

## 미국의 사회보장 청문과정에서 국민과 공무원을 보호하기 위한 절차

### I. 머리말

행정청에 대하여 다양한 요구를 하는 민원인들은 합리적인 절차에 따라 정당한 방법을 이용하는 경우가 대부분이다. 그렇지만 종종 어떤 민원인은 공무원을 위협하거나 행정기물을 파괴하는 등의 극단적인 방법을 채택하기도 한다. 민원인이 다른 구제 수단을 상실한 채 절박한 상황에서 행정기관을 문제해결의 최종점으로 선택하게 되는 경우가 특히 그렇다. 이러한 민원인의 폭력행사 및 그 위협은 상습적으로 이루어지는 경우가 많다. 이 경우 행정청으로서 공무원과 다른 일반시민의 안전을 위해서라도 물리적인 폭력을 행사하거나 그 행사를 위협하는 민원인에 대하여 다양한 대응책을 강구해야 할 것이다. 해당 민원인이 행정기관에 접근하는 것을 원천적으로 봉쇄하기 위하여 법원의 접근금지 명령을 원용할 수도 있고, 민원처리에 있어 공무원 등의 안전을 고려한 적절한 절차를 규정할 수도 있다.

이 경우 민원인이 행정기관의 의사결정에 참여할 수 있는 절차적인 권리와 공무원 등의 안전이라는, 얼핏 서로 상반되는 것처럼 보이는 두 가지의 가치들을 어떻게 적절히 고려하여 서로 균형을 이루게 할 것이냐가 문제가 된다. 이와 관련하여 최근 미국의 사회보장국(Social Security Administration)에서는 연방 노령, 유족 및 장애 보험급여와 노령, 실명 및 장애에 대한 보조적 사회보장 급여의 결정을 위한 청문절차에 있어서 특례를 새롭게 규정하였다. 즉 공무원과 다른 청문참여자로부터 폭력적인 민원인의 위협으로부터 보호하기 위하여 필요한 경우 직접 얼굴을 마주보는 청문을 대신하여 “비디오 원격회의” 및 “전화”를 활용한 청문도 시행할 수 있도록 한 것이다.

미 사회보장국의 새로운 절차는 그 규율내용이 비교적 간단하고 적용범위 또한 한정되어 있으나, 청문요청자의 절차적 권리를 보호하면서도 공무원과 선량한 일반시민의 신변안전과 행정재산의 보호를 도모하고자 하는 고민

의 열매라는 점에서 충분히 참고할 가치가 있다고 판단된다.

## II. 새 규정의 배경

미국의 사회보장국은 거의 모든 미국민의 삶과 직결되는 업무를 수행하고 있다. 특히 개인이 재정적으로 어려움, 전환점 또는 불확실성의 상황에 처하게 되는 때에 중요한 역할을 담당하고 있다. 2010년의 통계에 따르면 사회보장국에 대한 방문자수는 4천 5백만에 달했고, 행정법 판사(administrative law judge)가 주관하는 청문절차는 73만 8,000회가 이루어졌다. 이러한 사회보장국에 대한 행정수요의 증가는 인구의 고령화와 아울러 2007년 말 이후 금융공황에 따른 경기침체, 그리고 그로 인한 실업률의 급속한 증가 및 고점에서의 정체 등도 큰 몫을 한 것으로 보인다.

사회보장국을 찾는 다양한 민원인 가운데 사회보장국 직원에 대하여 부적절한 언사를 사용하는 사람들도 있고, 심지어는 단순히 언어적인 위협을 넘어서 물리적인 공격을 가하는 사례도 있다. 이러한 위협 사례는 최근 상당히 증가하고 있는 것으로 보인다. 2010년에는 사회보장국 공무원에 대한 위협 사례가 2,777건이 접수되었는데, 이는 2009년에 비하여 43%가 증가한 수치이다. 사회보장국에서는 이러한 협박 사례에 대해서 신속하게 조사하고 법 집행 기관에 보고하여 법에 따른 조치가 취해질

수 있도록 함과 아울러, 청문절차에 있어서 청문요청자의 폭력 위협으로부터 행정공무원을 적절하게 보호하면서도 개인의 절차적 권리를 보호하기 위하여 새로운 규정을 제정하게 되었다.

## III. 새 규정의 근거 및 내용

새 법령은 미국의 행정법규집(Code of Federal Regulations: CFR) 제20권의 제404절과 제416절에 각각 한 개의 조문을 신설하는 것이다. 제404절은 연방 노령, 유족 및 장애 보험급여에 관하여, 제416절은 장애 보험급여와 노령, 실명 및 장애에 대한 보조적 사회보장 급여에 관하여 각각 규정하고 있다. 이로서 보건대, 새로운 절차의 적용 범위가 매우 한정되어 있음을 알 수 있다. 사회보장국에서는 청문상의 새로운 절차가 특수한 경우에 민원인의 절차적 권리를 제한하는 것인 만큼 가능한 한 그 적용범위를 최소화하기 위하여 종전 통계에서 공무원에 대한 위협이 주로 발생하였던 영역으로 한정된 것으로 보인다. 이는 국민의 기본적인 권리의 보장에 있어서 “최소 침해”의 원칙을 적용한 한 사례라고 할 수 있다.

새 규정의 내용에 앞서 사회보장국에서 시행하는 청문절차의 일반에 대하여 살펴보면, 먼저 미국 행정절차법(Administrative Procedure Act)에서는 모든 행정관청에서 적용될 청문의 일반적인 사항을 규율하고 있고(5 U.S.C. §556),

미국의 행정법규집 제20권의 제422절에서는 사회보장국에서 시행하는 청문의 일반적인 절차를 규정하고 있으며, 제404.929조부터 제404.947조까지는 노령, 유족 및 장애 보험에 관한 행정법 판사 주재의 청문에 관하여, 제416.1429조부터 제416.1443조까지는 노령, 실명 및 장애를 위한 보조적 사회보장 급여에 관한 행정법 판사 주재의 청문에 관하여 각각 세부적으로 규정하고 있다.

위 규정 가운데 행정법규집 제20권 제404.929조 및 제416.1429조는 동일한 내용으로 다음과 같이 되어 있다: 사회보장국의 결정에 대하여 불만이 있는 사람은 청문을 요청할 수 있다. 청문 및 행정심판 담당 부국장(The Associate Commissioner for Hearings and Appeals)이나 그로부터 권한을 위임받은 사람이 청문을 수행하는 행정법 판사를 임명하되, 필요한 경우에는 해당 사건을 다른 행정법 판사에게 배정할 수 있다. 청문요청자는 청문이 이루어지는 장소에 직접 출석하거나 비디오 원격회의(video teleconference)의 방식을 통해서 참여할 수 있고, 청문 과정에서는 새로운 증거를 제시하며, 심사대상이 되는 결정에 사용된 증거를 검토하고, 증인을 출석시키거나 심문할 수 있다. 행정법 판사는 청문 기록에 근거하여 결정을 내릴 수 있다. 만약 청문요청자가 청문에 참여할 권리를 포기한다면, 행정법 판사는 기존 또는 새로 제출된 증거에 따라 결정을 내릴 수 있다.

위와 같은 청문절차 규정은 다른 행정기관의 청문에서도 찾아볼 수 있는 매우 일반적인 성

격의 것이라고 볼 수 있다. 다만 위 청문에 관한 규정 중에서 한국의 경우와 비교할 때 특이한 점은 바로 일반적으로 “비디오 원격회의”를 활용한 청문이 허용된다는 것이다. 그러나 위 규정에서는 “전화”를 활용한 청문에 관해서는 규정하고 있지 않다.

### 1. 새 규정의 법적 근거

국민에 대한 권리를 제한하는 규정을 설정하려고 할 때에는 상위법으로부터나 판례법상으로 그러한 권한을 위임받거나 본질적인 권한으로 보유하고 있어야 한다.

한편, 이러한 청문 규정에 관한 상위법이라고 할 수 있는 미국 법률집(U.S.C) 42권의 제405절 (a)에서는 청문의 세부절차에 관하여 규정할 수 있는 권한을 사회보장국장(The Commissioner of Social Security)에게 부여하고 있다. 즉 같은 규정에서는 사회보장국장은 법률에 반하지 아니하는 한 법률의 규정을 집행하는 데 필요하거나 적절한 규율과 규정 및 절차를 제정할 권한을 가지고, 증거 및 증명의 성격 및 범위에 관하여 규율하는 합리적이고 적절한 규정을 채택할 수 있다고 되어 있다. 그리고 같은 절 (b)에서는 장애 급여의 근거가 되는 신체적 또는 정신적 손상이 사라지거나 존재하지 않았던 것으로나 더 이상 장애가 아닌 것으로 밝혀지고, 이러한 사실에 터잡아 사회보장국장이 장애 급여 대상에서 제외하는 결정을 하는 때에는, 그러한 사실관계는 개개인이 합리적으

로 이해할 수 있는 근거에 따라 반드시 증거조사 청문(evidentiary hearing)의 기회를 부여하도록 되어 있다. 또한 같은 절 (h)에 따르면, 사회보장국장이 청문 후에 행하는 사실발견 및 결정은 청문절차에 참여한 모든 개인에 대하여 구속력을 가지고, 사회보장국장의 사실발견 및 결정은 다른 행정기관에 의하여 재심사되지 않는다고 되어 있다.

연방행정기관이 연방정부 소유의 시설에 대한 접근을 합리적으로 제한할 수 있는 본래적인 권리를 가지고 있는 것으로 일반적으로 인정되고 있다. 또한 판례법적으로 살펴보면, 법원에서는 공공의 안전을 위해서 각 개인이 연방정부 시설에 대하여 접근할 수 있는 권리를 합리적으로 제한할 수 있다고 결정하였다. 즉 1972년 제6순회재판소에서는 Downing 대 Kunzig 사건에서 “법원이나 다른 정부 기관을 수용하는 연방정부의 건물은 엄격히 정부의 목적을 위해서만 사용되도록 지정되어 있다. 비록 일반대중이 그러한 건물에 자유롭게 접근할 수 있도록 허용되었다고 하더라도, 그러한 일반대중의 사용을 제한할 수 있는 합리적인 규칙을 채택하고 집행할 수 있다”고 판시하였다. 또한 1970년 제4 순회재판소에서는 United States 대 Cassagnol 사건에서 “정부의 재산이 통상 일반대중에게 공개되었다고 하더라도, 정부기관이 당초 의도한 사용목적에 방해되지 않도록 합리적이고 비차별적인 제약을 두는 것은 적절하다”고 판시하였다.

## 2. 새로운 절차의 내용

사회보장국에서 이 규정을 새롭게 신설한 목적은 청문과정에서 일반대중과 공무원을 보호하기 위한 규제적 절차를 명확히 하려는 것이다. 즉 청문공무원에 대한 위협 사건이 증가함에 따라 일반대중과 공무원에 대한 보호수준을 높이려는 것이다. 이에 따라 공무원의 근무환경을 더욱 안전하게 하면서도 청문을 요구하는 시민이 공정한 청문절차에 계속해서 참여할 수 있는 방안을 마련하였다. 이 규정을 제정함에 있어 사회보장국은 각 개인의 행정서비스에 대한 권리와 공무원 및 행정기관 방문자에 대한 위협이라는 서로 상반되는 법익을 비교형량하였다(Federal Register/ Vol. 76, No. 49/ Monday, March 14, 2011/ Rules and Regulations, pp 13507).

새 법령은 미국의 행정법규집(Code of Federal Regulations) 제20권의 제404절에는 제404.937조를 신설하고, 같은 권 제416절에는 제416.1437조를 신설하는 것인데, 두 조는 모두 다음과 같은 내용으로 되어 있다.

(a) 이 새로운 절차는 같은 권의 제404절(제416절) 및 제422절의 다른 조항에도 불구하고, 청문절차에서 일반대중(the public)과 공무원(our employees)의 안전을 확보하기 위하여 제정되었다.

이 규정은 새로운 절차가 적용되는 사항에서는 제404조(제416절) 및 제422절의 적용을 배

제함으로써 새 절차가 기존의 일반적인 청문절차에 대한 특례임을 명시한 것이다. 따라서 이 조에서 규정하는 특례는 이에 해당하는 사례가 있는 경우에는 다른 조항에 우선하여 적용된다. 위 규정에서 인용되고 있는 제404절 및 제416절에서는 각각 행정법 판사가 주재하는 청문에 관한 구체적 절차가 기술되어 있고, 같은 규정에서 인용되는 제422절에서도 그 제201조부터 제210조까지에서 일반적인 청문 및 그에 대한 불복절차에 관하여 규정하고 있다.

또한 위 항은 이 조의 목적을 명시하고 있는데, 이는 일반적 절차에 대한 특례를 두게 된 정당성의 원천으로서 법 해석의 기준이 된다. 여기서 “일반대중”은 아래 항들에서 각각 “그 밖의 청문참여자(other participants in the hearing)” 등으로 되어 있는 표현과 일맥상통한다고 하겠다.

(b) (1) 청문공무원의 요청에 따라 청문부 수석 행정법 판사(Hearing Office Chief Administrative Law Judge)는 해당 사건을 주재하는 행정법 판사와 협의한 후에 청문요청자(claimant)나 다른 개인이 공무원이나 청문의 다른 참여자의 안전에 납득할 만한 위협이 되는지의 여부를 결정할 수 있다. 청문부 수석 행정법 판사는 개인이 위협을 하였고 청문요청자나 다른 개인이 그러한 위협에 따라 행동할 것이라는 납득할 만한 개연성(reasonable likelihood)이 존재한다고 판단하는 경우에는 청문과정에서 공무원이나 다른 청

문참여자의 안전에 대하여 청문요청자나 그 개인이 납득할 만한 위협(reasonable threat)이 된다는 사실을 확정할 수 있다. 이러한 사실확정에 있어서는 청문부 수석 행정법 판사는 사회보장국이 보유한 정보로서 청문요청자의 기록에 나타난 정보와 청문요청자나 다른 개인의 과거 행적에 관한 여러 정보를 포함하는 모든 적정한 증거를 고려한다.

위 규정에서는 청문절차에서 해당 특례를 적용할 것인지에 대한 판단을 해당 청문을 주재하는 행정법 판사가 아니라 “청문부 수석 행정법 판사”가 담당하도록 하였다. “청문주재자”가 질서유지에 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 한국 「행정절차법」 제31조 제4항과는 차이점이 있는 조항이라고 할 수 있다. 이는 특례에 따라 민원인의 절차적 권리가 침해될 수도 있는 점을 고려하여 그에 대한 판단을 신중하게 하기 위하여 해당 사건에 직접 관여하는 행정법 판사가 아니라 청문부(Hearing Office)를 총괄하는 수석 행정법 판사로 하여금 특례 적용 여부에 대하여 판단하게 한 것으로 보인다.

위 규정의 적용 요건을 살펴보면, 특정 청문요청자가 구체적으로 “위협을 하였을 것”을 전제할 뿐만 아니라, 해당 개인이 그러한 “위협에 따라 행동할 것이라는 납득할 만한 개연성”을 요구하고 있다는 점이다. 따라서 단순한 위협을 하였다는 사실이나, 그러한 위협이 지속적으로 반복되었다는 상습성 등뿐만 아니라, 그가 폭력을 직접 행사할 수 있다는 사실에 대

한 증거가 필요하다. 이렇게 엄격한 적용 요건을 둔 것은 국민의 절차적 권리를 최대한 보호하기 위하여 공무원 및 다른 청문참여자의 신변에 “실질적이고도 직접적인” 위협성이 존재할 것으로 요청하는 것으로 보인다.

또한, 사실확정에 있어 각종 자료를 고려하도록 함으로써 특례에 대한 적용 요건을 판단할 때에는 단순한 “심증”이 아니라 구체적인 문서적 근거를 요구함으로써 특례를 엄격하게 적용하고자 하였다. 그러나 사실확정에 있어 “증거” 등 엄격한 개념을 사용하지 않고, 단지 이러한 정보를 “고려(consider)”하도록 한 것은 공무원 등에 대한 신변위험을 보호하는데에 절박한 시간적 제약이 있고, 구체적 증거에 의한 사실확정에 어려움이 있음을 감안한 것이다.

한편, 위 규정에서 청문부 수석 행정법 판사가 고려하게 될 “위협”이란 다른 개인에게 상해를 입히겠다는 의도나 불법적인 행위를 통하여 정부소유물을 손괴하겠다는 의도 등을 선언하는 것을 말하는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 청문요청자나 다른 개인이 행정법 판사, 그 가족, 사회보장국 직원, 청문요청자의 대리인, 또는 청문에 참석하는 증인 등에 대하여 물리적인 위해나 살인의 위협을 하게 될 때 이 규정에 따른 절차를 사용하게 될 것이다(Federal Register/ Vol. 76, No. 49/ Monday, March 14, 2011/ Rules and Regulations, pp 13506-7).

(2) 만약 청문부 수석 행정법 판사가 청문요청자나 다른 개인이 공무원이나 다른 청

문참여자에 대하여 납득할 만한 위협이 된다고 판단한다면, 청문부 수석 행정법 판사는 (i) 청문에 청원경찰관을 배치하거나, (ii) 비디오 원격회의 장비를 이용하거나 전화상으로 청문을 수행할 수 있다.

(c) 만약 사회보장국에서 해당 개인을 사회보장국의 시설에 대한 접근을 금지하는 결정을 하였다면, 사회보장국은 해당 청문요청자에 대하여 전화상으로 이루어지는 청문에 대한 기회를 제공할 수 있다.

이 조 (c)는 개인이 사회보장국의 시설을 이용할 수 없다면 “비디오 원격회의”가 불가능하므로 어쩔 수 없이 전화상으로 청문이 이루어질 수 있도록 한 것이다. 이 법에 따른 민원인의 대부분은 경제여건이 곤란한 사람으로서 개인적으로 비디오 원격회의 시설을 갖추기는 어려울 것이고, 설사 개인적으로 관련 장비를 갖추었다고 하더라도 사회보장국 시설과의 호환성 및 장비의 신뢰도 등 여러 문제를 감안하여 청문을 전화상으로 할 수 있도록 한 것이다.

다만 일반적인 청문절차 규정에서 전화상의 청문을 청문의 한 형태로 명확하게 규정하고 있지 아니한 점이 이 규정의 해석상 문제가 될 수 있다. 또한 위 규정에서 일반적인 “전화상의 문의”와 “청문으로서의 법적 효력을 갖는 전화 통화”의 확실한 구별을 위하여 전화상으로 행하는 청문에 관하여 좀 더 명확한 절차규정을 두었으면 하는 아쉬움이 있다.

사회보장법(Social Security Act)에서는 청문요청자에 대하여 청문의 기회를 보장하도록 하

고 있으나, 사회보장국은 이와 같은 특수한 상황이라면 청문을 전화상으로 시행하더라도 법률에서 요구하는 사항을 만족하고 있다고 판단하였다. 과연 이러한 특례의 인정이 상위법의 취지나 절차적 적정성 원칙에 위배되는 것이냐에 대한 판단은 결국 법원에서 이루어지겠으나, 일응 민원인의 권리 보장과 공무원 등의 신변안전보장 사이에서 적절한 균형점을 찾는 것으로 판단된다.

(d) 이 조에 따른 청문부 수석 행정법 판사의 결정은 최종적이고, 추가적인 심사(further review)의 대상에서 제외된다.

이 규정에 따라 청문부 수석 행정법 판사의 결정은 행정법규집(CFR) 제20권 제404.903조 및 제416.1403조에 따른 추가적인 불복절차의 대상에 해당하지 않는다. 이 규정 자체는 청문부 수석 행정법 판사의 결정에 대한 사법심사를 전적으로 배제하는 것은 아니라고 판단되며, 다만 행정청 내부에서의 행정심판(administrative review)에 있어서는 이 조에 따른 결정을 최종적인 것으로 보아 불필요한 청문절차의 지연을 방지하려는 것으로 보인다. 사회보장국장 이 청문 후에 최종적인 결정을 내린 경우에도 민원인은 최종결정의 통지서가 도달한 날부터 6년 이내 민사소송을 통하여 그 결정에 대한 사법심사를 요청할 수 있다(40 U.S.C. §405(g)).

#### IV. 새 규정의 시행상 특이한 점

미국의 사회보장국에서는 2011년 3월 14일 청문과정에서 국민과 공무원을 보호하기 위한 절차를 공포하였고, 이는 공포한 날부터 효력을 지닌다. 미국의 연방 행정법규는 주로 관보(Federal Register)에 게재됨으로써 공포된다. 따라서 이 규정은 2011년 3월 14일에 공포와 동시에 시행된다. 일반적으로 미국 행정절차법의 관계 규정(5 U.S.C. 553(d)(3))에 따르면, 행정법규는 공포 후 30일 이상이 경과한 다음 시행하도록 되어 있으나, 이 규정은 공포 후 바로 시행된다.

또한, 행정절차법(Administrative Procedure Act)에 따른 법규 제정 절차(5 U.S.C. 553)에서는 최종적인 법규를 제정하기에 앞서 일반대중에 대한 사전통지 및 의견접수의 기회를 제공하도록 하고 있다. 따라서 미국의 행정법규에 있어서는 법령안을 공개한 후 국민으로부터 의견을 접수한 뒤 이를 반영하여 당초 안을 수정하여 최종적인 안을 공포하는 것이 주류를 이루고 있으나, 이 법령의 경우에는 최종적인 법규를 공포한 후 국민들의 의견을 접수하도록 하였다(Interim final rules with request for comments).

이는 미국의 행정절차법에서 인정하고 있는

사전통지 및 의견접수 기회 제공에 대한 예외에 근거한 것이다. 즉 행정청이 그러한 절차를 진행하는 불가능하거나 불필요하거나 일반대중의 이익에 반하는 결과를 초래한다는 사실을 적절하게 소명하는 경우에는 사전통지 및 의견접수 기회 제공의 절차를 생략할 수 있다. 새로운 규정의 제정 배경에서 살펴본 바와 같이, 사회보장국에서는 최근 공무원 및 행정재산에 대한 민원인의 위협 사례가 크게 증가함에 따라 이러한 위협으로부터 공무원 등을 보호하기 위해서는 신속한 조치가 필요하고, 통상적인 법규 제정의 시일을 기다릴 여유가 없으며, 사전통지 및 의견접수 등의 절차를 진행하는 것이 오히려 공공의 이익에 반한다고 판단하였다. 하지만 사회보장국에서는 최종 법규의 공포 후 60일 이내에 접수되는 일반국민의 의견을 검토하여 필요한 경우 그 의견을 최종 법규에 반영하기로 하였다.

한편, 여러 행정기관의 행정법규의 입법상 사전통지 및 의견수렴 등의 제반 절차에 관해서는 “<http://www.regulations.gov>”라고 하는 하나의 인터넷 사이트에서 통합적으로 관리하고 있고, 국민이 이에 접속하여 문서번호(docket number)에 의하여 개별 행정법규를 쉽게 검색할 수 있고, 이에 대해서 자유롭게 의견을 개진함과 아울러 기존에 등록된 다른 의견을 종합적으로 분석할 수 있으며, 이러한 국민의 의견 개진에 대해서는 행정기관이 입법문서를 통해 답변을 하도록 하고 있는바, 이는 국민의 알 권리를 효율적으로 충족시키고 법률의 시행에 따

른 문제점을 신속하게 발견하며 행정법규를 종합적으로 체계화하는 데에도 도움이 되는 매우 효율적인 장치라고 판단된다.

또한 한국의 경우에는 새로운 법률이 국회에서 제정된 후에 과연 해당 법률이 전체 법령집체계 내에서 어디에 위치할 것인가를 법제처에서 결정하게 되어 있지만, 미국의 경우에는 새롭게 제정되는 법률이 법령집(United States Code)의 어디에 위치할 것인지를 의회에서 결정하도록 되어 있는바, 특정 법률이 국법의 전체계 내에서 어디에 위치하는지에 따라 법령 해석에서 차이를 보일 수 있는 점을 고려할 때, 미국의 법령집 시스템은 법률로 표현되는 국민의 의사를 대변하는 의회의 권한을 더욱 중시하고 보호하는 것이라고 생각된다.

## V. 한국의 행정절차법

머리말에서도 언급한 바와 같이 한국에서도 민원인의 상습적인 폭행 및 협박으로부터 공무원과 선량한 시민을 보호하기 위하여 적절한 절차를 마련할 필요성은 점점 증가하고 있다고 하겠다. 이 점에서 미국 사회보장국의 새로운 청문절차 규정은 한국에게도 참고할 바가 있다.

한국 「행정절차법」 제28조부터 제37조까지에서는 청문에 관하여 규정하고 있다. 이러한 「행정절차법」의 규정은 청문에 관한 일반적인 사항을 규율하는 것이고, 개별 법령에서 청문



에 관하여 특례를 규정하지 않는 한 이러한 청문 규정은 개별법에 따른 행정의사결정 과정에 적용된다.

「행정절차법」 제31조 제4항에서는 “청문주재자는 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있는데, 여기서 “질서유지”의 개념에는 공무원 및 그 밖의 청문참여자에 대한 신변 위협을 방지하기 위한 행위가 충분히 포함될 수 있을 것으로 보인다. 다만 위 규정에서 “필요한 조치”에 청원경찰관의 배치는 물론 청문을 비디오 원격회의 방식이나 전화상으로 실시할 수 있다는 것인지에 대해서는 아직 불명확한 점이 있고, 「행정절차법」의 전체적인 문맥을 통해서 볼 때 비디오 원격회의나 전화를 이용한 것까지 청문의 개념 속에 포함시키는 데는 무리가 있어 보인다. 따라서 미국 사회보장국의 새로운 청문절차를 활용하고자 한다면, 기존 규정을 확장적으로 해석하기보다는 「행정절차법」 또는 관련 법률에서 새로운 특례를 명시적으로 규정하는 것이 바람직하다.

한편, 미국 사회보장국이 새로운 청문절차의 적용범위를 당초부터 연방 노령, 유족 및 장애 보험급여 등으로 제한적으로 규정한 취지에 비추어 볼 때, 이 절차를 「행정절차법」 자체를 개정함으로써 청문의 일반적인 절차의 하나로 규정하는 것은 다소 문제점이 있는 것

으로 보이지만, 개별법, 특히 사회보장 관련 입법에서는 해당 사례를 충분히 참고할 수는 있을 것으로 보인다. 다만 미국 사회보장국의 행정법규에서는 행정기관이 비디오 원격회의 시설 등을 충분히 갖추는 것을 전제로 하고 있는 바, 이러한 물리적 시설의 확보가 우선 판단되어야 할 것이고, 전화상에 의한 청문의 법적 효력에 대하여도 개별적인 검토가 필요한 것으로 보인다.

또한 행정문화적인 측면에서 일반적인 제도로서가 아니라 개별 법률에 두는 것에 대하여는 일반 국민이 해당 부처가 민원인을 적대시하는 것으로 오해할 소지가 없는지 살펴볼 필요도 있다. 법률 제도가 합리적 판단의 소산일 뿐만 아니라, 법 감정이라든지 문화적 인식의 결과물이라는 점을 고려할 때, 법 문화적인 요소도 고려해야 할 것이다. 이런 측면에서 과연 한국의 경우 법 개정 외에도 상습 협박 민원인으로 말미암은 공무원에 대한 신변위협 등에 대하여 대처할 수 있는 더욱 유용한 방안은 없는지 먼저 살펴보는 것도 필요할 것이다.

**윤길준**

(해외입법조사위원, 법제처)