132) Treasury, Postal Service, and General Government Appropriations Act of 1996, Pub. L. No. 104-52, 109 Stat. 468 473-74; Use of Private Collection Agencies by the IRS: Testimony Before the Subcomm. on Oversight of the House Comm. on Ways and Means,

한편 납세자 권리, 특히 프라이버시권의 보장에 대한 우려도 눈여겨 볼만한 대목이다. 일단 납세자의 민감한 개인정보를 국세청이 보유하고 있으면, 그 정보가 침해되지 않으리라는 보장은 없다. 정부공무원으로서 많은 혜택을 누리는 국세청 직원과는 달리, 적은 소득과 혜택을 누리는 민간업자 피용인은 납세자 정보를 유용함으로써 초래될 위험에 대해 덜 불안해 할 것이다. 가령, 최근 민간은행이 납세자 체크 업무를 위탁받아 관리하게 하는 lockbox 프로그램에서, 멜론 은행은 12억 달러 이상의 손해를 보았다. GAO는 관리감독을 하더라도 납세자 정보가 완벽하게 보호된다고 할 수 없음을 보고하였다.¹³³⁾ 유사한 관리상의 실수가 민간위탁제도에서 발생하지 않으리란 보장은 없다. 민간업자의 행위를 제한하고 벌칙을 부과하는 법령상의 보호는 민간업자가 징수과정에서 부적절한 행위를 하지 않을 것이라는 보장을 주진 못한다. 이것은 정부공무원의 행위 규제에 있어서도 똑같이 적용되지만, 정부공무원은 자신의 편안한 직업을 놓치지 않으려는 인센티브가 있는 반면, 민간업자의 피용인은 자신의 고용인이 원하는 더 많은 세금징수를 인센티브로 삼을 것이다.

108 th Cong.(May 13, 2003)(Testimony of Colleen M.Kelley, National President of National Treasury Employees Union), available at <http://waysandmeans.house.gov/hearings.asp?formmode=view&id=365>[hereinafter 2003KelleyTestimony].

133) U.S. Gen. Accounting Office, GAO-03-299, IRS Lockbox Banks: More Effective Oversight, Stronger Controls, and Further Study of Costs and Benefits Are Needed (Jan. 15, 2003), available at <http://www.gao.gov/atext/d03299.txt>.

제 5 장 국가채권관리법제 개선을 위한 주요쟁점과 시사점

제 1 절 국가채권관리 법제의 체계 및 관리기관의 집중화 필요성

I. 국가채권개념의 재정비

국가채권관리법 제3조는 이 법이 적용되는 국가채권개념을 규정하면서 적용제외 채권을 두고 있다. 즉, 적용제외 국가채권들이 다수 존재한다. 조세채권 등 다른 법의 규정을 받는 국가채권의 경우에는 국가채권관리법의 규정을 적용받지 않는다.

그러나 이런 분류에 의해서는 전체적인 국가채권의 규모를 알 수 없으며, 결국 총체적인 국가채권의 관리가 부실해진다.¹³⁴⁾ 현재 국가채권관리법 제3조 제1항 및 동법시행령 제3조의 적용을 받아 “채권현재액보고서”와 “채권현재액총계산서”의 보고대상에는 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권이 포함되어 있다. 그 이유는 광의의 국가채권에 관한 총체적인 관리를 위해서이다.

총체적인 국가채권의 관리를 위해서는 국가채권의 개념을 명확히 할 필요가 있다. 국가채권관리 하는 기본법인 국가채권관리법에 국가채권에 관한 광의의 개념을 규정할 필요가 있다. 즉, 국가채권관리법은 전체적인 국가채권을 관리하기 위한 조직과 총체적인 국가채권통계 등을 규정할 필요가 있다.¹³⁵⁾ 정확한 통계를 위해서는 지방자치단체의 채권 및 기금 관련 채권들도 함께 포괄하여야 한다. 국가채무의 경우에는 일반정부라

134) 황해두 외 3인, 「국가채권관리법 개선방안」, 재정경제부, 2002, 57면.

135) 국가채권관리법 제1조는 ‘이 법은 국가의 채권에 대한 관리기관, 관리 절차, 채권의 내용 변경 및 면제 등에 관한 기준을 정함으로써 채권의 적정한 관리를 도모함을 목적으로 한다.’고 규정하고 있다.

는 개념을 써서 중앙과 지방의 채무를 함께 통계를 낸다. 이처럼 국가채권의 경우에도 국가채권의 전체규모를 포괄할 개념규정이 필요하다.

국가채권을 광의로 규정하였을 때, 현재 국가채권은 세 가지 방법으로 관리된다. 첫째, 개별법 및 별도로 규정이 있는 경우, 둘째 특별한 규정이 없기 때문에 국가채권관리법에 적용을 받는 경우, 셋째로 조세 및 개별법에서 국세채납처분의 예에 따르도록 하는 경우이다. 그런데 이런 관리방안을 두 가지로 단순화하여 ‘법률에 의하여 부과되는 국가채권’들과 조세, 관세, 부담금, 면허료, 보험료 등과 ‘계약에 의한 국가채권’들인 매각대, 대여료, 판매료 등을 구분하여 관리규정을 둘 필요가 있다.

조세 및 관세의 경우는 국세기본법과 국세징수법 그리고 관세법에서 조세채권 등의 관리 및 징수에 관한 규정의 적용을 받는다. 이와 비교하여 계약에 의해서 발생하는 국가채권인 매각대나 대여료, 판매료 등에 관한 국가채권은 국가채권관리법의 규정에 따르게 된다.

현재 세 가지로 구분되는 국가채권관리 규정은 ‘법률에 의하여 부과되는 국가채권’의 경우에는 국세기본법 및 국세징수법 그리고 조세법 등의 준용을 받게 하며, ‘계약에 의한 국가채권’은 국가채권관리법에 규정에 따르도록 명확히 규정하여야 할 것이다.

구체적으로 준조세적 성격을 갖는 국가채권은 국세징수법의 적용을 받고, 용자금 등의 당사자적 민사성격이 강한 국가채권은 현행 국가채권관리법의 적용을 받도록 이원화하는 방안을 고려해야 할 것이다.

국가채권관리법체계를 효율적으로 운용하고 강력한 회수수단을 갖추기 위해서는 이른바 준조세적 성격을 갖는 부담금 내지 기금으로 편입되는 종류의 국가채권은 국세기본법 내지 국세징수법에 준용을 받도록 부담금관리 기본법 등을 개정할 필요가 있다.¹³⁶⁾

136) 부담금관리기본법 제2조 정의조항은 다음과 같다.

부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체

이런 부담금과는 달리 용자금 또는 이행예치금 내지 보증금의 경우에는 국민의 의무가 아닌 국가와 개인사이의 계약의 성격이 강하다. 즉, 이러한 국가채권들은 준조세적 성격보다는 일반채권적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 이런 국가채권에 관해서는 국가채권관리법에 의해서 국세징수법과 다른 절차에 의하도록 할 필요가 있다.

특히 연체된 국가채권회수에 있어서 민간위탁의 필요성이 논의되고 있다. 민간위탁은 미국에서 보듯이 조세채권보다는 민사적인 국가채권에 먼저 적용할 필요가 있다. 민사적인 국가채권은 국세징수법과 다른 정도의 제재수단을 갖는 국가채권관리법의 규정을 받도록 준용규정을 명확히 구분하여 규정할 필요가 있다.

II. 각 국가채권별 관리방안의 체계화

광의의 국가채권 중에서 조세채권의 경우에 가장 강력한 징수 수단이 필요할 것이다. 조세채권은 기본적으로 일반채권보다 우선권을 갖고 있다. 조세채권은 국가채정의 기초라는 점에서 사권(私權)보다 강한 효력을 부여하고 있다. 그 중에서도 국세기본법 제35조는 국세우선권을 규정하고 있다.¹³⁷⁾ 우선권만이 아니라 체납·결손자료 신용정보기관 제공, 금융자산 조회, 고액체납자 명단공개, 출국규제, 은닉재산신고자 포상자 지급, 관허사업제한 등의 행정수단을 갖고 있다.

그런데 조세채권과는 달리 국가채권관리법상의 국가채권은 다른 국가채권들 가령, 조세채권, 벌금, 과태료 등에 비해서 제재수단이 상당히 미약한 편이다. 따라서 원칙적으로 현재의 국가채권관리법상의 제

또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 “부과권자”라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다.

137) 국세기본법 제35조 (국세의 우선) ① 국세·가산금 또는 체납처분비는 다른 공과금 기타의 채권에 우선하여 징수한다. 다만, 다음 각 1호에 해당하는 공과금 기타의 채권에 대하여는 그러하지 아니하다.

채수단을 보완할 필요가 있다. 다만 여러 가지 국가채권 중에서 조세에 준하는 성격을 갖고 있는 부담금 등의 준조세에 관해서는 국세기본법이 일부 준용되고 있다. 그러나 근본적으로는 비록 계약적 성격을 갖더라도 국가채권이라는 점에서는 동일하기 때문에 국가채권관리법상에도 위의 제도들이 도입될 필요가 있다.

근본적으로는 우리 국가채권관리 사무는 채권발생과 관리 그리고 결산에 치중하는 성격을 갖고 있다. 최근 장기적인 연체액수가 증가하고 있지만 국가채권사무는 아직까지 큰 문제점은 없다는 점에서 획기적인 개선방안을 요구하지는 않는다. 다만 연체채권관리를 위해서 제재 수단들을 강화할 필요가 있다. 조세제도와는 성격이 다르기 때문에 그에 준한 집행절차를 규정하기는 어렵다. 또한 제도만의 문제가 아니라 채권관리에 있어서는 제3장의 일본의 국가채권관리법제의 운용이 시사하는 것처럼 개개의 채권관리절차에 있어서 보다 세밀한 운용을 하는 것이 필요할 것이다.

Ⅲ. 국가채권관리의 체계화와 관리기관의 집중화

국가채권관리의 총괄적인 책임은 기획재정부장관에게 맡겨져 있다.¹³⁸⁾ 그러나 실제 연체채권을 관리하는 것은 각 개별 채권관리부서의 역할이 된다. 즉, 각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 채권을 관리하기 위해서 채무관리관을 두고 있다.¹³⁹⁾ 그리고 해당 관서의 채권관리관 중에서 채권관리사무를 총괄하는 총괄채권관리관을 임명한다.¹⁴⁰⁾ 즉, 기획재정부장관이 국가채권관리에 관한 일반적인 책임을 지지만 실제의 업무는 각 중앙관서 및 4500여개 일선관서에서 채권관리관이 개별법과 국가채권관리법에 따라 채권관리 및 회수 업무를 수행한다.

138) 국가채권관리법 제5조.

139) 국가채권관리법 제5조 제2항

140) 국가채권관리법 제5조의 2

일반적으로는 국가채권관리를 위한 사무는 아래의 표와 같다. 국가채권관리사무는 확인 및 등재, 보전, 이행청구, 관리정지, 내용변경, 소멸 등으로 나누어 볼 수 있다.

이 중에서 국가채권관리를 위한 실제의 주요업무는 국가채권의 보전하고 이행청구하는 업무들이다. 실제 사무에 있어서는 국가채권의 내용과약은 디지털예산회계시스템(dBrain)과 자동으로 연계되어 있어서 업무가 단순한 편이다. 또한 관리정지업무 및 내용변경 업무는 사실상 거의 없는 실정이다.¹⁴¹⁾ 이것은 실제 관리사무에 있어서 관리정지 또는 내용변경을 하기 위해서 국가채권의 실태조사를 할 행정적 여력이 없기 때문이다.

또한 소멸의 경우에도 소멸해야 할 국가채권이 많음에도 불구하고 담당 공무원들은 자신의 책임으로 소멸시키는 것에 관해서 부담감을 느끼고 있다고 볼 수 있다.¹⁴²⁾ 실제로 소멸사유가 있음에도 불구하고 국가채권이 소멸되지 않을 경우에는 채무 이행자의 이행부담과 법규위반을 그대로 두는 것과 동시에 국가채권관리사무의 부담을 크게 한다.¹⁴³⁾ 또한 국가채권을 과다하게 계상시켜서 전체 국가채권관리의 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 일정한 이행기 이후의 국가채권관리에 있어서 관리정지, 내용변경 소멸 등을 담당할 전문기관이 필요하다.

< 표-13 > 국가채권관리 사무현황

구 분	사 무 내 용
확인 및 등재	채권발생 사실의 통지 또는 스스로 인정한 채권의 내용을 확인하여 편입하는 등 국가채권을 확인하고 채권관리부에 등재하는 사무

141) 앞의 국가채권 관리사무의 성과평가를 위한 평가지표 개발, 75면.

142) 위의 글, 같은 면.

143) 위의 글, 같은 면.

제 5 장 국가채권관리법제 개선을 위한 주요쟁점과 시사점

구 분	사 무 내 용
보 전	이행이전에 채권을 확보하기 위해서 배당요구 등 채권의 신고, 담보의 징구 또는 보전을 위한 보증인의 요구, 가압류 또는 가처분, 채권자 대위권, 사행행위에 대한 취소권의 행사, 시효 중단, 채무자에 대한 조사 등에 관한 사무
이행청구	채무자에게 국가채권의 이행을 청구하기 위해 하는 납입고지, 독촉, 강제이행청구, 담보의 처분, 경매 기타 담보권의 실행, 강제집행, 소송, 이행기전 징수 등에 관한 사무
관리정지	국가채권의 이행기한 이후 강제이행을 독촉함에도 불구하고 이행이 되지 않는 경우에 일정한 사유에 해당시 소속 중앙관의 승인을 받아서 그 채권의 보전이나 추심사무를 일시 정지하는 조치
내용변경	국가채권의 내용 중 이행연기 특약, 화해, 면제 등에 관한 사무
소 멸	국가채권이 소멸 원인이 되는 사유인 변제, 면제, 시효의 완성, 해제권 등의 성취, 계약의 해제, 행정처분의 취소 등에 의해 채권이 소멸되었을 때 이를 정지하는 사무

현행 법제는 국가채권의 발생원인에 따라서 각 국가채권의 성격이 다르기 때문에 각 부서가 이행청구 이후에도 각자 국가채권을 관리한다. 즉, 국가채권의 연체 이후에는 미국의 경우처럼 단일의 국가채권 관리부서가 존재하는 것이 아니라 각 각의 채권발행부서가 연체채권 관리를 하고 있다.

국가채권관리법이 기본법으로서 국가채권관리를 하지만 연체 이후의 독촉 및 징수를 주도적으로 집행할 기관은 없다. 이런 점에서 국가채권의 관리 및 회수를 위한 행정인력의 부족현상과 비전문화현상이 발생한다.

발생 및 보전단계에서의 국가채권관리는 각 부처에서 개별적으로 하더라도 연체된 이후의 채권회수 및 독촉절차는 하나의 부서에 집중할 필요가 있다. 장기적으로 보아서 연체된 이후의 국가채권은 한 기

관에서 집중으로 관리할 필요가 있다. 이에 대해서는 제4장의 미국제도가 우리에게 시사점을 주고 있다.

즉, 연체된 이후에는 단일한 기관이 연체된 국가채권을 관리할 필요가 있다. 우리의 경우에는 기획재정부 국고과가 이런 업무를 주로 담당하고 있다. 미국에서와 같이 통합적인 국가채권의 현황과약을 위해서 국세청의 정보를 공유한다던지 각 분산되어 있는 연체채권의 정보를 통합하여 관리하는 시스템이 개발되어야 할 것이다. 실제로 여러 국가채권을 한 사람이 연체한 경우에는 각 연체채권마다 이를 관리하는 행정인력이 중복으로 소모된다. 따라서 단일한 연체관리의 필요성이 장기적으로 요청된다.

장기적으로는 국가채권이 연체되었을 경우에 이를 모아서 집중적으로 관리할 기관이 필요하다. 그리고 그 기관의 근거는 국가채권관리법에 두어야 할 것이다.

제 2 절 국가채권 관리 효율화를 위한 개선방안

I. 국가채권회수를 위한 민간위탁 조항 검토

1. 국가채권관리를 위한 민간위탁사무의 필요성과 문제점

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2호를 보면 수탁자에 따라서 위임과 위탁을 구별하고 있다. 즉, ‘위임’은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 이와 비교하여 ‘위탁’은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것이다. 특히 민간위탁이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단

체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 민간위탁은 민영화의 개념은 의도적으로 구별된다. 민영화는 소유권의 이전 등으로 시장에서의 정부기능이 완전히 소멸되는 의미로 사용되고 있으며 민간위탁은 정부권한 중 일정 부분을 민간업자가 운용하는 것을 의미한다.

현재 교육, 교도 등의 분야에서 민간위탁이 행정의 효율성을 높인다는 점에서 활용되고 있다. 광의의 국가채권관리사무 중 조세와 지방세 및 국가채권법상의 민간위탁제도가 각각 논의되고 있다.

국가채권을 장기로 연체하는 이들에 대한 부실한 회수실적과 결손처분은 결과적으로 법집행에서의 공정성을 침해하는 것이 된다. 따라서 장기연체된 국가채무를 회수하는 것은 국가재정건전성을 확보하고 국가채권회수사무에 있어서의 법적인 공정성을 담보한다. 국가채권을 회수하기 위한 방안으로서의 민간위탁은 개인정보유출, 민간회수의 채권추심권한의 오남용 등 부작용을 일으킬 수도 있다. 그렇지만 현재 점증하는 국가채권 연체액을 효과적으로 회수할 수 있는 현실적인 방안으로서 민간위탁의 필요성이 논의되고 있다.

국가채권관리 사무 중에서 국가채권관리 및 회수업무의 민간위탁은 일선공무원의 업무분담을 줄이고, 민간의 채권회수 전문능력을 활용하여 연체된 고액채권들을 회수하는 것이 국가의 재정건전성을 높이는 방안이 될 수 있다는 것이다. 또한 이러한 법집행이 성실하게 국가채권을 납부한 국민과 그렇지 않은 국민 사이에서 공정한 법집행이 될 수 있다는 점도 국가채권의 민간위탁을 주장하는 입장에서는 강조되고 있다.

현재 민간위탁은 조세채권과 지방자치단체의 세외수입관리에서도 논의되고 있다. 다만 조세채권의 경우에는 사무의 성격상 국민의 의무와 직결되는 국가의 고권적인 업무이지만 채권회수의 공익적 요청이 크다고 볼 수 있다. 이런 점은 민사적 국가채권의 경우도 마찬가지이다. 국

가채권관리법에 규정이 적용되는 국가채권 중에서 계약적 성격을 갖고 있는 국가채권은 조세채권에 비해서 민간위탁의 가능성이 더 크다고 볼 수 있다. 조세채권의 경우에는 국민의 의무부담이라는 성격을 갖고 있으며, 벌금류채권의 경우에는 단순한 경제적 의미의 채권이 아니라 형벌 내지 제재적 성격을 갖고 있다. 따라서 상대적으로 민간위탁에 적합한 국가채권은 국가채권관리법의 적용을 받는 협의의 국가채권이라 할 수 있다. 그 중에서도 계약에 의해서 발생하는 민사적 국가채권들이 우선적으로 민간위탁의 대상이 될 수 있을 것이다.

다만 국가채권관리의 경우에는 그 성격상 조세채권과 다르다고 하더라도 국가채권의 관리행위도 국가의 기본적인 행위이고 국민의 재산권과 직접적으로 연관되어 진다. 조세채권과 마찬가지로 국가채권 연체자에 대한 개인정보의 유출 가능성도 더욱 커지게 된다. 또한 민간위탁이 오히려 추심비용을 줄일 수 있다는 것에 대한 엄밀한 경제학적 검증이 필요하다. 경우에 따라서는 민간위탁이 오히려 추심비용을 높일 수 있다. 그렇게 될 경우에는 민간위탁의 실시가 오히려 국가재정건전성을 악화시킬 수 있다. 이런 점을 고려하여서 국가채권관리를 위한 민간위탁제도가 설계되어야 한다.

국가채권의 민간위탁 방안은 넓은 의미에서 국가채권의 연체 및 결손처분 채권의 관리업무 일부를 민간에 위탁하는 것을 의미한다. 미국의 경우에는 국가채권의 회수업무를 민간회사에 부여하고 회수시 일정 또는 비례적인 수익을 배분하기도 한다. 민간위탁은 행정조직이 비대해지는 것을 방지하면서 행정사무관리 및 처리의 효율성을 높이는 방안으로서 연구되고 있다. 특히 행정처리비용을 절감하고, 민간의 전문적이고 특수한 능력들을 활용한다는 점에서 사무처리의 능률성을 높이는 방안으로 제시되고 있다.¹⁴⁴⁾

144) 한국공법학회, 「행정권의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구」, 법제처용역과제, 한국공법학회, 2004, 19면.

국가채권 회수의 경우에도 민간위탁을 통해서 기존의 결손처분 되던 채권 중 일정부분을 회수하게 되어 법집행의 형평성을 높이고 실제 국가채권규모를 파악하고 대책을 세워서 국가재정건전성을 높이는 효과를 높일 수 있다는 장점이 있다. 즉, 국가채권회수를 민간위탁하는 경우에는 ‘채무자 정보수집 및 연체사실 전달 등의 업무위탁을 통해 행정 인력 및 비용을 감축할 수 있다는 점에서 채납징수의 효율성이 증대된다. 또한 민간추심회사의 전문인력 및 채납인프라를 활용함으로써 채납징수의 전문성 또한 제고가 가능할 것으로 기대된다.¹⁴⁵⁾ 이런 경제적 장점을 고려하고 앞서 본 미국의 경우가 시사하듯이 개인정보 등 채납자의 권리가 보호되는 민간위탁방안이 필요하다.

2. 민간위탁 근거조항 제정

국가채무와 같은 국가사무에 대한 민간위탁은 법적인 근거가 있어야 한다. 우리 법체계는 민간위탁을 제한적으로 인정하고 있다. 즉, 우리 정부조직법 제6조는 민간위탁을 원칙적으로 제한적으로 할 수 있도록 규정하고 있다. “권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무”라고 한정하고 있다.¹⁴⁶⁾ 또한 이에 관해서 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조가 있다.¹⁴⁷⁾

145) 이정희, “국가채권관리 효율화 방안 - 민간위탁, 포상금 제공, 신용정보제공을 중심으로”, 국가채권효율화 방안 연구 세미나 자료집, 한국행정연구원, 2011, 11면.

146) 정부조직법 제 6 조(권한의 위임 및 위탁)

제 3 항 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 위탁할 수 있다.

147) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조(민간위탁의 기준)

제 1 항 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

위의 규정에 의하면, 행정청은 법령이 정하는 바에 따라 자신의 법정 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로서 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등을 민간위탁이 대상이 되는 사무로 정하고 있다. 이에 비추어 보아서 국가채권 회수를 위해서 민간위탁을 할 수 있는 법적인 방법은 두 가지 정도로 파악된다.

첫째, 정부조직법 제6조와 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제 11조에 비추어서 ‘위탁사무’를 단순전달사무 등으로 한정하고 그 민간업체가 법적인 책임을 지지 않게 할 경우에는 법규관련 개정은 필요 없게 됨. 다만 이럴 경우에는 위탁사무가 단순한 최고 정도의 사무만으로 한정되게 된다.

둘째, 정부조직법에 따라서 국가채권관리법에 위탁사무의 근거규정을 두는 방법을 생각해볼 수 있다. 즉, 채권회수 업무 중 조회, 독촉, 방문, 전화, 안내장 송달, 재산조사, 변제의 촉구 등의 사실행위는 보기에 따라서 위와 같이 단순사무로 볼 수도 있지만 능률성이 현저히 요청되는 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무로 보아서 국가채권관리법에 그 근거규정을 두고 위탁사무를 시행하는 것이다.

원칙적으로 조세 또는 조세와 유사한 국가채무 회수와 같은 사무는 대표적인 국가사무라 할 수 있다. 특히 조세 또는 국가채권의 회수는 국민의 기본권인 재산권과 직접적인 관련을 갖는다. 따라서 조세 또는 국가채권 - 국가채권 중에서도 조세와 유사한 영역에서는 특히 더욱 - 의 회수를 위한 민간위탁은 보다 더 분명한 법적 근거가 있어야 하며 제한적으로 이루어져야 한다. 또한 현재 국가채권관리법에는 민간위탁을 위한 규정이 존재하지 않기 때문에 이를 위해서는 법률 개정을 통해서 명확한 근거를 둘 필요가 있게 된다.

기획재정부는 이에 대해서 아래와 같이 민간위탁의 근거에 관한 국가채권관리법 개정안을 입법예고하였다.¹⁴⁸⁾ 다만, 위의 개정안은 민간위탁사무의 범위를 체납액의 회수사무만을 규정하고 있다. 장기적으로는 연체를 예방한다는 차원에서 연체이전의 채권관리를 위한 사무 중 채권보전을 위한 사실행위들 즉, 조회, 재산조사, 안내장 송달 등에 관해서도 민간위탁이 적용되도록 근거조문을 두어야 할 것이다.

< 표-14 > 민간위탁에 관한 국가채권관리법 개정안

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제 6 조의2(체납액 회수업무의 위탁)</u> <u>① 각 중앙관서의 장은 제14조에 따른 독촉에도 불구하고 납부되지 아니한 체납액의 회수를 위하여 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제4조제1항제3호의 업무를 허가받은 신용정보회사에 다음 각 호의 업무를 위탁할 수 있다. 다만, 기획재정부장관이 적정한 채권관리를 위해 필요하다고 인정하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 업무를 위탁받을 수 있는 자의 범위를 제한할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 체납자의 주소 또는 거소 확인</u> <u>2. 체납자의 재산조사</u> <u>3. 체납액의 납부를 독촉하는 안내문 발송과 전화 또는 방문상담</u>

148) 2011년 10월 14일 기획재정부 공고 제2011-209호 참조.

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
	<p>4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 <u>준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항</u></p> <p>② 제1항에 따라 업무를 위탁받은 자(이하 “수탁기관”이라 한다)는 채무자로부터 납부받은 금액 중 위탁수수료를 뺀 금액을 국고에 납입할 수 있다.</p> <p>③ 중앙관서의 장이 제1항에 따라 업무를 위탁하고자 할 때에는 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 내지 제3항에서 정한 사항 외에 위탁방법, 위탁대상 채권의 범위, 위탁수수료 등 체납액 회수업무의 위탁에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3. 민간위탁기관의 선정

국가채권을 회수하기 위해서 민간위탁을 할 경우에는 어떤 요건하에서 민간위탁기관을 어떻게 선정할지가 중요한 법적인 쟁점이 된다.

현재 국가관련 자산의 관리 및 운영은 한국자산관리공사(KAMCO)가 담당하고 있다.¹⁴⁹⁾ 한국자산관리공사는 여러 기금을 운용하여 금융회사 부실채권 인수, 정리 및 기업구조조정업무, 금융소외자의 신용회복지원업무, 금융소외자의 신용회복지원업무, 국유재산관리 및 체납조

149) 한국자산공사는 1997년에 제정된 ‘금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률’에 근거하여 설립되었다. 한국자산공사의 전신은 한국산업은행법에 근거한 성업공사이었다.

세의 공매 및 정리 업무 등을 담당하고 있다.

이미 공매 등 채납조세정리 업무 등을 담당하고 있는 한국자산공사는 채권관리의 전문인력 및 전산과 전국의 각 지점을 보유하는 등 충분한 인프라를 보유하고 있다. 다만 한국자산공사는 공공기관이라는 점에서 장점과 단점을 모두 보유하고 있다.

장점으로는 한국자산공사는 공공기관이기 때문에 민간채권추심회사에 위탁사무를 맡기는 경우보다 국가적 관리와 감독이 용이하다. 또한 민간채권추심회사들 사이에서의 과도한 경쟁이 한국자산공사의 독점적 체제에서는 방지될 수 있다.

반면에 단점으로는 한국자산공사가 독점적으로 채권추심업무를 담당할 경우에는 시장원리에 의한 채권추심사무의 비용절감효과를 반감시킬 수 있어서 민간위탁의 기본적 취지가 훼손될 수 있게 된다.¹⁵⁰⁾ 한국자산공사 이외에는 민간신용정보회사에 국가채권 회수업무를 위탁시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국가채권추심업무를 위탁받을 수 있는 대상이 되는 민간신용정보회사는 현행 법제도에서는 기본적으로 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’에 근거하여 채권 추심업을 허가 받은 회사들이 될 것이다.¹⁵¹⁾ 민간신용정보회사의 경우에도 채권회수업무에 관한 전문성을 갖고 있기 때문에 효과적으로 국가채권을 회수할 수 있을 것이다. 또한 민간신용정보회사들 사이의 경쟁으로 인해서 국가채권회수의 효율성은 더욱 높아질 가능성이 있다. 다만 한국자산공사에 비해서 개인정보유출 및 채권회수과정에서의 관리와 감독이 어렵다는 단점이 있다.

따라서 채무자의 개인정보보호 및 채권회수업무의 관리와 감독 등 국가의 규제의 측면이 크다고 판단될 경우에는 한국자산공사에 독점

150) 이정희, 앞의 자료집, 13면.

151) 채권추심업무를 수행하는 신용정보회사는 2011년 11월 기준으로 35개가 있다. 신용정보협회 홈페이지 참고. 검색일 2011. 12. 6.

http://www.cica.or.kr/07_board/board_view.jsp?board_id=cica_business&board_idx=2708

적으로 일을 맡길 수 있지만, 그렇지 않다고 판단한다면 민간신용정보회사에도 채권회수업무를 위탁시킬 수 있을 것이다.

장기적으로 보았을 때에는 미국처럼 일정한 기준이상의 민간신용정보회사들에 대해서 제한적 또는 전면적 경쟁체제를 도입할 수 있을 것이다. 다만, 헌법재판소는 이른바 ‘한국방송공사사건’에서 지상파 방송광고 판매대행 시장에 제한적 경쟁체제를 도입한 경우에 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사에만 지상파 방송광고 판매를 대행할 수 있도록 한 방송법 제73조 제5항 등의 규정에 관해서 헌법불합치 판결을 한 바 있다.¹⁵²⁾ 따라서 채권회수위탁 시장의 경우에도 공정한 요건과 지위에서 민간위탁기관이 선정되어야 할 것이다.

4. 민간위탁사무의 범위

‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’ 제11조에 따라서 국민의 권리와 의무에 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간에 위탁할 수 있다. 이 때 직접 관계되는 권리와 의무를 넓게 보아서 기본권적인 침해가 있는 경우로 이해할 수 있지만 일반적으로는 법률상 권리로 보고 있으며, 오히려 행정권한의 위임은 예외적인 상황이라는 점에서 좁게 해석할 수도 있다.

국가채권회수업무는 국민의 재산권과 직접 연결되기 때문에 민간위탁사무의 범위는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되지 않는 사무로 제한될 필요가 있다. 민간위탁의 가능범위는 위탁대상업무의 법적 성격에 대한 검토가 필요하며 수탁기관의 설립목적·기관의 성격 등을 고려하여 공공성의 정도에 따라 구체적으로 정할 수 있다.¹⁵³⁾ 민간위탁기관이 한국자산공사 등의 공기업인 경우에는 민간위탁범위가 넓어질 수 있지

152) 헌재 2008. 11. 27, 2006헌마352, 판례집 제20권 2집 하, 367면.

153) 한국법제연구원, 「행정권한의 민간위탁의 범위와 사후관리방안에 관한 연구」, 법제처용역보고서, 한국법제연구원, 2007. 10. 31. 22면.

만 일반 신용정보회사의 경우에는 더 좁게 해석하여야 할 것이다.

국가채권관리 사무 중에서 민간위탁을 할 수 있는 대표적인 경우는 채권추심과 같은 이행청구의 사실행위들이다. 또한 민간위탁 사무는 이행청구나 채권의 보전을 위한 전화나 우편을 통한 안내행위와 체납자 주소확인과 재산조사 등의 사실행위에 한정되어야 한다.

앞서 본 기획재정부의 국가채권관리법 개정안에 따르면 위탁사무를 다음의 네 가지 경우로 제한하고 있다.

- 체납자의 재산조사
- 체납액의 납부를 독촉하는 안내문 발송과 전화 또는 방문상담
- 위의 규정에 준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항

장기적으로 보면 채권회수업무만이 아니라 채권보전이나 관리정지, 소멸사무의 경우에도 위탁사무가 발생할 수 있다. 위탁가능한 사무를 구체적으로 살펴보면 강제이행청구, 채권신고, 담보제공요구, 가압류 및 가처분 신청, 채권자 대위권 행사, 시효중단, 관리정지여부조사 등이 있을 수 있다. 우리법제의 경우에는 민간위탁이 제한적으로 규정된다는 점에서 위의 행위들에 대한 근거를 국가채권관리법과 국가채권관리법시행령에 구체적으로 예시되어야 할 것이다.

5. 민간신용정보회사 관리제도의 필요성

국가채권회수업무를 위탁할 수 있다고 한다면 외국법제 및 우리 실정을 고려하여 한국자산공사, 민간신용업체 등에서 민간위탁기관의 선정 및 위탁업무범위의 결정 그리고 민간위탁기관의 관리감독 등의 문제가 발생한다. 즉, 민간위탁사무를 시행하게 된다면 국가가 보유한 개인의 연체정보, 주소 등 개인신용정보가 민간기업에게 이전되기 때문에 특히 민간신용정보회사 등을 관리할 근거조문이 필요하다.

이와 관련하여 기획재정부는 앞의 국가채권관리법 개정안에서 수탁기관의 위탁사무 처리에 대한 업무감독권한을 각 중앙관서의 장에게 맡기고 있다.¹⁵⁴⁾ 중앙관서의 장은 수탁기관의 위탁사무처리 결과에 대해서 감사를 실시할 수 있다. 또한 중앙관서의 장은 수탁기관의 사무처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 시정조치 또는 관계 임원과 직원에 대한 문책을 요구할 수 있으며, 경우에 따라서는 위탁계약을 해지할 수도 있다.

민간위탁의 활발한 활용을 위해서는 장기적으로 국가채권회수수탁기관을 포함하여 여러 수탁기관들을 일반적으로 관리할 가칭민간위탁기관관리법의 제정을 검토해 볼 수 있을 것이다.

< 표-15 > 수탁기관 관리에 관한 국가채권관리법 개정안

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
<p><신 설></p>	<p>제 6 조의3(업무감독 등) ① 중앙관서의 장은 수탁기관에게 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며 위탁사무처리 결과에 대해 감사를 실시할 수 있다.</p> <p>② 중앙관서의 장은 수탁기관의 사무처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 시정조치 또는 관계 임원과 직원에 대한 문책을 요구할 수 있으며 위탁계약을 해지하거나 일정한 기간을 정하여 제6조의 2에 따라 체납액 회수업무를 위탁받을 수 있는 자격을 제한할 수 있다.</p>

154) 2011년 10월 14일 기획재정부 공고 제2011-209호 참조.

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
	<p>③ 기획재정부 장관은 채권의 적정한 관리를 위해 필요하다고 인정할 때에는 중앙관서의 장에게 위탁사무에 관한 자료를 요구하거나 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다.</p> <p>④ 수탁기관 업무감독 및 감사, 자료 요구 또는 시정조치 요청 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제 6 조의4(수탁기관의 의무) 수탁기관이 위탁업무 수행 과정에서 준수하여야 하는 사항 및 이를 위반할 경우의 벌칙 및 과태료 부과 등에 관한 사항은 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등 관계 법률 규정을 준용한다.</p>

그리고 민간위탁이 실시될 경우에는 수탁기관에 국가채권을 연체한 채납자의 신용정보가 이전되기 때문에 개인신용정보보호의 필요성이 제기된다.

개인정보보호에 관해서 일반적으로 적용되는 법률은 ‘개인정보보호법’, ‘채권의 공정한 추심에 관한 법률’, 그리고 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’ 등이 적용된다.

특히 채권추심과 관련한 개인정보보호 관련 법규정들은 ‘개인정보보호법’, 등에 산재해 있다. 개인정보보호법에는¹⁵⁵⁾ ‘업무상 알게 된

155) 개인정보보호법

제59조(금지행위) 개인정보를 처리하거나 처리하였던 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 수단이나 방법으로 개인정보를 취득하거나 처리에

개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 행위’와 ‘정당한 권한 없이 또는 허용된 권한을 초과하여 다른 사람의 개인정보를 훼손, 멸실, 변경, 위조 또는 유출하는 행위’에 관한 벌칙 조항을 담고 있다.

이들 조항은 국가채권관리법에서 민간위탁을 실시할 경우에도 적용될 수 있다. 즉, 민간신용정보회사가 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 제공하는 행위를 할 때, 또는 정당한 권한이 없거나 권한을 남용하여 개인정보를 훼손, 멸실, 변경, 위조 또는 유출 하는 행위를 하

관한 동의를 받는 행위

2. 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 행위
3. 정당한 권한 없이 또는 허용된 권한을 초과하여 다른 사람의 개인정보를 훼손, 멸실, 변경, 위조 또는 유출하는 행위

제71조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조제1항제2호에 해당하지 아니함에도 같은 항 제1호를 위반하여 정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알고 개인정보를 제공받은 자
2. 제18조제1항·제2항, 제19조, 제26조제5항 또는 제27조제3항을 위반하여 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자
3. 제23조를 위반하여 민감정보를 처리한 자
4. 제24조제1항을 위반하여 고유식별정보를 처리한 자
5. 제59조제2호를 위반하여 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공한 자 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자
6. 제59조제3호를 위반하여 다른 사람의 개인정보를 훼손, 멸실, 변경, 위조 또는 유출한 자

제72조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제25조제5항을 위반하여 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 자 또는 녹음기능을 사용한 자
2. 제59조제1호를 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 수단이나 방법으로 개인정보를 취득하거나 개인정보 처리에 관한 동의를 받는 행위를 한 자 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자
3. 제60조를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 직무상 목적 외에 이용한 자

는 경우에는 개인정보보호법의 법규정이 적용된다. 다만 수탁사무를 처리하면서 이런 불법행위가 일어난 경우는 일반적인 민간위탁의 경우와 다르게 국가가 보유한 정보를 침해한 것이기 때문에 고도의 국민적 신뢰를 해치게 된다. 따라서 보호를 강화하기 위해서는 국가채권관리법에 그 처벌근거를 직접 규정하고 형량을 상향할 필요가 있는지 검토하여야 한다.

또한 ‘채권의 공정한 추심에 관한 법률’¹⁵⁶⁾에는 채무자 또는 관계인

156) 채권의 공정한 추심에 관한 법률

제 9조(폭행·협박 등의 금지) 채권추심자는 채권추심과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 채무자 또는 관계인을 폭행·협박·체포 또는 감금하거나 그에게 위계나 위력을 사용하는 행위
2. 정당한 사유 없이 반복적으로 또는 야간(오후 9시 이후부터 다음 날 오전 8시 까지를 말한다. 이하 같다)에 채무자나 관계인을 방문함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위
3. 정당한 사유 없이 반복적으로 또는 야간에 전화하는 등 말·글·음향·영상 또는 물건을 채무자나 관계인에게 도달하게 함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위
4. 채무자 외의 사람(제2조제2호에도 불구하고 보증인을 포함한다)에게 채무에 관한 거짓 사실을 알리는 행위
5. 채무자 또는 관계인에게 금전의 차용이나 그 밖의 이와 유사한 방법으로 채무의 변제자금을 마련할 것을 강요함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위
6. 채무를 변제할 법률상 의무가 없는 채무자 외의 사람에게 채무자를 대신하여 채무를 변제할 것을 반복적으로 요구함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위

제11조(거짓 표시의 금지 등) 채권추심자는 채권추심과 관련하여 채무자 또는 관계인에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 무효이거나 존재하지 아니한 채권을 추심하는 의사를 표시하는 행위
2. 법원, 검찰청, 그 밖의 국가기관에 의한 행위로 오인할 수 있는 말·글·음향·영상·물건, 그 밖의 표지를 사용하는 행위
3. 채권추심에 관한 법률적 권한이나 지위를 거짓으로 표시하는 행위
4. 채권추심에 관한 민사상 또는 형사상 법적인 절차가 진행되고 있지 아니함에도 그러한 절차가 진행되고 있다고 거짓으로 표시하는 행위
5. 채권추심을 위하여 다른 사람이나 단체의 명칭을 무단으로 사용하는 행위

제15조(벌칙) ① 제9조제1호를 위반하여 채무자 또는 관계인을 폭행·협박·체포 또는 감금하거나 그에게 위계나 위력을 사용하여 채권추심행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

을 폭행하거나 협박, 체포 또는 감금하거나 그에게 위계나 위력을 사용하는 행위, 정당한 사유 없이 반복적으로 또는 야간에 채무자나 관계인을 방문하여 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 방해하는 행위, 채무자 외의 사람에게 채무에 관한 거짓 사실을 알리는 행위, 변제자금차용등 강제행위, 법률상 의무없는 채무자 이외의 사람에게 대신하여 변제할 것을 강요하는 행위 등이 금지되고 있다. 이들 법조문은 국가채권의 민간위탁에도 그대로 적용된다.

다만, 이때에도 국가채권을 회수한다는 점에서 이들 행위에 대한 일반적인 경우보다 더욱 불법성이 높을 수 있다. 수탁사무의 처리에서의 불법행위는 일반적인 채권의 공정한 추심에서의 위법행위보다 불법성이 높다고 볼 수 있는 불법행위들인 수탁행위의 사칭, 국가가 제공한 개인정보의 유출 등의 행위에 있어서는 형량을 높여서 국가채권 관리법에 별도의 형벌조항을 직접 둘 필요가 있을 것이다.

II. 체납된 국가채권 회수를 위한 간접강제수단의 확보

1. 간접강제수단의 필요성

조세채권에 관해서 국세기본법과 국세징수법은 다양한 연체된 조세에 관해서 다양한 제재수단을 두고 있다. 조세채권에 관한 이들 규정은 벌금 및 과태료를 규정하는 형사소송 및 검찰집행 사무규칙과 질

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제9조제2호부터 제6호까지를 위반한 자
2. 제10조제1항을 위반하여 채무자 또는 관계인의 신용정보나 개인정보를 누설하거나 채권추심의 목적 외로 이용한 자
3. 제11조제1호를 위반하여 채권을 추심하는 의사를 표시한 자

③ 제11조제2호를 위반하여 말·글·음향·영상·물건, 그 밖의 표지를 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

서위반행위규제법 등과 비교해 보면 아래와 같다.

< 표-16 > 공공채권 종류별 제재수단 현황¹⁵⁷⁾

	조세채권 (국세징수법, 관세법)	벌금 (형사소송 및 검찰집행 사무규칙)	과태료 (질서위반 행위규제법)	국가채권 (국가채권 관리법)
체납·결손자료 신용정보기관 제공	0	x	0	△*
금융자산 조회	0	x	x	x
고액체납자 명단공개	0	x	x	△*
출국규제	0	0	x	x
은닉재산신고자 포상금 지급	0	x	x	x
관허사업제한	0	x	0	x
노역장 유치	x	0	x	x

* 고용보험·산재보험의 보험료 미납시 개별법(고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수에 관한 법률)에서 신용정보제공, 명단공개 등을 규정

벌금의 경우에는 노역장 유치라는 강력한 제재수단이 있으며 과태료의 경우에도 법원은 감치결정을 할 수 있다. 그러나 조세채권이나 과태료의 경우에는 노역장 유치나 감치결정보다는 재산을 통한 채권의 충족이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 따라서 국가채권관리법에도 국가채권을 회수할 수 있는 실효적인 제재수단이 필요하다. 특히 위의 표에서 보듯이 일부 국가채권의 경우에는 조세와 성격이 유사함에도 특별한 제재수단을 갖고 있지 못하다는 점에서 법개정이 필요하다.

157) 이정희, 앞의 자료집, 9면에서 인용.

조세채권은 조세우선권 등으로 보호하는 동시에 국세징수법에서 다양한 간접적인 강제수단을 두고 있다. 국세징수법은 체납자가 관허사업을 하는 것을 제한하고 있다.¹⁵⁸⁾ 납세자가 대통령령으로 정하는 사유 없이 국세를 체납한 경우에는 허가·인가·면허 및 등록과 그 갱신이 필요한 사업의 주무관서에 그 납세자에 대하여 허가등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다. 또한 국세를 3회 이상 체납하고 그 체납액이 500만원 이상일 경우에도 그 주무관서에 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

체납이나 결손자료 등을 민간신용정보기관에게 제공하는 제도는 위의 법 제7조의 2에 규정되어 있다.¹⁵⁹⁾ 또한 국세징수법은 정당한 사유

158) 국세징수법 제 7 조(관허사업의 제한)

- ① 세무서장은 납세자가 대통령령으로 정하는 사유 없이 국세를 체납하였을 때에는 허가·인가·면허 및 등록과 그 갱신(이하 “허가등”이라 한다)이 필요한 사업의 주무관서에 그 납세자에 대하여 그 허가등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다.
- ② 세무서장은 허가등을 받아 사업을 경영하는 자가 국세를 3회 이상 체납한 경우로서 그 체납액이 500만원 이상일 때에는 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고 그 주무관서에 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.
- ③ 세무서장은 제1항 또는 제2항의 요구를 한 후 해당 국세를 징수하였을 때에는 지체 없이 그 요구를 철회하여야 한다.
- ④ 제1항 또는 제2항에 따른 세무서장의 요구가 있을 때에는 해당 주무관서는 정당한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

159) 국세징수법 제 7 조의2(체납 또는 결손처분자료의 제공)

- ① 세무서장은 국세징수 또는 공익(公益) 목적을 위하여 필요한 경우로서 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 신용정보회사 또는 같은 조 제6호에 따른 신용정보집중기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 체납자 또는 결손처분자의 인적사항, 체납액 또는 결손처분액에 관한 자료(이하 “체납 또는 결손처분자료”라 한다)를 요구한 경우에는 이를 제공할 수 있다. 다만, 체납된 국세와 관련하여 「국세기본법」에 따른 이의신청·심사청구 또는 심판청구 및 행정소송이 계류 중인 경우나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 체납 또는 결손처분자료를 제공하지 아니한다.
 1. 체납 발생일부터 1년이 지나고 체납액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
 2. 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
 3. 결손처분액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
- ② 제1항에 따른 체납 또는 결손처분자료의 제공 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공받은 자는 이를 업무 목적 외의

없이 5천만원 이상으로서 대통령령으로 정한 금액 이상을 체납한 자에 대해서 법무부장관에게 출국금지 요청을 할 수 있다는 것을 규정하고 있다.¹⁶⁰⁾ 이 밖에도 국세기본법은 ‘신고포상제도’¹⁶¹⁾와 ‘체납자명

목적으로 누설하거나 이용하여서는 아니 된다.

160) 국세징수법 제 7 조의4(출국금지 요청 등)

- ① 국세청장은 정당한 사유 없이 5천만원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 국세를 체납한 자 중 대통령령으로 정하는 자에 대하여 법무부장관에게 「출입국관리법」 제4조제2항에 따라 출국금지를 요청하여야 한다.
- ② 법무부장관이 제1항에 따라 출국금지를 한 경우에는 국세청장에게 그 결과를 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다) 등을 통하여 통보하여야 한다.
- ③ 국세청장은 체납액 징수, 체납자 재산의 압류, 담보 제공 등으로 출국금지 사유가 해소된 경우에는 즉시 법무부장관에게 출국금지의 해제를 요청하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 출국금지 요청 등의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

161) 국세기본법 제84조의2(포상금의 지급)

- ① 국세청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1억원의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 탈루세액, 부당하게 환급·공제받은 세액 또는 은닉재산의 신고를 통하여 징수된 금액이 대통령령으로 정하는 금액 미만인 경우 또는 공무원이 그 직무와 관련하여 자료를 제공하거나 은닉재산을 신고한 경우에는 포상금을 지급하지 아니한다.
 1. 조세를 탈루한 자에 대한 탈루세액 또는 부당하게 환급·공제받은 세액을 산정하는 데 중요한 자료를 제공한 자(「조세범 처벌절차법」 제16조에 따라 포상금을 지급받는 자는 제외한다)
 2. 체납자의 은닉재산을 신고한 자
 3. ~ 5. 생략
- ② 제1항 제1호에서 “중요한 자료”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 1. 조세탈루 또는 부당하게 환급·공제받은 내용을 확인할 수 있는 거래처, 거래일 또는 거래기간, 거래품목, 거래수량 및 금액 등 구체적 사실이 기재된 자료 또는 장부(자료제출 당시에 납세자의 부도·폐업 또는 파산 등으로 인하여 과세실익이 없다고 인정되는 것과 세무조사가 진행 중인 것은 제외한다. 이하 이 조에서 “자료”라 한다)
 2. 제1호에 해당하는 자료의 소재를 확인할 수 있는 구체적인 정보
 3. 그 밖에 조세탈루 또는 부당하게 환급·공제받은 수법, 내용, 규모 등의 정황으로 보아 중요한 자료로 인정할 만한 자료로서 대통령령으로 정하는 자료
- ③ 제1항 제2호에서 “은닉재산”이란 체납자가 은닉한 현금, 예금, 주식, 그 밖에 재산적 가치가 있는 유형·무형의 재산을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재산은 제외한다.
 1. 「국세징수법」 제30조에 따른 사해행위(詐害行爲) 취소소송의 대상이 되어 있는

단공개제도'162)를 두고 있다.

조세채권, 벌금, 과태료, 국가채권 등 다양한 공공채권에 관해서 여러 제재수단이 적용되고 있다. 조세채권 이외에도 현재 지방의 세외 수입에 관해서도 이러한 제재수단의 도입이 논의되고 있다.163)

특히 부담금 등의 준조세채권이 경우에는 조세채권의 경우에는 조세채권에서 사용하는 수단들을 직접 준용할 필요가 있다. 그리고 협의의 국가채권에서도 간접강제 수단들은 심리적인 압박을 가하여 자발적인 국가채권납부에 일조한다는 점에서 장점을 갖기 때문에 도입

재산

- 2. 세무공무원이 은닉사실을 알고 조사 또는 체납처분 절차에 착수한 재산
- 3. 그 밖에 체납자의 은닉재산을 신고받을 필요가 없다고 인정되는 재산으로서 대통령령으로 정하는 것

④ ~ ⑥ 생략

162) 국세기본법 제85조의5(고액·상습체납자 등의 명단 공개)

① 국세청장은 제81조의13에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 인적사항 등을 공개할 수 있다. 다만, 체납된 국세가 이의신청·심사청구 등 불복 청구 중에 있거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1. 체납발생일부터 2년이 지난 국세(결손처분한 국세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 7억원 이상인 체납자의 인적사항, 체납액 등
- 2. 대통령령으로 정하는 불성실기부금수령단체(이하 이 조에서 “불성실기부금수령단체”라 한다)의 인적사항, 국세추징명세 등

② 제1항에 따른 체납자 또는 불성실기부금수령단체의 인적사항, 체납액 또는 국세추징명세 등에 대한 공개 여부를 심의하기 위하여 국세청에 국세정보공개심의위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

③ 국세청장은 위원회의 심의를 거친 공개 대상자에게 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단공개 대상자임을 통지하여 소명 기회를 주어야 하며, 통지일부터 6개월이 지난 후 위원회로 하여금 체납액의 납부 이행 또는 기부금영수증 발급명세의 작성·보관 의무 이행 등을 고려하여 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단 공개 여부를 재심의하게 한 후 공개대상자를 선정한다.

④ 제1항에 따른 공개는 관보에 게재하거나 국세정보통신망 또는 관할세무서 게시판에 게시하는 방법으로 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단 공개와 관련하여 필요한 사항 및 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

163) 2011년 12월 현재 ‘지방자치단체의 세외수입 징수 및 관리에 관한 법률안’에서도 이와 같은 간접강제제도가 일부 포함되어 있다.

할 필요가 있다.

이러한 간접강제 방법으로는 재산은닉을 방지하기 위해서 은닉재산 신고포상제도가 있다. 그리고 심리적으로 압박을 통하여 개인의 자발적인 채권납부를 유도하는 신용정보제공과 명단공개 제도 등이 있다. 이에 관해서 기획재정부의 국가채권관리법 개정안에서는 신용정보제공제도 등을 일부 도입하고 있다.

이밖에도 관허사업제한이나 출국규제 등의 간접규제 수단이 있다. 두 제도 모두 실효성 있는 간접강제제도로서 국세징수법 등에 규정되어 있다. 그러나 관허사업의 제한의 경우에는 기본권인 직업선택의 자유와 직접적으로 충돌된다. 또한 출국규제제도도 국민의 거주이전의 자유와 충돌된다. 그리고 두 제도 모두 행정법상의 부당결부금지 원칙위반여부도 논의되고 있다. 따라서 이들 간접강제제도에 관해서는 보다 신중한 연구가 검토되어야 한다.

2. 국가채권연체자에 대한 신용정보의 제공

1) 신용정보제공의 의의

법령이 정하는 일정한 기간 동안 일정한 액수를 일정한 횟수로 체납한 경우에 그러한 체납사실에 관한 채무자에 대한 인적사항 및 체납액 또는 관리정지된 채권액 등에 관한 자료를 신용정보회사 등에게 제공하여, 다른 조세 및 금융거래에서의 연체 등을 방지하고 체납자에게 심리적인 압박을 가하여 체납된 국가채권을 회수할 수 있는 간접적인 방안이 바로 체납자에 관한 신용정보제공이라 할 수 있다.

2) 신용정보제공을 규정한 법률안

기획재정부의 국가채권관리법 개정안에서는 체납자에 대한 신용정보제공을 새로이 신설할 것을 규정하고 있다.¹⁶⁴⁾

164) 2011년 10월 14일 기획재정부 공고 제2011-209호 참조.

< 표-17 > 신용정보제공을 위한 국가채권관리법 개정안

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
<p><신 설></p>	<p><u>제15조의2(채납 또는 관리정지자료의 제공) ① 각 중앙관서의 장은 채권의 회수 또는 공익 목적을 위하여 필요한 경우로서 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 신용정보회사 또는 같은 조 제6호에 따른 신용정보집중기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채납자 또는 관리정지된 채권(다른 법률에 결손처분이 규정되어 있는 경우 이를 포함한다. 이하 같다)의 채무자에 대한 인적사항, 채납액 또는 관리정지된 채권액에 관한 자료(이하 “채납 또는 관리정지자료”라 한다) 등을 요구한 경우에는 이를 제공할 수 있다. 다만, 채납 또는 관리정지된 채권과 관련하여 이의신청, 심판청구 및 행정소송이 계류 중인 경우나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 채납 또는 관리정지자료를 제공하지 아니한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>채납 발생일로부터 1년이 지나고 그 채납액이 대통령령으로 정한 금액 이상인 자</u> 2. <u>1년에 3회 이상 채납하고 그 채납액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자</u> 3. <u>관리정지된 채권의 총액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자</u>

현행 국가채권관리법	국가채권관리법 개정안
	<p>② 제1항에 따른 체납 또는 관리정지자료의 제공 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 체납 또는 관리정지자료를 제공받은 자는 이를 업무 목적 외의 목적으로 누설하거나 이용하여서는 아니된다.</p>

국가채권관리법개정안은 연체자의 신용정보제공에 관한 신설조문을 두면서 요건이나 효과에 관하여 국세징수법의 제7조의2와 동일한 내용을 담고 있다. 국세징수법의 대상이 되는 조세와 비교하여 국가채권관리법의 적용을 받는 국가채권인 경우에는 계약적인 성격을 갖지만 연체된 경우에는 모두 국가재정건전성을 위해서 회수에 되어야 한다는 점은 일치하기 때문에 요건과 효과를 동일하게 하여야 할 것이다.

민사적인 금융거래에 있어서도 연체된 경우에 개인의 연체사실 등이 제공된다는 점에서 국가와 계약한 경우에도 체납사실을 신용정보 회사에게 통보하는 것은 체납된 국가채권의 회수를 위해서 필요한 조치라 생각된다.

3) 신용정보제공의 한계와 제한

신용정보제공은 체납된 국가채권회수에 도움이 될 것으로 예상하지만 일정한 한계를 갖는 것으로 예상할 수 있다. 즉, 체납자가 무자력인 경우에는 위 규정은 실효성을 상실한다. 오히려 신용정보의 제공으로 인하여 신용을 회복할 기회를 놓치게 될 우려도 있게 된다. 따라서 신용정보의 제공에 관한 요건을 상향조정할 필요가 있다.

그리고 신용정보의 제공으로 인한 과도하고 잘못된 개인정보보호 및 사생활의 노출을 방지하기 위해서 신용정보를 제공하기 전에 체납자가 소명할 기회를 주도록 법이 규정하여야 할 것이다. 따라서 예고

통지제도가 필요하다. 즉, 2회 이상 체납한 경우에 체납자에게 반드시 신용정보제공을 경고할 필요가 있다. 또한 체납자가 신용기관에게 제공되는 자신의 정보내용을 통지받고 이를 열람한 후 잘못된 정보를 삭제 및 정정할 기회가 주어져야 할 것이다.

위의 내용을 시행령에서 규정할 수 있지만 기본권인 사생활의 보호라는 관점에서 이를 법률화시켜야 한다. 따라서 위의 법률안 제15조의 제2항 규정에 이러한 내용을 삽입하여 ‘② 제1항에 따른 체납 또는 관리정지자료의 제공 절차와 체납자의 이의신청 및 체납정보 제공 사실의 예고와 통지 그리고 체납정보삭제와 정정신청 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’로 규정하여 체납자가 자신의 체납정보가 제공된 사실을 인지하고 개인정보를 보호할 권리에 관한 내용을 국가채권관리법에서 분명하게 규정하여야 할 것이다.

3. 신고포상제도의 도입

1) 신고포상제도의 의의와 내용

국세기본법은 이른바 ‘신고포상제도’를 도입하였다. 조세를 탈루한 자에 관한 ‘중요한 자료’를 제공하거나 체납자의 은닉재산을 신고할 경우에는 일정액의 포상금을 지급하고 있다.¹⁶⁵⁾ 지급대상은 체납자의 은닉재산을 신고를 통해서 체납세금을 징수하는데 기여한 신고자에게 지급한다. 지급금액은 아래와 같이 징수금에 따라서 지급된다.

< 표-18 > 체납자의 은닉재산을 신고한 자에 대한 포상금 지급에 대한 규정 제7조에 따른 은닉재산 신고포상금 지급율

징수금액	지급률
2천만원 미만	지급하지 않음
2천만원 이상 2억원 이하	100분의 5

165) 이를 위해서 국세청 훈령 제1875호(2010.12.27)로 ‘체납자의 은닉재산을 신고한 자에 대한 포상금 지급에 대한 규정’을 시행하고 있다.

징수금액	지급률
2억원 초과 5억원 이하	1천만원 + 2억원 초과금액의 100분의 3
5억원 초과	1천 9백만원 + 5억원 초과금액의 100분의 2

이러한 신고포상제도는 관세법에서도 2007년 4월부터 ‘채납자 은닉 재산 신고 포상제도’라는 명칭으로 실시하고 있다.

2) 신고포상제도 도입 개정안

국가채권관리법 개정안에서도 국세기본법과 같은 신고포상제도를 도입할 것을 규정하고 있다. 즉, 기획재정부는 2011년 10월 13일자로 국가채권관리법에도 이러한 신고포상제도에 관한 근거조항을 입법하는 것을 예고하였다. 포상금에 관해서 국가채권관리법 규정으로 포상금의 총액수를 1억원의 범위로 한정하는 등 국세기본법의 제도와 동일한 내용의 조문을 입법예고하고 있다.

< 표-19 > 포상금지급에 관한 국가채권관리법 개정안

현행 국가채권관리법	기획재정부 개정안
<신 설>	제24조의2(포상금의 지급) ① 각 중앙 관서의 장은 채납자의 은닉재산을 신고한 자에게 대통령령이 정하는 바에 따라 1억원의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 은닉재산의 신고를 통하여 징수한 금액이 대통령령이 정하는 금액 미만의 경우 또는 공무원이 그 직무와 관련하여 신고한 경우에는 포상금을 지급하지 아니한다.

현행 국가채권관리법	기획재정부 개정안
	<p>② 제1항에서 “은닉재산”이란 채납자가 은닉한 현금, 예금, 주식, 그 밖에 재산적 가치가 있는 유형·무형의 재산을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 재산은 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제22조의 사해행위 취소소송의 대상이 되어 있는 재산 2. 채권관리관이 은닉사실을 알고 조사 또는 강제이행의 청구절차에 착수한 재산 3. 그 밖에 채납자의 은닉재산을 신고받을 필요가 없다고 인정되는 재산으로서 대통령령이 정하는 것 <p>③ 은닉재산의 신고는 성명과 주소를 분명히 적고 서명 또는 날인한 문서로 하여야 한다. 이 경우 객관적으로 확인되는 증거자료 등을 첨부하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 포상금 지급과 관련된 업무를 담당하는 공무원은 신고자 또는 자료제공자의 신원 등 신고 또는 제보와 관련된 사항을 그 목적외의 용도로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설해서는 아니된다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 포상금의 지급기준, 지급방법과 제3항에 따른 신고방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3) 신고포상제도의 효과와 한계

이러한 신고포상금제도의 실시는 국가채권회수에 도움을 줄 것으로 예상하지만 동시에 현재 국세기본법에서의 위 제도의 활용에도 실제 신고건수가 2010년 기준으로 49건에 불과하다는 점에서 큰 실효성을 보이지는 않고 있다.¹⁶⁶⁾ 그렇지만 위의 제도는 실효적인 효과를 기대하여 실제 징수의 효율성을 높이는 제도라기보다는 고의채납자나 악의적 연체자에 대한 심리적 압박을 줄 수 있다는 점에서 그 장점이 강조될 수 있다. 따라서 국가채권관리법에 제도도입의 필요성이 요청된다.

또한 실제로 신고제도가 활성화되기 위해서는 신고자에 대한 개인 정보보호도 더욱 강화될 필요가 있다. 개정안은 제24조의 2 제4항에서 신고자에 관한 개인정보보호규정을 두고 있지만 이를 위반하였을 경우에 이를 제재할 규정은 두고 있지 않고 있다. 따라서 신고자에 관한 개인정보가 목적외로 유출될 경우에 이를 제재할 벌칙조항의 필요성이 제기된다.

4. 고액채납자의 명단 공개제도

1) 명단공개제도의 의의

명단공개제도는 국가채권이 채납된 경우에 그 채납사실을 일반공중에게 공개하는 행위이다. 이와 같은 공개행위는 사생활의 자유를 제한한다. 즉, 개인이나 기업의 명예나 신용에 치명적인 손상을 줄 수 있다는 단점을 갖고 있다. 즉, 그러나 한편으로는 채납자에게 심리적인 압박을 가하여 자발적인 납부행위를 유도한다는 장점을 갖는다.

166) 강길부 국회의원실 보도자료, 2011. 9. 26. 참조.

2) 명단공개제도에 관한 입법례

국세기본법 제85조의 5는 명단공개제도를 규정하고 있다.¹⁶⁷⁾ 체납발생 일로부터 2년이 지난 국세가 7억원 이상인 경우에 체납자의 인적사항, 체납액 등을 공개하고 있다. 공개방법으로는 관보에 기재하거나 국세정보통신망 또는 관할세무서 게시판에 게시하는 방법을 사용하고 있다.

이런 국세기본법에 비추어 보면 국가채권관리법에도 명단공개를 통하여 체납자에게 심리적으로 압박할 필요가 발생한다. 그 요건과 방법은 국세기본법과 동일하게 하여 아래와 같은 개정안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 2년 이상 연체되었으며 7억원 이상인 고액장기인 국가채권 체납자에 대한 명단을 공개할 필요가 있다. 또한 공개심의위원회를 조직하고 체납자에게 소명할 기회를 제공하여야 한다.

167) 국세기본법 제85조의5(고액·상습체납자 등의 명단 공개) ① 국세청장은 제81조의13에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 인적사항 등을 공개할 수 있다. 다만, 체납된 국세가 이의신청·심사청구 등 불복청구 중에 있거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 체납발생일로부터 2년이 지난 국세(결손처분한 국세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 7억원 이상인 체납자의 인적사항, 체납액 등
2. 대통령령으로 정하는 불성실기부금수령단체(이하 이 조에서 “불성실기부금수령단체”라 한다)의 인적사항, 국세추징명세 등

② 제1항에 따른 체납자 또는 불성실기부금수령단체의 인적사항, 체납액 또는 국세추징명세 등에 대한 공개 여부를 심의하기 위하여 국세청에 국세정보공개심의위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

③ 국세청장은 위원회의 심의를 거친 공개 대상자에게 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단공개 대상자임을 통지하여 소명 기회를 주어야 하며, 통지일부터 6개월이 지난 후 위원회로 하여금 체납액의 납부 이행 또는 기부금영수증 발급명세의 작성·보관 의무 이행 등을 고려하여 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단 공개 여부를 재심의하게 한 후 공개대상자를 선정한다.

④ 제1항에 따른 공개는 관보에 기재하거나 국세정보통신망 또는 관할세무서 게시판에 게시하는 방법으로 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 체납자 또는 불성실기부금수령단체 명단 공개와 관련하여 필요한 사항 및 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 표-20 > 고액상습채납자에 관한 국가채권관리법 개정안

현행 국가채권관리법	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제 조(고액·상습채납자 등의 명단 공개) ① 각 중앙관서의 장은 채납 발생일로부터 2년이 지난 국가채권의 채납액이 7억원 이상인 채납자의 성명, 상호(법인의 명칭을 포함한다), 나이, 주소, 직업, 채납액의 내용, 납부기한 및 채납요지 등을 공개할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 명단공개는 언론매체에 공개하거나 기획재정부 국가채권정보시스템, 기획재정부가 운영하는 정보통신망, 게시판, 관보 및 공보 등에 게재 또는 게시하는 방식으로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 채납자의 인적사항, 채납액 또는 국세추징명세 등에 대한 공개 여부를 심의하기 위하여 기획재정부에 국가채권정보공개심의위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>④ 기획재정부장관은 위원회의 심의를 거친 공개 대상자에게 채납자 명단공개 대상자임을 통지하여 소명 기회를 주어야 하며, 통지일부터 6개월이 지난 후 위원회로 하여금 채납액의 납부 이행을 고려하여 채납자 명단 공개 여부를 재심의하게 한 후 공개대상자를 선정한다.</p>

현행 국가채권관리법	개 정 안
	<p>⑤ 제1항에 따른 명단공개와 관련하여 예고통보 및 채납자의 이의신청 및 채납정보의 삭제와 정정 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3) 명단공개제도의 한계

명단공개제도 직접적인 강제이행제도가 아니라 간접적이고 심리적인 압박만을 가하는 제도라는 점에서 한계를 갖는다. 특히 채납자가 무자력인 경우에는 사실상 국가채권을 회수할 수 없기 때문에 명단에서 제외되어야 할 것이다. 명단공개제도는 효율적인 국가채권 회수정의와 개인의 사생활보호가 충돌하는 지점에 놓여있다. 따라서 개인정보보호가 더욱더 요청되는 제도라 할 수 있다.

제 6 장 결 론

국가채권관리법은 그 동안 국가채권과 관련된 전반적인 사무를 관장하였다. 그러나 점증하는 국가채권규모와 연체채권에 관해서는 실효성 있는 제도를 두고 있지 못한 실정이다.

국가재정건전성과 법집행의 공정성이라는 측면에서 국가채권관리에도 조세채권과 유사한 정도의 연체회수권한과 제재수단이 보완되어야 할 것이다.

우리 국가채권관리법제와 가장 유사한 일본의 경우에는 국가채권 연체에 대한 회수제도로서의 민간위탁 및 기타 제재수단에 관한 논의가 본격적으로 시작되고 있지는 않은 실정이다. 기본적으로 국가채권이 연체되기 이전에 관리를 체계화하고 강화하는 것이 특징적이라 할 수 있다. 다만 최근에 실시하고 있는 ‘공영주택의 체납 임대료의 징수에 관한 사무의 민간위탁’은 우리에게 시사하는 바가 있다. 또한 중소기업 고도화와 관련하여 대출자금 등에 관해서 민간위탁을 실시하고 있는 것은 미국과 유사하다고 볼 수 있다.

비록 미국의 경우에는 우리의 다양한 국가채권과는 다르게 국가에 의한 대출금이 대부분인 비조세채권체계를 갖고 있지만, 미국의 채권 회수를 위한 민간위탁의 경험은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 또한 채권회수를 위한 민간위탁의 범위를 일부 조세채권에까지 넓히려는 시도는 미국의 실용주의적 법제도의 단면을 보여주고 있다. 미국에서의 민간위탁의 경험은 국민의 개인정보보호 등과 관련된 민간위탁 사무와 민간위탁계약에서 민간업자에 대한 관리감독권한을 국가가 실효적으로 행사해야 한다는 점을 역사적으로 보여주고 있다. 또한 민간위탁이 제한적으로 이루어지고 있는 한국에서 보다 일부 조세채권에까지 민간위탁을 실시하는 범위가 넓다는 점도 장기적으로 연구해볼 필요가 있게 된다. 다만 미국의 경우에도 국가가 직접 채권을

회수하는 것보다 민간위탁의 경우에 비용이 더 들어간다는 점에 대한 고민이 발생하고 있는 실정이다. 우리의 경우에도 이에 대한 비용분석이 선행적으로 이루어져야 할 것이다.

국가채권관리를 위해서 민간위탁을 실시하는 것은 앞으로 조세채권 등에 관한 회수를 위한 사무에 있어서 민간위탁을 활용하는 시금석이 될 수 있다. 따라서 국가채권관리법을 개정하여 그 법적 근거를 마련하여야 할 것이다. 또한 신용정보제공 및 명단공개, 그리고 은닉재산 신고포상금제도 등에 관한 근거조문을 국가채권관리법에 도입하여 국가채권관리 사무의 효율성을 높여서 국가재정건성을 확보하고 법집행의 공정성을 기하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 기획재정부, 「2010 채권현재액총계산서」, 기획재정부, 2010.
- 김진수, 「미국 IRS의 체납징수업무 민간위탁 동향과 시사점」, 재정포럼, 2010. 8
- 신무섭, 『재무행정학』, 대영문화사, 2009.
- 윤영진, 『새재무행정학』, 대영문화사, 2010.
- 이광희, 「국가채권관리사무의 성과평가를 위한 평가지표 개발」, 한국행정연구원, 2010.
- 이정희, 「국가채권관리 효율화 방안 - 민간위탁, 포상금 제공, 신용정보제공을 중심으로」, 『국가채권효율화 방안 연구 세미나 자료집』, 한국행정연구원, 2011.
- 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2009.
- 재정경제부, 『국가채권 관리백서』, 재정경제부, 2006. 1
- 최철호, 「행정권한의 민간위탁에 관한 법적기준의 설정과 한계」, 법학논총 제20집, 숭실대학교 법학연구소, 2008. 8.
- 한국공법학회, 「행정권의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구」, 법제처 용역과제, 한국공법학회, 2004.
- 한국법제연구원, 「행정권한의 민간위탁의 범위와 사후관리방안에 관한 연구」, 법제처용역보고서, 한국법제연구원, 2007. 10.
- 황해두 외 3인, 「국가채권관리 개선방안」, 재정경제부, 2002.

외국문헌

大鹿 行宏, 債權管理法講義, 大藏財務協會, 2011

福田淳一 編, 債權管理法講義, 大藏財務協會, 2007

香川俊介 編, 債權管理法講義, 大藏財務協會, 2004

Adam Melita, Much Ado About \$26 Million: Implications of Privatizing the Collection of Delinquent Federal Taxes, 16 Va. Tax Rev. 699, 703 (1997)

David A Schumde, Federal tax liens, 4th edition, American Law Institute, at 3(2001).

Gerald A. Kafka, Reformation of the Tax Collection Process: Cumulatively, A Giant Step, 89 Journal of Taxation 207 (1998).

IRS Announces Taxpayer Bill of Rights 2 Provisions It Will Implement Administratively, 96 TNT 4-12 (1996).

Mark T, Resnick, Outsourcing Federal Tax Collection, 5 Hous. Bus. & Tax L. J. 128, 138 (2005).

Marvin J. Garbis/Ronald B. Rubin /Patricia T. Morgan, Tax Procedure and Tax Fraud: Cases and Materials, 3 Sup edition, West Group National Council of Higher Education Loan Programs (2009) Common Manual, Unified Student Loan Policy 2009 Annual Update, Chapter 12.

R. Wayne Saubert & Cherie J. O'neil, The New Taxpayer Bill of Right, 67 Taxes: The Tax Magazine 211(4) (1989)

Rita A. Cavanagh, The New Protections of the Taxpayer Bill or Rights
2: Useful Changes Across the Board, 85 Journal of Taxation
210(1996)

U.S. Department of Education (2009) Funding Education Beyond High
School: The Guide to Federal Student Aid 2009-10