

公正 行政 具現을 위한 行政節次法 制定 方案

- 1994.7. 總務處 行政節次法 試案과 관련하여 -

1995. 4.

監 修 : 金道昶

研究者 : 吳峻根(首席研究員)

目 次

제1장 序說	7
1. 問題의 提起	7
2. 行政節次의 概念과 行政節次 立法化의 必要性	8
가. 行政節次의 概念 / 8	
나. 行政節次 立法化의 必要性 / 9	
3. 研究의 方法 및 範圍	10
제2장 世界 各國의 行政節次 立法化 傾向 및 主要內容	11
1. 概 觀	11
2. 오스트리아와 기타 유럽 各國의 行政節次法 制定 動向	11
3. 美國의 聯邦行政節次法	12
4. 獨逸의 聯邦行政節次法	14
5. 日本의 行政節次法	19
제3장 우리 行政節次法 立法推進經過	25
1. 1987年의 行政節次法案	25
2. 國務總理訓令 行政節次運營指針	27
3. 民願事務處理規程	29
4. 行政規制및民願事務基本法	30
제4장 우리 現行法令에 이미 導入되어 있는 行政節次規定	33
1. 概 觀	33
2. 우리 現行法令 중 行政節次規定을 이미 導入하고 있는 法令	35

- 가. “事前*通知”를 포함하고 있는 現行法令 / 36
- 나. “意見*聽取”를 포함하고 있는 現行法令 / 36
- 다. “聽問”을 포함하고 있는 現行法令 / 38
- 라. “公聽會”를 포함하고 있는 現行法令 / 43
- 마. “理由*附記”를 포함하고 있는 現行法令 / 44

제5장 1994年の 總務處 行政節次法 試案의 內容과 問題點 53

- 1. 總務處 行政節次法 試案 制定의 基本方向 53
- 2. 總務處 行政節次法 試案의 內容 53
- 3. 總務處 行政節次法 試案의 問題點 56
 - 가. 行政節次 適用對象領域의 限定性 / 56
 - 나. 行政處分節次 適用對象行爲의 限定性 / 57
 - 다. 實體的 規定의 不包含 / 58
 - 라. 行政節次法의 適用領域의 限定性 / 58
 - 마. 기타 問題點 / 59

제6장 우리 行政節次法制定의 一般的 方向 61

- 1. 行政節次法 制定의 必要性和 法制定에 있어 고려할 基本立場 61
 - 가. 行政節次法 制定의 必要性 / 61
 - 나. 法制定에 있어 고려할 基本 立場 / 61
 - 다. 行政節次法의 制定方向을 提示함에 있어 고려할 事項 / 63
- 2. 總則에 規定될 事項 64
 - 가. 行政節次法 制定의 目的 / 64
 - 나. 行政節次法의 適用範圍 / 66
 - 다. 기타 總則에 規定될 事項 / 71
- 3. 實體的 規定의 包含 여부와 그 範圍 77
 - 가. 實體的 規定을 包含하지 않고 있는 立法例 / 77
 - 나. 實體的 規定을 包含하고 있는 立法例 / 78
 - 다. 行政節次法 制定에 있어서 고려할 方向 / 79

4. 行政處分節次 適用對象行爲	81
가. 「總務處試案」이 규정한 行政處分節次 適用對象行爲 / 81	
나. 行政規制 및 民願事務基本法이 정한 行政規制 및 民願事務 / 82	
다. 日本行政節次法이 정한 行政處分節次 適用對象行爲 / 85	
라. 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이 규정하는 行政處分節次 / 85	
마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向 / 86	
5. 行政契約節次	90
가. 各國 一般 行政節次法 上의 行政契約節次에 관한 立法例 / 90	
나. 行政契約의 意義와 種類에 따른 區分 / 90	
다. 私法上契約으로 분류되는 行政契約의 경우 / 91	
라. 公法上契約으로 분류되는 行政契約의 경우 / 92	
마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向 / 93	
6. 計劃確定節次	94
가. 各國 一般 行政節次法 上의 計劃確定節次에 관한 立法例 / 94	
나. 1987년 立法豫告된 行政節次法案이 규정하는 計劃確定節次 / 95	
다. 計劃의 種類와 計劃行政節次的 必要性 / 96	
라. 現行법에 이미 包含되어 있는 計劃行政節次的 內容 / 100	
마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向 / 101	
7. 行政指導節次	103
가. 各國 一般 行政節次法 上의 行政指導節次에 관한 立法例 / 103	
나. 1987년 立法豫告된 行政節次法案이 규정하는 行政指導節次 / 104	
다. 行政指導에 대한 行政節次 導入의 必要性 / 104	
라. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向 / 105	
8. 行政節次法 施行에 따른 各種 個別法令의 整備	107
가. 關聯法令 整備의 必要性 / 107	
나. 日本에 있어서의 「行政節次法 施行에 따른 關係法律의 整備에 관한 法律」 / 108	
다. 우리 行政節次法 制定 및 施行에 있어 고려할 方向 / 119	

제7장 要約 및 結論	121
-------------------	-----

附錄 1 : 總務處 行政節次法 制定試案 (1994.7)	129
附錄 2 : 日本의 “行政節次法” (行政手續法 1993.11.12. 法律 第88號)	144
附錄 3 : 1987年 立法豫告된 行政節次法案 (1987)	159
附錄 4 : 국무총리훈령 행정절차운영지침 (1989)	180

제1장 序說

1. 問題의 提起

현대국가를 「行政國家」라 불리우게 할 만큼 국민생활영역에서 행정은 다양한 영향력을 발휘하고 있다. 개인이 토지를 구입하고 주택을 건설하는 과정에는 국토이용관리법, 도시계획법, 건축법, 도로법, 수도법 등 수십종의 법령에 규정된 각종 준칙과 절차를 따라야 한다. 개인이 특정한 영업을 하고자 할 경우, 더 나아가 기업이 특정한 사업영역을 개척하거나, 사업을 위하여 특정한 시설을 설치·개조하고자 할 경우에는 보다 복잡하고 다양한 행정작용영역을 거쳐야 한다. 權威主義 國家에서의 行政은 「高權的인 장치」였고, 국민은 행정의 지시대로 움직여야 했다. 그러나 民主國家에서의 行政은 「國民의 便益을 위한 機構」이며 「국민에게 서비스하는 기구」로 탈바꿈되어야 한다.

「現代 民主法治國家」라는 개념은 현 시대가 과거의 행정의 권위 및 그 자체의 효율성을 강조하던 시대에서 국민생활의 편의와 국민 경제생활의 효율성 증진을 위한 뒷받침을 강조하는 시대로 바뀌었음을 뜻한다. 국민생활의 효율성 증진을 위하여는 행정과 국민상호간에 신뢰와 협조가 이루어져야 한다. 이를 위하여는 한편 행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성의 향상이, 다른 한편으로는 국민의 권리·이익의 도모에 실질적으로 기여하도록 신뢰행정의 보장과 행정의 민주적 통제장치의 확보가 요청된다. 그 법적 장치로서 行政節次法 및 行政情報公開法의 제정이 국제적으로 요청되어 왔다. 이 요청에 따라 미국을 필두로 하여 1994년 10월 1일부터 行政節次法을 시행하기 시작한 일본에 이르기까지 「민주화된 선진국」은 「一般 行政節次法」을 제정하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우에도 각 개별법령속에 行政節次가 규정되어 산발적으로 시행되고 있고, 수차에 걸쳐 「一般行政節次法草案」이 발표되고 1987년에는 立法豫告절차까지 거쳤으나, 아직 통일된 법제정은 이루어지지 않고 있다. 1992년 行政刷新委員會의 권고로 總務處가 組織局내에 行政節次法 制定 전담반을 설치하여 수차의 전문가회의와 논의를 거쳐 1994년 7월에 「行政節次法試案」과 「檢討資料」를 成案하여 韓國公法學會, 韓國行政學會, 各 大學校 法學科 및 行政學科, 韓國法制研究院 등 주요기관과 行

政節次法과 관련된 전문가에게 검토를 의뢰하였다. 이 시안은 1987년의 초안과는 아주 상이한 내용을 담고 있어서, 실무적·학문적으로 세심한 검토가 요청된다.

이 시안을 검토하고 문제점과 개선방안을 제시하기 위하여는 行政節次의 기본 개념과 각국 行政節次法의 내용 등에 대한 검토가 선행되어야 하리라 생각된다.

2. 行政節次의 概念과 그 立法化의 必要性

가. 行政節次의 概念

“行政節次”의 개념은 行政節次를 어떻게 파악하는가에 따라, 또 行政節次가 문제가 되는 관점에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 “行政節次”는 行政過程에 있어서의 절차라는 관점에서 파악되며, 이 경우 “行政權 發動으로서의 行政活動을 함에 있어서 밟는 節次”라 정의된다.¹⁾ 이러한 의미의 行政節次는 법률안·예산안 등의 심의·의결 절차 등의 立法節次, 민·형사·행정소송의 재판절차 등의 司法節次와 구분된다. 行政節次의 관념으로 형식적의미의 行政節次와 실질적의미의 行政節次가 구분되기도 한다. 행정청의 행위의 성립과정을 행정청이 행하는 행위의 성립과정이라는 의미에서 行政節次라 부를 때 이를 “形式的 意味의 行政節次”라 하며, 행정청이외의 법원 및 국회 등의 행위라도 그것이 실질적으로 행정행위 등의 성질을 가질 경우에 행정행위 등의 성립과정이라는 의미에서 行政節次라 불리워질 때가 있는 바 이 경우 “實質的 意味의 行政節次”라 한다. “行政節次”를 입법절차 및 사법절차와 구분하여 정의한 위의 行政節次의 일반적 개념은 “형식적의미의 行政節次”를 의미하는 것이다.²⁾

“行政節次”에 포함되는 행정과정의 범위는 그 범위를 얼마나 넓게 파악하는가에 따라 달라질 수 있다. 行政節次를 넓은 범위로 파악할 때, 行政立法節次(법규명령 및 자치법규의 제정 및 개정절차), 計劃確定節次, 行政處分節次, 行政契約節次, 行政指導節次, 行政審判節次, 行政執行節次, 行政處罰節次 등이 모두 行政節次의 범위에 해당된

1) 김도창, 일반행정법론 상, 530면 이하 참조.

2) 김도창, 행정절차제도의 최근 발전동향: 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 12면 이하 참조.

다. “행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밝는 절차”로서의 “行政節次”를 가장 좁게 파악할 때에는 “行政處分節次”만이 이에 포함된다.

나. 行政節次 立法化의 必要性

“行政權 發動으로서의 行政活動을 함에 있어서 밝는 節次” 즉 행정과정에 있어서의 법적 절차를 사전에 규제하는 목적은 國民의 權利利益에 대한 違法不當한 侵害를 미연에 防止하고, 아울러 行政運營의 民主的 統制를 도모하려는 데 있다.³⁾ 즉, 行政節次를 立法化하는 意義는

첫째 주민 또는 국민이 行政主體에 대한 行政客體의 지위에서 벗어나 능동적으로 行政過程에 參與하도록 함으로써 행정의 민주적 수행에 기여하게 하며,

둘째 행정의 適法·妥當性을 事前的으로 확보하여 행정의 공정한 운영을 기하게 하고,

셋째 현대사회의 社會·經濟的 難問題들의 간이·신속한 전문적 해결과 사전적·예방적 권익보호를 통하여 사법적 구제제도의 결함을 보완하고, 전체적으로 行政救濟 制度의 合理化에 이바지 하며

네째 행정에 대한 관계에서의 議會民主主義 및 法治行政의 原則의 形骸化를 보완하여 행정의 민주적 정당성을 확보하도록 하며

다섯째 行政節次를 통하여 주민이나 이해관계인의 이해를 얻고, 신뢰와 협력을 얻음으로써 행정목적을 원활하게 달성하며, 사무의 標準化와 簡素化에 이바지하고, 비용이 절감되는 등 장기적으로는 行政能率에 이바지 하도록 하는데 있다.⁴⁾

3) 김도창, 행정절차제도의 최근 발전동향; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 12면 이하 참조.

4) “김원주, 우리나라 일반행정절차법 입법문제, 공법연구 제14집”, 169면 이하는 일반행정절차법제의 기본이념을 논하고 있다. 이에 따르면 행정절차를 행정의 공정성을 보장하는 사전적 구제제도도 이해된다고 전제하고, “공정성”이 하나의 가치개념이므로 무엇이 공정한 행정결정인가에 대한 견해가 달라질 수 있으므로 행정절차가 성립한 기본이념을 고찰할 필요가 있음을 언급하고 있다. 여기서 언급된 기본이념은 “자연적 정의·페어플레이원칙, 기독교적 율법, 법치국가원리, 사법과 행정의 동질성, 민주국가원리” 등이다.

3. 研究의 方法 및 範圍

行政節次法 試案을 검토하여 그 내용을 분석하고, 문제점을 지적하며, 다각적인 대안을 내는 방법에는 여러가지가 있을 수 있다.

법안에 대한 분석방법 중 가장 먼저 떠오르는 방법은 比較法의 方法이다. 行政節次法은 이미 세계 각국에서 제정·시행하되 있다. 세계 각국의 行政節次 입법화 경향과 그 주요내용을 일별하는 방법은 우리 법제정의 모범입법례를 발굴하는 작업으로 활용될 수 있으리라 생각된다.

두번째 방법은 行政節次法의 그간의 제정경과를 沿革的으로 고찰하는 것이다. 行政節次法 제정은의가 이제 시작된 것은 아니다. 우리나라에서 지난 1987년 이미 行政節次法案이 입법예고된 바 있다. 그 후 법제정에 까지 이르지 못했으나, 훈령 또는 대통령령의 차원에서 行政節次는 꾸준히 그 시행을 위한 진전을 보이고 있다. 이러한 진전경과를 연혁적으로 고찰하는 방법은 현행 입법의 성숙성 여부와 문제점 또는 개선방안을 밝혀내는 주요한 방법으로 사용할 수 있으리라 생각된다.

세번째 방법은 行政節次를 담고 있는 우리 실정법을 조사하고, 그 내용을 총체적 관점에서 보아 정비방안을 마련하는 것이다. 行政節次는 행정과정에 대한 국민참여가 필요한 곳에서 다양한 방법으로 채택되어 사용되고 있으며, 우리 실정법 600여군데에 그 법적 근거를 두고 있다. 현행법령조사작업을 통하여 行政節次의 실정적 예를 밝히고, 그 공통원리 및 공통내용과 법간의 상이점 또는 부족점을 찾아내는 작업은 行政節次法의 일반법화를 위하여 필요하며, 또 법제정과 수반하여 총체적인 정비방안을 모색함에 있어 불가결한 것이라 생각된다.

본 연구에서는 위에서 언급한 각 연구방법을 최대한 사용하고, 그간의 연구문헌 및 정부자료에서 제시된 연구결과를 기초로 하여 법안을 분석하고 문제점을 지적할 뿐 아니라, 합리적인 대안을 다각적인 시각에서 제시하고자 노력하였다.

제2장 世界 各國의 行政節次 立法化 傾向 및 主要內容

1. 概觀

“行政節次”에 포함되는 행정과정의 범위를 어떻게 정하는가는 나라에 따라 다르다. 앞서 언급한 바와 같이 行政節次를 넓은 범위로 파악할 때, 行政立法節次 (法規命令 및 自治法規의 制定 및 改正節次), 計劃確定節次, 行政處分節次, 行政契約節次, 行政指導節次, 行政審判節次, 行政執行節次, 行政處罰節次 등이 모두 行政節次의 범위에 해당된다. “행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밟는 절차”로서의 “行政節次”를 가장 좁게 파악할 때에는 “行政處分節次”만이 이에 포함된다. 그러나 세계 각국의 行政節次法은 “行政節次”속에 각국의 정치적·사회적·경제적 배경을 고려하여 입법정책적으로 行政節次法에 포함될 행정과정의 범위를 정하고 있는 바, 각국은 그 나라의 입법적 특성에 따라 “行政處分節次”뿐만 아니라 計劃確定節次, 行政契約節次, 行政指導節次, 行政執行節次, 行政處罰節次 등을 포함하여 입법화하고 있다.

2. 오스트리아와 기타 유럽 各國의 行政節次法 制定 動向

行政節次에 관한 일반법의 제정은 1925년의 오스트리아 一般 行政節次法에 거슬러 올라간다. 이 법률은

- 제1편 一般規定 (행정청, 이해관계인과 그 대리인, 행정청과 이해관계인의 교섭, 송달, 기간, 질서벌과 자행벌 등 6장으로 구성),
- 제2편 調查節次 (조사절차의 목적과 과정, 증거 등 2장으로 구성),
- 제3편 決定,
- 제4편 權利의 保障 (항고소원, 기타 결정의 변경, 결정의무 등의 3장으로 구성),
- 제5편 費用,

- 제6편 終結規定 등 총6편 80개조로 규정되어 있다.⁵⁾

오스트리아에 이어 폴란드가 1928년에, 체코슬로바키아가 1928년에, 유고슬라비아가 1933년에 行政節次法을 제정하였다. 2차 세계대전 후에는 1957년에는 헝가리가, 1958년에는 스페인이, 1958년에는 이스라엘이, 1967년에는 스위스가, 1968년에는 스웨덴등이 行政節次法을 제정하였다.

3. 美國의 聯邦行政節次法

제2차 세계대전 직후인 1946년에 美國聯邦行政節次法이 제정되었다. 1946년 제정 당시 美國聯邦行政節次法은 전문 12조로 되어 있었는데 그 후 법전화되었다. 이 법률은 미국법전 (U.S. Code) 제5편 (Title 5)에 다음과 같이 규정되어 있다.

- 제5장 行政節次
- 제551조 定義
- 제552조 行政廳의 規則·意見·命令·記錄 및 節次의 公開
- 제552a조 個人에 관한 보관기록
- 제552b조 公開會議
- 제553조 規則制定
- 제554조 裁決
- 제555조 補則
- 제556조 聽聞, 청문주재관, 권한과 의무, 입증책임, 증거, 결정의 기초로서의 기록
- 제557조 제1차적 決定, 확인, 관청에 의한 심사, 당사자에 의한 제출, 결정의 내용, 기록
- 제558조 制裁, 허가신청에 대한 결정, 허가의 정지, 취소 및 실효
- 제559조 다른 법률에 대한 효력, 차후에 제정되는 법규의 효력

5) 이 법률은 1950년 재공포되었다. 오스트리아 행정절차법의 연혁 및 해설에 관하여는, 김이열, 오지리연방행정절차법 해설; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서 1980, 83면 이하 참조.

- 제6장 규제업무의 분석
- 제601조 定義
- 제602조 規制日程
- 제603조 初期規制 신축성분석
- 제604조 最終規制 신축성분석
- 제605조 重複分析 또는 불필요분석의 방지
- 제606조 他法에 대한 효력
- 제607조 분석의 준비
- 제608조 완성의 포기 또는 지연의 절차
- 제609조 批評수집절차
- 제610조 규정의 정기적 심사
- 제611조 司法的 再審
- 제612조 보고 및 관여권
- 제7장 司法審査
- 제701조 적용·정의
- 제702조 再審權
- 제703조 소송의 형식 및 行爲地
- 제704조 심사대상이 되는 행위
- 제705조 假救濟
- 제706조 심사의 범위
- 제1305조 行政法判事
- 제3105조 행정법판사의 임명
- 제3344조 세부사항, 행정법판사
- 제5372조 행정법판사
- 제7521조 행정법판사에 대한 처분⁶⁾

6) 미국행정절차법의 연혁 및 해설에 관하여는, 박윤훈, 미국행정절차법의 성립과 내용: 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 41면 이하 및 총무처 행정조사연구실, 각국의 행정절차법, 1987, 481면 이하 참조.

4. 獨逸의 聯邦行政節次法

1976년에는 獨逸聯邦行政節次法이 제정되었다. 獨逸聯邦行政節次法은 아래와 같이 총 8개장 103개 조문으로 구성되어 있다.

適用範圍·土地管轄·職務援助를 제목으로 한 제1부는 아래와 같은 8개조문으로 구성되어 있다.

- 제1조 適用範圍
- 제2조 適用範圍의 例外
- 제3조 土地管轄
- 제4조 職務援助義務
- 제5조 職務援助의 요건 및 한계
- 제6조 행정청의 선정
- 제7조 職務援助의 실시
- 제8조 職務援助의 비용

제2부 行政節次 統則은 제1절 절차의 원칙, 제2절 기간·기일·원상회복, 제3절 공적인증등의 3절로 구성되어 있다.

節次의 原則을 제목으로 한 제1절은 아래와 같은 21개 조문으로 구성되어 있다.

- 제9조 行政節次의 개념
- 제10조 行政節次의 무형식성
- 제11조 參加資格
- 제12조 행위능력
- 제13조 참가인
- 제14조 대리인 및 보좌인
- 제15조 수령대리인의 선임
- 제16조 직권에 의한 대리인 선임
- 제17조 공동신청대리인
- 제18조 동일한 이해관계가 있는 참가인들의 대표

- 제19조 동일한 이해관계 및 동일한 여건하에 있는 참가인들의 대표에 관한 공통 규정
- 제20조 除斥
- 제21조 忌避
- 제22조 절차의 개시
- 제23조 관용어
- 제24조 조사의 원칙
- 제25조 자문, 정보제공
- 제26조 증거방법
- 제27조 선서를 수반한 보증
- 제28조 참가자의 의견청취
- 제29조 참가자의 기록열람
- 제30조 비밀유지

기간·기일·원상회복을 제목으로 한 제2절은 아래와 같은 2개 조문으로 구성되어 있다.

- 제31조 기일 및 기간
- 제32조 원상회복

公的 認證을 제목으로 한 제3절은 아래와 같은 2개 조문으로 구성되어 있다.

- 제33조 등본·복사·인쇄 및 사진원판의 認證
- 제34조 서명의 認證

제3부 行政行爲는 제1절 行政行爲의 成立, 제2절 行政行爲의 效力, 제3절 行政行爲의 時效등 3절로 구성되어 있다.

行政行爲의 成立을 제목으로 하는 제1절은 아래와 같은 8개 조문으로 구성되어 있다.

- 제35조 行政行爲의 개념
- 제36조 行政行爲의 부관
- 제37조 行政行爲의 명확성 및 형식
- 제38조 確約

- 제39조 行政行爲의 이유제시
- 제40조 裁量
- 제41조 行政行爲의 통지
- 제42조 行政行爲의 명백한 오류

行政行爲의 效力을 제목으로 하는 제2절은 아래와 같은 10개 조문으로 구성되어 있다.

- 제43조 行政行爲의 효력
- 제44조 行政行爲의 무효
- 제45조 절차 및 형식상의 흠의 치유
- 제46조 절차 및 형식상의 흠의 효과
- 제47조 흠있는 行政行爲의 전환
- 제48조 違法한 行政行爲의 취소
- 제49조 適法한 行政行爲의 철회
- 제50조 권리구제절차에 있어서의 취소 및 철회
- 제51조 절차의 재심
- 제52조 문서 및 물건의 반환

行政行爲의 時效를 제목으로 한 제3절은

- 제53조 行政行爲로 인한 時效의 中斷을 규정하고 있다.

제4부 公法上 契約은 아래와 같은 9개 조문으로 구성되어 있다.

- 제54조 공법상 계약의 내용
- 제55조 화해계약
- 제56조 교환계약
- 제57조 서면형식
- 제58조 제3자 및 행정청의 동의
- 제59조 공법상 계약의 무효
- 제60조 특별한 경우에 있어서 계약의 조정과 해지
- 제61조 즉시집행에의 복종
- 제62조 법조문의 보충적용

제5부 특별절차는 제1절 正式行政節次, 제2절 計劃確定節次등 2절로 구성되어 있다.

正式行政節次를 제목으로 하는 제1절은 아래와 같은 9개 조문으로 구성되어 있다.

- 제63조 正式行政節次에 관한 규정의 적용
- 제64조 신청형식
- 제65조 증인 및 감정인의 협력
- 제66조 이해관계인의 의견청취
- 제67조 구두심리
- 제68조 구두심리의 진행
- 제69조 결정
- 제70조 결정의 취소
- 제71조 위원회에서 정시절차에 관한 특별규정

計劃確定節次를 제목으로 하는 제2절은 아래와 같은 7개 조문으로 구성되어 있다.

- 제72조 計劃確定節次에 관한 규정의 적용
- 제73조 청문절차
- 제74조 계획확정재결
- 제75조 계획확정의 법적 효과
- 제76조 계획실행전의 계획변경
- 제77조 계획확정재결의 폐기
- 제78조 계획의 경합

제6부 權利救濟節次는 아래와 같은 2개 조문으로 구성되어 있다.

- 제79조 行政行爲에 대한 권리구제
- 제80조 前置節次의 비용보상

제7부 名譽職活動 및 委員會는 제1절 명예직활동, 제2절 위원회 등 2개절로 구성되어 있다.

名譽職活動을 제목으로 하는 제1절은 아래와 같은 7개 조문으로 구성되어 있다.

- 제81조 명예직활동에 관한 규정의 적용

- 제82조 명예직활동의 의무
- 제83조 명예직활동의 행사
- 제84조 비밀엄수의무
- 제85조 실비변상
- 제86조 면직
- 제87조 질서유지

委員會를 제목으로 하는 제2절은 아래와 같은 개 조문으로 구성되어 있다.

- 제88조 위원회에 관한 규정의 적용
- 제89조 회의질서
- 제90조 의결능력
- 제91조 의결방법
- 제92조 위원회에 의한 선거
- 제93조 회의록

제8부 補則은 아래와 같은 10개 조문으로 구성되어 있다.

- 제94조 지방자치단체임무의 이관
- 제95조 방위사무에 관한 특칙
- 제96조 경과규정
- 제97조 행정소송법의 개정
- 제98조 연방국도법의 개정
- 제99조 연방공해방지법의 개정
- 제100조 주법률상의 규정
- 제101조 都市州 (Stadtstaaten)規定
- 제102조 베를린규정 (삭제)
- 제103조 효력발생⁷⁾

7) 독일연방행정절차법의 제정 연혁 및 그 구체적 내용에 관하여는, 김철용, 독일의 행정절차법: 행정 절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 161면 이하, 총무처 행정조사연구실, 각국의 행정절차법, 11면 이하 등 참조.

5. 日本의 行政節次法

1993년 11월 12일에는 日本 行政節次法 (行政手續法)이 제정되었다.⁸⁾ 법률 88호로 공포되었고 정령에 따라 1994년 10월 1일부터 시행되게 된 日本 行政節次法은 행정청의 處分, 行政指導 및 申告 절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 보호에 기여함을 목적으로 한다.⁹⁾

日本 行政節次法 제1장 총칙은 제1조 목적, 제2조 용어의 정의, 제3조 적용제외, 제4조 국가기관 등에 대한 處分 등의 적용제외등 4개의 조문으로 구성되어 있다. 이 법은 행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성의 향상을 도모하고, 국민의 권리·이익의 보호를 목적으로 行政節次法을 제정한다고 그 제정목적은 밝히고는 있으나, 첫째 行政節次를 處分, 行政指導 및 申告절차에 한정하였고, 둘째 의회의 의결을 거쳐 행하는 處分, 재판에 의하거나 재판의 집행으로 행해지는 處分, 국회의 동의나 승락을 얻어 행하여야 하는 處分, 검사관회의에서 결정하여야 하는 處分, 형사사건에 관하여 검찰 직원 또는 사법경찰관이 하는 處分, 국세청직원, 증권거래소직원, 금융선물거래 범죄 사건에 관하여 재무부 직원이 하는 處分, 학교·강습소·훈련소·연수원등에서 그 학생에 대한 處分, 교도소등에서 수용의 목적으로 행하는 處分, 공무원의 직무 및 신분과 관련된 處分, 외국인의 출입국에 관한 處分, 학식 등에 관한 시험에 관한 處分, 이해의 조정을 위한 재정 기타 處分, 공중위생 등에 관한 경찰관, 환경보안관 등의 處分, 정보수집을 위한 處分, 심사청구·재결處分 및 위 각처분과 관련된 行政指導 등 16개의 항목에 이르는 광범한 적용제외규정을 두었고, 세계 국가기관·지방자치단체·법률에 의하여 설립된 법인 등에 대한 處分에 대하여는 이 법의 적용을 받지 않게 하는 등, 이

8) 일본의 행정절차법 제정을 위한 논의 및 시도는 1952년의 국가행정운영법안의 상정, 1953년의 국가행정운영법요강안의 작성, 1964년의 제1차 임시행정조사회의 답신 및 행정절차법초안의 작성 등 전후 직후부터 지금까지 수차례 걸쳐 이루어져 왔다. 일본행정절차법의 입법경과에 관하여는, 오준근 등, 일본의 행정절차법과 우리 행정절차법의 제정방향, 한국법제연구원 현안분석 94-1, 1994.3.9면 이하 참조.

9) 新法令解説, 法律時報 1994.1월호, 141면.

법의 적용영역을 지극히 한정시켰다. 이로써 行政節次가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 行政節次法이 일반적 행정과정에 대한 공정의 확보와 투명성의 향상을 기하도록 하기 위한 일반적 行政節次法으로서의 의의가 축소되어 버리기에 이르렀다.¹⁰⁾

日本 行政節次法 제2장 “申請에 대한 處分”절차는 제5조 심사기준, 제6조 표준처리기간, 제7조 申請에 대한 심사, 응답, 제8조 이유의 제시, 제9조 정보의 제공, 제10조 공청회의 개최 등, 제11조 복수의 행정청이 관여하는 處分 등 7개의 조문으로 구성되어 있다.

日本 行政節次法 제2조는 “申請”이란 “법령에 근거하여 행정청의 허가, 인가, 면허 기타 자기에게 어떤 이익을 부여하는 處分을 구하는 행위로서 당해 행위에 대하여 행정청이 승낙의 여부를 응답하여야 하는 행위”를 말한다고 정의함으로써 “申請에 대한 處分”은 허가·인가·면허처분 등 授益的 處分을 의미함을 분명히 하고 있다.

일본 行政節次法 제3장 “不利益處分”절차는 제1절 통칙, 제12조 처분의 기준, 제13조 不利益處分을 하는 경우의 절차, 제14조 不利益處分の 이유 제시, 제2절 청문, 제15조 청문의 통지방식, 제16조 대리인, 제17조 참가인, 제18조 문서 등의 열람, 제19조 청문의 주재, 제20조 청문기일에 있어서의 심리방법, 제21조 진술서 등의 제출, 제22조 속행기일의 지정, 제23조 당사자의 불출두 등의 경우의 청문의 종결, 제24조 청문조서 및 보고서, 제25조 청문의 개시, 제26조 청문을 거쳐 발급하는 不利益處分の 결정, 제27조 불복신청의 제한, 제28조 임원 등의 해임 등을 명하는 不利益處分을 하고자 하는 경우의 청문등의 특례, 제3절 변명기회의 부여, 제29조 변명기회의 부여방식, 제30조 변명기회부여의 통지방식 등 총3절 19개의 조문으로 구성되어 있다.

日本 行政節次法 제2조는 “不利益處分”이란 “행정청이 법령에 근거하여 특정한 자를 당사자로 직접 이 자에 대하여 의무를 과하거나 또는 그 권리를 제한하는 처분”을 말한다고 규정하여 제2장에서 정한 授益的 처분과 대립되는 개념으로 정의하고 있다. 그러나, 이러한 不利益處分에는 “사실상의 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어 그 범위, 시기 등을 명확하게 하기 위하여 법령상 필요한 절차로서의 處分, 申請에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 處分 기타 申請에 근거하고 당해 申請을 한 자를 당사

10) 같은 의견, 이상규, 일본행정절차법의 내용과 특색, 판례월보, 제280호 (1994.1.), 11면 이하 참조.

자로 하는 處分, 예정당사자의 동의하에 행하는 處分, 인허가 등의 효력을 상실하게 하는 處分으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸하였다는 취지의 申告가 있는 것을 이유로 행하는 處分등은 포함되지 않는다.

日本 行政節次法 제4장 “行政指導” 절차는 제32조 行政指導의 일반원칙, 제33조 申請과 관련한 行政指導, 제34조 인허가 등의 권한과 관련한 行政指導, 제35조 行政指導의 방식, 제36조 복수자를 대상으로 하는 行政指導등 5개의 조문으로 구성되어 있다.

行政指導의 일반원칙으로 行政指導는 당해 기관의 소관범위내에서만 이루어져야 하며, 당사자의 임의의 협력에 의하여만 실현되고, 당사자가 이에 따르지 않았음을 이유로 不利益處分을 할 수 없음을 정하고 있다. 申請 및 인허가와 관련된 行政指導에 있어서 行政指導를 통하여 당사자의 권리를 방해해서는 안되며, 行政指導를 강제로 따르게 해서는 안됨을 정하고 있다.

行政指導의 방식으로는 行政指導 관계자가 당해 行政指導의 취지, 내용 및 책임자를 명시하도록 하고, 行政指導가 구술로 이루어지는 경우 당사자가 서면의 교부를 요구하는 경우 이를 교부하도록 규정하였다.

일본 行政節次法은 제37조에 申告에 관한 규정을 두고 이를 별도의 장으로 구분하고 있다. 申告가 도달한 경우, 그 요건이 불비하지 않는 한, 申告를 하여야 할 절차상의 의무가 이행된 것으로 한다고 규정함으로써 申告를 둘러싼 다툼의 여지가 없도록 하였다.

지방자치단체에 대하여 行政節次法이 정한 절차가 비록 광범위하게 적용되지 않지만, 이 법률이 정하는 규정의 취지에 준하여 행정운영의 공정성 확보와 투명성 향상을 위한 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다는 선언규정을 제38조에 補則으로 규정하였다.

일본은 行政節次法을 시행하면서 관계법률을 보다 효율적으로 정비하기 위하여 1993.11.12. 법률 제89호로 行政節次法施行에 따른 關係法律의 整備에 관한 法律을 제정·공포하였고 이 법률은 行政節次法과 함께 1994년 10월 1일 부터 시행되고 있다. 이 법률은 그 제안이유설명에 따르면 첫째, 行政節次法의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 둘째, 行政節次法규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고, 셋째, 관계법률의 용어를 정비하며, 넷째, 각각의 행정분야에 독자의 절차체계가 마련되어 있는 경우 그것에 의하는 것이 적당하다고 인정되는 것과 處分의 성질상 行政節次法에 규정된 절차에 친하지 않는 것 등에 대해서 이를 行政節次法의 관계규정의 대상에서 제외하는 것 등을 그 내용으로 한다.

이 법률은 제1장 총리부관계 (제1조-제26조), 제2장 법무성관계 (제27조-제44조), 제3장 외무성관계 (제45조), 제4장 대장성관계 (제46조-제74조), 제5장 문부성관계 (제75조-제84조), 제6장 후생성관계 (제85조-제148조), 제7장 농림수산성관계 (제149조-제191조), 제8장 통상산업성관계 (제192조-제294조), 제9장 운수성관계 (제255조-제259조), 제10장 우정성관계 (제297조-제303조), 제11장 노동성관계 (제304조-제319조), 제12장 건설성관계 (제320조-제350조), 제13장 자치성관계 (제351조-제360조)등 총 13장 360개 조문과 부칙 18개 조문등 378개의 조문으로 구성되어 있다. 이 법률로 인하여 일부개정되거나, 특례가 규정된 법률은 모두 361건에 달한다.

1993년 11월 12일 日本 行政節次法이 제정·공포된 것은 1962년 이래 미루어져 왔던 “一般 行政節次法”의 제정이라는 숙제를 해결한 것이라는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 이 법의 제정이 비록 다른 선진국에 비해 늦어지긴 했지만 “행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 도모”에 기여하고자 제정된 것이라는 점에서, 또 행정개혁의 일환으로 제시된 법률이라는 점에서 그 입법적 의의는 크다고 할 수 있다.

그러나, 이 법률은 첫째 行政節次法을 지극히 한정적인 법으로 만들었다는 데서 그 한계가 드러난다. 앞서 언급한 바와 같이 이 법률은 行政節次를 處分, 行政指導 및 申告절차에 한정하였고, 16개의 항목에 이르는 광범한 적용제외규정을 두었으며, 세계 국가기관, 지방자치단체, 법률에 의하여 설립된 법인 등에 대한 處分에 대하여는 이 법의 적용을 받지 않게 하는 등, 이 법의 적용영역을 지극히 한정시켰다. 이로써 行政節次가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 行政節次法이 일반적 행정과정에 대한 공정의 확보와 투명성의 향상을 기하도록 하기 위한 일반적 行政節次法으로서의 의의가 축소되어 버리기에 이르렀다.

둘째 이 법률은 행정청으로 하여금 授益的 處分과 不利益處分の 처리기준을 설정·공표하도록 하면서도 그러한 공표의무에 위반하여 處分の 처리기준을 공표하지 않은 경우의 효과를 전혀 규정하지 않았고, 또한 授益的 處分の 거부처분을 할 경우 이해관계인에게 의견진술의 기회를 부여함을 규정하지 않은 등 당사자의 권리구제 장치로서 충분치 못한 점이 드러나고 있다.¹¹⁾

11) 같은 의견, 이상규, 일본행정절차법의 내용과 특색, 판례월보, 제280호(1994.1.), 13면 이하 참조.

셋째 聽聞 및 변명기회의 부여에 있어 광범위한 예외를 인정한 점도 문제로 지적된다. 앞서 언급한 바와 같이 공익상 긴급한 不利益處分을 할 필요가 있는 경우, 법령이 반드시 不利益處分을 하도록 규정하였고, 객관적 증거가 있는 경우, 시설 및 설비의 설치 등에 관하여 법령에 기술적 기준이 명확하게 설정된 경우 그 기준이 충족되어 있지 않아 不利益處分을 하여야 하고, 그 기준 불충족의 사실이 객관적으로 확인된 경우, 금전납부 명령 또는 금전 급부결정 취소의 不利益處分, 의무의 내용이 경미하여 의견청취의 필요가 없다고 정령이 인정하는 경우 등 아주 광범위한 경우에 청문절차 및 변명기회부여절차를 밟지 않도록 규정하여 不利益處分에 대한 이해관계자의 참여의 폭을 광범위하게 좁힌 것은 문제점으로 지적된다.

그러나, 行政節次法 시행법으로서의 行政節次法施行에 따른 關係法律의 整備에 관한 法律을 제정한 것은 괄목한 만한 성과로 평가된다. 그동안 360여개의 법률속에서 난립되어 있던 行政節次 관련규정을 정비하여 行政節次의 통일적 적용을 기하기 위한 노력의 일환으로, 行政節次法의 시행에 수반하여 行政節次法의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 관계법률의 용어를 정비하며, 行政節次法규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고, 行政節次法의 관계규정의 대상에서 제외하는 법률을 확정하도록 하는 등 법제의 정비를 도모한 일련의 노력은 行政節次法의 실효성을 최대한 증진시키는 효과를 빛을 수 있을 것으로 기대된다.

제3장 우리 一般 行政節次法 立法推進經過

우리나라의 경우에도, 1960년대 이후 오늘에 이르기 까지 一般 行政節次法의 제정을 위한 제안은 끊임없이 제기되어 오고 있다.¹²⁾

1. 1987年の 行政節次法案

一般 行政節次法제정을 위한 논의 및 입법안은 여러경로를 거쳐 제기되어 왔다.¹³⁾ 그 중에서도 정부의 입법안으로 성안되어 입법예고에 까지 이른 경우는 1987년의 行政節次法案이다. 1986년 정부는 總務處에 行政節次法案심의위원회를 구성하여 공청회를 개최하고 각계의 의견을 반영하여 行政節次法案을 마련하였으며, 이 법안은 1987년 7월 7일 總務處 公告 제30호로 立法豫告되었다.

이 行政節次法案은 제1장 總則, 제2장 行政處分節次, 제3장 行政計劃의 確定節次, 제4장 行政立法의 豫告節次, 제6장 行政豫告節次, 제6장 行政指導節次, 제7장 補則 등 총 7장 71개조 및 附則으로 구성되어 있다.

제1장 總則은 제1절 목적·정의 및 適用範圍등 (목적, 정의, 適用範圍, 신뢰보호원칙등을 규정), 제2절 행정청의 관할 및 협조 (관할, 협조 및 조정의 의무, 행정응원 등을 규정), 제3절 당사자 및 이해관계인 (참가자격, 지위의 승계, 대표자, 대리인, 대표자·대리인의 자격증명, 보좌인 등을 규정) 제4절 송달 (송달의 방식, 송달의 효력발생등을 규정), 제5절 기간 및 기한 (기간의 계산, 기간·기한의 특례), 제6절 기록열람 (당사자 등의 기록열람, 비밀유지 등을 규정) 제7절 비용 (절차비용의 부담, 참고인 등

12) 우리 행정절차법 추진상황에 대하여는, 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.2. 1면 이하 참조.

13) 학계에서 행정절차법안이 제기된 경우에는 한국행정과학연구소, 행정절차법연구, 1980.7.; 김이열, 행정절차법연구, 1989등을 들 수 있다.

에 대한 비용부담 등을 규정) 등 총 7개절 21개 조문으로 구성되어 있다.

제2장 行政處分節次는 제1절 行政處分の 성립 및 효력 (行政處分の 申請, 申請에 대한 처리기간, 行政處分기준의 공표, 확약, 行政處分の 사전통지, 行政處分の 방식, 行政處分の 이유부기, 불복신청의 고지, 行政處分の 정정, 行政處分の 취소권 제한, 行政處分の 철회권제한, 行政處分の 재조사등을 규정), 제2절 의견제출 및 청문절차 (의견제출, 청문의 실시요건, 청문의 주재자, 청문주재자의 제척·기피·회피, 청문에의 참가, 청문의 통지, 청문의 공개, 청문의 진행, 청문의 병합·분리, 증거조사, 청문조서, 청문의 종결, 行政處分の 결정, 청문을 거친 行政處分에 대한 불복등을 규정), 제3절 공청회절차(공청회의 개최, 공청회의 진행 등을 규정) 등 총 3개절 26개의 조문으로 구성되어 있다.

제3장 行政計劃의 確定節次는 行政計劃의 입법과 협의, 行政計劃案의 공고·열람, 의견제출, 청문, 공청회, 行政計劃의 변경·폐지, 行政計劃의 실효, 行政計劃으로 인한 피해구제 등을 규정하는 9개의 조문으로 구성되어 있다.

제4장 行政立法의 豫告節次는 行政立法의 예고, 예고방법 및 기간, 의견제출 및 처리, 청문, 공청회, 입법에 대한 청원 등을 규정하는 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제5장 行政豫告節次는 행정예고기간, 행정예고에 관한 홍보 등을 규정하였고, 제6장 行政指導節次는 行政指導의 방식과 의견제출을 규정하였다.

제7장은 行政執行節次 및 정보공개와 개인정보보호절차는 다른 법률로 규정하도록 위임하고 있다.

이 법률의 조문구성에서 볼 수 있는 바와 같이 이미 立法豫告되어 있는 行政節次法案은 行政處分節次, 計劃確定節次, 立法豫告節次, 行政豫告節次, 行政指導節次등을 망라하고 있으며, 행정과정에 있어 국민의 신뢰권익보호와 신뢰보호를 다각적으로 도모하고 있다. 이러한 이유로 이 行政節次法案은 일반적 행정과정에 대한 공정의 확보와 투명성의 향상 및 국민의 권익보호에 충실한 입법으로 학계의 다각적인 환영을 받았다.¹⁴⁾

그러나 이 行政節次法案은 일본 1962년 行政節次法 초안의 경우와 마찬가지로 국회제출이 보류되었으며, 지금까지 법안으로 제출되지 않고 있다. 立法豫告되어 있는 行政節次法案을 입법화하지 않는 이유가 특별히 표명되어 있지는 않지만 行政節次의

14) 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.3. 1면 이하 참조.

전면도입을 위한 우리 여건이 성숙되어 있지 않다는 점을 行政節次운영기관에서 우려한 것이 주효했던듯 하다. 이 우려의 주요내용으로는 行政節次제도를 전면적으로 도입할 경우, 절차악용으로 인한 行政處分の 지연, 집단이기주의에 의한 국가적 주요사업의 추진곤란, 관련공무원과의 결탁이나 부당압력 등으로 인한 부조리 발생우려, 행정공무원의 行政節次에 대한 인식과 경험부족으로 인한 행정상의 혼란, 인력 예산 등의 행정부담가중 등의 문제가 발생할 수 있으며, 우리 현실상 학설 판례 관행 등의 축적이 불충분하고, 획일적 절차처용의 경우 행정업무의 다양성에 기인한 업무처리의 합리성 약화될 수 있고, 行政節次에 대한 주민의 정당한 인식이 미흡하다는 점 등도 지적되고 있다.¹⁵⁾

그러나 이러한 여러 요인들을 우려하여 行政節次의 전면도입이 주저되었던 1987년 당시에 비하여 우리 현실은 많이 달라져 있다. 문민정부의 등장으로 국민의 권익 보장 범위가 많이 확대되었고, 세계화 및 지방화가 급속히 진행되면서 行政規制가 철폐되고, 과거 정부주도, 규제위주로 이루어지던 행정영역에 민간자율 및 주민참여중심의 행정이 빠른 속도로 자리잡아 나가고 있다. 행정정보공개 및 이해관계인에 대한 행정과정에서의 참여 촉구를 통하여 참여에 의한 신뢰행정의 구축의 필요성이 더욱 강조되는 현실사회속에서 行政節次의 전면적 도입이 더 이상 주저되어서는 안된다는 소리도 높아가고 있으며,¹⁶⁾ 이러한 인식이 行政節次法 시안 마련 및 입법추진에 이르게 한 중요한 동인에 해당되리라 생각된다.

2. 國務總理訓令 行政節次運營指針

行政節次法案은 立法豫告의 단계에 머물러 있어, 지금까지 적극적 입법이 되지 않고 있다. 다만 政府는 1989.11.17. 國務總理訓令 제235호 “국민의권익보호를위한행

15) 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.3. 7면 참조; 박철우, 행정절차법과 기본권의 보장, 저스티스 22권, 1989, 7면 이하 등 참조.

16) 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.3. 7면 참조; 박철우, 행정절차법과 기본권의 보장, 저스티스 22권, 1989, 7면 이하; 유지태, 행정절차에 있어서의 권리보호기능과 그 한계, 저스티스 22권, 1989, 16면 이하 등 참조.

정절차에 관한 훈령"을 제정하여 "행정절차운영지침"을 하달하고, 각 부처의 소관법령에 行政節次를 적극 반영할 것, 법령의 제·개정시 行政節次의 반영여부 심사를 철저히 할 것, 공공단체 등의 行政節次운영에 대한 지도감독을 강화할 것, 지침의 이행실태 점검 및 제도의 발전방향을 강구할 것 등을 지시하였다. 이 훈령에 별첨된 "행정절차운영지침"은 總則, 意見聽取, 行政處分, 補則등 총4장 36개의 조문으로 구성되어 있으며, 行政處分節次만을 行政節次의 개념속에 포함시키고 있다. 그러나 이러한 훈령으로 行政節次를 운용함은 형식적 및 내용적으로 많은 문제를 드러내고 있다.¹⁷⁾

첫째로 이 지침은 行政規則의 일종인 國務總理 訓令의 형식을 취하고 있다. 行政規則의 법규성에 대하여 학설상 일부 行政規則의 법규성을 인정하는 경우도 없지는 않지만, 行政規則은 원칙적으로 행정내부적 효력을 갖는 행정부서내의 명령으로서 대외적 구속력을 갖지는 않는 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다.¹⁸⁾ 이러한 일반적 견해의 입장에서 볼 때, 어느 행정관서가 지침에 의한 行政節次를 이행하지 않는 경우에도, 관계 공무원에게 행정상의 책임을 물을지 여부는 별론으로 하고, 당해 行政處分이 곧 위법한 처분이 되는 것이라고 하기는 어렵다.¹⁹⁾

둘째로 이 지침은 행정작용의 형식중 오직 "行政處分"만을 대상으로 한다. 1987년 立法豫告된 "行政節次法案"이 行政處分節次, 計劃確定節次, 行政立法豫告節次, 行政豫告節次 및 行政指導節次등을 모두 규정한 것과 달리 行政節次의 운영대상을 "실현가능한 최소한도"에 국한시키고 있다.

17) 행정절차운영지침의 의의와 문제점에 관하여는, 이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시계 1990.3. 108면 이하 참조.

18) 행정규칙의 법규성 인정여부에 대한 학설과 판례의 경향 및 상세한 토론내용, 반대설의 전거가되는 논문등에 관하여는, 김도창, 일반행정법론 상, 331면 이하; 김남진, 행정법 I, 174면 이하; 박윤혼, 행정법강의 상, 200면이하; 김동희, 행정법 I, 133면 이하; 석종현, 일반행정법론 상, 413면 이하 등 참조.

19) "이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시계 90.3. 108면 이하"에 따르면, "지침에 의한 행정절차를 이행하지 않은 처분이 위법한 처분이 된다고 보기는 어렵지만 헌법 제12조 제1항에 의한 적법절차의 요구 및 개인에 대한 불이익처분을 함에 있어서의 행정절차를 정한 훈령의 재판기준성을 인정한 대법원판례 (대판 1984.9.11. 82누166)를 바탕으로 지침의 법규성을 인정할 수 있을 것으로 기대된다"고 한다. 그러나 이 견해는 지침의 법규성을 바로 인정했다기 보다는 헌법원칙인 적법절차원칙 및 평등원칙의 적용에 있어 지침이 "연결점"이 될 수 있음을 인정한 것으로 이해된다. 같은 의견, 김도창, 일반행정법론 상, 333면 이하 참조.

이 지침은 게다가 모든 “行政處分”을 대상으로 하는 것이 아니라, 원칙적으로 “不利益處分절차”만을 대상으로 한다. “申請에 의한 行政處分”에 대하여는 “행정청이 필요하다고 인정하는 때에 한하여 민원사무처리규정에 저촉되지 아니하는 범위안에서 이 지침을 적용한다(제3조제1항)”고 규정하여 適用範圍를 더욱 축소하고 있다. 이러한 내용적 適用範圍의 축소는 行政節次가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 行政節次가 일반적 행정과정에 대한 공정의 확보와 투명성의 향상을 기하도록 하기에는 부적절하게 되는 의미가 있어 문제점으로 지적된다.²⁰⁾

3. 民願事務處理規程

不利益處分절차가 國務總理訓令에 의하여 규율되어 왔던 것과는 달리 “申請에 의한 行政處分節次”는 大統領令인 “민원사무처리규정”에 의하여 규율되어 왔다.

민원사무처리규정은 제1장 總則, 제2장 민원서류의 접수·이송, 제3장 민원사항의 처리, 제4장 民願事務의 통제 등, 제5장 민원공지와 행정예고, 제6장 보칙등 총6장 25개의 조문과 부칙으로 구성되어 있다. 이 규정이 포괄하는 民願事務의 범위는 허가·인가·면허 또는 승인의 申請, 등록의 申請, 증명 또는 확인의 申請, 이의신청·진정·건의 또는 질의, 기타 행정기관의 특정한 행위를 요구하는 의사의 표시 등을 망라하여 전통적의미의 申請에 대한 處分 뿐만 아니라 준법률행위적 행정행위의 요구, 정보제공 요구 등이 포함되어 있다.

이 민원사무처리규정은 行政節次규정중 소위 “民願事務”만을 특정하여 그 처리절차를 규정하고 있는 점에 특징이 있다. 따라서 이 규정을 일반적 行政節次규정으로 볼 수는 없다. 또한 이 민원사무처리규정은 근거가 되는 법률이 없는 대통령령으로 국민의 권리이익에 관한 사항을 규정하는 체계로 되어 있어서 법규적용체계상 문제점으로 지적되어 왔다.²¹⁾

20) 이 지침이 갖는 그 밖의 문제점에 관하여는, 이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시제 1990.3. 113면 이하 참조.

21) 김도창, 일반행정법론 상, 530면 이하 참조.

4. 行政規制및民願事務基本法

1994.1.7. 법률 제4731호로 공포된 “行政規制및民願事務基本法”은 그동안 근거법률을 가지지 못했던 민원사무처리규정의 모범으로 제정된 것이다.²²⁾ 이 법률은 제1장 總則, 제2장 行政規制의 원칙과 심사, 제3장 民願事務의 처리, 제4장 國民苦衷處理委員會, 제5장 행정제도의 개선 등 총 5장 35개의 조문과 부칙으로 규정되어 있다. 이 법률은 “行政規制와 民願事務처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 행정과 관련된 국민의 불편과 부담을 줄이고 지속적인 행정개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호하고 공정한 행정운영을 기함을 목적”으로 한다. 이 법은 “行政規制” 및 “民願事務”의 개념을 아래와 같이 정의하고 있다. 즉 “行政規制”라 함은 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”이며, “民願事務”란 “민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무”를 의미한다.

이 법률은 行政規制에 관하여는 “行政規制는 법률에 근거하여야 하며 그 내용은 구체적이고 명확하여야 한다(제4조). 行政規制의 대상과 수단은 그 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위내에서 설정되어야 하며, 그 적용은 객관적이고 공정하여야 한다(제5조).”는 대원칙을 설정하고 行政規制의 신설 및 강화 등에 관한 중앙행정기관의 심사(제6조), 관계기관과의 협의(제7조), 합동심의회(제8조) 등 중앙행정기관의 行政規制에 관한 통제방안을 마련하고 있을 뿐, 行政規制 자체에 대한 국민참여방안에 대하여는 아무런 규정을 두고있지 않다.

그 반면에 民願事務의 처리절차에 관하여 民願事務를 다른 업무에 우선하여 처리할 것, 행정기관의 장은 민원사항의 申請에 필요한 제출기관·처리기간·구비서류·처리기준·처리절차 등에 관한 사항을 게시하거나 편람을 비치하여 민원인이 이를 볼 수 있도록 할 것등 民願事務처리의 기본원칙을 정하고(제9조), 심사기준의 설정·공표

22) 「행정규제및민원사무기본법」의 의의·성격·적용범위 및 문제점에 관하여는, 홍준형, 행정법총론, 472면 이하 참조.

(제11조), 거부처분의 이유명시(제12조), 민원인의 권리(제13조), 민원사무처리기준표의 통합고시(제14조) 등 日本 行政節次法에서 규정된 “申請에 대한 行政處分節次”를 상당수 규정한 외에도 민원1회방문제의 시행(제10조) 등 우리 행정경험에 기초한 특유한 제도를 민원인의 권익보호를 위하여 도입하고 있다.

더 나아가 특별한 民願事務로서의 “苦衷民願”을 “행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 행정행위 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원”이라 정의하여 일반적 民願事務와 구별하고 고충민원의 처리를 위한 특별한 제도를 도입하고 있다(제15조 내지 제31조).

이러한 점에 비추어 볼 때 “行政規制및民願事務基本法”이 정하는 民願事務처리 및 고충민원사무처리절차는 日本 行政節次法이 정한 申請에 대한 行政處分節次에 비교하여 볼 때 진일보한 것으로 평가된다.

특히 「행정규제및민원사무기본법시행령」은 民願事務의 범위를 보다 구체화하여 제2조제3호에서 “民願事務”를 “①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 申請 ②장부·대장 등에의 등록·등재 또는 신고수리의 申請 ③특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 申請 ④법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구 ⑤정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 ⑥기타 행정기관에 관하여 특정한 행위를 요구하는 사항”이라 규정하여 “국민이 행정청에 申請할 수 있는 모든 사무”를 그 사무영역으로 하고 있다.

시행령은 특히 학계 및 언론을 통하여 요청되어 오던 국민의 「法令解釋申請」 및 「行政介入申請」을 제4호 및 제6호에 명시적으로 民願事務의 범위에 포함시키고 있는 점이 주목된다.

국민이 일정한 투자를 하고자 할 경우, 허가등의 요건에 부합하는가, 또 일정한 행위를 할 경우, 허가취소등 不利益處分の 요건에 구체적으로 해당되는가를 놓고 주저하는 경우가 많다. 법령은 원칙적으로 “일반추상성”을 띠고 있어서 구체적 사건에 관하여는 법령의 해석을 통하여 그 내용이 명확해지는 것이 원칙이기 때문이다. 따라서 국민이 사전에 법령해석신청을 하여 이를 통하여 자신의 계획이 적법한 계획인가를 확인할 수 있다면 행정과정에서 불필요한 마찰 또는 불편을 줄일 수 있게 된다. 행정청과 국민간 및 행정청 상호간의 법령해석상의 견해차이를 해소하여 대민행정을 촉진시키는 방법으로서 이해관계인이 손쉽게 관련법령의 공권적 해석을 구할 수 있게 하는 제도적 장

치의 확립이 필요할 것인바,²³⁾ 행정규제및민원사무기본법 시행령 제2조제4호는, 불완전하나마, 이러한 法令解釋申請의 통로를 民願事務의 일종으로 마련해준 것이 아닌가 생각된다.

특히 환경문제와 보건위생 또는 질서유지 등의 문제를 놓고 행정청의 적극적인 개입이 요청되는 경우가 많다. 법령에 행정개입의무가 규정되어 있거나, 긴급한 필요성이 있음에도 불구하고 행정청이 부작위로 개입하지 않는 경우, 국민은 큰 불편에 처하게 된다. 이러한 국민불편을 해소하기 위하여, 행정의 의무이행확보를 위한 첫단계로서 규제·감독 기타의 행정권발동을 의무이행심판 또는 부작위위법확인소송 등을 제기하기 전에 행정청에게 그 개입을 申請하는 제도의 확립이 요청되는 바,²⁴⁾ 행정규제및민원사무기본법시행령 제2조제6호는, 불완전하나마, 이러한 行政介入申請의 통로를 民願事務의 일종으로 마련해준 것이 아닌가 생각된다.

그러나, 이 법률은 여러가지 문제점을 노정하고 있다. 첫째 行政規制 및 民願事務의 중요한 개념규정 및 절차사항이 법률이 아닌 시행령에 제정되어 있어서 특히 민원사무처리절차에 대한 「議會立法的 統制」가 이루어지지 않을 우려를 포함하고 있다.

둘째로 不利益處分에 해당되는 行政規制 부분에 대하여는 중앙행정기관 차원의 규제강화방지 장치만을 법에 규정하고 있을 뿐, 규제과정에 대한 국민참여절차는 전혀 규정하고 있지 않다.

따라서 이 법률이 가지고 있는 行政節次의 요소는 “민원사무처리절차” 즉 “申請에 대한 처분절차” 뿐이다. 이러한 점으로 인하여 이 법률은 行政節次에 관한 일반법의 성격은 띠지 못하고 있다. 지금까지도 行政處分節次중 申請을 전제로 하지 않는 각종 不利益處分절차는, 각 처분절차의 근거법에 규정되지 않은 경우, 국무총리훈령인 행정절차운영지침에 맡겨져 있다. 그리고 行政處分節次이외에 行政立法節次, 計劃確定節次, 行政指導節次 등 다른 行政節次에 관하여는 아무런 일반법적 근거가 마련되어 있지 않다. 따라서 아직도 우리나라의 경우 一般 行政節次法의 제정은 미루어져 있는 상태이다.

23) 김도창, 일반행정법론 상, 245면 이하 참조.

24) 김도창, 일반행정법론 상, 245면 이하 참조.

제4장 우리 現行法令에 이미 導入되어 있는 行政節次規定

1. 概觀

이미 언급한 바와 같이 一般 行政節次法은 제정되어 있지 않고, 그 법안만이 1987년 이래 立法豫告의 단계에 머물러 있으며, 현재 새로운 법안이 준비중이다. 그렇다고 해서 현행 법령속에 행정절차의 내용이 전혀 포함되어있지 않은 것은 아니다. 오히려 행정절차는 각 개별법령 속에 산재되어 있고, 각 개별법령마다 상이한 내용과 절차를 담고 있어서 현재로서는 이를 개관하기도 어려운 실정에 있다.

앞서 언급한 바와 같이 정부는 1987년 立法豫告된 行政節次法案을 입법화하지 않은 채, 1989.11.17. 국무총리훈령 제235호 “국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령”을 제정하여 “행정절차운영지침”을 하달한 바 있다. 이 훈령은 그 취지문에서

1. 오늘날 우리 행정은 급변하는 행정환경에 능동적으로 대처하고, 점증하는 행정수요를 효과적으로 충족시키기 위하여 행정기능이 날로 증대되고 있고, 현대 복지국가의 행정활동이 전문화·기술화됨에 따라 행정재량의 범위가 확대되고 있을 뿐 아니라, 행정목적의 실현하는 과정에서 행정능률을 강조함에 따라 국민의 권익을 침해할 소지가 많아지고 있습니다.
2. 그간 우리나라에서는 국민권익의 절차적 보호를 위하여 행정심판법을 제정하는 등 사후절차제도를 정비하는 한편, 사전절차제도 도입의 일환으로 법령안입법예고에 관한규정이나 민원사무처리규정등을 제정·시행함과 아울러, 행정처분을 하고자 할 때에는 사전에 처분상대방의 의견을 청취하도록 하는 등의 행정절차제도를 개별법령에 반영하여 왔습니다만, 아직도 행정절차가 필요한 사안에 대하여 이를 규정하지 아니한 경우가 있을 뿐 아니라, 이를 규정하고 있는 경우에도 세부 시행규정이 없는 등 규정내용이 미흡하여 행정절차제도를 도입하는 본래의 취지에 적합하게 운영되지 않고 있는 경우가 적지 않습니다.
3. 따라서, 국민의 권익을 보호하고, 행정의 민주성과 공정성을 높여 나가기 위하여 “행정절차운영지침”을 별첨과 같이 훈령하니, 각급 행정기관의 장은 다음 사항을

유의하여 이의 시행에 만전을 기하여 주시기 바랍니다.

다 음

가. 소관 법령에 행정절차의 적극 반영

○각 행정기관의 장은 소관 법령에 이 지침에 의하여 행정절차를 거쳐야 할 행정처분이 규정되어 있음에도 행정절차에 관한 사항이 규정되어 있지 아니하거나 의견청취의 종류 기타 행정절차의 내용이 이 지침과 다르게 규정되어 있는 경우에는 그 법령을 개정할 때(법령을 제정할 때를 포함한다)이 지침의 내용을 입법지침으로 활용하여 법령에 적극 반영하고(다만, 세부시행에 관한 사항은 법령에 규정하지 아니하고 이 지침을 활용할 수 있음)

○법령을 개정하기까지는 상당한 사유가 없는 한 당해 법령의 규정에 저촉되지 아니하는 범위안에서 지침이 정하는 바에 의하여 행정절차를 운영할 것

나. 법령 제·개정시 행정절차의 반영여부 심사 철저

○각 중앙행정기관의 장은 이 지침의 적용범위에 속하는 사항이 규정된 법령 또는 법령안의 심사를 법제처에 요청할 때에는 이 지침에 의한 행정절차의 반영여부를 명시하되, 특별한 사유가 있어 이를 반영하지 아니한 경우에는 그 사유를 명시하여 법령안에 첨부할 것이며,

○법제처장은 이 지침의 내용이 적절히 반영되었는지를 확인하여 이를 반영하지 아니한 경우 그 사유가 부적합하다고 인정할 때에는 그 법령안의 심사요청기관의 장에게 이를 반영하도록 권고할 것.

다. 공공단체 등의 행정절차 운영에 관한 지도·감독 강화

○각 행정기관의 장은 행정권한을 위임 또는 위탁받은 행정권한을 행사할 경우에는 이 지침에 따라 행정절차를 운영하도록 철저히 지도·감독할 것이며,

○내무부장관·문교부장관 및 서울특별시장은 각 지방자치단체에서 법령을 시행하거나 자치법규를 제정·개정 또는 시행함에 있어서도 이 지침의 취지가 실현될 수 있도록 지도할 것.

라. 지침의 이행실태 점검 및 제도의 발전방안 강구

○총무처장관은 이 지침의 취지가 조기에 실현될 수 있도록 각급 행정기관의 법령 정비와 이 지침의 이행실태를 확인·점검하고,

○행정절차제도를 발전·정착시킬 수 있는 방안을 지속적으로 강구·보완하여 나

갈 것” 등을 제시하고 있다.

이와 같은 훈령의 취지에 발맞추어 정부입법으로 추진된 상당수의 행정법령에는, 그 법령이 특히 불이익의 행정처분규정을 포함하고 있는 경우 다소간 행정절차 규정을 두고 있다. 따라서 현재 각 개별법령속에 산재되어 운영되고 있는 행정절차제도의 현황을 파악하고, 이를 정리함은 一般 行政節次法제정에 즈음하여 중요한 의미를 지닌다.

일본의 경우 일반 행정절차법을 시행하면서 관계법률을 보다 효율적으로 정비하기 위하여 1993.11.12. 법률 제89호로 行政節次法施行에 따른 關係法律의 整備에 관한 法律을 제정·공포하였음은 앞서 언급한 바와 같다. 이 법률은 그 제안이유설명에 따르면 첫째, 행정절차법의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 둘째, 행정절차법규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고, 셋째, 관계법률의 용어를 정비하며, 넷째, 각각의 행정분야에 독자의 절차체계가 마련되어 있는 경우 그것에 의하는 것이 적당하다고 인정되는 것과 처분의 성질상 행정절차법에 규정된 절차에 친하지 않는 것 등에 대해서 이를 행정절차법의 관계규정의 대상에서 제외하는 것 등을 그 내용으로 하고 있다. 이 법률을 통하여 일부개정되거나, 특례가 규정된 법률은 모두 361건에 달한다. 일본에서의 이와 같은 노력은 법적용의 통일성을 기하기 위한 바람직한 노력이며, 우리의 경우에도 一般 行政節次法을 제정할 경우 행정절차의 바른 정립을 위하여 생략할 수 없는 과정이라 생각된다.

2. 우리 現行法令 중 行政節次規定을 이미 導入하고 있는 法令

현행 실정법령에 이미 도입되어 있는 행정절차규정을 파악하고자 할 경우, 행정절차의 요소가 되는 핵심단어를 추출하는 작업이 선행되어야 한다. 행정절차의 요소는 행정절차를 어디까지 포함할 것인가 따라 그 범위가 달라진다. 현행 실정법령이 행정절차의 요소로 어떠한 사항을 도입하고 있으며, 앞으로 계속도입할 것인가의 척도는 앞서 제시한 국무총리훈령 “행정절차운영지침”이 정하고 있는 행정절차의 범위와 그 요소가 주요한 표준이 되리라 생각된다. 동 지침은 행정절차의 주요요소로서 事前*通知, 意見*聽取, 聽聞, 公聽會, 行政處分の 理由附記 등을 들고 있다. 이와 같은 핵심단어를

매개체로 하여 한국법제연구원에서 제공하고 있는 법령정보전산화시스템 “KOLD (대한민국법령데이터베이스)”를 통하여 우리 현행 실정법령에 이미 도입되어 있는 행정절차규정을 검색하여본 결과를 제시한다면 아래와 같다.

가. “事前*通知”를 포함하고 있는 現行法令

현행법령중에서 “사전*통지”를 규정하고 있는 법령은 총 32건에 달한다. 이 중 행정절차로서의 “사전*통지”를 포함하고 있는 주요한 현행법령의 목록은 아래와 같다.

- 建築法, 동 시행규칙
- 關稅法, 동 시행령
- 국가보위에 관한특별조치법제5조제4항에 의한동원대상지역내의토지의수용·사용에 관한조치령시행규칙
- 군용전기통신법시행령
- 낙농진흥법시행령
- 농지확대개발촉진법시행령
- 산업재해보상보험법시행규칙
- 석유사업법시행규칙
- 사용기자재관리규칙
- 住宅建設促進法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 토지초과이득세법시행규칙
- 특수교육진흥법시행령
- 특허법시행규칙
- 폐기물관리법시행령, 동 시행규칙
- 품질경영촉진법시행규칙

나. “意見*聽取”를 포함하고 있는 現行法令

현행법령중에서 “의견*청취”를 규정하고 있는 법령은 총 57건에 달한다. 이 중 행정절차로서의 “의견*청취”를 포함하고 있는 주요 현행법령의 목록은 아래와 같다.

- 건설기계관리법시행규칙
- 경제과학심의회운영규정
- 고용정책기본법시행령
- 공중위생법시행령
- 관광진흥법시행령
- 낙농진흥법시행령, 동 시행규칙
- 남북교류협력에관한법률시행령
- 農漁村發展特別措置法
- 농업산·학협동심의회규정
- 농업정책심의회규정
- 도선법시행령
- 都市計画法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 도시교통정비촉진법시행령
- 都市再開發法
- 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法, 동 시행령
- 獨占規制및公正去來에관한法律
- 문화재위원회규정
- 補助金の豫算및管理에관한法律
- 보험업법시행령
- 부정경쟁방지법시행령
- 부정방지대책위원회규칙
- 産業立地및開發에관한法律
- 소청절차규정
- 식품위생법시행령
- 어항법시행령
- 재외국민정책심의위원회규정
- 電氣通信工事業法
- 정부간행물조정심의위원회규정
- 정부투자기관관리기본법시행령
- 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律

- 懲戒· 訴請및苦衷處理에 관한規程
- 징발보상심의회규정
- 철강공업심의회규정
- 축산법시행령
- 특수교육진흥법시행령
- 破産法
- 항공우주산업개발촉진법시행령
- 후천성면역결핍증예방법시행령

다. “聽聞”을 포함하고 있는 現行法令

현행법령중에서 “聽聞”을 규정하고 있는 법령은 총 268건에 달한다. 행정절차로서의 “聽聞”을 포함하고 있는 주요한 현행법령의 목록은 아래와 같다.

- 家庭儀禮에 관한法律, 동 시행령, 동 시행규칙
- 更生保護法
- 建設業法, 동 시행령
- 建築法
- 建築士法, 동 시행규칙
- 재정경제원장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립허가및감독에 관한
규칙
- 計量및測定에 관한法律, 동 시행령
- 고압가스안전관리법시행령
- 公務員및私立學校教職員醫療保險法, 동 시행령
- 공보처소관비영리법인의설립및감독에 관한규칙
- 공업발전법시행령
- 公演法
- 공유수면매립법시행령
- 公衆衛生法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 科學館育成法, 동 시행령

- 觀光振興法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 교과용도서에관한규정
- 교육법시행령
- 국가보훈처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 國政監査및調査에관한法律
- 國會法
- 軍納에관한法律, 동 시행령
- 기술개발촉진법시행령
- 技術士法, 동 시행령
- 노인복지법시행령
- 농림수산부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 농수산물가공업육성및품질관리에관한법률시행령
- 農水産物流通및價格安定에관한法律, 동 시행령
- 농어촌등보건의료를위한특별조치법시행령
- 農漁村發展特別措置法
- 농지의보전및이용에관한법률시행령, 동 시행규칙
- 담배事業法
- 大氣環境保全法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 大德研究團地管理法, 동 시행령
- 大麻管理法, 동 시행령
- 對外貿易法, 동 시행령
- 都·小賣業振興法, 동 시행령
- 도로교통법시행규칙
- 도서관및독서진흥법시행령
- 都市鐵道法, 동 시행령
- 동물용의약품등취급규칙
- 麻藥法, 동 시행령
- 무선설비형식검정및기술기준확인증명규칙
- 貿易業務自動化促進에관한法律, 동 시행령
- 문화재보호법시행령

- 문화체육부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 博物館및美術館振興法, 동 시행령
- 半導體集積回路의配置設計에관한法律, 동 시행령
- 發明振興法, 동 시행령
- 방위산업에관한특별조치법시행령
- 법령안입법예고에관한규정
- 辯護士法
- 不動産仲介業法, 동 시행령
- 飼料管理法, 동 시행령
- 射倂行爲등規制및處罰特例法, 동 시행규칙
- 社會福祉事業法, 동 시행령
- 山林法
- 산업입지및개발에관한법률시행령
- 産業標準化法, 동 시행령
- 商品券法
- 石油事業法, 동 시행령
- 석탄산업법시행령
- 선박또는선박용물건의우수사업장인정등에관한규칙
- 선박및선박용물건의형식승인등에관한규칙
- 船舶職員法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률시행령
- 消防法, 동 시행규칙
- 소방용기계·기구등의검정등에관한규칙
- 騒音·振動規制法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 送油管事業法, 동 시행령
- 水道法
- 水路業務法, 동 시행령
- 수산물검사법시행령
- 水産業法, 동 시행령
- 獸醫師法, 동 시행령

- 水質環境保全法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 輸出品品質向上에 관한法律, 동 시행령
- 昇降機製造 및 管理에 관한法律, 동 시행령
- 食品衛生法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 信用調查業法, 동 시행령
- 信用카드業法, 동 시행령
- 아동복지법시행령
- 안마사에 관한규칙
- 액화석유가스의안전및사업관리법시행령
- 藥事法, 동 시행규칙
- 糧穀管理法, 동 시행령
- 어선검사원자격등에 관한규칙
- 어선또는어선용품의우수사업장지정등에 관한규칙
- 漁船法, 동 시행령
- 어선용품의형식승인등에 관한규칙
- 어항법시행령
- 에너지利用合理化法, 동 시행령
- 旅客自動車터미널法, 동 시행령
- 열사용기자재관리규칙
- 영幼兒保育法, 동 시행령
- 영화법시행령
- 汚水·糞尿 및 畜産廢水의 처리에 관한法律, 동 시행령, 동 시행규칙
- 오존층보호를위한特定物質의製造規制등에 관한法律, 동 시행령
- 屋外廣告物등管理法, 동 시행령
- 外國刊行物輸入配布에 관한法律, 동 시행령
- 용역경비업법시행령
- 原子力法, 동 시행령
- 遊船 및 渡船事業法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 유선방송관리법시행령
- 有害化學物質管理法, 동 시행령, 동 시행규칙

- 音盤및비디오물에관한法律, 동 시행령
- 應急醫療에관한法律
- 의료기관세탁물관리규칙
- 醫療技士法, 동 시행령
- 醫療法, 동 시행령
- 醫療保險法, 동 시행령
- 醫療保護法, 동 시행령
- 임대주택법시행규칙
- 自動車管理法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 자동차관리법제18조제2항등의규정에의한행정처분의기준과절차에관한규칙
- 自動車運輸事業法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 資源의節約과再活用促進에관한法律, 동 시행령
- 저작권법시행령
- 전기사업법시행령
- 電氣用品安全管理法, 동 시행령
- 電氣通信工事業法, 동 시행령
- 典當舖營業法
- 전염병예방법시행령
- 전자파장해검정규칙
- 定期刊行物の登錄등에관한法律, 동 시행령
- 濟州道開發特別法
- 鳥獸保護및狩獵에관한法律
- 종묘관리법시행규칙
- 綜合有線放送法, 동 시행령
- 住宅建設促進法, 동 시행령
- 中小企業創業支援法, 동 시행령
- 중소기업협동조합법시행령
- 地價公示및土地등의評價에관한法律, 동 시행령
- 地方文化院振興法, 동 시행령
- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률시행령

- 職業安定法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 職業訓練基本法, 동 시행령
- 集團에너지事業法, 동 시행령
- 철도보호에관한규정
- 鐵道小運送業法, 동 시행령
- 청소년기본법시행령
- 體育施設의설치·이용에관한法律, 동 시행령, 동 시행규칙
- 草地法
- 銃砲·刀劍·火藥類등團束法, 동 시행령
- 축산물위생처리법시행령
- 畜産法, 동 시행령
- 測量法, 동 시행령
- 廢棄物管理法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 廢棄物의國家間移動및그처리에관한法律, 동 시행령
- 品質經營促進法, 동 시행령
- 風俗營業의規制에관한法律, 동 시행령, 동 시행규칙
- 航路標識法, 동 시행령
- 海洋汚染防止法, 동 시행규칙
- 해외이주법시행령
- 海運法, 동 시행령
- 向精神性醫藥品管理法, 동 시행령
- 환경영향평가법, 동 시행령, 동 시행규칙
- 환경처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙

라. “公聽會”를 포함하고 있는 現行法令

현행법령중에서 “공청회”를 규정하고 있는 법령은 총 40건에 달한다. 이 중 행정절차로서의 “공청회”를 포함하고 있는 주요 현행법령의 목록은 아래와 같다.

- 建築法, 동 시행령, 동 시행규칙

- 공업발전법시행령
- 과학기술자문회의규정
- 관세법시행령, 동 시행규칙
- 광복50주년기념사업위원회규정
- 국가과학기술자문회의법시행령
- 국제화추진위원회규정
- 기업활동규제완화에관한특별조치법시행규칙
- 농어촌발전특별조치법시행령, 동 시행규칙
- 對外貿易法, 동 시행령
- 都市計画法, 동 시행령
- 도시재개발법시행령
- 放射性廢棄物管理事業의 촉진 및 施設周邊地域의 지원에 관한 法律, 동 시행령
- 방사성폐기물관리사업추진위원회규정
- 산업정책심의회규정
- 産業標準化法, 동 시행령
- 서해안개발추진위원회규정
- 여성정책심의위원회규정
- 정부주요정책의평가및조정에관한규정
- 濟州道開發特別法, 동 시행령
- 중앙교육심의회규정
- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률시행령
- 컴퓨터프로그램보호법시행령
- 폐기물관리법시행규칙
- 環境影響評價法, 동 시행령, 동 시행규칙

마. “理由*附記”를 포함하고 있는 現行法令

현행법령중에서 “이유*부기”를 규정하고 있는 법령은 총 631건에 달한다. 이 중 행정절차로서의 “이유*부기”를 포함하고 있는 주요 현행법령의 목록은 아래와 같다.

- 건설기계관리법시행령
- 建設技術管理法, 동 시행령
- 건설부장관의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 建設業法, 동 시행령
- 建築法, 동 시행령
- 재정경제원장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립허가및감독에관한규칙
- 計量및測定에관한法律
- 公有水面管理法
- 공항시설관리규칙
- 關稅法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 鑛山保安法
- 광업등록령
- 鑛業法, 동 시행령
- 교육부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 교통부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 國家技術資格法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 국방부및병무청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 國稅基本法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 國稅徵收法, 동 시행령
- 국유재산법, 동 시행령, 동 시행규칙
- 국적법시행령
- 國土利用管理法, 동 시행규칙
- 軍事機密保護法, 동 시행규칙
- 군수품관리법, 동 시행령, 동 시행규칙
- 軍用航空基地法, 동 시행령
- 낙농진흥시행령, 동 시행규칙
- 男女雇傭平等法, 동 시행령
- 내무부및경철청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 내수면어업개발촉진법시행령

- 노동부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 老人福祉法
- 농림수산부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 농수산물수출진흥법시행령
- 농수산물유통및가격안정에관한법률시행규칙
- 농약관리법시행령
- 農漁村道路整備法
- 농업창고업법시행령
- 農業協同組合法, 동 시행규칙
- 농지개량계관리규칙
- 농지개혁법시행규칙
- 농지임대차관리법시행령
- 農地擴大開發促進法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 농촌근대화촉진법시행규칙
- 단기금융업법시행령
- 대형공사계약에관한예산회계법시행령특례규정
- 道路法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 島嶼開發促進法, 동 시행령
- 麻藥法
- 文化財保護法, 동 시행령
- 문화체육부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 물품관리법시행령
- 博物館및美術館振興法
- 半導體集積回路의配置設計에관한法律, 동 시행령
- 법제처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 변리사법시행령
- 辯護士法
- 보건사회부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 사도법시행령
- 사망사업법시행령

- 山林法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 산업기술연구조합육성법시행규칙
- 産業安全保健法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 산업입지및개발에관한법률시행령, 동 시행규칙
- 産業災害補償保險法, 동 시행령
- 産業災害補償保險業務및審査에관한法律, 동 시행령
- 산업표준화법시행령, 동 시행규칙
- 상공자원부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 商標法, 동 시행규칙
- 商品券法
- 生活保護法
- 石油事業法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 선박및선박용물건의형식승인등에관한규칙
- 船舶安全法, 동 시행규칙
- 船員法
- 所得稅法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 消防法
- 水難救護法
- 水道法
- 수도시설관리권및하수종말처리장시설관리권등록령, 동 시행규칙
- 水路業務法, 동 시행규칙
- 수산물의포장및용기에관한규칙
- 水産業法, 동 시행령
- 水産業協同組合法, 동 시행령
- 수산자원보호령
- 수출식물검역규칙
- 수출자유지역설치법시행령, 동 시행규칙
- 식물방역법시행규칙
- 食品衛生法
- 신용관리기금법시행령

- 信用保證基金法, 동 시행령
- 信用卡業法
- 信用協同組合法
- 信託法, 동 시행령
- 신탁업법시행령
- 안전한컨테이너를위한국제협약에의한컨테이너의형식승인등에관한규칙
- 액화석유가스의안전및사업관리법시행규칙
- 약관의규제에관한법률시행령
- 양곡증권법시행규칙
- 어선법시행규칙
- 어선설비등에관한규칙
- 어선용품의형식승인등에관한규칙
- 어업등록령
- 어업면허및어장관리에관한규칙
- 어업허가및신고등에관한규칙
- 에너지利用合理化法
- 여객선운항관리규칙
- 旅券法, 동 시행령
- 豫算會計法, 동 시행령
- 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률시행규칙
- 옥외광고물등관리법시행령
- 외국인보호규칙
- 외국인출국정지업무처리규칙
- 외무부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 외자도입법시행령
- 원자력법시행령
- 원자력손해배상법시행령
- 원자력손해배상보상계약에관한법률시행령
- 위험물선박운송및저장규칙
- 유료도로관리권등록령, 동 시행규칙

- 유료도로법시행령
- 유해화학물질관리법시행규칙
- 육운진흥법시행령
- 의료기사법시행령
- 醫療法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 의료보험법시행령, 동 시행규칙
- 醫療保護法
- 意匠法, 동 시행규칙
- 人蔘協同組合法
- 임대주택법시행령
- 林業協同組合法
- 自動車管理法, 동 시행규칙
- 자동차등록령, 동 규칙
- 자동차운수사업법시행규칙
- 資本市場育成에 관한法律
- 자연공원법시행규칙
- 自然環境保全法, 동 시행규칙
- 잠업법시행령
- 障礙人雇傭促進에 관한法律
- 障礙人福祉法
- 재단저당등기처리규칙
- 재무제표감사증명에 관한규정
- 電氣工事業法, 동 시행규칙
- 전기공작물용접기술기준령
- 전기사업법시행규칙
- 전기설비기술기준에 관한규칙
- 전기용품안전관리법시행령
- 電氣通信事業法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 전기통신기본법시행령
- 典當舖營業法

- 전파법시행령, 동 시행규칙
- 定期刊行物の登録등에 관한法律, 동 시행령
- 政黨法
- 정부보관금취급규칙
- 정부유가증권취급규정
- 정부투자기관문서규정
- 정치자금사무관리규칙
- 住民登録法
- 주차장법시행령, 동 시행규칙
- 中小企業系列化促進法, 동 시행령
- 中小企業事業調整法
- 證券去來法, 동 시행령
- 증권에의한세입납부에 관한법률시행령
- 지가공시및토지등의평가에 관한법률시행령, 동 시행규칙
- 지방공기업법시행령
- 地方稅法, 동 시행령
- 地方財政法, 동 시행령
- 지적법시행령
- 지출관사무처리규칙
- 職業安定法, 동 시행령
- 塵肺의豫防과塵肺勤勞者の보호등에 관한法律
- 철도보호에 관한규정
- 철도사업특별회계사무처리규칙
- 철도소운송법시행령
- 철도운송규정
- 請願警察法, 동 시행령
- 체신부장관의주관에속하는비영리법인의설립과감독에 관한규칙
- 銃砲·刀劍·火藥類등團束法, 동 시행규칙
- 最低賃金法
- 畜産業協同組合法, 동 시행규칙

- 출국금지업무처리규칙
- 출납공무원사무처리규칙
- 出入國管理法, 동 시행령
- 測量法, 동 시행규칙
- 土地收用法, 동 시행령
- 土地超過利得稅法, 동 시행령
- 通信秘密保護法, 동 시행령, 동 시행규칙
- 통신제한조치의허가절차및비밀유지에관한규칙
- 통일원소관비영리법인의설립및감독에관한규칙
- 特殊教育振興法
- 특정다목적댐법시행규칙
- 특정물품등의조달에관한예산회계법시행령특례규정
- 特許管理特別會計法
- 특허권의수용·실시등에관한규정
- 特許法, 동 시행규칙
- 廢棄物管理法
- 품질경영촉진법시행령, 동 시행규칙
- 風俗營業의規制에관한法律
- 풍수해대책법시행령
- 下都給去來公正化에관한法律
- 하수도법시행령
- 河川法, 동 시행령
- 學校保健法
- 학술진흥법시행령
- 학원의설립·운영에관한법률시행령
- 항공기등록령, 동 규칙
- 항공법시행규칙
- 항공운송사업진흥법시행령
- 항만시설관리권등록령, 동 시행규칙
- 港灣運送事業法, 동 시행규칙

- 해군기지법시행령
- 海洋開發基本法
- 해양오염방지법시행규칙
- 해운산업육성법시행령
- 海底鑛物資源開發法
- 行政規制및民願事務基本法, 동 시행령
- 行政書士法
- 환경영향평가법시행규칙

제5장 1994년의 總務處 行政節次法 試案의 內容과 問題點

1. 總務處 行政節次法 試案 制定의 基本方向

總務處는 1994년 7월 “行政節次法試案 검토자료”를 작성하여 韓國公法學會, 韓國法制研究院등을 비롯한 각 관계전문학회, 전문기관 및 전문가에게 그 검토를 의뢰하였다. 이 試案은 “국민권익보호 및 행정참여 확대와 국가사업의 효율적 추진을 조화시킬 수 있도록 단계적 입법화를 추진” 하도록 함을 그 기본방향으로 하고 있다. 즉 개별작용법령의 정비상황, 공무원의 운영경험 등 행정절차제도의 정착여건이 비교적 조성된 분야부터 試案에 포함시켜 입법화를 추진하되, 行政處分節次, 立法豫告節次, 行政豫告節次를 중심으로 추진하고, 부작용이 우려되거나, 우리 행정현실상 적용하기 곤란하다고 판단되는 분야는 학계, 법조계, 공무원 등 각계의견을 수렴하여 신중히 입법화 여부를 결정하도록 하고 있다.

2. 總務處 行政節次法 試案의 內容

總務處 行政節次法 試案은 제1장 總則, 제2장 行政處分節次, 제3장 行政立法의 豫告節次, 제4장 行政豫告節次, 제5장 補則 등 5장 45개조문과 부칙으로 구성되어 있다.

제1장 總則은 제1절 목적·정의 및 적용범위, 제2절 당사자 및 이해관계인, 제3절 송달, 제4절 기간 및 기한 등 4개 절로 구성되어 있다.

行政節次法은 “行政廳이 국민의 권익을 침해하거나 의무를 부담하게 하는 행위를 할 때와 국민의 일상생활과 관련이 있는 법령·정책·사업 등을 제정·개정·수립·시행·변경 또는 폐지할 때에 거쳐야 할 절차를 규정함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 공정성과 신뢰성을 확보함”을 그 목적으로 한다(제1조).

行政節次法은 行政處分節次, 행정입법의 예고 및 行政豫告節次를 그 적용대상으로 하며 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용하도록 하고 있

다. 行政節次에 참여할 수 있는 당사자 및 이해관계인으로는 ①자연인 ②민법에 의하여 행위능력이 제한되어 있으나 다른 법률에 의하여 당해 行政節次의 대상에 대한 행위능력이 인정되는 자 ③법인 또는 법인 아닌 사단이나 재단(이하 “법인 등” 이라 한다) ④행정청 또는 그 권한을 위임·위탁받은 자 등이다(제4조).

제2장 行政處分節次는 제1절 통칙과 제2절 의견청취절차로 구성되어 있다.

行政廳은 당사자 등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 行政處分을 하고자 하는 경우에는, 공공의 안전과 복리를 저해할 현저한 사유가 없는 한, 行政廳이 알 수 있는 당사자 등에게 제목, 당사자 등의 주소, 성명, 처분하고자 하는 내용 및 이유, 처분에 대한 의견을 제출할 수 있다는 뜻, 의견제출기관 및 기간, 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리, 聽聞이 가능한 경우에는 聽聞을 신청할 수 있다는 뜻과 신청할 行政廳 및 신청기간 등을 기재한 문서로 이를 통지하여야 한다(제16조). 行政處分の 방식은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로써 당사자 등에게 통지하는 방식을 취하여야 한다. 다만, 특히 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우에는 구술 기타 방법으로 할 수 있으며 이 경우 당사자 등의 요청이 있는 때에는 지체없이 관계문서를 교부하여야 한다(제17조). 行政處分の 문서에는 법령에 정한 특별한 사유가 없는 한, 그 行政處分을 행하는 법률상 및 사실상의 이유를 부기하여야 한다(제18조). 또 이 문서에는 그 처분에 관하여 행정심판을 청구하거나 행정소송을 제기할 수 있는지의 여부, 심판청구 또는 소송제기의 경우 불복신청을 제출할 기관 및 기간 기타 필요한 사항을 기재하여야 한다(제19조).

行政廳은 行政處分을 하고자 할 때에는 聽聞 또는 公聽會를 거치는 경우 및 공공의 안전과 복리를 현저히 저해하는 경우 등을 제외하고는, 일반적으로 의견제출의 기회를 주어야 한다(제20조). 行政處分の 통지를 받은 당사자 등은 서면 또는 구술로 의견을 제출할 수 있다. 이 경우 당사자 등의 주장을 입증하기 위한 증거서류 또는 증거물을 첨부할 수 있다. 行政廳은 당사자 등이 정당한 이유없이 의견제출기한내에 의견을 제출하지 아니하는 경우에는 의견이 없는 것으로 보고 처분할 수 있다(제22조).

재산권 또는 자격을 박탈하는 경우, 법인 또는 조합 등의 설립허가를 취소하거나 해산을 명하는 경우, 기타 당해 行政處分으로 인하여 당사자의 권익을 심히 침해하는 경우 등 의견제출만으로는 공정한 行政處分을 하기 곤란하다고 인정되는 경우로서 법령에서 聽聞의 실시를 요구하고 있거나, 行政廳이 聽聞의 실시를 필요하다고 인정하는 경우 및 당사자 등의 聽聞신청이 있는 경우에는 聽聞을 실시한다(제20조, 제22조).

聽聞은 行政廳의 소속직원 중 제3자가 주재한다. 聽聞주재자는 법령에 따라 독립하여 직무를 수행하며, 그 직무수행상의 이유로 의견에 반하여 신분상 어떠한 불이익처분도 받지 아니한다. 聽聞주재자는 당사자 이외에, 직권 또는 신청에 의하여 行政廳의 처분으로 인하여 법률상 또는 사실상의 이해에 영향을 받는 자를 이해 관계인으로 聽聞에 참가시킬 수 있다(제25조). 行政廳은 聽聞을 실시하고자 하는 경우에는 聽聞이 개시되는 날의 10일전까지 行政廳이 알 수 있는 당사자 등에게 제목, 당사자 등의 주소, 성명, 처분하고자 하는 내용 및 이유, 聽聞일시 및 장소, 聽聞에 응하지 아니하는 경우의 처리 등을 기재한 문서로 그 뜻을 통지하여야 한다. 聽聞은 당사자 등의 비공개 신청이 있는 경우 및 공개하면 聽聞의 목적을 달성하기 어렵다고 行政廳이 인정하는 경우 등을 제외하고는 이를 공개한다(제26조, 제27조). 聽聞을 거친 行政處分에 대하여 행정소송을 제기하고자 하는 경우에는 행정심판을 거치지 아니할 수 있다(제34조).

行政處分이 그 영향력이 광범위하여 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우로서 법령에서 公聽會의 개최를 요구하고 있거나, 行政廳이 공익상 公聽會의 개최가 필요하다고 인정하는 경우에는 公聽會를 개최한다 公聽會를 개최할 때에는 行政廳은 公聽會의 일시, 장소, 공청사항, 발언자의 범위, 발언신청 기타 필요한 사항을 公聽會 개최일의 14일전까지 관보 또는 일간신문에 공고하고, 그밖의 가능한 방법을 활용하여 널리 알려야 한다(제35조). 公聽會는 行政廳 또는 行政廳이 지명하는 자가 주재한다. 行政廳은 결정을 함에 있어 公聽會에서 진술된 의견을 성실히 참작하여야 한다(제36조).

제3장은 行政立法의 豫告節次를 규정하고 있다. 국민의 일상생활과 직접적 관련이 있는 법률, 대통령령, 총리령 및 부령 등의 법령과 지방자치단체의 조례 및 규칙 또는 교육규칙 등 자치법규를 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는, 긴급을 요하는 특별한 경우를 제외하고는, 입법안의 제안을 주관하는 주관행정청은 이를 예고하여야 한다. 법제처장은 立法豫告를 하지 아니한 입법안의 심사요청을 받은 경우에 立法豫告를 함이 적당하다고 판단될 때에는 주관행정청에 대하여 立法豫告를 권고하거나 주관행정청과의 협의를 거쳐 직접 예고할 수 있다(제37조). 立法豫告는 제정·개정 또는 폐지하고자 하는 입법안의 취지 및 주요내용 또는 입법안의 전문을 관보에 공고하여야 하며 법안의 취지 및 주요내용은 일간신문에 공고할 수 있다. 立法豫告를 하는 경우에 주관행정청은 당해 입법안의 내용에 관하여 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다. 당해 입

법안의 제정·개정 또는 폐지에 관하여 다른 行政廳과 협의를 필요로 하는 경우에는 그 협의를 한 후에 立法豫告를 하여야 한다. 모든 국민은 누구든지 예고된 입법안에 대하여 참고자료 또는 의견을 제출할 수 있다. 입법안에 대한 의견이 제출된 경우에 주관 행정청은 특별한 이유가 없는 한 이를 존중하여 처리하되, 그 처리결과를 법률안 및 대통령령안에 있어서는 국무회의 상정안에 첨부하고 총리령안 또는 부령안에 있어서는 법제처에 제출하여야 한다. 주관행정청은 의견제출인에게 의견서의 처리결과를 개별 또는 일괄 통지하여야 한다(제39조). 주관 行政廳은 예고한 입법안에 대하여 필요하다고 인정하는 때에는 公聽會를 개최할 수 있다(제40조).

行政節次法案 제4장은 行政豫告節次를 규정하고 있다. 각급 행정기관의 장은 국민 생활에 밀접한 영향을 주는 정책·제도에 관한 사항, 다수 국민의 이해가 상충되는 사항, 국민의 불편이나 경제적 부담을 주는 사항, 국민의 참여와 협조가 필요한 사항, 기타 국민의 일상생활과 관련하여 의견수렴이 필요한 사항 등에 관한 계획의 수립·시행 및 변경시에는 미리 예고하여야 한다. 다만, 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 행정예고를 거치지 아니하고 시행할 수 있다(제41조). 행정예고기간은 예고시에 정하되 예고 내용의 성격, 이해관계인의 범위등을 고려하여 예고기간을 결정하여야 하며, 특별한 사정이 없는 한 1개월 이상의 예고기간을 부여하여야 한다(제42조). 예고를 할 때에는 국민이 알 수 있도록 미리 관보, 방송 및 신문 매체, 기타 예고가능한 방법을 충분히 활용하여야 하며, 예고내용에 관하여 직접 이해관계가 있다고 인정되는 단체 및 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다. 이해관계인은 누구든지 예고된 내용에 관하여 의견을 제출할 수 있다. 행정기관의 장은 제출된 의견에 대하여는 충분히 검토·반영하되 반영이 곤란한 경우에는 그 내용을 의견제출자에게 통지하여야 한다.

3. 總務處 行政節次法試案의 問題點

가. 行政節次 適用對象領域의 限定性

總務處 行政節次法 試案은 行政處分節次, 法令案立法豫告節次, 行政豫告節次등 3가지 절차를 그 적용대상영역으로 하고 있다. 이는 광의의 行政節次 중 行政契約節

次, 行政計劃의 確定節次, 行政指導節次등을 제외한 것이다. 이와 같은 적용영역의 한정은 개별법령의 정비상황, 공무원의 운영경험 등 行政節次제도의 정착여건이 비교적 조성된 분야부터 입법화하되, 부작용이 우려되거나 우리 행정현실상 적용하기 곤란한 분야의 도입은 유보한다는 總務處의 行政節次法 입법 기본방향에서 유래된 것이다. 1987년에 立法豫告된 行政節次法案이 무기한 보류되고 있는 것도 이와 같은 總務處의 입법방향과 배치되기 때문이었던 것으로 생각된다.

總務處의 이와 같은 입법방침은 실현가능한 최소한의 行政節次부터 입법화하고, 제도가 정착되어나감에 따라 점차적으로 입법의 내용을 확대한다는 뜻으로 받아들여지므로 나름으로 타당한 측면이 없는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 「축소지향적 입법방침」은 “행정과정에 있어서의 법적 절차를 사전에 규제하여 국민의 권리이익에 대한 위법부당한 침해를 사전에 방지하고 행정운영의 민주적 통제를 도모한다”는 行政節次法의 기본취지를 충분히 살리는 입법이 되지 못한다는 점에서 비판을 받을 소지가 있음은 부인하기 어렵다 할 것이다. 일반 行政節次法 속에 각각의 중요한 行政節次에 대한 기본원칙을 규정하고, 그 원칙에 따라 특수한 내용을 개별 법규에서 다시 살려나가도록 하는 것이 국민의 권익보호와 행정운영의 민주적 통제에 이바지 하는 길이라는 법원칙에 충실한 측면에서 볼 때에는, 總務處의 입법방침은 문제점으로 지적될 수 있을 것이다.

나. 行政處分節次 適用對象行爲의 限定性

總務處 行政節次法 試案은 行政處分節次의 적용대상 행위를 「賦課의 行政行爲」로 한정짓고 있다. 동 試案은 行政處分을 “行政廳이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동은 초래케 하는 개별적이거나 일반적인 공법상의 행위”라고 정의한 뒤 (제2조제2호), 行政廳은 당사자 등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 行政處分을 하고자 하는 경우(제16조)에 行政處分節次를 적용하도록 하고 있다. 따라서 行政行爲중 「授益的 行政行爲」는 行政處分節次의 적용대상에 해당되지 않는다. 이와 같은 대상행위의 한정은 1994.1.7. 법률 제4375호로 제정·공포된 「行政規制및民願事務基本法」이 「授益的 行政行爲」인 「民願事務」처리절차를 규정하고 있으므로 行政節次法에서는 이를 제외한다는 취지에서 이루어졌다. 동 법은 「民願事務」를 “민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무”라고

정의하고 있다. 行政節次法이 원안대로 통과될 경우, 賦課의 行政行爲는 行政節次法の, 授益的 行政行爲는 行政規制및民願事務基本法の 적용을 받는 결과가 된다. 그러나 授益的 行政行爲와 賦課的 行政行爲가 현실 행정상 과연 뚜렷이 구분될 수 있는가를 생각해 보아야 한다. 특히 일방 당사자에게는 授益的 효과를 미치지만 타방 당사자에게는 賦課的 효과를 미치는 소위 이중효과적 行政行爲의 경우에는 어느 절차를 따라야 할 것인가가 문제될 수 있다.

다. 實體的 規定의 不包含

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 신뢰보호의 원칙(제4조), 확약(제25조), 行政處分의 취소와 철회(제31조, 제32조) 등에 관한 실체적 규정을 포함하고 있다. 이와 같은 실체적 규정의 포함은 行政處分을 국민이 신뢰할 수 있도록 함으로써 책임있는 행정 및 신뢰할 수 있는 행정이 이루어지도록 하자는 취지였다. 그러나 總務處는 이와 같은 신뢰보호는 국민의 신뢰이익의 보상으로 이루어 질 것인 바, 이 경우 과중한 행정 비용과 부담을 초래한다는 이유로 行政節次法 제정試案에서 이 내용을 제외하였다. 그러나 행정은 국민에 대한 서비스의 차원에서 이루어져야 하며, 行政規制 및 賦課的 行政處分이 필수불가결하다고 판단할 경우에는 신중을 기하여 법에 정한 절차를 거쳐 行政處分을 하여야 한다는 점, 국민의 신청에 따라 일정한 처분을 하였으면 국민이 行政處分을 기초로 지속적 투자를 할 수 있는 기반이 보장되어야 한다는 점 등에 대한 배려가 생략되었다는 점에서 고려한다면 總務處의 기본방침은 문제점으로 지적될 수 있다.

라. 行政節次法の 適用領域의 限定性

總務處 行政節次法 試案제3조는 “다른 법률의 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다”고 규정하고, 다만 ①국가원수의 국법상의 행위에 관한 사항 ②외교 또는 국가안전보장에 관한 사항 ③국회·지방의회, 또는 중앙선거관리위원회의의 결을 거친 사항 ④헌법재판소의 결정을 거친 사항 ⑤법원·군법회의 또는 법관·재판관의 재판에 의하거나 그 집행에 관한 사항 ⑥형사 및 행정관계법령(사회보호법, 보안관찰법을 포함한다)에 의하여 행하는 조치 ⑦재외공관장이 행하는 행정처분 ⑧토지수

용법에 의한 재결절차 ⑨국가배상법에 의한 결정절차 ⑩독점규제및공정거래에관한법률에 의한 결정·처분절차 ⑪특허법·실용신안법·의장법·상표법에 의한 재정·사정 또는 결정절차 ⑫해관심판법에 의한 재결절차 ⑬병역법에 의한 징집·소집절차 ⑭공무원 인사관계법령에 의한 징계 기타 行政處分節次 ⑮이에 준하는 절차로서 총무처 장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차 ⑯기타 대통령령으로 정하는 사항 등에 관하여는 적용되지 않으며, 지방자치단체의 사무에 대하여는 조례로써 특별 절차를 규정할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 광범한 예외의 인정은 과연 行政節次法이 “국민의 권익보호와 행정운영의 민주적 통제를 가능하게 하는 「一般」行政節次法”으로서의 기능을 하게 할 것인가라는 의문을 갖게 한다. 특히 (15)와 (16)에서 보이는 바와 같이 行政節次的 예외 범위를 특정하지 않고, 행정편의에 의한 임의적인 行政節次 적용예외 설정의 길을 자유롭게, 또 이중적으로 열어주는 것은 문제가 있는 입법적 발상이라는 지적이 제기될 수 있다.

마. 기타 問題點

그 밖에도 「行政節次」를 보는 시각에 따라 總則에 포함되어야 할 사항, 行政節次的 범위에 포함시켜야 할 행정활동의 형식, 行政節次的 구체적 과정, 行政節次的 세부적 내용, 신뢰보호원칙 등 行政節次的 준거법원칙이 되어야 할 내용 등을 어느 범위까지 어떻게 포함시켜야 하는가를 놓고, 다양한 시각에서 다른 여러 문제점들이 제기될 수 있다. 이러한 문제점의 지적은 行政節次法의 구체적 제정방안을 제시하면서 보다 상세히 언급될 수 있으리라 생각된다.

제6장 우리 行政節次法의 一般的 制定方向

1. 行政節次法 制定의 必要性和 法制定에 있어 고려할 基本 立場

가. 行政節次法 制定의 必要性

우리나라에 있어서도 행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 도모에 기여하도록 하기 위한 일반行政節次法의 제정은 필수 불가결하다. 行政節次에 관한 실무자간담회등이 열릴 경우 行政節次에 대하여 行政節次가 행정능률과 정반대의 개념인 것으로 오해되는 경향이 일부 드러나지만 行政節次는 장기적으로 행정능률에 이바지하는 좋은 것임이 인식되어야 한다. 行政節次는 행정 과정에 주민을 참가시켜 그 민주적 정당성을 확보하게 하고, 주민 및 이해관계인의 이해를 얻고, 신뢰와 협력을 얻음으로써 행정목적을 원활히 달성하도록 하는 효과가 있기 때문이다. 현대 법치국가사회에서 원칙과 절차를 거친 행정은 능률적인 행정임이 인식되어야 한다. 행정이 과정에서 국민다수의 호응을 받아 오히려 힘을 얻기 때문이다. 이러한 인식을 바탕으로 우리나라에 있어서도 一般行政節次法은 조속한 시간내에 제정되어야 할 것이다.

나. 法制定에 있어 고려할 基本 立場

一般行政節次法을 제정하고자 할 경우, “어떤 내용을 법에 담을 것인가”에 관하여는 신중한 논의가 필요할 것이다. 특히 行政節次法은 행정과정에 대한 국민의 참여 정도를 정하는 법이므로 行政節次法의 내용은 “어떤 종류의 행정과정에 어느 정도 까지 국민을 참여시킬 것인가”를 정하는 것이라는 점에서 더욱 그러하다.

한편으로는 이해관계에 따라 직접적인 참여를 요구하는 국민 입장에서 모든 범위의 행정과정에 가능한 한 깊숙히 참여하기를 주장할 수 있을 것이다.

그러나 다른 한편으로는 현대 행정이 정보제공, 사회간접자본의 설치·유지·관리

로 부터 각종 규제 및 강제에 이르기 까지 국민생활과 깊숙히 관여되어 있는 점을 더 중시하여, 직접적인 이해관계를 가지지 않는 다른 국민 입장에서 효율적이고 신속한 행정의 실현에 보다 주안점을 둘 수 있다. 더 나아가 간소한 절차로 경쟁력있는 신속한 행정서비스를 제공하기를 원하는 行政廳의 입장에서는 세세하고 복잡한 行政節次규정은 행정서비스를 꺼리게 하는 요소로 작용할 수 있다는 우려를 표명하곤 한다.

행정상 신뢰보호원칙을 기조로 한 상세한 실체적 규정과 行政處分節次, 行政契約節次 및 計劃確定節次 까지 다양한 행정과정에 대한 상세한 절차를 규정한 103개의 조문으로 이루어진 독일의 行政節次法이 첫번째 입장을 강조한 것이라면, 이미 1964년도에 168개조에 이르는 방대한 行政節次法 초안을 작성하였다가 그 시행을 미루고, 30년이 지난 1994년에 이르러서야 38개 조문으로 구성된 “실현가능한 최소한의 간략한 行政節次法”을 시행하기 시작한 日本의 行政節次法은 두번째의 입장 특히 行政廳의 “행정편의와 신속·간략한 행정”을 강조한 입장에 해당된다 할 것이다.

한편으로는 세계화, 다른 한편으로는 지방화가 진행되면서, 행정의 일방적·주도적 역할의 의미가 감소되고, 국민들의 이해와 그에 따른 적극적 참여가 강조되는 추세가 진전되어갈 수록 行政節次的 필요성은 더욱 강조될 수 밖에 없다. 다수 국민의 의사를 확인하고, 반대하거나 이의를 제기하는 국민의 이해관계의 실체와 내용을 파악하여 적절하고 기민한 대응을 할 줄 아는 행정이 더욱 효율적인 행정이 될 것은 자명한 것이기 때문이다. 행정의 가능한 모든 영역에서 국민의 참여가 가능하도록 行政節次的 폭을 최대한 넓히고, 법을 제정하는 길에 장차 필요한 장치는 최대한 확보하도록 하자는 입법방향의 타당성 내지는 정당성에 대하여는 이의를 제기하기 어렵다.

그러나 정당성 내지는 이상에 합치되는 입법을 강조하다보면 합목적성 및 법의 실효성을 확보함에 있어 문제가 있을 수 있다. “行政節次法の 제정 및 시행에 있어 이상과 현실을 혼동하여서는 안된다. 우선 현실적 입장에서 실현가능한 간소한 절차부터 시작하도록 하고, 법의 정착 및 성공여부를 관측하여 점차적으로 국민참여의 폭을 확대시켜나가는 입법방향이 행정의 효율성을 저해하지 않으면서 법의 실효성을 극대화시키는 방향이다”라는 의견에 대하여 귀를 기울이지 않을 수 없는 것도 이 때문이다. 總務處의 行政節次法 제정試案이 지나치게 후자의 입장에 치우쳐 있는 것은 사실이고, 앞서 문제점에서 지적한 여러 문제가 노정되어 있는 것은 사실이지만, 이러한 입법을 구상하게 된 데에는 우리 일선 행정관청의 준비상황과 행정관례 내지는 행정현실을 무시하기 어려운 고충이 있을 것이기 때문이다. 行政節次法 제정試案을 검토하고, 법 제

정방안을 제시하고자 할 경우 “이상과 현실” 양자를 모두 고려하여 신중하고도 합리적인 代案을 마련하도록 하여야 할 것이다.

다. 行政節次法の 制定方向을 提示함에 있어 고려할 事項

본 보고서는 「1994년 總務處 行政節次法 試案」을 기반으로 하여, 이를 검토하고, 문제가 있다면 보다 바람직한 行政節次法の 制定방향을 제시함을 그 목적으로 한다. 따라서 行政節次法の 制定방향을 제시함에는 기본적으로 「總務處試案」이 그 표준적 역할을 하여야 할 것이다. 「總務處試案」과 직접적인 비교가 가능한 법안은 「日本의 行政節次法」과 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이다. 「日本의 行政節次法」은 “실현 가능한 최소한의 간소한 절차”를 채택하고 있는 대표적인 법으로써 「總務處試案」과 상당히 가깝다. 그 반면에 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 비교적 “행정의 가능한 모든 영역에서 국민의 참여가 가능하도록 行政節次의 폭을 최대한 넓히자”는 行政節次의 기본취지에 충실한 입법례에 해당한다.

앞서 “세계 각국의 行政節次 입법화 경향 및 주요내용”에서 언급한 바와 같이 오스트리아, 스페인, 스위스, 독일 등 유럽 각국과 미국, 日本 등 세계 여러나라에서 行政節次法이 운용되고 있다. 이들 각국의 行政節次法 중 오스트리아, 스위스나 미국의 行政節次法은 준 사법절차로서의 行政節次를 그 나라 특유의 사법절차 체제에 준하여 마련하고 있어 우리 行政節次法の 기본방향과 직접적 비교는 불가능하다. 독일의 行政節次法은 8개장 103개조문에 이르는 방대한 분량이며, 가능한 최대한의 행정영역을 그 규율대상으로 하고 있고, 행정법통칙에 준할 정도의 많은 실체적 규정을 두고 있어 가장 行政節次法の 이상에 가까운 입법례에 해당된다. 그러나 바로 이러한 이상적 측면 때문에 우리 行政節次法の 제정에 있어 직접적 모델로 사용하기는 어렵고, 行政行爲, 행정계약등 실체적 내용에 따라 行政節次를 마련해 나간 관계로 「總務處試案」과의 직접적 비교가 어렵다.

이러한 점을 감안하여 行政節次法の 制定방향의 구체적 내용을 제시함에는 원칙적으로 「總務處試案」을 그 기본고려대상으로 하고, 日本의 行政節次法과 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」을 직접적 비교대상으로 하며, 경우에 따라 필요한 한도내에서 독일의 行政節次法을 참조하여 이상과 현실의 조화속에서 바른 방향을 최대한 찾는 데 고려되어야 할 사항을 언급해 보았다.

2. 總則에 規定될 事項

總務處 行政節次法 試案은 제1장 總則을 제1절 목적·정의 및 적용범위, 제2절 당사자 및 이해관계인, 제3절 송달, 제4절 기간 및 기한 등 4개 절로 구성하고 있다.

제1절 목적·정의 및 적용범위는 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용범위) 등 3개조로 구성되어 있다.

가. 行政節次法 制定의 目的

법제정의 목적은 行政節次의 적용대상이 되는 행정의 영역에 따라 달라질 수 밖에 없다.

(1) 總務處 行政節次法試案의 목적규정

總務處 行政節次法 試案은 「제1조(목적) 이 법은 行政廳이 국민의 권익을 침해하거나 의무를 부담하게 하는 행위를 할 때와 국민의 일상생활과 관련이 있는 법령·정책·사업 등을 제정·개정·수립·시행·변경 또는 폐지할 때에 거쳐야 할 절차를 규정함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 공정성과 신뢰성을 확보함을 목적으로 한다」는 규정을 두고 있다. 이 규정은 行政節次法이 行政處分節次 중 賦課的 行政處分節次와, 法令案立法豫告節次 및 行政豫告節次 등 3가지 절차를 그 적용대상영역으로 하고 있음을 풀어서 서술하고 있다.

(2) 日本行政節次法の 목적규정

이 규정은 日本行政節次法이 「제1조(목적 등) ①이 법률은 처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성(행정상의 의사결정의 내용 및 그 과정이 국민의 입장에서 명확한 것을 말한다. 제38조에 있어서도 또한 같다)의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 보호에 기여함을 목적으로 한다」고 규정하여, 日本行政節次法이 처분과 행정지도 및 신고절차를 적

용대상영역으로 하고 있음을 짚막한 단어로 서술하고 있음과 입법기술상 구별된다.

(3) 總務處 行政節次法 試案과 日本 行政節次法の 공통점

總務處 行政節次法 試案과 日本의 行政節次法은 일반行政節次중 한정된 일부의 행정활동영역에 대한 行政節次만을 그 적용영역으로 하고, 이 법에 포함되지 않은 나머지 행정활동영역에 대한 行政節次의 도입은 行政節次法을 통하여는 일단 하지 않겠다는 점을 분명히 했다는 점에서 공통점을 갖는다. 이와 같은 적용영역의 한정은 우리 「總務處試案」의 경우, 개별법령의 정비상황, 공무원의 운영경험등 行政節次제도의 정착여건이 비교적 조성된 분야부터 입법화하되, 부작용이 우려되거나 우리 행정현실상 적용하기 곤란한 분야의 도입은 유보한다는 總務處의 行政節次法 입법 기본방향에서 유래된 것이며, 日本의 경우에도 입법의 기본방향은 우리와 같다.

(4) 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」의 목적규정과 비교검토

이와 같은 입법의 기본방침에 따른 목적규정의 내용은 1987년 立法豫告된 우리 行政節次法案이 「제1조 목적 이 법은 行政節次에 관한 공통적인 사항을 규정하여 공정하고도 민주적인 행정운동을 기하고 국민의 행정참여를 도모함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 신뢰성을 확보함을 목적으로 한다」고 규정하였음에 반하여 行政節次의 적용대상이 되는 행정활동을 일부영역에 한정함을 분명히 한 것이다. 그러나 법 적용대상에서 제외된 授益的 行政處分節次·行政契約節次·行政計劃의 確定節次·行政指導節次 등이 行政節次制度의 정착여건이 조성되지 않은 분야인가 또는 전혀 별개의 법률에서 다루어져야 할만큼 상호 분명한 경계선이 지어지는 행정활동영역인가 등에 대하여는 신중한 검토가 요청된다 할 것이다.

(5) 行政節次法 제정목적에 대한 입법방향

결국 總則규정의 첫머리에 놓이게 될 목적규정은 行政節次法을 어떤 입장에서 제정하는가에 따라 달라질 수 밖에 없다. 즉 行政廳의 “행정편의와 신속·간략한 행정”을 확보하기 위하여 “실현가능한 최소한의 간략한 行政節次法”을 우선 제정하여 시행하는 것을 기본입장으로 한다면, 總務處의 試案 또는 日本의 行政節次法の 목적규정을

채택하게 될 것이다. 그러나 이러한 입장을 취한다 하더라도, 목적에서 부터 行政節次 적용대상이 되는 행정활동영역을 한정시켜놓아야 하는가에 대하여는 의문이 있다. 行政節次法이 行政節次에 관한 일반법으로의 성격을 부여받아야 한다면, 일단 목적규정에서는 行政節次 대상 행정활동의 범위를 축소하지 않고, 평범하게 1987년의 법안과 같이 규정함이 오히려 입법의 바른 태도라 할 수 있기 때문이다. 독일을 비롯한 오스트리아·스위스·미국 등 行政節次法을 오랫동안 운용하고 있는 국가들의 입법례에서도 목적규정에서 行政節次가 적용될 행정활동을 처음부터 특정하고 있는 입법례는 발견되지 않는다.

따라서 行政節次法의 “일반적” 行政節次法으로서의 특성을 부여하기 위하여는 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」의 입법례와 같이 行政節次가 적용될 행정활동영역을 특정하지 않는 代案과 같은 입법례를 채택함이 타당하리라 생각된다.

代案 : 「總務處試案」 제1조는 「1987년 立法豫告된 行政節次法안의 입법례와 같이 아래와 같이 수정한다.

제1조 (목적) 이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 공정하고도 민주적인 행정운동을 기하고 국민의 행정참여를 도모함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 신뢰성을 확모함을 목적으로 한다.

나. 行政節次法의 適用範圍

일반 行政節次法의 적용범위는 이 법에 따른 “行政節次制度”의 이념을 “어떤 범위에서, 어느 정도의 비중을 두고, 어느 정도 강력하게 도입할 것인가”라는 기본방침에 따라 달라지게 될 것이다.

(1) 日本 行政節次法의 적용범위

법제정 내용에 따라 볼 때 行政節次法을 제정하되, 그 비중 내지는 그 의미를 의식적으로 최소한도로 축소시킨 입법례로는 日本의 行政節次法을 들 수 있다.

日本の 行政節次法은 제1조제2항에서 “처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 이 법률이 규정하는 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 그 규정에 따른다”고 규정하여 이 법이 단순히 원칙적, 내지는 선언적 내용을 가지는 법임을 선언한 후, 제3조에서 「(적용제외) ①다음에 제기한 처분 및 행정지도에 대해서는 제2장부터 제4장까지의 규정은 적용하지 않는다.

1. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결에 근거한 처분
2. 재판소나 재판관의 재판에 근거하거나 또는 재판의 집행으로 행하는 처분
3. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결을 거치거나 이들 기관의 동의나 승락을 얻어 행하여야 하는 처분
4. 감사관회의에서 결정하여야 하는 처분
5. 형사사건에 관한 법령에 근거하여 검사관, 검찰사무관 또는 사법경찰직원이 행하는 처분 및 행정지도
6. 국세 또는 지방세의 사법범칙사건에 관한 법령(다른 법령이 준용하는 경우를 포함한다)에 근거하여 국세청장관, 국세국장, 세부서장, 收稅官使, 세관장, 세관직원 또는 징세사원(다른 법령의 규정에 근거하여 이러한 직원의 직무를 수행하는 자를 포함한다)이 행하는 처분 및 행정지도, 증권거래 또는 금융선물거래의 범칙사건에 관한 법령에 근거하여 증권거래등감시원회 및 그 직원(당해 법령상 그 직원으로 간주되는 자를 포함한다), 재무국장 또는 재무지국장이 행하는 처분 및 행정지도
7. 학교, 강습소, 훈련소 또는 연수원에서 교육, 연습, 훈련 또는 연수의 목적을 달성하기 위하여 학생, 생도, 아동이나 유아 또는 이들의 보호자, 강습생, 훈련생, 및 연수생에 대하여 행하는 처분
8. 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장(경찰청, 道府縣警察本部(方面本部를 포함한다) 또는 경찰서의 유치시설을 말한다), 해안보안청의 유치장(관구해상보안본부, 해상보안감부 기타 관구해상보안본부의 사무소 또는 해상보안청의 선박의 유치시설을 말한다), 소년원, 소년감별소 또는 婦人袍導院에서 수용의 목적을 달성하기 위하여 행하는 처분 및 행정지도
9. 공무원(국가공무원법(1947년 법률 제120호) 제2조제1항에 규정된 국가공무원 및 지방공무원법(1950년 법률 제261호) 제2조에 규정된 지방공무원을 말한다. 이하 같다) 또는 공무원이었던 자에 대해서 그 직무 또는 신분과 관련하여 행하

는 처분 및 행정지도

10. 외국인의 출입국, 난민인정 또는 귀화에 관한 처분 및 행정지도
11. 단지 사람의 학식·기능에 관한 시험 및 검정의 결과에 대한 처분
12. 상반하는 이해를 가지는 자 사이의 이해조정을 목적으로 법령에 근거하여 행하는 제정 기타 처분(그 효력이 당사자에 미치는 것에 한한다) 및 행정지도
13. 공중위생, 환경보전, 방역, 보안 기타 공익과 관련한 사항이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우에 경찰관, 해상보안관 또는 이러한 공익을 확보하기 위하여 행사하여야 할 권한을 법률상 직접 부여받은 기타의 직원이 행하는 처분 및 행정지도
14. 보고 또는 물건의 제출을 명하는 처분 기타 그 직무의 수행상 필요한 정보의 수집을 직접 목적으로 하여 행하는 처분 및 행정지도
15. 심사청구, 이의신청 기타 불복신청에 대한 행정청의 재결, 결정 기타 처분
16. 전호에 규정된 처분절차 또는 제3장에 규정된 聽聞 및 변명기회부여절차 기타 의견진술을 위한 절차에 있어 법령에 근거하여 행하는 처분 및 행정지도

②전항 각호에 계기한 것 이외에 지방공공단체의 기관이 행하는 처분(그 근거규정이 조례 및 규칙인 것에 한한다) 및 행정지도 또는 지방공공단체의 기관에의 신고(전조 제7호의 통지의 근거규정이 조례 또는 규칙인 것에 한한다)에 대해서는 제2장에서 제5장까지의 규정은 적용하지 않는다.」고 규정한 후 이에서 더 나아가 제4조에서 「(국가기관 등에 대한 처분 등의 적용제외) ①국가기관 및 지방공공단체 또는 그 기관에 대한 처분(이러한 기관 또는 단체가 그 고유 자격상 당해 처분의 당사자인 것에 한한다), 행정지도 및 이들 기관 또는 단체가 행하는 신고(이러한 기관 또는 단체가 그 고유자격상 행하여야만 하는 것에 한한다)에 대해서는 이 법률의 규정은 적용하지 않는다.

②다음 각호의 1에 해당하는 법인에 대한 처분으로 당해 법인의 감독에 관한 법률의 특별규정에 근거하여 행하는 처분(당해 법인의 해산을 명하거나 설립에 관한 인가를 취소하는 처분 또는 당해 법인의 임원이나 당해 법인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은 제외한다)에 대해서는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

1. 법률에 의하여 직접 설립된 법인 또는 특별법률에 의하여 특별한 설립행위로 설립된 법인

2. 특별법률에 의하여 설립되거나 또는 그 설립에 관하여 행정청의 인가를 요하는 법인 중 그 업무가 국가 또는 지방공공단체의 행정운영과 밀접히 관련된 것으로 정령이 정하는 법인

③행정청이 법률의 규정에 근거한 시험, 검사, 검정, 등록 기타 행정상의 사무를 당해 법률에 근거하여 그 전부 또는 일부를 행하게 할 자를 지정한 경우 그 지정을 받은 자(그 자가 법인인 경우는 그 임원) 또는 직원 기타의 자가 당해 업무에 종사하는 것과 관련하여 공무에 종사하는 직원으로 간주되는 경우는 그 지정을 받은 자에 대하여 당해 법률이 정하는 바에 따라 당해 사무에 대한 감독상 행하는 처분(당해 지정을 취소하는 처분, 그 지정을 받은 자가 법인인 경우 그 임원의 해임을 명하는 처분 또는 그 지정을 받은 자의 당해 사무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은 제외한다)에 대해서는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 않는다」

라고 규정하여 국가행정활동의 다양한 영역에서 行政節次가 적용될 수 없음을 분명히 하고 있다.

(2) 總務處 行政節次法 試案의 적용범위

日本 行政節次法에 비하면 總務處 行政節次法 試案의 적용범위는 行政節次를 통한 권익보호 및 행정의 신뢰성 확보에 보다 비중을 둔 진 일보한 입법으로 평가된다. 「總務處試案」은 「제3조(적용범위) ①행정청의 행정처분·행정입법의 예고 및 行政豫告節次에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.

②이 법은 다음 각호의 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 국가원수의 국법상의 행위에 관한 사항
2. 외교 또는 국가안전보장에 관한 사항
3. 국회·지방의회, 또는 중앙선거관리위원회의 의결을 거친 사항
4. 헌법재판소의 결정을 거친 사항
5. 법원·군법회의 또는 법관·재판관의 재판에 의하거나 그 집행에 관한 사항
6. 형사 및 행정관계법령(사회보호법, 보안관찰법을 포함한다)에 의하여 행하는 조치
7. 재외공관장이 행하는 행정처분
8. 다음 각목의 1에 해당하는 사항

- 가. 토지수용법에 의한 재결절차
- 나. 국가배상법에 의한 결정절차
- 다. 독점규제및공정거래에관한법률에 의한 결정·처분절차
- 라. 특허법·실용신안법·의장법·상표법에 의한 재정·사정 또는 결정절차
- 마. 해난심판법에 의한 재결절차
- 사. 병역법에 의한 징집·소집절차
- 아. 공무원 인사관계법령에 의한 징계 기타 행정처분절차
- 자. 가목 내지 아목에 준하는 절차로서 총무처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차
- 차. 기타 대통령령으로 정하는 사항

③지방자치단체의 사무에 대하여는 조례로써 특별절차를 규정할 수 있다.」
라고 규정하고 있다.

(3) 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」의 적용범위 규정과의 비교검토

이와 같은 「總務處試案」의 적용범위 제외규정은 1987년 立法豫告된 법안에 비하면 그 行政節次法 적용을 제외하는 「예외」의 범위가 상당히 확대된 것이다. 기본적인 제 1항의 문장과 제1호 내지 제7호의 규정은 그 내용이 동일하다. 다만 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」의 경우에는 제8호가 기타 대통령령으로 정하는 사항이라고 단순히 규정된 반면, 1994년 「總務處試案」은 제8호에 가 내지 아목의 8개의 구체적인 내용의 적용제외대상을 새로 도입하고 있다는 점이 다르다.

(4) 「總務處試案」 “적용범위” 규정의 정비방안

「總務處試案」의 “적용범위” 규정은 行政節次 적용대상 행정활동범위 문제는 별론으로 하고, “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용”하도록 하며, 법적용의 예외가 되는 사항을 구체적으로 정하고 있다는 점에서 합리적이다. 또 적용제의 대상이 되는 사항 제8호에 대통령령에 정할 사항중 법률로 구체화가 가능하며, 일반行政節次 대상과 명백히 구분되는 특별절차대상 행정활동을 보다 구체적으로 규정하였다는 점은 긍정적으로 평가된다. 그러나 “자”목에 “가목 내지 아목에 준하는 절차로서 총무처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차”라는 포괄적

인 적용제외 규정을 둔 것과 함께 별도로 “차”목에 “기타 대통령령으로 정하는 사항”을 또다시 적용제외 대상으로 설정한 것은 문제점으로 지적된다. “자”목과 “차”목은 중복적으로 법적용의 예외가 되는 사항을 행정부가 임의로 한편으로는 총무처장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하거나, 다른 한편으로는 대통령령으로 정하게 할 수 있는 길을 열어놓고 있는 점은, 입법과정에서 예상치 못한 사항을 행정운용과정에서 임의롭게 법운용내용에 포함시킬 수 있다는 행정편의적 측면에서는 필요할지 모른다. 그러나, 行政節次가 행정의 공정운영과 신뢰성 확보를 통하여 국민의 권익보호에 기여하게 한다는 의미에서 도입되는 제도라는 점을 생각한다면 행정편의에 의한 임의적인 行政節次 적용예외 설정의 길을 자유롭게, 또 이중적으로 열어주는 것은 문제가 있는 입법적 발상이기 때문이다.

따라서 行政節次의 바른 의미를 살리기 위하여는 “자”목과 “차”목을 합하여 다음 代案과 같이 수정함이 보다 바른 입법적 태도로 생각된다.

代案 : 「總務處試案」 제3조의 골격은 그대로 유지한다. 다만 제3조제2항 중 자.차. 목을 통합하여 아래와 같이 수정한다.

자. 가목 내지 아목에 준하는 절차로서 총무처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 대통령령으로 정하는 절차」

다. 기타 總則에 規定될 事項

(1) 日本行政節次法の 경우

日本 行政節次法の 경우는 總則에 제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 적용제외, 제4조 국가기관 등에 대한 처분 등의 적용제외 등 4개의 조항만을 포함하고 있다. 行政節次의 總則을 필요 최소한도에 국한시킨다는 정신을 철저히 관철시킨 점이 분명히 드러나기는 하지만 行政節次 전체에 걸칠 통칙적 규정이 과연 위 세조항 외에 전혀 불필요한 것인가라는 점에서 의문이 제기된다.

(2) 總務處 行政節次法 試案의 경우

日本 行政節次法에 비하면 總務處 行政節次法 試案의 경우는 일반 行政節次 전체에 걸쳐 통칙적 규정을 보다 세심히 발굴하여 입법화하고자 한 노력이 돋보이는 입법태도라 할 수 있다.

總務處 行政節次法 試案은 日本 行政節次法의 경우와 비교될 만한 내용을 담고 있는, 즉 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용범위) 등 3개조로 구성되어 있는 제1절(목적·정의 및 적용범위)이외에도, 제2절 당사자 및 이해관계인, 제3절 송달, 제4절 기간 및 기한 등 4개 절의 추가적 규정을 담고 있다. 제2절 당사자 및 이해관계인은 제4조(참가자격)에 당사자 또는 이해관계인으로서 이 법에 의한 行政節次에 참가할 수 있는 자로서 ①자연인 ②민법에 의하여 행위능력이 제한되어 있으나 다른 법률에 의하여 당해 行政節次의 대상에 대한 행위능력이 인정되는 자 ③법인 또는 법인 아닌 사단이나 재단(이하 "법인 등" 이라 한다) ④행정청 또는 그 권한을 위임·위탁받은 자 등을 열거하고 있다. 또 제5조(지위의 승계) 규정을 두어 당사자 등이 사망하였을 때, 당사자 중인 법인 등이 합병하였을 때 지위를 승계할 자를 규정하여 절차의 계속성을 도모할 방안을 분명히 하고 있다. 또 제6조(대표자) 및 제7조(대리인) 규정을 두어 이해관계자를 같이하는 다수의 당사자 등이 공동으로 行政節次에 관한 행위를 하는 때 및 당사자의 선임 또는 부득이한 경우 행정청의 지정에 의하여 行政節次를 수행할 수 있도록 하는 규정을 두고 있으며, 그 밖에 제8조(대표자·대리인의 자격증명), 제9조(보좌인)등에 관한 규정을 두고 있다.

또 제3절(송달)에는 송달에 관한 일반적 규정으로서 제10조(송달의 방법), 제11조(송달의 효력발생)를 두어 송달방법 및 송달의 효력발생시기를 법적으로 명백히 하고 있다. 제4절(기간 및 기한)에는 제12조(기간의 계산), 제13조(기간·기한의 특례)를 두어 기간계산방법 및 기간계산을 둘러싼 분쟁의 소지를 없애고 있다. 제5절(비용)에는 제14조(절차비용의 부담), 제15조(참고인 등에 대한 비용지급)를 두어, 行政節次에 소요되는 비용은 행정청이 부담한다는 원칙을 세우고, 기타 비용지급에 관한 세부 규정을 두고 있다.

(3) 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」과의 비교검토

이와 같은 「總務處試案」의 總則규정은 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」에 비하면 비교적 단순화된 것이다. 1987년 立法豫告된 行政節次法案은 「總務處試案」이 포함하고 있는 내용외에도 行政廳의 관할과 협조 및 기록열람에 관하여 별도의 절을 두고 있다.

(가) 行政廳의 관할 및 협조 규정

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 「제2절 行政廳의 관할 및 협조」에 관한 규정을 별도로 마련하고 있다. 이에 따르면 먼저 行政廳의 관할에 관하여 “行政廳의 관할은 다른 법률이 정하는 바에 의한다. 行政廳은 자기관할에 속하지 아니하는 신청이 있는 경우에는 관할행정청을 신청인에게 알려야 한다. 行政廳이 자기관할에 속하지 아니하는 사안을 잘못 접수하였거나 잘못 이송받은 경우에는 지체없이 이를 관할행정청에 이송하여야 하며 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다. 법률의 개정 또는 폐지로 인하여 관할이 변경된 경우에는 사안에 관한 서류 및 물건 등을 새로운 관할행정청에 인계하여야 하며 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다. 行政廳의 관할이 분명하지 아니하는 경우에는 당해 行政廳을 감독하는 공통상급행정청이, 공통상급행정청이 없는 경우에는 각 상급행정청의 협의에 의하여 관할을 결정한다. 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 관계중앙행정청간의 협의에 의하여 결정한다(제5조).”

行政廳 상호간의 협조 및 조정에 관하여는 “行政廳은 정부시책의 일관성과 연계성을 확보할 수 있도록 그 소관사무의 범위안에서 서로 협조 및 조정하여야 한다. 行政廳의 사무가 행정청간의 공동주관에 속하는 때에는 관계행정청이 공동입안하여야 하며, 이 경우 공동입안의 요청을 받은 行政廳은 당해 行政廳의 사정을 이유로 거부할 수 없다(제6조).

그 밖에도 “법률상 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우, 인원·설비의 부족 등 사실상 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우, 전문기관이 없어 필요한 사실인정이 어려운 경우, 다른 行政廳이 관리하고 있는 문서·통계 등 행정자료가 직무수행을 위하여 필요한 경우, 다른 行政廳의 용원을 받아 처리하는 것이 현저하게 능률적이고 경제적인 경우” 등에는 몇가지 예외적인 경우를 제외하고는 행정용원을 요청할 수

있도록 규정하고 있다(제7조).

(나) “기록열람” 규정

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 「제6절 기록열람」에 관한 규정을 별도로 마련하고 있다. 이에 따르면 당사자들의 기록열람에 관하여는 “行政廳은 당사자 등이 자기의 권리 또는 이익을 주장하거나 방어하기 위하여 필요한 기록의 열람 또는 복사를 요청한 때에는, 다른 법령에 특별한 규정이 있거나, 다른 당사자 등이나 제3자의 정당한 권리 또는 이익을 해하는 경우이거나, 외교·국가안전보장 기타 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 이를 거부할 수 없다”(제18조)고 규정하고 있다.

또 비밀유지규정을 두어 “行政廳 또는 관계공무원은 직무상 알게 된 당사자 등의 사생활의 비밀 또는 경영상이나 거래상의 비밀을 정당한 이유없이 누설하거나 다른 목적에 사용하여서는 아니된다. 行政廳 또는 관계공무원은 제34조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 제출된 의견 또는 증거자료나 聽聞에서 진술된 의견 또는 증거자료를 당해 행정목적 이외의 목적으로 사용하여서는 아니된다”(제19조)고 규정하고 있다.

(4) 行政節次法 제정에 있어 고려할 방향

(가) 行政廳의 관할 및 협조규정의 입법화

이와 같은 행정관할권의 규정, 협조 및 조정의 의무규정 및 행정지원규정은 행정의 천문화가 촉진되고, 지방화가 진전되며, 특히 세계화과정에서 국제적 대응을 위한 행정의 유기적 협조가 긴밀히 요청된다는 점에서 입법화의 필요성이 높아지고 있다. 총체적 국가 경쟁력강화를 위하여 行政規制緩和가 진행되면서, 공장설립 등 여러 행정부서가 관여되어 있는 행정사무에 대하여 상호협조의 기술이 다양하게 개발되어 있는 현실에 비추어 볼 때, 특히 국민의 자유와 권리를 침해하는 賦課의 行政處分을 위주로 하는 行政節次の 운용에 있어 行政廳 상호간의 협조와 응원절차의 입법화는 필수적이랄 수 있다. 앞서 제시한 「1987년立法豫告法案」의 行政廳의 관할과 협조규정들은 실현 불가능할 정도의 이상적인 규정을 담고 있는 것도 아니다.

行政節次法을 제정함에 있어 「1987년立法豫告法案」이 담고 있던 行政廳의 관할 및 협조 규정을 적극적으로 입법화하여 代案과 같이 법의 내용에 담을 것 요구된다.

代案 : 「總務處試案」 제2절의 앞에 「제2절 行政廳의 관할과 협조」를 새로 도입하고 기존의 제2.3.4.5.절은 제3.4.5.6.절로 한다.

제2절의 내용은 「1987년 立法豫告된 法案」의 경우와 같이 한다.

제2절 행정청의 관할 및 협조

제5조(관할) ① 행정청의 관할은 다른 법률이 정하는 바에 의한다.

② 행정청은 자기관할에 속하지 아니하는 신청이 있는 경우에는 관할행정청을 신청인에게 알려야 한다.

③ 행정청이 자기관할에 속하지 아니하는 사안을 잘못 접수하였거나 잘못 이송받은 경우에는 지체없이 이를 관할행정청에 이송하여야 하며 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다.

④ 법률의 개정 또는 폐지로 인하여 관할이 변경된 경우에는 사안에 관한 서류 및 물건 등을 새로운 관할행정청에 인계하여야 하며 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다.

⑤ 행정청의 관할이 분명하지 아니하는 경우에는 당해 행정청을 감독하는 공통상급행정청이, 공통상급행정청이 없는 경우에는 각 상급행정청의 협의에 의하여 관할을 결정한다.

⑥ 제5항의 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 관계중앙행정청간의 협의에 의하여 결정한다.

제6조(협조 및 조정의 의무) ① 행정청은 정부시책의 일관성과 연계성을 확보할 수 있도록 그 소관사무의 범위안에서 서로 협조 및 조정하여야 한다.

② 행정청의 사무가 행정청간의 공동주관에 속하는 때에는 관계행정청이 공동입안하여야 하며, 이 경우 공동입안의 요청을 받은 행정청은 당해 행정청의 사정을 이유로 거부할 수 없다.

제7조(행정응원) ① 행정청은 다음 각호의 경우에는 다른 행정청에 행정응원을 요청할 수 있다.

1. 법률상 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우

2. 인원·설비의 부족 등 사실상 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우

3. 전문기관이 없어 필요한 사실인정이 어려운 경우

4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서·통계 등 행정자료가 직무수행을 위하여 필요한 경우

5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 현저하게 능률적이고 경제적인 경우

② 제1항의 규정에 의하여 행정응원을 요청받은 행정청은 다음 각호의 경우를 제외하고는 이를 거부할 수 없다.

1. 요청받은 행정청이 아닌 다른 행정청이 보다 능률적이고 경제적으로 응원할 수 있는 명백한 이유가 있는 경우
 2. 행정응원으로 인하여 요청받은 행정청의 고유의 직무수행이 현저하게 저해될 것으로 인정되는 명백한 이유가 있는 경우
- ③ 행정응원은 당해 직무를 직접 응원할 수 있는 행정청에 요청하여야 한다.
 - ④ 행정응원으로서 행하는 행정처분에 대하여는 행정응원을 요청한 행정청에 적용되는 법령에 따르고, 행정응원의 실시에 대하여는 응원을 행하는 행정청에 적용되는 법령에 따른다.
 - ⑤ 행정응원을 위하여 직원의 파견을 요청받은 행정청은 이에 협조하여야 하며, 이 경우 파견된 직원은 행정응원을 요청한 행정청의 지휘감독을 받는다.
 - ⑥ 행정응원으로서 행하는 행정처분에 대하여는 행정응원을 요청한 행정청이 책임을 지며, 행정응원의 실시에 대하여는 행정응원을 행하는 행정청이 책임을 진다.
 - ⑦ 행정응원에 소요되는 비용은 행정응원을 요청한 행정청이 부담하며, 그 부담금액 및 부담방법은 행정응원을 요청한 행정청과 요청받은 행정청이 협의하여 결정한다.

(나) 公共機關의個人情報保護에 관한法律 및 情報公開法과 行政節次法の 긴밀한 상호 보완 운용체제 마련

「總務處試案」은 「1987년立法豫告法案」이 담고 있던 “기록열람” 규정을 포함하지 않고 있다. 이는 「公共機關의個人情報保護에 관한法律 (1994.1.7, 법률 제4734호)」이 제정되어 있으며, 情報公開法の 제정이 추진되고 있어 당사자의 기록열람 및 비밀유지라는 입법의 목적이 위 두 법률로 충분히 충족될 것이라 판단한 결과라 생각된다.

行政處分과정에서 알게된 당사자의 비밀보호문제는 「公共機關의個人情報保護에 관한法律」로 그 목적을 충분히 달성할 수 있으리라 생각된다.

그러나, 행정활동의 상대방이 되는 당사자 등이 자기의 권리 또는 이익을 방어하기 위하여 필요한 기록의 열람 또는 복사를 청구할 권리는 行政節次的 운용을 위하여 필수적이다. 현재 總務處가 情報公開法 試案을 마련하여 그 입법화를 추진 중이다. 總務處 情報公開法 試案은 「제3조(정보공개 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보는 공개하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 때에는 최소한의 범위 내에서 공개하지 않을 수 있다」는 내용을 포함하고 있어, 이 법이 조속히 제정·운용된다면 行政處分등

의 당사자가 그 권리·이익의 방어를 위한 자료를 청구할 수 있는 법적 근거를 갖게 된다는 점에서 환영할만한 입법방향이라 생각된다.

그러나 情報公開法은 일반적인 행정청의 정보공개를 그 대상으로 하므로, 行政節次法 속에 行政節次에 있어서의 당사자의 권리·이익 방어를 위한 기록열람청구권을 직접 代案과 같이 담는 것은 行政節次의 기본취지에 합당한 보다 합리적인 입법방향이라 생각된다.

代案：行政節次法과 公共機關의 個人情報保護에 관한法律 및 情報公開法이 국민의 권익 보호를 위하여 유기적으로 운용되도록 한다. 정보공개법의 제정에도 불구하고, 당사자의 권익보호와 行政節次法의 실효성제고를 위하여 「總務處試案」 제2절의 말미에 「당사자 등의 기록열람에 관한 조항」을 다음과 같이 새로 도입한다.

제18조(당사자 등의 기록열람) ① 행정청은 당사자 등이 자기의 권리 또는 이익을 주장하거나 방어하기 위하여 필요한 기록의 열람 또는 복사를 요청한 때에는 이를 거부할 수 없다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우
2. 다른 당사자 등이나 제3자의 정당한 권리 또는 이익을 해하는 경우
3. 외교·국가안전보장 기타 정당한 이유가 있는 경우

② 행정청은 제1항 단서의 규정에 의하여 당사자 등의 기록열람 또는 복사요청을 거부하는 경우에는 그 이유를 소명한다.

3. 實體的 規定의 包含 여부와 그 範圍

가. 實體的 規定을 包含하지 않고 있는 立法例

「總務處試案」에서는 行政處分등과 관련된 실체적 규정을 거의 발견하기 어렵다. 「日本의 行政節次法」의 경우에도 「行政指導」의 일반원칙을 정하고 있는 것 외에는 실체적 규정을 발견할 수 없다. 行政節次法에 순수한 절차적 규정을 두고 있는 입법례로는 그 밖에도 오스트리아, 스위스, 美國등의 경우를 들 수 있다.

나. 實體的 規定을 包含하고 있는 立法例

그 반면에 「獨逸의 行政節次法」은 行政行爲, 公法上契約등 여러 행정영역에서 행정법통칙에 해당할만한 다양한 실체적 규정을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 信賴保護의 원칙(제4조), 確約(제25조), 行政處分の 취소와 철회(제31조, 제32조) 등에 관한 실체적 규정을 포함하고 있다.

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이 포함하고 있는 실체적 규정을 열거한다면 아래와 같다.

第4條(信賴保護) ①行政廳이 그 職務를 수행함에 있어서는 信義에 따라 誠實히 하여야 한다.

②法令의 解釋 또는 行政廳의 慣行이 일반적으로 國民에게 받아들여진 후에는 그 解釋 또는 慣行에 의한 行爲는 正當한 것으로 보며, 새로운 解釋 또는 慣行에 의하여 소급하여 불리하게 處理되지 아니한다.

第25條(確約) ①行政廳이 어떠한 行政處分을 追後에 하거나 하지 아니할 것을 約束하는 行爲는 文書로 하여야 한다.

②第1項의 경우에 行政廳은 당해 行政處分이 다른 行政廳의 同意 또는 承認을 요하는 것인 때에는 미리 당해 行政廳의 同意 또는 承認을 얻어야 한다.

③確約의 取消에 대하여는 第31條, 確約의 撤回에 대하여는 第32條의 規定을 準用한다.

④行政廳은 不可抗力 기타 事由로 確約의 內容을 履行할 수 없을 정도로 事實狀態 또는 法律狀態가 變更된 경우를 제외하고는 그 確約에 羈束된다.

⑤確約을 履行할 수 없는 事由가 발생한 경우에는 行政廳은 지체없이 確約의 相對方에게 그 事實을 通知하여야 한다.

第30條(行政處分の 訂正) 行政廳은 行政處分에 있어서의 誤記, 誤算 기타 이에 準하는 明白한 誤謬가 있을 때에는 申請 또는 職權에 의하여 지체없이 訂正하고 이를 當事者들에게 通知하여야 한다.

第31條(行政處分の 取消權 制限) ①行政廳은 違法한 行政處分을 取消하고자 할 때에는 取消에 의해 달성하고자 하는 公益上 필요와 相對方이 이미 取得한 權益의 保護, 第3者의 信賴保護 및 法律生活 安定 등의 요청을 比較衡量하여 결정하여야 한다.

②行政廳은 違法한 授益處分이 있음을 안 날로부터 1年, 處分이 있는 날로부터 2年을 經過하면 이를 取消할 수 없다. 다만, 詐欺, 強迫, 贈·受賂 기타 當事者들에게 責任이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③違法한 行政處分을 取消한 경우에 당해 行政廳은 請求가 있으면, 當事者등이 行政處分의 存續을 信賴함으로써 인하여 받은 財産上의 損失에 대하여 原狀回復, 損失補償 기타 필요한 措置를 하여야 한다.

④第3項의 規定에 의한 損失補償을 함에 있어서는 行政廳이 損失을 받은 자와 協議하여 결정하며, 協議가 성립되지 아니하거나 協議를 할 수 없을 때에는 大統領令이 정하는 上級行政廳에 裁決을 申請할 수 있다. 이 경우 上級行政廳의 裁決에 不服하는 자는 行政訴訟法이 정하는 바에 의하여 當事者訴訟을 제기할 수 있다.

第32條(行政處分の 撤回權 制限) 第31條第1項, 第3項 및 第4項의 規定은 行政處分の 撤回에 이를 準用한다.

第33條(行政處分の 再審査) ①行政廳은 다음 各號의 경우에는 當事者등의 申請에 의하여 不可爭力이 발생한 行政處分을 廢止 또는 變更할 수 있다.

1. 行政處分の 근거가 되는 事實관계 또는 法律關係가 當事者등에게 尤리하게 變更된 경우
2. 當事者등에게 尤리한 決定을 초래할 만한 새로운 證據가 제출된 경우
3. 民事訴訟法 第422條에 준하는 再審事由가 발생한 경우

②再審査의 申請은 當事者등이 再審査의 事由를 안 날로부터 60日, 事由가 발생한 날로부터 120日 이내에 하여야 한다.

③再審査의 申請에 대한 決定은 處分聽이 행한다.

다. 行政節次法 制定에 있어서 고려할 方向

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이 이와 같이 실체적 규정을 포함한 것은 行政處分을 국민이 신뢰할 수 있도록 함으로써 책임있는 행정 및 신뢰할 수 있는 행정이 이루어지도록 하자는 취지였다. 「1994년 總務處試案」이 실체적 규정을 채택하지 않은 이유로는, 첫째 行政節次法이 “행정과정에 대한 주민참여의 절차” 규정의 순수성을 유지함이 합리적이며, 둘째 信賴保護를 적극적으로 行政節次法에 도입할 경우, 한편으로는 행정의 신중함과 신뢰성 보장에 기여할 수 있겠으나, 다른 한편으로는 행정의 유연

성을 저해하고, 더 나아가 유연성의 고려에서 신뢰성을 부득이 침해할 경우 그 침해조치가 국민의 신뢰이익의 보상으로 이어질 수 밖에 없는 바, 이 경우 과중한 행정비용과 부담을 초래할 수 있다는 등의 복합적인 사항이 고려된 때문이라 생각된다.

行政節次法에 실제적 규정을 포함시킬지 여부는 결국 行政節次法을 어느정도 이상적으로 만들어 나갈 것인가 아니면 현실 행정의 애로점과 문제점까지 감안하여 법제정을 할 것인가의 문제에 부딪치게 된다. 이상적으로 볼 때, 행정은 국민에 대한 서비스의 차원에서 이루어져야 하며, 行政規制 및 賦課的 行政處分이 필수불가결하다고 판단할 경우에는 신중을 기하여 법에 정한 절차를 거쳐 行政處分을 하여야 한다는 점, 국민의 신청에 따라 일정한 처분을 하였으면 국민이 行政處分을 기초로 지속적 투자를 할 수 있는 기반이 보장되어야 한다는 점 등에 대한 배려의 측면에서 信賴保護를 위주로 하는 실제적 규정의 채택은 바람직하리라 생각되며, 獨逸의 경우가 그 좋은 입법모델이 될 수 있으리라 생각된다.

그러나 현대사회에서의 행정은 국민의 신뢰이익보호 못지 않게 유연성의 확보가 요청된다. 행정절차의 채택은 국민의 참여를 통한 권리이익의 보장과 행정의 민주성 및 공정성을 확보함에 있으므로, 행정절차를 “절차법”에 충실하도록 정치하게 마련하고, 실제적인 문제는 개별 실정법 속에서 다른 차원에서 보장되도록 함이 법의 일관성과 운용의 현실성등을 고려할 때 오히려 타당하다 생각되며, 이러한 견지에서 美國, 日本, 스위스, 오스트리아 등이 순수한 절차 위주의 입법례를 채택한 것이라 생각된다.

우리 行政節次法을 제정할 경우, 실제적 규정을 어느 범위에서 어느 정도까지 포함하여야 할 것인가에 대하여 구체적으로 언급하기는 어렵다.

첫째 행정활동의 각 영역에 있어서 적용되어야 할 기본원칙을 선언하는 실제적 규정의 경우에는 입법의 필요성이 있다면 법안에 포함하면 좋으리라 생각된다.

둘째 각 행정활동마다 그 기본형식 또는 기본방식과 각 행정활동의 원칙을 정하는 경우도 입법의 필요성이 있다면 법안에 포함할 수 있으리라 생각된다.

그러나, 信賴保護를 위한 行政廳에 대한 제재규정 및 구체적인 보상근거규정을 법안에 직접 포함시키는 것이 합리적인지는 생각해 보아야 할 것이다. 行政廳의 언동이 국민에게 신뢰의 근거가 되고, 국민이 行政廳의 언동을 믿고 일정한 처분을 한 경우, 行政廳이 그 후에 그 언동과 다른 행동을 하여 국민의 신뢰기반을 무너뜨리게 된 경우, 국민의 신뢰를 어떻게 보호할 것인가는, 行政廳이 사후에 하게된 변경조치의 불가피성, 급박성 등에 따라 달라질 것이기 때문이다. 즉 경우에 따라서는 변경조치 자체를

철회하여 원래의 언동을 유지하게 하는 방법, 일정한 경과조치를 하도록 하는 방법, 손실보상을 하는 방법 등이 다양하게 모색되어야 하며, 보상의 여부 및 보상의 정도도 행정활동의 다양성 및 국민에게 제시한 언동의 신뢰정도의 다층성에 따라 각각 다르게 평가되어야 하기 때문이다.

4. 行政處分節次 適用對象行爲

가. 「總務處試案」이 규정한 行政處分節次 適用對象行爲

(1) 賦課的 行政處分만을 行政處分節次 대상으로 함

「總務處試案」은 “行政處分”을 “行政廳이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래케 하는 개별적이거나 일반적인 공법상의 행위를 말한다”고 규정하고(제2조제2호), 行政廳이 당사자 등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 行政處分을 하고자 하는 경우에(제16조) 行政處分節次가 개시될 수 있도록 하고 있다. 「總務處試案」은 行政處分節次로서 行政處分の 사전통지(제16조), 行政處分の 이유부기(제18조), 불복신청의 고지(제19조), 의견제출(제21조), 청문(제22조 내지 제34조), 공청회(제35조 내지 제36조) 등을 규정하고 있다. 「總務處試案」이 行政處分節次의 대상으로 하는 행정활동은 行政廳이 일방적으로 공권력을 행사하여 당사자 등에게 의무를 부과하거나 권익을 침해하는 行政處分 즉 「賦課的行政行爲」로 한정하고 있다. 따라서 行政行爲중 「수익적 行政行爲」은 行政處分節次의 적용대상에 해당되지 않는다. 「수익적 行政行爲」은 「民願事務」로 분류되어 「行政規制및民願事務基本法」의 적용을 받으므로 行政節次法이 원안대로 통과될 경우, 賦課的 行政行爲는 行政節次法의, 수익적 行政行爲는 行政規制및民願事務基本法의 적용을 받는 결과가 된다.

(2) 賦課的 行政處分만을 行政處分節次대상으로 한 이유

총무처에서 이와 같은 입법방식을 모색한 이유는 수익적 行政處分을 중심으로 한 신청에 의한 行政處分을 「民願事務처리규정」에 따라 「民願事務」라는 독특한 절차로

처리해 온 관행이 있다는 점, 이 관행을 바탕으로 「行政規制및民願事務基本法」을 제정하고, 그간 법률에 근거를 두고 있지 않았던 「민원사무처리규정」을 「행정규제및민원사무기본법시행령」으로 즉 법률에 근거를 가진 대통령령으로 하여 새로운 제도를 운영하기 시작한지 이제 1년여 밖에는 되지 않았다는 점, 「民願事務」에 대하여 「국민고충처리위원회」와 「정부합동민원실」이 별도의 행정기구로 운영되고 있으며, 각 지방자치단체마다 「민원실」이라는 민원전담기구를 운영하고 있다는 점 등 여러 사정에 기초한 것이며, 나름의 합리적 이유가 있다고 생각된다.

(3) 세계 각국의 입법례와의 비교

行政節次法을 제정하면서 이와 같이 賦課的 行政行爲와 수익적 行政行爲를 뚜렷이 구분하여 각각 다른 법의 규율을 받게 하는 입법례는 찾아볼 수 없다. 行政節次法이 「總務處試案」대로 제정될 경우 우리 입법례는 세계에서 유례없는 입법례로 등장할 것이다.

그러나 세계각국의 입법례에서 總務處試案이 추진하고 있는, 즉 수익적 行政行爲와 賦課的 行政行爲를 명백히 구분하여 각각 다른 법으로 규율하고 있는 입법례를 찾아볼 수 없는 이유는, 수익적 行政行爲와 賦課的 行政行爲가 현실 행정상 뚜렷이 구분되기 어렵고, 특히 일방 당사자에게는 수익적 효과를 미치지만 타방 당사자에게는 賦課的 효과를 미치는 소위 이중효과적 行政行爲의 경우에는 어느 절차를 따라야 할 것인가가 분명치 않으며, 당사자 및 제3자의 권익보호를 위하여 행정절차를 운용할 경우, 行政處分의 수익성 또는 부과성을 불문하고 일관성있게 다룰 필요가 있다는 점 등을 찾아볼 수 있다.

나. 行政規制및民願事務基本法이 정한 行政規制 및 民願事務

「行政規制및民願事務基本法」은 “行政規制와 民願事務처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 행정과 관련된 국민의 불편과 부담을 줄이고, 지속적인 행정개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호하고 공정한 행정운영을 기함을 목적”으로 1994.1.7. 법률 제 4735호로 제정되었다. 동 법은 “行政規制”를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”이라 정의하고

이 있음에도 불구하고 行政廳이 부작위로 개입하지 않는 경우, 국민은 큰 불편에 처하게 된다. 이러한 국민불편을 해소하기 위하여, 행정의 의무이행확보를 위한 첫단계로서 규제·감독 기타의 행정권발동을 의무이행심판 또는 부작위위법확인소송 등을 제기하기 전에 行政廳에게 그 개입을 신청하는 제도의 확립이 요청되는 바, 행정규제및민원사무기본법시행령 제2조제6호는, 불완전하나마, 이러한 行政介入申請의 통로를 民願事務의 일종으로 마련해준 것이 아닌가 생각된다.

동 법은 이들 사무를 처리하기 위하여 민원실을 설치하고 국민고충처리위원회를 운영하도록 하여 국민과 직접 접촉하는 행정영역에 대한 행정서비스의 강화를 추진하고 있는 바, 이러한 점은 민주행정의 원리에 입각한 봉사행정의 법적 표현으로서 긍정적인 평가된다.

또 「행정규제및민원사무기본법시행령」은 제2조제1호에서 “行政規制”를 “①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등 일정한 요건을 정하여 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 行政處分 또는 이와 유사한 사항 ②영업정지·개선명령·허가의 취소·등록말소·확인조사·단속 등 행정기관의 일방적인 감독·처분권한의 행사에 관한 사항 ③고용의무·보고의무·공급의무·기록 및 보존의무·명의대여금지 등 법령에 의하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항 ④기타 구체적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 行政行爲 (사실행위를 포함한다)에 관한 사항”이라 규정하여 “行政廳이 국민생활에 간섭하는 가능한 모든 영역”을 그 개념규정안에 포괄하려고 하고 있다.

그러나, 앞서 언급한 바와 같이, 「行政規制및民願事務基本法」 및 동 시행령·시행규칙은 여러가지 문제점을 노정하고 있다. 첫째 行政規制 및 民願事務의 중요한 개념 규정 및 절차사항이 법률이 아닌 시행령에 제정되어 있어서 특히 民願事務처리절차에 대한 「의회입법적 통제」가 이루어지지 않을 우려를 포함하고 있다.

둘째로 불이익처분에 해당되는 行政規制 부분에 대하여는 중앙행정기관 차원의 규제강화방지 장치만을 법에 규정하고 있을 뿐, 규제과정에 대한 국민참여절차는 전혀 규정하고 있지 않다. 그 이유로는 行政規制및民願事務基本法에서는 民願事務에 대한 국민의 참여방법만을 정하고, 이어서 제정될 行政節次法에서 이를 제정하도록 한다는 방침에 따라 이루어진 것이라 생각된다.

(제2조제1호), 行政規制법정주의, 行政規制의 원칙, 行政規制의 심사등에 관하여 규정하고 있다. 동 법은 “民願事務”를 “민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무”(제2조제3호)라고 정의하고, 民願事務처리의 원칙(제9조), 민원1회방문제의 시행(제10조), 심사기준의 설정·공표(제11조), 거부처분의 이유명시(제12조) 등의 절차를 규정하고 있다.

「行政規制및民願事務基本法」이 대상으로 하는 民願事務는 전통적 의미의 수익적 行政行爲보다 훨씬 넓은 범위의 행정사무이다. 「행정규제및민원사무기본법시행령」은 제2조 제3호에서 “民願事務”를 “①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청 ②장부·대장 등에의 등록·등재 또는 신고수리의 신청 ③특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청 ④법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구 ⑤정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 ⑥기타 행정기관에 관하여 특정한 행위를 요구하는 사항”이라 규정하여 “국민이 行政廳에 신청할 수 있는 모든 사무”를 그 사무영역으로 하고 있다.

시행령은 특히 학계 및 언론을 통하여 요청되어 오던 국민의 「法令解釋申請」 및 「行政介入申請」을 제4호 및 제6호에 명시적으로 民願事務의 범위에 포함시키고 있는 점이 주목된다.

국민이 일정한 투자를 하고자 할 경우, 허가 등의 요건에 부합하는가, 또 일정한 행위를 할 경우, 허가취소등 불이익처분의 요건에 구체적으로 해당되는가를 놓고 주저하는 경우가 많다. 법령은 원칙적으로 “일반추상성”을 띠고 있어서 구체적 사건에 관하여는 법령의 해석을 통하여 그 내용이 명확해지는 것이 원칙이기 때문이다. 따라서 국민이 사전에 법령해석신청을 하여 이를 통하여 자신의 계획이 적법한 계획인가를 확인할 수 있다면 행정과정에서 불필요한 마찰 또는 불편을 줄일 수 있게 된다. 行政廳과 국민간 및 行政廳 상호간의 법령해석상의 견해차이를 해소하여 대민행정을 촉진시키는 방법으로서 이해관계인이 손쉽게 관련법령의 공권적 해석을 구할 수 있게 하는 제도적 장치의 확립이 필요할 것인바, 행정규제및민원사무기본법시행령 제2조제4호는, 불완전하나마, 이러한 法令解釋申請의 통로를 民願事務의 일종으로 마련해준 것이 아닌가 생각된다.

특히 환경문제와 보건위생 또는 질서유지 등의 문제를 놓고 行政廳의 적극적인 개입이 요청되는 경우가 많다. 법령에 행정개입의무가 규정되어 있거나, 긴급한 필요성

다. 日本行政節次法이 정한 行政處分節次 適用對象行爲

日本の 行政節次法은 모든 行政處分에 대한 행정절차를 行政節次法으로 통일적으로 규율하도록 하되, 신청에 대한 처분절차와 불이의처분절차를 각각 제2장 및 제3장에 나누어 규정하는 입법방식을 채택하고 있다. 그 용어의 정의에서도 일단 “처분”을 “行政廳의 처분 기타 공권력의 행사에 해당하는 행위를 말한다”고 통일적으로 정의한 후, “신청”과 “불이의처분”에 대한 별도의 용어정의를 하고 있다 (제2조).

“신청”이란 “법령에 근거하여 行政廳의 허가, 인가, 면허 기타 자기에게 어떤 이익을 부여하는 처분(인허가 등이라 한다)을 구하는 행위로서 당해 행위에 대하여 行政廳이 승낙의 여부를 응답하여야 하는 행위를 말한다”(제2조제3호). 신청에 대한 처분절차로는 심사기준의 설정(제5조), 표준처리기간의 설정·공표 및 그 준수(제6조), 신청에 대한 심사 및 응답(제7조), 이유의 제시(제8조), 정보의 제공(제9조), 공청회의 개최 등(제10조) 등을 규정하고 있다. “불이의처분”이란 “行政廳이 법령에 근거하여 특정한 자를 당사자로 직접 이 자에 대하여 의무를 과하거나 또는 그 권리를 제한하는 처분을 말한다. 그러나, ①사실상의 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어 그 범위, 시기 등을 명확하게 하기 위하여 법령상 필요한 절차로서의 처분 ②신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분 기타 신청에 근거하고 당해 신청을 한 자를 당사자로 하는 처분 ③예정당사자의 동의하에 행하는 처분 ④인허가 등의 효력을 상실하게 하는 처분으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸하였다는 취지의 신고가 있는 것을 이유로 행하는 처분 등은 제외한다”(제2조제4호). 불이의처분절차로는 처분기준의 설정·공표(제12조), 불이의처분을 하는 경우의 절차(제13조), 불이의처분의 이유제시(제14조), 청문(제15조 내지 제28조), 변명기회의 부여(제29조 내지 제31조) 등을 규정하고 있다.

라. 「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이 규정하는 行政處分節次

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」이 규정하는 行政處分節次の 경우에도 모든 行政處分에 대한 행정절차를 行政節次法으로 통일적으로 규율하도록 하고 있다. 다만 行政處分の 신청절차와 불이의처분절차를 “제2장 行政處分節次”안에서 각각 별도로 규

정하는 입법방식을 채택하고 있다.

「1987년 立法豫告된 行政節次法案」은 그 용어의 정의에서 “行政處分”이라 함은 “行政廳이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래케 하는 개별적이거나 일반적인 공법상의 행위를 말한다”고 규정하여 수익적 行政處分과 賦課的 行政處分을 구분하지 않는 통일적 정의규정을 채택하고 있다(제2조제2호). 제2장 「行政處分節次」에서는 제1절 「行政處分の 성립 및 효력」을 별도로 마련하여 먼저 行政處分の 신청절차로서 제22조(行政處分の 신청), 제23조(신청에 대한 처리기간), 제24조(行政處分기준의 공표) 등을 규정하고 있다.

불이익처분에 대하여는 제26조에 “行政處分の 사전통지” 규정을 두어 “行政廳은 당사자 등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 行政處分을 하고자 하는 경우에는 行政廳이 알 수 있는 당사자등에게 ①제목 ②당사자 등의 주소, 성명, 또는 명칭 ③처분하고자 하는 내용 및 이유 ④제34조의 규정에 의하여 처분에 대한 의견을 제출할 수 있다는 뜻 ⑤의견제출기관 및 기간 ⑥의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리 ⑦청문을 신청할 수 있다는 뜻과 신청할 行政廳 및 신청기간 ⑧기타 필요한 사항 등을 기재한 문서로 이를 통지하여 한다. 다만, 그 통지가 당해처분의 성질상 현저하게 곤란하거나 공공의 안전 또는 복리를 현저하게 해할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정한 후, 불이익처분에 한하여 제2절 “의견제출 및 청문절차”의 적용을 받도록 규정하는 방식을 채택하고 있다.

마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向

(1) 「總務處試案」입법방식의 문제점

(가) 「總務處試案」의 특색

「總務處試案」이 추진하고 있는 바와 같이, 「신청에 의한 行政處分」은 현행 「行政規制 및 民願事務基本法」의 적용을 받도록 하고, 「賦課的 行政處分」만을 「行政節次法」의 적용을 받도록 할 경우, 우리 입법례는 賦課的 行政行爲와 수익적 行政行爲를 뚜렷이 구분하여 각각 다른 법의 규율을 받게 하는 세계에서 유례없는 입법례로 등장할 것이다.

(나) 二重效果的 行政處分の 문제

그러나 總務處試案이 추진하고 있는 입법방식은, 앞서 언급한 바와 같이, 많은 문제점을 노정하고 있다. 行政處分은 「신청에 의한 처분」 즉 「民願事務」와 「行政廳이 일방적으로 당사자 등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 처분」 즉 「불이익처분」으로 구분할 수 있음은 분명하다. 그러나 신청에 의한 처분도 「行政廳이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래하는 처분」임은 분명하다. 학교부근의 주택가에 교육환경에 유해한 업소의 허가를 신청하는 민원인의 입장에서는 그 「허가신청」에 따른 「허가」가 신청에 따른 처분이 되며, 수익적 行政處分에 해당됨은 분명하다. 그러나 학교의 운영주체와 학교부근의 주택가에 교육환경을 위하여 일부러 이주하여 거주하고 있는 주민의 입장까지를 고려한다면 그 「허가신청」에 따른 「허가」는 거꾸로 불이익처분의 요소를 포함하고 있다 할 것이다. 바다에 면한 어느 지역의 공장설립허가가 바다에서 양식업을 하는 주민에게는 양식장 폐쇄허가로 작용할 수밖에 없는 등, 현대사회에서는 일방에게 수익적인 行政處분이 타방에게 불이익처분으로 작용하는 경우는 비일비재하다. 日本의 行政節次法이 38개조문의 간략한 行政節次法을 채택하면서도, “제10조(공청회의 개최 등) 行政廳은 신청에 대한 처분으로서 신청자 이외의 자의 이해를 고려하여야 하는 것이 당해 법령의 인허가 등의 요건으로 되어 있는 처분을 행하는 때에는 필요하다고 인정되는 경우 공청회의 개최 기타 적당한 방법으로 당해 신청자 이외의 자의 의견을 청취할 기회를 마련하는 노력을 하여야 한다” 라는 규정을 포함한 것은 이러한 行政處分の 이중효과성에 대한 바른 인식에 기인한 입법례라 평가된다.

또 「總務處試案」에 따른 입법례를 채택할 경우 「허가신청에 따른 허가절차」는 「行政規制및民願事務基本法」의 적용을 받게 되고, 「허가의 취소 또는 철회」절차는 「行政節次法」의 적용을 받게 되어, 동일선상에 놓인 동일 당사자의 행위가 시간의 경과에 따라 각각 다른 법률의 적용을 받게 된다는 문제점도 지적될 수 있다.

(2) 문제점 해소의 곤란성

이러한 문제점을 해소하기 위하여 가장 바람직한 것은 「신청에 의한 처분」과 「불이익처분」을 모두 「行政節次法」속에 통일적으로 담는 것이다. 그러나 우리 현행 「行政規

制및民願事務基本法」이 가지고 있는 독특한 성격으로 인하여 「行政節次法」이 「行政規制및民願事務基本法」을 흡수통합하도록 하는 것은 입법내용상 및 입법기술상 상당히 곤란하리라는 점이 지적될 수 있으리라 생각된다.

그 이유로는 첫째로 「行政規制및民願事務基本法」은 국가경쟁력 강화를 위한 行政規制 완화 및 行政規制 신설의 억제를 위하여 기존 行政規制의 조사 및 심사, 行政規制의 신설 및 강화에 대한 심의 및 각종 규제방안을 담고 있다.

둘째로 「行政規制및民願事務基本法」이 정하고 있는 「民願事務」는 “허가·인가·특허·면허·승인등의 신청” 등 「신청에 의한 처분」으로서의 수익적 行政處分 신청사무 뿐만 아니라 ①지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청 ②장부·대장 등의 등록·등재 또는 신고수리의 신청 ③특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청 ④법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구 ⑤정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 ⑥기타 행정기관에 관하여 특정한 행위를 요구하는 사항” 등 “국민이 行政廳에 신청할 수 있는 모든 사무”를 그 사무영역으로 하고 있다는 점에서 民願事務가 우리나라에 특유한 행정사무영역으로 자리잡고 있다는 점이 지적된다.

셋째로 「行政規制및民願事務基本法」은 民願事務를 처리하기 위하여 민원실을 설치·운영하고, 고충民願事務를 처리하기 위한 국민고충처리위원회를 설치·운영하도록 하는 행정조직법의 성격도 일부 포함하고 있어, 동 법에 있는 내용을 行政節次法에 흡수하기에는 너무나도 많은 이질적 요소를 갖고 있다는 점이 지적된다.

넷째로 「行政規制및民願事務基本法」이 제정·시행되기 시작한지 이제 1년 정도 밖에는 되지 않은 현실에서 법의 다른 법제로의 흡수통합을 추진하는 것이 과연 바람직한 입법정책인가 라는 의문도 지적될 수 있다.

(3) 입법방향

위와 같은 현실적인 곤란성에도 불구하고 가장 이상적인 입법추진방향으로는 「신청에 의한 처분」과 「불이익처분」을 모두 「行政節次法」속에 통일적으로 담는 것, 즉 「行政節次法」이 「行政規制및民願事務基本法」을 흡수통합하도록 하는 것이라 할 것이다. 입법내용적으로 앞서 제시한 문제점은 「行政規制및民願事務基本法」이 가지고 있는 긍정적인 내용을 적극적으로 行政節次法속에 수용하도록 하는 것이다. 「行政規制및民願

事務基本法」이 제정된지 이제 1년 밖에 되지 않았다는 현실적인 문제점은 오히려 行政節次法의 제정을 예상하고 절반밖에는 제정하지 않았던 입법현실과 국민의 행정참여 확보 및 권익보장의 확대라는 긍정적 방향으로의 법의 확대개편이라는 점을 생각한다면 그다지 중대한 문제점으로 부각되지 않을 수 있을 것이다.

입법기술적으로는 이러한 방안이 결코 불가능한 것은 아니다. 「行政規制 및 民願事務基本法」의 취지를 전혀 손상시키지 않고도 行政節次法으로서 위 법을 흡수통합하는 방법은 입법기술적으로 가능하다. 입법기술적인 방법 하나를 예로 든다면 대안과 같은 방법이 제시될 수 있다.

1. 「總務處試案」 제2장 「行政處分節次」를 「行政規制 및 民願事務절차」로 바꾸어 「行政規制」속에 「賦課의 行政處分」을 포함시키도록 한다.
2. 제2장 제1절에 「行政規制의 원칙」을 규정하여 「行政規制 및 民願事務基本法」 제2장 및 제5장이 규정하고 있는 모든 사항을 포함시키도록 한다.
3. 제2장 제2절에 「民願事務절차」를 규정하여 「行政規制 및 民願事務基本法」 제3장이 규정하고 있는 民願事務에 대한 각종 사항을 규정하도록 한다. 이 경우, 「행정규제 및 민원사무기본법시행령」에 포함되어 있는 구체적인 民願事務의 범위 특히 법령해석신청, 행정개입신청 등에 관하여 시행령이 아닌 법률에서 규정하도록 하는 등, 법률사항이 시행령에 규정된 부분을 적극적으로 법률에 포함시키도록 한다. 현행 「行政規制 및 民願事務基本法」 제3장은 “이중효과적 行政處分”에 대한 이해관계인의 참여절차를 전혀 규정하고 있지 않으므로 日本行政節次法 제10조(공청회의 개최 등)의 경우와 같이 “行政廳은 신청에 대한 처분으로서 신청자 이외의 자의 이해를 고려하여야 하는 것이 당해 법령의 인허가 등의 요건으로 되어 있는 처분을 행하는 때에는 필요하다고 인정되는 경우 공청회의 개최 기타 적당한 방법으로 당해 신청자 이외의 자의 의견을 청취할 기회를 마련하는 노력을 하여야 한다”라는 규정을 포함시키도록 한다.
4. 제2장 제3절에 「不利益處分節次」를 규정하여 「總務處試案」 “제1절 統則, 제2절 意見聽取節次”가 규정하는 모든 사항을 포함시키도록 한다.
5. 「민원실의 운영」 및 「국민고충처리위원회」의 운영에 관한 「行政規制 및 民願事務基本法」의 규정을 확대하여, 민원실과 국민고충처리위원회가 행정절차를 포괄적으로 운영하는 기구가 되도록 그 업무영역을 확대 정상화하고 그 기구의 내용을 정비한다.

5. 行政契約節次

가. 各國 一般 行政節次法 上의 行政契約節次에 關한 立法例

「總務處試案」은 行政契約節次를 行政節次法이 규정할 행정절차의 대상에 포함시키지 않고 있다. 日本의 行政節次法도, 1987년에 立法豫告된 行政節次法案도 行政契約節次는 一般行政節次法의 입법대상에서 제외되고 있다. 一般行政節次法 속에 行政契約節次를 포함시키고 있는 입법례는 거의 찾아볼 수 없다. 다만 獨逸의 行政節次法이 예외적으로 「公法上契約(제4장)」을 별도의 장으로 설정하고, 公法上契約의 허용성(제54조), 화해계약(제55조), 교환계약(제56조), 서면형식(제57조), 行政廳 및 이해관계인의 동의(제58조), 公法上契約의 무효(제59조), 특수한 경우의 조정과 해지(제60조), 즉시집행에의 복종(제61조), 민법의 준용(제62조) 등을 규정하고 있다.

나. 行政契約의 意義와 種類에 따른 區分

行政契約이란 “행정주체와 국민 사이 또는 행정주체 상호간에서 직접, 또는 간접으로 행정목적의 수행하기 위하여 이루어지는 합의”를 의미한다.²⁵⁾ 이러한 의미의 行政契約은 그 범위에 있어서 행정주체가 당사자로 되어 있는 公法上 契約과 私法上 契約이 포함되고 있다. 行政契約 중 “公法上 契約”이란 行政廳 상호간 또는 行政廳과 사인간에 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수의 당사자 사이의 반대방향의 의사표시의 합치로 성립하는 공법행위를 의미하며, 行政契約 중 “私法上 契約”이란 行政廳 상호간 또는 行政廳과 사인간에 사법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수의 당사자 사이의 반대방향의 의사표시의 합치로 성립하는 행위를 의미한다. 公法上 契約과 私法上 契約의 구분이 되는 공법적 효과 또는 사법적 효과를 뚜렷이 구분할 수 있는 합리적 기준을 제시하기 위하여 학설이 대립하여 왔고, 그 구분기준이 명료하지 않음을 이유로 公法上 契約과 私法上 契約간의 구별 자체를 부인하는 견해도 제시되고 있으며, 양자

25) 김도창, 일반행정법론 (상), 511 면 이하 참조.

의 구별을 둘러싼 많은 문제점들이 아직 해결되지 않은 채 남아있다.

다. 私法上 契約으로 분류되는 行政契約의 경우

行政契約을 公法上 契約과 私法上 契約으로 구분하는 전통적인 견해에 따를 경우, 국가 또는 지방자치단체가 예산을 수반하는 매매·임대차·도급 등의 계약을 체결하는 경우 및 국유재산의 매매·대부 등의 계약을 체결하는 경우등 사법적 효과의 발생을 목적으로 하는 行政契約은 私法上 契約에 속한다. 이들 계약은 현재 예산회계법과 국유재산법 및 지방재정법에 따라 운용되고 있다. 국가 또는 지방자치단체가 매매·임대차·도급 등 국가 또는 지방자치단체의 예산을 수반하는 계약을 체결하는 경우에는 예산회계법 및 지방재정법이 정한 절차에 따라야 하며, 국가 또는 지방자치단체가 국·공유재산을 매매·대부·양여하는 등 국·공유재산의 변동을 초래하는 경우에는 국유재산법 및 지방재정법이 정한 절차에 따라야 한다. 이들 법령에 의한 行政契約은 사법상의 계약으로 분류되며, 일반적으로 국고행정 즉 국가가 사경제주체의 입장에서 행하는 행정으로 분류된다. 다만 이들 계약은 행정소송에 의한 분쟁 해결이 아닌 민사소송의 절차가 적용되는 사법상의 행정작용에 속하지만, 국가 또는 지방자치단체가 일반국민이라는 불특정 다수인을 상대로 하는 계약이라는 점에서 집단계약의 성격을 지니며, 행정의 특성상 불가피하게 공법적 규제를 가하게 된다는 점에서 「행정사법」으로 분류된다.²⁶⁾

이들 계약은 行政廳이 주체가 되고, 行政廳은 하나이고, 계약당사자는 일반국민으로서 다수라는 점에서 소위 부합계약의 특성을 가지고 있으며, 行政廳과의 관련성상 예산회계법, 국유재산법, 지방재정법 등 특별한 행정법의 적용을 받게 된다는 점에서 민법 또는 상법 등 사법에 의한 전형적인 계약과는 분명히 구분된다. 그러나 이들 계약이 물건의 매매, 임대차 등 사법상의 효과 발생을 목적으로하며, 行政廳과 국민간에 원칙적으로 “상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결함”을 원칙으로 한다는 점에서, 일반 민사법의 절차적 원칙에 기본적으로 충실하되, 다만 특별행정법의 예외로 하는 현행 입법현실이 보다 본질에 충실한 입법방식이라 생각된다. 또 이러한 행정사

26) 김도창, 일반행정법론(상), 411면 이하.

법적 계약을 「일반行政節次法」의 범주에 포함시키는 것은 行政處分節次를 중심으로 하여 국민의 행정참여를 촉구시키는 행정절차의 기본취지와 부합되기 어려우며, 외국의 입법례 가운데서도 그 예를 찾아볼 수 없다. 獨逸 行政節次法도 行政節次法の 적용대상을 「公法上 契約」에 한정하고 있다.

라. 公法上 契約으로 분류되는 行政契約의 경우

그러나, 行政處分 즉 “行政廳이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래케 하는 개별적이거나 일반적인 공법상의 행위”를 行政契約의 형식으로 행하는 것을 중심으로 한 「공법상 계약」에 대한 절차법적 근거 조항을 “일반行政節次法” 속에 설정할 것인가의 문제는 사법상 계약과 구분하여 생각해야 한다. 예컨대 지방자치단체가 특정한 기업에 대하여 공장의 건립을 허가하면서 대기오염방지·수질오염방지·폐기물 및 유해화학물질 관리 등에 관한 부관을 부과하는 방법의 行政處分을 하지 않고, 지방자치단체와 특정기업간에 공장의 건립에 수반하여 해당 공장의 폐수처리와 함께 당해 지방자치단체의 하수종말처리 시설을 설치·관리하게 하거나 그 비용의 일부를 부담하게 하는 등의 환경관리협정을 계약의 형식으로 체결하도록 하는 경우가 그 것이다. 이와 같은 行政契約의 체결은 行政處分과 부관의 형식으로 처리하는 경우에 비하여, 공장건립에 수반한 종합적인 환경관리를 계약의 형식을 빌어 보다 자유롭게, 또 다양한 내용의 계약조항을 설정할 수 있다는 장점이 있다. 특히 지방화시대에 지방자치단체에의 각종 직장의 마련을 통한 고용창출, 환경의 종합적 관리, 도로·광장 등의 조성을 통한 사회간접자본의 확충을 行政契約의 형식으로 유도해 낼 수 있다는 점 등 行政契約의 유용성 때문에 선진국에서는 이 장치가 선호되어 「行政處分の 行政契約에로의 도피현상」이 우려되기도 한다.²⁷⁾

우리나라의 경우에도 지방화시대에 발맞추어 지방자치단체 마다 자신의 지역이 “살기좋은 지역”으로서 적정한 인구와 적절한 소득이 확보되는 지역이 되도록 힘써나가야 할 책무를 담당해야 한다. 그러자면 각 지방마다 우선 주민이 그 지방을 떠나지 않고 오히려 외지인이 그 지역에 올 수 있도록 일정 수 이상의 「일자리」를 확보해야 한다.

27) 김도창, 일반행정법론(상), 411면 이하.

각 지방은 지방공유재산, 지방세, 지방보조금 등의 각종 지원수단을 동원하여 「일자리」를 유치할 것이다. 또 도로·상하수도·전기·가스 등 각종 사회간접자본의 설치·유지·관리와 필수적인 교육시설 및 사회복지시설의 확보 및 「지방공업단지」의 유치에 따른 환경관리의 문제점이 등장할 것이다. 고용과 환경, 교육과 복지의 문제를 해결하기 위하여는 지방자치단체는 각 기업에 대한 규제와 간섭의 청사진 보다는 공법상 계약에 따른 각종 청사진을 제시함이 보다 효율적인 방법이 될 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 예산 및 재정을 동반하지 않는 公法上 契約에 대한 일반적 근거는 아직 마련되어 있지 않다. 법치행정의 원리에 비추어 行政處分을 법적 근거 없이 공법상 계약의 형식으로 체결하는 것은 국민의 자유와 권리 침해를 법적 근거 없이 계약의 형식을 빌어 할 수 있다는 점에서 문제가 된다.²⁸⁾ 이러한 측면에서 볼 때 일반行政節次法의 제정에 수반하여 公法上 契約의 근거규정과 필수불가결한 법적 규정을 법내용에 포함시키는 것은 나름으로 합리적인 의미가 있으리라 생각된다.

마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向

앞서 언급한 바와 같이 行政契約 일반에 대하여 行政節次法이 일반적 규정을 두는 것은 무리가 있으리라 생각된다. 매매·임대차 등 사법상의 효과 발생을 목표로 하는 계약의 경우 일반 민사법의 절차적 원칙에 기본적으로 충실하되, 다만 특별행정법의 예외로 하는 현행 입법현실이 보다 본질에 충실한 입법방식이며, 또 이러한 행정사법적 계약을 「一般 行政節次法」의 범주에 포함시키는 것은 行政處分節次를 중심으로 하여 국민의 행정참여를 촉구시키는 행정절차의 기본취지와 부합되기 어렵기 때문이다. 외국의 입법례 가운데서도 行政契約 일반을 行政節次法에 포함시킨 예를 찾아볼 수 없다.

그러나 세계화·지방화 작업이 진전되면서, 行政廳의 필요에 따라 行政處分으로 처리하여 공법상의 권리의무관계를 발생시킬 사항을 行政契約의 형식으로 처리할 필요성이 증가할 것이며, 그 필요성에 입법적으로 대응하여야 할 것이라는 점을 생각한다면 獨逸行政節次法에서 규정하고 있는 바와 같은 「公法上 契約」의 근거규정을 일반行

28) 김도창, 일반행정법론(상), 411면 이하.

政節次法에 포함시키는 문제는 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다. 이 경우 公法上 契約과 私法上 契約의 공법적 효과와 사법적 효과의 구별기준이 모호하다는 점을 생각하여, 獨逸行政節次法이 규정하고 있는 입법례를 참조하여 아래 대안과 같이 입법하는 방안을 생각할 수 있으리라 생각된다.

1. 「總務處試案」 제4장에 「行政契約節次」에 관한 장을 신설하도록 한다. 이 경우 行政契約은 모든 行政契約이 아닌 「公法上契約」에 한정할 수 있도록 개념규정을 정비하도록 한다.
2. 行政契約節次 제1조는 “공법상 법률관계는, 법령에 위반하지 않는 한, 行政契約에 의하여 발생·변경·소멸될 수 있다. 行政廳은 行政處分에 가름하여, 상대방과 行政契約을 체결할 수 있다”는 行政契約의 근거규정을 설정한다.
3. 行政契約節次 제2조에는 公法上契約으로서의 行政契約의 특수유형에 해당할 수 있는 계약의 종류를 발굴하여, 그 내용을 규정하도록 한다. 獨逸行政節次法상의 조정계약 (Ausgleichsvertrag), 교환계약(Austauschvertrag) 등은 그 예가 될 수 있을 것이다.
4. 行政契約節次 제3조에는 行政契約의 법적 형식 및 특수요건을 규정한다. 行政契約의 형식을 서면으로 한다는 원칙적 규정 (제57조), 이해 관계있는 제3자가 중대한 영향을 받을 우려가 있는 행위를 行政契約으로 체결하는 경우에는 그 동의절차를 요구하는 獨逸行政節次法 제58조의 규정은 참고가 될 수 있을 것이다.
5. 行政契約의 효력 (무효), 특별한 사정이 있는 경우 계약의 변경과 계약의 해지, 行政契約 내용의 공법상의 행정의무확보수단에서의 복종 등 行政契約의 특수성상 일반 민사 계약과 다른 효력·해지·강제 등에 있어서의 특칙을 마련하도록 한다.

6. 計劃確定節次

가. 각국 一般 行政節次法 上的 計劃確定節次에 관한 立法例

「總務處試案」은 計劃確定節次를 行政節次法이 규정할 행정절차의 대상에 포함시키지 않고 있다. 日本의 行政節次法도 計劃確定節次는 行政節次法 속에 포함시키지 않고

있으며, 美國, 오스트리아, 스위스 등 순수한 절차법 위주의 행정절차를 채택하고 있는 行政節次法의 경우에도 計劃確定節次는 일반行政節次法에 포함되어있지 않다. 다만 獨逸行政節次法은 특별행정절차로서 計劃確定節次에 대한 별도의 절을 설치하여, 計劃確定節次에 관한 규정의 적용(제72조), 청문절차(제73조), 계획확정결정(제74조), 계획확정의 법적 효과(제75조), 계획실행전의 계획변경(제76조), 계획확정결정의 취소(제77조), 계획의 경합(제78조) 등의 규정을 두고 있다.

나. 1987년 立法豫告된 行政節次法案이 규정하는 計劃確定節次

美國·스위스·오스트리아·日本 등의 예와는 달리 1987년 立法豫告된 行政節次法案은 計劃確定節次를 그 내용에 포함시키고 있다. 법안에 포함된 내용은 아래와 같다.

第50條(行政計劃의 立法과 協議) ①行政計劃에 관한 事務를 主管하는 行政廳이 國民生活과 밀접한 관련이 있는 公共事業計劃 기타 大統領令으로 정하는 行政計劃(이하 “行政計劃”이라 한다)을 立案할 때에는 關係行政廳과의 協議를 거쳐야 한다.

②關係行政廳은 第1項의 規定에 의하여 協議를 거친 行政計劃案이 確定된 경우에는 그 所管에 속하는 行政計劃施行에 필요한 措置를 하여야 한다.

第51條(行政計劃안의 公告·閱覽) ①行政廳은 行政計劃을 樹立하고자 하는 경우에는 行政計劃案의 主要內容(行政計劃의 實施期間을 포함한다. 이하 같다), 行政計劃안의 閱覽場所, 閱覽期間과 意見を 提出할 機關 및 期間 등을 官報와 日刊訊問에 公告하고, 그 밖의 가능한 方法을 활용하여 널리 알려야 한다. 다만, 行政計劃안의 確定이 緊急을 요하거나 國民經濟秩序 등 公益上 理由로 公告閱覽이 곤란하다고 인정되는 경우에는 公告·閱覽을 아니 할 수 있다.

②第1項의 規定에 의하여 公告된 行政計劃안의 閱覽期間은 30日 이상으로 하여야 한다.

第52條(意見提出) ①行政計劃안에 대하여 意見이 있는 자는 主管行政廳에 그 意見이나 資料를 提出할 수 있다.

②行政計劃案에 대하여 意見を 提出한 자에게는 그 意見의 處理結果를 個別 또는 一括 通知하여야 한다.

第53條(聽聞) ①行政計劃안의 聽聞은 다음 各號의 경우에 實施한다.

1. 法令에서 聽聞의 實施를 요구하고 있는 경우
2. 行政廳이 聽聞의 實施를 필요하다고 인정하는 경우

②第1항의 規定에 의하여 聽聞을 實施하는 경우에는 第36條 내지 第46條의 規定을 準用한다.

第54條(公聽會) 行政計劃안의 公聽會에 관하여는 第48條 및 第49條의 規定을 準用한다.

第55條(行政計劃의 確定) ①行政廳은 意見提出, 聽聞 또는 公聽會에서 제시된 意見을 성실히 參酌하여야 한다.

②行政計劃은 官報와 日刊訊問에 公告함으로써 確定된다. 이 경우 確定된 行政計劃의 主要內容, 閱覽方法, 閱覽場所 등을 함께 公告하여야 한다.

第56條(行政計劃의 變更·廢止) ①確定된 行政計劃을 變更할 때에는 새로운 行政計劃 確定節次를 거쳐야 한다. 다만, 실질적 內容에 변동이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

②確定된 行政計劃을 廢止할 때에는 그 廢止사항을 公告하여야 한다.

第57條(行政計劃의 失效) 行政計劃이 確定公告된 경우에, 당해 行政計劃의 實施期間 이내에 그 行政計劃이 實施되지 아니하는 때에는 그 期間이 滿了된 날의 다음날에 그 效力을 상실한다.

第58條(行政計劃으로 인한 被害救濟) ①行政計劃을 確定·變更 또는 廢止하고자 할 때에는 國民의 財產上의 損失을 방지하기 위한 施設의 設置 기타 필요한 豫防對策을 강구하여야 한다.

②第1項의 規定에 의한 조치에도 불구하고 行政計劃의 確定·變更·廢止 또는 失效로 인한 國民의 財產上의 損失이 있을 때에는 法律이 정하는 바에 의하여 損失補償 기타 필요한 救濟措置를 하여야 한다.

다. 計劃의 種類와 計劃行政節次의 必要性

(1) 行政計劃의 多樣性

현대 국가는 다양한 계획작용을 위하여 사회의 모든 가능한 영역에서 사회관계의 형성에 영향을 미치고자 부단히 시도하고 있다. 국가가 행하는 행정작용이 다양한 만

큼, 行政計劃도 그 법형식·구속성·대상범위 및 내용등에 있어 무척 다양하다. 계획 행정절차의 도입에 있어 먼저 고려하여야 할 점은 모든 계획행정작용에 계획행정절차를 도입할 것인가, 아니면 그 범위를 한정할 것인가, 한정한다면 어떤 기준으로 한정하여야 할 것인가이다.

行政計劃은 “행정주체가 일정한 행정활동을 위한 목표를 설정하고 상호관련성있는 행정수단의 조정과 종합화의 과정을 통하여 그 목표로 정한 장래의 시점에 있어서의 보다 좋은 질서를 실현할 것을 목적으로하는 활동기준 또는 그 설정행위”라고 정의된다.²⁹⁾ 行政計劃은 행정의 목표설정적 기능, 행정수단의 종합화기능, 행정·국민간의 매체적 기능등을 보유하고 있다. 이런 점에서 行政計劃은 각 법률이 정한 정책이 실효성있게 하는 필수불가결한 법적 장치로 인식되고 있다. 이런 관계로 行政計劃은 국정 전반에 걸쳐 이루어진다.

(2) 내용에 따른 行政計劃의 구분

行政計劃의 구분은 그 구분기준이 어떠한가에 따라 달라질 수 있다. 行政計劃을 내용에 따라서 구분한다면, 경제계획·국토계획·국방계획·교육계획·과학기술진흥계획·사회계획 등 국가 행정작용의 분야마다 각각에 해당되는 계획을 찾아낼 수 있다.

(3) 計劃의 綜合性에 따른 구분

계획은 계획대상의 종합성과 개별성에 따라 종합계획과 부문별계획 내지는 종합계획과 전문계획으로 구분된다. 종합계획이란 일정한 범영역에 대하여 그 범영역을 중심으로한 다소간 종합적인 이용규율을 수립하는 계획을 의미한다. 종합계획의 특징으로는 상위성 및 종합성을 들 수 있다. 상위성이란 종합계획이 부문별계획 또는 전문계획 등보다 법적으로 우월한 효력을 가짐을 말하며, 종합성이란 종합계획이 하부의 계획들을 조정하는 역할을 담당하여야 함을 의미한다. 이와 같은 종합계획과는 달리 부문별 계획 또는 전문계획이란 종합계획에서 정한 어느 부문을 특정하는 계획 또는 특정한 분야 또는 사업에 관계된 계획작용의 산물을 의미한다.

29) 김도창, 일반행정법론(상), 336면 참조.

(4) 基本計劃과 施行計劃

行政計劃은 기본계획과 시행계획으로 구분되어 입법되는 경우가 많다. 이 경우 기본계획은 중·장기계획으로서 상위계획으로서의 지위를 가지며, 시행계획은 연차별 단기계획으로서 기본계획을 해당 연차에 보다 구체적으로 시행하기 위한 하위계획으로서의 성격을 가진다.

(5) 計劃의 拘束性에 따른 구분

行政計劃은 그 구속성의 여부에 따라서 단순정보제공적 계획, 誘導的 計劃 및 拘束的 計劃으로 구분할 수 있다.

(가) 단순정보제공적 계획

단순정보제공적 계획이란 장차 이루어질 행정의 임무수행을 보다 효율적으로 행하기 위하여 행정관청들이 개별적인 사업을 위하여 구속성이 없는 계획을 수립하는 경우이다. 공동묘지증설계획, 공단유치계획 등 많은 준비적 계획들이 이에 해당한다. 또한 법에 그 수립이 예정되어 있기는 하지만, 아무런 법적인 구속력이 주어지지 않는 계획도 이 범주에 포함된다. 예컨대 교통안전법 제14조에 따르면 정부는 교통의 안전에 관한 장기적 추진방안이 포함된 교통안전기본계획을 수립하여야 한다. 이 계획을 통하여 정부는 장차의 교통상황을 항상 예측하여야 하며, 교통정책의 방향을 제시하여야 한다. 이러한 계획은 오직 행정내부적 의미를 가질 뿐이며, 국민에 대하여는 아무런 구속력을 미치지 않는다.

(나) 誘導的 計劃

誘導的 계획이란 법에 근거하여 일정한 법적 형식을 갖추어 발표되지만 일반인과 行政廳을 직접 구속하지는 않고, 그들을 일정한 방향으로 유도하는 작용을 하는 계획을 의미한다. 예컨대 산림법 제6조에 따른 산림기본계획, 하수도법 제5조의2에 따른 하수도정비기본계획등과 같은, 여러 전문계획법상의 기본계획이 이에 해당된다. 산림법 제6조에 따르면 산림청장은 산림자원의 조성을 도모하며, 산림사업의 합리화를 기

하기 위하여 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 작성하여야 한다. 이 계획은 산림지역과 그 자원의 이용과 각종 산림법상의 보전 및 개발지역 지정의 기본이 된다. 따라서 산림과 관계된 공적 계획담당자 및 기타 行政廳은 계획의 내용을 그들의 拘束의인 계획의 수립 및 기타 조치의 수행에 있어 고려하여야 하며, 관계이익을 저울질할 때 그 기준으로 삼아야 한다. 따라서 이러한 계획은 개개의 국민에 대하여 법구속적인 효력을 미치지 않는으나, 그들의 산림지역 및 산림자원의 이용 등에 관한 이익과 공적 계획담당자의 이익간에 비교형량의 기준이 된다는 의미에서 효력을 미치며, 이런 의미에서 전혀 구속력 없는 단순정보적 계획과 구분된다.

(다) 拘束的 計劃

拘束的 계획이란 법적으로 규정된 절차에 따라 수립되며, 일반인과 行政廳을 모두 구속하는 拘束的 효력을 미치는 계획을 의미한다. 이에 속하는 계획의 예로는 먼저, 수도법 제3조에 따른 수도보호구역, 산림법 제17조에 따른 보전지림, 자연공원법 제4조에 따른 국립공원 등의 지정 등을 들 수 있으며, 도로, 다목적댐, 핵발전소와 같은 전문적 사업의 확정과 관계된 계획도 이에 해당된다. 이러한 계획들은 각 전문계획법의 규정에 따라 계획담당자에 의하여 법규명령 또는 行政行爲의 형식으로 수립되며, 行政廳과 일반 국민 모두에 대하여 법 구속적 효력을 미친다. 이들 拘束的 계획의 확정에는 무수히 많은 대립되는 이해관계가 종합적으로 저울질되어야 하며, 行政廳과 국민간의 중요한 법률관계가 종합적으로 규율되고 형성되어야 할 것이 요구된다.

(6) 計劃의 多樣性과 計劃行政節次 導入의 必要性의 구분

行政計劃은 이와 같이 다양하므로 모든 行政計劃에 통일적인 계획행정절차의 도입을 요구할 수는 없다. 첫째 단순정보제공적 계획에 대하여는 계획행정절차의 도입은 전혀 불필요하다. 行政廳이 단순히 미래의 사업을 준비하거나 방침을 정하는데 있어서는 자신의 재량에 따른 충분한 유연성이 오히려 요청되기 때문이다.

그 반면에 拘束的 계획은 行政廳과 일반 국민 모두에 대하여 법 구속적 효력을 미치며, 이들 拘束的 계획의 확정에는 무수히 많은 대립되는 이해관계가 종합적으로 저울질되어야 하고, 行政廳과 국민간의 중요한 법률관계가 종합적으로 규율되고 형성되어야 할 것이 요구된다는 점에서 엄중한 계획행정절차의 도입이 요청된다. 특히 집단민

원이 생길 수 있는 경우 핵발전소, 핵폐기물처리장, 폐기물처리장등의 설치계획등은 計劃確定節次의 도입으로 行政廳이 다수의 의지를 확정하여, 行政計劃의 집행에 있어 힘을 얻을 수 있으므로 계획행정절차의 도입은 더욱 필수적이라 할 수 있다.

誘導的 계획은 그 誘導的 성격의 강도에 따라 계획행정절차의 도입여부가 달라져야 할 것이다. 誘導的 계획중 계획이 특히 기본계획의 성격을 띠고 있는 경우, 도시기본계획과 같이 그 誘導的 영향력이 광범위하며 중요할 경우 拘束的 계획과 마찬가지로 계획행정절차가 도입되어야 할 것이다.

라. 現行法에 이미 包含되어 있는 計劃行政節次의 內容

行政計劃의 확정절차는 도시계획법과 도로법등 각 계획에 관한 근거법 속에 산발적으로 규정되어 있으며, 그 절차의 내용도 각각 다르다.

고속국도(고속국도법 제3조)와 일반국도(도로법 제3조)의 노선지정 및 인정은 대통령령으로 결정된다. 이들 전문계획의 확정은 법률에 따라 그 법형식이 법령의 형식을 취하도록 할만큼 국민생활에 중요한 영향을 미치는 행정활동이지만, 이해관계인의 참여절차로서의 행정절차는 법령상 전혀 예정되어있지 않다. 이들 전문계획의 확정에 대하여는 일반적인 대통령령의 입안절차에 따라 立法豫告 등의 과정에서 참여가 가능할 뿐이다.

도시기본계획 및 도시계획의 확정을 위하여는 도시계획에 관한 기초조사(도시계획법 제15조), 주민 등의 의견청취(제16조의2), 지방의회의 의견청취, 관계 중앙행정기관장과의 협의, 중앙도시계획위원회의 의결, 건설교통부장관의 승인(제10조의2 및 제12조) 등의 절차를 밟아야 한다. 이 경우 주민 등의 의견청취는 공청회를 기본으로 한다. 공청회 및 주민 등의 의견청취절차는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(제16조의2③). 의견청취절차의 기준으로는 “시장 또는 군수가 공청회를 하고자 할 때에는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일 전까지 공청회 개최목적, 예정일시 및 장소, 입안하고자하는 도시기본계획 또는 도시계획의 개요, 기타 필요한 사항 등을 1회이상 공고하여야 한다. 공청회에 출석하여 의견을 진술하고자 하는 자는 공청회 개최예정일 7일 전까지 시장·군수에게 서면으로 의견의 요지를 제출하여야 한다(도시계획법 시행령 제14조의2)”는 등의 사항을 규정하고 있다.

마. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向

앞서 상세히 언급한 바와 같이 行政計劃은 너무나도 다양하고 다층적이어서 모든 行政計劃에 대하여 통일적인 계획행정절차를 도입하는 것은 불가능하다. 또 통일적인 계획행정절차의 도입은 단순 정보제공계획이나, 구속성이 제한되어 있는 誘導的 계획의 경우와 같이 行政廳에게 보다 많은 유연성이 요청되는 계획에 대하여는 적당치 않다. 그러나 行政廳과 일반 국민 모두에 대하여 법 구속적 효력을 미치는 拘束的 계획의 확정에 대하여는, 그 과정에서 무수히 많은 대립되는 이해관계가 종합적으로 저울질되어야 하고, 行政廳과 국민간의 중요한 법률관계가 종합적으로 규율되고 형성되어야 할 것이 요구된다는 점에서 계획행정절차의 도입이 요청된다. 그러나 이러한 경우에도 국가안전보장, 군사시설 등에 관련된 계획 등과 같이 기밀을 요하고, 일반인의 사전참여를 제한할 필요성이 있는 계획에 대하여는 각 개별법에서 그 예외를 인정할 수 있는 법적 장치를 마련하도록 하여야 할 것이다.

계획행정절차의 도입은 결국 각 개별법령이 정하는 계획의 법적 성격에 따라 달라질 수 밖에 없다. 따라서 계획행정절차의 도입여부는 결국 각 개별법률에서 정하도록 하여야 할 것이다. 그러나 一般 行政節次法에 표준적인 최소한의 계획행정절차를 규정하고, 이를 필요로 하는 계획에 대하여는 각 법률에서 그 적용여부를 결정하여 사용하도록 하는 입법방안이 입법기술적으로 타당한 방안이 될 수 있으리라 생각된다. 1987년 立法豫告된 行政節次法案과 獨逸行政節次法이 규정하고 있는 입법례를 참조하여 아래 대안과 같이 입법하는 방안을 강구할 수 있으리라 생각된다.

대안 :

1. 「總務處試案」 제5장에 「計劃確定節次」에 관한 장을 신설하도록 한다.
2. 計劃確定節次 제1조는 “법령이 計劃確定節次를 거쳐야 할 것을 규정한 경우에는 이장에 정한 규정이 적용된다”고 규정하여, 모든 行政計劃에 일반적으로 計劃確定節次가 적용되는 것이 아니라 行政計劃의 근거법령이 계획행정절차의 도입을 예정한 경우에 한하여 일반행정절차법이 정한 計劃確定節次가 채택될 수 있음을 분명히 한다.
3. 計劃確定節次 제2조는 行政計劃案의 공고·열람에 관한 법안 제51조의 예에 따라 아래와 같이 규정한다.

제2조(行政計劃案의 공고·열람) ①行政廳은 行政計劃을 수립하고자 하는 경우에는 行政計劃案의 주요내용(行政計劃의 실시기간을 포함한다. 이하 같다), 行政計劃案의 열람장소, 열람기간과 의견을 제출할 기관 및 기간 등을 관보와 일간신문에 공고하고, 그 밖의 가능한 방법을 활용하여 널리 알려야 한다. 다만, 行政計劃案의 확정 이 긴급을 요하거나 국민경제질서 등 공익상 이유로 공고열람이 곤란하다고 인정되는 경우에는 공고·열람을 아니 할 수 있다.

4. 計劃確定節次 제3조는 의견제출, 청문 및 공청회등 행정절차에 관하여 아래와 같이 규정한다.

제3조(의견제출·청문·공청회) 行政廳은 行政計劃의 확정에 앞서 行政計劃案에 대하여 의견이 있는 자에게 의견 또는 자료제출의 기회를 부여하여야 하며, 청문 및 공청회를 실시하여야 한다. 청문절차에 관하여는 제22조 내지 제34조를, 공청회절차에 관하여는 제35조제2항 및 제36조의 규정을 준용한다.

5. 計劃確定節次 제4조는 계획확정결정에 관하여 아래와 같이 규정한다.

제4조(行政計劃의 확정) ①行政廳은 의견제출, 청문 및 공청회에서 제시된 의견을 성실히 참작하여야 하며, 계획의 확정에 있어 관계되는 공적·사적 이익을 최대한 비교·저울질하여야 한다.

②行政廳은 계획의 확정결정을 함에 있어 계획의 주체에게 공공의 복리 및 타인의 권리에 대한 불이익한 효과의 방지를 위하여 필요로 하는 대책의 수립 및 시설의 설치·유지 등을 명할 수 있다. 단 대책의 수립 또는 시설의 설치·유지가 계획과 합치하지 아니하고 불합리한 효과를 빚을 수 있다고 판단되는 경우에는 이에 상응하는 금전보상으로 갈음하도록 할 수 있다.

③行政計劃은 관보와 일간신문에 공고함으로써 확정된다. 이 경우 확정된 行政計劃의 주요내용, 열람방법, 열람장소 등을 함께 공고하여야 하며, 필요한 경우에는 당사자 및 이해관계인에게 개별적으로 그 사실을 통지하여야 한다.

6. 行政計劃의 변경 및 폐지에 대하여도 계획확정결정이 필요할 수 있으므로 이에 관하여 계획행정절차 제5조는 아래와 같이 규정한다.

제5조(行政計劃의 변경·폐지) ①확정된 行政計劃을 변경할 때에는 새로운 行政計劃 確定節次를 거쳐야 한다. 다만, 본질적 내용에 변동이 없는 경미한 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.

②확정된 行政計劃을 폐지할 때에는 그 폐지사항을 공고하여야 한다.

7. 行政指導節次

가. 各國 一般 行政節次法 上의 行政指導節次에 관한 立法例

「總務處試案」은 行政指導節次를 行政節次法이 규정할 행정절차의 대상에 포함시키지 않고 있다. 獨逸의 行政節次法도 行政指導節次는 行政節次法 속에 포함시키지 않고 있으며, 美國, 오스트리아, 스위스 등 순수한 절차법 위주의 행정절차를 채택하고 있는 行政節次法의 경우에도 行政指導節次는 一般行政節次法에 포함되어있지 않다. 다만 日本의 行政節次法은 行政指導節次에 대한 별도의 절을 설치하여 아래와 같은 규정을 두고 있다.

제32조(行政指導의 일반원칙) ①行政指導를 함에 있어 行政指導에 관계하는 자는 적어도 당해 기관의 임무 또는 소관업무의 범위를 일탈해서는 아니된다는 것과 行政指導의 내용은 어디까지나 상대방의 임의의 협력에 의해서만 실현된다는 것에 유의하여야 한다.

②行政指導에 관계하는 자는 그 상대방이 行政指導에 따르지 않았다는 것을 이유로 불이익한 취급을 하여서는 아니된다.

제33조(신청과 관련한 行政指導) 신청의 취하 또는 내용의 변경을 구하는 行政指導를 함에 있어 行政指導에 관계하는 자는 신청자가 당해 行政指導에 따를 의사가 없다는 뜻을 표명하였음에도 불구하고 당해 行政指導를 계속하는 것 등에 의하여 당해 신청자의 권리행사를 방해하여서는 아니된다.

제34조(인허가 등의 권한과 관련한 行政指導) 인허가 등의 권한 또는 인허가 등에 근거한 처분권한을 가진 행정기관이 당해 권한을 행사할 수 없거나 또는 행사할 의사가 없는 경우임에도 불구하고 行政指導를 함에 있어 行政指導에 관계하는 자가 당해 권한을 행사할 수 있다는 뜻을 특별히 표시하여 상대방에게 당해 行政指導에 따르게 하여서는 아니된다.

제35조(行政指導의 방식) ①行政指導에 관계하는 자는 그 상대방에게 당해 行政指導의 취지, 내용 및 책임자를 분명하게 제시하여야 한다.

②行政指導가 구두로 이루어 지는 경우 상대방이 전항을 기재한 서면의 교부를 요구하는 때에는 당해 行政指導에 관계하는 자는 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를

교부하여야 한다.

③전항의 규정은 다음에 계기한 行政指導에는 적용하지 않는다.

1. 상대방에게 현장에서 완료되는 행위를 요구하는 경우
2. 이미 문서(전항의 문서를 포함한다)로 그 당사자에게 통지한 사항과 동일한 내용을 요구하는 경우

제36조(복수자를 대상으로 하는 行政指導) 동일한 행정목적을 실현하기 위하여 일정한 조건에 해당하는 복수의 자를 대상으로 行政指導를 하고자 하는 때에는 행정기관은 미리 사안에 따라 이러한 行政指導에 공통되는 내용의 사항을 정하고 또한 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를 공표하여야 한다.

나. 1987년 立法豫告된 行政節次法案이 규정하는 行政指導節次

美國·스위스·오스트리아·獨逸 등의 예와는 달리 1987년 立法豫告된 行政節次法案은 제6장에 行政指導節次에 관한 별도의 장을 마련하여 行政指導節次를 그 내용에 포함시키고 있다. 법안에 포함된 내용은 아래와 같다.

第67條(行政指導의 方式) ①行政指導는 그 目的達成에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 指導받는 자의 意思에 反하여 不當하게 強要하여서는 아니된다.

②行政廳이 그 所管事務에 관련된 事項에 관하여 特定人에 대하여 一定한 行爲 또는 不行爲를 권고하는 行政指導를 口述로 하였을 경우에 指導받는 자가 文書의 交付를 요구하는 때에는 行政廳은 이에 응하여야 한다.

第68條(意見提出) 行政指導를 받은 자는 意見提出을 할 수 있으며 意見提出을 받은 行政廳은 이에 回信하여야 한다.

다. 行政指導에 대한 行政節次 導入의 必要性

行政指導란 “행정주체가 스스로 의도하는 바를 실현하기 위하여 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적인 사실행위”라고 정의된다.³⁰⁾ 행정주체에 의한 비강

30) 김도창, 일반행정법론(상), 523면.

제적인 권고·지도·요망 등이 이에 해당된다. 行政指導는 첫째 행정기능의 확대에 따라 새로운 행정책임을 담당할 영역이 발생하지만, 行政處分の 법적 근거가 아직 미비하여 行政處分을 할 수 없는 경우, 둘째 공권력의 발동으로 야기될 여러가지 마찰이나 저항을 피하기 위한 경우, 경제적 분야 등에서 최신의 지식·기술·정보를 제공할 필요성이 있는 경우등에 사용되며, 그 사용빈도는 날로 증대되어 가고 있어 오늘날 중요한 행정작용의 하나로 인식되고 있다.

行政指導는 법령의 근거없이 이루어지는 경우도 있지만, 行政廳에게 行政指導의 권한을 부여하는 의미에서 법령에 그 근거를 두고 있는 경우가 많다. 현행법상 규정되어 있는 行政指導의 예로는 중소기업의 경영합리화 지도(중소기업기본법 제10조), 성능을 인정받은 자재의 사용권고(주택건설촉진법 제45조의2), 위생에 관한 行政指導(결핵예방법 제21조), 독점·불공정거래의 시정권고(독점규제및공정거래에관한법률 제41조), 지정목적에 따른 토지이용의 권고(국토이용관리법 제21조) 등을 들 수 있다.

行政指導는 상대방에 대한 법적 구속력 및 강제력이 없는 비권력적 비권력적 행정작용이며, 직접적으로는 아무런 법적 효과를 수반하지 않는 사실행위이다. 그러나 행정주체가 공권력의 주체로서의 지위에 있다는 점과 상대방에 대한 경제적 이익의 부여(보조금교부·금융지원·조세감면·특정한 기술의 전수 등)를 행정의 수단으로 한다는 점을 감안한다면 권력적 규제행정 못지 않게 상대방에 대한 강한 영향력을 가진다는 점에서 그 제한과 한계에 관한 기본원칙을 설정할 것이 요구된다. 따라서 行政指導의 일반적인 형식과 그 한계 및 기본적인 절차를 行政節次法案에 포함시키는 것은 行政指導의 적정성 확보·부당하거나 과잉한 行政指導로 인한 이해관계인 피해의 최소화 등을 위하여 필요하다고 생각된다.

라. 行政節次法 制定에 있어 고려할 方向

行政指導는 원칙적으로 비권력적 행정작용이며, 行政廳이 법률관계에 효력을 미치는 법적 의사표시를 수반하지 않는 사실행위라는 점에서 行政指導에 관한 일반적인 행정절차를 行政處分과 같은 강도로 규정할 수는 없다. 行政指導는 경고·권고·정보제공 등의 수단이 사용되며, 그 방법 및 절차도 일정할 수 없고, 行政廳에게 활동에 있어서의 유연성의 확보가 무엇보다도 요청되므로 통일적인 절차를 규정하는 것도 사실상 불가능하다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 行政指導의 적정성 확보·부당하거나 과잉

한 行政指導로 인한 이해관계인 피해의 최소화 등을 위하여 行政指導의 일반적인 형식과 그 한계 및 기본적인 절차를 行政節次法案에 포함시키는 것은 필요하다 할 것이므로 일반 行政節次法案에 1987년 立法豫告된 行政節次法案의 경우와 같이 기본적인 원칙 규정을 포함시키는 것은 합리적인 입법례가 될 수 있으리라 생각된다. 이러한 견지에서 日本의 行政節次法과 1987년 立法豫告된 行政節次法案을 참조하여 아래 대안과 같이 입법하는 방안을 강구할 수 있으리라 생각된다.

대안 :

1. 「總務處試案」 제6장에 「行政指導節次」에 관한 장을 신설하도록 한다.
2. 行政指導節次 제1조는 1987년 立法豫告된 行政節次法案과 日本행정절차법을 참조하여 行政指導의 일반원칙을 아래와 같이 규정하도록 한다.
 제1조(行政指導의 一般原則) ①行政指導는 관할 行政廳의 임무 또는 소관업무의 범위를 일탈해서는 아니되며, 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 지도받는 자의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니된다.
 ②行政指導의 상대방은 行政指導에 따르지 않았다는 이유로 불이익한 취급을 받아서는 아니된다.
3. 行政指導節次 제2조는 1987년 立法豫告된 行政節次法案과 日本行政節次法을 참조하여 行政指導의 방식에 관하여 아래와 같이 규정하도록 한다.
 제2조(行政指導의 方式) ①行政指導에 관계하는 자는 그 상대방에게 당해 行政指導의 취지, 내용 및 책임자를 분명하게 제시하여야 한다.
 ②行政廳이 그 소관사무에 관련된 사항에 관하여 특정인에 대하여 일정한 행위 또는 불행위를 권고하는 行政指導를 구술로 하였을 경우에 지도받는 자가 문서의 교부를 요구하는 때에는 行政廳은 이에 응하여야 한다.
 ③ 전항의 규정은 다음에 계기한 行政指導에는 적용하지 않는다.
 1. 상대방에게 현장에서 완료되는 행위를 요구하는 경우
 2. 이미 문서(전항의 문서를 포함한다)로 그 당사자에게 통지한 사항과 동일한 내용을 요구하는 경우
4. 行政指導節次 제3조는 1987년 立法豫告된 行政節次法案을 참조하여 行政指導에 대한 의견제출 근거규정을 아래와 같이 마련하도록 한다.
 제3조(意見提出) 行政指導를 받은 자는 意見提出을 할 수 있으며 意見提出을 받은 行政廳은 이에 회신하여야 한다.

8. 行政節次法 施行에 따른 各種 個別法令의 整備

가. 關聯法令 整備의 必要性

우리나라에서 “一般 行政節次法”은 제정되어 있지 않고, 그 법안만이 1987년 이래 입법예고의 단계에 머물러 있으며, 현재 새로운 법안이 준비중이지만, 그렇다고 해서 현행 법령속에 行政節次의 내용이 전혀 포함되어있지 않은 것은 아니다. 오히려 行政節次는 각 개별법령 속에 산재되어 있고, 각 개별법령마다 상이한 내용과 절차를 담고 있어서 현재로서는 이를 개관하기도 어려운 실정에 있다. 앞서 지적한 바와 같이 현행 법령가운데서 행정절차규정을 이미 도입하고 있는 입법례는, 韓國法制研究院에서 제공하고 있는 법령정보전산화시스템 “KOLD (대한민국법령데이터베이스)”를 통하여 검색하여본 결과 사전*통지를 규정하고 있는 법령 32건, “의견*청취”를 규정하고 있는 법령 총 57건, “청문”을 규정하고 있는 법령 총 268건, “공청회”를 규정하고 있는 법령 총 40건, “이유*부기”를 규정하고 있는 법령 총 631건 등에 달한다.

이들 관련 법령을 정비하지 않은 채, “一般 行政節次法”을 제정할 경우, 민주적 법치국가의 기본이념중의 하나인 법령의 통일적 운용 및 기대가능성과 예측가능성이 확보되기 어려워진다. 행정과정에 있어서의 국민적 참여를 통하여 민주적 행정의 확보를 기하려 하는 行政節次의 이념에 비추어 기대가능성 및 예측가능성의 확보는 더 없이 중요하다. 특히 법령상호간의 절차의 중복·모순 등이 문제점이 노정될 경우 모처럼 마련한 “一般 行政節次法”의 실효성이 확보되기 어려운 문제점도 발생할 수 있다. 특히 행정규제및민원사무기본법과 같이 “一般 行政節次法”과 부득이 상호 중복된 영역을 다룰 수 밖에 없는 법률의 경우에는 더욱 그러하다. 行政節次法의 시행에 따라 법적용의 통일성을 확보하고, 行政節次에 참여하는 국민의 기대가능성 및 예측가능성을 높이며, 법의 실효성을 확보하기 위하여는 중복 또는 모순된 절차를 정하고 있는 관련법령을 정비하고, 일반행정절차의 특례 또는 예외가 필요한 경우에는 아예 관련 법령에 특칙을 마련하는 등의 법제정비가 필수불가결하다 할 것이다.

나. 日本에 있어서의 「行政節次法 施行에 따른 關係法律의 整備에 관한 法律」

일본의 경우에는 行政節次法을 시행하면서 관계법률을 보다 효율적으로 정비하기 위하여 1993.11.12. 법률 제89호로 行政節次法施行에 따른關係法律의整備에 관한法律을 제정·공포하였다. 이 법률은 그 제안이유 설명에 따르면

첫째, 行政節次法의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고

둘째, 行政節次法규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고

셋째, 관계법률의 용어를 정비하며

넷째, 각각의 행정분야에 독자의 절차체계가 마련되어 있는 경우 그것에 의하는 것이 적당하다고 인정되는 것과 처분의 성질상 行政節次法에 규정된 절차에 친하지 않는 것 등에 대해서 이를 行政節次法의 관계규정의 대상에서 제외하는 것 등을 그 내용으로 한다.

이 법률은 제1장 총리부관계(제1조~제26조), 제2장 법무성관계(제27조~제44조), 제3장 외무성관계(제45조), 제4장 대장성관계(제46조~제74조), 제5장 문부성관계(제75조~제84조), 제6장 후생성관계(제85조~제148조), 제7장 농림수산성관계(제149조~제191조), 제8장 통상산업성관계(제192조~제294조), 제9장 운수성관계(제255조~제259조), 제10장 우정성관계(제297조~제303조), 제11장 노동성관계(제304조~제319조), 제12장 건설성관계(제320조~제350조), 제13장 자치성관계(제351조~제360조) 등 총 13장 360개 조문과 부칙 18개 조문 등 378개의 조문으로 구성되어 있다.

이 법률이 대상으로 하는 법률을 도표로 표시한다면 아래와 같다.

(1) 총리부관계

법률명칭	개정범위
사적독점금지및공정거래의확보에관한법률	일부개정
부당경품류및부당표시방지법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
풍속영업등의규제및업부의적정화등에관한법률	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외고물
고물영업	일부개정 청문특례
전당포영업법	일부개정 청문특례
총포도검류소지등규제법	일부개정 청문특례
도로교통법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
자동차의보관장소의확보등에관한법률	일부개정 청문특례
경비업법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
폭력단원에의한부당행위의방지등에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
광업등에있어토지이용의조정절차등에관한법률	일부개정
공해등조정위원회설치법	일부개정
국가공무원법	일부개정
직원단체등에대한법인격의부여에관한법률	일부개정
핵원료물질, 핵연료물질및원자로의규제에 관한법률	일부개정 청문특례
방사성동위원소등에의한방사선장해의방지에 관한법률	일부개정 청문특례
기술사법	일부개정 청문특례
조수보호및수렵에관한법률	일부개정
온천법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
건축물용지하수의취의규제에관한법률	일부개정
특정유해폐기물등의수출입등의규제에관한법률	일부개정
수도권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
격심재해에대처하기위한특별재정원등에관한 법률	일부개정
부동산의감정평가에관한법률	일부개정
근기권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
농주조합법	일부개정

(2) 법무성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
민법시행법	일부개정
공탁법	일부개정
부동산등기법	일부개정 행정절차법적용제외
저당증권법	일부개정
호적법	일부개정
범죄자예방갱생법	일부개정 행정절차법적용제외
변호사법	일부개정 행정절차법적용제외
국적법	일부개정
사법서사법	일부개정 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
풍속영업등의규제및업부의적정화등에관한법률	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외고물
고물영업	일부개정 청문특례
전당포영업법	일부개정 청문특례
총포도검류소지등규제법	일부개정 청문특례
도로교통법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
자동차의보관장소의확보등에관한법률	일부개정 청문특례
경비업법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
폭력단원에의한부당행위의방지등에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
광업등에있어토지이용의조정절차등에관한법률	일부개정
공해등조정위원회설치법	일부개정
국가공무원법	일부개정
직원단체등에대한법인격의부여에관한법률	일부개정
핵원료물질, 핵연료물질및원자로의규제에 관한법률	일부개정 청문특례
방사성동위원소등에의한방사선장해의방지에 관한법률	일부개정 청문특례
기술사법	일부개정 청문특례
조수보호및수렵에관한법률	일부개정
은천법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
건축물용지하수의취의규제에관한법률	일부개정
특정유해폐기물등의수출입등의규제에관한법률	일부개정
수도권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
격심재해에대처하기위한특별재정원등에관한 법률	일부개정
부동산의감정평가에관한법률	일부개정
근기권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
농주조합법	일부개정

(2) 법무성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
민법시행법	일부개정
공탁법	일부개정
부동산등기법	일부개정 행정절차법적용제외
저당증권법	일부개정
호적법	일부개정
범죄자예방갱생법	일부개정 행정절차법적용제외
변호사법	일부개정 행정절차법적용제외
국적법	일부개정
사법서사법	일부개정 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
갱생긴급보호법	일부개정 행정절차법적용제외
토지가옥조사사법	일부개정
외국인가옥조사사법	일부개정 행정절차법적용제외
파괴활동방지법	일부개정 행정절차법적용제외
도망범죄인인도법	일부개정 행정절차법적용제외
집행유예자보호관찰법	일부개정 행정절차법적용제외
매춘방지법	일부개정 행정절차법적용제외
상업등기법	일부개정 행정절차법적용제외
외국변호사의법률사무의취급에관한특별조치법	일부개정 행정절차법적용제외

(3) 외무성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
여권법	일부개정

(4) 대장성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
보험업법	일부개정
증권거래법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
공인회계사법	일부개정
보험모집단속에관한법률	일부개정
손해보험요율산출단체에관한법률	일부개정
외국보험사업자에관한법률	일부개정
선주상호보험조합법	일부개정
증권투자신탁법	일부개정
법무사법	일부개정
주세법	일부개정
주세보전및주류조합등에관한법률	일부개정
신용보증법	일부개정
노동금고법	일부개정 청문특례
관세법	일부개정 행정절차법적용제외
보조금등에관한예산집행의적정화에관한법률	일부개정 이유제시
튼세법	일부개정 행정절차법적용제외
특별튼세법	일부개정
담배경작조합법	일부개정
국세통칙법	일부개정 행정절차법적용제외
통관업법	일부개정
외국증권거래업자에관한법률	일부개정 행정처분절차 청문공개
대금업의규제등에관한법률	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
주권등의보관및대체에관한법률	일부개정
담배영업법	일부개정
염전매법	일부개정
유가증권에관한고문업에관한법률	일부개정
전불식증표의단속등에관한법률	일부개정

(5) 문부성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
학교교육법	일부개정
교육직원면허법	일부개정 청문특례
사립학교법	일부개정
문화재교육법	일부개정 의견청취
종교법인법	일부개정
박물관법	일부개정
저작권법	일부개정
일본사학진흥재단법	일부개정
사립학교진흥조성법	일부개정 의견의 청취 등
프로그램저작물에관한등록의특례에관한법률	일부개정 청문특례

(6) 후생성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
보건보험법	일부개정
아동복지법	일부개정
이용사법	일부개정
안마·마사지·지압사등에대한법률	일부개정
홍행장법	일부개정
여관업법	일부개정
공중욕장법	일부개정
화제등에관한법률	일부개정
위생보호법	일부개정
소비생활협동조합법	일부개정 청문특례
의사법	일부개정
치과의사법	일부개정
보건·조산부·간호부에관한법률	일부개정
치과위생사법	일부개정
의료법	일부개정
신체장애자복지법	일부개정 조치해제에 관한 설명 행정절차법 적용제외
정신보건법	일부개정
생활보호법	일부개정 행정절차법 적용제외
독극물단속에관한법률	일부개정 청문특례
사회복지사업법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
결핵예방법	일부개정 청문특례
진료방사선기사법	일부개정 청문특례
각성제단속법	일부개정
마약및향정신성의약품단속법	일부개정
도축장법	일부개정
나병예방법	일부개정
아편법	일부개정 청문특례
후생연금보험법	일부개정
치가기공법	일부개정 청문특례
채혈및공혈알선업규제법	일부개정
원자폭탄피폭자의의료등에관한법률	일부개정
미용사법	일부개정
환경위생관계영업의운영적정화에관한법률	일부개정 청문특례
수도법	일부개정
임상검사기사·위생검사기사등에관한법률	일부개정 청문특례
조리사법	일부개정
국민건강보험법	일부개정
국민연금법	일부개정
정신박약자복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
약사법	일부개정 허가경신거부처분절차 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
약제사법	일부개정
노인복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
모자및과부복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
이학료법사및작업료법사법	일부개정
모자보건법	일부개정
제과위생사법	일부개정
석탄광업연금기금법	일부개정
사회보험역무사법	일부개정 청문특례
유도정복사법	일부개정
건축물의위생적환경확보에관한법률	일부개정
오기나와의복귀에따른특별조치에관한법률	일부개정
폐기물의처리및청소에관한법률	일부개정
기능훈련사법	일부개정
노인보건법	일부개정
정화조법	일부개정
외국의사또는외국치과의사의임상수련과관련한 의사법제17조및치과의사법제77조의특례등에 관한법률	일부개정
사회복지사및개호복지사법	일부개정
임상공학기사법	일부개정
의지장구사법	일부개정
구급구명사법	일부개정
간호부등의인재확보촉진에관한법률	일부개정

(7) 농림수산성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
식량관리법	일부개정
종묘법	일부개정
농업협동조합법	일부개정
농약단속법	일부개정 청문특례
수산업협동조합법	일부개정
수의사법	일부개정
토지개량법	일부개정
가축상법	일부개정
어업법	일부개정 행정절차법적용제외
육림병해충등방제법	일부개정
비료단속법	일부개정 청문특례
어항법	일부개정
농림물자의규격화및품질표시의적정화에관한법	일부개정
어선법	일부개정
목야법	일부개정
가축개량증식법	일부개정 행정절차법적용제외
상품거래소법	일부개정
농업위원회등에관한법률	일부개정
어선손해등보상법	일부개정
농지법	일부개정 행정절차법적용제외

법 률 명 칭	개 정 범 위
중소어업용자보증법	일부개정
농산어촌전기도입촉진법	일부개정
사료안전성의 확보 및 품질 개선에 관한 법률	일부개정 청문특례 행정절차법 적용 제외 행정심판절차에서의 의견청취
농업기계화촉진법	일부개정
가축거래법	일부개정
어업생산조정조합법	일부개정
농업신용보증보험법	일부개정
어업재해보상법	일부개정
외국인어업의 규제에 관한 법률	일부개정 행정절차법 적용 제외
농업진흥지역의 정비에 관한 법률	일부개정
진주양식등조정잠정조치법	일부개정
임업종료법	일부개정
도매시장법	일부개정
해양수산물자개발촉진법	일부개정
연안어장정비개발법	일부개정
송충피해대책특별조치법	일부개정
어업수역에 관한 잠정조치법	일부개정 행정절차법 적용 제외
육립조합법	일부개정
유어선업적정화에 관한 법률	일부개정 청문특례
수의료법	일부개정
변리사법	일부개정

다. 우리 行政節次法 制定 및 施行에 있어 고려할 方向

일본이 行政節次法을 제정·시행하면서 「行政節次法施行에 따른 關係法律의 整備에 관한法律」을 제정·공포하여, 行政節次法의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 行政節次法 규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고, 관계법률의 용어를 정비하며, 각각의 행정분야에 독자의 절차체계가 마련되어 있는 경우 그것에 의하는 것이 적당하다고 인정되는 것과 처분의 성질상 行政節次法에 규정된 절차에 친하지 않는 것 등에 대해서 이를 行政節次法의 관계규정의 대상에서 제외하는 것 등을 도모한 것은, 行政節次法의 시행에 따라 법적용의 통일성을 확보하고, 행정절차에 참여하는 국민의 기대가능성 및 예측가능성을 높이며, 법의 실효성을 확보하기 위한 바른 노력이었다고 평가된다. 이러한 노력은 우리나라의 경우에도 필수불가결하다 할 것이다.

우리나라는 성문의 실정법령을 위주로 하는 민주법치국가이다. 현재 시행되고 있는 법령은 법률 838건, 대통령령 1087건, 총리령 및 부령 930건, 기타 법령의 효력을 가지는 명령·규칙·조약 등 537건 (대통령 긴급명령 2건, 국제조약 320건, 국회규칙 62건, 대법원규칙 106건, 중앙선거관리위원회규칙 4건, 감사원규칙 11건) 등 3392건에 달한다. 行政節次法 시행을 위하여 이들 법령을 조사하여 관계법령정비를 도모한다는 것은 기술적으로 어려운 작업임에는 분명하다.

그러나, 行政節次法의 효율적 시행은 민주화·지방화·세계화의 진전에 따라 행정 과정에의 국민참여가 더욱 요청되는 현실에 있어 다른 어떤 법제정비작업 이상의 중요한 의미를 가진다 할 수 있다. 특히 국가경쟁력 강화를 위하여 행정규제의 정립 및 불필요한 행정규제의 완화작업은 행정절차의 정비와 궤도를 같이하여 가속시킬 수 있는 장점도 간과해서는 안된다.

정보화시대에 있어 법령정보데이터베이스가 완비되어 있고, 행정절차의 정비를 위하여 정확한 키워드를 찾아 검색해낸다면 行政節次法 제정 및 시행에 있어 정비해야 할 법을 찾아내는 작업은 그다지 어려운 작업은 아니다. 그러나, 어느 법에 일반행정절차와 다른 예외 또는 특칙을 부여할 것인가, 계획행정절차를 어느 법에 도입할 것인가 등을 정하는 작업은 관계 부처 담당 공무원들과의 긴밀한 협조하에만 이루어질 수 있는 난해한 작업일 수 있을 것이다. 그러나 총체적으로 이러한 작업들이 법의 효율성을 확

보하고, 이로써 국가의 경쟁력을 높이며 총체적으로 민주화·지방화·세계화의 진전에 기여할 수 있다고 기대되는 만큼, 입법과정에서 서로 힘을 모으는 것이 요청된다 할 것이다. 실무계 및 학계의 중지와 힘을 모은 바른 입법과 이로써 행정과정에서의 국민의 참여 및 협조가 증진될 수 있기를 기대한다.

제7장 要約 및 結論

우리나라에 있어서도 行政節次의 전면적 도입을 위한 “一般 行政節次法”의 제정은 필수불가결하다. 行政節次는 행정과정에 주민을 참가시켜 그 민주적 정당성을 확보하게 하고, 주민 및 이해관계인의 이해를 얻고, 신뢰와 협력을 얻음으로써 행정목적을 원활히 달성하도록 하는 효과가 있고, 이로써 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모할 수 있으며, 총체적으로 국민의 권리·이익의 도모에 기여하도록 하기 위한 법적 장치이기 때문이다. 더 나아가 현대 법치국가사회에서 원칙과 절차를 거친 행정은 능률적인 행정임이 인식되어야 한다. 행정이 그 과정에서 국민다수의 호응을 받아 오히려 힘을 얻기 때문이다.

그러나, “一般 行政節次法”을 제정하고자 할 경우, “어떤 내용을 법에 담을 것인가”, 바꾸어 말해서 “어떤 종류의 행정과정에 어느 정도 까지 국민을 참여시킬 것인가”에 관하여는 신중한 논의가 필요할 것이다.

이해관계에 따라 직접적인 참여를 요구하는 국민 입장을 강조한다면 모든 범위의 행정과정에 가능한 한 깊숙히 참여하기를 주장할 수 있을 것이다.

그러나 현대 행정이 정보제공, 사회간접자본의 설치·유지·관리로 부터 각종 규제 및 강제에 이르기 까지 국민생활과 깊숙히 관여되어 있는 점을 더 중시한다면, 직접적인 이해관계를 가지지 않는 다른 국민 입장에서 효율적이고 신속한 행정의 실현에 보다 주안점을 둘 수 있다. 더 나아가 간소한 절차로 경쟁력있는 신속한 행정서비스를 제공하기를 원하는 行政廳의 입장에서는 세세하고 복잡한 行政節次 規定은 행정서비스를 꺼리게 하는 요소로 작용할 수 있다는 우려도 표명될 수 있다.

한편으로는 세계화, 다른 한편으로는 지방화가 진행되면서, 행정의 일방적·주도적 역할의 의미가 감소되고, 국민들의 이해와 그에 따른 적극적 참여가 강조되는 추세가 진전되어갈 수록 行政節次의 필요성은 더욱 강조될 수 밖에 없다. 다수 국민의 의사를 확인하고, 반대하거나 이의를 제기하는 국민의 이해관계의 실체와 내용을 파악하여 적절하고 기민한 대응을 할 줄 아는 행정이 더욱 효율적인 행정이 될 것은 자명한 것이기

때문이다.

行政節次法 제정에 있어서 일면 정당성 내지는 이상에 최대한 합치하는 입법을 함이 가장 바람직하다. 그러나 정당성 내지는 이상에 합치되는 입법을 강조하다보면 합목적성 및 법의 실효성을 확보함에 있어 문제가 있을 수 있다. 行政節次法 제정시안을 검토하고, 법 제정방안을 제시하고자 할 경우 “이상과 현실” 양자를 모두 고려하여 신중하고도 합리적인 대안을 마련하도록 하여야 할 것이 요청된다.

법제정에 있어 대안을 마련함에는 먼저 세계각국의 같은 내용의 법제정에 관한 비교검토방법 즉 비교법적 방법을 생각해 볼 수 있다.

지금 세계에는 1925년에 行政節次法을 법제화한 오스트리아를 필두로 하여, 스페인, 스위스, 독일 등 유럽 각국과 미국, 일본 등에서 行政節次法을 제정·운용하고 있다. 이들 각국의 行政節次法 중 오스트리아, 스위스나 미국의 行政節次法은 준 사법절차로서의 行政節次를 그 나라 특유의 사법절차 체제에 준하여 마련하고 있다. 따라서 이들 국가의 行政節次法은 우리 行政節次法의 기본방향과 직접적 비교가 불가능하다. 독일의 行政節次法은 8개장 103개조문에 이르는 방대한 분량이며, 가능한 최대한의 행정영역을 그 규율대상으로 하고 있고, 행정법통칙에 준할 정도의 많은 실체적 규정을 두고 있어 가장 行政節次法의 이상에 가까운 입법례에 해당된다. 그러나 바로 이러한 이상적 측면 때문에 우리 行政節次法의 제정에 있어 직접적 모델로 사용하기는 어려우나, 체제의 유사상으로 인하여 우리 법제와의 직접적 비교는 가능하다. 그 반면에 「일본의 行政節次法」은 “실현가능한 최소한의 간소한 절차”를 채택하고 있는 대표적인 법이기 때문에, 우리 行政節次法의 제정을 위한 각종 시도와 직접적인 비교가 가능하다.

법제정에 있어 대안을 마련함에는 또한 우리나라에서 그동안 법제정을 위한 어떤 입법적 노력을 기울여왔는가에 대한 검토 즉 연혁적 검토가 필요하다. 우리나라에서는 이미 1987년에 行政節次法案을 마련하여 입법예고까지를 마친바 있으며, 국무총리훈령으로 「행정절차운영지침」을 정하여 시행하고 있다. 특히 「1987년 입법예고된 行政節次法案」은 비교적 “행정의 가능한 모든 영역에서 국민의 참여가 가능하도록 行政節次의 폭을 최대한 넓히자”는 行政節次의 기본취지에 충실한 입법례에 해당하며, 선행 입법으로서의 모델의 하나로 참고할 수 있으리라 생각된다.

본 보고서는 「1994년 總務處 行政節次法 試案」을 기반으로 하여, 이를 검토하고, 문제가 있다면 보다 바람직한 行政節次法의 제정방향을 제시함을 그 목적으로 한다.

따라서 行政節次法의 제정방향을 제시함에는 기본적으로 「總務處試案」이 그 표준적 역할을 하여야 할 것이다. 「總務處試案」과 직접적인 비교가 가능한 법안은 「독일의 行政節次法」, 「일본의 行政節次法」 및 「1987년 입법예고된 行政節次法案」이다. 이러한 점을 감안하여 行政節次法의 제정방향의 구체적 내용을 제시함에는 원칙적으로 「總務處試案」을 그 기본고려대상으로 하고, 일본의 行政節次法과 1987년 입법예고된 行政節次法 시안을 직접적 비교대상으로 하며, 경우에 따라 필요한 한도내에서 독일의 行政節次法을 참조하여 이상과 현실의 조화속에서 바른 방향을 최대한 찾는데 고려되어야 할 사항을 언급할 수 있으리라 생각된다.

이러한 기본방향에 따라 總務處 行政節次法 시안을 검토한 결과는 아래와 같다.

總務處 行政節次法 시안은 제1장 총칙, 제2장 행정처분절차, 제3장 행정입법의 예고절차, 제4장 행정예고절차, 제5장 보칙 등 총 5개장, 45개조문과 부칙으로 구성되어 있다. 이 시안은 실현가능한 최소한의 입법이라는 장점은 있으나, 바로 그 점으로 인하여 行政節次 적용대상영역의 한정성, 행정처분절차 적용대상행위의 한정성, 실체적 규정의 불포함 등 여러 문제점이 지적될 가능성을 또한 내포하고 있다.

제1장 「총칙」부분에서는 보다 구체적으로 제1조 「목적」규정, 제3조 「적용범위」규정의 문제점 및 기타 行政廳의 관할 및 협조규정, 기록열람규정등의 미비 등을 문제점으로 지적할 수 있으며 그에 대한 대안마련이 요청된다.

제1조 「목적」규정은 行政節次 적용대상영역을 부과적 행정처분절차와 법령안 입법 예고절차 및 행정예고절차 등 세가지 절차로 한정하고 있다. 목적규정에서 이와 같이 行政節次法 자체의 제정목적에 한정해 버린 입법례는 일본의 경우만을 찾아볼 수 있을 뿐이다. “一般 行政節次法”의 제정목적에 이미 그 적용영역으로 한정하는 것은 입법기술 및 입법내용상 문제점으로 지적된다. 따라서 行政節次法이 「일반 行政節次法」의 특성을 가질 수 있도록 목적규정에서 行政節次의 대상영역을 특정하지 않는 방향으로 입법내용을 수정할 것이 요청된다.

行政節次法의 적용영역을 정한 제3조는 법적용의 예외가 되는 사항을 구체적으로 정하고 있다. 제3조에는 行政節次法의 적용을 제외하는 예외규정이 상당히 광범위하게 규정되어 있다. 이 예외규정 중 특히 “總務處장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차”와 “기타 대통령령으로 정하는 절차”에 대하여 법적용을 제외할 수 있도록 규정한 점이 문제점으로 지적된다. 이는 행정편의에 의한 行政節次法 적용배제의 길을 이중적으로 열어놓은 것이므로, 최소한 이들 두 항목의 통합을 통하여 즉 “관

계기관의 장과 협의하여 대통령령으로 정하는 절차” 정도로 통합하여 자의적 예외설정의 범위를 축소함이 바람직하리라 생각된다.

總務處試案은 총칙부분에 「1987년 입법예고된 行政節次法案」에 규정되었던 사항을 상당수 채택하지 않고 있다. 그러나 이 중에서 행정의 관할 및 협조규정을 行政節次法案에 포함시키지 않은 점은 문제점으로 지적된다. 행정의 전문화가 촉진되고, 지방화가 진전되며, 특히 세계화과정에서 국제적 대응을 위한 행정의 유기적 협조가 긴밀히 요청되는 현실을 감안할 때, 행정관할권, 行政廳 상호간의 협조 및 조정의무, 행정응원규정 등을 마련하는 것은 중요한 의미가 있다고 생각되기 때문이다. 따라서 1987년 입법예고된 行政節次法案에서의 경우와 같이 “행정관할권”, “행정상호간의 협조 및 조정의무”, “행정응원규정” 등을 마련함이 바람직하리라 생각된다.

행정활동의 상대방이 되는 당사자 등이 자기의 권리 또는 이익을 방어하기 위하여 필요한 기록의 열람 또는 복사를 청구할 권리는 行政節次의 운용을 위하여 필수적이다. 현재 總務處가 정보공개법 시안을 마련하여 입법화를 추진중에 있지만, 정보공개법은 行政廳이 가진 일반적인 정보를 공개함을 그 기본적 대상으로 하고 있다. 정보공개법이 정한 정보공개청구는 행정과정에 있어서의 당사자 및 이해관계인이 자신의 권리·이익의 방어를 목적으로 기록열람을 청구함과 그 성격이 분명히 구분된다. 總務處試案은 당사자 및 이해관계인의 기록열람청구에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않은바, 이는 문제점으로 지적되며, 이 문제점을 해소하여 당사자의 권익을 보호하고 行政節次法의 실효성을 제고할 수 있도록 “당사자 등의 기록열람” 규정을 도입할 것이 요청된다.

行政節次法속에 실체적 규정을 어느범위에서 어느정도까지 포함하여야 할 것인가는 行政節次法을 보는 가치관에 따라 현저한 차이가 발생할 수 있는 문제이므로 그 구체적 언급은 어렵다. 다만 원칙적인 점만을 지적한다면, 첫째 행정활동의 각 영역에 있어서 적용되어야 할 기본원칙을 선언하는 실체적 규정의 경우에는 입법의 필요성이 있다면 법안에 포함하면 좋으리라 생각된다. 둘째 각 행정활동 마다 그 기본형식 또는 기본방식과 각 행정활동의 원칙을 정하는 경우도 입법의 필요성이 있다면 법안에 포함할 수 있으리라 생각된다. 다만 신뢰보호를 위한 行政廳에 대한 제재규정 및 구체적인 보상근거규정을 법안에 직접 포함시키는 것이 합리적인지는 생각해 보아야 할 것이다. 行政廳의 언동이 국민에게 신뢰의 근거가 되고, 국민이 行政廳의 언동을 믿고 일정한 처분을 한 경우, 行政廳이 그 후에 그 언동과 다른 행동을 하여 국민의 신뢰기반을 무

너뜨리게 된 경우, 국민의 신뢰를 어떻게 보호할 것인가는, 行政廳이 사후에 하게된 변경조치의 불가피성, 급박성 등에 따라 달라질 것이기 때문이다. 즉 경우에 따라서는 변경조치 자체를 철회하여 원래의 언동을 유지하게 하는 방법, 일정한 경과조치를 하도록 하는 방법, 손실보상을 하는 방법 등이 다양하게 모색되어야 하며, 보상의 여부 및 보상의 정도도 행정활동의 다양성 및 국민에게 제시한 언동의 신뢰정도의 다층성에 따라 각각 다르게 평가되어야 하기 때문이다.

「總務處試案」이 행정처분절차의 대상으로 하는 행정활동은 行政廳이 일방적으로 공권력을 행사하여 당사자들에게 의무를 부과하거나 권익을 침해하는 행정처분 즉 「부과적행정행위」로 한정되고 있다. 따라서 행정행위중 「수익적 행정행위」는 행정처분절차의 적용대상에 해당되지 않는다. 「수익적 행정행위」는 「민원사무」로 분류되어 「행정규제및민원사무기본법」의 적용을 받으므로 行政節次法이 원안대로 통과될 경우, 부과적 행정행위는 行政節次法의, 수익적 행정행위는 행정규제및민원사무기본법의 적용을 받는 결과가 된다.

行政節次法을 제정하면서 이와 같이 부과적 행정행위와 수익적 행정행위를 뚜렷이 구분하여 각각 다른 법의 규율을 받게 하는 입법례는 찾아볼 수 없다. 行政節次法이 「總務處試案」대로 제정될 경우 우리 입법례는 세계에서 유례없는 입법례로 등장할 것이다. 그러나 세계각국의 입법례에서 總務處試案이 추진하고 있는, 즉 수익적 행정행위와 부과적 행정행위를 명백히 구분하여 각각 다른 법으로 규율하고 있는 입법례를 찾아볼 수 없는 이유는, 수익적 행정행위와 부과적 행정행위가 현실 행정상 뚜렷이 구분되기 어렵고, 특히 일방 당사자에게는 수익적 효과를 미치지만 타방 당사자에게는 부과적 효과를 미치는 소위 이중효과적 행정행위의 경우에는 어느 절차를 따라야 할 것인가가 분명치 않으며, 당사자 및 제3자의 권익보호를 위하여 行政節次를 운용할 경우, 행정처분의 수익성 또는 부과성을 불문하고 일관성있게 다를 필요가 있다는 점을 찾아볼 수 있다.

이러한 입법은 앞서 본문에서 다각적으로 지적한 바와 같은 많은 문제점을 안고 있으며, 법률의 운용에 있어서도 많은 문제점을 드러낼 수 밖에 없으리라 생각된다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여는, 비록 입법기술상 어려움이 있다 하더라도, 「신청에 의한 처분」과 「불이익처분」을 모두 「行政節次法」속에 통일적으로 담는 방법, 즉 「行政節次法」이 「행정규제및민원사무기본법」을 흡수통합하도록 하는 방법을 채택함이 타당하리라 생각된다. 行政節次法과 행정규제및민원사무기본법을 통합하는 법률을 제정하

는 입법기술은 본문에서 그 예를 제시한 바 있다. 이러한 입법은 수익적 처분인 민원사무에 관하여는 민원실 및 국민고충처리위원회라는 전담기구가 있어서 국민의 권익보호에 크게 기여하여 왔으나, 그 수익적 처분의 취소조치 등을 필두로 한 불이익처분에 관하여는 그 보호기구 및 보호장치가 애매모호하였다는 입법상의 모순점을 해소하게 해줄 수 있는 장점이 있다. 즉 수익적 처분으로서의 민원사무 뿐만 아니라 불이익처분으로서의 부과적 행정처분 까지 민원실과 국민고충처리위원회가 통합적으로 처리하도록 함으로써 국민의 권익보호에 진일보하게 하는 법제가 될 수 있기 때문이다.

「總務處試案」은 행정계약절차를 行政節次法이 규정할 行政節次의 대상에 포함시키지 않고 있다. 행정계약 일반에 대하여 行政節次法이 일반적 규정을 두는 것은 무리가 있으리라 생각된다. 매매·임대차 등 사법상의 효과 발생을 목표로 하는 계약의 경우 일반 민사법의 절차적 원칙에 기본적으로 충실하되, 다만 특별행정법의 예외로 하는 현행 입법현실이 보다 본질에 충실한 입법방식이며, 또 이러한 行政私法的 契約을 “一般 行政節次法”의 범주에 포함시키는 것은 행정처분절차를 중심으로 하여 국민의 행정참여를 촉구시키는 行政節次의 기본취지와 부합되기 어렵기 때문이다. 외국의 입법례 가운데서도 행정계약 일반을 行政節次法에 포함시킨 예를 찾아볼 수 없다.

그러나 세계화·지방화 작업이 진전되면서, 行政廳의 필요에 따라 행정처분으로 처리하여 공법상의 권리의무관계를 발생시킬 사항을 행정계약의 형식으로 처리할 필요성이 증가할 것이며, 그 필요성에 입법적으로 대응하여야 할 것이라는 점을 생각한다면 독일 行政節次法에서 규정하고 있는 바와 같은 「공법상계약」의 근거규정을 “一般 行政節次法”에 포함시키는 문제는 적극적으로 고려해 보아야 할 것이라 생각된다.

「總務處試案」은 계획확정절차를 行政節次法이 규정할 行政節次의 대상에 포함시키지 않고 있다. 행정계획은 너무나도 다양하고 다층적이어서 모든 행정계획에 대하여 통일적인 計劃 行政節次를 도입하는 것은 불가능하다. 또 통일적인 計劃 行政節次의 도입은 단순 정보제공계획이나, 구속성이 제한되어 있는 유도적 계획의 경우와 같이 行政廳에게 보다 많은 유연성이 요청되는 계획에 대하여는 적당치 않다. 그러나 行政廳과 일반 국민 모두에 대하여 법 구속적 효력을 미치는 구속적 계획의 확정에 대하여는, 그 과정에서 무수히 많은 대립되는 이해관계가 종합적으로 저울질되어야 하고, 行政廳과 국민간의 중요한 법률관계가 종합적으로 규율되고 형성되어야 할 것이 요구된다는 점에서 計劃 行政節次의 도입이 요청된다. 그러나 이러한 경우에도 국가안전보장, 군사시설 등에 관련된 계획 등과 같이 기밀을 요하고, 일반인의 사전참여를 제한할 필요성

이 있는 계획에 대하여는 각 개별법에서 그 예의를 인정할 수 있는 법적 장치를 마련하도록 하여야 할 것이다.

計劃行政節次의 도입은 결국 각 개별법령이 정하는 계획의 법적 성격에 따라 달라질 수 밖에 없다. 따라서 計劃行政節次의 도입여부는 결국 각 개별법률에서 정하도록 하여야 할 것이다. 그러나 “一般行政節次法”에 표준적인 최소한의 計劃行政節次를 규정하고, 이를 필요로 하는 계획에 대하여는 각 법률에서 그 적용여부를 결정하여 사용하도록 하는 입법방안이 입법기술적으로 타당한 방안이 될 수 있으리라 생각된다.

「總務處試案」은 行政指導節次를 行政節次法이 규정할 行政節次의 대상에 포함시키지 않고 있다. 행정지도는 원칙적으로 비권력적 행정작용이며, 行政廳이 법률관계에 효력을 미치는 법적 의사표시를 수반하지 않는 사실행위라는 점에서 행정지도에 관한 일반적인 行政節次를 행정처분과 같은 강도로 규정할 수는 없다. 행정지도는 경고·권고·정보제공 등의 수단이 사용되며, 그 방법 및 절차도 일정할 수 없고, 行政廳에게 활동에 있어서의 유연성의 확보가 무엇보다도 요청되므로 통일적인 절차를 규정하는 것도 사실상 불가능하다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 행정지도의 적정성 확보·부당하거나 과잉한 행정지도로 인한 이해관계인 피해의 최소화 등을 위하여 행정지도의 일반적인 형식과 그 한계 및 기본적인 절차를 行政節次法案에 포함시키는 것은 필요하다 할 것이므로 “一般行政節次法”에 1987년 입법예고된 行政節次法案의 경우와 같이 기본적인 원칙규정을 포함시키는 것은 합리적인 입법례가 될 수 있으리라 생각된다.

현재 우리나라에서 “一般行政節次法”은 제정되어 있지 않고, 그 법안만이 1987년 이래 입법예고의 단계에 머물러 있으며, 새로운 법안이 「總務處試案」을 중심으로 하여 준비중에 있다. 그렇다고 해서 현행 법령속에 行政節次의 내용이 전혀 포함되어있지 않은 것은 아니다. 오히려 行政節次는 각 개별법령 속에 산재되어 있고, 각 개별법령마다 상이한 내용과 절차를 담고 있어서 현재로서는 이를 개관하기도 어려운 실정에 있다. 앞서 현행 법령가운데서 行政節次규정을 이미 도입하고 있는 입법례는, 한국법제연구원에서 제공하고 있는 법령정보전산화시스템 “KOLD (대한민국법령데이터베이스)”를 통하여 검색하여본 결과 사전*통지를 규정하고 있는 법령 32건, “의견*청취”를 규정하고 있는 법령 총 57건, “청문”을 규정하고 있는 법령 총 268건, “공청회”를 규정하고 있는 법령 총 40건, “이유*부기”를 규정하고 있는 법령 총 631건 등에 달한다.

이들 관련 법령을 정비하지 않은 채, “一般行政節次法”을 제정할 경우, 민주적 법치국가의 기본이념중의 하나인 법령의 통일적 운용 및 기대가능성과 예측가능성이 확

보되기 어려워진다. 행정과정에 있어서의 국민적 참여를 통하여 민주적 행정의 확보를 기하려 하는 行政節次의 이념에 비추어 기대가능성 및 예측가능성의 확보는 더 없이 중요하다. 특히 법령상호간의 절차의 중복·모순 등이 문제점이 노정될 경우 모처럼 마련한 “一般 行政節次法”의 실효성이 확보되기 어려운 문제점도 발생할 수 있다. 특히 행정규제및민원사무기본법과 같이 “一般 行政節次法”과 부득이 상호 중복된 영역을 다룰 수 밖에 없는 법률의 경우에는 더욱 그러하다. 行政節次法の 시행에 따라 법 적용의 통일성을 확보하고, 行政節次에 참여하는 국민의 기대가능성 및 예측가능성을 높이며, 법의 실효성을 확보하기 위하여는 중복 또는 모순된 절차를 정하고 있는 관련법령을 정비하고, 일반 行政節次의 특례 또는 예외가 필요한 경우에는 아예 관련 법령에 특칙을 마련하는 등의 법제정비가 필수불가결하다 할 것이다.

우리나라는 성문의 실정법령을 위주로 하는 민주법치국가이다. 현재 시행되고 있는 법령은 법률 838건, 대통령령 1087건, 총리령 및 부령 930건, 기타 법령의 효력을 가지는 명령·규칙·조약 등 537건 (대통령 긴급명령 2건, 국제조약 320건, 국회규칙 62건, 대법원규칙 106건, 중앙선거관리위원회규칙 4건, 감사원규칙 11건) 등 3392건에 달한다. 行政節次法 시행을 위하여 이들 법령을 조사하여 관계법령정비를 도모한다는 것은 기술적으로 어려운 작업임에는 분명하다.

그러나, 行政節次法の 효율적 시행은 민주화·지방화·세계화의 진전에 따라 행정과정에서의 국민참여가 더욱 요청되는 현실에 있어 다른 어떤 법제정비작업 이상의 중요한 의미를 가진다 할 수 있다. 특히 국가경쟁력 강화를 위하여 행정규제의 정립 및 불필요한 행정규제의 완화작업은 行政節次의 정비와 제도를 같이하여 가속시킬 수 있는 장점도 간과해서는 안된다.

정보화시대에 있어 법령정보데이터베이스가 완비되어 있고, 行政節次의 정비를 위하여 정확한 키워드를 찾아 검색해낸다면 行政節次法 제정 및 시행에 있어 정비해야 할 법을 찾아내는 작업은 그다지 어려운 작업은 아니다. 그러나, 어느 법에 一般 行政節次와 다른 예외 또는 특칙을 부여할 것인가, 계획확정절차를 어느 법에 도입할 것인가 등을 정하는 작업은 관계 부처 담당 공무원들과의 긴밀한 협조하에만 이루어질 수 있는 난해한 작업일 수 있을 것이다. 그러나 총체적으로 이러한 작업들이 법의 효율성을 확보하고, 이로써 국가의 경쟁력을 높이며 총체적으로 민주화·지방화·세계화의 진전에 기여할 수 있다고 기대되는 만큼, 입법과정에서 서로 힘을 모으는 것이 요청된다 할 것이다. 실무계 및 학계의 중지와 힘을 모은 바른 입법과 이로써 행정과정에서의 국민의 참여 및 협조가 증진될 수 있기를 기대한다.

[附錄 1]

總務處 行政節次法 制定試案 (1994.7.)

제1장 총 칙

제1절 목적·정의 및 적용범위

제1조(목적) 이 법은 행정청이 국민의 권익을 침해하거나 의무를 부담하게 하는 행위를 할 때와 국민의 일상생활과 관련이 있는 법령·정책·사업 등을 제정·개정·수립·시행·변경 또는 폐지할 때에 거쳐야 할 절차를 규정함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 공정성과 신뢰성을 확보함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “행정청”이라 함은 행정에 관한 의사를 결정하고 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 기타 법령 또는 조례에 의하여 행정권한을 행사하거나 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인을 말한다.
2. “행정처분”이라 함은 행정청이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래케 하는 개별적이거나 일반적인 공법상의 행위를 말한다.
3. “당사자”라 함은 행정청의 행위에 의하여 직접 상대가 된 자 또는 상대예정자를 말한다.
4. “이해관계인”이라 함은 행정청의 행위에 의하여 법률상 또는 사실상 이해 관계에 영향을 받는 자를 말한다.
5. “청문”이라 함은 어떤 행정작용을 하기에 앞서 행정작용의 상대방 기타 이해관계인으로 하여금 자기에게 유리한 증거를 제출하게 하고 의견을 진술하게 함으로써 사실조사를 하는 절차를 말한다.

제3조(적용범위) ①행정청의 행정처분·행정입법의 예고 및 행정예고절차에 대하여

는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.

②이 법은 다음 각호의 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 국가원수의 국법상의 행위에 관한 사항
2. 외교 또는 국가안전보장에 관한 사항
3. 국회·지방의회, 또는 중앙선거관리위원회의 의결을 거친 사항
4. 헌법재판소의 결정을 거친 사항
5. 법원·군법회의 또는 법관·재판관의 재판에 의하거나 그 집행에 관한 사항
6. 형사 및 행정관계법령(사회보호법, 보안관찰법을 포함한다)에 의하여 행하는 조치
7. 재외공관장이 행하는 행정처분
8. 다음 각목의 1에 해당하는 사항
 - 가. 토지수용법에 의한 재결절차
 - 나. 국가배상법에 의한 결정절차
 - 다. 독점규제및공정거래에관한법률에 의한 결정·처분절차
 - 라. 특허법·실용신안법·의장법·상표법에 의한 재정·사정 또는 결정절차
 - 마. 해난심판법에 의한 재결절차
 - 사. 병역법에 의한 징집·소집절차
 - 아. 공무원 인사관계법령에 의한 징계 기타 행정처분절차
 - 자. 가목 내지 아목에 준하는 절차로서 총무처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차
 - 차. 기타 대통령령으로 정하는 사항

③지방자치단체의 사무에 대하여는 조례로써 특별절차를 규정할 수 있다.

제2절 당사자 및 이해관계인

제4조(참가자격) 다음 각호에 해당하는 자는 당사자 또는 이해관계인(이하 “당사자 등”이라 한다)으로서 이 법에 의한 행정절차에 참가할 수 있다.

1. 자연인
2. 민법에 의하여 행위능력이 제한되어 있으나 다른 법률에 의하여 당해 행정절차의 대상에 대한 행위능력이 인정되는 자

3. 법인 또는 법인 아닌 사단이나 재단(이하 “법인 등” 이라 한다)
4. 행정청 또는 그 권한을 위임·위탁받은 자

제5조(지위의 승계) ①당사자 등이 사망하였을 때의 상속인과 기타 법령에 의하여 권리 또는 이익을 승계한 자는 당사자등의 지위를 승계한다.

②당사자 등인 법인 등이 합병하였을 때에는 합병후 존속하는 법인 등이나 합병후 새로 설립된 법인 등이 지위를 승계한다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지위를 승계한 자는 행정청에 그 사실을 신고하여야 한다.

④의견제출 또는 청문의 대상인 행정처분에 관한 권리 또는 이익을 사실상 양수받은 자는 행정청의 승인을 얻어 당사자의 지위를 승계할 수 있다.

제6조(대표자) ①이해관계를 같이하는 다수의 당사자 등이 공동으로 행정절차에 관한 행위를 하는 때에는 3인 이하의 대표자를 선정할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 당사자 등이 대표자를 선정하지 아니한 경우에 행정청이 필요하다고 인정할 때에는 그 이유를 들어 상당한 기간내에 대표자를 선정하도록 명할 수 있다. 이 경우 대표자의 선정명령에 따르지 아니한 때에는 행정청이 지정할 수 있다.

③당사자 등은 대표자를 변경 또는 해임할 수 있다.

④대표자는 각기 다른 당사자 등을 위하여 행정절차에 관한 모든 행위를 할 수 있다. 다만, 행정절차를 종결시키는 행위에 있어서는 다른 당사자 등의 동의를 얻어야 하며, 이 경우 그 동의를 얻은 사실을 소명하여야 한다.

⑤대표자가 있는 경우에는 당사자 등은 그 대표자를 통하여서만 제4항의 행위를 할 수 있다.

⑥다수의 대표자가 있는 경우에 행정청의 행위는 그 중 1인에 대하여 행할 수 있다. 다만, 통지는 그들 모두에게 하여야 한다.

제7조(대리인) ①당사자 등은 다음 각호의 자를 대리인으로 선임할 수 있다.

1. 당사자 등의 배우자, 직계존·비속 또는 형제자매
2. 당사자 등인 법인등의 임직원

3. 변호사

4. 행정청 또는 청문주재자의 허가를 받은 자

5. 기타 법령에 의하여 당해 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 자

②행정청은 다음 각호의 경우에는 당사자 등을 위하여 제1항의 규정에 의한 대리인을 지정할 수 있다.

1. 당사자 등의 신원을 알 수 없는 경우

2. 당사자 등의 주소를 알 수 없거나 부재자인 경우

③제6조제3항, 제4항 및 제6항의 규정은 대리인에 이를 준용한다.

제8조(대표자·대리인의 자격증명) ①대표자 또는 대리인이나 법인 등의 대표자 또는 그 대표권을 위임받은 자는 제6조제2항 후단 및 제7조제2항의 경우를 제외하고는 행정청에 대하여 그 자격을 증명하여야 한다.

②대표자 또는 대리인이나 법인 등의 대표자 또는 그 대표권을 위임받은 자가 그 자격을 잃은 때에는 당사자 등은 그 사실을 행정청에 신고하여야 한다.

제9조(보좌인) ①당사자 등은 제7조제1항제1호 또는 제2호의 자가 보좌인으로 선임할 수 있으며, 보좌인을 선임한 때에는 지체없이 그 사실을 행정청에 신고하여야 한다.

②당사자 등은 행정청에 대한 진술 기타의 행위를 위하여 보좌인과 함께 출석할 수 있다.

③보좌인이 한 진술은 당사자 등의 명시한 의사에 반하지 아니한 범위 안에서 당사자 등이 한 것으로 본다.

제3절 송달

제10조(송달의 방법) ①행정청의 송달은 우편 또는 교부의 방법에 의하여 송달 받을 자의 주소·거소·영업소 또는 사무소(이하 "주소 등" 이라 한다)로 한다. 다만, 송달 받을 자에게 대표자·대리인·상속인이 있는 경우에는 그의 주소 등으로 송달할 수 있다.

②우편에 의한 송달은 통상우편에 의하되 행정청이 필요하다고 인정하는 때에는 특수우편에 의할 수 있다.

- ③행정청은 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 전신 또는 전화에 의한 방법으로 송달할 수 있다.
- ④교부에 의한 송달은 송달받을 자의 주소 등에서 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 행한다. 다만, 송달받을 자의 이의가 없는 때에는 다른 장소에서 교부할 수 있다.
- ⑤송달받을 자의 주소 등을 통상의 방법으로 확인할 수 없거나 통상의 방법으로 송달이 불가능할 경우에는 송달할 내용을 특정한 장소에 게시하고 관보 또는 일간신문에 공고함으로써 송달에 갈음할 수 있다.
- ⑥행정청은 송달할 문서의 명칭, 송달받을 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송년월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

제11조(송달의 효력발생) ①문서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.
 ②제10조제5항의 경우에는 공고일로부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생한다.

제4절 기간 및 기한

제12조(기간의 계산) 기간의 계산에 관하여는 이 법 및 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민법의 관계규정을 준용한다.

제13조(기간·기한의 특례) ①다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 우편에 의한 송달에 소요된 일수는 기간 및 기한의 계산에 산입하지 아니한다.
 ②천재지변 기타 당사자 등의 책임없는 사유로 기간을 지킬 수 없는 경우에는 그 사유가 종료하는 날까지 기간의 진행이 정지된다.
 ③외국에 거주 또는 체류하는 자에 대한 기간 및 기한의 계산은 이 법에서 정한 기간 및 기한에 15일을 가산하여 계산한다.

제5절 비용

제14조(절차비용의 부담) ①행정절차에 소요되는 비용은 행정청이 부담한다. 다만,

당사자 등이 자기를 위하여 스스로 지출한 비용은 그러하지 아니하다.

②당사자 등의 귀책사유로 절차가 현저하게 지연된 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 그로 인한 비용의 전부 또는 일부를 당사자 등에게 부담시킬 수 있다.

③제2항의 규정에 의하여 행정청이 당사자 등에게 비용을 부담시키고자 하는 경우에는 행정절차가 종결되기 전에 비용부담에 관한 결정을 하여 이를 당사자 등에게 통지하여야 한다.

④제3항의 규정에 의하여 당사자 등에게 비용을 부담시키는 경우에 기한내에 납부하지 아니하는 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

제15조(참고인 등에 대한 비용지급) 행정청은 행정절차의 진행에 필요한 참고인, 감정·평가인 및 증인에게는 예산의 범위내에서 여비와 일당을 지급한다.

제2장 행정처분절차

제1절 통칙

제16조(행정처분의 사전통지) ①행정청은 당사자등에게 의무를 과하거나 권익을 침해하는 행정처분을 하고자 하는 경우에는 행정청이 알 수 있는 당사자 등에게 다음 각호의 사항을 기재한 문서로 이를 통지하여야 한다. 다만, 그 통지가 당해처분의 성질상 현저하게 곤란하거나 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제목
2. 당사자 등의 주소, 성명 또는 명칭
3. 처분하고자 하는 내용 및 이유
4. 제21조의 규정에 의하여 처분에 대한 의견을 제출할 수 있다는 뜻
5. 의견제출기관 및 기간
6. 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리
7. 청문이 가능한 경우에는 청문을 신청할 수 있다는 뜻과 신청할 행정청 및 신청기간

8. 기타 필요한 사항

②제22조제1호 및 제2호의 규정에 의하여 청문을 실시하고자 하는 경우에는 제1항 제4호 내지 제7호의 사항에 갈음하여 청문의 일시 및 장소, 청문에 응하지 아니하는 경우의 처리 등 청문에 필요한 사항을 함께 통지할 수 있다.

③당사자 등의 주소를 확인할 수 없거나 통상의 방법으로 통지할 수 없는 경우에는 통지할 내용을 특정한 장소에 게시하고 관보 또는 일간신문에 공고하여야 한다.

제17조(행정처분의 방식) 행정청이 행정처분을 할 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로써 당사자 등에게 통지하여야 한다. 다만, 특히 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우에는 구술 기타 방법으로 할 수 있으며 이 경우 당사자 등의 요청이 있는 때에는 지체없이 관계문서를 교부하여야 한다.

제18조(행정처분의 이유부기) 행정청이 행정처분을 할 때에는 다음 각호의 경우를 제외하고는 그 행정처분의 법률상·사실상의 이유를 부기하여야 한다.

1. 신청내용을 모두 인용하는 처분으로서 다른 사람의 권익을 침해하지 아니하는 경우
2. 대량의 동종처분 또는 자동장치에 의한 처분으로써이유를 붙이지 아니하여도 처분의 이유가 명백한 경우
3. 기타 법령에 의하여 이유부기가 필요없는 것으로 규정된 경우

제19조(불복신청의 고지) 행정청이 행정처분을 하는 경우에는 상대방에게 그 처분에 관하여 행정심판을 청구하거나 행정소송을 제기할 수 있는지의 여부, 심판청구 또는 소송제기의 경우 불복신청을 제출할 기관 및 기간 기타 필요한 사항을 알려야 한다.

제2절 의견청취절차

제20조(의견청취종류) ①행정청은 행정처분을 하고자 할 때에는 다음 각호의 1에 대한 의견청취를 하여야 한다.

1. 의견제출

청문 또는 공청회를 거치지 아니하는 경우에 일반적으로 행한다.

2. 청문

다음 각목의 1에 해당하는 경우로서 의견제출만으로는 공정한 행정처분을 하기 곤란하다고 인정되는 때에 실시한다.

가. 재산권 또는 자격을 박탈하는 경우

나. 법인 또는 조합 등의 설립허가를 취소하거나 해산을 명하는 경우

다. 기타 당해 행정처분으로 인하여 당사자의 권익을 심히 침해하는 경우

3. 공청회

당해 행정처분의 영향이 광범위하여 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에 개최한다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.

1. 당사자에게 의무를 과하거나 당사자의 권익을 침해하는 행정처분이 아닌 경우

2. 공중위생·환경·방역 등 공공의 안전 또는 복리에 지장을 초래하거나 긴급을 요하는 경우

3. 당해 행정처분의 직접적인 원인이 되는 사실을 당사자가 인정하는 경우

4. 기타 당해 행정처분의 성질상 의견청취가 불필요하거나 현저히 곤란한 경우

제21조(의견제출) ①당사자 등은 제16조의 규정에 의한 통지를 받은 경우에는 서면 또는 구술로 의견을 제출할 수 있다.

②당사자 등이 의견을 제출할 때에는 당사자 등의 주장을 입증하기 위한 증거서류 또는 증거물을 첨부할 수 있다.

③행정청은 당사자 등이 구술로 의견을 진술한 때에는 의견진술서에 그 진술내용을 기재하여 당사자 등으로 하여금 이에 기명날인하게 하여야 한다.

④행정청은 당사자 등이 정당한 이유없이 의견제출기한내에 의견을 제출하지 아니하는 경우에는 의견이 없는 것으로 보고 처분할 수 있다.

제22조(청문의 실시) 다음 각호의 경우에는 청문을 실시한다.

1. 법령에서 청문의 실시를 요구하고 있는 경우

2. 행정청이 청문의 실시를 필요하다고 인정하는 경우

3. 당사자등의 청문신청이 있는 경우. 다만, 청문의 실시가 공공의 안전 또는 복리

또는 행정목적 달성을 현저하게 해할 우려가 있다고 인정될만한 상당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제23조(청문의 주재자) ①청문은 행정청의 소속직원 중 제3자가 주재한다.

②청문주재자는 법령에 따라 독립하여 직무를 수행하며, 그 직무수행상의 이유로 의견에 반하여 신분상 어떠한 불이익처분도 받지 아니한다.

제24조(청문주재자의 제척·기피·회피) ①청문주재자에게 다음 각호의 사유가 있는 경우에는 그 청문을 주재할 수 없다.

1. 자신 또는 배우자나 배우자이었던 자가 당사자 등인 경우
2. 자신이 당해 행정처분의 당사자 등과 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 자신이 당해 행정처분과 관련하여 증언이나 감정을 한 경우
4. 자신이 당해 행정처분의 당사자 등의 대리인 또는 보좌인으로 관여하거나 관여하였던 경우

5. 자신이 당해 행정사무를 직접 처리하는 자인 경우

②당사자 등은 청문주재자가 공정한 청문진행을 할 수 없는 사정이 있음을 안 경우에는 행정청에 기피신청을 할 수 있으며, 기피신청이 있는 경우 행정청은 청문을 정지하고 이를 즉시 심사하여 이유가 있다고 인정할 때에는 당해 청문주재자를 지체 없이 교체하여야 한다.

③청문주재자는 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 행정청의 승인을 얻어 스스로 청문의 주재를 회피할 수 있다.

제25조(청문에의 참가) ①청문주재자는 당사자 이외에, 직권 또는 신청에 의하여 행정청의 처분으로 인하여 법률상 또는 사실상의 이해에 영향을 받는 자를 이해관계인으로 청문에 참가시킬 수 있다.

②신청에 의하여 청문에 참가하고자 하는 자는 참가의 이유 및 이해관계를 소명하여야 한다.

제26조(청문의 통지) ①행정청은 청문을 실시하고자 하는 경우에는 청문이 개시되는 날의 10일전까지 행정청이 알 수 있는 당사자 등에게 다음 각호의 사항을 기재한 문

서로 그 뜻을 통지하여야 한다.

1. 제목
2. 당사자 등의 주소, 성명 또는 명칭
3. 처분하고자 하는 내용 및 이유
4. 청문일시 및 장소
5. 청문에 응하지 아니하는 경우의 처리
6. 기타 필요한 사항

②제22조제3호 단서의 규정에 의하여 청문을 실시하지 아니하는 경우에는 당사자 등에게 그 이유를 명시하여 통지하여야 한다.

③제16조제3항의 규정은 제1항의 규정에 의한 통지의 경우에 준용한다.

제27조(청문의 공개) 청문은 다음 각호의 경우를 제외하고는 이를 공개한다.

1. 당사자 등의 비공개 신청이 있는 경우
2. 공개하면 청문의 목적을 달성하기 어렵다고 행정청이 인정하는 경우

제28조(청문의 진행) ①청문주재자가 청문을 개시할 때에는 먼저 사안의 내용을 당사자 등에게 설명하여야 한다.

②당사자 등은 사안에 대하여 의견을 진술하고, 사실을 주장하거나 증거를 제출할 수 있으며, 상대방이 제시한 증거나 사실 및 직권조사결과에 대하여 반증할 수 있다.

③당사자 등에게는 증인 또는 감정인의 심문과 검증에 입회하게 하여 적절한 질문을 할 수 있는 기회가 주어져야 하며, 서면에 의한 감정·평가는 당사자 등이 이를 알 수 있도록 하여야 한다.

④당사자 등이 의견서를 제출한 경우에는 청문에 출석하지 아니하였더라도 의견서에 기재된 내용을 출석하여 진술한 것으로 본다.

⑤청문주재자는 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

⑥청문주재자는 당사자등의 진술과 사안을 명백하게 하기 위하여 해명 또는 입증을 촉구할 수 있다.

⑦청문주재자는 청문을 속행하는 경우에는 당사자 등에게 다음 청문의 기일 및 장소 통지하여야 한다.

제29조(청문의 병합·분리) 청문주재자는 필요하다고 인정할 때에는 수개의 사안을 병합하거나 분리하여 청문을 실시할 수 있다.

제30조(증거조사) ①청문주재자는 신청 또는 직권에 의하여 필요한 조사를 할 수 있으며 당사자 등이 주장하지 아니한 사실에 대하여도 판단할 수 있다.

②증거조사는 다음 각호의 방법에 의한다.

1. 각종의 정보수집 또는 문서·장부·물건 등 증거자료의 수취
2. 증인 또는 감정인의 심문
3. 검증 또는 감정·평가
4. 기타 필요한 사항

③청문주재자는 필요하다고 인정할 때에는 관계행정청에 대하여 필요한 문서의 제출 또는 의견의 진술을 요구할 수 있다.

④당사자 등은 사실관계의 조사에 협력하여야 한다.

제31조(청문조서) ①청문주재자는 다음 각호의 사항이 기재된 청문조서를 작성하여야 한다.

1. 제목
2. 청문주재자의 성명
3. 당사자 등의 주소·성명 또는 명칭 및 출석여부
4. 청문의 일시 및 장소
5. 진술의 내용
6. 비공개로 하는 경우에는 그 이유
7. 증거조사를 하는 경우에는 그 내용
8. 기타 필요한 사항

②당사자 등은 자기발언에 관한 청문조서의 기재내용을 열람·확인할 수 있으며, 사실과 다른 때에는 그의 정정을 요구할 수 있다. 이 경우 청문조서에 그 사실을 기재하여야 한다.

③청문주재자는 청문을 종결한 때에는 지체없이 청문결과에 대해 상당한 이유가 있다고 판단될 때에는 이를 적극 반영하여야 하며, 관계법령에 규정된 처분의 1/2 범위내에서 이를 경감할 수 있다.

제34조(청문을 거친 행정처분에 대한 불복) 청문을 거친 행정처분에 대하여 행정소송을 제기하고자 하는 경우에는 행정심판을 거치지 아니할 수 있다.

제35조(공청회의 실시요건) ①다음 각호의 경우에는 공청회를 개최한다.

1. 법령에서 공청회의 개최를 요구하고 있는 경우
2. 행정청이 공익상 공청회의 개최가 필요하다고 인정하는 경우

②제1항의 규정에 의하여 공청회를 개최할 때에는 행정청은 공청회의 일시, 장소, 공청사항, 발언자의 범위, 발언신청 기타 필요한 사항을 공청회 개최일의 14일전까지 관보 또는 일간신문에 공고하고, 그 밖의 가능한 방법을 활용하여 널리 알려야 한다.

제36조(공청회의 진행) ①공청회의 주재자는 행정청 또는 행정청이 지명하는 자로 한다.

②공청회는 공청회의 주재자가 공청사항을 설명함으로써 개시한다.

③발언자는 공청사항과 직접 관련된 사항에 한하여 발언하여야 한다.

④공청회의 주재자는 공청회의 원활한 진행을 위하여 발언내용을 제한할 수 있으며 질서유지를 위한 조치를 할 수 있다.

⑤발언자의 발언이 끝난 후에는 발언자 상호간과 발언자와 공청회의 주재자 상호간에 질문을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다.

⑥행정청은 결정을 함에 있어 공청회에서 진술된 의견을 성실히 참작하여야 한다.

제3장 행정입법의 예고절차

제37조(행정입법의 예고) ①국민의 일상생활과 직접적 관련이 있는 법률, 대통령령, 총리령 및 부령(이하 “법령”이라 한다)과 지방자치단체의 조례 및 규칙 또는 교육규칙(이하 “자치법규”라 한다)을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 입법안의 제안을 주관하는 원·부·처·청·위원회와 지방자치단체의 장(이하 “주관행정청”이라 한다)은 이를 예고하여야 한다. 이 경우 청에 있어서는 소속 원·부의 장의 승

인을 얻어야 한다.

②법령 또는 자치법규의 제정·개정 또는 폐지가 긴급을 요하는 경우, 입법내용의 성질 기타 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우, 상위법령 또는 자치법규의 단순한 집행을 위한 경우와 법령 및 지방자치단체의 조례가 입법예고를 하지 않을 수 있도록 규정하는 경우에는 입법예고를 하지 아니할 수 있다.

③법제처장은 입법예고를 하지 아니한 입법안의 심사요청을 받은 경우에 입법예고를 함이 적당하다고 판단될 때에는 주관행정청에 대하여 입법예고를 권고하거나 주관행정청과의 협의를 거쳐 직접 예고할 수 있다.

제38조(예고방법 및 기간) ①입법예고는 제정·개정 또는 폐지하고자 하는 입법안의 취지·주요내용 또는 입법안의 전문을 관보에 공고하여야 하며 법안의 취지·주요내용은 일간신문에 공고할 수 있다.

②입법예고를 하는 경우에 주관행정청은 당해 입법안의 내용에 관하여 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다.

③당해 입법안의 제정·개정 또는 폐지에 관하여 다른 행정청과 협의를 필요로 하는 경우에는 그 협의를 한 후에 입법예고를 하여야 한다.

④입법예고기간은 예고시에 정하되, 특별한 사정이 없는 한 30일이상으로 한다.

제39조(의견제출 및 처리) ①모든 국민은 누구든지 예고된 입법안에 대하여 참고자료 또는 의견을 제출할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 의견제출의 기관·기간 기타 의견제출에 관하여 필요한 사항은 당해 입법안의 입법예고를 할 때에 함께 공고하여야 한다.

③입법안에 대한 의견이 제출된 경우에 주관행정청은 특별한 이유가 없는 한 이를 존주하여 처리하되, 그 처리결과를 법률안 및 대통령령안에 있어서는 국무회의 상정안에 첨부하고 총리령안 또는 부령안에 있어서는 법제처에 제출하여야 한다.

④주관행정청은 의견제출인에게 의견서의 처리결과를 개별 또는 일괄 통지하여야 한다.

제40조(공청회) ①주관행정청은 예고한 입법안에 대하여 필요하다고 인정하는 때에

는 공청회를 개최할 수 있다.

②공청회에 관하여는 제35조 및 제36조의 규정을 준용한다.

제4장 행정예고절차

제41조(행정예고) 각급 행정기관의 장은 제3장의 경우를 제외하고는 다음 각호와 같은 사항에 대한 계획의 수립·시행 및 변경시에는 미리 예고하여야 한다. 다만, 국가 안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 행정예고를 거치지 아니하고 시행할 수 있다.

1. 국민생활에 밀접한 영향을 주는 정책·제도에 관한 사항
2. 다수 국민의 이해가 상충되는 사항
3. 국민의 불편이나 경제적 부담을 주는 사항
4. 국민의 참여와 협조가 필요한 사항
5. 기타 국민의 일상생활과 관련하여 의견수렴이 필요한 사항

제42조(행정예고기간) 행정예고기간은 예고시에 정하되 예고 내용의 성격, 이해관계인의 범위 등을 고려하여 예고기간을 결정하여야 하며, 특별한 사정이 없는 한 다음 각호의 예고기간을 부여하여야 한다.

1. 제41조제1호 내지 제4호와 관련된 사항은 1개월이상
2. 제41조제5호와 관련된 사항은 20일이상

제43조(행정예고방법) ①예고를 할 때에는 국민이 알 수 있도록 미리 관보, 방송 및 신문 매체, 기타 예고가능한 방법을 충분히 활용하여야 하며, 예고내용에 관하여 직접 이해관계가 있다고 인정되는 단체 및 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다.

②예고대상업무에 대하여 다른 행정기관과의 협의가 필요한 경우에는 협의를 한 후 예고하여야 한다.

제44조(의견제출 및 처리) ①이해관계인은 누구든지 예고된 내용에 관하여 의견을 제

출할 수 있다.

- ②제1항의 규정에 의한 의견제출기간·제출처·의견제출방법등 기타 이견;제출에 관하여 필요한 사항은 예고시에 함께 공고하여야 한다.
- ③행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 제출된 의견에 대하여는 충분히 검토·반영하되 반영이 곤란한 경우에는 그 내용을 의견제출자에게 통지하여야 한다.

제5장 보칙

제45조(시행령) 이 법의 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[附錄 2]

日本の“行政節次法”(行政手續法 1993.11.12. 法律 第88號)

제1장 총 칙

제1조(목적 등) ①이 법률은 처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영에 있어서의 공정의 확보와 투명성(행정상의 의사결정의 내용 및 그 과정이 국민의 입장에서 명확한 것을 말한다. 제38조에 있어서도 또한 같다)의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 보호에 기여함을 목적으로 한다.

②처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 이 법률이 규정하는 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 그 규정에 따른다.

제2조(정의) 이 법률에 있어서 다음 각호에 계기한 용어의 정의는 당해 각호의 정의에 따른다.

1. 법령

법률, 법률에 근거한 명령(고시를 포함한다), 조례 및 지방공공단체의 집행기관의 규칙(규정을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

2. 처분

행정청의 처분 기타 공권력의 행사에 해당하는 행위를 말한다.

3. 신청

법령에 근거하여 행정청의 허가, 인가, 면허 기타 자기에겐 어떤 이익을 부여하는 처분(『허인가 등』이라 한다)을 구하는 행위로써 당해 행위에 대하여 행정청이 승낙의 여부를 응답하여야 하는 행위를 말한다.

4. 불이익처분

행정청이 법령에 근거하여 특정한 자를 당사자로 직접 이 자에 대하여 의무를 부과하거나 또는 그 권리를 제한하는 처분을 말한다. 다만, 다음의 1에 해당하는 것은 제외한다.

가. 사실상의 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어 그 범위, 시기 등을 명확하게 하

기 위하여 법령상 필요한 절차로서의 처분

나. 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분 기타 신청에 근거하고 당해 신청을 한 자를 당사자로 하는 처분

다. 예정당사자의 동의하에 행하는 처분

라. 인허가 등의 효력을 상실하게 하는 처분으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸하였다는 취지의 신고가 있는 것을 이유로 행하는 처분

5. 행정기관

다음에 계기한 기관을 말한다.

가. 국가행정조직법(1948년 법률 제120호) 제3조 제2항이 규정하는 국가행정기관으로 설치된 기관, 법률규정에 근거하여 내각의 소관하에 설치된 기관 및 이들에 설치된 기관 또는 이들 기관의 직원으로 법률상 독립하여 권한을 행사하는 것을 인정받은 직원

나. 지방공공단체의 기관(의회는 제외한다)

6. 행정지도

행정기관이 그 임무 또는 소관업무의 범위내에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정한 자에게 일정한 작위 또는 부작위를 구하는 지도, 권고, 조언 기타의 행위로서 처분에 해당하지 않는 행위를 말한다.

7. 신고

행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하는 행위(신청에 해당하는 것은 제외한다)로서 법령이 정하는 바에 따라 직접 당해 통지가 의무로 되어 있는 행위(자기가 기대하는 일정한 법률상의 효과가 발생하도록 하기 위해서는 당해 통지를 하여야 하는 것을 포함한다)를 말한다.

제3조(적용제외) ①다음에 계기한 처분 및 행정지도에 대해서는 제2장부터 제4장까지의 규정은 적용하지 않는다.

1. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결에 근거한 처분
2. 재판소나 재판관의 재판에 근거하거나 또는 재판의 집행으로 행하는 처분
3. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결을 거치거나 이들 기관의 동의나 승락을 얻어 행하여야 하는 처분
4. 검사관회의에서 결정하여야 하는 처분

5. 형사사건에 관한 법령에 근거하여 검사관, 검찰사무관 또는 사법경찰직원이 행하는 처분 및 행정지도
6. 국세 또는 지방세의 사법범칙사건에 관한 법령(다른 법령이 준용하는 경우를 포함한다)에 근거하여 국세청장관, 국세국장, 세부서장, 收稅官使, 세관장, 세관직원 또는 징세사원(다른 법령의 규정에 근거하여 이러한 직원의 직무를 수행하는 자를 포함한다)이 행하는 처분 및 행정지도, 증권거래 또는 금융선물거래의 범칙사건에 관한 법령에 근거하여 증권거래등감시원회 및 그 직원(당해 법령상 그 직원으로 간주되는 자를 포함한다), 재무국장 또는 재무지국장이 행하는 처분 및 행정지도
7. 학교, 강습소, 훈련소 또는 연수원에서 교육, 연습, 훈련 또는 연수의 목적을 달성하기 위하여 학생, 생도, 아동이나 유아 또는 이들의 보호자, 강습생, 훈련생, 및 연수생에 대하여 행하는 처분
8. 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장(경찰청, 道府縣警察本部(方面本部를 포함한다) 또는 경찰서의 유치시설을 말한다), 해안보안청의 유치장(관구해상보안본부, 해상보안감부 기타 관구해상보안본부의 사무소 또는해상보안청의 선박의 유치시설을 말한다), 소년원, 소년감별소 또는 婦人袍導院에서 수용의 목적을 달성하기 위하여 행하는 처분 및 행정지도
9. 공무원(국가공무원법(1947년 법률 제120호) 제2조 제1항에 규정된 국가공무원 및 지방공무원법(1950년 법률 제261호) 제2조에 규정된 지방공무원을 말한다. 이하 같다) 또는 공무원이었던 자에 대해서 그 직무 또는 신분과 관련하여 행하는 처분 및 행정지도
10. 외국인의 출입국, 난민인정 또는 귀화에 관한 처분 및 행정지도
11. 단지 사람의 학식·기능에 관한 시험 및 검정의 결과에 대한 처분
12. 상반하는 이해를 가지는 자 사이의 이해조정을 목적으로 법령에 근거하여 행하는 재정 기타 처분(그 효력이 당사자에 미치는 것에 한한다) 및 행정지도
13. 공중위생, 환경보전, 방역, 보안 기타 공익과 관련한 사항이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우에 경찰관, 해상보안관 또는 이러한 공익을 확보하기 위하여 행사하여야 할 권한을 법률상 직접 부여받은 기타의 직원이 행하는 처분 및 행정지도
14. 보고 또는 물건의 제출을 명하는 처분 기타 그 직무의 수행상 필요한 정보의 수

집을 직접 목적으로 하여 행하는 처분 및 행정지도

15. 심사청구, 이의신청 기타 불복신청에 대한 행정청의 재결, 결정 기타 처분

16. 전호에 규정된 처분절차 또는 제3장에 규정된 청문 및 변명기회부여절차 기타 의견진술을 위한 절차에 있어 법령에 근거하여 행하는 처분 및 행정지도

②전항 각호에 개기한 것 이외에 지방공공단체의 기관이 행하는 처분(그 근거규정이 조례 및 규칙인 것에 한한다) 및 행정지도 또는 지방공공단체의 기관에의 신고(전조 제7호의 통지의 근거규정이 조례 또는 규칙인 것에 한한다)에 대해서는 제2장에서 제5장까지의 규정은 적용하지 않는다.

제4조(국가기관 등에 대한 처분 등의 적용제외) ①국가기관 및 지방공공단체 또는 그 기관에 대한 처분(이러한 기관 또는 단체가 그 고유 자격상 당해 처분의 당사자인 것에 한한다), 행정지도 및 이들 기관 또는 단체가 행하는 신고(이러한 기관 또는 단체가 그 고유자격상 행하여야만 하는 것에 한한다)에 대해서는 이 법률의 규정은 적용하지 않는다.

②다음 각호의 1에 해당하는 법인에 대한 처분으로 당해 법인의 감독에 관한 법률의 특별규정에 근거하여 행하는 처분(당해 법인의 해산을 명하거나 설립에 관한 인가를 취소하는 처분 또는 당해 법인의 임원이나 당해 법인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은 제외한다)에 대해서는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

1. 법률에 의하여 직접 설립된 법인 또는 특별법률에 의하여 특별한 설립행위로 설립된 법인

2. 특별법률에 의하여 설립되거나 또는 그 설립에 관하여 행정청의 인가를 요하는 법인 중 그 업무가 국가 또는 지방공공단체의 행정운영과 밀접히 관련된 것으로 정령이 정하는 법인

③행정청이 법률의 규정에 근거한 시험, 검사, 검정, 등록 기타 행정상의 사무를 당해 법률에 근거하여 그 전부 또는 일부를 행하게 할 자를 지정한 경우 그 지정을 받은 자(그 자가 법인인 경우는 그 임원) 또는 직원 기타의 자가 당해 업무에 종사하는 것과 관련하여 공무에 종사하는 직원으로 간주되는 경우는 그 지정을 받은 자에 대하여 당해 법률이 정하는 바에 따라 당해 사무에 대한 감독상 행하는 처분(당해 지정을 취소하는 처분, 그 지정을 받은 자가 법인인 경우 그 임원의 해임을 명하는 처분 또는 그 지정을 받은 자의 당해 사무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은

제외한다)에 대해서는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

제2장 신청에 대한 처분

제5조(심사기준) ①행정청은 신청으로 구하여진 인허가 등을 할 것인지의 여부를 그 법령의 규정에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준(이하 『심사기준』이라 한다)을 정하여야 한다.

②행정청은 심사기준을 정함에 있어 당해 인허가 등의 성질에 비추어 가능한한 구체적으로 정하여야 한다.

③행정청은 행정상 특별한 지장이 있는 경우를 제외하고 심사기준을 법령에 의하여 당해 신청의 제출기관인 사무소에 비치하고 기타 적당한 방법으로 공표하여야 한다.

제6조(표준처리기간) 행정청은 신청이 그 사무소에 도달한 때부터 당해 신청에 대한 처분을 할 때까지 통상 요하는 표준적인 기간(법령에 의하여 당해 행정청과 다른 기관이 당해 신청의 제출처인 경우는 동시에 당해 신청이 당해 제출처인 사무소에 도달한 때부터 당해 행정청의 사무소에 도달할 때까지 통상 필요한 표준적인 기간)을 정하도록 노력하여야 하며, 이를 정한 때에는 이러한 당해 신청의 제출처인 기관의 사무소에 이를 비치하고 기타 적당한 방법으로 공표하여야 한다.

제7조(신청에 대한 심사, 응답) 행정청은 신청이 그 사무소에 도달한 때에는 지체없이 당해 신청의 심사를 개시하여야 하며 또한 신청서의 기재사항의 불비, 신청서에 필요한 서류의 미첨부, 신청할 수 있는 기간내의 신청이 아닌 신청 기타 법령이 정하는 신청의 형식상의 요건에 적합하지 아니한 신청에 대해서는 신속히 신청을 한 자(이하 『신청자』라 한다)에게 상당한 기간을 정하여 당해 신청의 보정을 구하거나 또는 당해 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하여야 한다.

제8조(이유의 제시) ①행정청은 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분을 하는 경우는 신청자에게 동시에 당해 처분의 이유를 제시하여야 한다. 다만, 법령에 규정된 인허가 등의 요건 또는 공표된 심사기준이 수량적 지표 기타 객관적 지

표에 의하여 명확하게 규정되어 있고 당해 신청이 이에 적합하지 아니한 것이 신청서의 기재 또는 첨부서류로부터 명백한 경우는 신청서의 청구가 있는 때에 이를 제시하면 충분하다.

②전항 본문에 규정된 처분을 서면으로 하는 때에는 동항의 이유는 서면으로 제시하여야 한다.

제9조(정보의 제공) ①행정청은 신청자의 청구가 있는 때에는 당해 신청에 관한 심사의 진행사항 및 당해 신청에 대한 예상처분시기를 제시하는 노력을 하여야 한다.

②행정청은 신청을 할려는 자 또는 신청자의 청구가 있는 때에는 신청서의 기재 및 첨부서류에 관한 사항 기타 신청에 필요한 정보의 제공에 노력하여야 한다.

제10조(공청회의 개최 등) 행정청은 신청에 대한 처분으로서 신청자 이외의 자의 이해를 고려하여야 하는 것이 당해 법령의 인허가 등의 요건으로 되어 있는 처분을 행하는 때에는 필요하다고 인정되는 경우 공청회의 개최 기타 적당한 방법으로 당해 신청자 이외의 자의 의견을 청취할 기회를 마련하는 노력을 하여야 한다.

제11조(복수의 행정청이 관여하는 처분) ①행정청은 신청의 처리를 함에 있어 타행정청에서 같은 신청자가 한 관련된 신청이 심사중에 있다는 이유로 자신이 행하여야 할 인허가 등을 할 것인지의 여부에 대한 심사 또는 판단을 특별히 연기할 수 없다.

②한개의 신청 또는 같은 신청자가 한 상호 관련된 복수의 신청에 대한 처분에 대하여 복수의 행정청이 관련되는 경우에는 당해 복수의 행정청은 필요한 경우 상호 연락을 취하여 당해 신청자의 설명의 청취를 공동으로 하는 등 심사의 촉진에 노력하여야 한다.

제3장 불이익처분

제1절 통칙

제12조(처분의 기준) ①행정청은 불이익처분을 할 것인지의 여부 또는 어떤 불이익처

분을 할 것인지의 여부에 대하여 그 법령이 정하는 바에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준(다음 항에서는 『처분기준』이라 한다)을 정하고 또한 이를 널리 알리는 노력을 하여야 한다.

②행정청은 처분기준을 정함에 있어 당해 불이익처분의 성질에 비추어 가능한한 구체적으로 하여야 한다.

제13조(불이익처분을 하는 경우의 절차) ①행정청은 불이익처분을 하고자 하는 때에는 이 장이 정하는 바에 따라 다음 각호의 구분에 따른 당해 불이익처분의 예정당사자에 대하여 당해 각호에 정하는 의견진술을 위한 절차를 마련하여야 한다.

1. 다음의 1에 해당하는 경우 : 청문

가. 인허가 등을 취소하는 불이익처분을 하고자 하는 때

나. 가.에 규정하는 것 외에 당사자의 자격 또는 지위를 직접 박탈하는 불이익처분을 하고자 하는 때

다. 당사자가 법인인 경우 그 임원의 해임을 명하는 불이익처분, 당사자의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 불이익처분 또는 당사자의 회원인 자의 제명을 명하는 불이익처분을 하고자 하는 때

라. 가. 내지 다.에 제기한 경우 이외의 경우로서 행정청이 상당하다고 인정하는 때

2. 전호 가. 내지 라.의 1에 해당하지 아니하는 때 : 변명기회의 부여

②다음 각호의 1에 해당하는 때에는 전항의 규정은 적용하지 아니한다.

가. 공익상 긴급히 불이익처분을 할 필요가 있기 때문에 전항에 규정한 의견진술을 위한 절차를 마련할 수 없는 때

나. 법령상 필요한 자격이 없거나 상실한 것이 판명된 경우 반드시 취하여야 하는 불이익처분으로서 그 자격의 부존재 또는 상실의 사실이 법원의 판결문, 결정문 또는 일정한 직에 취임하였던 것을 증명하는 당해 임명권자의 서류 기타 객관적 자료에 의하여 직접 증명된 때

③시설 및 설비의 설치·유지·관리 및 물의 제조·판매 기타 취급과 관련하여 준수하여야 할 사항이 법령에 기술적 기준으로 명확하게 규정되어 있는 경우에 단지 당해 기준이 충족되어 있지 아니한 것을 이유로 당해 기준의 준수를 명하는 불이익처분으로 그 불충족의 사실이 계측, 실험 기타 객관적인 인정방법에 의하여 확인된 때

④납부하여야 할 금액을 확정하여 일정한 액의 금전의 납부를 명하거나 또는 금전

의 급부결정의 취소 기타 급전의 급부를 제한하는 불이익처분을 하고자 하는 때

⑤당해 불이익처분의 성질상 불이익처분에 의하여 과하여지는 의무의 내용이 매우 경미하여 예정당사자의 의견을 사전에 청취할 필요가 없는 것으로 정령이 규정하는 처분을 하고자 하는 때

제14조(불이익처분의 이유 제시) ①행정청은 불이익처분을 할 경우에는 그 당사자에게 동시에 당해 불이익처분의 이유를 제시하여야 한다. 다만, 당해 이유를 제시하지 않고 처분을 하여야 할 급박한 필요가 있는 경우는 그렇지 아니하다.

②행정청은 전항 단서의 경우에 있어 당해 당사자의 소재가 불분명한 경우 기타 그 처분후에 이유를 제시하는 것이 곤란한 사정이 있는 경우를 제외하고는 처분후 상당한 기간내에 동항의 이유를 제시하여야 한다.

③불이익처분을 서면으로 하는 때에는 전2항의 이유는 서면으로 제시하여야 한다.

제2절 청 문

제15조(청문의 통지방식) ①행정청은 청문을 행함에 있어 청문을 행할 기일까지 상당한 기간을 두고 불이익처분의 예정당사자에게 다음에 기재한 사항을 서면으로 통지하여야 한다.

1. 예정된 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조문

2. 불이익처분의 원인이 되는 사실

3. 청문의 기일 및 장소

4. 청문에 관한 사무를 담당하는 조직의 명칭과 소재지

②전항의 서면에는 다음에 기재한 사항을 敎示하여야 한다.

1. 청문기일에 출두하여 의견진술, 증명서류 및 증거물(이하에서는 『증거서류 등』이라 한다)의 제출 또는 청문기일에서의 출두에 대신하여 진술서 및 증명서류 등을 제출할 수 있다는 것

2. 청문의 종결시까지 당해 불이익처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 청구할 수 있다는 것

③행정청은 불이익처분의 예정당사자의 소재가 판명되지 아니하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 통지를 그 자의 성명, 동항 제3호 및 제4호에 기재한 사항 및 당해

행정청이 동항 각호에 제기한 사항을 기재한 서류를 언제라도 그 자에게 교부한다는 취지를 당해 행정청의 사무소의 게시판에 게시하는 것에 의하여 행할 수 있다. 이 경우에는 게시를 한 날로부터 2주간을 경과한 때에 당해 통지가 그 자에게 도달한 것으로 본다.

제16조(대리인) ①전조 제1항의 통지를 받은 자(동조 제3항 후단의 규정에 의하여 당해 통지가 도달한 것으로 간주되는 자를 포함한다. 이하 『당사자』라 한다)는 대리인을 선임할 수 있다.

②대리인은 각자 당사자를 위하여 청문에 관한 일체의 행위를 할 수 있다.

③대리인의 자격은 서면으로 증명하여야 한다.

④대리인이 그 자격을 상실한 때에는 당해 대리인을 선임한 당사자는 서면으로 그 뜻을 행정청에 신고하여야 한다.

제17조(참가인) ①제19조의 규정에 의하여 청문을 주재하는 자(이하 『주재자』라 한다)는 필요하다고 인정되는 경우 당사자 이외의 자로서 당해 불이익처분의 근거법령에 비추어 당해 불이익처분에 이해관계가 있다고 인정되는 자(동조 제2항제6호에서는 『관계인』이라 한다)에게 청문절차에 참가하는 것을 허가할 수 있다.

②전항의 규정에 의하여 당해 청문절차에 참가하는 자(이하 『참가인』이라 한다)는 대리인을 선임할 수 있다.

③전조 제2항에서 제4항까지의 규정은 전항의 대리인에게 준용한다. 이 경우 동조 제2항 및 제4항의 『당사자』는 『참가인』으로 한다.

제18조(문서 등의 열람) ①당사자 및 당해 불이익처분이 발급되는 경우에 자기의 이익을 침해받게 되는 참가인(이하 동조 및 제24조 제3항에서는 『당사자 등』이라 한다)은 청문의 통지가 있는 날로부터 청문이 종결시까지 행정청에 대하여 당해 사안의 조사결과에 관한 조서 기타 당해 불이익처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 청구할 수 있다. 이 경우 행정청은 제3자의 이익을 해할 우려가 있거나 기타 정당한 사유가 없는 한 그 열람을 거절할 수 없다.

②전항의 규정은 당사자 등이 청문기간 동안 심리의 진행상 필요한 자료의 열람을 새로이 청구하는 것을 방해하지 않는다.

③행정청은 전2항의 열람에 대하여 일시 및 장소를 지정할 수 있다.

제19조(청문의 주제) ①청문은 행정청이 지명하는 직원 기타 정령이 정하는 자가 주재한다.

②다음 각호에 1에 해당하는 자는 청문을 주재할 수 없다.

1. 당해 청문의 당사자 또는 참가인
2. 전호에 규정된 자의 배우자, 4촌이내의 친족 또는 동거 친족
3. 제1호에 규정된 자의 대리인 또는 제20조에 규정된 보좌인
4. 전3호에 규정된 자이었던 자
5. 제1호에 규정된 자의 후견인, 후견감독인 또는 보좌인
6. 참가인 이외의 관계인

제20조(청문기일에 있어서의 심리방법) ①주재자는 최초의 청문기일의 모두에 행정청의 직원에게 예정된 불이익처분의 내용, 근거법령의 조항 및 그 원인되는 사실을 청문기일에 출두한 자에게 설명하도록 하여야 한다.

②당사자 또는 참가인은 청문기일에 출두하여 의견진술, 증거서류의 제출 및 주재자의 허가를 얻어 행정청의 직원에 대해서 질문을 할 수 있다.

③전항의 경우에 당사자 또는 참가인은 주재자의 허가를 얻어 보좌인과 함께 출두할 수 있다.

④주재자는 청문의 기일에 필요하다고 인정되는 때에는 당사자 또는 참고인에 대해서 질문을 하고 의견진술이나 증거서류의 제출을 촉구하거나 또는 행정청의 직원에게 설명을 요구할 수 있다.

⑤ 주재자는 당사자 또는 참가인의 일부가 참가하지 아니한 경우에도 청문기일에 심리를 할 수 있다.

⑥ 청문기일에 있어서의 심리는 행정청이 공개하는 것이 상당하다고 인정하는 경우를 제외하고는 공개하지 않는다.

제21조(진술서 등의 제출) ①당사자 또는 참가인은 청문기일에의 출두에 대신하여 주재자에게 청문기일까지 진술서 및 증거서류 등을 제출할 수 있다.

②주재자는 청문기일에 출두한 자에게 그 요구에 응하여 전항의 진술서 및 증거서

류 등을 제시할 수 있다.

제22조(속행기일의 지정) ①주재자는 청문기일에 있어서의 심리의 결과 청문을 속행할 필요가 있다고 인정되는 때에는 다시 새로운 기일을 정할 수 있다.

②전항의 경우에는 당사자 및 참가인에게 차회의 청문기일 및 장소를 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 청문기일에 출두한 당사자 및 참가인에게는 당해 청문기일에 이를 통지하면 충분하다.

③제15조 제3항의 규정은 전항 본문의 당사자 또는 참가인의 소재가 판명되지 아니한 때의 통지방법에 준용한다. 이 경우 동조 제3항 중 『불이익처분의 예정당사자』는 『당사자 또는 참가인』으로, 『게시를 시작한 날로부터 2주간을 경과한 때』는 『게시를 시작한 날로부터 2주간을 경과한 때(동일한 당사자 또는 참가인에게 2회 이상의 통지를 한 경우는 게시한 날의 익일)』로 한다.

제23조(당사자의 불출두 등의 경우의 청문의 종결) ①주재자는 당사자 전부 또는 일부가 정당한 이유없이 청문기일에 출두하지 아니하거나 제21조 제1항에 규정된 진술서 또는 증명서류 등을 제출하지 아니하는 경우 또는 참가인의 전무 또는 일부가 청문기일에 출두하지 아니하는 경우는 이들에게 재차 의견진술 및 증명서류 등을 제출할 기회를 주지 않고 청문을 종결할 수 있다.

②주재자는 전항에 규정된 경우외에 당사자의 전부 또는 일부가 청문기일에 출두하지 않고 또한 제21조 제1항에 규정된 진술서 또는 증거서류 등을 제출하지 아니하는 경우, 이들의 청문기일에의 출두가 상당기간 계속되는 때에는 이들에게 기한을 정하여 진술서 및 증거서류 등의 제출을 요구하고 당해 기간이 도래한 때에 청문을 종결할 수 있다.

제24조(청문조서 및 보고서) ①주재자는 청문심리의 경과를 기재한 조서를 작성하고, 당해 조서에 불이익처분의 원인이 되는 사실에 대한 당사자 및 참가인의 진술의 요지를 명확하게 명시하여야 한다.

②전항의 조서는 청문의 기일에 심리가 이루어진 경우에는 각 기일에, 당해 심리가 이루어지지 아니한 경우에는 청문의 종결후 지체없이 작성하여야 한다.

③주재자는 청문의 종결후 지체없이 불이익처분의 원인이 되는 사실에 대한 당사자

등의 주장에 이유가 있는지의 여부에 대한 의견을 기재한 보고서를 작성하여 전항의 조서와 함께 행정청에 제출하여야 한다.

④당사자 또는 참가인은 제1항의 조서 및 전항의 보고서의 열람을 요구할 수 있다.

제25조(청문의 개시) 행정청은 청문의 종결후에 발생한 사정을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 주재자에게 전조 제3항의 규정에 의하여 제출한 보고서를 반려하고 청문의 재개를 명할 수 있다. 제22조 제2항 및 제3항의 규정은 이 경우에 준용한다.

제26조(청문을 거쳐 발급하는 불이익처분의 결정) 행정청은 불이익처분의 결정을 하는 때는 제24조 제1항의 조서의 내용 및 동조 제3항의 보고서에 기재된 주재자의 의견을 충분히 참작하여 이를 하여야 한다.

제27조(불복신청의 제한) ①행정청 또는 주재자가 이 절의 규정에 따라 행한 처분에 대해서는 행정불복심사법(1962년 법률 제160호)에 의한 불복신청을 할 수 없다.
②청문을 거쳐 발급된 불이익처분에 대해서는 당사자 및 참가자는 행정불복심사법에 의한 이의신청을 할 수 없다. 다만, 제15조 제3항의 후단에 의하여 당해 통지가 도달한 것으로 간주되는 결과 당사자의 지위를 취득한 자로서 동항이 규정하고 있는 동조 제1항 제3호(제22조 제3항에 준용하는 경우를 포함한다)에 제기한 청문기일의 어느 기일에도 출두하지 아니한 자는 그렇지 아니하다.

제28조(임원 등의 해임 등을 명하는 불이익처분을 발급하고자 하는 경우의 청문 등의 특례) ①제13조 제1항 다목에 해당하는 불이익처분과 관련한 청문에 있어서 제15조 제1항의 통지가 있는 경우의 이 절의 적용에 대해서는 당사자인 법인의 임원, 당사자의 업무에 종사하는 자 또는 당사자의 회원인 자(당해 처분에 의하여 해임 또는 제명될 자에 한한다)는 동항의 통지를 받은 것으로 본다.

②전항의 불이익처분 중 당사자인 법인의 임원 또는 당사자의 업무에 종사하는 자(이하 이항에서는 『임원 등』이라 한다)의 해임을 명하는 처분과 관련한 청문이 행하여 지는 경우에 있어서는 당해 처분에 그 당사자가 따르지 아니하는 것을 이유로 법령이 정하는 바에 따라 발급된 당해 임원 등을 해임하는 불이익처분에 대해서는 제30조 제1항의 규정에도 불구하고 행정청은 당해 임원 등에 대하여 청문을 행하는

것을 요하지 않는다.

제3절 변명기회의 부여

제29조(변명기회의 부여방식) ①변명은 행정청이 구두로 하는 것을 인정한 경우를 제외하고 변명을 기재한 서면(이하 『변명서』라 한다)으로 한다.

②변명을 하는 때는 증거서류 등을 제출할 수 있다.

제30조(변명기회부여의 통지방식) 행정청은 변명서의 제출기한(구두에 의한 변명기회를 부여하는 경우에는 그 일시)까지 상당한 기간을 두고 불이익처분의 예정당사자에게 다음에 기재한 사항을 서면으로 통지하여야 한다.

1. 예정된 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조항
2. 불이익처분의 원인이 되는 사실
3. 변명서의 제출 및 제출기한(구두에 의한 변명기회를 부여하는 경우에는 그 취지와 출두일시 및 장소)

제31조(청문에 관한 절차의 준용) 제15조 제3항 및 제16조의 규정은 변명기회의 부여에 준용한다. 이 경우 제15조 제3항 중 『제1항』은 『제30조』로, 『동항 제3호 및 제4호』는 『동조 제3호』로, 제16조 제1항 중 『전조 제1항』은 『제30조』로, 『동조 제3항 후단』은 『제31조에서 준용하는 제15조 제3항 후단』으로 한다.

제4장 행정지도

제32조(행정지도의 일반원칙) ①행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자는 적어도 당해 기관의 임무 또는 소관업무의 범위를 일탈해서는 아니된다는 것과 행정지도의 내용은 어디까지나 상대방의 임의의 협력에 의해서만 실현된다는 것에 유의하여야 한다.

②행정지도에 관계하는 자는 그 상대방이 행정지도에 따르지 않았다는 것을 이유로 불이익한 취급을 하여서는 아니된다.

제33조(신청과 관련한 행정지도) 신청의 취하 또는 내용의 변경을 구하는 행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자는 신청자가 당해 행정지도에 따를 의사가 없다는 뜻을 표명하였음에도 불구하고 당해 행정지도를 계속하는 것 등에 의하여 당해 신청자의 권리행사를 방해하여서는 아니된다.

제34조(인허가 등의 권한과 관련한 행정지도) 인허가 등의 권한 또는 인허가 등에 근거한 처분권한을 가진 행정기관이 당해 권한을 행사할 수 없는 거나 또는 행사할 의사가 없는 경우임에도 불구하고 행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자가 당해 권한을 행사할 수 있다는 뜻을 특별히 표시하여 상대방에게 당해 행정지도에 따르게 하여서는 아니된다.

제35조(행정지도의 방식) ①행정지도에 관계하는 자는 그 상대방에게 당해 행정지도의 취지, 내용 및 책임자를 분명하게 제시하여야 한다.

②행정지도가 구두로 이루어 지는 경우 상대방이 전항을 기재한 서면의 교부를 요구하는 때에는 당해 행정지도에 관계하는 자는 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를 교부하여야 한다.

③ 전항의 규정은 다음에 게기한 행정지도에는 적용하지 않는다.

1. 상대방에게 현장에서 완료되는 행위를 요구하는 경우
2. 이미 문서(전항의 문서를 포함한다)로 그 당사자에게 통지한 사항과 동일한 내용을 요구하는 경우

제36조(복수자를 대상으로 하는 행정지도) 동일한 행정목적을 실현하기 위하여 일정한 조건에 해당하는 복수의 자를 대상으로 행정지도를 하고자 하는 때에는 행정기관은 미리 사안에 따라 이러한 행정지도에 공통되는 내용의 사항을 정하고 또한 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를 공표하여야 한다.

제5장 신고

제37조(신고) 신고가 신고서의 기재사항에 불비가 없고 신고서에 필요한 서류가 첨부

되어 있으며 기타 법령이 정하는 신고의 형식상의 요건에 적합한 경우 당해 신고가 법령상 당해 신고의 제출처인 기관의 사무소에 도달한 때에 당해 신고를 하여야 할 절차상의 의무가 이행된 것으로 한다.

제6장 보 칙

제38조(지방공공단체의 조치) 지방공공단체는 제3조 제2항의 제2장에서 제5장까지의 규정이 적용되지 않는 처분, 행정지도 및 신고 절차에 대하여 이 법률이 정하는 규정의 취지에 준하여 행정운영의 공정성확보와 투명성향상을 위한 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다.

부 칙

(시행기일)

1. 이 법률은 공포일로부터 기산하여 일년을 넘지않는 범위내에서 정령이 정하는 날로부터 시행한다.

(경과조치)

2. 이 법률의 시행전에 제15조 제1항 또는 제30조의 규정에 의한 통지에 상당하는 행위가 행하여진 경우는 당해 통지에 상당하는 행위에 관한 불이익처분의 절차에 관해서는 제3장의 규정에도 불구하고 종전의 예에 의한다.
3. 이 법률의 시행전에 신고 기타 정령이 정하는 행위(이하 『신고 등』이라 한다)가 행해진 후 일정한 기간내에 행하여야 하는 불이익처분과 관련한 절차에 대해서는 제3장의 규정에도 불구하고 종전의 예에 의한다.
4. 전2항에 규정된 것 외에 이 법률의 시행과 관련하여 필요한 경과조치는 정령으로 정한다.

[附錄 3]

行政節次法案 (立法豫告 1987.7.7. ~ 8.5.)

第1章 總 則

第1節 目的·定義 및 適用範圍 등

第1條(目的) 이 法은 行政節次에 관한 公同적인 사항을 規定하여 公正하고도 民主的인 行政運營을 기하고 國民의 行政參與를 도모함으로써 國民의 權益을 保護하고 行政의 信賴性을 확보함을 目的으로 한다.

第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “行政廳”이라 함은 行政에 관한 意思를 決定하고 表示하는 國家 또는 地方自治 團體의 機關, 기타 法令 또는 조례에 의하여 行政權限을 행사하거나 委任 또는 委託받은 公共團體나 그 機關 또는 私人을 말한다.
2. “行政處分”이라 함은 行政廳이 公權力을 행사하여 國民의 具體的인 權利 또는 義務에 直接的인 變動을 초래케 하는 個別的이거나 一般的인 公法上의 行爲를 말한다.
3. “當事者”라 함은 行政廳의 行爲에 의하여 直接 相對가 된 자 또는 相對豫定者를 말한다.
4. “利害關係人”이라 함은 行政廳의 行爲에 의하여 法律上 또는 事實上 利害關係에 영향을 받는 者를 말한다.

第3條(適用範圍) ①行政廳의 行政處分·行政計劃의 確定·行政立法의 豫告·行政指導 기타 行政節次에 대하여는 다른 法律에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 이 法을 적용한다.

②이 法은 다음 各號의 事項에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 國家元首의 國法上의 行爲에 관한 事項

2. 外交 또는 國家安全保障에 관한 事項
 3. 國會, 地方議會 또는 中央選舉管理委員會의 의결을 거친 事項
 4. 憲法裁判所の 審判을 거친 事項
 5. 法院·軍事法院 또는 法官·裁判官의 裁判 및 그 執行에 관한 事項
 6. 刑事 및 行政關係法令(社會保護法, 社會安全法을 포함한다)에 의하여 행하는 措置
 7. 在外公館長이 행하는 行政處分
 8. 기타 大統領令으로 정하는 사항
- ③地方自治團體의 事務에 대하여는 條例로써 特別節次를 정할 수 있다.

第4條(信賴保護) ①行政廳이 그 職務를 수행함에 있어서는 信義에 따라 誠實히 하여야 한다.

②法令의 解釋 또는 行政廳의 慣行이 일반적으로 國民에게 받아들여진 후에는 그 解釋 또는 慣行에 의한 行爲는 正當한 것으로 보며, 새로운 解釋 또는 慣行에 의하여 소급하여 불리하게 處理되지 아니한다.

第2節 行政廳의 管轄 및 協調

第5條(管轄) ①行政廳의 管轄은 다른 法律이 정하는 바에 의한다.

②行政廳은 自己管轄에 속하지 아니하는 申請이 있는 경우에는 管轄行政廳을 申請人에게 알려야 한다.

③行政廳이 自己管轄에 속하지 아니하는 事案을 잘못 接受하였거나 잘못 移送받은 경우에는 지체없이 이를 管轄行政廳에 移送하여야 하며 그 事實을 申請人에게 通知하여야 한다.

④法律의 改正 또는 廢止로 인하여 管轄이 變更된 경우에는 事案에 관한 書類 및 物件 등을 새로운 管轄行政廳에 인계하여야 하며 그 事實을 申請人에게 通知하여야 한다.

⑤行政廳의 管轄이 분명하지 아니하는 경우에는 당해 行政廳을 監督하는 共通上級行政廳이, 共通上級行政廳이 없는 경우에는 각 上級行政廳의 協議에 의하여 管轄을 결정한다.

⑥第5項의 協議가 이루어지지 아니하는 경우에는 關係中央行政廳間의 協議에 의하여 결정한다.

第6條(協調 및 調整의 義務) ①行政廳은 政府施策의 一貫성과 連繫성을 확보할 수 있도록 그 所管事務의 範圍안에서 서로 協調 및 調整하여야 한다.

②行政廳의 事務가 行政廳間의 共同主管에 속하는 때에는 關係行政廳이 共同立案하여야 하며, 이 경우 共同立案의 요청을 받은 行政廳은 당해 行政廳의 事情을 理由로 거부할 수 없다.

第7條(行政應援) ①行政廳은 다음 各號의 경우에는 다른 行政廳에 行政應援을 요청할 수 있다.

1. 法律上 理由로 독자적인 職務遂行이 어려운 경우
2. 人員·設備의 부족 등 事實上 理由로 독자적인 職務遂行이 어려운 경우
3. 專門機關이 없어 필요한 事實認定이 어려운 경우
4. 다른 行政廳이 관리하고 있는 文書·統計 등 行政資料가 職務遂行을 위하여 필요한 경우

5. 다른 行政廳의 應援을 받아 處理하는 것이 현저하게 能率的이고 經濟的인 경우

②第1項의 規定에 의하여 行政應援을 요청받은 行政廳은 다음 各號의 경우를 제외하고는 이를 거부할 수 없다.

1. 요청받은 行政廳이 아닌 다른 行政廳이 보다 能率的이고 經濟的으로 應援할 수 있는 明白한 理由가 있는 경우
2. 行政應援으로 인하여 요청받은 行政廳의 固有의 職務遂行이 현저하게 沮害될 것으로 인정되는 明白한 理由가 있는 경우

③行政應援은 당해 職務를 直接 應援할 수 있는 行政廳에 요청하여야 한다.

④行政應援으로서 행하는 行政處分에 대하여는 行政應援을 요청한 行政廳에 적용되는 法令에 따르고, 行政應援의 實施에 대하여는 應援을 행하는 行政廳에 적용되는 法令에 따른다.

⑤行政應援을 위하여 職員의 派遣을 요청받은 行政廳은 이에 協調하여야 하며, 이 경우 派遣된 職員은 行政應援을 요청한 行政廳의 指揮監督을 받는다.

⑥行政應援으로서 행하는 行政處分에 대하여는 行政應援을 요청한 行政廳이 책임

을 지며, 行政應援의 實施에 대하여는 行政應援을 행하는 行政廳이 책임을 진다.

⑦ 行政應援에 소요되는 費用은 行政應援을 요청한 行政廳이 부담하며, 그 負擔金額 및 負擔方法은 行政應援을 요청한 行政廳과 요청받은 行政廳이 協議하여 결정한다.

第3節 當事者 및 利害關係人

第8條(參加資格) 다음 各號에 해당하는 자는 當事者 또는 利害關係人(이하 “當事者 등”이라 한다)으로서 이 法에 의한 行政節次에 參加할 수 있다.

1. 自然人
2. 民法에 의하여 行爲能力이 제한되어 있으나 다른 法律에 의하여 당해 行政節次의 對象에 대한 行爲能力이 인정되는 자
3. 法人 또는 法人아닌 社團이나 財團(이하 “法人 등”이라 한다)
4. 行政廳 또는 그 權限을 委任·委託 받은 자

第9條(地位의 承繼) ① 當事者 등이 死亡하였을 때의 相續인과 기타 法令에 의하여 權利 또는 利益을 承繼한 者는 當事者 등의 地位를 承繼한다.

② 當事者 등인 法人 등이 合併하였을 때에는 合併 후 存續하는 法人 등이나 合併 후 새로 設立된 法人 등이 當事者 등의 地位를 承繼한다.

③ 第1項 및 第2項의 規定에 의하여 地位를 承繼한 者는 行政廳에 그 事實을 申告하여야 한다.

④ 意見提出 또는 聽聞의 對象인 行政處분에 관한 權利 또는 利益을 事實上 讓受받은 者는 行政廳의 承認을 얻어 當事者의 地位를 承繼할 수 있다.

第10條(代表者) ① 利害關係를 같이하는 多數의 當事者 등이 共同으로 行政節次에 관한 行爲를 하는 때에는 3人이하의 代表者를 選定할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의하여 當事者 등이 代表者를 選定하지 아니한 경우에 行政廳이 필요하다고 인정할 때에는 그 理由를 들어 상당한 期間내에 代表者를 選定하도록 명할 수 있다. 이 경우 代表者의 選定命令에 따르지 아니한 때에는 行政廳이 지정할 수 있다.

③ 當事者 등은 代表者를 變更 또는 解任할 수 있다.

④代表者は 각기 다른 當事者들을 위하여 行政節次에 관한 모든 行爲를 할 수 있다. 다만, 行政節次를 終結시키는 行爲에 있어서는 다른 當事者 등의 同意를 얻어야 하며, 이 경우 그 同意를 얻은 事實을 疏明하여야 한다.

⑤代表者が 있는 경우에는 當事者 등은 그 代表者를 통하여서만 第4項의 行爲를 할 수 있다.

⑥多數의 代表者が 있는 경우에 行政廳의 行爲는 그중 1人에 대하여 행할 수 있다. 다만, 通知는 그들 모두에게 하여야 한다.

第11條(代理人) ①當事者 등은 다음 各號의 자를 代理人으로 選任할 수 있다.

1. 當事者 등의 配偶者, 直系尊·卑屬 또는 兄弟姉妹

2. 當事者 등인 法人 등의 任職員

3. 辯護士

4. 行政廳 또는 聽聞主宰者의 許可를 받은 자

5. 기타 法令에 의하여 당해 事案에 대하여 代理人이 될 수 있는 자

②行政廳은 다음 各號의 경우에는 當事者들을 위하여 第1項의 規定에 의한 代理人을 指定할 수 있다.

1. 當事者들의 身元을 알 수 없는 경우

2. 當事者들의 住所를 알 수 없거나 不在者인 경우

③第10條第3項, 第4項 및 第6項의 規定은 代理人에 이를 準用한다.

第12條(代表者·代理人의 資格證明) ①代表者 또는 代理人이나 法人 등의 代表者 또는 그 代表權을 委任받은 자는 第10條第2項 後段 및 第11條第2項의 경우를 제외하고는 行政廳에 대하여 그 資格을 證明하여야 한다.

②代表者 또는 代理人이나 法人 등의 代表者 또는 그 代表權을 委任받은 자가 그 資格을 잃은 때에는 當事者 등은 그 事實을 行政廳에 申告하여야 한다.

第13條(輔佐人) ①當事者 등은 第11條第1항第1호 또는 第2號의 자를 輔佐人으로 選任할 수 있으면, 輔佐人을 選任한 때에는 지체없이 그 事實을 行政廳에 申告하여야 한다.

②當事者들은 行政廳에 대한 陳述 기타의 行爲를 위하여 輔佐人과 함께 出席할 수 있다.

③輔佐인이 한 陳述은 當事者 등의 明示한 意思에 反하지 아니하는 범위 안에서 當事者 등이 한 것으로 본다.

第4節 送達

第14條(送達의 方法) ①行政廳의 送達은 郵便 또는 交付의 方法에 의하여 送達받을 자의 住所, 居所, 營業所 또는 事業所(이하 “住所 등”이라 한다)로 한다. 다만, 送達받을 자에게 代表者·代理人·相續인이 있는 경우에는 그의 住所등으로 送達할 수 있다.

②郵便에 의한 送達은 通常郵便에 의하되 行政廳이 필요하다고 인정하는 때에는 特殊郵便에 의할 수 있다.

③行政廳은 신속을 요하거나 事案이 경미한 경우에는 第1項 및 第2項의 規定에 불구하고 電信 또는 電話에 의한 方法으로 送達할 수 있다.

④交付에 의한 送達은 送達받을 자의 住所 등에서 受領確認書를 받고 文書를 交付함으로써 행한다. 다만, 送達받을 자의 이의가 없는 때에는 다른 場所에서 交付할 수 있다.

⑤送達받을 자의 住所 등을 通常의 方法으로 確認할 수 없거나 通常의 方法으로 送達이 불가능할 경우에는 送達할 內容을 特定한 場所에 揭示하고 官報 또는 日刊新聞에 公告함으로써 送達에 갈음할 수 있다.

⑥行政廳은 送達할 文書의 名稱, 送達받을 자의 姓名 또는 名稱, 發送方法 및 發送年月日を 確認 할 수 있는 記錄을 보존하여야 한다.

第15條(送達의 效力發生) ①文書는 다른 法律에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 送達받을 자에게 到達됨으로써 그 效力이 發生한다.

②第14條第5項의 경우에는 公告日로부터 14日이 경과한 때에 그 效力이 發生한다.

第5節 期間 및 期限

第16條(期間의 計算) 期間의 計算에 관하여는 이 法 및 다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 民法의 關係規定을 準用한다.

- 第17條(期間·期限의 特例) ①다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 郵便에 의한 送達에 소요된 日數는 期間 및 期限의 計算에 算入하지 아니한다.
- ②天災地變 기타 當事者등의 責任없는 事由로 期間을 지킬 수 없는 경우에는 그 事由가 終了하는 날까지 期間의 進行이 停止된다.
- ③第5條第3項의 規定에 의하여 移送된 申請에 期間 또는 期限의 적용이 있는 때에는 처음 接受된 때에 申請이 있었던 것으로 본다.
- ④外國에 居住 또는 滯留하는 자에 대한 期間 및 期限의 計算은 이 法에서 정한 期間 및 期限에 15日을 加算하여 計算한다.

第6節 記錄閱覽

- 第18條(當事者등의 記錄閱覽) ①行政廳은 當事者 등이 自己의 權利 또는 利益을 主張하거나 방어하기 위하여 필요한 記錄의 閱覽 또는 複寫를 요청한 때에는 이를 거부할 수 없다. 다만, 다음 各號의 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우
 2. 다른 當事者 등이나 제3자의 正當한 權利 또는 利益을 害하는 경우
 3. 外交·國家安全保障 기타 正當한 理由가 있는 경우
- ②行政廳은 第1項 但書의 規定에 의하여 當事者 등의 記錄閱覽 또는 複寫要請을 거부하는 경우에는 그 理由를 疏明한다.

- 第19條(秘密維持) ①行政廳 또는 關係公務員은 職務上 알게 된 當事者 등의 私生活의 秘密 또는 經營上이나 去來上의 秘密을 正當한 理由없이 漏泄하거나 다른 目的에 사용하여서는 아니된다.
- ②行政廳 또는 關係公務員은 第34條第1項 또는 第2項의 規定에 의하여 提出된 意見 또는 證據資料나 聽聞에서 陳述된 意見 또는 證據資料를 당해 行政目的 以外の 目的으로 사용하여서는 아니된다.

第7節 費用

- 第20條(節次費用의 부담) ①行政節次에 소요되는 費用은 行政廳이 부담한다. 다만,

當事者 등이 자기를 위하여 스스로 지출한 費用은 그러하지 아니하다.

②當事者 등의 歸責事由로 節次가 현저하게 遲延된 경우에는 第1項의 規定에 불구하고 그로 인한 費用의 全部 또는 一部를 當事者 등에게 부담시킬 수 있다.

③第2項의 規定에 의하여 行政廳이 當事者 등에게 費用을 부담시키고자 하는 경우에는 行政節次가 終結되기 전에 費用負擔에 관한 결정을 하여 이를 當事者 등에게 通知하여야 한다.

④第3項의 規定에 의하여 當事者 등에게 費用을 부담시키는 경우에 期限내에 納付하지 아니하는 때에는 國稅滯納處分の 例에 의하여 이를 징수한다.

第21條(參考人 등에 대한 費用支給) 行政廳은 行政節次의 進行에 필요한 參考人, 鑑定·評價人 및 證人에게는 豫算의 범위내에서 旅費와 日當을支給한다.

第2章 行政處分節次

第1節 行政處分の 成立 및 效力

第22條(行政處分の 申請) ①行政廳에 대하여 어떠한 行政處分을 구하는 申請은 文書로 하여야 한다. 다만, 다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우와 行政廳이 미리 다른 方法을 정하여 揭示한 경우에는 그러하지 아니하다.

②行政廳은 申請에 필요한 具備書類, 提出處, 處理期間 기타 필요한 事項을 揭示하거나 이에 대한 便覽을 備置하여 縱覽하도록 하여야 한다.

③申請이 있는 때에는 다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 그 接受를 保留하거나 拒否할 수 없다. 申請을 接受한 경우에는 申請人에게 接受證을 交付하여야 한다.

④申請이 不適法하더라도 補正할 수 있는 것일 때에는 相當한 期間을 정하여 그 補正을 요구하여야 한다.

⑤行政廳은 당해 行政廳에 직접 하여야 할 申請을 申請人의 편의를 위하여 다른 行政廳에 接受하게 할 수 있다. 이 경우 行政廳은 다른 行政廳에 接受할 수 있는 申請의 種類를 미리 정하여 揭示하여야 한다.

⑥申請人は行政處分이 있기 전에는 그 申請의 內容을 補完하거나 修正·變更 또는 取下할 수 있다. 다만, 다른 法令에 特別한 規定이 있거나 申請이 성질상 補完·修正·變更 또는 取下할 수 없는 것인 경우에는 그러하지 아니하다.

第23條(申請에 대한 處理期間) ①行政廳은 申請이 接受된 때로부터 가능한한 최소한 的 期間 내에 處理하여야 한다.

②申請에 대한 處理期間에 관하여는 각 事項別로 大統領令으로 정한다.

③行政廳은 다음 各號의 事由로 인하여 第2項의 規定에 의한 所定의 處理期間 내에 處理할 수 없을 때에는 그 處理期間의 범위 내에서 1회에 한하여 處理期間을 연장할 수 있다. 이 경우 處理期間의 연장事由와 處理豫定期間을 구체적으로 명시하여, 延長期間이 시작되기 전에 당해 申請人에게 通知하여야 한다.

1. 實驗, 檢査, 鑑定 또는 專門인 技術檢討 등 特別한 追加節次를 거치기 위하여 부득이한 경우

2. 聽聞이 實施되는 경우

3. 申請人이 申請內容을 補正·補完·修正·變更한 경우

4. 기타 大統領令으로 정하는 경우

④行政廳이 不當한 處理期間 내에 처리하지 아니한 때에는 申請人은 당해 行政廳 또는 監督廳에 대하여 지체없이 處理할 것을 요구할 수 있다.

第24條(行政處分基準의 公表) ①行政廳은 行政處分의 基準을 미리 정하여 公表하여야 한다. 다만, 그 基準을 公表하는 것이 당해 處分의 성질상 현저하게 곤란하거나 公共의 安全 또는 福利를 현저하게 害하는 것으로 인정될만한 相當한 理由가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

②行政處分의 基準을 變更 또는 廢止하고자 하는 경우에도 第1項의 規定에 의한다.

③當事者 등은 당해 行政廳에 대하여 行政處分의 基準을 提示하여 줄 것을 申請할 수 있다. 이 경우 行政廳은 第1項 但書에 해당하는 相當한 理由가 없는 한 이를 거부할 수 없다.

第25條(確約) ①行政廳이 어떠한 行政處分을 追後에 하거나 하지 아니할 것을 約束하는 行爲는 文書로 하여야 한다.

②第1項의 경우에 行政廳은 당해 行政處分이 다른 行政廳의 同意 또는 承認을 요하는 것인 때에는 미리 당해 行政廳의 同意 또는 承認을 얻어야 한다.

③確約의 取消에 대하여는 第31條, 確約의 撤回에 대하여는 第32條의 規定을 準用한다.

④行政廳은 不可抗力 기타 事由로 確約의 內容을 履行할 수 없을 정도로 事實狀態 또는 法律狀態가 變更된 경우를 제외하고는 그 確約에 羈束된다.

⑤確約을 履行할 수 없는 事由가 발생한 경우에는 行政廳은 지체없이 確約의 相對方에게 그 事實을 通知하여야 한다.

第26條(行政處分の 事前通知) ①行政廳은 當事者 등에게 義務를 課하거나 權益을 侵害하는 行政處分을 하고자 하는 경우에는 行政廳이 알 수 있는 當事者 등에게 다음 各號의 事項을 기재한 文書로 이를 通知하여 한다. 다만, 그 通知가 當該處分の 性質上 현저하게 곤란하거나 公共의 安全 또는 福利를 현저하게 해할 우려가 있다고 인정할 만한 相當한 理由가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 題目

2. 當事者 등의 住所, 姓名, 또는 名稱

3. 處分하고자 하는 內容 및 理由

4. 第34條의 規定에 의하여 處分에 대한 意見を 提出할 수 있다는 뜻

5. 意見提出機關 및 期間

6. 意見を 提出하지 아니하는 경우의 處理

7. 聽聞을 申請할 수 있다는 뜻과 申請할 行政廳 및 申請期間

8. 기타 필요한 事項

②第35條第1號 및 第2號의 規定에 의하여 聽聞을 實施하고자 하는 경우에는 第1項 第4號 내지 第7號의 事項에 갈음하여 聽聞의 日時 및 場所, 聽聞에 응하지 아니하는 경우의 處理 등 聽聞에 필요한 事項을 함께 通知할 수 있다.

③當事者 등의 住所를 確認할 수 없거나 通常의 方法으로 通知할 수 없는 경우에는 通知할 內容을 특정된 場所에 揭示하고 官報 또는 日刊新聞에 公告하여야 한다.

第27條(行政處分の 方式) 行政廳이 行政處分을 할 때에는 다른 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 文書로써 當事者 등에게 通知하여야 한다. 다만, 특히 迅速

을 요하거나 事案이 경미한 경우에는 口述 기타 方法으로 할 수 있으며 이 경우 當事者 등의 요청이 있는 때에는 지체없이 關係文書를 交付하여야 한다.

第28條(行政處分の 理由附記) 行政廳이 行政處分을 할 때에는 다음 各號의 경우를 제외하고는 그 行政處分の 法律上·事實上의 理由를 附記하여야 한다.

1. 申請內容을 모두 認容하는 處分으로서 다른 사람의 權益을 侵害하지 아니하는 경우
2. 大量의 同種處分 또는 自動裝置에 의한 處分으로서 理由를 붙이지 아니하여도 處分の 理由가 明白한 경우
3. 기타 法令에 의하여 理由附記가 必要없는 것으로 規定된 경우

第29條(불복申請의 告知) 行政廳이 行政處分을 하는 경우에는 相對方에게 그 處分에 관하여 行政審判을 請求하거나 行政訴訟를 提起할 수 있는지의 與否, 審判請求 또는 訴訟提起의 경우 不服申請을 提出할 機關 및 期間 기타 필요한 事項을 알려야 한다.

第30條(行政處分の 訂正) 行政廳은 行政處분에 있어서의 誤記, 誤算 기타 이에 準하는 明白한 誤謬가 있을 때에는 申請 또는 職權에 의하여 지체없이 訂正하고 이를 當事者 등에게 通知하여야 한다.

第31條(行政處分の 取消權 制限) ①行政廳은 違法한 行政處分을 取消하고자 할 때에는 取消에 의해 달성하고자 하는 公益上 필요와 相對方이 이미 取得한 權益의 保護, 第三者의 信賴保護 및 法律生活 安定 등의 요청을 比較衡量하여 결정하여야 한다.

②行政廳은 違法한 授益處分이 있음을 안 날로부터 1年, 處分이 있는 날로부터 2年을 經過하면 이를 取消할 수 없다. 다만, 詐欺, 強迫, 贈·受賂 기타 當事者등에게 責任이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③違法한 行政處分을 取消한 경우에 당해 行政廳은 請求가 있으면, 當事者 등이 行政處分の 存續을 信賴함으로 인하여 받은 財産上의 損失에 대하여 原狀回復, 損失補償 기타 필요한 措置를 하여야 한다.

④第3項의 規定에 의한 損失補償을 함에 있어서는 行政廳이 損失을 받은 자와 協議

하여 결정하며, 協議가 성립되지 아니하거나 協議를 할 수 없을 때에는 大統領令이 정하는 上級行政廳에 裁決을 申請할 수 있다. 이 경우 上級行政廳의 裁決에 不服하는 자는 行政訴訟法이 정하는 바에 의하여 當事者訴訟을 제기할 수 있다.

第32條(行政處分の 撤回權 制限) 第31條第1項, 第3項 및 第4項의 規定은 行政處分の 撤回에 이를 準用한다.

第33條(行政處分の 再審査) ①行政廳은 다음 各號의 경우에는 當事者 등의 申請에 의하여 不可爭力이 발생한 行政處分을 廢止 또는 變更할 수 있다.

1. 行政處分の 근거가 되는 事實관계 또는 法律關係가 當事者 등에게 유리하게 變更된 경우

2. 當事者 등에게 유리한 決定을 초래할 만한 새로운 證據가 제출된 경우

3. 民事訴訟法 第422條에 준하는 再審事由가 발생한 경우

②再審査의 申請은 當事者 등이 再審査의 事由를 안 날로부터 60日, 事由가 발생한 날로부터 120日 이내에 하여야 한다.

③再審査의 申請에 대한 決定은 處分廳이 행한다.

第2節 意見提出 및 聽聞節次

第34條(意見提出) ①當事者 등은 第26條의 規定에 의한 通知를 받은 경우에는 書面 또는 口述로 意見を 提出할 수 있다.

②當事者 등이 意見を 提出할 때에는 當事者 등의 主張을 立證하기 위한 證據書類 또는 證據물을 첨부할 수 있다.

③行政廳은 當事者 등이 口述로 意見を 陳述한 때에는 意見陳述서에 그 陳述內容을 기재하여 當事者 등으로 하여금 이에 記名捺印하게 하여야 한다.

④行政廳은 當事者 등이 正當한 理由없이 意見提出期限 내에 意見を 提出하지 아니하는 경우에는 意見이 없는 것으로 보고 處分할 수 있다.

第35條(聽聞의 實施要件) 聽聞은 다음 各號의 경우에 實施한다.

1. 法令에서 聽聞의 實施를 要求하고 있는 경우

2. 行政廳이 聽聞의 實施를 필요하다고 인정하는 경우

3. 當事者 등의 聽聞申請이 있는 경우

다만, 聽聞의 實施가 公共의 安全 또는 福利를 현저하게 해할 우려가 있다고 인정될 만한 相當한 理由가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

第36條(聽聞의 主宰者) ①聽聞은 行政廳 또는 行政廳이 指名하는 職員이 主宰한다.

②行政廳이 指名하는 職員이 主宰하는 경우에는 事案에 따라 2人이상의 職員으로 하여금 共同主宰하게 할 수 있다.

③聽聞主宰者는 法令에 따라 독립하여 職務를 수행하며, 그 職務遂行上의 理由로 意思에 反하여 身分上 어떠한 不利益處分도 받지 아니한다.

第37條(聽聞主宰者의 除斥·忌避·回避) ①聽聞主宰者에게 다음 各號의 事由가 있는 경우에는 그 聽聞을 主宰할 수 없다.

1. 自身 또는 配偶者나 配偶者이었던 자가 當事者 等인 경우

2. 自身이 당해 行政處分의 當事者 등과 親族關係에 있거나 있었던 경우

3. 自身이 당해 行政處分과 관련하여 證言이나 鑑定을 한 경우

4. 自身이 당해 行政處分의 當事者 등의 代理人 또는 輔佐人으로 관여하거나 관여하였던 경우

5. 自身이 당해 行政事務를 直接 處理하는 자인 경우

②當事者 등은 聽聞主宰者가 公正한 聽聞進行을 할 수 없는 事情이 있음을 안 경우에는 行政廳에 忌避申請을 할 수 있으며, 忌避申請이 있는 경우 行政廳은 聽聞을 停止하고 이를 즉시 審査하여 理由가 있다고 인정할 때에는 당해 聽聞主宰者를 지체 없이 交替하여야 한다.

③聽聞主宰者는 第1項 또는 第2項의 事由에 해당하는 경우에는 行政廳의 承認을 얻어 스스로 聽聞의 主宰를 回避할 수 있다.

第38條(聽聞에의 參加) ①聽聞主宰者는 當事者 이외에, 職權 또는 申請에 의하여 行政廳의 處分으로 인하여 法律上 또는 事實上의 利害에 영향을 받는 자를 利害關係人으로 聽聞에 參加시킬 수 있다.

②申請에 의하여 聽聞에 參加하고자 하는 자는 參加의 理由 및 利害關係를 疏明하

여야 한다.

第39條(聽聞의 通知) ①行政廳은 第34條의 規定에 의한 意見提出 후 聽聞을 實施하고자 하는 경우에는 聽聞이 開始되는 날의 10日前까지 行政廳이 알 수 있는 當事者 등에게 다음 各號의 事項을 기재한 文書로 그 뜻을 通知하여야 한다.

1. 題目
2. 當事者등의 住所, 姓名 또는 名稱
3. 處分하고자 하는 內容 및 理由
4. 聽聞日時 및 場所
5. 聽聞에 應하지 아니하는 경우의 處理
6. 기타 필요한 事項

②第35條第3호 但書의 規定에 의하여 聽聞을 實施하지 아니하는 경우에는 當事者 등에게 그 理由를 명시하여 通知하여야 한다.

③第26條第3項의 規定은 第1項의 規定에 의한 通知의 경우에 準用한다.

第40條(聽聞의 公開) 聽聞은 다음 各號의 경우를 제외하고는 이를 公開하여야 한다.

1. 當事者등의 非公開 申請이 있는 경우
2. 公開하면 聽聞의 목적을 달성하기 어렵다고 行政廳이 인정하는 경우

第41條(聽聞의 進行) ①聽聞主宰者가 聽聞을 開始할 때에는 먼저 事案의 內容을 當事者 등에게 설명하여야 한다.

②當事者 등은 事案에 대하여 意見을 陳述하고 事實을 主張하거나 證據를 提出할 수 있으며, 相對方이 제시한 證據나 事實 및 職權調查結果에 대하여 反證할 수 있다.

③當事者 등에게는 證人 또는 鑑定人의 訊問과 檢證에 立會하게 하여 적절한 質問을 할 수 있는 기회가 주어져야 하며, 書面에 의한 鑑定·評價는 當事者 등이 이를 알 수 있도록 하여야 한다.

④當事者 등이 意見書를 提出한 경우에는 聽聞에 出席하지 아니하였더라도 意見書에 記載된 內容을 出席하여 陳述한 것으로 본다.

⑤聽聞主宰者는 聽聞의 신속한 進行과 秩序維持를 위하여 필요한 措置를 취할 수

있다.

⑥聽聞主宰者는 當事者 등의 陳述과 事案을 明白하게 하기 위하여 釋明 또는 立證을 촉구할 수 있다.

⑦聽聞主宰者는 聽聞을 續行하는 경우에는 當事者 등에게 다음 聽聞의 期日 및 場所를 通知하여야 한다.

第42條(聽聞의 併合·分離) 聽聞主宰者는 필요하다고 인정할 때에는 數個의 事案을 併合하거나 分離하여 聽聞을 實施할 수 있다.

第43條(證據調查) ①聽聞主宰者는 申請 또는 직권에 의하여 필요한 調查를 할 수 있으며 當事者 등이 主張하지 아니한 事實에 대하여도 판단할 수 있다.

②證據調查는 다음 各號의 方法에 의한다.

1. 各種의 情報蒐集 또는 文書·帳簿·物件 등 證據資料의 受取
2. 證人 또는 鑑定人의 訊問
3. 檢證 또는 鑑定·評價
4. 기타 필요한 調查

③聽聞主宰者는 필요하다고 인정할 때에는 관계行政廳에 대하여 필요한 文書의 提出 또는 意見의 陳述을 요구할 수 있다.

④當事者 등은 事實關係의 調查에 협력하여야 한다.

第44條(聽聞調書) ①聽聞主宰者는 다음 各號의 事項이 記載된 聽聞調書를 작성하여야 한다.

1. 題目
2. 聽聞主宰者의 姓名
3. 當事者 등의 住所·姓名 또는 名稱 및 出席與否
4. 聽聞의 日時 및 場所
5. 陳述의 內容
6. 非公開로 하는 경우에는 그 理由
7. 證據調查를 하는 경우에는 그 內容
8. 기타 필요한 事項

②當事者 등은 自己發言에 관한 聽聞調書의 記載內容을 閱覽·確認할 수 있으며, 事實과 다른 때에는 그의 訂正을 요구할 수 있다. 이 경우 聽聞主宰者는 聽聞調書에 訂正要求事實과 訂正與否를 기재하여야 한다.

第45條(聽聞의 終結) ①聽聞主宰者는 당해 事案에 대하여 決定하기에 充分하다고 인정하는 경우에는 聽聞을 終結한다.

②聽聞主宰者는 當事者 등이 正當한 理由없이 2회이상 출석하지 아니한 경우에는 聽聞을 終結할 수 있다. 이 경우 聽聞調書에 그 事由를 기재하여야 한다.

③聽聞主宰者는 聽聞을 終結한 때에는 지체없이 聽聞結果에 대한 意見書를 작성하여 聽聞調書 등 聽聞記錄과 함께 行政廳에 提出하여야 한다.

第46條(行政處分の 決定) ①行政廳은 第34條의 規定에 의하여 當事者 등이 意見을 提出한 경우에는 그 意見을 충분히 參酌하여 處分하여야 한다.

②行政廳은 第35條의 規定에 의하여 聽聞을 實施한 경우에는 特別한 理由가 없는 한 第45條 第3項의 規定에 의한 聽聞主宰者의 意見을 尊重하여 處分하여야 한다.

③意見提出 또는 聽聞을 위하여 提出된 書類 기타 物件은 行政處分을 通知할 때 이를 返還하여야 한다.

第47條(聽聞을 거친 行政處분에 대한 不服) 聽聞을 거친 行政處분에 대하여 行政訴訟을 提起하고자 하는 경우에는 行政審判을 거치지 아니할 수 있다.

第3節 公聽會 節次

第48條(公聽會의 開催) ①다음 各號의 경우에는 公聽會를 開催한다.

1. 法令에서 公聽會의 開催를 요구하고 있는 경우

2. 行政廳이 公益上 公聽會의 開催를 필요하다고 인정하는 경우

②第1項의 規定에 의하여 公聽會를 開催할 때에는 行政廳은 公聽會의 日時, 場所, 公廳事項, 發言者의 範圍, 發言申請 기타 필요한 事項을 公聽會 開催日의 14日前까지 官報 또는 日刊訊問에 公告하고, 그밖의 가능한 方法을 활용하여 널리 알려야 한다.

- 第49條(公聽會의 進行) ①公聽會의 主宰者는 行政廳 또는 行政廳이 指名한 자로 한다.
- ②公聽會는 公聽會의 主宰者가 公廳事項을 說明함으로써 開始한다.
- ③發言者는 公廳事項과 직접 관련된 事項에 한하여 發言하여야 한다.
- ④公聽會의 主宰者는 公聽會의 원활한 進行을 위하여 發言內容을 제한할 수 있으며 秩序維持를 위한 措置를 할 수 있다.
- ⑤發言者의 發言이 끝난 후에는 發言者 相互間과 發言者와 公聽會의 主宰者 相互間에 質問을 할 수 있도록 하여야 하며 傍聽人에게도 意見을 陳述할 기회를 부여하여 야 한다.
- ⑥行政廳은 決定을 함에 있어 公聽會에서 陳述된 意見을 성실히 參酌하여야 한다.

第3章 行政計劃의 確定節次

第50條(行政計劃의 立法과 協議) ①行政計劃에 관한 事務를 主管하는 行政廳이 國民生活과 밀접한 관련이 있는 公共事業計劃 기타 大統領令으로 정하는 行政計劃(이하 “行政計劃” 이라 한다)을 立案할 때에는 關係行政廳과의 協議를 거쳐야 한다.

②關係行政廳은 第1項의 規定에 의하여 協議를 거친 行政計劃案이 確定된 경우에는 그 所管에 속하는 行政計劃施行에 필요한 措置를 하여야 한다.

第51條(行政計劃안의 公告·閱覽) ①行政廳은 行政計劃을 樹立하고자 하는 경우에는 行政計劃案의 主要內容(行政計劃의 實施期間을 포함한다. 이하 같다), 行政計劃안 의 閱覽場所, 閱覽期間과 意見을 提出할 機關 및 期間 등을 官報와 日刊訊問에 公告 하고, 그 밖의 가능한 方法을 활용하여 널리 알려야 한다. 다만, 行政計劃안의 確定 이 緊急을 요하거나 國民經濟秩序 등 公益上 理由로 公告閱覽이 곤란하다고 인정되 는 경우에는 公告·閱覽을 아니 할 수 있다.

②第1項의 規定에 의하여 公告된 行政計劃안의 閱覽期間은 30日 이상으로 하여야 한다.

第52條(意見提出) ①行政計劃안에 대하여 意見이 있는 자는 主管行政廳에 그 意見이 나 資料를 提出할 수 있다.

②行政計劃案에 대하여 意見을 提出한 자에게는 그 意見의 處理結果를 個別 또는 一括 通知하여야 한다.

第53條(聽聞) ①行政計劃안의 聽聞은 다음 各號의 경우에 實施한다.

1. 法令에서 聽聞의 實施를 要求하고 있는 경우
2. 行政廳이 聽聞의 實施를 필요하다고 인정하는 경우

②第1항의 規定에 의하여 聽聞을 實施하는 경우에는 第36條 내지 第46條의 規定을 準用한다.

第54條(公聽會) 行政計劃안의 公聽會에 관하여는 第48條 및 第49條의 規定을 準用한다.

第55條(行政計劃의 確定) ①行政廳은 意見提出, 聽聞 또는 公聽會에서 제시된 意見을 성실히 參酌하여야 한다.

②行政計劃은 官報와 日刊訊問에 公告함으로써 確定된다. 이 경우 確定된 行政計劃의 주요內容, 閱覽方法, 閱覽場所 등을 함께 公告하여야 한다.

第56條(行政計劃의 變更·廢止) ①確定된 行政計劃을 變更할 때에는 새로운 行政計劃 確定節次를 거쳐야 한다. 다만, 실질적 內容에 변동이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

②確定된 行政計劃을 廢止할 때에는 그 廢止사항을 公告하여야 한다.

第57條(行政計劃의 失效) 行政計劃이 確定公告된 경우에, 당해 行政計劃의 實施期間 이내에 그 行政計劃이 實施되지 아니하는 때에는 그 期間이 滿了된 날의 다음날에 그 效力을 상실한다.

第58條(行政計劃으로 인한 被害救濟) ①行政計劃을 確定·變更 또는 廢止하고자 할 때에는 國民의 財産上의 損失을 방지하기 위한 施設의 設置 기타 필요한 豫防對策을 강구하여야 한다.

②第1項의 規定에 의한 조치에도 불구하고 行政計劃의 確定·變更·廢止 또는 失 效로 인한 國民의 財産上의 損失이 있을 때에는 法律이 정하는 바에 의하여 損失補

償 기타 필요한 救濟措置를 하여야 한다.

第4章 行政立法의 豫告節次

第59條(行政立法의 豫告) ①國民의 日常生活과 관련이 있는 法律, 大統領令, 總理令 및 部令(이하 “法令”이라 한다)과 地方自治團體의 條例 및 規則 또는 教育規則(이하 “自治法規”라 한다)을 制定·改正 또는 廢止하고자 할 때에는 立法案의 提案을 主管하는 法·部·處·廳·委員會와 地方自治團體의 長(이하 “主管行政廳”이라 한다)은 이를 豫告하여야 한다. 이 경우 廳에 있어서는 所屬 院·部의 長의 承認을 얻어야 한다.

②法令 또는 自治法規의 制定·改正 또는 廢止가 緊急을 요하는 경우, 立法內容의 성질 기타 事由로 豫告의 필요가 없거나 困難하다고 판단되는 경우, 上位法令 또는 自治法規의 단순한 執行을 위한 경우와 地方自治團體의 條例가 立法豫告를 하지 않을 수 있도록 規定하는 경우에는 立法豫告를 하지 아니할 수 있다.

③法制處長은 立法豫告를 하지 아니한 立法案의 審査要請을 받은 경우에 立法豫告를 함이 적당하다고 판단될 때에는 主管行政廳에 대하여 立法豫告를 권고하거나 主管行政廳과의 協議를 거쳐 직접 豫告할 수 있다.

第60條(豫告方法 및 期間) ①立法豫告는 制定·改正 또는 廢止하고자 하는 立法案의 趣旨·主要內容 또는 立法案의 全文을 官報에 公告하여야 하며 立法案의 趣旨·主要內容은 日刊訊問에 公告할 수 있다.

②立法豫告를 하는 경우에 主管行政廳은 당해 立法案의 內容에 관하여 直接的인 利害關係가 있다고 인정되는 團體 기타의 자에 대하여 職權 또는 申請에 의하여 豫告事項을 通知할 수 있다.

③당해 立法案의 制定·改正 또는 廢止에 관하여 다른 行政廳과 協議를 필요로 하는 경우에는 그 協議를 한 후에 立法豫告를 하여야 한다.

④立法豫告期間은 豫告時에 定하되, 特別한 事情이 없는 한 30日 이상으로 한다.

第61條(意見提出 및 處理) ①모든 國民은 누구든지 豫告된 立法案에 대하여 主管行政廳 및 法制處에 參考資料 또는 意見을 提出할 수 있다.

②第1項의 規定에 의한 意見提出의 機關·期間 기타 意見提出에 관하여 필요한 事項은 당해 立法案의 立法豫告를 할 때에 함께 公告하여야 한다.

③立法案에 대한 意見이 提出된 경우에 主管行政廳은 特別한 理由가 없는한 이를 尊重하여 處理하되, 그 處理結果를 法律안 및 大統領令案에 있어서는 國務會議 上程案에 첨부하고, 總理令案 또는 部令안에 있어서는 法制處에 提出하여야 한다.

④主管行政廳은 意見提出인에게 意見書의 處理結果를 個別 또는 一括 通知하여야 한다.

第62條(聽聞) 立法案의 聽聞에 관하여는 第53條의 規定을 準用한다.

第63條(公聽會) ①主管行政廳은 豫告한 立法案에 대하여 필요하다고 인정하는 때에는 公聽會를 開催할 수 있다.

②公聽會에 관하여는 第54條의 規定을 準用한다.

第64條(立法에 대한 請願) ①모든 國民은 누구든지 法令 또는 自治法規의 制定 또는 改正을 請願法이 정하는 바에 따라 請願할 수 있다.

②第1項의 規定에 의한 請願을 함에 있어서는 請願하는 立法案 또는 그 要旨와 請願理由를 기재한 書面을 關係行政廳에 提出하여야 한다.

第5章 行政豫告節次

第65條(行政豫告期間) 第3章 및 第4章의 경우를 제외하고 國民의 日常生活과 밀접한 관련이 있는 새로운 政策의 樹立 또는 事業의 施行이나 그 變更을 하고자 할 때에는 國民의 意見을 듣기 위하여 20日 이상 豫告하여야 한다. 다만, 國家安全保障, 秩序維持 또는 公共福利를 위하여 필요한 경우에는 行政豫告를 거치지 아니하고 施行할 수 있다.

第66條(行政豫告에 관한 弘報) 行政豫告를 할 때에는 國民이 알 수 있도록 미리 官報·弘報謀體 기타 가능한 方法을 충분히 活用하여 弘報하여야 하며 意見提出의 機關

· 期間 · 方法 등 필요한 事項을 알려야 한다. 다만, 第65條 但書의 경우에는 施行後 지체없이 弘報하여야 한다.

第6章 行政指導節次

第67條(行政指導의 方式) ①行政指導는 그 目的達成에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 指導받는 자의 意思에 反하여 不當하게 强要하여서는 아니된다.

②行政廳이 그 所管事務에 관련된 事項에 관하여 特定人에 대하여 一定한 行爲 또는 不行爲를 권고하는 行政指導를 口述로 하였을 경우에 指導받는 자가 文書의 交付를 요구하는 때에는 行政廳은 이에 응하여야 한다.

第68條(意見提出) 行政指導를 받은 자는 意見提出을 할 수 있으며 意見提出을 받은 行政廳은 이에 回信하여야 한다.

第7章 補則

第69條(行政執行節次) 行政上의 强制執行, 行政上의 即時强制, 行政調査 등 行政執行節次에 관하여는 따로 法律로 정한다.

第70條(情報公開 및 個人情報 保護) 情報公開 및 個人情報의 保護에 관하여는 따로 法律로 정한다.

第71條(施行令) 이 法의 施行에 관하여 필요한 事項은 大統領令으로 정한다.

附則

이 法은 年 月 日부터 施行한다.

[附錄 4]

행정절차운영지침 (1989.11.14. 국무총리훈령 제235호)

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 지침은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 공정한 행정운동을 기하도록 함으로써 국민의 권익을 보호하고 행정의 민주화를 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “행정청”이라 함은 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가기관 기타 법령에 의하여 행정권한을 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인을 말한다.
2. “행정처분”이라 함은 행정청이 공권력을 행사하여 국민의 구체적인 권리 또는 의무에 직접적인 변동을 초래하게 하는 공법상의 법률행위를 말한다.
3. “당사자”라 함은 행정처분의 직접적인 상대가 되는 자를 말한다.
4. “이해관계인”이라 함은 행정처분에 의하여 법률상 이해관계에 영향을 받는 자로서 당사자가 아닌 자를 말한다.
5. “당사자 등”이라 함은 당사자 또는 이해관계인을 말한다.

제3조(적용범위) ①이 지침은 행정청이 행정처분을 하고자 하는 경우에 적용한다. 다만, 신청에 의한 행정처분에 대하여는 행정청이 필요하다고 인정하는 때에 한하여 민원사무처리규정에 저촉되지 아니하는 범위안에서 이 지침을 준용한다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 사항에 대하여는 이 지침을 적용하지 아니한다.

1. 국회·지방의회 또는 선거관리위원회의 의결에 의하여 행하는 사항
2. 헌법재판소의 결정에 의하여 행하는 사항
3. 법원·군사법원 또는 법관·재판관의 재판에 의하거나 그 집행에 관한 사항

4. 형사 및 행정관계법령에 의하여 행하는 사항
5. 외교 또는 국가안전보장에 관한 사항
7. 기타 다음 각목의 1에 해당하는 절차를 거치는 사항
 - 가. 토지수용법에 의한 재결절차
 - 나. 국가배상법에 의한 결정절차
 - 다. 독점규제및공정거래에관한법률에 의한 결정·처분절차
 - 라. 특허법·실용신안법·의장법·상표법에 의한 재정·사정 또는 결정절차
 - 마. 해난심판법에 의한 재결절차
 - 바. 병역법에 의한 징집절차
 - 사. 조세관계법령에 의한 조세부과·징수절차
 - 아. 공무원 인사관계법령에 의한 징계 기타 행정처분절차
 - 자. 가목 내지 아목에 준하는 절차로서 총무처장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 절차

제4조(행정절차) 행정청이 행정처분을 하고자 할 때에는 미리 당사자에게 행정처분을 하고자 하는 원인이 되는 사실을 통지하여 그에 대한 의견을 청취한 다음, 이유를 명시하여 행정처분을 하여야 한다.

제2장 의견청취

제1절 통칙

제5조(의견청취의 종류) ① 행정청은 행정처분을 하고자 할 때에는 다음 각호의 1에 의한 의견청취를 하여야 한다.

1. 의견제출

청문 또는 공청회를 거치지 아니하는 경우에 일반적으로 행한다.

2. 청문

다음 각목의 1에 해당하는 경우로서 의견제출만으로는 공정한 행정처분을 하기 곤란하다고 인정되는 때에 실시한다.

가. 재산권 또는 자격을 박탈하는 경우

나. 법인 또는 조합 등의 설립허가를 취소하거나 해산을 명하는 경우

다. 기타 당해 행정처분으로 인하여 당사자의 권익을 심히 침해하는 경우

3. 공청회

당해 행정처분의 영향이 광범위하여 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에 개최한다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.

1. 당사자에게 의무를 과하거나 당사자의 권익을 침해하는 행정처분이 아닌 경우
2. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급을 요하는 경우
3. 당해 행정처분의 직접적인 원인이 되는 사실을 당사자가 인정하는 경우
4. 기타 당해 행정처분의 성질상 의견 청취가 불필요하거나 현저히 곤란한 경우

제2절 의견제출

제6조(의견 제출의 사전통지) ①행정청은 의견제출을 받고자 하는 경우에는 미리 다음 각호의 사항을 당사자에게 통지하여야 한다. 이 경우 행정처이 필요하다고 인정하는 때에는 이해관계인에게도 이를 통지할 수 있다.

1. 제목
2. 당사자 등의 성명 또는 명칭과 주소(이해관계인에게 통지할 때에는 당사자의 성명 또는 명칭과 주소도 명시한다)
3. 행정처분을 하고자 하는 원인이 되는 사실 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법
5. 의견제출기관의 명칭과 주소
6. 의견제출기한
7. 기타 필요한 사항

②제1항제6호의 의견제출기한은 당사자 등이 의견제출을 준비하는데 필요한 상당한 기간을 고려하여 정한다.

③행정청은 당사자의 주소를 확인할 수 없거나 통상의 방법으로 제1항의 규정에 의

한 통지를 할 수 없는 경우에는 통지할 내용을 관보·공보 또는 일간신문 등에 공고 하여야 한다.

④행정청은 제1항의 규정에 의한 통지를 받지 아니한 자가 이해관계인임을 소명하는 자료를 첨부하여 의견을 제출하고자 하는 경우에는 허용하여야 한다.

제7조(의견제출의 방식) 의견제출은 서면 또는 구술로 한다. 이 경우 구술로 하는 때에는 행정청이 그 의견제출내용을 서면으로 작성하여 당사자 등으로 하여금 이에 서명하게 하여야 한다.

제8조(의견제출이 없는 경우의 처리) 행정청은 당사자 등이 의견제출기한내에 의견을 제출하지 아니한 경우에는 의견이 없는 것으로 보고 행정처분을 할 수 있다.

제3절 청문

제9조(청문의 사전통지) ①행정청은 청문을 실시하고자 하는 경우에는 미리 당사자에게 다음 각호의 사항을 기재한 문서로 이를 통지하여야 한다. 이 경우 행정청이 필요하다 인정하는 때에는 이해관계인에게도 이를 통지할 수 있다.

1. 제목
2. 당사자등의 성명 또는 명칭과 주소(이해관계인에게 통지할 때에는 당사자의 성명 또는 명칭과 주소도 기재한다)
3. 행정처분을 하고자 하는 원인이 되는 사실 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 진술할 수 있다는 뜻과 청문에 응하지 아니하는 경우의 처리방법
5. 청문의 일시 및 장소
6. 청문주재자의 소속·직위 및 성명
7. 기타 필요한 사항

②제6조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제10조(청문의 주재자) 청문은 행정청 또는 행정청이 지명하는 직원이 주재한다.

제11조(청문주재자의 제척·기피·회피) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 그 청문을 주재할 수 없다.

1. 당해 행정처분으로 당사자 등이거나 그 배우자 또는 배우자이었던 자
2. 당해 행정처분의 당사자 등과 친족관계에 있거나 있었던 자
3. 당해 행정처분과 관련하여 참고인 진술이나 감정을 하였던 자
4. 당해 행정처분의 당사자 등의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 자

②행정청은 당사자 등으로부터 청문주재자가 공정하게 청문을 주재하는 데 적합하지 아니하다는 이유로 기피신청을 받은 때에는 청문을 정지하고, 이를 즉시 심사하여 이유가 있다고 인정할 때에는 당해 청문주재자를 지체없이 교체하여야 한다.

③청문주재자는 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 행정청의 승인을 얻어 스스로 청문의 주재를 회피할 수 있다.

제12조(청문의 공개) 청문은 공개되어야 한다. 다만, 행정청 또는 청문주재자가 당사자등의 비공개 신청이 타당하다고 인정하거나 청문을 공개하면 청문의 목적을 달성하기 어렵다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(청문의 개시) 청문을 개시할 때에는 청문주재자가 먼저 사안의 내용을 당사자등에게 설명하여야 한다. 이 경우 청문주재자가 필요하다고 인정할 때에는 당해 사무를 담당하는 자로 하여금 설명하도록 할 수 있다.

제14조(청문의 진행) ①청문주재자는 당사자 등이 사안에 대하여 의견을 진술하고, 사실을 주장하거나 증거를 제출할 수 있도록 하여야 하며, 다른 당사자등이나 행정청이 제시한 의견·사실 또는 증거에 대하여 반증할 수 있게 하여야 한다.

②당사자등에게는 참고인 또는 감정인에 대한 청문주재자의 심문이나 검증에 출석하여 적절한 질문을 할 수 있는 기회가 주어져야 하며, 서면에 의한 감정은 당사자등이 이를 알 수 있도록 하여야 한다.

③제9조의 규정에 의하여 사전통지를 받은 자가 청문에 출석하지 아니하고 문서로 의견을 제출한 때에는 당해 문서에 기재된 내용을 출석하여 진술한 것으로 보며, 청문주재자는 그 내용의 전부 또는 요지를 청문에 출석한 당사자등에게 알려야 한다.

④청문주재자는 당사자 등이 진술한 내용을 명백하게 하기 위하여 석명 또는 입증

을 요구할 수 있다.

제15조(질서유지) 청문주재자는 청문의 원활하고 신속한 진행을 위하여 당사자등의 진술내용이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 진술을 제한하는 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

1. 사안과 직접 관계없는 사항인 때
2. 이미 진술한 내용과 중복되는 때
3. 기타 청문의 진행에 현저한 지장이 있다고 인정하는 때

제16조(청문의 속행) 청문주재자는 청문을 속행하는 경우에는 다음 청문의 일시 및 장소를 당사자 등에게 알려야 한다.

제17조(청문의 병합·분리) 청문주재자는 청문의 효율적 진행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 수개의 사안을 병합하거나 병합된 사안을 분리하여 청문을 실시할 수 있다.

제18조(증거조사) ①청문주재자는 직접 또는 신청에 의하여 필요한 조사를 할 수 있다. 이 경우 청문주재자가 직접 조사하기 어려운 때에는 행정청에 조사를 요청할 수 있다.

②증거조사는 다음 각호의 방법에 의한다.

1. 문서·장부·물건 기타 증거자료의 조사
2. 검증 또는 감정
3. 참고인 또는 감정인에 대한 심문
4. 기타 필요한 증거조사

③행정청은 제1항의 규정에 의한 청문주재자의 요청이 있을 때에는 관계 행정청에 대하여 필요한 문서 또는 의견의 제출을 요구할 수 있다.

제19조(청문의 종결) ①청문주재자는 당해 사안에 대하여 당사자 등의 의견을 충분히 청취하였다고 인정하는 경우에는 청문을 종결한다.

②청문주재자는 당사자가 정당한 이유없이 청문에 출석하지 아니한 경우에는 청문

을 종결할 수 있다. 이 경우 청문조서에 그 사실을 기재하여야 한다.

제20조(청문조서) ①청문주재자는 청문을 종결한 때에는 다음 각호의 사항이 기재된 청문조서를 작성하고 이에 서명하여야 한다.

1. 제목
2. 청문사항
3. 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소와 출석여부
4. 청문에 출석한 이해관계인의 성명 또는 명칭 또는 주소
5. 청문의 일시 및 장소
6. 진술의 내용
7. 증거조사를 한 경우 그 내용
8. 청문의 공개여부 및 비공개로 한 경우 그 이유
9. 청문주재자의 소속·직위 및 성명
10. 기타 필요한 사항

②행정청 또는 청문주재자는 당사자 등이 자기진술에 관한 청문조서의 기재 내용을 열람·확인할 것을 요구한 때에는 이를 허용하여야 하며, 그 기재내용이 진술한 내용과 다르다는 이유로 정정을 요구할 때에는 정정요구의 사실 및 내용을 기재하여 청문조서에 첨부하여야 한다.

제21조(청문조서의 제출) 청문주재자는 청문을 종결한 때에는 청문조서와 관계자료를 지체없이 행정청에 제출하여야 한다.

제22조(청문의 재개) ①행정청은 다음 각호에 해당하는 사유가 있는 경우에는 종결한 청문을 재개할 수 있다.

1. 청문에서 진술한 내용이 명료하지 아니한 경우
2. 당사자의 불출석에 정당한 이유가 발견된 경우
3. 기타 행정청이 청문을 재개할 필요가 있다고 인정하는 경우

②행정청은 제1항의 규정에 의하여 청문을 재개하는 경우에는 재개사유와 청문의 일시 및 장소 기타 필요한 사항을 제9조의 규정에 준하여 통지하여야 한다.

제23조(대표자) 행정청 또는 청문주재자는 이해관계를 같이 하는 당사자 등이 다수인 경우에는 당사자 등에게 3인이내의 대표자를 선정하도록 요청할 수 있으며, 대표자가 선정된 경우에는 그 대표자에 대하여 청문을 실시할 수 있다.

제4절 공청회

제24조(공청회의 공고) ①행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항을 관보·공보 또는 일간신문 등에 공고하고, 그 밖의 가능한 방법을 활용하여 널리 알려야 한다.

1. 제목
2. 공청회의 일시 및 장소
3. 공청사항
4. 발언자의 범위
5. 발언신청방법 및 신청기한
6. 기타 필요한 사항

②공청회의 일시는 공청하고자 하는 사항에 대한 의견을 준비하는데 필요한 기간을 고려하여 정한다.

제25조(공청회의 주재자) 공청회는 행정청 또는 행정청이 지명하는 자가 주재한다.

제26조(발언자의 선정) ①행정청은 공청회의 발언자를 발언신청이 있는 자 중에서 선정하되, 당해 공청사항에 관하여 다양한 의견을 수렴할 수 있도록 선정하여야 한다.

②행정청은 공익상 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 당해 공청사항과 관련된 분야에 대하여 전문적 지식 또는 경험이 풍부한 자 기타 특히 의견을 들을 필요가 있는 자를 발언자로 위촉할 수 있다.

제27조(공청회의 개시) 공청회를 개시할 때에는 공청회의 주재자가 먼저 공청사항에 관하여 설명하여야 한다.

제28조(공청회의 진행) 공청회의 주재자는 발언이 끝난 후에 발언자 상호간에 질문을

할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다.

제29조(질서유지) 제15조의 규정은 공청회를 진행하는 경우에 이를 준용한다.

제3장 행정처분

제30조(행정처분의 방식) 행정청은 행정처분을 할 때에는 문서로써 이를 당사자에게 통지하여야 한다. 다만, 특히 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우에는 구술 기타 방법으로 할 수 있으며 이 경우 당사자의 요청이 있는 때에는 문서를 교부하여야 한다.

제31조(행정처분의 이유명시) ① 행정청은 행정처분을 할 때에는 다음 각호의 경우를 제외하고는 그 행정처분의 원인이 되는 사실과 법적 근거를 명시하여야 한다.

1. 당사자의 신청내용대로 행정처분을 하는 경우
2. 당해 행정처분의 성질상 이유를 명시하지 아니하여도 그 처분의 이유가 명백한 경우

② 행정청은 이유를 명시하지 아니한 행정처분의 통지를 받은 당사자가 그 처분의 원인이 되는 사실과 법적 근거를 알려줄 것을 요청한 때에는 이에 응하여야 한다.

제32조(행정처분의 정정) 행정처분의 내용에 오기·오산 기타 이에 준하는 명백한 오류가 있을 때에는 직권 또는 신청에 의하여 지체없이 정정하고 이를 당사자에게 통지하여야 한다.

제4장 보칙

제33조(서류 및 물건의 반환) 행정청은 행정처분을 한 후, 의견청취를 위하여 당사자 등으로부터 제출받은 증거서류 기타 물건중 보존 또는 보관이 필요하지 아니하다고 인정하는 증거서류 기타 물건은 이를 반환하여야 한다.

제34조(비밀유지) 행정청 또는 관계공무원은 직무상 알게된 당사자 등의 사생활이나 경영상 또는 거래상의 비밀을 정당한 이유없이 누설하거나 다른 목적에 사용하여서는 아니된다.

제35조(참고인등에 대한 수당지급) 행정청은 제18조제2항제3호의 참고인 또는 감정인이나 제26조제2항의 규정에 의한 공청회의 발언자에 대하여는 예산의 범위안에서 여비와 수당을 지급할 수 있다.

제36조(행정절차제도의 단계적 확대실시) 행정청은 이 지침이 적용되지 아니하는 행정행위에 대하여도 이 지침을 단계적으로 확대 적용하도록 노력하여야 한다.

부 칙

(시행일)

①이 지침은 1990년 3월 1일부터 시행한다.

(경과조치)

②이 지침 시행당시 진행중인 행정절차는 그 절차가 종료될때까지 종전의 예에 의할 수 있다.

현안분석 95-1 公正 行政 具現을 위한 行政節次法 制定 方案

1995년 4월 15일 印刷

1995년 4월 20일 發行

發行人 白 南 辰
發行處 **한국법제연구원**
印刷處 (株) 韓國컴퓨터産業

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103
전 화 : (722)2901~3, 0163~5
등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 5,000 원

