세정연구 20-01

고액·상습체납자 감치제도의 효율적 운영방안

2020. 12

| 정훈 · 박하얀 · 김도연 |

한국조세재정연구원
세정연구센터

연 구 진

연구책임자

정 훈 세정연구팀장

공동연구원

박하얀 세정연구팀 연구원

김도연 세정연구팀 특수전문직 4급(변호사)

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 9

Ⅱ. 우리나라 감치제도의 현황 ····· 11
1. 현행 감치제도 개관 ····· 11
가. 감치제도의 도입 및 확대 ····· 11
나. 감치의 법적 성격 ····· 13
2. 감치제도별 분석 ····· 15
가. 법정 질서유지 목적의 감치 ····· 15
나. 법원 심리 원활화를 위한 감치 ····· 18
다. 의무 불이행에 대한 민사상 제재로서의 감치 ····· 21
라. 공법상 금전급부의무 위반에 대한 제재로서의 감치 ····· 24
마. 소결 ····· 25
3. 감치제도의 집행 ····· 30
가. 집행 절차 ····· 30
나. 집행 현황 ····· 30
다. 운영상의 문제점 ····· 33

Ⅲ. 고액·상습체납자 감치제도의 분석 ····· 35
1. 입법의 경위 ····· 35
2. 관련 법령의 내용 ····· 39
3. 고액·상습체납자 감치제도의 법적 성격 ····· 44

가. 법적 성격 ····· 44
나. 의무이행확보수단으로서의 지위 - 기타 의무이행확보수단과의 비교 ····· 44
4. '납부능력'과 '정당한 사유' 관련 참고 법령 ····· 47
가. 납부능력 ····· 47
나. 정당한 사유 ····· 49

Ⅳ. 국외 사례 ····· 51
1. 법원모욕 혼용 관련 인신구속제도 ····· 51
가. 직접적 법원모욕 행위 관련 인신구속제도 ····· 51
나. 간접적 법원모욕 행위 관련 인신구속제도 ····· 55
2. 조세 및 채무 체납 관련 인신구속제도 ····· 57
가. 영국 ····· 57
나. 아일랜드 ····· 62
다. 독일 ····· 64

Ⅴ. 시사점 ····· 66
1. 해외사례에서의 시사점 ····· 66
2. 우리나라 현행 감치제도 ····· 69
가. 제도의 효과 판단 ····· 69
나. 집행 절차 ····· 70
3. 감치제도 운영방안 ····· 71
가. 현행 제도하의 운영방안 ····· 71
나. 향후 입법 시 고려요소 ····· 77

참고문헌 ····· 82

표 목차

〈표 Ⅱ-1〉 현행법상 감치제도의 도입 현황 및 입법 시기 ····· 12
〈표 Ⅱ-2〉 국내 감치제도 비교 ····· 26
〈표 Ⅱ-3〉 지방법원 감치사건 통계 ····· 31
〈표 Ⅱ-4〉 최근 5년간 교정시설 내 감치 현황 ····· 32
〈표 Ⅱ-5〉 경찰서 감치명령서 접수 및 집행 현황 ····· 32
〈표 Ⅱ-6〉 양육비 감치명령 관련 현황 ····· 32

〈표 Ⅲ-1〉 김정우 의원안, 정부 발의안, 입법안 비교 ····· 37
〈표 Ⅲ-2〉 「질서위반행위규제법」과 「국세징수법」 감치제도에 관한 대법원 규칙 비교 ··· 42
〈표 Ⅲ-3〉 2015~2019 고액·상습체납자 명단공개 실적 ····· 45
〈표 Ⅲ-4〉 2017~2019 내국세 체납자 수 및 체납액 ····· 46

〈표 Ⅳ-1〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부세 감치 통계 ····· 60

〈표 Ⅴ-1〉 국가별 감치제도의 주요 차이 ····· 67

그림 목차

[그림 Ⅴ-1] 납부능력 판단 시기 ····· 76

Ⅰ. 서론

□ 고액·상습체납자 감치제도는 2019년 세법개정안에 발의되어 2020년 「국세징수법」으로 도입된 신설 제도임[1)]

○ 국세 체납에 관한 감치제도뿐 아니라 「관세법」 체납에 관한 감치제도도 같은 해 함께 마련되었고,[2)] 「지방세법」 체납에 관한 감치제도도 2020년 「지방세법」 개정안에 포함 되어 도입 가능성이 높은 상황임

○ 이하 본 보고서에서는 국세, 「관세법」, 「지방세법」의 고액·상습체납자에 대한 감치제도를 구분하지 않고 모두 포괄하여 '고액·상습체납자 감치제도'라 지칭함

□ 조세행정 분야에서 감치제도가 신설되어, 이를 적정하게 운영할 수 있는 방안이 필요함

○ 일부 다른 법률에서 감치제도를 운용하고 있지만, 국세청이나 관세청 등은 최초로 적용하는 것이므로 조세 분야 특성을 감안한 연구가 필요한 시점이나 조세 분야에서는 선행연구가 전혀 없음

○ 「국세징수법」 등의 감치제도는 개정 법률 시행일(2020. 8. 5.) 이후 체납분부터 적용되기 때문에 아직까지 실질적인 적용시기가 최소 1년 이상 남아 있어 적용 준비 기간이 존재함

□ 본 연구에서는 다른 법령과 국외의 감치제도 등을 검토하여 조세 분야의 감치제도 운영 방안을 모색함

○ 다른 법령 내 감치제도의 법령체계, 현황, 집행 사례, 문제점 등을 분석하고, 이를 조세 분야에 대입하여 시사점을 도출함

---

1) 「국세징수법」 제7조의5 및 같은 법 시행령 제10조의7.
2) 「관세법」 제116조의4 및 같은 법 시행령 제141조의7.

○ 국외의 행정벌로서 인신구속 제도를 조사하는바, 특히 조세나 국가와의 채권·채무관계에서 기인하는 감치를 집중적으로 살펴봄

○ 조세 분야의 감치제도는 국세, 지방세, 관세에 존재하지만 「국세징수법」을 위주로 살피고, 나머지 세목은 참고 목적으로만 고려함

□ 다만 현행 「국세징수법」상의 감치제도의 기본권 침해 소지 및 제도 자체의 존부 등에 대해서는 논하지 않음

○ 입법이 된 상태에서 감치 자체의 과잉금지, 적법절차, 죄형법정주의 등의 위배 여부를 연구하는 것은 의미가 크지 않으며, 이는 여타 법률에 대한 헌법소원, 위헌법률심판 등에서 이미 다루어졌기 때문임

○ 다만 국세에서 감치 집행에 있어서의 문제나 향후 법령 개정을 제시하는 경우에는 이러한 판단요소를 포함함

Ⅱ. 우리나라 감치제도의 현황

1. 현행 감치제도 개관

가. 감치제도의 도입 및 확대

□ 2020년 현재 우리 법제에서는 11개의 법률에서 15개의 감치제도를 다루고 있음

○ 「법원조직법」, 「가사소송법」, 「민사소송법」, 「민사집행법」, 「형사소송법」, 「인신보호법」, 「질서위반행위규제법」, 「군사법원법」, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」, 「국세징수법」, 「관세법」의 11개의 법률에 규정되어 있음[3)]

○ 이상의 11개 법률 중 2개 법률이 2019년 입법된 고액·상습체납자에 대한 감치에 관한 것이고, 「지방세법」 체납자에 대한 감치제도도 도입된다면 「지방세징수법」까지 총 12개 법률에 따른 감치제도가 존재하게 됨

□ 감치제도는 1981년 법정 질서유지 목적으로 「법원조직법」[4)]에 최초로 입법되었고, 특히 2002년 「민사소송법」, 「민사집행법」상 도입 이후 적용 영역이 빠르게 확장되었음

○ 특수한 의무불이행에 대한 제재 형태의 감치는 1990. 12. 31. 「가사소송법」에 최초로 도입되었음

○ 2007. 12. 21. 입법된 「질서위반행위규제법」상 과태료 체납자에 대한 감치는 이전의 감치제도와는 달리 검사의 청구를 요건으로 하고 있어, 처벌적 성격이 보다 강화된 형태임

---

3) 국가법령정보센터(www.law.go.kr) '법령' 검색 중 '현행법령' 및 '조문내용' 검색결과 기준(검색일자: 2020. 6. 8.).

4) 구 「법원조직법」(1987. 12. 4. 법률 제3992호로 전부개정되기 전의 것) 제54조.

□ 현행법상 감치제도는 감치의 사유와 제도의 주요 목적에 따라 크게 네 가지 유형으로 분류할 수 있음[5)]

○ 법정의 질서유지를 목적으로 하는 법정 모욕 등 행위에 대한 제재로서의 감치
- 「법원조직법」 및 「군사법원법」에 규정되어 있음

○ 법원의 심리를 원활하게 하기 위한 목적으로 불출석 증인이나 보석조건 위반 피고인에 대한 제재로서의 감치
- 「민사소송법」, 「인신보호법」, 「형사소송법」, 「군사법원법」에 규정되어 있음

○ 민사상 비대체적 작위의무에 대한 간접강제수단으로서, 이행명령불이행에 대한 제재형태의 감치
- 「민사집행법」, 「가사소송법」, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」에 규정 되어 있음

○ 공법상의 금전급부의무의 불이행에 대한 제재 내지 의무이행확보수단으로서의 감치
- 「질서위반행위규제법」, 「국세징수법」, 「관세법」에 규정되어 있음

〈표 Ⅱ-1〉 현행법상 감치제도의 도입 현황 및 입법 시기

순번	법률명	주요 목적 및 내용	입법시기[1)]	비고
1	「법원조직법」	법정 질서유지	1981. 1. 29.	
2	「가사소송법」	간접강제 (수검명령 등 불이행)	1990. 12. 31.	법률 제정일
3	「가사소송법」	간접강제 (정기금 미지급 등)	1990. 12. 31.	법률 제정일
4	「민사소송법」	법원 심리 원활 (불출석 증인)	2002. 1. 26.	법률 전부개정일
5	「민사집행법」	간접강제 (불출석 등)	2002. 1. 26.	법률 제정일
6	「형사소송법」	법원 심리 원활 (보석조건 위반)	2007. 6. 1.	
7	「형사소송법」	법원 심리 원활 (불출석 증인)	2007. 6. 1.	

5) 이 구분은 저자의 개인적인 의견에 따른 것임.

〈 표 Ⅱ-1〉의 계속

순번	법률명	주요 목적 및 내용	입법시기[1)]	비고
8	「인신보호법」	법원 심리 원활 (심문기일 불출석)	2007. 12. 21.	법률 제정일
9	「질서위반행위규제법」	체납자 제재 (과태료)	2007. 12. 21.	법률 제정일
10	「군사법원법」	법원 심리 원활 (보석조건 위반)	2008. 1. 17.	
11	「군사법원법」	법원 심리 원활 (불출석 증인)	2008. 1. 17.	
12	「군사법원법」	법정 질서유지	2009. 12. 29.	
13	「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」	간접강제 (아동 반환 불이행)	2012. 12. 11.	법률 제정일
14	「국세징수법」	체납자 제재 (국세)	2019. 12. 31.	
15	「관세법」	체납자 제재 (관세)	2019. 12. 31.	

주: 1) 법률 공포일 기준
자료: 국가법령정보센터, http://law.go.kr, 검색일자: 2020. 8. 19.

나. 감치의 법적 성격

□ 이상과 같이 현행법상 '감치'라는 명칭하에 시행되고 있는 제도가 상당수임에도 불구하고, 감치 자체의 정의나 법적 성격 등에 관한 사법부의 명확한 판시는 확인되지 않음

○ 대법원은 「민사집행법」상 기일 불출석자에 대한 감치 관련 사건에서, 「민사집행법」상 감치는 형벌 부과에 대한 반성적 고려에서 형벌조항을 대신하여 신설된 제도로서, 「민사집행법」상의 '특수한 처벌'이라 판시한 바 있음[6)]

○ 헌법재판소는 「민사집행법」상 재산명시의무 위반자에 대한 감치제도의 위헌 여부에 관한 사건에서, 채무자에 대한 감치는 '구금을 통하여 신체의 자유를 제한'하는 행위로서 일종의 '간접강제 수단'이자 '민사적 제재'라고 언급하였음[7)]

6) 대법원 2002. 8. 27. 선고 2002도2086 판결.

□ 감치에 관한 기존 문헌상의 정의들은 감치제도의 적용 범위 확대에 따른 성격 변화를 포괄하지 못하고 있음

○ 감치의 사전적 정의는 '법정의 존엄과 질서를 어지럽힌 사람을 유치장이나 교도소에 가두는 일'[8]인데, 이는 법정 질서유지 목적의 구금이라는 감치제도 원형의 모습만을 다루고 있음

○ 법원행정처는 감치를 '통상의 형사절차와 달리 검사의 관여 없이 법원 스스로 심리를 개시하여 제재를 가하는 제도로, 종래의 형사적 처벌, 행정적 제재의 어느 범주에도 속하지 않고, 법조문에 의하여 설정된 특수한 제재수단 내지 불이익처분'이라 정의하였음[9]

- 이는 검사의 관여가 요청되는 「질서위반행위규제법」, 「국세징수법」 등 체납자 재제형 감치를 포섭하지 못함

○ 법무부는 「질서위반행위규제법」상 감치는 고액·상습 과태료체납자를 과태료 납부시까지 일정 기간 구금함으로써 과태료 납부를 간접강제하는 제도로서, 일종의 '민사적 제재'이며 '형벌 등 형사제재가 아니'라는 점을 강조하고 있음[10]

□ 감치제도 적용 범위의 점진적 확대와 감치사유의 이질성을 고려하였을 때, 현행 감치제도는 크게 ① 인신의 구속이라는 집행 방법과 ② 제재 또는 간접강제(심리적 압박) 등을 통한 의무이행 확보수단이라는 공통점을 가지는 것으로 보임

○ 선행연구는 감치를 '특정인을 일정 장소에 구금하는 방법을 이용하는 새로운 제재수단'으로 이해하고 있음[11]

○ 감치를 '제재 혹은 벌로서의 속성보다는 주로 인신구속의 위협의 방식으로 간접강제를 목적으로 하는 질서벌' 또는 '과태료의 실효성 확보수단'으로 이해하는 견해도 있음[12][13]

---

7) 헌법재판소 2014. 9. 25. 선고 2013헌마11 전원재판부 결정.
8) 국립국어원 표준국어대사전, 「감치」, https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=6962&searchKeywordTo=3, 검색일자: 2020. 8. 19.
9) 법원행정처, 『감치재판실무편람』, 법원행정처, 2005, p. 1.; 신진수, 「감치제도의 문제점과 개선방안 – 감치재판 후 수용절차를 중심으로」, 『법학논집』, 제19권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014, p. 5에서 재인용.
10) 법무부, 『질서위반행위규제법 해설집』, 법무부, 2018, p. 12.
11) 신진수, 2014, p. 5.

- 이 견해는「질서위반행위규제법」등 최근 마련된 감치제도에 관한 평가임

2. 감치제도별 분석

□ 이하에서는 현행법상 감치제도를 전술한 목적별 네 가지 유형에 따라 구체적인 법령의 내용을 살핌

○ 법정 질서유지, 법원 심리 원활, 간접강제, 체납자 제재 목적의 순서로 살핌

○ 각 감치제도의 내용을 크게 감치의 사유, 집행 방법, 불복 방법으로 나누어 기술함

가. 법정 질서유지 목적의 감치

□ 법정 질서유지 목적의 감치는 감치제도의 가장 원형으로서「법원조직법」및「군사법원법」에 규정되어 있음

1)「법원조직법」

□ 법원은 직권으로 법정 내외에서「법원조직법」제58조 제2항[14]의 명령 또는 제59조[15]를 위반하는 행위를 하거나 폭언, 소란 등의 행위로 법원의 심리를 방해하거나 재판의 위신을 현저하게 훼손한 사람에 대하여 결정으로 20일 이내의 감치에 처하거나 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음[16]

---

12) 이근우,「감치제도의 변용 혹은 오용: 질서벌로서의 신체의 자유 제한」,『법과 사회』, 제41호, 법과사회이론학회, 2011, p. 338.

13) 법무부, 2018, p. 221.

14)「법원조직법」제58조(법정의 질서유지) ② 재판장은 법정의 존엄과 질서를 해칠 우려가 있는 사람의 입정(入廷) 금지 또는 퇴정(退廷)을 명할 수 있고, 그 밖에 법정의 질서유지에 필요한 명령을 할 수 있다.

15)「법원조직법」제59조(녹화 등의 금지) 누구든지 법정 안에서는 재판장의 허가 없이 녹화, 촬영, 중계방송 등의 행위를 하지 못한다.

16)「법원조직법」제61조 제1항.

○ 이 경우 감치와 과태료는 병과할 수 있음

○ 재판은 위반행위를 직접 알게 된 법원이 관할법원이 되며, 특별한 사유가 없는 한 위반행위가 있은 날에 재판을 하여야 함[17)]

- 위반행위가 종료된 날로부터 20일을 경과하면 재판을 할 수 없음[18)]

○ 법원은 법원직원, 교도관 또는 국가경찰공무원으로 하여금 즉시 위 법정질서위반행위자를 구속할 수 있으며, 이때에는 구속한 때부터 24시간 이내에 감치에 처하는 재판을 하여야 함[19)]

- 이 경우 위반자의 유치장소는 법원이 지시하는 장소임[20)]

□ 위의 감치는 감치재판 선고일로부터 3개월 이내 그 재판을 한 법원의 재판장의 명령으로[21)] 위반행위자를 경찰서유치장, 교도소 또는 구치소에 유치함으로써 집행함[22)]

○ 만약 감치대상자가 위반행위 즉시 법정에서 구속된 경우가 아니라면, 재판장은 집행장을 발부하여 법원직원, 교도관 또는 경찰관으로 하여금 위반자를 구인하게 할 수 있음[23)]

○ 이 감치는 감치대상자에 대한 다른 사건으로 인한 구속 및 형에 우선하여 집행하며, 그 집행 중에는 감치대상자에 대한 다른 사건으로 인한 구속 및 형의 집행이 정지됨[24)]

□ 이 감치재판에 관하여는 항고 또는 특별항고를 할 수 있고,[25)] 항고는 재판의 집행을 정지하는 효력이 없음[26)]

---

17) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제3조; 제4조.
18) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제4조 제2항.
19) 「법원조직법」 제61조 제2항. 이 시간 이내에 감치재판을 하지 아니하면 즉시 석방을 명하여야 하고, 만일 구속한 때로부터 24시간 이내에 감치에 처하는 재판을 한 때에는 그 재판의 집행을 개시하기까지 24시간을 초과하더라도 위반자를 계속 구속할 수 있음(「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제5조 제2항).
20) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제5조 제1항.
21) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제21조 제1항; 제5항.
22) 「법원조직법」 제61조 제3항.
23) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제21조 제3항.
24) 「법원조직법」 제61조 제4항.
25) 「법원조직법」 제61조 제5항.
26) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제14조. 다만 항고법원의 재량으로 감치재판의 집행을 정지

○ 항고는 감치의 양정이 과중하다고 인정할 사유가 있거나 재판에 영향을 미친 법령에 위반이 있음을 이유로만 가능하며, 재판의 선고일로부터 3일 이내에 하여야 함[27]

2) 「군사법원법」

□ 「군사법원법」상 감치사유는 위 「법원조직법」상 감치사유와 동일하고, 감치에 처할 수 있는 기간도 20일로 동일함[28]

○ 재판장이 법정 존엄과 질서를 해칠 우려가 있는 사람에 대하여 입정 금지 또는 퇴정 명령을 하였는데 이를 위반한 경우,[29] 재판장의 허가 없이 녹화, 촬영, 중계방송 등의 행위를 한 경우,[30] 폭언, 소란 등의 행위로 법원의 심리를 방해하거나 재판의 위신을 현저하게 훼손한 경우가 감치사유에 해당함

○ 군사법원은 군사법원 직원, 정병 또는 군사경찰로 하여금 즉시 행위자를 구속하게 할 수 있으며, 이때에는 구속한 때부터 24시간 이내에 감치에 처하는 재판을 함[31]

- 법률에서와는 달리, 규칙에서는 군사법원으로부터 위반자를 구속하도록 명령받을 수 있는 자에 군교도관을 추가하고 있음[32]

□ 감치의 집행과 감치재판에 대한 불복은 다음 사항을 제외하고 「법원조직법」의 경우와 동일함

○ 군교도소 또는 군미결수용실에 감치대상자를 유치함으로써 집행함[33]

○ 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 중 군미결수용자에 대한 수용절차에 의함[34]

하는 것은 가능함.

27) 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제12조 제1항; 제3항.

28) 「군사법원법」 제68조의4.

29) 「군사법원법」 제68조 제2항.

30) 「군사법원법」 제68조의2. 「법원조직법」에서와 마찬가지로 100만원 이하의 과태료를 부과하거나 병과할 수 있음.

31) 「군사법원법」 제68조의4 제2항. 이 시간 이내에 감치재판을 하지 아니하면 즉시 석방을 명하여야 함.

32) 「군사법원 법정 등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙」 제5조 제1항.

33) 「군사법원법」 제68조의4 제3항.

34) 「군사법원 법정 등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙」 제25조 제9항.

나. 법원 심리 원활화를 위한 감치

□ 이 항목으로 분류된 감치제도로는 「민사소송법」, 「인신보호법」, 「형사소송법」, 「군사법원법」상 기일 불출석자, 보석조건 위반자에 대한 감치가 해당함

○ 본 목차의 감치제도들은 이하 '다. 의무 불이행에 대한 민사상 제재로서의 감치 및 라. 공법상 금전급부의무 위반에 대한 제재로서의 감치'에서와 같이 행위자에 대한 일종의 간접강제 내지 제재의 성격 또한 일정 부분 가지고 있음

- 본 보고서에서는 감치의 궁극적인 목적이 법원의 재판 심리를 차질 없이 진행시키는 데 있다고 보고, 이하 제도들을 '법원 심리 원활화를 위한 감치'라는 항목으로 분류 하였음

○ 다음의 1)항 내지 3)항은 증인이 출석하지 아니한 경우에 관한 감치 내용이며, 4)항은 형사재판에서 보석 조건을 위반한 피고인에 대한 감치에 관한 것임

1) 「민사소송법」

□ 민사소송 사건에서 증인으로 소환된 자가 신문기일에 불출석하여 과태료 재판을 받았음에도 정당한 사유 없이 다시 출석하지 않은 경우, 법원은 결정으로 그 증인을 7일 이내에 감치에 처하게 할 수 있음[35]

○ 「민사소송법」상 증인이 신문기일에 정당한 사유 없이 출석하지 아니한 경우 법원이 일차적으로 취할 수 있는 조치는 증인에게 불출석으로 말미암은 소송비용을 부담하도록 명하고 500만원 이하의 과태료를 부과하는 것임[36]

- 그러나 실무상으로는 재판부에서 과태료 부과결정을 하는 경우가 극히 드물고, 구인제도 또한 집행이 용이하지 않아 실효성이 낮으므로 본 감치제도가 마련된 것임[37]

---

35) 「민사소송법」 제311조 제1항.
36) 「민사소송법」 제311조 제1항.
37) 이근우, 2011, p. 349.

○ 법원은 불출석 증인에 대한 감치재판을 하는 경우 불출석에 대한 정당한 사유가 있는지를 심리하여야 함[38]
  - 감치재판의 관할법원은 수소법원이 되며, 감치사유 발생일로부터 20일 이내에 감치재판 개시결정을 하여야 함[39]
  - 만일 증인이 감치재판 개시결정 이후 감치결정 전에 증언을 하는 경우에는 법원은 불처벌 결정을 하여야 함[40]
  - 감치재판에 관한 기타 절차는 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」의 일부 규정을 준용하고 있음[41]

□ 증인에게 감치가 선고되는 경우, 재판을 한 법원의 재판장이 법원공무원 또는 국가경찰공무원 에게 명령하여 그 증인을 경찰서유치장·교도소 또는 구치소에 유치하도록 함[42]

○ 증인이 감치시설에 유치되어 그 감치시설의 장이 법원에 증인의 유치 사실을 통보하면 법원은 바로 증인신문기일을 열어야 하고, 증인이 감치 집행 중 증언을 한 경우 법원은 바로 감치결정을 취소하고 그 증인을 석방하도록 명하여야 함[43]
  - 감치의 이유가 증언하지 아니한 데 있기 때문에 증인이 증언을 완료한 경우 감치의 필요성이 소멸함(사실상 증언을 간접강제하고 있음)

□ 증인은 감치결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있으나, 이때 집행정지의 효력은 발생하지 아니함[44]

---

38) 「민사소송법」 제311조 제3항.
39) 「민사소송규칙」 제86조 제1항; 제2항.
40) 「민사소송규칙」 제86조 제3항.
41) 「민사소송규칙」 제86조 제6항.
42) 「민사소송법」 제311조 제4항.
43) 「민사소송법」 제311조 제5항; 제7항.
44) 「민사소송법」 제311조 제8항.

2) 「인신보호법」

□ 「인신보호법」상 감치제도는 2007. 12. 21.「인신보호법」 제정과 함께 도입되었으며, 감치 사유와 감치 가능기간을 비롯하여 「민사소송법」 제311조의 내용과 거의 동일함

○ 감치결정에 관하여는 「민사소송법」 제311조를 준용하고 있음[45]

□ 「인신보호법」상 감치제도의 요건은 다음과 같음

○ 「인신구속법」에 따르면 위법한 인신구속으로 부당하게 인신의 자유를 제한 당하고 있는 피수용자는 법원에 구제를 청구할 수 있고, 이때 법원은 피수용자를 수용하고 있는 수용시설의 장 또는 운영자(수용자)를 심문기일에 소환하여야 함[46]

○ 이 경우 수용자가 정당한 사유 없이 심문기일에 불출석한 경우 법원은 일차적으로 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음

○ 감치는 수용자가 위 불출석에 따른 과태료 재판을 받고도 정당한 사유 없이 다시 출석하지 않는 경우 법원의 결정에 따라 7일의 범위 내에서 이루어질 수 있음[47]

3) 「형사소송법」 제151조 및 「군사법원법」 제193조[48]

□ 형사 소송사건에서 증인 불출석의 경우 법원은 특정 요건하에 증인을 감치에 처할 수 있고, 이때의 감치 요건은 앞서 살펴본 「민사소송법」과 「인신보호법」의 감치 요건, 절차, 집행 및 불복 방법과 매우 유사함

○ 증인이 1회 불출석하여 과태료 재판을 받은 이후 정당한 사유 없이 재차 불출석하는 경우, 7일 이내로 감치가 가능함[49]

○ 법원은 감치재판기일에 불출석의 정당한 사유 유무를 심리하여야 하고[50] 증인은 감치

---

45) 「인신보호법」 제19조 제3항.
46) 「인신보호법」 제10조 제1항.
47) 「인신보호법」 제19조 제2항.
48) 자세한 절차는 「형사소송규칙」 제68조의4 및 「군사법원의 소송절차에 관한 규칙」 제73조의4 참조.
49) 「형사소송법」 제151조 제1항; 제2항.
50) 「형사소송법」 제151조 제3항.

재판 결정기일부터 감치결정 집행 이후까지 어느 경우에도 증언을 완료한 경우에는 불처벌 결정을 받거나 석방을 받을 수 있음

○ 「군사법원법」 제193조에 따른 증인이 출석하지 아니한 경우의 감치도 마찬가지임

5) 「형사소송법」 제102조 및 「군사법원법」 제142조[51]

□ 법원 또는 군사법원은, 피고인이 정당한 사유 없이 보석조건을 위반한 경우 결정으로 피고인에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과하거나 20일 이내의 감치에 처할 수 있음[52]

○ 감치에 처하는 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있음[53]

다. 의무 불이행에 대한 민사상 제재로서의 감치

□ 이하에서는 「가사소송법」, 「민사집행법」, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률(이하 「헤이그아동탈취법」이라 함)」에 규정된 감치제도를 살펴봄

○ 이 감치제도들은 감치의 사유를 주로 비대체적 작위의무의 불이행에서 찾을 수 있다는 점, 특히 사법상의 법률관계에서 감치의 근원이 발생한다는 점에서 공통점이 있음

- 양육비 등 정기금 미지급에 따른 감치는 채무의 성격이 비대체적 작위의무가 아닌 금전급부의무지만, 규정이 다른 감치사유와 함께 정의되어 있고 특히 권리자의 감치재판 신청이 가능하기 때문에('민사적' 성격), 별도의 구분 없이 본 항목에 포함하여 기술함

1) 「가사소송법」 제67조 및 제68조

□ 가정법원은 혈족관계 유무를 확정하기 위하여 당사자나 관계인에게 혈액형 검사나 유전자

---

51) 자세한 절차는 「형사소송규칙」 제55조의5 및 「군사법원의 소송절차에 관한 규칙」 제59조의4 참조.
52) 「형사소송법」 제102조 제3항 및 「군사법원법」 제142조 제3항.
53) 「형사소송법」 제102조 제4항 및 「군사법원법」 제142조 제4항.

검사 등을 명할 수 있고,[54] 이때 수검명령을 받은 자가 정당한 이유 없이 명령을 위반하여 1천만원 이하의 과태료를 부과받았음에도 불구하고 정당한 이유 없이 다시 수검명령을 위반한 경우에 그에 대한 감치를 명할 수 있음[55]

○ 이 감치명령에 대하여는 즉시항고를 할 수 있음[56]

□ 가정법원은 다음의 의무를 불이행한 자에 대하여 권리자의 신청에 의하여, 결정으로 30일의 범위에서 그 의무를 이행할 때까지 의무자에 대한 감치를 명할 수 있음[57]

○ 감치사유는 다음과 같음

- 금전의 정기적 지급을 명령받은 사람이 정당한 이유 없이 3기 이상 그 의무를 이행하지 아니한 경우
- 유아의 인도를 명령받은 사람이 그 의무를 불이행하여 과태료를 부과받았음에도 30일 이내에 정당한 이유 없이 그 의무를 이행하지 아니한 경우
- 양육비의 일시금 지급명령을 받은 사람이 30일 이내에 정당한 사유 없이 그 의무를 이행하지 아니한 경우

□ 「가사소송법」상 감치제도의 특이점은 '권리자의 신청'에 의하여 감치재판을 개시할 수 있다는 것임

○ 의무이행의 간접강제 수단으로서의 성격이 드러남

- 이는 의무를 이행하는 경우 감치 집행이 종료된다는 조문의 문언으로도 알 수 있음

○ 특히 이 감치명령의 신청 및 집행지원과 관련하여 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 제18조 및 제18조의2[58]에 따라 양육비이행관리원장은 양육비 채권자에게 필

54) 「가사소송법」 제29조 제1항.
55) 「가사소송법」 제67조 제2항.
56) 「가사소송법」 제67조 제3항.
57) 「가사소송법」 제68조 제1항 각 호.
58) 2020. 6. 9. 신설된 조문이며, 2021. 6. 10. 시행될 예정이다.
「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 제18조의2(현장지원반 구성·운영 등) ① 이행관리원의 장은 「가사소송법」에 따라 양육비 채무자에 대한 감치명령 결정이 있는 때에는 감치집행을 지원하기 위하여 현장지원반을 구성·운영할 수 있다.
② 현장지원반의 구성·운영 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

요한 법률지원을 하여야 하고, 감치결정의 집행 지원을 위하여 현장지원반을 구성·운영할 수 있음

2) 「헤이그아동탈취법」

□ 「가사소송법」상 유아인도의무 불이행에 따른 감치와 요건 및 세부 절차가 매우 유사하며, 조문상으로도 「가사소송법」 제67조 제1항과 제68조를 준용하고 있음[59]

○ 법원은 국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약에 따라 아동의 반환을 이행하여야 할 자가 정당한 이유 없이 의무를 불이행하는 경우, 의무이행명령, 과태료 부과를 시행하고, 그럼에도 30일 이내에 정당한 이유 없이 다시 의무를 이행하지 않는 경우 의무를 이행할 때까지 30일의 범위에서 감치를 명할 수 있음[60]

3) 「민사집행법」

□ 「민사집행법」상 감치제도는 「민사집행법」 제정 당시 신설되었는데, 이는 기존 의무불이행에 대하여 벌금 등 형벌을 부과하고 있었던 기존 조항에 대한 반성적 고려로서, 형벌을 의무이행을 강제하기 위한 민사적 제재로 전환한 것임[61]

○ 이는 구 「민사소송법」이 재산명시의무 위반에 대한 제재를 검사의 기소가 필요한 형벌에 의존하여, 여러 민사적 효과들이 상대적으로 강조되지 못하는 측면이 있었기 때문임[62]

- ① 재산명시절차의 민사적 성격을 감소시키고 ② 절차 지연과 처벌의 예측 곤란 등으로 인하여 채무자에 대한 압박수단으로서의 효과를 약화시키며 ③ 채무자가 채무의 변제 여부와 관계없이 처벌을 받게 되어 간접강제적 의미도 약화되는 등의 문제가 있었음

---

59) 「헤이그아동탈취법」 제13조.
60) 「헤이그아동탈취법」 제13조 제1항; 제3항.
61) 헌법재판소 2014. 9. 25. 선고 2013헌마11 전원재판부 결정 등 참조.
62) 헌법재판소 2014. 9. 25. 선고 2013헌마11 전원재판부 결정.

○ 헌법재판소는 이 「민사집행법」상 감치 규정이 '감치제도의 간접강제 수단으로서의 기능을 강화하고 채무변제와 석방을 연계하여 강제집행의 실효성도 높이는 한편, 민사집행 절차상의 의무 위반이 바로 형사절차로 이행되는 것을 원칙적으로 부정함으로써 제재수단이 갖는 민사적 성격을 분명히 하였다'라고 판단함[63]

□ 채무자가 정당한 사유 없이 명시기일에 불출석하거나, 재산목록 제출을 거부하거나, 선서를 거부하는 경우 법원은 결정으로 20일 이내의 감치에 처하여야 함[64]

○ 채무자가 법인 또는 비법인사단(또는 비법인재단)의 경우 대표자 또는 관리인이 감치 대상자가 됨[65]

○ 앞서 살핀 불출석 증인에 대한 감치와 마찬가지로, 명시기일 출석 등 관련 의무를 이행하는 경우 감치결정은 취소되고 채무자는 석방될 수 있음
- 의무이행의 간접강제 수단으로서의 성격을 확인할 수 있음

라. 공법상 금전급부의무 위반에 대한 제재로서의 감치

□ 본 범주에는 「질서위반행위규제법」, 「국세징수법」, 「관세법」에 규정된 과태료, 국세, 관세의 고액·상습체납자에 대한 감치제도가 포함됨

○ 「국세징수법」, 「관세법」상의 감치제도에 관하여는 'Ⅲ. 고액·상습체납자가 감치제도의 분석'에서 자세히 다루고자 하므로, 본 항목에서는 「질서위반행위규제법」상 감치제도에 관하여 서술함

□ 「질서위반행위규제법」의 감치제도는 '과태료를 체납절차에 따라 징수할 수 있음에도[66] 인신구속을 통하여 납부를 간접강제하기 위한 장치'[67]이기 때문에, 앞서 살펴본 「가사소송법」 등의 제도와는 차이가 있음

---

63) 헌법재판소 2014. 9. 25. 선고 2013헌마11 전원재판부 결정.
64) 「민사집행법」 제68조 제1항.
65) 「민사집행법」 제68조 제2항.
66) 「질서위반행위규제법」 제43조.
67) 이근우, 2011, p. 354.

○ 특히 조문의 제목에서도 '고액·상습체납자에 대한 제재'라고 규정하고 있어 간접강제적 성격이 상대적으로 강하였던 이상의 감치제도에 비하여 제재적 성격이 강함을 드러내고 있음

□ 체납자가 ① 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1천만원 이상인 경우, 동시에 ② 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납하였을 경우에는, 법원은 검사의 청구에 따라 결정으로 30일의 범위 이내에서 과태료의 납부가 있을 때까지 체납자를 감치에 처할 수 있음[68]

○ 체납자는 법인인 경우 대표자를 의미한다고 규정하여 감치제도에서 법인을 포섭하고 있음

○ '검사의 청구'와 관련하여, 행정청은 체납자의 감치사유가 충족되는 경우 관할지방검찰청(또는 지청)의 검사에게 감치를 신청할 수 있도록 규정하고 있음[69]

○ 감치에 처해진 과태료 체납자는 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있으며, 동일한 체납사실로 재차 감치되지 아니함[70]

마. 소결

□ 여러 감치제도의 요건 및 절차를 살펴보았을 때, 감치제도는 감치대상자의 의무이행을 확보하거나 특정 의무불이행에 대한 제재 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있음

○ 절차적 측면에서 보면 「가사소송법」상 감치제도에서 '권리자의 신청'을, 「질서위반행위 규제법」상 감치제도에서 '검사의 청구'를 추가적 요건으로 삼고 있음

- 단 「가사소송법」상 '권리자의 신청'은 그 자체로 법원의 직권에 따른 감치재판 개시 결정과 동일한 효과를 발생시키는 반면, 「질서위반행위규제법」상 '검사의 청구'는 법원의 감치재판 개시결정 이전에 이루어져야 하는 선행조건임

○ 구속, 소환 또는 구인이 이루어지는 감치재판 진행 시 감치대상자에게 충분한 소명기회를 부여하여 감치대상자의 절차적 방어권을 보장하고 있음

---

68) 「질서위반행위규제법」 제54조 제1항.
69) 「질서위반행위규제법」 제54조 제2항.
70) 「질서위반행위규제법」 제54조 제3항; 제4항.

○ 특히 간접강제적 성격이 강한 감치의 경우, 의무의 이행을 감치의 취소 사유로 두고 있음

- 실질적으로 감치를 의무이행에 관한 심리적 압박의 수단으로 이용하고 있음

〈표 Ⅱ-2〉 국내 감치제도 비교

순번	근거조항	요건	절차	집행	위임규정 등
1	「법원조직법」 제61조	- 법정질서 유지명령 위반 - 법정 내 미허가 녹화, 촬영, 중계방송 등 - 폭언, 소란	- 법원의 결정 - 감치기간은 20일 이내 - 행위자를 즉시 구속한 때부터 24시간 이내 또는 위반행위가 종료된 날로부터 20일 이내 재판하여야 함 - 항고 또는 특별항고로 불복 가능	- 경찰서유치장, 교도소 또는 구치소에 유치 - 대상자에 대한 다른 사건으로 인한 구속 및 형에 우선하여 집행 - 감치집행 중 다른 구속 및 형은 집행정지	- 있음(「법정등의 질서유지를위한재판에관한 규칙」)
2	「가사소송법」 제67조	- 혈액형 검사 또는 유전자 검사 수검명령 불이행(1차) - 위 1차 불이행으로 인한 과태료 부과에도 불구하고 정당한 이유 없이 수검 명령 위반(2차)	- 가정법원의 결정 - 감치기간은 30일 이내 - 재판기일에는 위반자 또는 의무자를 소환하여야 하고, 불출석 시 구인 가능 - 즉시항고로 불복 가능	- 의무이행 시 감치집행 종료	- 있음(「가사소송 규칙」)
3	「가사소송법」 제68조	- 정기금 지급 의무자가 정당한 이유 없이 3기 이상 의무 불이행 - 유아인도 의무자가 1차 의무 불이행 으로 과태료를 부과 받았음에도 30일 이내에 정당한 이유 없이 2차 의무 불이행 - 양육비 일시금 지급의무자가 30일 이내에 정당한 사유 없이 의무 불이행	- 권리자의 신청 - 가정법원의 결정 - 감치기간은 30일 이내 - 재판기일에는 위반자 또는 의무자를 소환하여야 하고, 불출석 시 구인 가능 - 즉시항고로 불복 가능	- 의무이행 시 감치집행 종료	- 있음(「가사 소송규칙」)

〈표 Ⅱ-2〉의 계속

순번	근거조항	요건	절차	집행	위임규정 등
4	「민사소송법」 제311조	- 기일불출석 증인에 대한 과태료 부과 - 위 1차 불출석에도 불구 정당한 사유 없이 2차 불출석	- 법원의 결정 - 감치기간은 7일 이내 - 감치사유 발생일로부터 20일 이내 감치 재판 개시 결정을 하여야 함 - 감치결정에 대한 즉시항고 가능 (집행정지효 미발생)	- 증언 시 감치집행 종료	- 「법정등의질서 유지를위한재판에관한규칙」 준용
5	「민사집행법」 제68조	- 채무자의 명시기일 불출석 또는 재산목록 제출 거부 또는 선서 거부 - 위 행위에 정당한 사유가 없을 것	- 법원의 결정 - 감치기간은 20일 이내 - 감치사유 발생일로부터 20일 이내 감치재판 개시 결정을 하여야 함 - 재판기일에는 채무자를 소환하여 정당한 사유 유무를 심리하여야 함 - 감치결정에 대한 즉시항고 가능	- 채무자가 법인 또는 비법인사단(재단)인 경우에는 대표자 또는 관리 인을 감치에 처 - 채무자의 감치시설 유치 시 감치시설의 장은 그 사실을 법원에 통보하여야 함 - 의무 이행 시 감치집행 종료	- 있음 (「민사집행규칙」) - 「법정등의질서 유지를위한재판에관한규칙」 준용
6	「형사소송법」 제102조	- 피고인이 정당한 사유 없이 보석조건을 위반한 경우	- 법원의 결정 - 감치기간은 20일 이내 - 감치사유가 있은 날부터 20일 이후에는 감치재판 개시 불가 - 감치결정에 대한 즉시항고 가능		- 있음 (「형사소송규칙」) - 「법정등의질서 유지를위한재판에관한규칙」 준용

〈표 Ⅱ-2〉의 계속

순번	근거조항	요건	절차	집행	위임규정 등
7	「형사소송법」 제151조	- 증인이 재판기일에 1회 불출석하여 과태료 재판을 받은 이후 정당한 사유 없이 재차 불출석	- 법원의 결정 - 감치기간은 7일 이내 - 법원은 감치재판 기일에 불출석의 정당한 사유 유무 심리	- 증언 시 감치집행 종료	- 있음 (「형사소송규칙」) - 「법정등의질서 유지를위한재 판에관한규칙」 준용
8	「인신보호법」 제19조	- 수용자가 정당한 사유 없이 심문기일에 불출석하여 과태료 부과됨 - 과태료 부과에도 불구 정당한 사유 없이 심문기일 불출석	- 법원의 결정 - 감치기간은 7일 이내 - 법원은 감치재판 기일에 불출석의 정당한 사유 유무 심리	- 증언 시 감치집행 종료	- 「민사소송법」 제311조 준용
9	「질서위반 행위규제법」	- 과태료 3회 이상 체납 - 체납발생일부터 각 1년 경과 - 체납금액 합계가 1천만원 이상 - 납부능력이 있음에도 정당한 사유 없이 체납	- 검사의 청구 - 법원의 결정 - 행정청은 관할지역 검사에게 감치신청 가능 - 감치기간은 30일 이내 - 감치결정에 대한 즉시항고 가능	- 과태료 납부 시 감치집행 종료 - 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 중 미결수용자에 대한 수용절차에 의함	- 있음(「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」) - 「법정등의질서 유지를위한재 판에관한규칙」 준용
10	「군사법원법」 제68조의4	- 법정질서 유지명령 위반 - 법정 내 미허가 녹화, 촬영, 중계 방송 등 - 폭언, 소란	- 법원의 결정 - 감치기간은 20일 이내 - 행위자를 즉시 구속한 때부터 24시간 이내 또는 위반행위가 종료된 날로부터 20일 이내 재판하여야 함 - 항고 또는 특별항고로 불복 가능	- 군교도소 또는 군미결수용실에 감치대상자를 유치함 - 위반행위자 즉시 구속 시 군교도관이 구속집행 가능 - 군미결수용자에 대한 수용절차에 의함	- 있음(「군사법원 법정 등의 질서 유지를 위한 재판에 관한 규칙」)

〈표 Ⅱ-2〉의 계속

순번	근거조항	요건	절차	집행	위임규정 등
11	「군사법원법」 제142조	- 피고인이 정당한 사유 없이 보석조건을 위반한 경우	- 법원의 결정 - 감치기간은 20일 이내 - 감치결정에 대한 즉시항고 가능		- 있음(「군사법원의 소송절차에 관한 규칙」) - 「군사법원 법정 등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙」 준용
12	「군사법원법」 제193조	- 증인이 재판 기일에 1회 불출석하여 과태료 재판을 받은 이후 정당한 사유 없이 재차 불출석	- 법원의 결정 - 감치기간은 7일 이내 - 법원은 감치재판 기일에 불출석의 정당한 사유 유무 심리	- 증언 시 감치집행 종료	- 있음(「군사법원의 소송절차에 관한 규칙」) - 「군사법원 법정 등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙」 준용
13	「헤이그 아동탈취법」 제13조	- 아동반환이행의무자가 정당한 이유 없이 의무를 불이행(1차) - 의무이행명령 또는 과태료 부과를 받았음에도 30일 이내에 정당한 이유 없이 재차 의무 불이행(2차)	- 법원의 결정 - 감치기간은 30일 이내 - 즉시항고로 불복 가능	- 의무이행 시 감치집행 종료	- 「가사소송법」 제67조 제1항 및 제68조 준용

자료: 저자 정리

3. 감치제도의 집행

가. 집행 절차

□ 감치제도의 집행권원은 법원의 재판에 의하여 발생하나, 실질적인 감치 집행은 교도관 또는 국가경찰공무원에 의하여 이루어짐

○ 법무부와 경찰청 중 어느 곳이 담당하게 되는지는 현장의 유치시설 현황에 따라 법원이 재량에 의해 유동적으로 결정함

□ 다만 법령상으로는 법원이 경찰관 등에게 집행을 명령하면 경찰관 등이 감치대상자를 구치소 등에 유치한다고만 규정되어 있고, 집행에 관한 세부적 지침 사항은 확인되지 않음

나. 집행 현황

□ 감치사건의 통계를 간접적으로 확인한 바에 따르면 법원의 감치결정은 상당수 있으나 실제 감치 집행으로 이루어지는 빈도는 매우 낮은 것으로 추정됨

○ 감치와 관련된 공식적인 통계는 법원에서 제공하는 『사법연감』[71]뿐이며, 이외의 자료는 간접적으로만 확인이 가능함

- 『사법연감』은 재판과 관련된 통계만 나타나 실제 집행에 대한 부분은 원천 자료가 아닌 간접자료 등을 통해서만 확인됨

○ 법원에 감치 접수된 건수 대비 감치결정 비율은 30~40%로 나타나고 있으나, 이는 간접적인 통계로 실제 감치가 집행된 건수나 감치 집행 현황을 살펴보면 접수 대비 각각 2% 및 전혀 의미 없는 비율로 나타남

---

71) 대한민국 법원, 『사법연감』, 각 연도.

〈표 Ⅱ-3〉 지방법원 감치사건 통계

(단위: 건, %)

구분			2015	2016	2017	2018	2019
법정등의 질서유지를 위한재판	접수		43	44	70	61	50
	처리	감치 결정	18	13	22	16	17
		감치취소 결정	-	-	-	-	-
		불처분(불처벌)	13	22	27	22	25
		기타	2	1	8	8	4
		합계	33	36	57	46	46
증인감치	접수		1	1	-	-	1
	처리	감치 결정	-	-	-	-	-
		감치취소 결정	-	-	-	-	-
		불처분(불처벌)	1	1	-	-	-
		기타	-	-	-	-	1
		합계	1	1	-	-	1
재산명시 불이행자 감치	접수		65,306	66,199	64,762	58,854	57,322
	처리	감치 결정	24,896	27,261	26,166	22,794	23,249
		감치취소 결정	10,967	12,033	11,147	9,941	9,329
		불처분(불처벌)	22,817	23,111	24,856	22,343	22,680
		기타	3,884	2,969	3,176	3,405	1,862
		합계	62,564	65,374	65,345	58,483	57,120
가사사건의 무불이행에 대한 제재재판	접수		516	872	1,028	1,048	1,01
	처리	감치 결정	91	231	385	432	430
		감치취소 결정	2	10	17	28	26
		불처분(불처벌)	30	62	74	100	111
		기타	238	379	395	470	496
		합계	361	682	871	1,030	1,063
연도별 처리건수 합계			62,959 (65,866)	66,093 (67,116)	66,275 (65,862)	59,559 (59,963)	58,230 (58,386)
처리건수 중 감치 결정의 비율			39.7	41.6	40	39	40

주: ( ) 안은 전체 접수건수를 의미함

자료: 대한민국 법원, 『사법연감』, 2015~2019, https://www.scourt.go.kr/portal/justicesta/JusticestaListAction.work?gubun=10, 검색일자: 2020. 9. 23. 참고하여 저자 작성

○ 대부분의 감치 관련 접수는 「민사집행법」상 재산목록 제출 등과 관련된 감치로, 전체의 99%에 달함

- 실제 감치된 감치 건수 현황은 「민사집행법」상 행위로 인한 숫자도 매우 미미하여, 상대적으로 「법원조직법」이나 「가사소송법」상의 감치는 접수 대비 실제 감치 숫자가 높음

〈표 Ⅱ-4〉 최근 5년간 교정시설 내 감치 현황

(단위: 건)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 8월
「가사소송법」	24	23	46	62	35
「민사소송법」	0	3	0	0	1
「민사집행법」	155	121	75	48	38
「법원조직법」	21	13	29	17	8
계	200	160	150	127	82

자료: 박태형, 『「국세징수법」 일부개정법률안 검토보고서』, 국회 기획재정위원회, 2019. 11., p. 18.

〈표 Ⅱ-5〉 경찰서 감치명령서 접수 및 집행 현황

(단위: 명)

관서	2015년		2016년		2017년		2018년	
	접수	집행	접수	집행	접수	집행	접수	집행
전국	33,302	1,310	37,153	1,188	38,853	1,471	35,751	1,442

주: 집행건수가 확인되는 관서만 기재되었음
자료: 박태형, 2019, p. 18.

〈표 Ⅱ-6〉 양육비 감치명령 관련 현황

(단위: 건)

구분	계	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 6월
감치명령 신청1)	1,945	21	250	438	422	632	182
감치명령 인용	1,174	14	159	269	328	298	106
현장기동반 출동	160	2	22	42	43	40	11
감치성공	41	-	7	10	13	2	9

주: 1) 사건 종결 기준
자료: 『CBS노컷뉴스』, 「"감치, 강제성 없고 집행률도 낮아" … 눈물 짓는 양육자들」, 2020. 8. 4., https://www.nocutnews.co.kr/news/5389023, 검색일자: 2020. 8. 20.

□ 특히 「국세징수법」과 유사한 금전급부의무와 관련된 「질서위반행위규제법」에 따른 감치는 확인되지 않음

○ 어떠한 직·간접적인 통계에서도 「질서위반행위규제법」에 따른 감치 통계는 확인되지 않으므로, 건수가 전혀 유의미하지 않아 생략되었거나 실제 감치로까지 이루어지지 않은 것으로 추정됨

다. 운영상의 문제점

□ 경찰청은 경찰관들의 감치집행 여론에 관하여, 재판 관련 사정을 정확히 알지 못하고 오로지 법원의 집행장만을 근거로 삼아야 하기 때문에 집행과정에서 감치대상자의 수용도가 낮아 원만한 집행이 곤란하다고 밝힌 바 있음[72)]

○ 감치대상자가 구인 과정에 순응하지 않는 경우, 경찰관의 입장에서는 단순히 행정지원 차원에서 협력하는 것이기에 '그저 감치집행장이 발부되어 왔으니 무조건 가야한다고 설명'할 수밖에 없다고 함

○ 특히 감치대상자의 저항이 강한 경우 유형력의 행사 범위에 대한 규정도 마련되지 않아 현장에서 애로사항이 꾸준히 발생하고 있음[73)]

□ 경찰은 이러한 문제 등에 대응하기 위해 2014년에 이어 2020년에 관련 위탁연구를 진행하고 있음

○ 2014년 연구인 『타기관 업무 대리수행 관행개선 연구』에서는 타기관 업무 중 감치를 포함시켜 위헌 소지 및 민사집행관을 통해 경찰의 업무부담을 경감시킬 필요가 있는 분야로 지정함[74)]

○ 2020년에는 "경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토" 정책연구용역을 발주하여

---

72) 경찰청, 「고액·상습체납자 감치 관련 대법원규칙(안)에 대한 경찰청 검토의견」, 2020. 3. 16., 정보공개포털, http://www.open.go.kr, 검색일자: 2020. 8. 19.

73) 『서울경제』, 「"범인 잡기도 바쁜데 빚쟁이까지 우리가 맡나" … 경찰, 제도 개선 착수」, 2020. 5. 28., https://www.sedaily.com/NewsVIew/1Z2XDLX3UZ, 검색일자: 2020. 8. 20.

74) 최석윤·최정호·이윤상, 『타기관 업무 대리수행 관행개선 연구』, 경찰청, 2014.

경찰의 감치집행 관련 「헌법」 또는 법률 위한의 문제점, 바람직한 집행 모델 및 관련 법률 개정안 제시 등을 주제로 연구가 진행되고 있음[75]

□ 특히 「민사소송법」 제68조의 양육비 미지급자에 대한 감치의 경우, 양육비이행관리원을 통한 감치률은 매우 낮은 것으로 확인됨

○ 감치집행의 주체는 법무부 교도관 또는 경찰이나, 실질적으로 감치집행에 소극적인 경우가 많고, 이에 따라 권리자가 양육비이행관리원 현장기동반의 지원을 받는다 하더라도 기동반은 집행권한이 없고 보조적 역할에만 머물러 실효성을 기대하기 어려움[76]

---

75) 나라장터, 「[20200419973-00] 경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토 연구용역」; 「[20200402482-00] 경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토 연구용역」, http://www.g2b.go.kr/pt/menu/selectSubFrame.do?framesrc=http://www.g2b.go.kr:8340/search.do?category=TGONG&kwd=%B0%A8%C4%A1%C1%FD%C7%E0%20%B1%D4%C1%A4%C0%C7%20%B9%FD%C0%FB%20%B9%AE%C1%A6%C1%A1, 검색일자: 2020. 10. 12.

76) 『CBS노컷뉴스』, 「"감치, 강제성 없고 집행률도 낮아 ... 눈물 짓는 양육자들"」, 2020. 8. 4., https://www.nocutnews.co.kr/news/5389023, 검색일자: 2020. 8. 20.

Ⅲ. 고액·상습체납자 감치제도의 분석

1. 입법의 경위

□ 정부는 2019년 6월 5일 국정현안점검조정회의에서 「호화생활 악의적 체납자에 대한 범정부적 대응강화 방안」을 발표하였음[77]

○ 2018년 11월 제3차 반부패정책협의회에서 제안된 「사회통합 저해 탈세행위 근절 방안」을 보다 구체화한 것임

○ 이 방안은 탈세행위를 저지르고도 재산을 은닉하여 호화로운 생활을 누리는 일부 악의적 고의·상습체납자에 대하여 법원의 결정으로 30일간 유치장에 유치할 수 있도록 하는 감치명령제도를 제안함

- 이 보도자료는 해당 감치명령제도를 '행정벌'로 분류하고 있음

□ 고액·상습체납자 감치제도는 2019. 7. 26. 김정우의원안과 2019. 8. 29. 정부발의안으로 각각 발의 및 제출되었고, 기획재정위원회는 2019. 12. 위 두 법률안을 병합하여 위원회 대안으로 본회의에 제안하였음[78]

○ 김정우의원안은 정부안과 비교하여 다음과 같은 차이가 있었음[79]

- 감치의 요건으로 합계 체납금액을 2억원 이상으로 정함

---

77) 행정안전부, 「호화생활 악의적 체납자에 대한 범정부적 대응강화 방안」, 보도자료, 2019. 6. 5., https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=71158, 검색일자: 2020. 8. 27.

78) 의안정보시스템, 「[2024123] 국세징수법 일부개정법률안(대안)(기획재정위원장)」, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P1S9E1E1Q2L9Q2L0V2L8R3U3K5H6M7, 검색일자: 2020. 8. 27.

79) 의안정보시스템, 「[2021681] 국세징수법 일부개정법률안(김정우의원 등 12인)」, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1F9G0B7L2R6R1T4V1V9K3U2Z2S5U4, 검색일자: 2020. 8. 27.

- 절차로서 국세정보공개심의위원회의 심의를 거치도록 함
- 납세자에게 감치 신청 전 소명기회를 부여하도록 함

○ 정부안은 김정우의원안과 비교하여 다음과 같은 차이가 있었음[80]

- 감치의 요건 중 납부능력의 존재와 관련하여 '호화생활을 하는 등'을 예시로 제시하고 합계 체납금액을 1억원 이상으로 정함
- 절차로서 국세정보공개심의위원회의 의결을 거치도록 함
- 납세자의 소명기회를 위 심의위원회 심의·의결 요청 전에 부여함

○ 국회 심의 과정에서 제기된 쟁점은 다음과 같음[81]

- 형벌이 아닌 행정적 제재수단으로서 신체의 자유를 구속하는 것이 합당한 것인지 여부
- 조세채권의 자력집행력에 따라 체납처분이 가능함에도 인신구속을 통한 제재수단이 별도로 요청될 필요성이 있는지 여부
  - 특히 조세포탈 등 적극적 부정행위나 사해행위가 아님에도 불구하고 조세채무 불이행만을 이유로 인신구속을 하는 것이 타당한지 여부
- 감치의 요건 중 '호화생활 등'의 경우 명확성의 원칙에 반할 가능성
- 신체의 자유 등 기본권 침해 여지와 관련하여 고액·상습체납자 감치제도와 유사한 외국 입법례가 있는지 여부

○ 이와 관련하여 2019. 11. 25. 기획재정위원회 조세소위원회 제8차 회의에서는 감치를 '의무이행 간접강제수단'으로서 다른 수단으로도 체납액 징수가 어려운 경우에만 '보충적'으로 활용할 것임을 밝힘[82]

○ 이후 이 제도는 본회의 의결을 거쳐 2019. 12. 31.「국세징수법」으로 입법됨

- 김정우의원안과 정부발의안의 요건 중 강화된 요건을 모두 채택함
  - 합계 체납금액을 2억원 이상으로 하고, 호화생활 등 일부 문구를 삭제하였으며, 감치 필요성은 국세정보공개심의위원회의 의결에 따르고, 국세청장의 감치신청 이전에 체납자에게 소명기회를 부여하는 것으로 함

---

80) 의안정보시스템,「[2022225] 국세징수법 일부개정법률안(정부)」, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_B1G9C0N8I2O9S1Q7Z3Z7J1Z1L3B3Z6, 검색일자: 2020. 8. 27.
81) 국회사무처,「제371회 국회 기획재정위원회회의록」, 제3호, 2019. 11. 8., pp. 38~39; p. 42.
82) 국회사무처,「제371회 국회 기획재정위원회회의록(조세소위원회)」, 제8호, 2019. 11. 25., p. 75.

〈표 Ⅲ-1〉 김정우 의원안, 정부 발의안, 입법안 비교

김정우 의원안	정부 발의안	입법안
제7조의5(고액·상습체납자의 감치) ① 법원은 검사의 청구에 따라 체납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 결정으로 30일의 범위에서 체납된 국세가 납부될 때까지 그 체납자를 감치(監置)에 처할 수 있다. 1. 국세를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 2억원 이상인 경우 2. 체납된 국세의 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우	제7조의5(고액 · 상습체납자에 대한 감치) ① 국세청장은 체납자가 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 30일의 범위에서 체납자에 대한 감치를 신청할 수 있다. 1. 다음 각 목의 요건에 모두 해당하는 체납인 경우 가. 국세를 3회 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 횟수 이상 체납한 경우로서 체납 발생일부터 각 1년이 경과하였을 것 나. 체납된 국세의 합계가 1억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상일 것 2. 호화 생활을 하는 등 사회통념상 국세의 납부능력이 있다고 인정됨에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우 3. 「국세기본법」 제85조의5 제2항에 따른 국세정보위원회의 의결에 따라 해당 체납자에 대한 감치 필요성이 인정되는 경우	제7조의5(고액·상습체납자의 감치) ① 법원은 검사의 청구에 따라 체납자가 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 결정으로 30일의 범위에서 체납된 국세가 납부될 때까지 그 체납자를 감치(監置)에 처할 수 있다. 1. 국세를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 2억원 이상인 경우 2. 체납된 국세의 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우 3. 「국세기본법」 제85조의5 제2항에 따른 국세정보위원회의 의결에 따라 해당 체납자에 대한 감치 필요성이 인정되는 경우
② 국세청장은 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 「국세기본법」 제85조의5에 따른 국세정보공개심의위원회의 심의를 거쳐 체납자의 주소 또는 거소를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다.		② 국세청장은 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 체납자의 주소 또는 거소를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

김정우의원안	정부발의안	입법안
③ 제2항에 따라 체납자의 감치를 신청하고자 하는 경우에는 신청에 앞서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 체납자에게 소명할 기회를 주어야 한다.	② 국세청장은 제1항 제3호에 따른 국세정보위원회에 의결을 요청하기 전에 체납자에게 체납에 대한 정당한 사유 등에 대하여 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 한다.	③ 국세청장은 제2항에 따라 체납자의 감치를 신청하기 전에 체납자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 한다.
④ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.		④ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.
⑤ 제1항에 따라 감치에 처하여진 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.	③ 국세청장은 동일한 체납사실에 대하여 다시 감치 신청을 할 수 없다.	⑤ 제1항에 따라 감치에 처하여진 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.
	④ 제1항 및 제5항에 따라 감치에 처하는 재판을 받은 체납자가 그 감치의 집행 중에 체납된 국세를 납부한 경우에는 감치집행을 종료하여야 한다.	⑥ 제1항에 따라 감치에 처하는 재판을 받은 체납자가 그 감치의 집행 중에 체납된 국세를 납부한 경우에는 감치집행을 종료하여야 한다.
		⑦ 제1항에 따른 감치집행 시 세무공무원은 감치대상자에게 감치사유, 감치기간, 제6항에 따른 감치집행의 종료 등 감치결정에 대한 사항을 설명하고 그 밖의 감치집행에 필요한 절차에 협력하여야 한다.
⑥ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.	⑤ 제1항에 따른 국세청장의 감치 신청에 따른 검사의 감치청구, 감치에 처하는 재판, 제4항에 따른 감치집행의 종료 및 그 밖에 감치에 대하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제54조를 준용한다.	⑧ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

자료: 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do, 검색일자: 2020. 9. 22.

2. 관련 법령의 내용

□ 「국세징수법」 제7조의5에서 정하는 고액 · 상습체납자는 국세를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 2억원 이상인 체납자를 지칭함[83]

○ 「관세법」상 고액 · 상습체납자도 동일하게 규정되어 있음[84]

- 3회 이상 · 1년 경과 · 합계액 2억원 이상

□ 위 ① 고액 · 상습체납자가 ② 체납된 국세의 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납하고 ③ 국세정보위원회가 의결로서 해당 체납자에 대한 감치 필요성을 인정하는 경우 감치 요건이 충족됨

○ 국세정보위원회는 총 20명의 위원으로 구성되는데, 국세청장이 국세청 고위공무원단 중 8명을 임명하고 법률 또는 회계에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 12명(민간위원)을 위촉함[85]

- 위원장은 민간위원 12명 중 국세청장이 지명하는 자가 되며, 위원회의 회의는 위원장과 위원장이 지정하는 공무원 위원 5명 및 민간위원 5명으로 구성함[86]

□ 국세청장은 체납자가 이상의 감치 요건 내지 사유에 모두 해당하는 경우에는 체납자의 주소지를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있음[87]

○ 다만 국세청장은 감치를 신청하기 이전에 체납자에게 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 기회를 반드시 부여하여야 함[88]

---

83) 「국세징수법」 제7조의5 제1항 제1호.
84) 「관세법」 제116조의4 제1항 제1호.
85) 「국세기본법 시행령」 제66조 제2항.
86) 「국세기본법 시행령」 제66조 제2항; 제4항.
87) 「국세징수법」 제7조의5 제2항.
88) 「국세징수법」 제7조의5 제3항.

- 국세청장은 체납자에게 감치 요건, 감치신청의 원인이 되는 사실, 감치기간 및 적용 법령, 체납세액 납부 시 감치집행이 종료될 수 있다는 사실, 30일 이상의 소명자료 제출 및 의견진술 신청기간이 있다는 사실 등을 서면으로 통지하여야 함[89]
- 만일 체납자가 의견을 진술하고자 하는 경우 위 서면통지에 따른 의견진술 신청기간 내에 진술 요지를 담은 문서를 제출하여야 함[90]
- 체납자의 의견진술 신청을 받은 국세청장은 국세정보위원회 회의 개최일 3일 전까지 신청인에게 회의 일시 및 장소를 통지하여야 함[91]

□ 국세청장의 감치 신청을 받은 검사가 법원에 감치를 청구하면, 법원은 검사의 청구에 따라 결정으로 체납자를 30일의 범위에서 감치에 처할 수 있음[92]

○ 체납자는 이 감치에 처하는 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있음[93]

○ 감치에 처하는 재판을 받은 체납자가 그 감치의 집행 중에 체납된 국세를 납부한 경우에는 감치집행을 종료하여야 함[94]

○ 체납자가 감치에 처하여진 경우 그 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니함[95]

□ 감치집행과 관련하여 본 조문은 세무공무원의 협력의무를 별도 항으로 규정하고 있음[96]

○ 감치집행 시 세무공무원은 감치대상자에게 감치사유, 감치기간, 체납세액 납부 시 감치 종료 등 감치결정에 대한 사항을 설명하여야 함

○ 또한 세무공무원은 그 밖의 감치집행에 필요한 절차에 협력하여야 함

□ 관세의 고액·상습체납자의 경우에도 감치사유, 절차, 의견진술 기회, 불복, 집행 등이 국세의 고액·상습체납자와 동일한 형태로 규정되어 있음[97]

---

89)「국세징수법 시행령」 제10조의7 제1항.
90)「국세징수법 시행령」 제10조의7 제2항.
91)「국세징수법 시행령」 제10조의7 제3항.
92)「국세징수법」 제7조의5 제1항.
93)「국세징수법」 제7조의5 제4항.
94)「국세징수법」 제7조의5 제6항.
95)「국세징수법」 제7조의5 제5항.
96)「국세징수법」 제7조의5 제7항.

□ 국세 및 관세의 고액 · 상습체납자에 대한 감치는 2020. 1. 1. 이후 국세를 체납하는 분부터 적용함[98]

○ 체납발생일로부터 1년 경과 조건이 있으므로, 실제 집행시기는 2021년부터 적용될 예정임

□ 감치재판의 절차와 집행 등은 대법원 규칙에 별도로 위임하고 있고,[99] 이를 구체화하는 대법원규칙은 2020. 9 현재 입법예고되어 있는 상태임[100]

○ 국세·관세 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙안은 체납자의 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항을 정하는 것임

- 관할 법원, 납부사실 증명 시 청구기각 결정, 재판 집행은 재판 법원 대응 검사가 지휘함, 검사의 세무공무원 협력 요청 및 세무공무원의 응할 의무 등임

○ 이 안은 2020년 11월 3일까지 공고된 이후 공포될 예정임

---

97) 「관세법」 제116조의4(고액 · 상습체납자의 감치) ① 법원은 검사의 청구에 따라 체납자가 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 결정으로 30일의 범위에서 체납된 관세(세관장이 부과 · 징수하는 내국세등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 납부될 때까지 그 체납자를 감치(監置)에 처할 수 있다.
1. 관세를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 2억원 이상인 경우
2. 체납된 관세의 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우
3. 제116조의2 제2항에 따른 관세정보위원회의 의결에 따라 해당 체납자에 대한 감치 필요성이 인정되는 경우

② 관세청장은 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 체납자의 주소 또는 거소를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다.
③ 관세청장은 제2항에 따라 체납자의 감치를 신청하기 전에 체납자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 소명자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 한다.
④ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.
⑤ 제1항에 따라 감치에 처하여진 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.
⑥ 제1항에 따라 감치에 처하는 재판을 받은 체납자가 그 감치의 집행 중에 체납된 관세를 납부한 경우에는 감치집행을 종료하여야 한다.
⑦ 제1항에 따른 감치집행 시 세관공무원은 감치대상자에게 감치사유, 감치기간, 제6항에 따른 감치집행의 종료 등 감치결정에 대한 사항을 설명하고 그 밖의 감치집행에 필요한 절차에 협력하여야 한다.
⑧ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다 [본조신설 2019. 12. 31.]

98) 「국세징수법 부칙」(2019. 12. 31.) 제4조; 「관세법 부칙」(2019. 12. 31.) 제4조.

99) 「국세징수법」 제7조의5 제8항.

100) 대한민국 법원, 「국세·관세 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙안 입법예고」, https://www.scourt.go.kr/portal/legislation/LegislationView.work?pageIndex=1&searchWord=&seqnum=298&gubun=1, 검색일자: 2020. 10. 12.

□ 이 규칙(안)은 「질서위반행위규제법」에 따른 대법원규칙인 「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」과 구성 및 내용에서 동일하나 몇 가지 차이점이 있음

○ 「국세징수법」에서 감치 신청 시 국세정보위원회(관세정보위원회) 의결이 필수요건이므로 감치재판 청구 시 이에 대한 내용이 추가됨

○ 감치집행 시 및 검사의 협력 요청에 의해 세무공무원의 필요한 절차 및 집행현장에서 협력의무가 부여됨

〈표 Ⅲ-2〉「질서위반행위규제법」과 「국세징수법」 감치제도에 관한 대법원규칙 비교

과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙	국세·관세 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙안
제3조 (감치재판의 청구) 법 제54조 제1항에 따른 감치재판의 청구는 다음 각 호의 사항을 기재하고, 검사가 기명날인 또는 서명한 서면으로 한다.	제3조(감치재판의 청구) 「국세징수법」 제7조의5 제1항 또는 「관세법」제116조의4 제1항에 따른 감치재판의 청구는 다음 각 호의 사항을 기재하고, 검사가 기명날인 또는 서명한 서면으로 한다.
1. 체납자의 성명과 주소	1. 체납자의 성명과 주소
2. 체납된 과태료를 부과한 행정청, 부과일자, 부과사유, 과태료의 금액, 납부기한 및 체납된 과태료의 금액(과태료 부과에 대하여 이의가 제기된 때에는 과태료 재판을 한 법원, 사건번호, 결정일자, 재판에서 정한 과태료의 금액, 재판의 확정여부 및 확정일자를 포함한다)	2. 체납된 국세 또는 관세(세관장이 부과·징수하는 내국세등을 포함한다)를 부과한 행정청, 부과일자, 부과사유, 국세 또는 관세의 금액, 납부기한 및 체납된 국세 또는 관세의 합계액(국세 또는 관세 부과에 대하여 이의가 제기된 때에는 이의신청, 심사청구, 심판청구 또는 이와 관련된 재판에서 정한 국세·관세의 금액. 다만, 재판의 경우 재판을 한 법원, 사건번호, 재판일자, 재판의 확정여부 및 확정일자를 포함한다)
3. 과태료 납부능력이 있음을 나타내는 사정	3. 체납된 국세 또는 관세의 납부능력이 있음을 나타내는 사정
	4. 「국세기본법」 제85조의5 제2항에 따른 국세정보위원회의 의결 또는 「관세법」 제116조의2제2항에 따른 관세정보위원회의 의결에 따라 체납자에 대한 감치 필요성이 인정된 사정
4. 감치의 재판을 구하는 뜻	5. 감치의 재판을 구하는 뜻

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙	국세·관세 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙안
제9조 (집행지휘) ① 감치에 처하는 재판의 집행은 검사가 지휘한다.	제9조(집행지휘) ① 감치에 처하는 재판의 집행은 그 재판을 한 법원에 대응한 검찰청검사가 지휘한다. ② 검사는 필요한 경우 세무공무원 또는 세관공무원으로 하여금 감치집행에 필요한 절차에 협력할 것을 요청할 수 있고, 협력요청을 받은 세무공무원 또는 세관공무원은 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.
② 법원은 감치에 처하는 재판에 대하여 체납자의 즉시항고가 있는 경우 그 사실을 즉시 검사에게 통지하여야 한다. ③ 감치에 처하는 재판은 그 재판의 확정일부터 1년이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다.	③ 법원은 감치에 처하는 재판에 대하여 체납자의 즉시항고가 있는 경우 그 사실을 즉시 검사에게 통지하여야 한다. ④ 감치에 처하는 재판은 그 재판의 확정일부터 1년이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다.
제11조 (감치의 집행방법) 감치에 처하는 재판을 받은 체납자를 감치시설에 유치하는 때에는 「행형법」 중 미결수용자에 대한 수용절차에 의한다.	제11조(감치의 집행방법) ① 검사의 협력 요청을 받은 세무공무원 또는 세관공무원은 감치집행 현장에 출석하여야 한다. ② 감치집행 현장에 출석한 공무원은 자신의 신분을 표시하는 증표를 체납자에게 제시하면서 소속과 성명을 밝히고, 감치사유, 감치기간, 「국세징수법」 제7조의5 제6항 또는 「관세법」 제116조의4 제6항에 따른 감치집행 종료 등 감치결정에 대한 사항을 설명하여야 한다. ③ 감치에 처하는 재판을 받은 체납자를 감치시설에 유치하는 때에는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 중 미결수용자에 대한 내용에 의한다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 및 대한민국 법원, 「국세·관세 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙안 입법예고」, https://www.scourt.go.kr/portal/legislation/LegislationView.work?pageIndex=1&searchWord=&seqnum=298&gubun=1, 검색일자: 2020. 10. 12.

3. 고액·상습체납자 감치제도의 법적 성격

가. 법적 성격

□ 고액·상습체납자 감치제도는 체납자에 대한 제재적 성격에서 탄생한 제도로서 기본적으로 행정질서벌의 성격을 가짐

○ 입법과정에서 비추어 알 수 있듯 국세의 고액·상습체납자에 대한 감치제도는 종전에 논의된 바 없이 새로이 도입된 제도임[101]

○ 나아가 제도 도입의 최초 동기로는 재산을 은닉하고 호화생활을 누리는 악성 탈세자들에 대한 국민적 공분을 해소하기 위한 측면이 강하게 작용하였음[102]

□ 그러나 제도 입법 시 제도의 운영 방식에 관한 논의를 살펴보았을 때, 의무이행의 간접강제 수단 으로서의 성격도 강함

○ 감치제도를 통하여 체납에 대한 예방적 효과를 기대하고 있음[103]

○ 감치제도를 「국세징수법」상 명단공개, 관허사업 제한 등 다른 간접적 이행강제수단과 동위로 취급하고, 감치제도를 가장 최후의 보충적 수단으로 활용할 예정이라 언급하고 있음[104]

나. 의무이행확보수단으로서의 지위 - 기타 의무이행확보수단과의 비교

□ 「국세징수법」은 체납자의 의무이행확보수단으로서 관허사업의 제한, 신용정보회사 등에 체납 자료 제공, 지급명세서 등의 재산조회 및 체납처분 활용, 출국금지 요청 등을 규정하고 있음

---

101) 국회사무처, 「제371회 국회 기획재정위원회회의록(조세소위원회)」, 제8호, 2019. 11. 25., pp. 74~75.
102) 행정안전부, 「호화생활 악의적 체납자에 대한 범정부적 대응강화 방안」, 보도자료, 2019. 6. 5., https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=71158, 검색일자: 2020. 8. 27.
103) 국회사무처, 「제371회 국회 기획재정위원회회의록(조세소위원회)」, 제8호, 2019. 11. 25., p. 74.
104) 국회사무처, 「제371회 국회 기획재정위원회회의록(조세소위원회)」, 제8호, 2019. 11. 25., p. 75.

○ 관허사업의 제한은 관허사업을 운영하는 자가 당해 사업과 관련된 소득세, 법인세 및 부가가치세를 3회 이상 체납한 경우로서 그 체납액이 500만원 이상일 때 가능함[105]

○ 체납자료의 제공은 체납발생일로부터 1년이 지나고 500만원 이상의 체납액이 존재하는 자 또는 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 500만원 이상인 자가 대상임[106]

○ 출국금지 요청은 정당한 사유 없이 5천만원 이상의 국세를 체납한 자 중 대통령령[107]으로 정하는 요건을 충족하는 자를 대상으로 함[108]

□ 고액 · 상습체납자에 대한 기타 제재수단으로는 「국세기본법」상 명단공개제도가 있음

○ 체납발생일로부터 1년이 지난 국세가 2억원인 이상인 체납자 또는 「조세범처벌법」상 유죄판결이 확정된 자로서 포탈세액이 연간 2억원 이상인 자 등이 명단공개 대상에 해당함[109]

○ 국세정보위원회는 감치 필요성 여부를 의결하는 것 외에도 위 대상 체납자의 인적사항, 체납액 등에 대한 공개 여부를 심의함[110]

○ 고액·상습체납자 명단공개제도 운영 현황은 〈표 Ⅲ-3〉과 같음

〈표 Ⅲ-3〉 2015~2019 고액·상습체납자 명단공개 실적

(단위: 명, 억원)

연도	인원(신규)	체납액
2015년	2,226	37,832
2016년	16,655	133,018
2017년	21,403	114,697
2018년	7,158	52,440
2019년	6,838	54,073

자료: 국세통계, 「고액·상습체납자 명단공개 실적(2015~2019)」, https://stats.nts.go.kr, 검색일자: 2020. 8. 28.

105) 「국세징수법」 제7조.
106) 「국세징수법」 제7조의2 및 같은 법 시행령 제10조의2.
107) 「국세징수법 시행령」 제10조의5.
108) 「국세징수법」 제7조의4.
109) 「국세기본법」 제85조의4 제1항 제1호 및 제3호.
110) 「국세기본법」 제85조의4 제2항.

- 2019년 신규 명단공개자는 6,838명, 이들의 체납액은 5조 4,073억원임[111)]
- 한편 박태형(2019)에 따르면 정리보유 체납액을 제외한 2019년 6월 기준 체납액 2억원 이상 체납자는 총 4,053명, 총 체납액은 2조 6,088억 원이고, 체납액 1억원 이상 체납자는 총 1만 378명, 총 체납액은 3조 4,740억원임

〈표 Ⅲ-4〉 2017~2019 내국세 체납자 수 및 체납액

(단위: 명, 억원)

구분	2017년		2018년		2019년 6월	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2억원 이상	3,604	30,377	4,230	31,752	4,053	26,088
1억원 이상	8,818	37,517	10,771	40,660	10,378	34,740

주: 1억원 이상 체납자에는 2억원 이상 체납자가 포함됨
자료: 박태형, 2019, p. 11.

□ 감치제도는 합계 체납액 2억원 이상의 체납자를 요건으로 삼고 국세정보위원회라는 별도의 독립된 기관을 두어 그 요건을 평가하도록 하고 있으므로, 「국세기본법」상 명단공개와 비슷한 수준의 제재인 것으로 평가됨

○ 「국세징수법」상의 의무이행확보수단은 체납액을 기준으로 평가하였을 때, 관허사업 제한과 체납자료 제공은 500만원, 출국금지 요청은 5천만원을 최소 체납액으로 삼고 있어 상대적으로 그 제재의 정도가 감치에 비하여 경미한 것으로 판단됨

- 이와 같이 감치가 상대적으로 중한 수준의 제재로 분류될 수 있는 것은, 감치집행을 통하여 신체의 자유가 직접적으로 제한되기 때문에 기본권 제한의 정도가 기타 간접 강제수단에 비하여 크다는 점이 고려되어야 하기 때문임

111) 국세통계, 「고액·상습체납자 명단공개 실적」(2019), https://stats.nts.go.kr, 검색일자: 2020. 8. 28.

4. ‘납부능력’과 ‘정당한 사유’ 관련 참고 법령

□ 고액 · 상습체납자의 감치사유 세 가지 중 상대적으로 객관적 요건을 제외하고, 해석상 문제가 될 수 있는 요건은 ‘납부능력’과 ‘정당한 사유’임

○ 「국세징수법」 제7조의5 제1항 제1호의 ‘국세 3회 이상 체납, 체납 발생일로부터 각 1년 경과, 체납금 합계 2억원 이상’ 및 같은 항 제3호의 ‘국세정보위원회의 의결’ 요건은 사실의 존부만으로 사유 해당 여부 판단이 가능함

○ 그러나 납부능력 및 체납의 정당한 사유 존부에 관하여는 과세관청의 주관적 판단이 필연적으로 개입됨

□ 본 절에서는 고액 · 상습체납자 감치제도의 규정에 참고가 될 만한 납부능력과 정당한 사유에 관한 관련 법령의 내용 및 사례 등을 살펴봄

가. 납부능력

□ 여러 법률의 조문에서 ‘납부능력’이라는 문구를 사용하고 있는데,[112] 납부능력에 판단에 관한 지침이나 구체적인 정의를 법령에서 명확히 언급하고 있는 사례는 확인되지 않음

○ 다만 납부능력이 없는 경우에 관한 예시를 열거하거나, 납부능력 판단 기준을 제시하는 법령은 존재함

○ 「국민건강보험법 시행령」 제48조 및 「국민연금법 시행령」 제72조의2에서는 건강보험료 및 연금보험료의 고액 · 상습체납자에 대한 명단공개자 선정 시 ‘체납자의 재산상태, 소득수준, 미성년자 여부, 그 밖의 사정을 종합적으로 고려하여 납부능력이 있는지를 판단’하도록 규정하고 있음[113]

---

112) 국가법령정보센터(http://law.go.kr)에서 ‘납부능력’을 검색어로 하여 ‘현행법령’ 중 ‘조문내용’ 탭을 기준으로 검색결과를 살펴보면 총 127건의 결과가 검색됨(2020. 9. 22. 기준, 시행예정법률 포함).

113) 한편 같은 조 제1항은 건강보험료 고액 · 상습체납자의 명단공개 제외 사유로서, ‘「채무자 회생 및

○ 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 시행령」 제33조에서는 가습기살균제피해구제 분담금 납부의무 면제 사유 중 하나로 실질적 납부능력이 없는 경우를 규정하며, 그 예시로 '폐업, 부도 또는 파산'을 들고 있음

□ 일반적으로 납부능력이 없는 상태는 무자력 상태, 즉 소극적 재산이 적극적 재산을 초과하는 채무초과상태를 의미하는 것으로 보임

○ 구 「상속세 및 증여세법」[114]상 '수증자가 증여세를 납부할 능력이 없다고 인정될 때'에 해당하는 경우로서, 증여세 납세의무의 성립 시점에 이미 수증자가 채무초과상태에 있었던 경우 채무초과액의 한도에서 증여세를 납부할 능력이 없는 때에 해당한다는 판시가 있음[115]

- 구 「상속세 및 증여세법」 제4조 제1항은 수증자는 이 법에 따라 증여세를 납부할 의무가 있다고 규정하고, 제4조 제3항은 "제1항과 제2항을 적용할 때 제35조부터 제37조까지 및 제41조의4에 해당하는 경우로서 수증자가 증여세를 납부할 능력이 없다고 인정될 때에는 그에 상당하는 증여세의 전부 또는 일부를 면제한다"라고 규정하였음
- 다만 위 사건의 주요 쟁점은 수증자의 납부능력 유무가 아니라, 위 법률 조항에 따라 '수증자가 증여세를 납부할 능력이 없다고 인정될 때'에 해당하는지의 판단 시점임

□ 「질서위반행위규제법」상의 과태료 고액·상습체납자 감치는 감치사유 중 하나로 '과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납할 경우'를 규정하고 있음[116]

○ 법무부는 위 요건의 취지와 관련하여 '감치제도는 고액·상습체납자를 심리적으로

파산에 관한 법률」 제243조에 따른 회생계획인가의 결정에 따라 체납액의 징수를 유예받고 그 유예기간 중에 있거나 체납액을 회생계획의 납부일정에 따라 내고 있는 경우(제2호)' 및 '재해 등으로 재산에 심한 손실을 입었거나 사업이 중대한 위기에 처한 경우 등으로서 보험료정보공개심의위원회가 체납자의 인적사항·체납액 등을 공개할 실익이 없다고 인정하는 경우(제3호)'를 규정하고 있음.

114) 2011. 12. 31. 법률 제11130호로 개정되기 전의 것.

115) 대법원 2016. 7. 14. 선고 2014두43516 판결.

116) 「질서위반행위규제법」 제54조 제1항 제2호.

압박 하여 과태료 납부를 이행시키기 위한 간접강제수단이기 때문에 심리적 압박을 주어도 과태료를 납부할 경제적 능력이 없는 체납자는 감치의 대상에서 제외'하기 위함이라 밝힘[117]

나. 정당한 사유

□ 헌법재판소는 「민사집행법」상 재산명시의무 위반 채무자에 대한 감치를 규정하고 있는 조항의 '정당한 사유' 부분과 관련하여, 위 부분은 명확성 원칙에 위배되지 않는다고 판단 하였음[118]

○ 법관의 보충적 가치판단에 의한 합리적 해석이 가능하고, 일반인도 큰 어려움 없이 의미내용을 파악할 수 있다고 보았음

○ 심판대상 조항의 입법목적 내지 입법취지, 입법연혁과 법규범의 종합적 체계에 비추어 볼 때, 이 조항의 '정당한 사유'는 다음의 경우에 인정될 것으로 해석될 수 있음

- ① 당사자가 일반적인 주의를 다하였음에도 불구하고 스스로 책임질 수 없는 사유로 인하여 재산명시명령 또는 재산명시기일을 알지 못한 경우
- ② 재산명시명령 또는 재산명시기일을 알고 있었지만 갑작스러운 질병 · 사고나 교통기관의 두절, 천재지변 등으로 명시기일에 출석하지 못한 경우

□ 구 「조세범처벌법」(2010. 1. 1. 법률 제9915호로 전부개정되기 전의 것) 제10조에 관한 체납에 대한 정당한 사유 존부 판단 관련 기본적 판시가 있어 참고할 수 있음

○ 이 조문은 '납세의무자가 정당한 사유 없이 1회계연도에 3회 이상 체납하는 경우에는 그 1년 이하의 징역 또는 체납액에 상당하는 벌금에 처한다'라고 규정하고 있었고, 2010. 1. 1. 「조세범처벌법」 전부개정으로 삭제되었음

○ 이 조문에서의 '정당한 사유'는 천재 · 지변 · 화재 · 전화(戰禍) 기타 재해를 입거나 도난을 당하는 등 납세자가 마음대로 할 수 없는 사유는 물론, 납세자 또는 그 동거가

117) 법무부, 2018, p. 224.
118) 헌법재판소 2014. 9. 25. 선고 2013헌마11 전원재판부 결정.

족의 질병, 납세자의 파산선고, 납세자 재산의 경매 개시 등 납세자의 경제적 사정으로 사실상 납세가 곤란한 사유도 포함함[119]

○ 특히 정당한 사유 유무의 판단은 그 처벌의 입법 취지를 충분히 고려하면서 체납의 경위, 체납액 및 기간 등을 아울러 참작하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단하여야 함[120]

○ 정당한 사유의 유무는 「조세범처벌법」 제10조 위반죄의 성립시기인 조세의 체납시기, 즉 조세의 납부기한까지의 사유로 판단하여야 함[121]

○ 각 체납 횟수마다 모두 정당한 사유가 없을 것이 필요함[122]

---

119) 대법원 2000. 10. 27. 선고 2000도2858 판결, 대법원 2006. 11. 23. 선고 2006도5456 판결, 대법원 2008. 10. 9. 선고 2008도7318 판결 등.

120) 대법원 2000. 10. 27. 선고 2000도2858 판결, 대법원 2006. 11. 23. 선고 2006도5456 판결, 대법원 2008. 10. 9. 선고 2008도7318 판결 등.

121) 대법원 2006. 11. 23. 선고 2006도5456 판결.

122) 대법원 2006. 11. 23. 선고 2006도5456 판결.

Ⅳ. 국외 사례

1. 법원모욕 혼용 관련 인신구속제도

가. 직접적 법원모욕 행위 관련 인신구속제도

□ 영국은 1981년「상위법원법(Senior Courts Act 1981)」제45조 제4항에 법원모욕에 관련된 기타 부수적인 문제에 대한 처리 권한이 형사법원(crown court)에 있음을 규정하였으며,[123]「법원모욕법」제12조에서는 법원모욕과 관련한 치안법원(magistrates' court)의 권한을 규정하고 있음[124]

○ 이때 법원모욕이란 재판관이나 판사, 법원의 간부, 증인, 변호사 등이 법원에 배석 혹은 출석하거나 퇴정할 때 고의적으로 모욕하거나 법원의 절차를 방해하거나 법정에서 잘못된 행동을 의미함

○ 형사법원은 최장 2년의 징역형 혹은 상한액이 없는 벌금형을 선고할 수 있고, 치안법원 에서는 1개월의 구금이나 2,500파운드 이하의 벌금형을 부과할 수 있음[125]

○ 치안법원은 법원의 직원 또는 경찰관에게 모욕 행위자를 다음 법원 소환 시까지 감치(구금, custody)하도록 명령할 수 있음

- 적합하다고 판단될 경우 모욕 행위자를 한 달 이하의 기간 동안 감치하거나 2,500파운드 이하의 벌금을 부과하거나 이를 병과할 수 있으며, 이때 부과되는 벌금은 유죄 판결에 의한 결과로 간주함

---

123) Senior Courts Act 1981 Section 45. General jurisdiction of Crown Court.
124) Contempt of Court Act 1981 Section 12. Offences of contempt of magistrates' courts.
125) 하민경,『각국 법원모욕의 제재 방식에 관한 연구』, 대법원 사법정책연구소, 2015, p. 45.

□ 영국은 지방정부 차원에서도 법원모욕에 대해 별도의 규정을 두고 있음

○ 잉글랜드와 웨일즈의 법원모욕 제재 절차는「법원모욕법」제14조에서 별도로 규정하고 있음[126)]

- 법원은 법원모욕 행위자를 상위법원의 경우 2년, 하위법원의 경우 1개월을 초과하지 않는 사전 확정된 기간 동안 구금할 수 있는 권한이 있고, 조기 석방 역시 명령할 수 있음
- 또한 하위법원은 법원모욕 행위자에게 2,500파운드 이하의 벌금을 부과할 권한이 있으며, 이때 부과된 벌금은 유죄 판결에 의한 결과로 간주함

○ 스코틀랜드는 법원에서 법원모욕죄에 대해 최대 2년의 징역 또는 벌금을 부과하거나, 이를 병과할 수 있음[127)]

- 형사절차 이외의 소송절차와 관련된 모욕이거나 보안관이 모욕을 처리하는 경우, 최대 3개월의 징역 또는 2,500파운드 이하의 벌금을 부과하거나 이를 병과할 수 있음
- 모욕 행위가 지방법원에 의해 처리되는 경우, 최대 60일의 징역 또는 2,500파운드 이하의 벌금을 부과할 수 있음

□ 미국은 1789년「법원조직법(Judiciary Act of 1789)」제17조에서 법원의 재량에 따라 어떠한 소송이나 심리 중 법원의 권위에 대한 모욕이 있을 경우 벌금 또는 징역형을 부과할 수 있음을 처음으로 규정함[128)]

○ 도입 초기에는 법정 내부 및 외부에서 발생한 모든 모욕 행위에 대해 약식 처벌 권한이 만연하였으나,[129)] 현재는「연방법」제401조를 통해 다음의 조건에 해당하는 행위들로 제한하고 있음[130)131)]

---

126) Contempt of Court Act 1981 Section 14. Proceedings in England and Wales.
127) Contempt of Court Act 1981 Section 15. Penalties for contempt of court in Scottish proceedings.
128) Judiciary Act of 1789, Section 17.
129) Cornell Law School Legal Information Institute, "The Contempt Power," https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-3/section-1/the-contempt-power, 검색일자: 2020. 9. 1.
130) 현재는「연방법(18 U.S. Code)」제401조에 이와 같은 내용이 규정되어 있음
U.S. Code § 401. Power of court

- 사법행정을 방해할 정도의 법원 내 혹은 그 근방에 있는 자의 잘못된 행위, 법원 공무원의 위반 행위, 법원의 영장·절차·명령에 대한 불복종 또는 저항

○ 「연방법」 제401조에 법정모욕 행위에 의해 부과할 수 있는 최소 및 최소 형벌이 규정되어 있지는 않으나, 구금형과 벌금형을 동시에 부과하는 것은 금지함[132]

○ 『법무부 매뉴얼』[133]에서 법원모욕을 범죄 항목 중 하나로 규정하고 있음

□ 미국의 각 주는 대체로 「연방법」과 유사한 근거를 통해 법원모욕에 관해 주법에 상세하게 규정하고 있는데, 노스캐롤라이나주의 경우 주법 제5A-11(a)를 통해 법정의 질서위반행위에 대한 처벌의 형태로 「연방법」에서 규정하는 징역형이 아닌 구금형을 두고 있음

○ 직접모욕 행위자에 대해 최고 30일의 구금이나 500달러의 벌금, 혹은 이들의 병과를 원칙으로 규정하면서 세부적인 행위에 따라 구금 일수를 다르게 규정함

○ 형사모욕죄가 선고된 자는 민사모욕으로 이중 처벌받지 않으며, 6세 이상 16세 미만의 미성년자는 5일간 구금하거나 사회봉사 30시간을 명할 수 있음

□ 독일은 「법원조직법」 제178조에서 법원모욕에 대한 책임이 인정되는 경우 질서금 또는 1주일 이내의 감치와 같은 질서조치가 확정 및 집행될 수 있다고 규정하고 있음[134]

○ 법원모욕에 대한 질서조치는 원칙적으로 법정 내 질서 유지와 평온 및 법정의 권위를 위한 것으로, 본질이 위험방지에 있음

- 따라서 의무위반행위에 대한 형벌로서 기능하는 것이 아니라 의무 수행에 대한

A court of the United States shall have power to punish by fine or imprisonment, or both, at its discretion, such contempt of its authority, and none other, as-

(1) Misbehavior of any person in its presence or so near thereto as to obstruct the administration of justice;

(2) Misbehavior of any of its officers in their official transactions;

(3) Disobedience or resistance to its lawful writ, process, order, rule, decree, or command.

131) Berg & Androphy, "Federal Contempt of Court," https://www.bafirm.com/publication/federal-contempt-of-court, 검색일자: 2020. 8. 31.

132) The United States Department of Justice, *Justice Manual,* Title 9: Criminal, 9-39.000 - Contempt Of Court.

133) Ibid.

134) 하민경, 2015, pp. 79~86.

복종적 기능을 수행하기 위해 부과되는 것이므로, 법률상 허용되는 제재 조치는 한정적으로 해석되어야 함

○ 독일연방헌법재판소는 「법원조직법」 내의 법원모욕에 대해 '법원의 법적용임무를 해치고 심리질서를 방해하며 법원의 위신과 그 외 심리참여자를 공격하거나 무시하는 행위'라고 정의한 바 있으며, 다음과 같은 경우를 법원모욕의 사례로 들 수 있음

- 심리참여자에 대한 명예훼손적인 발언, 위협적 행위, 폭소, 박수, 판사에 대한 비난 발언 등
- 재판부 입정 시 기립 거부 및 복장규정 위반 행위 등

□ 일본은 「재판소법」 제73조에 심판방해죄가 규정되어 있어, 재판소 또는 재판관의 직무집행을 방해하는 자에게 1년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만엔 이하의 벌금 처분이 가능하며, 「법정 등의 질서유지에 관한 법률」에서 재판관의 재량으로 처분이 가능한 감치 또는 과료 제재의 절차 및 내용 등을 명시하고 있음[135]

○ 「법정 등의 질서유지에 관한 법률」 제2조에서 재판소 또는 재판관이 법정 또는 법정 외의 사건에 대하여 심판 및 그 밖의 절차를 진행함에 있어 그 면전이나 그 밖에 직접적으로 알 수 있는 장소에서 질서를 유지하기 위해, 다음과 같은 행위를 하는 자에게 20일 이하의 감치 또는 3만엔 이하의 과태료를 부과하거나 이를 병과할 수 있음을 명시함

- 재판소가 명한 사항 혹은 조치를 이행하지 않는 경우
- 폭언, 폭행, 소란 등 기타 온당하지 않은 언행으로 재판소의 직무집행을 방해하거나 재판의 위신을 현저하게 해한 자

○ 상기의 「법정 등의 질서유지에 관한 법률」은 도입 당시부터 많은 문제점들이 제기되었으며, 이를 정리하면 다음과 같음

- 제재 조치 중 20일 이하의 감치 기간이 질서벌의 수준으로 적합한지에 대한 논란이 있었음

---

135) 하민경, 2015, pp. 96~108.

• 질서벌은 질서위반행위에 대한 일시적인 반칙벌에 불과하므로 이를 통해 개인의 자유를 침해하는 것은 근본적으로 문제를 내포하며, 구금과 같은 인신구속 처분을 채택할 수 있더라도 극히 단기간의 일시적인 처분으로서의 성격을 지녀야 함
• 독일에서도 1877년 「재판소구성법」에서 3일 이하의 구류로 규정되었던 것이 1974년 개정을 통해 그 기간이 확대되었음에도 불구하고 그 기간은 최장 1주일임

- 질서벌이 절차적 보장을 무시하는 것이 허용될 수 있는지가 문제됨
  • 일본 「헌법」 제34조는 "누구든지 이유를 즉시 통지받고 변호인에게 의뢰할 권리를 부여받지 아니한 상태에서 억류 또는 구금되지 아니한다"라고 규정함
  • 「법정질서규칙」 제6조는 제재를 부과하는 재판이 당해 재판소 또는 재판관에 의해 행해진다면, 재판이 지연될 우려가 없다고 인정하는 경우에 한해서만 예외적으로 변호사의 관여를 허용하고 있으며, 동 규칙 내에 피처분자의 변명의 기회가 부여되어 있지 않다는 점이 문제됨

나. 간접적 법원모욕 행위 관련 인신구속제도

□ 법관의 면전에서 이루어지지 않는, 법원의 명령에 대한 불복종 혹은 위반과 같은 행위를 직접적 법원모욕이 아닌 간접적 법원모욕으로 분류함

□ 영국은 법원 명령에 대한 불복종행위 또는 법원에 대한 약속 위반행위를 행한 자에 대해 구금, 자산 압류, 벌금 부과 등의 조치를 취하고 있음[136]

○ 직접적 법원모욕은 판사의 신청으로 법무부 장관이 기소하여 집행되는 것에 반해, 간접적 법원모욕은 명령을 이행함으로써 이익을 받게 되는 유지명령 신청인이 법원모욕 절차에 대한 개시 여부를 결정함

- 신청인은 상대방이 명령 위반행위를 했다는 사실에 대해 의무면제 혹은 동의의 의견을 제시할 수 있음
- 신청인이 법원모욕 절차를 개시하는 것이 곤란하거나 공공의 중대한 이익이 관련된 경우 법무부 장관이 개시하고 검찰이 기소를 진행함

136) 하민경, pp. 123~134.

○ 법원 명령 위배 시 가장 강력한 제재 수단은 수감 명령(committal order)으로, 영국은 「민사소송규칙(Civil Procedure Rules)」 제81.4(1)조[137]에서 이를 규정하고 있음
- 명령 미이행 사실이 밝혀질 경우 구금될 수 있다는 처벌 관련 통지가 이루어진 후 수감 명령 절차가 진행됨
- 다른 합리적인 제재 수단이 있을 경우 인신을 구속하는 수감을 선택해서는 안 되며, 구금 기간은 상위법원의 경우 2년 이하, 하위법원의 경우 1개월 이하로 명령할 수 있음

○ 수감 명령 외에도 모욕 행위의 중대성과 피해 규모를 감안하여 산정한 벌금 부과도 가능하며, 상위법원에서는 부과할 수 있는 벌금액에 상한이 없고 하위법원은 최대 2,500파운드의 벌금을 부과할 수 있음

□ 미국은 「연방법」 제401조를 통해 법원은 법원의 적법한 영장, 절차, 명령, 판결, 결정 또는 강제집행에 대한 불복종 또는 저항행위에 대해 재량으로 벌금형이나 징역형, 또는 두 제재를 병과하여 처벌할 수 있는 권한이 있음[138]

○ 형사모욕과 민사모욕의 처벌에 차이가 존재함
- 형사모욕은 제재의 목적이 처벌이므로 다른 대안의 고려 없이 벌금이나 정기형의 징역이 부과됨
  • 직접적 법원모욕과 마찬가지로 「연방형사소송규칙」 제42조에 따라, 제재의 근거가 된 유지명령의 내용 및 위반 사실을 피고인에게 사전 통지하고 상당한 반론 준비 시간을 주어 방어권을 보장해야 함
- 민사모욕은 의무 이행을 강제함으로써 신청인의 권리를 보호하고자 하는 목적을 지니므로 벌금형이 대부분임

---

137) Part 81- 81.4 (1) If a person -
(a) required by judgement, order to and act does not do it within the time fixed by judgement or order; or
(b) disobeys a judgement or order not to do an act, then, subject to the Debtors Act 18692 and 18783 and to the provisions of these Rules, the judgement or order may be enforced by an order ofr comittal.

138) 하민경, pp. 134~145.

○ 그러나 노스캐롤라이나주에서는 민사모욕의 제재 목적은 복종을 강제하는 것이므로 피고인이 법원 명령을 이행할 때까지 구금하는 것만이 유일한 규제로 보아, 「노스캐롤 라이나주 일반법(North Carolina General Statute)」 제5A-21조를 통해 구금형만을 민사 모욕 제재 수단으로 규정하고 있음

- 양육비 지급의 경우에만 명령 이행 시까지 무제한 구금 가능하며, 그 외의 경우에는 최장 90일까지로 구금 기간을 제한함

2. 조세 및 채무 체납 관련 인신구속제도

가. 영국

1) 잉글랜드 및 웨일즈의 지방세 체납자에 대한 감치 사례[139]

□ 잉글랜드와 웨일즈에서는 지방세 체납으로 사람들을 구금(감치)할 수 있는 권한을 1992년 「지방정부재정법(Local Government Finance Act 1992)」의 Schedule 4에 규정하며, 세부 적인 절차는 주로 1992년 「지방정부세 행정과 집행 시행령(Council Tax (Administration and Enforcement)」 Regulation 1992)에서 제공함[140]

○ 반면에 스코틀랜드와 북아일랜드는 감치제도가 없음

□ 감치신청 이전에 지역당국은 지방세 체납자에게 세 차례 안내, 집행명령을 수행해야 함[141]

○ 지역당국은 체납자에게 납부 독촉(최고) 등의 통지서를 3차까지 통보해야 하며 최종 통보 이후 7일이 경과되면 경범죄법원(magistrates' court)에 미납액에 대한 집행명령(liability order)을 신청할 수 있음

---

139) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p.5.

140) Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," June 2018, p. 9.

141) Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," 11 June 2018, pp. 9~10.

○ 법원이 납세자가 청구된 세액을 지불하였음에도 이를 지불하지 않았다고 판단하는 경우, 지방 세무당국으로 하여금 다음의 집행명령들을 집행할 수 있도록 명령함
- 채무자의 소득에서 고용주가 공제하여 납부
- 정부 지원 및 수당에서 공제
- 현물 납부
- 채무자의 재산 압류
- 파산 신청

○ 지역당국은 한 번에 한 가지의 집행방법만을 사용할 수 있지만, 순차적으로 여러 방법을 사용할 수 있음
- 이 중 어느 방법이 가장 효과적인지 알려진 바는 없음

□ 감치 집행에 관련해서는 명확히 알려지지 않으나 경찰에서 집행하는 것으로 추정됨[142]

○ 명시적으로 감치집행 주체에 대한 확인은 되지 않으나, 사례를 통해 간접적으로 경찰과 집행관(Bailiff)이 체납자를 감치하는 것으로 추정됨

□ 집행명령 이후 법원에 감치를 신청할 수 있으며, 법원은 납세자의 상황을 판단하여 감치영장을 발부함[143]

○ 지역당국은 집행명령 집행이 유효하지 않다는 것을 확인한 후에 법원에 체납자 감치를 신청할 수 있음

○ 경범죄법원은 출석한 납세자에게 납부할 방법과 체납이 고의 또는 태만(culpably neglected)에 의한 것인지 여부를 심문한 이후에 감치영장을 발부할 수 있음
- 감치는 체납자가 납부 스케줄을 제시하는 등의 조건을 붙여 일시적으로 정지할 수 있으며, 이러한 조건을 미이행하면 법원은 다시 감치를 집행할지 여부를 판단함

○ 감치기간은 최대 3개월이며 부분 납부금액이 있으면 일부 경감될 수 있으며, 감치에 소요되는 비용은 체납조세채권에 부가됨

---

142) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 10.

143) Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," 11 June 2018, pp. 9~10.

□ 고의 또는 태만에 대한 법령 근거는 없어 법원의 판단에 따르나 이의 합리성과 일관성에 대한 비판이 존재해 왔음[144]

○ 고의 또는 태만에 대해 가능성이 아닌 합리적 의심을 넘어선 형사상 입증 기준을 적용하고 단순 과실은 적용되지 않는다는 판례법이 존재함

○ 그러나 법원의 합리적이지 않은 판단이 이루어지며, 정교하지 않으면서 부적합한 과실 접근방법이 사용되어 온다고 주장됨

- 선고 전 조사보고서가 의무가 아니며 법원도 이를 요구하지 않아 가족 간 문제나 보호 책무(caring responsibilities)가 고려되지 않음

○ 사례에서 법원은 체납자인 50대 여성이 매월 20유로의 의복비를 지출했기 때문에 지방 정부세를 우선적으로 납부하지 않은 것은 태만으로 보아 체납액 감경 없이 90일 감치하였으나, 실제 저소득층인 체납자로서는 매우 기초적인 불가피한 의복비 지출이었을 뿐인데 법원이 이에 대한 이해가 전혀 없었다고 함

○ 절차적으로도 법원에 부여되는 통상적인 형사재판에 적용되는 피고인에 대한 일상적인 용어로의 설명의무나 구속사유가 적용되지 않고 있음

□ 법원은 채무불이행에 따른 감치에 대한 심문 등의 절차를 규정하고 있으나 개괄적이며 충분하지 않다는 판단이 있음

○ 영국 대법원 산하 사법연수원(Judicial College)에서는 「판사들의 재판 지침*(Adult Court Bench Book)*」을 공개하고 있는데, 이 중 벌금 미납부자에 대한 심문 절차를 감치재판에서 인용하고 있음[145]

- 지침은 벌금(fine) 집행 절차 등의 절차적 문제와 외부 전문가 사용 등에 대한 내용 등을 담고 있음

○ 법원은 체납자가 현재(forthwith) 납부할 수단이 있는지와 고의 또는 태만에 기인한 것인지 및 집행을 위한 다른 수단이 부적절한 것인지 체납자의 출석하에 심문해야 함

---

144) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 9.

145) Judicial College, *Adult Court Bench Book,* May 2015, pp. 126~129.

○ 채무자의 수감을 다루는 보다 상세한 지침이 필요하다는 주장도 있음[146]

□ 웨일즈와 잉글랜드에서는 매년 실제 감치가 이루어지고 있으나 큰 규모는 아니며, 이전에 비해 미미하게 감소하는 추세였음[147]

○ 2016~2017년도의 지방정부세 체납에 따른 감치신청은 4,817명이었으며, 평균 체납액은 2,213유로(약 300만원 수준)였음

- 2015년 5천유로로 최소기준을 설정하였으나, 법령에 반영되지 않아 실제로는 이보다 낮은 금액으로 감치가 이루어짐

○ 실제 감치된 체납자의 수는 2016~2017에 17개 지방에서 62명임

〈표 Ⅳ-1〉 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부세 감치 통계

(단위: 개, 명)

구분	2012~2013		2016~2017	
	지역 수	인원	지역 수	인원
감치신청	90	4,326	99	4,817
감치명령 정지	64	825	81	895
감치	30	85	17	62

자료: Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 5.

□ 웨일즈는 체납자에 대한 감치제도를 2019년 4월 1일 폐지함

○ 감치 대상자가 사회적 취약계층에 집중되어 있었으며, 특히 이들은 감치 중 소득이 전무하여 감치실행 시 납부 가능성이 더욱 낮아짐

○ 감치제도의 효과성에 의문이 제기되어 왔으며, 감치된 납세자들의 생활과 가족 등에게 미치는 여파 등 부정적인 장기적 영향이 고려됨

○ 임대료나 전기요금과 같은 공공요금 체납일 경우 감치 대상이 아니므로 형평성에

146) Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," 11 June 2018, p. 11.

147) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 5.

불균형이 발생함

○ 지방정부세에 따른 감치제도가 없는 스코틀랜드의 지방정부세 징수율(2016~2017, 95.8%)과 비교할 때 웨일즈의 징수율이 97.4%이나 최저와 최고 징수율(웨일즈: 93.8~ 98.1%, 스코틀랜드: 93.4~98%)이 거의 유사하여, 지역적 요소가 영향을 미칠 뿐 감치제도가 유의미하지 않는 것으로 판단함

2) 공정한 감치제도 시행을 위한 노력 및 한계

□ 영국의 법률 시스템은 판결의 일관성과 공정성을 달성하기 위해, 사법부의 독립성과 재량권을 존중하는 동시에 명확한 지침을 함께 제공하고 있음[148]

○ 대부분의 형사 사건에는 Sentencing Council에서 발급한 명확한 지침이 존재하며, 일반인 및 비전문가인 법원 직원들도 이해하기 쉽도록 작성됨

○ 지침은 법원이 범죄의 책임의 수준과 이를 평가하는 방법을 비롯하여 이것이 선고에 미치는 영향에 대해 설명하며, 법원은 지침에 근거하여 피고의 행동과 그 효과를 면밀히 검토하여 범죄에 의한 피해를 평가해야 함

- 절도 사건의 경우 범죄의 책임과 피해를 고려하는 방법에 책임 관련 14개, 피해 관련 4가지 범주, 추가적 피해 관련 9개의 설명 요소가 존재함
- 예를 들면, 책임 관련 설명 요소에는 강제, '협박 또는 착취를 통한 타인의 개입'과 '범죄에 대한 인식 또는 이해 부족' 등의 내용을 포함함
- 피해의 범주는 '피해자 또는 타인에게 높은 수준의 추가 피해를 주는 경우', '피해자 또는 타인에게 추가 피해를 거의 발생하지 않는 경우' 등을 포함함

□ 1992년「지방재정법」제47조는 치안판사의 감치 위임장 발의 권한을, 체납자에게 채무 상환 능력이 있으나 고의적인 납부 거부로 인해 체납이 발생한 경우를 위해 존재하는 것임을 명시하고 있음[149]

148) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 15.

149) Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report,* 2nd Edition, November 2017, p. 5.

○ 법원은 감치 대상자의 납세 체납이 의도적인 거부인지 혹은 과실로 인한 것인지를 확인한 후, 고의적 거부일 경우 법원은 감치에 대한 위임장을 발급하거나 수감 기간을 정하고 법원이 생각하는 특정 시점이나 조건까지는 영장 발의를 연기할 수 있음

○ 그러나 해당 규정에 채무 불이행 시점의 고의적 거부 혹은 과실 여부에 대한 명확한 의미는 규정되어 있지 않음[150]

- 이에 따라 치안판사 및 법원 직원은 정교하지 않거나 부적절한 접근방식을 취할 수 있으며, 법원이 경감한 조세체납액이 적절하지 않을 수 있음

□ 이러한 한계를 일부 보완하기 위해 조세 채무 납부를 이행할 수 있는 대안이 존재할 경우 감치가 시행되어서는 아니 되며, 체납자에 대한 처벌 혹은 타인에 대한 본보기를 위해 수감되어서는 안 된다는 판례법이 확립되어 있음

○ 체납자는 개연성에 근거하여 수감되어서는 아니 되며, 고의적 의도 혹은 과실 여부를 밝혀낼 경우 합리적인 의심을 넘어 형사사건 증거 기준을 충족시켜야 한다고 명시함

○ 피고는 법적 대리를 받을 자격이 있으며, '책임에 대한 태만' 정도로는 감치가 정당화되지 않고 비난받을 만한 행동임을 입증해야 함

나. 아일랜드

□ 아일랜드의 경우 조세 채무는 아니나 1872년 일반 채무와 관련한 징역제도가 존재하였으며, 100여 년 전 징역제도 폐지 후에도 채무 상환과 관련하여 법원 명령을 거부하거나 무시하는 채무자에 대한 감치제도가 존재함

○ 17~19세기에 걸쳐 채무자가 채무를 상환하도록 강요하는 수단으로 채무불이행에 대한 징역이 채권자에 의해 사용됨

- 계약상 의무를 이행할 수없는 사람들을 수용하는 채무자 특별 형무소가 설치됨 (더블린에만 8곳 이상)

---

150) Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," 11 June 2018, p. 11.

- 징역은 지불할 여력이 있으나 자산을 은폐한 채무자뿐만 아니라, 지불이 불가능한 빈곤한 채무자에게까지 부여됨

○ 해당 관행은 개혁에 대한 지속적인 법적 요구가 존재하였으며, 1872년「채무자법(The Debtors Act 1872)」에 의해 폐지됨

- 그럼에도 불구하고 채무자들이 부채와 관련하여 수감될 수 있는 가능성은 여전히 존재함

□ 1872년「채무자법」은 채권자의 징역 사용은 폐지하였으나, 채무 상환 능력이 있으나 법원 명령을 거부하거나 무시하는 채무자에 대해 최대 6주의 감치를 허용함

○ 1926년「법원명령시행법(The Enforcement of Court Orders Act 1926)」에서 채무자의 채무불이행에 대한 할부 납부명령 이행권을 지방법원에 부여하고 있음

- 지방법원은 채무자에게 정해진 기간 동안 할부로 채무 금액을 상환하도록 지시하며, 채무자가 할부 명령의 조건을 준수하지 않는 경우 감치될 수 있는 상황을 규정함

○ 1940년「법원명령시행법(The Enforcement of Court Orders Act 1940)」에서는 채무 이행 능력 여부를 구별하여 감치 여부를 결정하고 있음

- 그러나 최근 맥캔 사건 등 입법부의 의도와 달리 채무 이행 불가능자 역시 다수 수감되고 있음

□ AEO(attachment of earnings orders)와 같은 대안이 제시됨

○ AEO는 채무자의 고용주에게 법원 명령을 보내 채무자의 급여에서 특정 지불금을 공제하여 부채를 상환하는 방법임

- 채무의 일상적 필요를 고려한 보호 소득을 설정하여, 수령하는 소득액이 특정 금액 이하로 떨어지지 않도록 함

- 법원 명령은 직원의 채무액, 임금에서의 정상공제율, 최소 보호소득 비율, 지불 일정 (주간 또는 월간) 등의 내용을 포함함[151]

151) GOV.UK, "Make debt deductions from an employee's pay," https://www.gov.uk/debt-deductions-from-employee-pay/getting-an-order, 검색일자: 2020. 12. 10.

다. 독일[152]

□ 독일「조세기본법(Abgabenordnung)」 제334조에서는 이행강제금(Zwangsgeld) 미납에 따른 감치를 규정하고 있음[153]

○ 자연인이 이행강제금을 납부하지 않으면 과세관청의 요청에 의해 법원은 체납자의 심리를 거쳐 납부를 명령하거나 대상자와 이유를 적시한 영장을 발부하여 감치(Ersatzzwangshaft)를 명령할 수 있음

○ 감치는 최소 하루에서 최대 2주까지 가능하며 이의 집행절차 및 이의제기는「민사소송법 (Zivilprozessordnung)」 및「구속법(Strafvollzugsgesetzes)」을 따름

○ 이행강제금의 효력이 기간에 따라 만료되면 감치는 이루어질 수 없음

□ 집행절차는「민사소송법」의 구금(Erzwingungshaft)절차에 따라 이루어짐[154]

○ 감치의 집행은 법원이 선임한 민사집행관(Gerichtsvollzieher)에 의해 이루어지는데, 구금 집행 시 실물로 체포영장이 체납자에게 전달되어야 함[155]

○ 영장의 효력은 2년까지 유지되며, 감치를 통해 체납자의 건강상 위해를 가할 수 있는 경우에는 이러한 위험이 소멸될 때까지 감치집행을 할 수 없음[156]

□ 이행강제금은 부작위 행위 등을 이행을 위한 압박 수단으로 사용되는 행정적 금전벌로, 조세채권과는 독립된 행위로 부과되는 것임

○ 이행강제금은 작위의무를 강제하기 위한 금전벌로, 이를 통해 대상자의 행위를 유도하는 수단으로 사용됨

---

152) 독일「조세기본법(Abgabenordnung)」, The Fiscal Code of Germany Section 334, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html#p2435, 검색일자: 2020. 12. 10.
153) Abgabenordnung (AO) § 334 Ersatzzwangshaft.
154) Abgabenordnung (AO) § 334 Ersatzzwangshaft (3).
155) Erzwingungshaft 802g Erzwingungshaft (2).
156) Erzwingungshaft 802h Unzulässigkeit der Haftvollstreckung.

- 따라서 이행강제금은 채권청구권에 대한 강제수단으로 사용되지 않으므로,[157] 조세채권 납부 이행을 강제하기 위해 부과되는 것은 아님

○ 작위의무 강제를 위한 것이어서 무신고 또는 지연 가산세 등과 별개로 부과될 수 있으며, 이행강제금 부과 자체는 과세관청의 재량이나 과세관청은 이를 부과하기 이전에 부과 목적에 대한 검토가 이루어짐[158]

○ 개인에 대한 이행강제금은 2만 5천유로를 초과할 수 없음[159]

157) Klaus-Dieter Druen and Philipp J. Butler, EATLP International Tax Series, Vol. 14. *Surcharges and Penalties in Tax Law,* IBFD, 2016, p. 373.
158) Ibid., p. 374.
159) Abgabenordnung (AO) § 329 Zwangsgeld.

Ⅴ. 시사점

1. 해외사례에서의 시사점

□ 알려진 바와 같이 조세채권의 관계에서 불이행으로 인한 행정제재로서 감치제도는 매우 제한적이었음

○ 법원재판행정상의 감치 등은 다수 존재하나 정부와 국민 간의 채권관계에서 발생하는 채권에 기인한 감치는 드물며, 조세채권은 극히 제한적으로 확인됨

□ 조세채권과 관련한 감치(또는 유사 인신구속제도) 중 확인된 국가는 영국의 지방정부와 독일이었음

○ 영국 「지방정부재정법」을 통해 지방정부의 유일한 지방세에 대해 잉글랜드와 웨일즈가 최근까지 체납에 기인한 감치를 운영하였으나, 웨일즈는 2019년 이 제도를 폐지함
- 영국 중앙정부나 스코틀랜드 등은 감치제도를 운영하지 않고 있음

○ 독일은 「조세기본법」에서 납세절차 등의 부작위에 따른 이행강제금 체납에 기인한 감치를 운영하고 있음

□ 우리나라 감치제도와 영국 지방정부나 독일의 감치제도는 조세와 관련된 행정벌로 인신구속 이라는 공통점이 존재하지만, 세부적인 측면에서 상당한 차이가 나타남

○ 감치 원인 측면에서 우리나라와 아일랜드는 납부세액이라는 조세채권 그 자체의 미납이 원인이지만, 독일은 납세 등과 관련된 의무불이행이 원인으로 부과된 이행강제금의 미납이 원인이서 우리나라와는 차이가 있음

○ 체납 그 자체 이외에 체납 횟수 및 금액 등의 감치의 구체적 조건에 대해 우리나라는 법률에 규정되어 있지만, 영국과 독일은 실무적으로 운영하여 과세관청(영국은 지방정부)의 재량 및 법원의 판단이 크게 개입됨

- 법령에 영국은 고의 또는 태만이라는 주관적 요건을 두고 있으며, 독일은 체납 이외의 사유는 확인되지 않음
- 특히 감치 대상의 체납금액 설정이 우리나라 이외에는 없음

○ 감치 청구의 경우 우리나라는 국세청장의 신청에 따른 검사의 청구가 요건이나, 영국이나 독일은 과세관청이 법원에 직접 청구함

- 이외에 우리나라는 국세정보위원회의 의결도 필수 요건임

○ 우리나라는 감치청구 시기가 체납 이후 특정되지 않아 체납처분 이전에도 가능하나, 영국은 다른 집행수단을 모두 동원한 후에 청구할 수 있음

- 독일은 부작위 행위에 대한 이행강제금과 이에 따른 감치이기 때문에 상황이 차별적이나, 시기의 특정은 확인되지 않음

〈표 Ⅴ-1〉 국가별 감치제도의 주요 차이

비교 항목	우리나라	영국 지방정부	독일
감치 원인	세액 체납	세액 체납	납세 등 의무불이행에 따른 이행강제금 체납
이외의 감치 요건	법률에 구체적으로 규정 (납부능력, 체납 횟수, 정보위원회 인정, 체납 이후 기간)	주관적 요건 (고의 또는 태만)	체납 이외에 확인 안 됨
체납액 요건	2억원	없음 (실무적 제한 있으나 이행되지 않음)	없음
감치 청구	과세관청의 신청에 따라 검사의 청구	지방정부	과세관청
감치 청구 가능 시기	없음 (체납 후 1년 경과 요건)	다른 집행수단 이행 후	확인 안 됨

자료: 저자 작성

□ 영국의 사례에서는 감치결정에서 지방정부나 법원의 판단이 적절하게 운영되지 않은 것으로 판단됨

○ 아일랜드 감치제도 폐지 시 발간된 보고서 등에서 소액의 체납자나 저소득층의 체납에도 감치가 집행된 것으로 확인됨

- 이러한 이유로 인신구속에 대한 회피로 실제 감치 횟수가 많지 않을 것으로 예상됨에도 감치되는 사례가 다수 발생하였으며, 적정하지 않은 감치결정 사례를 통해 큰 비판이 제기되었음
- 이 외에 감치에 소요되는 비용 문제도 존재함

○ 독일은 실제 집행에 대한 사례가 확인되지 않음

□ 조세채권에 대한 해외 감치사례는 매우 제한적인 국가에서 운영되어 제도상 시사점을 우리나라에 대입하기는 어려움

○ 독일의 감치제도는 납부세액의 체납이 아닌 이행강제금의 체납으로, 본래 원인행위 자체가 달라 우리나라에 시사하는 바가 거의 없음

○ 영국 지방정부의 경우 제도 자체로는 우리나라에서 고려할 사항이 없으나, 부정적인 비판의 원인은 염두에 둘 필요가 있음

- 소액체납자와 저소득층의 감치로 인한 부정적 인식 확산이 문제여서, 우리나라는 요건상 해당하지 않을 가능성이 높으나 운영에서 신중을 기할 필요가 있음

○ 영국 지방정부의 감치 요건인 '고의 또는 태만'에 대한 구체적 사례를 비추어 보는 것은 명확한 지침 부재, 실제 판단의 부적정성, 사례 수집 부족으로 인해 어려움

○ 다만 감치의 청구 주체는 차이가 있는데, 이에 대해서는 후술함

2. 우리나라 현행 감치제도

가. 제도의 효과 판단

□ 현행 감치제도는 법령의 명문상으로는 재산은닉·가장양도로 인한 체납의 대응은 어려운 상황으로 보임

○ 감치제도가 체납자에게 가하는 행정벌이기는 하나 실질적으로 재산은닉, 가장양도를 통해 조세를 납부하지 않는 악의적 체납자의 납부를 촉진하는 것을 그 목적으로 하고 있음

○ 그러나 행정벌인 감치도 대한민국 「헌법」상의 구속에 포섭되는 것으로 해석되고 있어,[160] 이에 따라 법원은 감치요건에 대한 법률을 엄격 해석할 가능성이 높음

- 헌법재판소의 행정벌로서의 구속이 「헌법」 제12조의 구속에 포함된다는 해석에 따르면, 이론적으로는 법률요건뿐만 아니라 영장을 포함한 적법절차(검사의 신청), 변호사 조력권리, 권리 고지, 법원심사 등이 모두 적용될 수도 있음

○ 따라서 체납된 조세의 '납부능력'이 감치 기준에 설정되어 명목상 엄격 해석하게 되면, 체납자의 계산 내에서 적극적 재산(자산)과 소극적 재산(부채) 또는 소득만이 고려될 가능성이 높음

- 최초 정부 입법안에서는 '호화 생활'을 납부능력에 명시적으로 포함시켜 재산은닉 또는 가장양도 후 타인 명의의 재산을 이용하여 체납자가 생활하는 경우, 본인 명의의 재산·소득이 없어 외관상 납부능력이 존재하지 않더라도 감치가 적용될 수 있었지만 최종 입법 시 '호화 생활'의 예시는 삭제됨

○ 여타 체납 횟수·기간이나 체납액 규모는 입법 시 정책적 판단 사항이며, 해석의 여지가 크지 않음

□ 따라서 현재의 감치제도를 명문에 따라 엄격하게 적용하면 체납처분의 경제적·시간적 비용을 축소하는 효과만이 있을 수 있음

160) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2014헌마346 결정.

○ 체납자의 자산이 부채를 초과하는 경우에만 납부능력이 고려될 수 있으며, 이는 향후 체납처분(압류자산 매각 등)을 통해 회수할 수 있는 경우이므로 이러한 절차의 생략 효과만이 있음

○ 일부 경우 과세관청이 체납처분하기 어려운 자산에 대해 체납자가 처분하도록 하는 효과가 발생할 수는 있음

- 그러나 이 경우에도 체납의 '정당한 사유'에 해당할 수 있는데, 권리·의무가 복잡하게 설정된 자산의 경우 등이 이에 해당할지는 법원의 판단이 필요해 보임

○ 다만 감치제도를 본래 의도와 같이 체납처분, 명단공개, 출금금지 등의 다른 수단 이후의 보충적 방안으로 사용된다면 행정비용 축소 효과도 존재하지 않을 수 있음

나. 집행절차

□ 감치의 집행에 있어 경찰 등의 협조에서 어려움을 겪을 수 있음

○ 경찰청은 2014년 『타기관 업무 대리수행 관행개선 연구』[161]를 통해 감치제도를 포함한 타기관 업무수행에 대해 검토하고 2020년 '경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토 연구 용역'을 통해 감치에 대해 다시 검토를 진행하고 있음[162]

- 지난 연구 중 감치제도에 대해 감치명령 집행의 위법 소지, 업무부담 감경을 위한 민사집행관 제도 도입, 감치 입법과정의 경찰 입장 반영 등을 제시하고 있음

○ 경찰의 비협조 가능성의 원인은 원론적인 법적 권한·책임 이외에 명시적인 감치집행의 경찰 내 담당조직 및 절차 부재, 본연의 업무 외의 업무로서의 부담, 감치집행에서의 민원부담, 업무보상 및 평가 부족 등으로 알려짐

---

161) 최석윤·최정호·이원상, 『타기관 업무 대리수행 관행개선 연구』, 경찰청, 2014.

162) 나라장터, 「[20200402482-00] 경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토 연구용역」; 「[20200419973-00] 경찰의 감치집행 규정의 법적 문제점 검토 연구용역」, http://www.g2b.go.kr/pt/menu/selectSubFrame.do?framesrc=http://www.g2b.go.kr:8340/search.do?category=TGONG&kwd=%B0%A8%C4%A1%C1%FD%C7%E0%20%B1%D4%C1%A4%C0%C7%20%B9%FD%C0%FB%20%B9%AE%C1%A6%C1%A1, 검색일자: 2020. 10. 12.

□ 그러나 실제 조세채권과 관련된 감치집행이 존재할 지는 불확실성이 있으나 현재로서는 가능성이 낮을 것으로 예상됨

○ 작위 또는 부작위에 기인한 감치는 통계상 다수 존재하나, 금전채권과 관련된 감치인 「질서위반행위규제법」상 감치는 통계상 나타나지 않음

- 『사법연감』에서는 「질서위반행위규제법」상 감치는 접수 통계조차 없는데, 납부능력을 고려하여 감치신청이 이루어지기 때문에 납부할 재산이 없는 체납자는 제외, 능력이 있는 자는 감치신청 이전에 납부가 이루어지는 것으로 추정됨

○ 따라서 조세채권의 감치도 다른 금전채권에 기인한 감치와 유사하므로 감치집행이 없을 것으로 예상되며, 이 경우 집행상의 문제는 잠재적인 부분으로만 남을 수 있음

○ 다만 「질서위반행위규제법」상 감치는 금액기준(1천만원)이 상대적으로 낮아 용이하게 납부할 수 있는 반면, 「국세징수법」상 감치는 금액기준이 2억원으로 체납자가 납세하지 않고 감치에 응할 가능성도 고려해야 함

- 이와 더불어 후술할 재산은닉 및 가장양도를 제한하기 위한 감치 확대 기준을 운용하게 되면 감치집행이 더 확대될 수 있음

3. 감치제도 운영방안

가. 현행 제도하의 운영방안

□ 앞서 언급한 바와 같이 현행 감치제도의 목적 달성을 위해서는 법령 내에서 운영의 다양성을 추구할 필요가 있음

○ 단서 없는 '납부능력'을 요건으로 하여 과세관청이 자력자임을 입증하지 못하거나 납세자가 무자력자임을 입증하면 감치제도가 적용될 수 없어, 자신의 계산으로 자력이 있는 체납자에게만 적용될 수 있음

- 따라서 재산은닉 또는 가장양도 등을 통해 자산 보유를 회피하는 경우 감치제도는 적용될 수 없음

○ 「국세징수법」 등에서 감치제도 입법 후 최초 적용이 이루어지는 시점에는 단기적으로 현행 법령의 효과·효율성을 극대화하는 해석으로 운용할 수밖에 없음

□ 따라서 감치 요건의 주관적 판단 요소에 대한 해석을 통해 감치제도의 실효성을 판단할 필요가 있음

○ 체납 횟수, 체납 이후 기간, 체납금액 및 국세정보위원회의 의결은 객관적 사유이므로 해석의 여지가 거의 없음

○ 그러나 납부능력과 정당한 사유는 주관적 요소가 개입되므로 이에 대한 기준이 필요하나, 현재 다른 직접적인 참고 기준은 존재하지 않음

- 조세에서의 감치와 유사한 「질서위반행위규제법」은 앞서 기술한 바와 같이 판단사례가 확인되지 않음
- 다른 감치결정의 법원 판단사례가 있더라도 통상적으로 감치결정은 형식적 재판에 가까워 감치결정문에 구체적인 판단을 적시하지 않는 것으로 보임[163]

1) 납부능력의 판단

□ 납부능력은 체납자의 자산(적극재산)이 부채(소극재산)를 초과하는 부분을 납부능력이라고 볼 수 있으며, 이러한 기준을 설정하면 재산은닉 또는 가장양도가 이루어진 경우 감치제도가 적용될 수 없음

○ 통상적으로 체납자의 자산이 부채를 초과해야 초과금액부분만큼은 납부능력이 있다고 볼 수 있음

- 다만 자산이 부채를 초과하더라도 특정한 사용처가 있는 경우 또는 사용할 수 없는 경우가 발생할 수 있으나 그 사유가 명시적이지 않는 경우에는 체납자가 정당한 사유로 반증하도록 하는 것인 합리적임

---

163) 예를 들어, 「가사소송법」상의 위자료와 양육비 지급의무 불이행에 대한 감치의 경우 '납부능력' 대신 '정당한 이유'를 감치 판단의 요건으로 제시하고 있으나, 이에 대한 판단 내용은 결정문에 포함되어 있지 않음(창원지방법원 2007. 11. 23. 자 2007정드2 결정).

○ 자산이 부채를 충당하기에 충분하지 않더라도 현금성 자산이 대부분인 경우나 차입 능력이 있는 경우라 하더라도 특별한 사유가 없는 한 납부능력으로 보지 않는 것이 합리적임

- 특별한 사유란 부채가 특수관계자로부터의 차입이어서 상환이 사실상 실현되지 않는 것으로 예상되는 경우(가장채무) 등을 고려할 수 있으나, 이는 통상적인 경우에도 고려되어야 할 사항임

○ 명목상으로 채무로 인식되지 않는 구상·보증 채무는 반영하는 것이 적절하나, 인정되는 금액 결정이 명백하지 않을 수 있어 이 경우 구상채무 또는 보증채무의 일정률을 반영하고 납세자의 정당한 사유 반증으로 적용할 수밖에 없음

□ 재산기준에 부가하여 소득기준(또는 소비기준)으로 납부능력을 판단할 필요가 있으며, 이 경우 소득에서 필수 경비 등을 제한 잔여 현금흐름을 납부능력으로 볼 수 있음

○ 소득을 기준으로 납부능력 판단 시에는 소득에 생계비 및 선순위 채무 등의 상환을 차감한 현금흐름 발생 기준을 고려할 수 있음

- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제90조 또는 제92조에 따른 관리인의 조사 방법을 준용할 수 있음
- 생계비 등은 보건복지부가 「국민기초생활보장법」 제6조에 의거 고시한 기준중위소득 (연령, 피부양자의 수, 거주지역, 물가상황, 그 밖의 필요한 사항을 종합적으로 고려)의 일정 비율(50~60%)을 적용하되, 특별한 사정이 있는 경우는 체납자가 정당한 사유로 반증하도록 함

○ 결과는 동일하지만 위의 순서와 반대로 순자산이나 소득이 없더라도 소비지출이 과도한 경우, 이의 일부는 필수적인 지출이 아닌 것으로 판단하여 소득금액으로 간주할 수도 있음

□ 최초 입법안에 포함된 호화생활의 경우 체납자 자신의 계산으로 인한 경우에는 소득기준으로 대응할 수 있으나, 체납자가 타인의 계산으로 호화생활을 하는 경우에는 납부능력의 적용이 가능한지는 불확실성이 존재함

○ 타인이 체납자의 비용을 보전하는 형태의 호화생활인 경우에는 논리상으로는 증여로 보아 수증가치에서 필수적인 생계비 등을 제외한 부분을 소득으로 간주하여 납부능력이 있다고 볼 수도 있음

○ 다만 대부분의 경우 재산의 증여와 체납자의 지출이 순차적으로 이루어지는 것이 아닌 현물(예, 타인명의 주택에 거주) 또는 비용보전(예, 타인명의 카드 사용 등의 소비지출)의 형태인데, 이 경우에도 동일한 논리가 적용될 수 있는지는 법원의 판단이 필요할 것으로 보임

2) 납부능력의 판단 시기

□ 현행 법령하에서 감치제도의 운용을 보다 확대할 수 있는 방안은 납부능력의 판단 시기를 적절하게 해석하는 것임

○ 현행 감치의 요건에서 납부능력 판단 시기를 명확히 규정하고 있지 않아, '체납된 국세의 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우'는 여러 해석이 가능함

○ 가장 좁은 해석은 ① 체납발생일 또는 ② 감치청구시점 기준으로 판단하는 것으로, 후자는 입법 취지나 실질적인 국세 징수 향상에 부합하는 방법임

- 감치제도가 실제 체납자의 행정벌로서 인신구속을 목적으로 하는 것이 아닌 징수의 효율성 향상이라면, 감치 시점에 납부능력이 있는 체납자를 대상으로 해야 목적을 달성할 수 있음

○ 반면에 이 두 가지 판단 시기는 너무 제한적이어서 감치제도의 효과성을 담보하기가 어려운 측면이 있음

- 특정 한 시점만을 기준으로 납부능력을 판단하는 것은 회피할 수 있는 여지가 크며, 특히 가장양도나 재산은닉의 행위에는 전혀 대응할 수 없음

□ 감치제도를 가장 효과적으로 적용할 수 있는 방안은 납부능력 판단 시기를 넓게 보는 것임

○ 납부능력의 판단 시기를 넓게 볼수록 감치 대상이 확대되어 제도의 효과성은 커질 수 있음
- 특히 재산은닉과 가장양도 등을 방지하기 위해서는 이러한 행위가 이루어지기 전 납부능력을 기준으로 감치가 이루어진다면 고의적인 체납행위를 방지할 수 있음

○ 따라서 가장 넓게 적용할 수 있는 경우 중 하나는 ③ 체납발생 시점부터 감치신청 시점 중 한 시점이라도 납부능력이 있었다면 감치가 이루어지도록 하는 것임
- 이는 체납 국세에 대한 납부능력이 있음에도 다른 자산 유출 등으로 체납 국세에 대한 납부의지 부족을 의미할 수 있기 때문임(예, 국세가 체납된 상태에서 자산의 위험자산 투자 등)

○ 보다 범위를 확장하면 납세의무의 성립(사해행위의 취소 대상시기의 통설이나 판례와 동일: 기간과세에 따른 성립 전 시기는 고려하지 않음) 또는 확정 시점으로부터의 적용도 가능할 수 있으나 여기에는 몇 가지 고려가 필요함
- 사해행위의 취소와 유사한 수준의 요건이 적용될 필요가 있으므로 감치신청 시점에 타인명의의 재산 등으로 체납자가 호화생활을 하는 등 재산은닉·가장양도 의심이 있는 경우만 적용하는 것을 고려
- 일부 기간은 체납이 발생하지 않은 상태의 납부능력을 고려하는 것이므로 납세자의 통상적인 활동으로 인한 체납발생 시점의 자산·소득 감소는 정당한 사유 등에 포함 시킬 필요가 있음

○ 이러한 적용은 재산은닉 또는 가장양도가 확인되는 경우에는 체납 국세의 납부가 이루어지지 않으면 즉시 감치신청이 가능하게 함

□ 다만 납부능력의 판단 시기에 대해 법원의 판단이 다를 수 있는 점은 고려해야 할 필요가 있어, 이러한 경우에 대한 대비가 필요함

○ 증여세에서 수증자의 납부능력 판단에 따른 증여세 전부 또는 일부 면제[164]에서 대법원은 법률에서 판단 시점을 두고 있지 않아 납세의무의 성립 시점으로 판단함[165]

○ 이러한 판단 근거에는 원칙적으로 납세의무의 성립이 과세부담을 확정시킨다는 점과

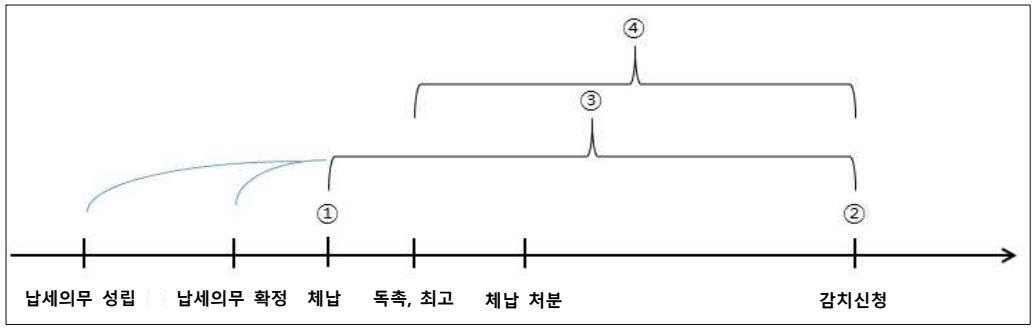
164) 「상속세 및 증여세법」(2011. 12. 31. 법률 제11130호로 개정되기 전의 것) 제4조 제3항.
165) 대법원 2016. 7. 14. 선고 2014두43516 판결.

더불어 과세관청의 부과처분 등의 집행 시점을 따르게 되면 과세관청이 임의로 시점을 변경할 수 있다는 점을 들고 있음

○ 따라서 법원은 감치의 원인이 되는 체납 시 납부능력 판단 시점을 과세관청의 재량을 제약하는 방법으로 다르게 해석할 여지도 존재함

- 예를 들어, 감치 요건 중 하나인 ④ 국세 3회 이상 체납, 체납발생일로부터 1년 경과, 체납금액 합계 2억원 이상이 모두 충족되는 시점부터나 ② 감치신청 시점으로 판단할 가능성이 존재함

[그림 V-1] 납부능력 판단 시기



자료: 저자 작성

2) 정당한 사유

□ 부적절한 상황에서 감치신청을 통해 납세자의 권리를 침해하는 것을 방지하기 위해 '정당한 사유'의 최소한 기준은 제시할 필요가 있으며, 이를 감치신청 시(또는 국세정보위원회 의결 시) 고려하도록 함

○ 먼저 「민사집행법」상 판례에서 형성된 '정당한 사유'는 포함할 필요가 있으나, 「민사집행법」 상 감치 원인 행위는 일시적인 행위(재산명시, 출석)이므로 고려하여 기준을 설정함[166]

- 당사자가 일반적인 주의를 다하였음에도 불구하고 스스로 책임질 수 없는 사유로 인하여 국세의 체납이 지속된 경우

166) 그러나 발생 가능성은 매우 미미할 것으로 보여 선언적인 기준만이 될 것으로 추정됨.

- 체납 등을 인지하고 있었지만 갑작스러운 질병·사고나 교통기관의 두절, 천재지변 등으로 체납이 지속된 경우

○ 유동성이 현저히 떨어지거나 권리·의무 관계의 복잡성으로 인해 체납자의 계속적인 노력에도 자산의 매각이 이루어지지 못하는 경우

○ 고액·상습체납자 등 명단 공개에서 제외되는 사유 중 일부를 준용하여 불복절차가 진행 중이거나, 회생 중인 경우 등[167]

□ '납부능력'을 폭넓게 설정할수록 예상치 못한 납세자의 부당한 인신구속을 방지하기 위해 인지되는 사례를 계속적으로 업데이트할 필요가 있음

○ 「국세징수법」 등에서 다른 권리 제한 제도 등의 정당한 사유를 법률로 열거한 사례가 없으나, 감치가 인신구속이라는 가장 강력한 권리 제한 도구임을 고려할 때 「국세기본법」 상 명단 공개와 같이 최소한의 예시 또는 범위를 법률 및 하위 영에서 규정하는 것도 고려해 볼 필요가 있음

나. 향후 입법 시 고려요소

□ 먼저 납부능력 판단 시기를 법률로서 명확히 할 필요가 있음

○ 앞서 운영방안에서 납부능력 판단 시기를 여러 경우로 제시하고 가장 효과적인 방안도 제안하였으나, 기본적으로 감치는 정식 판결이 아닌 형벌 이외의 방법으로 인신을 구속하는 행위임

- 이는 앞서 기술한 행정상의 구속도 대한민국 「헌법」상의 구속에 포함된다는 헌법재판소의 판단과도 일관됨

○ 따라서 어떠한 요건을 적용하더라도 향후 감치제도 규정 개정 시 납부능력 판단 시기는 법률로서 명확히 하여 주관적 요소를 줄일 필요가 있음

---

167) 「국세징수법」 제85조의5 제1항 및 동법 시행령 제66조 제1항.

□ 체납 국세 징수 효과를 높이기 위해 체납자로 하여금 재산목록 제출 등의 의무를 부여하고, 이를 이행하지 않는 경우 감치 요건으로 포함시킴

○ 이는 「민사집행법」 제68조의 채무자의 감치 및 벌칙 요건을 준용하여 재산목록 제출과 선서 의무를 부여하여 재산은닉 또는 가장양도 등의 행위에 대비하여 적극적 확인을 유도하는 것임

- 또한 향후 재산은닉 또는 가장양도가 확인되는 경우 재산목록 허위 제출에 해당하므로 「민사집행법」과 마찬가지로 징역 또는 벌금 등에 처하는 규정을 둘 필요가 있음

○ 다만 「민사집행법」은 사인 대 사인 간의 민사이며 국세 징수는 행정작용이라는 점을 고려할 필요가 있으며, 이에 따라 과세관청이 체납자의 정보를 다수 보유하고 있다는 점과 「민사집행법」상 재산명시는 신청에 의해 별도로 재판이 이루어진다는 점은 제약요소로 작용함

○ 재산목록 제출 의무 등을 두지 않는 경우라면 재산은닉이나 가장양도가 이루어져 국세를 체납한 경우에는 감치요건에 포함하는 것을 법률로 명시할 필요가 있음

□ 감치 요건 중 하나인 체납금액(2억원)을 「질서위반행위규제법」과의 비교 및 조세 측면에서 강화할 필요가 있으며, 국세·지방세·관세가 대한민국 「헌법」상 조세의 분류임을 감안하여 하나로 포섭하는 것도 고려해 볼 수는 있음

○ 비록 발생원인이 다르긴 하지만 국가와의 채권·채무 관계인 「질서위반행위규제법」에서는 감치요건 중 금액 기준이 1천만원 이상임

○ 또한 「관세법」 및 「지방세징수법」(입법예고안)은 각각 체납 관세(일부 내국세 포함) 및 지방세에 대해 별도의 감치 기준(각 2억원 및 1천만원)을 두고 있어, 감치제도의 효과성도 저하시킬 뿐만 아니라 체납자의 중복 감치도 이루어질 수 있음

- 국세·지방세·관세는 별개의 세목이기는 하나 통상적으로 원인 행위가 같을 수도 있으며(법인세와 법인지방소득세), 이런 경우 체납자는 「국세징수법」과 「지방세징수법」에 따라 두 차례의 별개 감치가 이루어질 수도 있음

○ 국세·지방세·관세가 대한민국 「헌법」상의 조세와 납세의 의무에 동시에 포섭되므로 행정 벌이지만, 인신구속이 이루어지는 감치는 하나로 통일하여 운영할 필요가 있으나, 합산 금액은 강화할 필요가 있음

- 예를 들어, 취득세 1,200만원 체납자와 소득세 1억 9천만원 체납자 중 어떤 경우가 감치제도의 요건이 될 것인지 고려가 필요함
- 다만 통합하는 경우 현행 범칙행위에 대한 처벌이 국세·지방세·관세와는 별도로 규정되어 있는 점에서 차이가 존재할 수 있으나, 인신구금의 행정벌을 형사범에 대한 형사벌과 동일하게 볼 필요는 없는 것으로 판단됨

○ 「질서위반행위규제법」이나 「지방세징수법」 입법예고안과 같이 1천만원까지 강화할 필요는 없겠지만 그 중간에서 합산 체납 조세금액을 설정하는 것이 합리적임

○ 다만 체납금액의 탄력적 운영을 위해 「출입국관리법」의 출국금지 요건과 같이 하위법령으로 규정하는 것도 고려할 수 있으나, 인신구속과 출국금지의 기본권 침해 정도 수준이 다르므로 향후에도 현형과 같이 법률로 정하는 것이 바람직함

- 헌법재판소는 경제현실·법의식·사회관념의 변화로 인해 출국금지의 금액 요건을 하위법령에 위임하는 것이 상당하다고 판단함[168]
- 다만 「질서위반행위규제법」과 같이 최저한을 두고 하위법령에 위임하는 것은 고려할 수 있음

□ 체납금액의 재고려와 동시에 체납횟수의 3회가 적정한 수준인지 고려하여 강화가 필요할 수 있음

○ 납세고지서 1통을 1회로[169] 보기 때문에 상속·증여세나 일회성 소득세 등은 금액이 아무리 크더라도 감치 요건에 해당되지 않음

- 여러 과세연도에 해당되거나 부가가치세·소득세·증여세 등의 여러 세목에 해당되어야 체납횟수 3회에 해당될 수 있으며, 예를 들어 한 번의 증여에서 100억원의 증여세를 체납하더라도 다른 세목의 체납이 연계되지 않으면 감치요건에 배제됨

---

168) 헌법재판소 2004. 10. 28. 선고 2003헌가18 전원재판부 결정.
169) 「국세징수법 시행령」 제9조 제1항.

○ 이러한 체납횟수 3회의 근거는 별도로 파악되지 않으나 감치가 가장 강력한 납세자 권리 침해요건이라는 점에서 관허사업의 제한에서의 체납회수 3회 이상은 되어야 한다는 점과 「질서위반행위규제법」의 규정을 준용하였을 가능성이 높음

○ 감치 요건이 다른 조치들과는 달리 국세정보위원회 의결, 검사 청구, 법원 결정 등이 이루어지는 점과 「질서위반행위규제법」의 체납금액 기준보다 유의적으로 높다는 점을 고려할 때, 실효성을 가지기 위해서는 체납횟수 축소를 고려할 수 있음

○ 또한 위에서 기술한 지방세(및 관세)와 통합 운영하는 방안이라면 각각의 감치를 해소하는 대신 체납횟수를 합산하는 방법도 고려해 볼 수 있음

- 즉 재화를 수입하여 판매할 시 관세, 소득세, 지방소득세 납세의무가 성립되고, 체납되는 경우 체납횟수를 합산하여 3회로 보는 방안임

□ 국세 체납이 발생한 법인에 대해 감치제도 적용을 고려할 필요가 있음

○ 법인의 체납도 동일하게 대우할 필요가 있으며, 다른 법률의 사례가 있으므로 법인의 체납 시에는 대표자를 대상으로 감치제도 적용의 입법화를 고려함

- 현재 법인인 경우 대표자를 대상으로 하는 「질서위반행위규제법」과는 달리 「국세징수법」 등은 법인에 대한 감치 규정이 없음

○ 다만 대표자가 변경되는 경우 어느 시점의 대표자에게 감치 청구 및 집행할 것인가가 쟁점이 될 수 있음

- 체납 원인에 대한 벌칙이라면 체납 중 납부능력이 있는 때의 대표자가 적절하지만, 체납 국세의 징수의 목적이라면 현재 법인의 대표자를 대상으로 하는 것이 적절함

○ 과거 대표자에게 감치를 적용하는 것은 벌칙부과 성격이 강하므로 본래의 목적 취지와 현재 법인에 대한 적용 규정이 없는 점을 고려하여 최초 규정 도입 시에는 현재의 대표자에게 재임기간 동안 납부능력이 있었던 경우로 한정하여 입법하는 것이 바람직함

□ 감치신청 및 집행 시 검사의 지휘가 반드시 필요한 것인지 고려할 수 있음

○ 감치는 본질적으로 형벌이 아니므로 검사의 청구나 집행 시 검사의 지휘가 필요한 것은 아님

○ 해외사례에서도 행정벌 또는 민사벌로서 인신구속이 이루어지는 경우 검사의 청구 또는 지휘가 이루어지고 있는 것은 아님

○ 다만 「질서위반행위규제법」과 동일하게 규정되어 있어 조세 관련 법령만 별도로 검토가 이루어지지 어려운 점, 집행 시 민사집행관 제도가 없어 경찰의 협조가 필요한 점, 대한민국 「헌법」상의 구속 요건이 적용될 수 있다는 점 등이 동시에 고려되어야 하기 때문에 장기적인 쟁점이 될 것으로 보임

참고문헌

경찰청, 「고액 · 상습체납자 감치 관련 대법원규칙(안)에 대한 경찰청 검토의견」, 2020. 3. 16., 정보공개포털, http://www.open.go.kr, 검색일자: 2020. 8. 19.

국회사무처, 「제371회 국회 기획재정위원회 회의록」, 2019. 11. 8.

국회사무처, 「제371회 국회 기획재정위원회 회의록(조세소위원회)」, 2019. 11. 25.

대한민국 법원, 『사법연감』, 각 연도.

박태형, 『「국세징수법」 일부개정법률안 검토보고서』, 국회 기획재정위원회, 2019. 11.

법무부, 『질서위반행위규제법 해설집』, 법무부, 2018.

법원행정처, 『감치실무재판편람』, 법원행정처, 2005.

『서울경제』, 「범인 잡기도 바쁜데 빚쟁이까지 우리가 맡나 … 경찰, 제도 개선 착수」, 2020. 5. 28, http://www.sedaily.com/NewsVIew/1Z2XDLX3UZ, 검색일자: 2020. 8. 20.

신진수, 「감치제도의 문제점과 개선방안 – 감치재판 후 수용절차를 중심으로」, 『법학논집』, 제19권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014, pp. 149~177.

이근우, 「감치제도의 변용 혹은 오용: 질서벌로서의 신체의 자유 제한」, 『법과 사회』, 제41호, 법과사회이론학회, 2011, pp. 337~363

최석윤·최정호·이윤상, 『타기관 업무 대리수행 관행개선 연구』, 경찰청, 2014.

하민경, 『각국 법원모욕의 제재 방식에 관한 연구』, 대법원 사법정책연구소, 2015.

행정안전부, 「호화생활 악의적 체납자에 대한 범정부적 대응강화 방안」, 보도자료, 2019. 6. 5.

『CBS노컷뉴스』, 「"감치, 강제성 없고 집행률도 낮아" … 눈물 짓는 양육자들」, 2020. 8. 4., https://www.nocutnews.co.kr/news/5389023, 검색일자: 2020. 8. 20.

Institute of Money Advisors, *I Can't Believe They Still Do That Council Tax Report*, 2nd Edition, November 2017.

Judicial College, *Adult Court Bench Book,* May 2015.

Klaus-Dieter Druen and Philipp J. Butler, EATLP International Tax Series, Vol. 14. *Surcharges and Penalties in Tax Law*, IBFD, 2016.

Welsh Government, "Removal of the sanction of imprisonment for the non-payment of council tax," June 2018.

국가법령정보센터, https://www.law.go.kr

국립국어원 표준국어대사전, https://stdict.korean.go.kr

국세통계, https://stats.nts.go.kr

나라장터, http://www.g2b.go.kr

대한민국 법원, https://www.scourt.go.kr

의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr

정보공개포털, http://www.open.go.kr

Berg & Androphy, https://www.bafirm.com/publication/federal-contempt-of-court

Bundesrecht kostenlos im Internet, https://www.gesetze-im-internet.de/

Cornell Law School Legal Information Institute, https://www.law.cornell.edu

GOV.UK, https://www.gov.uk

The United States Department of Justice, *Justice Manual*, https://www.justice.gov/jm/justice-manual

세정연구 20-01
고액 · 상습체납자 감치제도의 효율적인 운영방안

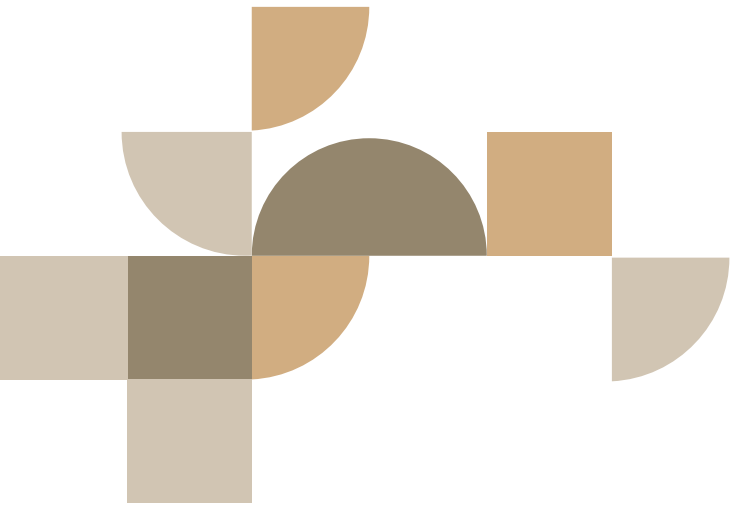
발 행 2020년 12월 31일
저 자 정훈 · 박하얀 · 김도연
발행인 김유찬
발행처 한국조세재정연구원
[3][0][1][4][7] 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
조판 및 인쇄 디자인 범신
© 한국조세재정연구원 2020 ISBN 979-11-6655-010-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

OPEN
출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

세정연구 20-01

고액·상습체납자 감치제도의 효율적 운영방안



한국조세재정연구원
세정연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr

93320
9 791166 550102
ISBN 979-11-6655-010-2