

## 미국의 체납처분제도 : 공매절차를 중심으로

정보신청기관 : 한국자산관리공사 조세정리부

### I. 들어가며

납세자가 기한까지 조세를 완납하지 아니하는 경우, 과세당국에 의한 이행의 최고와 납부의 독촉이 있게 된다. 납세자가 독촉을 받고도 그 정한 기일까지 조세를 완납하지 아니하는 때에는 과세당국은 해당 납세자의 재산을 압류한 후, 조세채권의 강제적 실현을 위한 체납처분 또는 강제징수절차를 진행한다. 체납처분은 체납세금의 강제징수가 그 종국적 목적이고, 또 조세는 금전징수납부가 원칙이므로, 금전을 제외한 압류 재산은 이를 환가하여 금전화시키는 절차가 필요하며, 이러한 환가를 위하여 공매가 이루어지게 된다.

우리 체납처분제도는 법문상 매우 간단하게 규정되어 있어 절차법이 다루고 있어야 할 내용 중 상당 부분을 담지 못하고 있는 실정이다. 따

라서 체납처분 절차의 운용과정에 의문이 발생하는 경우 국세징수법 기본통칙 또는 예규로 그 흠결을 보충하는 방법을 취함으로써 해석기준에 불과한 기본통칙이 법률의 해석범위를 넘는 내용을 포함하게 되어 행정기관에 의한 자의적인 집행의 소지가 큰 상황이다.<sup>1)</sup> 이 글에서는 체납처분의 핵심이라고 할 수 있는 공매절차를 중심으로 미국 체납처분제도를 살펴봄으로써 향후 체납처분 절차에 대한 비교법적 고찰의 밑거름이 될 수 있도록 하고자 한다.

### II. 우리 공매제도의 개관

공매란 공기관에 의하여 소유자의 의사와 관계없이 강제적으로 매수의 기회를 일반에게 공개하여 행하는 매매를 의미한다.<sup>2)</sup> 우리 국세징



1) 한상국 · 안경봉 · 마정화, 경매 · 공매제도 비교를 통한 체납조세 징수업무의 합리화 방안, 한국조세연구원, 2007, 34면.

2) 임승순, 조세법, 박영사, 2011, 247면.

수법상 공매는 입찰 또는 경매에 의한다(국세징수법 제67조 제1항). 입찰이란 경쟁 계약의 경우 경쟁참가자에게 문서로써 청약내용을 표시하게 하고 가장 유리한 내용을 청약한 자를 상대방으로 하여 계약을 체결하는 방법이고, 경매는 경쟁 계약의 경우 다수의 매수희망자를 집합시켜 구술로 매도인이 매수신청을 최고하고 매수신청인 가운데 최고가격으로 신청한 자에게 승낙하여 매매하는 방법을 말한다. 경매방법에 따라 공매할 때에는 경매인을 선정하여 경매업무를 취급하게 할 수 있다(국세기본법 제67조 제5항).

우리 국세징수법에서는 공매는 세무서장이 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 필요하다고 인정하는 때에는 한국자산관리공사로 하여금 공매를 대행시킬 수 있다(국세징수법 제61조 제5항). 압류재산에 대한 공매의 기초가 되는 조세징수권은 국가에 귀속되는 것임에도 공매를 대행할 수 있도록 한 것은 징세관서에 소속된 세무공무원은 공매에 관한 전문지식을 갖추고 있지 못한 것이 일반적이므로 그로 인한 공매업무의 비효율적 집행을 방지하기 위해서이다.<sup>3)</sup> 공매의 대행은 한국자산관리공사가 하며, 이 경우 공매는 세무서장이 한 것으로 본다(국세징수법 제61조 제5항). 다만, 공매처분취소의 소의 상대방은 여전히 한국자산관리공사가 된다. 압류재산의 경락대금 등 처분절차로 획득한 금전에 대하여 조세 그 밖의 채권에의 배분금액을 확정

시키기 위한 청산이 이루어지게 되는데, 청산의 주체도 원칙적으로 과세관청이나 한국자산관리공사가 대행하는 공매절차에는 청산업무도 한국자산관리공사가 대행한다(국세징수법 제80조 제1항 단서).

### Ⅲ. 미국의 체납처분제도

신고납세방식을 취하는 미국은 납세자의 세무 신고가 있게 되면 미국국세청(Internal Revenue Service: 이하 'IRS')은 이를 근거로 해당 납세자에게 체납세액이 있는지를 확인한다. 체납세액이 있으면 체납금액과 벌금, 이자 그리고 체납된 날짜 등을 서면으로 통지한다.

#### 1. 체납처분 절차의 개시와 정지

IRS는 다양한 방법으로 체납된 세금을 징수한다. IRS는 징수절차를 시작하기 전, 체납자에게 분할납부(installment agreement)를 허용하거나 특별한 경우 일정 세액을 감하여 줌(offer in compromise)으로써 자발적으로 체납된 세금을 납부할 수 있도록 유도한다. 이에 협조하지 아니하는 체납자에 대해서 체납처분 절차를 시작한다. 그러나 체납자의 경제적 상황이 곤란하여 징수절차를 위한 압류가 최소한 생계비를 충당할



3) 임승순, 조세법, 박영사, 2011, 250면.

수 없는 결과를 초래한다는 사실을 IRS가 인정하는 경우에는 해당 절차가 진행되지 않는다.

체납조세에 대한 채권의 시효는 10년으로 징수행위는 조세부과 후 10년까지 계속될 수 있다. 그러나 분할납부나 세액감액 등이 있게 되면 징수절차는 더 이상 진행되지 아니하고, 또한 납세자가 외국에 6개월 이상 계속 체류하는 경우에도 징수절차는 중단된다.

납세자가 첫 번째 체납통지에 대하여 불응하는 때부터 압류절차가 진행된다. IRS는 납세자의 현재 그리고 미래의 모든 재산이 압류되었다는 내용의 연방 조세체납 압류통보(Notice of Federal Tax Lien)를 납세자의 일반 채권자에게 전달함으로써 일반 채권자에 대하여 우선권을 가지게 된다. 징수 절차상 압류는 납세자의 현재는 물론 미래 재산도 그 대상으로 한다.

체납자에 대한 압류는 과세 절차에 따른 납부 고지가 납세자에게 이루어졌음에도 납세자가 이를 무시하거나 세금의 납부를 거절하는 경우, 압류 최소 30일 이전에 최종 압류통지(Final Notice of Intent to Levy)를 함으로써 진행된다. 그러나 ① 체납세액 징수가 불가능해질 우려가 있는 경우, ② 해당 압류로 인한 체납세액 징수가 주세환급금(state tax refund)에 대하여 이루어지는 경우, ③ 해당 압류가 연방계약자(federal contractor)의 체납세액 징수를 위하여 이루어지는 경우, ④ 부적격 고용세에 대한 압류(Disqualified Employment Tax Levy)의 경우 등에 있어서는 해당 통지들이 반드시 30일 이전에 이루어져야 하는 것은 아니다.

## 2. 체납처분 절차에 대한 이의

연방 조세체납 최종 압류예고 통지가 있을 후 5일 이내에 체납자는 징수절차의 정당성에 대한 심리청구권이 있음을 통지(Notice of Your Right to a Collection Due Process Hearing) 받게 된다. 징수절차의 정당성 여부에 대하여 이의가 있는 체납자는 최종 압류예고 통지와 징수절차에 대한 심리청구권에 관한 통지가 있을 후 30일 이내에 불복담당부서(Office of Appeals)에 이의를 제기할 수 있다. 징수절차에 대한 심리가 이루어진 후 불복담당부서에서는 해당 압류통보가 그대로 유지될 것인지 또는 철회될 것인지 등에 대하여 결정하여 체납자에게 고지한다. 이 결정에 대하여 이의가 있는 체납자는 30일 이내에 조세법원(tax court)에 소를 제기할 수 있다.

징수절차에 대하여 이의를 제기하지 않은 체납자는 징수절차의 정당성에 대한 심리를 받을 기회를 가지지는 못하나, 이에 상응하는 심리절차를 요구할 수는 있다. 그러나 이 경우 재산에 대한 압류는 그대로 유지되고 체납세액에 대한 10년의 소멸시효도 정지된다. 또한 이 심리결과에 대해서는 더 이상 조세법원 등의 사법기관에서 다룰 수 없다.

체납자는 이러한 징수절차에 대한 심리를 받을 권리와 더불어 연방 조세체납 압류통지가 실제로 이루어진 경우는 물론 압류통지가 예정되어 있는 경우에도 체납징수에 대한 불복 프로그램(Collection Appeals Program)에 따라 이의를 제기할 권리도 가진다.

### 3. 압류의 해제 · 압류통고의 철회 · 압류의 종료

채납자의 재산에 대한 압류는 ①채납자가 채납액을 완전히 납부하거나 또는 ②채납액의 납부를 채권으로 보증하거나, ③징수기간이 만료한 경우 연방채납조세에 대한 압류해제증서(Certificate of Release of Federal Tax Lien)를 통하여 해제(release)가 이루어진다.

연방채납조세에 대한 압류통지가 철회(withdrawal)되는 경우도 있다. 압류통지의 철회란, 채납자 재산에 대한 압류 사실이 공문서(public record)상 삭제되는 것을 의미한다. 이 경우 IRS는 더 이상 채납자의 재산에 대하여 우선권을 가지지 않게 된다. 압류통지의 철회는 ① 채납자와 분할납부에 대한 합의가 이루어진 경우, ② 압류통지의 철회가 채납자로 하여금 채납세액을 더 신속히 납부할 수 있도록 하는 경우, ③ IRS의 압류가 절차규정을 따르지 않고 진행된 경우, ④ 압류가 파산절차상 자동유예기간(automatic stay period) 중에 이루어진 경우, ⑤ 압류통지의 철회가 채납자나 국가기관에 유리한 경우 등에 이루어질 수 있다. 그러나 압류통지의 철회는 연방채납조세를 위한 압류 자체가 해제된다거나 채납자가 더 이상 채납세액에 대한 납부의무를 지지 않는다는 것을 의미하지는 않는다.

반면, 압류종료(discharge)는 채납자의 재산에

대한 압류 자체를 종료하는 것을 의미한다. 압류는 ① 채납자가 압류 대상 재산의 매각을 진행하는 경우나,<sup>4)</sup> ② 해당 재산을 매매하는 경우 등에 종료된다.

한편, 채납자는 연방 채납 조세 채권을 일반 채권에 대하여 후순위로 해 줄 것을 요청할 수 있다. 예를 들어 채납자가 연방 채납 조세 채권으로 인하여 압류된 부동산을 담보로 대출을 받으려고 하나 해당 압류 사실로 인하여 대출이 어려운 경우, 연방 채납 조세 채권을 새로운 대출에 대한 저당권보다 후순위로 해 줄 것을 요청하는 것이 가능하다.

### 4. 압류 대상 재산

#### 1) 임금 등에 대한 압류

임금 등 채납자 이외의 다른 자에 의하여 지급이 이루어지는 정기적 급여에 대하여 압류한 경우에는 다른 납부방식에 대한 협의가 없는 한 납세액의 납부가 완료되거나 채납 조세 채권의 시효가 만료될 때까지 그 효력이 계속된다. 급여 이외의 배당이나 약속어음으로부터 발생하는 지급액 등도 압류의 대상이 될 수 있으나, 이러한 경우 그 압류의 효력은 압류 당시 지급액(payments due) 또는 장래 지급금액에 대한 권리에 제한된다.



4) 이 경우에는 연방채납조세에 대한 압류통지가 다시 이루어지게 된다.

## 2) 은행계좌

채납자의 은행계좌에 대한 압류의 효력은 해당 계좌로부터 인출 가능한 모든 금액에 미친다. 압류통지가 있는 경우, 해당 계좌의 은행은 해당 계좌의 모든 금액에 대한 인출을 정지하고, 채납자에게 21일의 기간을 부여함으로써 해당 계좌에 보유된 금액을 IRS로 보내기 전에 관련된 분쟁을 해결할 기회를 제공한다. 21일간의 유예기간이 지나면 해당 은행은 채납자 계좌로부터 채납세액과 이자를 IRS로 보낸다.

## 3) 국가로부터의 지급되는 금액

배당이나 약속어음으로부터 발생하는 지급액에 대하여 압류를 하는 대신 국가지급금액에 대한 압류 프로그램(Federal Payment Levy Program)을 통하여 연방퇴직연금(federal retirement annuity)이나 사회보장연금(social security benefit), 연방계약(federal contractor) 등에 의한 지급금액 등 국가로부터 지급되는 금액(federal payment)에 대한 압류도 가능하다. 이 프로그램에 의하면, 일반적으로 해당 금액의 15%까지 압류할 수 있고, 이러한 압류의 효력은 채납세액이 전액 납부되거나, 다른 납부방식에 대한 협의가 이루어지거나, 징수기간이 만료하거나 또는 IRS가 압류를 해제하지 않는 한 계속된다.

## 4) 주택 또는 자동차 기타 재산

주택이나 다른 재산에 대한 압류가 이루어진 경우, 이들 재산을 공매하여 그 매각대금으로 채납세액을 충당한다. 공매의 방법과 절차에 관하

여는 다음 항에서 자세히 설명한다.

## 5) 압류가 불가능한 재산

실업수당(unemployment benefit)이나 특정 연금, 특정 장애수당(disability payments), 산재보상(workers compensation), 특정 생활보호수당(public assistance payment), 면세 대상이 되는 최소 주급(minimum weekly exempt income), 법원의 결정따라 지급되는 자녀양육비(court-ordered child support payment) 등은 압류 대상에서 제외된다. 또한, 교과서와 필요한 정도의 의류, 배송되기 전의 우편물, 일정량의 연료, 식량, 가구, 일상생활용품, 생업과 직업을 위한 일정량의 책과 기구 등에 대해서도 압류할 수 없다. 또한 주된 거주지와 특정 영업용 자산에 대한 압류에 대해서도 일정한 제한이 있다. 그리고 대상 물품을 압류하더라도 채납세액을 충당하지 못하는 결과가 예상되는 경우에는 압류하지 아니한다.

## 5. 공매 : 입찰과 경매

### 1) 공매절차의 개시

압류재산에 대한 공매를 위하여 관할서장(district director)은 압류재산의 소유자에게 서면으로 공매의 통지를 소유자의 주소 또는 영업장소로 보낸다. 해당 통지에서는 공매 대상이 되는 압류재산, 공매 일시, 장소, 방법과 공매의 조건 등이 명시되어 있어야 하고, 해당 재산에 대한 채납자의 권한(right), 소유권(title), 제한물권(interest) 등을 기술한다. 이러한 내용은 지역신문이

나 공공장소에 공개되어야 하며, 만약 재산의 성격을 고려하여 공매의 사실을 더 넓은 지역에 공지할 필요가 있는 경우에는 그에 적합한 방법을 사용할 수 있다.

## 2) 공매 일시와 장소

공매는 공매의 공지 10일 이후 40일 이내에 이루어져야 한다. 만약 공매를 연기하는 것이 국가나 채납자에게 최선의 이익인 경우에는 이를 연기할 수 있으나, 공매의 공지에서 정하고 있는 공매 일시보다 1개월 이상을 연기해서는 아니된다. 공매의 장소는 압류재산이 소재하고 있는 자치주(county)로 하는 것이 원칙이나, 예외적으로 압류 재산이 해당 자치주 이외의 장소에서 공매될 경우 현저히 높은 가격에 낙찰될 것으로 예상되는 경우에는 그 외의 장소에서 진행할 수 있다.

## 3) 최소 입찰가격의 산정

공매에 앞서 관할서장은 압류와 공매비용을 고려하여 최소 입찰가격을 산정하여야 한다. 이러한 최소 입찰가격을 채납자에게 공개함으로써 가격결정에 대한 이의를 제기할 기회를 부여한다. 최소 입찰가격은 공매 이전에 공개될 수도 있고 또는 최고 입찰가격이 발표된 이후 공개할 수도 있다. 경우에 따라서는 최고 입찰가격이 최소 입찰가격보다 현저히 높은 경우에는 최소 입

찰가격을 공개하지 아니할 수도 있다. 공매가 진행되기 전에 관할서장은 국가가 해당 재산을 최소 입찰가격에 구입하는 것이 최선의 이익인지 여부에 대하여도 판단하여야 한다. 공매가 진행되기 전에 IRS는 최소 입찰가격과 함께 해당 재산을 최소 입찰가격으로 국가가 구매하는 것이 최선인지의 여부에 대하여 결정한다.

## 4) 공매의 진행

공매는 공매의 통지 후 10일에서 40일 사이에 이루어진다. 공매는 경쟁적 호가에 의하는 경매 또는 봉합된 호가에 의하는 입찰의 방법으로 이루어진다.<sup>5)</sup> 공매에 2인 이상이 참여한 경우, 압류 재산은 가장 높은 가격을 제시한 자에게 낙찰된다. 공매에서 최소 입찰가격 이상의 금액을 제시하는 자가 없는 경우, 해당 재산을 최소 입찰가격으로 국가가 매입하는 것이 최선의 이익이라는 결정이 내려지면 국가가 해당 가격으로 매입하는 것으로 한다. 만약 압류재산이 공매과정에서 최소 입찰가격 이상의 제시가 없어 낙찰되지 않거나 국가에 의한 매각도 이루어지지 않는다면 그 재산의 소유자인 채납자에게 돌려주게 되며, 공매비용은 채납세액에 더해진다. 이 경우 해당 재산은 여전히 유치권의 대상이 된다.

분할이 불가능한 재산에 대해서는 전체로서 공매하여야 한다. 압류재산을 나누거나 모아서 공매를 진행하는 것도 가능한데, 이러한 경우에

5) Internal Revenue Code(이하 'IRC') §6335(e)(2)(A). 이와 같이 IRC에서는 공매의 방식으로 경매와 입찰 두 방식을 모두 인정하고 있으나, 해당 조문과 관련된 세부사항을 규정하고 있는 Income Tax Regulation §301.6335-1(c)(6)은 입찰의 방식을 중심으로 기술되어 있다.

는 최종가격의 합계가 가장 높은 방법을 채택한다. 공매 대상 재산에 대한 채납자의 권한, 소유권, 제한물권 등만이 공매를 위한 정보로 제공된다. 제한물권의 경우 저당권 또는 제3자가 보유한 유치권으로 국가의 조세채권보다 선순위인 것을 대상으로 한다. 모든 압류재산은 현 상태 그대로(as is) 현재 소재하는 곳에서(where is) 제공되어야 한다.

## 5) 경락대금의 지급과 처리

관할서장은 경락대금을 해당 재산에 대한 최고낙찰가격 그대로 지급하도록 하거나 또는 \$200을 초과하는 총 경락가액과 \$200을 초과하는 최초지급 가액, 물건가액의 20% 중 가장 높은 금액을 공매가 실시된 날로부터 1개월이 넘지 않은 기간을 정하여 지급하도록 할 수 있다. 총 경락가액이 \$200 이하인 경우에는 그 총액을,

\$200가 넘는 경우에는 \$200을 경락시점에 바로 지급하도록 하여야 한다. 만약 경락대금이 지급되지 못할 경우, 해당 압류재산에 대한 공매가 바로 다시 진행된다.

매각대금으로 압류비용과 공매비용을 충당한 후 남은 금액으로 채납금액을 충당한다. 이들 금액을 모두 충당하고 남은 매각대금은 채납자에게 환급된다. 만약 압류대상 재산에 대한 경매가 이루어진 후 채납자 또는 이해관계인이 해당 재산을 회복하고자 한다면, 공매가 이루어진 후 180일 이내에 해당 재산을 낙찰받은 자에게 경락대금과 연 20%의 이자를 지급함으로써 회복할 수 있다.

## 변 해 정

(해외입법조사위원,  
서울시립대 법학전문대학원 교수)