

# 지방세 고액상습 체납자의 명단공개제도 해설

전 동 혼

행정자치부 지방세정팀 서기관

## I. 의 의

지방세 고액 상습체납자에 대한 명단을 공개하는 문제는 납세정의 실현하는 공익을 우선하는 측면과 체납자의 개인의 기본권적 존엄가치를 침해하는 문제가 있다. 그러나 체납자의 명단공개를 찬성하는 입장에서는 이들을 사회적으로 매장하더라도 사회 기본질서를 유지하여야 한다는 입장이고 공개를 반대하는 입장에서는 개인의 기본적 존엄성을 침해하면서까지 공개를 하면서 납세자를 심리적으로 압박을 가하는 행정편의주의적인 발상이고 나아가 세금을 납부하지 아니하였다고 해서 헌법에서 정하고 있는 기본적인 존엄가치

를 침해할 수가 있는 것인가가 문제가 되는 것이다. 그러하다면 어느 정도 지방세를 체납하여야 개인의 존엄가치를 침해하더라도 무방한 것인가?

또한 체납자들이 부도, 파산 등으로 납부할 능력이 없는 상태에 이른 경우에는 사회적인 합의를 통하여 문제제기가 되지 아니하지만 일부 체납자의 경우 납부할 세금을 내지 아니하기 위하여 자기의 명의로 된 재산을 전부 빼 돌리고 가족 이름명의로 두거나 도덕적으로 지탄을 받아야 하는 체납자에 대하여 지방세법이나 국세징수법상의 모든 체납처분 수단을 적용할 수가 없는 경우에는 공익측면 차원에서 체납자의 재산을 압류할 수도 없는

것이라면 공평과세에 저해되는 문제가 발생될 수가 있게 된다.

이 경우 이들 납세자에게 가할 수 있는 수단을 활용하여 현행법령상 소기의 목적을 실효성을 거둘 수가 있다고 하더라도 명단공개라는 방식을 동원하여 체납자의 심리적 제재를 가하여야 하는가, 아니면 현행법령상 최후적인 수단이 없는 경우에 한정적으로 명단공개라는 방식을 활용하여야 하는가가 쟁점이 되는 것이다.

또한 명단공개 문제는 당해 개인의 체납사실을 불특정 다수인에게 알리는 행위로서 명단공개 대상자에 대한 신상명세 등이 공개되어지게 되는 데 그로 인하여 불특정다수인이 인지하게 되는 상태에 있게 되는 것이다. 따라서 체납자 당사자를 상대로 하는 행정처분이 아니고 불특정 다수인에 대하여 행하는 통지를 하게 되는 형식을 취하게 되는 것이다. 그러하다면 이와 같은 통지행위로 인하여 체납자가 그 명단공개 행위에 대한 취소를 구할 수가 있는 처분성이 인정되는 것인가? 이와 같은 문제가 체납자 명단공개와 관련하여 제기되는 문제라고 볼 수가 있다.

## II. 명단공개와 처분성

### 1. 내용

명단공개는 일정한 행정법상의 의무 위

반이 있는 경우에 그 의무위반사항을 불특정 다수인에게 알 수 있도록 공시하는 행위를 말한다. 그러므로 지방자치단체에서 체납자의 명단을 공개하는 행위는 그 자체로서는 아무런 법적 효과도 발생하지 아니하지만 일정한 상태의 존부 여부를 다중인 불특정인에게 알리는데 그치는 통지로서의 행위이다.

그런데 명단공개는 체납자에 대한 기본적인 존엄가치를 침해하는 등 불이익이 과하여지게 되기 때문에 처벌적 성격을 띠게 되는 것이다. 행정벌의 경우 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 통치권에 의거하여 과하는 벌을 말하기 때문에 명단공개는 행정벌과는 달리 판단하여야 한다. 따라서 명단공개는 체납자에 대한 명단을 공개함으로써 성실납세를 유도할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 납세 정의로 실현할 수가 있으므로 체납자에 대한 광의적인 행정상의 제재에 해당하는 것이다.

물론 행정상의 제재는 행정기관에 의하여 행정작용의 일환으로 과하여지는 제재를 말할 뿐만 아니라 행정법상의 의무 위반에 대한 제재로서 행정청에 의하여 과하여지는 불이익조치를 의미한다고 볼 수가 있다.

### 2. 명단공개와 근거

명단공개는 그 자체로는 직접적으로 아

무런 법적인 효과도 발생하지 아니하는 것이나 현실적으로 체납자에 대한 광의적인 행정상의 제재이기 때문에 그에 대한 법적인 근거가 필요할 수밖에 없는 것이다. 체납자에 대한 명단공개에 관한 법적인 근거없이 한 명단공개에 대하여 일부에서는 명단공개가 체납자에 대한 처분이 아닌 불특정 다수인에게 행하는 통지행위이기 때문에 처분이 아닌 사실행위므로 문제가 되지 아니한다고 볼수가 있으나 공무원의 비밀유지의무 위반, 개인정보보호에 관한 법률의 위반 문제 등으로 명단공개는 법적인 제약을 받지 아니할 수밖에 없게 되는 것이다. 또한 체납자의 명단 공개의 내용에 따라서는 개인의 프라이버시(privacy)침해 등 중대한 문제가 있을 수 있기 때문에 명단공개에 대한 법적인 근거를 지방세법에 두고 있다.

### 3. 유형<sup>1)</sup>

체납자 명단공개 유형은 명단공개 목적이나 실효성을 확보하는 측면에서 분류를 하여 보면 다음과 같이 분류를 할 수가 있는 것이다.

1) 전재경, 법제연구 제8호, “명단공개와 존엄가치”에서 연좌형, 비리형, 정치공세형, 처벌공시형, 예고형, 독려형으로 구분하고 있다.

#### 가) 비난형 명단공개

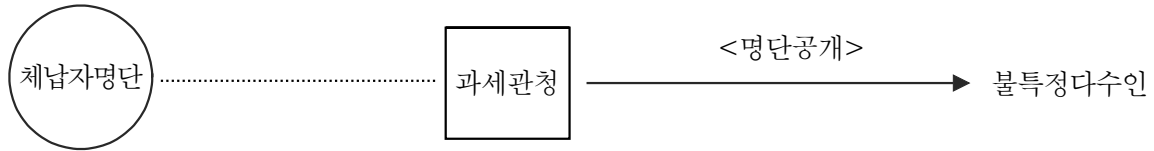
일반적인 명단공개 목적으로 체납자를 사회적으로 지탄하거나 비난을 받게 할 목적으로 명단을 공개하는 방식이다. 이는 그 공개대상이 되는 체납사실이 공개로 인하여 사회적인 공감대를 형성하기 쉽고 나아가 사회적인 지지를 받을 수가 있는 것이다. 따라서 공익을 위하여 명단을 공개하는 것이기 때문에 공개를 당하는 당사자에 대하여는 존엄가치에 대한 침해가 받게 되는 것이다.

#### 나) 처벌공시형 명단공개

체납자 명단공개 대상자가 경제적 불이익 또는 처벌을 당하였음을 불특정 다수인에게 알리는 유형으로서 명단공개하는 방식이다. 이는 체납자에 대한 명단을 금융기관 등에 통지를 하여 불이익을 부여하는 방식에 해당하는 것이다.

#### 다) 처분예고형 명단공개

과세관청에서 체납자에 대한 체납처분 등 집행을 하기 이전에 그 처벌의 의사를 미리 예고하고 그 유예기간내에 체납액을 납부하는 등 소명을 하는 경우에 처벌을 하지 아니한다는 뜻을 유보하여 표명하는 유형의 공개방식이다. 이는 현재 지방세법상 명단공개방식의 일종으로서 체납자 명단공개 대상자에게 미리 공개대상이 됨



을 통지한 후 일정기간내에 소명할수 있는 기간을 부여한 후 납부를 이행하지 아니하는 경우에 공개하는 방식이 이에 해당하는 것이다.

#### 4. 처분성 문제

체납자 명단공개는 행정법상 공표(公表)의 일종으로서 지방세법상의 납세의무를 해태한 경우에 그 납세의무 해태사항을 불특정 다수인에게 알 수 있도록 공표하는 행위이다. 따라서 공표를 통하여 체납자의 체납사실과 그 명단을 불특정 다수인에게 공개하는 형태이기 때문에 체납자에 대한 행위가 아닌 것이다.

이는 체납자 명단을 공표하는 그 자체로서는 아무런 법적 효과도 발생하지 아니하는 것으로서 일정한 체납사실의 존부를 다중에게 알리는데 그치는 단순한 사실행위로서의 통지에 불과한 것이다. 따라서 행정처분이 구체적인 사실에 대한 법의 집행행위로서 하는 단독적인 공법행위라고 의미할 때 체납자의 명단을 공개하는 것은 과세처분성이 결여된다고 보아야 할 것이다.

#### 5. 처벌성

명단공개는 도덕적 비난을 포함하는 한편 장래범죄의 억제를 목표로 한다는 점에서 처벌성을 지니고 있는 것이다. 그와 같이 명단공개가 실정법상의 처벌성을 지니고 있는지 여부는 넓은 의미에 있어서 처벌은 형사벌 뿐만 아니라 행정벌, 민사벌까지도 포함하는 것이다. 명단공개는 형법제41조에 규정하고 있는 형의 종류에 포함되지 아니한다. 또 명단 공개는 민사상 법률행위의 제한 또는 금전적 불이익과의 직접적인 관련이 없는 것이다.

명단공개는 행정법상 공표의 일종으로서 공표는 행정법상 의무위반이 있을 경우 그 위반사항을 불특정다수인이 알 수 있도록 발표함으로서 그 위반자의 명예신용의 침해를 가하여 행정법상의 의무이행을 간접적으로 강제하는 수단인 것이다. 따라서 공표는 명령, 강제에 못지 않는 효과를 지닌 행정의 실효성을 확보하는 수단으로서 비권력적인 사실행위인 점으로 고려할 때 체납자에 대한 명단공개는 행정벌이라기보다는 행정작용의 실효성을 확보하기 위한 새로운 강제 수단의 일종에 불과한 것이다.

명단공개는 체납자의 명예등을 손상시키는 결과를 초래하게 된다. 명예훼손은 현행 헌법상 존엄가치와 프라이버시권에 의하여 보호를 받게 된다. 그러나 개인의 명예훼손이 모두 헌법상의 존엄가치 내지 프라이버시와 충돌하는 것은 아닌 것이다. 명단공개가 위헌관정을 받으려면 그로 인한 명예훼손의 정도가 존엄가치의 본질을 침해하여야 하는 것이다.

즉 공익을 위한 명단공개는 그것이 진실인 한 명단공개대상자의 인격권을 침해하는 것은 아닌 것이다. 따라서 명예훼손으로서 처벌성을 구비하였다고 볼수가 없는 것이다. 다만, 명예훼손의 정도가 사실이 아닌 경우로서 허위인 경우에는 중대하고도 심각한 인격훼손을 초래한다고 보아야 할 것이다.

이 경우 명단공개가 확실히 진실이라고 믿을 만한 객관적이고도 타당한 확증과 근거가 있는 경우가 아닌 한 명예훼손을 면하기 어려우며 나아가 손해배상사유가 될 수가 있는 요건을 구비하게 되는 것이다.

[판례] 행정법상 공표와 국가 배상사유가. 국가기관이 행정목적달성을 위하여 언론에 보도자료를 제공하는 등 이른바 행정상 공표의 방법으로 실명을 공개함으로써 타인의 명예를 훼손한 경우, 그 공표된 사람에 관하여 적시된 사실의 내용이 진실이라는 증거가 없더라도 국가기관이 공

표 당시 이를 진실이라고 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있다면 위법성이 없는 것이고, 이 점은 언론을 포함한 사인에 의한 명예훼손의 경우에서와 마찬가지로이다.

나. 위 "가"항의 경우 상당한 이유의 존부의 판단에 있어서는, 실명공표 자체가 매우 신중하게 이루어져야 한다는 요청에서 비롯되는 무거운 주의의무와 공권력의 광범한 사실조사능력, 공표된 사실이 진실하리라는 점에 대한 국민의 강한 기대와 신뢰, 공무원의 비밀엄수의무와 법령준수의무 등에 비추어, 사인의 행위에 의한 경우보다는 훨씬 더 엄격한 기준이 요구된다 할 것이므로, 그 사실이 의심의 여지 없이 확실히 진실이라고 믿을 만한 객관적이고도 타당한 확증과 근거가 있는 경우가 아니라면 그러한 상당한 이유가 있다고 할 수 없다.

다. 지방국세청 소속 공무원들이 통상적인 조사를 다하여 의심스러운 점을 밝혀 보지 아니한 채 막연한 의구심에 근거하여 원고가 위장증여자로서 국도이용관리법을 위반하였다는 요지의 조사결과를 보고한 것이라면 국세청장이 이에 근거한 보도자료의 내용이 진실하다고 믿은 데에는 상당한 이유가 없다고 본 사례 (대판 93다18389, 1993. 11. 26)

- 국가기관이 행정목적달성을 위하여 언론에 보도자료를 제공하는 등 이른바 행정상 공표의 방법으로 실명(實名)을 공개함으로써 타인의 명예를 훼손한 경우, 그 공표된 사람에 관하여 적시된 사실의 내용이 진실이라는 증거가 없더라도 국가기관이 공표 당시 이를 진실이라고 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있다면 위법성이 없는 것이고, 이 점은 언론을 포함한 사인(私人)에 의한 명예훼손의 경우에서와 마찬가지로 할 것인바, 한편 이러한 상당한 이유의 존부의 판단에 있어서는, 실명공표 자체가 매우 신중하게 이루어져야 한다는 요청에서 비롯되는 무거운 주의의무와 공권력의 광범한 사실조사능력, 공표된 사실이 진실하리라는 점에 대한 국민의 강한 기대와 신뢰, 공무원의 비밀엄수의무와 법령준수의무 등에 비추어, 사인의 행위에 의한 경우 보다는 훨씬 더 엄격한 기준이 요구된다 할 것이므로, 그 사실이 의심의 여지없이 확실히 진실이라고 믿을 만한 객관적이고도 타당한 확증과 근거가 있는 경우가 아니라면 그러한 상당한 이유가 있다고 할 수 없을 것이다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 국세청장이 "토지거래허가대상구역 내의 토지를 매매하면서 이를 증여한 것처럼 위장함으로써 국토이용관리법을 위반하는 방법으로 부동산투기를 한 자" 82명의 명단을 담은 이 사건 보도자료를 판시 각 언론사에 공표함에 의하여 각 일간신문에 원고가 토지거래허가구역 내의 토지에 관하여 위장증여 등 국토이용관리법위반죄를 구성할 범법행위의 방법으로 부동산투기를 하였다는 취지의 기사가 게재되었는데, 1989.5.4. 토지거래허가대상구역으로 지정된 이 사건 임야에 관하여 원고가 1990.2.9. 소외 이○○로부터 같은 달 7. 증여를 원인으로 하여 소유권을 이전받았지만 실제로는 그로부터 위 임야를 포함한 3필의 토지를 1989.4.9. 매수하고서도 임야에 관하여는 이○○ 앞으로의 소유권이전이 지체되었던 관계로 편의

상 위와 같이 증여를 원인으로 한 소유권이전등기를 경료하였을 따름이므로 위 공표가 진실이 아니라는 점을 확인한 후, 위장증여사실의 여부를 조사한 판시 ○○지방국세청 소속 공무원들은 원고가 매매계약을 제출하면서 위 임야와 함께 매수한 다른 토지는 잔금을 지급한 1989.5.11. 이후 이미 소유권이전등기를 경료하였다면서 위장증여사실을 부인하였고 위 매매의 중개인인 소외 황○○도 같은 취지로 진술하고 있었으므로, 무엇보다 매도인인 이○○나 그의 가족들을 대상으로 실제의 매매일자와 소유권이전등기의 경위 등을 조사함과 아울러 이미 원고에게 이전된 다른 토지의 등기부를 열람하는 등의 통상적인 조사를 다하여 의심스러운 점을 밝혀 보아야 함에도 불구하고 이를 다하지 아니한 채, 이○○가 출타중이어서 조사할 수 없다는 이유로 단지 이 사건 임야의 등기부를 열람하고 그의 호적을 조사한 결과 이○○와 원고의 각 소유권이전일자 모두 위 1989.5.4. 이후로 되어 있는 점, 매매계약서에 위 임야의 등기부상 소유명의자인 소외 망 박○○의 사위라고 기재된 이○○의 신분관계가 증명되지 아니한다는 점과 소유권이전등기의 지체사유가 납득되지 아니한다는 점 등의 막연한 의구심에 근거하여 원고가 위장증여자로서 국토이용관리법을 위반하였다는 요지의 조사결과를 보고한 것이어서, 국세청장이 이에 근거한 위 보도자료의 내용이 진실하다고 믿은 데에는 상당한 이유가 없다는 취지로 판단하여, 그러한 상당한 이유가 있다는 피고의 항변을 배척하였는바, 기록에 비추어 보아도 원심의 인정과 판단은 옳고, 거기에 소론이 지적하는 바와 같은 법리오해나 심리미진 등의 위법은 없다.

또 위 보도자료의 내용이 진실이라고 믿을 상당한 이유가 없는 이상, 그러한 실명공표가 오로지 공익목적에서 비롯되었다거나, 원고에게도 일단의 책임이 있다는 소론 주장은 손해배상책임의 존부를 좌우할 사유로 삼을 수도 없다.

### Ⅲ. 지방세 체납자 명단공개 요건

#### 1. 개요

지방자치단체의 장은 제69조의 규정에 불구하고 체납발생일로부터 2년이 경과한 지방세(결손처분한 지방세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 1억원 이상인 체납자에 대하여는 그 인적사항 및 체납액 등(“체납정보”)을 공개할 수 있으나, 체납된 지방세가 이의 신청·심사청구 등 불복청구 중에 있거나 그 밖에 다음의 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 체납액(가산금을 포함한다)의 100분의 30 이상을 납부한 경우
2. 재산상황 및 그 밖의 사정을 고려할 때 지방세정보공개심의위원회가 공개할 실익이 없다고 인정하는 경우

체납자 명단공개 대상자 요건으로는 실체적인 요건(체납액이 1억원이상으로 2년이 경과될 것)과 절차적 요건(지방세정보공개심의위원회에서 심의를 거쳐서 6월이상의 소명기회등을 부여할 것)을 동시에 충족하여야 하는 것이다. 따라서 이와 같은 요건을 충족하지 못한 경우에는 법정 절차를 이행하지 아니하였기 때문에 명단 공개를 할 수가 없는 것이다. 그럼 체납자

명단공개 대상의 판단하면 다음과 같다.

첫째, 체납자별로 판단하여야 하므로 체납자가 법인이거나 개인이더라도 개별 체납자별로 판단하여야 한다. 따라서 원칙적으로 당해 체납자의 체납액만으로 판단하여야 하는 것이나 승계납세의무, 제2차 납세의무 및 연대납세의무를 체납자에게 부담되어 체납이 된 경우에도 이를 체납자에 포함하여야 한다.

둘째, 체납액이 체납발생일로부터 2년이 경과한 체납액이 있어야 하므로 결손처분한 지방세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다. 이는 지방세정보공개심의위원회에서 명단공개 대상으로 심의할 대상자를 선정하기 위해서 역산하여 2년이 경과된 체납액을 기준으로 하되 체납발생일은 신고납부세목인 경우 신고납부기한이 종료일 익일로부터 기산하여야 하며 부과지세목의 경우에는 납부기한 종료일 익일로부터 기산하여야 한다.

따라서 체납액이 있더라도 체납발생일로부터 2년이 경과되지 아니한 체납액은 제외하고 나머지 체납발생일로부터 2년이 경과된 체납액으로 하여야 한다.

셋째, 체납자의 지방세 체납액 총액이 1억원 이상 이어야 한다. 체납액의 범위는 광역자치단체의 세목이거나 기초자치단체의 세목에 불구하고 전부 포함하여 1억원 여부를 판단하되 가산세, 가산금을 포함

하여야 한다. 체납액 중 결손처분한 지방세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함하기 때문에 압류 등을 한 채권이 확보되어 있는 체납액은 당연히 포함되나 압류등 채권확보조치가 없어 징수권소멸시효가 완성된 경우에는 포함하여야 한다.

넷째, 지방세 정보공개 대상제외요건이 아니어야 함으로 체납된 지방세가 이의신청·심사청구 등 불복청구 중에 있는 경우에는 지방세정보공개심의위원회의 심의대상에서 제외하여야 하고, 지방세정보공개심의위원회의 심의후 공개대상으로 결정되었다고 하더라도 체납액(가산금을 포함한다)의 100분의 30 이상을 납부한 경우에는 공개대상에서 제외하여야 한다.

또한 지방세정보공개심의위원회의 심의결정으로 재산상황 및 그 밖의 사정을 고려할 때 지방세정보공개심의위원회가 공개할 실익이 없다고 인정하는 경우에도 공개대상에서 제외된다.

## 2. 실체적 요건

### 가) 지방체납액 1억원이상의 범위

개정 지방세법 제69조의2제1항에서 체납발생일부터 2년이 경과한 지방세가 1억원 이상인 체납자를 공개대상자로 규정하고 있으며 체납자 명단공개대상자를 선정

하기 위한 요건으로서 지방세 체납액 1억원 이상 산정 범위를 검토하면 지방세의 범위를 우선 판단하여야 한다.

첫째, 여기서 『지방세』라 함은 지방세법 제1조 제4호의 규정에 의거 특별시세, 광역시세, 도세, 시세, 군세, 구세를 말하기 때문에 시·도세와 시·군·구세를 모두 총칭하므로 전국단위로 지방세 체납액을 산정하여 공개대상자를 선정하여야 하나, 공개주체가 지방세법상 『지방자치단체장』이므로 광역자치단체별로 지방세 체납액을 산정하여 대상자를 선정하고 공개할 수도 있으나 기초단체별로도 지방세 체납액을 산정하고 공개할 수도 있는 것이다.

대부분의 광역자치단체가 시·도세 부과징수권을 기초단체에 위임하고 있고, 시·군·구세는 기초단체가 부과징수권을 행사하고 있으므로, 기초자치단체에서 명단을 공개할 수도 있으나 기초자치단체별로 지방세 체납액 1억원 이상인 자를 선정하는 경우, 지방세가 1억원 이상 체납되었음에도 여러 시·군·구에 체납액이 분산되어 있는 경우 공개대상에서 제외되어 형평성 문제를 야기할 수 있고 기초단체별로는 1억원 이상 체납자가 소수이므로 명단공개실효성, 효율성이 저하될 우려가 있다.

여기서 광역자치단체의 부과징수권을 위임한 경우 체납자에 대한 명단공개 권



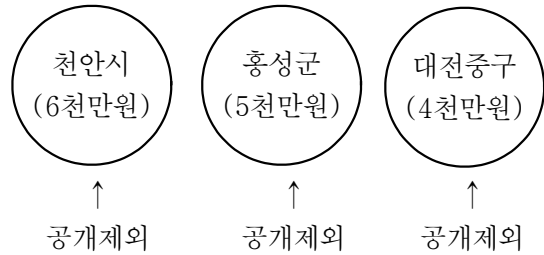
한도 위임한 것으로 볼 수가 있는 것인가?

광의적인 지방세 부과·징수권의 범위 내에는 과세처분과 관련된 일체의 처분을 의미하는 것이기 때문에 명단공개권한도 지방세 과세처분과 관련된 행위로서 부과·징수권의 일종으로 포함되어야 할 것이다.

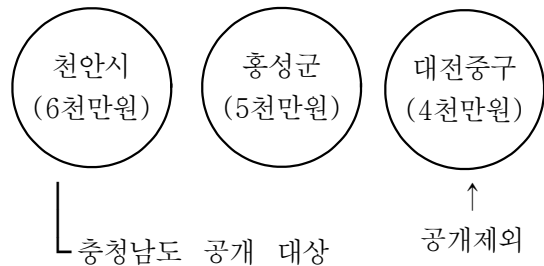
이와 같은 명단공개 위임과 관련하여 기초자치단체에서 명단을 공개하는 경우에는 실효성을 확보하는데는 한계가 있으므로 지방세법 제4조에 근거하여 시·군·구에서 체납자 명단공개 권한을 시·도에서 대행할 수 있는 근거를 마련토록 조례로 그 근거를 하고 있다.

그러므로 지방세 체납액 1억원 이상 여부를 판단함에 있어서 기초자치단체별로 판단하는 경우 그 범위가 축소되어지는 문제점을 해소하고 궁극적으로는 전국적으로 1억원 이상 체납 여부를 판단하여야 하나 우선 광역단체별로 1억원 이상 여부를 판단할 필요가 있는 것이다.

(예시 1) 기초자치단체별로 체납액 1억원 이상 여부를 판단하는 경우 체납자 갑은 천안시에 3천만원, 홍성군에 5천만원, 대전중구에 4천만원이 있어 전체적으로 보면 1억5천만원에 해당되나 기초자치단체별로 판단하게 되면 명단공개 대상에서 제외되는 문제가 발생하게 되는 것이다.



(예시2) 기초자치단체별로 체납액 1억원 이상 여부를 판단하는 경우 체납자 갑은 천안시에 3천만원, 홍성군에 5천만원, 대전중구에 4천만원이 있어 전체적으로 보면 1억5천만원에 해당되나 광역자치단체별(충남도)로 판단하게 되면 명단공개 대상에 해당되는 것이다.



둘째, 체납액의 범위에 대하여는 기본적으로 개별 체납자별로 체납액을 합산하여 1억원 이상인 경우에 이에 해당되는 것이므로 지방세인 세목의 합계액을 기초로 판단하여야 한다. 따라서 지방세에 함께 부과되는 국세인 지방세분 농어촌특별세를 체납한 경우라고 하더라도 이 부분을 제외하고 1억원 이상 여부를 판단하여야 한다. 이 경우 가산세와 가산금, 증가산금을 포함하여 본세와의 합계액이 1억원 이상인 경우로 판단하여야 한다.

또한 체납자에게 부과된 지방세뿐만 아니라 다른 납세자에게 부과된 지방세라고 하더라도 연대납세의무, 승계납세의무, 제2차 납세의무로 부과된 경우라면 본래의 체납액에 함께하여 1억원 이상 여부를 판단하여야 한다.

(예시) 체납자(A)에게 부과된 체납액이 취득세 7천만원, 농어촌특별세 2천만원이고 공동사업자인 B의 체납액중 연대납세의무로서 체납된 금액 4천만원인 경우 공개대상자에 해당여부

본래의 체납액 7천만원 + 연대납세의무 4천만원을 합산하면 1억원을 초과하게 됨으로 지방세 체납자 명단공개 대상자에 해당한다. 이 경우 지방세분 농어촌특별세가 2천만원이 있다고 하더라도 이를 제외

하고 1억원 이상여부를 판단하여야 하는 것이다.

나) 2년 경과된 체납액일 것

지방세 체납액이 1억원 이상으로서 2년이 경과된 경우에 당해 체납자에 대하여 명단공개 대상에 해당되는 것이므로 이 경우 체납액의 2년이 경과되었는지 여부를 판단함에 있어서 기산일이 중요하다. 지방세법상 그 기산일에 대하여는 별도의 규정을 두고 있지 아니하고 있기 때문에 과세권자가 공개대상자를 선정하기 위하여 일정한 기준일을 마련하여야 하는 바, 이 경우 통상 지방자치단체의 회계연도폐쇄기인 2월말이므로 이날이후인 매년 3.1을 기준으로 하여 역산하여 2년 이상 된 지방세 체납액이 있는지 여부를 판단하여야 하는

세목	부과액	가산금등	총액(만원)	부과결정일	납기한	대상검토
취득세	3,000	300	3,300	03.3.10	03.3.31	2년경과
취득세	2,500	250	2,750	04.5.10	04.5.31	제외
등록세	2,500	250	2,750	03.4.10	03.4.30	제외
자동차세	200	20	220	04.6.10	04.6.30	제외
자동차세	200	20	220	04.12.10	04.12.31	제외
재산세	2,000	200	2200	03.7.10	03.7.31	2년경과
재산세	2,000	200	2200	03.9.10	03.9.30	2년경과
주민세	1,500	150	1650	03.7.10	03.7.31	2년경과
사업소세	100	10	110	03.11.10	03.11.30	2년경과
총계	14,000	1,400	15,400			9460만원

것이다.

(예시) 체납자(A)에게 부과된 체납액이 다음과 같은 경우 명단공개 대상자에 해당되는지를 검토하면 다음과 같다. (명단공개자 선정기준일: 2006.3.1)

명단공개 대상자 선정기준일(2006. 3.1)을 역산하여 보면 지방세 체납액이 2년이상 경과된 지방세 체납액을 판단하면 취득세 등 9,460만원에 해당되는 것이므로 1억원 이상에 해당되지 아니함으로 명단공개 대상자에 해당되지 아니하는 것으로 판단된다.

### 3. 절차적 요건

가) 지방세정보공개심의위원회의 심의를 거칠 것

(가) 지방세정보공개심의위원회의 설치  
체납자의 체납정보 공개여부를 심의하기 위하여 지방자치단체에 지방세정보공개심의위원회를 둔다. 여기서 지방자치단체는 기초자치단체인지 아니면 광역자치단체를 의미하는지 여부는 분명하지 아니하나 체납액 1억원이상여부를 판단하는 기준으로 볼 때에는 광역자치단체에 지방세정보공개위원회를 설치하도록 하여야 한다. 물론 자치단체별로 조례로 달리 정

하는 경우에는 기초자치단체에도 설치할 수가 있는 것이다.

① 위원회의 구성: 위원장 1명, 위원 8명  
위원장은 당해 지방자치단체의 부단체장이 되고, 위원은 지방세사무를 담당하는 과장과 다음의 자가 된다.

1. 임명직: 지방세에 관한 사무를 담당한 경험이 있는 5급 이상 공무원 중에서 지방자치단체의 장이 임명하는 자 3인
2. 위촉직: 법률 또는 지방세에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 위촉하는 자 4인

② 위원의 임기: 2년으로 한다.

③ 위원회의 회의운영은 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 기타 사항: 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

시·군·구마다 위원회를 설치할 경우 명단공개 대상자가 없거나 극소수인 자치단체는 위원회 운영이 형식화될 수 있으며 체납액 1억원 이상을 광역자치단체별로 산정하므로 위원회의 설치도 이에 일치시키는 것이 합리적이다.

따라서 위원회 운영의 실효성 등을 감안하여 광역자치단체에만 지방세정보공개

심의위원회를 설치하되 공개대상자에 대한 정확한 검증과 업무의 위임관계 등을 고려하여 광역자치단체에서 전국 체납 D/B자료 등을 기초로 추출한 공개대상 체납자 자료를 기초자치단체에 통보하고 기초자치단체에서 통보받은 체납자에 대하여 공개대상 여부를 확인한 후 광역자치단체의 정보공개심의위원회에 심의를 요청하여 광역자치단체에서 일괄 명단을 공개할 수 있도록 운영절차 규정을 조례 및 규칙에 규정하도록 하여야 할 것이다.

다만 기초자치단체에서 체납자명단을 공개하도록 한 경우에는 명단공개에 관한 세부 운영절차 규정을 기초자치단체 조례 및 규칙에 규정하도록 하여야 할 것이다.

#### (나) 심의 및 재심의 기준

명단공개라는 것은 근본적으로 고액상습체납자에 대한 명단을 불특정다수인에게 알림으로서 체납자에 대하여 사회적 비난을 받도록 하는데 그 의의가 있는 것이므로 명단공개를 함으로서 받게되는 사회적 비난등 불이익이 없게 되는 등 그의 실익이 없다고 인정되는 경우라면 아무런 의미가 없다 할 것이다.

지방세법에서 지방세정보공개심의위원회에서 공개할 실익이 없다고 인정하는 경우에는 명단공개대상에서 제외하도록 규정하고 있으나 그 구체적인 판단기준이 없을 경우 동일 사안에 대하여 자치단체

별로 달리 운영되어 시·도간 불형평이 초래될 우려가 있으므로 자치단체의 조례에 공개할 실익이 없는 경우에는 그에 대한 사유를 지방자치단체의 조례등에 명문화하여야 하는바 그에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

- 체납자가 사망 또는 파산선고를 받은 경우
- 회사정리법에 의거 회생절차가 진행중인 경우
- 체납자의 재산이 경매·공매 중인 경우로서 경매·공매로 징수 가능한 금액을 제외한 체납액이 1억원 미만인 경우
- 지방세 과세표준이 되는 국세에 대한 불복 절차 또는 소송을 진행 중에 있는 경우
- 기타 재산상황 및 그 밖의 사정을 고려할 때 위원회가 공개할 실익이 없다고 인정하는 경우

첫째, 체납자가 사망 또는 파산선고를 받은 경우이다. 이는 체납자가 이미 사망을 한 후라면 사회적으로 존재하지 아니할 뿐만 아니라 명단공개의 실익도 없는 것이며, 파산선고를 받은 경우에도 사망과 유사한 것이므로 명단공개의 실익이 없게 되는 것이다. 왜냐하면 파산은 채무자가 채무를 이행할 수 없는 상태에서 채무자의 총재산을 모든 채권자에게 공평하게 변제할 것을 목적으로 하는 사법절차로서 파산과 지급불능(insolvency)이라는 용어는 혼용되기도 하지만 법률상으로는 서로 다른 의미로 사용된다.

파산의 주요목적은 채무자를 부당하게 압박하지 않으면서 정의를 실현하고, 고의가 아닌 채무의 이행불능과 고의적인 채무변제의 거부 또는 해태(懈怠)를 구분하며, 채권자들이 채무변제에 충당할 수 있는 채무자의 자산을 공정하게 분배받을 수 있게 하는 데 있다. 또한 보다 높은 차원의 상도덕을 조성하고 신용의 무분별한 남용이나 변태적인 상업 경쟁으로 인해 발생하는 폐해로부터 상거래 공동체를 전체적으로 보호하는 데 있다. 채권자들은 이해관계가 상충되고 따라서 동일체로서 행동을 함께 할 수 없기 때문에 파산관계 업무를 직업으로 하는 파산관재인(破産管財人), 변호사, 기타 대리인 등의 도움을 필요로 한다. 이들은 파산과 관련된 특수 업무를 행함에 있어 행정적·준사법적 권능을 행사하며, 그 대가로 파산채권으로부터 보수를 받는다.

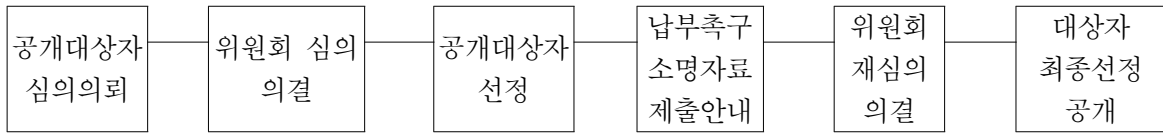
둘째, 회사정리법에 의거 회생절차가 진행 중인 경우이다. 회사정리절차가 개시되면 지방세법상의 조세채권은 정리채권과 공익채권으로 구분되며 정리채권을 신고하지 아니하면 실권이 되므로 자치단체에서는 이를 반드시 신고하여 채권이 일실하지 아니하도록 조치를 하여야 하고 회사정리법에 의거 정리계획인가의 결정이 있을 때에는 정리계획의 규정 또는 본법의 규정에 의하여 인정된 권리를 제외하고 회사는 모든 정리채권이 정리담보권

에 관하여 그 책임을 면하며 주주의 권리와 회사의 재산상에 있던 모든 담보권은 소멸하므로 정리채권인 지방세 채권의 경우도 소멸되는 것이다. 따라서 회사정리가 진행 중인 경우에는 정리채권의 확정되지 아니하여 조세채무변제를 할 수가 없는 상태이므로 회사정리 진행 중인 법인을 명단공개하는 것은 곤란하다고 할 것이다.

셋째, 체납자의 재산이 경매·공매 중인 경우로서 경매·공매로 징수 가능한 금액을 제외한 체납액이 1억원 미만인 경우이다. 명단공개 대상자를 선정하는 과정에서 체납자의 재산을 공매나 경매가 진행 중인 경우로서 배당가능한 체납액을 제외한 나머지 잔여체납액이 1억원 미만인 경우에는 체납자의 명단공개 대상자에서 제외할 수가 있다. 이는 체납액이 1억원미만으로 되어 명단공개 대상자에서 제외되기 때문이다.

넷째, 지방세 과세표준이 되는 국세에 대한 불복절차 또는 소송을 진행 중에 있는 경우이다. 이 부분은 국세의 명단공개와 다른 부분으로서 특히 법인세할 주민세의 경우 1억원을 초과하더라도 국세인 법인세가 불복절차중인 경우에는 주민세도 추후에 그에 따른 판결 등에 영향을 받기 때문에 명단공개 대상으로 하는 것은 곤란한 것이다.

다섯째, 기타 재산상황 및 그 밖의 사정을 고려할 때 위원회가 공개할 실익이 없



다고 인정하는 경우이다. 이는 위에서 열거된 사유가 아니라고 하더라도 위원회의 결정으로 명단공개 실익이 없다고 인정되는 경우에는 명단공개 제외대상으로 할 수가 있는 것이다.

나) 6개월 이상의 소명기회 등 부여

지방자치단체의 장은 위원회의 심의를 거친 공개대상자에게 체납자 명단공개 대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 통지일부터 6월이 경과한 후 위원회로 하여금 체납액의 납부이행 등을 감안하여 체납자 명단공개 여부를 재심의하게 하여 공개대상자를 선정한다. 공개대상자에게 체납자명단 공개대상자임을 통지하는 경우에는 체납된 세금을 납부하도록 촉구하고, 공개제외 사유에 해당하는 경우에는 이에 관한 소명자료를 제출하도록 안내하여야 한다.

이 경우 명단공개 대상자임을 통지한 날로부터 6월이상의 소명 기회를 주도하도록 하고 있기 때문에 소명기회의 6월이상의 기간을 부여하지 아니한 경우에는 절차상의 하자 문제가 발생할 소지가 있게 된다. 이 경우 통지일은 체납자에게 명단이 도

달한 날을 의미하기 때문에 통지에 대한 입증책임은 납세자가 아니라 과세권자가 통지에 대한 입증책임이 있다 할 것이다.

그리고 체납자에게 송달하는 통지서는 등기우편통지하여야 하나 주소 등의 불명으로 반송된 경우에는 지방세법 제52조의 규정에 의거 명단공개 대상자임을 통보하면서 소명자료를 제출할 수 있도록 하는 내용을 공시송달할 수가 있는 것이다. 왜냐하면 공시송달의 경우 서류의 송달은 주소불명 등에 해당하는 경우에는 그 서류의 요지를 공고한 날부터 14일이 경과됨으로써 송달된 것으로 봄으로써 서류의 범위에는 체납자의 통지서도 이에 포함되기 때문이다. 또한 공시 송달의 방법은 지방세법 제52조 제2항의 규정에 의거 공고는 일간신문 또는 게시판에 게재하여 이를 행하여야 한다.

다) 명단공개대상자 선정기준일 및 공개 시기

명단공개대상자는 체납발생일로부터 2년이 경과된 과년도 체납자가 대상이며 과년도 체납액은 연도폐쇄기를 기준으로 최종확정하고 있으므로 연도폐쇄기 종료일

의 익일을 명단공개 대상자 선정기준일로 하는 것이 타당하므로 대상자 선정기준일은 연도폐쇄기 종료일의 익일(3.1)로 정하도록 자치단체의 조례에 정하고 있다.

그리고 체납자명단 공개 시기는 대상자 선정 기준일을 연도폐쇄기 종료일의 익일로 할 경우 대상자 선정, 자료조사, 심의, 소명기회 부여, 재심의, 확정까지의 소요기간이 최소 9개월 이상이 소요되므로 명단공개 시기는 최소한 소요기간을 감안할 때, 매년 12월로 정하도록 자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있으며 명단공개에 대한 처리기준을 전국적으로 통일하여 공개의 실효성을 극대화하기 위하여 명단공개 시기는 12월 셋째주 월요일에 전국 동시 발표하도록 하고 있다.

#### IV. 명단공개 절차 및 범위

##### 1. 절차

지방자치단체의 장은 지방세정보공개심의위원회의 심의를 하기 위하여 우선 공개대상자를 선정하여야 하고, 선정대상자 요건에 구비되었는지를 검토하여야 한다. 지방세정보공개심의위원회의 심의를 거쳐 공개대상자로 결정된 경우에는 체납자에게 명단공개 대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 지방자치단체의

장은 그 통지일부부터 6월이 경과한 후 위원회로 하여금 체납액의 납부이행 등을 감안하여 체납자 명단공개 여부를 재심하게 하여 최종적으로 공개대상자를 선정한다.

이 경우 공개대상자에게 체납자명단 공개대상자임을 소정의 서식에 의거 통지하는 경우에는 체납된 세금을 납부하도록 촉구하고, 공개제외 사유가 있는 경우에는 이에 관한 소명자료를 제출하도록 안내하여야 한다.

첫째, 고액·상습체납자 명단공개 심의를 요청하기 위하여 시장·군수·구청장은 시·도조례 등의 규정에 의하여 시·도지사로부터 통보받은 지방세(결손처분한 지방세로서 징수권의 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다) 1억원 이상 체납자 현황자료를 기초로 공개 대상자 해당 여부를 확인하여 시·도지사에게 공개대상자 심의 및 명단공개를 요청하여야 한다.

둘째, 시장·군수·구청장은 공개대상자 해당 여부를 확인하기 위하여 고액·상습체납자 명단 공개대상자 관리카드, 고액체납(결손)자 현황 조사서 및 각종 서식에 의한 과세내역 및 체납처분 진행상황표를 작성·관리하여야 하며, 시·도지사에게 심의·공개를 요청할 때에는 이를 첨부하여야 한다.

이 경우 지방세 1억원 이상 고액·상습체

납 공개대상자 선정기준일은 매년 3월 1일로 한다. 시·도지사는 시장·군수·구청장의 확인을 위하여 관할구역내의 지방세(결손처분한 지방세로서 징수권의 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다) 1억원 이상 체납자 현황자료를 공개대상자 선정기준일로부터 1월내에 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하고 시·도지사는 통보한 체납자 현황자료 중 시장·군수·구청장이 명단 공개대상자로 심의요청을 한 대상자에 대하여 소정의 서식에 의거 위원회에 심의를 요구한다.

셋째, 명단공개요청을 받은 시도지사는 지방세정보공개심의위원회를 개최하여 명단공개 대상자여부를 심의하여야 하며 그 결과를 시군구에 통보하여야 한다.

넷째, 명단공개 대상자로 지방세정보공개심의위원회의 심의 의결된 경우에는 명단공개대상자에게 납부를 촉구하는 한편 소명자료 등을 제출하도록 하여야 한다. 그 기간은 6월이상의 기간을 두어야 한다. 왜냐하면 지방세법 제69조의2 제3항의 규정에 의거 지방자치단체의 장은 위원회의 심의를 거친 공개대상자에게 체납자 명단 공개 대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 통지일부터 6월이 경과한 후 위원회로 하여금 체납액의 납부이행 등을 감안하여 체납자 명단공개 여부를 재심의하게 하여 공개대상자를 선정하여야 하기 때문에 6월이상의 소명기간이 필

요한 것이다.

만약 이와 같은 6월 이상의 소명기간을 두지 아니한 경우에는 법령상 규정하고 있는 절차를 이행하지 아니한 결과를 초래하기 때문에 절차상의 하자가 발생하는 문제가 생기게 된다.

다섯째, 6월 이상의 소명기간을 경과한 후에도 명단공개 대상자로부터 납부나 소명자료를 제출하지 아니한 경우에는 지방세 명단공개위원회로 하여금 체납액의 납부이행 등을 감안하여 체납자 명단공개 여부를 재심의하게 하여 공개대상자를 선정하여야 한다.

명단공개대상자에 대한 명단공개는 소정의 서식에 의거 매년 12월 셋째주 월요일에 공개는 관보게재, 지방자치단체 정보통신망 또는 관할 지방자치단체 게시판에 게시하는 방법을 통하여 공표하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 인하여 정하여진 날짜에 공개를 할 수 없는 경우에는 시·도지사간 협의에 의하여 따로 정할 수 있다.

## 2. 공개 범위

명단공개 범위에는 지방세법시행령 제52조의2 제7항의 규정에 의거 체납자명단 공개시 공개할 사항은 체납자의 성명·상호(법인의 명칭을 포함한다), 연령, 직업, 주소, 체납액의 세목·납기 및 체납요지



등으로 하고, 체납자가 법인인 경우에는 법인의 대표자를 함께 공개할 수 있다.

는 관할 지방자치단체 게시판에 게시하는 방법에 의한다. 이 경우 명단공개 매체는 법령에서 규정한 매체를 통하여 공개하여야 하며 일간신문 등에 게재하여 공

3. 공개 방법

관보게재, 지방자치단체 정보통신망 또

(예시)지방세 고액상습 체납자 명단공개 대상자 명세

○ 개인 공개대상자

20 년 공개대상자 명단(개인)									
(금액 단위 : 백만원)									
번호	성명	상호	직업 (업종)	연령	체납자 주소	총 체납액	세목	납기	체납요지 (과세관청)

○ 법인 공개대상자

20 년 공개대상자 명단(법인)										
(금액 단위 : 백만원)										
번호	법인명	대표자	업종	연령	법 인 소재지	대표자주소	총 체납액	세목	납기	체납요지 (과세관청)

개하여서는 아니되는 것이다.

채납자의 명단공개기간에 대하여는 별도의 규정이 없으나 명단공개를 한 후 채납된 지방세를 납부하여 1억원미만으로 되는 경우에는 공개대상자에서 제외하여야 할 것이다. 예를 들면 지방세 명단공개 대상자가 된 후에 전부 또는 일부의 지방세 채납액을 납부한 후 명단공개 대상자 요건에 해당되지 아니하게 되는 경우에는 공개된 명단에서 즉시 삭제하는 등 제외하여야 하고 추후 1억원이 다시 초과하는 경우에는 다음의 지방세정보공개위원회의 심의를 거쳐 공개대상여부를 결정하여야 한다.

## V. 명단공개처분에 대한 불복

### 1. 명단공개처분의 처분성 문제

채납자 명단공개는 공표(公表)의 일종으로서 행정법상의 의무 위반이 있는 경우에 의무 위반사항을 불특정 다수인에게 알수 있도록 공표하는 행위이다. 이는 공표 그자체로서는 아무런 법적 효과도 발생하지 아니하는 것으로서 일정한 상태의 존부를 다중에게 알리는데 그치는 단순한 사실행위로서의 통지에 불과한 것이다.

따라서 채납자의 명단공개문제는 행정기관의 단순한 사실행위로 보는 경우라면

법률행위가 아닌 이상 불복 대상에 해당되지 아니한 것이다.

왜냐하면 지방세법 제72조 제1항의 규정에서 청구대상은 지방세법에 의한 처분(신고납부 또는 수정신고납부를 한 경우에는 그 신고납부를 한 때에 처분이 있었던 것으로 본다.)으로서 위법 또는 부당한 처분을 받았거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 자는 이 절의 규정에 의한 이의신청 및 심사청구를 할 수 있다라고 규정하고 있기 때문에 사실행위로서 처분성이 없는 한 이의신청 등의 불복청구의 대상에 해당되지 아니하는 것이다.

### [판례] 정보공개와 처분성

[1] 공공기관의정보공개에관한법률의 목적, 규정 내용 및 취지 등에 비추어 보면, 국민의 정보공개청구권은 법률상 보호되는 구체적인 권리라 할 것이므로, 공공기관에 대하여 정보의 공개를 청구하였다가 공개거부처분을 받은 청구인은 행정소송을 통하여 그 공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있다.

[2] 공공기관의정보공개에관한법률 제1조, 제3조, 헌법 제37조의 각 취지와 행정입법으로는 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 범위 안에서만 국민의 자유와 권리에 관련된 규율을

정할 수 있는 점 등을 고려할 때, 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제1호 소정의 '법률에 의한 명령'은 법률의 위임규정에 의하여 제정된 대통령령, 총리령, 부령 전부를 의미한다기보다는 정보의 공개에 관하여 법률의 구체적인 위임 아래 제정된 법규명령(위임명령)을 의미한다.

[3] 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있고, 여기서 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정되며, 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다.

[4] 당초의 정보공개거부처분사유인 검찰보존사무규칙 제20조 소정의 신청권자에 해당하지 아니한다는 사유는 새로이 추가된 거부처분사유인 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호의 사유와 그 기본적 사실관계의

동일성이 있다고 한 사례.(대법원 2003. 12. 11. 선고 2003두8395 판결 )

## 2. 절차적 요건을 결여한 경우 효력

지방세 명단공개는 사실행위이지만 행정상의 제재로서 그 요건과 절차 방법은 지방세법에 제69조의2에 규정하고 있으며 엄격하게 준수하여야 할 것을 요구하고 있다. 따라서 주요한 절차적 요건은 지방자치단체의 장은 위원회의 심의를 거친 공개대상자에게 체납자 명단공개 대상자임을 통지하여 소명기회를 부여하여야 하며, 통지일부터 6월이 경과한 후 위원회로 하여금 체납액의 납부이행 등을 감안하여 체납자 명단공개 여부를 재심의하게 하여 공개대상자를 선정하도록 하고 있으며 공개는 관보게재, 지방자치단체 정보통신망 또는 관할 지방자치단체 게시판에 게시하는 방법에 의하도록 규정하고 있다.

따라서 절차적 요건을 결여한 경우에는 하자있는 공표행위가 되는 문제가 발생하게 된다.

[판례] 절차적 요건을 결여한 처분의 효력

[1] 구 지방세법시행규칙(1995. 12. 30. 내무부령 제668호로 개정되기 전의 것) 제43조 제2항소정의 토지등급결정내용의 열람에 갈음하는 개별통지

는 토지등급결정의 효력발생요건이라고 해석함이 상당하므로, 이러한 절차를 누락한 경우 그 결정은 대외적으로 아무런 효력을 발생할 수 없는 것이고, 이와 같이 개별통지를 하도록 한 취지는 토지소유자에게 토지등급의 결정 또는 수정의 내용을 상세하게 알려 이에 대한 불복 여부의 결정 및 그 불복 신청에 편의를 주려는 데 있는 만큼 그 통지서에는 토지소유자가 토지등급결정처분의 내용을 상세하게 알 수 있도록 토지등급이 결정된 대상 토지를 특정하고, 그에 대하여 새로이 결정된 토지등급 등을 구체적으로 기재하여야 한다.

[2] 골프장의 부지로 이용되는 토지소유자 소유의 토지들 중 일부 토지들의 등급을 설정 또는 수정하는 결정을 하여 이를 개별통지함에 있어서 토지등급수정결과통지서의 토지 소재지란에는 "색달동 2542 <관광단지 내 전 필지 수정>"이라고 기재하고, 지목란, 결정 이전의 토지등급 및 등급가액란, 결정으로 인한 토지등급 및 등급가액란에는 색달동 2542 토지에 해당하는 내용을 기재한 경우, 이와 같은 개별통지는 색달동 2542 토지를 제외한 나머지 토지에 대하여는 토지등급결정내용의 통지를 한 것으로 볼 수 없어 그 나머지 토지들에 대한 토지등

급결정은 효력을 발생할 수 없는 무효의 처분이라고 한 사례.

[3] 토지등급결정내용의 개별통지가 있다고 볼 수 없어 토지등급결정이 무효인 이상, 토지소유자가 그 결정 이전이나 이후에 토지등급결정내용을 알았다거나 또는 그 결정 이후 매년 정기 등급수정의 결과가 토지소유자 등의 열람에 공하여졌다 하더라도 개별통지의 하자가 치유되는 것은 아니다.(대법원 1997. 5. 28. 선고 96누5308 판결)

### 3. 명단공개처분에 대한 정정요구권 문제

사실과 다른 진실되지 아니한 명단공개에 대한 납세자의 정정요구권을 행사한 경우 명단공개를 한 과세관청에서는 수정을 하여야 하는가?

즉, 체납자 명단공개요건을 갖추지 아니한 체납자의 명단을 공개한 경우에 명단 공개를 당한 체납자가 명단을 공개한 과세관청에 대하여 시정을 요구할수 있는 정정요구권한이 있어야 하나, 그에 대한 법적인 근거는 없지만 명단공개라는 사실행위에 대한 시정이므로 별도의 법적인 근거가 없다고 하더라도 정정요구를 할 수가 있는 것이다.

[판례] 정정보도와 반론요구권

[1] 구 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(2005. 1. 27. 법률 제7369호 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률로 전문 개정되기 전의 것) 제16조 제7항은 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 반론보도 청구권은 언론기관이 특정인의 일반적 인격권을 침해한 경우 피해를 받은 개인에게도 신속·적정하게 대응한 방어수단을 마련해 준다고 하는 인격권 보장의 요청과 함께 진실 발견과 올바른 여론 형성을 위한 제도로써의 언론보장이라는 헌법적 근거를 가지는 것이다. 이와 같은 반론보도 청구권의 취지에 비추어 볼 때, 국가나 지방자치단체로서도 그들에게 주어진 헌법 및 법령상의 과제와 기능을 수행함에 있어서 이에 대한 최소한의 사회적 승인 내지 신뢰를 필요로 하므로, 언론기관의 사실적 주장에 개별적 관련성을 가진 국가 등이 이에 대한 반론을 제공함으로써 자신에 대한 이러한 사회적 신뢰를 얻거나 유지하여야 할 공익이 있음을 부정할 수 없다. 한편, 국가 등은 행정권의 주체로서 법령을 직접 집행하는 방식으로 반론보도 청구권

을 행사하는 것이 아니고, 다른 반론보도 청구권의 주체들과 마찬가지로 법이 정한 동일한 요건 및 절차에 따라 그 권리를 실현하는 것에 불과할 뿐만 아니라, 반론의 대상을 사실적 주장에 국한함으로써 의견의 진술 등 가치 판단의 표현에 관한 언론의 자유를 보장하고 있고, 일정한 경우 반론보도의 게재를 거부할 수 있도록 하는 등 반론의 범위에 합리적인 한계가 설정되어 있으므로, 반론보도 청구권의 인정에 따른 언론의 자유에 대한 제한 정도가 국가 등의 반론보도 청구권을 배제하여야 할 만큼 높아진다고 단정할 수 없다. 또한, 국가나 지방자치단체에 의하여 제기되어 법관이 주재하게 되는 반론보도 청구소송에서 상대방인 언론기관에게는 사실 및 법률관계에 대하여 자신의 의견을 개진할 기회가 의연히 보장되어 있다는 점에서 위 법률조항이 언론기관의 헌법상 언론의 자유, 평등권이나 재판받을 권리를 침해한 것이라고도 볼 수 없다.

[2] 구 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(2005. 1. 27. 법률 제7369호 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률로 전문 개정되기 전의 것) 제16조 제7항은 “국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그

기관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다.”고 규정하여, 민사소송법 등의 일반 이론에 따르면 당사자능력이 인정되지 않는 기관이나 단체에게도 반론보도 청구권의 당사자능력을 인정하여 당사자능력을 확대하고 있다. 그런데 민사소송법 등의 규정에 의하여 당사자능력이 인정되지 않는 기관이나 단체도 사회생활에서 하나의 활동 단위로 특정될 수 있고, 공·사법상의 독자적 기능을 수행하고 있으며, 그에 따라 언론보도의 면에 있어서는 공·사법상의 권리·의무 귀속주체와 별개로 그 기관·단체가 언론보도의 대상이 되는 것이 일반적인 현실이다. 그리고 이들 기관이나 단체 등이 언론기관의 사실적 주장에 개별적 관련성을 가질 경우 그 기관이나 단체도 자신에 대한 사회적 신뢰를 얻거나 유지하기 위하여 직접 반론보도 청구권을 행사할 공익과 필요성이 있음을 부정할 수 없고, 이들 기관이나 단체의 배후에 있는 권리주체로 하여금 반론보도 청구권을 행사하게 하기보다는 그 기관이나 단체에 당사자능력을 부여하여 직접 반론보도 청구권을 행사하게 하는 편이 더 직접적이고 효율적이라 할 것이다. 한편, 기관이나 단체 특히 국가기관이나 공법상의 단체 등에 대하여 반론

보도 청구와 관련하여 당사자능력을 부여한다고 하더라도, 그 기관이나 단체의 지위는 다른 반론보도 청구권의 주체들과 본질적으로 다를 바가 없으므로, 상대방인 언론기관들에 대하여 특별한 불이익이 가하여지는 것도 아니다. 오히려 반론보도 청구제도의 본질인 인격권 보장과 함께 진실 발견과 올바른 여론 형성이라는 제도의 관점에서 본다면 기관이나 단체에게도 당사자능력을 부여할 합리성과 정당성이 긍정될 수 있다고 할 것이다.

- [3] 구 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(2005. 1. 27. 법률 제7369호 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률로 전문 개정되기 전의 것) 제16조 제7항은 기관 또는 단체의 장은 그 기관 또는 단체를 ‘대표’하여 반론보도를 청구할 수 있다고 명시하고 있고, 그 기관 또는 단체와 별개의 자연인인 그들의 대표자는 기관 또는 단체의 업무에 관한 사실적 주장과 개별적 연관성을 갖게 되는 것은 아닌 점 등에 비추어 그 기관 또는 단체로서는 자신의 이름으로 반론보도 청구를 할 수 있는바, 국정홍보처가 정부조직법 제24조의2 제1항에 규정된 국가행정기관으로서 반론보도심판 청구사건에서의 당사자능력이 있다고 한 사례.
- [4] 반론보도 청구사건에 있어서 반론의 대상으로 삼는 원보도가 사실적 주장

인지, 단순한 의견의 표명인지를 구별하는 척도로서는, 그것이 객관적으로 입증 가능하고 명확하며 역사성이 있는 것으로서 외부적으로 인식 가능한 과정이나 상태를 포함하여 원보도의 보도 대상이 된 행위자의 동기, 목적, 심리상태 등이 외부로 표출된 것이라면 이를 사실적 주장이라고 판단할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 추상적 판단 기준 자체도 언제나 명확한 것은 아니며, 사실적 주장과 논평 등이 혼재하는 형식으로 보도되는 것이 보통이므로, 그 판단 기준 자체도 일의적이라고 할 수 없고, 당해 원보도의 객관적인 내용과 아울러 일반의 독자가 보통의 주의로 원보도를 접하는 방법을 전제로 사용된 어휘의 통상적인 의미, 전체적인 흐름, 문구의 연결 방법뿐만 아니라, 당해 원보도가 게재한 보다 넓은 문맥이나 배경이 되는 사회적 흐름 및 독자에게 주는 전체적인 인상도 함께 고려하여야 할 것이다. 또한, 원보도가 사실적 주장인지, 의견표명인지는 원보도와 이에 대하여 게재를 구하는 반론보도문의 비교를 통하여 확인하는 방법도 있을 수 있으며, 원보도와 반론보도문이 서로 다른 구체적인 경과를 알리거나 상황을 묘사하는 내용의 것이라면 원보도도 일응 사실적 주장에 해당하는

것이라고 할 수 있으나, 반론보도문의 내용이 새로운 사정을 알리려는 것이 아니라 단지 원보도를 재구성하는 것이라면 그 원보도는 의견의 표명에 그치는 것이라고 할 수 있을 것이다. 한편, 원보도에서 제3자의 의견을 인용하여 보도한 경우 반론보도 청구를 하면서 문제삼는 대상이 그 제3자가 실제 그러한 의견을 표명하였는지의 여부라면 이는 사실적 주장이라고 할 것이거나, 원보도가 제3자의 의견을 자기의 의견으로 보도하였고, 반론보도문에서도 제3자가 실제 그러한 의견을 표명한 것인지의 여부를 문제삼는 취지가 아니라면 그 원보도는 의견 표명의 방법에 지나지 않는 것이라고 할 것이다.

[5] 반론보도 청구사건에 있어서 반론의 대상으로 삼는 언론보도의 내용이 제반 사정상 언론사의 단순한 의견을 표명하는 것이라고 볼 것임에도 불구하고, 위 원보도에 사실적 주장이 포함되어 있음을 전제로 언론사에 대하여 반론보도문의 게재를 명한 원심판결을 파기한 사례.(대법원 2006.2.10. 선고 2002다49040 판결 )

#### 4. 명단공개로 인한 침해에 대한 구제

명단공개라는 행정적인 제재로 인하여

납세자의 명예훼손을 당한 경우에는 그 명예 훼손을 근거로 권리 침해에 대한 구제를 받을 수가 있다. 명단공개는 행정행위가 아닌 사실행위라고 보기 때문에 권리의 침해에 대하여 행정행위가 아닌 한 민사상, 형사상의 구제를 받을 수 밖에 없는 것이다.

위법한 명단공개행위로 인하여 손해등을 발생한 경우에는 손해배상의 방법에 의한 구제절차를 취할 수 있으며 정당하지 아니한 명단공개에 대하여 명예훼손죄<sup>2)</sup>, 피의사실공표죄<sup>3)</sup>, 또는 개인정보보호에 관한 법률에 의거 문제를 제기 할 수가 있을 것이다.

예를 들면 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률제23조제1항의 규정에 의거 공공기관의 개인정보처리업무를 방해할 목적으로 공공기관에서 처리하고 있는 개인정보를 변경 또는 말소한 자는 10년 이하

의 징역에 처하고 제2항에서는 동법을 위반하여 개인정보를 누설 또는 권한없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며 사위 기타 부정한 방법으로 공공기관으로부터 처리정보를 열람 또는 제공받은 자는 2년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 이 경우 동법제24조의 규정에 의거 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인이나 개인의 업무에 관하여 제23조제2항 및 제3항의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 동조의 벌금형을 과하도록 하고 있다.

#### [판례] 허위사실공표죄의 구성요건

허위사실공표죄에서는 공표된 사실이 허위라는 것이 구성요건의 내용을 이루는 것이기 때문에 행위자의 고의의 내용으로서 그 사항이 허위라는 것의 인식이 필요하다 할 것이고, 이러한 주관적 인식의 유무는 그 성질상 외부에서 이를 알거나 입증하기 어려운 이상 공표 사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 및 그로 말미암아 객관적으로 예상되는 파급효과 등 제반 사정을

- 2) 형법 제307조 (명예훼손) ① 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. ② 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다
- 3) 형법 제126조 (피의사실공표) 검찰, 경찰 기타 범죄수사에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 감독하거나 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 지득한 피의사실을 공판청구전에 공표한 때에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.



모두 종합하여 규범적으로 이를 판단할 수밖에 없다.(대법원 2005. 7. 22. 선고 2005도2627 판결 )

[판례] 허위사실의 객관성 범위

허위·과장의 광고는 사실과 다르게 광고하거나 사실을 지나치게 부풀려 광고하여 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 광고행위로서 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 광고를 말하고, 광고가 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는지는 보통의 주의력을 가진 일반 소비자가 당해 광고를 받아들이는 전체적·궁극적 인상을 기준으로 하여 객관적으로 판단되어야 한다(대법원 2003. 6. 27. 선고 2002두6965 판결 참조).

[판례] 명예훼손의 위법성조각사유에 대한 증명책임

형법 제310조에서 '오로지 공공의 이익에 관한 때'라 함은 적시된 사실이 객관적으로 볼 때 공공의 이익에 관한 것으로서 행위자도 주관적으로 공공의 이익을 위하여 그 사실을 적시한 것이어야 하는 것인데, 여기의 공공의 이익에 관한 것은 널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회 집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함되고, 적시된 사실이 공

공의 이익에 관한 것인지 여부는 당해 적시 사실의 내용과 성질, 당해 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 그 표현의 방법 등 그 표현 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 표현에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교·고려하여 결정하여야 하는 것이다(대법원 1998. 10. 9. 선고 97도158 판결, 2003. 11. 13. 선고 2003도3606 판결 등 참조).

[판례] 허위사실 공표죄의 구체적 범위

[1] 공직선거및선거부정방지법 제250조 제2항에 규정된 허위사실공표죄에서, 허위의 사실은 진실에 부합하지 않은 사항으로서 선거인으로 하여금 후보자에 대한 정확한 판단을 흐리게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 것이면 충분하지만, 단순한 가치판단이나 평가를 내용으로 하는 의견표현에 불과한 경우에는 이에 해당되지 아니한다 할 것인바, 어떤 진술이 사실주장인가 또는 의견표현인가를 구별함에 있어서는 선거의 공정을 보장한다는 입법 취지를 염두에 두고 언어의 통상적 의미와 용법, 문제된 말이 사용된 문맥, 입증가능성, 그 표현이 행하여진 사회적 상황 등 전체적 정황을 고려하여 판단하여야 한다.

[2] 정당의 지구당이 창당대회를 개최하

면서 비록 대가 목적이 아니라 분석 목적으로 비표를 배포하였다고 하더라도 그와 상반된 이해관계를 가지는 정당 소속의 피고인으로서 비표의 배포 및 회수에 관하여 금품 제공의 목적도 있을 것이라고 의심할 만한 여지가 충분하고 그러한 의심에는 상당한 정도의 근거도 있다고 보아 이러한 내용의 보도자료를 공표한 데에는 그 내용이 허위라는 것에 대한 인식이 없었다고 판단한 사례.(대법원 2002. 11. 13. 선고 2001도6292 판결)

#### [판례] 명예훼손죄의 성립

- [1] 명예훼손죄가 성립하기 위하여는 사실의 적시가 있어야 하고 적시된 사실은 이로써 특정인의 사회적 가치 내지 평가가 침해될 가능성이 있을 정도로 구체성을 띠어야 한다.
- [2] 신문 등 언론매체의 어떠한 표현행위가 명예훼손과 관련하여 문제가 되는 경우 그 표현이 사실을 적시하는 것인가, 아니면 단순히 의견 또는 논평을 표명하는 것인가, 또는 의견 또는 논평을 표명하는 것이라면 그와 동시에 목시적으로라도 그 전체가 되는 사실을 적시하고 있는 것인가 그렇지 아니한가의 구별은, 당해 기사의 객관적인 내용과 아울러 일반의 독자가 보통의 주의로 기사를 접하는 방

법을 전제로 기사에 사용된 어휘의 통상적인 의미, 기사의 전체적인 흐름, 문구의 연결 방법 등을 기준으로 판단하여야 하고, 여기에다가 당해 기사가 게재된 보다 넓은 문맥이나 배경이 되는 사회적 흐름 등도 함께 고려하여야 한다.

- [3] 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 행위가 처벌되지 않기 위하여는 적시된 사실이 객관적으로 볼 때 공공의 이익에 관한 것으로서 행위자도 공공의 이익을 위하여 그 사실을 적시한 것이어야 될 뿐만 아니라, 그 적시된 사실이 진실한 것이거나 적어도 행위자가 그 사실을 진실한 것으로 믿었고, 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있어야 하는 것인바, 여기에서 '진실한 사실'이란 그 내용 전체의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 사실이라는 의미로서 세부(細部)에 있어 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방한 것이며, 나아가 '공공의 이익'에는 널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함되는 것으로서, 적시된 사실이 공공의 이익에 관한 것인지 여부는 당해 적시 사실의 내용과 성질, 당해 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 그 표현의 방법

등 그 표현 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 표현에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교·고려하여 결정하여야 하고, 행위자의 주요한 동기 내지 목적이 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 내포되어 있더라도 형법 제310조의 적용을 배제할 수 없다.

- [4] 형법 제309조 소정의 '사람을 비방할 목적'이란 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에 있어 서로 상반되는 관계에 있다고 할 것이므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 때에는 특별한 사정이 없는 한 비방의 목적은 부인된다.(대법원 2000. 2. 25. 선고 98도2188 판결)

## VI. 지방의회의 체납자 명단요구와 공개문제

지방자치법에 의거 지방의회에서 감사자료로 활용하기 위해서 자료를 요구할 수도 있으나 이는 체납자 명단을 공개할 목적으로 요구된 것이 아니고 지방자치법령에 의거 감사자료로 요구되었기 때문에 그에 대한 자료제공은 가능하다고 보겠으나 그 명단을 알고 있는 자가 명단을 누설한 경우에는 공공기관의개인정보보호에

관한법률 등의 위반으로 처벌의 대상으로 보아야 할 것이다.

### [사례] 체납자의 명단공개와 자치단체의회 감사권문제

지방자치법 제35조의 2(서류제출요구)의 요건을 충족하였거나 같은법 제36조(행정사무감사 및 조사권) 제4항에 의한 감사나 조사기간 중에 자료제출을 요구할 경우 이의 공개가 가능한지 여부에 대하여 지방자치법 제35조의 2 및 같은법 제36조 제4항의 요건을 갖추었다 할지라도 지방세법 제69조(비밀유지 등), 공공기관의정보공개에관한법률 제7조(비공개대상정보) 및 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조(처리정보의 이용 및 제공의 제한)에서도 개인정보를 법령의 근거 없이 위법하게 공개를 하지 못하도록 규정하고 있으며, 또한 지방자치법령에서 지방의회의원이 납세자의 과세자료를 요구할 수 있다는 구체적인 명문규정이 없으므로 납세자의 성명·주민등록번호·주소·과세내역 등 구체적인 과세자료는 공개해서는 안됨. 다만, 납세자의 구체적 개인신상이 노출되지 아니하면서 조세공평주의와 공익에 합당하는 범위 내에서 체납자 성명·체납액·결손처분액·과오납총액 등 지방세보전과 납세자의 권리보호에 필요한 자료는 공개가 가능한 것으로 판단됨.(행자부 세정 13407-940, 2002. 10.4.) 