경북대학교 법학연구원『법학논고』
제64집 (2019.1) 69~94면.
Kyungpook Natl. Univ. Law Journal
Vol.64 (Jan 2019) pp.69~94.

국세외수입징수제도의 통합에 관한 소고

권 세 훈*

〈국문초록〉

현재 세외수입 징수법제는 국세이외의 수입과 지방세이외의 수입으로 나누어져 있다. 그런데 지방세외수입에 관한 법은 제정되어 있지만 국세이외의 수입에 대해서는 일관된 법률이 없어서 소관부처와 적용영역에 따라 매우 복잡하고 체계성 없이 구성되어 있다. 국세이외의 수입에 대한 통일된 법률이 없는 것과 지방세외수입에 대해서만 법률이 제정되어 있는 것은 동일한 금전채무이지만 징수를 당하는 국민의 입장에서 보면 불평등한 현상이 발생한다. 국가의 입장에서 보면 국가의 자의적인 법집행의 여지를 부여하고 있다. 결과적으로 국민들은 동일한 금전채무를 부담하고 있더라도 그것이 국가수입이나 지방수입이냐에 따라서 그 부담절차가 달라지고 혼란을 야기할 수 있다. 세금이외의 금전채무라는 것과 그것에 대한 성격이 완전히 다른 것이 아닌 한 동일한 절차로 규정된 법률에 따라 징수되는 것이 조세법률주의나 법치주의에 합당하다. 즉, 모든 세외수입항목의 의의와 부과·징수 등 세입금 징수에 관한 제도, 구제제도 및 감면제도 등을 명확히 통일적으로 규정할 필요가 있다. 따라서 세외수입 징수방법에 대한 명확한 적용규정을 제정하여 징수기관의 합법적인 행정은 물론 납부자의 권익보호에도 기여할 수 있는 세외수입 징수통합법의 제정이 필요하다.

주제어 : 세외수입, 국세, 지방세, 과징금, 사용료

• 투고일 : 2019.1.7. / 심사일 : 2019.1.21. / 게재확정일 : 2019.1.23.

Ⅰ. 서론 : 세외수입징수에 관한 통일적 법체계의 필요성

1. 국가세외수입징수에 관한 법의 부재

국가의 수입을 국세, 지방세 및 국세이외의 수입, 지방세외수입으로 분류할 경우에 국세와 지방세에 대한 부과·징수는 각각 징수체계를 갖추고 있지만,

* 경성대학교 외래교수

국세이외의 수입과 지방세외 수입의 경우에는 현재 지방세외수입에 대해서만 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」이 제정되어 있다. 조세의 성격[1]과 세외수입의 성격이 다르지만 국가재정을 이루는 점에서는 세외수입의 중요성이 더욱 커지고 있다. 세외수입은 조세외의 수입을 말하는데, 국가세외수입과 재방세외수입으로 구분할 수 있다. 지방세외수입금의 효율적 징수 및 관리를 위해 2013년 8월 6일 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」[2]이 제정되어 2014년 8월 7일부터 시행되고 있다. 이 법은 과징금이나 이행강제금, 부담금 등 조세 이외의 주요 지방세외수입금의 징수효율성을 제고하기 위해 지방세외수입금의 체납자에 대한 재산 파악에 필요한 자료를 관계 행정기관에 요청할 수 있는 근거를 마련함과 동시에 지방세외[3]수입금의 징수 및 관리 체계를 개선하여 지방자치단체의 재정 확충에 기여함을 목적으로 제정되었다.[4] 하지만 국가세외수입을 부과하는 경우에는 그 근거 법률이 모두 다르고 동일한 법률에서 징수절차를 함께 구체적으로 규정하고 있지 않고 다른 법률을 준용하도록 하도록 하는 방법을 취하고 있다. 즉, 국세이외의 수입을 부과하는 근거법률에서 징수절차를 규정하지 않거나 규정하더라도 '국세 체납처분의 예에 의하여 징수한다.'고 규정되어 있거나, '지방세 체납처분의 예에 의하여 징수한다.'고 규정[5]하고 있다. 이러한 법률의 규정형식은 동일한 성격의 세외수입이지만 징수하는 측면에서 보면 법적용의 어려움과 혼란을 가져오고, 납부의무를 지는 국민의 입장에서 보면 적법한 절차를 몰라 손해를 보거나 동일한 성격의 납부의무를 부담하더라도 적용되는 법령에 따라서 징수상의 손익이 달라지는 문제가 발생한다.

2. 통일적 세외수입징수체계의 수립 필요

행정상 강제징수는 공권력 행사이기 때문에 반드시 법률의 근거를 필요로

---

1) 현행법상 헌법이나 국세기본법에 조세의 개념정의는 없으나 조세는 국가 또는 지방자치단체가 재정수요를 충족시키거나 경제적 · 사회적 특수정책의 실현을 위하여 국민 또는 주민에 대하여 아무런 특별한 반대급부 없이 강제적으로 부과 · 징수하는 과징금을 의미하는 것이다. : 전원재판부 89헌가95, 1990.9.3.

2) 이하 '지방세외수입법'으로 약칭한다.

3) 주요 내용으로 동법이 적용되는 지방세외수입금의 범위확정, 지방세외 수입금 체납자의 재산 관련 자료요청 근거 마련, 지방세외수입금의 체납 시 지방자치단체가 체납자에게 지급하여야 할 대금에 대한 지급정지제도, 지방세외수입금에 대한 체납처분절차 등을 담고 있다.

4) 손윤석, "관허사업제한제도에 의한 공법상 금전급부의무의 강제", p.90.

5) 여은정, 최천규, "지방세외수입 징수통합법의 제정방향", 「조세연구」 제8-1집.p.159.

하며, "「국세징수법」(지방세법)의 예에 의한다.", "「국세징수법」(지방세법)을 준용한다.", "국세체납처분(지방세체납처분)의 예에 의한다."라는 의미는 조세를 포함한 행정상 금전급부의 징수 일반에 미친다고 하여 행정상 금전급부의무의 강제징수에 있어 기본법적인 지위를 가지고 있으므로 개별 법률에 이와 같은 준용 규정인 수권규정이 있으면 행정상 강제징수의 방법에 의하여 강제 징수할 수 있다.[6]

하지만 「국세징수법」은 기본적으로 정형화된 대량의 조세채권을 신속하고 능률적으로 실현하는 데에 목적이 있는 절차법이며, 원칙적으로 국세우선권 등 조세채권의 공익성 및 기타 정책적 필요를 반영한 실체법적인 내용은 국세기본법과 개별 세법들에서 정하고 있다. 나아가 국세나 지방세 등 조세채권 이외에 사회보험료, 부담금, 과징금, 환수금, 배상금, 과태료, 비용징수금, 사용료 등 개별법상 「국세징수법」의 예에 의하여 징수되는 수많은 채권들에 대하여 조세와 같은 정도의 우선권 인정 규정을 둔 경우는 오히려 드물고, 개별 법률에서 국세징수의 예에 의하도록 할 것인가는 당해 청구권의 공공성 · 대량성 · 집단성 등의 특수사정과 간이 · 신속한 징수라는 기술적 합목적성을 고려하여 절차상 자력집행권을 인정할지 여부에 따라 결정되고 있다[7]. 또한, 개별 법률에 따라 국세징수절차로 징수되는 채권들이 모두 조세와 같은 정도로 경제정의의 실현 등과 밀접한 관련이 있다고 볼 수도 없는[8] 문제가 있다.

그리고 개별법 입법시에 '국세징수의 예에 의하여 징수'할 수 있도록 할 것인가 아닌가의 판단을 함에 있어서는 당해 청구권의 공공성 · 대량성 · 집단성 등의 특수사정과 간이 · 신속한 징수라고 하는 기술적 · 합목적성을 고려하여 자력집행권을 인정할지 여부가 결정될 것이라는 점[9]에서 국가세외수입징수의 복잡성은 더해진다.

세외수입 징수법제가 복잡하게 된 이유는 연혁적으로 세외수입의 부과 · 징수절차는 기본적으로 개별법에 의존하여 왔고, 국가채권관리법의 제정목적이 채권관리에 관한 관계 공무원의 책임소재 명확화에 중심이 있었기 때문이다. 개별법마다 부과 · 징수절차를 규정함에 따라 그 내용이 통일되지 않고 국민의 권익보호와 실무상 적용을 위한 규정이 미비할 뿐만 아니라 체납자에 대한 실효성 제고(간접제재)가 마련되지 않는 문제점이 발생하게 되었다. 이에 따라

---

6) 여은정, 최천규, 상게논문 p.170.
7) 헌재 2005. 12. 22. 2003헌가8.
8) 헌재 전원재판부 2007헌가8, 2009.4.30.
9) 헌재 전원재판부 2003헌가8, 2005.12.22.

과태료를 대상으로 「질서위반행위규제법」이 제정되었고, 이 후 「지방세외수입법」이 탄생하게 된 것이다.[10]

실제로 '국세징수의 예에 의하여 징수할 수 있는 청구권'의 정의규정이나 그에 해당하는 기준을 정하고 있는 조항이 없고, 이에 해당하는지 여부는 개별법에서 당해 법상 규정하고 있는 청구권에 대하여 각기 국세징수의 예에 의하는 규정을 두고 있는지 여부에 의하여 결정된다(현재 수백 개에 달하는 개별법 조항이 이에 해당한다)[11]. 그러므로 국민의 사유재산제도의 보장, 사적자치의 원칙, 법치국가원리에 따른 과잉금지원칙 등의 정신에 비추어볼 때, 채권실현을 위하여 사적인 거래 영역에 부득이하게 국가기관의 강제력이 개입됨을 전제로 하는 체납처분절차 및 민사집행절차를 형성하는 경우[12]에 최소한의 통일적일 법체계가 성립되어야 한다.

Ⅱ. 세외수입 및 징수의 의미와 체계

부과징수절차와 간접 제재를 통일적으로 규율하는 「질서위반행위규제법」과 「지방세외수입법」의 적용범위는 과태료와 지방세외수입인 과징금, 이행강제금, 부담금에 한정되고 있음을 알 수 있다. 또한 체납자에 대한 실효성 제고 장치로서 간접제재는 과태료에만 집중되고 있다. 체납처분규정도 「질서위반행위규제법」과 개별법은 「국세징수법」이나 「지방세기본법」 규정을 포괄적으로 준용하는 형태지만, 「지방세외수입법」은 일부 규정을 직접 규율하여 체납처분절차의 명확화를 추구하고 있다.[13]

1. 세외수입의 의미

세외수입(稅外收入, non-tax receipt)은 국가 · 공공단체의 조세와 공채 이외의 수입을 말한다. 세외수입에 해당하는 것은 수익자 부담금, 재산수입, 사용료 · 임대료 수입, 수수료수입, 공기업수입 그밖에 기부금, 몰수금, 벌금 과료 등이다. 전매수입은 형식상으로는 세외수입이나 실질적으로는 소비세의 형태에

10) 마정화, "세외수입 징수법제 발전방향", 「지방세포럼」, 통권 제21호.2015.05, p.39.
11) 헌재 전원재판부 2003헌가8, 2005.12.22.
12) 헌재 전원재판부 2007헌가8, 2009.4.30.
13) 마정화, "세외수입 징수법제 발전방향", 「지방세포럼」, 통권 제21호.2015.05, p.39.

속한다.

수익자 부담금은 공공사업에 의해 이익을 받은 자에게 그 수익의 정도에 따라 소요경비의 일부를 부담시키는 공과금이 있으며, 재산수입으로는 국유재산의 매각처분 등에 의한 정부자산정리수입과 각종 기금·자금의 이자수입을 말한다. 그리고 국가 영조물(營造物)을 임대·사용한 자로부터 과징하는 사용료 등과 공공사업을 이용함으로써 이익을 받는 자로부터 과징하는 수수료 등도 세외수입을 구성하는 것이다. 조세수입과 세외수입을 합하여 경상수입이라 한다.

그러므로 이러한 세외수입은 국가나 지방자치단체가 그 경비에 충당할 재력을 얻기 위해서 반대급부 없이 일반국민으로부터 강제적으로 징수하는 금전 또는 재물이 세금과 구별되며, 국가·지방자치단체가 과징하는 점에서 조합비 등과도 다르다.

세외수입은 행정청의 일방적 공권력행사로서 부과되는 과태료, 과징금, 부담금 등이 있지만, 계약적 형태를 지닌 사용료, 수수료, 사업수입 등도 있다. 계약적 형태를 지닌 것은 조세의 부과와는 그 성격이 완전히 다른 공공서비스제공에 따른 반대급부로서의 성격을 지닌다. 이러한 경우에는 그 수입에 대한 정부의 사회 정책적 판단과 세입세출 및 경제성장률 등 경제적 판단으로 이루어지는 경우가 많다.

보유자산의 활용 및 매각을 통한 수입도 후자에 속한다. 사용자부담금은 조세와 달리 일반주민이 아닌 특정주민 즉, 특정 공공서비스 이용자가 해당서비스의 공급비용을 부담하는 '공공부문의 서비스 가격체계'라고 말할 수 있다.[14]

그런데 세외수입징수제도와 관련해서는 일방적 공권력 행사로 부과되는 세외수입의 경우에는 조세징수와 비슷한 형태를 갖지만 정부의 경제활동으로 인한 채권의 경우에는 그 발생원인이 다르므로 계약의 법리로 해결되어야 한다.

현재는 지방세외수입을 회계 귀속관계, 예측가능성·안정성, 세입의 내용 등을 종합적으로 고려하여 망라한 개념으로 광의, 협의, 최협의로 분류하는 것이 일반적이다. 광의의 세외수입은 지방재정수입 중 주체수입인 지방세를 제외한 나머지 수입의 총칭이다. 그리고 협의의 세외 수입은 광의의 세외수입 중 명목적 수입(전입금, 이월금 등)과 임시적 수입(당해 연도에만 특별한 요인으로 세입이 이루어지는 잡수입, 지난년도 수입 등)을 제외한 실질적 세외수입을 말한다. 즉, 협의의 세외수입은 일반회계의 재산임대수입, 사용료수입, 수수료 수입

14) 임성일, "세외수입확충을 위한 이론적 토대와 방향", 「지방세포럼」, 통권 제18호, p.5.

등 경상적 수입과 특별회계의 사업수입(경영수입)만은 지칭하는 개념이다. 최협의의 세외수입은 협의의 세외수입에서 특별회계의 사업수입(상수도수입, 주차장관리사업, 공영개발사업 등)을 제외한 수입을 말하는 것으로 일반회계의 경상적 수입만을 지칭할 때 사용되는 개념이다.[15]

세외수입은 각종 행정목적을 달성하기 위한 개별법령에 그 부과근거를 두고 있다. 또한 세외수입의 징수나 체납처분에 대하여 부과근거가 되는 개별법령에 '국세 또는 지방세 징수의 예'에 따른다고 규정하거나 '국세 또는 지방세 체납처분의 예'에 따른다고 훈시적 성격의 규정을 두고 있을 뿐 세외수입의 징수나 체납처분에 대해서는 구체적 규정을 두고 있지 않았다. 이와 같이 세외수입은 그 부과와 징수의 법적 근거나 체계가 서로 다른 이원적인 구조를 갖고 있으며, 이것이 세외수입의 징수가 효율적으로 이루어지지지 않고 있는 구조적인 원인 되고 있었다.[16] 하지만 지방세외수입금은 「지방세외수입법」이 제정되고 개념적 정의와 징수 및 체납절차의 혼란이 일정부분 해결되었다. 즉, 「지방세외수입법」에 의하면 "지방세외수입금"이란 지방자치단체의 장 및 그 소속 행정기관의 장이 행정목적을 달성하기 위하여 법률에 따라 부과·징수(국가기관의 장으로부터 위임·위탁받아 부과·징수하는 경우를 포함한다)하여 지방자치단체의 수입으로 하는 조세 외의 금전으로서 ①다른 법률에서 이 법에 따라 징수하기로 한 과징금, 이행강제금 및 부담금 ②그 밖의 조세 외의 금전으로서 다른 법률에서 이 법에 따라 징수하기로 한 금전을 말한다. 그리고 지방세외수입금과 지방세외수입을 구별하고 있다. 즉, "지방세외수입"이란 지방세외수입금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정자치부령으로 정하는 금전 수입을 말한다.

지방세외수입금을 좁게 규정한 것은 아래에서 보는 바와 같이 개별법령에서 독자적으로 규율하고 있는 영역이 별도로 있기 때문이다.

2. 징수의 의미

세금의 '징수'라 함은 확정된 조세채권·채무에 대하여 이를 청구하고 이행

15) 김대영외 3인, "지방세외수입 징수체계 효율화 방안", 한국지방세연구원, 2014.2 p.9.
16) 김대영외 3인, "지방세외수입 징수체계 효율화 방안", 한국지방세연구원, 2014.2 p.11.

하는 실현과정이라고 할 수 있다. 즉, 납세의무가 성립되어 조세채권의 범위가 구체적으로 확정되면 궁극적으로 금전이 납부되어져야 납세의무가 소멸한다. 징수의 의미에 대하여 좁게는 과제행정청이 납세고지를 하고 납부자가 납부하는 금전을 거두어들이는 것으로 보며, 넓게는 징수결정에서 수납까지에 이르는 여러 과정을 징수로 보는 견해가 있다.[17] 「국세징수법」이나 「지방세징수법」 그리고 지방세외수입법에서 징수와 체납처분을 구별하여 제2장과 제3장에서 구별하고 있는데 본문에서는 징수를 포괄적으로 체납처분까지 포함하는 것으로 보고자 한다.

징수의 방법은 납세자가 스스로 납부하는 임의징수와 공권력적 수단을 통하여 납세자가 징수를 당하는 강제징수로 나눌 수 있다. 납세자가 조세채무를 임의로 이행하지 않는 경우 납세자의 재산으로부터 조세채권의 강제적 실현을 도모하는 절차를 사법상의 강제집행과 구별하여 체납처분이라 한다. 사법상의 채권에 관하여는 원칙적으로 법원의 판결에 의한 집행권원을 얻어야 비로서 강제집행이 가능하나 조세채권은 공익성이 있으므로 납세자의 재산에 대하여 직접강제집행을 할 수 있는 자력집행권이 인정된다.[18]

강제징수의 수단은 일반적으로 직접적 강제수단과 간접적 강제수단으로 구분할 수 있는데 직접적 강제의 경우에는 납세의무자의 재산압류-공매-환가-충당의 절차를 거치는 것이고 간접적 강제의 경우에는 명단공개, 출국금지, 관허사업제한, 납세증명서 제출 등의 간접적 수단으로서 납세하도록 강제하는 것이다.[19]

문제는 이러한 징수가 동일한 금전체납이라도 적용받는 징수관련법이 다름으로 인하여 체납자들에게는 형평성을 잃게 되고 행정기관의 입장에서는 관련 법령의 적용에 혼선을 가져올 수 있다는 점이다.

---

17) 송쌍종, 「조세법학총론」, 조세문화사, 2014.2, p.573/재인용 김태오, 「지방세징수법」 체계의 정립에 관한 연구, 조세와 법 8(1), p.79이하.

18) 이중교, "해외재산의 체납처분에 대한 고찰", 「세무학연구」 제28권 제3호(2011.9)P.339.

19) 그러나 관허사업제한, 납세증명서제출, 체납명단공개, 출국금지 등을 납세보전제도로 보고 징수방법에 포함하지 않는 견해도 있다. 즉, 징수를 강제징수와 비강제징수로 구분하여 강제징수로는 체납처분 · 교부처분 · 참가압류를 들고 있고, 비강제징수로는 신고납부 · 보통징수 · 특별징수 · 납기전 징수 · 징수유예 등을 들고 있다. : 송쌍종 · 이승문, 상세서, p.116.

Ⅲ. 세외수입 징수관련 법의 현황과 문제점

국세는 강제적으로 징수할 필요성이 있고, 「국세징수법」 등에는 체납자로부터 국세를 강제적으로 징수하기 위하여 직접적인 강제수단[20]으로 체납처분절차를 두고 있으며 그 이외에 간접적 강제수단으로 가산금, 납세증명서의 제출, 출국금지, 체납 또는 결손처분자료의 제공, 고액·상습 체납자의 명단공개와 관허사업의 제한 등의 제도를 두고 있다.[21] 먼저 법적 현황과 문제점을 살펴보기로 한다.

1. 법적 현황

1) 준용규정의 남용

국가 전체의 수입은 중앙정부의 수입과 지방자치단체의 수입으로 이를 구별할 수 있고 이것을 다시 국세와 국가세외수입 및 지방세와 지방세외수입으로 구별할 수 있다. 국세의 경우에는 별도로 「국세기본법」, 「국세징수법」을 중심으로 구성되고, 국가세외수입은 「국가채권관리법」, 「질서위반법」 등을 중심으로 이루어지고 기타법령에서 「국세징수법」을 준용하도록 한 경우에 「국제징수법」에 따르고 있다. 한편 지방세와 지방세외수입은 「지방세법」, 「지방세징수법」을 통하여 지방세를 징수하고 지방세외수입의 경우에는 「지방세외수입법」에 따라 지방세외수입금의 징수가 이루어지고 있다.

지방세외수입은 「지방세외수입징수법」에 의하여 징수됨으로 인하여 해석상의 문제점이 적으나, 국가세외수입의 경우, 즉 국세외의 중앙정부의 수입(채권)을 확보하기 위해서는 대부분 「국세징수법」에 의하여 이루어진다. 왜냐하면 국가세외수입징수에 관한 법률이 제정되지 않았고, 다른 법률에서 대부분 '국세체납처분의 예에 따라 징수한다.'고 규정하고 있기 때문이다. 예를 들면 「가습기살균제 피해구제를 위한 법률」 제6조[22]에 따르면 분담금과 가산금을 내지

---

20) 송쌍송, '국세징수을 위한 간접적 강제수단에 대한 검토'에 관한 토론문, 「기업소송연구」, 2012, p.322: 직접적 강제수단으로 조세징수의 우선권, 통정허위표시 담보권설정계약의 취소, 사해행위의 취소, 납세담보 등은 직접적인 확보수단의 성질 있는 것으로 보고 있다.

21) 전극수, "국세징수를 위한 간접적 강제수단에 대한 검토", 「기업소송연구」 2012, p. 317.

22) 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 제35조(분담금의 산정 및 납부 등)①-⑤: 생략.
⑥ 환경부장관 또는 부과징수기관의 장은 분담금을 납부하여야 하는 자가 납부기한까지 분담금을 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 한다. 이 경우 그 납부기한의 다음 날부터 납부일 전일까지의 기간에 대하여 체납된 분담금의 100분의 3을

아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수하도록 하고 있으며,「개발이익 환수에 관한 법률」에 22조[23]에 의하면 개발부담금과 가산금을 완납하지 아니하면 국세체납처분의 예에 따라 징수하도록 하고 있다. 뿐만 아니라「효행장려 및 지원에 관한 법률」 제15조(과태료)[24]에의 하면 동법률 위반으로 과태료를 납부하지 아니한 때 국세 또는 지방세 체납의 예에 따라 징수하도록 하여 국세와 지방세 체납처분의 예에 따른다.

'국세징수의 예'에 따른다는 의미를 살펴보면, 통상 특정 조문을 그와 성질이 유사한 규율대상에 대하여 그 성질에 따라 다소 수정하여 적용하는 것을 '준용'이라고 하고, 이러한 준용형식 중의 하나로 준용되는 규정이 많거나 일련의 절차에 관한 사항으로서 명문의 규정을 특정하기 어려운 경우 '예에 따른다.'는 표현을 사용하는 것이므로, '예에 따른다.'라고 표현되어 있는 경우에 준용조문이 명확히 지정되어 있지 않다는 이유로 준용하는 법률과 준용되는 법률간의 규정대상이나 법적 성격의 차이를 불분하고 모든 내용을 준용할 수 있는 것은 아니라고 할 것이다.[25]

일단 "「국세징수법」(지방세법)의 예에 의한다.", "「국세징수법」(지방세법)을 준용한다.", "국세체납처분(집세체납처분)의 예에 의한다."라는 의미는 조세(지

초과하지 아니하는 범위에서 그 기간에 상응하는 가산금을 부과하되 가산금의 비율은 대통령령으로 정한다.

⑦ 제6항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기간까지 분담금과 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

23) 개발이익 환수에 관한 법률 제22조(체납처분 등) ① 국토교통부장관은 개발부담금의 납부의무자가 독촉장을 받고도 지정된 기한까지 개발부담금과 가산금 등을 완납하지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

②-③ : 생략

24) 효행 장려 및 지원에 관한 법률 제15조(과태료) ① 제14조에 따른 유사명칭 사용금지를 위반한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관 또는 시장ㆍ군수ㆍ구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 부과ㆍ징수한다.

③ 제2항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지 받은 날부터 30일 이내에 보건복지부장관 또는 시장ㆍ군수ㆍ구청장에게 이의를 제기할 수 있다.

④ 제2항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제3항에 따른 이의를 제기한 때 보건복지부장관 또는 시장ㆍ군수ㆍ구청장은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다.

⑤ 제3항에 따른 기간 이내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

25) 손대수, "관허사업제한제도에 의한 공법상 금전급부의무의 관계에 대한 토론요지", 한국공법학회ㆍ한국외국어대 법학연구소 공동학술대회 2015.6.19. p.100.

방세)를 포함한 행정상 금전급부의 징수 일반에 미친다고 하여 행정상 금전급부의무의 강제 징수에 있어 기본법적인 지위를 가지고 있음으로 개별 법률에 이와 같은 준용 규정인 수권규정이 있으면 행정상 강제징수의 방법에 의하여 강제 징수할 수 있다.[26]

하지만 이와 같이 “국세 또는 지방세 체납의 예에 따라 징수하도록 하여 국세와 지방세 체납처분의 예에 따른다.”는 준용 규정은 너무나 편리한 입법기술이지만 반면에 너무나 남용되는 불명확한 해석의 여지를 남긴다고 통일성을 상실하게 한다는 점이다. 결국 자의적인 행정청의 결정이 국민의 재산권을 침해한 경우에 법률적 분쟁을 남기게 되고 그것에 대한 통일적 해결을 위해서는 판례의 축척에 따른 오랜 시간이 필요하므로 법적 불명확상태를 지속하게 된다.

2) 적용범위의 혼란

「국가채권관리법」은 국가의 채권에 대한 관리기관, 관리절차, 채권의 내용변경 및 면제 등에 관한 기준을 정함으로써 채권의 적정한 관리를 위하여 제정되었다. 국가채권관리의 일반법적 지위를 가진 것처럼 보인다. 하지만 「국가채권관리법」은 실질적으로 국가의 채권 중 극히 일부분의 채권 즉, 국가를 당사자로 하는 계약의 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 왜냐하면 국가채권관리법에서 다양한 발생 원인으로 인한 국가의 채권을 발생원인 별로 징수를 달리하고 있기 때문에 예외적 규정이 대부분을 차지한다.

즉, 「국가채권관리법」에 따르면 1. 벌금, 과료(科料), 형사추징금, 과태료 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 채권 2. 증권으로 되어 있는 채권 3. 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권 4. 보관금(保管金)이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권 5. 기부금에 관한 채권 6. 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권은 동법의 적용대상이 되지 않는다. 뿐만 아니라 1. 외국 또는 국제기구를 채무자로 하는 채권 등은 국가채권관리법의 적용을 일부 배제할 수 있다.[27] 그러므로 형사소송법이나 소년법에 따른 벌금 형태와 형사추징금 및 과

---

26) 여은정, 최천규, “지방세외수입 징수통합법의 제정방향”, 「조세연구」 제8-1집, p. 170.

27) 제3조(적용 제외 채권) ① 다음 각 호의 채권에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 대통령령으로 정하는 채권에 대하여는 제36조와 제37조를 적용한다.
1. 벌금, 과료(科料), 형사추징금, 과태료 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 채권
2. 증권으로 되어 있는 채권
3. 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권
4. 보관금(保管金)이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권
5. 기부금에 관한 채권

료, 과태료 등은 담당업무를 수행하는 검사나 경찰에서 개별법령인 형법, 형사소송법, 군형법, 소년법, 질서위반행위법 등을 통해서 처리하고, 국유재산법 제5조 제1항 제5호에서 '「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권'을 국유재산에 포함하여 한국은행 등으로 하여금 보관·취급하도록 하고 있다.[28]

'국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권'은 일반 민간부분과의 관계라기보다는 한국은행이 보관하게 되고, 국고금관리법이 적용되어 사실상 현금과 동일하게 취급되고 있다. '국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권', '보관금(保管金)이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권', '기부금에 관한 채권' 등은 강제집행이 필요하지 않은 영역으로 보인다.[29]

국세 및 관세의 징수는 국세청의 담담업무로서 국가채권관리법의 적용대상에서 제외되었고, 외국 또는 국제기구를 채무자로 하는 채권은 '외교관계에 관한 비엔나 협약'에 따라서 외교관, 외국공관 등에 대한 강제 집행이 면제되는 내용을 반영한 규정으로 보인다.[30]

이렇게 국가의 채권이라 할지라도 대부분 개별법에서 그 채권의 특징에 따라 징수관리하고 있고 실질적으로 통일된 징수절차는 없다. 이러한 이유로 「지방세외수입법」이나 「국세징수법」으로 징수할 수 있는 세외수입은 일정한 한계, 즉 국가의 공권력 작용인 자력집행권을 행사할 수 있는 채권으로 한정되는 것으로 보인다. 하지만 「국세징수법」에 따라 징수하는 채권의 범위도 개별법에 의존하는 것에서 알 수 있듯이, 예를 들면 「국유재산법」 제 73조[31]의 연체료

---

6. 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권
② 다음 각 호의 채권에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부를 적용하지 아니할 수 있다.
1. 외국 또는 국제기구를 채무자로 하는 채권
2. 즉시 소멸하는 채권
3. 제1호 및 제2호의 채권 외에 대통령령으로 정하는 채권

28) 국유재산법 제 15조 참조.

29) 홍종현 상게논문, p.7 : 제4호에 규정된 "보관금이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권"은 입찰보증금 또는 계약보증금이 해당되는데, 이를 납부하지 않을 경우에는 입찰 참가 또는 계약체결이 거부되기 때문에 체납의 우려가 없다는 점에서 국가채권관리법을 적용할 필요가 없다는 것이다. 그리고 제5호에 규정된 "기부금에 관한 채권"은 채무자의 자발적 의사에 의하여 실현되는 것이다.

30) 홍종현 상게논문, p. 7.

31) 제73조(연체료 등의 징수) ① 중앙관서의 장등은 국유재산의 사용료, 관리 소홀에 따른 가산금, 대부료, 매각대금, 교환자금 및 변상금(징수를 미루거나 나누어 내는 경우 이자는 제외한다)이 납부기한까지 납부되지 아니한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 연체료를 징수할 수 있다. 이 경우 연체료 부과대상이 되는 연체기간은 납기일부터 60개월을 초

등의 징수에서 그 발생 원인이 실질적으로 계약의 성질에서 발생하는 채권이지만 「국세징수법」상의 체납처분에 관한 규정을 준용하고 있다. 그러므로 성격이 다른 채권에 대하여 동일하게 징수하는 것은 행정적 편의주의로 보일 위험이 있다.

「지방자치법」에서 사용료, 수수료, 부담금에 관한 징수 근거를 제시하고 있고, 동법에서 사용료, 수수료 및 분담금의 징수에 관한 사항을 조례로 정할 수 있도록 법적 근거를 제시하고 있다. 그렇지만 사용료, 수수료 및 분담금을 제외한 다른 지방세외수입에 관해서는 조례로 징수에 관한 사항을 규정할 수 없는 실정이다.[32] 그러므로 현재의 세외수입징수에 관한 법령은 그 적용범위에 일관성을 가지고 있지 않다고 할 것이다.

3) 징수절차의 차이

「국세징수법」과 「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」에서 체납처분절차의 다음과 같은 차이를 가져온다.

현재 국세 및 지방세(세외수입포함)행정업무에서 체납자에 대한 체납처분 및 행정규제는 압류, 공매, 교부청구, 참가압류, 신용정보제고, 출국규제, 고액체납자 명단공개, 관허사업제한, 체납자에 대한 고발 등[33]을 규정하고 있는데 「지방세외수입법」에 의한 경우와 「국세징수법」을 준용하는 경우에 나타나는 차이점을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 독촉

「국세징수법」에 따르면 국세를 그 납부기한까지 완납하지 아니하였을 때에는 세무서장은 납부기한이 지난 후 10일 내에 독촉장을 발급하여야 함[34]에 반

과할 수 없다.

② 중앙관서의 장등은 국유재산의 사용료, 관리 소홀에 따른 가산금, 대부료, 변상금 및 제1항에 따른 연체료가 납부기한까지 납부되지 아니한 경우에는 다음 각 호의 방법에 따라 「국세징수법」 제23조와 같은 법의 체납처분에 관한 규정을 준용하여 징수할 수 있다.

1. 중앙관서의 장(일반재산의 경우 제42조제1항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위임받은 자를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)은 직접 또는 관할 세무서장이나 지방자치단체의 장(이하 "세무서장등"이라 한다)에게 위임하여 징수할 수 있다. 이 경우 관할 세무서장등은 그 사무를 집행할 때 위임한 중앙관서의 장의 감독을 받는다.

2. 제42조제1항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자는 관할 세무서장등에게 징수하게 할 수 있다.

32) 최원구, "일본의 지방세외 수입법제", 「한국지방세연구원 연차보고서」 2015, p.104.

33) 남우진, "국세체납처분행정의 문제점 및 개선방안 연구", 「조세연구」 8-2. 2008.12, p. 241.

34) 「국세징수법」 제23조 제1항.

하여 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에서는 납부의무자가 지방세외수입금을 납부기한까지 완납하지 아니한 경우에는 지방자치단체의 장은 납부기한이 지난날부터 50일 이내에 독촉장을 발급하여야 한다.[35] 그러므로 독촉장의 발급기간에서 지방세외수입금과 국세는 시간적 차이가 매우 크다.

발급기간이 다를 뿐만 아니라 납부기한도 「국세징수법」은 독촉장 또는 납부최고서를 발급할 때에는 납부기한을 발급 일부터 20일 내로 하는 반면, 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률에서는 독촉장을 발급할 때에는 납부기한을 발급 일부터 10일 이내로 하여 오히려 납부기한이 상대적으로 지나치게 짧게 설정되어 있다.

국세의 경우에는 체납액이 1미만인 경우에는 독촉장을 발급하지 않지만, 세외수입의 경우에는 이러한 예외를 인정하고 있지 않다.

「국세징수법」상에서는 납기전 징수제도[36]가 있음에 반하여 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률에서는 납기전 징수제도가 없다.

(2) 압류의 차이

지방세외수입징수금에 대한 체납처분절차 등에 대하여는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에서 규정한 사항을 제외하고는 압류금지 재산에 관하여는 「국세징수법」 제3장제2절, 체납처분의 효력에 관하여는 같은 법 제3장제3절, 재산유형별 압류의 방법 등에 관하여는 같은 법 제3장제4절부터 제7절까지, 교부청구 및 참가압류의 절차 및 효력 등에 관하여는 같은 법 제3장제9절, 압류재산의 매각 및 청산 절차에 관하여는 같은 법 제3장제10절 및 제11절을 준용하고, 결손처분에 관하여는 「지방세징수법」 제106조를 준용한다.[37] 그러므로 실질적으로 「국세징수법」과 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」의 체납처분절차에서 차이를 가져오는 것은 납기전 징수제도의 유무와 수색권한과 방법, 체납처분의 위탁 등에 있다. 이들 규정의 차이점을 살펴보면,

먼저, 독촉장을 받고 지정된 기한까지 지방세외수입금 혹은 국세, 그리고 그 가산금을 완납하지 아니한 경우에는 체납자의 재산을 압류[38]하는 것은 동일하나 세무서장은 국세가 확정된 후에는 그 국세를 징수할 수 없다고 인정할 때에는 국세로 확정되리라고 추정되는 금액의 한도에 납세자의 재산을 압류할

35) 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제 8조 제1항.
36) 「국세징수법」 제14조.
37) 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제19조.
38) 제 9조.

수 있도록 하는 국세 납기전 징수제도[39]를 두고 있다.

둘째, 「국세징수법」에 따르면 세무공무원은 재산을 압류하기 위하여 필요할 때에는 체납자의 가옥·선박·창고 또는 그 밖의 장소를 수색하거나 폐쇄된 문·금고 또는 기구를 열게 하거나 직접 열 수 있다[40] 그리고 「지방세징수법」에서도 동일하게 수색의 권한과 방법을 규정하고 있지만 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에서는 해당 지방자치단체의 장은 세외수입의 체납징수를 위해서 수색권을 가지지 못한다.

이러한 징수에 관한 법률에서 국세징수법을 준용하는 국가세외수입금을 지방세외수입법을 적용받는 지방세외수입금과 차별할 필요성이 있는 지 의문이다. 국가의 재원이 되는 것과 지방재원이 되는 것을 징수 수단에 있어서 차이를 둘 필요는 없다고 보인다.

2. 강제징수수단의 문제점

1) 관허사업의 제한

관허사업의 제한이란 행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 각 종 인·허가발급을 거부하거나 취소·정지·철회하는 등의 방법으로 간접적으로 의무이행을 확보하려는 조치이다.[41]

도입 초기에는 「국세징수법」에 규정[42]되어 조세징수를 위한 간접적 수단으

---

39) 「국세징수법」 시행령 제14조(납기 전 징수) ① 세무서장은 납세자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 때에는 납기 전이라도 이미 납세의무가 확정된 국세는 징수할 수 있다.
1. 국세의 체납으로 체납처분을 받을 때
2. 지방세 또는 공과금의 체납으로 체납처분을 받을 때
3. 강제집행을 받을 때
4. 「어음법」 및 「수표법」에 따른 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 때
5. 경매가 시작된 때
6. 법인이 해산한 때
7. 국세를 포탈(逋脫)하려는 행위가 있다고 인정될 때
8. 납세관리인을 정하지 아니하고 국내에 주소 또는 거소를 두지 아니하게 된 때
② 세무서장은 제1항에 따라 납기 전에 국세를 징수하려면 납부기한을 정하여 납세자에게 그 뜻을 고지하여야 한다. 이 경우에 이미 납세고지를 하였을 때에는 납부기한의 변경을 고지하여야 한다.

40) 제26조 제1항.

41) 이동식외3인, 행정법 총론 제3판, 준커뮤니케이션즈, p.569.

42) 이서열, “사업활동의 자유와 관허사업제한”, 토지공법연구 제64집, 2014, p.304 : 1962년 「국세징수법」 전면개정(1962.12.8. 법률 제819호)을 통해 조세징수임시조치법의 규정들이 이에 흡수되면서 기존의 인·허가된 관허된 관허사업에 대한 제한만을 규정하다가 1974

로 사용되었으나, 현재에는 「국세징수법」, 지방세기본법, 질서위반행위규제법 등에서 일반적으로 규정되어 있고, 병역법이나 건축법, 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률, 고용보험법 등에서 직간접적으로 규정되어 있는 등 다양한 분야에서 활용되고 있다.[43]

「국세징수법」에 의할 경우 세무서장(지방국세청장을 포함한다.)은 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 허가 등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다.[44] 이 때 허가 등을 하지 아니할 사업에 대한 제한이나 한계가 없다. 반면에 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률에서는 동일한 관허사업을 제한하는 경우에 '지방세외수입금 부과 대상 사업과 같은 종류의 사업'에 대한 허가 등으로 제한 받게 된다.

뿐만 아니라 그 체납액도 「국세징수법」에서는 500만 원[45] 이상이지만 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에서는 100만 원 이상으로 하고 있고, 납부의무자의 사업을 정지하는 경우에도 그 정지기간은 지방세외수입관계법에 따른 해당 사업 정지기간의 최고한도를 초과할 수 없으며, 허가 등의 취소는 납부의무자가 부정한 방법으로 납부를 회피한 경우에 한정하여 할 수 있다.[46]

이 규정에서 알 수 있는 것은 먼저 관허사업의 규모가 국가허가 사업이냐 혹은 지방자치단체의 허가사업이냐에 따라서 달라지는데 그 허가사업의 규모와는 관계가 없다. 다만 체납액이 얼마냐에 따라서 달라지는 것이다. 「지방세외수입법」에 의하면 관련 사업이 국가허가사업보다 크더라도 100만 원 이상 체납한 경우에는 사업허가를 얻을 수 없거나 허가된 사업이 취소될 수 있다. 반대로 국가세외수입을 체납하여 「국세징수법」을 적용받게 된다면 관허사업규모가 지방자치단체가 허가하는 사업보다 작더라도 체납액이 500만원미만이라야 사업허가를 받을 수 있다.

이러한 측면들에서 보면 관허사업의 제한은 국가 및 지방재정을 확보할 수

넌 '「국세징수법」(1974.12.21., 법률 제2680호)'이 전면 개정되면서 관허사업에 대한 제한 규정이 도입되어 현재에 이르고 있다.

43) 손윤석, "관허사업제한제도에 의한 공법상 금전급부의무의 강제", 한국공법학회 발표문(2015.6.19.), p.77.

44) 「국세징수법」 제7조 제1항.

45) 대법원 2012.7.26, 선고, 2010다50625, 판결 : '체납액'이란 납세의무가 성립·확정된 이후에 그 납부기한까지 납부되지 아니한 국세와 그 가산금 등을 말한다.

46) 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제7조의 2 제3항.

있는 강력한 수단이 되지만 부당결부금지의 원칙이나 비례의 원칙에 위반[47]되는 문제가 제기되어왔다. 결국 이 두 법률에서 개별적으로는 부당결부금지의 원칙이나 비례의 원칙위반 문제가 발생하지 않는다하더라도 법률상호간 비례의 원칙 위반문제가 제기될 수도 있다.

둘째, 「국세징수법」에 따를 경우 일반적 관허사업제한[48]이 이루어지고 지방세외수입법에 따를 경우 관련 관허사업제한이 이루어진다는 점이다. 이것은 「국세징수법」에 따를 경우 체납자의 입장에서는 보면 사업제한의 범위가 훨씬 넓어지므로 동일한 금전체납이라도 불이익의 정도가 달라서 형평성의 문제가 발생할 수 있다.

2) 체납자의 명단공개 : 체납자료의 제공

명단의 공표는 행정법상의 의무 불이행자에 대해 그 명단과 그 의무불이행 사실을 일반인이 알 수 있도록 알리는 행위이다. 이러한 명단공포는 의무불이행자의 성명과 의무불이행사실을 공지함으로써 위반자의 명예·신용의 침해를 가져옴으로써 간접적으로 의무이행을 강제하는 수단이다.[49] 일반적으로는 명단의 공표, 위반사실의 공표라고 하고, 행정의 실효성 확보수단 중의 하나로 활용되고 있다.[50]

이러한 수단을 「지방세징수법」 제11조와 「지방세외수입법」 제 7조에서 규정하고 있지만 「국제징수법」에서는 규정하고 있지 않다. 다만 「국세기본법」에서 규정하고 있다.

「지방세외수입법」은 체납정보 공개의 기준이 되는 최저금액을 1천만 원 이상 3천만 원 이하의 범위에서 조례로 달리 정할 수 있도록[51] 한 반면, 「국세기본법」에서는 체납 발생 일부터 1년이 지난 국세가 2억 원 이상인 체납자의 인적사항, 체납액 등을 공개할 수 있도록 하였다[52]. 이들 두 규정에서 알 수

47) 관허사업제도는 상대방인 국민의 직업의 자유를 제한함으로써 최소침해성의 원칙에 반하고, 관허사업의 제한으로 인해 체납된 조세를 징수하여 얻게 될 공익과 그로 인하여 체납자 자신 및 거래처, 근로자 등이 입을 피해를 고려할 때 상당성의 원칙에 반할 수 있다는 이유로 위헌의 소지가 있다고 보는 견해가 있다 : 전극수, "국세징수를 위한 간접적 강제수단에 대한 검토", 「기업소송연구」 제10권, 2012, p.316.

48) 박형우, "지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률제정·시행의 의의와 발전방향", 지방세포럼 통권 제17호, 2014, pp.45-46 : 지방세외수입금의 징수수단으로 일반적 관헌사업제한제도는 바람직하지 않은 수단이라고 보고 있다.

49) 이동식외3인, 「행정법총론」 제3판, 준커뮤니케이션즈, p.566.

50) 전극수, 상게논문, p.304.

51) 제7조의3 제2항.

52) 국세기본법 제85조의5(고액·상습체납자 등의 명단 공개) ① 국세청장은 제81조의13과 「

있듯이 지방세외수입금과 조세에서 엄청남 금액의 차이를 가져오는데, 만약 지방세외수입이 아니라 국가세외수입의 경우에 「국세기본법」을 적용받으면 최소한 2억 원 이상의 체납인 경우에만 명단공개가 가능한 것이다. 체납이 국가세외수입이나 지방세외수입이냐에 따라서 차이를 가져온다는 것은 금전급부의무를 행하지 않는 체납자의 입장에서는 지방세외수입을 먼저 납부하는 것이 명단공개의 불명예에서 벗어날 수 있다.

3) 출국금지요청[53] 등

체납자에 대한 출국금지는 체납자가 고액의 국세를 체납하였음에도 불구하고 출국을 하려고 하는 경우에 출국을 금지함으로써 체납자로 하여금 출국하기 위하여 체납된 조세를 납부하도로 강제하기 위한 수단이다.[54] 출국금지제도가 체납된 조세의 징수에 효과를 가지려면 체납자가 출국할 필요가 있어야 한다는 점에서 대상자가 제한적이다.

국세 체납자에 대한 의무강제 방법으로 출금금지라는 행동의 자유를 제한하는 경우가 있다. 현행 「국세징수법」 제7조의4에 따라서 국세청장은 정당한 사유 없이 5천만 원 이상으로서 국세를 체납한 자 중 대통령령으로 정하는 자에 대하여 법무부장관에게 「출입국관리법」 제4조제3항에 따라 출국금지를 요청하

국제조세조정에 관한 법률」제36조에도 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. 체납발생일부터 1년이 지난 국세가 2억원 이상인 체납자의 인적사항, 체납액 등
2. 대통령령으로 정하는 불성실기부금수령단체(이하 이 조에서 "불성실기부금수령단체"라 한다)의 인적사항, 국세추징명세 등
3. 「조세범 처벌법」 제3조제1항, 제4조 및 제5조에 따른 범죄로 유죄판결이 확정된 자로서 「조세범 처벌법」 제3조제1항에 따른 포탈세액 등이 연간 2억원 이상인 자(이하 "조세포탈범"이라 한다)의 인적사항, 포탈세액 등
4. 「국제조세조정에 관한 법률」 제34조제1항에 따른 해외금융계좌정보의 신고의무자로서 신고기한 내에 신고하지 아니한 금액이나 과소 신고한 금액이 50억원을 초과하는 자(이하 이 조에서 "해외금융계좌 신고의무 위반자"라 한다)의 인적사항, 신고의무 위반금액 등

53) 국세체납자에 대한 출국금지가 부당결부금지의 원칙에 위배되고 부당결부금지의 원칙에 헌법상의 지위를 부여한다면 이러한 논의자체가 불필요할 것이다.(홍정선견해: 「행정법총론」, 박영사 14판, p.47) 다만 현행법상으로 규정되어 있으므로 「국세징수법」에서의 출국금지는 국세를 징수하기 위한 수단이고, 고액 체납자에 한정되며, 일정한 제한 아래 행하여지므로 국세의 징수를 위한 입법정책적의 문제로 보고 위헌으로 보지 않는 것에서 논의한다.(전극수, "국세징수를 위한 간접적 강제수단에 대한 검토", 「기업소송연구」 2012. p. 297)

54) 전극수, "국세징수를 위한 간접적 강제수단에 대한 검토", 「기업소송연구」 2012. p. 294.

여야 한다. 「지방세징수법」 제8조[55]에서도 지방자치단체의 장은 정당한 사유 없이 5천만 원 이상의 지방세를 체납한 자를 법무부장관에게 출국금지요청을 하도록 하고 있다.

출국금지조치규정을 「지방세외수입법」에서는 강제징수의 방법으로 규정하고 있지 않다는 점에서 국세나 지방세의 경우에는 출국금지를 요청할 수 있지만 세외수입의 경우에는 그 체납액이 얼마이던 간에 출국금지를 할 수 없게 된다. 다만 「지방세외수입법」의 적용을 받지 않고 「국세징수법」이나 「지방세징수법」을 준용하도록 되어 있는 경우에는 오히려 그 체납자만 출국 금지될 가능성이 있다. 물론 해석상 개인의 일반적 행동의 자유권을 제한하는 측면에서 '「국세징수법」(「지방세징수법」)의 예에 의한다.', '「국세징수법」(「지방세징수법」)을 준용한다.'는 규정으로 출국금지까지 할 수 있는 지는 별도로 판단해보아야 할 것이다. 이러한 논란이 발생하는 것은 세외수입의 징수에 관해서 일관된 의무강제 수단을 사용하고 있지 않음에서 발생하는 것이다.

물론 '국세체납의 예'와 '국세징수의 예' 혹은 '「국세징수법」에 따라', '「국세징수법」을 준용'이라는 표현상의 차이로 인하여 출국금지조치규정의 적용여부가 달라질 수는 있으나 그것은 또 다른 해석상의 문제를 가져올 뿐이다.

4) 민간위탁의 문제

현행 「국세징수법」의 절차에 따르면 확정된 조세를 납세자가 납세의무를 납부기한까지 이행하지 않으면 과세관청은 독촉장을 발부한다. 독촉 이후에도 이행 되지 않으면 체납처분절차에 따라 체납자의 재산조사를 하여 재산이 존재하면 압류와 공매 그리고 청산을 통하여 강제징수를 한다.[56] 이때 국세청의

55) 제8조(출국금지 요청 등) ① 지방자치단체의 장은 정당한 사유 없이 5천만원 이상의 지방세를 체납한 자 중 대통령령으로 정하는 자에 대하여 법무부장관에게 「출입국관리법」 제4조제3항에 따라 출국금지를 요청하여야 한다.
② 법무부장관은 제1항에 따른 출국금지 요청에 따라 출국금지를 한 경우에는 지방자치단체의 장에게 그 결과를 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망 등을 통하여 통보하여야 한다.
③ 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 즉시 법무부장관에게 출국금지의 해제를 요청하여야 한다.
1. 체납자가 체납액을 전부 납부한 경우
2. 체납자 재산의 압류, 담보 제공 등으로 출국금지 사유가 해소된 경우
3. 지방자치단체의 징수금의 징수를 목적으로 하는 지방자치단체의 권리(이하 "지방세징수권"이라 한다)의 소멸시효가 완성된 경우
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 출국금지 요청 등의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

체납액 징수노력에도 불구하고, 재산의 은닉 또는 도피 등을 통해 세금 납부를 회피하는 체납자와 체납액이 매년 증가하고 있으며 또한 국세청의 경우 업무량이 많고 고질적인 체납업무를 민간에 위탁하여 체납액 징수율을 제고하여 징수업무를 효율화를 기하기 위해서 「국세징수법」 제 23조의 2[57]규정에 따라 체납징수를 민간 위탁할 수 있도록 하였다.

체납징수 민간위탁의 경우에는 「국세징수법」 제23조의 2에서 그 위탁되는 사무와 수탁자(한국자산관리공사)를 법령으로 정하고 있으므로 법적위탁에 해당된다.[58] 하지만 지방세외수입법에서는 민간위탁에 관한 규정은 없고 다만 제7조의4[59]에서 다른 지방자치단체에게 징수를 촉탁할 수 있도록 하고 있다.

중앙행정기관의 장이 부과ㆍ징수하는 과징금, 이행강제금, 부담 등 국가세외수입금의 징수절차가 「국세징수법」을 준용하여 처리된다면 민간위탁이 가능하게 되고 구조상 체납처분비[60]가 달라진다. 뿐만 아니라 민간위탁으로 인한 위

---

56) 제23조에서 제84조

57) 제23조의2(체납액 징수업무의 위탁) ① 세무서장은 제23조에 따른 독촉과 최고에도 불구하고 납부되지 아니한 체납액을 징수하기 위하여 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사(이하 "한국자산관리공사"라 한다)에 다음 각 호의 업무를 위탁할 수 있다. 이 경우 한국자산관리공사는 위탁받은 업무를 제3자에게 다시 위탁할 수 없다.
1. 체납자의 주소 또는 거소 확인
2. 체납자의 재산 조사
3. 체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항
② 제1항에서 정한 사항 외에 위탁 방법, 위탁 대상 체납액의 범위, 위탁 수수료 등 체납액 징수업무의 위탁에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

58) 최천규, 정지선, 체납징수의 민간위탁에 관한 연구. 조세법연구 18(2). p.237.

59) 제7조의4(징수촉탁) ① 이 법 또는 지방세외수입관계법에 따라 지방세외수입징수금을 납부할 자의 주소 또는 재산이 다른 지방자치단체에 있을 때에는 징수공무원은 그 주소지 또는 재산 소재지의 징수공무원에게 그 징수를 촉탁할 수 있다.
② 제1항에 따라 징수를 촉탁하는 경우 촉탁을 받은 징수공무원이 속하는 지방자치단체는 촉탁을 받은 사무의 비용과 송금비용 및 체납처분비를 부담하되, 징수한 지방세외수입징수금에서 다음 각 호의 금액을 뺀 나머지 금액을 촉탁한 징수공무원이 속하는 지방자치단체에 송금하여야 한다.
1. 지방세외수입징수금에서 체납처분비를 뺀 금액에 대통령령으로 정하는 비율을 곱하여 산정한 금액
2. 체납처분비
③ 지방자치단체는 상호 간에 지방세외수입징수금의 징수촉탁에 관한 협약을 체결할 수 있다. 이 경우 징수촉탁에 관한 협약에는 징수촉탁사무의 내용과 범위, 촉탁사무의 관리 및 처리비용, 경비의 부담 등에 관한 사항을 정하여야 한다.

60) 지방세외징수법에서는 지방자치단체간 협의하도록 되어 있지만 「「국세징수법」」에서는 대통령령으로 정해진다.

험성 즉, 납세자의 개인정보유출이나 불법행위에 대한 담보책임 등이, 법적으로 충분히 안전장치가 되어 있다고 할지라도, 다를 수 있다.

물론 이때에도 '체납처분의 예'에 따를 것이냐 아니면 '「국세징수법」를 준용' 하느냐에 따라 체납징수업무의 위탁적용여부가 달라질 수 있다.

그리고 현행 정부조직법 제6조 제3항 및 지방자치법 제104조 제3항에서는 조사 · 검사 · 검정 · 관리업무 등 국민의 권리 · 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조 제1항에 단수 사실행위 · 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무와 특수한 전문지식 · 기술을 요하는 사무 및 기타 국민생활과 직결된 단순 행정사무에 한해 민간위탁이 가능하다고 규정하고 있다. 이러한 법률들을 통해서 볼 때, 체납징수 업무 중 법률행위 또는 강제적 처분이 아닌 조회 · 독촉 · 방문 · 전화 · 안내장 송달 · 재산조사 · 납부 권고 등의 사실행위에 한해서는 지방정부의 체납징수 업무를 지원하는 측면에서 민간위탁이 가능하다고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 현행 우리나라의 체계상 행정기관사무의 민간위탁은 법정주의 입장을 취하고 있기 때문에, 지방세 체납징수 업무의 민간위탁은 별도의 법적 근거규정이 마련되어야 한다고 본다.[61]

5) 소결

개별법들이 국가세외수입에 관한 체납처분을 일반적으로 「국세징수법」이나 국세기본법을 준용하거나 '국세징수의 예'에 따른다는 표현을 한다고 하여 「국세징수법」이나 국세기본법의 모든 규정이 적용되는 것이 아니므로 위에서 논했던 체납처분의 강제수단들이 모두 적용되지 않는다고 할 수는 없다. 과거의 판례[62]가 "국세체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있다는 규정은 그 문언이나

61) 관태열, 허종구, 박일흠, "경남의 지방세 체납징수 현황과 개선방안", 「정책포커스」, 2012.3, p.22.

62) 대법원 1990.3.9, 선고, 89다카17898, 판결 :
가. 산업재해보상보험법 제27조의2 제1항의 국세체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있다는 규정은 그 문언이나 법규정의 형식상 「국세징수법」중 제3장에서 규정한 체납처분의 절차에 따라 강제 징수할 수 있다는 소위 자력집행권이 있음을 규정한 것이지, 국세, 지방세가 저당권부채권 등에 우선한다는 국세기본법 제35조, 지방세법 제31조 제1항, 제2항의 규정도 준용됨을 규정한 것이라 볼 수 없다.
나. 산업재해보상보험법 제27조의4에 산업재해보상보험료의 징수우선순위를 국세, 지방세 다음으로 한다고 규정한 것은 산업재해보상보험재정의 확보를 위하여 산업재해보상보험료의 징수순위를 각종 공과금과 일반채권보다 우선순위에 있음을 정한 것으로 보아야 할 것이고, 여기에서 국세, 지방세는 저당권부채권 보다 후순위인 국세, 지방세를 의미한다고 보아야 할 것이다.

법규정의 형식상 「국세징수법」중 제3장에서 규정한 체납처분의 절차에 따라 강제 징수할 수 있다는 소위 자력집행권이 있음을 규정한 것"이라고 점에서 두 가지 해석을 할 수 있다. 규정된 자력집행권은 모두 적용된다고 적극적으로 해석하는 것과 자력집행권만 적용된다는 소극적 해석이다. 소극적 해석을 하게 되면 다시 자력집행권 중에서 적용되지 않는 것을 주장할 수 있다. 하지만 당시의 판례는 국세, 지방세가 저당권부채권등에 우선한다는 규정이 준용되지 않는 점을 강조한 것일 뿐이다. 그러므로 이러한 해석상의 '준용'개념과 준용의 '범위'의 논란, 그리고 '국세체납의 예'라고 하는 또 다른 논란을 말들어내는 법규정을 가급적 축소시켜나가고 규정을 통일시켜 나가야 할 것이다.

Ⅳ. 세외수입 징수제도의 법적 정비방안

「지방세외수입법」은 기존에 개별법에서 체계가 없이 규정되어 있던 다양한 세외수입의 부과·징수에 관한 절차를 통일적으로 규정하여 법적 체계성을 갖추었다는 것에 큰 의미가 있다. 그런데 지방세외수입의 경우에는 지방자치단체장이 부과·징수한다고 하더라도 중앙정부의 세외수입에 대한 부과·징수를 지방자치단체의 장에게 위임·위탁하는 경우가 많다. 그렇다면 중앙정부의 세외수입을 부과·징수하는 업무를 지방자치단체장에게 위임·위탁하는 통일적 규정을 마련하는 것이 법체계상 명확할 것이다.

지방세외수입법의 제정은 지방세외수입의 부과·징수에 관한 기본법으로서 통일적 규율을 마련하였다는 점에서 의미를 갖지만 「국세기본법」 및 「국세징수법」과의 관계에서 통일성을 갖지 못한다는 점에서 징수와 체납처분의 일관성을 갖도록 새롭게 통일법으로 제정되어야 할 것이다.

첫째, 세외수입에 관하여 국가세외수입징수와 지방세세외징수를 단일법으로 통합하여야 한다.

세외수입 징수통합법을 제정하는 목적은 비록 명칭은 "세(稅)"라는 용어를 사용하고 있지 않지만, 실질적으로는 조세의 성격이 강한 세외수입에 대하여 통일적인 징수체계를 마련하기 위한 규정이라고 할 수 있다.[63] 국가세외수입징수절차와 지방세외수입징수절차가 동일법에 규정됨으로 인하여 부과기관에

63) 여은정 최태규 상게논문 p. 180-182.

따라서 절차가 달라지는 혼돈을 줄일 수 있다. 특히 국가세외수입의 징수를 지방자치단체에게 위임·위탁할 때 지방자치단체로서는 절차적 효용성이 있을 것이다.

둘째, 납부자인 국민의 권리보호를 위하여 간단명료하게 규정되어야 한다. 국민들은 세외수입의 체납처분을 받으면 체납처분은 체납 후 얼마의 기간 안에 발부되어 몇 일안에 납부하여야 한다는 일관된 개념을 공통적으로 인식할 수 있어야 한다. 개별법에 따라서 징수절차 및 체납처분절차가 달라지는 것은 준법정신을 혼란하게 한다. 국가 등에 조세채권의 자력집행권을 인정하는 취지는, 절차를 직접 개시할 수 있도록 하고 현금화된 대상재산의 교환가치에 의한 채권의 만족에 일정 정도 우선적 지위를 가지도록 하는 데에 있을 뿐, 대상재산의 현금화 단계에서 조세채권 및 절차비용 이외에 별도의 이익을 취득하도록 허용하는 것은 아니다.[64]

셋째, 통합세외수입징수법은 법적 성격이 같은 것은 국가세외수입금이거나 지방세외수입금의 징수에 차별을 두지 말아야 한다. 처분의 주체에 따라서 동일한 성격의 처분이지만 그 내용이 달라진다면 체납자에게는 불공평 혹은 불평등만 가져온다. 예를 들면 통합세외수입징수법에서 가산금부과를 규정한다면 국가세외수입금과 지방세외수입금에서 그 차별을 둘 필요는 없을 것이다.

넷째, 통합세외징수법은 「국세징수법」과 「지방세징수법」의 내용과 조화를 이룰 수 있도록 제정되어야 한다. 세금과 세외수입금은 그 부과 원인이 다르다고 하나 국가의 강제력에 의하여 법원을 거치지 않고 자력집행권을 가지는 것에서는 동일하다는 점[65]에서 징수절차는 일관성을 유지하여야 할 것이다. 세외수입은 과거와 달리 지방자치단체의 자주재원으로서의 중요성이 증대함에 따라 그 유형이 지속적으로 증가하여 임대수입, 사용료, 수수료, 징수교부금, 이사수입, 사업수입, 재산매각수입, 이월금, 부담금(분담금) 및 과태료 등 유형이 매우 다양하다. 이러한 세외수입의 유형 중에서 임대수입, 이자수입, 사업수입 또는 재산매각수입의 경우에는 행정사법관계에 해당하는 것으로서 이는 행정법관계에 포함되지 않는다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 유형의 세외수입의 경우에는 세외수입 징수통합법에 포함시키지 않는 것이 타당한 것이다.[66]

---

64) 헌재 전원재판부 2007헌가8, 2009.4.30.

65) 당해 청구권의 공공성·대량성·집단성 등의 특수사정과 간이·신속한 징수라고 하는 기술적·합목적성을 고려하여 자력집행권을 인정할지 여부가 결정될 것으로 예상된다.: 전원재판부 2007헌가8, 2009.4.30.

Ⅴ. 결론

현재 국세 이외의 세외수입 징수법제는 통일성이 없이 관련부처 마다 적용하는 법률이 다르고 징수의 체계성이 없이 복잡하게 구성되어 있다. 즉, 국세 이외의 국가 수입으로서 공법상 금전채권이지만, 금전채권을 주로 규제·관리하도록 제정된 「국가채권관리법」보다는 개별법인 「질서행위 위반법」, 「지방세외수입법」, 「국세징수법」 등의 부과·징수절차를 따르고 있다. 개별법령에 체계성 없는 부과·징수로 인하여 과태료 등 채권관리사무에 포함되지 않는 사무가 존재하므로 같은 금전채권이라도 국민의 입장에서 보면 절차적 납부 의무의 이행이 혼란스럽고 국가입장에서 보면 국민에 대한 평등권을 제대로 실현하지 못하면서 행정의 효율성과 통일성을 떨어뜨리고 있다.[67]

그리고 세외수입 세입금부과·징수방법이 통일적 체계성을 갖추지 못함으로서 대부분의 국세이외의 세외수입이 행정청의 자의적인 집행의 가능성을 열어놓은 상황이므로 세외수입의 범위와 항목 및 그 부과·징수, 감면제도 뿐만 아닐 구제제도의 통일적 규정이 필요하다. 따라서 세외수입 징수방법에 대한 명확한 적용규정을 제정하여 징수기관의 합법적인 행정은 물론 납부자의 권익보호에도 기여할 수 있는 세외수입 징수통합법의 제정이 필요하다.[68]

조세의 합법률성의 원칙은 형식적으로는 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률에 의하여서만 조세를 부과·징수할 수 있다는 뜻이지만, 실질적으로는 과세요건과 절차 및 그 법률효과를 미리 법률로써 명확하게 규정하여 이를 국민에게 공포함으로써, 국민으로 하여금 세제상 자신에게 불이익을 초래할 행위를 스스로 삼가거나 자제할 수 있도록 하는 등 장래에의 예측과 행동방향의 선택을 보장하고 그 결과로 국민의 재산권이 국가의 과세권의 부당한 행사로부터 침해되는 것을 예방하고 국민생활의 법적 안정성을 보호하려는데 그 참뜻이 있는 것이다[69] 이러 측면에서 세외수입도 예외는 아니다. 그러므로 세외수입에 대한 통합법의 제정으로 이러한 문제를 일정부분 해소해 나가야 할 것이다.

지방세외수입 뿐만 아니라 국가세외수입의 징수방법에 대한 적용규정을 명확히 제정하여 징수기관의 합법적·체계적·효율적 행정을 할 수 있도록 하고,

---

66) 여은정 최태규 상게논문 p. 180-182.
67) 「국가채권관리법」 제2조 제1항 제3호 참조 : 개별법령에서 체납처분을 집행하는 경우 채권관리법상의 채권관리사무에서 제외된다.
68) 여은정, 최천규, 상게논문 p.170.
69) 전원재판부 89헌가95, 1990.9.3.

납부자인 국민의 권익을 보호와 평등을 실현할 수 있어야 한다. 그러므로 국가세외수입과 지방세외수입의 징수통합법의 제정이 필요하다. 세외수입의 징수에 관한 중앙정부차원이나 지방자치단체차원에서 법적용상의 혼돈을 야기해서는 안 된다.

[참고문헌]

관태열, 허종구, 박일흠, “경남의 지방세 체납징수 현황과 개선방안”, 「정책포커스」, 2012.3.
김대영외 3인, “지방세외수입 징수체계 효율화 방안”, 한국지방세연구원, 2014.2.
김태오, “지방세징수법체계의 정립에 관한 연구”, 「조세와 법」8(1).
남우진, “국세체납처분행정의 문제점 및 개선방안 연구”, 「조세연구」 8-2. 2008.12.
임성일, “세외수입확충을 위한 이론적 토대와 방향”, 「지방세포럼」 통권 제18호.
마정화, “세외수입 징수법제 발전방향”, 「지방세포럼」 통권 제21호.2015.05.
박형우, “지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률제정ㆍ시행의 의의와 발전방향”, 「지방세포럼」통권 제17호, 2014.
손대수, “관허사업제한제도에 의한 공법상 금전급부의무의 관계에 대한 토론요지”, 한국공법학회ㆍ한국외국어대 법학연구소 공동학술대회 2015.6.19.
손윤석, “관허사업제한제도에 의한 공법상 금전급부의무의 강제”.
송쌍종, 「조세법학총론」, 조세문화사, 2014.2.
송쌍송, “‘국세징수을 위한 간접적 강제수단에 대한 검토’에 관한 토론문”, 「 기업소송연구」, 2012.
여은정, 최천규, “지방세외수입 징수통합법의 제정방향”, 「조세연구」 제8-1집.
이서열, “사업활동의 자유와 관허사업제한”, 「토지공법연구」 제64집, 2014.
이중교, “해외재산의 체납처분에 대한 고찰”, 「세무학연구」 제28권 제3호(2011.9).
전극수, “국세징수를 위한 간접적 강제수단에 대한 검토”, 「기업소송연구」 2012.
최천규, 정지선, “체납징수의 민간위탁에 관한 연구”. 「조세법연구」 18(2).
이동식외3인, 「행정법 총론」 제3판, 준커뮤니케이션즈.
헌재 전원재판부 89헌가95, 1990.9.3.
헌재 2005. 12. 22. 2003헌가8.
헌재 전원재판부 2007헌가8, 2009.4.30.
헌재 전원재판부 2003헌가8, 2005.12.22.
대법원 1990.3.9, 선고, 89다카17898.

[Abstract]

Study on maintenance of import collection system except tax

Kwon, Sea-Hoon*

Currently, the method of collecting the non-taxable income is very complicated, depending on the department and its application. It is organized without systematicity. Other imports are the financial bonds of the state or local governments under the public law. However, the procedure of levying and collecting the non-taxable income is mainly the application of the individual law, the regulation of violation of order, Receive. Penalties are excluded from the scope of the National Bond Management Act and the Local Finance Act, and the disposition of delinquency is not included in the bond management business, which is governed by these laws. In addition, the methods of levying and collecting tax on the non-taxable income are not only unclear in some items, but the method of collection is unclear in most items. Therefore, the system of collecting taxes such as the significance of all taxable import items, levying and collecting taxes, It is necessary to define clearly and uniformly. Therefore, it is necessary to establish a clear application rule for the method of collection of the non-taxable income , and it is necessary to establish an integrated method of integrating non-taxes income collection, which can contribute to the legitimate administration of the collection agency as well as the protection of the rights of the payer.

Keywords : tax. National Tax Collection Act, Local tax, Penalty, Usage fee

* lecturer of kyungsung university.