

현안분석 2013-01

행정절차법 개선을 위한 청문제도 내실화 방안 연구

이 세 정



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2013-01

행정절차법 개선을 위한 청문제도 내실화 방안 연구

이 세 정

행정절차법 개선을 위한 청문제도 내실화 방안 연구

A Study on Improvement of the
Administrative Procedures Act for
Substantiality of the Hearing System

연구자 : 이세정(연구위원)
Yi, Se-Jeong

2013. 6. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 청문제도는 행정결정에 앞서 이해관계인에게 변명과 유리한 자료를 제출하여 행정심의과정에 참여할 기회를 보장함으로써 행정의 민주화를 도모하고, 행정청의 처분의 신중과 적정을 기하도록 하는 데 기여하고 있음.
- 그런데 현행 「행정절차법」상 청문제도의 운용과 관련하여 다음과 같은 문제점이 나타나고 있음.
- 첫째, 청문 시 제재처분의 중요성·과급 효과에 대하여 고려하고 있지 않음. 즉 해당 처분이 중요하거나 과급효과가 큰 경우에도 청문 주재자 1명이 해당 청문을 실시함으로써 청문 결과의 객관성이 저해되고 이에 대한 순응도가 떨어지는 문제가 있음.
- 둘째, 현행 「행정절차법」에서는 청문 주재자는 행정청이 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 선정하도록 규정하여 청문 주재자의 독립성·중립성 확보가 미흡함.
- 셋째, 「행정절차법」은 청문제도를 통한 이해관계자의 권익 보호 및 이를 실현하기 위한 청문 주재자의 역할의 중요성을 강조하고 있으나, 청문을 실시하기 전에 행정청이 청문

주제자에게 그 역할 및 중요성, 해당 청문에 관한 자료 등에 대한 충분한 안내를 하도록 하는 규정을 두고 있지 않아 청문주제자의 준비 부족 등으로 청문이 형식적으로 운용되는 경우가 나타나고 있음.

- 이 연구는 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 현행 「행정절차법」상 청문제도의 규정 내용, 운용 실태 및 문제점을 분석하여 청문제도의 내실화 내지 실질화를 위한 법제도 정비 방안을 모색하고자 함.
- 이를 통하여 「행정절차법」상 청문규정의 실질적인 일반법으로서의 기능을 제고하고, 행정실무에서의 청문제도 운용상의 혼란을 해소하며, 이해관계인의 절차적 권리 보호, 행정의 민주화 등에 이바지하는 것을 목적으로 함.

II. 주요 내용

- 제2장에서는 미국, 독일, 일본 등 주요 외국의 청문 제도를 살펴봄.
- 제3장에서는 전국의 행정기관에서 청문 주제자 또는 청문 관련 업무를 담당하는 사람들을 대상으로 전문가 초점 집단 면접 조사 방법(Focus Group Interview; FGI)을 활용하여 현행 청문 제도 운영 현황, 제도의 실효성에 대한 인식, 제도 개선방안 등에 관한 의견을 수렴함.

- 제4장에서는 현행 「행정절차법」상 청문제도의 현황, 문제점을 살펴보고 외국 입법례 및 전문가 초점 집단 면접 조사 결과 등을 반영하여 그 개선방안을 제시함.

Ⅲ. 기대효과

- 청문 관련 규정 정비를 통한 「행정절차법」상 청문규정의 실질적인 일반법으로서의 기능 제고에 기여할 것으로 기대됨.
- 불확정개념의 명확화 등을 통한 행정실무에서의 청문제도 운용상의 혼란 해소 및 행정의 민주화에 기여할 것으로 기대됨.
- 이해관계인의 절차적 권리 보호, 법집행에 대한 순응도 제고 및 행정심판·행정소송 등 불필요한 사후구제수단 이용남발 방지에 이바지할 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 청문, 청문 주재자, 행정법판사, 행정절차법, 전문가 초점집단 면접 조사

Abstract

I . Background and Purpose

- The hearing system guarantees the public right to participate in the administrative deliberation process prior to making administrative decisions by presenting and submitting materials that justify stakeholders so that it promotes democracy of the administration and helps developing careful and caring administrative measures.
- However, current hearing practices under Administrative Procedures Act present problems as below:
- First, current hearing practices fail to consider the importance and repercussions of sanctions. That is, when relevant measures are important or substantially influential, a single presider carries out the hearing, consequently undermining objectivity as well as observation of the hearing results.
- Second, Administrative Procedures Act dictates that the presider of hearing should be designated among the employees of the relevant government office or those who are qualified for the criteria of the executive order, consequently undermining independence and neutrality of the presider.

- Third, although Administrative Procedures Act emphasizes protection of the stakeholders' rights through the hearing system and the importance of presider's role to protect the rights, it does not include clauses that mandate the relevant government office should provide the presider with sufficient explanations about his/her roles and responsibilities and their importance as well as hearing materials. Thus, some presiders are not well prepared and accordingly, the hearings are operated only for the formality sake.
- Considering the aforementioned problems, this study pursues legal reforms to enhance the effectiveness and practicality of the hearing system by analyzing details, practices and problems of the hearings executed in accordance with the current Administrative Procedures Act.
- By doing so, this report aims at strengthening practical functions of the hearing regulations under Administrative Procedures Act, eliminating confusions arising from the hearing system and ultimately, contributing to protecting stakeholders' rights and promoting administrative democracy.


II. Main Content

- Chapter 2 examines overseas hearing systems, including US, German and Japanese cases.

- Chapter 3 demonstrates opinions of hearing presiders and/or related government officials about current practices of the system, their awareness of the system's effectiveness and improvement measures by conducting focus group interview with them.
- Chapter 4 discusses practices and problems of the current hearing system under Administrative Procedures Act and suggests improvement measures based on the abovementioned overseas legislations and FGI results.

III. Expectations

- Reforming hearing regulations will contribute to enhancing the function of Administrative Procedures Act as a general law.
- Establishing new clauses that have not been defined by the Act will eliminate confusions arising in the course of operating the hearing system and promote administrative democracy.
- The improvement measures will also contribute to protecting procedural rights of stakeholders, enhancing observation of law enforcement and deterring unnecessary remedy measures, like administrative appeals and trials.

 **Key Words : Hearing, Presider of Hearing, Administrative Law Judge, Administrative Procedures Act, Focus Group Interview**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 구성	17
제 2 장 주요 외국의 청문제도	19
제 1 절 미 국	19
1. 개 관	19
2. 청문의 종류	20
3. 재결절차와 행정청문	21
4. 행정법판사제도	23
제 2 절 독 일	25
제 3 절 일 본	27
1. 청문제도의 도입 배경 및 의의	27
2. 청문의 적용 대상	29
3. 청문절차의 예외사항에 해당하는 경우	30
4. 청문의 비공개	31
5. 청문 주재자	32
6. 대리인	32
7. 이의신청의 제한	33

제 3 장 청문제도 전문가 초점 집단 면접 조사 (Focus group interview)	35
제 1 절 조사 개요	35
1. 조사 목적	35
2. 조사 설계	35
제 2 절 조사 방법	37
1. 초점 집단 면접 조사의 특징	37
2. 초점 집단 면접 조사의 실시	38
제 3 절 조사 결과	39
1. 청문제도 운영 현황	39
2. 청문제도의 취지에 대한 생각	40
3. 청문제도의 실효성에 대한 인식	42
4. 청문제도 실효성 부족의 원인	44
5. 청문제도 내실화를 위한 대안	51
제 4 장 행정절차법상 청문제도의 현황, 문제점 및 개선방안	75
제 1 절 청문의 의의, 기능 및 종류	75
제 2 절 청문제도 운영 현황	82
제 3 절 청문제도의 문제점 및 개선방안	84
1. 청문절차의 적용 대상 및 범위	84
2. 행정절차법 적용이 배제되는 경우	91
3. 청문절차의 예외사항에 해당하는 경우	92
4. 청문의 공개	101

5. 청문 주재자	102
6. 청문 참가자 등	113
7. 청문의 진행 절차	117
8. 문서열람·복사청구권	130
9. 비밀유지의무	135
10. 청문절차의 위반의 법적 효과	135
참 고 문 헌	137

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

현행법상 「식품위생법」 등 다수의 법령에서 행정청이 행정처분, 특히 제재적 행정처분을 발하기 전에 당사자들의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 사전적 권리구제 절차로서 ‘청문’을 실시할 것을 규정하고 있고, 이에 관한 일반법으로서 「행정절차법」상 청문에 관한 조항들이 마련되어 운용 중이다. 청문제도는 행정결정에 앞서 이해관계인에게 변명과 유리한 자료를 제출하여 행정심의과정에 참여할 기회를 보장함으로써 행정의 민주화를 도모하고, 행정청의 처분의 신중과 적정을 기하도록 하는 데 기여하고 있다.

그런데 현행 「행정절차법」상 청문제도의 운용과 관련하여 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 청문 시 제재처분의 중요성·파급 효과에 대하여 고려하고 있지 아니하다. 즉 제재처분의 상대방이 여러 명이거나 또는 해당 처분의 영향이 광범위한 경우 등 해당 처분이 중요하거나 파급효과가 큰 경우에도 청문 주재자 1명이 해당 청문을 실시함으로써 청문 결과의 객관성이 저해되고 이에 대한 순응도가 떨어지는 문제가 있다. 따라서 신중하고 객관적인 청문 결과를 유도하기 위하여 청문배심 또는 청문위원회제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

둘째, 청문 주재자의 독립성·중립성 확보가 미흡하다. 즉 현행 「행정절차법」에서는 청문 주재자는 행정청이 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 선정하도록 규정하고 있다(법 제28조 제1항). 물론 「행정절차법」은 소속 직원의 경우 자신이 해당 처분업무를 직접 처리하거나 처리하였던 경우에는 청문 주재자가 될 수 없도록 하

고 있기는 하나(법 제29조 제1항 제4호), 청문 주재자가 행정청의 소속 직원인 경우 해당 처분업무를 담당하지 않았다고 하더라도 행정청에 유리한 판단을 내릴 가능성을 배제할 수 없다.

셋째, 「행정절차법」은 청문제도를 통한 이해관계자의 권익 보호 및 이를 실현하기 위한 청문 주재자의 역할의 중요성을 강조하고 있으나, 청문을 실시하기 전에 행정청이 청문 주재자에게 그 역할 및 중요성, 해당 청문에 관한 자료 등에 대한 충분한 안내를 하도록 하는 규정을 두고 있지 아니하여 청문주재자가 해당 청문에 관한 자료를 검토할 준비기간의 부족 등의 문제가 발생하여 청문이 형식적으로 운용되는 경우가 나타나고 있다. 따라서 행정청의 청문 주재자 선정 통보시 청문 주재자에 대한 충분한 사전 안내, 청문 관련 자료 송부 등을 의무화하는 규정을 신설할 필요가 있다.

또한 청문 주재자가 관련 사안이나 절차 진행 등에 관한 보좌를 받을 수 있도록 내부 공무원을 청문 보좌인으로 두거나 청문 진행시 청문 주재자가 행정청의 직원에게 해당 처분의 내용 및 근거가 되는 법령, 그 원인이 되는 사실 등을 당사자에게 설명하도록 함으로써 (당사자뿐 아니라) 청문 주재자의 사안에 관한 이해를 돕도록 하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

넷째, 「행정절차법」 제35조의2에서는 “행정청은 처분을 할 때에 제35조 제4항에 따라 받은 청문조서, 청문 주재자의 의견서, 그 밖의 관계 서류 등을 충분히 검토하고 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 청문 결과를 반영하여야 한다”라고 규정하고 있다. 여기서 행정청이 청문 결과를 처분시에 반영하여야 하는 경우에 대한 구체적인 예시 없이 ‘상당한 이유’가 있는 경우라는 불확정개념을 사용하여 규정하고 있어 행정실무에서는 이 규정을 적극적으로 적용하는 것을 꺼리거나 적용상 곤란을 겪는 문제가 있다.

이 연구는 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 현행 「행정절차법」상 청문제도의 규정 내용, 운용 실태 및 문제점을 분석하여 청문제도의 내실화 내지 실질화를 위한 법제도 정비 방안을 모색하고자 한다.

이를 통하여 「행정절차법」상 청문규정의 실질적인 일반법으로서의 기능을 제고하고, 행정실무에서의 청문제도 운용상의 혼란을 해소하며, 이해관계인의 절차적 권리 보호, 행정의 민주화 등에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 구성

위와 같은 연구의 필요성 및 목적에 따라 이 보고서는 다음과 같이 구성한다.

제2장에서는 미국, 독일, 일본 등 주요 외국의 청문 제도를 살펴보고자 한다.

제3장에서는 전국의 행정기관에서 청문 주재자 또는 청문 관련 업무를 담당하는 사람들을 대상으로 전문가 초점 집단 면접 조사 방법(Focus Group Interview; FGI)을 활용하여 현행 청문 제도 운영 현황, 제도의 실효성에 대한 인식, 제도 개선방안 등에 관한 의견을 수렴하고자 한다.

제4장에서는 현행 「행정절차법」상 청문제도의 현황, 문제점을 살펴보고 외국 입법례 및 전문가 초점 집단 면접 조사 결과 등을 반영하여 그 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 주요 외국의 청문제도

제 1 절 미 국

1. 개 관

미국 수정헌법 제5조는 “누구든지 법의 정당한 절차에 의하지 아니하고는 생명·자유 또는 재산을 박탈당하지 않는다”라고 규정하고 있는데, 이와 같은 헌법정신을 행정과정에 도입하기 위하여 제정된 것이 1946년 「연방행정절차법」(Administrative Procedure Act)이다. 미국 「연방행정절차법」은 주로 행정입법절차(rulemaking)와 우리나라의 행정처분절차에 해당하는 재결절차(adjudication)를 중심으로 구성되어 있다. 전문 12개조로 구성된 이 법은 1967년 5 U.S.C. 551~559, 701~706, 1305, 3105, 3344, 5372, 7521로서 연방법전에 삽입되었으며, 따라서 현재 독립된 행정절차법은 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 연방법전의 위 제 조항을 총괄하여 행정절차법이라고 부르는 것이 통례이다.¹⁾

1946년 미국 「연방행정절차법」은 뉴딜정책 이후 강화된 행정국가의 권력을 견제하기 위한 의회의 대응전략에서 비롯된 산물이라는 것이 일반적인 관측이다. 즉 미국에서 행정절차법은 ‘행정국가를 위한 권리장전’(bill of rights for the administrative state)과 같은 것이었다.²⁾

미국 「연방행정절차법」은 행정절차법에 현대적 청문제도를 처음으로 도입한 것으로,³⁾ 행정기관의 일차적인 결정에 대하여 청문권을 주장하는 시민에 대하여 행정절차가 개시된다는 점에서 미국의 행정절차는 행정심판적인 성격도 아울러 가지고 있다고 할 수 있다. 특히

1) 김남진·김연태, **행정법 I**, 법문사, 2013, 421쪽 참조.

2) 홍준형 외, **행정절차법 제정연구**, 법문사, 1996, 12, 73쪽.

3) 선정원, **행정의 성격변화와 행정절차법의 개정방향**, 한국행정학회 2002년도 춘계 학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2002, 540쪽.

미국은 행정법판사(administrative law judge) 제도를 도입하여 재결절차의 전문성과 공정성을 강화하고 있다.⁴⁾

2. 청문의 종류

미국에서는 청문을 ‘사실심형청문’(trial type of hearing)과 ‘진술형청문’(argument type of hearing)으로 구분하고 있다. 전자는 당사자가 상대방이 제출한 근거 및 변론을 알고 이를 반박할 기회가 부여되는 청문 - 완전한 청문 -을 말하고(진술형에다 반론·반증까지 허용하여 판단과 결정의 근거를 확보하는 청문), 후자는 당사자에게 단지 자기에게 유리한 의견의 진술이나 증거 또는 참고자료를 제출할 수 있는 기회가 주어지는 청문(진술을 하게 하거나 증거나 참고자료를 제출하게 하는 등의 기회만 제공하는 청문, 변명할 기회를 주는데 지나지 않는 청문)을 말한다.⁵⁾

미국에서 이와 같이 사실심형과 진술형의 두 가지로 행정청문을 구별하는 이유는 그 행정청문에 의하여 결정하려는 사항을 각각 달리 하고 있기 때문이다. 즉 전자는 사실문제를 결정하기 위하여 보편적으로 쓰이는 절차인데 대하여, 후자는 사실에 관계되지 않는 법률·정책 또는 재량에 관한 사항을 결정하기 위하여 쓰이는 구두절차인 것이다.⁶⁾

어떤 행정절차에 대하여 사실심형적 청문을 요구케 함이 필요한가의 여부를 판단하기 위하여 사실은 ‘재결적 사실’(adjudicative fact)과 ‘입법적 사실’(legislative facts)라는 두 가지로 구분된다. 재결적 사실이란 당사자 및 그의 행위·사실 또는 재산에 관한 사실, 다시 말하자면 배심사건에서 배심원의 판단에 맡겨지는 사실을 말하며, 입법적 사실은 보통 그 당사자에게 관계되는 것이 아니라 재결기관이 법률,

4) 한국행정법학회, 행정심판·행정소송·행정절차 제도의 조화방안 연구, 국민권의 위원회, 2012, 64쪽 참조.

5) 김남진·김연태, 앞의 책, 419-420쪽.; 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2013, 560쪽.

6) 서원우, 행정청문제도 (3), 법조, 1964, 59쪽 참조.

정책 또는 재량문제를 결정하는데 이바지할 일반적 사실을 말한다. 따라서 재결적 사실은 사실심형적 청문의 기회를 주지 않고는 결정할 수 없는 사실이라 할 수 있다. 왜냐하면 당사자는 그 자신이나 그의 행위에 관하여 누구보다도 잘 알고 있으며 재결적 사실에 관한 증거를 설명하거나 공격하는데 적당한 지위에 있기 때문이다. 이에 반하여 입법적 사실에 대해서는 당사자는 이를 반드시 잘 알고 있다고 볼 수 없으므로 입법적 사실을 결정하기 위하여는 반드시 사실심형적 청문을 거칠 필요는 없으며 진술형 청문이나 서면에 의한 의견의 제출로서 충분하다고 볼 것이고, 입법적 사실에 관한 사실을 결정함에 있어서 반증의 제출이나 반대신문 등이 행해지는 경우가 있다고 하더라도 그것은 다만 행정상의 편의적인 문제에 불과하지 당사자가 가지는 절차상의 권리는 아니다.⁷⁾

3. 재결절차와 행정청문

「연방행정절차법」 제5조 b항에서는 행정청은 모든 관계 당사자에게 ① 시간, 절차의 성질 및 공공의 이익이 허용하는 한, 사실, 변호, 해결안 또는 조정안을 제출하고, ② 당사자가 합의에 의하여 분쟁을 해결할 수 없는 경우에는 통지를 한 후 제7조 및 제8조의 규정에 따라 문제 및 결정을 할 기회를 부여하여야 한다라고 규정하고 있다. 이 규정의 취지는 행정청이 재결절차를 행하는 경우에 우선 당사자와의 합의 하에 약식절차로서 해결할 기회를 부여한 후 그러한 약식절차로서 해결할 수 없을 때에 비로소 정식의 재결절차에 따를 것을 규정한 것이다.⁸⁾

약식절차는 대체로 다음과 같은 두 가지 종류가 있다. 첫째, 합의에 의한 해결절차로서 행정청은 먼저 사실을 조사한 다음 관계 당사자를

7) K. C. Davis, *Administrative Law Treatise*, §702-§706; 이상규, *미국행정법론*, 법문사, 1963, 195-196쪽.

8) 서원우, *행정청문제도* (3), 66쪽 참조.

화해시킴으로써 사건을 처리하는 방법이 있는데 이 경우에는 청문을 행하지 않고 재결도 하지 않는다. 둘째, 정식의 청문절차를 거침이 없이 사건을 심리한 다음 그 사건을 중국적으로 처리하는 결정을 하고 그 결정에 의하여 명령을 하거나 하지 않을 것을 명백하게 하는 방법이다.⁹⁾

이 밖에도 정식적 청문을 요하지 않는 경우로서 긴급하고도 일시적인 행위인 경우와 청문 이외의 방법이 보다 적당하다고 인정되는 경우가 있다. 긴급하고도 일시적인 행위로서 청문이 요구되지 않는 경우는 예컨대, 전염병환자의 격리, 부패식품의 폐기 등의 조치를 들 수 있다. 청문 이외의 방법이 보다 적당하다고 인정되는 경우는 예컨대, 비행기, 선박 등의 검사, 부패하기 쉬운 식품의 검사 등은 청문보다 검사나 시험이 보다 적당하기 때문에 정식의 청문절차를 요하지 않는다. 즉 이런 경우에는 오히려 검사관의 기술과 완전성을 항상 검사하고 숙련된 검사관에 의한 재시험, 재검사에 의하여 보다 당사자가 보호될 수 있기 때문에 정식의 청문은 요구되지 않는다.¹⁰⁾

「연방행정절차법」 제5조도 “검사, 시험 또는 선거에 기해서만 결정이 행해지는 절차”에는 이 조를 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 그러나 판례에 따르면 이러한 예외규정이 미치는 범위는 의견의 상위의 여지가 없는 물리적 사실 또는 오랫동안 청문이 필요없는 것으로 생각되어 온 차(茶)의 품질이나 비행기의 상태와 같은 기술적 사실에 따라 행해지는 규정에 한정된다¹¹⁾고 한다.

다만, 행정청문은 반드시 제1차적 결정 시에 꼭 행해져야 하는 것은 아니고, 상급행정청 또는 법원에 의한 초심적 심사의 기회가 부여되는 경우에는 제1차적 결정시에 행정청문의 기회가 부여되지 않았다는 흠결은 치유된다.¹²⁾

9) 서원우, 행정청문제도 (3), 66-67쪽 참조.

10) 서원우, 행정청문제도 (3), 69쪽 참조.

11) Door v. Doraldson 292 U. S. App.D.C. 1988, 195 F.2d 764 (1952).

12) 서원우, 행정청문제도 (3), 69쪽 참조.

4. 행정법판사제도

(1) 도입 배경

행정결정이 바르게 행해지기 위해서는 사안심사를 하여 이미 일정한 심증을 가지고 있는 행정직원(예를 들면, 불이익처분, 신청거부를 하고자 하는 직원)이 상대방에게 주장입증의 기회를 주어 행정결정을 내리는 것은 결정의 공정성을 확보하기 위한 절차적 보장으로서는 충분하지 않고, 따라서 사안에 예단 없는 자가 책임을 가지고 행정결정을 하는 구조가 필요하다 라는 관점에서 미국 「연방행정절차법」 제556조에 따라 행정법판사(Administrative Law Judge)제도가 도입되었다.¹³⁾

(2) 행정법판사와 행정청과의 관계(행정법판사의 독립성)

행정법판사는 사안심사를 한 행정직원으로부터도, (종종 그 상사인) 정책입안을 한 행정직원으로부터도 독립한 중립적인 존재이다. 행정법판사의 행정청으로부터의 독립성은 미국 「연방행정절차법」에 따라 다음과 같이 보장된다.

- 행정법판사의 신청자는 변호사로서 행정법판사가 되는 데 적합한 7년 이상의 법조경력(사실상으로는 15년 이상)을 보유해야 한다. 인사관리청(Office of Personnel Management; OPM)이 행하는 시험(보충적 적성보고, 필기시험, 신원조회, 구두시험)의 합격자는 유자격자명부에 등재된다.
- 행정법판사는 행정청에 의해 임명되나,¹⁴⁾ 행정청에는 이를 파면할 권한은 없다. 급여는 행정법판사가 소속하는 행정기관의 평가와는

13) [Http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf).

14) 각 행정기관이 인사관리청에 행정법판사의 임용을 신청하는 때에는 구체적인 사람을 특정하여 신청할 수 없다. 그래서 연방무역위원회 등은 종종 다른 행정기관의 행정법판사를 스카우트한다. [Http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf).

독립하여 법률과 인사관리청이 정하는 규칙에 따른다.

- 행정법판사는 소추 또는 조사에 관여하는 어떠한 자에 대해서도 책임을 지지 않고, 그 감독에 복종하지 않는다.
- 행정법판사가 담당하는 사건은 가능한 한 순번제로 배분된다. 이것은 사건배분을 통해서 행정청이 행정법판사의 결정을 지배하는 것을 방지하기 위한 것이다.
- 행정법판사는 청문을 주재하는 직무 및 책임과 양립하지 않는 직무를 행할 수 없다.
- 소추 또는 해당 사건의 조사에 관여한 직원으로부터 조언을 받는 것도 허용되지 않는다. 소추 또는 사건의 조사에 관여한 직원은 청문에서 증언하는 형식을 취하는 경우에만 행정법판사와 접촉하는 것이 허용된다.

(3) 행정법판사가 내린 결정의 효력

청문절차에 대해서 행정법판사를 활용할 것인지 여부는 개별법에 특별한 규정이 없는 한 행정청의 재량이다. 행정법판사가 해당 사안에 대하여 ‘가결정’(제1차 결정, initial decision)을 하고 양 당사자로부터 불복이 이루어지지 않으면, 또는 행정청이 직권으로 재검토를 하지 않으면 그가 내린 결정은 최종결정이 된다.¹⁵⁾ 행정법판사의 결정은 법률상으로는 어디까지나 제1차 결정(initial decision)에 불과하고, 심사청구 또는 행정기관의 직권에 의한 심사로 취소된다. 그러나 다수의 경우 행정법판사의 결정이 그대로 행정기관의 최종결정이 되고 있다¹⁶⁾고 한다.

15) [Http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf).

16) 常岡孝好, 「審判手続の透明化を超えて—アメリカ法を素材にした—考察—」(公正取引 2002年)

제 2 절 독 일

독일 「연방기본법」(Grundgesetz) 제103조 제1항은 “법원에서는 누구든지 법적 청문을 구할 권리를 가진다”(Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör)라고 규정하고 있다. 여기서 ‘법원에서’(vor Gericht)란 법원은 물론 법적 쟁송을 다루는 행정관청도 포함되고, 행정청이 개인의 권익을 침해하는 경우에 이해관계인에게 미리 청문의 기회를 보장하는 것은 당연한 것¹⁷⁾으로 이해되고 있다. 이와 같은 법적 청문을 구할 권리는 내용적으로는 “구체적 절차의 모든 관계의 사실문제 및 법률문제에 대해서 의견을 진술하고, 의견을 청취할 기회가 절차 관계자에게 제공되어야 한다”라는 것을 의미한다.

독일은 1976년에 「연방행정절차법」을 제정·시행 중이다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 독일 「연방행정절차법」상 행정절차는 “행정행위의 요건심사, 준비 및 발급 또는 공법계약의 체결을 위하여 행해지는 것으로 외부에 효력을 발생하는 행정청의 활동”을 의미한다(제9조).

17) Hess. VGH. Urt. v.13 Mai 1955. OS 1.220/53. Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg - Badischen Verwaltungsgerichtshofes Bd. V. 1956. S. 159; 홍성찬, 행정상 청문제도의 법리, 연세법학연구 제3권 제1호, 연세법학회, 1995, 446쪽.

18) 독일 「연방행정절차법」은 1976년까지 개별 법령에 흩어져 규정되어 있었던 행정 절차를 통일적으로 규정함으로써 행정절차에 관한 투명성과 효율성을 확립하는 한편, 행정청이 행정과정에서 준수하여야 할 절차를 통일적 법률에 규정함으로써 행정의 적법타당성을 확보하고 국민의 권익을 보호하려는데 입법 취지를 두고 있다. 홍준형 외, 행정절차제도 운영현황 평가 및 발전방안 모색, 서울대학교, 2006, 49쪽. 독일 「연방행정절차법」은 절차법이라는 명칭에도 불구하고 행정행위의 개념(제35조), 부관(제36조), 확약(제38조), 재량(제40조), 행정행위의 효력·무효·취소·철회(제43조~제53조), 공법계약(제54조~제62조) 등에 관한 다수의 실체법적 규정을 포함하고 있다. 김남진·김연태, 앞의 책, 422쪽.

19) 특히 같은 법 제79조는 행정행위에 대한 공식적인 구제절차로는 「행정재판소법」(우리나라의 행정소송법에 해당함)이 원칙적으로 적용됨을 규정하여 행정절차에 따른 행정행위에 대해서는 권리구제절차로서 「행정재판소법」에 의한 행정쟁송이 연결되도록 하고 있다. 정남철, 행정심판과 행정절차제도와 조화방안 - 특히 이의신청절차와 행정심판과의 조화방안 모색을 중심으로 -, 법학연구 제53권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2012. 11, 111쪽.

독일 「연방행정절차법」은 절차의 관여자에게 청문권(Recht auf Anhörung), 문서열람권(Recht auf Akteneinsicht), 비밀유지청구권(Recht auf Geheimhaltung) 등을 보장하고 있다.²⁰⁾²¹⁾ 다만, 독일 「연방행정절차법」상 청문권은 권리의 침해에 대해서만 인정된다. 구체적으로는 이미 수급하고 있는 당사자의 지위를 박탈하거나 급부를 축소시키는 경우에 대해서만 청문권이 인정된다.²²⁾

독일 「연방행정절차법」상 행정절차는 크게 정식행정절차, 계획확정절차, 비정식행정절차(또는 약식행정절차)로 나눌 수 있는데, 특별한 형식을 요구하지 않는 무형식성(Nichtformlichkeit)을 원칙으로 한다.²³⁾

정식행정절차는 법령(명령 또는 조례를 포함한다)을 통하여 명시적으로 그 적용이 예정된 경우에만 적용된다.²⁴⁾ 정식행정절차에서는 참가인에게 결정에 앞서 의견을 진술할 기회를 부여하고, 증인 및 감정인 등의 심문과 검증에 입회하고 이들에 대하여 적절한 질문을 할 수 있는 기회를 부여하며, 구술심리를 거치고 서면을 작성하여 이유를 붙여야 하는 등 엄격한 절차가 요구되고 있다(제63조 이하).

20) 김남진·김연태, 앞의 책, 422쪽.

21) 독일은 행정심판법을 따로 제정하지 않고, 행정소송에 관한 「연방행정재판소법」에서 행정소송의 전심절차(Vorverfahren)로서 행정심판에 관한 규정(제68조에서 제73조까지)을 두고 있다. 독일에서는 취소소송과 의무이행소송을 제기하기 전에 행정심판을 거치도록 하여 - 우리와는 달리 - 행정심판은 소송의 필요적 전심절차로 구성되어 있다. 그런데 여기서의 행정심판은 ‘Widerspruch’라고 하여 번역은 행정심판이라 하지만 사실상 우리나라의 행정심판과는 동일하다고 할 수 없다. 왜냐하면 행정심판에 대해서는 별도의 행정심판위원회와 같은 기구가 마련되어 있지 아니하고 이를 판단하는 재결청만을 규정하고 있으며, 이 경우 재결청도 직근상급행정청이 되는 것이 원칙이지만, 연방과 주의 최상위행정청이 처분청인 경우 또는 처분청이 자치사무에 대하여 처분한 지방자치행정청인 경우에는 해당 처분청이 재결하도록 되어 있기 때문이다(독일 연방행정재판소법 제73조). 정남철, 앞의 논문, 111쪽.

22) 이호용, **사회보장행정의 절차법적 모델의 탐구를 위한 기초연구 - 독일 사회법 전으로부터 시사점을 얻어 -**, 한양법학 제21권 제1집, 한양법학회, 2010. 2, 594쪽.

23) 김남진·김연태, 앞의 책, 422쪽.

24) F. O. Kopp/U. Ramsauer, **VwVfG Kommentar**, 10. Aufl., München 2008, § 63, Rn. 6, S. 1187.

계획확정절차(원자력발전소, 장거리도로, 철도 등에 적용)에서는 공개의 청문을 거쳐 모든 인허가를 통합하는 계획확정결정이 행해진다.

비정식행정절차에서는 절차의 방식은 결정되어 있지 않고(무방식), 구두심리는 불요하며, 서면에 의한 의견청취로도 충분하고 청문이나 이유의 부기가 불복심사의 단계에서 추완되면 하자는 치유되므로 절차의 요청은 불복심사의 단계를 포함하여 비로소 보장된다.²⁵⁾

한편, 유럽연합에서는 행정절차에서의 당사자의 법적 청문의 원칙(Grundsatz des rechtlichen Gehör)을 유럽법의 기본적 법적 원칙으로 인정하고 있다. 즉 유럽연합 기본권 헌장 제41조 제2항에서는 법적 청문은 유럽연합법의 중심 요소로서 승인되고 있는 좋은 행정에 관한 권리(Rechts auf eine gute Verwaltung)로 규정하고 있다. 이와 같은 법적 청문의 원칙은 유럽연합의 기관을 통한 유럽연합법의 직접적인 집행에 적용될 뿐 아니라, 회원국의 기관을 통한 유럽연합법의 간접적 집행에도 적용된다.²⁶⁾

제 3 절 일 본

1. 청문제도의 도입 배경 및 의의

청문제도가 일본에 도입된 것은 제2차 세계대전 후 미군의 점령 하에 행정개혁이 실시되면서부터이다. 이에 의해 고지, 청문에 관한 규정이 다수의 실정법에 도입되었는데, 행정기관이나 국민이 그러한 제도에 친숙하지 않아 형식적·명목적으로 제도가 운용되는 경우가 많았다.²⁷⁾

25) 宇賀克也, *アメリカ行政法*, 第二版, 弘文堂, 2000, 82-83頁.

26) F. O. Kopp/U. Ramsauer, a.a.O., § 28, Rn. 3b-3c, S. 438.

27) 김남진·김연태, 앞의 책, 423쪽.

1993년 11월 일반법으로서의 「행정수속법(行政手續法)」(법률 제88호)이 제정·공포되었고, 1994년 10월부터 시행되었다.²⁸⁾²⁹⁾ 이 법은 행정처분(신청에 대한 처분과 불이익처분), 행정지도, 제출(신고) 절차에 관해서만 규정하고 있을 뿐 행정입법, 행정계획, 행정계약, 행정조사 등의 절차에 관해서는 규정하고 있지 않았다. 2005년 「행정수속법」 개정을 통하여 행정입법(명령 등)에 관한 절차규정이 도입되었는바, 의견공모절차에 관한 규정(제39조 이하)이 그에 해당한다.³⁰⁾

일본에서는 일반적인 의미에서의 청문을 행정이 무언가의 결정을 할 때 미리 결정의 상대방, 이해관계인 또는 국민·주민으로부터 의견을 구하는 절차로 이해해 왔다.³¹⁾ 그러나 「행정수속법」 제정에 따라 ‘청문’은 「행정수속법」 제3장에서 정하는 의견진술절차 중 특정의 절차방식을 말하는 것이 되었다. 이에 따라 종전에 청문 또는 그것과 유사한 용어(‘聽問’, ‘聽聞會’ 등)로 규정되어 있던 의견진술절차로서 「행정수속법」상의 ‘청문’과 다른 방식을 취한 구두심리절차는 ‘의견의 청취’ 등 별개의 용어로 정하는 것으로 하였다.³²⁾ 또한 ‘변명’(辨明)이라는 문언 자체에는 용어상의 정리가 되지 않았지만, ‘변명의 기회의 부여’라는 절차도 「행정수속법」 제2장에서 정하는 의견진술절차 중의

28) 「행정수속법」은 행정과정의 투명화를 요구하는 국제적 압력과 규제완화를 요구하는 산업계의 압력 등이 중심 계기가 되어 제정되었다. 홍준형 외, 앞의 책, 141쪽.

29) 일본에서는 행정절차규정을 제정하려는 움직임이 오래 전부터 있었는데, 소화(昭和) 27년 제13회 국회에서 의원제출법안으로서 국가행정운영법안이 제출되었다. 이 법안은 성안되지 못하였고, 다음 해인 소화 28년에 행정심의회(운영부회)에서 이를 다시 검토하여 「국가행정운영법안 요강」(시안)을 작성·공표하였다. 이 요강은 그 후 발전되지 않았는데, 다만 시안으로서 학계의 주목을 받았다고 한다. 田中二郎, 行政手續法の諸問題, 公法研究, 二三号八三頁. 국가행정운영법안 및 국가행정운영법안 요강의 목차에 관해서는 田中館照橋, アメリカ行政手續の一考察(一), 法律論叢 第38卷 第2号, 각주 20번 참조. 青木正委員, 国家行政運営法案理由説明, 一策三三, 国会衆議院内閣委員会議事録, 第二九号 참조.

30) 김남진·김연태, 앞의 책, 423쪽.

31) 本多滝夫, 聽問と辨明の機會の付與, 法律學の爭點 シ리즈 9, Jurist 増刊, 2004, 60頁.

32) 仲正, 行政手續法のすべて, 良書普及會, 1995, 96頁.

특정 절차방식을 지칭하는 것으로 되었다.³³⁾ 따라서 ‘청문’(청문절차) 및 ‘변명의 기회의 부여’(변명절차)는 「행정수속법」 제3장에서 정하는 불이익처분에 대해 취해지는 특정의 절차 방식을 말하고, 행정과정에서 사인이 행정기관에 대하여 의견을 제시하는 절차를 널리 의견진술 절차라고 부른다.³⁴⁾

「행정수속법」은 행정절차의 중심이라고 할 의견진술절차로서의 사전 절차를 규정함에 있어서 원칙적으로 서면심리주의를 취하는 약식절차인 변명절차를 적용하고, 침해의 정도가 중요한 특별한 경우에만 구두심리주의를 취하는 정식절차인 청문절차를 적용하는 방식을 채택했다.

2. 청문의 적용 대상

「행정수속법」상 청문의 적용 대상은 다음의 세 가지 경우이다(제13조 제1항 가목부터 다목까지). 첫째, 인허가 등을 취소하는 불이익 처분을 할 때이다. 여기서 ‘취소’라는 용어를 사용하고 있지만, 강학상의 ‘철회’를 포함하고, 실제로는 철회에 해당하는 경우가 많다고 한다. 둘째, ‘인허가 등을 취소하는 불이익 처분’ 외에 상대방의 자격 또는 지위를 직접 박탈하는 불이익처분을 할 때이다. 셋째, 처분 상대방이 법인인 경우에 그 임원의 해임을 명하는 불이익처분, 처분 상대방의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 불이익처분 또는 처분 상대방의 회원인 자의 제명을 명하는 불이익처분을 할 때이다. 이 경우에는 형식상의 처분 상대방은 아니지만 실질상의 처분 상대방이라 할 수 있는 해당 임원, 회원에게는 중대한 불이익처분이므로 청문을 의무화한 것이다.³⁵⁾

취소처분이 아닌 정지처분(예컨대, 영업정지처분이나 운전면허정지 처분)은 이상의 청문의 적용 대상에 포함되어 있지 아니하므로, 변명

33) 本多滝夫, 前掲論文, 60頁.

34) 本多滝夫, 前掲論文, 60頁.

35) 宇賀克也, 行政手續法の解説, 學陽書房, 2013, 110-111頁.

의 기회를 부여하는 것으로 충분하다. 다만, 다시 인허가 등을 받는 것이 비교적 용이한 경우에는 인허가 등을 취소하더라도 중대한 불이익이 아닌 경우가 있을 수 있고, 그와는 반대로 정지처분이라고 해도 예를 들어 1년 동안 영업정지명령을 받는다면 매우 중대한 불이익처분이 될 수도 있다. 따라서 취소처분, 정지처분이라는 명칭만으로 전자의 경우에는 청문을 거치도록 하고 후자의 경우에는 변명의 기회를 부여하는 것이 적절한 지에 대해서는 논란이 되고 있다. 학자에 따라서는 1년 이상의 정지처분에 대해서는 취소처분과 동일하게 다루는 입법정책을 고려할 필요가 있다고 하면서도 처분마다 불이익의 정도가 다르므로 1년이라는 기간을 기준으로 삼는 것이 타당한지는 보다 심도 있게 검토할 필요가 있다는 견해를 제시하기도 한다.³⁶⁾

또한 이상에서 열거한 세 가지 경우에 해당하지 않지만 행정청이 청문을 시행할 필요가 있다고 판단하여 청문을 실시하는 것은 가능하다.

3. 청문절차의 예외사항에 해당하는 경우

행정청이 불이익처분을 하는 경우에도 공익상 긴급하게 불이익처분을 할 필요가 있어서 사전에 의견진술을 위한 절차를 거칠 수 없는 경우나 법령상 필요로 하는 자격이 없어졌거나 또는 상실된 것으로 판명된 경우에는 반드시 실시해야 하는 것으로 되어 있는 불이익처분으로 그 자격의 부존재 또는 상실의 사실이 재판소의 판결문 또는 결정문, 일정한 직책에 취임한 것을 증명하는 해당 임명권자의 서류나 그 밖에 객관적인 자료에 의해 직접 증명된 경우(행정수속법 제13조 제2항 제1호 및 제2호)에는 청문을 거치지 아니하여도 된다. 이 경우에는 더 나아가 변명의 기회를 부여하지 아니하여도 된다.

또한 「행정수속법」 제13조 제2항 제3호에서는 시설이나 설비의 설치, 유지나 관리 또는 물건의 제조, 판매나 그 밖의 취급에 대하여 준

36) 宇賀克也, 前掲書, 111-112頁 參照.

수하여야 할 사항이 법령에서 기술적인 기준으로 명확하게 규정되어 있어 오직 해당 기준이 충족되지 아니한 것을 이유로 해당 기준에 따라야 함을 명하는 불이익처분으로서 그 충족되지 아니한 사실이 계측(計測), 실험이나 그 밖의 객관적인 인정 방법에 의하여 확인된 경우에도 준수사항이 명확하고 준수하지 아니한 사실도 명확하므로 사전에 처분 상대방의 의견을 들을 실익이 적다고 생각되어 청문 또는 변명의 기회를 부여하지 아니하고 있다.³⁷⁾

그 밖에 「행정수속법」 제13조 제2항 제4호 및 제5호에서는 납부해야 할 금전의 액을 확정하여 일정액의 금전 납부를 명하거나 금전 납부결정의 취소나 그 밖에 금전 납부를 제한하는 불이익처분을 할 때와 해당 불이익처분의 성질상 그에 따라 부과된 의무의 내용이 현저하게 경미한 것이어서 처분 상대방이 되어야 하는 자의 의견을 미리 청취하지 아니하여도 되는 것으로 정령(政令)으로 정한 처분을 할 때에도 청문 또는 변명의 기회를 부여하지 아니하고 있다. 전자의 경우에 청문의 기회를 부여하지 아니한 것은 금전과 관련한 처분은 사후적으로 청산하면 충분한 경우가 적지 않고, 대량으로 행해지는 경우가 많으며, 금전의 급부에 관해서는 사전절차의 기간 중에 지급한 것을 사후에 반환하도록 하는 것이 곤란하다는 점 등을 고려한 것이다.³⁸⁾

4. 청문의 비공개

「행정수속법」에서는 청문 기일에서의 심리는 행정청이 공개하는 것이 상당하다고 인정할 때를 제외하고는 공개하지 않도록 하고 있다(제20조 제6항). 행정심판절차의 경우에는 심리공개를 원칙으로 하는 것에 반하여 청문절차의 경우에는 심리비공개를 원칙으로 하고 있다. 이는 청문의 공개에 따른 당사자의 프라이버시 침해 등을 고려한 것

37) 宇賀克也, 前掲書, 113-114頁.

38) 宇賀克也, 前掲書, 114頁.

이다. 이에 대해서는 행정운영의 투명성 향상이라는 「행정수속법」의 입법목적에 반한다는 비판도 있지만, 당사자의 프라이버시를 보호하는 것 역시 행정운영의 투명성 향상 못지 않게 중요한 가치이고 원칙 비공개로 하되 행정청의 재량으로 공개하는 것을 가능하게 하고 있기 때문에 반드시 비판받아야 할 것은 아니라는 입장도 있다.³⁹⁾

5. 청문 주재자

「행정수속법」 제19조 제1항에서는 “청문은 행정청이 지명하는 직원이나 그 밖에 정령으로 정하는 자가 주재한다”라고 규정하여 소속 공무원과 외부 전문가가 청문 주재자가 될 수 있도록 하고 있다. 정령으로 정하는 자는 ① 법령에 근거하여 심의회나 그 밖의 합의제 기관의 답신을 받아 시행하는 것으로 되어 있는 처분에 관한 청문의 경우에는 해당 합의제 기관의 구성원, ② 「보건사·조산사·간호사법」 제14조 제2항에 따른 처분에 관한 청문의 경우에는 준간호사시험위원, ③ 「치과위생사법」 제8조 제1항에 따른 처분에 관한 청문의 경우에는 치과위생사의 업무에 관한 학식 경험을 가진 자, ④ 「의사법」 제24조 제1항, 제28조 또는 제29조 제1항이나 제2항에 따른 처분에 관한 청문의 경우에는 진료에 관한 학식 경험을 가진 자이다(행정수속법 시행령 제3조 제1호부터 제4호까지). 정령으로 정하는 자 역시 행정청의 지명을 받아야 비로소 청문 주재자가 될 수 있다.⁴⁰⁾

6. 대리인

청문의 통지를 받은 자는 대리인을 선임할 수 있고, 대리인은 각자 당사자를 위해서 청문에 관한 일체의 행위를 할 수 있다. 대리인의

39) 宇賀克也, 前掲書, 146頁 參照.

40) 宇賀克也, 前掲書, 142頁.

자격은 서면으로 증명해야 하고, 대리인이 그 자격을 상실한 때에는 해당 대리인을 선임한 당사자는 서면으로 그 취지를 행정청에 신고해야 한다(행정수속법 제16조 제1항부터 제4항까지). 「행정수속법」에서는 대리인의 자격을 제한하지 않고, 대리인 선임 허가제를 취하고 있지 아니하여 대리인 선임 절차의 간소화를 도모하고 있다.

7. 이의신청의 제한

「행정수속법」 제27조 제2항에서는 청문을 거친 불이익처분에 대해서는 「행정불복심판법」에 따른 이의신청을 할 수 없도록 규정하고 있다. 이 규정은 청문절차 그 자체가 당사자들의 권익보호를 위한 기회를 주고 있다는 점에 그 근거를 두고 있다.⁴¹⁾ 즉 「행정불복심사법」에 따른 이의신청은 처분청에 대한 불복심사이고, 불이익처분을 하는 행정청과 동일한 행정청이 판단하는 것이므로 처분청이 사전에 청문이라는 신중한 절차를 거친 이상 사후에 이의신청을 하도록 해도 그것이 인용될 가능성은 희박하며 실익이 거의 없는 절차를 실시하는 데 따르는 행정청의 부담 등을 고려하여 이의신청을 허용하지 아니한 것이다.⁴²⁾ 이에 대해서는 청문을 거친 불이익처분은 이 규정으로 인하여 처분청 이외의 상급행정청과 제3자기관이 존재하지 않는 경우에는 이의신청 뿐 아니라 불복신청의 전체적인 기회가 완전히 막혀버려 이의신청 이외의 불복신청이 여전히 가능한 경우에 비해 불균형이라는 점에서 비판이 제기되고 있다.⁴³⁾

41) 南 博方, 行政手續法の制定とその課題, 法律ひろば, 1994, 8-9頁 參照,

42) 宇賀克也, 前掲書, 148頁.

43) 南 博方, 前掲論文, 8-9頁 參照,

제 3 장 청문제도 전문가 초점 집단 면접 조사 (Focus group interview)

제 1 절 조사 개요

1. 조사 목적

이 조사는 「행정절차법」 상 청문제도와 관련하여 전국의 청문 주재자 및 청문 관련 업무 담당자들을 대상으로 초점 집단 면접 조사(Focus Group Interview; FGI)를 실시하여 현행 청문제도를 운영하면서 느끼는 문제점들과 향후 청문제도의 내실화를 꾀하기 위한 방안 등에 대해 의견을 수렴하는 것을 목적으로 실시되었다. 조사의 결과를 토대로 앞으로 청문제도가 입법취지에 걸맞게 운영될 수 있도록 문제점을 보완하고 개선안을 반영하여 제도를 개선하는 데 기초 자료를 제공하고 자 하였다.

2. 조사 설계

청문 주재자 및 청문 업무 담당자들을 대상으로 실시한 초점 집단 면접 조사는 현장에서 청문제도를 운영하면서 겪은 경험을 토대로 정확한 현실 인식과 실효성 있는 해결방안을 모색하고자 하였다. 청문 제도는 중앙행정기관, 중앙행정기관의 소속기관, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 모두에서 시행되고 있다.

면접을 실시하기 전, 안전행정부 관계자와 여성가족부 청문 업무 담당자와의 사전 면접을 통하여 현재 청문제도의 운용 상황이 행정기관 별로 편차가 크다는 사실을 인지하고, 면접 대상자를 다양하게 구성하고자 노력하였다.

청문제도에 관하여 현장의 애로점 및 개선 사항에 대하여 의견을 표명할 수 있는 사람으로서 소속기관의 규모, 중앙과 지역의 안배, 지역적 분포 등을 고려한 임의할당을 통해 1차로 면접 대상자 목록을 작성하였다. 목록에 포함된 대상자들 가운데 초점 집단 면접 조사를 실시하기로 한 일정에 참석 가능한 사람들을 추려 최종 대상자를 선정하였다. 또한 청문 주재자 및 관련 업무를 담당할 경험이 최소 1년 이상에서 10년 정도 되는 사람들로 면접 대상자들을 구성하여 청문제도와 관련한 전문성을 지닌 대상자들로부터 의견을 듣고자 하는 취지를 살리고자 했다.

중앙행정기관 및 그 소속기관의 청문주재자 및 청문업무 담당자 2명, 광역자치단체 3명, 기초자치단체 7명, 청문 주재자로 활동하고 있는 대학교수(법학전공) 1명 등 총 13명을 대상으로 두 차례에 걸쳐 각 2시간 가량 다양하고 심도 있는 의견을 청취하였다.

청문제도 초점 집단 면접 조사의 개요는 다음의 표와 같다.

【초점 집단 면접 조사(FGI) 개요】

구 분	내 용
조사 대상	중앙행정기관과 그 소속기관, 지방자치단체의 청문 주재자 및 청문업무 담당자
조사 방법	전문가 집단을 대상으로 심층 면접 실시(FGI)
조사 표본 수 (총 13명)	- 중앙행정기관 및 소속기관: 2명 - 광역자치단체: 3명 - 기초자치단체: 7명 - 대학교수 1명
표본 추출 방법	행정기관 급, 지역 등을 고려한 임의할당 추출법
조사 일시	1차: 2013년 4월 24일 15:00-17:00 2차: 2013년 5월 2일 14:00-16:00

조사 내용은 크게 현행 청문제도 운영 실태 파악, 청문제도의 문제점, 청문제도에 대한 인식, 청문 주재자 및 청문위원회 제도와 관련한 내용, 그밖에 청문제도의 시행에 필요한 사항 등으로 구성하여 청문제도에 관한 다양한 의견을 수렴할 수 있도록 하였다.

제 2 절 조사 방법

1. 초점 집단 면접 조사의 특징

초점 집단(Focus group)에서는 대략 8명에서 12명 정도의 사람들이 어떤 주제에 대한 논의에 참여하기 위해 한 장소에 모이게 된다. 연구 대상자들은 연구 중인 주제와의 관련성에 기초하여 선정된 사람들이다. 「행정절차법」상 청문제도에 관한 초점 집단 면접 조사의 참가자들은 현재 청문 주재자 및 청문 관련 업무를 수행하고 있는 이들로써 해당 주제에 관하여 관련성 정도가 매우 높은 집단이다.

초점 집단의 참가자들은 엄격한 확률표본추출 방법을 이용하여 선택될 가능성은 거의 없다. 다른 정량적 조사방법에서 얻어진 결과물들처럼 어떤 모집단의 의견을 통계적으로 대변하지는 않는다는 의미이다. 조사 결과를 전체적 현상으로 일반화하기 어렵다는 것이다. 그럼에도 불구하고 연구에서 초점 집단 면접 조사를 이용하는 목적은 어떤 결정적인 측면을 기술하는데 있기 보다는 ‘탐색’하는데 있다는 점에서 의미를 가진다.

리처드 크루거(Kruger, R. A.)에 따르면 초점 집단 면접 조사 방법을 이용하는 데에는 다음과 같은 장점이 있다고 한다.⁴⁴⁾

첫 번째, 사회 현상에서 일어나는 실제 생활을 포착하는 사회적으로 지향된 연구방법이다.

44) R. A. Kruger, *Focus Groups*. Newbury Park, 1988, CA: Sage. p.47

두 번째, (다른 정량적 조사방법에 비해) 유연성을 지닌다.

세 번째, 초점 집단 면접 조사는 높은 타당성을 가진다.⁴⁵⁾

네 번째, (대규모 조사와는 달리) 결과를 빨리 얻을 수 있다.

다섯 번째, (대규모 조사에 비해 상대적으로) 비용 면에서 저렴하게 수행할 수 있다.

초점 집단 면접 조사는 참가자들의 생생하고도 심층적인 의견을 얻는 것이 가능하다. 개별 면접과는 달리 주제와 관련성 정도가 높은 참가자들이 함께 모여 의견을 나눈다는 점에서 집단 간의 상호작용에 의해 새로운 의견이나 아이디어를 끌어낼 수 있다는 것도 대표적인 특징이라 할 수 있다. 특정 주제에 대해 서로 의견을 이야기하고 다른 참가자들의 의견을 청취하다보면 새로운 생각이 떠오를 수도 있고, 이를 이야기 하면 또 다른 참가자가 새로운 생각을 내놓으며 발전시킬 수 있다. 집단 간 의견 교환을 통해 상승작용을 일으켜 새로운 생각의 발상을 촉진함으로써, 개별 면접에서 얻기 힘든 다양하고 새로운 의견을 얻을 수 있다. 이번 조사에서도 상급기관이 보유하고 있는 청문 주재자 인력풀의 공동 활용이나 인근 지방자치단체와의 협력을 통한 인력풀 구성에 대한 의견도 면접 도중 도출되어 의미 있는 결과를 얻을 수 있었다.

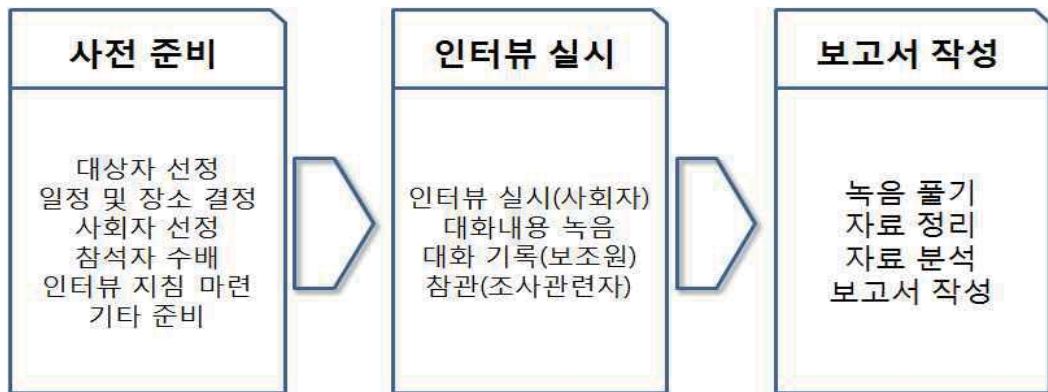
2. 초점 집단 면접 조사의 실시

초점 집단 면접 조사는 크게 사전준비작업, 면접의 실시, 그리고 자료 분석 및 보고서 작성의 단계로 이루어진다. 사전준비단계에서는 참가자 선정 및 수배, 면접 지침서 작성, 장소 섭외, 녹음 준비 등 면접을 위한 제반 사항을 준비하고 점검한다. 면접 실시 단계에

45) 면접 참가자들의 말을 통해 포괄적으로 측정하고 관찰을 통해 개념화하고 그 심층적인 의미를 파악할 수 있다는 점에서 조사나 실험연구와 비교하여 타당도가 더 높다고 할 수 있다.

서는 사회자가 참가자들과의 좌담을 통해 자료를 수집하게 되는 것이다. 면접을 마치고 나서는 녹음을 풀고 정리한 후, 보고서를 작성하게 된다. 초점 집단 면접 조사의 일련의 과정은 다음의 그림과 같다.

<그림 6> 초점 집단 면접 조사 실시 단계



제 3 절 조사 결과

1. 청문제도 운영 현황

참석자들에게 현재 소속기관에서 청문제도가 어떻게 운영되고 있는지를 질문하여 청문제도가 행정일선에서 어느 정도 정착되었는지를 살피고자 했다. 참석자들이 청문제도를 요식행위로 인식하는 경우가 적지 않았지만, 그럼에도 불구하고 당사자가 청문에 대해 준비를 제대로 해 와 근거서류가 갖춰진 경우 청문 주재자가 법령상 감경 조항 등을 고려하여 의견을 내면 행정청에서는 거의 대부분 이를 반영하고 있음을 알 수 있었다. 청문제도가 제도 자체로서는 나름 정착되었음을 엿볼 수 있는 응답이었다.

당사자가 청문에 관한 준비를 해 온 경우라면 청문 주재자가 의견을 내면 거의 100% (처분에) 반영된다고 보면 됩니다. 제가 청문 업무를 한 지 10여년 정도 되었는데 이제 제도화되다 보니 처분 부서에서도 거의 반영을 다 하고, 청문이 법제부서에서 이루어지면 실무부서들도 그 결과를 반영하고 있습니다. (기초자치단체 6)

감경 등은 말씀하신 대로 가이드라인이 나와 있습니다. 그래도 어느 정도는 청문 주재자가 그것을 반영하도록 의견을 내고 있습니다. 처분부서도 청문 주재자의 의견을 대부분 반영하고 있습니다. (광역자치단체 1)

증거서류가 아주 명확한 경우나 처분의 상대방이 입증을 하는 경우에는 구제되는 경우가 많이 있거든요. 이런 경우에는 저희도 (불이익) 처분을 안 하거나, 처분을 감경해 주기도 합니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

2. 청문제도의 취지에 대한 생각

현재 운영되고 있는 청문제도의 취지에 대해 참석자들이 어느 정도 공감하고 있는지에 대하여 살펴보았다. 소속 기관에서 청문제도가 얼마나 잘 운영되고 있는지에 따라 청문제도의 취지에 동의하는 정도에 차이를 보이는 경향이 있었는데, 처분 상대방에 대한 권리 구제, 행정상 하자가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 측면 등에서 청문제도의 취지에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 청문제도가 이해관계인의 권리 구제 차원에서 중요한 제도라 생각하지만, 현재는 행정처분의 재확인 정도로 기능한다고 응답한 경우도 있어 청문제도의 취지에 대한 입장의 차이가 적지 않았다.

한편, 실제 청문으로 인해 처분 상대방이 권리 구제를 받거나, 행정청의 절차적 하자를 막을 수 있었던 경험을 하는 등 실질적으로 제도의 효용을 크게 경험하지 않은 사람의 경우에는 제도의 취지에 공감하는 정도는 크지 않았다. 청문제도가 실효성 있는 제도로서 내실 있게 운영될 때, 제도에 대한 이해 정도가 높아질 때, 청문제도의 취지에 공감하는 비율도 높아질 것으로 보인다.

청문제도에 대하여 어떤 것은 청문을 해야 하고, 어떤 것은 청문을 안 해야 하는지로 생각하지는 않습니다. 모든 당사자들은 다 이유가 있을 것입니다. 때문에 예를 들어, 영업정지를 할 것인지 안 할 것인지를 결정하기 위해 일단 당사자의 이야기를 들어보아야 할 것이라고 생각합니다. 종전에 말씀하신 바와 같이 30%이든 10%이든 국민의 권리구제에 청문이 기여하는 바가 있다면 그 목적과 취지를 살려 청문을 해야 한다고 봅니다. (중략)

청문제도 도입의 취지에 입각하여 시행하면 행정심판, 행정소송에 들어가는 비용도 많이 줄게 되잖아요. 청문만 잘 실시되고 당사자가 청문을 받게 되는 것에 대해 납득을 하면 그 사람은 절대 행정심판, 행정소송 제기 안 하거든요. 그런데 청문을 그냥 형식적으로 해버리면 기분 나빠서라도 행정심판을 제기하기도 합니다. 결과적으로 청문을 잘 실시하면 그 이후에 발생하는 소송비용이 많이 절감될 수 있을 거라고 봅니다. (광역자치단체 1)

이전 경험들을 종합하여 볼 때, 예를 들어, 공장폐쇄처분에 대한 집단민원이 발생한 적이 있었는데 이 때 행정청의 대변 역할을 해줄 수 있는 역할도 할 수도 있고 권익구제 차원에서도 여러모로 필요하다고 생각합니다. (중략)

청문제도 자체는 행정청과 시민 모두에게 좋은 것이라고 봅니다. 행정청은 어떤 면에서 처분의 방패막이이자 근거가 되고, 시민들은 자신의 의견을 제시하여 권리구제를 받을 수도 있습니다. 실제로 행정청이 당사자의 모든 사정을 다 알 수 없습니다. 법에서 허용되는 범위에서 감정을 해 주거나, 행정청이 가지고 있는 재량권을 행사해서 권리구제를 해 주면 양쪽 다 좋은 제도라고 봅니다. (광역자치단체 3)

청문제도는 처분부서에서 청문절차를 거쳐 행정청에 하자가 없도록 하는 취지라고 생각합니다. (중략) 저희 군(郡)의 경우만을 생각해서 청문제도가 불필요하다는 입장을 가지고 있었는데, 지금 와서 여러분들의 의견을 들어보니 청문제도가 필요하다는 생각이 듭니다. (기초자치단체 5)

청문이 사업부서에 한 처분을 재확인하는 제도가 아니고, 주민의 직접적인 필요를 충족할 수 있도록 현실화 할 필요가 있다고 봅니다. (중략) 청문 주재자의 역할은 상당히 큰 것인데 활용도가 굉장히 떨어지는 것 같습니다. 주민을 구제할 수 있는 단계가 청문인데 사실상 정말 중요한 것이라고 할 수 있는데요. (기초자치단체 2)

사실 의견청취, 청문 등을 하는 이유는 행정소송 등이 제기되었을 때 절차적 하자에 대한 대비를 하기 위함입니다. 즉, 그 사람들의 의견청취에 대해서도 어느 정도 의미를 가지고 있겠지만 사실상 행정소송에 대비하는 거죠. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

3. 청문제도의 실효성에 대한 인식

청문제도에 대한 청문주재자 및 관련 업무 담당자들의 청문제도의 실효성에 대한 인식을 살펴보기 위하여 현행 제도의 실효성을 어느

정도로 인식하고 있는지 질문하였다. 이에 대해서는 소속 기관에서 청문제도 운영이 활성화 되고 있는지 여부, 소속기관의 급에 따라 참석자들의 인식에 차이가 있는 것으로 나타났다.

먼저 현재 청문제도가 요식행위에 가깝게 운영되어 실효성이 없다는 의견이 있었다. 예산 부족, 청문 주재자 인력 부족 등의 이유로 인하여 제도의 활성화 정도가 상대적으로 낮은 기초자치단체에서 많이 나타나는 의견으로 청문제도가 무의미하다는 시각을 내비치기도 했다.

반면, 현행 청문제도의 운영 상 문제점들이 있기는 하나 제도 그 자체는 꼭 필요한 것으로서 인식하고 있는 견해도 찾아볼 수 있었다. 상대적으로 중대한 사안이 많은 광역자치단체에서 이와 같은 견해가 나타나고 있었다. 청문제도의 내실화를 위해서는 행정기관의 규모를 고려하여 다양한 정책적·제도적 개선방안을 강구할 필요가 있음을 알 수 있었다.

청문이 어떻게 보면 사업부서에서 올라온 것을 가지고 권리 구제를 하는 부분에 있어서 의미를 가질 수 있어야 하는데, 하나의 요식행위 즉, 사업부서에서 처분한 내용을 재확인해 주는 정도에 불과한 경우가 많습니다. (기초자치단체 2)

실무자 입장에서 봤을 때는 청문 절차라는 게 조금 무의미한 것이 아닌지 생각합니다. (중략) 청문에 참석하여 의견표명을 하는 경우가 거의 없고 전화상으로만 가끔 의견을 제출하곤 합니다. 결과적으로 의견제출과 청문이 사실상 다른 점이 무엇인가 그 차이점이 불분명한 것 같거든요. (기초자치단체 4)

사전의견제출이나 청문이나 거의 같은 맥락입니다. 예를 들어, 영업 정지 1달 처분하면 의견제출하잖아요. 결국 청문도 똑같은데 허가취

소이나, 영업장 폐쇄이나 이런 거에 대해 다시 한 번 의견 묻고 확인시켜 주는 것에 불과하죠. (기초자치단체 1)

4. 청문제도 실효성 부족의 원인

참석자들에게 현재 청문제도가 내실 있게 운영되지 못하여 그 실효성이 떨어지고 있다고 인식한다면, 과연 어떤 이유로 인해 그렇게 생각하는지 질문하였다.

참석자들의 상당수는 다양한 측면에서 여러 가지 사항들을 지적하였는데, 청문 주재자 인력 부족 및 청문 주재자의 청문 관련 규정이나 해당 사안에 대한 이해 부족 청문 주재자에게 지급하는 수당 문제, 「행정절차법」상 모호한 규정 내용, 청문제도 자체에 대한 교육이나 안내가 제대로 되어 있지 않아 발생하는 운영상의 어려움, 청문 당사자의 준비 부족, 청문을 거치더라도 처분 결과가 달라지지 않는 문제, 송달방법이나 대리인 선임 절차상의 문제, 등을 그 원인으로 지적하였다.

(1) 청문 주재자 인력 부족

청문제도가 내실 있게 운영되지 못하는 이유로 청문 주재자를 선정하는데 따르는 어려움을 들었다. 특히 기초자치단체의 경우 청문을 주재할 수 있는 인력 자체가 많지 않아 해당 지역에서 적절한 청문 주재자를 선정하기 어렵다는 의견이다. 또한 「행정절차법」상 자격요건에 적합한 사람(예를 들어 법학교수, 변호사 등)을 청문 주재자로 선정하였다고 하더라도 청문 자체에 대한 이해나 청문 관련 규정에 대한 이해, 해당 사안 및 처분 관련 규정에 대한 이해가 부족하고 법률적 지식이 부족하여 청문제도가 실효성을 거두지 못한다는 의견이 있었다.

지방의 경우 인적자원이 많지 않아 법학전공자 중심으로 운영 중에 있습니다. 하지만 실질적으로 법학전공자라 하더라도 전공이 다양하고, 소송이나 행정심판이나 청문의 절차·흐름 등에 대하여 모르는 경우가 많습니다. (중략) 어떤 처분이 내려지는지 관련 절차는 어떠한지 등도 모르고 청문하는 경우가 많습니다. (학계 1)

개별법상 청문을 실시해야 한다고만 규정되어 있고 「행정절차법」상의 규정을 따라야 함을 명시하지 않다보니 실무부서에서 청문을 어떤 식으로 진행해야 하는지 모르는 경우가 종종 있습니다. (기초자치단체 6)

제가 전문지식이 많고 다양한 법률적 경험이 있다면 사업자 또는 주민들 편에 서서 구제해 줄 수 있는 방향을 생각을 해 보겠지만 이에 관해 많은 전문지식이 없습니다. (중략) 청문 주재자가 전문지식이 없으니까 청문을 진행하는 것이 애로사항이 많다는 겁니다. (기초자치단체 2)

(2) 청문 담당자들의 업무 과중

「행정절차법」상 청문의 주재는 소속 공무원 또는 외부 전문가가 하는데, 행정 일선에서는 예산 및 외부 전문가 인력 풀의 부족 등을 이유로 외부 전문가가 청문을 주재하는 경우보다는 소속 공무원이 주재하는 경우가 훨씬 많았다. 그런데 공무원들이 기본적으로 자신이 담당하는 업무를 수행하면서 청문 주재 업무를 추가적으로 수행하기 때문에 업무 과중을 호소하고 있었다.

또한 청문 관련 업무를 담당해 본 내부 인력이 충분하지 않고, 해당 분야의 전문지식을 갖춘 인력이 많지 않아 겪는 어려움 또한 큰 것으로 나타났다. 인력의 부족으로 인해 「행정절차법」 제31조 제3항에 따라 의견서 제출로 갈음하여 업무를 처리하는 경우도 있었으며, 실제

당사자가 참석하지 않아 청문이 이루어지지 않은 경우에도 청문이 이루어진 경우와 동일하게 「행정절차법」에서 요구하는 청문조서와 청문의견서를 작성해야 하는 것에 대해서도 적지 않은 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

「행정절차법」이 시행된 이후 내부규정을 만들어 법제부서에서 모든 청문 관련 업무를 처리하도록 하고 있습니다. 1년에 80건에서 많게는 100건 이상을 제가 혼자 처리하고 있습니다. (기초자치단체 6)

대부분 전문적인 지식이 없다보니까, 그리고 「국토계획법」 등과 관련한 업무가 단시간 내에 숙달되는 것이 아니어서 경험을 가진 사람들이 청문을 주재해야 하는데 그런 사람을 구하기 어렵고, 또 저희도 힘들고, 청문 실시 통지하고 나면 다른 업무가 모두 마비됩니다. 저도 솔직히 지금 너무 힘듭니다. 2달에 한번 청문 실시 통지서를 보내고 있는데 이거 한번 보내면 하루 종일 그 전화만 받아야 됩니다. 큰 건들을 (청문을) 하긴 하지만 대부분은 행정 현실상 의견서로 대부분 (청문을) 갈음하고 있습니다. (기초자치단체 3)

청문을 거치더라도 변동이 없는 처분은 당사자들이 청문 참석 안 합니다. 그러면 그냥 참석 안 하는 게 100% 확실합니다. 그런데도 우리 판례를 보면 당사자가 안 와도 청문조서를 작성하고 청문의견서를 작성해서 구비해야 하거든요. 이런 건 정말 불필요한 절차입니다. 그래서 당사자가 청문에 참석하지 않을 경우에는 이런 것을 생략할 수 있도록 「행정절차법」에 규정해 주면 좋을 것 같습니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

(3) 청문 당사자의 준비 부족

청문제도가 내실 있게 정착되지 못하고 요식행위로 여겨지는 데에는 제도의 문제뿐만 아니라 청문에 임하는 청문 당사자들의 준비 부족도 꼽을 수 있다. 필요한 서류에 대한 준비를 철저하게 하고 변호사를 대동하고 청문에 참석하는 경우도 있지만, 상당수의 경우는 필요한 자료를 준비해오지 않아 청문이 제대로 진행되지 못하는 것으로 나타났다.

청문을 1년에 80건 정도 하다보면 한 70건 정도가 아무런 객관적인 자료 없이 “그냥 이야기만 하면 되나 보다”하는 생각으로 옵니다. 사실상 이런 경우 청문 주재자로서는 어떻게 이해를 해 줄 수 있는 여지가 없거든요. (기초자치단체 6)

당사자가 출석을 하기는 하는데 그냥 오는 사람들도 있지요. 그 자리에서 말로만 하면 되는 줄 알고 오는 경우도 있습니다. (광역자치단체 1)

준비를 안 해 오는 경우가 90% 이상입니다. 어떤 준비를 해야 할지, 어떤 자료를 구비해야 할지 등을 모르시는 경우가 많고요. 일단 와서 본인의 의견을 말하고 그에 따라 저희가 설명을 해드리고 그런 형식으로 진행이 됩니다. (기초자치단체 4)

청문하다보면, 당사자가 의견을 진술하지 않습니까. 그런데 의견 진술한다고 되는 게 아니고 입증자료가 있어야 하는데, 입증자료를 안 가지고 오거든요. 예를 들어, 건축을 할 수 없었다는 것을 입증해야 하는데, 당사자가 병원에 입원을 했었다 라고 한다면 진단서라도

가지고 와야 되잖아요. 그럼 그 때 설명을 해주고 다음에 다시 가지고 오라고 하거든요. (기초자치단체 2)

한편, 청문 주재자가 청문을 진행하면서 당사자에게 법률상 감경 받을 수 있는 방법, 필요서류 등을 알려주고 이후 청문을 재개하는 경우도 있었다.

청문 주재자 권한으로 자본금 입증서류, 각종 구비서류 등에 대해 설명을 합니다. 자본금 부분도 체크를 해 드리고 기술자 부분도 협회 발간 현황 등 증빙서류를 처분부서에 징구 부탁드립니다. 아니면 청문 주재자가 직접 받기도 합니다. (광역자치단체 1)

법에 거스르는 것까지는 허용이 안 되지만 청문 진행을 하면서 당사자가 최대한 법률에 따라 처분을 감경을 받을 수 있는 방법들 예를 들어, 검찰에 가서 기소유예를 받아 오라고 한다든지 등을 알려주고 있습니다. 이러한 것을 당사자들이 모르고 있는 경우가 많거든요. 당사자들이 최대한 손해를 덜 볼 수 있도록 알려드리는 부분에 있어서는 실질적으로 당사자들이 (청문에) 참석하는 것이 더 의미가 있다고 생각합니다. (기초자치단체 4)

(4) 청문의 처분 결과에 대한 영향 미미

청문을 거치더라도 처분 결과가 달라지지 않는 경우가 많기 때문에 청문제도의 실효성이 없고 결국 요식행위에 그친다는 의견도 있었다.

청문제도가 부당한 처분을 막고 민원인의 이야기를 듣기 위한 것이나 그 절차가 어떤 결과를 이끌어낼 수 없다는 점, 뒤집어 생각해보

면 청문을 거쳤지만 아무런 결과가 없으므로 인해 그렇게 생각할 겁니다. 따라서 실제 결과를 이끌어 낼 수 있는 것이 필요한데 아마 감경 가능성과 같은 것들이 (청문 결과의) 반영이라 볼 수 있을 것입니다. 다시 말해, 청문제도를 거치면서 뭔가 성과를 얻어낼 수 있어야 실효성 있다고 느낄 것입니다. (중앙행정기관 및 소속기관 2)

불이익 처분을 발령하기 전에 개별법상 청문을 하도록 규정되어 있어 청문을 실시하기는 하지만, 청문 주재자의 판단으로 처분 감경 등의 의견을 제시하는 것이 아니라 개별법에 규정되어 있는 감경기준 등에 의거하여 처분이 그대로 행해지는 경우가 많다. 즉 청문절차를 통해 처분 내용에 변화가 거의 없다는 점에서 청문을 무의미한 절차로 보는 의견이 적지 않았다.

따라서 청문이 내실 있게 진행되려면, 청문 주재자의 의견이 처분에 적극적으로 반영될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있는 것으로 생각된다(이를 참석자들은 청문 주재자의 권한 확대로 이해하고 있었다).

청문으로 권리를 구제하는 것이 아니고 기준에 명시되어 있는 대로 되고, 청문 기일에 입증이 불가능한 경우가 많습니다. 「건설산업기본법」을 예로 들면, 거의 대부분의 사안이 실적 미달, 무자격, 자격증 소지자가 없는 경우 등인데, 이런 것들은 건설산업협회에서 자료가 다 옵니다. 이 때 당사자들이 사실관계가 잘못된 것이 있는지 등 이외에는 대부분이 자기 스스로도 입증할 수 없는 경우입니다. (기초자치단체 6)

대부분 정해진 기준이 다 있어서 당사자들을 불렀을 때 “내가 왜 청문을 하러 하는지 모르겠다”거나 “이렇게 그냥 진행될 거라면 그냥 처분을 하지 왜 부르느냐”라는 반응이 많습니다. 가축 전염병 등과 관련한 사안에서도 검사를 통해 수치가 명확하게 나오기 때문에 이를 어떻게 바꿀 수 있는 방법이 없습니다. 결국 개별법 규정에 나와 있는 감경규정에 따라 적용을 해줄 뿐입니다.

청문절차가 필요하지 않은 것들은 개별법에서 과감하게 삭제하여 청문 절차를 거치지 아니하도록 할 필요가 있다고 봅니다. (기초자치단체 5)

개별법상 처분에 관한 기준이 명확하여 위반 사실의 진위 여부만 판단하면 될 뿐입니다. 더 이상 판단의 여지가 없습니다. 저희 업무는 단순하다 보니 증거조사, 재청문, 병합, 분리 등은 전혀 행해지고 있지 않습니다.

옆 부서 직원이 청문 주재자로 선정되니까 형식적이다 라고 말씀드릴 수도 있겠지만 그럼에도 불구하고 이것이 크게 시민에게 피해를 주고 있다고 생각하지는 않습니다. (광역자치단체 2)

개발행위 인허가를 받아 놓고 일정 기간 동안 아무런 행위를 하지 않은 채 방치한 것이 명확하면 인허가 취소처분이 발령되는데 이런 경우에도 다 청문을 해야 하는가? 저희는 인허가를 1년에 2,000건 정도하는데 취소처분과 관련하여 청문을 하다가 시간이 다 갑니다. (기초자치단체 3)

5. 청문제도 내실화를 위한 대안

(1) 청문 주재자 선정

현재 청문을 주재하는 청문 주재자의 선정은 크게 소속 기관 내부 직원을 활용하는 경우와 외부 전문가를 활용하는 경우로 나눌 수 있다. 참석자들의 의견을 수렴한 결과 소속 기관 내부에서 청문 주재자를 선정하는 경우 ① 법제부서 직원이 청문 주재 업무를 전담하는 경우, ② 처분 부서가 아닌 다른 부서의 직원을 선정하는 경우, ③ 그리고 처분 부서 (해당 처분과 직접 관련 있는 직원이 아닌) 직원 중에서 선정하는 경우가 있는 것으로 나타났다.

외부 전문가를 활용하는 경우에는 ① 퇴직 공무원을 활용하는 경우, ② 변호사 등 법률 전문가를 활용하는 경우, ③ 그 밖에 다양한 분야의 전문가를 활용하는 경우가 있다는 것을 알 수 있었다.

1) 외부 전문가의 청문 주재자 선정

외부 전문가를 청문 주재자로 선정하는 경우에는 전적으로 외부 전문가를 활용하는 경우가 있었다.

변호사협회, 충북대·충남대 로스쿨, 건축사협회, 어린이집 등 관련 협회, 퇴직 실무공무원의 외부 추천 목록을 작성합니다. 이 목록에서 청문 주재자로 위촉을 해 오고 있습니다. 목록에 구성된 순서대로 10일에서 7일 정도 전에 자료를 보내드리고 바로 진행을 할 수 있도록 하고 있습니다. 청문 주재자는 다 공무원이 아닙니다. 현직 공무원 없이 100% 외부인으로 하고 있습니다. (광역자치단체 3)

청문자료를 언론이나 의회 등으로부터 요청받을 경우 원칙적으로 비공개이나 현실에서의 지역사회 사정 및 인간관계 등을 고려할 때,

쉽사리 거절하기가 어려운 경우가 있는데, 이 때 외부 전문가를 청문 주재자로 선정하면 상대적으로 언론이나 의회 등의 압력으로부터 영향을 받지 않기 때문에 청문의 독립성을 확보할 수 있다는 장점이 있다는 것을 확인할 수 있었다.

청문 주재자의 독립성과 관련하여 지방자치단체마다 다른데, 지방의 회나 일부 언론사 기자들이 청문 자료를 달라고 요구하는 경우가 있습니다. 그건 사실상 자료를 내어 주어서는 안 되지만 집행부와 의회의 관계, 언론과의 관계 때문에 청문 주재자가 이를 어떻게 해야 되는지 고민을 많이 하게 됩니다. (기초자치단체 6)

외부 전문가가 청문 주재를 하다 보니까 실제로 큰 건이 몇 건 되지는 않지만 공장취소 관련해서 언론에서도 엄청 시끄러웠던 사건이 있었는데요. 그런 경우에 저희는 외부에서 변호사들이 와서 청문을 진행해서 우리도 알 수 없고 비공개를 원칙으로 한다고 하면 방패막이가 되는 장점이 있는 것 같습니다. (광역자치단체 3)

이상의 의견과는 달리 외부 전문가를 청문 주재자를 선정하는 것에 대해서는 많은 지방자치단체, 특히 기초자치단체에서 난색을 표명하였다. 그 이유로 먼저 지역의 특성상 인적자원 자체의 부족을 들고 있었다. 또한 지역의 협소함으로 인해 전문가 인적 네트워크의 상충 문제가 발생할 수 있다는 점을 꼽았다. 마지막으로 외부 전문가를 청문 주재자로 선정하는 것과 관련하여 수당 문제가 지속적으로 언급되었는데, 청문 주재자에게 제공하는 수당이 그 지위나 역할, 그리고 청문 주재 업무의 수준에 비해 지나치게 낮게 책정되어 있는 현실로 인해 외부 전문가를 청문 주재자로 선정하는 것이 쉽지 않다는 의

견을 제시하였다. 외부 전문가에게 지급하는 청문 주재자 수당의 현실화를 위한 예산의 확보가 시급하게 요구된다고 할 것이다.

광역시방자치단체는 외부 전문가를 청문 주재자로 선정하는 것이 가능하지만 기초지방자치단체는 사실상 힘들어요. (기초자치단체 6)

○○시(市)만 해도 한 다리 건너면 다 아는 사이인데.. (기초자치단체 7)

저희도 인적자원이 없어서 거의 인근 시·군에서도 모셔 와요. 그런데 적은 수당 때문에 죄송해요. (광역시자치단체 3)

저를 포함한 법률 자문관님은 도에서 월급을 받으니까 따로 수당 지급을 안 하고요. 외부 전문가들을 초빙하게 되면 위원회 수당 조례로 지급하고 있습니다. (광역시자치단체 1)

현실적으로 우리 같은 경우 (외부 전문가를) 청문 주재자로 선정을 하더라도 전화하면 바쁘다고 안 오는 경우가 많거든요. 변호사가 오겠습니까? 7만원 주는데, 가서 소송해서 몇 백 만원 벌고 말지요. 고문변호사를 활용하기도 하지만 그것도 몇 번 요청을 해야 답변 오고, 그렇지 않으면 찾아가서 요청해야 되고.. (기초자치단체 1)

수당이 너무 적어 죄송스럽기는 하더라고요. 대전, 청주 등에서 오는 변호사들에게 수당이 너무 적은 거예요. 사실 행정심판 같은 경우에는 건당 드릴 수 있잖아요. 그런데 청문 같은 경우에는 하루에 4~5건을 담당하더라도 건당 지급할 근거가 없어서 드릴 수가 없는 거예요. (광역시자치단체 3)

영업소 폐쇄 처분 청문 같은 경우에는 당사자가 절대 청문 참석 안 하거든요. 그런 경우는 그냥 왔다가 의견서만 내고 끝나거든요. 이러면 한 5~10분이면 끝나는데 이렇게 해도 7만원이고, 진짜 시간을 많이 들여서 자료 찾고 준비하고 해도 똑같습니다. 시간당 3시간 이하면 7만원, 그 이상이면 10만원으로 책정되어 있더라고요. 이런 것을 현실화할 필요가 있다고는 생각하거든요. (외부) 청문 주재자들은 대부분 봉사정신으로 합니다. (학계 1)

그 밖에 외부 전문가를 청문 주재자로 활용할 때 추가적으로 고려해야 할 점을 생각해본다면, 청문 진행시 법률지식을 필요로 하는 경우도 있지만 해당 법은 담당자들이 더욱 잘 알고 있기에 법률 전문가는 고려하지 않고 해당 (정책) 분야의 전문가에 대한 필요성이 더 큰 경우도 있는 것으로 나타났다. 그러나 해당 분야의 전문가인 외부 청문 주재자의 경우 현실적으로 이해관계가 얽힌 경우가 적지 않아 청문 주재자의 독립성·중립성 확보에 어려움을 느끼고 있어 외부 전문가의 청문 주재자 활용 시 고려해야 할 점으로 나타났다.

지금 청문 주재자의 전문성이나 이런 것 보다는... 전문성은 저희가 기대하지 않습니다. 저희도 청문 주재자의 인력풀을 구성해 놓고 있는데요. 전문성은 그 해당 분야에 대한 전문성을 말하는 것이지 법률 전문가는 기대하지 않습니다. 가끔 변호사도 있기는 하지만... 왜 그러냐면 법은 우리가 더 잘 알거든요. 법률 전문가일 필요는 없고 (중략) 그런데 문제는 외부 청문 주재자가 협회의 장이나 임원 등인 경우가 많아서 아주 사소하게라도 당사자와 이해관계가 있을 수 있습니다. 즉, 청문의 독립성·중립성 등의 확보가 어려울 수가 있는 것입니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

2) 내부 직원의 청문 주재자 선정

현재는 외부 전문가를 청문 주재자로 활용하는 경우보다 처분청 내부의 공무원을 활용하는 경우가 많다고 할 수 있는데, 내부 직원을 청문 주재자로 선정하는 경우, 법제부서에서 전적으로 청문업무를 맡는 경우, 다른 부서의 직원인 경우(이 경우에는 외부 전문가도 청문 주재자로 활용하고 있었다) 및 해당 처분 업무와 관련이 없는 같은 부서의 직원인 경우가 있었다. 앞서 살펴본 것처럼 외부 전문가를 청문 주재자로 선정하는 데 따르는 어려움들로 인해 현실적으로 가능한 선택지가 처분청 내부 직원 밖에 없어 그런 경우가 있다는 의견이 있었다.

법제부서 법무담당관실에서 청문을 하고 있었습니다. 제가 학위를 가지고 있어 공무원과는 다른 시각으로 바라볼 수 있고, 법제처에서 퇴직하신 두 분이 와 계시거든요. 그리고 저희 팀장님은 변호사 출신이셔서 일반 공무원이시던 분과는 또 좀 더 다른 시각으로 접근을 하고 있다고 봅니다. 또 중요한 청문을 하는 경우에는 과학자, 감정사 등 외부 전문가를 초빙하고요. (광역자치단체 1)

저희들 같은 경우에는 아예 훈령으로 법제부서에서 청문을 전담하도록 규정해서 저희 스스로도 그것을 못 깨고 있는 중입니다. (기초자치단체 6)

외부 전문가를 활용하는 경우 전직(퇴직한) 공무원인 경우가 많고, 그렇지 않은 경우 다른 과의 직원인 경우가 있습니다. (중앙행정기관 및 소속기관 2)

저희 같은 경우에는 직속 팀장님이 아니고 옆 팀의 팀장님이 하시는데, 청문 통지서를 받고 오는 당사자들이 옆 팀 팀장님을 찾지만

정작 그 팀장님은 청문의 내용에 대해서 세부적으로 알지 못하고 결국 담당자가 의견 제출을 받고 진행을 하는 문제점이 있더라고요. (기초자치단체 4)

군(郡)하고 다들 이해관계가 있는 분들입니다. 그런데 이분들을 제척을 시키면 또 할 수 있는 분이 없는 상황입니다. (중략) 결과적으로 저희는 어쩔 수 없이 군청에 있는 과장님들 밖에 안 됩니다. (기초자치단체 3)

「행정절차법」상 처분을 직접 하는 당사자가 청문을 주재할 수 없으므로 해당 법에 대해서 잘 아는 다른 직원에게 부탁하여 진행하고 있습니다. 저희는 다른 외부 전문가의 도움 없이 같은 부서에서 하고 있습니다. (광역자치단체 2)

솔직하게 말하자면, 저희는 청문 주재자를 우리 부서 직원으로 선정하고 있습니다. 같은 계의 직원에게 청문 주재를 부탁하고 있습니다. (광역자치단체 2)

그러나 내부 직원 중에서 청문주재를 하게 될 경우에도 어려운 점이 있다는 의견을 다수 제시하였는데 그 중 몇 가지를 살펴보면, 먼저 해당 사안 분야의 전문적인 지식 부족이나 법률적 지식 부족으로 인해 내부에서 청문 주재를 하기 꺼려한다는 것이다. 또한 해당 사업을 추진했던 담당자와 같은 사무실의 직원이기 때문에 청문 사안에 대한 압력을 받을 수 있다는 문제가 있는 것으로 나타났다.

다른 직원들에게 청문 주재자 요청을 하더라도 예컨대, 건축분야 전문지식은 있지만 청문 진술, 문답, 증거조사 등 체계적인 지식이 부족하다고 생각해서 잘 안 들어줍니다. (광역자치단체 2)

저는 관련 사업을 추진했던 담당자였습니다. 그래서 일단 저를 제척하도록 하고 같은 사무실의 직원한테 담당하도록 했습니다. (기초자치단체 2)

저희가 힘든 것 중 하나는 저희가 청문 주재자가 될 수 없기 때문에 다른 분들한테 말씀을 드리면 대부분 다 회피를 하십니다. 왜냐하면 개발행위 허가는 「국토계획법」도 알아야 하지만 토목에 대한 지식이 있어야 하고, 측량, 설계도면 등을 볼 수 있어야 하는데, 그런 지식이 없으면 청문 주재를 회피하더라고요. (기초자치단체 3)

아울러 「행정절차법 시행령」 제15조 제2항 단서에서는 청문주재를 소관 업무로 하는 공무원이 청문을 주재하는 경우에는 수당을 지급할 수 없도록 한 것을 근거로 공무원에게는 수당을 지급하고 있지 않은데, 해당 공무원은 다른 업무를 수행하면서 청문을 주재한다는 점을 고려한다면 공무원에게도 수당 지급이 이루어져야 한다는 의견도 있었다.

공무원에게는 수당을 안 주는데요 종합의견서만 해도 10장 이상 써야 하는 때도 있어요. 매우 난해하게 작성해야 하는 경우도 많은데 공무원이라고 해서 수당을 안 주는 것은... 청문 주재자에 대한 수당 지급과 관련해서는 (현행 제도가) 많이 미흡한 것 같습니다. (기초자치단체 6)

교수, 변호사, 관련 전문가는 수당을 주고 “청문 주재를 하는 공무원은 수당을 주지 아니 한다”는 것은 뭔가 좀 이상한 것 같습니다. (기초자치단체 1)

(2) 전문 인력풀의 구성

1) 청문 주재자 전문 인력풀 구성의 필요성에 대한 의견

청문 주재자 선정을 위한 전문 인력풀 구성의 필요성 및 운영 사례 등에 대해 살펴보았다. 그 결과 참석자들은 전문 인력풀의 필요성에 대해 공감하고 있었고, 필요한 분야는 법률 분야 전문가 외에 다양한 전문 분야 인력에 대한 필요가 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 일부에서는 해당 분야에 대한 법령 해석에 관한 문제들에 대한 판단을 해 줄 수 있는 전문 인력에 대해 그 필요성을 인지하고 있었다.

최근에는 수질환경 사안과 관련해서 폐쇄처분이 내려져야 하는데 구제된 사례도 있었습니다. 그런데 이런 사례들을 접하다보니 법학적 지식만으로는 청문이 안 되는 경우가 많더라고요. 그래서 저희는 환경사, 관련 연구자 등에게 요청을 해서 의견도 수렴하고 있습니다. (중략) 건축이면 건축 관련된 사람들, 공무원이면서 그런 자격을 가지고 있는 사람들이 많이 있거든요. 그래서 저희도 나름대로 인력풀을 구성하려고 많은 노력을 하고 있습니다. (광역자치단체 1)

법제팀이 생겨 변호사 4, 교수 4, 건축사 4, 어린이집 선생님, 식품위생담당 전직 공무원 등 총 16명으로 인력풀을 구성하였습니다. (광역자치단체 3)

당사자들이 증빙자료로 제출한 내용의 법해석상의 문제들을 판단해 줄 수 있는 청문 주재자 인력풀이 있으면 활용도가 높을 것이라고 생각합니다. (기초자치단체 4)

청문제도를 활성화하려고 한다면 청문주재자 인력풀을 구성해서 운영하는 방법이 좋을 것 같습니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

2) 청문 주재자 전문 인력풀 구성의 어려움

이상에서 알 수 있는 것처럼 청문 주재자 전문 인력풀 구성의 필요성에 대해 공감하는 의견이 많았지만, 전문가 인력을 동원하여 다룰 만한 중대한 사안이 거의 없거나 또는 지역적 한계로 인해 전문가 인력풀을 구성할만한 인적자원이 없고 있다손 치더라도 지역 인력풀 자체가 작다보니 이해관계가 얽힌 경우가 많다는 점 등을 이유로 청문 주재자 인력풀 구성 자체에 대해 반대하거나 그 구성을 꺼리는 의견도 있었다.

사실상 청문과 관련하여 인력풀제가 필요하다고 생각하지는 않습니다. 저희 시와 다른 시가 견해가 다를 수 있을 것이지만 청문을 하러 오는 사건들이 실제로 대부분 「건설산업기본법」, 「의료법」, 보건 관련 법 등 그렇게 크게 문제가 되는 것은 1년 120여 건 중에 10건 안팎입니다. 이런 집단민원 등이 걸려 있는 문제들은 사실상 각 시·도 고문변호사라든지, 각 분야 위원회의 전문가 등에서 한 분을 초빙해서 청문을 실시할 수도 있다고 보기 때문에 인력풀을 구성해 놓고 그분 중에서 청문을 해야 한다는 것에 대해서는 저는 깊게 생각해 보지 않았습니다. (기초자치단체 7)

기초자치단체잖아요. 인력풀 구성하기가 힘들어요. 지역적 한계가 있어요. 예산도 그렇지만 그 안에 있는 전문가가 제한적이라는 거죠. (기초자치단체 6)

다른 위원회를 구성해도 (기초자치단체이다보니) 한 달에 한번 모시기도 어렵습니다. 오시라고 해도 안 오시고요... 관내에 있는 엔지니어

링 쪽 대표 같은 분들 중에서 기술사 자격증 등이 있는 분, 또 토목 박사, 건축사 등을 구성하면 이분들이 군(郡)하고 다들 이해관계가 있는 분들입니다. (기초자치단체 3)

(3) 로스쿨 출신 변호사의 청문 주재자 활용

1) 로스쿨 출신 변호사 활용에 대한 의견

최근 다양한 경력을 가진 로스쿨 출신 변호사들이 사회에 진출하기 시작함에 따라 상당수의 법조인들을 청문 주재자로 활용할 수 있는 방안을 실무 현장에서는 어떻게 받아들이고 있는지에 대해서 살펴보았다. 현장에서 청문을 주재하거나 또는 청문 관련 업무를 담당하고 있는 참석자들은 그다지 찬성하지 않는 분위기와 충분히 활용할 수 있을 것이라는 분위기로 나뉘었다. 먼저 별로 찬성하지 않는 이유로 현장 경력이 없기 때문에 갖 로스쿨을 졸업한 변호사를 청문 주재자로 활용하는 것은 현장감이 떨어질 수 있다는 점을 들며 차라리 지역의 고문 변호사를 활용하는 방안이 낫다는 의견을 제시하고 있었다.

청문이라는 게 어느 정도 경력이 쌓인 이후에 하는 것은 상관없을 것 같지만 바로 하는 것은 현장감이 너무 떨어질 것 같아요. (광역자치단체 3)

그 사람이 전담이 되어야 하는데, 그렇다면 그 지역에 상주를 해야 한다는 뜻이거든요. 그 사람이 로스쿨 출신이라고 하더라도 변호사거든요. 거기 상주하려면 개업을 하고 있어야 한다는 건데... 그럴 바엔 지역 고문변호사를 쓰는 게 나은 것 아닌가요. (기초자치단체 6)

그러나 앞의 견해와 달리 청문 주제 외에 행정소송 등의 영역에서 해당 기관의 법률적 전문성을 보완할 수 있다는 점을 감안하여 긍정적으로 받아들이고 실제 채용을 고려하는 곳도 있는 것으로 나타났다. 그리고 청문 주제 업무는 아니지만 전문성을 지닌 로스쿨 졸업생을 뽑아 활용하고 있는 기관도 있어, 해당 기관들에서 어떻게 활용하는지에 따라 그 활용도는 달라질 수 있을 것으로 보인다. 로스쿨의 특성 상 법학 외 타 분야의 전문성을 지닌 인력들이 존재한다는 점에서 충분히 고려해볼 만한 대안이라고 여겨진다.

청문 주제자의 역할 즉, 구제해 줄 수 있는 건 구제해 주고 하는 등으로만 접근한다면 훨씬 나올 수 있다고 봅니다. 청문 하나만 하는 게 아니고 조례, 소송 등도 다 하는 거죠. 시골 같은 곳은 일반 법률 상담도 해주고 활용도는 많죠. (기초자치단체 2)

저희는 법률 다툼이나 소송도 많습시다. 또 조례제정도 많으니까요. (중략) 현재 소송이 한 10건 정도, 한 건은 패소를 해서 20억 정도 배상해야 한 것도 있고... 그래서 저희가 법률적인 전문성이 약하다는 지적이 있기는 합니다. 아마도 (로스쿨 출신 변호사 채용) 공고가 나가지 않을까 싶습니다. (기초자치단체 3)

작년에 로스쿨 1기생을 두 명을 인턴으로 뽑아서 저희 과에서 그 사람들이 의무적으로 해야 되는 6개월 훈련을 시킨 다음에 지금은 ○○과 ○○국으로 보냈습니다. (중략) 활용도는 많습시다. 내부 자문도 하고, 행정심판 관련 업무도 할 수 있고요. 그리고 사회 초년병이라 어렵다고 하는데 두 분이 다 약사입니다. 대학원까지 다 약학대학원 나와서 로스쿨 나온 사람들이라 관련 지식들도 다 있습니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

2) 로스쿨 출신 변호사 활용 시 고려할 점

그러나 로스쿨 출신 변호사를 활용한다고 할 때, 내부 직원이기에 발생할 수 있는 공정성 문제나 이들에 대한 처우, 활용방안에 대한 고민도 있는 것으로 나타나 향후 이 부분에 대한 별도의 논의가 필요할 것으로 보인다.

모 지방자치단체에서 (로스쿨 출신 변호사를) 7급으로 공채해서 말이 엄청 많다고 하더라고요. 저희 쪽에서 고민하고 있는 것은 이 사람을 뽑았을 때, 조직이다 보니 급수를 어느 정도 부여해야 하는가, 그리고 청문 당사자가 안 오면 할 일이 없게 되는 것은 아닌가 등 여러 문제가 있을 수 있을 것 같습니다. (기초자치단체 3)

결국 그렇게 되면 내부직원인데... 공정성에 문제가 있지 않나요? (중앙행정기관 및 소속기관 1)

(4) 청문위원회제도 도입 등

1) 청문위원회 도입에 대한 의견

현재 1명의 청문 주재자로 운영하는 청문 제도를 3~5명 가량의 청문 위원으로 구성된 위원회로 운영할 필요성에 대한 의견을 수렴해보았다. 그 결과 청문위원회의 도입 필요성에 대해 반대하는 의견이 상당수 있었다. 세부적인 이유를 살펴보면, 앞서 전문가 인력풀 구성의 경우와 비슷한 이유로 청문위원회 제도를 도입할 만큼 중요한 사안이 없다는 점, 위원들 간 의견 충돌 시 해결의 어려움 등을 그 이유로 들었다. 기초자치단체의 경우 인력 부족, 예산 부족 등을 이유로 현실적으로 청문위원회를 구성하여 청문을 진행하기 힘들다는 점을 들며

청문위원회제도 도입 시 광역자치단체와 기초자치단체의 차이를 고려할 필요가 있다는 의견도 나왔다.

도(都)는 워낙 크니까 그런 사례가 있지만 저희 시(市)만 하더라도 그런 큰 건은 전혀 없습니다. 저희는 기껏해야 「건설산업기본법」에 따른 전문건설업체(종합건설업은 도에서 주관), 일반음식점 등 영업정지, 어린이집 보조금 횡령 등인데..

문제는 청문위원회가 법제도상으로 들어오면 당사자들 입장에서는 “왜 나는 청문 주재자에게 받아야 하느냐”, “나도 청문위원회로 보내 달라” 등의 요청을 하게 된다는 거죠. (기초자치단체 7)

기초자치단체는 광역자치단체하고 달라서 그런 큰 사안이 거의 없어요. 워낙 제한적인 일만 하다보니까.. 만약 청문위원회를 도입한다고 하면 광역자치단체하고 기초자치단체와의 관계가 어느 정도 구분되어야 하거든요. 규모, 범위 등이 명확하게 규정이 되어야 되요.

사실상 한 명이 (청문 업무를) 전담하고 있는 상황이거든요(업무과중 심각). 광역자치단체하고 기초자치단체의 차이가 엄청납니다. 이런 점도 좀 생각을 해 주셔야 합니다. 대부분 법이 사실상 획일적으로 되어 있다 보니까 광역자치단체와 기초자치단체의 차이가 너무 고려되지 않고 있거든요. (기초자치단체 6)

의견이 상충되었을 때 해결방법이 없을 것 같습니다. 만약에 (청문위원이) 2명 있는데, 2명 의견이 다르면... (기초자치단체 2)

서로 의견충돌을 조정하기도 어렵고, 예산도 너무 많이 들고 그럴 것 같습니다. 의견충돌이 yes(O), no(X)의 관계가 아니거든요. 세모도 있을 수 있고... (중앙행정기관 및 소속기관 1)

그럼에도 불구하고 영향력이 큰 사안이 거의 없는 기초자치단체의 응답자들 역시 광역자치단체에서 발생한 사례들을 들며 한 명 또는 소수의 사람만으로 판단하기 어려운 일들이 발생할 수 있다는 점에서 광역자치단체 수준에서는 청문위원회가 꼭 필요한 제도라는 것에 대해 공감하기도 했다. 또한 단순 실수의 방지 차원에서, 그리고 처분청의 눈치를 덜 보고 자유로운 의견을 내는데 부담이 줄어든다는 점에서 역시 복수로 청문을 주재하는 것이 낫다는 의견을 제시하기도 했다.

단순 (처리 절차상) 실수 방지 차원에서라도 현행 단수 주재보다는 복수로 청문을 주재하는 편이 나운데, 아마 합의제로 운영되어야 할 듯합니다. (중략) 현재 지역에서 청문 주재자를 하는 사람들을 보면 퇴직 공무원인 경우가 많은데 그렇다보니 (오랜 공직 경험을 가지고 있고 서류를 봐오던 시각이 있기에) (행정청이) 청문 의견에 따라 처분한 경우 많습니다. 그러나 오랜 공무원 생활을 통해 해당 지방자치단체 유지들과 이해관계도 없잖아 있고, 이들의 경우, (공무원 특성상) 자발적 감경의식을 가진 사람은 거의 없는 것이 현실입니다. 청문위원회 체제가 되면 좀 다를 듯한데, 복수이다 보니 (처분청의 의견과) 다른 의견을 내는 것이 가능할 것으로 보입니다. (중앙행정기관 및 소속기관 2).

저희가 경험한 예를 말씀드리겠습니다. 공장설립 당시에는 환경부 기준상 폐수방지설비를 갖추지 않아도 되는 사업이었는데 이후 폐수방지설비가 필요하도록 법이 바뀌었습니다. 문제는 이 지역이 상수원 보호구역으로 지정되면서 그러한 시공을 할 수 없도록 입지제한이 되어 버렸습니다. 그런데 이게 검출이 되면 무조건 영업장 폐쇄가 되는 것이지요. 이 업체는 옥수수를 가지고 전분을 물엿 등을 만드는 회사였습니다. 옥수수에서 폐놀 검출될 것이라고는 업체는 전혀 생각지

못한 것이지요. 상식적으로도 그렇지 않습니까. 그런데 옥수수를 끓이는 과정에서 환경부 조사에 의해 폐놀이 검출된 것입니다. 즉, 방수는 되지 않은 원 폐수가 적발이 된 것입니다. 결국 다른 지역 같으면 관련 시설을 하면 되지만, 여기는 입지제한이 있기 때문에 폐쇄명령을 해야 하는 상황이었습니다. 이 업체는 다시 이전하여 공장허가를 받아야 하는 상황인 것이지요. 다시 말해 침해되는 공사익을 비교형량해 보았을 때 무엇이 큰지 생각해 보아야 할 문제가 발생하는 것입니다. 그래서 업체는 이 폐놀은 먹는 폐놀이라고 주장을 했고, 처분부서는 어쨌든 폐놀이기 때문에 폐쇄명령을 할 수밖에 없다고 하면서 첨예하게 의견이 대립되었습니다.

결국 그래서 주요청문으로 지정을 해서 변호사, 법학 전문가, 행정 담당 고위직 공무원, 환경전문가 등을 모아 검토한 결과 먹는 폐놀이 있다는 것을 알 수 있었습니다. 그래도 법적으로 폐쇄명령을 발해야 하는 것을 구체해 줄 수가 없었고, (도 차원에서) 환경부에 ‘이런 경우에도 꼭 폐쇄명령을 해야 하는지’에 대하여 질의를 요청하였습니다. 이후 환경부가 재조사해보니 지금은 검출이 안 된다는 답변이 있었습니다. 그래서 저희가 다시 조사를 해 보니 옥수수를 가열할 때, 가열 방식에 따라 폐놀 발생 여부가 결정되는 것이더라고요. 즉, 옥수수 가열의 온도를 높이니까 폐놀이 검출되지 않았습니다.

결과적으로 현재는 폐놀이 검출되지 않는 거죠. 이런 것을 꼭 폐쇄명령을 해야 하는지 다시 환경부에 질의를 요청해서 지금 폐놀이 검출되지 않는다고 한다면 (절차상) 폐쇄명령을 이행한 것으로 보고 폐쇄를 안 한 경우가 있습니다. (광역자치단체 1)

2) ‘주요 청문’제도 운영 사례

복수의 전문가들로 구성된 청문위원회를 운영하는 것은 아니지만 이와 유사하게 사안의 중대함을 판단하여 ‘주요 청문’으로 지정하고

다양한 분야의 전문가들이 해당 사안의 청문에 참여하는 사례가 있었다. 앞서 살펴본 먹는 폐놀이라는 경우를 밝히고, 가열방식에 따라 발생할 수도 그렇지 않을 수도 있다는 점을 밝혀 구체되는 사례를 볼 때, 단독 청문 주재로 했을 경우 법규정에 명시된 수치의 위반이 명백하기 때문에 다른 고려의 여지없이 청문 당사자의 권익이 보호받지 못했을 수도 있는 사안이었는데, 주요 청문을 거쳐 해당 분야의 전문가의 의견수렴 등을 통해 권리구제를 이끌어 냈다는 점에서 매우 바람직한 사례로 판단된다.

‘주요청문’이라는 제도를 운영하고 있거든요. 처분부서와 당사자의 의견이 첨예하게 대립되는 사건이 발생할 때가 있거든요. 예를 들어, 종전에도 말씀드린 바와 같이 폐놀검출사건의 경우, 폐놀은 폐놀인데 먹는 폐놀이 있더라고요. 사실 쌀뜨물에서도 폐놀이 나온대요. 이처럼 사실은 먹어서 유해한 폐놀이 있고 먹을 수 있는 폐놀이 있다고 합니다. 하지만 본 사건에서 환경부에서는 현장조사를 진행한 결과 폐놀이 검출되니까 무조건 폐쇄처분을 내리도록 하였습니다. 그런데 당사자는 이것은 먹을 수 있는 폐놀이니까 유해한 폐놀이 아니라고 주장하고 있고, 처분부서에서는 사실관계는 잘 모르겠지만 환경부에서 검출한 자료에 의하면 이것은 폐놀이기 때문에 폐쇄명령을 발해야 한다는 것이라고 주장하고 있었습니다. 이 경우 저희는 주요청문을 지정하여 앞서 말씀 드린 것처럼 변호사, 법학 관련 박사, 환경 관련 과학자들을 포함하여 3인 이상으로 구성하여 청문제도를 운영하고 있습니다. (광역자치단체 1)

‘주요청문’은 아니지만 행정처분 단계에서 영향력이 큰 사안에 대한 처분의 신중을 기하기 위해 ‘주요 청문’과 유사하게 행정처분 사전심의위원회를 구성하여 처분에 대한 신중을 기하기 위한 노력을 하는 사례도 있었다.

정말 중요한 사항은 행정처분 사전심의위원회라고 내외부전문가 20명 정도를 모아서 회의를 진행해서 형량 감면 여부 등을 결정하는 절차를 훈령으로 규정해 놓고 있습니다. 행정처분 일반기준에 행정처분 감면기준이 다 있지만 그것은 처분청의 재량사항이기 때문에 행정처분 사전심의위원회에서 이러한 재량 사항을 결정하는 것에 대하여 판단을 합니다. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

3) 그 밖의 방안

그 밖에 참석자들 사이에서 의견을 나누던 중 나온 의견으로 사회적으로 영향력이 큰 사안일 경우 기초자치단체 소관 청문이라고 하더라도 상급 행정청의 인력풀을 활용하거나 또는 기초자치단체가 인근 시군구와 공동 인력풀을 구성하여 진행하는 방안도 제시되었다. 물론 이를 현실화시키기 위해서는 보다 심도 있는 의견 수렴이 전제되어야 하겠지만 청문제도의 내실화를 위해서 참고할 만한 것이라고 생각된다.

실제로 광역자치단체 중 한 곳의 경우는 사안의 경중을 고려하여 중대한 사안이라 판단되는 건의 경우 기초자치단체의 청문에 대하여 청문 주재자를 파견하는 방식을 택하고 있는 것으로 나타났다.

저희는 시·군·구에서 (사안을) 받아서 저희 광역자치단체에서 청문 주재자 파견을 해주고 있어요. 청문 주재자만 기초자치단체에 가서 청문 주재를 하고 오는 거지요. (광역자치단체 1)

만약에 그게 광역 시도 단위로 하게 된다면, 청문 주재자가 사전에 (해당 사안의) 내용을 알아야 하잖아요. 그 사람한테 관련 자료를 보내는 과정에 대한 투명성이 유지된다면 아주 유용할 것 같습니다. (기초자치단체 2)

(5) 대리인 선임·통보 절차 개선

청문 시 대리인을 선임하는 경우가 있는데, 「행정절차법」 제12조, 제13조 및 같은 법 시행령 제6조 제1항 및 제7조에 따라 원칙적으로 사전에 문서로 청문 주재자에게 선임허가를 신청하여 허가를 받고 이를 행정청에 문서로 통보하는 절차를 밟아야 하지만 대리인 선임 및 통보를 반드시 문서로 하여야 하고 그 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸려 청문 기일이 연기될 수 있기 때문에 실제 청문 당일에 청문 주재자가 대리인이 위임장을 지참하고 신분이 확실하다고 판단될 경우, 청문이 진행되도록 하는 등 사실상 「행정절차법」상 절차 규정을 생략하는 경우가 있었다. 참석자들 사이에서는 대리인 선임 시 법상 절차 규정을 반드시 거쳐야 하는지 그렇지 아니하고 위임장 등을 갖춘 경우에 구두로 허가를 하는 것으로 충분한지 등에 관하여 논란이 많았다. 행정 현실을 고려하여 「행정절차법」상 대리인 선임·통보절차의 간소화를 검토할 필요가 있어 보인다.

대리인 선임의 경우, 저희 시(市)에서는 간혹 대리인을 선임했을 때 직원이나 변호사를 선임해 대리를 하는 경우가 있는데 이것이 형사사건도 아니고 문서로 주고받게 한다는 것이 매우 불편합니다. 때문에 저희들은 대리인이 위임장 등을 갖추고, 소속 직원인 것이 인정이 되면 청문 주재자가 그 장소에서 대리권을 쥐서 바로 승인하고 있습니다. 법적 절차에 따르면 문서통보 절차가 복잡하여 청문하기로 한 날 짜가 연기될 수도 있습니다. (기초자치단체 6)

당사자의 위임장을 받아 왔으면 이해관계, 답변가능성 등을 판단한 이후에 충분하다고 청문 주재자가 판단하면 청문이 진행되도록 하고 있습니다. (광역자치단체 1)

운영의 묘를 살려서 그 자리에서 대리인을 인정해 주게 되면 어떤 일이 일어나는지 설명을 드리겠습니다. 공장설립허가취소를 해야 하는데 (절차를 거치지 않은) 대리인 자격이 없는 사람이 출석을 한 것입니다. 하지만 그 자리에서 확인한 결과 해당 업체 직원임이 명확하고 위임장도 가지고 왔기에 대리인임을 인정했습니다. 그런데 만약에 공장허가취소에 대한 처분인데 (청문을 거쳐) 취소되지 아니한 경우에 토지에 사용승낙을 해 준 소유자라든지 여러 이해관계가 있을 수 있거든요. 이들은 “대리인 자격을 인정해주면 안되는데 선임허가 신청도 안했는데 인정해 주어 취소되지 않았다”라고 주장할 수 있습니다. 이런 경우에 만약에 청문 자체가 위법하다고 하여 행정소송을 제기하게 되면 그 뒷감당은 누가 다 해야 합니다. 이것은 운영의 묘가 아니라 법령에 그렇게 되어 있으면 절차가 아무리 복잡하더라도 그렇게 해야 하는 것이라고 봅니다. (학계 1)

(6) 송달 방법 및 관련 서식 등 개선

참석자들 중에는 청문 제도 내실화를 위해서 현행 「행정절차법」상 송달 방법의 개선을 지적하는 의견도 많았다. 즉 청문 당사자에게 청문을 통지해야 하는데, 우편물 반송이나 수취인 거부 시 공시송달을 할 경우 청문 과정에 소요되는 시간이 늘어나고, 공시송달 사실을 알지 못하고 취소처분이 확정된 당사자들이 사실상 이의를 제기하는 경우가 많다는 점에서 「민사소송법」상 유치송달제도의 도입을 제안하였다.

청문제도를 운영하다 보면 송달이 가장 문제된다고 봅니다. 「민사소송법」상 유치송달제도가 있는데 이러한 제도들을 도입해주면 어떨까 생각합니다.

송달하러 갔는데 본인이 거부를 하는 거예요 그런데 거기에 수취거절이라고만 나오고 누가, 어떻게, 왜 거절을 했는지가 안 나오는 거예요.

이로 인해 다시 한 번 더 보내고 그래도 안 되면 공시송달을 하는데 이렇게 하면 도저히 시간을 지킬 수 없습니다. 이러한 문제점이 발견되더라고요. (광역자치단체 3)

우편물이 반송되거나 공시를 해서 취소된 사람들이 꼭 문제제기를 합니다. 쉽게 말하면 “어디다 공고했느냐, 군청 게시판에 공고하면 그걸 누가 보느냐”라면서 따지니까 저희는 “「행정절차법」 규정대로 처리한 것입니다”라고 말하지만 그 사람들이 입는 재산상의 피해라는 것이... (기초자치단체 3)

송달 문제 외에 현행 「행정절차법 시행규칙」에 나와 있는 사전통지서, 실시통지서의 서식 개선 및 양식의 명확한 구분이 필요하다는 의견도 있었다.

「행정절차법 시행규칙」에 있는 처분의 사전통지서, 청문의 실시통지서가 양식이 비슷하여 어떤 것을 사용해야 할지 혼란되는 경우도 있습니다. (기초자치단체 6)

(7) 청문장·녹음시설의 설치

청문이 실제 이루어지는 장소가 어디인지에 대해서 참석자들에게 질문한 결과 회의실 등으로 사용하다 청문 시에는 청문장으로 변경하여 사용하도록 규정된 별도의 공간에서 이루어지는 경우도 있지만, 별도의 공간 없이 그 때 그 때 빈 공간에서 청문이 이루어지는 경우도 있었다. 장소가 어디건 청문만 제대로 이루어지면 된다고 할 수 있지만 그렇기 내용물을 구성하듯, 장소가 어떤 곳이냐에 따라 청문에 임하는 청문 주재자 및 청문 당사자의 태도가 달라질 수 있다는 점에서 청문장은 중요하다고 판단된다. 또한 당사자가 발언을 뒤집는

경우도 있어 녹음시설 설치의 필요성도 제기된다. 다만, 청문장이나 녹음시설 설치에는 상당한 예산이 수반된다는 점을 고려하여 이를 강제할 것인지를 검토할 필요가 있을 것이다.

청문이 공정하게 이루어지면 청문장도 매우 중요하거든요. 제가 외국에 가서 보니까 독립되어 있는 청문장에 녹음시설도 다 되어 있고요. 지금 청문의 경우 속기사가 없잖아요. 그냥 공무원이 몇 자 적어서 내용을 요약하고 있는데, 외국에서는 다 녹음을 해서 다시 들을 수 있도록 하고 있어요. 그리고 민원인이 와서 억지를 부리는 경우가 있잖아요. 처분이 발령되어야 하는데, 당사자들은 “내가 왜 그 처분을 받아야 되느냐”고 억지를 부리는 사람들도 있잖아요. 그런 것을 방지하기 위해서는 청문장 자체가 매우 중요하거든요. 청문 주재자하고 당사자하고 또 처분 부서 담당자가 삼각구도를 이루어 앉게 하고요. 필요한 경우에는 이해관계인들도 참석해야 하는데 청문장소가 좀 쾌적하고 답변이라든지 질문을 편하게 할 수 있는 공간이 필요한데 「행정절차법」에 그런 규정은 없잖아요. 독립성이 보장된 장소가 있어야 한다는 규정은 있어야 할 것이라고 생각합니다. (광역자치단체 1)

저희는 청문할 때 소형 녹음기 두 개를 틀어 놓고 합니다. (광역자치단체 3)

이와는 달리 청문장의 중요성을 인식하지 못하거나 청문 당사자가 청문장에 들어가는 것을 매우 싫어 한다는 의견도 적지 않았다. 이러한 이유를 들어 의견제출서로 청문을 갈음하는 경우도 있었다. 이는 청문제도를 요식행위로 인식하게 하는 요인 중 하나라고 볼 수도 있을 것이다.

“청문실로 가서 이야기 합시다”라고 하면 당사자가 상당히 싫어하는 경향이 있습니다. 왜냐하면 청문이라는 이미지를 너무 싫어하는 겁니다. 그래서 “그냥 여기서 하자”라고 하는 사람들도 있고 그렇습니다. 저희 같은 경우에는 인허가부서이다 보니 왕래하는 사람들이 굉장히 많습니다. 상담하는 사람들도 많고요. 저희가 봤을 때도 청문장에 가서 단 둘이 무슨 이야기를 해야 할지 모르는데 하는 뉘앙스가 있기 때문에 저희 쪽에서는 “의견제출서로도 같음할 수 있으므로 의견제출서를 쓰시겠습니까?”라고 하는 경우도 있습니다. (기초자치단체 3)

오히려 당사자들 청문장에 들어가는 것을 정말 싫어합니다. 본래 공무원 만나는 것 싫어하지만 청문장 들어가는 것은 더 싫어합니다. 의견제출서로 충분하고요. 담당자하고 다 대화가 되잖아요. 증거서류 다 가지고 오고요. (중앙행정기관 및 소속기관 1)

(8) 청문 도우미 제도 운영

청문 주재자들이 당사자들의 의견을 듣고 사정을 고려하려 해도 그 근거가 되는 입증자료가 없는 상황에서는 이 역시 불가능하다. 이와 관련하여 청문 전에 필요한 서류가 어떤 것인지를 당사자들에게 사전에 알려주는 도우미제도를 운영하는 경우도 있었다. 이는 법령 개정을 통해 반영할 사항은 아니지만 향후 청문제도의 내실화를 위해 벤치마킹할 만한 모범 사례라고 생각된다. 현재 광역자치단체 중 한 곳에서 실시하고 있는 도우미제도 사례를 소개하면 다음과 같다.

청문 주재자와 도우미 각 1명을 섭외해서 처분부서에 통보를 해줄 때 도우미에게 도움을 받을 수 있다는 점을 알려 드리고 있습니다. 당사자들하고 1달이나 1달 보름 전쯤에 사전협의를 하고 있습니다. 이를 통해 청문 주재자들이 재판이 있거나, 강의가 있거나 하는 등의

다른 일이 있으면 사전에 날짜를 정해 놓고, 진행을 하면서 1주일 전 쯤에는 관련 법령 등 필요한 자료를 요청할 수 있도록 이메일 보내주고 있습니다.

청문에 들어갈 때 청문 주재자와 함께 도우미도 한 명 정해서 참석 시킵니다. 왜냐하면 힘없는 사람들이 제도에 대한 이해가 부족하여 권리구제를 받지 못할 수 있기 때문입니다. 그래서 처분부서에 전달할 때 당사자에게 도우미를 알려주도록 하고 있습니다. 그런데 당사자가 청문에 안 올수도 있습니다. 이렇게 당사자가 안 왔을 때 도우미가 와서 확인을 해 줄 수도 있습니다. (광역자치단체 3)

(9) 청문제도에 대한 교육·홍보 확대

앞서 살펴본 문제점들 가운데 법령의 개정이 필요한 사항이 있는 반면, 교육이나 홍보 등을 통해 개선할 수 있는 부분도 있어 보인다. 현행 청문제도에 대해 담당 공무원 및 청문주재자가 잘 알지 못하는 경우가 많아 이들에 대한 교육이 필요할 것이다. 아울러 청문제도의 내실화를 도모하고 청문제도에 대한 부정적인 인식을 줄이기 위해 청문제도를 국민에게 홍보하려는 노력도 매우 필요하다고 생각한다.

(청문제도) 이런 걸 진행하는 사람을 위해 워크숍이나 절차 등에 관한 법제교육이 필요하다고 봅니다. (광역자치단체 3)

안전행정부 홈페이지에 청문 주재에 대하여 간단하게 안내를 하고 있는 것으로 알고 있으나 자세한 안내서가 없기 때문에 처음 청문을 하시는 사람들이 많은 어려움을 겪고 있습니다. (학계 1)

‘청문’이라는 표현 자체에도 문제가 있는 듯합니다. 개별법상에 청문이라는 말밖에 없기 때문에 「행정절차법」에 의한 청문이라는 것을

모르거든요. 일반적으로 시민들은 청문이라고 하면 국회의 청문으로 오해하는 경우가 있습니다. 「경찰법」에서는 청문관 제도가 있습니다. 이처럼 청문이라는 말이 다양하게 쓰이다보니 혼동이 많은 것 같습니다. 이런 것들을 명확하게 규정해 줄 필요가 있다고 봅니다. (기초자치단체 6)

제 4 장 행정절차법상 청문제도의 현황, 문제점 및 개선방안

제 1 절 청문의 의의, 기능 및 종류

1. 청문의 의의 및 기능

청문(hearing, Anhörung)은 “사전통지된 내용에 따라 이해관계인에게 자기의 의견을 진술하며 스스로를 방어할 수 있는 기회를 제공하는 것”⁴⁶⁾ 또는 “행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 그 결정의 당사자 또는 이해관계인으로 하여금 자기에게 유리한 증거를 제출하고 의견을 진술하게 한 후 이에 대한 증거조사를 하는 절차”를 말한다.

청문제도는 국민에게 불이익한 행정처분을 하면서 행정청의 주관적인 의사나 독단과 편견에 의한 결정을 방지하고 객관적이며 공정한 결과를 이끌어내기 위한 것으로 “누구도 청문, 즉 변명의 기회를 부여받지 않고는 비난당하지 않는다.”, “양편으로부터 들어라”라는 자연적 정의(Natural Justice)의 기본요소의 하나로 행정결정의 적정성을 확보하기 위한 공정 절차의 핵심이라 할 수 있다. 자연적 정의란 “누구든지 자기가 관계되는 사건에서 심판관이 될 수 없다”(No one shall be a judge in his own case)라는 편견(bias)배제의 원칙과 “누구든지 청문 없이는 불이익을 받아서는 안 된다”(No one shall be condemned unheard) 또는 “쌍방이 청문되어야 한다”(Both sides must be heard)라는 원칙을 그 내용으로 하고 있다.⁴⁷⁾ 이들 원칙은 본래 법원에서의 사법절차에 적용되었던 것인데,

46) 김남진·김연태, 앞의 책, 421쪽.

47) ‘자연적 정의의 원칙’이란 사람이 무엇이 자기에게 불리하게 주장되고 있는가를 알기에 충분히 공정하고도 적정한 통지를 받고 자기에게 향해진 비난에 대답할 기회가 부여됨이 없이는 그 공직 또는 위원 자격을 박탈당하거나 또는 자기의 물질적 이익을 침해받지 않는다. 어떤 사정 아래에서도 사람은 청문되고 또한 방어하는 기회

행정기능(특히 분쟁해결기능)이 확대됨에 따라 행정절차에도 적용하게 되었다.⁴⁸⁾

침익적인 효과가 발생하는 행정처분을 함에 있어서 당사자에게 청문의 권리를 법적으로 보장하는 것은 헌법상의 법치국가원리로부터 요청되는 당연한 결과이다. 또한 개인의 권익을 침해하는 행정결정을 당사자인 본인의 참여가 보장되지 못한 상태에서 이루어지는 것을 방지한다면 이는 개인을 단순히 국가통치권의 객체로만 인식하는 것이므로 헌법이 지향하는 궁극적인 가치인 인간의 존엄과 가치보호라는 이념에도 반하는 것이다.⁴⁹⁾

청문제도의 취지는 각 당사자가 상대방의 주장과 증거를 알고 그것에 의하여 자기의 권리를 효과적으로 방어할 수 있는 기회를 보장하는 데 있다. 즉 각 당사자는 자기의 주장을 뒷받침하기 위하여 증거를 제출하며 상대방의 주장과 증거를 반박하기 위하여 반증을 제시하며, 반대신문을 할 기회가 부여되지 않으면 안 될 것이며 재판기관 - 그것이 법원이건 행정청이건 - 은 이상의 제 청문기록에 기하여 결정을 내리지 않으면 아니 됨을 의미한다.⁵⁰⁾

행정처분을 행함에 있어서 그 상대방 및 이해관계인에게 그 의사를 표시할 수 있는 기회를 주어 그것에 기한 정확한 사실의 파악을 전제로 하여 올바른 법의 적용을 확보하는 것은 바로 법치행정의 이념에도 합당하고 행정의 공정성을 보장하는 바이기도 하다. 이러한 이념이 제도적으로 표현된 것이 행정청문제도라 할 수 있다.⁵¹⁾

없이 법원에 의하여 여하한 재산도 빼앗기지 않는다는 것을 의미한다. W. A. Robson, **Justice and Administrative Law**, 1951, pp. 325-326. 통지와 청문을 핵심으로 하는 자연적 정의의 이념은 여전히 영국법제의 근간을 이루는 일대 원칙으로서 판례상으로도 중요하게 유지되고 있다. 서원우, **행정청문제도 (1)**, 법조, 1964. 96쪽 참조.

48) 김남진·김연태, 앞의 책, 421쪽; 정남철, 앞의 논문, 109쪽 참조.

49) 홍준형 외, 앞의 책, 34쪽 참조.

50) 서원우, **행정청문제도 (3)**, 56쪽 참조.

51) 서원우, **행정청문제도 (1)**, 86쪽.

이처럼 청문은 당사자의 권리를 보호하는 것 외에 사실관계를 밝히는 수단으로서 그리고 증거수단으로서 기여하고, 민주적 법치국가의 현대 행정에서 필수적인 시민과 행정청 사이의 신뢰관계를 구축하기 위한 본질적인 전제요건으로 기능한다.⁵²⁾

2. 청문의 종류

청문의 형태는 다양하며, 어떤 형태를 취하느냐 하는 것은 입법정책의 문제이다. 독일 「연방행정절차법」은 청문을 크게 비정식절차와 정식절차(계획확정절차를 포함한다)로 구분하여 규정하고 있는데, 전자(무형식성)를 원칙으로 하고 있다.⁵³⁾ 이에 반하여 미국에서는 앞서 상세하게 설명한 것처럼 청문을 ‘사실심형청문’(trial type of hearing)과 ‘진술형청문’(argument type of hearing)으로 구분하고 있다.

또한 청문은 절차의 엄격성과 관련하여 ‘약식청문’과 ‘정식청문’으로 나뉜다. 약식청문은 이해관계 있는 자가 적당한 방법으로 의견을 제출하는 것을 말하고, 정식청문은 청문주재관의 주재 아래 주장을 하고, 반박을 하며, 증거를 제출하는 것을 말한다. 우리 「행정절차법」상 청문은 정식청문에, 의견제출은 약식청문에 해당한다.

우리 「행정절차법」은 넓은 의미의 청문을 의견청취라 부르고 그 안에 청문, 공청회 및 의견제출을 포함시키고 있다(제22조). 종래 처분의 상대방 등으로부터 의견을 수렴하는 절차에 관한 용어에 관하여 개별 법률이 통일되어 있지 못하였으나, 「행정절차법」은 이러한 절차를 ‘의견청취’라고 표현하여 통일을 기하였다. 따라서 의견청취절차, 즉 “국민에게 불이익을 주는 처분을 하거나 다수 국민의 이해관계가 대립하는 처분을 하는 경우 이의신청, 청문 또는 공청회 등 행정과정에 국민이 참여할 수 있는 기회를 제공하여 혹시 있을지 모를 국민의 권리

52) F. O. Kopp/U. Ramsauer, a.a.O., § 28, Rn. 1-2, S. 436-437.

53) 김남진·김연태, 앞의 책, 422쪽.

이익에 대한 위법·부당한 침해를 미연에 방지하도록 하는 절차”⁵⁴⁾는 청문, 공청회, 의견제출의 절차를 포함하는 상위개념이다.⁵⁵⁾

또한 「행정절차법」이 제정되기 전에도 종래 개별법령에서 청문을 규정하고 있었는데, 비록 청문이라는 용어를 사용하고 있기는 하였으나 각 법령마다 서로 다른 절차를 채택하고 있었고 청문을 실시하는 요건도 달라 종전의 청문은 현행 「행정절차법」상의 청문과는 구별되어야 한다.⁵⁶⁾ 개별법령상 청문요건을 정하고 있는 경우라 하더라도 그 규정형식은 제각각이었는데, 그 이유는 행정절차가 통일된 법률이 아니라 1989년 11월 17일자 국무총리훈령 제235로 「국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령」을 제정한 다음 시달된 「행정절차 운용지침」에 의하여 운용되어 왔기 때문이다.⁵⁷⁾

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 「행정절차법」의 시행과 더불어 「행정절차법」과 개별 법률에 중복규정되어 있는 행정절차 관련 규정을 삭제하고, 개별법률의 다양한 의견청취유형을 「행정절차법」에 맞도록 정비하며, 일정한 원칙과 기준에 따라 청문을 실시하는 처분을 명확히 개별법률에 규정함으로써 「행정절차법」 운영의 실효성을 확보하기 위하여 「행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한법률」이 제정되었다(1998. 1. 1. 발효). 이 법은 248개 법률의 청문절차를 규정하고 있다. 이 법은 ① 개별법률에 의견제출·청문의 대상으로 다양하게 규정되어 있는 불이익처분 중 당사자의 재산권·자격 또는 지위를 직접 박탈하는 허가·인가·면허 등의 취소처분과 법인·조합 등의 설립인가 취소 또는 해산을 명하는 중대한 불이익처분의 경우에는 엄격한 처분절차인 청문을 실시하도록 하였고, ② 공사채등록법·관세법 등과 같이 당사자에게 중대한 불이익을 주는 인가

54) 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998, 364쪽.

55) 이한성, 불이익처분의 절차, 김동희 편, 행정작용법, 박영사, 2005, 846-847쪽.

56) 오준근, 청문실시 요건, 행정판례연구 IV, 박영사, 1999, 141쪽 참조.

57) 오준근, 앞의 글, 145쪽 이하 참조.

및 특허 등의 취소처분을 규정하고 있으나 청문에 관한 근거가 없는 경우에는 당해 처분의 성질에 맞게 청문실시의 근거를 신설하였으며, ③ 의견진술·공청 등 「행정절차법」의 불이익처분절차에 맞지 아니하는 개별법상의 용어를 「행정절차법」에 적합하도록 정비하여 법적용상의 혼란을 해소하도록 하였다.⁵⁸⁾

「행정절차법」상 넓은 의미의 청문제도인 의견청취제도는 의견제출, 청문, 공청회로 구성되어 있다. 의견제출은 “행정청이 어떠한 행정작용을 하기 전에 당사자등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차”(제2조 제5호)를 말하고, 청문은 “행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차”(같은 조 제6호)를 말하며, 공청회는 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차”(같은 조 제7호)를 말한다.

의견제출은 청문 및 공청회를 하여야 하는 경우에 해당하지 아니하는 경우에 실시하고, 청문은 다른 법령 등에서 청문실시를 규정하고 있는 경우나 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에 실시하며, 공청회는 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하는 경우나 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우에 실시한다.

행정 실제에서 의견제출은 보통 영업·면허·자격 정지나 과징금 부과 등 비교적 경미한 처분에 대하여 실시하고, 청문은 인허가·면허 등의 취소, 제조·판매의 금지, 법인설립 취소 등 비교적 중대한 처분에 대하여 실시하고 있으며, 공청회는 다수인 관련 처분, 이해관계의 조정이 필요한 경우나 주요 법령의 제·개정 시에 실시하고 있다.

58) 홍정선, 앞의 책, 560쪽 각주 1.

<의견청취제도의 구분>

구분	개념	실시 요건	적용 사례
의견제출	불이익 처분시 당사자 등의 의견을 사전에 받는 절차	<ul style="list-style-type: none"> 청문 및 공청회에 해당되지 않는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 비교적 경미한 처분 예) 영업·면허·자격정지, 과징금 부과 등
청문	처분 전에 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차	<ul style="list-style-type: none"> 다른 법령 등에서 청문실시를 규정하고 있는 경우 행정청이 필요하다고 인정하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 비교적 중대한 처분 예) 인허가·면허 등의 취소, 제조·판매의 금지, 법인설립 취소 등
공청회	전문가 등의 의견을 널리 수렴하는 절차	<ul style="list-style-type: none"> 다른 법령 등에서 공청회 개최를 규정하고 있는 경우 행정청이 필요성을 인정하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 다수인 관련 처분, 이해관계 조정 주요법령의 제·개정 등

우리 「행정절차법」상 의견청취절차를 미국 「연방행정절차법」상의 의견청취절차와 견주어보면 ‘의견제출절차’는 미국의 약식절차에 해당하고 ‘청문절차’는 미국의 사실심형 청문절차에 해당하며 ‘공청회절차’는 진술형청문에 해당한다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

3. 청문권의 성질

청문제도는 한편으로 공권력 측에서 말하자면 특히 공익상 특단의 이유가 없는 한 사안을 전단(專斷)하지 않고 될 수 있는 대로 당사자

59) 박윤훈, 최신행정법강의(제29판), 490쪽.

의 말을 듣고 처리하는 제도라 할 수 있고, 다른 한편으로 사인당사자측에서 말하자면 행해지려고 하는 또는 이미 행해진 공권력의 처분에 대한 자기변명, 주장, 입증이며 또한 반론·반증이라 할 수 있다. 따라서 당사자의 입장에서 말하자면 청문은 이러한 변명·주장 내지 반증을 ‘청문되어지는 것’ 내지 ‘청문되는 것’의 요청을 의미하는 것으로서 일반적으로 말하는 청문권도 정확하게 말하면 ‘청문청구권’이지 않으면 안 된다. 이러한 의미에서 청문의 권리 또는 청문청구권은 오늘에 와서는 기본적 인권의 하나로서 각국 실정헌법 차원(예컨대, 미국 헌법 수정 제5조, 제14조, 일본국 헌법 제31조)에서 보장되고 있다.⁶⁰⁾

청문은 실질적으로 보면 이해관계인의 의견진술·자료제출·증거제시 등을 위한 변론기회의 보장이며, 형식적으로 보면 청문의 형성으로 이루어지는 행정결정의 자료수집을 위한 행정과정이다. 행정의 적정성을 확보하기 위한 전제로서 이해당사자가 자신의 주장 및 변명을 표현할 수 있는 공정한 절차의 보장이 청문의 본질적 의미이다. 그리하여 청문절차는 국민이 가지는 절차적 기본권에 대한 제도적 보장의 한 내용으로 파악하는 견해가 많다.⁶¹⁾ 우리 대법원도 “청문제도의 취지는 행정처분으로 인하여 영업자의 기존의 권리가 부당하게 침해받지 아니하도록 하기 위한 것이며, 그 처분의 사유에 대하여 당해 영업자에 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 부여함으로써 위법사유의 시정가능성을 감안하고 처분의 신중과 적정을 기하려 함에 있는 것”이라고 판시하고 있다.⁶²⁾

청문제도는 단순히 방어의 기회를 제공한다는 것을 넘어서 ‘국민의 행정에의 참여’를 통한 ‘행정의 민주화’라는 보다 적극적인 의미를 가진다고 할 것이다. 위와 같은 대법원 판례의 취지를 감안하면, 청문에

60) 서원우, 행정청문제도 (1), 88-89쪽 참조.

61) 오준근, 앞의 책, 373쪽.

62) 대판 2001. 4. 13, 2000두3337; 대판 1991. 7. 9, 91누971 등 참조.

있어서 자기의 주장의 입증을 확실히 하기 위해서는 상대방의 주장·입증을 반박하기 위한 자료·증거수집을 위한 충분한 기회를 가져야 한다. 따라서 청문권은 단지 자료·증거제출의 권리만이 아니고 상대방의 주장을 알고 이에 대응하기 위한 준비의 기회를 보장하는 것이어야 하며 그렇지 않으면 청문은 공허한 것이 되고 말 것이다.⁶³⁾

청문권은 개인적 공권이기는 하나, 그것이 특정한 행위를 요구할 수 있는 권리는 아니다. 청문권은 자신의 권리의 방어에 봉사하는 참가자가 갖는 이익이다. 그렇지만 청문권은 포기될 수 있는 권리이다(행정절차법 제22조 제4항 참조). 왜냐하면 청문권이 공익을 능가하는 것이라고 보기 곤란하기 때문이다. 그러나 청문절차제도 그 자체는 법치국가의 행정절차에서 포기할 수 없는 부분이다. 청문권의 보장은 당사자에게 예상 외의 놀라운 결정을 방지하고, 당사자에게 절차의 종결 전에 자신의 관점에서 결정에 중요한 사실관계 등을 제출할 수 있는 기회를 확보해 주기 위한 것이다.⁶⁴⁾

제 2 절 청문제도 운영 현황

우리나라에서 청문은 주로 개별법령에서 청문을 실시하도록 규정하는 경우에 실시되고 있으며, 경우에 따라서는 행정청이 해당 처분의 경중을 자체적으로 판단하여 청문을 실시하기도 한다. 지방자치제의 본격적인 실시 및 지방분권 추진으로 인허가권이 다수 지방에 이양되었고 그에 따라 지방자치단체 차원에서 인허가권의 취소 등과 관련하여 청문이 실시되는 경우가 많다.

이하에서는 중앙부처, 지방자치단체, 교육자치단체에서의 청문제도의 운영 현황을 구체적으로 살펴보고자 한다. 다만, 최근 청문제도를 포함

63) 하명호, **청문의 대상과 절차**, 조해현 편, 행정소송(II), 한국사법행정학회, 2008, 34쪽.

64) 홍정선, 앞의 책, 559쪽; 대판 2007. 11. 16, 2005두15700.

한 의견청취제도 실시 현황에 대해서 심도 있게 분석한 연구 사례가 드물어 안전행정부 내부 자료를 중심으로 그 현황을 파악하고자 한다.

안전행정부에서 실시한 「2010년도 행정절차 운영현황 조사결과 보고」⁶⁵⁾에 따르면 조사 대상 기관에서 2010년도에 실시한 청문 건수는 총 40,295건으로 이 중 1,704건은 중앙행정기관에서, 38,304건은 지방행정기관에서, 287건은 교육자치단체에서 실시하였다. 대체로 지방행정기관에서 청문을 실시하는 경우가 많다는 것을 알 수 있다.

청문 실시는 개별 법령에서 청문을 실시하도록 규정함에 따라 실시한 경우가 32,819건으로 81.5%에 달했고, 행정청이 필요하다고 인정하여 실시한 경우가 7,476건으로 18.6%에 달했다. 대부분 개별 법령에서 청문을 실시하도록 규정함에 따라 청문을 실시하고 있지만, 개별 법령에서 청문을 실시하도록 의무화하고 있지 아니함에도 행정청의 재량 결정에 따라 청문을 실시하는 경우도 상당수 있음을 알 수 있다.

청문 주재자는 외부 전문가⁶⁶⁾가 4,749건으로 11.8%, 현직 공무원이 35,546건으로 88.2%에 달했다. 현직 공무원이 청문을 주재하는 경우가 압도적으로 많음을 알 수 있다. 이러한 현상은 중앙행정기관(외부 전문가 225 : 현직 공무원 1,479, 외부 전문가 비율 15.2%), 지방행정기관(외부 전문가 4,519 : 현직 공무원 33,785, 외부전문가 비율 13.4%), 교육자치단체(외부 전문가 5 : 현직 공무원 282, 외부전문가 비율 6%) 모두에서 공통적으로 나타나고 있다.

65) 안전행정부, **2010년도 행정절차 운영현황 조사결과 보고**, 2011. 4. 이 조사는 각 행정기관에서의 행정절차 운영 현황을 파악하기 위하여 중앙행정기관 44개, 지방자치단체 244개, 교육청 179개 등 총 582개 기관을 대상으로 2011년 1월부터 3월까지 서면조사 방식으로 진행되었다.

66) 여기서 말하는 외부 전문가에는 퇴직 공무원이 포함된 것으로 보인다.

【 청문 실시 근거 및 청문 주재자 현황 】

(단위: 건)

구 분	청문실시건수	청문근거		청문주재자	
		개별법령	재량결정	외부전문가	현직공무원
‘10년	40,295 (100.0%)	32,819 (81.5%)	7,476 (18.6%)	4,749 (11.8%)	35,546 (88.2%)
중 앙 행 정 기 관	1,704	1,685	19	225	1,479
지 방 행 정 기 관	38,304	30,849	7,455	4,519	33,785
교 육 자 치 단 체	287	285	2	5	282
‘09년	39,652 (100.0%)	39,618 (99.9%)	34 (0.1)	1,964 (5.0%)	37,688 (95.0%)

제 3 절 청문제도의 문제점 및 개선방안

1. 청문절차의 적용 대상 및 범위

(1) 적용 대상

1) 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분

「행정절차법」 제22조에 따르면 행정청은 “당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분”을 할 때에는 의견청취의 기회, 즉 ‘청문’,

‘의견제출’의 어느 하나의 기회를 주거나 ‘공청회’를 개최하여야 한다. 먼저 당사자에게 청문의 기회를 주어야 하는 경우는 ① 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우, ② 행정청이 필요하다고 인정하는 경우이고, 공청회를 개최하여야 하는 경우는 ① 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우, ② 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우이다. 청문의 기회를 주어야 하는 경우와 공청회를 개최하여야 하는 경우 이외에 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때에는 당사자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

결과적으로 「행정절차법」상 청문 등 의견청취절차를 거쳐야 하는 처분은 ‘당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분’이고, 따라서 당사자에게 권리나 이익을 수여하는 수익적 처분은 청문의 대상이 아니다.

행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분으로서 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우나 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에는 청문을 하기에 앞서 미리 ① 처분의 제목, ② 당사자의 성명 또는 명칭과 주소, ③ 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, ④ 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법, ⑤ 의견제출기관의 명칭과 주소, ⑥ 의견제출기한, ⑦ 그 밖에 필요한 사항을 당사자들에게 통지하여야 한다(행정절차법 제21조 제1항).

2) 거부처분의 문제

사전통지나 청문의 대상이 되는 처분은 ‘당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분’, 즉 불이익처분이고, 수익적 처분의 경우에는 청문의 대상이 되지 아니할 것인데, 여기서 거부처분도 위 불이익처분에 포함된다고 해석하여야 할 것인가가 문제다.

① 학설의 입장

이에 대해서는 ① 신청의 결과에 따른 권익이 아직 당사자에게 부여된 것은 아니므로 신청에 대한 거부처분이 있더라도 그것이 직접 당사자의 권익을 제한하는 처분에 해당하지 않다는 점, ② 거부처분의 경우 신청과정에서 행정청과 대화하는 상태이므로 따로 의견진술이나 청문을 요하지 않는다는 점, ③ 일본의 「행정수속법」도 신청에 대한 처분절차와 일반적 불이익처분절차를 구분하여 규정하고 있고 이 경우 일반적 불이익처분에는 거부처분이 포함되지 아니하는 것으로 해석하고 있다는 점을 들어 거부처분은 불이익처분에 포함되지 않는 것으로 보는 소극설이 있다. 독일 연방행정법원이 취하는 입장이다. 즉 연방행정법원은 발령된 행정행위가 관계인의 지금까지의 법적 지위를 불이익하게 변경하는 경우에는 「행정절차법」 제28조 제1항이 적용되지만, 지금까지 없었던 법적인 지위를 보장하기 위한 행정행위가 거부되는 경우에는 이를 적용할 수 없다⁶⁷⁾고 판시하여 소극설을 취하고 있다.

이와는 달리 ① 당사자가 신청을 한 경우 신청에 대한 긍정적인 처분이 이루어질 것을 기대하지 거부되는 것을 기대하지는 않을 것이므로 거부처분의 경우에도 불이익처분과 다를 바 없다는 점, ② 당사자가 알지 못하는 사실을 근거로 거부처분을 하였을 경우 이미 의견진술의 기회가 부여되었다고 할 수 없다는 점, ③ 수익적 행정행위의 거부에 대한 상대방 보호를 위하여 절차가 필요하다는 점, ④ 일본의 경우와는 달리 우리 「행정절차법」은 신청에 대한 처분과 일반적 불이

67) “행정행위에 의해 당사자의 종래의 법적 지위가 그에게 불이익하게 변경되어 법적 의무가 그에게 부과되고 특히 그 사람의 작위·부작위가 요구되는 경우에는 침익적 행정행위가 존재한다. 이에 반해 법적 지위를 처음으로 발생시킨 행정행위의 발령이 거부된 경우에는 침익적 행정행위로 인정하는 데 충분하지 아니하다.” BVerwGE 66, 184, 186.

익처분을 전혀 구분하지 아니하고 포괄적으로 규정하므로 일본에 대한 해석을 우리나라에 적용할 수 없다는 점 등을 들어 거부처분을 불이익 처분에 포함하는 것으로 보는 적극설이 있다.⁶⁸⁾ 독일의 다수설이다.⁶⁹⁾

② 판례의 태도

대법원 판례는 거부처분이 사전통지의 대상이 되는지 여부를 판단하면서 “행정절차법 제21조 제1항은 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 처분의 제목, 당사자의 성명 또는 명칭과 주소, 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 그에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법, 의견제출기관의 명칭과 주소, 의견제출기한 등을 당사자 등에게 통지하도록 하고 있는바, 신청에 따른 처분이 이루어지지 아니한 경우에는 아직 당사자에게 권익이 부과되지 아니하였으므로 특별한 사정이 없는 한 신청에 대한 거부처분이라고 하더라도 직접 당사자의 권익을 제한하는 것은 아니어서 신청에 대한 거부처분을 여기에서 말하는 ‘당사자의 권익을 제한하는 처분’에 해당한다고 할 수 없는 것이어서 처분의 사전통지대상이 된다고 할 수 없다”라고 판시한 바 있다.⁷⁰⁾ 이에 따르면 거부처분은 청문의 대상에도 해당하지 아니한 것으로 이해할 수 있을 것이다.

(2) 적용 범위

청문절차가 불이익처분의 상대방에게 구술변명의 기회를 충분히 준 다음 행정청이 보유하고 있는 증거와 상대방이 제출하는 증거를 공정하게 조사하여 합리적으로 결정을 내린다는 점에서 가장 바람직한 절

68) 하명호, 앞의 글, 36쪽 참조.

69) H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2000, S. 77; F. O. Kopp/U. Ramsauer, a.a.O., S. 468 참조.

70) 대판 2003. 11. 28, 2003두674.

차이기는 하나, 행정청에게 그만큼 부담을 주게 된다. 행정청은 사익을 보호하는 가운데 최대한 공익을 실현하여야 하는데, 행정청이 보유하고 있는 인적·물적 자원은 한정되어 있다. 따라서 청문을 실시함으로써 사익을 보호하는 한편, 이러한 절차가 불필요한 경우에는 간단한 의견제출 절차로 대체함으로써 공익을 도모하는 합리적인 균형을 유지하는 것이 중요하다.⁷¹⁾

이러한 의미에서 어떠한 경우에 청문이 필요하고 어떠한 경우에 간단한 의견제출절차만으로 처분을 할 것인가⁷²⁾가 문제된다. 우리 「행정절차법」은 행정청이 처분을 함에 있어서 ① 다른 법령 등에서 청문을 실시하도록 규정하고 있는 경우 또는 ② 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에는 청문을 실시한다(행정절차법 제22조 제1항)라고 규정하여 청문 실시 여부를 개별법률 및 행정청의 판단에 맡기고 있다. 그런데 ①은 당연한 규정이기 때문에 「행정절차법」상 청문 실시 여부와 관련하여 특별한 의미를 갖는 것은 ②의 경우다. 「행정절차법」 제22조에 따르면 처분의 근거법령이 청문을 거칠 것을 규정하지 아니한 경우에는 행정청에게 청문을 실시할 의무는 없게 된다. 이 때에는 행정청이 스스로 청문을 실시할 필요성이 있는지 여부를 판단하여 청문을 실시하게 된다.

종래에는 개별법령에서 인허가 ‘취소’, 영업소 ‘폐쇄’ 또는 자격 ‘박탈’에 관한 처분을 중심으로 청문을 실시하도록 규정했는데, 최근에는 당사자의 사전적 권리구제 확대 차원에서 인허가 ‘정지’ 또는 자격 ‘정지’ 처분 시에도 청문을 실시하도록 의무화하는 경우가 증가하고 있다.

71) 이한성, 앞의 글, 848쪽.

72) 이것은 정식재결절차(formal adjudication)와 약식재결절차(informal adjudication)를 두고 어떠한 절차를 따를 것인가를 고심하는 미국이나 영국의 경우에도 마찬가지로 논의되고 있는 문제이다. 즉 이들 나라에서는 이러한 문제가 처분의 상대방에게 어떠한 절차가 적정한가(what process is due a person?) 라는 문제로 논의되고 있다. 이한성, 앞의 글, 848-849쪽.

참고 입법례

【공중위생관리법】 제12조(청문) 시장·군수·구청장은 제7조의 규정에 의한 이용사 및 미용사의 면허취소·면허정지, 제11조의 규정에 의한 공중 위생영업의 정지, 일부 시설의 사용중지 및 영업소폐쇄명령등의 처분을 하고자 하는 때에는 청문을 실시하여야 한다.

【공중위생관리법】 제114조(청문 등) ① 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 식품의약품안전처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다.

1. 제10조에 따른 우수관리인증기관의 지정 취소
2. 제12조에 따른 우수관리시설의 지정 취소
3. 제16조에 따른 품질인증의 취소
4. 제18조에 따른 품질인증기관의 지정 취소 또는 품질인증 업무의 정지
5. 제23조에 따른 친환경수산물인증의 취소
6. 제27조에 따른 이력추적관리 등록의 취소
7. 제31조제1항에 따른 표준규격품·품질인증품·친환경수산물인증품 또는 이력추적관리농수산물의 판매금지나 표시정지(이력추적관리농수산물의 경우는 제외한다), 같은 조 제2항에 따른 우수관리인증농산물의 판매금지 또는 같은 조 제4항에 따른 우수관리인증의 취소나 표시정지
8. 제40조에 따른 지리적표시품에 대한 판매의 금지, 표시의 정지 또는 등록의 취소
9. 제65조에 따른 안전성검사기관의 지정 취소
10. 제78조에 따른 생산·가공시설등이나 생산·가공업자등에 대한 생산·가공·출하·운반의 시정·제한·중지 명령, 생산·가공시설등의 개선·보수 명령 또는 등록의 취소
11. 제81조에 따른 농산물검사기관의 지정 취소
12. 제87조에 따른 검사판정의 취소
13. 제90조에 따른 수산물검사기관의 지정 취소 또는 검사업무의 정지
14. 제97조에 따른 검사판정의 취소
15. 제100조에 따른 검정기관의 지정 취소

참고 입법례

16. 제109조에 따른 농산물품질관리사 자격의 취소

② 국립농산물품질관리원장은 제83조에 따라 농산물검사관 자격의 취소를 하려면 청문을 하여야 한다.

③ 국가검역·검사기관의 장은 제92조에 따라 수산물검사관 자격의 취소를 하려면 청문을 하여야 한다.

④ 우수관리인증기관은 제8조제1항에 따라 우수관리인증을 취소하려면 우수관리인증을 받은 자에게 의견 제출의 기회를 주어야 한다.

⑤ 품질인증기관은 제16조에 따라 품질인증의 취소를 하려면 품질인증을 받은 자에게 의견 제출의 기회를 주어야 한다.

⑥ 제4항 및 제5항에 따른 의견 제출에 관하여는 「행정절차법」 제22조 제4항부터 제6항까지 및 제27조를 준용한다. 이 경우 “행정청” 및 “관할행정청”은 각각 “우수관리인증기관” 또는 “품질인증기관”으로 본다.

이처럼 「행정절차법」은 청문의 적용범위에 관하여 구체적으로 규정하지 아니하고 다른 법률의 규정과 행정청의 판단에 맡기고 있으며,⁷³⁾ 당사자의 신청에 의한 청문을 규정하고 있지 아니한데, 이는 당사자의 신청에 의한 청문을 인정할 경우 과도한 청문신청으로 인행 행정효율이 저하될 수 있음에 대한 우려 때문인 것으로 보인다. 이러한 「행정절차법」의 태도에 대하여 「행정절차법」의 목적과도 모순되며, 절차를 통한 정당성이라는 행정절차의 의의를 근본적으로 손상시키는 요인이 된다는 비판이 제기된 바 있다.⁷⁴⁾ 당사자의 참여를 통한 행정과정의 민주화라는 「행정절차법」의 목적에 비추어 적절한 제약을 가하면서 당사자 등의 신청에 의한 청문을 인정⁷⁵⁾하는 것을 장기적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

73) 하명호, 앞의 글, 37쪽.

74) 홍준형, 행정절차법의 문제점, 고시연구, 1997. 2, 49쪽 이하.

75) 홍정선, 앞의 책, 561쪽.

2. 행정절차법 적용이 배제되는 경우

「행정절차법」 제3조 제1항에서는 원칙적으로 행정절차에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다. 이는 「행정절차법」이 행정절차에 관한 일반법임을 밝힘과 아울러 매우 다양한 형식으로 행하여지는 행정작용에 대하여 일률적으로 「행정절차법」을 적용하는 것이 적절하지 아니함을 고려하여 다른 법률이 행정절차에 관한 특별한 규정을 적극적으로 두고 있는 경우이거나 다른 법률이 명시적으로 「행정절차법」의 규정을 적용하지 아니한다고 소극적으로 규정하고 있는 경우에는 「행정절차법」의 적용을 배제하고 다른 법률의 규정을 적용하는 것으로 해석된다.⁷⁶⁾

또한 같은 조 제2항에서는 ① 국회 또는 지방의회의 의결을 거치거나 동의 또는 승인을 받아 행하는 사항, ② 법원 또는 군사법원의 재판에 의하거나 그 집행으로 행하는 사항, ③ 헌법재판소의 심판을 거쳐 행하는 사항, ④ 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항, ⑤ 감사원이 감사위원회와의 결정을 거쳐 행하는 사항, ⑥ 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분 관계 법령에 따라 행하는 사항, ⑦ 국가안전보장·국방·외교 또는 통일에 관한 사항 중 행정절차를 거칠 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 사항, ⑧ 심사청구, 해양안전심판, 조세심판, 특허심판, 행정심판, 그 밖의 불복절차에 따른 사항, ⑨ 「병역법」에 따른 징집·소집, 외국인의 출입국·난민인정·귀화, 공무원 인사 관계 법령에 따른 징계와 그 밖의 처분, 이해조정을 목적으로 하는 법령에 따른 알선·조정·중재(仲裁)·재정(裁定) 또는 그 밖의 처분 등 해당 행정작용의 성질상 행정절차를 거치

76) 하명호, 앞의 글, 41쪽.

기 곤란하거나 거칠 필요가 없다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항⁷⁷⁾에 대해서는 「행정절차법」을 적용하지 아니하는 것으로 규정하고 있다.

3. 청문절차의 예외사항에 해당하는 경우

청문실시의 사유가 있다고 하여도 ① 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우, ② 법령 등에서 요구된 자격이 없거나 없어지게 되면 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우에 그 자격이 없거나 없어지게 된 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 때(예: 도시가스사업법 제43조의4에 따라 같은 법 제9조에 의한 도시가스사업허가의 취소에는 청문이 필요하지만, 허가 후에 같은 법 제4조 제3호에 따라 도시가스사업의 허가를 받을 수 없는 자인 “동법에 위반하여 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자”에 해당하게 된 자에 대하여 같은 법 제9조 제4호에 따라 허가를 취소하는 경우), ③ 당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우(예: 도피의 우려가 있는 자에 대한 여권반납명령, 부패식품판매로 인해 벌금을 부과받은 자에 대한 영업정지처분)⁷⁸⁾ 또는 ④ 당사자가 의견진술의 기

77) 대통령령으로 정하는 사항에 해당한다고 하여 당연히 「행정절차법」의 적용이 배제되는 사항으로 해석하기는 곤란하고, 그 위임의 근거가 되는 같은 법 제3조 제2항 제9호에서 규정한 “행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항”에 해당하는 것을 전제로 하여야 할 것이다. 그래야만 행정과정에 대한 국민의 참여와 행정의 공정성, 투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하는 「행정절차법」의 입법목적에 달성할 수 있을 것이다. 하명호, 앞의 글, 42쪽.

78) 행정절차법 제21조 제4항 제3호는 침해적 행정처분을 할 경우 청문을 실시하지 않을 수 있는 사유로서 “당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우”를 규정하고 있으나, 여기

회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 청문을 실시하지 아니할 수 있다(행정절차법 제22조 제4항).

(1) 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우

“공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우”는 불확정개념으로서 무엇이 거기에 해당하는지는 해당 처분의 내용과 법적 성질에 따라 개별적으로 판단하여야 할 것이다. 종래 「식품위생법」이나 「약사법」 등에서 ‘국민보건위생’이라는 더 큰 공익을 위해 처분을 하는 경우에는 급박을 요할 수도 있고 개개인의 특수한 사정을 일일이 고려할 수도 없는 측면이 있으므로 청문절차를 생략할 수 있도록 한 경우가 있었다.

“공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우”는 매우 불확정적이고, 이에 따라 행정청에 광범한 판단 여지가 부여되어 있어 이 조항을 근거로 청문을 실시하지 아니하는 경우가 많을 것으로 생각할 수도 있고, 이 조항을 가급적 엄격하게 해석할 것을 요구하는 견해도 있으나,⁷⁹⁾ 그와는 달리 앞서 설명한 2013년 4월 24일 및 5월 2일에 중앙부처 및 지방자치단체 청문 관련 업무담당자를 대상으로 실시한 전문가 초점 집단 면접조사(Focus Group Interview, 이하 “청문제도 FGI”라 한다)에 따르면 행정일선에서는 입증 책임 문제 등을 이유로 이 조항을 근거로 청문을 실시하지 아니하는 경우는

에서 말하는 ‘의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는지 여부’는 당해 행정처분의 성질에 비추어 판단하여야 하는 것이지, 청문통지서의 반송여부, 청문통지의 방법 등에 의하여 판단할 것은 아니며, 또한 행정처분의 상대방이 통지된 청문일시에 불출석하였다는 이유만으로 행정청이 관계법령상 그 실시가 요구되는 청문을 실시하지 아니한 채 침해적 행정처분을 할 수는 없을 것이므로, 행정처분의 상대방에 대한 청문통지서가 반송되었다거나, 행정처분의 상대방이 청문일시에 불출석하였다는 이유로 청문을 실시하지 아니하고 한 침해적 행정처분은 위법하다(대판 2001. 4. 13, 2000두3337).

79) 오준근, 앞의 책, 344쪽.

많지 않다고 한다.

- (2) 법령 등에서 요구된 자격이 없거나 없어지게 되면 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우에 그 자격이 없거나 없어지게 된 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 때

위와 같은 예외요건은 처분상대방에게 의견진술의 기회를 주지 않더라도 처분의 신중과 적정성의 확보에 아무런 문제가 없는 경우로 제한하여 해석하여야 한다. 따라서 위 요건에 해당하려면 우선 자격요건흡결 등의 처분사유가 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명되어야 하고, 그러한 처분사유가 있거나 하면 처분청으로서 재량의 여지없이 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우라야 한다.⁸⁰⁾ 따라서 상대방의 자격요건흡결에 관한 사항이 법원의 재판에 의하여 객관적으로 증명된다 하더라도 법률이 그러한 법규 위반행위가 있는 때에 처분청이 영업정지처분이나 허가취소처분을 할 수 있다고 규정하고 있는 경우에는 그 자격요건 흡결사유가 있다 하여도 처분청이 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 것은 아니므로, 이러한 경우에는 위와 같은 예외요건에 해당하지 않는다고 해석하여야 할 것이다.⁸¹⁾

- (3) 당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우

이러한 예외에 해당하는 경우로 구 「행정절차법 시행령」(2008. 12. 24. 대통령령 제21179호로 개정되기 전의 것) 제13조에서는 “의견청취의 기회를 줌으로써 처분의 내용이 미리 알려져 현저히 공익을 해하는 행위를 유발할 우려가 예상되는 경우” 등을 예시하고 있었는데, 이 조항은 상위법률의 위임 근거 없이 제정된 것으로 삭제되었다. 그런데 “당해

80) 서태환, **실질적 청문절차의 하자**와 행정처분의 효력, 행정재판실무편람 II, 서울 행정법원, 2002, 145쪽 참조.

81) 대구지판, 1999. 10. 7, 99구1930(확정).

처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우”는 전형적인 불확정개념으로서 그 해석은 「행정절차법」의 제정목적이 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호하는 데 있는 만큼 처분의 상대방의 입장에서 엄격하게 해석하여야 할 것이다. 이를 넓게 해석하면 청문을 비롯한 의견청취제도는 그만큼 유명무실해질 수 있기 때문이다.⁸²⁾

(4) 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우

“당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우”에 청문을 거치지 아니하도록 하는 것을 둘러싸고 「행정절차법」 제정 당시 많은 논란이 있었다. 도입 의견의 논거는 행정기관이 환경오염, 음주운전 등 명백한 위법사실을 현장에서 적발하였고 그 사실에 대하여 행정청과 당사자 사이에 다툼이 없는 경우에 행정청에게 미리 의견진술의 기회를 포기한다는 서면을 받는 경우 신속한 처분이 가능하다는 점을 들었다.⁸³⁾ 이와 관련하여 「행정절차법 시행령」 제14조에서는 당사자는 법 제22조제4항의 규정에 의하여 의견진술의 기회를 포기한 때에는 의견진술포기서 또는 이에 준하는 문서를 행정청에 제출하도록 의무화하고 있다.

이와 같은 의견진술기회의 포기는 당사자가 자신에게 주어진 행정절차상의 권리를 포기하는 것이므로 행정청이 자신의 편의를 위하여 당사자에게 포기를 강제할 수 있는 길을 열어주어서는 아니 될 것이어서 이에 대한 해석도 엄격하게 하여야 할 것이다.⁸⁴⁾

대법원 판례도 이와 같은 취지에서 “청문제도는 행정처분의 사유에 대하여 당사자에게 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 부여함으로써

82) 하명호, 앞의 글, 47쪽 참조.

83) 오준근, 앞의 책, 367쪽.

84) 하명호, 앞의 논문, 48-49쪽.

써 위법사유의 시정가능성을 고려하고 처분의 신중과 적정을 기하려는데 그 취지가 있음에 비추어 볼 때, 행정청이 침해적 행정처분을 함에 즈음하여 청문을 실시하지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당하지 않는 한 반드시 청문을 실시하여야 하고, 그 절차를 결여한 처분은 위법한 처분으로서 취소사유에 해당한다”⁸⁵⁾라고 판시한 바 있다.

한편, 「행정절차법」 제22조제4항에서는 “당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다”라고 규정하여 당사자가 의견진술의 기회를 문서로 포기하는 구두로 포기하는 무방한 것으로 해석되나, 「행정절차법 시행령」 제14조에 서는 법률의 명시적인 수권 근거 없이 「행정절차법」 제22조제4항의 규정에 의하여 의견진술의 기회를 포기한 때에는 의견진술포기서 또는 이에 준하는 문서를 행정청에 제출하도록 의무화하고 있는바, 당사자가 의견진술 기회를 포기한 것을 명확하게 확인하기 위해서 반드시 문서를 제출하도록 의무화하려면 이를 법률에서 규정하거나 법률적 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다.</p> <p>1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우</p> <p>2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우</p> <p>② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경</p>	<p>제22조(의견청취) ① ~ ④ (현행과 같음)</p>

85) 대판 2007. 11. 16, 2005두15700; 대판 2004. 7. 8, 2002두8350.

현 행	개선안
<p>우에는 공청회를 개최한다.</p> <p>1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우</p> <p>2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우</p> <p>③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 제21조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑤ 행정청은 청문·공청회 또는 의견제출을 거쳤을 때에는 신속히 처분하여 해당 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>⑥ 행정청은 처분 후 1년 이내에 당사자등이 요청하는 경우에는 청문·공청회 또는 의견제출을 위하여 제출받은 서류나 그 밖의 물건을 반환하여야 한다.</p>	<p>④ ----- ----- ----- ----- ----- 문서로 제출한 ----- -----.</p> <p>⑤ · ⑥ (현행과 같음)</p>

(5) 기 타

이상에서 살펴본 것처럼 「행정절차법」상 청문을 거치지 않아도 되는 경우가 불확정적 개념으로 규정되어 있기 때문에 구체적인 지침이

없는 상황에서는 결과적으로는 청문을 거칠 수밖에 없는 것이 행정현실인바, 청문을 거침으로써 발생하는 불필요한 시간 낭비를 막고, 처분의 신속한 발령 등을 도모하기 위해서는 법령에서 구체적인 경우를 추가적으로 규정해 줄 필요는 있을 것이다(예 : 의견청취의 기회를 줌으로써 처분의 내용이 미리 알려져 현저히 공익을 해하는 행위를 우발할 우려가 예상되는 경우). 청문제도 FGI에서도 청문절차의 내실화를 기하기 위해서 「행정절차법」상 청문을 거치지 않아도 되는 경우를 확정적으로 규정하거나 또는 그 구체적인 사례를 예시할 필요가 있다는 의견이 다수였다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개 선 안
<p>제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 처분의 제목 2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소 3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거 4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 5. 의견제출기관의 명칭과 주소 6. 의견제출기한 7. 그 밖에 필요한 사항 <p>② · ③ (생략)</p>	<p>제21조(처분의 사전 통지) ① ~ ③ (현행과 같음)</p>

현 행	개 선 안
<p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 통지를 하지 아니할 수 있다.</p> <p>1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우</p> <p>2. 법령등에서 요구된 자격이 없거나 없어지게 되면 반드시 일정한 처분을 하여야 하는 경우에 그 자격이 없거나 없어지게 된 사실이 법원의 재판 등에 의하여 객관적으로 증명된 경우</p> <p>3. 해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우</p> <p><신 설></p>	<p>④ (현행과 같음)</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. <u>의견청취의 기회를 줌으로써 처분의 내용이 미리 알려져 현저히 공익을 해하는 행위를 유발할 우려가 예상되는 경우</u></p>

(6) 합의에 의한 청문 배제 가능성

행정청이 사인과 협약으로 법령상 요구되는 청문을 배제할 수 있는가가 문제된다.

1) 학설의 대립

행정절차는 실체적 권리관계에 영향을 미치지 아니하는 한 생략될 수 있으며, 강제적인 방법이 동원되지 않는 이상 청문을 배제하는 협

의는 가능한 것으로 당사자들은 합의에 의한 청문의 배제에 구속된다는 견해와 청문은 헌법상의 적법절차를 행정에 구현한 것이고, 청문절차를 통하여 행정청이 적정한 판단을 할 수 있도록 하는 기회를 마련하며 동시에 이해관계인의 참여에 의한 민주적인 정당성을 확보하기 위한 것이므로 청문은 협약으로 배제할 수 없다는 견해(청문절차는 공법적 성질을 가진 것으로 강제적인 것이므로 협약으로 배제할 수 없고, 행정처분을 하면서 계약을 체결하여 「행정절차법」상의 청문등을 배제할 수 있도록 한다면 행정청은 자신의 우월한 지위를 이용하여 상대방의 의사에 반하여 여러 절차를 배제하는 내용의 계약을 강제함으로써 「행정절차법」의 취지를 잠탈할 우려가 있는바 협약으로 청문을 배제할 수 없다⁸⁶⁾)로 대답되고 있다.

2) 판례의 태도

대법원은 주식회사 대경마이월드가 안산시장을 상대로 유희시설조성사업협약해지 등을 구한 사건에서 당사자 간에 협약이 있었다고 하더라도 그것은 「행정절차법」 제22조 제4항에 따른 청문의 실시에 관한 규정의 적용이 배제된다거나 청문을 실시하지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당한다고 볼 수 없다⁸⁷⁾고 하여 행정청과 사인 사이에서 협약으로 청문을 배제하는 것은 효력이 없다는 입장을 취하고 있다.

86) 하명호, 앞의 글, 49쪽.

87) 행정청이 당사자와 사이에 도시계획사업의 시행과 관련한 협약을 체결하면서 관계 법령 및 행정절차법에 규정된 청문의 실시 등 의견청취절차를 배제하는 조항을 두었다고 하더라도, 국민의 행정참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호한다는 행정절차법의 목적 및 청문제도의 취지 등에 비추어 볼 때, 위와 같은 협약의 체결로 청문의 실시에 관한 규정의 적용을 배제할 수 있다고 볼만한 법령상의 규정이 없는 한, 이러한 협약이 체결되었다고 하여 청문의 실시에 관한 규정의 적용이 배제된다거나 청문을 실시하지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당한다고 할 수 없다. 대판 2004. 7. 8, 2002두8350.

4. 청문의 공개

공개청문(open hearing)은 청문의 진행과정을 해당 청문관계자를 포함한 필요한 모든 이에게 공개하는 청문을 말하고, 비공개청문(closed hearing)은 오직 해당 청문 관계자만이 참여하는 당사자 청문이다.⁸⁸⁾

우리 「행정절차법」에서는 청문은 당사자가 공개를 신청하거나 청문 주재자가 필요하다고 인정하는 경우 공개할 수 있는데(행정절차법 제 30조 본문). 다만, 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우에는 공개하여서는 아니 된다(행정절차법 제30조)라고 규정하고 있다.

청문의 공개는 청문의 신뢰성 제고에 기여한다. 다만, 당사자의 공개신청에 있음에도 불구하고 행정청이 비공개결정을 하거나 당사자가 공개를 원하지 아니함에도 불구하고 행정청이 공개를 결정하기 위해서는 공익개념과 제3자의 정당한 이익의 개념을 엄격히 새겨야 할 것이다. 왜냐하면 당사자의 공개청구는 개인적 공권으로서 보호받아야 하기 때문이다.⁸⁹⁾

다른 한편, 청문의 공개로 인하여 당사자들의 사생활 침해나 영업상의 비밀 유출 등의 문제가 발생할 수 있다. 그리하여 당사자들의 사생활이나 영업상의 비밀을 보호하기 위하여 독립된 청문 장소를 활용할 필요가 것인데, 현행 「행정절차법」에서는 청문 장소에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 이와 관련하여 「농림수산식품부 청문제도 운영에 관한 규정」 제5조에서는 농림축산식품부장관 및 그 소속 기관의 장은 공정한 청문절차의 진행 및 당사자의 영업상의 비밀유지 등을 위하여 독립된 장소를 활용하여 청문을 실시하여야 하

88) 홍성찬, 앞의 논문, 452쪽.

89) 홍정선, 앞의 책, 563쪽.

며, 출입구에는 청문 장소임을 표시하여 청문관련자 이외의 자의 출입이 통제될 수 있도록 의무화하고 있다.

참고 입법례

【농림수산식품부 청문제도 운영에 관한 규정】 제 5 조(청문실시 장소) 장
관 및 기관의 장은 공정한 청문절차의 진행 및 당사자의 영업상의 비밀유
지 등을 위하여 독립된 장소를 활용하여 청문을 실시하여야 하며, 출입구
에는 청문장소임을 표시하여 청문관련자 이외의 자의 출입이 통제될 수
있도록 하여야 한다.

한편, 청문제도 FGI 결과 청문장 설치의 필요성 및 중요성에 대해 공감하는 견해가 많았으나, 다른 부처나 지방자치단체에서도 이와 같이 청문장을 설치·운영하는 것이 일반적인 것은 아닌 것으로 보인다.

독립된 청문 장소 설치에 예산의 문제를 수반하므로 일률적으로 모든 행정기관에 독립된 청문 장소를 설치하도록 의무화하는 것에는 한계가 있을 것이고, 청문제도 FGI에서는 청문 당사자들의 입장에서는 ‘청문장’이라는 용어에 대한 거부반응을 나타내는 경우도 있다는 의견이 제시되었다.

따라서 굳이 「행정절차법」을 개정하여 청문 장소에 관한 규정을 두는 것보다는 행정기관이 해당 기관의 청사 활용 상황이나 예산 등을 고려하여 청문장을 자율적으로 설치 여부를 결정하도록 하는 것이 타당할 것이다.

5. 청문 주재자

(1) 청문 주재자의 선정·신분

청문은 행정청이 소속직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 선정하는 사람이 주재하되, 행정청은 청문 주재자의 선정

이 공정하게 이루어지도록 노력하여야 한다(행정절차법 제28조 제1항). 「행정절차법 시행령」 제15조 제1항에 따르면 행정청의 소속직원이 아닌 자로서 청문 주재자로 선정되기 위해서는 ① 교수·변호사·공인회계사 등 관련분야의 전문직 종사자, ② 청문사안과 관련되는 분야에 근무한 경험이 있는 전직 공무원, ③ 그 밖의 업무경험을 통하여 청문사안과 관련되는 분야에 전문지식이 있는 자 중 어느 하나의 자격을 갖추어야 한다.

이처럼 현행 「행정절차법」은 소속 직원 외 청문 주재자의 자격을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는데, 이는 위법한 것이라고는 할 수 없으나 청문 주재자의 독립성, 중립성, 객관성 등을 담보하기 위하여 청문 주재자의 자격 요건을 법률로 규정하면서 그 요건을 구체화하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제28조(청문 주재자) ① 청문은 행정청이 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 선정하는 사람이 주재하되, 행정청은 청문 주재자의 선정이 공정하게 이루어지도록 노력하여야 한다.</p> <p><각 호 신설></p>	<p>제28조(청문 주재자) ① ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 -----</u> ----- ----- -----.</p> <p>1. <u>교수·변호사·공인회계사·의사·약사 등 관련 분야의 전문직 종사자</u></p> <p>2. <u>청문사안과 관련되는 분야에 근무한 경험이 있는 전직 공무원</u></p> <p>3. <u>그 밖에 업무경험 등을 통하여</u></p>

제 4 장 행정절차법상 청문제도의 현황, 문제점 및 개선방안

현 행	개선안
<p>② 청문 주재자는 독립하여 공정하게 직무를 수행하며, 그 직무수행을 이유로 본인의 의사에 반하여 신분상 어떠한 불이익도 받지 아니한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 사람 중에서 선정된 청문 주재자는 「형법」이나 그 밖의 다른 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p>	<p><u>청문사안과 관련되는 분야에 전문지식이 있는 사람</u></p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>제1항 각 호에 따른</u> ----- ----- -----.</p>

【 행정절차법 시행령 개정안 】

현 행	개선안
<p>제15조(청문주재자) ① 법 제28조제1항에서 “대통령령이 정하는 자격을 가진 자”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>1. 교수·변호사·공인회계사 등 <u>관련분야의 전문직 종사자</u></p> <p>2. <u>청문사안과 관련되는 분야에 근무한 경험이 있는 전직 공무원</u></p> <p>3. 그 밖의 업무경험을 통하여 <u>청문사안과 관련되는 분야에 전문지식이 있는 자</u></p> <p>② 법 제28조의 규정에 의한 청문주재자에 대하여는 예산의 범위</p>	<p>제15조(청문 주재자 수당 등) <삭 제></p> <p>(현행 제2항과 같음)</p>

현 행	개선안
<p>위안에서 수당이나 여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 청문주재를 소관업무로 하는 공무원이 청문을 주재하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	

청문 주재자는 독립하여 공정하게 직무를 수행하며, 그 직무 수행을 이유로 본인의 의사에 반하여 신분상 어떠한 불이익도 받지 아니한다(행정절차법 제28조 제2항). 청문 주재자는 「행정절차법」에 규정되어 있는 청문의 진행(제31조), 증거조사(제33조) 등 각종의 직무를 수행한다.⁹⁰⁾ 청문 주재자는 「형법」이나 그 밖의 다른 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다(같은 조 제3항). 청문 주재자는 「국가배상법」상 공무원에도 해당되는바, 그 자에 의한 불법행위에 대하여 국가 또는 지방자치단체는 손해배상책임을 진다.⁹¹⁾

이상에서 알 수 있는 것처럼 「행정절차법」은 민간인뿐 아니라 행정청의 소속 직원이 청문 주재자가 될 수 있도록 규정하고 있다. 이는 개별법령의 규정이나 행정청의 필요에 따라 청문을 거쳐야 하는 처분건수가 많은데, 청문을 진행할 때마다 외부 전문가를 청문 주재자로 선정할 경우 그에 드는 예산이나 해당 지역에 거주하는 외부 전문가의 부족 등 행정현실을 고려한 것으로 보인다. 청문제도 FGI에서도 공정성·전문성 확보 등과 관련하여 외부 전문가를 청문 주재자로 활용하는 장점에 대해서는 상당 부분 공감하지만, 외부 전문가를 청문 주재자로 선정할 예산이 매우 부족할 뿐 아니라 해당 지역에 청문을 주재할 수 있는 전문가가 매우 부족하다는 의견이 많이 제시되었다.

90) 홍정선, 앞의 책, 563쪽.

91) 홍정선, 앞의 책, 563쪽.

청문 주재자가 처분청 소속 직원이라는 이유로 청문절차의 독립성이 보장되어 있지 않다고 할 수는 없으나, 공정한 청문 주재자의 선정은 청문이 공정하게 이루어지기 위한 첫걸음인바, 청문 주재자가 개개의 행정청에 고용되어 있는 직원으로 있는 한 공정한 행정절차가 이루어지는 것을 충분하게 담보할 수 없을 것이므로 청문 절차의 공정한 운영을 보장하기 위하여 공평하고 전문적인 독립한 청문 주재자를 선정·관리하여 각각의 청문절차에 투입하거나 또는 청문 주재자를 처분청에 속하지 않은 독립된 조직으로 운영하는 것⁹²⁾이 이상적이라 할 것이다.⁹³⁾ 앞서 살펴본 것처럼 미국에서는 청문담당자로서 별도의 행정법판사(Administrative Law Judge)를 지명하게 되어 있는데, 일본과 독일 등에서는 청문 주재자에 대한 특별한 제한을 두고 있지는 아니하다.⁹⁴⁾

또한 「행정절차법 시행령」 제15조 제2항 단서에서는 청문 주재를 소관 업무로 하는 공무원이 청문을 주재하는 경우에는 수당을 지급할 수 없도록 규정하고 있다. 그런데 일선 행정에서는 아마도 이 조항을 근거로 청문 주재를 소관 업무로 하는지 여부를 고려하지 아니하고 공무원인 청문 주재자에게는 수당을 지급하고 있지 아니하는 것으로 보인다. 애정과 책임감을 가지고 있으면서도 유능하고 충분한 보수를 받는 사람들 없이는 청문제도가 성공할 수 없다는 미국 「연방행정절차법」 제정이유서⁹⁵⁾의 지적을 고려할 때, 그리고

92) 서태환, 앞의 논문, 140쪽; 하명호, 앞의 논문, 56쪽 등 참조.

93) 이와 비슷한 취지에서 청문 주재자의 독립성과 중립성이 보장되어야 하는데 소속 직원을 청문 주재자가 되도록 한 것은 타당하지 않고, 소속 직원 이외의 청문 주재자의 자격을 대통령령으로 정하도록 한 것은 타당하지 아니하다. 외국의 예를 보면 법원판사나 독립행정위원회로 하여금 청문을 주재하도록 하는 경우도 있다고 하는 견해도 있다. 박균성, **행정법강의**, 박영사, 2013, 419쪽.

94) 하명호, 앞의 논문, 56쪽. 미국의 행정법판사에 관한 자세한 사항은 최정열, **미국 연방 행정절차법 개관**, 재판자료 제80집, 법원도서관, 1998 참조.

95) Attorney General's Committee Report, S. Doc. No.8, 77th Cong., 1st Sess. (1941), p.

청문제도 FGI 및 「2010년도 행정절차 운영현황 조사결과 보고」를 통해서 알 수 있는 것처럼 대부분의 청문을 행정청 소속 공무원들이 주재하는 행정현실을 고려할 때, 비록 공무원이라고 하더라도 청문 주재를 소관 업무로 하지 아니하는 공무원은 다른 업무를 수행하면서 청문을 주재하는 것이라는 점을 고려할 때 해당 공무원에 대한 수당 지급을 긍정적으로 검토하여야 할 것이다.

한편, 청문 주재자가 선정된 경우 사전에 그 자와 접촉하여 해당 청문에 영향을 미치거나 사안과 관련된 비밀을 알아냄으로써 보다 유리한 청문 결과를 얻어내려는 경우가 있을 수 있는데, 이와 관련하여 현행 「행정절차법」에서는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 이러한 경우를 미연에 방지함으로써 행정청에 대한 부당·부정한 영향력을 배제하기 위하여 청문 주재자와 사전에 접촉하여 해당 청문에 영향을 미치거나 사안과 관련된 비밀을 알아내려는 자를 제재하기 위한 수단을 마련할 필요가 있을 것이다.

참고 입법례

【국민의 형사재판 참여에 관한 법률】 제51조(배심원 등에 대한 접촉의 규제) ① 누구든지 당해 재판에 영향을 미치거나 배심원 또는 예비배심원이 직무상 취득한 비밀을 알아낼 목적으로 배심원 또는 예비배심원과 접촉하여서는 아니 된다.

② 누구든지 배심원 또는 예비배심원이 직무상 취득한 비밀을 알아낼 목적으로 배심원 또는 예비배심원의 직무에 종사하였던 사람과 접촉하여서는 아니 된다. 다만, 연구에 필요한 경우는 그러하지 아니하다.

46.; 선정원, 앞의 발표자료, 540쪽 참조.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p><신 설></p>	<p>제37조의3(청문 주재자·청문 위원 등에 대한 접촉의 규제) ① 누구든지 해당 청문에 영향을 미치거나 청문 주재자 또는 청문 위원이 직무상 취득한 비밀을 알아낼 목적으로 청문 주재자 또는 청문 위원과 접촉하여서는 아니 된다.</p> <p>② 누구든지 청문 주재자 또는 청문 위원이 직무상 취득한 비밀을 알아낼 목적으로 청문 주재자 또는 청문 위원의 직무에 종사하였던 사람과 접촉하여서는 아니 된다. 다만, 연구에 필요한 경우는 그러하지 아니하다.</p>

그 밖에 「행정절차법」에서는 청문 주재자 선정을 청문실시일 10일 전까지 하도록 의무화하고 있을 뿐 선정된 자에게 청문 관련 자료를 송부해야 하는지 또는 언제까지 송부해야 하는지에 대하여 명시하고 있지 않아 청문 주재자가 해당 사안에 대하여 제대로 이해하지 못한 채로 청문을 실시하게 될 가능성도 없지 않다. 청문제도 FGI에서도 청문의 원활한 진행을 위하여 청문 주재자에 대한 청문 관련 자료의 사전 송부가 필요하다는 의견이 다수 제시되었다. 따라서 청문 주재자 선정 통보 시에 청문 관련 자료를 함께 송부하도록 의무화하여 청문 주재자가 해당 청문 사안에 대하여 충분히 숙지할 수 있도록 함으로써 청문 제도 운영의 내실을 기할 필요가 있을 것이다.

참고 입법례

【청문주재자 선정에 관한 규정】 (환경부훈령 제864호, 2009. 8. 25., 제정 · 시행) 제 4 조(청문주재자 선정 통보) 환경부장관 및 소속기관의 장은 제3조에 따라 주재자를 선정하여 청문실시일 10일전까지 청문주재자에게 통보하여야 하며, 청문주재자 선정통보 시에 청문관련 자료를 함께 송부하여야 한다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제28조(청문 주재자) ① 청문은 행정청이 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 선정하는 사람이 주재하되, 행정청은 청문 주재자의 선정이 공정하게 이루어지도록 노력하여야 한다.</p> <p><신 설></p> <p>② 청문 주재자는 독립하여 공정하게 직무를 수행하며, 그 직무수행을 이유로 본인의 의사에 반하여 신분상 어떠한 불이익도 받지 아니한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 사람 중에서 선정된 청문 주재자는 「형법」이나 그 밖의 다른 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p>	<p>제28조(청문 주재자) ① (현행과 같음)</p> <p>② 행정청은 제1항에 따라 청문 주재자를 선정하여 청문을 실시하는 날부터 10일 전까지 청문 주재자에게 통보하여야 한다. 이 때 청문 관련 자료를 함께 송부하여야 한다.</p> <p>③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</p>

(2) 청문 주재자의 제척·기피·회피

1) 제척

청문 주재자는 ① 자신이 당사자등이거나 당사자등과 「민법」 제777조 각 호의 어느 하나에 해당하는 친족관계에 있거나 있었던 경우, ② 자신이 해당 처분과 관련하여 증언이나 감정(鑑定)을 한 경우, ③ 자신이 해당 처분의 당사자등의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우, ④ 자신이 해당 처분업무를 직접 처리하거나 처리하였던 경우의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 주재할 수 없다(행정절차법 제29조 제1항). 제척사유가 있는 자는 이 조항(법률의 규정)에 의하여 자동적으로(당연히) 청문주재자에서 배제된다.⁹⁶⁾

2) 기피

청문 주재자에게 공정한 청문 진행을 할 수 없는 사정이 있는 경우 당사자등은 행정청에 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 행정청은 청문을 정지하고 그 신청이 이유가 있다고 인정할 때에는 해당 청문 주재자를 지체 없이 교체하여야 한다(행정절차법 제29조 제2항).

당사자등이 기피신청을 하기 위해서는 청문주재자가 자기에 대하여 편견을 갖는다는 의심만으로는 부족하다. 당사자등이 기피신청을 하기 위해서는 청문주재자가 공정한 청문진행을 할 수 없음을 말해주는 사실을 객관적으로 제시하여야 한다. 기피는 제척과 달리 자동적인 것이 아니라 행정청이 기피신청에 이유가 있다고 인정하여야 청문주재로부터 배척된다.⁹⁷⁾

96) 홍정선, 앞의 책, 564쪽.

97) 홍정선, 앞의 책, 564쪽.

3) 회 피

청문 주재자는 제척 또는 기피의 사유에 해당하는 경우에는 행정청의 승인을 받아 스스로 청문의 주재를 회피할 수 있다(행정절차법 제29조 제3항).

회피는 청문주재자 스스로가 이의를 제기하는 것인 점에서 상대방 등이 제기하는 기피와 구별된다. 그러나 기피 역시 청문주재자의 의사 표시로 인해 자동적으로 청문주재에서 벗어나는 것이 아니다. 기피와 유사하게 행정청의 승인이 있어야 청문의 주재에서 벗어나게 된다.⁹⁸⁾

(3) 청문위원회제도의 도입

현행 「행정절차법」에서는 청문 사안의 경중과 무관하게 청문 주재자 1명이 청문을 진행하도록 규정하고 있는데, 해당 처분과 관련하여 많은 국민의 이해가 상충되는 경우(해당 처분에 다수의 이해관계인이 존재하는 경우), 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 처분 등의 경우에는 청문 주재자 1명이 청문을 주재하는 데 전문성 등에 한계가 있을 수 있으므로 복수의 위원으로 구성된 청문위원회제도를 도입하여 보다 객관적이고 공정한 청문을 도모할 필요가 있을 것이다. 다만, 청문위원회제도를 의무적으로 두도록 하는 것은 예산 부족이나 전문가 부족 등 행정 현실에 비추어 적절하지 아니할 수 있으므로 행정청이 재량에 따라 그 설치 여부를 판단하도록 하는 것이 타당할 것이다. 청문제도 FGI에서도 1인의 청문 주재자에 의한 청문 진행에 한계가 있는 경우 등이 있어 청문위원회제도의 도입의 필요성에 대해서는 어느 정도 공감하였으나, 위원 선정 등에 따른 예산 문제나 전문가 부족 등의 문제를 고려하여 임의적으로 제도를 도입하는 것이 바람직하다는 의견이 다수 제시되었다.

98) 홍정선, 앞의 책, 564쪽.

한편, 이와 같이 청문위원회제도를 둘 경우 「행정절차법」 제22조 제 2항 제2호에서는 “해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우”에 공청회를 개최하는 것으로 규정하고 있고, 이러한 경우는 청문위원회를 설치·운영할 수 있는 경우와 겹치는 것으로 이해할 소지가 있는데, 「행정절차법」상 공청회는 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차”를 말하는 것(제2조 제6호)으로 소수의 청문위원을 선정하여 운영하는 청문위원회제도와는 그 성질이 다르다고 할 것이다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p><신 설></p>	<p>제29조의2(청문위원회의 설치·운영 등) ① 행정청은 제22조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려는 경우에는 청문위원회를 설치하여 청문을 실시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 처분과 관련하여 다수의 국민의 이해가 상충되는 경우 2. 다수의 국민에게 불편이나 부담을 주는 처분 3. 그 밖에 행정청이 필요하다고 인정하는 경우 <p>② 제1항에 따른 청문위원회는 위원장 1명을 포함한 ○명 이내의 위원으로 구성한다.</p>

현 행	개선안
	<p>③ <u>청문위원회의 위원장은 민간 위원 중에서 호선하여 선출한다.</u></p> <p>④ <u>청문위원회의 위원은 해당 행정청의 소속 직원 또는 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 위촉하되, 민간 위원이 과반수 이상 포함되어야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>청문위원회의 위원에 관하여는 제28조제2항·제3항 및 제29조를 준용한다.</u></p> <p>⑥ <u>그 밖에 청문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

6. 청문 참가자 등

(1) 당사자등

청문에 주체적으로 참가하는 자는 당사자등이다. 여기서 당사자등이란 “① 행정청의 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 당사자와 ② 행정청이 직권으로 또는 신청에 따라 행정절차에 참여하게 한 이해관계인”을 말한다(행정절차법 제2조 제4호). 따라서 당사자등은 처분의 상대방인 당사자와 행정청이 절차에 참여시킨 이해관계인으로 구성된다.

(2) 대리인

당사자등이 청문절차에 직접 참석하지 못하는 경우 대리인을 선임하여 대신 참석하게 할 수 있다. 「행정절차법」상 대리인이 될 수 있는 사람은 ① 당사자등의 배우자, 직계 존속·비속 또는 형제자매, ②

당사자등이 법인등인 경우 그 임원 또는 직원, ③ 변호사, ④ 행정청 또는 청문 주재자의 허가를 받은 자, ⑤ 법령등에 따라 해당 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 사람이다(제12조 제1항).

그런데 「행정절차법」상 대리인으로 선임될 수 있는 자의 범위가 좁아 당사자등이 대리인을 선임하여 행정절차에 참여하여 절차적 권리를 행사하는데 불편을 겪고 있다. 따라서 「행정절차법」상 대리인의 범위를 당사자등 및 그 배우자의 4촌 혈족까지로 확대할 필요가 있을 것이다.

참고 입법례

【행정심판법】 제18조(대리인의 선임) ① 청구인은 법정대리인 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다.

1. 청구인의 배우자, 청구인 또는 배우자의 사촌 이내의 혈족
2. 청구인이 법인이거나 제14조에 따른 청구인 능력이 있는 법인이 아닌 사단 또는 재단인 경우 그 소속 임직원
3. 변호사
4. 다른 법률에 따라 심판청구를 대리할 수 있는 자
5. 그 밖에 위원회의 허가를 받은 자

② 피청구인은 그 소속 직원 또는 제1항제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 대리인에 관하여는 제15조제3항 및 제5항을 준용한다.

또한 「행정절차법」 제12조 제1항 제4호에 따른 대리인 선임의 경우 당사자등은 문서로 행정청 또는 청문 주재자의 대리인 선임 허가를 받아야 한다. 청문 주재자가 공무원이 아닌 민간인인 경우 당사자등이 민간인인 청문 주재자에게 대리인 선임 허가를 받는 것이 용이하지 아니하며, 청문 주재자로부터 대리인 선임 허가를 받은 후 다시

이를 행정청에 문서로 통지하여야 하는바(행정절차법 제13조, 같은 법 시행령 제6조 제1항 및 제7조), 그 절차가 번거로워 당사자들이 대리인 선임에 어려움을 겪는 경우가 많다.

청문제도 FGI에서도 대리인 선임 절차의 복잡성에 대한 의견이 다수 제시되었고 그에 따른 절차 간소화를 요구하는 견해가 많았다. 앞서 살펴본 일본 「행정수속법」에서도 대리인의 자격을 제한하지 아니하고 대리인 선임 허가제를 취하지 아니하는 등 대리인 선임절차를 간소화하고 있다. 따라서 청문 주재자가 대리인 선임 허가를 한 경우 이를 직접 행정청에 통지하도록 하여 대리인 선임 절차를 간소화하고 국민 편의 증진을 도모할 필요가 있을 것이다. 더 나아가 대리인 선임 허가 신청을 반드시 문서가 아닌 구두로 하는 것을 허용하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.

참고 입법례

- 【일본 행정수속법】 제16조(대리인)** ① 제15조제1항의 통지를 받은 자(같은 조 제3항 후단의 규정에 따라 해당 통지가 도달된 것으로 보는 자를 포함한다. 이하 “당사자”라 한다)는 대리인을 선임할 수 있다.
- ② 대리인은 각자 당사자를 위하여 청문에 관한 일체의 행위를 할 수 있다.
- ③ 대리인의 자격은 서면으로 증명되어야 한다.
- ④ 대리인이 그 자격을 잃은 때에는 해당 대리인을 선임한 당사자는 서면으로 그 사실을 행정청에 신고하여야 한다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
제12조(대리인) ① 당사자들은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자	제12조(대리인) ① ----- ----- 사람을

현 행	개선안
<p>를 대리인으로 선임할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 당사자등의 배우자, 직계존속·비속 또는 형제자매 2. 당사자등이 법인등인 경우 그 임원 또는 직원 3. 변호사 4. 행정청 또는 청문 주재자(청문의 경우만 해당한다)의 허가를 받은 자 5. 법령등에 따라 해당 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 자 <p>② 대리인에 관하여는 제11조제3항·제4항 및 제6항을 준용한다.</p> <p>제13조(대표자·대리인의 통지) 당사자등이 대표자 또는 대리인을 선정하거나 선임하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 행정청에 통지하여야 한다. 대표자 또는 대리인을 변경하거나 해임하였을 때에도 또한 같다.</p> <p><신 설></p>	<p>-----.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. -----, <u>당사자등 또는 배우자의 사촌 이내의 혈족</u> 2. · 3. (현행과 같음) 4. 법령등에 따라 해당 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 사람 5. 행정청 또는 청문 주재자(청문의 경우만 해당한다)의 허가를 받은 사람 <p>② (현행과 같음)</p> <p>제13조(대표자·대리인의 통지) ①</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>② 제1항의 규정에도 불구하고 제12조제1항제5호에 따라 청문 주재자가 대리인의 선임을 허가한 경우에는 청문 주재자가 그 사실을 행정청에 통지하여야 한다.</p>

【 행정절차법 시행령 개정안 】

현 행	개선안
<p>제 6 조(대리인의 선임허가 등) ① 법 제12조제1항제4호의 규정에 의하여 대리인의 선임허가를 받고자 하는 당사자등은 행정청 또는 청문주재자(청문의 경우에 한한다)에게 문서로 선임허가를 신청하여야 한다.</p> <p>② 제5조의 규정은 대리인이 행정 절차를 끝맺고자 하는 경우에 이를 준용한다.</p>	<p>제 6 조(대리인의 선임허가 등) ① -- ----- ----- ----- 청문주재자(청문의 경우에 한한다)에게 선임허가 ----- -----.</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p>제 7 조(대표자·대리인의 통지) 법 제13조의 규정에 의한 대표자 또는 대리인의 선정·선임·변경·해임통지는 문서로 하여야 한다.</p>	<p><삭 제></p>

7. 청문의 진행 절차

청문절차는 청문의 통지로서 개시되며 청문의 진행, 청문의 종결의 절차를 거쳐서 행정처분을 결정함으로써 종결된다.

(1) 청문의 통지

청문에 참여하는 자는 의사표시를 위한 준비기간을 충분히 가져야 한다. 따라서 청문의 대상은 충분한 기간을 두고 사전에 통지되어야 한다.⁹⁹⁾ 우리 「행정절차법」은 행정청은 청문을 실시하고자 하는 경우

99) 홍정선, 앞의 책, 562쪽.

에 청문이 시작되는 날부터 10일 전까지 ① 처분의 제목, ② 당사자의 성명 또는 명칭과 주소, ③ 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, ④ 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 제출하지 아니하는 경우의 처리방법, ⑤ 의견제출기관의 명칭과 주소, ⑥ 의견제출기한, ⑦ 그 밖에 필요한 사항을 당사자등에게 통지하도록 규정하고 있다(제21조 제2항). 청문의 통지서는 사전에 당사자에게 반드시 송달되어야 한다.¹⁰⁰⁾ 대법원 판례는 청문서 도달기간을 준수하지 아니하고 이루어진 처분은 위법하다는 입장을 견지하고 있다.¹⁰¹⁾

청문 통지서의 송달 방식과 관련하여 「행정절차법」 제14조 제1항에서는 송달은 ① 우편송달, ② 교부송달, ③ 정보통신망을 이용한 송달, ④ 공시송달의 4가지 방식을 인정하고 있다.

우편송달은 서류를 송달할 때 우편의 방법으로 하는 것으로 도달주의의 원칙에 따라 상대방에게 도달한 때 효력이 발생한다. 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자 또는 동거인으로서 사리를 분별할 능력이 있는 사람에게 문서를 교부할 수 있다. 「행정절차법」에서는 이러한 경우의 송달 방법에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 아니한데, 송달받을 사람 등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 송달할 장소에 서류를 놓아두는 방법으로 송달을 인정하는 「민사소송법」상 유치송달 방식을 채용하여 송달의 용이함을 도모할 필요가 있을 것이다. 특히 교부송달과 관련하여 청문제도 FGI에서는 행정 일선에서 송달받을 사람이나 그 사무원·피용자 또는 동거인으로서 사리를 분별할 능력이 있는 사람이 송

100) 대판 1994. 5. 27, 93누18754; 대판 1993. 11. 26, 93누17478.

101) 대판 1991. 7. 23, 91다13731; 대판 1991. 7. 9, 90다8077; 대판 1990. 11. 9, 90누4129 등 참조.

달받기를 거부하는 경우 송달에 어려움을 겪는 경우가 많아 제도개선이 요구된다는 의견이 제시되었다.

참고 입법례

- 【민사소송법】 제186조(보충송달·유치송달)** ① 근무장소 외의 송달할 장소에서 송달받을 사람을 만나지 못한 때에는 그 사무원, 피용자(被用者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 서류를 교부할 수 있다.
- ② 근무장소에서 송달받을 사람을 만나지 못한 때에는 제183조제2항의 다른 사람 또는 그 법정대리인이나 피용자 그 밖의 종업원으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람이 서류의 수령을 거부하지 아니하면 그에게 서류를 교부할 수 있다.
- ③ 서류를 송달받을 사람 또는 제1항의 규정에 의하여 서류를 넘겨받을 사람이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 송달할 장소에 서류를 놓아둘 수 있다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 “주소등”이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.</p>	<p>제14조(송달) ① · ② (현행과 같음)</p>

현 행	개선안
<p>② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被用者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 문서를 교부할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p>③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.</p> <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우 2. 송달이 불가능한 경우 <p>⑤ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송 연월일을</p>	<p>③ <u>문서를 송달받을 사람 또는 제 2항에 따라 문서를 넘겨받을 사람이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 송달할 장소에 문서를 놓아둘 수 있다.</u></p> <p>④ ~ ⑥ (현행 제3항부터 제5항까지와 같음)</p>

현 행	개선안
확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.	

정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 하는데, 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다. 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다.

공시송달은 특히 ① 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우, ② 송달이 불가능한 경우에 하는 것으로 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하는 방법으로 한다. 공시송달은 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다.

공시송달의 효력발생일과 관련하여 「행정절차법」 제15조 제3항 단서에서는 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따라 효력이 발생하는 것으로 규정하고 있다. 이 규정은 효력 발생 시기를 단축하여 공고하는 경우를 예정하는 것으로 생각되는데, “긴급히 시행하여야 할 특별한 사유”를 이유로 효력 발생 시기를 단축하는 것은 국민의 권리 구제에 충분한 것은 아니라고 생각된다.

만일 효력 발생 시기를 단축할 필요가 있다면 그 사유를 보다 구체화 하거나 국민의 충분한 권리 구제 담보를 위하여 단축 사유를 삭제하는 것이 타당할 것이다.

또한 청문제도 FGI에 따르면 행정 실무에서는 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 송달이 불가능한 것 등을 이유로 청문 통지서를 공시 송달의 방식으로 송달한 경우 송달의 유

무를 놓고 행정청과 상대방 사이에 민원이 끊이지 않는 문제가 있고, 행정청의 입장에서조차 이러한 민원을 의식하여 여러 차례 공시송달을 진행하게 되고 그 결과 처분이 지연되는 경우가 발생하고 있다고 한다.

(2) 청문의 진행방법

1) 예정된 처분 내용 설명·의견진술

청문 주재자가 청문을 시작할 때에는 먼저 예정된 처분의 내용, 그 원인이 되는 사실 및 법적 근거 등을 설명하여야 한다(행정절차법 제31조 제1항). 당사자등은 의견을 진술하고 증거를 제출할 수 있으며, 참고인이나 감정인 등에게 질문할 수 있다(같은 조 제2항). 당사자등이 의견서를 제출한 경우에는 그 내용을 출석하여 진술한 것으로 본다(같은 조 제3항).

우리 「행정절차법」에서는 청문 주재자가 예정된 처분의 내용, 그 원인이 되는 사실 및 법적 근거 등을 설명하도록 하고 있는데, 청문 주재자는 처분 업무를 직접 담당하는 공무원이 아니고, 사안이 복잡할 경우 청문 주재자가 충분히 처분 내용을 이해하기 어려운 경우도 있을 수 있으므로 청문 주재자가 직접 설명하도록 하는 것보다는 행정청의 직원에게 이를 설명하도록 하는 것을 고려할 필요가 있을 것이다.

참고 입법례

【일본 행정수속법】 제21조(청문의 기일에서의 심리의 방식) ① 주재자는 최초의 청문의 기일의 모두(冒頭)에 행정청의 직원으로 하여금 예정된 불이익처분의 내용 및 근거가 되는 법령의 각 항, 그 원인이 되는 사실을 청문의 기일에 출석한 자에게 설명하도록 하여야 한다. (이하 생략)

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제31조(청문의 진행) ① 청문 주재자가 청문을 시작할 때에는 먼저 예정된 처분의 내용, 그 원인이 되는 사실 및 법적 근거 등을 설명하여야 한다.</p> <p>② 당사자들은 의견을 진술하고 증거를 제출할 수 있으며, 참고인이나 감정인 등에게 질문할 수 있다.</p> <p>③ 당사자들이 의견서를 제출한 경우에는 그 내용을 출석하여 진술한 것으로 본다.</p> <p>④ 청문 주재자는 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>⑤ 청문을 계속할 경우에는 행정청은 당사자들에게 다음 청문의 일시 및 장소를 서면으로 통지하여야 하며, 당사자들이 동의하는 경우에는 전자문서로 통지할 수 있다. 다만, 청문에 출석한 당사자들에게는 그 청문일에 청문 주재자가 말로 통지할 수 있다.</p>	<p>제31조(청문의 진행) ① 청문 주재자는 최초의 청문을 시작할 때 행정청의 직원으로 하여금 예정된 처분의 내용, 그 원인이 되는 사실 및 법적 근거 등을 당사자들에게 설명하도록 하여야 한다.</p> <p>② ~ ⑤ (현행과 같음)</p>

2) 질서유지 등

청문 주재자는 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다(행정절차법 제31조 제4항). 여기서 필요한 조치로는 질서문란자에 대한 협조 요청, 실내에서의 청문의 경우에는 질서문란자에 대한 퇴거요구, 발언자의 발언 중단, 청문회의 일시정지나 중단 등이 있을 수 있다. 질서문란자에 대한 청문 주재자의 일반경찰권의 발동은 개별법률상 근거가 없이는 불가능하다. 다만, 청문 주재자는 경찰에 대하여 질서문란자에 대한 경찰권발동을 요청할 수 있을 뿐이다.¹⁰²⁾

3) 청문의 계속·병합·분리

청문을 계속할 경우에는 행정청은 당사자등에게 다음 청문의 일시 및 장소를 서면으로 통지하여야 한다. 당사자등이 동의하는 경우에는 전자문서로 통지할 수 있다. 다만, 청문에 출석한 당사자등에게는 그 청문일에 청문 주재자가 말로 통지할 수 있다.

(3) 증거조사

1) 조사절차

청문 주재자는 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 필요한 조사를 할 수 있으며, 당사자등이 주장하지 아니한 사실에 대하여도 조사할 수 있다(행정절차법 제33조 제1항). 「행정절차법」상 청문절차는 직권주의를 택하고 있다.

2) 조사방법

청문 주재자는 ① 문서·장부·물건 등 증거자료의 수집, ② 참고인·감정인 등에 대한 질문, ③ 검증 또는 감정·평가, ④ 그 밖에 필요한

102) 홍정선, 앞의 책, 565쪽.

조사의 방법으로 증거조사를 할 수 있다(행정절차법 제33조 제2항). 청문 주재자는 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정청에 필요한 문서의 제출 또는 의견의 진술을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정청은 직무 수행에 특별한 지장이 없으면 그 요구에 따라야 한다(같은 조 제3항).

(4) 청문의 종결

1) 청문종결의 사유

「행정절차법」상 청문 주재자가 청문을 종결할 수 있는 경우로는 다음의 세 가지가 있다.

첫째, 청문 주재자는 해당 사안에 대하여 당사자들의 의견진술, 증거조사가 충분히 이루어졌다고 인정하는 경우에는 청문을 마칠 수 있다(행정절차법 제35조 제1항).

둘째, 청문 주재자는 당사자들의 전부 또는 일부가 정당한 사유 없이 청문기일에 출석하지 아니하거나 「행정절차법」 제31조 제3항에 따른 의견서를 제출하지 아니한 경우에는 이들에게 다시 의견진술 및 증거제출의 기회를 주지 아니하고 청문을 마칠 수 있다(같은 조 제2항).

셋째, 청문 주재자는 당사자들의 전부 또는 일부가 정당한 사유로 청문기일에 출석하지 못하거나 같은 법 제31조 제3항에 따른 의견서를 제출하지 못한 경우에는 상당한 기간을 정하여 이들에게 의견진술 및 증거제출을 요구하여야 하며, 해당 기간이 지났을 때에 청문을 마칠 수 있다(같은 조 제3항).

2) 청문종결 후의 조치

① 청문 주재자의 조치

청문 주재자는 청문을 마쳤을 때에는 청문조서, 청문 주재자의 의견서, 그 밖의 관계 서류 등을 행정청에 지체 없이 제출하여야 한다(행정절차법 제35조 제4항).

청문 조서에는 ① 청문의 제목, ② 청문 주재자의 소속, 성명 등 인적사항, ③ 당사자들의 주소, 성명 또는 명칭 및 출석 여부, ④ 청문의 일시 및 장소, ⑤ 당사자들의 진술의 요지 및 제출된 증거, ⑥ 청문의 공개 여부 및 공개하거나 공개하지 아니한 이유, ⑦ 증거조사를 한 경우에는 그 요지 및 첨부된 증거, ⑧ 그 밖에 필요한 사항이 포함된다(행정절차법 제34조 제1항).

청문조서는 실질적 청문절차를 이행하는 중요한 문서이므로 청문절차를 거쳤다고 하여도 청문조서와 청문주재자의 의견서를 작성하지 아니한 채 그 절차를 종결하고 그에 기초하여 처분에 이르렀다면 그 청문절차는 특별한 사정이 없는 한 위법하다고 할 것이다.¹⁰³⁾

청문 주재자의 의견서에는 ① 청문의 제목, ② 처분의 내용, 주요 사실 또는 증거, ③ 종합의견, ④ 그 밖에 필요한 사항이 포함된다(행정절차법 제34조의2).

1건의 청문을 실시한 경우 청문 주재자는 청문 조서와 청문 주재자의 의견서를 작성·제출하여야 하는데, 청문 조서와 청문 주재자의 의견서에 포함되는 사항이 중복되므로 청문 주재자의 의견서에는 청문 조서와 중복되는 사항을 제외한 해당 처분의 원인이 된 사실에 대한 당사자들의 주장에 이유가 있는지 여부에 관한 종합의견만을 적는 것으로 하여 청문 주재자의 부담을 덜어 줄 필요가 있을 것이다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
제34조의2(청문 주재자의 의견서) 청문 주재자는 다음 각 호의 사항이 적힌 청문 주재자의 의견서	제34조의2(청문 주재자의 의견서) (현행과 같음)

103) 서태환, 앞의 논문, 142쪽.

현 행	개선안
를 작성하여야 한다. 1. 청문의 제목 2. 처분의 내용, 주요 사실 또는 증거 3. 종합의견 4. 그 밖에 필요한 사항	1. (현행과 같음) <u><삭 제></u> 2. (현행 제3호와 같음) 3. (현행 제4호와 같음)

참고로 우리 「행정절차법」은 1건의 청문을 실시한 경우 청문 조서를 1번만 작성하도록 하고 있는 것에 반하여 일본 「행정수속법」에서는 청문의 기일에 심리가 행해진 경우에는 각 기일마다, 해당 심리가 행하여지지 않은 경우에는 청문의 종결 후 청문 조서를 작성하도록 한 점에 차이가 있다(일본 행정수속법 제24조 제2항).

또한 우리 「행정절차법」은 당사자등에게 청문조서의 내용에 대한 열람·확인권과 이의가 있는 경우 정정 요구권을 인정하고 있을 뿐(같은 조 제2항), 청문 주재자의 의견서에 대한 열람·확인권이나 정정 요구권은 인정하고 있지 아니한 것에 반하여 일본 「행정수속법」에서는 정정 요구권은 인정하고 있지 않지만 두 가지 경우에 대하여 모두 열람권을 인정하고 있다는 점에 차이가 있다(일본 행정수속법 제24조 제4항).

② 행정청의 조치

행정청은 청문을 거쳤을 때에는 신속히 처분하여 해당 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다(행정절차법 제22조 제5항). 행정청은 처분 후 1년 이내에 당사자등이 요청하는 경우에는 청문을 위하여 제출 받은 서류나 그 밖의 물건을 반환하여야 한다(같은 조 제6항).

3) 청문결과의 반영

「행정절차법」 제35조의2에서는 행정청은 처분을 할 때에 청문 주재자로부터 제출받은 청문조서, 청문 주재자의 의견서, 그 밖의 관계 서류 등을 충분히 검토하고 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 청문결과를 반영하도록 의무화하고 있다. 이처럼 행정청은 청문에서 나타난 결과를 반영하여야 하나, 청문절차에서 나타난 사인의 의견에 구속되지는 않는다고 보아야 할 것이고,¹⁰⁴⁾ 그에 따르지 않았더라도 그 처분이 청문절차에 위반되었다고 볼 것은 아니다.¹⁰⁵⁾ 만약 관계행정청이 사인의 의견에 구속된다고 하면, 행정작용은 행정청에 의한 것이 아니라 사인에 의한 것이 될 것이기 때문이다. 물론 관계행정청 으로서는 사인의 정당한 의견을 반영하도록 하여야 한다. 사인의 정당한 의견을 무시한 관계행정청의 결정은 사실오인 또는 재량하자 등으로 위법한 것이 될 것이다.¹⁰⁶⁾

한편, 「행정절차법」 제35조의2에서는 ‘상당한 이유가 있다고 인정하는 경우’에 청문결과를 반영하도록 규정하여 행정청에 청문결과의 반영 여부에 대한 광범한 재량권을 인정하고 있다. 이는 자칫 청문결과를 반영하지 않아도 되는 경우를 폭넓게 허용하게 되어 국민의 청문제도에 대한 불신을 초래하고 청문제도를 유명무실화하는 결과를 초래할 수 있을 것이다. 청문제도 FGI에서도 이와 같은 의견이 많았다. 이와 관련하여 ‘특별한 사유가 없는 한’ 청문결과를 처분에 반영하도

104) “광업법 제88조 제2항에서 처분청이 같은 법조 제1항의 규정에 의하여 광업용 토지수용을 위한 사업인정을 하고자 할 때에 토지소유자와 토지에 관한 권리를 가진 자의 의견을 들어야 한다고 한 것은 그 사업인정 여부를 결정함에 있어서 소유자나 기타 권리자가 의견을 반영할 기회를 주어 이를 참작하도록 하고자 하는 데 있을 뿐, 처분청이 그 의견에 구속되는 것은 아니다.” 대판 1995. 12. 22, 95누30. 광주고판 2000. 3. 23, 99누744(확정).

105) 서태환, 앞의 논문, 149쪽; 오준근, 앞의 책, 405쪽; 하명호, 앞의 논문, 60쪽; 홍정선, 앞의 책, 567쪽.

106) 홍정선, 앞의 책, 567쪽.

록 함으로써 행정청이 적극적으로 청문결과를 반영하지 아니할 특별한 사유를 입증하도록 함으로써 청문제도의 내실화를 도모할 필요가 있다는 견해가 있을 수 있을 것이다. 다만, 이처럼 특별한 사유가 없는 한 행정청의 처분에 청문결과를 반영하도록 하는 것은 사실상 청문주재자의 의견에 구속력을 인정하는 결과가 되어 행정청의 처분 판단 및 재량을 과도하게 제한할 우려가 있어 현행처럼 ‘상당한 이유가 있다고 인정하는 경우’에 행정청이 청문 결과를 반영하도록 하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

참고로 일본 「행정수속법」은 불이익처분을 할 때에는 청문 조서의 내용 및 청문 주재자가 제출한 보고서에 기재된 청문 주재자의 의견을 ‘충분히 고려’하도록 의무화하고 있다(제26조).

참고 입법례

【일본 행정수속법】 제26조(청문을 거친 불이익처분의 결정) 행정청은 불이익처분의 결정을 하는 때에는 제24조제1항의 조서의 내용 및 같은 조 제3항의 보고서에 기재된 주재자의 의견을 충분히 고려하여야 한다.

그 밖에 행정청이 청문결과를 반영함에 있어 청문을 위하여 제출된 증거 등 각종 자료는 청문의 근거가 되는 해당 불이익처분의 범위 안에서 사용되어야 한다. 청문과정에서 당사자가 자신의 이익을 위하여 제출한 자료가 설령 더 불리한 것이더라도 당사자에게 통지되지 아니한 보다 강한 불이익처분을 하여서는 아니 될 것이다.¹⁰⁷⁾

(5) 청문의 재개

행정청은 청문을 마친 후 처분을 할 때까지 새로운 사정이 발견되어 청문을 재개(再開)할 필요가 있다고 인정할 때에는 「행정절차법」

107) 오준근, 앞의 책, 405쪽; 대판 1993. 10. 12, 92누6686.

제35조 제4항에 따라 받은 청문조서 등을 되돌려 보내고 청문의 재개를 명할 수 있다(행정절차법 제36조 전단). 이 경우 제31조 제5항(청문의 계속)을 준용한다(같은 법 제36조 후단).

8. 문서열람·복사청구권

(1) 의 의

당사자들은 청문의 통지가 있는 날부터 청문이 끝날 때까지 행정청에 해당 사안의 조사결과에 관한 문서와 그 밖에 해당 처분과 관련되는 문서의 열람 또는 복사를 요청할 수 있다(행정절차법 제378조 제1항 전단). 「행정절차법」에 따른 문서열람·복사청구권은 청문의 통지시점부터 청문의 종결시점까지 인정되는 것으로, 당사자들의 문서열람·복사청구권은 절차상 권리로서 개인적 공권의 성질을 갖는다.¹⁰⁸⁾

한편, 당사자들은 청문의 통지를 불문하고 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 정보공개를 청구할 수 있다. 이 법은 모든 국민에게 적용되므로(제6조 제1항) 당사자들에게도 당연히 적용되기 때문이다.¹⁰⁹⁾

문서열람권은 청문절차와 밀접한 관련을 갖는다. 당사자들이 문서열람을 통해 결정에 중요한 사실관계를 알게 되면, 청문절차에서 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다. 문서열람권은 ‘무기대등의 원칙’ 및 ‘행정절차의 공개성의 원칙’에 비추어 포기될 수 없는 권리이다.¹¹⁰⁾

당사자들의 문서열람·복사청구권은 단순히 열람과 복사 그 자체를 위한 권리는 아니다. 명문의 규정은 없지만, 문서열람·복사청구권은 열람이나 복사에 대한 정당한 이익이 있는 경우에 인정된다고 볼 것이다. 여기서 정당한 이익은 한 마디로 단언할 수는 없으나, 적어도 법률관계에 대한 불명확성을 분명히 하려는 경우, 문서의 열람 후 법

108) 홍정선, 앞의 책, 568쪽.

109) 홍정선, 앞의 책, 568쪽.

110) 홍정선, 앞의 책, 568쪽.

상 의미 있는 행위를 결정하려는 경우, 청구권의 행사를 위해 중요한 근거를 확보하려는 경우에는 정당한 이익이 있다고 할 것이다.¹¹¹⁾

(2) 문서열람·복사청구권의 제한

행정청은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 당사자들의 문서열람·복사의 요청을 거부할 수 없다(행정절차법 제37조 제1항 후단). 행정청이 문서열람 또는 복사의 요청을 거부하는 경우에는 그 이유를 소명(疎明)하여야 한다(같은 조 제3항).

(3) 문서열람·복사청구의 대상·장소 등

문서열람·복사청구권의 대상은 해당 사안의 조사결과에 관한 문서와 그 밖에 해당 처분과 관련되는 일체의 문서이다(행정절차법 제37조 제1항 전단). 여기서 말하는 문서는「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3조 제1호의 공문서를 말한다(행정절차법 시행령 제20조 제3항). 문서의 범위를 지나치게 제한하는 것은 문서열람·복사청구권을 실질적으로 부인하는 효과를 가져오는 바, 위법이 될 것이다.¹¹²⁾

한편, 행정청은 문서열람 또는 복사의 요청에 따르는 경우 그 일시 및 장소를 지정할 수 있고(같은 조 제2항), 복사에 따른 비용을 요청한 자에게 부담시킬 수 있다(같은 조 제5항).

그 밖에 「행정절차법 시행령」 제20조 제1항에서는 법률의 명시적인 수권 근거 없이 당사자들은 문서의 열람 또는 복사를 요청하고자 하는 때에는 원칙적으로 ‘문서’로 하도록 의무화하고 있는데, 문서의 열람 또는 복사 요청의 방법은 문서의 열람·복사청구권을 행사하는 데 중요한 사항이라 할 수 있으므로 그 방법을 법률에서 직접 정하거나 또는 법률에 위임 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.

111) 홍정선, 앞의 책, 568쪽.

112) 홍정선, 앞의 책, 569쪽.

이와 마찬가지로 같은 조 제4항에서는 법률의 명시적인 수권 근거 없이 문서의 복사에 따른 비용에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」 제17조제1항·제2항·제6항 및 제7항을 준용하도록 규정하고 있는데,¹¹³⁾ 문서의 복사 서비스의 이용 여부의 결정이 이용자의 자유로운 의사에 맡겨져 있기는 하나 준용되는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」에는 비용 감면 등에 관한 사항이 포함되어 있는 등 문서의 복사에 따른 비용 및 징수 등에 관한 사항을 단순한 집행명령적 사항이라고 보기 어려우므로 법률에 위임 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.

참고 입법례

【공공기관의 정보공개에 관한 법률】 제17조(비용부담) ① 정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 실비의 범위안에서 청구인의 부담으로 한다.
② 공개를 청구하는 정보의 사용목적이 공공복리의 유지·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 비용을 감면할 수 있다.
③ 제1항의 규정에 의한 비용 및 징수 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

【공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령】 제17조(비용부담) ① 법 제17조제1항의 규정에 의한 정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 수수료와 우편요금(공개되는 정보의 사본·출력물·복제물 또는 인화물을 우편으로 송부하는 경우에 한한다)으로 구분하되, 수수료의 금액은 안전행정부령으로 정한다. 다만, 지방자치단체의 경우 수수료의 금액은 조

113) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」 제17조제7항은 삭제되었으므로, 「행정절차법 시행령」 제20조제4항에도 이를 반영하여야 할 것이다.

참고 입법례

례로 정한다.

② 법 제15조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 정보통신망을 통하여 전자적 형태로 공개하는 때에는 공공기관(지방자치단체 및 그 소속기관을 제외한다)의 장은 업무부담을 고려하여 제1항 본문의 규정에 의한 안전행정부령으로 정하는 금액의 범위안에서 수수료의 금액을 달리 정할 수 있다.

③ 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 법 제17조제2항의 규정에 의하여 수수료를 감면할 수 있다.

1. 비영리의 학술·공익단체 또는 법인이 학술이나 연구목적 또는 행정 감시를 위하여 필요한 정보를 청구한 경우
2. 교수·교사 또는 학생이 교육자료나 연구목적으로 필요한 정보를 소속기관의 장의 확인을 받아 청구한 경우
3. 그 밖에 공공기관의 장이 공공복리의 유지·증진을 위하여 감면이 필요하다고 인정한 경우

④ 법 제17조제2항의 규정에 의한 비용감면을 신청하는 때에는 감면사유에 관한 소명자료를 첨부하여야 한다.

⑤ 공공기관의 장은 제3항의 규정에 의한 비용의 감면비율을 정하고, 정보통신망 등을 통하여 이를 공개하여야 한다.

⑥ 제1항에 따른 수수료는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 납부한다. 다만, 부득이한 경우에는 현금으로 납부할 수 있다.

1. 「전자금융거래법」 제2조제11호에 따른 전자지급수단
2. 수입인지(국가기관에 내는 경우로 한정한다) 또는 수입증지(지방자치단체에 내는 경우로 한정한다)

⑦ 삭 제 <2011.10.17>

그 밖에 「행정절차법」 제37조에서는 문서열람·복사청구권에 관한 사항과 비밀유지의무에 관한 사항을 한 조문에서 규정하고 있는데, 양자는 그 성격이 이질적이므로 법률 체계 정비 차원에서 분조(分條)하는 것을 검토할 필요가 있을 것이다.

【 행정절차법 개정안 】

현 행	개선안
<p>제37조(문서의 열람 및 비밀유지)</p> <p>① 당사자등은 청문의 통지가 있는 날부터 청문이 끝날 때까지 행정청에 해당 사안의 조사결과에 관한 문서와 그 밖에 해당 처분과 관련되는 문서의 열람 또는 복사를 요청할 수 있다. 이 경우 행정청은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 그 요청을 거부할 수 없다.</p> <p>② 행정청은 제1항의 열람 또는 복사의 요청에 따르는 경우 그 일시 및 장소를 지정할 수 있다.</p> <p>③ 행정청은 제1항 후단에 따라 열람 또는 복사의 요청을 거부하는 경우에는 그 이유를 소명(疎明)하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 열람 또는 복사를 요청할 수 있는 문서의 범위는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 행정청은 제1항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다.</p> <p>⑥ 누구든지 청문을 통하여 알게 된 사생활이나 경영상 또는 거래상의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하거나 다른 목적으로 사용하여서는 아니 된다.</p>	<p>제37조(문서의 열람 등) ① ----- ----- ----- 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>② ~ ④ (현행 제2항부터 제4항까지와 같음)</p> <p>⑤ ----- ----- 대통령령으로 정하는 바에 따라 복사-----.</p> <p>제37조의2(비밀유지 의무) 누구든지 청문을 통하여 알게 된 사생활이나 경영상 또는 거래상의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하거나 다른 목적으로 사용하여서는 아니 된다.</p>

9. 비밀유지의무

누구든지 청문을 통하여 알게 된 사생활이나 경영상 또는 거래상의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하거나 다른 목적으로 사용하여서는 아니 된다(행정절차법 제37조 제6항). 보호대상이 사생활 또는 경영상이나 거래상의 비밀에 한정되어 있으므로, 「행정절차법」상 보호되는 사인의 정보의 범위가 「개인정보보호법」에 의하여 보호되는 정보의 범위보다 좁다. 보호대상이 보호할 가치가 있는 일체의 인적 관련 정보로 확대하는 것¹¹⁴⁾을 검토할 필요가 있을 것이다.

한편, 「행정절차법」상 비밀유지의무를 위반한 경우에 대한 벌칙 규정이 없다. 따라서 비밀유지의무를 위반한 자에 대해서는 「형법」이나 「개인정보 보호법」 등이 정하는 바에 따라 벌칙이 가해질 수밖에 없다.

10. 청문절차의 위반의 법적 효과

법령상 요구되는 청문의무에 위반하여 발해진 행정행위는 하자 있는 행정행위가 되고 따라서 그것은 위법한 행위로서 취소할 수 있는 행위가 된다. 이것은 관례의 입장이기도 하다.¹¹⁵⁾ 단, 반드시 무효가 된다고는 할 수 없을 것이다. 경우에 따라서는 하자의 치유가 인정될 수도 있을 것이다.¹¹⁶⁾

한편, 법령상 근거 없이 훈령(행정규칙)상으로만 청문절차가 요구될 때 이를 결여한 경우에는 예외가 없었던 것은 아니지만,¹¹⁷⁾ 위법하지 않다는 것이 관례의 일관된 입장이다.¹¹⁸⁾

114) 홍정선, 앞의 책, 569쪽.

115) 대판 2007. 11. 16, 2005두15700.

116) 홍정선, 앞의 책, 569-570쪽.

117) 대판 1984. 9. 11, 82누166.

118) 대판 1994. 3. 22, 93누18969.

참 고 문 헌

- 김광수, 동아시아 행정법의 발전과 법치주의의 전망, 공법연구 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001. 5.
- 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2013.
- 김춘환, 미국의 적법절차에 있어서 청문의 시기를 결정하기 위한 고려사항, 토지공법연구 제10집, 한국토지공법학회, 2000.
- 김향기, 행정절차에 관한 연구 - 청문절차를 중심으로 -, 공법연구 제27집 제2호, 한국공법학회, 1999.
- 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013.
- 서원우, 행정청문제도 (1), 법조, 1964.
- _____, 행정청문제도 (3), 법조, 1964.
- 서태환, 실질적 청문절차의 하자와 행정처분의 효력, 행정재판실무 편람 II, 서울행정법원, 2002.
- 선정원, 행정의 성격변화와 행정절차법의 개정방향, 한국행정학회 학술대회 발표논문집 한국행정학회, 2002, 4.
- 손진상, 미국행정절차법상의 재결절차, 법제 제307호, 법제처.
- 안전행정부, 2010년도 행정절차 운영현황 조사결과 보고, 2011. 4.
- 오준근, 청문실시 요건, 행정판례연구 IV, 박영사, 1999.
- _____, 행정절차법, 삼지원, 1998.
- 이상규, 미국행정법론, 법문사, 1963.
- 이한성, 불이익처분의 절차, 김동희 편, 행정작용법, 박영사, 2005.

참 고 문 헌

- 이호용, 사회보장행정의 절차법적 모델의 탐구를 위한 기초연구 - 독일 사회법전으로부터 시사점을 얻어 -, 한양법학 제21권 제1집, 한양법학회, 2010. 2.
- 정남철, 행정심판과 행정절차제도와와의 조화방안 - 특히 이의신청절차와 행정심판과의 조화방안 모색을 중심으로 -, 법학연구 제53권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2012. 11.
- 채우석, 일본 행정수속법의 개정에 관한 연구, 법학논총 제18호, 송실대학교 법학연구소, 2007.
- 최정열, 미국 연방 행정절차법 개관, 재판자료 제80집, 법원도서관, 1998.
- 하명호, 청문의 대상과 절차, 조해현 편, 행정소송(Ⅱ), 한국사법행정학회, 2008.
- 한국행정법학회, 행정심판·행정소송·행정절차 제도의 조화방안 연구, 국민권익위원회, 2012.
- 홍성찬, 행정상 청문제도의 법리, 연세법학연구 제3권 제1호, 연세법학회, 1995.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2012.
- 홍준형, 행정절차법의 문제점, 고시연구, 1997. 2.
- 홍준형 외, 행정절차법 제정연구, 법문사, 1996, 12.
- _____, 행정절차제도 운영현황 평가 및 발전방안 모색, 서울대학교, 2006.
- 高橋滋, 行政手続法, ぎょうせい, 1996.
- 南 博方, 行政手続法の制定とその課題, 法律ひろば, 1994.

- 本多滝夫, 聴聞と辨明の機會の付與, 法律學の争點 シ리즈 9, Jurist 増刊, 2004.
- 常岡孝好, 審判手續の透明化を超えて—アメリカ法を素材にした一考察—, 公正取引, 2002.
- 綿貫芳源, 行政審判と法の支配, 公法研究, 二三号.
- 神橋一彦, 手續的瑕疵の效果, 法律學の争點 シ리즈 9, Jurist 増刊, 2004.
- 室井 力・芝池 義一・浜川 清, 行政手續法・行政不服審査法, 日本評論社, 1997.
- 阿部 泰隆, 行政手續法整備の意義、聴聞手續と司法審査のあり方 (一) , The Chuo law review 114(1/2), 2007. 8.
- 宇賀克也, 行政手續法の解説, 學陽書房, 2013.
- _____, アメリカ行政法(第二版), 弘文堂, 2000.
- 田中二郎, 行政手續の諸問題, 公法研究 二三号.
- 田中館照橋, アメリカ行政手續の一考察 (一), 法律論叢 38卷 2号.
- 仲正, 行政手續法のすべて, 良書普及會, 1995.
- 佐藤英善編, 行政手續法, 三省堂, 1994.
- 蔡羽爽, 日本及び米國行政手續法制と韓國の行政手續法制との 比較法的研究, 明治大學校 大學院 博士學位論文, 1995.
- 總務廳行政管理局, 行政手續法の制定に向けて, 1990.
- Attorney General's Committee Report, S. Doc. No.8, 77th Cong., 1st Sess. (1941).
- F. O. Kopp/U. Ramsauer, VwVfG Kommentar, 10. Aufl., München 2008.
- H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2000.

참 고 문 헌

R. A. Kruger, Focus Groups. Newbury Park, 1988.

R. Schweickhardt (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 1995.

W. A. Robson, Justice and Administrative Law, 1951.

[Http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_21st/mtng_21-13.pdf).