creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학석사 학위논문

독일 행정집행법상 이행강제금에 관한 연구

2019년 2월

서울대학교 대학원

법학과 행정법 전공

오 세 욱

독일 행정집행법상 이행강제금에 관한 연구

지도교수 朴 正 勳

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2019년 2월

서울대학교 대학원

법학과 행정법전공

오 세 욱

오세욱의 석사 학위논문을 인준함

2019년 2월

위 원 장 _____ 이 원 우 _____ (인)

부위원장 _____ 최 계 영 _____ (인)

위 원 _____ 박 정 훈 _____ (인)

국문초록

의회가 제정한 법률은 국민에게 다양한 권리를 보장하는 한편 반대급부로 각종 의무 또한 부과하고 있다. 또한 법률상 부과되는 의무를 이행하지 않을 경우 형벌, 행정벌 등의 제재가 가해지는 것이 일반적이다. 형법상 금지된 행위를 하였을 경우 형사사법기관이 형사절차를 통해 형벌을 과하며, 행정법상 의무를 위반한 경우에는 행정청에 의해 각종 행정벌이 부과된다.

그러나 법률에 의한 규제는 날로 증대되는 데 반해 행정력 부족 등의 실질적인 문제로 인하여 행정의 실효성을 확보하는 데 어려움이 발생한다. 행정의 실효성 확보수단은 행정법의 학문적 체계에 따르면 행정법 서론과 일반행정작용법에 이어 세 번째에 위치할 정도로 행정법학에 있어 큰 비중을 차지하고 있기 때문에[1] 행정의 실효성 확보수단에 관한 고민은 끊임없이 이루어져야 한다.

본 연구는 행정법상 의무위반상태의 개선이라는 행정청의 목적을 달성하는 데 있어 행정벌을 부과하여 처벌하는 것이 과연 최선의 방법인지에 대한 의문에서 출발하였다. 이 문제의식에 대한 답을 찾는 과정에서 행정벌과는 다른 층위의 개념인 이행강제금을 통해 의무자에게 심리적·금전적인 부담을 지움으로써 다시금 의무이행을 강제하는 것이 행정청의 위와 같은 목적을 달성하는 데 보다 효과적이라고 판단하였다.

이에 본 글의 주제를 '독일 행정집행법상 이행강제금에 관

1) 박정훈, 협의의 행정벌과 광의의 행정벌 - 행정상 제재수단과 법치주의적 안전장치, 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005, 320면 참조.

한 연구'로 설정하여 우리나라에 비해 오랜 기간에 걸쳐 발전되어 온 독일의 행정집행제도를 살펴보며 특히 일반법상 설정되어 있는 이행강제금제도에 대한 연구를 통해 독일의 제도에 비추어 일반법 없이 특별법상 개별조항으로만 이행강제금제도를 도입하여 사용하여 온 우리나라 법현실에 대한 시사점을 찾고자 한다.

독일에서는 이행강제금제도가 행정집행법의 제정과 함께 일반법으로써 활발히 이용되어 왔으나, 우리나라에는 일부 특별법상 개별조항으로만 도입되어 있으며, 이행강제금의 법적 성격에 대하여 의무이행을 촉진하는 수단으로서 행정청의 행정행위의 성격보다는 행정벌의 일종으로 인식되는 경향이 있다. 국내에서는 현재 30여개 특별법에 이행강제금제도가 도입되어 있으나, 그 강학상 성질에 비추어 보았을 때 상기한 인식과 마찬가지로 사실상 행정벌 또는 과징금의 성격을 가진 조문으로 입법화된 경우가 존재하고, 부과 절차 및 범위 등이 각기 다르게 규정되는 등 아직까지도 독일 행정집행법상 이행강제금제도 본래의 성격이 충분히 안착되지 못한 상황이다. 이에 본 글을 통해 독일의 행정집행제도 전반을 돌아보고 우리나라 현행 제도와의 비교를 통해 이행강제금제도의 개선 방안에 대한 고찰이 보다 활성화되기를 기대한다.

주요어 : 이행강제금, 행정집행제도, 행정집행법, 행정상 강제집행, 행정벌

학 번 : 2016-21393

목 차

연구의 목적 ····· 1
연구의 범위 ····· 3

제 1 장 독일 행정집행제도의 개관 ····· 5
Ⅰ. 행정집행의 의의 및 법률규정 ····· 5
1. 의의 ····· 5
2. 법률규정 ····· 8
Ⅱ. 금전채권에 대한 집행 ····· 8
1. 요건 ····· 8
2. 절차 ····· 9
3. 권리구제 ····· 9
Ⅲ. 작위, 수인 또는 부작위의 강제 ····· 11
1. 강제수단 ····· 11
2. 강제절차 ····· 16
3. 권리구제 ····· 17

제 2 장 이행강제금의 의의 및 부과요건 ····· 20
Ⅰ. 의의 ····· 20
1. 개념 ····· 20
2. 법적성질 ····· 22
Ⅱ. 일반적 집행요건 ····· 22
1. 전제조건 ····· 23
2. 강제집행의 대상 ····· 24
3. 강제집행의 요건 ····· 25

4. 예외 ····· 25
Ⅲ. 행위유형별 분류 ····· 26
1. 비대체적 행위 ····· 26
2. 대체가능 행위 ····· 27

제 3 장 이행강제금의 부과절차 및 범위 ····· 31
Ⅰ. 단계별 부과 절차 ····· 31
1. 계고 ····· 31
2. 확정 ····· 33
3. 강제수단의 사용 ····· 37
Ⅱ. 부과범위 ····· 38
1. 부과범위 제한의 필요성 ····· 38
2. 각 주(州)별 입법 현황 ····· 40

제 4 장 우리나라에의 시사점 ····· 43
Ⅰ. 이행강제금의 기능 ····· 43
1. 행정결정의 이행확보 증대 ····· 43
2. 행정상 의무불이행의 형사사건화 감소 ····· 45
Ⅱ. 일반법 제정의 필요성 ····· 47
1. 우리나라의 이행강제금제도 ····· 47
2. 특징 및 문제점 ····· 48
3. 일반법의 기본내용 ····· 66

제 5 장 요약 및 결어 ····· 70
Ⅰ. 요약 ····· 70
Ⅱ. 결어 ····· 72

별지 1 ····· 74
별지 2 ····· 76
참고문헌 ····· 97
Zusammenfassung ····· 103

연구의 목적

행정은 공익의 실현을 위해 국민들에게 각종 의무를 부과한다. 그러나 국민이 부과된 의무를 언제나 이행하는 것은 아니기 때문에 행정목적의 실현을 위해 행정의 실효성 확보수단이 필요하다. 행정의 실효성 확보는 '강제력 있는 규범'으로서의 행정법 자체의 존재의의에 직결되는 문제이면서 동시에 행정법의 '국가권력을 구속하는 법'으로서의 성격으로 인해 권한의 부여 및 통제가 병행되어야 한다는 특성을 갖는다.[2] 이에 따라 국가공동체 구성원인 국민에 대하여 행정법질서의 준수를 담보하기 위하여 행정강제를 비롯한 다양한 제도적 장치가 마련되어 있으며, 학설상으로는 이를 포괄하여 '행정상 의무이행확보'의 문제로 논의되고 있다.[3]

이 같은 행정의 실효성확보수단은 전통적으로는 행정대집행, 직접강제, 행정상 강제징수, 행정상 즉시강제와 같이 직접 의무위반자의 신체나 재산에 실력을 가하여 법에 합치하는 상태를 실현하고자 하는 방식이 사용되어져 왔다.[4] 그 이외에 이행강제금이라는 수단이 행정상 강제집행의 하나로 존재한다. 그러나 현행 법제에 따르면 급전급부의무나 대체적 작위의무의 불이행이 있는 경우에는 강제징수나 대집행으로 이에 대처할 수 있으나, 비대체적 작위의무, 수인의무 및 부작위의무는 그 불이행이 있다 하더라도 이행강제금은 한정적으로만 인정되고 있다.

이로 인해 의무이행이 언제나 확보될 수 있는 것은 아니므로 의무의 불이행은 존재하지만 이를 이행할 수 있는 집행수단은 존재하지 않는 집행부전의 현상이 나타나고 있다.[5] 특히 이행강제금의 경우 의무자

---

2) 박정훈, 협의의 행정벌과 광의의 행정벌 - 행정상 제재수단과 법치주의적 안전장치, 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005, 320면 참조.
3) 이원우, 현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점, 행정법연구, 2011, 106면 참조.
4) 홍의표, 이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 16면 참조.

에게 금전적 부담을 지워 심리적 압박을 가해 의무이행을 강제할 수 있다는 점에서 의무이행확보의 실효성이 강한 특성을 갖는데도 불구하고 아직까지 우리나라에서는 충분히 논의되지 못하고 있는 실정이며 대집행과 다르게 일반법 규정을 가지고 있지 않고 일부 개별법에만 규정되고 있는 것이 현실이다.

사회가 복잡·다양해지고 전통적인 강제집행수단만으로는 행정청이 충분히 효과적으로 대응하기 어려워짐에 따라 과징금, 법 위반사실의 공표, 수익적 행정행위의 철회, 공급거부, 관허사업의 제한 등 새로운 행정의 실효성확보수단이 등장하고 있는 실정이다.[6] 이와 같은 상황에서 이행강제금을 적절히 활용하는 것만으로도 의무자로 하여금 의무이행을 강제하여 행정의 실효성 확보라는 목적을 달성하기에 충분할 것이라고 판단하였다. 이에 따라 본 글에서는 독일 행정집행법상 이행강제금 제도에 관한 비교법적 연구를 통해 우리나라에의 적용방안 및 시사점에 대해 연구하고자 한다.

---

5) 조태제, 행정집행제도의 문제점과 그 개선방안, 법조(577), 2004, 120면 참조.
6) 신상민, 행정상 강제수단의 관계와 체계화 방안, 영남법학 제42집, 2016, 172면 참조.

연구의 범위

본 글에서는 상기한 행정의 실효성확보수단 중 이행강제금 제도를 소개하고자 한다. 우선적으로 행정상 강제집행수단 중 아직 우리나라에서 충분히 논의되지 못하였지만 향후 활용가능성이 큰 이행강제금에 관한 논의에 중점을 두고자 한다. 이에 국세징수법에 의해 특정되어지는 금전채권의 집행(강제징수) 및 행정벌, 과징금, 기타 제재적 성격을 갖는 새로운 행정의 실효성확보수단에 대하여는 논의에서 제외하고자 한다.

제1장에서는 행정집행법, 연방공무원의 직접강제에 관한 법률 등 독일 행정집행제도의 근간을 이루는 법률규정을 소개하고 금전채권에 대한 집행, 작위, 수인 또는 부작위의무 불이행에 대한 강제수단으로서 행정집행법에 명시된 대집행, 이행강제금, 대체강제구금, 직접강제의 개념 및 강제절차에 대해 논하며, 특히 본 글의 주제인 이행강제금에 대하여 자세히 소개하고자 한다.

제2장에서는 이행강제금의 의의 및 법적 성질에 대해 논하고 일반적 집행요건으로서 강제집행의 전제조건 및 그 대상, 예외에 대해 알아본 후, 행위유형별 분류를 통해 비대체적 행위 및 대체가능한 행위에 대한 독일법상 이행강제금 부과요건에 대해 알아보고자 한다.

제3장에서는 계고, 확정, 강제수단의 사용으로 구성된 3단계의 강제수단 부과절차에 대해 소개한 후, 이행강제금의 부과범위와 관련하여 상한선을 설정하여 제한의 필요성을 인정하고 있는 독일의 법현실과 세부내용을 각기 다르게 규정한 독일 각 주(州)별 입법현황에 대해 소개하고자 한다.

제4장에서는 이행강제금의 기능으로서 행정결정의 이행확보 증대, 행정상 의무불이행의 형사사건화 감소라는 효과 부분을 조명하여 이행강제금제도의 부재로 인해 과태료 부과 또는 형사고발에 그치는 행정청의 현행 법집행에서 나아가 보다 적극적으로 각 행정청이 전문지식을

활용한 법집행을 가능케 하고 형벌에 비하여 보다 실효성 있는 강제수단으로서의 이행강제금의 발전 가능성에 대해 논하고, 현행법상 각 개별법의 조항으로 존재하는 우리나라 이행강제금제도에 대하여 살펴보고 그 시사점으로서 우리나라에서의 일반법 제정을 통한 이행강제금제도의 활성화 가능성에 대해 알아보고자 한다.

마지막 제5장에서는 이상의 논의를 정리하여 요약하고 일반법 제정을 통한 이행강제금제도 도입의 필요성을 다시금 주장하며 마무리하고자 한다.

제 1 장 독일의 행정집행제도 개관

독일은 연방법으로 행정집행법(Verwaltungsvollstreckungsgesetz; VwVG)과 연방공무원의 직접강제에 관한 법률(Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes; UZwG), 연방 이하 각 주(州)는 주 행정집행법 등을 제정하여 행정집행에 관한 전반을 규정하고 있으며, 개별적 집행수단으로 대집행, 이행강제금, 대체강제구금, 직접강제를 규정하고 있다. 이하 제1장에서는 행정집행의 의의 및 관련 규정, 금전채권에 대한 집행절차, 작위·수인 또는 부작위의무의 이행 강제를 위한 '계고-확정-강제수단의 사용'으로 구성된 3단계의 집행절차 및 권리구제수단 등에 대해 개괄적으로 살펴보고자 한다.

Ⅰ. 행정집행의 의의 및 법률규정

1. 의의

절대왕권에 대한 시민혁명으로 탄생한 근대국가는 사적 자치를 근간으로 하여, 국가는 '질서유지자' 내지 '외부로부터의 국가보호'라고 하는 최소한의 의무를 수행하는 경찰·야경국가 내지 소극국가로서 조세행정과 경찰행정을 중심으로 하는 행정법체계를 성립시키게 되었다.[7] 이러한 행정법체계 하에서 독일을 중심으로 하는 행정국가에서는 사법(司法)의 힘을 빌리지 아니하고 행정 스스로 행정목적의 달성을 위한 독자적인 실효수단을 구축하였다.[8] 이는 '법률 - 행정행위-행정강제'라는 3단

7) 정준현, "특집: 한국에서의 질서위반법 도입; 행정상 금전제재와 그 실효성 확보방안", 법조협회, 법조 53권 10호, 2004, 125면 참조.
8) 정준현, 위의 글, 125면 참조.

계 구조를 따르며, 그 중 행정의 실효성 확보수단은 세 번째 단계에 해당하는 행정강제의 수단을 의미한다.

행정집행이란 행정청이 국민 혹은 다른 법주체의 공법상 의무를 행정상 절차에 따라 이행하게 하는 것이다.[9] 다시 말해, 행정법상 개별·구체적인 의무불이행이 있는 경우에 행정주체가 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 가함으로써 의무자로 하여금 장래에 의무를 이행하게 하거나, 의무가 이행된 것과 동일한 상태를 실현하는 행정작용을 말한다.[10] 행정집행의 중요성은 국민과의 비교를 통해 부각된다. 국민은 통상적으로 자신의 청구권을 강제로 집행할 수 없고, 법원 및 집행기관에 도움을 청해야 한다.[11][12] 법원은 판결절차에서 원고에 의해 주장된 청구권에 대하여 법적으로 근거가 있는지 여부를 검토한다. 근거가 있다고 판단하는 경우, 이에 대한 판결을 내린다. 판결은 집행권원으로 기능하며, 권리를 가진 자의 신청에 따라 집행기관에 의해 강제적으로 행사될 수 있다.[13] 다시 말해, 자력집행이 불가하고 타력집행만 가능한 것이다.

이에 반해 행정청은 국민을 비롯한 법주체의 의무불이행에 대해 법원의 판결 또는 특별한 집행기관의 개입 없이 스스로 집행이 가능하다. 즉, 행정집행 역시 집행권원을 필요로 하지만 행정청은 행정행위를 통해 필요한 집행권원을 스스로 얻어낼 수 있고, 자기집행의 원칙에 따라 스스로 집행할 수 있는, 즉 자력집행이라는 특성을 갖는 것이다.[14] 이

---

9) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.1 참조.
10) 홍정선, 행정법특강, 제14판, 박영사, 2015, 432면; 서정범·박상희, 행정법총론, 제2판, 세창출판사, 2012, 368면 참조.
11) Maurer, 위의 책, §20 Rn.2 참조.
12) 독일은 원칙적으로 민법 제275조에서 규정하고 있는 이행불능, 불합리한 급부, 채무자에게 급부의무의 이행을 기대할 수 없는 경우 등의 사유가 존재하지 않는 한 이행청구권이 배제되지 않는다면 채권자는 이행판결을 얻을 수 있고 해당 판결을 강제집행할 수도 있다.(김영두, 이행청구권에 대한 비교법적 검토, 연세법학연구 9권 2호, 2003, 250~251면 참조)
13) Maurer, 위의 책, §20 Rn.2 참조.
14) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 7면 참조.

때문에 행정행위가 행정집행법에 있어 중심적 위치를 차지하는 것이다.

또한 행정청이 행정법상의 청구권을 행정행위를 통하여 확정할 수 있을 때만 행정집행이 고려될 수 있다. 만약 행정청에 구체적인 사안에 있어 이러한 권한이 주어지지 않는다면, 행정청도 사법상의 채권자와 마찬가지로 사법부를 통해 집행을 관철해야 할 것이다. 때로 행정청은 일반 국민과 같이 법원에 집행 가능한 판결을 얻어내고, 해당 판결을 근거로 집행해야 한다.[15] 이는 특히 행정의 사법상 청구, 행정계약의 근거가 된 청구권과 행정주체들 상호간의 관계에 있어서의 청구권에 대해 유효하게 적용된다.

예컨대, 甲이라는 수도시설 이용자가 자신의 비용지불의무를 이행하지 않는 경우 시의 수도시설이 수도세를 스스로 강제징수할 수 있는지 여부는 사용관계의 형태에 좌우된다.[16] 사용관계가 공법에 근거하여 설정된 경우, 행정청은 행정행위를 통해 사용료로서의 수도세를 확정하고 필요한 경우 집행한다. 사용관계가 사법적 성질을 갖는 경우, 수도세는 사법상 대가의 성격을 갖는다. 만약 비용지불을 거부하는 경우 민사법적 권원을 기초로 한 사법상의 청구권을 민사상 강제집행을 통해 관철해야 한다.

행정집행은 행정행위 형태의 '집행권원'(Vollstreckungstitel)을 기초로 하며, 그 집행은 엄격한 절차규정을 준수하여야 한다. 집행의 요건으로서의 행정행위뿐만 아니라 집행의 실행 모두가 재판상 통제를 받는다.[17] 국가는 국민의 권리를 보장하기 위해 시작되었고, 필요한 경우 국가적 차원에서 법적으로 허용된 권력을 이용하여 국민의 권리를 관철시켜야 한다. 국민의 무폭력(평화)의무, 국가의 폭력독점 그리고 권리보호를 위한 국가의 대비는 법치국가의 본질적 특징이다.[18] 예컨대, 甲이라는 정치적 집단이 집회를 계획하고, 甲과 반대되는 정치적 성향의 집단

15) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.2 참조.
16) Maurer, 위의 책, §20 Rn.2 참조.
17) Maurer, 위의 책, §20 Rn.3 참조.
18) Maurer, 위의 책, §20 Rn.3 참조.

인 乙은 대규모 교란을 통해 집회의 개최를 방해하는 경우 국가(대표적으로 경찰)는 근본적으로 자신들의 기본권을 지키려는 집단 甲을 보호하고 그 방해자인 乙에 대해 조치를 취할 의무를 지닌다.[19]

2. 법률규정

행정집행은 연방행정영역에 있어서 연방행정집행법(Verwaltungs-vollstreckungsgesetz; VwVG)과 연방공무원의 직접강제에 관한 법률(Ge-setz über den unmittel-baren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes; UZwG)에 규정되어 있으며, 각 주(州)는 주 행정집행법 등을 제정하여 각 주의 관할에 적합한 법률을 가지고 있다. 행정집행법은 연방체류법(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; AufenthG) 제58조에 규정된 추방 또는 경찰법상 강제에 대해 각 주 경찰질서법의 규정에 따르는 것과 같이 특별규정을 통해 보충되거나 대체될 수 있다.[20]

Ⅱ. 금전채권에 대한 집행

1. 요건

공법상 금전채권(조세, 사용료, 수수료 등)에 대한 집행은 집행명령을 통해 이루어진다. 금전채권에 대한 집행은 ① 채무자가 급부에 대해 독촉을 받게 되는 급부하명결정(공법상 금전급부의 대상이 되는 행정행위), ② 급부의 만기 도래, ③ 급부하명결정 이후 또는 급부가 사후

19) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.3 참조.
20) Maurer, 위의 책, §20 Rn.4 참조.

에 만기되는 경우 만기의 도래 이후 1주의 기간의 경과와 같은 요건들이 주어진 경우 허용되며, 집행명령에 앞서 채무자에게 1주의 지급기간을 부여하고 독촉하여야 한다.[21]

2. 절차

집행명령은 '명령행정청'(Anordnungsbehörde, 강제집행을 결정할 권한을 가진 행정청)으로부터 발해지고 '집행행정청'(Vollstreckungsbehörde, 집행을 실행하는 행정청; 행정집행법 제4조)에게 송달된다.[22] 따라서 집행명령은 외부효가 없기 때문에 행정내부적 조치에 불과하여 취소소송으로 다툴 수 있는 행정행위에 해당하지 않는다. 집행절차는 조세기본법(Abgabenordnung; AO)의 규정에 따르며, 민사소송법의 규정이 보충적으로 적용된다.[23] 집행절차에 있어서 그 대상이 동산이냐 채권이냐에 따라 현저한 차이가 존재하지만, 이에 대해 본 글에서는 더 이상 논하지 않는다.

3. 권리구제

국민은 집행명령에 따라 국민에 대해 내려진 집행조치만을 다툴 수 있고, (행정내부적인) 집행명령에 대해 취소소송으로 다툴 수 없다. 권리구제와 관련하여 특별규정이 없는 경우, 일반 절차규정이 적용된다.[24] 행정청에 의한 압류는 취소할 수 있는 행정행위에 해당한다. 민사재판소 또는 민사집행관에 의해 행해진 집행조치는 민사소송법상 권리구제수단으로 다툴 수 있다.[25]

---

21) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.9 참조.
22) Maurer, 위의 책, §20 Rn.10 참조.
23) Maurer, 위의 책, §20 Rn.10 참조.
24) Maurer, 위의 책, §20 Rn.11 참조.

집행상대방(Vollstreckungsschuldner)이 집행되어야 할 채권에 대해 행정행위가 행해진 이후 채권이 변제되었거나 상계를 통해 소멸하였다는 항변을 어떠한 방법으로 주장할지에 대해 다툼이 있다.[26] 일설에 의하면, 민사소송법 제767조와 행정재판소법 제173조에 따라 청구이의소송을 행정법원에 제기할 수 있다고 한다. 그러나 통설은 행정재판소법상의 소송유형에 초점을 맞추며, 이에 따라 특정한 사안에 대해 어떠한 소송유형이 허용되는가에 관해 상이한 견해가 존재한다.[27] 소송의 종류로는 청구라고 불리는 행정행위가 더 이상 존재하지 않는 경우에 소의 제기 혹은 허용되지 않은 행정행위에 대한 집행의 확인을 구하는 확인소송(Feststellungsklage), 각각의 집행조치들에 대한 취소소송(Anfechtungsklage), 이행소송(Leistungsklage) 혹은 집행이 허용되지 않는다고 선언하거나 집행을 정지시킬 일정한 공식적인 의견표명을 구하는 의무이행소송(Verpflichtungsklage)이 존재하며, 확인소송은 확인목적 달성과 함께 더 이상 주장하는 청구권이 존재하지 않음을 확정하는 기능을 갖는다.[28]

그러나 주법상 특별규정이 존재하는 경우도 있다. 바이에른 주 「행정송달 및 집행법」 제21조는 명령행정청이 "청구의 집행에 대한 항변을 판단한다."라고 규정하고 있다. 이러한 항변이 이유 있는 경우에는 기본(원)행정행위에 의거한 강제집행이 허용되지 않는다. 상대방은 상계 혹은 유예의 항변을 주장하는 경우 이에 상응하는 결정을 신청하고 이러한 신청이 거부될 경우 행정재판소에 의무이행소송을 제기할 수 있다.[29]

---

25) Maurer, 위의 책, §20 Rn.11 참조.
26) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.11 참조.
27) Maurer, 위의 책, §20 Rn.11 참조.
28) Maurer, 위의 책, §20 Rn.11 참조.
29) Maurer, 위의 책, §20 Rn.11 참조.

Ⅲ. 작위, 수인 또는 부작위의 강제

1. 강제수단

연방행정집행법은 주행정집행법과 같이 대집행, 이행강제금, 대체강제구금, 직접강제의 네 가지 강제수단을 규정하고 있다. 이 중 이행강제금에 대해서는 제2장 이행강제금의 의의 및 부과요건에서 다루고자 한다.

(1) 대집행

행정집행법 제10조에 규정된 '대집행'(Ersatzvornahme)은 의무자에게 부과된 대체가능한 행위를 행정청의 위임을 받은 제3자가 집행하는 것이다.[30] 의무자가 행정행위를 통해 부과된 작위의무를 이행하지 않을 경우, 행정청은 제3자에게 의무자의 비용으로 집행을 위임할 수 있다.[31] 대집행은 대체가능한, 즉 다른 사람에 의해서 이행이 가능한 작위의무(주택의 철거, 불법주차된 차량의 이동 등)에 대해서만 행해지며, 일신전속적 작위의무와 부작위의무 및 수인의무(병역을 위한 징집, 야간 소음의 금지 등)에 대해서는 행해질 수 없다.

행정청은 대집행을 위해 제3자와 사법상 계약(도급계약 또는 고용계약)을 체결하며, 이 계약은 행정청과 제3자 사이의 법률관계를 정한다. 계약을 체결할지 여부는 제3자의 자유에 달려 있으나, 긴급하고 제거해야 할 위험에 대해 경찰상 긴급사태의 요건 하에서 계약에 근거하지 않고 일방적인 행정행위를 통해 강제적으로 판단을 내릴 수 있다.[32] 행

---

30) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.67 참조.
31) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.13 참조.
32) Maurer, 위의 책, §20 Rn.13 참조.

정청과 의무자 사이의 관계는 오직 공법적 성질만을 가지며, 의무자와 제3자 사이에는 직접적 법률관계가 없다. 의무자는 공법에 의거하여 제3자가 자신의 토지에 집행을 위해 들어오는 것을 수인해야 한다. 제3자의 '비용청구권'(Vergütungsanspruch)은 의무자에 대하여 존재하는 것이 아니라 사법상 계약에 따라 행정청에 대해 존재한다. 행정청은 이에 상응하는 '비용상환청구권'(Erstattungsanspruch)을 의무자에 대해 갖는다. 비용상환청구권은 공법상의 청구권으로서, 행정행위에 의해 확정되고 행정집행의 방법으로 징수될 수 있다.

다수의 주행정집행법에 따르면(예컨대, 바덴-뷔르템베르크주 행정집행법 제25조, 노르트라인-베스트팔렌주 행정집행법 제59조 제1항), 대집행은 행정청이 제3자에게 위임한 경우(타자집행)뿐만 아니라 행정청이 스스로 행하는 경우(자기집행)도 존재한다.[33] 예컨대, 불법적으로 건축된 건축물은 행정청의 위임에 따라 사법상 건설회사를 통해 철거되는 것이 아니라, 市 건축작업장의 공무원을 통해 철거되는 경우에도 '대집행'에 해당한다. 이러한 대집행의 확대는 무엇보다도 재정적 이유에 기초하고 있다. 왜냐하면 대집행의 비용은 의무자가 부담하는 반면 직접강제의 비용은 행정청이 부담해야 하기 때문이다.[34] 이와 관련하여 개별 주법상 직접강제의 조치에 대한 비용청구 제도가 도입되었다.[35]

타자집행에 대하여 행정청과 의무자 사이의 공법적 관계와 행정청과 제3자 사이의 사법상 계약이라는 이원론적 해석은 학설상 비판을 받았다. 그 대신 Burmeister는 행정청과 제3자 사이의 관계를 '동의를 요하는 행정행위에 위한 공법상 징용'(Indienstnahme), 이에 대해서도 '자발적 징용(freiwillige Indienstnahme)'이라는 것은 괴상한 생각이라는 비판의견을 제시하였다.[36] Wolff는 연방행정집행법에서 자기집행을 제12조

---

33) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.14 참조.
34) 조태제, 행정집행제도의 문제점과 그 개선방안, 특집 한국에서의 질서위반법 도입, 2004, 100면 참조.
35) Maurer, 위의 책, §20 Rn.14 참조.
36) Burmeister, JuS 1989, 256ff: Maurer 위의 책, §20 Rn.14에서 재인용.

직접강제에 포함시킴에 따라 자기집행(Selbstvornahme)이 대집행과 직접강제 모두에 귀속되었고, 이는 대집행과 직접강제 사이의 관계에 대한 구분을 어렵게 하였다고 주장한다.[37] Wolff는 또한 타자집행(Fremdvornahme)으로 제한된 대집행의 틀에서 제3자의 개입의 모든 형태가 대집행의 성질을 갖는 것은 아니며, 오히려 제3자의 도움은 자기집행의 틀에서도 사용될 수 있으나, 결정적인 차이점은 행정청이 조치를 이행하는 데 있어 영향력을 행사하는 형태와 방법에 있다고 주장한다.[38]

(2) 대체강제구금

행정집행법 제16조에 규정된 '대체강제구금'(Ersatzzwangshaft)은 독립적인 강제수단은 아니며, 오직 이행강제금이 징수될 수 없을 때에만 가능하다. 때문에 행정집행법에서는 이를 '대체'강제구금이라 명시하고 있다. 행정집행법 제16조 제1항 및 기본법 제104조 제2항에 따라 행정재판소의 법관이 대체강제구금 명령의 권한을 갖는다.[39] 제2차 세계대전 이전에는 이행강제금을 대신한 대체강제구금이 행정청에 의해 결정 및 집행되었으나, 현행법상 법원의 결정을 통해서만 명해질수 있게 된 것은 큰 변화라 할 수 있는데, 이와 같은 변화는 기본법 제104조 제2항에서 "자유박탈의 허용 및 그의 계속에 관해서는 법관만이 결정하여야 한다. 법관의 명령에 의거하지 않는 모든 자유박탈에 있어서는 지체 없이 법관의 결정이 구해지지 않으면 아니 된다."는 규정에 의해 초래된 것으로 볼 수 있다.[40] 대체강제구금의 기간은 1일 이상 2주 이하로 한다.

---

37) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.68 참조.
38) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.68 참조.
39) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.16 참조.
40) 김남진, 집행벌・강제금・이행강제금, 행정법의 기본문제, 제4판, 법문사, 1994, 388면 참조.

이행강제금을 계고하면서 대체강제구금이 부과될 가능성에 대해서도 함께 언급된 경우 이행강제금을 납부하지 않는다면 집행행정청이 행정집행법 제16조 제1항에 따라 행정법원에 대체강제구금의 명령을 청구할 수 있다.[41] 니더작센 주에서는 「공공의 안녕과 질서에 대한 주법」제68조 제1항[42]에 위와 같은 과정을 규정하고 있다. 대체강제구금은 납부되지 않은 이행강제금을 대신하여 부과되는 것으로, 기본법 제2조 제2항을 통해 보장되는 자유권으로 인하여 오직 '모든 강제수단이 남김없이 사용된 이후'라는 예외적인 경우에만 부과될 수 있다.[43]

(3) 직접강제

끝으로 행정청은 대집행 또는 이행강제금을 통한 목표의 달성이 실효성 없는 경우 행정집행법 제12조에 따라 직접 의무자를 대상으로 작위, 수인 또는 부작위의무를 행하도록 강제하거나 그 의무를 직접 이행할 수 있다.[44] '직접강제'(unmittelbarer Zwang)를 통해 물리적 힘, 물리적 힘의 보조수단 또는 무기사용을 수단으로 하여 사람 또는 물건에 대한 영향력 행사가 가능하다.[45] 연방공무원의 직접강제에 대한 법률(UZwG) 제2조에 따르면, 유형력, 유형력의 보조수단(차량의 이동, 주택의 철거, 불법집회에의 물대포의 사용 등), 직무상 허용된 흉기나 총기, 화학물과 폭발물 등의 무기(인질범에 대한 발포 등)등이 직접강제수단에 해당한다.

직접강제는 가장 강력한 강제수단이며 따라서 오직 최후의 수단

---

41) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, 위의 책, §64 Rn.76 참조.
42) "만약 이행강제금을 납부하지 않을 경우, 주법원은 이행강제금의 계고와 함께 대체강제구금의 계고가 이루어진 경우에 한하여 행정청 또는 경찰의 대체강제구금 부과에 대한 청구가 있는 경우 이를 명할 수 있다."
43) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.76 참조.
44) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, 위의 책, §64 Rn.77 참조.
45) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.17 참조.

으로 고려된다. 강제수단에는 필요성과 비례원칙이 고려된다. 총기사용은 극단적인 경우에만 허용된다.[46] 연방 단위에서는 연방공무원의 직접강제에 대한 법률, 주 단위에서는 주 경찰법에 직접강제에 관해 규정하여 그 집행에 대해 면밀히 통제한다.

직접강제와 대집행의 구분에 있어, 직접강제는 행정청이 스스로 개입하지만 대집행은 제3자가 계약을 통해 이행한다는 점에서 구분된다. 개별 주법에서 대집행이 자기집행의 경우까지 확장되기 때문에, 직접강제의 집행영역을 현저하게 제한할 뿐만 아니라 둘 사이의 구분이 불명확해지는 결과를 낳는다. 자기집행은 행정청이 의무자에게 의무가 있는 대체가능 행위를 대신 이행하는 것이고(예컨대, 건물의 철거), 직접강제는 행정청이 자신의 활동을 통해 의무자로 하여금 비대체적 작위, 부작위 또는 수인의무를 이행하도록 하는 것을 의미한다. 예컨대, 집회의 해산을 위한 물대포의 투입 등이다.[47] 다시 말해, 집회현장에서의 물대포 사용은 행정청(경찰)이 의무자(집회참가자)로 하여금 행정청의 행위를 통해 비대체적 작위, 수인 또는 부작위의무의 이행을 강제하는 것으로 직접강제에 해당하지만, 그에 반해 불법건축물의 강제철거는 행정청이 자기집행을 하는 것으로 대집행으로 분류해야 하는 것이다.

(5) 강제수단의 선택

행정청은 오직 법률상 명시된 강제수단만을 사용할 수 있다. 이는 법률유보의 원칙을 근거로 한다. 예컨대, 급부제공 보류결정, 공적 견해의 표명 등 법률상 명시되지 않은 다른 강제수단은 허용되지 않는다.[48] 예를 들어, 경영자 甲이 지방자치단체장이 부과한 영업법상 의무를 따르지 않았다고 해서 시의 상수도시설이 甲에게 의무를 준수할 때까

---

46) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.18 참조.
47) Maurer, 위의 책, §20 Rn.18 참조.
48) Maurer, 위의 책, §20 Rn.19 참조.

지 수도공급을 중단하는 방식의 강제수단은 허용되지 않는다. 만약 甲이 수도요금을 지불하지 않았고, 그에 따라 甲이 수도요금을 지불할 때까지 수도공급을 중단하고 수도요금지불을 요구하는 것은 가능하다. 그러나 만약 수도요금을 지불하지 않은 사안에 있어 영업장이 아닌 개인의 가정에 수도공급금지조치가 가해지는 것은 허용되지 않는다. 왜냐하면 수도공급은 생존에 필수불가결할 뿐만 아니라 위생과 보건이라는 공공의 이익을 위해서도 반드시 필요하기 때문이다.[49] 어떠한 강제수단이 사용되는지는 행정청의 재량에 맡겨져 있으나, 그 결정에 있어 과잉금지원칙과 비례원칙이 고려되어야 한다.[50]

2. 강제절차

강제수단의 사용은 상대방인 국민을 보호하기 위해 오직 엄격한 절차규정 하에 가능하다. 강제절차는 다음 세 단계로 진행되며, 이하에서는 세 단계의 강제절차에 대한 개괄적인 소개를 한 후 제3장 이행강제금의 부과절차에서 이와 관련하여 보다 세부적으로 논하고자 한다.

(1) 계고

강제수단은 그 사용 전에 의무자에게 다시금 의무를 이행할 수 있는 특정 기간을 설정하여 서면으로 '계고'(Androhung)되어야 한다. 계고는 실무상 대부분 집행되어야 할 행정행위와 함께 부과된다. 계고는 일정한 강제수단과 관계된 것이어야 하고, 정확히 특정되어야 하며(예컨대, 이행강제금의 금액), 대집행의 경우 비용견적을 포함해야 한다.[51] 즉시집행의 경우 계고를 하지 않는다.[52]

---

49) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.19 참조.
50) Maurer, 위의 책, §20 Rn.19 참조.
51) Maurer, 위의 책, 2011, §20 Rn.21 참조.

(2) 확정

강제수단은 의무자가 계고에서 정한 기간 내에 의무를 이행하지 않을 경우 '확정'(Festsetzung)된다. 확정은 계고 상의 내용과 일치해야 하며, 이와 다를 경우 위법하다.[53][54] 행정집행법 제14조와 함께 베를린, 브란덴부르크, 노르트라인-베스트팔렌 주 행정집행법에서 이에 상응하는 규정을 가지고 있다. 상기한 주들에서 강제수단의 확정은 형식적인 것이며, 오직 이행강제금에 있어서만 해당될 뿐 그 밖의 다른 강제수단에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않다. 이는 확정이 필수적인 것이 아니라는 결과를 낳지만 그럼에도 불구하고 확정은 행정집행법 제14조에 따라 행정행위로서 이루어질 수 있다.[55]

(3) 강제수단의 사용

확정 이후에 강제수단이 사용될 수 있다. 의무자가 대집행이나 직접강제에 따르지 않을 경우 물리력으로 제압할 수 있다.[56]

3. 권리구제

(1) 일반론

계고는 행정집행법 제18조 제1항에 따라 단독으로 취소소송의 대상이 된다.[57] 계고가 행정행위인지 여부에 대하여 다른 견해가 존재하

---

52) Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl, München, 2015, §20 Rn.1038 참조.
53) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.22 참조.
54) Detterbeck, 위의 책, §20 Rn.1039 참조.
55) Maurer, 위의 책, §20 Rn.22 참조.
56) Maurer, 위의 책, §20 Rn.23 참조.

기는 하나, 권리구제에 관해서는 계고는 행정행위로 인정되고 있다. 확정은 의심할 여지없이 취소소송으로 다툴 수 있는 행정행위에 해당한다. 강제수단의 사용은 단지 사실행위에 불과하며, 예방적 부작위소송(일반적 급부확인소송의 일부) 혹은 확인소송으로 다투어질 수 있다.[58][59]

여기서 기본처분과 강제집행조치 사이를 구분해야 한다. 예컨대, 철거명령이 불가쟁력을 갖는 경우, 상대방은 철거명령이 아니라 오직 강제집행의 위법성을 다투어야 한다.[60] 다시 말해, 선행행위인 기본처분으로부터 후행행위인 강제집행으로 하자의 승계가 이루어지지 않는 것이다.

다수의 주에서 연방행정법원법 제80조 제2항 제1문 제3호와 제2문에 따라 집행부정지원칙을 택하여 강제집행에 대한 행정심판과 취소소송은 집행정지효를 갖지 않는다. 이를 통해 쟁송제기를 통한 지연을 방지하는 한편 사실관계의 확정을 용이하게 한다. 그러나 행정심판을 담당하는 재결청 또는 행정법원에서 직권으로 집행정지를 명할 수 있다.[61]

(2) 행정재판소에서의 심사

행정재판소는 행정재판소법 제114조에 따라 이행강제금 부과처분의 정확성과 적절성을 심사할 수 있다. 헤센 주(州) 행정재판소 판례에서는 이행강제금 부과결정에 대해 법원 스스로 독점적으로 결정하는 형식의 잠정적 권리보호절차는 허용되지 않는다고 하였다.[62] 만하임 주 행

---

57) Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl, München, 2015, §20 Rn.1047 참조.
58) Detterbeck, 위의 책, §20 Rn.1048 참조.
59) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.24 참조.
60) Maurer, 위의 책, §20 Rn.24 참조.
61) Maurer, 위의 책, §20 Rn.24 참조.
62) VGH Kassel NVwZ-RR 1995, 118(Ls. 1), Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.9에서 재인용

정재판소 판결에 따르면 법원에서는 이행강제금 결정의 재량적 성격 때문에 과도하게 설정된 이행강제금에 대해서도 감액결정을 내리지는 않는다.[63] 법원은 오직 이행강제금 부과처분에 대한 취소만이 가능하며, 그로 인하여 행정청은 새로운 강제절차를 시작해야 한다. 전체적인 의무의 이행 혹은 추가적인 개별조치들을 강제하기 위한 단일한 이행강제금의 계고는 행정행위의 명확성과 특정성 원칙에 위반된다. 다시 말해, 한 건의 계고는 하나의 의무를 특정하여 부과되어야 하며, 여러 가지 의무불이행에 대해 병과하는 방식을 택하거나, 이행해야 할 의무를 구체적으로 특정하지 않은 상태에서 이행강제금을 부과해서는 안 된다. 왜냐하면 어떠한 의무불이행에 대하여 부과되는 것인지를 특정하지 못한 상태에서 부과된 계고는 어떠한 명령을 이행하기 위해 언제까지 어느 정도의 이행강제금을 납부해야 하는 것인지 여부를 특정하지 못하기 때문이다.[64]

63) VGH Mannheim VB1BW 1995, 316, Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.9에서 재인용

64) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.9 참조.

제 2 장 이행강제금의 의의 및 부과요건

이행강제금은 귀책사유를 전제로 한 형벌의 성격이 아닌 의무이행을 강제하기 위한 예방수단으로서의 성격을 가진다. 이하 제2장에서는 이행강제금의 개념 및 법적 성질에 대해 알아보고 그 집행의 대상이 되는 행위 및 부과요건에 대해 소개하고자 한다. 또한 통상적으로 이행강제금의 부과대상이 되는 비대체적 행위와 예외적으로 부과가 가능한 대체가능 행위에 대해 구별하여 상세히 논하고자 한다.

Ⅰ. 의의

1. 개념

행정집행법 제11조에 규정된 이행강제금은 '강제벌'(Zwangsstrafe)로부터 발전하여, 오늘날 형벌의 성격을 가지고 있지 않으며 귀책사유를 전제로 하지 않는다.[65] 다시 말해, 이행강제금은 의무불이행에 대한 벌로써 사용되는 것이 아니라, 행정청의 명령에 대한 의무자의 저항을 굴복시키기 위한 강제수단으로 사용되는 것이다.[66] 이행강제금은 원칙적으로 일신전속적 비대체적 작위의무, 수인의무 및 부작위의무의 불이행에 대한 행정집행수단이다.[67] 비대체적 작위의무란 다른 사람에 의해서는

---

65) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.1 참조.

66) Hans-Jürgen Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.

67) 대법원은 구 건축법상 이행강제금부과처분과 관련하여 이행강제금은 구 건축법 소정의 위반행위에 대하여 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 당해 시정명령을 이행하지 아니한 건축주 등에 대하여 부과되는 간접강제의 일종으로서 그 이행강제금 납부의무는 상속인 기타의 사람에게 승계될 수 없는 일신전속적인 성질의 것이므로 이미 사망한 사람에게 이행강제금을 부과하는 내용의 처분이나 결정은 당연무효이고, 이행강제금을 부과받은 사람

행해질 수 없는 것으로, 오직 의무자만이 알 수 있는 사실에 대한 정보를 제공하는 것, 출석 의무(교통안전교육 참석, 경찰 조사에 응하여야 할 의무 등) 그리고 스스로에 대한 조사를 수인하는 것과 같이 행위자 본인이 스스로 이행해야 하는 것을 의미한다. 또한 재화의 생산이나 업무의 성과가 의무자 개인의 능력에 기인하는 경우 역시 비대체적 행위에 해당한다. 기계적으로 이루어지는 행위는 일반적으로 대체가능한 행위로 여겨지며, 예술적 그리고 학문적 분야의 경우 비대체적인 것으로 여겨진다.[68]

이행강제금의 확정을 통해 의무 부과가 다시 강조된다. 이행강제금은 비대체적 작위, 수인 및 부작위의무 뿐만 아니라, 대집행이 '실효성을 갖지 못하는(untunlich)' 경우에 한하여 대체가능한 작위의무에 대해서도 부과될 수 있다.[69] 이는 특히 의무자가 대집행의 비용을 지불할 능력이 없는 경우에 해당한다.[70] 그러나 실효성을 갖지 못한다는 것은 불확정 법개념으로서, '합목적적이지 않거나(unzweckmäßig)', '적당하지 않은(unangemessen)' 경우를 의미한다.[71] 이행강제금의 대집행에 대한 일반적인 우위는 존재하지 않으며, 이행강제금은 행정집행법 제11조 제3항에 따라 25,000유로까지 부과될 수 있다.

의 이의에 의하여 비송사건절차법에 의한 재판절차가 개시된 후에 그 이의한 사람이 사망한 때에는 사건 자체가 목적을 잃고 절차가 종료되는 것으로 새겨야 할 것이라고 판시한 바 있다.(대법원 2002. 8. 16.자 2002마1022 결정, 대법원 2006. 12. 8.자 2006마470 결정 참조)

68) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014,§11, Rn.6 참조.

69) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.75 참조.

70) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.15 참조.

71) VGH Kassel, BauR 1971, S. 249. 참조.

2. 법적 성질

이행강제금은 형벌이 아닌 '예방수단'(Beugemittel)이다. 이미 발생한 위법행위에 대한 반대급부의 성격이 아니라 장래의 태도를 강제하기 위한 수단인 것이다. 다시 말해, 과거에 행해진 법률위반에 대한 사후적 제재의 차원에서 주어지는 것이 아니므로, 이행강제금은 의무자가 의무를 이행하지 않는 경우 반복되어 부과되고 증액될 수 있으며, 의무자가 그 사이에 자신의 의무를 이행한 경우 집행되어서는 안 된다.[72] 즉, 이행강제금은 세금(Steuern), 수수료(Gebühren), 부담금(Beiträge)과 같은 공적부과금이 아닌 공법상 금전채권에 해당한다.[73] 그러므로 형벌 또는 과태료와 함께 부과될 수 있다.[74] 또한 이행강제금은 고의·과실 여부와 관계없이 부과될 수 있다.[75]

Ⅱ. 일반적 집행요건

행정목적은 일차적으로 법령 또는 이에 근거한 행정처분에 의하여 의무를 명함으로써 달성되지만, 상대방이 의무를 이행하지 않거나 위반하는 경우가 있기 때문에 행정목적의 실현을 확보하기 위한 제2차적 수단으로서 행정강제를 마련하고 있는 것으로, 이는 행정벌과 함께 행정권의 양대 강제력으로서, 행정의 실효성을 확보하기 위하여 필수불가결한 것이다.[76] 연방행정집행법은 주 법률과 같이 금전채권에 대한 집행과 작위, 수인 또는 부작위의무에 대한 강제 사이를 구별하며, 각각에 대한

72) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.15 참조.
73) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.1 참조.
74) Maurer, 위의 책, §20 Rn.15 참조.
75) 서정범, 이행강제금제도에 관한 고찰, 경찰대학 논문집 제29권, 2009, 제7면 참조.
76) 조정찬, 이행강제금의 현황과 개선방안, 법제처, 월간법제 2001년 1월호, 2001, 69면 참조.

규정을 가지고 있다.[77] 이에 상응하여 위의 두 가지 경우를 서로 다르게 취급한다.[78] 그러나 두 영역에서의 집행을 위한 공통의 요건은 집행권원으로서의 행정행위의 존재로 충분히 설명된다. 하지만 이는 보완을 필요로 한다.[79]

1. 전제조건

작위, 수인 또는 부작위의무를 강제하기 위한 행정강제는 행정행위 또는 공법상 계약을 근거로 이루어질 수 있다. 공법상 계약은 행정청의 계약상대방이 행정절차법 제61조 제1항에 따른 즉시집행의 권한을 부여받은 경우 강제집행의 근거가 될 수 있다.[80] 행정절차법 제61조 제1항에 따른 즉시집행 가능성이 적법하게 합의된 경우, 계약상대방이 행정절차법 제1조 제1항에 따른 행정청에 해당하면 연방행정집행법이 적용된다. 즉, 계약은 행정집행법 제6조의 틀 안에서 행정행위를 대신하는 것이다.

의무자는 자신이 소유하지 않은 특별한 전문지식을 필요로 하거나 개별적인 능력을 뛰어넘는 행위에 대해 실질적 관점에서 제3자의 협력에 의존한다.[81] 또한 의무자는 자신이 제3자의 권리를 제한하는 데 필요한 처분권의 경우 제3자의 협력에 법률적으로 의존하게 된다. 예컨대, 타인에게 임차한 건축물의 일부를 철거하기 위해 임차한 집을 비우는 것 또는 임차한 동산을 돌려주는 경우, 이와 같은 의무의 이행은 오직 의무자의 의지만으로 가능하지 않다.

행정집행의 특별한 경우는 의사표시를 강제하는 것이다.[82] 예컨

77) 연방행정집행법 제1조 집행가능한 금전채권, 제6조 행정강제의 허용 참조.
78) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.5 참조.
79) Maurer, 위의 책, §20 Rn.5 참조.
80) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 14면 참조
81) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11 Rn.3 참조.

대, 주민등록을 관할하는 행정청은 귀화 이후 이전의 국적을 위법하게 다시 취득하는 경우 신고를 강제하기 위해 이행강제금을 부과할 수 있다. 어떠한 의사표시를 하도록 만드는 자세한 규정들이 각 주에 존재하고 있으며, 민사소송법 제894조를 준용하여 누군가가 행정행위를 통해 일정한 의사표명을 해야 할 의무를 부과받으면, 그 의사표시는 행정행위에 불가쟁력이 발생하는 즉시 의견을 표명한 것으로 간주된다. 이 경우, ① 행정행위에 있어서 의사표시의 내용이 확정되어야 하며, ② 집행의무자가 행정행위의 법률효과를 고지받았어야 하며, ③ 집행의무자가 행정행위의 불가쟁력이 발생하는 시점에 의사표시를 유효하게 할 수 있어야 한다. 이후 행정행위를 발령한 행정청은 당사자에게 어느 시점에서 행정행위에 불가쟁력이 발생했는지를 통지한다.[83] 이와 같은 각 주법상 규칙들은 반드시 연방법으로부터 수권을 받아야 한다.[84]

2. 강제집행의 대상

강제집행의 대상은 오직 조세통지, 경찰의 지시, 영업금지, 군의 소집통지와 같이 명령 혹은 금지가 포함된 행정행위이다. 확인적 그리고 형성적 행정행위는 실현과 동시에 그 법적 효과가 바로 나타나며 별도의 집행행위를 필요로 하지 않는다는 속성으로 인해 집행의 대상이 되지 않는다.[85][86]

---

82) Gerhard Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn.3 참조.

83) 주법의 예시로는 브란덴부르크 주 행정집행법 제33조, 함부르크 주 행정집행법 제20조, 자를란트 주 행정집행법 제26, 40조, 작센 주 행정집행법 제24a조, 슐레스비히홀슈타인 주 행정집행법 제242, 283조, 튀링겐 주 행정집행법 제50a조 등이 있다.

84) 이와 관련하여 상세한 내용은 Linke, Tobias, Verwaltungsvollstreckungsrechtliche Probleme der Pflicht zur Abgabe einer bestimmten Willenserklärung, NVwZ, 2005, 제535~537면 참고.

85) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.6 참조.

3. 강제집행의 요건

강제집행은 명령된 행정행위가 불가쟁력을 갖거나 직접 집행이 가능한 경우에 해당하여야 가능하다.[87] 불가쟁력 내지 즉시집행의 요건들은 행정집행법이 아닌 행정재판소법의 규정을 따른다. 행정행위는 취소기한을 도과하였거나, 행정행위에 대한 확정력을 갖는 판결이 존재하는 경우 불가쟁력을 갖는다. 행정집행법 제6조 제1항은 금전급부의 명령을 대상으로 하지 않지만, 실질적으로 동일한 규율이 적용된다. 급부명령(Leistungsbeschied)은 행정집행법 제3조 제2항 제c호에 따라 통지 후 1주일만 지나면 집행될 수 있다. 이는 집행의 요건을 보다 명확하게 하기 위함이며 조세통지는 통상적으로 즉시집행이 가능하다.[88]

4. 예외

다른 한편으로 위험예방의 필요성이 긴급하다고 인정될 때에는 예외적으로 별도의 행정행위 없이 행정강제가 이루어지고(연방행정집행법 제6조 제2항 참조), 국민이 직접 행정계약과 관련하여 부과된 즉시집행의 의무에 복종해야 하는 경우도 존재한다.[89] 행정집행법 제6조 제1항에서는 강제집행의 일반요건으로서, 행정행위가 불가쟁력을 갖는 경우, 행정행위에 대하여 제기된 또는 제기될 수 있는 쟁송수단에 집행정지효가 존재하지 않는 경우를 규정하고 있다. 행정재판소법에 따라 행정행위의 즉시집행가능성이 명령되거나 제기된 불복수단에 아무런 집행정지효가 주어지지 않는 경우가 후자에 해당된다. 강제집행의 요건이 충족된 경우, 그 집행은 이미 부과된 행정행위가 위법한 경우라도 적법하다. 다

---

86) Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, 2010, §64 Rn.79 참조.
87) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.7 참조.
88) Maurer, 위의 책, §20 Rn.7 참조.
89) Maurer, 위의 책, §20 Rn.8 참조.

시 말해, 하자의 승계가 이루어지지 않는 것이다.

Ⅲ. 행위유형별 분류

강제집행의 대상이 되는 의무의 행위태양을 다음과 같이 크게 두 가지로 분류할 수 있다.

1. 비대체적 행위

입법자들은 이행강제금을 비대체적 행위에 대한 강제수단으로서 통용된다고 하였다.[90] 비대체적 행위는 대집행의 대상이 될 수 없으므로 대체가능한 행위에 비해 상대적으로 이행강제금을 통한 강제가 기대된다. 집행행정청은 강제수단들 하에서 선택재량을 갖지 않는다. 예를 들어, 대체가능한 작위의무에 대하여 행정청은 대집행을 계고하여야 하고, 대집행이 실효성이 없는 경우에야 비로소 이행강제금을 계고하는 것이며, 직접강제는 다른 강제수단을 통한 목표달성이 불가능하거나 실효성 없는 경우에 예외적으로 집행이 가능한 것이다.[91]

비대체적 행위는 다른 사람을 통해 행해질 수 없는 것이다. 예컨대, 오직 의무자만이 알 수 있는 사실에 대한 정보를 제공하는 것, 출석의무(교통안전교육 참석, 조사를 위한 출석요구 등) 또는 의무자가 소유한 토지 아래에 수돗물이 통과하여 흐르도록 하거나 의무자의 토지 옆에 가로등을 설치하는 것과 같은 수인의무 등이 있다. 작품의 생산 또는 업무의 성과는 그 가치가 바로 의무자 개인의 능력에 기인하는 경우 비대체적인 것으로 간주되며, 같은 맥락에서 예술적 그리고 학문적 급부는

---

90) Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn.1 참조.

91) Sadler, 위의 책, §9 Rn.62 참조.

비대체적 행위로 간주된다.

집행행정청은 이행강제금의 계고에 대한 (결정)권한을 가져야 한다.[92] 이는 사물관할과 토지관할을 의미하는 것으로서, 법률 혹은 법규명령에 명시되어 있어야 하고 오직 내부적인 규정만으로는 충분하지 않다.[93] 이에 상응하는 예시로는, 연방경찰법 제58조 제1항에 따라 법규명령으로 각각의 경찰행정청의 사물·토지 관할권을 규정한 것이 있다. 이러한 규범은 특히 불법적으로 외국인을 독일로 데려오는 경우에 있어 체류법 제68조 제2, 3항에 따라 허용된 운송조치에 대해 대부분 항공사를 대상으로 하는 이행강제금의 계고와 관련된다. 관할권이 없는 이행강제금의 계고는 위법하다.[94]

2. 대체가능 행위

연방행정집행법 제11조 제1항에 따르면 행정청은 대집행이 '실효성 없는'(untunlich) 경우 예외적으로 대체가능한 행위에 대해 이행강제금을 부과할 수 있다.[95][96] '실효성 없는'(untunlich)이라는 말은 일반적인 법개념이면서 불확정 법개념이다. 행정청은 대집행이 실효성 없는 경우에도 대집행을 고수할 필요는 없지만, 특별한 사정 때문에 비례원칙에 반하여 너무나 강도 높게 개인의 권리를 제한하는 경우를 제외하고는 대집행을 할 수는 있다. 불법적으로 운영된 폐차장의 운영자는 폐차와 부품 등 부지를 비우기 위한 법적 교섭을 제3자와 진행할 의무를 가진다. 그리고 운영자가 이러한 의무를 충족시키지 않을 경우 대집행은 실효성

92) Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn.4 참조.
93) Sadler, 위의 책, §11 Rn.4 참조.
94) Sadler, 위의 책, §11 Rn.5 참조.
95) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.9 참조.
96) Sadler, 위의 책, §11 Rn.5 참조.

이 없는 상황일지라도 유효하다.

'실효성 없음'(untunlich)이라는 개념은 불확정개념이지만 사실 어느 정도 특정이 가능하다.[97] 또한 행정소송에서 집행행정청의 위와 같은 불확정법개념에 대한 해석을 통제할 수 있다. 입법자는 '실효성 없음'과 같은 일반적인 표현의 법개념을 빈번하게 이용하는데, 법개념은 처음에는 투명하지도 명확하지도 않고 단지 어떠한 법적인 틀 안에 존재할 뿐이므로, 이 틀은 입법자의 의사에 따라 메워져야 하며, 특히 불확정법개념은 개개의 경우에 있어 반드시 특정되어야 하므로 그 구체적인 내용이 해석을 통해 밝혀져야 한다. 행정청이 각각의 개별적 사안마다 불확정법개념을 적절하게 해석했는지는 법률문제로 행정소송을 통한 심사의 범위에 놓여있다.

행정집행법 제11조 제1항에 따라 대집행이 실효성 없는 경우 이행강제금을 부과할 수 있다. 이는 집행행정청이 강제수단의 적용 여부에 대하여 결정재량을 갖는다는 것을 의미한다.[98] 집행행정청은 대집행이 실효성 없는 경우 대집행 대신 이행강제금을 부과할 것을 결정해야 한다. Sadler에 따르면, 집행행정청은 강제수단의 결정에 대한 선택재량을 갖지 않기 때문에 행정집행법 제11조 제1항은 대체가능한 행위에 대한 이행강제금은 대집행이 실효성 없는 경우에만 부과될 수 있다고 해석되어야 한다고 한다.[99] 행위재량은 행정청에게 부여되지 않는다. 왜냐하면 대집행이 어떠한 대체가능 행위의 경우에 실효성 있느냐의 문제는 법률에 의해서 동등하게 승인된 여러 강제수단들을 동시에 허용하는 것은 아니기 때문이다. 이는 요건재량을 부인하는 독일행정법상 특징에 기인한다. 입법자는 대체가능 행위에 대하여 이행강제금을 명료하게, 단지 예외

---

97) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.9 참조.

98) Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn.5 참조.

99) Sadler, 위의 책, §11 Rn.5 참조.

적으로만 부과할 수 있는 강제수단으로 표현하고 있다. 다시 말해, 입법자가 집행행정청에게 법원으로부터 자유로운 판단여지를 부여하였다고 볼 수 없다. Bautzen 고등행정법원의 판결에 따르면, 거대한 광고판에 대한 철거처분과 관련하여 그 강제수단으로서 이행강제금과 대집행이 동등한 권리를 갖지만, 그렇다고 해서 대집행을 계고한 것이 처음부터 비례원칙에 어긋난 것은 아니라고 판시하고 있다.[100]

대집행은 특히 의무자가 비용을 지불할 능력이 없는 경우에 실효성이 없다. 그러나 이러한 경우에 이행강제금을 부과할 수 없는 것은 아니다. 왜냐하면 이행강제금의 액수는 이 비용의 금액에 반드시 도달할 필요는 없기 때문이다.[101] 이행강제금이 지불무능력으로 인해 강제집행될 수는 없지만 그렇다고 하더라도 이행강제금 부과결정이 무의미한 것은 아니다. 왜냐하면 의무자가 이행강제금 부과결정 이후부터 행정집행법 제16조에 의거하여 대체강제구금을 당할 수 있기 때문이다. 이에 관하여 Sadler는 강제구금을 통한 행정강제는 의무자의 지불불능상태를 벌하는 데 금지된 방법이며, 지불불능상태의 의무자에 대한 이행강제금의 계고는 실효성이 없어 부적당하며 과잉금지원칙에 위배된다는 내용의 반대주장을 하였다.[102] 그러나 대체강제구금은 단지 의무자가 이행강제금을 지불할 능력이 없을 때 뿐만 아니라, 강요된 의무를 충족하는 데 있어서 재정적 혹은 다른 이유가 있는 경우를 위하여 존재한다. 만약에 의무자가 임의로 의무를 이행할 수 있는 경우라고 하더라도, 의무자가 이행강제금에 대하여 지불불능의 상태를 주장하여 강제구금을 피할 수 있기 때문이다.

의무자가 대집행에 드는 비용을 지불할 수 없는 상태가 이행강

---

100) OVG Bautzen LKV 1994, 412: Engelhardt/App/Schlatmann Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.7 에서 재인용.

101) Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.7 참조.

102) Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn. 25 참조.

제금의 부과를 통해 의무자의 비용지출이 줄어들 수 있다는 이유로 대집행이 실효성이 없다고 할 수 없다.[103] 반대로 해석하여 이러한 경우 대집행이 실효성 없다고 한다면, 입법자의 의사에 반하여, 대집행이 아니라 이행강제금의 부과가 원칙적인 강제집행방법이 될 우려가 있다. 왜냐하면 대집행은 경험적으로 의무자 스스로의 의무이행에 비하여 거의 매번 더 높은 비용을 야기하기 때문이다[104]. 그러나 이행강제금의 결정과 징수가 반드시 대집행에 대해 관대한 수단인 것은 아니다. 왜냐하면 특히 이행강제금이 반복적으로 부과될 경우에는 의무자가 임의이행을 통해 절약할 수 있는 대집행비용을 훨씬 상회할 수 있기 때문이다.[105]

'실효성 없다'는 말은 '완전히 부적절하다'는 뜻이다. 이러한 의미에서 다음과 같은 경우 대집행은 실효성이 없다. 토지소유자가 자신의 토지에 공공배수시설을 연결해야 하는 경우 자신의 토지에 대한 연결도관의 설치계획서를 제출해야 하는데, 위 토지상에 건축된 건축물의 설계도를 제출하지 않는다면 설치에 필요한 비용이 크게 증대되므로 대집행이 부적절하다.[106] 다시 말해, 통상적으로 당사자는 쉽게 할 수 있지만 제3자가 하면 비용이 많이 들고 어려워지는 경우에 있어 대집행은 부적절하다. 이행강제금의 결정과 계고를 위한 전제조건은 의무자의 지불능력인데, 이는 특히 지불능력이 부족한 경우, 대체강제구금으로의 변경을 고려해야 하기 때문이다.[107]

---

103) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.7 참조.
104) Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.7 참조.
105) VG Saarlouis NJW 1969, 1133: Engelhardt/App/Schlatmann 위의 책, §11, Rn.7에서 재인용.
106) VG Braunschweig/Lüneburg Verfügung v. 23. 4. 1968: Engelhardt/App/Schlatmann 위의 책, §11, Rn.7에서 재인용.
107) Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.7 참조.

제 3 장 이행강제금의 부과 절차 및 범위

독일에서는 이행강제금을 포함한 행정상 강제집행수단의 부과와 관련하여 '계고-확정-강제수단의 사용'의 3단계 절차를 규정하고 있다. 또한 이행강제금의 부과범위와 관련하여 각 주별로 상한선을 다르게 규정하고 있으며 일부 주에서는 하한선도 동시에 설정하고 있다. 이하 제3장에서는 단계별 부과절차 및 부과범위에 대한 독일의 현행 제도를 소개하고자 한다.

Ⅰ. 단계별 부과 절차

1. 계고

강제수단은 그 사용 전에 일정한 기간의 확정 이후 서면으로 '계고(Androhung)'되어야 한다. 실무에서 계고는 집행되어야 할 행정행위와 함께 부과된다. 계고는 일정한 강제수단을 대상으로 해야 하고, 이를 특정하여야 하며(예컨대 이행강제금의 금액), 복수의 강제수단의 동시계고와 집행행정청이 복수의 강제수단 중에서 선택을 유보하는 계고는 허용되지 않는다. 의무자의 비용으로 작위의무가 이행되어야 하는 경우 계고내용에 비용에 대한 잠정적인 견적이 이루어져야 하며, 대집행으로 인하여 더 많은 비용이 지출된 경우 추가청구가 가능하다. 또한 계고는 송달되어야 하며, 공권력의 행사 등 강제집행에 관한 법률(UZwG)에 따르면 경고사격은 총기사용의 계고에 해당된다.[108] 즉시집행(sofortiger Vollzug)과 직접시행(unmittelbare Ausführung)의 경우 의무를 부과하는 선행행정행위가 없으므로 행정강제에 있어 계고의 절차가 필요 없다.[109]

---

108) Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl, München, 2015, §20 Rn.1038 참조.

계고는 우선적으로 의무자에게 부과된 의무를 기한 내로 이행하지 않을 경우 국가로부터 강제가 부과될 수 있음을 알리는 경고의 기능을 하며, 의무자에게 심리적인 부담을 지우는 것을 목적으로 한다.[110] 이러한 경고의 기능 및 의무자에게 가해질 효과로 인하여 계고는 서면으로 교부될 것을 원칙으로 한다.[111] 또한 계고는 의무자로 하여금 의무이행에 필요한 이행기한을 설정하는데, 독일민법 제187조 제1항에 따라 기한을 지정하지 않는 경우 개시일의 설정에 결정적 영향을 미칠 수 있으므로 특정일자를 지정하는 것이 필요하다.[112] 기한의 설정 없이 즉각적인 이행을 요구하는 것은 명확성의 원칙에 반할 수 있으며, 기한을 설정하지 않거나 설정한 기한이 적당하지 않을 경우 위법한 계고가 된다.[113]

또한 행정청은 의무자로 하여금 예컨대 "의무를 위반할 경우 이행강제금을 부과 받을 수 있다."는 정도로 액수를 특정하지 않고 이행강제금을 계고할 수 없다. 동시에 의무자에 대한 계고는 기한을 정해야 한다. 만약 의무자가 집행행정청이 설정한 기간을 따르지 않을 경우, 집행행정청은 이미 계고한 기간을 변경할 수도 있다.[114] 계고에 설정된 기간은 의무자로 하여금 명령에 따른 의무를 이행하기에 충분한 시간이 보장될 정도로 주어져야 한다. 기간의 적정성은 개별상황에 따라 다르다. 예를 들어, 의무자는 철거명령에 따라 철거를 도울 용역을 구하거나 업무를 진행할 기업가를 구하기에 충분한 시간을 제공받아야 한다. 세부적으로는 노동시장의 상황에 따라 기업들의 고용현황 및 기후 등도 고려되어야 한다.[115]

---

109) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 39면 참조.
110) Rudolph, 위의 책, 40면 참조.
111) Rudolph, 위의 책, 40면 참조.
112) Rudolph, 위의 책, 41면 참조.
113) Rudolph, 위의 책, 42면 참조.
114) Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.
115) Rudolph, 위의 책, 44면 참조.

또한 계고는 작위, 수인 또는 부작위의무를 부과하는 행정행위와 결합될 수 있으며, 즉시집행이 명해지거나 또는 권리구제수단이 집행정지효를 갖지 않는 경우 계고는 행정행위에 결합되어 있어야 한다.

이행강제금의 2차 계고는 재부과하는 이행강제금이 동일한 액수로 확정되는 경우 및 의무자에게 최초로 이행강제금을 계고하면서 재부과 가능성에 대하여 언급하였을 경우에는 필요하지 않다.[116] 이미 계고된 강제수단이 실패한 경우 비로소 새로운 계고가 허용되며, 만약 의무자가 계고된 또는 확정된 이행강제금에 대하여 의무이행에 대한 충분한 압박을 받지 않는 것이 명백할 경우 집행행정청은 더 높은 액수의 이행강제금을 계고할 수 있다.

2. 확정

계고에서 정해진 기간 내에 명령된 의무를 이행하지 않을 경우 강제수단이 부과된다. '확정'(Festsetzung)은 집행행정청이 이행강제금이 부과되어야 한다는 명령을 내리는 것으로, 다만, 의무자가 의무를 이행하라는 행정청의 명령을 따르지 않을 것이 확실한 경우에는 행정집행법 제14조 본문에도 불구하고 확정이 따로 행해지지 않을 수 있다. 베를린, 브란덴부르크, 노르트라인-베스트팔렌 주법에서 강제수단의 확정은 형식적인 것에 불과하며, 그마저도 강제수단 중 오직 이행강제금에만 적용될 뿐 이외의 다른 강제수단에 대해서는 규정하고 있지 않다.[117]

이행강제금에 있어 확정은 급부하명의 발령으로서, 의무자로 하여금 이를 납부할 의무를 부과하며 의무자가 자발적으로 납부하지 않을 경우 금전채권의 집행규정을 통해 강제될 수 있다.[118] 확정은 계고 이후

---

116) Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.
117) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §20 Rn.22 참조.
118) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 63면 참조.

의 두 번째 부과절차로서, 의무자가 계고에서 정해진 기간 내에 의무를 이행하지 않을 경우 이루어진다. 만약 계고 상에 별도의 의무이행에 필요한 기한을 요구하고 있지 않은 경우, 의무자가 부과된 작위 또는 부작위의무를 위반한 즉시 확정이 이루어진다.[119] 실질적인 집행은 강제수단의 확정과 동시에 시작되므로, 이행강제금을 확정하는 데 있어 부과의 근거가 되는 기본처분은 불가쟁력을 갖거나 즉시집행이 가능한 상태여야 한다.[120]

그러나 기본행정행위의 즉시집행 가능성을 요건으로 하는 것은 강제수단의 확정이 아닌 강제수단의 사용이라는 견해가 존재한다. 이는 의무자의 권리를 침해당하기 시작하는 순간이 강제수단의 확정이 아니라 강제수단의 사용의 시점이기 때문이라는 점을 근거로 제시한다.[121] 이러한 견해는 이행강제금의 확정이 하나의 급부하명으로서, 징수를 위한 기본처분을 구성한다는 사실에 근거하고 있다. 그러나 확정이 이미 행정강제절차의 두 번째 단계를 구성하고 있으며 동시에 세 번째 단계인 강제수단의 사용의 요건으로 기능한다는 점에서 이행강제금의 징수는 집행의 다른 형태를 취하는 것에 불과하다는 점에서 위 견해가 타당하지 않다는 반론이 유력하다.[122] 확정은 '연장된 절차'(gestrecktes Verfahren)의 일부를 구성하기 때문에 당연히 일반집행요건인 기본처분의 불가쟁력 또는 즉시집행가능성을 충족해야 한다.[123]

확정의 법적 성질에 대해 논란의 여지가 있으나, 이는 개별 강제수단의 차이에서 기인하는 것으로, 이행강제금의 확정에 대해서는 특정 액수의 금원의 납부 의무를 규정하는 내용을 담고 있다는 점에 학설이 일치한다.[124] 확정은 어떤 경우에서든 그 자체로 독립적인 규제의 성격

---

119) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 63면 참조.
120) Rudolph, 위의 책, 63면 참조.
121) Rudolph, 위의 책, 64면 참조.
122) Rudolph, 위의 책, 64면 참조.
123) Rudolph, 위의 책, 64면 참조.
124) Rudolph, 위의 책, 65면 참조.

을 갖는 침익적 행정행위로, 의무자에 대한 최종적인 경고의 의미가 내재되어 있으며, 의무자의 권리에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 강제수단의 사용을 준비함에 있어 최종 단계를 의미한다.[125] 그러므로 확정에 대한 권리구제수단은 심판청구인적격 및 원고적격이 인정된다.

계고와 달리 확정은 특정한 형식을 요구하지 않지만, 특히 이행강제금의 확정의 경우 문서주의 원칙에 따라 서면으로 이루어져야 한다. 확정은 의무자가 이미 부과된 의무를 충족시킨 경우 더 이상 집행되지 않으며, 이행강제금의 재확정은 이전에 확정된 이행강제금이 징수되지 않았을 경우에만 가능하다.[126] 확정은 계고에서 지정한 기간과 계고의 범위를 벗어나지 않을 경우에만 적법하며, 계고에서 정한 것보다 더 중한 내용의 강제수단의 확정은 이루어질 수 없다. 다시 말해, 계고에서 정한 것보다 더 높은 액수의 이행강제금을 확정할 수는 없는 것이다. 또한 확정은 명령 혹은 금지에 대한 위반을 요건으로 하며, 위반의 시도나 계획의 노출만으로는 충분하지 않다.[127]

또한 이행강제금의 확정에 있어 의무자의 귀책사유(Verschulden)가 요건이 되는지 여부에 대하여 학설이 대립한다.[128][129] 대집행과 즉시강제에 있어서 의무자의 귀책사유는 확정의 요건이 되지 않는다. 대집행과 즉시강제는 형벌의 성격을 갖지 않고 객관적으로 요구되는 특정한 법적 효과를 달성하는 것을 목적으로 하고 있으므로 의무자가 행위의무를 위반한 것을 비난할 수 있는지 여부에 종속되지 않는다.[130] 이행강제금

---

125) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 65면 참조.

126) Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.

127) Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014, §11 Rn.1 참조.

128) Rudolph, 위의 책, 66면 참조.

129) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §14, Rn.6 참조.

130) Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §14, Rn.6 참조.

또한 형벌은 아니지만, 의무자에게 심리적 효과를 야기하여 결정에 영향을 미쳐야 한다. 그러므로 이행강제금의 사용은 자신의 잘못으로 인해 이전과 다르게 행동하는 경우에 의미를 갖는 것이다.[131] 의무자는 특정한 상황[132]에서는 제3자의 행위에 대해서도 책임을 갖는다. 이와 관련하여 집행법상 귀책사유의 개념이 생소하며 관련법에서도 이와 관련한 근거를 찾아볼 수 없다는 반대견해가 존재한다.[133] 이러한 논쟁이 발생하는 구체적인 경우에 대해 자세히 살펴보면, 전통적인 견해에 따라 비난받을 만한 잘못으로서의 귀책사유의 문제보다는 오히려 이행의무가 의무자의 의지에 의존하여야 하는지 여부에 따라 귀책사유가 행정강제조치의 필수적인 요건이 되는지가 결정된다.[134]

행정강제조치가 오직 의무자의 의지에 달려 있는 행위만을 강제할 수 있다는 것은 집행법상의 일반원칙이며, 이는 또한 집행법상 개별규정에 명시적으로 반영되어 있다. 이는 행정청이 의무자에게 객관적 또는 주관적으로 불가능한 것을 요구할 경우, 행정행위의 강제적인 관철을 위한 요건이 처음부터 갖춰지지 않는다는 사실에 기인한다.[135] 그럼에도 불구하고 기본처분에서 의무자에게 불가능한 의무를 이행하도록 명하고 있을 경우, 이에 대한 강제수단이 부과되어서는 아니 되며, 그 집행은 중지되어야 한다.[136] Rudolph에 의하면, 확정이 계고상의 기간이 도과한 즉시 이루어져서는 아니 되고, 의무자가 실제로 이행강제금이 부과될 것

---

131) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §14, Rn.6 참조.

132) “의무자는 자신의 가족이나 자신이 고용한 사람으로 하여금 의무자 자신에 대해 부과된 부작위명령을 따르도록 예방조치를 취해야 한다. 특히 의무자가 제3자에게 특정한 영역의 처리를 완전히 맡긴 경우, 의무자는 민법 제278조에서 규정하고 있는 일반적인 법개념과 같이 제3자의 행위에 따른 책임을 자신이 행위를 한 것과 같이 온전히 자신의 책임으로 받아들여야 한다.”(Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, Vor §§6-18, Rn.10 참조).

133) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 66면 참조.

134) Rudolph, 위의 책, 66면 참조.

135) Rudolph, 위의 책, 67면 참조.

136) Rudolph, 위의 책, 67면 참조.

이라고 예상할 수 있는 합리적인 기간 내로 이루어져야 하며, 계고가 이루어지고 나서 지나치게 긴 기간이 도과한 경우, 이행강제금을 확정할 수 있는 권리가 일반원칙에 의해 상실될 수 있다고 한다.[137]

3. 강제수단의 사용

마지막 세 번째 단계로 확정에 따라 강제수단이 사용된다. 이행강제금의 경우, 그 사용은 확정된 금원을 금전채권의 집행 관련 조항에 따라 징수함으로써 이행된다. 확정은 강제력의 범위를 설정하고, 이는 초과되어서는 아니 된다.[138] Rudolph에 의하면, 강제수단의 사용이 규범으로서의 본질이 결여되어 사실행위에 해당하는지 또는 행정행위에 해당하는지 여부에 대해 논쟁이 있다고 하며, 이행강제금의 사용의 법적 성질에 대해 질문하는 것은, 여기서의 사용이 징수로서 행해지며 행정강제절차가 징수절차로 전환되므로 적절하지 않다고 한다.[139] 이행강제금의 사용은 그 법적 성질을 판단하기 어려운 독촉, 경매, 압류 등 다수의 징수행위로 구성되어 있기 때문이다. 의무자가 대집행이나 직접강제에 반항할 경우 이는 물리력으로 제압될 수 있다. 이 경우 경찰은 집행행정청의 요청에 의거하여 직무상의 도움을 제공해야 하며, 강제수단은 그 목적이 달성되면 즉시 집행을 중지하여야 한다.

---

137) Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, 1992, 67면 참조.
138) Rudolph, 위의 책, 68면 참조.
139) Rudolph, 위의 책, 68면 참조.

Ⅱ. 부과 범위

1. 부과 범위 제한의 필요성

(1) 부과액 상한선 설정

행정집행법 제11조 제3항은 이행강제금의 부과 범위를 25,000유로 이하로 제한하고 있다. Sadler는 이러한 최고액의 설정에 대해 법정책적인 측면에서 비판적인 의견을 제시한다.[140] 이행강제금의 범위는 일차적으로 행정이 추구하는 목적의 중요성에 따라, 그 다음으로는 깨뜨려야 할 저항의 세기에 따라 정해져야 한다. 그 외에도 의무자의 경제적 상황 및 위법한 상황으로 인하여 의무자에게 야기된 경제적 이익도 고려해야 한다. Bautzen 고등행정법원의 2003년도 판례에 따르면, 이행강제금의 범위 확정을 위해 구체적인 사안에서 이행강제금이 행정청에게 주어져 있는 유일한 강제수단인지 혹은 대집행이나 직접강제로 이행할 수 있는 것인지 여부에 대해 중요성을 부여하고 있다.[141]

이행강제금의 부과 범위는 행정행위를 통해 문서로서 확정되며, 개별적인 상황에 대하여 수단의 비례성을 고려하여 부과된다. 원칙적으로 법정최대금액은 이행강제금이 최초로 계고될 때 부과될 수는 없다.[142] 그렇지만 이행강제금은 최소한 의무자로 하여금 자발적으로 의무를 이행하게끔 할 수 있을 정도로 높게 부과되어야 한다. 행정청이 이행

---

140) "법률이 이행강제금의 상한을 규정하는 것은 이해할 수 없는 무책임한 짓이다. 그것은 범법자의 입장에서 볼 때 아주 웃긴 일이며, 행정실무상으로도 아주 위험한 일이다."(Sadler, 2006: 서정범, 이행강제금제도에 관한 고찰, 경찰대학 논문집 제29권, 2009, 177면에서 재인용).

141) OVG Bautzen BeckRS 2003, 14453: Engelhardt/App/Schlatmann Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.8에서 재인용.

142) Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.

강제금의 액수를 정함에 있어 이행명령의 근거가 된 위법행위를 저지른 의무자의 태도를 고려하여 이행강제금 부과액수를 정하는 것은 하자 있는 재량행위를 한 것으로, 다시 말해 재량권 남용이다.[143] 이는 그 부과의 행태가 벌금을 부과하는 것과 동일하기 때문이다.

다시 말해, 이행강제금 부과액수를 정하는 데 있어 평등원칙을 고려해야 한다는 것이다. 법정최고액 이상의 이행강제금은 그 계고가 이미 불가쟁력이 발생한 경우에도 집행할 수 없다.[144] 충분한 근거 없이 지나치게 큰 액수의 이행강제금을 계고하는 것은 헌법에서 보장하는 과잉금지원칙을 위반하는 것이다.[145] 또한 처음부터 징수하는 것이 가망없어 보이는 정도의 이행강제금을 계고하는 것 역시 재량권을 남용한 것이다.[146]

(2) 반복부과시 최고액 제한여부

의무자가 고집스럽게 계속해서 이행명령을 따르지 않는 경우, 계속적으로 부가되는 이행강제금은 증액되어야 한다. 허용된 최고액의 이행강제금은 의무자의 완강한 고집 등 오직 특별한 요건들 하에서만, 그리고 통상적으로 강제수단의 반복 이후에만, 허용될 수 있으며, 이는 행정청에 대한 계고의 경우에도 마찬가지이다.[147] 긴급성과 사건의 중요성은 특별요건으로서 잘 알려진 예시이다.

---

143) VGH Mannheim VB1BW 1995, 316: Engelhardt/App/Schlatmann, Verwal-tungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.8에서 재인용.

144) VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 765: Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.8에서 재인용.

145) BVerfG JZ 1968, 523: Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.8에서 재인용.

146) OVG Bremen NordÖR 2004, 170: Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, §11, Rn.8에서 재인용

147) OVG Lüneburg NVwZ-RR 2007, 139: Engelhardt/App/Schlatmann, 위의 책, 2014, §11, Rn.8에서 재인용

최고액수는 각각의 이행강제금을 대상으로 한다. 여러 개의 소득 신고를 강제하려 하는 경우에는 각각의 이행강제금의 총액이 법에서 정한 최고액을 넘을 수 있다.[148] 위반이 여러 번 존재하여 계속 부과되는 경우, 다시 말해 동일한 금지명령에 대하여 여러 번 이행강제금이 부과되는 경우의 전체 부과액에 대해서도 그렇다. Schröder는 Saarlouis 법원의 비공개 결정을 인용하면서 너무 낮게 책정된 이행강제금이 위법할 수 있다고 주장한다.[149]

2. 각 주(州)별 입법 현황

각 주별로 이행강제금의 상한은 25,000유로(연방법 및 작센 주)부터 1,000,000유로(함부르크 주)까지 다양하다. 주법에서는 일반적으로 최소·최대 부과금액을 규정하고 있으나 그 정도에 대하여 차이가 존재하고, 이행강제금의 계고를 서면으로 할 것을 명시한 주가 일부 존재하나, 이를 규정하지 않았다고 하더라도 연방법상 서면 계고를 원칙으로 하고 있으므로 별도 규정 없이도 서면 계고가 이루어지는 것으로 간주한다. 아래에서는 부과액 상한선 및 기타 특징에 따라 분류한 각 주별 이행강제금 입법 현황을 소개하고자 한다.

(1) 부과액 상한선에 따른 분류

독일의 16개 주 중에서 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 등 11개 주[150]에서는 이행강제금 부과액의 상한선을 50,000유로로 설정

148) Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014, §11, Rn.8 참조.
149) Schröder, SKZ, 2005, 148: Engelhardt/App/Schlatmann 위의 책, §11, Rn.8 에서 재인용
150) 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 바이에른(Freistaat Bayern), 베를린(Berlin), 브란덴부르크(Brandenburg), 브레멘(Bremen), 헤센(Hessen),

하고 있었으며, 하한선을 별도로 규정하지 않은 베를린(Berlin), 함부르크(Hamburg) 주를 제외하고는 하한선을 5, 10, 15유로 중에서 선택하여 운영하고 있다. 바이에른(Freistaat Bayern) 주에서는 법정 최고액(50,000유로)의 부과로도 의무자가 의무를 이행하지 않음에 따라 발생한 경제적 이익을 박탈시키는 데 충분하지 않은 경우, 이를 초과해서 부과할 수 있도록 규정하고 있다.[151] 함부르크 주에서는 의무자의 경제적인 능력과 의무불이행에 따른 의무자의 이익을 고려하여 최대 1,000,000유로까지 부과가 가능하도록 규정하고 있으며, 작센안할트(Sachsen-Anhalt) 주에서는 500,000유로, 튀링겐(Thüringen) 주에서는 250,000유로의 상한선을 설정하였다.

(2) 대집행 우선 원칙의 예외규정에 따른 분류

행정청은 대체가능한 작위의무에 대하여 우선적으로 대집행을 계고하여야 하고, 만약 대집행이 실효성이 없는 경우에야 비로소 이행강제금을 계고하는 것이 원칙이지만, 브레멘, 함부르크, 메클렌부르크포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern), 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz), 슐레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein) 등 5개 주에서는 이행강제금 부과에 있어 대체가능한 행위와 비대체적인 행위를 구분하지 않기 때문에, 항상 우선적으로 대집행의 부과가능성을 확인할 의무는 없다.

(3) 재부과 시 추가 계고가 필요한지 여부에 따른 분류

헤센(Hessen) 주는 의무자에게 최초의 이행강제금을 계고하면서

메클렌부르크포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern), 니더작센(Niedersachsen), 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz), 자를란트(Saarland), 슐레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주.

151) VwZVG(바이에른 주 행정송달 및 행정집행법) 제31조 제2항 제2문 참조

이미 10유로에서 50,000유로 사이의 범위에 대하여 계고하므로 이행강제금이 효과가 없는 경우 계고를 다시 하지 않고도 더 높은 액수의 이행강제금을 재부과할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 노르트라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주는 이행강제금에 대하여 "임의로 자주 반복(be-liebig oft wiederholt werden)"하여 부과할 수 있다고 규정하고 있다.[152]

(4) 의무불이행에 따른 경제적 이익을 고려하여 부과액을 결정하도록 명시하였는지 여부에 따른 분류

바이에른, 브란덴부르크(Brandenburg), 브레멘, 함부르크, 니더작센(Niedersachsen), 노르트라인베스트팔렌, 튀링겐 주에서는 의무자의 의무불이행에 따른 경제적 이익을 고려하여 이행강제금 부과액을 결정하도록 명시적으로 규정하고 있다. 위와 같은 내용을 별도로 규정하지 않은 주에서도 의무불이행에 따른 경제적 이익을 고려하여 부과액을 설정할 것으로 예상되나, 같은 내용을 별도로 명시함에 따라 이행강제금의 실효성을 제고하고, 의무자로 하여금 의무불이행이 갖는 경제적 유인을 제거하려는 의도가 내재된 것으로 보인다.

152) 우리나라 대법원은 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법상 이행강제금 부과와 관련하여 법 제30조 제1항, 제30조의2 제1항 및 제2항의 규정에 의하면 시정명령을 받은 후 그 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있고, 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 기간을 정하여 그 기한까지 이행되지 아니할 때에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 문서로 계고하여야 하므로, 이행강제금의 부과·징수를 위한 계고는 시정명령을 불이행한 경우에 취할 수 있는 절차라 할 것이고, 따라서 이행강제금을 부과·징수할 때마다 그에 앞서 시정명령 절차를 다시 거쳐야 할 필요는 없다는 취지로 판시한 바 있다(대법원 2013. 12. 12. 선고 2012두20397 판결 참조).

제 4 장 우리나라에의 시사점

일반법 제정을 통해 독일과 같이 각종 행정상 의무불이행에 대한 이행강제금 부과가 가능해질 경우 시정명령과 같은 행정결정에 대한 이행확보가 증대되고 행정상 의무불이행에 대해 기존 형사절차를 통한 문제해결이 아닌 행정청의 주체적인 해결이 가능해질 것으로 기대된다. 이하 제4장에서는 상기한 이행강제금의 기능 및 일반법 제정의 필요성에 대해 우리나라의 현행 이행강제금제도의 특징 및 문제점에 대해 분석하며 자세히 논해보고자 한다.

Ⅰ. 이행강제금의 기능

1. 행정결정의 이행확보 증대

우리나라는 작위, 부작위 또는 수인의무의 이행을 강제하기 위해 주로 행정벌에 의한 제재를 활용하여 왔다.[153] 그러나 행정벌의 경우 이행강제금과 달리 이중처벌금지 원칙이 적용되므로 동일한 의무불이행에 대하여 중복하여 부과가 불가능하다는 문제점이 존재한다. 그러므로 계속적인 의무불이행에 대하여 1회 처벌 이후 추가적인 제재가 불가능하여 의무불이행의 상태가 지속되는 결과를 낳기도 하였다. 이에 반해, 이행강제금의 경우 의무이행시까지 법에서 정한 부과범위 내에서의 반복부과가 가능하고, 경우에 따라 반복부과에 있어 추가 계고가 필요하지 않은 경우도 존재하기 때문에 의무이행확보에 용이하다. 또한 의무자로 하여금 의무불이행을 통해 얻을 수 있는 경제적 이익을 앗아가는 결과를 낳아 이기적인 의무위반자를 대상으로 효율적인 대응이 가능해져 행정상 의무

153) 홍의표, 이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 177면 참조.

를 부과한 행정청의 행정결정을 이행확보하는 데 실질적인 역할을 할 수 있다고 판단된다.

우리나라 근로기준법상 이행강제금제도와 관련하여 노동위원회의 부당해고 구제제도는 근로자의 신속한 권리구제와 노사간의 분쟁을 조기에 해결하고자 하는 목적으로 도입되었고, 사용자의 구제명령 이행은 근로자의 권리구제, 원상회복을 의미한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.[154] 특히 부당해고의 경우 해고를 당한 근로자의 입장에서 실질적인 권리구제는 부당해고에 대한 사용자의 형사처벌보다 근로관계의 존속에 있기 때문에 구제명령의 실효성 제고 방안이 중요하였고, 실제 사용자와 노동자 사이의 사법상 권리의무 관계에 대하여 형사적으로 접근하는 것이 바람직하지 않다는 비판도 지속적으로 제기되었다.[155] 이러한 이유로 2007년 근로기준법 개정 과정에서 근로자의 실질적 권리구제 방안으로 이행강제금제도가 도입되었으며, 이는 사용자로 하여금 노동위원회의 부당해고 등에 대한 구제명령을 신속하게 이행하도록 심리적 압박을 가하여 근로자의 근로관계를 회복시키는 등 권리구제를 위한 도구로서 도입된 것이다.[156]

실제 근로기준법상 이행강제금 제도가 도입된 2007. 7. 1.을 기점으로 이후 2015년 6월까지의 부당해고 등 구제명령의 이행 비율을 분석한 결과에 따르면, 평균 약 87.3%로 이행강제금제도가 부당해고 등 구제명령의 실효성을 제고하여 근로관계 존속보호의 효과가 있다고 판단된다는 견해[157]가 있다. 또한 구제명령이 그것이 확정되기 이전에도 이행되

154) 한인상, 근로기준법상 이행강제금제도의 입법효과 및 개선방안, 노동법논총 제37집, 2016, 제312면 참조.

155) 부당해고 등에 대한 형사처벌 조항 관련 헌법재판소 결정에 대해서는 비교법적 측면, 과잉형벌, 민사분쟁의 형사사건화, 명확성의 원칙에 반한다는 점 등에 대한 비판이 지속되었다.(한인상 위 글 참조)

156) 한인상, 위의 글, 제314면 참조.

157) 이행강제금제도 도입 이전 노동위원회의 부당해고 등 구제명령에 대한 이행 비율에 대한 통계자료는 존재하지 않아 단순 비교를 통한 이행강제금제도의 구제명령 실효성 제고 효과를 쉽게 단정하는 것은 어렵지만 이행강제금 도입 직전인 2005. 7. 1.부터 2007. 6. 30.까지의 구제명령 관련 검

어야 한다는 원칙에 따라 이행강제금제도가 도입된 것으로, 구제명령의 이행을 확보하기 위해 형벌이 아닌 경제적 제재수단을 우선적으로 강구한다는 점에서 이행확보 체계로서 긍정적인 제도개선이라는 평가가 존재한다.[158]

구체적인 사례로는 서울 중구에서 위법건축물에 연 1회 부과하던 이행강제금을 2014년 8월부터 전국 최초로 연 2회로 늘리고 보안사유로 중단됐던 항공사진 촬영을 재개하는 등 위법건축물 근절을 위해 행정력을 집중하여 연도별 새로 지어진 위법건축물 수를 2013년 179건, 2014년 79건, 2015년 51건, 2016년 50건, 2017년 27건으로 감소시켰으며, 단속강화를 통해서 적발 이후 위법사항이 시정된 건축물의 수가 2013년 58건, 2014년 65건, 2015년 126건, 2016년 177건, 2017년 189건으로 꾸준하게 증가한 사례[159]를 발표하기도 하였으며, 보건복지부는 영유아보육법 및 동법 시행령에 따라 지난 해 말 기준 직장어린이집을 의무적으로 설치해야 하는 사업장 1,274개 가운데 1,036개가 직장 내 어린이집을 마련하여 2016년(53%)과 비교하여 2017년도 이행률이 81%로 28%포인트 상승하였다고 발표하는 등[160] 이행강제금 부과를 통해 행정상 의무불이행이 시정되는 사례가 지속적으로 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다.

2. 행정상 의무불이행의 형사사건화 감소

앞서 언급하였듯이 이행강제금제도 도입 이전에는 처벌규정을 근거로 한 형사고발 위주로 행정상 의무불이행문제를 해결하였다. 그러

찰의 불기소 비율인 64.1%를 구제명령의 이행으로 추정하여 이행강제금제도 도입 이후 이행 비율인 87.3%와 비교하여 그 입법효과를 분석한 것이다(한인상, 위의 글, 334면 참조).

158) 김재호・김홍영, 부당해고구제명령 불이행에 대한 이행강제금 부과, 노동법연구 제21호, 2006, 122면 참조.

159) "'위법건축물 이행강제금 부과 늘리자'…중구 위법건축물 '뚝'", 중앙일보, 2018. 5. 10. 참조.

160) "직장어린이집 늘었다…"이행강제금 효과"", 서울경제, 2017. 2. 5. 참조.

나 이와 같은 행정벌의 부과는 본래의 의무를 명하는 각 행정기관이 아닌 수사기관 및 법원을 통하여 가해지기 때문에 결과적으로 의무를 부과한 행정청이 아닌 다른 기관을 통해 행정법상 의무이행을 추구하여 본래의 행정적 판단이 관철되기 어려운 구조에 있었다. 또한 수사기관의 수사 및 공소제기 절차를 거쳐야 하므로 신속한 목적 달성이 어려운 측면이 존재하였다.[161] 행정형벌은 국가의 제재 중 가장 무겁고 심한 것이므로 다른 제재로 당해 불법행위에 대응할 수 없는 경우에만 발동되어야 하는 '최후의 수단'이지만, 우리나라 행정형벌은 불필요하게 많은 경우에 의무이행확보 수단으로 동원되고 있는 실정이었던 것이다.[162][163] 그러나 일부 개별법상 이행강제금제도의 도입 이후에는 이행강제금 부과를 통해 행정상 의무불이행 문제를 일정 부분 해결하여 행정상 의무불이행에 따른 전과자 양산을 방지할 수 있게 되었고, 이와 같은 해결방식이 국민의 권리의식 및 인권의식이 고양되고 있는 사회흐름에도 보다 적합할 것으로 판단된다.

또한 해당 위반법률의 소관부처 행정공무원이 이행강제금 제도의 활용을 통해 직접 행정상 의무불이행 문제를 해결할 수 있게 되고, 이는 수사기관의 도움을 통하기 보다는 자체적인 문제해결방안을 제공하여 행정청의 주체적인 활동 근거를 마련하고 수사기관의 업무부담을 해소하는데 기여할 수 있다. 특히 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 경우 기업결합의 제한 규정을 위반하여 시정조치를 받은 후 이를 이행하지 않을 경우 취득 또는 소유한 주식의 장부가격과 인수하는 채무의 합계액 등을 기준으로 하여 이행강제금을 부과하도록 규정하고 있는데, 기업결합의 제한을 위반하는 경우 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금을 규정한 벌칙조항도 존재하는 만큼 이행강제금 부과를 통해 시정조치 불이행 문제를 해결한다면 고발조치를 통한 형사처벌 이전에 행정청(공정

161) 김원주, 집행벌, 한국행정법학의 어제・오늘・내일, 2000, 제417~418면 참조.
162) 최계영, 행정처분과 형벌, 행정법연구 제16호, 2006, 제261면 참조.
163) 최봉석, 행정제재와 형벌의 관계에 대한 소고, 한국법제연구원, 법제연구 제40호, 2011, 290면 참조.

거래위원회) 단계에서의 문제해결이 가능할 것으로 판단된다.[164] 이와 같은 이행강제금제도 도입의 장점과 관련하여서는 아래 일반법 제정의 필요성에서 보다 자세히 논하고자 한다.

Ⅱ. 일반법 제정의 필요성

1. 우리나라의 이행강제금제도

우리나라의 행정상 강제집행수단은 제2차 세계대전 후 미국법제의 영향을 받아 행정권 자체의 자력강제를 제한하고, 행정상의 의무이행 확보를 사법(司法)체계 하에서 실현하려는 취지에서 많은 경우에 행정법상의 의무이행을 벌칙에 의해 확보하도록 하였으며, 대체적 작위의무와 공법상의 금전급부의무에 대해서만 대집행과 행정상 강제징수라는 비교적 일반적인 강제수단이 인정되어 왔다.[165] 이에 지난 1948년 구 「행정집행령」이 폐지된 이후 이행강제금 제도를 40년 이상 시행하지 않았으나 1991년 건축법에서 상당한 논의를 거쳐 다시 도입하게 되었다.[166] 현행 행정강제 제도의 문제점에 대한 지적과 그에 대한 입법적 개선방안으로 일반적 행정집행법을 제정하여 자족완결적인 행정집행제도를 채택하자는 주장이 오래 전부터 제기되어 왔으나, 입법적 개선이 이루어지기보다는 이행강제금 등 수단을 허용하는 개별적인 입법만이 늘어나면서

---

164) 공정거래법에서는 지주회사 등의 행위제한, 상호출자의 금지, 순환출자의 금지, 계열회사에 대한 채부보증의 금지를 위반하는 경우 이행강제금이 아닌 과징금을 부과하도록 규정하고 있는데, 상기한 의무들의 경우 이행강제금 부과대상인 기업결합의 금지와 달리 사전규제의 성격이 크기 때문인 것으로 판단된다.

165) 박윤흔, 행정법상의 의무이행 확보수단 - 그 현황과 개선방향을 중심으로, 고시계 33(4), 1988, 14~15면 참조.

166) 전극수, 이행강제금 도입법에 대한 비판과 개선방안, 한국공법학회, 공법연구 제37집 제2호, 2008, 334~336면, 이동찬, 현행법상 이행강제금의 문제점과 개선방안, 토지공법연구 제50집, 2010, 258~260면 참조.

행정의 능률만이 강조되고 국민의 권익보호는 뒷전으로 처지는 상황이 가중되었다.[167] 이에 따라 건축법 이후 현재까지 가장 최근 제정된 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」을 포함하여 총 34개의 법률에 이행강제금 제도가 도입되었으며, 점차 부과건수 및 부과금액이 증가하는 추세이다.[168]

이행강제금은 상대방에게 금전적 불이익이라는 심리적 압박을 가하는 수단이라는 점에서 권익침해의 가능성이 큼에도 불구하고 간편하고 손쉬운 수단이며 행정의 실효성 확보에 유리하다는 측면만을 고려하여 현재 그 부과요건과 한계에 대한 충분한 검토 없이 활용되고 있다는 비판 의견도 존재한다.[169] 이하에서는 앞에서 언급한 바와 같이 현행 이행강제금 제도를 규정한 개별법률 상의 특징 및 문제점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 각 개별법에서 규정하고 있는 이행강제금 조항에 대해서는 '별지2 우리나라 현행법상 이행강제금 조항 모음'에 정리하였다.

2. 특징 및 문제점

(1) 부과절차 및 방식

우리나라는 독일과 같이 일반법을 통해 이행강제금 제도를 다루고 있지 않고 각 개별법에 이행강제금 규정을 두어 제도를 운영하고 있

---

167) 김연태, 현행 행정집행제도의 체계상의 문제점, 강원법학 제49권, 2016, 701면 참조.

168) 근로기준법상 노동위원회의 이행강제금 부과건수 및 금액은 2009년 268건(39억 1,500만원)에서 2014년 530건(99억 1,700만원)으로 증가하였고, 건축법상 이행강제금 부과건수 및 금액은 서울 5개구(영등포구, 동대문구, 용산구, 송파구, 노원구) 기준 2011년 6,841건(94억 2,500만원)에서 2014년 7,039건(108억 5,000만원)으로 증가하였다(이동찬, 이행강제금에 관한 연구, 토지공법연구 제69집, 2015, 81～82면 참조).

169) 김연태, 건축법상 이행강제금 부과의 요건과 한계에 관한 고찰, 고려법학 제70호, 2013, 158면 참조.

다. 때문에 독일과 같이 '계고 - 확정 - 강제수단의 사용'과 같이 고정된 3단계의 절차를 가지고 있지 않는 경우가 존재하지만, 대부분 '의무불이행에 대한 시정명령 - 시정명령에 대한 불이행시 이행강제금 부과에 대한 계고 - 의견제출기회 부여 - 이행강제금 부과'의 순서를 따른다. 대표적으로 건축법, 은행법 조항을 통해 부과절차를 살펴보겠다.

건축법 제80조(이행강제금) 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, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. **은행법** 제65조의9(이행강제금) ① 금융위원회는 제16조제3항·제16조의2 제5항·제16조의3 제5항·제16조의4 제5항 또는 제53조의2 제2항에 따른 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하면 이행기한이 지난 날부터 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. ④ 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여는 제65조의4부터 제65조의8까지를 준용한다. 제65조의5(의견 제출) ① 금융위원회는 과징금을 부과하기 전에 미리 당사자 또는 이해관계인 등에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. ② 제1항에 따른 당사자 또는 이해관계인 등은 금융위원회의 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다. **가습기살균제 피해구제를 위한 특별법** 제47조(과태료 등) ② 제6조제5항에 따른 정보 제공 또는 열람 명령에 따르지 아니한 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년마다 1억원의 범위에서 명령에 따르지 아니한 일수를 고려하여 이행강제금을 부과할 수 있다.

「건축법」의 경우 문서를 통해 이행강제금의 부과·징수를 계

고하여야 하며, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기기관 등을 구체적으로 밝히도록 정하고 있다.「은행법」의 경우 동법 내 과징금 부과규정을 준용하면서 이행강제금 부과처분에 대하여 사전에 의견제출기회를 부여하고 있다. 이에 반해「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」에서는 부과횟수 및 범위에 대해 '매년마다 1억원의 범위에서 명령에 따르지 아니한 일 수를 고려하여 부과할 수 있다.'라고만 규정하여 부과절차에 대해서는 상세히 규정하지 않은 경우도 존재한다.

「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」(이하 부동산실명법)[170]의 경우 시행령을 통해 이행강제금의 부과를 서면으로 고지하도록 규정하여 실질적인 계고의 효과를 기대할 수 있다. 다만, 과징금을 우선적으로 부과한 이후 여전히 의무를 이행하지 않는 경우 추가적으로 이행강제금을 부과하도록 규정하고 있다. 과징금이 갖는 제재적 성격에 비추어 보면, 등기이전의무를 이행하지 않은 사람에 대하여 과징금을 우선적으로 부과하고 과징금 부과일로부터 1년 이내에 등기를 이전하지 않은 경우 비로소 이행강제금을 부과하도록 규정한 현행법은 우선적으로 등기이전이라는 의무의 불이행에 대해 과징금이라는 행정벌을 부과한 후에 이행강제금을 통해 재차 의무이행을 강제하려는 것으로 해석된다. 그러

---

170) 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제5조(과징금) ⑦ 제1항에 따른 과징금의 부과 및 징수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제6조(이행강제금) ① 제5조제1항제1호에 따른 과징금을 부과받은 자는 지체없이 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.
부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 시행령 제3조(과징금의 부과·징수 등) ① 특별자치도지사·특별자치시장·시장·군수 또는 구청장은 법 제5조제1항에 따라 위반행위를 한 자에게 위반사실이 확인된 후 1개월 이내에 다음 각 호의 사항을 기재한 서면으로 과징금을 납부할 것을 고지하여야 한다.

나 예방수단으로서의 이행강제금의 성격에 비추어 과징금과의 시간적 선후관계를 규정할 필요 없이 등기이전의무 불이행에 대해 과징금과 이행강제금의 병과가 가능하도록 법을 개정하거나 혹은 과징금 규정을 삭제하고 이행강제금의 반복부과를 통해 등기이전의무이행이라는 효과를 기대하는 것이 보다 바람직할 것이다.「어촌특화발전 지원 특별법」[171]에서도 부동산실명법과 같이 과징금 부과 이후 지속되는 불법상태에 대해 일별로 계산하여 이행강제금을 부과하도록 규정하고 있다. 그러나 부동산실명법 관련하여 상기한 논의와 마찬가지로 행정청에 과징금과 이행강제금의 병과가 가능하도록 하거나 이행강제금 고유의 효과를 발휘할 수 있도록 법을 개정하여 의무이행을 강제하는 것이 바람직할 것이다.

부과방식과 관련하여, 건축법에 따르면, 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주 등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 비로소 이행강제금을 부과하도록 하고 있다. 또한 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고하여야 한다. 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다고 규정하고 있다.

대법원은 무단으로 지하 2층, 지상 5층 규모의 건물에 총 73개의 방을 만들어 고시원으로 운영한 사람에 대하여「행정청의 상대방이 시정명령을 이행할 의사가 없음이 명백하더라도 이행강제금 부과처분에 있어 시정명령이라는 요건이 면제되는 것은 아니고, 2차 시정명령은 1차 시정명령에서 정한 시정기간이 경과한 후에 다시 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 행해져야 한다.」고 판시하여 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 제공하지 않은 채 부과한 이행강제금

171) 어촌특화발전 지원 특별법 제39조(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제38조에 따라 과징금을 부과한 후에도 불법상태가 계속될 경우에는 그 점용자·사용자에 대하여 매일 해당 과징금 부과액의 100분의 1에 상당하는 이행강제금을 부과·징수한다.

에 대하여 위법하다고 판결하였다.

실제 이행강제금 부과처분이 이루어지는 경우 어디로 문서를 송달해야 하는지에 대한 별도 규정은 존재하지 않지만, 행정절차법 제14, 15조[172]를 준용하는 것으로 판단되며, 이와 관련하여 최근 처분상대방의 주소지가 아닌 배우자의 주소지로 송달된 이행강제금 부과처분서는 부적법하여 그 효력을 발생할 수 없으며, 비록 처분상대방이 배우자를 통하여 이행강제금 부과처분의 존재를 인식할 수 있었다 하더라도 그와 같은 사실로써 송달의 하자가 치유되는 것은 아니라는 취지의 판결[173]이 있었다는 점은 주목할 만하다. 또한 시정명령의 이행 기회가 제공되지 않은 과거의 기간에 대한 이행강제금 부과의 효력과 관련하여 대법원은「시정명령의 이행 기회가 제공되지 아니한 과거의 기간에 대한 이행강제금까지 한꺼번에 부과할 수는 없다.」고 판시하여 1회분 상당액의 이행강제금을 부과한 다음 다시 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행할 수 있는 기회를 준 후 비로소 다음 1회분 이행강제금을 부과할 수 있다는 의견을 밝히고 있다.[174]

(2) 부과 횟수 및 액수의 제한

대부분의 우리나라 개별법에서 이행강제금 부과 횟수와 건 당 액수를 제한하고 있다. 주로 연 1회 내지 2회 내에서 부과하도록 하며, 절대 액수로 1억원을 넘지 않는 범위 내에서 부과하도록 규정하고 있다.

---

172) 행정절차법 제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 "주소등"이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.
제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.

173) 대구고등법원 2018. 8. 24. 선고 2018누2217 판결 참조.

174) 대법원 2016. 7. 14. 선고 2015두46598 판결 참조.

독일의 경우 앞서 살펴본 바와 같이, 일반법인 행정집행법에서는 25,000유로의 상한선을 두고 있지만 주법에 따라 25,000유로(작센 주)부터 1,000,000유로(함부르크 주)까지 다양하다. 또한 독일의 경우 이행강제금 부과 횟수에 제한이 없으며, 첫 번째 부과하는 이행강제금의 계고만 행정행위로 파악하고 재차 부과되는 이행강제금의 계고는 사실행위에 불과한 것으로 본다. 헤센 주의 경우 두 번째 부과하는 이행강제금부터는 계고를 하지 않고도 더 높은 액수로 부과가 가능하도록 규정하고 있다.

근로기준법에서는 정당한 이유 없는 해고에 대한 구제명령을 이행하지 않은 경우 500만원 이상 2,000만원 이하, 정당한 이유 없는 휴직, 정직에 대한 구제명령을 이행하지 않은 경우 250만원 이상 1,000만원 이하의 이행강제금을 부과하도록 하여 구체적인 위반행위의 동기, 사용자의 귀책정도 등을 고려하여 하한선을 달리 설정하고 있다. 이와 유사하게 「공익신고자 보호법」에서는 법에서 정한 보호조치결정을 받은 후 이를 취하지 않은 사람에게 3,000만원 이하의 이행강제금을 부과하도록 하면서 별표에서 구체적인 금액과 관련하여 부과금액의 범위를 규정하고 있다. 또한 시행령에서는 공익신고자에 대해 파면 등 신분상의 불이익조치를 가한 경우 1,500만원 이상 3,000만원 이하, 징계·정직 등 부당한 인사조치 및 전보 등 본인 의사에 반하는 인사조치에 대해서는 1,000만원 이상 2,000만원 이하의 이행강제금을 부과하도록 하는 등 구체적인 위반행위에 있어 그 경중에 따라 하한선을 달리 설정하고 있다. 위 법률들의 경우 타 법률들과는 달리 부과액의 상한선 뿐만 아니라 하한선을 설정하고 있다는 특징을 갖는다.[175]

그러나 이행강제금 부과횟수 및 부과금액과 관련하여 어느 수준이 적정한지 여부에 대해서는 보다 심도있는 검토가 필요하다. 통산 부과 회수와 부과 상한액을 제한하더라도 이행강제금 부과가 비례원칙에

175) 그 밖에 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률에서도 광고물등의 종류와 크기에 따라 각기 다른 하한선 및 상한선을 동시에 규정하고 있다.

따라야 한다는 취지에서 의무자가 의무를 이행하는 것이 이행강제금으로 인해 발생하게 될 경제적 부담과 비교하였을 때 자신에게 유리하다는 판단을 할 수 있을 수준의 금액을 설정해야 할 것이다.[176] 이행강제금의 부과액이 과도할 경우 의무자의 재산권에 대한 과도한 침해로 인해 비례원칙에 반할 소지가 있고, 부과액이 낮을 경우 이행강제금제도의 실효성을 담보할 수 없다는 점에서 부과금액을 설정하는 데 있어 행정청은 의무자의 재산상태 및 의무불이행으로 인하여 초래된 불법성의 정도를 고려하여 적정한 수준을 결정해야 할 것이다. 헌법재판소 역시 이와 같은 취지로 침익적 행정행위에 속하는 이행강제금의 부과금액 등을 법률로써 엄격하게 정해야 한다고 판시한 바 있다.[177] 위 헌법재판소의 결정과 같은 취지로 근로기준법상 이행강제금의 부과금액 산정기준과 관련하여 「부과기준, 액수 및 절차 등의 세부 내용을 대통령령에 위임하고, 노동위원회에서 위반행위의 동기, 고의 및 과실 등을 기준으로 부과금액을 결정하도록 규정한 것은 헌법재판소의 입장과 배치되며 위임입법의 한계를 일탈한 것이다.」[178]라는 비판 의견도 존재한다.

이행강제금의 통산부과상한액의 제한에 관하여 대법원은「만약 통산부과횟수나 통산부과상한액의 제한을 두면 위법건축물의 소유자 등에게 위법건축물의 현상을 고착할 수 있는 길을 열어주게 됨으로써 이행강제금의 본래의 취지를 달성할 수 없게 될 수 있으므로, 건축법상 반복부과를 규정하였다고 하여 과잉금지원칙에 반한다고 할 수도 없다.」고 판시하여 제한에 대한 부정적인 입장을 밝힌 바 있다.[179][180] 헌법재판소

---

176) 한인상, 근로기준법상 이행강제금제도의 입법효과 및 개선방안, 노동법논총 제37집, 2016, 제328~329면 참조.

177) “이행강제금은 위법건축물에 대하여 시정명령 이행 시까지 지속적으로 부과함으로써 건축물의 안전과 기능, 미관을 향상시켜 공공복리의 증진을 도모하는 시정명령 이행확보 수단으로서, 국민의 자유와 권리를 제한한다는 의미에서 행정상 간접강제의 일종인 이른바 침익적 행정행위에 속하므로 그 부과요건, 부과대상, 부과금액, 부과횟수 등이 ‘법률’로써 엄격하게 정하여져야 할 것이다.”(헌법재판소 2000. 3. 30. 선고 98헌가8 결정 참조).

178) 김경태, 이행강제금제도의 효율적 운용을 위한 제언 - 부과기준의 합리화・일원화 방안을 중심으로, 노동법논총 제28집, 2013, 제326면 참조.

역시 위 대법원 판례와 같은 취지로 판시하여 이행강제금의 반복부과에 대해 과잉금지 원칙에 위배되지 않아 위반자의 재산권을 침해하지 않는다는 입장을 밝힌 바 있다.[181]

(3) 부과 여부의 재량 문제

현재 우리나라 개별법은 이행강제금의 부과를 일부는 기속행위로, 일부는 재량행위로 규정하고 있다. 건축법의 경우 이행강제금의 부과가 기속행위로 되어있어 철거명령을 한 후에는 대집행이 더 적절하고 효율적인 강제수단으로 판단되는 경우에도 이행강제금을 부과할 수밖에 없는 문제점이 있다.[182] 건축법상 이행강제금과 관련하여 불법건축을 건축허가를 받지 않고 건축물을 건축하는 형식적 불법과 건축물이 건축허가 요건을 충족하지 못하는 경우의 실질적 불법을 구분하여 전자에 대해서는 형사처벌만이 가능할 뿐 실질적 불법을 제거하기 위한 시정명령은 불가능하므로 시정명령의 선행을 요건으로 하는 이행강제금의 부과가 불가능하고, 따라서 실질적 불법이 없는 건축물에 대해서도 형식적 불법만으로 이행강제금을 부과할 수 있다고 보는 대법원의 견해[183]를 비판하는

---

179) 대법원 2005. 8. 19. 선고 2005마30 판결 참조.

180) 서정범, 이행강제금제도에 관한 고찰, 경찰대학 논문집 제29권, 2009, 177~180면 참조.

181) “이행강제금은 위법건축물의 원상회복을 궁극적인 목적으로 하고, 그 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 위법건축물이 존재하는 한 계속하여 부과할 수밖에 없으며, 만약 통산부과횟수나 통산부과상한액의 제한을 두면 위반자에게 위법건축물의 현상을 고착할 수 있는 길을 열어 주게 됨으로써 이행강제금의 본래의 취지를 달성할 수 없게 되므로 이 사건 법률조항에서 이행강제금의 통산부과횟수나 통산부과상한액을 제한하는 규정을 두고 있지 않다고 하여 침해 최소성의 원칙에 반한다고 할 수는 없다.”(헌법재판소 2011. 10. 25.자 2009헌바140 결정 참조).

182) 이동찬, 이행강제금에 관한 연구, 토지공법연구 제69집, 2015, 85면 참조.

183) “적법하게 허가가 나지 않은 이상 개정 건축법 제83조 제1항에 의하여 이행강제금을 부과할 수 있다.”(대법원 1995. 11. 17. 선고 95마1048 판결 참조).

견해[184]가 존재한다.

재량행위인 이행강제금 부과와 기속행위인 이행강제금 부과 간에는 그 구별의 기준이 되는 명확한 근거가 있는지에 대해 의문이 있다.[185] 특히 「장사 등에 관한 법률」에서는 '시장 등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 500만원의 이행강제금을 부과한다.'라고 규정하고 하위법령에 부과대상 및 부과범위에 대한 세부적인 기준을 규정하고 있지 않아 부과여부 및 부과액수에 대한 행정청의 재량을 인정하지 않는 입법형태를 보이고 있어 개정이 필요할 것으로 판단된다. 또한 「금융지주회사법」에서의 이행강제금 부과와 관련하여 현재 재량행위로 규정되어 있지만 행정청이 자의적으로 재량권을 행사할 수 있으므로 입법론적으로 의무자가 주식처분을 하기 위하여 상당한 노력을 하였음에도 주식이 매매되지 않거나, 경기불황으로 인하여 지나치게 저가로 거래될 사정이 있는 등의 경우 이행강제금이 부과되지 않도록 재량권 행사의 여지를 축소할 필요가 있다는 견해[186]가 있다.

독일의 경우 대집행이 효과를 얻지 못하는 대체가능 작위의무와, 비대체적 행위 등에 이행강제금을 부과하도록 하고 있어 부과 여부 자체에는 재량의 여지가 없지만 부과 액수에 있어 우리나라 일부 개별법과 같이 액수를 획일적으로 결정하지 않도록 되어 있기 때문에, 행정청이 의무자의 개별적 사정을 고려하여 적절한 금전적 압박을 가할 수 있는 액수를 결정할 수 있다. 이는 적정한 금액을 초과하여 의무자에 대한 권익침해가 우려되거나, 의무자가 의무불이행으로 인해 얻는 이익에 비해 이행강제금이 지나치게 낮아 이행강제의 효과를 보지 못하는 경우를 예방하는 데 도움이 될 것이다.

---

184) 김종보, 건설법의 이해, 피데스, 2013, 172~183면 참조.
185) 최봉석, 이행강제금의 법적 정체성확립을 위한 입법적 과제, 비교법연구 제16권, 2016, 제35면 참조.
186) 전극수, 금융지주회사법의 이행강제금에 대한 연구, 숭실대학교 법학연구소, 법학논총 제22집, 2009, 16면 참조.

(4) 대집행과 이행강제금 사이의 선택재량 문제

대체적 작위의무의 불이행에 대하여 대집행과 이행강제금의 관계를 어떻게 설정할 것인지의 문제와 관련하여, 헌법재판소는 행정청이 의무적합적 재량에 의하여 대집행과 이행강제금을 선택적으로 행사할 수 있다고 판시하였다.[187][188] 이 밖에도 행정청의 입장에서는 의무자의 저항과 반발 때문에 대집행을 회피하여 대집행이 가능한 경우에도 이행강제금의 부과를 선택할 가능성이 존재하는데, 대체적 작위의무의 위반에 대해 대집행이라는 직접적인 강제수단을 활용하기 이전에 이행강제금과 같은 간접적 내지 유도적 방식의 실효성확보수단을 통해 의무자의 의무이행을 이끌어내는 것이 보다 효율적·민주적 행정에 해당할 것으로 판단된다.[189] 그러나 대체적 작위의무의 위반자가 이행강제금의 반복된 부과에도 불구하고 그 위반상태를 시정하지 않는 경우에는 종국적으로 대집행을 할 수 밖에 없게 되는바, 대집행이 가능한 경우에 대집행을 하지 않고 이행강제금을 부과하는 것은 위법상태를 시정하는 행정강제의 수단으로서 그 적정성을 인정받기 어렵다는 견해도 있다.[190]

---

187) "현행 건축법상 위법건축물에 대한 이행강제수단으로 대집행과 이행강제금(제83조 제1항)이 인정되고 있는데, 양 제도는 각각의 장·단점이 있으므로 행정청은 개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 대집행과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있으며, 이처럼 그 합리적인 재량에 의해 선택하여 활용하는 이상 중첩적인 제재에 해당한다고 볼 수 없다."(헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80,84,102,103,2002헌바26(병합) 결정 참조).

188) 서정범, 이행강제금제도에 관한 고찰, 경찰대학 논문집 제29권, 2009, 173~174면 참조.

189) 최봉석, 이행강제금의 법적 정체성확립을 위한 입법적 과제, 비교법연구 제16권, 2016, 15면 참조.

190) 손종학, 근로기준법상 이행강제금의 합헌성 및 실효성 제고 방안, 충남대학교 법학연구 제25권 제2호, 2014, 52~53면 참조.

(5) 이행가능성이 없는 경우에 있어서의 이행강제금 부과문제

이행강제금에 의하여 법적으로 또는 사실상 불가능한 것을 이행강제할 수 없다. 이행강제금을 부과하여 이행을 강제하기 위해서는 그 이행이 의무자의 의사에 달려있어야 하며, 제3자의 협력이 있어야만 의무이행이 가능한 경우 이행강제금을 부과할 수 없다.[191] 또한 이행을 확보하고자 한 목적이 이미 실현된 경우 더 이상 새로운 이행이 불가능하므로, 설령 이행명령에서 정한 기간을 지나서 의무를 이행하였더라도 더 이상 이행강제금을 부과할 수 없다.[192]

전자와 관련하여 대법원은「명의신탁자가 해당 부동산의 소유자를 상대로 이전등기청구권을 가지지 못하는 경우까지 해당 부동산에 관한 물권을 자신의 명의로 등기하지 아니하였다는 이유로 명의신탁자에게 이행강제금을 부과하는 것은 부동산실명법 제6조가 정한 이행강제금의 제도적 취지에 부합한다고 보기 어렵다」고 판시하여 매매대금을 이미 수령한 토지의 매도인들이 명의수탁자 명의로 되어 있는 등기의 말소를 요구할 가능성이 희박하여 계약명의신탁의 명의신탁자인 원고가 토지를 자신의 명의로 등기하는 것이 현실적으로 가능하다는 이유 등을 들어 원고에게 이행강제금을 부과한 처분이 적법하다고 판단한 원심 판결을 파기한 바 있다.[193][194]

후자와 관련하여 대법원은 토지매입 후 3년이 경과하도록 소유권이전등기를 신청하지 않아 과징금이 부과되고 이를 납부한지 1년 이내에 위 토지 중 일부에 대해 여전히 소유권이전등기를 경료하지 않은 경우에 대하여 이행강제금 부과처분 사전통지를 하고 이에 의무자가 소유

---

191) 김연태, 건축법상 이행강제금 부과의 요건과 한계에 관한 고찰, 고려법학 제70호, 2013, 159~162면 참조.
192) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두15750 판결 참조.
193) 대법원 2016. 6. 28. 선고 2014두6456 판결 참조.
194) 김동원, 이행가능성이 없을 경우 이행강제금 부과가 허용되는지 여부, 법무법인 화우 정부관계・법제팀 행정판례평석 1, 2017, 35~36면 참조.

권이전등기를 경료하였음에도 이행강제금을 부과한 부동산실명법상 이행강제금부과처분과 관련하여,「의무자가 이행강제금 부과 전에 등기신청 의무를 이행하였다면 이행강제금의 부과로써 이행을 확보하고자 하는 목적은 이미 실현된 것이므로 이행강제금을 부과할 수 없다.」고 판시하였다.[195] 이에 반해 법무부는 부동산실명법상 이행강제금 부과대상인 위반행위 확정 이후에 실명등기가 경료 되었다는 사유로 이행강제금을 면제하는 명시적 규정이 존재하지 않으므로 자신의 명의로 등기할 수 없는 정당한 사유 없이 과징금 부과일로부터 1년이 경과한 때에는 부동산평가액의 100분의 10에 해당하는 이행강제금이 부과되어야 하며, 이행강제금 부과처분 사전예고(강학상 계고) 이후 정식 부과처분이 도달하기 전 실명등기 의무를 이행하였다고 하여 이행강제금 부과처분을 적법하지 않다고 볼 수는 없다는 취지의 해석례[196]를 제시하였는데, 이는 이행강제금에 대하여 의무불이행에 대한 제재의 성격을 갖는다는 행정벌의 성격으로 파악한 것으로, 잘못된 해석례로 판단된다.[197]

이와 유사한 케이스로 지방노동위원회에서 부당해고 당사자에 대해 금품을 지급하도록 내린 구제명령을 불이행한 회사에 대해 이행강제금을 부과하였음에도 중앙노동위원회의 재심절차를 통해 상호간의 고용관계가 종료하였음을 확인하고 분쟁조정금을 지급하는 화해가 성립한 사안에서 법원은 「구제명령의 취소와 화해의 법적 성격이 다르고, 사용자로서는 구제명령을 신속히 이행함이 원칙이므로 이후 제기된 재심절차에서 화해가 이루어지게 되더라도 이미 도과한 이행기한까지 구제명령을 불이행한 효과가 소멸된다고 볼 수도 없다. 따라서 이 사건 화해가 성립하였다고 하여 그로써 이 사건 구제명령이 취소된 것과 같다고 볼 수는 없다.」고 판시[198]한 바 있으나, 이는 결과적으로 종료된 고용관계에 대

195) 대법원 2016. 6. 23. 선고 2015두36454 판결 참조.
196) 법무부, 부동산실명법 해석사례집, 2012, 428~429면 참조.
197) 김동원, 이행가능성이 없을 경우 이행강제금 부과가 허용되는지 여부, 법무법인 화우 정부관계・법제팀 행정판례평석 1, 2017, 34~36면 참조.
198) 춘천지방법원 2014. 12. 5. 선고 2014구합1183 판결 참조.

한 이전의 구제명령 불이행에 대하여 이행강제금을 부과한 것으로 판시 내용 상에도「근로기준법상 구제명령불이행에 따른 이행강제금은 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에 대한 제재의 성격도 겸유하고 있다고 볼 여지가 있다.」고 하여 이행강제금 부과에 대해 위법행위에 대한 형벌의 성격을 인정한 것으로 비판될 수 있다.

(6) 이행강제금 부과 후 위법상태 해소의 조치

의무자가 의무를 충족시킨 경우 그 시점을 기준으로 이미 납부한 이행강제금은 돌려받을 수 없다.[199] 그러나 이행강제금이 확정되어 부과되었으나 아직 납부되지 않은 상태에서 의무자가 의무를 이행한 경우 이미 부과된 이행강제금을 강제징수 할 수 있는지 여부에 대한 문제가 존재한다. 이와 관련하여 이행강제금의 부과고지가 있은 후 납부기간이 만료하기 전에 위법상태를 해소한 경우에 그 해소된 기간만큼에 해당하는 부과금액을 감액하여 재부과하거나 또는 재부과에 따른 시일이 소요된다면 이미 납부한 금액에서 그에 해당하는 금액을 환급하는 방안이 제시된 바 있다.[200]

현행 건축법에 따르면, 의무자가 시정명령을 이행하는 경우 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되 이미 부과된 이행강제금은 징수하도록 규정하고 있다. 또한 실무상 행정청이 이행강제금 부과처분 이후 의무자의 의무이행에 대하여 현장에서 실제 해소여부 및 해소시점을 정확히 확인하는 것이 거의 불가능하고, 부과고지를 새로 하는 것도 행정능력에 비추어 무리이며, 납부기한이 30일 이내이기 때문에 감액된 금액에 비해 행정력의 낭비가 크고, 이미 이행강제금 부과 이전에 시정명령·계고 등 절차를 거치며 의무이행에 필요한 충분한 기한을 제공하였으

199) Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, 2013, §76 참조.
200) 홍의표, 이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 169면 참조.

므로 부과처분 이후 의무를 이행한 경우까지 의무자를 배려하여 이행강제금을 부과하지 않도록 배려할 필요가 없다는 의견이 존재한다.[201] 법제처 역시 이미 부과된 이행강제금은 징수하도록 하는 규정을 두는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있다.[202]

그러나 이행강제금의 예방수단으로서의 성격에 비추어 위법상태가 이미 해소되었음에도 이행강제금을 부과하는 것은 법치국가원칙에 어긋난 행정편의주의적 태도라는 비판을 면하기 어려울 것이다.[203] 대법원 역시 국토계획법상 이행강제금 부과처분 취소청구와 관련하여 이행강제금의 행정상 간접강제수단의 성격을 근거로 이행강제금 부과로 이행을 확보하고자 한 목적이 이미 실현된 경우 이행강제금을 부과할 수 없다는 취지로 판시한 바 있다.[204] 따라서 이행강제금 부과 이후라도 의무자가 법에서 정한 부과기간 이내에 의무이행을 통해 위반상태를 해소하였다면 그 즉시 확인절차를 거친 후 이미 부과된 이행강제금의 징수를 중단하도록 법을 개정하는 것이 바람직할 것이다.

---

201) 조정찬, 이행강제금의 현황과 개선방안, 법제처, 월간법제 2001년 1월호, 2001, 114면, 홍의표, 이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 170면, 최정일, 이행강제금제도의 몇 가지 쟁점사항에 관한 연구, 국회입법조사처 세미나 자료, 2012, 11면 참조.

202) 법제처, 법령 입안・심사 기준, 2017, 224면 참조.

203) 최정일, 위의 글, 11면 참조.

204) “의무불이행에 따른 이행명령을 받은 의무자가 이행명령에서 정한 기간을 도과하여 그 명령을 이행한 경우 최초 부과한 이행강제금을 징수할 수 있는지 여부에 대하여 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’) 제124조의2 제5항이 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하도록 규정한 것은 이행강제금의 본질상 이행강제금 부과로 이행을 확보하고자 한 목적이 이미 실현된 경우에는 그 이행강제금을 부과할 수 없다는 취지를 규정한 것으로서, 이에 의하여 부과가 중지되는 ‘새로운 이행강제금’에는 국토계획법 제124조의2 제3항의 규정에 의하여 반복 부과되는 이행강제금뿐만 아니라 이행명령 불이행에 따른 최초의 이행강제금도 포함되므로 이행명령을 받은 의무자가 그 명령을 이행한 경우에는 이행명령에서 정한 기간을 지나서 이행한 경우라도 최초의 이행강제금을 부과할 수 없다.”(대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두15750 판결 참조).

(7) 하자의 승계

앞서 살펴본 바와 같이 독일에서는 선행행위인 기본처분으로부터 후행행위인 강제집행으로 하자의 승계를 인정하지 않고 있다. 이와 관련하여 대법원은「두 개 이상의 행정처분을 연속적으로 하는 경우 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 효과를 목적으로 하는 경우에도 선행처분의 불가쟁력이나 구속력이 그로 인하여 불이익을 입게 되는 자에게 수인한도를 넘는 가혹함을 가져오며, 그 결과가 당사자에게 예측 가능한 것이 아닌 경우에는 국민의 재판받을 권리를 보장하고 있는 헌법의 이념에 비추어 선행처분의 후행처분에 대한 구속력은 인정될 수 없다.」고 판시[205]하여 하자의 승계를 일부 인정하고 있다.

대법원은 건축물의 용도변경 및 수선행위가 구 건축법을 위반하였다는 이유로 시정명령을 한 후 이행강제금을 부과한 사안에서,「공사과정에서 해체한 개별 가구의 거실, 안방, 욕실 등의 경계벽 등이 내력벽인지에 관하여 전혀 심리·판단하지 않은 채 구 건축법 시행령 제3조의2 '대수선'에 해당한다는 취지로 판단한 원심판단에 법리를 오해한 위법이 있다.」고 판시하여 내력벽 여부에 대한 판단 없이 내린 위반건축물에 대한 시정명령(위법한 선행처분)에 따른 이행강제금 부과를 취소하였다.[206] 위 판례의 취지와 같이 대구고등법원은 도시공원구역 내 일반음식점으로 사용승인 받은 건물 중 일부를 예식장으로 사용하자 '도시공원관리소장'이 두 차례 자진철거를 통보하고 이에 기초하여 '구청장'이 이행강제금을 부과한 사안에서,「무단용도변경된 건물에 대하여 이행강제금을 부과하기 위해서는 건축허가권자인 구청장이 위반자에게 시정명령을 한 후 그 시정명령을 이행하지 않는 경우에 비로소 부과할 수 있으므로 도시공원관리소장의 통보는 무권한자에 의하여 이루어진 시정명령으

205) 대법원 1994. 1. 25. 선고 93누8542 판결, 대법원 2013. 3. 14. 선고 2012두6964 판결 등 참조.
206) 대법원 2011. 3. 10. 선고 2010두23316 판결 참조.

로서 이를 근거로 한 이행강제금 부과처분은 위법하다.」고 판시[207]하여 하자의 승계를 인정한 바 있다. 서울행정법원은 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률상 폐기명령 불이행에 따른 이행강제금부과처분과 관련하여「이행강제금 부과처분은 폐기명령과 독립하여 별개의 법률효과를 목적으로 한다고 보기 어렵고, 폐기명령에 따른 폐기의무의 이행을 강제적으로 이행시키기 위한 행정상 강제집행수단에 해당할 뿐만 아니라, 과거의 행정의무 위반에 대한 제재로서의 성격도 일부 가지고 있다고 보인다.」고 하여 이행강제금 부과처분의 취소를 구하는 소송에서 이미 불가쟁력이 발생한 폐기명령의 위법사유를 이유로 이행강제금 부과처분의 취소를 구할 수 있다고 봄이 타당하다고 판시[208]한 바 있다.

(8) 권리구제방안

「금융산업의 구조개선에 관한 법률」과 「금융지주회사법」에서는 이행강제금 부과에 대해 금융지주회사법상 과징금에 관한 규정을 준용하고 있으며 이에 따라 이행강제금 부과처분에 대하여 불복이 있는 금융지주회사등은 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 갖추어 금융위원회에 이의를 신청할 수 있으며, 이의신청에 대한 결정에 불복하려는 경우 행정심판을 청구하도록 규정하고 있다.[209] 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」에서는 이행강제금 부과에 대해 은행법상 과징금에 관한 규정을 준용하도록 하며, 은행법상 과징금 규정의 세부내용

---

207) 대구고등법원 2009. 9. 25. 선고 2009누288 판결 참조.
208) 서울행정법원 2015. 12. 11. 선고 2015구합53343 판결 참조.
209) 금융지주회사법 제67조(이의신청) ①제64조의 규정에 의한 과징금 부과처분에 대하여 불복이 있는 금융지주회사등은 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 갖추어 금융위원회에 이의를 신청할 수 있다.
② 금융위원회는 제1항의 규정에 의한 이의신청에 대하여 30일 이내에 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간내에 결정을 할 수 없을 경우에는 30일의 범위내에서 그 기간을 연장할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 의한 결정에 대하여 불복이 있는 자는 행정심판을 청구할 수 있다.

은 금융지주회사법과 동일하다. 부동산 거래신고 등에 관한 법률에서는 이행강제금 부과처분에 불복하는 자는 부과처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다고 규정하고 있다.

「농지법」의 경우 이행강제금 부과처분에 대한 불복을 비송사건절차법을 통하도록 규정하고 있다.[210] 과거 대법원은 건축법상 이행강제금 부과에 대한 이의절차를 비송사건절차법에 따라 처리하도록 준용하였던 규정과 관련하여 그와 같은 규정에 의해 부과된 이행강제금 부과처분의 당부는 행정소송의 대상이 되는 행정처분으로 볼 수 없다는 취지로 판시한 바 있으나[211], 이는 이행강제금 부과처분에 대해 행정처분으로서의 법적 성질을 부인하였다기보다는 법률에서 당해 처분에 대한 불복을 비송사건절차법을 통해 다투도록 규정하였기 때문으로 판단된다. 그러나 이행강제금 부과에 대한 불복절차를 서로 다르게 규정해야 할 이유는 없다. 또한 이행강제금 부과의 법적 성질은 의무의 이행을 강제하기 위한 수단으로서의 행정처분이며, 이행강제금의 부과과정에서 행해지는 계고나 납부고지 또한 단순한 통지로서의 사실행위가 아닌 행정처분이다. 따라서 이러한 행정행위에 이의가 있는 경우 행정심판을 제기하거나 행정소송을 제기하는 것이 법이론적으로 타당하다.[212][213]

다만, 의무자가 이행강제금의 부과액이 과다함을 이유로 감액을

---

210) 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률, 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법의 경우 최초에는 비송사건절차법에 따르도록 규정하였으나 법개정을 통해 수정되었다.

211) 대법원 2000. 9. 22. 선고 2000두5722 판결 참조.

212) 정하중, 한국의 행정상 강제집행제도의 개선방향, 공법연구 제24집 제3호, 1996, 제106면 참조.

213) 이에 대해 "과태료부과처분은 행정처분인데도 그 불복에 대하여는 비송사건절차를 따르고 있으므로 이행강제금에 대한 불복을 반드시 행정쟁송으로 하여야 할 이유는 없다."는 반론도 존재한다(전극수, 이행강제금 도입법에 대한 비판과 개선방안, 한국공법학회, 공법연구 제37집 제2호, 2008, 제333면 참조).

주장하는 취지의 소송을 제기하는 경우와 관련하여 두 가지 상이한 판결이 존재하는데, 대법원은 행정청이 법률에서 정한 범위 내에서 재량껏 결정한 이행강제금 부과액을 임의로 감액할 수 없다는 견해[214]를 밝힌 바 있다. 그러나 건축법 위반에 따른 이행강제금 부과결정과 관련하여 위 판례와는 상이하게「이행강제금을 부과한 제1심의 판단은 그대로 유지하면서, 다만 그 이행강제금 액수가 과다하다는 이유로 이를 감액한 것은 정당하다.」고 판시하였다.[215] 위와 같은 상이한 판결 취지와 관련하여 전자의 경우 "당해 농지의 토지가액의 100분의 20에 상당하는 이행강제금"과 같이 법문상 이행강제금의 액수를 명확히 규정하고 있는 데 반하여 후자의 경우 "지방세법에 따라 해당 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하"와 같이 부과액을 명확히 규정하지 않은 데서 오는 차이라는 견해가 있다.[216]

또한 2005. 11. 8.자 건축법 개정으로 인해 이행강제금의 불복절차가 과태료의 재판에서 행정소송으로 변경되기 이전에 대법원은 「행정청이 건축법 위반에 대한 이행강제금 부과처분을 함에 있어서 위반행위의 근거법규를 잘못 적시한 경우, 관할법원이 직권으로 이를 바로잡아 이행강제금을 부과할 수 있다.」고 판시한 바 있다.[217] 실질적인 권리구

---

214) "농지법 제65조 제1항이 처분명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자에 대하여 당해 농지의 토지가액의 100분의 20에 상당하는 이행강제금을 부과한다고 정하고 있으므로, 처분명령이 효력이 없거나 그 불이행에 같은 항 소정의 정당한 사유가 있어 이행강제금에 처하지 아니하는 결정을 하지 않는 한, 법원으로서는 그보다 적은 이행강제금을 부과할 수도 없다." (대법원 2005. 11. 30. 선고 2005마1031 판결 참조).

215) 대법원 2008. 6. 26.자 2007마629 결정 참조.

216) 서정범, 이행강제금제도에 관한 고찰, 경찰대학 논문집 제29권, 2009, 184~185면 참조.

217) "법원에서 비송사건절차법에 따라 이행강제금의 재판을 하는 절차는 부과권자인 행정청의 이행강제금 부과처분에 대한 당부를 심판하는 행정소송절차가 아니므로, 행정청이 재항고인에 대하여 무단용도변경의 건축법 위반에 대한 시정명령과 이행강제금 부과처분을 함에 있어 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한)의

제와 관련하여 근로기준법 및 영유아보육법에서는 행정심판이나 법원의 확정판결에 따라 이행강제금 부과처분이 취소되면 직권 또는 의무자의 신청에 따라 이행강제금의 부과·징수를 즉시 중지하고 이미 징수한 이행강제금을 시행령에 규정한 이율을 곱해 가산하여 반환하도록 규정하고 있다.

3. 일반법의 기본내용

우리나라에서 1948년 미군정법령 제176호로 일제강점기 법령인 행정집행령이 폐지된 이후 약 40여년이 지난 1991. 5. 31.경 건축법을 통해 이행강제금제도가 다시 도입되기까지의 배경에는 건축법을 위반하여 형사처벌을 받은 후 위반행위를 시정하지 않더라도 일사부재리 원칙에 따라 다시 처벌받을 수 없으며, 과태료를 부과하더라도 동일한 사유로 과태료를 다시 부과할 수 없음으로 인하여 불법건축물이 그대로 유지되는 경우가 빈발하는 등의 문제를 해결하기 위한 정책적 목적이 컸다고 할 수 있다.[218] 독일의 경우 1953년 연방법으로 행정집행법을 제정하여 강제수단의 종류 및 부과절차 등을 통일화하여 운영하고 있으나, 우리나라 현행법상 이행강제금 제도는 각 개별 법률에 따라 부과대상, 부과절차, 부과방식, 권리구제방법 등이 각기 다르게 규정되어 있다. 또한 특정 법률에 이행강제금제도가 개별조항으로 포함되어 있지 않을 경우, 해당 법률에 따른 의무이행을 확보하는 수단으로 이행강제금을 사용할 수 없

위반행위로 잘못 적시하였다고 하더라도, 건축법 제83조 제6항, 제82조 제4항의 규정에 의하여 행정청으로부터 이행강제금의 부과에 대한 당사자의 이의제기 사실을 통보받은 관할법원으로서는 비송사건절차법 제11조의 규정에 의하여 직권에 의한 사실탐지와 증거조사를 통하여 건축법 제83조 제1항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하여야 할 사실을 발견한 때에는 직권으로 위 규정을 적용하여 이행강제금을 부과할 수 있다."(대법원 2005. 8. 19.자 2005마30 결정 참조).

218) 최봉석, 이행강제금의 법적 정체성확립을 위한 입법적 과제, 비교법연구 제16권, 2016, 9~10면; 정태용, 건축법해설, 한국법제연구원, 2006, 408면 참조.

기 때문에 제도 도입을 위해 법률을 개정해야 하는 문제가 존재한다.

현행 개별법 중심의 규율체계는 개별 강제수단 간의 체계적 연관성이나 합리성이 결여되어 오히려 가장 필요하고 적합하며 경미한 수단을 사용해야 한다는 비례원칙이 적용되지 못하기 때문에 일반법 제정 방식으로 정비하여 실효성을 확보해야 하고 현행법 체계는 법집행에 있어서 입법적 공백이 발생할 수 있고 각 소관부처의 이익에 따라 개별적으로 입법이 이루어짐으로써 체계성이 떨어진다는 비판이 있다.[219] 이에 이행강제금을 포함한 행정상 강제수단 전반에 대하여 일반법 제정을 통한 근거 마련, 체계화 및 통일성 확보가 필요하다. 우선적으로 일반법은 행정상 강제집행수단을 독일과 같이 대집행, 이행강제금, 직접강제의 순으로 명시하고 강제수단을 선택함에 있어 대체가능한 의무의 경우 대집행을 우선적으로 선택하거나 또는 대체가능성 여부에 대한 판단 없이 대집행과 이행강제금 중 의무이행에 보다 적합한 수단을 행정청 스스로 결정하여 부과할 수 있도록 재량의 영역으로 남겨두는 방식으로의 규정이 필요하다.

이후 강제집행의 절차를 규정하되 반드시 독일과 같이 '계고-확정-강제수단의 사용'의 세 단계를 적용하기보다는 현재 일부 특별법에서 규정한 것과 같이 이행강제금 부과 이전에 시정명령을 통해 향후 의무불이행시 이행강제금이 부과될 수 있음을 경고하고, 이행강제금 계고 시 의견제출기회를 부여하는 방식을 도입하는 것도 바람직할 것이다. 또한 계고 이전에 반드시 시정명령이 선행되도록 규정해야 할 것이며, 계고와 관련한 세부내용으로는 그 방법에 있어 반드시 서면으로 하며 그 내용상에 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관을 명시하도록 하고 동일한 의무불이행이 계속될 경우 별도의 계고 없이 이행강제금이 재부과될 수 있음을 규정해야 한다. 이행강제금 미납부와 관련하여 독일에서는 대체강제구류제도를 도입하여 법원

219) 신상민, 행정상 강제수단의 관계와 체계화 방안, 영남법학 제42집, 2016, 188~189면 참조.

의 판단 하에 이를 명할 수 있으나, 우리나라에서는「벌금미납자의 사회봉사집행에 관한 특례법」을 모델화한 연구를 통해 대체강제구류를 대신할 수 있는 사회봉사명령제도의 도입도 함께 추진하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.[220]

권리구제절차와 관련하여 농지법에서 규정한 것과 같이 권리구제절차에 있어 과태료에 준하여 비송사건절차법을 통하는 것은 행정처분으로서의 이행강제금 부과의 법적 성질에 반하는 것으로, 행정심판 및 행정소송을 통하도록 구제절차를 일원화할 필요가 있다. 또한 구제절차와 관련하여「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」,「은행법」등과 같이 이행강제금의 부과주체(각각 무역위원회, 금융위원회)에 이행강제금 부과처분에 대한 이의신청이 가능하도록 규정한 경우가 있다. 그러나 불공정무역조사법[221]의 경우 이의신청과 관계없이 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있도록 규정된 데 반해, 은행법 및 은행법의 규정을 준용하는 자본시장법[222] 등에서는 부과주체에 대한 이의신청을 우선적으로 규정하고 있다. 그리하여 의무자로 하여금 권리구제를 위해 금융위원회에 대한 이의신청 - (불수용시) 행정심판 - 행정소송의 절차를 거치게 되어 권리구제를 위해 필요한 절차가 한 단계 증가하는 결과

---

220) 이동찬, 이행강제금에 관한 소고 - 개선방향을 중심으로, 조선대학교 법학연구원, 법학논총 제17권 제3호, 168면 참조.

221) 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제14조(이의신청) ① 제10조, 제11조 또는 제13조의2(이행강제금)에 따른 무역위원회의 처분에 불복하는 자는 그 처분을 통지받은 날부터 30일 이내에 무역위원회에 이의신청을 할 수 있다.
③ 제1항에 따라 이의신청을 한 자는 그 이의신청과 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판이나 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다.

222) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제432조(이의신청) ① 제428조, 제429조 및 제429조의2(이행강제금)에 따른 과징금 부과처분에 대하여 불복하는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 갖추어 금융위원회에 이의를 신청할 수 있다.
② 금융위원회는 제1항에 따른 이의신청에 대하여 60일 이내에 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 이내에 결정을 할 수 없을 경우에는 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

를 낳아 불편을 초래할 수 있다는 점에서 그 절차에 대한 일원화가 필요할 것으로 판단된다.

이와 같이 일반법 제정을 통해 이행강제금제도의 절차를 일원화하여 행정상 의무불이행을 규율하는 각종 특별법 위반행위에 대하여 통일성을 갖춘 행정청의 행정강제를 가능하게 하고, 이를 통해 행정청으로 하여금 행정의 자의를 배제하고 국민의 권익보호에 기여하는 방향으로 행정결정의 이행확보를 증대할 수 있을 것으로 기대한다.

제 5 장 요약 및 결어

Ⅰ. 요약

이상으로 독일 행정집행법상 이행강제금제도의 개관 및 강제집행수단의 종류 및 집행절차, 이행강제금의 성격 및 기능 등에 대해 알아보며 이러한 특성이 이행강제금제도를 도입하는 우리나라에 어떠한 시사점을 주는지를 살펴보았다.

행정청은 행정행위의 발령을 통해 필요한 집행권원을 스스로 얻어낼 수 있으며「연방행정집행법」및「연방공무원의 직접강제에 관한 법률」및 각 주「행정집행법」에 명시된 엄격한 절차규정을 준수하여 재판상 통제 하에 이를 집행할 수 있다. 독일법상 강제집행의 수단으로는 대집행, 대체강제구금이라는 보충적 수단을 갖는 이행강제금, 직접강제가 규정되어 있다. 대집행은 의무자에게 부과된 대체가능한 의무를 행정청의 위임을 받은 제3자가 집행하는 것이고, 이행강제금은 비대체적 의무 및 대집행이 실효성을 갖지 못하는 대체가능한 의무에 대하여 이를 이행하지 않는 의무자로 하여금 그 저항을 굴복시켜 의무를 이행하게끔 강제하는 수단으로, 징수가 불가능한 경우에 한해 대체강제구금의 부과가 가능하며, 상기한 모든 수단을 통한 의무이행이 실효성 없는 경우 직접강제를 통한 의무이행이 가능하다.

강제집행은 명령 또는 금지가 포함된 행정행위를 대상으로 하며, 확인적·형성적 행정행위는 집행의 대상이 되지 않는다. 또한 강제집행은 명령된 행정행위가 취소기한을 도과하였거나 해당 행정행위에 대한 확정력을 갖는 판결이 존재하여 불가쟁력을 갖게 되었거나 직접 집행이 가능한 경우에 한하여 가능하며, 강제집행의 요건이 충족된 경우 이미 부과된 행정행위로부터의 하자의 승계는 이루어지지 않는다. 또한 강제집행은 계고, 확정, 강제수단의 사용의 세 단계를 거쳐야 하며, 법률에

규정되지 않은 강제수단을 사용할 수 없다. 계고는 집행되어야 할 행정행위와 함께 구체적인 내용을 특정하여 서면으로 이루어지며, 의무자가 계고 상 정해진 기간 내에 의무를 이행하지 않을 경우 확정되고, 확정에 따라 강제수단이 사용될 수 있다. 계고와 확정은 취소소송의 대상이 되는 행정행위이며, 강제수단의 사용은 사실행위에 불과하고, 다수의 주에서 강제집행에 대한 행정심판과 취소소송은 집행정지효를 갖지 않는다.

이행강제금의 부과범위는 각 주별로 제한의 정도를 달리하나 개별상황에 따라 수단의 비례성을 고려하여 달리 부과되고, 의무자로 하여금 자발적으로 의무를 이행할 수 있을 정도로 높게 부과되어야 하며, 의무자가 의무불이행을 통해 얻게 된 경제적 이익을 고려하여 부과하도록 규정하는 경우도 존재한다. 또한 부과액의 설정은 행정청의 재량에 속하지만 원칙적으로 최초 부과시 법정최대금액을 부과할 수는 없다. 또한 이행강제금의 부과는 근로기준법 관련 문제에 있어 근로자의 실질적 권리구제방안으로써 부당해고 등 구제명령의 이행율을 제고하여 행정결정의 이행확보를 증대하는 기능을 하였으며, 행정상 의무불이행을 해당 위반법률 상 처벌조항에 근거한 고발 등 형사절차를 통해 해결하던 방식에서 행정청 스스로 주체적인 문제해결이 가능하도록 하여 행정상 의무불이행의 형사사건화를 감소하는 기능을 하였다.

현재 우리나라는 31개 법률에 개별조항으로 이행강제금제도를 도입하여 운영하고 있으며, 각 개별법상 이행강제금 관련 조항을 다르게 설정하여 부과절차, 부과범위 및 권리구제절차에 있어 통일성이 없는 상태이다. 부과절차의 경우 독일과 같이 '계고 - 확정 - 강제수단의 사용'의 3단계 절차가 아닌 '의무불이행에 대한 시정명령 - 시정명령에 대한 불이행시 이행강제금 계고 - 의견제출기회 부여 - 이행강제금 부과'의 순서를 따르는 경우가 대부분이다. 과징금과 이행강제금의 성격이 혼재된 경우도 존재하였으며, 부과범위와 관련하여 연 1회 또는 2회 정도로 부과 횟수에 대해 제한하며 회당 부과 액수에 대해서도 범위를 정해 제한하고 있으나, 그 정도에 있어서는 개별법에 따라 각기 다르게 규정하고 있는

상태이다. 이에 일반법 제정을 통한 이행강제금제도의 일괄적인 도입을 추진하여 행정상 의무를 규정한 각 개별법에 있어 의무불이행에 따른 이행강제금 부과를 가능하게 하고 부과대상, 범위 및 절차를 통일적으로 운영할 수 있는 근거를 마련하는 방향을 모색해야 할 것이다.

Ⅱ. 결어

상기한 논의를 통해 행정상 의무불이행의 문제를 해결하는 데 있어 이행강제금의 적합성 및 효율성에 대해 설명하고 일반법 제정을 통한 이행강제금제도 도입의 필요성을 주장하였다. 전술하였듯이, 건축법 이후 다수의 특별법을 통해 이행강제금제도가 확산되었고, 행정실무에서도 이행강제금을 통한 의무이행확보가 적극 활용되고 있는 추세이다. 이에 이행강제금의 효율적인 행정강제수단으로서의 위상이 강화되고 있음에도 개별 특별법상 처벌조항과 나란히 존재함에 따라 예방수단으로서의 법적 성격에 대한 인식보다는 벌금과 같은 성격으로 인식되는 경우가 다수 존재한다. 또한 부과에 대한 통일된 절차가 존재하지 않아 부과대상이 되는 국민들로 하여금 예측가능성이 떨어지는 문제점이 존재하고 있는 실정이다.

이미 행하여진 행위에 대해 죄가 있기 때문에 그것을 처벌하는 것을 직접적인 목적으로 하는 기존의 형벌과 행정벌만을 통한 제재로는 위법상태가 지속되는 문제가 존재하였다. 이를 실질적으로 해결하기 위한 수단으로 행정법상 의무 이행을 강제하는 것을 직접적인 목적으로 하는 이행강제금제도가 발전해온 것이다. 현행법상 이행강제금 조항을 규정한 개별법률 중 대다수는 부과액의 범위, 부과대상이 되는 위반행위의 종류, 부과절차 등에 대해 상세히 규정하고 있으나, 세부내용에 있어 차이가 존재하는 경우가 있다. 또한 개별법상 이행강제금 조항을 규정하지 않은 경우 이를 활용하지 못한다는 것이 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다.

다시 말해, 우리나라 현행법상 이행강제금제도는 각 개별 법률에 따라 부과대상, 부과절차, 부과방식, 권리구제방법 등이 각기 다르게 규정되어 있으며, 특정 법률에 이행강제금제도가 개별조항으로 포함되어 있지 않을 경우 해당 법률에 따른 의무이행을 확보하는 수단으로 이행강제금을 사용할 수 없기 때문에 제도 도입을 위해 법률을 개정해야 하는 문제가 존재한다. 그러므로 이행강제금을 포함한 행정상 강제수단 전반에 대하여 일반법 제정을 통한 근거 마련, 체계화 및 통일성 확보가 필요한 것이다. 이로 인해 각종 행정상 의무불이행에 대해 각 주무관청에서 위반행위에 대한 처벌조항을 근거로 의무자를 고발하는 등 형사사법절차에 기대어 문제를 해결하기보다는 이행강제금 부과를 통한 주체적인 이행강제방안을 활용하여 행정청이 주도적으로 책임행정을 실현하는 발판이 될 것이라 믿는다.

별지 1 독일연방행정집행법 번역본[223)]

독일연방행정집행법
제11조 이행강제금 (1) 작위가 제3자에 의하여 행해질 수 없거나 오직 의무자의 의사에만 좌우되는 경우에는 이행강제금에 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 이행강제금의 방법으로 행해질 수 있다. (2) 의무자가 수인의무 또는 부작위의무를 위반하는 경우에도 이행강제금이 허용된다. (3) 이행강제금의 최고액은 25,000유로로 한다. 제13조 강제수단의 계고 (1) 강제수단이 즉시 행해질 수 없는 경우에는(제6조제2항) 서면으로 강제수단이 계고되어야 한다. 이 경우 의무의 이행과 관련하여 그 집행이 의무자에게 정당하게 기대될 수 있는 범위안에서 그 기간이 정해져야 한다. (2) 계고는 작위, 수인, 또는 부작위를 부과하는 행정행위와 결합될 수 있다. 즉시집행이 명하여져 있거나 쟁송에 정지적 효력이 배제되어 있는 경우에 계고는 행정행위와 결합되어야 한다. (3) 계고는 특정의 강제수단과 관련되어야 한다. 여러 강제수단에 대한 동시적인 계고와 여러 강제수단 중 선택을 집행관청에 유보하는 계고는 허용되지 아니한다. (4) 의무자의 비용으로 작위가 행해져야 하는 경우에는(대집행), 계고 중에 비용액이 잠정적으로 추산되어야 한다. 대집행으로 인하여 더 많은 비용이 지출된 경우에는 추가청구의 권리에 영향을 주지는 않는다. (5) 강제금은 액수가 특정되어 계고되어야 한다. (6) 강제금은 형벌이나 과태료와 병행하여 계고될 수 있으며, 의무가 이행될

223) “독일 행정집행법 번역본”, 법제처 세계법제정보센터, 2017. 2. 24. 작성, 2018. 12. 2. 접속, http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do;jsessionid=PLnyE5C1x92zfWqb2gbTxb9DTJtGybKUERsw1upxN6vMVWpBUP0VVrejQZe6XvWI.eduweb_servlet_engine6?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=4&searchNtnl=DE&searchTy=3&pageIndex=1&CTS_SEQ=9487&AST_SEQ=1261&ETC=6

때까지 계고가 반복될 수 있으며 경우에 따라 그 액수가 인상되거나 감경될 수 있다. 새로운 계고는 계고된 강제수단이 성공하지 못한 경우에만 허용된다.

(7) 계고는 송달되어야 한다. 계고가 그 근거인 행정행위와 결합되고 행정행위에 대하여 송달이 규정되어 있지 않은 경우에도 이것은 마찬가지로 통용된다.

제14조 강제수단의 확정

계고에서 정해진 기간 안에 의무가 집행되지 아니하는 경우에는 집행행정청은 강제수단을 확정한다. 즉시집행의 경우에는 확정이 필요 없다.

제15조 강제수단의 사용

(1) 강제수단은 확정에 의거하여 사용된다.

(2) 대집행이나 직접강제시 의무자가 저항하는 경우에는, 권력으로 이를 정지할 수 있다. 경찰은 집행행정청의 요청에 의하여 직무지원을 해야 한다.

(3) 집행은 그 목적이 달성되는 즉시 중지되어야 한다.

별지 2 우리나라 현행법상 이행강제금 조항 모음

법령명	조문
가습기살균제 피해구제를 위한 특별법	제47조(과태료 등) ② 제6조제5항(제9조의2제4항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 정보 제공 또는 열람 명령에 따르지 아니한 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년마다 1억원의 범위에서 명령에 따르지 아니한 일 수를 고려하여 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2018. 8. 14.>
개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	제30조의2(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제30조제1항에 따른 시정명령을 받은 후 그 시정기간 내에 그 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 범위에서 이행강제금을 부과한다. <개정 2014. 12. 31., 2016. 1. 19.> 1. 허가 또는 신고의무 위반행위가 건축물의 건축 또는 용도변경인 경우: 해당 건축물에 적용되는 「지방세법」에 따른 건축물 시가표준액의 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액에 위반행위에 이용된 건축물의 연면적을 곱한 금액 2. 제1호 외의 위반행위인 경우: 해당 토지에 적용되는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가의 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액에 위반행위에 이용된 토지의 면적을 곱한 금액 ② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 기간을 정하여 그 기한까지 이행되지 아니할 때에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고하여야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 때에는 이행강제금의 금액·부과사유·납부기한·수납기관·불복방법 등을 적은 문서로 하여야 한다. ④ 시장·군수·구청장은 최초의 시정명령이 있은 날을 기준으로 하여 1년에 2회의 범위 안에서 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 시장·군수·구청장은 제30조제1항에 따른 시정명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 제3항에 따른 납부기한 내에 이행강제금을 납부하지 아니하는 경우에는 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6.>

	⑦ 이행강제금의 부과에 관하여는 제30조제2항을 준용한다. 이 경우 "시정명령"은 "이행강제금 부과·징수"로 본다. <신설 2013. 5. 28.> ⑧ 국토교통부장관 또는 시·도지사가 제7항에 따라 이행강제금을 부과, 징수하면 이를 관할 시장·군수·구청장에게 알려야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 5. 28., 2017. 8. 9.> ⑨ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2013. 5. 28.> [본조신설 2009. 2. 6.]
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. <개정 2011. 5. 30., 2015. 8. 11.> 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. <신설 2015. 8. 11.> ③ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고(戒告)하여야 한다. <개정 2015. 8. 11.> ④ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부

	과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. <개정 2015. 8. 11.> 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. <개정 2014. 5. 28., 2015. 8. 11.> ⑥ 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. <개정 2015. 8. 11.> ⑦ 허가권자는 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6., 2015. 8. 11.>
공공주택 특별법	제6조의5(특별관리지역의 건축물 등에 대한 조치) ① 시장·군수 또는 구청장은 제6조의2에 따른 특별관리지역 지정 이전부터 이 법 또는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 적법한 허가나 신고 등의 절차를 거치지 아니하고 설치하거나 용도변경한 건축물, 설치한 공작물, 쌓아 놓은 물건 또는 형질변경한 토지 등(이하 "건축물등"이라 한다)에 대하여 기간을 정하여 해당 법률에 따른 철거·원상복구·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 "시정명령"이라 한다)할 수 있다. ② 시장·군수 또는 구청장은 시정명령을 받은 후 그 시정기간 내에 해당 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 이행강제금을 부과한다. 이 경우 이행강제금의 부과 기준, 절차 및 징수 등에 관하여는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조의2제1항부터 제6항까지 및 제9항을 준용한다. [전문개정 2016. 12. 2.]
공익신고자 보호법	제21조의2(이행강제금) ① 위원회는 제20조제1항에 따른 보호조치결정을 받은 후 그 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 아니한 자에게는 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 제외한다. <개정 2018. 4. 17.> ② 위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서

	로 알려 주어야 한다. ③ 위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다. ④ 위원회는 보호조치결정을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 보호조치가 이루어질 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. <개정 2018. 4. 17.> ⑤ 위원회는 불이익조치를 한 자가 보호조치를 하면 새로운 이행강제금을 부과하지 아니하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 위원회는 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 제1항에 따른 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. ⑦ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준, 징수절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2015. 7. 24.]
공항시설법	제70조(이행강제금) ① 국토교통부장관은 제36조제8항 또는 제9항에 따라 시정명령을 받은 후 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하는 자에게는 다음 각 호의 구분에 따라 이행강제금을 부과한다. 1. 제36조제8항을 위반한 경우: 1천만원 이하 2. 제36조제9항을 위반한 경우: 500만원 이하 ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 것을 미리 문서로 알려 주어야 한다. ③ 국토교통부장관은 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다. ④ 국토교통부장관은 제36조제8항 또는 제9항에 따른 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 한 번씩 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 국토교통부장관은 시정명령을 받은 자가 시정명령을 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 국토교통부장관은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

	⑦ 이행강제금의 부과 및 징수 절차는 국토교통부령으로 정한다. [본조신설 2017. 8. 9.]
교통약자의 이동편의 증진법	제29조의2(이행강제금) ① 교통행정기관은 제29조에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 이내에 이행하지 아니한 자에게는 이동편의시설의 설치 비용을 고려하여 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. ② 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 위반행위의 종류, 위반 정도에 따른 금액 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 교통행정기관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고(戒告)하여야 한다. ④ 교통행정기관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 납부기관, 이의제기 방법 및 기간 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. ⑤ 교통행정기관은 최초의 시정명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑥ 교통행정기관은 제29조에 따라 시정명령을 받은 자가 시정명령을 이행하면 새로운 이행강제금 부과를 즉시 중지하되 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑦ 교통행정기관은 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6.> [본조신설 2012. 6. 1.]
근로기준법	제33조(이행강제금) ① 노동위원회는 구제명령(구제명령을 내용으로 하는 재심판정을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 받은 후 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에게 2천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. ② 노동위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 사용자에게 미리 문서로써 알려 주어야 한다. ③ 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 액수, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다. ④ 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액, 부과·징수된 이행강제금의 반환절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 노동위원회는 최초의 구제명령을 한 날을 기준으로

	매년 2회의 범위에서 구제명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 이 경우 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못한다. ⑥ 노동위원회는 구제명령을 받은 자가 구제명령을 이행하면 새로운 이행강제금을 부과하지 아니하되, 구제명령을 이행하기 전에 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑦ 노동위원회는 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 제1항에 따른 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. ⑧ 근로자는 구제명령을 받은 사용자가 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니하면 이행기한이 지난 때부터 15일 이내에 그 사실을 노동위원회에 알려줄 수 있다.
금융산업의 구조개선에 관한 법률	제24조의3(이행강제금) ① 금융위원회는 제24조의2제1항 제5호에 따라 주식처분명령을 받은 동일계열 금융기관이 그 정한 기간 내에 그 명령을 이행하지 아니하면 매 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액(帳簿價額)에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 이행강제금은 주식처분명령에서 정한 기간의 종료일 다음 날부터 주식처분을 이행하는 날까지의 기간에 대하여 부과한다. ③ 금융위원회는 이행강제금을 징수할 때 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일부터 90일이 지나도 주식처분명령이 이행되지 아니하면 그 종료일부터 기산하여 매 90일이 지나는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다. ④ 이행강제금의 부과 및 징수 등에 관하여는 「금융지주회사법」 제65조부터 제69조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "과징금"은 "이행강제금"으로, "과징금납부의무자"는 "이행강제금 납부의무자"로 본다. [전문개정 2010. 3. 12.]
금융지주 회사법	제69조의2(이행강제금) ①금융위원회는 제8조의3제5항·제10조제3항·제10조의2제5항·제18조제3항·제22조제9항·제57조의3제2항 또는 제58조제1항제4호에 따른 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 당해 명령을 이행하지 아니하는 때에는 매 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2007. 8. 3., 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2013. 8. 13.,

	2015. 7. 31., 2016. 3. 29.> ②이행강제금은 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일의 다음날부터 주식처분을 이행하는 날(주권교부일을 말한다)까지의 기간에 대하여 이를 부과한다. ③금융위원회는 이행강제금을 징수함에 있어서 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일부터 90일을 경과하고서도 이행이 이루어지지 아니하는 경우에는 그 종료일부터 기산하여 매 90일이 경과하는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다. <개정 2008. 2. 29.> ④제65조 내지 제69조의 규정은 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여 이를 준용한다. [본조신설 2002. 4. 27.]
금융회사의 지배구조에 관한 법률	제39조(이행강제금) ① 금융위원회는 제31조제3항에 따른 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하면 이행기간이 지난 날부터 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 이행강제금은 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일의 다음 날부터 주식처분명령을 이행하는 날(주권지급일을 말한다)까지의 기간에 대하여 이를 부과한다. ③ 금융위원회는 주식처분명령을 받은 자가 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일부터 90일이 지난 후에도 그 명령을 이행하지 아니하면 그 종료일부터 매 90일이 지나는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다. ④ 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여는 「은행법」 제65조의4부터 제65조의8까지, 제65조의10 및 제65조의11을 준용한다. ⑤ 그 밖에 이행강제금의 부과·납부·징수·환급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
농지법	제62조(이행강제금) ①시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·군수 또는 구청장은 제11조제1항(제12조제2항에 따른 경우를 포함한다)에 따라 처분명령을 받은 후 제11조제2항에 따라 매수를 청구하여 협의 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그 처분명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 농지의 토지가액의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과한다. ②시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다. ③시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금

	을 부과하는 경우 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다. ④시장·군수 또는 구청장은 최초로 처분명령을 한 날을 기준으로 하여 그 처분명령이 이행될 때까지 제1항에 따른 이행강제금을 매년 1회 부과·징수할 수 있다. ⑤시장·군수 또는 구청장은 제11조제1항(제12조제2항에 따른 경우를 포함한다)에 따라 처분명령을 받은 자가 처분명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥제1항에 따른 이행강제금 부과처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다. ⑦제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 제6항에 따른 이의를 제기하면 시장·군수 또는 구청장은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판에 준하여 재판을 한다. ⑧제6항에 따른 기간에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6.>
다중이용 업소의 안전관리에 관한 특별법	제26조(이행강제금) ① 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 제9조제2항, 제10조제3항, 제10조의2제3항 또는 제15조제2항에 따라 조치 명령을 받은 후 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하는 자에게는 1천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. <개정 2014. 1. 7., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ② 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 것을 미리 문서로 알려 주어야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ③ 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 제1항에 따라 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의 제기 방법 및 이의 제기 기관 등을 적은 문서로 하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ④ 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 최초의 조치 명령을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 그 조치 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

	⑤ 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 조치 명령을 받은 자가 명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ⑥ 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한까지 납부하지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> ⑦ 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액과 이의 제기 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2011. 5. 30.]
도로법	제100조(이행강제금) ① 도로관리청은 제40조제4항에 따른 조치명령이나 제73조제1항·제2항에 따른 원상회복 명령을 받은 자가 조치명령이나 원상회복 명령에서 정한 시정기간 내에 그 명령을 이행하지 아니하면 1천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. ② 도로관리청은 제1항에 따라 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 조치명령이나 원상회복 명령이 이행되지 아니할 때에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 문서로 계고(戒告)하여야 한다. ③ 제2항에 따른 문서에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관 및 불복 방법 등이 포함되어야 한다. ④ 도로관리청은 최초의 조치명령 또는 원상회복 명령을 한 날을 기준으로 1년에 2회의 범위에서 그 조치명령 또는 원상회복 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 도로관리청은 조치명령 또는 원상회복 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하거나 「행정대집행법」에 따른 대집행을 받으면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 이행강제금의 납부 방법에 관하여는 제67조를 준용한다. 이 경우 "도로점용허가를 받은 자"는 "이행강제금을 납부하여야 하는 자"로, "점용료"는 "이행강제금"으로 본다. ⑦ 도로관리청은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다. ⑧ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준과 그 밖에 필

	요한 사항은 대통령령으로 정한다.
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	제17조의3(이행강제금) ①공정거래위원회는 제7조(기업결합의 제한)제1항을 위반하여 제16조(시정조치 등)에 따라 시정조치를 받은 후 그 정한 기간내에 이행을 하지 아니하는 자에 대하여 매 1일당 다음 각호의 금액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 다만, 제7조(企業結合의 제한)제1항제2호의 기업결합을 한 자에 대하여는 매 1일당 200만원의 범위안에서 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2007. 8. 3.> 1. 제7조(企業結合의 제한)제1항제1호 또는 제5호의 기업결합의 경우에는 취득 또는 소유한 주식의 장부가격과 인수하는 채무의 합계액 2. 제7조(企業結合의 제한)제1항제3호의 기업결합의 경우에는 합병의 대가로 교부하는 주식의 장부가격과 인수하는 채무의 합계액 3. 제7조(企業結合의 제한)제1항제4호의 기업결합의 경우에는 영업양수금액 ②이행강제금의 부과·납부·징수·환급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 체납된 이행강제금은 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수한다. ③공정거래위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 이행강제금의 징수 또는 체납처분에 관한 업무를 국세청장에게 위임할 수 있다. [본조신설 1999. 2. 5.] 제51조의5(이행강제금 등) ① 공정거래위원회는 정당한 이유 없이 상당한 기한 내에 동의의결을 이행하지 아니한 자에게 동의의결이 이행되거나 취소되기 전까지 1일당 200만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 이행강제금의 부과·납부·징수 및 환급 등에 대하여는 제17조의3(이행강제금)제2항 및 제3항을 준용한다. [본조신설 2011. 12. 2.]
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	제50조의3(이행강제금) ① 물류단지지정권자는 제50조의2에 따른 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여 국토교통부령으로 정하는 기한까지 그 의무를 이행할 것을 명하여야 하며, 그 기한까지 의무를 이행하지 아니하면 해당 토지·시설 등 재산가액(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자의 감정평가액을 말한다)의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2016. 1. 19.> ② 물류단지지정권자는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수

	한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다. ③ 물류단지지정권자는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하려는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다. ④ 물류단지지정권자는 제50조의2제1항에 정한 기간이 만료한 다음 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 의무가 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수할 수 있다. ⑤ 물류단지지정권자는 제50조의2에 따른 의무가 있는 자가 그 의무를 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이행강제금의 부과 및 징수 절차는 국토교통부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23.>
부동산 거래신고 등에 관한 법률	제18조(이행강제금) ① 시장·군수 또는 구청장은 제17조제1항에 따른 토지의 이용 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여는 상당한 기간을 정하여 토지의 이용 의무를 이행하도록 명할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 이용 의무의 이행을 명하지 아니할 수 있다. ② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행명령이 정하여진 기간에 이행되지 아니한 경우에는 토지 취득가액의 100분의 10의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액의 이행강제금을 부과한다. ③ 시장·군수 또는 구청장은 최초의 이행명령이 있었던 날을 기준으로 1년에 한 번씩 그 이행명령이 이행될 때까지 반복하여 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ④ 시장·군수 또는 구청장은 제17조제1항에 따른 이용 의무기간이 지난 후에는 이행강제금을 부과할 수 없다. ⑤ 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 명령을 이행하기 전에 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 제2항에 따른 이행강제금의 부과처분에 불복하는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다. ⑦ 제2항 및 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 납부하지 아니한 경우에는 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

	⑧ 이행강제금의 부과, 납부, 징수 및 이의제기 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
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. [전문개정 2010. 3. 31.]
불공정무역행위 조사 및 산업피해 구제에 관한 법률	제13조의2(이행강제금) ① 무역위원회는 제10조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 이내에 시정명령을 이행하지 아니한 자에 대하여는 그 시정명령의 이행에 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 매 1일당 해당 물품등 가액의 1000분의 5를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 이행강제금을 부과할 수 있다. 다만, 이행강제금의 총 부과금액은 해당 물품등의 가액을 초과할 수 없다. ② 무역위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 알려 주어야 한다. ③ 무역위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. ④ 무역위원회는 제10조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑤ 제1항에 따른 해당 물품등 가액의 구체적인 산정기준은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2010. 4. 5.]
산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률	제43조의3(이행강제금) ① 관리권자는 제43조제1항 또는 제2항에 따른 처분·양도 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여는 산업통상자원부령으로 이행기한을 정하여야 하며, 그 기한까지 의무를 이행하지 아니한 경우에는 처분

	·양도할 재산가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.> ② 관리권자는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 같은 항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려 주어야 한다. ③ 관리권자는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한 및 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 분명하게 밝힌 문서로 하여야 한다. ④ 관리권자는 제43조제1항 또는 제2항에 따른 처분·양도 의무가 발생한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 의무가 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수할 수 있다. ⑤ 관리권자는 제43조제1항 또는 제2항에 따른 처분·양도 의무가 있는 자가 그 의무를 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 관리권자는 이행강제금의 처분 및 징수 업무를 대통령령으로 정한 관리기관에 위탁하여 업무를 집행하도록 할 수 있다. [전문개정 2009. 2. 6.]
상호저축은행법	제38조의8(이행강제금) ① 금융위원회는 제10조의6제4항 또는 제8항에 따른 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 해당 명령을 이행하지 아니하는 때에는 매 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 이행강제금은 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일의 다음 날부터 주식처분을 이행하는 날(주권교부일을 말한다)까지의 기간에 대하여 부과한다. ③ 금융위원회는 이행강제금을 징수함에 있어서 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일부터 90일을 경과하고서도 이행이 이루어지지 아니하는 경우에는 그 종료일부터 기산하여 매 90일이 경과하는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다. ④ 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여는 제38조의3부터 제38조의7까지의 규정을 준용한다. [본조신설 2010. 3. 22.]
소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한	제10조(이행강제금) ① 중소벤처기업부장관은 대기업등이 제9조제1항에 따른 시정명령을 받은 후 정한 기간 내에 그 시정명령을 이행하지 아니하면 위반행위와 관련된 매출액의 100분의 5를 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으

특별법	로 정하는 금액을 이행강제금으로 부과·징수할 수 있다. ② 제1항의 이행강제금은 중소벤처기업부장관이 시정을 명한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과·징수할 수 있다. ③ 중소벤처기업부장관은 대기업등이 시정명령을 이행한 경우 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중단하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ④ 중소벤처기업부장관은 체납된 이행강제금을 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다. ⑤ 중소벤처기업부장관은 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 것을 미리 문서로 알려주어야 하고, 이행강제금을 부과할 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다. ⑥ 그 밖에 이행강제금의 부과·징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
어촌특화발전 지원 특별법	제39조(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제38조에 따라 과징금을 부과한 후에도 불법상태가 계속될 경우에는 그 점용자·사용자에 대하여 매일 해당 과징금 부과액의 100분의 1에 상당하는 이행강제금을 부과·징수한다. ② 제1항에 따른 이행강제금의 부과·징수에 관하여는 제38조제2항 및 제3항을 준용한다.
연구개발 특구의 육성에 관한 특별법	제70조(이행강제금) ① 과학기술정보통신부장관은 제41조제1항에 따라 양도명령을 받은 후 정당한 사유 없이 지정기간 이내에 그 양도명령을 이행하지 아니한 자에 대하여는 6개월 이내의 이행기한을 정하여야 하며, 그 기한까지 양도명령을 이행하지 아니하는 경우에는 양도할 재산가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수한다는 뜻을 미리 문서로써 알려 주어야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과 사유, 이행강제금의 납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ④ 과학기술정보통신부장관은 제41조제1항에 따른 양도명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 양도명령이

	이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ⑤ 과학기술정보통신부장관은 양도명령을 받은 자가 양도명령을 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ⑥ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> [전문개정 2012. 1. 26.]
영유아보육법	제44조의3(이행강제금) ① 시·도지사, 시장·군수·구청장은 제44조의2에 따른 명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 그 명령의 이행에 필요한 상당한 기간을 정하여 그 기간 내에 이행할 것을 다시 명할 수 있으며, 이를 이행하지 아니한 경우에는 같은 조에 따른 명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회, 매회 1억원의 범위에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ② 시·도지사, 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 기간을 정하여 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고(戒告)하여야 한다. ③ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 때에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 불복방법 등을 적은 문서로 통지하여야 한다. ④ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 제44조의2에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑤ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 이행강제금을 납부하지 아니하는 경우에는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. ⑥ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준, 부과·징수된 이행강제금의 반환절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2014. 5. 20.]
옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업	제10조의3(이행강제금) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 제10조제1항에 따른

진흥에 관한 법률	명령을 받은 후 그 조치 기간 내에 이행하지 아니한 관리자등(입간판·현수막·벽보·전단의 관리자등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 500만원 이하의 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금 부과로 그 이행을 강제할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 미리 상당한 기간을 정하여 이를 부과·징수한다는 뜻을 해당 관리자등에게 문서로써 계고(戒告)하여야 한다. ③ 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액·부과사유·납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 기간 등을 자세히 밝힌 문서로써 하여야 한다. ④ 시장등은 제10조제1항에 따른 최초의 명령을 한 날을 기준으로 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 시장등은 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 시장등은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한 내에 납부하지 아니하는 때에는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6.> [전문개정 2011. 3. 29.] [제20조의2에서 이동 <2011. 3. 29.>]
은행법	제65조의9(이행강제금) ① 금융위원회는 제16조제3항·제16조의2제5항·제16조의3제5항·제16조의4제5항 또는 제53조의2제2항에 따른 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하면 이행기한이 지난 날부터 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. <개정 2013. 8. 13., 2016. 3. 29.> ② 이행강제금은 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일 다음 날부터 주식처분을 이행하는 날[주권(株券) 지급일을 말한다]까지의 기간에 대하여 부과한다. ③ 금융위원회는 주식처분명령을 받은 자가 주식처분명령에서 정한 이행기간의 종료일부터 90일이 지난 후에도 그 명령을 이행하지 아니하면 그 종료일부터 매 90일이 지나는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다.

	④ 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여는 제65조의4부터 제65조의8까지를 준용한다. [전문개정 2010. 5. 17.]
자본시장과 금융투자업에 관한 법률	제407조(이행강제금) ① 금융위원회는 제406조제4항에 따른 주식처분명령을 받은 후 그 기한 이내에 그 주식처분명령을 이행하지 아니한 자에 대하여는 다시 상당한 이행 기한을 정하여 그 주식을 처분할 것을 명하고, 그 기한까지 주식처분명령을 이행하지 아니하는 경우에는 그 처분하여야 하는 주식의 취득가액의 100분의 5를 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과한다. <개정 2008. 2. 29.> ② 금융위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 통지하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.> ③ 금융위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과사유, 이행강제금의 납부기한 및 수납기간, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 밝힌 문서로써 하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.> ④ 금융위원회는 제406조제4항에 따른 주식처분명령을 한 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 그 주식처분명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. <개정 2008. 2. 29.> ⑤ 금융위원회는 주식처분명령을 받은 자가 주식처분명령을 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.> ⑥ 제430조(제2항을 제외한다)부터 제434조까지의 규정은 이행강제금의 부과 및 징수에 관하여 준용한다.
장사 등에 관한 법률	제43조(이행강제금) ① 시장등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 500만원의 이행강제금을 부과한다. 1. 제17조 또는 제18조를 위반하여 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지를 설치·조성한 자 2. 제20조제1항을 위반하여 설치기간이 끝난 분묘에 매장된 유골을 화장 또는 봉안하지 아니한 자 3. 제31조에 따른 묘지·봉안시설·자연장지의 이전 또는 개수명령을 받고 이행하지 아니한 해당 묘지·봉안시설·자연장지의 연고자 ② 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 문서로써 미리 알려야 한다.

	③ 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액·부과사유·납부기한·수납기관·이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다. ④ 시장등은 최초의 이전 또는 개수명령이 있은 날을 기준으로 하여 그 명령이 이행될 때까지 1년에 2회의 범위 안에서 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 시장등은 제31조에 따른 이전 또는 개수명령을 받은 자가 그 명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 시장등은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한 내에 납부하지 아니한 때에는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2008. 3. 28., 2013. 8. 6.>
장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	제24조(이행강제금) ① 시설주관기관은 제23조제1항에 따라 시정명령을 받고 기간 내에 그 명령을 이행하지 아니한 시설주에게 편의시설 설치비용 등을 고려하여 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. ② 제1항에 따라 이행강제금 부과 대상이 되는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 이행강제금의 금액 등은 대통령령으로 정한다. ③ 시설주관기관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다. ④ 시설주관기관은 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 다음 각 호의 사항 등을 적은 문서로 하여야 한다. 1. 이행강제금의 금액 2. 부과 사유 3. 납부기한 4. 수납기관 5. 이의 제기 방법 6. 이의 제기 기관 ⑤ 시설주관기관은 최초로 시정명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑥ 시설주관기관은 제23조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 그 명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

	⑦ 시설주관기관은 제4항에 따라 이행강제금을 부과 받은 자가 이행강제금을 기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. [전문개정 2015. 1. 28.] [제28조에서 이동 <2015. 1. 28.>]
전기통신 사업법	제13조(이행강제금) ① 과학기술정보통신부장관은 제10조제5항, 제12조제2항 또는 제18조제8항에 따른 명령(이하 이 조에서 "시정명령"이라 한다)을 받은 후 시정명령에서 정한 기간에 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있다. 이 경우 하루당 부과할 수 있는 이행강제금은 그 소유한 주식 매입가액의 1천분의 3 이내로 하되, 주식 소유와 관련되지 아니한 사항인 경우에는 1억원 이내의 금액으로 한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.> ② 제1항에 따른 이행강제금의 부과대상 기간은 시정명령에서 정한 이행기간의 종료일 다음 날부터 시정명령을 이행하는 날까지로 한다. 이 경우 이행강제금의 부과는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 시정명령에서 정한 이행기간의 종료일 다음 날부터 30일 이내에 하여야 한다. ③ 이행강제금의 가산금에 관하여는 제53조제5항 및 제7항을 준용한다. <개정 2014. 10. 15.> ④ 이행강제금의 부과·납부·환급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
주차장법	제32조(이행강제금) ① 시장·군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 후 그 시정기간 이내에 그 원상회복명령을 이행하지 아니한 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 다음 각 호의 한도에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 1. 제19조의4제1항을 위반하여 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 20퍼센트 2. 제19조의4제2항을 위반하여 부설주차장 본래의 기능을 유지하지 아니하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 10퍼센트 ② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 이행기간을 정하여 해당 명령이 그 기한까지 이행되지 아니한 경우에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고(戒告)하여야 한다. ③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금

	을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명확하게 적은 문서로 하여야 한다. ④ 시장·군수 또는 구청장은 최초의 원상회복명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 원상회복명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 이행강제금의 총 부과 횟수는 해당 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자의 변경 여부와 관계없이 5회를 초과할 수 없다. ⑤ 시장·군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. <개정 2013. 8. 6.> ⑦ 이행강제금의 징수금은 주차장의 설치·관리 및 운영 외의 용도에 사용할 수 없다. [전문개정 2010. 3. 22.]
표시·광고의 공정화에 관한 법률	제7조의5(이행강제금 등) ① 공정거래위원회는 정당한 이유 없이 상당한 기한 내에 동의의결을 이행하지 아니한 자에게 동의의결이 이행되거나 취소되기 전까지 1일당 200만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다. ② 이행강제금의 부과·납부·징수 및 환급 등에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제17조의3 제2항 및 제3항을 준용한다. [본조신설 2014. 1. 28.]
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	제55조의2(이행강제금) ① 시·도지사는 제5조의7에 따라 양도명령을 받은 후 정당한 사유 없이 지정기간 이내에 그 양도명령을 이행하지 아니한 자에 대하여는 6개월 이내의 이행기한을 정하여야 하며, 그 기한까지 양도명령을 이행하지 아니하는 경우에는 양도할 재산가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과한다. ② 시·도지사는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려 주어야 한다. ③ 시·도지사는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다.

	④ 시·도지사는 제5조의7에 따른 양도명령을 한 날을 기준으로 매년 1회 그 양도명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과하고 징수할 수 있다. ⑤ 시·도지사는 제5조의7에 따른 양도명령을 받은 자가 양도명령을 이행한 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 시·도지사는 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

(1) 단행본

김남진, 행정법의 기본문제, 제4판, 법문사, 1994.
김종보, 건설법의 이해, 피데스, 2013.
박정훈, 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005.
서정범・박상희, 행정법총론, 제2판, 세창출판사, 2012.
홍정선, 행정법특강, 제14판, 박영사, 2015.

(2) 논문

김경태, “이행강제금제도의 효율적 운용을 위한 제언 - 부과기준의 합리화・일원화 방안을 중심으로”, 노동법논총 제29집, 2013.

김동원, “이행가능성이 없을 경우 이행강제금 부과가 허용되는지 여부”, 법무법인 화우 정부관계・법제팀 행정판례평석 1, 2017.

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

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

김영두, “이행청구권에 대한 비교법적 검토”, 연세법학연구 9권 2호,

2003.

김재호・김홍영, “부당해고구제명령 불이행에 대한 이행강제금 부과”, 노동법연구 제21호, 2006.

박윤흔, “행정법상의 의무이행 확보수단 - 그 현황과 개선방향을 중심으로”, 고시계 33(4), 1988.

박정훈, “협의의 행정벌과 광의의 행정벌 -행정상 제재수단과 법치주의적 안전장치-”, 서울대학교 법학 41권 4호, 2001.

서정범, “이행강제금제도에 관한 고찰”, 경찰대학 논문집 제29집, 2009.

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

손종학, “근로기준법상 이행강제금의 합헌성 및 실효성 제고 방안”, 충남대학교 법학연구 제25권 제2호, 2014.

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

_____, “이행강제금에 관한 연구”, 토지공법연구 제69집, 2015.

_____, “이행강제금에 관한 소고 - 개선방향을 중심으로”, 조선대학교 법학연구원, 법학논총 제17권 제3호, 2010.

이원우, “현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점”,

행정법연구 제29호, 2011.

전극수, “이행강제금 도입법에 대한 비판과 개선방안”, 한국공법학회, 공법연구 제37집 제2호, 2008.

_____, “금융지주회사법의 이행강제금에 대한 연구”, 숭실대학교 법학연구소, 법학논총 제22집, 2009.

조태제, “행정집행제도의 문제점과 그 개선방안”, 법조 53권 10호, 2004.

조정찬, “이행강제금의 현황과 개선방안”, 법제처, 월간법제 2001년 1월호, 2001.

정준현, “특집: 한국에서의 질서위반법 도입; 행정상 금전제재와 그 실효성 확보방안”, 법조협회, 법조 53권 10호, 2004.

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

최계영, “행정처분과 형벌”, 행정법연구 제16호, 2006.

최봉석, “행정제재와 형벌의 관계에 대한 소고”, 법제연구 제40호, 2011.

_____, “이행강제금의 법적 정체성확립을 위한 입법적 과제”, 비교법연구 제16권 제2호, 2016.

한인상, “근로기준법상 이행강제금제도의 입법효과 및 개선방안”, 노동법논총 제37집, 2016.

(3) 기타

법제처, 법령 입안·심사 기준, 2017.

정태용, 건축법해설, 한국법제연구원, 2006.

최정일, “이행강제금제도의 몇 가지 쟁점사항에 관한 연구”, 국회입법조사처 세미나 자료, 2012.

홍의표, “이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구”, 한국법제연구원 연구정책세미나, 2012.

2. 외국 문헌

Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München, 2015.

Hanns Engelhardt / Michael App / Arne Schlatmann, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwa-ltungszustellungsgesetz Kommentar, 10. Aufl, München, 2014.

Hans-Jürgen Glotzbach, Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz Kommentar für die Praxis, 5. Aufl, Siegburg, 2013.

Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München, 2011.

Inge Rudolph, Das Zwangsgeld als Institut des Verwaltungszwangs, Frankfurt am Main, 1992.

Gerhard Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar anhand der Rechtsprechung, 9. Aufl., Heidelberg, 2014.

Hans J. Wolff / Otto Bachof / Rolf Stober / Winfried Kluth, Verwaltungsrecht I , 12. Aufl, München, 2010.

Zusammenfassung

Eine Studie über das Zwangsgeld im deutschen Recht

Oh, Sewook
The Graduate School
Seoul National University

Während die vom Parlament erlassenen Gesetze den Menschen zwar viele verschiedene Rechte garantiert, erlegen sie ihnen andererseits auch viele Pflichten auf. In der Regel werden Strafe oder Verwaltungsstrafe auferlegt, wenn so eine Verpflichtung nicht erfüllt wird. Wenn eine Straftat begangen wird, vollzieht die StVollzG die Strafe im Rahmen eines Strafverfahrens, und bei Verletzung von Pflichten aus dem Verwaltungsrecht werden die jeweiligen Verwaltungsstrafen von der Verwaltungsbehörde vollzogen.

Die gesetzlich vorgeschriebene Regulierung nimmt von Tag zu Tag zu, es ist jedoch schwierig, die Wirksamkeit der Verwaltung sicherzustellen, aufgrund praktischer Probleme wie z.B. mangelnder Verwaltungsbefugnis. Nach dem Verwaltungssystem des Verwaltungsgesetzes haben die Mittel zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Verwaltung im Verwaltungsrecht einen hohen Stellenwert, und zwar an dritter Stelle nach der Einführung und dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Bemühungen um die Mittel zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Verwaltung sollten

daher konsistent bleiben.

In dieser Studie soll untersucht werden, ob das Verhängen einer Verwaltungsstrafe die beste Methode ist, den Zweck der Verwaltungsbehörde, Situation von Verletzungen der Verwaltungspflicht besser lösten zu können, zu erreichen. Bei der Suche nach einer Antwort auf dieses Problem wurde es als effektiv erachtet, die rechtliche Verpflichtung erneut zu erzwingen, indem dem Schuldner durch das Zwangsgeld die psychologische und finanzielle Belastung auferlegt wird, was eigentlich nicht in den Bereich des Verwaltungsrechts fällt.

Deshalb habe ich als Gegenstand dieses Artikels die "Eine Studie über das Zwangsgeld im deutschen Recht" gewählt. In diesem Artikel werden wir das über lange Zeit entwickelte administrative Vollzugssystem Deutschlands, und zum Abschluss auch die Implikationen für das koreanische Rechtssystem untersuchen.

In Deutschland wurde das System des Zwangsgeldes bislang zusammen mit dem Erlass des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes als allgemein gültiges Recht verwendet. In Korea wurden jedoch nur einige besondere Bestimmungen als einzelne Klausel aufgenommen. Es besteht die Tendenz dass Zwangsgeld, als Mittel des Antriebs zur Pflichterfüllung, eher als eine Art Verwaltungsstrafe und nicht als Verwaltungsakt wahrgenommen wird. In Korea gibt es derzeit mehr als 30 Sondergesetze mit Bezug auf Zwangsgeld. Es gibt jedoch Fälle, in denen diese tatsächlich als Geldstrafe oder Verwaltungsstrafe in Kraft treten, von der eigentlich Idee des Zwangsgeldes nach deutschem Modell ist man noch weit entfernt. In diesem Artikel möchte ich das System zur Verwaltungsvollstreckung in Deutschland im allgemeinen untersuchen, mit dem derzeitigen System in Korea

vergleichen, und so vielleicht Möglichkeiten zur Verbesserung in Erwägung zu ziehen.

Keywords : Zwangsgeld, Verwaltungsvollstreckung, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungsgerichtsordnung, Zwangsstrafe
Student Number : 2016-21393