

질서위반행위규제법 해설집

2022.12

질서위반행위규제법 해설집

2022. 12.

CONTENTS

제1편

법률의 제명과 구성

1. 법률의 구성	21
-----------	----

제2편

법률의 주요 내용

1. 과태료 부과요건의 엄격화·합리화	25
2. 과태료 부과·징수 절차의 개선	27
3. 과태료의 실효성 제고 수단 마련	28
4. 법률 적용대상	30

제3편

조문별 해설

제1장 총칙

1. 목적	35
2. 정의	36
3. 법률의 적용범위	43
4. 다른 법률과의 관계	48



제2장 질서위반행위의 성립

1. 질서위반행위 법정주의	49
2. 고의 또는 과실	51
3. 위법성의 착오	53
4. 책임조각사유	57
5. 법인의 처리	60
6. 다수인의 질서위반행위 가담	65
7. 수개의 질서위반행위의 처리	67
8. 과태료의 산정	72
9. 과태료의 시효	74



제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수

1. 사전통지 및 의견제출 등	78
2. 과태료의 부과	85
3. 신용카드 등에 의한 과태료의 납부	99
4. 과태료 감경 제도	102
5. 과태료 부과에 대한 제척기간	120
6. 과태료 부과에 대한 이의제기 및 법원에의 통보	124



CONTENTS

7. 질서위반행위의 조사 및 조사방해에 대한 과태료	135
8. 자료제공의 요청	140
9. 가산금 징수 및 체납처분	149
10. 사망 또는 법인 합병시 과태료 납부의무의 승계	171
11. 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기	177



제4장 질서위반행위의 재판 및 집행

1. 과태료 사건의 관할	188
2. 비송사건절차법 준용규정	194
3. 법원직원의 제척	196
4. 행정청 통보사실의 통지	199
5. 법원의 심문 등	200
6. 행정청에 대한 출석요구	202
7. 사실탐지와 증거조사	203
8. 조서의 작성	205
9. 과태료 재판의 결정과 고지	206
10. 과태료 재판에 대한 항고	210
11. 재판비용	213
12. 과태료 재판의 집행	214
13. 약식재판과 이의절차	221
14. 자료제출의 요구	228



제5장 보칙

1. 관허사업의 제한	229
2. 신용정보의 제공	240
3. 고액·상습체납자에 대한 감치(監置)제도	248
4. 자동차 등록번호판의 영치	257
5. 자동차 등록번호판의 영치 일시해제	278
6. 자동차 소유권이전등록시 자동차 관련 과태료 납부의무	286
7. 검사 거부 등에 대한 과태료	292
8. 고유식별번호의 처리	296



제6장 부칙

1. 2007년 「질서위반행위규제법」 부칙	299
2. 2011년 「질서위반행위규제법」 개정법 부칙	302
3. 2016년 「질서위반행위규제법」 개정법 부칙	304
4. 2019년 「질서위반행위규제법 시행령」 개정령 부칙	306
5. 2021년 「질서위반행위규제법 시행령」 개정령 부칙	307



CONTENTS

제4편

해석사례

제1장 총칙

1. 질서위반행위의 개념(1)	311
2. 질서위반행위의 개념(2)	313
3. 행정청(1)	314
4. 행정청(2)	316
5. 행정청(3)	317
6. 행정청(3)-1	318
7. 당사자(1)	321
8. 당사자(2)	323
9. 당사자(3)	324
10. 당사자(3)-1	325
11. 당사자(3)-2	328
12. 당사자(3)-3	329
13. 당사자(3)-4	330
14. 당사자(4)	331
15. 당사자(5)	333
16. 당사자(5)-1	335
17. 당사자(6)	337
18. 당사자(7)	339
19. 당사자(7)-1	341



20. 이행강제금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부	345
21. 과징금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부	346
22. 변상금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부	347
23. 범칙금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부	348
24. 통행료에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부	350
25. 행정처분과 과태료처분의 병과(1)	351
26. 행정처분과 과태료처분의 병과(2)	352
27. 행정처분과 과태료처분의 병과(3)	353
28. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(1)	354
29. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(2)	360
30. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)	362
31. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-1	364
32. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-2	367
33. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-3	370
34. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-4	374
35. 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-5	377



CONTENTS



제2장 질서위반행위의 성립 등

36. 과태료 부과 여부 판단(1)	381
37. 과태료 부과 여부 판단(1)-1	383
38. 과태료 부과 여부 판단(2)	385
39. 과태료 부과 여부 판단(3)	386
40. 질서위반행위 법정주의	388
41. 고의 또는 과실(1)	390
42. 고의 또는 과실(2)	391
43. 위법성의 착오(1)	393
44. 위법성의 착오(2)	395
45. 법인의 처리(1)	397
46. 법인의 처리(2)	398
47. 법인의 처리(3)	399
48. 법인의 처리(4)	400
49. 법인의 처리(5)	402
50. 법인의 처리(6)	404
51. 법인의 처리(7)	406
52. 법인의 처리(8)	407
53. 다수인의 질서위반행위 가담(1)	408
54. 다수인의 질서위반행위 가담(2)	410





55. 다수인의 질서위반행위 가담(3)	411
56. 다수인의 질서위반행위 가담(3)-1	413
57. 다수인의 질서위반행위 가담(3)-2	414
58. 다수인의 질서위반행위 가담(3)-3	417
59. 다수인의 질서위반행위 가담(3)-4	420
60. 수개의 질서위반행위의 처리(1)	424
61. 수개의 질서위반행위의 처리(2)	426
62. 수개의 질서위반행위의 처리(3)	427
63. 수개의 질서위반행위의 처리(4)	429
64. 수개의 질서위반행위의 처리(5)	430
65. 수개의 질서위반행위의 처리(5)-1	431
66. 수개의 질서위반행위의 처리(5)-2	439
67. 수개의 질서위반행위의 처리(6)	441
68. 수개의 질서위반행위의 처리(7)	444
69. 수개의 질서위반행위의 처리(8)	446
70. 수개의 질서위반행위의 처리(9)	448
71. 수개의 질서위반행위의 처리(10)	449
72. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-1	451
73. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-2	452
74. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-3	457
75. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-4	458



CONTENTS



76. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-5	461
77. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-6	462
78. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-7	466
79. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-8	470
80. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-9	472
81. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-10	475
82. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-11	477
83. 수개의 질서위반행위의 처리(10)-12	480
84. 과태료의 산정(1)	482
85. 과태료의 산정(2)	483
86. 과태료의 산정(2)-1	485
87. 과태료의 시효	486
88. 과태료의 시효-1	487
89. 과태료의 시효-2	493

제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수



90. 사전통지 및 의견제출 등(1)	494
91. 사전통지 및 의견제출 등(2)	496
92. 사전통지 및 의견제출 등(3)	497
93. 사전통지 및 의견제출 등(4)	498
94. 사전통지 및 의견제출 등(5)	499



95. 사전통지 및 의견제출 등(6)	501
96. 사전통지 및 의견제출 등(7)	502
97. 사전통지 및 의견제출 등(8)	503
98. 사전통지 및 의견제출 등(9)	504
99. 사전통지 및 의견제출 등(10)	505
100. 사전통지 및 의견제출 등(11)	507
101. 사전통지 및 의견제출 등(12)	509
102. 사전통지 및 의견제출 등(12)-1	510
103. 사전통지 및 의견제출 등(13)	511
104. 사전통지 및 의견제출 등(14)	513
105. 사전통지 및 의견제출 등(15)	515
106. 사전통지 및 의견제출 등(15)-1	516
107. 과태료의 부과(1)	518
108. 과태료의 부과(1)-1	520
109. 과태료의 부과(2)	521
110. 과태료의 부과(3)	523
111. 과태료의 부과(4)	525
112. 과태료의 부과(5)	529
113. 과태료의 부과(6)	531
114. 신용카드 등에 의한 과태료 납부	532
115. 과태료의 반환(1)	533



CONTENTS



116. 과태료의 반환(2)	536
117. 자진납부 감경(1)	539
118. 자진납부 감경(2)	540
119. 자진납부 감경(3)	542
120. 자진납부 감경(4)	544
121. 자진납부 감경(5)	545
122. 자진납부 감경(6)	546
123. 자진납부 감경(7)	547
124. 자진납부 감경(8)	549
125. 자진납부 감경(8)-1	550
126. 사회적 약자 감경(1)	551
127. 사회적 약자 감경(2)	552
128. 사회적 약자 감경(3)	553
129. 사회적 약자 감경(3)-1	556
130. 사회적 약자 감경(4)	559
131. 사회적 약자 감경(5)	561
132. 사회적 약자 감경(5)-1	564
133. 사회적 약자 감경(6)	565
134. 사회적 약자 감경(7)	569
135. 사회적 약자 감경(7)-1	571
136. 사회적 약자 감경(8)	574





137. 과태료 제척기간(1)	576
138. 과태료 제척기간(1)-1	577
139. 과태료 제척기간(2)	578
140. 과태료 제척기간(3)	580
141. 과태료 제척기간(4)	581
142. 과태료 제척기간(5)	582
143. 과태료 제척기간(6)	584
144. 과태료 제척기간(7)	586
145. 과태료 제척기간(8)	588
146. 과태료 제척기간(8)-1	591
147. 과태료 제척기간(9)	592
148. 과태료 제척기간(10)	595
149. 과태료 제척기간(10)-1	597
150. 이의제기(1)	599
151. 이의제기(2)	601
152. 이의제기(2)-1	603
153. 이의제기(2)-2	605
154. 이의제기(3)	608
155. 이의제기(4)	609
156. 이의제기(5)	610
157. 이의제기(6)	612



CONTENTS



158. 이의제기(7)	613
159. 이의제기(8)	615
160. 이의제기(9)	616
161. 이의제기(10)	619
162. 질서위반행위 조사 방해에 대한 과태료	620
163. 자료제공의 요청(1)	622
164. 자료제공의 요청(2)	624
165. 자료제공의 요청(3)	625
166. 자료제공의 요청(3)-1	629
167. 자료제공의 요청(4)	632
168. 자료제공의 요청(4)-1	634
169. 자료제공의 요청(5)	635
170. 가산금(1)	637
171. 가산금(2)	638
172. 가산금(3)	639
173. 가산금(4)	641
174. 가산금(5)	646
175. 가산금(6)	648
176. 가산금(7)	649
177. 가산금(8)	650
178. 가산금(8)-1	651





179. 과태료 체납처분(1)	655
180. 과태료 체납처분(1)-1	657
181. 과태료 체납처분(2)	658
182. 과태료 체납처분(3)	659
183. 과태료 체납처분(4)	662
184. 과태료 체납처분(5)	664
185. 과태료 체납처분(6)	666
186. 과태료 체납처분(7)	668
187. 과태료 체납처분(8)	670
188. 과태료 체납처분(9)	672
189. 과태료 체납처분(10)	674
190. 과태료 체납처분(10)-1	677
191. 결손처분(1)	678
192. 결손처분(2)	680
193. 결손처분(2)-1	682
194. 결손처분(2)-2	685
195. 사망 또는 법인 합병시 과태료 납부의무 승계	686
196. 한정승인한 상속인	687
197. 한정승인한 상속인-1	694
198. 사망 시 과태료 부과	699
199. 징수유예등(1)	709



CONTENTS



200. 징수유예등(2)	712
201. 징수유예등(3)	714
202. 징수유예등(4)	716
203. 징수유예등(5)	717
204. 과태료 재판 집행의 위탁	718
205. 과태료 재판 집행의 위탁-1	719
206. 관허사업의 제한(1)	725
207. 관허사업의 제한(2)	727
208. 관허사업의 제한(3)	729
209. 관허사업의 제한(4)	731
210. 관허사업의 제한(5)	732
211. 관허사업의 제한(6)	733
212. 관허사업의 제한(7)	734
213. 관허사업의 제한(8)	736
214. 신용정보제공	737
215. 체납자의 감치(1)	738
216. 체납자의 감치(2)	739
217. 체납자의 감치(3)	741
218. 체납자의 감치(4)	742
219. 체납자의 감치(5)	744
220. 자동차 등록번호판 영치(1)	745



221. 자동차 등록번호판 영치(2)	746
222. 자동차 등록번호판 영치(3)	747
223. 자동차 등록번호판 영치(4)	749
224. 자동차 등록번호판 영치(5)	751
225. 자동차 등록번호판 영치(6)	753
226. 소유권이전시 납부증명서 제출(1)	754
227. 소유권이전시 납부증명서 제출(2)	756
228. 소유권이전시 납부증명서 제출(3)	757
229. 검사방해에 대한 과태료	758
230. 검사방해에 대한 과태료-1	760
231. 고유식별정보의 처리	762
232. 2007년 질서위반행위규제법 부칙	764

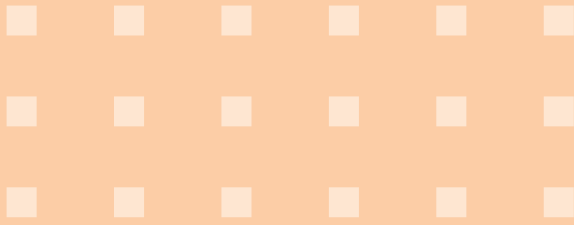


제5편

부 록

질서위반행위규제법 법령집 (2021. 1. 1. 시행)

질서위반행위규제법	769
비송사건절차법	803
과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙	811
행정절차법	815



제 1 편

법률의 제명과 구성

1. 법률의 구성



질서위반행위규제법

해설집

법률의 제명과 구성

1 법률의 구성

「질서위반행위규제법」은 본문 5장 57조, 부칙으로 이루어졌고, 세부적으로는 다음과 같이 구성되어 있다.

➔ 제1장 총칙(제1조~제5조)

목적, 정의, 적용범위, 다른 법률과의 관계

➔ 제2장 질서위반행위의 성립 등(제6조~제15조)

질서위반행위 성립요건, 법인의 처리, 공범, 수개의 질서위반행위의 처리, 과태료 산정시 참작사유, 과태료의 시효

➔ 제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수(제16조~제24조의2)

사전통지 등 과태료 부과절차, 자진납부자 감경, 과태료 부과 제척기간, 이의 제기 절차, 질서위반행위의 조사, 공공기관 등에 대한 자료제공 요청, 가산금 징수 및 체납 처분

➔ 제4장 질서위반행위의 재판 및 집행(제25조~제50조)

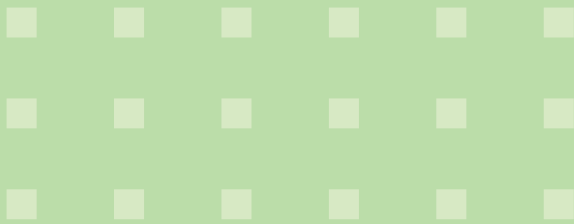
관할, 이의사건에 대한 재판절차, 불복절차, 재판의 집행절차, 약식재판, 정식 재판 절차로의 이행

➔ 제5장 보칙(제51조~제57조)

관허사업의 제한, 신용정보의 제공, 고액·상습체납자에 대한 제재, 자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치, 자동차 관련 과태료 납부 증명서의 제출, 검사를 거부·방해한 자 등에 대한 과태료

➔ 부칙

시행일, 경과조치



제 2 편

법률의 주요 내용

1. 과태료 부과요건의 엄격화·합리화
2. 과태료 부과·징수 절차의 개선
3. 과태료의 실효성 제고 수단 마련
4. 법률 적용대상



질서위반행위규제법

해설집

법률의 주요 내용

1 과태료 부과요건의 엄격화 · 합리화

1. 질서위반행위 성립에 책임주의 원칙 도입

종전에는 객관적인 위반사실만 있으면 행위자의 고의·과실 등이 없더라도 과태료를 부과할 수 있었으나, 「질서위반행위규제법」은 국민의 권익보장을 위하여 고의·과실, 위법성인식 가능성을 요건으로 하고, 14세 미만자나 심신상실자에게는 과태료를 부과하지 않는 것으로 하였다. 특히 「질서위반행위규제법」(법률 제8725호)은 부칙 4항 본문에서 “이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 다른 법률에 따라 발행한 효력에 관하여는 영향을 미치지 아니한다”고 규정하고 있다.¹⁾

또한, 종래 행정기관이 획일적으로 과태료를 부과해 온 것을 위반자의 동기, 자력 유무, 위반행위 이후의 태도 등을 고려하여 산정할 수 있도록 하였다.

종래 과태료에 있어서는 위반자의 고의·과실을 요하지 않는 것으로 해석하였고, 따라서 고의와 과실의 존재가 모두 의심스럽더라도 ‘정당한 사유’가 인정되지 않는 한 처벌결정을 하였다. 그러나 「질서위반행위규제법」은 과태료의 부과 대상인 질서위반행위에 대하여도 책임주의 원칙을 채택하여 제7조에서 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다”고 규정하였다.

1) 2007. 12. 21. 법률 제8725호로 제정되어 2008. 6. 22. 시행된 질서위반행위규제법은 그 부칙 제4항 본문에서 “이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다.”라고 규정하고 있어서 재항고인의 위반사실에도 위 법률이 적용되는데, 위 법률은 과태료의 부과대상인 질서위반행위에 대하여도 책임주의 원칙을 채택하여 제7조에서 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.”라고 규정하고 있으므로, 질서위반행위를 한 자가 자신의 책임 없는 사유로 위반행위에 이르렀다고 주장하는 경우 법원으로서 그 내용을 살펴 행위자에게 고의나 과실이 인정되는지 여부를 따져보아야 한다.

과태료 재판에도 비송사건절차의 일반 원칙에 따른 절대적 진실발견주의, 직권탐지주의가 적용되나, 그렇다고 하더라도 법원의 증거 수집에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 탐지한 자료의 범위 내에서 고의 또는 과실이 입증되었다고 판단되지 않는 경우에는 불처벌 결정이 불가피하고 이는 「질서위반행위규제법」이 책임주의를 도입한 데 따른 국민의 권익 보호 취지에도 부합한다.²⁾

2. 과태료 부과기간·소멸시효, 행위시법주의 도입

종전의 개별법률은 행정기관의 과태료 부과에 대한 기간을 규정하지 않고 있었으나, 「질서위반행위규제법」은 과태료의 부과기간을 5년으로 정하고, 확정된 과태료의 소멸시효도 5년으로 명문화하였다.

또한, 종전에는 위반행위 이후 과태료 부과시에 법률이 변경되어 법정 과태료가 상향되면 신법을 적용하여 왔으나, 「질서위반행위규제법」은 이러한 경우 구법을 적용하도록 명문화함으로써 행위시법주의를 도입하였다.³⁾

2) 대법원 2011. 7. 14. 자 2011마364 결정에서 대법원은, “2007. 12. 21. 법률 제8725호로 제정되어 2008. 6. 22. 시행된 질서위반행위규제법은 그 부칙 제4항 본문에서 “이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다.”라고 규정하고 있어서 재항고인의 위반사실에도 위 법률이 적용되는데, 위 법률은 과태료의 부과대상인 질서위반행위에 대하여도 책임주의 원칙을 채택하여 제7조에서 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.”라고 규정하고 있으므로, 질서위반행위를 한 자가 자신의 책임 없는 사유로 위반행위에 이르렀다고 주장하는 경우 법원으로서 그 내용을 살펴 행위자에게 고의나 과실이 인정되는지 여부를 따져보아야 한다.”고 판시하여, 과태료재판에서 책임주의가 적용된다는 것을 명시적으로 선언한 바 있다.

3) 대법원 2020. 11. 3.자 2020마5594 결정에서 대법원은, “질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 원칙적으로 행위 시의 법률에 따르지만(제3조제1항), 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용하여야 한다(제3조제2항). 따라서 질서위반행위에 대하여 과태료 부과와 근거 법률이 개정되어 행위 시의 법률에 의하면 과태료 부과대상이었지만 재판 시의 법률에 의하면 과태료 부과대상이 아니게 된 때에는, 개정 법률의 부칙에서 종전 법률 시행 당시에 행해진 질서위반행위에 대해서는 행위 시의 법률을 적용하도록 특별한 규정을 두지 않은 이상 재판 시의 법률을 적용하여야 하므로 과태료를 부과할 수 없다.”고 판시한 바 있다.

2 과태료 부과 · 징수 절차의 개선

1. 과태료 부과 · 징수절차 일원화

종전에는 과태료의 부과 · 징수절차가 통일되어 있지 않았으나, 「질서위반행위규제법」은 행정기관이 1차적으로 과태료를 부과 · 징수하고, 당사자의 이의제기가 있으면 법원에 통보하여, 법원이 「질서위반행위규제법」상의 과태료 재판 규정에 따라 재판 후 검사가 집행하는 것으로 절차를 일원화하였다.

2. 종전 과태료제도의 미비점 개선 · 보완

행정기관의 과태료 부과에 대한 이의제기기간을 현행 30일에서 60일로 확대하여 현행 기간이 지나치게 단기간인 점을 개선하였다.

종전에는 당사자가 이의를 제기하는 경우에는 행정기관이 무조건 법원에 통보하도록 되어 있어 당사자가 재판을 받아야 하는 불편을 초래하였으나, 「질서위반행위규제법」은 당사자가 이의를 제기한 경우에 행정기관이 심사하여 과태료를 부과하지 않을 수 있는 중간심사제도를 도입하였다. 과태료 금액이 많거나 경제사정 등으로 납부기간내에 과태료를 납부할 수 없는 경우에는 납부를 연기하거나 분할납부할 수 있도록 분할납부 · 납부유예제도를 도입하였다.

과태료 체납자가 납부할 능력이 없는 경우에는 일정한 요건 하에서 행정기관이 징수절차를 중지 · 유보하는 결손처분제도도 도입하였다. 또한, 행정기관이 과태료 체납자의 주소, 자력 유무 등을 확인할 수 있도록 공공기관 등에 대하여 자료의 제공을 요청할 수 있는 권한을 도입하였다.

3 과태료의 실효성 제고 수단 마련

1. 성실납부자에 대한 과태료 감경제도 도입

행정청이 정한 의견제출 기한 이내에 과태료를 납부하는 경우에는 대통령령으로 정하는 범위 내에서 과태료 금액을 감경하여 줌으로써 성실납부자를 우대하도록 하였다.⁴⁾

2. 과태료 체납에 대한 가산금 제도 도입

과태료 체납자에 대하여는 납부기간 경과 시 100분의 3, 그 이후 매월 1,000분의 12의 가산금을 60개월간 부과하도록 하여 성실납부자와의 형평성을 도모하였다.

가산금제도는 현재 과징금,⁵⁾ 조세, 부담금, 부과금, 보험료, 사용료, 수신료 등에서 전반적으로 운영되고 있으며, 이는 체납자가 성실납부자보다 이익을 보는 불합리를 제거하고 행정기관이 고지서 재발부 등 추가비용을 세금으로 부담하지 않도록 하는데 취지가 있다.

4) 시행령 제5조는 자진납부자에 대한 감경범위를 부과될 과태료 금액의 100분의 20의 범위 이내로 정하고 있다.

5) 참고로, 과태료가 행정청에 대한 협조의무 위반이나 경미한 형사사범에 대한 비범죄화 차원에서 부과되는 한편, 과징금은 행정상의 의무불이행이나 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 경제상의 이익을 환수하거나, 영업정지를 할 경우 일반국민에게 불편을 초래할 수 있는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업에 대해 영업정지에 갈음한 대체적 제재로서 행정기관이 부과하는 수수료, 사용료, 특허료, 납부금 등의 조세를 제외한 금전적 제재를 부과한다는 점에서 그 부과목적에 다르다. 또한 과태료는 청탁금지법상 과태료와 같이 법원이 처음부터 과태료재판에 의해 부과하는 경우와 행정청의 과태료부과처분에 대한 법원의 과태료재판으로 부과하는 경우가 있으며 「비송사건절차법」에 따라 재판을 통해 결정하기 때문에 과태료에 대한 불복은 행정쟁송으로 다룰 수 없는 반면 과징금은 행정기관이 부과하며 이에 대한 불복은 행정쟁송절차에 따르며, 과징금이 법률상 원인이 없이 징수된 경우 공법상 부당이득반환청구권도 행사할 수 있다. 과태료의 금액산정 기준은 가벌성의 정도에 따라 그 한도액이 결정되지만, 과징금은 영업수익의 예상치 내에서 결정된다. 그리고 과징금의 징수에 대해서는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」이 적용되지만, 과태료의 징수에 대해서는 「질서위반행위규제법」이 적용되는 것도 차이가 있다. 과태료나 과징금은 모두 행정법상의 의무위반에 대해 부과되는 제재금이므로 과태료와 과징금의 병과는 허용될 수 없다고 하겠다.

3. 고액·상습 체납방지를 위한 보완수단 도입

- (1) 허가 등을 요하는 사업의 경영자가 과태료를 체납할 특별한 사유가 없음에도 그 사업과 관련한 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 각 1년 이상 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 경우에는 행정기관이 관허사업의 허가 정지나 취소를 요청할 수 있도록 하였다.
- (2) 신용정보기관에 고액·상습 체납자료를 제공하여 금융기관의 신용평가에 반영하도록 함으로써 자진납부를 유도하였다. 그 대상자는 500만원 이상 체납자 중 1년 이상 또는 1년 3회 이상 체납자로 하였으며, 사전에 신용정보가 제공될 수 있음을 미리 알리도록 하여 체납자의 불이익을 최소화하였다.
- (3) 납부능력이 있는 고액·상습 체납자에 대하여는 과태료 납부 시까지 법원의 재판을 통해 30일의 범위 이내에서 감치할 수 있도록 하여 납부를 유도하였다. 3회 이상, 1년 이상, 1,000만원 이상 과태료 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 체납액 이상인 자를 감치 대상으로 하였으며, 다만, 납부능력이 충분함에도 고의로 체납하는 자에 한정하고 납부능력이 없어 체납한 자는 제외하여 대상자를 최소화하였다. 행정기관의 신청에 의하여 검사의 청구로 법원의 재판을 통해 30일의 범위 내에서 감치하고 재판 중이나 감치 중에 과태료를 납부하면 즉시 청구를 취하하거나 석방한다.

4 법률 적용대상

1. 원칙적으로 과태료가 행정질서법⁶⁾로서 부과되는 경우에 적용

- (1) 소송법상·사법(私法)상의 과태료, 징계법으로서 부과되는 과태료는 본법의 적용에서 제외한다.
- (2) 「민법」·「상법」 등 사인간의 법률관계를 규율하는 법 또는 「민사소송법」·「가사소송법」·「민사집행법」·「형사소송법」·「민사조정법」 등 분쟁해결에 관한 절차를 규율하는 법상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 경우는 본법의 적용대상이 아니다.
- (3) 마찬가지로 「공증인법」·「법무사법」·「변리사법」·「변호사법」 등 기관, 단체 등이 구성원의 의무위반에 대하여 불이익을 가하는 제재로서의 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 경우도 본법의 적용대상이 아니다.

2. 가산금 등 각종 제재수단은 법 시행 후 체납행위부터 적용

가산금 등 각종 제재수단은 법 시행 이후 이 법의 절차에 따라 부과된 체납행위부터 적용한다. 다만, 과태료 감경 등 당사자에게 유리한 규정은 소급하여 적용하도록 하였다.

⁶⁾ 행정벌은 그 성질에 따라 행정형벌과 행정질서벌로 대별할 수 있는데, 행정질서벌은 행정상의 질서위반자에 대한 제재로서 형법 제41조상의 형벌의 종류에 해당하지 않는 금전벌인 과태료를 부과하는 것으로서 실질적으로는 형벌인 벌금이나 과료와 같으나 형벌이 아닌 점에서 이들과 구별된다. 또한 행정질서벌은 직접적인 행정목적이나 공익침해행위에 부과되는 행정형벌과 달리 행정법상의 각종 신고·보고·등록 및 장부비치 등 행정법규의 위반 정도가 비교적 경미하여 간접적으로 행정목적달성에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 경미한 의무태만에 대해 개별 법률에 근거하여 행정청이 「질서위반행위규제법」에 따라 과태료를 부과·징수한다.



제 3 편

조문별 해설

제1장 총칙

제2장 질서위반행위의 성립

제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수

제4장 질서위반행위의 재판 및 집행

제5장 보칙

제6장 부칙



질서위반행위규제법

해설집

조문별 해설

제1장

총 칙

1 목적

제1조(목적) 이 법은 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

「질서위반행위규제법」은 질서위반행위의 성립요건 및 과태료 부과·징수 절차 등에 관한 일반법이다(2007. 12. 21. 제정 2008. 6. 22. 시행). 「질서위반행위규제법」은 학설·판례 등 해석에 의존해오던 기존의 과태료 관련 이론과 실무 입법례 등을 대대적으로 정리·보완하여 형사법에 가까운 구성요건체계를 확립하였고, 과태료 부과·징수 관련 절차를 일원화하여 국민의 신뢰 보호 및 예측 가능성을 대폭 강화하였다.

제1조 목적 조항은 「질서위반행위규제법」 개별 조항 해석의 중요한 지침으로 기능한다. 즉, 과태료 부과·징수와 관련하여 「질서위반행위규제법」 조항의 해석이 문제되는 경우에는 이 조항을 근거로 개별 조항의 구체적 의미를 밝히게 되므로 실제로 과태료 부과·징수 업무를 담당하는 실무자는 제1조의 존재를 인식하고 이를 숙지할 필요가 있다 할 것이다.

2 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 제외한다.
 - 가. 대통령령으로 정하는 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위
 - 나. 대통령령으로 정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위
2. “행정청”이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖의 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁 받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)을 말한다.
3. “당사자”란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

가. 질서위반행위

(1) 정의

「질서위반행위규제법」 제2조제1호는 “질서위반행위”를 “법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위”로 정의하고 있다.

질서위반행위는 ‘당사자’의 의무위반행위에 대하여 ‘행정청’이 위반행위 당사자에게 과태료를 부과하는 행위로서 그 개념에는 과태료 부과 주체와 과태료 부과 대상이 모두 반영되어야 한다. 그런데 과태료 부과 주체인 당사자에는 개인뿐만 아니라 지방자치단체 등

법인격을 보유한 행정청이 포함된다. 현행 규정은 이러한 점을 고려한 것으로서, 당사자와 행정청이 정의되지 않은 상태에서 이들 용어를 사용하지 않으면서 개념의 모호와 법문의 상황을 최대한 피하기 위함이다.

한편, 「질서위반행위규제법」은 「지방자치법」이 조례 위반에 대하여 과태료 부과가 가능하도록 규정한 점(제27조), 조례 위반행위 역시 「질서위반행위규제법」이 규정하는 질서위반행위에 해당하는 점을 고려하여 조례에 의하여 부과되는 과태료도 「질서위반행위규제법」 적용 범위에 포함하도록 하였다.

(2) 질서위반행위의 범위

현행 「질서위반행위규제법」에 따르면 과태료 부과 대상인 질서위반행위는 개별법 상 과태료 부과 대상으로 규정된 모든 행위로 해석된다. 「질서위반행위규제법」이 질서위반행위를 행정법상 의무위반행위에 국한하지 않은 이유는 범죄로 처벌하던 비교적 가벼운 범위 위반행위를 행정질서벌인 과태료로 원활히 전환하기 위함이다. 경미범죄 가운데는 행정상 의무이행 확보와 관계없는 것도 있을 수 있기 때문이다.

다만, 「질서위반행위규제법」은 현행법상 과태료로 규정된 모든 과태료에 대하여 예외 없이 적용하도록 하지는 않고 징계벌 또는 사법·소송법상 과태료는 적용 대상에서 제외한다(「질서위반행위규제법」 제2조제1호 가목·나목). 이는 성질상 행정청의 과태료 부과 처분으로 보기 어렵거나 개인 또는 기관·단체의 자율적 판단을 존중할 필요가 있는 경우에 해당한다. 「질서위반행위규제법」 적용 대상에서 제외되는 경우로는 과태료가 기관 또는 단체의 내부적 징계 수단인 경우(예: 「공증인법」, 「법무사법」, 「변리사법」, 「세무사법」 등), 사인간의 법률관계를 규율하는 경우(예: 「민법」, 「상법」 등), 분쟁 해결 절차를 규율하는 경우(예: 「민사소송법」, 「가사소송법」, 「민사집행법」, 「형사소송법」, 「민사조정법」 등)가 있다.

나. 행정청

「질서위반행위규제법」 제2조제2호는 “행정청”을 “행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖의 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)”으로 정의한다.

국가 또는 지방자치단체의 기관이란 원·부·처·청 등 중앙행정기관과 그에 속한 부속기관·특별지방행정기관 및 합의제 행정기관, 지방자치단체와 그 소속기관 또는 하부행정기관(시·도 교육청 및 하급교육행정기관 포함)을 말한다.

「질서위반행위규제법」은 조례에 의한 과태료를 질서위반행위의 범위에 포함하고 있으므로 자치법규에 의하여 위임이나 위탁을 받은 공공단체도 행정청에 포함된다고 보아야 할 것이다.

질서위반행위를 한 당사자의 주소가 질서위반행위 적발 당시 주소에서 변경된 경우 어느 행정청이 과태료 부과 관할권을 가지는 지에 대해서 「질서위반행위규제법」은 따로 정하고 있지 않다. 원칙적으로 과태료 부과 근거가 되는 개별법령의 해석에 따라 판단해야 한다. 다만, 전속 관할로 해석되는 경우가 아니라면 부과 당시 주소지 관할 행정청에서 과태료 부과 권한을 행사하면 될 것이다.

한편, 법률상 다수의 부과·징수권자가 존재하는 경우에는 그들 중 하나의 기관이 과태료를 부과·징수하면 될 것이나, 그러한 경우 과태료 부과·징수권자에 대한 별도의 권한 위임 내지 수권규정이 존재하여야 할 것이다.

다. 당사자

(1) 자연인 또는 법인 등 단체

「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 “당사자”를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다. 이하 같다)”으로 정의한다.

「질서위반행위규제법」은 당사자인 법인에 비법인 사단·재단이 포함됨을 명시하였다. 「질서위반행위규제법」 제정 전에는 비법인 사단은 질서위반행위의 당사자로서 과태료 부과 대상이 될 수 없다는 의견이 지배적이었고, 실무에서도 비법인 사단이나 재단이 아닌 대표자나 관리인 개인에게 과태료를 부과하고 있었다.

이에 따르면 사회적 실체가 있고 현실적으로 활동하는 비법인 사단 또는 재단의 질서위반행위에 대하여 법인격이 다른 대표자 또는 관리자를 처벌하는 결과를 초래하여 책임주의에 반하게 된다는 점이 지적되어 왔다.

「질서위반행위규제법」은 이와 같은 점을 고려하여 비법인 사단 또는 재단을 당사자에 포함시킴으로써 책임주의를 구체화하였다.

과태료 부과 시 당사자의 국적은 불문하므로 질서위반행위를 한 자가 외국인(자연인 또는 법인)인 경우에는 그 외국인에게도 과태료 부과가 가능하다. 다만, 당사자가 ‘외국’인 경우 과태료는 그 국가(법인)에 부과되어야 할 것이나 국가는 타국 재판소의 관할권으로부터 면제된다는 국가면제 원칙에 따르면 외국에 대해서는 과태료를 부과할 수 없을 것이다.

(2) 국가나 지방자치단체 등 공공기관에 대한 과태료 부과

「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 과태료 부과 대상이 되는 ‘당사자’를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있

는 것을 포함, 이하 같음)”으로 명시하고 있다.

따라서 현행 「질서위반행위규제법」은 과태료를 부과하는 행정청과 과태료의 부과대상이 되는 당사자 간의 법적 관계를 전제로 하고 있으며, 이때 당사자는 현행 「질서위반행위규제법」 제2조에 따라 자연인 또는 법인에 한정된다고 할 것이므로, 독자적 법인격이 인정될 수 없는 ‘국가기관’에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.⁷⁾

한편, ‘국가’의 경우 과태료 부과·징수의 주체이므로 주체인 국가가 스스로를 대상으로 과태료 부과권을 행사하는 것은 모순되고, 질서위반행위에 대한 제재효과 역시 미비하다는 점, 국가는 자신의 고권적인 작용에 의하여 위해가 발생된 경우 이를 스스로 제거해야 할 의무가 있고, 국가에 대한 과태료 부과·징수가 국가기관 간 관할권을 침해할 수 있다는 점,⁸⁾ 등에서 국가에게 과태료를 부과하는 것은 불가능하다. 즉, 국가기관은 국가의 하부기관으로서 독자적인 법인격을 갖고 있지 않으므로 원칙적으로 과태료를 부과할 수 없다. 다만 법률이 예외규정을 두어 명시적으로 국가기관을 당사자로 규정한 경우에는 국가도 법을 준수해야 할 의무가 있고⁹⁾ 국가에 대한 과태료 부과로 인한 공익을 고려해야 할 것이므로, 예외적으로 가능하다고 할 것이다.¹⁰⁾

7) 법문상 국가(대한민국)와 지방자치단체는 공법인이므로 「질서위반행위규제법」 제2조제3호의 “당사자”에 해당한다고 볼 수 있으므로, 국가와 지방자치단체는 과태료 부과대상이 된다고 볼 수도 있다. 하지만 전자에 대해서는 형벌권의 주체인 국가가 스스로를 대상으로 형벌권을 행사하는 것이 모순되며 실효적인 행사도 불가능하다는 점, 국가에 대한 금전형은 결국 동일한 국고에서 나오고 들어가는 것이 되므로 응보나 예방 차원에서 그 효과가 미비하다는 점, 명문의 규정은 없으나 국가의 주권면책이 인정될 필요가 있다는 점 등을 들어 국가를 과태료를 포함한 형벌권의 대상에서 제외하는 것이 타당하다.

8) 정하중, 「행정법개론」, 2016, 법문사, 1126면.

9) 김남진·김연태, 「행정법 II」, 2020, 308면.

10) 한편 이와 반대로 일정한 질서위반행위에 대하여 국가 또는 지방자치단체의 과태료 책임을 제외시키는 명문의 규정을 두는 경우도 있다. 「에너지이용 합리화법」의 경우가 대표적인 바, 동 법 제78조제4항 단서는 그 의무의 성격상 국가 또는 지방자치단체가 이행하여야 할 사항이 아닌 경우에 대해서는 과태료 부과대상에서 국가 또는 지방자치단체가 제외됨을 명시하고 있다.

※ 해당 법률이 그러한 예외에 해당하는지 여부는 당해 법률의 입법취지 및 목적, 해당 과태료 규정의 문언과 형식, 입법자의 의사 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여, 당해 법률을 소관하는 소관부처에서 제반사정을 종합적으로 고려하여 개별 법률별로 구체적으로 판단하여야 한다. 다만 국가기관 등에 대한 과태료 부과는 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 고려하여, 그러한 예외 인정은 충분하고 다각적인 검토를 거쳐 신중하게 결정하여야 할 것이다.

국가기관이 아닌 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)에게 과태료 부과가 가능한지 여부와 관련하여, 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)이 법인격을 보유하거나 비법인사단·재단에 해당하는 경우에는 과태료를 부과할 수 있다. 다만, 그 기관이 국가(공법인)의 하부기관에 불과하여 별도의 법인격을 보유하지 않은 경우에는 과태료를 부과할 수 없다.

(3) 지방자치단체에 대한 과태료 부과

「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제1항에 따라 ‘지방자치단체’(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도, 시·군·구)는 법인으로 하는바, 지방자치단체가 양벌규정에 의한 처벌대상이 되는 법인에 해당하는지 여부에 관하여 판례는 그 사무의 성격에 따라 결론을 달리하고 있다.

판례는 지방자치단체가 기관위임사무를 처리하는 경우 국가기관의 일부로 볼 수 있으나, 그 고유의 자치사무를 처리하는 경우라면 국가기관과는 별도의 독립한 공법인으로서 처벌대상에 해당한다고 보고 있다(대법원 2009. 6. 11. 선고 2008도6530 판결 참조).

따라서 지방자치단체가 그 고유의 ‘자치사무’를 처리하는 경우라면, 당해 지방자치단체에 대하여 과태료를 부과할 수 있다.

다만 과태료 부과 주체와 동일한 지방자치단체의 다른 부서에 대하여 과태료를 부과하

는 것에 관하여는, 「질서위반행위규제법」은 과태료를 부과하는 행정청과 과태료 부과대상이 되는 당사자 간의 법적 관계를 전제로 하고 있고, 이때 당사자는 현행 「질서위반행위규제법」 제2조에 따라 권리능력을 가지는 자연인 또는 법인 등 단체이므로 이에 해당하지 않는, 즉 독자적인 법인격이 인정되지 아니하는 “지방자치단체 내 부서”는 당사자로 볼 수 없다. 따라서 지방자치단체의 다른 부서에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다. 다만 지방공기업(공사, 공단)은 법인¹¹⁾이므로 과태료를 부과할 수 있다.

정리하면, 지방자치단체가 과태료를 부과하는 경우, ① 법인격을 갖는 지방자치단체 상호간은 과태료 부과가 가능하다. 단, 이때에도 지방자치단체가 자치사무가 아닌 국가의 위임사무를 처리하는 경우에는 그 지방자치단체의 업무는 국가의 업무로서 국가가 스스로에게 과태료를 부과하는 것과 같으므로 위임사무의 경우에는 과태료 부과가 불가능하다. ② 독자적인 법인격이 인정되지 않는 지방자치단체 내 부서는 당사자로 볼 수 없으므로 지방자치단체 내 특정 부서가 같은 지방자치단체 내 다른 부서에 대하여는 과태료 부과가 불가능하다. ③ 지방자치단체 스스로에게는 과태료 부과가 불가능하다. ④ 법인격을 갖는 지방공기업에 대해서는 과태료 부과가 가능하다.

11) 지방공기업법 제51조(법인격) 공사는 법인으로 한다.

제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립할 수 있다. ② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조 제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의6까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조 및 제73조, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공사”는 “공단”으로, “사장”은 “이사장”으로, “사채”는 “공단채”로 본다.

3 법률의 적용범위

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

제4조(법 적용의 장소적 범위) ① 이 법은 대한민국 영역 안에서 질서위반행위를 한 자에게 적용한다.

② 이 법은 대한민국 영역 밖에서 질서위반행위를 한 대한민국의 국민에게 적용한다.

③ 이 법은 대한민국 영역 밖에 있는 대한민국의 선박 또는 항공기 안에서 질서위반행위를 한 외국인에게 적용한다.

가. 법 적용의 시간적 범위

「질서위반행위규제법」 제3조는 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 원칙적으로 행위 시 법률에 따르되(제1항) 질서위반행위 후 법률의 변경으로 과태료 액수가 감경되거나 부과 대상에서 제외된 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 신법을 적용하도록 하였다(제2항).

이에 따르면 질서위반행위의 성립과 처분 여부의 판단은 원칙적으로 행위시법에 따르게

된다. 다만 질서위반행위 이후 해당 법률이 당사자에게 유리하게 변경된 경우에는 변경된 신법을 적용하되 신법이 적용시점을 따로 정한 경우에는 그에 의한다.

제3조제2항 “특별한 규정”은 개별법이 부칙 등 경과규정을 별도로 마련한 경우를 의미한다. 따라서 질서위반행위 이후 법률 변경이 있는 경우에는 먼저 부칙의 존재 여부를 살펴야 한다.

만일 개별법에 이에 대한 정함이 없다면 「질서위반행위규제법」 제3조제1항에 따라 ‘질서위반행위 당시’의 법률에 따른 과태료 액수를 부과하면 될 것이며, 이는 질서위반행위 후 수회의 법률 변경으로 과태료 액수가 여러 번 달라졌더라도 마찬가지이다.

한편, 범죄의 성립과 처벌에 대한 「형법」 제1조제2항에 대하여 대법원은 이른바 ‘동기설’을 적용하고 있지만, 과태료 부과를 규정하는 「질서위반행위규제법」에서는 ‘동기설’이 적용되지 않는다. 대법원 판례에서도 질서위반행위에는 동기설을 적용하지 않고 있는 것으로 해석된다.¹²⁾

대법원 2017. 4. 7.자 2016마1626 결정

질서위반행위규제법은 ‘질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다’고 하면서도(제3조제1항), ‘질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다’고 규정하고 있다(제3조제2항). 따라서 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하는 근거 법령이 개정되어 행위 시의 법률에 의하면 과태료 부과대상이었지만 재판 시의 법률에 의하면 부과대상이 아니게 된 때에는 개정 법률의 부칙 등에서 행위 시의 법률을 적용하도록 명시하는 등 특별한 사정이 없는 한 재판 시의 법률을 적용하여야 하므로 과태료를 부과할 수 없다.

12) 대법원 2020. 12. 18.자 2020마6912 결정; 대법원 2020. 11. 3.자 2020마5594 결정; 대법원 2017. 4. 7.자 2016마1626 결정

「질서위반행위규제법」 제3조제2항 해석에 ‘동기설’ 적용여부 관련

형법 제1조(범죄의 성립과 처벌) ① 범죄의 성립과 처벌은 행위 시의 법률에 의한다.

- ② 범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구법보다 경한 때에는 신법에 의한다.
- ③ 재판확정 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하는 때에는 형의 집행을 면제한다.

- 형법 제1조의 해석과 관련하여, 범죄 후 형의 폐지가 그 행위의 처벌이 부당하다는 반성적 고려에 의한 것일 경우 신법에 따라 처벌이 불가하나, 단순한 사실관계 변화에 의한 것일 경우 행위시법인 구법에 따라 처벌이 가능하다는 것이 판례의 태도이다(대법원 2003도2770 판결).
- 위와 같이 형사법의 적용의 시간적 범위에 관한 ‘동기설’이 「질서위반행위규제법」 제3조제2항의 해석에도 유추적용된다는 의견이 존재할 수 있으나, 아래와 같은 사정을 감안하면 국민의 예측가능성과 법적안정성을 위해 과태료 부과에는 ‘동기설’이 유추 적용되지 않는 것으로 보아 법률 개정으로 기 질서위반행위가 더 이상 과태료 부과 대상이 아니거나 가볍게 부과되는 경우 경과규정이 없는 한 변경된 법률을 적용하는 것이 상당하다고 하겠다.

① ‘동기설’은 형사처벌 관련 법률의 시간적 적용범위에 관한 것이다. 형벌이란 국가와 사회공동생활의 질서에 현저히 위반하는 행위를 범죄로 규정하고, 그러한 행위를 한 행위자에 대한 제재이지만, 과태료는 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 가벼운 법위반행위에 대하여 행정청이 금전적 제재를 가하는 행정질서벌로서 행정벌¹³⁾의 일종이라 할 것이다. 과태료는 범인의 반사회성을 처벌하는 것이 아니고,

행정법규의 실효성을 확보함을 목적으로 하는 점에서 형벌과는 그 목적, 성질, 절차 등을 달리하는 것이다. 따라서 명문의 규정 없이 법적 성격이 상이한 행정벌인 과태료 부과에 그대로 적용된다고 보기 어려운 점이 있다.

② 「질서위반행위규제법」 제3조제2항은 「형법」 제1조제2항과 달리 ‘법률에 특별한 규정이 없는 한’ 신법을 적용한다는 명문의 규정을 두고 있다.

③ 「동기설」이 적용된다면 법률에 명문 규정 없이 구법에 따른 과태료 부과 범위가 넓어지는 결과가 초래되어 법적 근거없이 국민에게 불이익한 결과가 초래될 우려가 있을 뿐만 아니라, 수범자인 국민이 법률변경의 동기를 판단할 기준도 불명확하게 된다.

제3조제1항 및 제2항은 행정청의 과태료 부과·징수 절차가 종료되지 않은 것을 전제로 하므로, 당사자가 과태료를 납부하는 등 과태료 부과·징수 절차가 종료된 경우에는 과태료 액수가 가볍게 변경되더라도 원칙적으로 이를 변경할 수 없고 예외적으로 그 처분에 하자가 있거나 확정된 종국판결에 중대한 흠이 있는 경우에만 취소·재심 등을 통한 번복이 가능하다 할 것이다. 당사자가 부과된 과태료를 납부하지 아니하는 등 과태료 부과·징수절차가 종료되지 않은 경우에는 「질서위반행위규제법」 제3조제3항에 따라 부과된 과태료에 대한 징수나 집행의 면제는 가능하다.

나. 법 적용의 장소적 범위

「질서위반행위규제법」 제4조에 따르면 이 법은 대한민국 영역 안에서 질서위반행위를 한 자에게 적용하는 것을 원칙으로 한다(제1항). 이는 속지주의에 관한 것으로서 대한민국

13) 행정벌에는 행정형벌, 행정질서벌(과태료), 조례에 의한 과태료 포함

영토 내에서 발생한 질서위반행위에 대해서는 행위자의 국적을 불문하고 과태료가 부과되어야 함을 의미한다. 따라서 질서위반행위의 당사자가 관광객 등 일시적으로 국내에 머무는 외국인인 경우에도 개별법에 이와 달리하는 특별한 규정이 없는 한 행정청은 과태료를 부과하여야 한다. 당사자인 외국인이 주소가 불분명하거나 부과 전 출국하는 등의 이유로 실제 징수가 어려운 것과는 별개의 문제라 할 것이다.

「질서위반행위규제법」은 대한민국 영역 밖에서 질서위반행위를 한 대한민국 국민(제2항)에게도 과태료 부과가 가능함을 명시하였다. 이는 속인주의에 관한 것으로서 대한민국 국민이 질서위반행위를 행한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제4조제2항에 따라 행위지가 어디인지를 불문하고 「질서위반행위규제법」이 적용된다 할 것이다.

한편, 「질서위반행위규제법」은 대한민국 영역 밖에 있는 선박 또는 항공기 안에서 질서위반행위를 한 외국인(제3항)에게도 적용된다. 이는 속지주의의 일종인 기국주의에 관한 것으로서 우리나라 영토가 아닌 외국을 운항 중인 대한민국 국적의 선박 또는 항공기 내에서 발생한 질서위반행위에 대해서도 「질서위반행위규제법」을 적용하는 근거가 된다.

4 다른 법률과의 관계

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

2007. 12. 21. 제정되어 2008. 6. 22.부터 시행 중인 「질서위반행위규제법」은 질서위반 행위 성립과 과태료 부과·징수 절차 등에 관한 일반법이다. 「질서위반행위규제법」은 제5조에서 과태료 부과·징수, 과태료 재판 및 집행 등 절차에 관하여는 다른 법에 우선하여 적용됨을 명시하여 「질서위반행위규제법」과 다른 법률과의 관계를 명확히 하였다.

「질서위반행위규제법」 제정 이전에는 과태료 부과·징수 등 절차 규정이 개별법에 산재해 있어 관련 절차를 일률적으로 파악하기 어렵고 그 내용도 제각각이라 당사자의 예측가능성 또는 권익보호에 어려움이 있었다. 이러한 점을 고려하여 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과·징수 등 절차를 일원화함으로써 기존의 문제를 입법적으로 해결하였다.

한편, 「질서위반행위규제법」이 시행된 지 10여년이 되어감에도 불구하고 「질서위반행위규제법」과 중복되거나 저촉되는 개별법 조항이 그대로 남아있는 경우가 있어 법 적용의 혼선 및 국민 불편을 초래한다는 지적이 있었다. 이에 따라 정부는 2016. 8.부터 개별법상 과태료 부과·징수 규정의 정비를 시작하여 2017. 6. 개정이 필요한 총 12개의 시행령을 일괄개정하였다.

제2장

질서위반행위의 성립

1 질서위반행위 법정주의

제6조(질서위반행위 법정주의) 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다.

「질서위반행위규제법」 제6조는 질서위반행위 및 과태료 법정주의를 명문으로 규정하였다. 이는 죄형법정주의에 관한 「헌법」 제12조제1항에 근거한다. 이에 따르면 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.” 과태료 역시 행정질서벌로서 법위반행위에 대하여 국민에게 가하는 불이익한 처분에 해당하므로, 과태료 부과에는 죄형법정주의에 상당하는 엄격한 기준이 필요하다. 「질서위반행위규제법」은 이를 “질서위반행위 법정주의”로 수용하면서 과태료 역시 법률에 명시적으로 규정된 행위에 한하여 부과가 가능함을 명시하였다.¹⁴⁾

「질서위반행위규제법」 제6조에 따르면 “법률”에 따르지 아니하고는 “어떠한 행위도” 과태료를 부과해서는 아니 된다. 이는 크게 네 가지 정도로 해석된다.

¹⁴⁾ 헌법재판소는 과태료는 행정질서벌에 해당할 뿐 형벌이 아니므로 죄형법정주의의 규율대상에 해당하지 아니한다는 입장이다(헌재 1998.5.28. 96헌바83; 헌재 2016.7.28. 2015헌마236 등). 이에 따르면 헌법재판소는 죄형법정주의와 질서위반행위 법정주의를 구별하는 것으로 보인다.

첫째, 법률에 과태료 부과 대상인 질서위반행위로 규정되지 아니한 행위에 대해서는 어떠한 경우에도 과태료를 부과할 수 없다. 즉, 어떠한 행위가 명백히 행정 목적 달성을 방해하는 행위로 판단될지라도 개별법이 그 행위에 대하여 과태료를 부과하도록 명시적으로 규정하지 않았다면 행정청은 자의적으로 과태료를 부과할 수 없다.

둘째, 법률에 어떠한 행위와 비슷한 행위에 대해 과태료를 부과하도록 규정하였더라도 이들 행위를 같은 것으로 보아 동일한 조항을 적용할 수는 없다. 따라서 과태료 규정을 자의적으로 해석하여 법률이 명시적으로 규정하지 않은 사항에까지 법 규정을 적용하는 유추해석 역시 금지된다.

셋째, 「헌법」 제12조제1항은 적법절차원리에 관하여 규정하고 있는데, 헌법재판소에 의하면 적법절차원칙은 형벌뿐만 아니라 모든 국가작용에 적용되는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 국민에게 불리한 “처벌”의 일종인 과태료 부과·징수 역시 법률과 적법한 절차에 따라야 한다. 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과·징수 절차에 관한 일반법으로서 「질서위반행위규제법」이 적용되는 모든 과태료는 「질서위반행위규제법」이 정한 절차에 따라 부과·징수되어야 하므로, 질서위반행위 법정주의는 과태료에 관한 적법절차원리 역시 수용하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

넷째, 「질서위반행위규제법」에서는 형법총칙에 규정된 고의 또는 과실을 요구하는 구성요건해당성과 위법성 및 책임조각사유를 규정하고 있다. 이는 형사법의 이론을 과태료 실체법을 입법함에 있어서 응용한 것으로 보인다. 따라서 「질서위반행위규제법」이 정하는 범위 내에서 형법총칙의 법리가 일부 차용될 수 있다고 할 것이다. 이로써 「질서위반행위규제법」은 과태료의 부과·징수 및 그 구제절차를 엄격하게 규정, 적용하여 과태료 부과처분을 당한 자의 권익의 침해를 방지하고 과태료 징수의 실효성 확보를 도모하였다.

15) 헌재 2001. 11. 29. 2001헌바41

2 고의 또는 과실

제7조(고의 또는 과실) 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

「질서위반행위규제법」 제7조는 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위에 대해서는 과태료를 부과하지 않는다고 규정하여 질서위반행위의 성립요건으로 법규위반이라는 객관적 요건 외에 고의·과실이라는 주관적 요건이 함께 요구됨을 명시하였다. 이는 책임주의 원칙의 반영으로서 주관적 요건의 만족, 즉 고의 또는 과실 둘 중 어느 하나의 요건을 만족해야 과태료 부과 대상인 질서위반행위가 성립함을 의미한다. 따라서 둘 중 어느 하나도 충족하지 못하는 경우에는 과태료를 부과할 수 없다.

여기서 “고의”란 질서위반행위의 구성요건인 사실의 인식 및 범위반 의사를, “과실”은 일반적으로 요구되는 주의의무를 위반하여 과태료 부과 대상인 질서위반행위가 발생한 경우를 의미한다. 「형법」은 고의를 “죄의 구성요건인 사실을 인식하지 못한 행위”로, 과실을 “정상의 주의를 태만함으로 인하여 죄의 성립요건인 사실을 인식하지 못한 행위”로 정의한다.¹⁶⁾

「질서위반행위규제법」 제정 전 종래 판례는 과태료 부과에는 원칙적으로 고의·과실이 요구되지 않지만, 예외적으로 정당한 사유가 있을 때에는 과태료를 부과할 수 없다는 입장이었다.¹⁷⁾ 이는 일반국민이 행정의무위반의 발생을 방지하기 위해 끊임없이 주의를 기울이도록 함으로써 행정상 의무이행 가능성을 높이려는 정책적 고려를 반영한 것으로 해

16) 형법 제13조(범의) 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 별하지 아니한다. 단, 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 예외로 한다.

제14조(과실) 정상의 주의를 태만함으로 인하여 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 처벌한다.

석된다. 다만, 최선의 주의를 기울였으나 법규위반의 결과가 발생한 경우에도 과태료를 부과하게 된다면 국민의 법규위반 방지 노력을 무의미한 것으로 인식할 가능성이 있고, 오히려 행정상 의무이행을 확보하지 못할 가능성도 있다.

따라서 질서위반행위의 성립을 위하여 법규위반이라는 객관적 사실 외에 행위자의 고의·과실이라는 주관적(심리적·내심적) 요건의 존재를 필요로 하고, 과실이 없는 경우에는 과태료를 과하지 않는 것이 타당하다. 현재의 「질서위반행위규제법」은 이를 고려하여 책임주의를 명문화함으로써 입법적으로 해결하였다. 「질서위반행위규제법」 입법 후의 대법원 판례에서도, 법원은 당사자가 ‘자신에게 책임 없는 사유로 위반행위에 이르렀다’고 주장하는 경우에 고의 또는 과실의 유무를 판단하여야 한다고 판시하고 있다.¹⁸⁾

17) “행정질서벌과 행정형벌은 다같이 행정법령에 위반하는데 대한 제재라는 점에서는 같다하더라도 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과하여지는 것이므로 행정형벌을 과하는데 있어서 고의 과실을 필요로 할 것이냐의 여부의 점은 별문제로 하더라도 행정질서벌인 과태료는 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는데까지는 이르지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는데 불과하므로 다른 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 고의 과실을 필요로 하지 아니한다고 해석하여야 할 것이다.”(대법원 1969.7.29.자 69마400 결정) “과태료와 같은 행정질서벌은 행정질서유지를 위한 의무의 위반이라는 객관적 사실에 대하여 과하는 제재이므로 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되고 원칙적으로 위반자의 고의·과실을 요하지 아니하나, 위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시할 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등 그 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 이를 부과할 수 없다고 보아야 할 것이다.”(대법원 2000.5.26. 선고 98두5972 판결)

18) 대법원 2011. 7. 14.자 2011마364 결정

3 위법성의 착오

제8조(위법성의 착오) 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반 행위는 그 오인에 정당한 이유가 있는 때에 한하여 과태료를 부과하지 아니한다.

「질서위반행위규제법」 제8조는 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반행위로서 그 오인에 정당한 이유가 있는 때에는 과태료를 부과하지 않는다고 규정한다. 이는 일반적으로 질서위반행위가 되는 경우이지만 자기의 특수한 경우에는 법령에 의하여 허용된 행위로서 질서위반행위가 되지 않는다고 잘못 인식하고, 그와 같이 잘못 인식함에 정당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 않는다는 취지로 이해해야 할 것이다.

여기서 ‘정당한 이유’의 판단기준에 대하여 「질서위반행위규제법」은 따로 정하고 있지는 않다. 다만, 「질서위반행위규제법」이 책임주의 등 「형법」상 개념을 차용한 점을 고려할 때 「형법」 제16조(법률의 착오)의 “정당한 이유”에 대한 판단 기준은 「질서위반행위규제법」상 위법성 착오 판단의 중요한 근거가 될 것으로 보인다.

「형법」 제16조 정당한 이유에 대하여 대법원은 “정당한 이유가 있는지 여부는 행위자에게 자기 행위의 위법의 가능성에 대해 심사숙고하거나 조회할 수 있는 계기가 있어 자신의 지적능력을 다하여 이를 회피하기 위한 진지한 노력을 다하였더라면 스스로의 행위에 대하여 위법성을 인식할 수 있는 가능성이 있었음에도 이를 다하지 못한 결과 자기 행위의 위법성을 인식하지 못한 것인지 여부에 따라 판단하여야 할 것이고, 이러한 위법성의 인식에 필요한 노력의 정도는 구체적인 행위정황과 행위자 개인의 인식능력 그리고 행위자가 속한 사회집단에 따라 달리 평가되어야 한다”고 밝히고 있다.¹⁹⁾

¹⁹⁾ 대법원 2006.3.24. 선고 2005도3717 판결

특히 문제되는 경우는 당사자가 금지규정의 존재를 몰랐던 경우, 행정청 또는 담당 공무원의 의견을 신뢰한 경우 등이다. 법원은 건축법상 허가대상인줄 모르고 용도변경한 경우,²⁰⁾ 허위의 보증서를 행사하여 소유권 이전등기를 한 행위가 법 위반이라는 사실을 몰랐던 경우²¹⁾는 단순한 법률의 부지로서 위법성 착오의 정당한 이유가 없다고 판단하였다. 반면에 허가를 담당하는 공무원이 허가를 요하지 않는 것으로 잘못 알려줘 허가를 받지 않은 경우²²⁾ 지방의회 의원이 의정보고서의 구 공직선거및선거부정방지법 제108조 위배 여부에 대하여 선거관리위원회의 자문을 받아 이를 수정하여 배부한 경우²³⁾에는 착오에 대한 회피가능성이 없어 위법성 착오의 정당한 이유가 있다고 보았다.

참고로 「질서위반행위규제법」 제정 이전 판례로서 특정 건물에 조례를 위반한 부정한 급수장치가 설치된 사실을 알지 못한 채 그 건물을 매수하여 단순히 급수를 계속 받아온 경우에 과태료 부과가 가능한지 여부에 대하여 법원은 “위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시할 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등 그 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 이를 부과할 수 없다”고 판단한 바 있다.²⁴⁾

한편, 과태료는 행정질서벌로서 행정법상 신뢰보호원칙의 적용 여부가 문제된다. 이는 행정청이 당사자에게 특정 행위가 질서위반행위에 해당하지 않는다는 신뢰를 부여한 경우에 과태료 부과가 가능한지 여부에 관한 것이라 할 것이다. 법원은 비송사건절차법에 따른 과태료 재판은 관할 관청이 부과한 과태료처분에 대한 당부를 심판하는 행정소송절차가 아니라 법원이 직권으로 개시·결정하는 것이므로, 원칙적으로 과태료 재판에서는

20) 대법원 1991.10.11. 선고 91도1566 판결

21) 대법원 1990.10.30. 선고 90도1126 판결

22) 대법원 1995.7.11. 선고 94도1814 판결

23) 대법원 2005.6.10. 선고 2005도835 판결

24) 대법원 1994.1.14. 선고 93누19399 판결

행정소송에서와 같은 신뢰보호의 원칙 위반 여부가 문제로 되지 않는다고 보았다.²⁵⁾ 이는 “행정관청 내부의 부과 기준에 기속됨이 없이” 관계 법령에서 규정하는 과태료 상한의 범위 내에서 그 동기·위반의 정도·결과 등 여러 인자를 고려하여 법원이 재량으로 그 액수를 정할 수 있음을 의미한다.²⁶⁾ 이에 따르면 판례는 과태료를 신뢰보호원칙 적용 대상에서 제외하고 있는 것으로 보인다. 다만, 위반자가 그 의무를 알지 못할 수밖에 없다거나 위반자에게 의무이행을 기대하기 어려운 ‘정당한 사유’에는 행정청의 신뢰 부여로 인한 오인도 포함될 수 있는데, 이는 행정법상 신뢰보호원칙에 따른 것이라기보다는 「형법」상 법률의 착오에 가까운 것으로 이해하면 무리가 없을 것으로 보인다.

행정법 상 신뢰보호원칙을 적용하여 정당한 이유를 인정한 사례는 조세 관련 사안에서 발견된다. 국세기본법 제18조²⁷⁾ 및 지방세기본법 제20조²⁸⁾는 행정청의 해석 또는 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 경우에는 그 해석 또는 관행에 따른 행위나 계산은 정당한 것으로 본다는 규정을 두고 있는데, 이는 신뢰보호원칙을 명문화한 것이라 할 것이다.

법원은 단순히 법률의 존재를 몰랐거나,²⁹⁾ 납세의무자가 세무공무원의 잘못된 설명을 믿고 그 신고납부의무를 이행하지 아니하였다 하더라도 그것이 관계 법령에 어긋나는 것이 명백한 때³⁰⁾에는 정당한 이유가 없는 것으로 판단한 반면, 행정청의 질의회신 등 공

25) 대법원 2006.4.28. 자 2003마715 결정

26) 대법원 1998.12.23. 자 98마2866 결정

27) 국세기본법 제18조(세법 해석의 기준 및 소급과세의 금지) ③ 세법의 해석이나 국세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석이나 관행에 의한 행위 또는 계산은 정당한 것으로 보며, 새로운 해석이나 관행에 의하여 소급하여 과세되지 아니한다.

28) 지방세기본법 제20조(해석의 기준 등) ③ 이 법 및 지방세관계법의 해석 또는 지방세 행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석 또는 관행에 따른 행위나 계산은 정당한 것으로 보며 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 과세되지 아니한다.

29) 대법원 1991.11.26. 선고 91누5341 판결

30) 대법원 1997.8.22. 선고 96누15404 판결

적인 견해표명에 의해 의무가 없다고 믿었거나³¹⁾ 오랜 관행에 따른 경우³²⁾에는 정당한 이유가 있다고 보았다. 이는 「형법」상 정당한 이유의 판단 기준과 크게 다르지 않은 것으로 판단된다.

31) 대법원 1995.11.14. 선고 95누10181 판결

32) 대법원 1980.3.25. 선고 79누165 판결

4 책임조각사유

제9조(책임연령) 14세가 되지 아니한 자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조(심신장애) ① 심신(心神)장애로 인하여 행위의 옳고 그름을 판단할 능력이 없거나 그 판단에 따른 행위를 할 능력이 없는 자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

② 심신장애로 인하여 제1항에 따른 능력이 미약한 자의 질서위반행위는 과태료를 감경한다.

③ 스스로 심신장애 상태를 일으켜 질서위반행위를 한 자에 대하여는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

가. 책임연령

「형법」은 14세 미만자³³⁾를 형사미성년자로 규정하고 있다. 이는 생물학적 특성이 반영된 것으로서 14세 미만자는 신체적·정신적으로 성숙하지 못하였으므로 불법에 대한 책임능력이 없다는 판단에 근거한다. 이에 따르면 14세 미만자는 일률적으로 책임무능력자로 간주된다.

「질서위반행위규제법」도 「형법」의 형사미성년자처럼 책임연령 개념을 도입하여 14세 미만자에 대해서는 과태료를 부과하지 않도록 하였다. 다만, 14세 미만자에게도 과태료를 부과할 현실적 필요성이 있는 경우에 대비하여 단서에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 14세 미만자에 대해서도 과태료를 부과할 수 있도록 명시하였다.

³³⁾ 여기서 14세 미만자는 개별법 상 특별한 규정이 없는 한 만(滿)으로 계산한다.

한편, 「질서위반행위규제법」 시행령 제2조의2에 따른 과태료 감경 사유에 미성년자가 포함되어 책임연령과 혼동되는 경우가 있다. 시행령 상 미성년자는 「민법」 상 미성년자로서 만 19세 미만자(「민법」 제4조)를 의미하지만 과태료 책임연령은 만 14세 미만이므로 이들 두 개념은 명확히 구별된다 할 것이다.³⁴⁾

나. 심신상실 및 심신미약

「형법」이 책임능력의 또 다른 유형으로 심신상실과 심신미약을 규정한 것과 마찬가지로 「질서위반행위규제법」 역시 심신장애 규정을 별도로 두고 있다. 즉, 심신장애로 인하여 행위의 옳고 그름을 판단할 능력이 없거나 그 판단에 따른 행위를 할 능력이 없는 심신상실자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 않는다(제10조제1항). 또한 심신장애로 인하여 행위의 옳고 그름을 판단할 능력이 없거나 그 판단에 따른 행위를 할 능력이 미약한 심신미약자의 질서위반행위는 과태료를 감경한다(제10조제2항). 다만, 술을 과하게 마시는 등 스스로 심신장애 상태를 야기한 상태에서 질서위반행위를 범한 경우에는 책임능력이 있는 자와 마찬가지로 보아 과태료를 부과한다(제10조제3항).

일반적으로 「형법」에서 행위의 옳고 그름을 판단할 능력은 「형법」 상의 불법 인식 능력인 ‘사물변별능력’으로, 그 판단에 따른 행위를 할 능력은 「형법」 상의 불법을 인식하고 이에 따라 행동하는 ‘의사결정능력’으로 불린다. 이들 능력이 정신적 능력에 관한 것이라면 심신장애는 신체적 능력을 의미한다. 「질서위반행위규제법」 제10조에 해당하기 위해서는 신체적 능력과 정신적 능력이 모두 상실되거나 미약해야 한다.

판례가 심신장애를 인정한 경우로는 정신분열증,³⁵⁾ 간질³⁶⁾ 등이 있다. 이들은 모두 의학

³⁴⁾ 자세한 내용은 75면 4. 과태료 감경 제도 참조.

³⁵⁾ 대법원 1980.5.27. 선고 80도656 판결

³⁶⁾ 대법원 1969.8.26. 선고 69도1121 판결

적으로 정신병에 해당하는 경우로서 심각한 의식장애가 인정되는 사례라 할 수 있다. 이에 따르면 위 조항은 정신병 등 신체적 질병으로 인하여 판단능력이 없거나 현저히 떨어지는 특별한 경우에만 적용되어야 할 것이므로, 과태료 부과를 위한 사전통지 시 당사자가 고령이어서 정신이 오락가락한다거나 술에 취해 기억이 나지 않는다는 등의 의견을 제출하더라도 쉽게 심신상실 또는 심신미약을 인정해서는 안 될 것이다.

한편, 심신상실 또는 심신미약은 생물학적 측면과 정신적 측면이 고려되어야 하므로 위 조항은 오로지 자연인, 즉 ‘사람’에게만 적용되어야 한다. 따라서 질서위반행위의 당사자가 법인인 경우 법인에게 위 조항을 적용할 수 없으며, 법인의 대표자가 심신상실 또는 심신미약 상태에 있더라도 마찬가지라 할 것이다. 법인과 법인의 대표자는 서로 다른 인격체로서 구별되기 때문이다.

5 법인의 처리

제11조(법인의 처리 등) ① 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과한다.

② 제7조부터 제10조까지의 규정은 「도로교통법」 제56조제1항에 따른 고용주등을 같은 법 제160조제3항에 따라 과태료를 부과하는 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 「질서위반행위규제법」의 내용

법인의 범죄능력은 인정되지 않는다고 보는 것이 판례의 입장이다.³⁷⁾ 이에 따르면 법인의 처벌을 위해서는 반드시 법률상 별도의 근거가 필요한데, 이는 보통 개별법 상 양벌규정³⁸⁾으로 구현된다.

양벌규정은 일반적으로 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 개별법 상의 위반행위를 하면 “그 행위자를 벌하는 외에” 그 법인 또는 개인에게도 형벌을 과하도록 규정된다.³⁹⁾ 즉, 형벌은 오로지 자

³⁷⁾ 대법원 1984.10.10. 선고 82도2595 전원합의체 판결

³⁸⁾ 양벌규정이란 범죄행위자와 그 행위자와 일정한 관계가 있는 행위자 이외의 자를 함께 처벌하는 법규정을 의미한다. 형사범에서는 범죄를 행한 자만을 벌하지만 행정범에서는 범죄행위자 이외의 자를 벌하는 것으로 규정하는 경우가 있다.

³⁹⁾ 관세법 제279조(양벌 규정) ① 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제11장에서 규정한 벌칙(제277조의 과태료는 제외한다)에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

연인만을 대상으로 하지만 법인에게도 형벌 수준의 규제가 필요한 경우 자연인과 법인을 동시에 처벌할 수 있도록 특별한 규정을 두는 것이다.

「질서위반행위규제법」은 양벌규정 대신 법인이 당사자인 경우에는 법인에게만 별도로 과태료 부과가 가능하도록 법인의 처리에 대한 규정을 별도로 두었다. 따라서 개별법 상 질서위반행위의 주체가 법인인 경우에는 개별법 상 양벌규정 등 법인에 대한 과태료 부과 규정이 존재하지 않더라도 바로 법인에 대한 과태료 부과가 가능하다.

이는 양벌규정과 흡사하나 적용은 오로지 법인만을 대상으로 하므로 자연인과 법인 양쪽을 처벌하는 양벌규정과는 구별된다. 양벌규정에는 자연인과 법인을 동시에 처벌한다는 뜻으로 “행위자를 벌하는 외에” 그 법인 또는 개인에게도 형벌을 과한다는 문구가 추가되나 「질서위반행위규제법」 제11조에는 이들 규정이 존재하지 않는다. 이는 법인에게 의무가 부여된 경우⁴⁰⁾에는 실제 행위자에게도 법률 준수의 의무가 있음이 명문으로 규정되지 않은 이상 행위자를 처벌하지 않겠다는 것으로서 일반적인 양벌규정과는 입법목적과 기능이 구별된다 할 것이다.

다만, 이는 법정책상 필요성이 인정되어 개별법 상 양벌규정이 도입된 경우까지 행위자를 처벌하지 못하도록 하는 것은 아니라 할 것이다. 따라서 명문으로 법인과 종업원 모두를 처벌하도록 규정한 경우에는 법인처벌에 관한 제11조 및 「질서위반행위규제법」 우선 적용의 원칙에 관한 제5조에도 불구하고 양벌규정이 우선하는 것으로 보아야 할 것이다.

40) 산업안전보건법 제42조(작업환경측정 등) ① 사업주는 유해인자로부터 근로자의 건강을 보호하고 쾌적한 작업 환경을 조성하기 위하여 인체에 해로운 작업을 하는 작업장으로서 고용노동부령으로 정하는 작업장에 대하여 고용노동부령으로 정하는 자격을 가진 자로 하여금 작업환경측정을 하도록 한 후 그 결과를 기록·보존하고 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 근로자대표가 요구하면 작업 환경측정 시 근로자대표를 입회시켜야 한다.

제72조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

4. 제42조제1항에 따른 작업환경측정을 하지 아니한 자

한편, 도로교통법 제160조제3항은 영상기록매체에 의하여 위반사실이 입증되거나 운전자를 확인할 수 없는 경우에는 고용주 등⁴¹⁾에 대하여 20만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.⁴²⁾

위 규정은 위반사실이 명백함에도 운전자를 확인하지 못해 제재의 흠결이 발생하는 것을 방지하기 위한 정책적 고려에서 규정된 것으로서, 고용주 등은 고의·과실, 위법성의 착오, 책임능력, 심신장애 등의 요건에 부합하지 않더라도 위반행위의 발생만으로 과태료를 부과 받게 된다. 이를 반영하여 「질서위반행위규제법」 제11조제2항은 도로교통법 제56조제1항에 따른 고용주 등에 대하여는 제7조(고의 또는 과실), 제8조(위법성의 착오), 제9조(책임연령), 제10조(심신장애)의 적용을 배제하도록 하였다.

41) 도로교통법 제56조(고용주등의 의무) ① 차의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 운전자나 차를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자(「여객자동차 운수사업법」에 따라 사업용 자동차를 임차한 사람 및 「여신전 문금융업법」에 따라 자동차를 대여한 사람을 포함하며, 이하 "고용주등"이라 한다)은 운전자에게 이 법이나 이 법에 따른 명령을 지키도록 항상 주의시키고 감독하여야 한다.

42) 도로교통법 제160조(과태료) ③ 차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주 등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)
2. 제163조에 따라 범칙금 통고처분을 할 수 없는 경우

2. 「청탁금지법」과의 관계

관련 규정

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법)」

제24조(양벌규정) 법인 또는 단체의 대표자나 법인·단체 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인·단체 또는 개인의 업무에 관하여 제22조제1항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다], 제23조제2항, 제23조제3항 또는 제23조제5항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다]의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금 또는 과태료를 과한다. 다만, 법인·단체 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

청탁금지법 제24조는 법인의 종업원이 그 업무에 관하여 위반행위를 한 경우 법인 뿐만 아니라 행위자인 종업원에게도 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

그런데 과태료의 일반법인 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인의 종업원이 업무에 관하여 법인에게 부과된 법률상 의무를 위반한 때에는 법인에게 과태료를 부과한다고 규정하고 있고, 법 제5조에서 과태료 부과 등에 대하여 「질서위반행위규제법」이 다른 법보다 우선 적용되도록 하고 있으므로, 행위자인 종업원에게는 과태료 부과를 할 수 없는 것이 아닌지 문제된다.

「질서위반행위규제법」 제5조는 「질서위반행위규제법」과 ‘저촉’되는 경우에 동법을 우선 적용하라는 취지이고, 저촉되지 아니하는 범위에서는 개별법이 우선하게 된다.

그런데 청탁금지법 제24조는 법인에게 법인은 물론 행위자에게 ‘추가’적으로 과태료를

부과한다는 것이고, 「질서위반행위규제법」 제11조는 ‘법인에게만’ 과태료를 부과하라는 것은 아니므로 양 규정이 저촉된다고 볼 수 없다. 따라서 「질서위반행위규제법」 제11조 및 제5조에도 불구하고 양별규정에 관하여는 청탁금지법이 우선 적용되어, 법인뿐만 아니라 행위자에게도 과태료 부과가 가능할 것이다.

※ 다만, 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인의 ‘종업원’이 법인의 업무에 관하여 ‘법인에게 부과된 법률상 의무를 위반’한 경우에 적용되는 규정이다. 따라서 개별법 규정의 해석에 따라 그 수범자가 법인이 아니라 종업원인 경우에는 「질서위반행위규제법」 제11조는 적용되지 않는다.⁴³⁾

43) 「청탁금지법」 제23조제2·3항 및 제5항 제3호의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당조문의 과태료를 과한다고 되어 있다. 그런데 통칙규정인 「질서위반행위규제법」 제11조는 “법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과한다”고 규정하고 있는 바, 이는 대표자 외의 임직원 또는 대리인이 법인 등의 업무를 위하여 공직자등에게 부정청탁을 하더라도 법인에게만 과태료를 부과하는 것으로 해석된다(김재광, 과태료제도와 관련한 법적 문제, 경희법학, 경희대 법학연구소, 2017. 6., 152면).

6 다수인의 질서위반행위 가담

제12조(다수인의 질서위반행위 가담) ① 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 때에는 각 자가 질서위반행위를 한 것으로 본다.

② 신분에 의하여 성립하는 질서위반행위에 신분이 없는 자가 가담한 때에는 신분이 없는 자에 대하여도 질서위반행위가 성립한다.

③ 신분에 의하여 과태료를 감경 또는 가중하거나 과태료를 부과하지 아니하는 때에는 그 신분의 효과는 신분이 없는 자에게는 미치지 아니한다.

우리 「형법」은 범죄에 다수인이 가담한 경우 가담형태에 따라 공동정범(제30조), 교사범(제31조) 또는 방조범(제32조)으로 구분한다. 「질서위반행위규제법」은 이와 달리 단일 정범 개념을 도입하여 「형법」과 같은 공동정범·교사범·종범의 개념을 인정하지 아니하고 질서위반행위에 가담한 자 모두를 정범으로 본다(제12조제1항). “본다”라는 간주규정으로 규율하고 있으므로 행정청의 임의적 판단에 의해 다르게 판단할 수 있는 여지(재량)는 없다. 따라서 동일한 질서위반행위에 가담한 자가 여러 명이고 각자 가담의 정도가 다르더라도 그 경중을 가리지 아니하고 과태료는 동일하게 부과된다.⁴⁴⁾

이는 질서위반행위에 ‘가담’한 자가 여러 명일 경우 가담자 전부를 질서위반행위의 정범으로 간주하는 규정으로서, 개별법상 양벌규정에 의한 법인 및 실행위자에 대한 처벌, 「질서위반행위규제법」 제11조에 의한 법인 처벌과는 구별되는 개념이다.

⁴⁴⁾ 다만, 사회적 약자 등 감경 사유에 해당하거나 혹은 위반횟수에 따른 가중 규정이 있는 경우에는 당사자별로 최종적 부과 액수가 달라질 수 있을 것이다.

여기서 말하는 ‘신분’이란 남녀의 성별, 내·외국인의 구별, 친족관계, 공무원인 자격과 같은 관계에만 한정하지 않고 특정 질서위반행위에 관한 위반자의 인적관계인 특수한 지위 또는 상태를 의미한다. 결국 질서위반행위에 대한 구체적 사실관계에 따라 담당 공무원의 불법행위 가담이 인정되는 경우에는 과태료를 부과할 수 있다.

한편, 신분에 따라 질서위반행위의 성립이나 과태료의 가중·감경 또는 면제 여부가 달라지는 경우에 신분 있는 당사자와 신분 없는 당사자가 공범관계에 있는 경우에는 이를 어떻게 처리할 것인가가 문제된다.

「질서위반행위규제법」은 이에 대하여 명문규정을 두고 있다. 즉, 구성요건적 신분(진정신분)과 관련한 신분자와 비신분자의 가담은 위법연대를 인정하여 동일하게 처벌하고, 가감적·소극적 신분과 관련한 신분자와 비신분자의 가담은 책임개별화 원칙에 따라 비신분자에게는 신분의 효과가 미치지 않도록 통상의 과태료에 처하도록 하였다. 「형법」이 신분 있는 자의 행위에 신분 없는 자가 가담한 경우 신분 없는 자에게도 공동정범·교사범·종범이 성립한다고 본 반면(「형법」 제33조), 「질서위반행위규제법」은 신분 있는 자의 질서위반행위에 신분 없는 자가 가담한 때에는 단일정범개념에 따라 공동정범·교사범·종범의 구별 없이 그 질서위반행위에 가담한 당사자 모두 동일한 질서위반행위가 성립한다고 규정하였다.

7 수개의 질서위반행위의 처리

제13조(수개의 질서위반행위의 처리) ① 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과한다.

② 제1항의 경우를 제외하고 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과한다. 다만, 다른 법령(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령으로 정하는 바에 따른다.

가. 개요

1개 또는 수개의 행위가 수개의 질서위반행위에 해당하는 경우 「형법」의 경우처럼 상상적 경합 또는 실체적 경합 개념을 인정할지 여부가 문제된다. 「질서위반행위규제법」 제정 이전에는 과태료 부과 대상 행위에 대한 「형법」 상의 경합범 개념은 인정되지 아니하였고, 각각의 위반 행위에 대하여 각각의 과태료가 과해진다는 견해가 일반적이었다.

「질서위반행위규제법」은 「형법」과 같이 수개의 질서위반행위의 처리에 관한 규정을 별도로 두어 상상적 경합의 경우에는 「형법」과 같이 중한 과태료를 부과하도록 하고, 실체적 경합의 경우에는 「형법」과 달리 일률적으로 모든 행위에 대하여 과태료를 부과하도록 규정하였다.

이 때 행위가 단일한지 혹은 수개인지의 문제와(①), 단일한 행위가 수개의 질서위반행위에 해당하는지에 관한 문제(②), 수개의 질서위반행위에 해당하더라도 과태료 부과처분(법적효과)이 단일한지 수개인지 문제(③)는 각각 구별되어야 한다.

행위(①)	질서위반행위(②)	과태료 부과(③)	근거
단일	단일	단일	(개벌법)
	수개	단일	「질서위반행위규제법」 제13조제1항
수개	수개	수개	「질서위반행위규제법」 제13조제2항

이때 ‘하나의 행위’는 행위의사의 단일성과 행위의 동일성이 인정되는 것으로, 여기에는 자연적 행위 개념뿐만 아니라 규범적 행위 개념도 수반되는 것으로 보아야 하고, 질서위반행위의 수는 자연적 관찰이나 사회통념, 법위반 의사의 단일성과 계속성, 보호법익 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.⁴⁵⁾ 만약 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 경우에는 포괄하여 하나의 행위가 있었던 것으로 평가할 수 있을 것이므로 하나의 과태료가 부과되지만, 행위의 단일성 및 동일성이 인정되지 않는 경우에는 수개의 질서위반행위로서 「질서위반행위규제법」 제13조에 따른 과태료가 부과되어야 할 것이다.⁴⁶⁾

한편, 행위의 단일성 판단과 그 위법상태가 계속해서 지속되고 있는 것과는 구별되어야 한다. 예를 들면 수일 간에 걸쳐 지속되는 주차위반 상태의 경우는(도로교통법상 주정차 위반) 매일 새로운 주차위반행위로 볼 것인지, 혹은 하나의 주차위반행위가 성립한 것이고 그 위반상태가 지속되고 있는 것에 불과한 것인지에 관한 문제이다. 주차위반행위 전체를 하나의 행위로 볼 것인지에 따라 하나의 질서위반행위에 해당하여 하나의 과태료를 부과할 것인지, 반대로 수개의 질서위반행위에 해당하는 것으로 해석하여 수개의 과태료

45) 행위가 단일하다면 그에 대한 신고가 여러 건이라도 “하나의 행위”로 이해해야 한다.

46) 이때 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 의한 과태료 부과도 결론적으로 하나의 과태료가 부과된다는 점에서 단일한 행위에 하나의 과태료가 부과된다는 점과 법적 효과 측면에서 동일하지만, 수개의 질서위반행위에 해당하지만 법률 규정에 의해 하나의 과태료가 부과된다는 점에서 차이가 있다.

를 부과할 것인지가 달라지게 된다. 이처럼 계속범, 영업범 등의 경우 행위의 단일성 유무는 개별법에 의한 과태료 부과 소관 행정청이 신중하게 유권해석을 하여야 할 것이다. 이는 동일한 질서위반행위에 대하여 재차 과태료를 부과할 수 있을지 혹은 가산금 부과를 비롯한 행정대집행의 절차를 이행할 것인지 결정하는 문제와도 관련된다.

나. 상상적 경합에 해당하는 경우(제13조제1항)

1개의 행위가 수개의 과태료 규정에 해당하는 경우 명백히 하나의 행위만이 존재함에도 불구하고 위반한 법조항마다 행위가 존재한다는 태도는 일반상식에 반할 뿐만 아니라 벌금형보다 가혹한 경우가 발생할 가능성이 있다.⁴⁷⁾ 이를 고려하여 「질서위반행위규제법」은 1개의 행위가 수개의 질서위반행위에 해당할 경우에는 「형법」 제40조⁴⁸⁾의 상상적 경합범과 마찬가지로 가장 높은 과태료 금액을 적용하도록 하였다.

다. 실체적 경합에 해당하는 경우(제13조제2항)

「형법」상 경합범 규정은 수개의 행위가 경합하는 경우 처벌례를 세 가지로 나누어 가장 중한 형에 처하거나(흡수주의), 2분의 1을 가중하거나(가중주의), 각 죄에 정한 형을 병과한다(병과주의).⁴⁹⁾

47) 예컨대 1개의 행위가 2개의 벌금규정을 위반한 경우에는 형벌은 중한 벌금형으로만 처벌되지만 2개의 과태료 규정을 위반한 경우에는 각기 과태료가 부과됨으로써 가혹한 경우가 발생할 수 있다.

48) 형법 제40조(상상적 경합) 1개의 행위가 수개의 죄에 해당하는 경우에는 가장 중한 죄에 정한 형으로 처벌한다.

49) 형법 제38조(경합범과 처벌례) ① 경합범을 동시에 판결할 때에는 다음의 구별에 의하여 처벌한다.

1. 가장 중한 죄에 정한 형이 사형 또는 무기징역이나 무기금고인 때에는 가장 중한 죄에 정한 형으로 처벌한다.
 2. 각 죄에 정한 형이 사형 또는 무기징역이나 무기금고 이외의 동종의 형인 때에는 가장 중한 죄에 정한 장기 또는 다액에 그 2분의 1까지 가중하되 각 죄에 정한 형의 장기 또는 다액을 합산한 형기 또는 액수를 초과할 수 없다. 단 과료와 과료, 몰수와 몰수는 병과할 수 있다.
 3. 각 죄에 정한 형이 무기징역이나 무기금고 이외의 이종의 형인 때에는 병과한다.
- ② 전항 각호의 경우에 있어서 징역과 금고는 동종의 형으로 간주하여 징역형으로 처벌한다.

형법총칙의 경합범 가중규정을 「질서위반행위규제법」에 도입할 경우 질서위반행위가 발견될 때마다 그 행위자의 다른 질서위반행위에 관해 과태료 부과절차가 진행 중인지 여부를 매번 확인하여 다른 질서위반행위가 존재하는 경우 사건을 병합시켜야 할 뿐만 아니라, 이미 과태료가 확정된 질서위반행위와 그 이전 및 이후의 질서위반행위와의 관계에 있어서도 복잡한 문제들이 제기될 수 있다. 이렇게 된다면 그때그때 발견되는 질서위반행위에 대해 바로 과태료를 확정하여 통지할 수 없으므로 과태료의 신속한 확정과 집행을 불가능하게 하므로 바람직하지 않다.

따라서 「질서위반행위규제법」은 수개의 행위가 수개의 질서위반행위를 구성하는 경우에는 현행 실무와 같이 각 위반행위별로 과태료를 부과하도록 규정하였다. 예를 들면 강아지를 데리고 외출을 한 일련의 과정에서 ① 강아지 목줄을 착용하지 않은 채 산책한 행위, ② 행정청에 사전 미등록한 사실이 발견된 행위, ③ 산책 중 배설물을 수거하지 않은 행위가 발생한 경우 동물보호법에 의거 각각의 행위 모두(3건)에 대한 과태료가 중복적으로 부과된다.

다만, 다른 법령(예컨대, 「자동차관리법 시행령」 [별표 2], 「주택법 시행령」 [별표 5] 등)에서 특별한 규정이 있는 경우에는 그 규정에 따르도록 하였다(제13조제2항 단서).

■ 수개의 행위의 처리에 관한 특별 규정 예시

「자동차관리법 시행령」 [별표2] 과태료의 부과기준(제20조 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위가 둘 이상인 경우에는 그중 가장 무거운 부과기준(무거운 부과기준이 같은 경우에는 그중 하나의 부과기준을 말한다)을 따르되, 가장 무거운 부과기준의 2분의 1까지 그 부과금액을 늘릴 수 있다. 다만, 각 부과금액을 합한 금액을 넘을 수 없다.

「주택법 시행령」 [별표5] 과태료의 부과기준(제97조 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위의 횟수에 따른 부과기준은 최근 1년간 같은 위반행위로 과태료를 부과받은 경우에 적용한다. 이 경우 위반행위에 대하여 과태료 부과처분을 한 날과 그 처분 후 다시 같은 위반행위를 적발한 날을 각각 기준으로 하여 위반횟수를 계산한다.

나. 과태료 부과 시 위반행위가 둘 이상인 경우에는 중한 과태료를 부과한다.

다. 부과권자는 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 제2호의 개별기준에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 늘릴 수 있다. 다만, 과태료를 늘려 부과하는 경우에도 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 넘을 수 없다. (이하 생략)

이때 각 위반행위별로 과태료를 부과하는 것이 가혹한 경우에는 실제 과태료 액수를 결정하는 과정에서 질서위반행위의 동기나 목적 등을 고려할 수 있을 것이다(「질서위반행위규제법」 제14조 참조).

8 과태료의 산정

제14조(과태료의 산정) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

「형법」은 법률상 가중 또는 감경 사유가 없는 경우라도 범죄의 정상에 참작할 만한 사유가 있는 경우에는 형을 가중하거나 감경할 수 있도록 하였다(제53조). 이는 작량감경에 관한 것으로, 작량감경 시에는 범인의 연령·성행·지능·환경 등 「형법」이 정한 양형의 조건을 참작 사유로 고려하여야 한다(제51조).⁵⁰⁾ 양형의 조건은 감경뿐만 아니라 가중의 사유도 될 수 있으므로 당사자에게 항상 유리한 것은 아니다.

「질서위반행위규제법」 역시 「형법」 제51조 양형의 조건과 유사한 규정을 두어 과태료 재판에서는 법원이 개별법 상 가중·감경 규정 외에 이 조항을 고려하여 구체적 액수를 산정하도록 하는 한편, 행정청이 과태료를 부과하는 경우에도 당사자의 구체적인 사정을 고려할 필요가 있는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제14조를 근거로 액수를 조정할 수 있도록 하였다. 이는 질서위반행위의 동기, 결과 등 기타 사유를 종합적으로 고려하여 구체적인 사정이 반영되어 행정제재의 형평성을 높이고 책임주의 원칙을 실현하고자 한 취지이다. 다만, 위 조항에 따르면 과태료 액수 산정 시 당사자 개인이 처한 심리적 상황이나 외부 환

50) 형법 제51조(양형의 조건) 형을 정함에 있어서는 다음 사항을 참작하여야 한다.

1. 범인의 연령, 성행, 지능과 환경 2. 피해자에 대한 관계 3. 범행의 동기, 수단과 결과 4. 범행 후의 정황

경 등 지극히 주관적인 요소들이 고려되므로, 동일한 질서위반행위를 행한 당사자와 비교하여 형평에 문제가 생기거나 같은 사유를 중복하여 평가하지 않도록 유의하여야 한다.

한편, 「질서위반행위규제법」 제14조는 과태료 부과 액수를 ‘산정’할 때 고려할 수 있는 근거이기는 하지만, 산정 후 임의적 ‘감경’을 위한 근거는 될 수 없다.

9 과태료의 시효⁵¹⁾

제15조(과태료의 시효) ① 과태료는 행정청의 과태료 부과처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 5년간 징수하지 아니하거나 집행하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 제1항에 따른 소멸시효의 중단·정지 등에 관하여는 「국세기본법」 제28조를 준용한다.

「질서위반행위규제법」은 과태료 징수권의 소멸시효를 5년으로 규정하였다(제15조제1항). 국가재정법⁵²⁾ 제96조제1항⁵³⁾에 의하더라도 국가의 금전채권의 소멸시효는 5년이므로,⁵⁴⁾ 「질서위반행위규제법」 제정으로 과태료 징수에 관한 소멸시효가 달라진 것은 아니다. 다만 「질서위반행위규제법」은 이를 별도로 규정하여 과태료 소멸시효의 근거를 명확히 하였다.

과태료 소멸시효의 중단·정지 등에 관하여는 국세기본법 제28조를 준용하도록 하였다. 이에 따르면 과태료 소멸시효는 납부고지, 독촉, 교부청구, 압류로 인하여 ‘중단’된다

51) 참고로, 과태료 소멸시효는 행정청이 부과를 완료한 과태료의 “징수”가 가능한지 여부에 관한 것이고, 과태료 제척기간은 아직 부과되지 않은 과태료의 “부과”가 가능한지 여부에 관한 것이다.

52) 국가재정법은 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 2006.10.4. 제정되었다.

53) 국가재정법 제96조(금전채권·채무의 소멸시효) ①금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

54) “과태료의 제재는 범죄에 대한 형벌이 아니므로 그 성질상 처음부터 공소시효(형사소송법 제249조)나 형의 시효(형법 제78조)에 상당하는 것은 있을 수 없고, 이에 상당하는 규정도 없으므로 일단 한번 과태료에 처해질 위반행위를 한 자는 그 처벌을 면할 수 없는 것이며, 예산회계법 제96조제1항은 “금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년간 행사하지 아니할 때에는 시효로 인하여 소멸한다.”고 규정하고 있으므로 과태료결정 후 징수의 시효, 즉 과태료 재판의 효력이 소멸하는 시효에 관하여는 국가의 금전채권으로서 예산회계법에 의하여 그 기간은 5년이라고 할 것이지만, 위반행위자에 대한 과태료의 처벌권을 국가의 금전채권과 동일하게 볼 수는 없으므로 예산회계법 제96조에서 정해진 국가의 금전채권에 관한 소멸시효의 규정이 과태료의 처벌권에 적용되거나 준용되지는 않는다.” 대법원 2000.8.24.자 2000마1350 결정

(국세기본법 제28조제1항).⁵⁵⁾

한편, 과태료 징수절차에 있어서 행정청의 수차례 독촉이 존재하는 경우 최초 1회에 한하여 소멸시효 중단사유로서의 효력을 가지는지 아니면 각 독촉행위가 소멸시효 중단사유로서의 효력을 가지는지 여부가 문제된다. 과거 판례는, 국세체납절차에 따라 강제징수할 수 있도록 하고 있는 구 「의료보험법」(1994. 1. 7. 법률 제4728호로 전문 개정되기 전의 것) 상의 부당이득금과 관련하여 “동일한 내용의 독촉을 하는 경우 최초의 독촉만이 징수처분으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되고 그 후에 한 동일한 내용의 독촉은 체납처분의 전제요건인 징수처분으로서 소멸시효 중단사유가 되는 독촉이 아니라 민법상의 단순한 최고에 불과하여 국민의 권리의무나 법률상의 지위에 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 할 수 없다”고 하여 최초 1회 독촉만이 소멸시효 중단사유라고 판시한 바 있다.⁵⁶⁾ 이와 관련하여 「지방세기본법 시행규칙」 제19조제2항은 “독촉장은 한 차례만 발부하며 납세고지서의 수에 따라 발부하여야 한다.”고 규정하여 독촉의 횟수를 제한하고 있다.

하지만 이러한 조세나 부당이득금 등과 관련한 판례 등에서 나타나고 있는 독촉 횟수에 따른 소멸시효의 중단에 관한 해석은 과태료에 대해서는 적용되기 어렵다고 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 「질서위반행위규제법」 제15조제2항이 준용하고 있는 「국세기본법」 제28조에서 일단 독촉 횟수에 관한 명문의 규정이 존재하지 않는 점, 과태료는 질서위반행위에 대한 제재(행정벌)로서 그 법적 성격이 조세와 본질적으로 다르다는 점, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 ‘체납절차’에 관한 준용규정일 뿐, 실체법적 내용에 관한 것이 아니라는 점, 「국세기본법」 제28조제1항 제2호는 소멸시효 중단사유를 ‘독촉’이라고만 규정

55) 하지만 이 중에서 과태료 징수권과 관련하여 법적으로 적용가능한 것은 독촉과 교부청구, 압류 등에 불과하며 나머지 사유들은 세법상 특유한 절차에 해당하므로 과태료에의 준용이 부적절하다. 또한 「국세기본법」 제28조 제3항에 따른 소멸시효의 정지와 관련된 규율도 모두 세법에 따른 분납기간, 징수 유예기간, 체납처분 유예기간, 연부연납(年賦延納)기간 등을 사유로 들고 있어 과태료에 대하여 적용하기가 마땅하지 않다.

56) 대법원 1999. 7. 13. 선고 97누119 판결, 수원지방법원 2016. 10. 12. 선고 2015구합65019 판결 등

하고 있는 바 문언적 해석에 충실할 필요 있는 점, 독촉에 「민법」 제174조의 ‘최고’ 효력만 인정할 경우 체납 과태료에 대해 최초 독촉 이후 시효중단을 시키려면 압류 등 체납처분이 무조건 필요하게 되어 비교적 소액인 과태료 징수에 과도한 노력과 비용 소요된다는 점, 최초 1회의 독촉에 한해서만 과태료에 관한 소멸시효의 중단을 인정할 경우 과태료의 소멸시효 완성으로 인한 결손처분 사례가 증가할 수밖에 없어 조세만큼의 강제징수절차를 확보하지 못하고 있는 과태료의 경우 제재로서의 실효성이 크게 저하될 우려가 있다는 점 때문이다. 이러한 법적 문제는 근본적으로 「국세기본법」 제28조를 단순히 준용하고 있는 규정형식으로 인한 것이다. 2014년 「질서위반행위규제법」 일부개정시 과태료 소멸시효의 중단사유를 ‘독촉, 압류, 교부청구 및 참가압류’로 직접 규정한 것은 바로 이러한 문제들을 해소하기 위한 것이기도 하였다. 결국, 국세의 경우 최초 1회의 독촉에만 소멸시효 중단 효력을 인정하나, 과태료의 경우 독촉 시마다 시효중단의 효력을 인정함이 타당하다.

납부고지는 과태료 부과고지서에 의한 납부고지를 말하며, 독촉은 상당한 이행 기간을 정하여 과태료 납부의무를 이행을 최고하고 그 의무가 이행되지 않을 경우에는 압류 등 체납처분을 할 수 있음을 고지하는 것을 뜻한다. 교부청구는 체납자의 재산에 대하여 이미 다른 행정청의 공매절차 또는 그 외의 강제환가절차가 개시되어 있는 경우에 그 집행기관에 대하여 환가대금에서 체납액의 배당을 구하는 행위를 의미한다(국세징수법 제56조).⁵⁷⁾ 압류는 과태료 징수권을 보유한 행정청이 체납과태료의 징수실현을 위하여 체납자에게 귀속되는 특정 재산의 처분을 금지함으로써 강제집행의 목적물을 확보하는 절차를 말한다.

이와 같은 사유로 중단된 과태료 소멸시효는 고지한 납부기간, 독촉에 의한 납부기간, 교부청구 중의 기간, 압류해제까지의 기간이 지난 때부터 새로 진행한다(같은 법 제28조 제2항).

57) 임승준, 『조세법』, 박영사, 2013, 238면.

한편, 「질서위반행위규제법」에 따른 분납기간, 징수 유예기간, 체납처분유예기간, 연부연납(年賦延納)기간, 당사자가 과태료 징수를 면탈하기 위해 재산권을 목적으로 법률행위를 한 경우에 행정청이 제기한 사해행위(詐害行爲) 취소소송이 진행 중인 기간에는 소멸시효 진행이 '정지'된다(같은 법 제28조제3항). 단, 사해행위취소의 소의 제기로 인한 시효정지는 소송이 각하·기각 또는 취하된 경우에는 효력이 없다(같은 법 제28조제4항).

위와 같은 사유로 정지된 소멸시효는 분납기간, 징수유예기간, 체납처분유예기간, 연부연납기간이 경과하거나 사해행위취소소송이 인용된 경우에는 남은 기간이 다시 진행한다.

제3장

행정청의 과태료 부과 및 징수

1 사전통지 및 의견제출 등

제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

② 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

[질서위반행위규제법 시행령]

제3조(사전통지 및 의견제출 등) ① 법 제16조제1항에 따라 행정청이 과태료 부과에 관하여 미리 통지하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다.

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
2. 과태료 부과 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법령

3. 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소
4. 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한
5. 법 제18조에 따라 자진 납부하는 경우 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다)
- 5의2. 법 제18조제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 같은 조 제2항에 따라 과태료 부과 및 징수절차가 종료되어 법 제16조에 따른 의견 제출 및 법 제20조에 따른 이의제기를 할 수 없다는 사실
6. 제2조의2에 따라 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다)
7. 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항
 - ② 당사자는 제1항제4호의 의견제출 기한 이내에 서면(전자문서를 포함한다)으로 의견을 제출하거나 말로 의견을 진술할 수 있고, 그 주장을 증명하기 위하여 증거자료 등을 제출할 수 있다.
 - ③ 행정청은 당사자가 제2항에 따라 말로 의견을 진술한 경우에는 진술자와 그 의견의 요지를 기록해 두어야 한다.

「질서위반행위규제법」은 행정청이 과태료를 부과하고자 하는 때에는 정식 부과에 앞서 미리 당사자에게 관련 내용을 통지하고 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주도록 규정하였다(제16조제1항). 이에 따르면 과태료를 부과하고자 하는 행정청은 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 정식 부과에 앞서 사전절차로서 제16조에 따른 사전통지 및 의견제출 절차를 반드시 거쳐야 한다. 이는 필수절차로서 생략될 수 없으며, 「질서위반행위규제법」이 정한 방법 외의 수단(예를 들어 주차위반으로 인한 스티커 발부 등)으로 대체될 수 없다. 또한 제16조에 따른 사전통지와 제17조에 따른 과태료 부과는 「질서위반행위규제법」 상 구별되는 절차로서 각각 의견제출과 이의제기라는 별개의 권익 보호 절차를

수반하므로, 비용절감 등 행정의 효율성 향상에 도움이 된다는 이유만으로 이들을 임의로 통합하여 고지해서는 안 된다.

행정청의 사전통지와 관련하여 중요한 사항 몇 가지를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정청은 사전통지 시 ① 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소, ② 과태료 부과 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법, ③ 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소, ④ 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한, ⑤ 법 제18조에 따라 자진 납부하는 경우 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다), ⑥ 제2조의2에 따라 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다), ⑦ 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항을 빠짐없이 기재하여 서면⁵⁸⁾으로 당사자에게 통지하여야 한다.

그 밖에 최근(2021. 2. 5) 시행령 개정을 통해 제3조제1항에 제5호의2를 신설하여 “법 제18조제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 같은 조 제2항에 따라 과태료 부과 및 징수절차가 종료되어 법 제16조에 따른 의견 제출 및 법 제20조에 따른 이의제기를 할 수 없다는 사실”도 통지내용으로 추가하였다. 이는 질서위반행위자가 의견 제출 기간 이내에 감경된 과태료를 스스로 납부하면 과태료 부과 및 징수절차가 종료되어 더 이상 의견을 제출하거나 이의제기를 할 수 없음에도 불구하고 행정청이 과태료 부과 사전통지 시 이러한 사실을 알리지 않고 있어 혼란이 있었는 바, 감경된 과태료를 스스로 납부하면 더 이상 의견을 제출하거나 이의제기를 할 수 없다는 내용을 과태료 부과 사전통지 사항에 포함시켜 질서위반행위자에게 이러한 사실을 명확히 알리도록 하기 위함이다.

한편 사전통지 양식은 별도로 정해진 바 없으므로 행정청은 위의 필수사항을 모두 기재한 사전통지서 양식을 자율적으로 마련하여 활용하면 될 것이다.

58) 당사자가 동의하는 경우에는 전자문서로도 가능하다. 「질서위반행위규제법 시행령」 제3조제1항 본문 참조

둘째, 행정청은 사전통지 시 당사자에게 10일 이상의 의견제출 기간을 부여하여야 한다. 이는 법이 정한 최소한의 기간으로서 행정청은 당사자의 의견에 대한 심의 및 결과 통지 기간을 감안하여 충분한 기한을 설정해야 할 것이다. 「질서위반행위규제법」은 “10일 이상”의 의견제출 기간을 부여하도록 하여 의견제출의 최소 기간만을 규정할 뿐 최대 기간을 별도로 두고 있지는 않다. 따라서 행정청은 10일을 하한으로 하는 범위 내에서 그 기간을 자율적으로 설정하여 통지하면 될 것이다. 다만, 의견제출 기간은 행정청이 이를 충분히 검토할 수 있을 만큼 상당한 기간이어야 한다.

의견제출 기간이 중요한 이유는 의견제출 기간 내에 과태료를 자진납부할 경우 개별법상 감경 혹은 사회적 약자 감경과 중복하여 자진납부 감경이 가능하기 때문이다. 즉, 의견제출 기간 중에 당사자의 의견제출에 대한 행정청의 심의가 완료되어 과태료를 부과하기로 결정한 경우에도 당사자가 의견제출 기한 만료 전에 과태료를 납부하고자 하는 경우에는 자진납부 감경 가능하다.

한편 질서위반행위가 발생한 후 과태료 사전통지 발송시기와 기한은 별도로 규정되어 있지 않다. 즉 사전통지를 하는 경우 의견제출 기간을 10일 이상 부여한다는 것과 사전통지를 언제까지 발송해야 하는지 그 기한에 관한 문제는 별개이다. 과태료의 경우 부과 주체와 부과 원인이 다양하므로 이를 일률적으로 정하는 것이 적절하지 않은 측면이 있기 때문이다. 따라서 행정청은 법령에 특별한 규정이 없는 한 재량으로 사전통지 시기를 정할 수 있다. 다만 「질서위반행위규제법」 제19조는 과태료 제척기간을 5년으로 규정하므로 적어도 질서위반행위 종료시로부터 5년 내에는 유효한 과태료 부과처분이 있어야 함을 유의해야 한다.

「질서위반행위규제법」 제18조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제5조⁵⁹⁾는 당사자가 의견제출 기한 내에 과태료를 자진납부할 경우 20% 범위 이내에서 그 액수를 감경할 수 있음을 규정하고 있다. 「질서위반행위규제법」상 자진납부 감경은 다른 감경 사유와 중복 적용이 가능하므로(「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제2항 참조) 자진납부 감경과 개

별법 상 감경에 모두 해당하는 경우, 혹은 자진납부 감경과 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항에 따른 사회적 약자 감경에 동시에 해당하는 경우 행정청은 최초 부과된 과태료 액수에 이들 감경을 모두 적용하여 최종적인 과태료 액수를 정해야 한다.⁶⁰⁾

의견제출 기간은 ‘10일 이상의 기간’ 외에 특별히 정해진 바가 없고 당사자의 의견제출에 대한 심의·회신 기간을 고려하여 개별 행정청이 자율적으로 정할 사항이므로, 그 기간은 행정청별로 상이할 수 있다. 다만, 그 기간이 지나치게 차이 날 경우 똑같은 질서위반행위에 대하여 어느 행정청이 부과·징수권한을 갖느냐에 따라 감경의 폭이 크게 달라질 수도 있으므로 행정청은 기간 설정에 특히 유의해야 할 것이다.

예를 들어 의견제출 기간이 상대적으로 긴 지방자치단체에서 질서위반행위가 발생한 경우로서 당사자의 의견제출에 대한 심의 과정에서 행정청이 개별법 상 감경 사유가 있다고 판단한 경우, 의견제출에 대한 심의·회신을 마치고도 사전통지 기간이 남았다면 당사자는 개별법 상 감경과 자진납부 감경을 합쳐 최대 70%의 감경을 받을 수 있다. 반면에 의견제출 기간이 짧은 지방자치단체에서 질서위반행위가 발생한 경우로서 당사자의 의견제출에 대한 심의를 마치기도 전에 그 기간이 만료된 경우에는 개별법 상 감경사유가 발견되었더라도 자진납부 감경은 받을 수 없으므로 개별법 상 감경만을 적용하여 최대 50% 감경만 가능하다.

「질서위반행위규제법」에서 당사자가 과태료를 자진 납부했을 경우 감경할 수 있도록 규정한 주된 목적은 이의 없이, 자진해서 과태료를 납부한 자에게 과태료 감경의 혜택을 부여함으로써 과태료를 신속하고 효율적으로 징수하려는 것이므로, 의견을 제출하면서 동

59) 질서위반행위규제법 제18조(자진납부자에 대한 과태료 감경) ① 행정청은 당사자가 제16조에 따른 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있다. 질서위반행위규제법 시행령 제5조(자진납부자에 대한 과태료 감경) 법 제18조제1항에 따라 자진납부하는 경우 감경할 수 있는 금액은 부과된 과태료의 100분의 20의 범위 이내로 한다.

60) 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따른 감경의 구체적인 내용에 대해서는 본서 84면 참조.

시에 자진납부 감경까지 받는 것은 자진납부 감경제도의 도입 취지와는 맞지 않는 측면이 있다.⁶¹⁾ 다만, 같은 질서위반행위에 대하여 과태료 액수가 행정청별로 달라질 경우 과태료 납부 의무 있는 당사자로서는 이를 불합리한 제도 운영으로 인식할 수 있으므로 행정청으로서는 이를 감안하여 충분한 의견제출 기간을 제공하여야 할 것이다. 또한 과태료 사전통지 시 의견제출 기한과 함께 심의·회신 소요 예상기간을 함께 고지하여 당사자의 예측가능성을 높이고 최대한 감경 혜택을 받을 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 할 것이다.

셋째, 과태료를 부과하지 않거나 달리 부과할 수 있는 “상당한 이유”(「질서위반행위규제법」 제16조제3항)에 대하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 않다. 따라서 상당한 이유에 대한 판단⁶²⁾은 원칙적으로 과태료를 부과하는 행정청이 과태료의 근거가 되는 해당 개별 법률의 규정내용 및 구체적인 사실관계 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 판단·결정해야 할 사항이라 할 것이다.

다만 이를 자의적으로 해석할 경우 과태료 액수가 「질서위반행위규제법」이 아닌 담당 공무원의 재량에 지나치게 좌우될 수 있으므로 이에 대한 판단은 어디까지나 법에 근거한 구체적인 기준이 제대로 적용되었는지 여부에 집중되어야 할 것이다. 즉, 이는 「질서위반행위규제법」 상 또는 개별법 상 과태료 감경 사유가 있는지 여부 혹은 구성요건해당성이 인정되지 않는 경우로서 부과하지 아니할 타당한 사유가 발견된 경우 등 법령상 감경 또는 감면 사유로 좁게 해석하는 것이 바람직하다 할 것이다.

넷째, 「질서위반행위규제법」 상 사전통지 및 의견제출 절차는 행정절차법상 의견제출

61) 다만, 자진납부 감경의 제도적 취지가 과태료의 신속납부 유도 및 체납의 사전방지에 있고, 당사자가 의견을 제출하였다고 하더라도 그로써 의견 제출 기한이 종료되는 것이 아닌 바, 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부 하려는 경우 감경의 혜택을 받을 수 있을 것이다.

62) 「질서위반행위규제법」은 당사자가 제출한 의견에 “상당한 이유”가 있는 경우에 대해 구체적으로 규정하지 않고 있는 바, 상당한 이유가 있는지 여부는 행정청이 재량으로 결정할 사항이라고 할 것이다.

절차를 구체화시킨 것으로서, 과태료 부과를 위한 행정청의 사전통지 시 당사자의 의견제출 절차를 규정한 「질서위반행위규제법」 제16조는 일반적인 의견제출 절차에 관한 행정절차법 제21조⁶³⁾ 및 제27조⁶⁴⁾의 특별 규정으로 보아야 할 것이다. 따라서 사전통지 및 의견제출을 비롯한 과태료 부과·징수에 관한 모든 절차는 행정절차법이 아닌 「질서위반행위규제법」이 우선 적용되어야 하지만, 송달에 관한 행정절차법 제14조 등 「질서위반행위규제법」이 규정하지 않고 있는 조항에 대하여는 「질서위반행위규제법」에 반하지 않는 범위 내에서 적용 가능하다고 할 것이다.

63) 행정절차법 제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.

1. ~ 7. 생략

② ~ ⑦ 생략

64) 행정절차법 제27조(의견제출) ① 당사자등은 처분 전에 그 처분의 관할 행정청에 서면이나 말로 또는 정보통신망을 이용하여 의견제출을 할 수 있다.

② ~ ④ 생략

2 과태료의 부과

「질서위반행위규제법」

제17조(과태료의 부과) ① 행정청은 제16조의 의견 제출 절차를 마친 후에 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 과태료를 부과하여야 한다.

② 제1항에 따른 서면에는 질서위반행위, 과태료 금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 명시하여야 한다.

③ 삭제

[질서위반행위규제법 시행령]

제4조(과태료 부과 고지서) 법 제17조제1항에 따라 행정청이 과태료를 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2011.6.24, 2013.5.10>

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
2. 과태료 부과 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용법령
3. 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소
4. 과태료 납부 기한, 납부 방법 및 수납 기관
5. 과태료를 내지 않으면 다음 각 목의 불이익이 부과될 수 있다는 사실과 그 요건
 - 가. 법 제24조에 따른 가산금 부과
 - 나. 법 제52조에 따른 관허사업 제한
 - 다. 법 제53조제1항에 따른 신용정보 제공
 - 라. 법 제54조에 따른 감치(監置)
 - 마. 법 제55조에 따른 자동차 등록번호판의 영치
6. 법 제20조에 따른 이의제기 기간과 방법
7. 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항

「질서위반행위규제법」 제17조는 과태료 부과를 규정하고 있다.

종래 「질서위반행위규제법」 제17조제3항은 납부기한의 연기 및 분할납부에 관하여 「국세징수법」의 규정을 준용하도록 하였으나, 2016. 12. 2. 「질서위반행위규제법」 개정으로 같은 조 제3항을 삭제하되, 「질서위반행위규제법」 제24조의3으로 납부기한의 연기 및 분할납부에 관한 규정을 직접 규정하였다.

1. 의견 제출 절차를 마친 후 과태료 부과

의견 제출 절차를 마친 행정청은 당사자에게 서면으로(또는 당사자가 동의한 경우에는 전자문서로) 과태료를 부과한다(「질서위반행위규제법」 제17조).

여기서 ‘의견 제출 절차를 마친 후’란, “① 당사자가 의견 제출을 하지 않은 채 제16조에 따른 의견 제출 기간이 종료한 경우, ② 당사자가 제16조에 따른 의견 제출을 하여 그 반영절차가 종료한 경우”를 말한다.

2. 과태료 부과고지서의 기재사항

「질서위반행위규제법 시행령」 제4조에 따라 과태료 부과고지서에 들어갈 내용은,

- i) 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소,
- ii) 과태료 부과 원인인 되는 사실, 과태료 금액 및 적용법령,
- iii) 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소,
- iv) 과태료 납부기한, 납부방법 및 수납기관,
- v) 과태료를 내지 않으면 부과될 수 있는 불이익 조치의 내용과 그 요건(법 제24조에 따른 가산금 부과, 법 제52조에 따른 관허사업 제한, 법 제53조제1항에 따른 신용정보 제공, 법 제54조에 따른 감치), 법 제55조에 따른 자동차 등록번호판의 영치,

- vi) 법 제20조에 따른 이의제기 기간과 방법,
- vii) 그 밖에 과태료 부과에 필요한 사항이다.

3. 과태료의 납부기한

‘과태료 납부기한’은 과태료 부과고지서의 필수적 기재사항이다(「질서위반행위규제법 시행령」 제4조). 다만, 그 납부기한을 언제로 할지에 대하여는 「질서위반행위규제법」이 특별히 규정한 바가 없다. 이는 각 과태료의 특성에 맞게 행정청이 자율적으로 납부기한을 정할 수 있도록 하기 위함이다.

만일 개별법률(예컨대 「도로교통법 시행령」 제88조제6항은 과태료 납부기한을 과태료 납부고지서를 받은 날부터 60일이라 규정하고 있음)에서 과태료 납부기한을 규정하고 있으면 행정청은 그에 따르면 된다.

「질서위반행위규제법」 제20조는 과태료부과통지에 대한 이의제기 기간을 60일로 정하고 있긴 하나, 과태료 납부기한이 반드시 「질서위반행위규제법」 상의 이의제기기간(60일) 이내이거나 일치되어야 할 필요는 없다. 다만, 납부기한을 이의제기기간(60일)과 일치시키는 경우 이의제기 전에 납부기간이 경과되어 가산금이 발생함에 따른 절차상의 번거로움을 줄일 수 있는 장점이 있다.

4. 과태료 부과고지서의 송달

가. 행정절차법의 적용

과태료 부과고지의 송달에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 이에 대하여는 「행정절차법」 제14조 및 제15조의 규정이 적용된다.

「행정절차법」

제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 "주소등"이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.

② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서는 사리를 분별할 지능이 있는 사람(이하 이 조에서 "사무원등"이라 한다)에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다.

③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우

2. 송달이 불가능한 경우

⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.

② 제14조제3항에 따라 정보통신망을 이용하여 전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다.

③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고

일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

송달은 「행정절차법」 제15조제1항에 따라, 그 송달받을 자에게 도달됨으로서 효력이 발생하고 여기서 도달이란 상대방이 알 수 있는 상태에 놓여지는 것을 의미한다. 즉, 송달받을 사람이 현실적으로 서류의 내용을 알았는가 몰랐는가 여부에 관계없이, 「행정절차법」에 따라 적법하게 송달이 이루어지면 송달의 효력이 발생하게 된다.

다만 송달 자체가 부적법한 경우, 상대방이 객관적으로 행정처분이 있었음을 인식할 수 있었다더라도 송달의 효력은 발생하지 않는다(대법원 1988. 3. 22. 선고 87누986 판결).

나. 송달할 장소(「행정절차법」 제14조제1항)

행정청은 우편, 교부 등의 방법으로 하되 송달받을 자, 즉 과태료 위반행위자의 주소·거소·영업소·사무소 등으로 고지서를 송달해야 한다.

한편, 송달받을 자가 ‘법인’인 경우에는 법인의 주소지, 대표자의 주소지(「행정절차법」 제14조제1항에 따라 ‘대표자’도 송달받을 자에 해당하기 때문임) 등이 송달장소가 된다.

다. 송달의 방법

(1) 우편송달

등기취급 우편으로 송달한 경우 반송되는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 무렵 수취인에게 도달한 것으로 볼 수 있다. 그러나 수취인이 주민등록지에 실제로 거주하지 않으면 우편물이 도달하였다고 추정할 수 없고, 행정청이 그 도달사실을 입증해야 한다(대법원 1998. 2. 13. 97누8977판결 참조).

우편물이 등기취급의 방법으로 발송된 경우, 특별한 사정이 없는 한, 그 무렵 수취인에게 배달되었다고 보아도 좋을 것이나, 수취인이나 그 가족이 주민등록지에 실제로 거주하고 있지 아니하면서 전입신고만을 해 둔 경우에는 그 사실만으로써 주민등록지 거주자에게 송달수령의 권한을 위임하였다고 보기는 어려울 뿐 아니라 수취인이 주민등록지에 실제로 거주하지 아니하는 경우에도 우편물이 수취인에게 도달하였다고 추정할 수는 없고, 따라서 이러한 경우에는 우편물의 도달사실을 과세관청이 입증해야 할 것이다.(이하 생략)

만일, 수취인이 부재하는 경우 집배원은 등기우편물 도착통지서를 작성하여 수취함에 투입함으로써 우편물의 도착을 통지하고 2차 방문예정일시 및 우체국에 와서 직접 수령하는 방법 등을 안내하여야 하며 3일간 우체국 보관 후에도 수령하지 않으면 반송하도록 하고 있는 바, 수취인의 부재로 등기우편이 반송되는 등 배달할 수 없는 경우에는 도달하였다고 추정할 수 없다.

(2) 교부송달

교부송달은 송달받을 자의 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하고, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 이를 교부할 수 있다(「행정절차법」 제14조제2항).

(3) 공시송달

한편, “송달받을 자의 주소 등을 통상의 방법으로 확인할 수 없거나 송달이 불가능한 경우”라면, 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다(「행정절차법」 제14조제4항). 이 경우 공고일부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생한다(「행정절차법」 제15조제3항).

라. 수감자에 대한 공시송달

당사자가 과태료 부과고지서를 적법하게 송달받은 경우 과태료 부과 효력이 발생한다. 다만, 「질서위반행위규제법」은 송달에 관하여 별다른 규정을 두고 있지 않고 있으므로 「행정절차법」의 ‘송달’에 대한 규정과 관련 법리를 적용해야 한다.

판례에 따르면 송달로 인한 당사자에게로의 도달이 절차적으로 적법하였다면 상대방이 그 내용을 현실적으로 인식할 필요까지는 없고 인식할 수 있는 상태에 놓여짐으로써 도달의 효력이 발생한다(대법원 1989. 1. 31. 선고 88누940 판결).

특히 판례는 납세고지서 송달에 있어, 교도소에 수감 중인 자에 대한 납세고지서의 송달은 특별한 사정이 없는 한 그의 주소지로 하면 되고 교도소장에게 하여야 하는 것은 아니라고 판시(대법원 1995. 8. 11. 선고 95누351 판결)한 바 있으므로, 교정기관에 수감 중인 당사자의 주소 등을 확인할 수 없어 공시송달에 방법에 의하였다고 하더라도, 그 공시송달이 「행정절차법」에 따른 적법한 것이라면 유효한 송달이라고 할 것이다.

대법원 1995. 8. 11. 선고 95누351 판결

국세기본법에는 민사소송법 제169조와 같은 특별규정이나 민사소송법의 송달에 관한 규정을 준용하는 규정이 없으므로, 교도소에 수감중인 자에 대한 납세고지서의 송달은 특별한 사정이 없으면 국세기본법 제8조제1항에 의하여 그의 주소지로 하면 되고 교도소장에게 하여야 하는 것은 아니다.

※ 공시송달의 경우, 「행정절차법」에 따르면 ① 송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우 및 ② 송달이 불가능한 경우에는 공시송달의 방법에 의할 수 있고(행정절차법 제14조제4항), 다른 법령에 특별한 규정이 없는 이상 공고일로부터 14일이 지난 후 효력이 발생한다(같은 법 제15조제3항).

따라서 교정기관에 수감 중이거나 거주지가 일정치 아니한 당사자에 대한 과태료 부과 고지가 공시송달에 의하여 적법하게 이루어진 것이라면 당사자의 과태료 부과에 대한 현실적 인식여부와 무관하게 과태료 부과 효력이 발생한다.

5. 과태료의 납부

과태료 부과고지서에 기재된 금액, 납부기한, 납부방법 및 수납기관 등에 따라 과태료를 납부하면 과태료 부과 등의 절차는 종료하게 된다.

즉, 당사자가 자진납부를 하는 경우에는 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과·징수 절차는 종료하게 되는 바, 당사자가 의견제출을 하고 행정청의 심의가 끝나기 전에 자진 납부한 경우에도 과태료 부과·징수절차는 종료한다. 심의 결과 과태료 감경사유가 발견된 경우, 과태료 부과·징수 절차가 종료되었더라도 과태료 과오납금 반환까지 금지되는 것은 아니므로 행정청은 감경 금액을 반환할 수 있을 것이다.

가. 제3자에 의한 납부 문제

질서위반행위를 한 당사자가 과태료를 납부하는 것이 일반적이라고 할 것이나, 「질서위반행위규제법」은 당사자가 아닌 제3자가 납부할 수 있는지에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 않다. 「지방세징수법」 제20조는 제3자의 납부에 관한 명문의 규정을 두고 있긴 하나 특히 당사자의 의사에 반하는 제3자의 과태료 납부의 경우에 해당 규정을 그대로 적용하는 것은 법률유보원칙 등 일반원칙에 위배될 우려가 있다. 따라서 제3자에 의한 과태료 납부는 ‘법의 흠결’이 있는 경우로서 다음과 같이 경우를 나누어 그 효력을 판단하여야 할 것이다.

「지방세징수법」

제20조(제3자의 납부)

- ① 지방자치단체의 징수금은 납세자를 위하여 제3자가 납부할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 제3자의 납부는 납세자의 명의로 납부하는 것으로 한정한다.
- ③ 제1항에 따라 납세자를 위하여 지방자치단체의 징수금을 납부한 제3자는 지방자치단체에 대하여 그 반환을 청구할 수 없다.

- i) 제3자에 의한 납부가 당사자의 의사에 의한 것이거나(추인 등), 당사자의 의사에 반하지 아니하는 경우라면 그 납부는 유효하다고 할 것이다.
- ii) 당사자의 의사에 반하는 경우라면, 그 ‘법의 흠결’에 관하여 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法)규정을 유추적용할 수 있다고 할 것이다. 「민법」 제469조는 사인간 계약에 있어 제3자의 채무변제는 허용되나, 법률상 이해관계가 없는 제3자는 채무자의 의사에 반하여 변제하지 못하도록 규정하고 있는 바, 위 규정은 과태료에 관하여도 성질상 유추적용할 수 있다고 할 것이므로 법률상 이해관계 없는 제3자가 당사자의 의사에 반하여 과태료를 납부한 경우 그 효력은 없다고 할 것이다.

「민법」

제469조(제삼자의 변제) ① 채무의 변제는 제삼자도 할 수 있다. 그러나 채무의 성질 또는 당사자의 의사표시로 제삼자의 변제를 허용하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.

- ② 이해관계없는 제삼자는 채무자의 의사에 반하여 변제하지 못한다.

따라서 당사자의 의사에 반하는 제3자 과태료 납부의 경우, 행정청은 납부된 금액을 부당이득으로서 반환해야 하고, 실제 위반행위자인 당사자등이 다시 과태료를 납부해야 할 것이다.

나. 법인 등 단체의 대표자에게 부과된 과태료를 법인의 비용으로 납부할 수 있는지

「질서위반행위규제법」 제11조에 비추어 과태료 부과대상인 당사자로서의 ‘법인 등 단체’와 그 ‘대표자’는 구분되는 것이다. 따라서 만일 법령에 따라 대표자에게 부과된 과태료의 경우 법인 등 단체에게 부과된 과태료가 아니라 대표자 지위에 있는 개인에게 부과된 것이라 할 것이다.

이 경우 과태료 비용부담의 주체도 원칙적으로는 법인 등 단체가 아니라 대표자 개인이라고 할 것이나, 법인 등 단체가 대표자 등의 과태료 비용부담에 대해서 법인 등 단체의 비용으로 부담할지 여부 등을 스스로 정해둔 경우 그에 따라 비용부담의 주체를 정하면 될 것이다.

6. 과태료 부과 취소

과태료 부과를 한 후 그 부과에 중요한 하자가 있는 것이 인정되는 경우 행정청은 이를 직권취소할 수 있다.



직권취소란 일단 유효하게 발령된 행정행위를 처분청이나 감독청이 그 행위에 위법 또는 부당한 하자가 있음을 이유로 하여 직권으로 그 효력을 소멸시키는 것으로, 행정청 스스로의 반성에 의거하여 행하는 취소를 말한다.

법령상 명문의 근거가 없어도 직권취소를 할 수 있다는 것이 학설, 판례의 입장이다(대법원 1986. 2. 25. 선고 85누664 판결, 대법원 2002. 5. 28. 선고 2001두9653 판결 등 참조).

과태료 부과 직권취소에 관하여 「질서위반행위규제법」은 특별한 규정을 두고 있지 아니하고, 「행정절차법」 제21조제1항은 “당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는

처분”에 대해서 그 사전통지를 규정하고 있을 뿐이다. 과태료 부과와 직권취소는 “당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분”에 해당되지 아니하므로, 특별한 절차 없이 직권취소가 가능하다고 할 것이다.

행정청이 과태료 부과에 하자가 있다고 판단하여 직권취소를 하였으나, 이후에 그 과태료 부과에 하자가 없었다는 사실이 밝혀진 경우 직권취소를 다시 취소하고 과태료를 부과할 수 있는지 문제된다. 그러나 과태료 부과와 직권취소를 다시 취소하는 경우 다시 국민의 권익을 제한하게 되므로 그 신뢰보호 등의 측면에서 과태료 부과와 직권취소가 당연무효가 되는 것이 아닌 한 그 직권취소를 다시 취소하여 과태료를 부과할 수는 없다고 판단된다.

참고판결 : 대법원 1979. 5. 8. 선고 77누61 판결

행정행위(과세처분)의 취소처분의 위법이 중대하고 명백하여 당연무효이거나, 그 취소처분에 대하여 소원 또는 행정소송으로 다룰 수 있는 명문규정이 있는 경우는 별론, 행정행위의 취소처분의 취소에 의하여 이미 효력을 상실한 행정행위를 소생시킬 수 없고, 그러기 위하여는 원 행정행위와 동일내용의 행정행위를 다시 행할 수 밖에 없다.

7. 과태료의 환급

행정청이 부과하는 과태료 금액보다 실제로 당사자가 납부한 과태료 금액이 많은 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 ① 당사자가 과태료를 이미 납부한 상황에서 과태료 부과처분에 하자가 있어 이를 직권취소한 경우, ② 이미 납부한 과태료의 부과기준 위반 등 과오납금이 있는 경우, ③ 사후적으로 감경사유를 적용하여 감액하거나 부과하지 않기로 결정한 경우, ④ 당사자의 의사에 반하는 제3자 과태료 납부의 경우, ⑤ 사망 당사자의 상속인이 착오 등으로 자신의 고유재산으로 임의로 사망 당사자의 과태료를 납부한 경우 등이다.

이는 국가가 초과 금원만큼 부당이득을 취하고 있는 것이므로 행정청은 당사자가 납부한 과태료를 반환해야 하는 문제가 생길 수 있다.⁶⁵⁾

이는 행정청의 과오, 혹은 당사자의 오인·착각·부지 등의 이유로 인한 불이익을 당사자에게 전가하는 것은 타당하지 않으므로 당사자가 부담하지 않아도 되는 부분에 대해서는 당사자에게 반환하는 것이 책임주의 원칙에 부합하기 때문이다.

그런데 과태료 반환에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 명시적 규정을 두고 있지 않다. 다만 「질서위반행위규제법 시행령」 제8조에 과태료의 징수 절차는 질서위반행위규제법령에 반하지 않는 범위 내에서 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령을 준용하도록 하고, 「국고금관리법」 제15조 및 「지방회계법」 제28조는 과오납된 수입금의 반환에 대해 규정하고 있다.

문제는 ‘징수’절차에 관하여 준용하도록 하는 규정의 해석상 ‘반환’에 관하여도 국고금관리법령 또는 지방재정법령을 준용할 수 있는지 여부이다. ‘반환’은 징수 절차를 전제로 한다는 점에서 시행령 제8조에 의한 징수 절차에 국고금관리법 제15조와 지방회계법 제28조에 의한 규정도 적용되는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 해당 규정들을 과태료 반환의 근거규정으로 볼 수 있을 것이다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제8조(징수 절차) ① 과태료의 징수 절차는 법 또는 이 영에 반하지 아니하는 범위에서 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령을 준용한다.

② 제1항에도 불구하고 과태료의 징수 절차를 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령과 달리 정할 필요가 있는 경우에는 따로 총리령 또는 부령으로 정한다.

65) 물론, 내부 부과기준을 위반한 과태료 부과처분에 관하여 과오납금 반환 또는 부과분 취소·재부과 등은 위반행위의 정도, 제척기간 경과 여부 등 제반사정을 고려하여 행정청에서 결정할 문제로 판단된다.

「국고금관리법」

제15조(과오납금의 반환) ① 과오납된 수입금이 있는 경우에는 세출예산 또는 기금운용 계획에 관계없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 반환하여야 한다.

② 제1항에 따라 과오납된 수입금을 반환하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이자를 지급하여야 한다. 다만, 다른 법률에 과오납된 수입금에 대한 이자의 지급에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

「국고금관리법 시행령」

제17조(과오납금의 반환 등) ① 수입징수관은 법 제15조에 따라 과오납금(과오납금에 대한 이자를 포함한다. 이하 같다)을 반환하려는 경우에는 과오납된 수입과목·수입 연도 및 과오납금액 등을 확인하여 과오납금의 반환을 결정하고, 그 결과를 지체 없이 납부자에게 통지하여야 한다.

② 수입징수관은 제1항에 따라 과오납금의 반환을 결정하였을 때에는 한국은행등에 과오납금의 반환금 지급을 요구하여야 한다.

③ 과오납금의 반환 방법 및 절차 등에 관하여는 제28조를 준용한다. 이 경우 “지출관”은 “수입징수관”으로 본다.

④ 수입징수관이 법 제16조에 따라 수입금을 환급하는 경우 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다.

제17조의2(과오납금의 이자) 법 제15조제2항 본문에 따른 이자는 다음 각 호의 구분에 따른 날의 다음 날부터 과오납금을 반환하는 날까지의 기간에 대하여 「국세기본법 시행령」 제43조의3제2항에 따른 이자율을 적용하여 계산한다.

1. 착오납부, 이중납부 또는 그 밖에 이의신청 등으로 납부가 잘못되었음이 확인되어 반환하는 경우: 과오납금을 납부한 날. 다만, 그 납입금이 2회 이상 분할하여 납부된 것일 때에는 그 마지막 납부일로 하되, 과오납금이 마지막에 납부된 금액을 초과하는 경우에는 그 금액이 될 때까지 납부일의 순서로 소급하여 계산한 각 납부일로 한다.

2. 적법하게 납부된 후 관계 법령이 개정되어 반환하는 경우: 해당 법령의 시행일
3. 적법하게 납부된 후 납입금이 감면되어 반환하는 경우: 그 감면 결정일
4. 적법하게 납부된 후 사업계획 등의 변경, 납부자에게 책임이 있는 사유로 인한 허가 등의 취소 또는 그 밖에 이에 준하는 사유로 반환하는 경우: 해당 행정처분의 결정

「지방회계법」

제28조(과오납금의 반환) ① 과오납금은 반환할 회계연도의 수입금 중에서 반환한다.

② 제1항에 따라 과오납금을 반환하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이자를 지급하여야 한다. 다만, 다른 법률에 과오납금에 대한 이자의 지급에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

구체적으로는, 이미 납부한 과태료에 부과기준 위반 등 과오납금이 있는 경우 행정청은 별도의 과태료 부과처분의 취소 없이 차액만의 반환이 가능하다. 다만, 「질서위반행위규제법」은 의견제출·이의제기 등을 당사자 권익보호를 위한 필수절차로 규정하고 있으므로, 단순 차액반환이 아니라 기존 부과처분을 취소하고 과태료 액수를 재산정하여 경정 부과할 경우에는 위 절차를 반드시 거쳐야 한다. 즉 경정부과 시에는 이미 징수한 과태료 금액은 전액 당사자에게 반환하여야 하며, 반환금액에는 납부한 다음날부터의 환급가산금이 포함되어야 할 것이다. 과태료의 반환과 관련하여 민사상의 부당이득 반환의 법리가 적용될 수 있기 때문이다.

3 신용카드 등에 의한 과태료의 납부

「질서위반행위규제법」

제17조의2(신용카드 등에 의한 과태료의 납부) ① 당사자는 과태료, 제24조에 따른 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 대통령령으로 정하는 과태료 납부대행기관을 통하여 신용카드, 직불카드 등(이하 “신용카드등”이라 한다)으로 낼 수 있다.

② 제1항에 따라 신용카드등으로 내는 경우에는 과태료 납부대행기관의 승인일을 납부일로 본다.

③ 과태료 납부대행기관은 납부자로부터 신용카드등에 의한 과태료 납부대행 용역의 대가로 납부대행 수수료를 받을 수 있다.

④ 과태료 납부대행기관의 지정 및 운영, 납부대행 수수료에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제4조의2(신용카드 등에 의한 과태료의 납부) ① 법 제17조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 과태료 납부대행기관”이란 정보통신망을 이용하여 신용카드, 직불카드 등(이하 “신용카드등”이라 한다)에 의한 결제를 수행하는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 금융위원회의 허가를 받아 설립된 금융결제원
2. 시설, 업무수행능력, 자본금 규모 등을 고려하여 행정청이 과태료 납부대행기관으로 지정한 기관

② 납부대행기관은 법 제17조의2제3항에 따라 해당 과태료(법 제24조에 따른 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 이하 이 조, 제7조의2부터 제7조의4까지 및 제14조의2에서 같다)금액의 1천분의 15를 초과하지 아니하는 범위에서 행정청이 승인한 납부대행 수수료를 받을 수 있다. 이 경우 행정청은 납부대행기관의 운영경비 등을 종합적으로 고려하여 납부대행 수수료를 승인하여야 한다.

③ 행정청은 신용카드등에 의한 과태료의 납부에 필요한 사항을 정할 수 있다.

17. 6. 3. 시행된 「질서위반행위규제법」에 따라 신용카드 등에 의하여 과태료를 납부할 수 있게 되어, 과태료 납부자의 편의를 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

신용카드 등에 의해 납부할 수 있는 과태료를 일정 금액 이하의 소액 과태료로 제한하는 내용의 개정안 등도 논의된 바가 있다. 그러나 자금능력이 부족한 서민들로 하여금 신용카드의 할부서비스를 이용하게 하거나 신용카드 대금납부일까지 과태료의 납부기한을 사실상 유예할 수 있는 이점을 충분히 활용하기 위해서는 일정 금액 이하의 소액 과태료로 한정할 필요는 없다고 할 것이므로 「질서위반행위규제법」은 별도의 금액 제한을 두지 않았다.

1. 납부 대행기관

“금융결제원”이나, “시설, 업무수행능력, 자본금 규모 등을 고려하여 행정청이 과태료 납부대행기관으로 지정한 기관”이 과태료 납부대행기관이 될 수 있다(「질서위반행위규제법」 제17조의2 및 같은 법 시행령 제4조의2 제1항제1·2호).

종전에는 「질서위반행위규제법」상 신용카드 등에 의한 과태료 납부의 일반적 근거를 규정하고 있지 않아, 「도로교통법」 제161조의2와 같은 개별법 상 근거가 있는 경우에 한하여 신용카드 등에 의한 과태료 납부가 가능했다.

「도로교통법」

제161조의2(과태료 납부방법 등) ① 과태료 납부금액이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 대통령령으로 정하는 과태료 납부대행기관을 통하여 신용카드, 직불카드 등(이하 “신용카드등”이라 한다)으로 낼 수 있다. 이 경우 “과태료 납부대행기관”이란 정보통신망을 이용하여 신용카드등에 의한 결제를 수행하는 기관으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료 납부대행기관으로 지정받은 자를 말한다.

② 제1항에 따라 신용카드등으로 내는 경우에는 과태료 납부대행기관의 승인일을 납부일로 본다.

③ 과태료 납부 대행기관은 납부자로부터 신용카드등에 의한 과태료 납부대행 용역의 대가로 대통령령으로 정하는 바에 따라 납부대행 수수료를 받을 수 있다.

④ 과태료 납부대행기관의 지정 및 운영, 납부대행 수수료 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 2016년 개정 「질서위반행위규제법」 제17조의2는 당사자의 편의를 위하여 신용카드나 직불카드 등에 의하여 과태료를 납부할 수 있는 일반적 근거규정을 마련하였다.

따라서 개별 행정청이 금융결제원과 신용카드 등에 의한 과태료 납부협약을 체결한 경우나, 개별 행정청이 과태료 납부대행기관으로 지정한 기관이 있는 경우라면 당사자는 신용카드 등에 의해 편리하게 과태료를 납부할 수 있게 되었다.

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제14280호 2016. 12. 2.) 제2조에 따라, 신용카드 등에 의한 과태료 납부 규정은 법 시행(2017. 6. 3.) 이후 납부하는 과태료 징수금부터 적용된다.

2. 납부대행 수수료 부담

신용카드 등에 의한 납부를 하는 경우 일정한 신용카드 등 납부대행 수수료가 발생하게 된다. 이러한 납부대행 수수료는 과태료를 납부하는 자가 부담하는 것이다.

「질서위반행위규제법」 및 같은 법 시행령은 납부대행 수수료를 과태료 금액(가산금, 중가산금 및 체납처분비를 포함함)의 1.5%를 초과하지 못하도록 제한하여, 과태료 납부자의 납부대행 수수료 부담을 줄이고자 하였다.

4 과태료 감경 제도

「질서위반행위규제법」은 당사자가 일정한 요건을 충족하는 경우 과태료 금액을 감경할 수 있도록 하여 과태료의 신속한 납부를 유도하고, 당사자의 개별적인 사정을 고려한 형평성 있는 행정제재가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

「질서위반행위규제법」상 과태료 감경제도는 크게 법 제18조에 따른 자진납부 감경과 2010. 1. 16.부터 시행된 시행령 제2조의2에 따른 사회적 약자 감경으로 구분된다.

1. 자진납부자에 대한 과태료 감경

「질서위반행위규제법」

제18조(자진납부자에 대한 과태료 감경) ① 행정청은 당사자가 제16조에 따른 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있다.

② 당사자가 제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제5조(자진납부자에 대한 과태료 감경) 법 제18조제1항에 따라 자진납부하는 경우 감경할 수 있는 금액은 부과될 과태료의 100분의 20의 범위 이내로 한다.

가. 제도의 취지

「질서위반행위규제법」 제18조는 과태료의 정식 부과 이전에 과태료를 자진하여 납부하

고자 하는 자에 대하여 인센티브를 제공함으로써 신속납부를 유도하고 체납을 사전에 방지하는 한편, 질서위반행위 사실을 인정하여 과태료 부과 등의 기타 행정절차 생략에 기여한 당사자에게 혜택을 주려는데 그 입법목적이 있다.

나. 자진납부 감경의 요건 관련

(1) 의견 제출 기한 내에 납부할 것

자진납부 감경을 위해, 당사자가 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 10일 이상의 의견 제출 기한 이내에 자진납부하고자 할 것이 요구된다.

따라서 의견 제출 기한이 경과한 경우에는 자진납부 감경을 할 수 없다.

(2) 당사자가 의견 제출을 한 후 자진납부 감경 여부

실무상 의견 제출 기한 이내에 당사자가 의견을 제출하였으나 그 의견에 상당한 이유가 인정되지 않는 등의 이유로 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부하고자 하는 경우, 자진납부 감경의 대상이 되는지 문제된다.

자진납부 감경의 제도적 취지가 과태료의 신속납부 유도 및 체납의 사전방지에 있고, 당사자가 의견을 제출하였다고 하더라도 그로써 의견 제출 기한이 종료되는 것이 아닌 바, 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부 하려는 경우 감경의 혜택을 받을 수 있다고 보는 것이 타당하다.

만일, 과태료 납부의무자가 의견 제출 기간 내에 의견 제출을 했더라도 그 의견의 상당한 이유가 인정되지 않는 경우, 행정청이 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 없다는 취지의 통보를 하였는지 여부와 관계없이, 의견 제출 기한 이내라면 감경된 금액으로 과태료를 자진납부 할 수 있다.

(3) 당사자가 자진납부 감경을 받는 경우 징수유예등의 결정이 가능한지

행정청이 당사자로부터 자진납부 감경된 과태료 금액을 납부받되, 그 과태료에 대하여 「질서위반행위규제법」 제24조의3에 따라 징수유예등(과태료 분할납부나 납부기일의 연기)의 결정을 할 수 있는지 문제된다.

「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료부과의 사전통지를 하는 경우 10일 이상의 기간을 정하여 의견 제출의 기회를 주어야 한다고 규정하고, 제18조는 당사자가 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에 20%이내에서 과태료를 감경할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 자진납부 감경은 의견 제출 기한 내에 신속하게 과태료 납부를 완료하여 과태료 부과 등의 후속 행정절차 생략에 기여한 당사자에게 ‘혜택’을 주려는 규정이다.

반면, 과태료 징수유예등은 「질서위반행위규제법」 제24조의3 제1항의 각호의 어느 하나에 해당하는 자로서 과태료를 일시에 납부하기가 곤란한 경우에 9개월 이내의 상대적으로 장기간(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제1항)을 정하여 분할납부 또는 납부기일의 연기를 인정하는 제도이다.

자진납부 감경을 하려면 당사자가 의견 제출 기한 내에 자진납부 감경된 과태료를 모두 납부하여야 하고 이러한 의견 제출 기한은 실무상 20~30일로 정하는 경우가 많다(「질서위반행위규제법」 제16조제1항은 10일 이상의 기간을 정하도록 함).

그런데 자진납부 감경을 하는 경우에 징수유예등의 결정을 할 수 있다고 보면, 징수유예등을 위한 심사 및 결정절차나 당사자가 징수유예등이 된 과태료를 납부하지 않은 경우 후속처리의 문제 등 복잡한 행정절차가 남게 되므로, 행정절차 간소화에 기여한 당사자에게 혜택을 준다고 하는 자진납부 감경제도의 취지에 반하게 된다.

나아가, 의견 제출 기한 내라는 상대적으로 짧은 기간 동안 징수유예등을 인정하는 것

은 과태료 납부자의 생계곤란 문제 등을 해결하고자 하는 징수유예등의 제도적 취지에 부합하기도 어렵다.

따라서 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하여 자진납부 감경혜택을 받는 경우 행정청이 이에 대해 징수유예등의 결정을 할 수는 없다고 해석된다.

(4) 자진납부 감경과 사회적 약자 감경의 관계

자진납부 감경과 사회적 약자 감경은 중복 적용이 가능하다.

따라서 당사자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제2항의 ‘사회적 약자감경사유’에 해당하면서 동시에 과태료를 의견 제출 기한 내에 자진납부 하는 경우 거듭 과태료 감경을 할 수 있다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
 2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
 3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인
 4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람
 5. 미성년자
- ② 법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다.

(5) 자진납부 감경을 하는 경우 개별법 상의 과태료 감경사유와의 관계

자진납부 감경과 개별법 상의 과태료 감경 규정 또한 중복 적용이 가능하다. 행정청이 개별 과태료 법령상에서 정한 과태료 감경사유의 존부를 확인하여 개별법 상 감경사유가 존재하는 경우 감경된 금액을 사전통지하고, 이에 대하여 당사자가 의견 제출 기간 내에 자진납부하고자 하는 경우 「질서위반행위규제법」 제18조에 따른 자진납부 감경도 중복 적용할 수 있는 것이다.

그런데 행정청이 개별 법령상 과태료 감경사유를 확인하지 못한 경우라면, 당사자가 의견 제출을 통해 개별 법령상 과태료 감경사유에 해당함을 입증하고 또한 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하는 경우 개별 법령상 감경과 자진납부 감경의 중복 적용이 가능하다.

(6) 「질서위반행위규제법」 제16조제3항과의 관계

행정청은 과태료 부과에 앞서 사전통지 및 의견 제출 절차를 거쳐야 하고, 당사자가 의견 제출 기한 내에 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우 「질서위반행위규제법」 제16조제3항에 따라 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

당사자가 의견 제출 기한 내에 제출한 의견에 부과액 감경에 대한 상당한 이유가 인정되고, 또한 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부하려는 경우 법 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경과, 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 중복적용 할 수 있는지 문제된다.

그런데 자진납부 감경은 ‘자진납부’라는 사유에 기한 것이고, 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경은 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있음에 기한 것인 바, 각각의 사유는 별개로 보아야 할 것이다. 따라서 법 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경과, 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 중복적용 할 수 있는 것으로 판단된다.

(7) 요약

위에서 서술한 내용을 요약정리하면 다음과 같다.

- ① 사회적 약자 감경 + 개별법상 감경 : 불가
- ② 사회적 약자 감경 + 자진납부 감경 : 가능
- ③ 개별법상 감경 + 자진납부 감경 : 가능
- ④ 사회적 약자 감경 + 개별법상 감경 + 자진납부 감경 : 사회적 약자 감경과 개별법상 감경 중 감경폭이 큰 하나만 선택하고 자진납부 감경이 가능
이를 표로 나타내면 다음과 같이 표현할 수 있다.

< 감경 사유의 중복적용 >

감경사유			중복적용 여부
자진납부 (제18조제1항)	사회적 약자 (시행령 제2조의2 제1항)	개별법	
○	○		가능
○		○	가능
	○	○	불가
○	○	○	개별 판단

다. 자진납부 감경의 효과

(1) 과태료 금액의 감경

(가) 임의적 감경

행정청은 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하는 경우 20%의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다(『질서위반행위규제법』 제18조제1항 및 같은 법 시행령 제2조의2 제1항).

「질서위반행위규제법」은 ‘감경의 상한’을 20%로 정하고 있을 뿐이므로, 행정청은 「질서위반행위규제법」이 정한 범위 안에서 감경된 과태료를 자율적으로 판단하여 정할 수 있다.

「질서위반행위규제법」

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

과태료의 부과·징수에 관하여 「질서위반행위규제법」과 저촉되는 개별법 상의 규정이 있는 경우, 「질서위반행위규제법」이 우선 적용된다. 그런데 행정청이 100분의 20을 초과하여 자진납부감경을 할 수 있도록 조례를 제정하는 경우, 그 규정은 질서위반행위자(국민)에게 유리한 것이므로 그 조례가 곧바로 「질서위반행위규제법」의 규정에 저촉되는 것이라고 할 수는 없다. 다만, 과태료의 감경을 등의 구체적 내용은 「질서위반행위규제법」에 의해 통일적으로 규율될 필요가 있으므로 당해 조례를 「질서위반행위규제법」의 범위 내로 개정할 필요는 있다고 할 것이다.

(나) 도로교통법 시행규칙 제146조 및 별표 39와의 관계

「질서위반행위규제법」 제5조는, “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

그런데 「도로교통법」 시행규칙 제146조 및 별표 39는 「도로교통법」 제160조제2항 및 제3항의 질서위반행위 중 일부에 대해서만 과태료 감경기준을 마련하고 있고, 별표 39에서 규정하고 있지 아니한 「도로교통법」 제160조 위반행위에 대하여는 과태료를 ‘감경하지 아니한다’고 명시하고 있다.

이러한 「도로교통법 시행규칙」 제146조 및 별표의 규정이 「질서위반행위규제법」에 저촉되는 것이 아닌지가 문제된다.

그런데 「질서위반행위규제법」 제18조제1항은 자진납부자에 대한 감경을 ‘할 수 있다’고 규정하고 있으므로(임의적 감경), 개별 법령에서 자진납부자에 대한 감경을 할 수 없다는 취지의 규정이 있더라도 이는 「질서위반행위규제법」에 저촉되는 것이 아니다.

따라서 개별 법령상 자진납부 감경을 배제하는 규정이 있는 경우, 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하는 경우에도 「질서위반행위규제법」 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 적용할 수는 없을 것이다.

(2) 과태료 부과 및 징수절차의 종료

의견 제출 기한 내에 당사자가 감경된 과태료를 자진 납부하면 당해 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료된다(「질서위반행위규제법」 제18조제2항). 따라서 이 경우 행정청은 동일사항에 대하여 다시 과태료를 부과할 수 없고, 당사자 역시 과태료 부과 및 징수절차에 대한 의견 제출을 하거나 이의를 제기할 수 없다.

만일 당사자가 과태료를 자진납부한 후에 과태료 부과에 대한 이의제기를 한 경우 이는 부적법한 이의제기에 해당하는 바, 행정청으로서는 「질서위반행위규제법」 제21조에 따라 이를 법원에 통보해야만 하고, 법원은 이의제기가 부적법하다는 이유로 이를 각하하는 결정을 내리게 된다.

라. 당사자가 의견 제출 기한 내에 자진납부를 하지 않은 경우

당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하지 않았다면 행정청은 「질서위반행위규제법」 제17조의 과태료의 본 처분을 하여야 할 것이며, 이때는 자진납부감경을 배제하고 산정한 금액을 부과해야 한다.

행정청이 과태료를 부과하는 경우 「질서위반행위규제법」 제20조에 따라 이의제기 절차를 거쳐야 하며, 당사자가 이의제기 기간 내에 이의제기를 한 경우(이 때 납부기한이 경과하였

는지 여부는 불문함) 법 제20조제2항에 따라 행정청의 과태료 부과는 그 효력을 상실하므로 가산금은 발생하지 않는다(이 경우 이미 발생했던 가산금도 함께 상실됨).

만일, 당사자가 납부기한 내에 납부하지 않았고 또 60일의 이의제기기간 내에 이의제기도 하지 않은 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조제1항에 따라 “체납된 과태료”에 대한 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수할 수 있다.

마. 당사자가 과태료를 자진납부하였으나 행정청이 과태료를 부과하지 않기로 결정한 경우의 처리

과태료 납부의무자가 의견 제출을 하였더라도 의견 제출 기한이 종료되는 것이 아닌바, 행정청이 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 없다는 취지의 통보를 하지 않았더라도 당사자로서는 과태료를 자진납부할 수 있다. 그리고 당사자가 과태료를 자진납부한 경우 「질서위반행위규제법」 제18조제2항에 따라 과태료 부과 및 징수절차는 종료된다.

그런데 행정청이 당사자가 제출한 의견을 검토한 결과 그 의견에 상당한 이유가 있다고 인정되어 과태료를 부과하지 않기로 결정한 경우 당사자가 이미 자진납부한 금원을 어떻게 처리할지 문제된다.

과태료 절차가 종료된 이후 행정청이 당사자 제출한 의견을 검토하여 그 의견이 상당한 이유가 있음을 이유로 과태료를 부과하지 않기로 결정한 경우 이는 과태료 부과를 취소 내지 철회한 것과 동일한 법적 의미가 있다.

그리고 행정청 스스로 과태료부과를 취소·철회한 후 과오납된 과태료를 반환하는 것은 「질서위반행위규제법」에 의해 금지되는 것이 아니고, 과태료 과오납으로 인한 불이익을 국민에게 전가하는 것은 타당하지 않다는 점에서, 행정청이 과태료 부과를 취소 내지 철회하는 경우 「국고금관리법」 제15조 및 「지방회계법」 제28조에 따라 반환할 수 있다고 해석된다.

2. 사회적약자에 대한 과태료 감경

「질서위반행위규제법 시행령」

제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
 2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
 3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인
 4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람
 5. 미성년자
- ② 법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다.

가. 제도의 취지

「질서위반행위규제법」 제14조제3호에 따르면 연령, 재산상태, 환경을 고려하여 과태료를 산정해야 한다. 그러나 개별법 상 과태료 부과기준은 연령, 재산상태, 환경과는 무관하게 동일한 금액의 과태료를 부과하도록 정해두고 있는 경우가 많아 과태료 납부자의 구체적인 사정이 반영되지 못한다는 지적이 제기되었다.

이에 2010. 1. 16. 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2를 신설하여, 「국민기초생활 보장법」 상의 수급자 등 저소득층, 중증장애인, 미성년자 등의 사회적 약자에 대한 과태료 감경제도를 규정하였다.

사회적 약자에 대한 과태료 감경제도는 당사자가 사회적 약자일 경우 과태료 감경 혜택을 부여함으로써 책임주의 원칙 실현에 기여하는 한편, 과태료 징수율을 효과적으로 제고하는 역할도 수행하고 있다.

동 제도는 2010. 1. 16. 이후 최초로 사전통지하는 과태료부터 적용되므로, 2010. 1. 16. 이전에 이미 사전통지가 이루어진 과태료에 대하여는 적용되지 않는다.

나. 사회적 약자에 대한 과태료 감경의 요건

(1) 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 각호의 어느 하나에 해당할 것

「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항에 따른 감경대상자는 ① 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 수급자, ② 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자, ③ 「장애인복지법」 제2조에 따른 1급부터 3급까지의 장애인, ④ 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람, ⑤ 미성년자*이다.

※ 이 경우 ‘미성년자’는 「민법」에 따라 만 20세 미만의 자(‘13. 7. 1. 부터는 만 19세 미만)를 의미하며, 질서위반행위시 뿐만 아니라 사전통지에 따른 의견 제출기한 내에 동 제도에 의한 감경을 신청할 때에도 미성년자이어야 할 것이다.

(2) 당사자가 과태료를 체납하고 있지 않을 것

사회적 약자에 대한 감경을 하려면 당사자가 과태료를 체납하고 있지 않아야 한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 단서). 이 경우 체납 과태료는 원칙적으로 「질서위반행위규제법」의 적용을 받는 “모든” 과태료를 의미하며, 근거 법률, 소관 행정청, 질서위반행위의 유사성 여부 등을 떠나 한 건의 과태료 체납건이라도 있는 자에 대하여는 사회적 약자 감경을 할 수 없다.

다만, 사전통지에 따른 의견 제출 기한 종료 전까지 당사자가 체납과태료를 납부한 경우라면, 사회적 약자에 대한 감경을 할 수 있을 것이다.

다. 사회적 약자에 대한 과태료 감경 기준 및 확인절차

(1) 감경대상 판단 기준

(가) (원칙) - 실제 위반행위자

과태료는 일신전속적 성격의 행정제재로서 실제 위반행위를 한 당사자에게 부과되는 것이 원칙인 바, 당사자가 과태료 감경대상자의 요건을 충족하는지 여부를 검토할 때는 실제 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 해당되는지를 확인하여야 한다.

만일 질서위반행위를 한 당사자가 ‘법인’(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)인 경우라면, 그 법인의 대표자가 과태료 감경 대상자에 해당하는 경우라도, 그 ‘법인’에게 과태료 감경 사유가 없는 이상 사회적 약자에 대한 과태료 감경을 할 수 없다. 그런데 사회적 약자 감경은 사람에만 적용되므로, 법인이 당사자인 경우에는 법인의 대표자가 사회적 약자 감경 대상에 해당하더라도 과태료 감경은 불가하다.

■ 사회적 약자에 대한 과태료 감경 판단 예시

예시1) 질서위반행위의 당사자가 “장애인 단체”인 경우, 그 대표자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항제3호의 장애인에 해당하더라도, 장애인 단체가 위 시행령 조항의 장애인에 해당하지 않는 이상, 사회적 약자에 대한 과태료 감경을 할 수는 없다.

예시2) 장애인전용주차구역 위반행위(「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제27조제3항)에 대하여는, 자동차 소유자가 아니라 ‘주차한 사람’에게 과태료가 부과되므로, 주차한 사람이 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 각호에 해당함이 없는 이상 사회적 약자에 대한 과태료 감경을 할 수는 없다.

(나) (예외) - 도로교통법상 ‘고용주등’에 대한 과태료 부과규정

 관련 규정

「도로교통법」

제160조(과태료) ③ 차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)
2. 제163조에 따라 범칙금 통고처분을 할 수 없는 경우

「도로교통법」

제56조(고용주등의 의무) ① 차의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 운전자나 차를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자(「여객자동차 운수사업법」에 따라 사업용 자동차를 임차한 사람 및 「여신전문금융업법」에 따라 자동차를 대여한 사람을 포함하며, 이하 “고용주등”이라 한다)은 운전자에게 이 법이나 이 법에 따른 명령을 지키도록 항상 주의시키고 감독하여야 한다.

「도로교통법」 제160조제3항에 따른 과태료(실제 질서위반행위자가 아닌 고용주 등에게 부과되는 과태료)의 경우 실제 질서위반행위를 한 운전자를 특정할 수 없다는 등의 특수성을 고려한 일종의 특례조항으로서, 실제 질서위반행위자가 아니라 ‘고용주등’을 기준으로 과태료 감경 여부를 판단하여야 한다.

여기서 ‘고용주등’이란 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하며(『도로교통법』 제56조제1항), 따라서 차의 법률상 소유자인 차량 명의자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당한다.

결국 「도로교통법」 제160조제3항의 과태료 감경여부 판단에 있어서는 실제 위반행위자가 아니라 고용주등, 특히 차량 명의자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 해당하는지를 확인하여야 한다.

(다) (예외) - 자동차 공동명의인 중 일부만 사회적 약자 감경 사유에 해당하는 경우

「도로교통법」 제160조제3항의 과태료와 관련하여, 자동차 공동명의인 중 ‘일부’만 사회적 약자 감경 사유에 해당하는 경우 과태료 감경은 불가하다. 왜냐하면 과태료는 의무위반자가 여럿인 경우에는 각자가 전체에 대한 책임을 져야 하는 성질을 가지므로, 만약 차량의 소유자가 여러 명일 때에는 그 각자가 과태료 전액의 납부의무를 부담(이른바, ‘부진연대책임’)으로서, 각 명의자가 모두 ‘전액’의 납부의무를 지되, 명의자 중 일부가 과태료를 납부하면 그 납부액의 범위에서 다른 명의자의 책임도 면하게 됨)하게 되는데, 그중 1인이 장애인 등 감경사유에 해당하는 우연한 사정으로 나머지의 공동명의자에까지 감경의 혜택을 부여하는 것은 불합리하기 때문이다.

※ 다만, 과태료 등 행정상 질서벌이 형사벌은 아니라 할지라도 제재처분이라는 점에서 민사상 연대책임이라는 관념과 친할 수 없다고 볼 여지가 있다. 일례로 과태료의 경우 그 납부의무가 상속되지 않는다는 이유도 위와 같은 입장에서 비롯된 것이라고 생각된다. 그에 따라 수인이 하나의 과태료 부과대상이 될 경우 과태료를 각자 부과함이 상당하다고 할 것이다.

■ 차량 공동명의인 중 일부만 사회적 감경사유에 해당하는 경우의 구체적 예시:

「장애인복지법」에 따른 제2급 장애인과 제4급 장애인이 공동명의인 차량

해당 차량의 질서위반행위에 관하여 그 차량 명의인에게 과태료를 부과하게 되는 경우, 사회적 약자 감경 사유의 판단은 해당 차량 명의인을 기준으로 하게 된다.

이 경우 차량 명의인이 다수인으로서 각자가 과태료 전액의 납부 의무를 부담하는바(부진정연대책임), 공동명의자 중 1명만 「장애인복지법」에 따른 제2급 장애인으로서 감경 사유가 있을 뿐이고, 나머지 1명은 감경사유가 인정되지 아니하므로, 사회적 약자 감경은 불가하다.

(2) 사회적 약자 감경에 대한 확인 절차

행정청은 과태료 사전통지서에 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따라 과태료를 감경받을 수 있다는 사실, 감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 기재하여 통보하여야 한다.

* 기재예시) “국민기초생활수급자, 한부모가족보호대상자, 장애인(3급 이상), 국가유공자(상이 등급 3급 이상), 미성년자는 의견 제출 기간 내에 시행령 제2조의2에 따른 과태료 감경을 위한 자료를 제출할 수 있다”

행정청이 과태료 사전통지를 하기 전에 질서위반행위자가 감경대상자에 해당한다는 사실을 알고 있는 경우에는 50% 감경된 금액으로 사전통지할 수 있으나, 행정청이 질서위반행위자가 감경대상자에 해당하는지 여부를 미리 확인하여야 할 의무는 없다.

따라서 행정청이 당사자가 감경대상임을 모르는 경우 사전통지에 따른 의견 제출 기한 내에 당사자가 스스로 감경사유에 해당한다는 사실을 주장·입증하면, 사회적 약자 감경이 가능할 것이다.

마. 사회적 약자에 대한 과태료 감경 효과

(1) 감경을

위반행위를 한 당사자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항의 각호(「국민기초생활보장법」상의 수급자 등 저소득층, 중증장애인, 미성년자 등)의 사회적 약자에 해당하는 경우 과태료의 50%의 범위 이내에서 감경할 수 있다. 다만, ‘감경여부’ 및 ‘감경정도’는 법령상 50%의 범위 이내에서 행정청이 재량으로 결정할 수 있다.

(2) 자진납부 감경과의 중복 적용 가능

「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제2항은 “법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다.”고 규정하고 있다. 따라서 사회적 약자 감경을 하는 경우에도 「질서위반행위규제법」 제18조에 따른 자진납부 감경을 중복 적용할 수 있다.

행정청은 질서위반행위자가 감경대상자라는 사실을 확인한 경우에는 ① 자진납부를 하는 자에 대해서는 자진납부감경을 추가로 적용한 금액을 납부받고 과태료 부과·징수절차를 종료할 수 있고(다만, 시행령 제2조의2 제1항 단서에 따라 사전통지에 따른 의견 제출 기한 내에 당사자가 체납과태료를 납부하지 않은 경우에는 감경을 할 수 없음), ② 의견 제출 기한 내에 자진납부를 하지 않는 자에 대하여는 감경된 금액으로 과태료를 부과 처분하면 된다.

■ 사회적 약자에 대한 감경과 자진납부 중복 감경

「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제2항에 의하면, 당사자가 ‘사회적 약자’에 해당하면서 동시에 과태료를 의견 제출 기한 내에 자진납부 하는 경우(「질서위반행위규제법」 제18조) 중복 감경을 할 수 있다.

예를 들어, 당초 부과된 과태료가 1,000만원인 경우에, 당사자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항제3호가 규정하는 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인에 해당하면서 동시에 의견 제출 기한 내에 자진납부를 하고자 하는 경우에는, 행정청은 1,000만원의 과태료에 대하여 사회적 약자 감경(최대 50% 감경)은 물론, 자진납부 감경(최대 20% 감경)을 중복 적용할 수 있다. 결과적으로 행정청은 사회적 약자 감경을 한 500만원(=1,000만원 × 50/100)에, 자진납부 감경을 거듭하여 400만원(=500만원 - 500만원 × 20/100)의 과태료 부과처분을 할 수 있는 것이다.

(3) 개별 법령상 감경과의 중복적용 불가

개별 법령상 과태료 감경 규정은 사회적 약자에 대한 과태료 감경과 중복 적용할 수 없다(「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제2항의 반대해석). 이를 허용할 경우 과태료 금액의 100% 감경도 가능해지게 되므로 사실상 과태료 면제를 인정하는 타당하지 못한 결과가 발생하기 때문이다.

바. 사회적 약자 감경 사유가 인정되는 질서위반행위 당사자가 아닌 제3자가 과태료를 납부한 경우 문제

질서위반행위를 한 당사자가 과태료를 납부하는 것이 일반적이라고 할 것이나, 「질서위반행위규제법」은 당사자가 아닌 제3자가 납부할 수 있는지에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 않다. 「지방세징수법」 제20조는 제3자의 납부에 관한 명문의 규정을 두고 있긴 하나 특히 당사자의 의사에 반하는 제3자의 과태료 납부의 경우에 해당 규정을 그대로 적용하는 것은 법률유보원칙 등 일반원칙에 위배될 우려가 있다. 따라서 제3자에 의한 과태료 납부는 ‘법의 흠결’이 있는 경우로서 다음과 같이 경우를 나누어 그 효력을 판단하여야 할 것이다.

「지방세징수법」

제20조 (제3자의 납부)

- ① 지방자치단체의 징수금은 납세자를 위하여 제3자가 납부할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 제3자의 납부는 납세자의 명의로 납부하는 것으로 한정한다.
- ③ 제1항에 따라 납세자를 위하여 지방자치단체의 징수금을 납부한 제3자는 지방자치 단체에 대하여 그 반환을 청구할 수 없다.

- i) 제3자에 의한 납부가 당사자의 의사에 의한 것이거나(추인 등), 당사자의 의사에 반하지 아니하는 경우라면 그 납부는 유효하다고 할 것이다.
- ii) 당사자의 의사에 반하는 경우라면, 그 ‘법의 흠결’에 관하여 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法)규정을 유추적용할 수 있다고 할 것인바, 앞서 과태료 부과 부분에서 살펴본 바와 같이, 「민법」 제469조에 따라 법률상 이해관계 없는 제3자가 당사자의 의사에 반하여 과태료를 납부한 경우 그 효력은 없다고 할 것이다.

여기서 제3자에 의한 납부가 유효한 경우와 관련, 감경되지 아니한 과태료 전액을 납부한 경우 감경된 금액과의 차액을 반환받을 수 있는지가 문제된다.

그런데 「질서위반행위규제법」 시행령 제2조의2 사회적 약자 감경은 행정청의 ‘재량’ 사항이므로, 제3자의 과태료 납부에 대하여 감경을 해주지 않고 납부받은 것에 어떠한 위법이 있다고 볼 수 없다. 따라서 제3자에 의한 납부가 유효하여 과태료 부과·징수절차가 종료된 이상 제3자가 사회적 약자 감경을 받지 못했다는 이유로 납부한 금액과 감경된 금액과의 차액의 반환을 요구할 수는 없다.

5 과태료 부과 제척기간

「질서위반행위규제법」

제19조(과태료 부과 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서 위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다

② 제1항에도 불구하고 행정청은 제36조 또는 제44조에 따른 법원의 결정이 있는 경우에는 그 결정이 확정된 날부터 1년이 경과하기 전까지는 과태료를 정정부과 하는 등 해당 결정에 따라 필요한 처분을 할 수 있다.

1. 규정의 취지

행정청의 과태료 부과권한이 장기간 행사되지 않고 있음에도 부과권한을 소멸시키지 않는 것은 당사자의 법적 안정성을 해할 우려가 있으므로, 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과권한에 대한 제척기간 규정을 두었다.

입법과정에서 벌금형에 해당하는 범죄의 공소시효가 3년(1만원 이상 벌금)인 것과 균형을 맞추는 것이 상당하다는 입장에서 3년으로 규정하는 방안도 검토하였으나, 과태료 부과건수가 대량인 점에 비추어 부과기간을 3년으로 하면 과중한 업무부담을 초래할 수 있고, 그 동안 과태료에 대하여는 시효가 없었으며, 행정기관이 질서위반행위를 적발하기가 용이하지 않은 점 등을 감안하여 최종적으로 5년으로 확정하였다.

2. 제척기간의 기산점

과태료 부과 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”로이다. 여기서 “종료

된 날”이라 함은 질서위반행위가 완성된 날로서 위법상태가 확정되어 과태료 부과가 가능한 때⁶⁶⁾를 의미한다. 이에 따르면 특히 과태료 부과 대상이 되는 법률상 의무에 일정한 기간이 명시된 경우에 대해서는 그 해당 기간이 지난 다음 날부터 질서위반행위가 완성된 것으로 볼 수 있으므로 기산점의 파악이 훨씬 용이할 수 있다. 문제는 개별 법률상에 해당 의무에 관한 이행기간이 명시되지 않은 경우이다. 이러한 경우 질서위반행위가 완성된 시점을 특정하기란 어려우며, 그 기준을 어디로 삼을 것인지에 따라 기산점의 판단이 달라질 수 있다. 예를 들어 해당 질서위반행위 자체가 당사자의 부작위일 경우(예를 들면 자동차손해배상보장법 제48조 “의무보험에 가입하지 아니하는 자”), 이러한 부작위로 인한 법익침해 상태가 계속 진행 중이라고 본다면 해당 질서위반행위가 종료되지 않은 것으로 볼 여지도 있는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과태료를 규정하고 있는 개별 법률에서 가급적 해당 질서위반행위와 관련된 의무이행기간을 구체적으로 명시하거나, “질서위반행위가 종료된 날”의 구체적인 의미를 별도로 입법하는 것이 타당하다. 이를 통하여 「질서위반행위규제법」 제19조와 관련된 불필요한 해석상 논란을 해소하여 행정의 실효성을 높이고, 국민의 예측가능성을 보장할 필요가 있다고 하겠다.

나아가, 기간의 구체적인 계산과 관련하여, 당사자가 과태료를 납부하는 것은 행정청의 행정행위에 따라 부과된 의무를 이행하는 것이기는 하나, 그 행정관계를 규율할 법의 흠결이 있는 경우 그 행위의 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法) 규정이 유추 적용될 수 있다. 따라서 제척기간 계산은 「민법」 제157조에 따라 기간의 초일을 산입하지 않는다.

66) 예를 들어 「건설기계관리법」 제24조 및 같은 법 시행규칙 제66조제1항에 의하면 건설기계사업자는 사유 발생일로부터 30일 이내에 건설기계사업자의 변경신고를 할 의무가 있으므로, 당사자가 30일 이내에 신고하지 아니한 경우에는 31일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고 그로부터 5년의 제척기간이 적용된다. 제척기간은 기간의 경과 자체만으로 행정청의 과태료 부과권한을 소멸시키므로, 질서위반행위로 인한 위법상태가 현재까지 계속되는지 여부에 관계없이 질서위반행위가 종료된 날로부터 5년이 지나면 더 이상 과태료를 부과할 수 없는 것으로 보아야 할 것이다.

한편, 과태료의 근거가 되는 개별 법령에서 신고나 등록 등의 의무를 이행해야 하는 기간을 명시적으로 규정하고 있는 경우에는, 그 기간의 종료일이 질서위반행위가 완성된 날로서 그 기간 종료일의 다음날부터 5년이 지나면 제척기간이 도과하게 된다.

■ 개별 법령에서 신고나 등록 의무 이행기간을 명시하고 있는 경우의 과태료 부과 제척기간 예시

예시1) 「건설기계관리법」 제24조 및 같은 법 시행규칙 제66조제1항에 따라 사유 발생 일로부터 30일 이내에 건설기계사업자의 변경신고를 할 의무가 있음 ⇒ 당사자가 30일 이내에 신고하지 아니한 경우, 31일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됨

예시2) 「부동산등기 특별조치법」 제2조제1항에 따라 부동산계약을 체결한 자는 사유 발생일로부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청해야할 의무가 있음 ⇒ 당사자가 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 경우, 61일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됨

예시3) 「자동차관리법」 제11조제1항 및 「자동차등록령」 제22조제1항에 따라 사유 발생 일로부터 15일 이내에 자동차 변경등록 신청할 의무가 있음 ⇒ 당사자가 15일 이내에 변경등록을 신청하지 아니한 경우, 16일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됨

3. 제척기간의 종기

제척기간은 소멸시효와 달리 정지, 중단되지 않는다. 따라서 질서위반행위시로부터 기산하여 5년 후가 제척기간의 종기이다. 유의할 점은 제척기간이 도과한 경우에는 사후적 사정변경이 있더라도 과태료 부과가 절대적으로 불가능하다. 예를 들면, 과태료 부과를 위한 공시송달 중 과태료 제척기간이 도과한 경우에 과태료 부과는 불가능하고, 기존 과

태료 부과처분(제척기간 도과 전 처분)을 제척기간 도과 후 취소하고 재부과하는 것도 불가능하다. 이 때 과태료 부과 시점은 사전통지 및 의견제출 행위의 기산점이 아니라 해당 사전절차를 마친 후 행정청에 의한 정식의 과태료 처분이 언제 있었는지를 기준으로 판단하여야 한다. 당사자가 이의제기를 함으로써 법원이 과태료 결정을 하는 경우는 법원에서의 과태료 재판 결정일이 처분일자이므로 이를 기준으로 제척기간 도과여부를 판단하여야 한다.

6 과태료 부과에 대한 이의제기 및 법원에의 통보

「질서위반행위규제법」

제20조(이의제기) ① 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이의제기가 있는 경우에는 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다.

③ 당사자는 행정청으로부터 제21조제3항에 따른 통지를 받기 전까지는 행정청에 대하여 서면으로 이의제기를 철회할 수 있다.

「질서위반행위규제법」

제21조(법원에의 통보) ① 제20조제1항에 따른 이의제기를 받은 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 당사자가 이의제기를 철회한 경우
2. 당사자의 이의제기에 이유가 있어 과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는 경우

② 행정청은 사실상 또는 법률상 같은 원인으로 말미암아 다수인에게 과태료를 부과할 필요가 있는 경우에는 다수인 가운데 1인에 대한 관할권이 있는 법원에 제1항에 따른 이의제기 사실을 통보할 수 있다.

③ 행정청이 제1항 및 제2항에 따라 관할 법원에 통보를 하거나 통보하지 아니하는 경우에는 그 사실을 즉시 당사자에게 통지하여야 한다.

1. 개관

「질서위반행위규제법」 제16조에 따라 행정청이 과태료를 부과하려는 경우 당사자에게 사전통지를 하고 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다(이른바 사전절차).

한편, 「질서위반행위규제법」 제20조는 「질서위반행위규제법」 제16조상의 사전절차와는 별도로 행정청의 과태료부과처분에 대한 이른바 사후적 불복절차를 규정하고 있다. 당사자는 「질서위반행위규제법」 제20조에 따라 과태료의 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이의제기가 있는 경우 행정청의 과태료 부과처분은 자동적으로 그 효력을 상실하게 된다.

2. 이의제기와 다른 불복수단의 관계

가. 의견 제출과의 관계

행정청은 의견 제출 절차를 거치지 않으면 과태료를 부과할 수 없고, 또한 과태료 부과 후 이의제기가 있는 경우 행정청은 이를 법원에 통보하거나 또는 스스로 이의내용을 심사하여 이유있다고 판단하면 과태료를 부과하지 않을 수도 있는 것이므로, 「질서위반행위규제법」 제16조의 의견 제출 절차와 「질서위반행위규제법」 제20조의 이의제기 절차는 서로 독립된 별개의 절차라고 할 수 있다. 따라서 행정청은 특별한 사정이 없는 이상 각각의 절차를 모두 거쳐야 그 과태료 부과처분이 적법하다고 할 것이다.

이처럼 「질서위반행위규제법」 제16조상의 의견제출과 제20조의 이의제기는 서로 독립된 별개의 절차이므로, 행정청으로서는 당사자가 사전통지에 대한 의견 제출을 한 것을 이의제기로 간주하여, 이의제기 절차를 생략하고 곧바로 법원에 통보할 수는 없다.

나. 행정소송과의 관계

과태료부과처분에 대하여는 「질서위반행위규제법」에서 정한 준사법적 절차에 의한 구제수단이 마련되어 있으므로, 과태료 부과처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라고 보는 것이 타당하다.

판례 역시 과태료 부과처분에 대하여 「질서위반행위규제법」 제20조가 이의제기 등의 절차를 별도로 규정하고 있고, 「질서위반행위규제법」 제5조는 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있는 점에서, 「질서위반행위규제법」이 적용되는 과태료 부과처분은 행정소송으로 직접 다룰 수 없다는 입장을 취하고 있다.

■ 과태료부과처분의 행정소송 대상성에 대한 판례

청주지법 2008. 5. 1. 선고 2007구합431판결(확정) 행정상 제재수단의 하나인 폐기물관리법상 과태료부과처분은 폐기물관리법 및 비송사건절차법에 정한 준사법적절차에 의하도록 규정되어 있으므로, 행정소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 없다.

대법원 1993. 11. 23. 선고 93누16833판결 옥외광고물등관리법 제20조제1, 3, 4항 등의 규정에 의하면 옥외광고물등관리법에 의하여 부과된 과태료처분의 당부는 최종적으로 비송사건절차법에 의한 절차에 의하여만 판단되어야 한다고 보아야 할 것이므로 위와 같은 과태료처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

대법원 2012. 10. 11. 선고 2011두19369판결 「서울특별시 수도조례」(이하 ‘수도조례’) 제44조제4항, 「서울특별시 하수도사용조례」(이하 ‘하수도사용조례’) 제42조는 위 각 조례에 기한 과태료에 관하여 그 부과·징수 및 이의신청 등에 관한 사항은 질서위반행위규제법을 따른다고 규정하고 있다. 질서위반행위규제법 제20조제1항, 제2항, 제21조제1항, 제25조, 제36조제1항, 제38조제1항은 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는

과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이의제기가 있는 경우에는 그 과태료 부과처분은 효력을 상실하며, 이의제기를 받은 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 하고, 그 통보를 받은 관할 법원은 이유를 붙인 결정으로써 과태료 재판을 하며, 당사자와 검사는 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 또 질서위반행위규제법 제5조는 ‘과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다’고 규정하고 있다. 위와 같은 규정을 종합하여 보면, 수도조례 및 하수도사용조례에 기한 과태료의 부과 여부 및 그 당부는 최종적으로 질서위반행위규제법에 의한 절차에 의하여 판단되어야 한다고 할 것이므로, 그 과태료 부과처분은 행정청을 피고로 하는 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

따라서 과태료 부과에 대하여 불복하려는 자는 행정소송이 아니라, 「질서위반행위규제법」 제20조에 따른 이의제기를 해야 할 것이다.

3. 이의제기의 요건

가. 과태료 부과에 대하여 적법한 이의제기의 요건

적법하게 이의제기를 하기 위해서,

- “ i) 행정청의 과태료 부과처분에 대한 것일 것,
- ii) 과태료를 부과받은 당사자가 제기할 것,
- iii) 과태료 부과통지를 받은 날부터 60일 내에 이의제기를 할 것,
- iv) 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 것”이 각 요구된다.

나. 이의제기가 부적법한 경우의 처리

「질서위반행위규제법」 제20조제2항은 “이의제기가 있는 경우에는 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다.”고 규정하고 있는데, 위 규정에서 “이의제기”란 적법한 이의제기를 말한다. 따라서 부적법한 이의제기가 있는 경우에는 과태료 부과처분(내지 후행 압류처분 등)의 효력은 상실되지 아니한다.

다만, 이러한 부적법한 이의제기가 있는 경우 행정청이 이를 반려(각하)할 수 있는지 여부가 자주 문제된다.

※ 당사자의 이의제기가 부적법한 경우로, “i) 당사자가 아닌 자에 의한 이의제기, ii) 이의제기 기간 도과 후의 이의제기, iii) 이의제기 방식에 미비한 점이 있는 경우” 등을 들 수 있다.

「질서위반행위규제법」상 부적법한 이의제기를 각하하는 것에 대한 규정이 없으므로, 행정청은 당사자의 이의제기가 부적법한 것이라고 하더라도 이를 각하할 수 없다.

법률안 입안단계에서 이의제기가 부적법한 경우에는 이의제기를 각하하는 방안도 검토되었으나, 행정청의 각하를 인정하면 그에 불복하는 별도의 절차를 만들어야 하는 등 오히려 절차를 복잡하게 할 우려가 있어 「질서위반행위규제법」은 이의제기에 대한 각하제도를 도입하지 않았다.

따라서 행정청은 당사자의 이의제기가 부적법한 경우에도 이를 「질서위반행위규제법」 제21조제1항에 따라 관할 법원에 통보해야 한다. 이의제기가 부적법한 경우 과태료 부과처분의 효력이 상실되지 않으므로, 행정청은 가산금 등이 발생한 경우 이를 포함된 과태료 금액을 법원에 통보하여야 한다. 다만, 행정청은 법원에 통보하기 전 당사자의 이의제기 등에 기해 과태료 부과에 중대한 하자가 발견되고, 당사자가 이를 입증할 객관적 자료를 제시하는 경우 등에는 과태료 부과를 직권취소·철회하여야 할 것이다.

그리고 부적법한 이의제기와 관련하여, 행정청의 이의제기사실 통보를 받은 법원은 이의제기 각하결정을 하게 된다.

4. 이의제기의 효과

가. 일반적 효과

「질서위반행위규제법」 제20조제2항은 “제1항에 따른 이의제기가 있는 경우에는 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다.”고 규정하고 있다.

「질서위반행위규제법」 제20조제2항과 같은 규정이 없다면, 과태료 부과처분이 유효하게 남아 있어 당사자에게 가산금 등의 불이익이 발생할 수 있으므로, 당사자가 이의를 제기한 경우 과태료 부과처분의 (이미 발생한 가산금이 있다면 이를 포함하여) 효력이 상실 되도록 한 것이다.

그런데 「질서위반행위규제법」 제20조제2항에서 규정하는 이의제기는 ‘적법’한 이의제기이므로, 만일 당사자가 부적법한 이의제기를 한 경우 그 과태료 부과처분은 유효하고, 당사자는 과태료를 납부할 의무가 있다고 할 것이다.

나. 구체적 문제

(1) 압류처분의 효력

당사자가 과태료 부과처분에 대하여 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따라 이의제기를 한 경우, 행정청이 당해 과태료 부과와 관련하여 압류처분을 한 경우 압류를 해제해야 한다.

(2) 과태료 부과기준상 가중사유 관련

개별법의 과태료 부과기준에 “과태료 부과처분을 한 날과 그 처분 후에 다시 같은 위반행위를 하여 적발된 날을 기준으로 위반행위의 횟수를 산정”하도록 하여, 위반행위의 횟수에 따라 과태료 부과액의 가중사유로 하고 있는 규정이 있다.

이러한 과태료 부과기준과 관련, 기존의 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 과태료 재판이 진행되고 있는 중에 다시 같은 위반행위가 적발된 경우의 처리가 문제된다.

과태료 부과기준에 “과태료 부과처분을 한 날”이라 함은 유효한 과태료 부과처분이 있을 것을 전제로 한다고 볼 것이다. 따라서 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 부과처분의 효력이 상실된 경우라면, 이를 과태료 부과기준의 “과태료 부과처분을 한 날”로 볼 수 없다.

결국 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 그 부과처분의 효력이 상실된 경우 과태료 재판 도중 같은 위반행위가 적발되었다고 하여도 “과태료 부과처분을 한 날과 그 처분 후에 다시 같은 위반행위를 하여 적발된 날을 기준으로 위반행위의 횟수를 산정”할 수는 없다.

5. 당사자의 이의제기에 대한 행정청의 조치

가. 법원에의 통보

「질서위반행위규제법」 제21조제1항에 따라, 당사자가 이의제기를 한 경우 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 한다.

그리고 「질서위반행위규제법」 제21조제2항은 관련 당사자가 2인 이상인 경우에는 다수

인 가운데 1인에 대한 관할권이 있는 법원에 이의사실을 통보할 수 있도록 하였다.

나. 법원에 통보하지 않아도 되는 경우

과태료 사건의 신속·경제적인 처리의 관점에서, 행정청은 “i) 당사자가 이의제기를 철회한 경우(「질서위반행위규제법」 제21조제1항제1호), ii) 당사자의 적법한 이의제기가 있고 행정청이 과태료를 부과할 필요가 없다고 판단한 경우(「질서위반행위규제법」 제21조제1항제2호)”, 법원에 이의제기사실 등을 통보할 필요가 없다.

이의제기를 검토한 결과 ‘과태료 액수가 과다’한 것으로 판명된 경우 행정청이 법원에 이의제기 사실 등을 통보해야 하는지가 문제된다. 그러나 이는 과태료 부과 필요성은 있되 다만 그 과태료 액수에 문제가 있을 뿐이므로 ‘과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는 경우’에 해당되지 않는다. 따라서 행정청은 법원에 이의제기사실을 통보해야 할 것이고(행정청이 이의제기를 통보하지 않고 과태료를 재부과하는 등의 처분을 할 것은 아니다), 법원의 과태료 재판을 통해 과태료 금액이 확정될 것이다.

참고로 이의제기를 심사한 결과 과태료 부과에 잘못은 없으나 정상참작 사유가 발견되어 과태료 금액을 감경할 필요가 있다고 인정되는 경우에 변경결정제도를 도입할지 여부도 검토되었으나, 행정청의 변경결정에 대하여 당사자가 불복하는 경우에 이의 제기를 반복케 할 것인지 등의 문제가 있어 채택하지 않았다.

6. 이의제기 관련 법적 쟁점

가. 과태료 부과고지가 적법하게 송달될 것

당사자가 이의제기를 하려면 과태료 부과고지가 당사자에게 적법하게 송달될 것이 전제되어야 한다. 과태료 부과고지의 송달에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을

두고 있지 아니한바, 이에 대하여는 「행정절차법」 제14조 및 제15조의 규정이 적용된다.

송달은 「행정절차법」 제15조제1항에 따라, 그 송달받을 자에게 도달됨으로서 효력이 발생하고 여기서 도달이란 상대방이 알 수 있는 상태에 놓여지는 것을 의미한다. 즉, 송달받을 사람이 현실적으로 서류의 내용을 알았는가 몰랐는가 여부에 관계없이, 「행정절차법」에 따라 적법하게 송달이 이루어지면 송달의 효력이 발생하게 된다.

다만 송달 자체가 부적법한 경우에는 상대방이 객관적으로 행정처분이 있었음을 인식할 수 있었더라도 송달의 효력은 발생하지 않는다(대법원 1988. 3. 22. 선고 87누986 판결). 예를 들면 행정청이 과태료 부과 시 「질서위반행위규제법」에 따른 이의제기 절차를 안내한 것이 아니라 과태료 처분에 대하여 이의가 있을 시 행정심판 또는 행정소송을 청구하라고 안내한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제17조 및 같은 법 시행령 제4조제6호에 따라 적법한 과태료 부과통지를 한 경우가 아니므로 이의제기 기간이 진행되지 않는다. 행정청이 과태료 부과 당사자에게 다시 「질서위반행위규제법」 제17조 및 같은 법 시행령 제4조제6호에 따라 적법한 과태료 부과 통지를 하여야만 그때부터 적법한 송달이 성립하고 당사자가 그 통지를 받은 날부터 이의제기 기간이 진행된다고 판단하여야 할 것이다.

나. 과태료 납부 이후 이의제기 가부

당사자가 「질서위반행위규제법」 제18조제1항에 따라 의견 제출 기한 이내에 자진납부 감경된 과태료를 모두 납부한 경우는 물론, 의견 제출 기한 이후라도 과태료를 모두 납부한 경우 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료하므로, 당사자는 더 이상 이의제기를 할 수 없다. 만일 당사자가 과태료를 납부하였음에도 이의제기를 하는 경우는 부적법한 이의제기가 된다.

이와 관련하여 헌법재판소는 의견제출 기한 내 감경된 과태료를 자진납부한 경우 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차가 종료된다고 규정한 「질서위반행위규

제법」 제18조제2항은 재판청구권을 침해하거나 적법절차 원칙에 위배되지 않는다며 합헌 결정을 하였다(헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2017헌바413 전원재판부 결정).

다. 이의제기의 철회

「질서위반행위규제법」 제20조제3항은 「행정절차법」 제17조제8항의 규정을 참고하여 이의제기의 철회 규정을 명문화 하였다.

「행정절차법」

제17조(처분의 신청) ⑧ 신청인은 처분이 있기 전에는 그 신청의 내용을 보완하거나 변경 또는 취하할 수 있다. 다만, 다른 법령 등에 특별한 규정이 있거나 당해 신청의 성질상 보완·변경 또는 취하할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

이의를 철회 할 수 있는 기한은 행정청이 이의제기 사실 등을 관할 법원에 통보하거나 통보하지 아니하였음을 당사자에게 통보하기 전까지로 하였다.

이의제기를 철회하게 되면 과태료 부과처분이 확정된 것으로 본다.

라. 당사자가 과오납한 과태료를 반환받고자 하는 경우

당사자가 과오납한 과태료를 반환받고자 하는 경우 부당이득반환청구소송으로 이를 다룰 수 있다.

한편, 과태료 부과 이후 압류 등 체납처분이 이루어진 경우에는 체납처분 취소소송(행정소송)을 제기한 뒤 과태료 부과 위법성을 다투는 방식으로 ‘간접적’으로 과태료 부과 효력을 다툴 수 있는 가능성이 있으나, 판례의 경향(88누12110 판결 등)을 고려할 때

과태료 부과처분의 하자가 중대하고도 명백하여 당연무효에 해당되는 때에 한하여 이러한 간접적 방식의 소송이 가능할 것이다.

대법원 1989.7.11. 선고 88누12110 판결

일정한 행정목적을 위하여 독립된 행위가 단계적으로 이루어진 경우에 선행처분에 존재하는 하자는 그것이 당연무효의 사유가 아닌 이상 후행처분에 그대로 승계되지 않고 또 행정처분이 당연무효가 되려면 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 중대하고도 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고도 명백한 것인가의 여부는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등과 구체적 사안의 특수성 등을 합리적으로 고찰하여 판별하여야 하므로 명의상의 사업자에 대하여 한 부가가치세부과처분은 실질과세의 원칙에 위반한 중대한 하자가 있기는 하나 그 하자가 객관적으로 명백한 것이라고는 할 수 없어 당연무효라고는 볼 수 없고 따라서 이에 따른 압류처분도 당연무효라고는 볼 수 없다.

7 질서위반행위의 조사 및 조사방해에 대한 과태료

「질서위반행위규제법」

제22조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취
2. 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령

② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원은 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 검사목적 달성을 수 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 검사를 하는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

「질서위반행위규제법」

제57조(과태료) ① 제22조제2항에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 제22조에 따른 행정청이 부과·징수한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제6조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 법 제22조제1항 각 호의 조치를 하려면 당사자 또는 참고인에게 다음 각 호의 내용을 모두 적은 서면으로 알려야 한다.

1. 당사자 또는 참고인의 인적사항
 2. 과태료 부과 원인이 되는 사실(보고 또는 자료제출 명령의 경우 그 대상이 되는 내용을 포함한다)
 3. 출석, 보고 또는 자료제출 날짜 및 장소
- ② 행정청은 제1항에도 불구하고 신속한 조사를 위하여 필요하면 전화, 팩스, 그 밖의 적절한 방법으로 법 제22조제1항 각 호의 조치를 할 수 있다.
- ③ 행정청이 법 제22조제3항에 따라 검사를 위하여 사전통지를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 서면으로 한다.
1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
 2. 검사 기간 및 장소
 3. 검사 대상 및 이유
 4. 그 밖에 검사에 관하여 필요한 사항

1. 규정의 취지

행정청이 질서위반행위의 확인에 필요한 증거 등을 확보하기 위해서는 질문·검사 및 조사를 위한 출입 등 행위를 할 필요가 있다.

조사 목적을 달성하기 위하여, 「질서위반행위규제법」은 행정청에 대하여 질서위반행위의 확인을 위한 행정조사권한을 부여하고, 행정청의 검사를 거부·방해 또는 기피한 사람을 과태료에 처하도록 할 수 있는 근거를 규정하였다.

2. 「질서위반행위규제법」의 내용

가. 행정조사권한의 부여

「질서위반행위규제법」은 행정청에 대하여 당사자 또는 참고인의 출석요구 및 진술의 청취, 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료제출의 명령(제22조제1항), 당사자의 사무소 또는 영업소의 장부·서류 또는 물건 검사권(제22조제2항)을 규정하고 있다.

나. 행정조사기본법의 당연적용

「행정조사기본법」에서는 행정조사에 관한 기본원칙·행정조사의 방법 및 절차 등에 관한 공통적인 사항을 규정하고 있으며, 적용범위의 예외사유에 질서위반행위규제법에 관한 사항은 해당하지 않는다. 중요한 것은 행정기관이 행정조사를 규정하고 있는 경우에만 행정조사를 실시할 수 있다(제5조.) 개별법에서 특별한 규정이 없는 경우에는 행정조사기본법에 따르도록 하고 있다(제3조). 정리하면 「질서위반행위규제법」 제22조 규정은 행정조사의 권한을 부여하는 근거규정이면서 행정조사기본법에 대한 특별규정에 해당하고, 「질서위반행위규제법」에 규정되지 않은 그 밖의 사항에 관해서는 「행정조사기본법」이 당연적용된다.

행정조사기본법에 따르면 행정조사는 조사목적을 달성하는데 필요한 최소한의 범위 안에서 실시할 것, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니할 것, 조사목적에 적합하도록 조사대상자를 선정하여 행정조사를 실시할 것, 유사하거나 동일한 사안에 대하여는 공동조사 등을 실시함으로써 행정조사가 중복되지 아니하도록 할 것, 법령등의 위반에 대한 처벌보다는 법령등을 준수하도록 유도하는 데 중점을 둘 것, 행정조사의 대상자 또는 행정조사의 내용을 공표하거나 직무상 알게 된 비밀을 누설하지 않을 것을 기본원칙으로 규정하고 있다(제4조).

다. 행정조사의 절차

(1) 제22조제1항

「질서위반행위규제법 시행령」 제6조는 행정청이 법 제22조제1항 각 호의 조치를 하려는 경우에는 당사자 또는 참고인에게 서면으로 i) 당사자 또는 참고인의 인적사항, ii) 과태료 부과와 원인이 되는 사실(보고 또는 자료제출 명령의 경우 그 대상이 되는 내용을 포함), iii) 출석, 보고 또는 자료제출의 날짜 및 장소를 적시하여 알리도록 하고 있다.

다만, 신속한 조사 등을 위하여 필요한 경우에는 전화, 팩스, 그 밖의 적절한 방법으로 법 제22조제1항 각 호의 조치를 할 수 있다.

(2) 제22조제2항 내지 제4항

「질서위반행위규제법」 제22조제2항의 검사를 위하여는 검사개시 7일 전까지 사전 통지를 하도록 하여 행정에 대한 신뢰를 제고하도록 하였다.

사전통지의 방식과 관련, 「질서위반행위규제법 시행령」 제6조제3항은 행정청으로 하여금 i) 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소, ii) 검사기간 및 장소, iii) 검사 대상 및 이유, iv) 그 밖에 검사에 관하여 필요한 사항을 적시한 서면에 의하도록 규정하고 있다.

검사자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 관계인에게 제시하여야 한다.

라. 행정조사의 한계

행정청의 조사·검사는 i) 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때(「질서위반행위규제법」 제22조제2항), ii) 그 목적달성에 필요한 최소한의 범위로 제한된다(「질서위반행위규제법」 제22조제5항).

마. 행정조사 방해에 대한 과태료

행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있고(「질서위반행위규제법」 제22조제2항), 위 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에 대하여는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(「질서위반행위규제법」 제57조제1항). 과태료 부과 담당 공무원에 대하여 폭행 또는 협박을 한 경우 형법상 공무집행방해죄(제136조)로 처벌될 수도 있다.

※ 당초 국회에 제출된 정부원안에는 행정조사의 실효성을 확보하는 차원에서 i) 정당한 이유 없이 출석을 하지 아니한 당사자, ii) 허위의 보고 또는 자료를 제출한 자에 대하여도 과태료 처분을 하도록 규정하고 있었으나, 국회 법제사법위원회 제1소 위원회의 심의과정에서 과잉제재의 우려가 있다는 지적이 있어 삭제하였다.

다만 행정청 소속 직원이 당사자의 사무소나 영업소에 출입·검사하는 과정이 아니라 단순히 구두상의 요구를 거절한 경우라면, 「질서위반행위규제법」 제57조제1항의 과태료를 부과할 수 없다고 볼 것이다.

「질서위반행위규제법」 제6조에 의하면 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니하는 바, 과태료와 같은 침익적 행정처분의 근거규정에 대하여는 법문에 따라 엄격한 해석이 필요하기 때문이다(대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791 판결 참조).

대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791 판결

침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 되며, 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것은 아니라 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 안 될 것인바, … (이하 생략).

8 자료제공의 요청

「질서위반행위규제법」

제23조(자료제공의 요청) 행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제7조(공공기관) 법 제23조에서 “그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 말한다.

***공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 ①** 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관

이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조 · 복리증진 · 권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관

2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관

3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준 · 방법 및 동항 제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 개요

「질서위반행위규제법」 제23조는 과태료 부과 · 징수를 위한 자료 내지 정보제공 요청에 대한 근거규정으로, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

2. 대상 기관이 공공기관등에 해당할 것

「질서위반행위규제법」 제23조에 따른 자료제공의 요청을 하기 위해서는 대상기관이 “관계 행정기관, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관”에 해당할 것이 요구된다.

가령, 국민연금공단의 경우, 기획재정부장관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정한 공공기관(기금관리형 준정부기관)에 해당하므로 「질서위반행위규제법」 제23조에 따른 자료 또는 정보 제공 요청 대상이 될 수 있다.

다만, 금융감독원은 2009. 1. 29.(기획재정부 고시 제2009-3호) 기획재정부장관에 의해 공공기관 지정이 해제되었으므로 향후 금융감독원이 공공기관으로 다시 지정되는 등의 사정이 없는 이상 행정청은 금융감독원에 「질서위반행위규제법」 제23조에 따른 자료제공을 요청할 수 없다.

또한 행정청이 과태료 부과를 위한 증거 수집 목적으로 공공기관이 아닌 사설기관(상가 건물, 아파트 등)에 CCTV 화면 등 자료·정보의 제출을 요구할 수 있다고 해석하는 것은, 「질서위반행위규제법」 제23조의 명문의 규정에 반하는 해석으로서 허용되지 아니하는 유추·확대해석에 해당한다.

3. 요청에 대한 거부사유: 특별한 사정

가. 특별한 사정의 의미

「질서위반행위규제법」 제23조에서 규정하고 있는 자료제공 요청을 거부할 수 있는 ‘특별한 사정’은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조와 같이 금융정보제공을 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 제공할 수 있는 사유를 법률에 명시하고 있는 경우를 뜻한다.

📖 관련 규정

「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」

제4조(금융거래의 비밀보장) 금융회사등에 종사하는 자는 명의인(신탁의 경우에는 위탁자 또는 수익자를 말한다)의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 “거래정보등”이라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융회사등에 종사하는 자에게 거래정보등의 제공을 요구하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위에서 거래정보등을 제공하거나 그 제공을 요구하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따른 거래정보등의 제공
 2. 조세에 관한 법률에 따라 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관 관서의 장이 상속·증여 재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 「국세징수법」 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 조세에 관한 법률에 따른 질문·조사를 위하여 필요로 하는 거래정보등의 제공
- (3.~ 8. 생략)

나. 「개인정보보호법」 및 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과의 관계

「질서위반행위규제법」

제23조(자료제공의 요청) 행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

「개인정보보호법」

제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다.

2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제4조(적용 범위) ① 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

(1) 법제처의 유권해석

법제처는 「개인정보보호법」의 예외가 인정되기 위해서는 공직자윤리법 제6조제6항(헌행 제6조의5 제2항을 의미하는 것으로 보임)의 「개인정보 보호법에도 불구하고」, 혹은 국민체육진흥법 제30조제4항의 「개인정보에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다」와 같이 법률에서 「개인정보」라는 표현(혹은 주민등록번호 등의 구체적 개인정보의 열거)이 명시적으로 들어가야만 하는바, 「질서위반행위규제법」 제23조는 이러한 예외에 해당할 수 없다고 한다.

또한 법제처(법제처 14-0621, 09-0365)는 2012두17384 판결을 근거로, 「질서위반행위규제법」 제23조는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제1항의 “다른 법률에 특별한 규정”에 해당하지 아니한다고 한다.

대법원 2014.04.10. 선고 2012두17384 판결[정보공개거부처분취소]

공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘정보공개법’이라 한다) 제4조제1항은 “정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘정보공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 하여 정보공개법의 적용을 배제하기 위해서는, 그 특별한 규정이 ‘법률’이어야 하고, 나아가 그 내용이 정보공개 대상 및 범위, 정보공개 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있는 것이어야 한다(대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결 등 참조). 원심은 판시와 같은 이유를 들어, 소송기록의 열람·복사 등의 신청에 관한 민사소송법 제162조는 정보공개 대상인 정보공개 대상 및 범위, 정보공개 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있는 것으로서 정보공개법 제4조제1항에서 정한 ‘정보의 공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 상고이유의 주장과 같이 민사소송법 제203조의 처분권주의를 위반하거나, 소송기록의 열람·복사 등에 관한 민사소송법 제162조 및 정보공개법의 적용범위 등에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

(2) 「질서위반행위규제법」 제23조는 「개인정보보호법」 등의 예외에 해당

그러나 「질서위반행위규제법」 제23조는 과태료의 부과·징수에 있어 개인정보보호법 제18조 때문에 공공기관 등이 보유하고 있는 체납자에 대한 개인정보를 제공받을 수 없게 되는 문제점을 해결하기 위하여 개인정보보호법의 예외를 규정한 조항이라 할 것이다.

과태료 부과·징수는 당사자 「개인」에 대한 행정청의 처분이므로 「질서위반행위규제법」 제23조에서 규정하는 「과태료 부과·징수에 필요한 자료 또는 정보」에는 개인에 대한 정보가 필연적으로 포함되어 있을 수밖에 없고, 또한 개인정보 외 공공기관등이 보유한 자

료 및 정보는 각 기관에 대한 업무협조 등을 통하여도 요청이 가능하여 별도의 근거 ‘법률’이 반드시 필요하다고 볼 수 없으므로, 「질서위반행위규제법」 제23조에서 자료제공요청 규정을 특별히 둔 것은 개인정보보호법의 예외를 인정하고자 하는 취지로 보아야 한다.

또한 법제처가 들고 있는 2012두17384 판결은 「공공기관이 보유하고 있는 정보」를 「일반인」에게 정보공개할 수 있을지 여부에 대한 판결로서 개인정보보호법과 관련된 「공공기관 간」 자료요청 규정의 해석에 그대로 적용될 수 있다고는 보기 어렵다.

결국 「개인정보보호법」 등의 예외 규정인지 여부는 해당 법률에서 자료 혹은 정보를 요구할 수 있도록 규정한 취지 등을 개별적으로 검토하여 판단할 문제이지 법률에 「개인정보」라는 문구(혹은 주민등록번호 등의 구체적 개인정보의 열거)가 있는지 여부에 따라 일률적으로 결정되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다.

「공직자윤리법」

제6조의5(금융거래정보·부동산정보의 제공 및 활용 등)

② 공직자윤리위원회는 등록의무자로부터 재산등록·신고를 위하여 명의인의 동의를 받아 부동산 보유·등기, 과세정보(지적, 건축, 주택에 관한 자료를 포함한다. 이하 같다)의 제공을 요청받으면 「개인정보 보호법」 제18조에도 불구하고 정보통신망을 이용하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 20일 이내에 정보통신망을 이용하여 그 요청에 따라야 한다.

「국민체육진흥법」

제30조(체육진흥투표권의 구매 제한 등) ④ 수탁사업자는 「소득세법」 제84조제1호에 규정된 금액 이상의 환급금을 지급받을 자가 제3항에 따른 환급금 지급 금지 대상자인지 확인하기 위하여 필요한 경우 경기단체 또는 체육진흥투표권 발행 대상 운동경기를 주최하는 단체에 제2항제3호 및 제4호에 해당하는 사람의 성명 및 주민등록번호 등 개인정보에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

입법례적으로도 법률에서 「개인정보」라는 표현을 쓰지 않고 단지 「정보」의 제공을 요구할 수 있도록 규정하고 있음에도, ‘요구할 수 있는 정보의 내용’에 성명·주민등록번호 등 개인정보가 포함하도록 시행령에 규정한 예(아래 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 참조)가 존재한다.

예) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제16조(감염병 표본감시 등) ⑦ 질병관리본부장은 감염병이 발생하거나 유행할 가능성이 있어 관련 정보를 확보할 긴급한 필요가 있다고 인정하는 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관의 장에게 정보 제공을 요구할 수 있다. 이 경우 정보 제공을 요구받은 기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑧ 제7항에 따라 제공되는 정보의 내용, 절차 및 정보의 취급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령」

제11조(제공 정보의 내용) 법 제16조제7항에 따라 요구할 수 있는 정보의 내용에는 다음 각 호의 사항이 포함될 수 있다.

1. 감염병환자, 감염병의사환자 또는 병원체보유자(이하 “감염병환자등”이라 한다)의 성명·주민등록번호·성별·주소·전화번호·직업·감염병명·발병일 및 진단일
2. 감염병환자등을 진단한 의료기관의 명칭·주소지·전화번호 및 의사 이름

따라서, 「질서위반행위규제법」 제23조는 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호 내지 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제1항의 ‘다른 법률에 특별한 규정’에 해당된다고 해석된다.

따라서 행정청이 과태료 부과를 위하여 관할 경찰서장을 상대로 「질서위반행위규제법」

제23조에 따라 그 필요성을 소명하여 위반자의 주민등록번호 등 개인정보의 제공을 요청하는 경우, 경찰서는 행정기관이므로 개인정보를 제공할 의무가 있다고 할 것이다. 다만 유의할 점은 과태료 부과·징수가 아닌 단순한 지도·단속을 위한 주민등록번호 제공을 요청하는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제23조가 적용되지 않으므로 경찰서장은 이에 응할 의무가 없을 것으로 판단된다.

다. 「주택임대차보호법」상 확정일자 정보요청권 규정과의 관계

행정청이 과태료 부과 등의 목적으로 확정일자 부여기관에 질서위반행위 당사자의 정보 등의 제공을 요청한 경우, 확정일자 부여기관이 「주택임대차보호법」 등이 확정일자 정보제공을 요청할 수 있는 자의 범위를 제한적으로 열거*하고 있다는 이유로 그 요청에 불응할 수 있는지가 문제된다.

※ 주택임대차보호법령은 임대차 확정일자 정보를 요청할 수 있는 자를, “해당 주택의 임대인·임차인, 해당 주택의 소유자, 해당 주택 등의 등기기록에 기록된 권리자 중 법무부령으로 정하는 자, 우선변제권이 인정되는 임대차보증금 반환채권 자체를 직접 양수한 금융기관” 등으로 제한적으로 열거하고 있음

이 경우 「질서위반행위규제법」 제5조에 따라 과태료의 부과·징수 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 「질서위반행위규제법」과 저촉되는 사항에 대하여는 「질서위반행위규제법」이 우선하는바, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제5조 및 제23조에 따라 과태료의 부과·징수라는 구체적·개별적인 목적달성을 위해 필요한 자료 또는 정보제공의 요청을 할 수 있다고 할 것이다.

따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 확정일자 부여기관에 과태료 체납자에 대한 확정일자 정보제공을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 확정일자부여기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 할 것이다.

9 가산금 징수 및 체납처분

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “증가산금”이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

④ 삭제

1. 제도적 취지

가산금이란 행정법상 금전납부의무를 진 자가 의무불이행을 하지 않을 경우에 그 의무불이행에 대한 제재로서 가해지는 금전적 부담으로서, 납부기한까지 이행되지 않는 경우 그 미납분에 대한 지연이자의 성질을 가진다(대법원 2006. 3. 9. 선고 2004다31074 판결 참조).

「질서위반행위규제법」 제24조는 과태료 체납자에 대한 가산금을 규정하고 있는바, 성실납부자와 체납자와의 형평성을 확보하고 과태료의 징수율을 제고하고자 하였다.

2. 가산금 징수

가. 가산금, 증가산금의 범위

「질서위반행위규제법」 제24조는 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 3%에 상당하는 가산금을 징수하도록 하였고, 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1.2%에 상당하는 증가산금을 부과하도록 규정하였다. 다만, 증가산금의 부과기간은 60개월을 초과하지 못하도록 하였다.

따라서 과태료 체납이 지속되는 경우 체납된 과태료의 75%(=가산금 3% + 증가산금 1.2%×60개월 분)까지 가산금 및 증가산금을 부과할 수 있도록 하였다.

※ 「질서위반행위규제법」 제24조제1항에 따른 가산금의 범위는 종래 체납된 과태료의 100분의 5(=5%)였으나, 2016년 법 개정에 따라 100분의 3(=3%)으로 인하되었다. 다만, 위 개정 「질서위반행위규제법」 규정은 부칙(법률 제14280호 2016. 12. 2.) 제3조에 따라 법 시행(2017. 6. 3.) 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용하게 된다.

만일, 체납된 과태료 금액이 100만원인 경우 가산금은 3만원(=100만원 × 3%)이고, 증가산금은 1만2천원(=100만원×1.2%)이 된다.

따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조제1항 및 제2항에 따라 체납된 과태료 금액 100만원 외에, 3만원의 가산금과, 납부기한이 경과한 날부터 매1개월이 경과할 때마다 1만2천원의 증가산금을 추가적으로 징수한다. 다만 여기서 증가산금은 「질서위반행위규제법」 제24조제2항 단서규정에 따라 60개월까지만(최대 72만원) 징수할 수 있다.

한편, 가산금 및 증가산금은 「질서위반행위규제법」의 규정에 의해 발생하는 별도의 금액이고 행정청은 법률상 요건이 충족되어 발생한 가산금을 징수하여야 하는 것이므로, 개별 법령에서 과태료 상한금액을 정하고 있더라도, 이와는 별도로 가산금과 증가산금을 「질서

위반행위규제법」에 따라 부과할 수 있다. 예컨대 「지방자치법」 제27조의 과태료 상한금액인 1천만원이 부과된 경우에도 과태료가 체납되면 이와 별도로 가산금과 증가산금이 발생하게 된다.

「지방자치법」

제27조(조례위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

나. 가산금 및 증가산금 부과시 절차

가산금 및 증가산금은 과태료가 체납된 경우 법률의 규정에 따라 당연히 발생하는 것이고, 행정청은 단지 이를 추가적으로 징수하는 것이다. 따라서 행정청은 과태료가 체납된 경우 적어도 1회 이상 가산금이 추가된 독촉장을 발송하여야 하는 것이지만, 증가산금이 발생하는 매월마다 고지서를 발부하여야 하는 것은 아니다. 당사자는 체납된 과태료를 실제 납부하는 날, 그때까지 발생한 가산금 및 증가산금을 계산하여 납부하여야 하는 것이므로, 행정청은 실제 납부하는 날까지 발생한 증가산금까지 추가한 고지서를 발부하여 주면 된다.

다. 과태료 부과고지의 송달 필요

「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금을 징수하기 위해서는, 그 전제로서 같은 법 제17조의 과태료 부과고지가 적법하게 이루어질 것이 요구된다. 과태료 부과고지의 송달에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 이에 대하여는 「행정절차법」 제14조 및 제15조의 규정이 적용된다.

「질서위반행위규제법」 제17조의 과태료부과고지를 공시송달로 하는 경우에는 공고일부

터 14일이 경과한 날(15일째 날)부터 도달의 효력이 발생하여 납부기한이 시작되고, 과태료를 납부함이 없이 그 납부기한이 경과한 날(즉, 납부기한일의 다음 날)부터 가산금이 발생하게 된다.

라. 가산금 및 증가산금에 대한 고지 및 인식 불요

「질서위반행위규제법」은 가산금 및 증가산금 부과에 대한 감경이나 면제를 인정하고 있지 아니하므로, 과태료 부과고지에 대한 현실적 인식이 없다는 등의 주장을 하더라도 과태료 부과고지가 적법하게 이루어진 이상 가산금 및 증가산금을 감면받을 수 없다.

체납처분에 따른 과태료 독촉 시 증가산금에 대한 고지가 없는 경우, 가산금·증가산금은 행정청의 별도 부과처분에 의해 가산되는 것이 아니라 규정에 의하여 당연히 가산되는 것이므로, 행정청은 과태료 징수 시 단순히 이를 추가로 징수하면 된다. 또한 체납절차에 따라 가산금이 가산된 독촉장을 1회 이상 발급하여야 하나, 증가산금이 가산될 때마다 별도의 고지서를 발급해야 하는 것은 아니다. 따라서 과태료 체납 당사자에 대한 3차 독촉 시에 이르러서야 증가산금 징수에 관한 최초의 고지가 있었다고 하더라도, 증가산금은 법률에 의해 당연히 가산되는 것으로 당사자의 과태료 체납 이후 체납절차에 따라 최소 1회 이상 가산금이 가산된 독촉장이 발송되었다면 증가산금에 대한 별도 고지가 없었더라도 증가산금 징수가 가능하다.

마. 과태료 처분의 시효소멸과 가산금·증가산금의 효력

과태료는 부과처분이나 과태료 재판 확정 후 5년간 징수·집행하지 아니하면 시효로 소멸하고(「질서위반행위규제법」 제15조), 가산금·증가산금을 포함한 체납 과태료 전액을 징수할 수 없음을 유의해야 한다. 과태료의 성격은 국가의 금전채권(대법원 2000. 8. 24.자 2000마1350 결정)이고 발생한 가산금·증가산금 채권은 위 과태료 채권의 종된 채

권이라 할 것인데, 소멸시효 완성의 효과로 그 기산일에 소급하여 과태료 채권이 소멸된 이상 종된 권리인 가산금·증가산금 채권 역시 소급하여 소멸하기 때문이다.

「민법」

제167조(소멸시효의 소급효) 소멸시효는 그 기산일에 소급하여 효력이 생긴다.

제183조(종속된 권리에 대한 소멸시효의 효력) 주된 권리의 소멸시효가 완성한 때에는 종속된 권리에 그 효력이 미친다.

바. 지방자치단체에 대한 가산금 부과 가부

조세에 관하여 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서 규정은 국가와 지방자치단체에 대하여는 가산금을 징수하지 못하도록 규정하고 있다.

관련 규정

「국세징수법」

제21조(가산금) ① 국세를 납부기한까지 완납하지 아니하였을 때에는 그 납부기한이 지난 날부터 체납된 국세의 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

② 체납된 국세를 납부하지 아니하였을 때에는 납부기한이 지난 날부터 매 1개월이 지날 때마다 체납된 국세의 1천분의 12에 상당하는 가산금을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 다만, 체납된 국세의 납세고지서별·세목별 세액이 100만원 미만인 경우는 제외한다.

③ 제2항에 따른 가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

④ 제1항 및 제2항은 국가와 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함한다)에 대하여는 적용하지 아니한다.

「지방세징수법」

제30조(가산금) 지방세를 납부기한까지 완납하지 아니하면 납부기한이 지난 날부터 체납된 지방세의 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. 다만, 국가와 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함한다)에 대해서는 가산금을 징수하지 아니한다.

그런데 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 “당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.”고 규정하고 있어 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서가 과태료에 대해서도 적용되는지 여부가 문제된다.

하지만, i) 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 징수대상인 당사자에서 지방자치단체가 제외된다는 규정이 없는 점, ii) 과태료와 조세는 그 법적 성격이 구별되므로, 명시적 준용규정이 없는 한 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서가 과태료에 적용될 수 없는 점, iii) 「질서위반행위규제법」은 국세 또는 지방세 ‘체납처분’의 예에 따라 징수한다고 규정하고 있으므로, 「국세징수법」과 「지방세징수법」의 각 제3장에 규정된 체납처분 규정만 적용될 뿐, 각 제2장에 규정된 가산금 규정은 적용될 수 없는 점 등을 고려하면, 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서는 과태료에는 적용될 수 없다고 해석된다.

따라서 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금은 지방자치단체에 대해서도 부과될 수 있다.

사. 법원의 재판으로 과태료가 확정되는 경우 가산금

당사자가 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따라 적법한 이의제기가 있는 경우 과태료 부과처분은 그 효력을 상실하고, 이미 발생한 가산금이 있다면 이 역시 그 효력이

상실된다.

행정청은 이의제기 사실 등을 법원에 통보하고, 법원은 과태료 재판을 통해 과태료를 확정하게 된다. 그리고 검사(또는 과태료 재판 집행의 위탁을 받은 행정청)는 법원의 재판을 통해 확정된 과태료를 당사자에게 납부기한을 정하여 고지·징수하면 된다.

※ 과태료 재판을 통해 과태료가 확정되는 경우 과태료 결정문 상으로 납부기한이 정해져 있지 않으므로 재판확정 후 별도로 검사(또는 검사의 과태료 재판 집행의 위탁을 받은 행정청)는 납부기한을 정하여 고지하고, 그 납부기한이 경과한 경우 가산금 등을 징수할 수 있다.

당사자가 납부기한 내에 과태료를 납부하지 아니하는 경우 가산금이 발생하고 납부기한을 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 증가산금을 부과하여 징수할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제42조제3항 및 제24조).

아. 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과된 과태료가 「질서위반행위규제법」 시행 후 과태료 재판으로 확정된 과태료의 가산금

「질서위반행위규제법」은 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하기 위해 2008. 6. 22.부터 시행되었다.

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제8725호 2007. 12. 21.) 제2항에 의하면, 과태료 가산금 규정은 「질서위반행위규제법」 시행(2008. 6. 22.) 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용되는 것으로, 이는 처음부터 「질서위반행위규제법」 시행 후 「질서위반행위규제법」의 절차에 따라 부과된 과태료에 대하여 가산금이 발생한다는 의미다.

따라서 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과된 과태료의 경우 그 체납이 있더라도 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금·증가산금이 발생하지 않는다.

이와 마찬가지로 「질서위반행위규제법」 시행 전에 발생한 질서위반행위에 대해 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료가 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 「질서위반행위규제법」에 따른 과태료 재판을 거쳐 확정된 과태료'인 경우에도, 처음부터 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 따라 부과된 과태료가 아니다. 따라서 「질서위반행위규제법」 시행 후에 과태료 집행위탁에 따라 과태료 재판을 집행하는 과정에서 그 납부기일이 경과하더라도 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금은 발생하지 않는다.

3. 체납처분

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등)

- ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.
- ④ 삭제

가. 체납처분의 의의

체납처분이란 국민이 국가 또는 지방자치단체에 대하여 부담하고 있는 공법상의 금전 급부의무를 이행하지 아니하는 경우에 행정청이 강제적으로 의무가 이행된 것과 같은 상태를 실현하는 처분으로서 행정상 강제집행의 일종이다.

「질서위반행위규제법」 제24조제3항은, 행정청으로 하여금 당사자가 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제24조제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하도록 하고 있다.

나. 체납처분의 시간적 적용범위

「질서위반행위규제법」 부칙(2007. 12. 21. 법률 제8725호) 제2호는, 가산금의 징수에 관한 「질서위반행위규제법」 제24조를 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다.”고 규정하고 있다.

여기서 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”의 의미는, 「질서위반행위규제법」 시행 후(「질서위반행위규제법」 시행일은 “2008. 6. 22.”임) 「질서위반행위규제법」이 규정하고 있는 절차에 따라서 부과된 과태료’가 체납된 것을 의미하는 것으로 해석된다.

만일, 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료 사전통지 등 절차가 이루어진 경우에는 법 시행 후 과태료가 체납되더라도 「질서위반행위규제법」상 체납처분 규정을 적용할 수 없고, 다만 종전의 개별 법률에서 정하고 있는 체납처분 규정에 따를 것이다.

다. 국세 또는 지방세체납처분의 예에 따른 징수

(1) “국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.”의 의미

‘중앙행정기관’이 과태료를 부과하였으나 이를 체납하고 가산금을 납부하지 아니한 경우에는 「국세징수법」 제23조의 독촉 및 제24조 이하의 체납처분의 예에 따른다.

‘지방자치단체’가 위임사무 또는 자치사무에 대하여 과태료를 부과한 경우에는 「지방세징수법」 제32조의 독촉 및 제33조 이하의 체납처분의 예에 따른다.

여기서 “국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.”는 것의 구체적 의미는, 그 징수절차만을 준용한다는 뜻일 뿐이며, 유추해석 또는 확대해석에 의해, ‘세금’징수를 위해 국민의 권리·의무를 새롭게 제한하는 내용의 조항이나 과태료의 법적 성격상 적용할 수 없는 조항 등을 과태료의 징수에 그대로 적용할 수는 없다.

「질서위반행위규제법」 제24조제3항에 따라 행정청이 체납된 과태료를 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하는 경우, 세법상 ‘수색’ 관련 조항⁶⁷⁾ 역시 준용할 수 있는지 여부가 문제된다. 검토하면, ‘예에 의한다(따른다)’는 의미는 준용규정을 둔 법령이 규율하고자 하는 사항의 성질에 반하지 않는 범위에서 다른 법령의 규정을 일반적·포괄적으로 준용한다는 뜻이고, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 당사자가 가산금을 납부하지 않은 경우 ‘국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수’한다고 규정하고 있는데, 「국세징수법」과 「지방세징수법」 모두 강제징수 및 체납처분 절차 내에서 압류를 위한 수색 관련 규정을 두고 있는 점, 과태료는 당사자의 법 위반행위에 대해 부과되는 행정질서 별로서, 과태료의 강제징수와 관련하여 수색에 관한 규정을 준용하는 것이 특별히 성질에 반한다고 볼 수 없는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 당사자의 과태료 체납에 따른 강제징수 시, 수색에 관한 규정을 준용할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다.

(2) 체납처분의 주체 및 징수권한의 위임

「질서위반행위규제법」 제24조제3항이 정한 과태료 징수의 주체는 “행정청”이라 규정하고, 구체적으로 어떤 행정청인지는 개별법에서 규정하고 있다. 예를 들면, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제66조제3항은, 과태료 징수의 주체를 “소관청”으로 규정하고 있다.

한편, 개별법령에서 과태료 징수권한을 관련 기관에 위임하는 경우도 있다. 예를 들면, 「고용보험법」 제118조제4항 및 같은 법 시행령 제145조제1항제18호는 과태료 징수권한을 “고용노동부 장관”에서 “직업안정기관의 장”으로, 「도로교통법」 제161조 및 같은 법 시행령 제86조제2항제4호 등은 과태료 징수권한을 “지방경찰청장 등”에서 “관할경찰서장 등”으로 위임하고 있다.

결국, 과태료 징수의 주체는 개별 법률의 규정에 의하되, 개별 법령에서 그 권한을 관련 기관에 위임하고 있다면 그 기관이 과태료 징수를 담당하게 된다.

67) 「국세징수법」 제35조·제37조~제39조, 「지방세징수법」 제34조·제35조·제37조

라. 체납처분에 관한 구체적 문제

(1) 타인소유물 압류제한

「국세징수법」 제24조와 「지방세징수법」 제33조는, “납세자의 재산”을 압류한다고 규정하고 있으므로, 압류의 대상은 압류 시점을 기준으로 과태료 납부의무자인 체납자의 소유 재산이어야 하고, 타인 소유의 재산을 압류할 수 없다.

「국세징수법」

제24조(압류) ① 세무서장(체납기간 및 체납금액을 고려하여 대통령령으로 정하는 체납자의 경우에는 지방국세청장을 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

「지방세징수법」

제33조(압류) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

지입이란 차량의 실소유자가 지입회사와 차량위탁관리 운영 등의 계약을 맺고 자동차 등록원부상의 소유명의인을 지입회사로 해두는 것을 말한다.

이와 관련하여, 지입차량에 대한 압류가 문제된다. 즉, 실소유자가 과태료 체납시 지입회사 명의로 되어 있는 지입차량에 대한 체납처분이 가능한지 문제되는 것이다.

자동차의 소유는 「자동차관리법」 상 자동차등록원부에 등록된 명의를 기준으로 보아야 하므로, 지입차량의 경우 지입차주가 실소유자라고 하더라도 등록명의자인 지입회사를 소유자로 볼 수밖에 없다(대법원 2006. 5. 25. 선고 2005다19163 판결 ; 대법원 1968. 11. 5. 선고 68다1658 판결 등).

결국 과태료 체납자가 실소유자라고 하더라도, 등록명의자인 지입회사가 자동차의 소유자라고 할 것이므로, 행정청은 지입차량을 압류할 수 없다고 해석된다.

(2) 급여채권 압류 제한

관련 규정

「국세징수법」

제33조(급여채권의 압류 제한) ① 급료·연금·임금·봉급·상여금·세비·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대하여는 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류하지 못한다. 다만, 그 금액이 표준적인 가구의 「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 대통령령으로 정하는 금액을 압류하지 못한다.

② 퇴직금이나 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대하여는 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류하지 못한다.

「지방세징수법」

제42조(급여채권의 압류 제한) ① 급료·연금·임금·봉급·상여금·세비·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1은 압류할 수 없다. 다만, 그 금액이 표준적인 가구의 「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 대통령령으로 정하는 금액을 압류할 수 없다.

② 퇴직금이나 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1은 압류할 수 없다.

「국세징수법」 제33조와 「지방세징수법」 제42조는 급여채권 등의 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액을 압류하지 못한다고 규정한다. 따라서 행정청은 과태료 체납자의 급여채권에 대해 압류를 하더라도 원칙적으로 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류할 수 없다.

(3) 자동차 압류의 해제를 위해 납부해야하는 과태료 금액

「국세징수법」 제53조제1항제1호 및 「지방세징수법」 제63조제1항제1호는 “납부, 충당, 공매의 중지, 부과의 취소 또는 그 밖의 사유로 압류할 필요가 없게 된 경우”를 압류의 필요적 해제사유로 규정하고, 또한 「국세징수법」 제53조제2항제2호 및 「지방세징수법」 제63조제2항제2호는 “압류에 관계되는 체납액의 일부가 납부되거나 충당된 경우”를 압류의 임의적(재량) 해제사유로 규정하고 있다.

특히, 과태료 ‘납부’에 따른 압류의 해제와 관련하여, 과태료 체납자가 여러 대의 자동차를 소유하고 있는 상태에서 체납된 과태료로 인하여 그 중 하나의 자동차가 압류등록된 경우가 문제된다. 이 경우 과태료 체납자가 소유한 ‘압류되지 아니한 다른 자동차’에 관련된 체납 과태료를 모두 납부해야 하는지에 관하여, 「질서위반행위규제법」의 규정이 존재하지 않는다.

다만, 「자동차관리법」 제14조제2호는 「국세징수법」 또는 「지방세징수법」에 따라 행정관청으로부터 압류등록의 촉탁이 있는 경우, 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 해당 자동차의 등록원부 압류등록을 하도록 규정하고 있으므로, 해당 자동차에 대한 압류해제를 위하여 납부해야할 체납 과태료의 범위는 ‘해당 자동차의 등록원부에 압류등록된 체납건을 기준’으로 판단해야 할 것으로 보인다.

따라서 체납자는 그 소유의 모든 자동차가 아니라, 자동차 등록원부를 기준으로 압류등록된 체납건들만 모두 납부하면 행정청은 「국세징수법」 제53조제1항제1호 내지 「지방세징수법」 제63조제1항제1호에 따라 필요적으로 압류를 해제할 것이다(그 체납액 중 일부만 납부한 경우 「국세징수법」 제53조제2항제2호 내지 「지방세징수법」 제63조제2항제2호의

임의적 해제도 가능할 것임).

(4) 당사자가 적법한 이의제기를 한 경우 압류의 해제 여부

압류 등의 체납처분은 부과처분의 집행을 위한 절차인데, 만약 부과처분이 효력을 상실하였다면 그에 더 잡은 체납처분도 효력을 상실하는 것인바(대법원 1988. 6. 28. 선고 87누1009 판결 참조), 당사자의 “이의제기”가 있으면 행정청의 과태료 부과처분은 「질서위반행위규제법」 제20조제2항에 의해 효력을 상실하므로 그에 더잡은 압류처분도 효력을 상실하게 된다.

따라서 당사자가 이의제기를 하기 전에 행정청이 당해 과태료 부과와 관련한 압류처분을 하였더라도, 당사자의 이의제기에 기해 그 과태료 부과는 효력을 상실하므로 이에 근거하여 이루어진 압류 역시 해제되어야 한다.

(5) 제2차 납부의무자에 대한 체납처분 인정여부

조세에 관한, 「국세기본법」 제2조제11호 및 「지방세기본법」 제2조제13호는, “제2차 납세의무자”란 납세자가 납세의무를 이행할 수 없는 경우에 납세자를 갈음하여 납세의무를 지는 자를 말한다고 규정하고 있다.

당사자가 과태료를 체납한 경우 「질서위반행위규제법」 제11조를 근거로 그 출자자, 청산인, 과점주주, 지입차주, 사업양수인 등에게 조세법상 규정된 제2차 납부의무를 인정하여 체납된 과태료를 징수할 수 있는지 여부가 문제된다.

그러나 과태료는 질서위반행위를 한 자에 대한 일신전속적인 제재이므로 그 의무위반 행위자 외의 자에게 과태료 처분을 할 수 없는 것이 원칙이고, 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인의 대표자 또는 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때 법인에게 과태료를 부과하도록 하는 규정이므로, 「질서위반행위규제법」 제11조를 근거로 제2차 납부의무를 인정할 수도 없다.

또한 과태료가 체납된 경우 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 국세나 지방세의 체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정하고 있을 뿐 「국세기본법」 및 「지방세기본법」의 제2차 납세의무 관련 규정에 대한 준용규정이 없는바, 법률에서 명시적으로 규정함이 없는 이상 출자자, 청산인, 과점주주, 지입차주, 사업양수인 등에게 체납된 과태료에 대한 제2차 납부의무를 인정하여 이를 징수할 수 없다고 판단된다.

참고판례

대법원 1993. 9. 28. 선고 93누104 판결 개발이익환수에관한법률 제6조는 개발부담금 납부의무자를 같은 법 제5조제1항 소정의 사업시행자로 규정하고 있을 뿐 출자자의 제2차 납세의무를 규정한 국세기본법 제39조 또는 지방세법 제22조의 규정을 준용한다는 규정을 두고 있지 않고, 개발이익환수에관한법률 제19조제1항 이 "개발부담금의 납부의무자가 독촉장을 받고 지정된 기한까지 개발부담금 및 가산금 등을 완납하지 아니한 때에는 건설부장관은 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다"라고 규정한 것은 국세징수법 중 체납처분에 관한 규정을 준용하여 개발부담금을 강제징수할 수 있다는 것을 규정한 취지일 뿐 국세기본법 제39조 또는 지방세법 제22조의 규정을 개발이익환수에관한법률 소정의 개발부담금의 납부의무에 관하여 준용한다는 취지로 볼 수는 없으므로 국세기본법 제39조 또는 지방세법 제22조 소정의 출자자라고 하여 개발이익환수에관한법률 소정의 개발부담금의 제2차 납부의무를 부담한다고 볼 수 없다.

(6) 일부 지분만 가지고 있는 자동차 명의인에 대한 대체 압류

「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 국세나 지방세의 체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정하고 있으므로, 행정청은 「국세징수법」이나 「지방세징수법」에 따라 체납처분(압류 등)을 할 수 있다.

다만, 체납처분(압류 등)에 관하여 「국세징수법」이나 「지방세징수법」에 규정되어 있지

아니한 사항에 대하여는 강제집행의 기본법인 「민사집행법」의 규정에 따라야 한다.

자동차의 일부 지분에 대한 강제집행은 「민사집행규칙」 제129조에 따라 “채권과 그 밖의 재산권에 대한 강제집행”의 방법으로 가능하다. 만일 당사자가 1%의 지분을 가지고 있는 경우 행정청은 자동차 전체가 아니라 당사자 지분의 범위 내에서 압류를 해야 할 것이다.

관련 규정

「민사집행규칙」

제129조(자동차지분에 대한 강제집행) 자동차의 공유지분에 대한 강제집행은 법 제251조에 규정된 강제집행의 예에 따라 실시한다.

「민사집행법」

제251조(그 밖의 재산권에 대한 집행) ① 앞의 여러 조문에 규정된 재산권 외에 부동산을 목적으로 하지 아니한 재산권에 대한 강제집행은 이 관의 규정 및 제98조 내지 제101조의 규정을 준용한다.

② 제3채무자가 없는 경우에 압류는 채무자에게 권리처분을 금지하는 명령을 송달한 때에 효력이 생긴다.

(7) 과태료를 부과받은 당사자가 폐업한 경우의 과태료 징수 및 체납처분

(가) 과태료 승계여부

질서위반행위규제법 제2조제3호에 따르면 과태료 처분·징수의 대상이 되는 당사자는 질서위반행위를 한 「자연인 또는 법인」(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)이다.

당사자가 법인이라면, 그 법인은 대표자 혹은 과점주주와 별개의 법인격이 있는 당사자

이므로 법인에게 부과되었던 과태료를 과점주주나 대표자에게 다시 부과하거나 이를 승계시켜 징수할 수 없다.

반면, 당사자가 개인사업자라면 자연인인 개인(대표자)에게 과태료가 부과된 것이므로 폐업과 상관없이 그 개인에게 과태료를 징수할 수 있을 것이다.

(나) 사업자가 폐업한 경우 체납처분

당사자가 법인인 경우 법인의 폐업은 법인격이 소멸되는 해산과는 구분되므로, 체납독촉의 대상은 폐업 후에도 해당 법인이라고 해야 할 것이다. 그리고 법인이 해산하여 청산 절차가 개시된 경우 그 법인은 청산의 목적범위 내에서 권리와 의무를 부담하게 되고 청산법인의 사무에는 기존 채무의 변제도 포함되므로, 상법 등 관련법의 절차에 따라 폐업 전 의무 위반으로 인하여 부과된 과태료를 청산법인(청산인)에 대하여 독촉하여 징수할 수 있을 것이다.

한편, 당사자가 개인사업자의 경우 대표자 개인에게 독촉 등 체납처분절차를 이행하면 될 것이다.

(다) 폐업으로 독촉대상자가 없는 경우의 처리 - 결손처분

개정된 「질서위반행위규제법」은 「국세징수법」 제86조를 준용하도록 한 기존 조항을 삭제하고 과태료 결손처분에 관한 별도의 규정을 신설하여 「질서위반행위규제법」 상 과태료 결손처분의 독자적 근거를 마련하였다.

「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따르면 과태료 소멸시효가 완성되거나 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 일정한 경우에는 행정청이 결손처분을 할 수 있다. 다만 결손처분 후 압류 가능한 다른 재산이 발견된 경우에는 시효가 완성된 경우를 제외하고는 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

따라서 법인사업자가 폐업하여 더 이상 활동을 하지 않고 있고, 과태료 체납처분을 진행할 법인의 재산이 전혀 남아있지 않는 등의 사정이 있어 과태료 징수가 불가능하다면, 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항제2호에 근거, 결손처분이 가능하다 할 것이다.

(8) 과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대한 대체 압류의 가부

과태료 부과처분에 대하여 당사자가 일정한 기한 내에 이의를 제기하지 아니하고 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 된다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).

그런데 「국세징수법」 제24조 내지 「지방세징수법」 제33조는 “납세자의 재산”을 압류할 수 있다고 규정하고 있으므로, 결국 압류 시점을 기준으로 과태료 체납자의 재산이기만 하면 ‘압류’는 가능하다.

따라서 과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대하여 대체 압류가 가능하다고 할 것이다.

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

「국세징수법」

제24조(압류) ① 세무서장(체납기간 및 체납금액을 고려하여 대통령령으로 정하는 체납자의 경우에는 지방국세청장을 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

1. 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함한다)을 받고 지정된 기한까지 국세와 가산금을 완납하지 아니한 경우
2. 제14조제1항에 따라 납세자가 납기 전에 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 완납하지 아니한 경우

「지방세징수법」

제33조(압류) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

1. 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함한다. 이하 같다)을 받고 지정된 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때
2. 제22조제1항에 따라 납세자가 납부기한 전에 지방자치단체의 징수금의 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 완납하지 아니할 때

마. 체납처분의 중지

「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 과태료를 기한 내에 납부하지 않아서 체납된 경우 “국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라” 과태료를 징수하도록 규정하고 있다.

채납 과태료의 징수를 국세 또는 지방세 채납처분의 예에 따라 징수하도록 한 것은 그 징수절차만을 준용한다는 뜻일 뿐이며, 유추해석 또는 확대해석에 의해 세금징수를 위해 별도로 도입한 강제수단으로써 국민의 권리·의무를 새롭게 제한하는 내용의 조항, 과태료의 법적 성격상 적용할 수 없는 조항 등을 과태료에 그대로 적용할 수는 없다고 할 것이다.

그런데 채납처분의 중지예 관한 사항을 규정하고 있는 「국세징수법」 제85조 및 「지방세징수법」 제104조는 모두 채납처분과 관련된 절차적 사항에 관한 조항이며, 국민의 권리를 새롭게 제한하는 내용은 아니라는 점, 과태료의 경우에도 채납처분의 중지를 인정할 필요가 있다는 점 등에 비추어 「질서위반행위규제법」 제24조제3항 및 「국세징수법」 제85조 등에 따라 과태료 채납자에 대해서도 채납처분의 중지는 가능하다고 할 것이다.

4. 결손처분

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 채납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 채납처분을 하여야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제7조의5(결손처분) ① 법 제24조의4제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 체납자가 행방불명되어 「민법」 제27조에 따른 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우

2. 체납자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우

② 행정청은 제1항에 따라 결손처분을 하려는 경우에는 체납자와 관계가 있다고 인정되는 행정기관에 체납자에 대한 실종선고 사실 또는 재산의 유무를 확인(「전자정부법」 제36조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통해 조회하여 확인하는 것을 포함한다)해야 한다.

③ 행정청은 법 제24조의4제2항에 따라 결손처분을 취소했을 때에는 지체 없이 체납자에게 그 취소사실을 통지해야 한다.

결손처분이란, 납부자의 소재파악 곤란·무자력 등으로 인하여 체납처분을 집행하는 것이 불가능한 경우, 그 집행이 무익한 행정력의 낭비를 가져오는 경우 등에 있어서 체납처분절차를 잠정적으로 종료시키는 회계상의 사무절차를 말한다.

구 「질서위반행위규제법」 제24조제4항은 행정청의 과태료 결손처분에 대해서 「국세징수법」 제86조를 준용하도록 하였다. 하지만 「국세징수법」 제86조는 2011. 12. 31. 법 개정으로 삭제된 규정이기 때문에, 행정청이 과태료에 대하여 결손처분을 할 수 있는지 여부가 실무상 문제되어 왔다.

이를 반영하여 2018. 12. 18. 일부개정된 「질서위반행위규제법」은 「질서위반행위규제법」 제24조제4항을 삭제하고 결손처분에 관한 제24조의4를 신설하여 「질서위반행위규제법」상 과태료 결손처분의 독자적인 근거를 마련하였다.

개정된 「질서위반행위규제법」에 따르면 행정청은 과태료 소멸시효가 완성된 경우, 체납자의 행방이 불명하거나 재산이 없는 등 대통령령이 정하는 경우에는 결손처분을 할 수 있다. 그리고 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의5에서는 체납자가 행방불명되어 「민

법」 제27조에 따른 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우, 채납자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우를 규정하고 있다.

문제는 위 「질서위반행위규제법 시행령」에서 규정하지 않은 결손처분의 사유를 인정할 수 있는지 여부에서 발생한다. 즉 파산선고를 받은 경우 외에도 행정청이 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 사유를 정할 수 있는지 여부이다. 「질서위반행위규제법 시행령」이 결손처분 사유를 ‘채납자가 파산법에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우’로 정한 것은 개별 법령별 과태료의 다양성을 고려하여 행정청의 각 결손처분에 대한 재량권 행사가 가능하도록 하기 위함이다. 따라서 행정청은 파산법에 따른 파산선고를 받은 경우 외에도 여러 가지 제반 사정을 종합적으로 고려하여 채납자에게 재산이 없어 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우 결손처분을 할 수 있다고 할 것이다. 다만 행정청에게 결손처분 사유를 판단할 수 있는 재량이 인정된다고 하더라도, 과태료는 행정질서벌로서 국세나 지방세와는 그 성격을 달리하므로 결손처분 사유를 보다 엄격하게 규정할 필요가 있으므로 채납자에게 재산이 없다고 인정되는 경우는 파산법에 따른 파산선고를 받은 경우에 준할 정도로 채납자에게 재산이 없다는 것이 객관적인 자료에 의하여 명백하게 인정되는 경우에 한정되어야 한다.

유의할 점은 상속의 한정승인이 있다는 이유만으로 결손처분을 할 수는 없다. 다만, 행정청이 관련 자료를 확보하여 당사자의 상속재산(적극재산)의 존부를 확인한 후 이에 따라 집행할 상속재산이 없으면 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항에 따른 결손처분은 가능하다.

다만, 결손처분은 징수권을 유보하는 것에 불과하므로, 당초 채납자의 행방이 불분명하거나 재산이 없는 등의 사유로 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견한 때에는 지체 없이 결손처분을 취소하고 과태료를 징수(채납처분)하여야 한다.

10 사망 또는 법인 합병시 과태료 납부의무의 승계

「질서위반행위규제법」

제24조의2(상속재산 등에 대한 집행) ① 과태료는 당사자가 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있다.

② 법인에 대한 과태료는 법인이 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 합병에 의하여 소멸한 경우에는 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 집행할 수 있다.

「질서위반행위규제법」

제42조(과태료 재판의 집행) ① ~ ② (생략)

③ 과태료 재판의 집행에 대하여는 제24조 및 제24조의2를 준용한다. 이 경우 제24조의2제1항 및 제2항 중 “과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후”는 “과태료 재판이 확정된 후”로 본다.

④ 검사는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과태료 재판을 집행한 경우 그 결과를 해당 행정청에 통보하여야 한다.

1. 과태료 납부의무의 성격과 상속 여부

종래 과태료 납부의무가 확정된 과태료를 납부하지 않고 당사자가 사망하거나 법인이 합병되어 소멸한 경우, 과태료 납부의무의 승계 여부에 관한 근거규정이 없어 상속인이나 합병 후 존속 법인에 대하여 체납 과태료를 징수할 수 있는지에 대하여 해석상 논란이 존재하였다. 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재(행정질서벌)에 해당하여 특별한 사정이 없는 한 타인에게 승계되지 아니하므로, 피상속인의 과태료 납부의무는 사망으로 상속인에게 상속되지 아니하는 것으로 이해될 수 있었기 때문이다.

그러나 「질서위반행위규제법」은 「국세기본법」 제23조 및 제24조 취지를 반영하여, 「질서위반행위규제법」 제24조의2 및 제42조를 신설하였다(2011. 7. 6.부터 시행). 이 규정으로 인하여 당사자인 자연인의 사망 또는 법인의 합병시에 과태료 납부의무가 승계되도록 하는 근거가 마련되어, 과태료 징수의 적법성과 실효성을 확보할 수 있게 되었다.

관련 규정

「국세기본법」

제23조(법인의 합병으로 인한 납세의무의 승계) 법인이 합병한 경우 합병 후 존속하는 법인 또는 합병으로 설립된 법인은 합병으로 소멸된 법인에 부과되거나 그 법인이 납부할 국세·가산금과 체납처분비를 납부할 의무를 진다.

「국세기본법」

제24조(상속으로 인한 납세의무의 승계) ① 상속이 개시된 때에 그 상속인[「민법」 제1000조, 제1001조, 제1003조 및 제1004조에 따른 상속인을 말하고, 「상속세 및 증여세법」 제2조제5호에 따른 수유자(受遺者)를 포함한다. 이하 이 조에서 같다] 또는 「민법」 제1053조에 규정된 상속재산관리인은 피상속인에게 부과되거나 그 피상속인이 납부할 국세·가산금과 체납처분비를 상속으로 받은 재산의 한도에서 납부할 의무를 진다.

다만 이 규정은 과태료 납부의무의 성격과 상속이 가능한지에 관한 해석의 문제를 발생시키고, 이는 한정승인을 한 상속인이 피상속인에게 집행하지 않은 과태료를 납부한 경우 부당이득 반환청구가 가능한지 여부와도 관계된다. 왜냐하면 행정청의 과태료 징수권은 그 일신전속적 성격에 의해 질서위반행위 당사자의 사망으로 당연 소멸하는 것임에도 예외적으로 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)이 있는 경우 이에 대한 과태료 징수권의 존속·행사가 가능하도록 한 것으로 해석되기 때문이다. 이에 따르면 당사자가 사망할 경우 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)에 대하여 행정청은 과태료 징수권을 행사하여 집행을

할 수 있고, 상속인은 이를 수인해야 할 의무가 있을 뿐, 사망 당사자의 과태료 납부 의무가 상속인에게 상속(승계)된다고 볼 수는 없을 것이다. 다만 사망 당사자의 과태료를 상속인이 스스로 납부하는 것은 상속재산에 대한 과태료 집행을 피하기 위해 임의로 납부하는 것일 뿐, 납부 의무의 승계에 따른 의무이행으로 볼 수 없는 것으로 해석된다.

결국, 부과된 과태료의 이의제기 기한 종료 후 당사자가 사망한 경우, 행정청은 관련 자료를 확보하여 당사자의 상속재산(적극재산)의 존부를 확인한 후 ① 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)이 있으면 이에 대한 집행을 실시하고, ② 집행할 상속재산(적극재산)이 없으면 결손처분을 하면 될 것이다.

2. 제24조의2 규정의 적용범위

「질서위반행위규제법」 제24조의2는 이미 부과된 과태료의 승계에 관한 규정으로서, 아직 과태료 부과가 이루어지지 아니한 상태에서는 적용될 여지가 없다. 즉, 아직 과태료가 부과되기 전이라면, 과태료는 질서위반행위에 대한 ‘일신전속적’ 제재라는 점에서 특별한 사정이 없는 한 타인에게 승계되지 아니한다.

가령, 법인이 합병으로 소멸하기 전에 과태료 부과가 이미 이루어진 경우라면 「질서위반행위규제법」 제24조의2에 따라 합병 후 존속한 법인 등에 대하여 집행이 가능하다. 그러나, 질서위반행위 사실은 있지만 아직 부과 혹은 확정되지 아니한 과태료에 대해서는 합병 후 존속한 법인 등에게 과태료를 집행할 수 없다.

한편, 일반적으로 한정승인과 관련하여 제24조의2 규정이 적용되는지 여부와 한계가 문제된다. 통상 상속의 한정승인은 상속재산에 적극재산과 소극재산이 혼재하여 채무초과 여부가 불분명한 상태에서 채무초과의 상속재산이 상속인에게 당연승계 되는 것을 방지할 목적으로 하는 것이다. 당사자가 사망한 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조의1항에 의해 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)에 대하여 과태료 징수권을 행사하여

집행을 할 수 있고, 이는 상속인이 한정승인을 하였더라도 마찬가지이다.

다만 한정승인의 경우에도 ① 상속재산에 적극재산이 존재하는 경우와 ② 적극재산이 전혀 존재하지 않는 경우를 구분하여 적용하여야 한다. 전자의 경우는 상속재산에 대하여는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행하면 된다(「질서위반행위규제법」 제24조 제3항). 다만, 상속인이 한정승인을 한 경우 상속재산의 범위 내에서만 책임을 지므로, 과태료에 관한 집행 역시 한정승인 상속인의 책임 범위 내에서만 가능할 수 있음을 유의해야 한다. 후자의 경우는 부과된 과태료의 이의제기 기한 종료 후 당사자가 적극재산을 전혀 남기지 않고 사망한 경우로서, 행정청의 과태료 징수권은 그 행사 대상의 부존재로 당연 소멸된다. 따라서 결손처분으로 행정적 정리가 가능할 것이다. 이때 사망 당사자의 상속인이 착오 등으로 자신의 고유재산으로 임의로 사망 당사자의 과태료를 납부하면, 행정청은 법률상 원인 없이 금전적 이득을 취득한 것이 되므로 전부를 부당이득으로 반환하여야 할 것으로 판단된다.

※ 과태료는 금전벌의 일종으로서 그 집행은 사법상의 이행청구권을 실현하는 강제집행 절차와는 구별되나, 편의상 강제집행에 관한 민사집행법 규정을 준용하는 것임을 유의해야 한다.⁶⁸⁾

〈한정승인 및 청산절차〉

- ① 상속인의 한정승인 신고 ➡ ② 가정법원의 수리심판 ➡ ③ 채권신고의 공고 ➡
④ 신고기간(2개월 이상) 경과 후 변제 또는 상속재산의 경매

68) 사법연수원, 민사집행법 제5쪽

3. 당사자가 자연인인 경우

① 이의를 제기하지 아니한 채 이의제기기간이 종료한 후 또는 ② 이의를 제기하여 개시된 과태료 재판이 확정된 후, 당사자가 사망한 경우에는 행정청은 그 상속재산에 대하여 과태료를 집행할 수 있다.

이 때 피상속인에 대해 이미 부과된 과태료의 집행에 관한 문제와 상속의 법률효과에 의해 상속인에 대해 새로이 과태료를 부과할 수 있는지 여부는 구별되어야 한다. 이는 위반행위의 고의·과실 인정여부, 제척기간 도과여부, 소멸시효의 정지와 중단, 가산금 및 증가산금 부과여부와 금액 등에서 차이가 발생한다는 점에서 구별의 실익이 있다.

예를 들어, 「자동차손해배상보장법」상 보험 등 가입의무 위반행위에 대한 과태료 부과와 관련하여 문제가 발생할 수 있다. 일단 상속은 사망으로 개시되고(「민법」 제997조), 상속인은 상속개시된 때로부터 피상속인의 재산에 관한 포괄적 권리의무를 승계한다(「민법」 제1005조). 이 때 자동차는 물권의 변동이 자동차등록원부에 공시되어 부동산에 준하여 취급되므로(예: 민사집행규칙 제108조), 자동차 소유권의 취득은 부동산물권취득에 관한 「민법」제187조가 준용된다. 이에 따르면 상속으로 인한 자동차 물권 취득의 경우 상속인 명의로 등록이전을 하지 않더라도 피상속인의 사망과 동시에 그 소유권이 상속인에게 승계되므로, 피상속인 사망 후에는 상속인이 자동차의 소유자 또는 자동차보유자로서 자동차 관련 의무(예: 보험 등 가입의무)를 부담한다. 즉, 상속인은 피상속인 사망 ‘이후’ 발생한 질서위반행위에 대해서는 당사자로서 ‘새로운’ 과태료 책임을 부담하게 되는 것이지, 피상속인에게 부과된 과태료 책임이 상속으로 승계되는 것은 아니다.

한편, 상속의 한정승인은 채무의 존재를 한정하는 것이 아니라 단순히 그 책임의 범위를 한정하는 것에 불과하다.⁶⁹⁾ 자동차 소유자가 한정승인을 한 상속인일지라도 그 역시

69) 대법원 2003. 11. 14. 선고 2003다30968 판결.

상속이 개시된 때로부터 피상속인의 재산에 관한 권리의무를 포괄적으로 승계하여 해당 자동차의 소유자가 된다는 점에서 단순승인을 한 상속인과 다르지 않다.⁷⁰⁾ 따라서 상속인은 한정승인을 하더라도 피상속인 사망 ‘이후’ 발생한 보험 등 가입의무 위반에 대하여 당사자로서 과태료 책임을 부담하는 것으로 보아야 할 것이다.

4. 당사자가 법인인 경우

법인이 과태료 부과 처분에 대하여 ① 이의를 제기하지 아니한 채 이의제기기간이 종료한 후 또는 ② 이의를 제기하여 개시된 과태료 재판이 확정된 후, 합병에 의하여 소멸한 경우 행정청은 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 과태료를 집행할 수 있다.

70) 대법원 2012. 9. 13. 선고 2010두13630 판결 참조.

11 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기

「질서위반행위규제법」

제24조의3(과태료의 징수유예 등) ① 행정청은 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 과태료(체납된 과태료와 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 납부하기가 곤란하다고 인정되면 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기(이하 “징수유예등”이라 한다)를 결정할 수 있다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자
 2. 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
 - 가. 「의료급여법」에 따른 수급권자
 - 나. 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자
 - 다. 자활사업 참여자
 3. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인
 4. 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람
 5. 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
 6. 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
 7. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인회생절차개시결정자
 8. 「고용보험법」에 따른 실업급여수급자
 9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우
- ② 제1항에 따라 징수유예등을 받으려는 당사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 행정청에 신청할 수 있다.
- ③ 행정청은 제1항에 따라 징수유예등을 하는 경우 그 유예하는 금액에 상당하는 담보의 제공이나 제공된 담보의 변경을 요구할 수 있고, 그 밖에 담보보전에 필요한 명령을 할 수 있다.

④ 행정청은 제1항에 따른 징수유예등의 기간 중에는 그 유예한 과태료 징수금에 대하여 가산금, 중간산금의 징수 또는 체납처분(교부청구는 제외한다)을 할 수 없다.

⑤ 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 징수유예등을 취소하고, 유예된 과태료 징수금을 한꺼번에 징수할 수 있다. 이 경우 그 사실을 당사자에게 통지하여야 한다.

1. 과태료 징수금을 지정된 기한까지 납부하지 아니하였을 때
 2. 담보의 제공이나 변경, 그 밖에 담보보전에 필요한 행정청의 명령에 따르지 아니하였을 때
 3. 재산상황이나 그 밖의 사정의 변화로 유예할 필요가 없다고 인정될 때
 4. 제1호부터 제3호까지에 준하는 대통령령으로 정하는 사유에 해당되어 유예한 기한까지 과태료 징수금의 전액을 징수할 수 없다고 인정될 때
- ⑥ 과태료 징수유예등의 방식과 절차, 그 밖에 징수유예등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제7조의2(과태료의 징수유예등) ① 행정청은 법 제24조의3제1항에 따라 과태료의 분할 납부나 납부기일의 연기(이하 “징수유예등”이라 한다)를 결정하는 경우 그 기간을 그 징수유예등을 결정한 날의 다음 날부터 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 법 제24조의3제1항에 따른 징수유예등의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 법 제24조의3제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
2. 사업이 중대한 위기에 처한 경우
3. 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

③ 행정청은 제1항에 따라 징수유예등을 결정하는 경우 법 제24조의3제1항에 따른 징수유예등의 사유를 고려하여 납부기한의 연기, 분할납부의 횟수 및 금액을 정한다.

제7조의3(징수유예등의 신청 등) ① 법 제24조의3제2항에 따라 징수유예등을 신청하거나 제7조의2제1항 단서에 따라 기간의 연장을 받으려는 당사자는 별지 제1호서식의 분할납부·납부기일의 연기·징수유예등 기간연장 신청서(전자문서를 포함한다)에 그 사유를 증명하는 서류를 첨부하여 행정청에 신청하여야 한다.

② 제1항에 따라 징수유예등 또는 징수유예등 기간 연장의 신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

③ 행정청은 징수유예등의 사유가 있을 때에는 직권으로 징수유예등을 결정할 수 있다.

④ 징수유예등의 결정의 효력은 다음 각 호의 구분에 따른 날에 발생한다.

1. 당사자의 신청에 의하여 결정하는 경우: 신청일
2. 직권으로 결정하는 경우: 징수유예등 결정통지서의 발급일

제7조의4(징수유예등의 취소) ① 법 제24조의3제5항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

1. 국세, 지방세, 과태료, 그 밖의 공과금에 대하여 체납처분을 받은 경우
2. 강제집행을 받은 경우
3. 경매가 시작된 경우
4. 법인이 해산한 경우
5. 「어음법」 및 「수표법」에 따른 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 경우
6. 과태료 징수금을 포탈하려는 행위가 있다고 인정될 경우

② 법 제24조의3제5항에 따른 징수유예등 취소의 통지는 별지 제2호서식의 분할납부·납부기일의 연기 취소 통지서(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)로 한다.

③ 행정청은 법 제24조의3제5항에 따라 징수유예등을 취소한 경우에는 그 과태료 징수금에 대하여 다시 징수유예등을 할 수 없다. 다만 법 제24조의3제5항제3호의 사유로 징수유예등을 취소한 경우는 그러하지 아니하다.

2017. 6. 3. 시행된 「질서위반행위규제법」은 과태료 분할납부나 납부기일의 연기를 「질서위반행위규제법」에 직접 규정하였다. 과태료 징수유예는 총 1년의 기간 내에서 가능하며, 원칙적으로 9개월의 기간 내에서 가능하나, 1회에 한하여 3개월의 범위에서 연장 가능하다. 무엇보다, 징수유예 대상인 과태료에는 체납된 과태료, 가산금, 증가산금, 체납처분비까지 포함되므로 체납처분 중인 경우에도 징수유예가 가능하다. 다만, 이는 제17조에 따른 정식의 과태료 처분 이후에만 가능하며 사전통지 및 자진납부 단계에서는 징수유예가 불가하다고 할 것이다.

※ 종래 「질서위반행위규제법」은 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기에 대하여 직접 규정하지 않고, 「국세징수법」상의 규정을 준용하도록 하고 있었다.

1. 징수유예등의 사유

징수유예등의 사유로 인하여 과태료를 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우 당사자의 신청 또는 행정청의 직권에 의하여 징수유예등을 할 수 있다.

「질서위반행위규제법」 제24조의3 제1항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제2항은 다음과 같이 징수유예등의 사유를 열거하고 있다.

■ 징수유예등 사유

- 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자
- 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
 - 가. 「의료급여법」에 따른 수급권자
 - 나. 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자
 - 다. 자활사업 참여자
- 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인

- 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람
- 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
- 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인회생절차개시결정자
- 「고용보험법」에 따른 실업급여수급자
- 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
- 사업이 중대한 위기에 처한 경우
- 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

한편, 「질서위반행위규제법」은 징수유예등의 결정을 할 수 있는 과태료 금액에 대하여는 규정하고 있지 않다. 따라서 행정청은 당사자가 징수유예등의 사유에 의하여 납부기한 내에 과태료를 납부하기 곤란하다고 인정되는 정도의 과태료 금액인지 여부를, 구체적 사정에 비추어 판단할 수 있다.

2. 신청에 의한 징수유예

가. 당사자의 신청 및 처리기간

당사자는 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제1호서식의 신청서에 의하여 행정청에 징수유예등을 신청할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제24조의3 제2항 및 같은 법 시행령 제7조의3 제1항).

당사자의 신청을 받은 행정청은 원칙적으로 20일 이내에 징수유예등에 관한 결정을 하여 당사자에게 통지하여야 한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3 제2항). 입안과정

별지 제1호서식 신청서

■ 질서위반행위규제법 시행령 [별지 제1호서식] <신설 2017. 6. 2.>

[]		분 할 납 부		신청서	
[]		납부기일의 연기			
[]		정수유예등(분할납부·납부기일의 연기) 기간연장			
※ 색상이 어두운 난은 신청인이 작성하지 아니하며, []에는 해당되는 곳에 √ 표시를 합니다. (앞쪽)					
접수번호		접수일시		처리기간 20일	
신 청 인	성명(상호)		생년월일(사업자등록번호)		
	주소(사업장)				
	전화번호(휴대전화)		전자우편주소		
신 청 내 용					
납부할 과태료의 내용				분할납부하거나 납부기일을 연기 받으려는 과태료의 금액	
부과일자	납부기한 (독촉기한)	금 액		위반내용	
		과태료	가산금, 중가산금 및 체납처분비		
[] 분할납부	분납횟수	납부기한			분납금액
	—회				
[] 납부기일의 연기	기 간	년 월 일부터	년 월 일 까지		
[] 분할납부 또는 납부 기일 연기의 기간연장	기 간	년 월 일부터	년 월 일 까지		
분할납부, 납부기일의 연기 또는 분할납부·납부 기일 연기의 기간연장을 받으려는 이유		「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항 각 호 또는 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제2항 각 호의 어느 하나에 해당됨을 구체적으로 적습니다.			

「질서위반행위규제법」 제24조의3제2항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3제1항에 따라 과태료의 [] 분할납부, [] 납부기일의 연기, [] 분할납부·납부기일 연기의 기간연장을 받기 위하여 위와 같이 신청합니다.

년 월 일

신청인

(서명 또는 인)

(과태료 부과 행정청)장 귀하

첨부서류	신청에 따른 사유를 증명하는 자료	수수료 없음
------	--------------------	-----------

210mm×297mm[백상지(80g/㎡) 또는 중질지(80g/㎡)]

에서 국민의 권익과 행정청의 사건처리 부담 등을 고려하여 그 처리기간을 20일로 정한 것이다.

나. 행정청의 담보제공명령

행정청은 징수유예등의 결정을 하는 경우 그 유예하는 금액에 상당하는 담보의 제공이나 제공된 담보의 변경을 요구할 수 있고, 그 밖에 담보보전에 필요한 명령을 할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제24조의3 제3항).

다. 징수유예등의 기간 및 내용

행정청은 징수유예등 결정을 하는 경우, 그 기간은 징수유예등을 결정한 날의 다음 날부터 9개월 이내로 하여야 한다.

행정청은 징수유예등을 결정하는 경우 징수유예등의 사유를 고려하여 납부기한의 연기, 분할납부의 횟수 및 금액을 정한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제3항).

다만, 징수유예등 기간이 만료될 때까지 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제1항). 당사자는 이 경우 행정청에 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제1호서식의 기간연장신청서를 제출해야 한다.

라. 징수유예등의 효력 발생시기

당사자의 신청에 의하여 행정청이 징수유예등의 결정을 하는 경우, 당사자가 징수유예등을 ‘신청한 날’에 소급하여 징수유예등의 효력이 발생한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3 제4항제1호).

이 규정의 취지는, 「질서위반행위규제법」 제24조의3 제4항에 의하면 “행정청은 제1항에 따른 징수유예등의 기간 중에는 그 유예한 과태료 징수금에 대하여 가산금, 증가산금의 징수 또는 체납처분(교부청구는 제외한다)을 할 수 없다.”고 규정하는바 당사자가 징수유예등을 신청한 날로부터 가산금 내지 증가산금이 징수되지 않도록 하여 국민의 권익을 보장하고자 한 것이다.

3. 직권에 의한 징수유예

행정청은 징수유예등의 사유가 인정되는 경우 직권으로 징수유예등을 결정할 수 있다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3 제3항).

행정청은 징수유예등 결정을 하는 경우, 그 기간을 징수유예등을 결정한 날의 다음 날부터 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 징수유예등의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제1항).

행정청은 징수유예등을 결정하는 경우 징수유예등의 사유를 고려하여 납부기한의 연기, 분할납부의 횟수 및 금액을 정한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제3항).

행정청이 직권에 의하여 징수유예등의 결정을 하는 경우 징수유예등 결정통지서의 발급일에 징수유예의 효력이 발생한다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3 제4항).

4. 징수유예등의 취소

가. 징수유예등 취소사유

당사자가 「질서위반행위규제법」 제24조의3 제5항 및 같은 법 시행령 제7조의4 제1항에 따

른 징수유예등의 취소사유에 해당하는 경우, 행정청은 그 징수유예등을 취소하고 유예된 징수금을 한꺼번에 징수할 수 있다.

징수유예등의 취소사유는 다음과 같다.

■ 과태료 징수유예등 취소사유

- 과태료 징수금을 지정된 기한까지 납부하지 아니하였을 때
- 담보의 제공이나 변경, 그 밖에 담보보전에 필요한 행정청의 명령에 따르지 아니하였을 때
- 재산상황이나 그 밖의 사정의 변화로 유예할 필요가 없다고 인정될 때
- 아래의 사유에 해당되어 유예한 기한까지 과태료 징수금의 전액을 징수할 수 없다고 인정될 때
 1. 국세, 지방세, 과태료, 그 밖의 공과금에 대하여 체납처분을 받은 경우
 2. 강제집행을 받은 경우
 3. 경매가 시작된 경우
 4. 법인이 해산한 경우
 5. 「어음법」 및 「수표법」에 따른 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 경우
 6. 과태료 징수금을 포탈하려는 행위가 있다고 인정될 경우

나. 취소의 통지

행정청이 징수유예등 결정을 취소하는 경우 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의4 제2항에 따라 시행령 별지 제2호서식에 의하여 당사자에게 이를 통지(당사자가 동의하는 경우 전자문서로 가능함)하여야 한다.

■ 별지 제2호서식 징수유예등결정 취소 통지서

■ 질서위반행위규제법 시행령 [별지 제2호서식] <신설 2017. 6. 2.>

행정청명

수신
(경유)

제목 { } 분할납부 납부기일의 연기 취소 통지서

년 월 일 귀하(귀사)에게 승인한 분할납부 또는 납부기일의 연기의 결정을 질서위반행위규제법 제24조의3제5항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의4에 따라 아래와 같은 이유로 취소하였음을 알려드립니다.

당 사 자	성명(상호)			생년월일 (사업자등록번호)			
	주소(사업장)						
대상 과태료	부과일자	납부기한 (독촉기한)	금 액 과태료		가산금, 증가산금 및 체납처분비	위반내용	
취 소 대 상	분할납부	분납횟수					
		납부기한					
		분납금액					
	납부기일의 연기	기 간					
취 소 일 자	년 월 일						
취 소 이 유	「질서위반행위규제법」 제24조의3제5항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의4제1항의 사유						
취 소 후 납부해야 하는 과태료 징수금 및 납부기한	금 액			납 부 기 한			
	과태료	가산금, 증가산금 및 체납처분비	계	년 월 일 까 지			

이 통지에 대한 문의사항이 있을 때에는 ○○○과 담당자 ○○○(전화:)에게 연락하시면 친절하게 상담해 드리겠습니다.
끝.

행정청장 직인

기안자	직위(직급)	서명	검토자	직위(직급)	서명	결재권자	직위(직급)	서명
협조자								
시행	처리과명-연도별 일련번호(시행일)			접수	처리과명-연도별 일련번호(접수일)			
우	도로명주소			/ 홈페이지 주소				
전화번호()	팩스번호()			/ 공무원의 전자우편주소			/ 공개구분	

210mm×297mm[백상지(80g/㎡)]

다. 징수유예등 취소의 효과

「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의4 제3항 본문에 따라, 행정청이 징수유예등을 취소한 경우 그 과태료 징수금에 대하여 다시 징수유예등을 할 수 없는 것이 원칙이다.

다만, 당사자가 “재산상황이나 그 밖의 사정의 변화로 징수유예등의 필요가 없다고 인정”된다는 사유로 징수유예등이 취소된 경우(「질서위반행위규제법」 제24조의3 제5항제3호), 이후의 사정변경에 따라 행정청은 다시 징수유예등을 할 수 있다.

5. 징수유예등과 자진납부 감경(「질서위반행위규제법」 제18조)과의 관계

행정청이 자진납부 감경과 과태료의 징수유예등 결정을 동시에 할 수 있는지 문제된다.

「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료부과의 사전통지를 하는 경우 10일 이상의 기간을 정하여 의견 제출기회를 주어야 한다고 규정하고, 제18조는 당사자가 의견 제출기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 행정청은 20%이내에서 과태료를 감경할 수 있도록 규정하고 있다.

자진납부 감경을 하는 경우, 당사자는 의견 제출기간 내에 자진납부 감경된 과태료를 모두 납부하여야 하는 점에 비추어, 「질서위반행위규제법」 제24조의3의 징수유예등은 이러한 사전통지 및 의견 제출단계에서는 적용되지 않는다고 보는 것이 상당하다.

결론적으로, 당사자가 자진납부 감경혜택을 받으려는 경우 이에 대해 징수유예등을 할 수는 없다고 해석된다.

제4장

질서위반행위의 재판 및 집행

1 과태료 사건의 관할

「질서위반행위규제법」

제25조(관할 법원) 과태료 사건은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당사자의 주소지의 지방법원 또는 그 지원의 관할로 한다.

제26조(관할의 표준이 되는 시기) 법원의 관할은 행정청이 제21조제1항 및 제2항에 따라 이익제기 사실을 통보한 때를 표준으로 정한다.

제27조(관할위반에 따른 이송) ① 법원은 과태료 사건의 전부 또는 일부에 대하여 관할권이 없다고 인정하는 경우에는 결정으로 이를 관할 법원으로 이송한다. ② 당사자 또는 검사는 이송결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제28조(준용규정) 「비송사건절차법」 제2조부터 제4조까지, 제6조, 제7조, 제10조(인증과 감정을 제외한다) 및 제24조부터 제26조까지의 규정은 이 법에 따른 과태료 재판(이하 “과태료 재판”이라 한다)에 준용한다.

「질서위반행위규제법」 제25조에서 제50조까지는 과태료 재판과 관련한 규정을 두고 있다. 한편, 「비송사건절차법」도 제247조에서 제251조까지 과태료 재판에 관한 규정을 두고 있다.

양 규정의 관계에 관하여 「질서위반행위규제법」 제5조에 따라 과태료 재판 및 집행의 절차에 관하여도 「질서위반행위규제법」의 규정이 우선 적용되므로, 과태료 재판절차 및 집행에 관하여는 원칙적으로 「질서위반행위규제법」의 규정이 적용되어야 한다. 이하에서는 과태료 재판절차에 관한 「질서위반행위규제법」의 규정을 검토하기로 한다.

1. 관할 법원

(1) 토지관할

「질서위반행위규제법」은 제25조에 따라, 과태료 사건의 관할법원에 대하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당사자의 주소지의 지방법원 또는 지원의 관할로 한다.

※ “다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우”로는 「부동산등기특별조치법」 제12조제5항 (목적부동산의 소재지를 관할하는 지방법원 또는 지원) 등을 들 수 있음

(2) 사물관할

「질서위반행위규제법」 제28조는 「비송사건절차법」 제2조(관할법원), 제3조(우선관할·이송), 제4조(관할 법원의 지정)의 규정을 준용하도록 하였다.

관련 규정

「비송사건절차법」

제2조(관할법원) ① 법원의 토지 관할이 주소에 의하여 정하여질 경우 대한민국에 주소가 없을 때 또는 대한민국 내의 주소를 알지 못할 때에는 거소지(居所地)의 지방법원이 사건을 관할한다.

② 거소가 없을 때 또는 거소를 알지 못할 때에는 마지막 주소지의 지방법원이 사건을 관할한다.

③ 마지막 주소가 없을 때 또는 그 주소를 알지 못할 때에는 재산이 있는 곳 또는 대법원이 있는 곳을 관할하는 지방법원이 사건을 관할한다.

제3조(우선관할 및 이송) 관할법원이 여러 개인 경우에는 최초로 사건을 신청받은 법원이 그 사건을 관할한다. 이 경우 해당 법원은 신청에 의하여 또는 직권으로 적당하다고 인정하는 다른 관할법원에 그 사건을 이송할 수 있다.

제4조(관할법원의 지정) ① 관할법원의 지정은 여러 개의 법원의 토지 관할에 관하여 의문이 있을 때에 한다.

② 관할법원의 지정은 관계 법원에 공통되는 바로 위 상급법원이 신청에 의하여 결정(決定)함으로써 한다. 이 결정에 대하여는 불복신청을 할 수 없다.

위 규정으로 인하여 일반적인 행정처분은 행정쟁송법상의 행정법원에 관할이 인정되지만, 「질서위반행위규제법」이 적용되는 질서위반행위는 별도의 과태료 재판절차로 진행된다는 점을 유의해야 한다. 이를 반대해석하면 「질서위반행위규제법」이 적용되지 않는 질서위반행위(제2조1호 단서에 해당하는 과태료)는 여전히 행정법원의 관할에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 법원의 재판이 “결정”인지 “판결”인지가 달라지게 되고, 그 유형에 따라 재판의 진행절차, 결과의 고지방법 등에서 차이점이 발생한다.

헌법재판소 2012. 11. 29. 선고 2011헌바251

이 사건 심판청구의 당해 사건인 과태료 부과처분의 당부는 질서위반행위규제법에 정해진 절차에 따라 해당 행정청에 대한 이의제기를 거쳐 과태료 재판절차에서 판단되어야 하므로, 이 사건 과태료 부과처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없어 당해 사건이 부적법하여 각하를 면할 수 없으므로, 이 사건 심판청구는 재판의 전제성 요건을 흠결하여 부적법하다.

헌법재판소 2015. 7. 30. 선고 2014헌바420, 2015헌바27(병합)

헌법재판소는 “과태료 부과처분의 당부는 질서위반행위규제법에 정해진 절차에 따라 해당 행정청에 대한 이의제기를 거쳐 과태료 재판절차에서 판단되어야 하므로, 과태료 부과처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 할 수 없다.”고 판시한 바 있다(헌재 2012. 11. 29. 2011헌바251 참조). 하지만 이는 과태료 부과처분에 대하여 별도의 권리 구제절차가 있으므로 행정소송의 대상이 아니라고 본 것일 뿐, 과태료 부과처분의 처분성 그 자체를 부정한 것이 아니다. 따라서 앞서 본 선례(2010헌바251)의 취지는 이 사건에서도 그대로 타당하다.

대법원 1995. 7. 28. 선고 95누2623 판결

구 건축법(1991.5.31. 법률 제4381호로 전문 개정되기 전의 것) 제56조의2 제1, 4, 5항 등에 의하면, 부과된 과태료처분에 대하여 불복이 있는 자는 그 처분이 있음을 안 날로부터 30일 이내에 당해 부과권자에게 이의를 제기할 수 있고, 이러한 이의가 제기된 때에는 부과권자는 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의하여 과태료의 재판을 하도록 규정되어 있어서, 건축법에 의하여 부과된 과태료처분의 당부는 최종적으로 비송사건절차법에 의한 절차에 의하여만 판단되어야 한다고 보아야 하므로, 그 과태료처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

2. 관할 결정의 표준시기

「질서위반행위규제법」 제26조는 행정청이 당사자의 이의제기 사실을 법원에 통보한 때를 관할 결정의 표준시기로 정하고 있다.

약식절차에 의한 과태료 결정 당시의 주소지가 후에 관할구역 외로 변경되었다고 하더라도 정식재판에 의한 결정을 하는데 장애가 되지 않도록 관할의 표준이 되는 시기를 위와 같이 정한 것이다.

3. 이 송

본래 과태료의 재판은 직권에 의하여 진행되는 것이므로 관할위반이 있는 경우에도 이론상으로는 이송결정 대신 기록만 관할법원에 송부하여 사실상 이송의 효과를 가져 오게 하면 족하나, 사건처리를 기재하는 장부 정리를 위한 절차의 편의상 이송결정을 하는 것이 실무의 관행이었다.

「질서위반행위규제법」 제26조는 「민사소송법」 제34조제1항에 규정된 바와 같이 관할위반에 대하여는 이송결정을 하도록 하였다.

4. 법원의 직권에 의한 재판관할 인정여부

법원이 행정청의 과태료 부과가 없거나 당사자의 이의제기가 없더라도 직권에 의해 과태료 재판을 할 수 있는지 문제된다. 적법한 과태료 부과권한이 있는 행정청에 의해 과태료 처분이 있기 전에는 법원이 과태료 부과사유를 알게 된다고 하더라도 직권으로 과태료 재판을 개시할 수 없다. 또한 행정청의 과태료 처분이 존재하더라도 당사자의 이의제기가 존재해야 한다. 따라서 행정청의 과태료 처분 이후에 그 처분에 대한 이의제기가 있는 경우 비로소 과태료 재판의 관할권을 가진다.

대법원 2018. 3. 16.자 2017마6297 결정

질서위반행위규제법은 행정청이 과태료를 부과하고(제17조), 이에 대하여 당사자의 이의제기가 있는 경우 행정청은 그 사실을 관할 법원에 통보하여야 하며(제20조, 제21조), 통보를 받은 관할 법원이 과태료 재판을 하도록 규정하고 있다(제25조 내지 제50조). 위 각 규정에 의하면 구 주택법 제101조제3항 제8호의3에서 정한 사유가 있는 경우에 과태료를 부과할 권한은 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장에게 있으므로 법원은 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장의 과태료 처분이 있기 이전에 구 주택법 제101조제3항 제8호의3에서 정한 과태료 재판을 할 수 없고, 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장의 과태료 처분 이후에 그 처분에 대한 이의가 제기되어야 과태료 재판을 할 수 있다(대법원 2013. 6. 14.자 2013마499 결정 참조).

2 비송사건절차법 준용규정

「질서위반행위규제법」

제28조(준용규정) 「비송사건절차법」 제2조부터 제4조까지, 제6조, 제7조, 제10조(인증과 감정을 제외한다) 및 제24조부터 제26조까지의 규정은 이 법에 따른 과태료 재판(이하 “과태료 재판”이라 한다)에 준용한다.

「비송사건절차법」

제2조(관할법원) ① 법원의 토지 관할이 주소에 의하여 정하여질 경우 대한민국에 주소가 없을 때 또는 대한민국 내의 주소를 알지 못할 때에는 거소지(居所地)의 지방법원이 사건을 관할한다.

② 거소가 없을 때 또는 거소를 알지 못할 때에는 마지막 주소지의 지방법원이 사건을 관할한다.

③ 마지막 주소가 없을 때 또는 그 주소를 알지 못할 때에는 재산이 있는 곳 또는 대법원이 있는 곳을 관할하는 지방법원이 사건을 관할한다.

제3조(우선관할 및 이송) 관할법원이 여러 개인 경우에는 최초로 사건을 신청받은 법원이 그 사건을 관할한다. 이 경우 해당 법원은 신청에 의하여 또는 직권으로 적당하다고 인정하는 다른 관할법원에 그 사건을 이송할 수 있다.

제4조(관할법원의 지정) ① 관할법원의 지정은 여러 개의 법원의 토지 관할에 관하여 의문이 있을 때에 한다.

② 관할법원의 지정은 관계 법원에 공통되는 바로 위 상급법원이 신청에 의하여 결정(決定)함으로써 한다. 이 결정에 대하여는 불복신청을 할 수 없다.

제10조(「민사소송법」의 준용) 사건에 관하여는 기일(期日), 기간, 소명(疎明) 방법, 인증(人證)과 감정(鑑定)에 관한 「민사소송법」의 규정을 준용한다.

제24조(비용의 부담) 재판 전의 절차와 재판의 고지 비용은 부담할 자를 특별히 정한 경우를 제외하고는 사건의 신청인이 부담한다. 다만, 검사가 신청한 경우에는 국고에서 부담한다.

제25조(비용에 관한 재판) 법원은 제24조에 따른 비용에 관하여 재판을 할 필요가 있다고 인정할 때에는 그 금액을 확정하여 사건의 재판과 함께 하여야 한다.

제26조(관계인에 대한 비용 부담 명령) 법원은 특별한 사유가 있을 때에는 이 법에 따라 비용을 부담할 자가 아닌 관계인에게 비용의 전부 또는 일부의 부담을 명할 수 있다.

1. 관할법원 관련 규정 준용

「질서위반행위규제법」은 과태료 재판과 관련하여 비송사건절차법 제2조(관할 법원), 제3조(우선관할 · 이송), 제4조(관할법원의 지정), 제6조(대리인), 제7조(대리권의 증명), 제10조(기일, 기간, 소명방법에 관한 「민사소송법」의 준용, 단 인증과 감정은 제외)의 규정을 준용한다.

2. 재판 전의 절차와 고지 비용

「질서위반행위규제법」은 재판전의 절차, 재판의 고지비용 부담, 그 비용 재판에 관하여 「비송사건절차법」 제24조 및 제25조의 규정을 준용한다. 비용부담에 대한 예외는 「비송사건절차법」 제26조의 규정을 준용한다.

3 법원직원의 제척

「질서위반행위규제법」은 법원직원의 제척·기피 및 회피 등에 관한 「민사소송법」의 규정을 과태료 재판에 준용하고 있다.

종래 「비송사건절차법」 제5조는 ‘제척·기피’에 관한 「민사소송법」 준용규정만 두고 있으나, 「질서위반행위규제법」은 ‘제척·기피’는 물론, ‘회피’에 대하여도 준용규정을 두었다.

관련 규정

「민사소송법」

제41조(제척의 이유) 법관은 다음 각호 가운데 어느 하나에 해당하면 직무집행에서 제척(除斥)된다. <개정 2005.3.31.>

1. 법관 또는 그 배우자나 배우자이었던 사람이 사건의 당사자가 되거나, 사건의 당사자와 공동권리자·공동의무자 또는 상환의무자의 관계에 있는 때
2. 법관이 당사자와 친족의 관계에 있거나 그러한 관계에 있었을 때
3. 법관이 사건에 관하여 증언이나 감정(鑑定)을 하였을 때
4. 법관이 사건당사자의 대리인이었거나 대리인이 된 때
5. 법관이 불복사건의 이전심급의 재판에 관여하였을 때. 다만, 다른 법원의 촉탁에 따라 그 직무를 수행한 경우에는 그러하지 아니하다.

제42조(제척의 재판) 법원은 제척의 이유가 있는 때에는 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 제척의 재판을 한다.

제43조(당사자의 기피권) ① 당사자는 법관에게 공정한 재판을 기대하기 어려운 사정이 있는 때에는 기피신청을 할 수 있다.

- ② 당사자가 법관을 기피할 이유가 있다는 것을 알면서도 본안에 관하여 변론하거나

변론준비기일에서 진술을 한 경우에는 기피신청을 하지 못한다.

제44조(제척과 기피신청의 방식) ① 합의부의 법관에 대한 제척 또는 기피는 그 합의부에, 수명법관(受命法官)·수탁판사(受託判事) 또는 단독판사에 대한 제척 또는 기피는 그 법관에게 이유를 밝혀 신청하여야 한다.

② 제척 또는 기피하는 이유와 소명방법은 신청한 날부터 3일 이내에 서면으로 제출하여야 한다.

제45조(제척 또는 기피신청의 각하 등) ① 제척 또는 기피신청이 제44조의 규정에 어긋나거나 소송의 지연을 목적으로 하는 것이 분명한 경우에는 신청을 받은 법원 또는 법관은 결정으로 이를 각하(却下)한다.

② 제척 또는 기피를 당한 법관은 제1항의 경우를 제외하고는 바로 제척 또는 기피신청에 대한 의견서를 제출하여야 한다.

제46조(제척 또는 기피신청에 대한 재판) ① 제척 또는 기피신청에 대한 재판은 그 신청을 받은 법관의 소속 법원 합의부에서 결정으로 하여야 한다.

② 제척 또는 기피신청을 받은 법관은 제1항의 재판에 관여하지 못한다. 다만, 의견을 진술할 수 있다.

③ 제척 또는 기피신청을 받은 법관의 소속 법원이 합의부를 구성하지 못하는 경우에는 바로 위의 상급법원이 결정하여야 한다.

제47조(불복신청) ① 제척 또는 기피신청에 정당한 이유가 있다는 결정에 대하여는 불복할 수 없다.

② 제45조제1항의 각하결정(却下決定) 또는 제척이나 기피신청이 이유 없다는 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.

③ 제45조제1항의 각하결정에 대한 즉시항고는 집행정지의 효력을 가지지 아니한다.

제48조(소송절차의 정지) 법원은 제척 또는 기피신청이 있는 경우에는 그 재판이 확정

될 때까지 소송절차를 정지하여야 한다. 다만, 제척 또는 기피신청이 각하된 경우 또는 종국판결(終局判決)을 선고하거나 긴급을 요하는 행위를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제49조(법관의 회피) 법관은 제41조 또는 제43조의 사유가 있는 경우에는 감독권이 있는 법원의 허가를 받아 회피(回避)할 수 있다.

제50조(법원사무관등에 대한 제척·기피·회피) ① 법원사무관등에 대하여는 이 절의 규정을 준용한다.

② 제1항의 법원사무관등에 대한 제척 또는 기피의 재판은 그가 속한 법원이 결정으로 하여야 한다.

4 행정청 통보사실의 통지

「질서위반행위규제법」

제30조(행정청 통보사실의 통지) 법원은 제21조제1항 및 제2항에 따른 행정청의 통보가 있는 경우 이를 즉시 검사에게 통지하여야 한다.

1. 행정청의 법원에 대한 통보

「질서위반행위규제법」 제21조에 따라, 행정청의 과태료 부과에 대하여 당사자가 이의를 제기하는 경우에는 행정청은 이의 제기를 받은 날부터 14일 이내에 이를 관할 법원에 통보하여야 한다.

2. 법원의 검사에 대한 통지

「질서위반행위규제법」 제30조는 법원이 행정청으로부터 위 통보를 받은 경우에는 즉시 검사에게 통지하도록 규정하였다. 이는 법원에 통보된 사건을 검사가 파악할 수 있도록 하기 위한 규정이다.

5 법원의 심문 등

제31조(심문 등) ① 법원은 심문기일을 열어 당사자의 진술을 들어야 한다.

② 법원은 검사의 의견을 구하여야 하고, 검사는 심문에 참여하여 의견을 진술하거나 서면으로 의견을 제출하여야 한다.

③ 법원은 당사자 및 검사에게 제1항에 따른 심문기일을 통지하여야 한다.

1. 필요적 심문

심문(審問)이란 당사자와 이해관계인, 그밖의 참고인에게 서면 또는 말로 진술하거나 증거자료를 제출할 기회를 주는 절차를 말한다.

「질서위반행위규제법」 제31조제1항은 과태료 사건의 정식재판에 대하여 법원이 과태료의 결정을 하기 전에 당사자의 진술을 ‘들어야 한다’고 하여 필요적 심문을 규정하고 있다.

다만, 「질서위반행위규제법」 제44조에 따라 약식재판을 하는 경우 심문없이 과태료 재판을 할 수 있다.

2. 검사의 의견 제출

법원은 과태료 재판에서 검사의 의견을 구하여야 하고, 검사는 심문에 참여하여 의견을 진술하거나 서면으로 의견을 제출하여야 한다.

3. 심문기일 통지

당사자를 법정에서 심문하고자 하는 경우에는 그 심문기일을 지정하여 당사자와 검사에게 통지를 하여야 한다.

기일의 지정과 소환에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제28조가 「비송사건절차법」 제10조의 규정을 준용하도록 하였고, 「비송사건절차법」 제10조는 「민사소송법」의 규정을 준용하도록 하고 있으므로 기일의 지정, 소환, 개시에 관한 「민사소송법」의 규정은 과태료사건의 기일에도 그대로 적용된다.

다만, 과태료 재판은 직권주의가 적용되므로 당사자의 합의에 의한 기일의 변경에 관한 「민사소송법」 제165조는 준용되지 않는 것으로 해석된다.

「민사소송법」

제165조(기일의 지정과 변경) ① 기일은 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 재판장이 지정한다. 다만, 수명법관 또는 수탁판사가 신문하거나 심문하는 기일은 그 수명법관 또는 수탁판사가 지정한다.

② 첫 변론기일 또는 첫 변론준비기일을 바꾸는 것은 현저한 사유가 없는 경우라도 당사자들이 합의하면 이를 허가한다.

6 행정청에 대한 출석요구

「질서위반행위규제법」

제32조(행정청에 대한 출석 요구 등) ① 법원은 행정청의 참여가 필요하다고 인정하는 때에는 행정청으로 하여금 심문기일에 출석하여 의견을 진술하게 할 수 있다.
② 행정청은 법원의 허가를 받아 소속 공무원으로 하여금 심문기일에 출석하여 의견을 진술하게 할 수 있다.

과태료 재판은 행정청이 부과한 과태료처분에 대하여 당사자의 이의제기로 시작되는 점에서 과태료부과 처분에 관한 쟁송적 측면이 있으므로 그 재판절차에 행정청이 참여할 필요성이 인정된다. 그러나 「비송사건절차법」에 의하면 행정청이 과태료 재판에 참여할 길이 없다.

이를 고려하여 「질서위반행위규제법」 제32조는 행정청이 비록 당사자나 검사는 아니지만 필요한 경우에 법원의 허가를 얻어 심문에 참여할 수 있도록 규정하였다.

독일의 질서위반법(OWiG) 제76조도 행정청(Verwaltungsbehörde)의 소송참가에 관하여 규정하고 있다.

독일 「질서위반법」

제76조 ① 법원은 행정청에 과태료 부과처분을 결정함에 있어서 중요한 사항을 진술할 수 있는 기회를 부여한다. 과태료 소송이 제47조제2항에 의하여 중단되어야 할 것인 때에도 같다. 공판기일은 행정청에 통지된다. 행정청의 대리인은 공판기일에 출석하여 의견 진술을 할 수 있다. ② 법원은 결정에 행정청의 특별한 전문지식(besondere Sachkunde)이 필요하지 아니하는 경우 제1항의 행정청의 참여를 배제할 수 있다. ③ ~ ④ (생략)

7 사실탐지와 증거조사

「질서위반행위규제법」

제33조(직권에 의한 사실탐지와 증거조사) ① 법원은 직권으로 사실의 탐지와 필요하다고 인정하는 증거의 조사를 하여야 한다.

② 제1항의 증거조사에 관하여는 「민사소송법」에 따른다.

제34조(촉탁할 수 있는 사항) 사실탐지 · 소환 및 고지에 관한 행위는 촉탁할 수 있다.

1. 사실인정의 방법

「질서위반행위규제법」 제33조제1항은 사실인정의 방법으로 직권에 의한 사실탐지와 증거조사의 2가지를 예정하고 있다.

가. 직권에 의한 사실의 탐지

과태료 재판에서 사실탐지의 방법은 법원이 자료 수집에 적합한 형태로 하면 족하고 특별한 제한이 없다.

보통은 개인 · 단체 · 행정관청 등에 대한 서면 혹은 전화 조회, 출석한 당사자나 관계자 등에 대한 심문, 관계서류의 조사 등이 많이 이용된다.

나. 증거의 조사

「비송사건절차법」 제10조는 ‘인증과 감정’에 관하여만 「민사소송법」의 규정을 준용하고 있다.

이와 관련하여 과태료 재판에도 증인신문과 감정 외에 민사소송법의 증거조사 방법인 검증, 서증, 당사자본인신문이 인정되는가가 문제될 수 있는바, 「질서위반행위규제법」 제33조제2항은 증거조사에 관하여 「민사소송법」에 따른다고 규정하였다.

따라서 과태료 재판의 증거조사는 비송사건절차법의 규정과 달리 인증과 감정을 포함하여 민사소송법이 정하고 있는 증거조사가 가능하다.

2. 사실탐지 및 증거조사의 촉탁

사실탐지·소환 및 고지에 관한 행위는 「질서위반행위규제법」 제34조에 따라 다른 지방법원 판사에게 촉탁할 수 있다.

한편, 증거조사는 「질서위반행위규제법」 제33조제2항 및 「민사소송법」 제297조에 따라 다른 지방법원 판사에게 촉탁할 수 있다.

관련 규정

「민사소송법」

제297조(법원밖에서의 증거조사) ① 법원은 필요하다고 인정할 때에는 법원밖에서 증거조사를 할 수 있다. 이 경우 합의부원에게 명하거나 다른 지방법원 판사에게 촉탁할 수 있다.

② 수탁판사는 필요하다고 인정할 때에는 다른 지방법원 판사에게 증거조사를 다시 촉탁할 수 있다. 이 경우 그 사유를 수소법원과 당사자에게 통지하여야 한다.

8 조서의 작성

「질서위반행위규제법」

제5조(조서의 작성) 법원서기관·법원사무관·법원주사 또는 법원주사보(이하 “법원사무관등”이라 한다)는 증인 또는 감정인의 심문에 관하여는 조서를 작성하고, 그 밖의 심문에 관하여는 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 조서를 작성한다.

「질서위반행위규제법」 제35조는 ‘증인 또는 감정인의 신문’에 관하여만 필요적으로 조서를 작성하되, 그 밖의 심문에 대하여는 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 조서를 작성하도록 하였다. 이는 과태료 재판의 간이성을 고려한 규정이다.

9 과태료 재판의 결정과 고지

「질서위반행위규제법」

제36조(재판) ① 과태료 재판은 이유를 붙인 결정으로써 한다.

② 결정서의 원본에는 판사가 서명날인하여야 한다. 다만, 제20조제1항에 따른 이의 제기서 또는 조서에 재판에 관한 사항을 기재하고 판사가 이에 서명날인함으로써 원본에 갈음할 수 있다.

③ 결정서의 정본과 등본에는 법원사무관등이 기명날인하고, 정본에는 법원인을 찍어야 한다.

④ 제2항의 서명날인은 기명날인으로 갈음할 수 있다.

제37조(결정의 고지) ① 결정은 당사자와 검사에게 고지함으로써 효력이 생긴다.

② 결정의 고지는 법원이 적당하다고 인정하는 방법으로 한다. 다만, 공시송달을 하는 경우에는 「민사소송법」에 따라야 한다.

③ 법원사무관등은 고지의 방법·장소와 연월일을 결정서의 원본에 부기하고 이에 날인하여야 한다.

1. 재판의 방식

가. 결정 및 이유기재

「질서위반행위규제법」 제36조제1항에 따라 과태료 재판은 이유를 붙인 결정으로써 하여야 한다.

과태료 재판의 주문은 실무상 처벌 결정, 불처벌 결정, 이의제기 각하 결정으로 구분된다.

이유기재와 관련하여, 그 결정에 대하여 항고여부를 판단할 수 있도록, 처벌결정을 하는 경우에는 이유에 위반사실·증거·법령의 적용을 기재하고, 불처벌 결정을 하는 경우에는 위반사실이 인정되지 않는 사유 등 불처벌의 근거를 알 수 있도록 명확히 기재할 필요가 있다.

나. 결정서의 원본·정본·등본

※ 참고: 정본과 등본) 정본은 등본 중 정보임을 인증한 서면으로서 원본과 동일한 효력을 가지는 것을 말하고, 등본은 원본 전부의 사본으로서 인증형식이 등본으로 되어 있어 있는 것을 말하는데 등본은 원본의 존재와 내용을 증명하는 효력만을 가진다.

「질서위반행위규제법」 제36조제2항 및 제4항에 따라 과태료 결정은 서면에 의하여 하고, 결정서의 원본에는 판결원본과 마찬가지로 판사가 서명날인하는 것을 원칙으로 하나, 기명날인으로 갈음할 수 있다.

「질서위반행위규제법」 제36조제3항에 따라, 결정서의 정본과 등본에는 법원사무관등이 기명날인하고, 정본에는 법원인을 찍어야 한다.

과태료 재판의 집행을 위하여는 정본이 부여되고, 그 밖의 경우에는 등본이 부여된다.

2. 재판의 고지

가. 고지의 방법

「질서위반행위규제법」 제2항 본문에 의하면, 고지의 방법에는 특별한 제한이 없고 법원이 적당하다고 인정하는 방법으로 하면 된다.

다만, 「질서위반행위규제법」 제37조제2항 단서에 의하면, 고지의 상대방이 소재불명이

어서 공시송달을 하는 경우에는 「민사소송법」의 규정에 따라야 한다.

나. 고지의 효과

과태료 재판은 「민사소송법」 제221조에 따른 민사소송상 결정과 마찬가지로 고지함으로써 효력이 생긴다(「질서위반행위규제법」 제37조제1항).

도달주의의 원칙에 따라 과태료 결정의 고지는 당사자와 검사에게 도달해야 그 효력이 발생하는데, 그 도달이란 당사자와 검사가 결정 내용을 현실적으로 알았을 필요까지는 없고 당사자와 검사가 알 수 있는 상태에 놓임으로써 충분하다고 할 것이다(대법원 2017. 3. 9. 선고 2016두60577 판결 등 참조). 만일, 우편으로 고지하는 경우 그 우편이 발송된 것만으로는 부족하고, 피고지자에게 도달될 것을 요한다고 할 것이다.

대법원 2017. 3. 9. 선고 2016두60577 판결

- [1] 행정처분의 효력발생요건으로서의 도달이란 처분상대방이 처분서의 내용을 현실적으로 알았을 필요까지는 없고 처분상대방이 알 수 있는 상태에 놓임으로써 충분하며, 처분서가 처분상대방의 주민등록상 주소지로 송달되어 처분상대방의 사무원 등 또는 그 밖에 우편물 수령권한을 위임받은 사람이 수령하면 처분상대방이 알 수 있는 상태가 되었다고 할 것이다.
- [2] 행정소송법 제20조제1항 이 정한 제소기간의 기산점인 ‘처분 등이 있음을 안 날’이란 통지, 공고 기타의 방법에 의하여 당해 처분 등이 있었다는 사실을 현실적으로 안 날을 의미하므로, 행정처분이 상대방에게 고지되어 상대방이 이러한 사실을 인식함으로써 행정처분이 있다는 사실을 현실적으로 알았을 때 행정소송법 제20조제1항 이 정한 제소기간이 진행한다고 보아야 하고, 처분서가 처분상대방의 주소지에 송달되는 등 사회통념상 처분이 있음을 처분상대방이 알 수 있는 상태에 놓인 때에는 반증이 없는 한 처분상대방이 처분이 있음을 알았다고 추정할 수 있다. 또한 우편물이 등기

취급의 방법으로 발송된 경우 그것이 도중에 유실되었거나 반송되었다는 등의 특별한 사정에 대한 반증이 없는 한 그 무렵 수취인에게 배달되었다고 추정할 수 있다.

다. 고지방법 등의 원본에의 기입

법원사무관 등은 고지의 방법, 장소와 연월일을 재판의 원본에 부기하고 이에 날인 하여야 한다(「질서위반행위규제법」 제37조제3항).

10 과태료 재판에 대한 항고

「질서위반행위규제법」

제38조(항고) ① 당사자와 검사는 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다. 이 경우 항고는 집행정지의 효력이 있다. ② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 즉시항고 여부에 대한 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

제39조(항고법원의 재판) 항고법원의 과태료 재판에는 이유를 적어야 한다.

제40조(항고의 절차) 「민사소송법」의 항고에 관한 규정은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른 항고에 준용한다.

「질서위반행위규제법」은 과태료 재판의 항고에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 「질서위반행위규제법」 제40조에 따라 「민사소송법」의 항고에 관한 규정도 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 과태료 재판의 항고에 준용된다.

1. 즉시항고

가. 즉시항고권자

「질서위반행위규제법」 제38조제1항에 따라, 당사자와 검사는 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

반면, 행정청은 즉시 항고권자가 될 수 없다. 다만, 「질서위반행위규제법」 제38조제2항은 검사가 즉시항고 여부를 결정함에 있어서 필요한 경우 과태료를 부과하였던 행정청의 의견을 참작할 수 있도록 하여, 행정청이 불복여부에 관하여 관여할 수 있는 가능성이 있다.

나. 즉시항고 기간

「질서위반행위규제법」 제40조에 따라 준용되는 「민사소송법」 제449조제1항에 따라 즉시항고는 신속한 해결의 필요상 재판의 고지가 있는 날부터 1주일 이내에 하여야 한다.

「민사소송법」

제444조(즉시항고) ① 즉시항고는 재판이 고지된 날부터 1주 이내에 하여야 한다.

② 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

다. 즉시항고의 효력

「질서위반행위규제법」 제38조제1항에 따라, 과태료 재판에 대하여 당사자 또는 검사의 즉시항고가 있는 경우에는 집행정지의 효력이 있다.

따라서 과태료 재판에 대하여 즉시항고가 제기되면 항고법원의 재판이 확정될 때 까지 원재판에 기한 집행을 할 수 없다.

라. 항고법원의 재판

「질서위반행위규제법」 제39조에 따라 항고법원의 과태료 재판도 결정으로써 하고, 이유를 적어야 한다.

2. 재항고

항고법원의 결정에 대하여 재판에 영향을 미친 헌법·법률·명령 또는 규칙의 위반이 있음을 이유로 하는 때에 한하여 재항고를 할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제40조, 민사소송법 제442조 준용).

3. 재심

과태료 재판에 대하여도 민사소송법에 따른 재심이 허용되는지 문제될 수 있다.

「민사소송법」 제461조가 즉시항고로 불복할 수 있는 결정이 확정된 경우에 대하여 ‘준재심’을 인정하고 있고, 「질서위반행위규제법」은 「민사소송법」상 항고에 관한 규정을 준용하고 있으므로, 재심 역시 인정될 수 있다고 본다.

「민사소송법」

제461조(준재심) 제220조의 조서 또는 즉시항고로 불복할 수 있는 결정이나 명령이 확정된 경우에 제451조제1항에 규정된 사유가 있는 때에는 확정판결에 대한 제451조 내지 제460조의 규정에 준하여 재심을 제기할 수 있다.

11 재판비용

「질서위반행위규제법」

- 제41조(재판비용)** ① 과태료 재판절차의 비용은 과태료에 처하는 선고가 있는 경우에는 그 선고를 받은 자의 부담으로 하고, 그 외의 경우에는 국고의 부담으로 한다.
- ② 항고법원이 당사자의 신청을 인정하는 과태료 재판을 한 때에는 항고절차의 비용과 전심에서 당사자의 부담이 된 비용은 국고의 부담으로 한다.

「질서위반행위규제법」 제41조는 과태료 재판의 비용에 관한 규정이다.

과태료 재판절차 비용은 과태료에 처하는 선고를 하는 경우 과태료 납부자가 부담하고 그 외의 경우 국고로 부담하는 것이 원칙이다.

12 과태료 재판의 집행

「질서위반행위규제법」

제42조(과태료 재판의 집행) ① 과태료 재판은 검사의 명령으로써 집행한다. 이 경우 그 명령은 집행력 있는 집행권원과 동일한 효력이 있다.

② 과태료 재판의 집행절차는 「민사집행법」에 따르거나 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따른다. 다만, 「민사집행법」에 따를 경우에는 집행을 하기 전에 과태료 재판의 송달은 하지 아니한다.

③ 과태료 재판의 집행에 대하여는 제24조 및 제24조의2를 준용한다. 이 경우 제24조의2제1항 및 제2항 중 “과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조 제1항에 따른 기한이 종료한 후”는 “과태료 재판이 확정된 후”로 본다.

④ 검사는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과태료 재판을 집행한 경우 그 결과를 해당 행정청에 통보하여야 한다.

「질서위반행위규제법」

제43조(과태료 재판 집행의 위탁) ① 검사는 과태료를 최초 부과한 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁할 수 있고, 위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행한다.

② 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 집행을 위탁받은 경우에는 그 집행한 금원(金員)은 당해 지방자치단체의 수입으로 한다.

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. <개정 2016.12.2.>

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “증가산금”이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

④ 삭제

제24조의2(상속재산 등에 대한 집행) ① 과태료는 당사자가 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있다.

② 법인에 대한 과태료는 법인이 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 합병에 의하여 소멸한 경우에는 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 집행할 수 있다.

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다. 과 전심에서 당사자의 부담이 된 비용은 국고의 부담으로 한다.

1. 「질서위반행위규제법」 시행 전 집행절차의 문제점

가. 민사집행법에 의한 집행절차의 문제점

종전에는 집행절차에 관하여 「비송사건절차법」 제249조에 따라 「민사집행법」의 규정에 의하도록 하였다.

그런데, 민사집행법상의 강제집행절차에 의하면 집행담당 공무원이 직접 미납의 재산에 대하여 압류, 공매처분을 할 수 없어(민사집행의 경우 「민사집행법」 제2조 등에 따라 ‘집행관’이 강제집행을 실시하는 것이 원칙임), 집행이 효율적으로 이루어지지 못하는 경우가 많았다.

나. 지방자치단체가 부과한 과태료에 대한 실무적 어려움 존재

「지방재정법」 제32조는, 지방자치단체가 과태료를 부과·징수한 경우 그 수입은 사무위를 받은 지방자치단체의 수입으로 하나, 「비송사건절차법」에 의하여 과태료 재판에 따라 검사가 집행한 과태료는 국고로 귀속되는 것으로 규정하고 있다.

그런데, 「지방재정법」 제32조에 따라 지방자치단체가 부과한 과태료라 하더라도, 과태료 재판을 거친 경우에는 지방자치단체의 수입으로 귀속되지 않기 때문에 당사자로부터 이의가 제기되면 법원에 대한 통보를 부실하게 하는 등 과태료 재판 및 집행에 상당한 애로가 있었다.

2. 「질서위반행위규제법」의 내용

가. 집행권원

「질서위반행위규제법」 제42조제1항에 따라, 과태료 재판은 검사의 명령으로써 집행하

고, 이 경우 그 명령은 집행력 있는 집행권원과 동일한 효력이 있다.

나. 과태료 집행절차의 개선

「질서위반행위규제법」 제42조제2항은 과태료 재판에 따라 검사가 집행하는 경우에, 「민사집행법」에 의한 집행 외에, 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따를 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 과태료 재판의 집행을 담당하는 검사는, 구체적인 경우에 필요에 따라 집행의 신속성, 효율성을 고려하여 「민사집행법」에 의할 것인지, 아니면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 의할 것인지를 선택할 수 있다.

다. 상속재산 등에 대한 과태료 재판의 집행

과태료는 일신전속적 성격을 가지므로 당사자가 사망한 경우에는 과태료를 부과·징수할 수 없다. 다만, 과태료가 이미 부과된 상태에서 당사자 사망한 경우에는 금전납부의 무만 남게 되는 점을 고려하여 당사자가 사망하거나 법인이 합병한 경우에는 상속인 또는 합병 후 존속·설립된 법인이 과태료 납부의무를 승계하도록 함으로써 과태료 ‘징수’는 가능하다. 즉, 「질서위반행위규제법」 제42조제3항이 준용하는 법 제24조의2에 따라, 과태료 재판이 확정된 후에 당사자가 사망하거나 또는 법인이 합병에 의하여 소멸한 경우, 행정청은 당사자의 상속재산 또는 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 집행할 수 있다. 다만, 그 경우에도 그 집행은 ‘상속재산에 대하여’ 하여야 하므로 과태료는 상속재산의 범위 내에서 징수하여야 한다.

라. 과태료 재판의 집행결과 통보 의무

2011. 4. 5. 개정된 「질서위반행위규제법」(2011. 7. 6. 이후 최초로 집행한 과태료 재판

부터 적용) 제42조제4항에 의하면 검사가 과태료 재판을 집행한 경우 그 결과를 해당 행정청에 통보하여야 한다.

그 입법취지는 과태료 부과처분을 한 행정청이 검사에 의한 과태료 집행 여부를 알 수 있도록 하여, 과태료 부과·징수업무의 효율성을 제고하는 것에 있다.

마. 과태료 재판 집행의 위탁

(1) 의의

「질서위반행위규제법」 제43조제1항에 따라 검사는 과태료 재판의 집행을 과태료를 최초 부과한 행정청에 위탁할 수 있다. 이는 과태료 집행의 신속·효율성을 위한 규정으로서, 검사의 집행위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 과태료 재판을 집행하게 된다. 이때 검사는 과태료 재판을 통해 확정된 과태료의 ‘집행’만을 행정청에 위탁하는 것이므로 집행을 위탁받은 행정청은 사전통지, 과태료 부과처분 등의 과태료 부과 절차를 거칠 필요는 없고, 집행을 위한 요건으로서 독촉을 하면 될 것이다. 만일 지방자치단체가 과태료 재판 집행의 위탁을 받아 이를 집행한 경우 그 금원은 당해 지방자치단체의 수입이 된다.

(2) 집행절차(별도의 과태료 처분의 절차는 불요)

과태료 재판의 ‘집행’만을 행정청에 위탁하는 것인바, 이미 과태료 재판을 통해 과태료가 확정되었으므로 집행을 위탁받은 행정청은 다시 과태료 처분의 절차(사전통지, 과태료 부과)를 거칠 필요가 없다.

「국세징수법」(제24조 이하)이나 「지방세징수법」(제33조 이하)에 따른 체납처분을 개시하기 위한 요건으로서 과태료의 납부를 독촉할 것이다.

「질서위반행위규제법」 제24조는 당사자가 ‘납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때

(제1항)’ 또는 ‘체납된 과태료를 납부하지 아니한 때(제2항)’ 가산금 및 증가산금을 징수할 수 있도록 규정하고 있으므로 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청 역시 납부기한 내에 당사자가 과태료를 납부하지 아니한 경우 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 또는 증가산금 징수가 가능하다.

과태료 징수유예의 대상은 체납처분 중인 과태료의 당사자를 포함하는 것이므로, 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청도 체납처분 중인 과태료 역시 과태료의 분할납부나 납부유예의 연기 결정이 가능하다. 「질서위반행위규제법」 제24조의3 제1항은 과태료의 징수유예를 규정하고 있는데, 징수유예 대상 과태료에 체납처분비를 포함한다고 해석된다. 체납처분비란 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류, 보관, 운반과 매각에 든 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 의미하는 것이기 때문이다(「국세기본법」 제2조제6호, 지방세기본법 제2조제1항제25호).

「국세기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “체납처분비”(滯納處分費)란 「국세징수법」 중 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류, 보관, 운반과 매각에 든 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 말한다.

「지방세기본법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

25. “체납처분비”란 「지방세징수법」 제3장의 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류·보관·운반과 매각에 드는 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 말한다.

(3) 「질서위반행위규제법」 시행 후 법원에서 결정된 과태료의 위탁 가부

「질서위반행위규제법」 시행일(2008. 6. 22.) 이전에 부과된 과태료에 대하여 당사자가 이의를 제기하였고, 「질서위반행위규제법」 시행 후에 과태료 재판을 통하여 그 과태료가 확정된 경우, 대검찰청의 「과태료재판·집행에 관한 지침」 부칙 제2조제2항은 「질서위반행위규제법」 ‘시행 전’에 법원에서 결정된 과태료는 계속해서 검사가 집행한다고 규정하고 있는 바, 이를 반대해석하면 「질서위반행위규제법」 시행 후에 결정된 과태료의 집행은 「질서위반행위규제법」에 따라 검사가 행정청에 위탁할 수 있는 것으로 해석된다.

바. 과태료 수입의 귀속

검사가 과태료 재판을 집행한 경우 그 금원은 국고로 귀속된다.

다만 「질서위반행위규제법」 제43조제2항에 따라, 검사의 집행위탁에 의하여 지방자치단체가 과태료 재판을 집행한 경우 그 금원은 당해 지방자치단체의 수입으로 귀속된다.

13 약식재판과 이의절차

「질서위반행위규제법」

제44조(약식재판) 법원은 상당하다고 인정하는 때에는 제31조제1항에 따른 심문 없이 과태료 재판을 할 수 있다.

제45조(이의신청) ① 당사자와 검사는 제44조에 따른 약식재판의 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 이의신청 여부에 대하여 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

③ 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

④ 당사자와 검사가 책임질 수 없는 사유로 제1항의 기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 그 기간을 30일로 한다.

제46조(이의신청 방식) ① 이의신청은 대통령령으로 정하는 이의신청서를 제44조에 따른 약식재판을 한 법원에 제출함으로써 한다.

② 법원은 제1항에 따른 이의신청이 있을 때에는 이의신청의 상대방에게 이의신청서 부분을 송달하여야 한다.

제47조(이의신청 취하) ① 이의신청을 한 당사자 또는 검사는 정식재판 절차에 따른 결정을 고지받기 전까지 이의신청을 취하할 수 있다.

② 이의신청의 취하는 대통령령으로 정하는 이의신청취하서를 제46조제1항에 따른 법원에 제출함으로써 한다. 다만, 심문기일에는 말로 할 수 있다.

③ 법원은 제46조제2항에 따라 이의신청서 부분을 송달한 뒤에 제1항에 따른 이의신청의 취하가 있을 때에는 그 상대방에게 이의신청취하서 부분을 송달하여야 한다.

제48조(이의신청 각하) ① 법원은 이의신청이 법령상 방식에 어긋나거나 이의신청권이 소멸된 뒤의 것임이 명백한 경우에는 결정으로 이를 각하하여야 한다. 다만, 그 흠을 보정할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.

제49조(약식재판의 확정) 약식재판은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에 확정된다.

1. 제45조에 따른 기간 이내에 이의신청이 없는 때
2. 이의신청에 대한 각하결정이 확정된 때
3. 당사자 또는 검사가 이의신청을 취하한 때

제50조(이의신청에 따른 정식재판절차로의 이행) ① 법원이 이의신청이 적법하다고 인정하는 때에는 약식재판은 그 효력을 잃는다.

② 제1항의 경우 법원은 제31조제1항에 따른 심문을 거쳐 다시 재판하여야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제9조(이의신청) 법 제46조제1항에 따른 이의신청은 별지 제3호서식의 약식재판에 대한 이의신청서로 한다.

제10조(이의신청 취하) 법 제47조제1항에 따른 이의신청 취하는 별지 제4호서식의 약식재판에 대한 이의신청취하서로 한다.

1. 약식재판

「질서위반행위규제법」 제44조는 법원은 상당하다고 인정하는 때에는 당사자의 진술을 듣지 않고 과태료의 재판을 할 수 있도록 하였다. 이를 약식재판이라고 한다.

약식재판에 의할 것인지 여부는 법원이 재량으로 정하지만, 통상 상당하다고 인정하는 때라 함은 위반사실이 객관적으로 명백하여 당사자에게 반증의 여지가 없는 때나 정당한 사유의 부존재가 강하게 추정되는 경우 등이다.

약식재판은 결정으로 하고, 고지방법은 정식재판과 동일하다.

2. 약식재판에 대한 이의절차

가. 개 관

「질서위반행위규제법」 제45조제1항에 따라 당사자와 검사는 약식재판에 대하여 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

한편 「질서위반행위규제법」 제45조제4항에 따라, 당사자와 검사가 책임질 수 없는 사유로 인하여 위 기간(고지를 받은 날부터 7일 이내)을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 그 기간을 30일로 한다.

「질서위반행위규제법」 제45조제2항에 따라 검사는 이의신청 여부를 결정하기 전에 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

「질서위반행위규제법」 제50조에 따라 법원이 이의신청이 적법하다고 인정하면, 약식재판은 그 효력을 잃고, 정식재판절차로 이행하게 된다. 이 경우 법원은 심문기일을 정하여 당사자와 검사의 진술을 듣고 다시 재판하여야 한다.

나. 이의신청의 방식

「질서위반행위규제법」 제46조제1항에 따라 과태료 약식재판에 대한 이의신청은 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제3호서식의 ‘약식재판에 대한 이의신청서’를 법원에 제출하는 방식에 의한다. 이는 「질서위반행위규제법」 제20조제1항이 행정청의 과태료 부과처분에 대하여 ‘서면’으로 이의제기를 하는 것과의 균형을 고려한 것이다.

■ 별지 제3호서식 이의신청서

■ 질서위반행위규제법 시행령 [별지 제3호서식] <개정 2017. 6. 2.>

약식재판에 대한 이의신청서

접수번호	접수일자	발급일	처리기간	즉시
사건번호				
이의신청인	성명(법인명)	생년월일(법인등록번호)		
	※검사의 경우: ○○지방검찰청(지청) 검사○○○			
	주소			(전화번호:)

위 사건에 관하여 이의신청인은 20 귀원의 약식재판 결정을 받았으나, 이에 불복하여 이의를 신청합니다.

년 월 일

이의신청인

(서명 또는 인)

지방법원 귀하

210mm×297mm[백상지 80g/㎡]

다. 이의신청이 있는 경우 법원의 처리

당사자의 이의신청이 있는 때에는 법원은 이의신청의 상대방에게 이의신청서 부분을 송달 한다(「질서위반행위규제법」 제46조제2항).

라. 약식재판의 확정

(1) 이의신청 기간의 도과

「질서위반행위규제법」 제45조제1항에 따라 당사자와 검사는 약식재판의 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있는바, 「질서위반행위규제법」 제49조제1호에 의하면 그 이의신청 기간이 도과된 경우 약식재판이 확정된다.

다만, 당사자에게 책임 없는 사유로 인하여 통상의 이의신청 기간을 준수할 수 없는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제45조제4항에 따라 그 기간이 연장되므로, 그 연장된 기간이 도과한 경우 약식재판이 확정된다고 볼 것이다.

(2) 이의신청의 각하

「질서위반행위규제법」 제48조제1항에 의하면, 이의신청이 법령상 방식에 어긋나거나 이의신청권이 소멸된 뒤의 것임이 명백한 경우, ‘보정할 수 없는 흠’이 존재하는 경우라면 법원은 결정으로 이를 각하하여야 한다.

다만, 이의신청에 ‘보정할 수 있는 흠’이 존재하는 경우에는, 법원은 보정명령을 하고, 이의신청인이 그 보정명령에 응하지 아니한 경우에 결정으로 이를 각하할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제48조제1항 단서).

법원의 각하결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제48조제2항). 그리고 이의신청에 대한 법원의 각하결정이 확정되면 약식재판은 확정된다(「질서위

반행위규제법」 제49조제2호).

(3) 이의신청의 취하

이의신청을 한 당사자 또는 검사는 정식재판 절차에 따른 결정을 고지받기 전까지 이의신청을 취하할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제47조제1항).

이의신청의 취하는 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제4호서식에 따른 이의신청취하서에 의하는 것이 원칙이나, 심문기일에는 말로 할 수도 있다(「질서위반행위규제법」 제47조제2항).

당사자 또는 검사가 이의신청을 취하한 경우 별도의 결정 없이 약식재판이 확정된다(「질서위반행위규제법」 제49조제3호).

■ 별지 제4호서식 이의신청 취하서

■ 질서위반행위규제법 시행령 [별지 제4호서식] <개정 2017. 6. 2.>

약식재판에 대한 이의신청 취하서

사건번호		
이의신청인	성명(법인명)	생년월일(법인등록번호)
	※검사의 경우: ○○지방검찰청(지청) 검사○○○	
	주소	
	(전화번호:)	

위 사건에 관하여 이의신청인은 이의신청을 취하합니다.

년 월 일

이의신청 취하인

(서명 또는 인)

지방법원 귀하

14 자료제출의 요구

「질서위반행위규제법」

제51조(자료제출 요구) 법무부장관은 과태료 징수 관련 통계 작성 등 이 법의 운용과 관련하여 필요한 경우에는 중앙행정기관의 장이나 그 밖의 관계 기관의 장에게 과태료 징수 현황 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

법무부장관은 중앙행정기관이나 그 밖의 관계 기관의 장에게 과태료 징수 현황 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다(「질서위반행위규제법」 제51조).

이는 법무부가, 과태료 부과·징수실태에 관한 자료를 수집하고 분석하여 「질서위반행위규제법」의 실효성 확보방안을 강구할 수 있도록 하기 위한 규정이다.

제5장

보칙

1 관허사업의 제한

「질서위반행위규제법」

제52조(관허사업의 제한) ① 행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 "허가등"이라 한다)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 체납자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다.

1. 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 자
 2. 천재지변이나 그 밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유 없이 과태료를 체납한 자
- ② 허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 당해 주무관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.
- ③ 행정청은 제1항 또는 제2항에 따라 사업의 정지 또는 허가등을 취소하거나 주무관청에 대하여 그 요구를 한 후 당해 과태료를 징수한 때에는 지체 없이 사업의 정지 또는 허가등의 취소나 그 요구를 철회하여야 한다.
- ④ 제2항에 따른 행정청의 요구가 있는 때에는 당해 주무관청은 정당한 사유가 없는

한 이에 응하여야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제11조(관허사업 제한의 기준 등) ① 법 제52조제1항제1호의 “횟수”와 “금액”은 각각 “3회”와 “500만원”으로 한다.

② 제1항의 과태료 체납 횟수는 과태료 부과지서 1통을 1회로 보아 계산한다.

③ 법 제52조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 특별한 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 체납자가 천재지변, 전쟁, 화재, 그 밖의 중대한 재해로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우
2. 체납자 또는 그 동거가족의 중한 질병으로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우
3. 체납자가 그 생계를 유지하기 어려울 정도의 경제적 손실로 과태료를 내기 곤란한 경우
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 사유가 있거나 그 밖에 과태료 체납에 당사자에게 책임을 묻기 어려운 사정이 인정되는 경우

④ 행정청이 법 제52조제2항에 따라 관허사업의 제한을 요구할 때에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.

1. 체납자의 주소 또는 거소와 성명
2. 체납자의 사업 장소와 사업 종류
3. 관허사업을 제한하려는 이유
4. 그 밖에 관허사업 제한에 관하여 필요한 사항

⑤ 제4항의 요구를 받은 주무관청은 그 조치 결과를 지체 없이 해당 행정청에 알려야 한다.

1. 개관

관허사업의 제한이란 인·허가 등을 받은 자가 그 사업을 수행하는 과정에서 행정법상의 의무를 위반한 경우, 이미 발급한 인·허가를 취소 또는 정지하는 것 등을 말한다.

관허사업의 제한은 사전(事前)적으로는 과태료의 체납을 방지할 뿐만 아니라, 사후적으로는 과태료 체납자에게 과태료의 납부를 간접적으로 강제하는 행정상 의무이행확보수단으로서의 기능을 수행한다.

2. 법적 근거 및 공법상 일반원칙 고려

가. 법적 근거

관허사업의 제한은 당사자의 기본권을 침해하는 작용이므로 법률의 근거를 요하는바, 「질서위반행위규제법」 제52조는 과태료 체납에 관한 관허사업의 제한의 법적 근거를 마련하고 있다.

「질서위반행위규제법」 제52조제1항은 “행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 허가등)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 ① 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과 하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자이고, 동시에 ② 천재지변이나 그밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유 없이 과태료를 체납한 자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 관허사업의 제한은 「질서위반행위규제법」 제54조에 따른 감치와는 별도의 독립된 제재수단이라 할 것이다.

나. 부당결부금지의 원칙 등 공법상 일반원칙 고려

관허사업의 제한은 「질서위반행위규제법」 제52조제1항과 같은 법률상 근거를 요하는 것에 그치지 않고, 부당결부금지의 원칙이나 비례의 원칙과 같은 공법상 일반원칙에 부합해야 한다.

(1) 부당결부금지원칙

부당결부금지원칙은 행정주체가 행정작용을 함에 있어서 이와 실질적인 관련이 없는 상대방의 의무를 부과하거나 그 이행을 강제하여서는 아니된다는 원칙을 말한다(대법원 2009. 2. 12. 선고 2005다65500 판결 참조).

부당결부금지의 원칙과 관련하여, 「질서위반행위규제법」 제52조는 과태료 체납과 관련 없는 관허사업의 제한은 인정하고 있지 않다. 행정청은 ‘과태료 체납과 직접 관련이 있는 사업’에 한하여 관허사업의 제한을 할 수 있을 뿐이다. 이는 ‘모든’ 관허사업을 제한하는 것은 행정법상 부당결부금지 원칙에 반할 우려가 있고, 국민의 생업활동을 제약할 가능성이 크다는 점을 고려한 것이다.

(2) 비례의 원칙

비례의 원칙은 어떤 행정목적의 달성하기 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고 또한 가능한 한 최소침해를 가져오는 것이어야 하며 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 아니된다는 원칙을 말한다(대법원 1997. 9. 26. 선고 96누10096 판결 참조).

모든 과태료 체납에 대하여 관허사업을 제한하는 것은 비례의 원칙상 과도한 제재가 될 수 있으므로 고액·상습 체납자에 한정하여 관허사업의 제한이 인정된다.

3. 관허사업제한의 요건

관허사업의 제한을 위해서는 “가. 당사자가 허가·인가·면허·등록 및 갱신을 요하는 사업을 경영하는 자일 것, 나. ‘해당 사업과 관련’하여 과태료를 체납할 것, 다. 체납횟수(3회 이상)·금액(합계 500만원 이상)·기간(각 과태료가 체납발생일부터 1년 경과), 라. 천재지변이나 그 밖의 재난 등 특별한 사유가 없을 것”의 각 요건을 갖추어야 한다. 각 요건에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

가. 당사자가 허가·인가·면허·등록 및 갱신을 요하는 사업을 경영하는 자일 것

(1) 허가·인가·면허·등록 및 갱신을 요하는 사업을 경영하는 자일 것

관허사업제한을 위해서는 당사자가 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 “허가등”이라 함)을 요하는 사업을 경영하는 자일 것을 전제로 한다.

예를 들어, 개인택시운송사업을 하려는 자는 「여객자동차운수사업법」 제4조제1항에 따라서 국토교통부장관의 면허를 받아야 하므로 개인택시운송사업자는 「질서위반행위규제법」 제52조제1항이 규정하고 있는 허가등을 요하는 사업을 경영하는 자에 해당한다. 개인택시운송사업자가 개인택시운송사업과 관련된 질서위반행위로 과태료를 부과 받고 「질서위반행위규제법」 제52조의 요건이 갖추어지면, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제52조에 따라서 관허사업의 제한을 할 수 있다.

(2) 신고사업의 경우

“신고” 사업에 대하여 관허사업의 제한이 가능한지 문제된다.

관허사업제한은 과태료의 체납을 방지하고 과태료 체납자에게는 과태료의 납부를 간접적으로 강제하는 행정상 의무이행확보수단으로서, 당사자에게 불이익을 부과하는 의미를

갖는 것이므로 그 요건은 엄격하게 해석해야 할 것이다.

이러한 관점에서 「질서위반행위규제법」 제52조제1항의 내용을 살펴보면, 관허사업제한의 내용은 허가등을 요하는 사업에 있어서 그 ‘사업의 정지 또는 허가등의 취소’이고, 단지 ‘신고’ 만을 요하는 사업에 있어서는 규정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 성질상으로 보더라도 ‘신고’는 ‘허가등’의 경우와는 구별되는 것이며, 가사 ‘신고’에 대해 행정청의 수리여부가 문제되는 경우일지라도 이미 신고의 수리가 완결되어 사업이 개시된 이후에는 다시금 수리의 거부가 문제될 수는 없다.

따라서 “신고” 사업에 대하여는 「질서위반행위규제법」 제52조제1항에 따른 관허사업의 제한을 할 수 없다고 할 것이다.

나. ‘해당 사업과 관련’하여 과태료를 체납할 것

「질서위반행위규제법」 제52조제1항제1호에 따라 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’로 부과받은 과태료를 체납할 것이 요구된다.

이처럼 ‘관련성’을 요구하는 것은, 과태료 체납을 이유로 모든 관허사업을 제한하는 것은 행정법상 부당결부금지원칙에 반할 우려가 있고, 국민의 생업활동을 제약할 가능성이 크다는 점 때문이다.

여기서 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’라 함은 관허사업과 실질적 관련성이 있는 질서위반행위를 의미하므로, 해당 질서위반행위가 관허사업을 영위하는 과정에서 발생한 경우에 그 ‘관련성’이 인정된다고 할 것이다.

■ 구체적 판단례

- 전기공사업법에 따라 전기공사업 등록을 한 전기공사업체가 주정차위반 과태료 등 47건의 과태료를 체납하고 있는 경우 「질서위반행위규제법」 제52조에 따른 관허사업제한을 적용할 수 있는지 여부
 - 전기공사업법에 따라 전기공사업 등록을 한 전기공사업체에 대해 「질서위반행위규제법」 제52조제1항에 따른 관허사업제한 조치를 하기 위해서는 당해 업체가 체납한 과태료가 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 것이어야 하는바, 자동차검사지연 과태료나 자동차손해배상보장법위반 과태료 등은 이에 해당하지 않는다고 할 것임
- 건설시행사가 불법으로 분양 홍보 현수막을 설치하여 「옥외광고물 등 관리법」 위반으로 부과받은 과태료를 체납한 경우 「질서위반행위규제법」 제52조에 따른 관허사업제한을 적용할 수 있는지 여부
 - 구체적 사실관계에 따라, 건설사업 허가등 내용에 ‘분양업무’를 하는 것까지 포함되어 있거나 분양업무의 당연한 전제라면(일련의 과정이라면) 분양홍보 현수막설치로 부과된 과태료 체납을 이유로 건설사업 정지처분을 할 수 있을 것임

다. 체납횟수(3회 이상)·금액(합계 500만원 이상)·기간(각 과태료가 체납발생일부터 1년 경과)

「질서위반행위규제법」 제52조제1항 및 같은 법 시행령 제11조제1항제1호에 따라, “과태료 체납횟수가 3회 이상이고, 또한 체납금액의 합계가 500만원 이상”이어야 한다. 또한 과태료의 체납발생일부터 각 1년이 경과되어야 한다.

3회 이상의 체납횟수는 「질서위반행위규제법 시행령」 제11조제2항에 따라 과태료 부과지서 1통을 1회로 보아 계산한다. 예컨대, 1개의 과태료를 부과받은 뒤 과태료를 납부하

지 않아 해당 과태료의 독촉고지서를 수회 받은 경우, 그 체납횟수는 1회이다.

체납기간은 법 문언에 비추어 각 과태료의 체납기간이 모두 1년이 경과할 것이 요구된다. 즉 3개의 과태료가 문제되는 경우 그 체납기간이 모두 체납발생일부터 1년이 경과해야 한다.

한편, “과태료 체납금액의 합산”과 “체납횟수”의 경우 당사자의 사업과 관련한 질서위반행위로 인해 과태료가 부과되는 이상, 그 과태료 부과주체인 기관이 같을 것이 법령상 요구되고 있지는 않다. 따라서 해당 기관 외에 타 기관에서 부과된 과태료까지 포함하여, 3회 이상(부과고지서 1통을 1회로 계산) 체납횟수가 인정되고 체납금액의 합계가 500만원 이상인 경우에도 관허사업의 제한이 가능하다.

라. 천재지변이나 그 밖의 재난 등 특별한 사유가 없을 것

「질서위반행위규제법」 제52조제1항제2호에 의하면 다른 관허사업제한의 요건에 해당한다고 하더라도, 만일 그 체납이 천재지변이나 그 밖의 중대한 재난 등 “특별한 사유”에 의한 경우에는 관허사업제한의 대상에서 제외된다.

「질서위반행위규제법 시행령」 제11조제3항은 위 특별한 사유로서, “1. 체납자가 천재지변, 전쟁, 화재, 그 밖의 중대한 재해로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우, 2. 체납자 또는 그 동거가족의 중한 질병으로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우, 3. 체납자가 그 생계를 유지하기 어려울 정도의 경제적 손실로 과태료를 내기 곤란한 경우, 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 사유가 있거나 그 밖에 과태료 체납에 당사자에게 책임을 묻기 어려운 사정이 인정되는 경우”를 규정하고 있다.

4. 관허사업제한의 절차

가. 행정청이 관허사업의 주무관청인 경우

행정청은 관허사업 제한의 요건을 충족한 과태료 체납자에 대하여 허가등을 요하는 사업의 정지 또는 허가 등의 취소를 할 수 있다.

나. 관허사업의 주무관청이 별도로 있는 경우

허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따라 당해 주무 관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다. 이는 당해 허가등의 사무를 담당하는 주무관청의 관할권을 보장하고자 하는 취지의 규정이다.

「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따른 위 요구는 「질서위반행위규제법 시행령」 제11조제4항에 따라, “1. 체납자의 주소 또는 거소와 성명, 2. 체납자의 사업 장소와 사업 종류, 3. 관허사업을 제한하려는 이유, 4. 그 밖에 관허사업 제한에 관하여 필요한 사항”을 적은 문서(전자문서를 포함한다)로 해야 한다.

「질서위반행위규제법」 제52조제4항에 따라 당해 주무관청은 행정청의 요구에 대하여 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 하고, 「질서위반행위규제법 시행령」 제11조제5항에 따라 그 조치결과를 지체 없이 해당 행정청에 알려야 한다.

여기서 “주무관청”의 범위는 단순히 행정기관인지 여부에 따라 결정되는 것이 아니라 해당 사무를 수행할 권한을 법령에 의하여 보유하고 있는지 여부에 따라 판단되어야 한다. 따라서 허가등의 사무를 위임·위탁받아 처리하게 된 공사 또는 공단 등도 「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따른 주무관청의 범위에 속한다고 할 것이다.

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(대통령령 제24852호)에 따르면 "위임"이란 '법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것'(제2조제1호)을 말하고, "위탁"이란 '법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것'(제2조제2호)을 말함

참고로 「질서위반행위규제법」도 “행정청”을 “행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖의 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)”으로 넓게 정의하여(제2조제2호), 권한을 위임·위탁받아 처리하는 주체도 행정청에 포함하여 정의하고 있음

다. 관허사업제한 이후 과태료를 모두 징수한 경우

행정청이 사업의 정지 또는 허가등을 취소하거나 주무관청에 대하여 그 요구를 한 후 당사자로부터 당해 과태료를 징수받은 때에는 「질서위반행위규제법」 제52조제3항에 따라 지체 없이 사업의 정지 또는 허가 등의 취소나 그 요구를 철회하여야 한다.

5. 관허사업제한의 시간적 적용범위

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제8725호 2007. 12. 21.) 제2항에 의하면, 관허사업제한에 관한 「질서위반행위규제법」 제54조는 이 법 시행(2008. 6. 22.) 이후에 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용된다.

여기서 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”라 함은, 관허사업제한의 적용요건에 속하는 각각의 과태료가 「질서위반행위규제법」 시행(2008. 6. 22.) 이후에 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 의하여 부과되고 체납에 이르게 된 경우를 뜻한다.

「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납된 과태료에 대하여 까지 관허사업제한 규정을 적용하게 되면 이에 대해 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게도 관허사업의 제한이 인정되어 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문이다.

결국 「질서위반행위규제법」 시행 후 과태료 부과와 사전통지 절차를 거쳐 체납된 과태료에 대하여 관허사업제한 규정의 적용이 가능하다. 반면에 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료 사전통지 등 절차가 이루어진 경우에는 법 시행 후 과태료가 체납되더라도 「질서위반행위규제법」상 관허사업제한 규정을 적용할 수 없다.

2 신용정보의 제공

「질서위반행위규제법」

- 제53조(신용정보의 제공 등)** ① 행정청은 과태료 징수 또는 공익목적을 위하여 필요한 경우 「국세징수법」 제110조를 준용하여 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관의 요청에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공할 수 있다. 이 경우 「국세징수법」 제110조를 준용할 때 “체납자”는 “체납자 또는 결손처분자”로, “체납자료”는 “체납 또는 결손처분 자료”로 본다. [개정 2009.4.1 제9617호(신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률), 2018.12.18, 2020.2.4 제16957호(신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률), 2020.12.29 제17758호(국세징수법)]
- ② 행정청은 당사자에게 과태료를 납부하지 아니할 경우에는 체납 또는 결손처분자료를 제1항의 신용정보집중기관에게 제공할 수 있음을 미리 알려야 한다. [개정 2009.4.1 제9617호(신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률), 2020.2.4 제16957호(신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률)] [[시행일 2020.8.5]]
- ③ 행정청은 제1항에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 체납자에게 그 제공사실을 통보하여야 한다.

「국세징수법」

- 제110조(체납자료의 제공)** ① 관할 세무서장(지방국세청장을 포함한다. 이하 이 조 및 제112조에서 같다)은 국세징수 또는 공익 목적을 위하여 필요한 경우로서 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 신용정보집중기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 체납자의 인적사항 및 체납액에 관한 자료(이하 이 조에서 “체납자료”라 한다)를 요구한 경우 이를 제공할 수 있다. 다만, 체납된 국세와 관련하여 심판청구등이 계속 중이거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 체납자료를 제공할 수 없다.

1. 체납 발생일부터 1년이 지나고 체납액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
2. 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
- ② 제1항에 따른 체납자료의 제공 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 체납자료를 제공받은 자는 이를 누설하거나 업무 목적 외의 목적으로 이용할 수 없다.

제13조(재난 등으로 인한 납부기한등의 연장) ① 관할 세무서장은 납세자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 국세를 납부기한 또는 독촉장에서 정하는 기한(이하 이 조, 제15조 및 제16조에서 "납부기한등"이라 한다)까지 납부할 수 없다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 납부기한등을 연장(세액을 분할하여 납부하도록 하는 것을 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.

1. 납세자가 재난 또는 도난으로 재산에 심한 손실을 입은 경우
2. 납세자가 경영하는 사업에 현저한 손실이 발생하거나 부도 또는 도산의 우려가 있는 경우
3. 납세자 또는 그 동거가족이 질병이나 중상해로 6개월 이상의 치료가 필요한 경우 또는 사망하여 상중(喪中)인 경우
4. 그 밖에 납세자가 국세를 납부기한등까지 납부하기 어렵다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

제105조(압류·매각의 유예) ① 관할 세무서장은 체납자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 체납자의 신청 또는 직권으로 그 체납액에 대하여 강제징수에 따른 재산의 압류 또는 압류재산의 매각을 대통령령으로 정하는 바에 따라 유예할 수 있다.

1. 국세청장이 성실납세자로 인정하는 기준에 해당하는 경우
2. 재산의 압류나 압류재산의 매각을 유예함으로써 체납자가 사업을 정상적으로 운영할 수 있게 되어 체납액의 징수가 가능하게 될 것이라고 관할 세무서장이 인정하는 경우

「국세징수법 시행령」

제98조 (체납자료의 제공) ① 법 제110조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법 제13조제1항제1호 또는 제2호의 사유에 해당하는 경우
2. 법 제105조제1항에 따라 압류 또는 매각이 유예된 경우
3. 「부가가치세법」 제3조의2에 따라 물적납세의무를 부담하는 수탁자가 그 물적납세의무와 관련한 부가가치세 또는 강제징수비를 체납한 경우
4. 「종합부동산세법」 제7조의2 또는 제12조의2에 따라 물적납세의무를 부담하는 수탁자가 그 물적납세의무와 관련한 종합부동산세 또는 강제징수비를 체납한 경우

「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “신용정보회사”란 제4호 각 목의 신용정보업에 대하여 금융위원회의 허가를 받은 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. 개인신용평가회사: 개인신용평가업 허가를 받은 자
 - 나. 개인사업자신용평가회사: 개인사업자신용평가업 허가를 받은 자
 - 다. 기업신용조회회사: 기업신용조회업 허가를 받은 자
 - 라. 신용조사회사: 신용조사업 허가를 받은 자
6. “신용정보집중기관”이란 신용정보를 집중하여 관리·활용하는 자로서 제25조제1항에 따라 금융위원회로부터 허가받은 자를 말한다.

제25조(신용정보집중기관) ① 신용정보를 집중하여 수집·보관함으로써 체계적·종합적으로 관리하고, 신용정보회사등 상호 간에 신용정보를 교환·활용(이하 “집중관리·활용”이라 한다)하려는 자는 금융위원회로부터 신용정보집중기관으로 허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 신용정보집중기관은 다음 각 호의 구분에 따라 허가를 받아야 한다.

1. 종합신용정보집중기관: 대통령령으로 정하는 금융기관 전체로부터의 신용정보를 집중관리·활용하는 신용정보집중기관
2. 개별신용정보집중기관: 제1호에 따른 금융기관 외의 같은 종류의 사업자가 설립한 협회 등의 협약 등에 따라 신용정보를 집중관리·활용하는 신용정보집중기관

③ 제1항에 따른 신용정보집중기관으로 허가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인일 것
2. 신용정보를 집중관리·활용하는 데 있어서 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공성과 중립성을 갖출 것
3. 대통령령으로 정하는 시설·설비 및 인력을 갖출 것

④ 제1항 및 제2항에 따른 허가 및 그 취소 등에 필요한 사항과 집중관리·활용되는 신용정보의 내용·범위 및 교환 대상자는 대통령령으로 정한다. 다만, 신용정보집중기관과 개인신용평가회사, 개인사업자신용평가회사, 기업신용조회회사(기업정보조회업무만 하는 기업신용조회회사는 제외한다) 사이의 신용정보 교환 및 이용은 개인신용평가회사, 개인사업자신용평가회사, 기업신용조회회사(기업정보조회업무만 하는 기업신용조회회사는 제외한다)의 의뢰에 따라 신용정보집중기관이 개인신용평가회사, 개인사업자신용평가회사, 기업신용조회회사(기업정보조회업무만 하는 기업신용조회회사는 제외한다)에 신용정보를 제공하는 방식으로 한다. [개정 2015.3.11, 2020.2.4] [[시행일 2020.8.5]]

⑤ 제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관(이하 "종합신용정보집중기관"이라 한다)은 집중되는 신용정보의 정확성·신속성을 확보하기 위하여 제26조에 따른 신용정보집중관리위원회가 정하는 바에 따라 신용정보를 제공하는 금융기관의 신용정보 제공 의무 이행 실태를 조사할 수 있다.

⑥ 신용정보집중기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 신용정보공동전산망(이하 "공동전산망"이라 한다)을 구축할 수 있으며, 공동전산망에 참여하는 자는 그 유지·관리 등에 필요한 협조를 하여야 한다. 이 경우 신용정보집중기관은 「전기통신사업법」 제2조제1항제1호에 따른 전기통신사업자이어야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제12조(신용정보 제공사실 통보) 법 제53조에 따라 행정청이 체납 또는 결손처분 자료를 제공한 경우에는 그로부터 30일 이내에 별지 제5호서식의 신용정보 제공사실 통보서로 그 사실을 체납자에게 알려야 한다.

1. 도입 배경

현행 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제23조는, 신용정보집중기관 또는 신용조회회사는 국가·지방자치단체, 공공기관에 대하여 해당 기관이 보유하고 있는 신용정보 중 관계법령의 규정에 의하여 공개가 허용되는 신용정보의 열람 또는 제공을 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

동법 시행규칙 제2조제3항제3호에 의하면 과태료 체납 관련정보는 신용정보에 해당한다.

이와 같이 현행 법령상 과태료 체납관련 정보는 신용정보에 포함되어 있으므로 「질서위반행위규제법」에 신용정보제공 제도를 도입하였다고 하여 새로운 제재수단을 마련하는 것이라고 볼 수는 없다.

「질서위반행위규제법」은 신용정보제공이 과잉제재가 되지 않도록 그 대상도 엄격히 한정하였다.

신용정보제공제도는 체납자의 자진납부를 유도하는 간접강제 수단으로 기능함으로써

체납처분 등 직접강제 수단에 비하여 체납자의 저항이 적고 비용도 저렴하여 징수율 제고에 기여할 것으로 예상되며, 신규체납의 발생도 억제할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 신용정보제공의 대상

「질서위반행위규제법」 제53조제1항은 「국세징수법」 제7조의2를 준용하도록 하고 있다.

즉 ① 자료제공기준일 현재 500만원 이상의 체납자 중 i) 체납발생일부터 1년이 경과하거나, ii) 1년에 3회 이상 체납한 자, ② 자료제공기준일 현재 결손처분액이 500만원 이상인 자가 신용정보제공의 대상이 된다.

한편, 「국세징수법」은 결손처분에 관한 제86조를 삭제하였으므로 「국세징수법」을 준용하는 「질서위반행위규제법」 제53조제1항을 근거로 결손처분한 과태료에 관한 신용정보 제공이 가능한지가 문제된다. 이를 고려하여 2018. 11. 29. 국회 본회의를 통과한 질서위반행위규제법 일부개정법률안은 제53조제1항 후단을 신설하여 「국세징수법」 제7조의2의 “체납자”는 “체납자 또는 결손처분자”로, “체납자료”는 “체납 또는 결손처분자”로 본다는 내용을 추가하였다. 즉, 결손처분으로 과태료 부과·징수 절차가 종료된 경우에도 압류할 수 있는 다른 재산이 있는 경우에는 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 하는바, 개정법은 결손처분한 과태료에 관하여도 신용정보 제공이 가능함을 명시하여 상대적으로 고액의 과태료를 체납한 자에 대한 과태료 부과·징수 절차를 강화하였다.

3. 신용정보제공의 절차

행정청은 과태료 징수 또는 공익목적을 위하여 필요한 경우 신용정보회사 등의 요청에 따라 체납자료 또는 결손처분자료를 제공할 수 있다.

「질서위반행위규제법」 제53조제2항은 대상자가 불측의 피해를 입지 않도록, 행정청으

로 하여금 정보제공에 앞서 당사자에게 과태료를 납부하지 아니할 경우에는 위 자료를 신용정보회사 등에게 제공할 수 있음을 미리 알리도록 하였다.

또한 행정청이 체납자료 등을 제공한 경우에는 해당 체납자에게 그 제공 사실을 통지하도록 하였다.

체납자료 등 제공과 관련하여, 시행령 제12조는 “법 제53조에 따라 행정청이 체납 또는 결손처분 자료를 제공한 경우에는 그로부터 30일 이내에 별지 제3호 서식의 신용정보제공사실 통보서로 그 사실을 체납자에게 알려야 한다”고 규정하고 있다.

■ 별지 제5호서식

[별지 제5호서식] <개정 2020. 8. 4.>

행정기관명

수신자 귀하 (주소:)

제목 **신용정보 제공사실 통보서**

「질서위반행위규제법」 제53조제1항에 따라 20 . . . 귀하의 체납 또는 결손처분 자료를 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조제2항 제1호에 따른 종합신용정보집중기관의 요청으로 다음과 같이 제공하였음을 알립니다.

■ 신용정보 제공 내용

제공일자	제공받은 자	제공 목적	제공정보 내용
20 . . .			

끝.

발신명의 [인]

기안자(직위/직급) 서명 검토자(직위/직급) 서명 결재권자(직위/직급) 서명

협조자(직위/직급) 서명

시행 처리과명-일련번호(시행일자)

우 주소 / 홈페이지 주소

전화 () 팩스 () / 공무원의 공식 전자우편주소 / 공개구분

[210mm×297mm[일반용지 60g/m²(재활용품)]]

3 고액·상습체납자에 대한 감치(監置)제도

「질서위반행위규제법」

제54조(고액·상습체납자에 대한 제재) ① 법원은 검사의 청구에 따라 결정으로 30일의 범위 이내에서 과태료의 납부가 있을 때까지 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 체납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 감치(監置)에 처할 수 있다.

1. 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1천만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 경우
 2. 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우
- ② 행정청은 과태료 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다.
- ③ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 감치에 처하여진 과태료 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.
- ⑤ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원 규칙으로 정한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제13조(감치기준) ① 법 제54조제1항제1호의 "횟수"와 "금액"은 각각 "3회"와 "1천만원"으로 한다.

- ② 제1항의 과태료 체납 횟수 계산에 관하여는 제11조제2항을 준용한다.

제11조(관허사업 제한의 기준 등) ② 제1항의 과태료 체납 횟수는 과태료 부과지서 1통을 1회로 보아 계산한다.

과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙(대법원규칙 제2176호, 2008.6.5., 제정)

제1조(목적) 이 규칙은 「질서위반행위규제법」(다음부터 “법”이라고 한다) 제54조에 따라 감치에 처하는 재판절차 및 집행 그 밖의 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(관할) 감치청구 사건은 청구 당시 체납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 다음부터 같다)의 주소지를 관할하는 지방법원 또는 그 지원의 전속관할로 한다.

제3조(감치재판의 청구) 법 제54조제1항에 따른 감치재판의 청구는 다음 각 호의 사항을 기재하고, 검사가 기명날인 또는 서명한 서면으로 한다.

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)
3. 과태료 납부능력이 있음을 나타내는 사정
4. 감치의 재판을 구하는 뜻

제4조(청구각하의 결정) ① 법원은 법 제54조제1항에 따른 검사의 청구가 부적법하다고 인정한 때에는 그 청구를 각하하는 결정을 하여야 한다. 다만, 그 흠을 보정할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 결정은 검사에게 송달하여야 한다.

③ 검사는 제1항의 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제5조 (재판기일의 지정 등) 법 제54조제1항에 따른 청구가 이유 있다고 인정한 때에는 재판장은 재판기일을 정하여 체납자를 소환하고, 검사에게 그 기일을 통지하여야 한다.

제6조 (감치의 재판 등) ① 감치에 처하는 재판에는 체납된 과태료의 내용, 감치의 기간 및 감치의 기간이 만료되기 이전이라도 체납된 과태료가 납부된 때에는 감치의 집행이 종료된다는 뜻을 명확히 하여야 한다.

② 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 감치의 청구를 기각하는 결정을 하여야 한다.

1. 법 제54조제1항에서 정한 요건에 해당하지 아니한 때
2. 체납자가 재판기일까지 체납된 과태료가 납부된 사실을 증명한 경우
3. 체납자를 감치에 처하는 것이 상당하지 아니하다고 인정하는 경우
- ③ 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본은 검사에게 송달하여야 한다.
- ④ 체납자가 재판기일에 출석하지 아니한 때에는 제1항과 제2항의 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본을 체납자에게 송달하여야 한다.
- ⑤ 검사는 제2항의 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제7조(즉시항고) ① 법 제54조제3항에 따른 즉시항고는 재판의 선고일부터 1주 이내에 하여야 한다. 다만, 체납자가 출석하지 아니한 상태에서 감치의 재판을 선고한 때에는 재판서 또는 재판의 내용이 기재된 조서의 등본이 체납자에게 송달된 날부터 체납자의 즉시항고기간을 기산한다.

- ② 제1항의 경우 이외에 이 규칙에 따른 즉시항고는 검사가 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본을 송달받은 날부터 1주 이내에 하여야 한다.
- ③ 제1항과 제2항의 기간은 불변기간으로 한다.
- ④ 체납자가 책임질 수 없는 사유로 말미암아 불변기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 2주 이내에 즉시항고를 제기할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 체납자에 대하여는 이 기간을 30일로 한다.
- ⑤ 즉시항고는 이유를 기재한 항고장을 재판법원에 제출함으로써 한다.
- ⑥ 제6조제3항, 제4항은 즉시항고 및 재항고에 대한 재판서에 이를 준용한다.

제8조(재항고) 항고법원의 결정에 대하여는 재판에 영향을 미친 헌법·법률·명령 또는 규칙의 위반을 이유로 드는 때에만 재항고할 수 있다.

제9조(집행지휘) ① 감치에 처하는 재판의 집행은 검사가 지휘한다.

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.

제10조(감치기간의 계산) 감치의 기간은 감치에 처하는 재판의 집행 또는 그 집행을 위한 구인에 의하여 체납자가 실제로 구속된 날부터 기산하고, 초일은 그 시간에 불구하고 이를 1일로 산정한다.

제11조(감치의 집행방법) 감치에 처하는 재판을 받은 체납자를 감치시설에 유치하는 때에는 「행형법」 중 미결수용자에 대한 수용절차에 의한다.

제12조(과태료 납부에 의한 감치집행의 종료) ① 법 제54조제1항에 따라 감치에 처하는 재판을 받은 자가 그 감치의 집행 중에 체납된 과태료가 납부된 사실을 증명하는 서면을 제출한 때에는 검사는 곧바로 체납자가 유치되어 있는 감치시설의 장에게 체납자의 석방을 지휘하여야 한다.

② 제1항의 석방지휘는 서면으로 하여야 한다. 다만, 긴급한 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조 (준용규정) ① 이 규칙에 따른 송달에 관하여는 「형사소송법」과 「형사소송규칙」 중 송달에 관한 규정을 준용한다.

② 법 제54조제1항에 따른 감치에 처하는 재판절차 및 그 밖의 사항에 관하여는 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제6조, 제7조, 제8조, 제10조제1항, 제11조, 제15조, 제16조 내지 제18조, 제25조제1항·제2항·제5항의 규정을 준용한다.

③ 체납자가 항고한 사건에 대하여는 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제15조의2의 규정을 준용한다.

④ 법 제54조제1항에 따른 감치에 처하는 재판의 집행절차에 관하여는 법 및 이 규칙에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 성질에 반하지 아니하는 한 「형사소송법」과 「형사소송규칙」 중 형의 집행에 관한 규정을 준용한다.

1. 도입 배경

과태료는 행정적 제재 가운데 가장 많이 활용되고 있는 것임에도 이를 납부하지 않더라도 별다른 제재수단이 없어 그 징수율이 극히 부진한 실정이었다. 그 결과 과태료가 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 지적이 있어 왔고, 경미범죄의 비범죄화 추진(가령, 벌금형이 부과되는 사항을 과태료가 부과되는 사항으로 변경)도 소극적 태도를 보일 수밖에 없었다.

이에 「질서위반행위규제법」은 고의적으로 과태료를 체납하는 고액·상습 체납자에 대한 과태료의 실효성 확보수단으로서 감치제도를 도입하였다.

이러한 감치제도는 그 존재 자체만으로도 과태료 징수율 제고에 상당한 실효성을 발휘할 것으로 기대된다(독일의 사례에 의하면 체납자에 대한 감치 가능성에 대한 경고만으로도 상당수 체납자가 과태료를 납부하고 있다고 함).

2. 「질서위반행위규제법」의 내용

가. 감치의 의의 및 성질

감치제도는 과태료 납부능력이 있음에도 고의적으로 과태료를 체납하는 고액·상습 체납자를 법원의 재판을 통해 과태료 납부시까지 일정기간 구금함으로써 과태료 납부를 간접강제하는 제도이다.

감치는 과태료 납부를 강제시키기 위한 일종의 민사적 제재로서 과태료 체납자에 대한 형벌 등 형사제재와는 구별되는 것이다. 즉, 감치는 형사처벌이 아니므로 감치처분을 당하더라도 전과자가 되는 것은 아니다.

나. 감치의 요건(『질서위반행위규제법』 제54조제1항 및 같은 법 시행령 제13조제1항)

감치를 위해서는 “(1) 체납횟수(3회이상) · 금액(체납액 1,000만원 이상) · 기간(각 과태료가 체납발생일로부터 1년 경과), (2) 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우일 것”이 요구된다. 각 요건에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 체납횟수(3회이상) · 금액(체납액 1,000만원 이상) · 기간(각 과태료가 체납발생일로부터 1년 경과)

과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일로부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1,000만원 이상인 체납자 중 3회 이상 1,000만원 이상을 체납한 자일 것이 요구된다.

3회이상의 체납횟수는 「질서위반행위규제법 시행령」 제13조제2항 및 제11조제1에 따라 과태료 부과 고지서 1통을 1회로 보아 계산한다.

한편, “과태료 체납금액의 합산”과 “체납횟수”의 경우 그 과태료 부과주체인 기관이 같을 것이 법령상 요구되고 있지는 않다. 따라서 체납횟수와 체납금액의 합계시 해당 행정청이 아닌 다른 행정청에서 부과한 과태료를 포함하여 체납금액 및 체납횟수를 판단하게 된다.

(2) 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우일 것

과태료 납부 당사자가 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납할 경우일 것이 요구된다. 감치제도는 고액 · 상습 체납자를 심리적으로 압박하여 과태료 납부를 이행시키기 위한 간접강제수단이기 때문에 심리적 압박을 주어도 과태료를 납부할 경제적 능력이 없는 체납자는 감치의 대상에서 제외하도록 한 규정이다.

그런데 과태료 납부 당사자가 ‘법인’인 경우에 「질서위반행위규제법」 제54조제1항은 그 대표자를 감치의 대상으로 하고 있는바, 이 경우 납부능력의 판단기준을 ‘법인’으로 해야 하는지 아니면 ‘대표자’로 해야 하는지가 문제된다.

그러나 과태료는 법 위반행위자에게 부과되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙이므로 해당 법률에 의해 법 위반행위를 한 법인에게 과태료가 부과된 것이라면 그 과태료를 법인이 체납한 경우에 납부능력의 판단 역시 ‘법인’을 기준으로 판단해야 한다고 해석된다.

따라서 「질서위반행위규제법」 제54조제1항제2호에 따른 ‘과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우’에 해당하는지를 판단함에 있어서는 과태료를 부과받은 법인의 과태료 납부능력만을 고려하여야 한다고 판단된다.

다. 감치의 절차

(1) 감치요건 조사

행정청은 우선 당사자가 납부능력이 있음에도 과태료를 체납하고 있는지 여부를 조사하여야 한다. 이 과정에서 당사자의 의견을 청취할 필요가 있다.

(2) 행정청의 감치신청

법령상 감치신청을 할 수 있는 행정청을 별도로 규정하고 있지 아니하므로, 다수의 압류관서가 있는 경우 과태료 체납자가 「질서위반행위규제법」 제54조제1항의 모든 요건을 충족하는 한 해당 행정청 모두 감치신청을 할 수 있다.

(3) 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 신청

체납자가 감치요건에 해당하는 경우 행정청은 관할 지방 검찰청 또는 지청의 검사에게

체납자의 감치를 신청하고, 검사가 법원에 청구함으로써 감치재판을 하게 된다. 「질서위반행위규제법」은 「헌법」 제12조가 인신구속은 검사의 신청에 의하도록 규정하고 있는 취지를 고려하여, 준사법기관인 검사의 심사를 거치도록 한 것이다.

재판 및 집행 절차는 그 동안 가사소송법 및 법원조직법에 의한 감치제도 운영 과정에서 형성된 실무관행을 참고할 수 있도록 대법원 규칙에 위임하였다.

(4) 감치재판의 관할 법원

법원의 관할과 관련하여, 「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」 제2조에 따르면 감치청구의 사건은 청구 당시 체납자(법인인 경우 대표자를 포함)의 주소지를 관할하는 지방법원 또는 그 지원의 전속관할로 한다.

(5) 행정청에 의한 별도의 예고절차 불요

「질서위반행위규제법」 제54조제2항에 따르면 감치의 요건에 모두 해당하는 경우 행정청은 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 감치를 신청할 수 있을 뿐, 감치재판의 청구, 재판절차 및 집행 등에 관하여는 대법원규칙인 「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」에 따라 법원 및 검사 등 사법기관에 의하여 감치가 이루어지므로 행정청이 감치와 관련한 별도의 예고·통보 등을 당사자에게 할 필요는 없다고 본다.

라. 감치의 효과

「질서위반행위규제법」 제54조제1항에 따라 감치기간은 30일의 범위에서 정해진다(「가사소송법」 제68조제1항도 30일의 범위에서 감치에 처하도록 규정하고 있음).

그리고, 「질서위반행위규제법」 제54조제4항에 따라 감치에 처하여진 과태료 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니 한다.

한편, 감치는 과태료 납부의무를 이행시키기 위한 수단이기 때문에 체납자가 감치되어도 과태료 납부의무는 소멸하지 않는다. 벌금형에 대한 환형유치의 경우 벌금납부 의무가 소멸하는 것과 차이가 있다.

「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」 제12조제1항에 따라, 감치에 처하는 재판을 받은 자가 그 감치되어 있는 동안 체납된 과태료가 납부된 사실을 증명하는 서면을 제출한 경우 검사는 곧바로 체납자가 유치되어 있는 감치시설의 장에게 체납자의 석방을 지휘하여야 한다.

마. 감치 제도의 시간적 적용범위

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제8725호 2007. 12. 21.) 제2항에 의하면, 감치에 관한 「질서위반행위규제법」 제54조는 이 법 시행(2008. 6. 22.) 이후에 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용된다.

여기서 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”라 함은, 감치의 요건에 속하는 과태료가 「질서위반행위규제법」 시행(2008. 6. 22.) 이후에 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 의하여 부과되고 체납에 이르게 된 경우를 뜻한다.

「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납된 과태료에 대하여 까지 감치제도 규정을 적용하게 되면 감치에 대해서 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게도 감치제도가 적용되어 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문이다.

결국 「질서위반행위규제법」 시행 후 과태료 부과와 사전통지 절차를 거쳐 체납된 과태료에 대하여 「질서위반행위규제법」 제54조의 감치 규정이 적용된다.

4 자동차 등록번호판의 영치

「질서위반행위규제법」

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① 행정청은 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 한다)를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다.

「자동차관리법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자동차”란 원동기에 의하여 육상에서 이동할 목적으로 제작한 용구 또는 이에 견인되어 육상을 이동할 목적으로 제작한 용구(이하 “피견인자동차”라 한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.

② 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 제1항에 따라 등록번호판을 영치한 경우에는 지체 없이 주무관청에 등록번호판을 영치한 사실을 통지하여야 한다.

③ 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니한 자가 체납된 자동차 관련 과태료를 납부한 경우 행정청은 영치한 자동차 등록번호판을 즉시 내주어야 한다.

④ 행정청은 제1항에 따라 자동차의 등록번호판이 영치된 당사자가 해당 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 자동차 등록번호판을 영치할 경우 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 일시 해제할 수 있다. 다만, 그 밖의 다른 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대하여는 그러하지 아니하다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 자동차 등록번호판 영치의 요건·방

법·절차, 영치 해제 요건·방법·절차 및 영치 일시 해제의 기간·요건·방법·절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제14조(자동차 등록번호판의 영치) ① 법 제55조제1항에서 “대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 과태료를 말한다.
〈개정 2013. 5. 10., 2021. 1. 26.〉

1. 「자동차손해배상 보장법」 제48조제3항제1호에 따른 과태료
2. 「도로교통법」 제160조제2항제1호부터 제5호까지 및 같은 조 제3항에 따른 과태료
3. 「자동차관리법」 제84조제3항제1호부터 제3호까지, 제5호, 같은 조 제4항제1호·제2호·제3호, 제5호부터 제7호까지, 제10호·제12호·제13호·제13호의2·제15호의2·제18호·제18호의2·제18호의3·제19호 및 같은 조 제5항제2호·제2호의2·제5호·제6호·제6호의2의 규정에 따른 과태료
- ② 법 제55조 및 이 조제1항에 따라 행정청이 자동차 등록번호판을 영치할 수 있는 경우는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우로 한정한다.
 1. 당사자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 과태료(이하 "자동차 관련 과태료"라 한다)를 체납발생일부터 60일을 넘어 체납하였을 것
 2. 제1호의 체납된 자동차 관련 과태료(법 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한다)의 합계액이 30만원 이상일 것
 3. 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 해당 과태료를 체납한 당사자 소유일 것
- ③ 행정청은 제2항에 따라 자동차 등록번호판을 영치할 때에는 미리 당사자에게 10일 이내에 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니하면 즉시 등록번호판을 영치할 것이라는 뜻을 통지하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 통지는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. 〈개정 2013.5.10.〉
 1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명), 주소 및 연락처

2. 과태료 부과와 원인이 된 사실, 체납된 과태료 금액 및 적용 법령

3. 과태료 체납자 소유 자동차의 등록번호 및 종류

⑤ 행정청은 자동차 등록번호판을 영치하였을 때에는 당사자에게 다음 각 호의 사항을 모두 적은 영치증을 교부하여야 한다. 다만, 당사자가 영치증을 수령할 수 없거나 거부하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013.5.10.>

1. 자동차 소유자의 성명·주소 및 연락처

2. 자동차의 등록번호 및 종류

3. 영치일시

4. 과태료 납부증명서와 영치증을 제출하면 영치를 해제한다는 사실

⑥ 법 제55조제2항에 따라 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 등록번호판을 영치한 사실을 주무관청에 통지할 때에는 제4항 각 호의 사항을 모두 적은 서면(전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2013.5.10.>

⑦ 행정청이 법 제55조제3항에 따라 등록번호판을 내줄 때에는 영치 원인이 된 자동차 관련 과태료(법 제24조에 따른 가산금 및 중가산금을 포함한다)의 납부증명서를 제출받아 그 납부 여부를 확인하여야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 납부사실을 확인할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑧ 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제3항에 따라 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 해제하였을 때에는 지체 없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다. <신설 2013.5.10.>

제14조의2(자동차 등록번호판의 영치 일시 해제) ① 행정청은 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치를 일시 해제할 경우 그 기간을 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 법 제55조제4항 본문에 따른 일시 해제의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 신청하거나 제1항

단서에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간을 연장받으려는 당사자는 별지 제6호서식의 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 · 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장 신청서(전자문서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 행정청에 제출하여야 한다.

1. 자동차 등록번호판 영치증 사본

2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료

3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료

③ 제2항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 또는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장의 신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

④ 행정청은 제3항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 결정하는 경우 필요한 때에는 체납된 자동차 관련 과태료를 분할납부할 것을 조건으로 붙일 수 있다. 이 경우 분할납부의 기간은 제1항에 따른 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 기간으로 하고, 분할납부의 횟수 및 금액은 당사자의 자동차 사용목적과 생계유지의 관련성 등을 고려하여 행정청이 정한다.

⑤ 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 취소하고, 자동차 등록번호판을 다시 영치할 수 있다.

1. 당사자가 다른 과태료를 체납하고 있는 경우

2. 강제집행, 경매의 개시, 파산선고, 국세 · 지방세 또는 그 밖의 공과금에 대한 체납 처분 등 당사자로부터 체납 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우

3. 당사자가 제4항에 따른 분할납부 조건을 이행하지 아니한 경우

4. 그 밖에 당사자에게 체납 과태료의 납부를 기대하기 어려운 사정이 발생한 경우

⑥ 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판의 영치를 일시 해제하거나 제5항에 따라 등록번호판을 다시 영치하는 경우에는 지체없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다.

1. 도입 배경

「도로교통법」, 「자동차관리법」, 「자동차손해배상보장법」 등에 의한 자동차 관련 과태료는 그 납부를 강제할 수 있는 법적 수단이 부족하여 체납율이 높은 실정이었다. 무엇보다도 자동차 관련 과태료를 체납한 차량의 경우 실제로 차량을 사용함에 있어서 사실상 별다른 제한이 없어 속칭 대포차 등과 같은 또 다른 범죄의 수단으로까지 활용될 소지가 크다는 비판이 지속적으로 제기되었다.

기존의 과태료 체납시 제재수단으로는 「질서위반행위규제법」에 따른 관허 사업제한, 신용정보의 제공, 고액체납자 감치 등이 있었으나, 그 대상 기준이 고액으로 한정되어 있거나 해당 요건의 충족이 까다로워 자동차 관련 과태료의 경우에 적용되기에는 제한적이라는 평가가 있었다.

이에 따라 자동차 관련 과태료의 납부를 간접적으로 강제하고, 과태료 체납 자동차의 운행을 제한하여 국민의 안전을 도모하는 한편, 자동차 관련 과태료 징수율을 제고하기 위한 목적에서, 「질서위반행위규제법」 제55조는 일정한 요건 하에 자동차 관련 과태료 체납자 소유의 자동차 등록번호판을 영치할 수 있도록 규정하였다.

2. 자동차 등록번호판의 영치

가. 영치 요건

자동차 등록번호판을 영치하기 위하여는 “(1) 「자동차관리법」 제2조제1호의 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 「질서위반행위규제법 시행령」이 정하는 자동차 관련 과태료일 것, (2) 당사자가 자동차 관련 과태료를 체납발생일부터 60일을 넘어 체납하였을 것, (3) 체납된 자동차 관련 과태료(「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한다)의 합계액이 30만원 이상일 것, (4) 자동차 관련 과태료와 관계된

자동차가 과태료를 체납한 당사자 소유일 것”이 요구된다. 그리고 각 요건은 “영치를 하는 시점”을 기준으로 그 충족여부를 판단해야 한다. 각 요건에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 「자동차관리법」 제2조제1호의 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 「질서위반행위규제법 시행령」이 정하는 자동차 관련 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 함)일 것

「질서위반행위규제법」

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① 행정청은 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 한다)를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제14조(자동차 등록번호판의 영치) ① 법 제55조제1항에서 “대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 과태료를 말한다.
〈개정 2013.5.10.〉

1. 「자동차손해배상 보장법」 제48조제3항제1호에 따른 과태료
2. 「도로교통법」 제160조제2항제1호부터 제5호까지 및 같은 조제3항에 따른 과태료
3. 「자동차관리법」 제84조제2항제1호, 제2호부터 제13호까지, 제13호의2, 제15호의2, 제18호 및 제19호와 같은 조제3항제1호·제2호 및 제4호부터 제7호까지의 규정에 따른 과태료

(가) 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제1항제1호

○ 「자동차손해배상보장법」 제48조제3항제1호에 따른 과태료

의무보험미가입: 「자동차손해배상보장법」 제5조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 의무보험에 가입하지 아니한 자

(나) 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제1항제2호

○ 「도로교통법」 제160조제2항제1호부터 제5호까지의 과태료

- 고인 물을 튀어 다른 사람에게 피해를 주거나(1호), 자동차 유리의 가시광선 투과율이 법정기준보다 낮은 경우(3호)

「도로교통법」 제160조제2항제1호: 「도로교통법」 제49조제1항(같은 항제1호와 제3호만 해당한다)을 위반한 차의 운전자

- 안전벨트 미착용

「도로교통법」 제160조제2항제2호: 「도로교통법」 제50조제1항·제2항또는 제67조제1항의 규정을 위반하여 승차자로 하여금 좌석안전띠를 매도록 하지 아니한 운전자

- 오토바이 등 안전장치 미착용

「도로교통법」 제160조제2항제3호: 「도로교통법」 제50조제3항의 규정을 위반하여 승차자로 하여금 인명보호장구를 착용하도록 하지 아니한 운전자

- 어린이통학버스 신고필증 미구비

「도로교통법」 제160조제2항제4호: 「도로교통법」 제52조제2항을 위반하여 어린이 통학버스안에 신고필증을 갖추어 두지 아니한 어린이 통학버스의 운전자

- 고장자동차표지 미비치 등

「도로교통법」 제160조제2항제5호: 「도로교통법」 제67조제2항에 따른 고속도로 등에서의 준수사항을 위반한 운전자

○ 「도로교통법」 제160조제3항에 따른 과태료(아래, i), ii), iii)의 요건을 모두 갖춘 것을 요함)

i) 차가 아래의「도로교통법」상 의무를 위반한 사실이 사진, 비디오테이프, 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증될 것제5조(신호 또는 지시에 따를 의무), 제13조제1항(보도와 차도가 구분된 도로에서 차도로 통행할 의무), 제13조제3항(도로의 중앙 우측부분을 통행할 의무), 제15조제3항(전용차로·고속도로 전용차로로 통행할 수 없는 차가 그 전용차로로 통행하지 않을 의무), 제17조제3항(자동차 등 운전자의 최고속도 초과금지 또는 최저속도 미달금지 의무), 제23조(일정차량에 대한 끼어들기 금지 의무), 제25조제1항(교차로 우회전시 우측가장자리 서행의무 등), 제25조제2항(교차로 좌회전시 교차로 중심 안쪽 이용 서행의무 등), 제25조제5항(교차로에 정지하여 다른 차의 통행을 방해하는 행위금지 의무), 제27조제1항(횡단보도 정지선 준수의무), 제29조제4항·제5항(긴급자동차에 대한 양보의무), 제32조(정차 및 주차의 금지의무), 제33조(주차금지의 장소에서의 차의 주차금지 의무), 제34조(정차 또는 주차의 방법준수의무 등), 제39조제4항(승차 또는 적재 제한 위반) 또는 제60조제1항(갓길 통행금지의무)의 규정을 위반한 경우

ii) 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)이거나, 제163조에 따라 범칙금 통고처분을 할 수 없는 경우

iii) 다음의 어느 하나에 해당하는 경우가 아닐 것(법 제160조제4항)

1. 차를 도난당하였거나 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우
2. 운전자가 해당 위반행위로 제156조에 따라 처벌된 경우(제163조에 따라 범칙금 통고처분을 받은 경우를 포함한다)
3. 「질서위반행위규제법」 제16조제2항에 따른 의견 제출 또는 같은 법 제20조제1항에 따른 이의제기의 결과 위반행위를 한 운전자가 밝혀진 경우

4. 자동차가 「여객자동차 운수사업법」에 따른 자동차대여사업자 또는 「여신전문금융업법」에 따른 시설대여업자가 대여한 자동차로서 그 자동차만 임대한 것이 명백한 경우

(다) 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제1항제3호

- 「자동차관리법」 제84조제3항제1호부터 제3호까지, 제5호, 같은 조 제4항제1호 · 제2호 · 제3호, 제5호부터 제7호까지, 제10호 · 제12호 · 제13호 · 제13호의2 · 제15호의2 · 제18호 · 제18호의2 · 제18호의3 · 제19호 및 같은 조 제5항제2호 · 제2호의2 · 제5호 · 제6호 · 제6호의2의 규정에 따른 과태료

－ 자동차 등록번호판 미부착 등

「자동차관리법」 제84조제3항제1호: 「자동차관리법」 제10조제4항(제10조제7항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 자동차등록번호판을 부착 또는 봉인하지 아니한 자동차를 운행한 자(제27조제2항에 따른 임시운행허가번호판을 붙인 경우는 제외한다)

－ 등록번호판을 가리는 행위 등

「자동차관리법」 제84조제3항제2호: 「자동차관리법」 제10조제5항(제10조제7항 및 제52조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 등록번호판을 가리거나 알아보기 곤란하게 하거나 그러한 자동차를 운행한 자(제81조제1호의2에 해당되는 자의 경우는 제외한다)

－ 차대번호와 원동기형식 미표기

「자동차관리법」 제84조제3항제3호: 「자동차관리법」 제22조제1항(제52조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 차대번호와 원동기형식의 표기를 하지 아니한 자

－ 임시운행허가증(번호판) 미부착운행

「자동차관리법」 제84조제3항제5호: 「자동차관리법」 제27조제3항을 위반하여 임

시운행허가증 및 임시운행허가번호판을 붙이지 아니하고 운행한 자

－ 신규등록 미신청

「자동차관리법」 제84조제4항제1호: 「자동차관리법」 제8조제3항을 위반하여 신규 등록 신청을 하지 아니한 자

－ 자동차등록번호판의 미부착 등

「자동차관리법」 제84조제4항제2호: 「자동차관리법」 제10조제1항 단서(제10조제7항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 자동차등록번호판의 부착 또는 봉인을 하지 아니한 자

－ 자동차 등록번호판이나 봉인이 떨어진 경우의 미조치

「자동차관리법」 제84조제4항제3호: 「자동차관리법」 제10조제3항(제10조제7항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 자동차등록번호판의 부착 및 봉인의 재신청을 하지 아니한 자

－ 자동차 말소등록의무 미이행

「자동차관리법」 제84조제4항제5호: 「자동차관리법」 제13조제2항을 위반하여 자동차의 말소등록 신청을 하지 아니한 자

－ 자동차수출을 이유로 말소등록을 하는 경우 수출의 이행여부 미신고

「자동차관리법」 제84조제4항제6호: 「자동차관리법」 제13조제8항을 위반하여 수출의 이행 여부 신고를 하지 아니한 자

－ 말소등록된 차의 신규등록의무 미이행

「자동차관리법」 제84조제4항제7호: 「자동차관리법」 제13조제10항을 위반하여 말소등록된 자동차를 다시 등록하려는 경우에 제8조에 따른 신규등록을 신청하지 아니한 자

- 전시·사변 등의 운행제한 명령 위반
「자동차관리법」 제84조제4항제10호: 「자동차관리법」 제25조제1항에 따른 운행제한 명령을 위반하여 자동차를 운행한 자
- 임시운행허가기간 만료 후 임시운행허가증 및 임시운행허가번호판 미반납
「자동차관리법」 제84조제4항제12호: 「자동차관리법」 제27조제4항을 위반하여 임시운행허가증 및 임시운행허가번호판을 반납하지 아니한 자
- 안전기준 부적합 자동차 운행 등
「자동차관리법」 제84조제4항제13호: 「자동차관리법」 제29조를 위반하여 자동차안전기준, 부품안전기준, 액화석유가스안전기준 또는 전기설비안전기준에 적합하지 아니한 자동차를 운행하거나 운행하게 한 자
- 내압용기 안전기준 부적합 자동차 운행 등
「자동차관리법」 제84조제4항제13의2호: 「자동차관리법」 제35조의5를 위반하여 내압용기 안전기준에 적합하지 아니한 내압용기가 장착된 자동차를 운행하거나 운행하게 한 자
- 시정조치사실 미고지
「자동차관리법」 제84조제4항제15의2호: 「자동차관리법」 제31조의4제2항(제52조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 시정조치 사실을 구매자에게 고지하지 아니하고 판매한 자
- 이륜자동차 사용신고의무 미이행
「자동차관리법」 제84조제4항제18호: 「자동차관리법」 제48조제1항을 위반하여 사용 신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자
- 안전기준 부적합 이륜자동차 운행 등
「자동차관리법」 제84조제4항제18의2호: 「자동차관리법」 제49조제1항을 위반하여

이륜자동차번호판을 붙이지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자

－ 이륜자동차번호판 미부착 등

「자동차관리법」 제84조제4항제18의3호: 「자동차관리법」 제49조제2항 단서를 위반하여 이륜자동차번호판의 부착 또는 봉인을 하지 아니한 자

－ 안전기준 부적합 이륜자동차 운행 등

「자동차관리법」 제84조제4항제19호: 「자동차관리법」 제50조를 위반하여 이륜자동차의 안전기준 또는 부품안전기준에 적합하지 아니한 이륜자동차를 운행하거나 운행하게 한 자

－ 변경등록신청 미이행자

「자동차관리법」 제84조제5항제2호: 「자동차관리법」 제11조를 위반하여 변경등록신청을 하지 아니한 자

－ 말소등록의무 미이행 등

「자동차관리법」 제84조제5항제2의2호: 「자동차관리법」 제13조제1항을 위반하여 말소등록 신청을 하지 아니한 자

－ 정기검사 미이행

「자동차관리법」 제84조제5항제5호: 「자동차관리법」 제43조제1항제2호에 따른 정기검사를 받지 아니한 자. 다만, 제6호에 해당하는 자는 제외한다.

－ 종합검사 미이행

「자동차관리법」 제84조제5항제6호: 「자동차관리법」 제43조의2제1항에 따른 종합검사를 받지 아니한 자

－ 변경사항 및 폐지신고 미이행자

「자동차관리법」 제84조제5항제6의2호: 「자동차관리법」 제48조제2항을 위반하여 이륜자동차의 변경 사항이나 사용 폐지를 신고하지 아니한 자

(2) 당사자가 자동차 관련 과태료를 체납발생일부터 60일을 넘어 체납하였을 것

당사자가 자동차 관련 과태료를 체납발생일부터 60일을 넘어 체납하였을 것이 요구되는바, 만일 여러개의 자동차 관련 과태료 체납건이 문제되는 경우 각 과태료가 모두 체납발생일부터 60일을 넘어 체납될 것이 요구된다고 할 것이다.

(3) 체납된 자동차 관련 과태료(「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한다)의 합계액이 30만원 이상일 것

30만원 이상의 체납액은 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한 금액을 의미한다.

※ 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있는 요건으로 체납액의 합계를 30만원 이상으로 정한 것은, 주요 자동차 관련 과태료의 최근 체납현황통계를 분석한 자료를 분석한 결과를 반영한 것으로 체납액이 30만원 미만일 경우 자동차 번호판 영치가 남발될 우려가 있음을 고려하여 실질적인 고액체납자로 판단되는 체납액 30만원 이상을 영치요건으로 하는 것이 합리적이라는 판단에 의한 것이다(대표적으로 서울특별시의 불법주정차위반 과태료 체납현황[’08.~’10. 9.]을 보면, 30만원 이상 체납된 과태료의 체납액수가 전체의 52.3%에 달하고 있음).

그리고 법령상 과태료를 부과하는 행정청 또는 위반행위의 동일성을 요건으로 하고 있지 아니하므로, 하나의 질서위반행위에 따른 자동차 관련 과태료가 30만원 이상인 경우는 물론 수개의 질서위반행위에 따른 수개의 자동차 관련 과태료를 전부 합산하여 그 합계액이 30만원 이상이 되는 경우도 포함한다.

이와 관련하여, 과태료 체납액을 판단함에 있어서는 정부 및 지방자치단체가 부과한 과태료 금액을 모두 고려하여야 한다. 즉, 지방자치단체가 자동차번호판 영치를 하고자 할 경우 해당 지방자치 단체가 부과한 과태료 뿐만 아니라 정부 또는 다른 지방자치단체가

부과한 과태료도 합산하여 영치요건을 판단할 수 있다. 아직 과태료 부과를 위한 전산망이 통합되지 않은 상황임을 감안할 때, 정부와 지방자치단체가 부과한 전체 과태료 현황을 파악하기가 쉽지 않은 것이 현실이나 관련 행정기관과 지방자치단체는 필요시 업무협조를 위한 공문발송 등을 통하여 보다 효율적인 자동차번호판 영치업무를 추진하여야 할 것이다.

결론적으로 여러 행정청이 각각 부과, 징수, 관리하는 자동차 관련 과태료의 합산액이 30만원 이상이거나, 과태료 부과 행정청에 상관없이 한 개의 차량에 부과된 자동차 관련 과태료의 합산액이 30만원 이상인 경우에도, 다른 법령상의 요건을 갖춘 경우 자동차 등록번호판의 영치가 가능하다.

(4) 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 과태료를 체납한 당사자 소유일 것

「질서위반행위규제법」 제55조제1항의 문언상 “자동차 관련 과태료와 관계된 자동차”일 것을 요건으로 하므로, 체납자 소유의 자동차 전체가 아니라 체납자 소유이면서 해당 질서위반행위와 관계된 자동차로 한정하여 자동차 등록번호판 영치 여부를 판단하여야 한다.

따라서 만약 당사자가 2대 이상의 자동차를 소유하고 있는 경우라 하더라도 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차에 대해서만 자동차 등록번호판 영치 여부를 판단하여야 한다.

만일, 해당 자동차의 소유자와 질서위반행위자가 다른 경우나 해당 자동차의 등록이 말소되어 자동차 소유자가 존재하지 않는 경우 자동차 등록번호판 영치를 할 수 없다.

나. 자동차 등록번호판 영치절차(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제3항·제4항)

(1) 사전통지

행정청이 자동차 등록번호판을 영치할 때에는 미리 당사자에게 10일 이내에 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니하면 즉시 등록번호판을 영치할 것이라는 뜻을 통지하여야 한다.

그리고 행정청이 영치를 위하여 이와 같은 통지를 할 때에는 “① 당사자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명), ② 과태료 부과된 원인이 된 사실, 체납된 과태료 금액 및 적용 법령, ③ 과태료 체납자 소유 자동차의 등록번호 및 종류”를 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서로 함)으로 하여야 한다.

■ 부적법한 영치 전 사전통지

- 영치 전 사전통지를 하지 않고, 과태료 체납독촉고지서로 대체한 경우

과태료 체납독촉고지서는 자동차 등록번호판 영치전 사전통지와는 그 목적, 내용, 법적효과 등에 비추어 전혀 별개의 것이므로, 과태료 체납독촉고지서에 영치 전 사전통지사항을 포함시켰다하더라도 이것만으로는 적법한 사전통지가 있었다고는 볼 수 없다. 따라서 행정청은 별도로 영치 전 사전통지를 해야 할 것이다.

- 당사자가 법인인 경우 대표자 성명 기재 생략

당사자가 법인인 경우 대표자의 성명을 파악하기 힘들다는 실무상의 이유로 그 대표자의 성명을 기재하지 않는 경우 부적법한 통지라고 할 것이다.

영치 전 사전통지는 도달주의 원칙상 당사자에게 도달하여야 그 효력이 발생한다. 행정처분의 효력발생요건으로서의 도달이란 상대방이 그 내용을 현실적으로 인식할 필요까지는 없고 상대방이 인식할 수 있는 상태에 놓여짐으로써 충분하다(대법원 1989. 1. 31. 선

고 88누940 판결).

「질서위반행위규제법」은 송달에 관한 별도의 규정을 두고 있지 아니하므로, 행정처분의 통지에 관한 송달의 효력에 관하여는 「행정절차법」 제14조, 제15조가 적용된다. 이에 따르면 송달은 우편·교부 또는 정보통신망을 이용하는 등의 방법에 의하되 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다. 이때 송달은 등기우편의 방법으로 하는 것이 바람직하며(대법원 2002. 7. 26. 선고 2000다25002판결; 대법원 1998. 2. 13. 선고 97누8977 판결), 만약 ① 송달받을 자의 주소등을 통상의 방법으로 확인할 수 없는 경우 또는 ② 송달이 불가능한 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보·공보·게시판·일간신문중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

만일 공시송달을 한 경우에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생하게 되며, 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력발생시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따라 효력이 발생하게 된다.

(2) 영치증 교부(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제5항)

행정청이 등록번호판을 영치한 경우에는 ① 자동차 소유자의 성명·주소 및 연락처, ② 자동차의 등록번호 및 종류, ③ 영치일시, ④ 과태료 납부증명서와 영치증을 제출하면 영치를 해제한다는 사실 등을 적은 영치증을 교부하여야 한다. 다만, 당사자가 영치증을 수령할 수 없거나 거부하는 경우에는 영치증을 교부하지 않아도 된다.

(3) 주무관청에 대한 통지

자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 등록번호판을 영치한 경우에는 지체 없이 주무관청에 등록번호판을 영치한 사실을 통지하여야 한다(「질서위반행위규제법」 제55조제2항).

주무관청에 대한 통지는 등록번호판 영치전 사전통지시 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제4항 각호의 사항을 기재한 서면(전자문서를 포함)으로 하여야 한다.

(4) 체납된 자동차 관련 과태료 납부시 조치

「질서위반행위규제법」 제55조제3항에 따라 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니한 자가 체납된 자동차 관련 과태료를 납부한 경우 행정청은 영치한 자동차 등록번호판을 즉시 내주어야 한다.

다만, 「질서위반행위규제법」 제55조제3항은 번호판 반환에 대한 구체적인 절차나 그 상대방에 대한 내용은 규정하고 있지 않아, 체납자가 아니라 자동차를 점유할 정당한 권리가 있는 자에게 번호판을 반환할 수 있는지 문제된다.

그런데 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 과태료에 관한 체납처분은 국세 또는 지방세의 체납처분의 예에 따르도록 규정하고 있고, 번호판 영치제도는 과태료 납부를 강제하기 위한 체납처분의 일종으로 해석할 수 있으므로, 국세체납으로 인한 압류를 해제하였을 때 그 압류재산을 체납자 또는 정당한 권리자에게 반환하여야 한다고 규정한 「국세징수법」 제54조제3항을 유추적용할 수 있을 것이다.

따라서 행정청은 특별한 사정이 없는 한 영치가 해제된 번호판을 체납자 뿐만 아니라 그 자동차를 점유할 정당한 권리가 있는 자에게도 반환할 수 있을 것으로 해석된다.

「국세징수법」

제54조(압류의 해제) ③ 세무서장은 제3자에게 압류재산을 보관하게 한 경우에 그 재산의 압류를 해제하였을 때에는 그 보관자에게 압류해제 통지를 하고 압류재산은 체납자 또는 정당한 권리자에게 반환하여야 한다.

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세의 예에 따라 징수한다.

또한 영치 번호판 반환 요구자가 자동차를 점유할 정당한 권리를 입증하는 방법은 특별히 제한되지 아니하므로, 행정청은 제출된 서류가 사인간 작성된 것이라고 하더라도 그 서류의 신빙성을 판단하여 번호판의 반환여부를 결정할 수 있을 것이다.

행정청이 등록번호판을 내어 줄 때에는 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제7항에 따라 영치 원인이 된 자동차 관련 과태료(법 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함)의 납부증명서를 제출받아 그 납부 여부를 확인하여야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 납부사실을 확인할 수 있는 경우 이러한 확인절차를 거칠 필요는 없다.

「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제8항에 의하면 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제3항에 따라 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 해제하였을 때에는 지체 없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다.

(5) 당사자가 새롭게 구입한 차량에 대한 대체 압류 및 등록번호판 영치 가부

과태료 부과처분에 대하여 당사자가 일정한 기한 내에 이의를 제기하지 아니하고 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 된다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).

「국세징수법」 제24조 내지 「지방세징수법」 제33조는 “납세자의 재산”을 압류할 수 있다고 규정하고 있으므로, 결국 과태료 체납자의 재산이기만 하면 ‘압류’는 가능하다. 따라서

과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대하여도 대체 압류는 가능하다고 할 것이다.

반면에, 자동차 등록번호판의 ‘영치’에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제55조제1항에서 과태료 체납자의 소유이면서 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차일 것을 요한다.

「질서위반행위규제법」

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① 행정청은 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 한다)를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다.

따라서 과태료 체납자가 새롭게 취득한 자동차에 대하여는, 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 사정이 없는 이상 그 등록번호판의 ‘영치’는 불가능할 것으로 판단된다.

(6) 장기 방치된 자동차등록번호판의 보관의무

과태료 체납으로 「질서위반행위규제법」 상 영치한 자동차등록번호판이 장기 방치된 경우 「질서위반행위규제법」의 규정이 없이도 행정청의 내부지침을 제정하여 그 번호판을 폐기할 수 있는지 문제된다.

「질서위반행위규제법」은 자동차 번호판 폐기에 대하여 별도로 규정하고 있지 않고, 다만, 「질서위반행위규제법」 제55조제3항에서 당사자가 자동차 관련 과태료를 납부한 경우 행정청은 영치한 자동차 등록번호판을 즉시 내주어야 한다고 규정하고 있을 뿐이다.

이러한 규정에 비추어 자동차 번호판 영치제도는 번호판의 반환과 재사용을 전제로 하

고 있는 것이므로 행정청이 내부지침을 마련하여 이를 폐기할 수는 없다고 판단된다.

※ 만일 당사자가 과태료를 납부하고 반환을 요구하였음에도 행정청이 번호판을 폐기하여 이를 반환하지 못하면, 행정청은 당사자에게 손해배상책임을 지게 될 수 있다.

다. 자동차 등록번호판 영치제도의 적용시기

「질서위반행위규제법」 부칙 〈법률 제10544호, 2011.4.5.〉

① (시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

③ (자동차 관련 과태료의 특례에 관한 적용례) 제55조 및 제56조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자부터 적용한다.

자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판 영치제도의 적용시기에 관하여, 「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제10544호, 2011.4.5) 제3항은 “이 법 시행 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자부터 적용한다.”고 규정하고 있다.

위 부칙 규정상 “개정 「질서위반행위규제법」 시행 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자”란, 「질서위반행위규제법」 시행 후(2011. 7. 6. 0시) 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 의하여 부과되고 체납에 이르게 된 경우를 뜻한다고 볼 것이다. 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납된 과태료에 대하여까지 자동차 등록번호판 영치제도를 적용하게 되면 영치제도에 대해서 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게도 등록번호판 영치가 가능하게 되어 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문이다.

따라서 2011. 7. 6. 이후 자동차 관련 과태료 부과와 사전통지 등의 절차를 거쳐 과태료를 체납한 자가, 체납액의 합계가 30만원 이상이고, 체납 발생일로부터 각 60일이 경과한

경우이며, 자동차 관련 과태료에 관계된 자동차가 해당 과태료를 체납한 당사자 소유인 경우에는 자동차 등록번호판을 영치할 수 있다.

※ 가령, 2011. 7. 1. 까지 체납된 과태료가 20만원이고, 2011. 7. 7. 이후 체납된 과태료가 10만원인 자 소유의 자동차에 대하여 체납금액 전부를 합산하여 30만원 이상으로 보아 등록번호판을 영치할 수는 없다.

5 자동차 등록번호판의 영치 일시해제

「질서위반행위규제법」

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① ~ ③ (생략)

④ 행정청은 제1항에 따라 자동차의 등록번호판이 영치된 당사자가 해당 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 자동차 등록번호판을 영치할 경우 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 일시 해제할 수 있다. 다만, 그 밖의 다른 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대하여는 그러하지 아니하다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 자동차 등록번호판 영치의 요건·방법·절차, 영치 해제 요건·방법·절차 및 영치 일시 해제의 기간·요건·방법·절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제14조의2(자동차 등록번호판의 영치 일시 해제) ① 행정청은 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치를 일시 해제할 경우 그 기간을 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 법 제55조제4항 본문에 따른 일시 해제의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 신청하거나 제1항 단서에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간을 연장받으려는 당사자는 별지 제6호서식의 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제·자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장 신청서(전자문서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 행정청에 제출하여야 한다.

1. 자동차 등록번호판 영치증 사본

2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료
3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료
- ③ 제2항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 또는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장의 신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.
- ④ 행정청은 제3항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 결정하는 경우 필요한 때에는 체납된 자동차 관련 과태료를 분할납부할 것을 조건으로 붙일 수 있다. 이 경우 분할납부의 기간은 제1항에 따른 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 기간으로 하고, 분할납부의 횟수 및 금액은 당사자의 자동차 사용목적과 생계유지의 관련성 등을 고려하여 행정청이 정한다.
- ⑤ 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 취소하고, 자동차 등록번호판을 다시 영치할 수 있다.
 1. 당사자가 다른 과태료를 체납하고 있는 경우
 2. 강제집행, 경매의 개시, 파산선고, 국세·지방세 또는 그 밖의 공과금에 대한 체납 처분 등 당사자로부터 체납 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우
 3. 당사자가 제4항에 따른 분할납부 조건을 이행하지 아니한 경우
 4. 그 밖에 당사자에게 체납 과태료의 납부를 기대하기 어려운 사정이 발생한 경우
- ⑥ 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판의 영치를 일시 해제하거나 제5항에 따라 등록번호판을 다시 영치하는 경우에는 지체없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다.

1. 의의

과태료를 체납하여 자동차 등록번호판이 영치되면 그 자동차를 생업의 수단으로 사용하는 당사자의 경우 당장 생계가 곤란해지는 상황에 빠지는 문제가 있었다. 이러한 과

태로 체납자의 생계곤란 문제를 해결하기 위하여, 개정 「질서위반행위규제법」(2016. 12. 2. 법률 제14280호)은 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제제도를 도입하였다(2017. 6. 3.부터 시행).

「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제1항에 의하면 영치 일시 해제의 기간은 원칙적으로 9개월 이내로 하고, 그 기간 만료시까지 영치 일시 해제의 사유가 해소되지 아니하는 경우 1회에 한하여 3개월의 범위에서 그 기간의 연장이 가능하다.

2. 일시 해제 요건(「질서위반행위규제법」 제55조제4항)

자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 위해서는, “(1) 자동차의 등록번호판이 영치된 당사자가 해당 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 자동차 등록번호판을 영치할 경우 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우일 것, (2) 그 밖의 다른 과태료를 체납하고 있는 당사자가 아닐 것”이 요구된다.

3. 일시 해제 절차

가. 영치 일시 해제의 신청(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제2항)

자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 신청하려는 당사자는 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제6호서식의 신청서에, “1. 자동차 등록번호판 영치증 사본, 2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료, 3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료”를 첨부하여 행정청에 제출하여야 한다.

별지 제6호서식 신청서

■ 질서위반행위규제법 시행령 [별지 제6호서식] <신설 2017. 6. 2.>

자동차 등록번호판 영치의 [] 일시 해제 [] 일시 해제 기간연장 신청서

※ 색상이 어두운 난은 신청인이 작성하지 아니하며, []에는 해당되는 곳에 √ 표시를 합니다. (앞쪽)

접수번호		접수일시		처리기간 20일	
신 청 인 (자동차 소유자)	성명(상호)			생년월일(사업자등록번호)	
	주소(사업장)				
	전화번호(휴대전화)			전자우편주소	
자동차 등록번호판 영치 관련 사항	체납 과태료	부과일자	납부기한 (독촉기한)	금 액 과태료	과태료 부과 원인이 된 위반 내용
				가산금, 총가산금 및 체납처분비	
	자동차 등록번호			자동차 종류	
영치 일시(기간연장 신청의 경우 영치의 일시 해제 기간을 기재)					
신청 이유	자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실				
	자동차 등록번호판 영치로 인해 생계유지가 곤란한 구체적 사정				
신청 기간	(9개월 범위에서 적습니다. 기간연장 신청의 경우 3개월 범위에서 적습니다)				
다른 과태료 체납 사실	[] 있음 [] 없음				
「질서위반행위규제법」 제55조제4항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2제2항에 따라 [] 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 또는 [] 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간 연장을 위와 같이 신청합니다.					
년 월 일 신청인 (서명 또는 인)					
(과태료 부과 행정청)장 귀하					
첨부서류	1. 자동차 등록번호판 영치증 사본 2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료 3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료				수수료 없 음

210mm×297mm[백상지(80g/㎡) 또는 중질지(80g/㎡)]

나. 당사자에 대한 통지(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제3항)

신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 영치 일시 해제 여부 등을 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

입안과정에서 당사자의 신속한 권익보장의 측면과 행정청의 효율적인 업무수행이라는 측면을 각 고려하여 처리기간을 “특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내”로 정하였다.

다. 분할납부 조건을 붙일 수 있음

(1) 의의 및 취지

「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제4항에 따라 행정청은 ‘필요한 경우’ 체납 과태료의 분할납부를 조건으로 자동차 등록번호판의 영치를 일시 해제할 수 있다. 이는 과태료 체납자의 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 남용과 그로 인한 과태료 징수율의 심각한 저하를 고려하여, 구체적 사정에 따라 행정청이 영치 일시 해제에 분할납부를 조건으로 붙일 수 있도록 한 것이다.

(2) 분할납부 조건의 내용과 영치 일시해제의 취소

분할납부 조건을 붙이는 경우 기간은 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제1항에 따른 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 기간으로 하고, 분할납부의 횟수 및 금액은 당사자의 자동차 사용목적과 생계유지의 관련성 등을 고려하여 행정청이 정한다.

행정청이 분할납부를 조건으로 붙여 영치의 일시 해제를 결정하였는데, 당사자가 그 분할납부 조건을 이행하지 아니하는 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제5항제3호에 따라 영치의 일시 해제를 취소하고, 자동차 등록번호판을 다시 영치할 수 있다.

4. 영치 일시 해제의 효과

가. 원칙적으로 9개월 이내일 것

「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제1항에 의하면, 행정청은 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치를 일시 해제할 경우 그 기간은 9개월 이내로 하여야 한다.

행정청이 영치 일시 해제에 분할납부 조건을 붙인 경우 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제4항에 따라 그 분할납부 기간은 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 기간으로 한다.

나. 영치 일시 해제의 연장

(1) 요건 및 내용

9개월 이내로 정한 영치 일시 해제의 기간이 만료될 때까지 자동차의 등록번호판이 영치된 당사자가 해당 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 자동차 등록번호판을 영치할 경우 생계유지가 곤란하다고 인정되는 사유가 해소되지 아니하는 경우에는, 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

(2) 절차

자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간을 연장 받으려는 당사자는 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제2항에 따라 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제6호서식의 신청서(전자문서를 포함한다)에 “1. 자동차 등록번호판 영치증 사본, 2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료, 3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료”를 첨부하여 행정청에 제출하여야 한다.

연장 신청을 받은 행정청은 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제3항에 따라 특별한

사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

5. 영치 일시 해제의 취소

자동차 등록번호판의 영치 일시 해제의 남용 방지 등의 측면에서, 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제5항은 영치 일시 해제의 취소사유를 규정하였다.

「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제5항의 취소사유 중 어느 하나에 해당하는 경우 행정청은 영치 일시 해제를 취소하고, 자동차 등록번호판을 다시 영치할 수 있다.

■ 영치 일시 해제 취소사유(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제5항)

1. 당사자가 다른 과태료를 체납하고 있는 경우
2. 강제집행, 경매의 개시, 파산선고, 국세·지방세 또는 그 밖의 공과금에 대한 체납처분 등 당사자로부터 체납 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우
3. 당사자가 제4항에 따른 분할납부 조건을 이행하지 아니한 경우
4. 그 밖에 당사자에게 체납 과태료의 납부를 기대하기 어려운 사정이 발생한 경우

6. 주무관청에 대한 통지(「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제6항)

자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 「질서위반행위규제법」 제55조 제4항에 따라 자동차 등록번호판의 영치를 일시 해제하거나, 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조의2 제5항에 따라 영치의 일시 해제를 취소하고 등록번호판을 다시 영치하는 경우에는 지체없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다.

7. 영치 일시 해제의 시간적 적용범위

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제14280호, 2016. 12. 2.) 제4조에 따라, 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제는, 법 시행 당시(2017. 6. 3.) 자동차 등록번호판이 영치 중인 당사자에 대하여도 적용된다.

6 자동차 소유권이전등록시 자동차 관련 과태료 납부의무

「질서위반행위규제법」

제56조(자동차 관련 과태료 납부증명서의 제출) 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 그 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류등록된 경우 그 자동차에 대하여 소유권 이전등록을 하려는 자는 압류등록의 원인이 된 자동차 관련 과태료(제24조에 따른 가산금 및 중가산금을 포함한다)를 납부한 증명서를 제출하여야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 납부사실을 확인할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「질서위반행위규제법」 제56조 신설(2011. 7. 6. 시행)

종래 자동차의 운행 및 관리 등과 관련한 법률(「도로교통법」, 「자동차관리법」, 「자동차손해배상보장법」 등)에 근거하여 부과되는 과태료의 경우 납부를 강제할 수 있는 법적 수단이 부족하여 체납율이 높은 실정이었다. 또한 과태료 체납으로 인하여 자동차에 대한 압류가 된 경우에도 자동차의 소유권 이전등록이 가능하고, 과태료의 경우 배당시 우선순위가 인정되지 않아 속칭 ‘대포차’ 거래가 이루어지는 등의 문제가 있었다.

이에 자동차 관련 과태료 징수율을 높임과 동시에 자동차 관련 과태료에 대한 국민의 준법의식을 제고하고자 하는 목적으로 자동차 소유권이전등록시 자동차 관련 과태료 납부증명서의 제출을 의무화하는 내용의 「질서위반행위규제법」 제56조를 신설하였다. 참고로 「지방세법」 제132조제1호는 「자동차관리법」 제12조에 따른 이전등록을 하려는 자는, 해당 자동차에 대한 자동차세 영수증 등 자동차세를 납부한 증명서를 제출하거나 내보여야 하는 의무를 규정하고 있다.

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제10544호, 2011. 4. 5.) 제3항에 따라 「질서위반행위

규제법」 제56조는 2011. 7. 6. 이후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자부터 적용된다.

이하에서는 「질서위반행위규제법」 제56조가 적용되는 경우(2011. 7. 6. 이후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자)와, 적용되지 않는 경우의 법률관계를 나누어 살펴본다.

2. 「질서위반행위규제법」 제56조가 적용되지 않는 경우

가. 과태료 납부증명서 제출 없이도 소유권 이전등록 가능

2011. 7. 6. 이전에 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자에 대하여는 「질서위반행위규제법」 제56조가 적용되지 않으므로, 자동차 소유권 이전등록을 하는 경우에 과태료 납부증명서의 제출은 불필요하다. 따라서 자동차 관련 과태료가 납부되지 아니한 상태에서도 소유권 이전등록이 이루어질 수 있다.

나. 자동차 소유권 이전등록이 된 경우

(1) 과태료 납부의무자(자동차의 원소유자)

과태료는 의무위반자에게 부과되는 일신전속적인 성질을 가지는 행정질서벌로서, 원칙적으로 과태료 납부의무는 승계되지 않는다. 따라서 자동차의 신소유자(양수인)가 자동차의 대금을 납부하고 자동차를 인도받았다고 하더라도 과태료 납부의무는 여전히 자동차의 원소유자(양도인)가 부담한다.

■ 당사자간 특약으로 과태료 납부의무자를 신소유자로 할 수 있는지

만일 당사자들끼리 신소유자가 자동차 관련 과태료를 대신 납부하는 약정을 한 경우 공서양속에 반하는 계약이 아닌 한 당사자 사이에 그 효력을 인정할 수는 있으나, 그 당사자간 계약을 근거로 과태료 납부의무자가 신소유자로 변경되는 것은 아니다.

즉, 당사자간 계약의 효력과 과태료 납부의무자가 누구인지의 문제는 별개의 문제로서, 당사자간 계약으로 행정청에 대한 과태료 납부의무자를 변경할 수는 없다.

■ 행정청이 「질서위반행위규제법」 제56조를 근거로 신소유자에게 과태료 납부의무 승계처분을 할 수 있는지

「질서위반행위규제법」 제56조는 자동차 이전 등록시 자동차 관련 과태료 납부증명서를 제출하게 함으로써 과태료 납부를 간접적으로 강제하는 규정으로서, 과태료 납부의무를 신소유자에게 승계되도록하는 규정이라거나 행정청이 승계처분을 할 수 있도록 하는 규정이라 볼 수 없다.

(2) 공매처분(자동차의 신소유자는 압류채권자인 행정청에게 대항불가)

압류는 집행기관이 책임재산을 강제적으로 확보하여 법률상 또는 사실상 처분을 하지 못하도록 하고(압류의 처분금지효) 그 재산을 환가할 수 있는 상태에 두는 것이다. 따라서 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류된 자동차의 소유권이 이전되더라도, 압류의 효력 때문에 자동차의 신소유자는 압류채권자(과태료 부과권자 등)에게 대항할 수 없다.

결국 과태료 납부의무자인 자동차의 원소유자가 과태료를 납부하지 않아, 당해 자동차에 압류를 한 행정청이 자동차를 매각(공매)하는 경우 매수인은 압류채권자인 행정청에게 대항할 수 없으므로 그 매각(공매)을 수인할 수밖에 없다.

3. 「질서위반행위규제법」 제56조가 적용되는 경우

－ 과태료 납부증명서의 제출 없이는 소유권 이전등록 불가

가. 과태료 납부증명서의 제출

「질서위반행위규제법」 제56조에 따르면 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 그 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류등록된 경우 그 자동차에 대하여 소유권 이전등록을 하려는 자는 압류등록의 원인이 된 자동차 관련 과태료를 납부한 증명서를 제출하여야 한다. 여기서 “자동차 관련 과태료”는 「질서위반행위규제법」 제55조제1항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제1항에서 규정하는 과태료와 동일하며, 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한 것을 의미한다.

다만, 행정업무의 실효성 제고를 위하여 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 자동차 과태료의 납부사실을 확인할 수 있는 경우에는 과태료 납부 증명서를 제출하지 않아도 된다.

나. 대체압류시 과태료 납부 증명서의 제출 문제

「질서위반행위규제법」 제56조에 따라 압류등록이 되어 있는 자동차는 과태료 납부 증명서를 제출하여야 이전등록이 가능한바, 과태료로 인해 압류가 있으면 모두 해당하는 것은 아니고, ‘자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 그 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류등록된 경우’로 한정된다.

여기서 과태료 부과대상 자동차의 소유권이 위반자 외 다른 사람 명의로 변경되거나 등록말소되어 위반행위자의 다른 차량을 대신 압류하는 ‘대체압류’가 이루어진 경우, 그 대체압류된 자동차의 이전등록시 대체압류의 원인이 된 과태료 납부 증명서를 제출해야 하

는지 문제된다.

그런데 다른 자동차와 관련되어 부과된 과태료로 인하여 압류등록이 된 경우에는 ‘그 자동차 관련 과태료 체납으로 인한 경우’라 볼 수 없어 그 ‘다른 자동차’에 관한 과태료 납부 증명서를 제출하지 않더라도 압류등록이 된 차량의 이전등록이 가능한 것으로 해석된다.

결국 과태료 부과대상 자동차의 소유권이 위반자 외 다른 사람 명의로 변경되거나 등록 말소되어 위반행위자의 다른 차량을 대신 압류하는 ‘대체압류’가 이루어진 경우, 대체압류의 원인이 된 과태료 납부 증명서를 제출하지 않아도 대체압류된 자동차의 이전등록이 가능하다고 할 것이다.

다만, 이 경우 ‘압류’는 이전등록에 관계없이 계속 유지되므로, 과태료 부과 행정청은 그 자동차를 공매하는 등 압류재산 환가절차를 거쳐 체납액을 징수할 수 있다.

다. 화해조서로 대체 가부

자동차 과태료 납부증명서를 자동차 소유권이전을 내용으로 하는 법원의 화해조서로 대체할 수 있는지가 문제된다.

그러나 「질서위반행위규제법」 제56조는 자동차 관련 과태료 징수율을 제고하고, 자동차 관련 과태료에 대한 준법의식을 제고하기 위하여 과태료 납부증명서의 제출을 의무화한 것인바, 법원의 화해조서는 이에 따라 소유권이전등록을 할 수 있다는 실체적 권리에 대한 의미를 가질 뿐, 「질서위반행위규제법」 제56조의 적용을 배제할 수 있는 것은 아니다.

따라서 당사자가 과태료 납부증명서를 화해조서 등으로 대체할 수 없다.

라. 압류해제 요구의 가부

신소유자가 원소유자와의 매매계약 등에 기한 자동차 이전등록청구권을 주장하여 행정

청에게 압류해제를 청구할 수 있는지가 문제된다.

그런데 압류해제를 청구하기 위해서는, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항 및 「국세징수법」 제53조제1항 및 제2항에 의하면, 과태료의 납부·충당·공매의 중지 등 법령이 정한 압류해제 사유에 해당하여야 하는데, 단순히 이전등록청구권을 가지고 있다는 사정만으로는 압류해제를 요구할 수 없다.

「국세징수법」

제53조(압류 해제의 요건) ① 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 압류를 즉시 해제하여야 한다.

1. 납부, 충당, 공매(公賣)의 중지, 부과 취소 또는 그 밖의 사유로 압류할 필요가 없게 된 경우
2. 제50조에 따른 제3자의 소유권 주장이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우
3. 제3자가 체납자를 상대로 소유권에 관한 소송을 제기하여 승소 판결을 받고 그 사실을 증명한 경우
- ② 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 압류재산의 전부 또는 일부에 대하여 압류를 해제할 수 있다.
 1. 압류 후 재산가격이 변동하여 체납액 전액을 현저히 초과한 경우
 2. 압류에 관계되는 체납액의 일부가 납부되거나 충당된 경우
 3. 부과된 일부를 취소한 경우
 4. 체납자가 압류할 수 있는 다른 재산을 제공하여 그 재산을 압류한 경우

결국 신소유자는 「질서위반행위규제법」 제53조에 따라 과태료를 납부한 증명서를 제출하여 자동차 이전등록을 요구할 수 있을 뿐이다.

7 검사 거부 등에 대한 과태료

「질서위반행위규제법」

제57조(과태료) ① 제22조제2항에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 제22조에 따른 행정청이 부과·징수한다.

1. 「질서위반행위규제법」의 내용

「질서위반행위규제법」 제22조제2항 및 제57조제1항에 의하면, 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 ‘출입’하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있고, 위 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에 대하여는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 단순 구두상 요구거절에 대한 과태료 부과부

「질서위반행위규제법」 제6조에 의하면 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니하는 바, 과태료와 같은 침익적 행정처분의 근거규정에 대하여는 법문에 따라 엄격한 해석이 필요하다.

따라서 행정청 소속 직원이 당사자의 사무소나 영업소에 출입·검사하는 과정이 아니라 단순히 구두상의 요구를 거절한 경우라면, 「질서위반행위규제법」 제57조제1항의 과태료를 부과할 수 없다고 볼 것이다.

3. 구체적 사례

(1) 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “옥외광고물법”이라 함) 제10조제3항과의 관계

「옥외광고물법」

제10조(위반 등에 대한 조치) ③ 시장등은 광고물등의 허가·신고에 관한 제3조를 위반하거나 제5조에 해당하는 광고물 중 전화번호 외에는 연락처가 없는 광고물에 대해서는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자(이하 “정보통신서비스 제공자”라 한다)에게 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 제5조에 해당하는 광고물에 대해서는 정보통신서비스 제공자에게 해당 전화번호에 대한 전기통신서비스 이용의 정지를 요청할 수 있다.

행정청이 「옥외광고물법」 제10조제3항에 따라 정보통신서비스 제공자에게 서비스 이용자의 성명 등에 대한 자료의 열람·제출을 요청하였는데 서비스 제공자가 이에 응하지 아니한 경우 「질서위반행위규제법」 제57조제1항에 따른 과태료 부과가 가능한지 문제된다.

그러나 「질서위반행위규제법」 제22조제2항은 행정청이 질서위반행위의 성립 여부를 확정하기 위해 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사할 수도 있도록 하는 권한의 근거임에 반하여, 「옥외광고물법」 제10조제3항 및 제4항은 동법 제3조를 위반한 광고물의 출처를 확인하기 위하여 필요한 자료의 열람이나 제출을 정보통신서비스 제공자에게 요청할 수 있도록 하는 내용을 규정하고 있으므로, 양 조항은 입법취지와 내용 등을 고려할 때 별개의 독립된 규정이라고 할 것이다.

따라서 정보통신서비스 제공자가 「옥외광고물법」 제10조제3항을 위반했다는 이유로 곧

바로 「질서위반행위규제법」 제57조제1항의 과태료를 부과할 수는 없을 것이다.

※ 참고로 「옥외광고물법」 제10조제3항에 따른 자료의 열람·제출의 요청에 응하지 아니한 경우에, 「옥외광고물법」은 별도의 법적 강제수단이나 제재에 관한 규정을 두고 있지 않다.

(2) 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하, '전자상거래법'이라 함) 제15조제2항과의 관계

「전자상거래법」

제15조(재화등의 공급 등) ② 통신판매업자는 청약을 받은 재화등을 공급하기 곤란하다는 것을 알았을 때에는 지체 없이 그 사유를 소비자에게 알려야 하고, 선지급식 통신판매의 경우에는 소비자가 그 대금의 전부 또는 일부를 지급한 날부터 3영업일 이내에 환급하거나 환급에 필요한 조치를 하여야 한다.

제26조(위반행위의 조사 등) ① 공정거래위원회, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 법을 위반한 사실이 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다.

행정청이 「전자상거래법」 제15조제2항의 의무를 위반한 행위자에 대하여 같은 법 제26조에 따라 위반행위에 대한 조사를 한 경우 「전자상거래법」에 이러한 조사행위를 거부·방해·기피한 자에 대한 과태료 부과 규정이 따로 존재하지 않음에도 불구하고 「질서위반행위규제법」 제57조에 근거하여 당사자에게 과태료 부과처분을 할 수 있는지 여부가 문제된다.

「질서위반행위규제법」 제22조는 행정청이 질서위반행위, 즉 과태료 부과 대상이 되는 법 위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있는 경우에만 적용되며, 제57조의 과태료 부과 역시 제22조에 따른 검사를 거부·방해·기피한 경우에만 적용되므로, 「질서위반행위

규제법」 제57조에 근거하여 과태료를 부과하기 위해서는 그 전제로서 과태료 부과 대상이 되는 법위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어야 한다.

「전자상거래법」 제15조제2항은 통신판매업자에게 소비자로부터 청약 받은 재화 등을 공급하기 곤란하다는 것을 알았을 경우 지체 없이 그 사유를 소비자에게 알리도록 의무를 부과하고 있으나, 해당 의무 위반행위에 대한 과태료 부과 규정은 별도로 두고 있지 않다. 따라서 이 경우 같은 법 제26조의 구청장 등의 조사는 과태료 부과 대상이 되는 법위반행위에 대한 조사의 성격을 지니고 있지 않음이 명백하다고 하겠다.

결국 「전자상거래법」에 이러한 조사행위를 거부·방해·기피한 자에 대해 과태료를 부과하는 규정을 따로 두고 있지 않다면, 「질서위반행위규제법」 제22조 및 제57조의 해석상 「전자상거래법」 제15조제2항의 의무 위반 여부에 대한 구청장 등의 조사를 거부·방해·기피하는 행위에 대해서 「질서위반행위규제법」 제57조에 근거하여 과태료를 부과하는 것은 어렵다고 판단할 수 있을 것이다.

8 고유식별번호의 처리

「개인정보보호법」에 따르면 과태료를 부과하는 행정기관은 개인정보처리자에 해당하는 바(「개인정보보호법」 제2조제5호),⁷¹⁾ 고유식별정보(법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보)를 처리하기 위해서는 정보주체의 동의를 받거나 법령에서 구체적으로 허용하는 근거를 요구하고 있다(「개인정보보호법」 제24조제1항).

「개인정보보호법」

제24조(고유식별정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “고유식별정보”라 한다)를 처리할 수 없다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

「개인정보보호법 시행령」

제19조(고유식별정보의 범위) 법 제24조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다. 다만, 공공기관이 법 제18조제2항제5호부터 제9호까지의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 처리하는 경우의 해당 정보는 제외한다. <개정 2016. 9. 29., 2017. 6. 27., 2020. 8. 4.>

71) 개인정보 보호법 제2조

제3호 “정보주체”란 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다.

제5호 “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

1. 「주민등록법」 제7조의2제1항에 따른 주민등록번호
2. 「여권법」 제7조제1항제1호에 따른 여권번호
3. 「도로교통법」 제80조에 따른 운전면허의 면허번호
4. 「출입국관리법」 제31조제5항에 따른 외국인등록번호

이와 관련하여 행정청이 과태료 부과 및 징수 업무를 처리하는 과정에서 정보주체의 동의를 받지 않더라도 직권으로 주민등록번호를 활용하는 것이 가능한지 문제된다. 「질서위반행위규제법 시행령」 제15조는 과태료 부과·징수 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 필요한 경우 주민등록번호 등의 고유식별정보를 처리할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다. 따라서 별도의 법령에서 고유식별정보의 처리를 허용하는 근거를 두고 있으므로, 행정청은 정보주체의 동의가 없더라도 주민등록번호를 사용할 수 있다고 할 것이다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제15조(고유식별정보의 처리) 행정청 또는 검사는 법 및 이 영에 따른 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

한편, 이의신청에 따른 과태료 재판을 하는 법원도 법률적 효력을 가지는 「법원재판사무 처리규칙」 제5조의2에 고유식별정보를 처리할 수 있는 명문의 규정을 두고 있다.

「법원재판사무 처리규칙」

제5조의2(민감정보 등의 처리) 법원은 다음 각호의 사무를 수행하기 위하여 필요한 범위 내에서 「개인정보 보호법」 제23조의 민감정보, 제24조의 고유식별정보, 제24조의 2의 주민등록번호 및 그 밖의 개인정보를 처리할 수 있다.

1. 「법원조직법」제2조제1항에 따른 일체의 법률상의 쟁송 심판사무
2. 「민사조정법」(동법이 준용되는 경우를 포함한다)상의 조정사무
3. 사건의 접수, 관련 증명서 발급, 기록 열람, 정보제공, 인터넷 홈페이지 이용 및 운영 등 제1호 및 제2호의 사무와 관련되거나 이를 수행하기 위하여 부수적으로 필요한 사무

「법원조직법」

제2조(법원의 권한) ① 법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 모든 법률상의 쟁송(爭訟)을 심판하고, 이 법과 다른 법률에 따라 법원에 속하는 권한을 가진다.

제6장

부칙

1 2007년 「질서위반행위규제법」 부칙

부 칙 〈법률 제8725호, 2007.12.21.〉

- ① (시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (가산금의 징수 등에 관한 적용례) 제24조 및 제52조부터 제54조까지의 규정은 이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다.
- ③ (과태료에 관한 적용례) 제55조는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.
- ④ (일반적 경과조치) 이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 다른 법률에 따라 발생한 효력에 관하여는 영향을 미치지 아니한다.

1. 일반적 경과조치(부칙 제1항 및 제4항)

「질서위반행위규제법」은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 법률 시행일인 2008. 6. 22. 전에 발생한 질서위반행위에 대하여도 적용한다.

다만, 부칙 제4항 단서에 따라 법 시행(2008. 6. 22.) 전에 다른 법률에 따라 발생한 효력에 관하여는 영향을 미치지 아니한다.

2. 가산금 징수 등(부칙 제2항 및 제3항)

가. 가산금, 관허사업제한, 감치 규정

가산금 징수(제24조), 관허사업제한(제52조), 신용정보의 제공(제53조), 감치(제54조)에 관한 규정은 국민의 권익을 제한하는 성격의 제도로써 소급입법금지 원칙에 따라 법 시행(2008. 6. 22.) 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다.

부칙 제2항의 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”의 의미를 ‘동법 시행일 이후 동법에서 정한 절차에 따라 부과한 과태료가 체납된 것’으로 볼지 아니면 ‘동법 시행일 이전에 부과한 과태료가 동법 시행일 이후에 체납된 것’이라 볼지 문제된다.

「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납된 과태료에 대하여 까지 가산금규정 등을 적용하게 되면 가산금부과 등에 대해서 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게도 가산금이 부과되게 되어 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문에, 위 부칙 제2항의 의미는 “「질서위반행위규제법」 시행 후 「질서위반행위규제법」에서 규정하고 있는 절차에 따라서 부과된 과태료가 체납된 것을 의미하는 것”을 의미한다고 할 것이다.

결국 「질서위반행위규제법」 시행(2008. 6. 22.) 전에 발생한 질서위반행위라고 하더라도

도 ‘법 시행 후’ 「질서위반행위규제법」의 절차에 따라 과태료가 부과되고 또 체납된 경우에는 가산금징수 등의 제재 규정을 적용할 수 있다. 반면에 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료 사전통지 등 절차가 이루어진 경우에는 법 시행 후 과태료가 체납되더라도 「질서위반행위규제법」상 가산금징수 등의 제재규정을 적용할 수 없다.

나. 조사방해행위 과태료

행정청의 질서위반행위 조사를 방해한 경우의 과태료 처분 규정(제55조)은 「질서위반행위규제법」 시행 전에 발생한 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

2 2011년 「질서위반행위규제법」 개정법 부칙

부 칙 〈법률 제10544호, 2011.4.5.〉

- ① (시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (과태료 재판 집행결과의 통보에 관한 적용례) 제42조제4항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 집행한 과태료 재판부터 적용한다.
- ③ (자동차 관련 과태료의 특례에 관한 적용례) 제55조 및 제56조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자부터 적용한다.

1. 과태료 재판 집행결과의 통보(부칙 제2항)

검사가 과태료 재판을 집행한 경우 그 결과를 해당 행정청에 통보하도록 하는 의무를 신설한 「질서위반행위규제법」 제42조제4항의 규정은 법 시행(2011. 7. 6.) 후 최초로 집행한 과태료 재판부터 적용한다.

2. 자동차 관련 과태료의 특례(부칙 제3항)

자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판 영치제도의 적용시기에 관하여, 「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제10544호, 2011.4.5) 제3항은 “이 법 시행(2011. 7. 6. 0시) 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자부터 적용한다.”고 규정하고 있다.

위 부칙 규정상 “개정 「질서위반행위규제법」 시행 후 최초로 자동차 관련 과태료를 체납한 자”란, 개정된 「질서위반행위규제법」 시행 후(2011. 7. 6. 0시 이후) 과태료의 사전 통지를 받은 자가 이후에 해당 과태료를 체납한 경우를 의미한다고 할 것이다. 이는 개정된 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납

된 자동차 관련 과태료에 대하여 자동차 등록번호판 영치제도를 적용하게 되면, 등록번호판 영치에 대해서 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게 등록번호판 영치라는 불이익이 부과되므로 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문이다.

따라서 2011. 7. 6. 이후 부과(사전통지 포함)된 자동차 관련 과태료를 체납한 자가 체납액의 합계가 30만원 이상이고, 체납 발생일로부터 각 60일이 경과한 경우이며, 자동차 관련 과태료에 관계된 자동차가 해당 과태료를 체납한 당사자 소유인 경우에는 자동차 등록번호판을 영치할 수 있다.

만일 2011. 7. 1. 까지 체납된 과태료가 20만원이고, 2011. 7. 7. 이후 체납된 과태료가 10만원인 자 소유의 자동차에 대하여 체납금액 전부를 합산하여 30만원 이상으로 보아 등록번호판을 영치할 수는 없다.

3 2016년 「질서위반행위규제법」 개정법 부칙

부 칙 〈법률 제14280호, 2016.12.2.〉

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(신용카드 등에 의한 과태료의 납부에 관한 적용례) 제17조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 납부하는 과태료 징수금부터 적용한다.

제3조(가산금 징수에 관한 적용례) 제24조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다.

제4조(자동차 등록번호판 영치의 일시 해제에 관한 적용례) 제55조의 개정규정은 이 법 시행 당시 자동차 등록번호판이 영치 중인 당사자에 대하여도 적용한다.

1. 신용카드 등에 의한 과태료 납부(부칙 제2조)

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제14280호 2016. 12. 2.) 제2조에 따라, 신용카드 등에 의한 과태료 납부 규정은 법 시행(2017. 6. 3.) 이후 납부하는 과태료 징수금부터 적용된다.

2. 가산금 인하(부칙 제3조)

「질서위반행위규제법」 제24조제1항에 따른 가산금의 범위는 종래 체납된 과태료의 5%였으나, 2016년 법 개정에 따라 3%로 인하되었다. 다만, 위 개정 「질서위반행위규제법」 규정은 부칙(법률 제14280호 2016. 12. 2.) 제3조에 따라 법 시행(2017. 6. 3.) 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용하게 된다.

3. 자동차 등록번호판 영치 일시 해제(부칙 제4조)

「질서위반행위규제법」 부칙(법률 제14280호 2016. 12. 2.) 제4조에 따라 영치의 일시 해제 제도는 이 법 시행(2017. 6. 3.) 당시 자동차 등록번호판이 영치 중인 당사자에 대하여도 적용된다.

4 2019년 「질서위반행위규제법 시행령」 개정령 부칙

부 칙 〈대통령령 제30109호, 2019. 10. 8.〉

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(결손처분에 관한 적용례) 제7조의5의 개정규정은 이 영 시행 이후 결손처분을 하는 경우부터 적용한다.

1. 결손처분(부칙 제2조)

「질서위반행위규제법 시행령」 부칙(대통령령 제30109호, 2019. 10. 8.) 제2조에 따라, 결손처분의 사유와 행정정보의 공동이용 조회를 통한 실종선고 사실 또는 재산의 유무확인, 결손처분의 취소사실에 대한 통지를 규정한 제7조의5 규정은 2019. 10. 8. 부터 적용된다.

5 2021년 「질서위반행위규제법 시행령」 개정령 부칙

부 칙 〈대통령령 제31412호, 2021. 1. 26.〉

제1조(시행일) 이 영은 2021년 2월 5일부터 시행한다.

제2조(사전통지 사항 추가에 따른 적용례) 제3조제1항제5호의2의 개정규정은 이 영 시행 이후 제3조에 따른 사전통지를 하는 경우부터 적용한다.

1. 사전통지 사항 추가(부칙 제2조)

「질서위반행위규제법 시행령」 부칙(대통령령 제31412호, 2021. 1. 26.) 제2조에 따라, 사전통지 사항의 추가(법 제18조제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 같은 조 제2항에 따라 과태료 부과 및 징수절차가 종료되어 법 제16조에 따른 의견 제출 및 법 제20조에 따른 이의제기를 할 수 없다는 사실)에 관한 제3조제1항제5호의2 규정은 2021. 2. 5.부터 적용된다.



제 4 편

해석사례

제1장 총 칙

제2장 질서위반행위의 성립 등

제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수



질서위반행위규제법

해설집

해석사례

제1장

총 칙

1 질서위반행위의 개념(1)

질의 요지

질서위반행위규제법상 질서위반행위의 개념

회신

- 「질서위반행위규제법」은 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 의무를 보호하기 위하여 과태료 부과대상이 되는 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하고 있는 과태료 부과절차에 관한 기본 법입니다.
- 특히 제2조는 제1호에서 질서위반행위를 “법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위”라고 정의함으로써 질서위반행위가 금전적 제재의 대상인 법률위반행위의 일종임을 밝히고 있습니다.
- 본 규정의 의미를 「질서위반행위규제법」의 입법취지 및 과태료의 본질을 고려하여 말씀드리면 다음과 같습니다.

- 첫째, 같은 조 제3호는 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인을 “당사자”로 정의하는데, 이에 의하면 질서위반행위의 주체는 당사자, 즉 자연인 또는 법인으로서 제1호의 법률상 의무를 위반한 주체 역시 자연인 또는 법인으로 보아야 할 것입니다.
 - 둘째, 동법 제16조는 “행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하는 때”에는 당사자에게 사전통지 및 의견 제출 기회를 주도록 하였는데, 이는 과태료 부과 주체가 동조 제2호의 “행정청”을 의미합니다.
 - 셋째, 질서위반행위는 당사자의 법위반행위로서 행정청이 과태료를 부과하는 처분행위와는 구별해야 할 것이므로, 「질서위반행위규제법」 제2조제1호 “과태료를 부과하는 행위”는 행정청이 과태료를 부과하는 행위가 아닌 ‘과태료 부과 대상이 되는 법위반행위’로 이해해야 할 것입니다.
 - 이에 따르면 「질서위반행위규제법」 제2조제1호상의 “질서위반행위”란 ‘자연인 또는 법인이 법률상의 의무를 위반하여 행정청의 과태료 부과 대상이 되는 법위반행위’를 의미한다 할 것입니다.
-

2 질서위반행위의 개념(2)

질의 요지

세무사법 제17조(징계)에 따른 과태료 부과 행위가 질서위반행위에 해당하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 질서위반행위 발생 시 과태료 부과·징수에 관하여는 원칙적으로 「질서위반행위규제법」에 따르되, 예외적으로 “「공증인법」·「법무사법」·「변리사법」·「변호사법」 등” 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하거나 기관·단체 내부의 징계사유에 해당하여 과태료가 부과되는 경우에는 「질서위반행위규제법」의 적용대상에서 제외됨을 규정하고 있습니다(「질서위반행위규제법」 제2조제1항 및 같은 법 시행령 제2조).
- 이와 관련하여 「세무사법」 제17조제2항제3호는 세무사에 대한 징계의 한 종류로 과태료를 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제2조는 과태료 부과 원인이 ‘기관·단체 등이 질서 유지를 목적으로 구성원의 의무 위반에 대하여 제재를 할 수 있도록 규정하는 법률에 따른 “징계”사유에 해당’하는 경우에는 질서위반행위에서 제외하고 있으므로, 「세무사법」 제17조제2항제3호에 따른 과태료 부과·징수에 대해서는 「질서위반행위규제법」이 적용되지 않는다 할 것입니다.
- 따라서 「세무사법」 제17조제2항제3호에 따라 부과되는 과태료에 대해서는 자진납부자에 대한 과태료 감경 등 「질서위반행위규제법」 상 과태료 감경 규정은 적용되지 않으며, 「세무사법」 또는 시행령 등 개별 법령이 감경 규정을 별도로 두고 있는 경우에는 그에 따르면 될 것입니다.

3 행정청(1)

질의 요지

「자동차손해배상 보장법」 제5조 의무보험 가입의무 위반에 대한 과태료 부과·징수 관할의 결정 기준

회신

- 과태료 부과·징수 관할에 관해서는 「질서위반행위규제법」이 명시적으로 정하고 있지 아니하므로 원칙적으로 개별법령이 정하는 바에 따라야 할 것입니다.
- 「자동차손해배상 보장법」(이하 “자동차손배법”) 제5조는 자동차보유자에게 보험 등 가입의무를 부여하고, 이를 위반할 경우 300만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있습니다(같은 법 제48조).
- 그리고 자동차손배법 및 같은 법 시행규칙에 따르면 보험회사 등은 지방자치단체에 의무보험 미가입사실을 통지해야 하고(법 제6조제2항), 이후에 자동차보유자가 다시 보험에 가입하는 경우 보험가입 사실을 지방자치단체에 알려야 합니다(규칙 제3조).
- 귀하의 경우 미가입사실 통보 지방자치단체와 가입사실 통보 지방자치단체가 달라진 경우로서, 의무보험 가입의무 위반(질서위반행위 발생)은 변경 전 주소지에서 발생했지만 의무보험 가입(질서위반행위 종료)은 새로운 주소지에서 행해진 경우로 판단됩니다.
- 이는 질서위반행위의 상태가 일정기간 계속된 경우로서, 이러한 경우 질서위반행위는 위반행위가 종료된 시점에 하나의 행위로 완성된다 할 것이므로, 개별법 상 특별한 규정이 없는 한 과태료 부과·징수 역시 최종적으로 질서위반행위가 종료된 지방

자치단체가 행하여야 할 것입니다.

- 따라서 귀하의 경우 의무보험 가입을 함으로써 미가입상태가 해소된, 질서위반행위가 종료된 지방자치단체가 과태료를 부과·징수하면 될 것입니다.
 - 만일, 변경 전 주소에서 이미 과태료를 부과 또는 징수하였다면, 하나의 질서위반행위에는 하나의 책임만이 인정되어 중복적으로 과태료를 부과·징수할 수 없으므로, 변경 후 주소지 지방자치단체는 변경 전 주소지 지방자치단체와 별도로 과태료를 부과·징수할 수 없습니다.
-

4 행정청(2)

질의 요지

자동차관리법 제48조 이륜자동차 사용 신고의무 위반에 대한 과태료 부과·징수 관할 결정 기준

회신

- 과태료부과처분의 상대방인 당사자의 주소가 질서위반행위 당시와 다를 경우 과태료 부과·징수 관할의 결정 기준에 관하여 「질서위반행위규제법」이 명시적으로 정하고 있지 아니하기 때문에 원칙적으로 개별법령이 정하는 바에 따라야 합니다.
- 「자동차관리법 시행규칙」은 이륜자동차 소유자가 사용을 신고할 때에는 해당 이륜자동차의 사용본거지를 관할하는 시·군·구의 장에게 신고서 및 관련서류를 첨부하여 제출하도록 규정한 바(제99조), 「자동차등록규칙」에 자동차 등록 관련 사용본거지를 “자동차 소유자의 주민등록지”로 정의한 것을 고려하면(제3조) 이륜자동차의 사용본거지 역시 이륜자동차 소유자의 주민등록지일 것입니다.
- 이에 의하면 이륜자동차의 등록의무가 발생하는 곳은 이륜자동차 소유자의 현재 주민등록지이므로, 위반행위가 이전 주민등록지에서 발생했다 하더라도 이륜자동차의 사용을 신고하지 아니하고 사용하는 경우에는 원칙적으로 이륜자동차 소유자의 현재 주민등록지 관할 행정청이 과태료를 부과·징수해야 할 것입니다.
- 따라서 적발 행정청은 위반행위 발견 시 이를 자동차 소유자의 사용본거지인 주민등록지에 통보하여 관할 행정청이 과태료를 부과·징수하도록 하면 될 것입니다.

5 행정청(3)

질의 요지

질서위반행위 당사자의 주소지와 단속 행정청의 소재지가 다를 경우의 과태료 부과 · 징수 관할

회신

- 「자동차관리법」은 자동차 등록원부에 변경사항이 생긴 경우 자동차소유자가 이를 변경등록하도록 하고(제11조), 변경사항 발생 후 30일 이내(자동차등록령 제22조)에 변경등록을 하지 아니할 경우에는 50만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다(제84조).
- 또한 「자동차등록령」은 등록사무를 관할하는 행정청을 해당 자동차의 사용본거지를 관할하는 시·도지사 및 위임·위탁을 받은 자(이하 “등록관청”)라 하고 있는 바(제5조), 「자동차등록규칙」은 사용본거지를 자동차 소유자의 주민등록지로 규정하고 있습니다.
- 위 규정에 따르면 자동차 소유자는 원칙적으로 자신의 주민등록지에 자동차를 신규·변경등록해야 하므로 과태료 역시 자동차 소유자의 주민등록지 관할 행정청이 부과해야 할 것입니다.
- 따라서 적발 행정청은 질서위반행위 발견 시 이를 자동차 소유자의 사용본거지인 주민등록지에 통보하여 관할 행정청이 과태료를 부과·징수하도록 하면 될 것입니다.

6 행정청(3)-1

질의 요지

질서위반행위의 적발 당시 당사자의 주소지는 울산 동구였으나, 행정청의 과실로 과태료 부과처분이 누락되던 중 당사자의 주소지가 부산 사상구로 변경된 경우, 과태료 부과의 관할 행정청

회신

- 당사자의 주소가 질서위반행위 적발 당시 주소에서 변경된 경우 어느 행정청이 과태료 부과의 관할권을 가지는지에 대해서 「질서위반행위규제법」은 따로 정하고 있지 않은바, 이는 원칙적으로 과태료 부과 근거가 되는 개별법령의 해석에 따라 판단해야 합니다.
- 「자동차관리법」은 시장·군수·구청장에게 사용신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있으며, 과태료의 부과·징수권자는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장에 해당합니다(동법 제84조).

관련 규정

「자동차관리법」

제84조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

18. 제48조제1항을 위반하여 사용 신고를 하지 아니하고 이륜자동차를 운행한 자

⑥ 제제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

제48조(이륜자동차의 사용 신고 등) ① 국토교통부령으로 정하는 이륜자동차(이하 “이륜자동차”라 한다)를 취득하여 사용하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 사용 신고를 하고 이륜자동차 번호의 지정을 받아야 한다.

「자동차관리법 시행규칙」

제99조(이륜자동차의 사용신고 및 번호지정) ① 법 제48조제1항에 따라 이륜자동차의 소유자가 이륜자동차의 사용신고 및 이륜자동차번호의 지정을 받고자 하는 때에는 별지 제63호서식의 이륜자동차사용신고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 시장·군수 또는 구청장(법 제77조제8항에 따라 권한이 위임된 경우에는 읍장·면장·동장 또는 출장소장을 말한다. 이하 이 장에서 같다)에게 제출하여야 한다.

- 한편 「자동차관리법」 제48조 및 같은 법 시행규칙 제99조는 ‘이륜자동차의 소유자가 이륜자동차의 사용신고를 하는 때에는 각종 필요서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다’고 규정하고 있는데, 이는 이륜자동차 사용신고와 관련된 국민들의 불편을 해소하기 위하여 사용본거지 외의 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게도 이륜자동차 사용신고를 할 수 있도록 개정한 것입니다.

관련 규정

자동차관리법 시행규칙(2014. 12. 31. 국토교통부령 제207호로 개정되기 전의 것)	자동차관리법 시행규칙(2014. 12. 31. 국토교통부령 제207호로 개정된 것)
제99조(이륜자동차의 사용신고 및 번호지정) ① 법 제48조제1항의 규정에 의하여 이륜자동차의 소유자가 이륜자동차의 사용신고 및 이륜자동차번호의 지정을 받고자 하는 때에는 별지 제63호서식의 이륜자동차사용신고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 <u>해당 이륜자동차의 사용본거지</u>를 관할하는 시장·군수 또는 구청장 (법 제77조제8항에 따라 권한이 위임된 경우에는 읍장·면장·동장 또는 출장소장을 말한다. 이하 이 장에서 같다)에게 제출하여야 한다.	제99조(이륜자동차의 사용신고 및 번호지정) ① 법 제48조제1항에 따라 이륜자동차의 소유자가 이륜자동차의 사용신고 및 이륜자동차번호의 지정을 받고자 하는 때에는 별지 제63호서식의 이륜자동차사용신고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 <u>시장·군수 또는 구청장</u> (법 제77조제8항에 따라 권한이 위임된 경우에는 읍장·면장·동장 또는 출장소장을 말한다. 이하 이 장에서 같다)에게 제출하여야 한다.

- 이러한 「자동차관리법」 및 같은 법 시행규칙의 규정들을 종합적으로 고려해 보면, 이륜자동차에 대한 사용신고를 하지 않아 과태료 부과 대상이 될 경우 특정 행정청이 전속관할을 가지는 것은 아니라고 판단됩니다.
 - 다만 당사자의 주소가 질서위반행위 적발 당시 주소에서 변경된 경우 해당 위반행위에 대한 과태료를 부과하는 시점의 당사자 주소지를 관할하는 행정청이 과태료 부과 처분을 하는 것이 당사자의 불복의 편의를 고려하였을 때 상당하다고 보입니다.
- ※ 「자동차관리법」상 과태료 부과·징수권자에 대한 자세한 질의는 해당 법령의 소관 부처인 국토교통부에 질의가 요망됩니다.

7 당사자(1)

질의 요지

국가기관을 상대로 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 과태료 부과 대상이 되는 ‘당사자’를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함, 이하 같음)”으로 명시하고 있습니다.
- 이처럼 현행 「질서위반행위규제법」은 과태료를 부과하는 행정청과 과태료의 부과대상이 되는 당사자 간의 법적 관계를 전제로 하고 있으며, 이때 당사자는 현행 「질서위반행위규제법」 제2조에 따라 자연인 또는 법인에 한정된다고 할 것이므로, 독자적 법인격이 인정될 수 없는 국가기관은 원칙적으로 과태료 부과대상자에 해당하지 않는다고 볼 것입니다.
- 다만 「질서위반행위규제법」이 당사자를 자연인과 법인으로 정한 취지는 법인에게 당사자로서의 지위를 명시적으로 인정함으로써 법인의 범위위반행위를 행정질서벌을 수단으로 하여 행정법적으로 규율하고자 하는 것으로 이해하여야 할 것입니다.
- 이에 따르면 과태료 당사자를 정하는 문제는 정책적 판단 사항으로서 국가기관 등 법인 등에도 속하지 아니하는 단체에 대한 과태료 부과가 법리상, 절대적으로 불가능한 것은 아니므로 개별법상 예외 규정을 둔 경우에는 과태료를 부과할 수 있을 것으로 판단됩니다.

- 국가는 공법상 사단으로서 공법인에 해당하지만 국가기관(예: 법인격 없는 국립대학)은 국가의 하부 기관으로서 독자적인 법인격을 보유하지 아니하는 것으로 해석됩니다.
- 요컨대, 국가기관에는 원칙적으로 과태료를 부과할 수 없으나, 예외적으로 통계법⁷²⁾과 같이 법률이 명문으로 국가기관 등에 대하여도 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있는 경우에는 과태료 부과가 가능하다고 보아야 할 것입니다.
- 다만 예외적 허용의 경우에도 해당 법률이 국가기관 등에 대한 과태료 부과를 허용하는 법률에 해당되는지 여부는 당해 법률을 소관하는 소관부처에서 제반사정을 종합적으로 고려하여 판단할 사항입니다.
- 따라서 국가기관 등에 대한 과태료 부과는 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 고려하여, 그러한 예외 인정은 충분하고 다각적인 검토를 거쳐 신중하게 결정하여야 할 것입니다.

⁷²⁾ 통계법 제41조(과태료) ① 통계작성기관이 제27조의2제3항을 위반하여 공표 전에 제공하는 작성된 통계의 내용, 일시, 제공자, 제공 방법, 제공받은 기관명 및 담당자를 기록한 후 이를 증명할 수 있는 자료를 첨부하여 5년 동안 보존하지 아니한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 생략 ③ 통계작성지정기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 200만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 8. 생략
※ 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
3. “통계작성기관”이란 중앙행정기관·지방자치단체 및 제15조에 따라 지정을 받은 통계작성지정기관을 말한다.

8 당사자(2)

질의 요지

군부대가 과태료 부과 대상에 해당하는지 여부

회신

- ‘국가’의 경우 과태료 부과·징수의 주체이기 때문에 위반행위의 주체가 될 수 없으므로 군부대의 질서위반행위를 이유로 국가에 대해 과태료를 부과할 수는 없고, 행위자 개인을 상대로 과태료를 부과하여야 할 것입니다.
- ‘국군복지단’에 과태료 부과가 가능한지 여부에 대해, 국군복지단이 군부대에 속한다면 이는 국가기관의 일부이기 때문에 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.
- 다만, 국군복지단이 위치하는 건물이 국가 소유임을 증명하는 등기사항전부증명서의 첨부에 대하여, 국군복지단이 국가 소유 건물에 입주하였음을 입증할 수는 있어도 국군복지단 자체가 국가기관의 일부임을 증명하는 것으로는 볼 수 없으므로, 정확한 사항은 반드시 국방부 등 관계 기관에 문의하시어 확인할 필요가 있습니다.

9 당사자(3)

질의 요지

교육청이 질서위반행위의 당사자가 될 수 있는지 여부

회신

- 과태료 부과대상이 되는 ‘당사자’를 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)으로 명시하고 있는 「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 의하면 자연인 또는 법인으로 볼 수 없는 교육청의 경우에는 과태료 부과 대상으로 볼 수 없다 할 것입니다.
- 즉, 「질서위반행위규제법」은 과태료를 부과하는 행정청과 과태료의 부과대상이 되는 당사자 간의 법적 관계를 전제로 하고 있으며, 이 때 당사자는 자연인 또는 법인에 한정되므로, 이에 해당하지 않는 독자적인 법인격이 없는 행정기관(행정부서 포함)에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.
- 따라서 독자적인 법인격이 없는 교육청에 대해서는 과태료를 부과할 수 없겠지만, 교육·학예 분야를 담당하는 지방자치단체인 “법인”을 대표하는 해당기관의 장인 교육감에게 과태료를 부과하면 될 것으로 보입니다.

10 당사자(3)-1

질의 요지

- 질의 1.** 국가기관이 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)에게 과태료 부과가 가능한지 여부
- 질의 2.** 국가기관이 지방자치단체 및 지방공기업(공사, 공단), 지자체 출연기관에게 과태료 부과가 가능하지 여부
- 질의 3.** 지방자치단체가 국가기관 또는 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)에게 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 국가기관이 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)에게 과태료 부과 가능한지 여부와 관련하여, 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)이 법인격을 보유하거나 비법인사단·재단에 해당하는 경우에는 과태료를 부과할 수 있습니다. 다만, 그 기관이 국가(공법인)의 하부기관에 불과하여 별도의 법인격을 보유하지 않은 경우에는 과태료를 부과할 수 없습니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 국가기관이 지방자치단체 및 지방공기업(공사, 공단), 지자체 출연기관에게 과태료 부과 가능한지 여부와 관련하여, 지방자치단체는 법인격을 보유하므로(지방자치법 제3조제1항), 과태료를 부과할 수 있습니다. 지방공기업(공사, 공단)도 법인이므로 과태료를 부과할 수 있습니다. 기타 지방자치단체 출연기관이 법인격을 보유하거나 비법인사단·재단에 해당하는 경우에도 역시 과태료를 부과할 수 있습니다.

다만, 지방자치단체 출연기관이 지방자치단체의 산하기관에 불과하여 별도의 법인격을 보유하지 않은 경우에는 해당 지방자치단체에 과태료를 부과할 수 있습니다.

관련 규정

「지방공기업법」

제51조(법인격) 공사는 법인으로 한다.

제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의6까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조 및 제73조, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공사”는 “공단”으로, “사장”은 “이사장”으로, “사채”는 “공단체”로 본다.

▶ 질의 3에 대하여

- 지방자치단체가 국가기관 또는 정부 출연기관(연구기관, 법인 포함)에게 과태료 부과가 가능한지 여부와 관련하여 국가기관은 국가의 하부기관에 불과하여 독자적인 법인격을 보유하지 아니하므로 국가기관에는 원칙적으로 과태료를 부과할 수 없습니다. 다만, 개별법에서 국가기관에 법인격을 별도로 부여하였거나 법인격이 없음에도 국가기관을 과태료 부과 대상으로 규정한 경우에는 개별법조항에 따라 과태료를 부과할 수 있습니다.
- 정부 출연 공공기관(연구기관, 법인 포함)이 법인격을 보유하거나 비법인사단·재단에 해당하는 경우에는 과태료를 부과할 수 있습니다. 다만, 그 기관이 국가(공법인)의

하부기관에 불과하여 별도의 법인격을 보유하지 않은 경우에는 과태료를 부과할 수 없습니다.

11 당사자(3)-2

질의 요지

지방자치단체에 속한 공립학교에 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 지방자치단체에 속한 공립학교 역시 앞의 법리에 따라 별도의 법인격이 인정되는 학교법인에 해당할 경우 과태료 부과 대상이 될 수 있습니다.
- 다만 법인격이 인정되지 않는 공립학교의 경우 해당 학교의 위반행위는 결과적으로 지방자치단체의 위반행위에 해당하는데, 지방자치단체는 「지방자치법」에 따라 법인격이 인정되는바, 해당 위반행위의 성격이 지방자치단체의 자치사무와 관련되는 경우에는 당해 지방자치단체에 대하여 과태료를 부과할 수 있을 것으로 판단됩니다.

※ 해당 위반행위의 성격이 국가의 기관위임사무와 관련되어 있는 경우 당해 지자체는 국가기관의 지위에 있게 되므로 과태료를 부과할 수 없음

12 당사자(3)-3

질의 요지

군부대 및 군부대의 장(이하 '군부대 등')에게 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 따라 과태료 부과 대상방이 되는 “당사자”는 자연인 또는 법인(비법인사단 또는 재단을 포함하는 개념으로서, 이하 ‘법인’이라 함)으로서, 권리·의무를 보유할 수 있는 주체이어야 합니다.
- ‘군부대 등’은 국가의 하부기관으로서 독자적인 법인격을 보유하지 않는기관에 불과하므로, 국가기관에 과태료를 부과하는 것은 원칙적으로 불가능합니다.
- 다만, 입법자의 입법적 결단에 의하여 법률에 명시적·직접적으로 국가기관 등에 대하여 과태료를 부과하는 것을 허용하는 규정이 있는 경우에는 예외적으로 국가기관 등에 대한 과태료 부과가 가능하나, 해당 법률이 국가기관 등에 대한 과태료 부과를 허용하는 법률에 해당되는지 여부는 당해 법률을 소관하는 소관부처에서 제반사정을 종합적으로 고려하여 판단할 사항입니다.
- 한편 국가기관의 공무원이 국가기관으로서 한 행위에 대해서도 상기 이유로 과태료 부과가 가능하지 않는바, 실제 당해 질서위반행위를 한 자연인에 대한 과태료 부과 역시 원칙적으로 불가능하다고 판단됩니다.
- 다만, 그 공무원이 적법한 권한 범위를 넘어서 위반행위를 한 경우에는 국가기관으로서의 행위가 아니라 그 개인의 행위로서 상황에 따라 과태료 부과가 가능할 수도 있을 것입니다.

13 당사자(3)-4

질의 요지

일정한 범위의 공무를 위탁받은 사인(私人)에 대하여 행정청이 과태료 부과를 할 수 있는지 여부

회신

- 행정법상 공무수탁사인이라 하더라도 위탁받은 범위의 공무에 대해서만 행정권한을 행사하는 것일 뿐이므로, 개별법상 의무를 위반한 경우에는 과태료 부과 대상이 될 수 있습니다.
- 다만 「질서위반행위규제법」은 ‘당사자’의 정의를 ‘질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다. 이하 같다)’이라고 정하고 있는바, 해당 공무수탁사인이 이러한 ‘당사자’ 요건을 충족하는 경우에만 과태료 부과 대상이 될 수 있을 것입니다.

14 당사자(4)

질의 요지

제주특별자치도의 소속기관인 '제주특별자치도 상하수도 본부'(이하 "상하수도 본부")가 「하수도법」 상 공공하수처리시설 등의 방류수수질기준을 위반하여 방류한 경우, 과태료 부과·징수권자인 제주특별자치도지사가 소속기관인 상하수도 본부에 과태료를 부과·징수할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과 대상인 당사자를 질서위반행위를 행한 법인 또는 비법인사단 또는 재단으로 정의하므로(제2조제3호), 공법인의 하부기관에 불과하여 법인이나 비법인 사단 혹은 재단으로 볼 수 없는 기관에 대하여는 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 「하수도법」 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 "제주특별법")에 따르면 「하수도법」 상 공공하수처리시설 등의 방류수수질기준 위반으로 인한 과태료 부과·징수는 제주특별자치도지사가 보유한 것으로 판단되는데, 「지방자치법」 상 법인격을 보유한 지방자치단체인 제주특별자치도의 하부기관에 불과한 상하수도 본부는 제주특별자치도와 별개의 법인격을 갖춘 법인 혹은 비법인 사단 혹은 재단으로 볼 수 없으므로, 기관 내부의 징계 여부 등은 별론으로 하고 과태료 부과 대상인 당사자에 해당하지 아니한다 할 것입니다.

- 다만, 「하수도법」 상 방류수수질기준 준수 의무가 자치사무⁷³⁾에 해당한다면 상하수도 본부의 의무위반행위에 대하여 제주특별자치도에 과태료를 부과할 수 있을 것이나, 이러한 경우 질서위반행위를 한 행정청이 스스로 과태료를 부과해야 하는 모순이 생기므로 제주특별자치도지사는 그 대표기관인 제주특별자치도에 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.
-

73) 이는 제주특별법 제372조제1항 및 부칙 제1조에 따라 2016.1.25.부터 자치사무로 이관되었으므로, 자치사무라 할 것임.

15 당사자(5)

질의 요지

국가위임사무를 수행한 지방자치단체에 대한 과태료 부과 여부

회신

- 「환경영향평가법」 제36조제1항은 ‘사업자는 해당 사업을 착공한 후에 그 사업이 주변 환경에 미치는 영향을 조사(이하 “사후환경영향조사”)하고, 그 결과를 환경부장관 또는 승인기관의 장에게 통보하여야 한다’고 하면서, 이를 위반한 자(조사 일부 미 실시 또는 결과 미통보)에게는 1천만 원 또는 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다(제76조).
- 「환경영향평가법」 상 사후환경영향조사는 「지방자치법」 제9조 지방자치단체의 사무 범위에 포함되지 않는 국가사무로서, 지방자치단체는 국가로부터 관련 사무를 위임 받아 지방자치단체가 아닌 국가기관의 일부로서 이를 수행하는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 이와 관련하여 「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 과태료 부과 대상이 되는 ‘당사자’를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함, 이하 같음)”으로 명시하고 있습니다.
- 또한 판례는 지방자치단체가 양벌규정에 의한 처벌대상이 되는 법인에 해당하는지 여부와 관련하여 지방자치단체가 기관위임사무를 처리하는 경우는 국가기관의 일부로 볼 수 있지만, 그 고유의 자치사무를 처리하는 경우는 국가기관과는 별도의 독립한 공법인으로서 처벌대상에 해당한다고 판시하고 있습니다(대판 2009. 6. 11. 2008도6530 참조).

- 이에 따르면 지방자치단체가 「환경영향평가법」에 따른 사후환경영향조사를 실시하지 않고 그 결과를 통보하지 아니한 경우, 이에 대한 과태료 부과는 국가위임사무를 행하는 지방자치단체에 대한 부과로서 국가기관이 국가 스스로에게 과태료를 부과하는 것과 같다 할 것이므로 적절하지 않다 할 것입니다.
-

16 당사자(5)-1

질의 요지

국가의 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체에 대하여 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 지방자치단체가 국가의 기관위임사무를 처리하는 경우 해당 지방자치단체는 국가기관의 지위에 있으므로, 궁극적으로 사무처리의 귀속주체는 국가에 해당합니다. 따라서 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체에 대한 과태료 부과가 가능한지는 결과적으로 국가 또는 국가기관에 대한 과태료 부과가 가능한지 여부에 대한 논의로 귀결될 것입니다.
- ‘국가’의 경우 과태료 부과·징수의 주체이므로 주체인 국가가 스스로를 대상으로 과태료 부과권을 행사하는 것은 모순되고, ‘국가기관’은 독자적 법인격이 인정되지 않는 국가의 기관에 불과하므로, 국가기관에 과태료를 부과하는 것은 원칙적으로 불가능합니다.
- 다만, 입법자의 입법적 결단에 의하여 법률에 명시적·직접적으로 국가기관 등에 대하여 과태료를 부과하는 것을 허용하는 규정이 있는 경우에는 예외적으로 국가기관 등에 대한 과태료 부과가 가능하다고 할 것입니다. 해당 법률이 그러한 예외에 해당하는지는 당해 법률의 입법취지 및 목적, 해당 과태료 규정의 문언과 형식, 입법자의 의사 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여, 개별 법률별로 구체적으로 판단하여야 합니다.

※ 해당 법률이 그러한 예외에 해당하는지는 당해 법률의 입법취지 및 목적, 해당 과태료 규정의 문언과 형식, 입법자의 의사 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여, 개별 법률별로 구체적으로 판단하여야 합니다.

※ 한편 법원은 일반적으로 국가기관 등을 상대로 한 과태료 부과 사건의 경우 ‘국가는 과태료 부과 대상이 될 수 없음’이라는 이유로 불처벌 결정하고 있습니다.⁷⁴⁾

- 해당 법률이 국가기관 등에 대한 과태료 부과를 허용하는 법률에 해당되는지 여부는 당해 법률을 소관하는 소관부처에서 제반사정을 종합적으로 고려하여 판단할 사항이지만, 국가기관 등에 대한 과태료 부과는 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 고려하여, 그러한 예외 인정은 충분하고 다각적인 검토를 거쳐 신중하게 결정하여야 할 것입니다.
-

⁷⁴⁾ 「법원실무제요, 비송」, 2014, 법원행정처, 263쪽

17 당사자(6)

질의 요지

자동차 리스계약 중 자동차 사용자가 행한 질서위반행위에 대하여 리스회사와 자동차 임차인 중 누가 과태료 납부 의무를 부담하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제2조는 과태료 부과 대상인 당사자를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인”으로 정의하고 있습니다.
- 과태료는 행정법 상 의무위반행위에 대한 금전적 제재인 ‘행정질서벌’로서 실제로 위반행위를 행한 자에게 과태료를 부과·징수하는 것이 책임주의에 부합한다 할 것이므로, 「질서위반행위규제법」 상 당사자는 ‘질서위반행위를 실제로 행한 자로서 개별 법이 의무 주체로 규정한 자’여야 할 것입니다.
- 「자동차손해배상 보장법」 상 의무보험 가입의무(제5조)의 경우 가입의무는 “자동차보유자”에게 있고 「자동차손해배상 보장법」 상 자동차보유자는 “자동차의 소유자나 자동차를 사용할 권리가 있는 자로서 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자”를 의미하므로(제2조제3호), 리스계약의 경우에는 자동차 등록원부(이하 “등록원부”) 상 소유자인 리스회사와 실제로 자동차를 운행 중인 자 모두 의무보험 가입의무를 부담한다 할 것입니다.
- 다만, 리스계약은 등록원부 상 공시되지 않으므로 과태료는 원칙적으로 리스회사에 부과될 것이며, 계약 당사자 간 보험가입의무자를 별도로 정한 경우에는 리스회사는 의견제출 시 이를 소명하여 당사자를 변경하거나 과태료 납부 후 자동차 운행자에게 구상하면 될 것입니다.

- 반면에 「자동차관리법」 상 자동차 정기점검의무(제43조제1항제2호)는 “자동차 소유자”에게 있고 자동차 소유자는 자동차 등록원부(이하 “등록원부”) 상 소유자로 기재된 자를 의미하므로(제6조), 리스계약에 따라 실제로 자동차를 운행하는 자가 따로 있더라도 등록원부 상 소유자가 리스회사인 한 리스회사가 자동차 정기점검의무를 부담한다 할 것입니다.
 - 따라서 「자동차손해배상 보장법」 상 의무보험 가입의무 위반(제48조제3항제1호)에 따른 과태료는 자동차보유자인 대여시설(자동차)이용자에게, 「자동차관리법」 상 자동차 정기점검의무 위반(제43조제1항제2호)에 따른 과태료는 자동차 소유자인 리스회사에 부과되어야 할 것입니다.
-

18 당사자(7)

질의 요지

자동차 소유자가 아닌 주차관리인이 자동차를 운행하다 질서위반행위가 발생한 경우 당사자의 확정

회신

- 차량 소유자가 아닌 상가 주차관리인이 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 상 주차가 금지된 장애인전용주차구역에 차량 소유자의 자동차를 주차하여 과태료부와 대상이 된 경우 차량 소유자와 상가 주차관리인 중 누구에게 과태료를 부과해야 할지가 문제됩니다.
- 「질서위반행위규제법」에 의하면 과태료는 질서위반행위를 범한 당사자에게 부과되는 바(제2조제3호), 상가 주차관리인이 주차를 위해 잠시 타인의 차를 운전한 것을 차량의 운행자로 볼 수 있는지 여부가 문제된다 할 것입니다.
- 이에 대해 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 아니한 바, 판례는 주차대행 및 관리를 위한 주차요원을 일상적으로 배치하여 이용객으로 하여금 주차요원에게 자동차와 시동열쇠를 맡기도록 한 경우에는 자동차 보유자의 운행지배는 떠난 것으로 보아야 하지만, 호의적·우발적인 경우로서 자동차 보유자가 자동차의 운행에 대한 운행지배와 운행이익을 완전히 상실하지 아니하였다고 볼 만한 특별한 사정이 있는 경우에는 자동차 보유자의 운행지배가 그대로 존재하는 것으로 보고 있습니다(2009다42703).⁷⁵⁾

- 판례에 따르면 이 경우도 운행지배와 운행이익이 누구에게 있느냐에 따라 과태료 부과대상을 달리 보아야 할 것이므로, 만일 상가 주차관리인을 일상적인 주차요원으로 볼 수 있다면 자동차에 대한 운행지배는 소유자로부터 떠난 것으로 보아 소유자가 아닌 상가 주차관리인이 자동차 운행자로서 과태료의 책임을 부담하지만, 단지 호의적·일회적 운행에 불과하다면 자동차에 대한 운행지배는 여전히 소유자에게 있으므로 과태료는 자동차 소유자에게 부과되어야 할 것입니다.
-

75) “여관이나 음식점 등의 공중접객업소에서 주차 대행 및 관리를 위한 주차요원을 일상적으로 배치하여 이용객으로 하여금 주차요원에게 자동차와 시동열쇠를 맡기도록 한 경우에 위 자동차는 공중접객업자가 보관하는 것으로 보아야 하고 위 자동차에 대한 자동차 보유자의 운행지배는 떠난 것으로 볼 수 있다. 그러나 자동차 보유자가 공중접객업소의 일반적 이용객이 아니라 공중접객업자와의 사업·친교 등 다른 목적으로 공중접객업소를 방문하였음에도 호의적으로 주차의 대행 및 관리가 이루어진 경우, 일상적으로는 주차대행이 행하여지지 않는 공중접객업소에서 자동차 보유자의 요구에 의하여 우발적으로 주차의 대행 및 관리가 이루어진 경우 등 자동차 보유자가 자동차의 운행에 대한 운행지배와 운행이익을 완전히 상실하지 아니하였다고 볼 만한 특별한 사정이 있는 경우에는 달리 보아야 한다.” 대법원 2009. 10. 15. 선고 2009다42703, 42710 판결.

19 당사자(7)-1

질의 요지

「공동관리주택법」 제93조제1항을 위반한 아파트 선거관리위원회에 과태료 부과가 가능한지 여부

관련 규정

「공동주택관리법」

제93조(공동주택관리에 관한 감독) ① 지방자치단체의 장은 공동주택관리의 효율화와 입주자등의 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 입주자등, 입주자대표회의나 그 구성원, 관리주체, 관리사무소장 또는 선거관리위원회나 그 위원 등에게 관리비등의 사용내역 등 대통령령으로 정하는 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출이나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 영업소·관리사무소 등에 출입하여 공동주택의 시설·장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있다. 이 경우 출입·검사 등을 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

1. ~ 6. 생략

제102조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

7. 제93조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출 등의 명령을 위반한 자

- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 따르면 당사자란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(비법인사단·재단 포함, 이하 같음)을 의미합니다.
- 이에 따르면 개별법상 법인이 의무의 주체로서 법인의 법위반행위가 과태료 부과 대상에 해당하는 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제11조에 근거하여 법인에게 과태료 부과가 가능합니다.
- 따라서 행정청이 아파트 선거관리위원회(이하 “선거관리위원회”)에 과태료를 부과하기 위해서는 선거관리위원회가 법인 또는 비법인사단·재단에 해당하여야 할 것입니다.
- 한편, 선거관리위원회의 소송상 당사자능력과 관련하여 법원은 선거관리위원회가 사단으로서의 실체를 갖추었는지 여부를 개별적으로 검토하여야 합니다.

관련 규정

1. 아파트 선거관리위원회의 당사자능력을 인정하지 않은 판례

「서울고등법원 2012. 2. 2. 선고 2011나53630 판결」

주택법 시행령 제50조의2는 입주자 등은 입주자대표회의의 회장과 감사 및 동별 대표자를 민주적이고 공정하게 선출(해임 포함)하기 위하여 자체적으로 선거관리위원회를 구성하고(제1항), 선거관리위원회는 그 구성원 과반수의 찬성으로 그 의사를 결정하되 이 경우 제1항에 따른 선출에 관하여 주택법 시행령 및 관리규약으로 정하지 아니한 사항은 선거관리위원회 규정으로 정할 수 있다(제4항)고 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 피고는 이 사건 아파트입주자대표회의의 회장, 감사, 동별 대표자의 선거관리 및 이 사건 아파트 관리규약에서 위임한 사항에 한하여 업무를 집행할 권한을 가진 회의체기관으로서 입주자대표회의의 산하기관에 불과할 뿐, 그 자체가 법인이 아님은 물론 법인 아닌 사단이나 재단도 아니므로 소송당사자가 될 수 없다.

2. 아파트 선거관리위원회의 당사자능력을 인정한 판례

「서울남부지방법원 2015. 7. 24. 선고 2014가합110427 판결」

피고 선거관리위원회는 피고 입주자대표회의의 구성원 및 임원을 선출 및 해임한다는 고유의 목적이 있고, 구성원들의 가입 및 탈퇴에도 불구하고 그 실체가 유지되며, 정관에 상응하는 이 사건 규약에서 그 대표자의 선출방법, 업무 내용, 의사결정의 방법, 단체로서의 주요사항이 확정되어 있으므로 당사자능력이 있는 비법인사단에 해당한다.

「대전지방법원 공주지원 2019. 1. 9. 선고 2018가합20350 판결」

살피건대, 피고는 위 관련 법령 및 이 사건 아파트의 공동주택 관리규약에 의거 자체적으로 구성되어 업무를 처리하여 오고 있고, 피고는 이 사건 아파트의 동별 대표자나 입주자대표회의 임원들을 선출·해임한다는 고유의 목적을 가지고 있으며, 관련 법령 및 공동주택 관리규약에 따라 그 대표자의 선출방법, 업무 내용, 의사결정의 방법 등 단체로서의 주요사항이 확정되어 있는 별도의 단체로 볼 수 있는바, 이러한 사정들을 종합해 보면, 피고가 이 사건 아파트 입주자대표회의의 하부기관에 불과하거나 그로부터 선거에 관한 사항을 위임받은 것으로 보기 어렵고, 피고가 한 선거 관련 결의의 효력을 다투는 소송에서 비법인사단으로서 당사자능력을 갖는다고 봄이 상당하다.

- 질의의 경우 「공동주택관리법」 제93조제1항의 “선거관리위원회”가 제102조제2항제7호에 따른 과태료 부과가 가능한 비법인사단에 해당하는지 여부에 관한 것입니다.
- 하급심 판례에 따르면 아파트 선거관리위원회가 비법인사단에 해당하는지 여부는 구체적 사실관계를 종합적으로 고려하여 개별적으로 검토하여야 합니다.
- 즉, 「공동주택관리법」을 위반한 아파트 선거관리위원회가 비법인사단으로서 「질서위반행위규제법」상 과태료 부과가 가능한 당사자에 해당하는지 여부는 사안마다 달리 판단되어야 할 것입니다.

- 이는 최종적으로는 법원이 판단해야 할 사안이나, 구체적 사안에 대한 법원의 판단이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 「공동주택관리법」을 소관하는 국토교통부의 해석에 따라야 할 것입니다.
-

20 이행강제금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부

질의 요지

이행강제금에 질서위반행위규제법이 적용되는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 질서위반행위의 성립요건과 ‘과태료’의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하는 법률입니다(제1조 참조).
- 이행강제금은 행정법 상의 작위의무 또는 부작위의무를 불이행한 경우에 그 의무를 간접적으로 이행시키기 위하여 일정한 기간 안에 의무이행이 없을 때에 일정한 이행 강제금을 부과할 것을 계고하고 그 기간 안에 의무이행이 없는 경우에 부과하는 것을 말합니다.
- 위와 같이 본다면, 이행강제금은 행정상 강제집행의 일종이고 과태료는 행정질서벌로서 행정의 원활한 수행을 방해한 각종의 의무위반에 대하여 부과하는 것으로 그 목적자체가 다릅니다.
- 따라서, 이행강제금과 질서위반행위에 대한 과태료는 그 목적과 성질이 다르므로 이행강제금에 「질서위반행위규제법」이 적용되지 않습니다.

21 과징금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부

질의 요지

과징금에 질서위반행위규제법이 적용되는지 여부

회신

- 과징금은 행정법 상 의무를 불이행하였거나 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과하거나 또는 사업의 취소·정지에 갈음하여 부과되는 금전상 제재⁷⁶⁾인 반면, 과태료는 행정법규 위반자에게 부과되는 행정벌로서 양자는 그 의미와 성격이 다르다고 할 것입니다.
- 따라서 과태료가 아닌 “과징금”에 대하여는 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등을 규율하는 「질서위반행위규제법」을 적용할 수 없습니다.
- 즉, 개별법 상 과징금 부과 대상인 위반행위에 대하여는 사전통지(「질서위반행위규제법」 제16조), 자진납부 감경(「질서위반행위규제법」 제18조) 등 「질서위반행위규제법」상의 과태료 부과 규정이 적용되지 않는다 할 것입니다.

⁷⁶⁾ 홍정선 저, 행정법 원론(상) 714쪽

22 변상금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부

질의 요지

변상금에 질서위반행위규제법이 적용되는지 여부

회신

- 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”) 제81조는 공유재산 또는 물품을 사용·수익하거나 대부계약 없이 사용·수익하거나 무단점유 하는 경우에는 지방자치단체의 장이 변상금을 징수하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 지방자치단체의 재산을 권한 없이 사용·수익하여 재산상 손해를 끼친 경우에 부과되는 금액으로서 행정법규 위반행위에 부과되는 과태료와는 구별된다 할 것입니다.
- 따라서 변상금에는 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등을 규율하는 「질서위반행위규제법」을 적용할 수 없습니다.
- 즉, 개별법 상 변상금 부과 대상인 위반행위에 대하여는 사전통지(「질서위반행위규제법」 제16조), 자진납부 감경(「질서위반행위규제법」 제18조) 등 「질서위반행위규제법」상의 과태료 부과 규정이 적용되지 않는다 할 것입니다.

23 범칙금에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부

질의 요지

법위반행위가 과태료와 범칙금 부과 대상 모두에 해당하는 경우 중복 부과가 가능한지 여부

회신

- 자동차 운행 중 담배꽂초를 무단 투기한 행위가 「폐기물관리법」 제8조제1항 위반에 따른 과태료 부과 대상과 「도로교통법」 제68조제3항제5호 위반으로 인한 범칙금 부과 대상에 모두 해당하는 경우, 과태료와 범칙금을 동시에 중복하여 부과 가능한지 여부가 문제됩니다.
- 폐기물관리법은 정해진 장소가 아닌 곳에 무단으로 쓰레기를 버린 경우 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있고(법 제68조제3항제1호), 「도로교통법」은 도로를 통행 중인 자동차 등에서 밖으로 물건을 던진 경우 5만 원 이하의 범칙금을 부과하도록 규정하고 있습니다(법 제157조제4호 및 제162조·제163조, 같은 법 시행령 제93조 및 [별표 8]).
- 과태료는 가벼운 행정법규 위반행위에 대해 부과되는 금전적 제재로서의 행정질서벌인 반면에 범칙금은 범칙행위를 한 범칙자에게 통고처분을 통해 부과된 금전을 의미하며, 범칙금을 납부하지 않을 경우에는 형사처벌절차가 진행된다는 점에서 미납 시 가산금·증가산금을 징수하거나 압류 등 체납처분을 하는 과태료와는 구별됩니다.
- 특히 「도로교통법」 상의 통고처분 제도는 경미한 교통법규 위반자로 하여금 형사처벌 절차에 수반되는 심리적 불안, 시간과 비용의 소모, 명예와 신용의 훼손 등의 여러 불이익을 당하지 않고 범칙금 납부으로써 위반행위에 대한 제재를 신속·간편하게 종결

할 수 있게 하고, 통고처분에 의하여 부과되는 범칙금은 재정적 손실을 초래한다는 점에서는 벌금과 유사한 면이 있지만 명예에 대한 중대한 훼손이 없는 등 형사처벌로서의 진지성의 면에서 벌금과는 다른 제재라 할 것입니다(헌재 2003.10.30. 2002헌마275).

- 이와 같은 점을 고려할 때 「폐기물관리법」상 과태료와 「도로교통법」상 범칙금은 제재로서의 법적 성격이 상이하고, 두 법의 보호법익도 다르다 할 것이므로 중복하여 부과 가능하다 할 것입니다.

24 통행료에 대한 「질서위반행위규제법」 적용 여부

질의 요지

유료고속도로의 통행료의 「질서위반행위규제법」 적용 여부

회신

- 유료고속도로의 통행료는 「유료도로법」 제15조를 근거로 부과되는 바, 이에 따르면 통행료란 “유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 차량의 종류별로 부과하는 도로 이용요금”으로서 이는 「도로법」 및 「도로교통법」이 아닌 「유료도로법」의 적용을 받는다 할 것입니다.
- 과태료란 질서위반행위에 대해 부과되는 금전적 제재로서 「질서위반행위규제법」에 따라 부과·징수되는 행정질서벌을 말하는데, 유료도로에 대한 이용요금인 통행료와는 그 징수 원인과 방법이 다르므로 법인 아닌 실제 통행료 미납자에게 통지서가 갈 수 있도록 하는 방법 또한 「질서위반행위규제법」의 적용을 받지 않는다 할 것입니다.

25 행정처분과 과태료처분의 병과(1)

질의 요지

시정명령 등 행정처분과 과태료처분의 병과가능성

회신

- 「헌법」 제13조제1항 후단은 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다고 규정하면서 이중처벌금지의 원칙을 「헌법」 상 중요한 원리로 규정하는데, 여기서 “처벌”은 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이지 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 포함하는 것은 아닙니다(헌재 1994.6.30. 92헌바38).
- 따라서 목적과 성질에 따라 다양한 제재수단의 병과가 가능하며, 병과의 경우 각각의 제재는 별개의 것으로 인정되어 그 존속여부도 독자적으로 결정됩니다.
- 하나의 법위반행위에 시정명령과 과태료가 병과된 경우, 과태료는 경미한 의무위반행위에 부과되는 금전적 제재로서의 행정질서벌인 반면에 시정명령은 법위반상태의 교정을 위한 제재적 행정처분으로서 각각 그 목적과 성질이 다른 경우라 할 수 있습니다.
- 이는 처분의 목적과 성질이 다른 경우로서 병과가 가능하므로, 행정청은 과태료 부과 처분과는 별개로 각 개별법에 따른 시정을 명할 수 있습니다.
- 한편, 행정청의 과태료 부과 처분에 대하여 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 의한 이의제기가 있는 경우 과태료 부과 처분은 효력을 잃게 되지만(「질서위반행위규제법」 제20조제2항) 이러한 이의제기가 별개의 처분인 시정명령의 효력에까지 영향을 미치는 것은 아니므로, 이의제기에 의해 과태료 부과처분이 그 효력을 잃더라도 개별법 상 시정명령은 그 효력을 유지할 수 있습니다.

26 행정처분과 과태료처분의 병과(2)

질의 요지

이행명령과 과태료 병과, 이행명령 불이행에 대한 과태료 부과가 모두 가능한 경우 이행명령과 동시에 과태료를 부과한 행정청의 과태료 부과 처분의 효력

회신

- 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」의 경우, 행정청은 빗물이용시설을 설치할 것을 명할 수 있고(제8조제4항), 이러한 이행명령에 따르지 않을 경우 과태료를 부과할 수 있습니다(제28조제1항제1호).
- 행정청은 이행을 명하면서 빗물이용시설을 설치하지 않은 것에 대해 바로 과태료를 부과할 수 있으므로(제28조제2항제1호), 행정청으로서 시설 설치에 대한 이행명령과 시설 미설치에 대한 과태료를 병과하고, 이행명령에 따르지 아니할 경우 추가적으로 이행명령 불이행에 따른 과태료를 부과합니다.
- 이행명령 후 이에 따르지 아니할 경우에 과태료를 부과해야 함에도 불구하고 행정청이 이행명령과 과태료를 동시에 부과하는 경우, 시설미설치에 대한 이행명령과 이에 대한 과태료 부과, 이행명령 불이행에 대한 과태료 부과 모두 가능하므로 이행명령과 동시에 과태료를 부과한 행정청의 과태료 부과처분은 법률에 근거한, 하자 없는 행위로서 유효하다 할 것입니다.

27 행정처분과 과태료처분의 병과(3)

질의 요지

하나의 위반행위에 대해 업무정지 등의 행정처분과 과태료를 병과하는 것이 과중하다고 판단하는 경우 행정청의 재량에 따라 어느 하나의 처분만을 할 수 있는지

회신

- 하나의 법률위반행위에 대해 업무정지 등의 행정처분과 과태료처분은 그 목적과 성질이 다르므로 병과할 수 있습니다.
- 행정처분과 과태료처분을 병과하는 것이 과중한 경우, 거기에 과태료감경 또는 면책 사유가 있어서 감경 또는 면책하는 것은 별론으로 하더라도 행정처분이 별도로 존재한다는 이유로 과태료 부과 자체를 면제할 수는 없습니다.

28 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제3조(법 적용의 시간적 범위)의 의미(견해변경)

회신

▶ 「질서위반행위규제법」 제3조제1항과 제2항의 의미

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

7. 제93조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출 등의 명령을 위반한 자

〈「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위〉

- 「질서위반행위규제법」 제3조제1항 및 제2항은 질서위반행위의 성립과 과태료 부과 원칙적으로 행위 시 법률에 의하되, 법률 개정으로 인하여 그 행위가 성립되지 않거나 가볍게 변경된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다고 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위에 관해 행위시법주의 원칙(법제3조제1항)에 따라 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위시 법률을 적용하는 것을 원칙으로 하고, 예외적으로, 질서위반행위 후 법률이 경하게 변경되거나 당해 행위가 질서위반행위에 해당하지 않게 된 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용(법제3조제2항)하는 것으로 해석하여야 합니다.
- 여기서 “법률에 특별한 규정이 없는 한”이란 부칙 등 경과규정이 존재하는 지 여부에 관한 것으로, 법률 변경으로 인하여 별하지 않거나 가볍게 처벌하는 경우에는 부칙상 어느 시점부터 해당법률을 적용하도록 규정하였는지를 반드시 확인해야 할 것입니다.
- 만일 부칙에 이에 대한 정함이 없다면 「질서위반행위규제법」 제3조제1항에 따라 ‘질서위반행위 당시’의 법률에 규정된 과태료 액수를 부과하면 될 것이며, 이는 수회의 법률 변경으로 인하여 질서위반행위 후 과태료 액수가 여러 번 달라졌더라도 마찬가지라 할 것입니다.

〈기존의 법무부의 입장은 ‘동기설’에 입각〉

- 법무부는 그동안 위 예외규정의 적용범위에 관하여 형법 적용의 시간적 범위에 관한 ‘동기설’에 입각하여 해석해 왔습니다.
- 동기설은 법률의 실효성 확보나 가벌성 존속의 관점으로부터 명문의 규정이 없어도 형법상 형의 폐지가 그 행위의 가벌성에 관한 법률이념의 변경에 의한 것은 불가벌이

이지만, 단순히 사실관계의 변경에 의한 것은 가벌성을 잃게 된다는 견해로 판례의 태도입니다.

- 법률 개정이 단순한 사실관계의 변화가 아닌 기존의 처벌이 부당하다는 반성적 고려에서 비롯된 경우에만 「형법」 제1조제2항에 따라 개정법을 적용해야 한다는 대법원 판례(대법원 2003.10.10. 선고 2003도2770 판결 참조)에 따르면 과태료 역시 위와 같은 경우에만 「질서위반행위규제법」 제3조제2항이 적용된다는 견해입니다.

관련 규정과 판례

「형법」

제1조(범죄의 성립과 처벌) ① 범죄의 성립과 처분은 행위 시의 법률에 의한다.

② 범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구법보다 경한 때에는 신법에 의한다.

③ 재판확정 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하는 때에는 형의 집행을 면제한다.

【대법원 2003. 10. 10. 선고 2003도2770 판결】

형법 제1조제2항의 규정은 형벌법령 제정의 이유가 된 법률이념의 변천에 따라 과거에 범죄로 보던 행위에 대하여 그 평가가 달라져 이를 범죄로 인정하고 처벌한 그 자체가 부당하였거나 또는 과형이 과중하였다는 반성적 고려에서 법령을 개폐하였을 경우에 적용하여야 할 것이고, 이와 같은 법률이념의 변경에 의한 것이 아닌 다른 사정의 변천에 따라 그때 그때의 특수한 필요에 대처하기 위하여 법령을 개폐하는 경우에는 이미 그 전에 성립한 위법행위를 현재에 관찰하여도 행위 당시의 행위로서는 가벌성이 있는 것이어서 그 법령이 개폐되었다 하더라도 그에 대한 형이 폐지된 것이라고는 할 수 없다.

7. 제93조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출 등의 명령을 위반한 자

- 이에 의하면 입법목적과 개정 경위 등 해당 조항과 관련된 모든 사항이 종합적으로 고려되어야 하는 것으로서, 과태료 부과 근거인 개별법의 개정이 단순한 사실관계의 변화가 아닌 기존의 처벌이 부당하는 반성적 고려에서 비롯된 경우에만 변경된 과태료 규정을 적용하여 미처벌 또는 감경 처벌이 가능하게 됩니다.
- 또한 해당 개별법의 개정이 반성적 고려에서 비롯된 것인지 여부는 각 개별법 소관 행정청에서 판단할 문제라는 입장입니다.

〈‘동기설’ 적용 여부에 관한 입장변경〉

- 과태료와는 그 목적, 법적 성질 등을 달리하는 형벌에 관한 법리를 명문 규정이나 관련 판례가 없음에도 그대로 적용하는 것은 불합리합니다. 형벌이란 국가와 사회공동생활의 질서에 현저히 위반하는 행위를 범죄로 규정하고, 그러한 행위를 한 행위자에 대한 제재이지만, 과태료는 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 가벼운 법위반행위에 대하여 행정청이 금전적 제재를 가하는 행정질서벌로서 행정벌⁷⁷⁾의 일종이라 할 것입니다.
- 결국, 과태료는 범인의 반사회성을 처벌하는 것이 아니고, 행정법규의 실효성을 확보함을 목적으로 하는 점에서 형벌과는 그 목적, 성질, 절차 등을 달리하는 것입니다.
- 형법상 동기설은 법률이념의 변경에 따른 반성적 고려가 아니라 사정의 변경에 따른 정책적 필요에 대처하기 위한 형의 폐지된 경우에는 그 범죄행위의 가벌성이 소멸하지 않음을 이유로 하는 반면, 과태료의 경우 법 개정으로 부과 대상에서 제외하거나

⁷⁷⁾ 행정벌에는 행정형벌, 행정질서벌(과태료), 조례에 의한 과태료 포함

가볍게 변경한 것은 이미 행정목적 달성에 장애를 미칠 위험성이 소멸 또는 감소하였다고 판단한 것으로 보아야 할 것입니다.

- 그럼에도 과태료 처분에 국가와 사회공동생활의 질서에 현저히 위반하는 행위인 범죄에 대한 가벌성을 이유로 하는 동기설을 그대로 적용하는 것은 법적 근거 없이 국민에게 불이익한 결과 초래할 우려가 있습니다.
- 또한 동기설이 적용된다면 법률에 명문 규정 없이 구법에 따른 과태료 부과 범위가 넓어지는 결과가 초래될 뿐만 아니라, 수범자인 국민이 법률변경의 동기를 판단할 기준도 불명확합니다.

〈결론: 동기설 미적용〉

- 따라서, 과태료에 형법상의 동기설을 그대로 적용하기는 어려울 것으로 판단되고, 결국 법규정 문언대로 해석함이 상당하다고 보여집니다.
- 법률 개정으로 기 질서위반행위가 더 이상 과태료 부과 대상이 아니거나 가볍게 부과되는 경우 경과규정이 없는 한 변경된 법률을 적용함이 상당합니다.

▶ 「질서위반행위규제법」 제3조제3항 관련

- 과태료 처분이나 과태료 재판이 확정 된 후 법 개정으로 해당 행위가 질서위반행위에 해당하지 않는 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수나 집행을 면제한다고 규정하는 「질서위반행위규제법」 제3조제3항과 달리, 과태료 처분이나 재판 확정 후 과태료 액수가 가볍게 변경된 경우에는 어떻게 할 것인지에 대하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 않습니다.
- 이처럼 별도의 규정을 두고 있지 않는 경우에는 법 적용의 시간적 범위에 관한 원칙 및 예외 규정인 「질서위반행위규제법」 제3조제1항 또는 제2항으로 돌아가 행위시법 또는 개정법에 따라 판단하면 될 것입니다.

- 다만, 이미 과태료 처분 또는 과태료 재판이 확정된 경우에는 그 처분에 하자가 있거나 확정된 종국판결에 중대한 흠이 있는 경우에만 취소·재심 등을 통한 번복이 가능하다 할 것이므로, 법 개정이 처분의 취소나 판결의 재심이 가능한 경우에 해당하는지 여부에 대해서는 신중히 판단되어야 할 것입니다.
-

29 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(2)

질의 요지

질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 경우로서 부칙에 신법 적용 시기를 별도로 정한 경우 과태료 부과 여부의 판단기준

회신

- 「질서위반행위규제법」 제3조제1항 및 제2항은 질서위반행위의 성립과 과태료 부과 원칙적으로 행위 시 법률에 의하되, 법률 개정으로 인하여 그 행위가 성립되지 않거나 가볍게 변경된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다고 규정하고 있습니다.
- 여기서 “법률에 특별한 규정이 없는 한”이란 부칙 등 경과규정이 존재하는 지 여부에 관한 것으로서 부칙에 적용시점을 별도로 규정한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제3조가 아닌 부칙이 우선 적용된다 할 것이므로, 법률 변경으로 인하여 벌하지 않거나 가볍게 처벌하는 경우에는 부칙 상 어느 시점부터 해당법률을 적용하도록 규정하였는지를 반드시 확인해야 할 것입니다.
- 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」(이하 “개정법”)은 「부동산 거래신고에 관한 법률」(이하 “구법”)이 폐지됨에 따라 2016. 1. 19. 제정 및 2017. 1. 20. 시행되어, 부칙 제3조에서 ‘개정법 제3조는 개정법 시행 후 최초로 계약을 체결하거나 부동산 등을 취득하는 경우에 적용’하도록 특별히 규정하고 있습니다.
- 또한 개정법 부칙 제8조는 “종전의 「부동산 거래신고에 관한 법률」을 위반한 행위에 대하여 과태료를 적용할 때에는 종전의 규정을 따른다”고 명시하고 있으므로 구법

폐지 여부와 관계없이 부칙에 따라 폐지된 법률 위반에 대해서도 과태료 부과가 가능하다는 것입니다.

- 개정법 시행 전인 2016. 5. 27. 계약을 체결한 경우 개정법 부칙에 따라 계약체결 당시 시행법인 구법에 따라야 하고, 구법 제3조는 거래당사자 중 일방이 국가·지방자치단체 등인 경우 개인에게도 신고의무를 부여하고 있으므로, 거래신고의무를 부담한다 할 것입니다.
 - 따라서 구법에 따라 계약체결 후 60일 이내에 거래 신고를 하지 않았다면, 질서위반행위의 당사자로서 과태료 부과 대상이라 할 것이며, 행정청은 행위시법인 구법 및 개정법 부칙에 따라 과태료를 부과하게 될 것입니다.
-

30 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)

질의 요지

질서위반행위가 시작된 시점의 과태료 액수가 종료된 시점의 액수보다 상향된 경우 과태료 부과액의 결정

회신

- 「질서위반행위규제법」 제3조제1항 및 제2항은 질서위반행위의 성립과 과태료 부과 원칙적으로 행위 시 법률에 의하되, 법률 개정으로 인하여 그 행위가 성립되지 않거나 가볍게 변경된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다고 규정하고 있습니다.
- 여기서 “법률에 특별한 규정이 없는 한”이란 부칙 등 경과규정이 존재하는지 여부에 관한 것으로서, 부칙에 신법의 적용 시기를 별도로 정하고 있다면 그에 따르면 될 것이고, 부칙에 이에 대한 정함이 없다면 「질서위반행위규제법」 제3조제1항에 따라 ‘질서위반행위 당시’의 법률에 규정된 과태료 액수를 부과하면 될 것입니다.
- 「자동차손해배상 보장법」에 따른 보험 등 가입 의무를 위반한 경우로서 미가입 상태 계속 중 같은 법 시행령 제36조에 따른 [별표5] 과태료 부과기준이 개정되어 부과 가능한 과태료 최고액이 인상되었다면 인상 전 과태료와 인상 후 과태료 중 어느 금액을 최고액으로 설정해야 하는지가 문제됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 제3조제1항과 유사한 「형법」 제1조제1항에 대하여 대법원은 “범죄의 성립과 처벌은 행위시의 법률에 의한다고 할 때의 “행위시”라 함은 범죄행위의 종료시를 의미한다”고 판시하고 있는데, 「질서위반행위규제법」이 질서위반행위의

성립에 관하여 「형법」 상 개념을 차용한 점을 고려하면 「질서위반행위규제법」 제3조 제1항의 행위시 역시 위 판례와 같이 “질서위반행위 종료시”로 행정청은 질서위반행위가 종료된 시점인 보험 가입 시의 과태료 최고액을 기준으로 과태료를 부과하면 될 것입니다.

31 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-1

질의 요지

「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 '위치정보법')의 개정으로 과태료 규정이 삭제된 경우, 법개정 전 발생한 질서위반행위에 대하여 「질서위반행위규제법」 제3조 제2항에 의해 신법을 적용해야 하는지 여부

회신

▶ 「질서위반행위규제법」 제3조제2항의 해석

- 「질서위반행위규제법」 제3조제2항은 질서위반행위의 성립시점과 행정청의 과태료 부과시점의 법률이 다른 경우 구법과 신법 중 무엇을 적용할지에 관한 것입니다.
- 「질서위반행위규제법」은 행위시법주의를 원칙으로 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 원칙적으로 행위 시의 법률에 따르도록 규정하고 있고(제3조제1항), 다만 예외적으로 질서위반행위 후 법률이 경하게 변경되거나 당해 행위가 질서위반행위에 해당하지 않게 된 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용하도록 규정하고 있습니다(제3조제2항).

▶ 사안의 검토

- 본건은 구 「위치정보법」 시행 당시 구법에 따라 질서위반행위가 성립하였으나 과태료 부과 전 법개정으로 더 이상 질서위반행위에 해당하지 않게 된 사안입니다.

구 「위치정보법」 [2018. 4. 17, 일부개정 이전의 것]	현행 「위치정보법」 [법률 제15608호, 2018. 4. 17, 일부개정]
제15조(위치정보의 수집 등의 금지) ① 누구든지 개인 또는 소유자의 동의를 얻지 아니하고 당해 <u>개인 또는 이동성이 있는 물건의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하여서는 아니된다.</u> 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제29조제1항에 따른 긴급구조기관의 긴급구조요청 또는 같은 조 제7항에 따른 경보발송요청이 있는 경우 2. 제29조제2항에 따른 경찰관서의 요청이 있는 경우 3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 제43조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 4. 제15조제1항의 규정을 위반하여 소유자의 동의를 얻지 아니하고 이동성이 있는 물건의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하거나 제15조제3항의 규정을 위반하여 위치정보 수집장치가 부착된 사실을 고지하지 아니한 자	제15조(위치정보의 수집 등의 금지) ① 누구든지 개인위치정보주체의 동의를 받지 아니하고 <u>해당 개인위치정보를 수집·이용 또는 제공하여서는 아니 된다.</u> 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제29조제1항에 따른 긴급구조기관의 긴급구조요청 또는 같은 조 제7항에 따른 경보발송요청이 있는 경우 2. 제29조제2항에 따른 경찰관서의 요청이 있는 경우 3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 제43조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 4. 제15조제3항을 위반하여 위치정보 수집장치가 부착된 사실을 알리지 아니한 자

부칙 <생 략>	부칙 <법률 제15608호, 2018. 4. 17.> 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
----------	--

- 그런데, '18. 4. 17. 개정('18. 10. 18. 시행) 「위치정보법」 부칙 등에 과태료 관련 별도의 경과규정을 두지 아니하였고, 이른바 형법상 '동기설'은 적용되지 않습니다.
- 따라서 본 사안은 「질서위반행위규제법」 제3조제2항의 '법률에 특별한 규정'이 없는 경우에 해당하여, 법개정 전의 질서위반행위에 관하여 과태료를 부과할 수 없습니다 (신법 적용).

32 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-2

질의 요지

질의 1. 「질서위반행위규제법」 제정 당시 부칙 제4항의 의미

질의 2. 개별법이 기존 과태료 규정을 폐지하면서 부칙으로 기존 위반 행위에 과태료를 부과하도록 규정한 경우 「질서위반행위규제법」 제3조와의 관계

회신

▶ 질의 1에 관하여

- 제정('08. 6. 22. 시행) 「질서위반행위규제법」 부칙은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 「질서위반행위규제법」을 적용하도록 규정하고 있습니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는

한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

「질서위반행위규제법(법률 제8725호, '08. 6. 22. 시행) 부칙」

- ① (시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (가산금의 징수 등에 관한 적용례) 제24조 및 제52조부터 제54조까지의 규정은 이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다.
- ③ (과태료에 관한 적용례) 제55조는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.
- ④ (일반적 경과조치) 이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 다른 법률에 따라 발생한 효력에 관하여는 영향을 미치지 아니한다.

▶ **질의 2에 관하여**

- 본건 과태료의 근거규정인 구 병역법(법률 제7430호로 개정되기 전의 것) 제95조제1항은 삭제되었으나(법률 제7430호, '05. 7. 11. 시행), 개정법률 시행 전의 위반행위 벌칙 적용은 종전의 병역법에 의한다는 경과규정을 두었습니다.

관련 규정

「병역법(법률 제7430호, '05. 7. 1. 시행) 부칙」

제16조 (벌칙에 관한 경과조치) ① 이 법 시행전의 병역법 또는 특례규제법의 위반행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 병역법 또는 특례규제법에 의한다. 다만, 종전의 병역법 제73조제1항의 규정에 의한 신고불이행자에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 제84조제1항을 적용한다.

② 부칙 제4조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 방위소집의 입영을 기피한 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 제88조제1항의 규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.

- 결국 '05. 5. 확정된 본건 과태료 재판 이후 「병역법」 개정으로 본건 과태료의 부과 규정이 삭제되었다고 하더라도 경과규정에 따라 이미 확정된 과태료 재판에 의한 징수 · 집행이 이루어져야 하고, '08. 6. 22. 「질서위반행위규제법」의 시행 이후에도 징수절차가 종료되지 아니한 본건 과태료 재판은 「질서위반행위규제법」의 적용대상이 된다고 할 것입니다.
- 하지만, 「병역법」 부칙 제16조제1항은 “변경된 법률에 특별한 규정”이 있는 경우에 해당하여 본건은 「질서위반행위규제법」 제3조3항에 의한 과태료의 징수 · 집행 면제 대상이 되지 아니합니다.

33 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-3

질의 요지

질의 1. 특정시점부터 당사자에게 유리하게 변경된 과태료 부과기준을 적용하기로 한 금융감독원(또는 금융위원회)* 결정의 「질서위반행위규제법」 부합 여부

보험업법 시행령 개정에 따라, 금융감독원이 새로운 과태료 부과기준을 마련하여 이에 따른 과태료 부과를 건의하고, 이를 금융위원회가 의결하여 과태료 부과처분이 있었는데, 일부 위반사안에 의결된 부과기준이 적용되지 아니한 채 과태료가 부과된 사안

질의 2. 변경된 부과기준이 미반영 되어 이루어진 일부 과태료 부과처분의 효력

회신

▶ 질의 1에 관하여

- 「질서위반행위규제법」 제3조는 법적용의 시간적 범위를 규정하는 조항으로 제3조제1항, 제2항이 규정하는 ‘법률’은 문언상 ‘형식적 의미의 법률’ 및 법률의 구체적 위임에 근거한 하위법령인 ‘실질적 의미의 법률’이 포함됩니다.
- 개별법령의 개정으로 그 적용의 시간적 범위가 문제될 경우는 당해 규정이 「질서위반행위규제법」 제3조제1항, 제2항이 규정하는 ‘법률’에 해당하는지를 살펴야 할 것입니다.
- 금융감독원은 ‘15. 9. 16. 「보험 모집조직에 대한 과태료 건별 부과 운영기준」(이하 ‘운영기준’)을 마련하여 금융위원회에 보고사항으로 안건을 상정, 금융위원회는 이를 의결하여 적용을 개시하였습니다.

- 운영기준에는 「보험업법」 제97조 및 제99조 위반에 대해 ‘다수의 동종 위반행위에 대한 건별 과태료 부과원칙’을 규정하고, 특히 운영기준은 그 적용시기를 「보험업법 시행령」 ‘[별표9] 과태료 부과기준’이 신설된 ‘14. 4. 15. 이후로 정하되, 시행령 개정 전 위반행위는 개정 전후의 부과기준을 비교 후 당사자에게 유리한 금액을 적용하도록 한다고 규정하였습니다.

관련 규정

「보험 모집조직에 대한 과태료 건별 부과 운영기준」(2015. 9. 16.)

3. 주요골자

가. 위반행위의 수 판단

- 위반행위의 특성에 맞는 객관적인 판단기준 마련
 - 보험계약 체결 · 모집에 관한 금지행위 위반(보험업법 §97①)은 ‘보험계약 건수’로 판단하고
 - 무자격자에 대한 보험모집 위탁 또는 부당 수수료 지급(보험업법 §99②)은 ‘무자격자 수’로 판단

(중략)

라. 적용 시기 등

- 보험업법시행령 개정 시행일(‘14.4.15) 이후 발생한 위반행위에 대해 적용하되
 - 시행령 개정 이전 위반행위는 신 · 구 기준을 비교하여 위반자에게 유리한 금액을 적용
- 신속한 과태료 부과기준 적용을 위해 우선 실무기준으로 운영하고 빠른 시일내에 보험업감독규정에 반영

- 위 운영기준은 「보험업법」의 과태료 부과를 위해 법률의 구체적인 위임 없이 금융감독원이 마련, 금융위원회가 의결한 실무기준으로, 「보험업법 시행령」 시행일인 ‘14. 4. 15.

전후 발생한 위반행위의 처리 기준을 포함하나, 이는 「보험업법 시행령」의 과태료 부과기준 신설에 대한 해석·적용을 위한 행정기관의 내부 업무처리 기준에 해당할 뿐, 「질서위반행위규제법」 제3조제1항, 제2항의 ‘형식적 의미의 법률’ 및 그 법률의 위임에 근거한 법규명령, 규칙, 조례 등 ‘실질적 의미의 법률’에 해당하는 것으로 보기는 어렵습니다.

- 결국, 금융감독원이 마련하고 금융위원회가 의결한 위 운영기준의 시행은 「질서위반행위규제법」 제3조제2항의 적용대상인 ‘법률의 변경’이 있었던 것으로 볼 수 없어 그 위반여부가 문제되지 않습니다.

▶ 질의 2에 관하여

- 금융위원회가 ‘15. 1. 5. 과태료 부과 건의 받은 위반사항 25건에 관해 위 운영규정 의결(‘15. 9. 16.) 이후 과태료를 부과하며, 의결 시 과태료 부과 건의 받은 위반사항 46건과 달리 위 운영규정을 적용하지 아니하더라도,⁷⁸⁾ 위 운영규정이 「보험업법 시행령」의 과태료 부과기준 변경에 대한 해석·적용을 위한 행정기관의 내부 업무처리 기준에 해당함을 고려하면, 이를 위반한 과태료 부과 처분의 적절성 여부와는 별론으로 그 처분이 무효에 이를 정도의 중대·명백한 위법이 있는 것인지는 의문입니다.

관련 규정

「대법원 2003두2403 판결」

행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자의 중대·명백 여부를 판별함에 있어서는 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적

78) 감사원은 ‘15. 1. 5. 금융감독원의 과태료 부과 건의가 있었던 25건에 관하여 금융위원회가 위 운영규정을 적용하였어야 했다고 지적

론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 한다.

- 이와 같은 행정청의 처분 하자의 중대·명백 여부는 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적인적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성을 종합적으로 감안하여 1차적으로 소관 행정청이 판단하여야 할 문제입니다.

34 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-4

질의 요지

구법인 「임대주택법」*에 따라 등록한 임대주택 사업자가 신법인 「민간임대주택에 관한 특별법」 제43조(임대의무기간 및 양도 등)를 위반하여 '18년도에 임대주택을 양도한 경우, 어느 법률에 따라 과태료를 부과해야 하는지 여부

회신

- 본건 질의는 「민간임대주택법」으로 개정 전의 구 「임대주택법」이 임대의무기간 경과 전 임대주택 매각 행위에 관하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하여, 과태료 상한액에 차이가 발생한 것에 기인한 것으로 보입니다.
- 참고로 '15. 8. 11. 기존 「임대주택법」이 개정되어 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 제명 변경하고, 공공임대주택에 관한 규정은 「공공주택 특별법」으로 이관되었습니다.

관련 규정

구 「임대주택법(법률 제13328호, '15. 8. 11. 개정 전의 것)」

제44조(과태료) ① 제16조를 위반하여 민간건설임대주택 또는 매입임대주택을 매각한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.〈신설 2014. 5. 28.〉

신 「민간임대주택에 관한 특별법 (약칭 민간임대주택법)」⁷⁹⁾

⁷⁹⁾ 민간임대주택법 제43조의 양도금지에 대한 과태료 부과 규정은 '15. 8. 제명 변경 이후로 유지되다가 '17. 1. 17. 개정(법률 제14532호, '18. 1. 17. 시행)부터 제67조제1호에서 제67조제2호로 변경된 것 외에는 현재까지 동일함

제67조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.〈개정 2017. 1. 17., 2018. 1. 16.〉

2. 제43조를 위반하여 임대 의무기간 중에 민간임대주택을 임대하지 아니하거나 양도한 자

- 「질서위반행위규제법」 제3조는 질서위반행위에 대한 법적용의 시간적 범위에 관하여 행위시법주의를 원칙으로 하되(제1항), 예외적으로 질서위반행위 후 법률이 경하게 변경되거나 당해 행위가 질서위반행위에 해당하지 않게 된 경우에는 법률에 특별한 규정(경과규정)이 없는 한 변경된 법률을 적용하도록(제2항) 규정하고 있습니다.
- ‘15. 12. 29. 제명 변경한 「민간임대주택법」(법률 제13499호)이 최초 시행 당시 둔 부칙 제3조제2항은 구 「임대주택법」에 따라 등록한 임대주택은 구 「임대주택법」을 계속 적용하도록 규정하여, 구 「임대주택법」 시행 당시 등록한 임대사업자의 임대 의무기간 경과 전 임대주택 매각 행위는 「민간임대주택법」 시행 이후에도 구 「임대주택법」에 따른 과태료 규정이 적용될 것인지 의문이 있을 수 있습니다.

관련 규정

「민간임대주택에 관한 특별법(약칭 민간임대주택법, 법률 제13499호) 부칙」

제3조(이미 등록한 임대주택에 관한 특례) ① (생략)

② 종전의 「임대주택법」에 따라 등록한 임대주택은 종전의 「임대주택법」을 적용한다.

- 그러나, 동일한 부칙 제9조는 구 「임대주택법」의 임대사업자는 「민간임대주택법」에 따른 일반형임대사업자로 의제하고, 부칙 제14조는 「민간임대주택법」 시행일인 ‘15. 12. 29. 이전의 위반행위에 대한 과태료는 종전의 규정(구 「임대주택법」)을 따르도록 하는 바, 부칙 제14조의 반대해석 상 구 「임대주택법」 시행 당시 등록한 임대사업자라고 하

더라도, 「민간임대주택법」 시행일인 '15. 12. 29. 이후의 위반행위에 대한 과태료는 행
위시법인 「민간임대주택법」에 따라 부과되는 것이 상당할 것입니다(갑설).

관련 규정

「민간임대주택에 관한 특별법(약칭 민간임대주택법, 법률 제13499호) 부칙」

제9조(임대사업자에 대한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「임대주택법」 제6조에 따라
등록한 임대사업자(공공주택사업자는 제외한다)는 이 법에 따른 일반형임대사업자로
본다. 이 경우 제5조제4항의 개정규정에 따른 등록기준을 충족하는 경우에는 기업형
임대사업자로 등록할 수 있다.

제14조(벌칙이나 과태료에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 행위에 대하여 벌칙이나 과
태료를 적용할 때에는 종전의 규정에 따른다.

※ 질의 시점인 '18. 11.경 기준으로, '18. 1. 16. 개정된 「민간임대주택법」(법률 제
15356호) 제5조에 따라 종전 일반형임대사업자는 기업형임대사업자와 함께 “임
대사업자”로 통합

「민간임대주택에 관한 특별법(약칭 민간임대주택법, 법률 제15356호) 부칙」

제5조(이미 등록한 민간임대주택등에 관한 특례) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 이 법 시행 당시 종전 규정에 따라 등록한 기업형임대사업자와 일반형임대사업자
는 제5조의 개정규정에 따른 임대사업자로 본다.

35 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위(3)-5

질의 요지

- 질의 1.** 「질서위반행위규제법」 제3조제3항의 “과태료의 징수 또는 집행을 면제”하는 규정이 과태료 납부를 완료한 경우에도 소급 적용되는지 여부
- 질의 2.** 개별법령상 과태료 규정 폐지 이전의 과태료를 당사자가 폐지 이후 현재까지 체납 중이거나 압류 상태인 경우, 과태료를 면제하거나 압류를 해제해야 하는지 여부

회신

▶ 관련규정

- 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」상 액화석유가스 연료사용제한 규정 및 과태료 규정이 폐지되었습니다.
- LPG연료사용제한을 폐지하는 내용의 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」(이하 “액화석유가스법”이라 함) 일부개정법률이 2019. 3. 26.부터 시행 중이고, 이에 따라 LPG연료사용을 제한하는 액화석유가스법 제28조 및 이를 위반한 경우 과태료를 부과하도록 한 제73조제3항제5호가 삭제되었습니다.

구 「액화석유가스법」 [법률 제14995호, 2017. 10. 31, 일부개정]	현행 「액화석유가스법」 [법률 제16302호, 2019. 3. 26, 일부개정]
제28조(액화석유가스의 연료사용제한) 산 업통상자원부장관은 액화석유가스의 적 정한 수급, 사용상의 안전관리, 그 밖에 공익상 필요하다고 인정되면 산업통상 자원부령으로 정하는 바에 따라 자동차 또는 그 사용자에 대하여 액화석유가스 를 연료로 사용하는 것을 제한할 수 있 다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해 당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 액화석유가스를 사용하는 승용자동 차(「자동차관리법」 제3조제1항제1호 에 따른 승용자동차를 말한다)로 등록 (「자동차관리법」 제5조에 따른 등록을 말한다) 후 5년이 지난 경우 2. 「자동차관리법」 제3조제2항 및 제3 항에 따른 자동차의 종류 중 유형별 세부기준에 의한 다목적형 승용자동 차와 기타형 승용자동차의 경우	제28조 <삭제>

- 개정된 액화석유가스법 부칙은 과태료 경과규정을 별도로 두지 않고 있습니다.

관련 규정

「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 부칙 〈법률 제16302호, 2019. 3. 26.〉

이 법은 공포한 날부터 시행한다

▶ 질의 1에 관하여

- 「질서위반행위규제법」 적용의 시간적 범위와 관련하여 제3조제1항은 질서위반행위에 대한 법 적용의 시간적 범위에 관하여 행위시법주의를 원칙으로 함을 규정하고 있습니다. 단, 동법 제3조제2항은 질서위반행위 후 법률이 경하게 변경되거나 당해 행위가 질서위반행위에 해당하지 않게 된 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용하도록 규정하고 있습니다. 특별한 규정의 의미는 부칙 등 경과규정이 존재하는 경우를 의미합니다.
- 「질서위반행위규제법」 제3조제3항은 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판 확정 후 법률이 변경된 경우 법 적용의 시간적 범위를 규정합니다.
- 이에 따르면 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판 확정 후 법 개정으로 그 행위가 더 이상 과태료 부과 대상에 해당하지 아니하게 된 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료 징수 또는 집행을 면제하게 됩니다.
- 다만, ‘법률’에는 형식적 의미의 법률 또는 법률의 위임에 근거한 법규명령·규칙·조례 등 실질적 의미의 법률이 포함되며, “특별한 규정”은 원칙적으로 부칙을 의미하기 때문에 「질서위반행위규제법」 제3조제3항의 적용 여부는 반드시 개별법령 부칙의 존부를 확인하여 판단하여야 할 것입니다.
- 「질서위반행위규제법」 제3조는 문언 상 행정청의 과태료 부과·징수 절차가 종료되지 않은 경우에만 적용되는 것으로 해석됩니다.

- 따라서 당사자가 과태료를 납부하는 등 과태료 부과·징수 절차가 종료된 경우에는 과태료 액수가 가볍게 변경되거나 면제되더라도 원칙적으로 이를 변경할 수 없으며, 예외적으로 그 처분에 하자가 있거나 확정된 종국판결에 중대한 흠이 있는 경우에만 취소·재심 등을 통한 번복이 가능하다 할 것입니다.
- 당사자가 부과된 과태료를 납부하지 않는 등 과태료 부과·징수 절차가 종료되지 않은 경우에는 「질서위반행위규제법」 제3조제3항에 따라 부과된 과태료에 대한 징수나 집행을 면제하여야 할 것이나, 과태료 납부가 이미 완료된 건에 대해서는 그 징수 또는 집행을 “면제”할 수 없으므로 「질서위반행위규제법」 제3조제3항이 소급적용될 수 없다고 봄이 상당할 것입니다.

▶ 질의 2에 관하여

- 법령 폐지 이전 과태료 부과처분에 대해 현재까지 체납 중이거나 압류 중인 건은 과태료 부과·징수 절차가 종료되지 않은 것으로 보아야 할 것입니다.
- 변경 전 법률에 근거한 과태료 부과처분에 대하여 당사자가 과태료를 체납 중이거나 체납을 이유로 압류 중인 경우에는 「질서위반행위규제법」 제3조제3항에 따라 과태료를 징수하지 않거나 집행을 면제하여야 합니다.
- 즉, 당사자가 과태료를 체납 중인 경우에는 더 이상 과태료를 징수할 수 없으며, 과태료 체납을 이유로 압류 중인 경우에는 압류를 해제해야 할 것입니다.

제2장

질서위반행위의 성립 등

36 과태료 부과 여부 판단(1)

질의 요지

질서위반행위가 성립했을 때에도 행정청이 과태료를 부과하지 않기로 결정할 수 있는지 여부

회신

- 행정청은 어떠한 법률상 의무위반행위에 대하여 과태료 부과 규정이 있는 경우 당사자의 법위반행위가 「질서위반행위규제법」에 따른 의무위반행위에 해당하는지 여부를 판단할 수 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」은 질서위반행위의 성립요건으로 당사자의 행위가 과태료 부과 대상인 법위반행위일 것(제6조), 고의 또는 과실이 존재할 것(제7조), 위법성 착오가 없을 것(제8조) 등을 규정하고 있습니다.

- 행정청은 위 요건을 바탕으로 질서위반행위 성립 여부를 직권으로 판단할 수 있으며, 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 당사자의 진술을 청취하거나 직권으로 장부·서류 등을 검사하는 등 필요 최소한의 조사를 할 수도 있습니다(「질서위반행위규제법」 제22조).
 - 만일 행정청이 당해 행위가 질서위반행위에 해당하지 않는다고 판단한 경우, 행정청은 당해 행위에 과태료를 부과할 수 없습니다.
 - 이와 반대로 행정청이 일단 당사자의 행위가 질서위반행위에 해당한다고 판단한 경우, 행정질서벌(과태료)의 성질상 이미 성립한 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할지 여부를 결정할 권한은 행정청에 존재하지 않는다고 보는 것이 상당하므로 행정청은 개별 법률이 규정한 과태료 규정에 따라 반드시 과태료를 부과해야 합니다.
 - 다만, 그 액수 산정 시 과태료 감경 규정을 적용하여 적정한 과태료를 부과할 수 있을 것입니다.
-

37 과태료 부과 여부 판단(1)-1

질의 요지

특정 행정청(시·군·구청장)의 과태료 미부과 결정과 관련하여, 제3자가 다른 행정청(시·도지사)에 대하여 당사자에 대한 과태료 부과를 요구하거나 과태료 미부과 결정의 직권취소를 요구할 수 있는지 여부

회신

- 제3자가 특정 행정청의 행위에 대하여 다른 행정청에 그 행위의 시정을 요구하기 위해서는, 제3자에게 해당 행위를 요구할 수 있는 법규상·조리상 신청권이 인정되어야 합니다.
- 이러한 신청권이 존재하는지 여부는 과태료 부과에 근거 법령 및 제반사정 등을 종합적으로 고려하여 과태료 부과권자인 당해 행정청이 판단할 사항이라 하겠습니다.

관련 규정

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제49조(감염병의 예방 조치) ① 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 하며, 보건복지부장관은 감염병을 예방하기 위하여 제2호, 제2호의 2부터 제2호의4까지, 제12호 및 제12호의2에 해당하는 조치를 할 수 있다.

2의4. 감염병 전파가 우려되어 지역 및 기간을 정하여 마스크 착용 등 방역지침 준수를 명하는 것

제83조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제49조제1항제2호의4의 조치를 따르지 아니한 자

⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 질병관리청장, 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

38 과태료 부과 여부 판단(2)

질의 요지

「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하 “집합건물법”)상 집합건물 관리단의 관리인이 법원의 직무집행정지가처분 결정 이전에 행한 질서위반행위에 대해 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 직무집행정지가처분은 이사 등 법인(비법인 사단·재단 포함)의 대표자의 직무권한에 대한 임시의 지위를 정하는 것으로서, 가처분에 의하여 대표자는 직무권한을 잃고 직무대행자가 그 권한을 취득하게 됩니다.
- 다만, 이는 장래에 대하여만 효력이 있고 가처분 이전에 행한 행위의 효력에는 영향이 없으므로, 비법인 사단인 집합건물 관리단의 관리인이 가처분 이전에 행한 보고의무 위반에 대해서는 질서위반행위의 당사자로서 과태료 납부의 책임을 부담해야 할 것입니다.
- 따라서 집합건물법 제26조제1항의 보고의무를 위반한 관리인은 법원의 직무집행정지가처분에도 불구하고 가처분 이전의 위반행위에 대해 「질서위반행위규제법」상 당사자로서 과태료 부담의 책임을 진다 할 것입니다.

39 과태료 부과 여부 판단(3)

질의 요지

질의 1. 「식품위생법」 상 행정청이 당사자의 질서위반행위를 인지하기 이전에 위법상태가 해소된 경우 그 위반행위에 대한 과태료 부과가 가능한지 여부

질의 2. 당사자가 위법상태 계속 중 영업권을 양도한 경우 과태료 부과 대상인 당사자의 결정

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「식품위생법」 제88조제1항은 집단급식소를 설치·운영하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하도록 하면서, 이를 위반하여 신고하지 않는 경우에는 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다(제101조제2항제9호).
- 특히 「식품위생법」 제88조제1항은 신고의무 있는 자를 ‘집단급식소를 설치·운영하려는 자’로 명시하고 있으므로, 이는 사후 신고가 아닌 집단급식소의 설치·운영 이전에 당사자가 이행하여 할 사전 신고의무로 보는 것이 문언상·입법취지상 타당하다 할 것입니다.
- 따라서 당사자가 「식품위생법」 제88조제1항의 신고의무 위반 이후 영업신고를 마쳤더라도 범위반으로 인한 질서위반행위의 발생 사실에는 변화가 없으므로, 사후에 감사 등을 통해 당사자의 범위반사실을 적발한 경우에는 행정청은 당사자의 사전 신고의무 위반을 이유로 과태료를 부과할 수 있습니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 당사자를 “질서위반행위를 한” 자연인 또는 법인으로 정의하고 있습니다.
 - 과태료는 행정법 상 의무위반행위에 대한 금전적 제재인 ‘행정질서벌’로서 실제로 위반행위를 행한 자에게 과태료를 부과·징수하는 것이 책임주의에 부합한다 할 것이므로, 「질서위반행위규제법」 상 당사자는 ‘질서위반행위를 실제로 행한 자로서 개별법이 의무 주체로 규정한 자’로 보아야 합니다.
 - 이에 따르면 「식품위생법」 상 집단급식소를 설치·운영하려는 자(A)가 이를 신고 없이 영업 중 영업권을 타인(B)에게 양도한 경우, 영업권을 양도받은 자(B) 역시 신고 없이 영업하였다면 전 영업자(A)와 현 영업자(B) 모두 「식품위생법」 제88조제1항의 사전신고의무를 위반하였으므로 과태료 부과 대상인 당사자는 전 영업자(A)와 현 영업자(B) 모두 해당한다 할 것입니다.
 - 따라서 위의 경우 행정청은 전 영업자(A)와 현 영업자(B) 모두에게 과태료를 부과할 수 있습니다.
- ※ 「식품위생법」 제39조(영업 승계) 및 제78조(행정 제재처분 효과의 승계)는 영업 양수로 인한 허가 등의 취소나 제조정지 등 효과의 승계 여부에 관한 것으로서 「질서위반행위규제법」 상 과태료 부과 대상인 당사자 자격의 승계와는 관련이 없다 할 것입니다.

40 질서위반행위 법정주의

질의 요지

「자동차관리법」 제11조 자동차 등록원부 변경등록 신청의무 위반에 따른 과태료 부과 시 재외국민의 국내거소신고번호와 주민등록번호를 동일한 것으로 간주하여 국내거소 신고번호를 주민등록번호로 변경신청하지 않은 행위에 대하여 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제6조는 질서위반행위 및 과태료 법정주의를 명문으로 규정하는데, 이에 따르면 법령에 명문 규정이 없는 이상 당사자에게 과태료가 부과될 수 없고, 유사한 성질을 가지는 사항에 대하여 다른 법 규정을 적용하는 유추해석도 금지된다고 보아야 할 것입니다.
- 국내거소신고번호란 재외국민이나 외국국적동포가 국내에 거소를 정하여 신고를 한 경우에 부여되는 고유번호로서(「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 “재외동포법”) 제6조), 이는 우리 국민에게 부여되는 주민등록번호나 외국인에게 부여되는 외국인등록번호와 같이 국내에서 본인임을 증명하는 용도 등으로 사용됩니다.
※ '15. 1. 개정법 시행으로 재외국민에게는 국내거소신고번호를 부여하지 않고 주민등록번호를 부여합니다.
- 그러나 국내거소신고번호가 실제 주민등록번호와 유사한 기능을 하였다고 하더라도 과태료 부과와 같이 당사자에게 불이익한 법 규정을 적용함에 있어서는 이를 동일한 것으로 볼 것인지 여부에 대해 신중하게 검토해야 할 것입니다.

- 재외동포법 제9조는 국내거소신고증으로 주민등록증, 주민등록표 등본·초본을 갈음할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 국내거소신고번호를 주민등록번호와 동일하게 본다는 규정을 특별히 두고 있지 않고 있고, 「자동차등록령」 제22조제4항제3호 변경등록 규정은 주민등록번호와 같은 기능을 하는 법인등록번호를 별도로 명시하여 주민등록번호와 법인등록번호를 구별하고 있습니다.
- 이에 따르면 「자동차관리법」 제84조제3항제2호에서 과태료 부과대상이 되는 행위는 ‘주민등록번호’ 혹은 ‘법인등록번호’ 자체의 변경이 있음에도 변경등록하지 아니한 경우를 의미하는 것이지, 국내거소신고번호를 주민등록번호로 변경하는 것까지 확대하여 해석할 수는 없을 것입니다.
- 따라서 자동차등록원부상 국내거소신고번호를 주민등록번호로 변경신청하지 않은 행위에 대하여 과태료를 부과하는 것은 「질서위반행위규제법」 제6조 위반으로 허용되지 않는다 할 것입니다.

41 고의 또는 과실(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제7조(고의 또는 과실)의 의미

회신

- 「질서위반행위규제법」 제7조는 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위에 대해서는 과태료를 부과하지 않는다고 규정하여 질서위반행위의 성립요건으로 법규위반이라는 객관적 요건 외에 고의·과실이라는 주관적 요건이 함께 요구됨을 명시하고 있습니다.
- 여기서 고의 또는 과실이 없는 경우란 행위 당시에 질서위반행위를 구성하는 사실에 대한 인식이 없거나 필요한 주의의무를 다하였음에도 사실을 인식하지 못한 경우를 의미합니다.
- 따라서 단순히 고의가 아니었다는 주장만으로는 고의 또는 과실 없는 질서위반행위라 할 수 없을 것이며, 고의 또는 과실의 해당 여부는 법위반사실의 인식 또는 의사가 있었는지 여부 및 법위반행위에 당사자의 주의의무의반, 즉 부주의가 있었는지 여부를 엄밀히 따져서 판단해야 할 것입니다.⁸⁰⁾
- 한편, 「질서위반행위규제법」 제7조는 “고의 또는 과실” 둘 중 하나의 존재를 요구하고 있으므로 고의가 없더라도 과실이 있는 경우에는 과태료 부과 대상이라 할 것이며, 단순히 고의가 없다는 이유만으로 과태료 부과 대상이 아니라고 볼 수는 없을 것입니다.

80) 법위반사실을 몰랐다는 주장에 대해서는 제8조 “위법성의 착오”가 문제될 수 있는 바, 이는 단순히 법규정의 존재를 몰랐다는 것만으로는 인정되기 어렵고 행정청의 잘못된 질의회신, 관행 등 당사자가 그릇된 판단을 할 만한 정당한 이유가 있는 경우에 한해 인정된다 할 것입니다.

42 고의 또는 과실(2)

질의 요지

행정청의 안내 공문이 없어 법 개정 사실을 몰랐을 경우 법위반행위에 대해 과태료 부과 가능한지 여부

회신

- 귀하께서는 개정법 시행을 앞두고 새롭게 신설된 과태료 부과대상 행위에 대한 행정청의 안내공문을 받아보지 못한 점을 말씀하시면서 이와 같은 사실이 「질서위반행위규제법」 제7조상 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위”에 해당하지 않는지, 즉 법률 개정 사실을 몰랐을 경우 과태료 부과가 가능한지 여부에 대해 문의하신 것으로 판단됩니다.
- 먼저, 법률 개정으로 과태료 부과 대상이 아니었던 행위가 의무위반행위로 규정된 경우 이를 사전에 일반 국민에게 안내할 행정청의 의무는 「질서위반행위규제법」 혹은 행정절차법 어디에도 규정되어 있지 않습니다.
- 특히 「법령 등 공포에 관한 법률」(이하 “법령공포법”)은 법률 제·개정의 경우 국회에서 의결된 법률안은 국무회의의 의결을 거쳐 관보 또는 일간신문에 게재하고(제11조) 공포된 법률은 공포한 날부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생하도록 하고 있는데(제13조), 이와 같은 법률안의 공포절차를 통해 일반 국민은 법률의 존재를 인식하고 관련 정보를 획득하게 될 것입니다.
- 따라서 법을 집행할 관할 행정청이 개별적으로 안내공문 등의 형식으로 국민에게 알리지 않았다고 하더라도 정부가 관보게재의 형식으로 일괄적으로 개정 사실을 알렸다

면 이는 법 규정에 부합하는 하자 없는 행정행위라 할 것이며, 국민이 실제로 법 개정 사실을 인식했는지 여부를 불문하고 개정 법률은 개정된 내용 그대로 일반 국민에게 효력을 발생한다 할 것입니다.

- 다음으로, 귀하께서는 법률 개정으로 인하여 귀하의 행위가 과태료부과대상인 질서위반행위에 해당하는지 여부를 알지 못했기 때문에 「질서위반행위규제법」 제7조에 따른 고의 또는 과실 자체가 성립하지 않는다는 말씀을 하신 것으로 판단됩니다.
- 이와 관련하여 대법원은 단순한 법률의 부지는 죄의 성립에 영향이 없다는 취지의 판결을 내린 바 있는데,⁸¹⁾ 이는 법률 개정 등으로 특정 행위가 처벌 대상이 되었음을 몰랐더라도 이러한 것이 구성요건·위법성·책임 등 범죄의 성립요건에는 영향을 미치지 않는다는 것을 의미합니다.
- 「질서위반행위규제법」 역시 「형법」 상 범죄성립요건을 그대로 도입한 점을 고려하면 이러한 판례의 논리는 과태료 부과에도 적용된다 할 것이므로, 귀하의 경우와 같이 단순히 법 개정 사실을 몰랐던 경우, 즉 법률의 부지 자체만으로는 고의 또는 과실의 성립 여부에 아무런 영향이 없다 할 것입니다.

81) 대법원 2005. 12. 23. 선고 2005도747 판결

43 위법성의 착오(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제8조 위법성의 착오 중 “정당한 이유”의 판단 기준

회신

- 「질서위반행위규제법」 제8조는 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반행위로서 그 오인에 정당한 이유가 있는 때에는 과태료를 부과하지 않는다고 규정하고 있습니다.
- 여기서 ‘정당한 이유’의 판단기준은, 「질서위반행위규제법」이 질서위반행위의 성립에 관하여 「형법」 상 개념을 차용하였음을 고려하여 「형법」 제16조 “법률의 착오”에 대한 대법원 판례를 참고하면 될 것입니다.
- 대법원은 “정당한 이유가 있는지 여부는 행위자에게 자기 행위의 위법의 가능성에 대해 심사숙고하거나 조회할 수 있는 계기가 있어 자신의 지적능력을 다하여 이를 회피하기 위한 진지한 노력을 다하였더라면 스스로의 행위에 대하여 위법성을 인식할 수 있는 가능성이 있었음에도 이를 다하지 못한 결과 자기 행위의 위법성을 인식하지 못한 것인지 여부에 따라 판단하여야 할 것이고, 이러한 위법성의 인식에 필요한 노력의 정도는 구체적인 행위정황과 행위자 개인의 인식능력 그리고 행위자가 속한 사회 집단에 따라 달리 평가되어야 한다”고 밝히고 있습니다.⁸²⁾

82) 대법원 2006.3.24. 선고 2005도3717 판결

- 구체적으로는 「건축법」상 허가대상인줄 모르고 용도변경한 경우,⁸³⁾ 허위의 보증서를 행사하여 소유권 이전등기를 한 행위가 법 위반이라는 사실을 몰랐던 경우⁸⁴⁾는 단순한 법률의 부지로서 위법성 착오의 정당한 이유가 없다고 하였지만, 허가를 담당하는 공무원이 허가를 요하지 않는 것으로 잘못 알려줘 허가를 받지 않은 경우,⁸⁵⁾ 지방의회 의원이 의정보고서의 구 공직선거및선거부정방지법 제108조 위배 여부에 대하여 선거관리위원회의 자문을 받아 이를 수정하여 배부한 경우⁸⁶⁾에는 착오에 대한 회피가능성이 없어 위법성 착오의 정당한 이유가 있다고 보았습니다.
-

83) 대법원 1991.10.11. 선고 91도1566 판결

84) 대법원 1990.10.30. 선고 90도1126 판결

85) 법원 1995.7.11. 선고 94도1814 판결

86) 대법원 2005.6.10. 선고 2005도835 판결

44 위법성의 착오(2)

질의 요지

「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」(이하 ‘액화석유법’)상 장애인의 보호자가 LPG 차량 등록 후 5년이 경과하기 전에 장애인과 세대를 분리하고 위 LPG 차량을 사용하면 과태료 부과 대상임에도 불구하고 전입신고를 소관하는 행정청에서 위와 같은 사실에 대한 고지 없이 장애인과 세대를 분리하는 보호자가 전입신고를 한 경우, 이를 위법하지 아니한 것으로 오인할 정당한 이유를 당사자에게 제공한 것으로 판단하여 과태료를 부과하지 않기로 결정할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제8조(위법성의 착오)는 “자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반행위는 그 오인에 정당한 이유가 있는 때에 한하여 과태료를 부과하지 아니한다”고 규정하고 있는데, 이는 일반적으로 질서위반행위가 되는 경우이지만 자기의 특수한 경우에는 법령에 의하여 허용된 행위로서 질서위반행위가 되지 아니한다고 잘못 인식하고 그와 같이 잘못 인식함에 정당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 않는다는 취지입니다.
- 따라서 자신의 행위가 과태료 부과 원인이 되는 질서위반행위가 된다는 사실을 단순히 몰랐다는 사유(법률의 부지)만으로는 위법성이 조각되지 않습니다.
- 따라서 보호자가 장애인과 세대를 분리하면서 전입신고를 할 때 행정청으로부터 장애인과의 주소 분리가 과태료 부과 대상임을 고지 받지 못하였다거나 전입신고나 자동차등록원부에 보호자의 주소 변경 등록이 정상적으로 수리되어 LPG차량을 사용할

수 없다는 사실을 몰랐다고 하더라도, 이는 단지 '법률의 부지'에 해당할 뿐 위법성의 착오에 해당하지 않는다 할 것입니다.

- 따라서 질의의 사유만으로는 「질서위반행위규제법」 제8조에 따른 과태료를 부과하지 아니할 정당한 이유가 있다고 보기 어려울 것으로 판단됩니다.
-

45 법인의 처리(1)

질의 요지

회사가 법 위반행위를 한 경우 법인에게 과태료가 부과되는지 아니면 법인의 대표자에게 부과되는 것인지, 법인에게 부과된 과태료가 체납된 경우 법인 대표자의 채권을 압류할 수 있는지

회신

- 과태료 처분은 국가 또는 지방자치단체가 행정상의 의무위반(질서위반행위)에 대하여 의무위반자에게 제재로서 가하는 행정질서벌입니다. 즉, 과태료는 법 위반행위자에게 부과 처분되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙(과태료 법정주의)입니다.
- 따라서, 해당 법률에서 법 위반행위를 한 법인에게 과태료를 부과하도록 규정하고 있다면, 과태료는 법 위반행위자인 법인에게 부과되는 것이고 그 법인의 대표자에게 부과되는 것은 아닙니다.
- 또한, 해당 법률에 의해 법 위반행위를 한 법인에게 과태료가 부과된 것이라면 그 과태료를 법인이 체납하였다고 하여 이를 근거로 회사의 재산이 아닌 법인대표자 개인 재산에 체납처분을 할 수는 없을 것입니다.

46 법인의 처리(2)

질의 요지

법인이 법률상 의무자인 행위에 대하여 질서위반행위가 발생한 경우, 그 법인의 대표자에게 과태료를 부과할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제2조에 따르면 ‘질서위반행위’란 법률(지방자치단체의 조례 포함)상의 의무를 위반하여 과태료가 부과되는 행위를 의미하고, ‘당사자’란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인을 말합니다.
- 따라서 과태료가 부과되는 자는 ‘당해 법률상의 의무를 위반한’ 자연인 또는 법인이어야 합니다.
- 법인의 처리에 관한 「질서위반행위규제법」 제11조는 법률상의 의무주체가 법인인 경우로서 법인의 대표자가 업무에 관하여 그 법인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 그 법인에게 과태료를 부과한다는 것이므로, 법인에게 부과하여야 할 과태료를 법인의 대표자에게 부과할 수는 없습니다.
- 다만, 법인의 질서위반행위에 그 대표자도 ‘가담’하였다고 인정되는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제12조에 따라 그 대표자에게도 별도의 질서위반행위가 성립하는 경우가 있으며, 이때에는 그 대표자에게 별도의 과태료를 부과할 수도 있습니다.

47 법인의 처리(3)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제11조 ‘개인’의 범위에 ① 법인의 대표자 또는 ② 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 포함되는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인이나 개인에게 업무상 부과된 법률상 의무를 해당 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 위반한 때에 법인 또는 개인에게 과태료를 부과할 수 있는 법적 근거를 마련한 것입니다.
- 이때 ‘개인’이라 함은 법인 이외에 사업주를 의미하는 것으로서, 「질서위반행위규제법」 제11조제1항의 경우 법인의 대표자를 이러한 ‘개인’과 구분하여 별도로 규정하고 있는 점에 비추어 이러한 ‘개인’의 범위에 법인의 대표자는 포함되지 않는다고 할 것입니다.
- 또한 「질서위반행위규제법」 제11조제1항에 따른 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원은 사업주인 개인이 고용한 피고용인들을 의미하므로 ‘개인’과 명확히 구분되는 것으로 보아야 할 것입니다.

48 법인의 처리(4)

질의 요지

별도로 법인 등기가 되어있지 아니한, 하나의 법인에 속한 “지점”이 「질서위반행위규제법」 제2조제3호 및 제11조에 따른 법인인 당사자에 해당하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 상 당사자는 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인으로서(제2조제3호), 「질서위반행위규제법」은 법인의 경우 「형법」 상 법인의 범죄능력이 인정되지 아니하는 판례⁸⁷⁾ 및 다수설을 반영하여 법인 처벌의 근거규정인 제11조를 두고, 법인 처벌에 관한 별도의 규정이 없더라도 이 조항을 근거로 법인에 대한 과태료 부과가 가능하도록 하고 있습니다.
- 다만 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 때에는 가담자 모두에게 각각 과태료 부과가 가능하므로(「질서위반행위규제법」 제12조), 개별법 상 법인과 실제 질서위반행위를 행한 개인 모두에게 과태료 부과가 가능한 것으로 볼 수 있는 경우에는 법인뿐만 아니라 실제 행위자인 개인에게도 동시에 과태료 부과가 가능하다 할 것입니다.⁸⁸⁾
- 귀하의 경우 별도의 법인 등기가 되어있지 아니한 “지점”에 과태료를 부과할 수 있는지 여부에 대해 문의하셨는데, 법인 “지점”은 법인이 아닌 ‘법인의 하부기관’에 불과

87) 대법원 1984. 10. 10. 선고 82도2595 전원합의체 판결

88) 예를 들어 「옥외광고물 등 관리법」의 경우, 허가 또는 신고 없이 광고물을 표시 또는 설치한 자를 실제로 광고물을 부착한 행위자 외에 광고물 부착으로 이득을 보는 법인 또는 영업주도 포함된다고 해석하여 「질서위반행위규제법」 제12조에 근거, 양쪽 모두에 과태료를 부과하고 있습니다. 자세한 사항은 위 법의 소관부처인 행정자치부에 문의 부탁드립니다.

하기 때문에 이러한 “지점”을 법인 등기를 마친 법인이라거나 법인으로서의 실체는 갖췄지만 등기하지 아니한 비법인사단으로 볼 수 없으며, 따라서 법인 처벌 규정을 근거로 법인의 지점에까지 과태료를 부과할 수는 없다 할 것입니다.

- 다만, 지점에서 실제로 위반행위를 행한 개인에게는 다수의 질서위반행위 가담에 대한 「질서위반행위규제법」 제12조를 근거로 과태료 부과가 가능하다 할 것입니다.
- 예를 들어, 「조세범처벌법」 상 주세보전명령은 본점 및 지점에 모두에 내려지는 처분으로서, 본점과 지점이 이를 위반할 경우 본점의 경우에는 법인 처벌에 관한 「질서위반행위규제법」 제11조에 근거하여, 지점에 대해서는 개인(예를 들어, 지점장 또는 실제 행위자)에 대하여 「질서위반행위규제법」 제12조를 근거로 동시에 과태료를 부과할 수 있다 할 것입니다.

49 법인의 처리(5)

질의 요지

조합에 대한 「질서위반행위규제법」 제11조 적용 여부 및 과태료 부과 관련

회신

- 지역주택조합은 「민법」 상 조합으로서 「민법」 제709조에 의하면 조합의 업무를 집행하는 조합원은 그 업무집행의 대리권이 있는 것으로 추정되는데, 조합의 대표자를 모든 조합원의 대리인으로 볼 수 있는 근거는 법인에 관한 「질서위반행위규제법」 제11조가 아닌 「민법」 제709조라 할 것입니다.
- 조합의 대리인인 대표자에게 부과된 과태료는 조합원 모두가 균분 혹은 손실분담(일반적으로 지분)의 비율로 책임을 지므로 행정청은 원칙적으로 조합원 개개인에게 과태료를 부과할 수 있겠지만, 개개의 조합원을 대리하는 대표자가 있는 경우에는 대표자 1인에게 부과함으로써 조합원 모두에게 과태료 납부의무가 발생한다 할 것입니다.
- 이때 과태료 금전납부의무자가 2인 이상인 경우 그 채무는 특별한 규정이 없는 한 「민법」 제760조에 따른 공동불법행위자 책임으로서 부진정연대채무로 볼 것인데, 공동불법행위자 중 1인의 변제는 변제된 금액의 한도 내에서 다른 공동불법행위자를 위하여 공동면책의 효력이 있으므로,⁸⁹⁾ 조합원 중 1인이 과태료 전액을 변제하면 과태료 납부 의무는 종료하고 납부자는 조합원에 대하여 균분하여 또는 손실부담의 비율로 구상을 청구할 수 있다 할 것입니다.

89) 대법원 1982. 4. 27. 선고 80다2555 판결

- 또한 대표자가 조합을 탈퇴하더라도 탈퇴 전에 생긴 조합 채무에 대해서는 여전히 책임이 있다 할 것이므로, 대표자 변경은 과태료 납부 책임자가 바뀌는 사유라 할 수 없어 새로운 대표자에게 다시 과태료를 부과할 수는 없다 할 것입니다.
- 그리고 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위시법에 따른다는 「질서위반행위규제법」 제3조에 근거하여 행정청은 법위반행위 당시를 기준으로 과태료를 부과하는데, 과태료 부과 처분 대상인 당해 조합은 「민법」 제111조 도달주의 원칙에 따라 과태료 부과 효력이 발생하는 고지서 수령일을 기준으로 조합원의 범위를 판단하면 될 것입니다.

50 법인의 처리(6)

질의 요지

질의 1. 옥외광고물법에 따른 과태료 부과 시 과태료 부과 대상

질의 2. 옥외광고물법에 따른 과태료 부과 대상자에 실제 위반행위를 한 자(직원, 대행업체, 아르바이트생 등)를 포함시키는 양벌규정을 조례로 규정할 수 있는지 여부

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제11조제1항은 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 의무가 모든 자연인 또는 법인에게 일반적으로 부여된 경우가 아니라, 법인 또는 일정한 개인에 한해서 법률상의 의무가 부과되고(예: 「산업안전보건법」 제42조제1항), 대표자·대리인·그 밖의 종업원이 업무에 관하여 실제 의무위반행위를 한 경우 법인 또는 그 개인에게만 과태료를 부과하는 규정입니다.
- 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “옥외광고물법”) 제3조제1항은 ‘대통령령으로 정하는 광고물등을 표시하거나 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장등”이라 한다)에게 허가를 받거나 신고하여야 한다’고 규정하고, 이를 위반하여 입간판·현수막·벽보 또는 전단을 표시하거나 설치한 자는 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있습니다(제20조제1항제1호).

- 이 조항을 위반하여 입간판·현수막·벽보 및 전단을 표시하거나 설치하는 행위는 「질서위반행위규제법」 제11조에 따른 법인 또는 일정한 개인뿐만 아니라 자연인에 의해서도 가능하다 할 것이므로, 옥외광고물법 제3조는 법인 또는 그 개인에 대해서만 적용되는 「질서위반행위규제법」 제11조제1항은 적용되지 않는다 할 것입니다.
- 다만, 「질서위반행위규제법」 제12조는 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 경우에 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있으므로, 옥외광고물법 제20조제1항에 따른 과태료가 실제로 불법광고물을 배포한 자연인에게 부과되는 것으로 해석·적용하여도 「질서위반행위규제법」에 배치되지는 않을 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 옥외광고물법은 법인 외에 실제로 질서위반행위를 한 자에 대하여도 과태료를 부과하도록 하는 양벌조항을 별도로 두고 있지 않습니다.
- 다만, 같은 법 시행령 제55조는 법 제20조제3항에 따른 과태료의 부과기준은 시행령이 정하는 범위에서 시·군·구 조례로 정한다고 규정하여 지방자치단체의 조례로 정할 수 있는 사항은 과태료 부과기준에 한함을 명시하고 있습니다.
- 따라서 상위법인 옥외광고물법의 명시적인 위임이 없는 상태에서 하위법령인 조례에서 위와 같은 양벌규정을 신설하는 것은 포괄위임입법금지원칙이나 질서위반행위법정주의 등에 위배될 가능성이 있으므로 부적절하다 할 것입니다.

51 법인의 처리(7)

질의 요지

해산된 법인에 대하여 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인의 대표자가 업무에 관하여 그 법인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때 그 법인에게 과태료를 부과한다는 것이므로, 법률상의 의무주체가 ‘법인’인 경우에는 법인에게 부과하여야 할 과태료를 법인의 대표자에게 부과할 수는 없습니다.
- 또한 법인은 해산이 아닌 청산절차가 종결된 후에 권리능력을 상실하고 완전히 소멸하게 되므로 사망자에 대한 처분이 무효인 것처럼 청산이 종결된 법인에 대한 처분은 무효라고 할 것입니다.
- 하지만 해산 후 청산종결 시까지, 본래의 법인은 청산법인으로서 「민법」 제81조에 따라 청산의 목적범위 내에서 권리능력을 가지고 있으므로, 아직 해산 후 청산이 종결되지 않은 법인에 대해서는 과태료 부과가 가능할 것입니다.

52 법인의 처리(8)

질의 요지

질서위반행위로 인한 과태료 부과 대상자가 법인인 경우 법인 대표자에게 감경사유가 있다는 이유로 과태료를 감경할 수 있는지 여부

회신

- 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “옥외광고물법”) 제 20조제1항제1호에 따라 광고물 설치에 대한 허가 또는 신고의무를 위반하여 과태료가 부과된 당사자가 ‘법인’이라면 감경사유 여부는 법인을 기준으로 판단하여야 합니다.
- 이에 따르면 당사자가 자연인(국민기초생활보장법에 따른 수급자, 장애인, 미성년자 등)임을 전제로 하는 「질서위반행위규제법(이하 “질서위반행위규제법”) 시행령」 제 2조의2 제1항의 감경 규정은 법인에게는 적용되지 않으므로, 법인의 공동대표자 중 1인이 「질서위반행위규제법」 시행령 제2조의2 제1항 상의 감경사유에 해당하더라도 법인이 당사자인 경우에는 위 조항을 적용하여 법인에게 부과된 과태료를 감경할 수는 없을 것으로 판단됩니다.

53 다수인의 질서위반행위 가담(1)

질의 요지

「조세범 처벌법」상 현금영수증 미발급으로 인하여 과태료 부과 대상이 된 경우 제12조의 적용 여부 및 공동사업자와의 연대책임여부

회신

- 공동사업자에게 현금영수증 발급 의무 위반이라는 하나의 질서위반행위가 성립하는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제12조에 따라 각자가 질서위반행위의 책임을 지는 것이 아니라 공동사업자가 하나의 질서위반행위에 대해 부진정연대책임을 부담한다 할 것입니다.
- 즉, 여러 명의 당사자에게 하나의 의무위반행위가 발생한 경우에는 각자가 과태료 전액에 대한 납부의무를 부담하므로, 공동사업자 중 어느 한 명이 과태료 전액을 납부하면 과태료 납부 절차는 종료하되, 전액 납부한 사업주는 부담 비율에 따라 공동사업자 각자에게 구상을 청구하면 될 것입니다.
- 이는 「민법」상 부진정연대책임 개념을 차용한 것으로서 「질서위반행위규제법」상 명문 규정은 존재하지 아니하고 해석상 인정되고 있습니다.
- 한편, 「질서위반행위규제법」 제12조제1항은 단일정범에 대한 개념으로서, 질서위반행위에는 「형법」상 정범·종범 개념을 도입하지 않는다는 점을 명문으로 규정한 것입니다.
- 즉, 「질서위반행위규제법」은 질서위반행위의 가담형태에 따라 가담자를 세분하지 않고 질서위반행위의 실현에 기여를 한 가담자 모두를 정범으로 보고 있습니다.

- 따라서 지분율 또는 공동의무와 같은 의미는 앞서 말씀드린 부진정연대채무와 관련 있을 뿐 「질서위반행위규제법」 제12조에 적용될 여지는 없다 할 것입니다.
-

54 다수인의 질서위반행위 가담(2)

질의 요지

옥외광고물법을 위반하여 과태료 부과 대상이 된 법인이 과태료 납부능력이 없는 경우, 또 다른 당사자인 시공사 명의로 당사자를 변경하여 부과하는 것이 가능한지 여부

회신

- 귀하의 경우 「옥외광고물 등 관리법」 위반으로 특정 법인에게 부과된 과태료를 시공사 명의로 변경하려는 것으로 판단되는데, 과태료 부과 대상자, 즉 당사자를 바꾸는 경우는 부과 대상자를 오인하는 등 행정청의 의사결정에 하자가 있는 경우에 한해 가능하다 할 것입니다.
- 따라서 단지 과태료를 부과 받은 당사자가 해당 과태료를 체납한다는 이유만으로 당사자를 바꾸는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다 할 것이므로, 행위자가 과태료를 납부할 능력이 없어 실무적으로 과태료 부과 대상자를 바꾸는 경우가 빈번하다 하더라도 단지 과태료 징수의 편리를 위해 이를 허용하는 것은 적절하지 아니하다 할 것입니다.
- 한편, 옥외광고물법 제3조상의 '광고물 설치자'는 광고의 표시 또는 설치로 이득을 보는 영업주도 포함된다고 보는 것이 일반적이고, 「질서위반행위규제법」 제12조는 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 경우에 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있으므로, 광고물을 표시·설치한 자에 영업주와 행위자를 모두 포함시켜 최초의 과태료 부과 시 양쪽 모두에 과태료 고지서를 발부하는 것도 가능하다 할 것입니다.

55 다수인의 질서위반행위 가담(3)

질의 요지

하나의 질서위반행위를 원인으로 자동차의 공동소유자에게 과태료가 부과되었고, 그 중 한 사람만이 과태료 감경 또는 감면사유가 있는 경우 다른 공동소유자에 대한 과태료 감경 또는 감면사유의 적용 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제12조제3항에 따르면 신분에 의하여 과태료를 감경 또는 가중하거나 과태료를 부과하지 아니하는 때에는 그 신분의 효과는 신분이 없는 자에게는 미치지 아니합니다.
- 이에 의하면 하나의 질서위반행위의 성립에 둘 이상의 당사자가 공동의 책임이 있는 경우로서 어느 한 당사자에게만 과태료 감경 또는 감면 사유가 있는 경우에는 그 감경 또는 감면 사유는 다른 당사자에게 영향을 미치지 아니하므로, 과태료 액수의 감경 또는 감면은 오로지 해당 당사자에게만 가능하다 할 것입니다.
- 이처럼 하나의 질서위반행위를 원인으로 차량의 공동소유자에게 한 건의 과태료가 부과되어 그 공동소유자 각자가 과태료 전액의 납부 의무를 부담하는 부진정연대책무 관계에 있는 경우에는 과태료 감경 또는 감면사유에 해당하는 당해 공동소유자의 부담 부분만이 줄어들 뿐 다른 공동소유자의 과태료가 감경 또는 감면되는 것은 아닙니다.
- 따라서 과태료가 감경된 당사자는 감경된 과태료만 납부하면 더 이상의 과태료 납부 의무는 부담하지 아니하며, 나머지 과태료에 대해서는 과태료가 감경되지 아니한 당사자만이 납부 의무를 부담하게 됩니다.

- 반대로 과태료 감경 또는 감면 대상에 해당하지 아니하는 당사자가 과태료 전액을 납부하면 해당 과태료의 부과·징수 절차는 종료하며, 전액 납부한 당사자는 추가로 부담한 금액을 당사자 간 부담 비율에 따라 다른 당사자에게 구상할 수 있을 것입니다.
-

56 다수인의 질서위반행위 가담(3)-1

질의 요지

국가기관 등에 대한 과태료 부과가 어려운 경우, 담당공무원에게 과태료를 부과해야 하는지, 그 밖에 징계 등 다른 규제 수단을 택하여도 되는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제12조제1항에 따르면 질서위반행위에 “가담”한 자도 질서위반행위를 한 것으로 간주하여 과태료 부과가 가능합니다.
- 또한 같은 조 제2항에 따르면 개인정보처리자의 질서위반행위에 개인정보처리자 아닌 자가 가담한 때에는 개인정보처리자 아닌 자에 대하여도 질서위반행위가 성립하게 됩니다.
- 따라서 구체적 사실관계에 따라 담당 공무원의 불법행위 가담이 인정되는 경우에는 그 공무원 개인(자연인)에게는 과태료를 부과해야 하며,⁹⁰⁾ 불법행위 가담이 인정되지 않는 경우에는 과태료를 부과해서는 안됩니다.
- 다만, 과태료 처분과 행정처분은 병과가 가능하므로 「개인정보 보호법」 또는 다른 개별법상 별도의 규제 수단이 있는 경우에는 권한 있는 기관이 그 규정을 근거로 징계 등 해당 처분을 병과하면 될 것입니다.

90) 국가기관은 「질서위반행위규제법」 제11조제1항의 ‘법인’ 또는 ‘개인’이 아니고, 소속 공무원은 ‘법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원’에 해당하지 아니하므로, 제11조를 근거로 소속 공무원에게는 과태료를 부과할 수 없다고 하는 것은 타당하지 않습니다.

57 다수인의 질서위반행위 가담(3)-2

질의 요지

- 질의 1.** 「석면안전관리법」 및 동법 시행령에 따른 석면건축물 관리기준을 준수하지 않아 과태료 부과 대상이 된 경우, 석면 건축물 소유자와 석면건축물안전관리인 모두에게 과태료를 부과해야 하는 것인지 여부
- 질의 2.** 1인이 석면 건축물 소유자와 석면건축물안전관리인의 지위를 겸하고 있는 경우 과태료 부과 방법

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「석면안전관리법」 제22조제3항 및 제23조제2항은 각각 석면건축물의 소유자 및 석면건축물안전관리인에게 석면건축물 관리기준 또는 석면건축물 관련 준수사항을 지킬 의무를 부여하고, 이를 위반할 시 각각 제49조제2항제2호 및 동조제4항제4호에 따라 과태료를 부과하고 있습니다.

관련 규정

「석면안전관리법」

제22조(건축물석면조사 결과에 따른 조치) ③ 석면건축물의 소유자는 석면으로 인하여 인체에 미칠 위해를 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 석면건축물 관리기준을 지켜야 한다. 다만, 근로자만이 상시적으로 종사하는 작업장소 등 대통령령으로 정하는 장소에 대하여는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따른다.

제23조(석면건축물안전관리인의 지정 등) ① 석면건축물의 소유자는 본인, 해당 건축물의 점유자 또는 관리자 중에서 1명 이상을 석면건축물 안전관리인(이하 “석면건축물안전관리인”이라 한다)으로 지정하여야 하고, 이를 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 석면건축물안전관리인을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 석면건축물안전관리인은 석면건축물의 안전한 관리를 위하여 환경부령으로 정하는 준수사항을 지켜야 한다.

제49조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제22조제3항을 위반하여 석면건축물 관리기준을 지키지 아니한 자

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

4. 제23조제2항을 위반하여 준수사항을 지키지 아니한 자

석면안전관리법 시행령

제33조(석면건축물 관리기준) ① 법 제22조제3항 본문에서 “대통령령으로 정하는 석면건축물 관리기준”이란 다음 각 호와 같다.

1. 석면건축물의 소유자는 법 제23조제1항에 따른 석면건축물안전관리인(이하 “석면건축물안전관리인”이라 한다)을 지정하여 석면건축물을 관리할 것
2. 석면건축물의 소유자는 석면건축물에 대하여 6개월마다 석면건축물의 손상 상태 및 석면의 비산 가능성 등을 조사하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 할 것

...(이하 생략)...

석면안전관리법 시행규칙

제32조(석면건축물안전관리인의 준수사항 등) ① 석면건축물안전관리인은 법 제23조제2항에 따라 영 제33조제1항에 따른 석면건축물 관리기준을 준수하여 건축물을 관리하여야 한다.

- 따라서 지켜야 할 준수사항은 동일하다 하더라도 석면건축물 소유자와 석면건축물 안전관리인은 「석면안전관리법」에 따라 각각 별개의 석면건축물 관리기준 준수의무를 부담하고, 이를 위반할 시 과태료 부과 대상이 되는바, 석면건축물 관리기준을 준수하지 않은 경우, 원칙적으로 석면건축물 소유자와 석면건축물안전관리인 모두에게 과태료를 부과해야 할 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 관하여

- 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과해야 합니다.
- 따라서 1인이 석면 건축물 소유자와 석면건축물안전관리인의 지위를 겸하고 있고, 석면건축물 관리기준을 준수하지 않아 「석면안전관리법」 제49조제2항제2호 및 동조 제4항제4호에 따른 과태료 부과 요건을 동시에 충족하는 경우, 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 「석면안전관리법」 제49조제2항제2호의 과태료와 동조 제4항제4호의 과태료 액수를 비교하여, 가장 중한 과태료 하나만 부과하면 될 것으로 판단됩니다.

58 다수인의 질서위반행위 가담(3)-3

질의 요지

「승강기 안전관리법」 제31조제1항 및 제82조제2항제14호는 승강기 관리주체에게 승강기의 안전에 관한 자체점검을 실시하고, 그 결과를 승강기안전종합정보망에 입력하도록 의무를 부과하며 이를 위반할 경우 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.

관련 규정

「승강기 안전관리법」

제31조(승강기의 자체점검) ① 관리주체는 승강기의 안전에 관한 자체점검(이하 “자체점검”이라 한다)을 월 1회 이상 하고, 그 결과를 제73조에 따른 승강기안전종합정보망에 입력하여야 한다.

④ 관리주체는 자체점검을 스스로 할 수 없다고 판단하는 경우에는 제39조제1항 전단에 따라 승강기의 유지관리를 업으로 하기 위하여 등록을 한 자로 하여금 이를 대행하게 할 수 있다.

제82조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

14. 제31조제1항을 위반하여 자체점검 결과를 승강기안전종합정보망에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자

「승강기 안전관리법 시행령」

제29조(승강기의 자체점검) ① 자체점검을 담당하는 사람은 자체점검을 마치면 지체 없이 자체점검 결과를 양호, 주의관찰 또는 긴급수리로 구분하여 관리주체에 통보해야 하며, 관리주체는 자체점검 결과를 자체점검 후 5일 이내에 승강기안전종합정보망에 입력해야 한다.

위 조문의 해석과 관련하여 승강기 관리주체(이하 '관리주체')가 같은 법 제31조제4항에 따라 유지관리업자에게 자체점검을 대행시킨 경우, 자체점검을 대행한 자가 승강기안전 종합정보망에 그 결과를 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력하여 과태료를 부과해야 한다면, 해당 과태료를 행위자인 승강기 유지관리업자에게 부과해야 하는지 혹은 승강기 관리주체에게 부과하여야 하는지 여부

회신

- 「석면안전관리법」 제31조제1항 및 같은 법 시행령 제29조제2항은 자체점검 및 종합정보망 입력 의무를 '승강기 관리주체'에게 부과하고 있으므로, 해당 의무 위반에 대한 과태료 부과 대상은 원칙적으로 승강기 관리주체라고 할 것입니다.
- 자체점검을 대행하는 유지관리업자는 관리주체와의 계약에 따라 관리주체가 이행해야 할 승강기 자체점검 및 종합정보망 입력 의무를 대신 이행(대행)하는 것에 불과하고, 관리주체의 지위와 승강기 관리의 책임이 유지관리업자에게 이전된다고 볼 수는 없습니다.
- 따라서 유지관리업자가 자체점검을 대행한다고 하더라도 종합정보망 입력 의무 위반에 대한 과태료는 대행을 맡긴 '관리주체'에게 부과하는 것이 상당합니다.

※ 참고로, 대행자에게 의무불이행에 대한 과태료를 부과할 수 없다는 대법원 판례가 있음(대법원 2005. 2. 17. 자 2004마1003 결정)

관련 판례

대법원 2005. 2. 17. 자 2004마1003 결정

자동차를 수출하기 위하여 말소등록을 신청하고, 그에 따라 자동차의 수출 이행 여부를

신고하여야 하는 자는 자동차의 소유자 혹은 자동차를 수출하는 자에 해당하여야 할 것이고, 따라서 말소등록 신청 후 자동차의 수출 이행 여부를 신고하지 아니하는 경우에 과태료를 부과할 수 있는 대상자도 자동차의 소유자 혹은 수출업자로 한정된다 할 것이므로, 수출업자를 대행하여 자동차 말소등록 신청서를 작성하여 제출한 자가 자동차의 소유자 혹은 수출업자에 해당하지 않는 이상, 비록 그가 자동차 말소등록 신청서를 작성하여 제출하면서 수출업자의 업무를 대행한다는 사실을 고지하지 않았다고 하더라도, 그와 같이 자동차의 말소등록신청업무만을 대행한 자에게 자동차의 수출 이행 여부를 신고하지 않았음을 이유로 과태료를 부과할 수는 없다.

- 다만, 유지관리업자가 관리주체의 종합정보망 입력 의무 위반에 가담한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제12조제2항에 따라 유지관리업자와 관리주체 모두에게 과태료를 부과할 수 있을 것으로 판단됩니다.

59 다수인의 질서위반행위 가담(3)-4

질의 요지

「주차장법」의 적용 대상인 기계식주차장이 설치된 건물이 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 적용 대상 건물일 경우,

질의 1. 「주차장법」 제29조(벌칙)제2항제7호·제8호 및 제30조(과태료)제2항제2호에 따른 벌칙·과태료는 구분소유자와 관리단 중 누구에게 부과되어야 하는지

질의 2. 질의 1에 따른 벌칙·과태료를 관리단에 부과하여야 하는 것으로 전제하였을 때, 아직 관리단이 설립되지 않은 집합건물의 경우에는 누구에게 벌칙·과태료를 부과하여야 하는지

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「주차장법」 제19조의9제2항에 따르면 기계식주차장을 설치한 자 또는 해당 기계식주차장의 관리자(이하 ‘기계식주차장관리자등’)는 사용검사 또는 정기검사를 받아야 하고, 이를 위반하여 검사를 받지 아니하고 기계식주차장을 사용에 제공한 자는 제29조제2항제7호에 따라 형사처벌 대상이 됩니다.
- 또한 동법 제19조의10제3항에 따라 검사에 불합격한 기계식주차장은 사용할 수 없고, 이를 위반하여 검사에 불합격한 기계식주차장을 사용에 제공한 자 역시 제29조제2항제8호에 따라 벌칙이 부과됩니다.

- 따라서 위 각 조항에 따라 형사처벌의 대상이 되는 자는 검사를 받지 아니하고 혹은 검사에 불합격한 기계식주차장을 사용에 제공한 “기계식주차장관리자등”이므로, 기계식 주차장이 설치된 건물이 집합건물인지 혹은 집합건물이 아닌지 여부에 상관없이 누가 “기계식주차장관리자등”에 해당하는지에 대해 확정하면 족한 것으로 판단됩니다.

※ 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 상 ‘관리단’은 위 「주차장법」의 ‘기계식주차장관리자등’과는 별개의 개념입니다.

관련 규정

「주차장법」

제19조의9(기계식주차장의 사용검사 등) ② 제1항에 따라 기계식주차장을 설치한 자 또는 해당 기계식주차장의 관리자(이하 “기계식주차장관리자등”이라 한다)는 그 기계식주차장에 대하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장이 실시하는 다음 각 호의 검사를 받아야 한다. 다만, 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있을 때에는 검사를 연기할 수 있다.

1. 사용검사: 기계식주차장의 설치를 마치고 이를 사용하기 전에 실시하는 검사
 2. 정기검사: 사용검사의 유효기간이 지난 후 계속하여 사용하려는 경우에 주기적으로 실시하는 검사
- ③ 사용검사 및 정기검사의 유효기간, 연기 절차, 검사시기 등 검사에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조의10(검사확인증의 발급 등) ③ 제19조의9제2항에 따른 검사에 불합격한 기계식주차장은 사용할 수 없다.

제29조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

7. 제19조의9제2항 각 호에 따른 검사를 받지 아니하고 기계식주차장을 사용에 제공한 자

8. 제19조의10제3항을 위반하여 검사에 불합격한 기계식주차장을 사용에 제공한 자

- 「주차장법」 제19조의9제3항 및 동법 시행령 제12조의3제1항은 기계식주차장의 사용 검사 및 정기검사 유효기간을 각각 3년, 2년으로 정하고, 위 기간이 지난 후에도 검사를 받지 않은 경우 제30조제2항제2호에 따라 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.

관련 규정

「주차장법」

제19조의9(기계식주차장의 사용검사 등) ② 제1항에 따라 기계식주차장을 설치한 자 또는 해당 기계식주차장의 관리자(이하 "기계식주차장관리자등"이라 한다)는 그 기계식주차장에 대하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장이 실시하는 다음 각 호의 검사를 받아야 한다. 다만, 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있을 때에는 검사를 연기할 수 있다.

1. 사용검사: 기계식주차장의 설치를 마치고 이를 사용하기 전에 실시하는 검사
2. 정기검사: 사용검사의 유효기간이 지난 후 계속하여 사용하려는 경우에 주기적으로 실시하는 검사

③ 사용검사 및 정기검사의 유효기간, 연기 절차, 검사시기 등 검사에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제19조의9제3항에 따른 사용검사 또는 정기검사의 유효기간이 지난 후 검사를 받지 아니한 자(제29조제2항제7호에 따라 벌칙을 부과받은 경우는 제외한다)

주차장법 시행령

제12조의3(기계식주차장의 사용검사 등) ① 법 제19조의9제2항에 따른 사용검사의 유효기간은 3년으로 하고, 정기검사의 유효기간은 2년으로 한다.

- 이 경우 검사의무의 주체는 역시 “기계식주차장관리자등”이므로, 행정청은 위 벌칙 부분 해석과 유사하게 누가 “기계식주차장관리자등”에 해당하는지를 검토하여 과태료 부과 대상 당사자를 결정해야 할 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 질의 1에서 설명한 바와 같이 벌칙 또는 과태료 부과 대상자는 해당 건물이 집합건물인지, 관리단이 설치되었는지 여부와 상관없이 누가 “기계식주차장관리자등”에 해당하는지 여부를 검토하면 족하므로, 질의 1에 대한 답변으로 같음합니다.

60 수개의 질서위반행위의 처리(1)

질의 요지

일정기간 동안 지속된 11건의 도서정가제 규정 위반 판매행위를 1건의 질서위반행위로 보아야 하는지 여부

회신

- 질서위반행위란 법률 또는 조례상의 의무를 위반하여 과태료가 부과되는 행위를 의미하므로, 하나의 법률상 의무를 위반한 행위에 대하여는 하나의 과태료가 부과되는 것이 원칙입니다.
- 이 때 하나의 행위는 행위의사의 단일성과 행위의 동일성이 인정되는 것을 의미하는데, 이는 자연적 행위 개념이 아닌 규범적 행위 개념으로 판단해야 합니다.
- 따라서 위반자가 동종의 질서위반행위를 일정기간 주기적으로 반복한 경우 반복된 행위의 시간적·장소적 근접성, 의무위반자의 동일성 등을 종합하여 규범적으로 질서위반행위의 개수를 판단해야 하며, 행위의 단일성과 동일성이 인정된다면 포괄하여 하나의 행위가 있었던 것으로 평가할 수 있을 것입니다.
- 「출판문화산업 진흥법」 제28조제1항제5의2호, 제22조제5항은 간행물을 판매하는 자는 정가의 10퍼센트 범위 내에서 가격을 할인하여 판매할 수 있고, 이를 위반한 경우 300만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정되어 있습니다.
- 사안의 경우, 동일한 사업주체가 연속되는 일정기간 동안 동일한 장소에서 단일하고 계속된 의사로 다수의 고객을 상대로 동일한 기준(15%)을 적용하여 도서를 할인하여 반복적으로 판매하였으므로 행위의 단일성과 동일성이 인정될 수 있을 것입니다.

- 따라서 비록 11건의 판매행위가 있었다고 하더라도 포괄하여 1개의 규범적 행위를 구성한다고 할 것이므로, 이에 대하여 1건의 과태료 처분을 한 것은 일응 적법한 것으로 판단됩니다.
-

61 수개의 질서위반행위의 처리(2)

질의 요지

하나의 질서위반행위에 대해 여러 사람이 신고한 경우 「질서위반행위규제법」 제13조 적용 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제13조는 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하고(제1항), 2 이상의 행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다(제2항).
- 이는 수개의 질서위반행위가 경합하는 경우의 과태료 부과에 관한 것으로서 하나의 질서위반행위가 성립하는 경우에는 적용이 없다 할 것입니다.
- 즉, 하나의 질서위반행위에 대해 여러 건의 신고행위가 있었다라도 구성요건해당성을 갖춘 질서위반행위는 하나에 불과하므로 이러한 경우에는 수개의 질서위반행위에 대한 「질서위반행위규제법」 제13조는 적용할 수 없습니다.
- 따라서 귀하의 경우처럼 하나의 질서위반행위에 대해 여러 사람이 신고하였더라도 위반행위는 하나라 할 것이므로 하나의 과태료만 부과할 수 있습니다.

62 수개의 질서위반행위의 처리(3)

질의 요지

최초의 질서위반행위가 중단 없이 계속되는 경우 수개의 질서위반행위의 처리에 관한 「질서위반행위규제법」 제13조 적용 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 원칙적으로 하나의 질서위반행위가 하나의 법률상 의무를 위반하는 것을 전제로 하지만, 수개의 질서위반행위가 존재하는 경우에는 별도의 규정을 두어 하나의 행위가 둘 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 중한 과태료를(제13조제1항), 둘 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 행위마다 각각 과태료를 부과(제13조제2항)하도록 하고 있습니다.
- 어떠한 질서위반행위가 하나인지 여러 개인지는 위반행위의 단일성 혹은 동일성을 기준으로 구별하는데, 이때 질서위반행위의 단일성·동일성은 단지 자연적 행위개념이 아닌 구성요건·보호법익 등 규범적 행위개념에 따라 판단하여야 할 것입니다.
- 구 주택법 제42조 및 같은 법 시행령 제55조의5에 따르면 주민운동시설의 경우 공동주택의 관리주체가 직접 관리하거나 법령이 정한 절차에 의해서만 위탁할 수 있는데, 귀하께서 문의하신 사례의 경우 관리주체와 테니스동호회장이 직접 관리계약을 맺어 구 주택법 제42조를 위반하였고, 이에 따른 질서위반행위의 성립 이후 지금까지 이를 시정하지 아니하여 동일한 위반상태가 계속되고 있는 것으로 보입니다.
- 이처럼 최초의 질서위반행위가 중단 없이 계속되는 경우라면 과태료 부과 대상이 되는 질서위반행위는 최초의 관리행위 1개로서, 그 이후의 관리행위는 최초의 관리행위에 의한 위법상태가 지속되고 있는 것으로 보아야 할 것입니다.

- 따라서 이를 수개의 질서위반행위로 보아 여러 번 과태료를 부과할 수는 없을 것이며, 이는 당사자의 이의신청으로 인하여 과태료 재판이 진행 중인 경우라도 마찬가지라 할 것입니다.
-

63 수개의 질서위반행위의 처리(4)

질의 요지

도로점용허가를 받지 않고 물건을 도로에 적치한 자에게 「도로법」에 따른 과태료 부과와 동시에 시정을 명령한 경우, 시정명령기간이 지난 후에도 적치가 계속 중인 당사자에게 동일한 위반행위를 이유로 과태료를 다시 부과할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」에 따라 부과되는 과태료는 1개의 의무위반행위에 대하여 1개의 과태료가 부과됨을 원칙으로 하며, 여기서 1개의 의무위반행위는 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 규범적 개념이라 할 것입니다.
- 이에 따르면 당사자가 ‘무허가 물건 적치 행위’를 점유의 중단 없이 현재까지 계속하고 있는 것이라면, 과태료 부과 대상이 되는 의무위반행위는 최초의 적치행위 1개로 보아야 할 것이고, 그 이후의 점유는 그 최초의 적치행위에 대한 위법상태가 지속되고 있는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 따라서 수개의 위반행위를 전제로 하는 「도로법 시행령」 [별표7]의 금액 가중 규정을 적용하여 과태료를 가중 부과하거나, 시정명령기한이 지났음을 이유로 하나의 위반행위에 과태료를 중복하여 부과할 수는 없을 것으로 판단됩니다.
- 다만, 행정청은 「도로법」 제73조제2항에 따라 당사자에게 도로의 원상회복을 명할 수 있고, 이를 이행하지 않을 경우에는 「도로법」 제100조제1항에 따라 과태료와 별개로 이행강제금을 부과할 수 있을 것입니다.

64 수개의 질서위반행위의 처리(5)

질의 요지

「주차장법」 제17조제2항에 따른 주차장 이용거절행위로 인하여 과태료를 부과 받은 이후에 또다시 같은 유형의 거절행위가 적발된 경우 질서위반행위의 횟수 판단

회신

- 귀하께서는 「주차장법」 제17조제2항 “노외주차장 관리자의 책임” 의무위반으로 인한 과태료 부과와 관련하여 「질서위반행위규제법」 제13조에 따른 수개의 질서위반행위 해당 여부에 대해 문의하신 것으로 판단됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 제13조는 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우와(제1항, 상상적 경합) 둘 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우를 구분하는 바(제2항, 실제적 경합), 노외주차장관리자가 주차장의 공용기간(供用期間)에 정당한 사유 없이 그 이용을 거절하는 행위가 수 개 있을 경우에는 「질서위반행위규제법」 제13조제2항에 따라 질서위반행위별로 각각 과태료를 부과 받게 될 것입니다.
- 「주차장법」 제17조제2항상 하나의 주차장 이용거절행위로 인하여 과태료를 부과 받은 이후에 또다시 같은 유형의 거절행위로 인하여 과태료 부과 사유가 발생한 경우, ‘공중의 이용 방해’라는 새로운 법익침해행위가 있었고 불가벌적 사후행위 등 질서위반행위에 완전히 흡수되어 별개의 행위로 볼 수 없는 경우가 아닌 이상 이는 이미 종료한 하나의 질서위반행위 성립 이후에 성립한 별개의 질서위반행위라 할 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 질서위반행위 각각에 과태료가 부과될 것이며, 하나의 질서위반행위에 대해 이미 과태료가 부과되었다고 해서 동일한 구성요건 해당성을 가지는 이후의 질서위반행위가 면책되는 것은 아니라 할 것입니다.

65 수개의 질서위반행위의 처리(5)-1

질의 요지

자동차가 같은 장소에서 수일 간 계속하여 주차위반 상태를 지속하는 경우 과태료 액수 산정 방법(질서위반행위의 수 산정방법)

회신

- 「질서위반행위규제법」은 하나의 질서위반행위에 관하여 하나의 과태료를 부과함을 원칙으로 하는바, 본건은 수일 간 계속하여 주차 금지구역에 주차한 행위를 하나의 질서위반행위로 볼 것인지 여부가 쟁점입니다.
- 「질서위반행위규제법」은 어떤 질서위반행위가 하나의 행위인지 여부를 판단하는 기준을 두고 있지 아니하므로, 이를 판단하기 위해서는 개별법상 질서위반행위의 구성요건, 주관적인 행위의사의 단일성과 객관적인 행위의 동일성 등에 의하여 법률유보원칙, 명확성의 원칙 및 책임주의에 충실하게 판단하여야 할 것입니다.
- 이 경우 형사처벌의 대상이 되는 범죄행위가 하나의 행위인지 여부에 대하여 판례가 제시한 기준은 질서위반행위에도 적용됨이 상당하다고 하겠습니다.

관련 판례

「대법원 1993. 3. 26. 선고 92도3405 판결」

무허가유료직업소개 행위는 범죄구성요건의 성질상 동종행위의 반복이 예상되는데, 반복된 수개의 행위 상호간에 일시·장소의 근접, 방법의 유사성, 기회의 동일, 범의의 계속 등 밀접한 관계가 있어 전체를 1개의 행위로 평가함이 상당한 경우에는 포괄적으로 한 개의 범죄를 구성한다.

「대법원 2006. 9. 8. 선고 2006도3172 판결」

동일 죄명에 해당하는 수개의 행위 또는 연속된 행위를 단일하고 계속된 범의하에 일정 기간 계속하여 행하고 그 피해법익도 동일한 경우에는 이들 각 행위를 통틀어 포괄일죄로 처단하여야 하지만, 범의의 단일성과 계속성이 인정되지 아니하거나 범행방법 및 장소가 동일하지 않은 경우에는 각 범행은 실제적 경합범에 해당한다.

- 「도로교통법」 상 본건 질서위반행위(주·정차위반)의 구성요건은 아래와 같습니다.

관련 판례

「도로교통법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

24. “주차”란 운전자가 승객을 기다리거나 화물을 싣거나 차가 고장 나거나 그 밖의 사유로 차를 계속 정지 상태에 두는 것 또는 운전자가 차에서 떠나서 즉시 그 차를 운전할 수 없는 상태에 두는 것을 말한다.
25. “정차”란 운전자가 5분을 초과하지 아니하고 차를 정지시키는 것으로서 주차 외의 정지 상태를 말한다.

제32조(정차 및 주차의 금지) 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳에서는 차를 정차하거나 주차하여서는 아니 된다. 다만, 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 경찰공무원의 지시를 따르는 경우와 위험방지를 위하여 일시정지하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 7. (생략)

제33조(주차금지의 장소) 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳에 차를 주차해서는 아니 된다.

1. ~ 3. (생략)

제34조(정차 또는 주차의 방법 및 시간의 제한) 도로 또는 노상주차장에 정차하거나 주차하려고 하는 차의 운전자는 차를 차도의 우측 가장자리에 정차하는 등 대통령령으로 정하는 정차 또는 주차의 방법·시간과 금지사항 등을 지켜야 한다.

제160조(과태료) ③ 차 또는 노면전차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)

- 한편, 「도로교통법」의 주차위반 행위와 별도로 「자동차관리법」은 도로 또는 타인의 토지에 방치하는 행위를 금지하고, 이를 위반할 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있습니다.
- 「도로교통법」상의 주차위반 행위와 「자동차관리법」 상의 자동차 방치행위는 자동차 등이 이동 없이 한 장소에 지속적으로 머무르는 상태를 금지한다는 점에서 그 행위 태양이 매우 유사합니다.

관련 법령

「자동차관리법」

제26조(자동차의 강제 처리) ① 자동차(자동차와 유사한 외관 형태를 갖춘 것을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 소유자 또는 점유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

행위를 하여서는 아니 된다.

1. 자동차를 일정한 장소에 고정시켜 운행 외의 용도로 사용하는 행위

2. 자동차를 도로에 계속하여 방치하는 행위

3. 정당한 사유 없이 자동차를 타인의 토지에 방치하는 행위

② 시장·군수·구청장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 판단되면 해당 자동차를 일정한 곳으로 옮긴 후 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 자동차의 소유자 또는 점유자에게 폐차 요청이나 그 밖의 처분 등을 하거나, 그 자동차를 찾아가는 등의 방법으로 본인이 적절한 조치를 취할 것을 명하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 자동차의 소유자 또는 점유자가 제2항에 따른 명령을 이행하지 아니하거나 해당 자동차의 소유자 또는 점유자를 알 수 없을 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 자동차를 매각하거나 폐차할 수 있다. 이 경우 매각 또는 폐차에 든 비용은 그 소유자 또는 점유자로부터 징수할 수 있다.

④ 제3항에 따라 자동차를 매각 또는 폐차한 경우 그에 들어간 비용을 충당하고 남은 금액이 있을 때에는 그 자동차의 소유자 또는 점유자에게 잔액을 지급하여야 한다. 다만, 자동차의 소유자 또는 점유자를 알 수 없는 경우에는 「공탁법」에 따라 잔액을 공탁(供託)하여야 한다.

제52조(이륜자동차에 대한 준용) 이륜자동차에 관하여는 제7조, 제9조, 제10조제5항(제10조제7항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제13조제3항부터 제7항까지, 제18조, 제20조, 제22조, 제23조, 제26조, 제28조, 제29조, 제30조, 제30조의2부터 제30조의6까지, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제33조, 제33조의2, 제34조 및 제37조를 준용한다. 이 경우 “시·도지사”는 “시장·군수·구청장”으로, “등록”은 “신고”로, “자동차”는 “이륜자동차”로, “자동차안전기준”은 “이륜자동차의 안전기준”으로, “부품안전기준”은 “이륜자동차의 부품안전기준”으로, “자동차자기인증”은 “이륜자동차의 자기인증”으로, “부품자기인증”은 “이륜자동차의 부품자기인증”으로, “자동차제작자등”은 “이륜자동차의 제작자등”으로, “부품제작자등”은 “이륜자동차의 부품제작자등”으로,

“자동차 기술검토 및 안전검사”는 “이륜자동차 실측확인”으로 본다.

제81조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

8. 제26조제1항(제52조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 금지행위를 한 자다)

- 판례는 자동차를 1년 이상 도로 또는 타인의 토지에 방치한 「자동차관리법」 위반행위에 대하여, 방치기간 중의 범행을 하나의 행위(이른바 계속범)로 보아 일죄만 성립하는 것으로 보고 있습니다.

관련 판례

「대법원 2008. 5. 29 선고 2008도2501 판결」

피고인이 이 사건 화물차를 정비공장에 수리의뢰한 것을 두고 피고인이 위 화물차를 방치한 것으로는 볼 수 없다고 하더라도, 그 후 피고인이 위 화물차의 수리가 완료된 사실을 알았고 정비공장 및 자동차 방치신고를 받은 경매시장으로부터 수차례에 걸쳐 위 화물차를 회수해 갈 것을 통고받았음에도 불구하고, 위 화물차가 폐차될 때까지 무려 1년 11개월이 경과하도록 이를 찾아가지 아니하고 계속 정비공장에 내버려 둔 것은 위 화물차에 대한 관리를 사실상 포기한 것으로 볼 만한 객관적인 사정이 있는 경우로서 자동차관리법 소정의 ‘방치행위’에 해당한다고 해석함이 상당하다는 이유에서 피고인의 이 사건 판시 범죄사실을 유죄로 인정한 제1심판결을 그대로 유지한 조치는 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 사실오인이나 자동차관리법에 관한 법리오해 등의 위법이 없다

「대법원 2010. 3. 25 선고 2010도1656 판결」

자동차관리법 제26조제1항제2호 소정의 '자동차를 도로에 계속하여 방치하는 행위'란 특별한 관리행위 없이 자동차를 도로에 계속 주차하여 둢으로써 해당 자동차에 대한 관리를 사실상 포기한 것으로 인정되는 경우를 가리킨다고 할 것이다.

- 수일 간에 걸쳐 지속되는 주차위반 상태에 관하여 매일 새로운 주차위반 행위가 발생하는 것으로 보아 그 일수에 따라 과태료를 부과하는 것은 아래와 같은 사유로 부당합니다.
- 첫째, 「도로교통법」 및 동 시행령의 문언적 해석으로 지속되는 주차위반에 대한 과태료를 일수에 따라 반복하여 부과할 수 있다고 보는 것은 법률유보의 원칙과 명확성의 원칙에 반합니다.
- 둘째, 「질서위반행위규제법」은 고의·과실이 있는 질서위반행위에 한하여 과태료를 부과하는데, 주차가 금지된 장소에 주차를 한다는 고의·과실이 매일 새롭게 갱신된다고 보기 어렵습니다.
- 셋째, 주차위반 일수에 따라 과태료를 부과한다면 이는 상한이 존재하지 않는 이행강제금의 실질을 갖게 될 뿐만 아니라, '주차'의 상태가 '방치'에 이르면 형사처벌을 예정한 입법자의 의사와 부합하지 아니한다고 하겠습니다.
- 한편 주차위반 상태가 수일 이상 지속된 경우 행정청은 「도로교통법」의 과태료 부과 외에 동법 제35조에 따라 견인 등 조치를 취하고 자동차 소유자 등으로부터 그 비용을 징수함으로써 불법상태를 실효적으로 제거할 수 있습니다.
- 자동차 등이 '방치' 상태에 이른 경우 역시 「자동차관리법」의 형사처벌 외에도 동법 제26조제2항 이하의 견인 등 강제 처리를 하고 비용을 징수함으로써 불법상태의 실효적 제거가 가능합니다.

관련 규정

「도로교통법」

제35조(주차위반에 대한 조치) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제32조·제33조 또는 제34조를 위반하여 주차하고 있는 차가 교통에 위험을 일으키게 하거나 방해될 우려가 있을 때에는 차의 운전자 또는 관리 책임이 있는 사람에게 주차 방법을 변경하거나 그 곳으로부터 이동할 것을 명할 수 있다.

1. 경찰공무원

2. 시장등(도지사를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 대통령령으로 정하는 바에 따라 임명하는 공무원(이하 “시·군공무원”이라 한다)

② 경찰서장이나 시장등은 제1항의 경우 차의 운전자나 관리 책임이 있는 사람이 현장에 없을 때에는 도로에서 일어나는 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요한 범위에서 그 차의 주차방법을 직접 변경하거나 변경에 필요한 조치를 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 관할 경찰서나 경찰서장 또는 시장등이 지정하는 곳으로 이동하게 할 수 있다.

③ 경찰서장이나 시장등은 제2항에 따라 주차위반 차를 관할 경찰서나 경찰서장 또는 시장등이 지정하는 곳으로 이동시킨 경우에는 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 보관하여야 하며, 그 사실을 차의 사용자(소유자 또는 소유자로부터 차의 관리에 관한 위탁을 받은 사람)를 말한다. 이하 같다)나 운전자에게 신속히 알리는 등 반환에 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 제3항의 경우 차의 사용자나 운전자의 성명·주소를 알 수 없을 때에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공고하여야 한다.

⑤ 경찰서장이나 시장등은 제3항과 제4항에 따라 차의 반환에 필요한 조치 또는 공고를 하였음에도 불구하고 그 차의 사용자나 운전자가 조치 또는 공고를 한 날부터 1개월 이내에 그 반환을 요구하지 아니할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 차를 매각하거나 폐차할 수 있다.

⑥ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 주차위반 차의 이동·보관·공고·매각 또는 폐차 등에 들어간 비용은 그 차의 사용자가 부담한다. 이 경우 그 비용의 징수에 관하여는 「행정대집행법」 제5조 및 제6조를 적용한다.

⑦ 제5항에 따라 차를 매각하거나 폐차한 경우 그 차의 이동·보관·공고·매각 또는 폐차 등에 들어간 비용을 충당하고 남은 금액이 있는 경우에는 그 금액을 그 차의 사용자에게 지급하여야 한다. 다만, 그 차의 사용자에게 지급할 수 없는 경우에는 「공탁법」에 따라 그 금액을 공탁하여야 한다.

- 결국, 수일 간에 걸쳐 지속되는 주차위반 상태는 하나의 질서위반행위에 해당하고 위반행위의 성격 상 그 위법상태가 지속되고 있는 것에 불과하여, 이에 대한 과태료 부과는 1회만 가능하다고 하겠습니다(2시간 이상의 경우 기본금액에 1만원 추가 부과, 갑설).

66 수개의 질서위반행위의 처리(5)-2

질의 요지

질의 1. 「도로교통법」 제32조(정차 및 주차의 금지)를 위반하여 불법 주·정차된 차량에 대해 한 사람이 여러 건의 신고를 한 경우, 1건의 질서위반행위로 보아야 하는지 혹은 수 개의 질서위반행위에 해당하는지

질의 2. 불법 주·정차 차량으로 단속된 차량에 대해 과태료 부과 사전통지를 하기 전에, 위 동일한 차량에 대해 같은 장소에서 불법 주·정차로 신고가 접수된 경우 1건의 질서위반행위로 보아야 하는지 혹은 수 개의 질서위반행위에 해당하는지

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 이 경우 과태료 부과 대상이 되는 위반행위 자체는 1건이고 그 위반행위로 인한 위법상태가 계속해서 지속되고 있는 것에 불과하므로, 한 사람이 여러 건의 신고를 했다 하더라도 1개의 질서위반행위에 해당하여 1개의 과태료만 부과하는 것이 타당하다고 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 질의 1과 같이 위반행위는 하나에 불과한데 단지 각기 다른 사람이 신고한 것에 불과한 경우에는 1개의 질서위반행위로서 1개의 과태료를 부과하는 것이 타당할 것입니다.

- 그러나 같은 장소에서 불법 주·정차로 신고가 접수되었다 하더라도 단속된 위반행위와 동일성이 인정되지 않는 별개의 새로운 위반행위일 경우, 이는 수 개의 질서위반행위에 해당하여 각각 과태료 부과처분을 하는 것이 타당하다고 판단됩니다.
-

67 수개의 질서위반행위의 처리(6)

질의 요지

개별법령이 「질서위반행위규제법」 제13조제2항과 달리 정한 경우 과태료 부과기준

회신

- 「질서위반행위규제법」 제13조는 하나의 행위가 수개의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 그 중 가장 중한 과태료를 부과하고(제1항), 수개의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위가 정하는 과태료를 각각 부과하되 개별법령이 달리 정한 경우에는 그에 따르도록 규정하고 있습니다(제2항).
- 한편, 「공동주택관리법 시행령」(이하 “시행령”)[별표 9] 과태료의 부과기준은 위반행위의 횟수에 따른 부과기준은 최근 1년간 같은 위반행위로 과태료를 부과 받은 경우에 적용하되(1. 가.) 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하거나 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 그 위반행위 중 가장 중한 과태료를 부과하도록 하고 있습니다(1. 나.).
- 예를 들어 「공동주택관리법」 제29조를 위반하여 장기수선계획을 수립하지 아니하거나 검토하지 아니한 자 또는 장기수선계획에 대한 검토사항을 기록하고 보관하지 아니한(제102조제3항제10호) 자에게는 200만 원의 과태료를 부과하되 1년 내에 같은 질서위반행위를 다시 범한 경우에는 300만 원(2차 위반), 500만 원(3차 위반)으로 그 액수를 가중하여 부과하여야 합니다.

「공동주택관리법」

제29조(장기수선계획) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공동주택을 건설·공급하는 사업주체(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 건축주를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 「주택법」 제66조제1항 및 제2항에 따라 리모델링을 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 공동주택의 공용부분에 대한 장기수선계획을 수립하여 「주택법」 제49조에 따른 사용검사(제4호의 경우에는 「건축법」 제22조에 따른 사용승인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 신청할 때에 사용검사권자에게 제출하고, 사용검사권자는 이를 그 공동주택의 관리주체에게 인계하여야 한다. 이 경우 사용검사권자는 사업주체 또는 리모델링을 하는 자에게 장기수선계획의 보완을 요구할 수 있다.

1. ~ 4. 생략

② 입주자대표회의와 관리주체는 장기수선계획을 3년마다 검토하고, 필요한 경우 이를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 조정하여야 하며, 수립 또는 조정된 장기수선계획에 따라 주요시설을 교체하거나 보수하여야 한다. 이 경우 입주자대표회의와 관리주체는 장기수선계획에 대한 검토사항을 기록하고 보관하여야 한다.

③ ~ ④ 생략

제102조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

4. 제29조제2항을 위반하여 수립되거나 조정된 장기수선계획에 따라 주요시설을 교체하거나 보수하지 아니한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

10. 제29조를 위반하여 장기수선계획을 수립하지 아니하거나 검토하지 아니한 자 또는 장기수선계획에 대한 검토사항을 기록하고 보관하지 아니한 자

- 만일 「공동주택관리법」 제29조 외에 제29조제2항도 위반하여 수립되거나 조정된 장기수선계획에 따라 주요시설을 교체하거나 보수하지 않았다면(제102조제2항제4호) 제29조 위반에 따른 과태료 외에 제29조제2항 위반에 따른 과태료 1,000만 원을 별도로 부과해야 하지만(「질서위반행위규제법」 제13조제2항), 시행령이 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 그 위반행위 중 가장 중한 과태료를 부과하도록 하여 「질서위반행위규제법」 제13조제2항과는 다르게 정하였으므로(별표9) 과태료의 부과기준 1. 나.) 행정청은 둘 중 중한 액수인 1,000만 원의 과태료를 부과하면 될 것입니다.
-

68 수개의 질서위반행위의 처리(7)

질의 요지

작위와 부작위가 경합하는 경우 질서위반행위의 횟수 판단

회신

- 「질서위반행위규제법」 상 과태료 부과 대상이 되는 질서위반행위는 당사자의 적극적인 행위(작위)뿐만 아니라 의무를 이행하지 않는 소극적 행위(부작위)로도 실현 가능합니다.
- 이때 부작위는 작위에 대하여 보충관계에 있으므로,⁹¹⁾ 작위와 부작위가 경합하는 경우에는 작위에 의한 질서위반행위로 보는 것이 타당하다 할 것입니다.
- 「위험물안전관리법」 상 위험물시설 설치·변경 신고 지연의 경우 질서위반행위의 구성요건을 규정한 제39조제1항제3호는 과태료 부과 대상 행위를 ‘기간 내에 신고하지 아니한 경우’로 규정하고, 같은 법 시행령 제23조 및 [별표9]에서 미신고행위와 지연 신고에 따른 과태료 액수를 달리하여 부과하도록 하고 있습니다.
- 이에 따르면 과태료 부과 대상인 질서위반행위에는 신고기간 이후에도 계속적으로 신고행위가 없는 경우(부작위)와 기간을 도과하여 신고행위를 한 경우(작위) 모두 포함되며, 당사자가 기간을 도과하여 지연신고를 한 경우에는 부작위는 작위와 보충관계에 있으므로 미신고(부작위)행위가 아닌 지연신고(작위)에 대하여 과태료가 부과되어야 할 것입니다.

91) 이재상, 『형법총론』, 박영사, 2016, 119면.

※ 「위험물안전관리법 시행령」 제23조 및 [별표9]에 따르면 미신고행위는 200만 원, 지연신고의 경우에는 30만 원(30일 이내) 또는 70만 원(30일 이후)의 과태료가 부과되는데, (지연)신고행위가 있었다면 지연 날짜에 따라 30만원 또는 70만 원의 과태료가 부과된다 할 것입니다.

69 수개의 질서위반행위의 처리(8)

질의 요지

의료기관에 진단용 방사선 발생장치가 2대 이상 있는 경우, 진단용 방사선 발생장치에 대한 검사를 검사기간 이내에 실시하지 아니하여 의료법 제92조제1항제3호를 위반한 경우 과태료 부과기준

회신

- 「질서위반행위규제법」에 따라 부과되는 과태료는 1개의 의무위반행위에 대하여 1개의 과태료가 부과됨을 원칙으로 하며, 여기서 1개의 의무위반행위는 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 규범적 개념이라 할 것입니다.
- 이와 관련하여 「질서위반행위규제법」 제13조는 하나의 행위가 수개의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 그 중 가장 중한 과태료를 부과하고(제1항), 수개의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위가 정하는 과태료를 각각 부과되 개별 법령이 달리 정한 경우에는 그에 따르도록 규정하고 있습니다(제2항).
- 한편, 의료법 제37조제2항은 의료기관 개설자나 관리자에게 진단용 방사선 발생장치에 대해 정기적으로 검사와 측정을 받아야 할 의무를 부과하고, 이를 실시하지 아니한 자에 대해 300만 원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있습니다(제92조제1항제3호).
- 진단용 방사선 발생장치의 정기검사와 관련한 의료법의 규정내용 및 안전 관리 등 법익의 중요성을 고려할 때 의료기관의 개설자 또는 관리자는 각각의 진단용 방사선 발생장치마다 별도로 정기검사를 실시하여야 할 법률상 의무가 있는 것으로 보아야 할

것이므로, 질서위반행위의 수는 '각각의 진단용 방사선 발생장치별로' 정기검사 이행 의무의 위반이 있었는지에 따라 판단되어야 할 것입니다.

- 따라서 사안과 같이 여러 대의 진단용 방사선 발생장치를 보유하고 있는 하나의 의료 기관이 이들 장치에 대한 정기검사를 실시하지 아니한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제13조제2항에 따라 장치별로 각각의 과태료가 병과되어야 할 것입니다.

70 수개의 질서위반행위의 처리(9)

질의 요지

행정청의 과태료 부과에 대한 법원의 재판이 진행되는 도중에 동일한 질서위반행위가 발생한 경우, 재판 중인 과태료 부과 처분을 이유로 위반횟수에 따른 과태료 금액의 가중이 가능한지 여부

회신

- 선행 위반행위가 횟수에 따른 과태료 부과 가중사유가 되기 위해서는 유효한 과태료 처분이 있어야 합니다.
- 과태료 재판 중 동일한 위반행위가 있는 경우 선행 과태료 부과 처분은 「질서위반행위규제법」 제20조제2항에 따라 당사자의 이익제기로 인하여 그 효력을 상실하게 되므로, 과태료 재판 중에 있는 과태료 부과 처분을 위반횟수에 따른 가중 사유로 삼을 수 없습니다.
- 따라서 행정청은 과태료 재판 중인 사안을 위반횟수에 따른 가중 사유에 포함시킬 수 없으며, 이를 이유로 가중된 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.
- 반면에 과태료 재판이 확정되면, 과태료 재판이 행정청의 부과처분을 대신하게 되는 것이므로 과태료 재판 후 3년 이내에 발생한 동일한 위반행위는 위반횟수에 따른 가중 사유로 보아야 할 것입니다.

71 수개의 질서위반행위의 처리(10)

질의 요지

질의 1. 당사자의 1차 위반행위에 대한 과태료 부과처분이 내려지지 않은 상황에서 다시 적발된 2차 위반행위에 대하여 가중된 과태료 금액을 부과할 수 있는지 여부

질의 2. 두 개의 질서위반행위에 대하여 과태료의 가중부과가 불가능할 경우 구체적인 부과방법

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「유통산업발전법」 제52조에 따른 과태료의 부과기준과 관련하여 동법 시행령 제19조 및 [별표 4]는 위반행위의 횟수별로 과태료 금액을 3차까지 가중하여 부과하도록 규정하고 있습니다.
- 이때 위반행위의 횟수에 따른 과태료의 부과기준은 최근 1년간 같은 위반행위로 부과처분을 받은 경우에 적용하되, 위반횟수는 위반행위에 대하여 과태료를 부과처분한 날과 다시 같은 위반행위를 적발한 날을 각각 기준으로 하여 계산하도록 명시하고 있습니다.
- 과태료 부과기준에 관한 「유통산업발전법」 시행령 제19조 및 [별표 4]는 법률의 위임을 받은 법규명령으로서 행정청은 이러한 규정을 준수해야 할 의무가 있습니다.
- 질의의 경우 「유통산업발전법」에 따른 영업제한 의무가 있는 자가 1년 이내에 두 차례에 걸쳐 이를 위반한 경우로서, 처음의 위반행위에 대하여 아직 과태료 부과처분이 내려지지 않은 상황으로 판단됩니다.

- 이러한 경우 위반횟수의 기준이 되는 1년 내의 최초의 과태료 부과처분이 존재하지 않기 때문에 동법 시행령 제19조 및 별표 4에 따른 과태료 가중부과를 할 수는 없을 것입니다.

▶ **질의 2에 대하여**

- 「질서위반행위규제법」 제13조에 따르면 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하며, 이러한 경우를 제외하고 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료가 각각 부과됩니다.
 - 사안의 경우처럼 「유통산업발전법」에 따른 영업제한 의무 있는 당사자가 1년 이내에 두 차례에 걸쳐 이를 위반한 행위는 하나의 행위가 아닌 별개의 행위로 판단되고, 「유통산업발전법」 상 일정한 기간 이내에 행하여진 위반행위를 하나로 보아 과태료를 부과한다는 특별한 규정도 존재하지 않으므로, 두 차례의 위반행위에 대해서는 위반행위별로 각각 과태료가 부과되어야 할 것입니다.
-

72 수개의 질서위반행위의 처리(10)-1

질의 요지

개별 법률에서 시설의 운영자 등에게 보험(공제) 가입 의무를 규정하고, 이를 위반하면 과태료를 부과하도록 규정하고 있, 보험(공제) 미가입이 적발되어 과태료를 부과한 후에도 당사자가 계속해서 보험(공제)에 가입하지 않는 경우, 의무를 이행할 때까지 계속해서 과태료를 추가적으로 부과할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 상 과태료는 1개의 위무위반행위에 대하여는 1개의 과태료가 부과되는 것이 원칙입니다.
- 당사자가 보험(공제) 가입의무를 위반하여 계속해서 보험 가입을 하고 있지 않은 경우 과태료 부과 대상이 되는 행위는 최초의 보험 가입 의무 위반행위로서, 그 이후는 최초의 보험 가입의무 위반행위에 따른 위법상태가 지속되고 있는 것에 불과하다고 판단됩니다.
- 따라서 최초의 보험 가입의무 위반행위에 대하여 이미 과태료 부과처분을 한 경우에는 다시 보험 미가입을 이유로 당사자에게 과태료를 부과하는 것은 중복 과태료 부과에 해당하여 허용되지 않는 것으로 보아야 할 것입니다.

73 수개의 질서위반행위의 처리(10)-2

질의 요지

1. 계속범의 경우 과태료 부과방법
2. 불법 광고물 부착으로 부과된 과태료를 납부한 후에도 해당 광고물을 철거하지 않고 계속하여 표시 또는 설치 중인 경우,

질의 1. 동일한 질서위반행위에 대하여 다시 과태료 부과가 가능한지 여부

질의 2. 기존에 부과된 과태료에 가산금 부과가 가능한지 여부

질의 3. 동일한 질서위반행위에 대하여 다시 과태료를 부과할 수 없는 경우 근거 규정

관련 규정

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

제3조(광고물등의 허가 또는 신고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역·장소 및 물건에 광고물 또는 게시시설(이하 “광고물등”이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 광고물등을 표시하거나 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장등”이라 한다)에게 허가를 받거나 신고하여야 한다. 허가 또는 신고사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. ~ 7. 생략

제20조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제3조 또는 제3조의2를 위반하여 입간판·현수막·벽보 및 전단을 표시하거나 설치한 자

▶ 1. 과태료 부과 원칙

- 「질서위반행위규제법」에 따라 부과되는 과태료는 1개의 의무위반행위에 대하여 1개의 과태료가 부과됨이 원칙입니다.
- 이때 ‘하나의 행위’는 행위의사의 단일성과 행위의 동일성이 인정되는 것으로, 여기에는 자연적 행위 개념뿐만 아니라 규범적 행위 개념도 수반되는 것으로 보아야 하고,⁹²⁾ 질서위반행위의 수는 자연적 관찰이나 사회통념,⁹³⁾ 법위반 의사의 단일성과 계속성,⁹⁴⁾ 보호법익⁹⁵⁾ 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것입니다.
- 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 경우에는 포괄하여 하나의 행위가 있었던 것으로 평가할 수 있을 것이므로 하나의 과태료가 부과되지만, 행위의 단일성 및 동일성이 인정되지 않는 경우에는 수개의 질서위반행위로서 「질서위반행위규제법」 제13조에 따른 과태료가 부과되어야 할 것입니다.

▶ 질의 1에 대하여

- 질의의 사안은 불법광고물 표시 또는 설치행위에 대하여 부과된 과태료를 완납한 이후에도 당사자가 해당 광고물을 철거하지 않고 계속하여 표시 또는 설치 중인 경우입니다.
- 이에 따르면 당사자가 ‘불법광고물 표시 또는 설치행위’를 중단 없이 현재까지 계속하고 있는 것으로 판단되는바, 사실관계가 이와 같다면 과태료 부과 대상인 의무위반행위는 최초의 표시 또는 설치행위 1개로 보아야 할 것이고, 그 이후는 최초의 표시 또는 설치행위에 대한 위법상태가 지속되고 있는 것으로 보아야 할 것입니다.

92) 박재운, 『주석 형법[총칙 (2)]』, 한국사법행정학회, 2011, 354-355면.

93) 대법원 1987. 7. 21. 선고 87도564 판결.

94) 대법원 2005. 9. 30. 선고 2005도4051 판결.

95) 대법원 2000. 7. 7. 선고 2000도1899 판결.

- 따라서 질의의 경우처럼 기존의 범위반상태가 해소되지 않고 현재까지 계속 중인 경우라도 이미 과태료가 부과되어 징수까지 완료된 동일한 질서위반행 위에 대하여 다시 과태료를 부과하는 것은 책임주의에 반하여 허용되지 않는다고 할 수 있을 것입니다.
- 다만, 옥외광고물법에 따르면 행정청은 당사자에게 불법광고물 제거를 명할 수 있고 불법광고물 제거 명령을 이행하지 않을 경우에는 대집행 또는 이행강제금 부과가 가능하므로, 필요한 경우 과태료와 구별되는 별도의 행정처분을 고려할 수 있을 것입니다.

관련 규정

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

제10조(위반 등에 대한 조치) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 광고물등의 허가·신고·금지·제한 등에 관한 제3조, 제3조의2, 제4조, 제4조의2, 제4조의3, 제4조의4 및 제5조를 위반하거나 제9조에 따른 안전점검에 합격하지 못한 광고물등 또는 제9조의2제1항에 따른 안전점검 결과 안전을 저해할 우려가 있다고 판단되는 광고물등에 대하여 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “관리자등”이라 한다)에게 그 광고물등을 제거하거나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다.

1. 광고물등을 표시하거나 설치한 자
 2. 광고물등을 관리하는 자
 3. 광고주
 4. 옥외광고사업자
 5. 광고물등의 표시·설치를 승낙한 토지·건물 등의 소유자 또는 관리자
- ② 시장등은 제1항에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 해당 광고물등을 제거하거나 필요한 조치를 하고 그 비용을 청구할 수 있다.

제10조의2(행정대집행의 특례) ① 시장등은 추락 등 급박한 위험이 있는 광고물등 또는 불법 입간판·현수막·벽보·전단 등에 대하여 「행정대집행법」 제3조제1항 및 제2항에 따른 대집행(代執行) 절차를 밟으면 그 목적을 달성하기가 곤란한 경우에는 그 절차를 거치지 아니하고 그 광고물등을 제거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

제10조의3(이행강제금) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 제10조제1항에 따른 명령을 받은 후 그 조치 기간 내에 이행하지 아니한 관리자등(입간판·현수막·벽보·전단의 관리자등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 500만원 이하의 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금 부과로 그 이행을 강제할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

▶ 질의 2에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조제1항 및 제2항은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금 또는 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 “중가산금”)을 징수함을 규정하고 있습니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 "증가산금"이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

- 과태료 가산금 및 증가산금은 과태료 체납 시 「질서위반행위규제법」 규정에 따라 당연히 발생하는 것으로서 행정청은 단지 이를 추가적으로 ‘징수’하는 것에 불과한 것입니다.⁹⁶⁾ 따라서 과태료 가산금·증가산금은 별도의 부과 절차를 요하지 않습니다.
- 행정청은 당사자가 실제로 체납 과태료를 납부하는 당일까지 발생한 가산금 및 증가산금을 계산하여 그때까지 발생한 가산금 및 증가산금이 추가된 고지서를 발급, 징수하면 될 것입니다.

▶ 질의 3에 대하여

- 「질서위반행위규제법」은 동일한 질서위반행위에 대하여 다시 과태료를 부과할 수 없도록 하는 등 이와 관련한 규정을 별도로 두지는 않았으나, 이는 책임주의를 도입한 과태료 법리상 당연히 인정되는 것이라 하겠습니다.

96) 대법원 2005. 6. 10. 선고 2005다15482 판결 참조.

74 수개의 질서위반행위의 처리(10)-3

질의 요지

「승강기 안전관리법」상 관리주체가 ‘승강기 안전관리자’를 선임한 사실을 행정안전부장관에게 3개월 이내에 통보하지 않아 1차 과태료 처분을 받은 후 계속해서 통보의무를 이행하지 않은 경우, 과태료를 추가적으로 부과할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」상 과태료는 1개의 위무위반행위에 대하여는 1개의 과태료가 부과됨을 원칙으로 합니다.
- 사실관계가 위와 같다면, 과태료 부과 대상인 의무위반행위는 최초의 통보의무 위반 행위 1개로 보아야 할 것이고, 당사자가 1차 과태료 부과처분 이후 계속해서 통보의무를 이행하지 않았다고 하더라도 이는 최초의 통보의무 위반행위에 따른 위법상태가 지속되고 있는 것에 불과하다고 판단됩니다.
- 따라서 최초의 통보의무 위반행위에 대하여 이미 과태료 부과처분을 한 경우에는 다시 동일한 미통보를 이유로 당사자에게 과태료를 부과하는 것은 중복 과태료 부과에 해당하여 허용되지 않는다고 하겠습니다.

75 수개의 질서위반행위의 처리(10)-4

질의 요지

공동주택에서 세대별 계량기를 사용하여 요금을 징수하는 사업자가 계량기 재점검 의무를 위반하여 일부 세대의 계량기를 재점검을 받지 않고 사용한 경우, 재점검을 받지 않은 계량기 수대로 과태료를 부과해야 하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」에 따라 부과되는 과태료는 1개의 의무위반행위에 대하여 1개의 과태료가 부과됨이 원칙입니다.
- 이때 ‘하나의 행위’는 행위의사의 단일성과 행위의 동일성이 인정되는 것으로, 여기에는 자연적 행위 개념뿐만 아니라 규범적 행위 개념도 수반되는 것으로 보아야 하고,⁹⁷⁾ 질서위반행위의 수는 자연적 관찰이나 사회통념,⁹⁸⁾ 법위반 의사의 단일성과 계속성,⁹⁹⁾ 보호법익¹⁰⁰⁾ 등을 종합적으로 고려하여 판단함이 상당합니다.
- 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 경우에는 포괄하여 하나의 행위가 있었던 것으로 평가할 수 있을 것이므로 하나의 과태료가 부과되지만, 행위의 단일성 및 동일성이 인정되지 않는 경우에는 수개의 질서위반행위로서 「질서위반행위규제법」 제13조에 따른 과태료가 부과되어야 할 것입니다.

97) 박재윤, 『주석 형법[총칙 (2)]』, 한국사법행정학회, 2011, 354-355면.

98) 대법원 1987. 7. 21. 선고 87도564 판결.

99) 대법원 2005. 9. 30. 선고 2005도4051 판결.

100) 대법원 2000. 7. 7. 선고 2000도1899 판결.

- 「계량에 관한 법률」상 계량기 수입·판매업자는 계량기를 수입·판매하기 전에 형식승인 및 검정을 받아야 하며, 특히 검정유효기간이 있는 계량기를 사용하는 자는 유효기간 만료 전 재검정을 받아야 합니다.
- 만일 재검정 대상 계량기를 검정유효기간 만료 이후에도 재검정 받지 않고 사용한 경우에는 과태료 부과 대상에 해당합니다(「계량에 관한 법률」 제76조제2항제8호).

관련 규정

「계량에 관한 법률」

제14조(형식승인) ① 상거래 또는 증명에서 공정성을 확보하기 위하여 오차관리가 필요한 대통령령으로 정하는 계량기를 제조(외국에서 계량기를 제조하여 대한민국에 수출하는 것을 포함한다)하거나 수입하여 판매하려는 자는 그 계량기를 제조하거나 수입하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 제16조제1항에 따라 지정을 받은 형식승인기관으로부터 형식승인을 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 2. 생략

제23조(검정) ① 제조업자 또는 수입업자는 형식승인을 받은 계량기(제15조제1항 및 제2항에 따라 형식승인을 면제받은 계량기를 포함한다)에 대하여 제26조에 따른 검정기관으로부터 검정을 받아야 한다. 다만, 제26조제3항에 따라 자체검정을 받은 계량기는 제외한다.

제24조(재검정) ① 제23조제1항에 따라 검정을 받은 계량기 중 검정유효기간이 있는 계량기를 사용하는 자는 검정유효기간이 만료되기 전에 재검정을 받아야 한다.

제76조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

8. 제24조제1항을 위반하여 검정유효기간이 지난 계량기의 재검정을 받지 아니하고 계량기를 사용한 자

- 이러한 재검정 의무 규정은 공정한 상거래 질서 유지(「계량에 관한 법률」 제1조)라는 보호법익을 위한 것으로, 그 목적 달성을 위해서는 개량기별로 정확도가 확보되는 것이 필수적인 요소입니다.
- 따라서 「계량에 관한 법률」 상 계량기 재검정은 개량기별로 이행되어야 하는 의무로 보아야 하며, 재검정 의무 위반에 따른 과태료는 계량기별로 각각 부과 여부를 판단하여야 할 것입니다.
- 사안은 검정을 받아 공동주택(예: 아파트)에 세대별로 설치된 계량기 중 검정유효기간이 있는 계량기를 사용하는 자(사업자)가 검정유효기간 만료 전 재검정 의무를 위반하여 재검정을 받지 않고 사용한 경우입니다.
- 계량기 재검정 의무의 당사자 및 보호법익을 고려하면 「계량에 관한 법률」 제24조제1항 위반에 따른 질서위반행위는 사업자가 설치하여 검정유효기간 만료 후에도 계속 사용 중인 세대별 계량기마다 각각 성립하는 것으로 판단됩니다.
- 이는 「질서위반행위규제법」 제13조제2항에 따른 ‘2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우’로서 계량법 제76조제2항제8호에 따른 과태료는 검정유효기간 만료 후에도 계속 사용 중인 계량기마다 각각 부과되어야 할 것입니다(갑설).

76 수개의 질서위반행위의 처리(10)-5

질의 요지

「고압가스안전관리법」에 따라 총 18개의 제조소(저장소)에 대하여 허가를 받은 자가 동법에 위반하여 법인 대표자 변경 허가를 받지 아니한 경우, 「질서위반행위규제법」 제13조제1항의 규정이 적용되어 가장 중한 과태료 1건만 부과해도 되는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과합니다.
- 「고압가스안전관리법」 제4조에 따라 고압가스를 제조하려는 자는 그 제조소마다 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하고 동법 시행규칙 제4조제1항에 따라 대표자를 변경할 경우에는 변경허가를 받아야 하며, 이에 위반하여 변경허가를 받지 아니하고 대표자를 변경한 경우 500만원 이하의 과태료 납부의무를 부담하게 됩니다.
- 개별 제조소마다 허가를 받도록 한 「고압가스안전관리법」의 취지를 고려해보면 대표자 변경허가를 받지 않은 하나의 행위로서 제조소 개수만큼 질서위반행위가 발생하느냐, 이는 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우로서 각 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하면 될 것입니다.
- 따라서 사안의 경우 하나의 행위로 동일한 과태료 규정을 위반한 2 이상의 질서위반행위가 있는 것이므로, 하나의 과태료만 부과하면 족할 것으로 판단됩니다.

77 수개의 질서위반행위의 처리(10)-6

질의 요지

「동물보호법」상 등록대상동물(개)을 등록하지 않은 소유자가 목줄 등 안전조치를 하지 않고 외출하였다가 목줄미착용에 대한 「경범죄처벌법」상 범칙금 통고처분 및 「동물보호법」상 과태료 부과처분을 받은 경우, 「동물보호법」상 등록대상동물 미등록에 대한 과태료 부과 가능 여부

사실관계

- ① 2018. 8. 23. 「동물보호법」상 등록대상동물을 등록하지 않은 상태에서 목줄 등 안전조치를 하지 않고 동반 외출
- ② 「경범죄처벌법」 제3조제1항제25호에 따른 범칙금 통고처분
- ③ 2018. 9. 13. 「동물보호법」 제12조제1항에 따른 등록대상동물 등록
- ④ 2018. 9. 27. 목줄 등 안전조치 위반에 대한 과태료 부과(등록대상동물 미등록 과태료는 미부과)

회신

- 「질서위반행위규제법」에 따라 부과되는 과태료는 1개의 의무위반행위에 대하여 1개의 과태료가 부과됨이 원칙입니다.
- 이때 ‘하나의 행위’는 행위의사의 단일성과 행위의 동일성이 인정되는 것으로, 여기에는 자연적 행위 개념뿐만 아니라 규범적 행위 개념도 수반되는 것으로 보아야 하고, ¹⁰¹⁾ 질서위반행위의 수는 자연적 관찰이나 사회통념, ¹⁰²⁾ 법위반 의사의 단일성과 계속성, ¹⁰³⁾ 보호법익 ¹⁰⁴⁾ 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 합니다.

- 행위의 단일성과 동일성이 인정되는 경우에는 포괄하여 하나의 행위가 있었던 것으로 평가할 수 있을 것이므로 하나의 과태료가 부과되지만, 행위의 단일성 및 동일성이 인정되지 않는 경우에는 수개의 질서위반행위로서 「질서위반행위규제법」 제13조에 따른 과태료가 부과되어야 할 것입니다.
- 사안은 목줄 미착용에 대해서는 범칙금과 과태료가 병과된 상황에서 추가로 등록대상동물 미등록에 대한 과태료 부과가 가능한지 여부입니다.
- 「동물보호법」상 등록대상동물 등록의무는 동물의 보호와 유실·유기방지 등을 보호법익으로 하는 반면, 목줄착용의무는 사람의 신체의 안전을 보호법익으로 하는 것으로 판단¹⁰⁵⁾ 되고, 등록대상동물 미등록행위와 목줄 미착용행위는 하나의 행위로 볼 수 없고, 각 보호법익도 달라 별개의 행위라 할 것이므로, 「질서위반행위규제법」 제13조 제2항의 “2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우”에 해당한다 하겠습니다.

관련 규정

「경범죄처벌법」

제3조(경범죄의 종류) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료(科料)의 형으로 처벌한다.

25. (위험한 동물의 관리 소홀) 사람이나 가축에 해를 끼치는 버릇이 있는 개나 그 밖의 동물을 함부로 풀어놓거나 제대로 살피지 아니하여 나다니게 한 사람

101) 박재윤, 『주석 형법[총칙 (2)]』, 한국사법행정학회, 2011, 354-355면.

102) 대법원 1987. 7. 21. 선고 87도564 판결.

103) 대법원 2005. 9. 30. 선고 2005도4051 판결.

104) 대법원 2000. 7. 7. 선고 2000도1899 판결.

105) 국회 농림해양수산위원회, 동물보호법 일부개정법률안 검토보고서(6건), 2006. 11. 22 · 33면.

제6조(정의) ① 이 장에서 "범칙행위"란 제3조제1항 각 호 및 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

③ 이 장에서 "범칙금"이란 범칙자가 제7조에 따른 통고처분에 따라 국고 또는 제주특별자치도의 금고에 납부하여야 할 금전을 말한다.

제7조(통고처분) ① 경찰서장, 해양경찰서장, 제주특별자치도지사 또는 철도특별사법경찰대장은 범칙자로 인정되는 사람에 대하여 그 이유를 명백히 나타낸 서면으로 범칙금을 부과하고 이를 납부할 것을 통고할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 통고하지 아니한다.

1. ~ 3. 생략

	등록대상동물 미등록	목줄 미착용
범칙금	미부과(근거 규정 x)	부과(경범죄처벌법 3① 25.)
과태료	미부과(동물보호법 12①, 47② 5.)	부과(동물보호법 13②, 47③ 4.)

- 「질서위반행위규제법」 제13조제2항은 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 원칙적으로 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과하되(「질서위반행위규제법」제13조제2항 본문), 예외적으로 다른 법령(조례 포함)에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령으로 정하는 바에 따르도록 규정하고 있습니다(「질서위반행위규제법」제13조제2항 단서).
- 여기서 ‘특별한 규정’이라 함은 일반적으로 개별법령상의 과태료 부과기준 혹은 조례를 의미하는바, 「동물보호법 시행령」 [별표] 과태료의 부과기준은 이에 관한 별도의 규정을 두지 않을 뿐만 아니라 「동물보호법」상 조례로의 위임에 대한 근거 규정이 없어 조례로 별도 규정을 두는 것도 불가능합니다.

- 따라서 행정청은 원칙 규정인 「질서위반행위규제법」 제13조제2항 본문에 따라 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과하면 될 것입니다.
 - 즉, 행정청은 목줄 미착용행위에 대해서는 「동물보호법」 제47조제2항제5호, 등록대상 동물 미등록행위에 대해서는 「동물보호법」 제47조제3항제4호에 따른 과태료를 각각 부과해야 합니다.
 - 결국, 목줄 미착용행위에 대한 과태료는 이미 부과·징수가 완료되었더라도 등록대상 동물 미등록행위에 대해서는 별도로 과태료 부과 가능하다고 하겠습니다.
- ※ 「질서위반행위규제법」 제14조는 과태료 산정 시 당사자의 구체적인 사정을 고려하도록 하고, 동물보호법 시행령 제20조제1항 별표 다항은 ‘위반행위자가 위법행위로 인한 결과를 시정하거나 해소한 경우’에 감액할 수 있도록 규정하고 있습니다.

▶ 참고사항

- 과태료와 범칙금의 이중 부과와 관련하여, 과태료와 범칙금은 규제목적, 성질, 부과 방식 및 불복절차가 상이한 점에서 서로 구별됩니다.
- 과태료는 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 가벼운 범위반행위에 대하여 행정청이 금전적 제재를 가하는 행정질서벌을 의미하는 반면, 범칙금은 형사소송절차에 의하여야 할 당사자의 범위반행위에 대하여 행정청이 금전납부를 통고하고 이를 이행할 경우 소추를 면하게 하는 금전적 제재로서 불복 시 즉결심판 등 형사절차로의 이행이 보장되는 점에서 과태료와 구별됩니다.

78 수개의 질서위반행위의 처리(10)-7

질의 요지

산업안전보건법상 산업재해 발생 은폐 금지 및 보고의무 위반(제10조제2항 및 제72조제3항제1호) 관련, 수개의 질서위반행위의 과태료 부과 고지를 하나의 고지서에 일괄하여 송달한 경우 「질서위반행위규제법」제13조제2항 위반 여부

회신

- 「산업안전보건법」 제10조제2항은 사업주에게 산업재해 기록·보존 및 보고의무를 부여하고 보고의무 위반 시 제72조제2항 또는 제72조제3항제1호에 따른 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.
- 이에 따르면 중대재해 발생에 대한 보고의무 위반은 제72조제3항제1호, 그 외의 보고의무 위반은 제72조제2항이 적용됩니다.

관련 규정

「산업안전보건법」

제10조(산업재해 발생 은폐 금지 및 보고 등) ① 사업주는 산업재해가 발생하였을 때에는 그 발생 사실을 은폐하여서는 아니 되며, 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 재해 발생원인 등을 기록·보존하여야 한다.

② 사업주는 제1항에 따라 기록한 산업재해 중 고용노동부령으로 정하는 산업재해에 대하여는 그 발생 개요·원인 및 보고 시기, 재발방지 계획 등을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.

제72조(과태료) ② 제10조제2항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 중 중대재해 발생 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제10조제2항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자(중대재해 발생 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자는 제외한다)

- 「산업안전보건법 시행령」 [별표 13] 과태료의 부과기준의 재해발생 보고의무 위반 과태료 부과 액수는 다음과 같습니다.

산업안전보건법 시행령

[별표 13] 과태료의 부과기준(제48조 관련)

위반행위	근거 법조문	세부내용	과태료 금액(만원)		
			1 차 위반	2 차 위반	3 차 위반
나. 법 제10조제2항을 위반하여 중대재해를 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우	법 제72조 제2항	중대재해 발생 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고한 경우(사업장 외 교통사고 등 사업주의 법 위반을 직접적인 원인으로 발생한 중대재해가 아닌 것이 명백한 경우는 제외한다)	3,000	3,000	3,000

다. 법 제10조제2항을 위반하여 산업재해를 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우(나목에 해당하는 경우에는 제외한다)	법 제72조 제3항제1호	1) 산업재해를 보고하지 않은 경우(사업장 외 교통사고 등 사업주의 법 위반을 직접적인 원인으로 발생한 산업재해가 아닌 것이 명백한 경우는 제외한다)	700	1,000	1,500
		2) 산업재해를 거짓으로 보고한 경우	1,500	1,500	1,500

- 「산업안전보건법」 제10조제2항 및 같은 법 시행규칙 제4조제1항¹⁰⁶⁾ 문언 상 사업주의 보고의무는 산업재해 발생 시마다 건별로 발생하는 것으로 판단됩니다.
- 사실관계에 따르면 동일한 사업주가 '18. 1.~'18. 6.까지 총 5건의 보고의무를 위반한 것으로 보이고, 그렇다면 해당 사업주에게는 총 5건의 보고의무 위반에 대하여 5개의 과태료가 각각 부과되어야 함이 원칙입니다.
- 다만, 「질서위반행위규제법」 제13조제2항 단서는 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령이 정하는 바에 따른다고 하였는데, 「산업안전보건법 시행령」 [부칙 13] 과태료의 부과기준은 이에 대해 특별한 규정을 두지 않고 있습니다.
- 따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제13조제2항 본문에 따라 수개의 위반행위 각각에 대하여 과태료를 부과하여야 합니다.

¹⁰⁶⁾ 산업재해보상법 시행규칙 제4조(산업재해 발생 보고) ① 사업주는 산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 법 제10조제2항에 따라 해당 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 별지 제1호의2서식의 산업재해보조사표를 작성하여 관할 지방고용노동관서의 장에게 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.

- 사안의 경우 5건의 「산업안전보건법」 제10조제2항 위반행위에 대하여 각 위반행위 별 과태료 금액인 700만원을 합산한 총 3,500만원의 과태료가 부과되었고, 일괄 부과되는 가능합니다.
- 「질서위반행위규제법」은 수개의 질서위반행위에 대한 과태료 고지 방식에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않습니다.
- 따라서 하나의 고지서에 5건의 과태료를 합산하여 부과고지 하는 것도 가능하며 단지 수개의 질서위반행위에 대한 일괄적 부과고지라는 이유만으로 이를 바로 「질서위반행위규제법」 제13조제2항에 반하는 것으로 보아서는 안 될 것입니다.
- 다만, 과태료 부과처분은 당사자에게 불리한 처분으로서 각 질서위반행위마다 당사자에게 「질서위반행위규제법」상의 권익보호절차(의견제출, 이의제기 등)가 보장되어야 합니다.
- 따라서 위의 과태료 부과고지가 과태료 부과처분으로서 유효하기 위해서는 수개의 위반행위에 대한 과태료 부과고지임이 명백하고, 「질서위반행위규제법」상 권익보호절차(의견제출, 이의제기 등)가 각 위반행위에 대해 보장되었을 것을 전제로 하는 것입니다.

79 수개의 질서위반행위의 처리(10)-8

질의 요지

선불식 할부거래업자와 후원방문판매업자의 지위를 동시에 보유하고 있는 자가 대표자 이름이 변경된 사실을 기한 내에 신고하지 않아, 「할부거래에 관한 법률」 제53조(과태료) 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제66조(과태료)에 따라 각각 과태료 부과 대상이 된 경우, 행정청이 부과하여야 할 과태료의 수

회신

- 사실관계가 이와 같다면 이는 당사자가 법적 근거를 달리하는 두 개의 변경신고의무를 위반하는 경우로서, 선불식 할부거래업자와 후원방문판매업자는 사업 목적과 등록의 근거를 달리하는 별개의 사업자에 해당하는 점, 선불식 할부거래업자와 후원방문판매업자의 변경신고 대상과 내용이 일치하지 않는(과태료 구성요건) 점을 종합적으로 고려해 볼 때, 이는 「할부거래에 관한 법률」에 따른 변경신고의무 및 「방문판매 등에 관한 법률」에 따른 변경신고의무 각각 이행하지 않은 것으로서, 두 개의 질서위반행위가 성립하여 각각 근거 법률에 따른 과태료를 부과해야 하는 것으로 판단됩니다.

법률명	할부거래법(18①, ③)	방문판매법(13①, ②)
	선불식 할부거래업자	후원방문판매업자
등록 사항	1. 상호 · 주소 · 전화번호 · 전자우편주소(영업소 및 대리점을 포함한다) · 대표자의 이름 · 주민등록번호 · 주소 등을 적은 신청서	1. 상호 · 주소, 전화번호 및 전자우편주소(법인인 경우에는 대표자의 성명, 주민등록번호 및 주소를 포함한다) 등을 적은 신청서

등록 사항	2. 자본금이 15억원 이상임을 증명하는 서류 3. 제27조에 따른 소비자피해보상보험 계약등의 체결 증명 서류 4. 그 밖에 선불식 할부거래업자의 신원을 확인하기 위하여 필요한 사항으로서 총리령으로 정하는 서류	2. 자본금이 3억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상임을 증명하는 서류 3. 제37조에 따른 소비자피해보상보험 계약등의 체결 증명서류 4. 후원수당의 산정 및 지급 기준에 관한 서류 5. 재고관리, 후원수당 지급 등 판매의 방법에 관한 사항을 적은 서류 6. 그 밖에 다단계판매자의 신원을 확인하기 위하여 필요한 사항으로서 총리령으로 정하는 서류
변경 신고 대상	1. 상호 · 주소 · 전화번호 · 전자우편주소(영업소 및 대리점을 포함한다) · 대표자의 이름 · 주민등록번호 · 주소 등을 적은 신청서 2. 자본금이 15억원 이상임을 증명하는 서류 3. 제27조에 따른 소비자피해보상보험 계약등의 체결 증명 서류	1. 상호 · 주소, 전화번호 및 전자우편주소(법인인 경우에는 대표자의 성명, 주민등록번호 및 주소를 포함한다) 등을 적은 신청서 2. 자본금이 3억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상임을 증명하는 서류 3. 제37조에 따른 소비자피해보상보험 계약등의 체결 증명서류 4. 후원수당의 산정 및 지급 기준에 관한 서류

※ 한편, 할부거래법 · 방문판매법에 대한 자세한 사항은 할부거래법 및 방문판매법 소관 기관으로서, 이에 대한 1차적 유권해석 권한이 있는 공정거래위원회에 문의

80 수개의 질서위반행위의 처리(10)-9

질의 요지

어떤 사람이 「동물보호법」 상 등록필요 동물임에도 이를 등록하지 않고 인식표와 목줄도 착용하지 않은 상태에서 해당 동물을 데리고 외출하였다가, 해당 동물의 배설물을 수거하지 않아 적발된 경우, 「질서위반행위규제법」 제13조제1항이 적용되어 가장 중한 과태료 하나만 부과해야 하는 것인지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제13조제1항은 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에 적용되는 규정으로서, 질의한 사안의 경우, 「동물보호법」 제12조제1항을 위반하여 등록대상동물을 등록하지 아니한 행위, 같은 법 제13조제1항을 위반하여 인식표를 부착하지 아니한 행위, 같은 법 제13조제2항을 위반하여 목줄 등 안전조치를 하지 아니하거나 배설물을 수거하지 아니한 행위까지 총 3개의 질서위반행위가 각각 있는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 따라서 해당 사안의 경우 「질서위반행위규제법」 제13조제1항이 적용되는 것이 아니라 동조 제2항이 적용되어 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과해야 할 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「동물보호법」

제12조(등록대상동물의 등록 등) ① 등록대상동물의 소유자는 동물의 보호와 유실·유기방지 등을 위하여 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)·특별자치시장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 등록대상동물을 등록하여야 한다.

제13조(등록대상동물의 관리 등) ① 소유자등은 등록대상동물을 기르는 곳에서 벗어나게 하는 경우에는 소유자등의 연락처 등 농림축산식품부령으로 정하는 사항을 표시한 인식표를 등록대상동물에게 부착하여야 한다.

② 소유자등은 등록대상동물을 동반하고 외출할 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 목줄 등 안전조치를 하여야 하며, 배설물(소변의 경우에는 공동주택의 엘리베이터·계단 등 건물 내부의 공용공간 및 평상·의자 등 사람이 눕거나 앉을 수 있는 기구 위의 것으로 한정한다)이 생겼을 때에는 즉시 수거하여야 한다.

제47조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제12조제1항을 위반하여 등록대상동물을 등록하지 아니한 소유자
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.
3. 제13조제1항을 위반하여 인식표를 부착하지 아니한 소유자등
4. 제13조제2항을 위반하여 안전조치를 하지 아니하거나 배설물을 수거하지 아니한 소유자등

「질서위반행위규제법」

제13조(수개의 질서위반행위의 처리) ① 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과한다.

② 제1항의 경우를 제외하고 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과한다. 다만, 다른 법령(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령으로 정하는 바에 따른다.

81 수개의 질서위반행위의 처리(10)-10

질의 요지

「어린이놀이시설 안전관리법(이하 ‘어린이놀이시설안전법’)」과 관련하여, 어린이놀이시설 안전법 상 관리주체 및 안전관리자의 지위를 동시에 보유하고 있는 사람이 여러 개의 놀이시설을 관리하고 있는 경우에, 동법에 따른 안전교육을 미이수하여 과태료 부과 대상이 될 시, 관리하는 놀이시설의 수만큼 과태료 부과처분을 하여야 하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과합니다.
- 어린이놀이시설안전법 상 ‘관리주체’는 어린이놀이시설의 소유자로서 관리책임이 있는 자이며(동법 제2조), ‘관리주체’는 동법 제20조에 따라 어린이놀이시설의 안전관리에 관련된 업무를 담당하는 사람(안전관리자)으로 하여금 어린이놀이시설의 안전관리에 관한 교육을 받도록 해야하고, 이러한 안전교육을 받도록 하지 아니한 관리주체는 제31조제1항제4호에 따라 과태료 부과 대상이 됩니다.
- 다만, 관리주체가 안전관리자의 역할을 병행하는 경우에는 관리주체 스스로가 안전교육을 이수할 필요가 있습니다.
- 따라서 ‘관리주체’ 및 ‘안전관리자’의 지위를 동시에 보유하는 사람이 여러 개의 어린이놀이시설을 관리하고 있는 경우에는, 안전교육을 미이수하는 하나의 행위로서 어린이놀이시설 개수에 따른 질서위반행위가 발생하는바, 이는 「질서위반행위규제법」

제13조제1항에 따라 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우로서 각 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하면 될 것입니다.

- 사안의 경우 하나의 행위로 동일한 과태료 규정을 위반한 2 이상의 질서위반행위가 있는 것이므로, 하나의 과태료만 부과하면 족할 것으로 판단됩니다.
 - 한편, 행정청의 부적법한 과태료 처분에 따라 당사자가 과태료를 납부한 경우 과오납한 과태료 부분을 행정청이 당사자에게 반환하는 것이 법률상 금지되어 있지 않으므로, 「국고금 관리법」 및 「지방회계법」 등에 따라 이를 반환하면 될 것으로 판단됩니다.
-

82 수개의 질서위반행위의 처리(10)-11

질의 요지

음식점 등의 관리자가 식품 제조 등에 직접 종사하는 사람에게 마스크를 착용시키지 않은 경우, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제83조 및 「식품위생법」 제101조에 따라 각 과태료 부과 대상이 되는바, 이 때 당사자에게 부과해야 할 과태료의 수

회신

- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이 관리자 등에게 마스크 착용 등 방역지침의 준수를 명하고 이를 위반할 시 과태료를 부과하는 것은, 국민 건강에 위해가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지함으로써 국민 건강의 증진 및 유지에 이바지함을 목적으로 하는 반면,
- 「식품위생법」이 관리자 등으로 하여금 식품의 제조·가공·조리 또는 포장에 직접 종사하는 사람에게 위생모 및 마스크를 착용시키도록 의무를 부과하는 것은, 식품으로 인하여 생기는 위생상의 위해를 방지하고 식품영양의 질적 향상을 도모하여, 국민 보건의 증진에 이바지하기 위함입니다.
- 따라서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」과 「식품위생법」은 그 입법취지 및 목적이 서로 다르고, 방역당국의 마스크 착용 방역지침을 준수하지 않은 것과 식품 등의 위생적 취급에 관한 기준을 위반한 것은 그 위반행위의 태양 역시 상이하므로, 사안은 당사자가 법적근거가 다른 두 개의 의무를 위반한 것이 되어 「질서위반행위규제법」 제13조제2항에 따라 각 근거법률에서 정한 과태료를 각각 부과해야 할 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「식품위생법」

제3조(식품 등의 취급) ① 누구든지 판매(판매 외의 불특정 다수인에 대한 제공을 포함한다. 이하 같다)를 목적으로 식품 또는 식품첨가물을 채취·제조·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열을 할 때에는 깨끗하고 위생적으로 하여야 한다.

② 영업에 사용하는 기구 및 용기·포장은 깨끗하고 위생적으로 다루어야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 식품, 식품첨가물, 기구 또는 용기·포장(이하 “식품등”이라 한다)의 위생적인 취급에 관한 기준은 총리령으로 정한다.

제101조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제3조·제40조제1항 및 제3항(제88조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제41조제1항 및 제5항(제88조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제86조제1항을 위반한 자

「식품위생법 시행규칙」

제100조(과태료의 부과기준) 영 제67조 및 영 별표 2에 따라 법 제3조 및 법 제88조제2항제5호를 위반한 자에 대한 과태료의 부과기준은 별표 27과 같다.

[별표 27] 법 제3조 및 제88조제2항제5호를 위반한 자에 대한 과태료 금액(제100조 관련)

위반행위	근거 법조문	과태료 금액(단위: 만원)		
		1 차 위반	2 차 위반	3 차 위반
1. 법 제3조(법 제88조에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반한 경우 라. 식품등의 제조·가공·조리 또는 포장에 직접 종사하는 사람에게 위생모 및 <u>마스크를 착용시키지 아니한 경우</u>	법 제101조 제2항제1호 및 영 제67조	20	40	60

83 수개의 질서위반행위의 처리(10)-12

질의 요지

질의 1. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」상 정당한 거래신고 의무에 위반하여 계약일을 거짓으로 신고한 경우, '하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당되는 경우'인지 '수 개의 질서위반행위가 있는 경우'인지

질의 2. 하나의 행위가 2 이상의 위반행위에 해당되어 가장 중한 과태료가 부과되어야 할 경우, 가장 중한 과태료에 관하여 면제사유 발생 시 처리방법

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 사안은 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」상 적법한 거래신고 의무에 위반하여 계약일을 거짓으로 신고한 경우에 해당하는데(실제 계약일: '17. 12. 5, 신고서에 기재한 허위 계약일: '18. 4. 26, 신고날짜: '18. 6. 25), 이 경우 동법 제28조제3항에 따라 거짓신고에 따른 과태료 부과처분의 대상이 되는 동시에 제28조제2항제1호에 따라 지연신고에 따른 과태료부과처분의 대상이 되는바, 이는 계약일을 거짓 신고한 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당되는 경우로서 「질서위반행위규제법」 제13조제1항에 따라 가장 중한 과태료 하나만 부과하면 될 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 가장 중한 과태료에 관하여 면제사유 발생 시, 면제사유가 없는 그 외 다른 질서위반행위 중 가장 중한 과태료를 부과하면 될 것으로 판단됩니다.

- ※ 가장 중한 과태료에 관하여 면제사유가 발생했다고 해서 과태료 부과처분을 하지 않는 것은 객관적으로 질서위반행위가 존재함에도 해당 위반행위에 대하여 제재를 하지 않는 것이 되어 부적절합니다.
 - ※ 하나의 위반행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우 가장 중한 과태료 한 개만 부과하는 취지는 객관적으로 행위가 하나임에도 불구하고 여러 개의 과태료를 부과하는 것은 적절하지 않으므로 「형법」 상 상상적 경합(제40조)에 관한 법리를 차용한 것으로서, 가장 중한 과태료에 관하여 면제사유가 발생할 경우 그 외 다른 질서위반행위 중에서 가장 중한 과태료를 부과하면 족한 것입니다.
-

84 과태료의 산정(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제14조(과태료의 산정)의 의미

회신

- 「질서위반행위규제법」 제14조는 개별 법령에 과태료 산정에 대한 구체적 규정이 있지만 이를 적용하기 곤란한 경우 또는 당사자의 현실을 반영해야 할 필요가 있는 경우에 행정청에 과태료 산정에 대한 재량권을 부여함으로써 그 처분에 있어 구체적 타당성을 잃지 않도록 하기 위한 조항으로 보아야 할 것입니다.
- 즉, 법원의 과태료 재판의 경우, 법원은 제14조에 따라 과태료 상한의 범위 내에서 위반의 동기·위반의 정도·결과 등 여러 요소들을 고려하여 재량권의 범위 내에서 적절한 액수를 정할 수 있을 것입니다(98마2866).
- 또한 행정청의 경우에도 과태료 산정기준이 개별법 상 구체적으로 명시되어 있지만 행정청이 기준으로 과태료를 부과할 경우 당사자에게 과벌의 효과를 기대할 수 없거나 행정목적 달성을 할 수 없을 때에는 제14조를 적용함으로써 산정기준의 기계적 적용에 의한 구체적 타당성 결여를 막을 수 있을 것입니다.
- 참고로 「형법」 역시 형을 정할 때에는 1. 범인의 연령·성행·지능과 환경, 2. 피해자에 대한 관계, 3. 범행의 동기·수단과 결과, 4. 범행후의 정황을 참작해야 한다고 규정하여 행위책임과 예방목적 고려하여 양형하도록 하고 있습니다(「형법」 제51조).

85 과태료의 산정(2)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제16조(사전통지 및 의견제출 등)에 따른 과태료 산정 시에도 제14조(과태료의 산정)를 근거로 과태료의 감경 또는 감면이 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제14조는 행정청이 과태료를 정할 때 고려해야 하는 사항으로서 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과, 당사자의 태도와 정황, 연령·재산상태·환경 등을 규정하고 있습니다.
- 이는 행정청이 과태료 산정 시 개별법 시행령 등에 규정된 과태료 부과기준에 따라 그 액수를 기계적으로 정함으로써 발생할 수 있는 구체적 타당성 결여를 방지하기 위한 것으로서, 과태료 산정 시 질서위반행위를 범한 당사자 개개인의 상황이 과태료 액수에 반영되도록 하기 위한 것입니다.
- 의견 제출 기한 내 당사자가 과태료를 자진납부할 경우 과태료 부과·징수 절차가 종료되므로 행정청으로서 의견 제출 기한 내에 감경 또는 감면 사유 발견 시 이를 즉시 반영해야 하는 점, 「질서위반행위규제법」 제14조가 적용 시기나 적용 방법에 대하여는 특별히 규정하고 있지 않은 점에서 「질서위반행위규제법」 제16조제3항에 따른 당사자의 의견 제출에 상당한 이유 있는 경우에도 적용되는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 따라서 개별법령에 따른 감경 외에 「질서위반행위규제법」 제14조 각호에 해당하는 사유를 고려할 필요가 인정될 경우 행정청은 당사자 개개인에 대한 과태료 액수 산정 시 이를 반영하여 적절히 감경 또는 감면할 수 있습니다.

- 다만, 과태료 산정에는 행정의 예측가능성 혹은 동일한 질서위반행위를 범한 다른 당사자와의 형평성 측면이 고려되어야 할 것이므로, 「질서위반행위규제법」 제14조에 따른 과태료 산정일 지라도 액수 산정을 오로지 과태료 부과·징수 공무원의 자의에 맡기기 보다는 행정청별로 가이드라인을 마련하는 등 일정한 기준을 마련하는 것이 바람직하다 할 것입니다.
-

86 과태료의 산정(2)-1

질의 요지

「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」을 위반한 행위에 대해, 금융위원회가 「질서위반행위규제법」 제14조를 근거로 과태료를 감면하는 것이 가능한 지 여부

회신

- 개별 법령에서 과태료의 가중·감경 근거를 규정하고 이에 해당하는 사유가 인정되는 경우, 행정청은 이를 고려하여 과태료 금액을 산정할 수 있습니다.
- 한편, 「질서위반행위규제법」은 과태료 산정에 있어 질서위반행위의 동기·결과 등 기타 사유를 종합적으로 고려하여 구체적인 사정이 반영되어 행정제재의 형평성을 높이고 책임주의 원칙을 실현하고자 하므로(「질서위반행위규제법」 제14조), 개별 법령에 따른 가중 또는 감경 사유와 더불어 「질서위반행위규제법」 제14조 각호에 해당하는 사유를 고려할 필요가 인정될 경우, 행정청은 과태료 액수를 산정할 때 이를 반영할 수 있습니다.
- 다만, 행정청이 개별 법령에 근거하여 과태료 금액을 감경하는 경우 「질서위반행위규제법」 제14조 각호의 사항을 고려할 수 있는 것이고, 「질서위반행위규제법」 제14조가 직접 과태료 감면의 근거가 될 수는 없는 것으로 판단됩니다.

87 과태료의 시효

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제15조(과태료의 시효)의 의미

회신

- 소멸시효란 권리불행사라는 사실상태가 일정기간 계속된 경우에 권리소멸의 효과를 발생시켜 법적 안정성을 확보하는 제도로써, 행정청이 과태료 부과 처분을 한 이후에 독촉 등 체납처분을 오랫동안 진행하지 않아 당사자에게 과태료를 징수하지 않겠다는 신뢰를 형성한 경우 「질서위반행위규제법」은 이를 존중하여 더 이상 질서위반행위의 책임을 묻지 않도록 하고 있습니다(제15조).
- 「질서위반행위규제법」 제15조 및 제19조에 따르면 과태료의 시효 및 제척기간은 각각 5년으로서, 행정청의 과태료 부과 처분 또는 법원의 과태료 재판 확정 후 5년 간 징수하지 않는 경우에는 더 이상 과태료를 부과 또는 징수할 수 없게 됩니다.
- 다만, 질서위반행위가 종료된 이후 5년이 지났다고 해서 무조건 과태료를 부과할 수 없다고 볼 수는 없으며, 5년의 경과가 시효의 소멸에 해당하는지, 시효 중단·정지 사유는 없는지 등을 살펴 과태료 부과 및 징수 가능 여부를 판단해야 할 것입니다.

88 과태료의 시효-1

질의 요지

과태료를 납부하지 아니할때 소멸시효 중단사유로서 ‘독촉’에 관하여, 행정청의 수차례 독촉이 존재하는 경우, 매 독촉시마다 시효중단의 효력이 있는지, 최초 1회의 독촉만 시효중단의 효력이 있는지 여부

회신

▶ 개요

- ‘19. 1. 7. 권익위 제5소위는 경찰의 과태료 납부청구 이의(고충민원)에 대한 재심의에서 아래 주문으로 법무부장관에게 제도개선 의견표명을 의결하였습니다.

* 제도개선 의견표명은 제도개선 권고와 달리 소위원회에서도 심의·가능¹⁰⁷⁾

「국민권익위원회 제5소위원회 의결(의안번호 제2019-5소위01-09호)」

생략

107) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

제20조(소위원회) ① 위원회는 고충민원의 처리와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당되지 아니하는 사항을 심의·의결하게 하기 위하여 3인의 위원으로 구성하는 위원회(이하 “소위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

2. 제47조에 따른 제도개선을 권고하는 사항

제47조(제도개선의 권고 및 의견의 표명) 권익위원회는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

제50조(처리결과와 통보 등) ① 제46조 또는 제47조에 따른 권고 또는 의견을 받은 관계 행정기관등의 장은 이를 존중하여야 하며, 그 권고 또는 의견을 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 권익위원회에 통보하여야 한다.

관계기관 1(법무부장관)에게, 「질서위반행위규제법」 제15조의 과태료 소멸시효 중단의 해석과 관련하여, 과태료 징수절차에서의 독촉은 최초 1회만이 시효중단의 효력이 인정된다는 내용을 질서위반행위규제법 해설집에 반영하는 등 일선의 혼선을 방지하기 위한 조치를 강구할 것을 제도개선 의견표명한다.

- 위 사안은 경찰서장이 부과한 과태료의 소멸시효 완성여부가 문제되어 고충민원이 제기된 사안으로, 과태료 징수절차 따른 수회의 '독촉'을 모두 개별적인 소멸시효 중단사유로 보아야 하는지가 쟁점이었습니다.
- 권익위는 과태료 체납에 따른 징수절차의 독촉이 수회가 있더라도 최초 1회의 독촉만 시효중단이 있는 것으로 해석하였습니다.
- 권익위의 위와 같은 해석은 「과태료 징수절차의 '독촉'은 최초 1회의 독촉만 의미하는 것으로 해석할 수 없다」는 법무부의 기존 해석과 배치되는 것입니다.
- 법무부는 권익위 의결 전 의견조회에 「권익위 해석 취지에 공감하나 제도개선에는 법리적·정책적 검토 필요로 단기간에 결정하기 곤란」하다는 취지의 의견을 회신한 바 있습니다.
- 이때, 질서위반행위규제법 해설집 개정 시('18. 12. 발행) 기존 해설집에 기재된 「과태료 징수절차의 '독촉'은 최초 1회의 독촉만 의미하는 것으로 해석할 수 없다」 부분은 삭제할 예정으로 회신하였습니다(삭제 조치 실시).

▶ 권익위 제도개선 의견표명 논거

- 판례상 국세체납절차로서의 '독촉'은 최초의 독촉만이 체납처분의 전제조건인 징수처분으로서 소멸시효 중단사유가 되고, 그 후 실시된 동일한 독촉은 민법상 '최고'의 의미일 뿐입니다.

- 「질서위반행위규제법」 제15조와 제24조제3항은 ‘체납절차’ 규정뿐만 아니라 실제법적 효력 관련 규정 모두를 준용하는 의미입니다.
- 「질서위반행위규제법」에서 「국세기본법」 제28조를 준용하는 이상, 소멸시효 중단사유로서의 ‘독촉’에 대한 판례의 해석이 동일하게 적용됨이 상당합니다.

관련 판례

「대법원 1999. 7. 13. 선고 97누119 판결」

구의료보험법(1994. 1. 7. 법률 제4728호로 전문 개정되기 전의 것) 제45조, 제55조, 제55조의2의 각 규정에 의하면, 보험자 또는 보험자단체가 사기 기타 부정한 방법으로 보험급여비용을 받은 의료기관에게 그 급여비용에 상당하는 금액을 부당이득으로 징수할 수 있고, 그 의료기관이 납부고지에서 지정된 납부기한까지 징수금을 납부하지 아니한 경우 국세체납절차에 의하여 강제징수할 수 있는바, 보험자 또는 보험자단체가 부당이득금 또는 가산금의 납부를 독촉한 후 다시 동일한 내용의 독촉을 하는 경우 최초의 독촉만이 징수처분으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되고 그 후에 한 동일한 내용의 독촉은 체납처분의 전제조건인 징수처분으로서 소멸시효 중단사유가 되는 독촉이 아니라 민법상의 단순한 최고에 불과하여 국민의 권리의무나 법률상의 지위에 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 할 수 없다.

- 시효제도는 사실적 상태에 대한 시효이익 보유자의 기대를 보호하여 법적 안정성을 도모하기 위한 것으로, 각 독촉마다 소멸시효가 중단된다고 볼 경우 일련의 징수절차를 둔 제도의 취지를 달성하기 어렵습니다.
- 과태료의 가액수준 등에 비추어 과태료 미납을 조세 미납보다 더욱 중한 사회질서 위반행위로 보고 징수절차 규정을 강하게 해석해야 할 특별한 이유가 있다고 보기도 어렵습니다.

▶ 법무부의 기존 해석 논거

- 「과태료 징수절차의 ‘독촉’은 최초 1회의 독촉만 의미하는 것으로 해석할 수 없고, 각 독촉이 있는 때 마다 소멸시효가 중단된다」는 법무부 기존 해석의 논거는 아래와 같습니다.
- ① 과태료는 질서위반행위에 대한 제재(행정벌)로서 그 법적성격이 조세와 본질적으로 다릅니다.
- ② 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 ‘체납절차’에 관한 준용규정일 뿐, 실체법적 내용에 관한 것이 아닙니다.
- ③ 「국세기본법」 제28조제1항제2호는 소멸시효 중단사유를 ‘독촉 또는 납부최고’라고만 규정된바, 문언적 해석에 충실할 필요가 있습니다.
- ④ 독촉에 「민법」 제174조의 ‘최고’ 효력만 인정할 경우, 체납 과태료에 대해 최초 독촉 이후 시효중단을 시키려면 압류 등 체납처분이 무조건 필요하게 되어, 비교적 소액인 과태료 징수에 과도한 노력과 비용이 소요될 것입니다.

▶ 검토

- 법무부의 기존 해석도 일응 타당한 측면이 있으나, 아래와 같은 사유로 권익위의 제도 개선 의견표명 취지를 수용하여 해석변경 또는 법개정 등을 검토할 필요가 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제정 당시 과태료 부과 제척기간(위반행위 종료 시로부터 5년)을 도입한 취지는 신속한 법률관계의 확정을 위한 것이나, 수회의 독촉으로 그때마다 소멸시효가 중단·새로 진행된다면 그 취지가 몰각될 우려가 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」이 과태료의 징수를 체납처분의 예에 따르고, 시효중단·정지에 관하여 「국세기본법」 제28조를 준용하는 이상 ‘독촉’의 시효중단 여부를 판례와 달리 해석할 경우 국민에게 불필요한 혼선 초래할 우려 또한 있습니다.

- 그리고 추후 법원에서 법무부의 기존 해석과 배치된 판단을 할 가능성이 있고, 그 경우 법무부의 해석이 자의적이라는 비난의 우려도 있습니다.

향후 계획(안)

▶ 법무부 입장 정리 방안

- (제1안) 각 독촉시마다 소멸시효가 중단된다는 법무부의 기존 해석을 유지하되 추후 최초 1회 독촉만 소멸시효 중단되도록 「질서위반행위규제법」 개정을 추진하는 것입니다.
- 이 안의 장점은 법무부 해석의 일관성을 유지할 수 있다는 점과 법개정으로 문제의 소지를 제거할 수 있다는 점입니다.
- 다만 법개정에 상당한 시일이 소요될 것이므로 개정시까지 동일한 해석문제가 반복해서 발생할 것이고 이에 대한 부처질의에 대한 처리가 어려울 것이라는 단점이 있습니다.
- (제2안) 각 독촉시마다 소멸시효가 중단된다는 법무부의 기존 해석만 변경하고 「질서위반행위규제법」 개정은 별도로 검토하지 아니하는 것입니다.
- 이 안의 장점은 시일소요 없이 즉각 조치가 가능하다는 점과 「국세기본법」과 통일적 해석이 가능하다는 점입니다.
- 단점으로는 기존 해석에 따라 ‘독촉’으로 소멸시효가 중단된 것으로 알고 체납 과태료를 납부한 당사자와의 형평성의 문제가 발생할 우려가 있고, 부당이득 반환 문제 등 극심한 혼란이 초래될 우려가 있다는 점입니다.
- (제3안) 각 독촉시마다 소멸시효가 중단된다는 법무부의 기존 해석을 먼저 변경한 후 최초 1회 독촉만 소멸시효 중단되도록 「질서위반행위규제법」의 개정을 추진하는 것입니다.

- 해석상 문제를 법개정으로 차단할 수 있다는 장점이 있고, 그 외 장·단점은 제2안과 동일합니다.

▶ 다. 검토의견: 제1안

- 「질서위반행위규제법」의 유권해석 기관은 법무부이고 권익위는 법률 해석권한이 없어, 법무부는 권익위 소위의 제도개선 의견표명을 존중하여 차후 그 취지에 따라 관련 「질서위반행위규제법」 규정을 개정하는 것으로도 충분하다고 하겠습니다.
 - 특히 법무부의 기존 해석을 변경할 경우, 기존 해석에 따라 과태료를 납부한 당사자와의 형평성 문제와 부당이득 반환 문제 등 극심한 혼란이 초래될 것으로 예상됩니다.
 - 법무부의 기존 해석대로라도 최초 1회 독촉으로 5년의 소멸시효가 새로이 진행되는 바, 새로운 소멸시효 완성이 임박하도록 체납처분이 실시되지 않은 경우의 상당부분은 결손처분이 가능할 것으로 예상되어, 해석변경으로 구제되는 사례보다 초래되는 문제점이 더욱 클 것으로 판단되기 때문입니다.
- * 강제집행이 어렵고 결손처분 요건에도 해당되지 않는 소액의 과태료 체납사례가 문제될 것이나, 법개정 또는 법원의 별도 판단 전까지는 기존 해석을 유지함이 상당합니다.
-

89 과태료의 시효-2

질의 요지

질의 1. 과태료를 채권으로 볼 수 있는지 여부

질의 2. 최초 과태료 부과통지 이후 중복하여 부과통지서를 발송한 경우 후행 부과통지에 시효 중단의 효력이 있는지 여부

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 과태료는 질서위반행위자에 대하여 일정한 금액에 대한 금전납부의무를 부과하는 것이므로 채권에 해당한다고 하겠습니까.

※ 형사처벌인 ‘벌금’ 역시 대법원은 채권으로 보고 상계를 허용합니다.(2003다37891 참조)

▶ 질의 2에 대하여

- 최초 과태료 부과통지 이후 질서위반행위자가 과태료를 납부하지 않아 행정청이 다시 부과통지서를 송부하는 경우, 이는 실질적으로 금전납부의무의 이행을 촉구하는 ‘독촉’의 성질을 갖는다고 판단되므로, 후행 부과통지는 독촉으로서 독립된 시효 중단의 효력이 있다고 보입니다.

제3장

행정청의 과태료 부과 및 징수

90 사전통지 및 의견제출 등(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제16조(사전통지 및 의견제출 등)의 의미

회신

- 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과 절차로서 사전통지 및 의견제출(제16조) ➔ 과태료 부과(제17조) ➔ 이의제기(제20조) ➔ 법원예의 통보(제21조) 및 과태료재판(제25조 이하)을 규정하는 바, 행정처분과 관련한 사전절차적 사항을 규율하는 「행정절차법」에 따르면(제21조, 제27조) 사전통지 및 의견제출은 과태료 부과처분이라는 침익적 처분에 앞서 처분의 상대방에게 방어 또는 변명의 기회를 제공하기 위한 절차로 이해할 수 있습니다.
- 이처럼 과태료 부과 전에 미리 이를 알리고 방어의 기회를 제공했음에도 불구하고 스스로 이러한 기회를 이용하지 아니한 점, 지정된 기간 내에 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 보아 과태료를 부과하겠다는 뜻을 「질서위반행위규제법」이

명문으로 규정한 점(제16조제3항) 등을 고려할 때, 당사자가 의견제출 기간 내에 이를 제출하지 아니한 경우에는 행정청의 불리한 처분, 즉 과태료 부과처분을 수인하겠다는 뜻으로 보는 것이 「질서위반행위규제법」의 입법취지에 부합한다 할 것입니다.

- 따라서 당사자가 의견제출 기간 내에 의견을 제출하지 아니하는 경우에는 당사자가 질서위반행위를 인정하는 것으로 간주하여 행정청이 과태료를 부과할 수 있다고 할 것입니다.
-

91 사전통지 및 의견제출 등(2)

질의 요지

과태료 부과를 위한 사전통지 기간을 단축하거나 생략할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자에게 그 내용을 통지하고 10일 이상의 기간을 정하여 의견제출의 기회를 제공하여야 함을 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 상 의견제출 절차는 「행정절차법」 상 의견제출 절차를 구체화시킨 것으로서, 과태료 부과를 위한 행정청의 사전통지 시 당사자의 의견제출 절차를 규정한 「질서위반행위규제법」 제16조는 일반적인 의견제출 절차에 관한 「행정절차법」 제27조의 특별 규정이라 할 것입니다.
- 의견제출과 관련하여 「질서위반행위규제법」은 “의견제출”을 위하여 당사자에게 ‘10일 이상의 기간’을 부여할 것을 규정할 뿐 「행정절차법」, 「질서위반행위규제법」 모두 “사전통지”의 기간을 구체적으로 명시하고 있지는 않습니다.
- 또한 사전통지기간의 단축은 당사자에게 불리한 처분으로서 두 법 모두 사전통지 기간을 단축하거나 사전통지 자체를 생략할 수 있는 권한을 행정청에게 부여하고 있지 아니하므로, 행정청은 임의로 사전통지 기간을 단축하거나 생략할 수는 없다 할 것입니다.
- 이는 사전통지 기간 중 의무위반의 상태가 해소되었다 하더라도 마찬가지라 할 것이므로, 행정청으로는 법률의 근거 없이 사전통지 기간을 단축하거나 생략할 수는 없다 할 것입니다.

92 사전통지 및 의견제출 등(3)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 사전통지 방법

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조제1항 및 같은 법 시행령 제3조는 행정청이 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 법령이 규정하는 사항을 빠짐없이 기재하여 서면으로 알리도록 규정할 뿐 구체적인 통지 방법에 대해서는 따로 규정하고 있지 않습니다.
- 따라서 사전통지서를 전달하는 방법에 대해서는 과태료를 부과·징수하는 행정청이 합리적으로 판단하면 될 것이나, 송달은 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생하므로(전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때, 「행정절차법」 제15조), 도달 여부의 입증을 위해서는 등기우편의 방법으로 하는 것이 바람직하다 할 것입니다.

93 사전통지 및 의견제출 등(4)

질의 요지

공시송달에 의한 사전통지의 효력

회신

- 「질서위반행위규제법」은 송달에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로 이에 대하여는 행정처분의 통지에 관한 일반 규정인 「행정절차법」 제14조 및 제15조에 따르게 됩니다.
- 「행정절차법」에 따르면 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법 중 하나를 택하여 행하게 되며(제14조제1항), 개별법 상 특별한 규정이 없는 한 문서가 송달받을 자에게 도달함으로써 효력을 발생하게 됩니다(제15조제1항).
- 다만, 송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나, 송달이 불가능한 경우에는 관보, 공보, 게시판, 일간신문 등에 공고하는 공시송달의 방법으로 송달할 수 있습니다(제16조제1항).
- 공시송달의 요건을 갖췄는지 여부는 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단될 수 있겠지만, 과태료는 국민에 대한 침익적 작용으로서 성립 및 부과에 보다 엄격한 법해석이 요구되므로, 요건 충족 여부에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다 할 것입니다.
- 예를 들어, 세무 호수가 미기재된 주소지로 과태료 사전통지를 하였는데 반송된 경우, 「행정절차법」 상 공시송달의 요건에 대한 면밀한 검토 없이 사전통지서가 반송되었다는 이유만으로 공시송달을 택했다면 이러한 공시송달은 그 효력을 인정하기 어려울 것으로 판단됩니다.

94 사전통지 및 의견제출 등(5)

질의 요지

「도로교통법」 위반 시 발부되는 과태료부과대상차표지(소위 “스티커”)를 「질서위반행위규제법」 상 과태료 부과를 위한 사전통지로 볼 수 있는지 여부

회신

- 「도로교통법」 제32조 내지 제34조를 위반하여 주·정차한 경우, 행정청은 같은 법 제160조제3항에 따른 과태료 부과와 별도로 주차위반에 대한 조치로서 견인 등을 할 수 있습니다(제35조제2항).
- 다만, 견인 전 행정청은 해당 차량이 과태료 또는 범칙금 부과 및 견인 대상 차임을 알리는 표지(이하 “과태료부과대상차표지”)를 그 차의 보기 쉬운 곳에 부착하여 견인 대상 차임을 알 수 있도록 하여야 합니다(「도로교통법」 제35조제2항 및 같은 법 시행령 제13조제1항).
- 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 사전통지는 위반사실 외에 의견제출·자진납부 등 같은 법 시행령 제3조제1항이 규정하는 사항을 빠짐없이 기재한 서면을 당사자에게 송달하는 방식으로 이루어져야 합니다.
- 과태료 사전통지서를 받은 당사자는 사전통지서에 기재된 내용을 토대로 의견제출 혹은 자진납부 여부를 결정하거나 의견제출 기한 등을 숙지하게 되는데, 이는 과태료 부과·징수를 위한 필수 절차로서 당사자 권익보호와 직결되므로 과태료 사전통지서에는 「질서위반행위규제법 시행령」이 정한 사항이 반드시 기재되어야 할 것입니다.

- 따라서 「도로교통법」 상 견인 대상 차량에 부착되는 일명 “스티커”와 「질서위반행위규제법」에 따른 과태료 사전통지서는 엄격히 구별되어야 할 것입니다.
 - 이를 고려하여 「도로교통법 시행규칙」은 제13조제1항에 따른 별지 제158호 서식 『과태료 부과 대상 차』와는 별도로 제143조제2항 및 별지154호 · 제155호 및 제155의2호 서식에 『과태료부과 사전통지서』 양식을 마련하고 있습니다.
-

95 사전통지 및 의견제출 등(6)

질의 요지

행정청이 사전통지서와 함께 자진납부 감경이 반영된 과태료고지서를 동봉하여 송달하는 것이 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조제1항은 행정청이 과태료를 부과하려는 경우 당사자에게 사전통지를 하고 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주도록 하면서 위 기간 내에 과태료를 자진하여 납부할 경우 과태료를 감경할 수 있는 근거를 제18조에 마련하고 있습니다.
- 과태료 사전통지서와 함께 자진납부 감경이 반영된 고지서가 동시에 송달된 경우, 위 고지서는 감경액이 포함된 과태료 액수에 대한 통지로 해석할 수 있고, 동봉된 사전통지서가 「질서위반행위규제법」에 따른 유효한 사전통지인 경우에는 당사자는 위 고지서에 관계없이 사전통지서에 안내된 의견제출 기간 내에 과태료 부과에 대한 의견을 제출하거나 자진납부를 할 수 있으므로, 사전통지서가 자진납부 감경이 반영된 과태료고지서와 함께 송달되었다는 이유만으로 사전통지의 효력을 부인할 수는 없을 것으로 판단됩니다.
- 다만, 이러한 경우 사전통지서를 송달받은 당사자로서는 위 고지서를 정식의 과태료 부과처분과 혼동할 가능성이 있으므로 행정청은 위 고지서만으로 과태료 납부의무가 발생하는 것은 아니라는 사실 및 사전통지에 따른 의견제출이 가능하다는 사실을 함께 통지하여야 할 것입니다.

96 사전통지 및 의견제출 등(7)

질의 요지

사전통지한 과태료 금액이 변경된 경우 다시 사전통지 절차를 진행해야 하는지 여부

회신

- 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하려는 경우에는 「질서위반행위규제법」 제16조에 따라 미리 당사자에게 「질서위반행위규제법」 시행령 제3조가 정하는 사항(당사자의 성명과 주소, 과태료 부과 원인인 되는 사실, 과태료금액 및 적용법령 등)을 모두 기재한 서면으로 사전통지하여야 하며, 이 경우 10일 이상의 기간을 정하여 의견제출의 기회를 주어야 합니다.
- 이러한 ‘사전통지절차’는 당사자로 하여금 질서위반행위에 대하여 과태료가 부과될 것이라는 사실을 미리 알려주고 의견제출 기회를 줌으로써 국민의 권리와 이익을 보호하기 위한 것이므로 반드시 한 번은 거쳐야 하는 것이지만, 사전통지 절차를 거치면서 과태료 금액을 변경시켜야 할 사유가 발견되면 이를 반영하여 변경된 금액으로 「질서위반행위규제법」 제17조에 따라 과태료를 부과처분하면 될 것이고 또 다시 변경된 금액으로 사전통지를 반복할 필요는 없습니다.
- 또한 「질서위반행위규제법」 제18조에 따라 자진납부 감경된 금액으로 납부하는 경우에도 다시금 감경된 금액으로 사전통지를 할 필요는 없습니다.

97 사전통지 및 의견제출 등(8)

질의 요지

의견제출과 이의제기의 차이점

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 의견제출은 정식의 과태료 부과 전 미리 당사자에게 그 사실을 통지하면서 당사자의 의견을 듣는 절차로서, 이는 과태료 부과라는 침익적 행정행위에 앞서 당사자의 의견을 듣고 이를 반영하여 당사자의 권익을 보호하고 행정의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위한 조항이라 할 것입니다.
- 반면에 「질서위반행위규제법」 제20조 이의제기는 제17조에 따른 정식의 과태료 부과에 대한 당사자의 불복절차로서, 이는 과태료 부과 처분에 대하여 법원의 판단을 받을 기회를 제공함으로써 행정청의 자의적인 처분으로 인한 권익 침해를 사후적으로 구제받을 수 있게 하는 조항으로 이해할 수 있을 것입니다.
- 이처럼 「질서위반행위규제법」 상 의견제출은 행정청의 사전통지에 대한 당사자의 과태료 부과 전 대응절차인 반면, 이의제기는 정식의 과태료 부과에 대한 당사자의 대응절차라는 점에서 구별됩니다.
- 또한 사전통지에 대한 의견제출은 사전통지의 효력에 영향을 미치지 아니하나 과태료 부과 처분에 대한 이의제기는 과태료 부과 처분의 효력을 상실케 하는 점에서 구별되는데, 이는 이의제기라는 정당한 구제절차 중 발생할 수 있는 불이익(가산금·중가산금 부과 등)을 방지해 당사자가 「질서위반행위규제법」이 정한 절차를 온전히 활용할 수 있게 하기 위함이라 할 것입니다(제20조제2항).

98 사전통지 및 의견제출 등(9)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제16조제3항 “상당한 이유”의 의미

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조제3항의 “상당한 이유”란 행정청의 사전통지 이후 의견 제출 기간 내에 당사자가 제출한 의견에 과태료 감경 사유 혹은 부과하지 아니할 타당한 사유가 발견된 경우를 의미한다 할 것입니다.
- 구체적으로는 질서위반행위의 당사자가 잘못 지정되었거나 질서위반행위의 고의·과실이 없는 것으로 밝혀진 경우, 사회적 약자 감경 등(같은 법 시행령 제2조의2) 과태료 감경 사유가 누락되어 감경액이 반영되지 않은 경우 등이 이에 해당한다 할 것입니다.
- 특히 「질서위반행위규제법」 제7조는 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 않는다고 규정하고 있는데, 이는 고의 또는 과실 중 하나라도 인정된다면 과태료를 부과해야 함을 의미하므로, 과실이 인정된다면 그 사안이 경미하고 법 시행일을 몰랐다가 법 시행 후 얼마 되지 않았다는 등의 사정과 관계없이 과태료 부과가 가능하다 할 것입니다.
- 그리고 사안이 경미하다거나 법 시행일을 몰랐다는 점, 법 시행일자로부터 얼마 지나지 않았다는 점만으로는 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반행위라고도 볼 수 없으므로(제8조) 질서위반행위의 당사자는 행정청의 과태료 부과처분을 피할 수 없을 것입니다.

99 사전통지 및 의견제출 등(10)

질의 요지

의견제출을 위한 “10일 이상의 기간”을 「민원 처리에 관한 법률」(이하 “민원처리법”)과 「민법」 중 어떤 법률을 기준으로 계산해야 하는지 계산 방법

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료를 부과하기에 앞서 당사자에게 과태료가 부과될 것임을 미리 통지하고 이에 대한 의견을 제출하도록 하면서, 당사자에게 의견제출을 위해 10일 이상의 기간을 주도록 규정하고 있습니다.
- 민원처리법은 행정청에 민원이 접수되었을 경우 그 처리 기한의 계산 방법에 대해 규정하고 있는데, 이는 행정청의 업무처리기간의 계산방법으로서 민원인의 민원제출기간의 계산방법과는 구별해야 할 것입니다.¹⁰⁸⁾
- 따라서 과태료 부과 대상인 당사자의 의견제출 기간을 행정청의 업무처리기간에 관한 민원처리법에 따라 계산해서는 아니 될 것이며, 이는 기간 계산에 관한 일반 규정인 「민법」에 따라야 할 것입니다.
- 즉, 기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 때에는 기간말일의 종료로 기간이 만료하므로(「민법」 제159조) 10일이 만료되는 날의 종료로 의견제출 기간은 만료된다 할 것이

108) 민원처리법 제2조에 따르면 민원이란 “민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것”으로서 의견제출의 형식으로 당사자가 행정청에 과태료의 감면을 요청한 것을 두고 민원이 아니라고 볼 수는 없다 할 것입니다.

며, 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당한 때에는 기간은 그 익일로 만료하므로(「민법」 제161조) 토요일 또는 공휴일의 다음날이 의견제출 기간의 만료일이 된다고 할 것입니다.

100 사전통지 및 의견제출 등(11)

질의 요지

당사자가 이민을 간 경우 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 이민자에 대한 과태료 부과 문제는 첫째, 외국 국적을 취득하여 국적을 상실하지 않은 이상 여전히 대한민국 국민의 지위를 가진다는 점, 둘째, 과태료는 질서위반행위에 대한 제재로서 행정질서벌이므로 당사자가 국적을 변경했더라도 법적인 책임이 면제되는 것은 아니라는 점, 셋째, 「질서위반행위규제법」 제2조제3호가 과태료의 부과대상인 “당사자”를 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인으로 정의할 뿐 내·외국인을 구별하지 않고 있는 점에서 이민자에 대해서도 부과할 수 있는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 이러한 경우 「질서위반행위규제법」 제16조의 사전통지와 제17조의 과태료 부과지를 어떻게 통지할 것인가가 중요한 문제가 될 것인데, 주민등록 말소 등으로 우편이나 교부송달이 어려울 경우에는 「행정절차법」 제14조제4항에 따른 공시송달이 가능하므로 단지 주소지 확인이 어렵다는 이유만으로 「질서위반행위규제법」 상 과태료 부과·징수가 원천적으로 불가능하다고 볼 수는 없을 것입니다.
- 따라서 이민자에 대한 과태료 부과는 원칙적으로 가능하다 할 것이지만, 징수를 위한 최선의 노력을 하였음에도 더 이상의 징수가 어려울 경우에는 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따라 결손처분을 하는 방안을 고려할 수 있을 것입니다.

※ 이는 외국인(특히 거소가 분명하지 않은 단기체류 외국인)에게도 동일하게 적용될
것입니다.

101 사전통지 및 의견제출 등(12)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제16조제1항의 “10일 이상의 기간”의 의미

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료 부과에 앞서 당사자에게 과태료가 부과될 것임을 미리 통지하고 이에 대한 의견을 제출하도록 하면서, 당사자에게 의견제출을 위해 10일 이상의 기간을 주도록 규정하고 있습니다.
 - 이때 「질서위반행위규제법」은 의견제출 기간이 10일 이상이어야 함을 규정할 뿐(「질서위반행위규제법」 제16조제1항) 행정청이 최대로 부여할 수 있는 의견제출 기간 또는 행정청의 검토 기간은 별도로 규정하지 아니하므로, 행정청은 10일 이상의 기간 내에서 자율적으로 의견제출 기한을 정하면 될 것입니다.
 - 다만, 그 기간이 지나치게 짧거나 행정청의 검토 기간이 길어질 경우에는 의견제출 기한 경과로 「질서위반행위규제법」 제18조에 따른 자진납부 감경을 받지 못하는 경우가 생길 수 있으므로 행정청은 이를 감안하여 10일 이상의 범위에서 당사자에게 충분한 의견제출 기간을 제공해야 할 것입니다.
- ※ 「질서위반행위규제법」은 의견제출을 한 당사자에 대한 자진납부 감경 제한 규정을 별도로 두고 있지 않으므로, 당사자는 의견을 제출하였더라도 의견제출 기간 내라면(의견제출에 대한 행정청의 심의 결과가 통보되었는지 여부를 불문하고) 자진납부 감경을 받을 수 있습니다.

102 사전통지 및 의견제출 등(12)-1

질의 요지

질서위반행위 종료 시점부터 과태료 사전통지 발송 기간이 따로 정해져 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 질서위반행위 종료 후 동법 제16조에 따른 사전통지까지의 기간을 별도로 규정하지 않고 있습니다.
- 이는 과태료의 경우 부과 주체와 부과 원인이 다양하므로 일률적으로 정하기 적절하지 않은 측면이 있기 때문입니다.
- 따라서 행정청은 법령에 특별한 규정이 없는 한 재량으로 사전통지 시기를 정할 수 있을 것이나, 「질서위반행위규제법」 제19조는 과태료 제척기간을 5년으로 규정하므로 적어도 질서위반행위 종료 시로부터 5년 내에는 유효한 과태료 부과처분이 있어야 할 것입니다.
- 과태료 제척기간 도과 여부는 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 정식의 과태료 부과처분이 5년 내에 있었는지를 기준으로 판단하므로, 제척기간 내 유효한 과태료 부과를 위해서는 정식의 과태료 부과 전 사전통지 등 「질서위반행위규제법」 상 과태료 부과 절차 요건을 모두 갖추어야 합니다.

103 사전통지 및 의견제출 등(13)

질의 요지

「자동차손해배상 보장법」 상 ‘의무보험 가입촉구서’ 를 과태료 부과를 위한 ‘사전통지서’ 로 볼 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 당사자에게 미리 통지하고 10일 이상의 의견제출 기간을 주어야 한다고 규정하고 있습니다.
- 귀하의 경우 「자동차손해배상 보장법」 상 의무보험 가입 의무를 위반, 행정청으로부터 ‘의무보험 가입촉구서’ 및 과태료 부과를 위한 ‘사전통지서’를 수령하신 것으로 보이는데, 의무보험 가입촉구서는 과태료 부과를 위한 사전통지에 앞서 당사자에게 의무위반행위의 발생 혹은 발생가능성을 미리 알리고자 행정청이 임의로 발송한 문서로서 「질서위반행위규제법」 상 의견제출과 자진납부감경 및 사회적 약자감경 혹은 개별법 상 감경(이하 “과태료 감경”)이 가능한 사전통지(제16조) 및 이의제기가 가능한 과태료 부과처분(제17조)과는 구별된다 할 것입니다.
- 따라서 이들 중 과태료 부과절차로서의 통지는 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 ‘사전통지서’의 발송만이 해당되고 ‘의무보험가입촉구서’는 이에 해당하지 않는다 할 것이므로 의무보험 가입촉구서 수령 여부는 과태료 부과·징수 효력에 영향을 미치지 않으며, 과태료 부과를 위한 사전통지서를 등기우편의 방법으로 수령하셨다면 이 역시 「질서위반행위규제법」에 부합하는 것으로서 사전통지의 효력에는 영향이 없다 할 것입니다.

- 이때 사전통지서의 수령 여부는 「질서위반행위규제법」 상 사전통지 자체의 효력이 문제될 뿐 과태료 감면과는 직접적인 관계가 없으므로, 만일 당사자가 폐문부재로 사전통지서를 수령하지 못했고 이와 같은 통지가 통지로서의 효력을 갖지 못한다면 과태료 감경이 반영된 새로운 사전통지서를 발송해야 할 것이지 이를 이유로 앞선 사유에 의한 과태료 감경 외에 오로지 도달의 효력이 미치지 못했다는 이유만으로 추가적인 감면을 행하는 것은 「질서위반행위규제법」 상 허용되지 않는다 할 것입니다.
-

104 사전통지 및 의견제출 등(14)

질의 요지

의견제출 기간의 연장 또는 변경이 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조에 따르면 행정청은 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 경우 이를 당사자에게 미리 통지하고, 10일 이상의 의견제출 기간을 제공하여야 합니다.
- 행정청이 과태료를 부과하면서 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 사전통지를 하지 않거나 의견제출 기회를 제공하지 않았다면 과태료 부과 처분은 「질서위반행위규제법」 위반으로서 취소를 면할 수 없으므로,¹⁰⁹⁾ 이러한 경우에는 의견제출부터 새롭게 진행될 뿐 그 기간의 연장 또는 변경은 문제되지 않는다 할 것입니다.
- 반대로 당사자에게 과태료 부과 전 사전통지 시 10일 이상의 의견제출 기간을 제공하였다면 이는 「질서위반행위규제법」에 따른 유효한 처분이라 할 것이므로, 당사자가 그 기간 내에 의견을 제출할 수 없는 특별한 사정이 없는 한 임의로 그 기간을 연장하거나 변경할 수 없습니다.
- 따라서 의견제출에 대한 심의기간이 길어져 자진납부 감경을 받을 수 없었다는 이유만으로 의견제출 기간을 연장하거나 변경할 수 없으며, 이를 연장 또는 변경하기 위해

¹⁰⁹⁾ 대법원 2004.5.28. 선고 2004두1254 판결

서는 당사자가 그 기간 내에 의견을 제출할 수 없었던 특별한 사유가 있어야 할 것입니다.

105 사전통지 및 의견제출 등(15)

질의 요지

의견제출 기간 중에 당사자의 의견제출에 대한 행정청의 심의가 완료된 경우로서 과태료를 부과하기로 결정한 경우, 의견제출 기간 중에 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료 부과 전 사전통지 및 의견제출을, 제18조는 의견제출 기간 내 과태료의 자진납부 및 감경에 대해 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」은 의견제출을 한 당사자에 대하여는 자진납부 감경을 적용할 수 없다는 규정을 별도로 두고 있지 않으므로, 당사자는 의견을 제출하였다거나 의견제출에 대한 행정청의 심의 결과가 통보되었는지 여부를 불문하고 의견제출 기간 내에는 자진납부할 수 있고, 자진납부 감경을 받을 수 있습니다.
- 따라서 의견제출 기간이 충분히 제공되어 행정청이 그 기간 내에 의견 검토를 마쳤고, 그 결과 과태료를 부과하기로 결정하였더라도 의견제출 기간이 남아있다면 당사자에게는 자진납부의 기회가 남아있으므로 의견제출 기간이 종료되지 않았다면 행정청은 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.
- 즉, 당사자는 자진납부를 통해 과태료를 감경받을 수 있을 뿐만 아니라 의견제출 기간 내에 자진납부를 함으로써 과태료 부과·징수 절차를 종료시킬지 여부를 결정할 수 있으므로(제18조제2항), 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 과태료는 반드시 의견제출 기한이 종료된 이후에 부과되어야 할 것입니다.

106 사전통지 및 의견제출 등(15)-1

질의 요지

당초 법률상의 의무를 위반한 법인의 대표자에게 사전통지 및 의견진술기회를 부여하였다가 “법인”으로 당사자가 변경될 경우, 질서위반행위규제법 제16조의 10일 이상의 의견 제출 기회를 변경된 당사자에게 다시 주어야 하는지 여부

회신

- 「산업안전보건법」제10조제2항은 사업주인 성북구청에게 부과된 법률상 의무이므로 「질서위반행위규제법」제11조제1항에 따라 법인에게 과태료를 부과하여야 하고, 사전통지 및 의견 제출 기회를 과태료 부과 대상자에게 부여하여야 합니다(「질서위반행위규제법」제16조).
- 질의에 의하면, 서울지방고용노동청 서울북부지청은 성북구청에 부과하여야 할 과태료 부과처분의 당사자를 성북구청장 개인으로 하여 의견 제출 기간 부여 및 사전통지를 한 것으로 파악됩니다.
- 이에 성북구청장은 과태료 처분 당사자가 아니라는 의견을 제시하였고, 서울지방고용노동청 서울북부지청은 위 의견을 받아들여 당사자를 성북구청으로 변경한 과태료 부과 통지서를 발송하면서 성북구청에게는 별도로 사전통지 및 의견 제출 기간을 부여하지 않았습니다.
- 과태료 부과 당사자인 성북구청에 대해서 「질서위반행위규제법」제16조상 사전통지 및 의견 제출 기간을 부여하지 않았다면 절차를 위반한 것입니다.

- 서울지방고용노동청 서울북부지청은 성북구청에 대한 기(既) 과태료 통지 처분을 직권취소하고 사전통지 및 의견 제출 기간을 부여한 후 다시 과태료 부과 처분을 하민될 것입니다.

관련 규정

「산업안전보건법」

제72조(과태료) ② 제10조제2항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 중 중대재해 발생 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

「질서위반행위규제법」

제11조(법인의 처리 등) ① 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과한다.

제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

② 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

107 과태료의 부과(1)

질의 요지

과태료 고지 시 과태료의 납부기한은 구체적으로 어떻게 되는지

회신

- 「질서위반행위규제법」은 과태료의 부과·징수 및 재판에 관한 사항을 규정하고 있으나 과태료의 납부기한에 대해서는 규정한 바가 없습니다. 이는 각 과태료 별로 그 특성에 맞게 행정청이 자율적으로 납부기한을 정할 수 있도록 하기 위함입니다. 다만 개별법률에서 과태료 납부기한을 정하고 있으면 그에 따르면 될 것입니다.

※ 「도로교통법 시행령」 제88조제6항은 과태료 납부기한을 과태료 납부고지서를 받은 날부터 60일이라 규정하고 있습니다.

- 현재 개별법률에서 과태료 납부기한을 정하고 있지 않는 경우가 많은데, 그 경우에는 종전의 실무관행에 따라 납부기한을 정하여도 「질서위반행위규제법」에 저촉되지 않습니다.
- 한편, 「질서위반행위규제법」 제20조는 과태료부과통지에 대한 이의제기 기간을 60일로 정하고 있긴 하나, 과태료 납부기한이 반드시 「질서위반행위규제법」 상의 이의제기기간(60일) 이내이거나 일치되어야 할 필요는 없습니다. 다만, 납부기한을 이의제기기간(60일)과 일치시키는 경우 이의제기 전에 납부기간이 경과되어 가산금이 발생함에 따른 절차상의 번거로움을 줄일 수 있는 장점이 있습니다.
- 또한 「국세징수법」 제11조(국세 납부기한 30일) 또는 국고금관리법령(납부기한 15일)이 하나의 참고가 될 수 있으나, 과태료 납부기한을 반드시 이와 일치시켜야 할

필요는 없습니다.

관련 규정

「도로교통법 시행령」

제88조(과태료 부과 및 징수 절차 등) ⑥ 법 제160조에 따른 과태료는 과태료 납부고지서를 받은 날부터 60일 이내에 내야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 과태료를 낼 수 없을 때에는 그 사유가 없어진 날부터 5일 이내에 내야 한다.

「국세징수법」

제11조(납부기한의 지정) 세무서장은 세법에서 국세(체납처분비를 포함한다)의 납부기한을 정하는 경우 외에는 국세의 납부기한을 납세 또는 납부의 고지를 하는 날부터 30일 내로 지정할 수 있다.

「국고금 관리법 시행령」

제13조(납부기한의 고지 등) ① 수입징수관은 제9조와 제10조에 따라 납입의 고지를 하려는 경우에는 관계 법령 또는 해당 계약 등에서 납부기한이 정해진 경우를 제외하고는 고지한 날부터 15일 이내의 범위에서 납부기한을 정하여 고지하여야 한다. 다만, 제9조 단서의 경우에는 그러하지 아니하다.

108 과태료의 부과(1)-1

질의 요지

과태료 부과 고지서가 당사자에게 적법하게 송달되지 않은 경우 처리 절차

회신

- 과태료 부과처분을 한 행정청은 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 취소할 수 있습니다.
- 따라서 과태료 부과처분에 위법 또는 부당한 하자가 있는 경우에는 행정청은 스스로 과태료 부과처분을 취소하고 새로운 과태료 부과 절차를 진행할 수 있습니다.
- 새로운 과태료 부과 절차를 진행하는 경우에도 행정청은 의견제출, 이의제기 등 「질서위반행위규제법」상 과태료 부과 절차를 준수하여야 할 것입니다.
- 다만, 「질서위반행위규제법」 제19조에 따르면 5년의 과태료 제척기간을 도과한 경우에는 더 이상 과태료를 부과할 수 없으므로, 행정청은 기존 처분을 취소하고 다시 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 그 질서위반행위의 제척기간 도과 여부를 반드시 확인하여야 합니다.

109 과태료의 부과(2)

질의 요지

과태료 부과처분을 하였으나 당사자가 군대에 입대하여 동거하는 아버지가 고지서를 수령한 경우 과태료 부과처분이 유효한지

회신

- 과태료 부과고지의 송달에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 이에 대하여는 「행정절차법」 제14조 및 제15조의 규정이 적용됩니다.
- 송달은 「행정절차법」 제15조제1항에 따라, 그 송달받을 자에게 도달됨으로서 효력이 발생하고 여기서 도달이란 상대방이 알 수 있는 상태에 놓여지는 것을 의미합니다. 즉, 송달받을 사람이 현실적으로 서류의 내용을 알았는가 몰랐는가 여부에 관계없이, 「행정절차법」에 따라 적법하게 송달이 이루어지면 송달의 효력이 발생하게 됩니다(대법원 1989. 1. 31. 선고 88누940 판결 참조).
- 행정청은 우편, 교부 등의 방법으로 송달받을 자(과태료 위반행위자)의 주소·거소·영업소·사무소 등으로 고지서를 송달해야 합니다(「행정절차법」 제14조제1항).
- 등기취급 우편으로 송달한 경우 반송되는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 무렵 수취인에게 도달한 것으로 볼 수 있고, 가족이 수령한 경우에도 실제로 거주하고 있는 자라면 우편물이 당사자에게 도달하였다고 추정할 수 있을 것입니다(대법원 1998. 2. 13. 97누8977판결 참조).
- 한편, 과태료 납부고지서는 교부송달의 방법에 의할 수도 있는바, 교부송달은 송달받을 자의 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하고, 송달하는 장소에서 송달받을

자를 만나지 못한 경우 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 이를 교부할 수 있습니다(「행정절차법」 제14조제2항). 만일 교부송달에 의한 경우 당사자와 동거하는 아버지는 적법한 수령권한이 있으므로, 아버지에 대한 교부로서 당사자에게 과태료 납부고지서가 도달한 것으로 보게 됩니다.

- 결국 당사자가 군대에 간 사이에 같은 주소지에 거주하는 그 아버지가 대신 수령하였다면 당해 납부고지서가 당사자에게 도달하였다고 할 수 있습니다.
-

110 과태료의 부과(3)

질의 요지

당사자가 수용시설에 수감된 경우 과태료 부과고지를 공시송달의 방법으로 할 수 있는지 여부 및 가산금 관련

회신

- 당사자가 과태료 부과고지서를 적법하게 송달받은 경우 과태료 부과 효력이 발생합니다. 다만, 「질서위반행위규제법」은 송달에 관하여 별다른 규정을 두고 있지 않고 있으므로 「행정절차법」의 ‘송달’에 대한 규정과 관련 법리를 적용해야 할 것입니다.
- 판례에 따르면 송달로 인한 당사자에게로의 도달이 절차적으로 적법하였다면 상대방이 그 내용을 현실적으로 인식할 필요까지는 없고 인식할 수 있는 상태에 놓여짐으로써 도달의 효력이 발생합니다(대법원 1989. 1. 31. 선고 88누940 판결). 따라서 공시송달이라고 할지라도 그 절차가 적법하게 이루어졌다면 도달은 유효하고, 당사자가 그 내용을 현실적으로 인식하였는지는 도달의 효력에 영향을 미치지 않는다고 보아야 할 것입니다.

※ 공시송달의 경우, 「행정절차법」에 따르면 ① 송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우 및 ② 송달이 불가능한 경우에는 공시송달의 방법에 의할 수 있고(「행정절차법」 제14조제4항), 다른 법령에 특별한 규정이 없는 이상 공고일로부터 14일이 지난 후 효력이 발생합니다(같은 법 제15조제3항).

- 특히 판례는 납세고지서 송달에 있어, 교도소에 수감 중인 자에 대한 납세고지서의 송달은 특별한 사정이 없는 한 그의 주소지로 하면 되고 교도소장에게 하여야 하는

것은 아니라고 판시(대법원 1995. 8. 11. 선고 95누351 판결)한 바 있으므로, 교정기관에 수감 중인 당사자의 주소 등을 확인할 수 없어 공시송달에 방법에 의하였다고 하더라도 과태료 고지서 전달은 유효한 것으로 판단됩니다.

대법원 1995. 8. 11. 선고 95누351 판결

국세기본법에는 민사소송법 제169조 와 같은 특별규정이나 민사소송법의 송달에 관한 규정을 준용하는 규정이 없으므로, 교도소에 수감중인 자에 대한 납세고지서의 송달은 특별한 사정이 없으면 국세기본법 제8조제1항에 의하여 그의 주소지로 하면 되고 교도소장에게 하여야 하는 것은 아니다.

- 따라서 교정기관에 수감 중이거나 거주지가 일정치 아니한 당사자에 대한 과태료 부과 고지가 공시송달에 의하여 적법하게 이루어진 것이라면 당사자의 과태료 부과에 대한 현실적 인식여부와 무관하게 과태료 부과처분은 유효합니다.
- 또한 행정청은 당사자에게 「질서위반행위규제법」 제24조에 따라 과태료 납부기한 이후부터의 가산금 및 증가산금을 부과해야 할 것으로 판단됩니다.
 - ※ 한편, 「질서위반행위규제법」은 가산금 및 증가산금 부과에 대한 감경이나 면제를 인정하고 있지 아니하므로, 과태료 부과고지에 대한 현실적 인식이 없다는 등의 주장을 하더라도 과태료 부과고지가 적법하게 이루어진 이상 가산금 및 증가산금을 감면받을 수 없습니다.
 - ※ 다만, 공시송달 절차가 법령에 규정에 의해 적법하게 이루어진 경우를 전제로 하며, 송달절차가 부적법하였다면 과태료 부과처분은 효력이 없습니다.

질의 요지

질의 1. 자동차의무보험가입자를 “고용주등”으로 해석하여 과태료를 부과할 수 있는지

질의 2. 행정청이 질서위반행위 당시 차량의 ‘고용주등’인 차량명의자에 대하여 「도로교통법」 제160조제3항에 따른 과태료를 부과하고, 당사자가 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따른 이의제기를 하지 않아 해당 과태료 부과처분이 확정된 후 압류 등의 적법한 체납절차가 진행 중인 상황에서, 당사자가 해당 차량의 소유권이전에 관한 민사 판결문을 행정청에 제출하여 범위위반행위 당시 차량명의자가 아니었다는 사실을 주장할 경우 차량의 소유권이전에 관한 민사판결문만을 근거로 과태료 처분을 당연취소하여야 하는지

관련 규정

「도로교통법」

제160조(과태료) ③ 차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)
2. 제163조에 따라 범칙금 통고처분을 할 수 없는 경우

「도로교통법」

제56조(고용주등의 의무) ① 차의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 운전자나 차를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자(「여객자동차 운수사업법」에 따라 사업용 자동차를 임차한 사람 및 「여신전문금융업법」에 따라 자동차를 대여한 사람을 포함하며, 이하 “고용주등”이라 한다)는 운전자에게 이 법이나 이 법에 따른 명령을 지키도록 항상 주의시키고 감독하여야 한다.

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「도로교통법」에 따른 ‘고용주등’은 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하며, 따라서 차의 법률상 소유자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당할 것입니다.
- 한편, 「자동차손해배상 보장법」 제2조는 자동차보유자를 “자동차의 소유자나 자동차를 사용할 권리가 있는 자로서 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자”(제3호)로 정의하고 있으며 동법 제5조에 따르면 이러한 자동차보유자는 책임보험에 가입할 의무가 있습니다.
- 따라서, 해당 차량의 책임보험에 가입한 자는 「도로교통법」에 따른 ‘고용주등’에 해당할 가능성이 크긴 하나, 구체적 사정에 따라 책임보험가입자라는 사실만으로 곧바로 ‘고용주등’에 해당한다고 단정할 수 없는 경우가 있을 수 있으므로, 필요한 경우 「질서위반행위규제법」 제22조 등에 따른 충분한 조사를 통해 ‘고용주등’에 속하는지 여부를 결정하여야 할 것입니다.

관련 규정

「자동차손해배상 보장법」

제5조(보험 등의 가입 의무) ① 자동차보유자는 자동차의 운행으로 다른 사람이 사망하거나 부상을 경우에 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험이나 책임공제(이하 “책임보험등”이라 한다)에 가입하여야 한다.

② 자동차보유자는 책임보험등에 가입하는 것 외에 자동차의 운행으로 다른 사람의 재물이 멸실되거나 훼손된 경우에 피해자에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 「보험업법」에 따른 보험이나 「여객자동차 운수사업법」, 「화물자동차 운수사업법」 및 「건설기계관리법」에 따른 공제에 가입하여야 한다.

▶ 질의 2에 대하여

- 질서위반행위와 관계된 차량의 소유권이전에 관한 소송은 차량의 양도인과 양수인 간의 차량 소유권이전등록에 관한 민사소송이며, 과태료 부과처분 자체에 대한 소송이 아니므로 해당 민사 판결문만을 근거로 하여 과태료 처분 자체가 당연히 무효로 되거나 취소되는 것은 아니라고 할 것입니다.
- 따라서 해당 차량의 소유권이전에 관한 민사 판결문이 있다는 이유만으로 행정청이 과태료 부과를 취소해야하는 것은 아닙니다.
- 그러나, 질서위반행위시점에 당사자가 자동차명義인이 아니었다는 사실이 민사 판결문 및 판결문에 나타난 정황, 민사소송에서 제출된 자료, 그 밖의 다른 증거자료 등을 종합하여 충분히 확인된다면 해당 과태료 처분은 중요한 하자가 있는 것이 되므로, 행정청은 이를 직권취소할 수 있다고 하겠습니다.

※ 직권취소란 일단 유효하게 발령된 행정행위를 처분청이나 감독청이 그 행위에 위법 또는 부당한 하자가 있음을 이유로 하여 직권으로 그 효력을 소멸시키는 것으로, 행정청 스스로의 반성에 의거하여 행하는 취소를 말합니다. 그리고 법령상 명문의 근거가 없어도 직권취소를 할 수 있다는 것이 학설, 판례의 입장입니다(대법원 1986. 2. 25. 선고 85누664 판결, 대법원 2002. 5. 28. 선고 2001두9653 판결 등 참조).

112 과태료의 부과(5)

질의 요지

위반행위자가 아닌 제3자가 과태료를 대신 납부할 수 있는지 및 그 효력

회신

- 질서위반행위를 한 당사자가 과태료를 납부하는 것이 일반적이라고 할 것이나, 「질서위반행위규제법」은 당사자가 아닌 제3자가 납부할 수 있는지에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 않습니다. 「지방세징수법」 제20조는 제3자의 납부에 관한 명문의 규정을 두고 있긴 하나 특히 당사자의 의사에 반하는 제3자의 과태료 납부에 경우에 해당 규정을 그대로 적용하는 것은 법률유보원칙 등 일반원칙에 위배될 우려가 있습니다. 따라서 제3자에 의한 과태료 납부는 ‘법의 흠결’이 있는 경우로서 다음과 같이 경우를 나누어 그 효력을 판단하여야 할 것입니다.

「지방세징수법」

제20조(제3자의 납부)

- ① 지방자치단체의 징수금은 납세자를 위하여 제3자가 납부할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 제3자의 납부는 납세자의 명의로 납부하는 것으로 한정한다.
- ③ 제1항에 따라 납세자를 위하여 지방자치단체의 징수금을 납부한 제3자는 지방자치단체에 대하여 그 반환을 청구할 수 없다.

- i) 제3자에 의한 납부가 당사자의 의사에 의한 것이거나(추인 등), 당사자의 의사에 반하지 아니하는 경우라면 그 납부는 유효하다고 할 것입니다.

- ii) 당사자의 의사에 반하는 경우라면, 그 ‘법의 흠결’에 관하여 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法)규정을 유추적용할 수 있다고 할 것입니다. 「민법」 제469조는 사인간 계약에 있어 제3자의 채무변제는 허용되나, 법률상 이해관계가 없는 제3자는 채무자의 의사에 반하여 변제하지 못하도록 규정하고 있는바, 위 규정은 과태료에 관하여도 성질상 유추적용할 수 있다고 할 것이므로 법률상 이해관계 없는 제3자가 당사자의 의사에 반하여 과태료를 납부한 경우 그 효력은 없다고 할 것입니다.
 - 따라서 당사자의 의사에 반하는 제3자 과태료 납부의 경우, 행정청은 납부된 금액을 부당이득으로서 반환해야 하고, 실제 위반행위자인 당사자등이 다시 과태료를 납부해야 할 것입니다.
-

113 과태료의 부과(6)

질의 요지

단체의 대표자에게 부과된 과태료를 그 단체의 비용으로 납부할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제11조에 비추어 과태료 부과대상인 당사자로서의 '법인 등 단체'와 그 '대표자'는 구분되는 것이다. 따라서 만일 법령에 따라 대표자에게 부과된 과태료의 경우 법인 등 단체에게 부과된 과태료가 아니라 대표자 지위에 있는 개인에게 부과된 것이라 할 것입니다.
- 이 경우 과태료 비용부담의 주체도 원칙적으로는 법인 등 단체가 아니라 대표자 개인이라고 할 것이나, 법인 등 단체가 대표자 등의 과태료 비용부담에 대해서 법인 등 단체의 비용으로 부담할지 여부 등을 스스로 정해둔 경우 그에 따라 비용부담의 주체를 정하면 될 것입니다.

114 신용카드 등에 의한 과태료 납부

질의 요지

과태료의 신용카드 납부 관련

회신

- 2016년 개정된 「질서위반행위규제법」 제17조의2는 당사자의 편의를 위하여 신용카드나 직불카드 등에 의하여 과태료를 납부할 수 있는 일반적 근거를 마련하였습니다.
- 따라서 개별 행정청이 금융결제원과 신용카드 등에 의한 과태료 납부협약을 체결한 경우나, 개별 행정청이 과태료 납부대행기관으로 지정한 기관이 있는 경우라면 신용카드 등으로 과태료 납부를 할 수 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제17조제3항에 따라, 신용카드 등에 의한 과태료 납부대행기관은 질서위반행위자로부터 납부대행 수수료를 받을 수 있습니다.
- 다만 「질서위반행위규제법 시행령」 제4조의2는 그 납부대행 수수료가 과태료 금액(가산금, 증가산금, 체납처분비를 포함합니다)의 1천분의 15를 초과할 수 없도록 하여, 국민의 부담을 최소화하고자 하였습니다.

115 과태료의 반환(1)

질의 요지

변경된 과태료 부과기준을 초과하여 징수된 과태료의 환급 방법

회신

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제8조는 과태료의 징수 절차는 「질서위반행위규제법 시행령」에 반하지 않는 범위 내에서 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령을 준용하도록 규정하고 있습니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법 시행령」

제8조(징수 절차) ① 과태료의 징수 절차는 법 또는 이 영에 반하지 아니하는 범위에서 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령을 준용한다.

② 제1항에도 불구하고 과태료의 징수 절차를 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령과 달리 정할 필요가 있는 경우에는 따로 총리령 또는 부령으로 정한다.

- 한편, 「국고금관리법」 제15조 및 「지방회계법」 제28조는 과오납된 수입금의 반환에 대해 규정하고 있습니다.

관련 규정

「국고금관리법」

제15조(과오납금의 반환) ① 과오납된 수입금이 있는 경우에는 세출예산 또는 기금운용 계획에 관계없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 반환하여야 한다.

② 제1항에 따라 과오납된 수입금을 반환하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이자를 지급하여야 한다. 다만, 다른 법률에 과오납된 수입금에 대한 이자의 지급에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

「국고금관리법 시행령」

제17조(과오납금의 반환 등) ① 수입징수관은 법 제15조에 따라 과오납금(과오납금에 대한 이자를 포함한다. 이하 같다)을 반환하려는 경우에는 과오납된 수입과목·수입 연도 및 과오납금액 등을 확인하여 과오납금의 반환을 결정하고, 그 결과를 지체 없이 납부자에게 통지하여야 한다.

② 수입징수관은 제1항에 따라 과오납금의 반환을 결정하였을 때에는 한국은행등에 과오납금의 반환금 지급을 요구하여야 한다.

③ 과오납금의 반환 방법 및 절차 등에 관하여는 제28조를 준용한다. 이 경우 “지출 관”은 “수입징수관”으로 본다.

④ 수입징수관이 법 제16조에 따라 수입금을 환급하는 경우 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다.

제17조의2(과오납금의 이자) 법 제15조제2항 본문에 따른 이자는 다음 각 호의 구분에 따른 날의 다음 날부터 과오납금을 반환하는 날까지의 기간에 대하여 「국세기본법 시행령」 제43조의3제2항에 따른 이자율을 적용하여 계산한다.

1. 착오납부, 이중납부 또는 그 밖에 이의신청 등으로 납부가 잘못되었음이 확인되어 반환하는 경우: 과오납금을 납부한 날. 다만, 그 납입금이 2회 이상 분할하여 납부된 것일 때에는 그 마지막 납부일로 하되, 과오납금이 마지막에 납부된 금액을 초과

하는 경우에는 그 금액이 될 때까지 납부일의 순서로 소급하여 계산한 각 납부일로 한다.

2. 적법하게 납부된 후 관계 법령이 개정되어 반환하는 경우: 해당 법령의 시행일
3. 적법하게 납부된 후 납입금이 감면되어 반환하는 경우: 그 감면 결정일
4. 적법하게 납부된 후 사업계획 등의 변경, 납부자에게 책임이 있는 사유로 인한 허가 등의 취소 또는 그 밖에 이에 준하는 사유로 반환하는 경우: 해당 행정처분의 결정

- 따라서 이미 납부한 과태료에 부과기준 위반 등 과오납금이 있는 경우 행정청은 별도의 과태료 부과처분의 취소 없이 차액만의 반환이 가능합니다.
- 단, 「질서위반행위규제법」은 의견제출·이의제기 등 당사자 권익보호를 위한 필수절차로 규정하므로, 단순 차액반환이 아니라 기존 부과처분을 취소하고 과태료 액수를 재산정하여 경정부과할 경우에는 위 절차를 반드시 거쳐야 할 것입니다.
- * 경정부과 시에는 이미 징수한 과태료 금액은 전액 당사자에게 반환하여야 하며, 반환금액에는 납부한 다음날부터의 환급가산금이 포함되어야 할 것입니다.
- 본건과 같이 내부 부과기준을 위반한 과태료 부과처분에 관하여 과오납금 반환 또는 부과처분 취소·재부과 등은 위반행위의 정도, 제척기간 경과 여부 등 제반사정을 고려하여 행정청에서 결정할 문제로 판단됩니다.

질의 요지

행정청이 다수의 당사자에게 동일한 질서위반행위에 대하여 과태료 사전통지를 하였는데 당사자 일부가 의견제출을 한 경우,

질의 1. 당사자의 의견제출에 대한 행정청의 판단 결과 감경 사유가 인정되었으나 의견제출한 당사자가 이미 자진납부를 완료한 경우 감경된 금액의 반환이 가능한지 여부

질의 2. 의견제출을 하지 않고 자진납부한 당사자에 대하여 감경된 금액의 반환이 가능한지 여부

「질서위반행위규제법」

제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

② 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

제18조(자진납부자에 대한 과태료 감경) ① 행정청은 당사자가 제16조에 따른 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있다.

② 당사자가 제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제5조(자진납부자에 대한 과태료 감경) 법 제18조제1항에 따라 자진납부하는 경우 감경할 수 있는 금액은 부과될 과태료의 100분의 20의 범위 이내로 한다.

 회신

▶ 당사자 제출 의견에 대한 행정청의 조치의무

- 「질서위반행위규제법」 제18조는 당사자가 제16조에 따른 의견제출 기한 내 과태료를 자진하여 납부할 경우에는 자진납부와 동시에 과태료 부과·징수 절차는 종료함을 명시하고 있습니다.
- 또한 「질서위반행위규제법」 제18조는 당사자의 자진납부 시기에 관하여 “의견 제출 기한 이내에” 제출하도록 한 것 외에 별도로 규정하지 않고 있습니다.
- 이에 따르면 당사자의 자진납부가 의견제출에 대한 행정청의 판단 전에 이루어졌더라도 일단 자진납부가 완료되었다면 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과·징수 절차는 종료되는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 따라서 「질서위반행위규제법」 상 행정청에 해당 의견에 대하여 판단을 계속할 필요가 있는 것으로 보기는 어려울 것입니다.
- 다만, 당사자의 자진납부 책임을 당사자에게 전적으로 돌리기 어려운 경우(예: 행정청의 판단 지연) 등 일정한 경우에는 과태료 절차의 종료 여부에 관계없이 의견제출에 대한 판단을 하는 것이 권익 보호에 부합할 수는 있습니다.

- 따라서 자진납부로 과태료 절차가 종료된 후에도 해당 의견제출에 대한 행정청의 검토를 계속하여 진행할지 여부는 행정청이 자율적으로 판단하여 결정하는 것이 바람직할 것으로 보입니다.
-

117 자진납부 감경(1)

질의 요지

당사자가 의견 제출을 하였으나 그 의견에 상당한 이유가 인정되지 않는 등의 이유로 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부하려는 경우 자진납부감경 대상이 되는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제18조제1항에 따라 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진하여 납부하는 경우 과태료 금액의 감경이 가능합니다.
- 자진납부 감경의 제도적 취지가 과태료의 신속납부 유도 및 체납의 사전방지에 있고, 당사자가 의견을 제출하였다고 하더라도 그로써 의견 제출 기한이 종료되는 것이 아닌바, 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부 하려는 경우 과태료 감경의 혜택을 받을 수 있다고 보는 것이 타당합니다.
- 따라서 과태료 납부의무자가 의견 제출 기간 내에 의견 제출을 했더라도 그 의견의 상당한 이유가 인정되지 않는 경우, 행정청이 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 없다는 취지의 통보를 하였는지 여부와 관계없이, 의견 제출 기한 이내라면 감경된 금액으로 과태료를 자진납부 할 수 있습니다.

118 자진납부 감경(2)

질의 요지

자진납부감경과 과태료의 분할납부 내지 납부기한의 연기(징수유예등)의 중복적용이 가능한지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 과태료부과의 사전통지를 하는 경우 10일 이상의 기간을 정하여 의견 제출의 기회를 주어야 한다고 규정하고, 제18조는 당사자가 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에 20%이내에서 과태료를 감경할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이러한 자진납부 감경은 의견 제출 기한 내에 신속하게 과태료 납부를 완료하여 과태료 부과처분 등의 후속 행정절차 생략에 기여한 당사자에게 '혜택'을 주려는 규정입니다.
- 반면, 과태료 징수유예등은 「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항의 각호의 어느 하나에 해당하는 자로서 과태료를 일시에 납부하기가 곤란한 경우에 9개월 이내의 상대적으로 장기간(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제1항)을 정하여 분할납부 또는 납부기일의 연기를 인정하는 제도입니다.
- 자진납부 감경을 하려면 당사자가 의견 제출 기한 내에 자진납부 감경된 과태료를 모두 납부하여야 하고 이러한 의견 제출 기한은 실무상 20~30일로 정하는 경우가 많습니다(「질서위반행위규제법」 제16조제1항은 10일 이상의 기간을 정하도록 함).

- 그런데 자진납부 감경을 하는 경우에 징수유예등의 결정을 할 수 있다고 보면, 징수유예등을 위한 심사 및 결정절차나 당사자가 징수유예등이 된 과태료를 납부하지 않은 경우 후속처리의 문제 등 복잡한 행정절차가 남게 되므로, 행정절차 간소화에 기여한 당사자에게 혜택을 준다고 하는 자진납부 감경제도의 취지에 반하게 됩니다.
- 나아가, 의견 제출 기한 내라는 상대적으로 짧은 기간 동안 징수유예등을 인정하는 것은 과태료 납부자의 생계곤란 문제 등을 해결하고자 하는 징수유예등의 제도적 취지에 부합하기도 어렵습니다.
- 따라서 당사자가 자진납부 감경혜택을 받는 경우 행정청이 이에 대해 징수유예등의 결정을 할 수는 없다고 해석됩니다.

119 자진납부 감경(3)

질의 요지

질의 1. 자진납부 감경과 개별법령에서 정한 과태료 감경의 적용상 관계

질의 2. 자진납부 감경된 과태료를 부과하였음에도 당사자가 납부를 하지 않아 가산금을 부과해야 할 경우 가산금 산정

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 행정청이 개별 과태료 법령상에서 정한 과태료 감경사유의 존부를 확인하여 개별법상 감경사유가 존재하는 경우 감경된 금액을 사전통지하고, 이에 대하여 당사자가 의견 제출 기간 내에 자진납부하고자 하는 경우 「질서위반행위규제법」 제18조에 따른 자진납부 감경도 중복 적용할 수 있습니다.
- 만일 행정청이 개별 법령상 과태료 감경사유를 확인하지 못한 경우라면, 당사자가 의견 제출을 통해 개별 법령상 과태료 감경사유에 해당함을 입증해야 하고, 또한 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하는 경우 개별 법령상 감경과 자진납부 감경의 중복 적용이 가능합니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제18조의 자진납부자 감경은 의견 제출 기한 내에 자진납부할 것을 전제로 행정청의 재량에 의해 감경하는 것이므로, 의견 제출 기한 내에 당사자가 자진납부하지 않았다면 행정청은 자진납부 감경을 배제하고 산정한 금액으로 과태료를 부과해야 합니다.

- 「질서위반행위규제법」 제20조제1항 및 제2항에 의하면, 과태료 부과에 불복하는 당사자는 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이의제기가 있는 경우 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실하므로 가산금은 발생하지 않습니다(이미 발생한 가산금이 있는 경우에도 그 가산금은 상실됩니다).
 - 당사자가 만일 과태료를 납부하지 아니하고 또한 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따른 이의제기도 하지 아니한 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조제1항에 따라 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수할 수 있습니다.
-

120 자진납부 감경(4)

질의 요지

법 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경과, 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 중복적용 할 수 있는지

회신

- 행정청은 과태료 부과에 앞서 사전통지 및 의견 제출 절차를 거쳐야 하고, 당사자가 의견 제출 기한 내에 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우 「질서위반행위규제법」 제16조제3항에 따라 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있습니다.
- 당사자가 의견 제출 기한 내에 제출한 의견에 부과액 감경에 대한 상당한 이유가 인정되고, 또한 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진납부하려는 경우 법 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경과, 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 중복적용 할 수 있는지 문제됩니다.
- 그런데 자진납부 감경은 ‘자진납부’라는 사유에 기한 것이고, 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경은 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있음에 기한 것인바, 각각의 사유는 별개로 보아야 할 것입니다. 따라서 법 제16조제3항에 따른 과태료 부과액 감경과, 제18조제1항에 따른 자진납부 감경을 중복적용 할 수 있는 것으로 판단됩니다.

121 자진납부 감경(5)

질의 요지

자진납부 감경을 하는 경우 행정청이 개별적인 과태료 근거법령이나 조례를 개정하여 그 감경기준을 정해야 하는 것인지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제18조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제5조에 따르면 행정청은 당사자가 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 부과될 과태료의 100분의 20 범위 이내에서 과태료를 감경할 수 있습니다.
- 행정청이 자진납부자에 대한 과태료 감경을 하는 경우 감경의 상한은 「질서위반행위규제법」이 정한 100분의 20이고, 과태료를 감경할 것인지 여부는 행정청의 재량사항이므로, 행정청은 「질서위반행위규제법」이 정한 범위 안에서 과태료 감경 범위 등을 자율적으로 판단하여 정할 수 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」이 정한 범위 안에서 과태료 감경을 하는 세부적 기준을 개별 법령이나 조례로써 정하는 것이 공정하고 예측가능한 법집행을 위해 바람직할 수는 있지만, 반드시 과태료의 근거법령인 개별법령이나 조례에서 정해야만 하는 의무라고는 할 수는 없으므로, 개별법령이나 조례의 개정없이도 자진납부 감경을 할 수 있습니다.

122 자진납부 감경(6)

질의 요지

조례에서 「질서위반행위규제법」에서 규정하고 있는 자진납부 감경률(20%)를 초과하여 감경률을 규정하고 있는 경우 해당 조례의 유효성 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제5조는 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다고 규정하고 있습니다.
- 만약 과태료부과에 관한 기존의 조례가 사전통지와 관련하여 자진납부자에 대한 감경률을 질서위반행위규제법 시행령 제5조와는 달리 100분의 20을 초과하여 규정하고 있는 경우라면 그 규정은 질서위반행위자(국민)에게 유리한 것으로서 질서위반행위규제법과 '저촉'되는 것이라고 볼 수 없을 것입니다.
- 따라서 행정청청은 자진납부자에 대한 감경과 관련하여, 20%를 초과하여 감경률을 정하고 있는 조례규정을 적용할 수 있다고 해석됩니다.
- 다만 과태료의 감경률 등의 구체적 내용은 「질서위반행위규제법」에 의해 통일적으로 규율될 필요가 있으므로 당해 조례를 「질서위반행위규제법」의 범위 내로 개정할 필요는 있다고 할 것입니다.

123 자진납부 감경(7)

질의 요지

「도로교통법 시행규칙」 별표 39의 과태료 감경기준에서 규정하고 있지 아니한 「도로교통법」 제160조 상 과태료에 대한 자진납부 감경 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제5조는 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다고 규정하고 있습니다.
- 「도로교통법 시행규칙」 제146조 및 별표 39는 「도로교통법」 제160조제2항 및 제3항의 질서위반행위 중 일부에 대해서만 과태료 감경기준을 마련하고 있고, 별표 39에서 규정하고 있지 아니한 「도로교통법」 제160조 위반행위에 대하여는 과태료를 ‘감경하지 아니한다’고 명시하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제18조제1항은 자진납부자에 대한 감경을 ‘할 수 있다’고 하였으므로(임의적 감경), 개별 법령에서 자진납부자에 대한 감경을 할 수 없다는 취지의 규정이 있더라도 이는 「질서위반행위규제법」에 저촉되는 것이 아닙니다.
- 따라서 「도로교통법 시행규칙」 제146조 및 별표 39와 같이 자진납부 감경을 배제하는 규정이 있는 경우, 행정청은 그 개별 법령의 규정에 따라 당사자가 의견 제출 기한 내에 과태료를 납부하는 경우에도 자진납부 감경을 할 수는 없다고 해석됩니다.

관련 규정

「도로교통법 시행규칙」 별표 39 과태료의 감경기준

(주)

1. 법 제160조의 위반행위 중 위 표 이외에 위반행위에 대해서는 과태료를 감경하지 아니한다.
 2. 제11호와 제12호의 과태료 금액 중 괄호 안의 것은 같은 장소에서 2시간 이상 주·정차위반을 하는 경우의 과태료 금액을 말한다.
-

124 자진납부 감경(8)

질의 요지

의견제출기한 내 과태료 자진납부를 못한 자에 대해 과태료 부과 행정청에서 부득이한 사유로 자진납부가 지연되었음을 인정할 수 있는 경우 과태료 경감 가능여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제18조는 과태료의 정식 부과 이전에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 자에 대하여 인센티브를 제공함으로써 신속납부를 유도하고 체납을 사전에 방지하는 한편, 질서위반행위 사실을 인정하여 과태료 부과 등의 행정절차 생략에 기여한 당사자에게 혜택을 주려는데 그 입법목적이 있습니다.
- 자진납부 감경을 위한 요건으로, 당사자가 「질서위반행위규제법」 제16조에 따른 10일 이상의 의견 제출 기한 이내에 자진납부하고자 할 것이 요구되고 의견 제출 기한이 경과한 경우에는 자진납부 감경을 할 수 없습니다.
- 대상자가 해당 통지서를 송달받은 이상 의견제출기한을 초과함에 있어 부득이한 사정이 있었다고 하더라도 의견제출기한이 지난 후 「질서위반행위규제법」 제18조의 과태료 감경을 받을 수 없다고 봄이 상당합니다.

125 자진납부 감경(8)-1

질의 요지

행정청의 과태료 감경고지서 발행 지연으로 과태료 부과 당사자가 자진납부를 하지 못하고 의견제출 기한이 경과된 경우, 행정청이 자진납부 감경을 할 수 있는지 여부

회신

- 행정청의 과태료 감경고지서 발행 지연으로 당사자가 자진납부를 의견제출 기한 내에 하지 못한 경우, 이는 행정청의 과실에 기인한 것으로서 당사자에 대하여 적법한 사전통지가 있었다고 보기 어렵습니다.
- 따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제16조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제3조에 따라 다시 당사자에게 적법한 과태료 부과 사전통지 및 의견 제출 기회를 부여해야 하고, 당사자가 새로운 의견 제출 기한 내에 과태료를 자진하여 납부한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제18조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제5조에 따라 자진납부 감경을 할 수 있습니다.

126 사회적 약자 감경(1)

질의 요지

당사자가 의견 제출 기한 내에 체납과태료를 납부한 경우 사회적 약자 감경이 되는지

회신

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 단서에 따라 당사자가 과태료를 체납하고 있는 경우 사회적 약자 감경은 불가합니다.
- 여기서 체납 과태료는 「질서위반행위규제법」의 적용을 받는 “모든” 과태료를 의미하며, 근거 법률, 소관 행정청, 질서위반행위의 유사성 여부 등을 떠나 한 건의 과태료 체납건 이라도 있는 자는 과태료 감경혜택을 받을 수 없습니다.
- 다만, 사전통지에 따른 의견 제출 기한 내에 당사자가 체납과태료를 납부한 경우라면, 사회적 약자 감경을 할 수 있습니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법 시행령」

제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다.

127 사회적 약자 감경(2)

질의 요지

“장애인 단체”가 질서위반행위를 한 경우에 그 대표자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항제3호의 장애인에 해당한다는 이유로 과태료 감경이 가능한지

회신

- 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재로서 질서위반행위를 한 당사자에게 부과되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙입니다.
- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 따라 자연인은 물론 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)도 질서위반행위의 당사자가 될 수 있습니다.
- 그리고 당사자 본인이 같은 법 시행령 제2조의2제1항제3호의 사유에 해당하는 장애인(이하 “장애인”이라 함)에 해당하는 경우에만 과태료 감경을 할 수 있습니다.
- 질의에서 질서위반행위의 당사자가 “장애인 단체”라면 그 단체 자체는 장애인에 해당할 여지가 없으므로, 설령 그 대표자가 장애인이라 할지라도 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항제3호에 의한 과태료 감경을 할 수 없는 것으로 해석됩니다.

법인에 대한 사회적 약자 감경

질의 요지

질의 1. 전용차로 위반행위를 한 법인택시의 실제 운전자에게 사회적 약자 감경 사유가 있는 경우 감경 판단 기준

질의 2. 법인의 이의제기가 있는 경우 실제 운전자에게 과태료 변경통지가 가능한지

관련 규정

「도로교통법」

제15조(전용차로의 설치) ① 시장등은 원활한 교통을 확보하기 위하여 특히 필요한 경우에는 지방경찰청장이나 경찰서장과 협의하여 도로에 전용차로(차의 종류나 승차 인원 등에 따라 지정된 차만 통행할 수 있는 차로를 말한다. 이하 같다)를 설치할 수 있다.

② 전용차로의 종류, 전용차로로 통행할 수 있는 차와 그 밖에 전용차로의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제2항에 따라 전용차로로 통행할 수 있는 차가 아니면 전용차로로 통행하여서는 아니 된다. 다만, 긴급자동차가 그 본래의 긴급한 용도로 운행되고 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제156조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료(科料)에 처한다.

1.....제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)....

제160조(과태료) ③ 차가 제15조제3항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재로서 질서위반행위를 한 당사자에게 부과되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙입니다. 따라서 사회적 약자에 대한 배려 차원에서 도입된 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의 2에 따른 과태료 감경의 수혜 대상자인지 여부는 실제 위반행위를 한 당사자가 사회적 약자에 해당하는지 여부를 통하여 판단되어야 합니다.
- 만일, 전용차로 통행금지 의무를 위반한 운전자가 적발된 경우 원칙적으로 「도로교통법」 제156조제1호, 제15조제3항에 의하여 벌금이나 구류 또는 과료의 대상이므로 과태료 관련 일반법인 「질서위반행위규제법」은 적용되지 않습니다.
- 다만 「도로교통법」 제160조제3항은 위반행위를 한 사실이 사진·비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 있음에도 불구하고 그 운전자를 알 수 없는 경우에는 동법 제56조제1항에 의하여 ‘고용주등’에게 과태료를 부과하도록 되어 있습니다.

- 여기서 ‘고용주등’이란 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하고, 차의 소유자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당합니다.
- 따라서 「도로교통법」 제160조제3항에 의하여 과태료를 부과하는 경우 고용주등, 특히 차량 명의자를 기준으로 「질서위반행위규제법」 제2조의2에 따른 과태료감경 대상 여부를 판단하여야 할 것입니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 법인택시의 실제 운전자가 전용차로 통행금지의무를 위반한 것으로 확인된 경우에는 과태료 부과 대상(「도로교통법」 제160조)이 아니라 벌칙부과대상(「도로교통법」 제156조)이므로 「질서위반행위규제법」 상 사회적 약자 등에 대한 감경조항이 적용될 여지가 없습니다.
- 따라서 법인의 이익제기로 인하여 실제 운전자가 밝혀진 경우에도 과태료 부과 대상이 아닌 실제 운전자에게 과태료 부과에 대한 변경통지를 할 수 없는 것으로 판단됩니다.

129 사회적 약자 감경(3)-1

질의 요지

질의 1. 「도로교통법」 제32조(정차 및 주차의 금지)를 위반하여 동법 제160조제3항에 따라 위반 차량의 명의자인 법인이 과태료 납부의무를 부담하는 경우, 당해 위반 행위를 한 실제 운전자에게 사회적 약자 감경사유가 있다면 과태료 감경이 가능한지 여부

질의 2. 법인이 이의제기를 하여 실제 차량 운전자가 밝혀진 경우 당해 실제 운전자에게 과태료 변경통지가 가능한지 여부

관련 규정

「도로교통법」

제160조(과태료) ③ 차 또는 노면전차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)

제32조(정차 및 주차의 금지) 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 곳에서는 차를 정차하거나 주차하여서는 아니 된다. 다만, 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 경찰공무원의 지시를 따르는 경우와 위험방지를 위하여 일시 정지하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 교차로 · 횡단보도 · 건널목이나 보도와 차도가 구분된 도로의 보도(「주차장법」에 따라 차도와 보도에 걸쳐서 설치된 노상주차장은 제외한다)
2. 교차로의 가장자리나 도로의 모퉁이로부터 5미터 이내인 곳
...(이하 생략)...

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 사회적 약자 과태료 감경 대상인지 여부는 과태료 부과 당사자가 사회적 약자에 해당하는지 여부에 따라 결정됩니다.
- 「도로교통법」상 주·정차 금지의무를 위반하였는데 실제 운전자를 확인할 수 없어 고용주 등이 과태료 납부의무를 부담하는 경우, 과태료 부과 당사자는 당해 고용주에 해당하는바 위 고용주가 사회적 약자 감경 대상이 아닌 경우에는 실제 운전자가 사회적 약자 감경 대상에 해당하더라도 과태료 감경을 할 수 없는 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 주·정차의무 위반행위의 실제 운전자가 확인된 경우 해당 운전자는 원칙적으로 과태료 부과처분의 대상이 아니라 「도로교통법」 제162조 및 동법 시행령에 따라 범칙금 부과대상에 해당합니다.

- 따라서 법인이 이의제기로 실제 운전자가 밝혀진 경우에도 과태료 부과 대상이 아닌 실제 운전자에게 과태료 부과 변경통지는 할 수 없는 것으로 판단됩니다.
-

130 사회적 약자 감경(4)

질의 요지

「질서위반행위규제법 시행령」 제조의2 제1항제3호의 장애인의 ‘보호자’가 차량 소유자인 경우, 장애인전용주차구역 관련 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 “장애인등편의법”)이라 합니다) 제27조제3항의 질서위반행위에 대한 과태료 감경이 가능한지 여부

회신

- 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재로서, 「장애인등편의법」 제27조제3항에 따른 과태료는 자동차 소유자가 아니라, ‘주차한 사람’에 대하여 부과됩니다.
※ 「장애인등편의법」 제27조제3항의 문언은, 질서의무위반행위의 주체를 자동차를 ‘주차한 사람’으로 하고 있습니다.

관련 규정

「장애인등 편의법」

제27조(과태료) ③ 제17조제4항을 위반하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자동차를 장애인전용주차구역에 주차한 사람에게는 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 장애인전용주차구역 주차표지를 붙이지 아니한 자동차
2. 장애인전용주차구역 주차표지가 붙어 있는 자동차로서 보행에 장애가 있는 사람이 타지 아니한 자동차

제17조(장애인전용주차구역 등) ④ 누구든지 제2항에 따른 장애인전용주차구역 주차표지가 붙어 있지 아니한 자동차를 장애인전용주차구역에 주차하여서는 아니 된다. 장애인전용주차구역 주차표지가 붙어 있는 자동차에 보행에 장애가 있는 사람이 타지 아니한 경우에도 같다.

- 만일, 보호자가 장애인전용주차구역 주차표지를 붙이지 아니한 자동차 또는 당해 표지가 붙어있는 자동차로서 보행에 장애가 있는 사람이 타지 아니한 자동차를 주차한 경우라면, 당해 보호자에 대하여 과태료가 부과될 것입니다.
- 따라서 당해 보호자가 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인이나 미성년자(「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항제3호 혹은 제5호)에 해당하지 아니하는 이상 과태료 감경은 불가할 것으로 판단됩니다.

131 사회적 약자 감경(5)

질의 요지

「도로교통법」 제160조제3항을 위반하여 과태료 부과대상이 된 차량 공동명의자에 대하여 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따른 사회적 약자 감경을 할 수 있는지

※ 명의자 중 일부만 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2의 사회적 약자에 해당하는 사안

회신

「도로교통법」

제160조(과태료) ③ 차가 제5조, 제13조제1항·제3항, 제14조제2항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제23조, 제25조제1항·제2항·제5항, 제27조제1항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지, 제39조제4항 또는 제60조제1항을 위반한 사실이 사진, 비디오테이프나 그 밖의 영상기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항에 따른 고용주등에게 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 위반행위를 한 운전자를 확인할 수 없어 제143조제1항에 따른 고지서를 발급할 수 없는 경우(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조, 제33조 또는 제34조를 위반한 경우만 해당한다)
2. 제163조에 따라 범칙금 통고처분을 할 수 없는 경우

「도로교통법」

제56조(고용주등의 의무) ① 차의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 운전자나 차를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자(「여객자동차 운수사업법」에 따라 사업용 자동차를 임차한 사람 및 「여신전문금융업법」에 따라 자동차를 대여한 사람을 포함하며, 이하 “고용주등”이라 한다)은 운전자에게 이 법이나 이 법에 따른 명령을 지키도록 항상 주의시키고 감독하여야 한다.

- 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재로서 질서위반행위를 한 당사자에게 부과되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙입니다. 따라서 사회적 약자에 대한 배려차원에서 도입된 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따른 과태료감경의 수혜 대상자인지 여부는 실제 위반행위를 한 당사자가 사회적 약자에 해당하는지 여부를 통하여 판단되어야 할 것입니다.
- 다만, 「도로교통법」 제160조제3항에 따른 과태료(실제 질서위반행위자가 아닌 고용주 등에게 부과되는 과태료)의 경우 실제 질서위반행위자를 한 운전자를 특정할 수 없다는 등의 특수성을 고려한 일종의 특례조항으로서, 실제 질서위반행위자가 아니라 ‘고용주 등’을 기준으로 과태료 감경 여부를 판단하여야 합니다.
- 여기서 ‘고용주등’이란 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하며(「도로교통법」 제56조제1항), 따라서 차의 법률상 소유자인 차량 명의자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당한다고 할 것입니다.
- 결국 「도로교통법」 제160조제3항의 과태료 감경여부 판단에 있어서는 실제 위반행위자가 아니라 고용주등, 특히 차량 명의자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 제1항 해당하는지 확인되어야 합니다.
- 그런데 자동차 명의인이 사회적 약자에 대한 감경 사유에 해당하는지 여부가 문제될

때, 자동차 공동명의인 중 '일부'만 사회적 약자 감경 사유에 해당하는 경우 과태료 감경은 불가합니다.

- 왜냐하면 과태료는 의무위반자가 여럿인 경우에는 각자가 전체에 대한 책임을 져야 하는 성질을 가지므로, 만약 차량의 소유자가 여러 명일 때에는 그 각자가 과태료 전액의 납부 의무를 부담(이른바, '부진정연대책임'으로서, 각 명의자가 모두 '전액'의 납부 의무를 지되, 명의자 중 일부가 과태료를 납부하면 그 납부액의 범위에서 다른 명의자의 책임도 면하게 됩니다)하게 되는데, 그 중 1인이 장애인 등 감경사유에 해당하는 우연한 사정으로 나머지의 공동명의자에까지 감경의 혜택을 부여하는 것은 불합리하기 때문입니다.
- 따라서 「도로교통법」 제160조제3항에 따른 과태료의 경우 명의자 중 1인이 사회적 약자에 해당하고, 나머지 1인은 사회적 약자에 해당하지 않는 공동명의차량의 경우 사회적 약자 감경을 할 수 없다고 해석됩니다.

132 사회적 약자 감경(5)-1

질의 요지

「승강기 안전관리법」 상 ‘관리주체(승강기 소유자 등)’가 같은 법 제31조제1항에 따라 승강기의 안전에 관한 자체점검을 실시하지 않은 경우 같은 법 제82조제2항제13호에 따라 과태료 부과 대상이 되는데, 해당 승강기를 6명의 소유자가 공유하고 있는 상황에서, 5명에게만 과태료 감경 사유가 있고 1명에게는 과태료 감경 사유가 별도로 존재하지 않을 경우 과태료의 부과 방법

회신

- 「질서위반행위규제법」 제12조제1항에 따라 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 때에는 각자가 질서위반행위를 한 것으로 보아, 각 위반행위자에 대하여 각각 과태료를 부과해야 합니다.
- 질의와 같이 승강기 관리주체가 총 6명인 상황에서 승강기 안전에 관한 자체점검을 실시하지 않아 과태료를 부과해야 할 경우에는, 승강기 공유자 전원에 대하여 각각 과태료를 부과해야 할 것으로 판단됩니다.
- 또한 이 경우 부과되는 과태료의 액수는 각 위반행위자 별로 개별적으로 판단해야 하는바, 「승강기 안전관리법 시행령」 제67조에 근거하여 공유자 6인 중 5인에게만 과태료 감경사유가 있는 경우, 위 5인에 대해서는 감경된 과태료를 각각 부과하고, 감경사유가 없는 공유자 1인에 대해서는 과태료 감경 없이 본래의 부과기준에 따른 과태료를 부과하면 될 것으로 판단됩니다.

133 사회적 약자 감경(6)

질의 요지

공동명의 자동차에 대한 무인단속장비에 의한 과태료부과 시(「도로교통법」 제160조제3항) 사회적 약자 감경대상자 판단을 대표명의자로 한정하고 있는 경찰청의 구(舊) 감경 처분지침에 대한 검토

※ 사회적 약자 감경대상자 판단을 대표명의자로 한정하고 있는 경찰청의 구(舊)감경처분지침은 현재 폐기되었으나, 공동명의자 차량에 대한 사회적 약자 감경을 보다 자세하게 설명하기 위한 목적에서 포함된 내용임

회신

- 「도로교통법」 제160조제3항에 따르면, 무인단속 장비 등에 의하여 위반행위를 한 사실이 입증되거나 그 운전자를 알 수 없는 경우 등에는 같은 법 제56조제1항에 의한 ‘고용주등’에게 과태료를 부과하도록 하고 있고, 여기서 ‘고용주등’이란 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하므로 차의 법률상 소유자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당한다고 보고, 공동명의 차량의 경우 차량명의자 전부에 대해서 「도로교통법」 제160조제3항에 의한 과태료를 부과하고 있습니다.
- 그런데 공동명의 차량에 대한 과태료 감경 대상자 판단을 대표명의자로 한정하고 있는 경찰청의 구(舊) 감경처분 지침은 다음과 같은 이유로 문제의 소지가 있습니다.
- (감경제도의 취지 위반) 사회적 약자인 이상 대표명의자 여부를 불문하고 감경혜택을 받아야 함에도 대표명의자가 아닌 공동명의인이라는 이유로 감경혜택을 부여하지

않거나, 사회적 약자가 아닌 공동명의인에게 감경혜택을 부여하는 것은 감경제도의 취지에 반합니다.

- (부진정연대채무의 법리) 「도로교통법」 제160조제3항에 의한 과태료 부과 대상차량이 사회적 약자 1인을 포함한 공동명의 자동차인 경우, 행정질서벌로서 의무 위반자가 여러이므로 이른바 부진정연대채무로서 각자가 전체에 대한 책임을 지고, 채권의 목적을 달성시키는 변제와 같은 사유는 채무자 전원에 대하여 절대적 효력을 발생하지만 그 밖의 사유는 상대적 효력을 발생하는데 그칩니다.

“부진정연대채무”

질서위반행위에 대한 공법상 행정질서벌로서 과태료가 정해지면, 당사자는 국가에 대하여 공법상 금전납부의무를 부담하게 되며, 이러한 금전납부의무에 대해 공법에 별도의 규정이 없으면 사법(私法)상의 규정이나 원칙이 보충적으로 적용될 수 있다고 할 것입니다(김남진·김연태, 『행정법 I』 제14판, 118-120면 참조). 과태료 금전납부의무자가 2인 이상일 경우 채무의 법적 성격에 대해서 현행 공법상 특별한 규정이 없는 것으로 판단되므로, 「민법」 제760조에 따른 공동불법행위자의 책임에 관한 논의가 해당 사안에 적용될 수 있다고 할 것입니다. 국내의 다수설과 판례(대판 1982. 4. 27. 선고 80다 2555 등 참조)는 「민법」 제760조의 법적 성격을 부진정연대채무로 해석하고 있기도 합니다.

- 따라서, 공동명의자 중 사회적 약자에 해당하는 1인에게는 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따른 과태료감경이 적용되더라도 이는 상대적 효력으로서 사회적 약자가 아닌 공동명의자에게는 과태료감경을 적용해서는 안되고, 사회적 약자가 감경된 과태료를 납부하는 경우에는 납부금액에 한하여 절대적 효력이 발생하므로 나머지 부분에 대한 과태료 책임은 남아있게 됩니다.

- (「도로교통법」의 취지 고려) 「도로교통법」 “제5조, 제13조제3항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용되는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제32조 내지 제34조 또는 제60조제1항”(이하 ‘8개 위반행위’라 한다)을 위반한 위반행위자는 과태료가 아닌 벌금형 또는 범칙금의 대상이 되는 것이 원칙입니다(동법 제150조, 동법 제162조와 동법 시행령 제93조 별표 제7 참조).
 - 즉, 「도로교통법」 제160조제3항의 과태료는 운전자를 확인할 수 없는 경우에만 부과되는 것이고, 운전자가 밝혀진 경우에는 「도로교통법」 상 형벌과 범칙금의 대상이 될 뿐 과태료의 대상이 될 수 없어 질서위반행위에 부과되는 과태료의 기본법인 「질서위반행위규제법」 상의 사회적 약자 감경도 받을 수 없습니다(「도로교통법」 제160조제4항제3호는 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따른 이의제기의 결과 위반행위를 한 운전자가 밝혀진 경우에는 과태료를 부과할 수 없다고 규정하여 이를 명백히 하고 있습니다).
 - 그런데, 차량명의자 중 1인이 사회적 약자라는 이유로 과태료 감경을 요구하는 경우 대부분은 운전자도 특정되므로(과태료를 부과받은 공동명의자들이 운전을 하지 않은 경우에는 사회적 약자 감경을 주장하는 것이 아니라 운전을 하지 않았음을 주장하여 「도로교통법」 제160조제4항제1호에 따라 과태료가 전부 면제받게 되므로 대부분 공동명의자 중 1인이 운전하였음을 전제로 사회적 약자 감경 주장을 하게 됩니다), 「도로교통법」 제160조제4항제3호에 의해 운전자가 밝혀진 때에 해당하여 사회적 약자인 경우에도 과태료를 부과할 수 없고, 따라서 감경도 불가함에도 범칙금과 그에 따른 벌점을 부과하지 않고 과태료를 부과하는 실무 운용은 문제가 있습니다.
- ※ 「도로교통법」 제160조제3항의 ‘8개 위반행위’에 대하여는 원칙적으로 범칙금과 그에 따른 벌점을 부과하여 필요한 경우 면허정지를 하고, 과태료는 행위자를 알 수 없는 경우에만 부과(과태료 부과처분을 받은 차량 명의자가 자신이 위반행위자임에도 행정청에 위반행위자임을 밝히지 않고 과태료를 납부한 경우에는 범칙금에

다른 벌점을 부여받지 않는 유리한 측면이 있습니다)하되, 과태료를 부과한 경우라도 위반행위자가 밝혀진 경우에는 과태료를 부과할 수 없도록 규정된 「도로교통법」의 취지를 이해할 필요가 있습니다.

- 결국, 사회적 약자를 포함한 공동명의 자동차에 대한 과태료 감경대상자 판단을 대표 명의자로 한정하고 있는 경찰청의 구 감경처분 지침은 사회적 약자의 감경취지, 부진 정연대채무의 법리, 「도로교통법」의 취지에 위배될 소지가 있습니다.
-

134 사회적 약자 감경(7)

질의 요지

구 「선박직원법 시행령」 제26조제3항과 같은 개별 법령상의 과태료 감경규정과 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2에 따른 사회적 약자 감경을 중복 적용할 수 있는지

※ 구 「선박직원법 시행령」 제26조제3항은 법 개정으로 삭제된 규정이지만, 사회적 약자 감경과 개별법 상 감경 규정의 관계를 설명하기 위한 내용임

관련 규정

구 「선박직원법 시행령」

제26조(과태료의 부과·징수절차) ③ 국토해양부장관은 과태료의 금액을 정하는 경우 해당 위반행위의 정도와 횟수 등을 고려하여 과태료 부과기준의 2분의 1의 범위에서 이를 경감할 수 있으며, 과태료 부과기준은 100만원으로 한다.

회신

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제2항은 “법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다”고 규정하여, 사회적 약자에 대하여 과태료감경을 하는 경우 자진납부 감경을 제외하고는 개별 법령상의 감경 규정과 중복해서 감경할 수 없음을 명시하고 있습니다.

- 따라서 본 사안의 경우 해당 위반행위의 정도와 횟수 등을 고려하여 과태료를 경감할 수 있다고 규정하고 있는 구 「선박직원법 시행령」 제26조제3항의 규정은 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2의 규정과 중복하여 적용할 수 없을 것입니다.
-

135 사회적 약자 감경(7)-1

질의 요지

「주민등록법」을 위반하여 과태료 부과하는 상황에서 사회적 약자임을 이유로 과태료를 감경하는 경우, 「질서위반행위규제법」에서 정하는 감경 비율을 초과하여 감경할 수 있을지 여부

회신

- 과태료 사전통지 및 의견제출 결과 당사자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의 2제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는, 행정청은 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있습니다(「질서위반행위규제법」 제16조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2).
- 또한, 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과·징수에 관한 다른 법률의 규정 중 「질서위반행위규제법」에 저촉되는 것은 「질서위반행위규제법」에 따르도록 규정하고 있습니다(「질서위반행위규제법」 제5조).

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)

에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

② 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 5. 10., 2018. 12. 31.>

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인
4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람
5. 미성년자

- 한편, 「주민등록법 시행규칙」 제21조제3항은 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호와 같은 경우, 행정청이 과태료의 4분의 3까지 감경할 수 있다고 규정하고 있습니다.

관련 규정

「주민등록법 시행규칙」

제21조(과태료) ③ 시장·군수 또는 구청장은 과태료 처분대상자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 4분의 3에 해당하는 금액까지 경감하여 부과할 수 있다. 다만, 제6호에 해당하는 경우에는 과태료 처분대상자로부터 별지 제23호서식에 따른 신고(신청) 지연사유서를 받아야 한다. <개정 2017. 12. 1., 2019. 11. 19.>

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인
4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람
5. 미성년자

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2는 ① 사회적 약자인 당사자의 구체적인 사정을 고려한 과태료 감경을 인정함으로써 제재의 형평성을 높이려는 취지이고, ② 당사자에게 유리한 감경 규정이므로, 「주민등록법 시행규칙」이 「질서위반행위규제법 시행령」에서 정한 감경의 범위를 초과하여 과태료의 감경을 허용하더라도 「질서위반행위규제법령」에 저촉되는 것으로 볼 수는 없을 것입니다.
- 따라서 행정청은 「주민등록법 시행규칙」 제21조제3항에 근거하여 100분의 50을 초과한 4분의 3까지 과태료를 감경할 수 있습니다.

136 사회적 약자 감경(8)

질의 요지

당사자에게 사회적 약자 감경사유가 인정되긴 하나, 제3자가 이를 대납 시 감경된 금액만 납부할 수 있는지(내지 감경되지 않은 금액으로 납부한 경우 납부금액과 감경된 금액의 차액을 반환받을 수 있는지)

회신

- 질서위반행위를 한 당사자가 과태료를 납부하는 것이 일반적이라고 할 것이나, 「질서위반행위규제법」은 당사자가 아닌 제3자가 납부할 수 있는지에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 않습니다.
- 「지방세징수법」 제20조는 제3자의 납부에 관한 명문의 규정을 두고 있긴 하나 특히 당사자의 의사에 반하는 제3자의 과태료 납부에 경우에 해당 규정을 그대로 적용하는 것은 법률유보원칙 등 일반원칙에 위배될 우려가 있습니다. 따라서 제3자에 의한 과태료 납부는 ‘법의 흠결’이 있는 경우로서 다음과 같이 경우를 나누어 그 효력을 판단하여야 할 것입니다.

「지방세징수법」

제20조(제3자의 납부)

- ① 지방자치단체의 징수금은 납세자를 위하여 제3자가 납부할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 제3자의 납부는 납세자의 명의로 납부하는 것으로 한정한다.

③ 제1항에 따라 납세자를 위하여 지방자치단체의 징수금을 납부한 제3자는 지방자치단체에 대하여 그 반환을 청구할 수 없다.

- i) 제3자에 의한 납부가 당사자의 의사에 의한 것이거나(추인 등), 당사자의 의사에 반하지 아니하는 경우라면 그 납부는 유효하다고 할 것입니다.
- ii) 당사자의 의사에 반하는 경우라면, 그 ‘법의 흠결’에 관하여 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法)규정을 유추적용할 수 있다고 할 것인바, 「민법」 제 469조에 따라 법률상 이해관계 없는 제3자가 당사자의 의사에 반하여 과태료를 납부한 경우 그 효력은 없다고 할 것입니다.
- 여기서 제3자에 의한 납부가 유효한 경우와 관련, 감경되지 아니한 과태료 전액을 납부한 경우 감경된 금액과의 차액을 반환받을 수 있는지가 문제됩니다.
- 그런데 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2 사회적 약자 감경은 행정청의 ‘재량’ 사항이므로, 제3자의 과태료 납부에 대하여 감경을 해주지 않고 납부받은 것에 어떠한 위법이 있다고 볼 수 없습니다.
- 따라서 제3자에 의한 납부가 유효하여 과태료 부과·징수절차가 종료된 이상 제3자가 사회적 약자 감경을 받지 못했다는 이유로 납부한 금액과 감경된 금액과의 차액의 반환을 요구할 수는 없습니다.

137 과태료 제척기간(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」상 제척기간이 경과한 후 과태료 부과가 가능한지 및 제척기간이 경과했음에도 과태료를 부과하였고, 당사자가 이에 대해 이의제기를 한 경우 행정청이 취할 조치

회신

- 「질서위반행위규제법」 제19조에 따라 제척기간이 경과한 경우 행정청은 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 만일, 행정청이 제척기간이 경과했음에도 과태료를 부과한 경우 하자 있는 처분에 해당합니다. 행정행위의 일반원리에 따르면 행정행위를 한 처분청은 그 행위에 하자가 있는 경우 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있으므로(대법원 1986. 2. 25. 선고 85누664 판결 등 참조), 행정청은 별도의 법적 근거 없이도 과태료 부과처분을 취소할 수 있다고 해석됩니다.
- 다만, 당사자가 제척기간이 경과한 후 내려진 과태료 부과처분에 대하여 「질서위반행위규제법」 제20조에 따라 이의제기를 한 경우 행정청은 관할 법원에 이의제기 사실을 통보하여야 할 것입니다.

138 과태료 제척기간(1)-1

질의 요지

기존 과태료 부과처분(제척기간 도과 전 처분)을 제척기간 도과 후 취소하고 재부과하는 것이 가능한지 여부

회신

- 행정청이 과태료 부과처분을 취소하면 그 부과처분으로 인한 법률효과는 일단 소멸하고, 그 후 다시 동일한 위반행위에 대한 부과처분을 하여도 이미 소멸한 법률효과가 다시 회복되는 것은 아니고 새로운 부과처분에 근거한 법률효과가 생길 뿐입니다 (대법원 94누7027 판결).
- 결국 행정청이 기존 부과처분을 취소하고 새로운 부과처분을 하려는 시점에 질서위반행위가 종료된 시점으로부터의 제척기간이 도과한 경우* 제척기간의 도과로 인해 새로운 부과처분은 불가능한 것으로 판단됩니다.

* 이는 당해 위반행위 시로부터 기산하여야 하며, 제척기간 도과 판단의 기준 시는 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 정식 부과 시로 보아야 할 것입니다.

139 과태료 제척기간(2)

질의 요지

2011. 5. 17.에 종료된 질서위반행위에 대하여, 2016. 5. 17.에 이루어진 과태료 부과가 적법한지

회신

- 당사자가 과태료를 납부하는 것은 행정청의 행정행위에 따라 부과된 의무를 이행하는 것이기는 하나, 그 행정관계를 규율할 법의 흠결이 있는 경우 그 행위의 성질상 허용되지 않는 경우를 제외하고 사법(私法) 규정이 유추적용될 수 있다고 보아야 할 것입니다.
- 따라서 제척기간 계산은 「민법」 제157조에 따라 원칙적으로 기간의 초일을 산입하지 않습니다.
- 「질서위반행위규제법」 상 제척기간을 계산함에 있어서도 법률에 별도의 규정이 없는 이상 위 기준에 따라 계산하며, 2011. 5. 17.에 종료된 질서위반행위에 대한 과태료는 2016. 5. 17. 24:00를 경과할 때 비로소 제척기간이 도과하므로, 2011. 5. 17. 허위 부동산거래신고 행위에 대하여 2016. 5. 17. 과태료를 부과한 것은 적법한 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제19조(과태료부과의 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서

위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다

「민법」

제157조(기간의 기산점) 기간을 일, 주, 월 또는 년으로 정한 때에는 기간의 초일은 산입하지 아니한다. 그러나 그 기간이 오전 영시로부터 시작하는 때에는 그러하지 아니하다.

140 과태료 제척기간(3)

질의 요지

「전기공사업법」에 따라 시공능력 평가를 받으려는 공사업자가 산업통상부장관에게 전기공사실적 등을 허위로 신고한 경우 부과되는 과태료의 제척기간 기산점

※ 현행 「전기공사업법」 상 위 과태료 규정은 벌칙규정으로 변경되었으나(법 제42조제7호 및 제31조제4항 참조), 과태료 제척기간의 법리를 설명하기 위한 내용임

회신

- 「질서위반행위규제법」 제19조는 과태료 부과 제척기간 기산점을 ‘질서위반행위가 종료된 날’이라고 규정하고 있는데, 질서위반행위가 종료된 날이란 질서위반행위가 완성된 날을 의미하는 것입니다.
- 「전기공사업법」 제46조제1항제10호, 제31조제4항 및 시행령 별표5에 의하면 시공능력 평가 및 공시를 받으려는 공사업자는 해마다 전년도 전기공사실적, 자본금, 그 밖에 산업통상자원부령이 정하는 사항을 산업통상자원부장관에게 신고를 하여야 하고, 이러한 신고를 거짓으로 한 경우 과태료가 부과됩니다.
- 위와 같은 법규정에 의할 때 과태료 부과 대상은 ‘거짓으로 신고하는 행위’ 자체이고, 그 거짓 신고로 인하여 어떠한 결과(시공능력평가 공시 등)가 발생할 것을 요건으로 하고 있지 않습니다.
- 따라서 공사업자가 실제 ‘거짓으로 신고를 한 날’이 질서위반행위가 완성된 날이라 볼 것이고, 거짓신고를 한 날의 다음날부터 5년의 제척기간이 기산된다고 해야 할 것입니다.

141 과태료 제척기간(4)

질의 요지

개별법에서 신고나 등록 의무의 이행기간을 명시하고 있는 경우 과태료 부과 제척기간

회신

- 과태료 부과 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”로서, “종료된 날”이라 함은 질서위반행위가 완성된 날을 의미합니다.
- 해당 과태료의 근거가 되는 개별 법령에서 신고나 등록 등의 의무를 이행해야 하는 기간을 명시적으로 규정하고 있는 경우에는, 그 기간이 종료된 날의 다음날부터 5년이 지나면 제척기간이 도과하게 됩니다.

142 과태료 제척기간(5)

질의 요지

건설기계사업 등록을 한 자가 등록사항 변경 등을 신고하지 아니한 경우 과태료 부과
제척기간

회신

- 과태료 부과 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”로서, “종료된 날”이라 함은 질서위반행위가 완성된 날을 의미합니다.
- 해당 과태료의 근거가 되는 개별 법령에서 신고나 등록 등의 의무를 이행해야 하는 기간을 명시적으로 규정하고 있는 경우에는, 그 기간이 종료된 날의 다음날부터 5년이 지나면 제척기간이 도과하게 됩니다.
- 「건설기계관리법」 제24조 및 같은 법 시행규칙 제66조제1항에 의하면 사유 발생일로부터 30일 이내에 건설기계사업자의 변경신고를 할 의무가 있습니다. 따라서 당사자가 30일 이내에 신고하지 아니한 경우, 31일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됩니다.

관련 규정

「건설기계관리법」

제44조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

9. 제24조제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자

제24조(건설기계사업자의 변경신고 등의 의무) ① 제21조제1항에 따라 건설기계사업의 등록을 한 자(이하 "건설기계사업자"라 한다)는 등록된 사항이 변경되거나 사업을 개업·휴업 또는 폐업하거나 휴업한 사업을 재개한 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고를 하여야 한다.

「건설기계관리법 시행규칙」

제66조(건설기계사업자의 변경신고) ① 건설기계사업자(영 제13조제3항의 규정에 의하여 공동으로 건설기계대여업을 영위하는 경우에는 그 대표자를 말한다)가 법 제24조의 규정에 의한 변경신고를 하고자 하는 경우에는 변경신고 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 별지 제33호서식의 건설기계사업자 변경신고서에 변경사실을 증명하는 서류와 등록증을 첨부하여 건설기계사업의 등록을 한 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다.

143 과태료 제척기간(6)

질의 요지

「부동산등기 특별조치법」 상 소유권이전등기 신청을 하지 아니한 자에 대한 과태료 부과 제척기간

회신

- 과태료 부과 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”로서, “종료된 날”이라 함은 질서위반행위가 완성된 날을 의미합니다.
- 해당 과태료의 근거가 되는 개별 법령에서 신고나 등록 등의 의무를 이행해야 하는 기간을 명시적으로 규정하고 있는 경우에는, 그 기간이 종료된 날의 다음날부터 5년이 지나면 제척기간이 도과하게 됩니다.
- 「부동산등기 특별조치법」 제2조제1항에 따라 부동산계약을 체결한 자는 사유 발생 일로부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청해야 할 의무가 있습니다. 당사자가 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 경우, 61일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됩니다.

관련 규정

「부동산등기 특별조치법」

제11조(과태료) ① 등기관리자가 상당한 사유없이 제2조 각항의 규정에 의한 등기신청을 해태한 때에는 그 해태한 날 당시의 부동산에 대하여 「지방세법」 제10조의 과세표준에 같은 법 제11조제1항의 표준세율(같은 법 제14조에 따라 조례로 세율을 달리 정하는

경우에는 그 세율을 말한다)에서 1천분의 20을 뺀 세율(같은 법 제11조제1항제8호의 경우에는 1천분의 20의 세율)을 적용하여 산출한 금액(같은 법 제13조제2항·제3항·제6항 또는 제7항에 해당하는 경우에는 그 금액의 100분의 300)의 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. 다만, 부동산실권리자명의등기에관한법률 제10조제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과한 경우에는 그러하지 아니하다.

제2조(소유권이전등기등 신청의무) ① 부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 다음 각호의 1에 정하여진 날부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하여야 한다. 다만, 그 계약이 취소·해제되거나 무효인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 계약의 당사자가 서로 대가적인 채무를 부담하는 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날
2. 계약당사자의 일방만이 채무를 부담하는 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날

144 과태료 제척기간(7)

질의 요지

「자동차관리법」 상 자동차소유자가 등록원부의 기재사항이 변경된 것에 대한 변경등록을 하지 않은 경우 과태료 부과 제척기간

회신

- 과태료 부과 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”로서, “종료된 날”이라 함은 질서위반행위가 완성된 날을 의미합니다.
- 해당 과태료의 근거가 되는 개별 법령에서 신고나 등록 등의 의무를 이행해야 하는 기간을 명시적으로 규정하고 있는 경우에는, 그 기간이 종료된 날의 다음날부터 5년이 지나면 제척기간이 도과하게 됩니다.
- 「자동차관리법」 제11조제1항 및 「자동차등록령」 제22조제1항에 따라 사유 발생일로부터 15일 이내에 자동차 변경등록 신청할 의무가 있습니다. 따라서 당사자가 15일 이내에 변경등록을 신청하지 아니한 경우, 16일째 되는 날부터 과태료 부과가 가능하고, 그로부터 5년의 제척기간이 적용됩니다.

관련 규정

「자동차관리법」

제84조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제11조에 따른 변경등록, 제13조제1항에 따른 말소등록, 제48조제2항에 따른 이륜

자동차의 변경 사항이나 사용 폐지신고 또는 제49조제1항에 따른 이륜자동차번호판의 부착의무를 위반한 자

제11조(변경등록) ① 자동차 소유자는 등록원부의 기재 사항이 변경(제12조에 따른 이전등록 및 제13조에 따른 말소등록에 해당되는 경우는 제외한다)된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 변경등록(이하 "변경등록"이라 한다)을 신청하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 등록 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제22조(변경등록 신청) ① 변경등록은 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 등록관청에 신청하여야 한다.

145 과태료 제척기간(8)

질의 요지

자동차 소유자가 계속해서 「자동차관리법」 상 정기검사를 받지 아니한 경우 검사미필에 대한 과태료 부과 제척기간

회신

- 「질서위반행위규제법」 제19조제1항에 따라, 행정청은 질서위반행위가 종료된 날로부터 5년의 제척기간이 경과한 경우 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 「자동차관리법」 제43조와, 같은 법 시행규칙 제74조 및 제77조제2항에 의하면, 비사업용 승용자동차에 대하여는 정기검사를 받은 다음날로부터 2년의 검사유효기간이 진행되는바, 검사유효기간만료일 전후 31일 이내에 다시 정기검사를 받아야 하고 이를 위반한 경우 50만원 이하의 과태료가 부과됩니다.

관련 규정

「자동차관리법」

제43조(자동차검사) ① 자동차 소유자(제1호의 경우에는 신규등록 예정자를 말한다)는 해당 자동차에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 실시하는 검사를 받아야 한다.

2. 정기검사: 신규등록 후 일정 기간마다 정기적으로 실시하는 검사

「자동차관리법 시행규칙」

제74조(검사의 유효기간) ① 법 제43조제1항제2호에서 "일정 기간"이라 함은 별표 15의2에서 정하는 기간을 말한다.

② 제1항의 규정에 의한 검사유효기간은 신규등록을 하는 자동차의 경우에는 신규등록일부터 기산하고, 정기검사를 받는 자동차의 경우에는 정기검사를 받은 날의 다음 날부터 기산한다.

③ 제77조제2항의 규정에 의한 정기검사의 기간중에 정기검사를 받아 합격한 자동차의 검사유효기간은 제2항의 규정에 불구하고 종전 검사유효기간만료일의 다음날부터 기산한다.

제77조(정기검사의 신청) ② 정기검사의 기간은 검사유효기간만료일(제75조의 규정에 의하여 검사유효기간을 연장 또는 유예한 경우에는 그 만료일을 말한다)전후 각각 31일 이내로 하며, 이 기간내에 정기검사에서 적합판정을 받은 경우에는 검사유효기간 만료일에 정기검사를 받은 것으로 본다.

- 정기검사기간의 종기인 '검사유효기간 만료일 후 31일'이 지나면 당해 질서위반행위가 종료되는 것이므로, 행정청은 그로부터 5년이 지나면 과태료를 부과할 수 없습니다(「질서위반행위규제법」 제19조제1항).
- 따라서 구체적 사실관계상 검사유효기간 만료일 후 31일이 도과한 시점으로부터 5년의 제척기간이 지난 경우, 행정청은 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 한편, 자동차소유자가 정기검사를 받지 아니한 경우 검사유효기간(2년)이 새롭게 진행되는 것이 아니므로(「자동차관리법 시행규칙」 제74조제2항), 2년이 지나더라도 새로운 정기검사의무가 발생한다고 볼 수 없어, 행정청은 별도의 과태료 부과처분을 할 수도 없을 것입니다.

※ 다만, 행정청은 정기검사를 계속해서 이행하지 아니하는 자동차 소유자에 대하여
검사명령을 발하고(「자동차관리법」 제37조제1항, 같은 법 시행규칙 제63조의2),
자동차 소유자가 이에 응하지 아니한 경우 행정청은 자동차 등록번호판을 영치할
수 있으며(「자동차관리법」 제37조제3항), 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의
벌금에 처할 수 있습니다(「자동차관리법」 제81조제22호).

146 과태료 제척기간(8)-1

질의 요지

당사자에게 보험(공제) 가입 의무를 부여하고, 이를 위반하면 과태료를 부과하도록 규정하고 있는 경우, 과태료 부과 제척기간의 기산점

회신

- 과태료 부과 제척기간은 해당 질서위반행위가 종료한 날부터 기산됩니다(「질서위반행위규제법」 제19조).
- 「자동차손해배상보장법」 제48조는 ‘제5조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 의무보험에 가입하지 아니한 자’에게 과태료를 부과하고 있는데, 당사자가 보험(공제) 가입의무를 위반하여 계속해서 보험 가입을 하고 있지 않은 경우 보험 가입 시점까지는 당사자의 질서위반행위가 종료되지 않고 계속되고 있다고 보는 것이 타당하므로, 당사자가 보험(공제)에 가입한 시점에 비로소 행위가 종료되어 그때부터 제척기간이 진행된다고 판단됩니다.

147 과태료 제척기간(9)

질의 요지

2009년 개정 전 「자동차관리법」 제12조제1항에 의하면 이전등록신청을 하지 아니한 경우 50만원 이하의 과태료 부과대상이 되는바, 2009년 법 개정으로 벌금형에 처하는 것으로 된 후에도 법 개정 전 위반행위에 대하여 여전히 과태료를 부과할 수 있는지 및 제척기간 기산점은 언제인지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제19조에 의하면 과태료의 제척기간은 “질서위반행위가 종료된 날”로부터 기산하여 5년이 되는바, 이는 2007년 「질서위반행위규제법」 제정 이전에 발생한 사항에 대하여도 적용되는 것입니다.

관련 규정

「자동차관리법」

제19조(과태료 부과와 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다.

▣ 부 칙

④ (일반적 경과조치) 이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 시행 전에 발생한 사항에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 다른 법률에 따라 발생한 효력에 관하여는 영향을 미치지 아니한다.

- 2004년 당시 「자동차관리법」 제12조제1항 및 「자동차등록령」에 따르면 상속개시일로부터 3월 내에 이전등록신청을 해야 하고, 이를 위반시 50만원 이하의 과태료를 부과합니다. 2009년 위 이전등록신청 의무 위반에 대하여 과태료가 아니라 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금형에 처하는 것으로 개정되었으나, 「자동차관리법」 부칙 제5조에 의하면 기존의 질서위반행위는 종전의 규정에 따라 벌금형이 아니라 과태료 부과대상에 해당합니다.

2009년 개정 전	2009년 개정 후
▣ 자동차관리법 제12조(이전등록) ① 등록된 자동차를 양수 받는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사에게 자동차소유권의 이전등록(이하 “이전등록”이라 한다)을 신청하여야 한다. 제84조(과태료) ② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 50만원이하의 과태료에 처한다. 2. 제11조·제12조제1항·제13조제1항·제48조제2항 또는 제49조제1항의 규정에 위반한 자 ▣ 자동차등록령 제26조(이전등록신청)이전등록은 다음 각호의 기간내에 등록관청에 신청하여야 한다. 3. 상속의 경우: 상속개시일부터 3월이내 * <u>현행 자동차등록령은 “상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내”로 규정</u>	▣ 자동차관리법 제12조(이전등록) ① 등록된 자동차를 양수받는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사에게 자동차소유권의 이전등록(이하 “이전등록”이라 한다)을 신청하여야 한다. 제81조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다. 2. 제12조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 자동차 소유권의 이전등록을 신청하지 아니한 자 ▣ 부칙 제5조(벌칙 및 과태료에 관한 경과조치) <u>이법 시행 전의 행위에 대하여 벌칙 및 과태료를 적용할 때에는 종전의 규정에 따른다.</u>

- 따라서 상속개시일로부터 3개월 내에 이전등록신청을 하지 아니한 경우 질서위반행위가 성립하고, 이에 대하여 「질서위반행위규제법」 상의 제척기간 규정이 적용되는바, 질서위반행위의 종료일은 행위당시의 법령에 따라 상속개시일로부터 3개월이 지난 날이라 할 것입니다. 결국 2004년 질서위반행위 당시의 법령에 따라, 상속개시일로부터 3개월이 지난 날부터 5년이 도과하면 과태료를 부과할 수 없다고 해석됩니다.
-

148 과태료 제척기간(10)

질의 요지

「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」(이하 본 사례에서 “학원법”이라 함)에서 학원을 1개월 이상 휴원하거나 폐원하고 5년이 지나도록 신고하지 아니한 당사자에 대한 과태료 부과부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제19조는 과태료 부과 제척기간과 관련하여 “행정청은 질서위반행위가 종료된 날부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다”고 규정하고 있습니다. 따라서 제척기간의 기산점은 “질서위반행위가 종료된 날”이고, “종료된 날”은 질서위반행위가 완성된 날을 의미합니다.
- 「학원법」 제10조는 학원을 1개월 이상 휴원하거나 폐원하려면 ‘지체 없이’ 교육감에게 신고하여야 한다고 규정하고 있으므로, 폐원 이후 상당한 시간 이내에 신고가 없었다면 그 신고가 사회통념상 가능했을 때에 질서위반행위가 발생(완성)하였다고 할 수 있고, 그 때부터 과태료를 부과할 수 있게 됩니다.
- 따라서 폐원 이후 상당한 시간 이내, 즉 사회통념상 폐원신고가 가능했을 때 5년의 제척기간이 기산하고, 그로부터 5년 이내에 과태료를 부과하지 않았다면 제척기간이 만료되어 더 이상 과태료를 부과할 수 없다고 보아야 할 것입니다(이렇게 해석하지 않으면 10년이 지난 후에도 과태료를 부과할 수 있다는 불합리한 결론에 도달할 것입니다).

- 만일 당사자가 폐원 이후 상당한 시간 이내에 세무서에 폐업신고를 하였다면 적어도 그때는 사회통념상 교육감에게도 폐업신고가 가능하였다고 추정할 수 있으므로, 이 때를 제척기간의 기산점으로 할 수 있습니다.

관련 규정

「학원법」

제10조(휴원 및 폐원 등의 신고) 학원설립·운영자는 그 학원을 1개월 이상 휴원(休院) 하거나 폐원하려면 교육부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 교육감에게 신고하여야 한다.

제23조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 제10조나 제14조제7항에 따른 신고를 하지 아니한 자

149 과태료 제척기간(10)-1

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제19조(과태료 부과 및 제척기간)와 관련하여 과태료 부과 사전통지를 위한 공시송달 중 과태료 제척기간이 도과한 경우 과태료 부과가 가능한지 여부

질의상 사실관계

- '15. 10. 28. 부동산 거래가격 거짓 신고
- '20. 07. 23. 당사자 자진신고로 위법사실 확인
- '20. 10. 27. 과태료 사전통지 공시송달('20. 10. 27.부터 15일간)
- '20. 10. 29. 과태료 제척기간 도과

관련 조항

「질서위반행위규제법」

제19조(과태료 부과 및 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다.

「행정절차법」

제14조(송달) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우
2. 송달이 불가능한 경우

제15조(송달의 효력 발생) ③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

회신

- 과태료 사전통지는 과태료 본 부과를 위한 사전절차에 불과하므로, 과태료부과의 제척기간이 도과하였는지 여부는, 사전통지 및 의견제출 절차를 마친 후 부과한 정식의 과태료 처분이 언제 있었는지를 기준으로 판단하여야 할 것입니다.
- 사안의 경우 공시송달에 따른 과태료 사전통지의 효력이 발생하기도 전에 과태료 제척기간(5년)이 도과한 것으로 판단되는바, 사실관계가 위와 같다고 가정할 경우 해당 질서위반행위에 대해서는 행정청이 더 이상 과태료를 부과할 수 없는 것으로 판단됩니다.

150 이의제기(1)

질의 요지

당사자가 사전통지에 대하여 의견 제출을 한 경우 이의제기를 한 것으로 간주하여 이의 제기 절차를 생략할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제16조는 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자에게 사전통지를 하고 10일 이상의 기간을 정하여 의견 제출 기회를 주어야 하며, 의견제출절차를 마친 후에만 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제120조는 과태료 부과이후에도 당사자는 과태료부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있도록 하고 있으며, 이의제기가 있으면 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다고 규정하고 있습니다.
- 행정청은 의견 제출 절차를 거치지 않으면 과태료를 부과할 수 없고, 또한 과태료 부과 후 이의제기가 있는 경우 행정청은 이를 법원에 통보하거나 또는 스스로 이의내용을 심사하여 이유있다고 판단하면 과태료를 부과하지 않을 수도 있는 것이므로, 「질서위반행위규제법」 제16조의 의견 제출 절차와 「질서위반행위규제법」 제20조의 이의제기 절차는 서로 독립된 별개의 절차라고 할 수 있습니다. 따라서 행정청은 특별한 사정이 없는 이상 각각의 절차를 모두 거쳐야 그 과태료 부과처분이 적법하다고 할 것입니다.

- 민원인이 사전통지기간 중 직접 방문하여 이의신청서를 제출하고 행정청이 이에 대해 충분한 설명을 하였더라도 이는 어디까지나 「질서위반행위규제법」이 정하는 의견 제출 절차상 의견 제출을 한 것으로 판단됩니다.
 - 따라서 행정청으로서는 의견 제출 절차에서 제출된 이의신청의 내용이 후에 이의제기될 내용과 같은 것으로 예상할 수 있더라도, 의견 제출 절차에서의 이의신청서 제출을 이의제기로 간주하여 이의제기 절차를 생략할 수 없고, 만일 이를 생략하고 곧바로 법원에 통보하였다면 과태료 부과처분은 위법한 것이 됩니다.
-

151 이의제기(2)

질의 요지

과태료 부과처분을 대상으로 행정소송을 제기할 수 있는지

회신

- 과태료 부과처분에 대하여는 「질서위반행위규제법」 내지 「비송사건절차법」에서 정한 준사법적 절차에 의한 구제수단이 마련되어 있으므로, 과태료 부과처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라고 보는 것이 타당합니다.
- 판례 역시 과태료 부과처분에 대하여 「질서위반행위규제법」 제20조가 이의제기 등의 절차를 별도로 규정하고 있고, 「질서위반행위규제법」 제5조는 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있는 점에서, 과태료 부과처분을 직접 행정소송으로 다룰 수는 없다는 입장을 취하고 있습니다.

과태료부과처분의 행정소송 대상성에 대한 재판례

청주지법 2008. 5. 1. 선고 2007구합431판결(확정) 행정상 제재수단의 하나인 폐기물 관리법상 과태료부과처분은 폐기물관리법 및 비송사건절차법에 정한 준사법적절차에 의하도록 규정되어 있으므로, 행정소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 없다.

대법원 1993. 11. 23. 선고 93누16833판결 옥외광고물등관리법 제20조제1, 3, 4항 등의 규정에 의하면 옥외광고물등관리법에 의하여 부과된 과태료처분의 당부는 최종적으로 비송사건절차법에 의한 절차에 의하여만 판단되어야 한다고 보아야 할 것이므로 위와 같은 과태료처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

대법원 2012. 10. 11. 선고 2011두19369판결 「서울특별시 수도조례」(이하 ‘수도조례’) 제44조제4항, 「서울특별시 하수도사용조례」(이하 ‘하수도사용조례’) 제42조는 위 각 조례에 기한 과태료에 관하여 그 부과·징수 및 이의신청 등에 관한 사항은 질서위반행위규제법을 따른다고 규정하고 있다. 질서위반행위규제법 제20조제1항, 제2항, 제21조제1항, 제25조, 제36조제1항, 제38조제1항은 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이의제기가 있는 경우에는 그 과태료 부과처분은 효력을 상실하며, 이의제기를 받은 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 하고, 그 통보를 받은 관할 법원은 이유를 붙인 결정으로써 과태료 재판을 하며, 당사자와 검사는 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 또 질서위반행위규제법 제5조는 ‘과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다’고 규정하고 있다. 위와 같은 규정을 종합하여 보면, 수도조례 및 하수도사용조례에 기한 과태료의 부과 여부 및 그 당부는 최종적으로 질서위반행위규제법에 의한 절차에 의하여 판단되어야 한다고 할 것이므로, 그 과태료 부과처분은 행정청을 피고로 하는 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

152 이의제기(2)-1

질의 요지

행정청의 과태료 부과 처분에 대하여 당사자가 이의제기를 함으로써 법원이 과태료 결정을 한 경우 그 '처분일자'

회신

- 행정청의 과태료 부과처분에 대하여 당사자가 이의제기를 함으로써 법원이 과태료 결정의 재판을 한 경우 그 과태료 부과 처분일자는 과태료 재판 결정일로 보는 것이 타당하다고 판단됩니다.
- 당사자가 행정청의 과태료 부과처분에 대하여 이의제기를 한 경우 「질서위반행위규제법」 제20조제2항에 따라 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실하며 법원의 과태료 결정을 통해 과태료 부과처분이 성립하게 됩니다.
- 한편 이러한 법원의 과태료 결정은 당사자와 검사(이하 '당사자등')에게 고지함으로써 효력이 발생하고 당사자등은 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있으나, 즉시항고가 허용되는 재판이라도 확정을 기다릴 필요 없이 고지와 동시에 효력이 발생합니다.¹¹⁰⁾
- 이러한 「질서위반행위규제법」의 규정 및 그 취지, 과태료 부과 주체가 행정청인 경우 해당 처분의 효력발생 시점은 상대방에게 통지된 때인 반면 그 처분의 처분일은 과태료 부과통지서에 기재된 날짜인 점 등을 종합적으로 고려해보면, 법원이 과태료

110) 「법원실무제요, 비송」, 법원행정처, 2014.

결정의 재판을 한 경우 그 과태료 부과 처분일자는 과태료 재판이 내부적으로 성립한 과태료 재판 결정일로 보는 것이 타당하다고 판단됩니다.

질의 요지

질의 1. 과태료 부과 시 행정청이 「질서위반행위규제법」 제17조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제4조제6호에 따라 과태료 부과처분에 대한 이의제기 기간과 방법을 고지한 것이 아니라 이의가 있을 시 행정심판이나 행정소송을 청구하라고 잘못 안내하여, 당사자가 해당 부과처분에 대하여 행정심판을 청구한 경우 만약 행정심판에서 인용결정이 난다면 행정청이 이에 따라야 할 의무가 있는지 여부

질의 2. 만약 행정심판이 각하되어 당사자가 다시 행정청에 해당 과태료 부과처분에 대한 이의제기를 하려고 할 경우 이의제기 기간의 기산점

관련 조항**「질서위반행위규제법」**

제17조(과태료의 부과) ① 행정청은 제16조의 의견 제출 절차를 마친 후에 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 과태료를 부과하여야 한다.

② 제1항에 따른 서면에는 질서위반행위, 과태료 금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 명시하여야 한다.

제20조(이의제기) ① 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제4조(과태료 부과 고지서) 법 제17조제1항에 따라 행정청이 과태료를 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자 문서를 포함한다)으로 하여야 한다.

6. 법 제20조에 따른 이의제기 기간과 방법

「행정심판법」

제3조(행정심판의 대상) ① 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.

② 대통령의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에서 행정심판을 청구할 수 있도록 정한 경우 외에는 행정심판을 청구할 수 없다.

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「행정심판법」 제3조제1항은 행정청의 처분이라도 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 행정심판의 대상이 되지 않는다고 규정하고 있습니다.
- 과태료 부과처분에 대한 불복절차는 「질서위반행위규제법」에 따라 당사자가 이의제기를 하면 해당 과태료 사건의 관할법원이 과태료 결정을 하게 되어있으나, 「행정심판법」 제3조제1항에 따라 다른 법률에 특별한 불복절차가 마련되어 있는 경우에 해당되므로, 질의에 따른 행정심판은 행정심판위원회에서 행정심판의 대상이 되지 않는다는 이유로 각하될 것으로 판단됩니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제20조는 ‘행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다’라고 규정하고 있는데, 여기서 ‘제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지’는 법에 따른 형식과 요건을 갖춘 적법한 과태료 부과통지를 의미한다고 할 것입니다.
- 따라서 행정청이 과태료 부과 시 「질서위반행위규제법」에 따른 이의제기 절차를 안내한 것이 아니라 과태료 처분에 대하여 이의가 있을 시 행정심판 또는 행정소송을 청구하라고 안내한 경우, 이는 「질서위반행위규제법」 제17조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제4조제6호에 따라 적법한 과태료 부과통지를 한 경우가 아니라서 이의제기 기간이 진행되지 않는바, 행정청이 과태료 부과 당사자에게 다시 「질서위반행위규제법」 제17조 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제4조제6호에 따라 적법한 과태료 부과 통지를 하여, 당사자가 그 통지를 받은 날부터 이의제기 기간이 진행된다고 판단됩니다.

154 이의제기(3)

질의 요지

이의제기 기간이 경과한 후에 이의제기를 한 경우, 행정청의 처리방법

회신

- 이의제기는 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 제기해야 합니다. 이의제기 기간이 경과한 후에 이의제기를 한다면 이는 부적법한 이의제기가 됩니다.
- 그런데 「질서위반행위규제법」 상 부적법한 이의제기를 각하하는 것에 대한 규정이 없으므로, 행정청은 이를 수리하고 법원에 이의제기 사실 등을 통보해야 합니다. 이 경우 과태료 부과처분이 효력을 상실하는 것이 아니므로, 구체적 사안에 따라 가산금 등이 발생한 경우라면 행정청은 가산금 등이 포함된 과태료 금액을 법원에 통보해야 합니다.
- 그리고 통보를 받은 관할 법원은 이의제기가 부적법함을 이유로 이의제기를 각하하는 결정을 하게 됩니다.
- 만일, 행정청이 당사자가 과태료 부과 통지를 언제 받았는지 입증할 수 없어 기간을 경과한 부적법한 이의제기인지 여부를 판단할 수 없더라도 마찬가지로 당사자의 이의제기를 수리하여야 하고, 「질서위반행위규제법」 제21조에 따라 “1. 당사자가 이의제기를 철회한 경우 또는 2. 당사자의 이의제기에 이유가 있어 과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는 경우”에 해당하지 아니하는 이상 법원에 이의제기를 통보해야 할 것입니다.

155 이의제기(4)

질의 요지

과태료 처분에 대해 당사자가 이의신청을 하지 않았고, 이후 과태료 체납에 따라 압류등록까지 된 상황에서, 그 당사자가 과태료 부과 대상이 아니었던 경우 등 그 과태료 부과에 중대한 하자가 있음이 밝혀진 경우 행정청이 기존의 과태료 처분을 철회·취소하여야 하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 국민의 권리와 이익을 최대한 보호하기 위하여 사전의견제출제도, 이의제기제도 등을 도입·운영하고 있습니다.
- 그런데 당사자가 법령이 정하는 기간 내에 과태료부과처분에 대하여 의견제출이나 이의제기를 하지 않으면 과태료처분은 그대로 확정되며, 이후 당사자가 기한 내에 과태료금액을 납부하지 않으면 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조제3항에 따라 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 됩니다.
- 행정청이 과태료를 부과한 후 그 부과에 중대한 하자가 있고, 당사자가 이를 입증할 객관적인 자료를 제시한다면, 행정청은 기존의 과태료 부과처분을 직권취소·철회하여야 할 것입니다. 다만, 당사자가 객관적인 자료를 제시하지 못하였고, 행정청도 중대한 하자가 아니라고 판단한다면 행정청이 이러한 직권취소·철회를 할 필요는 없다고 할 것입니다.

156 이의제기(5)

질의 요지

자동차 매도인(A)과 매수인(B)간에 자동차 명의 이전등록을 하지 않아 B가 위반한 과태료가 A에게 부과되었으며, 이에 대하여 A는 별도의 이의제기를 하지 않았음
그로부터 약 8년이 지난 후 소송을 통해 B에게 소유권이전등록이 완료되었음을 이유로 본인에 대한 과태료 부과 취소 및 압류해제를 요구할 경우 이에 대한 처리

회신

- 「도로교통법」 상의 과태료는 실제 위반한 운전자에게 부과하여야 함이 원칙이지만, 「도로교통법」 제160조제3항에 따르면, 위반행위를 한 사실이 입증되고 있음에도 불구하고 그 운전자를 알 수 없는 경우에는 같은 법 제56조제1항에 의한 ‘고용주등’에게 과태료를 부과하도록 하고 있고, 여기서 ‘고용주등’이란 당해 차량의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자를 의미하고, 차의 법률상 소유자는 특별한 사정이 없는 한 ‘고용주등’에 해당할 것입니다.
- 질의의 경우 A와 B간에 자동차 매매계약 체결 이후 자동차 소유권의 이전등록을 하지 않았다면 B가 해당 자동차와 관련한 「도로교통법」 상 질서위반행위를 실제로 행하였더라도 자동차 명의자인 A에게 과태료가 부과될 수 있습니다.
- 한편, 실제 위반자가 아닌 A는 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따른 이의제기 절차를 통하여 행정청의 과태료 부과처분에 대하여 불복할 수 있으며, 이때 이의제기는 ① 행정청의 과태료부과처분에 대한 것이어야 하고, ② 과태료를 부과받은 당사자가 제기하여야 하며, ③ 이의제기 기간인 과태료 부과통지를 받은 날부터 60일 이내에 하여야 하고, ④ 해당 행정청에 서면으로 하여야 적법합니다.

- 하지만 사안의 경우 A는 「질서위반행위규제법」에 따른 이의제기 기간이 경과한 이후에(과태료 부과 및 압류 사실을 안 이후 약 8년이 경과함) 이의제기를 하였으므로 부적법한 이의제기에 해당합니다.
 - 부적법한 이의제기가 있는 경우 행정청의 처리방법에 대해서는 「질서위반행위규제법」에 규정된 바가 없는바, 행정청은 이의제기 사실 등을 법원에 통보하면 되고, 법원은 이의제기에 대한 각하결정을 하게 됩니다.
- ※ 실제 위반자가 아닌 매도인이 과태료 및 체납금액 등을 부담하게 됨으로써 발생하는 손해에 대해서는 매수인과의 법률 관계를 통하여 별도로 해소되어야 할 것입니다.
-

157 이의제기(6)

질의 요지

행정청이 당사자의 재산에 압류를 한 후, 당사자가 이의제기 기한 내에 적법한 이의제기를 한 경우 행정청의 조치

회신

- 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 「질서위반행위규제법」 제20조에 따라 과태료 부과통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이 경우 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실하게 됩니다.
- 압류 등의 체납처분은 부과처분의 집행을 위한 절차인데, 만약 부과처분이 효력을 상실하였다면 그에 터잡은 체납처분도 효력을 상실하는 것인바(대법원 1988. 6. 28. 선고 87누1009 판결 참조), 당사자의 “이의제기”가 있으면 행정청의 과태료 부과처분은 「질서위반행위규제법」 제20조제2항에 의해 효력을 상실하므로 그에 터잡은 압류처분도 효력을 상실하게 됩니다.
- 따라서 당사자가 이의제기를 하기 전에 행정청이 당해 과태료 부과와 관련한 압류처분을 하였더라도, 당사자의 이의제기에 기해 그 과태료 부과는 효력을 상실하고 이에 근거하여 이루어진 압류 역시 효력을 상실하게 되는바, 행정청은 그 압류를 해제해야 할 것입니다.

질의 요지

관련 규정

「할부거래에 관한 법률 시행령」 별표4 과태료의 부과기준(제33조관련)

1. 일반기준

가. 위반행위의 횟수에 따른 과태료의 부과기준은 최근 3년간 같은 위반행위를 한 경우에 적용한다. 이 경우 위반행위에 대하여 과태료 부과처분을 한 날과 그 처분 후에 다시 같은 위반행위를 하여 적발된 날을 각각 기준으로 하여 위반횟수를 계산한다. (이하 생략)

「할부거래에 관한 법률 시행령」에 따르면, 위반행위의 횟수에 따라 과태료 금액이 가중되는바, 기존의 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 과태료 재판이 진행되고 있는 중에 다시 같은 위반행위가 적발된 경우, 이의제기를 한 과태료 부과를 위반행위 계산 시 합산할 수 있는지

회신

- 과태료 부과기준에 “과태료 부과처분을 한 날”이라 함은 유효한 과태료 부과처분이 있을 것을 전제로 한다고 볼 것입니다.
- 따라서 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 부과처분의 효력이 상실된 경우라면, 이를 과태료 부과기준의 “과태료 부과처분을 한 날”로 볼 수 없습니다.

- 결국 과태료 부과처분에 대하여 적법한 이의제기를 하여 그 부과처분의 효력이 상실된 경우 과태료 재판 도중 같은 위반행위가 적발되었다고 하여도 “과태료 부과처분을 한 날과 그 처분 후에 다시 같은 위반행위를 하여 적발된 날을 기준으로 위반행위의 횟수를 산정”할 수는 없습니다.
-

159 이의제기(8)

질의 요지

부과된 과태료 액수가 과다한 경우의 처리

회신

- 「질서위반행위규제법」 제20조제1항에 따른 당사자의 이의제기가 있는 경우 그 '이의 제기에 이유가 있어서 과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정'되면 법원에 통보할 필요가 없습니다.
- 그 밖의 경우에는 「질서위반행위규제법」 제21조제1항에 따라 이의 제기를 받은 날부터 14일 이내에 관할 법원에 통보하여야 하며, 이후 법원의 과태료 재판에 의해 과태료가 부과됩니다.
- 만일, 행정청이 이의제기를 검토한 결과 스스로 법령 적용을 잘못하여 과태료 액수가 과다한 것을 발견하고 이를 인정하였다면, 결국 과태료 액수에 문제가 있을 뿐 '과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는 경우'는 아닐 것이므로 법원에 이의제기 사실 등을 통보하여야 할 것이고, 행정청이 과태료 액수를 재산정하여 과태료를 '재부과'할 수는 없다고 보입니다.

160 이의제기(9)

질의 요지

과태료 부과고지가 '공시송달'로 이루어진 경우 이의제기

회신

- 「질서위반행위규제법」 제20조는 “행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다”고 규정하고 있습니다. 따라서 60일의 이의제기 기간은 과태료 부과통지를 받은 날부터 기산하고, 60일이 지나면 더 이상 이의제기를 할 수 없습니다. 과태료 부과통지의 송달에 관하여는 「질서위반행위규제법」에 별도의 규정이 없는바, 그 송달에 관하여 「행정절차법」 제14조, 제15조가 적용됩니다.
- 송달에 의해 통지하는 경우에는 적법한 송달이 있어야 도달의 효과가 생기고(「행정절차법」 제15조제1항), 판례에 따르면 행정처분의 효력발생요건으로서의 도달이란 상대방이 그 내용을 현실적으로 인식할 필요까지는 없고 상대방이 인식할 수 있는 상태에 놓여짐으로써 충분합니다(대법원 1989. 1. 31. 선고 88누940 판결). 다만, 송달 자체가 부적법한 경우에는 상대방이 객관적으로 행정처분이 있었음을 인식할 수 있었다라도 송달의 효력은 발생하지 않습니다(대법원 1988. 3. 22. 선고 87누986 판결).
- 만일, 구체적 사안에 따라 “1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우 또는 2. 송달이 불가능한 경우”에 해당하는 경우 행정청은 「행정절차법」 제14조제4항에 의한 공고의 방법을 통해 통지할 수 있으며(공시 송달에 의한 통지), 이 경우 공고일부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생합니다(「행정절차법」 제15조

제3항). 그리고 당사자는 공고일로부터 14일이 경과한 때부터 60일 이내에 그 과태료 부과에 대한 이의제기를 할 수 있습니다.

「행정절차법」

제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 "주소등"이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.

② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서는 사리를 분별할 능력이 있는 사람(이하 이 조에서 "사무원등"이라 한다)에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다.

③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우

2. 송달이 불가능한 경우

⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.

② 제14조제3항에 따라 정보통신망을 이용하여 전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다.

③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

161 이의제기(10)

질의 요지

당사자가 과태료를 완납한 후 이의제기를 한 경우의 처리

회신

- 당사자가 「질서위반행위규제법」 제18조제1항에 따라 의견 제출 기한 이내에 자진납부 감경된 과태료를 모두 납부한 경우는 물론, 의견 제출 기한 이후라도 과태료를 모두 납부한 경우 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료하므로, 당사자는 더 이상 이의제기를 할 수 없습니다.
- 만일 당사자가 과태료를 납부하였음에도 이의제기를 하는 경우 이는 부적법한 이의제기가 됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 상 부적법한 이의제기를 각하하는 것에 대한 규정이 없으므로, 행정청은 당사자의 이의제기가 부적법한 것이라고 하더라도 이를 각하할 수 없습니다.
- 따라서 행정청은 당사자의 이의제기가 부적법한 경우에도 이를 「질서위반행위규제법」 제21조제1항에 따라 관할 법원에 통보해야 하고, 법원은 이의제기 각하결정을 하게 됩니다.

162 질서위반행위 조사 방해에 대한 과태료

질의 요지

「도로법」상 질서위반행위자에 대하여 과태료 부과를 위해 필요한 개인정보제공을 구두상 요청하였으나 이를 거절한 경우 「질서위반행위규제법」 제57조제1항에 따른 과태료 부과가 가능한지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제22조제2항에 따라 행정청은 질서위반행위의 의심이 있어 이를 조사하기 위해 그 소속직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 ‘출입’하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있습니다. 그리고 「질서위반행위규제법」 제57조제1항에 따라 위 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에 대하여는 500만원 이하의 과태료를 부과합니다.
- 「질서위반행위규제법」 제6조에 의하면 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니하는 바, 과태료와 같은 침익적 행정처분의 근거규정에 대하여는 법문에 따라 엄격한 해석이 필요하다고 할 것입니다(2007두13791 참조).

대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791 판결

침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 되며,

그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것은 아니라 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 안 될 것인바, ... (이하 생략).

- 「질서위반행위규제법」 제22조제2항 및 제57조제1항의 법문에 의하면, 행정청의 소속직원이 질서위반행위에 대한 조사를 위해 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부 등을 검사하는 행위를 거부·방해 또는 기피한 경우에 과태료를 부과할 수 있습니다.
- 구체적 사실관계 여하에 따라, 행정청 소속 직원이 당사자의 사무소나 영업소에 출입·검사하는 과정이 아니라 단순히 구두상의 요구를 거절한 경우라면, 「질서위반행위규제법」 제57조제1항의 과태료를 부과할 수 없다고 판단됩니다.

163 자료제공의 요청(1)

질의 요지

행정청이 과태료를 부과·징수하는 경우에 국민건강보험공단에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제23조는 “행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 합니다.)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있고, 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조에 따르면, 법 제23조의 “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 말합니다.
- 한편, 국민건강보험공단은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 기획재정부 장관에 의해 공공기관으로 지정·고시된 기관이고, 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제10조제1항은 “보유기관의 장은 다른 법률에 따라 보유기관 내부 또는 보유기관 외의 자에 대하여 이용하게 하거나 제공 하는 경우를 제외하고는 당해 개인정보파일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다”고 규정하면서, 동조제2항은 “보유기관의 장은 보유목적에 따라 처리정보를 이용하게 하거나 제공하는 경우에도 업무수행에 필요한 최소한의 범위로 그 이용 또는 제공을 제한하여야 한다”고 규정하고 있으므로, 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 행정청으로부터 자료 또는 정보의 제공을 요청받은 국민건강보험공단은 원칙적으로

이를 제공하되, 행정청의 필요성 소명에 따라 인정되는 과태료의 부과·징수에 필요한 최소한의 범위로 그 제공범위를 제한할 수 있을 것입니다.

164 자료제공의 요청(2)

질의 요지

행정청이 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 금융감독원에 과태료 체납자의 금융정보제공 요청을 할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제23조는 “행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 공공기관등)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다”고 규정하고 있고, 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조는 “법 제23조에서 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관’이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 말한다”고 규정하고 있습니다.
- 금융감독원은 2009. 1. 29.(기획재정부 고시 제2009-3호) 기획재정부장관에 의해 공공기관 지정이 해제되었으므로 향후 금융감독원이 공공기관으로 다시 지정되는 등의 사정이 없는 이상 행정청은 금융감독원에 자료제공을 요청할 수 없습니다.

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제23조(자료제공의 요청)가 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호의 ‘다른 법률에 특별한 규정’에 해당되는지 여부

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제23조(자료제공의 요청) 행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

「개인정보보호법」

제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다.

2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

- 「질서위반행위규제법」 제23조는 과태료의 부과·징수에 있어 「개인정보보호법」 제18조에 때문에 공공기관 등이 보유하고 있는 체납자에 대한 개인정보를 제공받을 수 없게 되는 문제점을 해결하기 위하여 「개인정보보호법」의 예외를 규정한 조항이라 할 것입니다.
- 과태료 부과·징수는 당사자 ‘개인’에 대한 행정청의 처분이므로 「질서위반행위규제법」 제23조에서 규정하는 「과태료 부과·징수에 필요한 자료 또는 정보」에는 개인에 대한 정보가 필연적으로 포함되어 있을 수밖에 없고, 또한 개인정보 외 공공기관 등이 보유한 자료 및 정보는 각 기관에 대한 업무협조 등을 통하여도 요청이 가능하여 별도의 근거 ‘법률’이 반드시 필요하다고 볼 수 없으므로, 「질서위반행위규제법」 제23조에서 자료제공요청 규정을 특별히 둔 것은 「개인정보보호법」의 예외를 인정하고자 하는 취지로 보아야 합니다.
- 결국 「개인정보보호법」의 예외 규정인지 여부는 해당 법률에서 자료 혹은 정보를 요구할 수 있도록 규정한 취지 등을 개별적으로 검토하여 판단할 문제이지 법률에 ‘개인정보’라는 문구(혹은 주민등록번호 등의 구체적 개인정보의 열거)가 있는지 여부에 따라 일률적으로 결정되는 것은 아니라고 보아야 할 것입니다.

관련 규정

「공직자윤리법」

제6조의5(금융거래정보·부동산정보의 제공 및 활용 등)

② 공직자윤리위원회는 등록의무자로부터 재산등록·신고서를 위하여 명의인의 동의를 받아 부동산 보유·등기, 과세정보(지적, 건축, 주택에 관한 자료를 포함한다. 이하 같다)의 제공을 요청받으면 「개인정보 보호법」 제18조에도 불구하고 정보통신망을 이용

하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 20일 이내에 정보통신망을 이용하여 그 요청에 따라야 한다.

「국민체육진흥법」

제30조(체육진흥투표권의 구매 제한 등) ④ 수탁사업자는 「소득세법」 제84조제1호에 규정된 금액 이상의 환급금을 지급받을 자가 제3항에 따른 환급금 지급 금지 대상자인지 확인하기 위하여 필요한 경우 경기단체 또는 체육진흥투표권 발행 대상 운동경기를 주최하는 단체에 제2항제3호 및 제4호에 해당하는 사람의 성명 및 주민등록번호 등 개인정보에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

- 입법례적으로도 법률에서 '개인정보'라는 표현을 쓰지 않고 단지 '정보'의 제공을 요구할 수 있도록 규정하고 있음에도, '요구할 수 있는 정보의 내용'에 성명·주민등록번호 등 개인정보가 포함하도록 시행령에 규정한 예(아래 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 참조)가 존재합니다.

관련 규정

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제16조(감염병 표본감시 등) ⑦ 질병관리본부장은 감염병이 발생하거나 유행할 가능성이 있어 관련 정보를 확보할 긴급한 필요가 있다고 인정하는 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관의 장에게 정보 제공을 요구할 수 있다. 이 경우 정보 제공을 요구받은 기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑧ 제7항에 따라 제공되는 정보의 내용, 절차 및 정보의 취급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령」

제11조(제공 정보의 내용) 법 제16조제7항에 따라 요구할 수 있는 정보의 내용에는 다음 각 호의 사항이 포함될 수 있다.

1. 감염병환자, 감염병의사환자 또는 병원체보유자(이하 "감염병환자등"이라 한다)의
성명 · 주민등록번호 · 성별 · 주소 · 전화번호 · 직업 · 감염병명 · 발병일 및 진단일
2. 감염병환자등을 진단한 의료기관의 명칭 · 주소지 · 전화번호 및 의사 이름

- 따라서, 「질서위반행위규제법」 제23조는 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호의 ‘다른 법률에 특별한 규정’에 해당된다고 해석됩니다.

질의 요지

폐기물관리법 위반자에 대한 지도·단속 등 행정조치를 위하여, 행정청이 의정부경찰서를 상대로 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 위반자의 주민등록번호 등 개인정보의 제공을 요청할 때 개인정보 제공 의무 존재 여부 및 범위

 회신

▶ 제공 의무 관련

- 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과·징수를 위해 필요한 경우 행정청이 행정기관의 장에게 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있고 그 요청을 받은 행정기관의 장은 이에 응하여야 한다고 규정하고 있습니다(「질서위반행위규제법」 제23조).
- 의정부경찰서는 「정부조직법」 제34조제5항, 제6항 및 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에 따른 행정기관에 해당합니다.
- 한편, 「개인정보 보호법」은 개인정보처리자가 제3자에게 이미 수집한 개인정보를 수집 목적 외로 제공하는 경우, 다른 법률에 특별한 규정이 있고 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없을 것을 요구하고 있습니다(제18조제2항제2호).
- 행정청이 개인에게 과태료를 부과·징수하는 경우 ‘과태료 부과·징수에 필요한 자료 또는 정보(「질서위반행위규제법」 제23조)’에는 개인정보가 필연적으로 포함되므로 「질서위반행위규제법」 제23조는 「개인정보 보호법」 제18조제2항제2호의 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 하겠습니다.

- 따라서 행정청이 과태료 부과·징수를 위하여 의정부경찰서의 장을 상대로 그 필요성을 소명하여 개인정보의 제공을 요청할 경우, 의정부경찰서의 장은 교통경찰업무로 수집한 개인정보일지라도 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없는 한 이에 응하여 제공하여야 할 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제23조(자료제공의 요청) 행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

「개인정보 보호법」

제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다.

2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

▶ 주민등록번호의 경우

- 「개인정보 보호법」 제24조의2제1항제2호는 법률·대통령령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우 개인정보처리자가 처리할 수 있다고 규정하고, 「질서위반행위규제법 시행령」 제15조는 행정청이 과태료 부과를 위하여 주민등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다고 규정하며, 개인정보의 처리는 ‘수집’과 ‘제공’을 포괄하는 개념입니다.

- 따라서 과태료를 부과하려는 행정청으로부터 주민등록번호 등 개인정보의 제공을 요청받은 행정기관은 주민등록번호를 제공할 수 있으나, 과태료 부과·징수가 아닌 단순한 지도·단속을 위한 주민등록번호 제공 요청에는 응할 의무가 없을 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「개인정보 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “처리”란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다.

제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) ① 제24조제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 처리할 수 없다.

1. 법률·대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우

「질서위반행위규제법 시행령」

제15조(고유식별정보의 처리) 행정청 또는 검사는 법 및 이 영에 따른 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

167 자료제공의 요청(4)

질의 요지

행정청이 과태료 부과 및 징수를 위해 시설대여업자에게 주민등록번호 등의 정보를 요청할 수 있는지

회신

- 과태료의 일반법인 「질서위반행위규제법」 제23조는, “행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하고 있습니다.
- 시설대여업자가 위 “공공기관등”에 해당하는 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 주민등록번호 등의 정보를 시설대여업자에게 요청할 수 있고 그 요청을 받은 시설대여업자는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 할 것입니다.
- 한편, 시설대여업자가 “공공기관등”이 아닌 경우에는 정보주체로부터 주민등록번호의 처리에 관한 별도의 동의를 받은 경우 이를 제3자에게 제공할 수 있습니다(「개인정보보호법」 제17조제2항, 제24조제1항제1호).

관련 규정

「개인정보보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “처리”란 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다.

제24조(고유식별정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 "고유식별정보"라 한다)를 처리할 수 없다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

「개인정보보호법 시행령」

제19조(고유식별정보의 범위) 법 제24조제1항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 정보"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다. 다만, 공공기관이 법 제18조제2항제5호부터 제9호까지의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 처리하는 경우의 해당 정보는 제외한다.

1. 「주민등록법」 제7조제3항에 따른 주민등록번호

168 자료제공의 요청(4)-1

질의 요지

과태료 처분을 위한 증거 수집을 위하여 공공기관이 아닌 사설기관(상가건물, 아파트 등)에 CCTV 화면 등 자료의 제출을 요구할 수 있는지

회신

- 과태료 부과는 당사자에게 침익적 효과를 가져오는 침익적 행정작용에 해당하므로 「질서위반행위규제법」의 규정은 엄격하게 해석하여야 하고, 당사자에게 불리한 방향으로 유추해석·확대해석하여서는 안 될 것입니다.
- 「질서위반행위규제법」 제23조는 행정청이 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있는 대상으로 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관의 장만 규정하고 있습니다.
- 따라서 행정청이 과태료 부과를 위한 증거 수집 목적으로 공공기관이 아닌 사설기관(상가건물, 아파트 등)에 CCTV 화면 등 자료·정보의 제출을 요구할 수 있다고 해석하는 것은, 「질서위반행위규제법」 제23조의 명문의 규정에 반하는 해석으로서 허용되지 아니하는 유추·확대해석에 해당한다고 판단됩니다.

질의 요지

행정청이 과태료 부과 등의 목적으로 확정일자 부여기관에 질서위반행위 당사자의 정보 등의 제공을 요청한 경우, 확정일자 부여기관이 「주택임대차보호법」 등을 근거로 이에 불응할 수 있는지

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

「주택임대차보호법」

제3조의6(확정일자 부여 및 임대차 정보제공 등) ③ 주택의 임대차에 이해관계가 있는 자는 확정일자부여기관에 해당 주택의 확정일자 부여일, 차임 및 보증금 등 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 확정일자부여기관은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없다.

「주택임대차보호법 시행령」

제5조(주택의 임대차에 이해관계가 있는 자의 범위) 법 제3조의6제3항에 따라 정보제공을 요청할 수 있는 주택의 임대차에 이해관계가 있는 자(이하 “이해관계인”이라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 해당 주택의 임대인·임차인
2. 해당 주택의 소유자
3. 해당 주택 또는 그 대지의 등기기록에 기록된 권리자 중 법무부령으로 정하는 자

4. 법 제3조의2제7항에 따라 우선변제권을 승계한 금융기관
5. 제1호부터 제4호까지에 준하는 지위 또는 권리를 가지는 자로서 법무부령으로 정하는 자

회신

- 주택임대차보호법령은 임대차 확정일자 정보를 요청할 수 있는 자를, “해당 주택의 임대인·임차인, 해당 주택의 소유자, 해당 주택 등의 등기기록에 기록된 권리자 중 법무부령으로 정하는 자, 우선변제권이 인정되는 임대차보증금 반환채권 자체를 직접 양수한 금융기관” 등으로 제한적으로 열거하고 있습니다.
- 그러나 「질서위반행위규제법」 제5조에 따라 과태료의 부과·징수 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 「질서위반행위규제법」과 저촉되는 사항에 대하여는 「질서위반행위규제법」이 우선하는바, 과태료 부과 행정청이 주택임대차보호법령에 따른 정보제공요청권자에 해당하는지 여부에 관계없이, 위 행정청은 「질서위반행위규제법」 제5조 및 제23조에 따라 과태료의 부과·징수라는 구체적·개별적인 목적달성을 위해 확정일자 부여기관에 필요한 자료 또는 정보제공의 요청을 할 수 있다고 해석됩니다.
- 따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제23조에 따라 확정일자 부여기관에 과태료 체납자에 대한 확정일자 정보제공을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 확정일자부여기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 할 것입니다.

170 가산금(1)

질의 요지

가산금의 범위

회신

- 「질서위반행위규제법」은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 3%에 상당하는 가산금을 징수하도록 하였고, 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1.2%에 상당하는 증가산금을 부과하도록 규정하였습니다. 다만, 증가산금의 부과기간은 60개월을 초과하지 못합니다.
- 결론적으로 과태료 체납자가 과태료를 지속해서 체납하는 경우 행정청은 체납된 과태료의 75% (= 가산금 3% + 증가산금 1.2%×60개월 분)까지 가산금 및 증가산금을 부과할 수 있습니다.

171 가산금(2)

질의 요지

체납된 과태료 금액이 100만원인 경우 가산금 및 증가산금 계산

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조제1항은 “...체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다”고 규정하고 있고, 제2항은 “체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다”라고 규정하고 있습니다.
- 체납된 과태료 금액이 100만원인 경우 가산금은 「질서위반행위규제법」 제24조제1항에 따라 3만원이 됩니다.
- 한편, 「질서위반행위규제법」 제24조제2항에 의하면 체납된 과태료가 100만원이므로 1만2천원이 증가산금이 됩니다.
- 따라서 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조제1항 및 제2항에 따라 체납된 과태료 금액 100만원 외에, 3만원의 가산금과, 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 1만2천원의 증가산금을 추가적으로 징수하게 됩니다. 다만 여기서 1만2천원의 증가산금은 「질서위반행위규제법」 제24조제2항 단서규정에 따라 60개월까지만(최대 72만원) 징수할 수 있습니다.

172 가산금(3)

질의 요지

「지방자치법」 제27조의 과태료의 법정최대 상한 금액인 1천만원의 과태료가 부과된 경우에 가산금이나 증가산금이 발생하는지 여부

관련 규정

「지방자치법」

제27조(조례위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로서 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조는 제1항에서 “행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다”고 규정하고, 제2항은 “체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 증가산금을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다”고 규정하며, 증가산금을 가산하여 징수하는 기간을 최대 60개월로 한정하고 있습니다.
- 가산금 및 증가산금은 「질서위반행위규제법」의 규정에 의해 당연히 발생하는 것이고 행정청은 개별법령에서 정한 과태료 상한금액에 관계없이 법률상 발생한 가산금 및 증가산금을 징수하여야 합니다.

- 따라서 「지방자치법」 제27조의 과태료 상한금액인 1천만원의 과태료가 부과된 경우에도 과태료가 체납되면 이와 별도로 가산금과 증가산금이 발생합니다.
-

질의 요지

당사자가 주소를 이전하고 법인등기부상 주소를 변경하였음에도 불구하고 자동차등록원부상의 주소지 변경을 하지 않은 상황에서, 행정청이 자동차등록원부상 주소로 과태료 고지서를 송달하여 당사자가 과태료 고지서를 실제 수령하지 못한 경우 가산금 납부 의무 여부

 회신

▶ 가산금 징수의 전제 – 적법한 송달 필요

- 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금을 징수하기 위해서는, 그 전제로서 같은 법 제17조의 과태료 부과고지가 적법하게 이루어질 것이 요구됩니다.
- 과태료 부과고지의 송달에 관하여 「질서위반행위규제법」은 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 이에 대하여는 「행정절차법」 제14조 및 제15조의 규정이 적용됩니다.
- 송달은 송달받을 사람이 현실적으로 서류의 내용을 알았는가 몰랐는가 여부에 관계 없이, 「행정절차법」에 따라 적법하게 송달이 이루어지면 송달의 효력이 발생하게 됩니다.

관련 규정

「행정절차법」

제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을

자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 "주소등"이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.

② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서는 사리를 분별할 능력이 있는 사람(이하 이 조에서 "사무원등"이라 한다)에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다.

③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우

2. 송달이 불가능한 경우

⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

▶ 송달할 장소

- 행정청은 「행정절차법」 제14조제1항에 따라 우편, 교부 등의 방법으로 하되 송달받을 자(과태료 위반행위자)의 주소·거소·영업소·사무소 등으로 고지서를 송달해야 합니다. 위 규정에 의하면 송달받을 자가 '법인'인 경우에는 법인의 주소지, 대표자의 주소지* 등이 송달장소가 됩니다.

* 「행정절차법」 제14조제1항에 따라 ‘대표자’도 송달받을 자에 해당하므로, 대표자의 주소지도 송달장소가 됩니다.

- 한편, 「자동차등록령」 제2조제2호 및 「자동차등록규칙」 제3조제1항제2호에 의하면, 자동차 소유자가 법인인 경우 “그 법인등의 주사무소 소재지”가 자동차의 사용본거지로서, 자동차등록원부에 기재됩니다.

관련 규정

「자동차등록령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “사용본거지”란 자동차의 소유자가 자동차를 주로 보관·관리 또는 이용하는 곳으로서 국토교통부령으로 정하는 일정한 장소를 말한다.

「자동차등록규칙」

제3조(자동차의 사용본거지) ① 등록령 제2조제2호에서 “국토교통부령으로 정하는 일정한 장소”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소를 말한다.

2. 자동차 소유자가 법인 또는 법인이 아닌 사단 또는 재단(이하 “법인등”이라 한다)인 경우: 그 법인등의 주사무소 소재지

- 따라서 당사자가 주소이전을 이유로 자동차등록원부의 변경등록을 하지 아니한 이상 과태료 부과 당시 자동차등록원부에 기재된 당사자의 사용본거지는 송달장소가 될 수 있습니다.

▶ 송달의 방법과 효력

- 송달은 「행정절차법」 제15조제1항에 따라, 그 송달받을 자에게 도달됨으로서 효력이 발생하고 여기서 도달이란 상대방이 알 수 있는 상태에 놓여지는 것을 의미합니다.

우편으로 송달한 경우, 수취인이 주민등록지에 실제로 거주하지 않으면 우편물이 도달하였다고 추정할 수 없고, 행정청이 그 도달사실을 입증해야 합니다(대법원 1998. 2. 13. 97누8977판결 참조).

대법원 1998. 2. 13. 선고 97누8977

우편물이 등기취급의 방법으로 발송된 경우, 특별한 사정이 없는 한, 그 무렵 수취인에게 배달되었다고 보아도 좋을 것이나, 수취인이나 그 가족이 주민등록지에 실제로 거주하고 있지 아니하면서 전입신고만을 해 둔 경우에는 그 사실만으로써 주민등록지 거주자에게 송달수령의 권한을 위임하였다고 보기는 어려울 뿐 아니라 수취인이 주민등록지에 실제로 거주하지 아니하는 경우에도 우편물이 수취인에게 도달하였다고 추정할 수는 없고, 따라서 이러한 경우에는 우편물의 도달사실을 과세관청이 입증해야 할 것이고, (이하 생략)

- 교부에 의하여 송달한 경우 「행정절차법」 제14조제2항에 따라, 송달받을 자의 수령 확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하고, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 이를 교부할 수 있습니다.
- 만일 송달받을 자의 주소 등을 통상의 방법으로 확인할 수 없거나 송달이 불가능한 경우라면, 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 합니다(「행정절차법」 제14조제4항에 따른 공시송달 방법).

▶ 본건의 경우

- 질의상 행정청이 고지서를 우편으로 송달한 경우로서, 해당 등기우편이 수취인 불명으로 반송된 경우 내지 수취인이 실제로 주거하지 않는 경우 등에는 송달된 것으로

추정되지 아니하므로 행정청이 그 도달사실을 입증하지 못하는 이상, 그 우편송달의 효력은 발생하지 않아, 가산금 납부의무는 발생하지 않습니다.

- 한편, 교부에 의한 송달을 한 경우, 질서위반행위자가 법인인 경우 그 법인의 주소지나 대표자의 주소지에서 송달받을 자 또는 그 사무원 등에게 교부한 것이 아니라면 송달의 효력이 발생한다고 볼 수 없고, 이처럼 송달의 효력이 발생하지 아니한 경우 당사자의 가산금 납부의무는 발생하지 않습니다.
- 질의상 적법한 공시송달이 있었는지 여부가 명확하지 아니한바, 구체적 사안에 따라 행정청이 「행정절차법」 제14조제4항의 요건을 갖추어 ‘공시송달’의 방법에 따라 송달한 경우라면 그 송달은 적법하고, 당사자의 가산금 납부의무가 발생한다고 볼 여지가 있습니다.

질의 요지

제17조의 과태료부과고지를 공시송달로 하는 경우 가산금의 발생시점

관련 규정

「행정절차법」

제14조(송달) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우
2. 송달이 불가능한 경우

제15조(송달의 효력 발생) ③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

회신

- 송달이 불가능한 경우 「행정절차법」 제14조제4항에 의한 공고의 방법을 통해 공시송달 할 수 있으며, 이 경우 공고일부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생합니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조제1항은 “행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를

납부 하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의3에 상당하는 가산금을 징수한다”고 규정하고 있으므로, 「질서위반행위규제법」 제17조의 과태료 부과지를 공시송달로 하는 경우에는 공고일부터 14일이 경과한 날(즉, 공고일로부터 15일째 되는 날)부터 도달의 효력이 발생하여 납부기한이 시작됩니다.

- 그리고 과태료를 납부함이 없이 납부기한이 경과하면(즉, 납부기한일의 다음 날) 가산금이 발생합니다.

175 가산금(6)

질의 요지

지방자치단체가 과태료 부과 대상이 되는 경우 당해 지방자치단체에 대하여 가산금 징수가 가능한지

회신

- 「국세징수법」 제21조제4항 및 「지방세징수법」 제30조는 국가와 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함)에 대해서는 가산금이 징수되지 않도록 규정하고 있습니다.
- 그런데 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 “당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다”고 규정하고 있어 과태료에 대하여도 국가나 지방자치단체에 대한 가산금 징수가 불가한지가 문제됩니다.
- 하지만, i) 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 징수대상인 당사자에서 지방자치단체가 제외된다는 규정이 없는 점, ii) 과태료와 조세는 그 법적 성격이 구별되므로, 명시적 준용규정이 없는 한 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서가 과태료에 적용될 수 없는 점, iii) 「질서위반행위규제법」은 국세 또는 지방세 ‘체납처분’의 예에 따라 징수한다고 규정하고 있으므로, 「국세징수법」과 「지방세징수법」의 각 제3장에 규정된 체납처분 규정만 적용될 뿐, 각 제2장에 규정된 가산금 규정은 적용될 수 없는 점 등을 고려하면, 「국세징수법」 제21조제4항과 「지방세징수법」 제30조 단서는 과태료에는 적용될 수 없다고 해석됩니다.
- 따라서 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금은 지방자치단체에 대해서도 부과될 수 있습니다.

176 가산금(가)

질의 요지

당사자가 과태료 부과처분에 대해 이의제기를 하여, 법원의 재판을 거쳐 확정된 과태료의 가산금

회신

- 「질서위반행위규제법」 제20조에 따라 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자가 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 하면 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실(이미 발생한 가산금이 있다면 이를 포함하여 상실)하게 됩니다.
- 이후 법원의 과태료 재판을 거쳐 확정된 과태료는 원칙적으로 검사의 명령으로써 집행하나, 검사는 과태료를 최초로 부과한 행정청에 대하여 그 집행을 위탁할 수 있고 위탁받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 이를 집행하면 됩니다.
- 검사의 집행 위탁을 받은 행정청은 법원의 재판을 통해 확정된 과태료를 당사자에게 납부기한을 정하여 고지·징수하면 되고, 그 납부기한이 지나 체납되는 경우 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금이 발생하므로 이를 더한 금액을 징수하면 됩니다.

177 가산금(8)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과된 과태료가 「질서위반행위규제법」 시행 후 과태료 재판으로 확정된 경우 가산금의 발생 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하기 위해 2008. 6. 22.부터 시행되었습니다.
- 「질서위반행위규제법」 부칙 제2항에 따르면, 「질서위반행위규제법」 제24조(가산금 부분)의 규정은 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다”고 규정하고 있으며, 이것은 처음부터 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 따라 부과된 과태료에 대해서만 가산금이 발생한다는 의미입니다.
- 따라서 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과된 과태료의 경우 그 체납이 있더라도 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금이나 증가산금이 발생하지 않습니다.
- 이와 마찬가지로 「질서위반행위규제법」 시행 전에 발생한 질서위반행위에 대해 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료가 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 「질서위반행위규제법」에 따른 과태료 재판을 거쳐 확정된 과태료인 경우에도 처음부터 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 따라 부과된 과태료가 아니므로, 「질서위반행위규제법」 시행 후에 과태료 집행위탁에 따라 과태료재판을 집행하는 과정에서 그 납부기일이 경과하더라도 「질서위반행위규제법」 제24조의 가산금은 발생하지 않는다고 할 것입니다.

질의 요지

질의 1. 체납처분에 따른 과태료 독촉 시 증가산금에 대한 고지가 없는 경우에도 증가산금 징수가 가능한지 여부

질의 2. 증가산금 징수가 가능한 경우 최초 증가산금 가산 시점

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조는 과태료 체납 시 가산금·증가산금 징수를 규정하고 있습니다.

관련 조항

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. 〈개정 2016. 12. 2.〉

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “증가산금”이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

④ 삭제 <2018. 12. 18.>

- 과태료 체납 시의 가산금·증가산금은 행정청의 별도 부과처분에 의해 가산되는 것이 아니라 위 규정에 의하여 당연히 가산되는 것으로, 행정청은 과태료 징수 시 단순히 이를 추가로 징수하는 것에 불과합니다.
- 행정청은 당사자가 납부기한 이후에도 체납 과태료와 가산금을 납부하지 아니한 경우 체납절차에 따라 가산금이 가산된 독촉장을 1회 이상 발급하여야 하나, 증가산금이 가산될 때마다 별도의 고지서를 발급해야 하는 것은 아닙니다.
- 당사자가 실제 체납된 과태료를 납부하는 시점에 그 시점까지 발생한 가산금 및 증가산금을 납부하여야 하고, 행정청은 실제 납부하는 날 증가산금까지 추가한 고지서를 발급하면 충분하다 하겠습니다.

관련 조항

「국세징수법」

제23조(독촉과 최고) ① 국세를 그 납부기한까지 완납하지 아니하였을 때에는 세무서장은 납부기한이 지난 후 10일 내에 독촉장을 발급하여야 한다. 다만, 제14조에 따라 국세를 징수하거나 체납액이 대통령령으로 정하는 금액 미만이면 독촉장을 발급하지 아니한다. <개정 2011. 12. 31.>

② (생략)

③ 독촉장 또는 납부최고서를 발급할 때에는 납부기한을 발급일부터 20일 내로 한다.

[전문개정 2011. 4. 4.]

- 질의한 사안과 같이 과태료 체납 당사자에 대한 3차 독촉 시에 이르러서야 증가산금 징수에 관한 최초의 고지가 있었다고 하더라도, 증가산금은 법률에 의해 당연히 가산 되는 것으로 당사자의 과태료 체납 이후 체납절차에 따라 최소 1회 이상 가산금이 가산된 독촉장이 발송되었다면 증가산금에 대한 별도 고지가 없었더라도 증가산금 징수가 가능합니다.
- 결국 행정청은 당사자의 체납 과태료 납부 시점까지 발생한 증가산금을 포함한 모든 체납금을 징수하여야 하고, 증가산금을 제외한 과태료와 가산금만을 징수할 수는 없습니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조제2항은 체납된 과태료를 납부하지 않은 때에는 납부 기한이 경과한 날로부터 매 1개월이 경과할 때마다 가산금에 가산하여 증가산금을 징수할 것을 규정하고 있습니다.
- 이에 증가산금은 「질서위반행위규제법」 제17조에 따른 과태료 부과 시 고지된 납부 기한 도과 후 1개월이 경과한 시점부터 가산이 개시됩니다.
- 질의한 사안과 같이 과태료 부과 시의 납부기한이 '13. 9. 3.까지였다면, 그 기한이 경과한 날로부터 매 1개월이 경과할 때마다 증가산금이 가산됩니다.
- 다만, 과태료는 부과처분이나 과태료 재판 확정 후 5년간 징수·집행하지 아니하면 시효로 소멸하고(「질서위반행위규제법」 제15조), 가산금·증가산금을 포함한 체납 과태료 전액을 징수할 수 없음을 유의해야 합니다.

* 과태료의 성격은 국가의 금전채권(대법원 2000. 8. 24.자 2000마1350 결정)이고 발생한 가산금·증가산금 채권은 위 과태료 채권의 종된 채권이라 할 것인데, 소멸시효 완성의 효과로 그 기산일에 소급하여 과태료 채권이 소멸된 이상 종된 권리인 가산금·증가산금 채권 역시 소급 소멸합니다.

179 과태료 체납처분(1)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제24조제3항에 따라 체납처분을 하는 경우의 징수 주체 및 징수 권한의 위임 여부

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항이 정한 과태료 징수의 주체는 “행정청”이라 규정하고, 구체적으로 어떤 행정청인지는 개별법에서 규정합니다. 예를 들면, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제66조제3항은, 과태료 징수의 주체를 “소관청”으로 규정합니다.
- 한편, 개별법령에서 과태료 징수권한을 관련 기관에 위임하는 경우도 있습니다. 예를 들면, 「고용보험법」 제118조제4항 및 같은 법 시행령 제145조제1항제18호는 과태료 징수권한을 “고용노동부 장관”에서 “직업안정기관의 장”으로, 「도로교통법」 제161조 및 같은 법 시행령 제86조제2항제4호 등은 과태료 징수권한을 “지방경찰청장 등”에서 “관할경찰서장 등”으로 위임하고 있습니다.

- 결국, 과태료 징수의 주체는 개별 법률의 규정에 의하되, 개별 법령에서 그 권한을 관련 기관에 위임하고 있다면 그 기관이 과태료 징수를 담당하게 됩니다.
-

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제24조제3항에 따라 행정청이 체납된 과태료를 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하는 경우, 세법상 '수색' 관련 조항(「국세징수법」 제35조·제37조~제39조, 「지방세징수법」 제34조·제35조·제37조) 역시 준용할 수 있는지 여부

회신

- '예에 의한다(따른다)'는 의미는 준용규정을 둔 법령이 규율하고자 하는 사항의 성질에 반하지 않는 범위에서 다른 법령의 규정을 일반적·포괄적으로 준용한다는 뜻입니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 당사자가 가산금을 납부하지 않은 경우 '국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수'한다고 규정하고 있는데, 「국세징수법」과 「지방세징수법」 모두 강제징수 및 체납처분 절차 내에서 압류를 위한 수색 관련 규정을 두고 있는 점, 과태료는 당사자의 법 위반행위에 대해 부과되는 행정질서벌로서, 과태료의 강제징수와 관련하여 수색에 관한 규정을 준용하는 것이 특별히 성질에 반한다고 볼 수 없는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 당사자의 과태료 체납에 따른 강제징수 시, 수색에 관한 규정을 준용할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다고 판단됩니다.

181 과태료 체납처분(2)

질의 요지

과태료 체납을 원인으로 동일 지입회사 소유의 다른 지입차량을 압류할 수 있는지, 그리고 그러한 압류가 타인 소유의 재산에 대한 압류라고 할 수 있는지

회신

- 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 됩니다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).
- 「지방세징수법」 제33조는 “납세자의 재산”을 압류한다고 규정하고 있으므로, 과태료 체납처분에 따른 압류대상은 과태료 납부의무자인 체납자에게 귀속되고 있는 것이어야 하고, 타인 소유의 재산을 압류할 수는 없습니다.
- 자동차의 소유관계는 「자동차관리법」 상 자동차등록원부에 등록된 명의를 기준으로 보아야 하므로, 지입차량의 경우 지입차주가 실소유자라고 하더라도 등록명의자인 지입회사를 소유자로 볼 수밖에 없고(2005다19163 등), 지입회사가 과태료의 납부의무를 지는 이상 동일 지입회사 소유의 다른 지입차량은 지입회사의 소유일 것입니다.
- 그런데 「화물자동차 운수사업법」은 지입회사에 현물 출자된 특정 차량에 대한 과태료 미납으로 인하여 해당 지입차량을 압류하는 경우를 제외하고는 이를 압류하지 못하도록 규정하므로(제58조), 지입회사에 현물 출자된 특정 지입차량에 대한 과태료 체납을 이유로 지입회사의 다른 지입차량을 압류할 수는 없을 것입니다.

질의 요지

과태료를 체납한 자에 대해 급여채권을 압류하는 경우 「질서위반행위규제법」 시행 전의 과태료에 대해서도 「질서위반행위규제법」에 근거하여 급여채권을 압류할 수 있는지, 그리고 급여채권의 압류에 금액상의 제한이 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 “행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다”고 규정하고 있지만, 부칙 제2호는 “제24조의 규정은 이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다”고 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 부칙 제2호의 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”는 “「질서위반행위규제법」 시행 후 「질서위반행위규제법」이 규정하고 있는 절차에 따라서 부과된 과태료’가 체납된 것을 의미하는 것으로 해석하는 것이 상당합니다.
- 만약 「질서위반행위규제법」 시행 전에 「질서위반행위규제법」에 따른 절차없이 부과된 과태료가 체납되었다면 「질서위반행위규제법」 제24조를 적용할 수는 없습니다.
- 한편, 애초의 과태료 부과 근거법령에 그 징수절차를 규정하는 바가 있었으면 이에 따를 수 있을 것이며, 대체로 개별 법률에서 과태료 징수는 지방세 체납처분의 예에 따라 행하도록 하는 경우가 많으므로, 이 경우 「질서위반행위규제법」에 따르든 개별 법률에 따르든 지방세 체납처분의 예에 따라 급여채권에 대한 압류는 가능할 것입니다.

- 「지방세징수법」 제42조제1항은“급료·연금·임금·봉급·상여금·세비·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1은 압류할 수 없다. 다만, 그 금액이 표준적인 가구의 「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 대통령령으로 정하는 금액을 압류할 수 없다.”고 규정하고 있습니다. 따라서 급여채권에 대해 부득이 압류를 하더라도 원칙적으로 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류할 수 없습니다.

관련 규정

「지방세징수법」

제42조(급여채권의 압류 제한) ① 급료·연금·임금·봉급·상여금·세비·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1은 압류할 수 없다. 다만, 그 금액이 표준적인 가구의 「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 대통령령으로 정하는 금액을 압류할 수 없다.

② 퇴직금이나 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1은 압류할 수 없다.

「지방세징수법 시행령」

제47조(급여의 압류 범위) ① 법 제42조에 따른 총액은 지급받을 수 있는 급여금 전액에서 그 근로소득 또는 퇴직소득에 대한 소득세 및 개인지방소득세를 뺀 금액으로 한다.

② 법 제42조제1항 단서에서 “「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액”이란 월 150만원을 말한다.

③ 법 제42조제1항 단서에서 “표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액”이란 제1호와 제2호의 금액을 더한 금액을 말한다.

1. 월 300만원

2. 다음의 계산식에 따라 계산한 금액. 다만, 계산한 금액이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.

질의 요지

체납 과태료로 인하여 압류된 자동차의 압류해제에 있어서 해당 체납자가 소유한 다른 자동차의 체납 과태료를 모두 납부해야 하는지

관련 규정

「국세징수법」

제53조(압류 해제의 요건) ① 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 압류를 즉시 해제하여야 한다.

1. 납부, 충당, 공매(公賣)의 중지, 부과 취소 또는 그 밖의 사유로 압류할 필요가 없게 된 경우
- ② 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 압류재산의 전부 또는 일부에 대하여 압류를 해제할 수 있다.
2. 압류에 관계되는 체납액의 일부가 납부되거나 충당된 경우

「지방세징수법」

제63조(압류해제의 요건) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 압류를 즉시 해제하여야 한다.

1. 납부, 충당, 공매의 중지, 부과 취소, 그 밖의 사유로 압류가 필요 없게 되었을 때
- ② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 압류재산의 전부 또는 일부에 대하여 압류를 해제할 수 있다. 다만, 제5호의 경우에는 즉시 압류를 해제하여야 한다.
2. 압류에 관계되는 체납액의 일부가 납부되거나 충당되었을 때

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 당사자가 납부기한 내에 과태료를 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 「국세징수법」 제53조제1항제1호는 “납부, 총당, 공매의 중지, 부과 취소 기타의 사유로 압류의 필요가 없게 된 때”에 해당하는 경우에 세무서장은 그 압류를 즉시 해제하도록 규정하고 있습니다.
- 여기서 “납부”의 범위를 어떻게 보아야 하는지에 관하여, 과태료에 관한 기본법인 「질서위반행위규제법」에서는 해당 체납자가 소유한 다른 자동차에 관련된 체납 과태료를 모두 납부해야만 압류등록이 된 해당 자동차의 압류해제가 가능하다는 규정은 존재하지 않습니다.
- 그런데 「자동차관리법」 제14조제2호는 “「국세징수법」 또는 「지방세법」에 따라 행정관청으로부터 압류등록의 촉탁이 있는 경우”에는 시·도지사는 해당 자동차의 등록원부에 압류등록을 하도록 규정하고 있으므로, 해당 자동차에 대한 압류해제를 위하여 납부하여야 할 체납과태료의 범위는 이처럼 압류등록된 사항을 기준으로 판단해야 할 것입니다.
- 본건의 경우 따라서 체납자는 그 소유의 모든 자동차가 아니라, 자동차 등록원부를 기준으로 압류등록된 체납건들만 모두 납부하면 행정청은 「국세징수법」 제53조제1항제1호 내지 「지방세징수법」 제63조제1항제1호에 따라 필요적으로 압류를 해제할 것입니다.
- 만일, 그 체납액 중 일부만 납부한 경우 「국세징수법」 제53조제2항제2호 내지 「지방세징수법」 제63조제2항제2호의 임의적 해제도 가능할 것입니다.

184 과태료 체납처분(5)

질의 요지

폐차된 후 말소등록을 하지 아니한 차량에 대한 압류등록의 적법여부

- '92.11.~'93. 1. 甲이 소유 자동차에 대해 책임보험을 미가입함
- '93. 6. 24. 甲이 해당 차량을 폐차했으나 「자동차관리법」 제13조에 따른 말소등록 신청을 하지 않음
- '94. 5. 1. ○○시 ○○청, 甲에 대하여 「자동차손해배상보장법」 제48조제3항제1호에 따른 과태료 부과
- '95. 3. 29. 과태료 미납건으로 해당 차량을 압류등록함
- '11. 4. 1. 甲이 차량에 대한 말소등록을 신청하면서 과태료부과 및 압류등록에 대해 문제를 제기함

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 당사자가 납부기한 내에 과태료를 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다고 규정하고 있으므로, 행정청은 체납된 과태료에 대해 압류 등의 체납처분을 할 수 있습니다.
- 행정청이 과태료 체납건으로 압류를 한 경우 「질서위반행위규제법」 제15조제2항 및 「국세기본법」 제28조에 따라 해당 과태료 징수권의 소멸시효는 중단됩니다.
- 본 건의 경우 폐차된 차량에 대한 하자 있는 압류이므로 소멸시효 중단의 효력이 인정되는지 문제됩니다.

- 그러나 본 건의 경우 해당 차량이 폐차된 이후 압류등록이 이루어졌으나, 당사자가 폐차를 이유로 「자동차관리법」 제13조에 따른 말소등록 신청을 하지 않았으므로 압류등록에 하자가 있다고 볼 수 없습니다.

※ 「자동차관리법」 제6조는 자동차 소유권의 득실변경은 등록을 하여야 그 효력이 생긴다고 규정하고 있음

- 따라서 1995년에 행해진 압류등록은 과태료 징수권의 소멸시효 중단사유로써 유효하다고 할 것이며, 당사자가 말소등록을 신청한 2011년에도 해당 과태료의 징수권은 소멸한 것이 아닙니다.
- 다만 압류등록된 해당 차량이 이미 폐차되어 매각 등의 후속절차를 진행하는 것이 제한되므로, 귀 청은 당사자의 다른 재산에 대하여 체납처분 등을 해야할 것입니다.

185 과태료 체납처분(6)

질의 요지

과태료가 체납된 경우 「국세기본법」 또는 「지방세기본법」에 따라 출자자, 청산인, 과점주주, 지입차주, 사업양수인 등에게 제2차납부의무를 인정하여 체납된 과태료를 징수할 수 있는지

회신

- 조세에 관한, 「국세기본법」 제2조제11호 및 「지방세기본법」 제2조제13호는, “제2차 납세의무자”란 납세자가 납세의무를 이행할 수 없는 경우에 납세자를 갈음하여 납세의무를 지는 자를 말한다고 규정하고 있습니다.
- 당사자가 과태료를 체납한 경우 「질서위반행위규제법」 제11조를 근거로 그 출자자, 청산인, 과점주주, 지입차주, 사업양수인 등에게 조세법상 규정된 제2차 납부의무를 인정하여 체납된 과태료를 징수할 수 있는지 여부가 문제됩니다.
- 그러나 과태료는 질서위반행위를 한 자에 대한 일신전속적인 제재이므로 그 의무위반 행위자 외의 자에게 과태료 처분을 할 수 없는 것이 원칙이고, 「질서위반행위규제법」 제11조는 법인의 대표자 또는 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때 법인에게 과태료를 부과하도록 하는 규정이므로, 「질서위반행위규제법」 제11조를 근거로 제2차 납부의무를 인정할 수도 없습니다.
- 또한 과태료가 체납된 경우 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 국세나 지방세의 체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정하고 있을 뿐 「국세기본법」 및 「지방세기본법」의

제2차 납세의무 관련 규정에 대한 준용규정이 없는바, 법률에서 명시적으로 규정함이 없는 이상 출자자, 청산인, 과점주주, 지입차주, 사업양수인 등에게 체납된 과태료에 대한 제2차 납부의무를 인정하여 이를 징수할 수 없다고 판단됩니다.

186 과태료 체납처분(7)

질의 요지

과태료를 체납한 당사자가 자동차의 1% 지분만을 가지고 있는 경우 압류

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 국세나 지방세의 체납처분의 예에 따라 징수하도록 규정하고 있으므로, 행정청은 「국세징수법」이나 「지방세징수법」에 따라 체납처분(압류 등)을 할 수 있습니다.
- 다만, 체납처분(압류 등)에 관하여 「국세징수법」이나 「지방세징수법」에 규정되어 있지 아니한 사항에 대하여는 강제집행의 기본법인 「민사집행법」의 규정에 따라야 합니다.
- 자동차의 일부 지분에 대한 강제집행은 「민사집행규칙」 제129조에 따라 “채권과 그 밖의 재산권에 대한 강제집행”의 방법으로 가능합니다. 만일 당사자가 1%의 지분을 가지고 있는 경우 행정청은 자동차 전체가 아니라 당사자 지분의 범위 내에서 압류를 해야 할 것입니다.

관련 규정

「민사집행규칙」

제129조(자동차지분에 대한 강제집행) 자동차의 공유지분에 대한 강제집행은 법 제251조에 규정된 강제집행의 예에 따라 실시한다.

「민사집행법」

제251조(그 밖의 재산권에 대한 집행) ① 앞의 여러 조문에 규정된 재산권 외에 부동산을 목적으로 하지 아니한 재산권에 대한 강제집행은 이 관의 규정 및 제98조 내지 제101조의 규정을 준용한다.

② 제3채무자가 없는 경우에 압류는 채무자에게 권리처분을 금지하는 명령을 송달한 때에 효력이 생긴다.

187 과태료 체납처분(8)

질의 요지

과태료를 부과받은 당사자가 폐업한 경우 과태료 납부 의무의 승계 및 체납처분

회신

▶ 과태료 승계여부

- 질서위반행위규제법 제2조제3호에 따르면 과태료 처분·징수의 대상이 되는 당사자는 질서위반행위를 한 「자연인 또는 법인」(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)입니다.
- 당사자가 법인이라면, 그 법인은 대표자 혹은 과점주주와 별개의 법인격이 있는 당사자이므로 법인에게 부과되었던 과태료를 과점주주나 대표자에게 다시 부과하거나 이를 승계시켜 징수할 수 없습니다.
- 반면, 당사자가 개인사업자라면 자연인인 개인(대표자)에게 과태료가 부과된 것이므로 폐업과 상관없이 그 개인에게 과태료를 징수할 수 있을 것입니다.

▶ 사업자가 폐업한 경우 체납처분

- 당사자가 법인인 경우 법인의 폐업은 법인격이 소멸되는 해산과는 구분되므로, 체납 독촉의 대상은 폐업 후에도 해당 법인이라고 해야 할 것입니다. 그리고 법인이 해산하여 청산 절차가 개시된 경우 그 법인은 청산의 목적범위 내에서 권리와 의무를 부담하게 되고 청산법인의 사무에는 기존 채무의 변제도 포함되므로, 상법 등 관련법의 절차에 따라 폐업 전 의무 위반으로 인하여 부과된 과태료를 청산법인(청산인)에 대하여 독촉하여 징수할 수 있을 것입니다.

- 한편, 당사자가 개인사업자의 경우 대표자 개인에게 독촉 등 체납처분절차를 이행하면 될 것입니다.

▶ 폐업으로 독촉대상자가 없는 경우의 처리 - 결손처분

- 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항제2호는 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 일정한 경우에는 행정청은 결손처분을 할 수 있음을 규정하고 있습니다.
- 따라서 법인사업자가 폐업하여 더 이상 활동을 하지 않고 있고, 과태료 체납처분을 진행할 법인의 재산이 전혀 남아있지 않는 등의 사정이 있어 과태료 징수가 불가능하다면, 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항제2호를 근거로 결손처분을 할 수 있습니다.

관련 조항

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

188 과태료 체납처분(9)

질의 요지

과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대한 대체 압류가 가능한지

회신

- 과태료 부과처분에 대하여 당사자가 일정한 기한 내에 이의를 제기하지 아니하고 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 됩니다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).
- 그런데 「국세징수법」 제24조 내지 「지방세징수법」 제33조는 “납세자의 재산”을 압류할 수 있다고 규정하고 있으므로, 결국 압류 시점을 기준으로 과태료 체납자의 재산 이기만 하면 압류를 할 수 있습니다.
- 따라서 과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대하여도 대체 압류가 가능하다고 할 것입니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

「국세징수법」

제24조(압류) ① 세무서장(체납기간 및 체납금액을 고려하여 대통령령으로 정하는 체납자의 경우에는 지방국세청장을 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

1. 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함한다)을 받고 지정된 기한까지 국세와 가산금을 완납하지 아니한 경우
2. 제14조제1항에 따라 납세자가 납기 전에 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 완납하지 아니한 경우

「지방세징수법」

제33조(압류) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

1. 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함한다. 이하 같다)을 받고 지정된 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때
2. 제22조제1항에 따라 납세자가 납부기한 전에 지방자치단체의 징수금의 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 완납하지 아니할 때

질의 요지

질의 1. 「질서위반행위규제법」 제24조제3항 및 「국세징수법」 제85조 등에 따라 과태료 체납자에 대하여 체납처분의 중지를 할 수 있는지 여부

질의 2. 과태료 체납자에 대한 예금압류의 확인 없이도 체납처분의 중지가 가능한지 여부와 무재산자에 대해서도 체납처분 중지가 가능한지 여부

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 과태료를 기한 내에 납부하지 않아서 체납된 경우 “국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라” 과태료를 징수하도록 규정하고 있습니다.
- 체납 과태료의 징수를 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하도록 한 것은 그 징수절차만을 준용한다는 뜻일 뿐이며, 유추해석 또는 확대해석에 의해 세금징수를 위해 별도로 도입한 강제수단으로써 국민의 권리·의무를 새롭게 제한하는 내용의 조항, 과태료의 법적 성격상 적용할 수 없는 조항 등을 과태료에 그대로 적용할 수는 없습니다.
- 그런데 체납처분의 중지에 관한 사항을 규정하고 있는 「국세징수법」 제85조 및 「지방세징수법」 제104조는 모두 체납처분과 관련된 절차적 사항에 관한 조항이며, 국민의 권리를 새롭게 제한하는 내용은 아니라는 점, 과태료의 경우에도 체납처분의 중지를 인정할 필요가 있다는 점 등에 비추어 보면, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항

및 「국세징수법」 제85조 등에 따라 과태료 체납자에 대해서도 체납처분의 중지가 적용 가능하다고 할 것입니다.

관련 규정

「국세징수법」

제85조(체납처분의 중지와 그 공고) ① 체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 남은 여지가 없을 때에는 체납처분을 중지하여야 한다.

「지방세징수법」

제104조(체납처분의 중지와 그 공고) ① 체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 남은 여지가 없을 때에는 체납처분을 중지하여야 한다.

▶ 질의 2에 대하여

- 체납처분은 조세 및 기타 공법상 채권 등이 납부기한까지 불이행된 경우 행정상의 강제력에 의하여 납세자의 재산을 압류하거나 교부청구하고, 교부받은 금전으로 공법상의 채권 등에 충당하는 일련의 강제징수절차로서, 이러한 체납처분절차는 압류에 의하여 개시되는 것입니다.
- 그런데 행정청이 금융기관에 당사자의 예금에 대해 압류·추심 의뢰를 하였으나 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 금융기관에서 압류·추심 결과를 통보하지 않은 경우 압류 자체가 아직 개시되지 않은 상황이므로 체납처분의 중지가 적용될 사안이 아니라고 할 것입니다.
- 또한 「국세징수법」 제85조 및 「지방세징수법」 제104조는 ‘체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 남은 여지가 없을 때’를 체납처분 중지의 요건으로 명시하고 있으며 체납처분절차 자체가 당사자의 재산에 대한 압류에 의하여 개시된다는 점을 고려하면, 당사자가 무재산의 경우에는 오히려 체납처분의 중지보다

는 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따른 결손처분에 의하여 처리되어야 할 사항이라고 할 것입니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

190 과태료 체납처분(10)-1

질의 요지

국가기관(국방부)이 과태료를 체납하는 경우 해당 국가기관이 관리하는 국유재산에 대하여 압류 등 체납처분을 할 수 있는지

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 따라 과태료 부과 상대방이 되는 “당사자”는 자연인 또는 법인(비법인사단 또는 재단을 포함하는 개념으로서, 이하 ‘법인’이라 함)으로서, 권리·의무를 보유할 수 있는 주체이어야 합니다.
- ‘국가기관’(국방부 등)은 국가의 하부기관으로서 독자적인 법인격을 보유하지 않는바, 법리적으로 과태료 부과 당사자에 해당하지 않습니다.

※ 한편 국가기관의 공무원이 국가기관으로서 한 행위에 대해서도 상기 이유로 과태료 부과가 가능하지 않음. 다만, 그 공무원이 적법한 권한 범위를 넘어서 위반행위를 한 경우에는 국가기관으로서의 행위가 아니라 그 개인의 행위로서 상황에 따라 과태료 부과가 가능할 수도 있을 것입니다.

- 따라서 국가기관에 대해서는 법리적으로 과태료 부과를 할 수 없는바, 국가기관이 소유하는 재산에 대한 과태료 체납처분 역시 논리적으로 불가하다고 판단됩니다.

191 결손처분(1)

질의 요지

질의 1. 법인 소유의 자동차에 대한 과태료가 체납된 경우 자동차가 공매절차를 통해 각 종체납된 세금에 충당된 후 미납된 과태료가 남은 경우의 처리방법

질의 2. 법인은 청산되고 없다면 당시의 대표자에게 과태료 납부책임이 귀속되는지 아니면 결손처분 되는지

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조제3항 및 제43조제1항은 과태료의 징수는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행하도록 하고 있으므로, 체납 이후 기한을 정하여 독촉을 하였음에도 불구하고 독촉기한 내에 납부를 하지 않았다면 행정청은 압류 등의 조치를 취할 수 있고, 「국세징수법」 및 「지방세법」에 의해 공매절차를 거쳐 매각대금으로부터 과태료를 징수할 수 있습니다.
- 다만 압류한 물건의 공매가액이 선순위인 조세 등에 먼저 충당한 결과 과태료까지 충당하기에는 부족하다면 미납된 잔액이 남았다라도 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따라 결손처분할 수 있습니다.
- 그러나 「질서위반행위규제법」 제24조의4제2항에 따라 행정청은 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견한 때에는 소멸시효가 완성되지 않은 한 지체없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 합니다.

▶ 질의 2에 대하여

- 과태료 납부의무를 지던 법인이 해산하는 경우 청산절차를 통해 과태료를 납부할 수 있으나, 과태료를 납부함이 없이 청산절차까지 모두 종료하였다면 더 이상 과태료를 납부할 법인은 존재하지 않게 됩니다.
- 이 경우 과태료는 일신전속적인 제재로서, 법인과 법인의 대표자는 별도의 인격을 가지는 것이므로 과거 법인의 대표자였던 자에게 법인의 과태료 납부의무가 승계되는 것은 아니며, 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따라 결손처분하면 됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따르면 과태료 소멸시효가 완성되거나 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 일정한 경우에는 행정청이 결손처분을 할 수 있다. 다만 결손처분 후 압류 가능한 다른 재산이 발견된 경우에는 시효가 완성된 경우를 제외하고는 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

192 결손처분(2)

질의 요지

과태료를 체납한 자의 행방이 불명한 경우 금융기관에 대하여 해당 체납자의 재산유무를 확인하지 않고 과태료 결손처분을 할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조의4에 따르면 과태료 소멸시효가 완성되거나 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 일정한 경우에는 행정청이 결손처분을 할 수 있습니다.
- 따라서 「질서위반행위규제법」 상의 요건을 충족한다면 결손처분이 가능하다고 할 것이나, 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항제2호의 문언 등을 고려하면, 행방이 불명하더라도 자동차, 부동산 등 기본 재산에 대한 확인절차는 최소한 필요하다고 보는 것이 합목적적인 해석일 것입니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

- 결국, 행방불명된 체납자에 대하여 결손처분을 하기 위하여는 행방에 대한 충분한 조사·확인절차가 필요하고, 징수가망성을 확인하기 위하여 금융기관에 대한 체납자의 재산 유무 현황 조사·확인에는 이르지 않더라도 최소한의 재산 조사는 필요하다고 할 것입니다.

질의 요지

질의 1. 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의5는 결손처분 사유 중 하나로 ‘채납자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(이하 ‘파산법’)에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우’를 규정하고 있는데, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고를 받은 경우 외에도 행정청이 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 사유를 정할 수 있는지

질의 2. 만약 사유를 추가적으로 인정할 수 있다면 어떤 기준으로 정해야 하는지

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
2. 채납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 채납처분을 하여야 한다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제7조의5(결손처분) ① 법 제24조의4제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 채납자가 행방불명되어 「민법」 제27조에 따른 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우
2. 채납자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우
 - ② 행정청은 제1항에 따라 결손처분을 하려는 경우에는 채납자와 관계가 있다고 인정되는 행정기관에 채납자에 대한 실종선고 사실 또는 재산의 유무를 확인(「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통해 조회하여 확인하는 것을 포함한다)해야 한다.
 - ③ 행정청은 법 제24조의4제2항에 따라 결손처분을 취소했을 때에는 지체 없이 채납자에게 그 취소사실을 통지해야 한다.

회신

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법 시행령」이 결손처분 사유를 ‘채납자가 파산법에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우’로 정한 것은 개별 법령별 과태료의 다양성을 고려하여 행정청의 각 결손처분에 대한 재량권 행사가 가능하도록 하기 위함입니다.
- 따라서 행정청은 파산법에 따른 파산선고를 받은 경우 외에도 여러 가지 제반 사정을 종합적으로 고려하여 채납자에게 재산이 없어 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우 결손처분을 할 수 있다고 해석해야 할 것입니다.

▶ **질의 2에 대하여**

- 행정청에게 결손처분 사유를 판단할 수 있는 재량이 인정된다고 하나, 과태료는 행정 질서벌로서 국세나 지방세와는 그 성격을 달리하므로 결손처분 사유를 보다 엄격하게 규정할 필요가 있는바, 체납자에게 재산이 없다고 인정되는 경우는 파산법에 따른 파산선고를 받은 경우에 준할 정도로 체납자에게 재산이 없다는 것이 객관적인 자료에 의하여 명백하게 인정되는 경우로 한정되어야 할 것입니다.
-

질의 요지

군용차량의 법규 위반 행위에 대하여 과태료 부과처분을 한 이후 군부대 해체·개편 등 군 내부의 사정으로 차량의 소재 등이 확인되지 않는 경우 「질서위반행위규제법」 제24조의4의 결손처분 요건에 해당하는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조의4 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의5를 종합적으로 고려해보면, 결손처분을 하기 위해서는 ①과태료의 소멸시효가 완성되거나, ②체납자가 행방불명되어 「민법」에 따른 실종선고를 받거나, ③체납자가 파산법에 따라 파산선고를 받는 등 재산이 없어야 합니다.
- 군용차량의 법규 위반 행위에 대하여 과태료 부과 당사자에게 과태료 부과처분을 한 이후 군부대 해체·개편 등 군 내부의 사정으로 차량의 소재 등이 확인되지 않는 경우, 이는 위 ①, ②, ③ 중 어느 하나에도 해당하지 않는바, 결손처분의 요건을 충족하지 않는 것으로 판단됩니다.
- 단, 소재가 확인되지 않는 해당 군용차량이 과태료 부과 당사자의 유일한 재산인 경우에는 파산선고를 받은 경우에 준할 정도로 재산이 없는 경우로서 결손처분 요건에 해당된다고 인정할 여지는 있으나, 결손처분 사유를 엄격하게 규정하고 있는 「질서위반행위규제법」 및 「질서위반행위규제법 시행령」의 취지에 비추어 과태료를 징수할 수 없을 정도로 재산이 없다는 점이 명확하게 인정되어야 할 것입니다.

195 사망 또는 법인 합병시 과태료 납부의무 승계

질의 요지

아직 과태료가 부과되지 아니한 상황에서 법인이 청산한 경우 과태료를 부과할 수 있는지

회신

- 법인이 해산하여 청산절차가 개시된 경우 그 법인은 청산의 목적범위 내에서 기존 법인의 권리와 의무를 부담합니다.
- 청산법인의 사무에는 기존 법인이 가지는 채무의 변제도 포함되므로, 청산 전의 질서 위반행위로 인하여 부과된 과태료는 청산법인에 대하여도 부과할 수 있습니다.
- 다만 청산절차가 종결되었다면 법인은 소멸하게 되므로 법인에게 더 이상 과태료를 부과할 수 없고, 대표자는 법인과는 별개의 인격을 가지는 자이므로 그 대표자에게 과태료를 부과하는 것도 불가능합니다.

질의 요지

「자동차손해배상 보장법」(이하 “자동차손배법”이라 함) 제5조(보험 등의 가입 의무) 관련, 사망에 의한 상속 발생시 한정승인한 상속인에 대한 과태료 부과 여부

질의 1. 자동차의 소유자가 사망한 후에 보험가입의무 위반행위가 발생한 경우, 한정승인한 상속인이 「질서위반행위규제법」상 당사자에 해당하는지 여부

질의 2. 당사자가 한정승인을 한 상속인인 경우 과태료 제척기간의 기산점인 “질서위반행위가 종료된 날”이 언제인지

질의 3. 상속인이 자동차 상속 사실을 알지 못한 경우 과태료 부과가 가능한지 여부

질의 4. 한정승인 처리기간을 보험가입의무 위반기간에서 제외할 수 있는지 여부

관련 규정

「자동차손해배상 보장법」

제5조(보험 등의 가입 의무) ① 자동차보유자는 자동차의 운행으로 다른 사람이 사망하거나 부상을 경우에 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험이나 책임공제(이하 “책임보험등”이라 한다)에 가입하여야 한다.

제48조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 의무보험에 가입하지 아니한 자

▶ 질의 1에 대하여(한정승인 상속인의 당사자성)

가. 한정승인한 상속인의 과태료 책임

- 상속은 사망으로 개시되고(민법 제997조), 상속인은 상속개시된 때로부터 피상속인의 재산에 관한 포괄적 권리의무를 승계합니다(민법 제1005조).

관련 규정

「민법」

제187조(등기를 요하지 아니하는 부동산물권취득) 상속, 공용징수, 판결, 경매 기타 법률의 규정에 의한 부동산에 관한 물권의 취득은 등기를 요하지 아니한다. 그러나 등기를 하지 아니하면 이를 처분하지 못한다.

- 다만, 자동차는 물권의 변동이 자동차등록원부에 공시되어 부동산에 준하여 취급되므로(예: 민사집행규칙 제108조), 자동차 소유권의 취득은 부동산물권취득에 관한 「민법」 제187조가 준용됩니다.
- 이에 따르면 상속으로 인한 자동차 물권 취득의 경우 상속인 명의로 등록이전을 하지 않더라도 피상속인의 사망과 동시에 그 소유권이 상속인에게 승계되므로, 피상속인 사망 후에는 상속인이 자동차의 소유자 또는 자동차보유자로서 자동차 관련 의무(예: 보험 등 가입의무)를 부담하게 됩니다.
- 즉, 상속인은 피상속인 사망 '이후' 발생한 질서위반행위에 대해서는 당사자로서 과태료 책임을 부담하게 됩니다.
- 한편, 상속의 한정승인은 채무의 존재를 한정하는 것이 아니라 단순히 그 책임의 범위를 한정하는 것에 불과한 것입니다.¹¹¹⁾

- 자동차 소유자가 한정승인을 한 상속인일지라도 그 역시 상속이 개시된 때로부터 피 상속인의 재산에 관한 권리의무를 포괄적으로 승계하여 해당 자동차의 소유자가 된다는 점에서 단순승인을 한 상속인과 다르지 않습니다.¹¹¹⁾
- 따라서 상속인은 한정승인을 하더라도 피상속인 사망 '이후' 발생한 보험 등 가입의무 위반에 대하여 당사자로서 과태료 책임을 부담하게 됩니다.

나. 자동차손배법상 보험 등 가입의무 위반의 당사자

- 「자동차손해배상 보장법」 제5조는 자동차보유자에게 보험 등 가입의무를 부여하고, 위반 시 제48조에 따른 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.
- 「자동차손해배상 보장법」 상 “자동차보유자”는 자동차의 소유자나 자동차를 사용할 권리가 있는 자로서 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자를 의미합니다(「자동차손해배상 보장법」 제2조제3호).
- 이와 관련, ‘자기를 위하여 자동차를 운행하는 자’는 자동차에 대하여 운행지배와 운행이익을 향수하는 책임주체로서의 지위에 있는 자로 보는 것이 판례의 입장입니다.

관련 판례

「대법원 1990. 4. 25. 선고 90다카3062 판결」

자동차손해배상보장법 제3조 소정의 ‘자기를 위하여 자동차를 운행하는 자’는 자동차에 대한 운행을 지배하여 그 이익을 향수하는 책임주체로서의 지위에 있는 자를 의미하고, 한편 자동차의 소유자 또는 보유자는 통상 그러한 지위에 있는 것으로 추인된다 할 것이

111) 대법원 2003. 11. 14. 선고 2003다30968 판결.

112) 대법원 2012. 9. 13. 선고 2010두13630 판결 참조.

므로 사고를 일으킨 구체적 운행이 보유자의 의사에 기하지 아니한 경우에도 그 운행에 있어 보유자의 운행지배와 운행이익이 완전히 상실되었다고 볼 특별한 사정이 없는 한 보유자는 당해 사고에 대하여 위 법조 소정의 운행자로서의 책임을 부담하게 된다.

- 또한 자동차 소유자 또는 보유자는 운행지배와 운행이익을 보유하는 것으로 추인되므로, 보험가입의무를 위반한 자동차보유자는 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 운행지배와 운행이익을 보유하는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 자동차 상속의 법률효과는 상속개시 시 발생하는바, 이에 따르면 특별한 사정이 없는 한 모든 상속인이 자동차 소유자 또는 보유자로서 운행지배와 운행이익을 보유한다 할 것이므로, 행정청은 모든 상속인에 대하여 과태료를 부과할 수¹¹³⁾ 있을 것입니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제22조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취
2. 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령

② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

¹¹³⁾ 만일 하나의 질서위반행위에 대하여 수인의 상속인이 당사자가 되는 경우에는 부진정연대책무 법리가 적용됨.

- ③ 제2항에 따른 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원은 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 한다.
- ④ 제2항에 따라 검사를 하는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

- 다만, 「질서위반행위규제법」 제22조에 따르면 행정청은 필요한 경우 질서위반행위의 조사 또는 검사를 할 수 있으므로, 필요한 경우 검사 또는 조사를 통해 실제 자동차 보유자를 확인하여 그에게만 과태료를 부과할 수도 있습니다.
- 또한, 「질서위반행위규제법」은 당사자의 권익보호 절차로서 의견제출(제16조) 및 이의제기 절차(제20조)를 두고 있으므로, 당사자(상속인)는 위 적법한 절차를 통해 실제 자동차 보유자가 누구인지 등에 대한 의견을 밝힐 수 있을 것입니다.

▶ 질의 2에 대하여(제척기간의 기산점)

- 「질서위반행위규제법」 제19조는 질서위반행위가 종료된 날로부터 5년이 경과한 경우에는 과태료를 부과할 수 없다고 규정하고 있습니다. 여기서 “질서위반행위가 종료된 날”이란 질서위반행위가 완성된 날로서 위법상태가 확정된 때를 의미합니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제19조(과태료 부과와 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다.

※ 제척기간은 기간의 경과 자체만으로 행정청의 과태료 부과권한을 소멸시키므로, 질서위반행위로 인한 위법상태가 현재까지 계속되는지 여부에 관계없이 질서위반행위가 종료된 날로부터 5년이 지나면 더 이상 과태료를 부과할 수 없는 것으로 보아야 할 것입니다.

- 다만, 실제 완성 시점은 법령별 또는 행위별로 크게 달라지므로 개별 질서위반행위의 근거가 되는 각 법조항을 고려하여 구체적으로 판단하여야 합니다.
- 「자동차손해배상 보장법」상 보험 등 가입의무 위반의 상태는 보험에 재가입하거나 갱신하지 않는 이상 보험 종료일 이후 바로 발생하므로, 보험가입의무 위반으로 인한 과태료 제척기간은 자동차손해배상보장법령에 특별한 규정을 두지 않는 한 원칙적으로 기존 보험의 종료일 다음 날에 질서위반행위에 의한 미가입행위가 완성되면서부터 기산된다고 하겠습니다.
- 또한 과태료 제척기간은 질서위반행위가 종료된 날로부터 5년이 경과한 때에 완성되므로 「자동차손해배상 보장법」상 보험 등 가입의무를 위반한 경우에는 원칙적으로 기존 보험의 종료일 다음 날로부터 5년이 도과한 때 완성되는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 다만, 실제 과태료 제척기간 도과 시점은 「질서위반행위규제법」 외에 자동차손해배상 보장법령의 구체적 규정에 따라야 할 것이므로 이에 대한 자세한 사항은 자동차손해배상보장법령을 소관하는 국토교통부에 반드시 문의하여야 하겠습니다.

▶ 질의 3에 대하여(고의·과실 유무 관련)

- 「질서위반행위규제법」 제7조에 따르면 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없으므로, 당사자가 고의나 과실 없이 상속 사실 등을 알지 못해 의무보험에 가입하여야 한다는 사실을 알지 못한 경우에는 과태료를 부과할 수 없을 것입니다.

- 이에 대해서는 관할 행정청이 상속 경위 등 제반 사항을 고려하여 당사자의 고의·과실 유무를 판단하여 결정할 사안입니다.

▶ **질의 4에 대하여(고의·과실 유무 관련)**

- 질의 4는 상속인이 한정승인을 신고하고 처리되는 기간 동안에는 보험가입의무가 없다고 볼 수 있는지에 관한 내용으로 파악됩니다.
- 그러나, 「질서위반행위규제법」은 상속과 관련하여 상속인이 한정승인 신고 및 법원의 한정승인신고 수리 기간 동안에는 상속으로 승계받은 의무를 부담하지 않는다는 등의 규정을 별도로 두고있지 않습니다.
- 따라서 행정청은 개별법에서 별도 규정을 두고 있지 않는 한, 질서위반행위가 발생하는 경우 상속인의 한정승인 여부에 관계없이 상속의 법리에 따라 상속인에게 과태료 부과가 가능하다고 해석됩니다.
- 상속은 상속개시시에 이미 상속의 법률효과가 발생하므로, 상속인은 상속시부터 보험가입 등 이행의무를 부담하고, 의무위반시 과태료 부과 대상이 됩니다.
- 다만, 해당 상속인의 고의·과실 유무 및 실제 자동차보유자 여부 등에 대해서는 앞서 설명한 바와 같이 각 관할 행정청에서 구체적으로 판단하여 과태료 부과 여부를 결정할 사항이라 하겠습니다.

197 한정승인한 상속인-1

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제24조의2(상속재산 등에 대한 집행) 관련,

질의 1. 상속인이 상속의 한정승인을 한 경우 피상속인에게 부과되어 집행하지 않은 과태료에 대한 결손처분이 가능한지 여부

질의 2. 한정승인을 한 상속인이 피상속인에게 집행하지 않은 과태료를 납부한 경우 부당이득 반환청구가 가능한지 여부

회신

▶ 과태료 납부의무 성격과 상속가부

- 과태료는 질서위반행위에 대한 일신전속적 제재(행정질서벌)에 해당하여 특별한 사정이 없는 한 타인에게 승계되지 아니하므로, 피상속인의 과태료 납부의무는 사망으로 상속인에게 상속되지 않습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조의2제1항은 부과된 과태료의 이의제기 기한(「질서위반행위규제법」 제20조제1항) 종료 후 당사자가 사망한 경우 상속재산(적극재산)에 대하여 집행이 가능하도록 규정하는바, 행정청의 과태료 징수권은 그 일신전속적 성격에 의해 질서위반행위 당사자의 사망으로 당연 소멸하는 것임에도 예외적으로 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)이 있는 경우 이에 대한 과태료 징수권의 존속·행사가 가능하도록 한 것으로 해석됩니다.
- 이에 따라 당사자가 사망할 경우 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)에 대하여 행정청은 과태료 징수권을 행사하여 집행을 할 수 있고, 상속인은 이를 수인해야 할 의무가

있을 뿐, 사망 당사자의 과태료 납부의무가 상속인에게 상속(승계)된다고 볼 수는 없습니다.

- 사망 당사자의 과태료를 상속인이 스스로 납부하는 것은 상속재산에 대한 과태료 집행을 피하기 위해 임의로 납부하는 것일 뿐, 납부의무의 승계에 따른 의무이행으로 볼 수 없습니다.
- 결국, 부과된 과태료의 이의제기 기한 종료 후 당사자가 사망한 경우, 행정청은 관련 자료를 확보하여 당사자의 상속재산(적극재산)의 존부를 확인한 후
 - ① 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)이 있으면 이에 대한 집행을 실시하고,
 - ② 집행할 상속재산(적극재산)이 없으면 결손처분이 가능합니다.

▶ 질의 1에 대하여

- 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항에 따라 행정청은 과태료의 소멸시효가 완성되거나 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우에는 결손처분이 가능합니다.
- 현재 결손처분 규정을 신설하는 내용의 질서위반행위규제법 시행령 일부개정령안이 관계기관과 협의 중이지만, 위임규정이 없다고 하여 결손처분을 할 수 없는 것은 아니므로 위임규정 신설 전까지는 「질서위반행위규제법」이 정한 바에 따르면 될 것입니다.
- 결손처분의 사유에 한정승인을 포함하고 있지 않으므로 상속의 한정승인이 있다는 이유만으로 결손처분을 할 수는 없습니다.
- 다만, 행정청이 관련 자료를 확보하여 당사자의 상속재산(적극재산)의 존부를 확인한 후 이에 따라 집행할 상속재산이 없으면 「질서위반행위규제법」 제24조의4제1항에 따른 결손처분이 가능합니다.

▶ 질의 2에 대하여

(1) 상속재산에 적극재산이 존재하는 경우

- 통상 상속의 한정승인은, 상속재산에 적극재산과 소극재산이 혼재하여 채무초과 여부가 불분명한 상태에서, 채무초과의 상속재산이 상속인에게 당연승계 되는 것을 방지할 목적으로 하는 것입니다.
- 당사자가 사망한 경우, 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조의1항에 의해 당사자가 남긴 상속재산(적극재산)에 대하여 과태료 징수권을 행사하여 집행을 할 수 있고, 이는 상속인이 한정승인을 하였더라도 마찬가지입니다.
- 이 경우 상속재산에 대하여는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행하게 됩니다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).
- 다만, 상속인이 한정승인을 한 경우 상속재산의 범위 내에서만 책임을 지므로, 과태료에 관한 집행 역시 한정승인 상속인의 책임 범위 내에서만 가능하다고 보아야 할 것입니다.

※ 과태료는 금전벌의 일종으로서 그 집행은 사법상의 이행청구권을 실현하는 강제 집행 절차와는 구별되나, 편의상 강제집행에 관한 민사집행법 규정을 준용하는 것입니다.¹¹⁴⁾

〈한정승인 및 청산절차〉

① 상속인의 한정승인 신고 ➡ ② 가정법원의 수리심판 ➡ ③ 채권신고의 공고 ➡ ④ 신고기간(2개월 이상) 경과 후 변제 또는 상속재산의 경매

114) 사법연수원, 민사집행법 제5쪽

- 한편, 과태료 징수는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 의하나, 조세와 달리 징수순위에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않으므로 원칙적으로 일반채권과 동순위로 배당받게 되며, 조세에 관한 우선징수의 원칙은 적용되지 않습니다.¹¹⁵⁾
- 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 의하므로, 행정청은 첫 경매개시결정등기 전에 압류를 하면 이로써 배당요구의 효력이 있고, 첫 경매개시결정등기 후에 체납처분에 의한 압류등기가 마쳐지게 된 경우에는 행정청은 경매법원에 배당요구의 종기까지 배당요구를 하여야만 배당을 받을 수 있습니다.
- 그러나 우선순위로 배당받을 법적 근거는 없으므로, 행정청은 다른 일반채권과 마찬가지로 우선배당을 받는 채권자가 배당받은 후 남은 재산이 있는 경우에 일반채권과 동일한 순위로 배당받게 됩니다.
- 따라서, 상속인이 상속재산의 청산절차 전에 임의로 과태료를 납부하였는데 청산절차 진행 후 실제 행정청이 배당받을 수 있었던 금액을 초과하여 납부한 것으로 밝혀진 경우, 행정청은 초과 금액에 대하여는 집행할 수 있었던 범위를 벗어나 법률상 원인 없이 징수한 것이므로 부당이득으로 보는 것이 상당하다 하겠습니다.

(2) 상속재산에 적극재산이 전혀 존재하지 않는 경우

- 과태료 납부 의무의 일신전속적 성격에 따라, 행정청은 질서위반행위 당사자의 재산 및 그가 사망 후 남긴 상속재산(적극재산)에만 과태료 징수권에 따른 집행이 가능합니다.
- 부과된 과태료의 이의제기 기한 종료 후 당사자가 적극재산을 전혀 남기지 않고 사망한 경우, 행정청의 과태료 징수권은 그 행사 대상의 부존재로 당연 소멸됩니다(이 경우 질의1에 따른 결손처분으로 행정적 정리 가능).

115) 법원행정처, 민사집행[2], 제486-487쪽

- 이때 사망 당사자의 상속인이 착오 등으로 자신의 고유재산으로 임의로 사망 당사자의 과태료를 납부하면, 행정청은 법률상 원인 없이 금전적 이득을 취득한 것으로 전부를 부당이득으로 반환하여야 할 것으로 판단됩니다.
 - 행정청이 과태료 징수권을 상속인의 고유재산에 행사할 수 없고, 상속인이 납부의무를 승계하는 것도 아니므로 과태료를 납부받은 것은 법률상 원인이 없고, 당사자가 생존한 상태에서 그를 위해 제3자가 임의로 당사자에게 부과된 과태료를 대신 납부한 경우와는 다르다 하겠습니다(제3자는 당사자에 대한 유효한 과태료 징수권의 존재를 알고 대납).
 - 그러나 통상은 상속재산에 적극재산과 소극재산이 혼재하는 상황에서 상속인이 상속의 한정승인을 실시할 것인바, 상속재산에 적극재산이 전혀 존재하지 않는지 여부는 소관 행정청이 자료를 확보하여 판단할 문제입니다.
-

질의 요지

질의 1. 자동차 소유자 사망 후 발생한 질서위반행위(예를 들어 「자동차관리법」 제43조제1항제2호에 따른 자동차 정기검사의무 위반 및 「자동차손해배상 보장법」(이하 「자동차손배법」) 제5조의 의무보험 등 가입의무 위반)에 대하여 상속인에게 과태료를 부과할 수 있는지 여부

질의 2. 자동차 소유자 사망 후 질서위반행위가 발생하였으나 상속인을 알 수 없는 경우 「지방세법」 제107조제2항제2호 및 제125조제2항제1호를 준용하여 ‘주된 상속자’에게 과태료를 부과할 수 있는지 여부

관련 규정

「지방세법」

제107조(납세의무자) ① 재산세 과세기준일 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자는 재산세를 납부할 의무가 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호의 자를 납세의무자로 본다.

1. 공유재산인 경우: 그 지분에 해당하는 부분(지분의 표시가 없는 경우에는 지분이 균등한 것으로 본다)에 대해서는 그 지분권자
- ② 제1항에도 불구하고 재산세 과세기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 재산세를 납부할 의무가 있다.
2. 상속이 개시된 재산으로서 상속등기가 이행되지 아니하고 사실상의 소유자를 신고하지 아니하였을 때에는 행정안전부령으로 정하는 주된 상속자

제125조(납세의무자) ① 자동차 소유에 대한 자동차세(이하 이 절에서 “자동차세”라 한다)는 지방자치단체 관할구역에 등록되어 있거나 신고되어 있는 자동차를 소유하는 자에게 부과한다.

② 과세기준일 현재 상속이 개시된 자동차로서 사실상의 소유자 명의로 이전등록을 하지 아니한 경우에는 다음 각 호의 순위에 따라 자동차세를 납부할 의무를 진다.

1. 「민법」상 상속지분이 가장 높은 자

회신

▶ 질의 1에 대하여

1. 상속으로 인한 자동차 소유권 이전

- 상속은 피상속인의 사망으로 당연 개시되고(「민법」 제997조) 상속인은 상속 개시된 때로부터 피상속인의 재산에 관한 포괄적 권리의무를 승계합니다(「민법」 제1005조).
- 자동차는 물권의 변동이 자동차등록원부에 공시되어 부동산에 준하여 취급되므로(「자동차등록법」 제6조, 제13조, 「민사집행규칙 제108조」 등) 자동차 소유권의 취득은 부동산물권취득에 관한 「민법」 제187조가 유추적용 되는 것으로 보아야 합니다.

※ 상속인은 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내에 자동차소유권 이전등록을 신청해야 하고, 이를 게을리할 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌(「자동차관리법」 제12조, 제81조제2호, 「자동차관리령」 제26조제1항제4호)되나, 이와 별개로 「자동차관리법」의 ‘소유자’를 「민법」의 ‘소유자’와 달리 볼 근거가 없습니다.

관련 규정

「민법」

제187조(등기를 요하지 아니하는 부동산물권취득) 상속, 공용징수, 판결, 경매 기타 법률의 규정에 의한 부동산에 관한 물권의 취득은 등기를 요하지 아니한다. 그러나 등기를 하지 아니하면 이를 처분하지 못한다.

「자동차관리법」

제6조(자동차 소유권 변동의 효력) 자동차 소유권의 득실변경(得失變更)은 등록을 하여야 그 효력이 생긴다.

제12조(이전등록) ① 등록된 자동차를 양수받는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 자동차 소유권의 이전등록(이하 “이전등록”이라 한다)을 신청하여야 한다.

제13조(말소등록) ① 자동차 소유자(재산관리인 및 상속인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 등록된 자동차가 다음 각 호의 어느 하나의 사유에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자동차등록증, 등록번호판 및 봉인을 반납하고 시·도지사에게 말소등록(이하 “말소등록”이라 한다)을 신청하여야 한다. 다만, 제7호 및 제8호의 사유에 해당되는 경우에는 말소등록을 신청할 수 있다.

제81조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제12조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 자동차 소유권의 이전등록을 신청하지 아니한 자

「자동차관리령」

제26조(이전등록 신청) ① 이전등록은 다음 각 호의 구분에 따른 기간에 등록관청에 신청하여야 한다.

1. 매매의 경우: 매수한 날부터 15일 이내
 2. 증여의 경우: 증여를 받은 날부터 20일 이내
 3. 상속의 경우: 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내
 4. 그 밖의 사유로 인한 소유권이전의 경우: 사유가 발생한 날부터 15일 이내
- ② 등록관청은 자동차 소유자가 사망한 경우에는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 제1항제3호에 따른 이전등록의 신청에 관한 사항을 안내할 수 있다.

- 결국 자동차 원소유자(피상속인)가 사망한 경우, 상속인 명의로 이전 등록을 하지 않더라도 즉시 상속인에게 자동차의 소유권이 이전되고, 피상속인 사망 후에는 원칙적으로 상속인이 자동차 소유자로서 법이 규정한 의무를 부담하게 됩니다(사망사실의 인식 등 법위반의 고의·과실 문제는 별도).

2. 「자동차관리법」상 자동차 정기검사의무 관련

- 「자동차관리법」 제43조제1항제2호는 자동차소유자에게 자동차 정기검사 의무를 부여하고, 위반 시 제84조제4항제5호에 따라 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.

「자동차관리법」

제43조(자동차검사) ① 자동차 소유자(제1호의 경우에는 신규등록 예정자를 말한다)는 해당 자동차에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 실시하는 검사를 받아야 한다.

2. 정기검사: 신규등록 후 일정 기간마다 정기적으로 실시하는 검사

④ 국토교통부장관은 자동차 소유자가 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 제1항 제2호부터 제4호까지의 검사를 받을 수 없다고 인정될 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 기간을 연장하거나 자동차검사를 유예(猶豫)할 수 있다.

제84조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제43조제1항제2호에 따른 정기검사를 받지 아니한 자. 다만, 제6호에 해당하는 자는 제외한다.

「자동차관리법 시행규칙」

제74조(검사의 유효기간) ① 법 제43조제1항제2호에서 "일정 기간"이라 함은 별표 15의 2에서 정하는 기간을 말한다.

② 제1항의 규정에 의한 검사유효기간은 신규등록을 하는 자동차의 경우에는 신규등록일부터 기산하고, 정기검사를 받는 자동차의 경우에는 정기검사를 받은 날의 다음 날부터 기산한다.

③ 제77조제2항의 규정에 의한 정기검사의 기간중에 정기검사를 받아 합격한 자동차의 검사유효기간은 제2항의 규정에 불구하고 종전 검사유효기간만료일의 다음날부터 기산한다.

④ 검사의 유효기간을 산정함에 있어 튜닝 등으로 규모별 세부기준이 변경된 자동차의 경우에는 신규등록한 때의 규모를 기준으로 한다.

제75조(검사유효기간의 연장등) ① 시·도지사는 법 제43조제4항에 따라 제74조에 따른 검사유효기간을 연장하거나 유예하고자 하는 때에는 다음 각호의 구분에 의한다.

1. ~ 4. 생략

③ 자동차소유자가 검사유효기간 내에 발생한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 해당 자동차를 운행하지 못하여 검사유효기간 내에 검사를 받지 못한 경우 그 사유가 종료된 날까지 검사유효기간이 연장된 것으로 본다. 이 경우 검사는 연장된 검사유효기간 만료일 후 31일 이내에 받아야 한다.

1. ~ 4. 생략

[별표 15의2] 자동차검사의 유효기간(제74조 관련)

구분	검사유효기간
비사업용 승용자동차 및 피견인자동차	2년(신조차로서 법 제43조제5항에 따른 신규검사를 받은 것으로 보는 자동차의 최초 검사유효기간은 4년)
이하 생략	

- 「자동차관리법 시행규칙」 제74조제2항은 자동차검사 유효기간에 관하여, 신규등록은 신규등록일로부터, 정기검사를 받는 자동차는 정기검사를 받은 날의 다음날부터 [별표 15의2]가 정한 기간 내로 정하고 있습니다.
- 「자동차관리법」 제43조제4항 및 「자동차관리법 시행규칙」 제75조에 따르면 일정한 경우 검사유효기간을 연장할 수 있으며, 이러한 경우 연장 사유가 종료된 날까지 검사유효기간이 연장됩니다.
- 결국 자동차검사의 유효기간은 원칙적으로 규칙 [별표 15의2]가 정한 기간이며, 연장된 경우에는 연장 사유가 종료된 날까지입니다.

- 「자동차관리법」 상 자동차 정기검사 의무 이행의 주체는 ‘자동차소유자’이므로, 정기검사 유효기간 만료 당시 자동차소유자가 상속인인 경우에는 위반행위 당시 소유자인 상속인에게 과태료를 부과해야 할 것입니다.
 - 결국, 행정청은 피상속인 사망 ‘이후’ 발생한 질서위반행위에 대해서는 상속인에게 과태료를 부과할 수 있습니다(고의·과실 존부는 사안별로 행정청 판단).
 - ※ 반면, 정기검사의무 불이행상태가 피상속인 생존 당시 발생하였고 동일한 범위반상태가 상속인이 소유자가 된 때에도 계속 중인 것에 불과하다면 이는 피상속인의 질서위반행위로 보아야 하고, 피상속인의 사망에 따라 과태료를 부과할 수 없습니다.
 - 자동차소유자가 자동차 정기검사를 받지 않아 그 의무불이행 상태가 지속되는 경우는 하나의 범위반 행위가 발생하고 중단 없이 계속되는 것으로, 지속기간과 무관하게 1회의 과태료 부과만 이루어져야 할 것입니다.
 - 특히, 자동차 정기검사는 기존의 정기검사를 받아야 새로운 자동차검사 유효기간이 진행하게 되므로(「자동차관리법 시행규칙」 제74조), 자동차 정기검사 불이행 지속되는 동안 새로운 정기검사의무는 발생하지 않습니다.
 - 단, 「질서위반행위규제법」 제19조는 과태료 제척기간을 5년으로 정하였으므로, 질서위반행위가 종료한 날로부터 5년이 경과한 때에는 행정청은 더 이상 과태료를 부과할 수 없음에 유의해야 할 것입니다.
 - ‘질서위반행위가 종료된 날’이란 질서위반행위가 완성된 날로서 위법상태가 확정된 때(정기검사 유효기간 만료일 다음 날)를 의미합니다.
3. 「자동차손해배상 보장법」 상 의무보험 등 가입의무 관련
- 「자동차손해배상 보장법」(이하 「자동차손배법」) 제5조는 자동차보유자에게 보험 등 가입의무를 부여하고, 위반 시 제48조에 따른 과태료를 부과하도록 규정하고 있습니다.

여기에서의 ‘자동차보유자’는 자동차의 소유자나 자동차를 사용할 권리가 있는 자로서 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자를 의미합니다.

관련 규정

「자동차손해배상 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “운행”이란 사람 또는 물건의 운송 여부와 관계없이 자동차를 그 용법에 따라 사용하거나 관리하는 것을 말한다.
3. “자동차보유자”란 자동차의 소유자나 자동차를 사용할 권리가 있는 자로서 자기를 위하여 자동차를 운행하는 자를 말한다.

제5조(보험 등의 가입 의무) ① 자동차보유자는 자동차의 운행으로 다른 사람이 사망하거나 부상을 경우에 피해자(피해자가 사망한 경우에는 손해배상을 받을 권리를 가진 자를 말한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험이나 책임공제(이하 “책임보험등”이라 한다)에 가입하여야 한다.

제48조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 의무보험에 가입하지 아니한 자

- ‘자기를 위하여 자동차를 운행하는 자’는 자동차에 대하여 운행지배와 운행이익을 향수하는 책임주체로서의 지위에 있는 자로 보는 것이 판례의 입장입니다.
- 또한 자동차의 소유자는 운행지배와 운행이익을 보유하는 것으로 추인되므로, 상속인은 자동차의 소유자로서 특별한 사정이 없는 운행지배와 운행이익을 보유하는 ‘자동차보유자’로 보아야 할 것입니다.

관련 판례

대법원 1990. 4. 25. 선고 90다카3062 판결

자동차손해배상보장법 제3조 소정의 '자기를 위하여 자동차를 운행하는 자'는 자동차에 대한 운행을 지배하여 그 이익을 향수하는 책임주체로서의 지위에 있는 자를 의미하고, 한편 자동차의 소유자 또는 보유자는 통상 그러한 지위에 있는 것으로 추인된다 할 것이므로 사고를 일으킨 구체적 운행이 보유자의 의사에 기하지 아니한 경우에도 그 운행에 있어 보유자의 운행지배와 운행이익이 완전히 상실되었다고 볼 특별한 사정이 없는 한 보유자는 당해 사고에 대하여 위 법조 소정의 운행자로서의 책임을 부담하게 된다.

- 결국, 행정청은 피상속인 사망 '이후' 발생한 질서위반행위에 대해서는 상속인에게 과태료를 부과할 수 있습니다(고의·과실 존부는 사안별로 행정청 판단).

▶ 질의 2에 대하여

- 과태료는 행정질서벌로서 책임주의가 엄격하게 적용되므로 범위반행위에 책임 없는 자에게는 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 또한 조세와 과태료는 부과와 징수 목적이 상이하므로 조세의 영역에 고려되는 '주된 상속인' 개념을 과태료에 적용할 수도 없습니다.
- 따라서 상속인이 수인인 경우로서 실제 자동차의 소유자 또는 보유자로서 범위반행위자가 불분명한 경우에는 「질서위반행위규제법」 제22조¹¹⁶⁾에 따른 조사 또는 검사를 통해 실제 위반행위자를 가려내야 하고, 「지방세법」 제107조제2항제2호 및 제125조제2항제1호의 '주된 상속인'에게 과태료 책임을 묻어서는 안 될 것입니다.

116) 질서위반행위규제법 제22조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취
2. 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령

② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원은 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 검사목적 달성을 수 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 검사를 하는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

질의 요지

당사자가 과태료 분할납부를 하기 위해서는 어떠한 요건·절차를 거쳐야 하는지

회신

▶ 징수유예등의 사유에 해당할 것

- 2017. 6. 3. 시행된 「질서위반행위규제법」 제24조의3 및 같은 법 시행령제7조의2 내지 제7조의4에 따라 징수유예등(과태료의 분할납부 또는 납부기일의 연기)의 사유로 인하여 과태료를 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우 당사자의 신청 또는 행정청의 직권에 의하여 징수유예등을 할 수 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조의3 제1항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2 제2항은 다음과 같이 징수유예등의 사유를 열거하고 있는바, 우선 당사자가 아래의 징수유예등의 사유 중 어느 하나에 해당되어야 합니다.

징수유예등 사유

- 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자
- 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
 - 가. 「의료급여법」에 따른 수급권자
 - 나. 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자
 - 다. 자활사업 참여자

- 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인
- 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람
- 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
- 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인회생절차개시결정자
- 「고용보험법」에 따른 실업급여수급자
- 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
- 사업이 중대한 위기에 처한 경우
- 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

▶ 당사자의 신청 또는 행정청의 직권에 의한 결정

(1) 당사자의 신청에 의하는 경우

- 당사자는 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제1호서식의 신청서에 의하여 행정청에 징수유예등을 신청할 수 있습니다(「질서위반행위규제법」 제24조의3 제2항 및 같은 법 시행령 제7조의3제1항).
- 당사자의 신청을 받은 행정청은 원칙적으로 20일 이내에 징수유예등에 관한 결정을 하여 당사자에게 통지하여야 합니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3제2항).
- 행정청은 징수유예등의 결정을 하는 경우 그 유예하는 금액에 상당하는 담보의 제공이나 제공된 담보의 변경을 요구할 수 있고, 그 밖에 담보보전에 필요한 명령을 할 수 있습니다(「질서위반행위규제법」 제24조의3제3항).

(2) 직권에 의한 징수유예

- 행정청은 징수유예등의 사유가 인정되는 경우 직권으로 징수유예등을 결정할 수 있습니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3제3항).

▶ 징수유예등의 기간 및 내용

- 행정청이 징수유예등 결정을 하는 경우, 그 기간을 징수유예등을 결정한 날의 다음 날부터 9개월 이내로 하여야 합니다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 징수유예등의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있습니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제1항). 당사자는 이 경우 행정청에 「질서위반행위규제법 시행령」 별지 제1호서식의 기간연장신청서를 제출해야 합니다.
- 한편 행정청이 징수유예등을 결정하는 경우 징수유예등의 사유를 고려하여 납부기한의 연기, 분할납부의 횟수 및 금액을 정하게 됩니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제3항).

▶ 징수유예등의 효력발생시기

- 당사자의 신청에 의하여 행정청이 징수유예등의 결정을 하는 경우, 당사자가 징수유예등을 ‘신청한 날’에 소급하여 징수유예등의 효력이 발생하게 됩니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3제4항제1호).

200 징수유예등(2)

질의 요지

당사자가 법령에 정하는 사유에 해당하지 아니하는 경우라도 과태료의 징수유예등 결정을 할 수 있는지 여부

회신

- 과태료의 징수유예등을 하기 위해서는 법령이 정한 징수유예등의 사유에 해당할 것이 요구됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항 및 같은 법 시행령 제7조의2제2항은 다음과 같이 징수유예등의 사유를 열거하고 있습니다.

※ 징수유예등 신청사유

「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항제1호 내지 제8호

- 국민기초생활 보장법에 따른 수급권자
- 국민기초생활 보장법에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
가. 의료급여법에 따른 수급권자
나. 한부모가족지원법에 따른 지원대상자
다. 자활사업 참여자
- 장애인복지법 제2조제2항에 따른 장애인
- 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람

- 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
- 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
- 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 따른 개인회생절차개시결정자
- 고용보험법에 따른 실업급여수급자

「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제2항제1호 내지 제3호

- 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
- 사업이 중대한 위기에 처한 경우
- 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

- 만일, 당사자가 법령상 규정되어 있는 징수유예등의 사유에 해당하지 아니하는 경우, 행정청은 징수유예등 결정을 할 수 없습니다.

201 징수유예등(3)

질의 요지

당사자가 군입대를 한 경우 징수유예등의 결정을 할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항 및 「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의2제2항은 다음과 같이 징수유예등의 사유를 열거하고 있습니다.

징수유예등 사유

- 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자
- 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
 - 가. 「의료급여법」에 따른 수급권자
 - 나. 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자
 - 다. 자활사업 참여자
- 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인
- 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람
- 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
- 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인회생절차개시결정자

- 「고용보험법」에 따른 실업급여수급자
 - 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
 - 사업이 중대한 위기에 처한 경우
 - 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우
-
- 구체적 사안에 따라 군대에 입대한 당사자에게 위 징수유예등 사유가 인정되는 경우 징수유예등의 결정이 가능하다고 할 것입니다.
-

202 징수유예등(4)

질의 요지

과태료의 징수유예등을 함에 있어서 과태료 금액에 제한이 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」은 징수유예등의 결정을 할 수 있는 과태료 금액에 대하여는 규정하고 있지 않습니다.
- 따라서 행정청은 당사자가 징수유예등의 사유에 의하여 납부기한 내에 과태료를 납부하기 곤란하다고 인정되는 정도의 과태료 금액인지 여부를, 구체적 사정에 비추어 판단할 수 있습니다.

질의 요지

과태료 분할납부를 하는 경우 가산금이 발생하는지

회신

- 행정청은 「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항 및 같은 법 시행령 제7조의2제1항에 따라 원칙적으로 9개월 이내의 범위에서 과태료 분할납부나 납부기일의 연기(징수유예등)를 결정할 수 있습니다.
- 이러한 징수유예등의 결정의 효력은, 당사자의 신청에 의하여 결정하는 경우 신청일, 행정청이 직권으로 결정하는 경우 징수유예등 결정통지서의 발급일에 발생하게 됩니다(「질서위반행위규제법 시행령」 제7조의3제4항).
- 그리고 「질서위반행위규제법」 제24조의3제4항에 따라 징수유예등의 기간 중에는 그 유예한 과태료 징수금에 대하여 가산금, 증가산금의 징수 또는 체납처분(교부청구는 제외한다)을 할 수 없습니다.
- 따라서 과태료 분할납부결정이 있는 경우 그 분할납부 기간 중에는 과태료에 대한 가산금이나 증가산금이 발생하지 않습니다.

204 과태료 재판 집행의 위탁

질의 요지

검사가 「질서위반행위규제법」 제43조제1항에 따라 과태료 재판의 집행을 위탁하는 경우 집행을 위탁받은 행정청의 집행방법(다시 별도의 사전통지 절차를 거쳐야 하는지)

회신

- 재판을 통하여 과태료가 확정된 경우에 검사가 과태료 재판의 집행을 행정청에 위탁할 수 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제43조제1항은 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행한다고 규정하고 있으므로 이에 따라 집행하면 됩니다.
- 이 경우 이미 과태료 재판을 통하여 과태료가 확정되었으므로 집행을 위탁받은 행정청은 다시 과태료 처분의 절차(사전통지, 과태료부과)를 거칠 필요가 없습니다. 다만 「국세징수법」(제24조 이하)이나 「지방세징수법」(제33조 이하)에 따른 체납처분을 개시하기 위한 요건으로서 과태료의 납부를 독촉하여야 할 것입니다.

205 과태료 재판 집행의 위탁-1

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제42조(과태료 재판의 집행) 및 제43조(과태료 재판 집행의 위탁) 관련,

질의 1, 2, 4. 과태료 재판의 집행 중 행정청에 그 집행을 위탁할 경우 과태료 징수 방법

질의 3. 「질서위반행위규제법」 제43조에 따른 집행 위탁의 경우에도 동법 제24조의3(과태료의 징수유예 등) 적용이 가능한지 여부

추가질의 3. 최초 과태료 부과 결정에 의하여 체납 과태료에 대한 일부 집행이 이루어진 상황*에서 잔여분만 행정청에 집행 위탁이 가능한지 여부

* '05. 4. 법원의 과태료 1,600만원 부과 결정 후 '14.까지 압류 등으로 일부 집행이 이루어진 상황(약 540만원, '17.~'18. 5. 당사자가 법원에 항고하였으나 기간도과 부적법 항고로 각하, 재항고 기각)에서 18. 6. 검사의 행정청 집행 위탁

추가질의 4. 추가질의 3에 따른 집행 위탁에 대하여 과태료 부과 대상 당사자의 이의 제기가 가능한지 여부

회신

▶ 본건 과태료 처분 재판의 확정 시기

- 본건 과태료는 '05. 4. 1. 수원지방법원 과태료 1,600만원 부과 결정(정식재판), '05. 5. 16. 공시송달로 결정 고지 후 즉시항고 기간 도과로 재판 확정되었습니다(이하 '본건 과태료 재판').

- 위 재판에 대해 당사자가 '17. 11. 21. 추후보완 항고하였으나 부적법한 항고*로 '18. 1. 16. 항고 각하, '18. 5. 28. 재항고 기각이 이루어졌습니다.

* 고지 후 즉시항고 기간(7일), 즉시항고 기간을 지키지 못함에 과실이 없다는 점이 입증되지 아니하므로 즉시항고의 보완 기간(사유가 없어진 날로부터 2주) 역시도 과하였습니다.

- 「질서위반행위규제법」은 법원의 과태료 재판에 대한 즉시항고는 집행정지의 효력이 있다고 규정하나(제38조제1항), 본건의 경우 당사자의 항고가 부적법한 것으로 확정된 이상 본건 과태료 재판(결정)의 효력이 유지됩니다.

▶ 과태료 재판 집행을 위탁 관련(추가질의 3)

- '05. 5. 확정된 본건 과태료 재판 후 '08. 6. 22. 「질서위반행위규제법」이 시행되었으나, 앞서 살핀 「질서위반행위규제법」의 부칙규정에 의해 검사는 동법 제43조에 따라 본건 과태료 재판의 집행을 최초 부과 행정청에 위탁할 수 있는 것으로 해석됩니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제42조(과태료 재판의 집행) ① 과태료 재판은 검사의 명령으로써 집행한다. 이 경우 그 명령은 집행력 있는 집행권원과 동일한 효력이 있다.

제43조(과태료 재판 집행을 위탁) ① 검사는 과태료를 최초 부과한 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁할 수 있고, 위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행한다.

- 다만 대검찰청 「과태료 재판 · 집행에 관한 지침」은 「질서위반행위규제법」 시행 전 과태료 미집행분은 검사가 계속 집행하도록 규정하고 있습니다.

「과태료 재판·집행에 관한 지침」

제1조 (목적) 이 지침은 질서위반행위규제법(이하‘법’이라 한다)에 따른 과태료 재판, 재판집행의 행정청 위탁 및 고액·상습체납자에 대한 제재수단으로서의 감치에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

부칙

제1조(시행일) 이 지침은 2008. 6. 22.부터 시행한다.

제2조(법 시행전 과태료 미집행분 등에 대한 집행) ① 법 시행전 과태료 미집행분은 검사가 계속 집행하도록 한다.

② 법 시행전 법원에서 과태료 결정되었으나 법 시행 후 법원으로부터 결정문 등본을 접수받은 경우에는 검사가 계속 집행하도록 한다.

- ‘05. 5. 확정된 본건 과태료 재판에 대해 당사자가 ’17. 11. 21. 추후보완 항고하여 이에 따른 재판이 있었으나, 법원은 당사자의 항고가 부적법한 것이라는 이유로 ‘18. 1. 16. 항고 각하, ’18. 5. 28. 재항고 기각 재판(결정)을 한바, 항고 각하 및 재항고 기각 재판(결정) 그 자체는 과태료 부과 근거가 되는 재판으로 볼 수 없습니다.*

* 즉시항고 기간을 도과한 항고의 각하 결정은 과태료에 대한 본안 실체판단이 아니고, 이를 과태료 부과 근거 재판으로 볼 경우, 과태료 부과 근거가 되는 재판의 확정시점을 과태료 부과 대상 당사자가 임의로 조절할 수 있게 되는 문제가 발생합니다.

- 결국 위와 같은 항고에 진행된 재판에도 불구하고 본건 당사자에 대한 과태료 부과 근거가 되는 재판은 ‘05. 5. 확정된 본건 과태료 재판이고, 위 지침에 따르면 본건 과태료 재판의 집행은 검사가 집행함이 상당하다고 하겠습니다.

- 그러나 위 지침은 행정기관의 내부 업무처리 기준에 해당하는바, 이에 반하는 과태료 위탁은 그 적절성 여부와는 별론으로 무효에 해당하는 행정처분이라고 이를 정도의 중대·명백한 위법이 있는지는 의문입니다.

관련 판례

「대법원 2003두2403 판결」

행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자의 중대·명백 여부를 판별함에 있어서는 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 한다.

▶ 위탁된 과태료 재판의 집행 관련(질의 1·2·3·4, 추가질의 4)

- 「질서위반행위규제법」 제43조는 과태료 재판의 '집행'만을 행정청에 위탁하는 것이므로 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청은 법원의 재판으로 확정된 과태료를 집행할 수 있을 뿐 새로이 과태료를 부과할 수 없습니다.
- 집행을 위탁받은 행정청은 징수대상자에 대하여 다시 과태료 처분에 필요한 절차(사전통지, 위반행위 조사, 이의제기 절차 등)를 거칠 필요도 없습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조는 당사자가 '납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때(제1항)' 또는 '체납된 과태료를 납부하지 아니한 때(제2항)' 가산금 및 증가산금을 징수할 수 있도록 규정하고 있습니다(납부기한에 대해서는 명시하지 아니하고 있습니다).

- 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청 역시 납부기한 내에 당사자가 과태료를 납부하지 아니한 경우 「질서위반행위규제법」 제24조에 따른 가산금 또는 증가산금의 징수가 가능합니다.
- 「질서위반행위규제법」 제24조의3제1항은 과태료의 징수유예를 규정하고 있는데, 징수유예 대상 과태료에 체납처분비를 포함하고 있습니다.
- 한편 체납처분비란 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류, 보관, 운반과 매각에 든 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 의미하는 것입니다(「국세기본법」 제2조제6호, 지방세기본법 제2조제1항제25호).
- 결국 과태료 징수유예의 대상은 체납처분 중인 과태료의 당사자를 포함하는 것이므로, 과태료 재판의 집행을 위탁받은 행정청도 체납처분 중인 과태료 역시 과태료의 분할납부나 납부유예의 연기 결정이 가능하다고 하겠습니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 "증가산금"이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

제24조의3(과태료의 징수유예 등) ① 행정청은 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 과태료(체납된 과태료와 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 납부하기가 곤란하다고 인정되면 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기(이하 "징수유예등"이라 한다)를 결정할 수 있다.

1. ~ 9. 생략

② ~ ⑥ 생략

「국세기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “체납처분비”(滯納處分費)란 「국세징수법」 중 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류, 보관, 운반과 매각에 드는 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 말한다.

「지방세기본법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

25. “체납처분비”란 「지방세징수법」 제3장의 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류·보관·운반과 매각에 드는 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 말한다.

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제52조가 규정하는 “관허사업의 제한”을 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서 규정하는 ‘신고 체육시설업’에도 적용할 수 있는지

 회신

- 「질서위반행위규제법」 제52조제1항은 “행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 허가등)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 ① 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자이고, 동시에 ② 천재지변이나 그 밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유없이 과태료를 체납한 자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다”고 하여 “관허사업의 제한”을 규정하고 있습니다.
- 이러한 관허사업제한은 과태료의 체납을 방지하고 과태료 체납자에게는 과태료의 납부를 간접적으로 강제하는 행정상 의무이행확보수단으로서, 당사자에게는 불이익을 부과하는 의미를 갖는 것이므로 그 요건은 엄격하게 해석해야 합니다.
- 「질서위반행위규제법」 제52조제1항의 내용을 살펴보면, 관허사업제한의 내용은 허가등을 요하는 사업에 있어서 그 ‘사업의 정지 또는 허가등의 취소’이고, 단지 ‘신고’만을 요하는 사업에 있어서는 규정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 성질상으로 보더라도 ‘신고’는 ‘허가등’의 경우와는 구별되는 것이며, 가사 ‘신고’에 대해 행정청의 수리여부가 문제되는 경우일지라도 이미 신고의 수리가 완결되어 사업이 개시된 이후에는 다시금 수리의 거부가 문제될 수는 없을 것입니다.

- 「체육시설의 설치이용에 관한 법률」 제20조는 ‘신고 체육시설업’을 하려는 자에게 신고의무를 부과하고 있고, 동법 시행령 제21조제3항은 신고를 받은 행정청은 체육시설업 신고증명서를 발급하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이므로, ‘신고 체육시설업’을 하는 자에 대해 과태료가 부과 되는 경우 「질서위반행위규제법」 제52조제1항에 따른 관허사업의 제한은 불가할 것입니다.
-

207 관허사업의 제한(2)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제52조제1항제1호의 “해당 사업과 관련한 질서위반행위로 부과받은 과태료”의 의미와 판단기준

회신

- 관허사업의 제한을 하려면 「질서위반행위규제법」 제52조제1항제1호에 따라 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’로 부과받은 과태료를 체납할 것이 요구됩니다.
- 여기서 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’라 함은 관허사업과 실질적 관련성이 있는 질서위반행위를 의미하므로, 해당 질서위반행위가 관허사업을 영위하는 과정에서 발생한 경우에 그 ‘관련성’이 인정된다고 할 것입니다.
- 이처럼 ‘관련성’을 요구하는 것은, 과태료 체납을 이유로 모든 관허사업을 제한하는 것은 행정법상 부당결부금지원칙에 반할 우려가 있고, 국민의 생업활동을 제약할 가능성이 크다는 점 때문입니다.
- 예컨대 택시회사의 사업과 관련된 질서위반행위에는 그 사업을 영위함에 있어서 필요한 각종 행정법규상 의무위반행위(회사소유의 택시에 대한 자배법상 책임보험, 「자동차관리법」 상 정기검사, 「여객자동차운수사업법」 위반행위 등)뿐만 아니라, 택시회사가 일반택시운송사업자인 택시회사의 지시·감독을 받는 관계에 있거나 또는 종업원의 관계가 있는 경우에는 택시운행을 통한 영업행위에서 발생한 「도로교통법」 상 각종 위반행위(전용차로 위반, 불법주정차 및 속도위반 등)를 포함할 것입니다.

- 그러나 위 예에서 택시회사를 경영하는 자 개인의 자가용 차량의 「도로교통법」 위반 행위나 택시기사의 담배꽂초투기 등은 그 위반자 개인의 질서위반행위일 뿐, 사업과 관련된 질서위반행위라고 보기는 곤란하므로, 이와 관련한 과태료를 포함하여 관허 사업을 제한한다면 부당결부금지의 원칙 및 비례성원칙에 반할 수 있습니다.
-

질의 요지

「전기공사업법」에 따라 전기공사업 등록을 한 당사자가 주정차 위반 과태료 등 47건의 과태료를 체납한 경우 관허사업의 제한을 할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제52조제1항은 “행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 “허가등”이라 함)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 ① 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자이고, 동시에 ② 천재지변이나 그밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유 없이 과태료를 체납한 자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다”고 하여 관허사업제한을 규정하고 있습니다.
- 관허사업의 제한을 하려면 「질서위반행위규제법」 제52조제1항제1호에 따라 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’로 부과받은 과태료를 체납할 것이 요구됩니다.
- 여기서 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’라 함은 관허사업과 실질적 관련성이 있는 질서위반행위를 의미하므로, 해당 질서위반행위가 관허사업을 영위하는 과정에서 발생한 경우에 그 ‘관련성’이 인정된다고 할 것입니다.
- 이처럼 ‘관련성’을 요구하는 것은, 과태료 체납을 이유로 모든 관허사업을 제한하는 것은 행정법상 부당결부금지원칙에 반할 우려가 있고, 국민의 생업활동을 제약할 가능성이 크다는 점 때문입니다.

- 그러나 「전기공사업법」에 따라 전기공사업 등록을 한 전기공사업체에 대해 「질서위반행위규제법」 제52조제1항에 따른 관허사업제한 조치를 하기 위해서는 당해 업체가 체납한 과태료가 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 것이어야 하는바, 자동차검사지연 과태료나 자동차손해배상보장법위반 과태료 등은 이에 해당하지 않는다고 할 것입니다.
 - 또한 관허사업제한이 가능하기 위해서는 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료의 체납금액의 합계가 500만원 이상이어야 하는데 본 건의 전기공사업체는 이러한 요건을 충족하지 못하여 관허사업의 제한이 불가능할 것으로 판단됩니다.
 - 따라서 사안의 경우 관허사업의 제한은 어려울 것으로 보입니다.
-

209 관허사업의 제한(4)

질의 요지

건설시행사가 불법으로 분양 홍보 현수막을 설치하여 「옥외광고물 등 관리법」 위반으로 부과받은 과태료를 체납한 경우 「질서위반행위규제법」 제52조에 따른 관허사업제한을 적용할 수 있는지 여부

회신

- 관허사업의 제한을 하려면 「질서위반행위규제법」 제52조제1항제1호에 따라 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’로 부과받은 과태료를 체납할 것이 요구됩니다.
- 여기서 ‘해당 사업과 관련된 질서위반행위’라 함은 관허사업과 실질적 관련성이 있는 질서위반행위를 의미하므로, 해당 질서위반행위가 관허사업을 영위하는 과정에서 발생한 경우에 그 ‘관련성’이 인정된다고 할 것입니다.
- 이처럼 ‘관련성’을 요구하는 것은, 과태료 체납을 이유로 모든 관허사업을 제한하는 것은 행정법상 부당결부금지원칙에 반할 우려가 있고, 국민의 생업활동을 제약할 가능성이 크다는 점 때문입니다.
- 구체적 사실관계에 따라, 건설사업 허가등 내용에 ‘분양업무’를 하는 것까지 포함되어 있거나 분양업무의 당연한 전제라면(일련의 과정이라면) 분양홍보 현수막 설치로 부과된 과태료 체납을 이유로 건설사업 정지처분을 할 수 있을 것입니다.

210 관허사업의 제한(5)

질의 요지

관허사업제한 조치를 위한 '체납기간'의 판단

회신

- 수개의 과태료와 관련하여 관허사업제한이 문제되는 경우, 「질서위반행위규제법」 제 52조제1항제1호는 “..., 체납발생일로부터 각 1년이 경과하였으며”라고 규정하고 있으므로 각 과태료가 체납발생일로부터 1년이 경과되어야 합니다.
- 만일, 3개의 과태료가 문제되는 경우 각 과태료의 체납기간이 모두 1년 이상 경과한 경우일 것이 요구됩니다.

211 관허사업의 제한(6)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제52조제1항의 체납횟수 및 체납액의 판단에 있어서, 그 과태료 부과주체인 행정청이 동일해야 하는지

회신

- “과태료 체납금액의 합산”과 “체납횟수”의 경우 당사자의 사업과 관련한 질서위반행위로 인해 과태료가 부과되는 이상, 그 과태료 부과주체인 기관이 같을 것이 법령상 요구되고 있지는 않습니다.
- 따라서 해당 기관 외에 타 기관에서 부과된 과태료까지 포함하여, 3회 이상(부과고지서 1통을 1회로 계산) 체납횟수가 인정되고 체납금액의 합계가 500만원 이상인 경우에도 관허사업의 제한이 가능합니다.
- 다만, 「질서위반행위규제법」 제52조의 관허사업제한의 적용요건은 “다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 체납자”여야 하므로, 관허사업 관련성 · 체납자의 자격(허가등을 요하는 사업을 경영하는 자) · 과태료 체납횟수(3회 이상) · 체납금액의 합계(500만원 이상) · 체납기간(각 1년 경과) · 시행령 제11조제3항 각 호의 사유에 해당하지 않을 것이 모두 충족되어야 합니다.

212 관허사업의 제한(7)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따른 ‘허가등을 요하는 사업의 주무관청’의 범위에 국가로부터 허가등의 권한을 위임·위탁받은 공사 및 공단이 포함되는지

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제52조(관허사업의 제한) ② 허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 당해 주무관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

회신

- 허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따라 당해 주무관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가 등의 취소를 요구할 수 있습니다. 이는 당해 허가등의 사무를 담당하는 주무관청의 관할권을 보장하고자 하는 취지의 규정입니다.
- 위 요구는 「질서위반행위규제법 시행령」 제11조제4항에 따라, “1. 체납자의 주소 또는 거소와 성명, 2. 체납자의 사업 장소와 사업 종류, 3. 관허사업을 제한하려는 이유, 4. 그 밖에 관허사업 제한에 관하여 필요한 사항”을 적은 문서(전자문서를 포함한다)로 해야 합니다.

- 「질서위반행위규제법」 제52조제4항에 따라 당해 주무관청은 행정청의 요구에 대하여 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 하고, 「질서위반행위규제법 시행령」 제11조 제5항에 따라 그 조치결과를 지체 없이 해당 행정청에 알려야 합니다.
 - 여기서 “주무관청”의 범위는 단순히 행정기관인지 여부에 따라 결정되는 것이 아니라 해당 사무를 수행할 권한을 법령에 의하여 보유하고 있는지 여부에 따라 판단되어야 합니다. 따라서 허가등의 사무를 위임·위탁받아 처리하게 된 공사 또는 공단 등도 「질서위반행위규제법」 제52조제2항에 따른 주무관청의 범위에 속한다고 할 것입니다.
-

213 관허사업의 제한(8)

질의 요지

「질서위반행위규제법」 시행일(2008. 6. 22.) 전후에 걸쳐서 과태료 체납횟수가 3회에 해당하는 경우 관허사업의 제한 가부

회신

- 「질서위반행위규제법」은 2008. 6. 22.에 시행되었고, 동법 부칙 제2항은 “... 제52조부터 54조까지의 규정은 이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료부터 적용한다”고 규정하고 있습니다.
- “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”라 함은 관허사업의 제한에 관한 각 과태료가 「질서위반행위규제법」 이후에 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 따라 부과되고, 또 체납에 이르게 된 경우를 의미합니다.
- 결국 “3회 이상 체납”이란, 각각의 과태료가 모두 「질서위반행위규제법」 시행 후에 「질서위반행위규제법」이 정하는 절차에 따라 부과되고 체납된 경우이고, “체납금액의 합계” 역시 이러한 각각의 과태료 체납금액의 합계를 의미할 것입니다.

질의 요지

신용정보제공을 하기 위한 체납금액의 기준

회신

- 「질서위반행위규제법」 제53조제1항은 ‘행정청은 과태료징수 또는 공익 목적을 위하여 필요한 경우 「국세징수법」 제7조의2를 준용하여 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조에 따른 신용정보업자 또는 신용정보집중기관의 요청에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공할 수 있다’고 규정 하고 있습니다.
- 그리고 「국세징수법」 제7조의2제1항에서는 ① 체납발생이 1년이 경과하고 체납액이 대통령령이 정하는 금액이상인 자, ② 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 대통령령이 정하는 금액이상인 자에 대한 정보를 제공할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 「국세징수법 시행령」 제10조의2제2항은 대통령령이 정하는 금액을 500만원으로 하고 있으므로, 「질서위반행위규제법」 상 신용정보제공을 위한 요건으로서의 체납액도 500만원이 됩니다.

215 체납자의 감치(1)

질의 요지

감치의 요건

회신

- 「질서위반행위규제법」 제54조가 규정하는 감치(監置)는 사업관련성이나 체납자의 자격 요건은 없으나, 관허사업제한과 마찬가지로 체납금액의 합계액이 1천만원 이상일 것(관허사업제한이 500만원 이상일 것과 구별됩니다) · 체납횟수가 3회 이상일 것 · 체납기간이 각 1년을 경과했을 것 · 과태료납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유없이 체납할 것이라는 요건이 필요합니다.
- 한편, “과태료 체납금액의 합산”과 “체납횟수”의 경우 그 과태료 부과주체인 기관이 같을 것이 법령상 요구되고 있지는 않습니다. 따라서 체납횟수와 체납금액의 합계 시 해당 행정청이 아닌 다른 행정청에서 부과한 과태료를 포함하여 체납금액 및 체납횟수를 판단하게 됩니다.
- 「질서위반행위규제법」 제54조제2항에 따르면 감치의 요건에 모두 해당하는 경우 행정청은 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 감치를 신청할 수 있도록 하고, 감치 재판의 청구, 재판절차 및 집행 등에 관하여는 대법원규칙인 「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」에 의하게 됩니다.

216 체납자의 감치(2)

질의 요지

감치를 하기 위한 체납액의 기준

회신

- 감치제도는 과태료 납부능력이 있음에도 고의적으로 과태료를 체납하는 고액·상습 체납자를 법원의 재판을 통해 과태료 납부시까지 일정기간 구금함으로써 과태료 납부를 간접강제하는 제도입니다.
- 감치는 과태료 납부를 강제시키기 위한 일종의 민사적 제재로서 과태료 체납자에 대한 형벌 등 형사제재와는 구별되는 것입니다. 즉, 감치는 형사처벌이 아니므로 감치 처분을 당하더라도 전과자가 되는 것은 아닙니다.
- 감치를 하기 위해서는 「질서위반행위규제법」 제54조제1항 및 같은 법 시행령 제13조제1항에 따라, 아래의 i), ii) 요건 모두를 갖추어야 합니다.
- i) 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일로부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1,000만원 이상인 체납자일 것, ii) 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우일 것

※ 「질서위반행위규제법 시행령」 제13조제2항 및 제11조제1에 따라 과태료 체납횟수는 과태료 부과 고지서 1통을 1회로 보아 계산합니다.

- 결국, 3개 이상의 과태료를 체납하고 있고, 각각의 과태료는 체납발생일로부터 모두 1년이 경과하였으며, 체납액의 합계가 1,000만원 이상인 경우로서 위반행위자가 과

태로 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우 감치의 대상이 될 수 있습니다.

217 체납자의 감치(3)

질의 요지

법인에 부과된 과태료에 대하여, 대표자를 감치하려는 경우 납부능력의 판단기준

회신

- 「질서위반행위규제법」 제54조제1항은 과태료 체납자가 '① 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1천만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 경우, ② 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우'에 모두 해당하는 경우 검사의 청구에 따라 법원의 결정으로 감치에 처할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그런데 과태료 납부 당사자가 '법인'인 경우에 「질서위반행위규제법」 제54조제1항은 그 대표자를 감치의 대상으로 하고 있습니다. 이 경우 납부능력의 판단기준을 '법인'으로 해야 하는지 아니면 '대표자'로 해야 하는지가 문제됩니다.
- 그러나 과태료는 법위반행위자에게 부과되고 그 처분에 따른 효과도 법 위반행위자에게만 미치는 것이 원칙이므로 해당 법률에 의해 법 위반행위를 한 법인에게 과태료가 부과된 것이라면 그 과태료를 법인이 체납한 경우에 납부능력의 판단 역시 '법인'을 기준으로 판단해야 한다고 해석됩니다.
- 따라서 「질서위반행위규제법」 제54조제1항제2호에 따른 '과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우'에 해당하는지를 판단함에 있어서는 과태료를 부과받은 법인의 과태료 납부능력만을 고려하는 것이 타당합니다.

218 체납자의 감치(4)

질의 요지

지입차주가 현물출자한 자동차의 소유자로 등록된 운수회사가 「질서위반행위규제법」에 따른 과태료 체납자에 대한 감치의 대상에 해당하는지 여부 등

회신

▶ 지입차주에 대한 과태료 부과 및 감치 등

- 「도로교통법」 제160조제3항은 “차가 제5조, 제13조제3항, 제15조제3항(제61조제2항에서 준용되는 경우를 포함한다), 제17조제3항, 제32조 내지 제34조 또는 제60조 제1항의 규정을 위반한 사실이 사진·비디오테이프나 그 밖의 영상 기록매체에 의하여 입증되고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제56조제1항의 규정에 의한 고용주 등에 대하여 20만원 이하의 과태료에 처한다”고 규정하고 있습니다.
- 여기서 ‘고용주등’이란 “차의 운전자를 고용하고 있는 사람이나 직접 이를 관리하는 지위에 있는 사람 또는 차의 사용자”를 말합니다.
- 따라서 지입차주가 현물출자한 차량의 소유자로 등록되어 있는 운수회사는 ‘고용주등’에 해당한다고 할 것입니다.
- 「도로교통법」 제160조제3항에 따라서 운수회사에 과태료가 부과되면 운수회사가 과태료를 납부하여야 하며 과태료를 납부하지 않고 「질서위반행위규제법」 제54조의 요건이 갖추어지면 법원의 재판을 통하여 법인의 대표자를 감치할 수 있습니다.

- 한편, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 당사자가 납부기한 내에 과태료를 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 따라서 운수회사에 부과된 과태료를 납부하지 않는 경우에는 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라서 징수할 수 있고, 이에 따라 운수회사의 재산을 압류하는 경우에는 위반행위에 사용된 차량만 압류할 수 있는 것은 아니고 운수회사의 모든 재산에 관하여 압류할 수 있습니다.

▶ 위반행위자가 밝혀진 경우

- 「도로교통법」 제160조제4항은 “제3항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 과태료처분을 할 수 없다”고 규정하면서 “제161조제2항의 규정에 의한 이의제기의 결과 위반행위를 한 운전자가 밝혀진 경우”에는 ‘고용주등’에게 과태료를 부과할 수 없다고 규정하고 있습니다.
- 따라서 운수회사가 과태료부과에 대하여 이의를 제기하고 위반행위를 한 운전자가 밝혀진 경우에는 운수회사가 과태료를 납부할 의무를 부담하지 않으며 따라서 과태료의 체납에 대한 제재도 받지 않게 됩니다.

219 체납자의 감치(5)

질의 요지

과태료 체납자의 주소변동으로 다수의 압류관서가 있는 경우 「질서위반행위규제법」 제 54조제2항에 따라 감치를 신청할 수 있는 행정청은 어디인지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제54조제2항은 “행정청은 과태료 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다”고 규정하고 있고, 신청을 받은 검사는 「과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙」 제2조에 따라 청구 당시 체납자(법인인 경우에는 대표자)의 주소지를 관할하는 지방법원 또는 그 지원에 감치재판을 청구하도록 하고 있습니다.
- 법령상 감치신청을 할 행정청을 별도로 규정하고 있지 아니하므로 다수의 압류관서가 있는 경우 과태료 체납자가 「질서위반행위규제법」 제54조제1항의 모든 요건을 충족하는 한 해당 행정청 모두 감치청구를 신청할 수 있습니다.

※ 단, 감치재판은 ‘청구 당시 체납자 주소지 법원 전속관할’입니다.

220 자동차 등록번호판 영치(1)

질의 요지

사전통지 후 영치 전 과태료 일부 납부로 영치요건이 충족되지 않게 된 경우에도 영치가 가능한지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제55조는 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니한 자에 대하여 ‘체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있는 제도’를 규정하고 있고, 구체적 영치의 요건 및 절차 등을 대통령령에 위임하고 있습니다. 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제2항은 ‘자동차 관련 과태료 합계 30만원 이상을 60일 이상 체납하고, 그 과태료와 관계된 자동차가 과태료를 체납한 당사자의 소유일 것’을 번호판 영치 요건으로 정하고 있습니다.
- 판례상 처분시를 행정처분 요건의 기준시점으로 보고 있는 점(대법원 2007. 5. 11. 선고 2007두1811 판결 참조)에 비추어 위와 같은 영치 요건은 영치 당시를 기준으로 한다고 해석됩니다.
- 따라서 ‘사전통지 후 영치 전의 일부 과태료 납부’로 인해 과태료 체납액이 30만원에 미달하게 된 경우 번호판을 영치할 수 없습니다.

221 자동차 등록번호판 영치(2)

질의 요지

자동차를 2대 이상 소유한 자가 자동차 관련 과태료를 체납한 경우 위반차량이 아닌 동인 소유의 다른 차량 번호판도 영치할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제2항제3호는 영치요건 중의 하나로 ‘자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 과태료를 체납한 당사자 소유일 것’을 규정하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법」 제55조제1항에서 명백히 ‘자동차 관련 과태료와 관계된 자동차일 것을 요건으로 하므로, 체납자 소유의 자동차 전체가 아니라 체납자 소유이면서 해당 질서위반행위와 관계된 자동차로 한정하여 자동차 등록번호판 영치 여부를 판단하여야 할 것입니다.
- 따라서 만약 당사자가 2대 이상의 자동차를 소유하고 있는 경우라 하더라도 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차에 대해서만 자동차 등록번호판 영치 여부를 판단하여야 할 것입니다.

222 자동차 등록번호판 영치(3)

질의 요지

「질서위반행위규제법」에 따른 자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판 영치와 관련하여 과태료 체납독촉 고지서를 이용하여 영치전 통지를 할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제55조는 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니한 자에 대하여 ‘체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있는 제도’를 규정하고 있고, 구체적 영치의 요건 및 절차 등을 대통령령에 위임하고 있습니다.
- 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제3항은 행정청이 자동차 등록번호판을 영치할 때에는 미리 당사자에게 10일 이내에 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니하면 즉시 등록번호판을 영치할 것이라는 뜻을 통지하여야 할 의무를 명시하고 있습니다.
- 그리고 행정청이 영치를 위하여 이와 같은 통지를 할 때에는 ① 당사자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명), ② 과태료부과의 원인이 된 사실, 체납된 과태료 금액 및 적용 법령, ③ 과태료 체납자 소유자동차의 등록번호 및 종류가 기재된 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서로 함)으로 하여야 합니다(영 제14조제4항).
- 이와 같은 「질서위반행위규제법 시행령」 제14조제3항 및 제4항에 따른 자동차 등록번호판 영치 전 행정청의 사전통지의무는 영치로 인한 국민의 불이익을 최소화하기 위한 행정청의 절차상 준수사항으로서 독자적인 의의를 가진다고 할 것입니다.

- 특히 영치를 위하여 사전 통지를 할 때 포함되어야 할 사항들이 법령상에 명시되어 있는 점, 「질서위반행위규제법 시행령」 제3조는 당사자가 제2항에 따른 영치요건을 충족한 상황을 전제로 하고 있으나 체납독촉고지서 발송시에 이러한 요건을 충족하지 못한 경우가 있을 수 있다는 점, 과태료 체납독촉고지서는 그 목적과 내용, 법적 효력 등에 있어서 영치전 사전통지와 전혀 별개의 것이라는 점 등에 비추어, 과태료 체납독촉고지서에 자동차 등록번호판 영치 전 사전통지사항을 포함시켜 추후 체납차량 발견시 즉시 영치를 하는 것은 부적법한 조치로 판단됩니다.
-

223 자동차 등록번호판 영치(4)

질의 요지

체납된 과태료가 납부되었을 경우 사인간 작성한 서류를 근거로 영치된 자동차 등록번호판을 자동차 점유자에게 반환할 수 있는지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 제55조제3항은 체납된 자동차 관련 과태료를 납부한 경우, 행정청은 영치한 자동차 등록번호판(이하 '번호판')을 즉시 내주어야 한다고 규정하고 있을 뿐 번호판 반환에 대한 구체적인 절차나 그 상대방에 대한 내용은 규정하고 있지 않습니다.
- 다만, 「질서위반행위규제법」 제24조제3항은 과태료에 관한 체납처분은 국세 또는 지방세의 체납처분의 예에 따르도록 규정하고 있고, 번호판 영치제도는 과태료 납부를 강제하기 위한 체납처분의 일종으로 해석할 수 있으므로, 국세체납으로 인한 압류를 해제하였을 때 그 압류재산을 체납자 또는 정당한 권리자에게 반환하여야 한다고 규정한 「국세징수법」 제54조제3항을 유추적용할 수 있을 것입니다.
- 따라서, 행정청은 특별한 사정이 없는 한 영치가 해제된 번호판을 체납자 뿐만 아니라 그 자동차를 점유할 정당한 권리가 있는 자에게도 반환할 수 있을 것으로 판단됩니다.

관련 규정

「국세징수법」

제54조(압류의 해제) ③ 세무서장은 제3자에게 압류재산을 보관하게 한 경우에 그 재산의 압류를 해제하였을 때에는 그 보관자에게 압류해제 통지를 하고 압류재산은 체납자 또는 정당한 권리자에게 반환하여야 한다.

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세의 예에 따라 징수한다.

- 또한 영치 번호판 반환 요구자가 자동차를 점유할 정당한 권리를 입증하는 방법은 특별히 제한되지 아니하므로, 행정청은 제출된 서류가 사인간 작성된 것이라고 하더라도 그 서류의 신빙성을 판단하여 번호판의 반환여부를 결정할 수 있을 것입니다.

224 자동차 등록번호판 영치(5)

질의 요지

과태료 체납자가 새롭게 구입한 차량에 대해 대체 압류와 자동차 등록번호판의 영치가 가능한지 여부

회신

- 과태료 부과처분에 대하여 당사자가 일정한 기한 내에 이의를 제기하지 아니하고 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하게 됩니다(「질서위반행위규제법」 제24조제3항).
- 「국세징수법」 제24조 내지 「지방세징수법」 제33조는 “납세자의 재산”을 압류할 수 있다고 규정하고 있으므로, 결국 압류 시점을 기준으로 과태료 체납자의 재산이기만 하면 ‘압류’는 가능합니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

「국세징수법」

제24조(압류) ① 세무서장(체납기간 및 체납금액을 고려하여 대통령령으로 정하는 체납

자의 경우에는 지방국세청장을 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

「지방세징수법」

제33조(압류) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 납세자의 재산을 압류한다.

1. 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함한다. 이하 같다)을 받고 지정된 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때
2. 제22조제1항에 따라 납세자가 납부기한 전에 지방자치단체의 징수금의 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 완납하지 아니할 때

- 그러나 자동차 등록번호판의 ‘영치’에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제55조제1항에서 과태료 체납자의 소유이면서 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차일 것을 요합니다.

관련 규정

「질서위반행위규제법」

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① 행정청은 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료(이하 "자동차 관련 과태료"라 한다)를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다.

- 따라서 과태료 체납자가 새롭게 취득한 자동차에 대하여는, 체납된 자동차 과태료와 관계된 사정이 없는 이상 그 등록번호판의 ‘영치’는 불가능할 것으로 판단됩니다.

225 자동차 등록번호판 영치(6)

질의 요지

영치한 등록번호판이 장기 방치된 경우, 행정청의 내부지침을 제정하여 이를 폐기할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」은 자동차 번호판 폐기에 대하여 별도로 규정하고 있지 않고, 다만, 「질서위반행위규제법」 제55조제3항은 당사자가 자동차 관련 과태료를 납부한 경우 행정청은 영치한 자동차 등록번호판을 즉시 내주어야 한다고 규정하고 있을 뿐입니다.
- 이러한 규정에 비추어 자동차 번호판 영치제도는 번호판의 반환과 재사용을 전제로 하고 있는 것이므로 행정청이 내부지침을 마련하여 이를 폐기할 수는 없다고 판단됩니다.
- 만일 당사자가 과태료를 납부하고 반환을 요구하였음에도 행정청이 번호판을 폐기하여 이를 반환하지 못하면, 행정청은 당사자에게 손해배상책임을 지게될 수 있습니다.

226 소유권이전시 납부증명서 제출(1)

질의 요지

2011. 7. 6. 시행된 「질서위반행위규제법」 제56조가 적용되지 않는 경우로서, 압류된 자동차를 매수한 경우 과태료 납부 의무를 매수인(신소유자)과 매도인 중 누가 부담하는지

회신

▶ 과태료 납부 의무자

- 과태료는 의무위반자에게 부과되는 일신전속적인 성질을 가지는 행정질서벌로서, 원칙적으로 과태료 납부 의무는 승계되지 않습니다. 따라서 매수인이 자동차의 대금을 납부하고 이를 인도받았다고 하더라도, 과태료 납부 의무는 여전히 자동차의 매도인이 부담하게 됩니다.

※ 당사자간 특약으로 과태료 납부 의무자를 신소유자로 할 수 있는지

만일 당사자들끼리 신소유자가 자동차 관련 과태료를 대신 납부하는 약정을 한 경우 공서양속에 반하는 계약이 아닌 한 당사자 사이에 그 효력을 인정할 수는 있으나, 그 당사자간 계약을 근거로 과태료 납부 의무자가 신소유자로 변경되는 것은 아닙니다. 즉, 당사자간 계약의 효력과 과태료 납부 의무자가 누구인지의 문제는 별개의 문제로서, 당사자간 계약으로 행정청에 대한 과태료 납부 의무자를 변경할 수는 없습니다.

※ 행정청이 「질서위반행위규제법」 제56조를 근거로 신소유자에게 과태료 납부의무 승계처분을 할 수 있는지

또한 「질서위반행위규제법」 제56조는 자동차 이전 등록시 자동차 관련 과태료 납부 증명서를 제출하게 함으로써 과태료 납부를 간접적으로 강제하는 규정으로서, 과태료 납부의무를 신소유자에게 승계되도록하는 규정이라거나 행정청이 승계처분을 할 수 있도록 하는 규정이라 볼 수 없습니다.

▶ 압류 및 공매처분

- 그런데 압류는 집행기관이 책임재산을 강제적으로 확보하여 법률상 또는 사실상 처분을 하지 못하도록 하고(압류의 처분금지효) 그 재산을 환가할 수 있는 상태에 두는 것입니다. 과태료 체납자가 압류된 자동차를 매수인에게 양도하더라도, 압류의 효력 때문에 매수인은 압류채권자에게 대항할 수는 없습니다.
- 따라서 과태료 납부의무자인 매도인이 과태료를 납부하지 않아, 행정청이 자동차를 매각(공매)하는 경우 매수인은 압류채권자에게 대항할 수 없으므로 그 매각(공매)을 수인할 수밖에 없습니다.
- 결론적으로 과태료 납부대상자는 매수인(신소유자)이 아니라, ‘매도인’이고, 다만 매도인이 과태료 납부를 하지 아니하는 경우 매수한 자동차에 대하여 행정청의 매각(공매)처분이 이루어질 수 있습니다.

227 소유권이전시 납부증명서 제출(2)

질의 요지

과태료 부과대상 자동차의 소유권이 위반자 외 다른 사람 명의로 변경되거나 등록말소되어 위반행위자의 다른 차량을 대신 압류하는 '대체압류'가 이루어진 경우, 그 대체압류된 자동차의 이전등록시 대체압류의 원인이 된 과태료 납부 증명서를 제출해야 하는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제56조에 따라 압류등록이 되어 있는 자동차는 과태료 납부 증명서를 제출하여야 이전등록이 가능한바, 과태료로 인해 압류가 있으면 모두 해당하는 것은 아니고, '자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 그 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류등록된 경우'로 한정됩니다.
- 그런데 다른 자동차와 관련되어 부과된 과태료로 인하여 압류등록이 된 경우에는 '그 자동차 관련 과태료 체납으로 인한 경우'라 볼 수 없어 그 '다른 자동차'에 관한 과태료 납부 증명서를 제출하지 않더라도 압류등록이 된 차량의 이전등록이 가능한 것으로 해석됩니다.
- 결국 과태료 부과대상 자동차의 소유권이 위반자 외 다른 사람 명의로 변경되거나 등록말소되어 위반행위자의 다른 차량을 대신 압류하는 '대체압류'가 이루어진 경우, 대체압류의 원인이 된 과태료 납부 증명서를 제출하지 않아도 대체압류된 자동차의 이전등록이 가능하다고 할 것입니다.
- 다만, 이 경우 '압류'는 이전등록에 관계없이 계속 유지되므로, 과태료 부과 행정청은 그 자동차를 공매하는 등 압류재산 환가절차를 거쳐 체납액을 징수할 수 있습니다.

228 소유권이전시 납부증명서 제출(3)

질의 요지

자동차 과태료 납부증명서를 자동차 소유권이전을 내용으로 하는 법원의 화해조서로 대체할 수 있는지

회신

- 「질서위반행위규제법」 제56조는 자동차 관련 과태료 징수율을 제고하고, 자동차 관련 과태료에 대한 준법의식을 제고하기 위하여 과태료 납부증명서의 제출을 의무화한 것인바, 법원의 화해조서는 이에 따라 소유권이전등록을 할 수 있다는 실체적 권리에 대한 의미를 가질 뿐, 「질서위반행위규제법」 제56조의 적용을 배제할 수 있는 것은 아닙니다.
- 따라서 당사자는 과태료 납부증명서를 화해조서 등으로 대체할 수 없습니다.

질의 요지

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “옥외광고물법”이라 함) 제10조제3항 및 제4항에 따른 의무를 이행하지 않는 정보통신서비스 제공자에게 「질서 위반행위규제법」 제57조제1항에 따른 과태료를 부과할 수 있는지 여부 등에 대한 검토

관련 규정

「옥외광고물법」

제10조(위반 등에 대한 조치) ③ 시장등은 광고물등의 허가·신고에 관한 제3조를 위반하거나 제5조에 해당하는 광고물 중 전화번호 외에는 연락처가 없는 광고물에 대해서는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자(이하 “정보통신서비스 제공자”라 한다)에게 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 제5조에 해당하는 광고물에 대해서는 정보통신서비스 제공자에게 해당 전화번호에 대한 전기통신서비스 이용의 정지를 요청할 수 있다.

회신

- 행정청이 「옥외광고물법」 제10조제3항에 따라 정보통신서비스 제공자에게 서비스 이용자의 성명 등에 대한 자료의 열람·제출을 요청한 경우, 위 서비스 제공자가 이에 응하지 아니한 경우 「질서위반행위규제법」 제57조제1항에 따른 과태료 부과가 가능한 문제됩니다.

- 그러나 「질서위반행위규제법」 제22조제2항은 행정청이 질서위반행위의 성립 여부를 확정하기 위해 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사할 수도 있도록 하는 권한의 근거임에 반하여, 「옥외광고물법」 제10조제3항 및 제4항은 동법 제3조를 위반한 광고물의 출처를 확인하기 위하여 필요한 자료의 열람이나 제출을 정보통신서비스 제공자에게 요청할 수 있도록 하는 내용을 규정하고 있으므로, 양 조항은 입법취지와 내용 등을 고려할 때 별개의 독립된 규정이라고 할 것입니다.
 - 따라서 정보통신서비스 제공자가 「옥외광고물법」 제10조제3항을 위반했다는 이유로 곧바로 「질서위반행위규제법」 제57조제1항의 과태료를 부과할 수는 없는 것으로 해석됩니다.
- ※ 참고로 「옥외광고물법」 제10조제3항에 따른 자료의 열람·제출의 요청에 응하지 아니한 경우에, 「옥외광고물법」은 별도의 법적 강제수단이나 제재에 관한 규정을 두고 있지 않습니다.

질의 요지

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하, '전자상거래법'이라 함) 제15조제2항의 의무를 위반하여 시장·군수·구청장(이하, '구청장 등'이라 함)이 같은 법 제26조에 따라 위반행위에 대한 조사를 한 경우, 「전자상거래법」에 이러한 조사행위를 거부·방해·기피한 자에 대한 과태료 부과 규정이 따로 존재하지 않음에도 불구하고 「질서위반행위규제법」 제57조에 근거하여 당사자에게 과태료 부과처분을 할 수 있는지 여부

관련 규정

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」

제15조(재화등의 공급 등) ② 통신판매업자는 청약을 받은 재화등을 공급하기 곤란하다는 것을 알았을 때에는 지체 없이 그 사유를 소비자에게 알려야 하고, 선지급식 통신판매의 경우에는 소비자가 그 대금의 전부 또는 일부를 지급한 날부터 3영업일 이내에 환급하거나 환급에 필요한 조치를 하여야 한다.

제26조(위반행위의 조사 등) ① 공정거래위원회, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 법을 위반한 사실이 있다고 인정할 때에는 직권으로 필요한 조사를 할 수 있다.

「질서위반행위규제법」

제22조(질서위반행위의 조사) ② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

제57조(과태료) ① 제22조제2항에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

회신

- 「질서위반행위규제법」 제22조는 행정청이 질서위반행위, 즉 과태료 부과 대상이 되는 법 위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있는 경우에만 적용되며, 제57조의 과태료 부과 역시 제22조에 따른 검사를 거부·방해·기피한 경우에만 적용되므로, 「질서위반행위규제법」 제57조에 근거하여 과태료를 부과하기 위해서는 그 전제로서 과태료 부과 대상이 되는 법위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어야 합니다.
- 「전자상거래법」 제15조제2항은 통신판매업자에게 소비자로부터 청약을 받은 재화등을 공급하기 곤란하다는 것을 알았을 경우 지체 없이 그 사유를 소비자에게 알리도록 의무를 부과하고 있으나, 해당 의무 위반행위에 대한 과태료 부과 규정은 별도로 두고 있지 않습니다.
- 따라서 이 경우 같은 법 제26조의 구청장 등의 조사는 과태료 부과 대상이 되는 법 위반행위에 대한 조사의 성격을 지니고 있지 않음이 명백하다 하겠습니다.
- 결국 「전자상거래법」에 이러한 조사행위를 거부·방해·기피한 자에 대해 과태료를 부과하는 규정을 따로 두고 있지 않다면, 「질서위반행위규제법」 제22조 및 제57조의 해석상 「전자상거래법」 제15조제2항의 의무 위반 여부에 대한 구청장등의 조사를 거부·방해·기피하는 행위에 대해서 「질서위반행위규제법」 제57조에 근거하여 과태료를 부과하는 것은 어렵다고 판단됩니다.

231 고유식별정보의 처리

질의 요지

당사자 또는 체납자에게 발송하는 서면의 일부를 「전자문서 및 전자거래 기본법」에 따른 공인전자문서중계 서비스를 통해 전자문서로 고지하기 위하여 주민등록번호를 활용하는 것이 가능한지 여부

※ 공인전자문서중계 서비스를 통해 전자문서를 발송하기 위해서는 주민등록번호를 C로 변환하는 과정이 반드시 필요하므로, 전자문서 발송 대상자의 주민등록번호를 활용해야 합니다.

회신

- 「질서위반행위규제법 시행령」 제15조는 과태료 부과·징수 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 필요한 경우 주민등록번호 등의 고유식별정보를 처리할 수 있도록 하는 규정을 두고 있으므로, 과태료 부과 과정에서 서면의 일부를 전자문서로 대체하기 위하여 불가피하게 필요한 경우 주민등록번호를 처리할 수 있는 것으로 판단됩니다.

「질서위반행위규제법 시행령」

제15조(고유식별정보의 처리) 행정청 또는 검사는 법 및 이 영에 따른 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국 인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

※ 다만 「질서위반행위규제법」 및 「질서위반행위규제법 시행령」에 따라 행정청이 당사자에게 서면 대신 전자문서로 통지하기 위해서는 당사자가 이에 동의하여야 함을 유의할 필요가 있습니다.

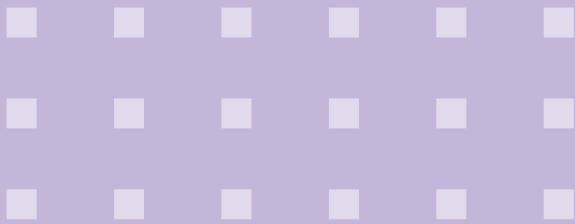
232 2007년 질서위반행위규제법 부칙

질의 요지

「질서위반행위규제법」 부칙 제2항의 “이 법 시행 후 최초로 발생한 체납 과태료”의 구체적 의미가 동법 시행일 이후 동법에서 정한 절차에 따라 부과한 과태료가 체납된 것을 의미하는지 아니면 동법 시행일 이전에 부과한 과태료가 동법 시행일 이후에 체납되는 경우를 의미하는 것인지 여부

회신

- 「질서위반행위규제법」 시행 전에 부과되었지만 「질서위반행위규제법」 시행 후에 체납된 과태료에 대하여 까지 가산금규정 등을 적용하게 되면 가산금부과 등에 대해서 사전에 고지 받지 못한 질서위반행위자에게도 가산금이 부과되게 되어 국민들에게 예측하지 못한 불이익을 줄 수 있기 때문에, 위 부칙 제2항의 의미는 “「질서위반행위규제법」 시행 후 「질서위반행위규제법」에서 규정하고 있는 절차에 따라서 부과된 과태료가 체납된 것을 의미하는 것”을 의미한다고 할 것입니다.
- 결국 「질서위반행위규제법」 시행(2008. 6. 22.) 전에 발생한 질서위반행위라고 하더라도 ‘법 시행 후’ 「질서위반행위규제법」의 절차에 따라 과태료가 부과되고 또 체납된 경우에는 가산금징수 등의 제재 규정을 적용할 수 있습니다.
- 반면에 「질서위반행위규제법」 시행 전에 과태료 사전통지 등 절차가 이루어지고, 법 시행 후 과태료가 체납된 경우에는 가산금징수 등의 제재 규정을 적용할 수 없습니다.



제 5 편

부 록

질서위반행위규제법 법령집(2021. 1. 1. 시행)



질서위반행위규제법

해설집

부 록



부 록

질서위반행위규제법 법령집(2021. 1. 1. 시행)

질서위반행위규제법

[시행 2021. 1. 1.] [법률 제17758호, 2020. 12. 29., 타법개정]

법무부(법무심의관실) 02-2110-3164

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 제외한다.

가. 대통령령으로 정하는 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위

시행령 제2조(질서위반행위에서 제외되는 행위) ① 「질서위반행위규제법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위”란 「민법」, 「상법」 등 사인(私人) 간의 법률관계를 규율하는 법 또는 「민사소송법」, 「가사소송법」, 「민사집행법」, 「형사소송법」, 「민사조정법」 등 분쟁 해결에 관한 절차를 규율하는 법률상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.

나. 대통령령으로 정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위

시행령 제2조(질서위반행위에서 제외되는 행위) ② 법 제2조제1호나목에서 “대통령령으로 정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위”란 「공증인법」·「법무사법」·「변리사법」·「변호사법」 등 기관·단체 등이 질서 유지를 목적으로 구성원의 의무 위반에 대하여 제재를 할 수 있도록 규정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.

2. “행정청”이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖의 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)을 말한다.
3. “당사자”란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

제4조(법 적용의 장소적 범위) ① 이 법은 대한민국 영역 안에서 질서위반행위를 한 자에게 적용한다.

② 이 법은 대한민국 영역 밖에서 질서위반행위를 한 대한민국의 국민에게 적용한다.

③ 이 법은 대한민국 영역 밖에 있는 대한민국의 선박 또는 항공기 안에서 질서위반행위를 한 외국인에게 적용한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

제2장 질서위반행위의 성립 등

제6조(질서위반행위 법정주의) 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다.

제7조(고의 또는 과실) 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

제8조(위법성의 착오) 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 질서위반행위는 그 오인에 정당한 이유가 있는 때에 한하여 과태료를 부과하지 아니한다.

제9조(책임연령) 14세가 되지 아니한 자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.
다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조(심신장애) ① 심신(心神)장애로 인하여 행위의 옳고 그름을 판단할 능력이 없거나 그 판단에 따른 행위를 할 능력이 없는 자의 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

② 심신장애로 인하여 제1항에 따른 능력이 미약한 자의 질서위반행위는 과태료를 감경한다.

③ 스스로 심신장애 상태를 일으켜 질서위반행위를 한 자에 대하여는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

제11조(법인의 처리 등) ① 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종업원이 업무에 관하여 법인 또는 그 개인에게 부과된 법률상의 의무를 위반한 때에는 법인 또는 그 개인에게 과태료를 부과한다.

② 제7조부터 제10조까지의 규정은 「도로교통법」 제56조제1항에 따른 고용주등을 같은 법 제160조제3항에 따라 과태료를 부과하는 경우에는 적용하지 아니한다.

제12조(다수인의 질서위반행위 가담) ① 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 때에는 각자가 질서위반행위를 한 것으로 본다.

② 신분에 의하여 성립하는 질서위반행위에 신분이 없는 자가 가담한 때에는 신분이 없는 자에 대하여도 질서위반행위가 성립한다.

③ 신분에 의하여 과태료를 감경 또는 가중하거나 과태료를 부과하지 아니하는 때에는 그 신분의 효과는 신분이 없는 자에게는 미치지 아니한다.

제13조(수개의 질서위반행위의 처리) ① 하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과한다.

- ② 제1항의 경우를 제외하고 2 이상의 질서위반행위가 경합하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과한다. 다만, 다른 법령(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령으로 정하는 바에 따른다.

제14조(과태료의 산정) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

제15조(과태료의 시효) ① 과태료는 행정청의 과태료 부과처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 5년간 징수하지 아니하거나 집행하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

- ② 제1항에 따른 소멸시효의 중단·정지 등에 관하여는 「국세기본법」 제28조를 준용한다.

국세기본법 제28조(소멸시효의 중단과 정지) ① 제27조에 따른 소멸시효는 다음 각 호의 사유로 중단된다. <개정 2020. 12. 29.>

1. 납부고지
2. 독촉
3. 교부청구
4. 압류

- ② 제1항에 따라 중단된 소멸시효는 다음 각 호의 기간이 지난 때부터 새로 진행한다. <개정 2020. 12. 29.>

1. 고지한 납부기간

2. 독촉에 의한 납부기간

3. 교부청구 중의 기간

4. 압류해제까지의 기간

③ 제27조에 따른 소멸시효는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간에는 진행되지 아니한다. <개정 2017. 12. 19., 2020. 12. 29.>

1. 세법에 따른 분납기간

2. 세법에 따른 납부고지의 유예, 지정납부기한·독촉장에서 정하는 기한의 연장, 징수 유예기간

3. 세법에 따른 압류·매각의 유예기간

4. 세법에 따른 연부연납(年賦延納)기간

5. 세무공무원이 「국세징수법」 제25조에 따른 사해행위(詐害行爲) 취소소송이나 「민법」 제404조에 따른 채권자대위 소송을 제기하여 그 소송이 진행 중인 기간

6. 체납자가 국외에 6개월 이상 계속 체류하는 경우 해당 국외 체류 기간

④ 제3항에 따른 사해행위 취소소송 또는 채권자대위 소송의 제기로 인한 시효정지의 효력은 소송이 각하·기각 또는 취하된 경우에는 효력이 없다.

[전문개정 2010. 1. 1.]

제3장 행정청의 과태료 부과 및 징수

제16조(사전통지 및 의견 제출 등) ① 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 당사자(제11조제2항에 따른 고용주등을 포함한다. 이하 같다)에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회

를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

② 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다.

시행령 제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 5. 10., 2018. 12. 31.>

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인
4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람

5. 미성년자

② 법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다.

[본조신설 2009. 12. 15.]

시행령 제3조(사전통지 및 의견제출 등) ① 법 제16조제1항에 따라 행정청이 과태료 부과에 관하여 미리 통지하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2009. 12. 15., 2013. 5. 10., 2021. 1. 26.>

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
 2. 과태료 부과에 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법령
 3. 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소
 4. 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한
 5. 법 제18조에 따라 자진 납부하는 경우 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다)
 - 5의2. 법 제18조제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 같은 조 제2항에 따라 과태료 부과 및 징수절차가 종료되어 법 제16조에 따른 의견 제출 및 법 제20조에 따른 이의제기를 할 수 없다는 사실
 6. 제2조의2에 따라 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액이 결정된 경우에는 그 금액을 포함한다)
 7. 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항
- ② 당사자는 제1항제4호의 의견제출 기한 이내에 서면(전자문서를 포함한다)으로 의견을 제출하거나 말로 의견을 진술할 수 있고, 그 주장을 증명하기 위하여 증거자료 등을 제출할 수 있다. <개정 2013. 5. 10.>
- ③ 행정청은 당사자가 제2항에 따라 말로 의견을 진술한 경우에는 진술자와 그 의견의 요지를 기록해 두어야 한다. <개정 2013. 5. 10.>

제17조(과태료의 부과) ① 행정청은 제16조의 의견 제출 절차를 마친 후에 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 과태료를 부과하여야 한다. <개정 2011. 4. 5.>

② 제1항에 따른 서면에는 질서위반행위, 과태료 금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 명시하여야 한다.

③ 삭제 <2016. 12. 2.>

시행령 제4조(과태료 부과 고지서) 법 제17조제1항에 따라 행정청이 과태료를 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2011. 6. 24., 2013. 5. 10.>

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
2. 과태료 부과에의 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용법령
3. 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소
4. 과태료 납부 기한, 납부 방법 및 수납 기관
5. 과태료를 내지 않으면 다음 각 목의 불이익이 부과될 수 있다는 사실과 그 요건
 - 가. 법 제24조에 따른 가산금 부과
 - 나. 법 제52조에 따른 관허사업 제한
 - 다. 법 제53조제1항에 따른 신용정보 제공
 - 라. 법 제54조에 따른 감치(監置)
 - 마. 법 제55조에 따른 자동차 등록번호판의 영치
6. 법 제20조에 따른 이의제기 기간과 방법
7. 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항

제17조의2(신용카드 등에 의한 과태료의 납부) ① 당사자는 과태료, 제24조에 따른 가산금, 중가산금 및 체납처분비를 대통령령으로 정하는 과태료 납부대행기관을 통하여 신용카드, 직불카드 등(이하 “신용카드등”이라 한다)으로 낼 수 있다.

② 제1항에 따라 신용카드등으로 내는 경우에는 과태료 납부대행기관의 승인일을 납부일로 본다.

③ 과태료 납부대행기관은 납부자로부터 신용카드등에 의한 과태료 납부대행 용역의 대가로 납부대행 수수료를 받을 수 있다.

④ 과태료 납부대행기관의 지정 및 운영, 납부대행 수수료에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2016. 12. 2.]

시행령 제4조의2(신용카드 등에 의한 과태료의 납부) ① 법 제17조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 과태료 납부대행기관”이란 정보통신망을 이용하여 신용카드, 직불카드 등(이하 “신용카드등”이라 한다)에 의한 결제를 수행하는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 금융위원회의 허가를 받아 설립된 금융결제원
2. 시설, 업무수행능력, 자본금 규모 등을 고려하여 행정청이 과태료 납부대행기관으로 지정한 기관

② 납부대행기관은 법 제17조의2제3항에 따라 해당 과태료(법 제24조에 따른 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 이하 이 조, 제7조의2부터 제7조의4까지 및 제14조의2에서 같다)금액의 1천분의 15를 초과하지 아니하는 범위에서 행정청이 승인한 납부대행 수수료를 받을 수 있다. 이 경우 행정청은 납부대행기관의 운영경비 등을 종합적으로 고려하여 납부대행 수수료를 승인하여야 한다.

③ 행정청은 신용카드등에 의한 과태료의 납부에 필요한 사항을 정할 수 있다.

[본조신설 2017. 6. 2.]

제18조(자진납부자에 대한 과태료 감경) ① 행정청은 당사자가 제16조에 따른 의견 제출기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있다.

- ② 당사자가 제1항에 따라 감경된 과태료를 납부한 경우에는 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료한다.

시행령 제5조(자진납부자에 대한 과태료 감경) 법 제18조제1항에 따라 자진납부하는 경우 감경할 수 있는 금액은 부과될 과태료의 100분의 20의 범위 이내로 한다.

제19조(과태료 부과 제척기간) ① 행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날을 말한다)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다.

- ② 제1항에도 불구하고 행정청은 제36조 또는 제44조에 따른 법원의 결정이 있는 경우에는 그 결정이 확정된 날부터 1년이 경과하기 전까지는 과태료를 정정부과 하는 등 해당 결정에 따라 필요한 처분을 할 수 있다.

제20조(이의제기) ① 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 이의제기가 있는 경우에는 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다.
- ③ 당사자는 행정청으로부터 제21조제3항에 따른 통지를 받기 전까지는 행정청에 대하여 서면으로 이의제기를 철회할 수 있다.

제21조(법원에의 통보) ① 제20조제1항에 따른 이의제기를 받은 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 당사자가 이의제기를 철회한 경우

2. 당사자의 이의제기에 이유가 있어 과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는 경우

② 행정청은 사실상 또는 법률상 같은 원인으로 말미암아 다수인에게 과태료를 부과할 필요가 있는 경우에는 다수인 가운데 1인에 대한 관할권이 있는 법원에 제1항에 따른 이의제기 사실을 통보할 수 있다.

③ 행정청이 제1항 및 제2항에 따라 관할 법원에 통보를 하거나 통보하지 아니하는 경우에는 그 사실을 즉시 당사자에게 통지하여야 한다.

제22조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취
2. 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령

시행령 제6조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 법 제22조제1항 각 호의 조치를 하려면 당사자 또는 참고인에게 다음 각 호의 내용을 모두 적은 서면으로 알려야 한다.

〈개정 2013. 5. 10.〉

1. 당사자 또는 참고인의 인적사항
 2. 과태료 부과 원인이 되는 사실(보고 또는 자료제출 명령의 경우 그 대상이 되는 내용을 포함한다)
 3. 출석, 보고 또는 자료제출 날짜 및 장소
- ② 행정청은 제1항에도 불구하고 신속한 조사를 위하여 필요하면 전화, 팩스, 그 밖의 적절한 방법으로 법 제22조제1항 각 호의 조치를 할 수 있다.

② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요

하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원은 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 검사목적 달성을 수 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

시행령 제6조(질서위반행위의 조사)

③ 행정청이 법 제22조제3항에 따라 검사를 위하여 사전통지를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 서면으로 한다. <개정 2013. 5. 10.>

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
2. 검사 기간 및 장소
3. 검사 대상 및 이유
4. 그 밖에 검사에 관하여 필요한 사항

④ 제2항에 따라 검사를 하는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

제23조(자료제공의 요청) 행정청은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 공공기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

시행령 제7조(공공기관) 법 제23조에서 “그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 말한다.

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. <개정 2016. 12. 2.>

② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “증가산금”이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

④ 삭제 <2018. 12. 18.>

시행령 제8조(징수 절차) ① 과태료의 징수 절차는 법 또는 이 영에 반하지 아니하는 범위에서 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령을 준용한다. <개정 2016. 11. 29.>

② 제1항에도 불구하고 과태료의 징수 절차를 국고금관리법령 또는 지방재정·회계법령과 달리 정할 필요가 있는 경우에는 따로 총리령 또는 부령으로 정한다. <개정 2016. 11. 29.>

제24조의2(상속재산 등에 대한 집행) ① 과태료는 당사자가 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있다.

② 법인에 대한 과태료는 법인이 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 합병에 의하여 소멸한 경우에는 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 집행할 수 있다.

[본조신설 2011. 4. 5.]

제24조의3(과태료의 징수유예 등) ① 행정청은 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 과태료(체납된 과태료와 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 납부하기가 곤란하다고 인정되면 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기(이하 “징수유예등”이라 한다)를 결정할 수 있다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자
2. 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 대상자
 - 가. 「의료급여법」에 따른 수급권자
 - 나. 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자
 - 다. 자활사업 참여자
3. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인
4. 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람
5. 불의의 재난으로 피해를 당한 사람
6. 납부의무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우
7. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인회생절차개시결정자
8. 「고용보험법」에 따른 실업급여수급자
9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우

시행령 제7조의2(과태료의 징수유예등) ① 행정청은 법 제24조의3제1항에 따라 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기(이하 “징수유예등”이라 한다)를 결정하는 경우 그 기간을 그 징수유예등을 결정한 날의 다음 날부터 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 법 제24조의3제1항에 따른 징수유예등의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 법 제24조의3제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
2. 사업이 중대한 위기에 처한 경우
3. 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

③ 행정청은 제1항에 따라 징수유예등을 결정하는 경우 법 제24조의3제1항에 따른 징수유예등의 사유를 고려하여 납부기한의 연기, 분할납부의 횟수 및 금액을 정한다.

[본조신설 2017. 6. 2.]

② 제1항에 따라 징수유예등을 받으려는 당사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 행정청에 신청할 수 있다.

시행령 제7조의3(징수유예등의 신청 등) ① 법 제24조의3제2항에 따라 징수유예등을 신청하거나 제7조의2제1항 단서에 따라 기간의 연장을 받으려는 당사자는 별지 제1호서식의 분할납부·납부기일의 연기·징수유예등 기간연장 신청서(전자문서를 포함한다)에 그 사유를 증명하는 서류를 첨부하여 행정청에 신청하여야 한다.

② 제1항에 따라 징수유예등 또는 징수유예등 기간 연장의 신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

③ 행정청은 징수유예등의 사유가 있을 때에는 직권으로 징수유예등을 결정할 수 있다.

④ 징수유예등의 결정의 효력은 다음 각 호의 구분에 따른 날에 발생한다.

1. 당사자의 신청에 의하여 결정하는 경우: 신청일
2. 직권으로 결정하는 경우: 징수유예등 결정통지서의 발급일

[본조신설 2017. 6. 2.]

③ 행정청은 제1항에 따라 징수유예등을 하는 경우 그 유예하는 금액에 상당하는 담보의 제공이나 제공된 담보의 변경을 요구할 수 있고, 그 밖에 담보보전에 필요한 명령을 할 수 있다.

④ 행정청은 제1항에 따른 징수유예등의 기간 중에는 그 유예한 과태료 징수금에 대하여 가산금, 증가산금의 징수 또는 체납처분(교부청구는 제외한다)을 할 수 없다.

⑤ 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 징수유예등을 취소하고, 유예된 과태료 징수금을 한꺼번에 징수할 수 있다. 이 경우 그 사실을 당사자에게 통지하여야 한다.

1. 과태료 징수금을 지정된 기한까지 납부하지 아니하였을 때
2. 담보의 제공이나 변경, 그 밖에 담보보전에 필요한 행정청의 명령에 따르지 아니하였을 때
3. 재산상황이나 그 밖의 사정의 변화로 유예할 필요가 없다고 인정될 때

4. 제1호부터 제3호까지에 준하는 대통령령으로 정하는 사유에 해당되어 유예한 기한까지 과태료 징수금의 전액을 징수할 수 없다고 인정될 때

시행령 제7조의4(징수유예등의 취소) ① 법 제24조의3제5항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

1. 국세, 지방세, 과태료, 그 밖의 공과금에 대하여 체납처분을 받은 경우
2. 강제집행을 받은 경우
3. 경매가 시작된 경우
4. 법인이 해산한 경우
5. 「어음법」 및 「수표법」에 따른 어음교환소에서 거래정지처분을 받은 경우
6. 과태료 징수금을 포탈하려는 행위가 있다고 인정될 경우

② 법 제24조의3제5항에 따른 징수유예등 취소의 통지는 별지 제2호서식의 분할 납부·납부기일의 연기 취소 통지서(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)로 한다.

③ 행정청은 법 제24조의3제5항에 따라 징수유예등을 취소한 경우에는 그 과태료 징수금에 대하여 다시 징수유예등을 할 수 없다. 다만 법 제24조의3제5항제3호의 사유로 징수유예등을 취소한 경우는 그러하지 아니하다.

[본조신설 2017. 6. 2.]

- ⑥ 과태료 징수유예등의 방식과 절차, 그 밖에 징수유예등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2016. 12. 2.]

제24조의4(결손처분) ① 행정청은 당사자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가

있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따라 과태료의 소멸시효가 완성된 경우
 2. 체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

[본조신설 2018. 12. 18.]

시행령 제7조의5(결손처분) ① 법 제24조의4제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 체납자가 행방불명되어 「민법」 제27조에 따른 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우
 2. 체납자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고를 받는 등 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우
- ② 행정청은 제1항에 따라 결손처분을 하려는 경우에는 체납자와 관계가 있다고 인정되는 행정기관에 체납자에 대한 실종선고 사실 또는 재산의 유무를 확인(「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통해 조회하여 확인하는 것을 포함한다)해야 한다.
- ③ 행정청은 법 제24조의4제2항에 따라 결손처분을 취소했을 때에는 지체 없이 체납자에게 그 취소사실을 통지해야 한다.

[본조신설 2019. 10. 8.]

제4장 질서위반행위의 재판 및 집행

제25조(관할 법원) 과태료 사건은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당사자의 주소지의 지방법원 또는 그 지원의 관할로 한다.

제26조(관할의 표준이 되는 시기) 법원의 관할은 행정청이 제21조제1항 및 제2항에 따라 이의제기 사실을 통보한 때를 표준으로 정한다.

제27조(관할위반에 따른 이송) ① 법원은 과태료 사건의 전부 또는 일부에 대하여 관할권이 없다고 인정하는 경우에는 결정으로 이를 관할 법원으로 이송한다.

② 당사자 또는 검사는 이송결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제28조(준용규정) 「비송사건절차법」 제2조부터 제4조까지, 제6조, 제7조, 제10조(인증과 감정을 제외한다) 및 제24조부터 제26조까지의 규정은 이 법에 따른 과태료 재판(이하 “과태료 재판”이라 한다)에 준용한다.

제29조(법원직원의 제척 등) 법원직원의 제척·기피 및 회피에 관한 「민사소송법」의 규정은 과태료 재판에 준용한다.

제30조(행정청 통보사실의 통지) 법원은 제21조제1항 및 제2항에 따른 행정청의 통보가 있는 경우 이를 즉시 검사에게 통지하여야 한다.

제31조(심문 등) ① 법원은 심문기일을 열어 당사자의 진술을 들어야 한다.

② 법원은 검사의 의견을 구하여야 하고, 검사는 심문에 참여하여 의견을 진술하거나 서면으로 의견을 제출하여야 한다.

③ 법원은 당사자 및 검사에게 제1항에 따른 심문기일을 통지하여야 한다.

제32조(행정청에 대한 출석 요구 등) ① 법원은 행정청의 참여가 필요하다고 인정하는 때에

는 행정청으로 하여금 심문기일에 출석하여 의견을 진술하게 할 수 있다.

② 행정청은 법원의 허가를 받아 소속 공무원으로 하여금 심문기일에 출석하여 의견을 진술하게 할 수 있다.

제33조(직권에 의한 사실탐지와 증거조사) ① 법원은 직권으로 사실의 탐지와 필요하다고 인정하는 증거의 조사를 하여야 한다.

② 제1항의 증거조사에 관하여는 「민사소송법」에 따른다.

제34조(촉탁할 수 있는 사항) 사실탐지·소환 및 고지에 관한 행위는 촉탁할 수 있다.

제35조(조서의 작성) 법원서기관·법원사무관·법원주사 또는 법원주사보(이하 “법원사무관등”이라 한다)는 증인 또는 감정인의 심문에 관하여는 조서를 작성하고, 그 밖의 심문에 관하여는 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 조서를 작성한다.

제36조(재판) ① 과태료 재판은 이유를 붙인 결정으로써 한다.

② 결정서의 원본에는 판사가 서명날인하여야 한다. 다만, 제20조제1항에 따른 이의제기서 또는 조서에 재판에 관한 사항을 기재하고 판사가 이에 서명날인함으로써 원본에 갈음할 수 있다.

③ 결정서의 정본과 등본에는 법원사무관등이 기명날인하고, 정본에는 법원인을 찍어야 한다.

④ 제2항의 서명날인은 기명날인으로 갈음할 수 있다.

제37조(결정의 고지) ① 결정은 당사자와 검사에게 고지함으로써 효력이 생긴다.

② 결정의 고지는 법원이 적당하다고 인정하는 방법으로 한다. 다만, 공시송달을 하는 경우에는 「민사소송법」에 따라야 한다.

③ 법원사무관등은 고지의 방법·장소와 연월일을 결정서의 원본에 부기하고 이에 날인

하여야 한다.

제38조(항고) ① 당사자와 검사는 과태료 재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다. 이 경우 항고는 집행정지의 효력이 있다

② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 즉시항고 여부에 대한 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

제39조(항고법원의 재판) 항고법원의 과태료 재판에는 이유를 적어야 한다.

제40조(항고의 절차) 「민사소송법」의 항고에 관한 규정은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른 항고에 준용한다.

제41조(재판비용) ① 과태료 재판절차의 비용은 과태료에 처하는 선고가 있는 경우에는 그 선고를 받은 자의 부담으로 하고, 그 외의 경우에는 국고의 부담으로 한다.

② 항고법원이 당사자의 신청을 인정하는 과태료 재판을 한 때에는 항고절차의 비용과 전심에서 당사자의 부담이 된 비용은 국고의 부담으로 한다.

제42조(과태료 재판의 집행) ① 과태료 재판은 검사의 명령으로써 집행한다. 이 경우 그 명령은 집행력 있는 집행권원과 동일한 효력이 있다.

② 과태료 재판의 집행절차는 「민사집행법」에 따르거나 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따른다. 다만, 「민사집행법」에 따를 경우에는 집행을 하기 전에 과태료 재판의 송달은 하지 아니한다.

③ 과태료 재판의 집행에 대하여는 제24조 및 제24조의2를 준용한다. 이 경우 제24조의2제1항 및 제2항 중 “과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후”는 “과태료 재판이 확정된 후”로 본다. <개정 2011. 4. 5.>

④ 검사는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과태료 재판을 집행한 경우 그 결과를 해당 행정청에 통보하여야 한다. <신설 2011. 4. 5.>

제43조(과태료 재판 집행의 위탁) ① 검사는 과태료를 최초 부과한 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁할 수 있고, 위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행한다.

② 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 집행을 위탁받은 경우에는 그 집행한 금원(金員)은 당해 지방자치단체의 수입으로 한다.

제44조(약식재판) 법원은 상당하다고 인정하는 때에는 제31조제1항에 따른 심문 없이 과태료 재판을 할 수 있다.

제45조(이의신청) ① 당사자와 검사는 제44조에 따른 약식재판의 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 이의신청 여부에 대하여 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

③ 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

④ 당사자와 검사가 책임질 수 없는 사유로 제1항의 기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 그 기간을 30일로 한다.

제46조(이의신청 방식) ① 이의신청은 대통령령으로 정하는 이의신청서를 제44조에 따른 약식재판을 한 법원에 제출함으로써 한다.

② 법원은 제1항에 따른 이의신청이 있을 때에는 이의신청의 상대방에게 이의신청서 부분을 송달하여야 한다.

시행령 제9조(이의신청) 법 제46조제1항에 따른 이의신청은 별지 제3호서식의 약식재판에 대한 이의신청서로 한다. <개정 2017. 6. 2.>

제47조(이의신청 취하) ① 이의신청을 한 당사자 또는 검사는 정식재판 절차에 따른 결정을 고지받기 전까지 이의신청을 취하할 수 있다.

② 이의신청의 취하는 대통령령으로 정하는 이의신청취하서를 제46조제1항에 따른 법원에 제출함으로써 한다. 다만, 심문기일에는 말로 할 수 있다.

③ 법원은 제46조제2항에 따라 이의신청서 부분을 송달한 뒤에 제1항에 따른 이의신청의 취하가 있는 때에는 그 상대방에게 이의신청취하서 부분을 송달하여야 한다.

시행령 제10조(이의신청 취하) 법 제47조제1항에 따른 이의신청 취하는 별지 제4호서식의 약식재판에 대한 이의신청취하서로 한다. <개정 2017. 6. 2.>

제48조(이의신청 각하) ① 법원은 이의신청이 법령상 방식에 어긋나거나 이의신청권이 소멸된 뒤의 것임이 명백한 경우에는 결정으로 이를 각하하여야 한다. 다만, 그 흠을 보정할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.

제49조(약식재판의 확정) 약식재판은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에 확정된다.

1. 제45조에 따른 기간 이내에 이의신청이 없는 때
2. 이의신청에 대한 각하결정이 확정된 때
3. 당사자 또는 검사가 이의신청을 취하한 때

제50조(이의신청에 따른 정식재판절차로의 이행) ① 법원이 이의신청이 적법하다고 인정하는 때에는 약식재판은 그 효력을 잃는다.

② 제1항의 경우 법원은 제31조제1항에 따른 심문을 거쳐 다시 재판하여야 한다.

제5장 보칙

제51조(자료제출 요구) 법무부장관은 과태료 징수 관련 통계 작성 등 이 법의 운용과 관련하여 필요한 경우에는 중앙행정기관의 장이나 그 밖의 관계 기관의 장에게 과태료 징수 현황 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

제52조(관허사업의 제한) ① 행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 “허가등”이라 한다)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 체납자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다.

1. 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 자

제11조(관허사업 제한의 기준 등) ① 법 제52조제1항제1호의 “횟수”와 “금액”은 각각 “3회”와 “500만원”으로 한다.

② 제1항의 과태료 체납 횟수는 과태료 부과고지서 1통을 1회로 보아 계산한다.

2. 천재지변이나 그 밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유 없이 과태료를 체납한 자

제11조(관허사업 제한의 기준 등) ③ 법 제52조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 특별한 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 체납자가 천재지변, 전쟁, 화재, 그 밖의 중대한 재해로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우
2. 체납자 또는 그 동거가족의 중한 질병으로 인하여 과태료를 내기 곤란한 경우

3. 체납자가 그 생계를 유지하기 어려울 정도의 경제적 손실로 과태료를 내기 곤란한 경우
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 사유가 있거나 그 밖에 과태료 체납에 당사자에게 책임을 묻기 어려운 사정이 인정되는 경우

② 허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 당해 주무관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

제11조(관허사업 제한의 기준 등) ④ 행정청이 법 제52조제2항에 따라 관허사업의 제한을 요구할 때에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다)로 하여야 한다. <개정 2013. 5. 10.>

1. 체납자의 주소 또는 거소와 성명
2. 체납자의 사업 장소와 사업 종류
3. 관허사업을 제한하려는 이유
4. 그 밖에 관허사업 제한에 관하여 필요한 사항

⑤ 제4항의 요구를 받은 주무관청은 그 조치 결과를 지체 없이 해당 행정청에 알려야 한다.

③ 행정청은 제1항 또는 제2항에 따라 사업의 정지 또는 허가등을 취소하거나 주무관청에 대하여 그 요구를 한 후 당해 과태료를 징수한 때에는 지체 없이 사업의 정지 또는 허가등의 취소나 그 요구를 철회하여야 한다.

④ 제2항에 따른 행정청의 요구가 있는 때에는 당해 주무관청은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제53조(신용정보의 제공 등) ① 행정청은 과태료 징수 또는 공익목적을 위하여 필요한 경우 「국세징수법」 제110조를 준용하여 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관의 요청에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공할 수 있다. 이 경우 「국세징수법」 제110조를 준용할 때 “체납자”는 “체납자 또는 결손처분자”로, “체납자료”는 “체납 또는 결손처분 자료”로 본다. <개정 2009. 4. 1., 2018. 12. 18., 2020. 2. 4., 2020. 12. 29.>

② 행정청은 당사자에게 과태료를 납부하지 아니할 경우에는 체납 또는 결손처분자료를 제1항의 신용정보집중기관에게 제공할 수 있음을 미리 알려야 한다. <개정 2009. 4. 1., 2020. 2. 4.>

③ 행정청은 제1항에 따라 체납 또는 결손처분자료를 제공한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 체납자에게 그 제공사실을 통보하여야 한다.

시행령 제12조(신용정보 제공사실 통보) 법 제53조에 따라 행정청이 체납 또는 결손처분 자료를 제공한 경우에는 그로부터 30일 이내에 별지 제5호서식의 신용정보 제공사실 통보서로 그 사실을 체납자에게 알려야 한다. <개정 2017. 6. 2.>

제54조(고액·상습체납자에 대한 제재) ① 법원은 검사의 청구에 따라 결정으로 30일의 범위 이내에서 과태료의 납부가 있을 때까지 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우 체납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 감치(監置)에 처할 수 있다.

1. 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 1천만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 경우
2. 과태료 납부능력이 있음에도 불구하고 정당한 사유 없이 체납한 경우

- ② 행정청은 과태료 체납자가 제1항 각 호의 사유에 모두 해당하는 경우에는 관할 지방 검찰청 또는 지청의 검사에게 체납자의 감치를 신청할 수 있다.
- ③ 제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 감치에 처하여진 과태료 체납자는 동일한 체납사실로 인하여 재차 감치되지 아니한다.
- ⑤ 제1항에 따른 감치에 처하는 재판 절차 및 그 집행, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

시행령 제13조(감치기준) ① 법 제54조제1항제1호의 “횡수”와 “금액”은 각각 “3회”와 “1천만원”으로 한다.

② 제1항의 과태료 체납 횡수 계산에 관하여는 제11조제2항을 준용한다.

제55조(자동차 관련 과태료 체납자에 대한 자동차 등록번호판의 영치) ① 행정청은 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차의 운행·관리 등에 관한 질서위반행위 중 대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 한다)를 납부하지 아니한 자에 대하여 체납된 자동차 관련 과태료와 관계된 그 소유의 자동차의 등록번호판을 영치할 수 있다.

시행령 제14조(자동차 등록번호판의 영치) 법 제55조제1항에서 “대통령령으로 정하는 질서위반행위로 부과받은 과태료”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 과태료를 말한다. <개정 2013. 5. 10., 2021. 1. 26.>

1. 「자동차손해배상 보장법」 제48조제3항제1호에 따른 과태료
2. 「도로교통법」 제160조제2항제1호부터 제5호까지 및 같은 조 제3항에 따른 과태료

3. 「자동차관리법」 제84조제3항제1호부터 제3호까지, 제5호, 같은 조 제4항제1호 · 제2호 · 제3호, 제5호부터 제7호까지, 제10호 · 제12호 · 제13호 · 제13호의2 · 제15호의2 · 제18호 · 제18호의2 · 제18호의3 · 제19호 및 같은 조 제5항제2호 · 제2호의2 · 제5호 · 제6호 · 제6호의2의 규정에 따른 과태료

② 법 제55조 및 이 조 제1항에 따라 행정청이 자동차 등록번호판을 영치할 수 있는 경우는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우로 한정한다.

1. 당사자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 과태료(이하 “자동차 관련 과태료”라 한다)를 체납발생일부터 60일을 넘어 체납하였을 것

2. 제1호의 체납된 자동차 관련 과태료(법 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한다)의 합계액이 30만원 이상일 것

3. 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 해당 과태료를 체납한 당사자 소유일 것

③ 행정청은 제2항에 따라 자동차 등록번호판을 영치할 때에는 미리 당사자에게 10일 이내에 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니하면 즉시 등록번호판을 영치할 것이라는 뜻을 통지하여야 한다.

④ 제3항에 따른 통지는 다음 각 호의 사항을 모두 적은 서면(당사자가 동의하는 경우에는 전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2013. 5. 10.>

1. 당사자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명), 주소 및 연락처

2. 과태료 부과된 원인이 된 사실, 체납된 과태료 금액 및 적용 법령

3. 과태료 체납자 소유 자동차의 등록번호 및 종류

⑤ 행정청은 자동차 등록번호판을 영치하였을 때에는 당사자에게 다음 각 호의 사항을 모두 적은 영치증을 교부하여야 한다. 다만, 당사자가 영치증을 수령할 수 없거나 거부하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 5. 10.>

1. 자동차 소유자의 성명 · 주소 및 연락처

2. 자동차의 등록번호 및 종류

3. 영치일시

4. 과태료 납부증명서와 영치증을 제출하면 영치를 해제한다는 사실

② 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 제1항에 따라 등록번호판을 영치한 경우에는 지체 없이 주무관청에 등록번호판을 영치한 사실을 통지하여야 한다.

⑥ 법 제55조제2항에 따라 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 등록번호판을 영치한 사실을 주무관청에 통지할 때에는 제4항 각 호의 사항을 모두 적은 서면(전자문서를 포함한다)으로 하여야 한다. <개정 2013. 5. 10.>

③ 자동차 관련 과태료를 납부하지 아니한 자가 체납된 자동차 관련 과태료를 납부한 경우 행정청은 영치한 자동차 등록번호판을 즉시 내주어야 한다.

⑦ 행정청이 법 제55조제3항에 따라 등록번호판을 내줄 때에는 영치 원인이 된 자동차 관련 과태료(법 제24조에 따른 가산금 및 증가산금을 포함한다)의 납부증명서를 제출받아 그 납부 여부를 확인하여야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 납부사실을 확인할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑧ 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제3항에 따라 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 해제하였을 때에는 지체 없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다. <신설 2013. 5. 10.>

[본조신설 2011. 6. 24.]

④ 행정청은 제1항에 따라 자동차의 등록번호판이 영치된 당사자가 해당 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 자동차 등록번호판을 영치할 경우 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우 자동차 등록번호판을 내주고 영치를 일시 해제할 수 있다. 다만, 그 밖의 다른 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대하여는 그러하지 아니하다. <신설 2016. 12. 2.>

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 자동차 등록번호판 영치의 요건·방법·절차, 영치 해제의 요건·방법·절차 및 영치 일시 해제의 기간·요건·방법·절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 12. 2.>

[본조신설 2011. 4. 5.]

[종전 제55조는 제57조로 이동 <2011. 4. 5.>]

시행령 제14조의2(자동차 등록번호판의 영치 일시 해제) ① 행정청은 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치를 일시 해제할 경우 그 기간을 9개월 이내로 하여야 한다. 다만, 그 기간이 만료될 때까지 법 제55조제4항 본문에 따른 일시 해제의 사유가 해소되지 아니하는 경우에는 1회에 한정하여 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 신청하거나 제1항 단서에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간을 연장받으려는 당사자는 별지 제6호서식의 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제·자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장 신청서(전자문서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 행정청에 제출하여야 한다.

1. 자동차 등록번호판 영치증 사본
2. 자동차를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하는 사실을 증명하는 자료
3. 자동차 등록번호판의 영치로 생계유지가 곤란한 사정을 증명하는 자료

③ 제2항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 또는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제 기간연장의 신청을 받은 행정청은 특별한 사정이 없는 한 그 신청을 받은 날부터 20일 이내에 결정하여 당사자에게 통지하여야 한다.

④ 행정청은 제3항에 따라 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 결정하는 경우 필요한 때에는 체납된 자동차 관련 과태료를 분할납부할 것을 조건으로 붙일 수 있다. 이 경우 분할납부의 기간은 제1항에 따른 자동차 등록번호판 영치의 일시해제 기간으로 하고, 분할납부의 횟수 및 금액은 당사자의 자동차 사용목적과 생계유지의 관련성 등을 고려하여 행정청이 정한다.

⑤ 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 자동차 등록번호판 영치의 일시 해제를 취소하고, 자동차 등록번호판을 다시 영치할 수 있다.

1. 당사자가 다른 과태료를 체납하고 있는 경우
 2. 강제집행, 경매의 개시, 파산선고, 국세·지방세 또는 그 밖의 공과금에 대한 체납처분 등 당사자로부터 체납 과태료를 징수할 수 없다고 인정되는 경우
 3. 당사자가 제4항에 따른 분할납부 조건을 이행하지 아니한 경우
 4. 그 밖에 당사자에게 체납 과태료의 납부를 기대하기 어려운 사정이 발생한 경우
- ⑥ 자동차 등록업무를 담당하는 주무관청이 아닌 행정청이 법 제55조제4항에 따라 자동차 등록번호판의 영치를 일시 해제하거나 제5항에 따라 등록번호판을 다시 영치하는 경우에는 지체없이 주무관청에 그 사실을 통지하여야 한다.

[본조신설 2017. 6. 2.]

제56조(자동차 관련 과태료 납부증명서의 제출) 자동차 관련 과태료와 관계된 자동차가 그 자동차 관련 과태료의 체납으로 인하여 압류등록된 경우 그 자동차에 대하여 소유권 이전등록을 하려는 자는 압류등록의 원인이 된 자동차 관련 과태료(제24조에 따른 가산금

및 증가산금을 포함한다)를 납부한 증명서를 제출하여야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 납부사실을 확인할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

[본조신설 2011. 4. 5.]

제57조(과태료) ① 제22조제2항에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 제22조에 따른 행정청이 부과·징수한다.

[제55조에서 이동 <2011. 4. 5.>]

시행령 제15조(고유식별정보의 처리) 행정청 또는 검사는 법 및 이 영에 따른 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

[본조신설 2012. 1. 6.]

부칙 <제17758호, 2020. 12. 29.>(국세징수법)

제1조(시행일) 이 법은 2021년 1월 1일부터 시행한다.

제2조부터 제23조까지 생략

제24조(다른 법률의 개정) ①부터 ⑳까지 생략

㉑ 질서위반행위규제법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제53조제1항 전단 및 후단 중 “「국세징수법」 제7조의2”를 각각 “「국세징수법」 제110조”로 한다.

㉔ 생략

제25조 및 제26조 생략

비송사건절차법

[시행 2020. 8. 5.] [법률 제16912호, 2020. 2. 4., 타법개정]

법원행정처(기획재2담당관) 02-3480-1100

법무부(법무심의관실) 02-2110-3164

제1편 총칙 <개정 2013. 5. 28.>

제1조(적용 범위) 이 편(編)의 규정은 법원의 관할에 속하는 비송사건(非訟事件, 이하 “사건”이라 한다) 중 이 법 또는 그 밖의 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 모든 사건에 적용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제2조(관할법원) ① 법원의 토지 관할이 주소에 의하여 정하여질 경우 대한민국에 주소가 없을 때 또는 대한민국 내의 주소를 알지 못할 때에는 거소지(居所地)의 지방법원이 사건을 관할한다.

② 거소가 없을 때 또는 거소를 알지 못할 때에는 마지막 주소지의 지방법원이 사건을 관할한다.

③ 마지막 주소가 없을 때 또는 그 주소를 알지 못할 때에는 재산이 있는 곳 또는 대법원이 있는 곳을 관할하는 지방법원이 사건을 관할한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제3조(우선관할 및 이송) 관할법원이 여러 개인 경우에는 최초로 사건을 신청받은 법원이 그 사건을 관할한다. 이 경우 해당 법원은 신청에 의하여 또는 직권으로 적당하다고 인정하는 다른 관할법원에 그 사건을 이송할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제4조(관할법원의 지정) ① 관할법원의 지정은 여러 개의 법원의 토지 관할에 관하여 의문이 있을 때에 한다.

② 관할법원의 지정은 관계 법원에 공통되는 바로 위 상급법원이 신청에 의하여 결정(決定)함으로써 한다. 이 결정에 대하여는 불복신청을 할 수 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제5조(법원 직원의 제척·기피) 사건에 관하여는 법원 직원의 제척(除斥) 또는 기피(忌避)에 관한 「민사소송법」의 규정을 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제6조(대리인) ① 사건의 관계인은 소송능력자로 하여금 소송행위를 대리(代理)하게 할 수 있다. 다만, 본인이 출석하도록 명령을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 법원은 변호사가 아닌 자로서 대리를 영업으로 하는 자의 대리를 금하고 퇴정(退廷)을 명할 수 있다. 이 명령에 대하여는 불복신청을 할 수 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제7조(대리권의 증명) ① 제6조에 따른 대리인에 관하여는 「민사소송법」 제89조를 준용한다.

② 대리인의 권한을 증명하는 사문서(私文書)에 관계 공무원 또는 공증인의 인증(認證)을 받아야 한다는 명령에 대하여는 불복신청을 할 수 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제8조(신청 및 진술의 방법) 신청 및 진술에 관하여는 「민사소송법」 제161조를 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제9조(신청서의 기재사항, 증거서류의 첨부) ① 신청서에는 다음 각 호의 사항을 적고 신청인이나 그 대리인이 기명날인하거나 서명하여야 한다. <개정 2016. 1. 19.>

1. 신청인의 성명과 주소
2. 대리인에 의하여 신청할 때에는 대리인의 성명과 주소
3. 신청의 취지와 그 원인이 되는 사실
4. 신청 연월일
5. 법원의 표시

② 증거서류가 있을 때에는 그 원본 또는 등본(謄本)을 신청서에 첨부하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제10조(「민사소송법」의 준용) 사건에 관하여는 기일(期日), 기간, 소명(疎明) 방법, 인증(人證)과 감정(鑑定)에 관한 「민사소송법」의 규정을 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제11조(직권에 의한 탐지 및 증거조사) 법원은 직권으로 사실의 탐지와 필요하다고 인정하는 증거의 조사를 하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제12조(촉탁할 수 있는 사항) 사실 탐지, 소환, 고지(告知), 재판의 집행에 관한 행위는 촉탁할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제13조(심문의 비공개) 심문(審問)은 공개하지 아니한다. 다만, 법원은 심문을 공개함이 적정하다고 인정하는 자에게는 방청을 허가할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제14조(조서의 작성) 법원서기관, 법원사무관, 법원주사 또는 법원주사보(이하 “법원사무관등”이라 한다)는 증인 또는 감정인(鑑定人)의 심문에 관하여는 조서(調書)를 작성하고, 그 밖의 심문에 관하여는 필요하다고 인정하는 경우에만 조서를 작성한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제15조(검사의 의견 진술 및 심문 참여) ① 검사는 사건에 관하여 의견을 진술하고 심문에 참여할 수 있다.

② 사건 및 그에 관한 심문의 기일은 검사에게 통지하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제16조(검사에 대한 통지) 법원, 그 밖의 관청, 검사와 공무원은 그 직무상 검사의 청구에 의하여 재판할 하여야 할 경우가 발생한 것을 알았을 때에는 그 사실을 관할법원에 대응한 검찰청 검사에게 통지하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제17조(재판의 방식) ① 재판은 결정으로써 한다.

② 재판의 원본에는 판사가 서명날인하여야 한다. 다만, 신청서 또는 조서에 재판에 관한 사항을 적고 판사가 이에 서명날인함으로써 원본을 갈음할 수 있다.

③ 재판의正本(正本)과 등본에는 법원사무관등이 기명날인하고, 正本에는 법원인(法院印)을 찍어야 한다.

④ 제2항에 따른 서명날인은 기명날인으로 갈음할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제18조(재판의 고지) ① 재판은 이를 받은 자에게 고지함으로써 효력이 생긴다.

② 재판의 고지는 법원이 적당하다고 인정하는 방법으로 한다. 다만, 공시송달(公示送達)을 하는 경우에는 「민사소송법」의 규정에 따라야 한다.

③ 법원사무관등은 재판의 원본에 고지의 방법, 장소, 연월일을 부기(附記)하고 도장을 찍어야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제19조(재판의 취소·변경) ① 법원은 재판을 한 후에 그 재판이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

② 신청에 의하여만 재판을 하여야 하는 경우에 신청을 각하(却下)한 재판은 신청에 의하지 아니하고는 취소하거나 변경할 수 없다.

③ 즉시항고(即時抗告)로써 불복할 수 있는 재판은 취소하거나 변경할 수 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제20조(항고) ① 재판으로 인하여 권리를 침해당한 자는 그 재판에 대하여 항고할 수 있다.

② 신청에 의하여만 재판을 하여야 하는 경우에 신청을 각하한 재판에 대하여는 신청인만 항고할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제21조(항고의 효력) 항고는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 집행정지의 효력이 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제22조(항고법원의 재판) 항고법원의 재판에는 이유를 붙여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제23조(항고의 절차) 이 법에 따른 항고에 관하여는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 항고에 관한 「민사소송법」의 규정을 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제24조(비용의 부담) 재판 전의 절차와 재판의 고지 비용은 부담할 자를 특별히 정한 경우를 제외하고는 사건의 신청인이 부담한다. 다만, 검사가 신청한 경우에는 국고에서 부담한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제25조(비용에 관한 재판) 법원은 제24조에 따른 비용에 관하여 재판을 할 필요가 있다고 인정할 때에는 그 금액을 확정하여 사건의 재판과 함께 하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제26조(관계인에 대한 비용 부담 명령) 법원은 특별한 사유가 있을 때에는 이 법에 따라 비용을 부담할 자가 아닌 관계인에게 비용의 전부 또는 일부의 부담을 명할 수 있다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제27조(비용의 공동 부담) 비용을 부담할 자가 여럿인 경우에는 「민사소송법」 제102조를 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제28조(비용의 재판에 대한 불복신청) 비용의 재판에 대하여는 그 부담의 명령을 받은 자만 불복신청을 할 수 있다. 이 경우 독립하여 불복신청을 할 수 없다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제29조(비용 채권자의 강제집행) ① 비용의 채권자는 비용의 재판에 의하여 강제집행을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 강제집행의 경우에는 「민사집행법」의 규정을 준용한다. 다만, 집행을 하기 전에 재판서의 송달은 하지 아니한다.

③ 비용의 재판에 대한 항고가 있을 때에는 「민사소송법」 제448조 및 제500조를 준용한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제30조(국고에 의한 비용의 부담) 직권으로 하는 탐지, 사실조사, 소환, 고지, 그 밖에 필요한 처분의 비용은 국고에서 부담(替當)하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제31조(신청의 정의) 이 편에서 “신청”이란 신청과 신고를 말한다.

제4편 보칙 <개정 2013. 5. 28.>

제247조(과태료사건의 관할) 과태료사건은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 과태료를 부과받을 자의 주소지의 지방법원이 관할한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제248조(과태료재판의 절차) ① 과태료재판은 이유를 붙인 결정으로써 하여야 한다.

② 법원은 재판을 하기 전에 당사자의 진술을 듣고 검사의 의견을 구하여야 한다.

③ 당사자와 검사는 과태료재판에 대하여 즉시항고를 할 수 있다. 이 경우 항고는 집행정지의 효력이 있다.

④ 과태료재판 절차의 비용은 과태료를 부과하는 선고가 있는 경우에는 그 선고를 받은 자가 부담하고, 그 밖의 경우에는 국고에서 부담한다.

⑤ 항고법원이 당사자의 신청을 인정하는 재판을 한 경우에는 항고절차의 비용 및 전심

에서 당사자가 부담하게 된 비용은 국고에서 부담한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제249조(과태료재판의 집행) ① 과태료재판은 검사의 명령으로써 집행한다. 이 경우 그 명령은 집행력 있는 집행권원과 같은 효력이 있다.

② 과태료재판의 집행절차는 「민사집행법」의 규정에 따른다. 다만, 집행을 하기 전에 재판의 송달은 하지 아니한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제250조(약식재판) ① 법원은 타당하다고 인정할 때에는 당사자의 진술을 듣지 아니하고 과태료재판을 할 수 있다.

② 당사자와 검사는 제1항에 따른 재판의 고지를 받은 날부터 1주일 내에 이의신청을 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 재판은 이의신청에 의하여 그 효력을 잃는다.

④ 이의신청이 있는 경우 법원은 당사자의 진술을 듣고 다시 재판하여야 한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

제251조(외국인에 관한 비송사건절차) 외국인에 관한 사건의 절차로서 조약(條約)에 의하여 특별히 정하여야 할 사항은 대법원규칙으로 정한다.

[전문개정 2013. 5. 28.]

부칙 〈제17366호, 2020. 6. 9.〉

(피한정후견인 결격조항 정비를 위한 법무사법 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률)

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

과태료 체납자에 대한 감치의 재판에 관한 규칙

[시행 2008. 6. 22.] [대법원규칙 제2176호, 2008. 6. 5., 제정]

법원행정처(사법지원심의관실) 02-3480-1461

제1조 (목적) 이 규칙은 「질서위반행위규제법」(다음부터 “법”이라고 한다) 제54조에 따라 감치에 처하는 재판절차 및 집행 그 밖의 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (관할) 감치청구 사건은 청구 당시 체납자(법인인 경우에는 대표자를 말한다. 다음 부터 같다)의 주소지를 관할하는 지방법원 또는 그 지원의 전속관할로 한다.

제3조 (감치재판의 청구) 법 제54조제1항에 따른 감치재판의 청구는 다음 각 호의 사항을 기재하고, 검사가 기명날인 또는 서명한 서면으로 한다.

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)
3. 과태료 납부능력이 있음을 나타내는 사정
4. 감치의 재판을 구하는 뜻

제4조 (청구각하의 결정) ① 법원은 법 제54조제1항에 따른 검사의 청구가 부적법하다고

인정한 때에는 그 청구를 각하하는 결정을 하여야 한다. 다만, 그 흠을 보정할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 결정은 검사에게 송달하여야 한다.

③ 검사는 제1항의 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제5조 (재판기일의 지정 등) 법 제54조제1항에 따른 청구가 이유 있다고 인정한 때에는 재판장은 재판기일을 정하여 체납자를 소환하고, 검사에게 그 기일을 통지하여야 한다.

제6조 (감치의 재판 등) ① 감치에 처하는 재판에는 체납된 과태료의 내용, 감치의 기간 및 감치의 기간이 만료되기 이전이라도 체납된 과태료가 납부된 때에는 감치의 집행이 종료된다는 뜻을 명확히 하여야 한다.

② 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 감치의 청구를 기각하는 결정을 하여야 한다.

1. 법 제54조제1항에서 정한 요건에 해당하지 아니한 때

2. 체납자가 재판기일까지 체납된 과태료가 납부된 사실을 증명한 경우

3. 체납자를 감치에 처하는 것이 상당하지 아니하다고 인정하는 경우

③ 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본은 검사에게 송달하여야 한다.

④ 체납자가 재판기일에 출석하지 아니한 때에는 제1항과 제2항의 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본을 체납자에게 송달하여야 한다.

⑤ 검사는 제2항의 결정에 대하여 즉시항고를 할 수 있다.

제7조 (즉시항고) ① 법 제54조제3항에 따른 즉시항고는 재판의 선고일부터 1주 이내에 하여야 한다. 다만, 체납자가 출석하지 아니한 상태에서 감치의 재판을 선고한 때에는 재판서 또는 재판의 내용이 기재된 조서의 등본이 체납자에게 송달된 날부터 체납자의 즉

시향고기간을 기산한다.

② 제1항의 경우 이외에 이 규칙에 따른 즉시향고는 검사가 감치에 관한 재판서 또는 그 재판의 내용을 기재한 조서의 등본을 송달받은 날부터 1주 이내에 하여야 한다.

③ 제1항과 제2항의 기간은 불변기간으로 한다.

④ 체납자가 책임질 수 없는 사유로 말미암아 불변기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 2주 이내에 즉시향고를 제기할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 체납자에 대하여는 이 기간을 30일로 한다.

⑤ 즉시향고는 이유를 기재한 향고장을 재판법원에 제출함으로써 한다.

⑥ 제6조제3항, 제4항은 즉시향고 및 재향고에 대한 재판서에 이를 준용한다.

제8조 (재향고) 향고법원의 결정에 대하여는 재판에 영향을 미친 헌법, 법률, 명령 또는 규칙의 위반을 이유로 드는 때에만 재향고할 수 있다.

제9조 (집행지휘) ① 감치에 처하는 재판의 집행은 검사가 지휘한다.

② 법원은 감치에 처하는 재판에 대하여 체납자의 즉시향고가 있는 경우 그 사실을 즉시 검사에게 통지하여야 한다.

③ 감치에 처하는 재판은 그 재판의 확정일부터 1년이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다.

제10조 (감치기간의 계산) 감치의 기간은 감치에 처하는 재판의 집행 또는 그 집행을 위한 구인에 의하여 체납자가 실제로 구속된 날부터 기산하고, 초일은 그 시간에 불구하고 이를 1일로 산정한다.

제11조 (감치의 집행방법) 감치에 처하는 재판을 받은 체납자를 감치시설에 유치하는 때에는 「행형법」 중 미결수용자에 대한 수용절차에 의한다.

제12조 (과태료 납부에 의한 감치집행의 종료) ① 법 제54조제1항에 따라 감치에 처하는 재판관을 받은 자가 그 감치의 집행 중에 체납된 과태료가 납부된 사실을 증명하는 서면을 제출한 때에는 검사는 곧바로 체납자가 유치되어 있는 감치시설의 장에게 체납자의 석방을 지휘하여야 한다.

② 제1항의 석방지휘는 서면으로 하여야 한다. 다만, 긴급한 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조 (준용규정) ① 이 규칙에 따른 송달에 관하여는 「형사소송법」과 「형사소송규칙」 중 송달에 관한 규정을 준용한다.

② 법 제54조제1항에 따른 감치에 처하는 재판절차 및 그 밖의 사항에 관하여는 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제6조, 제7조, 제8조, 제10조제1항, 제11조, 제15조, 제16조 내지 제18조, 제25조제1항·제2항·제5항의 규정을 준용한다.

③ 체납자가 항고한 사건에 대하여는 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제15조의2의 규정을 준용한다.

④ 법 제54조제1항에 따른 감치에 처하는 재판의 집행절차에 관하여는 법 및 이 규칙에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 성질에 반하지 아니하는 한 「형사소송법」과 「형사소송규칙」 중 형의 집행에 관한 규정을 준용한다.

부칙 <제2176호, 2008. 6. 5.>

이 규칙은 2008년 6월 22일부터 시행한다.

행정절차법

[시행 2020. 6. 11.] [법률 제16778호, 2019. 12. 10., 일부개정]

행정안전부(공공서비스혁신과) 044-205-2414

제1장 총칙

제1절 목적, 정의 및 적용 범위 등 <개정 2012. 10. 22.>

제1조(목적) 이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정 참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정청”이란 다음 각 목의 자를 말한다.

가. 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관

나. 그 밖에 법령 또는 자치법규(이하 “법령등”이라 한다)에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인(私人)

2. “처분”이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(行政作用)을 말한다.

3. “행정지도”란 행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다.
4. “당사자등”이란 다음 각 목의 자를 말한다.
 - 가. 행정청의 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 당사자
 - 나. 행정청이 직권으로 또는 신청에 따라 행정절차에 참여하게 한 이해관계인
5. “청문”이란 행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차를 말한다.
6. “공청회”란 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말한다.
7. “의견제출”이란 행정청이 어떠한 행정작용을 하기 전에 당사자등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차를 말한다.
8. “전자문서”란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송신·수신 또는 저장된 정보를 말한다.
9. “정보통신망”이란 전기통신설비를 활용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제3조(적용 범위) ① 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차(이하 “행정절차”라 한다)에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 국회 또는 지방의회의 의결을 거치거나 동의 또는 승인을 받아 행하는 사항
2. 법원 또는 군사법원의 재판에 의하거나 그 집행으로 행하는 사항
3. 헌법재판소의 심판을 거쳐 행하는 사항
4. 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항
5. 감사원이 감사위원회의의 결정을 거쳐 행하는 사항
6. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분 관계 법령에 따라 행하는 사항
7. 국가안전보장·국방·외교 또는 통일에 관한 사항 중 행정절차를 거칠 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 사항
8. 심사청구, 해양안전심판, 조세심판, 특허심판, 행정심판, 그 밖의 불복절차에 따른 사항
9. 「병역법」에 따른 징집·소집, 외국인의 출입국·난민인정·귀화, 공무원 인사 관계 법령에 따른 징계와 그 밖의 처분, 이해 조정을 목적으로 하는 법령에 따른 알선·조정·중재(仲裁)·재정(裁定) 또는 그 밖의 처분 등 해당 행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 거칠 필요가 없다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

[전문개정 2012. 10. 22.]

제4조(신의성실 및 신뢰보호) ① 행정청은 직무를 수행할 때 신의(信義)에 따라 성실히 하여야 한다.

② 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여졌을 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제5조(투명성) ① 행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 한다.

② 행정작용의 근거가 되는 법령등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 해당 행정청에 그 해석을 요청할 수 있으며, 해당 행정청은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 행정청은 상대방에게 행정작용과 관련된 정보를 충분히 제공하여야 한다.

[전문개정 2019. 12. 10.]

제2절 행정청의 관할 및 협조

제6조(관할) ① 행정청이 그 관할에 속하지 아니하는 사안을 접수하였거나 이송받은 경우에는 지체 없이 이를 관할 행정청에 이송하여야 하고 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다. 행정청이 접수하거나 이송받은 후 관할이 변경된 경우에도 또한 같다.

② 행정청의 관할이 분명하지 아니한 경우에는 해당 행정청을 공통으로 감독하는 상급 행정청이 그 관할을 결정하며, 공통으로 감독하는 상급 행정청이 없는 경우에는 각 상급 행정청이 협의하여 그 관할을 결정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제7조(행정청 간의 협조) 행정청은 행정의 원활한 수행을 위하여 서로 협조하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제8조(행정응원) ① 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원(行政應援)을 요청할 수 있다.

1. 법령등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우

2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
 3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
 4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·통계 등 행정 자료가 직무 수행을 위하여 필요한 경우
 5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우
- ② 제1항에 따라 행정응원을 요청받은 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 응원을 거부할 수 있다.
1. 다른 행정청이 보다 능률적이거나 경제적으로 응원할 수 있는 명백한 이유가 있는 경우
 2. 행정응원으로 인하여 고유의 직무 수행이 현저히 지장받을 것으로 인정되는 명백한 이유가 있는 경우
- ③ 행정응원은 해당 직무를 직접 응원할 수 있는 행정청에 요청하여야 한다.
- ④ 행정응원을 요청받은 행정청은 응원을 거부하는 경우 그 사유를 응원을 요청한 행정청에 통지하여야 한다.
- ⑤ 행정응원을 위하여 파견된 직원은 응원을 요청한 행정청의 지휘·감독을 받는다. 다만, 해당 직원의 복무에 관하여 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.
- ⑥ 행정응원에 드는 비용은 응원을 요청한 행정청이 부담하며, 그 부담금액 및 부담방법은 응원을 요청한 행정청과 응원을 하는 행정청이 협의하여 결정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제3절 당사자등

제9조(당사자등의 자격) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 행정절차에서 당사자등이 될 수 있다.

1. 자연인
2. 법인, 법인이 아닌 사단 또는 재단(이하 “법인등”이라 한다)
3. 그 밖에 다른 법령등에 따라 권리·의무의 주체가 될 수 있는 자

[전문개정 2012. 10. 22.]

제10조(지위의 승계) ① 당사자등이 사망하였을 때의 상속인과 다른 법령등에 따라 당사자등의 권리 또는 이익을 승계한 자는 당사자등의 지위를 승계한다.

② 당사자등인 법인등이 합병하였을 때에는 합병 후 존속하는 법인등이나 합병 후 새로 설립된 법인등이 당사자등의 지위를 승계한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 당사자등의 지위를 승계한 자는 행정청에 그 사실을 통지하여야 한다.

④ 처분에 관한 권리 또는 이익을 사실상 양수한 자는 행정청의 승인을 받아 당사자등의 지위를 승계할 수 있다.

⑤ 제3항에 따른 통지가 있을 때까지 사망자 또는 합병 전의 법인등에 대하여 행정청이 한 통지는 제1항 또는 제2항에 따라 당사자등의 지위를 승계한 자에게도 효력이 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제11조(대표자) ① 다수의 당사자등이 공동으로 행정절차에 관한 행위를 할 때에는 대표자를 선정할 수 있다.

② 행정청은 제1항에 따라 당사자등이 대표자를 선정하지 아니하거나 대표자가 지나치

게 많아 행정절차가 지연될 우려가 있는 경우에는 그 이유를 들어 상당한 기간 내에 3인 이내의 대표자를 선정할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 당사자등이 그 요청에 따르지 아니하였을 때에는 행정청이 직접 대표자를 선정할 수 있다.

③ 당사자등은 대표자를 변경하거나 해임할 수 있다.

④ 대표자는 각자 그를 대표자로 선정한 당사자등을 위하여 행정절차에 관한 모든 행위를 할 수 있다. 다만, 행정절차를 끝맺는 행위에 대하여는 당사자등의 동의를 받아야 한다.

⑤ 대표자가 있는 경우에는 당사자등은 그 대표자를 통하여서만 행정절차에 관한 행위를 할 수 있다.

⑥ 다수의 대표자가 있는 경우 그중 1인에 대한 행정청의 행위는 모든 당사자등에게 효력이 있다. 다만, 행정청의 통지는 대표자 모두에게 하여야 그 효력이 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제12조(대리인) ① 당사자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다.

1. 당사자등의 배우자, 직계 존속·비속 또는 형제자매
 2. 당사자등이 법인등인 경우 그 임원 또는 직원
 3. 변호사
 4. 행정청 또는 청문 주재자(청문의 경우만 해당한다)의 허가를 받은 자
 5. 법령등에 따라 해당 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 자
- ② 대리인에 관하여는 제11조제3항·제4항 및 제6항을 준용한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제13조(대표자·대리인의 통지) ① 당사자등이 대표자 또는 대리인을 선정하거나 선임하였

을 때에는 지체 없이 그 사실을 행정청에 통지하여야 한다. 대표자 또는 대리인을 변경하거나 해임하였을 때에도 또한 같다. <개정 2014. 1. 28.>

② 제1항에도 불구하고 제12조제1항제4호에 따라 청문 주재자가 대리인의 선임을 허가한 경우에는 청문 주재자가 그 사실을 행정청에 통지하여야 한다. <신설 2014. 1. 28.>

[전문개정 2012. 10. 22.]

제4절 송달 및 기간·기한의 특례

제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 “주소등”이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.

② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람(이하 이 조에서 “사무원등”이라 한다)에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다. <개정 2014. 1. 28.>

③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우

2. 송달이 불가능한 경우

- ⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송 연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.

- ② 제14조제3항에 따라 정보통신망을 이용하여 전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다.

- ③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제16조(기간 및 기한의 특례) ① 천재지변이나 그 밖에 당사자등에게 책임이 없는 사유로 기간 및 기한을 지킬 수 없는 경우에는 그 사유가 끝나는 날까지 기간의 진행이 정지된다.

- ② 외국에 거주하거나 체류하는 자에 대한 기간 및 기한은 행정청이 그 우편이나 통신에 걸리는 일수(日數)를 고려하여 정하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제2장 처분 <개정 2012. 10. 22.>

제1절 통칙 <개정 2012. 10. 22.>

제17조(처분의 신청) ① 행정청에 처분을 구하는 신청은 문서로 하여야 한다. 다만, 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우와 행정청이 미리 다른 방법을 정하여 공시한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따라 처분을 신청할 때 전자문서로 하는 경우에는 행정청의 컴퓨터 등에 입력된 때에 신청한 것으로 본다.

③ 행정청은 신청에 필요한 구비서류, 접수기관, 처리기간, 그 밖에 필요한 사항을 게시(인터넷 등을 통한 게시를 포함한다)하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④ 행정청은 신청을 받았을 때에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류 또는 거부하거나 부당하게 되돌려 보내서는 아니 되며, 신청을 접수한 경우에는 신청인에게 접수증을 주어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 접수증을 주지 아니할 수 있다.

⑤ 행정청은 신청에 구비서류의 미비 등 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 신청인에게 보완을 요구하여야 한다.

⑥ 행정청은 신청인이 제5항에 따른 기간 내에 보완을 하지 아니하였을 때에는 그 이유를 구체적으로 밝혀 접수된 신청을 되돌려 보낼 수 있다.

⑦ 행정청은 신청인의 편의를 위하여 다른 행정청에 신청을 접수하게 할 수 있다. 이 경우 행정청은 다른 행정청에 접수할 수 있는 신청의 종류를 미리 정하여 공시하여야 한다.

⑧ 신청인은 처분이 있기 전에는 그 신청의 내용을 보완·변경하거나 취하(取下)할 수 있다. 다만, 다른 법령등에 특별한 규정이 있거나 그 신청의 성질상 보완·변경하거나

취하할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제18조(다수의 행정청이 관여하는 처분) 행정청은 다수의 행정청이 관여하는 처분을 구하는 신청을 접수한 경우에는 관계 행정청과의 신속한 협조를 통하여 그 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제19조(처리기간의 설정·공표) ① 행정청은 신청인의 편의를 위하여 처분의 처리기간을 종류별로 미리 정하여 공표하여야 한다.

② 행정청은 부득이한 사유로 제1항에 따른 처리기간 내에 처분을 처리하기 곤란한 경우에는 해당 처분의 처리기간의 범위에서 한 번만 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 행정청은 제2항에 따라 처리기간을 연장할 때에는 처리기간의 연장 사유와 처리 예정 기한을 지체 없이 신청인에게 통지하여야 한다.

④ 행정청이 정당한 처리기간 내에 처리하지 아니하였을 때에는 신청인은 해당 행정청 또는 그 감독 행정청에 신속한 처리를 요청할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 처리기간에 산입하지 아니하는 기간에 관하여는 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제20조(처분기준의 설정·공표) ① 행정청은 필요한 처분기준을 해당 처분의 성질에 비추어 되도록 구체적으로 정하여 공표하여야 한다. 처분기준을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 처분기준을 공표하는 것이 해당 처분의 성질상 현저히 곤란하거나 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해치는 것으로 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 처분기준을 공표하지 아니할 수 있다.

③ 당사자등은 공표된 처분기준이 명확하지 아니한 경우 해당 행정청에 그 해석 또는

설명을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 행정청은 특별한 사정이 없으면 그 요청에 따라야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.

1. 처분의 제목
2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소
3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법

5. 의견제출기관의 명칭과 주소

6. 의견제출기한

7. 그 밖에 필요한 사항

② 행정청은 청문을 하려면 청문이 시작되는 날부터 10일 전까지 제1항 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다. 이 경우 제1항제4호부터 제6호까지의 사항은 청문 주재자의 소속·직위 및 성명, 청문의 일시 및 장소, 청문에 응하지 아니하는 경우의 처리방법 등 청문에 필요한 사항으로 갈음한다.

③ 제1항제6호에 따른 기한은 의견제출에 필요한 기간을 10일 이상으로 고려하여 정하여야 한다. <개정 2019. 12. 10.>

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 통지를 하지 아니할 수 있다.

1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우

2. 법령등에서 요구된 자격이 없거나 없어지게 되면 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우에 그 자격이 없거나 없어지게 된 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 경우
3. 해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우
- ⑤ 처분의 전제가 되는 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 경우 등 제4항에 따른 사전 통지를 하지 아니할 수 있는 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2014. 1. 28.>
- ⑥ 제4항에 따라 사전 통지를 하지 아니하는 경우 행정청은 처분을 할 때 당사자등에게 통지를 하지 아니한 사유를 알려야 한다. 다만, 신속한 처분이 필요한 경우에는 처분 후 그 사유를 알릴 수 있다. <신설 2014. 12. 30.>
- ⑦ 제6항에 따라 당사자등에게 알리는 경우에는 제24조를 준용한다. <신설 2014. 12. 30.>

[전문개정 2012. 10. 22.]

제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다. <개정 2014. 1. 28.>

1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우
2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우
3. 다음 각 목의 처분 시 제21조제1항제6호에 따른 의견제출기한 내에 당사자등의 신청이 있는 경우
 - 가. 인허가 등의 취소
 - 나. 신분·자격의 박탈

다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소

② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다. <개정 2019. 12. 10.>

1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우
 2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우
 3. 국민생활에 큰 영향을 미치는 처분으로서 대통령령으로 정하는 처분에 대하여 대통령령으로 정하는 수 이상의 당사자등이 공청회 개최를 요구하는 경우
- ③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 제21조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.
- ⑤ 행정청은 청문·공청회 또는 의견제출을 거쳤을 때에는 신속히 처분하여 해당 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다.
- ⑥ 행정청은 처분 후 1년 이내에 당사자등이 요청하는 경우에는 청문·공청회 또는 의견제출을 위하여 제출받은 서류나 그 밖의 물건을 반환하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제23조(처분의 이유 제시) ① 행정청은 처분을 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

1. 신청 내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우
2. 단순·반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는

경우

3. 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우

② 행정청은 제1항제2호 및 제3호의 경우에 처분 후 당사자가 요청하는 경우에는 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제24조(처분의 방식) ① 행정청이 처분을 할 때에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하여야 하며, 전자문서로 하는 경우에는 당사자등의 동의가 있어야 한다. 다만, 신속히 처리할 필요가 있거나 사안이 경미한 경우에는 말 또는 그 밖의 방법으로 할 수 있다. 이 경우 당사자가 요청하면 지체 없이 처분에 관한 문서를 주어야 한다.

② 처분을 하는 문서에는 그 처분 행정청과 담당자의 소속·성명 및 연락처(전화번호, 팩스번호, 전자우편주소 등을 말한다)를 적어야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제25조(처분의 정정) 행정청은 처분에 오기(誤記), 오산(誤算) 또는 그 밖에 이에 준하는 명백한 잘못이 있을 때에는 직권으로 또는 신청에 따라 지체 없이 정정하고 그 사실을 당사자에게 통지하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제26조(고지) 행정청이 처분을 할 때에는 당사자에게 그 처분에 관하여 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있는지 여부, 그 밖에 불복을 할 수 있는지 여부, 청구절차 및 청구기간, 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제2절 의견제출 및 청문

제27조(의견제출) ① 당사자등은 처분 전에 그 처분의 관할 행정청에 서면이나 말로 또는 정보통신망을 이용하여 의견제출을 할 수 있다.

② 당사자등은 제1항에 따라 의견제출을 하는 경우 그 주장을 입증하기 위한 증거자료 등을 첨부할 수 있다.

③ 행정청은 당사자등이 말로 의견제출을 하였을 때에는 서면으로 그 진술의 요지와 진술자를 기록하여야 한다.

④ 당사자등이 정당한 이유 없이 의견제출기한까지 의견제출을 하지 아니한 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제27조의2(제출 의견의 반영 등) ① 행정청은 처분을 할 때에 당사자등이 제출한 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다. <개정 2019. 12. 10.>

② 행정청은 당사자등이 제출한 의견을 반영하지 아니하고 처분을 한 경우 당사자등이 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 그 이유의 설명을 요청하면 서면으로 그 이유를 알려야 한다. 다만, 당사자등이 동의하면 말, 정보통신망 또는 그 밖의 방법으로 알릴 수 있다. <신설 2019. 12. 10.>

[전문개정 2012. 10. 22.]

[제목개정 2019. 12. 10.]

제28조(청문 주재자) ① 행정청은 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 청문 주재자를 공정하게 선정하여야 한다. <개정 2019. 12. 10.>

② 행정청은 청문이 시작되는 날부터 7일 전까지 청문 주재자에게 청문과 관련한 필요한 자료를 미리 통지하여야 한다. <신설 2014. 1. 28.>

③ 청문 주재자는 독립하여 공정하게 직무를 수행하며, 그 직무 수행을 이유로 본인의 의사에 반하여 신분상 어떠한 불이익도 받지 아니한다. <개정 2014. 1. 28.>

④ 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 사람 중에서 선정된 청문 주재자는 「형법」이나 그 밖의 다른 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다. <개정 2014. 1. 28.>

[전문개정 2012. 10. 22.]

제29조(청문 주재자의 제척·기피·회피) ① 청문 주재자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 주재할 수 없다. <개정 2019. 12. 10.>

1. 자신이 당사자등이거나 당사자등과 「민법」 제777조 각 호의 어느 하나에 해당하는 친족관계에 있거나 있었던 경우

2. 자신이 해당 처분과 관련하여 증언이나 감정(鑑定)을 한 경우

3. 자신이 해당 처분의 당사자등의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우

4. 자신이 해당 처분업무를 직접 처리하거나 처리하였던 경우

5. 자신이 해당 처분업무를 처리하는 부서에 근무하는 경우. 이 경우 부서의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

② 청문 주재자에게 공정한 청문 진행을 할 수 없는 사정이 있는 경우 당사자등은 행정청에 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 행정청은 청문을 정지하고 그 신청이 이유가 있다고 인정할 때에는 해당 청문 주재자를 지체 없이 교체하여야 한다.

③ 청문 주재자는 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 행정청의 승인을 받아 스스로 청문의 주재를 회피할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제30조(청문의 공개) 청문은 당사자가 공개를 신청하거나 청문 주재자가 필요하다고 인정하는 경우 공개할 수 있다. 다만, 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가

있는 경우에는 공개하여서는 아니 된다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제31조(청문의 진행) ① 청문 주재자가 청문을 시작할 때에는 먼저 예정된 처분의 내용, 그 원인이 되는 사실 및 법적 근거 등을 설명하여야 한다.

② 당사자등은 의견을 진술하고 증거를 제출할 수 있으며, 참고인이나 감정인 등에게 질문할 수 있다.

③ 당사자등이 의견서를 제출한 경우에는 그 내용을 출석하여 진술한 것으로 본다.

④ 청문 주재자는 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

⑤ 청문을 계속할 경우에는 행정청은 당사자등에게 다음 청문의 일시 및 장소를 서면으로 통지하여야 하며, 당사자등이 동의하는 경우에는 전자문서로 통지할 수 있다. 다만, 청문에 출석한 당사자등에게는 그 청문일에 청문 주재자가 말로 통지할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제32조(청문의 병합·분리) 행정청은 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 여러 개의 사안을 병합하거나 분리하여 청문을 할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제33조(증거조사) ① 청문 주재자는 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 필요한 조사를 할 수 있으며, 당사자등이 주장하지 아니한 사실에 대하여도 조사할 수 있다.

② 증거조사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 한다.

1. 문서·장부·물건 등 증거자료의 수집
2. 참고인·감정인 등에 대한 질문
3. 검증 또는 감정·평가

4. 그 밖에 필요한 조사

③ 청문 주재자는 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정청에 필요한 문서의 제출 또는 의견의 진술을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정청은 직무 수행에 특별한 지장이 없으면 그 요구에 따라야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제34조(청문조서) ① 청문 주재자는 다음 각 호의 사항이 적힌 청문조서(聽聞調書)를 작성하여야 한다.

1. 제목
 2. 청문 주재자의 소속, 성명 등 인적사항
 3. 당사자등의 주소, 성명 또는 명칭 및 출석 여부
 4. 청문의 일시 및 장소
 5. 당사자등의 진술의 요지 및 제출된 증거
 6. 청문의 공개 여부 및 공개하거나 제30조 단서에 따라 공개하지 아니한 이유
 7. 증거조사를 한 경우에는 그 요지 및 첨부된 증거
 8. 그 밖에 필요한 사항
- ② 당사자등은 청문조서의 내용을 열람·확인할 수 있으며, 이의가 있을 때에는 그 정정을 요구할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제34조의2(청문 주재자의 의견서) 청문 주재자는 다음 각 호의 사항이 적힌 청문 주재자의 의견서를 작성하여야 한다.

1. 청문의 제목

2. 처분의 내용, 주요 사실 또는 증거

3. 종합의견

4. 그 밖에 필요한 사항

[전문개정 2012. 10. 22.]

제35조(청문의 종결) ① 청문 주재자는 해당 사안에 대하여 당사자등의 의견진술, 증거조사가 충분히 이루어졌다고 인정하는 경우에는 청문을 마칠 수 있다.

② 청문 주재자는 당사자등의 전부 또는 일부가 정당한 사유 없이 청문기일에 출석하지 아니하거나 제31조제3항에 따른 의견서를 제출하지 아니한 경우에는 이들에게 다시 의견진술 및 증거제출의 기회를 주지 아니하고 청문을 마칠 수 있다.

③ 청문 주재자는 당사자등의 전부 또는 일부가 정당한 사유로 청문기일에 출석하지 못하거나 제31조제3항에 따른 의견서를 제출하지 못한 경우에는 10일 이상의 기간을 정하여 이들에게 의견진술 및 증거제출을 요구하여야 하며, 해당 기간이 지났을 때에 청문을 마칠 수 있다. <개정 2019. 12. 10.>

④ 청문 주재자는 청문을 마쳤을 때에는 청문조서, 청문 주재자의 의견서, 그 밖의 관계 서류 등을 행정청에 지체 없이 제출하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제35조의2(청문결과의 반영) 행정청은 처분을 할 때에 제35조제4항에 따라 받은 청문조서, 청문 주재자의 의견서, 그 밖의 관계 서류 등을 충분히 검토하고 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 청문결과를 반영하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제36조(청문의 재개) 행정청은 청문을 마친 후 처분을 할 때까지 새로운 사정이 발견되어 청문을 재개(再開)할 필요가 있다고 인정할 때에는 제35조제4항에 따라 받은 청문조서

등을 되돌려 보내고 청문의 재개를 명할 수 있다. 이 경우 제31조제5항을 준용한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제37조(문서의 열람 및 비밀유지) ① 당사자등은 청문의 통지가 있는 날부터 청문이 끝날 때까지 행정청에 해당 사안의 조사결과에 관한 문서와 그 밖에 해당 처분과 관련되는 문서의 열람 또는 복사를 요청할 수 있다. 이 경우 행정청은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 그 요청을 거부할 수 없다.

② 행정청은 제1항의 열람 또는 복사의 요청에 따르는 경우 그 일시 및 장소를 지정할 수 있다.

③ 행정청은 제1항 후단에 따라 열람 또는 복사의 요청을 거부하는 경우에는 그 이유를 소명(疎明)하여야 한다.

④ 제1항에 따라 열람 또는 복사를 요청할 수 있는 문서의 범위는 대통령령으로 정한다.

⑤ 행정청은 제1항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다.

⑥ 누구든지 청문을 통하여 알게 된 사생활이나 경영상 또는 거래상의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하거나 다른 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제3절 공청회

제38조(공청회 개최의 알림) 행정청은 공청회를 개최하려는 경우에는 공청회 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하고 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 또는 일간신문 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다. 다만, 공청회 개최를 알린 후 예정대로 개최하지 못하여 새로 일시 및 장소 등을 정한 경우에는 공청회 개최 7일 전까지 알려야 한다. <개정 2019. 12. 10.>

1. 제목
2. 일시 및 장소
3. 주요 내용
4. 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한
6. 정보통신망을 통한 의견제출
7. 그 밖에 공청회 개최에 필요한 사항

[전문개정 2012. 10. 22.]

제38조의2(전자공청회) ① 행정청은 제38조에 따른 공청회와 병행하여서만 정보통신망을 이용한 공청회(이하 “전자공청회”라 한다)를 실시할 수 있다.

② 행정청은 전자공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론 참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하여야 한다.

③ 전자공청회를 실시하는 경우에는 누구든지 정보통신망을 이용하여 의견을 제출하거나 제출된 의견 등에 대한 토론에 참여할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 전자공청회의 실시 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제38조의3(공청회의 주재자 및 발표자의 선정) ① 행정청은 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 그 분야에 종사한 경험이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 공청회의 주재자를 선정한다. <개정 2019. 12. 10.>

② 공청회의 발표자는 발표를 신청한 사람 중에서 행정청이 선정한다. 다만, 발표를 신

청한 사람이 없거나 공청회의 공정성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 사람 중에서 지명하거나 위촉할 수 있다.

1. 해당 공청회의 사안과 관련된 당사자등
 2. 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있는 사람
 3. 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 종사한 경험이 있는 사람
- ③ 행정청은 공청회의 주재자 및 발표자를 지명 또는 위촉하거나 선정할 때 공정성이 확보될 수 있도록 하여야 한다.
- ④ 공청회의 주재자, 발표자, 그 밖에 자료를 제출한 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 및 여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제39조(공청회의 진행) ① 공청회의 주재자는 공청회를 공정하게 진행하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표 내용을 제한할 수 있고, 질서유지를 위하여 발언 중지 및 퇴장 명령 등 행정안전부장관이 정하는 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

- ② 발표자는 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 대하여만 발표하여야 한다.
- ③ 공청회의 주재자는 발표자의 발표가 끝난 후에는 발표자 상호간에 질의 및 답변을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제39조의2(공청회 및 전자공청회 결과의 반영) 행정청은 처분을 할 때에 공청회, 전자공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제39조의3(공청회의 재개최) 행정청은 공청회를 마친 후 처분을 할 때까지 새로운 사정이 발견되어 공청회를 다시 개최할 필요가 있다고 인정할 때에는 공청회를 다시 개최할 수 있다.

[본조신설 2019. 12. 10.]

제3장 신고 <개정 2012. 10. 22.>

제40조(신고) ① 법령등에서 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고를 규정하고 있는 경우 신고를 관장하는 행정청은 신고에 필요한 구비서류, 접수기관, 그 밖에 법령등에 따른 신고에 필요한 사항을 게시(인터넷 등을 통한 게시를 포함한다)하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고가 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고 의무가 이행된 것으로 본다.

1. 신고서의 기재사항에 흠이 없을 것
2. 필요한 구비서류가 첨부되어 있을 것
3. 그 밖에 법령등에 규정된 형식상의 요건에 적합할 것

③ 행정청은 제2항 각 호의 요건을 갖추지 못한 신고서가 제출된 경우에는 지체 없이 상당한 기간을 정하여 신고인에게 보완을 요구하여야 한다.

④ 행정청은 신고인이 제3항에 따른 기간 내에 보완을 하지 아니하였을 때에는 그 이유를 구체적으로 밝혀 해당 신고서를 되돌려 보내야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제4장 행정상 입법예고

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 “입법”이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 10. 22.>

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우

② 삭제 <2002. 12. 30.>

③ 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사 요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다. <개정 2012. 10. 22.>

④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <신설 2012. 10. 22.>

⑤ 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2012. 10. 22.>

제42조(예고방법) ① 행정청은 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 다음 각 호의

구분에 따른 방법으로 공고하여야 하며, 추가로 인터넷, 신문 또는 방송 등을 통하여 공고할 수 있다. <개정 2019. 12. 10.>

1. 법령의 입법안을 입법예고하는 경우: 관보 및 법제처장이 구축·제공하는 정보시스템을 통한 공고

2. 자치법규의 입법안을 입법예고하는 경우: 공보를 통한 공고

② 행정청은 대통령령을 입법예고하는 경우 국회 소관 상임위원회에 이를 제출하여야 한다.

③ 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.

④ 행정청은 제1항에 따라 예고된 입법안에 대하여 전자공청회 등을 통하여 널리 의견을 수렴할 수 있다. 이 경우 제38조의2제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 행정청은 예고된 입법안의 전문에 대한 열람 또는 복사를 요청받았을 때에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

⑥ 행정청은 제5항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제44조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.

② 행정청은 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 해당 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.

- ③ 행정청은 해당 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 한다.
- ④ 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다.
- ⑤ 제출된 의견의 처리방법 및 처리결과의 통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제45조(공청회) ① 행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다.

- ② 공청회에 관하여는 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2를 준용한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제5장 행정예고

제46조(행정예고) ① 행정청은 정책, 제도 및 계획(이하 “정책등”이라 한다)을 수립·시행하거나 변경하려는 경우에는 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2019. 12. 10.>

1. 신속하게 국민의 권리를 보호하여야 하거나 예측이 어려운 특별한 사정이 발생하는 등 긴급한 사유로 예고가 현저히 곤란한 경우
 2. 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
 3. 정책등의 내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
 4. 정책등의 예고가 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 상당한 경우
- ② 제1항에도 불구하고 법령등의 입법을 포함하는 행정예고는 입법예고로 갈음할 수 있다.
- ③ 행정예고기간은 예고 내용의 성격 등을 고려하여 정하되, 특별한 사정이 없으면 20

일 이상으로 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제46조의2(행정예고 통계 작성 및 공고) 행정청은 매년 자신이 행한 행정예고의 실시 현황과 그 결과에 관한 통계를 작성하고, 이를 관보·공보 또는 인터넷 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다.

[본조신설 2014. 1. 28.]

제47조(예고방법 등) ① 행정청은 정책등안(案)의 취지, 주요 내용 등을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등을 통하여 공고하여야 한다.

② 행정예고의 방법, 의견제출 및 처리, 공청회 및 전자공청회에 관하여는 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조, 제39조의2, 제39조의3, 제42조(제1항·제2항 및 제4항은 제외한다), 제44조제1항부터 제3항까지 및 제45조제1항을 준용한다. 이 경우 “입법안”은 “정책등안”으로, “입법예고”는 “행정예고”로, “처분을 할 때”는 “정책등을 수립·시행하거나 변경할 때”로 본다.

[전문개정 2019. 12. 10.]

제6장 행정지도

제48조(행정지도의 원칙) ① 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다.

② 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제49조(행정지도의 방식) ① 행정지도를 하는 자는 그 상대방에게 그 행정지도의 취지 및 내용과 신분을 밝혀야 한다.

② 행정지도가 말로 이루어지는 경우에 상대방이 제1항의 사항을 적은 서면의 교부를 요구하면 그 행정지도를 하는 자는 직무 수행에 특별한 지장이 없으면 이를 교부하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제50조(의견제출) 행정지도의 상대방은 해당 행정지도의 방식·내용 등에 관하여 행정기관에 의견제출을 할 수 있다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제51조(다수인을 대상으로 하는 행정지도) 행정기관이 같은 행정목적 실현하기 위하여 많은 상대방에게 행정지도를 하려는 경우에는 특별한 사정이 없으면 행정지도에 공통적인 내용이 되는 사항을 공표하여야 한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

제7장 국민참여의 확대 <신설 2014. 1. 28.>

제52조(국민참여 확대 노력) 행정청은 행정과정에 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 참여방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다.

[본조신설 2014. 1. 28.]

[중전 제52조는 제54조로 이동 <2014. 1. 28.>]

제53조(전자적 정책토론) ① 행정청은 국민에게 영향을 미치는 주요 정책 등에 대하여 국민의 다양하고 창의적인 의견을 널리 수렴하기 위하여 정보통신망을 이용한 정책토론

(이하 이 조에서 “전자적 정책토론”이라 한다)을 실시할 수 있다.

② 행정청은 효율적인 전자적 정책토론을 위하여 과제별로 한시적인 토론 패널을 구성하여 해당 토론에 참여시킬 수 있다. 이 경우 패널의 구성에 있어서는 공정성 및 객관성이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 행정청은 전자적 정책토론이 공정하고 독립적으로 운영되도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

④ 토론 패널의 구성, 운영방법, 그 밖에 전자적 정책토론의 운영을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2014. 1. 28.]

[종전 제53조는 제55조로 이동 <2014. 1. 28.>]

제8장 보칙 <개정 2014. 1. 28.>

제54조(비용의 부담) 행정절차에 드는 비용은 행정청이 부담한다. 다만, 당사자등이 자기를 위하여 스스로 지출한 비용은 그러하지 아니하다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

[제52조에서 이동, 종전 제54조는 제56조로 이동 <2014. 1. 28.>]

제55조(참고인 등에 대한 비용 지급) ① 행정청은 행정절차의 진행에 필요한 참고인이나 감정인 등에게 예산의 범위에서 여비와 일당을 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 비용의 지급기준 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012. 10. 22.]

[제53조에서 이동 <2014. 1. 28.>]

제56조(협조 요청 등) 행정안전부장관(제4장의 경우에는 법제처장을 말한다)은 이 법의 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 하며, 필요한 경우에는 그 운영 상황과 실태를 확인할 수 있고, 관계 행정청에 관련 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

[전문개정 2012. 10. 22.]

[제54조에서 이동 <2014. 1. 28.>]

부칙 <제16778호, 2019. 12. 10.>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(처분의 사전 통지에 관한 적용례) 제21조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 처분의 사전 통지를 하는 경우부터 적용한다.

제3조(제출 의견의 반영 등에 관한 적용례) 제27조의2제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 당사자등이 의견을 제출하는 경우부터 적용한다.

제4조(청문에 관한 적용례) ① 제29조제1항제5호의 개정규정은 이 법 시행 이후 청문 주재자를 선정하는 경우부터 적용한다.

② 제35조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 시작하는 청문부터 적용한다.

제5조(공청회 주재자의 선정에 관한 적용례) 제38조의3제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 공청회 주재자를 선정하는 경우부터 적용한다.

제6조(행정예고에 관한 적용례) 제46조제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 정책등을 수립·시행하거나 변경하는 경우부터 적용한다.

질서위반행위규제법 해설집

발행일 2022년 12월

발행처 법무부 법무심의관실
(13809) 경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사
TEL 02-2110-3164, www.moj.go.kr

기획 정재민 법무심의관
김상이 서기관
하정엽 법무관
전진원 법무관

편집·인쇄 에듀웰(02-539-8446)

질서위반행위규제법 해설집