



# 일본의 행정대상폭력에 대한 법규범적 대응

정보신청기관 : 광진구청 교통행정과

## 1. 개념의 정리

민원(民願)이란 국민이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 의사표시를 말한다. 그러한 민원에 대응하는 것도 민원행정이란 이름으로 법령의 근거에 기하여 수행되는 행정기관의 사무이다.<sup>1)</sup> 이는 국민이 행정기관에 대해 의사표시를 함으로써 부담한 행정으로 인한 불이익을 시정할 수 있는 행정구제수단이 됨과 동시에, 공무원이 국민에게 봉사하고 행정의 민주화를 실현할 수 있는 계기와 자극을 제공하고, 국민이 정책의 결정과 집행에 자신의 의사를 반영한다는 주민참여의 수단이 됨으로써, 궁극적으로는 행정과 국민 사이의 신뢰를 높이는 데에 기여한다고 하는 의미를 가진다. 하지만 그 이면으로는 국민이 이를 악용하여, 행정기관에 부당한 요구를 하면서 위법한 행위를 행하는 경우도 있어 문제가 되고 있다. 국민에 대해 행정기관에게 자신의 의사를 표시할 통로를 마련해 주는 한편, 그를 악용하지 못하도록 적절히 제어할 법적인 장치를 설정하여 두는 것이 원활한 행정을 위하여 우리가 고민하여야 할 과제이다. 이에 본 보고서는 민원이 악용되는 사례에서 일본에서는 어떠한 제도를 마련하여 이에 대응하고 있는가



1) 민원행정의 근거법률로는 민원사무처리에 관한 법률, 전자정부법, 행정절차법을 들 수 있다.

를 분석함을 목적으로 한다. 본 보고서에 기초하여 한·일 간의 제도에 관한 비교연구의 토대가 마련되면, 그 다음으로는 각자의 장단점을 취사하여 우리 법제를 세밀하게 다듬는 작업이 가능하게 될 것이다.

일본에서 민원과 유사한 뜻을 가지는 용어로서 일반적으로 사용되는 것으로는, 苦情(くじょう; 쿠죠우)이라는 것이 있다. 우리말로 한자어인 ‘고정’(苦情)은 괴로운 심정이나 사정을 의미하지만,<sup>2)</sup> 일본어에서 같은 한자어를 ‘쿠죠우’(苦情)라고 발음할 때에는 고충이나 불평, 불만을 의미하는 뜻으로 사용된다.<sup>3)</sup> 따라서 일본에서 ‘쿠죠우쇼리’(苦情処理; くじょうしり)라고 하여 쿠죠우(苦情)를 처리(処理)한다고 할 때에는, 이를 우리말로 표현하면 고충(苦衷)을 처리(處理)한다는 정도의 뜻으로 의역될 수 있을 것이다(따라서 이하에서 일본어의 ‘苦情処理’는 편의상 ‘고충처리’로 의역한다). 일본에서 행정상의 고충처리<sup>4)</sup>란 개념은 행정기관이 국민의 고충이나 불평, 불만 등에

대해서 무엇인가의 대응을 하는 것이라고 정의되지만,<sup>5)</sup> 그 정의에서도 보듯이 고충처리에 대하여 어떠한 대상이나 절차가 정확히 정해져 있는 것은 아니다. 따라서 일각에서는 “현재, 자치체의 사무에 관해서는 법률이나 조례에 기한 일반적인 고충처리에 관한 제도는 없으며, 개별 법률·조례에서 대응하고 있는 선에 머무른다.”<sup>6)</sup>라고도 하며, “[행정불복] 신청을 받은 행정기관 및 제소를 당한 사법기관은 이에 응답할 법적 의무가 있지만, [행정고충] 신청을 받은 행정기관은 이에 응답할 법적 의무가 없다.”<sup>7)</sup>라고도 한다. 그러나 엄밀히 말해서 현재 일본에서 행정상의 고충처리에 관련한 일반적인 법제도를 찾아보는 것은 불가능하지 않으며, 그러한 고충처리를 수리한 행정기관이 그에 응답할 의무가 전혀 없는 것도 아니다. 예를 들어 학자에 따라 다소의 차이는 있으나, 행정상담제도나 옴부즈만제도, 청원제도가 바로 행정상의 고충처리에 관한 일반적인 제도라고 이해되고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 문제는 이와 같은 민원제



2) 민중서림, 엡센스 국어사전 참조.

3) 민중서림, 엡센스 일한사전 참조.

4) ‘고충처리’는 비단 행정 분야에 국한하여 사용되는 말은 아니다. 기업 활동에서 ‘고충처리’라고 할 때에는 사용자가 기업의 원활한 경영을 도모하기 위하여 종업원의 처우나 근로조건에 관한 불만을 취업규칙이나 노동협약에서 미리 정해둔 절차에 따라서 처리하는 것을 의미한다.

5) 福士明, “不服解決論(1):自治体の政策形成と苦情処理”, フロンティア180 제44호(2013) 44면 참조.

6) 福士明, “不服解決論(1):自治体の政策形成と苦情処理”, フロンティア180 제44호(2013) 44면 참조.

7) 川上宏二郎, “総務省の行政相談制度の意義と効果”, 今川晃 編, 行政苦情救済論(2005), 92면.

8) 행정상의 고충처리제도로서 행정상담제도와 옴부즈만제도 두 가지를 드는 견해로서, 今川晃, “行政苦情救済論”, 今川晃 編, 行政苦情救済論(2005), 1면 이하가 있으며, 또한 행정상의 고충처리제도로서 행정상담제도와 청원제도 두 가지를 드는 견해에는, 西鳥羽和明, “行政法学における苦情処理制度”, 今川晃 編, 行政苦情救済論(2005), 36면 이하가 있다. 그 외 논자에 따라서는 총무성에 설치되는 ‘행정평가국’(行政評価局)이 행정상의 고충처리제도로서 거론되기도 한다.

도가 자칫하면 시민에 의해 악용될 소지가 매우 높다는 점에 있다. 앞서 말하였듯이, 민원제도는 시민이 행정기관에 대해 의사를 표시할 수 있도록 하는 순기능을 가지며, 위의 고충처리는 그 순기능을 실현하기 위한 제도라고 말할 수 있다. 하지만 한편으로, 시민이 민원을 빙자하여 부당한 요구를 할 경우에는, 그 역기능을 제어하기 위한 제도로서는 위의 고충처리는 미흡하기에 다른 대책이 강구될 필요가 있다.

종래에 일본에서 폭력단에 관련하여 크게 문제가 되어 왔던 현상으로는 이른바 ‘민사개입 폭력’(民事介入暴力)<sup>9)</sup>이라는 것이 있다. 이는 폭력단이 당사자로서(또는 그 대리인으로서) 민사분쟁에 개입해서 폭력이나 집단의 위력을 행사하여 부당하게 금품을 취하고자 하는 행위 일반을 지칭하는 것으로서, 1979년 경찰청이 ‘민사개입 폭력대책센터’를 설치할 때에 만들어져 동년(同年)의 경찰백서에도 기재된 조어(造語)이다.<sup>10)</sup> 그 중에서도, 일반시민을 대상으로 하여 “기업의 도산정리, 교통사고의 화

해, 채권추심, 토지투기 등 민사거래를 가장하면서 일반시민의 일상생활이나 경제거래에 개입하여 폭력단의 위력을 이용해서 부당한 이익을 취하는 것”<sup>11)</sup>과 같은 민사개입폭력을 특히 ‘시민대상폭력’(市民対象暴力)이라고 부르며, 또한 기업을 대상으로 하여 “주주권의 행사에 이름을 올린다거나 사회운동이나 정치활동을 가장 내지 표방하는 등으로 합법적인 행위를 위장하면서 기업활동에 개입하여 폭력단의 위력을 이용해서 부당한 이익을 취하는 것”<sup>12)</sup>과 같은 민사개입폭력을 특히 ‘기업대상 폭력’(企業対象暴力)이라고 부른다. 그리고 최근에는 시민이나 기업이 아닌 행정을 대상으로 하는 민사개입폭력의 유형이 등장하여, 이것이 소위 ‘행정대상폭력’(行政対象暴力)<sup>13)</sup>이라는 명칭으로 불리면서 사회적인 이슈를 야기하는 문제가 되고 있다. 경찰청이 매년 간행하는 경찰백서에 ‘행정대상폭력’이라는 용어가 처음으로 등장하는 것이 2000년의 일이기 때문에, 이것이 일본에서 비교적 최근에 사회적

9) 이를 약칭하여 흔히 ‘민暴’(みんぼう, 민보오)라고 부른다.

10) 당시 경찰청은 ‘민사개입폭력’을 정의하기를, “폭력단 또는 그 주변에 있는 자가 폭력단의 위하력을 배경으로 이를 이용하여 일반시민의 일상생활 또는 경제거래에 대해서 사법적 구제가 충분히 기능하지 못하고 있는 면에 편승하여 민사상의 권리자나 일방 당사자·관계자의 외양을 띠면서 개입·관여하는 것”이라고 하였다.

11) 1993년판 일본 경찰백서인 警察庁編, 暴力団対策法施行後1年を振り返って (1993)의 제1장「暴力団情勢と対策の現状・課題」참조. 또한 1993년판 일본 경찰백서는 <<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h05/h05index01.html>>에서도 열람이 가능하다.

12) 1993년판 일본 경찰백서인 警察庁編, 暴力団対策法施行後1年を振り返って (1993)의 제1장「暴力団情勢と対策の現状・課題」참조. 또한 1993년판 일본 경찰백서는 <<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h05/h05index01.html>>에서도 열람이 가능하다.

13) 이는 ‘대행정폭력’(対行政暴力) 내지 ‘관대상폭력’(官対象暴力)이라고도 일컬어지며, 줄여서 ‘官暴’(かんぼう, 칸보오)라고 불리기도 한다.

으로 문제가 되기 시작한 것은 분명하다. 물론 그와 같이 시민이 행정을 대상으로 폭력을 행사하는 것 자체는 어제 오늘의 일이 아닐 터이지만, 이에 대해 ‘행정대상폭력’이라는 조어가 고안되었다는 것은 곧 사회가 그만큼 그 대응의 마련에 고심하고 있다는 뜻이라고 보아 무방할 것이다.<sup>14)</sup>

본 보고서에 있어서는 시민이 민원을 악용하여 부당한 요구를 하는 행위 일체를 ‘행정대상폭력’이라는 개념으로 넓게 아우르고자 한다. 민원에는 필시 무엇인가의 요구가 있게 마련이고 더구나 그 요구가 부당한 것이라면, 그를 관철하기 위해서는 유형이든 무형이든 간에 어떠한 폭력이 수반되기 마련이다. 즉, ‘행정대상폭력’은 부당한 행위를 목적으로 하는 수단에 초점을 맞춘 용어이기 때문에, 이를 달리 표현하여 목적에 초점을 맞출 때에는 ‘부당요구행위’라는 용어가 되는 것이다. 이것이 후술에서도 보듯이 ‘행정대상폭력’이 그 개념 속에 ‘부당요구행위’를 내포하고 있는 이유이다. 현재

일본에는 각종 기관을 대상으로 하여 부당한 클레임(claim, クレーム)<sup>15)</sup>을 하는 시민을 ‘몬스터’(monster, モンスター)라는 말을 붙여서 조어(造語)하는 관행이 정착되어 있다. 그래서 교육기관을 대상으로 할 경우에는 ‘몬스터 페어런트’(monster parent, モンスターペアレント), 의료기관을 대상으로 할 경우에는 ‘몬스터 페이션트’(monster patient, モンスターペイシエント),<sup>16)</sup> 방재기관을 대상으로 할 경우에는 ‘몬스터 볼런티어’(monster volunteer, モンスターボランティア),<sup>17)</sup> 사법기관을 대상으로 할 경우에는 ‘몬스터 피해자’(monster victim, モンスター被害者), 그리고 행정기관을 대상으로 할 경우에는 ‘몬스터 시티즌’(monster citizen, モンスターシチズン)이라는 말이 일반적으로 사용되고 있다. 그 외에도 행정에 관하여 클레임을 건다는 의미에서 ‘행정 클레이머’(行政クレマー), 관청에 머무르며 반복하여 클레임을 건다는 의미에서 ‘상련 클레이머’(常連クレマー), 악질적으로 클레임을 건다는 의미에



14) 예를 들어, 도쿄변호사회는 내부에 ‘민사개입폭력대책특별위원회’(民事介入暴力対策特別委員会)를 설치하여 변호사를 대상으로 민사개입폭력에 관한 연수를 실시한다거나, 외부단체의 연수회에 강사를 파견한다거나 해서 민사개입폭력에 적극적으로 대응하고 있으며, 최근에는 ‘민사개입폭력대응매뉴얼’(民事介入暴力対応マニュアル)까지 제작하여 배포하고 있다. 東京弁護士会民事介入暴力対策委員会, 民事介入暴力対策マニュアル(第4版, 2009) 참조.

15) 여기서 클레임(claim, クレーム)이라 할 때에는, 원의(原義)로는 단지 ‘요구’나 그 요구의 정당성을 주장하는 것으로서 바로 쿠조우(苦情)를 가리키지만, 다른 의미로는 계약위반에 의한 손해배상에 관해서도 같은 말이 사용되고 있다.

16) 2007년 8월 19일자 요미우리 신문의 기사에 따르면, 2006년 한 해 동안 일본 전국의 대학병원에서 의사 및 간호사가 환자나 가족으로부터 폭력을 당한 사례는 약 430건이라고 추산되며, 그 외 폭언을 당한 사례는 약 990건으로 추산된다고 한다. 몬스터 페이션트에 대한 대응책을 다루는 문헌으로, 深澤植之, 医療現場のクレマー撃退法(2012) 참조.

17) 몬스터 볼런티어에 대한 대응책을 다루는 문헌으로, 開沼博, “震災怪談: モンスターボランティア”, 文芸春秋 89권 9호(2011), 164면 이하 참조.

서 ‘악질 클레이머’(悪質クレマー)<sup>18)</sup>라는 말도 일본에서는 흔히 통용되고 있다. 하지만 ‘몬스터 시티즌’ 내지 ‘행정 클레이머’라고 하면, 그와 같이 행동하는 시민을 지칭하는 의미에 불과하고, 부당한 클레임을 반복하는 행위 자체를 포섭할 수가 없으므로, 이하 본문에서 테마를 표현하기에 가장 적합한 용어는 바로 ‘행정대상폭력’이라고 생각된다.

## II. 행정대상폭력

### 1. 행정대상폭력의 개념 정의

행정대상폭력이 무엇인지를 정의한 규정은 법률에 없다. 하지만 각급 지방공공단체에서 행정대상폭력에 대응하기 위하여 제정한 조례나 요강에는 행정대상폭력 내지 부당요구행위의 개념을 정의한 규정이 당연히 존재한다. 예를 들어, 치바현(千葉縣)의 ‘치바현 행정대상폭력 대책위원회설치요강’(千葉縣行政対象暴力対策委員会設置要綱) 제2조는 “행정대상폭력의 정의”라는 제하에, “이 요강에 있어서 ‘행정대상폭력’이란 폭행, 협박하는 언동 기타 부당한 수단에 의하여 현에 대해 위법 또는 부당한 행위를 요구하는 것을 말한다.”라고 규정한다. 그리고 ‘치바현 행정대상폭력 대책

요강’(千葉縣行政対象暴力対策要綱) 제3조는 “정의”라는 표제 하에 제1항에서 위와 동일하게, “이 요강에 있어서 ‘행정대상폭력’이란 폭행, 협박하는 언동 기타 부당한 수단에 의하여 현에 대해 위법 또는 부당한 행위를 요구하는 것을 말한다.”라고 규정하고, 이어서 제2항에서는 “전항의 ‘폭행, 협박하는 언동 기타 부당한 수단’이란, 다음 각 호에 기재한 행위를 이용하는 수단을 말한다.”라고 하여 총 여섯 가지의 행위를 열거하며, 그리고 제3항에서는 “제1항의 ‘위법 또는 부당한 행위’란, 다음 각 호에 기재한 행위를 말한다.”라고 하여 총 여섯 가지의 행위를 열거한다. 이들 규정을 종합하면, 행정대상폭력의 내용은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 행정대상폭력은 “폭행, 협박하는 언동 기타 부당한 수단”에 의하여야 하는데(대책요강 제3조 제2항), 여기서 그 수단의 내용은 (1) 폭력행위(제1호), (2) 협박행위(제2호), (3) 정당한 이유도 없이 면회를 강요하는 행위(제3호), (4) 조야하고 난폭한 언동에 의해 타인에게 혐오의 정을 품게 하는 행위(제4호), (5) 서면이나 선전활동에 의해 현의 업무를 방해할 우려가 있는 행위(제5호), (6) 청사 등의 보전 및 청사 등에서의 질서유지 내지 현의 사무사업 수행에 지장이 생기게 하는 행위(제6호)로 구체화된다. 둘째, 행정대상폭력은 “위법 또는 부

18) 악질 클레이머에 대한 대응책을 다루는 문헌으로, 深澤植之, 悪魔の呪文「誠意を示せ!」: 悪質クレマー撃退の50ポイント (2007); 森山満, 企業のためのクレーム処理と悪質クレマーへの対応 (2008); 援川聡, 悪質クレームの対処法と危機管理体制の確立 (2010) 참조.

당한 행위를 요구”하는 것이어야 하는데(대책 요강 제3조 제3항), 여기서 그 요구의 내용은 (1) 현이 행하는 인허가에 관하여 특정의 자에 대해서 부당히 우선적인 취급을 하거나 이익을 공여하는 행위 또는 부당히 불리한 취급을 하거나 불이익을 공여하는 행위(제1호), (2) 입찰의 공정을 해하는 행위 또는 공정한 계약사항의 확보에 관해서 부적당한 행위(제2호), (3) 현이 행하는 처분에 관하여 당해 처분의 명의인이 되는 자에 대해서 부당히 우선적인 취급을 하거나 이익을 공여하는 행위 또는 부당히 불리한 취급을 하거나 불이익을 공여하는 행위(제3호), (4) 기부금, 찬조금 기타 명목의 여하를 불문하고 금품 등을 공여하는 행위(제4호), (5) 법령 등에 위반하여 채무의 전부나 일부의 면제 또는 이행을 유예하는 행위(제5호), (6) 전 각 호에 기재한 것 외에 법령 등의 규정에 위반하는 행위(제6호)로 구체화된다.

한편, 오사카시(大阪市)의 ‘직원 등의 공정한 직무집행의 확보에 관한 조례’(職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例)<sup>19)</sup> 제2호 제9항은 ‘부당요구행위’에 관하여, “협박, 위압적인 언동, 폭언, 횡소(喧騷)<sup>20)</sup> 기타 불온당한 언동에 의하여, 또는 그 지위를 이용하거나 그 권한에 기한 영향력을 행사해서 본 시(市)의 직원에 대하여 부적정하게 그 직무상의 행위를

하거나 하지 않을 것을 요구하는 행위, 기타 부정한 수단에 의해서 본 시의 직원의 공정한 직무집행을 방해하는 행위”라고 정의하고 있는데, 이는 위 치바현의 대책요강에서 본 정의와 크게 다르지 않다. 부당요구행위란 폭력으로써 이루고자 하는 목적에 초점을 두는 행정대상폭력의 다른 말에 가까운 용어라 할 수 있기 때문이다. 물론 이상의 내용은 각급 지방공공단체(地方公共団体)<sup>21)</sup> 별로 제정된 조례나 요강에 기한 분석의 예시이므로 행정대상폭력의 내용이 반드시 위에 국한한다는 보장은 없다. 하지만 위 치바현과 오사카시의 사례에 더하여 아래 코우치시의 사례까지 참조한다면, 행정대상폭력에 관한 대강의 인식을 짐작함에는 부족함이 없을 것이다.

예를 들어, 코우치시(高知市)의 ‘코우치시 부당요구행위 대책요강’(高知市不当要求行為対策要綱) 제2조도 “부당요구행위”란 표제 하에 “이 요강에 있어서 부당요구행위란 다음에 열거한 것을 말한다.”라고 하여 총 다섯 개 호를 규정하고 있는데, 이 역시 이하에서 보듯이 위 치바현의 대책요강과 대동소이함을 알 수 있다. 즉, 조례나 요강에서 행정대상폭력은 부당요구행위와 동일한 개념으로 정의되고 있다고 볼 수 있는 것이다. 내용을 상술하면, 부당요구행위란 (1) 폭력행위, 협박행위 등에 의해 요구

19) 2006년 3월 31일 조례 제16호로 제정되고 2012년 3월 30일 조례 제37호로 개정된 것.

20) 역주: ‘뒤떠들어서 소란함’이라는 뜻의 우리말이다. 민중서림, 엡센스 국어사전 참조.

21) 한국의 지방자치단체에 해당하는 것.

의 실현을 도모하는 행위(제1호), (2) 정당한 이유 없이 직원에게 면회를 요구하는 행위(제2호), (3) 압박적이거나 조야하거나 난폭한 언동에 의해 공포 또는 현저한 혐오의 정을 품게 하는 등으로 해서, 정상의 직무집행 또는 직무환경의 질서유지를 방해하는 행위(제3호), (4) 정상의 권리행사를 가장한 수단 또는 위법하거나 사회상식을 일탈한 수단에 의하여 작위나 부작위를 구하는 행위 또는 금품이나 권리를 부당히 요구하는 행위(제4호), (5) 전 각호에 열거한 것 외에, 정당한 이유 없이 시의 시설 등의 보전 및 질서유지 내지 시의 사무사업 집행에 지장을 생기게 하는 행위(제5호)로 이해된다.

따라서 본 보고서는 행정대상폭력과 부당요구행위가 동전의 양면과도 같이 서로 맞물리는 개념이라고 보아, 이하에서 수단에 초점을 맞출 때에는 ‘행정대상폭력’이라는 용어를 그리고 목적에 초점을 맞출 때에는 ‘부당요구행위’라는 용어를 번갈아 가며 사용하기로 한다.

## 2. 행정대상폭력에 대한 대응

### 1) 대응 방안의 개관

행정대상폭력에 합법적으로 대응하기 위해서는 무엇보다 규범에 근거가 마련되어 있어야 한다. 민원을 빙자하여 행정기관에 대해 부당한 요구를 하는 것은 위법과 합법의 경계를 넘나드는 행위인 만큼 허용되어서는 안되지만, 그렇다고 해서 행정기관이 다시 그에 대해 법

령에 근거가 없는 처분을 행하는 것도 새로운 위법을 낳을 우려가 있기 때문이다. 이에 행정대상폭력에 대응함에 있어서는 가장 먼저 규범에서 근거를 찾는 것이 중요하고 기존에 규정이 없다면 규범에 근거를 만드는 것이 필요하다. 우선 행정대상폭력은 그를 행하는 수단이 형법이나 특별형법에 저촉되어 범죄를 구성할 공산이 크다. 그런데 범죄를 수사하고 기소하여 재판하는 일은 경찰이나 검찰 그리고 법원 등의 사법기관에 전속된 권한이기 때문에, 행정기관이 할 수 있는 일은 이들 기관에 고소나 고발하는 등으로 수사를 의뢰하여 절차의 진행을 기다리는 것뿐이다. 따라서 그 이전에 행정기관이 자체적으로 행정대상폭력에 대응할 수 있는 규범을 마련하는 작업이 중요하게 된다.

그래서 특히나 폭력단에 관련하여 제정된 법률이 아래에서 보는 ‘폭력단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률’(暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律)이다. 행정대상폭력이 폭력단에 의하여 이루어질 경우에는 동 법률에서 정하는 규율이 행정기관에 대해 유용한 지침을 제공한다. 그리고 이에 더하여 최근에는 각급 지방공공단체를 중심으로 행정대상폭력 내지 부당요구행위에 적절히 대응하기 위하여 이른바 ‘법령준수유지조례’(法令遵守維持条例. 흔히 ‘컴플라이언스 조례’라고 불린다)를 제정하는 것이 일반화되고 있다. 그리고 지방공공단체의 ‘청사관리규칙’(庁舎管理規則) 등에서도 부당한 민원인에게 퇴거를 명령하기 위한 규정을 마련하고 있으며, 나

아가서 대외적인 구속력이 없는 내부규정이기는 하나 행정대상폭력에 관한 요강(要綱)을 제정하여 두는 경우도 있다. 이처럼 법률, 조례, 규칙, 요강으로 이어지는 일련의 규범체계<sup>22)</sup>는 행정기관이 행정대상폭력에 합법적으로 그리고 효율적으로 대응할 수 있도록 하는 전범을 제공하기에 분석할 가치가 있다.

뿐만 아니라, 행정대상폭력에 대한 대응의 효율을 제고하기 위해서는 행정기관 자체의 역량에만 의존할 것이 아니라 행정기관 외부의 협력에도 의지할 필요가 있다. 지방공공단체, 경찰본부, 변호사회 및 시민단체가 다자간에 협력하는 협정을 체결하여 역할을 분담하는 방안도 최근에는 강구되고 있는 실정이다. 이하에서는 위에서 말한 내용에 관하여 차례로 사례를 들면서 살펴보기로 한다.

## 2) 법률에 의한 대응

### (1) 형법

행정을 대상으로 부당한 행위를 요구하면서 폭력을 행사할 경우에는 아래와 같은 형법<sup>23)</sup>상의 규정에 해당할 수 있으므로 검토가 요망된다. 폭력의 태양이나 정도에 따라서는 경찰에

의한 강제처분을 요하는 경우가 있으므로, 미리 형법상의 위법을 구성하는 요건을 숙지하고 있을 필요가 있다.<sup>24)</sup>

① 가령 직무집행 중인 공무원에 대해서 주먹으로 얼굴을 때린다거나 죽이겠다는 등으로 협박하는 경우에는 공무집행방해죄가 성립할 수 있다. 형법 제95조는 “공무집행방해 및 직무강요”라는 표제 하에 제1항에서 “직무를 집행하는 공무원에 대하여 폭행 또는 협박을 가한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

② 가령 공무원을 협박해서 유리한 과세상의 처분을 강요하거나 또는 건설업자를 부당하게 지명정지시킬 것을 강요하는 경우에는 직무강요죄가 성립할 수 있다. 형법 제95조는 “공무집행방해 및 직무강요”라는 표제 하에 제2항에서 “공무원이 어떤 처분을 하게 하거나 하지 아니하게 하기 위하여 또는 그 직을 사퇴하게 하기 위하여 폭행 또는 협박을 가한 자도 전항과 같다.”<sup>25)</sup>라고 규정하고 있다.

③ 가령 관공청이 업자에게 발주해서 착공하고 도로에 따라서 설치한 콘크리트 배수

22) 법률, 조례, 규칙은 대외적 구속력이 있지만, 요강은 대외적 구속력이 없다.

23) 1907년 4월 24일 법률 제45호로 제정되고 2013년 6월 19일 법률 제49호로 개정된 것.

24) 이하의 예시와 조문은 치바현 총무부 총무과가 마련한 행정대상폭력대응매뉴얼인 “적정한 행정집행의 확보를 지향하여”(適正な行政執行の確保に向けて)에서 발췌한 것들이다.

25) 3년 이하의 징역이나 금고 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.



구를 완성 무렵에 약 30미터에 걸쳐서 해머로 부순 사례에서는 위력업무방해죄가 성립할 수 있다. 형법 제234조는 “위력업무방해”라는 표제 하에 “위력으로써 사람의 업무를 방해한 자도 전조의 예에 의한다.”<sup>26)</sup>라고 규정하고 있다.

- ④ 가령 물건을 집어던지거나 차량을 발로 차거나 시설물의 담장에 오물이나 페인트를 칠하는 경우에는 기물손괴죄가 성립할 수 있다. 형법 제261조는 “기물손괴 등”이라는 표제 하에 “전 3조에 규정하는 것 이외에 타인의 물건을 손괴하거나 상해한 자는 3년 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금이나 과료에 처한다.”라고 규정하고 있다.
- ⑤ 가령 때리고 차고 팔을 꺾고 두발이나 의복을 잡아서 끌어당기거나 신체를 격렬하게 밀어서 쓰러뜨린 사례에서는 폭행죄가 성립할 수 있다. 형법 제208조는 “폭행”이라는 표제 하에 “폭행을 가한 자가 사람을 상해함에 이르지 아니한 때에는 2년 이하의 징역이나 30만 엔 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.”라고 규정하고 있다.
- ⑥ 가령 주먹, 목검 등으로 구타해서 타박상을 입히거나 거둑해서 전화를 걸어 아무 말도 하지 않는 등으로 노이로제·불면증 등에 시달리게 한 경우에는 상해죄가 성립할 수 있다. 형법 제204조는 “상해”라

는 표제 하에 “사람의 신체를 상해한 자는 15년 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

- ⑦ 가령 죽여버리겠다고 생각하라거나, 집에 불을 질러버리겠다고 등 해악을 고지하는 경우에는 협박죄가 성립할 수 있다. 형법 제222조는 “협박”이라는 표제 하에 제1항에서 “생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 대하여 해를 가한다는 취지를 고지하여 사람을 협박한 자는 2년 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서 “친족의 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 대하여 해를 가한다는 취지를 고지하여 사람을 협박한 자도 전항과 같다.”라고 규정하고 있다.
- ⑧ 가령 공무원의 윤리규정 위반에 트집을 잡아 찬조금의 명목으로 금품을 뜯어내려고 협박문서를 우송하는 경우에는 공갈죄가 성립할 수 있다. 형법 제249조는 “공갈”이라는 표제 하에 제1항에서 “사람을 공갈하여 재물을 교부하게 한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서 “전항의 방법에 의하여 재산상 불법의 이익을 얻거나 타인에게 이를 얻게 한 자도 동항과 같다.”라고 규정하고 있다.
- ⑨ 가령 폭행이나 협박을 사용하면서 사죄



26) 3년 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.

해라, 사직해라, 고소를 취하해라 라는 등으로 종용하는 경우에는 강요죄가 성립할 수 있다. 형법 제223조는 “강요”라는 표제 하에 제1항에서 “생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 대하여 해를 가한다는 취지를 고지하여 협박하거나 폭행하여 사람에게 의무 없는 일을 하게 하거나 권리의 행사를 방해한 자는 3년 이하의 징역에 처한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서 “친족의 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 대하여 해를 가한다는 취지를 고지하여 협박하고 사람에게 의무가 없는 일을 하게 하거나 권리의 행사를 방해한 자도 전항과 같다.”라고 규정하고 있다.

⑩ 가령 타인의 명예를 훼손하는 기사를 신문 등에 게재하여 이를 반포하는 경우에는 명예훼손죄가 성립할 수 있다. 형법 제230조는 “명예훼손”이라는 표제 하에 제1항에서 “공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 그 사실의 유무에 관계없이 3년 이하의 징역이나 금고 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서 “사자의 명예를 훼손한 자는 허위의 사실을 적시하여 한 경우가 아니면 벌하지 아니한다.”라고 규정하고 있다.

⑪ 가령 관공서의 조치에 대한 항의를 내용으로 하는 선전배라를 직원에게 배포할 목적으로 강제로 관공서에 들어온다거나, 몇 번이나 퇴거의 요구를 받았음에도 여

전히 그 장소에서 물러나려고 하지 않는 경우에는 건조물침입죄나 불퇴거죄가 성립할 수 있다. 형법 제130조는 “주거침입 등”이라는 표제 하에 “정당한 이유 없이 사람의 주거 또는 사람이 간수하는 저택, 건조물이나 함선에 침입하거나 또는 요구를 받았음에도 불구하고 이러한 장소에서 퇴거하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 10만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

⑫ 가령 직원이 한 눈을 파는 틈에 카운터 위에 놓인 관공서의 서류를 가지고 간 경우에는 절도죄가 성립할 수 있다. 형법 제235조는 “절도”라는 표제 하에 “타인의 재물을 절취한 자는 절도의 죄로서 10년 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

⑬ 가령 직원이 제시한 관공서 보관의 문서를 찢어서 버린 경우에는 공용문서훼손죄가 성립할 수 있다. 형법 제258조는 “공용문서 등 훼손”이라는 표제 하에 “공무소에서 사용하는 문서 또는 전자적 기록을 훼손한 자는 3월 이상 7년 이하의 징역에 처한다.”라고 규정하고 있다.

## (2) 폭력행위등처벌에관한법률

일본도 한국과 마찬가지로 폭력행위 등을 가중처벌하는 것을 내용으로 하는 ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’(暴力行為等処罰に関する法律, 이하 ‘폭처법’이라고 약칭한다)<sup>27)</sup>을 마련하

고 있다. 따라서 행정대상폭력이 이에 해당할 경우에는 당연히 형법이 아닌 위의 특별형법이 적용될 것이다. 이하는, 폭처법의 규정 중에서 행정대상폭력에 대해 적용될 수 있는 것들에 대한 소개와 분석이다.<sup>27)</sup>

(1) 가령 폭력단 등의 이름을 들먹이거나 날붙이를 내보이거나, 2인 이상이 공동해서 사람을 발로 차거나 협박하거나 물건을 부수는 경우에는 폭처법상의 집단적 폭행, 협박, 기물손괴의 죄가 성립할 수 있다. 폭처법 제1조는 “집단적 폭행, 협박, 훼손의 가중”이라는 표제하에 “단체나 가중의 위력을 보이거나, 단체나 다중을 가장해서 위력을 보이거나, 또는 흉기를 보이거나 수인이 공동해서 형법 제208조(폭행), 제222조(협박), 제261조(기물손괴)의 죄를 범한 자는 3년 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

(2) 가령 시설의 이용이나 각종 허가를 얻기 위하여 위력이나 흉기를 보이거나 수인이 공동해서 이를 요구하는 경우에는 폭처법상의 집단적, 상습적인 면회 강청, 강담 위박의 죄가 성립할 수 있다. 폭처법 제2조는 “집단적, 상습적인 면회강청·강담위박의 죄”라는 표제하에 “재산상 부정합 이익을 얻거나 얻게 할 목적으로 제1조의 방법에 의하여 면회(面會)를 강청(強

請)하거나 강담(強談) 위박(威迫)의 행위를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 10만 엔 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

### (3) 폭력단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률

일본에서 일명 ‘야쿠자’라고 불리는 폭력단이 사회적으로 문제가 된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 이에 폭력단원이 행하는 폭력적 요구행위에 대해서 필요한 규제를 취하면서 폭력단의 대립항쟁 등에 의한 시민생활에 대한 위협을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구함과 동시에, 폭력단원의 활동에 의한 피해의 예방 등에 조력하기 위한 민간 공익단체의 활동을 촉진하는 조치 등을 강구함으로써 시민생활의 안전과 평온의 확보를 도모하여 이로써 국민의 자유와 권리를 보호하는 것을 목적으로 하여 제정된 법률이 바로 ‘폭력단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률’(暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律,<sup>29)</sup> 이하 ‘폭력단체책법’이라 약칭한다<sup>30)</sup>이다. 그러므로 행정대상폭력에 폭력단원이 개입하였을 경우에는 위 법률의 적용이 있게 된다.

이 법의 내용 중에서 행정대상폭력과 관계가 있는 것만을 두 가지 추려내면 다음과 같다. 우

27) 1927년 4월 10일 법률 제60호로 제정되고 2004년 12월 8일 법률 제156호로 개정된 것.

28) 이하의 예시와 조문은, 치바현 총무부 총무과가 마련한 행정대상폭력대응매뉴얼인 “적정한 행정집행의 확보를 지향하여”(適正な行政執行の確保に向けて)에서 발췌한 것들이다.

29) 1991년 5월 15일 법률 제77호로 제정되고, 2013년 6월 19일 법률 제49호로 개정된 것.

30) 그 외에도 이 법은, 폭대법(暴対法), 폭력단신법(暴力団新法) 등으로 약칭된다.

선 첫째로, 이 법은 폭력단의 개념을 정의하고 지정폭력단을 지정할 수 있게 하였다. 즉, 이 법에서는 우선 규제의 대상을 명확히 하기 위해서 폭력단을 “그 단체의 구성원(그 단체의 구성단체의 구성원을 포함한다)이 집단적으로 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 등을 행하는 것을 조장할 우려가 있는 단체를 말한다.”라고 정의한다(제2조 제2호). 그리고 이 법에 의하면, 도도부현 공안위원회(都道府縣公安委員会)는 폭력단 중에서 폭력단원이 생계의 유지, 재산의 형성 또는 사업의 수행을 위한 자금을 획득하기 위하여 폭력단의 위력을 이용하는 것을 용인함을 실질상의 목적으로 하는 단체로서, 범죄경력을 보유하는 폭력단원이 일정 비율을 점하고 수령의 통제 하에 계층적으로 구성된 단체를 “지정폭력단”으로 지정한다(제3조). 그리하여 둘째로, 이 법은 지정폭력단의 폭력단원이 민사개입폭력 등의 폭력적 요구행위를 하는 것을 금지한다(제9조). 그리고 폭력단원의 이외의 일반인에 대해서는 지정폭력단원에게 폭력적 요구행위를 할 것을 요구, 의뢰 또는 교사하는 것을 이 법에서는 금지한다(제10조).

폭력단대책법에 있어서 금지되고 있는 부당요구행위를 열거하면 다음과 같다.

- ① 입막음비를 요구하는 행위
- ② 기부금이나 찬조금 등을 요구하는 행위
- ③ 하청 산입 등을 요구하는 행위
- ④ 세력권 내의 영업자에 대해서 ‘보호금’을 요구하는 행위

- ⑤ 세력권 내의 영업자에 대해서 경호비 등을 요구하는 행위
- ⑥ 이자제한법에 위반하는 고금리의 채권을 징수하는 행위
- ⑦ 부당한 방법으로 채권을 징수하는 행위
- ⑧ 차금의 면제나 차금변제의 유예를 요구하는 행위
- ⑨ 대부 및 어음의 할인을 부당히 요구하는 행위
- ⑩ 신용거래를 부당히 요구하는 행위
- ⑪ 주식의 매입 등을 부당히 요구하는 행위
- ⑫ 예저금의 수납을 부당히 요구하는 행위
- ⑬ 땅투기를 하는 행위
- ⑭ 토지·가옥의 명도료 등을 부당히 요구하는 행위
- ⑮ 건축업자에 대해서 부동산 거래에 관한 부당한 요구를 하는 행위
- ⑯ 건축업자 이외의 자에 대해서 부동산 거래에 관한 부당한 요구를 하는 행위
- ⑰ 건설업자에 대해서 건설공사를 부당히 요구하는 행위
- ⑱ 집회시설의 이용을 부당히 요구하는 행위
- ⑲ 교통사고 등의 화해에 개입하여 금품 등을 요구하는 행위
- ⑳ 상품의 흡결 등을 구실로 손해배상 등을 요구하는 행위
- ㉑ 구청에 대해서 자기에 유리한 행정처분을 요구하는 행위
- ㉒ 구청에 대해서 타인에게 불리한 행정처분을 요구하는 행위

- ㉓ 국가 등에 대해서 자기를 공공공사 등의 입찰에 참가시킬 것을 요구하는 행위
- ㉔ 국가 등에 대해서 타인을 공공공사 등의 입찰에 참가시키지 않을 것을 요구하는 행위
- ㉕ 타인에 대해서 공공공사 등의 입찰에 참가하지 않을 것 또는 일정한 가격으로 입찰할 것을 요구하는 행위
- ㉖ 국가 등에 대해서 자기를 공공공사 등의 계약 상대방으로 할 것 또는 타인을 상대방으로 하지 않을 것을 요구하는 행위
- ㉗ 국가 등에 대해서 공공공사 등의 계약 상대방에 대한 지도 등을 요구하는 행위.

이상의 금지행위에 대해서는 공안위원회가 중지명령을 내릴 수 있으며(제11조 이하), 또한 중지명령의 실효성을 확보하기 위해서 벌칙규정(제46조 내지 제52조)이 마련되어 있다. 그리고 경계구역(폭력행위에 의해 사람의 생명 또는 신체에 중대한 위해가 가해지는 것을 방지하기 위하여 특히 경계를 요하는 구역)으로 정해진 구역 내에서의 금지행위 위반에 대해서는, 조치명령을 거치지 아니하고 벌칙을 과할 수 있도록 규정되어 있으며(이른바 직벌규정), 폭력단원의 활동에 의한 피해의 예방 등에 일조하기 위한 민간 공공단체의 활동을 촉진하기 위하여 폭력추방운동추진센터의 지정 등도 이

법에 함께 규정되고 있다(제32조의 3 내지 제32조의 15).

### 3) 조례에 의한 대응

#### (1) 법령준수유지조례

행정대상폭력에 대하여 법률에 이은 대응으로는 조례에 의한 것이 있다. 위와 같이 형법을 위시한 법률에 의할 경우에는 소정의 형벌 내지 벌칙의 적용이 있을 것이지만, 그것만으로는 행정대상폭력에 대응하기에 부족함이 있다는 인식의 확산과 아울러, 조직적인 대응을 강구하기 위해 지방공공단체 별로 제정되기 시작한 것이 바로 법령준수유지조례(法令遵守維持條例)이다. 흔히 ‘법령준수’라고 번역되는 컴플라이언스(コンプライアンス, compliance)<sup>31)</sup>라는 외래어를 차용하여 이들 조례는 컴플라이언스 조례(コンプライアンス條例)라고 불리는 것이 일반적이는데, 2008년판 ‘범죄피해자백서’<sup>32)</sup>에 실린 통계에 따르면, 2008년 6월을 기준으로 전국 지방공공단체의 99.7퍼센트가 이러한 컴플라이언스 조례를 제정하고 있으며, 행정기관 등에 종사하는 부당요구방지책임자의 수는 11만 3,745인이라고 한다.

그도 그럴 것이 전국폭력추방운동추진센터가 지자체(地自体)를 대상으로 2007년 5월부

31) 여기서 말하는 컴플라이언스(コンプライアンス)는 단순히 법령을 지키는 것에 그치지 아니하고, 법의 정신, 조직윤리, 사회규범 등에 따라서 조직을 건전하게 운영해 나가는 것을 의미한다고 이해되고 있다.

32) 内閣府, (平成20年版)犯罪被害者白書 (2008).

터 6월까지 실시한 앙케이트 조사결과에 의하면, ‘과거에 폭력단 등 반사회적 세력으로부터 인허가, 공사 등의 계약, 지도감독, 공금지급 등의 권한행사나 기관지의 구독, 물품의 구입 등에 관해서 위법한 행위나 부당한 요구(이하 ‘부당요구 등이라고 한다)를 당한 경험이 있는가’라는 질문에 대해서 ‘있다’라고 답한 응답의 수가 1,010건으로서 전체의 33.5퍼센트를 차지하였으며, 이처럼 ‘있다’라고 답한 응답 중에서 ‘최근 1년간 부당요구 등을 당하였다’라고 답한 응답의 수는 529건으로서 52.7퍼센트에 달하였다.<sup>33)</sup> 그리고 동 센터가 지방지분부국(地方支分部局) 등을 대상으로 2005년 8월에 실시한 앙케이트 조사결과에 따르면, ‘과거에 부당요구 등을 당한 경험이 있다’라고 답한 응답의 수는 831건으로서 전체의 21.9퍼센트를 차지하였으며, 또한 ‘있다’라고 답한 응답 중에서 ‘최근 1년간 부당요구 등을 당하였다’라고 답한 응답의 수는 594건으로서 71.5퍼센트에 달하였으니, 그 문제의 심각성을 짐작하고도 남음이 있겠다.<sup>34)</sup>

그런데 그로부터 수년 후인 2011년 6월부터

7월까지 전국폭력추방운동추진센터가 다시 한번 지자체를 대상으로 실시한 앙케이트 조사결과에서는, 부당요구 등을 당한 경험이 ‘있다’라고 답한 응답이 15.2퍼센트로서 전회보다 18.3포인트 감소하고 있으며, ‘최근 1년간 부당요구 등을 당하였다’라고 답한 응답도 38.2퍼센트로서 전회보다 14.2포인트 감소하고 있다.<sup>35)</sup> 그리고 2009년 6월에 동 센터가 다시 한번 지방지분부국을 대상으로 실시한 앙케이트 조사결과에 의하더라도, 부당요구 등을 당한 경험이 ‘있다’라고 답한 응답이 11.5퍼센트로서 전회보다 10.4포인트 감소하고 있으며, ‘최근 1년간 부당요구 등을 당하였다’라고 답한 응답도 41.3퍼센트로서 전회보다 30.2포인트 감소하고 있다.<sup>36)</sup> 지방공공단체가 컴플라이언스 조례를 제정하는 등으로 행정대상폭력에 조직적으로 대응해 온 결과가 위와 같이 부당요구 발생건수의 감소로 이어지지 않았는가라고 하는 추측이 가능하여 지는 대목이다.

개별 조례에 따라 다소간 내용의 차이는 있겠지만, 법령유지준수조례는 대체로 다음과 같이 구성된다. 첫째, 컴플라이언스 조례는 직원



33) 전국폭력추방운동추진센터(全国暴力追放運動推進センター)의 홈페이지(<http://www1a.biglobe.ne.jp/boutsui/>)에서, ‘행정대상폭력대책’ 배너(<http://www1a.biglobe.ne.jp/boutsui/category/gyousei/index.html>)를 클릭하면, 2007년도 행정기관(지자체 대상) 앙케이트에 관한 피디에프(pdf) 파일을 확인할 수 있다.

34) 마찬가지로 위 홈페이지의 위 배너를 클릭하면, 2005년도 행정기관(지방지분부국 등 대상) 앙케이트에 관한 피디에프(pdf) 파일을 확인할 수 있다.

35) 마찬가지로 위 홈페이지의 위 배너를 클릭하면, 2011년도 행정기관(지방지분부국 등 대상) 앙케이트에 관한 피디에프(pdf) 파일을 확인할 수 있다.

36) 마찬가지로 위 홈페이지의 위 배너를 클릭하면, 2009년도 행정기관(지방지분부국 등 대상) 앙케이트에 관한 피디에프(pdf) 파일을 확인할 수 있다.

윤리에 관한 원칙을 선언하는 규정을 두는 경우가 많다. 예를 들어, 카노야시(鹿屋市)의 ‘카노야시 법령준수 등의 추진에 관한 조례’(鹿屋市法令遵守等の推進に関する条例)<sup>37)</sup> 제3조는 “직원의 책무”라는 제목으로 제1항에서 “직원은 법령준수의 중요성을 깊이 인식하고 시민 전체의 봉사자로서의 입장을 자각해서 항상 공공의 이익 증진을 지향하여 공평하고도 공정한 직무의 수행에 전념하지 않으면 안된다.”라고 규정하고, 제2항에서는 “직원은 직무의 수행에 있어서 시민 기타 시정에 관계가 있는 모든 자에 대해서 업무에 관한 설명을 충분히 행하고 법령준수에 대해서 이해와 협력을 얻을 수 있도록 노력하지 않으면 안된다.”라고 규정하며, 그리고 제3항에서는 “관리 및 감독의 지위에 있는 직원은 자기의 관리감독 하에 있는 부서에 있어서 법령준수의 추진을 도모하기 위하여 부하직원의 공평하고도 공정한 직무수행에 대해서 적절한 지휘감독 및 원조에 노력하지 않으면 안된다.”라고 규정한다.

둘째, 거의 모든 컴플라이언스 조례는 부당요구에의 대응에 관한 방침을 규정하고 있다. 예를 들어, 고베시(神戸市)의 ‘고베시정의 투명화 추진 및 공정한 직무집행 확보에 관한 조례’(神戸市政の透明化の推進及び公正な職務

執行の確保に関する条例)<sup>38)</sup>에서는 시민에 의한 부당요구가 “요망 등”이라는 용어로 표현되고 있는데,<sup>39)</sup> 그리하여 동 조례의 제7조는 “요망 등의 기록 및 보고”라는 표제 하에, 구두에 의한 요망 등에 대해서는 그 내용을 확인하고 간결하게 기록할 것을 규정하고(제1항), 요망 등의 의도 및 내용을 정확히 파악하기 위해서 요망자에게 서면 또는 전자적 기록으로의 제출을 요구할 수 있음을 규정한다(제2항). 그리고 동 조례의 제8조는 “기록의 예외”라는 표제 하에 기록을 요하지 않는 몇 가지 예외를 규정하고, 제9조는 “확인 기회의 부여”라는 제목으로 요망자가 요망 등의 기록 내용에 대해서 확인을 구할 수 있음을(제1항), 그리고 집행기관 등은 요망자에 의한 확인 결과, 필요하다고 인정할 때에는 기록내용을 정정, 추가, 삭제할 수 있음을 규정한다(제2항). 나아가서 동 조례는 제10조에서 “심사회에의 자문”이라는 제목으로, 그 내용이 위법 또는 부당한지의 여부를 집행기관이 판단할 수 없는 요망 등을 접수한 경우(제1호) 및 요망 등에 대한 직원 등의 대응 기타 행위가 위법 또는 부당할 우려가 있을 경우(제2호)에는, 집행기관이 필요하다고 인정할 때에 고베시 공정직무심사회에 자문할 수 있음을(제1항), 그리고 시회가 그러한 자문을 해야

37) 2007년 6월 29일 조례 제18호로 제정된 것.

38) 2006년 9월 20일 조례 제13호로 제정된 것.

39) 동 조례 제2조는 “요망 등”의 개념을 “직원 이외의 자가 직원 등에 대해서 행하는 당해 직원 등의 직무에 관한 요망, 제언, 제안, 상담, 의견, 민원, 의뢰 기타 이들에 비슷한 것을 말한다.”라고 정의한다.

한다는 뜻으로 의결한 때에는 당해 의결을 존중해서 당해 자문을 하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다(제2항).

셋째, 다수의 컴플라이언스 조례는 공익통보라는 제도를 설치하여 이를 운용하고 있다. 예를 들어, 나카노구(中野区)의 ‘나카노구 직원윤리조례’(中野区職員倫理条例)<sup>40)</sup> 제6조는 “공익통보”라는 제목으로 제1항에서 직원의 직무에 관하여 법령에 위반하거나 위반할 우려가 있는 사실(제1호), 구민의 생명, 신체 또는 재산에 대한 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 사실(제2호), 전2호에 열거한 것 외에 공공의 이익을 해하거나 해할 우려가 있는 사실(제3호)을 지득한 경우에 당해 사실이 공공의 이익을 해하거나, 구정(区政)에 대한 구민의 신뢰를 현저하게 저하시키거나 또는 그러할 우려가 있다고 인정할 때에는 나카노구 법령준수심사회에 통보하도록 규정하고(제1항), 나카노구 법령준수심사회는 그러한 통보가 있는 때에는 필요한 조사를 행하여 당해 사실에 대해서 심사할 것을 규정하며(제2항), 직원 등은 그러한 조사에 협력하여야 함을(제3항), 동 심사회는 심사의 결과를 구장 및 공익통보자에게 보고하여야 함을(제4항), 그리고 구장(区長)은 그러한 보고가 있는 때에는 경고, 공표 기타 필요한 조치를 취하여야 함을 규정하고 있고

(제5항), 마지막으로 공익통보자 및 그 자가 소속하는 법인 기타 단체는 공익통보를 한 것을 이유로 해서 불리한 취급을 받지 아니함을 규정하고 있다(제6항).

## (2) 폭력단배제조례

1991년 5월에 제정되고 1992년 3월부터 시행된 폭력단대책법<sup>41)</sup>만으로는 대처가 미흡하였다는 사정을 배경으로 등장한 것이 폭력단배제조례(暴力団排除条例. 흔히 ‘暴排条例’라고 약칭된다)이다. 2009년 10월 후쿠오카현에서 별칙을 포함하는 폭력단배제조례가 처음으로 제정된 이래, 2011년 10월부터 도쿄도(東京都)에서 폭력단배제조례가 시행되는 것을 마지막으로 하여 이로써 불과 2년을 지나는 동안 전국 47개 도도부현(都道府縣) 모두에서 폭력단배제조례가 시행되게 되었다. 폭력단배제조례의 내용은 지자체에 따라 약간씩 다를 수 있겠지만, 대체로 ① 폭력단사무소의 개설제한(일정 시설로부터 반경 200미터), ② 폭력단원 등어의 이익공여 금지, ③ 공공계약으로부터의 배제, ④ 폭력단사무소로서의 부동산의 양도·대리의 규제가 그 주된 내용이 되고 있다. 그 중에서도 특히 주목을 끄는 것은 ‘도쿄도 폭력단배제조례’(東京都暴力団排除条例)<sup>42)</sup> 제18조 제2항이 정하는 폭력단배제조항(흔히 ‘暴排条

40) 2008년 3월 24일 조례 제15호로 제정된 것.

41) 앞에서 논하였던 폭력단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률(暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律).

42) 2011년 3월 18일 조례 제54호로 제정된 것.



項'라고 불린다) 규정의무인데, 이는 한 마디로 계약의 상대방이 폭력단관계자 등인 것이 판명된 경우에 아무런 최고(催告) 없이 곧바로 계약을 해제할 수 있다고 하는 특약을 계약서 기타 서면 속에 삽입하도록 노력하여야 한다고 하는 의무를 말한다. 비록 이것이 노력하여야 한다는 내용의 노력의무에 그치고 그 위반에 대해서 무슨 벌칙이 정해져 있는 것은 아니지만, 이것이 지침이 되어 그만큼 계약의 당사자들의 호응을 이끌어 낼 수 있는 토대가 마련된 것만은 분명하다고 하겠다.

#### 4) 규칙에 의한 대응

위와 같이 법률이나 조례에 의지하는 경우 외에도, 규칙에 의하여 행정대상폭력에 대응할 수도 있다. 예를 들어, 치바현(千葉縣)의 '치바현 청사관리규칙'(千葉縣庁舎管理規則)<sup>43)</sup> 제6조는 "금지행위"라는 제목으로 "누구라도 청사 내에서 다음 각 호에 정하는 행위를 해서는 안된다."라고 하여 아래에서 보는 총 여덟 개의 호를 두고 있다. ① 정당한 이유가 없이 총기, 흉기, 폭발물 기타 위험물을 소지하거나 반입하는 것, ② 면회를 강요하는 것, ③ 술에 취해 출입하는 것, ④ 고성을 지르는 등 현저하게 정온(靜穩)을 해하는 것 또는 조야하거나 난폭

한 언동을 하는 것, ⑤ 놀러왔거나 배회하거나 기타 통행에 방해가 되는 행위를 하는 것, ⑥ 승강기 기타 청사 내의 시설의 정상적인 운영을 방해하는 것, ⑦ 지사 또는 청사관리자가 출입을 금지한 구역에 들어가는 것, ⑧ 전 각호에 정한 것 외, 청사 내의 질서를 흐트러뜨리고 공무의 원활한 집행을 저해하는 것.

이상의 금지행위가 있을 경우에 대응책은 두 가지로 나누어진다. 첫째, 실관리자가 제3조 제4항에 의거하여 곧바로 그 행위의 중지 또는 실로부터의 퇴거를 명할 수 있고 둘째, 지사 또는 청사관리자가 제8조에 의거하여 행위자에 대하여 청사에의 출입을 거부하거나 또는 곧바로 그 행위의 중지 또는 청사로부터의 퇴거를 명할 수 있다. 우선 실관리자의 단계에서 중지 혹은 퇴거를 명한 다음에 그것이 통하지 않을 때에 지사 또는 청사관리자의 차원에서 중지 혹은 퇴거를 명한다고 하는 수순을 밟게 된다.

#### 5) 요강에 의한 대응

행정대상폭력에 대한 대응은 법률이나 조례, 규칙에 이어서 요강에 의해 구체화되기도 한다. 대외적 구속력이 있는 규범은 아니지만 요강을 통하여 내부적인 지침을 마련함으로써 구체적인 사례에서 직원들이 어떻게 대처해야 하



43) 1963년 3월 26일 규칙 15호로 제정되고 2011년 3월 31일 규칙 33호로 개정된 것.

는가를 미리 정해두는 것은 중요하다.<sup>44)</sup> 게다가 법률이나 조례 등에서 자세하게 규정하지 못하였던 내용을 요강에서 세밀하게 규정하는 것은 법기술적으로 흔히 있는 일이다. 가령 위에서 말한 치바현(千葉縣)은 ‘치바현 행정대상폭력 대책위원회설치요강’(千葉縣行政対象暴力対策委員会設置要綱) 및 ‘치바현 행정대상폭력 대책요강’(千葉縣行政対象暴力対策要綱)에서 행정대상폭력의 개념을 구체적으로 정의하고 있었으며, 또한 코우치시(高知市)의 ‘코우치시 부당요구행위 대책요강’(高知市不当要求行為対策要綱)도 그러하였다.

나아가서 이들 대책요강은 부당요구행위가 발생하였을 때에 실제로 취할 조치를 제시함으로써 행정대상폭력의 빠른 해결을 유도한다. 예를 들어, 코우치시(高知市)의 ‘코우치시 부당요구행위 대책요강’(高知市不当要求行為対策要綱) 제4조는 “부당요구행위 발생 시의 조치”라는 제목 하에 제1항에서 “직원은 부당요구행위가 발생한 때 또는 그 우려가 있다고 인정될 때에는 신속히 소속장에게 보고하지 않으면 안된다.”라고 규정하고, 제2항에서 “직원은

부당요구행위에 대응할 때에는 대책본부가 책정한 대응방침에 따라 대응하는 것으로 한다. 단, 당해 대응방침에 정함이 없는 때, 긴급을 요하는 때, 부정한 침해가 있는 때 또는 명백히 위법이라고 인정될 때에는 소속장의 지시 또는 당해 대응하는 직원의 판단에 의하여 필요한 조치를 강구할 수 있는 것으로 한다.”라고 규정하며, 제3항에서는 “소속장은 제1항의 규정에 의한 보고가 있을 때에는 곧바로 경고, 퇴거 명령, 배제, 경찰에의 통보 등 필요한 조치를 강구함과 동시에, 그 때마다 부당요구행위 발생(처리경과)보고서에 의하여 그 소관하는 부국의 장을 경유해서 대책본부에 보고하지 않으면 안된다.”라고 규정한다. 그리고 동 대책요강 제5조는 “법적 조치 등”이라는 표제 하에 제1항에서 “시장은 전조 제2항의 대응방침에 기하여 필요하다고 인정할 때에는 부당요구행위를 한 자에 대하여 문서에 의한 경고, 고소, 고발 기타 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다”라고 규정함과 동시에, 제2항에서는 동 부당요구행위를 한 자가 경쟁입찰의 참가자격을 가지는 자 또는 유자격자의 직원이나 사용인일

44) 악질적인 민원에 대해 직원이 미흡하게 대처했던 경험이 행정대상폭력 대책요강을 제정하는 계기가 되기도 한다. 예를 들면, 2004년 6월 19일 코우치시(高知市) 내의 하수도공사현장에서 동 시에 사는 자영업자인 남성이 경비원에게 승용차를 정차시킬 것을 요구받은 데에 악의를 품고, 그 자리에서 시청에 전화를 하여 담당 간부를 현장으로 불러내고는 약 세 시간에 걸쳐서 “간판에 업자의 연락처가 없다”라는 등의 민원을 계속하여 제기한 끝에 300만 엔을 갈취하려고 시도하였다. 시 간부는 6월 21일 행정폭력담당 부참사와 대응을 협의하여 행정대상폭력으로서 코우치 남부경찰서에 연락하였으며, 또한 도급업자로부터 상담을 받은 동 부참사도 피해를 신고할 것을 촉구하였다. 그 결과 코우치 남부경찰서가 자영업자인 남성을 체포하기에 이르렀으나, 그 후의 수사를 통하여 복수의 시 간부들이 위 용의자의 민원에 대해서 사적으로 수십만 엔의 해결금을 이미 전달하였다는 점이 판명되어 동 용의자는 재체포되었다. 이 사건을 겪고 나서 코우치시는 2004년 8월 ‘코우치시 부당요구행위 대책요강’(高知市不当要求行為対策要綱)을 제정하였다.

경우에 당해 유자격업자에 대하여 지명정지 기타 필요한 조치를 강구할 수 있도록 규정하였다. 뿐만 아니라 동 대책요강 제6조는 “성명 등의 공표”라는 제목으로 제1항에서 “시장은 부당요구행위를 한 자에 대해서 전조 제1항의 조치를 강구한 경우로서 특히 필요하다고 인정할 때에는 그 자의 성명 등을 공표할 수 있다”라고 규정하며, 제2항에서는 “시장은 전항의 공표를 행할 경우에는 당해 부당요구행위를 한 자에 대해서 미리 그 뜻을 통지하도록 노력하는 것으로 한다.”라고 규정한다. 이처럼 지자체의 요강에서 대응지침을 상세하게 규정할 경우에는 소속 직원들이 부당요구행위에 즈음하여 혼란을 일으키지 않고 일사분란하게 대처할 수 있을 것이라고 능히 짐작해 볼 수 있다.

## 6) 연계에 의한 대응

행정대상폭력에의 효율적인 대응을 위해서는 해당 지자체가 외부 전문가나 외부 전문기관과 연계하여 합동으로 대응하는 체제를 구축하는 것이 중요하다. 가령 오사카시(大阪市)는 ‘리걸 서포터즈 제도’(リーガルサポーターズ制度, legal supporters system)라고 하여, 오사카시의 직원이 그 업무를 수행함에 있어서 필요한 법적 자문(リーガルサポート, legal support)을 변호사로부터 받는 제도를 실시하

고 있으며, 현재 7명의 변호사와 계약을 체결하고 있다고 한다. 그리고 오사카시는 컴플라이언스 상담제도(コンプライアンス相談制度)를 시행하고 있어 동 시의 직원이 그 업무를 수행함에 있어서 법령 등에 위반한다고 사료되는 문제 등에 대해서 검찰부 직원에게 상담할 수 있는 제도도 시행하고 있다. 또한 오사카시는 오사카부 폭력추방추진센터(大阪府暴力追放推進センター) 및 오사카부경(大阪府警)에 의뢰하여 연 1회 부당요구방지책임자 강습(不当要求防止責任者講習)을 실시하고 있으며,<sup>45)</sup> 나아가서 오사카부경(大阪府警)에서 파견나와 있는 현직 경찰관에게 행정대상폭력 대응연수(行政対象暴力研修)를 의뢰하여 이를 희망하는 각 부처를 대상으로 수시로 실시하고 있다고 한다.<sup>46)</sup>

뿐만 아니라, 치바현(千葉県)의 경우는 치바현 경찰본부(千葉県警察本部), 치바현 변호사회(千葉県弁護士会) 및 재단법인 치바현 폭력단추방현민회의(千葉県暴力団追放縣民会議)와 연계하여 4자 간에 행정대상폭력에 상호 협력하여 대응하는 것을 목적으로 하는 협정을 2003년 6월 2일에 체결하여 현재에 이르고 있다. 동 협정에서 정하는 역할분담은 다음과 같다. 첫째, 치바현은 현으로서의 통일적인 대응 방침을 정하기 위한 청내 조직으로서 ‘치바현 행정대상폭력 대책위원회’를 설치하여 행정대

45) 오사카시의 내부자료에 따르면, 2010년도에 수강자수가 80명, 2011년도에 수강자수가 67명에 이르렀다고 한다.

46) 오사카시의 내부자료에 따르면, 2010년도에 수강자수가 1,152명, 2011년도에 수강자수가 478명에 이르렀다고 한다.

상폭력의 실태 파악 및 대책사항의 심의나 방지 및 그를 위한 계발사무, 정보교환 등을 행한다. 둘째, 치바현 경찰본부는 행정대상폭력 대책본부를 설치하여 행정대상폭력의 파악, 수사 등을 행하여 지사부국 등과 연계를 도모하면서 협동해서 사안에 대응한다. 셋째, 치바현 변호사회는 치바현의 요청에 응하여 법적 조언, 민사소송 등을 위한 변호사의 추천 등의 필요한 조치를 강구한다. 넷째, 재단법인 치바현 폭력단추방현민회의는 피해의 확대방지 및 피해회복을 위한 필요한 조치를 강구한다.

나아가서 행정대상폭력에 대응하기 위한 상호 연계는 외부기관과의 관계에서만 이루어지는 것이 아니라 행정기관 상호 간의 차원에서 이루어지고 있다. 행정대상폭력을 미연에 방지하고 철저한 대응을 도모할 목적으로 경찰청 및 내각관방(内閣官房)의 주최 하에 개최되는 ‘행정대상폭력에 대한 관계성청 연락회의’(行政対象暴力に対する関係省庁等連絡会議),<sup>47)</sup> 그리고 이들 성청의 관계직원을 대상으로 하여 이루어지는 ‘행정대상폭력대책관계성청등연수’(行政対象暴力対策関係省庁等研修)가 바로 그에 해당한다. 이처럼 기관 간의 연계를 통하여 행정대상폭력에 대응하고자 하는 노력은 그 성과의 유무는 차치하고라도 시도 자체로서 깊은 인상을 준다고 하겠다.

### III. 약간의 첨언

이상으로 본문에서는 행정대상폭력에 대한 일본의 법규범적 대응을 개관하였다. 행정에 관련하는 부당한 요구에 대하여 임기응변으로 대처하는 차원을 넘어서서 온갖 종류의 규범에서 그에 대한 대응을 상세하게 규정하고 있는 것은 인상 깊다. 심지어는 이상에 만족하지 않고 일본의 제 행정기관은 직원들이 위 규정을 쉽게 이해할 수 있도록 설명하는 ‘행정대상폭력 매뉴얼’까지 만들어서 배포하고 있다. 가령 행정대상폭력에 대응하는 절차의 흐름을 도해식으로 설명한다든지, 법령에 근거하는 유형별 대응방안을 ‘Q & A’식으로 설명한다든지 하는 내용이 매뉴얼의 주된 내용을 이루고 있다. 실제로 치바현 총무부 총무과에서 제작하여 배포하는 행정대상폭력 매뉴얼에서는 ① 상대가 고성을 지르거나 호통을 칠 경우, ② 장시간 앉아서 자리를 뜨지 않는 경우, ③ 상사를 만나게 해달라고 요구하는 경우, ④ 장시간에 걸쳐 통화를 하거나 집요하게 전화를 걸어오는 경우, ⑤ 업무의 실수에 꼬투리를 잡힌 경우, ⑥ 선전 활동이 이루어지는 경우, ⑦ 부당한 내용의 요구문서 등이 우송되어 온 경우, ⑧ 기관지(서적) 등이 우송되어 온 경우로 유형을 나누어서 그에 대한 대응의 내용과 흐름을 알기 쉽게 설



47) 전국폭력추방운동추진센터와 경찰청조직범죄대책부가 발행하는 2012년판 ‘행정대상폭력의 현상과 대책’(行政対象暴力の現状と対策)에 따르면, 2003년 이래로 매년 연락회의를 개최하여 2011년에 제9회 연락회의를 개최하였다고 한다.

명하고 있다. 이에 의해 사전에 대책을 숙지한 직원들이 실제의 사례에서 유연하게 대처할 수 있을 것임은 당연한 귀결이라 하겠다. 본 보고서에서 소개한 일본의 법규범적 대응을 통하

여 우리 행정에 도움이 될 만한 내용이 간취되기를 희망한다.

김 준 호

(도쿄대학교 객원연구원)

### 참고문헌

경찰庁編, (平成5年版)警察白書: 暴力団対策法施行後1年を振り返って (1993).

深澤植之, 悪魔の呪文「誠意を示せ!»: 悪質クレーマー撃退の50ポイント (2007).

森山満, 企業のためのクレーム処理と悪質クレーマーへの対応 (2008).

内閣府, (平成20年版)犯罪被害者白書 (2008).

東京弁護士会民事介入暴力対策委員会, 民事介入暴力対策マニュアル (第4版, 2009).

援川聡, 悪質クレームの対処法と危機管理体制の確立 (2010).

深澤植之, 医療現場のクレーマー撃退法 (2012).

川上宏二郎, “総務省の行政相談制度の意義と効果”, 今川晃 編, 行政苦情救済論 (2005), 92면 이하.

今川晃, “行政苦情救済論”, 今川晃 編, 行政苦情救済論 (2005), 1면 이하.

西鳥羽和明, “行政法学における苦情処理制度”, 今川晃 編, 行政苦情救済論 (2005), 36면 이하.

開沼博, “震災怪談: モンスターボランティア”, 文芸春秋 89권 9호 (2011), 164면 이하.

福士明, “不服解決論(1): 自治体の政策形成と苦情処理”, フロンティア180 제44호(2013) 44면 이하.