

과태료 부과권자가 다수로 규정된 경우 그 규정 방식에 관한 검토



글 | 김종훈 법제처 법령입안지원과 사무관

I 검토 배경

- ▶ 법률에서 동일한 과태료 금액에 대하여 다수의 과태료 부과대상자를 규정하고 있고, 그에 따른 과태료 부과권자가 각각 다른 행정기관인 경우 과태료 부과권자의 규정방식에 관한 검토가 필요함.

〈검토 대상〉 어장관리법

- 법률 제12088호(2013.8.13, 일부개정)로 개정되기 전 「어장관리법」(이하 “법”이라 함) 제33조제2항에 따르면 법 제13조제3항을 위반한 자 등에 대한 당초 과태료 부과 권한자는 해양수산부장관만으로 규정되어 있었으나,
 - 법률 제12088호로 개정된 이후에는 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로 변경되었음.

어장관리법 [시행2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정]	어장관리법 [시행2014.8.14] [법률 제12088호, 2013.8.13, 일부개정]
제33조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제13조제3항에 따른 규격에 맞지 아니하는 물품을 사용한 자 2. 제17조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자 3. 제19조제3항에 따른 영업승계의 신고를 하지 아니한 자 4. 정당한 사유 없이 제23조제1항에 따른 어장에의 출입, 조사시료의 채취 또는 시설물의 사용·제거를 방해하거나 거부한 자	제33조(과태료) ① 제12조제1항을 위반하여 어장청소를 하지 아니한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

<p>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관이 부과·징수한다.</p>	<p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제13조제3항에 따른 규격에 맞지 아니하는 물품을 사용한 자 2. 제17조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자 3. 제19조제3항에 따른 영업승계의 신고를 하지 아니한 자 4. 제23조제5항을 위반하여 어장환경의 조사 또는 어장환경평가를 하는 공무원의 어장 출입, 시료의 채취 또는 시설물의 사용·제거를 거부·방해하거나 기피한 자
<p><신 설></p>	<p>③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.</p>
<p>④·⑤ (생략)</p>	<p>④·⑤ (현행과 같음)</p>

- 이와 관련 법률 제12088호로 개정된 법 규정 상 법 제13조제3항¹⁾에 따른 해양수산부령으로 정하는 규격에 맞는 부표의 사용을 위반한 자에 대한 과태료 부과권자가 누구인지에 관하여 해석상 의문이 있을 수 있음.
- 법 제33조제3항에서는 과태료 부과권자를 복수로 규정하고 있을 뿐, 법 제13조제3항에 따른 해양수산부령으로 정하는 규격에 맞는 부표의 사용을 위반한 자에 대한 과태료 부과권자가 누구인지를 특정하여 규정하고 있지 아니하고,
- 법 제13조제3항²⁾에서도 해양수산부령으로 정하는 규격에 맞는 부표의 사용을 위반한 자에 대한 단속권한이 누구에게 있는지를 명시적으로 규정하고 있지 아니하므로
 - 해당 과태료 부과권한이 법률 규정 상 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 중 어느 행정기관에 귀속되어 있는지에 대한 판단이 어려울 수 있음.
- 따라서, 향후 다수의 과태료 부과권자를 하나의 조문에 규정할 경우 과태료 부과대상자별로 과태료 부과권자를 특정하여 규정할 필요성은 없는지에 관하여 검토가 필요함.

1) 제13조(어업인의 어장관리 의무) ① 어업면허나 어업허가를 받은 자와 그 종사자(이하 이 조에서 "어업인"이라 한다)는 어업 활동 중 그물·बाट 등 어구와 양식시설물 등을 어장에 버리거나 방치하여서는 아니 된다.

② 어업인이 그물·बाट 등 어구와 양식시설물 등을 폐기하려면 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 장소에서 처리하거나 처리하게 하여야 한다. 다만, 그물·बाट 등 어구와 양식시설물 등이 「폐기물관리법」제2조제3호에 따른 사업장폐기물에 해당하면 같은 법 제18조에 따라 처리하여야 한다.

③ 어업인이 그물·बाट 등 어구와 양식시설물 등을 어장에 설치할 때 부표를 사용하는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 규격에 맞는 물품을 사용하여야 한다.

2) 제33조(과태료) ① 제12조제1항을 위반하여 어장청소를 하지 아니한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제13조제3항에 따른 규격에 맞지 아니하는 물품을 사용한 자
2. 제17조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자
3. 제19조제3항에 따른 영업승계의 신고를 하지 아니한 자
4. 정당한 사유 없이 제23조제1항에 따른 어장예의 출입, 조사시료의 채취 또는 시설물의 사용·제거를 방해하거나 거부한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

II 입법례 검토

▶ 다수의 과태료 부과권자를 규정하고 있는 입법례의 유형을 살펴보면, 과태료 부과권자인 다수의 행정기관을 병렬적으로 열거한 입법례와 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정한 입법례로 구분할 수 있을 것임.

1 과태료 부과권자인 다수의 행정기관을 병렬적으로 열거한 입법례(대다수의 입법례)

가 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률

제22조(과태료) ① 정당한 사유 없이 제9조의4제3항을 위반하여 현장조사를 거부·기피하는 등 업무 수행을 방해한 가정폭력행위자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. <신설 2013.7.30.>

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2013.7.30.>

1. 정당한 사유 없이 제11조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 조사·검사를 거부하거나 기피한 자
2. 제17조에 따른 유사 명칭 사용 금지를 위반한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 여성가족부장관 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

나 가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률

제34조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제4조제1항을 위반하여 농장식별번호 발급을 신청하지 아니한 자
2. 제4조제3항을 위반하여 변경신고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 자
3. 제5조제1항 또는 제2항을 위반하여 신고하지 아니한 자
4. 제7조제1항 또는 제2항을 위반하여 개체식별번호가 표시된 귀표등을 부착하지 아니한 자
5. 제8조제1항을 위반하여 돼지에 농장식별번호를 표시하지 아니한 자
6. 제8조제2항을 위반하여 매월 돼지의 사육현황 등을 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자
7. ~ 21.(생 략)

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.



② 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정한 입법례

가 법률에서 규정한 입법례

1) 골재채취법

제52조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제14조제3항을 위반하여 신고기간 내에 등록기준에 관한 사항을 신고하지 아니한 자
2. 제17조제1항을 위반하여 양도 및 합병 신고를 하지 아니한 자
3. 정당한 사유 없이 제21조제2항에 따른 자료제출을 하지 아니하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자가 부과·징수한다. <개정 2013.3.23.>

1. 국토교통부장관: 제1항제3호에 따른 과태료
2. 시장·군수 또는 구청장: 제1항제1호 및 제2호에 따른 과태료

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제144조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2009.12.29.>

1. 제44조의3제2항에 따른 허가를 받지 아니하고 공동구를 점용하거나 사용한 자
2. 정당한 사유 없이 제130조제1항에 따른 행위를 방해하거나 거부한 자
3. 제130조제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 허가 또는 동의를 받지 아니하고 같은 조 제1항에 따른 행위를 한 자
4. 제137조제1항에 따른 검사를 거부·방해하거나 기피한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제56조제4항 단서에 따른 신고를 하지 아니한 자
2. 제137조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나, 거짓된 보고 또는 자료 제출을 한 자

③ 제1항과 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자가 각각 부과·징수한다. <개정 2011.4.14., 2013.3.23.>

1. 제1항제2호·제4호 및 제2항제2호의 경우: 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다), 시·도지사, 시장 또는 군수
2. 제1항제1호·제3호 및 제2항제1호의 경우: 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수

나 대통령령에서 규정한 입법례

1) 건축서비스산업 진흥법 및 건축서비스산업 진흥법 시행령

가) 건축서비스산업 진흥법

제37조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제22조제1항을 위반하여 설계자를 건축과정에 참여시키지 아니한 건축주
2. 제22조제3항을 위반하여 설계자의 참여를 정당한 사유 없이 방해한 시공자 또는 감리자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사가 부과·징수한다.

나) 건축서비스산업 진흥법 시행령

제26조(과태료의 부과기준 등) ① 법 제37조제1항에 따른 과태료의 부과기준은 별표와 같다.
 ② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 다음 각 호의 구분에 따라 과태료를 부과·징수한다.
 1. 국토교통부장관: 법 제37조제1항제1호에 따른 위반행위(법 제2조제5호다목에 따른 공공기관이 위반한 경우만 해당한다)에 대한 과태료의 부과·징수
 2. 시·도지사: 다음 각 목의 위반행위에 대한 과태료의 부과·징수
 가. 법 제37조제1항제1호에 따른 위반행위(법 제2조제5호라목에 따른 지방공기업이 위반한 경우만 해당한다)
 나. 법 제37조제1항제2호에 따른 위반행위

2) 국민건강증진법 및 국민건강증진법 시행령

가) 국민건강증진법

제35조(과태료의 부과·징수절차) ① 제34조의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "부과권자"라 한다)이 부과·징수한다.

나) 건축서비스산업 진흥법 시행령

제33조(과태료의 부과기준 등) ① 법 제34조에 따른 과태료의 부과기준은 별표 5와 같다.
 ② 법 제34조에 따른 과태료의 부과권자는 다음 각 호의 구분에 따른다.
 1. 법 제34조제1항제1호·제2호, 제2항제1호 및 같은 조 제3항(법 제9조제4항에 따른 금연구역에서 흡연한 경우만 해당한다)의 경우: 시장·군수·구청장
 2. 법 제34조제1항제3호 및 제4호의 경우: 보건복지부장관
 3. 법 제34조제2항제3호의 경우: 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장
 4. 법 제34조제3항(법 제9조제5항에 따른 금연구역에서 흡연한 경우만 해당한다)의 경우: 해당 금연구역을 지정한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장

III 검토 의견

① 조문 규정 상 다수의 과태료 부과대상자와 과태료 부과권자의 연계 필요성 검토

가) 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정하는 방안

- ▶ 특정 행정업무에 관한 권한과 그 행정업무와 관련된 의무의 실효성을 확보하기 위하여 과태료를 부과할 수 있는 권한은 동일한 행정기관에게 귀속되는 것이 원칙인 바,
 - 과태료 부과 요건인 의무의 내용을 규정한 개별 실체 규정을 확인하여 해당 의무와 관련된 행정업무를 수행할 수 있는 행정기관을 특정할 수 있다면
 - 의무의 불이행에 따른 과태료 부과 권한도 동일한 행정기관에 귀속되는 것으로 해석할 수 있으므로 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 일일이 연계시켜 규정할

필요는 없을 것임.

* 대다수의 입법례가 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 일일이 연계시켜 규정하고 있지 아니하고, 과태료 부과권자만 병렬적으로 열거하여 규정하고 있음.

▶ 반면에, 단순히 다수의 과태료 부과권자를 병렬적으로 열거하여 규정할 경우 문언 표현 상 과태료 부과권자를 규정한 조문만으로는 각 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자가 누구인지를 명확히 파악하기가 어렵고,

▶ 검토 대상 안건과 같이 과태료 부과 요건인 의무의 내용을 규정한 개별 실체 규정에서도 해당 의무와 관련된 행정업무를 수행할 수 있는 권한자를 명시적으로 규정하지 않은 경우에는
- 개별 실체 규정을 살펴보다라도 해당 의무 불이행에 대한 과태료 부과권자가 누구인지를 명확히 판단하기 어려운 문제가 발생할 수 있으므로

▶ 법령에 대한 이해의 편의 및 입법의 명확성 제고 차원에서 본다면 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정하는 것이 더욱 바람직할 것임.

* 과태료 부과는 침익적 행정작용으로서 다른 행정작용보다 헌법상 입법의 명확성 원칙이 더 강하게 요구되고, 과태료 부과에 있어 과태료 부과권자는 중요하고 핵심적인 사항이므로 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자가 누구인지를 명확히 규정하는 것이 필요할 것임.

2 다수의 과태료 부과대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정하는 경우 규정 법령의 형식 검토

가 법률에서 규정해야 한다는 입장

▶ 행정권한 관계는 법령소관 원칙 상 법률에서 규정할 사항이므로 법률에서 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 일일이 연계시켜 규정하는 것이 필요함.

▶ 또한, 법률에서 대통령령으로 정하도록 위임한 사항은 과태료 부과 기준과 같이 과태료 부과 징수를 위해 필요한 기준·절차·방법 등에 관한 사항을 의미한다고 보아야 하고,
- 과태료 부과를 위한 권한 관계까지 대통령령으로 정하도록 위임했다고 보기는 어려우므로 대통령령에서 과태료 부과권자를 명시하여 규정하는 것은 위임입법의 한계를 벗어날 소지가 있을 것임.

나 대통령령에서도 규정할 수 있다는 입장

- ▶ 법률에서 과태료 부과 징수를 위해 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으므로 대통령령에서 위임 내용을 규정하는 경우 과태료 부과권자에 관한 사항도 규정할 수 있고,
- ▶ 대통령령에서 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 일일이 연계시켜 규정하는 것은 대통령령에서 행정권한 관계를 창설하여 규정하는 것이 아니라 법률에서 규정된 불명확한 행정권한 관계를 명확히 하기 위한 규정이므로
 - 법률 상 규정된 행정권한 관계를 대통령령에서 확인하는 차원이라면 대통령령에서 다수의 과태료 부과대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정하는 것도 가능할 것임.

다 종합 검토 의견

- ▶ 다수의 과태료 부과권자를 병렬적으로 열거하여 규정할 경우
 - 과태료 부과 요건인 의무의 내용을 규정한 개별 실체 규정에서 해당 의무와 관련된 행정업무를 수행할 수 있는 권한자를 확인하여 과태료 부과권자를 특정할 수 있다면
 - 굳이 법률 또는 대통령령에서 다수의 과태료 부과대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정할 필요성은 적을 것임.
- ▶ 반면에, 법률 문언 표현 상 과태료 부과권자를 규정한 조문만으로는 각 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자가 누구인지를 명확히 파악하기가 어려운 경우
 - 대통령령에서 다수의 과태료 부과대상자별로 과태료 부과권자를 각각 연계하여 규정하는 것은 대통령령에서 행정권한 관계를 창설하여 규정하는 것으로 보일 수 있고,
 - 자칫 법률 상 입법취지와 다르게 하위법령에서 행정권한 관계를 특정하여 규정하는 결과가 발생할 수도 있으므로 적절하지 아니한 것으로 판단됨.
- ▶ 결론적으로, 법률 규정의 해석 상 누가 과태료 부과권자인지에 대한 해석상 논란이 발생할 여지가 있다면 법률 단계에서 다수의 과태료 부과 대상자별로 과태료 부과권자를 각각 일일이 연계시켜 규정하는 것이 바람직할 것임. ☞