

일본의 행정불복심사법 전면개정

I. 들어가는 말

1. 개요

한국의 행정심판법(1985년 제정·공포)에 해당하는 법률로서 일본의 경우 「행정불복심사법」(1962년 제정·공포)이 존재한다.

이 행정불복심사법(이하 ‘행심법’이라 한다)은 처분에 대한 사후적인 재송수단으로서 전신인 소원법을 폐지하고 행정사건소송법(한국의 행정소송법에 해당한다. 이하 ‘행소법’이라 한다)과 함께 1962년에 제정되었다. 2014년 전면개정 전의 구법에서는 첫 번째로 행정청의 위법·부당한 행위에 대한 개인의 권리이익을 간이·신속하게 구제하기 위함과 두 번째로 행정의 자기통제 즉 객관적인 법질서, 행정의 적정한 운영을 확보하기 위함을 목적으로 제정되어 운용되어 왔다. 이를 이번 전면개정에서는 특히 ‘공정한 절차 하에’라는 명문을 규정하고 이

를 실질적으로 뒷받침할 심리구조를 마련함으로써 구법의 심리구조에 관한 공정성 및 중립성의 미비를 보완하고자 하였다.

또한 구법상의 불복심사의 종류로서는 이의신청, 심사청구, 재심사청구의 세 가지로 분류하고 있었다. 우선 이의신청과 심사청구는 불복신청의 재단(裁斷)에 해당하는 기관에 의한 구별인데 이의신청은 처분청, 부작위청에 대한 불복신청이고 심사청구는 처분청, 부작위청 이외의 행정기관에 대하여 신청하는 것을 의미한다(구법 제3조 참조). 이에 반하여 재심사청구는 심사청구에 대한 제2심에 해당한다. 이러한 세 가지의 불복신청은 법률 규정상 소위 ‘심사청구 중심주의’로 운용되어 왔다.¹⁾

이 같은 일본의 행심법은 1962년의 제정 후 52년 동안 근본적인 개정을 이루지 못하고 52년만인 지난 2014년에 이르러 전면개정되었다. 일본의 경우 행정과 국민과의 관계에서 행정작용에 대한 국민의 재판을 받을 권리를 보장하고 사후적인 권리 구제를

1) 심사법이 상급 행정청이 존재하는 경우에는 원칙적으로 심사청구만이 가능하도록 하고 상급 행정청이 존재하지 않는 경우에도 법률로써 심사청구가 인정되는 경우에는 이의신청이 불가능하도록 규정하고 있었다(구법 5조·6조 참조). 이 같은 심사청구 중심주의의 장단점에 대한 논의도 다수 존재하지만 본고에서는 개정법에 초점을 두고 있으므로 이에 대한 상술은 생략한다.

실현한다는 취지에서 2004년 행소법을 개정하였다. 소송절차인 행소법과는 별개의 제도이기는 하지만 사후적인 권리구제와 행정 스스로의 적정한 운영을 확보하기 위한 제도라는 점에서 중요한 역할을 하여야 할, 또는 행소법과 연계하여 개정되어야 할 행심법의 개정은 병행되지 않았다. 단순히 개정지연을 비판함이 아니라 실제로 일본 학계와 행정실무에서 행정심판의 간의 신속성의 목적과는 상반된 법구조와 운영, 심리의 공정성과 독립성의 보장되지 못하는 등의 문제로 인하여 국민권익 보호에 한계를 드러내고 있다는 문제제기가 되어 왔음에도 불구하고 행심법의 근본적 개정은 오랜 세월 방치되어 왔음을 말하고자 함이다. 이는 오랜 논의를 거쳐 2014년에야 개정의 결실을 보게 되었는데 이는 절차상의 권리 확보와 국민권익의 사후구제라는 관점에서 1993년의 행정절차법의 제정과 2004년 행소법의 개정과 비교하여 볼 때 상당히 지연되었다 할 수 있다.

구법에 대해서는 공정한 위치에서의 제삼자적 심리가 보장되지 않음으로써 권리구제에 한계를 보이고 다수의 개별법에 의한 적용제외나 특례, 행정심판 전치의 예 또한 상당수 존재하고 제도 자체의 설계가 복잡하여 신속한 권리구제에 있어 장애가 많다

는 등의 문제가 줄곧 지적되어 왔다.

또한 법적인 고찰을 떠나 행정불복심사 제도의 운영실태를 보더라도 기존 행심법의 고질적인 문제는 쉽게 드러난다. 일례로 총무성의 2011년도 ‘행정불복심사법 등의 시행상황에 관한 조사결과’를 보면 행심법에 근거한 불복신청 건수는 국가 30,022건으로 인용율은 10.6%, 지자체 18,290건으로 인용율은 겨우 2.8%에 그치는 것으로 나타나 있다.²⁾

즉 신청건수 자체가 적다는 것과 인용율이 낮음을 알 수 있는데 이는 행심법의 목적인 간이·신속성 중 특히 간이성과 관련된 부분으로 제도자체를 이용하는 국민의 적다는 것을 통계적으로 나타낸다고 할 수 있다. 이와 더불어 인용율 혹은 구제율의 낮은 수치가 의미하는 것은 국민권익의 구제에 있어 실효성의 한계를 드러내는 것이라고 볼 수도 있다. 이와 관련하여 2011년도의 일본 통계에 해당하는 한국의 인용율을 대비하여 보면 2011년도에 경우 16.9%를 나타내고 있고 2013년까지의 합계 수치로서는 18.2%를 나타내고 있다.³⁾

다음으로 신속성과 관련된 문제점으로서 지자체의 경우 소위 처리기간이 ‘1년 이상’ 지체되는 경우가 59.2%에 달하고 연간 처리건수 28.965%임에 반하여 차년도 이월

2) 이에 관해서는 총무성 2011년도 ‘행정불복심사법 등의 시행상황에 관한 조사결과’ 참조.

3) 이에 관한 상세한 통계자료로서는 국민권익위원회 홈페이지 상의 ‘행정심판 통계’를 참조.

건수는 195,841건에 달하고 있다. 이는 앞서 말한 행심법의 목적 중 하나인 신속한 구제와 정면으로 대치되고 있음을 보여주는 예이다.

이러한 고질적인 과제를 해결하기 위하여 동법의 개정 및 동법 관련 정비법의 개정에 관한 논의가 진행되었고 그 결실을 본 것이 2014년 행심법 전면개정이다.

본고에서는 오랜 기간의 검토, 조사, 학문적 연구를 통하여 개정된 일본 행심법의 개정경위에 관하여 우선 개관하고 아울러 이번 행심법 개정의 개요와 주요 논점을 개괄하고자 한다. 이와 더불어 한국의 행심법과 비교하여 어떠한 공통점과 상이점이 있는지를 소개함으로써 소정의 시사점을 부여하고자 한다.

2. 개정 경위

앞서 언급한 바와 같이 1962년에 제정된 행심법은 1993년의 행정절차법 제정, 2004년의 행정사건소송법의 개정과 같은 일련의 절차적 보장과 권리구제를 위한 법률의 제·개정의 흐름 속에서도 개정은 실현되지 못하였다. 행심법 개정에 대한 법학자 및 실무가에 의한 자발적인 논의를 제외한 정부 차원의 진행에 있어서는 우선 1996년의 논의를 들 수 있겠다. 즉, 1996년의 총무성 위탁연구로 논의가 진행되어 그 결과물로서 나온 ‘사후 구제제도에 관한 조사연

구 보고서’(1998년 3월)를 들 수 있는데 이 보고에서는 심리절차에서의 대심구조나 심리주재자(審理主宰者) 제도를 언급하고 있었다. 그 후 ‘행정구제에서의 심리주재자에 관한 조사연구 보고서’(1999년 3월)에 의한 영미독의 행정심판 절차와 관련된 심리주재자에 관한 보고서가 제출되었다. 이에 2006년 10월 총무성에 설치된 ‘행정불복심사 제도 검토회’가 구조적 문제에 대한 검토 결과를 바탕으로 개정 요강안의 주요 골자를 공표하였고, 그 후 2008년 4월 행심법 개정안, 그 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률안 및 행정절차법의 일부를 개정하는 법률안이 국회에 제출되었다. 하지만 이 법률안들은 심의조차 되지 않은 채 2009년 7월의 중의원 해산에 따라 폐안되었다. 이를 계기로 2010년 8월에는 내각부에 총무대신과 행정쇄신 담당대신을 공동 좌장(座長)으로 하는 ‘행정구제 제도 검토팀’이 설치되었고 이 팀에 의하여 행심법 개정을 위한 검토가 재차 진행되어 다음 해 12월에는 ‘행정구제 제도 검토팀의 요약’이라는 검토결과가 공표되었다.

이를 바탕으로 2012년도 내에 관계법률 개정안이 국회에 제출될 예정이었으나, 정권교체라는 정치적 요인으로 인하여 결실을 보지 못하였다. 그 후 총무성은 다시금 행정불복심사 개정을 위하여 검토를 진행한 바 이 과정에서는 기존 개정안에 관하여 논의된 주요 골자 즉 심리원 제도, 행정심판위원

회에의 자문 등의 주요 골자를 유지하는 것을 기본으로 함과 동시에 기존 개정안에 대한 문제점을 보완하기 위하여 법학자와 실무가에 대한 폭넓은 의견 청취 및 조언 등을 바탕으로 수정안을 마련하고자 하였다. 즉, 2013년 8府省·단체(일본변호사 연합회, 일본사법서사회 연합회, 일본행정서사회 연합회, 일본세무사회 연합회, 전국사회보험 노동사회 연합회 및 전국 지사회)로부터 의견청취 및 조사를 거쳐 ‘행정불복심사 제도의 검토에 관하여(안)’가 공표되었다. 이 안에 대하여 의견을 수렴하여 발표된 것이 2013년 6월의 ‘행정불복심사 제도의 검토 방침’이다.⁴⁾

이 검토방침이 공표에 따라 개정법안의 구체적인 법안작성이 진행되었고 최종적으로 2014년 개정법안이 작성되었다. 이는 각 의결정을 거쳐 국회에 제출되어 행심법의 전면개정이라는 결실을 보게 되었다.

II. 개정의 주요 논점

1. 개요

일본의 개정 행심법의 목적규정은 ‘행정

청의 위법 또는 부당한 처분 그 외 공권력의 행사에 해당하는 행위에 대하여 국민이 간이신속하고 공정한 절차 하에서 널리 행정청에 대한 불복신청을 할 수 있는 제도를 제정함으로써 국민 권리의익의 구제를 피함과 동시에 행정의 적정한 운영을 확보하는 것’을 들고 있다. 앞서 말한 바와 같이 구법과는 달리 ‘공정한 절차 하’가 추가되었는데 이 같은 목적을 달성하고 종래의 고질적인 문제, 즉 간이신속성이 결여된 심리절차와 중립성과 공정성에 대치되는 심리구조 등의 문제를 해소하기 위하여 개정법은 크게 다음과 같은 제도를 도입하였다.

첫 번째로 심리절차에서 심사청구인 등의 절차보장의 일환으로 심리의 공정성 향상을 도모하고자 당해 처분에 관여한 자 이외의 자 중 심사청이 지명하는 심리원이 심사청구의 심리를 수행하도록 하였다. 이 심리원 제도가 제정 논의의 초기부터 줄곧 논의되어 온 핵심적인 사안이라 할 수 있다. 또한 재결에 있어서는 당해 처분 또는 재결 단계에서 제삼자 기관이 관여하는 경우나 심사청구인이 희망하지 않는 경우를 제외하고 법률 또는 행정에 관하여 우수한 학식을 가지는 자로 구성되는 행정불복심사회 등에게 자문할 것, 아울러 심사청구인 등이 증거

4) 공표된 검토방침의 주요 내용과 취지는 개정법안의 그것과 거의 동일하다. 이런 이유에서 이 개정방침에서 언급된 골자를 참고하는 것 또한 유익한 검토가 될 것이나, 지면 관계상 상세한 기술은 생략한다. 자세한 내용은 齋藤博道, “簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けて—行政不服審査法関連3法の成立—”, 立法と調査 356号 (2014年)를 참조.

서류 등의 복사본 제공을 신청할 수 있도록 함으로써 심사청구인에게 대한 공개적 심리를 담보하고자 하였다.

두 번째로 국민의 편의 향상과 신속한 심리를 꾀하고자 구법 제3조가 규정하고 있는 불복심사의 유형인 심사청구 및 이의신청을 심사청구로 일원화하였고, 이 일원화 한 심사청구의 기간을 3개월로 연장하였다. 또한 개별법에서 특별규정이 있는 경우에 재조사 청구 및 재심사 청구절차를 신설함과 동시에 심사청은 표준심리기간을 규정함에 노력하도록 규정하였다. 또한 심리를 계획적으로 진행할 필요가 있을 경우에는 사전에 쟁점 등을 정리하기 위한 절차를 규정할 것 등이 제도화 되었다.

이와 더불어 행심법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률에 관하여 361개의 관계법률과 관련하여 심사청구 및 이의신청을 심사청구로 일원화하는 조치에 따른 개별법 규정의 정비도 함께 이루어졌다. 또한 구제법과의 관계에서 취소소송의 소송요건 중의 하나인 행정심판 전치 제도 중 신청 건수가 대량인 것, 제삼자 기관의 관여가 있는 것, 제일심 대체성의 것 등을 제외한 것을 폐지함과 동시에 이단계 불복신청을 거쳐야만 소송을 제기할 수 있는 제도는 모두 폐지함으로써 관련 규정의 균형을 도모하였다.

이 같은 관련 규정을 정비하는 일환으로서 행정절차법의 개정도 뒤따랐다. 행심법 개정과 더불어 국민의 권리이익을 구제함

에 있어서의 절차적 보장을 실현하기 위하여 행정심판의 대상이 되지 않는 처분 전에 행해지는 절차(예를 들어, 특정 법령위반을 시정하기 위한 처분 등)와 행정지도에 관한 절차(행정지도의 근거명시, 법령위반의 경우에 중지 등의 요구) 또한 정비되었다.

상기 내용이 이번 개정법의 주요 골자에 해당하는 것인데 이하에서는 이 주요골자에 해당하는 사항들에 관한 논점, 즉 행심법의 근본적인 목적인 간이신속성과 심리의 공정성, 나아가 이를 바탕으로 권리이익의 구제를 보장하고자 하는 점과 관련된 사항들에 관하여 개정법의 조치사항과 취지 등에 관하여 소개하고자 한다.

2. 구체적인 제도 구성

(1) 심리원과 청구유형 일원화

종래의 행심법에 대해서는 각종 문제점이 제기되어 왔는데 특히 행정불복심사에서 심리 주재자, 즉 심리를 주관하는 자와의 관계는 이의청구 및 심사청구 시 심리구조가 대심적 심리구조와는 거리가 멀다는 점이나 심리절차의 주재자의 제삼자성 확보에 대한 배려가 충분하지 못하여 불복신청의 대상이 된 처분에 관여한 자가 당해 사건을 심리하는 경우도 발생하는 등 공정한 심사를 보장하는 면에서는 문제가 있었다.

이 문제는 행심법에 근거한 심리판단의

공정성과 직결되는 문제이다. 이는 1993년 제정된 일본의 행정절차법 제19조와의 관계에서도 절차적 보장의 불균형을 엿볼 수 있다. 즉, 행정절차법 제192조는 불이익처분의 청문절차에 한정한 규정이기기는 하지만, 절차의 주재자에 관하여 배척사유가 규정되어 있으나 종래 행심법에서는 이와 대치되는 규정을 두고 있었다. 이 같은 문제를 해소하기 위하여 개정법에서는 심리원 제도를 채택하게 되었고, 기존의 심리원 제도와는 달리 당해 처분 담당자와 관계가 없는 자가 심리절차를 주관하도록 함으로써 심리절차의 중립·공정성의 향상을 기대할 수 있도록 되었다.

또한 개정 행심법은 이의청구 및 심사청구라는 기존의 청구구별을 심사청구로 일원화하였다. 행심법 제2조에서 제4조의 규정에 따라 심사청은 처분청의 상급행정청인 경우, 처분청인 경우, 처분청도 처분청의 상급행정청도 아닌 경우의 3가지 유형으로 구별되는데 심사기관에 대해서는 합의제 심사청을 제외한다면, 기본적으로 심사청이 지명하는 심리원에게 심사청구와 관련된 심리를 담당하도록 개정하였다. 개정 행심법 제9조에 의거한 이 심리원 제도와 청구유형의 일원화가 개정법안의 중요한 골자 중 하나라고 할 수 있다. 단, 이 같은 심리원이라는 제도설계는 지방자치법 제138조의 4 제1항의 집행기관으로서의 위원회와 동조 3항이 규정하는 심의회 등이 심사청인 경우나 조례에 특별 규정이 있을 경우에는

공정하고 신중한 심리가 기대되는 등의 이유에서 적용되지 않는다. 또한 개별법에서 특별 규정을 두는 경우도 있으므로 심리원 제도의 일괄적인 운영으로 간주하여서는 아니 됨으로 이해에 주의를 요한다.

이 심리원 제도를 상세히 살펴보자면, 심리원은 '심사청에 속하는 직원' 중에서 심사청이 지명하도록 되어 있다. 즉, 심사청에 소속된 직원 중 심리절차를 진행하는 심리원을 지명함과 동시에 이를 심사청구인 및 처분청 등에 통지하도록 규정하고 있다. 또한 심리의 공정성을 확보하기 위한 조치로서 심리원의 배척사유를 규정하고 있는데, 이 배척사유로는 '심사청구와 관련된 처분 혹은 당해 처분과 관련된 재조사 청구에 관한 결정에 관여한 자 또는 심사청구와 관련된 부작위에 관한 처분에 관여하거나 혹은 관여하도록 된 자', '심사청구인의 배우자나 친족 등'을 제외하도록 하고 있다.

다음으로 심리를 주관함에 있어서의 실질적인 권한에 관한 사항으로서 심리원은 심사청구인 혹은 참가인의 신청에 따라 직권으로 참고인으로서 그 알고 있는 사실의 진술 혹은 감정을 요구하고 필요한 장소를 검증한다. 또는 심사청구와 관련된 사건에 관하여 심리관계인에게 질문할 수 있는 심리절차상의 권한을 가진다. 즉, 심사청구의 심리권한이라는 점에서 본다면, 단순한 사무처리에 그치는 권한만이 부여된 것이 아니라 심리원이 심사청구의 심리절차를 진행함에 있어서 심사청의 지휘를 받지 않으면

서 스스로의 판단과 책임 하에 심리절차를 진행하도록 보장하고자 하는 규정이라 할 수 있다. 이는 개정논의에서 줄곧 제기되어 온 골자 중의 하나로서, 심리원을 심사청으로부터 상대적으로 독립한 기관으로 위치시키고자 함을 법정화한 규정이라 할 수 있겠다.

또한 심리원이 심리절차를 종결한 경우에는 지체 없이 심사청이 하여야 할 재결에 관한 의견서를 작성하여야 하고, 작성 후에는 즉시 사건기록과 함께 심사청에 제출하여야 한다고 규정하였다.

이 같은 심리원 제도는 일본 행심법 상의 절차적 공정성과 투명성을 확보하기 위한 제도설계임을 밝히고 있는 바, 개정 당시 국회심의회에서 가와카미 총부 부대신은 ‘처분에 관여하지 않은 자가 심리원으로 지명받는다. 이 심리원이 책임 하에 심리절차를 담당하게 하는 것을 법률상 명백히 규정함으로써 절차의 공정성 또는 투명성을 높이고자 한다.’라고 설명하고 있다.⁵⁾

(2) 심리의 공정성을 확보하기 위한 행정 불복심사회 등의 신설

상기의 심리원은 심사청으로부터 어느 정도 독립된 지위를 보장받고 있다고도 할 수 있다. 하지만 이는 ‘심사청의 직원’이라

는 규정에서도 알 수 있는 바와 같이 완전히 독립된 제삼자적 기능을 실현하기에는 한계가 있다. 이 심사청 소속 하의 직원이라는 조건에서 오는 한계를 극복하기 위한 조치로서 심사청의 판단에 제삼자 기관을 관여시킴으로써 심리의 중립·공정성을 도모하고자 하였다.

즉, 개정법에 의하여 새로이 신설되는 기관으로서 국가의 경우에는 총부성에 설치되는 행정불복심사회⁶⁾, 지방자치단체의 경우에는 집행기관의 부속기관으로서 행심법의 규정과 당해 지자체의 조례에 따라 그 권한 하에 있는 사항을 처리하기 위한 기관이 있다. 단, 지방공공단체는 당해 지방공공단체의 심사청구 상황 등을 고려하여 당해 제삼자 기관을 두는 것이 부적절 또는 곤란하다고 판단될 경우, 조례의 규정에 따라 상설 기관이 아닌 사건마다 집행기관의 부속기관으로서 둘 수 있도록 하였다. 그 외 당해 기관의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 기관을 두는 지방공공단체의 조례로 규정하도록 되어 있다. 이 같은 행정불복심사회와 지자체의 제삼자 기관은 구법에서 문제되어 온 심리의 공정성과 독립성 보장 면에서 중요한 의의를 가지는 부분이고 한국의 행정심판위원회와도 비교법적으로 고찰해 볼 만한 사항이다.

5) 제186회 국회 중의원 총무위원회 회의록 제19호(2014년 5월 8일) 2면 참조.

6) 위원회는 위원 9인으로 구성되고 위원은 비상임위원으로 한다. 단, 그 중 3인 이내의 위원은 상임위원으로 할 수 있다(행심법 제68조).

Ⅲ. 일본 개정법의 문제점과 한국 행정심판법과의 비교

상술한 바와 같이 일본의 2014년 행심법 전면개정 의 가장 핵심적인 골자는 심리 절차의 공정성을 확보·향상시키고자 하는 관점에서 도입된 심리원 제도와 제삼자 기관의 운영이다. 하지만 이에 대해서는 여전히 고질적인 일본 행심법의 문제를 해소하기에는 한계가 있다는 비판 또한 받고 있다.

이른바 심리원의 지명에 관한 문제이다. 즉, 심리원은 심사청구와 관련된 처분 혹은 당해 처분과 관련된 재조사 청구에 관한 결정에 참여한 자 또는 심사청구와 관련된 부작위 처분에 참여하거나 참여하도록 되어 있는 자를 배척사유로 규정하고 있다. 하지만 이 배척사유의 정확한 경계가 제시되어 있지 않고 어디까지를 참여 여부로 볼 것인가에 대해서는 해석상 명확하지 않다. 실제 국회 심의에서 언급된 예를 보면, “원 처분의 담당부서의 직원이라 하더라도 모든 직원이 참여한 것으로 되는 것은 아닙니다. 예를 들어, 원 처분과 관련된 사무를 수행하지 않고 다른 사무를 담당하고 있었던 직원 또는 근거법령의 일반적인 해석을 제시한 정도의 직원, 이런 직원들은 구체적인 개별안건에 참여하였다고 볼 수 없으므로 처분에

관여한 자라는 정의에 해당하지 않아 심리원으로 지명될 수 있다고 봅니다.”라는 해석상의 언급을 보더라도 그 중립성 혹은 독립성에서 한계가 있다는 지적을 받고 있다. 즉, 심리원은 같은 부서의 직원이거나 같은 부서가 아니라 하더라도 같은 조직의 동료 또는 상하 관계에 있는 공무원으로서 처분 등에 적용된 처분기준 또는 심사기준, 내부 지침으로부터 자유롭지 못한 신분이기 때문에 중립적인 입장에서 공정한 심리를 진행할 수 있느냐의 여부는 제도설계 자체에 문제가 있다고 할 수 있겠다.

이는 한국의 행정심판 청구사건의 심리·의결·재결 기관인 행정심판위원회의 위원 구성과 비교하여 볼 때 그 한계를 쉽게 알 수 있다.⁷⁾ 즉, 한국의 행정심판위원회의 과반수가 학식과 경험이 있는 자 등의 외부인으로 구성하고 있는 점에서 인적 구성의 조직적 중립성에 차이가 있음을 알 수 있다. 이런 구조 하에서는 심사청구인의 절차적 권리를 보장하고, 심리원이 개정법에 따라 심리할 때에 있어서 대심구조를 충실히 실현한다고 하더라도, 조직 내에서 중립성을 보장받지 못하는 구조이므로 공정한 심리를 기대하기에는 한계가 있다고 생각된다. 일본 학계에서도 이 같은 문제를 제기하고 있고 그 한계성에 대한 우려가 나오고 있다.

7) 한국의 경우 2008년 행심법 개정으로 각 행정청에 설치되는 행정심판위원회와 국민권익위원회에 설치되는 중앙행정심판위원회는 심리·의결뿐만 아니라 재결기능까지 담당하게 된 것은 주지하는 바일 것이다.

반면, 일부 지자체에서는 이러한 조직적·인적 한계를 극복하고자 하는 취지의 조례를 제정하거나 제정을 위한 논의가 진행되고 있어 소개하고자 한다. 그 일례로서 일본의 타지미시(多治見市)에서는 행심법 제9조 2항이 규정하는 심리원의 결격사유와 관련하여 이에 해당하지 않는 자로서 법무를 소관하는 자 또는 소관하였던 자를 심리원으로 지명한다는 것을 조례로서 명문화하였다. 즉, 심리원이라는 인적 구성을 결재라인에서 분리시키는 것에 그치지 아니하고 보다 나은 독립성을 부여하고 아울러 신분적인 보장을 부여하고자 하는 점에서 개정법의 제도설계보다 설정 수준이 높은 것으로 평가받고 있다.⁸⁾ 하지만 이 같은 구조는 앞서 말한 바와 같이 한국의 행정심판법의 제도설계와 큰 차이를 보인다.

상술한 바와 같이 한국의 행심법의 구조는 처분청과 그 상급행정청으로부터 실질적으로 독립된 행정심판위원회를 심사기관으로 두고 있고, 위원회의 인적 구성에 있어서도 공무원이거나 과거 공무원이었던 자를 제외한 전문식견을 갖춘 위원을 과반수 이상 확보하게 함으로써 심사의 중립성과 더불어 제삼자성을 담보하고 있다. 나아가

한국 행심법에 당해 행정심판위원회에 심리·의결권뿐만이 아니라 재결권도 부여하고 있어 일본의 제도설계와는 상이함을 보인다. 이런 점에서 한국의 경우 그 심리절차나 조직적으로 독립적인 기관 운영에서 볼 때 청구인의 절차적 권리가 사법절차에 준하여 보장되어 있는 점에서 이론상 대심구조를 지향하고 있기 때문에 보다 나은 권리구제형의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.⁹⁾

또한 일본의 2014년 개정에서 특징적인 사항 중의 하나로서 불복심사 유형의 일원화를 소개하였는데, 이는 한국의 행심법의 운영에 주는 시사가 크다고 할 수 있겠다. 즉, 한국의 경우 다수 개별법에서 특별 불복 심사청구와 이의신청 제도를 규정하고 있고 불복 심사청구 절차에 관한 일반법인 행심법이 행정심판에 관한 사항들을 규율하고 있다는 점에서 볼 때, 일본의 개정법이 도입한 청구유형의 일원화는 불복심사를 이용하는 국민의 입장에서 알기 쉽고 용이한 제도로의 변모를 꾀하고 있다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾

이상과 같은 본고의 일본 행심법 개정과 관련된 개괄적이고 단순한 제도상의 소개와 한국 제도와의 차이에 관한 소개는 법적

8) 이에 관해서는 조원제, “한·일의 행정불복심사제도에 관한 비교연구”, 법제, 2015년 3월호와 필자 소속대학 교수의 당해 시에 대한 자문경험으로 쓰여진 市橋克哉, “行政の変容と行政不服審査法改正—多治見市是正請求審査会の経験をふまえて”, 自治研究 第90巻 第12号 (2014年)가 자세히 소개하고 있다.

9) 이에 관해서는 조원제, 전계 논문이 상세히 기술하고 있다.

10) 조원제, 전계 논문 참조.

인 논점의 심화와 구제 실패에 대한 검증(심사청구 건수와 항고소송 청구건수와의 비교, 심사청구 사건의 인용율, 기각·각하된 경우의 항고소송으로의 전환율, 사건의 영역별 유형의 비교 등)이 뒤따를 경우, 보다

나은 비교법적 소개가 될 터이나 지면상의 한계상 대략적인 소개에 그침을 밝힌다.

김 경 덕

(일본 나고야대학교 법학박사과정)

참고문헌

斎藤博道, “簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けて—行政不服審査法関連3法の成立—”, 立法と調査 356号 (2014年).

市橋克哉, “行政の変化と行政不服審査法改正—多治見市是正請求審査会の経験をふまえて—”, 自治研究 第90巻 第12号 (2014年).

조원제, “한·일의 행정불복심사제도에 관한 비교연구”, 법제 2015년 3월호.