

제5차 사회정책포럼 발제문

규제순응 확보수단으로서의 과태료 제도에 대한 일고찰



이종한 KIPA 규제혁신연구실장

2022. 11. 22.

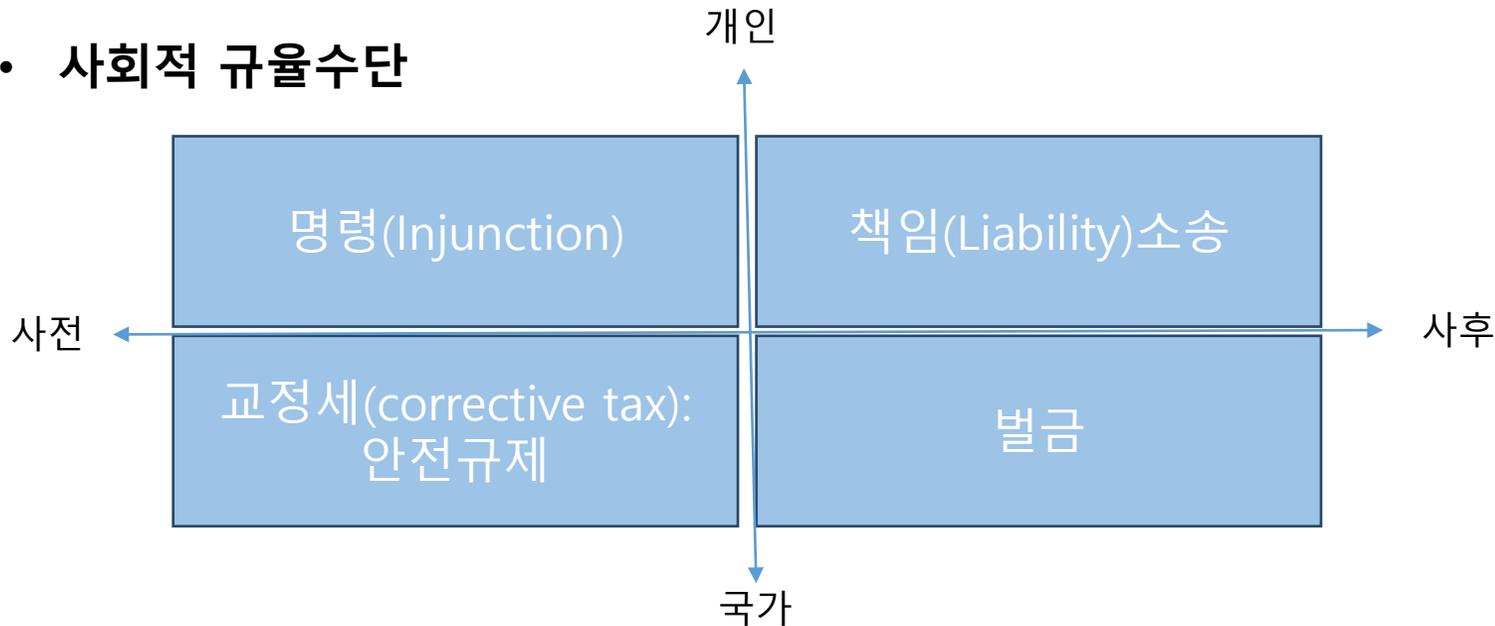


한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

규율수단의 선택과 규제순응전략

- 규제정책의 특징 : 순응을 통한 정책목표 달성
- 전통적 규제순응 전략 : 억제(deterrence)전략 -> 새로운 순응전략 : 설득(persuasion)전략
- 규제(statutory regulation) vs 불법행위법(Tort law)
 - 규제는 배심원과 판사가 아닌 행정기관 공무원이 해결해야 할 개별 사건을 결정하고,
 - 문제를 해결하고 기술적 정보를 평가하는 재판과는 다른 절차를 적용,
 - 위해가 발생할 때까지 기다리지 않고 사전행동에 영향을 주며,
 - 개별 판결로 인한 비일관성과 불공정을 최소화

• 사회적 규율수단



• 사회적 규율수단 영향요인

영향요인	사전적 안전규제	사후적 소송
정보우위	규제당국 > 피해자	규제당국 < 피해자
가해자 보상지불능력	피해규모 >> 지불능력	피해규모 < 지불능력
책임성 판단(소송가능성)	인과관계 불확실	인과관계 확실
규제비용 규모(소송대비)	적음	많음
피해 집중도	집중도 낮음(피해분산)	집중도 높음(피해집중)

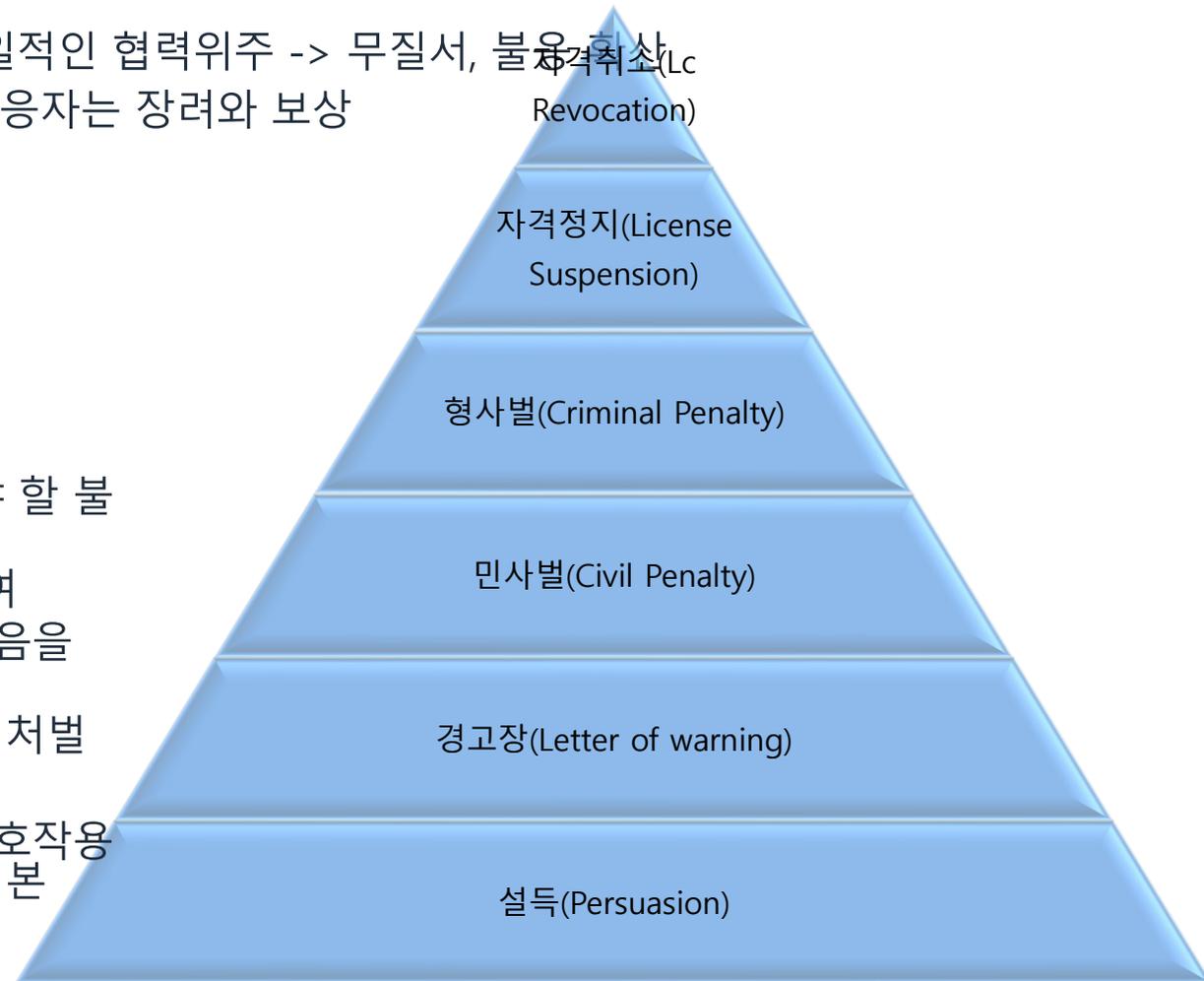
- 규제는 규제당국의 정보가 우월하고, 가해자의 지불능력보다 피해규모가 매우 크고, 책임소재의 판단이 어렵고, 피해가 분산되어 나타나고 규제비용이 상대적으로 낮은 경우 사법체계에 비해 선호
- 정부의 정책목표 달성을 위한 사회적 규율수단으로 규제가 매우 중요한 역할 수행
- 경직적 법규 중심, 명령지시적 통제 위주의 규제 + 형사벌 => 설득위주 규제전략으로 전환
- 설득위주의 규제전략 : 응답적 규제, 스마트 규제, 위험기반 규제, 원칙중심 규제, 메타 규제 등

응답적 규제(responsive regulation)

- 사회적 외부비용, 사회적 후생 증가를 위한 규제순응과 피규제자의 부담경감은 상충관계로 보지 않고 협력적 관계를 통해 조화를 이루는 것이 중요
- 획일적 처벌위주 -> 자발적 순응보다 규제회피 확산, 획일적인 협력위주 -> 무질서, 불응 최소화(Lc)
- 상습적 의도적 규제위반자는 제재, 자발적이고 선의의 순응자는 장려와 보상
- => 협력과 처벌의 차별적 적용 =>enforcement pyramid

규제집행 피라미드(regulatory enforcement pyramid)

- 자발적 규제순응 유도하려면 신뢰관계 형성 관건
- 교육과 홍보를 통한 설득작업
- 규제에 순응하지 않으면 제재수준이 강해질 것 인지시킴
- 순응하지 않을 경우 경고조치하고 계속 불응 시 감수해야 할 불이익에 대한 충분한 고지와 설명
- 계속 불응할 경우 민사금전벌 부과 및 규제순응 기회 부여
- 이후에도 불응상태가 지속될 경우 규제순응의 의지가 없음을 확인하고 기소
- 기소하게 되면 행정기관이 아닌 사법체계의 판단에 따라 처벌
- 행정기관이 부과할 수 있는 최종적인 행정처분 부과
- 규제집행 피라미드는 피규제자의 행태나 태도에 따라 상호작용한다는 의미에서 반응적 규제(responsive regulation)의 기본



■ 스마트 규제

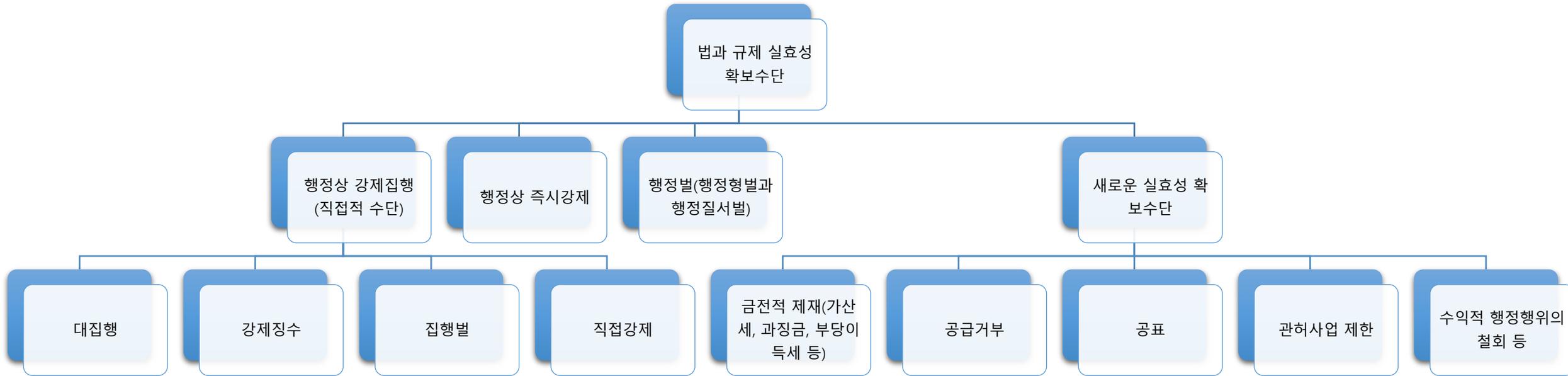
- 반응적 규제는 기본적으로 피규제자와 규제기관간 상호작용 전제
- 국가가 제정한 법률외에도 다양한 규칙과 규범의 존재에 따라 규제영역에서도 국가기관뿐만 아니라 비정부조직, 기업과 다양한 민간기구의 역할 강조하는 규제다원주의
- 국가기관 외에 제3의 행위자가 유사규제기관으로 역할을 할 수 있고 자율규제, 연성규범 등 규제목표 달성은 다양한 규범과 규칙 활용가능
- Ayre & Braithwaite의 집행피라미드가 유사규제기관, 제3자를 포함한 집행피라미드로 확장 가능
- 스마트 규제에서는 제3자의 규제집행권한, 정보의 공유, 행위자들간의 신뢰유지, 신속한 대응여부가 이슈

■ 메타규제

- 강제된 자율규제(enforced self-regulation)로 규제집행권한이 완전히 위임된 자율규제에 비해 메타규제는 규제기관이 메타규제기관의 지시나 지도에 따라 규제를 집행하는 방식
- 메타규제기관이 기본적인 규제원칙과 틀을 작성하고 규제기관은 이런 원칙과 틀 내에서 규제집행을 위한 자율적 규제체계 수립가능

■ 제재수단의 선택과 적용은 규제순응전략과 밀접한 관계

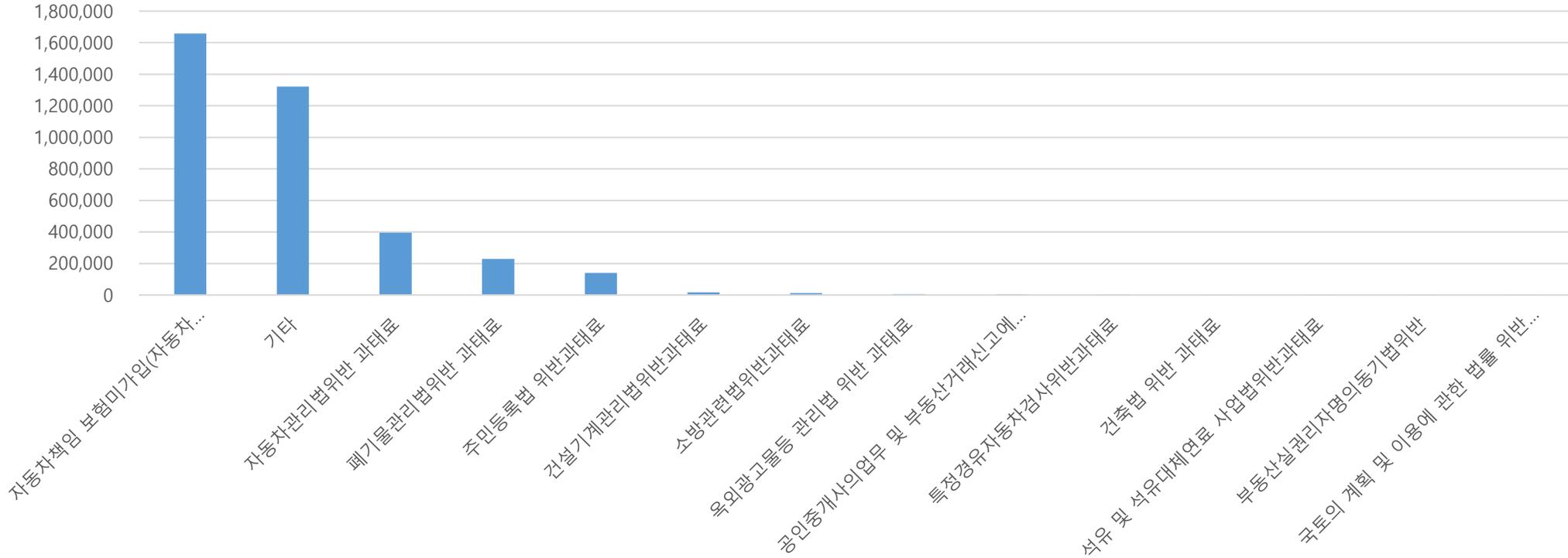
- 규제의 중요도에 따른 제재부과
- 규제위반에 따른 피해수준에 비례한 제재수준 결정
- 행정의무 이행확보 수단의 하나로서의 과태료 특성 구분
- 다양한 관점에서 과태료 문제 접근 가능
- 규제순응전략의 관점에서 파악 필요



■ 행정질서벌로서 행정형벌과 구별되는 과태료 문제점 (법제연, 2017)

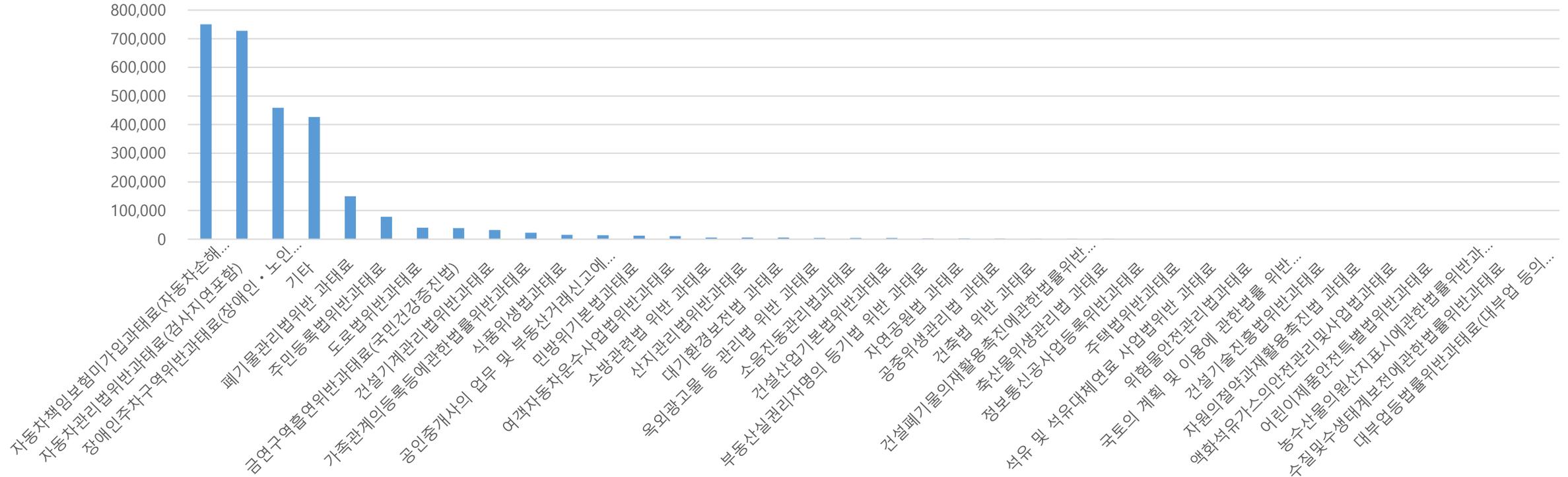
- 체계적 문제: 과태료 부과징수 절차법으로서의 질서위반행위규제법의 성격 및 형법총칙 체계와의 유사성
- 내용적 문제: 질서위반행위와 과태료 개념의 모호성, 과태료 부과기준의 개별성, 과태료 부과징수의 실효성 부족, 과태료 재판의 국민권익보호 미비, 체납절차의 법치주의 침해 위험성
- 개선방안으로 과태료 개념 재정의, 부과기준의 체계적 유형화, 산정방식, 가중 및 경감 원칙 기준 설정, 과태료심의위원회 설치 통한 제도정비 등 제시

2012년 과태료 부과실적 : 주요 법률별 부과건수



참고) 도로교통법의 주정차위반 과태료부과건수 제외

2021년 주요 법률별 과태료 부과건수



참고) 도로교통법의 주정차위반 과태료부과건수 제외

- 2012년 과태료 부과 총 건수는 12,383,280, 총금액은 708,212,507천원, 건당 평균 57천원, 징수율 50.4%
- 2021년 과태료 부과 총 건수는 12,661,199건, 총 금액은 771,492,601천원, 건당 평균 60.9천원, 징수율 69.0%

■ 과태료/과징금 문제점

1. 과도한 중복제재

- 동일한 위반행위에 과태료, 과징금, 벌금 등 중복부과
- 불필요한 과태료 부과

1. 불합리한 부과환급 요건

- 자발적 시정기회보다 제재 우선
- 경직적인 과태료 부과
- 환급이자제도 미비

1. 부적정한 과태료 부과금액

- 유사 위반행위에 대한 과태료 간 불균형
- 위반기간 등의 고려 없이 과태료 처분

■ 과태료 벌금 중복부과 문제

- 동일한 의무위반에 대해 과태료와 벌금 동시 부과는 이중처벌금지의 기본정신에 배치되어 국가 입법권 남용 소지
- (개선방안) 단순 경미한 의무위반에 대해서는 원칙적으로 벌금 폐지, 중대한 의무위반에 대해서는 벌금 부과시 과태료 제외

■ 과태료와 과징금 중복부과

- 과태료와 과징금은 처분목적이나 법적 성격이 달라 법리상 중복부과 가능하나, 과태료와 과징금 모두 의무위반에 대한 제재적 성격 갖고 있어 과잉금지 원칙 위반 우려
- (개선방안) 하나의 제재 부과시 다른 제재 적용 배제

■ 과태료와 영업중지 중복제재

- 동일한 위반행위에 대해 하나의 제재만으로 제재목적 달성할 수 있다면 양자를 중복하여 부과하도록 하는 것은 불합리
- 단순 신고 등 경미한 위반행위에 대한 과태료와 영업정지의 중복 부과는 과잉제재
- (개선방안) 단순 경미한 의무위반은 과태료만 부과, 영업중지 폐지, 시설요건이나 영업준수의무, 명령위반 등 영업관련 중요 의무 위반은 과태료 폐지

■ 중복적 제재부과에 대한 상당한 개선과 과태료 부과대상과 부과기준 합리화

등록규제	
제7조의2(타인 토지에의 출입 등)	제18조(허가취소 등)
제8조(가축사육의 제한 등)	제18조의3(명령의 이행 보고 및 확인)
제10조(가축분뇨 및 퇴비·액비의 처리의무)	제25조(공공처리시설의 운영 등)
제11조(배출시설의 설치)	제26조(가축분뇨의 수집운반·처리 및 비용 부담 등)
제12조(처리시설의 설치의무 등)	제27조(가축분뇨의 재활용신고 등)
제12조의2(처리시설의 설치기준 등)	제28조(가축분뇨관련영업)
제13조(방류수수질기준)	제29조(허가·신고에 따른 지위의 승계)
제13조의2(퇴비액비화기준 등)	제30조(가축분뇨관련 영업자의 준수사항)
제14조(배출시설설치자 등의 지위승계 등)	제31조(결격사유)
제15조(배출시설 등의 준공검사 등)	제32조(허가의 취소 등)
제15조의2(가축분뇨 고체연료의 사용신고 등)	제34조(처리시설 설계·시공업의 등록 등)
제16조(처리시설의 설계·시공)	제35조(등록의 취소 등)
제17조(배출시설 및 처리시설의 관리 등)	제36조(설계·시공업자의 계속공사)
제37조(처리시설의 기술관리인)	제37조의2(가축분뇨 등에 관한 전자인계관리시스템의 구축·운영)
제37조의3(가축분뇨 등의 전자인계 관리 등)	제38조(가축분뇨업무담당자의 교육)
제39조(장부의 기록·보존)	제40조(휴업·폐업 등의 신고 등)
제41조(보고·검사)	제45조(수수료)

벌칙규정	부과대상
300만원이하 벌금(제51조)	<ol style="list-style-type: none"> 제7조의2제4항을 위반하여 토지에의 출입 또는 사용을 거부·방해한 자 제11조제3항에 따른 신고를 한 자, 재활용신고자 또는 퇴비·액비를 살포한 자로서 업무상 과실로 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자 제11조제3항에 따른 신고를 한 자 또는 그의 배출시설·처리시설을 운영하는 자로서 제17조제5항에 따른 개선명령을 이행하지 아니한 자
1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제50조)	<ol style="list-style-type: none"> 제8조제3항에 따른 축사의 이전 등 조치명령을 이행하지 아니한 자 제10조제2항에 따른 조치명령을 이행하지 아니한 자
2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제49조)	<ol style="list-style-type: none"> 제11조제1항 또는 제2항에 따른 허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 배출시설을 설치·변경하거나 그 배출시설을 이용하여 가축을 사육한 자 또는 위탁사육한 자 제11조제1항에 따른 허가를 받은 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자
5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제48조)	<ol style="list-style-type: none"> 제11조제1항에 따른 허가를 받지 아니한 자 또는 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

행정처분과 미이행 시 처벌수단

조치명령(10조제2항)	(재활용신고자)재활용시설 폐쇄 또는 6개월 이내 처리금지/1년이하 징역 또는 천만원 이하 벌금
조치명령(제25조제2항)	백만원 이하 과태료
조치명령(제8조제3항)	1년 이하 징역 또는 천만원 이하 벌금
조치명령(제25조제10항)	1년 이하 징역 또는 천만원 이하 벌금
개선명령(제17조제5항)	허가취소/(재활용신고자)재활용시설 폐쇄 또는 6개월 이내 처리금지/1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금/3백만원 이하 벌금
개선명령(제27조제5항)	(재활용신고자)재활용시설 폐쇄 또는 6개월 이내 처리금지/1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
사용중지(제18조제1항)	허가취소/ 사용중지 같음 1억원 이하 과징금
사용중지(제18조)	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
폐쇄명령(제18조)	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
폐쇄명령(제27조제6항)	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금

1. 일반기준

1. 위반행위가 둘 이상인 경우로서 그에 해당하는 각각의 처분기준이 다른 경우에는 그 중 무거운 처분기준에 따르고, 둘 이상의 처분기준이 모두 영업정지인 경우에는 각 처분기준을 합산한 기간을 넘지 않는 범위에서 무거운 처분기준에 그 처분기준의 2분의 1 범위에서 가중한다.
2. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분기준은 최근 1년(제2호가목의 경우에는 2년)간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 기간의 계산은 위반행위에 대하여 행정처분을 받은 날과 그 처분 후 다시 같은 위반행위를 하여 적발된 날을 기준으로 한다.
3. 처분권자는 위반행위의 동기·내용·횟수 및 위반의 정도 등 다음에 해당하는 사유를 고려하여 그 처분을 감경할 수 있다. 이 경우 그 처분이 영업정지인 경우에는 그 처분기준의 2분의 1의 범위에서 감경할 수 있고, 허가취소 또는 등록취소인 경우에는 6개월 이상의 영업정지 처분 또는 법 제18조의2에 따른 과징금 처분으로 감경(법 제18조제1항제1호부터 제3호까지, 제32조제1항제1호·제3호·제15호 및 제35조제1항제1호·제2호·제8호에 해당하는 경우는 제외한다)할 수 있다.
 - 1) 위반행위가 고의나 중대한 과실이 아닌 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
 - 2) 위반의 내용·정도가 경미하여 그로 인한 피해가 적다고 인정되는 경우
 - 3) 위반 행위자가 처음 해당 위반행위를 한 경우로서, 5년 이상 가축분뇨를 정상적으로 처리하거나, 가축분뇨관련영업, 처리시설 설계·시공업을 모범적으로 해 온 사실이 인정되는 경우
 - 4) 위반 행위자가 해당 위반행위로 인하여 검사로부터 기소유예 처분을 받거나 법원으로부터 선고유예의 판결을 받은 경우
 - 5) 그 밖에 시설설치자, 가축분뇨관련영업자 또는 처리시설 설계·시공업자에 대한 정부 정책상 필요하다고 인정되는 경우

가축분뇨법 행정처분 기준(시행규칙 제17조 별표 7)

2. 개별기준

가. 배출시설설치·운영자 또는 배출시설설치자가 설치한 처리시설의 운영자에 대한 행정처분

위반사항	근거법령	행정처분기준			
		1차	2차	3차	4차
1) 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받거나 신고 또는 변경신고를 한 경우	법 제18조제1항 제1호	허가취소 또는 폐쇄명령			
2) 정당한 사유 없이 3년 이상 가축사육을 하지 않은 경우	법 제18조제1항 제2호	허가취소 또는 폐쇄명령			
3) 가축사육을 하지 아니하기 위하여 해당 배출시설을 철거하거나 배출시설의 멸실이 확인된 경우	법 제18조제1항 제3호	허가취소 또는 폐쇄명령			
4) 이 법 또는 다른 법률에 따라 배출시설의 설치가 금지된 장소에 배출시설을 설치한 경우	법 제18조제1항 제4호	사용중지 명령	폐쇄명령		
5) 법 제10조제2항에 따른 조치명령을 이행하지 않은 경우	법 제18조제1항 제5호	경고	사용중지명령 1개월	사용중지명령 2개월	허가취소 또는 폐쇄명령
6) 이 법 또는 다른 법률에 따라 배출시설의 설치가 금지된 장소가 아닌 곳에서 법 제11조제1항 또는 제3항에 따른 배출시설의 설치허가 또는 신고 없이 배출시설을 설치한 경우	법 제18조제1항 제6호				
가) 법 제11조제1항에 따른 허가를 받지 않은 경우		사용중지명령 1개월	폐쇄명령		
나) 법 제11조제3항에 따른 신고를 하지 않은 경우		사용중지명령 1개월	사용중지명령 2개월	폐쇄명령	

1. 일반기준

가. 위반행위의 횟수에 따른 과태료의 부과기준은 최근 2년간 같은 위반행위를 한 경우에 적용한다. 이 경우 위반횟수별 부과기준의 적용일은 위반행위에 대하여 과태료를 부과처분한 날과 다시 같은 위반행위(과태료 부과처분 후의 위반행위만 해당한다)를 적발한 날로 한다.

나. 과태료의 부과권자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자의 경우에는 감경할 수 없다.

- 1) 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
- 2) 위반행위가 사소한 부주의나 오류 등으로 인한 것으로 인정되는 경우
- 3) 위반행위를 바로 시정하거나 해소한 경우
- 4) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료를 감경할 필요가 있다고 인정되는 경우

다. 과태료의 부과권자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 가중할 수 있다. 다만, 법 제53조에 따른 과태료 금액의 상한을 넘을 수 없다.

- 1) 위반의 내용 및 정도가 중대하여 이로 인한 피해가 크다고 인정되는 경우
- 2) 법 위반상태의 기간이 6개월 이상인 경우
- 3) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료를 가중할 필요가 있다고 인정되는 경우

라. 법 제17조제5항에 따른 개선명령 기간 중에 있는 자가 제2호가목부터 라목까지의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액을 2분의 1로 감경한다.

가축분뇨법 과태료 부과기준 (시행령 제27조 별표 9)

위반행위	근거 법조문	과태료 금액		
		1차 위반	2차 위반	3차 이상 위반
가. 법 제11조제1항에 따른 허가를 받아 처리시설을 설치한 자가 방류수 수질기준을 위반하여 방류한 경우	법 제53조 제1항제1호			
1) 방류수의 농도가 방류수 수질기준의 1.1배 미만		100	150	200
2) 방류수의 농도가 방류수 수질기준의 1.1배 이상 1.3배 미만		150	200	300
3) 방류수의 농도가 방류수 수질기준의 1.3배 이상 1.5배 미만		200	300	400
4) 방류수의 농도가 방류수 수질기준의 1.5배 이상 2.0배 미만		400	600	800
5) 방류수의 농도가 방류수 수질기준의 2.0배 이상		600	800	1,000
나. 법 제11조제1항에 따른 허가를 받아 처리시설을 설치한 자가 퇴비 액비화기준에 맞지 않게 퇴비 또는 액비를 생산한 경우	법 제53조 제1항제1호			
1) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준의 1.1배 미만		100	150	200
2) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준의 1.1배 이상 1.3배 미만		150	200	300
3) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준의 1.3배 이상 1.5배 미만		200	300	400
4) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준의 1.5배 이상 2.0배 미만		400	600	800
5) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준의 2.0배 이상		600	800	1,000
6) 퇴비 또는 액비의 성분이 퇴비 액비화기준 중 부속도에 적합하지 않은 경우		100	150	200

- 규제의 목적은 피규제자의 행위교정, 의사결정 변경을 통한 정책목표 달성
- 과태료는 규제순응을 확보하기 위한 제재 피라미드의 한 수단으로 기능 필요
- 규제순응 유도를 위해 순응의지가 있는 선의의 그룹에 대한 설득과 그렇지 않은 그룹에 대한 적절한 압력과 처벌의 적절한 조화, 반응적인 제재 피라미드 구축이 중요
- 경미한 규제위반에 대한 설득, 교육, 홍보 등 협력적 전략이 가장 빈번하고 폭넓게 적용되어야
- 설득에 기반을 둔 규제협력과 함께 지속적인 불응자에 대한 경고 및 제재부과 압력
- 경고조치 이후에도 규제불응이 지속될 경우 억제수단으로 과태료 부과 필요
- 위반행위의 경중에 따른 과태료 감경보다 중요한 것은 규제순응 여부이므로 과태료 부과 시 피규제자가 일정한 기간 내에 규제에 순응하면 과태료 면제해주는 제도도입
- 경고조치에도 규제에 불응할 경우 규제순응을 강제할 수 있는 개선명령 등 행정처분을 부과, 개선명령을 이행하지 않을 경우 과태료 부과
- 과태료에 비해 벌금은 사법부의 양형수준과 재판절차에 소요되는 시간비용 등 규제당국의 관할을 벗어나 규제순응 확보에 오히려 불리할 수 있음
- 과태료가 단순한 행정질서벌로서 개념화되기 보다 규제순응 확보를 위한 제재수단으로 활용하기 위해서는 부과를 위한 요건으로 규제당국의 설득과 협력노력이 선행되고, 규제순응이 확보되면 철회될 수 있는 가능성 제공, 과태료 부과에도 불응할 경우 형사처벌보다 영업중지 등 보다 강한 행정처분 바람직

감사합니다