

행정절차법제의 국제적 동향 - 국민참여를 중심으로

이재훈 | 장민영 | 이천기



행정절차법제의 국제적 동향 - 국민참여를 중심으로

- International Trends in Administrative Procedures
- Focused on Public Participation

연구책임자 : 이재훈(부연구위원)
Jae-Hoon Lee

공동연구자 : 장민영(부연구위원)
Min-young Jang
이천기(부연구위원)
Cheon-Kee Lee

2018. 11. 15.

연 구 진

연구책임 이재훈 부연구위원

공동연구(원내) 장민영 부연구위원
이찬기 부연구위원

심의위원 이순태 선임연구위원
정명운 연구위원
이진수 교수 (영남대학교)

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 다양한 사회적 배경에 의해 행정예의 국민참여의 의미는 매우 높아지고 있음
- ▶ 행정예의 국민참여는 국내적 문제일 뿐 아니라 다양한 국가의 이슈임
- ▶ 행정예의 국민참여와 관련된 다양한 국가의 논의를 살펴보고 이를 통해 시사점을 도출함

II. 주요 내용

- ▶ 독일 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 프랑스 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 일본 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 몽골 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 베트남 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 필리핀 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- ▶ 태국 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄

Ⅲ. 기대효과

- 행정절차 법제 관련된 학술행사 지원을 통한 행정절차 관련 연구 지원
- 행정예의 국민참여 관련 국제적 동향 파악

▶ 주제어 : 행정절차, 국민참여

Abstract

I. Background and Purpose

- ▶ The meaning of public participation in administration is very high due to various social backgrounds.
- ▶ Public participation in administration is not only a domestic issue but also an issue of various countries.
- ▶ Discuss the various countries' discussions on public participation in the administration and draw implications through them.

II. Main Content

- ▶ Examination of the system of public participation in the German administrative process legislation
- ▶ Examination of the system of public participation in the French administrative process legislation
- ▶ Examination of the system of public participation in the Japanese administrative process legislation

- ▶ Examination of the system of public participation in the mongolian administrative process legislation
- ▶ Examination of the system of public participation in the vietnamese administrative process legislation
- ▶ Examination of the system of public participation in the filipino administrative process legislation
- ▶ Examination of the system of public participation in the Thai' s administrative process legislation

III. Benefit

- Supporting academic conferences related to administrative procedure
 - Identifying international trends in public participation in administration
-
- ▶ Key words: Administrative procedures, National participation

요 약 문	3
Abstract	5

제1장 과제의 목적 및 내용 / 9

제1절 과제 수행의 배경	11
제2절 과제 내용 획정	12
I. “행정에 대한 국민참여” 개념 불획정	12
II. 해외 법제 및 동향 검토	12
제3절 과제의 진행 및 방법	13
제4절 과제의 한계	15

제2장 각 국가별 행정예의 국민의 참여 제도 / 17

제1절 독일 법제상 행정예의 국민의 참여 제도	19
I. 서	19
II. 계획확정절차	20
III. 조기적(사전적) 공중참여	23
제2절 프랑스 법제 상 행정예의 국민의 참여 제도	30
I. 서	30
II. 프랑스 행정절차법전 개관	31
III. 행정예의 국민참여	33
IV. 최근 국민참여 관련 정책동향	40
제3절 일본 법제 상 행정예의 국민의 참여	41
I. 서	41
II. 행정예의 국민참여 제도	42
III. 최근 국민참여 동향 - 2014년의 개정 행정절차법	50
제4절 아시아 제국가의 법제 상 행정예의 국민의 참여 제도	51

목차

행정절차법제의 국제적 동향
- 국민참여를 중심으로

korea legislation research institute

제3장 결론 및 연구의 한계 / 61

참고문헌 65

제1장

과제의 목적 및 내용

제1절 과제 수행의 배경

제2절 과제 내용 확정

제3절 과제의 진행 및 방법

제4절 과제의 한계

제1장

과제의 목적 및 내용

제1절 과제 수행의 배경

행정 영역에 있어서 국민의 참여와 소통은 중요한 화두이다. 행정부가 의사를 결정하는 과정에서 국민들로부터 의견을 적극적으로 수렴하는 것은 행정부가 내린 결정 내용에 대한 국민들의 수용성을 높일 수 있는 계기가 된다는 점에서 행정 영역에 있어서 국민의 참여가 갖는 의미는 매우 크다. 행정에의 국민의 참여가 행정 결정 내용에 대한 국민의 수용성 향상이라는 점에서 큰 의미를 갖는 것은 어찌 보면 국민참여를 통해 행정 결정 내용이 공론화 되고 공개되는 과정을 겪었기 때문일 수도 있다. 의사 결정 과정이 폐쇄적인 경우 발생하는 부작용인 의사결정권한을 부여받은 몇몇 사람에 의한 자의적·일방적 의사 결정을 일정 부분 억제할 수 있다는 점에서 행정 영역에서의 국민참여는 그 가치를 찾아볼 수 있다.

행정부의 의사 결정에 국민참여가 갖는 의의는 행정의 의사결정이 국민참여를 통해 투명해졌다는 점 또는 국민의 참여를 통해 수용성이 높아졌다는 점에서만 발견되는 것은 아니다. 행정부가 의사를 결정함에 있어 국민참여를 보장하는 것은 다양한 국민들의 의견을 수렴할 수 있는 기회가 마련되는 것이며, 이를 통해 수렴된 다양한 의견은 의사 결정권자가 의사 결정 시 판단자료로 활용될 수 있다. 복잡 다원화 된 현대사회에서 행정의 역할은 다양한 의사들 간의 이해 조정의 역할을 수행할 수밖에 없기 때문이다. 또한 이와 유사한 맥락에서, 국민의 참여는 단순히 다수의 국민들로부터 의견을 수렴한다는 의미

를 넘어 행정의 의사결정과 관련하여 민간이 갖고 있는 다양한 지식들 활용할 수 있는 기회가 된다는 점에서도 의미가 있다.

제2절 과제 내용 획정

I. “행정에 대한 국민참여” 개념 불획정

행정에 대한 국민참여가 갖고 있는 다양한 순기능에도 불구하고 국민참여가 무엇인지 법제적 관점에서 파악하는 것은 간단한 작업은 아니다. 국민이라는 개념어와 참여라는 개념어가 갖고 있는 모호성으로 인해 국민참여의 개념 범주를 일의적으로 설정하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 본 과제에서는 행정에 대한 국민참여를 논의함에 있어 원칙적으로는 다수의 국민이 행정에 참여할 수 있는 행태에 초점을 맞추도록 한다. 따라서 본 과제에서 사용하는 행정에 대한 국민참여의 범주는 매우 느슨하며, 따라서 이와 관련하여 학문적 엄정성을 목적으로 한 개념 획정 또는 구체적 법도그마틱 도출을 위한 정밀한 개념 조작 등의 작업은 수행하지 않는다. 따라서 독자에 따라서는 이 과제를 통해 다루어진 내용에 대해 개념적 측면에서 의문을 품거나 개념적으로 정밀하지 못하다는 점을 근거로 비판을 할 소지가 없지 않다.

하지만 이와 같은 비판이 가능성에도 불구하고 이와 같이 국민참여의 개념에 대한 명확한 정의를 하지 않은 이유는 이러한 개념 정의 포기로 인해 발생하는 장점, 즉 고찰 대상의 범주 확장이 용이하다는 점 때문이다.

II. 해외 법제 및 동향 검토

행정에 대한 국민참여가 현대 행정에 있어서 중요하다라는 관점 하에 본 과제를 통해서 는 행정 영역에 대한 국민참여와 관련하여 다양한 국가들이 갖고 있는 법제도를 살펴볼 목적으로 한국공법학회와 법제처의 국제 학술행사기 지원되었으며, 국민의 행정예의 참

여와 관련하여 몇몇 주요 국가의 제도들이 (비록 보고서의 형태를 갖고는 있지만) 자료수집의 형태로 간략하게 조사·정리되었다. 따라서 개별 국가의 행정절차 법제 전반에 대한 심도 있는 고찰 및 평가는 본 과제를 통해서 수행되지 않았음을 보고서 모두에 명시적으로 밝혀두는 바이다.

위에서 서술한 바와 같이, 이 과제와 관련된 자료정리의 성격을 갖는 본 보고서는 행정의 의사 결정에 대한 국민의 참여가 나타나는 다양한 국가들의 법제도 들을 간략히 개관하는 것을 목적으로 한다. 그 대상 국가로는 독일, 프랑스, 일본과 같은 소위 법제 선진국을 포함한다. 이들 국가 외에도 이 과제는 기존에 국내에서 이루어진 선행 연구들과는 달리 몽골, 베트남, 태국 및 필리핀에 있어서 행정에 대한 국민의 참여에 대해서도 살펴보도록 한다.

비록 몽골, 베트남, 태국 및 필리핀의 법제는 지금까지 국내 해외법제도 연구에서 소외된 법제이지만 경제적·사회적 발전으로 인해 행정에 대한 국민의 참여가 부각되는 국가들이기 때문에 이에 대한 검토가 이루어졌다.

이 과제에서는 이들 국가에서 이루어지는 행정에 대한 국민의 참여 제도들을 살펴봄에 최신 동향이 있는 경우 최신 동향에 대한 정보를 포함한다.

제3절 과제의 진행 및 방법

이미 서술된 바와 같이 본 과제의 일환으로 다양한 형태의 국제 행사가 지원되었다.

우선 이 과제 관련 연구활동 지원의 일환으로 2018년 6월 22일 한국공법학회·한국법제연구원 공동국제학술대회가 진행되었다. 이 학술대회에서는 독일, 프랑스 및 국내 행정절차 전문가들이 참석하여 “적법절차와 행정절차법”이라는 주제로 학술적 논의를 진행하였다.

둘째로 이 과제 수행 과정에서 해외 전문가들로부터 해외에서 이루어지는 행정에 대한 국민참여 법제 및 최신 동향에 대한 자문을 받았다. 몽골 행정절차와 국민참여에 대해서는 몽골 국가법제연구원의 연구원인 Oyunchimeg Tsedev로부터 자문을 받았다. 베트남 행정절차와 국민참여에 대해서는 하노이 대학교의 Ngô Vinh Bạch Duong으로부터 자문을 받았다. 태국 법률시스템에 있어서 국민참여에 대해서는 Office of the Council of State of Thailand에 재직 중인 Narun Popattanachai로부터 자문을 받았다. 필리핀의 행정절차와 국민참여는 민다나오 대학교의 Alizedney Ditucalan 학장으로부터 자문을 받았다. 이러한 자문 과정을 통해 구축된 인적네트워크를 기반으로 2018년 10월 31일 제6회 아시아 법제 전문가 회의의 발제자 섭외가 이루어져 이들 자문자들이 제6회 아시아 법제 전문가 회의의 제1세션 발제자로 참석하여 각 국가에서의 행정에 대한 국민참여를 주제로 간략하게 발제를 하였다.

한국공법학회 · 한국법제연구원 공동국제학술대회

적법절차와 행정절차법

Due Process and Administrative Procedure Act

· 일시 2018년 6월 22일(금) 14:00~18:30
· 장소 한법재판소 대강당
· 주최 한국공법학회, 한국법제연구원
· 후원 행정안전부

· Date: June 22, 2018 (Friday) PM 2:00-6:30
· Venue: The Constitutional Court of Korea, Main Hall
· Host: Korea Public Law Association (KPLA)
· Korea Legislation Research Institute (KLRI)
· Sponsor Ministry of the Interior and Safety

제6회 아시아 법제 전문가 회의

국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차 법제 정비 방안

2018. 10. 31. (수)
밀레니엄 서울힐튼 / 그랜드볼룸(B1)

<p>개회식 14:00~14:30</p> <p>개회사 공화국 연세사랑 명장사 이계환 한국공법학회 회장 주 최 최준태(국) 제2차장 행정안전부 장관 Bubunur DZHOEVBAIYAR 몽골 법무장관 취임</p> <p>기조연설 14:30~14:45</p> <p>· 단국대 법학전문대학원 차장 대법관홍사준 대법관 · 발표도 행정안전부 차관</p>	<p>제 I 세션 14:45~15:00</p> <p>행정절차 법제 관련 아시아 지역의 법제화 노력 개관 · 아시아 각국의 행정절차 법제 현황 · 행정절차 행정절차 법제화 필요성</p> <p>제 II 세션 15:00~15:15</p> <p>국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차 법제 정비 방안 · 공존공영형의 국민 참여 및 행정절차 · 국민참여 관련 사례 및 정책 방향</p>
---	---

☎ Tel. 044-200-6826 / 6827 E-mail. aesa@kclae.kr

과제를 통한 국제적 행사 지원 이외에 본 과제의 일환으로 자료수집의 성격을 갖고 있는 본 보고서를 작성하기 위해 사용한 연구 방법으로는 기본적으로 문헌 연구와 전문가 활용을 사용하였다. 전문가 회의에서는 독일, 프랑스 등 법제와 관련해서는 각각 사법정책연구원의 계인국 연구위원, 한국외국어대학교의 강명원 박사, (사)한국법제발전연구소의 석호영 연구위원 및 이재훈 부연구위원이 참석하여 다양한 법제 선진국 상의 행정의 국민참여에 대해서 논의하였다. 그리고 전문가 워크숍에는 한국법제연구원의 김수홍 부연구위원, 이재훈 부연구위원, 계인국 연구위원(사법정책연구원) 및 석호영 연구위원((사)한국법제발전연구소)이 참석하여 독일, 프랑스, 일본 행정법제 상 국민참여에 대해 논의하였다. 또한 외국인 자문자들의 자문과 발표를 연구진이 분석하는 방식을 사용하였다.

제4절 과제의 한계

본 과제는 기본적으로 고찰 대상 국가로 선정한 국가들에서 나타나는 행정에 대한 국민참여 제도에 대한 개관을 목적으로 하고 있기 때문에, 심도 있는 고찰보다는 현황 파악의 수준에서 이루어졌다. 특히 몽골, 베트남, 태국, 필리핀의 경우 국내에 선행 연구가 부재했기 때문에 해당 국가와 관련된 정보를 획득하기 위해 전문가 네트워크를 구축하는 작업을 수행했으며, 이러한 네트워크 구축 이후 네트워크에 포함된 전문가들로부터 자문을 받아 당해 국가의 제도에 접근하기 시작하였으며, 이를 보다 보충하기 위하여 연구책임자 및 공동연구진이 제6회 아시아법제전문가 회의에 참석하여 자문을 수행했던 몽골, 베트남, 태국, 필리핀 측 발제자가 제6회 아시아법제전문가 회의에서 발제한 내용을 녹취하여 이를 분석·반영하였다. 즉 본 보고서 본문에서 몽골, 베트남, 태국, 필리핀에 대해 기술한 부분은 이들의 자문과 제6회 아시아법제전문가 회의에서 이루어졌던 논의의 내용을 연구진이 분석하여 반영한 사항이기 때문에 이 부분은 경제인문사회연구회의 연구윤리와 관련한 문제가 발생할 소지가 있어 경제인문사회연구회의 연구윤리규정에 부합하게 박스처리를 하여 기술하였음을 모두에서 명시적으로 밝혀둔다. 이와는 별개로, 이들 국가에 대한 분석 내용은 이와 같은 연구 상황으로 인해 피상적일 뿐 아니라 정밀하지 못하다

는 점 또한 모두에서 명시적으로 밝혀두는 바이다. 이러한 문제점은 초기 연구가 갖고 있을 수밖에 없는 한계점이라 할 수 있다. 차후에 제3세계 국가에 대한 법제도 연구가 진행되기 위해서는 보다 체계적이고 장기간에 걸친 연구가 필요할 것으로 생각된다.

비록 본 보고서에는 직접 반영하지 않았으나, 몽골, 베트남, 태국, 필리핀 측의 자문진으로부터 국민의 행정에 대한 참여에 대한 자문을 받는 와중에 논의의 흐름이 행정의 의사형성 과정에 대한 국민의 참여에 국한되지 않고, 행정소송에 대한 내용들로 확장되어 국민의 행정에 대한 참여의 논의가 이루어지기도 하였다. 이는 Participation이라는 단어를 몽골, 베트남, 태국, 필리핀에서 사용했을 경우 행정법 영역에서 법적으로 갖고 있는 범주가 우리와는 다르기 때문일 수도 있을 것이라는 추측을 하게 하는 대목이었다. 하지만 이에 대해서 별도로 고찰하지는 않았음을 밝혀두며, 차후 이들 국가와 관련된 행정법제를 연구하는 연구자는 이를 유의하며 연구를 수행하는 것이 연구 진행 도움이 될 수도 있을 것이라는 조심스러운 제언을 해본다.

제2장

● 각 국가별 행정예의 국민의 참여 제도

제1절 독일 법제상 행정예의 국민참여 제도

제2절 프랑스 법제 상 행정예의 국민참여 제도

제3절 일본 법제 상 행정예의 국민참여

제4절 아시아 제국가의 법제 상 행정예의 국민참여 제도

제2장

각 국가별 행정예의 국민의 참여 제도

제1장에서 밝힌 바와 같이 이하에서는 독일, 프랑스, 일본, 몽골, 베트남, 태국, 필리핀의 행정법제상 국민참여와 관련된 제도들을 수집하여 간략히 서술하도록 한다.

제1절 독일 법제상 행정예의 국민참여 제도

I. 서

독일 연방행정절차법은 종래 계획확정절차를 통하여 전문계획의 확정에 앞서 이해관계인들의 참여를 가능하게 하며 이를 통해 이익충돌의 방지는 물론 계획의 타당성과 합리성을 보장하고 나아가 그 실행에 있어서 효율성을 제고해왔다. 그리고 독일 연방행정절차법은 계획확정절차 이외에 조기적 공중참여라는 제도를 별도로 도입하여 사업계획의 최적화와 투명성을 더욱 강하게 요구하는 한편, 이와 동시에 대형사업의 허가 및 계획확정결정이 원만하게 수용될 수 있도록 행정절차 제도를 마련하였다.

이하에서는 행정절차에 대한 국민참여라는 관점에서 독일의 계획확정절차에 대해서 살펴본 후 조기적 공중참여 제도를 살펴보도록 한다.

II. 계획확정절차

1. 의 의

(1) 개 요

독일 연방행정절차법 제72조 및 이에 잇닿아 규정되어 있는 일련의 규율에 따르면 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)는 전문계획(Fachplan)을 확정하기 위해 당사자들 간의 법률관계를 최종적·포괄적으로 결정하기 위한 정식절차로서, 계획확정절차는 행정계획으로 인하여 발생할 수 있는 공익과 사익간의 충돌을 조정하고 관련 당사자의 권리나 이익을 보호할 뿐 아니라, 이와 동시에 공공에 대한 침해를 사전에 방지하기 위하여 각각의 법률관계를 조율하는 한편 최종적인 결정을 통해 확정된 계획에 일정한 효력을 제공하며, 계획의 허가와 이를 통해 관련된 권리관계의 포괄적인 규율을 행함으로써, 이를 통해 해당 허가는 물론 그 외의 다른 허가나 승인 등을 고려하며 민사법적인 각종 청구를 배제하는 제도이다.¹⁾

(2) 참여절차로서 계획확정절차

계획확정절차가 독일 연방절차법에 규정됨으로써, 다시 말해 일반규정의 형식으로 채택되면서 각종 인프라 시설, 즉 도로, 철도, 공항, 전기, 가스 시설 등 특정 시설을 설치하는 경우 사업시행자로 하여금 사전에 미리 계획안을 제출하도록 하며 관할 행정청은 해당 계획이 확정될 때까지 동 계획안을 열람하도록 하며 또한 이해관계인의 참여를 가능하도록 하여 계획확정에 이르기까지 다양한 이해관계를 수렴하게 되었다.²⁾

이와 같이 복잡한 허가절차를 위한 계획확정절차는 헌법에서 직접적으로 규율하고 있는 사항은 아니지만, 복잡하고 공간적으로 중요한 사업계획의 허가에 대한 결정을 내림에

1) Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., Beck, 2018, § 72 Rn. 10.

2) 김남철, 탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제, 공법연구(제46집 제3호), 2018, 한국공법학회, 175면.

있어서 필수적인 권리보호, 특히 이해관계인의 기본권을 충실히 보장함에 있어 적합한 측면이 있는데, 이는 소위 허가절차 등의 집중효의 관점뿐만 아니라 민사법적 청구에 대한 집중화에 있어서도 동일한 의미를 가지게 되며, 이를 위해 전제되어야 할 점은 계획확정절차에서 관련 기본권적 지위가 유지되도록 하는 충분한 법치국가적 보호인데, 특히 이러한 점은 아래에서 살펴볼 사업계획의 제출이나 열람 및 의견제출, 토론절차 등에서 충분히 검토되어야 한다.³⁾

2. 내 용

(1) 적용범위

앞서 언급한 바와 같이, 계획확정절차는 일반법적 규정인 연방행정절차법에 규율되어 있다. 연방행정절차법 제72조 제1항은 계획확정절차의 적용에 있어 다른 법령에서 달리 정한 바가 없는 경우 제73조 이하의 규정이 적용되도록 하고 있는데, 이 규정은 계획확정절차가 실시되는 경우 제73조 이하 규정의 효력을 정하는 것이다.

(2) 사업계획 제출과 열람

연방행정절차법 제73조 제1항은 사업시행자로 하여금 청문행정청(Anhörungsbehörde)에 사업계획을 제출하도록 정하고 있다. 제73조 제2항은 청문행정청이 해당 사업계획에 의해 업무영역에 관계되는 행정청에게 의견을 제출하도록 요구하며 사업계획이 실시되는 지방자치단체에게 열람하도록 한다. 열람기간과 의견제출기한에 대해서는 각각 제73조 제3항과 제3a항이 정하고 있는데, 이에 따르면 지방자치단체는 1개월간 이를 열람하며 관계 행정청은 청문행정청이 정한 기간 내에 의견을 제출하되 이 기간은 3개월을 넘지는 않아야 한다.

3) Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., Beck, 2018, § 72 Rn. 4a.

(3) 이의제기

연방행정절차법 제73조 제4항은 해당 계획에 의해 이해관계가 동요되는 자는 열람기간이 경과한 이후 2주 이내에 이의를 제기할 수 있다. 여기에서 이해관계는 법적 및 경제적 이해뿐만 아니라 문화적·사상적·사회적·생태적 이해관계 등 인정되어야 할 가치 있는 고유한 이해가 모두 포함된다.⁴⁾

(4) 토론절차(Erörterung)

연방행정절차법 제73조 제1항에서 제3a항까지에서 제출과 열람하도록 한 사업계획에 대해 이의기간 내에 제기된 이의와 행정청의 의견을 사업시행자, 행정청, 이해관계인 및 이의제기자와 함께 토론절차를 거치도록 한다(연방행정절차법 제73조 제6항).

3. 시사점

계획확정절차는 사업계획에 대해 사전적으로 열람과 의견제출, 이의제기 및 이를 토대로 한 토론절차를 통해 계획을 확정되는데, 계획확정결정이 내려진 사업계획에 대해서는 그 시행에 있어, 이미 행정과 이해관계인이 계획의 확정에서 실현에 이르는 파트너로서 협력했다는 점을 감안하여 사업계획에 대한 각각의 결정이 허용되는 집중효를 부여하는데, 결국 집중효라는 것은 사업시행에 있어서 효율성 제고방안은 이미 사업계획에 대해 충분한 이해관계인의 참여와 의견 및 이의를 반영함에 따라 부여되는 것이며, 계획확정절차는 이로서 사전적인 이해조정과 중재 및 사후적인 분쟁의 예방은 물론 이를 통해 해당 사업에 대한 수용을 촉진한다는 의미를 가진다.⁵⁾

4) Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 73 Rn. 71 ff.

5) 독일 연방행정절차법상 계획확정절차의 집중효에 대한 개괄적 설명으로는, 황해봉, “독일의 계획확정절차와 수용가능성”, 토지공법연구(제68집), 한국토지공법학회, 2015, 40-41쪽.

Ⅲ. 조기적(사전적) 공중참여

1. 배 경

공공참여를 위한 독일 연방행정절차법의 개혁은 환경법, 특히 오르후스 협약의 체결과 이로 인한 유럽연합 지침의 발령에서 그 원인을 찾아볼 수 있는데, 오르후스 협약은 공공참여의 소위 3개의 주축으로 표현되는 주요 내용으로 정보접근권, 행정절차의 참여, 그리고 소를 제기할 권리(소권: Klagerecht)를 정하고 있다.⁶⁾

오르후스 협약은 관련 당사자와 일반 공중의 참여단계를 구별하여두고 있으며 각각 협약 제2조 4항과 제5조에 구별하여 개념을 두고 있다. 이러한 오르후스 협약의 내용은 이른바 제2차 유럽연합법에 수용되었으나, 각각의 참여단계가 오르후스 협약이 담고 있는 것과 동일한 수준으로 편입되지는 않았다. 유럽연합 환경영향평가 지침(UVP-Richtlinie)이나 통합환경관리 지침(IVU-Richtlinie)에는 부분적으로 오르후스 협약에 반하는 일반 공중참여권의 축소가 나타나기도 한다.⁷⁾ 이러한 유럽연합법은 다시 독일 국내법, 즉 독일환경영향평가법에 전환되는데(UVPG 제9조 및 제2조 제6항 2문) 여기에서 관련된 공중의 개념은 참여희망자의 모든 이익이 아니라 이전 독일법상 전래되어왔던 주관법적 설명방식인 “이해관계(Belange)”의 공식을 따르고 있음을 유의할 필요가 있다.⁸⁾

2. 조기적 공중참여의 도입

독일은 소위 계획단일화법(Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren: PIVereinHG)을 통해 행정절차법과 계획법령에 있어 조기적 공공참여를 수용하였는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 환경법상 공

6) Schneider, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl., Beck, § 28 Rn. 86.

7) Schneider, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 28 Rn. 87.

8) Schneider, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 28 Rn. 88.

공의 절차참여, 특히 조기적인 공공참여가 필요하다는 인식과 동인은 오르후스 협약에서 비롯되었는데, 오르후스 협약 제6조는 의사결정에 있어서 공공의 참여, 특히 조기적 공공참여가 실현될 것을 규정하고 있다.⁹⁾

계획단일화법안의 입법이유에서 천명된 조기적 공중참여의 필요성은 무엇보다도 대형 사업에 있어서 허가절차와 계획확정절차가 공중의 참여를 충분한 정도로 고려하지 못하고 있었다는 데에 있으며, 조기적 공중참여의 도입은 사업계획의 최적화는 물론 사업계획 투명성을 확보하며 허가결정 및 계획확정결정의 수용을 촉진하게 된다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 문제의식이 특히 두드러지게 나타난 실제적인 사례로는 “슈투트가르트 21 프로젝트”로 명명된 슈투트가르트 중앙역 현대화사업으로, 이 사업을 둘러싸고 격렬한 반대 시위를 포함한 분쟁이 계속됨에 따라 대형사업에 있어서는 보다 사전적인 공중의 참여와 이를 통한 사적 이해관계와 공적 이해관계의 신중한 형량이 필요하다는 인식이 강화되었다.¹¹⁾

계획단일화법은 법률 개정을 위한 법률(Artikelgesetz)의 성격을 갖고 있으며, 이에 따라 행정절차법 제25조 제3항에 조기적 공중참여가 규정되었다. 이하에서 그 내용을 개관하여 보면 다음과 같다.

3. 조기적 공중참여의 내용

행정청은 다수의 제3자가 가지는 이해관계에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 사업계획에 있어 사업주체가 관련된 공중에 대하여 조기에 사업목표, 이를 실현하기 위한 수단 그리고 사업의 예상되는 영향을 알릴 수 있도록 노력해야 한다.¹²⁾ 조기적 공공참여는 가

9) 이에 대해 자세한 내용은, 김현준, 환경인권으로서의 환경행정절차 참여권 - 오르후스협약 제2기동의 내용과 시사점, 토지공법연구 (제38집), 한국토지공법학회, 2007, 337-338쪽.

10) BT-Drs. 17/9666, 1쪽.

11) Seibert-Fohr, Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes, VerwArch 104, 311쪽.

12) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 69.

능한 한 사업신청 이전에 행해져야 한다. 관련된 공중에게는 의견의 표명과 토론의 기회가 주어져야 한다.¹³⁾ 사업신청 이전에 행하여진 조기적 공중참여의 결과는 관련된 공중과 행정청에 늦어도 신청 시에나, 그렇지 않으면 지체 없이 통지되어야 한다.¹⁴⁾ 제1문의 내용은 관련된 공중이 신청 이전에 다른 규정에 따라 이미 참여하는 경우에는 적용이 없다. 참여권은 다른 규정에 의해 영향을 받지 않는다.¹⁵⁾

(1) 대상 사업

독일 연방행정절차법 제25조 제3항 제1문은 조기적 공중참여의 실시 대상을 “다수의 제3자가 가지는 이해관계에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 사업계획”으로 정하고 있다. 즉 정확히 어떤 사업계획에 대해 조기적 공중참여가 실시되어야 하는지 법률상 정하고 있지는 않은 것인데, 여기에는 사업계획의 환경영향평가의무라든지 공간질서절차의 요청과의 어떤 연결점이 존재하지는 않으며, 마찬가지로 계획확정결정에 있어 조기적 공중참여가 실시되어야만 하는지에 대해서도 확정적이지는 않다.¹⁶⁾ 조문의 문구를 살펴보면, 일단 조기적 공중참여의 대상은 계획확정절차나 계획허가결정에 국한되지 않고 허가를 요하는 사업계획 전반을 그 대상으로 하나, 다만 제3자의 이해관계에 적지 않은 영향을 미치는 경우가 된다.¹⁷⁾ 앞서 언급한 바와 같이 입법이유서에서 이러한 사업은 대형사업(대규모사업: Großvorhaben)으로 표현되고 있으나 그렇다고 계획확정의무를 지는 인프라 사업에 항상 관련되는 것은 아니며 대개는 입지 또는 공간에 관련된 사업이 이에 해당할 것이지만 공간적 사업계획에만 한정되는 것도 아니다.¹⁸⁾ 대형사업으로 제3자의 이해관계에 적지 않은 영향을 미친다면 계획확정 이외에 허가를 요하는 시설이나 영조물이나 임시시온법상 허가를 요하는 사업 역시 조기적 공중참여의 대상이 된다.¹⁹⁾

13) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 74 ff.

14) BeckOK VwVfG, § 25, Rn. 28.

15) BeckOK VwVfG, § 25, Rn. 30.

16) BeckOK VwVfG, § 25 Rn. 23.

17) Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., Beck, 2018, § 25 Rn. 31.

18) Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., Beck, 2018, § 25, Rn. 32; Kallerhoff/Fellenberg (Hrsg.), in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 68.

19) 김봉철, 계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구, 토지공법연구(제73집 제1호), 한국토지공법

행정절차법의 규정이 명확히 그 대상영역을 국한하지 않고 있으므로 대상영역을 정하는 데에 있어 중요한 점은 당해 사업계획이 어떤 영향력을 가지고 있는가가 된다. 그러나, 사업계획의 영향력이 단지 지역적이 아니라는 것이라든지 임미시온법상 결정에 구속되거나 잠재력으로 임미시온법적 영향력에 결부된다는 것으로 사업계획을 정한다면 관련된 모든 사업계획으로 이해될 것이므로, 결국 사안에 따라 정해져야만 하는 것이다.²⁰⁾

이에 대한 법률상 명확한 구분이 존재하진 않는다.²¹⁾ 일단 이해관계의 해석은 주관적 공권과 형량의 대상이 되는 보호가치 있는 법률적, 경제적 이익에 한정되지 않고 보다 넓게 이해되므로 허가절차나 계획확정절차에서의 이해보다는 넓게 보아야 한다.²²⁾ 제3자에 대한 영향력도, 환경법 등의 개념보다 오히려 더 넓게 이해되는 개념으로 개인 혹은 단체에 대해 중요한 의미를 가지는 일체의 부정적인 영향을 의미하며 여기에는 개별적 이익과 공공이익 및 이를 초월하는 가치가 포함된다. 그러므로 조기적 공중참여제도가 대형사업에 대해 “사실상 관심이 있는 ‘누구나’가 참여할 수 있는 제도”²³⁾라고 볼 수도 있으나, 다른 한편 단순한 건축허가를 요하는 사업계획에서는 예외적인 경우에만 조기적 공중참여가 인정되며, 아무 관계가 없는 제3자가 어떤 식으로든 사업의 실현 혹은 저지에 대해 “관심이 있다”라는 것만으로는 충분하지 않다고 볼 수도 있다.²⁴⁾ 즉 중립적인 관점에서 최소한 인정될 수 있고 완전히 부차적인 것은 아니어야만 한다는 것이다.²⁵⁾

학회, 2016, 190면; Kallerhoff/Fellenberg (Hrsg.), in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 68.

20) BeckOK VwVfG, § 25 Rn. 23.

21) BeckOK VwVfG, § 25 Rn. 23

22) Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32 (2013), 755쪽; 김봉철, 계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구, 토지공법연구(제73집 제1호), 한국토지공법학회, 2016, 190면.

23) 김봉철, 계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구, 토지공법연구(제73집 제1호), 한국토지공법학회, 2016, 191쪽.

24) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 68.

25) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 68.

(2) 행정청의 노력의무

연방행정절차법 제25조 제3항 1문은 “행정청은 다수의 제3자가 가지는 이해관계에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 사업계획에 있어 사업시행자가 관련된 공중에 대하여 조기에 사업목표, 이를 실현하기 위한 수단 그리고 사업의 예상되는 영향을 알릴 수 있도록 노력해야 한다”고 규정하고 있다. 이를 통해 행정청에게는 조기적 공중참여의 노력의무가 주어진다.

① 의무행정청

노력의무의 수범자가 되는 관할 행정청은 청문청과 계획확정청 중에서 계획을 확정하는 계획확정 행정청이다.²⁶⁾

② 노력의 법체계상 의미

노력의 의미를 법체계 내에서 살펴본다면 이는 행정청의 자문(Beratung)의 하위형태로 볼 수 있으며, 적극적이고 목표지향적인 작위를 의미하는데, 노력의 정도를 일반적으로 정할 수는 없으나, 단순한 장려만으로 행정청의 노력의무를 다하였다고 볼 수는 없으며, 나아가 행정청의 노력의무는 조기적 공중참여에 대한 정보제공뿐만 아니라 대형사업에 있어 행사하게 되는 수단에 대하여 사업시행자로서의 자문 역시 포함하지만, 그러나 노력의무의 형태에 대해 법률상으로는 정한 바가 없으므로 노력의무의 구체적인 형성에 대해서는 절차적 재량에 의하게 된다.²⁷⁾ 한편, 행정청이 동조항의 노력의무를 다하기 위하여 조기적 공중참여를 강제하거나, 주도하거나 직접 실시할 수 있는지에 대하여는 견해의 대립이 있다. 인정하는 견해에 의하면 행정절차법 제24조의 직권탐지의무와 제10조의 절차재량 규정을 근거로 하여 필요한 경우에는 행정청이 직접 조기적 공중참여를 실시할 수 있다고 한다.²⁸⁾

26) Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32 (2013), 756쪽; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 69.

27) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 69.

28) Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32 (2013), 756쪽. 그러나 반대하는 견해로는, Kallerhoff/

(3) 조기적 공중참여의 방식

① 의견표명과 토론

연방행정절차법 제25조 제3항 제3문은 관련된 공중의 의견표명과 토론을 조기적 공중참여의 방식으로 규정하고 있다. 조기적 공중참여의 핵심내용이라고 할 수 있는 참여방식에 대해 입법자는 연방 행정절차법의 규정을 통해 어떤 정식의 공중참여방식을 규정하였다기보다는 개방적 규율형태로 남겨두고 있다.²⁹⁾ 공중의 의견표명은 사업계획에 대하여 사업시행자에 대해 대화를 한다는 것을 의미한다. 따라서 여기에는 어떠한 방식의 제한을 둘 필요는 없으며 오히려 의식적인 융통성이 요구된다 할 것이다.³⁰⁾ 아마도 제도 및 개념 내재적으로 사업계획과 전혀 무관한 대화를 진행하지 않는다는 것을 상정할 수는 있을 것이다. 토론 역시 사업시행자와 대화를 한다는 것이며 이는 계획확정절차를 규정하고 있는 연방행정절차법 제73조 제6항에서도 발견된다.

이와 관련하여, 계획확정절차에서 청문행정청은 이의제기기간이 종료된 이후 사업시행자, 관련 행정청, 당사자, 이의제기자들과 토론절차를 실시하도록 되어 있는데, 다만 조기적 공중참여에서의 토론절차는 그 참가자의 범위가 계획확정절차에서의 범위보다 넓다. 계획단일화법 입법이유서에 의하면 일반적 이해가 있는 대중(Bevölkerung)과 이후 행정절차에 의해 영향을 받을 수 있는 자까지 포함하여야 한다고 하고 있다.³¹⁾ 결국 공중참여의 범위확장은 공중참여의 확대를 위한 절차법적 및 환경법 등으로부터의 동인의 일환이라고 볼 수 있다.

이와 같은 의견표명과 토론은 참여하는 공중에게 적절한 기회로서 부여되어야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 이하에서 설명하게 될 사업계획시행자의 정보제공이 충실하게, 그리고 충분한 기간을 두어 제공되어야 하며 의견표명과 토론의 기간 역시 충분하게

Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25 Rn. 69.

29) Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg (Hrsg.), VwVfG, § 25, Rn. 74.

30) Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017, § 25, Rn. 74.

31) BT-Drucks 17/9666, 11쪽.

제공되어야 한다.³²⁾ 이를 위한 절차의 형성 역시 참여자의 수준에 맞추어져야 하며 이에 대한 부담이 절차참여자에게 귀속되지 않도록 해야 한다. 나아가 논의 절차와 주제, 결과에 대한 투명성과 공개성이 보장되어야 하며 절차 진행에 있어 참여자가 관련 논제를 충분히 숙지할 수 있도록 공정한 기회를 보장해야 할 것이다.³³⁾

② 정보제공

사업계획에 있어 공중참여가 효과적으로 진행되기 위해서는 참여자들에게 충분한 정보의 제공이 이루어져야 한다. 정보비대칭을 방지하기 위하여 조기적 공중참여의 개시는 정보의 제공에서부터 시작된다. 계획 중에 있는 사업에 대해 최소한 일단의 개요라도 제공되는 것이 참여의 전제조건이 되며, 참여자들은 사업계획에 대해 통지받아야 한다.³⁴⁾

③ 통 지

연방행정절차법 제25조 제3항 4문은 사업신청 이전에 행하여진 조기적 공중참여의 결과 통지의 시점과 관련된 사항을 규율하고 있으며, 이에 따르면 이는 늦어도 사업의 신청 시에 그렇지 않으면 지체 없이 관련 공중과 행정청에게 통지되어야 한다. 조기적 공중참여의 결과에는 관련 공중의 의견이나 토론의 내용, 이의제기는 물론 이에 대한 사업시행자의 의견과 수정견해, 반영 또는 반영거부 등이 포함되며 이러한 논의 전반에 대한 관련 상황도 수록된다. 이러한 조기적 공중참여의 결과가 신속하게 통지됨으로서 관련된 공중은 참여를 통해 어떻게 의견과 토론 내용이 반영되었는지 알 수 있고 행정청은 논의된 내용과 관점들을 후행 행정절차에서 고려할 수 있다.³⁵⁾

32) BeckOK VwVfG, § 25 Rn. 27.

33) Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32 (2013), 758-759쪽; 김봉철, 계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구, 토지공법연구(제73집 제1호), 한국토지공법학회, 2016, 192-193쪽.

34) BeckOK VwVfG, § 25, Rn. 25.

35) BeckOK VwVfG, § 25, Rn. 28; Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32 (2013), 759쪽.

제2절 프랑스 법제 상 행정예의 국민참여 제도

I. 서

현행 프랑스 행정절차법(Code des relations entre le public et l'administration)³⁶⁾은 2015년 10월 25일 관보(Journal officiel)에 게재되었으며, 그 효력은 2016년 1월 1일부터 발효되었다.³⁷⁾ 그러나 이후에도 행정과 관련하여 국민들의 용이한 접근과 이해를 도모하기 위해 행정 절차에 관한 문제 제기가 지속적으로 제기되었고, 이러한 맥락 하에 2017년 11월 27일 프랑스 예산부 장관(Le ministre de l'action et des comptes publics)인 제랄드 다르마냉(Gérald Darmanin)은 국무회의에 '신뢰 사회를 위한 국가'(un Etat au service d'une société de confiance)라는 법률안³⁸⁾을 제출하였으며, 이에 기반 하여 프랑스 정부는 행정 절차 개혁에 대한 검토 작업에 들어갔다.

특히, 프랑스 정부는 '실수할 수 있는 권리'와 '간소화 원칙'이 포함된 법률안인 '공적 행동 2022년' 프로그램(Programme « Action publique 2022 »)³⁹⁾ 내에서 행정 절차 간소화를 5년 동안 지속하고, 각종 행정 절차에서 요구하는 복잡한 서류 등을 단계적으로 폐지함과 동시에 반드시 필요한 부분은 온라인으로 대체하기로 하였다.

36) 프랑스 행정절차법전은 ORDONNANCE와 DÉCRET로 구성되어 있다. L. 은 ORDONNANCE를 뜻하며, R. 은 DÉCRET를 뜻한다. 프랑스 행정절차법전의 이러한 구성은 새로운 법률제정이 아니라 기존에 존재하던 법률이나 정부에 의한 행정입법을 재정비해 체계화했기 때문이다.

37) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350> (2018. 09.01. 최종방문)

38) 프랑스 하원은 2018년 6월 26일, 신뢰할 수 있는 사회서비스 국가를 위한 법안을 새로운 독회에서 채택하였다. 이 법안에서는 "실수할 수 있는 권리"의 원칙을 소개하고, 공화국 대통령과 총리가 원하는 공적 행동의 변화과정에 대한 일련의 구체적인 조항을 담고 있다. 이 법안은 일상적으로 개인 및 기업과 행정기관 사이의 관계를 규율하는 것을 목적으로 하고 있으며, 두 개의 큰 축으로 구성되어 있다. 첫째, "신뢰", 국민은 행정기관에게 실수를 범할 수 있는 권리 및 일련의 구체적 조치를 도입함으로써 행정기관 및 국민 사이의 관계에서 박애심을 장려하고 둘째, "간단", 행정 절차의 복잡성을 줄이고, 기준을 낮추며 공공서비스 부서 및 국민의 이익을 위해 복잡한 절차의 폐지를 가속화 하고 있다. http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/etat_service_societe_confiance?etape=15-ANNLEC (2018. 09.01. 최종방문)

39) LANCEMENT d'Action Publique 2022 (PDF), dossier de presse, le gouvernement, 2017.

여기에 앞서 프랑스는 지나치게 많은 행정규제가 제정되는 것을 막기 위해 2017년 7월 규제법규 총량에 관한 훈령(Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact)⁴⁰⁾을 공포하였는데, 즉 다시 말하면, 행정 부처가 새로운 규제 하나를 만들 때는 기존의 낡은 규제 두 개를 없애야 한다는 것이다.

한편, 손쉽게 국민을 행정 절차에 참여시키기 위해 현재 공화국 대통령인 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron)은 행정 절차 간소화 개혁을 대선 때 공약으로 내세웠으며, 당선 후 2017년 5월 14일 임기를 시작하면서부터 행정 절차 개혁에 관한 추진사항을 직접 챙길 만큼 특별한 관심을 가지고 있다.

이하에서는 우선 프랑스 행정절차법에 관한 전체적인 구조 및 내용을 살펴보고, 둘째, 이러한 행정 절차 내에서 국민들이 직접 참여할 수 있는 제도 및 최근 행정예의 국민참여 정책 동향 등을 살펴보도록 한다.

II. 프랑스 행정절차법전 개관

프랑스 행정절차법은 새롭게 제정했다기보다는 이전의 법률과 정부에 의해 제정되었던 행정입법 내에 규정된 조항들을 체계적으로 종합하여 재정비한 것으로서, 이러한 행정절차법 재정비의 목적은 앞서 잠깐 언급하였듯이 행정예에 대한 국민의 쉬운 접근과 소통을 향상시키기 위한 것으로서 무엇보다도 행정절차법의 발전과정에서 도출된 법리 및 판례의 중요사항을 법전으로 편입했다는 데에 그 의의가 있다.⁴¹⁾

프랑스 행정절차법은 총 5권으로 구성되어 있다. 제1권에서는 행정기관과의 교류를, 제2권에서는 행정기관에 의해 취해진 일방적 행위를, 제3권에서는 행정기관 문서에 대한 접근과 공공정보의 재활용을, 제4권에서는 행정기관과의 분쟁 처리절차를, 그리고 마지막 제5권에서는 프랑스 해외영토 적용에 관한 내용을 규정하고 있다.

40) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035297602> (2018. 09.04. 최종방문)

41) 강지은, “프랑스 행정절차법상 일방적 행정행위-행정절차법전 제2권의 주요개념 및 해석원리를 중심으로”, 행정법연구(제49호), 행정법이론실무학회, 2017, 29쪽.

1. 제1권 : 행정기관과의 교류

프랑스 행정절차법 제1권은 총3편, 11장, 23절로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 국민의 요구에 대한 행정기관의 처리에 관한 규정(1편), 특정 결정을 내리기 전 소견을 제출할 권리(이전에 모순된 절차를 준수해야 하는 결정과 이전에 모순된 절차를 이행하기 위한 절차, 2편)규정, 행정기관에 의해 결정되어진 공청회(3편)에 관한 규정을 명시하고 있다.

2. 제2권 : 행정기관에 의해 취해진 일방적 행위

프랑스 행정절차법 제2권은 총4편, 9장, 18절로 구성되어 있다. 주요 내용으로 제1편에서는 행정행위의 서명과 동기, 제2편에서는 행정행위의 효력 발생, 제3편에서는 묵시적 결정, 그리고 제4편에서는 행정행위의 효력소멸 등을 규정하고 있다.

3. 제3권 : 행정기관 문서에 대한 접근과 공공정보의 재활용

프랑스 행정절차법 제3권은 총4편, 12장, 6절로 구성되어 있다. 주요 내용으로 제1편에서는 행정문서에 대한 접근권리, 제2편에서는 공공정보의 재활용, 제3편에서는 공공정보의 재활용과 관련한 질문과 행정문서 접근 책임자에 관해, 마지막 제4편에서는 행정문서 접근 위원회에 관해 규정하고 있다.

4. 제4권 / 5권 : 행정기관과의 분쟁 처리절차 / 해외영토적용

프랑스 행정절차법 제4권은 총 3편, 7장으로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 제1편에서는 행정소송, 제2편에서는 분쟁 해결을 위한 비(非)사법적 방법, 제3편에서는 법적 구제 조치에 관해 규정하고 있다. 그리고 제5권에서는 프랑스 해외영토 적용에 관한 내용에 관해서 규정하고 있다.

Ⅲ. 행정예의 국민참여

프랑스 행정절차법은 제1권 제3편에서 행정예의 국민참여에 대한 자세한 규정을 하고 있다. 제1권 제3편 제1장에서는 행정예의 국민참여에 대한 일반적인 원칙에 관해 규정하고 있으며, 제2장에서는 인터넷을 통한 자문을, 제3장에서는 자문위원회에 관해, 제4장에서는 공개조사에 관해, 제5장에서는 지역 의사 결정에 있어서 국민참여에 관해 규정하고 있다.

1. 국민참여 일반원칙

프랑스 행정절차법 L.131-1조는 “행정부는 법률이나 행정명령(*dispositions réglementaires*)에 의해 규율되는 경우를 제외하고, 행정행위 및 행정계획 구상 또는 행정개혁에 관한 구상에 있어서 국민이 참여하도록 결정할 때, 이러한 구상절차의 세부사항을 공개하고 관련된 국민이 해당 정보를 이용하도록 조치하여야 하며, 합리적인 기간을 부여하여 참여할 수 있도록 하며, 예상되는 효과 및 결과들이 적절한 시기에 공개될 수 있도록 주의를 기울여야 한다.”라고 규정하고 있다.

이 조항을 통해 알 수 있는 프랑스의 국민참여제도의 특징은 첫째, 행정계획이나 개혁 구상에 있어서 국민이 참여할 때, 행정부는 우선 부정부패 방지와 투명성을 위해 구상과 관련한 모든 세부사항을 국민에게 공개한다는 것이다. 둘째, 이렇게 공개된 정보를 관련된 국민이 이용할 수 있도록 하고 있으며, 직접 참여를 위한 합리적인 기간을 부여하고 예상되는 결과 및 효과 등을 적절한 시기에 공개하고 있다는 점 등을 들 수 있다.

2. 웹사이트를 통한 국민참여

행정절차법 L.132-1조는 “행정부가 어떤 규제행위를 제정하기 이전에 미리 자문위원회(*Commissions consultatives*)와 상의할 필요가 있는 경우, 행정부는 이와 관련된 국민의

의견을 수집하기 위해 웹사이트를 통해 공개자문(Consultation ouverte)을 받을 수 있다. 이러한 공개자문은 입법 또는 규제조항 제정 시 거쳐야 하는 필수적 자문을 대체할 수 있다. 자문위원회는 이 조항에 규정된 자문의 범위 안에서 국민의 의견에 참여할 수 있다.”고 규정하고 있다.

계속해서 L.132-2조에서는 “L.132-1조에 따라 공개자문을 시행하기로 결정한 경우 이러한 자문에 참여할 수 있는 방법을 모든 수단을 통해 알려야만 한다. 공개자문을 받은 후, 행정부는 수집된 관련 국민의 의견을 종합하고, 경우에 따라서 추가된 정보가 수반된다. 이렇게 종합된 관련 국민의 의견을 공개되어 진다.”라고 규정하고 있으며, 이에 잇달아 L.132-3조에서는 “L.132-1조에 규정된 공개자문은 15일을 초과할 수 없다. 이 공개자문에 대한 조건과 조직방법은 국사원(Conseil d’Etat)의 법규명령으로 정한다.”라고 규정하고 있다.

그리고 R.132-4조에서는 구체적으로 공개자문이 공공기관 또는 국가기관에 의해 결정되어졌을 경우 국무총리 웹사이트에 게시가 되어지고 (제1항), 지방자치단체 또는 지방자치단체의 일부 및 이들에 부속된 공공기관에 의해 공개자문이 결정된 경우에는 관련 공공기관에 의해 선정된 공개된 웹사이트에 게시 된다고 명시하고 있다(제2항).

한편, R.132-4조에 의해 결정된 공개자문에는 자문 게시 및 종료 날짜를 함께 기재하여야 하며, 관련된 국민의 의견이 해당 웹사이트에 누구든 볼 수 있도록 공개할건지를 정확하게 하여야 한다. 그리고 R.132-5조에 따르면 공개자문에는 관련된 초안 및 정확한 대상과 내용을 명시하는 주석이 첨부되어야 하며, 필요한 경우 계획된 조치의 발효 일자를 위한 날짜도 함께 수반되어야 한다.

또한, R.132-6조에 따르면 공개자문에 의해 수집된 관련 국민의 의견은 늦어도 공개자문의 대상이 된 규제행위에 대한 서명일까지는 종합되어 주무관청에 의해 공개되어야 하는데, 이러한 공개는 첫째, 주무관청이 공공기관 중 하나 또는 국가기관일 경우 L.132-4조에 언급된 국무총리 웹사이트에 의해 공개가 보장되고, 주무관청이 지방자치단체 또는

지방자치단체의 일부 및 이들에 부속된 공공기관일 경우 수집된 관련 국민의 의견은 허가된 웹사이트를 통해 공개가 보장된다.

마지막으로 R.132-7조에 따르면 R.132-4조에 언급된 웹사이트에 의해 공개자문 결정을 할 경우 이러한 결정의 공개사항 중에는 L.132-1조에 따라 조직된 자문절차임을 명확하게 하여야 하며, 같은 조항에 의해 규정된 조건에 따라 자문위원회의 자문을 대체한다는 점이 표시되어야 한다.

3. 공공조사(Enquête publique)를 통한 국민참여

(1) 조사목적

공공조사의 목적은 행정절차법 L.134-2조에서 명시하고 있다. 즉, 공공조사는 국민의 참여 및 정보보장과 어떠한 행정 결정을 구상할 때 제3자의 이익을 고려하여야 한다는 목적을 가지고 있다.

(2) 주무관청

단지 하나의 도(道) 영역에 관련된 공공조사는 해당 도의 도지사에 의해 종료될 때까지 조직되어 게시 되어진다. 공공조사가 다수 지역의 도(道) 또는 같은 지역안에서 다수의 도(道)의 영역과 관련된 경우, 관련된 도지사들의 공동명령으로 게시된다. 만약, 관련된 공공조사가 다수의 도(道)중 1개의 도(道)와 주로 관련된 경우, 해당 도지사가 공공조사의 조직을 구성하고, 결과를 종합하는 명령을 할 수 있다. 이와 다르게 공동일 경우 공동명령으로 책임 도시자를 지명하여 공공조사의 조직을 구성하고, 결과를 종합하는 명령을 할 수 있다. (행정절차법 R.134-3조, R.134-4조)

(3) 공개조사 및 국민참여 방법

공공조사는 R. 134-7 내지 R. 134-9 조항에 명시된 규정에 따라 개시되며, 공공조사에 근거하여 수행해야 하는 꼬뮌(Communes)중 1개의 시청이나 도(道)의 도청에 의해 요구된다. 즉 다시 말하면, 공공조사가 요구되는 계획된 행정행위는 이 지역 내에서만 수행되어야 하고, 단일 꼬뮌의 책임하에 이 꼬뮌의 시청에 의해 개시된다. (행정절차법 R.134-6, 7조)

계획된 행정행위가 단일 꼬뮌지역에서 시행되기 전 공공조사가 그 꼬뮌의 시청에 의해 시행되지 않았을 경우에는 관련된 국민에게 계획된 행정행위를 공개하기 위해 도지사는 공공조사 문서사본을 이 꼬뮌 내의 해당 시청의 시장에게 보내야 한다. 만약, 계획된 행정행위가 여러 도(道)지역내에서 시행되지만, 특히 그 중 하나의 도(道)와 주로 관련된 경우, 공공조사는 주로 관련된 도의 도청에 의해 수행되어진다(행정절차법 R.134-8, 9조).

구체적으로 공공조사에 관해 조사위원회의 위원장 또는 조사위원의 자문을 받은 후, 도지사는 행정절차법 R. 134-3조 또는 R. 134-4조에 따라 규정된 방법에 합치된 명령으로 공공조사의 개시와 운영의 조건을 계획한다. 이를 위해 공공조사의 목적과 개시날짜, 기간을 정하는데 다만, 기간은 15일을 초과할 수 없다. 또한, 도지사는 국민이 공공조사 시행을 인식할 수 있도록 시간과 장소를 결정하고 이러한 목적을 위해 공개된 등록부에 국민의 의견을 작성토록 결정한다. 이 등록부는 이동이 불가능한 책 형식으로 되어 있으며, 조사위원회 위원장 또는 위원, 조사관에 의해 간략 서명이 이루어진다(행정절차법 R.134-10조 전단).

마지막으로 도지사는 조사위원회 또는 조사관의 본부소재지를 지정한다. 만약 본부소재지가 존재한다면 도지사는 공공조사와 관련된 정보를 참조할 수 있는 웹사이트 주소를 표시할 수 있다. 만약 이러한 모든 것이 적절하다고 판단되면, 도지사는 전자적인 방법에 의해 관련 국민이 자신의 의견을 원활하게 소통할 수 있도록 소통수단 제공을 규정할 수 있다(행정절차법 R.134-10조 후단).

한편, R. 134-10조에 규정된 명령을 발한 도지사는 2개의 지역신문 또는 도(道)전체 지역 또는 관련된 모든 도(道)에 대하여 공공조사가 개시되었다는 사실을 국민에게 알려야 한다. 이러한 공공조사는 개시되기 8일 전에 공개 되고, 개시 후 8일간 계속해서 공개 된다. 계획된 행정행위가 국가적으로 중요한 경우, 공공조사가 시작되기 8일 전에 두 개의 전국신문에 발표 된다(행정절차법 R.134-12조).

이와 더불어 공공조사 개시 발표는 개시 8일 전과 공공조사 기간 내내 R. 134-12조에 규정된 고지의 방법으로 인도 및 도로 옆 게시판에 공개 되고, 적절하다고 판단되는 경우, 계획된 행정행위의 영향이 미치는 지역의 모든 꼬뮌에 다른 방법에 의해 공개 되어질 수 있다. 이러한 공개조치는 다른 꼬뮌 지역으로 확대될 수 있으며, 이 공개에 관한 책임은 시장에게 부과되고, 시장은 공개가 되었다는 것을 증명하여야 한다(행정절차법 R.134-13조).

4. 지역(locales)결정에 대한 국민참여

(1) 주민투표(Référendum local)

행정절차법 L.135-1조에 따르면 지방자치법(Code général des collectivités territoriales) 일반규정과 LO 1112-1조에 규정된 방법에 따라 지방자치 의회는 관할 내에 속한 업무를 해결하기 위한 모든 행정행위에 관해 지역주민의 의사를 묻는 주민투표를 시행할 수 있다.

(2) 지역자문(Consultation locale)

지방자치법 일반규정과 L.1112-15조에 규정된 방법에 따라 지방자치단체 유권자들은 관할권 내에 속한 업무를 처리하기 위해 해당 지방자치기관이 고려중인 결정에 관해 자문을 받을 수 있다(행정절차법 L.135-2조).

5. 공론화 위원회(Commission nationale du débat public, CNDP)

(1) 공론화 위원회 창설

프랑스 공론화 위원회(CNDP)는 공론화 위원회 구성과 공론화 조건 및 방법을 규정한 1995년 2월 2일 법률(Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)과 그 시행령(Décret n°96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)에 의해 국가행정에 국민의 참여원칙을 프랑스 법령의 일부로 편입함으로써 시작되었고, 1997년 9월 4일 당시 환경부 장관이었던 도미니끄 부 와이네(Dominique Voynet)에 의해 최초로 창설되었다.⁴²⁾

(2) 2017년 4월 25일 제2017-626호 법규명령

공론화 위원회와 관련하여 가장 최근 입법된 2017년 4월 25일 제2017-626호 법규명령⁴³⁾은 2016년 8월 3일 법률명령⁴⁴⁾에 따라 2017년 4월 27일 공식관보에 게재됨으로써 발효되었는데, 이 법규명령은 공론화 위원회의 관할범위를 상당히 확대시켰다.

특히, 환경에 영향을 미칠 수 있는 특정한 행정 결정을 하는데 있어 국민의 참여와 정보획득을 보장하는 절차를 개선하였다. 다시 말하면, 환경과 관련하여 공론화 위원회의 새로운 관할범위는 민주주의에 근거하여 중요한 발전이 있었음을 의미한다. 이 새로운

42) CNDP 2002 - 2012 LA PRATIQUE DU DÉBAT PUBLIC : ÉVOLUTION ET MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE (PDF), CNDP, 2013, 7쪽.

43) Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

44) Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

법규명령은 공공결정을 함에 있어서 국민의 참여를 더 잘 보장하기 위하여 상당히 진전된 새로운 민주주의 방법을 허용하고 있다.

즉, 관점의 전환이 필수적인데 새로운 공공행정(공공행정계획, 공공행정프로그램, 공공행정프로젝트)에 관한 결정은 더 이상 권력관계에 기초하지 않고, 일반적인 이익의 공동구성과 정정능력에 기초를 하고 있다.⁴⁵⁾

한편, 2017년 4월 25일 제2017-626호 법규명령을 분석해보면 공론화 위원회와 관련된 중요한 개혁은 다섯 가지 부분으로 정리해 볼 수 있다.

1) 특정 국가계획 및 프로그램 : 십여 개의 국가 프로그램과 계획은 반드시 공론화 위원회로 회부되어야 한다. 이러한 개선은 정부가 어떤 행정 결정을 하기 이전에 국민이 그 행정 결정에 참여하여 자신들의 의견을 충분히 말할 수 있도록 보장한다. 또한, 정부는 환경 및 국토이용계획에 중요한 영향을 미칠 수 있는 공공정책 개혁 프로젝트도 반드시 공론화 위원회로 회부시켜야만 한다.

2) 발의권 : 이 법규명령은 또한 2016년 8월 3일 법률명령에 의해 규정된 발의권 행사를 위한 방법을 정확하게 명시하고 있다. 또한, 프랑스에 거주하고 있는 유럽연합 국민과 국회의원들도 공론화 위원회에 회부할 수 있다. 즉, 1억5천만 유로 이상의 장비와 개발 프로젝트에 대해 프랑스에 거주하고 있는 유럽연합 10,000명 이상의 국민은 이 사항에 대해 공론화 위원회에 회부할 수 있다. 또한, 프랑스에 거주 중인 유럽연합 국민 500,000명 또는 60인의 국회의원은 특정한 조건 내에서 공공정책 개혁에 관한 프로젝트에 대해 동일하게 공론화 위원회에 회부할 수 있다. 이러한 발의권 규정은 공론화 위원회와 관련하여 상당한 민주적인 진보를 가져왔다.

3) 협의 보증인과 지역대표 : 공론화 위원회는 1천만 유로가 넘는 공공예산 이익 프로젝트와 지역 인프라 또는 지역 프로그램 및 계획에 관한 보증인을 요구받게 된다. 공공조

45) Décret paru au Journal Officiel le 27 avril 2017 DE NOUVELLES COMPETENCES POUR LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC (PDF), COMMUNIQUÉ DE PRESSE de CNDP (Paris, le 27 avril 2017).

사 때까지 협의 과정의 연속성을 보장하기 위하여 공개토론 후 보증인을 임명하는 절차가 일반화되었다. 또한, 공론화 위원회는 협의 보증인의 국가 목록관리와 구성에 대한 책임이 있으며, 보증인이 지정한 보상금을 지불할 책임을 함께 가지고 있다. 아울러 국민이 공공행정 결정에 참여하는 문화를 장려하기 위하여, 공론화 위원회는 우수사례의 보급과 지역보증인 네트워크의 활성화의 책임을 가지는 지역대표를 임명할 수 있다.

4) 조정 : 잠재적인 갈등을 예방하고 중재안을 찾기 위한 새로운 조정규정이 추가되었으며, 조정요청이 접수되면, 공론화 위원회는 그들의 위원 중에 중재자를 임명한다.

5) 기타 변화 : 공개토론 비용은 공론화 위원회를 위해 조성된 찬조자금으로 공개토론 발주자에 의해 지불된다. 이러한 찬조자금은 공론화 위원회의 독립성을 강화하는데 매우 큰 역할을 하고 있다.

IV. 최근 국민참여 관련 정책동향

프랑스는 위에 언급된 행정예의 국민참여제도 및 공론화 위원회 뿐 아니라 최근 2017년 하반기부터 공적행동 2022년 프로그램(Programme « Action publique 2022 »)을 시행하고 있다. 즉, 이 프로그램의 궁극적 목적 중 하나는 국가 행정결정에 국민이 적극적으로 참여하여 주권자의 의사를 반영하고, 복잡한 행정절차를 단순화하는데 있다.⁴⁶⁾

이 프로그램의 3가지 목표는 첫째, 국민과 행정기관과의 신뢰 관계를 발전시켜 국민에 대한 공공행정서비스의 질을 향상하고, 둘째, 행정기관에 근무하는 공무원의 업무환경을 현대화시키며, 셋째, 납세의 의무를 지고 있는 국민을 위해 2022년까지 공공지출을 감소하는 것인데, 이러한 목표는 모든 공공행정기관에 적용이 되고, 아울러 그들은 자신들이 담당하고 있는 공공정책에 대해 위의 목표를 적용할 책임이 있으며, 특히, 최우선순위는 공화국 대통령이 제시한 ‘2022년까지 공공행정 서비스의 100% 디지털화’인데, 이러한 전

46) Programme « Action publique 2022 » le Premier Ministre N° 5968/SG (PDF), 2017.

반적인 프로세스 구축에 공무원과 국민이 함께 참여하여 의견이 교환되고 수집되어 종합된다.⁴⁷⁾

제3절 일본 법제 상 행정예의 국민참여

I. 서

일본의 행정절차법 제1조는 동 법률의 목적에 대해 규율하고 있다. 이에 따르면 행정절차법은 처분, 행정지도 및 신고에 관한 절차 및 명령 등을 결정하는 절차에 관하여 공통된 사항을 규율함으로써 행정운영의 공정성 확보, 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권익 보호에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 1993년에 제정된 행정절차법은 총 8장으로 구성되어 있으며, 1장(총칙)은 본법의 목적, 용어의 정의, 적용제외 등에 대해서 규정하고 있다. 처분에 관한 규정은 2장(신청에 대한 처분), 3장(불이익처분)으로 나누어 규정하고 있다. 행정절차법은 행정지도에 관하여 독립된 장(4장)을 두고 있으며, 4장의2(처분 등의 요구)는 2014년의 행정절차법의 개정으로 신설되었다. 신고와 관련된 것은 5장에 규정되어 있는데, 5장은 하나의 조문으로 구성 되어 있다. 2005년 행정절차법 개정을 통해 신설된 6장은 명령 등을 정하는 경우 일반원칙, 의견공모절차, 의견공모절차를 하지 않은 경우에 있어 명령 등의 취지의 명시에 대해서 정하고 있으며, 제7장은 지방공공단체의 기관이 실행하는 절차 중 행정절차법 적용제외 대상(제3조 제3항)과 관련하여 지방공공단체가 행정절차법의 취지에 맞게 필요한 조치를 하도록 노력의무(제46조)를 규정한 보칙을 담고 있다.⁴⁸⁾

이하에서는 행정예의 국민의 참여라는 관점에서 일본의 행정절차법에 대한 청문절차, 공청회, 대규모 행정계획, 의견공모절차 등을 중심으로 살펴보도록 한다.

47) <https://www.economie.gouv.fr/lancement-programme-action-publique-2022>(2018. 09.01. 최종방문).

48) 장교식, 일본의 자치제 행정절차의 개혁에 관한 연구, 토지공법연구 제46집, 한국토지공법학회, 2009, 382쪽.

II. 행정예의 국민참여 제도

1. 청문절차

청문절차는 처분내용, 근거법령, 청문기일, 원인사실, 교시사항 등을 당사자에게 미리 통지한 후(행정절차법 제15조), 행정청이 지명한 직원이 주재자가 되고(동법 제19조), 주재자의 직권심리에 의해 비공개 원칙으로 실시한다(동법 제20조). 청문을 할 때 당사자는 대리인의 선임권, 보좌인의 선임권이 인정되고(동법 제16조, 제20조 제3항), 주재자의 요구 또는 허가에 의한 이해관계인도 청문에 참가할 수 있다(동법 제17조). 당사자 및 참가인은 문서열람(동법 제18조), 의견진술, 증거제출, 행정청의 직원에의 질문(동법 제20조)이 인정되고 출두에 대신하여 진술서와 증거서류의 제출도 가능하다(동법 제21조). 행정청은 주재자가 제출한 청문조서와 주재자의 의견을 기재한 보고서의 내용을 충분히 감안하여 불이익처분을 결정한다(동법 제27조). 이 처분에 대해서 행정불복심사를 청구할 수 없다(동법 제27조).

2. 공청회

행정절차법 제10조에서 신청자이외의 이해관계인이 있는 경우 행정청에 의한 공청회의 재량적인 개최를 규정하고 있다. 그러나 실제로 공청회 등을 개최할 수 있는 취지의 규정을 두고 있어도 활용되고 있지 않다. 개별법인 토지수용법은 사업인정을 하려고 하는 경우 공청회를 개최할 수 있는 취지의 규정이 있었지만, 실제로 개최되지 않았다. 그래서 2001년의 법 개정으로 공청회를 개최해야 할 취지의 청구가 있었던 때에는 공청회의 개최가 의무화되었다(토지수용법 제23조 제1항). 공청회의 개최 등 주민의 의사를 반영시키기 위해 필요한 조치를 강구하는 것이 의무화된 것이다. 그 밖에 국토이용계획법 제8조 제4항, 도시계획법 제18조의2 제2항, 하천법 제16조의2 제4항에서 공청회 개최에 대한 규정을 두고 있다.⁴⁹⁾

49) 宇賀克也, 行政法概說 I, 제6판, 有斐閣, 2017년, 466-467쪽. 토지이용계획을 책정할 때 국가 또는 지방자치단

3. 대규모 행정계획 수립에 참여

2005년 행정절차법 개정을 위해 구성된 행정절차법연구회에서는 행정계획 확정절차 도입에 대해서 논의하였는데, 비록 행정절차법에는 이 내용이 반영되지 않았으나, 행정계획을 수립할 때 주민의 참가를 적극적으로 이끌어내는 방법을 보다 직접적으로 인정하는 움직임이 강화되었다.⁵⁰⁾ 도시계획을 정하는 지역계획과 관련된 안은 그 안의 구역 내의 토지소유자 등의 이해관계인의 의견을 구하여 작성하는 것으로 하고 있다(도시계획법 제 16조 제2항). 국토교통성은 2003년에는 ‘국토교통성 소관의 공공사업의 구상단계에 있어 주민참가절차 가이드라인’이 작성돼 사업자는 구상단계부터 복수의 안(사업을 하지 않는 안을 포함한다)을 공표하여 주민의 의견을 청취하고 있을 뿐 아니라, 2005년 ‘구상단계에 있어 시민 참여형 도로계획 프로세스의 가이드라인’을 작성하는 등 참여를 적극적으로 추진하고 있으며, 2008년에 국토교통성은 ‘공공사업의 구상단계에 있어 계획책정 프로세스 가이드라인’을 정리하였고, 2013년에 국토교통성은 ‘구상단계에 있어 계획책정 프로세스 가이드라인’을 개정하였다.⁵¹⁾

4. 토론형 여론조사

토론형 여론조사는 통상의 여론조사가 1회의 의견을 조사하는 것에 반하여 토론형 여론조사는 자료나 전문가로부터 충분한 정보의 제공과 소그룹에서 논의한 후, 설문조사를 실시하여 의견이나 태도의 변화를 보는 조사방법이다.⁵²⁾ 일본정부가 2012년 에너지 환경 전략을 결정하기 위해 토론형 여론조사를 활용했었는데, 이는 일본의 정책결정에 있어 토론형 여론조사가 공식적으로 자리매김한 첫 번째 사례로 평가받고 있으며, 국정의 중요

체는 주민, 그 밖에 관계자의 의견을 반영하도록 하는 취지의 규정이 토지기본법 제11조 제3항에 두고 있다.

50) 宇賀克也, 行政法概説Ⅰ, 제6판, 有斐閣, 2017년, 308-309쪽.

51) 宇賀克也, 行政法概説Ⅰ, 제6판, 有斐閣, 2017년, 309쪽.

52) エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査実行委員会, 「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査調査報告書」(2012년8월) 6쪽.

한 정책결정에 이바지할 목적으로 토론형 여론조사가 실시된 사례이므로 장기적으로 주목할 필요가 있는 사항이다.⁵³⁾

5. 의견공모절차

(1) 의견공모절차의 도입

“규제개혁·민간개방추진 3개년 계획”에서 행정입법절차를 포함한 행정절차법의 신속한 재검토와 퍼블릭 코멘트절차의 법제화의 검토가 결정된 것을 계기로 총무대신 산하의 행정절차법검토회가 개최되어 같은 해 12월 17일에 행정절차법검토회 보고가 정리되었고, 이 행정절차법검토회 보고를 거쳐 입법작업이 진행되었고, 2005년 6월 22일 의견공모절차를 도입하는 행정절차법개정안이 참의원 본회의에서 가결·성립했다.

(2) 의견공모절차의 제도적 내용

행정절차법 제39조 제1항은 명령 등을 정하는 기관(명령등제정기관)은 명령 등을 정하려고 할 경우에는 당해 명령 등의 초안 및 이와 관련된 자료를 사전에 공시하고, 의견의 제출처 및 의견제출기간을 정하여 널리 일반의 의견을 구하여야 한다고 규정하고 있는데, 이 제도가 의견공모절차이다. 의견공모절차는 이해관계인과의 관계에서 행정운용의 공정성의 확보 및 투명성의 향상을 목적으로 하며, 명령 등 제정기관에 의한 정보 수집을 용이하게 하고 그 판단의 적정을 확보하는 것에 기여할 뿐 아니라 의견형성과정에 국민참여 확보에 기여한다.⁵⁴⁾

의견공모절차에 대상이 되는 “명령 등”(행정절차법 제39조)은 내각 또는 행정기관이 규정하는 ① 법률에 근거한 명령(처분의 요건을 규정한 고시(告示)를 포함한다) 또는 규칙, ② 심사기준(신청에 의해 요구된 인허가 등을 할 것인가의 여부를 법령(法令)의 규정

53) 宇賀克也, 行政法概說Ⅰ, 제6판, 有斐閣, 2017년, 467-468쪽.

54) 宇賀克也, 行政法概說Ⅰ, 제6판, 有斐閣, 2017년, 450-451쪽.

에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준, ③ 처분기준(불이익처분을 할 것인가 또는 어떠한 불이익처분을 할 것인가에 관하여 법령의 규정에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준, ④ 행정지도지침(동일한 행정목적 실현하기 위하여 일정한 조건에 해당하는 복수의 자에 대하여 행정지도를 하려고 할 때에 이들 행정지도에 공통적인 내용으로 해야 할 사항)을 말한다(동법 제2조 제8호). 여기서 알 수 있듯이 의견공모절차의 대상으로 삼는 행정입법의 범위는 강학상 법규명령에 국한되지 않고 행정규칙에 해당하는 사항도 포함되어 있다.⁵⁵⁾

명령 등 제정기관은 행정입법을 하는 자, 즉 행정입법기관을 말한다. 여기에는 내각(內閣), 각 부성(府省), 청(廳), 위원회(국가행정조직법 제3조 제2항, 내각부설치법 제49조 제1항, 제2항), 인사원, 회계감사원, 법률의 규정에 근거하여 내각에 설치된 기관 또는 내각의 관할 하에 설치된 기관, 지방자치단체(의회를 제외함) 등이 있다(행정절차법 제2조 제5항).

일본 행정절차법 제38조는 명령 등 제정기관에게 의견공모절차의 일반원칙으로 다음과 같은 실제적 의무를 부과하고 있는데, 우선 제38조 제1항은 법령의 취지에 적합할 의무를 규정하고 있다. 이 의무는 명령 등을 정하는 기관(각의결정에 따라 명령 등이 정해지는 경우에는 당해 명령 등을 입안하는 각 대신, 이하 “명령 등 제정기관”이라고 한다)이 명령 등을 정하는 때에는 당해 명령 등을 정하는 근거법령의 취지에 적합해야 한다(제38조 제1항)는 것을 의미한다. 적정성 확보 의무는 제38조 제2항에 따라 명령 등을 제정한 후, 당해 명령 등의 규정의 실시상황과 사회정세 등의 변화를 감안하여 당해 명령 등의 내용의 적정성을 확보하기 위하여 노력할 의무가 있다는 것을 의미한다.

55) 유진식, 행정입법의 통제와 의견제출절차-일본의 개정행정절차법을 소재로 하여, 공법연구 제34집 제2호, 2005년, 365쪽.

(3) 의견공모절차의 내용

1) 명령 등의 안(案)의 공시

명령 등 제정기관은 명령 등을 정하려고 하는 때에는 당해 명령 등의 안 내지 이와 관련된 자료를 사전에 공시하고, 의견제출처 및 의견제출기간을 정하여 널리 의견을 구하도록 해야 한다(제39조 제1항). 의견을 공모할 때에 명령 등 제정기관이 필요한 연락을 위해 성명·주소를 기재할 필요가 있지만, 익명의 의견제출도 가능하다고 보아야 한다.

또한 공시할 명령 등의 안은 구체적이고 명확한 내용이어야 하며, 명령 등의 제목, 명령 등의 근거법령의 조항이 명기되어야 한다(제39조 제2항). 이때 “근거법령의 조항”이라 함은 법령의 위임에 근거한 명령 등의 경우에는 위임조항이며, 위임에 근거하지 않는 명령 등의 경우에는 당해 명령 등이 정해지는 원인이 되는 제도를 규정한 것이다. 공시를 할 경우에는 관련자료도 사전에 공시하여야 하는데, 관련자료는 당해 명령 등의 안을 작성한 취지, 목적, 경위, 배경과 함께 국민들의 이해에 도움이 되는 정보가 포함된 내용이다.⁵⁶⁾

2) 의견제출권자·의견제출기간

① 의견제출권자

의견제출권자는 한정하지 않는다. 명령 등에 이해관계가 있을 수 있는 외국인이나 외국의 기업·정부도 의견을 제출할 수 있다.

지방공공단체의 따라 의견제출권자를 시민으로 한정하는 경우, 구내에 거주·통근·통학하는 구민·구에서 사업활동하는 자에 한정하는 경우, 시의 구역 내에 주소를 갖는 자, 시의 구역 내에 사무소 및 사업소를 갖는 자, 시의 구역 내에 있는 사무소 및 사업소에 근무하는 자, 시의 구역 내에 있는 학교에 재학하는 자, 시에 대해 납세의무를 갖는 자, 기타 사안에 이해관계를 갖는 자에 한정하는 경우 등 다양하다.⁵⁷⁾

56) 채우석, 日本 行政手續法の 改正에 관한 研究, 법학논총(제18집), 숭실대학교 법학연구소, 2007, 115쪽.

57) 채우석, 日本 行政手續法の 改正에 관한 研究, 법학논총(제18집), 숭실대학교 법학연구소, 2007, 115쪽.

② 의견제출기간

의견제출기간은 공시일로부터 기산하여 30일 이상이 되어야 한다고 규정하고 있다(제39조 제3항).

3) 적용제외

국민의 권리와 의무에 직접적인 관련이 있는 명령 등이라고 할지라도 행정사무의 종류에 따라 의견공모절차를 적용하기 곤란한 경우, 절차를 적용할 의미가 없는 경우가 발생할 수 있다. 이에 따라 행정절차법은 의견공모절차를 적용하지 아니하는 경우를 제39조 제4항에서 구체적으로 열거하고 있다.

- ① 공익상 긴급하게 명령 등을 정할 필요가 있어 의견공모절차를 실시하기 곤란한 경우
- ② 납부해야 할 금전에 대해 정하는 법률제정 및 개정에 따라 필요로 하는 액수산정의 기초가 되어야 할 금액·비율 및 산정방법에 관한 명령 등, 기타 당해 법률의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하는 명령 등을 정하는 경우
- ③ 예산이 정하는 바에 따라 금전납부를 경정하기 위하여 필요로 하는 금액산정의 기초로 되어야 할 금액·비율 및 산정방법, 기타 사항을 규정하는 명령 등을 정하려고 하는 경우
- ④ 법률의 규정에 따라 위원회 등의 의결을 거쳐 정하도록 하고 있는 명령으로 상반된 이해관계를 가진 자 사이에 이해조정을 목적으로 하고, 법률 또는 명령으로 상반된 이해관계를 가진 자 사이에 이해조정을 목적으로 하고, 법률 또는 법령의 규정에 따라 이해관계자들 공익을 대표하는 위원으로 구성되는 위원회에서 심의하도록 되어 있는 것으로 법령에서 규정하는 명령 등을 정하려고 하는 경우
- ⑤ 다른 행정기관이 의견공모절차를 실시하여 정해진 명령 등과 실질적으로 동일한 명령 등을 정하려고 하는 경우

- ⑥ 법률의 규정에 근거한 법령규정의 적용 및 준용에 따라 필요한 기술적인 대체를 규정하는 명령 등을 정하는 경우
- ⑦ 명령 등을 정하는 근거법령의 규정이 삭제되어 당해 명령을 폐지하려고 하는 경우
- ⑧ 다른 법령의 제정 또는 개폐에 따라 필요한 규정의 정리, 그 밖에 다른 의견공모절차를 실시할 필요가 없는 경미한 변경으로 정령에서 규정한 것을 내용으로 하는 명령 등을 정하려고 하는 경우가 이에 해당한다.

한편 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하지 아니하는 적용제외의 명령 등을 정하는 경우에는 당해 명령 등의 공포와 동시에 명령 등의 제목과 취지, 의견공모절차를 실시하지 않았던 취지 및 이유를 공시해야 한다(제43조 제5항).

4) 특 례

의견공모절차에 관한 특례를 규정하고 있다. 우선 의견제출기간의 특례로서(제40조 제1항) 의견제출기간을 30일 이상으로 한다는 원칙이 있지만 30일 이상의 의견제출기간을 두는 것이 곤란한 정당한 이유가 있는 경우 30일 이내의 기간도 정할 수 있도록 규정하고 있다. 다음은 위원회 등의 의결을 거쳐 명령 등을 정하려고 하는 경우에 당해 위원회 등이 의견공모절차에 준하는 절차를 실시한 때에는 제39조 제1항의 규정에도 불구하고 의견공모절차를 실시할 필요가 없는 내용이다(제2항).

5) 의견공모절차의 주지

의견공모절차를 실시한다고 해도 당해 절차가 진행되고 있다는 사실 자체를 알지 못한다면 의견을 제출할 수 없게 된다. 따라서 의견공모절차가 있다는 것을 널리 주지시킬 필요가 있다. 이에 따라 명령 등 제정기간이 의견공모절차를 실시하여 명령 등을 정하려고 하는 때에는 필요에 따라 의견공모절차의 실시에 대해 주지시키도록 노력해야 하며, 동시에 당해 의견공모절차의 실시와 관련하여 정보제공에 노력해야 한다고 규정하고 있다(제41조). 또한 정부의 종합적인 행정포털 사이트인 전자정부의 종합창구(e-Gov)에서

의견공모 중의 안건을 일람할 수 있도록 하고 있다.⁵⁸⁾

6) 제출의견의 고려

의견제출절차는 제출된 의견을 채택할 의무를 명령 등 제정기관에 부과하는 것은 아니다. 그러나 제출된 의견을 진지하게 고려할 의무는 존재한다. 이에 관하여 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하여 명령 등을 정하는 경우에 의견제출기간에 명령 등 제정기관에 제출되어진 명령 등의 안에 대한 의견(이하 “제출의견”이라 한다)을 충분히 고려하여야 한다고 규정하고 있다(제42조).

7) 결과의 공시

명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하여 명령 등을 정하는 경우에 당해 명령 등의 공표와 동시에 명령 등의 제목, 명령 등 안의 공시일, 제출의견, 제출의견을 고려한 결과 및 그 이유를 공시해야 한다(제43조 제1항). 다만 명령 등 제정기간은 필요에 따라 제출의견을 대신하여 제출의견을 정리 또는 요약한 것으로 공시할 수 있도록 하고 있다. 한편 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하였음에도 불구하고 명령 등을 정하지 아니하는 경우에는 그에 관한 취지·명령 등의 제목, 명령 등 안의 공시일을 신속하게 공시하여야 한다(제43조 제4항).

8) 의견공모절차의 재실시

의견공모절차를 실시한 결과, 명령 등 제정기관이 생각하지 못했던 중요한 논점에 대한 지적이 있는 경우, 혹은 공시한 안의 전제가 되었던 사실인정을 뒤집을만한 새로운 정보가 제출되어 공시한 안을 대폭적으로 변경할 필요가 발생한 경우 어떠한 절차를 거쳐야 할 것인지가 문제가 된다. 이 경우 수정한 안이 최초의 안과 동일성을 갖지 못할 정도에 이르렀다고 한다면 수정안에 대해서 의견공모절차를 거친 것이라고 할 수 없으므로 새롭게 의견공모절차를 거쳐야 한다(제43조 제4항).

58) <http://www.e-gov.go.jp>(2018. 09.01. 최종방문).

9) 공시방법

명령 등의 안·관련자료의 공시(제39조 제1항), 의견공모절차의 결과, 제정한 명령 등에 관한 사항의 공시(제43조 제1항), 의견공모절차를 실시하였음에도 불구하고 명령 등을 정하지 아니하는 취지의 공시(제43조 제4항), 의견공모절차를 실시하지 않고 명령 등을 정한 경우의 공시(제43조 제5항)는 전자정부의 추진방침에 따라 전자정보처리조직을 사용하는 방법, 기타 정보통신기술을 이용하는 방법에 의하도록 하고 있다(제45조 제1항).

III. 최근 국민참여 동향 - 2014년의 개정 행정절차법

1. 개정 행정절차법의 목적

행정절차법의 일부를 개정하는 법률(이하 “개정 행정절차법”이라 한다)⁵⁹⁾은 사후규제 절차를 규정하는 행정불복심사법의 개정과 국민의 권리보호를 위한 절차를 정비하기 위해 행정절차법 및 관련법의 일부를 개정하는 내용으로 되어 있다.

2. 주요 개정내용

(1) 행정지도의 방식

행정지도를 하는 자는 당해 행정지도할 때 행정기관이 인·허가 등을 하는 권한 또는 인·허가 등에 근거한 처분을 하는 권한을 행사할 수 있다는 것을 표시할 때 그 상대방에 대하여 당해 권한을 행사할 수 있는 근거를 제시하여야 한다(개정 행정절차법 제35조 제2항). 이는 행정지도의 절차의 투명성을 향상하여 행정절차법 제34조에서 규정하는 부적절한 행정지도를 방지하고, 이로써 행정지도의 상대방의 권리의익의 보호를 도모하는 것을 목적으로 하는 것이다.⁶⁰⁾

59) 行政手続法の一部を改正する法律 (平成26年法律第70号).

60) 中村健人, 『改正行政不服審査法』, 第一法規, 2015, 16쪽.

(2) 행정지도의 중지 등을 구하는 신청제도

법령에 위반하는 행위의 시정을 구하는 행정지도(그 근거가 되는 규정이 법률에 존재하는 경우에 한한다)의 상대방은 당해 행정지도가 당해 법률에 규정하는 요건에 적합하지 않다고 판단하는 때에는 당해 행정지도가 그 상대방에 대하여 변명, 그 밖에 의견진술을 위한 절차를 거친 경우를 제외하고 당해 행정지도를 한 행정기관에 대하여 신청에 의하여 당해 행정지도의 중지, 그 밖에 필요한 조치를 취할 것을 요구할 수 있다(개정 행정절차법 제36조의2 제1항, 제2항). 이것은 법률의 요건에 적합하지 않다고 판단되는 행정지도에 대해 행정기관에 재고를 구하는 신청을 법률상의 절차로 의무화한 것이다.⁶¹⁾

(3) 처분 등을 구하는 신청제도

누구든지 법령에 위반하는 사실을 알게 된 경우 그 시정을 위하여 이뤄져야 할 행정지도(그 근거가 되는 규정이 법률에 존재하는 경우에 한한다)가 행하여지지 않았다고 판단하는 때에는 당해 행정지도를 할 권한을 갖는 행정기관에 대하여 신청에 의하여 당해 행정지도를 할 것을 요구할 수 있다(개정 행정절차법 제36조의3 제1항, 제2항). 이는 국민이 법률위반의 사실을 발견한 경우 행정청이나 행정기관에 대하여 적절한 권한을 촉구하기 위한 법률상의 절차를 규정한 것이다.⁶²⁾

제4절 아시아 제국가의 법제 상 행정예의 국민참여 제도

제1장에서도 밝힌 바와 같이 이하의 내용은 다음과 같은 방식을 통해 구성되었다.

우선 몽골, 베트남, 필리핀, 태국의 행정절차와 국민참여에 대해서 이들 국가의 전문가들로부터 자문을 받았다. 몽골의 행정절차와 국민참여에 관해서는 몽골 국가법제연구원

61) 中村健人, 『改正行政不服審査法』, 第一法規, 2015, 17쪽.

62) 中村健人, 『改正行政不服審査法』, 第一法規, 2015, 18쪽.

의 연구원인 Oyunchimeg Tsedev으로부터 자문을 받았다. 베트남 행정절차와 국민참여에 대해서는 하노이 대학교의 Ngô Vinh Bạch Duông으로부터 자문을 받았다. 필리핀의 행정절차와 국민참여는 민다나오 대학교의 Alizedney Ditucalan 학장으로부터 자문을 받았다. 태국 법률시스템에 있어서 국민참여에 대해서는 Office of the Council of State of Thailand에 재직 중인 Narun Popattanachai으로부터 자문을 받았다. 그리고 이들은 2018년 10월 31일 제6회 아시아 법제 전문가 회의의 제1세션 발제자로 참석하여 발제하였다.

이하의 내용은 이들로부터 들은 자문 내용 및 제6회 아시아법제전문가 회의에서 이루어졌던 논의들을 연구진이 녹취·분석하여 문서화한 사항임을 명시적으로 밝혀둔다. 따라서 경우에 따라서는 본 과제의 핵심 주제라고 할 수 있는 행정에의 국민참여와 직접적인 연관성이 없는 사항까지도 담겨 있기도 하다. 이는 각 국가별 논의의 맥락의 차이점이 있다고 파악되는 부분이기도 하지만, 다른 한편으로는 한정된 자문인의 자문 및 학술행사 발제 내용에 기반 하였기 때문에 어쩔 수 없이 발생한 상황이라고 평가 할 수도 있다. 이와 같은 연구 결과의 문제점을 향후 개선하기 위해서는 현지 연구의 경우 해당 국가에 관심 있는 연구자가 장기간 오랜 시간을 들여 연구를 설계한 후 다양한 인적 네트워크 구축 및 현지 법제에 대한 제반 지식을 충분히 쌓은 단계에서 지역연구의 일환으로 수행 되는 형태의 면밀한 연구 설계가 필요할 것으로 보인다.

I. 몽골 법제상 국민참여 제도

1. 서

몽골의 경우 행정에 국민이 참여하는 것을 실현하는 법제도적 방식을 광범위하게 파악하는 것으로 보인다. 이는 참여라는 개념을 광범위하게 파악하여 국민이 의사를 표현하기 위한 전제라고 할 수 있는 정보의 취득 차원에서부터 국민참여 방식으로 파악하는 것을 보면 알 수 있으며, 더 나아가 행정의 투명성과 같은 사항도 국민참여의 관점에서 접근하고 있기 때문이다. 물론 이는 Oyunchimeg Tsedev 몽골 국가 법제연구원 연구원의 개인적 분석 및 판단일 수 있기 때문에 추후 몽골 행정절차법제를 연구함에 있어서 주의 깊게 살펴보아야 할 사항이기도 하다.

2. 몽골 행정절차법제 상 국민참여 방식

몽골의 행정예의 국민참여 제도의 주요 제도적 틀을 중앙정부의 차원과 지방정부의 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있는데, 이를 정리하면 아래와 같다.

(1) 중앙정부 차원

몽골의 경우 국민참여의 전제라고 할 수 있는 시민의 정보권과 관련된 사항이 국민참여와 관련한 주요 제도인 것으로 보인다. 그리고 공청회를 통해서 국민참여를 실현시키는 것으로 보이는데, 이와 관련해서도 정보의 공개 및 시민의 정보에 대한 접근권을 강조하고 있다.

(2) 지방정부 차원

지방정부의 차원에서는 중앙정부의 차원에서보다 더 다양한 방식의 국민참여가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 우선 중앙정부 차원과 마찬가지로 시민들의 정보권이 국민참여의 중요한 전제조건으로서 논의되고 있다. 또한 공적 주체 활동의 투명성을 확보하기 위한 모니터링이 국민참여의 방식으로 제시되고 있는데, 이는 투명성 확보를 통한 정보 취득이 결국에는 적극적이고 실효성 있는 국민참여로 이어지기 때문인 것으로 추측된다. 또한 지방정부 차원에서는 공청회를 통해 국민참여가 실현되는 것으로 파악된다. 그리고 지방정부 차원에서는 각종 협회와 같은 시민 사회의 조직을 통해 공적 영역의 업무수행에 참여하는 방식을 갖고 있는 것으로 추정된다.

3. 몽골의 최근 동향

몽골 정부는 국민참여와 관련된 정책적 목표를 제시하고 있는 것으로 보인다.

정부는 몽골의 지속 가능 발전 비전 2030의 목표를 달성하기 위해, 모든 이해 당사자가 의사 결정에 참여할 수 있도록 보장하는 것을 목표로 하고 있다고 한다. 이로 인해, 토지, 삼림 및 수자원을 포함한 환경 자원 이용과 관련된 의사 결정에서 지역 공동체가 보다 강력한 목소리를 낼 수 있게 됨에 따라 시민 사회의 역량이 강화될 것으로 보인다. 이는 환경 거버넌스를 강화하고 2030 의제를 성공적으로 수행하기 위한 핵심 사항인 것으로 보인다.

이상의 내용을 통해 살펴보면 몽골에서도 국민참여가 정책적 주요 아젠다인 것으로 평가된다. 추후 지속 가능 발전 비전 2030를 기반으로 몽골의 국민참여 제도가 어떠한 방향으로 발전해 나아갈 것인지 지속적으로 관찰할 필요성이 있는 것으로 보인다.

II. 베트남 법제 상 국민참여 제도

1. 서

베트남의 2013년도 헌법에 따르면 시민은 국가와 사회의 관리(management)에 참여할 권리를 가지며, 그들의 기초지역단위, 지역 및 국가 전체와 관련된 사안에 대하여 국가 기관과 논의하고 이에 의견을 제시할 권리를 가지기 때문에 베트남에 있어서 행정에 참여할 개인의 권리는 헌법상의 권리라고 한다. 또한 베트남 헌법은 국가로 하여금 투명성과 공정성을 보장하기 위하여 필요한 절차 및 명령을 마련함으로써 개인의 참여할 권리 행사를 보장할 의무가 있음을 규정하고 있다고 한다. 따라서 국가는 시민이 국가와 사회의 관리에 참여할 조건을 마련해야 하며 공개적이고 투명한 방식으로 개인의 의견 및 청원을 접수하고 응답해야 한다고 한다.

그런데 비록 행정을 포함하여 시민이 국가의 활동에 참여하는 것을 헌법에서 인정하고 있지만, 베트남은 아직 행정적 결정에 있어서 국민참여를 의무적인 절차로 규정하는 구체적인 법률을 제정한 바 없다고 한다. 다만 행정예의 국민참여와 관련해서는 주로 개별 법역에서 이루어지는 협의에서 살펴볼 수 있다고 한다.

그리고 이와 관련된 대표적인 법률들은 다음과 같다고 한다.

- 규범적 문서의 공포에 관한 법률 No.80/2015/QH13: 국가 기관에 의한 법률 문서에 대한 시민과의 협의 절차
- 건설에 관한 법률 No.50/2014/QH13: 건설 계획에 관한 여론 수렴에 관한 절차 규정
- 공적 투자에 관한 법률 No. 49/2014/QH13: 공적 투자 계획에 관한 여론 수렴
- 환경 보호에 관한 법률 No. 55/2014/QH13: 환경영향평가 관련 의견 수렴
- 지역(communes), 구(wards) 및 마을(townships)에서의 민주주의 이행에 관한 조례 No.34/2007/UBTVQH11: 지방자치 차원에서 시민 참여

2. 최근 동향: 개발법제에 있어서 국민참여

개발계획에 관한 법률 No.21/2017/QH14 (2019년 1월 1일 발효)는 개발계획에 있어서 국민의 참여를 보장하기 위한 진일보한 발전을 이루어 냈다고 한다. 구체적으로 동 법은 개발 및 사회경제적 발전에 있어서 투명성을 제고하고자 하였다고 한다. 또한 지자체의 참여를 막거나 개발계획에 관한 정보 제공 요청을 거부하는 것은 법으로 금지된다고 한다.

동법에서 정하고 있는 이러한 사항들은 국민 협의에 관한 책임이 있는 국가 기관이 이를 위반

할 경우에 대응할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다고 한다. 나아가 개발 계획에 관한 국가 기관에게 국민의 의견을 공개할 의무가 있다는 규정을 두고 있는데, 이 또한 행정예의 국민참여에 기여할 것이라고 예측되고 있다.

Ⅲ. 필리핀 법제 상 국민참여 제도

1. 서

참여 거버넌스(participatory governance)는 1987년 필리핀 헌법에 깊이 자리 잡고 있다고 한다. 이는 1987년 헌법에 정부의 제1원칙으로 명시 되어 있다. 국가 정책 및 원칙에 관한 선언 제2조 1항에는 필리핀은 민주주의 국가이자 공화국이라고 규정하고 있으며, 주권은 국민에 있으며 모든 정부 권한은 국민으로부터 나온다고 규정되어 있다고 한다.

특히 1987년 헌법은 시민에 대하여 정부의 업무에 대한 더욱 큰 참여권한을 부여하고 있다고 하며, 실제로 동 헌법은 국민의 법안 발의권, 공적 문제에 관한 정보공개를 요청할 권리(대통령의 건강상태를 알 권리가 포함됨) 등을 규정하고 있다고 한다. 이러한 조항은 국민의 권리를 사법적 영역에서 뿐 아니라 정치적 영역에서도 확장시키고 있는데, 가령 정부의 업무에 개입할 권리, 자신의 이익을 저해할 가능성이 있는 법률에 이익을 제기할 권리 등이 보장된다고 한다.

2. 필리핀의 국민참여 제도 논의 상황 - 헌법적 차원

정부에 대한 국민참여가 생각에서 그치지 않도록 1987년 헌법은 정부에 대한 투명성 조항을 강화하고 소통의 중요성을 강조함으로써 권리장전(Bill of Rights)에 보장된 정보공개에 관한 권리의 구체적인 실현을 추구하고 있다고 하며, 이에 대한 일환으로 1987년 헌법은 권리장전에 관한 제3조 7항에서 다음과 같이 규정하고 있다. “공적 문제에 관한 국민의 정보공개권리는 인정된다. 공공기록물, 문서, 공무상 행위에 관련된 문서, 거래내역, 결정, 정책 수립을 위한 기초가 되는 정부 연구 자료 등은 법률에 따른 제한이 없는 경우 시민에게 공개되어야 한다.”

공적 정보에의 접근에 관한 이러한 권리는 1987년 헌법상의 자기집행적(self-executing) 조항으로 인정되고 있다. 특히 이는 정부의 관료집단으로부터 정보를 요구할 국민의 권리를 보장한다. 1987년 헌법 제2조 28항상의 정보공개에 관한 정책은 공적 정보에의 접근권을 보완하는데 필리핀 대법원은 *Valmonte vs. Belmonte* 사건에서 이러한 접근권의 근거를 다음과 같이 설명하였다고 한다.

“정보에 대한 접근권은 정부가 관련 정보를 독점하여 이러한 권리가 무의미해지지

않도록 할 것을 보장한다. 이러한 권리에 있어서의 핵심은 정부와 국민간의 계속적 대화나 소통의 과정을 유지하는 것이다. 자유로운 정치적 논의의 창을 열어두는 것은 정부에 있어서 국민의 의지를 인식하고 이에 응답하는 데에 도움이 된다. 단, 이러한 열린 대화는 시민들이 정보를 제공받아 그들의 의지를 그러한 정보를 바탕으로 형성할 수 있어야만 그 효율성이 담보될 수 있다. 논의에 참여하는 이들이 사안에 대한 지식을 갖고 그에 대한 정보에 접근할 수 있을 때 비로소 그러한 논의가 결실을 맺을 수 있을 것이다.”

필리핀의 존경받는 헌법학자인 Isagani L Cruz 재판관의 의견에서도 알 수 있듯이 정보와 정책에 대한 국민의 완전한 접근권을 인정하는 것은 정책 결정 및 정부의 운영에 있어서의 투명성을 제공하기 위함이라고 한다. 또한 이러한 상호 보완적인 헌법적 가치는 국민이 행정 절차에 참여함에 있어서 필수불가결한 도구적 장치이기도 하다. 이러한 권리가 보장되지 않는 한, 행정 절차에 대한 국민참여는 환상에 지나지 않을 것이라고 한다.

정보 접근권에 대한 법적 장치를 더욱 공고히 하기 위하여 의회는 정보공개법을 제정하고자 하였다고 한다. Benigno S. Aquino III (대통령) 정부 시기인 2014년 3월 10일, 상원은 정보공개법안 제3회독 최종안을 찬성 22, 기권 0, 반대 0으로 통과시켰다고 한다. 그러나 동 법안은 하원에서 부결되어 최종 통과되지 못하였다고 한다.

2016년 7월 23일 Rodrigo Duterte 대통령은 정보공개령으로 알려진 행정명령 제2호에 서명하여, 행정부 하의 모든 정부기관에 대한 완전한 정보 공개의 법률적 근거를 마련하였다고 한다. 이러한 행정명령 제2호는 Duterte 대통령의 획기적인 조치이지만, 여전히 다수의 정보공개법 지지자들은 행정부 뿐 아니라 정부의 여타 부분도 포함할 수 있는 정보공개법을 제정할 필요가 있다고 주장하고 있다고 한다.

3. 필리핀의 국민참여 제도 논의 상황 - 행정법적 차원

행정 절차에 대한 국민참여의 일반적 체계는 필리핀의 개정 행정법에서 찾아볼 수 있다고 한다. 동 법 제7권 제2장 제9조는 다음과 같다.

제9조(국민참여) (1) 법률상 달리 규정되지 않은 한, 정부 기관은 어떠한 규정을 채택하기 이전에 실무상 가능한 한 그러한 규정 초안을 일반에 공개하고 회람하여 이익집단이 그에 대한 의견을 제시할 기회를 제공해야 한다.

(2) 일정을 확정함에 있어서, 그러한 일정이 첫 번째 공청회가 열리기 최소 2주 전에 신문을 통해 공개되지 않은 한 그러한 규정이나 명령은 유효하지 않다.

이 규정은 국민으로 하여금 행정 규칙이 공포되기 이전에 의견을 제시하고 필요한 경우 반대 의견을 제시할 기회를 부여하며, 이러한 규칙이 준수되지 않으면, 그러한 행정 규칙은 유효하지 않다고 한다.

1991년에 지방정부법이 통과됨으로써 ‘지방분권체제’를 통해 더욱 대응력과 책임성이 강화된 지방정부 구조를 수립하고자 한 1987년 헌법 규정에 실효성이 강화되었다고 한다. 지방자치 정책의 수립 및 이행에 관한 원칙 중 지방 거버넌스, 특히 기본적인 서비스 제공에 있어서의 민간부문 참여는 지속가능한 개발을 위한 대안적 전략으로서 지방 자치의 실행력을 보장하기 위하여 더욱 장려되어야 한다고 한다. 또한 지방 거버넌스에 대한 국민참여를 더욱 확실히 보장하기 위하여 지방정부법은 지방 거버넌스에 대한 국민의 직접 참여를 위한 몇 가지 방식을 규정하고 있는데, (1) 주민 소환제(system of recall), (2) 국민의 법안 발의권 및 국민투표권, (3) 부문별 대표권 (sectoral representation), (4) 지방 특별 기관에 있어서의 대표권, (5) 협의 및 공청회에 대한 의무, 및 (6) 적극적 참여가 있다고 한다.

이들 중 협의 및 공청회에 대한 의무는 The Province of North Cotabato v. The Government of the Republic of the Philippines Peace Panel on Ancestral Domain 사건에서 특히 강조되었다고 한다. 이때 필리핀 최고법원은 필리핀정부와 반도 단체 Moro Islamic Liberation Front (MILF) 간의 Ancestral Domain에 관한 양해각서가 위헌이라고 결정하면서, 1991년 지방정부법에 따라 모든 국가 기관 및 부서는 각 기관의 관할 영역에서 어떠한 프로젝트나 프로그램을 시행하기 이전에 관련 지방 정부 단위, NGO 및 시민단체 또는 여타 지역내 유관 부문과 주기적으로 협의해야 한다는 것이 국가 정책이라는 신청인의 주장은 타당하다고 판시하였다고 한다.

4. 국민참여 관련 최근 동향

행정 절차에 있어서 국민참여와 관련되는 또 다른 중요한 발전은 ‘포폴리즘’의 재등장과 소셜 미디어의 출현이라고 한다. 필리핀에서, 대안적인 매체로서 소셜 미디어는 국민들이 공무원이나 정부 기관에 대한 불만을 표출하는 소통의 창구를 제공하고 있다고 한다. 따라서 이러한 문제들을 행정 절차를 통해 어떻게 해결할 것인지 여부와 관련된 문제가 현재 필리핀의 중요한 법적 문제라고 한다.

국민참여와 관련된 최근 동향 중 행정조직법적 차원의 것도 존재한다고 한다. 필리핀 정부는, 정부에 대한 국민참여를 강화하기 위한 시도로 참여거버넌스국(Office of Participatory Governance)을 설립했다고 한다. 참여거버넌스국은 서로 다른 부문의 이해관계자들을 직접 연결시킴으로써 거버넌스와 국가 건설에 직접 참여하도록 하고 적극적인 시민의식을 고취할 임무

를 갖고 있다고 한다. 하지만 현재 참여거버넌스국이 어떠한 방식으로 국민참여를 보장하고 증진할 것인지에 대한 명확한 청사진은 없다고 한다. 또한 조직 자체가 구성된 지 시간이 오래 지나지 않았기 때문에 이 조직이 장차 어떠한 역할을 수행해 나아갈 것이며 어떻게 국민참여 실현에 기여할 것인지는 아직 미지수라고 한다.

IV. 태국 법제 상 국민참여 제도

태국에서는 국민의 이익이 공공 정책 수립의 중심에 있어야 한다는 것이 헌법적 기초로 자리 잡은 것 자체가 상대적으로 최근의 일이라고 한다. 태국은 2016년대 중반 총 유권자의 59.4% 투표율, 60% 이상의 찬성으로 “민주적 합법화”된 헌법을 통과시켰다고 한다. 그리고 태국 헌법에는 의미 있는 공중 참여를 위한 토대를 제공하거나 자신의 이익에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 정책 결정 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 권한을 부여하는 세 가지 주요 구성 요소가 있다.

첫째, 헌법이 모든 태국 국민에게 가장 기본적 권리와 자유를 보장한다. 이 헌법적 요소는 국가뿐 아니라 다른 사인들에 의한 잠재적 침해에 대한 방패 또는 방어적 보호 장치로 해석해야 한다고 한다. 개인의 권리 및 시민의 자유에 대한 부당한 침해는 법원에서 당사자가 그의 피해를 다룰 수 있는 근거가 된다. 일반적으로, 모든 개인은 법 앞에 평등하며 종교, 직업, 표현, 아이디어의 자유 등 인생에 관한 권리를 포함하여 자신이 적합하다고 생각하는 모든 지상 목표를 추구할 자유가 있다. 이와 같은 가장 기본권 보장 외에도, 헌법은 무엇보다도 자유롭고 공정한 선거를 할 권리를 포함하는 정치적 절차에 참여할 권리, 법률 초안 작성 과정에 의견을 제출할 권리 및 평화로운 시위를 할 권리 역시도 보장한다.

그럼에도 불구하고, 이들 중 어떤 것도 절대적인 권리는 없다. 결과적으로, 넓게는 공공의 이익 보호하거나 국가 안보를 수호하기 위하여, 또는 개인의 권리 및 자유의 실현이 다른 사람의 그것을 침해하는 경우, 위의 권리들이 제한되거나 일시적으로 정지되는 상황이 생길 수도 있다. 이와 같이 개인, 사회 및 국가의 이익이 충돌하는 경우를 관리하기 위한 메커니즘을 시행하고 있다. 개인 또는 그 집단은 법률의 적용을 기다리지 않고 타인과 정부 기관으로부터 자신의 헌법상 부여된 권리를 보호하기 위하여 사전적인 조치를 취할 수 있다.

반면에, 정부가 개인의 자유와 권리를 제한하는 효과를 가진 조치를 취하고자 하는 경우에는 헌법이 규정한 엄격한 조건 하에서만 시행될 수 있다. 무엇보다도, 그와 같은 조치들은 합리성, 필요성 및 정당성의 범위 내에서 취해야 한다. 요약하면, 정부는 개인의 자유와 권리를 제한할 수 있지만 법의 절차적 측면과 실질적 측면을 모두 준수해야 한다. 실질적으로, 개인의 자유와

권리를 존중한다고 하는 사회에 요구되는 실질적인 이념 이외에도, 헌법은 제27조 3항에 명시된 이유로 차별적인 조항을 포함하는 법률을 금지한다. 절차적으로, 헌법은 여러 곳에서 개인의 자유와 권리에 영향을 줄 수 있는 입법안이라면 이는 법률에 명시된 적절한 절차에 따라 제정되어야 한다고 강조한다. 절차법의 기본적인 원칙은 개인 또는 궁극적 주권자에 대한 잠재적 부정적 영향을 미치는 입법이 당대를 지배하는 규범의 투명성, 대중성, 일반성, 합리성, 안정성 및 예견성을 이행하는지를 확인하는 것이다.

특히 법의 절차적 측면에서 일반 헌법 원칙을 바탕으로 공중 참여를 촉진하는 두 번째 헌법 구성요소는 법안 초안 작성 과정의 전후에 이해관계인의 협의의 요구와 관련된다. 정부는 제안된 법률 또는 규제 조치에 의해 부정적 영향을 받을 수 있는 개인 또는 사적 행위자로부터 의견을 구할 헌법적 의무가 있다. 사전 입법 초안 단계에서 이해관계인들의 협의는 법안이 이들에게 사전에 인식하지 못한 의도치 않은 결과 또는 영향을 미칠 수 있는지 여부뿐만 아니라, 제안된 조치가 바람직한 효과를 가져올 지 여부와 관련하여 필요한 정보를 책임이 있는 정부 기관에 제공할 수 있다. 헌법은 정부에 모든 관련 당사자들이 편리하고 효과적으로 참여할 수 있는 기반을 마련할 의무를 부과한다. 이를 위해, 내각은 이해관계인의 협의를 권장하는 내용이 포함된 헌법 제77조에 따른 법률 초안 작성 절차에 관한 가이드라인을 승인하였다. 그럼에도 불구하고, 정부 기관에게 의미 있고 포괄적인 이해관계인들의 협의를 수용할 공식적인 법적 의무를 부과하는 것이 필요한데, 이는 법률 개혁 위원회의 법률 초안 작성 절차(소위 제77조 법안)에 관한 법률안으로 이어진다.

전술한 법안의 주요 목적 중 하나는 지역 및 국가 대표자를 선출할 자격을 넘어 입법 과정에 참여하는 사람들의 지위와 본질을 체계적으로 향상시키는 것이다. 법안 또는 규제 조치에 책임이 있는 정부 기관은 새로운 중앙 시스템을 통해 이해관계인들과 협의를 수행하고, 합리적인 일반인들을 위해 명확하고 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 제안된 법안이나 조치의 내용을 소개해야 한다. 결정적으로, 법을 집행하는데 있어, 정부 기관이 이 법안에 따른 규제 영향 평가(이해관계인 협의 또는 기타 요구사항)와 관련된 규정을 준수하지 못하면서도 특정 개인(개인의 집단 또는 기업 등)이 해당 법률을 위반한다는 판단 하에 그를 형사 또는 행정적으로 기소한 경우, 그 개인은 법원에서 정부 기관이 해당 법안을 준수하는데 실패했음을 들어 항변할 수 있다.

세번째, 헌법은 중앙, 지방 또는 지역적인 구분을 기본으로 하지만 국가의 행정 시스템에 대중이 참여할 수 있는 또 다른 수단을 제공한다. 궁극적으로, 국가는 훌륭한 공공 거버넌스와 국민의 이익 촉진이라는 원칙에 따라 행정기관을 유지할 의무가 있다. 구체적으로, 지역 거버넌스와 관련하여 정부는 국민의 자치에 대한 염원을 존중해야 한다. 그럼에도 불구하고, 지방 행정

조직을 설립하는데 있어 자치 정부의 역량, 수익 창출 능력, 인구 수와 밀도는 물론 물리적인 행정 영역과 같은 각 지역의 상황을 고려해야 한다. 게다가, 헌법은 민간 차원에서부터 민주적 가치를 배양할 수 있는 기회로 지방 행정 기관의 운영을 염두에 두고 있다. 자격을 갖춘 지역 주민은 지방 의회 의원에게 투표할 권리를 가질 뿐만 아니라, 조례를 제정하거나 지방 의회 또는 지방 행정관을 그 구성원으로부터 배제하기 위하여 공동 탄원서에 서명할 권리가 있다.

앞서 논의한 바와 같이, 태국의 국민 중심의 헌법 사상은 대중 봉기와 국제 금융 위기 등으로 특징이 정의되는 일련의 사건들을 겪었던 시기로부터 비롯된다. 민주적으로 선출되어 구성된 몇 안되는 정부들이 무너지는 정치적 대 혼란과 수차례 군부가 통치 체제를 장악하여 헌법이 여러 번 반복되는 상황을 겪었음에도, 헌법상의 안전장치와 국가 사무에서 개인의 권리, 시민의 자유 및 대중 참여를 증진시키려는 노력은 단단하게 자리 잡고 있다. 그럼에도 불구하고, 헌법은 현실에서의 일관되고 신중한 이행과 과거의 실수로부터 배우는 과정에 영감을 불어넣지 못할 경우에는 그저 훌륭하게 기술된 원칙과 사상을 나타낼 뿐이다. 태국은 과거 수십 년 동안 그들이 민주주의의 시작에 많은 노력을 기울여야 한다고 여러 번 강조하였지만, 적어도 참여 거버넌스의 개념은 머물러 있다는 것이 법의 내용을 보면 알 수 있다.

korea
legislation
research
institute

제3장

결론 및 연구의 한계

제3장

결론 및 연구의 한계

제1장에서 이미 밝힌 바와 같이 본 과제는 행정예의 국민참여의 의미가 높아지는 상황에서 이와 관련한 2건의 국제 학술행사 지원 및 이에 병행한 자료 수집 차원에서의 보고서 작성을 목적으로 기획된 과제이다.

이 과제의 수행을 통해 우선 2018년 6월 22일에 한국법제연구원과 한국공법학회가 공동으로 개최하는 국제학술행사가 진행되었으며, 이를 통해 독일과 프랑스에서의 행정절차법제와 관련된 심도 있는 논의의 장이 펼쳐졌다. 또한 2018년 10월 31일 제6회 아시아 법제 전문가 회의의 제1세션 발제자 인적 구성 네트워크가 이루어졌다. 이러한 두 가지 행사를 지원함으로써 행정절차와 관련된 국내 학계 및 법제전문 계층의 연구의 지평을 넓히는 데 본 과제가 일조했다고 평가할 수 있으며, 다른 한 편 향후 행정절차법제와 관련된 국제적 연구의 초석을 마련하는 발판으로서 본 과제의 기여도가 있다고 평가할 수 있다.

그리고 제2장에서 기술된 독일, 프랑스, 일본, 몽골, 베트남, 태국, 필리핀의 국민참여 제도와 관련된 정보 조사는 비록 각 국가의 법제도를 면밀하게 분석·평가하여 국내적 시사점을 도출하는 기능을 수행하지는 않고 있지만, 행정예의 국민참여와 관련된 해외 연구를 수행하려는 연구자들에게 기초적인 정보를 제공하는 역할을 수행할 수 있을 것을 보인다.

이와 관련하여 본 보고서의 가장 큰 한계점은 몽골, 베트남, 태국, 필리핀과 관련된 연구가 특정 인적네트워크에 기반 하고 있다는 점이다. 물론 이는 몽골, 베트남, 태국, 필리

핀의 행정절차 법제와 관련된 국내 연구가 거의 전무하기 때문에 초기 연구로서 초기 연구가 갖고 있는 시간 및 노력의 매몰을 회피하기 위해 각 국가의 전문가를 활용하는 방법론을 택하여 효율적인 연구를 모색하려 하였으나, 이러한 방법론이 오히려 한계(연구 대상에 대한 협소한 시각, 특정인에 대한 의존성 증가로 인한 객관적 판단 및 평가의 어려움, 국가 별로 상호 다른 법적 관념으로 인해 생기는 의사소통의 애로사항 및 상호 다른 논의의 맥락 등)를 노정하게 되었다. 추후 지역 연구로서의 성격이 강할 뿐 아니라 기존에 크게 연구되지 않았던 국가의 법제를 연구함에 있어 장시간에 걸친 다양한 인적 네트워크의 구축 및 당해 국가의 법체계 전반에 대한 사전 이해도를 높이는 연구가 선결적으로 진행 된 후에 본격적인 연구의 설계가 이루어지는 것이 바람직할 것이라는 연구 설계와 관련된 제언을 조심스럽게 내려 본다.

korea
legislation
research
institute

참고 문헌

참고문헌

[국내문헌]

- 강지은, 프랑스 행정절차법상 일방적 행정행위-행정절차법전 제2권의 주요개념 및 해석원리를 중심으로, 행정법연구(제49호), 행정법이론실무학회, 2017.
- 김남철, 탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제, 공법연구(제46집 제3호), 한국공법학회 2018.
- 김봉철, 계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구, 토지공법연구(제73집 제1호), 한국토지공법학회, 2016.
- 유진식, 행정입법의 통제와 의견제출절차-일본의 개정행정절차법을 소재(素材)로 하여 -, 공법연구(제34집 제2호), 한국공법학회, 2005.
- 장교식, 일본의 자치제 행정절차의 개혁에 관한 연구, 토지공법연구(46집), 한국토지공법학회, 2009.
- 채우석, 日本 行政手續法の 改正에 관한 研究, 법학논총(제18집), 숭실대학교 법학연구소, 2007.
- 황해봉, 독일의 계획확정절차와 수용가능성, 토지공법연구(제68집), 한국토지공법학회, 2015.

[해외문헌]

- CNDP 2002 - 2012 LA PRATIQUE DU DÉBAT PUBLIC : ÉVOLUTION ET MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE (PDF), CNDP, 2013.
- Ferdinand Kopp/Ulrich Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., Beck, 2018.

Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl., Beck, 2012.

LANCEMENT d'Action Publique 2022 (PDF), dossier de presse, le gouvernement, 2017.

Programme « Action publique 2022 » le Premier Ministre N° 5968/SG (PDF), 2017.

Seibert-Fohr, Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren, VerwArch 104.

Stelkens/Bonk/Sachs, (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., Beck, 2017.

Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 32, 2013.

宇賀克也, 行政法概説 I, 第6版, 有斐閣, 2017.

エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査実行委員会, 「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査調査報告書」, 2012.8.

中村健人, 改正行政不服審査法, 第一法規, 2015.

[온라인]

BeckOK VwVfG (Beck-Online)

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<https://www.economie.gouv.fr/lancement-programme-action-publique-2022>

<http://www.e-gov.go.jp>

현안분석 2018-06

행정절차법제의 국제적 동향 - 국민참여를 중심으로

2018년 11월 12일 인쇄
2018년 11월 15일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-908-6 93360

저자명(책임)

이 재 훈

학 력

독일 Regensburg 대학교 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

행정청의 민주적 정당성 (공법연구, 2017)
전자동화 행정행위에 관한 연구 (성균관법학, 2017)
전자동화 행정행위 도입 후 독일 행정절차법제
논의의 전개 양상 (공법학연구, 2018)

저자명(공동)

장 민 영

학 력

Northwestern Univ. School of Law S.J.D.
(법학박사)
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

방산비리 제재 실효성 강화 및 상·벌 균형에
대한 법령 정비 방안 연구(책임, 한국법제연구원·
방위사업청, 2018)
가정폭력에 대한 국가 책임 - 국가의 적극적 의무
및 상당 주의의무에 대한 유럽인권재판소 판례
분석을 중심으로 (인하법학, 2018)
현대판 노예제에 관한 문제점 및 입법적 개선방안
연구 (중앙법학, 2017)

이 천 기**학 력**

고려대학교 법학박사(국제법)
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

탄소세에 대한 수출 국경세조정 가능성 연구
(국제경제법연구, 2017)
WTO협정상 배출권 국경조정의 가능성에 관한
연구 (국제법학회논총, 2017)
WTO협정상 수입 국경세조정에 관한 연구
(통상법률, 2017)



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-908-6

값 5,500원