

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

– 스토킹행위자에 대한 대응실무를 중심으로 –

Research on Effective Alignment of Collection Structure
of Defaulted Administrative Fine

– Focusing on Collection Practice against Stalkers –

강석구 · 김명수 · 장응혁 · 김홍환

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

연구책임자

강 석 구 한국형사·법무정책연구원 선임연구위원, 법학박사

공동연구자

김 명 수 한국형사·법무정책연구원 부연구위원, 법학박사

장 응 혁 계명대학교 경찰행정학과 교수, 법학박사

김 홍 환 한국지방세연구원 연구위원, 행정학박사

연구지원

최 혜 선 한국형사·법무정책연구원 조사연구원, 법학박사

최근 스토킹으로 인하여 정상적인 일상생활이 어려울 만큼 정신적·신체적 피해를 입는 사례가 증가하고, 범행 초기에 가해자 처벌 및 피해자에 대한 보호조치가 이루어지지 아니하여 스토킹이 폭행, 살인 등 신체 또는 생명을 위협하는 강력범죄로 이어져 사회 문제가 되고 있는 현실에 대응하여 2021년 4월에 ‘스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률’을 제정한 바 있고, 자치경찰제 도입 등을 내용으로 하는 경찰법 개정에 따라 스토킹범죄 수사는 국가경찰에서, 스토킹피해자 보호업무는 자치경찰에서 분담하여 수행하고 있습니다. 또한, 스토킹피해자 보호업무의 일환으로 경찰은 응급조치와 긴급응급조치를 실시하고 있고, 긴급응급조치를 이행하지 않은 스토킹행위자에 대해서는 300만원 이하의 과태료를 부과하여 단호하게 대응하고 있습니다. 전국적으로도 스토킹범죄의 신고 및 유죄판결건수가 급증하고 있어 스토킹 사건에 대한 경찰 단계의 대처가 더욱 중요해졌습니다.

다만 스토킹처벌법이 자리잡는 과정에서 시행착오와 제도적 혼선은 불가피했습니다. 특히 경찰이 내린 긴급응급조치의 이행강제수단인 과태료의 실효성이 제도적으로 담보되지 못하면 경찰 초기 대응의 실효성 전반을 흔들 수 있고, 스토킹범죄 대응을 위한 경찰의 역량이 체납과태료 징수업무에 소진될 것이 우려되었습니다. 금년 7월부터 한국형사·법무정책연구원에서 스토킹전담경찰관을 대상으로 실시한 스토킹전담 경찰관 전문화과정 위탁교육 과정에서 한국형사·법무정책연구원 연구진은 이러한 문제점과 고충을 인지하였고, 교육성과를 분석하고 제도개선을 모색하는 과정에서 스토킹행위자에 대한 대응실무를 중심으로 한 체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안 연구를 수시연구과제로서 추진하게 되었습니다. 이를 위하여 현행 질서위반행위규제법과 국세 체납처분 등도 함께 분석하여 과태료 부과·징수의 체계적 문제점과 스토킹행위자 초기 대응의 실효성 문제 등을 함께 살펴보았습니다.

물론, 스토킹 신고가 있다고 해서 모두 스토킹범죄인 것은 아니며, 애정관계나 채권·채무관계와 같이 일상생활에서 시민 간에 발생하는 단순한 갈등 상황도 적지 않습

ii 체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

니다. 또한, 반의사불벌죄의 특성상 스토킹피해자가 처벌을 원하지 않는 경우 범죄로서 수사할 수도 없습니다. 그래서 처벌 위주로만 스토킹에 대응하기에도 명확한 한계가 있고, 그렇다고 해서 스토킹 사건에 미온적이거나 어중간하게 대응할 경우 보복 등으로 사건이 악화되거나, 아무 개선도 없이 장기화될 수 있습니다. 이러한 상황에서 긴급응급조치의 이행강제수단인 과태료의 실효성마저 담보되지 못한다면 경찰의 초기 대응 자체가 무력화될 수 있어 저희 연구진이 시급하게 연구하게 된 것입니다.

현 정부에서도 스토킹범죄는 권력형 성범죄, 디지털 성범죄, 가정폭력, 교제폭력과 함께 ‘5대 폭력’으로서 규정하고, 신고부터 피해회복까지 피해자 보호를 강화할 것을 국정과제로서 제시하고 있습니다. 범죄피해자 보호·지원을 위한 모든 제도를 피해자 중심으로 전환하고자 하는 현 정부의 목표에 전적으로 공감하며, 단기간에 성과를 내야 하는 수시연구과제의 특성상 완벽한 해법을 찾아내기에는 연구기간이 충분치 않았지만 이 시간에도 고통받는 스토킹피해자의 안녕과 안전을 도모하기 위해 최선을 다해 정책대안을 모색하였으니 국회와 정부에서도 개선입법 등 후속 조치를 서둘러주시기를 당부합니다.

끝으로, 충분하지 않은 연구기간에도 불구하고 충실하게 연구를 마무리해주신 김명수 박사님, 계명대학교 장응혁 교수님, 한국지방세연구원 김홍환 박사님께 깊이 감사드리며, 흔들림 없이 연구를 지원해준 최혜선 박사님의 노고에도 감사드립니다. 또한, 저희 연구에 성원과 조언을 아끼지 않은 제주자치경찰단 고창경 단장님, 진정일 자치경정님, 김충신 기획홍보팀장을 비롯한 제주자치경찰단 관계자 여러분께도 감사의 마음을 전합니다. 나아가, 어려운 여건 속에서도 스토킹 대응의 선봉에 서서 스토킹피해자들이 걱정과 불안 없이 안심하고 생활할 수 있도록 최선을 다해온 일선 스토킹전담경찰관 여러분께도 감사와 성원의 마음을 전합니다.

2022년 12월
연구진을 대표하여
선임연구위원 강석구



목 차

국문요약	1
------------	---

제1장

서론	5
----------	---

제1절 연구의 필요성 및 목적	7
------------------------	---

제2절 연구의 범위와 방법	9
----------------------	---

제2장

현행 질서위반행위규제법상 과태료 부과·징수체계 개관 ...	11
----------------------------------	----

제1절 질서위반행위규제법상 과태료 부과체계 개관	13
----------------------------------	----

1. 질서위반행위의 의의	13
---------------------	----

2. 질서위반행위규제법의 적용범위 및 질서위반행위의 성립	15
---------------------------------------	----

가. 질서위반행위규제법의 적용범위	15
--------------------------	----

나. 질서위반행위의 성립	16
---------------------	----

다. 질서위반행위의 조사	17
---------------------	----

라. 질서위반행위의 처리	18
---------------------	----

3. 과태료의 부과	20
------------------	----

가. 사전통지	20
---------------	----

나. 의견 제출	20
----------------	----

다. 제출 의견 등의 처리	21
----------------------	----

라. 과태료의 부과	22
------------------	----

마. 이의제기	23
---------------	----

제2절 질서위반행위규제법상 과태료 징수체계 개관	25
1. 과태료의 징수	25
2. 과태료의 집행	27
제3절 소결	29

제3장

다른 법령에 의한 체납처분 개관	31
-------------------------	----

제1절 국세 체납처분 개관	33
1. 국세체납처분의 개념	33
2. 압류	34
가. 압류의 요건	34
나. 초과압류 금지	34
다. 압류의 금지 및 제한	34
라. 압류의 효력	38
3. 매각	40
가. 의의	40
나. 공매	40
다. 수의계약	41
라. 매각결정	41
마. 매각재산의 권리이전	42
4. 청산	42
제2절 관련 절차	43
1. 민사집행절차와의 차이	43
가. 두 절차의 차이	43
나. 체납처분절차와 민사집행절차와의 경합	44
2. 지방세체납처분과의 차이	45
가. 개관	45
나. 압류의 금지	47
다. 체납처분절차의 중지	48
라. 행정처분에 의한 체납처분	49

제3절 소결	49
1. 체납처분과 민사집행절차와의 관계	49
2. 체납처분과 민사집행절차와의 간극 해소	50
3. 지방세체납처분 체계 개편	51

제4장

과태료 부과·징수의 체계적 문제점	53
--------------------------	----

제1절 과태료 부과와 체계적 문제점	55
1. 질서위반행위규제법 우선적용 문제	55
2. 고지, 통지 등 절차 관련 문제	58
3. 당사자 불복의 절차 및 효력 관련 문제 등	60
제2절 체납과태료 징수체계의 현실적 문제점	62
1. 압류, 공매, 청산 등 체납처분 절차 수행의 현실적 문제	62
2. 강제징수 위탁 및 공매대행 의뢰의 현실적 문제	64
3. 결손처분의 현실적 문제	65
제3절 스톱킹행위자 대응의 현실적 문제점	66
1. 스톱킹범죄 초기 대응수단으로서 과태료 처분의 실효성 문제	66
2. 자치경찰 전환에 따른 실무상 혼선 문제	68

제5장

관련 문제	71
-------------	----

제1절 스톱킹행위자 초기대응의 실효성 제고 문제	73
1. 스톱킹처벌법상 각종 조치와 실효성 확보의 구조	73
가. 스톱킹처벌법의 목적과 각종 조치	73
나. 스톱킹처벌법상 각종 조치의 실효성 확보 구조	75
2. 스톱킹행위자 초기대응으로서 긴급응급조치의 문제	75
가. 긴급응급조치 관련 스톱킹처벌법 개정안	75
나. 긴급응급조치 관련 개정안에 대한 평가	77

3. 실무적 제언	79
가. 벌금 및 자유형으로의 대체 및 긴급응급조치의 보완	79
나. 개입의 목적 재검토와 새로운 개입의 모색	80
다. 개입의 대상 재검토	81
제2절 자치경찰 과태료 수입의 귀속 및 용처 문제	83
1. 자치경찰 과태료의 개념	83
가. 과태료	83
나. 자치경찰	83
다. 자치경찰 과태료	84
2. 과태료의 귀속과 용처	84
가. 과태료의 귀속	84
나. 과태료의 용처 : 사례분석	88
3. 자치경찰 사무 과태료의 귀속과 용처	90
가. 자치경찰 사무의 과태료 귀속	90
나. 자치경찰사무 과태료의 용처	91
다. 소결	91

제6장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안 93

제1절 체납과태료 징수체계 정비의 방향성	95
제2절 질서위반행위규제법 개정방안	97
1. 질서위반행위규제법 우선원칙의 보완	97
2. 체납과태료 강제징수 절차의 다변화 모색	97
3. 행정적 소통 절차의 개선	100
제3절 그 밖의 정책방안	100
1. 스톡킹 초기 대응의 대안 모색	100
2. 스톡킹 과태료수입 관련 실무상 혼선 해소	103

참고문헌 105

Abstract 107

표 차례

[표 3-1] 압류금지 재산 비교	35
[표 3-2] 국세채납처분과 민사집행과의 차이	43
[표 3-3] 가압류·가처분 재산에 대한 강제징수 규정 개정 비교	45
[표 3-4] 국세징수법과 지방세징수법 강제징수(채납처분) 체계 비교	46
[표 3-5] 지방세징수법상 압류금지재산	48
[표 5-1] 과태료 법률 규정의 예시(대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법)	85

그림 차례

[그림 3-1] 채납처분절차	33
-----------------------	----

1. 연구필요성 및 목적

- 스토킹행위자에 대한 대응실무를 중심으로 과태료 체납징수를 둘러싼 실무상 문제점을 개선하는 등 질서위반행위규제법상 체납과태료 징수체계 정비
- 스토킹행위자에 대한 대응의 실효성까지 확보할 수 있는 실효적이면서도 현실적인 대안을 제시하는 한편, 국가경찰에서 자치경찰로 전환되는 과정에서 과태료 사무와 관련한 혼선을 해소할 수 있는 명확한 기준과 원칙 제시

2. 연구의 방법

○ 문헌연구

- 스토킹전담경찰관 전문화과정 위탁교육 과정에서 발굴한 사례 참고
- 보조적으로 전문가 및 실무자 자문 병행

3. 주요 연구내용

■ 현행 질서위반행위규제법상 과태료 부과·징수체계 개관

○ 질서위반행위규제법상 과태료 부과체계 개관

- 질서위반행위 : 행정법적 관점의 행정의무 위반행위, 형사법적 관점의 기초질서 위반행위를 모두 전제한 열린 관념으로서 파악
- 질서위반행위규제법의 적용범위, 질서위반행위의 성립 및 조사, 과태료 산정 및 가중·감경 개관
- 사전통지, 의견 제출, 이의제기 등 과태료 부과 절차 개관

○ 질서위반행위규제법상 과태료 징수체계 개관

- 과태료 납부, 가산금 등 징수, 과태료 징수유예 등 과태료 징수절차 개관

2 체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

- 체납처분, 결손처분 등 과태료 집행 절차 개관

■ 다른 법령에 의한 체납처분 개관

○ 국세 체납처분 개관

- 체납과태료 징수체계의 실효성 증진을 위해서는 다른 법령에 의한 체납처분 검증도 함께 필요
- 국세 체납처분의 압류, 매각, 청산 요건 및 절차 개관

○ 관련 절차와의 관계

- 국세 체납처분 절차와 민사집행법에 따른 민사집행 절차는 개별적 진행 가능
- 시간적 흐름에 따라 구성된 국세징수법과 달리 지방세징수법은 병렬적 규정

■ 과태료 부과·징수의 체계적 문제점

○ 과태료 부과체계의 문제점

- 질서위반행위규제법 우선적용 문제 : 스톱킹행위자에 대한 '긴급응급조치 불이행'과 같은 범죄적 행정의무 위반행위와 같은 특수한 상황에 대응한 규정을 질서위반행위규제법에 마련하는 것은 적절하지 않고, 개별 법령에 마련할 경우 질서위반행위규제법 우선원칙에 저촉될 수 있는 문제 발생
- 고지, 통지 등 절차 관련 문제 : 법원에의 통보 방법이 법정되지 않아 실무상 어려움이 있고, 사전통지 후 과태료 부과 과정에서 당사자가 제출한 의견의 처리결과를 고지하지 않거나, 결손처분 사실을 통지·통보하지 않는 문제 발생
- 당사자 불복의 효력 관련 문제 : 과태료 부과에 대한 법원의 판단을 요구하는 불복절차인 '이의제기'에 대해 행정신청과 관련한 행정절차법상 '신청 취하' 규정을 원용함으로써 당사자의 이의제기 철회 시에 이의제기에 따라 이미 상실된 과태료 부과처분의 효력을 복원시키는 체계상 문제 발생
- 당사자 불복의 절차 관련 문제 : 허술한 불복절차와 모호한 기준들이 스톱킹과태료 사건의 해결을 장기화하거나, 스톱킹피해자를 굴복시켜 불처벌 의사를 개진하게 하는 현실적 문제 발생

○ 체납과태료 징수체계의 현실적 문제점

- 압류, 공매, 청산 등 체납처분 절차 수행의 현실적 문제 : 집행 전담 부서나 인력이 확보되지 못한 행정청이 직접 체납처분 절차를 수행하기는 무리가 있고, 청산 후 배분받을 이익이 없거나 충분하지 않은 경우 강제징수 절차에 소요될 예산의 사전 확보 필요
- 강제징수 위탁 및 공매대행 의뢰의 현실적 문제 : 요건 불비에 따라 체납액 징수 관련 사실행위 등을 한국자산관리공사에 위탁하거나, 공매대행 등을 한국자산관리공사에 의뢰할 수 있는 국세징수법 제도 활용 불가
- 결손처분의 현실적 문제 : 당사자의 재산상황 등을 상시 감시 또는 모니터링할 수 있는 여건이 마련되지 못한 행정청의 경우 체납처분만 장기화할 수 있음

○ 스토킹행위자 대응의 현실적 문제점

- 스토킹범죄 초기 대응수단으로서 과태료 처분의 실효성 문제 : 동일한 행위에 대하여 과태료 처분과 범죄수사를 동시에 진행할 경우 사후에 일사부재리 원칙 위반이 문제될 수 있고, 고액의 과태료 부과에 따라 스토킹범죄자를 자극하여 스토킹피해자에 대한 보복 가능성을 높이거나, 스토킹피해자가 스토킹과태료를 대납하는 모순적 상황에 직면할 수 있어 과태료 징수체계 실효성을 제고한다고 해서 개선될 수 있는 사안인지 의문
- 자치경찰 전환에 따른 실무상 혼선 문제 : 자치경찰제 도입에 따라 자치경찰사무가 자치사무인지, 국세 또는 지방세 체납처분 처리 여부, 관련 예산 결정이나 감사 등에 대한 실무상 혼선 발생 우려

■ 관련 문제

○ 스토킹행위자 초기대응의 실효성 제고 문제

- 긴급응급조치 불이행에 대한 제재를 징역 및 벌금으로 변경하는 안에 대해서는 과잉입법이라는 비판이 있고, 불법체포에 준하는 불법조치 발생 우려
- 대안으로서 개입목적 재검토와 새로운 개입의 모색, 개입대상 재검토 필요

4 체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

○ 자치경찰 과태료 수입의 귀속 및 용처 문제

- 행정학적 관점에서 지방자치단체 소속 공무원과 협업거나, 지방자치단체 등 다른 기관과의 협업이 필요한 경우 과태료 귀속 문제 발생 가능
- 입법적 해결 필요

4. 정책제언

○ 질서위반행위규제법 개정방안

- 질서위반행위규제법 우선원칙의 보완 : 질서위반행위규제법 우선원칙의 예외를 대통령령에 구체적으로 열거하거나, 포괄적인 근거규정을 마련하는 방안 제안
- 체납과태료 강제징수 절차의 다변화 모색 : 행정청이 민사집행법에 따른 집행절차를 선택할 수 있는 법적 근거 마련, 집행 전담 부서 및 인력을 확보한 기관에 집행을 위탁할 수 있는 법적 근거 마련, 국가집행청 설치 방안 등 제안
- 행정적 소통 절차의 개선 : 행정청의 법원 통보방식의 간이화, 불복 절차 및 기준 개선 방안 등 제안

○ 그 밖의 정책방안

- 스토킹 초기 대응의 대안 모색 : 실질적 스토킹범죄라고 볼 수 있는 긴급응급조치 불이행에 대한 형벌(벌금형) 부과, 스토킹 대응사무에 대한 전담체제 강화, 수강명령 또는 스토킹치료프로그램의 이수명령 병과 방안 등 제안
- 스토킹 과태료수입 귀속 및 용처 관련 규정 입법 : 경찰법상 사무분장 규정 명확화, 개별법상 과태료 부과·징수 주체 명확화, 한국자산관리공사 위탁 근거 규정 도입 방안 등 제안

※ 주요 키워드: 질서위반행위, 과태료, 스토킹, 체납처분, 강제징수, 자치경찰

제 1 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

서론

제1절 | 연구의 필요성 및 목적

법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 2007년 12월에 ‘질서위반행위규제법’이 제정된 지 15년이 되었다. 당시 이 법이 제정된 배경에는, 행정목적의 추구하고 규제의 정당성만을 앞세워 과태료 규제가 범람한 반면, 과태료 집행률이 저조하고 체납 사례가 급증하고 있었기 때문에 개별 법령에서 통일되지 못하고 있던 과태료 부과·징수 절차를 일원화하는 동시에, 규제의 준수를 담보할 수 있는 법적 장치를 마련할 필요성이 있었기 때문이다. 즉, ‘행정질서별 제도의 실질화’가 주된 배경이라고 할 수 있다.¹⁾

그래서 제정 질서위반행위규제법에 자진납부자에 대한 인센티브 제공, 과태료체납자에 대한 가산금 부과와 관허사업 제한 조치, 고액·상습 체납자에 대한 신용정보 제공 및 30일 범위 이내의 감치 등의 이행강제수단을 종합적으로 마련하는 동시에, 기한 내에 이의를 제기하지도 않고 가산금도 납부하지 않은 악성 체납자에 대하여 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있는 권한을 행정청에 부여하였다. 동시에 일선 행정청의 과태료 남용으로부터 국민의 권익을 보호하기 위하여 ‘질서위반행위 법정주의’와 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 대한 ‘질서위반행위규제법 우선원칙’을 법정하였다(질서위반행위규제법 제5조 및 제6조). 이로써 행정

1) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 2005, 3-4면 및 질서위반행위규제법 제정이유 참조.

의 적정성 확보 및 국민의 권익 신장, 그리고 행정청이 과태료를 효율적으로 집행함으로써 과태료가 의무이행 확보수단으로서의 역할을 수행하는 데 크게 기여할 것으로 기대할 수 있었다.²⁾

하지만 시간이 흐르면서 당초 기대했던 정책방향과 현실 간에 괴리가 발생했다. 당초 체납과태료 징수체계는 지방세 징수를 위한 집행조직을 이미 마련하고 있던 ‘지방자치단체’와 10만 명 이상의 가용인력을 확보한 ‘경찰청’을 염두에 두고 설계하였는데, 집행조직을 별도로 마련하지 않거나 집행 전담인력이 부족한 기관에서는 질서위반행위규제법상의 이행강제수단을 활용하는 데 어려움을 겪고 있었고, 민사집행절차를 차용한 복잡한 강제징수 절차를, 민사집행 절차에 문외한인 일반 공무원이 수행하기에도 한계가 있었다. 더욱이 과태료 징수에는 국세우선원칙 등의 특권이 부여되지 않을 뿐만 아니라 과태료 제도의 특성상 체납과태료의 상당수가 1,000만원 미만의 소액이기 때문에 강제징수 절차를 활용하기 쉽지 않고, 결손처분의 기준도 명확하지 않아 담당 공무원에게 무의미한 독촉업무만 반복시키는 측면도 있었다. 애초에 국세청과 같은 강력한 강제징수 역량을, 일선 행정기관에 기대한 것부터 잘못이었다.

특히 질서위반행위규제법의 이러한 시행상 문제점들이 극명하게 드러나게 된 것은, 2021년 4월에 제정하여 10월부터 시행한 ‘스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “스토킹처벌법”이라고 한다.)에 과태료 규정을 마련하면서부터였다.

스토킹처벌법은 스톱킹행위 신고와 관련하여 스톱킹행위가 지속적 또는 반복적으로 행하여질 우려가 있고 스톱킹범죄의 예방을 위하여 긴급을 요하는 경우 접근금지 등의 긴급응급조치를 사법경찰관이 할 수 있도록 하는 한편(제4조), 법원의 잠정조치 불이행자에 대해서는 형벌에 처하면서도(제20조) 사법경찰관의 긴급응급조치 불이행자에 대해서는 1,000만원 이하의 과태료만 부과할 수 있도록 하였는데(제21조 제1항), 스톱킹행위자에 대한 대응수단으로서 과태료처분의 유효성을 별론으로 하더라도 과태료를 부과한 스톱킹 전담경찰관이 사실상 민사집행 절차인 과태료 징수사무까지 전담할 수밖에 없고, 경찰법 개정과정에서 스톱킹범죄의 수사는 국가경찰이 담당하면서 스톱킹 범죄피해자 보호, 즉 긴급응급조치와 그 불이행자에 대한 과태료 부과·징

2) 앞의 제정이유 참조.

수 사무는 자치경찰이 담당하는 것으로 2원화되면서 개정 경찰법이 시행된 2021년 7월부터 지휘 및 협력 체계에 혼선이 발생할 수밖에 없는 상황이었기 때문이다.

사실, 스토킹 과태료와 관련한 문제점과 고충은 경찰청의 위탁에 따라 한국형사·법무정책연구원이 2022년 7월부터 실시한 ‘스토킹전담경찰관 전문화과정 위탁교육’ 현장에서 인지하게 되었고, 과태료 부과·징수 절차가 질서위반행위규제법 우선원칙에 기반하고 있는 이상 질서위반행위규제법을 개정하지 않고서는 현 상황을 극복하기 어렵다는 사실도 알게 되었다. 또한, 이러한 문제들이 단지 스토킹처벌법상 과태료 사무에 국한된 문제가 아니라 집행조직을 별도로 마련하지 않거나 집행 전담인력이 부족한 기관에 공통된 문제라는 사실도 알게 되었다.

이에 이 연구에서는 스토킹행위자에 대한 대응실무를 중심으로 과태료 체납징수를 둘러싼 실무상 문제점을 개선하는 등 질서위반행위규제법 관계법령상 체납과태료 징수체계를 정비하는 한편, 스토킹행위자에 대한 대응의 실효성까지 확보할 수 있는 실효적이면서도 현실적인 대안을 제시하고자 하며, 국가경찰에서 자치경찰로 전환되는 과정에서 과태료사무와 관련한 혼선을 해소할 수 있는 명확한 기준과 원칙 등을 제시하고자 하였다.

제2절 | 연구의 범위와 방법

이 연구는 현실적인 실효적 정책대안을 발굴하는 동시에, 과태료 집행실무를 담당하는 공무원에게 해설서 내지 지침서의 역할을 수행할 것을 부차적인 목표로 한다. 그래서 기본적인 체계는 개관-문제점-정책대안의 순으로 구성하였고, 체납과태료 징수체계에 대한 이해를 돕기 위하여 질서위반행위규제법상 체납처분뿐만 아니라 질서위반행위규제법상 과태료 부과·징수체계 전반도 개략적으로 살펴보았다.

또한, 스토킹행위자 대응실무와 관련한 시급성을 고려하여 질서위반행위법상 체납과태료 징수체계 정비뿐만 아니라 스토킹범죄의 측면에서 ‘스토킹범죄 대응수단으로서 과태료처분의 실효성 문제’와 지방행정 내지는 조세행정의 측면에서 ‘자치경찰 과태료 수입의 귀속 및 용처 문제’도 관련 문제로서 다루었다.

10 체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

한편, 이 연구는 형식적으로 문헌연구의 방법으로 수행하였지만, 실질적으로는 ‘스토킹전담경찰관 전문화과정 위탁교육’ 과정에서 발굴한 사례와 문제점을 기반으로 수행하였고, 보조적으로 전문가 및 실무자에 대한 자문을 병행하였다. 전략적으로도, 질서위반행위규제법상 체납과태료 징수체계 전반을 일일이 세밀하게 다루기보다는 ‘선택과 집중’ 원칙에 따라 스토킹행위자 대응실무와 직접적으로 관련된 사안들을 중심으로 살펴보았다. 또한, 연구책임자가 2004년에 질서위반법제정특별위원회의 실무간사로서 활동하면서 지득한 경험 및 보관하고 있던 회의일지 등 입법자료도 일부 참고하였다.

제 2 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

현행 질서위반행위규제법상 과태료 부과·징수체계 개관

제2장

현행 질서위반행위규제법상 과태료 부과·징수체계 개관

제1절 | 질서위반행위규제법상 과태료 부과체계 개관

1. 질서위반행위의 의미

질서위반행위규제법상 ‘질서위반행위’란 “법률상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위”를 말한다(질서위반행위규제법 제2조 제1호). 다만 법률상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하더라도 대통령령으로 정하는 사법(私法)상·소송법상 의무를 위반하거나, 대통령령으로 정하는 법률에 따른 징계사유에 해당하여 과태료를 부과하는 행위(같은 조 제1호 각 목)는, 넓은 의미의 질서위반행위로 볼 수도 있지만, 질서위반행위규제법의 적용대상인 질서위반행위에는 포함되지 않는다. 또한, 독일의 질서위반금인 Bußgeld는 우리나라의 ‘과징금’까지 포함한 관념으로 볼 수 있지만, 질서위반행위규제법상 질서위반행위는 과징금을 제외한 ‘과태료’를 부과하는 행위만을 말한다.

이처럼 질서위반행위의 의미가 한편으로는 ‘과태료를 부과하는 행위’로 그 범위가 좁혀져 있으면서도, 다른 한편으로는 법률상의 의무만 위반하면 되는 식으로 그 범위가 넓혀져 있는 것은, 질서위반행위규제법을 국회에 제안하기 위해 법무부에서 정부안을 수립하던 2004년 당시의 법무부가 구상한 ‘질서위반행위’에는 ‘법령상의 행정의 무 위반행위’뿐만 아니라 경범죄처벌법, 도로교통법 등에 규정한 ‘경미한 기초질서 위반행위’까지 전제하여 추진했던 사실과 무관하지 않다.³⁾

3) 기존의 과태료부과 대상행위와는 별도로 질서위반법 제정을 통하여 비범죄화하여야 할 행위들로서 ① 기존의 과태료부과대상행위와 큰 차이가 없는 행정의무위반 행위임에도 불구하고 범죄로

참고로, 정부안 수립을 위해 운영했던 ‘가칭 질서위반법제정특별분과위원회’의 위원 8인 중 학계의 6인은 형사법 3인, 행정법 3인으로 구성하였지만,⁴⁾ 경미범죄 등의 비범죄화까지는 진전되지 못했고, 과태료 금액이 벌금액보다 다액화하는 현실을 개선하기 위한 최소한의 통칙 규정을 만드는 수준에서 법무부가 정부안을 수립한 바 있다. 다만 향후 경미범죄 비범죄화의 차원에서 벌금형에서 과태료로 전환될 행위가 있을 경우를 대비하여 제명(題名)만은 ‘행정벌법’이나 ‘행정질서위반규제법’이 아니라 독일의 질서위반법과 유사하게 ‘질서위반행위규제법’으로 정한 것이라고 할 수 있다.⁵⁾

그런 만큼, 질서위반행위의 성격을 행정법적 관점에서 행정의무 위반행위라고 파악하거나, 형사법적 관점에서 기초질서 위반행위라고 파악하거나, 어느 한쪽의 관점에서만 비판하는 것은 모두 적절하지 않을 수 있다. 양자를 모두 전제한 ‘열린 관념’이기 때문이다. 다만 이러한 입법적 배경을 갖고 있기 때문에 적용범위 및 질서위반행위의 성립과 관련해서는 형사법적 성격이 강하고, 부과·징수 등의 절차와 관련해서는 행정법적 성격이 강한 점은 부인할 수 없다. 그래서 질서위반행위규제법상의 과태료 부과·징수 절차를 이해함에 있어서도 질서위반행위의 이러한 특수성에 유의할 필요가 있을 것이다.

참고로, 질서위반행위규제법상의 ‘법률’은 국회가 제정한 ‘법률’만을 의미하지 않으며, 지방자치단체의 조례까지 포함한다(질서위반행위규제법 제2조 제1호). 조례에 의해 부과되는 과태료도 질서위반행위에 포함되기 때문에 대만의 행정벌법을 참조하여 포함시킨 규정이지만,⁶⁾ 이 규정을 ‘질서위반행위 법정주의’(질서위반행위규제법 제6조) 규정보다 앞서 배치했기 때문에 ‘질서위반행위 법정주의’에서 말하는 ‘법률’ 역시 지방자치단체의 조례까지 포함한 관념이라고 해석할 수밖에 없다. 과태료가 금전벌로서 국민에 대한 불이익처분의 일종이라는 점을 고려할 때⁷⁾ 질서위반행위

분류되어 형벌이 부과되는 행위, ② 범칙금 미납 시 형사처벌하는 범칙금납부 통고처분 대상 행위, ③ 경범죄처벌법이나 도로교통법에 범칙행위로 분류되어 있지는 않지만 사회유해성이나 법익침해성의 정도가 낮아 형벌로 규율할 필요성이 없는 행위까지 질서위반법에 포함시키는 문제에 대한 논의가 있었다(법무부, 질서위반법제정특별분과위원회 회의일지, 제4회, 2004).

4) ‘가칭 질서위반법제정특별분과위원회’는 형사법 분야에서는 조병선 교수(위원장), 김성돈 교수, 이진국 박사, 행정법 분야에서는 조태제 교수, 류지태 교수, 박영도 박사, 법무부에서는 최정진 검사, 조영선 검사가 위원으로 참여하였고, 법무부 전문위원실의 강석구 전문위원, 오승규 연구위원이 실무간사로서 참여하였다.

5) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 164면.

6) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 169면.

법정주의의 포섭범위를 해석상 조례까지 확장시킬 수 있도록 조문을 배열한 점은 아쉬운 대목이라고 할 수 있다.

2. 질서위반행위규제법의 적용범위 및 질서위반행위의 성립

가. 질서위반행위규제법의 적용범위

앞서 살펴본 바와 같이 적용범위 및 질서위반행위의 성립과 관련한 질서위반행위규제법의 규정은 형사법적 성격이 강하다. 형법상 범죄에 대응할 경우와 마찬가지로 질서위반행위규제법에 적용범위와 질서위반행위 성립요건 규정을 두었고, 형법과 유사하게 시간적 적용범위는 행위시법주의를 원칙으로 하고, 장소적 적용범위는 속지주의를 원칙으로 한다. 질서위반행위규제법도 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따르도록 하고(제3조 제1항), 질서위반행위규제법이 대한민국 영역 안에서 질서위반행위를 한 자에게 적용되는 점을 분명히 하고 있다(제4조 제1항). 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 않게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 예외적으로 사후법을 적용하거나(제3조 제2항), 장소적 적용에서 예외적으로 속인주의나 기국주의를 따르는(제4조 제2항·제3항) 점도 형법과 유사하다.

다만 대한민국 영역 외에서 대한민국 또는 대한민국 국민에 대하여 범죄를 저지른 경우에 적용하는 형법 제6조의 국외범 규정은 질서위반행위규제법에 마련되어 있지 않다. 국외범에게까지 과태료를 부과하는 것이 적절하지 않다고 생각하여 이 규정을 반영하지 않은 것으로 추정할 수 있지만, 인터넷과 모바일이 전 지구에 보급되기 전인 2007년 당시와 달리 ICT 기술을 활용하여 전 지구적인 소통과 연계가 가능해진 오늘날에는 국외범 규정을 예외적으로 마련할 필요가 있다고 생각한다. 실제로, 스톡킹 처벌법상 긴급응급조치 불이행의 경우 조치 대상 스톡킹행위자가 외국인인 경우 외국에서 문자, SNS 등으로 위반할 수 있는데, 이러한 경우 질서위반행위규제법으로써 대응하기에는 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다.

7) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 172-173면.

나. 질서위반행위의 성립

질서위반행위규제법 제정 당시 주력했던 사안 중 하나는 과태료에 대한 통일된 실체법적 규정의 마련이었고, ‘정당한 이유’라는 불확정 개념만을 해석상 제한사유로 활용해온 사법관행을 개선하여 질서위반행위규제법이 재판규범으로서도 기능할 수 있도록 만드는 것이었다.⁸⁾ 그러다 보니 질서위반행위의 성립과 관련해서도 질서위반행위규제법에 질서위반행위 법정주의(제6조), 고의·과실의 존재(제7조), 위법성의 착오(제8조), 책임연령(제9조), 심신장애(제10조), 다수인의 질서위반행위 가담(제12조), 수개의 질서위반행위의 처리(제13조) 등 형사법적 요소가 강한 규정들이 다수 반영되었다.

다만 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 과실범을 처벌하는 형법과는 달리 “고의 또는 과실이 없는” 수준으로 규정하여 과실 위반에 의한 과태료 부과가 가능하게 한 점이라든지, 다수인의 질서위반행위 가담을 원칙적으로 개별 처분하도록 한 점 등은 형법과는 다르지만, 책임주의를 질서위반행위규제법에 최대한 반영한 것으로 볼 수 있다. 하지만 재판에 의해서도 규명하기 쉽지 않은 심신장애나 위법성의 착오까지도 질서위반행위 성립요건에 포함시켰기 때문에 정작 일선 공무원이 결정해야 하는 과태료 부과처분 과정에는 이러한 사항들이 고려되기 어려울 수밖에 없고, 과태료 부과처분 과정에서 이러한 사안들이 문제될 경우 과태료재판으로 이어질 수밖에 없는 절차적 한계도 드러나고 있다. 그래서 입법과정에서 강조했던 또 다른 측면인 ‘과태료 처분의 실효성 확보’라는 측면에서는 대안을 마련할 필요가 있을 수 있다.

참고로, 고의·과실과 관련하여 독일의 질서위반법은 원칙적으로 고의행위만을 제재하고 과실행위는 명문규정이 있는 경우에 한하여 제재하고 있는 있지만, 주관적 요건의 입증 어려움에 따른 행정청의 업무 과중 등의 문제가 발생할 수 있어 대만 행정벌법의 규정을 참고하여⁹⁾ “고의 또는 과실이 없는”이란 수준으로 정한 것으로 안다. 경미하면서도 대량 발생하는 위반행위에 대해서는 행정청에 대한 이러한 배려가 필요할 수 있지만, 과태료재판은 행정청이 입증책임을 부담하지 않는 비송사건 절차에 의해 운영될 뿐만 아니라¹⁰⁾ 스토킹 과태료와 같이 단건 발생하면서 과태료금

8) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 176-177면 참조.

9) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 181-183면.

액이 1,000만원 이하의 고액인 경우에는 설득력이 없다고 할 것이다. 실제로, 스톡킹 처벌법 시행령 별표상 ‘과태료 부과기준’에는 “위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우”에는 과태료금액을 감경하여 부과할 수 있도록 정함으로써 어차피 과실 판단을 하여야 하므로 과실 부존재 시에는 과태료를 부과할 수 없는 방향으로의 질서위반행위규제법 개정이 필요할 것으로 생각한다.

한편, 질서위반행위의 성립과 관련하여 하나 더 유의할 점은, 질서위반행위가 성립했다고 하여 반드시 과태료를 부과해야 하는 것은 아니라는 점이다. 질서위반행위규제법도 과태료를 부과하지 않거나, 통지한 내용을 변경할 수 있는 권한을 행정청에 부여하고 있다(제16조 제3항). 그런 만큼, 과태료를 부과할 권한을 가진 행정청에서는, 질서위반행위를 적발한 일선 공무원의 판단에만 의존하지 말고, 과태료 부과처분에 앞서 당사자의 의견을 적극적으로 수렴한 후 실체법(특히 형사법) 전문가를 포함한 심의회 등을 통하여 질서위반행위 성립요건 존재 여부 등을 면밀히 검토함으로써 질서위반행위의 성립요건 충족 여부가 문제되는 사안들이 과태료재판까지 불필요하게 이행될 가능성을 최소화할 필요도 있다고 할 것이다.

다. 질서위반행위의 조사

행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 ① 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취, ② 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령 등의 조치를 할 수 있으며(질서위반행위규제법 제22조 제1항), 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(같은 조 제2항). 다만 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 하며(같은 조 제6항), 조사는 ‘수사’가 아니기 때문에 법정된 범위 내의 한정된 조사만 가능하다는 점에도 유의하여야 한다.

행정청이 질서위반행위를 조사하려면 ① 당사자 또는 참고인의 인적사항, ② 과태료 부과 원인이 되는 사실(보고 또는 자료제출 명령의 경우 그 대상이 되는 내용을

10) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 184면.

포함한다), ③ 출석, 보고 또는 자료제출 날짜 및 장소를 모두 적은 서면으로 알려야 하지만(질서위반행위규제법 시행령 제6조 제1항), 신속한 조사를 위하여 필요하면 전화, 팩스, 그 밖의 적절한 방법으로 조사할 수도 있다(같은 조 제2항). 긴급을 요하거나 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 검사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우를 제외하고는 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원도 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 하며(질서위반행위규제법 제22조 제3항), 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(같은 조 제4항).

참고로, 질서위반행위규제법은 과태료의 부과·징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관의 장에게 행정청이 그 필요성을 소명하여 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다고 규정하는 한편, 그 요청을 받은 공공 기관등의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다고 규정하고 있는데(질서위반행위규제법 제23조), 질서위반행위의 조사도 과태료 부과를 위한 사전 과정이므로 질서위반행위를 조사할 경우에도 이러한 요청을 할 수 있다. 다만 조사가 ‘수사’는 아닌 만큼, 대개는 개인정보 보호 등의 사유로 관계 법령에 자료 제공이 제한되어 있으므로 실효성은 크지 않다고 생각한다.¹¹⁾

라. 질서위반행위의 처리

1) 과태료의 산정

질서위반행위가 성립하면 법령에서 정한 바에 따라 과태료를 산정하여야 한다. 이때 행정청은 ① 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과, ② 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황, ③ 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경, ④ 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유를 고려하여 과태료를 정하여야 한다(질서위반행위규제법 제14조). 이는 과태료재판에 있어 법원이 과태료를 정할 경우에도 마찬가지이며, ‘과태료 산정’이란 과태료금액뿐만 아니라 과태료 부과 여부를 포함한 관념이다.

11) 이에 대해 개인정보보호법 때문에 공공기관 등이 보유하고 있는 체납자에 대한 개인정보를 제공받을 수 없게 되는 문제점을 해결하기 위하여 개인정보보호법의 예외를 규정하고 있다는 법무부의 주장도 있지만(법무부, 질서위반행위규제법 해설집, 2018. 12., 118면), 개인정보보호법에는 질서위반행위규제법 우선원칙이 적용되지 않으므로 설득력이 크지 않다고 할 것이다.

질서위반행위규제법에 명문규정이 마련되어 있지만, 사전통지 후에 당사자가 제출한 의견을 심의하여 질서위반행위규제법 제16조 제3항의 규정에 따라 과태료를 부과하지 않거나, 통지한 내용을 변경할 경우에도 제14조에 따른 과태료 산정을 다시 하여야 한다.

2) 과태료의 가중·감경

과태료를 산정할 경우 관계 법령이 정하는 바에 따라 과태료를 가중하거나, 감경할 수 있다. 특히 과태료 감경사유로는 ① 질서위반행위규제법 제10조 제2항에 따른 심신미약, ② 같은 법 시행령 제2조의2 제1항에 의한 감경사유, ③ 개별 법령에 따른 감경사유 등이 있고, ④ 사전통지 후 의견 제출 기간 내에 자진납부하는 경우에도 감경할 수 있다. 자진납부자에 대한 감경 이외에는 법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 거듭 감경할 수 없다(질서위반행위규제법 시행령 제2조의2 제2항).

참고로, 질서위반행위규제법 시행령 제2조의2 제1항에 의한 감경사유로는 ① 국민기초생활보장법에 따른 수급자, ② 한부모가족지원법에 따른 보호대상자, ③ 장애인복지법에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인, ④ 국가유공자법에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정자, ⑤ 미성년자 중 어느 하나에 해당하는 경우가 있고, 해당 과태료 금액의 50%의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다.

그런데 질서위반행위규제법 시행령 제2조의2 제1항에 의한 감경사유에 대해서는 징수유예와 달리 ‘당사자 신청’ 규정이 없어 사전통지 후 당사자가 감경자격에 대한 의견을 제출해야 파악할 수 있고, 당사자가 제출한 자격의 진위 여부를 실무자가 검증할 수 있는 권한이 없어 당사자가 제출한 의견에 구속될 수 있는 한계도 있다. 또한, 당사자가 과태료를 체납할 경우에는 과태료를 감경할 수 없도록 하고 있지만(같은 조 제1항 단서), 과태료 재산정을 위한 절차적 근거 없이 과태료 금액을 환원시키는 구조는 다소 이해하기 어렵다고 할 수 있다.

3) 수개의 질서위반행위의 처리

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 과태료를

각각 부과한다. 다만, 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우에는 질서위반행위규제법 우선원칙에도 불구하고 그 법령 또는 조례로 정하는 바에 따른다(질서위반행위규제법 제13조).

3. 과태료의 부과

가. 사전통지

과태료를 산정하여 행정청이 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 미리 '당사자'에게 대통령령으로 정하는 사항을 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 여기서 '당사자'란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인을 말하며, '법인'에는 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다(질서위반행위규제법 제2조 제3호). 나아가 도로교통법 제56조 제1항에 따른 고용주¹²⁾ 등도 당사자에 포함된다.

사전에 통지해야 할 사항은 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 자진 납부 시 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액결정 시 그 금액 포함), ⑥ 자진 납부한 경우에는 의견 제출 및 이의제기를 할 수 없다는 사실, ⑦ 질서위반행위규제법 시행령 제2조의2에 따라 과태료를 감경받을 수 있다는 사실(감경액결정 시 그 금액 포함), ⑧ 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항인데, 사전통지는 반드시 서면으로 하여야 하며, 당사자가 동의하는 경우에 한하여 전자문서로 할 수 있다(질서위반행위규제법 시행령 제3조 제1항).

나. 의견 제출

행정청은 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 하며(질서위반

12) 도로교통법상 '고용주'에는 ① 차 또는 노면전차의 운전자를 고용하고 있는 사람, ② 직접 운전이나 차 또는 노면전차를 관리하는 지위에 있는 사람, ③ 차 또는 노면전차의 사용자, ④ 여객자동차운수사업법에 따라 사업용 자동차를 임차한 사람, ⑤ 여신전문금융업법에 따라 자동차를 대여한 사람을 포함한다(도로교통법 제56조 제1항 및 질서위반행위규제법 제11조 제2항).

행위규제법 제16조 제1항), 당사자는 의견 제출 기한 이내에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정청에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다(같은 조 제2항). 당사자는 의견 제출 기한 이내에 서면으로 의견을 제출하거나 말로 의견을 진술할 수 있고, 전자문서로도 가능하다. 또한, 그 주장을 증명하기 위하여 증거자료 등도 제출할 수 있다(같은 법 시행령 제3조 제2항).

질서위반행위규제법은 의견 제출의 최소기간을 10일로 정했을 뿐 최대기간을 별도로 정하지 않고 있는 만큼, 행정청은 10일을 하한으로 하는 범위 내에서 그 기간을 자율적으로 설정하여 통지하면 된다. 다만 의견 제출 기간은 당사자가 충분히 검토할 수 있을 만큼 상당한 기간이어야 한다.¹³⁾

그런데 행정청은 말로 의견을 진술한 경우에는 진술자와 그 의견의 요지를 기록해 두어야 하는데(같은 조 제3항), 실무에서는 과태료 부과와 관련한 문의 또는 항의 과정에서 오간 말 중에 의견이 섞인 경우가 적지 않아 당사자의 의견진술이 의견 심의과정에 제대로 반영되지 못할 수 있다. 특히 최근에는 민원인들이 통화나 대화를 녹음하거나 녹화하는 경우도 많아 실무자들이 기록하지 못한 당사자의 의견이 심의과정에 반영되지 못한 경우 법령상 기록의무 위반에 대한 책임 문제도 불거질 수 있으므로 과태료 실무자들은 각별히 주의할 필요가 있다. 이는 전자문서의 경우도 마찬가지인데, 전자문서에 의한 의견이 전산장에 등 행정청의 귀책사유로 도달하지 못한 경우의 책임 문제도 발생할 수 있다.

다. 제출 의견 등의 처리

1) 의견 제출 기한 이내에 당사자의 의견 제출이 없는 경우

지정된 기일까지 당사자의 의견 제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 보고(질서위반행위규제법 제16조 제1항) 사전 통지한 바와 같이 과태료를 부과하여야 한다.

2) 의견 제출 기한 이내에 당사자가 의견 또는 자료를 제출한 경우

의견 제출 기한 이내에 당사자가 의견 또는 자료를 제출한 경우 행정청은 과태료를

13) 법무부, 질서위반행위규제법 해설집, 55면.

부과할 수 있고, 당사자가 제출한 의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 않거나 통지한 내용을 변경할 수 있다(질서위반행위규제법 제16조 제3항).

여기서 '상당한 이유'의 판단이 중요한데, '상당한 이유'가 무엇인지 법상 명확하지 않아 과태료의 부과가 실무자의 재량에 좌우될 위험도 있다. 이에 대해 법무부 해설집은 상당한 이유에 대한 판단은 원칙적으로 과태료를 부과하는 행정청이 과태료의 근거가 되는 해당 개별 법률의 규정내용 및 구체적인 사실관계 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 판단·결정해야 할 사항이라고 설명하는 한편, 법령상 감경 또는 감면 사유로 좁게 해석하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하고 있다.¹⁴⁾

또한, '상당한 이유'의 판단을 누가 하는지도 중요한데, 최소한 자체 심의회라도 구성함으로써 실무자 1인의 자의(恣意)에 좌우되는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 특히 의견 제출 이후의 심의과정에서라도 질서위반행위의 성립 여부 등 법률사항들을 제대로 판단할 수 있도록 실무자 이외에 형사법 등 실체법 전문가가 심의에 참여할 필요도 있다고 생각한다.

3) 의견 제출 기한 이내에 당사자가 과태료를 납부한 경우

당사자가 의견 제출 기한 이내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우에 행정청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료를 감경할 수 있고, 당사자가 감경된 과태료를 납부한 경우에는 해당 질서위반행위에 대한 과태료 부과 및 징수절차는 종료한다(질서위반행위규제법 제18조).

이때 자진납부하는 경우 감경할 수 있는 금액은 부과될 과태료의 20%의 범위 이내로 한다(같은 법 시행령 제5조).

라. 과태료의 부과

1) 서면 부과 원칙

과태료는 반드시 서면으로 부과하여야 하고, 당사자가 동의하는 경우에는 전자문서로도 부과할 수 있다(질서위반행위규제법 제18조 제1항).

14) 법무부, 질서위반규제법 해설집, 57면.

이때의 서면에는 질서위반행위, 과태료 금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 ③ 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소, ④ 과태료 부과에 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용법령, ⑤ 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소, ⑥ 과태료 납부 기한, 납부 방법 및 수납 기관, ⑦ 과태료를 내지 않으면 ⑧ 가산금 부과, ⑨ 관허사업 제한, ㉠ 신용정보 제공, ㉡ 감치(監置), ㉢ 자동차 등록번호판의 영치 등의 불이익이 부과될 수 있다는 사실과 그 요건, ⑧ 법 제20조에 따른 이의제기 기간과 방법, ⑨ 그 밖에 과태료 부과에 관하여 필요한 사항을 모두 명시하여야 한다(같은 조 제2항 및 시행령 제4조).

2) 과태료의 시효

과태료는 행정청의 과태료 부과처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 5년간 징수하지 아니하거나 집행하지 아니하면 시효로 인하여 소멸하며, 소멸시효의 중단·정지 등에 관하여는 국세기본법 제28조를 준용한다(질서위반행위규제법 제15조).

국세기본법 제28조에 따라 과태료의 소멸시효는 ① 납부고지, ② 독촉, ③ 교부청구, ④ 압류의 사유로 중단되며, ① 고지한 납부기간, ② 독촉에 의한 납부기간, ③ 교부청구 중의 기간, ④ 압류해제까지의 기간이 지난 때부터 새로 진행한다.

3) 과태료 부과에 제척기간

행정청은 질서위반행위가 종료된 날(다수인이 질서위반행위에 가담한 경우에는 최종행위가 종료된 날)부터 5년이 경과한 경우에는 해당 질서위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다(질서위반행위규제법 제19조 제2항).

마. 이의제기

1) 이의제기의 절차 및 효과

행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고(질서위반행위규제법 제20조 제1항), 이의제기를 받은 행정청은 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 한다(같은 법 제21조 제1항).

당사자의 이의제기가 있는 경우에 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다(같은 법 제20조 제2항). 이러한 이의제기 절차는 앞서 살펴본 의견 제출 절차와 독립된 별개의 절차라고 할 수 있으므로 당사자가 사전통지에 대한 의견 제출을 한 것을 이의제기로 간주하여, 이의제기 절차를 생략하고 곧바로 관할 법원에 통보할 수는 없다.¹⁵⁾

또한, 질서위반행위규제법 제20조 제1항의 규정에 따라 당사자의 이의제기는 ① 행정청의 과태료 부과처분에 대한 것이어야 하고, ② 과태료를 부과받은 당사자가 제기하여야 하며, ③ 과태료 부과통지를 받은 날부터 60일 내에 이의제기를 하여야 하고, ④ 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 하여야 적법하며, 만일 부적법한 이의제기를 한 경우 그 과태료 처분은 질서위반행위규제법 제20조 제2항의 규정에도 불구하고 과태료 부과처분은 유효한 것으로 보아야 할 것이다. 다만 부적법한 이의제기를 각하하거나 보정을 명할 수 있는 규정은 없으므로 당사자의 이의신청이 부적법한 것이라도 행정청이 각하하거나 보정을 명할 수 없고, 행정청이 아니라 이의제기 사실을 통보받은 법원이 각하 결정을 하게 된다.¹⁶⁾

반면, 형식적으로 적법한 이의제기의 경우 내용을 불문하고 과태료 처분의 효력은 상실한다. 이미 발생한 가산금이 있다면 그 효력까지 상실하며, 압류처분까지 한 경우 그 압류를 해제하여야 한다.¹⁷⁾ 이의제기 내용 중에 감경부과사유 등 정상참작 사유가 있더라도 행정청은 변경 결정을 할 수 없지만, 과태료를 부과할 필요가 없다고 판단한 경우에는 관할 법원에 이의제기사실 등을 통보하지 않음으로써 행정청이 과태료 부과 및 징수절차를 종결시킬 수 있다(질서위반행위규제법 제21조 제1항 제2호). 다만 이 경우에 법원에 통보하지 않고 자체 종결시킨 사실을 즉시 당사자에게 통지하여야 한다(같은 조 제3항).

2) 관할 법원에서의 통보

이의제기를 받은 행정청은 ① 당사자가 서면으로 이의제기를 철회한 경우 및 ② 당사자의 이의제기에 이유가 있어 과태료를 부과할 필요가 없는 것으로 인정되는

15) 법무부, 질서위반규제법 해설집, 96면.

16) 법무부, 질서위반규제법 해설집, 98-100면.

17) 법무부, 질서위반규제법 해설집, 100-101면

경우를 제외하고는 이의제기를 받은 날부터 14일 이내에 이에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여 관할 법원에 통보하여야 한다(질서위반행위규제법 제21조 제1항). 다만 사실상 또는 법률상 같은 원인으로 말미암아 다수인에게 과태료를 부과할 필요가 있는 경우에는 다수인 가운데 1인에 대한 관할권이 있는 법원에 이의제기 사실을 통보할 수도 있다(같은 조 제2항). 법문만으로 보면 ‘통보’라고 하여 무언가 행정부와 사법부 간의 권력행위처럼 느껴질 수도 있지만, 실무에서는 관할 법원(또는 지원) 민사신청과에 실무자가 직접 접수하는 방식으로 행해진다고 한다.

이러한 관할 법원에의 통보가 행해지면 질서위반행위규제법 제25조부터 규정된 과태료재판으로 이행되게 되는데, 행정청 대신 검사가 원고로 나서게 될 뿐만 아니라 과태료재판에서 행정청의 역할은 ① 법원이 행정청의 참여가 필요하다고 인정하는 경우의 의견 진술(질서위반행위규제법 제32조 제1항), ② 법원 허가 하의 의견 진술(같은 조 제2항), ③ 고액·상습채납자에 대한 감치신청(같은 법 제54조 제2항) 정도밖에 없고, 과태료재판 결정에 대한 항고나 약식재판에 대한 이의신청 권한조차 없으므로 과태료재판과 관련한 사항은 이 글에서 생략한다.

3) 당사자への 通知

행정청이 이의제기 사실 등을 관할 법원에 통보하거나 통보하지 않게 된 경우에는 그 사실을 즉시 당사자에게 통지하여야 한다(질서위반행위규제법 제21조 제3항). 참고로, 검사에 대한 통지는 행정청이 하는 것이 아니라 법원이 이를 통지한다(같은 법 제30조).

제2절 | 질서위반행위규제법상 과태료 징수체계 개관

1. 과태료의 징수

1) 과태료의 납부

과태료는 이를 부과한 행정청이 일반적으로 징수하게 되므로 당사자는 과태료를

부과한 행정청에 이를 납부하여야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 사전통지 후 의견 제출 기간 내에 자진납부한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 과태료 금액을 감경하며, 2017년부터는 당사자가 신용카드·직불카드 등으로도 과태료를 납부할 수 있게 제도가 개선되었다.

주의해야 할 것은 ‘신용카드 등에 의한 납부’를 허용할지 여부를 행정청이 정하는 것이 아니라 질서위반행위규제법 제17조의2 제1항은 ‘당사자의 권리’의 형식으로 규정했다는 점이다. 이에 과태료를 부과하는 행정청은 과태료 부과에 앞서 질서위반 행위규제법 제4조의2에 따라 납부대행기관을 정하는 한편, 납부대행 수수료를 승인할 필요가 있다.

2) 가산금 등의 징수

행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 3%에 상당하는 ‘가산금’을 징수한다(질서위반 행위규제법 제24조 제1항).

또한, 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1.2%에 상당하는 ‘증가산금’을 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다(같은 조 제2항).

3) 과태료의 징수유예

행정청은 당사자가 ① 국민기초생활보장법에 따른 수급권자, ② 국민기초생활보장법에 따른 차상위계층 중 ㉠ 의료급여법에 따른 수급권자, ㉡ 한부모가족지원법에 따른 지원대상자, ㉢ 자활사업 참여자, ③ 장애인복지법에 따른 장애인, ④ 본인 외에는 가족을 부양할 사람이 없는 사람, ⑤ 불의의 재난으로 피해를 당한 사람, ⑥ 납부의 무자 또는 그 동거 가족이 질병이나 중상해로 1개월 이상의 장기 치료를 받아야 하는 경우, ⑦ ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’에 따른 개인회생절차개시결정자, ⑧ 고용보험법에 따른 실업급여수급자, ⑨ 그 밖에 제1호부터 제8호까지에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우 중 어느 하나에 해당하여 과태료를

납부하기가 곤란하다고 인정되면 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 과태료의 분할납부나 납부기일의 연기를 결정할 수 있다(질서위반행위규제법 제24조의3 제1항).

이를 ‘과태료의 징수유예’라고 하는데, 징수유예의 대상인 과태료에는 체납된 과태료와 가산금, 증가산금 및 체납처분비를 포함한다. 징수유예 사유로서 질서위반행위규제법 시행령은 ㉠ 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우, ㉡ 사업이 중대한 위기에 처한 경우, ㉢ 과태료를 일시에 내면 생계유지가 곤란하거나 자금사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우까지 제시하고 있어(질서위반행위규제법 시행령 제7조의2 제2항) 실무자가 판단할 때 과태료를 납부할 의사는 있지만 과태료를 납부할 형편이나 상황이 되지 않는 당사자에게 당사자의 신청 또는 행정청의 직권으로 징수를 유예하는 제도라고 할 수 있다.

행정청이 징수유예를 하는 경우 그 유예하는 금액에 상당하는 담보의 제공이나 제공된 담보의 변경 등 담보보전에 필요한 명령을 할 수 있지만(질서위반행위규제법 제24조의3 제3항), 징수유예 기간 중에는 그 유예한 과태료 징수금에 대하여 가산금, 증가산금의 징수 또는 체납처분¹⁸⁾을 할 수 없다(같은 조 제4항). 또한, 행정청은 ① 과태료 징수금을 지정된 기한까지 납부하지 않았을 때, ② 담보의 제공이나 변경, 그 밖에 담보보전에 필요한 행정청의 명령에 따르지 않았을 때, ③ 재산상황이나 그 밖의 사정의 변화로 유예할 필요가 없다고 인정될 때, ④ 대통령령으로 정하는 사유에 해당되어 유예한 기한까지 과태료 징수금의 전액을 징수할 수 없다고 인정될 때 중 어느 하나에 해당하는 경우 그 징수유예등을 취소하고, 유예된 과태료 징수금을 한꺼번에 징수할 수 있다. 이 경우 그 사실을 당사자에게 통지하여야 한다(같은 조 제5항).

2. 과태료의 집행

1) 체납처분

행정청은 당사자가 이의제기 기한 이내에 이의를 제기하지 않고 납부기한 내에

18) 교부청구는 제외한다.

가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 과태료를 징수한다(질서위반행위규제법 제16조 제3항). 즉, ① 과태료 납부기한까지 ② 이의를 제기하지 않고 ③ 가산금을 납부하지 않은 때에 증가산금 징수와는 별도로 체납처분을 진행하게 된다.

여기서 ‘체납처분’이란 국민이 국가 또는 지방자치단체에 대하여 부담하고 있는 공법상의 금전급부의무를 이행하지 아니하는 경우에 행정청이 강제적으로 의무가 이행된 것과 같은 상태를 실현하는 처분을 말하는데, 중앙행정기관이 과태료를 부과하였으나 이를 체납하고 가산금을 납부하지 아니한 경우에는 국세징수법 제23조의 독촉 및 제24조 이하의 체납처분의 예에 따르게 되고, 지방자치단체가 위임사무 또는 자치사무에 대하여 과태료를 부과한 경우에는 지방세징수법 제32조의 독촉 및 제33조 이하의 체납처분의 예에 따르게 된다.¹⁹⁾

이처럼 질서위반행위규제법은 체납과태료의 집행에 대하여 민사소송법상의 민사집행이 아니라 ‘국세 또는 지방세 체납처분’의 예에 따라 집행할 수 있는 근거규정만을 마련했을 뿐이고, 그 요건, 방법, 절차, 한계 등에 대해서까지 질서위반행위규제법에 구체적으로 정해둔 것은 아니다. 체납처분에 의한 징수순위도 국세징수법 제3조의 규정을 유추하여 강제징수비, 과태료, 가산금, 증가산금의 순서로 징수하게 된다.

참고로, 과태료재판의 집행은 원칙적으로 감사의 명령으로써 집행하고(질서위반행위규제법 제42조 제1항 및 민사집행법 제60조), 감사는 민사집행법에 따른 집행절차와 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따른 집행절차 중 선택하여 집행할 수 있다(질서위반행위규제법 제42조 제2항). 반면, 감사가 과태료를 최초 부과한 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁한 경우에는 위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라서만 집행하여야 한다(같은 법 제43조 제1항). 만일 집행위탁을 받은 행정청이 지방자치단체의 장인 경우 그 집행한 금원(金員)은 당해 지방자치단체의 수입으로 한다(같은 조 제2항).

2) 상속재산 등에 대한 집행

과태료는 당사자가 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 이의제기

19) 법무부, 질서위반규제법 해설집, 129-130면.

기한이 종료한 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있고, 법인에 대한 과태료는 법인이 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 이의제 기한이 종료한 후 합병에 의하여 소멸한 경우에는 합병 후 존속한 법인 또는 합병에 의하여 설립된 법인에 대하여 집행할 수 있다(질서위반행위규제법 제24조의2).

3) 결손처분

행정청은 당사자에게 ① 과태료의 소멸시효가 완성된 경우, ② 체납자가 행방불명되어 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우, ③ 체납자가 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’에 따른 파산선고를 받는 등 체납자에게 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우 중 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다(질서위반행위규제법 제24조의4 제1항 및 같은 법 시행령 제7조의5 제1항). 다만 행정청은 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다(같은 법 제24조의4 제2항).

제3절 | 소결

이상 살펴본 바와 같이 질서위반행위규제법을, ‘과태료 부과’의 측면과 ‘과태료 징수’의 측면을 구별하여 개관해보았다. 제정이유에서 기대한 바와 같이 ‘질서위반행위규제법의 적용범위’나 ‘질서위반행위의 성립’과 같은 실체법적 규정과 관련된 법률 관계를 명확히 하여 국민권익의 보호 가능성을 높인 점은 인정할 수 있고, 절차적인 측면에서 개별 법령에서 통일되지 못했던 과태료의 부과·징수 절차를 일원화한 점 역시 인정할 수 있다.

반면, 국민권익 또는 입법기준과 직결될 수 있는 ‘질서위반행위, 즉 과태료를 부과할 수 있는 행위의 범위와 한계’와 관련된 내용은 찾을 수 없고, 형법각칙이나 독일의 질서위반법처럼 개별 질서위반행위를 체계적으로 규정하고 있는 것도 아니다. 또한, 행정청이 과태료재판에 참여하기 쉽지 않고, 과태료재판의 집행을 검사로부터 위탁받지 못한 이상 그 집행한 금원을 당해 행정청의 수입으로 할 수 있는 구조도 아니다.

무엇보다도 질서위반행위규제법 제정이유에서 강조했던 “과태료의 실효성 제고”는 궁극적으로 “국세 또는 지방세 체납처분의 실효성”에 달려있다고 볼 수 있는데, 이는 질서위반행위규제법의 소관부처인 법무부가 아니라 기획재정부가 소관부처인 국세징수법이나 행정안전부가 소관부처인 지방세징수법 등에 따른 집행절차의 실효성에 달려있다고 할 수 있다. 하지만 과태료재판의 집행주체인 검사는 국세 또는 지방세 체납처분 등 다른 법령에 따른 집행절차에 의존할 필요 없이 법무부가 소관부처인 민사집행법에 따른 집행절차도 활용할 수 있도록 제도가 설계되어 있어 법률전문가인 검사조차 기피하는 것으로 의심되는 체납처분의 실효성에 의문이 생길 수밖에 없다.

그런 만큼 체납과태료 징수체계의 실효성을 제대로 확인하기 위해서는 질서위반행위규제법상의 과태료 부과·징수체계만을 개관해서는 부족하고, 과태료의 강제징수 절차와 관련하여 국세 체납처분, 지방세 체납처분 및 민사집행법에 따른 민사집행절차까지 개관해볼 필요가 있다고 할 수 있다.

제 3 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

다른 법령에 의한 체납처분 개관

제3장

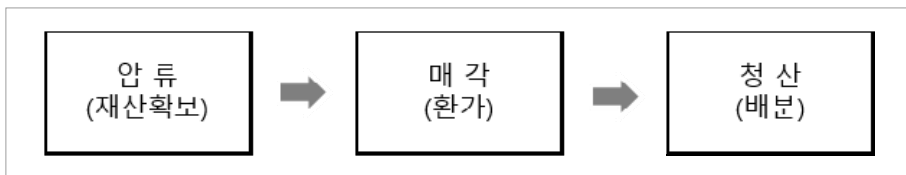
다른 법령에 의한 체납처분 개관

제1절 | 국세 체납처분 개관

1. 국세체납처분의 개념

국세체납처분²⁰⁾은 국세징수법에 의거한 국세의 강제집행절차로, 체납처분절차는 국세가 납기까지 완납되지 아니하면 독촉하고, 납세의무자가 이를 이행하지 아니하면 체납자의 재산을 압류한다. 압류물건은 통화를 제외하고는 원칙적으로 공매에 의하여 환가하며, 환가대금은 우선 체납처분비에 충당한 다음 법정순위에 따라 국세 및 기타의 채권에 배분하고, 잔여가 있으면 체납자에게 환부하게 된다.²¹⁾

» [그림 3-1] 체납처분절차



20) 2020.12.29. 국세징수법 전부개정 법률(법률 제17758호, 2021.1.1. 시행)에서는 '체납처분'이라는 용어를 그 본질적 부분인 강제성을 드러내는 표현인 '강제징수'로 변경하였다. 법제처 국가법령정보센터 누리집, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=224805&ancYd=20201229&ancNo=17758&efYd=20210101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (2022. 12. 6. 최종확인) 본 보고서에서는 지방세징수법상 '체납처분'이라는 용어를 사용하고 있어 '강제징수'와 '체납처분'이라는 용어를 혼용하여 사용한다.

21) 국세청 누리집, 「용어해설」 참조. https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=309 (2022. 11. 25. 최종확인)

2. 압류

가. 압류의 요건

체납처분절차는 압류에 의해 개시되며, ① 납세자가 독촉을 받고 독촉장에서 정한 기한까지 국세를 완납하지 아니한 경우, ② 납세자가 납부고지를 받고 기한까지 국세를 완납하지 아니한 경우에, 관할 세무서장은 납세자의 재산을 압류하게 된다(국세징수법 제31조 제1항).

나. 초과압류 금지

민사집행법과 같이 국세의 징수에서도 비례의 원칙에 따라 체납처분은 국세징수를 위해 필요한 최소한도에 그치도록 강제처분의 한계를 정하고 있다(국세징수법 제32조, 국세징수법 기본통칙 24-0…18조). 채권압류에 관해서도 초과압류 규정을 별도로 두고 있다(같은 법 제53조).

국세징수법	민사집행법
제32조(초과압류의 금지) 관할 세무서장은 국세를 징수하기 위하여 필요한 재산 외의 재산을 압류할 수 없다. 다만, 불가분물(不可分物) 등 부득이한 경우에는 압류할 수 있다.	제188조(집행방법, 압류의 범위) ① (생략) ②압류는 집행력 있는 정본에 적은 청구금액의 변제와 집행비용의 변상에 필요한 한도안에서 하여야 한다.
제53조(채권 압류의 범위) 관할 세무서장은 채권을 압류하는 경우 체납액을 한도로 하여야 한다. 다만, 압류하려는 채권에 국세보다 우선하는 질권이 설정되어 있어 압류에 관계된 체납액의 징수가 확실하지 아니한 경우 등 필요하다고 인정되는 경우 채권 전액을 압류할 수 있다.	

다. 압류의 금지 및 제한

체납자와 그 동거가족의 의복, 침구, 가구, 주방기구, 그 밖의 생활필수품 등 18가지 종류의 재산은 압류할 수 없고(국세징수법 제41조),²²⁾ 급료, 연금, 임금, 봉급, 상여

22) 이 법에서 '압류금지'란 함은 절대적으로 압류를 금하는 것을 말하며, 압류금지재산인 것이 외관상으로 명백한 것을 압류한 때에는 그 압류는 무효가 된다. 다만, 외관상 명백하지 아니한

금, 세비, 퇴직연금, 퇴직금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류가 금지된다(같은 법 제42조 제1항·제3항).²³⁾

▶▶ [표 3-1] 압류금지 재산 비교

민사집행법 제195조(압류가 금지되는 물건) 다음 각호의 물건은 압류하지 못한다. 1. 채무자 및 그와 같이 사는 친족(사실상 관계에 따른 친족을 포함한다. 이하 이 조에서 “채무자등”이라 한다)의 생활에 필요한 의복·침구·가구·부엌기구, 그 밖의 생활필수품 2. 채무자등의 생활에 필요한 2월간의 식료품·연료 및 조명재료 3. 채무자등의 생활에 필요한 1월간의 생계비로서 대통령령이 정하는 액수의 금전²⁴⁾ 4. 주로 자기 노동력으로 농업을 하는 사람에게 없어서는 아니될 농기구·비료·가축·사료·종자, 그 밖에 이에 준하는 물건 5. 주로 자기의 노동력으로 어업을 하는 사람에게 없어서는 아니될 고기잡이 도구·어망·미끼·새끼고기, 그 밖에 이에 준하는 물건 6. 전문직 종사자·기술자·노무자, 그 밖에 주로 자기의 정신적 또는 육체적 노동으로 직업 또는 영업에 종사하는 사람에게 없어서는 아니 될 제복·도구, 그 밖에 이에 준하는 물건 7. 채무자 또는 그 친족이 받은 훈장·포장·기장, 그 밖에 이에 준하는 명예증표 8. 위패·영정·묘비, 그 밖에 상례·제사 또는 예배에 필요한 물건 9. 족보·집안의 역사적인 기록·사진첩, 그 밖에 선조송배에 필요한 물건 10. 채무자의 생활 또는 직무에 없어서는 아니 될 도장·문패·간판, 그 밖에 이에 준하는 물건	국세징수법 제41조(압류금지 재산) 다음 각 호의 재산은 압류할 수 없다. 1. 체납자 또는 그와 생계를 같이 하는 가족(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 “동거가족”이라 한다)의 생활에 없어서는 아니 될 의복, 침구, 가구, 주방기구, 그 밖의 생활필수품 2. 체납자 또는 그 동거가족에게 필요한 3개월간의 식료품 또는 연료 3. 인감도장이나 그 밖에 직업에 필요한 도장 4. 제사 또는 예배에 필요한 물건, 비석 또는 묘지 5. 체납자 또는 그 동거가족의 장례에 필요한 물건 6. 족보·일기 등 체납자 또는 그 동거가족에게 필요한 장부 또는 서류 7. 직무 수행에 필요한 제복 8. 훈장이나 그 밖의 명예의 증표 9. 체납자 또는 그 동거가족의 학업에 필요한 서적과 기구 10. 발명 또는 저작에 관한 것으로서 공표되지 아니한 것 11. 주로 자기의 노동력으로 농업을 하는 사람에게 없어서는 아니 될 기구, 가축, 사료, 종자, 비료, 그 밖에 이에 준하는 물건 12. 주로 자기의 노동력으로 어업을 하는 사람에게 없어서는 아니 될 어망, 기구, 미끼, 새끼 물고기, 그 밖에 이에 준하는 물건 13. 전문직 종사자·기술자·노무자, 그 밖에 주
--	--

것을 압류한 때에는 세무공무원의 인정착오로서 취소의 원인이 될 수 있는 것이다. [국세징수법 기본통칙 31-0...1조(압류금지)].

- 23) 국세징수법 시행령 제32조(급여의 압류 범위) ① 법 제42조제2항제1호에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 각각 월 185만원을 말한다.
 ② 법 제42조제2항제2호에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 각각 다음 각 호의 금액을 더한 금액을 말한다.
1. 월 300만원
 2. 다음의 계산식에 따라 계산한 금액. 다만, 계산한 금액이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.

11. 채무자의 생활 또는 직업에 없어서는 아니 될 일기장·상업장부, 그 밖에 이에 준하는 물건 12. 공표되지 아니한 저작 또는 발명에 관한 물건 13. 채무자등이 학교·교회·사찰, 그 밖의 교육 기관 또는 종교단체에서 사용하는 교과서·교리서·학습용구, 그 밖에 이에 준하는 물건 14. 채무자등의 일상생활에 필요한 안경·보청기·의치·의수족·지팡이·장애보조용 바퀴 의자, 그 밖에 이에 준하는 신체보조기구 15. 채무자등의 일상생활에 필요한 자동차로서 자동차관리법이 정하는 바에 따른 장애인용 경형자동차 16. 재해의 방지 또는 보안을 위하여 법령의 규정에 따라 설비하여야 하는 소방설비·경보기구·피난시설, 그 밖에 이에 준하는 물건 제246조(압류금지채권) ① 다음 각호의 채권은 압류하지 못한다. <개정 2005. 1. 27., 2010. 7. 23., 2011. 4. 5., 2022. 1. 4.> 1. 법령에 규정된 부양료 및 유족부조료(遺族扶助料) 2. 채무자가 구호사업이나 제3자의 도움으로 계속 받는 수입 3. 병사의 급료 4. 급료·연금·봉급·상여금·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액. 다만, 그 금액이 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 당해 대통령령이 정하는 금액으로 한다. 5. 퇴직금 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액 6. 「주택임대차보호법」 제8조, 같은 법 시행령의 규정에 따라 우선변제를 받을 수 있는 금액 7. 생명, 상해, 질병, 사고 등을 원인으로 채무자가 지급받는 보장성보험의 보험금(해약환급 및 만기환급금을 포함한다). 다만, 압류금지의 범위는 생계유지, 치료 및 장애 회복에 소요될 것으로 예상되는 비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 8. 채무자의 1월간 생계유지에 필요한 예금(적금·부금·예탁금과 우편대체를 포함한다). 다만, 그 금액은 「국민기초생활 보장법」에	로 자기의 육체적 또는 정신적 노동으로 직업 또는 사업에 종사하는 사람에게 없어서는 아니 될 기구, 비품, 그 밖에 이에 준하는 물건 14. 체납자 또는 그 동거가족의 일상생활에 필요한 안경·보청기·의치·의수족·지팡이·장애보조용 바퀴의자, 그 밖에 이에 준하는 신체보조기구 및 「자동차관리법」에 따른 경형자동차 15. 재해의 방지 또는 보안을 위하여 법령에 따라 설치하여야 하는 소방설비, 경보기구, 피난시설, 그 밖에 이에 준하는 물건 16. 법령에 따라 지급되는 사망급여금 또는 상이급여금(傷殘給與金) 17. 「주택임대차보호법」 제8조에 따라 우선변제를 받을 수 있는 금액 18. 체납자의 생계 유지에 필요한 소액금융채산으로서 대통령령²⁵⁾으로 정하는 것
---	---

따른 최저생계비, 제195조제3호에서 정한 금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. ② 법원은 제1항제1호부터 제7호까지에 규정된 종류의 금원이 금융기관에 개설된 채무자의 계좌에 이체되는 경우 채무자의 신청에 따라 그에 해당하는 부분의 압류명령을 취소하여야 한다. <신설 2011. 4. 5.> ③ 법원은 당사자가 신청하면 채권자와 채무자의 생활형편, 그 밖의 사정을 고려하여 압류명령의 전부 또는 일부를 취소하거나 제1항의 압류금지채권에 대하여 압류명령을 할 수 있다. <개정 2011. 4. 5.> ④ 제3항의 경우에는 제196조제2항 내지 제5항의 규정을 준용한다. <개정 2011. 4. 5.>	
--	--

관할 세무서장은 압류 후 재산가격이 변동하여 체납액 전액을 현저히 초과한 경우 압류재산의 전부 또는 일부에 대하여 압류를 해제할 수 있다(같은 법 제57조 제2항 제1호). 당초 필요한 범위 내의 압류였다고 하더라도 압류재산의 가격상승 등으로 필요 이상의 가액에 해당하는 재산이 압류된 경우에는 초과압류되지 않도록 압류의 일부를 해제하도록 한 것이다.

- 24) 민사집행법 시행령 제2조(압류금지 생계비) 「민사집행법」(이하 “법”이라 한다) 제195조제3호에서 “대통령령이 정하는 액수의 금전”이란 185만원을 말한다. 다만, 법 제246조제1항제8호에 따라 압류하지 못한 예금(적금·부금·예탁금과 우편대체를 포함하며, 이하 “예금등”이라 한다)이 있으면 185만원에서 그 예금등의 금액을 뺀 금액으로 한다.
- 25) 국세징수법 시행령 제31조(압류금지 재산) ① 법 제41조제18호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 구분에 따른 보장성보험의 보험금, 해약환급금 및 만기환급금과 개인별 잔액이 185만원 미만인 예금(적금, 부금, 예탁금과 우편대체를 포함한다)을 말한다.
1. 사망보험금 중 1천만원 이하의 보험금
 2. 상해·질병·사고 등을 원인으로 체납자가 지급받는 보장성보험의 보험금 중 다음 각 목에 해당하는 보험금
 - 가. 진료비, 치료비, 수술비, 입원비, 약제비 등 치료 및 장애 회복을 위하여 실제 지출되는 비용을 보장하기 위한 보험금
 - 나. 치료 및 장애 회복을 위한 보험금 중 가목에 해당하는 보험금을 제외한 보험금의 2분의 1에 해당하는 금액
 3. 보장성보험의 해약환급금 중 150만원 이하의 금액
 4. 보장성보험의 만기환급금 중 150만원 이하의 금액
- ② 보장성보험의 보험금, 해약환급금 또는 만기환급금 채권을 취득하는 보험계약이 둘 이상인 체납자에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따라 제1항 각 호의 금액을 계산한다.
1. 제1항제1호, 제3호 및 제4호: 보험계약별 사망보험금, 해약환급금, 만기환급금을 각각 합산한 금액
 2. 제1항제2호나목: 보험계약별 금액

라. 압류의 효력

1) 처분금지의 효력

압류는 그 목적이 된 재산을 법률상 또는 사실상 처분하는 것을 금지하는 효력을 갖는다. 따라서 압류 후에 있어서의 그 재산의 양도 또는 권리설정 등의 법률상 처분은 압류채권자인 국가에 대항하지 못한다. 이 경우 압류에 의하여 금지되는 법률상 또는 사실상의 처분은 압류채권자인 국가에 불이익한 것에 한하므로 국가에 유리한 처분(예: 압류재산에 관한 전세계약의 해제)은 포함되지 아니한다(국세징수법 기본통칙 24-0…22조, 국세징수법 제43조 제1항). 다만 채납자와 거래상대방 사이에서는 처분 금지에 반하는 거래라도 유효하다는 것이 통설이다.

그리고 세무공무원이 채권 또는 그 밖의 재산권을 압류한 경우 ‘해당 채권의 채무자 및 그 밖의 재산권의 채무자 또는 이에 준하는 자’(이하 “제3채무자”라 한다)는 채납자에 대한 지급을 할 수 없다(같은 법 제43조 제2항).

2) 보전처분 대상재산에 대한 효력

국세징수법에 따르면, 관할 세무서장은 재판상의 가압류 또는 가처분 재산이 강제징수 대상인 경우에도 이 법에 따른 강제징수를 한다고 규정하여(제26조) 채납처분이 재판상의 가압류나 가처분으로 인하여 그 집행을 함에 있어 영향을 받지 않는다.

3) 과실에 대한 효력

원칙적으로 압류의 효력은 압류재산으로부터 생기는 천연과실 및 법정과실에 미친다(국세징수법 제44조 제1항).²⁶⁾ 다만 채납자 또는 제3자가 압류재산의 사용 또는 수익을 하는 경우 그 재산의 매각으로 인하여 권리를 이전하기 전까지 이미 거두어들이는 천연과실에 대해서는 압류의 효력이 미치지 아니한다(같은 조 제2항). 채납자가 사용 또는 수익권을 갖는 압류재산의 천연과실 수취권을 채납자에게 주는 이유는, 그렇게 하지 않을 경우 채납자로서는 채납액보다 가치가 낮은 압류재산을 철저히 관리할 유인이 없거나 현저히 낮아져 압류재산의 가치감소를 초래하고, 결과적으로

26) 주물을 압류한 때에는 그 압류의 효력은 종물에도 미친다. [국세징수법 기본통칙 24-0…19조 (종물에 대한 압류의 효력)].

체납액을 징수에 지장을 가져다 줄 수 있기 때문이다.²⁷⁾

압류의 효력은 천연과실뿐만 아니라 법정과실에도 미친다는 점에서 민사집행에서 채권압류의 효력이 법정과실에 미치지 않는 것과 다르다. 법정과실에 대한 압류는 세무서장이 압류의 효력이 법정과실에 미치는 경우 원본에 대한 압류와 동시에 그 과실의 지급의무를 지는 제3채무자에 대하여 압류의 통지를 하여야 한다. 원본에 대한 압류의 효력은 그 압류 후에 생긴 법정과실에도 미치는 것이나 압류 시까지 이미 발생한 법정과실에 대하여는 별도의 압류를 하지 아니하는 한 압류의 효력이 미치지 않는다(국세징수법 기본통칙 36-0…2조).

국세징수법 제44조(과실에 대한 압류의 효력) ① 압류의 효력은 압류재산으로부터 생기는 천연과실(天然果實) 또는 법정과실(法定果實)에도 미친다.
 ② 제1항에도 불구하고 체납자 또는 제3자가 압류재산의 사용 또는 수익을 하는 경우 그 재산의 매각으로 인하여 권리를 이전하기 전까지 이미 거두어들인 천연과실에 대해서는 압류의 효력이 미치지 아니한다.

또한 급료, 임금, 봉급, 세비, 퇴직연금 또는 그 밖에 계속적 거래관계에서 발생하는 이와 유사한 채권에 대한 압류의 효력은 체납액을 한도로 하여 압류 후에 발생할 채권에도 미친다(국세징수법 제54조).

4) 소멸시효의 중단

그 밖에 압류의 효력으로서 조세채권의 소멸시효의 중단된다(국세기본법 제28조 제1항 제4호). 압류하기 위하여 수색을 하였으나 압류할 재산이 없어 압류할 수 없는 경우에도 그 수색에 착수했을 때에 시효중단의 효력이 발생한다. 이 경우에 그 수색이 제3자의 주거 등에 대하여 행하여진 경우에는 수색한 취지를 수색조서의 등본 등에 의거 체납자에게 통지하여야 시효중단의 효력이 발생한다(국세징수법 기본통칙 26-0…6조).

27) 이태로·한만수, 조세법 강의, 박영사, 2010. 1044-1045면.

3. 매각

가. 의의

매각은 압류된 체납자의 재산을 관할 세무서장이 환가하는 절차로 체납액의 완전한 징수와 체납자의 보호를 도모하기 위해 원칙적으로 공매 방법에 의하도록 규정하고 있다(국세징수법 제65조). 다만 특별한 사정이 있는 경우에는 세무서장이 임의로 정한 매각조건에 따라 특정인에게 매각할 수 있다(수의계약, 같은 법 제67조).

제65조(매각 방법) ① 압류재산은 공매 또는 수의계약으로 매각한다.

② 공매는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법(정보통신망을 이용한 것을 포함한다)으로 한다.

1. 경쟁입찰: 공매를 집행하는 공무원이 공매예정가격을 제시하고, 매수신청인에게 문서로 매수신청을 하게 하여 공매예정가격 이상의 신청가격 중 최고가격을 신청한 자(이하 “최고가 매수신청인”이라 한다)를 매수인으로 정하는 방법

2. 경매: 공매를 집행하는 공무원이 공매예정가격을 제시하고, 매수신청인에게 구두 등의 방법으로 신청가격을 순차로 올려 매수신청을 하게 하여 최고가 매수신청인을 매수인으로 정하는 방법

③ 경매의 방법으로 매각하는 경우 경매의 성질에 반하지 아니하는 범위에서 이 절의 경쟁입찰에 관한 규정을 준용한다.

나. 공매

공매는 관할 세무서장이 실시하지만, 공매등에 전문지식이 필요하거나 그 밖에 직접 공매등을 하기에 적당하지 아니하다고 인정되는 경우 한국자산관리공사에 공매등을 대행하게 할 수 있으며, 이 경우 공매등은 관할 세무서장이 한 것으로 본다(국세징수법 제103조 제1항). 또한 체납처분에 있어서는 모든 공매재산에 대하여 매각예정가액을 정하도록 하였다.

국세가 확정되기 전에 압류한 재산과 심판청구등이 계속 중인 국세체납으로 압류한 재산은 공매할 수 없다(국세징수법 제66조 제3항).

제66조(공매) ① 관할 세무서장은 압류한 부동산등, 동산, 유가증권, 그 밖의 재산권과 제52조제2항에 따라 채납자를 대위하여 받은 물건(금전은 제외한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공매한다.

② 제1항에도 불구하고 관할 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 압류재산의 경우에는 각 호의 구분에 따라 직접 매각할 수 있다. <개정 2021. 12. 21.>

1. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조의2제4항제1호에 따른 증권시장(이하 “증권시장”이라 한다)에 상장된 증권: 증권시장에서의 매각
2. 가상자산사업자를 통해 거래되는 가상자산: 가상자산사업자를 통한 매각
- ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 제31조제2항에 따라 압류한 재산은 그 압류와 관계되는 국세의 납세 의무가 확정되기 전에는 공매할 수 없다.
- ④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 심판청구등이 계속 중인 국세의 채납으로 압류한 재산은 그 신청 또는 청구에 대한 결정이나 소(訴)에 대한 판결이 확정되기 전에는 공매할 수 없다. 다만, 그 재산이 제67조제2호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 수의계약

압류재산의 매각은 환가의 공정성 확보를 위해 공매를 원칙으로 하되, 법이 정한 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 특정인에게 매각할 수 있다(국세징수법 제67조 참조).²⁸⁾ 이러한 수의계약에 의해 압류재산을 매각하고자 할 경우, 그 매각 5일 전까지 채납자 및 이해관계자에게 통지하여야 한다(국세징수법 기본통칙 62-0…2조).

제67조(수의계약) 관할 세무서장은 압류재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 수의계약으로 매각할 수 있다.

1. 수의계약으로 매각하지 아니하면 매각대금이 강제징수비 금액 이하가 될 것으로 예상되는 경우
2. 부패·변질 또는 감량되기 쉬운 재산으로서 속히 매각하지 아니하면 그 재산가액이 줄어든 우려가 있는 경우
3. 압류한 재산의 추산가액이 1천만원 미만인 경우
4. 법령으로 소지(所持) 또는 매매가 금지 및 제한된 재산인 경우
5. 제1회 공매 후 1년간 5회 이상 공매하여도 매각되지 아니한 경우
6. 공매가 공익(公益)을 위하여 적절하지 아니한 경우

라. 매각결정

매각결정이란 세무서장이 공매에 있어서의 낙찰자 또는 경락자나 수의계약에 의한

28) ‘수의계약’이라 함은 압류재산의 매각을 입찰·경매 등의 경쟁방법에 의하지 아니하고 세무서장 또는 한국자산관리공사가 매수인과 가액을 결정하여 매각하는 계약을 말한다(국세징수법 62-0…1조).

매각에 있어서의 매수인이 될 자에 대하여 매수의 청약을 한 재산을 그에게 매각하기로 결정하는 처분을 말한다(국세징수법 기본통칙 75-0...1조). 매각결정은 매각하는 재산에 대하여 체납자(국세기본법상의 양도담보권자, 물상보증인 등을 포함한다)와 최고가 청약자 등과의 사이에 매매계약이 성립하는 효과를 발생한다.

마. 매각재산의 권리이전

민사집행절차에서 압류등기(경매개시결정등기) 전에 설정된 용익권·담보권 등의 처리 문제, 즉 강제경매에 의해 부동산이 매각되었을 때에 부동산 위에 존재하는 용익권이나 담보권의 부담을 소멸시켜 매수인이 아무런 부담 없는 부동산을 취득하게 하느냐 아니면 그와 같은 부담을 그대로 매수인에게 인수시키는지가 문제된다. 전자를 소멸주의(소제주의)라고 하며, 후자를 인수주의라고 한다.²⁹⁾ 구체적으로 공매재산에 설정된 모든 질권·저당권 및 가등기담보권(담보물권)은 매각으로 소멸되며, 이와 같이 소멸하는 담보물권 등에 대항할 수 없는 용익물권, 등기된 임차권 등은 매각으로 소멸된다. 다만 매수인은 유치권자에게 그 유치권으로 담보되는 채권을 변제한 책임이 있다(국세징수법 제92조 참조).

또한 매도인의 담보책임에 관한 민법 제578조가 압류재산의 매각의 경우에도 준용하므로(국세징수법 기본통칙 79-0...5조) 매각된 권리에 흠이 있는 경우에는 매수인은 계약의 해제 또는 대금감액청구를 할 수 있다.

매수인이 공매보증으로 금전을 제공한 경우 그 금전은 매수대금으로 납부된 것으로 보며(국세징수법 제90조 제1항), 매수인이 매수대금을 완납한 때에 공매재산을 취득하고, 관할 세무서장이 매수대금을 수령한 때에는 체납자로부터 매수대금만큼의 체납액을 징수한 것으로 본다(같은 법 제91조).

4. 청산

청산이란 압류와 매각에 이어 체납처분을 마무리하는 절차로서 강제집행법상의 배당절차에 해당한다. 즉, 매각대금 등 배분금전을 체납세액의 징수채권을 비롯한

29) 이시윤, 신민사집행법, 박영사, 2020, 276-277면.

각 채권의 변제에 배분하고, 잔여금액은 체납자에 반환함으로써 체납처분절차는 목적을 달성하여 종결된다.³⁰⁾

제2절 | 관련 절차

1. 민사집행절차와의 차이

가. 두 절차의 차이

민사집행에서는 부동산의 경매에 있어서는 최저매각가격 제도가 적용되고(민사집행법 제97조), 이에 준하는 선박·자동차·항공기·건설기계의 경매에도 마찬가지이다(같은 법 제172조, 제187조). 반면에 체납처분에 있어서는 모든 공매재산에 대하여 매각예정가격을 정하도록 하여(국세징수법 제65조 제2항),³¹⁾ 공매재산이 지나치게 저렴하게 매각되는 일이 없도록 배려하고 있다.³²⁾

» [표 3-2] 국세체납처분과 민사집행과의 차이

구분	국세체납처분	민사집행
근거 법률	국세징수법	민사집행법
집행 주체	행정기관(징수공무원)	사법기관(집행관, 사법보좌관 등)
집행채권의 성질	공법상의 조세채권	사법상의 채권
금전채권의 현금화	-	추심명령, 전부명령
과실에 대한 압류 효과	천연과실, 법정과실	법정과실에 미치지 않음(채권압류)
매각결정	매각예정가격제도	최저매각가격제도

출처: 직접 작성

30) 이태로·한만수, 앞의 책, 1087면.

31) ‘매각예정가격’이라 함은 압류재산을 공매할 때에 세무서장이 공매재산의 객관적인 시가를 기준으로 공매의 특수성을 고려하여 예정한 공매재산가격을 말하는 것이며, 공매재산의 최저 공매가격으로서의 의미를 갖는다. [국세징수법 기본통칙 63-0...1조(매각예정가격)].

32) 이태로·한만수, 앞의 책, 1078면.

2020년 국세징수법 전부개정법률에서 종전 대법원판례와 민사집행법과의 체계정합성 확보를 위해 ① 부부 공유의 동산·유가증권에 대한 압류 근거, 배우자의 우선매수권·매각대금 지급 요구권을 도입하고, ② 공매 취소사유로 규정되어 있던 채납처분 유예, 집행정지 결정 등을 공매 정지사유로 분리하여 민사집행과 같이 공매의 취소·정지 체계를 구축하였다. 또한 ③ 종전에 민사집행법을 유추적용하여 집행하고 있던 배분계산서에 대한 이의, 이의 취하간주, 배분금전의 예탁 및 예탁금에 대한 배분의 실시 규정 등 배분절차를 이 법에 직접 규정하였다.³³⁾

나. 채납처분절차와 민사집행절차와의 경합

민사집행과 채납처분은 모두 국가기관이 채무불이행이나 조세채납에 의한 채권을 강제적 방법으로 회수하기 위해 사인(私人)의 재산을 강제로 매각하여 배당 또는 배분하는 제도이다. 민사집행은 사법상 청구권의 실현을 목적으로 하고 채납처분은 공법상 채권인 조세채권의 실현을 목적으로 하는 점에서 서로 다르다. 그러나 매각대금으로 금전채권을 실현하는 절차라는 점에서 공통점이 있기 때문에 동일한 목적물에 대하여 민사집행절차와 채납처분절차가 경합하는 경우가 발생할 수 있다.³⁴⁾

종전 판례는 구 국세징수법 제35조(2011. 4. 4. 시행 이전 법률)는 “채납처분은 재판상의 가압류 또는 가처분으로 인하여 그 집행에 영향을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 현행법상 국세채납절차와 민사집행절차는 별개의 절차로서 그 절차 상호간의 관계를 조정하는 법률의 규정이 없으므로 한 쪽의 절차가 다른 쪽의 절차에 간섭할 수 없는 반면 쌍방절차에서의 각 채권자는 서로 다른 절차에서 정한 방법으로 그 다른 절차에 참여할 수밖에 없다고 할 것이다(대판 1989. 1. 31. 88다카42)라고 판시하였다. 특히 두 절차의 우열에 관해서 대법원은 구 국세징수법 제35조에서 “채납처분은 재판상의 가압류 또는 가처분으로 인하여 그 집행에 영향을 받지 아니한다”고 규정하고 있으나, 이는 선행의 가압류 또는 가처분이 있다고 하더라도 채납처분의

33) 법제처 국세징수법 전부개정법률(안) 재입법예고, 기획재정부공고 제2020-112호 참조. 법제처 누리집 「입법예고」, <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=59923&lawCd=0&lawType=TYPE5&mid=a10104010000> (2022. 12. 1. 최종확인)

34) 김용길·최완호, “강제집행과 채납처분 절차의 문제점 분석 및 조정방안”, 부동산산업연구 제3권 제2호, 한국부동산산업학회, 2020. 12., 72면 이하.

진행에 영향을 미치지 않는다는 취지의 절차진행에 관한 규정일 뿐이고 체납처분의 효력이 가압류, 가처분의 효력에 우선한다는 취지의 규정은 아니므로 부동산에 관하여 처분금지가처분의 등기가 된 후에 가처분권자가 본안소송에서 승소판결을 받아 확정이 되면 피보전권리의 범위 내에서 가처분 위반행위의 효력을 부정할 수 있고 이와 같은 가처분의 우선적 효력은 그 위반행위가 체납처분에 기한 것이라 하여 달리 볼 수 없다고 판시함으로써 가처분우위설의 입장을 취하고 있다(대법원 1993. 2. 19.자 92마903 전원합의체 결정; 대법원 2014. 6. 26. 선고 2012다116260 판결).³⁵⁾

구 국세징수법 제35조(2011.4.4. 이전) 이후 두 차례 개정을 거친 현행 국세징수법 제26조는 가압류·가처분 재산에 대하여 강제징수(체납처분) 대상이 된 경우에 강제징수(체납처분)를 하도록 규정하고 있기 때문에 종전 규정과 종전 판례의 취지가 그대로 유지되고 있다고 보아야 할 것이다.

▶▶▶ [표 3-3] 가압류·가처분 재산에 대한 강제징수 규정 개정 비교

구 국세징수법 (2011. 4. 4. 이전)	구 국세징수법 (2011. 4. 4. 이후)	현행 국세징수법 (2021. 1. 1. 이후)
제35조(가압류·가처분재산에 대한 체납처분의 효력) 체납처분은 재판상의 가압류 또는 가처분으로 인하여 그 집행에 영향을 받지 아니한다.	제35조(가압류·가처분 재산에 대한 체납처분의 효력) 재판상의 가압류 또는 가처분 재산이 체납처분 대상인 경우에도 이 법에 따른 체납처분을 한다.	제26조(가압류·가처분 재산에 대한 강제징수) 관할 세무서장은 재판상의 가압류 또는 가처분 재산이 강제징수 대상인 경우에도 이 법에 따른 강제징수를 한다.

2. 지방세체납처분과의 차이

가. 개관

현행 지방세징수법은 2016년 지방세기본법 중 징수·체납과 관련된 조문을 분리하여 제정되었다. 그러나 현행 지방세징수법의 구성체계를 살펴보면, 제3장 체납처분장의 경우, 규정들이 논리적 연관성 없이 병렬적으로 규정되어 있어 납세자가 시간적·논리적 흐름에 따라 절차를 이해하기 어려울 것으로 판단되며, 2020.12.29. 전부

35) 이시윤, 신민사집행법, 박영사, 2020, 722면.

개정된 국세징수법³⁶⁾은 체납처분(강제징수)절차를 시간적 흐름에 따라 논리적인 구성을 하였다는 점에서 지방세징수법과 법체계상 큰 차이를 보이고 있다.³⁷⁾

» [표 3-4] 국세징수법과 지방세징수법 강제징수(체납처분) 체계 비교

국세징수법	지방세징수법
○ 강제징수(제24조-제106조) ○ 제3장 강제징수의 편제 - 제1절 통칙 - 제2절 압류 - 제1관 통칙 - 제2관 압류금지 등 - 제3관 압류의 효력 - 제4관 부동산 등의 압류 - 제5관 동산과 유가증권의 압류 - 제6관 채권의 압류 - 제7관 그 밖의 재산권의 압류 - 제8관 압류의 해제 - 제9관 교부청구 및 참가압류 - 제3절 압류재산의 매각 - 제1관 통칙 - 제2관 공매의 준비 - 제3관 공매의 실시 - 제4관 매수대금의 납부와 권리의 이전 - 제4절 청산 - 제5절 공매등의 대행 등 - 제6절 압류·매각의 유예	○ 체납처분(제33조-제107조) ○ 제3장 체납처분의 편제 - 제1절 체납처분의 절차 - 제2절 압류금지 재산 - 제3절 체납처분의 효력 - 제4절 동산과 유가증권의 압류 - 제5절 채권의 압류 - 제6절 부동산 등의 압류 - 제7절 무체재산권 등의 압류 - 제8절 압류의 해제 - 제9절 교부청구 및 참가압류 - 제10절 압류재산의 매각 - 제11절 청산 - 제12절 체납처분의 중지·유예

출처: 직접 작성

36) 이 법의 개정이유를 “국세 징수 절차에 관한 전체적인 편제를 개편하고 적용상의 혼란을 초래할 수 있는 용어 등을 명확히 하며 일관성 있게 정비하는 한편, 압류 후 매각·추심 착수시기에 관한 규정을 마련하고, 공매통지의 송달불능 등으로 다시 공매공고를 하는 경우 일부 이해관계인에 대한 공매통지의 등기우편 송달을 발신주의로 변경하며, 공매의 취소·정지 체계를 구축하려는 것”이라고 밝히고 있다. 법제처 국가법령정보센터 누리집, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=224805&ancYd=20201229&ancNo=17758&efYd=20210101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (2022. 12. 6. 최종확인)

37) 김수, “지방세 징수법령체계 개편방향에 대한 연구”, 한국지방세연구원 기획보고서 2021권 14호, 한국지방세연구원, 2021. 12., 3면, 18면.

개별법에서 과징금 부과, 비용(보조금, 급여, 수수료, 사용료, 지원금, 배상금 등) 징수, 과태료 체납 등에 대한 징수와 관련하여 “국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따른다”라고 규정하고 있기 때문에 지방세 체납처분과 국세 체납처분 관련 법규정의 구체적 내용은 거의 유사하다(예: 압류요건, 압류조서, 체납처분에 따른 질문·검사권, 가압류·가처분 재산에 대한 체납처분의 효력, 상속·합병의 경우에 대한 체납처분의 효력, 동산과 유가증권의 압류, 채권의 압류, 부동산 등의 압류, 무체재산권 등의 압류, 압류재산의 매각절차, 청산, 압류·매각의 유예 등). 다만 압류금지의 대상, 체납 절차의 중지 등의 규정에서 다소 차이가 있을 뿐이다. 그리고 “지방자치단체의 징수금의 체납처분에 관하여는 지방세기본법, 이 법이나 지방세관계법에서 규정하고 있는 사항을 제외하고는 국세 체납처분의 예를 준용한다”고 규정한 지방세징수법 제107조(체납처분에 관한 「국세징수법」의 준용)에 따라 미비한 부분은 국세 체납처분절차로 보완될 것이다.

나. 압류의 금지

1) 초과압류의 금지

지방세징수법에 따르면, 지방세 징수를 위하여 필요한 재산 이외의 재산을 압류할 수 없다고 하여(제43조) 국세징수법과 같이 초과압류의 금지에 관한 규정을 두고 있다(제32조 본문). 다만 국세징수법에 따르면 불가분물 등 부득이한 경우에는 압류할 수 있다는 단서 규정을 별도로 두고 있다(제32조 단서).

2) 압류금지 재산

또한 국세징수법상 절대적 압류금지재산에 속하는 것 중 일부는 지방세징수법상 조건부 압류금지재산에 해당한다(국세징수법 제41조 제11호, 제12호, 제15호, 지방세징수법 제41조).³⁸⁾

38) ‘절대적 압류금지재산’이라 함은 임의로 제공하거나 동의하더라도 압류가 금지되는 재산이며, 조건부 압류금지재산은 조세채권에 충당할 다른 재산을 제공하는 때에는 압류할 수 없는 재산을 말한다.

▶▶▶ [표 3-5] 지방세징수법상 압류금지재산

절대적 압류금지재산 (제40조)	조건부 압류금지재산 (제41조)
◦ 납세자와 그 동거가족의 생활상 없어서는 안 될 의복, 침구, 가구와 주방기구, 3개월간의 식료와 연료 ◦ 실인 기타 직업에 필요한 인장 ◦ 제사, 예배에 필요한 물건(석비와 묘지포함), 장례에 필요한 물건 ◦ 직무상 필요한 제복, 훈장 기타 명예의 증표 ◦ 납세자와 그 동거가족의 수학상 필요한 서적, 기구 ◦ 발명 또는 저작에 관한 것으로 공표되지 아니한 것 ◦ 법령에 의하여 공여하는 사망급여금과 상이금 ◦ 의료·조산의 업 또는 동물진료업에 필요한 기구·약품 기타 재료	◦ 농업에 필요한 기계, 기구, 가축류, 사료, 종자와 비료 ◦ 어업에 필요한 어망, 어구와 어선 ◦ 직업 또는 사업에 필요한 기계, 기구와 비품 ◦ 급여의 압류제한 채권으로서 급료, 임금, 세비, 퇴직연금, 이와 유사한 급여금을 압류하는 경우에는 제세공과금을 제외한 금액의 2분의 1을 초과하여 압류할 수 없음

출처: 직접 작성

다. 체납처분절차의 중지

체납처분 중지제도는 납부기한 내에 국세를 납부하지 않는 경우의 강제징수 절차인 재산압류 등 체납처분 집행을 중지하는 것으로 체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액(상속세 및 증여세법 제60조부터 제66조까지의 규정에 따라 평가한 금액)이 체납처분비(체납처분 과정에서 재산의 압류, 보관, 매각 등에 드는 비용)와 국세보다 우선하는 담보채권(국세신고일 등 국세법정기일 전에 설정된 근저당권 등 채권)에 충당하고 남은 여지가 없는 경우에 인정된다.³⁹⁾

지방세징수법 제104조에 따르면, 체납처분의 목적물인 총재산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 남은 여지가 없을 때에는 체납처분을 중지하여야 한다고 규정하고 있으나(제104조), 국세징수법에는 체납처분 중지 규정이 없다.

39) 국세청 누리집, 「납세자권익24」, “체납처분 중지 제도 안내”, 2020. 12. 28. 공지사항 참조.

라. 행정처분에 의한 채납처분

공매는 국가기관이 채납처분에 따른 압류재산을 환가처분하는 방법으로써, 매각재산에 대하여 불특정다수인의 매수희망자로 하여금 자유경쟁을 통하여 형성되는 최고가격을 매각가격으로 정하여 매수인이 될 자를 결정하는 매각절차이다.⁴⁰⁾ 공매에서 매각결정 기일 전에 채납자 또는 제3자가 그 채납액을 완납한 경우 또는 여러 재산을 한꺼번에 공매하는 경우에 그 일부의 공매대금으로 채납액 전액에 충당될 때에는 남은 재산의 공매에 대해서는 중지해야 한다(지방세징수법 제85조). 그러나 국세징수법에는 공매 중지 규정이 없고 민사집행법 체계에 맞춰 공매의 취소·정지 규정을 두고 있다(국세징수법 제88조).

제3절 | 소결

1. 채납처분과 민사집행절차와의 관계

국세징수법은 국세의 징수에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 납세의무의 적정한 이행을 통하여 국세수입을 확보하는 것을 목적으로 하는 법률로서(제1조), 국세의 징수에 관하여 국세기본법이나 다른 세법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다(제4조). 민사집행법은 강제집행, 담보권 실행을 위한 경매, 민법·상법, 그 밖의 법률의 규정에 의한 경매(이하 “민사집행”이라 한다) 및 보전처분의 절차를 규정함을 목적으로 하는 법률로(제1조), 다른 법률과의 관계에 관한 규정을 두고 있지 않다. 따라서 민사집행법과 국세징수법과의 관계에 관해서 별도의 규정이 없기 때문에 법원의 해석에 맡기고 있다.⁴¹⁾ 대법원은 구 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’(2009. 1. 30. 법률 제9347호로 개정되기 전의 것,

40) 국세청 누리집, 국세법령정보 용어사전 참조. <https://www.nts.go.kr/search/search.jsp> (2022. 12. 6. 최종확인)

41) 김승호·이진우, “국세징수법상 채납처분과 민사집행법상 민사집행”, 국세 제606호, 국세청, 2017. 8., 52-53면.

이하 “구 보조금관리법”) 제30조 제1항, 제31조 제1항에 의한 보조금의 교부결정취소 및 보조금 반환명령은 행정처분이고 그 처분이 있어야 반환의무가 발생하는 것이므로, 반환받을 보조금에 대한 징수권은 공법상의 권리로서 사법상의 채권과는 그 성질을 달리한다(대법원 2012. 3. 15. 선고 2011다17328 판결 참조). 따라서 구 보조금관리법 제33조가 ‘반환하여야 할 보조금에 대하여는 국세징수의 예에 따라 이를 징수할 수 있다’고 규정한 것은 보조금의 반환에 대하여는 국세체납처분의 예에 따라 강제징수할 수 있도록 한 것뿐이고, 이를 상고이유의 주장처럼 민사집행법에 의한 강제집행과 국세체납처분에 의한 강제징수 중에서 선택할 수 있도록 허용한 규정이라고 볼 것은 아니다(대법원 2012. 4. 26., 선고, 2010도5693, 판결)”라고 판시함으로써 두 절차의 법적 성질이 다르다고 보았다. 또한 대법원은 1959.5.19. 선고 4292민재항2 결정 이래로 일관되게 ‘국세징수법에 따른 체납처분 절차와 민사집행법에 따른 민사집행 절차는 개별적으로 진행될 수 있고, 시간적으로 먼저 경락한 자가 소유권자가 된다는 입장을 취하고 있다.’⁴²⁾

2. 체납처분과 민사집행절차와의 간극 해소

대법원은 두 절차가 서로 상이하다고 보았으나, 법령 개정을 통해 두 절차 사이의 간극을 일부 좁히고 있다. 예를 들면, 2020년 12월 29일 국세징수법 전부개정(법률 제17758호, 2021.1.1. 시행)에서 ① 종전에는 공매 취소사유였던 압류·매각 유예, 체납처분에 대한 집행정지 결정 등을 공매 정지사유로 분리하여 민사집행과 같이 공매의 취소·정지 체계를 구축하였으며(제88조), ② 종전에 민사집행법을 유추적용하여 집행하고 있던 배분계산서에 대한 이의, 이의 취하간주, 배분금전의 예탁 및 예탁금에 대한 배분의 실시 규정 등 배분절차를 이 법에 직접 규정하였다(제99조제3항·제4항, 제100조, 제101조 및 제102조). 또한 ③ 2020년 국세징수법 시행령 개정으로 소액 금융재산·급여채권의 압류금지 기준금액(150만원 → 185만원)을 민사집행법상 압류금지 기준금액과 일치시켰다(국세징수법 시행령 제36조, 제37조).⁴³⁾

42) 김승호·이진우, 앞의 글, 53면.

43) 2020.2.11. 이후 압류하는 분부터 적용된다. 국세청, 2020년 개정세법 해설, 2020. 3., 36면.

3. 지방세체납처분 체계 개편

지방세징수법상 체납처분의 장(제3장)의 경우, 강제징수절차에 관한 내용으로서 지방세징수법에서 가장 중요한 내용을 담고 있음에도 불구하고, 규정들이 단순하게 병렬적으로 규정되어 있어 납세자가 시간적·논리적 흐름에 따라 절차를 이해하는데 어려움이 있다. 반면에 2021.12.29. 전부개정된 국세징수법상 강제징수의 장(제3장)은 지방세징수법과는 달리 강제징수의 절차가 시간적 흐름에 따라 구성되어 있어 납세자의 이해도를 높일 수 있게 하였다.⁴⁴⁾ 따라서 지방세징수법도 체납처분절차에 관한 규정을 국세징수법과 같이 시간적 흐름에 따라 규정할 필요가 있다.

44) 김수, 앞의 보고서, 21면.

제 4 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

과태료 부과·징수의 체계적 문제점

제4장

과태료 부과·징수의 체계적 문제점

제1절 | 과태료 부과체계의 문제점

1. 질서위반행위규제법 우선적용 문제

질서위반행위규제법은 이 법을 강행하기 위한 2개의 원칙규정을 마련하고 있다. 하나는 형법상 죄형법정주의에 대비되는 질서위반행위 법정주의(질서위반행위규제법 제6조)이고, 다른 하나는 ‘다른 법률과의 관계’로서 질서위반행위규제법 우선원칙(질서위반행위규제법 제5조)이다.

질서위반행위규제법은 2007년 제정 당시부터 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”는 우선적용 규정을 두고 있는데, 이 법의 절차와 저촉되는 다른 법의 규정을 폐지하는 대신에 질서위반행위규제법에 우선적용 원칙을 둬으로써 이러한 정리작업을 갈음하게 한 것은 폐지 대상 조문수가 방대하고 시간과 노력이 많이 드는 단점이 있기 때문이기도 했지만,⁴⁵⁾ 제정 작업에 앞서 2004년에 법무부 법무심의관실에서 ‘법과 규제의 실효성 확보 추진기획단’을 구성해 전 정부부처를 대상으로 금전벌 집행 실태에 대해 전수조사를 한 반면, 질서위반행위규제법 제정과 관련해서는 개별 과태료 규정 소관부처와 충분한 협의 아래 입법작업이 진행된 것이 아닌 점도 주요한 이유였다고 생각한다. 특히 경범죄처벌법, 도로교통법 등 기초질서 위반행위의 소관부처인 경찰청과 원활한 협의가 행해지지 못했었다.

45) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 174면.

이러한 이유로 다른 법령의 적용배제 규정을 질서위반행위규제법에 마련하게 되었고, 질서위반행위규제법 우선원칙을 부칙에 규정하는 방안도 논의되었지만, 담당 공무원과 당사자의 인식 가능성을 높이기 위해 부칙이 아니라 법 본문에 규정하게 된 것이다. 제정 당시 우선적용의 대상을 조례까지 확대하는 방안도 논의되었는데,⁴⁶⁾ 제2조 제1호의 정의규정에 지방자치단체의 조례를 이 법이 적용되는 ‘법률’에 포함시킴으로써 우회적으로 해결하기도 했다. 이후 질서위반행위규제법의 소관부처인 법무부는 질서위반행위규제법을 2011년, 2017년 및 2018년에 3회에 걸쳐 소폭 개정하였지만, 현재까지도 제정 질서위반행위규제법의 틀을 유지하고 있다.

그런데 질서위반행위규제법이 제정되기 전까지 우리 사회에는 ‘질서위반행위’라는 관념 자체가 통용되지 않았었고, 벌금, 과료 등의 형벌과 대비되는 과태료라는 관념만 통용되고 있었다. 그런 만큼, 과태료 부과·징수 절차를 일원화하는 데는 원칙규정을 본문에 마련하는 방식의 적용배제가 입법정책적으로도 간단할 뿐만 아니라 타법의 관련 규정을 정리하기에도 경제적이었다. 하지만 이 법의 제정 이후에 ‘질서위반행위’라는 관념이 우리 사회에 통용되면서 2007년 당시의 입법자가 예상하지 못한 행위들까지 질서위반행위 중 행정의무 위반행위의 하나로써 과태료가 부과되게 되었고, 대표적인 것이 바로, 2021년 4월에 제정하여 2021년 10월부터 제정된 스토킹처벌법 제21조 제1항의 ‘긴급응급조치 불이행에 대한 과태료처분’이었다.

스토킹처벌법상 ‘긴급응급조치’는 스토킹행위 신고와 관련하여 스토킹행위가 지속적 또는 반복적으로 행하여질 우려가 있고 스토킹범죄의 예방을 위하여 긴급을 요하는 경우 스토킹행위자에게 직권으로 또는 스토킹행위의 상대방이나 그 법정대리인 또는 스토킹행위를 신고한 사람의 요청에 의하여 사법경찰관이 행하는 조치인데, 스토킹 담당 사법경찰관은 ① 스토킹행위의 상대방이나 그 주거등으로부터 100미터 이내의 접근 금지 조치와 ② 스토킹행위의 상대방에 대한 전기통신(전기통신기본법 제2조 제1호)을 이용한 접근 금지 조치를 내릴 수 있었고(스토킹처벌법 제4조 제1항), 정당한 사유 없이 긴급응급조치를 이행하지 아니한 사람에게는 1,000만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(같은 법 제21조 제1항).

그런데 스토킹처벌법상 긴급응급조치 불이행행위는, 형식적으로는 사법경찰관의

46) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 174-175면.

조치를 불이행한 행정의무 위반행위지만, 실질적으로는 ‘반복적인 접근금지의무 위반’, 즉 스토킹범죄로서의 실질을 가진다. 즉, 스토킹처벌법은 이 법이 적용되는 ‘스토킹행위’를 “상대방의 의사에 반(反)하여 정당한 이유 없이 상대방 또는 그의 동거인, 가족에 대하여 ① 접근하거나 따라다니거나 진로를 막아서는 행위, ② 주거, 직장, 학교, 그 밖에 일상적으로 생활하는 장소 또는 그 부근에서 기다리거나 지켜보는 행위, ③ 우편·전화·팩스 또는 정보통신망(‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제2조 제1항 제1호)을 이용하여 물건이나 글·말·부호·음향·그림·영상·화상(이하 “물건등”이라 한다)을 도달하게 하는 행위, ④ 직접 또는 제3자를 통하여 물건등을 도달하게 하거나 주거등 또는 그 부근에 물건등을 두는 행위, ⑤ 주거등 또는 그 부근에 놓여져 있는 물건등을 훼손하는 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것”을 말한다고 하는 만큼(스토킹처벌법 제2조 제1호), 실질적으로는 ‘반복된 스토킹행위’, 즉 “스토킹범죄”(같은 조 제2호)⁴⁷⁾로서의 실질을 가질 수밖에 없다. 이런 범죄적 행정의무 위반행위까지 질서위반행위의 범주에 들어오게 되면서 스토킹범죄자에 대한 대응의 실효성과 관련하여 과태료 처분 또는 부과·징수의 실효성 문제는 다시 불거질 수밖에 없게 된 것이다.

그런데 스토킹처벌법상 긴급응급조치는 스토킹피해자 보호업무의 일환이었는데, 2020년의 경찰법 전부개정에 따라 스토킹피해자 보호업무는 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무로서 자치경찰사무에 속하게 되었고(경찰법 제4조 제1항 제2호 가목 4)], 이와 관련한 자치경찰사무가 가정폭력, 아동학대 범죄에 한정되게 되면서(같은 조 제1항 제2호 라목 2)) 스토킹범죄 수사사무는 국가경찰사무에 속하게 됨에 따라 스토킹범죄 대응주체가 양분되게 된 것이다. 또한, 2020년의 경찰법 전부개정에 따라 함께 자치경찰사무에 편입된 ‘교통활동에 대한 사무’는 “지역 내”의 사무로 한정되면서(같은 조 제1항 제2호 나목) ‘지역 내의 교통활동에 대한 사무’를 제외한 ‘교통활동에 대한 사무’는 국가경찰에 유보됨에 따라⁴⁸⁾ 교통과태료 부과·징수 업무 역시 상당 부분 국가경찰인 경찰청 본청에 유보되

47) 스토킹처벌법상 ‘스토킹범죄’란 지속적 또는 반복적으로 스토킹행위를 하는 것을 말한다(제2조 제2호).

48) 참고로, 경찰법 제4조 제1항 제1호의 규정에 따라 ‘경찰법 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무’ 중 자치경찰사무를 제외한 사무는 국가경찰사무로 볼 수밖에 없다.

게 되었다.

그런 만큼, 자치경찰사무인 스토킹피해자 보호업무를 수행하는 일선 스토킹 전담 공무원은, 스토킹범죄자에 대한 수사권한을 갖지도 못하고, 과태료 부과·징수에 있어서 교통과태료 징수·집행 담당부서의 협조도 받기 어려운 상황에 처하게 된 것이다. 더욱이 자치경찰사무를 수행할 경찰인력 자체도 많이 배정되지 못했는데, 스토킹피해자 보호업무를 수행하는 여성청소년과 등의 일선 부서에서는 스토킹 대응 못지않게 가정폭력이나 아동학대 범죄에 대한 대응이 중요하기 때문에 스토킹행위자 대응에만 전념하기 어려운 상황일 수 있다. 당연히 스토킹 전담인력은 한정될 수밖에 없는데, 몇 명 남짓한 인력으로, 그것도 대부분 법률전문가가 아닌 상황에서 과태료 부과·징수 업무를 직접 수행할 수밖에 없어 과태료 부과·징수 등 업무수행에 현실적인 한계와 고충이 발생할 수밖에 없을 것이다.

자치경찰의 스토킹행위자 대응실무처럼 과태료 부과·징수 업무 자체가 현장에서 난관에 부딪힌 특수한 상황에서는 이를 보완하기 위한 특별한 규정이 필요할 수도, 특별한 조직이 필요할 수도 있는데, 범죄적 행정의무 위반행위와 같은 일반적이지 않은 특수한 상황에 대응한 규정을 질서위반행위규제법에 마련하는 것은 적절하지 않고, 그렇다고 해서 개별 법령에 대응 규정을 마련하자니 질서위반행위규제법상의 질서위반행위규제법 우선원칙이 제도 개선에 중대한 제약요소가 될 수밖에 없는 것이다. 그런 만큼, 질서위반행위규제법 우선원칙을 견지하면서도 특수한 상황에 대응할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 생각한다.

2. 고지, 통지 등 절차 관련 문제

질서위반행위규제법을 제정에 앞서 담당공무원의 의견을 수렴한 대상은 주로 강남구청과 같은 지방자치단체였고, 대부분의 지방자치단체에는 과태료 집행절차를 지방세 체납처분의 예에 따라 설계하더라도 무리가 없을 정도로 지방세를 징수하기 위한 자체 조직을 운영하고 있었다. 반면, 교통과태료 등 과태료 부과 실적이 많은 경찰청을 제외하고는 중앙행정기관과는 충분한 소통과 협의는 하지 못했고, 중앙행정기관 중에서도 경찰청을 제외하고는 누가 어떠한 절차와 과정을 거쳐 과태료를 부과·징수하게

될지 충분히 알지 못했다. 자치경찰의 스토킹행위자 대응실무와 같이 극소수의 인원이 과태료 업무 전반을 전담하는 특수 상황은 질서위반행위규제법 제정을 추진하던 2004년 당시에는 누구도 예상하지 못했고, 현장의 상황을 몰랐던 만큼 과태료 부과 고지나 통지·통보를 위한 표준서식조차 마련하지 않았다.

그런 만큼, 도로교통법 시행규칙상 과태료 부과 등에 관한 표준서식이 마련되어 있는 교통과태료를 제외하고는 중앙행정기관에서 관련 서식을 마련하기는 쉽지 않았을 것이고, 적용법규와 사실관계가 전혀 다른 경찰 교통과태료 관련 서식을 참고하기도 곤란했을 것이다. 마찬가지로, 질서위반행위규제법에만 규정되어 있어 질서위반행위규제법 제정 이전에는 실무에서 수행하지 않았던 각종 ‘통지’ 업무를 표준서식 없이 수행하기에는 많은 어려움이 있었을 것으로 예상된다. ‘통보’의 경우도 검사에의 통보는 통보장 정도 작성하여 대응할 수 있겠지만, 법원에의 통보는 -비록 전자민원센터를 이용하겠지만- 소송준비에 준하여 이의제기에 관한 의견 및 각종 증빙서류를 첨부하여 실무자가 직접 관할 법원 또는 지원의 민사신청과에 접수해야 하는, 수고로우면서도 굴욕적인 과정을 감내해야 한다.

그런데 이들 고지, 통지, 통보 등은 과태료 재판에서 당사자의 이해와 직결되는 중요한 요증사실일 뿐만 아니라 과태료 부과 등의 일자는 날짜 기산의 기준이 될 수 있다. 특히 스토킹과태료의 경우 집착하는 경향이 강한 스토킹범죄자의 대결 구도 내지 쟁송 구도가 성립할 수 있는 만큼, 더욱 정확하고 빈틈없는 업무수행이 필요할 수도 있다. 하지만 질서위반행위규제법은 이러한 경우까지 예상하여 세심하게 제반 절차를 마련해둔 것은 아니다. 예컨대, 사전통지의 경우 ‘당사자가 제출한 의견의 처리’가 매우 중요한데, ‘상당한 이유의 유무’(질서위반행위규제법 제16조 제3항)를 심의하고서도 그 이유를 밝히지 않고 고지하도록 되어 있어 당사자의 의견 제출 결과에 대한 통지방법을 사실상 마련하지 못했다. 결손처분의 경우에도 결손처분의 취소는 체납자에게 통지하도록 규정하면서도(같은 법 시행령 제7조의5 제3항) 결손처분 자료를 종합신용정보집중기관(‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’ 제25조 제2항 제1호)에 제공한 경우를 제외하고는 결손처분 사실을 통지하거나, 통보하는 절차를 마련하지 않고 있다.

이들 고지, 통지, 통보 등의 서식과 절차에 대해서는 소관부처인 법무부에서 조금

더 세심하게 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 특히 법원예의 통보는 검사예의 통보에 준하는 간이절차를 마련할 필요도 있다고 생각한다.

3. 당사자 불복의 절차 및 효력 관련 문제 등

질서위반행위규제법 제정 이전에는, 과태료 요건에만 해당하면 과태료를 부과하는 실무관행이 만연하였고, 그 요건조차 담당공무원이 자의적으로 해석하는 경우가 많았다. 심지어 무과실책임을 묻는 경우도 횡행했고, 과태료 처분에 대한 불복절차는 사실상 존재하지 않았다. 국민의 입장에서 보면, 이는 당사자가 주장할 수 있는 권리와 그 범위를 명료하게 인식할 수 있는 이론의 결여를 의미하기 때문에⁴⁹⁾ 질서위반행위규제법 제정 당시 ‘질서위반행위의 성립’ 등의 내용을 포함하여 법률안을 성안했던 것이기도 하고, ① 사전통지 후 의견 제출(제16조)과 ② 과태료 부과 후 이의제기(제20조)라는 2중의 불복절차를 마련한 것 역시 국민의 권리 보장을 위한 목적이라고 볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여 질서위반행위규제법은 의견 제출 시 당사자에게 구두진술을 허용하면서 한편으로는 당사자가 필요한 자료를 제출할 수 있도록 한 반면, 이의제기는 반드시 서면으로 하도록 하면서 당사자에게 자료제출 기회를 부여하고 있지 않다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 의견 제출의 결과를 당사자에게 통지하고 있지 않을 뿐만 아니라 의견 제출 당시 행정청이 접수한 당사자의 진술기록 및 제출자료를 관할 법원에 전달할 의무를 행정청에 부과하고 있지 않다. 이의제기에 따라 과태료 재판에 참가하게 된 당사자의 입장에서는, 자신의 진술이나 제출자료가 어느 범위까지 법원에 전달됐는지 알 수 없는 상태가 된다.

더욱이 질서위반행위규제법은 이의제기가 있는 경우에 행정청의 과태료 부과처분의 효력이 상실된다고 규정했음에도 불구하고(제20조 제2항) 행정청이 관할 법원에 통보하거나 통보하지 않은 사실을 통지받기 전까지는 행정청에 대하여 서면으로 이의제기를 철회할 수 있는 것으로 규정하는 한편(같은 조 제3항), 이의제기를 철회한 경우 행정절차법 제17조 제8항의 ‘신청취하’ 규정⁵⁰⁾을 유추하여 ‘이미 상실된 과태료

49) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 177면 참조.

50) 행정절차법 제17조(처분의 신청) ⑧ 신청인은 처분이 있기 전에는 그 신청의 내용을 보완·변경

부과처분의 효력'이 되살아나 과태료 부과처분이 확정된 것으로 해석하고 있다.⁵¹⁾

무엇보다도, 과태료 부과에 대해 이의가 있는 당사자는 반드시 과태료 재판에 참가해야 하는 부담이 있는 반면, 법원이 행정청의 참여가 필요하다고 인정하는 경우(질서위반행위규제법 제32조 제1항)를 제외하고는 행정청에 과태료 재판과 관련한 특별한 의무가 없다. 패소한 경우에도 재판절차 비용을 국고의 부담으로 하게 되므로(같은 법 제41조 제1항) 행정청의 입장에서는 절차적으로도, 예산회계상으로도 아무런 부담이 없다. 이런 상황에서 당사자의 이의제기 철회가 가능하도록, 그것도 통지를 받기 전까지 가능하도록 규정한 것은, 당사자의 또 다른 부담이 될 수밖에 없다. 당사자가 사업자이면서 행정청과 지속적인 관계를 가져야 하는 입장이라면 불복 절차는 무용지물이 될 수도 있을 것이고, 일반인의 경우에도 송사(訟事)는 부담스러운 일이 될 수밖에 없을 것이다.

반면, 스토킹행위자의 입장에서는 허술한 불복절차와 모호한 기준들이 스토킹 과태료 사건의 해결을 장기화하거나, 스토킹피해자를 굴복시켜 불처벌 의사를 개진하게 하는 반전의 기회가 될 수도 있을 것이다. 반의사불벌죄(스토킹처벌법 제18조 제3항)인 스토킹범죄의 특성상 피해자의 의사가 중요할 수밖에 없는데, 과태료 부과처분에 대한 이의제기 및 재판과정을 통하여 자치경찰 담당공무원을 곤란하게 하는 상황을 연출하거나, 담당 경찰관조차 스토킹 대응에 무력한 상황을 과장함으로써 피해자를 스토킹행위자의 뜻대로 굴복시킬 수도 있기 때문이다.

그래서 과태료 부과처분 당사자들의 권리 보장을 위해서도, 스토킹행위자에 대한 대응 실효성을 확보하기 위해서라도 당사자의 불복 절차, 기준 및 효력에 대해서는 질서위반행위규제법 및 스토킹처벌법의 소관부처인 법무부에서 다양한 관점에서 재고할 필요가 있다고 생각한다. 특히 질서위반행위규제법상의 이의제기는 행정청의 처분을 구하는 신청절차가 아니라 과태료 부과 부담성 등에 대한 법원(사법부)의 판단을 요구하는 불복절차이기 때문에 '신청취하'에 관한 행정절차법의 유추적용은 적절치 않으므로 당사자의 불복과 관련한 법리 구성은 원점에서 다시 할 필요가 있다고 생각한다.

하거나 취하(取下)할 수 있다. 다만, 다른 법령등에 특별한 규정이 있거나 그 신청의 성질상 보완·변경하거나 취하할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

51) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 224면.

제2절 | 체납과태료 징수체계의 현실적 문제점

1. 압류, 공매, 청산 등 체납처분 절차 수행의 현실적 문제

국세 및 지방세 체납처분은 집행에 있어 매우 강력한 집행력을 가지고 있을 것으로 기대할 수 있고, 실제 질서위반행위규제법 제정과정에서도 -과태료가 범죄에 대한 형벌은 아니지만- 형사소송절차 못지않은 강력한 집행절차를 기대했기 때문에 체납처분을 질서위반행위규제법에 도입한 측면이 있다. 강제구금 제도인 감치제도를 과태료 납부의 간접강제 제도로써 질서위반행위규제법에 도입한 이유도 마찬가지이다.⁵²⁾

그런데 당시의 입법자들이 예상하지 못했던 것은 국세 체납처분은 관할 세무서의 집행부서에서 행하고,⁵³⁾ 지방세 체납처분은 지방자치단체의 지방세 집행부서에서 행하며,⁵⁴⁾ 민사집행절차는 집행관이나 사법보좌관 등이 행하게 되지만, 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 과태료 체납처분을 행하게 될 때에 일부 행정청은 과태료 집행부서나 집행전담 공무원이 존재하지 않을 수 있다는 사실이다. 대표적인 사례가 바로 사법경찰관 몇 명이 스토킹 과태료의 집행까지 담당해야 하는 자치경찰이라고 할 수 있다.

이들 사법경찰관은 스토킹피해자 등 범죄피해자 보호가 주된 임무이고, 대부분 체납처분이나 민사집행 절차를 단독으로 수행할 수 있을 정도의 법률전문가도 아니다. 그런데도 이의제기를 하지 않은 당사자가 과태료를 납부하지 않은 경우에는 담당 실무자로서 어쩔 수 없이 체납처분으로 나아갈 수밖에 없다. 더욱이 대개 독촉, 압류, 공매, 청산의 순으로 진행되는 체납처분은 법률적 지식만으로 수행할 수 있는 업무도 아니고, 범죄수사의 경우처럼 해당 사건과 관계된 증거물 또는 몰수할 것으로 사료하는 물건 등을 압수하거나(형사소송법 제106조부터 제108조까지, 제215조부터 제21

52) 법무부, 질서위반법제정특별분과위원회 회의일지, 제9회 및 제10회, 2004.

53) 예컨대, 강남세무서에는 조사과와 체납징세과를 두고 있고, 조사과에는 조사팀, 조사관리팀, 세원정보팀과 같은 세원정보 수집부서를, 체납징세과에는 징세팀, 체납추적1팀, 체납추적2팀과 같은 집행부서를 두고 있다.

54) 예컨대, 기초자치단체인 강남구청의 경우 지방세 부과·징수와 관련하여 세무관리과, 세무1과, 세무2과를 두고 있고, 세무관리과에는 38세금징수1팀, 38세금징수2팀, 세외수입팀, 변호판영지팀과 같은 집행부서를 두고 있다.

8조까지 참조), 압수한 물건을 파괴·폐기하거나, 정당한 권리자에게 다시 교부할 수 있는 것이 아니다(형사소송법 제484조 참조). 과태료 체납이 있는 경우 체납처분으로 나아가야 하고, 체납처분으로 나아간 이상 압류한 물건을 공매하여 그 금원을 해당 행정청의 수입으로 하여야 한다. 실무자의 입장에서는 다른 선택의 여지가 없다.

그런데 재산명시신청, 강제경매신청 등 ‘신청’ 행위를 중심으로 설계된 민사집행절차와 달리 체납처분의 경우 해당 행정청의 실무자가 직접 독촉, 재산조사, 압류, 공매 등 제반 절차를 장기간에 걸쳐 수행하여야 하고, 공매한 후에도 집행한 금원을 정당한 권리자들과 배분하는 청산 절차를 수행하여야 한다. 하지만 과태료 집행의 경우에는 전문적이지 않은 극소수의 인원이 본연의 직무에 수반된 부수 업무로서 이를 수행하여야 할 뿐만 아니라 체납과태료에는 국세 우선권이 적용되지 않기 때문에 공매를 하더라도 채권자평등의 원칙에 따라 당사자의 총 재산으로부터 균등하게 배분받을 수밖에 없고, 압류 물건에 우선변제권이 있는 정당한 권리자가 있는 경우 공매목적을 실현할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 청산 후 행정청이 배분받을 이익이 없거나 충분하지 않은 경우에는 체납과태료 이외에도 부동산을 압류하는 과정에서 발생하는 등기수수료, 공매 과정에서 발생하는 공매수수료까지 모두 행정청이 부담하게 될 수도 있기 때문에 해당 행정청의 입장에서는 강제징수 절차에 소요될 예산을 미리 확보해둘 필요도 있다.

이처럼 세무서나 지방자치단체가 아닌 한, 체납처분과 관련한 절차를 수행하는 자체가 실무자의 입장에서는 매우 어려울 수 있고, 뜻하지 않은 송사에 휘말린 것과 다름없는 곤란한 상황에 처할 수 있다. 더욱이 그 상대방이 스토킹범죄자라면 스토킹 담당 사법경찰관의 입장에서는 긴급응급조치, 긴급응급조치 불이행에 대한 적발 및 조사, 과태료 사전통지 후 의견접수, 체납과태료에 대한 독촉 등 일련의 과정을 통하여 스토킹행위자와 불가피한 인연을 지속할 수밖에 없고, 체납처분의 실익 없이 망상과 집착에 사로잡힌 스토킹범죄자의 새로운 먹잇감만 될 수도 있다. 그런 만큼 직무, 인력, 예산 등을 종합적으로 고려할 때 별도의 집행부서를 구성할 형편이 되지 않는 행정청에 대해서는 체납처분의 특칙을 마련하거나, 별도의 강제징수 방안을 고민할 필요가 있다고 생각한다.

2. 강제징수 위탁 및 공매대행 의뢰의 현실적 문제

체납액 징수를 위하여 국세징수법은 ① 체납자의 주소 또는 거소 확인, ② 체납자의 재산 조사, ③ 체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담 등의 업무를 한국자산관리공사에 위탁할 수 있도록 규정하는 한편(제11조 제1항), 고액·상습체납자의 수입물품에 대한 강제징수를 세관장에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다(제30조 제1항). 그래서 행정청의 입장에서는 체납과태료의 경우에도 한국자산관리공사나 관세청에 체납액 징수 관련 사실행위나 수입물품 강제징수를 위탁할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

하지만 체납액 징수 관련 사실행위는 ① 체납자별 체납액이 1억원 이상인 경우 또는 ② 행정청의 장이 체납자 명의의 소득 또는 재산이 없는 등의 사유로 징수가 어렵다고 판단한 경우에 한하여 한국자산관리공사에 위탁할 수 있어(국세징수법 시행령 제4조) 체납자 명의의 소득 및 재산을 조사할 권한이 없는 행정청의 입장에서는 체납과태료의 대부분이 1,000만원 이내의 소액에 불과한 과태료 제도의 특성상 ‘그림의 떡’에 불과하다. 수입물품의 강제징수 위탁의 경우에도 체납발생일부터 1년이 지난 체납액의 합계액이 2억원 이상인 경우로 제한하고 있다(국세징수법 제30조 제1항). 높은 위탁 수수료도 고려해야 한다.

반면, 공매, 매각재산의 권리이전, 금전의 배분 등 공매대행의 경우에는 전문지식이 필요하거나 그 밖에 직접 공매등을 하기에 적당하지 않다고 인정되는 경우 이외에는 특별한 위탁사유 없이도 한국자산관리공사에 대행을 의뢰할 수 있다(국세징수법 제103조 제1항). 다만 이 경우에도 국세징수법 제103조 제2항에 따른 공매대행 수수료를 지급해야 하고, 그 금액 역시 결코 적지 않다. 예컨대, 10억원 상당의 주택을 매각한 경우 3.0%의 수수료율에 따라 3,000만원의 매각수수료를 행정청이 지급하여야 하며, 압류물건의 금액과 상관없이 30만원의 최소수수료를 지급하여야 한다. 공매를 하기 전에는 다른 채권자의 존재 여부를 알기 어려운 만큼, 앞서 살펴본 바와 같이 체납처분의 실익이 전혀 없는 경우에는 공매대행 수수료는 고스란히 행정청의 부담이 될 수밖에 없다. 그렇기 때문에 행정청의 입장에서는 공매대행을 의뢰하는 결정조차도 신중해질 수밖에 없다.

이처럼 체납액 징수 관련 사실행위 등을 한국자산관리공사에 위탁하거나, 공매대행 등을 한국자산관리공사에 의뢰할 수 있도록 국세징수법에 규정을 마련해둔 것은, 이들 업무가 국세청 및 세무서의 입장에서조차 쉽지 않은 업무라는 사실을 반증한다고 볼 수 있다. 더욱이 행정청의 입장에서는 고액·상습 체납과태료는 물론, 체납처분 뿐만 아니라 체납과태료의 징수 자체의 업무수행에도 어려움이 있다는 점까지 고려할 때 체납처분과 관련한 현장 실무자들의 고충을 해소할 수 있는 방안 마련이 시급하면 서도 절실하다고 할 것이다.

3. 결손처분의 현실적 문제

질서위반행위규제법은 ① 과태료의 소멸시효가 완성된 경우, ② 체납자가 실종선고를 받아 징수할 수 없다고 인정되는 경우 또는 ③ 체납자에게 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우에는 행정청이 결손처분을 할 수 있도록 규정하고 있다(제24조의4 제1항 및 시행령 제7조의5 제1항). 종래 국세징수법 제86조에 규정되었던 결손처분 규정⁵⁵⁾이 2011년 12월의 국세징수법 개정으로 삭제되었지만, 과태료 징수 업무의 효율성 등의 측면에서 과태료의 결손처분은 불가피하므로 구 국세징수법 제86조를 준용하도록 한 질서위반행위규제법의 규정을 삭제하고, 과태료 결손처분에 관하여 독자적으로 규율함으로써 명확한 결손처분 업무처리가 가능하도록 개선하려는 취지에서 2018년 12월에 마련된 규정이다.⁵⁶⁾

이러한 결손처분은 당사자의 체납과태료 납부의무를 소멸시키는 행위일 뿐만 아니라 행정청의 체납과태료 징수의무를 소멸시키는 행위이기도 하기 때문에 행정청의 입장에서는 지지부진한 체납처분 절차를 확정적으로 종료시킬 수 있는 절호의 기회이기도 하다. 그런데 질서위반행위규제법은 ① 결손처분에 앞서 체납자와 관계가 있다

55) 구 국세징수법 제86조(결손처분) ① 세무서장은 납세자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 결손처분을 할 수 있다.

1. 체납처분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 미치지 못하는 경우

2. 제85조에 해당하는 경우

3. 국세징수권의 소멸시효가 완성된 경우

4. 대통령령으로 정하는 바에 따라 징수할 가능성이 없다고 인정되는 경우

② 세무서장은 제1항제1호, 제2호 또는 제4호의 사유로 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 하여야 한다.

56) 2018.12.18. 개정 질서위반행위규제법의 개정이유 참조.

고 인정되는 행정기관에 체납자에 대한 실종신고 사실 또는 재산의 유무를 확인할 의무(시행령 제7조의5 제2항)와 ② 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견하였을 때에 지체 없이 그 처분을 취소하고 체납처분을 다시 할 의무(법 제24조의 4 제2항)를 행정청에 부과하고 있다. 지방세징수법처럼 체납처분의 중지와 유예를 구별하고 있지도 않다.

당사자의 재산상황 등을 상시 감시 또는 모니터링할 수 있는 여건이 되어 있는 행정청이라면 가능할 수도 있겠지만, 이는 과태료집행 또는 체납처분의 실효성을 제고할 수 있는 장치가 아니라 현장 실무자들의 부수 업무만 기약 없이 강제하는 장치라고 볼 수밖에 없다. 과태료 징수 업무의 효율성 제고라는 결손처분 규정 존치의 취지에도 부합되지 않을 뿐만 아니라 현장의 실무자들을 ‘신용정보기관의 악성 체납 채권의 관리자’ 수준으로 전락시켜 담당공무원의 사기만 저하시킬 수 있으므로 결손 처분 제도에 대해서도 현장 실무자들의 고충을 해소할 수 있는 방안 마련이 시급하면 서도 절실하다고 할 것이다.

제3절 | 스토킹행위자 대응의 현실적 문제점

1. 스토킹범죄 초기 대응수단으로서 과태료 처분의 실효성 문제

앞서 살펴본 바와 같이 스토킹과태료와 같은 범죄적 행정의무 위반행위의 경우 질서위반행위규제법 제정 당시에는 예견하기 어려운 사례였지만, 체납과태료 징수체계의 실효성은 스토킹행위자 대응의 실효성과 맞물려있을 수밖에 없기 때문에 스토킹 행위자에 대한 초기 대응으로서 과태료 처분의 실효성을 점검하지 않을 수 없다

특히 스토킹처벌법상 긴급응급조치 불이행은 ‘접근 금지’를 중심으로 설정된 요건 자체가 이미 스토킹처벌법상 스토킹행위(제2조 제1호)와 유사하고, 긴급응급조치의 전제가 된 ‘이미 신고된 스토킹행위’와 맞물려 ‘반복된 스토킹행위’로서의 실질을 가지기 때문에 스토킹처벌법상 ‘스토킹범죄로서의 실질’을 가진다고 볼 수도 있다. 따라서 긴급응급조치 불이행에 대한 과태료 처분과는 별도로 스토킹범죄로서 수사할 필요

성도 있다고 할 것이다. 다만 경찰법 개정에 따라 스토킹범죄 수사는 국가경찰에서, 스토킹피해자 보호는 자치경찰에서 담당하게 되었고, 스토킹범죄 입건 여부는 수사부서에서 판단해야 하므로 긴급응급조치 불이행을 적발한 경우 반드시 국가경찰의 스토킹범죄 수사부서에 통보하여야 할 사안일 수 있다.⁵⁷⁾

다만 동일한 행위에 대하여 과태료 처분과 범죄수사를 동시에 진행할 경우 사후에 일사부재리 원칙 위반이 문제될 수 있다. 물론 이와 관련하여 “일사부재리의 효력은 확정재판이 있을 때에 발생하는 것이고 과태료는 행정법상의 질서벌에 불과하므로 과태료처분을 받고 이를 납부한 일이 있더라도 그후에 형사처벌을 한다고 해서 일사부재리의 원칙에 어긋난다고 할 수 없다.”는 판례도 있는데,⁵⁸⁾ 이는 2007년 질서위반 행위규제법 제정 이전의 판결일 뿐만 아니라 권위주의 정부 시절의 판결이기 때문에 국민의 권리 보장이 강조되는 오늘날까지 유효한지는 의문이 있다. 국민의 권리를 철저히 보장하기 위해서는 긴급응급조치의 이행강제수단을 재고할 필요가 있다고 생각한다.

또한, 긴급응급조치 불이행에 대한 과태료는 대개 스토킹범죄에 대한 형벌이 확정되기 전, 즉 법적으로 스토킹범죄자로 확정되기 전에 부과될 수밖에 없는데, 스토킹행위 신고 및 이에 따른 긴급응급조치만으로도 스토킹범죄자가 이미 충분히 자극받은 상황에서 스토킹피해자가 다시 신고해야 경찰이 긴급응급조치 불이행 여부를 알 수 있기 때문에 스토킹범죄자를 극도로 자극할 가능성도 적지 않다. 뿐만 아니라 스토킹범죄자는 대개 신고자가 스토킹피해자인 사실을 알고 있기 때문에 이런 상황에서 300만원 이상 고액의 과태료가 부과된다면 실제 신고자가 스토킹피해자가 아니더라도 스토킹피해자에 대한 보복 가능성은 높다고 할 수 있다.

만일 실제로 스토킹피해자에 대한 스토킹범죄자의 보복이 자행됐을 경우 초동 대응기관인 경찰에 대한 비난 수위는 높아질 수밖에 없을 것이다. 스토킹피해자에 대한 보복과 같은 극단적인 상황이 발생하지 않더라도 질서위반행위규제법 등 관계 법령의 맹점에 편승하여 스토킹범죄자가 과태료 납부에 장기간 응하지 않거나, 증거 부족이나 행정청의 절차 미준수 등으로 과태료 재판에서 스토킹범죄자가 승소할 경우 법의

57) 현장 실무에서는 수사부서에 ‘위반사실 통보서’를 전달하는 방식으로 이를 행한다고 한다(경찰청 내부자료 참조).

58) 대법원 1989. 6. 13. 선고 88도1983 판결.

보호를 포기한 스토킹피해자가 스토킹범죄자의 위세에 굴복하여 ‘처벌 불원’의 합의에 이를 수도 있을 것이다. 특히, 벌금, 과태료 등 금전벌의 특성상 제3자에 의한 대납이 우려될 수도 있는데, 스토킹피해자가 스토킹범죄자에게 굴복하여 ‘처벌불원’의 합의에 이르면서 스토킹범죄자로부터 합의금을 받는 것이 아니라 오히려 스토킹피해자의 재산으로 체납과태료를 납부하게 되는 상황도 있을 수 있다.

이러한 이유로 인해 스토킹범죄 초기 대응수단의 하나로서 긴급응급조치 제도를 마련하거나, 실질적으로 스토킹범죄로 볼 수 있는 ‘긴급응급조치 불이행’에 대해 행정벌인 과태료를 부과하는 것이 적절한지에 대해 근본적인 의문이 있을 수밖에 없기 때문에 이 연구에서 다루는 것처럼 과태료 징수체계의 실효성을 제고한다고 해서 개선될 수 있는 사안인지에 대해서도 의문이 있을 수밖에 없다. 그런 만큼, 스토킹범죄 초기 대응수단으로서 과태료 처분의 실효성이나 적절성 문제를 극복할 수 있는 정책 대안 마련이 필요할 수도 있다. 다만 법률적 해석은 별론으로 하더라도 스토킹범죄 자체에 대해 내부연구진이 매우 전문성을 갖고 있다고 말하기는 어려우므로 ‘스토킹 행위자 초기대응의 실효성 제고 문제’는 스토킹범죄 전문가인 계명대학교 장응혁 교수에게 ‘관련 문제’ 중 하나로서 집필을 의뢰하였다.

2. 자치경찰 전환에 따른 실무상 혼선 문제

2021년 7월부터 개정 경찰법, 즉 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’이 본격적으로 시행되었지만, 시행 초기부터 실무상의 혼선이 적지 않았다. 그 중 하나가 스토킹범죄 수사는 국가경찰에서, 스토킹피해자 보호는 자치경찰에서 담당하는 스토킹 대응실무라고 할 수 있고, 앞서 살펴본 바와 같이 인력도 충분치 않은 상황에서 동일한 사안에 대한 대응을 서로 다른 조직에서 서로 다르게 수행하면서 2중으로 어려움을 겪고 있다. 더욱이 이러한 2중 대응이 시너지 효과가 나기보다는 스토킹행위자에 대한 대응 실효성을 떨어뜨리는 주요 원인이 되고 있다.

그런데 자치경찰 전환에 따른 실무상 혼선은 과태료 수입의 귀속이나 용처와 관련해서도 나타나고 있다. 해석에 따라서는 개정 경찰법상 자치경찰사무인 긴급응급조치 및 그 불이행에 대한 과태료 처분은 자치사무로 볼 수 있고, 개정 경찰법도 자치경찰사

무와 관련한 예산과 주요 정책을 시·도자치경찰위원회의 소관 사무로서 정하고 있어 (제24조 제1항 제2호) 자치사무인 과태료 처분의 수입도 지방자치단체의 세외수입으로 볼 수 있기 때문이다. 또한, 이는 스톡킹 과태료뿐만 아니라 교통과태료 등 자치경찰사무에서 유래한 과태료 수입에 모두 해당하는 사항이다.

나아가, 자치경찰사무를 자치사무로 볼 수 있는가의 문제는 체납처분을 국세 체납처분으로 할 것인지, 아니면 지방세 체납처분으로 할 것인지의 문제와도 연결된다. 만일 자치경찰사무가 자치사무라면 지방세 체납처분의 예에 따라야 하기 때문이다.⁵⁹⁾ 이렇게 해석할 경우 결손처분에서도 질서위반행위규제법과 지방세징수법 간에 혼선이 생길 수 있다. 마찬가지로, 자치경찰사무를 자치사무에 포함하여 해석할 경우 과태료 사무에 대한 감사나, 과태료 사무와 관련한 징계 및 징계부가금 기준 등도 다시 정하여야 할 수 있다.

다만 이는 법령을 엄격하게 문리해석했을 경우의 결론일 뿐이고, 실제 지방행정학의 영역에서는 다른 결론에 이를 수도 있을 것이다. 법률적 해석은 별론으로 하더라도 지방행정 또는 조세행정에 대하여 내부연구진이 매우 전문성을 갖고 있다고 말하기는 어려우므로 ‘자치경찰 과태료 수입의 귀속 및 용처 문제’는 지방행정 전문가인 한국지방세연구원 김홍환 연구위원에게 ‘관련 문제’로서 집필을 의뢰하였다.

59) 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 239-240면.

제 5 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

관련 문제

제1절 | 스토킹행위자 초기대응의 실효성 제고 문제

1. 스토킹처벌법상 각종 조치와 실효성 확보의 구조

가. 스토킹처벌법의 목적과 각종 조치

1) 스토킹처벌법과 피해자 보호

오랜 논의를 거쳐 제정된 ‘스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘스토킹처벌법’이라 한다)’은 스토킹이 범죄임을 명확히 규정하고 스토킹에 대한 본격적인 처벌규정을 마련하는 것도 입법의 목표였지만 동시에 “각종 보호절차를 마련하여 범죄 발생 초기 단계에서부터 피해자를 보호하고, 스토킹이 더욱 심각한 범죄로 이어지는 것을 방지”하는 것도 입법목적의 하나였다.⁶⁰⁾

물론 약칭 자체가 ‘처벌’법인 데서도 알 수 있듯이 피해자 보호보다 스토킹범죄 처벌을 우선한다고 볼 수도 있다.⁶¹⁾ 그러나 형벌의 목적을 범죄자의 재범방지에 구하는 특별예방론이 있는 것처럼 처벌 자체도 피해자 보호에 기여하는 측면이 있다. 오히려 문제는 처벌만으로는 피해자 보호를 충분히 달성할 수 없는 경우가 있다는 점이며 이러한 측면에서 스토킹처벌법은 각종 보호절차를 새롭게 도입하였다.

스토킹처벌법의 각 조치들은 ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’상의 조치

60) 스토킹처벌법 제1조(목적)도 “피해자를 보호하고 건강한 사회질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

61) 김정혜, “스토킹 피해자의 생활상 평온 확보를 위한 피해자 보호·지원 방안”, 치안정책리뷰 제73호, 경찰대학 치안정책연구소, 2021. 12., 15면.

들⁶²⁾과 매우 유사하나 가정폭력과는 차이나는 스토킹만의 특성을 고려하여 명칭부터 다르며⁶³⁾ 세부적인 내용에도 차이가 있다.

2) 스토킹처벌법상 각종 조치

스토킹처벌법은 스토킹행위(제2조 제1호)와 스토킹범죄(같은 조 제2호)를 구분하고 스토킹범죄가 성립하여 처벌하기 이전에 응급조치(제3조), 긴급응급조치(제4조), 잠정조치(제9조)를 통해 피해자를 보호할 수 있도록 하였다.

이렇게 스토킹행위와 스토킹범죄를 이원화하고 각종 조치를 도입한 것은 스토킹처벌법의 가장 큰 특징이자 성과로 평가되며 이러한 구조를 정확하게 이해하고 조치들을 활용해야 한다.

다만 응급조치는 기존의 현장대응을 단순히 법문화한 것으로 새로운 권한을 부여한 것이 아니며 잠정조치도 스토킹범죄의 성립 이후 재범의 우려가 있는 경우를 대상으로 하고 있어 실제로 스토킹에 대한 초기대응의 핵심은 긴급응급조치라고 할 수 있다.

즉, 응급조치는 ‘진행 중인 스토킹 행위’를 대상으로 하나 단순한 ‘제지’, 중단 ‘통보’ 및 처벌 ‘경고’와 함께 피해자 등을 상담소 또는 보호시설로 ‘인도’하여 피해자 등을 스토킹행위자로부터 분리하는데 불과하다.

반대로 잠정조치는 ‘서면경고’ 외에도 ‘접근금지’ 조치와 함께 ‘유치’까지도 가능하지만 ‘스토킹범죄가 재발될 우려’가 있는 경우에 가능하므로 일단 스토킹범죄가 성립한 것을 전제로 한다.

긴급응급조치는 접근금지 조치가 가능할 뿐만 아니라 ‘신고된 스토킹행위’를 대상으로 하고 있어 스토킹범죄가 발생하기 이전에도 활용할 수 있다.

62) 제5조는 응급조치, 제29조는 임시조치, 제8조의2는 긴급임시조치를 규정하고 있다. 긴급임시조치는 다른 조치들과 달리 2011년 개정으로 새로 추가되었다.

63) ‘잠정’ 조치라는 명칭이 특히 새롭다. 다만 일반적으로 어떠한 조치를 정해진 절차를 거쳐서 하기 어려운 경우에 예외로 인정하는 것이 ‘긴급’ 조치일텐데 긴급응급조치의 경우 응급조치와 내용 자체가 크게 다르다. 오히려 긴급‘잠정’ 조치로 명명하는 것이 적절한데 이러한 문제는 입법과정에서 긴급응급조치의 구조가 크게 변경된 것에 기인한다. 입법과정의 자세한 경과 및 내용은 장응혁, “스토킹처벌법 제정의 의의와 과제”, 수사연구 제451호, 수리원, 2021. 5, 10-11면을 참고하길 바란다.

나. 스토킹처벌법상 각종 조치의 실효성 확보 구조

각 조치에 대한 실효성 확보의 수단이 다르다. 우리나라의 경우 행정법상의 의무 불이행에 대하여 직접강제보다는 간접강제를 통해 해결하고 있는데 스토킹처벌법상의 잠정조치 위반은 범죄화하여 형벌을 부과하고 있다. 즉, 스토킹처벌법 제20조는 ‘잠정조치의 불이행죄’를 신설하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 법정형으로 규정하고 있으며, 이는 스토킹범죄에 대한 기본 처벌이 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이라는 점에서 낮다고 볼 수 없다.

다만 잠정조치 중 스토킹처벌법 제9조 제1항 제1호 ‘피해자에 대한 스토킹범죄 중단에 관한 서면 경고’와 같은 조 제4호 ‘국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치’의 불이행은 처벌의 대상이 아니다.

이와 반대로 응급조치 위반에 대해서는 특별한 제재가 없고 긴급응급조치 위반에 대해서만 1천만원 이하의 과태료가 부과될 뿐인데 그것도 긴급응급조치를 하였으나 검사가 사후승인을 청구하지 아니하거나 지방법원 판사가 승인을 하지 아니한 경우는 과태료 부과 대상이 되는 긴급응급조치에 포함되지 않는다. 거기에 ‘정당한 사유 없이’ 긴급응급조치를 불이행해야만 과태료 부과 대상이 된다.

2. 스토킹행위자 초기대응으로서 긴급응급조치의 문제

가. 긴급응급조치 관련 스토킹처벌법 개정안

처벌규정과 함께 이러한 조치들이 새로 도입되었음에도 피해자가 제대로 보호받지 못하고 살해되는 사건들이 계속 발생하고 있다. 이는 처벌은 물론 이러한 조치들로도 피해자 보호라는 목표를 충분히 달성하지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 상황에서 법 시행 후 1년도 되지 않아 국회에는 30개의 개정안이 제출되었다. 비록 2022년 9월 14일 신당역 살인사건⁶⁴⁾이 발생한 것을 계기로 14개의 개정안이 집중적으로 발의되었지만 그 이전에도 다수의 개정안이 제출되었으며 법무부도 2022년 10월 21일 입법안을 공고하였다.

64) 지속적으로 스토킹하던 여성을 지하철 신당역 화장실에서 흉기로 살해한 사건이다.

최근의 개정안은 물론 과거의 개정안도 주로 피해자 ‘보호’에 초점을 맞추고 있는데 신당역 살인사건을 계기로 스토킹피해자를 보다 ‘적시’에 ‘실효적’으로 보호하기 위한 방안을 실현하는데 방점을 찍고 있다.⁶⁵⁾ 이하에서는 긴급응급조치와 관련된 내용들을 중심으로 살펴본다.

우선 긴급응급조치 불이행 시 징역형을 부과하여 긴급응급조치의 강제력을 높이려는 개정안들이 있다. 이영 의원안⁶⁶⁾, 기동민 의원안⁶⁷⁾, 임호선 의원안⁶⁸⁾, 김미애 의원안⁶⁹⁾, 법무부안⁷⁰⁾은 긴급조치 불이행 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하는 내용을 담고 있다.

다만 긴급응급조치 관련해서 개정안들이 담고 있는 내용은 이외에도 다양하다. 먼저 현행법은 긴급응급조치의 기간이 1개월을 초과할 수 없다고만 할 뿐 그 연장을 규정하고 있지 않다. 이에 대하여 소병철 의원안⁷¹⁾과 장혜영 의원안⁷²⁾은 1회에 한해 연장할 수 있게 할 것을 제안하고 있고 연장하는 기간의 범위와 관련해서 기동민 의원안은 2개월, 김미애 의원안은 3개월을 제안하고 있다.

나아가 긴급응급조치의 내용 관련 전자장치 부착 위치추적 제도를 추가할 것이 제안되고 있다. 소병철 의원안, 임호선 의원안, 김미애 의원안이 그것인데 이는 잠정 조치의 내용으로 추가하려는 법무부안, 박광온 의원안⁷³⁾, 송석준 의원안⁷⁴⁾, 전주혜

65) 고명수, “스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 개정안 검토 및 스토킹 규율 방향 제언”, 2022 한국 피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022, 28면.

66) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 이영 의원안(의안번호: 2113929, 2021-12-16).

67) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 기동민 의원안(의안번호: 2117642, 2022-09-29).

68) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 임호선 의원안(의안번호: 2117466, 2022-09-22).

69) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 김미애 의원안(의안번호: 2117740, 2022-10-05).

70) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 법무부안(법무부공고 제2022-337호, 2022-10-21).

71) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 소병철 의원안(의안번호: 2117508, 2022-09-23).

72) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 장혜영 의원안(의안번호: 2117908, 2022-10-25).

73) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 박광온 의원안(의안번호: 2117580, 2022-09-28).

74) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 송석준 의원안(의안번호: 2117397, 2022-09-16).

의원안⁷⁵⁾, 김영주 의원안⁷⁶⁾보다 훨씬 파격적이라고 평가할 수 있다.

또한 기동민 의원안은 긴급응급조치 보호대상자에 스토킹상대방뿐만 아니라 스토킹상대방의 동거인, 가족을 포함시키고 있다. 양정숙 의원안⁷⁷⁾ 등은 조치를 취소하거나 변경하는 경우 통지의무를 부과하고 있다.

나. 긴급응급조치 관련 개정안에 대한 평가

긴급응급조치 관련 개정안들에 대해서는 아직 충분한 평가가 이루어지지 않았지만 우선 긴급응급조치 불이행에 대한 제재를 징역 및 벌금으로 변경하는 것이 과잉입법이라는 비판⁷⁸⁾이 제기되었다. 가정폭력처벌법도 긴급임시조치에 대해 300만원 이하의 과태료를 부과하고 있으므로 현재의 1천만원 이하의 과태료로도 충분하다는 것이다.

그러나 스토킹처벌법상 잠정조치는 물론 가정폭력처벌법상 임시조치의 불이행도 징역 및 벌금으로 대응하고 있다는 점을 고려할 때 행정법규 위반행위에 대해 행정질서벌인 과태료를 부과할지, 행정형벌을 부과할지 여부는 입법재량에 속하는 문제일 수 있다.⁷⁹⁾

따라서 문제는 긴급응급조치 불이행과 잠정조치 불이행 사이에 어떠한 차이가 있는 나인데 이에 대하여 두 조치 불이행의 차이는 사법경찰관이 긴급응급조치를 하고 검사를 거쳐 지방법원 판사에게 사후승인을 받기 전까지는 법원의 판단이 내려지지

75) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 전주혜 의원안(의안번호: 2114172, 2021-12-30).

76) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 김영주 의원안(의안번호: 2117706, 2022-09-30).

77) 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안: 양정숙 의원안(의안번호: 2111777, 2021-07-28).

78) 김재경, “스토킹범죄 피해자 보호에 관한 연구 -스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률의 개정(안)을 중심으로-”, 안전문화연구 제18호, 사단법인 안전문화포럼, 2022, 196면.

79) 김혜경, “토론문”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022, 7., 56면은 아무런 기준이나 입법에 관한 사고 없이 행정의 효율성 확보를 위하여 입법재량이라고 하는 것은 처벌의 목적이 아니라고 비판하고 있는데 비판의 대상인 현재결정(헌재 1994. 4. 28. 선고 91헌바14)은 행정법규 위반행위에 대하여 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있음에 불과한 경우는 행정질서벌인 과태료를, 직접적으로 행정목적과 공익을 침해한 경우에는 행정형벌을 과할 수 있음을 전제로 그 처벌내용은 기본적으로 입법권자가 제반 사정을 고려하여 결정할 입법재량에 속하는 문제라고 보고 있다.

않았다는데 있음을 지적하며 긴급응급조치 불이행에 대한 징역형 부과를 찬성하는 견해⁸⁰⁾가 있다.

다만 찬성의 이유 중 하나로 법원의 판단이 없는 기간도 사법경찰관이 긴급응급조치를 한 후 최대 48시간+ α (법원의 결정을 위한 시간)에 불과하다는 점을 들고 있는데 오히려 두 조치의 내용이 사실상 동일하다는 점에 주목해야 한다.

즉, 잠정조치에서 ‘국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치’를 제외한다면 긴급응급조치와 잠정조치의 내용은 사실상 동일하다. 물론 같은 접근금지라 하더라도 긴급응급조치의 경우 1개월을 초과할 수 없는 반면 잠정조치의 경우 기본 2개월에 법원의 결정을 통하여 6개월까지 연장이 가능하다. 그러나 이러한 차이는 본질적인 차이가 아니며 형사소송법의 체포와 구속의 관계와도 같다고 할 수 있다.

더 나아가 이렇게 불이행하는 조치의 본질이 무엇인지도 중요한데 비록 사전 또는 사후에 승인을 받는다는 차이는 있을지언정 법원의 결정이라고 볼 수 있다. 즉 영장에 의한 체포와 긴급체포의 관계와도 같다고 할 수 있다.

물론 긴급응급조치에 있어서 법원은 단순히 ‘승인’하는 것에 불과하므로 결정이 아니라고 볼 수도 있다. 그러나 설사 그렇다 하더라도 법원의 승인을 거친 경찰의 조치와 법원의 결정에 어떤 차이가 있는지는 의문이다. 우리 형법이 공무집행방해죄에 있어서 공무의 주체를 특별히 구별하고 있지 않다⁸¹⁾는 점을 고려할 필요가 있다.

오히려 문제는 판단의 시기와 주체의 차이로 인해 잘못된 조치를 발생할 가능성에 있다. 즉, 잠정조치는 집행 주체인 경찰이 아닌 법원이 객관적으로 판단하여 결정한다는 점은 그러한 판단이 스토킹범죄가 진행된 이후에 이루어지기 때문에 보다 많은 요소를 전체적·종합적으로 고려할 수 있다.

이와 반대로 긴급응급조치의 경우 경찰이 현장에서 직접 눈으로 확인하고 판단하게 된다는 점은 큰 장점이다. 다만 그렇다고 하더라도 스토킹과 같이 판단이 곤란한 사안의 경우 초기 판단은 쉽지 않으며 오히려 판단을 그르칠 우려가 있다. 긴급체포가 수많은 불법체포를 낳았던 과거를 상기하면 그 가능성은 매우 높다고 할 수 있다.

80) 고명수, “「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 개정안 검토 및 스토킹 규율 방향 제언”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022, 31면.

81) 우리 형법은 일본형법가안의 영향을 받아 직무의 적법성과 보호되는 공무범위에 대한 언급을 하지 않고 있다. 배종대, 형법각론 (제10전정판), 홍문사, 2018, 629면.

그리고 보다 근본적인 문제는 이렇게 과태료를 징역 또는 벌금으로 변경하는 것이 긴급응급조치의 실효성을 얼마나 담보할 수 있느냐는 점인데 특히 벌금의 실효성에 대해서는 많은 문제가 지적되고 있다.

3. 실무적 제언

가. 벌금 및 자유형으로의 대체 및 긴급응급조치의 보완

1) 벌금의 부과와 한계

과태료는 물론 벌금도 여러 가지 문제점을 안고 있다. 다만 그러하더라도 둘 다 일정한 불이익을 주는 '제재'인 이상 아무런 효과가 없지는 않다. 특히 벌금의 경우 환형유치가 가능하다는 점에서 과태료보다 더 큰 실효성을 확보할 수 있을 것이며 더 나아가 자유형과 같이 활용할 경우 큰 효과를 거둘 수 있다.

즉 긴급응급조치 불이행에 대하여 불이행의 정도가 심한 경우 자유형으로 제재하며 그 불이행의 정도가 심하지 않고 이후에는 긴급응급조치를 제대로 이행할 것으로 예상되는 경우에는 벌금으로 대체하는 것이다. 더구나 2016년 시행된 형법 제62조에 의해 500만원 이하의 벌금형을 선고하는 경우 집행유예 선고가 가능하게 되었으므로 불이행의 정도가 매우 경미하거나 이후 긴급응급조치를 제대로 이행할 것이 확실히 예상되는 경우에는 집행유예선고도 가능하다.

다만 이러한 논의는 결국 긴급응급조치의 실효성을 확보하는데 그 목적이 있는데 긴급응급조치 불이행에 대하여 어떻게 대처할지에 앞서 긴급응급조치 자체의 실효성을 검토해 볼 필요가 있다.

형벌은 발생한 결과인 범죄에 대해 사후적 제재로서 부과되는 것이지만 긴급응급조치는 범죄의 예방이 목적이며 범죄에 대한 제재가 목적이 아니라는 점을 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 즉 형벌은 책임에 상응하는 불이익을 통해 대상자의 개선을 추구하지만 긴급응급조치는 어디까지나 범죄의 예방 또는 위험의 방지를 위하여 부과되는 것이다. 따라서 위험의 정도에 따라 대상자에게 부과되는 불이익이 결정되어야 하며 나아가 새로운 해결방법도 추가할 수 있다.

2) 긴급응급조치의 보완과 한계

논의되고 있는 것처럼 긴급응급조치를 보다 강화하는 방안이 있다. 개정안과 같이 전자장치 부착 위치추적 제도를 긴급응급조치에 추가한다면 상당한 효과가 있을 것으로 예상된다. 다만 이는 스토킹행위자를 ‘감시’함으로써 행동을 위축시키는 것에 불과하다.

물론 피해자에 대해서도 위치를 파악함으로써 보다 효과적으로 위기상황을 예측할 수 있게 되지만 개입이라는 측면에서는 사실상 아무것도 이루어지지 않는 임시방편에 불과하다. 따라서 새로운 개입을 모색해 볼 필요가 있는데 그러한 개입의 목적이 어디에 두느냐에 따라 제도의 설계가 크게 달라질 것이다.

나. 개입의 목적 재검토와 새로운 개입의 모색

최근 형사사법에 있어서도 이른바 ‘회복적’ 또는 ‘치료적’ 사법⁸²⁾이 징벌적 사법의 유력한 대안으로 제시되고 있다. 스토킹처벌법도 스토킹범죄에 대한 처벌 이외에도 수강명령 또는 스토킹 치료프로그램의 이수명령을 도입하였고 이를 형벌과 병과할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 수강명령과 이수명령은 ‘재범 예방’을 위하여 도입된 것으로 보안처분이라고 볼 수 있다.

이 두 가지 보안처분은 스토킹처벌법상의 처벌규정과 각종 조치들이 사회방위라는 보안목적에만 치중함으로써 범죄자의 사회복귀라는 개선목적을 담고 있지 않다는 점⁸³⁾에서 문제의 해결을 위한 유력한 대안이 될 수 있다.

다만 긴급응급조치는 물론 스토킹처벌법의 핵심이 초기대응이라고 볼 때 위 두 가지 보안처분은 근본적인 한계를 가진다. 둘 다 형벌과 병과되는 것이기 때문에 적어도 스토킹범죄가 발생할 것을 전제로 하고 있어 스토킹행위 또는 스토킹범죄의 예방에는 효과적이지 않기 때문이다.

82) 최근 성폭력과 중독으로 인한 범죄자에 대한 심리치료가 재범률을 60%이상 낮추었다는 연구결과가 나왔다. 연합뉴스, “성폭력·알코올중독 범죄자 심리치료 효과…재범률 60%↓”, 2022. 12. 5 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR202212050803000004?input=1195m>, 2022. 12. 7. 최종확인).

83) 김혜경, “토론문”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022, 58면은 스토킹범죄에 대한 모든 보안처분뿐만 아니라 행정처분이라고 하는 제재들도 거의 대부분 보안목적만을 가지고 있을 뿐, 개선목적을 담고 있지 않다고 지적하고 있는데 수강명령과 이수명령을 포함한 것인지는 불분명하다.

이와 관련 일본에서는 보호관찰 중인 스토키에 대한 처우도 충실히 하고 있지만 2016년부터 경찰이 주도적으로 스토키 중 필요한 자에게 치료를 권고하고 있다. 더구나 스토키에 특화된 의료기관도 존재하고 있어 대상에 맞추어 일상케어, 취업지원, 조건반사제어법, 케어회의, 약물요법, 카운슬링 등의 치료방법을 실시하고 있다.⁸⁴⁾

다만 보다 근본적인 문제는 이러한 개입이 필요한 대상이 무엇이나는 것이다. 즉 예방되어야 하는 범죄 및 방지되어야 할 위험의 실체가 그 것에 해당한다.

다. 개입의 대상 재검토

1) 스토키행위와 스토키범죄의 법적 구분

스토키범죄는 예비죄와 유사한 측면이 강하다.⁸⁵⁾ 그런데 예비죄는 우리 형법에서 극히 예외적인 경우에만 처벌되며 처벌형식도 단순히 ‘예비·음모를 처벌한다’는 차원이 아니라 일정한 범위의 법정형을 구체적으로 명시해야 한다.⁸⁶⁾

강간의 예비죄도 2020년 5월 19일에 신설되었는데, 이는 이른바 ‘N번방 사건’을 계기로 우리 사회가 다시 한번 성폭력범죄의 심각성을 인식하게 됨으로써 이루어진 입법으로 법 적용의 어려움은 물론 입법의 타당성에 대해서도 비판이 적지 않다.⁸⁷⁾

특히 실무에서도 이미 문제를 제기되고 있는데 하급심이지만 청소년성보호법 제13조 제2항에서 규정하고 있는 ‘아동·청소년성매매유인죄’등을 통하여 충분히 처벌할 수 있음에도 강간예비죄를 적용하는 것은 중첩적 처벌 또는 과잉 처벌이 될 수 있다는 판결⁸⁸⁾이 나오고 있다.

따라서 스토키행위의 경우 예비죄 이전의 행위로 ‘위험’이 존재하는 것이 명확하다. 따라서 이에 대한 대처인 긴급응급조치는 물론 다른 개입도 어디까지나 위험에 대한 대응 필요성과 가능성을 기준에 두고 제도를 설계할 필요가 있다.

84) 장응혁, “일본의 스토키 대응과 그 시사점”, 경찰법연구 제20권 제2호, 한국경찰법학회, 2022. 6., 216면.

85) 김광수, “토론문”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022, 23면.

86) 신동운, 형법총론 제14판, 법문사, 2022, 577-578면.

87) 김광수, “강간 등 예비·음모죄의 가벌성 확장에 관한 비판적 고찰: 하급심 판결 분석을 중심으로”, 법학연구 통권 제69집, 2022, 76-77면.

88) 대구지방법원 2021. 6. 11. 선고 2021고합153 판결 등.

2) 위험 예측의 재설계

지금까지 살펴본 것처럼 스토킹행위 자체가 ‘위험’이다. 따라서 위험에 대한 조치의 실효성은 조치에 대한 실효성의 확보도 중요하지만 그러한 조치가 어떤 효과를 가질 수 있는지가 먼저 검토되어야 한다.

이와 관련한 스토킹의 문제는 그것이 현 단계에서는 아주 사소하지만 향후 어떻게 전개될지 예측할 수 없다는 점에 있다. 이는 제도를 설계하면서 비례의 원칙을 적용하는데 많은 어려움을 발생시키는데 현재의 스토킹행위와 그에 대한 조치 불이행만으로는 형벌은 물론 과태료도 적절하지 않은 사안이 그 다음날 살인으로 급진전하는 경우가 있기 때문이다.⁸⁹⁾

따라서 무엇보다도 스토킹행위라는 위험에 대처하기 위해서는 그러한 위험을 제대로 이해하고 사전에 제대로 예측하기 위한 방법을 도입할 필요가 있다. 물론 쉬운 문제는 아니다. 이는 재범 예방을 위한 위험성 측정조차 제대로 논의되고 있지 않는 우리나라의 현실을 감안할 때 불가능에 가까워 보이기도 한다.

그러나 모든 위험을 사전에 파악하는 것이 불가능하다고 할지라도 체계화된 위험에 측도구는 보다 많은 위험에 효과적으로 대처할 수 있게 한다. 따라서 가장 시급한 것은 위험에 대한 예측기법의 개발인데 이러한 범죄예측은 재범 예측, 인물형 예측에서 장소형 예측으로 변화해 왔으며⁹⁰⁾ 최근 AI 등의 도입⁹¹⁾도 논의되고 있다.

89) 신당역 살인사건도 대표적인 예가 될 것이다. 경찰은 2021년 10월 스토킹범죄로 고소된 전주환에 대하여 ‘위험성 체크 리스트’를 작성했으나 ‘위험성이 없음 또는 낮음’ 단계로 판단하였다. 서울신문, “신당역 스토킹 살해 전주환에 ”위험성 없음“...황당한 체크리스트”, 2022. 9. 27 https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220927500004&wlog_tag3=naver, (2022. 12. 8. 최종확인). 이러한 판단은 피해자 진술을 청취한 결과로 위험성 측정의 어려움을 보여주고 있다.

90) 守山正, 犯罪予測, 成文堂, 2022, 5면은 기술을 구사한 범죄예측의 시작으로 2000년대 로스엔젤레스 경찰이 시작한 예측적 경찰활동을 들고 있다.

91) 경찰은 치안·공공데이터를 통합한 빅데이터를 최신 알고리즘을 적용한 인공지능으로 분석해 지역별 범죄위험도와 범죄발생건수를 예측하고 효과적인 순찰 경로를 안내하는 ‘범죄위험도 예측·분석시스템’을 2021년 5월 1일부터 전국에서 운영하고 있다. 보안뉴스, “경찰, 빅데이터·인공지능 활용한 범죄 예방 활동 전국 확대”, 2021. 4. 30(<https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=97004>) (2022. 12. 7. 최종확인)

제2절 | 자치경찰 과태료 수입의 귀속 및 용처 문제

1. 자치경찰 과태료의 개념

자치경찰 과태료의 개념을 정의하기 위해 자치경찰과 과태료의 개념을 각각 살펴보고 이를 바탕으로 자치경찰 과태료의 개념을 정의하고자 한다.

가. 과태료

과태료는 행정질서벌이라고 하며 법률 또는 조례상의 의무를 위반한 사람에게 그 벌에 대해 물게 하는 금전을 말한다.

행정벌이란 행정법상의 의무위반에 대하여 일반통치권에 근거하여 과하는 벌을 말한다⁹²⁾. 행정벌은 처벌 내용에 따라 행정형벌과 행정질서벌로 구분된다. 행정형벌은 형법이 정하고 있는 형을 과하는 것이며, 행정질서벌은 과태료를 과하는 것을 말한다.

행정형벌과 행정질서벌의 구분은 전자의 경우 행정법상의 의무를 위반함으로써 직접적으로 행정목적을 침해하는 경우에 과해지며, 후자의 경우는 신고·등록·서류비치 등의 의무를 태만함으로써 간접적으로 행정목적의 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 행위에 대해 과해진다⁹³⁾.

나. 자치경찰

자치경찰은 경찰행정체제에서 국가경찰에 대비되는 개념으로서 자치경찰 체제를 의미할 수 있고 한편으로는 ‘자치경찰 공무원’으로도 볼 수 있다. 이 연구는 과태료의 귀속과 용처에 초점을 두고 있고, 이는 구체적 행정행위에서 발생하므로 여기에서는 자치경찰은 자치경찰공무원을 의미하는 것으로 한정한다.

국가공무원의 구분은 국가공무원법과 ‘공무원 보수규정’ 등에서 확인할 수 있다.

92) 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2017, 551면.

93) 김남진·김연태, 앞의 책, 553면.

‘공무원 보수규정’ 제1조에서는 적용대상을 제시하고 있는데, 여기에서 경찰공무원법에 따른 경찰공무원을 국가공무원으로 분류한다.

지방공무원법 제2조에서 지방공무원을 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 분류한다. ‘자치경찰공무원’은 지방공무원법 제2조 제2항 제2호에서 지방공무원으로서 ‘자치경찰공무원’이 존재함을 규정하고 있다. 다만, 자치경찰공무원은 모든 지방자치단체에 두고 있지 않다. ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (이하에서 “제주특별법”이라 한다) 제88조에 따라 제주특별자치도만이 시·도 자치경찰위원회 소속으로 자치경찰단을 둘 수 있고, 자치경찰단에는 ‘자치경찰’과 ‘자치경찰공무원’을 두고 있다.

정리하면, 경찰공무원은 국가공무원이며, 예외적으로 제주특별자치도에 지방 자치경찰 및 자치경찰공무원이 존재한다.

다. 자치경찰 과태료

‘자치경찰 과태료’의 의미를 신분이 자치경찰인 공무원이 부과하는 과태료인지, 또는 자치경찰사무에 따른 과태료인지 명확하지 않다. 전자로 해석한다면, 제주특별자치도를 제외한 다른 지역은 ‘자치경찰’이라는 공무원이 존재하지 않는다는 점에서 제주특별자치도에 한하여 제주자치경찰단 소속의 자치경찰 공무원이 부과하는 과태료라는 의미로 축소된다. 만약 이렇게 의미를 축소하면, 제주자치경찰단 소속 공무원이 부과하는 과태료는 당연히 제주특별자치도에 귀속되므로 논의의 대상으로 보기 어렵다. 논의의 실익을 구하기 위해서는 자치경찰사무를 국가공무원인 경찰이 수행하였을 때 해당 사무 수행에 따른 과태료의 귀속과 용처가 되어야 한다. 이에 여기에서의 논의 대상은 ‘자치경찰사무를 국가경찰이 수행함에 따라 발생하는 과태료의 귀속과 용처’이다.

2. 과태료의 귀속과 용처

가. 과태료의 귀속

1) 문제 제기

통상적 법률에서 과태료에 관한 규정은 법률의 후단에 위치하며, 질서위반행위의

중한 정도에 따라 과태료가 높은 금액부터 해당 조문을 나열한다. 그리고 부과·징수자를 규정한다.

▶▶▶【표 5-1】과태료 법률 규정의 예시(대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법)

-
- 제49조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 제26조제3항에 따른 배출가스저감장치의 부착 의무나 저공해엔진으로의 개조 또는 교체 의무를 이행하지 아니한 자
 2. 제35조제3항에 따른 조치 명령을 이행하지 아니한 자
(생략)
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 제15조제2항에 따른 변경신고를 하지 아니한 자
 2. 제26조제8항에 따른 시·도지사 및 시장·군수의 시정명령을 위반한 자
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관 또는 시·도지사가 부과·징수한다.
-

그런데 여기에서 부과·징수자에 과태료가 귀속되는가에 대해 명확하게 그렇다고 하기 어렵다. 즉, 대기관리권역법 제49조 제4항에 따라 환경부장관 또는 시·도지사가 부과·징수하도록 하고 있으나 부과·징수한 과태료의 귀속에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않다는 문제가 있다. 이러한 형식은 대부분 법률의 규정에서 유사하게 나타난다.

2) 법률의 규정과 해석

과태료 부과·징수와 해당 과태료의 귀속에 대해 지방재정법, 질서위반행위규제법, 개별법률의 규정 등을 살펴보고자 한다.

첫째, 지방재정법을 살펴본다. 지방재정법 제32조는 사무위임에 따른 과태료 등 수입의 귀속을 정하고 있다. 구체적으로 “지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 위임사무에 대하여 법령에서 정하는 바에 따라 과태료 또는 과징금을 부과·징수한 경우 그 수입은 사무위임을 받은 지방자치단체의 수입으로 한다.”라고 규정함으로써 위임사무의 과태료를 수입받은 지방자치단체 수입으로 규정하고 있다. 그러나 단서로서 “다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있거나 비송사건절차법에서 정하는 바에 따라 부과·징수한 과태료의 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정함으로써 예외를 두고

있다. 지방재정법의 한계는 위임한 사무로 인한 과태료의 귀속만을 규정하고 있다.

둘째, 질서위반행위규제법을 살펴보고자 한다. 질서위반행위규제법은 2007년 12월 21일 제정되었는데 과태료의 부과·징수절차 등을 정하고 있다. 그 이전에는 과태료와 관련한 행정 및 사법적 행위가 학설·판례 등 해석에 의존해 이루어지면서 다양한 문제가 발생하였기 때문이다. 과태료의 귀속과 관련하여 살펴보면, 질서위반행위규제법 제43조 제1항에서 “검사는 과태료를 최초 부과한 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁할 수 있고, 위탁을 받은 행정청은 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 집행한다.”라고 지방자치단체가 과태료를 집행할 수 있도록 하고 있고, 제2항에서 “지방자치단체의 장이 제1항에 따라 집행을 위탁 받은 경우에는 그 집행한 금원(金員)은 당해 지방자치단체의 수입으로 한다.”라고 하여 과태료의 귀속에 대해 규정하고 있다. 다만, 질서위반행위규제법에서의 한계는 재판에 의해 과태료가 확정된 경우만을 한정하고 있어 과태료 귀속에 관한 일반규정이라고 보기 어렵다.

셋째, 개별법률에서의 과태료 귀속에 관한 것으로써 이는 극히 찾아보기 어렵다. 국가법령정보센터 조문제목별 ‘과태료의 귀속’을 검색하면 주민등록법만이 확인된다. 주민등록법 제4조는 주민등록 관련 사무 수행에 따른 수수료와 과태료 등의 귀속에 대해 규정하고 있는데 “이 법의 규정에 따라 수납하는 수수료·사용료 및 과태료는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 시·군·자치구의 수입으로 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 해당 사무를 직접 수행하는 자가 그 사무 수행에 따른 수수료·과태료를 세입으로 하도록 하고 있다. 유사한 사례로서 현재 시행되지 않으나 2010년 시행되었던 환경부 예규 제402호 ‘과태료 부과·징수 업무에 관한 규정’을 살펴보면⁹⁴⁾, 과태료는 부과권자가 부과·징수하도록 규정하고 있고(규정 제3조), 과태료의 귀속은 ‘부과권자의 수입으로 한다.’라고 규정함으로써(규정 제7조) 과태료 관련 사무를 직접 수행하는 자에게 귀속하도록 하고 있다.

정리하면, 과태료의 귀속에 대해 일반법 형태로 명확한 명문의 규정이 없으나 위임 사무, 자치사무 등의 사무성격과 관계없이 해당 사무를 직접 수행하는 자가 과태료를 부과·징수하고 부과·징수자의 수입으로 하는 것이 원칙이다.

94) 아마도 개별 부처별로 유사한 규정을 운영하였던 것으로 보이나, 현재 국가법령정보센터 검색을 통해서도 확인할 수 없다.

3) '과태료 귀속'의 성격

추가적 논의로서 과태료의 귀속은 과태료와 관계된 사무를 직접 수행하는 자(일선 행정기관)가 질서위반행위에 대한 지도·단속 등이 가능하므로 일선행정기관이 과태료 부과·징수할 수밖에 없다. 이에 법률의 규정을 종합하면 과태료는 부과·징수자 수입으로 한다는 점에서 과태료의 성격을 행정경비 보전으로 볼 수 있다. 즉, 과태료의 귀속주체에 관한 논의에서는 해당 사무수행에 따라 발생하는 경비에 대한 보전성격을 가진다는 것이다.

예로써 살펴본 주민등록법 제4조에서 수수료·사용료, 과태료 등을 하나로 분류하고 해당 수수료·사용료, 과태료 등이 발생하는 사무의 직접수행자에게 귀속시킨다. 이는 해당 사무수행에 따른 비용보전 성격으로 보인다.

이와 유사한 사례로서 여권법의 수수료를 살펴볼 수 있다. 여권법은 2008년 3월 28일 전면개정(법률 제8990호)되었는데, 당시 개정이유를 살펴보면, 개정이유의 하나로써 '여권사무 대행기관의 수수료 직접 사용'을 제시하고 있다. 2007년 여권발급을 지방자치단체에 대행케 하면서도 그 비용을 제대로 지급하지 않는다는 문제가 제기되었다⁹⁵⁾. 이에 따라 2008년 여권법 개정에서 제22조 제1항 단서를 통해 "여권사무를 대행하는 지방자치단체의 장에게 여권 등의 발급, 재발급과 기재사항변경을 신청하는 경우에는 그 지방자치단체의 장에게 수수료를 납부하여야 한다."로, 제2항에서는 "제1항 단서에 따라 납부하는 수수료 중 사무의 대행에 소요되는 비용에 상당하는 금액은 그 지방자치단체의 수입으로 한다."라고 하여 지방자치단체의 수입으로 전환하였다.

여권법 개정이 수수료에 관한 사항이라는 점에서 과태료와는 달리 구별되나, 기본적으로 사무수행에 따른 행정경비 보전이라는 성격을 갖는다. 과태료 역시 직접 해당 사무를 수행하는 행정청의 지도·단속 활동이 없다면 과태료 부과·징수 역시 이루어지지 않는다는 점에서 부과·징수자로서의 과태료의 귀속은 해당 사무 수행에 따른 비용보전의 성격을 갖는다고 보는 것이 적절하다.

95) 정부는 지난 2005말 현재 101개 부담금 명목으로 11조4296억원을 거둬들지만 이 가운데 무려 80%를 귀속하고 단 11%가량만 지자체에 분배했다(뉴시스, "<속보> 경기도 여권발급수수료 나 누쓰자... 정부에 교부 요구", 2007년 7월 12일자).

나. 과태료의 용처 : 사례분석

1) 국가

과태료의 용처와 관련하여 세입의 처리를 살펴볼 필요가 있다. 이에 국가와 지방자치단체의 세입예산 편성을 기준 및 실제 예산안을 기준으로 과태료의 세입처리에 관해 살펴보고자 한다.

첫째, 국가의 과태료 세입에 대한 처리이다. 국가재정법 제7조는 “세입예산의 관·항·목의 구분과 설정…은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.”라고 규정하고 있고, ‘기획재정부장관이 정하는 바’는 법령형태의 규정이 아니라 각년도 ‘예산안 편성 및 기금운영계획안 작성 세부지침’의 형태로 정해지는 것으로 보인다. 이에 따라 ‘2023년 예산편성지침’에서 과태료 편성방법을 살펴보면 경상이전수입(12관)-벌금(56항)-과태료(563목)으로 편성하도록 되어 있다.

이를 기준으로 2021년도 교육부 세입·세입출예산 각목명세서를⁹⁶⁾ 살펴보면, 일반회계 세입예산으로서 12-56-563으로 500만원의 과태료 수입을 잡고 있다. 특별회계를 살펴보면 국가균형발전특별회계 세입각목명세에서는 과태료 수입을 확인할 수 없고, 유아교육지원특별회계 세입각목명세서에서도 과태료 수입은 확인되지 않는다. 동일한 기준으로 환경부 일반회계 예산⁹⁷⁾에서는 과태료 세입이 확인되지 않는다. 반면, 특별회계 예산을 살펴보면 환경개선특별회계는 과태료를 41억 5,200만원을 계상하고 있고, 에너지 및 자원사업 특별회계, 국가균형발전특별회계, 농어촌구조개선특별회계 등에서는 과태료 수입이 없다.

국가예산에 있어 과태료의 용처는 특별한 규정이 없는 한 일반회계로 세입처리하고, 법률에 특별한 규정이 있으면 해당 규정에 따라 세입처리된다. 이때 ‘특별한 규정’이란 특별회계로 편성되도록 하고 있다.

2) 지방자치단체

지방자치단체의 과태료 수입처리 방법을 살펴본다. 지방자치단체 세외수입에 관해서는 기본적으로 ‘지방행정제재·부과금의 징수에 관한 법률’(이하에서 “지방행정제재

96) 교육부, 2021년도 세입·세출예산 각목명세서, 2021, 23면.

97) 환경부, 2021년도 세입·세출예산 각목명세서, 2021, 19면.

부과금법”이라고 한다)에 따른다⁹⁸⁾. 지방행정제재부과금법 제2조 제1의2호에서 지방세외수입에 대해 “지방세외수입이란 지방행정제재·부과금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정안전부령으로 정하는 금전 수입을 말한다.”라고 정의한다. 이에 따른 시행규칙 제2조의2 제1항은 지방세외수입의 구분을 정하고 있다. 지방세외수입을 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분하고, 임시적 세외수입으로 과태료를 설정하고 있다. ‘2023년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준’에서 제시하고 있는데 세외수입(200장)-지방행정제재·부과금등(230관)-과태료(234항)에서 2개 목으로 구분하여 세입처리하고 있다.

이를 기준으로 서울특별시 노원구를 대상으로 살펴보고자 한다. 노원구 2021년 예산서(당초) 총계⁹⁹⁾를 살펴보면, 과태료 수입이 31억 6,600만원이 계상되어 있으며, 일반회계(당초) 세입예산을 살펴보면, 과태료 수입이 14억 9,000만원이 계상되어 있다. 이는 총계예산은 일반회계, 기타특별회계 등 전체이므로 특별회계 등에 과태료 수입이 별도로 계상되어 있다는 것을 의미한다. 노원구의 특별회계는 주민소득 지원 및 생활안정기금, 의료급여기금, 건축안전, 노원 에너지제로 주택사업, 발전소 주변지역 지원사업, 주차장, 금연환경 조성 등 6개 특별회계를 두고 있다. 각각을 살펴보면, 주민소득지원 및 생활안정기금 특별회계, 의료급여기금 특별회계, 건축안전특별회계, 노원 에너지제로 주택사업 특별회계, 발전소주변지역 지원사업 특별회계에는 과태료가 계상되어 있지 않다. 반면, 주차장 특별회계 1,603,752천원(기타과태료, 234-02), 금연환경조성 특별회계 72,000천원(기타과태료, 234-02) 등의 과태료가 계상되어 있다. 일반회계 과태료 수입과 특별회계 과태료 수입을 합산하면 통계로 제시된 31억 6,500만원으로 별도의 과태료는 존재하지 않는다.

3) 소결

국가와 지방자치단체의 과태료 용처에 대해 예시를 통해 살펴보았다. 국가의 경우

98) ‘지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률’의 적용대상으로서 과태료는 제외된다. 다만, 해당법률이 기존 지방세외수입 징수 등에 관한 법률(법률 제16885호, 2020년 3월 23일까지 적용)의 전부개정 법률 성격을 가지므로 지방자치단체 세외수입의 처리에 관한 규정은 존재하며, 여기에 과태료의 세입처리가 규정되어 있다.

99) 노원구, 2021년도 예산서, 2021, 27면.

법률에 특별한 규정이 없는 한 일반회계로 세입처리하며, 법률의 특별한 규정을 두어 용처를 특정할 수 있으며, 이때 해당 재원의 운용은 특별회계로 처리하여야 하는 것으로 보인다. 즉, 과태료 용처에 관한 일반규정은 없으며 법률에 의해 용처를 특정하는 과태료가 존재하며, 이때 환경개선특별회계에서 알 수 있듯이 ‘특정한 세입으로 특정한 세출과의 연계 원칙¹⁰⁰⁾’은 지켜져야 하는 것으로 보인다.

지방자치단체의 경우도 국가와 유사하다. 과태료의 용처에 관해 법률의 규정이 없으면 지방자치단체의 일반회계로 세입처리할 수도 있고, 지방자치단체가 법률의 특별한 규정이 없는 과태료를 특정목적에 사용하고자 한다면 별도의 특별회계 설치조례를 통해 운용할 수 있는 것으로 나타난다. 다만, 여기에서 특별회계의 일반원칙이 적용되는데, 특별회계는 특정한 세입과 특정한 세출이 연계되어야 한다. 즉, ‘노원구 금연환경 조성 특별회계’에서 확인할 수 있듯이 ‘금연구역에서 흡연한 자에 대한 과태료’를 금연환경 조성에 사용해야 한다는 것이다.

과태료의 용처에 관한 논의를 정리하면, 국가 및 지방자치단체는 모두 과태료 수입을 일반회계 또는 특별회계로 세입처리 할 수 있다. 이때 특별회계로 세입처리하는 경우는 법률이나 조례에 의한 특별한 규정이 있는 경우이다.

3. 자치경찰 사무 과태료의 귀속과 용처

가. 자치경찰 사무의 과태료 귀속

지금까지 논의한 바에 따르면 과태료의 귀속은 ‘법령에 특별한 규정이 있지 않으면, 과태료를 부과·징수한자에게 귀속된다. 또한 자치경찰사무를 수행하는 경찰은 제주특별자치도를 제외하면 모두 국가 공무원임을 확인하였다. 그렇다면, 경찰사무를 수행하는 자는 원처리권도 국가기관인 경찰청장에 있고, 해당 사무의 수행자 역시 국가경찰이므로 자치경찰 사무 수행에 따른 과태료의 귀속은 국가임이 당연하다.

100) 국가재정법 제4조 제3항 : “특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”

나. 자치경찰사무 과태료의 용처

자치경찰사무 과태료의 용처를 살펴보기 위해 먼저 경찰사무 과태료 전체를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 경찰청 예산에서 과태료의 처리를 살펴보고자 한다.

경찰청은 일반회계 및 책임운영기관특별회계, 국가균형발전특별회계 등 2개의 특별회계를 운영하고 있다¹⁰¹⁾. 2022년 사업설명자료를 살펴보면, 과태료(56-563)를 일반회계 세입으로 처리하고 있다. 특별회계를 살펴보면, 책임운영기관특별회계는 경찰병원에 관한 것이며 과태료 수입이 없고, 국가균형발전특별회계에서는 세입 자체가 편성되어 있지 않다. 따라서 경찰사무에 대한 과태료는 법률에 별도의 규정이 없는 것으로 볼 수 있다.

그러나 국가균형발전특별법 제35조 제1항 제4호에서는 “자동차교통관리개선특별회계법(법률 제9629호)¹⁰²⁾ 제4조 제1항 제8호의2에 따라 회계로 전입되는 전입금”을 명시하고 있다. 즉, 과태료의 용처와 관련하여 특별한 규정이 있다. 자동차교통관리개선특별회계는 “교통경찰장비의 보강 등 교통업무 개선, 교통안전시설의 원활한 확충·관리, 교통안전에 필요한 도로개선, 교통안전교육 등을 위하여 설치하는 것”(자동차교통관리개선특별회계법 제1조)으로 규정하고 있다. 세입은 “도로교통법 제161조 제1항의 규정에 의하여 지방경찰청장이 부과·징수한 과태료, 도로교통법 제162조 제3항의 규정에 의한 범칙금, 제5조의 규정에 의한 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, 그 밖의 수입금”(자동차교통관리개선특별회계법 제3조) 등이다.

정리하면, 자치경찰사무 과태료 중 도로교통법 관련 과태료는 법률에 특별한 규정이 있는 과태료로서 용처가 정해져 있고, 그 외의 자치경찰사무 수행에 따른 과태료의 용처는 정해져 있지 않다.

다. 소결

자치경찰사무의 과태료에 관한 쟁점으로서 자치경찰사무 수행 과정에서 지방자치단체 소속 공무원과의 협업이 있을 경우이다. 만약 자치경찰사무를 경찰 단독으로

101) 국회 행정안전위원회, 2022년도 경찰청 소관 세입·세출예산안 검토보고, 2021, 1면.

102) 자동차교통관리개선특별회계법은 법제처 국가법령정보시스템에서 곧바로 검색되지 않고, 국가균형발전특별법 연계를 통해서만 검색되고 있다.

처리하고 이때 과태료가 발생한다면 과태료는 국가로 귀속되어야 한다. 그런데 자치경찰 사무 중 여성·청소년 관련 사무에 있어 지방자치단체와의 협업이 필요하며 요청되고 있다. 따라서 이러한 협업의 과정에서 발생하는 과태료의 귀속은 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 과태료는 해당 사무 수행에 있어 발생하는 비용보전의 성격을 갖기 때문이며, 지방자치단체 공무원도 해당사무를 수행한 것이기 때문이다.

이러한 문제는 결국 입법으로 해결하여야 할 것이다. 지금까지 살펴본 바에 따르면 과태료는 특별한 규정이 없는 한 부과·징수자의 일반회계로 세입처리하도록 되어 있기 때문이다. 따라서 개정 경찰법에서 정하고 있는 자치경찰 사무 또는 해당 사무와 연계되어 있는 개별 법률에서 지방자치단체 공무원과 경찰이 공동으로 수행하는 업무에 대해서는 그 많고 적음을 고려하여 경찰청장 또는 시·도지사도 과태료 부과·징수자를 구분하는 법률개정이 필요할 것이다.

제 6 장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

제6장

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

제1절 | 체납과태료 징수체계 정비의 방향성

당초 질서위반행위규제법이 제정된 배경에는 ‘벌금, 과태료 등 금전벌 등 실효성 문제’가 있었고, 이를 해결하기 위해 법무부는 2004년에 ‘법과 규제의 실효성 확보 추진기획단’을 조직해 운영한 바 있었으며, 전 부처를 대상으로 한 금전벌 집행실태 전수조사 결과를 바탕으로 금전벌 등의 실효성을 제고하기 위해서는, 특히 과태료의 실효성과 관련해서는 독일의 질서위반법과 같은 ‘과태료 부과 및 징수의 일반법 제정’이 필요하다는 결론에 이른 것이다.¹⁰³⁾ 또한, 벌금과 비교하여 과태료의 법규실효성을 담보하기 위한 전제조건은 과태료의 부과·징수·이의절차를 상세히 규정하여 집행의 신속성·확실성과 위반자의 권익보호를 제도적으로 보장하는 것이라는 인식¹⁰⁴⁾ 아래 2004년부터 법무부가 정부안으로서 입법을 추진하여 2007년에 질서위반행위규제법을 제정하게 된 것이다.

그런데 제정 질서위반행위규제법은 ‘법과 규제의 실효성 확보’ 차원에서 추진한 입법이기 때문에 제정이유에 기술된 바와 같이 ‘과태료 부과·징수 절차의 일원화’나 ‘과태료 집행의 효율성 제고’ 수준에 한정된 것은 아니었다. 입법 당시 과태료의 실효성을 제고하고자 한 것은, 과태료를 강제하기 위한 제도적 수단이 미비한 현실도 주된 입법배경이기는 했지만, 경범죄, 행정목적 형벌, 범칙금, 즉결심판 등 과잉되거나, 불필요한 규제들을 과태료 체계에 흡수하여 비범죄화함으로써 국민의 권익을

103) 한국행정연구원, 법과 규제의 실효성 확보 방안에 관한 연구, 2004. 9., 159면.

104) 법무부 법무심의관실, 행정질서벌 일반법 제정 법제연구, 2004. 12., 7면.

신장하고, 과잉형법화 경향을 극복할 필요성도 있었기 때문이다. 즉, 과태료의 실효성 제고가 비범죄화 입법작업의 선결조건이기 때문에 질서위반행위규제법을 제정하게 된 것으로도 볼 수 있다.

하지만 질서위반행위규제법 제정 이후 비범죄화 등 후속조치는 행해지지 못했고, 3차에 걸친 개정 역시 과태료의 부과·징수 절차 개선에 한정됨에 따라 ‘과태료 부과·징수를 위한 일반법’ 수준에서 질서위반행위규제법은 더욱 고착되게 되었다. 3차에 걸친 개정 역시 ① 신용카드·직불카드에 의한 과태료 납부 허용이나 ② 생계목적 자동차에 대한 등록번호판 영치 제한과 같이 국민편의적인 내용도 있었지만, ① 행정 비용 절감을 위한 전자문서를 통한 과태료 부과 허용, ② 과태료 집행 실효성을 확보하기 위한 상속재산·합병재산 등에 대한 집행 허용, ③ 과태료재판 집행결과의 당해 행정청에의 통보, ④ 과태료 징수 업무 효율성 제고를 위한 결손처분 규정 복원 등과 같은 지엽적인 행정편의적 내용들이 주로 반영되었다.

그런 만큼, 향후의 질서위반행위규제법 개정은, 지엽적인 정비보다는 비범죄화와 같은 국민의 권익을 신장하고 권리를 보장하는 방향으로 추진되는 것이 마땅하다고 생각한다. 그런데 2021년 4월에 스토킹처벌법을 제정하면서 스토킹범죄로서의 실질을 가진 ‘긴급응급조치 불이행’에 대해 과태료를 부과하게 되었고, 스토킹피해자 보호 업무를 자치경찰사무로 전환한 경찰법 개정과 맞물리면서 스토킹과태료의 실효성 문제가 다시 불거지게 되었다. ‘긴급응급조치 불이행’과 같은 범죄적 행정의무 위반행위를 질서위반행위규제법으로써 규제하는 상황은 질서위반행위규제법 입법자들이 예견하지 못했던 상황이고, 소수의 담당 경찰관들이 과태료 부과·징수 업무를 전담하면서 집행조직이 마련되지 못한 행정청의 업무부담 문제가 질서위반행위규제법의 허점 내지 맹점으로서 수면 위로 드러나게 된 것이다.

그래서 이 문제를 해결하기 위한 정책방향은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 하나는, 질서위반행위규제법상의 과태료 집行的 실효성을 제고하기 위한 방향이고, 다른 하나는, 스토킹처벌법상 긴급응급조치와 같은 스토킹행위자 초기대응의 실효성을 제고하기 위한 방향이다. 다만 이 연구는 근본적으로 질서위반행위규제법상 체납과태료 징수체계에 대한 단기간의 연구이고, 스토킹행위자 초기대응의 실효성 제고와 관련한 정책대안은 스토킹범죄전문가에 의해 제5장 제1절에서 이미 다룬 바 있으므로 이

장에서는 -현행 스토킹처벌법이 개선되지 못하고 현행대로 유지된다는 전제에서- 스토킹과태료에 관련하여 불거진 문제사례들이라도 해소하는 수준에서 질서위반행위 규제법상 체납과태료 징수체계 정비방안을 다루고자 한다.

제2절 | 질서위반행위규제법 개정방안

1. 질서위반행위규제법 우선원칙의 보완

스토킹처벌법상 ‘긴급응급조치 불이행’과 같은 범죄적 행정의무 위반행위뿐만 아니라 과태료 실무에 있어 질서위반행위규제법 제·개정 과정에서는 예상하지 못했던 현장의 특수한 상황을 고려할 필요가 적지 않을 것으로 예상된다. 하지만 과태료 실무에서 일반적이지 않은 특수한 상황에 대응한 규정을 질서위반행위규제법에 마련하는 것은 적절하지 않고, 그렇다고 해서 개별 법령에 대응 규정을 마련하자니 질서위반행위규제법상의 질서위반행위규제법 우선원칙이 제도 개선에 중대한 제약요소가 될 수밖에 없다.

이에 질서위반행위규제법 우선원칙 규정을 일부 보완하여 질서위반행위규제법 제5조의 규정을 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다. 다만 대통령령으로 정하는 규정은 제외한다.”와 같이 개정함으로써 질서위반행위규제법 우선원칙의 예외를 대통령령에 구체적으로 열거하거나, 포괄적인 근거규정을 마련하는 방식을 제안하고자 한다. 이렇게 할 경우 현장의 고충을 적기에 유효적절하게 반영할 수 있을 뿐만 아니라 제도개선 책임을 분담할 수 있으며, 질서위반행위규제법의 소관부처인 법무부와 과태료 실무를 담당하는 일선 부처·기관과의 소통과 협의도 보다 활성화될 것으로 예상된다.

2. 체납과태료 강제징수 절차의 다변화 모색

체납과태료 강제징수 절차로서 질서위반행위규제법은 국세 또는 지방세 체납처분

에 의한 채납처분만을 행정청에 허용하고 있지만(제24조 제3항 및 제43조 제1항), 채납처분 절차는 강제징수를 위한 집행 전담조직 및 전담인력을 확보하지 못한 행정청에게는 활용하기 매우 어려운 절차라는 점은 이미 앞에서 확인한 바 있다. 반면, 과태료재판의 집행책임이 있는 검사의 경우 강제징수 절차로서 국세 또는 지방세 채납처분뿐만 아니라 민사집행법에 따른 집행도 가능하다(질서위반행위규제법 제42조 제2항).

그런 만큼, 지방자치단체나 경찰(교통과태료 징수조직)과 같이 집행 전담조직 및 전담인력을 확보한 행정청의 경우는 국세 또는 지방세 채납처분으로도 충분하겠지만, 그렇지 못한 행정청의 경우 채납과태료 강제징수 절차로서 국세 또는 지방세 채납처분뿐만 아니라 민사집행법에 따른 집행절차 등도 선택할 수 있도록 절차 다변화를 모색할 필요가 있다고 생각한다. 다만 질서위반행위규제법 제43조 제1항과 같이 검사가 행정청에 대하여 과태료 재판의 집행을 위탁하는 경우는 이미 집행 전담조직 및 전담인력을 확보한 행정청의 조직과 인력을 활용하는 경우에 해당할 것이므로 제24조 제3항의 채납과태료 강제징수에 한하여 절차 다변화를 모색하여야 할 것이다.

가장 쉽게 생각해볼 수 있는 것은 법원의 집행 전담조직 및 전담인력을 활용할 수 있는 ‘민사집행법에 따른 집행절차’를 선택할 수 있는 여지를 질서위반행위규제법에 열어두는 것인데, 질서위반행위규제법 제24조 제3항의 규정을 “행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 「민사집행법」에 따르거나 국세 또는 지방세 채납처분의 예에 따라 징수한다.”로 개정함으로써 가능할 것이다. 다만 민사집행법상 강제집행 절차는 확정된 중국판결이나 가집행의 선고가 있는 중국판결에 기초하여야 하기 때문에(제24조) 민사집행법에 따른 강제집행 절차까지 행정청이 선택할 수 있도록 질서위반행위규제법 제24조 제3항을 개정하기 위해서는 당사자가 이의제기한 경우뿐만 아니라 ‘민사집행법에 따른 강제집행을 하기 위하여 필요한 경우에도 행정청이 법원에 통보할 수 있도록’ 질서위반행위규제법 질서위반행위법 제21조(법원에의 통보)의 규정을 개정하는 한편, 채납과태료에 대하여 법원에서 집행판결로 강제집행을 허가할 수 있는 법적 근거를 질서위반행위규제법 또는 민사집행법에 마련할 필요가 있을 것이다.

또한, 과태료재판을 집행할 때 검사가 행정청에 위탁할 수 있는 것처럼(질서위반행위규제법 제43조 제1항) 집행 전담조직 및 전담인력을 확보하지 못한 행정청이 이를 확보한 행정청에 집행을 위탁할 수 있는 근거 규정을 질서위반행위규제법에 마련하는 것도 또 다른 대안이 될 수 있다. 예컨대, 제주특별자치도가 ‘과태료 통합징수’의 명목으로 제주자치경찰단이 부과한 교통과태료의 징수업무를 도청 세정관리관이 통합 징수하는 사례나, 지방행정제재부과금법 제7조의4¹⁰⁵⁾ 규정에 따라 지방자치단체 간에 징수촉탁하는 사례 등을 참고할 수 있을 것이다. 집행위탁 근거규정을 질서위반행위규제법에 마련해둔다면 스토킹 과태료의 경우도 과태료 징수나 체납과태료 집행에 있어 경찰 내부의 교통과태료 집행조직이나 지방자치단체 세정담당 조직과 협력하는 한편, 과태료 수입의 일부를 배분하는 방식을 채택하는 것도 실무적으로 충분히 가능할 것이라고 생각한다.

나아가, 비범죄화 입법작업의 선결과제로서 과태료의 실효성을 강조했지만, 집행의 실효성 문제는 과태료에 국한된 문제만은 아니다. 과태료의 집행률이 객관적으로는 높다고 말할 수 없지만, 집행의 실효성 문제는 벌금, 구류, 몰수·추징, 과징금, 과태료 등 금전벌 전반의 문제라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 벌금, 구류, 몰수·추징, 범칙금 등의 재산형적 형벌을 집행할 수 있는 가칭 ‘국가집행청’을 법무부에 설치·운영하는 한편, 집행 전담조직 및 전담인력을 마련하지 못해 징수업무 수행이 어려운 일부 행정청의 징수업무를, 행정청의 요청에 따라 -한국자산관리공사가 아니라- 국가 집행청에서 대행하게 하는 것도 또 다른 대안이 될 수 있다고 생각한다.

105) 지방행정제재부과금법 제7조의4(징수촉탁) ① 이 법 또는 지방행정제재·부과금관계법에 따라 지방행정제재·부과징수금을 납부할 자의 주소 또는 재산이 다른 지방자치단체에 있을 때에는 징수공무원은 그 주소지 또는 재산 소재지의 징수공무원에게 그 징수를 촉탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 징수를 촉탁하는 경우 촉탁을 받은 징수공무원이 속하는 지방자치단체는 촉탁을 받은 사무의 비용과 송금비용 및 체납처분비를 부담하되, 징수한 지방행정제재·부과징수금에서 다음 각 호의 금액을 뺀 나머지 금액을 촉탁한 징수공무원이 속하는 지방자치단체에 송금하여야 한다.

1. 지방행정제재·부과징수금에서 체납처분비를 뺀 금액에 대통령령으로 정하는 비율을 곱하여 산정한 금액

2. 체납처분비

③ 지방자치단체는 상호 간에 지방행정제재·부과징수금의 징수촉탁에 관한 협약을 체결할 수 있다. 이 경우 징수촉탁에 관한 협약에는 징수촉탁사무의 내용과 범위, 촉탁사무의 관리 및 처리비용, 경비의 부담 등에 관한 사항을 정하여야 한다.

3. 행정적 소통 절차의 개선

사회 전 분야에서 권리의식이 제고되면서 행정절차에서도 당사자와의 소통 또는 기관 간의 정보 공유가 더욱 중요해진 만큼, 과태료 부과 및 징수에 있어서도 고지, 통지, 통보 등의 행정적 소통 절차를 개선할 필요성이 높아졌다고 생각한다. 예컨대, 과태료를 부과하면서 당사자가 제출한 의견의 심의결과를 포함하여 당사자에게 알려 주거나, 결손처분 사실을 당사자에게 통지하는 절차 등을 마련하는 것은 입법적으로도, 실무적으로도 어렵지 않은 일일 것이다. 전자법정이나 전자소송시스템 등까지 적극적으로 추진하고 있는 법원의 동향에 비추어볼 때 행정청의 법원 통보 방식 역시 전자민원센터를 이용하는 것보다 간이화하는 방안을 마련할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 당사자의 불복 절차, 기준 및 효력에 대해서도 질서위반행위규제법의 소관부처인 법무부에서 다양한 관점에서 재고할 필요가 있다고 생각한다. 특히 질서위반행위규제법상의 이의제기는 행정청의 처분을 구하는 신청절차가 아니라 과태료 부과와 부당성 등에 대한 법원(사법부)의 판단을 요구하는 불복절차인 만큼, 당사자의 불복과 관련한 법리는 행정신청의 취하가 아니라 당사자의 권리 보장 또는 과태료 부과처분에 대한 불복절차의 보장이라는 측면에서 다시 구성할 필요가 있다고 생각한다.

제3절 | 그 밖의 정책방안

1. 스토킹 초기 대응의 대안 모색

스토킹처벌법은 스토킹행위(제2조 제1호)와 스토킹범죄(같은 조 제2호)를 구분하는 한편, 스토킹범죄가 성립하여 스토킹범죄자를 처벌하기 이전에 응급조치(제3조), 긴급응급조치(제4조), 잠정조치(제9조)를 통해 스토킹행위의 재발을 방지하며, 스토킹피해자를 보호할 수 있도록 하였다. 즉, 처벌과 예방·피해자보호를 병행하는 조치이고, 스토킹사건에 대해 2-트랙으로 접근하는 이런 방식은 적절하다고 생각한다.

다만 문제는 스토킹 초기대응인 ‘긴급응급조치’의 방법과 실효성이다. 긴급응급조치는 스토킹피해자에게 스토킹행위자가 접근하지 못하도록 조치하면서, 이를 불이행한 스토킹행위자에게 과태료를 부과함으로써 긴급응급조치의 이행을 강제하는 한편, 긴급응급조치를 ‘반복된 스토킹행위’, 즉 스토킹범죄로 보아 스토킹범죄로서도 수사하게 되는 구조이다. 그런데 과태료 집행의 실효성을 확보하지 못한 상태에서 스토킹범죄수사를 진행하게 되면 2개의 서로 다른 트랙(track)이 진행되는 과정에서 시차(時差)가 발생할 수 있다.

예컨대, 긴급응급조치 불이행을 적발하여 과태료를 부과하여 과태료 체납사실이 확정되기까지는 10일 이상의 의견 제출 기간과 과태료 납부기한 등을 고려하더라도 2~3개월이면 충분하지만, 스토킹범죄를 수사하여 유죄판결이 확정되기까지는 그 이상의 시간이 소요된다. 반의사불벌죄인 스토킹범죄의 특성상 스토킹피해자가 스토킹범죄자에 대한 처벌불원의 의사를 밝히면 스토킹범죄자를 방면할 수밖에 없기 때문에 스토킹범죄자의 입장에서는 트랙 간의 시차를 적극적으로 활용하여 스토킹피해자와의 합의를 도모하고자 할 것으로 예상할 수 있다. 그런데 과태료 집행이 미진하여 경찰이 아니라 스토킹범죄자가 오히려 사건을 주도하는 구도가 형성되게 되면 스토킹피해자로서는 절망에 빠질 수 있고, 스토킹범죄자와 합의하는 수준이 아니라 스토킹범죄자에게 굴복하여 이미 부과된 과태료까지 대납해주는 모순적 상황에 직면할 수도 있다.

스토킹행위와 스토킹범죄를 구별하여 스토킹 대응체계를 2-트랙으로 운영하는 것은 적절하다고 볼 수 있고, 각 트랙을 국가경찰과 자치경찰이 역할을 분담하는 부분도 상호 협력체계를 강화하는 등 운영의 묘만 잘 살릴 수 있다면 문제될 수준은 아니라고 생각한다. 반면, 스토킹 대응을 트랙별로 형벌과 과태료라는 2개의 서로 다른 대응수단을 활용하는 것은, 형 신고와 과태료 처분 간의 시차를 스토킹범죄자가 악용하여 형벌에 의한 대응까지 무력화시킬 수 있고, 설혹 과태료 처분의 실효성을 제고한다고 할지라도 긴급응급조치 불이행, 즉 ‘접근의 반복’이라는 실질을 가진 실질적 스토킹범죄를 행정의무 위반행위 내지 질서위반행위 수준으로 대응하게 되는 것인 만큼 적절하지도, 효과적이지도 않다고 생각한다.

그런 만큼, 스토킹 초기 대응의 실효성을 제고하기 위해서는 실질적 스토킹범죄라

고 볼 수 있는 긴급응급조치 불이행에 대해 형벌을 부과할 수 있도록 스토킹처벌법을 개정하는 것이 필요하다고 생각한다. 금전벌인 벌금형만을 법정형으로 정할 경우 과태료 처분의 경우와 마찬가지로 제3자에 의한 대납 문제가 동일하게 발생할 수 있지만, 벌금 미납 시 환형처분이 가능하다는 점에서 집행의 실효성 측면에서는 과태료보다 유리할 수 있고, 긴급응급조치 불이행자에 대한 현행법 체포(형사소송법 제212조)를 통해 긴급응급조치 불이행자와 스토킹피해자를 즉시 분리시킬 수 있으므로 스토킹피해자 보호 측면에서도 유의미할 수 있다. 다만 ‘반복적인 접근’이라는 점에서 긴급응급조치 불이행이 실질적으로 스토킹범죄로 볼 수는 있지만, 행정의무 위반행위라는 속성을 가질 뿐만 아니라 부주의 또는 불가피한 사정에 따른 위반도 있을 수 있으므로 긴급응급조치 불이행에 대해 형벌을 부과하더라도 형량 등을 스토킹범죄와 동일하게 설정해서는 안 될 것이라고 생각한다.

또한, 스토킹 초기 대응의 실효성을 제고하기 위해서는 2-트랙으로 설정된 스토킹 대응체계를 국가경찰과 자치경찰이 분담하기보다는 어느 한 쪽이 전담할 수 있도록 경찰법을 개정하는 것도 필요하다. 젠더범죄보다는 강력범죄로서의 성격이 강한 스토킹범죄의 특성을 고려할 때 강력범죄 대응사무를 소관하는 국가경찰이 전담하는 편이 나을 수 있지만, 예비죄로서의 성격이 강한 스토킹범죄의 특성을 고려할 때 ‘예방’과 ‘피해자 보호’ 사무를 소관하는 자치경찰이 전담하는 편이 나을 수도 있다. 이는, 경찰법 개정과정에서 스토킹 전문가그룹의 의견을 반영하여 정하여야 할 것이다.

나아가, 자치경찰이 초기에 대응할 수 있는 법적 수단이 스토킹처벌법상의 응급조치(제3조)와 긴급응급조치(제4조)밖에 없고, ‘예방’보다는 ‘피해자 보호’에 치우쳐 있는 것 역시 스토킹 초기 대응의 실효성을 떨어뜨리는 원인 중 하나라고 생각한다. ‘망상’과 ‘집착’이라는 스토킹범죄의 특성을 고려할 때 자신의 행위가 범죄라는 사실을 스토킹범죄자에게 확인시키는 과정이 반드시 필요하고, 스토킹범죄자가 스토킹피해자에게 집착할 수 있는 시간적 여유를 최대한 줄일 필요도 있는 만큼, 스토킹범죄가 확정된 경우에만 수강명령 또는 스토킹 치료프로그램의 이수명령을 병과할 것이 아니라(스토킹처벌법 제19조 제1항) 응급조치 및 긴급응급조치 불이행 시에 ‘사전 예방교육’으로서 40시간 이내의 스토킹 예방프로그램을 이수하도록 하거나, 심리전문가에게 상담받도록 스토킹범죄자에게 명할 수 있도록 스토킹처벌법을 개정할 필요도 있

다. 물론, 사법경찰관이 필요하다고 판단한 경우에 한하며, 검사의 청구에 의한 지방 법원 판사의 허가가 수반되어야 할 것이다.

2. 스토킹 과태료수입 관련 실무상 혼선 해소

사무를 기준으로 2원화된 경찰법 개정¹⁰⁶에 따라 사무범위 및 책임소재에 관한 실무적 혼선은 불가피하다. 특히 개정 경찰법은 제3조에서 ① 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, ② 범죄의 예방·진압 및 수사, ③ 범죄피해자 보호, ④ 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, ⑤ 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포, ⑥ 교통의 단속과 위해의 방지, ⑦ 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, ⑧ 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 ‘경찰의 임무’로 정하는 한편, ‘경찰의 임무를 수행하기 위한 사무’ 중 경찰법 제4조 제1항 제2호에서 열거한 ‘자치경찰사무를 제외한 모든 사무’를 국가경찰사무로서 정하고 있다(경찰법 제4조 제1항 제1호). 매우 광범위하고 포괄적일 뿐만 아니라 구분기준도 모호하다. 예컨대, ‘아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무’라는 법문을 근거로 자치경찰이 스토킹피해자 보호업무를 소관하고 있지만, 스토킹피해자에 대해 사회적 보호가 아니라 ‘범죄에 대한 형사사법적 보호’가 필요하다고 해석할 경우 스토킹범죄 피해자 보호는 국가경찰사무로도 볼 수 있기 때문이다.

그런데 이러한 혼선은 과태료 수입의 귀속에서도 발생할 수 있다. 국가공무원인 경찰공무원¹⁰⁶의 사무에서 비롯한 과태료 수입은 국고로 귀속시켜야 한다는 해석도 가능하지만, 자치경찰사무, 즉 자치사무에서 비롯한 과태료 수입은 지방수입으로 귀속시켜야 한다는 해석도 가능하기 때문이다. 경찰법 개정 이전의 판례에서는 전자의 해석이 유력하지만, 사무에 대한 예산 책정이나 사무수행 후의 감사까지 고려할 때는 ‘자치경찰사무에 관한 예산’이나 ‘자치경찰사무 감사’가 경찰법상 시·도자치경찰위원회의 소관 사무이기 때문에(경찰법 제24조 제1항 제2호 및 제7호) 광역 자치경찰제도 도입 이후에는 법적으로 후자의 해석이 더 설득력을 가질 수도 있다.

도로교통법 제161조¹⁰⁷와 같이 과태료 부과·징수의 주체를 법률로써 명확하게

106) 경찰공무원은 국가공무원법상 특정직 공무원이다(제2조 제2항 제2호).

107) 도로교통법 제161조(과태료의 부과·징수 등) ① 제160조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른

정하지 않은 스토킹과태료의 경우 이러한 혼선을 피할 수 없는 만큼, 과태료처분을 존치하는 방향으로 스토킹처벌법을 개정할 경우 도로교통법 제161조 제1항 등의 규정을 참조하여 ‘부과·징수의 주체’인 ‘관계 행정기관의 범위’를 스토킹처벌법 제21조 제3항에 구체적으로 명시할 필요가 있다고 생각한다. 참고로, 도로교통법은 체납과태료의 징수를 한국자산관리공사에 위탁할 수 있는 근거규정을 마련하는 한편(제161조 제2항), 체납과태료가 500만원 이상이거나, 7년 이상 체납한 경우에도 위탁할 수 있도록 규정하여(시행령 제88조의2) 국세징수법상의 위탁기준보다 현저히 완화하고 있으므로 과태료처분을 존치하는 방향으로 스토킹처벌법을 개정할 경우 한국자산관리공사 위탁 근거규정까지 도입할 필요도 있다고 생각한다.

과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자가 부과·징수한다.

1. 제160조제1항부터 제3항까지(제15조제3항에 따른 전용차로 통행, 제32조부터 제34조까지의 규정에 따른 정차 또는 주차, 제53조제7항에 따른 안전운행기록 제출, 제53조의3제1항에 따른 어린이통학버스 안전교육, 제53조의3제3항에 따른 어린이통학버스 운전자 의무 규정을 위반한 경우는 제외한다)의 과태료: 시·도경찰청장
 2. 제160조제1항(제52조제1항·제3항을 위반한 경우만 해당한다), 제2항(제49조제1항제1호·제3호, 제50조제1항·제3항, 제52조제2항, 제53조제2항, 제53조의3제1항 및 제53조의3제3항을 위반한 경우만 해당한다) 및 제3항(제5조, 제13조제3항, 제15조제3항, 제17조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지의 규정을 위반한 경우만 해당한다)의 과태료: 제주특별자치도지사
 3. 제160조제2항제4호의3·제4호의4·제4호의5 및 같은 조 제3항(제15조제3항, 제29조제4항·제5항, 제32조부터 제34조까지의 규정을 위반한 경우만 해당한다)의 과태료: 시장등
 4. 제160조제2항제4호의3·제4호의4·제4호의5의 과태료: 교육감
- ② 시·도경찰청장은 이 법에 따른 과태료 징수와 관련된 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사에 위탁할 수 있다.

참고문헌

- 경찰청, 2022년 경찰청 사업설명자료, 2022.
- 고명수, “「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 개정안 검토 및 스톱킹 규율 방향 제언”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022.
- 교육부, 2021년도 세입·세출예산 각목명세서, 2021.
- 국세청, 2020년 개정세법 해설, 2020.3.
- 국회 행정안전위원회, 2022년도 경찰청 소관 세입·세출예산안 검토보고, 2021.
- 기획재정부, 2023년도 예산안 편성 및 기금운영계획안 작성 세부지침, 2022.
- 김수, “지방세 징수법령체계 개편방향에 대한 연구”, 한국지방세연구원 기획보고서 2021권 14호, 한국지방세연구원, 2021.
- 김광수, “강간 등 예비·음모죄의 가벌성 확장에 관한 비판적 고찰: 하급심 판결 분석을 중심으로”, 법학연구 통권 제69집, 2022.
- 김광수, “토론문”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022.
- 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2017.
- 김승호·이진우, “국세징수법상 체납처분과 민사집행법상 민사집행”, 국세 제606호, 2017.
- 김용길, 최완호, “강제집행과 체납처분 절차의 문제점 분석 및 조정방안”, 부동산산업연구 제3권 제2호, 한국부동산산업협회, 2020.
- 김재경, “스토킹범죄 피해자 보호에 관한 연구 -스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률의 개정(안)을 중심으로-”, 안전문화연구 제18호, 사단법인 안전문화포럼, 2022.
- 김정혜, “스토킹 피해자의 생활상 평온 확보를 위한 피해자 보호·지원 방안”, 치안정책리뷰 제73호, 경찰대학 치안정책연구원, 2021.
- 김혜경, “토론문”, 2022 한국피해자학회 추계학술대회 자료집, 2022.
- 노원구, 2021년도 예산서, 2021.
- 배종대, 형법각론, 제10전정판, 홍문사, 2018.
- 법무부 법무심의관실, 행정질서벌 일반법 제정 법제연구, 2004.
- 법무부, 질서위반규제법 해설집, 2018.
- 법무부, 질서위반행위규제법과 각국의 입법례, 2005.

신동운, 형법총론 제14판, 법문사, 2022.

이시윤, 신민사집행법, 박영사, 2020.

이태로·한만수, 조세법 강의, 박영사, 2010.

장응혁, “스토킹처벌법 제정의 의의와 과제”, 수사연구 제451호, 수리원, 2021.

장응혁, “일본의 스톱킹 대응과 그 시사점”, 경찰법연구 제20권 제2호, 한국경찰법학회, 2022.

한국행정연구원, 법과 규제의 실효성 확보 방안에 관한 연구, 2004. 9.

행정안전부, 2020년 세입·세출 각목명세서, 2020.

행정안전부, 2021년도 세입·세출예산 각목명세서, 2021.

행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준, 2022.

환경부, 2021년도 세입세출예산각목명세서, 2021.

守山正, 犯罪予測, 成文堂, 2022.

Research on Effective Alignment of Collection Structure of Defaulted Administrative Fine – Focusing on Collection Practice against Stalkers –

Kang, Seok Ku / Kim, Myung Su / Chang, Eung Hyeok /
Kim, Hong-Whan / Choi, Hye Seon

1. Research Objective

This research attempts to suggest how to realign the collection structure for defaulted administrative fines under the Act On The Regulation Of Violations Of Public Order(“the Act”) focusing on collection practice against stalkers while offering effective and practical options that could ensure the efficacy of reaction against stalkers.

2. Research Agenda

This research analyzes the Act concerning the imposition and collection structure of administrative fines and draws systematic problems of the imposition and collection of administrative fines from a wholistic perspective considering other laws such as the National Tax Collection Act(concerning disposition on defaulted national taxes), and the Act on the Punishment of Stalking Crimes, etc.

It looks into 1) the problems of the priority principle of the Act, lack of administrative communication procedure, and effects and procedure

of appeal regarding the imposition structure of administrative fines, 2) the practical problems of disposition procedure including seizure, public sale, liquidation, entrustment of coercive collection, and deficits disposition regarding the collection structure of defaulted administrative fine, and 3) the practical problems about the efficacy of administrative fines as an early response to stalking crimes and confusion in practice at the turn of National Police into Municipal Police regarding the reaction against stalkers. The third part was written by external experts.

3. Policy Suggestions

This research offers policy suggestions in both directions: enhancing the efficacy of execution of administrative fines under the Act and strengthening the effectiveness of early responses to stalking crimes.

In the former direction, the research suggests how to complement the priority principle of the Act, to diversify coercive collection procedures of defaulted administrative fines, and to improve administrative communication procedures, in the latter direction, on the other hand, proposes to impose punishment on violation of emergency restraining order, which could be considered a de facto stalking crime, to enhance the structure of responsible organization for stalking crime response, and to impose stalking treatment program attendance order together with other punishment. The research suggests how to regulate attribution and use of revenue from administrative fines imposed on stalking as well.

※ Keywords: Violations Of Public Order, Administrative Fine, Stalking, Coercive Collection, Municipal Police

연구총서 22-AB-07

체납과태료 징수체계의 실효적 정비방안

- 스톱킹행위자에 대한 대응실무를 중심으로 -

발행 | 2022년 12월

발행처 | 한국형사·법무정책연구원

발행인 | 하태훈

등록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kicj.re.kr

정가 | 7,000원

인쇄 | 호정씨앤피 02)2277-4718

I S B N | 979-11-91565-65-2 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전제 및 복제를 금함.