연구보고 2017-11

행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구

이준서 · 양태건

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2017-11

행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구

이 준 서 · 양 태 건

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구

A Legislative Study on the Security for Performance of the Administrative Obligation

연구자 : 이준서(연구위원)
Lee, Jun-Seo
양태건(부연구위원)
Yang, Tae-Gun

2017. 10. 31.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

○ 행정상 강제집행의 대표적인 유형이라 할 수 있는 대집행 제도의 무력화, 부족한 행정력과 복잡한 절차 규정 등에 따른 강제징수의 어려움 등 행정의 실효성 확보수단에 관한 적절성·실효성에 문제는 그동안 여러 차례 제기된 바 있음

○ 본 연구는 행정의 실효성 확보수단 중 행정상 강제집행에 초점을 맞추어 입법적인 차원과 실무적인 관점에서 그 현황 및 문제점을 파악하고 제도적 효과를 검토함으로써 행정의 실효성 확보수단에 대한 입법적·제도적 개선방안을 도출하고자 함

Ⅱ. 주요내용

▶ 행정의 실효성 확보수단에 대한 이론적 검토

○ 침익적 행정행위에는 강한 법률유보의 원칙이 적용되어야 함에도, 「행정대집행법」의 절차를 거치지 아니하고 개별법상의 간소화된 특례 절차를 통하여 대집행을 할 수 있도록 한 것은 오히려 대집행의 실효성을 약하게 하는 요인이 될 수도 있음

○ 이행강제금의 부과는 권력적·침익적 행위이므로 법적 근거가 필요하나, 이행강제금의 부과에 관한 일반법은 없고 개별법에서 인정되고 있음

○ 직접강제는 국민에 대한 즉각적·직접적 침해수단이기 때문에 법률유보나 비례의 원칙이 엄격하게 준수되어야 하며, 행정상 강제집행수단 중에서 국민의 인권을 가장 크게 제약하는 것이기 때문에 다른 강제집행수단으로 의무이행을 강제할 수 없을 때에 한하여 최후의 수단으로 인정되어야 함

▶ 행정의 실효성 확보수단에 대한 실무적 검토

○ 대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제 중에서 실무적으로 가장 많이 활용되는 수단은 강제징수(52.7%), 이행강제금(32.1%), 직접강제(14.3%)순이었으며, 대집행(6.3%)은 활용의 사례가 가장 적게 나타났음(대집행의 활용 현황은 다른 수단에 비하여 현저히 낮음)

○ 새로운 실효성 확보수단 적용 우선순위를 살펴보면 신용정보 제공(2.69순위), 관허사업의 제한(2.77순위), 행정지도(2.81 순위) 순으로 나타남(강제집행의 적용을 고려할 때 의무자에 대한 부담이 적은 방식을 선호)

▶ 행정의 실효성 확보수단에 대한 비교법적 분석

○ 일본이 대집행과 강제징수에 대하여만 일반적인 규율을 마련하고 직접강제와 이행강제금은 개별법에서 예외적으로만 인정하는 것으로 제도를 변화하였으나, 종래 예외적으로만 인정되었던 강제수단이 개별법 규정에 의하여 인정되는 사례가 많아지면서 개인의 권익보호 차원의 문제가 발생

○ 독일의 법제의 경우를 참조하여 행정의 실효성 확보를 충분히 도모하기 위하여 행정집행법을 제정하는 한편, 행정소송의 집행정지원칙을 아울러 도입하는 것은 우리 행정상 강제집행제도의 개선을 위해 매우 유용한 방안으로 제시

▶ 행정의 실효성 확보수단에 대한 법제정비 방안

○ 현재와 같은 개별법 중심의 규율체계는 강제집행수단 간의 체계적 연관성이나 합리성이 결여되어 있고, 가장 필요하고 적합하면서 필요 최소한의 수단을 사용해야 한다는 비례원칙이 적용되지 못한다는 문제점이 있으므로, 행정상 강제집행에 관한 일반법의 제정을 통해 기본적인 골격을 갖추어 제도를 정비하는 방안을 모색

○ 행정집행에 관한 일반법을 제정함으로써 행정의 실효성 확보수단에 대한 각 요건과 절차를 정비하고, 헌법상 비례의 원칙 또는 보충성의 원칙에 따라 행정상 강제집행에 관한 법체계를 정립하고 각 강제집행수단 사이의 관계를 구축해야할 필요가 있음

Ⅲ. 기대효과

○ 이론적·실무적 검토를 통하여 행정의 실효성 확보수단에 대한 현황을 조사하고, 문제점을 개선하기 위한 입법 방향을 도출

▶ 주제어 : 행정의 실효성 확보수단, 대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제

Abstract

Ⅰ. Backgrounds and Purposes

○ The problem of the appropriateness and effectiveness of the administrative enforcement in Korea has been raised many times due to the difficulties of administrative enforcement system, lack of administrative power and complicated procedures.

○ The purpose of this study is to find out the legislative and institutional improvement measures of administrative enforcement by analyzing the current situation and problems from the legislative and practical viewpoints of administrative enforcement.

Ⅱ. Major Content

▶ Theoretical review of the administrative enforcement

○ Although due process of the law should be applied to the administrative acts that infringe on the rights of individuals, the fact that they can be enforced through simplified procedures in the other laws without going through the procedure of the "Administrative Vicarious Execution Act" is a factor that weakens the effectiveness of the administrative enforcement.

○ As the enforcement is an immediate and direct infringement measure for the people, the General Principles of Law should be strictly observed and enforced. Administrative enforcement should be recognized as a last measure when compulsory enforcement can not be enforced as a means of enforcing other obligations because it is the greatest constraint on the human rights of the people.

▶ Practical review of the administrative enforcement

○ Vicarious Execution as a performance of the administrative obligation showed the least use cases. (6.3%)

○ As for the priority of applying the new performance of the administrative obligation, credit information was ranked in the order of (2.69 rank), restriction of the licensed business (2.77 rank), and administrative guidance (2.81 rank). Officials seem to favor the less burdensome burden on obligor when considering the application of mandatory enforcement.

▶ Comparative Research on Administrative Enforcement

○ The Japanese government has changed the system by establishing a general act only for the Vicarious Execution, and other enforcement means separately from the law. As the number of cases in which the forcible means, which had been recognized only as an exceptional one, was recognized by the provisions of the individual law, there was a problem to protect the rights of the individual.

○ I think that it is very useful to improve the administrative enforcement system to enact general administrative enforcement laws to secure the effectiveness of administration as in the case of Germany.

▶ Improvement on Measures to Ensure Effectiveness of Administrative Enforcement

○ The system of law, for which no general act has been established yet, lacks the connection or rationality between administrative enforcement measures. It is necessary to find a way to improve the system by establishing basic framework through enactment of general law on executive enforcement.

○ By enacting general administrative enforcement act, each requirement and procedure for administrative enforcement should be improved. It is necessary to establish a legal system for enforcing executive acts in accordance with the principle of proportionality or complementarity and to establish a relationship between administrative enforcement measures.

Ⅲ. Expected Effects

○ Through theoretical and practical review, it is possible to survey the current status of means of the administrative enforcement and to draw up legislative directions to improve the administrative enforcement system.

▶ Key Words : Effectiveness of Administration, Performance of the Administrative Obligation, Administrative Enforcement, Vicarious Execution, Penalty

목차

요약문 ····· 3
Abstract ····· 7

제1장 서 론 / 15

제1절 연구의 목적 ····· 17
제2절 연구의 범위와 방법 ····· 20
1. 연구의 범위 ····· 20
2. 연구의 방법 ····· 22

제2장 행정의 실효성 확보수단에 대한 이론적 검토 / 27

제1절 행정상 강제집행 ····· 29
1. 대집행 ····· 29
2. 강제징수 ····· 36
3. 이행강제금 ····· 37
4. 직접강제 ····· 40
제2절 새로운 유형의 실효성 확보수단 ····· 42
1. 과징금 ····· 42
2. 가산세 ····· 50
3. 행정상 공표 ····· 51
4. 공급거부 ····· 52
5. 관허사업의 제한 ····· 53
6. 시정명령 ····· 56
제3절 행정상 강제집행 상호간의 관계 ····· 58
1. 행정상 강제집행수단의 선택 기준 ····· 58
2. 행정상 강제집행수단 사이의 우선 적용 ····· 59

제3장 행정의 실효성 확보수단에 대한 실무적 검토 / 65

제1절 설문조사의 개요 ····· 67
제2절 행정의 실효성 확보수단 활용현황 ····· 68
1. 행정상 강제집행의 활용 경험 ····· 68
2. 행정상 강제집행의 적용 비율 분석 ····· 69
제3절 행정상 강제집행의 평가 ····· 73
1. 필요성 ····· 73
2. 활용도 ····· 74
3. 효율성 ····· 75
4. 이행력 ····· 76
제4절 새로운 행정의 실효성 확보 수단 이용 현황 ····· 77
1. 새로운 실효성 확보수단의 우선순위 ····· 78
2. 새로운 실효성 확보수단의 효과성 비교 ····· 81
3. 추가적인 실효성 확보수단 ····· 86
제5절 개선의견 검토 ····· 87
1. 대집행 관련 개선의견 ····· 87
2. 강제징수 관련 개선의견 ····· 88
3. 이행강제금 관련 개선의견 ····· 89
4. 직접강제 관련 개선의견 ····· 89
5. 대집행 권한의 위임·위탁 ····· 89

제4장 행정의 실효성 확보수단에 대한 비교법적 분석 / 91

제1절 일 본 ····· 93
1. 행정의 실효성 확보수단에 대한 법적 상태 개관 ····· 93
2. 행정의 실효성 확보수단의 입법례 ····· 98

3. 현행 행정강제제도에 대한 평가 ····· 107
4. 현행 행정강제제도에 대한 개선방안 ····· 109
5. 시사점 ····· 114
제2절 독 일 ····· 115
1. 배 경 ····· 115
2. 행정의 실효성 확보수단의 입법례 ····· 116
제3절 시사점 ····· 126
1. 공법과 사법의 구별이론의 관철 ····· 126
2. 행정집행법 제정을 통한 일반적 행정집행수단의 제시 ····· 128
3. 행정집행의 효율성과 인권보장의 조화 ····· 129

제5장 행정의 실효성 확보수단에 관한 법제정비 방안 / 131

제1절 행정상 강제집행수단에 관한 일반법 제정의 검토 ····· 133
1. 배 경 ····· 133
2. 법체계적 검토 ····· 134
3. 집행의 실효성 검토 ····· 136
제2절 입법적 보완 방안 ····· 137

제6장 결 론 / 141

참고문헌 ····· 145

〈부 록〉 행정의 실효성 확보 수단에 대한 전문가 의식조사 및
제도적 발전방안에 관한 설문조사 ····· 151

제1장
서 론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

종래의 자유주의나 신자유주의적 관점에서는 국가권력의 개입이나 행정권의 발동은 국민의 자유와 권리를 침해 또는 제한하는 '규제'에 해당하는 것이었다. 따라서 전통적인 공법이론에서는 '규제자로서 행정권 내지 국가권력 v. 피규제자로서 국민'이라는 극단적 대립관계로 공법상 법률관계를 파악하고, 이 양자 간의 관계 해결을 위한 법적 문제들을 중점적으로 조명하고자 하였던 것이다.[1] 따라서 공법학의 최대 목표는 인권보장, 즉 국가권력으로부터 국민의 자유와 권리를 보호하는 것이었으며,[2] 이러한 공법학의 목적과 적법절차의 원칙, 법률유보의 원칙, 법률우위의 원칙, 행정구제 제도를 통한 국민의 권익보호라는 법적 논의들이 이론적·실무적으로 상당부분 발전하는 계기가 되었다.

이에 비하여 행정법상 개별적이고 구체적인 의무가 발생하였을 경우, 그 의무를 이행하게 하거나 의무이행의 상태로 실현하게 하는 행정작용, 이른바 '행정의 실효성 확보수단'에 대한 논의는 상대적으로 소극적인 측면에서 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 이는 형성적 행위나 확인적 행위와 같이 행정행위의 성질상 강제집행이라는 행정작용이 불필요한 영역이 있기 때문이기도 하지만, 국민이 행정상의 의무(예컨대 토지의 수용재결로 인

1) "그 과정에서 국가는 권력을 보유한 강자이고 국민은 국가에 의해 자유를 침해받는 약자라는 관념이 무의식적으로 전제된다." 이원우, "21세기 행정환경의 변화와 행정법학방법론의 과제", 행정법연구 제48호 (2017. 2), 행정법이론실무학회, 88면.

2) 이원우, 앞의 논문, 88면.

하여 토지소유자 등에게 토지・물건의 인도나 이전 의무가 부과되는 경우)를 자발적으로 이행한다면 행정의 실효성 확보라는 문제는 발생하지 않기 때문이기도 하다.

우리나라 행정의 실효성 확보수단은 행정강제와 행정벌이라는 두 개의 축을 중심으로 발전되어 왔다. 행정강제란 행정목적을 실현하기 위하여 개인의 신체 또는 재산에 일정한 실력을 행사함으로써 행정상 필요한 상태를 구현하는 권력적 사실행위를 말하며,[3] 행정벌은 행정법상의 의무위반행위에 대하여 제재로서 가하는 처벌을 말한다.[4] 행정강제는 미리 의무를 명하고 그 의무의 불이행을 이유로 행정청이 강제조치를 하도록 하는 통상적인 유형의 행정상 강제집행과 미리 의무를 명할 수 없는 경우에 강제조치를 하는 행정상 즉시강제로 다시 구분된다.[5] 전자는 행정법상의 의무불이행을 전제로 그 의무의 이행을 강제하는 것인데 반하여, 후자는 의무를 명할 수 없는 급박한 상황 하에서 행하여지는 강제이므로 행정법상의 의무불이행을 전제로 하지 않는다는 점에서 양자는 서로 구별된다.[6]

그런데 이처럼 이론적으로는 체계가 완비된 것으로 보이는 행정의 실효성 확보수단에 대해서도, 제도적 이행의 관점에서의 적절성・실효성 문제는 그동안 여러 차례 제기된 바 있다. 행정상 강제집행의 대표적인 유형이라 할 수 있는 대집행제도는 국민의 권익을 심히 침해한다는 행정상의 부담과 실제 집행에서 야기되는 물리적 저항에 따라 그 제도적 기능이 점차 무력화되고 있으며, 강제징수는 부족한 행정력과 복잡한 징수 절차 등으로 강제권 발동에 어려움을 겪고 있다. 행정벌의 경우 의무를 위반하였다는 사실 자체만

3) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2015, 370면.

4) 박균성, 앞의 책, 393면. 예컨대, 토지수용의 사례에 적용되는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제44조와 제89조에서 규정하고 있는 인도 또는 이전의 대행과 대집행은 행정상 강제집행이고, 같은 법 제43조의 의무를 위반하여 토지 또는 물건을 인도하거나 이전하지 아니한 자에 대해서 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 한 벌칙 규정(제95조의2 제2호)은 행정벌에 해당한다.

5) 행정상 강제집행은 행정법상의 의무자가 그의 의무를 스스로 이행하지 아니할 때에 행정청이 해당 의무자의 신체나 재산에 실력을 가하여 의무를 이행하거나 의무를 이행한 것과 동일한 상태를 실현하는 것을 말한다. 사법부의 개입 없이 법률관계의 일방 당사자인 행정주체가 자력으로 집행하게 되는 행정상 강제집행은 사법강제(司法强制)로서의 사법상 강제집행과는 차이가 있다.

6) 박균성, 앞의 책, 370면.

으로는 반사회성을 인정하기 어려운 행정상 의무위반이 존재함에도 이러한 고려 없이 벌칙을 부과하여 전과자를 양산한다는 문제가 있으며,[7] 의무위반 자체에 대한 처벌은 가능하지만, 행정상 의무 실현이라는 목적이 행정청이 아닌 사법기관에 의해 이루어져 종국적으로는 본래 의도하였던 행정상의 목적을 실현·관철하기 어렵다는 한계도 있다.

이처럼 기존의 행정강제와 행정벌만으로는 행정의 실효성을 확보하기에는 불충분하거나 비효율적인 경우가 있기 때문에, 근래 들어 과징금을 비롯한 신용정보의 제공, 수익적 행위의 철회, 명단의 공표, 관허사업의 제한, 공급거부, 행정조사 등 실무상 새로운 실효성 확보수단이 적극 활용되고 있다. 이러한 새로운 유형의 실효성 확보수단들이 등장하고 다양하게 활용되는 이유는 기존의 실효성 확보수단보다 절차적 부담이 적으면서도 목적달성에 있어서는 효율적이기 때문이다.

이른바 새로운 유형의 실효성 확보수단의 장점이라 할 수 있는 집행의 단순성과 효율성의 추구는 제도 집행에 있어 그만큼 국민의 자유와 권리에 대한 침해가 적기 때문에 실무적으로도 선호된다는 것을 뜻한다고도 볼 수 있다. 그렇지만 새로운 유형의 실효성 확보수단들은 일반법에서 제도적 형태를 갖추어 마련된 것이 아니라, 각 개별법에 따라 규정되어 있고 그 유형도 일정하지 않기 때문에 자칫 집행을 위한 행정편의적인 수단으로 남용될 우려도 내재되어 있다.

행정의 실효성 확보가 어려운 데에는 여러 이유가 있다. 행정 목적 자체의 타당성·적절성에 따른 근본적인 문제도 있을 수 있겠지만, 실효성 확보 수단이라는 제도 자체에 문제가 있거나 의무불이행의 양태(樣態)에 대한 적절한 실효성 확보 수단을 입법적으로 충분히 고려하지 못하였기 때문일 수도 있다.

본 연구는 행정의 실효성 확보수단의 유형을 분석하고 일반법으로 입법화·제도화하는데 주된 목적을 두었다. 기존에 활용되었거나 새롭게 활용되고 있는 실효성 확보수단

7) 다른 한편으로는 행정상 제재를 행정의 실효성 확보를 위한 매우 유용한 수단으로 인식했던 까닭에 행정형 벌권이 지나지게 남용되고 있다는 지적도 있다. 김민호, "행정작용의 비교법적 고찰 - 미국법과의 비교를 중심으로 -", 공법연구 제37집 제1호, (2008. 10), 300면.

을 입법적으로 정비하는 것이 집행의 효율성 자체를 높이기도 하지만, 행정권의 자의적 집행을 방지하는 수단으로도 활용될 수 있다는 생각 때문이다. 이하에서는 행정의 실효성 확보수단 중 행정상 강제집행에 초점을 맞추어 입법적인 차원과 실무적인 관점에서 그 현황 및 쟁점을 파악하고 제도적 효과를 검토함으로써 행정의 실효성 확보수단에 대한 입법적·제도적 개선방안을 도출하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

국민이 의무를 자발적으로 이행하지 않는 경우 행정청이 강제적으로 그 의무이행을 행하게 되는데, 이때 행정목적의 실효성 있는 달성을 위하여 활용되는 여러 가지 법적 수단을 통칭하여 '행정의 실효성 확보수단'이라고 한다. 본 연구는 이러한 행정의 실효성 확보수단 중 입법을 통한 제도적 개선방안을 도출할 수 있는 수단들을 연구의 범위에 포함시키고자 한다.

본 연구는 행정상 의무불이행에 대한 제재 자체보다는 행정목적의 실현을 위하여 어떠한 이행 수단을 마련하고, 국민의 권리를 적게 침해하면서도 어떻게 행정의 실효성을 확보할 것인지에 대하여 주로 다루려 하기 때문에, 의무불이행 자체에 대한 제재인 행정벌에 대한 사항은 연구의 범위에 포함시키지 않는다. 행정벌을 제외한 행정강제 중에서는 의무불이행을 전제로 하지 않는 즉시강제를 범위에서 제외하도록 한다.

따라서 연구의 범위는 '행정상 강제집행'으로 귀결된다. 행정상 강제집행은 불이행된 의무의 실현을 목적으로 하기 때문에 의무불이행에 대한 제재를 목적으로 하는 행정벌과 구별되고, 미리 의무가 부과되어 있는 의무불이행에 대한 강제라는 점에서 미리 의무가 명하여져 있지 않은 경우인 행정상 즉시강제와도 구별되기 때문이다.

행정상 강제집행으로 분류되는 대표적인 수단들에는 대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제가 있는데, 이들 각각에 대한 일반법은 존재하지 않고, 행정대집행에 대해서만 「행정대집행법」이 마련되어 있다. 강제징수에 대해서는 일반법은 없으나 「국세징수법」이 상당부분 준용된다. 이행강제금이나 직접강제에 대해서도 일반법은 없고, 개별법에서 필요에 따른 규정을 두고 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 본 연구의 범위: 행정상 강제집행의 유형과 내용

유 형			내 용	관련 법률
행정강제	행정상 강제 집행	대집행	의무자가 대체적 작위의무를 이행하지 않은 경우에 당해 행정청이 스스로 이를 행하거나 또는 제3자로 하여금 의무를 이행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것	행정 대집행법
		강제 징수	금전급부의무의 불이행에 대한 강제수단	국세징수법 준용
		이행 강제금	부작위의무와 비대체적 작위의무의 불이행에 대하여 장래의 이행을 촉구하기 위하여 일종의 벌칙으로서 금전을 납부하게 하는 것	일반법 없음
		직접 강제	작위의무, 부작위의무 및 수인의무의 불이행에 대하여 행정청이 직접적인 강제조치를 취하는 것	일반법 없음
	즉시 강제		급박한 행정상의 장해를 제거할 필요가 있지만 미리 의무를 명할 시간적 여유가 없을 때 또는 급박하지는 않지만 성질상 의무를 명하는 것으로는 목적달성이 곤란할 때 즉시 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 행정작용	일반법 없음
행정벌	행정법상의 의무위반행위에 대하여 제재로서 가하는 처벌			

대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제와 같은 전통적인 실효성 확보수단에 대한 개선방안 연구와 더불어 이러한 실효성 확보수단에 대하여 보완적 성격을 갖는 새로운 실효성 확보수단도 연구의 범위에 포함하도록 한다. 과징금, 가산세, 행정상 공표, 공급거부, 신용정보의 제공, 관허사업의 제한, 명단의 공포, 수익적 행위의 철회, 행정지도, 행정조사 등 현대의 다변화된 행정행위에 맞추어 새롭게 등장한 실효성 확보수단 중 개별법을 통한 활용을 넘어 행정집행에 관한 일반법의 형식으로 제도화 할 수 있는 대상들을 특별히 분석하기로 한다.

2. 연구의 방법

행정의 실효성 확보수단에 대한 입법적 정비방안의 도출을 위하여 본 연구의 방법은 다음과 같이 구성하였다.

우선, 전통적인 실효성 확보수단에 대해서는 각 수단별 유형과 쟁점을 분류하고, 이를 규율하고 있는 관련 법제의 타당성을 분석한다. 1954년 개정 이후로 별다른 변화가 없었던 「행정대집행법」이 오늘날에도 여전히 유용한 제도로 평가받고 있는지, 「행정대집행법」 외에는 행정상 강제집행에 대한 일반법 존재하지 않는다는 것에 대한 문제점은 없는지, 행정의 실효성 확보수단들을 일정한 형식으로 법제화하는 방안이 타당한지 등 입법적 개선방안을 도출하기 위한 현안 위주의 분석을 실시하고자 한다.

새로운 유형의 실효성 확보수단에 대해서는 각 개별법에서 규정되어 있는 유형을 분류하고, 분야별에 따른 실효성 확보수단의 적절성을 검토하고자 한다. 또한 기존의 실효성 확보수단과의 비교를 통한 장·단점을 검토하고, 그 적절한 활용방안을 제시하는 등 행정의 변화에 따른 새로운 실효성 확보수단의 특성을 분석하도록 한다.

행정의 실효성 확보수단을 분석하기 위한 연구방법으로는 다음과 같이 이론적 분석과 실무적인 조사방법을 병행하도록 한다.

(1) 이론적 분석

행정의 실효성 확보수단에 대한 기존의 이론들을 분석하고 본 연구의 목적인 입법화에 필요한 쟁점들을 검토한다.

(2) 실무전문가 설문조사

「행정대집행법」 등 관련 법령의 적절성을 검토하고, 실효성 확보수단의 현실적 운용현황 및 실무적 개선방안을 파악하기 위하여 중앙 부처, 지방자치단체 실무담당자 및 그 밖에 관계 전문가 등에 대하여 제도의 운용, 한계, 개선방안 등 의견을 수렴하기 위한 설문조사를 수행하기로 한다.

설문조사의 의도는 ① 행정집행 실무자들의 의견을 반영함으로써 각각의 실효성 확보수단들의 적정성을 검토하고, ② 각 분야에서 적용되는 행정행위 실효성 확보수단의 제도적 절차적 실무적 한계점을 파악하며, ③ 다양한 행정 영역 내의 적재적소에서 어떠한 유형의 수단들이 기능하는 것이 바람직한지, 기존의 한계점을 보완할 수 있는 개선방안에는 어떠한 것들이 있는지를 모색하고자 하는 것이다.

전통적인 행정의 실효성 확보수단의 현실적인 적절성 외에도 개별 법령상 마련되어 있는 과징금, 폐쇄조치, 물건의 파기와 같은 강제처분, 위법공작물 등에 대한 강제철거, 명단의 공표 등 새로운 행정의 실효성 확보수단의 발전방안을 파악하기 위한 실무담당자들의 자문·제도개선 의견을 수렴하게 된다.

(3) 비교법 연구

본 연구에서는 현행법상 분야별 구비되어 있는 행정의 실효성 확보 수단에 대한 개선방향을 파악하기 위하여, 일본과 독일의 관련 법제를 비교·검토하도록 한다. 일본 「행정대집행법(行政代執行法)」의 연혁, 구성과 내용, 적용 사례 및 개선방안에 대한 논의들을 분석하여 실효성 수단으로서 행정대집행의 적정성에 대해 검토하고, 독일 「연방행정집행

법(Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz: VwVG)」의 구조 분석을 통하여 행정대집행 외에도 이행강제금이나 직접강제 등을 실효성 확보수단에 관한 일반화된 규정으로 입법화 할 수 있을지를 검토할 예정이다. 이러한 비교법적 분석은 우리나라에서도 일찍이 논의가 있었던 일반법으로서의 행정집행법의 제정 필요성[8]에 대한 재검토에 해당된다.

최초에 우리나라는 독일의 행정집행제도를 답습한 일본의 영향을 받아 완결된 행정집행제도를 채택하였으나,[9] 일제 강점기를 거쳐 우리나라가 해방된 이후에도 독일 행정집행제도의 영향은 직접 우리나라에까지 다다르지 못하였다[10]. 그러던 중 일본이 대집행과 강제징수에 대하여만 일반적인 규율을 마련하고 직접강제와 이행강제금은 개별법에서 예외적으로만 인정하는 것으로 제도로 변화를 가져왔는데,[11] 그러한 일본의 예를 따르게 되어 현행까지 이르게 된 것이다.

일본이 현행과 같이 행정집행제도를 일부 분리하게 된 주된 명분은 지나친 행정위주의 법집행에서 탈피하여 국민의 인권을 존중하려는 의도였다고 한다. 그러나 복잡화・다양화된 현대 행정의 변화에 따라 종래 예외적으로만 인정되었던 강제집행수단이 개별법에 규정되기 시작하였으며, 이러한 사례가 점차 확대됨에 따라서 본래의 의도와는 정반대의 문제가 발생하게 되었다.[12] 필요에 따라 신설된 강제집행수단과 관련된 절차규정이 각 개별법마다 충분히 마련되지 못함에 따라 오히려 인권보장에 역행하는 결과를 가져오게 된 것이다.[13]

8) 박상희・김명연, 행정집행법의 제정방향 - 행정상 강제집행제도의 현황과 개선방안 -, 한국법제연구원, 1995, 207면 이하.

9) 조태제, “행정집행제도의 문제점과 그 개선방안”, 법제 제577호, (2004. 10), 85면.

10) 이기춘, “일본의 행정강제법상 쟁점에 관한 소고 - 행정강제에 관한 일본의 법제 및 학설사와 최근 쟁점 경향을 중심으로 -”, 강원법학 제34권, (2011. 10), 148면.

11) 정하중, “한국의 행정상 강제집행제도의 개선방향”, 공법연구 제24집 제3호, (1996. 6), 88면; 조태제(각주 8), 85면 이하.

12) 김연태, “현행 행정집행제도의 체계상의 문제점”, 강원법학, 제49권, (2016. 10), 703면.

13) 김연태, 앞의 논문, 703면.

행정집행제도의 분리와 더불어 새로운 유형의 행정의 실효성확보수단이 등장하는 등 행정상 의무이행을 간편하게 확보하고자 하는 행정의 효율성의 관점이 강조되고 개인의 권익보호는 소홀히 취급되는 경향에 있다는 비판[14]은 우리의 현실과도 일치하는 문제인데, 일본에서는 이러한 문제점들을 어떻게 대응하고 있는지 검토하도록 한다.

(4) 전문가 의견수렴

이 밖에도 본 연구의 주제와 관련된 전문가 자문회의 및 워크숍 등의 연구수행방식을 통하여 연구 성과물의 전문성 및 객관성 확보하고자 하였다. 전문가의 의견들은 현행 제도의 문제점을 발굴하거나 이를 해결하기 위한 연구의 방향을 설정하는데 많은 도움이 되었다. 이러한 의견들을 검토하고 수용하여 실효성 확보수단의 법적·제도적·실무적 문제점을 개선하기 위한 구체적인 대안을 도출하고자 하였다.

<표 2> 본 연구 관련 워크숍 개최 현황

구 분	주 제	전문가
1차	환경분야 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제	박종원 (부경대학교 법학과 교수)
	해양분야 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제	박수진 (한국해양수산개발원 연구위원)
	식품안전분야 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제	김지영 (대구대학교 경찰행정학과 교수)
2차	일본 행정법상 기타 실효성 확보수단	김수홍 (한국법제연구원 부연구위원)
3차	독일행정법상 행정의 실효성 확보수단	서보국 (충남대학교 법학전문대학원 교수)

14) 김연태, 앞의 논문, 703면.

구 분	주 제	전문가
4차	독일 행정집행법의 구조와 이해	길준규 (아주대학교 법학전문대학원 교수)
	우리나라 행정대집행법의 문제점과 개선방안	김아름 (육아정책연구소 부연구위원)
	행정의 실효성 확보 수단에 대한 제도적 발전방안에 관한 분석	윤석희 (서울마케팅리서치 부장)

korea
legislation
research
institute

제2장
행정의 실효성 확보수단에 대한 이론적 검토

제1절 행정상 강제집행

제2절 새로운 유형의 실효성 확보수단

제3절 행정상 강제집행 상호간의 관계

제2장 행정의 실효성 확보수단에 대한 이론적 검토

제1절 행정상 강제집행

1. 대집행

(1) 의 의

대집행이란 공법상의 의무자가 다른 사람이 대신할 수 있는 대체적 작위의무를 이행하지 않은 경우에 당해 행정청이 그 의무를 스스로 행하거나 제3자로 하여금 의무를 이행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다(「행정대집행법」 제2조).[15]

직접강제 또한 의무의 불이행에 대하여 행정청이 직접적인 강제조치를 취하는 것이어서 대집행과 직접강제의 구분이 용이하지는 않지만, 부작위의무와 수인의무와 같이 성질상 대체적 작위의무가 아닌 경우 대집행이 적용되지 않는다는 점, 제3자로 하여금 이행시킬 수 있다는 점과 비용을 의무자로부터 징수한다는 점이 직접강제와의 차이점이다.

예컨대, 물건의 인도에 관하여서는 그 물건이 대체성이 있는 물건일 때에 한하여 대집행이 가능하다. 대체성이 있는 물건이라고 해서 물건 자체에 대하여 대집행을 할 수는 없겠지만, 대체성이 있는 다른 물건을 타인으로 하여금 급부하도록 하고 의무자로부터 물건의 가액과 인도에 따른 비용을 징수할 수 있다.

15) 박균성(각주 3), 372면.

물건의 점유자 자신에 대한 물리력의 행사는 대집행에 해당되지 않으므로 점유자가 점유하는 물건의 인도는 대집행의 대상이 될 수 없고, 직접강제의 대상이 된다. 이러한 의미에서 토지·건물의 명도는 행정기관의 직접적인 실력행사가 필요한 의무이기 때문에 대집행의 대상이 될 수 없으며,[16] 직접강제의 대상이 될 수 있을 뿐이다.[17]

(2) 쟁 점

1) 제도적 개선 미비

「행정대집행법」은 1954. 3. 18. 제정 이후 용어정리 등을 위한 타법개정 외에는 내용상의 실질적 개정이 없었고, 현실과 맞지 않는 서류송달 방법·서식 개선, 알기쉬운법령만들기 일환으로 2012. 12. 27. 시행령만이 개정되었다. 이처럼 한 제도가 요건이나 절차상의 개선·수정 없이 50년 넘게 그대로 유지되고 있는 것은 굉장히 보기 드문 예라 할 수 있다. 그렇다고 해서 대집행제도가 그만큼 완전하기 때문에 달리 개선할 사항이 없다고 보기에도 무리가 있다. 동 제도가 법률에서 제시하고 있는 요건이나 절차상 중요한 내용의 상당부분을 여전히 해석에 의지하고 있어 행정기관과 의무자 사이의 다툼의 여지가 잔존해 있는 상황이다.

2) 제도의 목적

「행정대집행법」은 그 목적에서 "행정의무의 이행확보에 관하여서는 따로 법률로써 정하는 것을 제외하고는 본법의 정하는 바에 의한다"고 하여(제1조), 동법이 행정의무의 이행확보에 관한 일반법적 지위에 있음을 명시하고 있다. 그러나 대집행이 '행정의무의 이행확보'에 관한 대표적인 제도라고 볼 수도 없고, 「행정대집행법」이 제정 및 시행되고 있다는 것 외에는 동법이 행정의무 이행확보에 대한 일반법이라고 볼 이유도 부족하다.

16) "명도의무는 그것을 강제적으로 실현하면서 직접적인 실력행사가 필요한 것이지 대체적 작위의무라고 볼 수 없으므로 특별한 사정이 없는 한 행정대집행법에 의한 대집행의대상이 될 수 있는 것이 아니다." 대법원 2005. 8. 19. 선고 2004다2809 판결.

17) 대법원 1998. 10. 23. 선고 97누157 판결.

현대적 입법기술에 따르면 이와 같은 표현은 해당 법률의 목적이라기보다는 '적용범위' 또는 '타법과의 관계'를 나타낼 때 사용하는 표현이다. 보다 엄밀히 말하자면, 입법적으로 대집행제도를 마련하게 된 이유나 동기가 제시되어야 한다.

3) 제도의 요건

> **「행정대집행법」 제2조(대집행과 그 비용징수)** 법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

법률에 따르면 대집행의 요건은 크게 4가지로 파악된다. ① 법률에 의하여 직접 명령(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함) 되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위일 것(공법상 의무 불이행), ② 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우일 것(대체적 작위 의무), ③ 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기가 곤란할 것(보충성), ④ 의무 불이행을 방치하는 것이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때(공익성) 대집행을 할 수 있다.

'대체적 작위의무'라 함은 건물의 철거, 물건의 파기와 같이 그 의무의 이행을 타인이 대신할 수 있는 작위의무이다.[18] 따라서 부작위의무와 수인의무는 성질상 대체적 작위의무가 아니다.[19] 또한 금지규정으로부터 작위의무명령권이 도출되는 것도 아니다. 대체적 작위의무는 법령에 의해 직접 부과되었거나 법률에 의거한 행정청의 명령에 의해

18) "대체적 작위의무의 대표적 예로는 위법건축물의 철거의무를 들 수 있으며, 그 외에도 자동차의 견인의무, 산림의 식재의무, 청소의무, 교통장애물의 제거의무 등이 있다." 김세규, "행정대집행에 관한 소고", 공법학연구 제11권 제3호, 2010, 186면.

19) 그러나 부작위 의무에 의하여 생긴 유형적 결과의 시정을 명하여 작위의무로써 전환됨으로써 비로소 대집행의 대상이 될 수 있다. 홍정선, 행정법원론(상), 2015, 박영사, 653-654면.

부과된 경우 「행정대집행법」상의 대집행 대상이 된다. 다만 대집행의 대상이 되는 의무는 공법상 의무여야 하며,[20] 구체적·특정적 의무여야 한다.

대법원은 "행정대집행법상 대집행의 대상이 되는 대체적 작위의무는 공법상 의무여야 할 것인데, 구 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법에 따른 토지 등의 협의취득은 공공사업에 필요한 토지 등을 그 소유자와의 협의에 의하여 취득하는 것으로서 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 매매 내지 사법상 계약의 실질을 가지는 것이므로, 그 협의취득시 건물소유자가 매매대상 건물에 대한 철거의무를 부담하겠다는 취지의 약정을 하였다고 하더라도 이러한 철거의무는 공법상의 의무가 될 수 없고, 이 경우에도 행정대집행법을 준용하여 대집행을 허용하는 별도의 규정이 없는 한 위와 같은 철거의무는 행정대집행법에 의한 대집행의 대상이 되지 않는다"고 판시한 바 있다.[21]

법에서는 "다른 수단으로써 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때"에 한하여 대집행이 가능하다고 규정하고 있는데, 이는 최소침해의 원칙을 반영한 것이다. 여기서 '다른 수단'이란 대집행보다 의무자의 권익을 적게 침해하는 수단을 말한다.[22] 따라서 직접강제나 행정벌은 이에 해당하기 어렵다.[23] '그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때'에 한하여 대집행이 인정되는 것으로 규정한 것은 협의의 비례원칙을 반영한 것으로, 대집행에 있어서 상대방의 권익보호를 위해 비례의 원칙을 다소 강화한 것이다. '방치'라는 의미에 있어 의무자가 행정기관에게 의무의 자발적 이행을 약속하며 대집행의 연기를 진지하게 요청하였음에도 이를 강행하는 것은 위법하다.

---

20) 구 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법에 의한 협의취득시 건물소유자가 매매대상 건물에 대한 철거의무를 부담하겠다는 취지의 약정을 한 경우, 그 철거의무는 행정대집행법에 의핸 대집행의 대상이 되지 않는다. 대법원 2006.10.13. 선고 2006두7096 판결

21) 대법원 2006.10.13. 선고 2006두7096 판결.

22) 다른 수단의 예로 의무자의 자발적 이행을 들 수 있다.

23) 홍정선(각주 19), 654면.

(3) 유 형

대집행의 구체적 사례 유형은 공익사업 시행, 불법 건축물 철거, 불법 광고물 철거, 불법 시설물 철거, 불법 적치물・장애물 제거, 재난위험 제거, 토지형질 변경, 폐기물 처리, 노점상 정비 등이다.[24] 이들 유형을 입법화함에 있어 집행의 긴급성・위험성・위법성 등에 따라 다음과 같이 「행정대집행법」을 준용하거나 배제한다.

1) 행정대집행법을 준용하도록 한 경우

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조(대집행) ① 이 법 또는 이 법에 따른 처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우에는 사업시행자는 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장에게 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있다. 이 경우 신청을 받은 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
② 사업시행자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 제1항에도 불구하고 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 직접 대집행을 할 수 있다.
③ 사업시행자가 제1항에 따라 대집행을 신청하거나 제2항에 따라 직접 대집행을 하려는 경우에는 국가나 지방자치단체는 의무를 이행하여야 할 자를 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

「자연공원법」 제31조(대집행) ① 공원관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 건축물이나 공작물 등의 소유자 또는 점유자에게 그 철거 등 필요한 조치를 하도록 명할 수 있다.
1. 제20조제1항 및 제2항에 따른 허가를 받지 아니한 경우
2. 제23조제1항에 따른 행위허가를 받지 아니한 경우
3. 제30조에 따라 허가를 취소한 경우

② 제1항에 따라 철거 등 조치명령을 받은 자가 명령에 따르지 아니하는 경우 그대로 두면 공익을 해치거나 자연공원의 관리에 지장을 줄 것으로 인정될 때에는 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 공원관리청이 대집행하거나 공원관리청의 요청에 따라 시・도지사 또는 군수가 대집행할 수 있다.

24) 김아름, 국민의 권익보장을 위한 행정대집행에 관한 연구, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2015, 23면.

대부분의 법률에서는 대집행을 함에 있어 「행정대집행법」에서의 절차를 준용하도록 하고 있다. 예컨대 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조, 「자연공원법」 제31조에서는 토지수용 또는 자연공원 내 허가를 받지 아니한 건축물이나 공작물에 대한 대집행을 함에 있어 "「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라" 대집행하도록 정하고 있다.

이밖에도 불법반출 생물자원 환수의 대집행(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제12조 제1항), 생태계교란 생물 포획·채취의 대집행(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제25조 제3항), 건축물 석면조사 또는 석면해체·제거의 대집행(「석면안전관리법」 제39조), 미인증 수도용 자재 등의 수거의 대집행(「수도법」 제14조의4 제2항), 수질오염방제조치의 대집행(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제15조 제4항), 무허가 공원시설 등의 철거 등의 대집행(「자연공원법」 제31조 제2항), 지하수 정화명령 등의 대집행(「지하수법」 제36조의2), 오염토양정화명령 등의 대집행(「토양환경보전법」 제24조), 부적합 폐기물 매립시설 폐쇄의 대집행(「폐기물관리법」 제31조), 불법 투기·매립 폐기물의 처리 등의 대집행(「폐기물관리법」 제49조), 불법 수출입 폐기물 반입·반출 등의 대집행(「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」 제21조), 개인하수처리시설 내부청소의 대집행(「하수도법」 제21조), 불법배출시설 철거의 대집행(「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제13조) 등에서는 「행정대집행법」에 따른 절차를 준용하고 있다.

2) 행정대집행법을 배제하도록 한 경우

「행정대집행법」을 준용하지 않고 개별법 자체적으로 대집행에 관한 규정을 두는 경우도 있다. 이 경우 일반법으로서의 「행정대집행법」의 절차를 배제한다는 차원에서 조문명에 "「행정대집행법」 적용의 특례"라고 표기하여 해당 법률을 준수할 수 없는 예외적 경우를 두거나, 조문 내용에 "「행정대집행법」 제3조(대집행의 절차)의 규정에 의한 절차를 거치지 아니하고"라는 표기를 하기도 한다.

「건축법」 제85조(「행정대집행법」 적용의 특례) ① 허가권자는 제11조, 제14조, 제41조와 제79조 제1항에 따라 필요한 조치를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「행정대집행법」 제3조제1항과 제2항에 따른 절차에 의하면 그 목적을 달성하기 곤란한 때에는 해당 절차를 거치지 아니하고 대집행할 수 있다.

1. 재해가 발생할 위험이 절박한 경우
2. 건축물의 구조 안전상 심각한 문제가 있어 붕괴 등 손괴의 위험이 예상되는 경우
3. 허가권자의 공사중지명령을 받고도 불응하여 공사를 강행하는 경우
4. 도로통행에 현저하게 지장을 주는 불법건축물인 경우
5. 그 밖에 공공의 안전 및 공익에 심히 저해되어 신속하게 실시할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

「공직선거관리규칙」 제146조(불법시설물등에 대한 대집행) ①각급위원회가 법 제271조(불법시설물등에 대한 조치 및 대집행)제1항의 규정에 의하여 불법시설물등의 첩부등의 중지 또는 철거·수거·폐쇄등을 명하는 때에는 이행기한을 정하여 그 기한안에 이행하지 아니할 때에는 계고절차를 거치지 아니하고 대집행을 한다는 뜻을 당해 의무자에게 통지하고, 당해 의무자가 동 이행기한안에 이행하지 아니하는 때에는 「행정대집행법」 제3조(대집행의 절차)의 규정에 의한 절차를 거치지 아니하고 대집행을 할 수 있다.

「건축법」에 의한 「행정대집행법」 적용의 특례가 전자의 예이고, 「공직선거관리규칙」에 의한 불법시설물등에 대한 대집행이 후자의 예이다.

(4) 검 토

침익적 행정행위에는 강한 법률유보의 원칙이 적용되므로, 행정상 강제집행을 위해서는 별도의 법적 근거가 있어야 한다는 것은 이론의 여지가 없다. 행정처분을 명할 수 있는 근거법의 존재가 이와는 별도의 강제집행을 법률유보 없이도 시행할 근거로서는 작용할 수 없기 때문이다. 대집행에 있어서도 이러한 사항은 동일하게 고려되어야 한다.

비록 대집행에 대한 근거 조문은 두고 있으나, 「건축법」 제85조의 규정과 같이 「행정대집행법」의 절차를 거치지 아니하고 대집행을 할 수 있도록 한 것은 대집행에 대한 개별법 내의 절차를 두고 있지 않아 오히려 대집행의 실효성을 약하게 하는 요인이 될 수도 있다. 「행정대집행법」의 절차를 그대로 준수할 수 없을 경우에는 개별법에서 절차를 간소화하

되 대집행의 제도적 취지를 고려한 최소한의 기본적인 절차는 마련할 필요가 있다.

2. 강제징수

(1) 의 의

강제징수란 국민이 국가 또는 공공단체 등 행정기관에 대하여 부담하고 있는 공법상의 금전적 급부의무를 이행하지 않은 경우에 행정청이 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무가 이행된 것과 동일한 상태를 실현하는 행정상 강제집행수단을 말한다.[25]

국세납부의무의 불이행에 대하여는 「국세징수법」을 통한 강제징수를 인정하고 있고, 다른 공법상의 금전급부의무의 불이행에 대해서도 통상적으로는 관련 개별법의 규정에서 국세징수법상의 강제징수에 관한 규정을 준용하고 있다.

(2) 쟁 점

행정상 강제징수에 대한 불복에 대해서는 「국세기본법」에 규정을 두고 있다(동법 제55조). 즉 독촉, 압류, 압류해제거부 및 공매처분에 대해서는 이의신청을 제기할 수 있고(제66조), 심사청구 또는 심판청구(제67조) 중 하나에 대한 결정을 거친 후 행정소송을 제기할 수 있다.

체납자 등에 대한 공매통지(「국세징수법」 제68조)는 국가의 강제력에 의하여 진행되는 공매에서 체납자 등의 권리 내지 재산상의 이익을 보호하기 위하여 법률로 규정한 절차적 요건이므로 체납자 등은 자신에 대한 공매처분전 절차인 공매통지의 하자를 공매처분의 취소사유(절차의 하자)로 주장할 수 있지만,[26] 다른 권리자에 대한 공매통지의 하자를 들어 공매처분의 위법사유로 주장하는 것은 허용되지 않는다.[27] 또한 공매통지 자체를

25) 박균성(각주 3), 385면.

26) 대법원 2008. 11. 27. 선고 2007두18154 전원합의체 판결; 대법원 2011. 3. 24. 선고 2010두25527 판결.

27) "관할 행정청이 체납자인 부동산소유자 또는 그 임차인에게 한국자산관리공사의 공매대행사실을 통지하지 않았다거나 공매예고통지가 없었다는 이유만으로 매각처분이 위법하게 되는 것은 아니다." 대법원

항고소송의 대상으로 하여 그 취소 등을 구할 수는 없다.[28]

(3) 유 형

부담금, 점용료, 사용료, 통행료, 협력금, 분양대금, 대출원리금 등에 대한 강제징수는 국세나 지방세 체납처분의 예를 따르는 경우가 보통이다.

> 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 **제90조(강제징수)** 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제44조제2항에 따른 의무자가 그 비용을 내지 아니할 때에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

> 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 **제37조(부담금 등의 강제징수)** ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부담금·가산금 또는 납부금을 납부하지 아니한 자가 있을 때에는 납부기한을 정하여 서면으로 독촉하여야 한다.
> 1. 제20조제1항에 따른 부담금
> 2. 제23조에 따른 수익자부담금 또는 가산금
> 3. 제33조에 따른 납부금
> 4. 제36조에 따른 댐사용권자의 부담금
>
> ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 독촉을 받은 자가 그 납부기한까지 부담금·가산금 및 납부금을 납부하지 아니할 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

3. 이행강제금

(1) 의 의

비대체적인 작위의무·부작위의무·수인의무[29]를 불이행한 경우에 그 의무를 간접적으로 이행시키기 위하여 일정한 기간 안에 의무이행이 없을 때에는 일정한 금액의 이행

2008. 11. 20. 선고 2007두18154 판결; 대법원 2012. 7. 26. 선고 2010다50625 판결; 대법원 2013. 6. 28. 선고 2011두18304 판결.

28) 대법원 2011. 3. 24. 선고 2010두25527 판결.

29) 이행강제금은 비대체적 작위의무(예: 증인의 출석의무, 토지의 인도의무), 부작위의무(예: 특정 시설물에 대한 출입금지의무), 수인의무(예: 자신의 토지에 타인이 통행하는 것을 수용할 의무) 위반이 있는 경우 적용된다. 신상민, "행정상 강제수단의 관계와 체계화 방안", 영남법학 제42집, (2016. 6), 173면.

강제금을 부과할 것을 계고하고, 그 기간 안에 이행이 없는 경우 이행강제금을 부과하게 된다.[30]

대집행과 직접강제는 직접적 의무이행 확보수단인 데 반하여 이행강제금은 일정한 기간까지 의무를 이행하지 않을 때 일정한 금전적인 부담이 부과된다는 것을 통지함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 의무를 이행하게 하려는 간접적인 의무이행수단이라는 점에서 구별된다. 이에 따라 건축물에 관하여 대집행이 곤란한 경우 이를 대체할 수단으로 이행강제금을 활용하는 경우도 있다.

이행강제금은 장래의 이행을 확보하기 위한 강제수단일 뿐이어서 의무의 불이행시에는 여러 차례에 걸쳐 부과할 수도 있으며,[31] 처벌적 성격의 과태료와 성질을 달리하기 때문에 과태료나 형벌과 병과될 수도 있다.[32]

(2) 쟁 점

1) 상당한 이행기한의 통지

이행에 필요한 상당한 기한을 정하여 통지하여야 한다. 예컨대, 「건축법」 제79조 제1항 및 제80조 제1항에 의하면, 허가권자는 먼저 건축주 등에 대하여 상당한 기간을 정하여 시정명령을 하고, 건축주 등이 그 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니하면, 다시 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행할 수 있는 기회를 주어야 하는데, 이런 경우가 아니면 이행강제금을 부과할 수 없다.[33]

2) 이행강제금 부과에 앞선 시정명령 절차

이행강제금을 부과·징수할 때 그에 앞서 시정명령 절차를 다시 거쳐야 할 필요는 없다.

30) 법제처, 법령입안심사기준, 2006, 200면.
31) 홍정선(각주 19), 668면.
32) 헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2009헌바140 결정.
33) 대법원 2010. 6. 24. 선고 2010두3978 판결.

(3) 유 형

이행강제금의 부과는 권력적·침해적 행위이므로 법적 근거가 필요하다. 이행강제금의 부과에 관한 요건이나 절차 등을 규정한 일반법은 없고, 각 개별법에서 이행강제금에 관한 조문을 별도로 두고 있다. 「건축법」이나 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」이 그러하다.

「건축법」 제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로 한다)이 85제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.

1. 건축물이 제55조와 제56조에 따른 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 또는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우에는 「지방세법」에 따라 해당 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액
2. 건축물이 제1호 외의 위반 건축물에 해당하는 경우에는 「지방세법」에 따라 그 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액

② 허가권자는 영리목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 대통령령으로 정하는 경우에 제1항에 따른 금액을 100분의 50의 범위에서 가중할 수 있다.

③ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고(戒告)하여야 한다.

④ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다.

⑤ 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하면 총 부과 횟수가 5회를 넘지 아니하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 부과 횟수를 따로 정할 수 있다.

⑥ 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.
⑦ 허가권자는 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」 제6조(이행강제금) ① 제5조제1항제1호에 따른 과징금을 부과받은 자는 지체 없이 해당 부동산에 관한 물권을 자신의 명의로 등기하여야 한다. 다만, 제4조제2항 단서에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하며, 자신의 명의로 등기할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 소멸된 후 지체 없이 자신의 명의로 등기하여야 한다.
② 제1항을 위반한 자에 대하여는 과징금 부과일(제1항 단서 후단의 경우에는 등기할 수 없는 사유가 소멸한 때를 말한다)부터 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 10에 해당하는 금액을, 다시 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 20에 해당하는 금액을 각각 이행강제금으로 부과한다.
③ 이행강제금에 관하여는 제5조제4항부터 제7항까지의 규정을 준용한다.

4. 직접강제

(1) 의 의

직접강제란 공법상의 의무불이행이 있는 경우에 의무자의 신체나 재산에 실력을 가하여 의무의 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현하는 행정작용을 말한다.[34]

(2) 쟁 점

직접강제는 국민에 대한 즉각적·직접적 침해수단이기 때문에 다른 행정상 강제이행수단들보다 법률유보나 비례의 원칙이 보다 엄격하게 준수되어야 하며, 행정상 강제집행수단 중에서 국민의 인권을 가장 크게 제약하는 것이기 때문에 다른 강제집행수단으로 의무이행을 강제할 수 없을 때에 한하여 최후의 수단으로 인정되어야 한다.[35] 따라서 직접강제를 함에 있어 법률상 엄격한 절차법적·실체법적 통제가 가해져야 한다. 현행법에

34) 박균성(각주 3), 384면.
35) 박균성(각주 3), 385면.

서도 기본권 존중의 견지에서 예외적으로 인정하고 있다. 이러한 직접강제의 성질에 따라 그 의미·내용·범위·유형·한계 등이 현행 법률상의 형태보다는 보다 명확하게 규정되는 것이 바람직하다.

(3) 유 형

대집행을 제외한 다른 행정상 강제집행수단과 마찬가지로 직접강제에 관한 일반법 역시 마련되어 있지 않으며, 일부 개별법에 사업장의 폐쇄조치와 같은 형태로 제시되어 있을 뿐이다.

「먹는물관리법」 제46조(폐쇄조치 등) ①시·도지사는 제21조제1항부터 제5항까지의 규정을 위반하여 허가를 받지 아니하거나, 등록 또는 신고를 하지 아니하고 영업을 하거나, 제48조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 허가 또는 등록이 취소되거나 영업정지처분을 받은 후에도 계속해서 영업을 하면, 그 사업장을 폐쇄하기 위하여 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.
1. 그 사업장의 간판이나 그 밖의 영업표지물의 제거 또는 삭제
2. 그 사업장이 적법한 사업장이 아님을 알리는 게시문의 부착
3. 그 사업장의 시설물이나 그 밖의 영업에 사용하는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

② 시·도지사는 제1항제2호·제3호에 따른 게시물의 부착이나 봉인을 한 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 게시물을 떼어내거나 봉인을 해제할 수 있다.
1. 게시물의 부착이나 봉인을 계속할 필요가 없다고 인정되는 경우
2. 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인이 그 사업장을 폐쇄할 것을 약속한 경우
3. 그 밖에 정당한 사유를 들어 게시물을 떼어내거나 봉인의 해제를 요청하는 경우

③ 시·도지사가 제1항에 따른 조치를 하려면 그 영업을 하는 자 또는 대리인에게 미리 서면으로 알려 주어야 한다. 다만, 급박한 사유가 있으면 알리지 아니할 수 있다.

④ 제1항에 따른 조치는 그 영업을 할 수 없게 하는 데에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다.

⑤ 제1항에 따른 조치를 하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

「식품위생법」 제79조(폐쇄조치 등) ① 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제37조제1항, 제4항 또는 제5항을 위반하여 허가받지 아니하거나 신고 또는 등록하지 아니하고 영업을 하는 경우 또는 제75조제1항 또는 제2항에 따라 허가 또는 등록이 취소되거나 영업소 폐쇄명령을 받은 후에도 계속하여 영업을 하는 경우에는 해당 영업소를 폐쇄

하기 위하여 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.
1. 해당 영업소의 간판 등 영업 표지물의 제거나 삭제
2. 해당 영업소가 적법한 영업소가 아님을 알리는 게시문 등의 부착
3. 해당 영업소의 시설물과 영업에 사용하는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)
② 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제3호에 따라 봉인한 후 봉인을 계속할 필요가 없거나 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인이 해당 영업소 폐쇄를 약속하거나 그 밖의 정당한 사유를 들어 봉인의 해제를 요청하는 경우에는 봉인을 해제할 수 있다. 제1항제2호에 따른 게시문 등의 경우에도 또한 같다.
③ 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 조치를 하려면 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인에게 문서로 미리 알려야 한다. 다만, 급박한 사유가 있으면 그러하지 아니하다.
④ 제1항에 따른 조치는 그 영업을 할 수 없게 하는 데에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다.
⑤ 제1항의 경우에 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표 및 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령 등 대통령령으로 정하는 사항이 기재된 서류를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

제2절 새로운 유형의 실효성 확보수단

1. 과징금

(1) 의 의

과징금이란 행정법규의 위반이나 행정법상의 의무 위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익에 따라 행정기관이 과하는 행정상 제재금을 말한다.[36] 이는 행정법상의 의무를 위반한 자로부터 일정한 금전적 이익을 박탈함으로써 의무이행을 확보하려는 제재수단을 말하는 바, 벌(罰)이 아니란 점에서 과태료와 구별되며, 제재수단이라는 점에서 이행강제금(집행벌)과도 구별된다.[37]

36) 박균성(각주 3), 402면.
37) 김철용, 행정법, 박영사, 2011, 445면.

통상 과징금 부과처분은 재량행위로 규정되어 있고,[38] 이 경우 비례의 원칙 등 재량권의 일탈·남용이 있으면 당해 과징금 부과처분은 위법하게 된다.[39] 과징금 부과행위의 법적 성질은 침익적 행정행위이므로 과징금 부과처분에는 원칙상 행정절차법이 적용되고, 과징금 부과처분은 '처분성'이 인정되어 항고쟁송의 대상이 된다. 실제로 과징금 부과처분에 대해서는 이미 상당수의 취소소송이 제기되었거나 제기되고 있다.[40]

(2) 쟁 점

과징금 부과처분을 형사처벌과 아울러 예정하고 있더라도 이중처벌금지원칙에 위반된다고 볼 수 없으며,[41] 이 과징금 부과처분에 대하여 공정력과 집행력을 인정한다고 하여 이를 확정판결 전의 형벌집행과 같은 것으로 보아 무죄추정의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.[42]

---

38) 벌금이나 과태료는 기속행위이나, 과징금이나 이행강제금 등은 재량행위로 보는 것이 일반적이다(신상민, 181면). 그러나 이를 기속행위로 본 판례도 있다; 대법원 2007.7.12. 2005두17287 : 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제3조 제1항, 제5조 제1항, 같은 법 시행령 제3조 제1항의 규정을 종합하면, 명의신탁자에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부는 기속행위에 해당한다. 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 시행령 제3조의2 단서는 조세를 포탈하거나 법령에 의한 제한을 회피할 목적이 아닌 경우에 과징금의 100분의 50을 감경할 수 있다고 규정하고 있고, 이는 임의적 감경규정임이 명백하므로, 위와 같은 감경사유가 존재하더라도 과징금을 감경할 것인지 여부는 과징금 부과관청의 재량에 속한다.

39) 박균성(각주 3), 418면.

40) "과징금은 원칙적으로 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재이므로, 법이 규정한 범위 내에서 그 부과처분 당시까지 부과관청이 확인한 사실을 기초로 일의적으로 확정되어야 할 것인지, 추후에 부과금 산정기준이 되는 새로운 자료가 나왔다고 하여 새로운 부과처분을 할 수 있는 것은 아니다." 대법 2002.5.28. 선고 2000두6121 판결

41) "과징금은 행정상 제재금이고 범죄에 대한 국가의 형벌권의 실행으로서의 과벌이 아니므로 행정법규 위반에 대하여 벌금이나 범칙금 이외에 과징금을 부과하는 것은 이중처벌 금지의 원칙에 반하지 않는다." 헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92바38 결정.
이에 대하여 "헌법 제12조 제1항에서 말하는 처벌을 반드시 사법에 의한 처벌에 한정하지 아니하므로 법률이 사법에 의한 처벌로서 행정형벌을 규정함과 동시에 행정에 의한 처벌로서 과징금을 규정한 것은 헌법 제13조 제1항의 이중처벌금지에 위반된다고 본다"는 견해도 있다. 박정훈, "행정법과 법철학-현대행정법에 있어 순수법학의 의의-", 행정법연구 제7호, 행정법이론실무학회, 2001, 216면.

42) "부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제5조에 규정된 과징금은 그 취지와 기능, 부과의 주체와 절차 등에 비추어 행정청이 명의신탁행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하거나 위 법률에 따른 실명등기의무의 이행을 강제하기 위하여 의무자에게 부과·징수하는 것일 뿐 그것이 헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 처벌에 해당한다고 할 수 없으므로 위 법률에서 형사처벌과 아울러 과징금의 부과처분을 할 수 있도록 규정하고 있다 하더라도 이중처벌금지 원칙에 위반한다고 볼 수 없다." 대법원 2007. 7. 12. 선고 2006

그러나 이와 같이 형사처벌과 과징금의 부과가 이중처벌에 해당하지 않는다는 견해에 따라 법령상 의무의 위반이라는 영역에 과징금 처분이 포함되면서 과태료와 과징금의 구분을 어렵게 하는 경우가 발생하고 있다.

(3) 유 형

통상적으로 과징금은 경제법상 의무를 위반한 자가 해당 위반행위로 경제적 이익을 얻을 것이 예정되어 있는 경우 의무위반행위로 인한 불법적 이익을 박탈하기 위하여 도입된 것이지만,[43] 현행 법률에서는 그 외에도 여러 형태가 존재한다. 과징금의 유형을 크게 구분하면, 경제적 이익(부당이득) 환수를 위한 과징금, 영업정지를 대체하는 과징금, 순수한 금전적 제재로서의 과징금 등으로 구분할 수 있고, 부과금액도 위반행위와 책임을 중심으로 부당이득액 등을 고려하여 부과금액을 정하는 경우, 부당이득액을 주로 고려하는 경우, 위반행위의 가벌성과 책임을 주로 고려하는 경우 등 다양한 기준이 있다.[44]

과징금은 일정한 부과기준이나 부과금액 등이 존재하는 것이 아니며, 개별 법률마다 그 형식이나 내용 등이 일정하지 않으므로, 이를 유형화하는 것은 다소 어려우나, 과징금을 규정하고 있는 관계 법령의 취지・목적 및 성격 등에 착안하여 다음과 같이 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.[45][46]

두4554 판결; "구 독점규제및공정거래에관한법률 제23조 제1항 제7호, 같은 법 제24조의 2 소정의 부당지원행위를 한 지원주체에 대한 과징금은 그 취지와 기능, 부과의 주체와 절차 등을 종합할 때 부당지원행위의 억지라는 행정목적을 실현하기 위한 입법자의 정책적 판단에 기하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적 성격에 부당이득환수적 요소도 부가되어 있는 것이라고 할 것이어서 그것이 헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 처벌에 해당한다고 할 수 없으므로 구 독점규제및공정거래에관한법률에서 형사처벌과 아울러 과징금의 부과처분을 할 수 있도록 규정하고 있다 하더라도 이중처벌금지원칙이나 무죄추정원칙에 위반된다거나 사법권이나 재판청구권을 침해한다고 볼 수 없다." 대법원 2004. 4. 9. 선고 2001두6197 판결.

43) 이준서, 수질자동측정기기 부착 사업장에 대한 과징금제도 도입에 관한 법제 분석, 한국법제연구원, 2013, 5면.

44) 이준서, 앞의 보고서, 5면. 과징금은 현재 110여개 법률에서 규정하고 있으며, 그 중 영업대체 과징금은 94개 법률, 부당이득환수 과징금은 24개 법률에서 규정하고 있다.

45) 이 구분체계는 박영도・김호정, 과징금제도의 운용실태 및 개선방안, 한국법제연구원, 2002, 29-40면을 참조한 것이다. 과징금을 유형화하는 견해를 보면, ① 원래의 과징금제(행정제재금), 변형과징금(독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금, 대기환경보전법상의 과징금, 여객자동차 운수사업법상의 과징금)으로 구분하는 견해, ② 법령위반행위에 따른 부당이득을 환수하는 성격을 갖거나 부당이득을 환수하는 성격과 행정제재의 성

1) 제1유형: 경제적 이익 환수 과징금

첫 번째 유형은 경제법상의 의무위반 행위로 얻은 불법적인 경제적 이익을 환수하기 위하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 입법유형인데, 불법이익의 환수 수단으로 일반적으로 인정되던 「형법」상의 몰수·추징제도 등이 엄격한 형사절차에 의하여 운영됨으로써 경제사범의 제재에 요구되는 융통성이 제약을 받는다는 점을 고려하여 고안된 제도이다.[47]

이 유형은 법률의 규정에 따라 환수 범위를 명확히 하고 이에 따른 행정처분으로 과징금을 부과·징수하게 되는데 행정청이 운영하기 때문에 비교적 법령에서 부과금액 등이 명확하게 규정되어 있지만 집행 과정에서는 행정청의 재량이 폭넓게 적용된다는 점이 특징이다.[48]

첫 번째 유형의 과징금을 규정한 대표적인 법률로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 있는데, 이 법은 1980년 12월에 과징금 제도를 처음 도입하면서, 법 제6조에서 당시 경제기획원 장관이 가격인하명령에 불응한 시장지배적 사업자에게 그 가격 인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납입하도록 하고 이를 과징금이라 규정하고 있다.[49]

격을 동시에 갖는 과징금, 사업의 취소에 갈음하거나 사업의 취소와 선택 관계에 놓이는 과징금으로 구분하는 견해가 있다.

46) 과징금의 유형화에 대하여 다음과 같이 서술하고 있다. 과징금에 대한 다양한 유형화를 통해 시사될 수 있는 점은, 과징금에 대한 이해에 있어서는 제도 자체에 의한 일반적이고 고정된 법리적 틀이 중요한 의미를 가지는 것이 아니라, 과징금제도가 추구하는 개별적이고 구체적인 목적에 대한 고려가 중요하다는 것이다. 조성규, "전기통신사업법상 과징금 제도에 관한 고찰", 행정법연구 제20호, 행정법이론실무학회, (2008. 4), 119면.

47) 법제처(각주 30), 187-188면.

48) 법제처, 앞의 책, 188면.

49) 법제처, 앞의 책, 156면.

> **「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제6조 (과징금)** 공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액(대통령령이 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우(이하 "매출액이 없는 경우등"이라 한다)에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

이 유형의 과징금은 ① 법률의 취지에 부합하지 않는 경제적 이익을 있는 자에게 부과한다는 점, ② 과징금의 상한을 정하고 있다는 점이 요건이 된다. 이 밖에도 제1유형의 과징금은 대체로 경제 관련 법령에서 도입되어 시행되고 있으며, 「대외무역법」, 「부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률」, 「증권거래법」, 「하도급거래공정화에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」등이 있다.

2) 제2유형: 영업정지 대체 과징금

두 번째 유형은 허가취소·영업정지와 선택적으로 또는 영업정지에 갈음하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 입법유형이다.

영업정지처분은 허가처분 등 수익적(授益的) 행정행위에 대한 사후적인 관리수단으로서 영업자가 허가 등에 따른 행정상의 의무를 위반할 때 제재로서 가하는 강력한 수단이라는 효과가 있으나, 이로 인하여 발생하게 될 일반 국민에 대한 불편을 최소화하고자, 해당 영업이 공익적인 성격을 갖춘 경우 영업정지에 갈음하여 금전적인 제재를 부과하도록 하는 것이다.[50]

50) "이 유형에 속하는 법률이 최초로 등장한 것은 「자동차운수사업법」으로, 1981년 12월 개정당시 법 제31조에서 사업의 정지, 면허 또는 등록의 취소사유를 규정하고 제31조의2에서 위 제31조에 해당하여 사업정지처분을 할 사유가 발생한 경우에 교통부장관은 사업정지처분에 갈음하여 위반행위의 종별과 정도에 따라 500만원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하였다." 이준서(각주 43), 7면.

「여객자동차 운수사업법」 제88조 (과징금 처분) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객자동차 운수사업자가 제49조의6제1항 또는 제85조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 사업정지 처분을 하여야 하는 경우에 그 사업정지 처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람들에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 때에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다.

(이하 생략)

이 유형의 과징금은 ① 법률에서 정하고 있는 영업정지 처분에 상응하는 위반이 있어야 한다는 점, ② 해당 영업이 일정한 공익성을 지니고 있어 영업정지 처분에 따른 국민적인 불편함 또는 공익을 해칠 우려가 있어야 한다는 점, ③ 과징금의 상한을 정하고 있다는 점이 요건이다.[51] 이 유형은 「건설산업기본법」, 「고압가스안전관리법」, 「관광숙박시설지원 등에 관한 법률」, 「관광진흥법」, 「국민건강보험법」, 「마약류 관리에 관한 법률」 등에 규정되어 있다.

3) 제3유형: 순수한 금전적 제재로서의 과징금

세 번째 유형은 법 조문에서는 과징금이라는 용어를 사용하고 있지만 과징금의 법적 성격을 비롯한 과징금 제도의 취지·목적면에서 다소 상이한 이유를 통하여 과징금을 규정하고 있는 경우를 말한다.

「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」 제5조 (과징금) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 해당 부동산 가액(價額)의 100분의 30에 해당하는 금액의 범위에서 과징금을 부과한다.

1. 제3조제1항을 위반한 명의신탁자
2. 제3조제2항을 위반한 채권자 및 같은 항에 따른 서면에 채무자를 거짓으로 적어 제출하게 한 실채무자(實債務者)

(이하 생략)

51) 이준서, 앞의 보고서, 8면.

이 유형에 속하는 과징금은 일정한 행정법상의 의무위반에 대한 단순한 금전적 제재에 불과하여 실질적으로는 과태료와 별로 다를 바가 없어,[52] 법률에 규정되어 있는 명칭은 과징금과는 다르지만 그 명칭과는 상관없이 성격상 과징금과 유사하다.[53]

4) 과징금의 도입 현황 분석

앞서 살펴보았듯이, 우리나라에서 처음으로 도입된 과징금 제도는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 것으로 경제법령상의 의무위반행위로 인한 불법적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익에 따라 과하는 일종의 '행정제재금'의 성격이었다.[54]

이후 「대기환경보전법」, 「여객자동차 운수사업법」 등에서 과징금제도를 규정하였는데, 이는 국민(소비자)의 불편해소를 위하여 영업정지처분에 갈음하여 부과하는 것으로, 이러한 영업정지를 대체하는 과징금의 유형이 더욱 일반화되어 있다.

이 유형의 과징금은 대체적으로 영업정지 등에 갈음하여 규정된 경우와 영업정지 등과 선택적으로 병렬 규정된 경우(시정조치와 병렬 규정된 경우 포함)로 나누어 볼 수 있으나, 영업정지처분에 갈음하여 부과하도록 규정된 경우가 대부분이다.

영업정지처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 한 법률 중에 "그 사업정지가 당해 사업이용자등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는"으로 표현되는 공익요건을 두고 있는 경우가 많다. 일반적인 유형은 아니지만, 「항만법」과 같이 예선업자에 대한 영업정지시 사용할 예선이 없는 경우 사업정지에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 규정한 경우도 있고(제35조), 「대외무역법」과 같이 시정조치와 과징금을 선택적으로 규정하고 있는 경우도 있다(제33조 제6항).

---

52) 법제처(각주 30), 189면.

53) 이준서(각주 43), 8면.

54) "독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금은 그 취지와 기능, 부과의 주체와 절차 등을 종합할 때 행정목적을 실현하기 위하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적 성격에 부당이득환수적 요소도 부과되어 있다." 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 결정.

한편, 최근 과징금의 유형 중에서는 전통적인 경제적 이익 환수를 목적으로 하는 것이 아니라, 인증이나 등록 등의 의무를 위반한 것에 대한 처분적 성격이 과징금도 늘어나고 있다. 다음 사례와 같이 「대기환경보전법」이라는 하나의 법률에 두 가지 유형의 과징금 처분에 관한 규정을 두고 있으면서, 하나는 영업정지처분에 갈음하기 위한 것으로, 다른 하나는 인증을 받지 아니하고 영업을 한 경우 부과하는 것으로 각각 근거 조문을 두고 있다. 법령상 의무의 위반이라는 영역에 과징금 처분이 포함되면서 과태료와 과징금의 구분을 어렵게 하는 경우가 발생하고 있다.

「대기환경보전법」 제37조(과징금 처분) ①시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 배출시설을 설치·운영하는 사업자에 대하여 제36조에 따라 조업정지를 명하여야 하는 경우로서 그 조업정지가 주민의 생활, 대외적인 신용·고용·물가 등 국민경제, 그 밖에 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있다고 인정되는 경우 등 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 조업정지처분을 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. 「의료법」에 따른 의료기관의 배출시설
2. 사회복지시설 및 공동주택의 냉난방시설
3. 발전소의 발전 설비
4. 「집단에너지사업법」에 따른 집단에너지시설
5. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교의 배출시설
6. 제조업의 배출시설
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 배출시설

「대기환경보전법」 제56조(과징금 처분) ① 환경부장관은 자동차제작자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 자동차제작자에 대하여 매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 이 경우 과징금의 금액은 500억원을 초과할 수 없다.

1. 제48조제1항을 위반하여 인증을 받지 아니하고 자동차를 제작하여 판매한 경우
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제48조에 따른 인증 또는 변경인증을 받은 경우
3. 제48조제1항에 따라 인증받은 내용과 다르게 자동차를 제작하여 판매한 경우

② 제1항에 따른 과징금은 위반행위의 종류, 배출가스의 증감 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 부과한다.

③ 제1항에 따라 부과되는 과징금의 징수 및 용도에 관하여는 제37조제4항 및 제5항을 준용한다.

2. 가산세

(1) 의 의

가산세란 세법상의 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 그 세법에 의하여 산출된 세약에 가산하여 징수되는 세금을 말한다(「국세기본법」 제2조 제4호).[55] 가산세는 세금의 형태로 가하는 행정벌의 성질을 가진 제재이므로 그 의무해태에 정당한 사유가 있는 경우에 부과할 수 없다.[56] 가산세는 연체금에 해당하며 금전채무의 이행에 대한 간접강제의 효과를 갖는다.

(2) 유 형

「국세징수법」 제21조(가산금) ① 국세를 납부기한까지 완납하지 아니하였을 때에는 그 납부기한이 지난 날부터 체납된 국세의 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.
② 체납된 국세를 납부하지 아니하였을 때에는 납부기한이 지난 날부터 매 1개월이 지날 때마다 체납된 국세의 1천분의 12에 상당하는 가산금을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 다만, 체납된 국세의 납세고지서별·세목별 세액이 100만원 미만인 경우는 제외한다.
③ 제2항에 따른 가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.
④ 제1항 및 제2항은 국가와 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함한다)에 대하여는 적용하지 아니한다.
⑤ 상호합의절차가 진행 중이라는 이유로 체납액의 징수를 유예한 경우에는 제2항을 적용하지 아니하고 「국제조세조정에 관한 법률」 제24조제5항에 따른 가산금에 대한 특례를 적용한다.

국세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 그 납부기한이 지난날로부터 체납된 국세에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. 다만, 국가와 지방자치단체에 대해서는 그러하지 아니하다(「국세징수법」 제21조).

체납된 국세를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날로부터 매 1월이 지날

55) 박균성(각주 3), 404면.
56) 대법원 1992. 4. 28. 선고 91누9848 판결.

때마다 체납된 국세의 1천분의 12에 상당하는 가산금(중가산금)을 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 중가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다. 다만, 체납된 국세의 납세고지서별·세목별 세액이 100만 원 미만인 때에는 중가산금을 징수하지 않는다(국세징수법 제22조 제1항, 제2항).

3. 행정상 공표

(1) 의 의

행정상 공표란 행정법상의 의무 위반 또는 의무불이행이 있는 경우에 그 위반자의 성명, 위반사실 등을 일반에게 공개하여 명예 또는 신용에 침해를 가함으로써 심리적인 압박을 가하여 행정법상의 의무이행을 확보하는 간접강제수단을 말한다.[57]

(2) 쟁 점

행정법상의 의무위반자의 명단을 공표하는 것은 그의 명예, 신용 또는 프라이버시에 대한 침해를 초래한다.[58] 따라서 법률에 근거가 있는 경우에 한하여 명단의 공표가 가능하다. 법률에 근거가 있다고 하더라도 비례의 원칙에 따라 명예, 신용, 인격권 또는 프라이버시권과 공표로 달성하고자 하는 공익 간에 이익형량을 하여 명단공표의 위법 여부를 판단하여야 한다.[59]

(3) 유 형

체납기간 1년 이상·5억원 이상의 고액·상습세금체납자의 명단공개(「국세기본법」 제85조의5), 유사석유제품의 제조·수입·판매금지 위반 사실의 공표(「석유 및 석유대체연료사업법」 제25조 제26항), 위반건축물표지의 설치(「건축법」 제79조 제4항, 동법 시행규

57) 박균성(각주 3), 405면.
58) 박균성, 앞의 책, 405면.
59) 대법원 1998. 7. 14. 선고 96다17257 판결.

칙 제40조)와 미성년자에 대한 성범죄자(「아동청소년의 성보호에 관한 법률」 제20조 제2항)의 등록정보의 공개가 그 예이다.

> **「건설산업기본법」** 제86조의4(상습체불건설업자 명단 공표 등) ① 국토교통부장관은 직전연도부터 과거 3년간 제34조제1항(제32조제4항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 제81조 또는 제82조에 따른 처분(불복절차가 진행 중인 처분은 제외하며, 동일한 위반행위로 인하여 2회 이상의 처분을 받은 경우에는 그 처분 횟수를 1회로 본다)을 2회 이상 받은 건설업자 중 하도급대금, 건설기계 대여대금 및 건설공사용 부품대금의 체불 총액이 3천만원 이상인 자(이하 "상습체불건설업자"라 한다)의 명단을 공표하여야 한다. 다만, 상습체불건설업자의 사망, 실종선고로 명단공표의 실효성이 없는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
> ② 제1항에 따른 상습체불건설업자 명단의 공표 여부를 심의하기 위하여 국토교통부에 상습체불건설업자명단 공표심의위원회(이하 이 조에서 "심의위원회"라 한다)를 둔다.
> ③ 국토교통부장관은 심의위원회의 심의를 거친 공표 대상 건설업자에게 명단 공표 대상자임을 통지하고 3개월 이상의 기간을 정하여 소명 기회를 주어야 한다.
> ④ 국토교통부장관은 제23조에 따른 시공능력 평가 시 상습체불건설업자의 체불 이력을 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 반영할 수 있다.
> ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 상습체불건설업자 명단 공표 방법, 심의위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

> **「환경정책기본법」** 제30조(환경보전을 위한 규제 등) ③ 환경부장관 및 지방자치단체의 장은 사업자가 환경보전을 위한 관계 법령을 위반한 것으로 판명되어 행정처분을 한 경우 그 사실을 공표할 수 있다. 다만, 사업자의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공표될 경우 사업자의 정당한 이익을 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 사항은 그러하지 아니하다.

4. 공급거부

(1) 의 의

공급거부라 함은 행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 행정상의 서비스 또는 재화의 공급을 거부하는 행위를 말한다.[60] 국민생활에 필수적인 전기, 수도와 같은 재화 또는 서비스의 제공을 거부함으로써 행정법상 의무의 이행을 간접적으로 강제

60) 박균성(각주 3), 408면.

하는 수단이다.[61]

(2) 쟁 점

행정법상의 의무위반 또는 의무불이행이 있다고 해서 공급거부가 항상 적법하게 인정될 수 있는 것은 아니다. 실정법상으로 정당한 이유 없이 공급거부를 할 수 없다는 명문의 규정을 둔 예(「수도법」 제39조제1항)도 있으나, 명문규정의 유무를 불문하고 법률의 근거를 요한다.[62] 공급거부가 비례의 원칙에 반하는 경우에 당해 공급거부는 위법하다. 공급거부가 부당결부금지의 원칙에 반하게 되는 경우도 존재한다.

(3) 유 형

> **「전기사업법」** 제14조(전기공급의 의무) 발전사업자 및 전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 전기의 공급을 거부하여서는 아니 된다.

「전기사업법」의 경우, 발전사업자 등이 정당한 사유 없이 전기의 공급을 거부할 수 없도록 하면서, 요금을 납부하지 아니하거나 정당한 조건에 따르지 아니하고 전기의 공급을 요청하는 경우 등의 사유에 대해서는 전기의 공급을 거부할 수 있도록 하고 있다.

5. 관허사업의 제한

(1) 의 의

관허사업의 제한은 행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 각종 인·허가를 거부할 수 있게 함으로써 행정법상 의무의 준수 또는 의무의 이행을 확보하려는 간접적 강제수단이다.[63]

61) 박균성, 앞의 책, 408면.
62) 홍정선(각주 19), 709면.
63) 박균성(각주 3), 409면.

(2) 쟁 점

관허사업제한조치가 부당결부금지의 원칙에 반하는 경우가 있는데, 이는 관허사업제한조치와 의무 위반 또는 의무불이행이 실질적 관련이 없는 경우이다. 의무불이행과 관련이 있는 관허사업의 제한(예컨대, 건축법 제79조의 관허사업의 제한)은 부당결부금지의 원칙에 반하지 않는다고 보는 것이 일반적인 견해이다.[64] 반면, 의무불이행과 관련이 없는 관허사업의 제한이 부당결부금지의 원칙에 반하는지에 관하여 견해의 대립이 있다.[65] 판례는 "행정법규 위반에 대하여 가하는 제재조치는 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 의반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되고 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없더라도 부과할 수 있다"고 한다.[66]

(3) 유 형

관허사업의 제한에는 의무 위반사항과 관련이 있는 사업에 대한 것, 예컨대 「건축법」 제79조 제2항의 위법건축물을 이용한 영업허가의 제한과 같이 관련 관허사업제한과 의무 위반사항과 관련이 없는 사업 일반에 대한 것, 즉 「국세징수법」 제7조의 국세체납자에 대한 일반적 관허사업의 제한, 「병역법」 제76조의 병역의무 불이행자에 대한 관허사업의 제한과 같은 일반적 관허사업제한이 있다.

> **「건축법」** 제79조(위반 건축물 등에 대한 조치 등) ② 허가권자는 제1항에 따라 허가나 승인이 취소된 건축물 또는 제1항에 따른 시정명령을 받고 이행하지 아니한 건축물에 대하여는 다른 법령에 따른 영업이나 그 밖의 행위를 허가·면허·인가·등록·지정 등을 하지 아니하도록 요청할 수 있다. 다만, 허가권자가 기간을 정하여 그 사용 또는 영업, 그 밖의 행위를 허용한 주택과 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

64) 박균성, 앞의 책, 411면.
65) 박균성, 앞의 책, 411면.
66) 대법원 2012. 5. 10. 선고 2012두1297 판결.

허가·인가·면허·특허·등록 등을 하지 아니한 경우 주무관청에 관허사업의 제한을 요구할 수 있도록 한 조문들이 있다.

「국세징수법」 제7조(관허사업의 제한) ① 세무서장(지방국세청장을 포함한다. 이하 이 조 및 제7조의2제1항에서 같다)은 납세자가 대통령령으로 정하는 사유 없이 국세를 체납하였을 때에는 허가·인가·면허 및 등록과 그 갱신(이하 "허가등"이라 한다)이 필요한 사업의 주무관서에 그 납세자에 대하여 그 허가등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다.

② 세무서장은 허가등을 받아 사업을 경영하는 자가 국세를 3회 이상 체납한 경우로서 그 체납액이 500만원 이상일 때에는 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고 그 주무관서에 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

「지방세징수법」 제7조(관허사업의 제한) ① 지방자치단체의 장은 납세자가 대통령령으로 정하는 사유 없이 지방세를 체납하면 허가·인가·면허·등록 및 대통령령으로 정하는 신고와 그 갱신(이하 "허가등"이라 한다)이 필요한 사업의 주무관청에 그 납세자에게 허가등을 하지 아니할 것을 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 허가등을 받아 사업을 경영하는 자가 지방세를 3회 이상 체납한 경우로서 그 체납액이 30만원 이상일 때에는 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고, 그 주무관청에 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

③ 지방자치단체는 30만원 이상 100만원 이하의 범위에서 제2항에 따른 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있는 기준이 되는 체납액을 해당 지방자치단체의 조례로 달리 정할 수 있다.

「질서위반행위규제법」 제52조(관허사업의 제한) ① 행정청은 허가·인가·면허·등록 및 갱신(이하 "허가등"이라 한다)을 요하는 사업을 경영하는 자로서 다음 각 호의 사유에 모두 해당하는 체납자에 대하여는 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 할 수 있다.

1. 해당 사업과 관련된 질서위반행위로 부과받은 과태료를 3회 이상 체납하고 있고, 체납발생일부터 각 1년이 경과하였으며, 체납금액의 합계가 500만원 이상인 체납자 중 대통령령으로 정하는 횟수와 금액 이상을 체납한 자
2. 천재지변이나 그 밖의 중대한 재난 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유 없이 과태료를 체납한 자

② 허가등을 요하는 사업의 주무관청이 따로 있는 경우에는 행정청은 당해 주무관청에 대하여 사업의 정지 또는 허가등의 취소를 요구할 수 있다.

6. 시정명령

(1) 의 의

시정명령은 행정법규 위반에 의해 초래된 위법상태를 제거하는 것을 명하는 행정행위이다.[67] 시정명령을 받은 자는 시정의무를 부담하게 되며 시정의무를 이행하지 않는 경우에는 행정강제의 대상이 될 수 있고, 시정의무 위반에 대하여는 통상 행정벌이 부과된다.[68]

(2) 쟁 점

시정명령은 명확하고 이행 가능한 것이어야 한다.[69] 시정명령은 과거의 위반행위에 대한 중지 및 장래에 반복될 우려가 있는 동일한 유형의 행위에 대한 반복금지를 내용으로 할 수 있다.[70]

(3) 유 형

시정명령의 유형에는 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」과 같이 이력관리와 관련된 의무자들을 제시하는 것도 있고, 「건설기술 진흥법」과 같이 법률상 의무를 이행하지 아니하거나 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서와 같이 시정해야 할 기준 또는 위반사항을 명시한 것도 있다.

> **「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」** 제23조(시정명령) 농림축산식품부장관이나 시·도지사는 가축의 소유자, 농장경영자, 이력관리대상가축을 수입하거나 수출하는 자, 가축시장개설자, 도축업자, 수입식품등 수입·판매업자, 식육포장처리업자, 이력관리대상축산물판매업자, 식품접객업자, 집단급식소운영자 및 통신판매업자가 정당한 사유 없이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 준수하지 아니하는 경우에는 기간을 정하여 시정을 명할 수 있다.

67) 박균성(각주 3), 412면.
68) 박균성, 앞의 책, 412면.
69) 박균성, 앞의 책, 413면.
70) 대법원 2003. 2. 20. 선고 2001두5347 판결.

「**건설기술 진흥법**」 제80조(시정명령) 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설업자 또는 주택건설등록업자에 대하여는 기간을 정하여 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있다.

1. 제48조제2항에 따른 보고 의무를 이행하지 아니한 경우
2. 제55조제1항 및 제2항에 따른 품질관리계획 또는 품질시험계획을 성실히 이행하지 아니하거나 품질시험 또는 검사를 성실하게 수행하지 아니한 경우
3. 제62조제1항 및 제2항에 따른 안전관리계획을 성실히 이행하지 아니하거나 안전점검을 성실하게 수행하지 아니한 경우

「**감염병의 예방 및 관리에 관한 법률**」 제58조(시정명령) 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 소독업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1개월 이상의 기간을 정하여 그 위반사항을 시정하도록 명하여야 한다.

1. 제52조제1항에 따른 시설·장비 및 인력 기준을 갖추지 못한 경우
2. 제55조제1항에 따른 교육을 받지 아니하거나 소독업무 종사자에게 같은 조 제2항에 따른 교육을 받게 하지 아니한 경우

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 시정명령을 할 수 있는 경우와 시정명령의 내용이 다른 법률에 비해 구체적으로 제시된 예이다.

「**고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률**」 제4조의7(시정명령) ① 고용노동부장관은 제4조의6제2항에 따라 국가인권위원회로부터 구제조치 등의 권고를 받은 사업주가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 그 피해의 정도가 심각하다고 인정되면 피해자의 신청에 의하거나 직권으로 시정명령을 할 수 있다.

1. 피해자가 다수인인 연령차별행위에 대한 권고 불이행
2. 반복적 연령차별행위에 대한 권고 불이행
3. 피해자에게 불이익을 주기 위한 고의적 권고 불이행
4. 그 밖에 피해의 내용과 규모 등을 고려하여 시정명령이 필요하다고 고용노동부령으로 정하는 경우

② 제1항의 시정명령에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 연령차별행위의 중지
2. 피해의 원상회복
3. 연령차별행위의 재발방지를 위한 조치
4. 그 밖에 연령차별시정을 위하여 필요하다고 고용노동부령으로 정한 조치

③ 피해자의 신청에 따라 제1항에 따른 시정명령을 할 경우 그 신청을 받은 날부터 3개월 이내에 하여야 한다.

제3절 행정상 강제집행 상호간의 관계

1. 행정상 강제집행수단의 선택 기준

행정청이 행정의 실효성 확보를 위하여 의무자에게 의무의 내용을 강제적으로 실현하는 행위는 법률유보의 원칙이나 비례의 원칙을 준수하기 위한 목적 외에도, 해당 의무자에게 의무를 명하는 것 자체는 본래 의무자에게 부과된 의무의 성질이나 내용과는 별개의 행정작용이라는 이유 때문에, 별도의 법적 근거를 요하게 된다. 따라서 특정한 의무불이행에 대하여 어떠한 실효성 확보수단을 활용할 수 있도록 할 것인지는 우선적으로 법적 근거를 마련하는 입법자의 판단에 따라 결정된다.

그러나 대집행을 제외한 행정상 강제집행수단에 대해서는 각각의 개별법에 따라 의무이행을 확보하기 위한 규정을 정하고 있고 이를 총괄하는 일반법이 마련되어 있지 않기 때문에, 구체적인 의무불이행 사안에서 적용 가능한 강제집행수단이 복수인 경우에 어떠한 수단을 선택할지는 입법자가 아닌 행정청의 재량에 맡겨져 있다고 보아야 한다.[71] 이에 따라 행정청은 효과적이고 효율적인 행정목적의 달성과 국민의 권익보호라는 행정집행제도의 이념에 맞는 적절한 강제집행수단을 선택하여야 한다.

강제집행수단을 선택함에 있어서, 행정청의 재량권 행사는 비례의 원칙과 같은 법의 일반원칙에 의한 제한을 받기는 하겠지만, 아무래도 행정청은 행정의 효율성이라는 측면을 강조할 수밖에 없기 때문에 의무자에게 부담이 적은 수단을 선택하기 보다는 의무이행을 직·간접적으로 강제하는 효과가 큰 수단을 선택하리라고 예측해볼 수 있을 것이다. 이처럼 재량권 행사의 구체적인 선택기준 또는 각 강제집행수단 사이의 우선순위

71) "개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 허가권자는 행정대집행과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있고, 행정대집행과 이행강제금 부과가 동시에 이루어지는 것이 아니라 허가권자의 합리적인 재량에 의해 선택하여 활용하는 이상 이를 중첩적인 제재에 해당한다고 볼 수 없다." 헌법재판소 2011. 10. 15. 선고 2009헌바 140 결정.

가 마련되어 있지 않은 상황에서는 실무상으로 적법·타당한 재량권의 결정과 행사를 담보하기가 어렵다는 현실적인 문제점이 있다.

행정상 강제집행수단이 구체적인 의무의 부과 및 의무의 불이행이 발생하는 경우에 적용된다고 한다면, 의무의 성질에 따라 대체적 작위의무 위반에 대해서는 대집행, 이행강제금, 직접강제를 선택적으로 적용할 수 있고, 비대체적 작위의무·부작위의무·수인의무 위반에 대해서는 이행강제금, 직접강제를 활용할 수 있다.[72] 의무의 내용에 따라 금전납부의무 위반이 문제되는 경우 강제징수나 이행강제금이 적용될 것이다.

<표 3> 의무의 종류에 따른 행정상 강제집행의 종류

의무의 종류		강제집행의 종류
작위의무	대체적	대집행, 이행강제금, 직접강제
	비대체적	이행강제금, 직접강제
	금전급부의무	강제징수, 이행강제금
부작위의무		이행강제금, 직접강제
수인의무		이행강제금, 직접강제

출처: 신상민, "행정상 강제수단의 관계와 체계화 방안", 영남법학 제42집, 2016. 6, 170면.

2. 행정상 강제집행수단 사이의 우선 적용

(1) 대집행과 이행강제금

대체적 작위의무에 대한 강제집행수단에 관하여, 종래에는 대집행 외에 이행강제금은 별도로 허용되지 않는다는 견해가 있었다. 그러나 헌법재판소 판례는 대체적 작위의무도 이행강제금의 대상이 될 수 있으며, 현행 「건축법」상 실효성 확보수단으로 대집행과 이

72) 신상민(각주 29), 173면.

행강제금이 모두 인정되고 있는데 이것이 이중처벌은 아니라고 보고 있다.[73] 따라서 대집행과 이행강제금은 행정청의 재량에 따라 선택·활용할 수 있는 경합관계에 놓이게 된다. 건축물 철거의무와 같은 대체적 작위의무에 대집행과 이행강제금이 선택적으로 적용될 수 있도록 규정한 대표적인 입법례이다.

현행 「건축법」에 따르면, 시정명령(제79조 제1항)을 위반한 경우 제85조에 따른 대집행을 할 수도 있고, 제80조에 따른 이행강제금을 부과할 수도 있다. 이행강제금의 선택적 혹은 대체적 적용사례로 예시되고 있는 초고층건축물이 위법하게 건축된 경우를 보면, 제한 높이 이상의 건축물에 대하여 곧바로 대집행을 활용할 것인지, 대집행이 아니라 시정명령을 내린 후 기간 내 시정명령을 이행하지 아니한 경우 이행강제금을 부과할 것인지의 선택적 문제를 생각해볼 수 있다.

해당 의무자의 시정명령이 이루어질 때까지 이행강제금을 부과한 뒤 의무자의 철거거부에 대하여 종국적으로 대집행을 적용하여 건물 일부를 강제로 철거하는 경우에 대하여, 이행강제금을 부과한 이후에는 직접적 강제수단인 대집행을 할 수 없다는 견해[74]와 이행강제금을 통하여 그 목적을 달성하지 못하였고 이후 이행강제금을 재차 부과한다고 하더라도 의무자가 시정조치를 이행하는 것을 기대할 수 없다면 대집행이 가능하다는 견해[75]가 나뉘어 있다.

헌법재판소는 "대집행은 위반 행위자가 위법상태를 치유하지 않아 그 이행의 확보가 곤란하고 또한 이를 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에 행정기관 또는 제3자가 이를 치유하는 것인 반면, 이행강제금은 위반행위자 스스로가 이를 시정

73) 헌법재판소는 "전통적으로 행정대집행은 대체적 작위의무에 대한 강제집행수단으로, 이행강제금은 부작위의무나 비대체적 작위의무에 대한 강제 집행수단으로 이해되어 왔다. 그러나 이행강제금을 행정상 강제집행의 일반적 수단으로 채택하면서 비대체적 작위의무, 수인의무, 부작위의무뿐만 아니라 대체적 작위의무를 이행강제금 부과대상으로 하고 있는 입법례(독일 행정집행법 제11조)를 찾아볼 수 있듯이, 종래 부작위의무나 비대체적 작위의무만이 이행강제금의 대상이 된다고 보아온 것은 이행강제금제도의 본질에서 오는 제약은 아니며, 이행강제금은 대체적 작위의무의 위반에 대하여도 부과될 수 있다."고 판시한 바 있다. 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80·84·102·103, 2002헌바26(병합) 결정.

74) 정태용, 건축법해설, 한국법제연구원, 2006, 409면.

75) 김연태, "건축법상 이행강제금 부과의 요건과 한계에 관한 고찰", 고려법학 제70호, (2013. 9), 162면.

할 수 있는 기회를 부여하여 불필요한 행정력의 낭비를 억제하고 위반행위로 인한 경제적 이익을 환수하기 위한 제도로서 양 제도의 각각의 장단점이 있다. 따라서 개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 행정기관은 대집행과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있다."고 판시한 바 있다.[76] 이 판례는 대체적 작위의무 위반에 대해 대집행과 이행강제금을 모두 활용할 수 있지만, 양자를 순차 또는 중복 적용하는 것이 아니라 선택적으로 적용해야 함을 확인해준 것이다.[77]

이렇게 대집행과 이행강제금의 적용이 모두 가능한 영역에서 강제집행수단을 선택해야 하는 경우 양자 중 어떠한 수단을 우선적으로 활용해야 할 것인지가 문제될 수 있다. 적용의 우선순위를 일률적으로 정하는 것보다는 실제 상황에 따라 가장 적합한 강제수단을 선택하는 것이 바람직하겠지만, 재량권 결정에 있어서 적합한 선택이라는 것은 종종 가장 효율적인 수단으로 변질될 수 있기 때문에 제도의 특성에 따른 대강의 우선순위를 정해놓는 것도 집행력의 남용을 예방할 수 있는 하나의 방법일 수 있다.

「행정대집행법」이라는 일반법과 개별법 상의 이행강제금 규정에 대한 체계적 고려,[78] 이행강제금이 적용될 수 있는 영역이 대집행을 통한 강제집행이 어려운 영역임을 감안하였을 때, 양자 중 제도의 취지나 행정 목적의 실현에 보다 직접적인 수단에 해당하는 대집행을 우선적으로 적용하는 것이 타당하다. 대집행 적용의 요건을 갖추지 못하였거나 사안의 성질상 대집행이 부적절하거나 곤란한 경우에 한하여 이행강제금을 보완적으로 활용할 수 있다.[79] 이행강제금은 포괄적인 대집행이 곤란한 영역을 보충하기 위해 개별법에 등장하게 된 것이기 때문이다.[80]

---

76) 헌법재판소 2004.2.26. 선고 2001헌바80 · 84 · 102 · 103, 2002헌바26(병합) 결정.

77) 홍정선(각주 19), 668면; 신상민(각주 29), 175면.

78) 행정대집행법(1954년 제정)에 의한 대집행과 국세징수법(1949년 제정)에 의한 강제징수 및 행정벌만으로는 행정목적을 효과적으로 달성하는 데 어려움이 발생하여, 1948년 일제강점기 법령인 구 행정집행령이 폐지된 이후 40년 이상 현행법에서 존재하지 않았던 이행강제금 제도는 1991년 건축법에서 도입되면서부터 우리 현행법 체제에 모습을 나타내기 시작했다고 한다. 이동찬, "현행법상 이행강제금의 문제점과 개선방안", 토지공법연구 제50집, 한국토지공법학회, 2010, 243면.

79) 홍정선(각주 19), 669면.

80) 신상민(각주 29), 176면.

만약 대집행을 통해 행정목적을 보다 직접적이고 신속하게 실현할 수 있음에도 불구하고 이행강제금을 통해 금전제재를 가한다면, 집행시일의 지체 등으로 인해 또 다른 공익을 침해하는 문제가 발생할 수도 있으며, 이행강제금을 먼저 부과한 뒤에 종국적으로 대집행으로 행정 목적을 달성할 수밖에 없는 사안이라면 의무자에게 과중한 제재로 작용할 수도 있다.[81]

(2) 대집행과 직접강제

대집행은 '작의의무부과 → 불이행 → 계고처분 → 대집행 영장 통지 → 대집행 실행 → 비용징수' 순으로 집행절차가 이루어지고 직접강제는 '의무부과 → 불이행 → 실행'의 순서로 이루어져,[82] 집행 이후 비용징수 절차 정도를 제외하고 양자는 외양상 상당히 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 직접강제는 대체적・비대체적 작위의무[83], 부작위의무, 수인의무 등 모든 의무의 불이행에 대해 적용되기 때문에 대체적 작위의무의 위반 또는 불이행만을 대상으로 하는 대집행과 구분된다는 것[84]은 이미 앞서 살펴본 바와 같다.

판례도 도시공원 내 매점의 점유반환을 목적으로 매점운영자의 퇴거와 매점 내 물건의 반출을 명하는 대집행 계고처분을 한 사안에서 "매점에 대한 원고의 점유를 배제하고 그 점유이전을 받는 의무는 그것을 강제적으로 실현함에 있어 직접적인 실력행사가 필요한 것이지 대체적 작위의무에 해당하는 것은 아니어서 직접강제의 방법에 의하는 것을 별론으로 하고 행정대집행법에 의한 대집행의 대상이 되는 것은 아니

81) 하지만 상황에 따라 이행강제금을 먼저 적용하는 것이 바람직한 경우도 있다. 예를 들어, 의무자가 어느 정도 재력이나 사회적 지위가 있어 몇 차례의 이행강제금 부과가 이루어지면 자발적인 의무이행이 가능할 것으로 충분히 예상되는 경우라면, 행정기관 또는 제3자에 의한 물리적 집행에 의하는 것보다 효과적인 방식이라고 볼 수 있다. 다만, 이러한 경우라도 이행강제금 부과로 인해 지연되는 의무이행의 지체로부터 초래되는 공익 침해가 과도하다면(예: 불법건축물로서 철거해야 함이 법령상 명백하고 그 부지에 공공보건소 등 공공시설을 지을 예정인데 의무자가 철거를 거부하고 있는 경우) 보다 신속하게 집행할 수 있고 비용징수도 용이한 대집행이 타당할 수도 있다. 신상민(각주 29), 175면.

82) 정훈, "한국의 행정제재 현황과 문제점", 법학논총 제33권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2013, 287면; 신상민(각주 29), 176면.

83) 다만, 비대체적 작위의무 중 전문지식의 발표의무와 같이 성질상 직접강제가 불가능한 경우도 존재한다.

84) 신상민(각주 29), 177면.

다.”라고 판시하여, 비대체적 작위의무의 경우 직접강제는 가능하나 대집행은 불가능함을 명백히 하였다.[85]

그럼에도 대체적 작위의무 불이행 사안에 대하여 대집행과 직접강제 중 어떤 것을 적용하는 것이 타당한지 판단함에 있어 어려움이 발생한다.[86] 일반적으로 대집행은 제3자로 하여금 이행하게 할 수 있지만 직접강제는 그렇지 않은데, 그 결과 행정기관이 스스로 물건에 대한 강제에 나서는 경우 대집행과 직접강제를 명확히 구분할 수 없는 것이다.[87] 또한, 행정기관으로부터 위탁받은 제3자가 가옥철거를 하는 경우라도 제3자가 통상적인 방법을 넘어 소각 또는 폭파하는 등 대체적인 집행으로서 한계를 벗어나거나 의무자가 대집행을 거부하고 저항한 경우 실력으로서 그 저항을 배제하는 것은, 대집행이 아니라 직접강제로 보아야 한다는 견해가 있다.[88]

대체적 작위의무를 대상으로 하는 사안으로서 대집행과 직접강제가 모두 가능하여 선택적 적용이 문제될 경우, 일반법상 절차규정에 의해 좀 더 권리보장이 되고 인권침해 소지가 적은 대집행을 원칙으로 하되, 예외적으로 직접강제를 활용하는 것이 바람직하다.[89] 그럼에도 실무적으로는 결국 문제되는 사안에서 행정상 강제집행의 종국적 목적을 고려하여 양자 중 보다 적합한 강제수단 방법을 선택하는 것이 필요하다.[90]

85) 대법원 1998. 10. 23. 선고 97누157 판결.

86) 이렇듯 대체적 작위의무에 관해 대집행과 직접강제가 모두 문제되기 때문에 양자가 중복 문제되는 경우를 이론상 상정할 수 있겠으나, 현행법에서 이에 관한 직접적 근거를 찾기는 어려운 상황이다. 즉, 현행 법률에서 직접강제수단은 대개 폐기・폐쇄・퇴거 등의 형식으로 규정되고 있는데, 이는 대부분 비대체적 작위의무 또는 부작위의무 위반에 관한 것일 뿐 대체적 작위의무 위반에 대해 직접적으로 직접강제수단을 규정한 조항은 없는 것으로 판단된다. 신상민(각주 29), 178면.

87) 홍정선, 행정법특강(제10판), 박영사, 2011, 413면.

88) 김세규(각주 18), 201면.

89) 신상민(각주 29), 177면.

90) 예를 들어, 영업소의 간판 제거는, 이론상 간판제거의무(대체적 작위의무)를 부과한 후 불이행 시 대집행을 할 수도 있겠으나, 현실적으로 간판제거만을 목적으로 하는 경우는 거의 없고 영업정지나 취소를 명한 뒤 의무자가 이에 불응하여 계속 영업을 한 경우(부작위의무 위반)에 그 불이행을 제거하는 강제조치가 행해지는 경우가 많은데, 이때에는 직접강제에 의하는 것이 효율적일 수 있을 것이다. 정훈(각주 82), 288면.

(3) 과징금

과징금은 행정상 금전적 제재이고, 범죄에 대한 국가 형벌권의 실행으로서의 벌과금이 아니므로 행정법규위반에 대하여 벌금이나 범칙금 이외에 과징금을 부과하는 것이 이중처벌금지의 원칙에 반하지 않는지에 대한 논의는 계속 제기되어 왔다. 판례는 이것이 이중처벌금지 원칙에 반하지 않는다고 판결했지만,[91] 실질적으로는 동일한 하나의 행위에 대하여 명칭만 달리하여 중복으로 금전상의 납부의무를 지게 되므로 벌금과 과징금의 병과 가능성을 인정하는 것이 실질적으로 정당한지는 의문이 있다.[92]

과징금의 유형과 범위는 각 개별법에 의하여 지속적으로 확대되고 있는 추세이다. 이런 과징금이 행정의 실효성 확보수단으로 제대고 기능하기 위해서는 과징금 제도의 본질적 특성뿐 아니라 다른 제재수단들과의 관계 정립 또한 중요하다. 이러한 관계 정립은 1차적으로 입법자에 의해 마련될 수 있다. 「개인정보 보호법」과 같은 일부 법률에서는 과태료와 과징금의 병과를 금지하는 조문이 있다. 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없도록 한 것이다.

> **「개인정보 보호법」** 제76조(과태료에 관한 규정 적용의 특례) 제75조의 과태료에 관한 규정을 적용할 때 제34조의2에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.

이밖에도, 「건강기능식품에 관한 법률」 제48조(과태료에 관한 규정 적용의 특례), 「건설산업기본법」 제100조의2(과태료 규정 적용에 관한 특례), 「수입식품안전관리 특별법」 제47조(과태료 적용의 특례), 「식품위생법」 제102조(과태료에 관한 규정 적용의 특례), 「여객자동차 운수사업법」 제95조(과태료 규정의 적용 특례), 「화물자동차 운수사업법」 제71조(과태료 규정 적용에 관한 특례) 등이 그러하다.

---

91) 헌법재판소 1994. 6. 30. 92헌바38 결정.

92) 정준현, "한국에서의 질서위반법 도입 - 행정상 금전제재와 그 실효성 확보방안", 법조, 제53권 제10호, 2004, 114면; 신상민(각주 29), 183면.

korea
legislation
research
institute

제3장
행정의 실효성 확보수단에 대한 실무적 검토

제1절 설문조사의 개요
제2절 행정의 실효성 확보수단 활용현황
제3절 행정상 강제집행의 평가
제4절 새로운 행정의 실효성 확보 수단 이용 현황
제5절 개선의견 검토

제3장 행정의 실효성 확보수단에 대한 실무적 검토

제1절 설문조사의 개요

앞서 살펴보았던 각종 행정의 실효성 확보수단에 대해서 실무적인 관점에서 그 활용 현황을 파악하고, 한계점을 검토하고, 개선방안을 모색함으로써 적합한 행정의 실효성 확보수단에 대한 입법방안을 마련하고자 설문조사를 실시하였다.

설문조사는 ㈜서울마케팅리서치에 의뢰하여 6월부터 7월까지 한 달간 이루어졌으며, 조사 대상은 현장에서 강제집행과 관련된 수단들을 실제로 집행해본 경험이 있는 이해관계자로 하여, 중앙 및 지방 공무원, 관리청 등 관련 전문가 100명 이상을 접촉하였다. 이들을 소속에 따라 국토 분야, 해양・해사・항만 분야, 환경/식품・위생 분야, 세무 분야, 일반 행정 분야 등 5개 분야로 분류하였다.

<표 4> 본 연구의 설문조사 대상

구 분	조사 대상
중앙정부	국토교통부, 해양수산부, 행정자치부, 환경부, 산림청, 국세청, 세무서
공사 및 공단	국립공원관리공단, 도로공사, 수자원공사, 철도시설관리공단
광역자치단체	서울시 및 6대 광역시청, 17개 도청의 건축, 행정, 환경 등
기초자치단체	기초 자치 단체의 건축, 행정, 환경, 징수 등

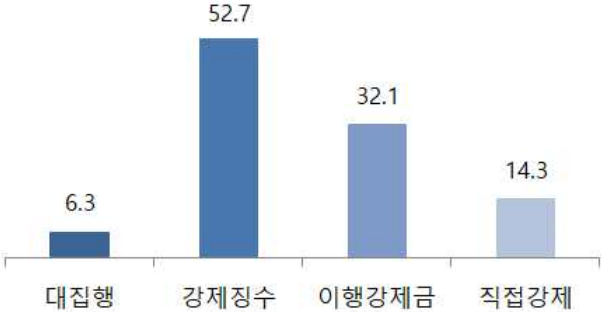
제2절 행정의 실효성 확보수단 활용현황

이하는 행정의 실효성 확보수단에 대한 실무적인 검토로서 현행법상의 수단들에 대한 활용빈도, 활용에 따른 이행력 정도 등을 조사한 것이다.

1. 행정상 강제집행의 활용 경험

대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제 중에서 실무적으로 가장 많이 활용되는 수단은 강제징수(52.7%)로 나타났다. 그 다음이 이행강제금(32.1%), 직접강제(14.3%)순이었으며, 대집행(6.3%)은 활용의 사례가 가장 적게 나타났다. 활용현황만으로 곧바로 해당 제도의 유용성을 판단할 수는 없겠지만, 대집행의 활용 현황이 다른 수단에 비하여 현저히 낮다는 것은 주목할 필요가 있다.

[그림 1] 행정상 강제집행의 활용 경험 (단위 %)



강제징수의 대부분은 세무 분야(48명/59명)에서 활용되는 것으로 나타났다. 이는 해당 분야에 따라 행정상의 의무와 그 의무불이행에 따른 수단이 어느 정도 정형적으로 구성되어 있기 때문인 것으로 보인다. 세무분야를 제외한 나머지 분야에서의 강제징수 활용도는 많지 않지만 비슷하게 나타났다.

한편, 대집행은 주로 국토 분야(4명/7명)에서 활용되었다. 세무나 환경/식품・위생분야에서는 대집행을 활용하였다고 응답한 설문자가 없었다. 대집행의 제도적 성격에 따른 활용 분야가 상당히 제한적이라는 것을 알 수 있다.

<표 5> 행정상 강제집행의 활용 경험 (분야별)

단위 : % / 명

구분	사례수	대집행		강제징수		이행강제금		직접강제	
		%	명	%	명	%	명	%	명
전체	(112)	6.3	(7)	52.7	(59)	32.1	(36)	14.3	(16)
국토(건축・토지/교통) 분야	(40)	10.0	(4)	12.5	(5)	85.0	(34)	2.5	(1)
세무 분야	(55)	-	-	87.3	(48)	-	-	23.6	(13)
환경/식품・위생 분야	(10)	-	-	40.0	(4)	-	-	20.0	(2)
일반 행정 분야	(5)	40.0	(2)	40.0	(2)	40.0	(2)	-	-
해양・해사・항만 분야	(2)	50.0	(1)	-	-	-	-	-	-

2. 행정상 강제집행의 적용 비율 분석

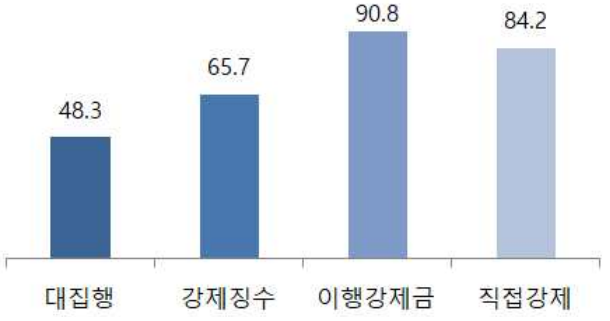
강제집행 수단을 활용함에 있어, 해당 수단을 활용해야 할 적용 가능 건수별 실제 적용한 건수를 분석하였다. 실제 적용비율을 살펴보면, 이행강제금(90.8%)이 가장 높았으며, 직접강제(84.2%), 강제징수(65.7%), 대집행(48.3%) 순으로, 대집행은 활용도도 높지 않으며, 실무에서 적용해야 할 상황에 실제 적용하는 비율도 가장 낮은 것으로 파악되었다.

대집행에 대한 2009년~2011년 현황을 검토한 연구에 따르면, 2010년에는 총 292건, 2011년에는 총 425건의 대집행이 실시되었으며, 이러한 활용실적은 독일이나 일본에 비하여 상당이 많은 편이라고 한다.[93] 이 연구에서 인용한 조사는 '전국 행정대집행

93) 김아름(각주 24), 23면.

실시현황 통계자료'를 기반으로 한 것이어서, 약 100명 정도 실무자를 모집단으로 선택한 본 연구와는 양적인 면에서 차이가 있다.

[그림 2] 행정상 강제집행의 이용 경험 (단위 %)



<표 6> 행정상 강제집행의 실제 적용 현황

구 분		사례수	최소값	최대값	평균	표준편차
대집행	적용 가능 건수(건/년)	(7)	5	500	150	211
	실제 적용한 건수(건/년)		1	400	68	147
	적용비율(%)		3	100	48	36
강제징수	적용 가능 건수(건/년)	(59)	2	630,000	22,723	100,344
	실제 적용한 건수(건/년)		0	630,000	16,132	85,415
	적용비율(%)		0	100	66	31
이행강제금	적용 가능 건수(건/년)	(36)	2	725	115	163
	실제 적용한 건수(건/년)		2	720	93	126
	적용비율(%)		14	100	91	24
직접강제	적용 가능 건수(건/년)	(16)	3	7,800	1,861	2,583
	실제 적용한 건수(건/년)		1	7,800	1,637	2,413
	적용비율(%)		33	100	84	20

실제 적용 비율이 가장 높은 이행강제금의 경우 장점으로는 효율적이고, 신속하며, 저항이 낮고, 이행력이 높다는 의견이 제시되었다. 직접강제의 경우 효율성과 신속성이 장점으로 제시되었고, 강제징수 역시 효율성과 신속성, 즉시성, 절차의 용이성 등이 제시되었다.

<표 7> 행정상 강제집행 수단별 장점

행정상 강제집행의 구분	장 점
대집행	이행력이 높음
	업무 효율성 높음
강제징수	징수 효율이 높음
	업무진행이 용이함
	합법적인 징수절차가 가능
	조세형평성 실현 가능함
	신속한 업무진행이 가능함
	이행력이 높음
	재산권 행사 제약 가능
	즉각적인 효과 발생
	징수시기 단축효과
	징수절차 진행이 용이함
이행강제금	자진 이행으로 실효성이 높음
	민원인의 저항이 상대적으로 낮음
	법 위반에 대한 방지효과 큼
	이행력이 높음
	관리가 용이함
	근거가 명확함
	납부 후 이행 절차 용이함
	민원인의 피해가 최소화됨
	세수확보가 용이함
	시정조치 기간을 주고 처리가 적합
	위법내용에 대한 추인 효력발생
	절차가 명확함

행정상 강제집행의 구분	장 점
직접강제	세수확보가 용이함
	신속한 업무진행이 가능함
	징수 효율이 높음
	체납자의 납부의식 고조시킴
	체납자의 거부감이 낮음

강제징수의 단점에 대해서는 체납처분에 따른 압류시 적절한 강제집행 대상의 확보가 어렵다는 의견이 많았고, 대집행의 경우 절차의 불편함과 재산권 침해가 크다는 의견이 있었다.

<표 8> 행정상 강제집행 수단별 단점

행정상 강제집행의 구분	단 점
대집행	민원인과 직접 부딪쳐야 하며, 절차 이행이 불편함
	국민의 재산권을 심하게 침해하게 됨
강제징수	강제집행 물건의 확보가 어려움
	강제징수 절차 실익이 없는 경우가 대부분임
	강제집행 대상 물건이 생계유지에 즉시 이용
	실효성이 떨어지고 행정 처리의 부담이 증가함
	현실적 어려움
이행강제금	민원이 발생함
	타인과의 형평성 문제 소지 있음

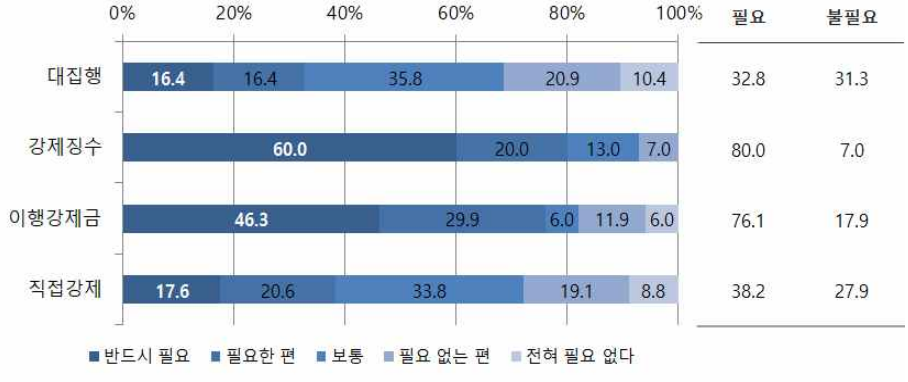
제3절 행정상 강제집행의 평가

강제수단이 제도의 취지에 맞는 기반을 갖추었는지를 조사하였다. 대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제에 대한 필요성, 활용도, 효율성, 이행력으로 구분하여 비교・검토하였다.

1. 필요성

강제집행 수단별 필요성에 대한 평가를 살펴보면 강제징수(필요 80.0%, 반드시 필요 60%)가 가장 높았으며, 그 다음으로 높았던 것은 이행강제금(필요 76.1%, 반드시 필요 46.3%)이다.

[그림 3] 필요성 평가 결과 / 단위 %



특히, 세무 분야는 강제징수 필요성을 100.0%로 가장 높게 평가하였고, 국토 분야는 이행강제금의 필요성을 97.4%로 가장 높게 평가하여, 강제징수와 이행강제금의 제도적 필요성은 충분히 인정되고 있다고 판단할 수 있다.

<표 9> 행정상 강제집행의 필요성 (분야별)

단위 : %

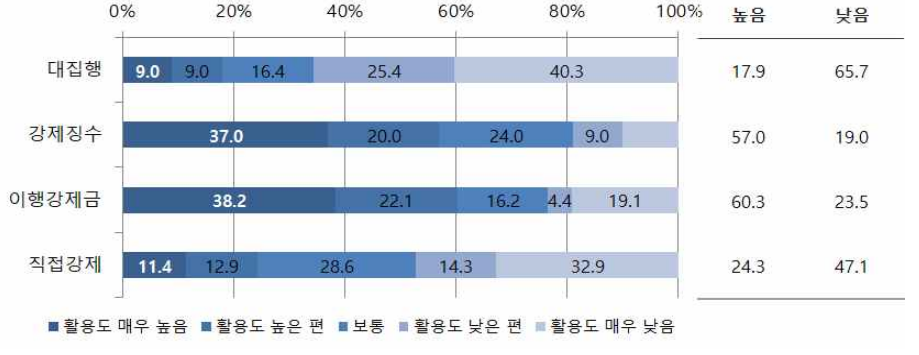
구분	대집행			강제징수			이행강제금			직접강제		
	사례수	필요	불필요	사례수	필요	불필요	사례수	필요	불필요	사례수	필요	불필요
전체	67	32.8	31.3	100	80.0	7.0	67	76.1	17.9	68	38.2	27.9
국토(건축・토지/교통) 분야	33	36.4	27.3	34	52.9	17.6	38	97.4	2.6	31	19.4	32.3
세무 분야	21	9.5	47.6	51	100.0	0.0	18	38.9	50.0	26	53.8	30.8
환경/식품・위생 분야	8	50.0	25.0	10	70.0	10.0	8	50.0	25.0	8	62.5	12.5
일반 행정 분야	3	66.7	0.0	5	80.0	0.0	3	100.0	0.0	3	33.3	0.0
해양・해사・항만 분야	2	100.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

반면, 대집행의 경우 필요성에 대한 실무차원의 응답이 가장 낮았고(32.8%), 불필요에 대한 응답은 가장 높았다(31.3%).

2. 활용도

실무적 필요성 판단 순위가 높았던 강제징수와 이행강제금은 실제 활용도 또한 높았다. 실제 활용도에 있어서도 이행강제금이 60.3%(매우 높음 38.2%)로 가장 높았으며, 강제징수도 57.0%(매우 높음 37.0%)의 활용도로 평가되었다.

[그림 4] 활용도 평가 결과 / 단위 %



분야별로는 세무 분야가 강제징수 활용도를 88.2%로 가장 높게 평가하였고, 국토 분야가 이행강제금의 활용도를 84.2%로 가장 높게 평가하였다.

<표 10> 행정상 강제집행의 활용도 (분야별)

단위 : %

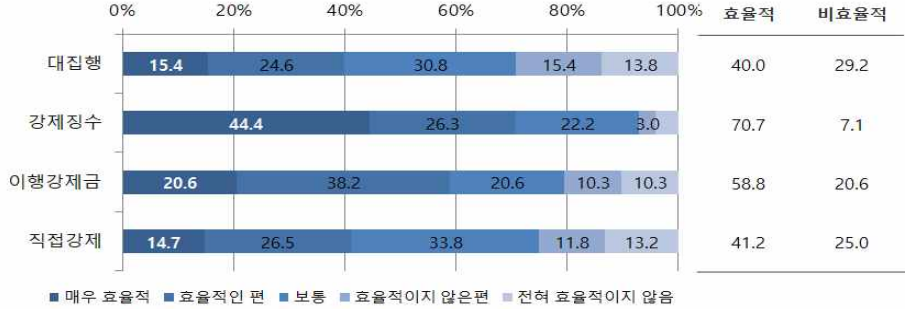
구분	대집행			강제징수			이행강제금			직접강제		
	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음
전체	67	17.9	65.7	100	57.0	19.0	68	60.3	23.5	70	24.3	47.1
국토(건축・토지/교통) 분야	33	12.1	75.8	34	23.5	41.2	38	84.2	7.9	32	.0	65.6
세무 분야	21	14.3	71.4	51	88.2	3.9	19	31.6	47.4	27	51.9	29.6
환경/식품・위생 분야	8	12.5	50.0	10	40.0	30.0	8	.0	50.0	8	25.0	50.0
일반 행정 분야	3	66.7	.0	5	.0	.0	3	100.0	.0	3	33.3	.0
해양・해사・항만 분야	2	100.0	.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

대집행과 직접강제는 활용도에 있어서도 낮은 순위에 머물러 있었다.

3. 효율성

제도의 효율성 측면에서도 강제징수가 70.7%(매우 효율적 70.7%)로 가장 높았으며, 그 다음이 이행강제금 58.8%(매우 효율적 20.6%) 이었다.

[그림 5] 효용성 평가 결과 / 단위 %



국토 분야는 '이행강제금'의 효용성을 71.1%로 가장 높게 평가한 반면, 세무 분야는 '강제징수' 효용성을 96.1%로 가장 높게 평가하였다.

<표 11> 행정상 강제집행의 효율성

단위 : %

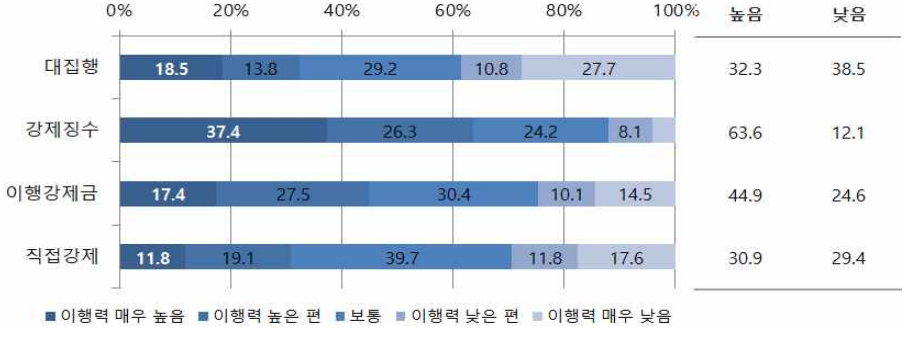
구분	대집행			강제징수			이행강제금			직접강제		
	사례수	효율	비 효율	사례수	효율	비 효율	사례수	효율	비 효율	사례수	효율	비 효율
전체	(65)	40.0	29.2	(99)	70.7	7.1	(68)	58.8	20.6	(68)	41.2	25.0
국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	37.5	28.1	(33)	42.4	18.2	(38)	71.1	10.5	(31)	22.6	29.0
세무 분야	(20)	30.0	40.0	(51)	96.1	0.0	(19)	36.8	42.1	(26)	61.5	23.1
환경/식품·위생 분야	(8)	50.0	25.0	(10)	60.0	10.0	(8)	37.5	25.0	(8)	50.0	25.0
일반 행정 분야	(3)	66.7	0.0	(5)	20.0	0.0	(3)	100.0	0.0	(3)	33.3	0.0
해양·해사·항만 분야	(2)	100.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

효율성 측면에서는 직접강제와 대집행이 거의 유사한 수준으로 낮게 판단되었다.

4. 이행력

강제집행 수단별 이행력에 대한 평가를 살펴보면 강제징수가 63.6%(매우 높음 37.4%)로 가장 높았으며, 이행강제금 44.9%(매우 높음 17.4%) 순이었다.

[그림 6] 이행력 평가 결과 / 단위 %



국토 분야는 '이행강제금'의 이행력을 63.2%로 가장 높게 평가한 반면, 세무 분야는 '강제징수' 이행력을 90.2%로 가장 높게 평가하였다.

<표 12> 행정상 강제집행 수단의 이행력 (분야별)

단위 : %

구 분	대집행			강제징수			이행강제금			직접강제		
	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음	사례수	높음	낮음
전 체	(65)	32.3	38.5	(99)	63.6	12.1	(69)	44.9	24.6	(68)	30.9	29.4
국토(건축・토지/교통) 분야	(32)	34.4	34.4	(33)	36.4	21.2	(38)	63.2	13.2	(31)	16.1	32.3
세무 분야	(20)	25.0	50.0	(51)	90.2	3.9	(20)	20.0	45.0	(26)	50.0	26.9
환경/식품・위생 분야	(8)	12.5	50.0	(10)	30.0	30.0	(8)	0.0	37.5	(8)	25.0	37.5
일반 행정 분야	(3)	66.7	0.0	(5)	40.0	0.0	(3)	100.0	0.0	(3)	33.3	0.0
해양・해사・항만 분야	(2)	100.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

제4절 새로운 행정의 실효성 확보 수단 이용 현황

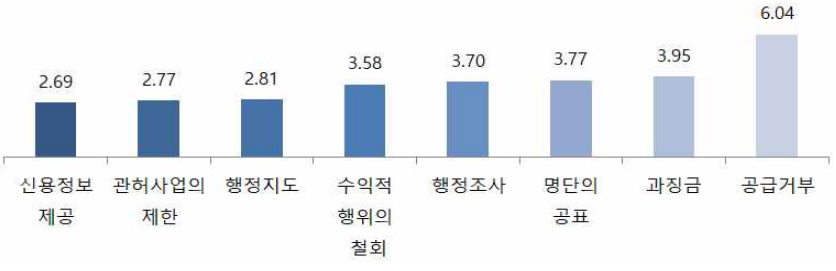
대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제라는 전통적인 실효성 확보수단에 대한 조사에 이어, 이하에서는 최근 활용되고 있는 새로운 실효성 확보 수단에 대한 적용순위・효율성・장점 등을 조사하였다.

새로운 실효성 확보수단의 대상은 행정지도나 행정조사와 같은 포괄적인 사항을 포함하여, 신용정보의 제공, 관허사업의 제한, 수익적 행위의 철회, 명단 공표, 공급거부와 같은 구체적인 수단들과 최근 활용도가 늘어나고 있는 과징금까지도 포함하였다.

1. 새로운 실효성 확보수단의 우선순위

새로운 실효성 확보수단 적용 우선순위를 살펴보면 신용정보 제공(2.69순위)이 순위가 가장 높았으며, 이어서 관허사업의 제한(2.77순위), 행정지도(2.81 순위) 순으로 나타났다. 실무에서는 강제집행의 적용을 고려할 때 의무자에 대한 부담이 적은 방식을 선호하는 것으로 보인다.

[그림 7] 새로운 행정의 실효성 확보수단 적용 우선순위



우선순위는 신용정보 제공이 가장 높았으나, 실제 이용 경험에 있어서는 관허사업의 제한이 54.5%로 가장 높았다.

<표 13> 새로운 행정의 실효성 확보수단의 활용 사례

단위 : %, 순위

행정 실효성 확보수단	이용 경험	우선순위 (평균)	순위별 분포		
			1순위	1+2순위	1+2+3순위
사례수	(112)	-	-	-	-
신용정보 제공	(49.1)	2.69	22.3	30.4	33.9
관허사업의 제한	(54.5)	2.77	10.7	25.9	42.0
행정지도	(48.2)	2.81	21.4	33.0	34.8
수익적 행위(인·허가)의 철회	(33.9)	3.58	1.8	8.9	18.8
행정조사	(42.0)	3.70	8.0	17.0	23.2
명단의 공표	(47.3)	3.77	5.4	18.8	25.9
과징금	(34.8)	3.95	9.8	12.5	18.8
공급거부	(24.1)	6.04	-	-	1.8
이용경험 없음	(20.5)	-	-	-	-

분야별로 새로운 행정 실효성 확보수단의 우선순위를 살펴보면 국토 분야는 행정지도(1.93순위), 과징금(2.63순위), 행정조사(3.00순위) 순이며, 세무 분야는 신용정보 제공(1.74순위), 관허사업의 제한(2.41순위), 명단의 공표(3.13순위) 순으로 분야별 차이를 보이고 있다.

분야별로 새로운 행정 실효성 확보수단 이용경험 또한 우선순위와 일치하는 경향을 보이고 있다. 국토 분야는 '행정지도(70.0%)', '행정조사(55.0%)', '과징금(47.5%)' 순이며, 세무 분야는 '관허사업의 제한(80.0%)', '신용정보 제공(78.2%)', '명단의 공표(69.1%)' 순이다.

<표 14> 새로운 행정의 실효성 확보수단의 활용 사례 (분야별)

단위 : %

구 분	사례수	관허사업의 제한	신용정보 제공	행정지도	명단의 공표	행정조사	과징금	수익적 행위(인·허가)의 철회	공급거부	없음
전체	(112)	54.5	49.1	48.2	47.3	42.0	34.8	33.9	24.1	20.5
국토(건축・토지/교통) 분야	(40)	35.0	27.5	70.0	30.0	55.0	47.5	35.0	25.0	22.5
세무 분야	(55)	80.0	78.2	36.4	69.1	40.0	29.1	40.0	29.1	12.7
환경/식품・위생 분야	(10)	20.0	0.0	50.0	10.0	20.0	20.0	10.0	0.0	30.0
일반 행정 분야	(5)	20.0	20.0	20.0	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0	60.0
해양・해사・항만 분야	(2)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0

평균적으로는 관허사업의 제한, 행정지도, 신용정보의 제공이 활용도가 많은 수단이다. 과징금의 경우, 평균적인 활용도는 낮지만 건축 분야, 환경・식품・위생 분야, 해양・해사・항만 분야에서는 활용도가 매우 높게 나타나고 있다.

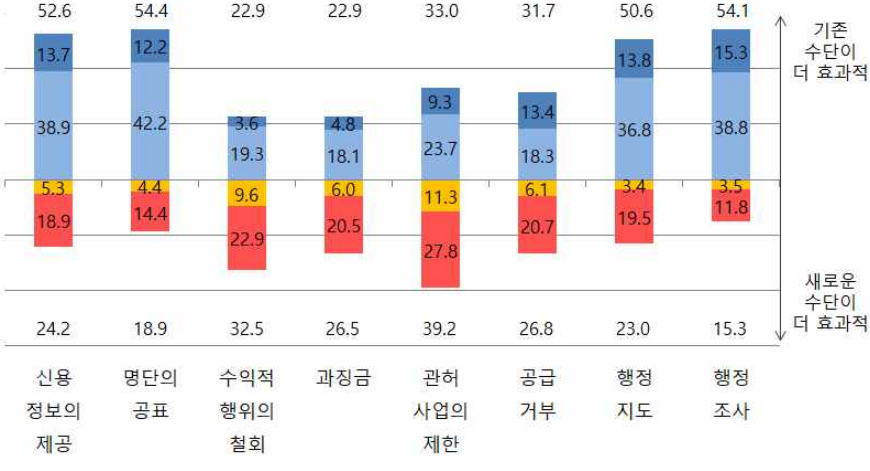
<표 15> 새로운 행정의 실효성 확보수단의 순위 (분야별)

단위 : %

구 분	사례수	관허 사업의 제한	행정 지도	신용 정보 제공	명단의 공표	행정 조사	수익적 행위 (인·허가)의 철회	과징금	공급 거부	없음
전체	(112)	42.0	34.8	33.9	25.9	23.2	18.8	18.8	1.8	20.5
국토(건축・토지/교통) 분야	(40)	17.5	60.0	0.0	2.5	40.0	25.0	40.0	5.0	22.5
세무 분야	(55)	69.1	16.4	69.1	47.3	12.7	16.4	3.6	0.0	12.7
환경/식품・위생 분야	(10)	20.0	50.0	0.0	10.0	20.0	10.0	20.0	0.0	30.0
일반 행정 분야	(5)	0.0	20.0	0.0	20.0	20.0	20.0	0.0	0.0	60.0
해양・해사・항만 분야	(2)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0

전통적인 행정 실효성 확보수단(대집행, 강제집행, 이행강제금, 직접강제) 대비 새로운 수단의 효과성을 살펴보면 대부분 기존 수단이 보다 효과적이라고 응답하고 있음을 알 수 있다. 특히, 관허사업의 제한이 효과적이라는 응답은 39.2%(기존 수단 33.0%), 과징금이 효과적이라는 응답은 26.5%(기존 수단 22.9%)로 실무상 선호도가 높은 것으로 나타났다.

[그림 8] 전통적 행정의 실효성 확보수단과 새로운 실효성 확보수단의 효과성 비교 (단위 %)



2. 새로운 실효성 확보수단의 효과성 비교

(1) 신용정보의 제공

신용정보의 제공에 대한 평가에 있어서 세무 분야 및 환경/식품・위생 분야 응답자가 상대적으로 더 효과적이라고 평가하고 있다.

<표 16> 신용정보 제공의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(95)	38.9	13.7	23.2	5.3	18.9	52.6	24.2
국토(건축・토지/교통) 분야	(33)	39.4	15.2	36.4	3.0	6.1	54.5	9.1
세무 분야	(50)	38.0	12.0	18.0	8.0	24.0	50.0	32.0
환경/식품・위생 분야	(7)	28.6	14.3	14.3	.0	42.9	42.9	42.9
일반 행정 분야	(5)	60.0	20.0	.0	.0	20.0	80.0	20.0

(2) 명단의 공표

명단의 공표에 대한 평가에 있어서 환경/식품・위생 분야 응답자가 더 효과적이라고 평가하고 있으나 대체로 기존 수단 대비 효과성을 높게 평가하지 않고 있다.

<표 17> 명단 공표의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(90)	42.2	12.2	26.7	4.4	14.4	54.4	18.9
국토(건축・토지/교통) 분야	(32)	31.3	15.6	37.5	3.1	12.5	46.9	15.6
세무 분야	(46)	52.2	10.9	19.6	4.3	13.0	63.0	17.4
환경/식품・위생 분야	(7)	28.6	.0	28.6	14.3	28.6	28.6	42.9
일반 행정 분야	(5)	40.0	20.0	20.0	.0	20.0	60.0	20.0

(3) 수익적 행위의 철회

수익적 행위의 철회에 대한 평가에 있어서 환경/식품・위생 분야 응답자가 더 효과적이라고 평가하고 있으며, 국토 분야 응답자의 경우 기존 수단이 더 효과적이라는 응답 대비 새로운 수단이 더 효과적이라는 응답의 비율이 상대적으로 더 높은 편이다.

<표 18> 수익적 행위 철회의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(83)	19.3	3.6	44.6	9.6	22.9	22.9	32.5
국토(건축・토지/교통) 분야	(32)	15.6	.0	56.3	6.3	21.9	15.6	28.1

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
세무 분야	(39)	25.6	5.1	41.0	7.7	20.5	30.8	28.2
환경/식품・위생 분야	(7)	14.3	14.3	14.3	42.9	14.3	28.6	57.1
일반 행정 분야	(5)	.0	.0	40.0	.0	60.0	.0	60.0

(4) 과징금

과징금에 대한 평가에 있어서 일반 행정 분야 응답자를 제외한 전 분야 응답자가 더 효과적이라고 평가하고 있다.

<표 19> 과징금의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(83)	18.1	4.8	50.6	6.0	20.5	22.9	26.5
국토(건축・토지/교통) 분야	(33)	15.2	.0	63.6	6.1	15.2	15.2	21.2
세무 분야	(37)	24.3	5.4	37.8	5.4	27.0	29.7	32.4
환경/식품・위생 분야	(7)	14.3	14.3	28.6	14.3	28.6	28.6	42.9
일반 행정 분야	(5)	.0	20.0	80.0	.0	.0	20.0	.0
해양・해사・항만 분야	(1)	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0

(5) 관허사업의 제한

관허사업의 제한에 대한 평가에 있어서 국토 분야 및 세무 분야 응답자가 더 효과적이라고 평가하고 있으며, 특히 국토 분야 응답자의 평가 차이가 큰 편이다.

<표 20> 관허사업 제한의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(97)	23.7	9.3	27.8	11.3	27.8	33.0	39.2
국토(건축・토지/교통) 분야	(33)	12.1	12.1	39.4	12.1	24.2	24.2	36.4
세무 분야	(51)	29.4	5.9	21.6	13.7	29.4	35.3	43.1
환경/식품・위생 분야	(8)	25.0	25.0	25.0	.0	25.0	50.0	25.0
일반 행정 분야	(5)	40.0	.0	20.0	.0	40.0	40.0	40.0

(6) 공급거부

공급거부에 대한 평가에 있어서 세무 분야 및 환경/식품・위생 분야 응답자가 더 효과적이라고 평가하고 있다.

<표 21> 공급 거부의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(82)	18.3	13.4	41.5	6.1	20.7	31.7	26.8
국토(건축・토지/교통) 분야	(33)	18.2	15.2	51.5	3.0	12.1	33.3	15.2
세무 분야	(37)	13.5	16.2	32.4	10.8	27.0	29.7	37.8
환경/식품・위생 분야	(7)	14.3	.0	42.9	.0	42.9	14.3	42.9
일반 행정 분야	(5)	60.0	.0	40.0	.0	.0	60.0	.0

(7) 행정지도

행정지도에 대한 평가는 전 분야에서 기존 수단이 더 효과적이라고 평가하고 있다.

<표 22> 행정지도의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(87)	36.8	13.8	26.4	3.4	19.5	50.6	23.0
국토(건축・토지/교통) 분야	(36)	30.6	16.7	41.7	2.8	8.3	47.2	11.1
세무 분야	(39)	35.9	15.4	15.4	5.1	28.2	51.3	33.3
환경/식품・위생 분야	(7)	42.9	.0	14.3	.0	42.9	42.9	42.9
일반 행정 분야	(5)	80.0	.0	20.0	.0	.0	80.0	.0

(8) 행정조사

행정조사에 대한 평가는 전 분야에서 기존 수단이 더 효과적이라고 평가하고 있다.

<표 23> 행정조사의 효과성 비교

단위 : %

구 분	사례수	효과성 비교					기존 수단이 더 효과적	새로운 수단이 더 효과적
		(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
전체	(85)	38.8	15.3	30.6	3.5	11.8	54.1	15.3
국토(건축・토지/교통) 분야	(34)	35.3	17.6	32.4	5.9	8.8	52.9	14.7
세무 분야	(39)	35.9	17.9	28.2	2.6	15.4	53.8	17.9
환경/식품・위생 분야	(7)	42.9	.0	42.9	.0	14.3	42.9	14.3
일반 행정 분야	(5)	80.0	.0	20.0	.0	.0	80.0	.0

3. 추가적인 실효성 확보수단

그 외 추가적으로 활용되고 있는 행정 실효성 수단은 보조금 지급불이익, 우수 민원인 인센티브 제공, 건축물 대장에 표기, 문자 사전 공지, 범칙사건 적용, 출국 금지, 위법사항 고발, 소송, 압류 후 공매 등이 있다.

<표 24> 추가적인 실효성 확보수단과 장점

기타 활용 수단	새로운 수단의 장점
보조금 지급 불이익	의무는 불이행하면서 권리만 누리려는 체납자 방지
우수 민원인 인센티브 제공	직접적인 대면 접촉을 통한 강제 징수 보다는 우수 납세자 인센티브 제공을 통해 간접적인 징수효과 거양

기타 활용 수단	새로운 수단의 장점
건축물 대장에 표기	건축물 대장에 표기 시 건축물의 매매, 임대, 영업행위 등 시정의무자의 재산권 행사에 제약이 발생하여 위반사항 해소의 장점
문자 사전 공지	행정처분에 따른 절차준수로 불이익 사전방지
범칙사건 적용	범칙사건 혐의시 통고 및 고발조치로 인하여 징수율 증대
출국 금지	고질 체납자에 대한 채권 확보 수단
위법사항 고발	민원인과의 직접적인 마찰 방지
소송	사법부 판단
압류 후 공매	법률에서 위임된 권한의 적극 활용

제5절 개선의견 검토

1. 대집행 관련 개선의견

대집행과 관련된 제도적 개선사항에 대해서는 대집행과 동일한 효과를 명도소송, 토지인도 소송 등 재판에 의해서도 얻을 수 있으므로, 이에 대한 상호보완적 효과가 발생할 수 있도록 제도적 검토가 필요하다는 의견이 있었다. 대집행 비용회수 측면에서는 사업자가 폐업할 경우 회수 가능한 방법이 없으므로 사업자의 경우 해당 업체의 대표와 같은 개인에 대한 징구방법에 대한 고민이 필요하다는 의견이다.

한편, 명확한 법적기준이 없어서 대집행의 실현가능 여부를 담당자 판단하기가 어렵다는 문제점도 제기되었다. 행정대집행법 집행 관련 조항과 근거를 세분화하여 적용하기 쉽게 개선해야 한다는 의견도 있었다. 계고 후 즉시 집행할 수 있도록 복잡한 절차를 개선하여야 한다는 의견도 있었다.

징수와 관련해서는 대집행 후 집행비용 징수가 어렵고, 대집행비용이 연체되어 새로운 채권이 발생하게 되는 경우의 문제를 토로하였다.

불법건축물에 대한 행정대집행시 사유재산권 및 생활권에 관한문제로 어려움이 있으며 대집행에 필요한 예산을 별도 편성 집행 후 징구하여야 하는 절차상 어려움이 있다는 의견도 있었다. 물리적 충돌이나 손해배상 등 민원인의 많다는 의견과 인권 보호 등을 위하여 최소화하여야 한다는 의견이 있었다.

2. 강제징수 관련 개선의견

지방세 저해행위취소 관련 절차(실무상 지침)이 필요하다는 의견과 교육이 필요하다는 의견, 관허사업 제한할 때 국세뿐만 아니라 지방세와 세외수입도 포함해야 한다는 의견과 강제 징수 방법 외에 각종 인허가로 제한하는 방안 강구해야 한다는 의견들이 있었다.

체납자 금융거래정보 조회에 대한 조회조건에 제약이 많아 1천만원이하의 체납자에 대해서는 실질적으로 조회가 불가능한 상태이므로 5백만원 이상 체납자에 대해서도 금융거래정보조회가 가능하도록 금융거래 비밀보증에 관한 '법률 제4조2항1조'의 개정이 필요하다는 의견과 부동산 압류를 비롯한 제2금융권 압류도 필요하다는 의견이 있었다.

중앙부처의 경우 개별법에 근거한 재산조회가 아닌 국세징수법의 체납처분의 예에 따라 재산조회 어렵기 때문에, 정보보유 기관과 필요기관의 업무협조 필요하고, 채권 확보를 위한 다양한 정보 제공・공유, 특히 체납액징수를 위해서는 재산조사가 필요한데 개인정보보호법이 너무 강력하여 어려움 있다는 의견이 있었다. 강제 징수를 위한 신원 및 재산 조회 권한 부여했으면 한다는 의견이다.

직장 주소 및 실제 거주지와 주민등록상 주소지가 달라 우편 반송되는 경우가 많고, 대부분의 체납자는 주민등록지와 거주지가 불일치하여 공시송달제도를 이용하고 있으나 공시송달이 효율적이지 못하다는 의견이 있었다. 독촉 체납 또한 홈페이지에 공고하는 것보다는 휴대폰 문자 발송 등 시스템 구축방안이 필요하다는 의견, 세외수입 체납자도 지방세처럼 재산조회 가능하게 해야 한다는 의견, 재산조회, 압류등록 등 복잡한 절차의 간소화가 필요하다는 의견이 있었다.

3. 이행강제금 관련 개선의견

부과기준의 다양화와 생계수단과 수익수단 등에 대한 구분이 필요하다고 한 의견과 이행강제금 산출을 보다 단순화할 필요가 있다는 의견, 부과 후에도 납부하지 않으면 또 그 일이 추가되므로 징수업무로 일원화 할 수 있는 개선이 필요하다는 의견이 있었다.

불법건축물의 경우 사전통지 기간 내 철거하고 이후 다시 축조하고 적발되면 사전통지 기간 내 철거하고 이후 다시 축조 등 무의미한 절차가 반복되는 것을 막을 수 있도록 사전통지 절차를 단계별 축소할 필요가 있다는 의견이 있었다.

행위자로 하여금 원상복구를 촉구하는 수단으로 이행강제금을 부과하나 납부불응에 따른 체납처분 등 어려움이 있다는 의견도 있었다.

4. 직접강제 관련 개선의견

징수 효과는 좋으나 절차상 비효율적인 대체압류를 위한 재산 조회 절차 간소화되어야 하고 소유권자로 재산이 없는 자에 대한 제재할 수 있는 방법이 필요하다는 의견이 있었다.

5. 대집행 권한의 위임 · 위탁

행정청이 직접 행정대집행을 하는 것과 수탁자가 대집행을 하는 것, 법원 집행관실에서 하는 것에는 동일한 효과가 발생하더라도 실무적으로 대집행에 대한 저항이 상대적으로 강하며, 이에 대한 제도적 보완이 필요하다는 의견과 물리적 마찰 발생을 방지하기 위하여 경찰 · 지자체 등 입회가 필요하다는 의견 등이 있었다.

각종 공사법 등에서는 대집행 관련 권한이 포괄적으로 위임이 되어 있는 바, 이에 대한 조정이 필요해 보인다는 의견도 있었다.

korea
legislation
research
institute

제4장
행정의 실효성 확보수단에 대한 비교법적 분석

제1절 일 본

제2절 독 일

제3절 시사점

제4장 행정의 실효성 확보수단에 대한 비교법적 분석

제1절 일 본

1. 행정의 실효성 확보수단에 대한 법적 상태 개관

행정의 실효성 확보수단과 관련한 법제는 우리나라와 일본의 경우 상당히 유사하다. 우리나라 해방 전에는 「행정집행령」을 통해 일본의 「행정집행법」을 의용했던 공통의 역사적 경험이 있고, 해방 이후에는 일본과 마찬가지로 미군의 일시적 점령 하에 놓여 있었던 상황에서 일어난 법적 재편과정 내지 개혁과정이 상당부분 미국법의 영향을 받을 수밖에 없었던 점에서 역사적 진행방향의 공통성을 찾아 볼 수 있다.

유사한 법 내지 법체계를 가지고 있는 경우에는 그 문제점도 유사할 수 있다. 그러므로 일본의 행정상 실효성 확보수단에 관한 법제현황과 그에 대한 문제점 그리고 개선방안에 대한 논의를 살펴보는 것은 우리나라의 행정상 실효성 확보수단에 관한 법제의 문제점과 개선방안을 논의하는 데에 매우 유용한 자료가 될 수 있다.

일본의 행정의 실효성 확보수단에 대한 법제는 2차 세계대전 종전을 전후하여 큰 변화를 겪었다. 종전 전에는 오히려 행정적 집행 시스템이 완비되어 있었다고 평가된다.[94]

94) 北村喜宣, "行政罰·强制金", 磯部力·小早川光郎·芝池義一, 行政法の新構想 II, 有斐閣, 2008, 133면이 이렇게 평가하고 있다. 행정법상 작위의무를 ① 타인이 대체하여 이행할 수 있는 의무(대체적 작위 의무) ② 타인이 대체하여 이행할 수 없는 의무(비대체적 작위 의무) ③ 부작위의무로 분류하고, 1900년 제정 일반법은 ①에 대해서는 대집행(제5조 제1항 제1호), ②, ③에 대해서는 강제금으로서의 과료(동항 제2호)를 규정했다고 한다. 그리고 이를 1차적 수단으로 하고, 이로써 의무이행이 확보되지 않거나 급박한 사정이 있는 경우에는 제2차적

1900년에 제정된 「행정집행법」은 7개의 비교적 간단한 조문으로 구성되어 있다. 그러나 아래에 제시되는 바와 같이 그 안에 대집행, 이행강제금(명칭은 '과료'로 되어 있지만 이행강제금의 성격을 가진다), 직접강제, 즉시강제에 대한 규정이 모두 들어 있었다.

먼저 제1조와 제2조는 즉시강제를 규정하고 있다. 만취자, 정신착란자 등에 대한 검속 및 무기 등에 대한 임시 영치를 규정하고, 생명, 신체, 재산에 대한 절박한 위해 방지를 위해 가택 수색도 규정하고 있다. 이러한 규정은 선행조치나 명령이 없고 상황의 급박성으로 인해 의무불이행 여부와 상관없이 발생하는 즉시강제에 대한 규정이다. 다만 이러한 즉시강제 규정은 제1조에서 폭행, 투쟁 기타 공안을 해할 우려 있는 자에 대하여 이를 "예방"하기 위한 경우에까지 확장되어 있고, 제2조에서 역시 여관, 요리점 기타 야간에 다수인이 출입하는 장소에 있어서는 일출 전, 일몰 후라는 시간적 제한 없이 가택수색이 가능한 것으로 되어 있어 남용의 우려가 현저하다.

다음으로 대집행은 제5조 제1항 제1호에 규정되어 있다. 동 규정에 따르면 먼저 법령 또는 법령에 기하여 하는 처분에 의해 명한 행위 또는 불행위가 있고 이것이 이행되지 않을 때 대집행을 행하고 비용을 의무자로부터 징수하도록 규정되어 있다. 여기에 직접적으로 "대체적 작위의무"에 대한 것임이 규정되어 있지는 않지만, 타인이 대체하여 행할 수 없을 때에 관한 동항 제2호와의 대비상 제1호는 타인이 대체할 수 있는 성격의 의무에 대한 것임을 알 수 있다.

그 다음으로는 타인이 대체하여 행할 수 없는 경우 또는 부작위를 강제할 경우에는 제5조 제1항 제2호에서 이행강제금의 성격을 가지는 과료가 규정되어 있다.

한편 직접강제에 대해서는 제5조 제3항에서 제1항의 강제가 불가능한 경우 또는 급박한 사정이 있는 경우에 한해 동원될 수 있다고 하여 2차적 수단으로서의 성격 그리고 비례원칙이 적용되어야 함을 문언을 통해 나타내고 있다. 그러나 직접강제의 이러한 포괄적 규정은 본래 2차적 수단으로서 규정된 것이었으나, 법치국가적 제약을 충분히 체화하

수단으로서 직접강제가 준비되어 있었다(동조 제3항)고 한다.

지 못했던 일본제국주의 국가의 국가권력에게는 오히려 쉽게 동원하고 남용할 수 있는 수단으로 인식되어 종래 그 남용에 대한 폐단과 위험성이 지적되었다.[95]

한편 공법상 금전납부의무의 이행에 관해서는 구 행정집행법이 아니라 국세징수법이 일반적으로 이용 가능하였고, 행정집행법에서도 대집행 등의 비용과 과료는 국세징수법의 규정에 따라 이를 징수할 수 있다(법 제6조 제1항)고 하여 국세징수법의 일반법적 지위를 일응 승인하고 있다.

<표 25> 일본의 구 행정집행법

<행정집행법> (明治33년(1900년) 6월 1일)

제1조. ① 당해 행정관청은 만취자, 정신착란자, 자살을 기도하는 자 기타 구호(救護)를 요한다고 인정되는 자에 대하여 필요한 검속(檢束)을 가하여 무기, 흉기 기타 위험우려가 있는 물건의 가영치(假領置)를 할 수 있으며, 폭행, 투쟁 기타 공안을 해할 우려있는 자에 대하여 이를 예방하기 위해 필요한 때에도 같다.
② 전항의 검속은 익일을 초과할 수 없으며 가영치는 30일 이내로 그 기간을 정하여야 한다.

제2조. 당해 행정관청은 일출 전, 일몰 후에 있어서는 생명, 신체 또는 재산에 대해 위해(危害)가 절박(切迫)하다고 인정되는 때 또는 도박, 밀매음(密賣淫)의 현행범으로 인정되는 때가 아니면 현거주자의 의사에 반하여 저택에 들어갈 수 없다. 다만, 여관, 요리점 기타 야간에도 다수인이 출입하는 장소에 있어서 그 공개시간 내에는 이러한 제한이 없다.

제3조. ① 당해 행정관청은 밀매음의 죄를 범한 자에 대해 그 건강을 진단함이 필요하다고 인정되는 때에는 본인 또는 중매자의 비용으로 병원에 입원하게 할 수 있다. 다만, 본인 또는 중매자에게 비용을 부담할 자력이 없다고 인정되는 때에는 청부현(廳府懸) 경찰비로 이를 지불함에 지장이 없다.
② 풍속 상의 단속이 필요한 업을 행하는 자의 거주 기타 제한은 명령(命令)으로 이를 정한다.

제4조. 당해 행정관청은 천재, 사변시 또는 칙령(勅令)이 규정하는 장소에서 위해예방 또는 위생

95) 北村喜宣, 앞의 책, 133면.

을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 토지, 물건을 사용, 처분하거나 또는 그 사용을 제한할 수 있다.

제5조. ① 당해 행정관청은 법령 또는 법령에 기하여 하는 처분에 의해 명한 행위 또는 불행위를 강제하기 위해 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.

1. 스스로 의무자가 해야 하는 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 이를 행하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수함
2. 강제해야 할 행위로서 타인이 행할 수 없을 때 또는 불행위를 강제해야 할 때에는 명령의 규정에 따라 25엔 이하의 과료에 처함

② 전항의 처분은 미리 계고하지 아니하면 이를 할 수 없다. 다만, 급박한 사정이 있는 경우에는 제1호의 처분을 함에 이러한 제한이 없다.

③ 행정관청은 제1항의 처분에 따른 행위 또는 불행위를 강제할 수 없다고 인정하는 경우 또는 급박한 사정이 있는 경우가 아니면 직접강제를 할 수 없다.

제6조. ① 제3조 및 제5조의 비용 및 제5조의 과료는 국세징수법의 규정에 따라 이를 징수할 수 있다.

② 행정관청은 전항의 징수금에 대해 국세에 다음가는 선취특권을 가진다.

③ 제1항의 비용 및 과료에 관한 교환지불, 수입의 귀속 기타 필요한 사항은 칙령으로 이를 정한다.

제7조. 인가 또는 허가를 받지 아니하면 소유할 수 없는 물건이 행정청의 보관으로 돌아온 경우에 그 소유를 인허할 수 없을 때에는 그 소유권은 국고에 귀속한다. 가영치한 물건으로서 1년 내에 교부를 청구하는 자가 없는 때에도 또한 같다.

이러한 강력한 행정집행법제의 바탕에는 독일로부터 계수한 공사법 이원론에 의한 구별로부터 기인하는 행정의 자기집행력 이론이 깔려 있었다고 이해된다. 행정의 자기집행력 이론이란 행정행위에는 그 속성으로 자기집행력이 있고, 행정청에게 하명권을 부여한 때에는 동시에 그 내용에 관한 강제집행권도 수권하고 있는 것이므로 결국 하명권과 강제권을 일체적인 것으로 이해할 수 있다는 이론이다.[96]

96) 박상희·김명연(각주 8), 141면.

그러므로 일본의 제2차 세계대전 종전 이전의 행정법 시스템은 국가목적의 신속하고 완전한 실현을 도모하는 포괄적이고 자족적인 행정강제 시스템이었다고 할 수 있고, 제도적으로는 일반법으로서 「행정집행법」을 두어 대집행, 이행강제금, 직접강제까지 포괄하는 여러 가지 수단이 일반적으로 이용 가능한 것이었다.[97]

그러나 앞서 간단히 살펴보았듯이 그 규정은 즉시강제의 동원범위가 지나치게 넓은 점, 그리고 직접강제에 대해 비례원칙을 규정하면서도 법치국가적 구속이 엄격하지 못한 전헌법국가의 경우에서는 손쉽게 비례원칙이 완화되어 2차적 수단이 1차적 수단으로 동원·남용된 사례가 많았던 점 등 인권침해적인 면이 크게 지적받게 되었다. 그리하여 2차 세계대전 종전 이후에는 개혁을 통해 일반법으로서의 「행정집행법」은 폐지되고, 그에 대신하여 일반법으로서는 오직 「행정대집행법」만을 제정하여 일반수단으로 남겨두는 것으로 조치하였다. 직접강제, 이행강제금은 개별법에 정한 경우에만 인정되는 것으로 하고, 대집행의 발동절차, 발동요건도 엄격하게 규정하였다.[98] 아울러 종전과 마찬가지로 강제징수는 「국세징수법」에 규정되고 다른 법에서 금전납부의무를 정하는 경우에 이를 활용하도록 정함으로써 일반법처럼 기능하도록 두었다.

한편 1970년대에 들어서면서 종전의 수단 이외의 다양한 수단, 예컨대 과징금, 공표, 공급거부 등이 행정의 실효성 확보를 위해 입법상 또는 실무상 등장하여 활용되고 있다. 이러한 움직임의 배경에는 공해문제의 발생, 혁신자치체가 등장하여 주민의 권리보호를 꾀하려고 한 점, 오일쇼크 시기의 매점매석으로 인한 생활불안에 대응해 과징금과 공표제도로 대응하게 된 점 그리고 도시문제가 급속도로 진전되면서 새로운 수단이 요구되었던 점 등이 있다. 즉, 국민의 생명, 건강, 생활을 지키기 위해 공권력을 활용할 수밖에 없다는 법의식이 생성되었다는 것이다.[99] 그러나 이러한 움직임은 반대로 일본 행정집행의 일반적 수단 미비의 문제점을 단적으로 나타내주는 것이기도 하다.

---

97) 曾和俊文, 行政執行システムの理論, 有斐閣, 2011, 2-3면.

98) 曾和俊文, 앞의 책, 3면. 이러한 개혁의 방향에 대해 일본학계는 "인권보장의 이념에 행정강제의 범위 축소로 답한 것이다"라고 평가한다는 상징적인 어구가 같은 곳에 인용되어 있는데, 이러한 평가는 2차 세계대전 이후의 일본 행정집행 시스템의 현황을 핵심적으로 요약한 것이라 할 수 있다.

99) 曾和俊文, 앞의 책, 4면.

그리고 이러한 문제점을 가장 잘 드러내주는 것은 바로 일본에서 행정집행수단으로 가장 많이 활용되는 행정지도라고 할 수 있다. 일본 학자들은 1990년대에 현실 법집행과정에 관해 실증적 연구를 진행해 현실적 실효성 확보수단으로서 특히 수질오염방지법 및 폐기물처리법, 소방법, 건축기본법 등에서 비공식적으로 행정지도가 중심적으로 이용되고 있음을 밝혔다.[100] 이러한 비공식적 수단에 대한 빈번한 의존, 언뜻 보기에 비강제적 수단에 대한 의존은 행정청의 목적 달성을 위한 강제적 수단이 충분치 않다는 점 그로 인해 현재 규정되어 있는 행정집행수단의 심각한 기능부전을 나타내고 있기 때문에 전혀 사용할 수 없다는 문제점을 보여주고 있는 것이다.

그러므로 현재에는 일반법으로서의 행정집행법이 존재하지 않는 상황에서 엄격한 요건하의 행정대집행제도와 개별법에서 규정된 강제징수, 직접강제, 이행강제금 그리고 새로이 나타나고 있는 다양한 수단이 복합적으로 그러나 후자로 갈수록 빈번하게 법실무적으로 이용되고 있는 상황이다.

2. 행정의 실효성 확보수단의 입법례

(1) 행정대집행

행정대집행에 관하여는 일반법으로 작용하고 있는 「행정대집행법」이 제정되어 있다. 이 법은 미국의 점령 하에 있던 1948년에 제정되어 근 70년을 지속하고 있는 법률이고, 6개의 매우 간단한 조문체계로 되어 있다.

<표 26> 현행 행정대집행법

(일본) <행정대집행법>

제1조. 행정상 의무이행의 확보에 관해서는 별도로 법률에 정한 것을 제외하고는 이 법률이 정한 바에 의한다.

100) 曾和俊文, 앞의 책, 6-7면.

제2조. 법률(법률의 위임에 기한 명령, 규칙 및 조례를 포함한다. 이하 같다)이 직접 명하거나 또는 법률에 기해 행정청이 명한 행위(타인이 대신하여 할 수 있는 행위에 한한다)에 관해 의무자가 이를 이행하지 아니하는 경우 다른 수단에 의해 그 이행을 확보할 것이 곤란하고 또한 그 불이행을 방치하는 것이 현저히 공익에 반하는 것으로 인정되는 때에는 당해 행정청은 의무자가 행해야 할 행위를 스스로 행하거나 또는 제3자로 하여금 이를 행하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

제3조. ① 전조의 규정에 따른 처분(대집행)을 함에는 상당한 이행기간을 정해 그 기한까지 이행이 이루어지지 않은 때에 대집행을 행한다는 취지를 미리 문서로 계고하여야 한다.
② 의무자가 전항의 계고를 받고 지정된 기간까지 그 의무를 이행하지 아니한 때에는 당해 행정청은 대집행영장으로써 대집행을 행할 시기, 대집행을 위해 파견할 집행책임자의 성명 및 대집행에 필요한 비용의 개산에 따른 견적액을 의무자에게 통지한다.
③ 비상시 또는 위험이 임박한 경우에 당해행위를 급속히 실시하여야 할 긴급한 필요가 있어 전2항에 규정한 절차를 밟을 여유가 없을 때에는 그 절차를 거치지 않고 대집행을 할 수 있다.

제4조. 대집행을 위해 현장에 파견된 집행책임자는 그 자가 집행책임자 본인임을 표시하는 증표를 휴대하고 요구가 있을 때에는 언제든지 이를 제시하여야 한다.

제5조. 대집행에 필요한 비용의 징수에 있어서는 실시에 필요한 비용의 금액 및 그 납기일을 정해 의무자에 대하여 문서로써 그 납부를 명하여야 한다.

제6조. ① 대집행에 필요한 비용은 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수할 수 있다.
② 대집행에 필요한 비용에 대해서는 행정청은 국세 및 지방세의 다음 순위의 우선특권을 가진다.
③ 대집행에 필요한 비용을 징수한 때에는 그 징수금은 사무비의 소속에 따라 국고 또는 지방공공단체의 경제수입으로 한다.

① 행정대집행법의 전체 구조

법 제1조에서 행정상 의무이행의 확보에 관해서는 별도로 다른 법률에서 정한 것을 제외하고는 이 법률이 정한 바에 의하도록 규정하여 이 법이 행정상 강제집행의 일반법이자 행정의 실효성확보수단에서 가장 기본적 수단임을 명시하고 있다.

② 행정대집행의 발동 요건 (법 제2조)

행정대집행은 법률, 명령, 규칙, 조례 등에서 정하거나 법률 등에 따라 행정청이 명한 행위 가운데 타인이 대신하여 수행할 수 있는 것(대체적 작위의무)에 한하여 발동될 수 있고, 그러한 경우에도 의무자가 이를 이행하지 아니하는 경우 다른 수단에 의해 그 이행을 확보할 것이 곤란하고(보충성 요건) 또한 그 불이행을 방치하는 것이 현저히 공익에 반하는 것으로 인정되는 때(공익성 요건)에야 가능하도록 규정하고 있다. 이는 그 발동 요건을 매우 엄격하게 규정한 것으로 이해된다.

이러한 요건이 갖추어진 경우 당해 행정청은 의무자가 행해야 할 행위를 스스로 행하거나 제3자로 하여금 이를 행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

③ 행정대집행의 절차 (법 제3조-제5조)

행정대집행은 상당한 이행기간을 정해 그 기한까지 이행이 이루어지지 않은 때에는 대집행을 한다는 취지를 의무자에게 미리 문서로 계고하고, 지정된 기간 내에 의무이행이 이루어지지 않은 때에는 대집행영장을 통지하되 이 때 대집행시기 및 대집행에 필요한 비용의 개산(槪算)견적액을 함께 통지한다. 대집행을 하도록 통지된 시기에 이르면 대집행을 실행하고, 그에 따른 비용을 문서로써 납부를 명한다.

④ 대집행비용의 강제징수 (법 제6조)

행정대집행비용을 의무자가 납부하지 않는 경우에는 국세체납처분의 예에 따라 이를 강제징수할 수 있다.

(2) 강제징수

국세의 징수에 관해서는 「국세통칙법」과 「국세징수법」이 기본법으로 기능하고 있다. 이에 따르면 ① 납세의 고지와 독촉을 「국세통칙법」(제36조, 제37조)에 따라 하고, ② 재

산의 압류 및 공매 등에 의한 환가 및 배당을 「국세징수법」의 규정(제47조 이하, 제89조 이하, 제94조 이하 및 제128조 이하)에 따라 함으로써 체납처분을 할 수 있도록 하고 있다.

지방세에 관해서도 「국세징수법」에 규정된 체납처분의 예에 따른 체납처분을 할 수 있도록 함으로써 동일하게 이용되고 있다.(「지방세법」 제48조 제1항)

(3) 직접강제

직접강제는 의무자의 신체 또는 재산에 직접적인 실력을 가하여 의무의 실현을 도모하는 것인데 현재 일본에서는 실정법상 거의 이용되지 않고 있다. 다만, 「나리타국제공항의 안전확보에 관한 긴급조치법」에 규정된 국토교통대신에 의한 공작물의 제거 정도가 있을 뿐이라고 한다(제3조 제1항, 제8항).[101]

나리타국제공항의 안전확보에 관한 긴급조치법 (쇼와 53년(1978년) 법률 제42호)

제1조 (목적) 이 법률은 나리타국제공항 및 그 주변에서 폭력주의적 파괴활동이 행해지고 있는 최근 이상사태에 비추어 당분간 나리타국제공항과 그 기능에 관련되는 시설의 설치 또는 관리를 저해하거나 나리타국제공항과 그 주변에서 항공기의 항행을 방해하는 폭력주의적 파괴활동을 방지하기 위해 그 활동에 제공되는 공작물의 사용 금지 등의 조치를 정하고 이로써 나리타국제공항 및 그 기능에 관련되는 시설의 설치와 관리의 안전 확보를 도모함과 동시에 항공의 안전을 기하는 것을 목적으로 한다.

제3조 (공작물 사용 금지 등)

① 국토교통대신은 규제 구역 내에 소재하는 건축물 기타 공작물에 대해 그 공작물이 다음 각 호의 용도에 제공되거나 제공될 우려가 있다고 인정되는 때에는 당해

101) 櫻井敬子·橋本博之, 行政法, 弘文堂, 2007, 175면.

공작물의 소유자, 관리자 도는 점유자에 대해 기한을 정하여 당해 공작물을 그 용도에 제공하는 것을 금지하는 명령을 내릴 수 있다.

1. 다수의 폭력주의적 파괴활동자의 집합에 사용
2. 폭력주의적 파괴활동등에 사용되거나 사용될 우려가 있다고 인정되는 폭발물, 화염병 등 물품의 제조 또는 보관 장소로 사용
3. 나리타국제공항 또는 그 주변에서 항공기의 항행에 대하여 폭력주의적 파괴활동자에 의한 방해에 사용

.....

⑧ 국토교통대신은 제1항의 금지명령에 관계되는 공작물이 당해명령에 위반해 동항 각호의 용도에 제공되고 있는 경우 당해 공작물의 현재 또는 기왕의 사용상황, 주변의 상황 기타 제반 상황으로부터 판단하여 폭력주의적 파괴활동등과의 관련 우려가 현저하다고 인정되고 또한 다른 수단에 의해서는 동항의 금지명령의 이행을 확보할 수 없다고 인정될 때에는 제1조의 목적을 달성하기 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 당해 공작물을 제거할 수 있다.

(4) 이행강제금

이행강제금은 집행벌로도 불리며 의무가 스스로 의무를 이행하게 하기 위하여 의무불이행시에 일정금액을 부과함을 예고함에 의해 의무이행상태를 실현하도록 간접적으로 강제하는 방법을 말한다. 이에 대한 예로서는 「사방법(砂防法)」 제36조가 유일하다. 이에 따르면 사인이 의무를 해태하는 때에는 국토교통대신 도는 토도오후켄 지사가 일정기한을 제시하여, 기한 내에 이행하지 않는 때 또는 이행이 불충분한 때에는 과료에 처할 것을 예고하고 그 이행을 명할 수 있도록 하고 있다.

「사방법(砂防法)」 (메이지 30년(1897년) 법률 제29호)

제36조 사인에 있어서 이 법률 또는 이 법률에 기해 발하는 명령에 의한 의무를 해태할 때에는 국토교통대신 또는 토도오후켄(都道府懸)지사는 일정 기한을 제시하고 기한 내에 이행하지 않을 때 또는 이를 이행했으나 불충분한 때에는 오백엔 이내에서 지정한 과료에 처할 것을 예고하고 그 이행을 명할 수 있다.

(5) 기타 행정의 실효성 확보수단[102]

1970년대 이후 각종 행정 분야에서 행정강제제도의 기능이 불완전함을 보완하기 위해 새로운 의무이행확보수단이 도입되고 있는 상황이다. 그 대표적인 것으로는 공표, 급부의 거부 및 과징금을 들 수 있다.

① 공표

공표는 제3자의 보호와 제재·억제의 2가지 기능이 있다.

국토이용계획법

제26조 토도오후켄(도도부현)지사는 제24조 제1항의 규정에 의한 권고를 한 경우에 있어 그 권고를 받은 자가 그 권고에 따르지 않는 때에는 그 취지 및 그 권고의 내용을 공표할 수 있다.

국민생활안정긴급조치법

제7조 ② 주무대신은 전항의 규정에 의해 지시를 받은 자가 정당한 이유 없이 그 지시에 따르지 않은 때는 그 취지를 공표할 수 있다.

102) 이 부분에 관하여는 제2차 워크숍 자료 중 김수홍, "일본에서의 의무이행확보수단과 기타 실효성 확보수단" 발표에서 도움을 얻었다.

정보제공으로서의 공표는 법적근거가 필요하지 않지만, 제재기능을 가지는 지는 공표에는 법적근거가 필요하다. 이 수단이 의무이행의 수단으로서 높은 효과가 기대됨과 동시에 당해 개인이나 기업에 공표를 통해 심각한 불이익을 안겨줄 가능성이 있기 때문이고 또한 잘못된 정보가 공표된 경우에는 원상회복이 사실상 불가능한 특질이 있기 때문이다.[103] 이러한 특징으로 말미암아 공표에 의한 제재는 기업이나 개인의 사회적 신용의 실추를 야기하고 다액의 경제적 손해로 연결될 수 있어 상당히 효과적인 제재가 될 수 있다. 그런데 의무이행확보수단으로서의 공표는 전통적인 의무이행확보수단에는 포함되지 않고 따라서 직접강제나 집행벌과는 달리 조례로 제정이 가능하다고 보고 있다.[104]

그러나 다른 한편으로 사업자명이 공표되면 별도의 회사를 만드는 사기적인 방법을 반복하는 자에 대해서는 충분한 제재로 기능할 수 없는 한계도 있다. 이러한 측면을 고려한다면 지나치게 침해유보적인 생각만 강조하여 법적 근거만을 강조하다 보면, 국민의 생명과 건강, 생활과 재산을 지키지 못하고 유책한 개인이나 기업만 득을 보는 일이 있으므로, 규제로 인한 침익적 측면과 국민의 생명과 건강, 생활상 이익과 재산상 이익을 보호한다는 공익적 측면을 잘 형량하여 활용해야 한다는 주장이 있다.[105]

사후구제에 대해서는 손해배상청구에 의하고 처분성을 가진 공표에 대해서는 취소소송의 제기가 인정되지만, 처분성이 없는 행위에 대해서는 다투는 방법이 있는지에 대한 문제가 지적되고 있다.

② 급부의 거부

급부의 거부는 행정상의 의무위반행위나 행정지도에 대한 불복종에 대해서 각종 급부(예컨대 상수도, 하수도, 전기, 가스 등)의 거부가 제재로서 행해지는 것이다. 예를 들면, 「건축기준법」 등 위반건축물에 대한 급수거부와 지도요강에 근거한 행정지도에 불복종

103) 櫻井敬子·橋本博之(각주 101), 179면.
104) 櫻井敬子·橋本博之, 앞의 책, 179면.
105) 池村正道, 行政法, 第2版, 弘文堂, 2015, 196면.

의 경우의 급수거부가 이에 해당한다.

그러나 이에 대해서는 동시에 부당결부금지원칙에 의한 제한을 받는다. 그러므로 수도사업자는 정당한 이유가 없으면 급수를 거부해서는 안 된다(「수도법」 제15조). 건축기준법의 위반이 수도법상의 정당한 사유에 해당하는지의 논의가 있다. 이에 대하여는 수도법상의 급부거부는 수도법 자체의 행정목적으로 판단해야 하고, 건축기준법의 위반은 해당하지 않는다는 견해[106]와 구체적인 사정에 의해 정당한 사유에 해당하는 것이라는 견해가 있다.

그리고 행정지도에 관해 급수거부를 할 수 있는지의 문제도 있다. 본래 행정지도는 법적 구속력을 가지지 않기 때문에 기본적으로 급수의 거부가 불가능하다. 판례에 따르면 지도요강을 사업주에 준수시키기 위해 행정지도를 계속할 필요가 있다고 하더라도 이를 이유로 사업주들과의 급수계약의 거부·유보하는 것은 허락되지 않고 급수계약을 체결하여 급수를 하는 것이 공서양속위반을 조장하는 것으로 될 수 있는 사정도 없다고 보고 있다.[107]

③ 과징금

기타 행정의 실효성확보수단 가운데 가장 많이 이용되고 있는 것은 과징금이고 그 예도 많다.

(가) 「국민생활안정긴급조치법」상의 과징금

「국민생활안정긴급조치법」상의 과징금은 특정표준가격제도의 실효성을 담보하기 위해 행정청이 행정절차에 의해 이 규정을 어긴 자로부터 일방적으로 징수하는 것이다.

「국민생활안정긴급조치법」 제11조 제1항에서는 특정표준가격을 넘는 판매가격에 의해 판매행위로 부당한 가격에 의한 판매행위에 대한 제재를 하기 위해 과징금을 정하고 있다.

106) 櫻井敬子·橋本博之(각주 101), 179면도 그러하다.
107) 最判平成元·11·7判時1328号16頁。

국민생활안정긴급조치법

제11조 ① 주무대신은 특정품목의 물자의 판매를 한 자의 판매가격이 당해판매를 한 물자에 관련된 특정표준가격을 넘지 않는다고 인정된 때에는 그 자에 대해서 당해판매가격과 당해특정표준가격과의 차액에 당해판매를 한 물자의 수량을 곱해 얻은 상당한 액의 과징금을 국고에 납부하는 것을 명하지 않으면 안 된다.

(나) 「독점금지법」상의 과징금

「독점금지법」상의 과징금납부명령절차에 대해서 해당사업자 또는 사업자단체의 구성사업자에 대해 미리 의견진술 및 증거제출 할 기회를 보장하고(「독점금지법」 제50조 제6항·제49조 제3항), 납부명령에 불복한 자는 공정거래위원회에 대해 심판절차의 개시를 청구할 수 있다(「독점금지법」 제50조 제4항).

심판절차가 개시되어도 과징금납부명령은 실효하지 않고, 심판절차가 사전절차가 아니라 사후절차로 행해지는 것으로 되어 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 또한 심판청구가 있었던 경우에는 심결(審決)에서 해당명령이 유지될 때까지 강제징수는 행해지지 않는다(「독점금지법」 제70조 9제2항·제5항).

한편 과징금을 행정형벌과 병과하는 것이 이중처벌금지원칙의 위반인지에 대한 문제가 있다. 과징금은 제재로서 형사벌과는 취지, 목적, 절차 등이 다르고, 그 병과는 이중처벌을 금지하는 일본국 헌법 제39조[108]에 위반하지 않는다고 판시하고 있다.[109] 또한 위법행위에 의한 이익의 박탈로 과징금을 행정형벌과 병과하는 것은 이중처벌에 해당하지 않는다는 것이 학계의 다수설이다.

부당이득과의 관계를 보면, 과징금제도는 부당이득반환청구제도와 유사한 기능을 가지고 있는 점이 있지만, 우선 손실자에 그 이득을 반환해야하는 경우 손실자가 손실이

108) 일본국 「헌법」 제39조 "누구든지 실행 시에 적법이었던 행위 또는 이미 무죄가 된 행위에 대하여는 형사상의 책임이 없다. 또한 동일한 범죄에 대하여 거듭 형사상의 책임을 지지 않는다."

109) 東京高判平成5·5·21高刑集46巻2号108頁。

회복되지 않고 있는데, 과징금을 지불하는 것만으로 손실자의 부당이득반환청구권에 영향을 미치지 않는다고 판시하고 있다.[110]

(다) 「공인회계사법」의 과징금

감사법인의 감사의 적정화를 확보할 필요가 있어 2007년의 공인회계사법 개정에 의해 감사법인에 대한 과징금제도가 도입되었다. 그 내용은 내각총리대신은 감사법인의 사원이 상당한 주의를 태만으로 중대한 허위·착오 또는 탈세가 있는 재무서류를 중대한 허위·착오 또는 탈세가 없는 것으로 증명한 때에는 감사보수상당액의 과징금을, 사원의 고의에 의한 허위·착오 또는 탈세가 있는 재무서류를 허위·착오 또는 탈세가 없는 것으로 증명한 때에는 감사보수상당액의 1.5배에 상당한 액의 과징금을 국고에 납부하는 것을 당해감사법인에 대해 명할 수 있다는 것이다(「공인회계사법」 제34조의21의2 제1항).

3. 현행 행정강제제도에 대한 평가

(1) 행정집행의 기능부전

현행 행정강제제도에 대하여는 대체로 "행정집행의 기능부전(機能不全)"이 일어나고 있다는 지적이 대부분이다. 특히 니시즈 마사노부(西津政信)는 행정대집행법에 대한 그의 연구[111]에서 행정대집행법에 대하여 대집행을 유일한 일반적 강제수단으로 하고 그 적용요건을 한정적으로 설정함으로써 결국 행정의 실효성 확보에 있어 기능부전에 이르게 되었다고 혹평하고 이러한 불충분한 법제상태가 하루 속히 개선되어야 할 필요가 있다고 주장한다. 이와 같은 행정강제법제의 흠결상태로 인해 일본의 행정 실제에서는 '행정지도'에 과도하게 의존하는 현상이 발생하고 있고 이것은 "행정강제소극주의"라고밖에는 법적으로 평가할 수 없다고 말하고 있다.

110) 東京高判平成13·2·8判時1742号96頁。
111) 西津政信, 行政規制執行改革論, 信山社, 2012, 1-15면.

(2) 행정집행의 강화가 필요한 이유

- 양자관계에서 다자관계로 행정법관계가 복잡화

앞에서 지적한 이러한 행정강제소극주의는 현대 행정법관계의 복잡성에 비추어 행정의 과제수행에서 문제가 있다고 본다.[112] 오늘날 행정은 과거와 같은 규제자(행정기관)과 피규제자(국민, 주민)의 단순한 양자관계가 아니라 복잡한 다자관계로 이해될 수 있다는 것이다. 전자의 양자관계에서는 피규제자의 권리와 자유를 보장한다는 의미에서 규제는 적을수록 좋다는 입장(자유주의)이 일응 옹호될 수 있었으나 오늘날 실제적인 사회관계는 그렇게 단순한 것이 아니게 되었다.

기본권 보장에 관한 헌법적 논의에서도 근대입헌주의 초기에는 국가를 기본권 침해자로만 인식하였고 그러한 결과 국가와 사회와의 관계에서 국가는 사회에 최소한의 개입만 할 수 있는 것(최소국가)을 이상으로 생각하였다. 그러나 오늘날 현대입헌주의에서는 국가는 기본권 침해자의 측면과 기본권 보호자의 양측면을 모두 가지고 있다고 보게 되었고, 기본권 보호를 위해 그 역할이 적극적으로 요청되는 경우가 많아졌다. 행정법 관계에서도 사정은 동일하다. 행정법적 규제관계는 이제 단순한 양자관계가 아니라 3자관계로 이해될 수 있고, 국가의 상대방인 국민/주민은 규제대상자일 뿐인 것이 아니고 규제대상자와 규제수익자로 나뉘어 혼재되어 있다. 이러한 상황에서 행정법적 규제관계는 일의적인 측면만이 있는 것이 아니라 복합적인 측면을 가진다. 규제대상자인 국민/주민은 규제로 인해 피해를 입지만, 규제수익자인 국민/주민은 규제로 인해 혜택을 입으므로 규제가 적을수록 좋다는 단순한 논리는 오늘날 현대사회에서 성립하지 않게 되는 것이다.

이러한 경우의 실례는 환경규제에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 환경오염물질의 배출규제로 인해 일정한 손해를 보는 규제대상자가 있지만 그로 인해 환경적 혜택을 입는 광범위한 규제수익자가 있다. 이러한 측면은 환경적 혜택을 입는 많은 국민들의 공익으로도 파악할 수 있고, 또한 공장에 인접한 지역에 거주하는 개인과 같이 규제수익자인 개개인의

112) 이하의 내용은 西津政信, 앞의 책, 17-19면.

사익이라는 측면으로도 파악될 수 있다.

따라서 이러한 3자관계, 다자관계에서 행정의 실효성이 확보되지 못한다는 것은 행정에 의한 공익의 확보에서 장애가 일어나는 것일 뿐만 아니라 규제수익자의 권리보장(제3자의 사익의 확보)에서도 문제가 발생할 수 있게 되는 것이다.

니시즈 마사노부는 이러한 복잡한 현대 행정법 관계에서의 문제 해결을 위해 독일의 기본권보호이론을 원용하여 이론적으로 밀고 나간다. 과도한 행정에 의해 기본권이 침해되는 측면의 규범적 통제원칙이 과잉금지원칙이라면, 과소한 행정에 의해 기본권보호가 이루어지지 않는 측면의 규범적 통제원칙이 과소보호금지원칙이므로, 현재 일본의 경우와 같은 지나친 행정의 불집행, 행정대집행법의 기능부전과 같은 법적 상태도 매우 문제가 많은 것이고, 행정집행의 불충분함이 국가에 의한 국민의 기본권 보장 문제에서 과소보호가 되지 않도록 충분한 행정집행으로 그 기능이 개선되어야 한다고 본다.

4. 현행 행정강제제도에 대한 개선방안

일본에서 현재의 행정집행제도가 불충분하기 때문에 이를 독일행정집행법제와 제도적으로 비교하고 실무담당공무원들을 대상으로 설문조사를 행하는 법사회학적 조사를 통해 개선방안을 마련하고자 한 연구가 있어 주목된다.[113] 이것은 비록 행정강제제도 전반에 관한 것이 아니고 행정대집행법 분야(혹은 이행강제금)에 한정된 것이지만 연구의 수단과 내용에서 우리의 본 연구와 다소간 유사하기 때문에 우선 흥미롭고 그 연구 내용도 일정부분 우리에게 시사점을 줄 수 있다고 판단된다. 이하에서 그 내용을 핵심적인 부분을 중심으로 소개하고 정리하고자 한다.

113) 西津政信, 行政規制執行改革論, 信山社, 2012. 및 西津政信, 間接行政强制制度の研究, 信山社, 2006. 이하의 내용은 특히 앞의 책에 근거한 것이다.

(1) 독일의 행정대집행법제와의 비교[114)]

① 요건의 간결함

독일 연방집행법상 행정대집행의 경우에는 “타인이 행할 수 있는 작위의무(대체적 작위의무)가 이행되지 않을 때”(독 행집법 제10조)로 충분하고, 기타 보충성요건이나 공익성요건(일 행대집법 제2조)이 들어있지 않아 요건이 보다 간결하다는 이점이 있다고 본다.

그렇다고 남용의 위험성이 있는 것은 아니다. 요건의 간결함은 비례원칙을 규정하여 이를 통해 그 실제적 적용을 통제한다고 한다. 물론 일본 행정대집행법의 해석에서도 공익성 요건은 비례원칙 중 균형성 원칙을 명시한 것으로 보지만 조금 더 명확하고 간결하게 해 줄 필요가 있다고 보는 것이다.

따라서 일본의 행정대집행 제도는 요건이 상당히 엄격하고 제한적으로 설정되어 있어서 이용하기가 불편하다는 것이고, 실제로도 그 이용사례가 매우 드물다고 한다.

② 절차의 간결함

독일 연방행정집행법상 행정대집행의 경우에도 사전절차로서 계고가 존재한다. 그러나 행정대집행영장의 통지가 존재하지 않아 절차상으로도 상당히 간결하다.

③ 계고단계에서 행정대집행비용개산견적액을 명시함(독 연방행집법 제13조 제4항)

독일 연방행정집행법은 계고시 행정대집행비용개산견적액을 함께 명시하도록 하고 있다. 이는 강행규정으로 개산비용이 명시되어 있지 않은 계고는 무효로 해석된다. 따라서 개산비용이 명시되어 있지 않은 계고에 기한 행정대집행은 위법하게 된다. 그러므로 그러한 경우에는 의무자는 실제 대집행이 이루어졌더라도 위법한 집행이므로 비용부담의무를 지지 않는다.

---

114) 西津政信(각주 111), 62-67면.

이러한 제도의 의미는 계고라는 조기단계의 사전절차에서 비용개산액을 명시함에 의해 금전적인 측면에서 의무자에 대한 위하적 효과가 크다는 것이다.

④ 행정대집행비용의 사전징수

이것은 독일에서 다수의 주법에서 채용하고 있는 제도이다. 즉 계고 기간내에 이행 하지 않으면 대집행 이전에 사전비용징수를 결정하고, 의무자가 임의로 그 기한내에 이를 납부하지 않으면 강제징수로 간다. 이러한 비용의 사전징수도 역시 의무자 스스로 이행하도록 강제하는 위하효과가 크다고 판단되고, 이행강제금과 같은 간접강제 기능을 한다고 평가된다.

(2) 일본의 행정대집행법에 대한 법사회학적 조사[115]

니시즈 마사노부는 지방자치단체 및 공물관리를 담당하는 지방출연기관의 담당자를 대상으로 한 설문조사를 통해 행정대집행제도의 실태와 개선방안에 대한 조사결과를 연구내용에 담고 있어 흥미롭다.(전체 설문의 내용과 그래프화 된 분량이 상당히 많기 때문에 여기서는 조사 내용을 모두 전재하지 않고 선별적으로 설문을 추리고 그 결과만 간략히 요약하여 제시하기로 한다.)

<표 27> 행정대집행제도의 실태와 개선방안에 대한 조사 결과(일부)

1. 설문의 개요
 (1) 실시 시기: 2006년 12월
 (2) 실시 대상 :지방자치단체 공무원 및 공물관리를 담당하는 국토교통성 지방정비국 담당자 대상
 (3) 건수 : 발송 건수 491에 대해 177명 응답함

115) 西津政信, 앞의 책, 73-89면.

2. 설문의 내용

(1) 과거 3년간 행정대집행의 적용실적은?

① 있다 (8%) ② 없다 (92%)

(2) 행정대집행 적용실적이 있는 경우 절차단계별 내역은?

① 계고 (26%) ② 영장통지 (16%) ③ 일부실시 (5%) ④ 실시완료+비용징수 (53%)

(3) 행정대집행의 실시로 인한 비용의 사후징수에서 얼마만큼 징수할 수 있었는가?

① 75%이상 징수 (63.8%) ② 50~75% (0%) ③ 25~50% (13%) ④ 10~25% (13%)
⑤ 10% 이하 (13%)

(4) 행정대집행법 적용상의 중대한 장애사유는?

① 강제수단이어서 (22%) ② 적용요건이 한정적이어서 (22%)
③ 인원 및 경비 문제 (26%) ④ 비용의 사후징수가 곤란 (19%)
⑤ 경험부족 (15%) ⑥ 의무자의 강한 반발 (5%)
⑦ 법적용에 관해 유권해석을 의뢰할 기관이 불분명 (1%) ⑧ 기타 (1%)

(5) 행정대집행비용 사전징수제도의 효용을 평가한다면, 이러한 제도의 시행이 대집행이용의 장애사유 정도경감에 도움이 된다고 보는가?

① 매우 경감됨 (1%) ② 상당히 경감됨 (7%) ③ 약간은 경감됨 (46%)
④ 현행제도와 별차이 없음 (41%) ⑤ 행정대집행의 적용이 도리어 곤란해짐 (6%)

(6) 행정대집행비용 사전징수제도의 간접강제효과의 예측평가

① 대단히 효과적 (1%) ② 상당히 효과적 (10%) ③ 약간 효과적 (37%)
④ 별로 효과 없음 (18%) ⑤ 거의 효과 없음 (12%)
⑥ 예측불가 (19%) ⑦ 기타 (2%)

(7) 사전절차를 계고로 일원화하는 것의 효과는?

① 간이신속하여 부담이 경감됨 (16%) ② 효과없음 (64%)
③ 행정의 사후적 부담이 증가함 (20%)

(8) 계고로 비용개산견적액을 명시하는 것의 효과는?

① 의무자가 조기단계에서 명령을 스스로 이행하도록 강제하는 위하적 효과가 발생해 조기에 위법상태의 시정에 도움이 됨 (53%)

② 의무자에 대해 의무를 스스로 이행하도록 촉진하는 효과를 기대할 수 없어 위법상태의 시정에 도움이 안됨 (47%)

(9) 비례원칙 실정화의 효과는?
① 탄력적 적용으로 행정대집행 적용 확대 효과 있음 (36%)
② 행정대집행의 탄력적 적용과 건수 확대 효과 없음 (64%)

(10) 행정대집행제도 개선이 이루어지는 경우 위반시정명령등의 강제수단으로서 행정대집행을 적용하는 것이 현재보다 용이해지는가?
① 대단히 용이해진다 (1%) ② 상당히 용이해진다 (7%) ③ 다소 용이해진다 (43%)
④ 현행제도와 변화가 없다 (44%) ⑤ 도리어 곤란해진다 (5%)

(11) 행정대집행제도 개선으로 활용이 기대되는 분야는?
① 위반 건축물 분야 (23%) ② 옥외광고물 분야 (20%)
③ 기타 도로불법점용분야, 하천/해안불법점용분야 순서로

이상의 결과에 따르면 일본에서 행정대집행은 행정의 실효성 확보 수단으로서 거의 이용되지 않고 있음을 실증하고 있으며, 요건 및 비용 등의 문제가 그 이용에서 장애사유로 여겨지고 있음을 알 수 있다. 그에 따라 독일법제와의 비교를 통해 도출한 일련의 개선방안이 일정한 호응(기대했던 것만큼 높은 호응은 아닌 것으로 판단된다)을 얻고 있음을 알 수 있다.

(3) 일본의 행정대집행법에 대한 개선방안[116]

이상의 분석을 바탕으로 위 연구에서는 일본의 행정대집행법에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다.

① 행정대집행비용의 사전징수제도의 도입
② 행정대집행적용요건의 완화와 비례원칙의 실정화

116) 西津政信, 앞의 책, 90면-103면.

③ 사전절차의 계고로의 일원화와 비용개산견적액의 명시
④ 행정대집행의 즉시집행
⑤ 행정규제집행기관에서 법률전문직 공무원의 역할 강화
⑥ 위반행위의 조기단계에서 행정대집행의 적용 (조기발견, 조기시정)
⑦ 행정대집행제도 개선을 향한 단계적 접근

이러한 방안의 특징은 현행의 법체계를 그대로 유지한 채로 각 개별법 영역별로 제도 내용의 실효성을 높이고자 하는 데 있다. 이들 개선방안은 단계적 개선을 염두에 둔 것이며 점진적 개선을 통해 행정의 실효성 확보수단으로서 대집행이 부분적으로는 보다 유용하게 이용될 수 있을 것이다.

5. 시사점

이상에서 일본의 행정집행법 체계의 현황을 살펴보았다. 일본의 행정집행법제의 역사적 경험과 현재의 법제 현황은 우리와 비교적 유사한 상황이고 그에 따라 문제점 또한 유사한 것으로 판단된다. 따라서 일본에서 제시된 개선방안은 우리에게도 유용하게 이용될 수 있는 측면이 있다고 생각한다.

행정대집행의 경우에 대집행 발동 요건의 엄격성을 보다 완화하고 절차를 간결하게 함과 동시에 비용의 사전징수 및 비용개산견적액을 미리 제시함으로써 간접강제적 효과를 높이는 것은 우리 「행정대집행법」의 개선에도 도움이 될 수 있다.

한편 일본에서 제시된 개선방안은 2차 세계대전 이전의 법적 상태에 대한 반성을 바탕으로 생겨난 종전 이후 법제의 전체 틀을 건드리지 않는 범위에서 개별 제도 영역에서의 효율성 추구를 특징으로 한다. 그러한 개선방안에서 시사를 받음과 동시에 일본의 연구가 비교의 모델로 설정하고 있는 독일의 연방 및 주의 행정집행법제로부터 시사받을 수 있는 점은 없는지 고찰해 볼 필요가 있다. 독일의 경우에는 일본과 우리나라가 구비하고 있지 못한 일반적인 집행법 체계를 가지고 있다. 따라서 그 특징과 내용은 어떠한지를

살펴보고 우리 법제의 개선을 위한 하나의 선택지로서 일본과 같이 부분적 개선방안 또는 독일과 같은 일반적 행정집행법의 제정 방안을 각각 고려해 볼 수 있는 것이다.

제2절 독 일[117]

1. 배 경

독일에서는 공법과 사법의 이원적 체계를 구분하는 이념체계에 따라 민사법의 영역과는 달리 행정이 스스로 행정법상 의무의 실현을 달성할 수 있다는 사고에 기하여 행정상 강제집행(Verwaltungsvollstreckung)의 일반적 수단을 법제화 하였다. 이러한 배경에는 19세기 프로이센 개혁가에게 강제집행을 위한 권리관철에는 사법보다는 집행권(행정)이 더 적합해 보였다는 사정이 있고 이에 따라 집행권(행정)의 자기권언부여(Selbsttitulierung)와 집행을 위한 권리를 허용하게 된 것이다.[118]

행정집행이란 행정행위의 상대방이 부과된 의무를 이행하지 않을 경우 의무이행을 집행하는 것인데, 그 특징은 '사인'에 의한 강제집행과 다르다.[119] 즉, 사인은 근대국가에서 자력구제가 금지되어 있어서 법원에 의한 도움을 받아야 강제집행이 가능함에 반해 행정청은 법원의 도움 없이도 집행권원을 스스로 취득하는데, 그것은 행정청이 상대방에게 의무를 부과하는 행정행위 그 자체가 바로 행정집행을 위한 권원으로 기능하게 되기 때문이다.

독일이 연방제 국가이기 때문에 행정법 영역도 연방과 주의 영역으로 나뉘어 있어서 일반화하여 말하기는 다소 어렵지만, 주 차원에서도 대체로 「연방행정집행법」과 마찬가지로 행정상 강제집행에 관하여 일반법 체계를 구비하고 있는 특징을 보이고 있다. 이러

117) 이 부분의 집필은 제4차 워크숍 자료 중 길준규, "독일 행정집행법의 구조와 이해"에 도움을 받았음을 밝혀 둔다.

118) 길준규, "독일 행정집행법의 구조와 이해", 행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구 - 제4차 워크숍(2017. 8. 16) 자료집, 한국법제연구원, 9면.

119) 길준규, 앞의 자료, 9-10면.

한 체계의 특징은 「행정집행법」상 제공되어 있는 일반적 수단은 특별히 개별법에서 규정함이 없이도 모든 행정영역에서 일반적으로 활용할 수 있다는 점에 있고, 이에 의하여 행정의 실효성은 충분히 확보될 수 있다는 것이다.

그러면서도 독일은 2차 세계대전 이후 과거 나치스 시절의 인권유린을 반성하면서 권리보장에 크게 신경을 써 왔기 때문에 그 결과 행정집행과 관련하여 별다른 문제는 발생하지 않았다. 집행제도의 발전을 위한 프로이센의 노력이 2차 세계대전 이후 새로운 시대를 맞아 헌법과 민주적인 법률의 규정들과 결합함으로써 행정집행의 효율성 확보와 인권보장의 두 측면을 모두 이룰 수 있게 된 것이다. 그 결과 행정집행에 대해서는 별다른 이론적 발전도 없었다.

이하에서는 일반법적 규정을 통하여 독일 행정집행법에는 어떠한 수단들이 규정되어 있는지 확인하는 차원에서만 살펴보도록 하겠다.

2. 행정의 실효성 확보수단의 입법례

(1) 연방행정집행법(BVwVG)

연방영역에서 행정상 강제집행에 관하여는 일반법으로서 「연방행정집행법(Verwaltungs--Vollstreckungsgesetz, BVwVG)」[120]과 「연방집행공무원에 의한 공권력행사에 있어서 직접강제에 관한 법률(UZwG)」이 있고, 특별법으로서 「연방군과 동맹군의 군인 및 민간 야간경비원에 의한 직접강제와 특별한 권능의 행사에 관한 법률(UZwGBw)」이 있다.

「연방행정집행법」은 1953년 4월 27일 제정되었고, 그 이전에 주법에만 존재하여 연방법 상으로는 흠결이 있었던 행정상 강제집행수단을 연방영역에서 확보하기 위하여 제정된 것이다.[121] 현재 총22개조의 규정에 금전채권의 강제집행과 대집행, 이행강제금, 직접

120) 독일 연방행정집행법은 세계법제정보센터에 전문이 완역되어 이용가능하다.(http://world.moleg.go.kr/)

121) Gerhard Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz : Kommentar anhand der Rechtsprechung, 6. Aufl., 2006, 4면.

강제를 정하고 있어 일반적인 행정의 실효성 확보수단을 모두 규정하고 있다. 「연방 집행공무원에 의한 공권력의 행사인 직접강제에 관한 법률」(Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes, UZwG)은 1961년에 제정되었고 직접강제에 관하여 20개의 조항을 가지고 있다.

우리나라는 행정상 강제집행을 각 강제수단별로 개별적으로 각기 다른 법률에 따라 각 강제수단의 성립요건과 내용 등을 규정하고 검토하고 있는 데에 반하여, 독일 「연방행정집행법」은 강제집행수단의 성립요건과 집행절차를 통일적으로 규율한다는 점에서 큰 차이가 있다.[122]

독일의 「연방행정집행법」은 주행정집행법과 달리 ① '금전청구(Geldforderungen)를 이유로 한 강제집행'(강제징수)과 ② '물건의 인도(Herausgabe der Sache), 작위(Handlungen), 부작위(Unterlassungen), 수인(Duldungen)의 강제를 이유로 한 집행'의 두 그룹으로 크게 구분하여 관련 규정을 각각 제1조이하와 제6조 이하에 규정하고 있다. 당연히 이러한 두 그룹의 집행에는 선행하는 행정행위가 있을 것이 요구된다.[123] 다만 예외적으로 형벌 또는 과태료 부과요건을 충족시키는 위법행위를 저지하거나 급박한 위험을 회피하기 위한 경우에는 선행하는 행정행위가 없어도 된다(제6조 제2항).

<표 28> 독일 연방행정집행법의 구조

Erster Abschnitt : Vollstreckung wegen Geldforderungen	제1장 금전채권의 집행
§ 1 Vollstreckbare Geldforderungen	제1조 집행가능한 금전채권
§ 2 Vollstreckungsschuldner	제2조 집행채무자
§ 3 Vollstreckungsanordnung	제3조 집행명령
§ 4 Vollstreckungsbehörden	제4조 집행관청
§ 5 Anzuwendende Vollstreckungsvorschriften	제5조 집행법규의 적용
Zweiter Abschnitt : Erzwingung von Handlungen,	제2장 작위, 수인, 또는 부작위의 강제

122) 길준규(각주 118), 15면.
123) 하르트무트 마우러, 박수혁 옮김, 독일행정법, 제16판, 사법발전재단, 2010, 397면.

Duldungen oder Unterlassungen	
§ 6 Zulässigkeit des Verwaltungszwanges	제6조 행정강제의 허용
§ 7 Vollzugsbehörden	제7조 집행관청
§ 8 Örtliche Zuständigkeit	제8조 토지관할
§ 9 Zwangsmittel	제9조 강제수단
§ 10 Ersatzvornahme	제10조 대집행
§ 11 Zwangsgeld	제11조 강제금
§ 12 Unmittelbarer Zwang	제12조 직접강제
§ 13 Androhung der Zwangsmittel	제13조 강제수단의 계고
§ 14 Festsetzung der Zwangsmittel	제14조 강제수단의 확정
§ 15 Anwendung der Zwangsmittel	제15조 강제수단의 적용
§ 16 Ersatzzwangshaft	제16조 대체강제구금
§ 17 Vollzug gegen Behörden	제17조 관청에 대한 집행
§ 18 Rechtsmittel	제18조 법적쟁송
Dritter Abschnitt : Kosten	제3장 비 용
§ 19 Kosten	제19조 비 용
§ 19a Vollstreckungspauschale, Verordnungsermächtigung	제19a조 집행총액, 위임명령
Vierter Abschnitt : Übergangs- und Schlußvorschriften	제4장 경과규정 및 종결규정
§ 20 Außerkrafttreten früherer Bestimmungen	제20조 종전법규의 실효
§ 21 Berlin	제21조 베를린
§ 22 Inkrafttreten	제22조 시행

따라서 의무이행을 강제하기 위한 통상적인 절차에서는 행정청에 의하여 발급된 (기본)행정행위를 전제로 하고 이후 다음과 같은 순서로 절차를 밟아 나간다. 의무불이행이 있고 나서 ① 먼저 강제수단을 선택하고(제9조), ② 강제수단을 계고하고(법 제13조), ③ 의무불이행이 계속되면 강제수단을 확정하고(제14조), ④ 의무불이행에 대하여 강제수단을 적용하여 집행한다(제15조).

제1조 이하의 금전채권에 대한 강제징수를 제외하고 나면 제6조에서 집행가능한 의무의 종류는 ① 물건의 인도 ② 작위 ③ 부작위 ④ 수인 의무이다.

독일「연방행정집행법」제6조 (행정강제의 허용) ① 물건의 인도 또는 작위, 부작위, 수인의 집행을 부과하는 행정행위는, 그것이 다툴 수 없는 것인 경우, 그것의 즉시집행이 명하여진 경우 또는 쟁송에 정지적 효과가 부여되어 있지 않은 경우 등에는 제9조에 의한 강제수단에 의하여 집행이 행해질 수 있다.
② 행정강제는, 형벌의 구성요건 또는 과태료의 구성요건을 충족시키는 위법행위를 저지하기 위하거나 급박한 위험을 회피하기 위하여 필요하며 또한 행정관청이 이 경우에 그 법률상의 기한안에서 행하는 경우에는 선행하는 행정행위없이도 허용될 수 있다.

이러한 의무들에 상응하는 행정집행을 위한 강제수단은 대집행(제10조), 이행강제금(제11조), 직접강제(제12조)가 있다(제9조).

독일「연방행정집행법」제9조 (강제수단) ① 강제수단은 다음 각 호와 같다.
a) 대집행(제10조)
b) 강제금(제11조)
c) 직접강제(제12조)
② 강제수단은 집행목적과의 적절한 관계에 있어야 한다. 따라서 강제수단은 가능한 한 이해관계인 또는 일반인에게 최소한의 침해가 있도록 정해져야 한다.

1) 대집행

독일「연방행정집행법」제10조 (대집행) 제3자에 의하여 행해질 수 있는 작위(대체적 작위)를 집행할 의무가 이행되지 않는 경우에는 집행관청은 의무자의 비용으로 작위의 집행을 제3자에게 위임할 수 있다.

대집행(Ersatzvornahme)은 집행청(Vollzugsbehörde)이 다른 사람에게 대체적 작위의 집행을 의무자의 비용으로 위탁하는 것이고, 가장 우선적이고 1차적인 수단이라고 할 수 있다. 그 이유는 의무자가 아무것도 하지 않아도 된다는 측면에서 권리침해적 성격이 약하기 때문이다.

물론 대집행 대상인 의무는 단지 대체적 작위의무(vertretbare Handlungen)에만 허용되고, 남이 대신 집행할 수 없는 병역의무의 이행과 같은 일신전속적인 작위(höstpersönliche

Handlungen), 수인, 부작위에는 적용될 수 없다. 독일에서 대집행에 대한 가장 전형적인 사례는 불법주차된 차량의 위탁받은 개인 견인업자에 의한 차량의 견인[124]이다.[125]

「연방행정집행법」은 대집행에 대하여 사인인 대행업자에게 위탁하는, 즉 제3자에 의한 대집행인 타력집행(Fremdvornahme)를 규정하고 있다. 그러나 대부분의 연방주들은 주「행정집행법」에서 행정청에 의한 대집행인 자력집행(Selbstvorname)을 규정하고 있다. 우리「행정대집행법」은 독일의「연방행정집행법」보다는 주「행정집행법」과 유사하다.[126]

그 이외로 대집행의 법률관계는 우리나라와 거의 같게 해석된다. 대집행 행정청과 대집행을 위탁받아 시행하는 대행업자와의 법률관계는 민사법상 계약인 도급계약(「독일민법전」 제631조) 내지 용역계약이 체결되어지고, 사인인 대행업자는 그에 근거하여 집행청에게 보수를 청구할 수 있다. 대행업자와 의무자간에는 아무런 법률관계도 형성되지 않고, 의무자는 단지 사인인 대행업자의 대집행에 대하여 단지 수인해야만 한다. 의무자의 저항에 대하여는 대행업자가 아니라 집행공무원에 의하여 제지될 수 있고 직접강제의 방식으로 집행되어야 한다.

집행청과 의무자간의 관계는 공법적인 본질을 갖는다. 대집행의 시행으로 발생된 비용은 행정청이 의무자에게서 지불받을 수 있다. 만약 견인업자가 실무에서 견인료를 요구하는 것처럼 대행업자가 의무자에게 직접 지급을 요구한다 할지라도 이는 행정청의 청구로 본다.[127]

124) *BVerwGE* 102. 316.

125) *Wilfried Erbguth,* Allgemeines Verwaltungsrecht. mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 3. Aufl. Baden-Baden : Nomos, 2009, 206.

126) 길준규(각주 118), 20면.

127) *Wilfried* Erbguth(각주 125), 206-207면.

2) 이행강제금

독일「연방행정집행법」제11조 (강제금) ① 작위가 제3자에 의하여 행해질 수 없거나 오직 의무자의 의사에만 좌우되는 경우에는 강제금에 의하여 의무자로 하여금 작위를 행하도록 할 수 있다. 대체적 작위의 경우에 있어서, 대집행이 불가능한 경우 특히 의무자가 타인이 행함으로써 생긴 비용을 부담할 수 없는 경우에는, 강제금의 방법으로 행해질 수 있다.
② 의무자가 수인의무 또는 부작위의무를 위반하는 경우에도 강제금이 허용된다.
③ 강제금의 최고액은 25,000유로로 한다.

이행강제금(Zwangsgeld)은 의무자의 작위와 부작위에 부가된다. 이행강제금의 대상의무는 타인이 대신 이행할 수 없는 비체적인 작위, 수인, 부작위이다. 예를 들면, 숙박업주가 영업금지시간규정을 위반한 경우이다.

물론 행정청은 대체적 작위의무의 위반에도 이행강제금을 부과할 수 있는데, 그 요건은 ① 대집행이 무용한 경우, ② 의무자가 대집행 시행으로 발생하는 대집행 비용을 부담할 능력이 되지 않는 경우이다(제11조 제2항).

이행강제금은 형벌이 아니라 의무이행을 확보하기 위한 수단이다. 이러한 이유에서 의무자가 의무를 이행하면 더 이상 이행강제금을 집행할 수 없다. 그러나 의무이행이 이행되고 있지 않은 한 이행강제금은 반복 부과될 수 있고 또한 증액부과될 수도 있는 것은 우리나라와 동일하다. 강제징수는 금전청구의 집행에 관한 규정에 따라 행해진다.[128]

이행강제금액은「행정집행법」에 정해진 범위 내에서(최고액은 25,000유로) 행정청의 의무에 맞는 재량에 의해 확정되어질 수 있다. 이행강제금의 금액 산정에 대한 기준은 사무(의무)의 중요성, 제압해야 할 저항의 강도, 의무자의 수입과 재산상태 등을 들 수 있다. 이행강제금이 징수되지 못하는 경우에는 강제구금(Zwanghaft)이 가해질 수 있다(제16조).이때 강제구금은 독립된 강제수단이 아니라 이행강제금의 연장이자 상향이다.「기본법」제104조 제2항의 법관유보로 인해[129] 집행청은 결코 강제책임을 명령할 수 없고,

128) *Wilfried Erbguth*, 앞의 책, 207면.

단지 행정법원만이 명령할 수 있다.

3) 직접강제

> **독일「연방행정집행법」제12조 (직접강제)** 대집행이나 강제금이 그 목적을 달성할 수 없거나 행해질 수 없는 경우에는 집행관청은 의무자에 대하여 작위, 수인, 또는 부작위를 강제하거나 집행관청이 스스로 작위를 행할 수 있다.

행정청이 대집행이나 이행강제금으로 목표를 달성할 수 없거나 무용하다면, 집행청은 작위, 수인, 부작위의 의무자에게 강제하거나 집행청 스스로 행위를 시행할 수 있다(제12조). 「연방집행공무원에 의한 공권력행사시 직접강제에 관한 법률」(Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes, UZwG) 제2조 상의 개념정의에 따르면, 직접강제(ummittelbarer Zwang)는 사람이나 물건에 대하여 물리력, 보조수단(수갑, 물대포, 직무견 등), 무기에 의하여 영향을 미치는 것을 말한다.

주택의 개방, 보건조사 목적으로 하는 사람에 대한 구인(Vorführung) 등도 직접강제에 속한다. 직접강제는 가장 강력한 강제수단이므로 단지 최종적인 수단으로만 적용될 수 있다. 행정청이 직접강제를 투입하는 경우에는 비례의 원칙의 준수에 대한 특별한 형량이 필요하다(「연방집행공무원에 의한 공권력행사시 직접강제에 관한 법률」 제4조).[130]

직접강제와 「연방행정집행법」에 따른 대집행과의 구별에서 직접강제의 경우에는 행정청이 스스로 행할 뿐 제3자가 시행하지 않는다는 점이다. 한편 주법상에서는 대집행에 자기집행(Selbstvornahme)도 포함되는 한도에서는 자기집행으로 시행되는 대집행은 행정청이 의무를 대신해서 행하는 경우, 예컨대 넘어지려 하는 의무자의 토지위에 있는 썩은 나무를 시 건축국에 있는 공무원이 제거하는 경우가 해당된다. 반대로 직접강제는 행정청이 직접 자신의 행위로 의무자의 특정한 행위를 달성하려고 하는 경우로서, 예를 들면

129) 「기본법」 제104조 ② 자유박탈의 허용 및 계속에 대하여는 법관이 결정한다. 법관의 명령에 의거하지 않는 자유의 박탈은 지체 없이 법관의 결정을 구하여야 한다. 경찰은 자기의 권한으로 누구라도 체포의 익일을 초과하여 구금할 수 없다. 자세한 사항은 법률로 정하여야 한다.

130) *Wilfried Erbguth*(각주 125), 208면.

물대포를 투입하여 시위의 해산하는 행위이다.[131]

(2) 주 행정집행법

1) 바덴-뷔르템베르크 주

바덴-뷔르템베르크 주 「행정집행법」은 1974년에 제정되어 총35개조로서 연방행정집행법의 조항과 비교할 때 좀 더 상세하다.

먼저 제4조에서 집행 관청이란 행정행위를 명한 관청이라고 하여 행정행위로부터 자기집행력이 나옴을 명시하고 있다. 다음으로 집행행위에 대한 저항에 대해서는 강제집행공무원이 강제력을 사용할 권한이 있고, 집행공무원은 이를 위해 경찰 집행 기관의 지원을 요청할 수 있다고 규정하고 있다(제7조). 이는 강제집행에 대하여 이러한 규정이 불분명함으로 인해 현실적 분쟁이 발생하고 있는 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 규정이다.

또한 강제집행 공무원이 야간 및 일요일과 법정 공휴일에 집행하려면 반드시 집행관청의 서면허가서를 지참하여야 한다고 하여 이를 제한하고 있는 점(제9조)도 일정한 시사점을 준다.

제15조에는 강제징수를 규정하고 있고, 이어 제19조에 강제징수 이외의 일반적 강제집행수단으로서 이행강제금(및 이를 대체하는 강제구금), 대집행, 직접강제를 규정하고 있다.

독일 바덴-뷔르템베르크 주 「행정집행법」 제19조 (강제집행수단) (1) 강제집행수단은 다음 각 호와 같다.
1. 이행강제금 및 강제 구금
2. 대집행
3. 직접 강제

(2) 여러 강제집행수단이 후보로 있는 경우 집행 관청은 의무자와 일반 시민에게 피해가 가장 적을 것으로 예상되는 강제집행수단을 사용해야 한다.

(3) 강제집행수단의 사용으로 집행 목적에 현저하게 반하는 불이익이 초래되어서는 안 된다.

(4) 강제집행수단은 행정 행위가 완성되거나 또는 다른 방식으로 완전히 처리될 때까지는 반복적으로 계속 적용해도 된다.

131) *Wilfried Erbguth*, 앞의 책, 208면.

독일 바덴-뷔르템베르크 주「행정집행법」제23조 (이행강제금) 이행강제금은 최소 10유로, 최대 5만 유로로 서면 규정된다.

독일 바덴-뷔르템베르크 주「행정집행법」제24조 (강제구금) (1) 이행강제금을 계고할 때 강제구금이 가능하다는 사실을 고지했다면, 이행강제금을 징수할 수 없는 경우 행정법원은 집행 관청의 신청에 의하여 의무자의 청문을 거친 후 강제구금을 명할 수 있다.
행정법원이 강제구금을 명하면 구속 영장이 발부된다. 구속 영장에는 신청 관청, 의무자, 체포 사유를 명기해야 한다. 구속 영장 집행 전에는 구속 영장 송달이 필요하지 않다.
(2) 강제구금 기간은 최소 1일, 최장 2주이다.
(3) 강제 구금은 사법행정부의 집행 관청의 신청에 따라 집행된다.
민사소송법 제802조g 제2항 및 802조h가 준용된다.

독일 바덴-뷔르템베르크 주「행정집행법」제25조 (대집행) 대집행이란 행정 행위에서 부과된 대체 작위를 의무자의 비용 부담으로 집행 관청 또는 그 위임을 받은 제삼자가 대행하는 것이다.

독일 바덴-뷔르템베르크 주「행정집행법」제26조 (직접 강제) (1) 직접 강제란 단순히 물리적 강제력, 물리적 강제력의 보조 수단 또는 무기를 사용해 사람이나 사물에 영향을 미치는 모든 행위를 뜻한다. 무기 사용은 법에서 명시적으로 허용한 범위에서만 허용한다.
(2) 강제금과 대집행이 성공하지 못했거나 행해질 수 없는 경우에만 직접 강제를 사용할 수 있다.
(3) 사물에 대한 직접 강제로 집행 목적을 달성할 수 없어 보이는 경우에만 사람을 상대로 직접 강제를 적용할 수 있다. 적용 수단의 종류 및 정도가 대상자의 연령 및 상태에 적절해야 한다.

한편 바덴-뷔르템베르크 주「행정집행법」은 직접강제의 특수사례로서 강제퇴거(부동산에 대하여, 법 제27조)와 박탈(동산에 대하여, 법 제28조)에 대한 규정을 특별히 두고 있어 특별한 양식으로 현실적으로 일어날 수 있는 사례에 대해 보다 상세한 규정을 둠으로써 다양한 직접강제 방식을 포괄하고 있다.

2) 작센 주

작센주「행정집행법」은 총30개조로서 연방집행법에 비해 보다 상세한 규정을 두고 있으며, 대체적으로는 앞서 본 바덴-뷔르템베르크주 행정집행법과 매우 유사하다. 집행행위

에 대한 저항이 있을 때 물리적 강제력을 사용할 권한과 경찰 관서에 지원을 요청할 수 있다는 점(제7조)과 야간 및 일요일, 공휴일의 집행은 집행 관청의 허가서를 지참해야 한다는 점(제9조)이 동일하고 강제수단의 종류도 또한 거의 같다(제19조). ① 강제금 및 강제퇴거 ② 대집행 및 의사표시 전달의 의제 ③ 강제퇴거 및 박탈을 포함하는 직접강제). 다만 '의사표시 전달의 의제'가 특별히 규정되어 있어 다소 다르다. 이 부분은 현실적으로 문제가 되는 경우가 많으므로 우리의 경우에도 참고가 될 수 있다.

독일 작센 주「행정집행법」제19조 (강제집행수단) (1) 기타 작위, 용인, 부작위의 의무가 있는 행정 행위는 강제집행수단을 동원하여 집행된다.
(2) 강제집행수단은 다음 각 호와 같다.
1.강제금 및 강제 구금
2. 대집행 및 의사표시 전달의 의제
3. 강제 퇴거 및 박탈을 포함하는 직접 강제
(3) 여러 가지 강제 수단이 고려되는 경우, 집행 관청은 집행 채무자와 일반에 대한 침해가 최소한이 될 것으로 예상되는 강제 수단을 적용해야 한다.
(4) 강제 수단의 사용으로 집행 목적에 현저하게 반하는 불이익이 초래되어서는 안 된다.
(5) 강제 수단은 행정 행위가 완성되거나 또는 다른 방식으로 완전히 처리될 때까지는 반복적으로 계속 적용해도 된다. 또 다른 위반 행위가 염려되지 않는 한, 강제 수단을 용인 또는 부작위를 강제할 목적으로 사용해서는 안 된다.

독일 작센 주「행정집행법」제22조 (이행강제금) 강제금 액수는 최소 5유로, 최대 25,000유로이다. 강제금 액수는 강제 징수 전 서면으로 확정해야 한다.

독일 작센 주「행정집행법」제23조 (강제구금) (1) 이행강제금 징수가 불가능한 경우, 이행강제금 계고 시 또는 사후에 강제 구금이 허가될 것임을 이미 알렸다면 지방법원은 집행 관청의 신청을 받아 집행 채무자의 의견을 청취한 뒤 구속 영장을 발부할 수 있다. 구속 영장에는 채권자와 채무자, 구속 사유를 표기한다.
(2) 강제구금 기간은 최소 1일, 최장 2주이다.
(3) 강제구금은 사법행정부의 집행 관청의 신청에 따라 집행된다. 민사소송법 제904조부터 제911조가 준용된다.

독일 작센 주「행정집행법」제24조 (대집행) (1) 제삼자에 의해 행해질 수 있는 작위(대체 작위)를 행할 의무가 이행되지 않는 경우, 집행 관청은 집행 채무자의 비용으로 제삼자에게 작위의

집행을 위임하거나 또는 스스로 작위를 집행할 수 있다. 집행 채무자 및 집행 채무자의 공간과 동산을 공동 점유하는 자들은 대집행을 용인할 의무가 있다.
(2) 집행 관청은 집행 채무자에게 예상되는 대집행 비용의 선불을 요구할 수 있다.
(3) 대집행 비용과 선불 금액은 집행 관청의 급부 통지로 확정된다. 급부 통지는 즉시 이행할 수 있다.
(4) 비용은 급부 통지 송달 후 2주일 내에 지불되어야 한다. 이 시점부터 대집행 비용에 대한 이자가 발생한다. 선불금의 경우 실제 대집행 비용을 초과하는 한에서 이자가 발생한다. 이자율은 2002년 1월 2일 공고되고(BGBl. I S. 42) 2002년 4월 9일의 법 제1조(BGBl. I S. 1239)에 의해 마지막으로 개정된 민법(BGB) 제247조에서 정하는 해당 기준 금리에 5/100를 더한 금리로 정해진다. BGB 제247조에 따른 기준 금리가 변경되면, 독일연방은행이 연방관보에 변경 사실을 공표한 날부터 변경된 금리가 이자율에 적용된다. 이자 외에 해태로 인한 가산금은 징수되지 않는다.

독일 작센 주「행정집행법」제24a (의사표시 전달의 의제) (1) 행정 행위를 통해 특정한 의사표시를 전달할 의무가 있는 자가 있다면, 행정 행위가 다툼의 여지가 없게 된 순간부터 의사표시는 전달된 것으로 간주된다. 이를 위한 전제조건은 다음 각 호와 같다.
1. 행정 행위에서 의사표시의 내용이 확정되어 있어야 한다.
2. 행정 행위에서 집행 채무자에게 제1문의 규정이 알려져 있어야 한다.
3. 집행 채무자는 행정 행위가 다툼의 여지가 없게 된 시점에 법적 효력이 있도록 의사표시를 전달할 수 있어야 한다.
(2) 행정 행위를 발령한 관청은 어느 시점에 행정 행위가 다툼의 여지가 없게 되었는지를 관련자들에게 알린다. 이 관청은 의사표시의 효력에 필요한 승인과 동의를 받아서 공공 등록부 기재를 신청할 권한이 있다. 이 관청이 이를 위해 당사자에게 다른 관청 또는 공증인의 신청에 따라 발부해야 하는 증서가 필요한 경우, 이 관청은 당사자 대신에 발부를 요구할 수 있다.

제3절 시사점

1. 공법과 사법의 구별이론의 관철

우리나라는 대륙법을 통한 법제 계수를 통하여 공법과 사법의 구별을 철저히 하는 법체계를 유지하고 있다. 그러나 행정법의 영역에서 이러한 이론과는 달리 현실에서 공법과

사법의 구별의 철저함은 다소 부족한 듯 하고, 그러한 대표적인 분야는 행정집행분야로 생각된다. 그것은 공법과 사법의 구별이라는 이론적 논의에도 불구하고 행정집행의 현실은 집행을 위한 충분한 수단을 제공해 주지 못하고 있기 때문이다. 결과적으로 공법의 특수성, 공적 의무의 특수성은 그것이 가지는 충분한 가치와 지위를 누리지 못하고 있다고 할 수 있다.

영미법은 역사적으로 공법과 사법의 구별의 관념을 철저히 발전시키지 못했고 그 결과 행정집행에서도 행정의 자기집행이란 관념을 승인하지 못하고 공권력은 사인과 마찬가지로 법원을 통해서만 의무이행을 관철할 수 있다.[132] 그에 비해 대륙법은 공법과 사법을 구별하고 공법을 담당하는 국가의 고권적 지위를 승인한다.[133] 이에 의해 행정기관은 자신의 명령을 스스로 강제력을 가지고 실현시킬 수 있다. 이러한 공법과 사법의 구별 관념과 국가의 고권적 지위라는 테제가 역사적으로는 절대주의 국가 수립의 계보와 관련성을 가지면서 발전되어 오기는 하였지만 그럼에도 불구하고 오늘날에도 이러한 입장은 기본적으로 타당한 것이라는 점이 강조될 필요가 있다고 생각한다.

공법은 국가와 국민의 관계에서 공익의 실현을 목적으로 하는데, 사익이 국민 개개인의 이익을 지칭함에 반해 공익이란 국가 또는 국민 다수의 이익을 포섭한 개념이다. 따라서 기본적으로 공익의 가치와 비중은 일반적으로 사익에 비해 높을 수밖에 없다. 헌법 제37조 제2항은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 기본권이 제한될 수 있다고 규정함으로써 이러한 공익과 사익의 일반적 관계에서의 우열관계를 기본적으로 승인하고 있다. 그럼에도 불구하고 동 조항에 포함된 과잉금지원칙 내지 비례원칙은 공익보장에 필요한 한도에서만 사익이 제한되도록 하여 최대한 사익을 보장하고자 하는 구조를 취하고 있다.

132) 장성학, 행정집행에 관한 연구 - 미국법과 독일법의 비교를 통한 우리나라 행정집행의 개선방향 모색을 중심으로 -, 2004. 8, 서울대학교 법학과 석사논문, 25-47면.

133) 장성학, 앞의 논문, 9-25면.

따라서 「헌법」 제37조 제2항에 포함되어 있는 헌법의 논리구조를 그대로 원용하자면 공익과 사익의 기본적 우열관계는 승인되어야 하되 동시에 기본권 보장을 최대화하는 기제를 마련하여야 한다는 것이다. 그렇다면 행정집행법 제정을 통하여 행정집행의 실효성을 보다 확보하고 동시에 국민의 권리보장을 최대한 도모하는 기제를 확보하는 것(행정소송제도의 발전)이 우리의 법제개선에서 나아갈 방향이라고 생각된다.

2. 행정집행법 제정을 통한 일반적 행정집행수단의 제시

일본의 사례는 2차 세계대전 이전의 전 입헌주의국가에서 행정집행법이 남용된 결과 행정집행법의 폐지와 행정대집행으로 협소하게 제한하는 방식을 통해 인권보장을 도모하고자 했던 사례이다. 그러나 그러한 방식의 법제개혁은 행정집행기능의 부전이라는 현실적 문제를 산출하고 있고 이러한 점에 대해 긍정적으로 평가하는 학자는 거의 없다. 이에 따라 현실적으로는 행정지도라는 비공식적 방식에 의해 많은 부분이 규율되고 있는 형편이어서 행정목적의 달성에서 상당한 장애가 되고 있다. 그러한 점에서 독일 행정집행제도와의 비교법적 연구를 통해 행정대집행법의 부분적 개선안을 도출하는 시도가 있지만 보다 전반적인 체계 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

그러한 방식으로는 독일의 경우를 참조하여 일반적 행정집행법을 제정하고 일반적인 행정집행의 수단을 하나의 법에서 보다 포괄적으로 제시하는 것이다.[134] 그러한 것으로서는 강제징수, 대집행, 이행강제, 직접강제를 기본적인 것으로 하여 독일 주 「행정집행법」에서 본 바와 같이 현실적으로 문제가 되는 보다 특수한 유형들인 부동산퇴거, 동산박탈 그리고 의사전달의 의제 등을 생각해 볼 수 있다. 또한 명단공표나 공급거부 등의 새로운 행정수단도 요건을 보다 제한하거나 일반적 수단으로 사용될 수 있는 성격을 지녔

134) 이러한 입장을 개진하고 있는 연구로는 김연태, “행정상 강제집행제도의 입법적 개선에 관한 고찰”, 법학연구, 제27권 제2호, 2016. 12, 121-152면; 송동수, “행정상 강제집행제도의 비교법적 검토 - 독일과 한국을 중심으로 -”, 토지공법연구, 제64집, (2014. 2), 257-275면; 장성학, 앞의 논문, 123-124면; 박상희·김명연(각주 8), 207-210면을 들 수 있다.

다고 판단이 된다면 규정하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 그 이외의 수단들은 현재와 마찬가지로 개별법에서 규정함으로써 일반법과 개별법의 수단으로 구분하고, 일반적 수단이라도 개별법에서 요건을 강화하거나 특수한 경우에 한정하여 사용하고자 하는 경우에는 개별법에서 특별 요건을 부가함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있을 것이다.

3. 행정집행의 효율성과 인권보장의 조화

행정집행의 효율성과 인권보장은 양자 가운데 어느 하나를 소홀히 할 수 없는 중요한 두 가지 목표이다. 행정집행의 실효성을 확보하기 위한 법제개선안에서도 이러한 두 측면을 모두 고려할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 제2차 세계대전 이후 독일에서 이루어진 법적 개혁의 흐름을 참고할 수 있다.

독일은 행정집행의 일반적 수단을 「행정집행법」의 제정을 통해 제공하여 행정집행의 실효성을 확보하려 하였고 동시에 국민의 인권보장을 도모하기 위해 행정소송법제를 정비하였다. 독일 행정소송은 법적 분쟁이 생기고 행정소송이 제기되면 "집행정지"를 원칙으로 함을 통해 인권보장을 도모하고, 의무이행소송이 가능하도록 함으로써 권리보장의 실효성을 강화하고 있다. 이는 일차적으로 공법의 우위에 따라 행정청에 의한 의무부과에 자기집행력을 인정하여 실효성 확보를 우선시하지만, 분쟁이 발생한 경우에는 집행정지와 의무이행소송을 통해 국민의 권리구제를 보다 확실히 확보해주는 균형적 구조라고 할 수 있다. 이러한 균형적 구조는 행정집행의 효율성과 인권보장의 조화로운 균형구조에 다름 아니다.

그에 비하여 우리 행정집행법제의 현실은 행정대집행만이 일반적 수단으로 제공되어 행정집행의 실효성 확보가 불충분하면서 다른 한편으로는 집행부정지 원칙과 의무이행소송의 불인정에 의해 국민의 권리구제도 동시에 불충분한 구조로 독일의 고점 균형구조와 정확히 반대의 저점 균형구조를 가지고 있다. 이러한 구조는 일본에서 보았듯 행정집행의 축소를 통해 인권보장을 도모하려 했던 점과 행정소송제도의 발전이 지체된 점이

결합된 결과이다. 행정집행의 효율성 추구 면에서도 인권보장의 면에서도 동시에 불충분한 이러한 구조는 개선될 필요가 있다. 그러한 개선의 방향으로 독일의 사례는 이미 좋은 답을 제시하고 있다고 판단된다.

따라서 이상의 비교법적 검토를 통하여 ① 공법과 사법의 구별 이론에 보다 철저하게 제도개선을 할 필요가 있고 ② 일본과 독일의 대조되는 사례를 통해 독일의 사례가 보다 바람직한 방향을 제시하고 있다고 판단되어 행정집행법 제정을 제안하며 ③ 행정집행의 효율성 보장과 인권보장을 조화롭게 추구하기 위하여 더 나아가서는 행정법상의 권리보장을 위한 행정소송제도 개선이 좀 더 발전적으로 이루어질 필요가 있다는 생각을 제시한다.

korea
legislation
research
institute

제5장
행정의 실효성 확보수단에 관한 법제정비 방안

제1절 행정상 강제수단에 관한 일반법 제정의 검토

제2절 입법적 보완 방안

제5장 행정의 실효성 확보수단에 관한 법제정비 방안

제1절 행정상 강제집행수단에 관한 일반법 제정의 검토

1. 배 경

행정상 강제집행수단에 관한 우리의 법체계에서는 「행정대집행법」이 일반법적 지위를 차지하고 있으나, 대집행을 제외한 이행강제금과 직접강제, 그 밖에 새로운 실효성 확보수단은 모두 개별법에서 규정하는 체계를 갖고 있다. 현행 행정상 강제수단의 문제점에 대한 입법적 개선방안으로 일반 행정집행법을 제정하여 자족완결적인, 즉 법원의 사전 관여 없이 자력강제 할 수 있는 권한이 포괄적으로 인정되는 행정집행제도를 채택하자는 주장이 일찍부터 제기되어 왔다.[135]

행정집행에 관한 일반법이 필요하다는 입장에 따르면, 현행과 같이 대집행과 강제징수만을 인정하는 현행 법제와 같이 행정상 강제집행제도를 약화시키는 것만이 국민의 권리보호에 이바지 하는 것은 아니며, 오히려 행정권의 변칙적인 발동을 초래할 수 있다는 문제점을 제기하고 있다.[136] 반면, 행정집행에 관한 일반법의 필요성을 부정하는 입장에 따르면, 각 개별법에서 구체적으로 강제수단의 형태와 절차를 명시하여 채택하는 것이 바람직하며, 일반법을 제정하는 경우 불필요한 경우까지 강제집행이 사용되거나 그 구체

135) 박상희·김명연(각주 8), 207면 이하; 정하중(각주 11), 110면; 조태제(각주 9), 107면 이하; 최봉석, "행정강제의 정당화 근거와 한계", 공법연구 제38집 제4호, 2010. 5, 255면 이하 참조.

136) 박상희·김명연(각주 8), 208면.

적 수단이 명시되어 있지 않고, 어떤 형태의 수단이 발동될 것인지 불분명하므로 실효성이 감소될 위험이 있다고 한다.[137]

생각건대, 애초의 제안대로 행정집행법이 제정되지 않은 채 지금까지 유지되어 온 최근까지의 상황을 보면, 현재와 같은 개별법 중심의 규율체계는 개별 강제집행수단 간의 체계적 연관성이나 합리성이 결여되어 가장 필요하고 적합하면서 필요 최소한의 수단을 사용해야 한다는 비례원칙이 적용되지 못하고, 일반법의 제정을 통해 실효성 확보수단을 정비해야 한다는 견해[138]가 보다 설득력이 있는 것으로 보인다. 현행법의 체계는 법집행에 있어서 입법적 공백이 발생할 수 있고 각 소관부처의 이익에 따라 개별적으로 입법이 이루어짐으로써 체계성이 떨어진다는 비판도 일반법의 필요성을 뒷받침하는 현실적인 문제점이다.

2. 법체계적 검토

(1) 행정상 강제집행수단의 체계화

대집행·강제징수·이행강제금·직접강제라는 전통적 실효성 확보수단과 관련하여, 일반론적 기준으로는 강제집행수단 중 보다 직접적이고 신속한 행정상 강제집행으로서 기능하는 대집행의 적용을 먼저 고려한 후, 대집행 적용 요건을 갖추지 못하였거나 사건의 성질상 대집행이 곤란하다고 인정되는 경우에 한하여 이행강제금을 보완적으로 활용하는 것이 타당하다.[139] 사안의 성질에 따라 유동적이기는 하지만 이행강제금은 그 특성상 대집행과의 관계에서 보충적으로 적용되어야 하며, 대집행으로 침해되는 이익을 금전부과를 통해 상쇄할 합리적·비례적 상황이 인정될 경우에 한하여 우선적으로 활용할 수 있는 제도로 판단된다.[140]

137) 박상희·김명연(각주 8), 208면.
138) 최봉석(각주 135), 256-257면.
139) 신상민(각주 29), 175-176면.
140) 신상민, 앞의 논문, 175-176면.

대집행을 통해 행정목적을 보다 직접적이고 신속하게 실현할 수 있음에도 불구하고 이행강제금을 통해 금전제재를 가한다면, 집행시일의 지체 등으로 인해 또 다른 공익을 침해하는 문제가 발생할 수도 있으며, 이행강제금을 먼저 부과한 뒤에 종국적으로 대집행으로 행정 목적을 달성할 수밖에 없는 사안이라면 의무자에게 과중한 제재가 된다.[141]

대체적 작위의무를 대상으로 하는 사안으로서 대집행과 직접강제가 모두 가능하여 선택적 적용이 문제될 경우, 일반법상 절차규정에 의해 좀 더 권리보장이 되고 인권침해 소지가 적은 대집행을 원칙으로 하되, 예외적으로 직접강제를 활용하는 것이 바람직하다.

(2) 비교법 연구의 시사점

일본의 사례는 2차 세계대전 이전의 전 입헌주의국가에서 행정집행법이 남용된 결과 행정집행법의 폐지와 행정대집행으로 협소하게 제한하는 방식을 통해 인권보장을 도모하고자 했던 사례이다.[142] 그러나 그러한 방식의 법제개혁은 행정집행기능의 부전이라는 현실적 문제를 산출하고 있고 이러한 점에 대해 긍정적으로 평가하는 학자는 거의 없다. 이에 따라 현실적으로는 행정지도라는 비공식적 방식에 의해 많은 부분이 규율되고 있는 형편이어서 행정목적의 달성에서 상당한 장애가 되고 있다. 그러한 점에서 독일 행정집행제도와의 비교법적 연구를 통해 행정대집행법의 부분적 개선안을 도출하는 시도가 있지만 보다 전반적인 체계 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

독일의 경우, 행정의 영역에서는 자기집행력의 확보가 확실히 되어야 한다는 사고를 가지고 있고, 사법기관의 도움 없이도 행정기관이 자기집행력을 확보할 수 있도록 일반적

141) 신상민, 앞의 논문, 175-176면.

142) "1900년에 이러한 입법목적을 가지고 행정집행법이 일본에서 제정되어 시행되었으나 현재와는 비교할 수 없는 기본권의 과도한 제한이 이루어졌던 것도 사실이다. 그러나 법치국가적 명령에 적합한 법규범적 체계론에 비추어 볼 때 행정명령의 불이행에 따라 그 강제집행이나 즉시강제에 관한 근거를 입법자에 의한 통제가능성을 의미하는 법률적 근거를 요하지 않고 일반통치권이나 국가긴급권이론으로 충분하다는 19세기적 관점에 변혁을 가져온 행정집행법이라는 항정강제 일반법의 도입 그 자체는 일본뿐만 아니라 우리나라의 행정강제법에서도 바로 착안되어야 한다." 이기춘(각주 10), 151면.

수단을 연방「행정집행법」및 주 행정집행법을 통해 제공하고 있다. 한편 소송법제의 정비를 통해 분쟁이 발생하여 소송이 제기되고 이것이 사법적 판단의 영역으로 넘어오는 즉시 집행정지원칙을 통해 인권보장을 도모하고 있다. 독일의 법제의 경우를 참조하여 행정의 실효성 확보를 충분히 도모하기 위하여 행정집행법을 제정하는 한편, 행정소송의 집행정지원칙을 아울러 도입하는 것은 우리 행정상 강제집행제도의 개선을 위해 매우 유용한 방안일 수 있다. 그 이외의 수단들은 현재와 마찬가지로 개별법에서 규정함으로써 일반법과 개별법의 수단으로 구분하고, 일반적 수단이라도 개별법에서 요건을 강화하거나 특수한 경우에 한정하여 사용하고자 하는 경우에는 개별법에서 특별 요건을 부가함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있을 것이다.

독일은 행정집행의 면에서 일반적 수단을 행정집행법 제정을 통해 제공하여 행정집행의 실효성을 확보하려 하였고 동시에 국민의 인권보장을 도모하기 위해 행정소송법제를 정비하였다. 독일 행정소송은 법적 분쟁이 생기고 행정소송이 제기되면 집행정지를 원칙으로 함을 통해 인권보장을 도모하고, 의무이행소송이 가능하도록 함으로써 권리보장의 실효성을 강화하고 있다. 이는 일차적으로 공법의 우위에 따라 행정청에 의한 의무부과에 자기집행력을 인정하여 실효성 확보를 우선시하지만, 분쟁이 발생한 경우에는 집행정지와 의무이행소송을 통해 국민의 권리구제를 보다 확실히 확보해주는 균형적 구조라고 할 수 있다.

3. 집행의 실효성 검토

대집행과 관련해서는 명확한 법적기준이 없어서 대집행의 실현가능 여부를 담당자 판단하기가 어렵다는 문제점을 보완하고, 행정대집행법 집행 관련 조항과 근거를 세분화하여 적용하기 쉽게 개선할 필요가 있다. 복잡한 절차를 개선하되, 인권 보호 등을 위하여 절차의 생략은 최소화하여야 할 것이다. 아울러 각종 개별법 등에서는 대집행 관련 권한이 포괄적으로 위임이 되어 있는 바, 이에 대한 조정이 필요해 보인다.

강제징수와 관련해서는 대집행 후 집행비용 징수가 어렵고, 대집행비용이 연체되어 새로운 채권이 발생하게 되는 문제에 대한 대비가 필요하다. 행정의 효율성 차원에서는 개별법에 근거한 재산조회가 아닌 국세징수법의 체납처분의 예에 따라 재산조회 어렵기 때문에, 정보보유 기관과 필요기관의 업무협조를 할 수 있는 방안을 고려해볼 수 있다. 그러나 강제 징수를 위한 신원 및 재산 조회 권한의 경우 행정적 편의성과 신속성은 개선될 수 있겠으나, 개인정보침해의 소지가 있음을 재차 상기하여야 한다.

이행강제금과 관련해서는 부과기준의 다양화가 필요하고 이행강제금 산출을 보다 단순화할 필요가 있다. 행위자로 하여금 원상복구를 촉구하는 수단으로 이행강제금을 부과하나 납부불응에 따른 체납처분 등 후발적으로 제기되는 이행의 문제에 대한 개선방안도 필요하다.

제2절 입법적 보완 방안

앞서 검토했던 사항을 기반으로, 본 연구에서는 행정집행법의 제정의 필요성을 강조했던 견해들과 같이 행정상 강제집행제도를 독일식의 일반법 형식에 의한 자족완결구조로 정비하여 행정의 실효성을 확보할 필요가 있으며,[143] 일반법을 통하여 행정상 강제집행의 내용, 요건, 절차 등을 정하는 것이 국민의 권익보호에도 도움이 된다[144]는 결론을 제시하고자 한다. 일반법을 제정하는 경우 불필요한 경우까지 강제집행이 사용된다는 우려[145]나 행정집행에 관한 일반법을 제정함으로써 헌법상 비례원칙 또는 보충성의 원칙에 따라 '과태료, 대체집행, 강제구금의 계고, 법원 판결에 의한 강제구금'과 같은 체계를 구축해야 한다는 의견은[146] 행정상 강제집행수단 사이의 우선순위 설정과 체계화를 통하여 극복 또는 반영할 수 있을 것으로 보인다.

143) 박상희·김명연(각주 8), 208면.
144) 김남진, "법의 실효성확보방안", 자치행정, (1990. 7), 14면(박상희·김명연(각주 8), 208면에서 재인용).
145) 박상희·김명연(각주 8), 208면.
146) 정준현(각주 92) 참조.

예시조문「행정집행법」제○조 (강제집행수단) ① 이 법에 따른 행정상 강제집행수단은 다음 각 호와 같다.
1. 대집행
2. 이행강제금
3. 직접강제
4. 강제징수

② 다수의 강제집행수단의 시행이 가능한 경우 행정청은 의무자와 일반 시민에게 피해가 가장 적을 것으로 예상되는 강제집행수단을 사용해야 한다.
③ 강제집행수단의 사용으로 집행 목적에 현저하게 반하는 불이익이 초래되어서는 안 된다.
④ 행정청은 행정행위가 완성되거나 또는 다른 방식으로 완전히 처리될 때까지는 강제집행수단을 반복적으로 적용할 수 있다.

행정대집행에 대해서는 일반법으로서「행정대집행법」이 제정되어 우리나라 행정집행제도의 중심적 지위를 차지하고 있음에도 불구하고 행정실무에서는 그 활용도가 높지 않은 상황이다.[147] 대집행에 관한 집행부전의 현상은 대집행 실행상의 어려움과 법령 정비의 미흡함에 그 원인이 있다고 할 것이다. 대집행의 요건, 절차상의 중요한 내용이 규정되어 있지 않고 해석론에 맡겨져 있어 행정실무상 행정기관과 수범자간의 대립 등 갈등이 발생하고, 집행과정에서 인권침해에 대한 문제제기가 계속적으로 이루어지고 있는 실정이다. 행정대집행을 국민 권익보호의 측면을 강화하면서 효율성 있는 행정집행수단으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.[148]

147) 서원우, "법집행시스템의 법적통제", 법제논단, 법제처, 2004, 2면.
148) 김아름(각주 24), 24면 이하.

예시조문「행정집행법」제○조 (대집행) 법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다.

직접강제, 이행강제금은 개별법에 규정하는 경우에만 인정되는바, 비대체적 작위의무, 부작위 의무에 대한 일반적인 집행수단이 부재한 상황이다.[149] 그로 인해 국민의 의무이행을 강제할 수 없는 법적 공백이 생겨났고, 법적 의무를 충실히 이행하는 수범자가 오히려 손해라는 인식이 생겨나게 되었다.[150] 과거에 비해 국가의 공권력 남용에 대한 통제 가능성이 높아진 오늘날, 개인에게 주어진 공적 의무를 확실하게 이행하도록 하는 시스템을 마련하는 것이 개인의 권익보호만큼이나 중요해졌는바, 수범자의 의무불이행에 대하여 어떠한 행정집행수단을 사용하는 것이 바람직할 것인지에 대한 논의가 필요한 상황이다.[151]

예시조문「행정집행법」제○조 (직접 강제) ① 행정청은 제○조에 따른 이행강제금과 대집행을 실시하지 못했거나 실시하였더라도 행정목적을 달성하지 못한 경우에만 직접 강제를 할 수 있다.

② 직접 강제의 유형과 내용에 대해서는 해당 법률에서 정한 바에 따른다.

예시조문「행정집행법」제○조 (이행강제금) ① 행정청은 관련 법률에 따라 이행명령, 시정명령, 구제명령, 처분명령, 원상회복명령, 조치명령 등을 받은 후 기간 내에 해당 명령을 이행하지

149) 서원우(각주 144), 2면.

150) "우리 사회에서 법이 잘 지켜지고 있지 않다는 응답자(N=1,501)를 대상으로 그 이유를 물은 결과, '법대로 살면 손해를 보니까'라는 응답이 42.5%로 가장 높았고, '법을 지키지 않는 사람이 더 많아서'(18.9%), '법을 지키는 것이 번거롭고 불편해서'(11.2%), '법을 지키지 않아도 처벌을 받지 않을 것으로 생각되기 때문에'(11.0%), '법을 잘 몰라서'(7.2%), '법을 지키지 않아도 다른 사람이 모를 것으로 생각되기 때문에'(6.8%) 순으로 나타났다." 현대호·김명아, 2015 국민법의식 조사 연구, 한국법제연구원, 2015, 86면.

151) 김연태(각주 12), 704면.

아니한 의무자등에 대하여는 그 명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과한다.
② 행정청은 상습적 위반자에 대해서는 제1항에 따른 금액을 100분의 50의 범위에서 가중할 수 있다.
③ 행정청은 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고(戒告)하여야 한다.
④ 행정청은 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다.
⑤ 행정청은 최초의 해당 명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 그 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.
⑥ 행정청은 제1항에 따라 해당 명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.
⑦ 행정청은 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「국세징수법」, 「지방세징수법」, 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

전통적인 행정상 강제집행에 대한 기본적인 체계를 갖춘 일반법의 제정을 고려해볼 수 있다. 이러한 행정집행법에는 현행 강제집행수단의 최소 요건과 절차가 포함되도록 하고, 개별법에서 별도의 강제집행수단을 제시하는 경우라고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 일반법인 행정집행법에서 정한 요건과 절차를 준수하는 것을 전제로 상황과 필요에 따른 변형된 방식을 채택할 수 있도록 하는 것이 적절해 보인다.

제6장

결 론

제6장 결 론

우리의 행정의 실효성 확보에 관한 법제는 대집행에 관해서는 「행정대집행법」이, 강제징수에 관해서는 「국세징수법」이 일반법으로 자리잡고 있으나, 이행강제금·직접강제·즉시강제를 비롯한 새로운 실효성 확보수단은 모두 개별법에서 규정하는 체계를 갖고 있어, 각 소관부처의 필요에 따라 신설된 강제수단과 관련된 절차규정이 개별법마다 충분히 마련되지 못함에 따라 제도의 기준과 방식에 일치하지 않는 규정들이 활용되는 문제들이 발생하고 있다. 행정상 강제집행에 있어서의 효율성·편의성·신속성 등을 강조하다보면, 행정목적 달성을 위한 이행을 강제하면서도 개인의 권익침해를 최소화하려는 제도적 취지를 충분히 반영하지 못하고 오히려 이에 역행하는 결과를 가져오기도 한다.

한편, 전통적인 행정의 실효성 확보수단 외에 새로운 유형의 행정의 실효성 확보수단이 등장하는 것은 다양한 수단을 적절히 활용할 수 있는 가능성이 많아진다는 측면이 있으나, 그만큼 전통적인 수단들이 현실적인 한계를 내포하고 있다는 반증일 수도 있다. 새로운 수단들에 대한 기준 없이 해당 제도의 신설과 운영 등을 개별법에 의존하다보면, 본래의 취지에 맞지 않는 변형되고 왜곡된 제도들의 활용을 총괄적으로 통제할 수 없다는 문제점이 있다.

따라서 본 연구에서는 기존의 실효성 확보수단에 대한 개선방안을 수용하고, 새로운 수단 중 제도적 기반이 필요한 사항들이 포함된 행정집행에 관한 일반법의 제정을 제안하였다. 이는 단순히 통합법을 제정하자는 제안이 아니라 개별법 중심의 규율체계에 대하여 개별 강제수단 간의 체계적 연관성이나 합리성이 결여되어 가장 필요하고 적합하면서 필요 최소한의 수단을 사용해야 한다는 비례원칙이 적용되지 못한다는 한계를 해소하자는

의도도 포함되어 있다. 이러한 제안은 비단 최근에 제시된 것이 아니다. 현행 행정상 강제수단의 문제점에 대한 입법적 개선방안으로 일반 행정집행법을 제정하여 자족완결적인, 즉 법원의 사전 관여 없이 자력강제 할 수 있는 권한이 포괄적으로 인정되는 행정집행제도를 채택하자는 주장이 제기된 것은 꽤 오래 전의 일이다.

일반론적인 기준으로는, 강제집행수단 중 보다 직접적이고 신속한 행정상 강제집행으로서 기능하는 대집행을 중심으로 하고, 대집행 요건을 갖추지 못하였거나 사건의 성질상 대집행이 곤란하다고 인정되는 경우에 한하여 이행강제금을 활용하는 방식으로 체계를 구성하는 것이 바람직할 것이다. 다수의 강제집행수단이 모두 가능하여 선택적 적용이 문제될 경우, 일반법상 절차규정에 의해 좀 더 권리보장이 되고 인권침해 소지가 적은 대집행을 원칙으로 하되, 예외적으로 직접강제를 활용하는 것이 타당하다.

행정대집행에 대해서는 일반법으로서 「행정대집행법」이 제정되어 우리나라 행정집행제도의 중심적 지위를 차지하고 있음에도 불구하고 행정실무에서는 그 활용도가 높지 않은 상황이다. 대집행에 관한 집행부전의 현상은 대집행 실행상의 어려움과 법령 정비의 미흡함에 그 원인이 있다고 할 것이다. 대집행의 요건, 절차상의 중요한 내용이 규정되어 있지 않고 해석론에 맡겨져 있어 행정실무상 행정기관과 수범자간의 대립 등 갈등이 발생하고, 집행과정에서 인권침해에 대한 문제제기가 계속적으로 이루어지고 있는 실정이다. 행정대집행을 국민 권익보호의 측면을 강화하면서 효율성 있는 행정집행수단으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

참고문헌

Ⅰ. 국내문헌

○ 단행본

김철용, 행정법, 박영사, 2011.

박균성, 행정법강의, 박영사, 2015.

박상희 · 김명연, 행정집행법의 제정방향 - 행정상 강제집행제도의 현황과 개선방안 - , 한국법제연구원, 1995.

박영도 · 김호정, 과징금제도의 운용실태 및 개선방안, 한국법제연구원, 2002.

법제처, 법령입안·심사기준, 2012.

정태용, 건축법해설, 한국법제연구원, 2006.

이준서, 수질자동측정기기 부착 사업장에 대한 과징금제도 도입에 관한 법제 분석, 한국법제연구원, 2013.

현대호·김명아, 2015 국민법의식 조사 연구, 한국법제연구원, 2015.

홍정선, 행정법특강(제10판), 박영사, 2011

_____, 행정법원론(상), 박영사, 2015.

하르트무드 마우러(Maurer, Hartmut) 저 / 박수혁 역, 독일행정법 제16판(Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl.), 사법발전재단, 2010.

○ 논문 및 발표자료

김아름, 국민의 권익보장을 위한 행정대집행에 관한 연구, 고려대학교 대학원 박사 학위논문, 2015.

김수홍, “일본에서의 의무이행확보수단과 기타 실효성 확보수단”, 행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구 - 제2차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2017. 6.

길준규, “독일 행정집행법의 구조와 이해”, 행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구 - 제4차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2017. 8.

김민호, “행정작용의 비교법적 고찰 - 미국법과의 비교를 중심으로 -”, 공법연구 제37집 제1호, 2008. 10.

김연태, “건축법상 이행강제금 부과의 요건과 한계에 관한 고찰”, 고려법학 제70호, 2013. 9.

_____, “행정상 강제집행제도의 입법적 개선에 관한 고찰”, 法學硏究, 제27권 제2호, 2016.

_____, “현행 행정집행제도의 체계상의 문제점”, 강원법학, 제49권, 2016. 10.

박정훈, “행정법과 법철학 - 현대행정법에 있어 순수법학의 의의 -”, 행정법연구 제7호, 행정법이론실무학회, 2001.

서원우, “법집행시스템의 법적통제”, 법제논단, 법제처, 2004.

송동수, “행정상 강제집행제도의 비교법적 검토 - 독일과 한국을 중심으로 -”, 토지공법연구, 제64집, 한국토지공법학회, 2014. 2.

신상민, “행정상 강제수단의 관계와 체계화 방안”, 영남법학 제42집, 영남대학교 법학연구소, 2016.

이동찬, “현행법상 이행강제금의 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제50집, 한국토지공법학회, 2010

이기춘, “일본의 행정강제법상 쟁점에 관한 소고 - 행정강제에 관한 일본의 법제 및 학설사와 최근 쟁점경향을 중심으로 -”, 강원법학 제34권, 2011. 10.

이원우, “21세기 행정환경의 변화와 행정법학방법론의 과제”, 행정법연구 제48호, 행정법이론실무학회, 2017.

장성학, 행정집행에 관한 연구 - 미국법과 독일법의 비교를 통한 우리나라 행정집행의 개선방향 모색을 중심으로 -, 서울대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 2004. 8.

정준현, “한국에서의 질서위반법 도입 - 행정상 금전제재와 그 실효성 확보방안”, 법조, 제53권 제10호, 2004.

정하중, “한국의 행정상 강제집행제도의 개선방향”, 공법연구 제24집 제3호, 1996. 6.

정훈, “한국의 행정제재 현황과 문제점”, 법학논총 제33권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2013.

조성규, “전기통신사업법상 과징금 제도에 관한 고찰”, 행정법연구 제20호, 행정법이론실무학회, 2008. 4.

조태제, “행정집행제도의 문제점과 그 개선방안”, 법제 제577호, 2004. 10.

최봉석, “행정강제의 정당화 근거와 한계”, 공법연구 제38집 제4호, 한국공법학회, 2010.

Ⅱ. 국외문헌

Erbguth, Wilfried, Allgemeines Verwaltungsrecht. mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 3. Aufl. Baden-Baden : Nomos, 2009.

Sadler, Gerhard, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz : Kommentar anhand der Rechtsprechung, 6. Aufl., 2006.

池村正道, 行政法, 第2版, 弘文堂, 2015.

櫻井敬子·橋本博之, 行政法, 弘文堂, 2007.

中原茂樹, 基本行政法, 第2版, 日本評論社, 2015.

北村喜宣, 行政法の實效性確保, 有斐閣, 2008.

磯部力・小早川光郎・芝池義一, 行政法の新構想 II, 有斐閣, 2008.

須藤陽子, 行政强制と行政調査, 法律文化社, 2014.

曾和俊文, 行政執行システムの理論, 有斐閣, 2011.

西津政信, 行政規制執行改革論, 信山社, 2012.

西津政信, 間接行政强制制度の研究, 信山社, 2006.

부 록

부 록

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

No. | | | | | |

행정의 실효성 확보 수단에 대한 전문가 의식조사 및 제도적 발전방안에 관한 설문조사

안녕하십니까?

본 조사는 국책연구기관인 한국법제연구원에서 수행하고 있는 “행정의 실효성 확보 수단에 관한 정비 방안 연구”와 관련하여 행정의 실효성 확보 수단에 관한 입법상 흠결, 실무상 어려움, 제도적 개선방안 등에 관한 전문가 및 관계자 의견을 수렴하기 위하여 실시하게 되었습니다.

개인정보 및 응답해 주신 모든 내용은 통계분석 목적 외에는 다른 용도로 활용되지 않으며, 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 엄격히 보호됩니다.

귀하의 고견은 제도 개선을 위한 귀중한 자료로 활용되오니, 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 정성껏 답변해 주시길 부탁드립니다.

- 조 사 주 관 : 한국법제연구원 사회문화법제연구실
- 조 사 진 행 : (주)서울마케팅리서치 윤석희 부장 (02)6944-7511

응답자 선정

선문1. 귀하께서 담당하고 계신 업무 분야는 어느 분야입니까?

① 국토(건축·토지/교통) 분야 ② 해양·해사·항만 분야 ③ 환경/식품·위생 분야

④ 세무 분야 ⑤ 일반행정 분야 ⑥ 기타 -> 응답 중단

선문2. 귀하께서는 담당하고 계신 업무 중 행정상 강제집행(대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제 등)과 관련된 업무가 있습니까?

① 예. 있습니다 -> 응답 계속

② 아니오. 없습니다 -> 응답 중단

질의 응답

문1. 최근 3년간 귀하께서 행정업무를 처리하시면서 다음의 강제집행 수단을 활용해 본 경험이 얼마나 있으십니까?

유형	내용	A. 적용 가능 건수 (연)	B. 실제 적용한 건수 (연)	적용 비율 (B / A)
대집행	의무자가 대체적 작위의무를 이행하지 않은 경우에 당해 행정청이 스스로 이를 행하거나 또는 제3자로 하여금 의무를 이행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것(행정대집행법)	( )건	( )건	( )%

유형	내용	A. 적용 가능 건수 (연)	B. 실제 적용한 건수 (연)	적용 비율 (B / A)
강제징수	금전급부의무의 불이행에 대한 강제수단 (국세징수법에 준하는 절차)	( )건	( )건	( )%
이행강제금	부작위의무와 비대체적 작위의무의 불이행에 대하여 장래의 이행을 촉구하기 위하여 금전을 납부하게 하는 것(일반법)	( )건	( )건	( )%
직접강제	직접 의무자의 신체나 재산에 실력을 가하여 행정의 실효성을 확보하는 행위	( )건	( )건	( )%
계		( )건	( )건	( )%

문2. 문1에서 가장 많이 활용하셨다고 응답한 수단의 장점은 무엇입니까?

문3. 문1에서 가장 적게 활용하셨다고 응답한 수단의 단점은 무엇입니까?

문4. 문1에서 강제집행을 적용해야 할 사안임에도 실제 적용하지 못한 경우가 있다면 그 이유는 무엇입니까?

문5. 귀하의 업무 분야에 대한 주요 강제집행수단의 필요성, 활용도, 효율성, 이행력에 대하여 평가해 주시기 바랍니다.

구분		반드시 필요하다	필요한 편이다	보통	필요 없는 편이다	전혀 필요 없다
필요성	대집행	①	②	③	④	⑤
	강제징수	①	②	③	④	⑤
	이행강제금	①	②	③	④	⑤
	직접강제	①	②	③	④	⑤

구분		활용도가 매우 높다	활용도가 높은 편이다	보통	활용도가 낮은 편이다	활용도가 매우 낮다
활용도	대집행	①	②	③	④	⑤
	강제징수	①	②	③	④	⑤
	이행강제금	①	②	③	④	⑤
	직접강제	①	②	③	④	⑤

구분		매우 효율적이다	효율적인 편이다	보통	효율적이지 않은 편이다	전혀 효율적이지 않다
효율성	대집행	①	②	③	④	⑤
	강제징수	①	②	③	④	⑤
	이행강제금	①	②	③	④	⑤
	직접강제	①	②	③	④	⑤

구분		이행력이 매우 높다	이행력이 높은 편이다	보통	이행력이 낮은 편이다	이행력이 매우 낮다
이행력	대집행	①	②	③	④	⑤
	강제징수	①	②	③	④	⑤
	이행강제금	①	②	③	④	⑤
	직접강제	①	②	③	④	⑤

문6. 다음 대집행에 관한 각 법령 중 귀하가 업무상 적용/배제한 경험이 있는 경우를 (v)체크해 주시기 바랍니다.

행정대집행 주요 법령	적용 여부	특례를 적용한 이유
1) 건축법 제85조 (「행정대집행법」 적용의 특례)	□	
2) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제89조(대집행)	□	

행정대집행 주요 법령	적용 여부	특례를 적용한 이유
3) 공직선거관리규칙 제146조 (불법시설물 등에 대한 대집행)	□	
4) 공직선거법 제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행)	□	
5) 도로법 제74조(행정대집행의 적용 특례)	□	
6) 방사성폐기물 관리법 제36조(대집행)	□	
7) 산지관리법 제41조(복구의 대집행)	□	
8) 석면안전관리법 제39조(방제조치의 대집행)	□	
9) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙 제26조의3(방제조치의 대집행)	□	
10) 연안관리법 제20조의8(대집행)	□	
11) 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고사업진흥에 관한 법률 제10조의2(행정대집행의 특례)	□	
12) 자연공원법 제31조(대집행)	□	
13) 지하수법 제36조의2(대집행)	□	
14) 토양환경보전법 제24조(대집행)	□	
15) 폐기물관리법 제49조(대집행)	□	
16) 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 제21조(대집행)	□	

행정대집행 주요 법령	적용 여부	특례를 적용한 이유
17) 하천법 제73조(행정대집행의 적용 특례)	□	
18) 해사안전법 제101조(행정대집행의 특례)	□	
19) 기타: _____	□	

문7. 다음에 제시된 행정의 실효성 확보 수단 중 귀하가 업무상 적용한 적이 있는 수단은 무엇입니까?

보기 중 가장 많이 활용하는 수단 순으로 응답

행정의 실효성 확보 수단	적용 경험	적용 우선순위
① 신용정보 제공	□	( )순위
② 명단의 공표	□	( )순위
③ 수익적 행위(인·허가)의 철회	□	( )순위
④ 과징금	□	( )순위
⑤ 관허사업의 제한	□	( )순위
⑥ 공급거부	□	( )순위
⑦ 행정지도	□	( )순위
⑧ 행정조사	□	( )순위

문7-1. 문7에서 1순위로 적용한 실효성 확보 수단의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

문8. 비교적 전통적 실효성 확보수단이라 할 수 있는 (대집행, 강제징수, 이행강제금) 대비 문7에서 제시된 새로운 수단의 효과성을 비교한다면 어떠합니까?

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		신용정보의 제공이 더 효과적임	신용정보의 제공
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		수익적 행위의 철회가 더 효과적임	명단의 공표
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		명단의 공표가 더 효과적임	수익적 행위의 철회
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		관허사업의 제한이 더 효과적임	과징금
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		공급거부가 더 효과적임	관허사업의 제한
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		행정조사가 더 효과적임	공급거부
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		행정조사가 더 효과적임	행정지도
	①	②	③	④	⑤	

대집행 강제징수 이행강제금 직접강제	기존 수단이 더 효과적임		기존 수단과 효과는 동일함		행정조사가 더 효과적임	행정조사
	①	②	③	④	⑤	

문9. 문7에서 제시한 새로운 행정의 실효성 확보 수단 외에 귀 기관에서 활용하고 계시는 수단이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

문9-1. 문9에서 응답하신 실효성 확보 수단의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

문10. 귀하께서 생각하시기에 현행 행정의 실효성 확보 수단에 관한 입법상 흠결, 실무상 어려움 등을 개선하기 위한 제안사항이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

구분	개선방안
대집행	
강제징수	
이행강제금	
직접강제	

문11. (공사/공단 응답자만) 귀 기관에서 행정대집행과 관련하여 위탁 받은 권한을 집행하는 데 있어서 법 조문상의 문제점이 있다면 무엇입니까?

문12. (공사/공단 응답자만) 귀 기관에서 행정대집행과 관련하여 위탁 받은 권한을 집행하는 데 있어서의 애로사항 또는 실무적으로 개선해야 할 사항이 있다면 무엇입니까?

인적사항

근무 부처	① 중앙부처 ② 광역자치단체 ③ 기초자치단체 ④공사/공단	**직급**	_____ 급
부서	_____	**근속 연수**	① 5년 미만 ② 5년 이상 10년 미만 ③ 10년 이상 ④ 20년 이상
나 이	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대	**성 별**	① 남 ② 여

Ⅰ 조사 개요

1. 목적

□ 행정의 실효성 확보라는 차원에서 논의되어 왔던 각종 강제집행수단에 대해서 실무적인 관점에서 그 활용현황을 파악하고 한계점을 검토함으로써 각 수단에 따른 적합한 행정의 집행력 확보 방안을 모색할 필요가 있음

□ 행정의 실효성 확보 수단에 관한 입법상 흠결, 실무상 어려움, 제도적 개선방안에 관한 전문가 및 관계자 의견 수렴을 통하여 본 연구인 '행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구'의 기초자료로 활용

2. 조사 설계

1) 조사 대상

□ 현행 행정의 실효성 확보 수단의 운영·집행에 대한 이해관계자

□ 중앙 및 지방 공무원, 관리청 등 관련 전문가 100명 이상

- 국토 분야, 해양・해사・항만 분야, 환경/식품・위생 분야, 세무 분야, 일반행정 분야

※ 기타위생용품제조업은 제조 품목이 구분되지 않은 리스트임

구 분	조사 대상
중앙정부	국토교통부, 해양수산부, 행정자치부, 환경부, 산림청, 국세청, 세무서
공사 및 공단	국립공원관리공단, 도로공사, 수자원공사, 철도시설관리공단
광역자치단체	서울시 및 6대 광역시청, 17개 도청의 건축, 행정, 환경 등
기초자치단체	기초 자치 단체의 건축, 행정, 환경, 징수 등

조사 기관

㈜서울마케팅리서치

2) 조사 기간

□ 2017년 6월 29일부터 7월 28일

3) 조사 방법

□ 리스트를 활용한 팩스 및 이메일 설문 조사

5) 조사 항목

□ 조사 항목은 다음과 같이 구성함

구 분	설문 항목
강제집행 수단 이용현황	- 연간 대집행 적용대상 건수 및 적용 건수 - 연간 강제징수 적용대상 건수 및 적용 건수 - 연간 이행강제금 적용대상 건수 및 적용 건수 - 연간 직접강제 적용대상 건수 및 적용 건수 - 각 수단의 장·단점 및 적용 못한 이유
강제집행 수단 평가	- 대집행, 강제징수, 이행강제금, 직접강제의 필요성 및 활용도, 효율성, 이행력
법령별 적용 및 배제 현황	- 건축법 제85조(「행정대집행법」 적용의 특례) - 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제89조(대집행) - 공직선거관리규칙 제146조 (불법시설물 등에 대한 대집행) - 공직선거법 제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행) - 도로법 제74조(행정대집행의 적용 특례)

구 분	설문 항목
	- 방사성폐기물 관리법 제36조(대집행) - 산지관리법 제41조(복구의 대집행) - 석면안전관리법 제39조(방제조치의 대집행) - 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙 제26조의3(방제조치의 대집행) - 연안관리법 제20조의8(대집행) - 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고사업진흥에 관한 법률 제10조의2(행정대집행의 특례) - 자연공원법 제31조(대집행) - 지하수법 제36조의2(대집행) - 토양환경보전법 제24조(대집행) - 폐기물관리법 제49조(대집행) - 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 제21조(대집행) - 하천법 제73조(행정대집행의 적용 특례) - 해사안전법 제101조(행정대집행의 특례)
새로운 행정 실효성 확보수단 활용현황	신용정보 제공, 명단의 공표, 수익적 행위의 철회, 과징금, 관허사업의 제한, 공급 거부, 행정지도, 행정조사의 적용경험 및 적용 우선 순위 및 장점 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 행정 실효성 확보수단의 효과성 비교 해당 기관에서 이용하는 새로운 행정 실효성 확보 수단 및 장점
개선사항	행정의 실효성 확보 수단에 대한 개선사항 공사/공단에서 행정대집행과 관련하여 위탁 받은 권한을 집행할 때 문제점 및 개선사항

3. 응답자 특성 분석

□ 총 112개명이 조사됨

		사례수	%
[전체]		(112)	100.0
업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	35.7
	해양·해사·항만 분야	(2)	1.8
	환경/식품·위생 분야	(10)	8.9
	세무 분야	(55)	49.1
	일반행정 분야	(5)	4.5
근무 부처	중앙부처	(11)	9.8
	광역자치단체	(13)	11.6
	기초자치단체	(84)	75.0
	기업(공사/공단)	(4)	3.6
직급	5급 이상	(9)	8.0
	6급	(36)	32.1
	7급	(34)	30.4
	8급	(17)	15.2
	9급	(13)	11.6
	무응답	(3)	2.7
근속연수	5년 미만	(28)	25.0
	5년~10년 미만	(11)	9.8
	10년~20년 미만	(18)	16.1
	20년 이상	(55)	49.1
연령	20대	(6)	5.4
	30대	(37)	33.0
	40대	(37)	33.0
	50대	(32)	28.6
성별	남	(86)	76.8
	여	(26)	23.2

Ⅱ 통계표

[표 1-1] 강제집행 수단별 이용 경험

		사례수	대집행	강제징수	이행강제금	직접강제	무응답
[전체]		(112)	6.3	52.7	32.1	14.3	8.0
담당업무분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	10.0	12.5	85.0	2.5	.0
	해양·해사·항만 분야	(2)	50.0	.0	.0	.0	50.0
	환경/식품·위생 분야	(10)	.0	40.0	.0	20.0	40.0
	세무 분야	(55)	.0	87.3	.0	23.6	5.5
	일반행정 분야	(5)	40.0	40.0	40.0	.0	20.0
근무부처	중앙부처	(11)	18.2	81.8	9.1	.0	9.1
	광역자치단체	(13)	.0	69.2	15.4	23.1	15.4
	기초자치단체	(84)	2.4	47.6	39.3	15.5	7.1
	기업(공사/공단)	(4)	75.0	25.0	.0	.0	.0
직급	5급 이상	(9)	33.3	44.4	22.2	11.1	11.1
	6급	(36)	2.8	66.7	22.2	19.4	2.8
	7급	(34)	5.9	52.9	38.2	8.8	5.9
	8급	(17)	5.9	58.8	29.4	23.5	5.9
	9급	(13)	.0	7.7	61.5	7.7	23.1
	무응답	(3)	.0	66.7	.0	.0	33.3
근속연수	5년 미만	(28)	3.6	39.3	42.9	14.3	14.3
	5년~10년 미만	(11)	.0	45.5	27.3	18.2	9.1
	10년~20년 미만	(18)	11.1	44.4	33.3	5.6	11.1
	20년 이상	(55)	7.3	63.6	27.3	16.4	3.6
연령	20대	(6)	.0	16.7	50.0	16.7	16.7
	30대	(37)	5.4	37.8	37.8	13.5	16.2
	40대	(37)	8.1	62.2	27.0	8.1	2.7
	50대	(32)	6.3	65.6	28.1	21.9	3.1
성별	남	(86)	5.8	46.5	39.5	14.0	4.7
	여	(26)	7.7	73.1	7.7	15.4	19.2

[표 1-2] 강제집행 수단별 적용 비율

		대집행		강제징수		이행강제금		직접강제	
		사례수	[평균]	사례수	[평균]	사례수	[평균]	사례수	[평균]
[전체]		(7)	48.3	(59)	65.7	(36)	90.8	(16)	84.2
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(4)	46.3	(5)	79.0	(34)	90.3	(1)	100.0
	해양·해사·항만 분야	(1)	50.0	-	-	-	-	-	-
	환경/식품·위생 분야	-	-	(4)	95.7	-	-	(2)	100.0
	세무 분야	-	-	(48)	64.5	-	-	(13)	80.6
	일반행정 분야	(2)	51.7	(2)	.0	(2)	100.0	-	-
근무 부처	중앙부처	(2)	51.7	(9)	54.9	(1)	100.0	-	-
	광역자치단체	-	-	(9)	69.2	(2)	100.0	(3)	72.2
	기초자치단체	(2)	65.0	(40)	66.4	(33)	90.0	(13)	87.0
	기업(공사/공단)	(3)	35.0	(1)	100.0	-	-	-	-
직급	5급 이상	(3)	51.7	(4)	91.3	(2)	100.0	(1)	70.0
	6급	(1)	50.0	(24)	63.5	(8)	83.0	(7)	79.9
	7급	(2)	26.7	(18)	58.7	(13)	99.0	(3)	93.8
	8급	(1)	80.0	(10)	69.5	(5)	86.5	(4)	84.2
	9급	-	-	(1)	82.9	(8)	85.8	(1)	100.0
	무응답	-	-	(2)	75.0	-	-	-	-
근속 연수	5년 미만	(1)	80.0	(11)	67.7	(12)	85.0	(4)	84.2
	5년~10년 미만	-	-	(5)	81.7	(3)	100.0	(2)	95.2
	10년~20년 미만	(2)	27.5	(8)	61.0	(6)	100.0	(1)	100.0
	20년 이상	(4)	50.9	(35)	63.8	(15)	90.0	(9)	80.0
연령	20대	-	-	(1)	100.0	(3)	99.2	(1)	100.0
	30대	(2)	65.0	(14)	68.1	(14)	87.3	(5)	85.5
	40대	(3)	19.5	(23)	58.4	(10)	98.7	(3)	93.6
	50대	(2)	75.0	(21)	70.4	(9)	84.9	(7)	77.0
성별	남	(5)	51.0	(40)	67.7	(34)	90.3	(12)	85.6
	여	(2)	41.7	(19)	61.3	(2)	100.0	(4)	80.1

[표 2-1-1] 대집행의 필요성

		사례수	분포					필요 (1+2)	불필요 (4+5)
			(1) 반드시 필요	(2) 필요한편	(3) 보통	(4) 필요없는편	(5) 전혀 필요없다		
[전체]		(67)	16.4	16.4	35.8	20.9	10.4	32.8	31.3
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	15.2	21.2	36.4	27.3	.0	36.4	27.3
	해양·해사·항만 분야	(2)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(8)	12.5	37.5	25.0	12.5	12.5	50.0	25.0
	세무 분야	(21)	4.8	4.8	42.9	19.0	28.6	9.5	47.6
	일반행정 분야	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	60.0	.0	.0	40.0	.0	60.0	40.0
	광역자치단체	(6)	16.7	33.3	33.3	16.7	.0	50.0	16.7
	기초자치단체	(52)	5.8	17.3	42.3	21.2	13.5	23.1	34.6
	기업(공사/공단)	(4)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
직급	5급 이상	(6)	83.3	.0	16.7	.0	.0	83.3	.0
	6급	(15)	26.7	.0	53.3	13.3	6.7	26.7	20.0
	7급	(23)	8.7	17.4	21.7	30.4	21.7	26.1	52.2
	8급	(10)	.0	20.0	50.0	20.0	10.0	20.0	30.0
	9급	(12)	.0	33.3	41.7	25.0	.0	33.3	25.0
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(20)	5.0	25.0	50.0	20.0	.0	30.0	20.0
	5년~10년 미만	(6)	33.3	33.3	.0	16.7	16.7	66.7	33.3
	10년~20년 미만	(16)	6.3	25.0	31.3	31.3	6.3	31.3	37.5
	20년 이상	(25)	28.0	.0	36.0	16.0	20.0	28.0	36.0
연령	20대	(6)	.0	33.3	50.0	16.7	.0	33.3	16.7
	30대	(27)	11.1	25.9	37.0	18.5	7.4	37.0	25.9
	40대	(19)	26.3	10.5	15.8	31.6	15.8	36.8	47.4
	50대	(15)	20.0	.0	53.3	13.3	13.3	20.0	26.7
성별	남	(52)	19.2	13.5	38.5	19.2	9.6	32.7	28.8
	여	(15)	6.7	26.7	26.7	26.7	13.3	33.3	40.0

[표 2-1-2] 강제징수의 필요성

		사례수	분포					필요 (1+2)	불필요 (4+5)
			(1) 반드시 필요	(2) 필요한 편	(3) 보통	(4) 필요 없는 편	(5) 전혀 필요 없다		
[전체]		(100)	60.0	20.0	13.0	7.0	-	80.0	7.0
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(34)	17.6	35.3	29.4	17.6	-	52.9	17.6
	환경/식품·위생 분야	(10)	30.0	40.0	20.0	10.0	-	70.0	10.0
	세무 분야	(51)	94.1	5.9	.0	.0	-	100.0	.0
	일반행정 분야	(5)	60.0	20.0	20.0	.0	-	80.0	.0
근무 부처	중앙부처	(11)	72.7	18.2	9.1	.0	-	90.9	.0
	광역자치단체	(12)	83.3	16.7	.0	.0	-	100.0	.0
	기초자치단체	(74)	54.1	21.6	16.2	8.1	-	75.7	8.1
	기업(공사/공단)	(3)	66.7	.0	.0	33.3	-	66.7	33.3
직급	5급 이상	(8)	62.5	12.5	12.5	12.5	-	75.0	12.5
	6급	(32)	71.9	15.6	12.5	.0	-	87.5	.0
	7급	(29)	62.1	24.1	6.9	6.9	-	86.2	6.9
	8급	(15)	60.0	20.0	.0	20.0	-	80.0	20.0
	9급	(13)	30.8	15.4	46.2	7.7	-	46.2	7.7
	무응답	(3)	33.3	66.7	.0	.0	-	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(25)	52.0	16.0	24.0	8.0	-	68.0	8.0
	5년~10년 미만	(10)	40.0	40.0	.0	20.0	-	80.0	20.0
	10년~20년 미만	(17)	52.9	35.3	5.9	5.9	-	88.2	5.9
	20년 이상	(48)	70.8	12.5	12.5	4.2	-	83.3	4.2
연령	20대	(6)	50.0	16.7	33.3	.0	-	66.7	.0
	30대	(32)	43.8	25.0	15.6	15.6	-	68.8	15.6
	40대	(32)	71.9	21.9	3.1	3.1	-	93.8	3.1
	50대	(30)	66.7	13.3	16.7	3.3	-	80.0	3.3
성별	남	(76)	55.3	21.1	15.8	7.9	-	76.3	7.9
	여	(24)	75.0	16.7	4.2	4.2	-	91.7	4.2

[표 2-1-3] 이행강제금의 필요성

		사례수	분포					필요 (1+2)	불필요 (4+5)
			(1) 반드시필요	(2) 필요한편	(3) 보통	(4) 필요없는편	(5) 전혀필요없다		
[전체]		(67)	46.3	29.9	6.0	11.9	6.0	76.1	17.9
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(38)	68.4	28.9	.0	2.6	.0	97.4	2.6
	환경/식품·위생 분야	(8)	.0	50.0	25.0	25.0	.0	50.0	25.0
	세무 분야	(18)	11.1	27.8	11.1	27.8	22.2	38.9	50.0
	일반행정 분야	(3)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	60.0	.0	.0	40.0	.0	60.0	40.0
	광역자치단체	(4)	25.0	75.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	기초자치단체	(55)	47.3	29.1	7.3	9.1	7.3	76.4	16.4
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	33.3	.0	33.3	.0	66.7	33.3
직급	5급 이상	(7)	42.9	42.9	.0	14.3	.0	85.7	14.3
	6급	(14)	42.9	50.0	7.1	.0	.0	92.9	.0
	7급	(24)	50.0	16.7	.0	16.7	16.7	66.7	33.3
	8급	(9)	44.4	33.3	11.1	11.1	.0	77.8	11.1
	9급	(12)	50.0	16.7	16.7	16.7	.0	66.7	16.7
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(18)	55.6	16.7	16.7	11.1	.0	72.2	11.1
	5년~10년 미만	(7)	42.9	42.9	.0	14.3	.0	85.7	14.3
	10년~20년 미만	(15)	40.0	33.3	.0	13.3	13.3	73.3	26.7
	20년 이상	(27)	44.4	33.3	3.7	11.1	7.4	77.8	18.5
연령	20대	(6)	33.3	16.7	33.3	16.7	.0	50.0	16.7
	30대	(26)	50.0	34.6	3.8	7.7	3.8	84.6	11.5
	40대	(20)	45.0	25.0	.0	20.0	10.0	70.0	30.0
	50대	(15)	46.7	33.3	6.7	6.7	6.7	80.0	13.3
성별	남	(54)	55.6	27.8	5.6	3.7	7.4	83.3	11.1
	여	(13)	7.7	38.5	7.7	46.2	.0	46.2	46.2

[표 2-1-4] 직접강제의 필요성

		사례수	분포					필요 (1+2)	불필요 (4+5)
			(1) 반드시 필요	(2) 필요한편	(3) 보통	(4) 필요없는편	(5) 전혀 필요없다		
[전체]		(68)	17.6	20.6	33.8	19.1	8.8	38.2	27.9
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(31)	6.5	12.9	48.4	25.8	6.5	19.4	32.3
	환경/식품·위생 분야	(8)	25.0	37.5	25.0	12.5	.0	62.5	12.5
	세무 분야	(26)	26.9	26.9	15.4	15.4	15.4	53.8	30.8
	일반행정 분야	(3)	33.3	.0	66.7	.0	.0	33.3	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	20.0	.0	40.0	40.0	.0	20.0	40.0
	광역자치단체	(7)	28.6	42.9	14.3	.0	14.3	71.4	14.3
	기초자치단체	(53)	17.0	20.8	34.0	20.8	7.5	37.7	28.3
	기업(공사/공단)	(3)	.0	.0	66.7	.0	33.3	.0	33.3
직급	5급 이상	(6)	16.7	16.7	50.0	.0	16.7	33.3	16.7
	6급	(19)	31.6	26.3	21.1	10.5	10.5	57.9	21.1
	7급	(20)	5.0	15.0	40.0	25.0	15.0	20.0	40.0
	8급	(11)	27.3	18.2	27.3	27.3	.0	45.5	27.3
	9급	(11)	9.1	18.2	45.5	27.3	.0	27.3	27.3
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(19)	15.8	15.8	42.1	26.3	.0	31.6	26.3
	5년~10년 미만	(6)	16.7	16.7	33.3	16.7	16.7	33.3	33.3
	10년~20년 미만	(15)	6.7	26.7	40.0	20.0	6.7	33.3	26.7
	20년 이상	(28)	25.0	21.4	25.0	14.3	14.3	46.4	28.6
연령	20대	(6)	16.7	16.7	50.0	16.7	.0	33.3	16.7
	30대	(25)	12.0	24.0	40.0	20.0	4.0	36.0	24.0
	40대	(18)	16.7	16.7	27.8	27.8	11.1	33.3	38.9
	50대	(19)	26.3	21.1	26.3	10.5	15.8	47.4	26.3
성별	남	(53)	18.9	17.0	39.6	15.1	9.4	35.8	24.5
	여	(15)	13.3	33.3	13.3	33.3	6.7	46.7	40.0

[표 2-2-1] 대집행의 활용도

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(67)	9.0	9.0	16.4	25.4	40.3	17.9	65.7
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	3.0	9.1	12.1	33.3	42.4	12.1	75.8
	해양·해사·항만 분야	(2)	50.0	50.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(8)	12.5	.0	37.5	25.0	25.0	12.5	50.0
	세무 분야	(21)	4.8	9.5	14.3	19.0	52.4	14.3	71.4
	일반행정 분야	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	40.0	.0	.0	20.0	40.0	40.0	60.0
	광역자치단체	(6)	16.7	16.7	.0	33.3	33.3	33.3	66.7
	기초자치단체	(52)	1.9	7.7	21.2	25.0	44.2	9.6	69.2
	기업(공사/공단)	(4)	50.0	25.0	.0	25.0	.0	75.0	25.0
직급	5급 이상	(6)	66.7	.0	.0	16.7	16.7	66.7	33.3
	6급	(15)	.0	13.3	6.7	46.7	33.3	13.3	80.0
	7급	(23)	8.7	8.7	8.7	13.0	60.9	17.4	73.9
	8급	(10)	.0	10.0	30.0	20.0	40.0	10.0	60.0
	9급	(12)	.0	8.3	41.7	25.0	25.0	8.3	50.0
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(20)	5.0	10.0	35.0	20.0	30.0	15.0	50.0
	5년~10년 미만	(6)	33.3	16.7	16.7	16.7	16.7	50.0	33.3
	10년~20년 미만	(16)	.0	6.3	12.5	31.3	50.0	6.3	81.3
	20년 이상	(25)	12.0	8.0	4.0	28.0	48.0	20.0	76.0
연령	20대	(6)	.0	16.7	83.3	.0	.0	16.7	.0
	30대	(27)	11.1	11.1	14.8	25.9	37.0	22.2	63.0
	40대	(19)	5.3	10.5	5.3	26.3	52.6	15.8	78.9
	50대	(15)	13.3	.0	6.7	33.3	46.7	13.3	80.0
성별	남	(52)	9.6	7.7	15.4	26.9	40.4	17.3	67.3
	여	(15)	6.7	13.3	20.0	20.0	40.0	20.0	60.0

[표 2-2-2] 강제징수의 활용도

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(100)	37.0	20.0	24.0	9.0	10.0	57.0	19.0
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(34)	5.9	17.6	35.3	17.6	23.5	23.5	41.2
	환경/식품·위생 분야	(10)	20.0	20.0	30.0	20.0	10.0	40.0	30.0
	세무 분야	(51)	64.7	23.5	7.8	2.0	2.0	88.2	3.9
	일반행정 분야	(5)	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0
근무 부처	중앙부처	(11)	45.5	9.1	36.4	9.1	.0	54.5	9.1
	광역자치단체	(12)	58.3	33.3	8.3	.0	.0	91.7	.0
	기초자치단체	(74)	32.4	20.3	25.7	9.5	12.2	52.7	21.6
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	.0	33.3	33.3	33.3	66.7
직급	5급 이상	(8)	25.0	25.0	25.0	12.5	12.5	50.0	25.0
	6급	(32)	46.9	18.8	15.6	9.4	9.4	65.6	18.8
	7급	(29)	44.8	20.7	24.1	6.9	3.4	65.5	10.3
	8급	(15)	40.0	13.3	26.7	.0	20.0	53.3	20.0
	9급	(13)	7.7	23.1	46.2	7.7	15.4	30.8	23.1
	무응답	(3)	.0	33.3	.0	66.7	.0	33.3	66.7
근속 연수	5년 미만	(25)	28.0	20.0	32.0	4.0	16.0	48.0	20.0
	5년~10년 미만	(10)	20.0	40.0	20.0	10.0	10.0	60.0	20.0
	10년~20년 미만	(17)	47.1	5.9	29.4	17.6	.0	52.9	17.6
	20년 이상	(48)	41.7	20.8	18.8	8.3	10.4	62.5	18.8
연령	20대	(6)	16.7	16.7	66.7	.0	.0	33.3	.0
	30대	(32)	31.3	18.8	25.0	9.4	15.6	50.0	25.0
	40대	(32)	40.6	21.9	21.9	12.5	3.1	62.5	15.6
	50대	(30)	43.3	20.0	16.7	6.7	13.3	63.3	20.0
성별	남	(76)	32.9	21.1	25.0	9.2	11.8	53.9	21.1
	여	(24)	50.0	16.7	20.8	8.3	4.2	66.7	12.5

[표 2-2-3] 이행강제금의 활용도

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(68)	38.2	22.1	16.2	4.4	19.1	60.3	23.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(38)	57.9	26.3	7.9	2.6	5.3	84.2	7.9
	환경/식품·위생 분야	(8)	.0	.0	50.0	25.0	25.0	.0	50.0
	세무 분야	(19)	10.5	21.1	21.1	.0	47.4	31.6	47.4
	일반행정 분야	(3)	66.7	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	20.0	20.0	20.0	.0	40.0	40.0	40.0
	광역자치단체	(4)	75.0	25.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	기초자치단체	(56)	39.3	23.2	17.9	3.6	16.1	62.5	19.6
	기업(공사/공단)	(3)	.0	.0	.0	33.3	66.7	.0	100.0
직급	5급 이상	(7)	14.3	42.9	.0	14.3	28.6	57.1	42.9
	6급	(14)	35.7	35.7	21.4	.0	7.1	71.4	7.1
	7급	(25)	52.0	8.0	.0	4.0	36.0	60.0	40.0
	8급	(9)	44.4	22.2	33.3	.0	.0	66.7	.0
	9급	(12)	25.0	25.0	41.7	.0	8.3	50.0	8.3
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(18)	33.3	27.8	33.3	.0	5.6	61.1	5.6
	5년~10년 미만	(7)	57.1	.0	28.6	.0	14.3	57.1	14.3
	10년~20년 미만	(16)	50.0	.0	.0	18.8	31.3	50.0	50.0
	20년 이상	(27)	29.6	37.0	11.1	.0	22.2	66.7	22.2
연령	20대	(6)	16.7	16.7	66.7	.0	.0	33.3	.0
	30대	(26)	50.0	15.4	15.4	7.7	11.5	65.4	19.2
	40대	(21)	28.6	28.6	4.8	4.8	33.3	57.1	38.1
	50대	(15)	40.0	26.7	13.3	.0	20.0	66.7	20.0
성별	남	(55)	45.5	23.6	12.7	1.8	16.4	69.1	18.2
	여	(13)	7.7	15.4	30.8	15.4	30.8	23.1	46.2

[표 2-2-4] 직접강제의 활용도

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(70)	11.4	12.9	28.6	14.3	32.9	24.3	47.1
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	.0	.0	34.4	25.0	40.6	.0	65.6
	환경/식품·위생 분야	(8)	25.0	.0	25.0	25.0	25.0	25.0	50.0
	세무 분야	(27)	22.2	29.6	18.5	.0	29.6	51.9	29.6
	일반행정 분야	(3)	.0	33.3	66.7	.0	.0	33.3	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	.0	20.0	20.0	20.0	40.0	20.0	60.0
	광역자치단체	(7)	28.6	28.6	.0	14.3	28.6	57.1	42.9
	기초자치단체	(55)	10.9	10.9	34.5	14.5	29.1	21.8	43.6
	기업(공사/공단)	(3)	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0
직급	5급 이상	(6)	.0	16.7	33.3	.0	50.0	16.7	50.0
	6급	(19)	15.8	26.3	5.3	15.8	36.8	42.1	52.6
	7급	(21)	9.5	4.8	33.3	14.3	38.1	14.3	52.4
	8급	(11)	18.2	9.1	36.4	9.1	27.3	27.3	36.4
	9급	(12)	8.3	8.3	50.0	16.7	16.7	16.7	33.3
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(20)	10.0	10.0	45.0	10.0	25.0	20.0	35.0
	5년~10년 미만	(6)	33.3	.0	33.3	16.7	16.7	33.3	33.3
	10년~20년 미만	(16)	6.3	6.3	31.3	25.0	31.3	12.5	56.3
	20년 이상	(28)	10.7	21.4	14.3	10.7	42.9	32.1	53.6
연령	20대	(6)	16.7	.0	83.3	.0	.0	16.7	.0
	30대	(26)	11.5	11.5	34.6	19.2	23.1	23.1	42.3
	40대	(19)	5.3	10.5	21.1	21.1	42.1	15.8	63.2
	50대	(19)	15.8	21.1	10.5	5.3	47.4	36.8	52.6
성별	남	(55)	10.9	12.7	30.9	14.5	30.9	23.6	45.5
	여	(15)	13.3	13.3	20.0	13.3	40.0	26.7	53.3

[표 2-3-1] 대집행의 효율성

		사례수	분포					효율적(1+2)	비효율(4+5)
			(1) 매우 효율적	(2) 효율적인 편	(3) 보통	(4) 비효율적인 편	(5) 매우 비효율		
[전체]		(65)	15.4	24.6	30.8	15.4	13.8	40.0	29.2
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	15.6	21.9	34.4	21.9	6.3	37.5	28.1
	해양·해사·항만 분야	(2)	50.0	50.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(8)	12.5	37.5	25.0	12.5	12.5	50.0	25.0
	세무 분야	(20)	5.0	25.0	30.0	10.0	30.0	30.0	40.0
	일반행정 분야	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	40.0	40.0	.0	20.0	.0	80.0	20.0
	광역자치단체	(6)	16.7	33.3	16.7	16.7	16.7	50.0	33.3
	기초자치단체	(50)	10.0	22.0	36.0	16.0	16.0	32.0	32.0
	기업(공사/공단)	(4)	50.0	25.0	25.0	.0	.0	75.0	.0
직급	5급 이상	(6)	66.7	.0	16.7	16.7	.0	66.7	16.7
	6급	(14)	7.1	28.6	35.7	21.4	7.1	35.7	28.6
	7급	(23)	13.0	34.8	17.4	8.7	26.1	47.8	34.8
	8급	(10)	10.0	20.0	40.0	20.0	10.0	30.0	30.0
	9급	(11)	9.1	9.1	54.5	18.2	9.1	18.2	27.3
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(19)	15.8	15.8	42.1	21.1	5.3	31.6	26.3
	5년~10년 미만	(6)	16.7	33.3	33.3	.0	16.7	50.0	16.7
	10년~20년 미만	(16)	12.5	43.8	31.3	6.3	6.3	56.3	12.5
	20년 이상	(24)	16.7	16.7	20.8	20.8	25.0	33.3	45.8
연령	20대	(6)	16.7	33.3	50.0	.0	.0	50.0	.0
	30대	(26)	11.5	26.9	34.6	15.4	11.5	38.5	26.9
	40대	(19)	15.8	31.6	15.8	10.5	26.3	47.4	36.8
	50대	(14)	21.4	7.1	35.7	28.6	7.1	28.6	35.7
성별	남	(50)	18.0	18.0	36.0	16.0	12.0	36.0	28.0
	여	(15)	6.7	46.7	13.3	13.3	20.0	53.3	33.3

[표 2-3-2] 강제징수의 효율성

		사례수	분포					효율적(1+2)	비효율(4+5)
			(1) 매우 효율적	(2) 효율적인 편	(3) 보통	(4) 비효율적인 편	(5) 매우 비효율		
[전체]		(99)	44.4	26.3	22.2	3.0	4.0	70.7	7.1
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	21.2	21.2	39.4	9.1	9.1	42.4	18.2
	환경/식품·위생 분야	(10)	20.0	40.0	30.0	.0	10.0	60.0	10.0
	세무 분야	(51)	68.6	27.5	3.9	.0	.0	96.1	.0
	일반행정 분야	(5)	.0	20.0	80.0	.0	.0	20.0	.0
근무 부처	중앙부처	(11)	9.1	45.5	36.4	9.1	.0	54.5	9.1
	광역자치단체	(12)	66.7	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0
	기초자치단체	(73)	46.6	23.3	23.3	2.7	4.1	69.9	6.8
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	33.3	.0	33.3	33.3	33.3
직급	5급 이상	(8)	25.0	25.0	37.5	.0	12.5	50.0	12.5
	6급	(32)	62.5	12.5	21.9	3.1	.0	75.0	3.1
	7급	(29)	51.7	27.6	17.2	.0	3.4	79.3	3.4
	8급	(15)	33.3	33.3	26.7	.0	6.7	66.7	6.7
	9급	(12)	16.7	41.7	25.0	8.3	8.3	58.3	16.7
	무응답	(3)	.0	66.7	.0	33.3	.0	66.7	33.3
근속 연수	5년 미만	(24)	29.2	41.7	20.8	4.2	4.2	70.8	8.3
	5년~10년 미만	(10)	10.0	40.0	30.0	10.0	10.0	50.0	20.0
	10년~20년 미만	(17)	47.1	29.4	23.5	.0	.0	76.5	.0
	20년 이상	(48)	58.3	14.6	20.8	2.1	4.2	72.9	6.3
연령	20대	(6)	33.3	16.7	50.0	.0	.0	50.0	.0
	30대	(31)	25.8	41.9	22.6	3.2	6.5	67.7	9.7
	40대	(32)	53.1	25.0	15.6	3.1	3.1	78.1	6.3
	50대	(30)	56.7	13.3	23.3	3.3	3.3	70.0	6.7
성별	남	(75)	42.7	22.7	26.7	4.0	4.0	65.3	8.0
	여	(24)	50.0	37.5	8.3	.0	4.2	87.5	4.2

[표 2-3-3] 이행강제금의 효율성

		사례수	분포					효율적(1+2)	비효율(4+5)
			(1) 매우 효율적	(2) 효율적인 편	(3) 보통	(4) 비효율적인 편	(5) 매우 비효율		
[전체]		(68)	20.6	38.2	20.6	10.3	10.3	58.8	20.6
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(38)	23.7	47.4	18.4	10.5	.0	71.1	10.5
	환경/식품·위생 분야	(8)	.0	37.5	37.5	25.0	.0	37.5	25.0
	세무 분야	(19)	10.5	26.3	21.1	5.3	36.8	36.8	42.1
	일반행정 분야	(3)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	40.0	40.0	20.0	.0	.0	80.0	.0
	광역자치단체	(4)	50.0	25.0	25.0	.0	.0	75.0	.0
	기초자치단체	(56)	17.9	39.3	19.6	10.7	12.5	57.1	23.2
	기업(공사/공단)	(3)	.0	33.3	33.3	33.3	.0	33.3	33.3
직급	5급 이상	(7)	28.6	42.9	14.3	14.3	.0	71.4	14.3
	6급	(14)	35.7	35.7	21.4	7.1	.0	71.4	7.1
	7급	(25)	20.0	44.0	8.0	.0	28.0	64.0	28.0
	8급	(9)	11.1	33.3	33.3	22.2	.0	44.4	22.2
	9급	(12)	8.3	25.0	41.7	25.0	.0	33.3	25.0
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(18)	11.1	27.8	38.9	22.2	.0	38.9	22.2
	5년~10년 미만	(7)	14.3	57.1	14.3	14.3	.0	71.4	14.3
	10년~20년 미만	(16)	18.8	43.8	18.8	.0	18.8	62.5	18.8
	20년 이상	(27)	29.6	37.0	11.1	7.4	14.8	66.7	22.2
연령	20대	(6)	.0	16.7	83.3	.0	.0	16.7	.0
	30대	(26)	15.4	50.0	11.5	19.2	3.8	65.4	23.1
	40대	(21)	19.0	33.3	19.0	4.8	23.8	52.4	28.6
	50대	(15)	40.0	33.3	13.3	6.7	6.7	73.3	13.3
성별	남	(55)	25.5	36.4	20.0	7.3	10.9	61.8	18.2
	여	(13)	.0	46.2	23.1	23.1	7.7	46.2	30.8

[표 2-3-4] 직접강제의 효율성

		사례수	분포					효율적(1+2)	비효율(4+5)
			(1) 매우 효율적	(2) 효율적인 편	(3) 보통	(4) 비효율적인 편	(5) 매우 비효율		
[전체]		(68)	14.7	26.5	33.8	11.8	13.2	41.2	25.0
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(31)	9.7	12.9	48.4	12.9	16.1	22.6	29.0
	환경/식품·위생 분야	(8)	25.0	25.0	25.0	25.0	.0	50.0	25.0
	세무 분야	(26)	19.2	42.3	15.4	7.7	15.4	61.5	23.1
	일반행정 분야	(3)	.0	33.3	66.7	.0	.0	33.3	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	.0	60.0	20.0	20.0	.0	60.0	20.0
	광역자치단체	(7)	42.9	14.3	14.3	28.6	.0	57.1	28.6
	기초자치단체	(53)	11.3	26.4	37.7	9.4	15.1	37.7	24.5
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	33.3	.0	33.3	33.3	33.3
직급	5급 이상	(6)	16.7	33.3	33.3	.0	16.7	50.0	16.7
	6급	(18)	33.3	16.7	27.8	11.1	11.1	50.0	22.2
	7급	(21)	.0	33.3	33.3	4.8	28.6	33.3	33.3
	8급	(11)	18.2	27.3	36.4	18.2	.0	45.5	18.2
	9급	(11)	9.1	18.2	45.5	27.3	.0	27.3	27.3
	무응답	(1)	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0
근속 연수	5년 미만	(19)	10.5	26.3	36.8	26.3	.0	36.8	26.3
	5년~10년 미만	(6)	16.7	.0	66.7	.0	16.7	16.7	16.7
	10년~20년 미만	(16)	18.8	37.5	31.3	6.3	6.3	56.3	12.5
	20년 이상	(27)	14.8	25.9	25.9	7.4	25.9	40.7	33.3
연령	20대	(6)	16.7	.0	66.7	16.7	.0	16.7	16.7
	30대	(25)	12.0	28.0	40.0	16.0	4.0	40.0	20.0
	40대	(19)	10.5	36.8	21.1	15.8	15.8	47.4	31.6
	50대	(18)	22.2	22.2	27.8	.0	27.8	44.4	27.8
성별	남	(53)	17.0	22.6	35.8	7.5	17.0	39.6	24.5
	여	(15)	6.7	40.0	26.7	26.7	.0	46.7	26.7

[표 2-4-1] 대집행의 이행력

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(65)	18.5	13.8	29.2	10.8	27.7	32.3	38.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	21.9	12.5	31.3	9.4	25.0	34.4	34.4
	해양·해사·항만 분야	(2)	50.0	50.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(8)	12.5	.0	37.5	25.0	25.0	12.5	50.0
	세무 분야	(20)	5.0	20.0	25.0	10.0	40.0	25.0	50.0
	일반행정 분야	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	60.0	40.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	광역자치단체	(6)	33.3	.0	16.7	16.7	33.3	33.3	50.0
	기초자치단체	(50)	10.0	12.0	36.0	10.0	32.0	22.0	42.0
	기업(공사/공단)	(4)	50.0	25.0	.0	25.0	.0	75.0	25.0
직급	5급 이상	(6)	66.7	.0	.0	33.3	.0	66.7	33.3
	6급	(14)	14.3	7.1	42.9	7.1	28.6	21.4	35.7
	7급	(23)	17.4	17.4	21.7	4.3	39.1	34.8	43.5
	8급	(10)	10.0	20.0	30.0	10.0	30.0	30.0	40.0
	9급	(11)	9.1	18.2	45.5	9.1	18.2	27.3	27.3
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(19)	15.8	21.1	31.6	10.5	21.1	36.8	31.6
	5년~10년 미만	(6)	16.7	16.7	50.0	.0	16.7	33.3	16.7
	10년~20년 미만	(16)	18.8	12.5	31.3	18.8	18.8	31.3	37.5
	20년 이상	(24)	20.8	8.3	20.8	8.3	41.7	29.2	50.0
연령	20대	(6)	.0	16.7	66.7	16.7	.0	16.7	16.7
	30대	(26)	19.2	15.4	30.8	11.5	23.1	34.6	34.6
	40대	(19)	21.1	21.1	15.8	5.3	36.8	42.1	42.1
	50대	(14)	21.4	.0	28.6	14.3	35.7	21.4	50.0
성별	남	(50)	22.0	10.0	34.0	8.0	26.0	32.0	34.0
	여	(15)	6.7	26.7	13.3	20.0	33.3	33.3	53.3

[표 2-4-2] 강제징수의 이행력

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(99)	37.4	26.3	24.2	8.1	4.0	63.6	12.1
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	21.2	15.2	42.4	9.1	12.1	36.4	21.2
	환경/식품·위생 분야	(10)	20.0	10.0	40.0	30.0	.0	30.0	30.0
	세무 분야	(51)	54.9	35.3	5.9	3.9	.0	90.2	3.9
	일반행정 분야	(5)	.0	40.0	60.0	.0	.0	40.0	.0
근무 부처	중앙부처	(11)	27.3	45.5	18.2	9.1	.0	72.7	9.1
	광역자치단체	(12)	50.0	33.3	16.7	.0	.0	83.3	.0
	기초자치단체	(73)	35.6	23.3	26.0	9.6	5.5	58.9	15.1
	기업(공사/공단)	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
직급	5급 이상	(8)	37.5	37.5	25.0	.0	.0	75.0	.0
	6급	(32)	40.6	28.1	15.6	12.5	3.1	68.8	15.6
	7급	(29)	48.3	20.7	24.1	3.4	3.4	69.0	6.9
	8급	(15)	33.3	26.7	33.3	.0	6.7	60.0	6.7
	9급	(12)	16.7	25.0	41.7	8.3	8.3	41.7	16.7
	무응답	(3)	.0	33.3	.0	66.7	.0	33.3	66.7
근속 연수	5년 미만	(24)	29.2	29.2	29.2	4.2	8.3	58.3	12.5
	5년~10년 미만	(10)	10.0	30.0	50.0	10.0	.0	40.0	10.0
	10년~20년 미만	(17)	47.1	11.8	29.4	11.8	.0	58.8	11.8
	20년 이상	(48)	43.8	29.2	14.6	8.3	4.2	72.9	12.5
연령	20대	(6)	16.7	33.3	50.0	.0	.0	50.0	.0
	30대	(31)	25.8	19.4	38.7	9.7	6.5	45.2	16.1
	40대	(32)	43.8	31.3	18.8	3.1	3.1	75.0	6.3
	50대	(30)	46.7	26.7	10.0	13.3	3.3	73.3	16.7
성별	남	(75)	38.7	21.3	28.0	6.7	5.3	60.0	12.0
	여	(24)	33.3	41.7	12.5	12.5	.0	75.0	12.5

[표 2-4-3] 이행강제금의 이행력

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(69)	17.4	27.5	30.4	10.1	14.5	44.9	24.6
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(38)	23.7	39.5	23.7	10.5	2.6	63.2	13.2
	환경/식품·위생 분야	(8)	.0	.0	62.5	25.0	12.5	.0	37.5
	세무 분야	(20)	5.0	15.0	35.0	5.0	40.0	20.0	45.0
	일반행정 분야	(3)	66.7	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	20.0	20.0	60.0	.0	.0	40.0	.0
	광역자치단체	(5)	20.0	20.0	40.0	20.0	.0	40.0	20.0
	기초자치단체	(56)	17.9	28.6	25.0	10.7	17.9	46.4	28.6
	기업(공사/공단)	(3)	.0	33.3	66.7	.0	.0	33.3	.0
직급	5급 이상	(7)	14.3	57.1	28.6	.0	.0	71.4	.0
	6급	(15)	40.0	6.7	33.3	13.3	6.7	46.7	20.0
	7급	(25)	16.0	28.0	20.0	8.0	28.0	44.0	36.0
	8급	(9)	11.1	33.3	44.4	.0	11.1	44.4	11.1
	9급	(12)	.0	33.3	41.7	16.7	8.3	33.3	25.0
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(18)	5.6	33.3	38.9	11.1	11.1	38.9	22.2
	5년~10년 미만	(7)	.0	42.9	57.1	.0	.0	42.9	.0
	10년~20년 미만	(16)	18.8	12.5	31.3	18.8	18.8	31.3	37.5
	20년 이상	(28)	28.6	28.6	17.9	7.1	17.9	57.1	25.0
연령	20대	(6)	.0	16.7	83.3	.0	.0	16.7	.0
	30대	(26)	7.7	38.5	26.9	15.4	11.5	46.2	26.9
	40대	(21)	14.3	23.8	23.8	14.3	23.8	38.1	38.1
	50대	(16)	43.8	18.8	25.0	.0	12.5	62.5	12.5
성별	남	(56)	21.4	32.1	26.8	7.1	12.5	53.6	19.6
	여	(13)	.0	7.7	46.2	23.1	23.1	7.7	46.2

[표 2-4-4] 직접강제의 이행력

		사례수	분포					높음 (1+2)	낮음 (4+5)
			(1) 매우 높음	(2) 높은 편	(3) 보통	(4) 낮은 편	(5) 매우 낮음		
[전체]		(68)	11.8	19.1	39.7	11.8	17.6	30.9	29.4
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(31)	12.9	3.2	51.6	12.9	19.4	16.1	32.3
	환경/식품·위생 분야	(8)	12.5	12.5	37.5	25.0	12.5	25.0	37.5
	세무 분야	(26)	11.5	38.5	23.1	7.7	19.2	50.0	26.9
	일반행정 분야	(3)	.0	33.3	66.7	.0	.0	33.3	.0
근무 부처	중앙부처	(5)	.0	20.0	40.0	40.0	.0	20.0	40.0
	광역자치단체	(7)	42.9	14.3	14.3	.0	28.6	57.1	28.6
	기초자치단체	(53)	7.5	20.8	41.5	11.3	18.9	28.3	30.2
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	66.7	.0	.0	33.3	.0
직급	5급 이상	(6)	16.7	16.7	66.7	.0	.0	33.3	.0
	6급	(18)	16.7	22.2	33.3	11.1	16.7	38.9	27.8
	7급	(21)	9.5	14.3	33.3	14.3	28.6	23.8	42.9
	8급	(11)	18.2	27.3	36.4	9.1	9.1	45.5	18.2
	9급	(11)	.0	18.2	54.5	9.1	18.2	18.2	27.3
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(19)	5.3	26.3	47.4	5.3	15.8	31.6	21.1
	5년~10년 미만	(6)	16.7	16.7	50.0	16.7	.0	33.3	16.7
	10년~20년 미만	(16)	25.0	.0	37.5	25.0	12.5	25.0	37.5
	20년 이상	(27)	7.4	25.9	33.3	7.4	25.9	33.3	33.3
연령	20대	(6)	.0	16.7	66.7	16.7	.0	16.7	16.7
	30대	(25)	8.0	20.0	48.0	12.0	12.0	28.0	24.0
	40대	(19)	15.8	15.8	31.6	10.5	26.3	31.6	36.8
	50대	(18)	16.7	22.2	27.8	11.1	22.2	38.9	33.3
성별	남	(53)	13.2	18.9	45.3	5.7	17.0	32.1	22.6
	여	(15)	6.7	20.0	20.0	33.3	20.0	26.7	53.3

[표 3-1-1] 새로운 행정의 실효성 확보 수단 이용 경험

		사례 수	관허 사업 의 제한	신용 정보 제공	행정 지도	명단 의 공표	행정 조사	과징 금	수익적 행위 (인·허 가)의 철회	공급 거부	없음
[전체]		(112)	54.5	49.1	48.2	47.3	42.0	34.8	33.9	24.1	20.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	35.0	27.5	70.0	30.0	55.0	47.5	35.0	25.0	22.5
	해양·해사·항만 분야	(2)	.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	50.0
	환경/식품·위생 분야	(10)	20.0	.0	50.0	10.0	20.0	20.0	10.0	.0	30.0
	세무 분야	(55)	80.0	78.2	36.4	69.1	40.0	29.1	40.0	29.1	12.7
	일반행정 분야	(5)	20.0	20.0	20.0	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0	60.0
근무 부처	중앙부처	(11)	45.5	45.5	36.4	54.5	36.4	36.4	27.3	27.3	36.4
	광역자치단체	(13)	53.8	53.8	23.1	38.5	23.1	23.1	23.1	15.4	30.8
	기초자치단체	(84)	58.3	51.2	56.0	50.0	47.6	35.7	38.1	26.2	15.5
	기업(공사/공단)	(4)	.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	50.0
직급	5급 이상	(9)	33.3	33.3	11.1	33.3	11.1	22.2	22.2	11.1	44.4
	6급	(36)	72.2	69.4	52.8	58.3	52.8	38.9	41.7	33.3	16.7
	7급	(34)	50.0	38.2	58.8	47.1	47.1	38.2	41.2	26.5	14.7
	8급	(17)	47.1	47.1	41.2	35.3	29.4	29.4	11.8	5.9	11.8
	9급	(13)	46.2	38.5	46.2	53.8	38.5	38.5	38.5	30.8	38.5
	무응답	(3)	33.3	33.3	33.3	.0	33.3	.0	.0	.0	33.3
근속 연수	5년 미만	(28)	53.6	50.0	39.3	46.4	32.1	32.1	21.4	17.9	21.4
	5년~10년 미만	(11)	9.1	9.1	36.4	9.1	18.2	27.3	18.2	9.1	54.5
	10년~20년 미만	(18)	44.4	33.3	61.1	27.8	50.0	33.3	33.3	22.2	16.7
	20년 이상	(55)	67.3	61.8	50.9	61.8	49.1	38.2	43.6	30.9	14.5
연령	20대	(6)	50.0	16.7	66.7	33.3	33.3	33.3	16.7	16.7	33.3
	30대	(37)	40.5	40.5	45.9	35.1	32.4	32.4	24.3	16.2	21.6
	40대	(37)	51.4	43.2	43.2	40.5	43.2	37.8	37.8	24.3	21.6
	50대	(32)	75.0	71.9	53.1	71.9	53.1	34.4	43.8	34.4	15.6
성별	남	(86)	55.8	47.7	52.3	47.7	45.3	38.4	37.2	25.6	19.8
	여	(26)	50.0	53.8	34.6	46.2	30.8	23.1	23.1	19.2	23.1

[표 3-1-2] 새로운 행정의 실효성 확보 수단 적용 우선순위 평균

		사례 수	신용정보 제공	명단의 공표	수익적 행위(인·허가)의 철회	과징금	관허사업의 제한	공급거부	행정지도	행정조사
[전체]		(112)	2.69	3.77	3.58	3.95	2.77	6.04	2.81	3.70
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	6.00	5.92	3.07	2.63	3.86	5.40	1.93	3.00
	해양·해사·항만 분야	(2)	.	.	.	1.00	.	.	.	.
	환경/식품·위생 분야	(10)	.	1.00	1.00	2.00	2.00	.	1.60	1.00
	세무 분야	(55)	1.74	3.13	4.09	5.81	2.41	6.56	4.45	4.68
	일반행정 분야	(5)	7.00	4.50	2.00	6.00	5.00	4.00	1.00	3.00
근무 부처	중앙부처	(11)	2.20	2.83	2.67	5.25	3.80	6.67	4.00	3.75
	광역자치단체	(13)	1.86	2.80	4.33	4.00	2.14	8.00	2.67	3.67
	기초자치단체	(84)	2.88	4.02	3.59	3.97	2.76	5.77	2.72	3.70
	기업(공사/공단)	(4)	.	.	.	1.00	.	.	.	.
직급	5급 이상	(9)	3.00	4.33	1.50	3.50	3.33	4.00	1.00	3.00
	6급	(36)	2.40	4.38	4.33	4.50	2.46	6.08	3.26	4.05
	7급	(34)	2.46	3.19	3.29	4.54	2.59	6.44	3.15	3.75
	8급	(17)	2.38	2.50	2.50	2.00	2.50	6.00	1.43	3.00
	9급	(13)	5.40	4.14	3.40	3.00	4.83	5.50	2.33	3.60
	무응답	(3)	1.00	.	.	.	2.00	.	2.00	1.00
근속 연수	5년 미만	(28)	3.36	3.38	3.50	2.44	3.40	5.60	1.91	3.44
	5년~10년 미만	(11)	6.00	5.00	1.50	1.67	3.00	4.00	3.00	4.50
	10년~20년 미만	(18)	1.17	2.80	3.17	4.83	3.00	7.50	3.36	2.67
	20년 이상	(55)	2.59	4.03	3.88	4.67	2.46	5.94	2.93	4.07
연령	20대	(6)	6.00	5.00	3.00	1.50	4.67	7.00	1.25	3.50
	30대	(37)	3.27	3.38	3.00	2.67	3.13	5.33	2.53	3.08
	40대	(37)	2.38	3.13	3.50	4.86	2.26	6.11	3.13	3.94
	50대	(32)	2.39	4.30	4.07	4.64	2.71	6.27	3.18	3.94
성별	남	(86)	2.95	4.27	3.53	3.79	2.79	5.95	2.62	3.62
	여	(26)	1.93	2.08	3.83	4.83	2.69	6.40	3.78	4.13

[표 3-1-3] 새로운 행정의 실효성 확보 수단 적용 1순위

		사례 수	신용정보 제공	행정지도	관허사업의 제한	과징금	행정조사	명단의 공표	수익적 행위(인·허가)의 철회	없음
[전체]		(112)	22.3	21.4	10.7	9.8	8.0	5.4	1.8	20.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	.0	42.5	5.0	17.5	10.0	.0	2.5	22.5
	해양·해사·항만 분야	(2)	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	.0	50.0
	환경/식품·위생 분야	(10)	.0	20.0	.0	10.0	20.0	10.0	10.0	30.0
	세무 분야	(55)	45.5	7.3	18.2	3.6	5.5	7.3	.0	12.7
	일반행정 분야	(5)	.0	20.0	.0	.0	.0	20.0	.0	60.0
근무 부처	중앙부처	(11)	36.4	18.2	.0	.0	.0	9.1	.0	36.4
	광역자치단체	(13)	30.8	15.4	7.7	7.7	.0	7.7	.0	30.8
	기초자치단체	(84)	20.2	23.8	13.1	9.5	10.7	4.8	2.4	15.5
	기업(공사/공단)	(4)	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	.0	50.0
직급	5급 이상	(9)	22.2	11.1	.0	11.1	.0	.0	11.1	44.4
	6급	(36)	33.3	13.9	13.9	8.3	11.1	2.8	.0	16.7
	7급	(34)	14.7	32.4	17.6	8.8	8.8	2.9	.0	14.7
	8급	(17)	29.4	23.5	5.9	11.8	.0	11.8	5.9	11.8
	9급	(13)	.0	23.1	.0	15.4	7.7	15.4	.0	38.5
	무응답	(3)	33.3	.0	.0	.0	33.3	.0	.0	33.3
근속 연수	5년 미만	(28)	21.4	21.4	3.6	14.3	3.6	14.3	.0	21.4
	5년~10년 미만	(11)	.0	18.2	.0	18.2	.0	.0	9.1	54.5
	10년~20년 미만	(18)	27.8	27.8	5.6	5.6	16.7	.0	.0	16.7
	20년 이상	(55)	25.5	20.0	18.2	7.3	9.1	3.6	1.8	14.5
연령	20대	(6)	.0	50.0	.0	16.7	.0	.0	.0	33.3
	30대	(37)	16.2	21.6	5.4	13.5	8.1	10.8	2.7	21.6
	40대	(37)	21.6	21.6	18.9	8.1	5.4	2.7	.0	21.6
	50대	(32)	34.4	15.6	9.4	6.3	12.5	3.1	3.1	15.6
성별	남	(86)	18.6	25.6	9.3	11.6	8.1	4.7	2.3	19.8
	여	(26)	34.6	7.7	15.4	3.8	7.7	7.7	.0	23.1

[표 3-1-4] 새로운 행정의 실효성 확보 수단 적용 1+2순위

		사례 수	행정 지도	신용 정보 제공	관허 사업 의 제한	없음	명단 의 공표	행정 조사	과징 금	수익적 행위 (인·허 가)의 철회
[전체]		(112)	33.0	30.4	25.9	20.5	18.8	17.0	12.5	8.9
담당업무분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	60.0	.0	7.5	22.5	2.5	30.0	25.0	15.0
	해양·해사·항만 분야	(2)	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	50.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(10)	50.0	.0	20.0	30.0	10.0	20.0	10.0	10.0
	세무 분야	(55)	12.7	61.8	43.6	12.7	32.7	9.1	3.6	3.6
	일반행정 분야	(5)	20.0	.0	.0	60.0	20.0	.0	.0	20.0
근무부처	중앙부처	(11)	18.2	36.4	.0	36.4	45.5	9.1	.0	9.1
	광역자치단체	(13)	15.4	38.5	38.5	30.8	23.1	15.4	7.7	.0
	기초자치단체	(84)	39.3	29.8	28.6	15.5	15.5	19.0	13.1	10.7
	기업(공사/공단)	(4)	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	50.0	.0
직급	5급 이상	(9)	11.1	22.2	11.1	44.4	11.1	.0	11.1	22.2
	6급	(36)	27.8	44.4	44.4	16.7	13.9	19.4	8.3	5.6
	7급	(34)	38.2	26.5	20.6	14.7	23.5	20.6	11.8	11.8
	8급	(17)	41.2	35.3	17.6	11.8	29.4	11.8	17.6	5.9
	9급	(13)	38.5	.0	7.7	38.5	15.4	15.4	23.1	7.7
	무응답	(3)	33.3	33.3	33.3	33.3	.0	33.3	.0	.0
근속연수	5년 미만	(28)	35.7	25.0	17.9	21.4	25.0	10.7	21.4	3.6
	5년~10년 미만	(11)	27.3	.0	.0	54.5	.0	9.1	18.2	18.2
	10년~20년 미만	(18)	38.9	33.3	16.7	16.7	16.7	33.3	11.1	.0
	20년 이상	(55)	30.9	38.2	38.2	14.5	20.0	16.4	7.3	12.7
연령	20대	(6)	66.7	.0	16.7	33.3	.0	.0	33.3	.0
	30대	(37)	37.8	21.6	10.8	21.6	18.9	18.9	18.9	8.1
	40대	(37)	24.3	29.7	29.7	21.6	24.3	18.9	8.1	10.8
	50대	(32)	31.3	46.9	40.6	15.6	15.6	15.6	6.3	9.4
성별	남	(86)	37.2	27.9	25.6	19.8	11.6	19.8	14.0	11.6
	여	(26)	19.2	38.5	26.9	23.1	42.3	7.7	7.7	.0

[표 3-1-5] 새로운 행정의 실효성 확보 수단 적용 1+2+3순위

		사례수	관허사업의 제한	행정지도	신용정보 제공	명단의 공표	행정조사	수익적 행위(인·허가)의 철회	과징금	공급거부	없음
[전체]		(112)	42.0	34.8	33.9	25.9	23.2	18.8	18.8	1.8	20.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(40)	17.5	60.0	.0	2.5	40.0	25.0	40.0	5.0	22.5
	해양·해사·항만 분야	(2)	.0	.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0	50.0
	환경/식품·위생 분야	(10)	20.0	50.0	.0	10.0	20.0	10.0	20.0	.0	30.0
	세무 분야	(55)	69.1	16.4	69.1	47.3	12.7	16.4	3.6	.0	12.7
	일반행정 분야	(5)	.0	20.0	.0	20.0	20.0	20.0	.0	.0	60.0
근무 부처	중앙부처	(11)	18.2	18.2	36.4	45.5	18.2	27.3	9.1	.0	36.4
	광역자치단체	(13)	53.8	15.4	46.2	30.8	15.4	7.7	7.7	.0	30.8
	기초자치단체	(84)	45.2	41.7	33.3	23.8	26.2	20.2	20.2	2.4	15.5
	기업(공사/공단)	(4)	.0	.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0	50.0
직급	5급 이상	(9)	22.2	11.1	22.2	22.2	11.1	22.2	11.1	.0	44.4
	6급	(36)	61.1	33.3	52.8	25.0	25.0	16.7	13.9	2.8	16.7
	7급	(34)	35.3	38.2	29.4	32.4	23.5	26.5	17.6	.0	14.7
	8급	(17)	47.1	41.2	35.3	29.4	23.5	5.9	29.4	.0	11.8
	9급	(13)	15.4	38.5	.0	15.4	23.1	23.1	30.8	7.7	38.5
	무응답	(3)	33.3	33.3	33.3	.0	33.3	.0	.0	.0	33.3
근속 연수	5년 미만	(28)	39.3	35.7	25.0	25.0	21.4	10.7	28.6	3.6	21.4
	5년~10년 미만	(11)	9.1	27.3	.0	.0	9.1	18.2	27.3	.0	54.5
	10년~20년 미만	(18)	22.2	38.9	33.3	22.2	33.3	27.8	11.1	.0	16.7
	20년 이상	(55)	56.4	34.5	45.5	32.7	23.6	20.0	14.5	1.8	14.5
연령	20대	(6)	16.7	66.7	.0	.0	16.7	16.7	33.3	.0	33.3
	30대	(37)	29.7	37.8	21.6	18.9	24.3	16.2	27.0	2.7	21.6
	40대	(37)	43.2	24.3	35.1	29.7	18.9	21.6	16.2	2.7	21.6
	50대	(32)	59.4	37.5	53.1	34.4	28.1	18.8	9.4	.0	15.6
성별	남	(86)	43.0	39.5	30.2	20.9	26.7	19.8	22.1	2.3	19.8
	여	(26)	38.5	19.2	46.2	42.3	11.5	15.4	7.7	.0	23.1

[표 3-2-1] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례 수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	신용정보의 제공이 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 신용정보의 제공이 더 효과적		
[전체]		(95)	38.9	13.7	23.2	5.3	18.9	52.6	24.2
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	39.4	15.2	36.4	3.0	6.1	54.5	9.1
	환경/식품·위생 분야	(7)	28.6	14.3	14.3	.0	42.9	42.9	42.9
	세무 분야	(50)	38.0	12.0	18.0	8.0	24.0	50.0	32.0
	일반행정 분야	(5)	60.0	20.0	.0	.0	20.0	80.0	20.0
근무 부처	중앙부처	(9)	55.6	11.1	.0	22.2	11.1	66.7	33.3
	광역자치단체	(12)	50.0	16.7	16.7	8.3	8.3	66.7	16.7
	기초자치단체	(71)	32.4	14.1	28.2	2.8	22.5	46.5	25.4
	기업(공사/공단)	(3)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
직급	5급 이상	(8)	75.0	.0	12.5	.0	12.5	75.0	12.5
	6급	(33)	21.2	9.1	33.3	9.1	27.3	30.3	36.4
	7급	(31)	54.8	12.9	16.1	.0	16.1	67.7	16.1
	8급	(12)	41.7	16.7	16.7	16.7	8.3	58.3	25.0
	9급	(9)	11.1	44.4	33.3	.0	11.1	55.6	11.1
	무응답	(2)	50.0	.0	.0	.0	50.0	50.0	50.0
근속 연수	5년 미만	(19)	31.6	31.6	15.8	10.5	10.5	63.2	21.1
	5년~10년 미만	(8)	62.5	.0	25.0	.0	12.5	62.5	12.5
	10년~20년 미만	(16)	50.0	12.5	12.5	6.3	18.8	62.5	25.0
	20년 이상	(52)	34.6	9.6	28.8	3.8	23.1	44.2	26.9
연령	20대	(4)	.0	50.0	25.0	.0	25.0	50.0	25.0
	30대	(28)	35.7	17.9	21.4	10.7	14.3	53.6	25.0
	40대	(31)	64.5	6.5	19.4	.0	9.7	71.0	9.7
	50대	(32)	21.9	12.5	28.1	6.3	31.3	34.4	37.5
성별	남	(74)	36.5	10.8	27.0	6.8	18.9	47.3	25.7
	여	(21)	47.6	23.8	9.5	.0	19.0	71.4	19.0

[표 3-2-2] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	명단의 공표가 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 명단의공표가 더 효과적		
[전체]		(90)	42.2	12.2	26.7	4.4	14.4	54.4	18.9
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	31.3	15.6	37.5	3.1	12.5	46.9	15.6
	환경/식품·위생 분야	(7)	28.6	.0	28.6	14.3	28.6	28.6	42.9
	세무 분야	(46)	52.2	10.9	19.6	4.3	13.0	63.0	17.4
	일반행정 분야	(5)	40.0	20.0	20.0	.0	20.0	60.0	20.0
근무 부처	중앙부처	(9)	55.6	11.1	22.2	.0	11.1	66.7	11.1
	광역자치단체	(11)	81.8	9.1	9.1	.0	.0	90.9	.0
	기초자치단체	(67)	32.8	13.4	29.9	6.0	17.9	46.3	23.9
	기업(공사/공단)	(3)	66.7	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
직급	5급 이상	(8)	50.0	.0	25.0	12.5	12.5	50.0	25.0
	6급	(31)	45.2	9.7	16.1	9.7	19.4	54.8	29.0
	7급	(29)	44.8	10.3	34.5	.0	10.3	55.2	10.3
	8급	(12)	41.7	16.7	33.3	.0	8.3	58.3	8.3
	9급	(9)	22.2	33.3	33.3	.0	11.1	55.6	11.1
	무응답	(1)	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(18)	33.3	27.8	27.8	.0	11.1	61.1	11.1
	5년~10년 미만	(8)	50.0	.0	37.5	.0	12.5	50.0	12.5
	10년~20년 미만	(16)	43.8	6.3	31.3	.0	18.8	50.0	18.8
	20년 이상	(48)	43.8	10.4	22.9	8.3	14.6	54.2	22.9
연령	20대	(4)	.0	50.0	25.0	.0	25.0	50.0	25.0
	30대	(28)	35.7	10.7	39.3	.0	14.3	46.4	14.3
	40대	(27)	59.3	14.8	18.5	.0	7.4	74.1	7.4
	50대	(31)	38.7	6.5	22.6	12.9	19.4	45.2	32.3
성별	남	(70)	38.6	8.6	32.9	5.7	14.3	47.1	20.0
	여	(20)	55.0	25.0	5.0	.0	15.0	80.0	15.0

[표 3-2-3] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례 수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	수익적 행위의 철회가 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 수익적 행위의 철회가 더 효과적		
[전체]		(83)	19.3	3.6	44.6	9.6	22.9	22.9	32.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(32)	15.6	.0	56.3	6.3	21.9	15.6	28.1
	환경/식품·위생 분야	(7)	14.3	14.3	14.3	42.9	14.3	28.6	57.1
	세무 분야	(39)	25.6	5.1	41.0	7.7	20.5	30.8	28.2
	일반행정 분야	(5)	.0	.0	40.0	.0	60.0	.0	60.0
근무 부처	중앙부처	(7)	14.3	.0	42.9	.0	42.9	14.3	42.9
	광역자치단체	(10)	40.0	10.0	30.0	.0	20.0	50.0	20.0
	기초자치단체	(63)	15.9	3.2	49.2	12.7	19.0	19.0	31.7
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	.0	.0	66.7	33.3	66.7
직급	5급 이상	(8)	12.5	.0	12.5	12.5	62.5	12.5	75.0
	6급	(29)	20.7	3.4	37.9	10.3	27.6	24.1	37.9
	7급	(28)	28.6	.0	50.0	10.7	10.7	28.6	21.4
	8급	(8)	12.5	12.5	50.0	.0	25.0	25.0	25.0
	9급	(9)	.0	11.1	77.8	.0	11.1	11.1	11.1
	무응답	(1)	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(14)	.0	14.3	64.3	.0	21.4	14.3	21.4
	5년~10년 미만	(8)	37.5	.0	37.5	.0	25.0	37.5	25.0
	10년~20년 미만	(15)	26.7	.0	46.7	13.3	13.3	26.7	26.7
	20년 이상	(46)	19.6	2.2	39.1	13.0	26.1	21.7	39.1
연령	20대	(4)	.0	.0	75.0	.0	25.0	.0	25.0
	30대	(24)	12.5	8.3	54.2	8.3	16.7	20.8	25.0
	40대	(26)	34.6	.0	42.3	7.7	15.4	34.6	23.1
	50대	(29)	13.8	3.4	34.5	13.8	34.5	17.2	48.3
성별	남	(65)	20.0	.0	46.2	6.2	27.7	20.0	33.8
	여	(18)	16.7	16.7	38.9	22.2	5.6	33.3	27.8

[표 3-2-4] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	과징금이 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 과징금이 더 효과적		
[전체]		(83)	18.1	4.8	50.6	6.0	20.5	22.9	26.5
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	15.2	.0	63.6	6.1	15.2	15.2	21.2
	해양·해사·항만 분야	(1)	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0
	환경/식품·위생 분야	(7)	14.3	14.3	28.6	14.3	28.6	28.6	42.9
	세무 분야	(37)	24.3	5.4	37.8	5.4	27.0	29.7	32.4
	일반행정 분야	(5)	.0	20.0	80.0	.0	.0	20.0	.0
근무 부처	중앙부처	(7)	.0	14.3	42.9	.0	42.9	14.3	42.9
	광역자치단체	(10)	30.0	10.0	50.0	10.0	.0	40.0	10.0
	기초자치단체	(62)	16.1	3.2	51.6	6.5	22.6	19.4	29.0
	기업(공사/공단)	(4)	50.0	.0	50.0	.0	.0	50.0	.0
직급	5급 이상	(8)	25.0	12.5	50.0	12.5	.0	37.5	12.5
	6급	(27)	18.5	3.7	37.0	11.1	29.6	22.2	40.7
	7급	(29)	17.2	.0	58.6	.0	24.1	17.2	24.1
	8급	(9)	22.2	11.1	66.7	.0	.0	33.3	.0
	9급	(9)	11.1	11.1	55.6	11.1	11.1	22.2	22.2
	무응답	(1)	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(15)	13.3	13.3	60.0	6.7	6.7	26.7	13.3
	5년~10년 미만	(8)	25.0	.0	75.0	.0	.0	25.0	.0
	10년~20년 미만	(15)	13.3	.0	46.7	6.7	33.3	13.3	40.0
	20년 이상	(45)	20.0	4.4	44.4	6.7	24.4	24.4	31.1
연령	20대	(4)	.0	.0	50.0	25.0	25.0	.0	50.0
	30대	(25)	16.0	8.0	64.0	4.0	8.0	24.0	12.0
	40대	(28)	17.9	.0	57.1	.0	25.0	17.9	25.0
	50대	(26)	23.1	7.7	30.8	11.5	26.9	30.8	38.5
성별	남	(65)	16.9	1.5	55.4	7.7	18.5	18.5	26.2
	여	(18)	22.2	16.7	33.3	.0	27.8	38.9	27.8

[표 3-2-5] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	관허 사업의 제한이 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 관허 사업의 제한이 더 효과적		
[전체]		(97)	23.7	9.3	27.8	11.3	27.8	33.0	39.2
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	12.1	12.1	39.4	12.1	24.2	24.2	36.4
	환경/식품·위생 분야	(8)	25.0	25.0	25.0	.0	25.0	50.0	25.0
	세무 분야	(51)	29.4	5.9	21.6	13.7	29.4	35.3	43.1
	일반행정 분야	(5)	40.0	.0	20.0	.0	40.0	40.0	40.0
근무 부처	중앙부처	(9)	22.2	.0	44.4	11.1	22.2	22.2	33.3
	광역자치단체	(12)	33.3	8.3	16.7	16.7	25.0	41.7	41.7
	기초자치단체	(73)	21.9	9.6	28.8	11.0	28.8	31.5	39.7
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	33.3	.0	.0	33.3	66.7	33.3
직급	5급 이상	(8)	25.0	12.5	.0	12.5	50.0	37.5	62.5
	6급	(33)	18.2	3.0	33.3	6.1	39.4	21.2	45.5
	7급	(31)	32.3	.0	29.0	19.4	19.4	32.3	38.7
	8급	(14)	21.4	21.4	35.7	7.1	14.3	42.9	21.4
	9급	(9)	11.1	44.4	22.2	11.1	11.1	55.6	22.2
	무응답	(2)	50.0	.0	.0	.0	50.0	50.0	50.0
근속 연수	5년 미만	(21)	19.0	33.3	23.8	9.5	14.3	52.4	23.8
	5년~10년 미만	(8)	37.5	12.5	37.5	12.5	.0	50.0	12.5
	10년~20년 미만	(16)	18.8	.0	43.8	12.5	25.0	18.8	37.5
	20년 이상	(52)	25.0	1.9	23.1	11.5	38.5	26.9	50.0
연령	20대	(5)	20.0	20.0	40.0	.0	20.0	40.0	20.0
	30대	(29)	17.2	24.1	34.5	10.3	13.8	41.4	24.1
	40대	(32)	37.5	.0	25.0	12.5	25.0	37.5	37.5
	50대	(31)	16.1	3.2	22.6	12.9	45.2	19.4	58.1
성별	남	(74)	18.9	6.8	31.1	12.2	31.1	25.7	43.2
	여	(23)	39.1	17.4	17.4	8.7	17.4	56.5	26.1

[표 3-2-6] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	공급 거부가 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 공급 거부가 더 효과적		
[전체]		(82)	18.3	13.4	41.5	6.1	20.7	31.7	26.8
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(33)	18.2	15.2	51.5	3.0	12.1	33.3	15.2
	환경/식품·위생 분야	(7)	14.3	.0	42.9	.0	42.9	14.3	42.9
	세무 분야	(37)	13.5	16.2	32.4	10.8	27.0	29.7	37.8
	일반행정 분야	(5)	60.0	.0	40.0	.0	.0	60.0	.0
근무 부처	중앙부처	(7)	42.9	.0	57.1	.0	.0	42.9	.0
	광역자치단체	(9)	44.4	.0	44.4	.0	11.1	44.4	11.1
	기초자치단체	(63)	11.1	17.5	39.7	7.9	23.8	28.6	31.7
	기업(공사/공단)	(3)	33.3	.0	33.3	.0	33.3	33.3	33.3
직급	5급 이상	(8)	37.5	.0	37.5	12.5	12.5	37.5	25.0
	6급	(26)	11.5	11.5	38.5	3.8	34.6	23.1	38.5
	7급	(30)	16.7	13.3	46.7	6.7	16.7	30.0	23.3
	8급	(8)	37.5	25.0	37.5	.0	.0	62.5	.0
	9급	(9)	11.1	22.2	44.4	11.1	11.1	33.3	22.2
	무응답	(1)	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(14)	21.4	28.6	35.7	7.1	7.1	50.0	14.3
	5년~10년 미만	(8)	25.0	12.5	62.5	.0	.0	37.5	.0
	10년~20년 미만	(16)	25.0	12.5	37.5	6.3	18.8	37.5	25.0
	20년 이상	(44)	13.6	9.1	40.9	6.8	29.5	22.7	36.4
연령	20대	(4)	.0	50.0	25.0	.0	25.0	50.0	25.0
	30대	(24)	20.8	16.7	45.8	8.3	8.3	37.5	16.7
	40대	(28)	21.4	10.7	42.9	3.6	21.4	32.1	25.0
	50대	(26)	15.4	7.7	38.5	7.7	30.8	23.1	38.5
성별	남	(65)	20.0	12.3	43.1	6.2	18.5	32.3	24.6
	여	(17)	11.8	17.6	35.3	5.9	29.4	29.4	35.3

[표 3-2-7] [행정지도] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	행정 지도가 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 행정 지도가 더 효과적		
[전체]		(87)	36.8	13.8	26.4	3.4	19.5	50.6	23.0
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(36)	30.6	16.7	41.7	2.8	8.3	47.2	11.1
	환경/식품·위생 분야	(7)	42.9	.0	14.3	.0	42.9	42.9	42.9
	세무 분야	(39)	35.9	15.4	15.4	5.1	28.2	51.3	33.3
	일반행정 분야	(5)	80.0	.0	20.0	.0	.0	80.0	.0
근무 부처	중앙부처	(7)	71.4	.0	.0	.0	28.6	71.4	28.6
	광역자치단체	(10)	70.0	10.0	20.0	.0	.0	80.0	.0
	기초자치단체	(67)	25.4	16.4	31.3	4.5	22.4	41.8	26.9
	기업(공사/공단)	(3)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
직급	5급 이상	(8)	62.5	12.5	12.5	12.5	.0	75.0	12.5
	6급	(29)	34.5	6.9	31.0	.0	27.6	41.4	27.6
	7급	(31)	35.5	12.9	22.6	6.5	22.6	48.4	29.0
	8급	(9)	44.4	22.2	33.3	.0	.0	66.7	.0
	9급	(9)	22.2	33.3	33.3	.0	11.1	55.6	11.1
	무응답	(1)	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0
근속 연수	5년 미만	(15)	33.3	33.3	26.7	.0	6.7	66.7	6.7
	5년~10년 미만	(8)	62.5	12.5	25.0	.0	.0	75.0	.0
	10년~20년 미만	(17)	35.3	17.6	17.6	5.9	23.5	52.9	29.4
	20년 이상	(47)	34.0	6.4	29.8	4.3	25.5	40.4	29.8
연령	20대	(4)	.0	25.0	50.0	.0	25.0	25.0	25.0
	30대	(26)	38.5	26.9	23.1	3.8	7.7	65.4	11.5
	40대	(29)	48.3	3.4	20.7	3.4	24.1	51.7	27.6
	50대	(28)	28.6	10.7	32.1	3.6	25.0	39.3	28.6
성별	남	(69)	34.8	14.5	30.4	4.3	15.9	49.3	20.3
	여	(18)	44.4	11.1	11.1	.0	33.3	55.6	33.3

[표 3-2-8] [행정조사] 전통적 실효성 확보수단 대비 새로운 수단의 효과성 비교

		사례 수	분포					기존 수단이 더 효과적 (1+2)	행정 조사가 더 효과적 (4+5)
			(1) 기존 수단이 더 효과적	(2)	(3) 기존 수단과 효과는 동일함	(4)	(5) 행정 조사가 더 효과적		
[전체]		(85)	38.8	15.3	30.6	3.5	11.8	54.1	15.3
담당 업무 분야	국토(건축·토지/교통) 분야	(34)	35.3	17.6	32.4	5.9	8.8	52.9	14.7
	환경/식품·위생 분야	(7)	42.9	.0	42.9	.0	14.3	42.9	14.3
	세무 분야	(39)	35.9	17.9	28.2	2.6	15.4	53.8	17.9
	일반행정 분야	(5)	80.0	.0	20.0	.0	.0	80.0	.0
근무 부처	중앙부처	(7)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	광역자치단체	(10)	70.0	10.0	20.0	.0	.0	80.0	.0
	기초자치단체	(65)	24.6	18.5	36.9	4.6	15.4	43.1	20.0
	기업(공사/공단)	(3)	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
직급	5급 이상	(8)	62.5	12.5	12.5	12.5	.0	75.0	12.5
	6급	(28)	35.7	10.7	21.4	3.6	28.6	46.4	32.1
	7급	(30)	40.0	13.3	40.0	.0	6.7	53.3	6.7
	8급	(9)	44.4	22.2	33.3	.0	.0	66.7	.0
	9급	(9)	22.2	33.3	33.3	11.1	.0	55.6	11.1
	무응답	(1)	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0
근속 연수	5년 미만	(15)	33.3	33.3	26.7	6.7	.0	66.7	6.7
	5년~10년 미만	(8)	62.5	12.5	25.0	.0	.0	75.0	.0
	10년~20년 미만	(16)	50.0	18.8	31.3	.0	.0	68.8	.0
	20년 이상	(46)	32.6	8.7	32.6	4.3	21.7	41.3	26.1
연령	20대	(4)	.0	50.0	50.0	.0	.0	50.0	.0
	30대	(25)	40.0	24.0	32.0	4.0	.0	64.0	4.0
	40대	(28)	50.0	7.1	32.1	.0	10.7	57.1	10.7
	50대	(28)	32.1	10.7	25.0	7.1	25.0	42.9	32.1
성별	남	(67)	37.3	13.4	31.3	4.5	13.4	50.7	17.9
	여	(18)	44.4	22.2	27.8	.0	5.6	66.7	5.6

연구보고 2017-11

행정의 실효성 확보 수단에 관한 법제 정비방안 연구

2017년 10월 29일 印刷
2017년 10월 31일 發行
發 行 人 이 익 현
發 行 處 **한국법제연구원**

세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)

전 화 : (044)861-0300

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

http://www.klri.re.kr

값 8,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ⓒ

2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-789-1 93360

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

93360
9 788966 847891
ISBN 978-89-6684-789-1
값 8,000원