

현안분석 2011-03

박 영 도



Public Participation, Social Consultation in the
Legislative Drafting and Consolidation of Legislation

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do

2011. 8. 15.



I. 배경 및 목적

- 국민 참여와 사회적 협의를 통한 투명하고 개방된 정부의 구축은 각국의 공통된 과제로서 제기되고 있으며, 시민에 대해 정보를 제공하고, 그들과 협의를 하며 관여를 촉진시키는 것은 양호한 통치(Good Governance)의 핵심이 되고, 동시에 개방성을 높이는 수단이며 보다 양호한 정책결정을 가져오는 확실한 투자로 인식되고 있음
- OECD에서는 정책결정에 있어서 정보(Information), 협의(Consultation), 시민참가(Public Participation)에의 접근을 정비하기 위해 법적·제도적·정책적인 구조를 확립하는 것이 보다 양호한 공공정책형성과 직결되며, 정부에 대한 국민의 신뢰감을 조성하는데 유효한 것임을 선언
- 우리 사회의 구조가 더욱 다원주의적 이익대표체계로 나아갈 것으로 예상되는 만큼 국민의 입법에 대한 관심과 의식도 고조되어, 입법절차에서도 국민의 활발한 참여가 이루어 질 것으로 예상
- 이 연구는 입법의 사전적 절차단계에서 국민 등의 참가와 사회적 합의도출을 위해 짜임새 있는 체도를 운용하고 있는 국가들의 운용사례를 살펴보고, 그 시사점을 획득하여 우리나라에서의 적용가능성을 모색함

II. 주요 내용

- 선진국가의 입법절차에서의 의견수렴제도는 행정기관에 의한 정보수집에 한정되지 않고, 일반국민 등으로부터 의견수렴을 위한 다양한 제도적 장치를 마련
 - 스위스에서는 법안에 관해 국민 등의 의견수렴을 위한 참여절차로서 2005년부터 “의견청취절차법(Vernehmlassungsverfahrensgesetz)”을 제정하여 시행
 - 영국에서는 국민의 의견수렴과 사회적 합의를 도출하기 위한 구체적인 절차로서, 2008년 11월에 확정된 “협의에 관한 실시지침(Code of Practice on Consultation)”을 제정하여 시행
 - 미국에서는 이해관계자의 대립을 정책형성의 초기단계의 이해조정을 거쳐 흡수하고, 행정절차 및 사법절차의 부담을 감소시키기 위한 새로운 규칙제정절차로서 1990년 “협의에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)”을 제정하여 시행
 - 일본에서는 행정입법절차전체의 공정성을 확보하고 투명성을 제고함과 동시에 행정과정에서의 공중참가의 요청에 부응하기 위하여 행정절차법에서 “Public Comment”제도를 규정
- 선진국가에서 입법절차에서의 국민의 다양한 참여와 사회적 합의 도출을 위한 현행 제도상 인정되고 있는 의견수렴제도는 우리 입법의 민주화와 합리화에 의미있는 방향성을 제시할 것으로 기대

Ⅲ. 기대효과

- 정부의 입법계획에 대해 일반국민 등으로부터 의견수렴을 위한 제도적 장치를 마련하는 한편 각 부처에 입법절차에 대한 국민 참여와 사회적 협의관련 업무를 총괄하는 전담 요원을 두는 것도 고려
- 주요한 법령정비에서는 계획단계에서부터 전문가나 관계 이해관계자들이 참여하는 것을 제도화하는 한편 그들의 의견을 수렴한 종합적인 보고서를 마련하여 이를 홈페이지 등에 공개할 필요성
- 정부부처를 실질적으로 구속하는 강력한 의견수렴제도를 규율하기 위한 단일법 제정의 필요성이 대두

▶ 주제어 : 사회적 협의, 시민참가, 입법절차

Abstract

I . Background and Purposes

- The establishment of a transparent and open government has emerged as a task common in each country. Providing citizens with appropriate information, consulting with them and encouraging them to participate have been recognized as the key to good governance and a secure investment that can bring about better policy-making as well as a measure for enhancing openness.
- The OECD declared that the establishment of legal, institutional, and strategic structures is directly related to the formation of better public policies for improving the access to information, consultation, and public participation in policy-making and is effective in promoting citizens' confidence.
- Citizens are expected to participate in the legislative process more actively, since the structure of our society is predicted to be shifted towards a more pluralistic interest representation system and citizens' interest in and consciousness of legislation have been gradually raised.
- The purposes of this study are to review cases of various countries that have implemented well-organized systems for public participation at preliminary stages of the legislative process and

attaining a social consensus and to seek the applicability to the Republic of Korea by finding its implications.

II. Major Contents

- Advanced countries have provided various institutional schemes for collecting extensive opinions in the legislative process, which are not limited to the collection of information by administrative agencies, in order to collect opinions from ordinary citizens.
- In the Swiss Confederation, the Consultation Procedure Act (Vernehmlassungsverfahrensgesetz) has been put into force since its enactment in 2005 as the process for collecting public opinions on legislative bills.
- In the United Kingdom, the Code of Practice on Consultation has been put into force since its final enactment in November 2008 as the specific process for collecting public opinions and attaining a social consensus.
- In the United States, the Negotiated Rulemaking Act has been put into force since its enactment in 1990 as a new process for resolving conflicts between interested parties through the mediation of interests at earlier stages of the formation of policies and easing the burden on administrative and judicial proceedings.
- In Japan, the Administrative Procedures Act provides for the Public Comment System in order to secure the fairness throughout the

administrative legislation process and to meet calls for public participation in administrative courses at the same time.

- It is expected that the systems for collecting opinions, which are adopted in advanced countries as current systems for promoting public participation in the legislative process in various ways and attaining a social consensus, will provide the directivity meaningful for democratization and rationalization of legislation in the Republic of Korea.

III. Expected Effects

- It is necessary to consider providing institutional measures for collecting opinions from ordinary citizens on the government's legislation plans while requiring each ministry or agency to appoint officials exclusively responsible for the administration of public participation in the legislative process and affairs related to social consultation.
- It is necessary to make it a rule to have experts and appropriate interested parties participate in the significant modification of Acts and subordinate statutes from the planning stage on, preparing a comprehensive report with opinions collected from them, and disclose such opinions to the public through web-sites and other media.

- The need arises to enact an uniform law for providing for strong measures for collecting opinions, which shall bind government ministries and agencies effectively.

➤ **Key Words : Social consultation, public participation, legislative process**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
I. 문제의 제기	13
II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도 ...	21
1. 스위스	21
(1) 개 설	21
(2) 전문가 참여제도와 의견청취절차	22
(3) 의견청취절차법의 주요내용	28
(4) 의견청취절차제도의 특징	33
2. 영 국	39
(1) 개 설	39
(2) 협의에 관한 실시지침의 주요내용	44
(3) 협의제도의 특징	50
3. 미 국	51
(1) 개 설	51
(2) 협의에 의한 규칙제정법의 주요내용	55
(3) 협의에 의한 규칙제정제도의 특징	60
4. 일 본	62
(1) 개 설	62

(2) 의견공모절차의 주요내용	65
(3) 의견공모제도의 특징	71

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안	73
1. 입법계획에서의 의견수렴절차의 제도화	74
2. 의견수렴절차의 관리를 위한 전담 부서 내지 전담인력의 배치	76
3. 주요 법안에 대한 전문가 참여 및 공시제도 의무화	77
4. 주요한 법령정비계획에서의 공시제도 및 협의제도 신설	80
5. 의견수렴절차에 관한 포털사이트 구축	83
6. 입법절차에서의 의견수렴에 관한 독자적인 규범의 정립	87

참 고 문 헌	91
---------------	----

【부 록】

[부록-1] 스위스의 의견청취 절차에 관한 법률	95
[부록-2] 미국의 협의에 의한 규칙제정법	101

I. 문제의 제기

입법은 의사소통 과정이다. 오늘날 입법절차는 다원적인 사회질서, 점증하는 문제의 복잡성 및 탈산업화 사회로 이행하는 경향을 배경으로 볼 때, 다양한 기관들과 정치적 세력들이 공식적 또는 비공식적 권한을 통해 참여하는 사회적 절차로 이해되고 있다.¹⁾ 그 의미에서 최근 선진국가에서는 응답적 입법(responsive Gesetzgebung)에 대한 요구²⁾, 즉 사회적 필요 및 “사회전체의 규율필요성”³⁾에 응답하는 입법을 요구하는 주장이 증가하고 있다. 이는 입법에 즈음하여 한편으로 사회 즉, 국민과 다른 한편으로 정치 및 행정 상호간의 개방된 대화를 요청하는 것으로서, 이것은 사회적 기반이 입법에 점점 직접적으로 영향을 미치게 되고 있음을 의미한다.

입법절차에 대한 국민 참여와 사회적 협의 요청은 중요한 사회적 문제들을 결정함에 있어서는 전문지식이 일상지식과 결합되어야 한다는 인식과, 입법절차에 대한 사회적 참여가 긍정적인 효과 특히, 법률의 질과 수용가능성에 긍정적인 영향을 발휘한다는 경험적 근거를 통해 지지되고 있다.⁴⁾ 입법절차에 대한 국민 참여와 사회적 협의는 현상태의 극복과 사회의 적극적인 변화를 지향할 수 있고, 지식의 전달

1) Erhard Mock, Politische **Dimension der Rechtssetzung**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien 1988, S.127f.

2) 응답적 입법에 관한 것은 Luzius Mader, **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**, in ; Dorothee Berchtold/Albert Hofmeister, **Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit**, Schriftenreihe SGWW, Bd.30, Bern 1995, S.160f ; Peter Saladin, **Verantwortung als Staatsprinzip**, Bern/Stuttgart 1984, S.177ff.

3) Jörg Paul Müller, **Der politische Menschenschliche Politik**, Basel/Genf/München 1999, S.54f.

4) Thomas Würtenberger, **Die Akzeptanz von Gesetz**, in : Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski, Soziale Integration, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 39/1999, S.388f.

I. 문제의 제기

과 이익의 표출에 기여하며, 또한 참여와 협의의 주체들로 하여금 입법에 대한 책임의식을 높이는데 일조할 수 있다.⁵⁾ 특히, 민주적 법치국가에서 참여와 협의절차는 ①전문지식의 수용, ②법규범의 실행 가능성의 점검, ③반대자의 확인 및 타협 발견의 가능성 도출, ④입법절차의 민주화, ⑤입법절차의 투명성 제고, ⑥장래의 관계자에 대한 사전정보(교육적 기능)와 같은 다양한 기능을 수행하게 된다.⁶⁾

국민 참여와 사회적 협의를 통한 투명하고 개방된 정부의 구축은 각국의 공통된 과제로서 제기되고 있다. 특히, OECD에서는 정책결정에 있어서 정보(Information), 협의(Consultation), 시민참가(Public Participation)에의 접근을 정비하기 위해 법적·제도적·정책적인 구조를 확립하는 것이 보다 양호한 공공정책형성과 직결되며, 정부에 대한 국민의 신뢰감을 조성하는데 유효한 것임을 선언하고 있다. 이를 위해 각국 정부에게 스스로의 제안을 설명하고, 정책입안부터 실시까지 정책 전체에 걸쳐 시민의 의견을 수렴하기 위해 보다 많은 시간과 노력을 할애하며, 최종적으로 내려진 결정에 대해서도 충분히 설명하는 제도를 구축할 것을 촉구하고 있다.

시민에 대해 정보를 제공하고, 그들과 협의를 하며 관여를 촉진시키는 것은 양호한 통치(Good Governance)의 핵심이 되고⁷⁾, 동시에 개방

5) Arthur P. Schmidt/Otto E. Rössler, **Medium des Wissens. Das Menschenrecht auf Information**, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.33.

6) OECD 보고서에 의하면 협의의 목적 역시 ‘민주적 가치의 지원(Supporting democratic Values)’, ‘합의의 도출과 정치적 지원(Buildung consensus and political support)’, ‘정보의 수집을 통한 규제 질적 향상(improving regulatory quality through information collection)’, ‘기업, 시민 및 행정기관에 대한 규제비용의 절감(reducing regulatory costs on enterprises, citizens and administrations)’, ‘반응의 신속성(quickening responsiveness)’, ‘전략적 의제의 달성(carrying out strategic agendas)’이라고 한다. OECD, **Public Consultation in Regulatory Development. Practices and Experiences in ten OECD Countries. Papier zum Meeting on Public Consultation in Regulatory Development**, PUMA/REG(94) 15, Paris 1994. S.6ff 참조.

7) OECD에서는 양호한 통치(Good Governance)의 원칙으로서 개방성, 투명성, 설명책임 외에 협의와 참가를 위한 제도설치 등 시민과의 공평하고 대등한 관계, 효율적

성을 높이는 수단이며 보다 양호한 정책결정을 가져오는 확실한 투자라고 한다. 이는 정부의 입장에서는 정책결정시에 관련되는 아이디어나 정보의 새로운 공급원을 확보하게 되고, 또한 정부에 대한 신뢰성을 높이고 민주주의의 질을 높이며, 시민사회의 능력강화와도 연관된다고 지적한다.⁸⁾ 그리하여 OECD에서는 각국에 대해 정책결정에 있어서 정보제공, 협의, 시민의 적극적 참가를 위해 다음의 가이드라인을 제시하고 있다.

- **강력한 결의(Commitment)** : 정책결정에 있어서 정보제공, 협의, 시민의 적극적 참가에 대한 강력한 결의와 리더십이 정치가, 관료, 공무원의 모든 차원에서 필요하다.
- **권리(Rights)** : 정보에의 접근, 피드백 제공, 협의, 정책결정에의 적극적 참가에 관한 시민의 권리가 법률이나 정책으로 확립되어야 한다. 시민이 이들 권리를 행사하는데 즈음한 정부의 대응의무에 관해서도 명확히 정의되어야 한다. 이 권리의 행사를 확실하게 하기 위해서는 독립된 감시기관이나 그와 유사한 것이 불가결하다.

이고 유용한 서비스, 명확·투명하고 실행가능한 법규제, 일관된 정책결정, 법의 지배의 준수, 높은 윤리기준 등을 제시하고 있다. 이러한 요소는 접근이 용이하고, 대응도 신속하며 나아가 투명성이 높은 개방된 행정을 실천하는 정부구축의 기본을 이룬다고 한다. 특히, 개방된 정부구축에 관련되는 것은 ①설명책임(공적지위에 있는 자로서 누가 책임자인지를 특정할 수 있고, 그 행동의 책임을 묻는 것이 가능할 것), ②투명성(정부의 행동에 관한 정보가 신뢰할 수 있는 모습으로 적절한 시기에 국민에 제공될 것), ③개방성(정부가 시민과 기업의 의견을 듣고, 공공정책의 결정 및 실시에 관해 그들의 의견을 고려할 것) 등 세 가지로 지적한다. 아울러 이 원칙은 추상적인 개념이 아니라 각각 법률과 정책 또는 공식, 비공식적의 제도의 범주 내에서 실천될 수 있다고 한다. 정책결정에 즈음하여 시민과 시민사회조직과의 협의를 어떻게 할 것인지, 정책결정자가 그러한 국민의 의견을 최종결정에 어떻게 반영할 것인지를 규정한 정책은 높은 개방성을 달성하기 위한 필요조건이라고 한다. OECD, **Engaging Citizens in Policy making. Information, Consultation and Public Participation**, PUMA Policy Brief 10(2001.710), p.7.

8) OECD, **Citizens as Partners. OECD handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making**, Paris 2001, p.12.

I. 문제의 제기

- **명확성(Clarify)** : 정책결정과정에서의 정보제공, 협의, 시민참가의 목적과 제한에 관해서는 처음부터 명확히 정의해 두어야 한다. 시민(정책에 대한 의견)과 정부(정책을 결정하고 그 책임을 진다)의 각자의 역할과 책임에 관해서도 전부가 이해하여야 한다.
- **시기(Time)** : 일반시민과의 협의와 시민의 적극적 참가는 정책과정의 초기 단계에서 행해야 한다. 그에 따라 폭넓은 해결책이 모색되고 정책시행의 성공기회도 높아진다. 협의와 참가를 효과적으로 하기 위해서는 충분한 시간이 필요하다. 정보는 정책주기의 모든 단계에서 제공되어야 한다.
- **객관성(Objectivity)** : 정책결정에 즈음하여 정부가 제공하는 정보는 객관적이고 완전한 것으로서 입수가 용이해야 한다. 시민이 정보에의 접근과 참가의 권리를 행사하는 때에는 전원이 평등한 대응을 받을 수 있도록 해야 한다.
- **자원(Resources)** : 정책결정에 있어서 정보제공, 협의, 적극적 참가를 효과적인 것으로 하기 위해서는 충분한 재정적, 인적, 기술적 자원을 준비해야 한다.
- **조정(Co-ordination)** : 시민에 대한 정보제공 또한 피드백과 협의의 요청은 부처간에서 조정해야 한다. 그에 따라 정보관리가 침투하고 정책에 일관성이 생겨나며 중복을 방지할 수 있다. 또한 시민과 시민사회 조직 사이에서 “협의의 피로(consultation fatigue)”가 확산될 위험을 줄일 수 있다. 그러나 조정을 도모하는 것으로 정부부처의 혁신성과 유연성을 손상해서는 안된다.
- **설명책임(Accountability)** : 정부는 피드백, 일반협의, 적극적 참가를 통해 얻어진 시민의 의견을 어떻게 활용할 것인지를 설명할 의무를 진다. 정부의 설명책임 전반을 강화하기 위해서는 정책결정과정을 개방된 투명성이 높은 것으로 하고, 외부로부터의 조사와 평가를 받게 하는 조치가 중요하다.

- **평가(Evaluation)** : 정책결정에 관련된 새로운 필요와 상황의 변화에 대응하기 위해서는 정부는 정보제공, 협의, 시민관여에 있어서 실적을 평가하는 수단과 정보를 가지고 그 능력을 배양할 필요가 있다.
- **능동적 시민(Active citizenship)** : 능동적인 시민과 활발한 시민사회는 정부에게 유용한 것이며, 정부는 정보와 참가를 위한 접근을 정비하고 의식향상을 도모하며 시민으로서의 교육과 기술교육을 충실하게 하고, 나아가 시민사회조직의 능력향상을 지원하는 등 구체적인 행동을 취해야 한다.

정책형성과정에서의 참가와 협의제도는 유럽연합(EU) 차원에서도 매우 활발하게 논의되고 있다. 회원국의 행정기관, 지역과 자치단체의 대표, 비영리기관, 기업과 기업단체, 개별적으로 관련된 시민, 학자, 전문가 또는 그 밖의 관련 당사자들의 참가와 협의는 유럽연합의 입법과정의 중요한 구성요소로 인식되고 있다. 따라서 유럽연합에서는 협의의 결과를 정치적이고 법적인 조치로 변화시키고, 이를 이행하고자 많은 노력을 기울이고 있다.⁹⁾

특히, 2001년 7월 25일 유럽연합 집행위원회는 유럽연합의 정책형성에 있어서 참가, 공개성, 책임성, 유효성, 일관성 등의 원칙을 제시한 “유럽 거버넌스 백서(European Governance : A White Paper)”를 발표하였다.¹⁰⁾ 이것은 유럽연합의 정책형성과정에 대한 다양한 관계자의 참여방식에 관한 제안으로서, 협의의 대상으로서 지방기관, 시민사회단체, 기업 및 기업단체, 학자 및 전문가 등을 제시하고 시민사회단체가 광범위한 정책대화에서 중요한 역할을 거두도록 하고 있다. 아울러 인

9) 1997년에 암스테르담조약이 발효(암스테르담조약 부속의정서 제7호)되면서 협의의 실무(Praxis der Konsultation)는 유럽연합의 일차법에 명시되었다. 그 이후로 유럽연합 집행위원회는 규제제안의 이전 단계에서 협의를 실시하여 각각 중요한 자료들을 공표하고, 이해관계를 가지는 당사자들에게 의견수렴을 실시할 의무를 부담하고 있다.

10) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

I. 문제의 제기

터넷을 통한 정보접근을 명확히 하고 의견을 개진할 수 있도록 적어도 8주간의 협의기간을 설정하는 한편 수리된 의견을 명확히 하여, 결과를 인터넷에 제시하도록 하는 기준을 마련하였다.

이 백서에서는 “유럽연합의 정책형성·정책실시에 보다 많은 사람과 기관을 관여시키기 위하여 정책형성과정을 개방된 것으로 한다”는 목적을 제시하고, 유럽연합 집행위원회 자신뿐 아니라 기타 유럽연합의 각 기관, 각국정부·의회, 지방정부·의회, 민간부문이 공통으로 따라야 할 원칙(Good Governance)을 제시하고 있다. 입법과 관련하여 백서에서는 유럽연합과 지역 시민사회와의 거리를 좁히기 위해 시민참여를 강화하는 행위규범을 마련할 것을 요구하고 있다. 이러한 참여정치의 중요한 부분은 제도적 측면보다는 실천을 위한 정치적 의지가 더 중요한 점이라는 것을 부각시키고 있다. 참여확대를 통한 유럽연합의 개방적 운영이 정책의 입안과 집행에서의 민주주의 실현이라고 언급하고 있다.¹¹⁾

아울러 2002년 6월 5일 유럽연합 집행위원회는 “선진입법을 위한 유럽거버넌스(European Governance : Better Lawmaking)”¹²⁾를 채택하고 입

11) 이 의무를 이행하기 위해 유럽연합 집행위원회는 협의를 위한 최저규범의 확립하기 위한 통지를 발하였다. 이 통지에서 유럽연합 집행위원회는 관련 당사자간의 관계를 정하는 수많은 원칙들 이외에 협의절차의 최저기준을 확정하였다. 이 협의절차의 최저기준이 의도하는 최상위의 목표는 모든 관련 당사자들이 적법하게 의견청취에 참가하고, 그 의견에 대하여 그들의 생각을 정리하여 제출할 시간을 충분히 가진다는 것에 있다. 유럽연합 집행위원회가 이 통지에서 스스로 준수할 의무를 부담하는 제원칙으로는 참여원칙, 공개원칙, 책임원칙, 효과성원칙 및 정합성원칙이다. 최저기준은 다음과 같은 요구를 담고 있다. ①협의절차의 분명한 내용(즉, 구체적인 텍스트 형식의 전문가감정), ②관련 당사자에게 그들의 입장을 표현할 기회를 보장할 대상 집단의 확정, ③실효적인 공표와 인터넷상에서의 “중앙 담당기관(zentrale Anlaufstelle)”의 공지, ④입장표명을 위한 적절한 기간의 부여, ⑤참가의 확인과 협의참가자를 위한 적절한 피드백 등이다. Mitteilung der Kommission - Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM (2002) 704 vom 11.12.2002.

12) Communication from the Commission, **European Governance : Better Lawmaking**, COM (2002) 275 final.

법개혁을 위한 제안으로서 설명책임, 유효성, 비례원칙을 열거하는 한편 입법개선방안으로서 대화와 참가의 문화추진을 제시하기도 하였다.

결국 오늘날 국가의 정책운용에 있어서 중요한 요소는 시민 지향성 또는 고객 지향성이다. 이러한 원칙으로부터 국민과 당사자의 적극적이고 효과적인 참여가 요구되어 진다. 입법에 있어서도 수용가능성과 기대효과를 가능한 조기에 확인할 필요성이 요구되고 있으며, 이는 입법절차에서의 참여의 강화를 목적하고 있다. 행정의 지식과 정보의 중심을 이루고 있는 상황에서 기본적으로 중요한 법안의 경우 국민이 보다 강력하게 입법절차(특히, 법안작성과정)에 참여할 수 있는가의 여부를 검토하여야 한다.¹³⁾ 다만, 입법절차에 있어서 참여적 도구들은 대부분 시간집약적, 인원집약적, 비용집약적이기 때문에 입법절차의 신속화와 행정의 효율성을 중시하는 입장에서는 이들 참여적 도구들의 축소로 이어지게 된다. 따라서 사용 가능한 도구들을 적절하고 차별적으로 사용하여 참여의 최적화(Optimierung)를 도출하는 것이 관건이라 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 입법절차에서 국민의 다양한 의견을 수렴하고, 사회적 합의를 도출하기 위한 다수의 제도적 장치를 마련하고 있다.¹⁴⁾

13) Daniel Kettiger, **Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parliament**, LeGes 1999/2, S.162ff.

14) 국가의 주요 정책결정과정에서의 국민참여와 사회적 합의를 도출하기 위한 제도적 장치는 입법절차에서 뿐 아니라 여러 정책분야에서도 존재한다. 특히, 사회자본의 계획책정이나 사업실시 등에서 국민 등으로부터의 컨센서스를 얻으면서 사업을 수행하는 다양한 제도적 장치로서 이른바 **Public Involvement, Roundtable Conference, Public Consultation, Public Inquiry** 등의 절차는 이미 선진국가에서는 1960년대부터 도입되고 있다. 우리의 경우에도 개별 법령에서 각종 공공사업의 실시에 즈음하여 계획책정이나 사업실시의 투명성을 높이고 가능한 한 합의형성을 도모하기 위해 이들 제도를 규정하는 사례도 많다. 이들 제도는 그것을 수행한다면 바로 원만한 사업 진행이 가능하게 된다는 단순한 것이 아니라, 이들 절차를 진행하는 가운데 찬성, 반대의견의 충돌이 발생하고 때로는 분쟁상태가 제기되기도 한다. 이러한 분쟁상태가 되는 것을 방지하거나 분쟁을 해결하기 위한 제도도 설정하기도 한다. 이 연구에서는 이들 절차를 연구대상으로 하는 것은 아니며 국가의 입법절차 특히, 정부의 입법절차에 한정하여 국민참여와 사회적 합의도출을 위한 제도를 연구대상으로 한다.

I. 문제의 제기

개별 법령상 규정된 이해관계자나 국민의 의견수렴을 위한 각종 제도 외에 「국회법」, 「행정절차법」, 「법제업무운영규정」, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」, 「행정규제기본법」 등에서도 법령의 제개정과 관련하여 다양한 의견수렴 및 사회적 협의를 위한 제도를 설정하고 있다.

현재 우리 사회에서는 민주화의 진전, 사회경제적인 발전으로 인하여 국민의 욕구가 매우 다양하게 표출되고 있으며, 또한 그 방법에 있어서도 시민사회단체의 결성 등을 통한 조직적인 참여가 점차 활성화되고 있다. 향후에도 우리 사회의 구조가 더욱 다원주의적 이익대표체계로 나아갈 것으로 예상되는 만큼 국민의 입법에 대한 관심과 의식도 고조되어, 입법절차에서도 국민의 활발한 참여가 이루어 질 것으로 생각된다. 이러한 시점에서 입법절차에서의 국민의 다양한 참여와 사회적 합의 도출을 위한 현행제도상 인정되고 있는 의견수렴제도를 재검토하고, 그에 대한 보완책을 모색하는 것은 입법의 민주화와 합리화에 의미있는 방향성을 제시할 것으로 본다.

특히, 우리의 경우에는 입법의 단계에서 사후적인 대국민 홍보활동이나 입법정보의 입수 등의 절차는 비교적 잘 이루어지고 있는 반면 사전적인 절차단계에서의 참여와 협의제도는 미흡한 실정에 있다. 또한 입법의 사후적 단계로서의 피드백 즉, 해당 입법의 시행이후의 효과성 확인 및 시행상의 문제점 분석을 위한 평가체제 등이 아직은 미흡하고, 그 결과 국민적 관심이 높은 각종 법령정비(인허가제도 정비, 행정벌칙 정비 등)에 대해 이해관계인이나 국민의 참여와 합의절차가 부족하다. 여기서는 입법의 사전적 절차단계에서 국민 등의 참가와 사회적 합의도출을 위해 짜임새 있는 제도를 운용하고 있는 국가들의 운용사례에서 시사점을 획득하여, 우리에의 적용가능성을 모색한다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

1. 스위스

(1) 개 설

스위스에 있어서 입법절차에서의 당사자 또는 국민의 참여와 사회적 협의문제는 다른 국가와 달리 스위스의 정치체계에서 매우 오래전부터 여러 제도를 통해 정착되어 왔다. 스위스는 헌법상 입법과 관련하여 직접민주주의(Direkte Demokratie)를 채용하고 있으므로,¹⁵⁾ 국민은 법률의 성립에 즈음하여 국민투표(Referendum)로서 최종적인 결정을 할 수 있는 권한을 가지고 있고, 국민은 법률에 대한 투표의 권리 뿐 아니라 일정한 유권자가 헌법의 전면개정 또는 부분개정을 발의하는 국민제안권(Initiative)도 주권자의 권리로서 가지고 있다. 또한 정치적으로도 타협에 의한 민주제(Konkordanzdemokratie)의 원리를 채용하면서 입법준비단계에서 다양한 이익의 조정을 도모하는 것을 국가의 이념으로 하고 있다.¹⁶⁾

특히, 이 타협에 의한 민주제 체계는 강력한 협의 민주주의적 요소¹⁷⁾를 의미하며, 이는 정책 결정과정과 집행에서 관련 단체의 영향력이 크다는 점을 제시하고 있다. 따라서 사전적 입법절차에서는 관련 이해관계단체 등이 참여하는 전문가위원회(Expertenkommissionen)를 자주

15) 스위스의 직접민주주의제도에 관한 전반적인 것은 Gebhard Kirchgässner, **Die direkte Demokratie**, Basel 1999 참조.

16) 타협에 의한 민주제의 원리는 연방헌법 제44조제3항에서 규정하고 있는 “주상호간 또는 연방과 주의 분쟁에 관하여는 가능한 한 교섭(Verhandlung)과 조정(Vermittlung)에 의하여 해결한다”라는 문구에서도 잘 나타나 있다.

17) Wolf Linder, **Schweizerische Demokratie. Institutionen-Prozesse-Perspektiven**, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S.297ff.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

설치하고, 입법안에 대한 의견청취절차를 자주 활용한다. 법안작성은 원칙적으로 행정의 담당하나, 법안에 대한 검토나 수정은 전문가위원회와 의견청취절차를 통해 행해진다.¹⁸⁾

스위스에서는 입법절차에 있어서 당사자 및 국민의 참여제도는 법률의 질과 그 수용가능성에 결정적인 영향을 미친다고 보고 있다.¹⁹⁾ 특히, 최근 신공공관리론(New Public Management)의 일환으로 전개되고 있는 효과지향적 행정운영(wirkungsorientierte Verwaltungsführung)의 중요한 요소로서 행정의 시민 지향성 또는 고객 지향성을 지적하고 있다. 이 원칙으로부터 국민과 관계 당사자의 적극적이고 효과적인 참여가 요구되고 있고, 입법의 품질의 확보라는 관점에서 입법의 예비절차에 외부 전문가 내지 시민의 적극적인 참여를 요구하고 있다. 특히, 입법의 사전단계의 관점에서 법규정의 수용 가능성과 기대효과를 가능한 빨리 확인할 필요성이 요구되며, 이러한 요구들은 입법절차에서의 참여의 강화를 목적하고 있다.²⁰⁾

(2) 전문가 참여제도와 의견청취절차

스위스에서는 우선 소관부처의 장은 법안의 초안작성에 즈음하여 다음의 방식 중 하나를 채용하여 본격적인 초안(검토보고서 포함)의 작성업무를 개시한다.²¹⁾

- **부처내의 작업반(Arbeitsgruppe)**을 설치하는 것이다. 이 작업반은 부처의 공무원으로 구성되며, 7인 이내로 조직하도록 하고 있다.

18) 입법절차상 사전절차에 관해서는 Daniel Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz**, in : Daniel Kettiger(Hrsg.), **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung**, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.207ff. 또한 Georg Müller, **Rechtssetzung und Staatsverträge**, in : Thürier Daniel et al (Hrsg.), **Verfassungsrecht der Schweiz**, Zürich 2001, S.1108ff. 참조.

19) D. Kettiger, a.a.O., S.243ff.

20) Hanna Muralt Müller, **Vernehmlassungsverfahren. helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie**, LeGes 1997.2., S.17ff.

21) Bundesamt für Justiz, **Gesetzgebungsleitfaden**, 3. Aufl., Bern 2007, S.34ff.

- **연구위원회(Studienkommission)**를 설치하는 것이다. 이 위원회는 해당 법안에 관한 사전적인 연구를 위해 학문적 및 방법론적인 과제를 검토한다. 이 위원회는 위의 작업반에 일부 외부전문가를 추가하여 조직할 수 있다. 이 위원회는 부처내에 설치하고 구성원은 15인 이내로 조직해야 하며 위원장은 부처의 공무원이 된다.
- **전문가위원회(Expertenkommission)**를 설치하는 것이다. 전문가위원회는 법안의 작성이나 해당 법안과 관련된 세부적인 연구검토를 목적으로 부처에 이를 설치하며, 부처는 전문가위원회를 설치하기 전에 그 구성방법 등에 관해 연방내각의 지도를 받아야 한다. 전문가위원회는 통상 20명으로 구성하며, 위원은 통상 행정외부적인 전문가로 하며, 전문적 지식을 가능한 한 폭넓은 층으로부터 수렴하기 위하여 정치적, 경제적, 언어적, 지역적 배려를 하도록 하고 있다. 특히 위원회의 구성원 중 최소한 30%는 여성으로 할당하도록 배려하고 있다. 전문가위원회는 그 임무의 합목적적 실현이 정당화하는 한 소위원회를 만들어 활동할 수 있으며, 소위원회는 전체위원회에 보고하나 의결권을 행사할 권한은 없다. 또한 전문가위원회는 개별문제의 해명을 위한 조사를 위하여 부처의 동의를 얻어 직접 주 및 기타 전문지식 있는 기관에 견해를 의뢰할 수 있다. 이 전문가위원회에 관해서는 그 설치주체, 목적, 구성 및 활동양식 등에 관하여 별도의 규정을 두고 있다.²²⁾
- **상설위원회(Ständige Kommission)**를 설치하는 것이다. 이는 연방내각 또는 부처에서 설치할 수 있으며, 사전에 부여된 안건과 관련하여 자문적인 역할을 수행한다. 이 위원회는 원칙적으로 위의 전문가위원회와 동등하게 조직된다.

22) 의회내부가 아닌 외부의 위원회설치에 관한 구체적인 것은 Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes(Kommissionenverordnung; SR 172.31) und Verordnung des EFD vom 12. Dezember 1996 über die Taggelder und Vergütungen der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen(SR 172.311)

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

위 유형 가운데 어떠한 조직을 채용할 것인지는 일률적으로 언급할 수 없으나, 주로 해당 입법계획의 구상과 관련하고 있다. 전문가위원회를 입법준비작업의 초기단계부터 조직하는 경우도 있고, 부처내의 작업반이 미리 초안을 마련하여 이를 전문가위원회를 설치하여 검토하는 방안도 있다.

한편 스위스에서 법안에 관해 국민 등의 의견수렴을 위한 참여절차는 “의견청취절차(Vernehmlassungsverfahren)”로 널리 알려져 있다. 이 절차의 기원은 1930년대까지 거슬러 올라갈 수 있으나 이 제도가 본격적으로 시행된 것은 1947년 7월 6일²³⁾의 헌법개정에서 경제조항과 관련된 독립된 헌법조항들이 도입되면서 청문의무(Anhörungspflicht)에 대한 특별한 의무가 연방헌법과 연방법에 규정되었다. 한편 연방정부에서는 국민의회(Nationalrat)에서의 토론에 근거하여 1970년에 “입법의 사전절차에 관한 지침(Richtlinien vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung)”을 제정하여 시행하였으며,²⁴⁾ 1991년 7월 의견청취절차를 확대, 정비하여 “의견청취절차에 관한 명령(Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren)”을 제정하였다.

이 명령에서는 의견청취의 대상을 원칙적으로 연방법으로서 정치적·경제적·재정적 또는 문화적인 관점에서 상당한 의의가 있거나, 연방행정의 집행에 있어서 일반인에게 상당한 의의가 있는 법안, 국제조약 등으로 하였다. 아울러 국민발안, 보고서, 계획, 전문가의 의견서 및 정보계획 등 공적 과제의 수행에 필요한 사안 등도 의견청취의 대상이 될 수 있도록 하였다(제1조). 의견청취는 연방내각처의 협조하에 소관 부처가 관장하며, 특별한 정치적 영향력을 가진 헌법안과 법률안 및 명령안 등은 연방내각이 개최하며, 기타 명령이나 계획 등은 해당 부처에서 개최하도록 하였다(제3조). 한편 의견청취의 대상자의

23) 스위스 연방헌법(SR 101) 제32조.

24) BBl 1970 I 993, BBl 1976 II 949.

범위에 관해서는 주, 정당 및 해당 사안과 이해관계있는 조직체뿐 아니라 일반 단체나 개인도 의견청취절차에 참가하여 의견을 표명할 수 있도록 하였다(제4조).

의견청취기간은 원칙적으로 3월로 하며, 긴급한 경우에는 기간을 단축할 수 있도록 하는 한편 의견청취를 위한 안내서에는 안건, 해설자료 및 필요한 경우에는 질의서목록을 첨부하여야 하며 특히 질의서목록에는 당해 안건의 시행에 관한 합목적성, 경제성, 예상되는 효과 및 당해 안건의 시행으로 인하여 주에 미치는 영향 등을 기재하도록 하였다(제6조). 주, 정당, 이해관계단체나 일반단체, 개인은 의견청취 관련 자료를 무료로 교부하여 줄 것을 요구할 수 있도록 하고, 소관 기관은 의견청취의 결과 수집된 의견이나 제안, 청구 등의 내용을 종합하여 관계행정기관에게 배포하며, 또한 해당부처는 의견청취의 결과를 발간하여 언론기관과 해당의견을 제시한 자에게 배포하도록 하였다.

1994년 가을 연방의회에서는 의회행정통제국(Verwaltungskontrolle : VKB)으로 하여금 연방의 의견청취절차를 전면적으로 재검토할 것을 지시하였다. 이에 행정통제국은 1995년 2월 제출된 의견청취절차의 간소화를 위한 보고에서 의견청취절차에 관한 명령과 그 입문서²⁵⁾는 매우 긍정적으로 평가되지만, 집행에 문제가 있다는 점을 확인하였다.²⁶⁾ 비판과 개선안의 대부분은 연방의 절차 및 행정구조와 관련된 것이었으며, 연방의 의견청취절차에 관한 평가 가운데 주의 의견청취절차에 활용될 만한 것은 거의 없다는 비판도 제기되었다. 연방의회에서는 후속조치로 이러한 문제점을 개선할 것을 행정부에 지시하였으나, 지침은 개정되지 아니하였다.

그 후 1996년 여름 연방의회에서는 의견청취절차의 폐지가 제안되었으나, 이 의안은 부결되었다. 이를 계기로 당사자 및 단체가 입법절

25) Bundeskanzlei(Hrsg.), **Handbuch zum Vernehmlassungsverfahren**, 1994.3.1.

26) Hanna Muralt Müller, a.a.O., S.29f.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

차에 참여하는 전통적인 협의 및 참여 방법으로서의 의견청취절차제도에 대해 활발한 사회적 논의가 제기되었다.²⁷⁾ 이들 논의에서는 원칙적으로 의견청취절차의 정당성에 대해서는 의심하지 않고 있었으며,²⁸⁾ 의견청취절차가 정치적 의사결정과정의 질을 향상시킨다는 것은 일반적으로 인정된 사실로서 간주되었다.

의견청취절차는 법안에 대한 국민의 사전적인 입법참가의 가능성에 그 의의가 있으며, 의견청취절차에 의하여 장래의 법률이 비로소 공개되어, 즉 광범한 일반대중이 알 수 있는 상태가 되며 또한 언론은 이 시점부터 비로소 생성과정 중의 법안에 관하여 보도하고 여론을 형성한다. 의견청취과정에서 법안은 언론이나 여론의 비판을 받게되므로 수정기회가 부여되는 것은 확실하다는 견해가 지배적이었다. 또한 의견청취절차는 효과지향적 행정운영 및 증가하는 세계화의 관점에서 그 가치가 상승되고 있다는 의견도 제시되었다.

반면 의견청취절차와 청문과 같은 참여적 도구들은 대부분 시간 집약적, 인원 집약적, 비용 집약적이기 때문에 입법절차의 신속화와 행정의 효율성에 대한 요구로 인해 이들 사전절차에서의 참여적 요소의 축소로 이어지게 된다는 비판도 제기되었다.²⁹⁾ 특히, 입법절차의 유연화와 가속화 필요성과 관련하여 시간 소모적인 의견청취절차의 필요성에 대한 의문이 집중적으로 제기되었다. 그리하여 국민의회 업무심사위원회(Geschäftsprüfungskommission des Ständerates)는 의회 행정통제국에 연방정책의 집행능력의 분석을 의뢰하여, 1997년 3월 20일 최종

27) Das Vernehmungsverfahren aus der Sicht der Praxis. Diskussionsforum, LeGes 1997/3, S. 155ff.

28) “종합적으로 볼 때 현재 통용되고 있는 의견청취절차를 위한 비용이 매우 크지만 이것은 포기될 수도 대체될 수도 없다.” Hans Georg Nussbaum, **Vernehmlassung, beschränken statt abschaffen**, Neue Zürcher Zeitung, 1996.10.8.

29) 특히, 당시 야당의 대표인 Adalbert Durrer는 “어렵고 복잡한 도전에 직면하고 있는 현대에서는 대중정치(Milizpolitik)가 중요한 사안에 집중할 때 비로소 활용될 수 있다. 의견청취절차와 같이 모래판 장난같은 정치는 더 이상 설 자리가 없다”고 하였다.

보고서를 제시하였다. 1997년 6월 12일 국민의회의원 Rhinow가 제안한 연방조치의 집행능력의 개선에 관한 의제를 국민의회에서 전원일치로 채택하였다. 1997년 11월 10일에는 국민의회 업무심사위원회는 “연방정책의 집행 : 의견청취절차의 범위에서 주의 의견표명의 고려에 관한 연방과 주의 공동작업에 관한 보고서”를 발간하여, 연방정부에게 9개의 권고사항을 제시하였다. 이에 대해 연방정부에서는 1999년 3월 31일 그 의견을 제시하였다. 연방정부에서는 명령의 제정과정에서의 투명성 개선에 대해 환영의 입장을 표명하고, 주에게 장기간에 걸쳐 영향을 미치는 정책의 최선적인 집행과 수용성 제고의 관점에서 연방의 조치에 관한 입안과정에서 주와의 협력확대를 제시하였다.

1999년 4월 1일 연방헌법이 전면 개편되면서 1991년의 의견청취절차명령도 신연방헌법의 취지에 부합되도록 전면적으로 개편할 필요성이 대두되었다. 특히, 신연방헌법에서는 제164조에서 중요한 규정은 명령단계에서가 아니라 법률단계로 제정할 것을 규정하는 한편 제147조에서 “주, 정당 및 이익단체는 중요한 법안 기타 중대한 영향을 미치는 계획 및 중요한 국제조약이 준비되는 때에는 의견을 청취할 기회를 가진다”라고 하여 명문의 규정을 두면서 의견청취절차에 대한 새로운 규율의 필요성이 지적되었다. 아울러 기술발전에 따른 전자적 정보통신수단이 본격화되면서 시대적 여건에 부응할 필요성도 제기되었다.

2001년 12월 연방수상청에서는 의견청취절차를 법률적 단계로 규율하는 작업에 착수하여, 2002년 1월 7일 행정기관 및 외부전문가로 구성된 작업반(주, 자치단체, 정당, 학자 등)을 구성하여 법률안초안과 보고서를 작성하여, 2003년 1월 22일 이를 공개하고, 동년 4월말까지 연방의회의 소속 정당, 이익집단, 주 등을 대상으로 의견청취절차를 개시하였다. 의견청취결과 76건의 의견표명이 제시되었고, 의견청취에 관한 법률안에 대해 대체적으로 긍정적인 반응을 보였다. 이에 연방정부에서는 의견청취결과를 반영하여 최종적인 법률안과 보고서를 2004

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

년 1월 21일 의회에 제출하였으며, 이를 기초로 2005년 3월 18일 의견청취절차법(Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren : Vernehmlassungsgesetz)을 제정하여 동년 6월 23일부터 시행하였다. 또한 이 법률을 구체화하기 위해 의견청취절차법 시행령(Vernehmlassungsverordnung)도 제정하여 2005년 9월 23일부터 시행하였다.³⁰⁾

(3) 의견청취절차법의 주요내용

입법실무적으로 의견청취를 위한 구체적인 절차를 살펴보면 ①해당 부처에서 의견청취과정에 필요한 자료(예비법안 및 검토자료)를 준비하여 이를 3개 공용어로 번역, 편집하여 부처의 장의 이름으로 연방내각에 의견청취절차의 개최를 요청하기 위하여 이를 연방내각처에 송부한다. ②연방내각처는 소관부처와 협의를 거쳐 다시 이를 정리, 요약하여 요약한 내용을 연방공보에 게재하여 고지한다. ③의견청취절차가 개시되어 관련기관이나 개인으로부터 예비안에 대한 의견표명이 종료되면 해당부처는 그 결과를 평가하고 의견청취결과보고서를 작성하고, 그 내용과 관련한 부처와의 협의를 거친다.

스위스의 의견청취방법은 의견청취(Vernehmlassungen)와 공청회(Anhörungen) 두 가지가 있다. 공청회는 기본적으로 의견청취절차와 동등하게 수행된다(예컨대, 연방내각처의 6개월 계획에 포함되고, 해당 문서는 의견청취절차와 같은 방식으로 서면, 전자적 형태로 한다). 다만, 공청회 및 그 결과보고에 관한 정보는 연방정부가 마련하는 것이 아니라 각 부처나 연방내각처, 적절한 경우에는 관할 부서에서 마련된다는 점에 의견청취절차와 차이가 있을 따름이다.

의견청취/공청회는 서면 또는 전자적 형태로 가능하다. 전자적 형태로 의견청취를 할 경우에는 그 용량이 매우 많아 그 내용을 전달하는

30) Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz. Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006.

데 많은 비용이 소요될 경우에 수행한다. 개정하거나 제정하려는 법률 또는 법규명령이 중소기업에 영향을 미치는 경우의 의견청취는 연방경제부의 경제사무국(SECO)에서 중소기업 호환성심사(KMU-Verträglichkeitstest)를 통해 수행된다.

의견청취와 공청회를 총괄하는 권한을 가진 곳은 연방내각처(Bundeskanzlei)이다. 각 부처는 연방내각처와 긴밀하게 협의하여 의견청취 또는 공청회를 개최할 것인지에 관해 협의해야 한다. 또한 연방내각처에서는 의견청취 또는 공청회의 당사자에 관한 목록을 관리하고 있으며, 각 부처의 모든 기술적인 지원과 조언을 수행한다. 연방내각처의 홈페이지에서는 각부처의 현재 진행중인 의견청취 또는 공청회의 개요, 각 부처에서 수행된 의견청취 또는 공청회의 결과 등이 첨부자료와 함께 게시되어 있다.³¹⁾ 의견청취 또는 공청회의 대상이 되는 사항은 다음과 같다.

의견청취	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법개정 • 연방헌법 제164조제1항제a호 부터 제g호에 열거된 법률의 제정 또는 개정(예외 : 실무적으로 조직법적 규정 및 법률에 따른 하위법령은 의견청취의 대상이 되지 않음) • 연방헌법 제140조제1항제b호 및 제141조제1항제d호3목에 열거된 국민투표의 대상이 되거나 주의 중요한 이익과 관련되는 국제조약 • 다른 계획(Vorhaben)으로서 정치적, 재정적, 경제적, 생태적 사회적 또는 문화적 관점에서 상당한 의의가 있는 것 • 법규명령안이 중요한 것이거나 주가 특별한 관심이 있는 경우(주가 특별히 관심이 있는 경우에는 의견청취는 주에만 실시)
------	---

31) <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/index.html?lang=de>

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

<p>공청회</p>	<p>경미한 의미를 가지는 계획으로서,</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법규명령의 개정 또는 제한된 범주에서 중요성이나 이해관계가 있는 내용을 포함한 기술적인 제안 • 특정한 수범자(예컨대 주)에게 부분적인 효력을 미치는 그다지 중요하지 않은 국제조약
<p>의견청취/ 공청회의 생략</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 법규명령의 실질적인 경미한 변경 • 전문가보고서 • 범위가 한정된 국제조약(정부 및 행정조직법 제7a조제 2항의 의미에서)으로서, 본질적으로 새로운 내용이 없이 정치적으로 수용된 조약 또는 주법에 단지 경미한 효과만을 부여하는 조약

① 의견청취 계획 수립

부처의 소관 부서에서는 향후 6개월 동안 수행할 의견청취 및 공청회에 관한 계획(3개 언어로 된 주제, 의견표명의 제출기간 등이 포함)을 연방내각처에 제출하여 협의한다. 연방내각처와 협의한 사항에 대해서는 의견청취 또는 공청회가 수행되어야 한다. 의견청취 또는 공청회의 시기는 연방내각처가 결정한다. 연방내각처에서는 6개월의 의견청취 또는 공청회 계획을 연방내각, 연방의회사무처(Büros der eidgenössischen Räte), 주, 정당 및 언론에게 공지하고 계획된 내용의 목록을 전자적 형태로 출간한다.

② 의견청취의 승인 및 공고

각 부처 또는 연방내각처는 연방내각에 대해 의견청취절차의 개시를 보고한다. 특히, 이 보고에는 의견청취절차가 법 제3조제1항에 따

라 수행되는 것인지 또는 제3조제2항에 따라 수행되는지,³²⁾ 의견청취 절차가 예외적으로 회의체(Konferenziell)형식으로 실시하는 이유 및 법 제7조제2항에 따른 기간제한(3월)에 수행되는지 및 제7조제3항에 따라 기간제한의 예외에 의해 수행되는지 여부³³⁾ 등을 제시해야 한다. 또한 내각에 대한 보고에는 의견청취문서의 초안 및 언론보도문 초안과 의견청취 문서(의견청취 제안서, 설명자료, 수범자에 대한 통지문, 수범자목록)를 제시해야 한다.

설명자료에서는 의견청취의 제안에 관한 개요, 기본적인 사항 및 목적과 그 실행에 관한 내용 및 초안의 조문별 해설이 포함되어야 한다. 연방내각은 필요한 경우에는 교서(Botschaft)를 발할 수도 있다. 수범자에 대한 통지문에는 의견청취결정 개요, 의견청취기간, 주요한 논점에 관한 적절한 질문, 의견청취문서를 전자문서로 열람할 수 있는 취지 등을 기재한다. 의견청취절차에 참여하여 그 의견을 표명할 수 있는 중점 대상은 다음과 같다. 이외에도 누구든지 의견청취절차에 의견청취절차에 참여하여 그 의견을 표명할 수 있다. 한편 공청회는 직접적으로 영향을 받는 대상인 이익집단, 전문단체 및 조직 기타 주

32) 의견청취절차법 제3조(의견청취절차의 대상)

1. 의견청취절차는 다음 사항의 준비에 개회한다.
 - a. 헌법개정
 - b. 연방헌법 제164조 제1항 a-g에 열거된 법률 규정
 - c. 연방헌법 제140조 제1항 제b호 및 제141조제1항 제d호3목에 열거된 국민투표의 대상이 되거나 주의 중요한 이익과 관련되는 국제조약
2. 다른 계획(Vorhaben)으로서 정치적, 재정적, 경제적, 생태적 사회적 또는 문화적 관점에서 상당한 의의가 있거나 연방행정의 집행에 있어서 일반인에게 상당한 영향을 미치는 것은 의견청취절차를 시행할 수 있다.

33) 의견청취절차법 제7조(형식과 기간)

1. 의견청취절차는 종이형태 및 전자적 형태로 서면으로 시행한다.
2. 의견청취기간은 3개월로 한다. 휴가 및 공휴일, 그 내용과 범위를 적절하게 고려하여 기간을 연장할 수 있다.
3. 긴급시에는 다음의 예외가 허용된다.
 - a. 기간의 단축
 - b. 의견청취절차의 전부 또는 일부를 회의체(Konferenziell)형식으로 실시하는 것
4. 회의체형식의 의견청취절차에는 회의록(Protokoll)이 요구된다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

와 자치단체의 업무부서(해당분야 전문 행정단위) 등이 참여한다.

- 주
- 연방의회에 대표성있는 정당
- 전 스위스 자치단체(Gemeinde), 도시(Städt) 및 산악지대영토(Berggebiete) 협회
- 전 스위스 경제협회
- 기타 개별 이익단체 또는 법원 등과 같이 제안에 대해 영향을 받는 기관

의견청취절차에 연방법원 또는 연방의 다른 사법기관이 관련되는 경우에는 연방법원 및 연방의 다른 관련 사법기관도 의견을 표명할 수 있다. 연방내각에서 의견청취절차를 승인하면 연방내각처는 이를 즉시 언론에 공지하고, 연방내각의 결정을 즉시 연방의회사무처에 공지한다. 또한 연방내각처는 그 내용을 연방관보에 게재한다.

③ 의견청취 개시 및 의견취합

연방내각처는 연방내각의 결정 이후 즉시 의견청취 문서 전자적 형태로 공개하여 일반인들이 접근할 수 있게 한다. 연방내각처 또는 관련 부처에서는 협의문서를 당사자에게 송부한다. 의견개진은 문서 또는 전자적 형태로 할 수 있다. 소관 부처에서는 의견청취기간이 종료된 직후 청취한 의견을 일반인이 열람할 수 있도록 한다. 회의체 의견청취는 집단적으로 수행하고 서면으로 응답할 기회가 부여되어야 한다. 또한 회의체형식의 의견청취절차에는 회의록(Protokoll)도 일반에게 열람기회가 부여된다.

④ 결과 종합 및 보고

각 부처 또는 연방내각처는 의견청취결과를 정리하고 다시 이를 검토한다. 주의 의견청취결과가 그것이 연방법의 시행이나 이행으로 인

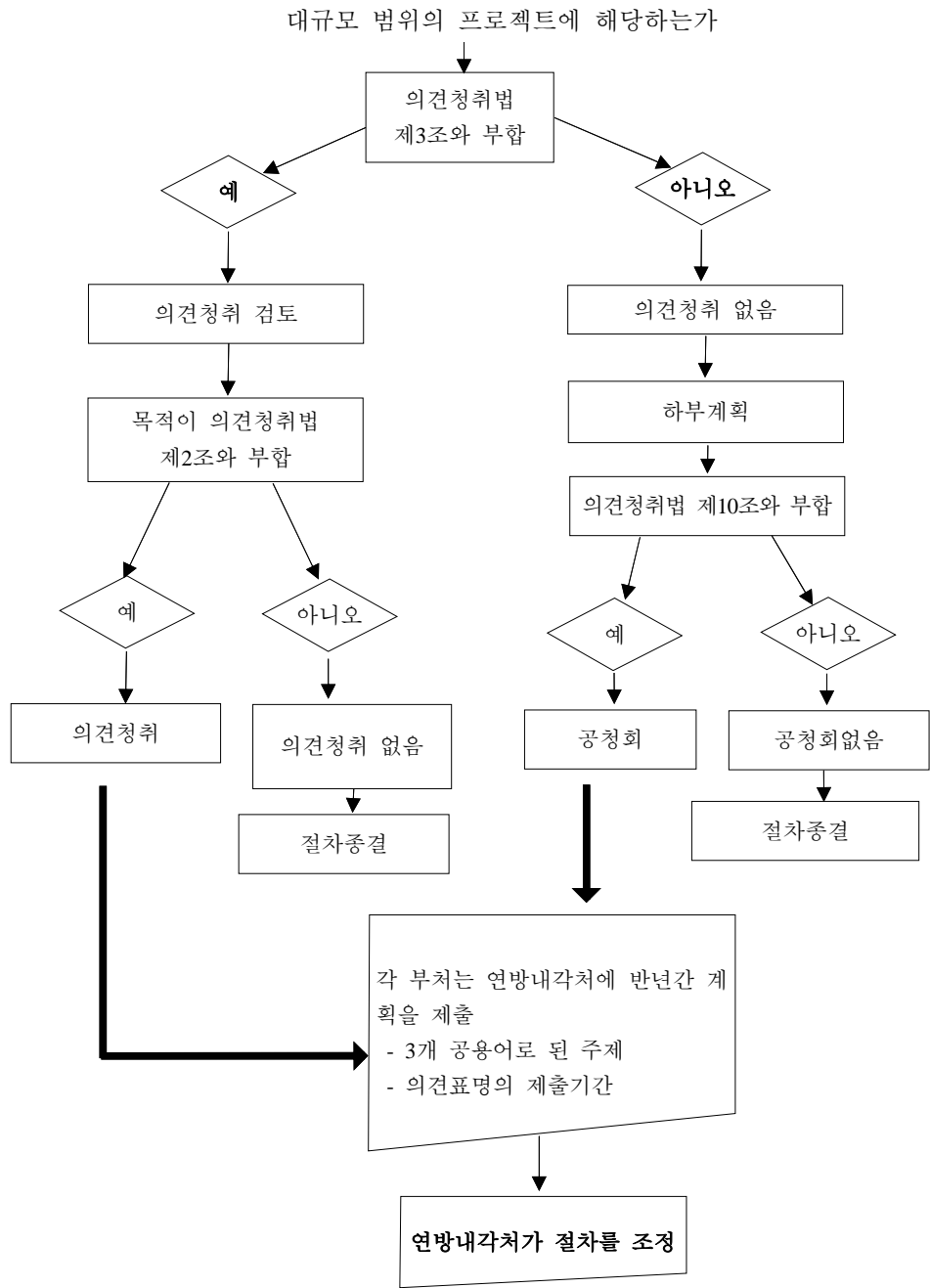
한 것인 경우에는 특별한 고려를 한다. 협의결과의 기본적인 관점에서 불확실한 경우에는 연방내각이 향후 이를 어떻게 진행할 것인지에 관해서도 우선적으로 검토한다. 연방내각에 제출하는 것으로는 결과보고서, 연방의회에 제출할 연방내각의 교서안, 연방내각이 이를 아무런 조치를 취하지 않을 경우에 향후 조치내용 등을 포함한다. 연방내각처는 언론에게 연방내각의 결정을 즉시 공지하고, 결과보고서를 전자적 형태로 일반에게 공지한다. 해당 부처에서는 의견청취 참가자에게 그 결과를 통지한다.

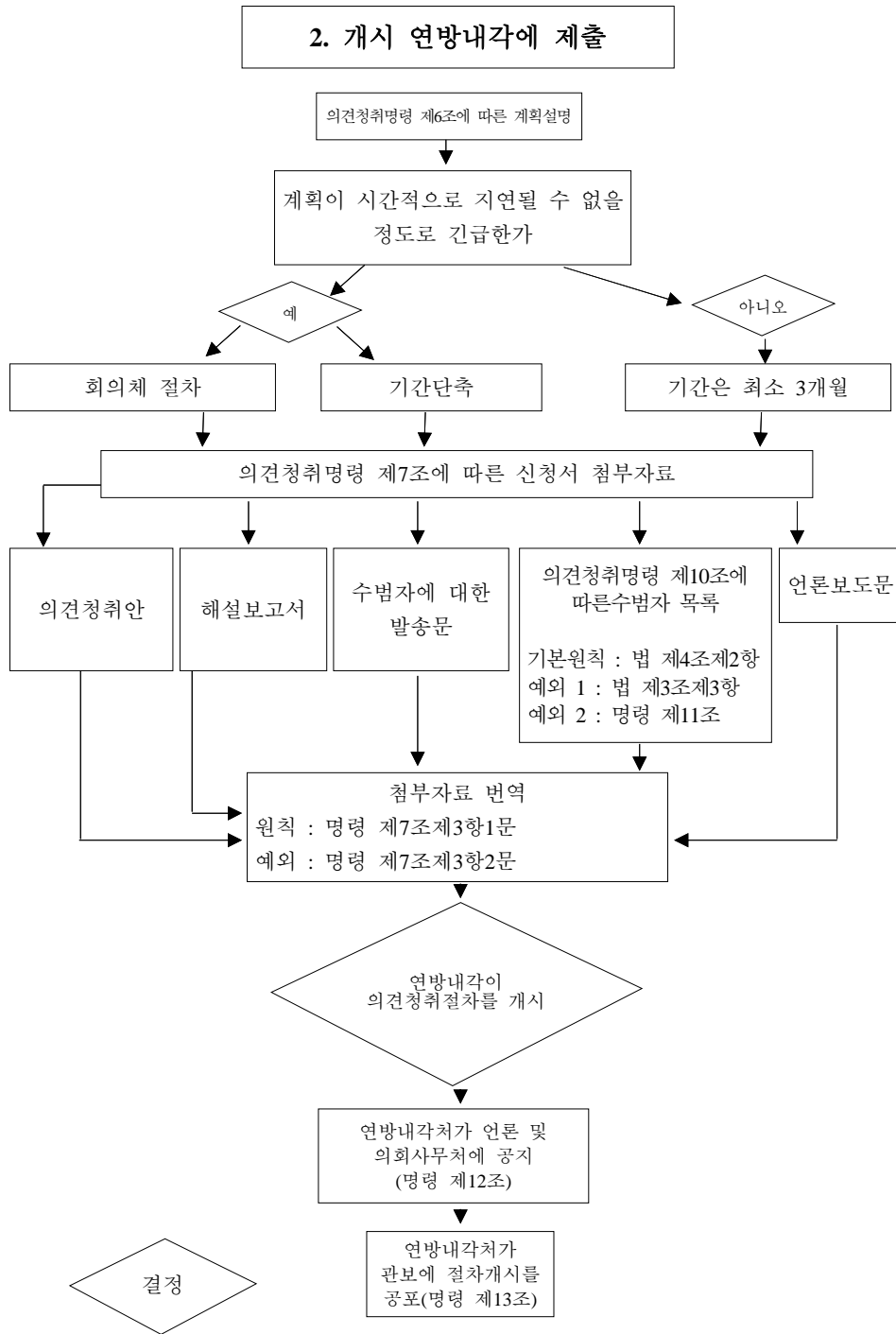
(4) 의견청취절차제도의 특징

스위스의 의견청취절차의 특징은 다음과 같다.

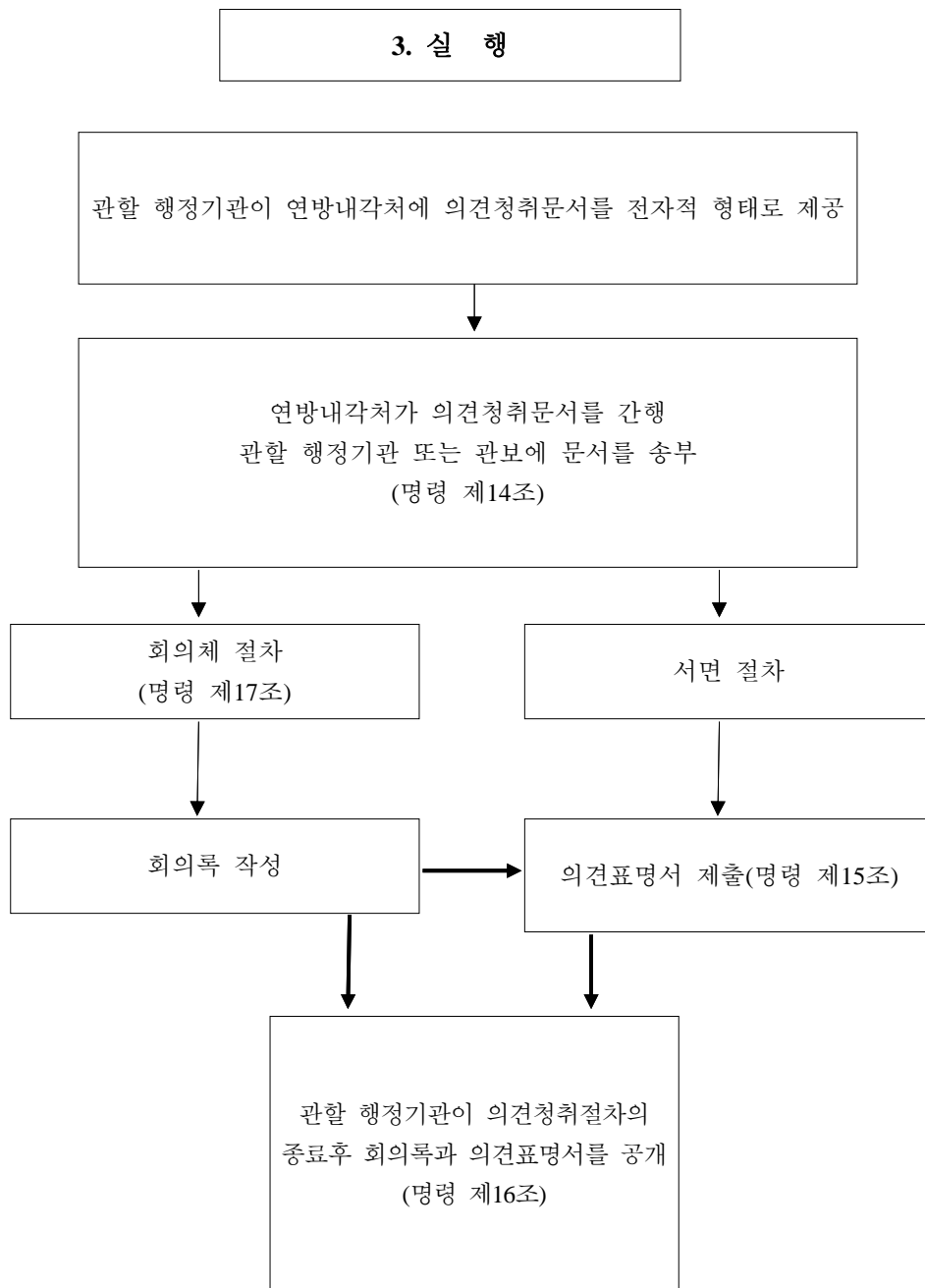
- 의견청취에 관한 사항을 헌법에서 규정, 헌법규정을 구체화하기 위해 의견청취절차에 관한 법률을 제정하여 시행
- 입법의 예비단계에서 전문가 위원회 등을 조직하여 각계의 의견수렴을 활성화
- 의견청취의 대상이 법안뿐 아니라 국제조약 및 다른 계획(Vorhaben)으로서 정치적, 재정적, 경제적, 생태적 사회적 또는 문화적 관점에서 상당한 의의가 있는 것도 포함
- 연방내각처가 각 부처에서 시행하는 의견청취절차 전반을 총괄
- 각 부처의 향후 6개월간 의견청취를 위한 계획을 취합하여 연방내각처가 공표
- 의견청취를 위한 문서의 충실화(주요내용, 주요논점, 청취대상기관의 목록 등) 및 의견청취결과의 종합 공표
- 각 부처의 의견청취계획, 현재 수행중인 의견청취법안이나 주요 계획안 등의 내용, 기수행 완료된 의견청취의 내용 및 관련 자료 등에 관해 포털사이트를 구축하여 운용

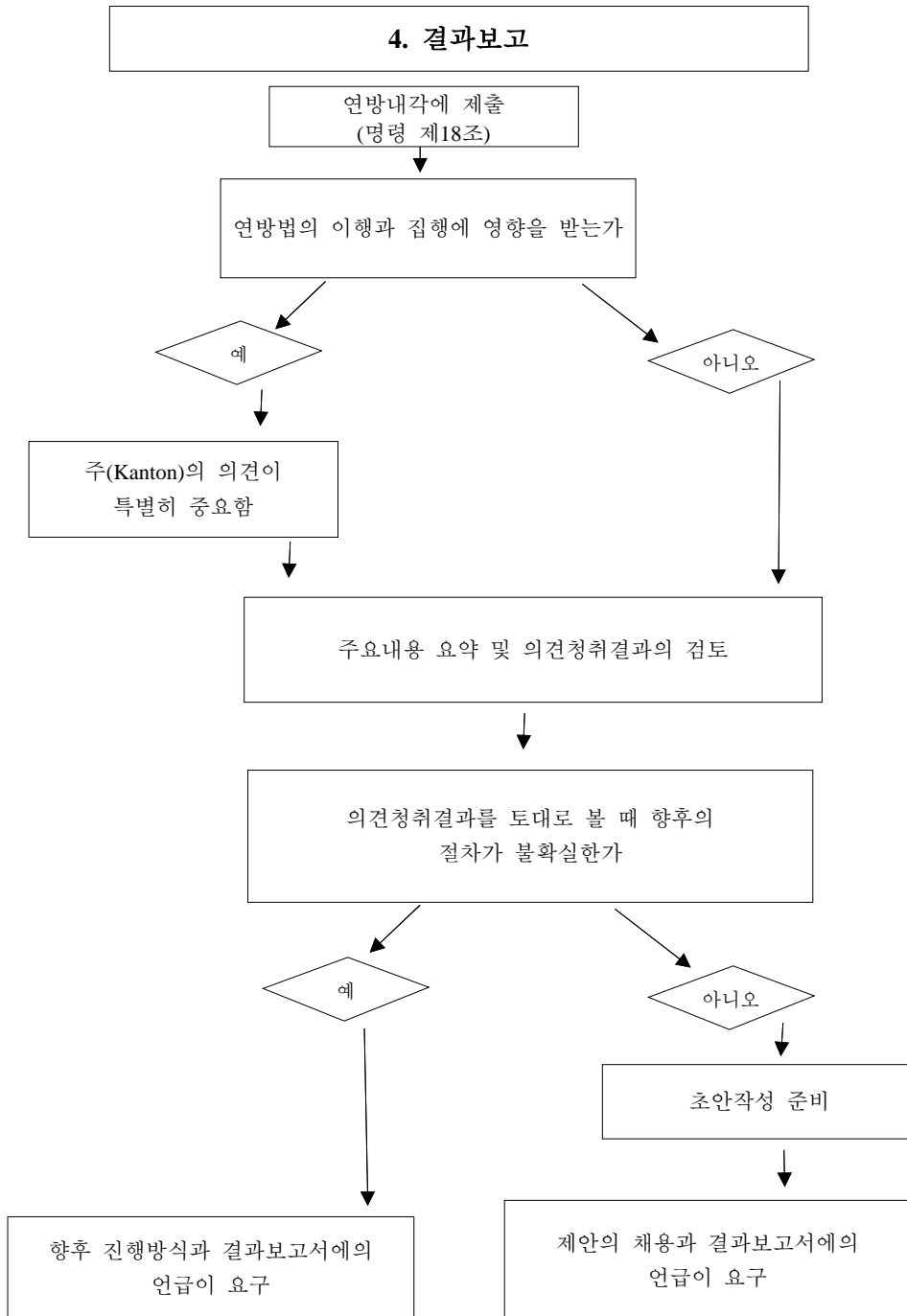
1. 의견청취 및 공청회에 관한 반년간계획 수립



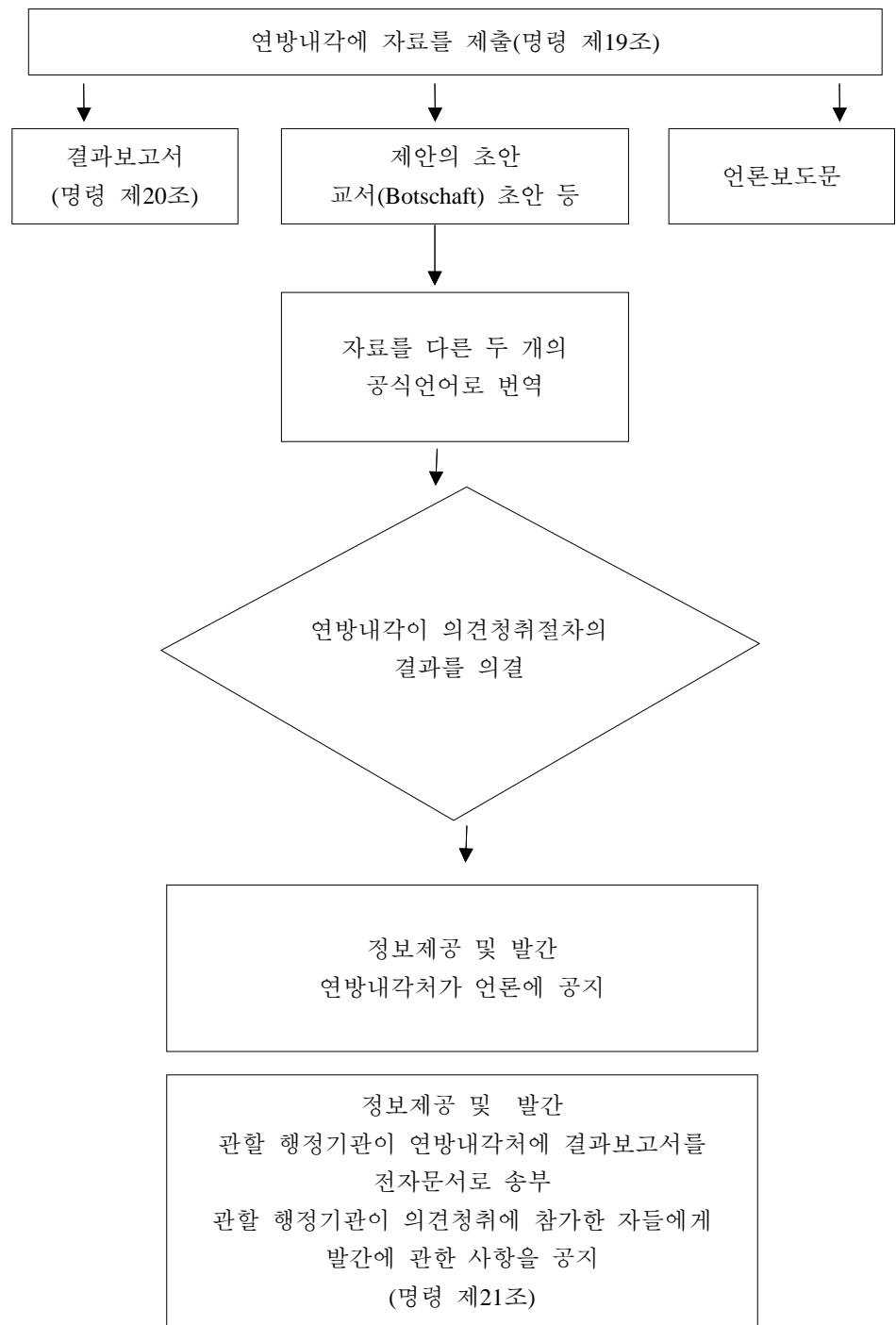


II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도





II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도



2. 영 국

(1) 개 설

영국에서는 단순히 정부에도 법안제출권이 있다는데 그치지 않고 의회에서 어떤 법안을 심의할 것인가를 결정하는 것은 오히려 정부이며, 따라서 정부가 실질적인 결정권을 가지고 있다. 법안의 제안에 있어서 주도적인 역할을 하는 정부는 입법의 기초단계에 있어서 법안준비에 대응하는 방식도 매우 철저하다. 그 이유는 ①영국의 입법과정은 의원제출법안보다 정부제출법안을 중요시하고 있는 점, ②정부제출법안의 경우는 의원제출법안보다 매우 복잡하고 정교한 체제를 요하는 중요입법이라는 점, ③내각책임제를 채택하고 있기 때문에 정부제출법안이 의회에서 부결될 경우 정부의 불신임으로 간주되어 그 결과 내각총사퇴 내지 의회해산으로 이어진다는 점에서 정부제출법안의 입법준비에 만전을 기하고 있다.

영국에서는 주요 정책이나 입법계획에 대해서는 Green Paper로서 발간하여 그 시안에 대한 국민 등으로부터 의견을 수렴하고 사회적 합의를 유도한다. 이 Green Paper는 Consultation Paper라고 부르며, 부처의 잠정적인 보고서로서 당해 정책에 관한 문제의 배경, 논점, 해결책 등을 제시하여 일반인의 의견을 수렴하기 위한 것이므로 실제 행동에 옮기기 위한 내용을 포함하고 있지는 않다. 이것은 일반국민 및 행정기관에 대하여 당해 부처의 정책 및 정책실현을 위한 입법구상 등을 망라적으로 제시하는 것에 그치며, 이 Green Paper에서 제시된 내용을 구체적으로 실행에 옮기기 위한 내용을 White Paper 또는 Command Paper로 발간한다. White Paper는 정부의 공식보고서로서 Green Paper에서 제시한 내용에 관한 의견수렴 등을 정리하여 정부의 당해정책

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

및 정책실현을 위한 구체적인 내용 및 입법조치계획 등을 밝힌다.³⁴⁾ 이러한 의견수렴 절차를 거쳐 부처의 입법계획을 정리하고, 법안을 기초하게 된다.

이러한 국민의 의견수렴과 사회적 합의를 도출하기 위한 구체적인 절차로서, 영국에서는 “협의(consultation)제도”가 존재한다. 이 제도는 1997년 발족한 블레어정부에서 중앙정부가 일반시민과의 의견교환이 제대로 행해지지 않고 있다는 문제점을 인식하여, 일반시민의 의견을 널리 수렴하여 이를 정부정책에 반영하겠다는 정부의 방침에서 비롯되었다. 이에 정부에서는 정책결정과정의 투명성을 도모함과 아울러 이해관계자를 필두로 폭넓은 국민에게 정책결정과정의 참가기회를 부여하기 위한 제도를 실효적으로 실시하기 위해 이른바 “협의제도(Consultation)”³⁵⁾를 마련하기로 하고, 1998년 6월에 내각사무처(Cabinet Office)와 전국소비자연맹(National Consumer Council)이 공동으로 “서면에 의한 협의의 실시방법(How to conduct written consultation Exercises)”을 마련하기도 하였다.

34) 영국에서는 정부의 주요 정책에 관하여 일반적으로 Green paper를 발행하여 정책 방침에 관한 의견을 수렴한다. Green Paper에는 복수의 정책안을 제시하기도 하며, 기한을 설정하여 널리 국민의 의견을 수렴하여 그 의견수렴하에 정부내에서 논의를 하여 정부의 정책안을 결정, White Paper로 공표한다. 백서에 포함되어 있는 사항은 순차적으로 법률안(Bill)으로 작성, 시행된다. 이러한 정책입안의 일반적인 형태외에 백서로 제시한 사항을 더욱 심화시키기 위하여 정부내에서 조사검토를 하여 다시 개별사항별로 Green Paper를 발행하여 의견을 청취하기도 한다. 자세한 내용은 Michal Zander, *The Law-Making Process*, 6th ed., Cambridge 2004, p.9 참조. 참고로 영국의 지방정부개혁을 위한 일련의 정책입안과정을 소개하면, ①Green Paper “지방정부의 쇄신” 발행(2000.9) → ②Green Paper에 관한 의견수렴 및 공개(2000.1.3) → ③White Paper “지역리더쉽의 강화와 공공서비스의 고품질화” 발행(2001.12) → ④ 지방자치법안 공표(2002.6) → ⑤2003년 지방자치법(Local Government Act of 2003) 성립 등이다.

35) 이 consultation이라는 용어는 우리말로 번역하면 협의 내지 의견청취라고 할 수 있다. 다만, consultation이라는 용어에는 정책결정과정의 변경을 의미하는 것도 포함되어 있다.

이에 대해 일반국민의 생활수준을 고양하는 단체인 국민생활기준위원회(Committee of Statdards in public life)에서는 중앙정부에 대해 모든 부처가 협의제도를 공정하게 운영하도록 하는 의견을 제시하였고, 정부 자신도 협의방식을 좀더 이해하지 못하고 있다는 점 및 산업계와 각종 민간단체에서 협의가 올바르게 행해지지 않고 있다는 점을 밝혔다. 이에 내각사무처에서는 협의의 상대방의 부담을 경감하고, 네트워크와 전자정보 등 새로운 정보과학의 발전을 활용하는 문서에 의한 협의를 보다 효과적으로 수행하며, 정책결정의 공개를 촉진하기 위하여 협의제도를 모든 부처 및 기관을 구속하도록 2000년 11월 “문서에 의한 협의 실시지침(Code of practice on written consultation)”을 마련하였다.³⁶⁾ 이 지침은 법률에 의거한 것은 아니나,³⁷⁾ 문서에 의한 협의를 보다 효과적으로 하고 정책결정을 공개하는 것을 의도하는 것이며,

36) http://www.grdp.org/static/documents/Business/guidance_code_565903.pdf

37) 영국에 있어서 행위준칙(Code of Practice)은 각 정책분야에서 특정한 영역의 행위에 관한 실무적 가이드라인을 제공하는 문서이다. 이들 작성하는 것은 해당 장관이나 행정기관이며 통상 제정법에 행위준칙작성의 근거규정을 두고 있다. 당사자는 행위준칙에 따르지 않더라도 그것만으로 법적책임을 추궁되지는 않는다. 그러나 행위준칙은 법원 등의 절차에서 증거로서 인정된다. 특히 절차상 발생되는 쟁점에서는 법원 등이 그에 관련하는 행위준칙의 규정을 고려하여 판단할 것을 법률상 의무화하는 경우가 많다. 따라서 행위준칙은 그 자체로서는 법적 구속력이 가지지 않으나, 당해 규정을 준수하고 있는지의 여부는 법원 등에서 절차의 결과에 영향을 미칠 가능성이 있고, 그 의미에서 쌍방이 행위준칙에 따른 조치를 취하는 인센티브 효과가 기대되고 있다. 행위준칙의 절차를 행위준칙의 작성근거규정의 유무의 관점에서 파악해 보면 다음 세 가지 유형으로 나누어진다. ①제정법에 행위준칙의 작성근거규정이 있고, 당해 제정법에 절차도 규정되어 있는 것, ②제정법에 행위준칙의 근거규정이 있으나, 그 작성절차가 규정되어 있지 않은 것, ③제정법에 행위준칙의 근거규정이 없고 따라서 그 작성절차도 규정되어 있지 않은 것이다. 행위준칙의 작성절차에서 의회의 승인여부는 행위준칙의 작성권자에 의해 그 요부와 방법이 크게 다르다. 다수의 행위준칙에 공통하는 의회의 승인이라는 요건이나 이러한 작성절차는 영국법에 있어서 규칙(regulation)이나 명령(order) 등 제정법적 문서(statutory instruments)의 작성절차와 거의 같다. 규칙이나 명령의 제정에 관해서는 통상 그 권한을 위임한 법률에 의회에 의한 승인절차가 규정되어 있으며 의회에 제출후 28일 내지 40일 이내에 승인되면 제정된다는 적극적 절차와 40일 이내에 부결되면 제정하지 않는다는 소극적인 절차의 어느 절차에 의거하는 경우가 많다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

전자형태 및 인쇄형태를 불문하고 모든 협의에 적용되며 모든 부처 및 기관을 구속하는 것으로서 2001년 1월 1일 이후의 협의문서부터 적용하도록 하였다.

1. 협의는 정책(법률제정을 포함) 또는 서비스의 입안과정에서 처음부터 도입되어야 할 것이며, 그렇게 함으로써 관련 제안을 개선할 최선의 전망을 가져오게 되며, 각단계에 충분한 기간이 부여된다.
2. 협의해야 할 내용, 질문, 예정표 및 목적을 명시해야 할 것이다.
3. 협의문서는 가능한 한 간결하고 명료하게 정리해야 할 것이다. 협의 문서에는 의견을 구하는 주요문제의 개요(최장 2페이지 이내)를 포함하여, 가능한 한 독자가 반응하고 연락을 취하여 이의를 제기하기 쉽도록 해야 할 것이다.
4. 협의문서는 전자적 수단(기타 수단을 제외하는 것이 아니다)을 최대한 활용하여 널리 입수가 가능한 것으로 해야 할 것이며, 또한 관심있는 모든 집단이나 개인의 주의를 효과적으로 환기하는 것이어야 한다.
5. 관심있는 모든 집단이 숙고위에 반응을 제시할 수 있도록 충분한 기간이 부여되어야 할 것이다. 협의의 표준적인 최소 기간은 12주로 해야 할 것이다.
6. 반응은 주의 깊게, 또한 공평하게 분석하고, 그 분석결과는 표명된 의견에 대한 평가와 최종적으로 내려진 결정의 근거를 제시한 후 모든 사람들이 입수할 수 있도록 해야 할 것이다.
7. 각 부처는 협의의 경험을 전수하는 협의조정관(consultation co-ordinator)을 지정하여 협의를 모니터링하고 평가해야 할 것이다.

또한 내각사무처의 지침에서는 표준적인 최단기간인 12주를 단축할 수 있는 경우를 제시하였다. 예컨대, 법률로 규정된 것, EU 또는 국제적인 결정과정에서 제약이 있는 것, 예산 또는 다른 연간계획과 관련 되는 것 등이 예시되어 있다. 이 제도의 특징은 협의에 관한 문서가

실시관청의 홈페이지에 게재될 뿐 아니라 이해관계단체에 송부되도록 하고 있다. 한편 이 지침의 시행에 따라 내각사무처에서는 협의정책팀(consultation policy team)을 설치하여 정부차원의 협의제도 전반을 총괄하도록 하였다. 또한 지침을 정부가 착실하게 운용하고 있음을 파악하기 위해 각부처로 하여금 연차보고서(Annual Return)의 제출을 요구하여 각부처가 1년마다 어떻게 협의를 실시했는지를 밝히도록 하였다.

그리고 각부처에 반드시 협의제도와 관련한 업무를 전담하는 조정관(coordinator) 1인을 두도록 하였다. 조정관의 기본적인 역할은 해당 부처의 정책입안이 협의의 대상이 되거나 정책입안에 즈음하여 입안자와 상담하고 실시지침에 관해 설명을 수행하도록 하는 한편 연차보고서를 작성하는 임무를 하도록 하였다. 이 지침이 시행되면서 2001년에 최초로 조정관 네트워크가 만들어졌다. 여기서는 일반적으로 4-6개월마다 정기적으로 회의를 개최하고, 협의와 관련한 best practice에 관한 정부를 교환함과 아울러 상호 문제점과 관심사에 관해 의견을 교환하도록 하였다.

한편 이 지침에서는 이 지침의 효과성에 관해 지침시행 이후 2년이 경과한 때에 평가를 하도록 규정되어 있었다. 따라서 내각사무처에서는 2003년에 각 기관의 대표자와 중앙정부의 각부처 대표자 등과 면접을 실시하여 의견을 수렴하였다. 평가의 핵심은 이 지침이 어느 정도 알려져 있는지, 정책을 입안하는 과정에서 이 지침이 어떻게 활용되고 있는지, 정책을 발전시키는데 어느 만큼 기여하고 있는지 등이었다. 이 평가를 통해 분석한 것은, 각 부처에서 이 지침을 활용하는데 예컨대, 협의에 오랜 기간에 소요되는 부처가 있는 반면 3-4주 정도만 시행하고 있는 부처도 있는 등 일관성이 없다는 점이 지적되었다. 그 후 이 지침은 2004년 및 2008년에 그 일부의 표현을 간소화하는 개정을 하여, 현재 2008년 11월에 확정된 “협의를 관한 실시지침

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

(Code of Practice on Consultation)”으로 시행하고 있다.

(2) 협의에 관한 실시지침의 주요내용

이 지침에서는 협의에 관한 7가지 기준을 아래와 같이 제시하는 한편, 이 7가지 기준을 상세하게 해설하고 있다.

• 기준 1 : 협의시기

공식적인 협의는 정책의 결과에 영향을 미치는 단계에서 수행되어야 할 것이다.

• 기준 2 : 협의기간

최저 12주로 하되, 가능하다면 그보다 오래하는 것을 고려해야 할 것이다.

• 기준 3 : 범위와 영향의 명확

협의문서는 협의절차, 제안의 내용, 영향의 범위, 제안의 비용과 편익의 견적을 명확히 하여야 한다.

• 기준 4 : 협의 실행에서의 접근가능성

협의를 대상이 되는 자들이 접근하기 쉽도록 협의를 설계해야 할 것이다.

• 기준 5 : 협의의 부담

협의를 효과적으로 하고 협의절차에서 획득되는 이익을 고려하는 경우 협의의 부담은 최소화하는 것이 필수적이다.

• 기준 6 : 협의의 회답

협의를 회답은 주의 깊게 분석하고, 명확한 피드백을 협의에 참가자들에게 행해야 할 것이다.

• 기준 7 : 협의능력

협의를 실행하는 직원은 효과적인 실행방법에 관해 조언을 구하고, 협의를 통해 얻어진 경험을 공유해야 한다.

현재 영국에서의 규제개혁과 선진입법부문을 총괄하는 비즈니스 혁신기능부(Department for Business Innovation & Skills)의 홈페이지에서

는 이 지침의 적용을 받는 중앙행정기관 및 공공기관을 열거하고 있다.³⁸⁾ 이 지침은 사후에 공식적인 협의 실행을 위해 활용하는 비공식적인 협의 실행에는 적용되지 않는다. 위에 언급한 **Green Paper**에는 이 지침이 적용되며, 각 부처장관이 주관하는 독립적인 성격을 가진 독자적 검토(review)는 정부의 협의 실행이 아니나, 이 지침의 기준을 준수하도록 하고 있다. 부처의 특정한 현안을 해결하기 위한 제안이나 대안에 관한 특별한 질문이 포함된 것은 이 지침의 대상이 아니다. 이들은 검토에 따른 권고에서 사후적으로 협의의 실행을 요구하는 경우도 있다. **White Paper**와 영향평가는 그 자체 협의문서를 구성하는 것은 아니다. 다만, 이들은 협의의 실행을 공지하기도 한다.

① 협의에 관한 실시지침의 적용 대상

공식적이고 문서에 의한 공적 협의는 기업, 공공부문, 자선단체, 자원봉사부문이나 특정한 부문 또는 지역공동체부문에 현저한 영향을 초래하는 모든 조치에 대해 수행한다. 공식적인 협의에서 제기될 필요가 있는 현안에 대한 이해를 얻고 최초의 증거를 입수하기 위해 공식적인 협의에 앞서 이해관계자와 비공식적인 대화를 모색할 필요성이 있다. 그러나 이러한 비공식적인 대화는 이 지침의 범위에 속하지 아니한다. 해당 정책에 영향을 미치는 협의대상자가 없는 경우에는 공식적인 협의의 실행은 하지 않는다.

② 협의의 실행시기

협의의 실행은 해당정책이 영향을 미치는 영역에서 정책 전개의 초기단계에 시행한다. 일반적으로 협의는 정부가 협의하려는 문제에 대해 공중에게 효과적이고 공개된 대화를 용의할 수 있는 충분한 정보

38) <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance>

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

를 제시할 준비가 된 때에 시행한다. 그러나 모든 것이 이미 해결된 때에는 협의를 실행하지 않는다. 협의의 실행은 이들 요인이 허용하는 한 프로젝트계획에서 가능한 한 조기에 편성한다. 협의의 실행은 일반적으로 선거기간 중에는 개시하지 않는다. 그 기간 중에 협의를 개시할 예외적인 사정에 있는 경우로는 예컨대, 공중보건의 보호 등 필수불가결한 경우에 인정된다. 각 부처는 내각사무처의 타당성 및 윤리팀(Propriety and Ethics team)으로부터 조언을 모색한다. 협의가 선거시에 진행중인 경우에는 속행하도록 하되 다만, 각 부처는 선거기간중에는 공중이 관심을 가지는 후보자와 경합하는 행동을 하는 것은 피하도록 하고 있다.

협회의 실행에서 협의기간이 하계휴가철이나 크리스마스 등으로 인하여 응답자가 적을 경우 또는 해당 정책이 매우 복잡한 것으로 판단되는 경우에는 협의기간을 늘릴 가능성을 고려한다. 긴급한 조치를 다루는 사안 또는 국제적인 사안, 법적으로 기한에 구속되는 사안의 경우나 예산주기와 같이 고정된 일정에 따라 협의의 필요가 있는 경우 등 시간이 촉박한 경우에는 공식적, 서면, 공중 협의가 의견을 구하는 가장 최선의 방법인지를 고려한다. 공식적인 협의의 실행이 적절하고 그 기간을 단기로 하는 합리적인 이유가 있는 경우(예컨대, 각료이사회에서 논의된 EU의 제안에 대해 영국의 교섭위치를 알리기 위해 의견을 구하는 것 등)에는, 협의문서에 협의기간을 단기간으로 한 이유를 명확히 제시하고 단기간의 기간으로 모색했다는 장관의 서명이 있어야 한다. 그러한 상황에서는 시민들이 자신의 의견을 표명할 수 있는 추가적인 수단의 제공을 검토한다.

③ 협의조정관의 지명

이 지침의 이행대상이 되는 각 공공기관은 협의조정관(Consultation Coordinator)을 지명한다. 조정관은 해당 기관의 협의작업에 관한 정보

를 파악하고 그 경험을 서로 공유한다. 이를 위해 조정관 네트워크가 비즈니스 혁신기능부에 소속한 선진규제국(Better Regulation Executive)에서 운용하고 있다. 조정관은 각 부처의 정책팀에서 수행하는 협의에 관해 이 지침을 준수하는지에 관해 직원들과 업무를 공유하고, 해당 협의가 적절한지를 권고하고 다른 수단을 모색하기도 한다. 또한 협의와 관련한 교육과 실천방안 등에 대해 정책팀에게 조언한다. 부처내 및 다른 부처의 협의와 중복되는 것을 검토하고, 부처내의 수행된 협의로 인해 발생되는 불만이나 의문사항에 대해 조사하고 답변한다. 또한 부처의 협의에 관한 정보를 수집, 관리하고 부처의 연간보고서를 작성한다.

④ 협의계획의 수립

협의절차는 가능한 한 조기에 착수한다. 정책제안에 관해 협의할 필요성을 인식하면 협의계획을 수립한다. 협의의 실행을 위한 다음의 정확한 요소를 검토하여 충분한 시간을 고려한다.

- 협의에 관한 명확한 목표설정
- 협의 수행계획 및 이해관계자 확정
- 협의실행을 공지하기 위한 사전적, 비공식적인 협의
- 협의문서 및 관련 문서(영향평가서)의 작성
- 적절한 경우 협의문서의 발간에 관한 사항의 명확화
- 협의에 대한 응답내용의 분석 및 정책제안의 적절한 변경 모색
- 협의보고서, 응답내용의 요약을 포함한 이해관계자에 대한 피드백 방안

계획에서는 이 지침에 포함된 각각의 기준에 저촉되지 않는지를 검토하고, 이 지침에서 제시한 것에서 벗어난 것이라면 법적인 자문을 거친다. 또한 부처의 장관 또는 상급자에게 다음 사항을 명확히 제시한다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

- 정책제안에 관한 배경정보
- 협의의 목적
- 이 지침에서 벗어나서 수행하는 이유
- 이 지침에서 벗어난 경우와 관련한 리스크
- 협의를 가능한 한 효과적으로 수행할 수 있는 조치들

이 지침에서 벗어난 경우에는 해당협회가 다른 관점에서 최선의 방안으로 수행되었음을 보장해야 한다. 즉, 이해관계자들이 이 지침에서 벗어난 방식으로 협회가 진행된다는 점을 인식하고 있고, 이 조치에 관해 보완책으로서 추가적인 조치의 개요가 제시되어야 한다. 다른 부처에서 유사한 프로젝트에 관해 협의나 검토의 수행이 계획되고 있는 것을 확인한 경우에는 가능한 공동협의(joint consultation)를 함께 수행한다. 다른 정책담당자가 보유하고 있는 주요한 이해관계단체에 관한 정보를 공유할 경우에는 데이터보호법과 다른 법적인 요구사항에 유의한다. 주요한 이해관계집단의 대표자들과의 회합을 조기에 하는 것이 유용하다.

문제되는 정책이 어떤 집단이나 부문에 영향을 미치는 것인지에 관한 질문을 요구받는 경우를 고려하고, 해당 제안에 과도하게 영향을 받는 집단이나 부문(예컨대, 중소기업 또는 제3섹터 조직)이 있는지를 고려하여 협의문서에 제시되어야 한다. 협의의 실행에서는 새로운 정책의 적용에 관한 관점을 모색하고, 새로운 요구사항으로부터 제외되는 특정 집단이나 부문을 어떻게 할 것인지에 관한 아이디어 및 특정한 집단이나 부문에 대해 적절한 이행을 확보할 수 있는 방안을 모색하도록 한다. 특히, 협의에서는 소수 집단이나 개인(어린이 및 청소년, 소비자집단, 장애인, 흑인, 소수민족, 종교집단, 집시 및 여행자, 레즈비언, 게이 및 트랜스젠더 집단, 지방기관 및 다른 공공기관, 노인, 저소득층, 망명자 및 이민집단, 중소기업, 제3섹터조직 등)에 대해서는

특별히 유의해야 한다.

협약문서는 여러 대체적인 버전으로 마련하여 폭넓은 대중이 접근할 수 있도록 할 필요가 있다. 예컨대, 청년버전, 점자 및 오디오버전, 웰치 및 다른 언어버전, 간편하게 읽을 수 있는 버전 등이 그것이다. 공식적인 협약의 실행을 지원하는 방법에 관한 입문서도 특정 집단이나 부문(지역, 공중회합, 온라인도구, 중점집단 등)에서 사용할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 다만, 등록(사용자 및 패드워드입력 등)절차는 최소한으로 해야 한다.

정책대안에 관한 비용과 편익의 추계는 협약실행에서 불가결한 부분을 형성하며, 정부의 비용과 편익에 관한 현재의 관점이 제시되어야 한다. 협약단계의 영향평가(consultation stage Impact Assessment)는 공식 협약과 함께 공개되어야 하고, 그 내용에 대한 질의는 협약실행에 있어서 본체에 포함된다. 영향평가는 모든 정책결정에서 수행되어야 하고, 영향평가에서의 이해단체와의 협약과 평등(equality)평가는 정책결정절차에서의 투명성을 더욱 향상시키므로 각 부처에서는 그것을 토대로 결정을 했다는 확실한 증거를 가져야 한다. 법령에서 요구되는 인종평등 영향평가를 포함하여 특정한 영향평가에 관한 가이드라인을 확인하는 것이 중요하다.

⑤ 협약문서의 작성

가능한 한 협약문서는 이해하기 쉽도록 해야 한다. 간결하고 자기완결적이며 전문용어를 쉽게 쓰도록 한다. 이는 협약의 부담을 줄이는데 이바지할 수 있다. 협약실행에서는 전문가에 의해 기술적인 상세함이 요구될 수도 있으나 비전문가의 관점이 요구되는 경우 단순한 문서가 생성되도록 할 필요가 있다. 협약문서의 정형화된 형식은 다음과 같다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

- 기본정보(1페이지)
- 부처의 견해
- 내용
- 요약 및/또는 서론
- 질문을 포함한 협의 주요사항
- 질의 요약
- 추가정보
- 부록(영향평가 및 다른 영향심사, 관련문서 등)

협의문서의 온라인본 및 인쇄본 발간은 조정관과 협의한다. 해당 부처에서는 의회에 협의문서의 사본을 제공한다.³⁹⁾

(3) 협의제도의 특징

영국의 협의제도의 특징은 다음과 같다.

- 내각사무처에서 전 부처에 공통으로 적용되는 협의실시지침을 제정하여 운영
- 협의대상은 기업, 공공부문, 자선단체, 자원봉사부문이나 특정한 부문 또는 지역공동체부문에 현저한 영향을 초래하는 조치에 대해 수행
- 각 기관은 협의조정관(Consultation Coordinator)을 지명하여, 해당 기관의 협의작업에 관한 정보를 파악하고 그 경험을 교류
- 협의계획의 수립 및 협의문서의 충실화
- 각부처로 하여금 1년마다 어떻게 협의를 실시했는지를 밝히도록 연차 보고서(Annual Return)의 작성을 요구
- 협의계획, 진행중인 협의, 및 기수행된 협의와 관련한 문서는 National Archives website에서 포털 사이트를 구축하여 운용

39) 협의와 관련한 모든 문서는 포털사이트에서 통합적으로 제시되어 있다.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100216092443/> <http://www.berr.gov.uk/consultations/open-consultations/index.html>

3. 미 국

(1) 개 설

미국에서는 행정기관이 의사결정을 하는데 즈음하여 이해관계를 가지는 자를 그 과정에 참가시키는 의견청취제도는 매우 잘 정비되어 있으며, 입법과 관련하여 규칙제정의 준비과정에서 행정절차법에 의한 규칙제정과정에서의 참가제도를 규정하고 있는 등 다양한 제도정비가 이루어지고 있다.⁴⁰⁾ 특히, 연방행정절차법 제553조에 규정된 규칙

40) 미국에서의 규칙제정절차는 행정절차법에서 정식규칙제정절차(formal rulemaking), 약식규칙제정절차(informal rulemaking), 혼합규칙제정절차(hybrid rulemaking) 등이 있다. ①정식규칙제정절차는 매우 신중한 절차로서 행정기관은 규칙의 제정에 즈음하여 사실심리청문을 하여야 한다. 즉 이해관계인에게 증언의 기회를 제공하고 불리한 증인에 반대신문하는 기회를 제공하여야 한다. 그리고 행정기록을 작성하고 이에 의거하여 규칙을 제정하도록 하는 의미에서 “기록에 의거한 규칙제정(rulemaking on a record)”이라고 한다. 정식규칙 제정절차는 행정기관에 의한 청문의 기회를 거쳐 기록에 의거하여 규칙이 제정되어야 할 것을 제정법이 요구하고 있는 때에 사용된다. 이 절차는 사실심리형 청문을 행하도록 하므로 매우 까다로운 절차라는 점, 비용이 소요된다는 점 및 복잡한 절차라는 점 등에서 실제 행정기관도 법원도 이를 그다지 사용하지 않는 경향이 있다. ②약식규칙제정절차는 “고지 및 서면에 의한 의견제출 규칙제정절차(notice and comment rulemaking)”라고 하며, 정식규칙 제정절차에 비하면 비용이 적게 들며 신속한 결정이 가능하고 광범한 정보의 수집에 의하여 이해의 조정이 가능하며, 유연한 정책결정을 가능케 하는 점, 규칙안의 공고에 의하여 국민의 참가에 관한 정보의 제공을 거두며 이해관계인에게 의견표명의 기회를 부여하는 점에서 민주적이라는 점 등에서 장점이 있다. 그러나 정식규칙제정에 비하여 신속성이 있으나 특정규칙에 반대하는 자에게는 공정성의 정도가 약화될 우려가 있다는 점, 행정기관의 재량에 맡겨지게 되므로 이해관계인의 보호가 충분하지 않다는 비판도 있다. ③혼합규칙제정절차 또는 부가적 절차(Additional Procedure)란 법원이 창출한 것으로서 헌법상 또는 관련되는 제정법상으로 직접적인 명문의 규정은 없다. 이것은 정식규칙제정절차도 약식규칙제정절차도 아닌 그 중간적인 규칙제정절차로서, 정식규칙제정절차와 같이 엄격한 절차를 필요로 하지 않으나, 다른 한편 약식규칙제정절차와 같이 완화된 것도 아닌 절차를 의미한다. 이 절차는 1960년대 후반부터 급증하기 시작한 약식규칙제정절차가 이해관계인의 보호에 불충분하다는 인식하에 이해관계인의 참가를 보다 실효적인 것으로 하는 한편 정식규칙제정절차의 과도한 사법화를 회피할 수 있는 절충적인 규칙제정의 창조가 각방면에서 요청되면서 법원에 의하여 널리 채용되고 있다. 자세한 내용

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

제정에서의 고지 및 서면에 의한 의견제출절차(notice and comment)에 서는, 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 보장하고 있으며, 적정절차에 의해 민주적인 규칙제정이 이루어지도록 하고 있다. 행정기관은 최종적인 규칙안을 연방관보(Federal Register)에 공고하여 규칙제정에 관한 정보를 국민에게 제공하고 이해관계인에게 참가의 기회를 부여한다. 모든 이해관계인은 서면에 의한 자료, 견해 또는 구두로 해당 규칙안에 의견을 개진할 수 있다. 의견제출기회 부여는 공고와 일체를 이루며 이해관계인의 참가를 도모하는데 의의가 있다. 이 규칙제정절차는 유연하고 효율적으로 규칙을 제정할 수 있고 시민의 참가를 촉진하는 민주적인 성격을 가지고 있다는 점이 평가되고 있다.

그러나 1970년대에 이르러 행정기관의 규칙제정에의 의존도가 증가됨에 수반하여 규칙제정과정의 지연과 비효율성이 현저하게 대두되면서 이 규칙제정절차의 문제점이 지적되었다.⁴¹⁾ 또한 법원이나 의회가 행정기관이 이해관계자의 의견을 충분히 배려하고 자료에 의해 엄격하게 검토하여 이유에 의거한 결정을 행하였는지 등에 관해 엄격한 심사를 함으로써 제도가 경직화되었다. 이해관계자는 행정절차에 의미 있는 참가를 하게 되었으나, 이익집단의 대립의 장으로 변모하고 이

은 박영도, **위임입법에 관한 연구**, 한국법제연구원 1999, 49면 이하 참조.

41) 이 규칙제정절차의 문제점으로서 “행정절차법의 문언에서 보는 것처럼 행정기관에게 광범한 재량권이 부여되고 있다. 즉, 공고 후 서면에 의한 의견제출 이외에 어떠한 절차를 취하는가는 행정기관의 재량에 맡긴다. 이것은 국민의 절차적 권리보다도 행정의 편의와 정당성에 착안한 것이라 할 수 있다. 이 규정을 보는 한 국민의 절차참가권을 중시하여 만든 것이라고는 생각되지 않는다. 행정기관으로부터 본다면 참가는 단순한 정보수집의 하나의 수단에 불과하게 된다. 입법자의 의도는 약식규칙 제정절차의 경우에는 결국 정보의 수집에 주안이 있으며, 이해관계인이 행한 의견제출도 행정기관의 사실인정의 하나의 자료로서의 의미를 지니는데 불과하다. 환언하면 행정기관은 이들 의견제출에는 아무런 구속도 받지 않으며, 스스로 보유한 문서자료에 의거하여 사실을 인정하고 규칙을 제정할 수 있다는 의미로 해석된다. 따라서 이해관계인에 의하여 행해지는 참가에는 커다란 한계가 있다”는 지적을 하고 있다. Cornelius M.Kerwin, **Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Making Policy**, 2nd ed., A division of Congressional Quarter Inc. 1999, p.83.

대립으로 인하여 행정측과 이해관계자측의 쌍방이 소모하는 시간과 비용이 막대하게 되었다. 이에 이해관계자의 대립을 정책형성의 초기단계의 이해조정을 거쳐 흡수하고 행정절차 및 사법절차의 부담을 감소시키기 위한 새로운 규칙제정절차로서 1990년에 “협의를 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)”을 제정하였다.

이 법률은 위에 언급한 약식규칙제정절차와 혼합규칙제정절차에 대신하는 새로운 규칙제정절차로서, 규칙안을 행정기관이 작성·결정하는 것이 아니라 행정기관이 제정하려는 규칙에 이해관계를 가진 자로 구성되는 협의회를 설치하고, 그 협의회의 합의(consensus)에 의거하여 규칙제정을 하기 위한 절차이다.⁴²⁾ 이 합의에 의거한 규칙제정의 방식은 입법이전인 1980년대부터 환경보호청(EPA), 직업안전위생국(OSHA) 등 일부 행정기관에서 실험적으로 도입된 바 있다.⁴³⁾ 그러나 법률에 의하지 않은 교섭에 의한 규칙제정절차를 이용하는데 있어서 정책을 결정하는 정부의 권한을 정치적으로 귀속시킬 수 없는 사인 또는 사적 단체에 위임하는 것이 위임금지의 원칙에 반하는 것이 아닌지, 교섭절차에 의한 협의는 행정기관과 피규제자가 기록에 의하지 않은 비공식적인 의견교환을 행하는 것을 금지하는 행정절차법의 규정 및 법원의 판례와 모순되지 않는가라는 비판이 제기되었다.⁴⁴⁾

42) 이 법률은 국내에서도 일부 소개되어 있다. 특히, 김성호, **미국의 협상을 통한 규칙제정절차**, 월간 법제 2006.1. 76면 이하 참조.

43) 환경보호청의 배출기준을 달성할 수 없는 대형설비에 관해 제조업자에게 부과되는 벌금에 관한 규칙, 긴급한 필요에 따른 살충제사용의 예외인가절차에 관한 규칙, 유해폐기물처리장의 허가기준개정에 관한 규칙, 유해폐기물의 지하투기를 금지하는 입법을 실시하기 위한 규칙, 교육시설내의 석면소재의 제거에 관한 규칙 등에 활용되었다.

44) Suskind & McMahon, **The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking**, Yale Law Journal on Regulation 3(1985), pp.133 이하 ; Harter, **Negotiating Regulations : A Cure for Malaise**, Georgia Law Journal 71(1982), pp.1 이하 ; Peritt, **Negotiated Rulemaking Before Federal Agencies. Evaluation of Recommendations by the Administrative Conference of the United States**, Georgia Law Journal 74(1986), pp.1625 이하 등 참조.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

이러한 의문에 대해 연방의회는 입법사실로서, 행정절차법 제정 이후 정부에 의한 규제가 실질적으로 증대하고 있고, 현재의 규칙제정 절차가 대립적이기 때문에 영향을 받는 당사자와 일반시민은 자리를 같이하여 교섭하고 협력하여 규칙을 발전시켜 합의에 도달하는 편익이 박탈되고 있으며, 영향을 받는 당사자가 그 소유하는 정보, 지식, 전문능력 및 기술을 공유하는 편익도 박탈되고 있다고 하였다. 따라서 협의에 의한 규칙제정은 규칙에 의해 상당한 정도 영향을 받는 당사자가 참가하나, 대립적인 규칙제정에 비해 상당한 이점을 가져올 수 있다고 보았다. 또한 협의에 의한 규칙제정으로 이해관계자가 그 결과를 수용할 가능성이 증대되고, 규칙의 내용도 개선할 수 있으며, 그 결과 영향을 받는 당사자가 규칙의 집행에 이의제기하거나 소송으로 다룰 수 있는 가능성이 줄어들게 된다. 그것은 규칙제정에 있어서 필요한 시간을 단축할 수도 있다고 보았다.

이 법률은 한시법으로 제정되어 1996년에 효력을 상실하도록 되었으나, 1996년 의회는 이 법률을 다시 제정하여 현재 항구적인 법률로서 효력을 가지게 되었다. 나아가 1993년 당시 클린턴대통령은 연방행정기관을 보다 효율적으로 운영하기 위한 심사(National Performance Review)⁴⁵⁾에서 고어부통령의 권고에 따라 행정기관에 의한 자문위원회에의 의존을 경감시키고 합의에 의거한 규칙제정의 이용을 확대한다는 대통령 행정명령(Executive Order 12866호)을 발하였다.⁴⁶⁾

45) 이것은 1993년 9월에 발간된 행정개혁에 관한 보고서 “From Red Tape to Result : Creating a Government that Works Better and Costs Less”를 말한다. 이 보고서에 담긴 내용은 매우 광범하나 그 지향하는 목표는 ①각 행정기관이 업적위주로 운영될 것, ②고객서비스를 획기적으로 개선할 것, ③규제분야에서 협력의 수단을 증대시킬 것, ④연방, 주, 자치단체간 협력을 기초로 보조금행정을 재검토할 것, ⑤공동체와 연방과의 접점을 단일화 할 것, ⑥공무원제도를 재검토할 것 등이다.

46) 대통령 행정명령과 같은 날(1993.9.30)이 발령한 대통령 Memorandum에서는 각 행정기관은 향후 1년간 협의에 의한 규칙제정방식으로 책정한 규칙을 적어도 1개를 명시하도록 하였다. 또한 향후 1년간 협의에 의한 규칙제정방식을 실시할 수 없는 이유를 설명하도록 하였다.

(2) 협의에 의한 규칙제정법의 주요내용

이 법률은 합중국법전 제5편(정부조직 및 직원) 제1부(행정기관 일반) 제5장(행정절차) 가운데 행정절차법의 일부로서 규정되어 있다. 이 법률은 약식규칙제정절차에 관련된 절차를 정하고 있으나, 행정절차법 제553조에서 규정하는 약식규칙제정절차를 폐지하거나 그 적용범위를 축소하는 것은 아니다. 오히려 이 법률은 행정절차법 제553조에 적합한 추가적인 절차를 정하고 있다. 이 법률은 약식규칙제정절차의 과정에서 협의과정을 항상 사용하도록 행정기관에게 의무화하는 것은 아니라, 기본적으로 행정기관의 재량에 맡기고 있다. 세부적인 절차는 다음과 같다.

① 협의에 의한 규칙제정 필요성의 결정

행정기관의 장은 협의에 의한 규칙제정방식을 채용할 것인지에 대해서 재량권이 부여되어 있으나, 해당 행정기관의 장은 이 방식을 채용하는 것이 공익(public interest)에 이바지한다고 판단하는 경우에는 이 방식을 채용할 수 있다. 다만, 행정기관의 장은 이 방식의 채용에 즈음하여 다음 사항을 고려하도록 하고 있다.

- 규칙의 필요성이 있을 것
- 규칙에 의해 상당한 정도의 영향을 받고, 이를 확인할 수 있는 한정된 수의 이해관계자가 있을 것
- 관계 이익을 충분히 대표할 수 있고, 규칙안에 관해 협의에 도달하기 위해 충분한 신념을 가지고 협의할 의지가 있는 균형된 대표자에 의해 규칙제정 협의위원회(negotiated rulemaking committee)를 소집할 수 있는 합리적인 개연성이 있을 것

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

- 일정한 기간내에 규칙안에 관해 협의위원회가 합의에 도달할 합리적인 개연성이 있을 것
- 합의에 의한 규칙제정절차를 수행함으로써 규칙안의 고지와 최종규칙의 공표가 불합리하게 지연되지 않을 것
- 행정기관에 충분한 자원이 있고 기술지원을 포함한 그 자원을 협의위원회에 제공할 의지가 있을 것
- 행정기관의 법률상의 의무와 최대한 가능한 한 일치하는 범위에서, 행정기관이 행하는 고지와 의견제출을 위한 규칙안의 기초로서, 규칙안에 관한 협의위원회의 합의(consensus)를 행정기관이 사용할 것

한편 행정기관은 이 방식을 채용하려는 경우에는 규칙안에 의해 상당한 영향을 받는 한정된 수의 이해관계자를 검토할 필요성이 있다. 이를 위해서는 해당 규칙안에 의해 상당한 영향을 받는 이익을 명확히 해야 하므로, 이를 판단할 수 있는 자로서 보좌인(convenor)을 임명하여 지원을 받는다. 이 보좌인은 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받게 되는 자를 명확히 하고, 특정한 경우에 규칙제정 협의위원회의 설치가 실행가능하며 또한 적절한지를 확인한다. 보좌인은 이들 확인 사항을 보고하고, 행정기관에 대해 권고할 수 있다. 행정기관의 요구에 의거하여 보좌인은 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받을 수 있는 이해관계를 대표하는 자의 자격과 그 자의 성명을 특정해야 한다.

② 규칙제정 협의위원회의 설치 공고(Publication of Notice) 및 위원추천

행정기관이 보좌인의 보고를 검토하거나 자체 평가를 수행한 후 규칙제정 협의위원회를 설치할 것을 결정하는 경우, 행정기관은 연방관보 및 적절한 경우에는 상업지 또는 기타 전문 간행물에 다음 사항을 포함한 고지를 해야 한다.

- 규칙안에 관해 협의를 발전시키기 위해 규칙제정 협의위원회를 설치하려는 행정기관의 발표
- 발전시려는 규칙의 목적과 범위에 관한 개요 및 검토되어야 할 쟁점
- 규칙에 의해 상당한 정도로 영향을 받을 가능성이 있는 이해관계자의 목록
- 이해관계자를 대표하는 자들 및 행정기관을 대표하는 자(들)의 목록
- 위원회의 업무를 이행하는 계획 및 제안된 의제, 행정기관이 고지와 의견제출의 요청을 위해 규칙안을 발표할 예정일자
- 기술적 지원을 포함하여 위원회를 위해 행정기관이 제공하는 행정적 지원에 관한 개요
- 위원회의 설치에 관한 제안 및 제안된 규칙제정 협의위원회 위원에 관한 제안의 요청
- 위원회의 위원이 되기 위한 지원방법 또는 다른 사람의 추천방법에 관한 설명

위원회 위원은 행정기관이 위원회설치 공고를 발하기 전에 이미 협의회의 예정위원을 내부적으로 정하고 있으며, 실제로 이 예정위원의 명단을 협의회설치 공고에 제시하고 있다. 위원은 일정한 조건이 있다. 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받게 되는 자로서 목록에 특정된 자로서는 자신의 이익이 충분하게 대표될 수 없다고 생각하는 자는 규칙안에 관해 자신의 이익을 대표하기 위해 규칙제정 협의위원회의 위원으로 자천 또는 타천할 수 있다. 자천 또는 타천에는 일정한 첨부되어야 할 서류, 기재사항이 법률에 규정되어 있다. 행정기관은 신청서 등 제출기간으로서 적어도 30일 이상의 기간을 정하도록 하고 있다.

③ 규칙제정 협의위원회 설치

행정기관은 협의회설치 공고에 대한 의견서와 협의회 위원신청서 등을 검토한 후, 규칙제정 협의위원회의가 규칙안에 대해 상당한 정도

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

의 영향을 받게 되는 이해관계자를 충분히 대표할 수 있고, 그것이 특정한 규칙제정을 위해 실행가능하고 적절하다고 결정한 경우, 규칙제정 협의위원회를 설치한다. 행정기관이 협의회설치 공고에 대한 의견서와 협의회 위원신청서를 검토한 후 규칙제정 협의위원회를 설치하지 않기로 결정한 경우, 행정기관은 즉시 그 취지 및 이유를 연방관보 및 상업지 또는 기타 전문간행물 중 적절한 곳에 고지한다. 그 사본은 규칙안에 관해 이해관계자를 대표하기 위해 규칙제정 협의회 위원회 위원으로서 자천 또는 타천한 모든 자에게 송부해야 한다.

규칙제정 협의위원회의 위원수는 25명 이내로 제한되어 있다. 다만, 위원회의 기능을 위해 필요하거나 위원수의 균형을 달성하기 위해 필요하다고 행정기관의 장이 결정한 경우에는 그러하지 아니하다. 또한 위원회는 해당 행정기관을 대표하는 자를 적어도 1명이 포함되어야 한다. 규칙제정 협의위원회에서 행정기관을 대표하는 자(들)는 위원회의 다른 위원과 동등한 권리와 책임을 가지고 위원회에서의 심의와 활동에 참가해야 하고, 위원회에서의 토론과 협의에서 행정기관을 충분히 대표되도록 권한이 부여되어야 한다.

행정기관은 규칙제정 협의위원회에 대해 기술적 지원을 포함한 적절한 행정상의 지원을 제공해야 한다. 이 위원회를 설치하고 관리운영하는데 있어서 이 법에서 규정하는 경우를 제외하고 행정기관은 이 위원회에 관해 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)이 적용된다.

④ 규칙제정 협의위원회의 활동

규칙제정 협의위원회는 행정기관이 제안한 문제를 검토해야 하고, 그 문제와 관련된 규칙안 및 규칙안과 관련된다고 위원회가 결정하는 기타 문제에 관해 합의를 도출한다. 협의회는 협의회 의사진행을 수행하고, 협의회 위원간의 토의를 보좌하는 자로서 조정자(facilitator)를 선임한다. 행정기관은 조정자가 되는 자를 연방정부의 공무원 또

는 민간인 중에서 지명하여 위원회가 임명한다. 이 임명은 위원회의 합의로 한다. 행정기관이 지명한 자에 대해 위원회에서 합의가 되지 않은 경우 행정기관은 새로운 조정자 후보를 지명한다. 위원회가 이 새로운 조정후보자도 거부한 경우 위원회 자체에서 합의로 조정자를 선출한다. 행정기관을 대표하는 위원회 위원은 조정자로서 활동할 수 없고 위원회에서의 의장직을 수행할 수 없다.

조정자는 공평한 입장에서 위원회 회의의 의장 업무, 위원회 위원이 수행하는 토론 및 협의를 공평한 입장에서 지원, 연방자문위원회법에 따라 필요한 의사록과 기록의 작성을 처리한다. 위원회의 운영 절차는 위원회에서 정할 수 있다.

위원회가 규칙안에 관해 합의에 도달한 경우, 협의의 결론이 도출된 시점에서 위원회는 위원회를 설치한 행정기관에게 규칙안을 포함한 보고를 송부해야 한다. 위원회가 규칙안에 관해 합의에 도달하지 않은 경우, 위원회는 합의에 도달한 범위를 명시한 보고를 행정기관에게 송부할 수 있다. 위원회는 보고 가운데 위원회가 적절하다고 생각하는 모든 정보, 권고 또는 자료를 포함시킬 수 있다. 위원회 위원은 전부 보고의 부록으로서 추가적인 정보, 권고 또는 자료를 포함시킬 수 있다. 위원회는 행정기관에 대해 연방자문위원회법에 따라 필요한 기록을 제출해야 한다. 위원은 위원회에 참가하는 경비에 관해서는 자기의 부담으로 할 책임이 있다. 다만, 행정기관은 일정한 경우 연방자문위원회법 제7조(d)의 규정에 따라 위원의 합리적인 여비 및 일당, 기술적인 지원을 입수하기 위한 경비 그리고 합리적인 비율로 계산한 실비를 지급할 수 있다.

⑤ 위원회의 해산

규칙제정 협의위원회는 그 검토에 의거 최종규칙의 공포로 활동을 종료해야 한다. 다만, 위원회의 규정(charter)에서 그 이전의 종료일을

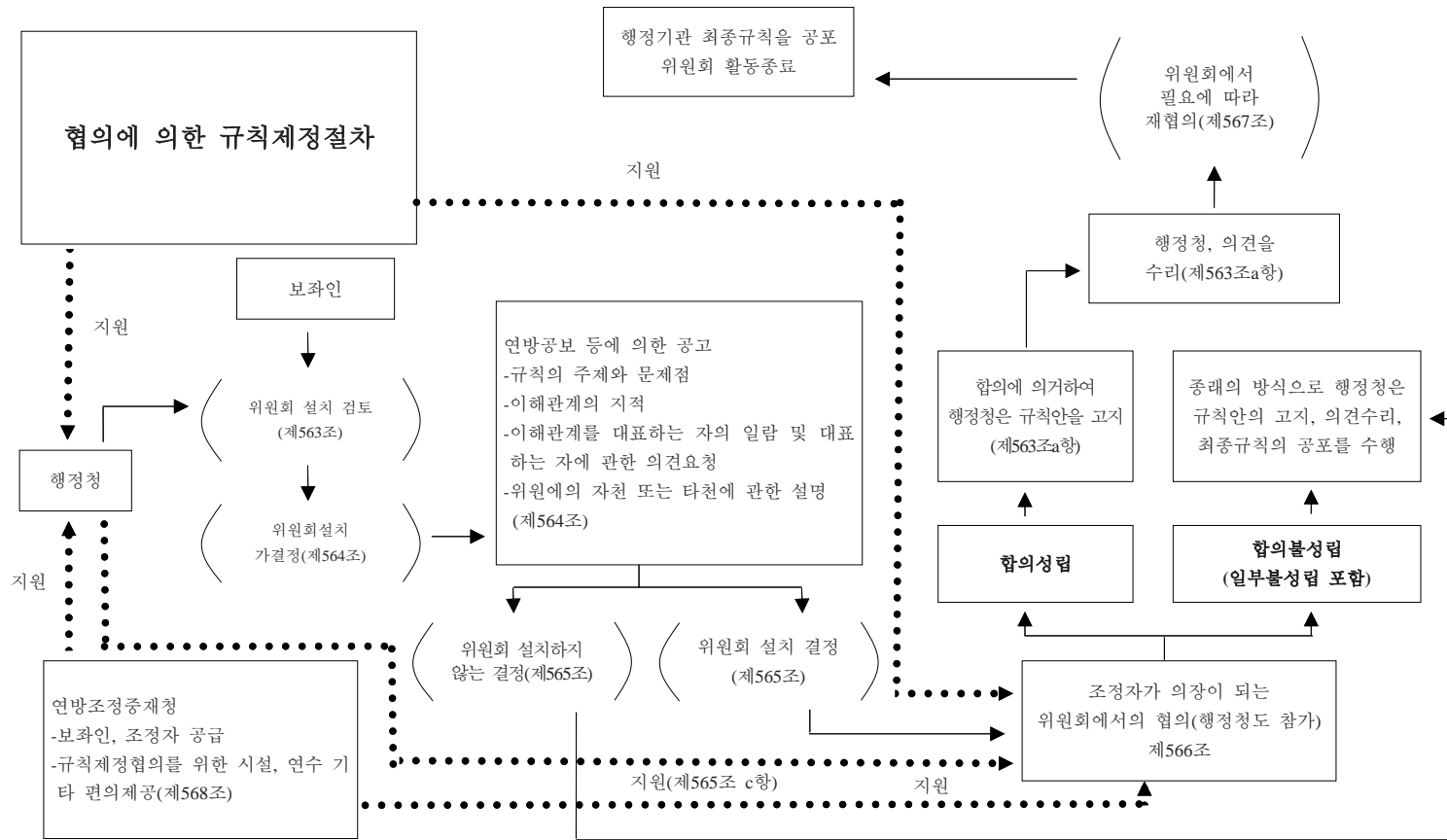
II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

정하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 행정기관이 위원회와 협의하여 또는 위원회 자신이 그 이전의 종료일을 정하고 있는 경우에도 그러하다. 이 법에서 정하는 규칙제정 협의위원회의 설치, 위원회에 대한 지원 또는 위원회의 해산에 관한 행정기관의 행위는 사법심사의 대상이 되지 않는다. 또한 협의방식에 의해 제정된 규칙에 대한 법원의 심사밀도는 통상의 약식규칙제정절차에 따른 규칙보다 이를 완화해서 심사해서는 아니된다.

(3) 협의에 의한 규칙제정제도의 특징

미국의 협의에 의한 규칙제정절차의 특징은 다음과 같다.

- 행정기관의 장은 교섭에 의한 규칙제정방식을 채용하는 것이 공익(public interest)에 이바지한다고 판단하는 경우에는 이 방식을 채용
- 보좌인(convenor)을 임명하여 규칙제정 협의위원회의 설치가 실행가능하며 또한 적절한지를 확인하여, 행정기관에 대해 권고
- 행정기관이 규칙제정 협의위원회를 설치할 것을 결정하는 경우, 행정기관은 연방관보 및 적절한 경우에는 상업지 또는 기타 전문 간행물에 이를 공고
- 규칙제정 협의위원회의 위원수는 25명 이내로 제한, 협의위원회는 행정기관이 제안한 문제를 검토해야 하고, 그 문제와 관련된 규칙안 및 규칙안과 관련된다고 위원회가 결정하는 기타 문제에 관해 합의를 도출
- 협의위원회는 협의회의 의사진행을 수행하고, 협의회 위원간의 토의를 보좌하는 자로서 조정자(facilitator)를 선임
- 위원회가 규칙안에 관해 합의에 도달한 경우, 협의의 결론이 도출된 시점에서 위원회는 위원회를 설치한 행정기관에게 규칙안을 포함한 보고를 송부



4. 일본

(1) 개 설

일본에 있어서 정책결정이나 입법절차에서 국민 등의 다양한 의견과 정보를 파악하고, 그것을 고려하여 의사결정을 행하는 제도로서 개별 법령에서 공청회의 개최, 심의회의 자문, 관계인에 대한 의견청취, 관계자의 동의 등을 요구하는 규정이 다수 존재한다.⁴⁷⁾ 그러나 입법절차와 관련하여 일반적으로 국민각층의 다양한 의견수렴을 위한 제도의 정비가 꾸준히 문제로 제기되어 왔다. 1997년 12월 3일 행정개혁회의⁴⁸⁾ 최종보고서에서 “각 성청이 기본적인 정책의 입안 등을 행하는데 즈음하여 정책 등의 취지, 원안 등을 공표하고 전문가, 이해관계인 기타 널리 국민으로부터 의견을 구하여 이를 고려하면서 최종적인 의사결정을 행하는 제도의 도입을 도모할 것”을 강조하였다. 그리하여 1998년 6월 9일에 행정개혁회의에서 논의된 내용을 바탕으로 성립한 「중앙성청등개혁기본법」 제50조제2항에서 “정부는 중요한 정책의 입안에 있어서 필요한 사항을 공표하고 널리 국민의 의견을 구하여 이를 고려하여 결정을 행하는 방식의 활용 및 정비를 도모한다”라고 규정하였다.

한편 이러한 개혁과 보조를 같이하여 내외로부터의 다양한 규제완화요청이 제기되었으며, 그 중에서도 특히 규제분야에 있어서 public

47) 이에 관한 현행 법제를 분석한 것으로는 常岡孝好(編), 行政立法手續, 信山社 1998, 223면 이하 참조.

48) 행정개혁회의는 1996년 11월 제2차 橋本 내각의 발족에 즈음하여 일본의 경제사회시스템을 21세기에 부합하기 위하여는 우선 정부 스스로 그 개혁을 솔선수범한다는 취지에서 설립한 것으로서 총리가 회장이 되고, 각계의 학식경험자로 구성된 總理府의 심의회이다. 행정개혁회의는 1996년 11월 28일 제1회 회의를 개최하여 21세기의 국가기능의 방식 및 그에 부합하는 중앙성청재편, 관저기능의 강화를 위한 구체적 방안을 검토과제로 1여년에 걸쳐 50회를 넘는 심의를 하여 1997년 12월 3일에 최종보고를 하였다.

comment제도의 도입에 관한 요청이 제출되었다.⁴⁹⁾ 이에 따라 정부에서는 규제분야에서의 강력한 요청과 이 제도를 모든 분야에까지 실시하기에는 인력이나 시간의 제약, 다액의 비용이 소요되는 점을 감안하여, 우선 규제분야에 한정하여 public comment제도를 도입하기로 하고, 1998년 3월 31일 각의결정으로 “규제완화추진 3개년계획”을 발표하였다. 동 계획에서는 “규제의 설정, 개폐에 즈음하여 널리 일반국민·사업자의 의견·정보를 고려하고 또한 행정의 설명책임을 중시하도록 하기위하여 총무청에서 각 성청의 협력을 얻어 규제의 제정, 개폐와 관련한 현행절차에 관한 조사를 포함한 public comment절차의 검토에 신속하게 착수하고, 당면 행정상의 조치로서의 동 절차에 관하여 1999년 3월말까지 결론을 얻는다”라고 규정하였다.

그리하여 총무청에서는 각 성청에서 동 절차와 유사한 절차를 수행하고 있는 사례를 수집하고, 어떠한 공표방법을 채용하고 있으며 어떠한 형태를 의견을 접수받고 있는가에 대한 항목별 조사에 착수하였다. 아울러 미국, 한국, 스페인 등 외국의 법제 및 운용사례 등에 대한 조사를 병행하여 원안을 작성, 각성회의를 거쳐 1998년 11월 “규제의 설정 또는 개폐와 관련한 의견조회절차(안)”을 공표하여 동년 11월 5일부터 12월 10일까지 의견·정보의 모집을 행하였다. 그 결과 개인, 사업자, 외국정부 등으로부터 42건의 의견·정보가 제출되어, 이를 참조하여 공표안을 부분적으로 수정하여 정령, 성령 등 행정입법절차전체의 공정성을 확보하고 투명성을 제고함과 동시에 행정과정의 공

49) 대표적인 것으로서 1998년 10월 10일에 제출된 경제단체연합회의 “경제재생을 향한 규제완화추진과 투명한 행정운영체제의 확립을 촉구”하는 데에서도 투명한 행정운영체제의 확립에 관한 사항으로서 행정기관이 제정하는 정령, 성령, 고시, 통첩 등 이른바 행정입법을 민주적인 통제하에 둘 필요가 있으며, 가능한 분야부터 public comment제도를 도입하고 노우하우를 축적한 후에 신속하게 행정입법절차법을 제정할 것을 요청하였다. 그외에도 1998년 10월 7일의 미국정부요망서에도 “미국은 일본정부가 1998년말까지 public comment제도를 채용할 것을 촉구한다. 이 절차는 성청 기타 정부기관이 제안하는 규제의 작성 및 수정에 모든 이해관계자가 효과적으로 참가하는 것을 가능하도록 하는 것이다”라는 기술이 있다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

중참가의 요청에 부응하기 위하여 각의결정으로 “규제의 설정 또는 폐쇄와 관련한 의견제출절차(Public Comment)”를 제정하여, 1999년 4월 1일부터 시행하였다.⁵⁰⁾

이 절차는 비록 규제행정분야에 한정하여 적용되는 것이기는 하나, 규제관련 행정입법의 제정에 있어서 그 안을 사전에 공표하고, 일반 국민으로부터 그에 관하여 의견과 정보를 제출받아 그것을 고려하여 최종적인 행정입법을 제정하는 절차를 제도화한 것이라 할 수 있다. 이 제도는 형식적으로는 “각의결정”이지만 향후 일본의 행정운영방식 전반에 커다란 의미를 지니는 것일 뿐 아니라, 일반적인 행정입법절차의 제도화에 부분적으로 대응하는 의미도 가지고 있었다. 이 절차의 전체적인 개요를 간략하게 살펴보면, ①행정기관에 의한 규제의 설정 또는 폐쇄와 관련한 정령, 성령, 고시, 행정절차법상의 처분기준, 심사기준 등의 원안작성→ ②원안을 관계자료(안을 작성한 취지·목적·배경, 근거법령, 당해규제의 설정 또는 폐쇄로 인하여 발생할 수 있는 영향의 정도·범위 등)와 함께 홈페이지, 신문, 홍보지, 관보 등으로 일반에게 공표→ ③1개월 정도를 하나의 기준으로 국민으로부터의 의견·정보의 접수→ ④행정기관은 제출된 의견·정보를 고려하여 의사결정을 행하도록 하였다. 행정기관은 제출된 의견·정보에 대하여 행정기관의 견해(제출된 의견·정보를 받아 수정한다고 판단한 이유나 거부한 이유 등)를 정리하여 공표하도록 규정하였다. 또한 각 성청은 이 절차를 행하고 있는 안건의 일람을 작성하고, 홈페이지에 게재하도록 하였다.⁵¹⁾

그러나 이 제도는 규제완화의 일환으로서 제도화되었으므로 적용대상이 “규제”와 관련한 의사결정에 한정되었고, “각의결정”에 의한 제도

50) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/word/iken/kakugi_kettei.pdf 이 제도에 관한 상세한 내용은 박영도, 행정입법의 투명성·공정성 확보수단 - 일본의 Public Comment제도를 중심으로, 월간 법제 2000.6. 3면 이하 참조.

51) 藤原静雄, 政策過程の透明化と市民参加, JURIST 제1161호(1999.8.1-15), 145면.

화이었기 때문에 의견 등을 제출할 수 있는 국민의 지위가 안정된 것이 아니었다. 또한 절차위반이 발생한 경우의 공식적인 시정수단이 제도화되어 있지 않았다는 문제점이 제기되면서, 이 제도를 보완하여 행정절차법에 규정하는 작업에 착수, 2005년 6월 29일에 「행정절차법의 일부를 개정하는 법률」이 공포되어, 2006년 4월 1일부터 시행되었다.⁵²⁾

(2) 의견공모절차의 주요내용

개정된 행정절차법에서는 종전의 각의결정에 따른 Public Comment 제도를 새로이 재설정하여, 제6장에서 의견공모절차를 규정하고 있다. 한편 행정절차법상의 의견공모절차를 총괄하는 부처인 총무성에서는 2006년 3월 20일 “행정절차법 제6장에 규정된 의견공모절차등의 운용”에 관한 지침을 마련하여 이를 통일적으로 운용하도록 하고 있다.⁵³⁾ 이 지침에서는 의견공모절차의 취지에 관한 해설 외에 제도를 실시하는 경우의 유의사항을 매우 상세하게 제시하고 있다. 총무성에서는 행정절차법의 적정한 운용을 위해 이 의견공모절차의 시행상황을 매년 조사하여 발표하고 있다. 한편 지방자치단체에서도 의견공모절차에 관한 조례 등을 제정하여 운용하고 있다.⁵⁴⁾ 의견공모절차의 구체적인 절차는 종전의 Public Comment의 운용절차와 크게 다르지 않고, 원안의 공시-의견제출-결과의 공시 등의 절차로 이루어지고 있다.

① 의견공모절차의 대상

행정절차법상의 의견공모절차는 행정입법에 한정되어 있다. 즉, 의견공모절차는 “명령등”에 관해서만 적용하도록 되어 있으며 행정절차

52) 자세한 경위는 常岡孝好, *パブリックコメントと参加権*, 弘文堂 2006, 62면 이하 참조.

53) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/pdf/ikenkoubo_unyou.pdf

54) 총무성의 2011년 3월 16일의 발표에 따르면 2010년 10월 1일 현재 都道府県 및 市区町村에서 행정절차조례(규칙 등)은 99.9%가 제정하고 있고, 의견공모절차는 43.9%의 단체가 제정하고 있다고 한다. 자세한 내용은 http://www.soumu.go.jp/main_content/000058385.pdf 참조.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

법 제2조에서는 “명령등”이란 내각 또는 행정기관이 정하는 것으로서 다음 사항을 의미한다고 규정하고 있다.

- 법률에 의거한 명령(처분요건을 정하는 고시 포함) 또는 규칙
- 심사기준(신청에 의해 요구된 인허가 등을 할 것인지를 그 법령이 정하는 바에 따라 판단하기 위해 필요로 하는 기준)
- 처분기준(불이익처분을 할 것인지 또는 어떠한 불이익처분을 할 것인지에 관해 그 법령이 정하는 바에 따라 판단하기 위해 필요로 하는 기준)
- 행정지도지침(동일한 행정목적 실현하기 위해 일정한 조건에 해당하는 복수의 자에 대해 행정지도를 하려는 경우에 그 행정지도에 공통하여 그 내용이 되어야 할 사항)

총무성의 지침에서는 위의 “명령등”에 관한 판단기준으로서 심사기준, 처분기준, 행정지도지침은 제정형식에 착안한 것이 아니므로 각의 결정, 각의요해, 고시, 통달, 통지 등 어느 형식을 취하는가를 불문한다고 설명하고 있다. 해당 행정기관이 스스로 심사기준으로서 사용하는 것이 아니라도 심사기준이 되는 내용을 정하고 있는 경우에는 심사기준에 해당한다. 그리고 “명령등”을 정하는 행정기관의 실체적 의무로서 명령등을 정하는데 있어서는 해당 명령등의 근거가 되는 법령의 취지에 적합하도록 하고, 명령등의 제정후에는 해당 명령등의 실시상황, 사회경제정세의 변화 등을 감안하여 필요에 따라 그 내용을 검토하는 등 적정을 확보하도록 하고 있다(행정절차법 제38조). 다만, 행정절차법에서는 의견공모절차의 적용제외사유로서 다음을 열거하고 있다.

- 공익상, 긴급하게 명령등을 정할 필요가 있어서 의견공모절차를 실시하는 것이 곤란한 때
- 납부해야 할 금전에 관해 정한 법률의 제정 또는 개정 에 따라 필요하게 되는 해당 금전액의 산정기초가 되어야 할 금액 및 요율

과 산정방법에 관한 명령등 기타 해당 법률의 시행에 관해 필요한 사항을 정하는 명령등을 정하려는 때

- 예산이 정하는 바에 따라 금전급부결정을 행하기 위해 필요하게 되는 해당 금전액의 산정기초가 되어야 할 금액 및 요율과 산정방법 기타 사항을 정하는 명령등을 정하려는 때
- 법률규정에 따라 내각부설치법 제49조제1항 또는 제2항, 국가행정조직법 제3조제2항에 규정하는 위원회 또는 내각부설치법 제37조 또는 제54조 내지 국가행정조직법 제8조에 규정하는 기관(이하 위원회등이라 한다)의 의결을 거쳐 정하도록 되어있는 명령등으로서 상반하는 이해를 가진 자간의 이해조정을 목적으로 법률 또는 정령의 규정에 따라 그 자 및 공익을 각각 대표하는 위원으로서 조직되는 위원회등에서 심의를 하도록 되어 있는 것으로 정령으로 정하는 명령등을 정하려는 때
- 다른 행정기관이 의견공모절차를 실시하여 정한 명령등과 실질적으로 동일한 명령등을 정하려는 때
- 법률의 규정에 의거한 법령규정의 적용 또는 준용에 관해 필요한 바뀌읽기를 정하는 명령등을 정하려는 때
- 명령등을 정하는 근거가 되는 법령규정의 삭제에 따라 당연히 필요하게 되는 해당 명령등의 폐지하려는 때
- 다른 법령의 제정 또는 개폐에 수반하여 당연히 필요하게 되는 규정정비 기타 의견공모절차의 실시를 요하지 않는 경미한 변경으로서 정령으로 정하는 것을 내용으로 하는 명령등을 정하려는 때

② 실시주체

의견공모절차의 실시주체는 명령등의 제정기관이다. 공동명령의 경우에는 복수의 행정기관이 명령등 제정기관이 된다. 다만, 복수의 명령등 제정기관이 협력하여 하나의 명령등 제정기관이 대표하여 의무

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

를 이행하는 것도 가능하다. 따라서 안건게재에서도 복수의 명령등 제정기관이 각각 하지 않고 하나의 명령등 제정기관이 복수의 소관부처를 명시하여 게재할 수도 있다.

③ 명령등 공시

행정절차법에는 명령등 제정기관은 명령안 및 이와 관련된 자료를 미리 공시하고, 의견제출처 및 의견제출기간을 정하여 널리 일반의 의견을 구하도록 하고, 또한 명령등의 안은 구체적이고 명확한 내용일 것을 요구하고 있다. 총무성의 지침에는 공시는 전자정부 종합창구(e-Gov) 사이트에 하도록 되어 있다.⁵⁵⁾ 의견공모절차의 실시에서는 각 부처의 홈페이지에서 e-Gov로 링크하는 등 e-Gov에 의한 공시 이외의 방법으로 주지, 정보공개외에 디지털 기기도 배려하고 인터넷 이외의 방법으로도 제공하도록 하고 있다(창구에서의 자료배포, 신문, 잡지, 홍보지에의 게재, 보도발표 등).

의견공모와 후의 결과공시에 사용하는 전자파일(안, 관련자료 등)은 원칙적으로 e-Gov website에 게재하고, 부득이한 이유(기술적인 제약이나 권리상의 문제 등)로 e-Gov에 둘 수 없는 경우에도 안건은 e-Gov에 등록, 게재하고 동 안건의 e-Gov상의 화면에서 각부처 홈페이지에서 해당 파일을 열람할 수 있도록 하고 있다.⁵⁶⁾ 의견공모안건 및 실시결과 공시안건에 관해서는 절차종료 후에도 일정 기간(대체로 3년)은 e-Gov에 둔다.

④ 절차의 개시

의견공모절차는 “안”과 “관련자료”를 e-Gov에 공시함으로써 개시된다. 또한 의견제출기간은 공시일로부터 30일 이상이 되도록 하고 있

55) http://www.e-gov.go.jp/help/about_pb.html

56) e-Gov에 게재하는 상세한 절차는 “각부처 등록관리기능조작 수인서”에서 제시하고 있다.

다. 여기서 “안”에는 명령등의 제명, 명령등을 정하는 근거가 되는 법령조항 및 구체적이고 명확한 내용을 기재하도록 한다. 구체적이고 명확한 내용이란 명령등 제정기관이 충분한 검토를 거쳐 정리한 것으로서 해당 안을 공시하는 시점에서 최종적으로 명령등에 정하려고 생각하는 사항이 구체적이고 명확하게 기재되어야 한다. 이는 무엇을 어떻게 정하고 있는지가 망라적으로 명시되어 있을 필요가 있으며 정하려는 사항의 일부의 예시로는 족하지 않다. “관련자료”는 명령등을 정하려는 취지, 목적, 배경, 경위에 관한 자료, 명령등의 안의 요약, 그 내용을 설명하는 자료, 안에 관계되는 제도의 개요, 관련법령의 참조조문, 정부방침, 신구조문대비표, 당해 명령안이 규정됨으로써 발생한다고 생각되는 영향의 정도와 범위가 제시된 자료와 대체안의 비교 결과(규제영향분석 결과), 입안에 즈음하여 실시한 조사결과와 심의회 응답신 등, 병행하여 개정되는 다른 제도 등의 개요이다.

의견공모시에는 안, 관련자료와 함께 의견공모요령(의견공모의 취지, 목적, 배경, 의견공모의 대상이 되는 안 및 관련자료의 입수방법, 의견공모기간 및 의견제출처, 제출방법)을 공시한다. 의견제출기간은 30일 이상이 되도록 하고, 30일 이상에 장기간의 휴일기간을 포함한 경우에는 필요에 따라 상응한 기간의 연장을 검토할 수 있다. 부득이한 이유가 있는 경우에는 30일 이내로 할 수 있도록 하되 그 이유를 밝히도록 하고 있다. 부득이한 이유란 30일 이상의 의견제출기간을 설정하면 미리 정해진 시행일까지 시행이 곤란하게 되는 경우 등을 말한다. 명령등을 자문하는 심의회등의 개최일이나 담당자의 인사이동이 임박하다는 등 담당부서의 내부사무적인 경우에는 이유로서 인정되지 않는다.

⑤ 의견제출

의견제출방법은 전자메일로 제출하는 것을 표준으로 하고, 인터넷을 사용하지 않는 방법으로서 우송, 팩스 등의 방법도 아울러 확보한다.

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도

의견제출을 실질적으로 제약하는 조건을 붙이는 것은 허용되지 않는다. 의견공모절차는 요식행위가 아니므로 그 양식을 이용하지 않더라도 제출의견으로서 취급한다. 의견공모절차에서 성명, 연락처 등의 개인정보를 취득하고 조직적으로 이용, 보유하는 경우에는 해당 행정기관은 행정기관이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률의 규정을 유의한다. 의견의 도달은 행정절차 등에서 정보통신기술의 이용에 관한 법률 규정을 유추적용하여 행정기관의 사용과 관련한 전자계산기에 비치된 파일에 기록된 때에 행정기관에 도달한 것으로 본다. 의견제출방법으로 우송을 인정한 경우 접수일을 경과한 경우라도 개별 사정에 따라 제출자에게 유리하게 판단할 수 있도록 한다.

⑥ 제출의견의 고려

명령등의 제정기관은 의견공모절차를 실시하여 명령등을 정하는 경우에는 의견제출기간내에 제출된 의견을 충분히 고려하도록 의무화하고 있다. 따라서 명령등 제정기관은 의견제출기간 후에 명령등의 제정에 관해 최종적인 의사결정을 행할 필요가 있다.

⑦ 결과의 공시

결과의 공시로서 의견출의견을 고려하고 이를 채용하는 경우에는 그 이유를, 채용하지 않는 경우에는 불채용이유를 공시하도록 하고 있다. 우선, 의견공모절차를 실시하여 명령등을 정한 경우에는 정한 명령등의 제명, 명령등의 안의 공시일, 제출의견(없는 경우에는 그 취지), 제출의견을 고려한 결과(의견공모절차를 실시한 명령등의 안과 정한 명령등과의 차이를 포함) 및 그 이유를 공시한다. 제출의견은 내용을 정리하지 않고 그대로 공시할 수도 있고 정리, 요약하여 공시할 수도 있다. 또한 제3자의 이익을 해할 우려가 있는 경우 기타 정당한 이유가 있는 경우에는 공시하는 제출의견의 전부 또는 일부를 삭제할

수 있다. 제출의견을 고려한 결과는 의견공모절차에서 공시한 안과 정해진 명령등과의 차이점, 제출의견을 반영했는지 여부, 구체적으로 어떻게 반영했는지를 포함한다.

의견공모절차를 실시했음에도 불구하고 명령등을 정하지 않은 경우에는 그 취지, 정하려 했던 명령등의 제명, 해당 명령등의 안을 공시한 일자를 공시한다. 또한 명령등을 정하지 않은 취지뿐 아니라 명령등을 정하지 않은 이유에 관해서도 가능한 한 설명한다.

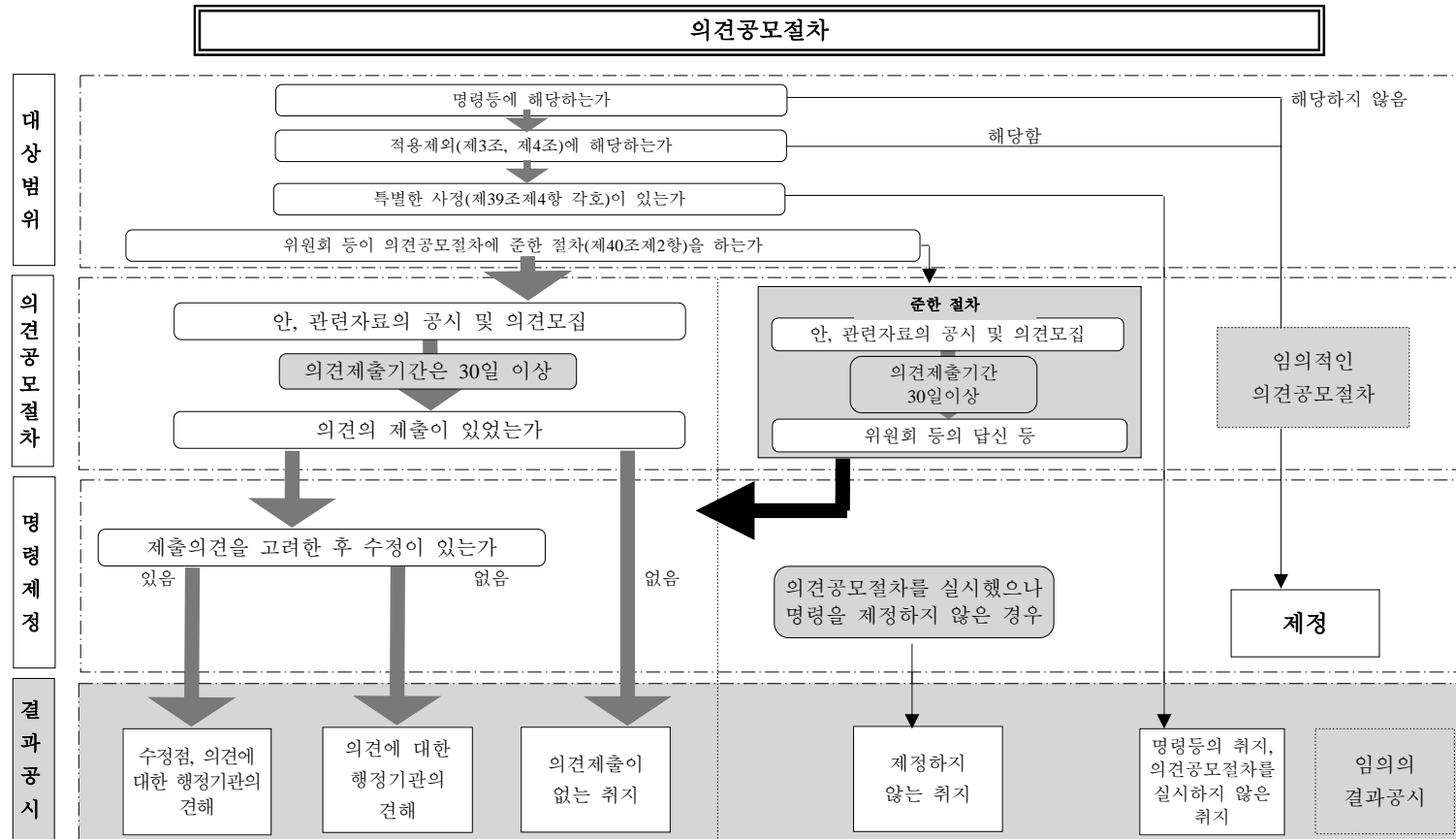
의견공모절차를 실시하지 않고 명령등을 정한 경우(행정절차법 제39조4항 각호에 따라)에는 명령등의 제명, 제39조제4항 제1호부터 제4호까지의 어느 것에 해당하는 경우로서 해당 명령등의 취지가 해당 명령등 자체에서 명확하지 않은 경우에는 명령등의 취지, 의견공모절차를 실시하지 않은 취지, 의견공모절차를 실시하지 않은 이유를 공시한다.

(3) 의견공모제도의 특징

일본의 의견공모절차의 특징은 다음과 같다.

- 행정절차법 제6장에서 의견공모절차를 규정
- 의견공모의 대상을 명령(처분요건을 정하는 고시 포함) 또는 규칙, 심사기준, 처분기준, 행정지도지침으로 규정
- 명령등 제정기관은 명령안 및 이와 관련된 자료를 미리 전자정부 종합창구(e-Gov) 사이트에 공시
- 공시되는 안과 관련자료의 충실, 결과에 대해서도 공시 요구
- 의견공모와 후의 결과공시에 사용하는 전자파일(안, 관련자료 등)은 전부 e-Gov website에 통합하여 게재

II. 주요국가의 입법절차상 국민 참여와 사회적 협의제도



Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

우리나라에서도 입법절차에서의 국민참여 내지 사회적 합의를 도출하기 위한 제도는 의견상 다른 외국에 비해서 손색이 없을 정도로 잘 구비되어 있다. 입법의 사전절차 즉, 행정부내부의 입법절차단계에서 각종 전문가를 활용하여 법령입안단계에서 그들의 의견을 수렴하는 과정부터 입안이후의 입법예고제도, 공청회제도 등 의견수렴을 위한 장치들이 법령에 의해 짜임새 있게 완비되어 있다. 실제적으로도 법령안을 입안하기 전에 관련 연구기관이나 단체에 용역을 주거나 위촉을 하는 수가 있으며, 전문가들로 팀을 구성하여 입안하기도 한다. 또한 작성된 초안에 대해 관계기관·전문가 또는 이해관계인 등에 회람시켜 그 의견을 들어 수정이 필요한 부분은 이를 보완하여, 기초작업을 수행한다. 그리고 입법예고제도를 통해 일반국민 등의 의견을 수렴하는 절차를 개시한다.

그러나 우리의 사전 입법절차는 입법권한을 행사하는 행정기관이 그 권한행사를 위해 이용하는 절차이며, 행정기관을 위한 절차라고 인식된다. 입법절차의 목적을 행정기관에 의한 정보수집으로 파악하려는 경향이 강하다. 이러한 입장에서 보면 의견이나 정보를 제출하는 개인은 절차에서 부차적인 역할밖에 기대되지 않는다. 또한 각종 의견청취절차 등 참여적 도구들은 대부분 시간집약적, 비용 집약적이기 때문에 입법절차의 신속화와 행정의 효율성을 강조한 나머지 입법의 사전절차에서 참여적 도구가 활성화되지 못하고 있다. 물론 행정내부적으로 신속하게 처리되어야 할 조치에 속하는 법안에 대해서는 의견청취절차를 적절하고 차별적으로 사용하여 참여의 최적화를 도모할 필요성도 높다.

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

그렇지만 기본적으로 우리의 제도는 이해관계시민을 입법절차에서 보다 주체적, 적극적인 지위를 보장하는 발상이 빈약하다. 의견, 정부의 제출절차가 행정기관의 주도로 개시된다면 참가권이라 하더라도 그 행사는 행정기관의 절차개시의 판단에 의존하는 소극적인 지위밖에 될 수 없는 것이다. 그러나 발상을 전환할 필요가 있다. 선진국가의 입법절차에서는 행정기관에 의한 정보수집에 한정되지 않고 관계자의 이익보호도 중요한 목적의 하나이다. 그렇다면 이해관계인에게는 절차에서 보다 주체적인 지위가 보장되어야 한다. 여기서는 앞서 살펴본 외국의 사례와 경험을 참고하면서 우리의 입법절차에서 국민참여와 사회적 협의를 제고하기 위한 몇 가지 제안을 하기로 한다.

1. 입법계획에서의 의견수렴절차의 제도화

- 각 부처의 입법계획의 수립단계부터 의견수렴절차를 활성화하고, 정부 전체의 입법계획에 대해 의견수렴절차를 제도화한다.

현행 「법제업무운영규정」에서는 각 부처에서 입법계획을 수립하여 법제처에 제출할 경우에는 관련 단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하도록 하고 있다(제6조). 이는 각 부처에서 입법계획을 수립할 경우에 해당 입법계획에 대해 관련 단체 등으로부터의 의견수렴을 부처의 재량으로 할 수 있다는 것을 암시한다. 그리고 법제처는 각 부처의 입법계획을 취합한 정부입법계획을 국무회의에 보고한 후 그 내용을 관보에 고시하고 인터넷 등을 이용하여 국민에게 알리도록 하고 있다(제9조).

그러나 우리의 입법계획제도는 도입부터 현재에 이르기까지 “입법의 특정시기 집중현상”의 방지라는 기능에 중점을 두고 있다. 이는 입법계획제도가 가지는 본래의 성격과 기능에 상응하지 않고, 결국 각

1. 입법계획에서의 의견수렴절차의 제도화

부처에서 해마다 법률안을 미리미리 법제처에 제출하여 법제처에서 심사할 시간을 충분히 갖도록 하고, 국회에도 임시국회에서 법률안을 많이 처리하도록 하되, 정기국회처리가 불가피한 법안도 가급적 빨리 국회에 제출하자는 의미밖에 없다고 볼 수 있다.

입법계획은 정부의 입법활동을 널리 국민에게 인식하게 한다는 측면에서 정보적 계획(informative Plan)으로서의 기능을 가진다. 입법계획은 목표를 정하고 그 달성을 위한 수단(법률안)을 기재하더라도 그것이 직접 국민의 제활동을 규제하는 것은 아니지만, 국민에게 국가의 장래적 입법활동을 예측할 수 있게 하고, 기업이나 국민에 대하여 하나의 정보로서 의미를 가지게 된다. 또한 정부자신에게는 국가정책의 방향과 구체적 수단을 확정하는 행정활동기준으로서의 기능을 가진다. 국민이 자립적으로 행동할 수 있는 조건이 정비된 사회에서는 입법계획은 각 개인이 자주적으로 행동할 수 있는 조건정비의 일환으로서 정보를 제공하는 기능이 중시된다. 정부가 입법계획을 통하여 제시되는 법규범에 관련된 정보를 체계적으로 정리된 형식으로 제공함으로써 기업이나 일반국민은 국가의 입법활동 전반에 대한 지식을 획득하게 되고, 지식관리(Wissensmanagement)의 차원에서 일정한 인식과 예측을 가지고 행동하게 되는 것이다.

스위스에서는 정치적, 재정적, 경제적, 생태적 사회적 또는 문화적 관점에서 상당한 의의가 있는 계획(Vorhaben)에서는 의견청취절차를 의무화하고 있다. 이 계획에는 입법계획도 당연히 포함된다. 영국의 경우에는 각 부처는 부처의 입법계획의 시안을 Green Paper로서 발간하여 그 시안에 대한 여론을 수집한다. Green Paper는 Consultation Paper라고 부르며 이것은 부처의 당해 정책에 관한 문제의 배경, 논점, 해결책 등을 제시하여 일반인의 의견을 수렴하기 위한 것이다.

우리의 경우에도 정부의 입법계획에 대해 단순히 고시만 할 것이 아니라, 일반국민 등으로부터 의견수렴을 위한 제도적 장치를 마련해

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

야 한다. 또한 각 부처에서는 추진하려는 입법계획에 관해 공청회 등의 의견수렴절차를 계획하려는 경우에는 영국이나 스위스의 경우와 같이 해당 연도의 구체적인 의견수렴계획을 마련하여 입법계획과 함께 이를 제출하도록 해야 할 것이다.

2. 의견수렴절차의 관리를 위한 전담 부서 내지 전담인력의 배치

- 각 부처의 각종 의견수렴절차를 관리하고, 부처간의 의견수렴절차의 중복 등을 조정하는 한편 의견수렴에 관한 제도개선 등을 지속적으로 추진하기 위한 전담 담당관을 두도록 한다.

부처내의 각종 공청회 등 의견수렴절차와 관련하여 효과 지향적 조정의 관점에서 부처의 정책과 관련된 각종 이해관계자나 관련집단의 의견을 상시 모니터링하고, 부처내부의 의견수렴절차의 상황을 관리하는 전담자를 두는 것은 입법에 있어서 품질의 확보에 기여하게 될 것이다. 이들은 부처내의 의견수렴절차와 관련한 기본적인 문제를 구체적 사례에 따라 조정하고, 부처직원들을 의견수렴절차의 개선에 동참하도록 유도하고 감독하게 된다.

또한 부처내부에서의 입법안 작성과 관련하여 의견이 대립할 경우 전문적이고 올바른 결정을 내릴 수 있도록 도와주게 된다. 이들은 형식적 관점에서 입법절차와 입법에 정통할 뿐만 아니라 다른 한편으로 현재 진행중인 의견수렴절차들 사이의 내용적 조화(inhaltliche Koordination)를 실현할 수 있다. 특정 사안과 관련된 의견수렴절차의 중복은 전문가들에게 뿐만 아니라 일반 대중들에게 심각한 법률의 질적 흠결로 보여지게 되므로 효과 지향적 행정의 관점에서 지양되어야 한다.

3. 주요 법안에 대한 전문가 참여 및 공시제도 의무화

영국의 경우에는 각 부처의 정책팀에서 수행하는 협의에 관해 직원들과 업무를 공유하고, 해당 협의가 적절한지를 권고하고 다른 수단을 모색하는 한편 협의와 관련한 교육과 실천방안 등에 대해 조언하는 협의조정관제도를 두고 있다. 우리의 경우에도 영국과 같이 입법절차에 대한 국민 참여와 사회적 협의관련 업무를 총괄하는 전담요원을 두는 것도 고려해야 한다.

이 전담요원은 부처내 및 다른 부처의 국민참여 내지 협의절차와 중복되는 것을 검토하고, 부처내에서 수행된 절차로 인해 발생하는 불만이나 의문사항에 대해 조사, 지원하며, 부처의 국민참여 내지 협의에 관한 정보를 수집, 관리하여 부처내의 의견수렴에 관한 연간보고서를 작성하도록 한다. 또한 부처간의 전담요원 네트워크를 설치하여, 정기적으로 회의를 개최하는 한편 상호 문제점과 관심사에 관해 의견을 교환하도록 하는 방안도 필요하다. 다만, 이들의 활동을 통하여 입법절차가 지연되지 않게 하기 위하여 법안은 그 안건이 복잡하거나 매우 중요한 경우를 제외하고는 추가적으로 다루지 않게 한다. 이들의 활동에 대해서는 독립적인 권한과 위상이 부여되어야 할 것이다.

3. 주요 법안에 대한 전문가 참여 및 공시제도 의무화

- 국민의 관심이 높거나 이해관계자간 갈등유발요소가 많은 주요한 법안이나, 기업 등에 상당한 부담적 영향을 미칠 가능성이 있는 법안에 대해서는 입안단계부터 전문가 등이 참여하는 위원회를 구성하도록 의무화하는 한편, 그 내용을 공시하도록 한다.

우리의 경우에도 법령입안시 각 부처에서는 상설위원회를 설치하지 않고 의제마다 전문가나 이해관계자를 참여시키는 검토위원회 형식의 조직을 설치하여 운용하는 경우가 많다. 이들 방식은 법안의 객관성

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

과 전문성이 담보되도록 하는 것으로서, 그 나름대로 중요한 의미를 가진다. 일반적으로 이러한 전문위원회방식은 행정의 민주적 운영, 행정의 객관성, 이해조정, 이해관계인의 의견반영, 전문적 지식과 판단의 반영 등을 기능을 확보하는데 있다.

그러나 우리의 경우 이 전문위원회 방식은 이해관계인의 의견반영을 도모하기 위한 것이라기보다는 해당 법안과 관련된 전문가들의 의견수렴을 위한 정보제공적 참가에 불과하다. 이들 위원회설치에서도 행정기관이 이미 방침을 확정한 후에 이해관계자의 이해와 협력을 얻기 위한 수단으로 이용하는 경우도 있다. 이러한 점들이 국민들에게 참가절차에 대한 불신감을 증대시키고 비용과 시간을 낭비하는 것으로 인식되었다.

전문지식의 도입이라는 관점에서 보면 이 위원회를 활용하는 것은 매우 실효성이 있다. 중요한 것은 복잡한 이해관계를 조정하는 수단을 여하히 강구할 것인지에 달려있다. 물론 다양한 이해관계자를 적절하게 참가시키는 것은 용이하지 않을 것이다. 따라서 이들 전문가위원회는 앞서 살펴본 스위스의 경우와 같이 행정기관으로부터 제출된 법안에 관해 참가자들의 의견 등을 검토하고 새로이 명확하게 된 문제점 등을 분석한 보고서를 채택하고, 그 보고서를 홈페이지 등을 통해 공지하고, 널리 일반국민 등으로부터 의견청취를 위한 자료로 제공하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한 이들 전문가위원회에 관해서는 그 설치주체, 목적, 구성 및 활동양식 등에 관하여 별도의 지침을 마련하여 운용할 필요도 있다.

그리고 외국의 사례에서 보는 것처럼 모든 법령의 입안에 즈음하여 전문가위원회를 설치하거나 일반국민 등으로부터 의견수렴절차를 행하고 있지는 않다. 이는 불필요한 비용과 시간을 낭비하는 결과가 되므로, 가능한 한 합리적인 의견수렴절차를 구축할 필요가 있다. 따라서 우리의 경우에도 행정기관에 의한 예비초안의 작성 → 전문가 등

이 참여하는 위원회 등의 설치→위원회의 의견 등이 포함된 법안보고서의 채택→보고서의 공시→의견수렴절차의 개시 등에는 해당 법안의 규모와 범위(시간 및 비용의 관점에서), 법안의 중요성, 해당 법안에 영향을 미치는 관계자의 수 등을 고려하여 국민적 관심이 높거나, 이해관계자간 갈등유발요소가 많은 주요한 법안 및 기업 등에 상당한 부담적 영향이 미칠 가능성이 있는 법안 등에 한정하여 수행하는 것도 고려해야 한다.

참고로 호주에서는 각 행정기관에서는 기업에게 현저한 영향이 미치는 규제변경에 대해서는 해당 연도 7월에 연간규제계획서(Annual Regulatory Plan)을 준비하여 간행하도록 하고 있다.⁵⁷⁾ 이 계획서는 연방정부 차원에서 행해지는 계획된 규제의 변경사항에 관해 기업과 공동체에 정보를 제공함을 목적으로 한다. 또한 기업으로 하여금 그들에게 영향을 미치는 규제의 전개에 좀 더 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이 계획서에는 ①전년도 회계연도에서 개시되어 발생한 기업규제의 변경사항, ②현안, 예상된 시기 및 세부 집행방안 등 협의 전략에 관한 정보⁵⁸⁾ 등이 포함된 제안된 규제활동이 제시되어야 한

57) 연방정부에서는 각 행정기관이 준비하는 연간규제계획서의 간행과 관련한 가이드라인을 제시하고 있다. <http://www.finance.gov.au/obpr/consultation/docs/OBPR-ARP-Guidelines-2010.pdf>

58) 호주에는 범정부적인 협의전략과 관련한 협의원칙 및 가이드라인의 적용에 관한 사항은 연방 재정 및 규제완화부(Department of Finance and Deregulation) 소속의 Office of Best Practice Regulation(OBPR)에서 마련한 규제입문서(Best Practice Regulation Handbook)의 부록 C(Best practice consultation)에 제시하고 있다. 호주에서의 협의절차는 중대한 영향을 미치는 문제로서, 제안된 규제를 해결하는데 상응하는 것이어야 한다. 협의원칙은 ①지속성(협회는 정책개발절차에서 조기에 착수하여 지속적인 절차가 되어야 한다), ②목표(협회는 제안에 의해 영향을 받는 다양한 이해관계자를 광범하게 포섭하는 것을 기초로 해야 한다), ③시기(협회는 정책목표와 대안이 확인된 경우에 개시되어야 한다. 이해관계자와의 협의절차는 충분한 시간이 부여되어야 한다), ④접근성(이해관계자 집단은 협의의 개시에 관한 정보, 제안에 관한 정보가 제공되어야 한다), ⑤투명성(정책기관은 협의절차의 목적을 명확히 설명할 필요가 있고, 협의의 대상이 되는 규제정책의 개요 및 협의에서 제시된 내용을 어떻게 고려할 것인지에 관한 피드백을 제시해야 한다), ⑥일관성 및 유연성(이해관계자들이 쉽게 참여할 수 있는 일관된 협의절차를 수행해야 하고, 제안의 특수한 여

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

다. 연간규제계획서는 각 행정기관의 website에 공개하고, 협의를 효율적으로 수행하기 위한 기업협의(business consultation) website와 링크되도록 하고 있다.

기업협의 website는 혁신, 산업, 과학연구부(Department of Innovation, Industry, Science and Research)가 운영한다. 이 website에서는 규제와 관련된 이해관계자들과 특별한 규제에 관해 협의를 준비할 수 있도록 지원하고 있다. 여기서는 개인 또는 기업 등 이해관계자가 등록하면 해당 부문에서의 협의절차에 대해 자동적으로 참여할 수 있도록 하고 있다. 이 website에서는 정부의 협의목적 및 정책에 관한 정보, 현재 진행중인 협의절차 및 종전의 협의절차 내용, 신설규제 및 규제변경의 최신내용 등에 관한 정보가 제시되어 있다.⁵⁹⁾

4. 주요한 법령정비계획에서의 공시제도 및 협의제도 신설

- 국민생활이나 기업 등에 중대한 영향을 미치는 법령 정비계획을 마련할 경우에는 계획의 수립단계에서 전문가 등의 참여를 의무화하고, 계획이 수립된 이후에는 이를 공시하여 일반인 등으로부터 의견수렴 절차를 제도화하는 한편 의견수렴결과 갈등적 요소가 많은 법령정비 부문에 대해서는 해당 이해관계자, 시민단체 등이 참여하는 협의제도를 신설한다.

최근 법제처에서는 시대·상황의 변화와 국제기준에 맞지 않는 국민불편법령과 법제도를 전면 재검토·정비하여 자유시장경제질서에 부

건을 고려하여 협의절차를 조정할 필요성을 고려한다), ⑦평가 및 검토(정책기관은 협의절차를 평가하고 이를 좀 더 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 지속적으로 검토해야 한다 등 7가지 원칙을 제시하고 있다. 자세한 내용은, <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/appendix-C-best-practice-consultation.html>

59) <https://consultation.business.gov.au/Consultation/Default.aspx>

합하는 선진 법체계 구현을 위해 다양한 법령정비를 시도하고 있다. 특히, 국민불편법령 개폐를 위해 국민의 법 감정에 맞지 아니하거나 시대상황에 뒤떨어져 국민에게 불편을 주는 법령 정비, 시민·취약계층 배려와 국민안전 보호에 미흡한 법령 정비, 벤처기업이나 중소기업을 육성하기 위한 법이 중소기업의 창업 등을 실질적으로 규제하는 중소기업 지원법령 등 개선, 기업활동을 가로막거나 과도한 부담을 주는 법령 개선작업을 추진하고 있다.

그리고 사전규제방식인 인허가를 “원칙허용, 예외금지”의 사후규제 방식(Negative System)으로 전환하고, 과도하거나 비현실적인 인허가기준과 인허가의 신속성을 저해하는 절차규정 정비하는 한편 과도하거나 신고·등록제도의 성격에 맞지 아니한 신고·등록기준을 정비하고, 사실상 인허가로 운용되지 않도록 개선하는 작업을 추진하고 있다. 부담금, 수수료, 사용료 등 부과기준을 합리화하고, 금전납부절차를 국민중심으로 개편, 국민에게 과도한 부담을 주거나 형평에 맞지 아니한 과태료·과징금 부과규정과 부과기준 등을 개선, 국민의 권리의무에 관한 중요사항은 헌법의 법률유보정신에 맞게 고시·훈령 등 행정내부규정보다는 대통령령과 부령에 위임, 법률에 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 정하거나 현실에 맞지 아니한 내부규정을 법령이나 현실에 맞게 정비하는 작업도 추진하고 있다.

이들 법령정비작업에는 각계각층의 전문가로 구성된 정부입법자문회의에 상정·논의하는 한편 경제단체 등으로부터의 개선사항 발굴, 법령선진화 TF 등을 구성하여 각계각층의 의견수렴을 강화하고 있다. 그러나 일련의 법령정비작업은 소관 부처가 광범위할 뿐 아니라, 이해관계자도 매우 다양하고 그 범위 또한 광범위하게 걸쳐있는 등 의견수렴 절차가 용이하지는 않다. 또한 이들 법령정비작업에는 집중된 시간과 자원을 투입하여 조기의 성과를 달성해야 하므로 시간적인 여유를 두고 충분한 논의를 거쳐 추진하기에도 어려움이 있는 것은 사실이다.

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

반면 이들 정비작업은 국민생활과 직결되는 부분이 많고, 종전의 입법사례나 입법관행에서도 벗어나는 획기적인 제도도입의 요소도 있기 때문에 그만큼 각계의 폭넓은 의견수렴이 필요하다는 반증이기도 하다. 아울러 법령정비의 성과를 안정적으로 구축하고, 부작용을 최소화하기 위해서라도 충분한 의견수렴절차가 요구된다. 선진 국가에서는 이러한 중요한 법령정비나 제도개혁일수록 관계부처 및 전문가참여에 의한 검토위원회에서 충분한 시간을 가지고 데이터에 의한 현상분석과 문제점을 명확히 함과 아울러 개혁의 방향성을 권고하는 보고서를 마련하고, 이 보고서를 공개하여 이해관계자나 일반인으로부터 의견수렴절차를 개시한다. 이 의견수렴절차에서 제시된 의견을 반영하여 정부에서 법개정을 제안한다.

우리의 경우에도 특히, 주요한 법령정비에서는 계획단계에서부터 전문가나 관계 이해관계자들이 참여하는 것을 제도화하는 한편 그들의 의견을 수렴한 종합적인 보고서를 마련하여 이를 홈페이지 등에 공개하고 일반의 의견수렴을 위한 절차를 개시한 후, 이를 반영하여 최종계획을 마련하여 법령정비작업을 추진하는 과정이 필요하다. 또한 의견수렴결과 의견이 첨예하게 대립되는 쟁점부분을 따로 구분하여 미국식의 협의제도를 부분적으로 도입하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.⁶⁰⁾ 협의에 의한 규칙제정의 장점으로는, ①정보의 공유와 양호한 의사전달, ②국민의 의식과 관여의 강화, ③행정기관과 다른 이익단체에 실제적인 견제를 제공, ④규칙제정을 위한 보다 나은 창조적인 대

60) 다만, 미국식의 규칙제정에서의 협의절차에서 “합의”의 의의가 합의자체에 있다고 말하기는 어렵지만 적어도 절차의 지연과 비용의 증대라는 폐단을 배제하면서 참가의 확대와 정보의 공개를 보다 효과적으로 실현하는 수단으로서의 유용성은 있다. 그러나 현재 이 절차가 당초 기대한 만큼 절차에 소요되는 시간을 단축하고 소송을 감소하는데 크게 기여하지 못하고 있고, 이 규칙제정협의회에 참가하지 않은 집단들이 이의를 제기하거나 소송에서 규칙의 합법성을 다투는 등 새로운 지연 원인이 발생하고 있다고 한다. 현재 미국에서 이 절차가 이용되는 건수는 연평균 약 2.7건이라고 한다.

안의 발견을 장려, ⑤규칙에 대한 준수의 증대, ⑥장기적 관점에서 시간과 비용 및 업무의 절감, ⑦조기의 이행기간을 허용, ⑧주요한 당사자간의 협력적 관계의 형성, ⑨보다 나은 계획을 가능하게하고 모든자에게 성과의 확실성을 증대, ⑩모든 당사자의 참여로 인해 기술적으로 복잡한 주제에 관한 우수한 규칙의 제정, ⑪사후적인 분쟁과 소송의 감소 등을 가져온다.⁶¹⁾

또한 협의제도는 ①해당 법령이 다수의 자에게 영향을 미치는 경우, ②해당 주제가 복잡하고 논쟁의 여지가 많은 경우, ③논점이 일반적으로 알려져 있고 모든 당사자들이 협의할 만한 충분한 논점이 있는 경우, ④모든 당사자들이 자발적이고 참여하는데 필요한 노력을 할 의향을 가지고 있는 경우, ⑤행정기관이 해당 주제에 대해 완전한 정보가 부족한 경우, ⑥행정기관이 합의를 기꺼이 따를 의지가 있는 경우 등에 적합하다.⁶²⁾

5. 의견수렴절차에 관한 포털사이트 구축

• 입법예고에서도 해당 입법과 관련된 정보가 보완되어야 하고, 계획중이거나 진행중 또는 이미 수행된 의견수렴절차에서의 결과 등 관련 자료를 일목요연하게 열람할 수 있는 포털사이트를 구축해야 한다.

61) Curtis W. Copeland, **Negotiated Rulemaking**, CRS Report for Congress, 2006.8.28.

62) 미국의 협의에 의한 규칙제정은 규칙을 둘러싼 기본적인 가치대립이 있는 경우, 규칙이 한정된 자원배분과 관련되는 경우, 분쟁해결의 기초에 과학기술에 관한 지식이 요구되는 경우 등에는 성공하기 어렵다는 지적도 있다. Susan Rose Ackerman, **Consensus Versus Incentives, A Skeptical Look of Regulatory Negotiation**, Duke Law Journal 43(1994), pp.1208-1212. 또한 관계자가 적절하게 대표될 보장이 없어 민주적 정당성에서도 의문을 제기하는 비판도 있다. 그리고 협의에 의한 규칙제정이 최종적이고 유일한 법형성과정이라면 사인에 대한 입법권의 위임으로서 위헌이 될 가능성도 있다. 그러나 현재 협의에 의한 규칙제정은 행정절차법이 정하는 규칙제정절차에 대한 사전절차로서 고려된 것에 불과하며, 법률상의 근거도 존재하고 있다. 따라서 협의에 의한 규칙제정절차에 관해서는 그 유효성이 문제의 초점이다.

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

오늘날 모든 국가에서는 최신 정보통신기술이 공공정책입안에의 시민참가를 촉진하는 강력한 도구로서 인식하고 있다. 그리하여 인터넷 등의 정보통신기술의 장점을 활용하여 정책결정에 대한 시민 등의 적극적인 참가를 촉진하고 피드백하는 절차가 널리 도입되고 있다. 정책결정에서 효과적인 시민참가를 실현할 수 있는지의 여부는 정부가 정보에의 접근을 기본적인 전제조건으로 인식하고 있는지와 관련되어 있다.

정책의 질적 향상과 시민에 대한 보다 많은 정보를 제공하기 위해 정보통신기술을 활용하여 정책결정과정을 지원할 수 있는지, 지원할 수 있다면 어느 정도 가능한지를 검토해야 한다. 특히, 정부정보에 대한 창구로서의 포털사이트는 접근의 편리성과 정보에 대한 신뢰성을 향상시키는 관점에서 모든 차원의 행정기관의 구상에서 구축이 진행되고 있다. 우리의 경우에도 정부정책에 관한 정보의 포털사이트가 구축되어 있으며 특히, 입법절차에서의 시민 등의 의견수렴을 위해 법제처에서 “정부입법추진 포털사이트”를 구축하고 있다. 여기서는 정부 각부처의 입법예고의 추진현황 전체를 열람할 수 있도록 하고 있고, 각 부처의 홈페이지에서의 소관 법령에 관한 입법예고와 링크되도록 하고 있다.

법제처의 입법예고사이트는 각 부처의 입법예고 추진현황을 단순히 소개한 것에 불과하고, 자세한 내용을 살펴보려면 각부처의 홈페이지 상에서의 입법예고란을 살펴보아야 한다. 그러나 각부처의 사이트에서도 입법예고에 관해 관련 법령의 간략한 개요나 신구조문대비표만 게시되어 있을 뿐 해당 사안을 구체적으로 살펴볼 수 있는 검토보고서나 관련 자료 등은 거의 게시되어 있지 않다. 또한 입법예고의 결과에 대해 의견수렴된 내용 및 부처의 의견 등을 찾아볼 수도 없다.

오늘날 행정기관의 각종 문서는 “보는 문서”에서 “이용하는 문서”로 전환되고 있고, 나아가 이를 종합하여 “활용하는 문서”로서 정착되어야 한다. 따라서 선진 외국의 사례에서 보는 것처럼 국민의 참여와 사회적 협의를 활성화하는 포털 사이트를 구축해야 한다.

5. 의견수렴절차에 관한 포털사이트 구축

<p style="text-align: center;">스위스 의견청취 포털 사이트 (http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/index.html?lang=de)</p>	
의견청취제도 소개	<ul style="list-style-type: none"> • 의견청취제도 개요 및 연혁 • 의견청취제도의 연혁과 관련한 주요 문서 • 의견청취법 및 시행령
2011년 상반기 각 부처별 의견청취 및 공청회 개최 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 의견청취 및 공청회 계획 개요 -주제 -주관기관 -형식 -개시시기 -종결시기
각 부처별로 현재 진행중인 의견청취 및 공청회	<ul style="list-style-type: none"> • 의견청취안내문 • 신구조문대비표 • 관련 보고서(법적 검토보고서 등) 개요 • 대상자 목록 및 주소 • 담당자 연락처(전화, 이메일, FAX)
기수행된 각부처별 의견청취	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 부터 2011년 현재까지 의견청취결과 -각 부처별 기 수행된 의견청취 및 공청회 자료 일체 및 결과보고서

[일본의 의견공모절차의 포털사이트 사례]

<p style="text-align: center;">과학연구비보조금취급규정의 일부개정에 관한 의견공모절차의 실시</p>	
안건번호	185000479
규정하려는 명령등의 제명	과학연구비보조금취급규정의 일부를 개정하는 고시
근거법령	보조금등과 관계련한 예산집행의 적정화에 관한 법률(1955년 법률 제179호)
행정절차법에 의거한 절차인지의 여부	행정절차법에 의거한 절차
소관부처·부서명 등 (문의처)	문부과학성연구진흥국학술연구조성과기획계 전화 : 03-5253-4111(내선4327)

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

안의 공시일	2010.10.20	의견· 정보접수 개시일	2010.10.20	의견· 정보접수 마감일	2010.11.19
의견제출이 30일 미만인 경우 그 이유					
관련정보					
의견공모요령(제출처를 포함), 명령등의 안					
의견공모요령(PDF) 과학연구비조성금취급규정의 개정에 관한 개요(PDF) 신구대비표(PDF)					
관련자료 기타					
자료입수방법 문부과학성연구진흥국학술연구조성과기회계에서 자료배포					
비고					

과학연구비보조금취급규정의 일부개정에 관한 의견공모절차의 결과			
안건번호	185000479		
규정하려는 명령등의 제명	과학연구비보조금취급규정의 일부를 개정하는 고시		
근거법령	보조금등과 관련한 예산집행의 적정화에 관한 법률 (1955년 법률 제179호)		
행정절차법에 의거한 절차인지의 여부	행정절차법에 의거한 절차		
소관부처·부서명 등(문의처)	문부과학성연구진흥국학술연구조성과기회계 전화 : 03-5253-4111(내선4327)		
명령등의 공포일·결정일	2010년 12월 28일		
결과의 공시일	2010년 12월 28일		
의견모집시의 안의 공시일	2010년 10월 20일	의견·정보 접수마감일	2010년 11월 19일

6. 입법절차에서의 의견수렴에 관한 독자적인 규범의 정립

관련정보
결과개요, 제출의견, 의견의 고려 결과·이유 등
제출의견의 개요 및 의견에 대한 견해(PDF) 기타
의견공모시의 화면링크 의견공모시의 화면
자료입수방법 문부과학성연구진흥국학술연구조성과기획계에서 자료배포
비고

6. 입법절차에서의 의견수렴에 관한 독자적인 규범의 정립

- 법제업무운영규정 가운데 입법예고 등 국민 등으로부터 의견수렴을 위한 규정을 보완하여 협의에 의한 입법절차를 가능케 하고, 주요한 법령입안 및 법령정비에 참가를 활성화할 수 있도록 가칭 입법절차에서의 국민 등의 의견수렴 등에 관한 법률 또는 규정을 제정하는 방안도 강구해야 한다.

입법절차에서 국민참여와 사회적 협의절차를 명문화하여 도입하고 있는 국가들을 보는 경우 정도의 차이는 있지만 스위스 경우에는 법률 단계에서 기본원칙을 규정하고 있으며, 영국의 내각의 지침단계에서 이를 규정하고 있고, 일본은 행정절차법에서 규범적으로 확정되어 있다.

규율단계	장 단 점	사 례
법 률	<ul style="list-style-type: none"> • 외부에 대한 반응효과가 높음 • 입법자에 대해서도 구속력 있음 • 유연성이 떨어짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 스위스 • 일본

Ⅲ. 우리나라에서의 입법절차에서의 참가 및 협의제도의 개선방안

규율단계	장 단 점	사 례
공 통 직무규정	<ul style="list-style-type: none"> • 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능 • 부처간 및 부처내부의 협력관계 • 높은 유연성-신속한 개정이 가능 • 행정부에만 관련됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 영국

제도의 안정적인 정착을 위해서는 여러 방안을 검토할 수 있을 것이나, 우리의 경우에는 기본적으로 「행정절차법」 및 「법제업무운영규정」 등 법령에서 국민참여와 사회적 협의도출을 위한 각종 제도적 장치를 다양하게 설정하고 있다. 특히, 법령입안 및 정비와 관련한 의견수렴절차는 「법제업무운영규정」 및 동 규정시행규칙에서 비교적 상세하게 규정하고 있다.⁶³⁾

[법제업무 운영규정에서의 의견수렴절차]

법령안 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> • 법령안 주관기관의 장은 입법예고를 하는 경우 입법예고 결과 제출된 의견을 검토하여 법령안에의 반영 여부를 결정하고, 그 처리 결과 및 처리 이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하도록 함
법령정비 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> • 법제처장은 제정되거나 개정된 후 오랜 기간동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우, 국민의 일상생활과 기업·영업 활동에 지나친 부담을 주거나 불합리한 법령을 정비할 필요가 있는 경우, 국내외의 여건 변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여

63) 최근에는 자치단체에서도 주민(시민)참여조례를 제정하여 자치단체의 정책 등 의사형성 단계에서 부터 집행하는 단계까지 주민의 의사를 반영하고 주민과 자치단체가 상호 협력을 도모하기 위해 위원회, 정책토론회 및 주민의견조사 등을 규율하고 있다.

6. 입법절차에서의 의견수렴에 관한 독자적인 규범의 정립

	<p>법령의 검토·정비가 필요한 경우 그 밖에 현행 법령에 대한 검토·정비가 필요하다고 인정되는 경우에 일반 국민, 지방자치단체 또는 민간단체 등으로부터 의견을 듣고 이를 검토하도록 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 누구든지 법령의 정비·개선과 관련되는 입법의견을 법제처장에게 제출할 수 있도록 함 • 법제처장은 법령 등의 정비·개선과 그 밖의 법제업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 학계·민간단체 또는 그 밖의 관련 분야의 전문가에게 자문할 수 있도록 함(정부입법자문위원회)
--	---

따라서 현행 「법제업무 운영규정」을 보완하여 입법에서의 국민의 의견수렴절차를 좀 더 구체적으로 규율하는 방안도 고려될 수 있고, 나아가 법률단계에서 이를 규율하는 방법도 있다. 또한 의견수렴제도 전반을 포괄하는 법률제정보다는 개별법 영역별로 이를 구체화함으로써 사회의 변화에 대응하면서 각종 의견수렴장치를 취사선택할 여지를 부여하는 것이 바람직할 수도 있다. 다만, 현재의 「법제업무 운영규정」은 정부입법절차와 관련하여 행정부내부의 협력과 협조관계를 규율하는데 중점을 두고 있다. 또한 대통령령인 「법제업무 운영규정」에서 행정부내의 협력관계를 넘어서 행정부처를 실질적으로 구속하는 강력한 의견수렴제도를 규율하는 데에는 한계가 있다.

법률차원으로 의견수렴절차를 제도화하는 경우에는 그 중요성을 선언적으로 촉구한다는데 의미가 있으며, 의견수렴제도가 강한 구속력이 발생하고 행정부에 대하여 구속력을 유지하게 된다. 아울러 입법자에 의한 의견수렴의 준수를 촉진하는 계기가 될 수도 있다. 따라서 현행 「법제업무 운영규정」의 보완 내지 개편을 통한 제도개선보다는 스위스와 같이 단일 법률을 제정하여 운용하는 것도 전향적으로 고려되어야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김성호, 미국의 협상을 통한 규칙제정절차, 월간 법제 2006.1.
- 박수현, 미국행정법에 미국행정법상의 협상에 의한 규칙제정에 관한 고찰 공법연구 제30집1호(2001.12).
- 박영도, 행정입법의 투명성·공정성 확보수단 -일본의 Public Comment제도를 중심으로, 월간 법제 2000.6.
- 황해봉, 행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도, 월간 법제 2005.8.

2. 외국문헌

- Balthasar, Alexander : Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren, Wien 2010.
- Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3 Aufl., Bern 2007.
- Kerwin, Cornelius M. : Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Making Policy, 2nd ed., A division of Congressional Quarter Inc 1999.
- Kettiger, Daniel : Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parliament, LeGes 1999/2.
- _____(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000.

참 고 문 헌

- Mader, Luzius/Karpen, Ulrich(eds.), The Participation of Civil Society in the Legislative Process. Proceeding of the Sixth Congress of the European Association of Legislation(EAL) in Bern, Baden-Baden 2005.
- Mendes, Joana : Participation in EU Rule-Making. A Rights-Based Approach, Oxford 2011.
- OECD, Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation and Public Participation, PUMA Policy Brief No. 10, July. 2001 (www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf.)
- OECD, Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making, Paris 2001.
- OECD, Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris 2001. (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)
- OECD, Public Consultation in Regulatory Development. Practices and Experiences in ten OECD Countries. Papier zum Meeting on Public Consultation in Regulatory Development, PUMA/REG(94) 15, Paris 1994.
- Schnöckel, Stefan : Negotiated Rulemaking in den USA und normvertretende Absprachen in Deutschland, Berlin 2005.
- 常岡孝好, パブリックコメントと参加権, 弘文堂 2006.



[부록-1] 스위스 의견청취절차법

의견청취 절차에 관한 법률

(Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren

2005.3.18 제정, 2005.8.23 시행)

스위스 연방의회는 연방헌법 제147조에 따라, 2004년 1월 21일의 연방내각의 보고서를 고려하여 다음 사항을 정한다.

제 1 조(적용범위)

1. 이 법률은 의견청취절차의 기본적 사항을 규율한다.
2. 의견청취절차는 연방정부 또는 의회 위원회가 공개적으로 수행한다.

제 2 조(의견청취절차의 목적)

1. 의견청취절차는 주(Kanton), 정당 및 이익집단의 참여하에 연방의 의사형성과 의사결정에 이바지함을 목적으로 한다.
2. 의견청취절차는 연방의 계획에 대한 수용도, 집행적합성, 정당성에 관한 정보를 제공해야 한다.

제 3 조(의견청취절차의 대상)

1. 의견청취절차는 다음 사항의 준비에 개최한다.
 - a. 헌법개정
 - b. 연방헌법 제164조 제1항 a-g에 열거된 법률 규정

- c. 연방헌법 제140조 제1항 제b호 및 제141조제1항 제d호3목에 열거된 국민투표의 대상이 되거나 주의 중요한 이익과 관련되는 국제조약
- 2. 다른 계획(Vorhaben)으로서 정치적, 재정적, 경제적, 생태적 사회적 또는 문화적 관점에서 상당한 의의가 있거나 연방행정의 집행에 있어서 일반인에게 상당한 영향을 미치는 것은 의견청취 절차를 시행할 수 있다.
- 3. 의견청취절차는 법규명령안이 주에 상당한 정도의 영향이 미치는 경우에 시행된다.

제 4 조(참여)

- 1. 모든 자 및 단체는 의견청취절차에 참여하여 그 의견을 표명할 수 있다.
- 2. 다음의 자에게도 의견표명에 참가할 수 있다.
 - a. 주
 - b. 연방의회에 대표성있는 정당
 - c. 전 스위스 자치단체(Gemeinde), 도시(Städt) 및 산악지대영토(Berggebiete) 협회
 - d. 전 스위스 경제협회
 - e. 기타 개별 이익단체
- 3. 연방내각처(Bundeskanzlei)은 제2항 a-d의 의견청취대상자의 목록을 작성한다.

제 5 조(공시)

- 1. 연방정부는 의견청취절차에서 그 초안을 공시한다.
- 2. 소관 의회 위원회는 의견청취절차에서 그 제안된 초안을 공시한다.

3. 연방수상은 의견청취를 조정하고, 의견청취기간 및 의견청취대상 문서를 공적으로 입수할 수 있는 장소를 제시한 의견청취절차에 관한 사항을 공시한다.

제 6 조(시행)

1. 각 부처 또는 연방수상은 의견청취절차를 미리 준비하고, 의견청취결과를 정리하여 그것을 검토한다.
2. 소관 의회 위원회는 제5조제2항에 따라 의견청취절차를 공시하고, 수행한다. 소관 의회위원회는 연방행정의 의견청취의 준비 및 의견청취결과의 요약본 등을 요구할 수 있다.

제 7 조(형식과 기간)

1. 의견청취절차는 종이형태 및 전자적 형태로 서면으로 시행한다.
2. 의견청취기간은 3개월로 한다. 휴가 및 공휴일, 그 내용과 범위를 적절하게 고려하여 기간을 연장할 수 있다.
3. 긴급시에는 다음의 예외가 허용된다.
 - a. 기간의 단축
 - b. 의견청취절차의 전부 또는 일부를 회의체(Konferenziell)형식으로 실시하는 것
4. 회의체형식의 의견청취절차에는 회의록(Protokoll)이 요구된다.

제 8 조(의견표명의 취급)

의견표명은 기록되고, 중요성의 정도를 검토한다.

제 9 조(공개)

1. 다음 사항은 공개한다.
 - a. 의견청취문서

- b. 의견청취기간에서의 의견표명 및 회의체형식의 의견청취의 회의록
 - c. 연방정부의 의견청취결과의 종합에 관한 검토
2. 의견표명은 전자적 형태로의 복사 및 출간이 가능하고 이 목적을 위해 기술적으로 준비된 수단을 통해 접근권이 보장되어야 한다.
3. 2004년 12월 17일의 공개법(Das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004)은 적용하지 아니한다.

제10조(경미한 사안에 관한 공청회)

- 1. 부처 및 연방수상은 경미한 사안에 관해 연방정부외의 이해관계자와 공청회(Anhörung)를 개최할 수 있다.
- 2. 공청회의 결과는 공개적으로 접근할 수 있어야 한다.

제11조(시행규정)

연방정부는 다음의 사항에 관해 명령으로 정한다.

- a. 세부 의견청취절차의 조정 및 기획
- b. 의견청취문서의 내용, 보고서 및 송부
- c. 전자적 형태로의 협의절차의 시행
- d. 제출된 의견표명의 검토, 기술적인 준비, 발간 및 문서화에 관한 취급요령

제12조(다른 법률의 개정)

다음의 연방법률은 아래와 같이 개정한다.

- 1. 2002년 12월 13일의 의회법(Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002) 제112조 제2항 ……

2. 1983년 10월 7일의 환경보호법(Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983) 제39조제3항은 삭제한다.
3. 1991년 1월 24일의 수자원보호법(Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991) 제47조제2항은 삭제한다.

제13조(국민투표 및 효력)

1. 이 법률은 임의적 국민투표(fakultativen Referendum)의 대상으로 한다.
2. 연방정부는 그 시행일을 정한다.

시행일 : 2005년 9월 1일

[부록-2] 미국의 협의에 의한 규칙제정법

협의를 의한 규칙제정법

The Negotiated Rulemaking Act of 1996

(Pub. Law 104-320, amending Pub. Law 101-648 and Pub. Law 102-354)

제561조(목적)

이 법의 목적은 행정기관이 약식규칙제정절차를 행하는 때에 협의에 의한 규칙제정방법을 사용하는 것을 장려하기 위해 규칙제정에 관한 제553조와 모순되지 않은 협의에 의한 규칙제정절차 실시의 기반을 확립하는 것이다. 이 법의 규정은 전부 법률에서 정하는 경우를 제외하고 협의에 의한 규칙제정절차 또는 그 이외의 개혁적(innovative) 규칙제정절차에 의거한 개혁과 실험을 제한할 목적으로서 해석되어서는 아니된다.

제562조(정의)

이 법의 목적을 위해 사용하는 용어는 다음과 같다.

- (1) “행정기관(agency)”이란 이 편(Titel) 제551조 제1항과 같은 의미를 가진다.
- (2) “합의(consensus)”란 이 법에서 설치되는 규칙제정협의회에서 이해관계 대표자 사이에 완전한 전원일치를 의미한다. 다만, 다음의 경우에는 그러하지 아니하다.
 - (A) 일반적인 의미에서 동의가 있어도 완전한 전원일치를 의미하는 것이 아니거나,
 - (B) 별도의 특별한 정의에 따른 동의가 있는 경우

- (3) “보좌인(convener)”이란 규칙제정협의위원회의 설치가 특정한 규칙제정을 위해 실행가능하고 적절한지를 행정기관이 결정하는데 있어서 이를 공평한 입장에서 지원하는 개인을 말한다.
- (4) “조정자(facilitator)”란 제안된 규칙을 발전시키기 위해 규칙제정협의위원회의 구성원간의 토론과 교섭을 공평한 입장에서 지원하는 개인을 말한다.
- (5) “이해관계자(interest)”란 문제점에 관해 유사한 견해를 가지고 있거나 또는 동등한 영향을 받을 가능성이 있는 다수의 당사자를 말한다.
- (6) “협의를 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)”이란 규칙제정협의 위원회를 활용하여 행해지는 규칙제정을 말한다.
- (7) “규칙제정 협의위원회(negotiated rulemaking committee)” 또는 “위원회(committee)”란 이 법에서 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)에 따라 행정기관이 설치하는 자문위원회를 의미하며, 규칙안의 전개에 있어서 합의에 도달하는 것을 목적으로 문제점을 검토하고 협의하는 곳을 말한다.
- (8) “당사자(party)”란 이 편 제551조 제3항과 같은 의미를 가진다.
- (9) “자(person)”란 이 편 제51조 제2항과 같은 의미를 가진다.
- (10) “규칙(rule)”이란 이 편 제551조제4항과 같은 의미를 가진다.
- (11) “규칙제정(rulemaking)”이란 이 편 제551조 제5항에서 정의되고 있는 “규칙의 제정(rule making)”과 같은 의미를 가진다.

제563조(규칙제정 협의위원회의 필요성에 관한 결정)

- (a) 행정기관에 의한 필요성의 결정 - 행정기관의 장은 협의에 의한 규칙제정절차의 이용이 공익에 합치하는 결정이라면, 규칙안을 협의하여 작성하기 위한 규칙제정 협의위원회를 설치할 수 있다.

위의 결정을 하는데 즈음하여 행정기관의 장은 다음의 사항을 검토해야 한다.

- (1) 규칙의 필요성이 있을 것
 - (2) 규칙에 의해 상당한 정도의 영향을 받고, 이를 확인할 수 있는 한정된 수의 이해관계자가 있을 것
 - (3) 균형된 다음의 대표자에 의해 위원회를 소집할 수 있는 합리적인 개연성이 있을 것
 - (A) 제2항에 따라 확인된 이해관계자를 충분히 대표할 수 있는 자
 - (B) 규칙안에 관해 협의에 도달하기 위해 충분한 신념을 가지고 협의할 의지가 있는 자
 - (4) 일정한 기간내에 규칙안에 관해 위원회가 협의에 도달할 합리적인 개연성이 있을 것
 - (5) 협의에 의한 규칙제정절차를 수행함으로써 규칙안의 고지와 최종규칙의 공표가 불합리하게 지연되지 않을 것
 - (6) 행정기관에 충분한 자원이 있고 기술지원을 포함한 그 자원을 위원회에 제공할 의지가 있을 것
 - (7) 행정기관의 법률상의 의무와 최대한 가능한 한 일치하는 범위에서, 행정기관이 행하는 고지와 의견제출을 위한 규칙안의 기초로서, 규칙안에 관한 위원회의 협의를 행정기관이 사용할 것
- (b) 보좌인의 활용
- (1) 보좌인의 목적 - 행정기관은 다음의 경우 보좌인을 임명하여 지원을 받을 수 있다.
 - (A) 농촌지역 거주자를 포함하여 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받게 되는 자를 명확히 하고

- (B) 위의 자가 관심있는 문제점을 명확히 하기 위해 그리고 특정한 경우에 규칙제정 협의위원회의 설치가 실행가능하며 또한 적절한지를 확인하기 위해 그 자와 협의하는 것
- (2) 보좌인의 임무 - 보좌인은 확인사항을 보고하고, 행정기관에 대해 권고할 수 있다. 행정기관의 요구에 의거하여 보좌인은 농촌지역의 거주자를 포함한 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받을 수 있는 이해관계를 대표하는 자의 자격과 그 자의 성명을 특정해야 한다. 보좌인의 보고와 어떠한 권고는 일반시민의 요구에 상응하여 그 이용이 허용되어야 한다.

제564조(고지의 공표 ; 위원회의 위원이 되기 위한 신청)

- (a) 고지의 공표 - 행정기관이 보좌인의 보고를 검토하거나 자체 평가를 수행한 후 행정기관이 규칙제정 협의위원회를 설치할 것을 결정하는 경우, 행정기관은 연방관보 및 적절한 경우에는 상업지 또는 기타 전문 간행물에 다음 사항을 포함하여 고지를 해야 한다.
- (1) 규칙안에 관해 협의를 발전시키기 위해 규칙제정 협의위원회를 설치하려는 행정기관의 발표
 - (2) 발전시키려는 규칙의 목적과 범위에 관한 개요 및 검토되어야 할 쟁점
 - (3) 규칙에 의해 상당한 정도로 영향을 받을 가능성이 있는 이해관계자의 목록
 - (4) 이해관계자를 대표하는 자들 및 행정기관을 대표하는 자(들)의 목록
 - (5) 위원회의 업무를 이행하는 계획 및 제안된 의제, 행정기관이 고지와 의견제출의 요청을 위해 규칙안을 발표할 예정일자를 포함한다.

- (6) 기술적 지원을 포함하여 위원회를 위해 행정기관이 제공하는 행정적 지원에 관한 개요
 - (7) 위원회의 설치에 관한 제안 및 제안된 규칙제정 협의위원회 위원에 관한 제안의 요청
 - (8) 다음의 제b항에 따른 위원회의 위원이 되기 위한 지원방법 또는 다른 사람의 추천방법에 관한 설명
- (b) 위원회 위원의 신청 - 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받게 되는 자로서 (a)(4)에서 특정된 자에 의해서는 자신의 이익이 충분히 대표될 수 없다고 생각하는 자는 규칙안에 관해 자신의 이익을 대표하기 위해 규칙제정 협의위원회의 위원으로 자천 또는 타천할 수 있다. 자천 또는 타천은 전부 다음 사항을 포함해야 한다.
- (1) 자천 또는 타천되는 자의 성명 및 그 자가 대표해야 하는 이익에 관한 개요
 - (2) 자천자 또는 타천자가 대표할 것을 희망하는 이익에 관계되는 당사자를 자천 또는 타천자가 대표하는 것을 인정하고 있다는 증거
 - (3) 자천자 또는 타천자가 검토중인 규칙의 발전에 성실히 적극적으로 참가한다는 문서에 의한 서약
 - (4) (a)(4)에 따른 고지로서 특정되어 있는 자가 자천서 또는 타천서를 제출하는 자의 이익을 충분히 대표하고 있지 않다는 이유
- (c) 의견제출 및 신청서의 제출기간 - 행정기관은 이 조에 따른 의견제출 및 신청서 등 제출기간으로서 적어도 30일 이상의 기간을 정해야 한다.

제565조(위원회의 설치)

(a) 설치

(1) 위원회설치의 결정 - 제564조에 따라 제출된 의견제출 및 신청서 등을 검토한 후 행정기관은 규칙제정 협의위원회가 규칙안에 대해 상당한 정도의 영향을 받게 되는 이해관계자를 충분히 대표할 수 있고, 그것이 특정한 규칙제정을 위해 실행가능하고 적절하다고 결정한 경우, 행정기관은 규칙제정 협의위원회를 설치할 수 있다. 이 위원회를 설치하고 관리운영하는데 있어서 이 법에서 규정하는 경우를 제외하고 행정기관은 이 위원회에 관해 연방자문위원회법을 준수해야 한다.

(2) 위원회를 설치하지 않는 결정 - 제출된 의견 및 신청서를 검토한 후 행정기관이 규칙제정 협의위원회를 설치하지 않기로 결정한 경우, 행정기관은 즉시 그 취지 및 이유를 연방관보 및 상업지 또는 기타 전문간행물 중 적절한 곳에 고지해야 한다. 그 사본은 규칙안에 관해 이해관계자를 대표하기 위해 규칙제정협의위원회 위원으로서 자천 또는 타천한 모든 자에게 송부해야 한다.

(b) 위원 - 행정기관은 규칙제정 협의위원회의 위원수를 25명 이내로 제한해야 한다. 다만, 위원회의 기능을 위해 필요하거나 위원수의 균형을 달성하기 위해 필요하다고 행정기관의 장이 결정한 경우에는 그러하지 아니하다. 위원회는 전부 해당 행정기관을 대표하는 자를 적어도 1명이 포함되어야 한다.

(c) 행정지원 - 행정기관은 규칙제정 협의위원회에 대해 기술적 지원을 포함한 적절한 행정상의 지원을 제공해야 한다.

제566조(위원회의 활동)

(a) 위원회의 임무 - 이 법에 따라 설치되는 규칙제정 협의위원회는 행정기관이 제안한 문제를 검토해야 하고, 그 문제와 관련된 규칙안 및 규칙안과 관련된다고 위원회가 결정하는 기타 문제에 관해 합의에 도달하려고 노력해야 한다.

(b) 위원회에 있어서 행정기관의 대표 - 규칙제정 협의위원회에서 행정기관을 대표하는 자(들)는 위원회의 다른 위원과 동등한 권리와 책임을 가지고 위원회에서의 심의활동에 참가해야 하고, 위원회에서의 토론과 협의에서 행정기관을 충분히 대표되도록 권한이 부여되어야 한다.

(c) 조정자의 선출 - 연방자문위원회법 제10조(e)에도 불구하고 행정기관은 위원회의 합의에 의한 승인에 따라 연방정부 중 또는 그 외부로부터 위원회에서 협의의 조정자로서 활동하는 자를 지명할 수 있다. 위원회가 행정기관이 지명한 자를 조정자로서 승인하지 않는 경우에는 행정기관은 그에 대신하는 자를 지명해야 한다. 위원회가 행정기관이 지명한 모든 자를 조정자로서 승인하지 않는 경우에는 위원회는 조정자로서 활동하는 자를 합의로 선출해야 한다. 실체적인 쟁점(substantive issues)에 관해 행정기관을 대표하도록 지명된 자는 조정자로서 활동할 수 없고 위원회에서의 의장직을 수행할 수 없다.

(d) 조정자의 임무 - 규칙제정 협의위원회에 의해 승인 또는 선출된 조정자는 다음의 임무를 수행해야 한다.

- (1) 공평한 입장에서 위원회 회의의 의장 업무
- (2) 위원회 위원이 수행하는 토론 및 협의를 공평한 입장에서 지원
- (3) 연방자문위원회법 제10조(b)와 (c)에 따라 필요한 의사록과 기록의 작성을 처리하는 것. 다만, 조정자 또는 위원회 위원의

개인적인 노트 및 자료는 이 편 제552조의 적용을 받지 않는다.

(e) 위원회 절차 - 이 법에 따라 설치되는 규칙제정 협의위원회는 위원회 운영을 위한 절차를 정할 수 있다. 이 편 제553조의 규정은 규칙제정 협의위원회의 절차에 적용되지 않는다.

(f) 위원회 보고 - 위원회가 규칙안에 관해 합의에 도달한 경우, 협의의 결론이 도출된 시점에서 위원회는 위원회를 설치한 행정기관에게 규칙안을 포함한 보고를 송부해야 한다. 위원회가 규칙안에 관해 합의에 도달하지 않은 경우, 위원회는 합의에 도달한 범위를 명시한 보고를 행정기관에게 송부할 수 있다. 위원회는 보고 가운데 위원회가 적절하다고 생각하는 모든 정보, 권고 또는 자료를 포함시킬 수 있다. 위원회 위원은 전부 보고의 부록으로서 추가적인 정보, 권고 또는 자료를 포함시킬 수 있다.

(g) 위원회의 기록 - (f)에 따라 필요하게 되는 보고외에 위원회는 행정기관에 대해 연방자문위원회법 제10조(b) 및 (c)에 따라 필요한 기록을 제출해야 한다.

제567조(위원회의 종료)

규칙제정 협의위원회는 그 검토에 의거 최종규칙의 공포로 활동을 종료해야 한다. 다만, 위원회의 규정(charter)에서 그 이전의 종료일을 정하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 행정기관이 위원회와 협의하여 또는 위원회 자신이 그 이전의 종료일을 정하고 있는 경우에도 그러하다.

제568조(역무, 편의제공 및 위원회 위원에 대한 실비변상)

(a) 보좌인 및 조정자의 업무

(1) 기본원칙 - 행정기관은 이 법에 의거한 규칙제정 협의위원회의 보좌인 또는 조정자로서 활동하는 개인 또는 조직의 역

무를 위해 임용 또는 계약을 체결할 수 있으며, 위원회의 보좌인 또는 조정자로서 활동하기 위한 공무원으로서 사용할 수 있다.

(2) 대립하는 이해의 결정 - 행정기관은 (1)에 따른 보좌인 또는 조정자로서의 활동을 의뢰할 것을 고려하는데 있어서 공평하고 자립하여 활동하는 것을 방해하는 경제상 기타 이해관계를 가지지 않는지를 결정해야 한다.

(b) 다른 기관의 업무와 역무 - 이 법의 목적을 위해 행정기관은 다른 연방기관 및 공적, 사적인 기관의 업무와 시설을 사용할 수 있다. 그 기관의 동의를 얻은 경우 및 그 기관과 그 수단에 보상을 하거나 또는 하지 않고 수단을 사용하는 경우에도 마찬가지이다. 자발적이고 보상이 없는 역무를 수령할 수 있으며 이 경우 제 31편 제1342조의 규정은 적용하지 않는다. 연방조정중재청(Federal Mediation and Conciliation Service)은 이 법 하에서 행정기관을 지원하기 위해 보상을 얻거나 얻지 않고 보좌인과 조정자 및 규칙제정협약의 연수를 포함한 업무와 시설을 제공할 수 있다.

(c) 위원회 위원의 실비 - 규칙제정 협의위원회의 위원은 위원회에 참가하는 경비에 관해서는 자기의 부담으로 할 책임이 있다. 다만, 행정기관이 연방자문위원회법 제7조(d)의 규정에 따라 위원의 합리적인 여비 및 일당, 기술적인 지원을 입수하기 위한 경비 그리고 합리적인 비율로 계산한 실비를 다음의 경우에 지급할 수 있다.

- (1) 위원이 위원회에 참가하기 위한 충분한 재정적 여건이 없음을 증명하는 경우 및
- (2) 위원의 이익이 충분하게 대표되는 것을 보증하기 위해 그 위원이 위원회에 참가하는 것이 필요하다고 행정기관이 결정한 경우

(d) 연방 공무원인 위원의 지위 - 이 조 또는 제569조에 따른 위원이 연금을 수령하는 경우에는 위원이 연방정부의 공무원인지에 관한 18편 제202조부터 제209조까지의 목적을 최종적으로 결정하여서는 아니된다.

제569조(협약에 의한 규칙제정의 장려)

(a) 대통령은 행정기관이 협약에 의한 규칙제정을 장려하고 활성화하는 기관을 지정하거나 행정기관간 위원회를 설치해야 한다. 협약에 의한 규칙제정을 검토, 계획 또는 수행하는 행정기관은 이들 기관 또는 위원회의 정보와 지원을 위해 협의할 수 있다.

(b) 이 법의 목적을 달성하기 위해 협약에 의한 규칙제정을 수행하고 있거나 계획하고 있는 행정기관은 지원품, 설비 및 동산과 부동산의 기부를 수령, 보유, 관리 및 활용을 할 수 있다. 다만, 행정기관이 해당 지원품, 설비 또는 기부의 수령과 활용이 이해관계자와 저축을 발생시키는 것이 아니어야 한다. 지원품 및 금전의 기부와 다른 재산의 매각으로 수령한 지원품, 설비 또는 기부는 재무부에 보관되어야 하고, 해당 행정기관의 장의 명령에 따라 지출되어야 한다. 이 조에 따라 수령한 재산 및 그 수익은 가능한 지원품, 설비 또는 기부의 의미에 부합되게 사용되어야 한다.

제570조(사법심사)

이 법에서 정하는 규칙제정 협의위원회의 설치, 위원회에 대한 지원 또는 위원회의 해산에 관한 행정기관의 행위는 사법심사의 대상이 되지 않는다. 이들 이외에 사법심사에 관해 법률로 정하는 경우를 제외하고 이 조는 규칙에 관한 사법심사를 금지하는 것은 아니다. 법원은 협약에 의한 규칙제정에 따른 규칙의 사법심사에

있어서 다른 규칙제정절차에 의한 규칙에 대한 것보다 완화하여서는 아니된다.

제570a조(처분권한)

이 법의 목적달성을 위해 필요한 경우에는 그 전체를 처분할 수 있는 권한이 있다.