



행정기본법 제정의 의미와 평가



이진수
서울대학교 행정대학원 조교수, 법학박사, 변호사
Jsrh75@snu.ac.kr



행정기본법의 제정을 통하여 우리나라도 행정에 대한 일반법전을 가지게 되었다. 행정법은 “민법전이나 형법전 또는 상법전과 같은 통칙적 규정을 정한 행정법전이 제정되어 있지 않고, 현실적으로 잡다한 법규의 집합체로 이루어져 있으며, 특히 총칙에 해당하는 부분이 성문화되어 있지 않아서 구체적인 경우에 적용법규가 결여되는 경우가 발생할 수 있다”라고 설명되어왔으나, 한편으로는 우리 행정법학계를 중심으로 성문법전화의 필요성도 끊임없이 주장되어왔다.¹⁾ 우리 행정법학계에서 지속하여 논의되어 온 ‘통칙의 법전화’가 드디어 열매를 맺게 된 것이다. 행정법학의 짧은 역사, 그리고 그보다도 훨씬 짧은 한국 행정법학의 역사에서 잘 정돈된 행정기본법전을 가지게 된 것은 우리나라에 행정법학의 씨앗을 뿌리고 키우고 가꾸어 오신 여러 선학(先學) 선생님들의 공로 덕분이라고 생각한다. 행정기본법은 (그 내용에 관한 많은 학문적 논의가 있지만) 한국 행정법학 역사의 결정체라는 점에는 이론이 없을 것으로 생각한다. 앞으로의 내용을 다듬고 보충하는 것은 우리 학계에 주어진 과제일 것이다.

필자는 행정기본법안 제정을 위한 ‘행정법제 혁신 자문위원회’에 김중권·최우용·이현수·정호경·박재윤 교수, 이정민 부장판사와 제2분과 위원으로 참여하는 감사한 기회를 통하여 법안을 마련하는 과정을 지켜볼 수 있었다. 아주 작고 미미한 역할을 맡았을 뿐이지만, 법률의 제정 과정을 관심 있게 지켜보면서 가졌던 생각들을 본 지면을 통하여 말씀드리고자 한다.

1) 김남진, 행정법의 기본문제, 1989, 법문사, 55면; 김도창, 일반행정법론(상), 1986, 청운사, 192면; 김동희, 행정법1, 2019, 박영사, 110면; 김철용, 행정법, 2020, 고시계사, 69면; 박윤훈, 행정법강의(상), 2004, 박영사, 58면; 변재욱, 행정법강의1, 1989, 박영사, 152면; 서원우, 현대행정법론(상), 1985, 박영사, 152면; 석종현, 행정법강의1, 1998, 삼영사, 68면; 이상규, 신행정법론(상), 1987, 법문사, 193면 등 참조.



행정기본법의 제정과정은 모두의 예상보다는 비교적 순탄(?)했던 것으로 생각된다. 우리의 법제사를 살펴보면, 불과 몇 년 전에 의욕적으로 추진되었던 행정소송법 개정 작업은 결실을 보지 못했고, 행정절차법의 제정에도 상당한 시간이 소요되기도 했다. 연방 행정절차법 제정 당시 오랜 기간에 걸쳐 숱한 논쟁을 거쳤던 미국이나 독일의 예와 비교해보아도 행정기본법의 제정 과정은 비교적 순탄했던 것 같다. 필자의 사견으로, 행정기본법의 통과가 모두의 예상보다 신속하게 그리고 비교적 순탄하게 이루어진 원인으로 그 입법 추진의 방식을 꼽을 수 있을 것 같다. 잘 아시다시피 행정기본법의 제정은 어느 한 부처나 기관에 의하여 일방적으로 추진된 것이 아니었고, 정부, 학계, 연구기관 등의 협력을 통하여 입법과정이 진행되었다. 여기에는 주무부처인 법제처의 역할이 중요했다고 생각한다. 정부는 행정기본법 제정을 위하여 학계, 정부, 법원, 헌법재판소, 한국법제연구원 등 다양한 기관의 전문가들을 두루 포함하여 ‘행정법제혁신자문위원회’를 구성하였다. 이 과정에 여러 행정법학자뿐만 아니라 법원의 법관과 헌법재판소의 연구관도 참여하여 의견을 제시할 수 있었다. 그리고 법안이 마련된 이후에는 법제처와 한국법제연구원을 중심으로 여러 차례의 전국 권역별 공청회를 개최하였는데 이를 통하여 행정법학자, 행정학자, 변호사, 공기업 임직원, 중앙부처 공무원과 지방자치단체 공무원, 시민단체 대표자 등 다양한 전문가의 의견을 수렴하였다.



실무를 담당한 ‘행정법제 혁신추진단’은 주관부처인 법제처 소속으로 설치되었지만, 법제처뿐만 아니라 관련 부처인 행정안전부의 공무원도 구성원으로 포함되어 법안 제정과정에 적극적으로 참여하였고, 한국법제연구원의 우수한 여러 연구 인력도 중요한 쟁점에 대하여 이론적인 지원을 충실하게 하였다.

법안의 제정 및 시행과정에서 행정법학계의 광범위한 참여가 이루어졌는데, 그 배경에는 법제처와 한국법제연구원의 노력과 기여가 있었다는 점이 기억되어야 할 것으로 생각된다. 행정기본법 제정에 대하여 학계에서 본격적으로 논의가 시작된 계기는 2019년 7월에 한국법제연구원의 후원으로 개최된 ‘행정법학자대회’였다고 생각된다. 이 대회를 통하여 행정기본법 제정의 필요성에 대한 학계의 공감대가 확산하기 시작하였다. 이를 기초로 2019년 하반기부터 행정법제혁신자문위원회가 구성되어 법안제정 작업이 본격적으로 추진되었다. 2020년 10월에 한국법제연구원의 기획과 후원으로 개최된 ‘행정법 포럼’은 같은 해 7월에 국회에 제출된 행정기본법안의 국회 통과 필요성에 대한 학계의 공통된 인식을 확인하는 계기가 되었다고 생각한다. 그 외에도 법제처와 한국법제연구원의 지원으로 행정기본법을 주제로 하는 여러 학술대회가 개최되면서 행정기본법에 대한 학계의 관심이 높아지고 연구가 깊어지게 된 것으로 생각된다.



필자는 행정기본법 제정의 의미 중 하나로, 새로운 정부입법의 모델을 제시하였다는 점을 지적하고 싶다.²⁾ 정부 부처 사이의 칸막이, 부처할거주의가 우리 행정의 고질적 문제점으로 지적되고 있는데, 이번 행정기본법 제정 과정에서는 법제처와 행정안전부 등 관계부처의 협력이 기여를 했다고 평가하고 싶다. 여기에 더하여 공법 분야의 최고의 싱크탱크라고 할 수 있는 한국법제연구원이 연구역량을 다하여 지원을 한 점도 높게 평가되어야 할 것으로 생각된다. 앞으로 고도의 법적 지식을 요하는 법률이나 여러 부처의 업무영역에 중첩적으로 관련되는 법률을 제정하는 경우에 행정기본법 제정과정에서 훌륭한 입법모델이 될 수 있을 것으로 생각한다. 법제처를 중심으로 관련 부처와 한국법제연구원 등 연구기관, 학계가 공동으로 법안을 제정한 후에 가장 적합한 부처를 그 법률의 주무 부처로 결정하는 입법모델을 앞으로 국가적으로 중요한 법률안의 제정과정에 활용할 수 있을 것이다.

여러 부처의 협력, 법제처의 적극적 역할, 한국법제연구원 등 연구기관의 이론적 지원, 정부와 학계의 적극적 협력 등 행정기본법 제정과정에서의 소중한 경험들이 앞으로의 정부입법과정에 하나의 모범적인 모델로서 적극적으로 활용될 수 있기를 기대한다.

2) 이진수, 행정기본법 제정의 의미와 평가, 법제연구 제59호(2020), 20면 이하 참조.

QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <법제연구 제59호-행정기본법 제정의 의미와 평가> 전문을 볼 수 있습니다.

