

行政의 信賴性 · 透明性 確保를 위한 法制改革方向

吳 峻 根*

차 례

- I. 序 論
- II. 行政의 基本理念으로서의 信賴性과 透明性
 - 1. 透明性의 意義와 그 法制的 具顯
 - 2. 信賴性의 意義와 法制的 具顯
- III. 行政의 信賴性과 透明性 確保를 위한 現行 法制
 - 1. 行政節次法
 - (1) 現 況
 - (2) 問題點과 改善方案
 - 2. 公共機關의 情報公開에 關한 法律
 - (1) 現 況
 - (2) 問題點과 改善方案
 - 3. 民願事務處理에 關한 法律
 - (1) 現 況
 - (2) 問題點과 改善方案
 - 4. 行政規制基本法
 - (1) 現 況
 - (2) 問題點과 改善方案
- IV. 行政의 信賴性과 透明性 確保를 위한 立法의 方向
 - 1. 現行法制的 整備方向
 - 2. 새로운 立法需要의 반영
- V. 結 論

* 韓國法制研究院 研究委員, 法學博士

I. 序 論

21세기가 도래하였다.

20세기를 마감하고 21세기 새로운 법질서에 적응해 나가기 위한 과제를 정리하는 논문을 작성하자니 두려움이 앞선다. 한국법제에 있어서 20세기는 상상할 수 없는 정도로 거대한 변혁의 세기였기 때문이다. 1895년 갑오개혁을 계기로 하여 이루어지기 시작한 서양법제의 도입은 20세기 한 세기 동안 우리 법제의 근간을 거의 완전히 바꾸어 놓았다. 특히 행정법제의 분야에서는 민주법치국가의 형성과 더불어 국가의 권위주의적 통치방식을 탈피하고 국민의 참여를 촉진하는 방향으로 법제의 개선이 이루어져 왔다.¹⁾

21세기에 한국이 또 한국의 행정이 어떠한 모습을 띠 것인가를 감히 예측하기는 어렵다. 어떠한 불확정적인 요소가 우리앞에 나타날지를 미리 알 수 없기 때문이다. 21세기의 예측은 오직 몇가지의 가정하에서만 가능할 뿐이다.

첫째, 민주법치국가의 진전이다. 사회가 권위주의적인 틀을 보다 더 탈피하고 국민 개인 개인의 역량을 한층 더 존중하는, 진정한 의미의 민주법치국가로 진전될 것을 전제한다.

둘째, 지식정보화사회의 진전이다. 인터넷을 매체로 하여 20세기에 이룩되기 시작한 정보화사회는 21세기에 이르러 모든 정보를 공유하는 투명한 사회로 변형되어 나갈 것을 전제한다.

셋째, 국제화사회의 진전이다. 20세기에 이미 유럽공동체의 탄생으로 서부유럽의 거의 모든 나라가 유럽공동체의 틀 안에 편입되었다. 경제공동체로서 관세 및 무역에 관한 장벽철폐로부터 시작된 움직임은 국가와 국가사이의 모든 인적·물적 교류에 관한 장벽철폐를 이끌어 내었고, 유러화라는 단일한 통화를 채택하는데까지 발전하였으며, 이제 정치적 공동체를 탄생시키는 방향으로 진전되고 있다. 유럽공동체는 유럽의 개별법제 특히 행정법제의 대대적인 변혁을 가져왔다. 개별국가의 행정영역을 기반으로 하여 제정·시행되었던

1) 해방 이후 공법분야의 한국법제의 발전과정과 한국법제의 좌표를 설정하는 논문은 다수 발견할 수 있다. 몇가지 참고문헌으로는, 김도창, “한국법제의 현황진단”, 『법제연구』 제3호(1992), 한국법제연구원, 5면 이하; 이세훈, “21세기를 향한 법제발전방향”, 『법제연구』 제3호(1992), 한국법제연구원, 5면 이하; 이상영, “해방후 한국법제의 변천사”, 『법제연구』 제14호(1998), 한국법제연구원, 79면 이하; 홍준형, “21세기 한국법제의 과제와 발전방향”, 월간 『법제』 통권 제50호(1999.8.), 법제처, 3면 이하 등 참조.

법제는 이제 유럽의회의 입법, 유럽재판소의 관례의 틀에 비추어 타당성이 있는가를 검증받는 시대가 된 것이다. 유럽에 속하지 않은 나라들도 국제화의 흐름을 비켜갈 수는 없다. OECD, WTO 등 국제기구의 가입국가들은 국제기구가 제정·시행하는 규범의 틀 안에서 자국의 법제를 유지하여야 한다. 비록 국제기구 또는 국제조약의 직접 당사국이 아니라 하더라도 세계 무역의 틀 안에 들어있으려면 최소한 규범만큼은 국제규범에 맞도록 스스로를 변화시켜야 한다.

이 논문은 위와 같은 세가지 전제에서 출발하고자 한다.

민주법치국가, 지식정보화사회, 국제화사회라는 세가지 전제를 모두 충족시키는 행정의 이념이 무엇인가에 대하여는 논란이 있을 수 있다. 그러나 어떠한 학설을 채택한다 하더라도 “공정성”, “신뢰성”, “투명성”이라는 세가지 이념의 틀을 벗어나기는 어렵다.

특히 민주법치국가, 국제화사회에 있어서 정부가 국민으로부터 또 세계인으로부터 추구하여야 할 최고의 덕목은 신뢰성이다. 믿을 수 없는 정부라면 국민으로부터도, 외국인으로부터도 배척받을 수밖에 없으며 결국은 그 존립기반을 상실할 것이기 때문이다.

지식정보화사회는 자연스럽게 투명한 정부, 투명한 사회를 전제로 한다. 그러나 투명성의 이념은 지식정보화사회만을 전제로 하는 것은 아니다. 투명성은 신뢰성의 전제조건이 되는 경우가 대부분이다. 민주법치국가에서 국민이 정부를 신뢰하기 위하여는 정부는 투명해야 한다. 국제화사회에서 대한민국이 외국으로부터 신뢰를 얻기 위하여는 우리 정부가 투명해야 한다.

이상과 같은 기본전제하에서 이 논문은 “행정의 신뢰성·투명성 확보를 위한 법제개혁방향”이라는 제목을 채택하였다. 21세기의 미래상을 조망하면서 우리 법제가 나아가야 할 방향을 바르게 짚어내는데 일조할 수 있기를 기대한다.

II. 行政의 基本理念으로서의 信賴性과 透明性

1. 透明性의 意義와 그 法制的 具顯

투명성의 원칙이라 함은 행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 한다는 원칙을 의미한다. 투명성이라는 용어는 일상생활용어이며,

법적 또는 제도적 용어는 아니었다. 그러나 국가경쟁력의 강화를 위한 규제완화와 국민의 자율성확대, 행정의 민주화를 통한 행정과정에서의 국민참여의 확대 등에 힘입어 법적 용어로 발전하고 있다. 이와 같은 발전 방향을 반영한 것이 행정절차법이다. 행정절차법은 투명성을 행정절차의 기본이념 중의 하나로 규정하였다. 즉 투명성이라는 제목하에 “행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 한다”고 규정한 것이다. 이에서 더 나아가 “행정작용의 근거가 되는 법령등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있다. 이 경우 당해 행정청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정함으로써 행정작용의 상대방에게 “법령해석요구권”이라는 새로운 형태의 권리를 설정하고 있다.²⁾

투명성의 이념을 채택한 것은 우리나라의 입법 뿐이 아니다. 투명성은 일본,³⁾ 미국,⁴⁾ 독일⁵⁾ 등 국제적인 행정입법의 경향 가운데서 특히 행정절차의

-
- 2) 투명성의 이념은 행정절차법상의 절차조항 전반에 걸쳐 발견할 수 있다. 그 대표적인 예로는 다음과 같은 경우를 들 수 있다. ① 신청에 필요한 구비서류·접수기관·처리기간 기타 필요한 사항의 게시 또는 편람비치의무(제17조제2항), ② 처분기간의 설정·공표의무(제19조), ③ 처분기준의 설정·공표의무, 처분기준의 해석·설명요청권 부여(제20조), ④ 불이익처분에 있어서 사전통지의무부여(제21조), ⑤ 행정입법예고제도(제41조), ⑥ 행정예고제도(제46조), ⑦ 행정지도의 투명성(제49조). 행정절차법의 일반원리로서의 투명성의 구체적 내용에 관하여는 오준근, 『행정절차법』, 94면 이하 참조.
 - 3) 일본행정절차법 제1조(목적등)는 ‘이 법률은 처분, 행정지도 및 신고절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성(행정상의 의사결정의 내용 및 그 과정이 국민의 입장에서 명확한 것을 말한다)의 향상을 도모하고…’라고 규정하여 투명성의 개념을 괄호안에 정의하고 있다. 상세한 번역은 오준근/김명연, “일본의 행정절차법과 우리 행정절차법의 제정방향”, 57면 참조.
 - 4) 미국의 연방행정절차법도 행정의 투명성 확보를 위하여 일반인에대한 공개적 정보로 제공할 사항을 규정하고 있으며 이에 해당하는 사항이 연방관보에 공표되어야 함에도 불구하고 공표하지 아니한 사항에 대하여는 어떠한 방법으로도 이에 따를 것이 요구되지 않으며 또한 불리하게 영향받지 아니한다고 규정함으로써 투명성의 요구를 각 행정청에 직접적으로 강제하고 있다. United States Code, Title 5 - Government Organization and Employees, Chapter 5 - Administrative Procedure, § 552.
 - 5) 독일연방행정절차법도 투명성에 관한 명문의 규정을 두고 있다. 행정행위는 그 내용이 명확하여야 함을 행정행위의 일반원칙으로 선언하고 있으며, 문서에 의한 행정기관의 의사표시는 이를 발한 행정청을 식별할 수 있어야 하며, 행정기관의 책임자, 대리인 또는 수임자의 성명이 표시되어야 한다고 선언하여 행정실명제가 시행되어야 함을 행정투명성의 지표로 제시하고 있다(제37조 및 제29조). 그 밖에도 행정행위의 이유제시(제39조), 행정행위의 통지(제41조), 이해관계인의 의견청취(제66조), 구두심리원칙(제67조), 행정계획의 확정에 있어 청문절차의 채택(제73조) 등 다양한 투명성 확보에 관한 규정을 두고 있다. 독일 행정절차법상의 투명성규정에 대한 구체적인 내용에 관하여는

기본이념의 하나로 속속 채택되고 있다.⁶⁾

2. 信賴性的 意義와 法制的 具顯

신뢰성의 원칙은 문자 그대로 행정청의 행정작용 특히 그 의사표시는 믿을 수 있어야 한다는 원칙이다. 신뢰성의 원칙의 구체적 내용은 일반적으로 두가지의 뿌리로부터 추론된다. 하나는 민법의 기본원리인 신의성실의 원칙에서 행정의 신뢰성을 추론하는 것이며, 또 다른 하나는 법치국가원리 중 법적 안정성의 원리의 파생원리로서 신뢰보호의 원칙을 추론하는 것이다.

신의성실(Treu und Glauben)의 원칙은 권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실히 하여야 한다는 원칙으로서 민법의 기본원칙이다. 이 원칙은 계약관계를 중심으로한 채권채무의 일반원칙으로 출발하였으나,⁷⁾ 권리의 공공성·사회성이 널리 인정되면서 모든 권리·의무관계에 적용되는 일반원칙으로 인정되기에 이르렀으며, 행정권의 행사에까지 확장되었다. 행정절차법은 행정청은 직무를 수행함에 있어서 신의에 따라 성실히 하여야 한다(행정절차법 제4조)고 규정함으로써 이 점을 명백히 하고 있다.

신뢰보호의 원칙이라 함은 국가기관의 경로변경(Kursänderung)이 있을 때, 이를 신뢰한 국민에 대하여 요건을 정하여 일정한 보호가 주어져야 한다는 원칙을 의미한다.⁸⁾ 신뢰보호원칙은 헌법원칙이며, 이 원칙은 입법기관, 행

줄저, “독일연방행정절차법의 변혁”, 57면 이하; 줄저(공저), “경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안”, 17면 이하 참조.

6) OECD는 경제규제행정분야에 있어서 각국 정부규제의 ‘투명성확보’를 가장 중요한 이념 중의 하나로 설정하고 있으며, 이를 확보하기 위한 각종 기준을 마련하여 회원국 및 가입대상국에게 권고하고 있다. OECD의 각국 정부규제에 대한 투명성 확보노력은 1990년대에 들어 일층 강화되고 있다. OECD, *Regulatory Management and Reform Series*, PUMA Occasional Papers, Paris, 1992 참조.

7) 박윤직, 『민법총칙』, 115면에 따르면 ‘근대사법에서 최초로 신의성실의 원칙을 도입한 프랑스민법은 ‘계약은 신의에 따라서 이행하여야 한다’(제1134조)고 규정하였고, 이어서 독일민법은 ‘계약은 거래의 관행을 고려하여 신의성실의 요구에 좇아서 해석하여야 한다’(제157조)고 규정하였다. 그 이후 스위스민법은 ‘모든 사람은 권리의 행사와 의무의 이행에 있어서 신의성실에 따라 행동하여야 한다’고 규정하여 처음으로 민법전체에 걸치는 최고원리로 삼았다.

8) 신뢰보호원칙의 의의 및 적용범위에 관하여는 Ossenbühl, “Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat”, DÖV 1972, S.25ff.; Kisker, “Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht”, VVDStrL 32(1974), S.150ff.; Püttner, “Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht”, VVDStrL 32(1974), S.200ff.; Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen

정기관 및 사법기관 등 국가의 모든 기관에 대하여 적용되어야 하는 원칙이다.⁹⁾ 헌법원리로서의 신뢰보호원칙은 행정법의 기본원리 중의 하나로 받아들여지고 있다.¹⁰⁾ 행정법의 기본원리로서의 신뢰보호의 원칙의 근원은 법치국가원리 특히 그 파생원리인 법적안정성의 원리, 기본권보장의 이념등의 아주 다양한 원리 가운데서 발견된다.¹¹⁾

신의성실¹²⁾ 및 신뢰보호¹³⁾는 우리 행정절차법에 의하여 행정법의 이념으로 명문화되었다.¹⁴⁾ 신뢰성의 이념을 법제화한 것은 우리나라 뿐이 아니다. 신의성실의 원칙은 스위스민법, 독일민법을 시발점으로 하여 세계 각국에서 민법전을 제정하고 있는 나라에서는 모두가 다 채택하고 있는 민법의 기본원리이며 이 원리는 행정법의 영역에도 확산되어있다. 독일의 경우는 행정절차법과 같은 행정법에 명문으로 선언하고 있기도 하다.¹⁵⁾

Recht“, S.256ff.; Oh, “Vertrauensschutz im Raum-und Stadtplanungsrecht”, S.163ff. 등 참조.

- 9) 우리 나라의 경우 판례상 신의성실의 원칙과 신뢰보호의 원칙은 상호보완적인 것이며, 총체적으로 헌법원칙 및 행정법원칙을 구성하는 것으로 받아들여지고 있다. 판례상 신뢰보호가 인정되는 요건을 구체화한 경우로서 대법원 1995.6.16, 94 누 12159 판결의 예 참조.
- 10) 헌법원칙으로서의 신뢰보호원칙, 신뢰보호원칙과 법치국가원리 및 법적안정성의 원리의 관계에 관하여는 줄고, “계획유지청구에 관한 약간의 고찰”, 『법학논총』(단국대학교 법과대학) 제19호(예종덕교수 정년기념호), 1993, 437면 이하 참조.
- 11) 신뢰보호의 원칙의 근원에 관하여는 Oh, “Vertrauensschutz im Raum-und Stadtplanungsrecht”, S.162ff.
- 12) 행정절차법 제4조제1항은 “행정청은 직무를 수행함에 있어서 신의에 따라 성실히 하여야 한다”고 규정하였다. 이는 민법 제2조제1항에서 민사법의 기본원리로 선언된 신의성실의 원칙을 행정청이 직무를 수행함에 있어서 준수하여야 함을 선언한 것이다.
- 13) 제4조제2항은 “행정청은 법령 등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여진 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다.”고 규정하였다. 이는 국세기본법 제18조제3항이 규정하는 세법적용의 일반원칙이 행정절차, 한걸음 더 나아가 행정운용의 일반원칙이 됨을 선언한 것이다.
- 14) 신의성실 및 신뢰보호의 원칙은 조세법률관계에서 출발하여 행정법 전반의 기본원리로 우리 판례에 의하여 정착된 것이다. 대법원, 1996.1.23. 선고, 95 누 13746 사건(판례월보 309호 178면) 등 참조.
- 15) 독일의 경우 확약에 관하여 명문으로 규정하여, 특정한 행정행위를 추후에 발동하거나 발동하지 아니할 것을 내용으로 하여 관할행정청이 서면으로 확약한 경우에는 실효성을 가짐을 선언하고 있다(독일연방행정절차법 제38조). 또 위법한 행정행위로서 1회 또는 계속적인 금전급여 또는 분할 가능한 물적 급여의 제공을 보장하거나 또는 그 전제가 되는 행정행위는 수익자가 행정행위의 존속을 신뢰하고 있고, 그의 신뢰와 취소에

Ⅲ. 行政의 信賴性과 透明性 確保를 위한 現行 法制

행정 의 신뢰성과 투명성 확보의 중요성은 이미 1960년대부터 강조되었고, 그 확보를 위한 실천입법의 제안도 그 당시부터 있어왔다. 그러나 구체적인 법제화는 1990년대 후반에서야 이루어졌다. 행정의 투명성과 신뢰성확보를 위한 법제화의 역사는 우리나라에 있어서 권위주의 체제의 극복의 역사와 궤도를 같이 한다.¹⁶⁾

행정의 신뢰성과 투명성의 확보를 위한 법제의 범위를 어떻게 정할 것인가에 관한 논의는 발견하지 못했다. 다양한 법령이 언급될 수 있겠으나 행정의 신뢰성과 투명성의 확보 그 자체를 목적 중의 하나로 하여 제정된 법령으로는 행정절차법과 공공기관의정보공개에관한법률, 민원사무처리에관한법률 및 행정규제기본법 등을 들 수 있으리라 생각된다,

1. 行政節次法

(1) 現 況

행정절차법은 행정절차에 관한 공통적 사항을 규정하여 국민의 행정참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 행정의 투명성 및 신뢰성이념을 반영한 행정절차의 일반법이다. 이 법률은 우여곡절을 거친 끝에¹⁷⁾ 1996.12.31. 법률

따르는 공공의 이익을 저울질 할 때 그의 신뢰가 보호할 가치가 있다고 인정되는 때에는 이를 취소할 수 없고, 신뢰는 수익자가 지급받은 급여를 사용하였거나, 재산을 처분하였고, 그 처분이 돌이킬 수 없거나 또는 도저히 감당할 수 없는 불이익을 감내하여야만 취소할 수 있는 경우에 해당하는 때에는 원칙적으로 보호할 가치가 있음을 규정하고 있다(독일연방행정절차법 제48조). 이 번역의 내용에 대하여는 줄저, “독일행정절차법의 변혁”, 81면 이하 참조.

16) 같은 의견; 김도창, “한국법제의 현황진단”, 『법제연구』 제3호(1992), 한국법제연구원, 5면 이하; 이상영, “해방후 한국법제의 변천사”, 『법제연구』 제14호(1998), 한국법제연구원, 79면 이하; 홍준형, “21세기 한국법제의 과제와 발전방향”, 월간 『법제』 통권 제500호(1999.8.), 법제처, 3면 이하 등 참조.

17) 행정절차법의 제정연혁에 관하여는, 김도창·서원우·김남진·박윤훈, “행정절차개선에 관한 조사연구”, 한국행정과학연구소, 『행정절차법연구』, 257면 이하; 박철우, “행정절차법과 기본권의 보장”, 저스티스 22권, 1989, 7면 이하; 이상규, “행정절차운영지침의 의의와 문제점”, 『고시계』, 1990.3. 108면 이하; 최송화, “행정절차입법화의 과제;

제5241호로 제정·공포되어 1998.1.1.부터 시행되고 있다. 이와 더불어 행정절차법의 위임에 따라 행정입법예고절차의 구체적 시행을 위한 시행령으로 기능하는 법제업무운영규정이 1997.12.31. 대통령령 제15602호로 전문개정되어 행정절차법과 함께 시행되고 있다. 행정절차법의 시행법으로서 행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한법률(1997.12.13. 법률제5453호)과 그 시행령으로서 행정절차법의시행에따른관세사법시행령등의개정령(1997.12.31. 대통령령 제15598호)이 제정·공포되어 1998.1.1.부터 행정절차법과 함께 시행되고 있다. 이 시행법이 필요했던 이유는 행정절차법의 제정으로 청문절차에 관한 혼선이 빚어짐에 따라 행정절차법에 따른 통일적인 청문이 이루어질 수 있도록 하기 위함이었다.¹⁸⁾

(2) 問題點과 改善方案

행정절차법의 제정 당시부터 스스로 가지고 있었던 한계는 행정절차법이 우리 나라에서 당시의 행정현실과 행정법의 통설과 관례가 이룩한 수준을 입법화한다는 경계를 설정하였다는 점이다. 행정절차법이 가진 한계로서 구체적으로 지적되는 사항은 행정계약절차와 행정계획의 확정절차를 도입하지 아니한 점, 절차상 흠이 있는 행정처분의 효력과 같은 실제적인 규정을 두지 아니한 점, 행정절차법의 적용제외범위가 지나치게 넓다는 점, 청문절차의 범위 및 행정절차에 참여할 수 있는 이해관계인의 범위가 축소되어 있다는 점 등이다.¹⁹⁾ 이러한 한계에 대한 비판과 그 대안으로서 행정절차법의 개정요구가 다각적으로 이루어졌다. 1999년 정기국회에 행정절차법중개정법률안이 발의되어 있는 것 또한 그 대표적인 예에 속한다.²⁰⁾

문민정부와 법제개혁방향”, 한국공법학회 제35회 학술발표회자료, 1993.3. 1면 이하; 오준근, “공정행정 구현을 위한 행정절차법 제정방안”, 한국법제연구원, 27면 이하; 오준근, 『행정절차법』, 삼지원, 41면 이하 등 참조.

18) 그 연혁 및 상세한 내용에 관하여는, 오준근, “경제활동에 대한 불이익처분과 관련한 청문제도의 정비방안”, 한국법제연구원, 29면 이하 참조.

19) 행정절차법의 한계에 관하여는, 김도창, “행정절차법의 의의와 앞으로의 과제”, 『법제연구』 제13호(1997), 한국법제연구원, 6면 이하; 홍준형, “행정절차법의 문제점”, 『고시연구』, 1997.2. 42면 이하; 김철용, “처분절차의 정착방향”, 『법제연구』 제13호(1997), 한국법제연구원, 13면 이하 등 참조.

20) 행정절차법중개정법률안은 추미애 의원의 다수 의원의 발의로 의원입법의 형태로 제출되어 있다. 그 제안이유로서 “현행 행정절차법은 행정의 안정성만을 강조하고 있어, 국민의 권익보호에 만전을 기하고 행정의 민주성, 공정성 및 투명성을 제고시키고자 하

행정절차법이 위와 같은 한계를 가지고 있으므로 21세기에는 그 극복을 위한 개선이 요구된다. 그러나 그 대안의 마련은 신중을 기하여야 할 것이다. 행정절차법이 가지는 한계는 입법담당자의 책임도 있지만 행정계약절차, 행정계획의 확정절차, 행정처분의 실제적 효력 등에 관하여 우리나라의 학설 및 판례가 정립되지 아니한 데에 더 큰 책임이 있기 때문이다. 행정절차법이 가지는 구체적인 문제점 하나 하나에 대하여 집중적인 연구가 모아져서 법제개선에 이를 수 있도록 학계, 행정실무계 및 법조계의 협동연구가 요구된다.

새천년에 이루어져야 할 행정절차법의 개선은 국민의 행정참여를 진일보시켜서 국민이 적극적으로 행정권의 행사주체로서의 지위에 서게 되어, 지배자와 피지배자의 자동성(自動性)의 원리가 현실화되는 방향으로 설정될 것이 요구된다.²¹⁾ 이 과정에서 저울추에 반드시 포함되어야 할 것은 “행정의 효율성과 신속성”의 보장이다. 21세기는 과학기술이 급속도로 발전하는 지식정보화 사회가 될 것은 누구나 예견하고 있는 사실이다. 급속한 사회변화에 부응할 수 있도록 행정도 효율성과 신속성을 갖추어야 한다. 국민의 행정참여하에 이루어진 행정결정은 효율적이고 신속히 집행될 수 있도록 법적 장치가 확보되어야 한다. 특히 실제적 타당성이 인정되는 행정결정이 사소한 절차상의 하자만으로 취소되는 일은 사전에 봉쇄되어야 한다. 행정결정과정에서 국민과 수시로 호흡하면서 그 능률성을 보장받을 수 있도록 하는 법적 장치의 확보에는 국민의 행정참여의 확보 이상으로 중요한 의미가 부여되어야 할 것이다.²²⁾

는 법제정의 취지에 어긋나고 있음. 따라서 다수 국민의 이해관계에 심대한 영향을 미치는 행정계획의 확정절차를 행정절차법에 규정하고, 청문절차를 개선하며, 다양하게 설치되어 운영되고 있는 위원회·자문기관 기타 합의체 기관 등의 행정절차적 규율 등을 마련하여 행정청에 의한 국민의 권익침해를 사전에 예방하고 행정의 혼란과 부작용을 완화하고자 하는 것임.”을 들고 있다. 그 주요골자로는 ① 지방자치단체는 이 법에 위반되지 아니하는 한 각 지역 특성에 맞는 행정절차에 관한 조례를 만들 수 있도록 함(안 제3조제3항) ② 당사자 등의 신청에 의해서도 청문의 실시가 가능하도록 함(안 제22조제1항제3호) ③ 청문주재자의 자격요건을 엄격히 하여 청문의 공정성·전문성을 최대한 확보하려고 함(안 제28조제1항) ④ 행정계획의 확정절차를 규정하여 행정계획에 대한 사전적·절차적 통제가 가능토록 함(안 제2장의2) ⑤ 행정청의 지위를 가지지 않는 각종 위원회에 대하여 위원회의 구성, 위원의 권리·의무, 위원회의 결정과정과 효력 및 위원회의 의사규칙·의사록을 작성케 하여 최소한의 행정절차적 규율을 마련토록 함(안 제6장의2) 등이 제시되어있다.

21) 김도창, “행정절차법 제정의 의의와 앞으로의 과제”, 『법제연구』 제13호(1997), 7면 이하.

22) 독일연방행정절차법이 1996.9.12. 허가절차촉진법을 계기로 변형된 것은 중요한 시사점이 된다. 독일연방행정절차법의 변형이 필요했던 이유는 연방행정절차법에 규정된 행정

2. 公共機關의情報公開에 관한法律

(1) 現 況

행정의 투명성 및 신뢰성이 확보되기 위하여는 공공기관이 보유·관리하는 정보가 국민에게 원활히 제공되어야 한다. 따라서 행정정보의 공개절차는 국민의 알권리의 보장, 국민의 국정참여의 확보, 국민의 신뢰성회복, 참된 민주주의의 실현을 위하여 필수불가결한 절차이다.²³⁾ 국민의 정보공개청구권과 이에 상응하는 공공기관의 정보공개 의무는 개별법령, 조례, 행정규칙등에 근거하여 행정의 여러 영역에서 인정되어 왔다. 특히 청주시가 1992.10.1. 청주시 행정정보공개조례를 제정하였고, 대법원이 그 적법성을 확인한 것은 정보공개절차의 일반화를 확산시키는데 크게 기여한 바 있다고 평가된다.²⁴⁾ 행정정보공개를 국정전반에 적용하여야 한다는 인식이 확산됨에 따라 정보공개제도의 시행과 그 일반법으로서의 정보공개법의 제정이 다각적으로 제안되었으며 수차례의 논의와 공청회를 걸쳐 1996.12.31. 공공기관의정보공개에 관한

절차의 경직된 적용이 행정의 신속성을 저해하고, 더 나아가 행정의 효율성을 저해하는 측면이 있다는 점이였다, 독일 통일의 과정에서 이 점은 행정절차법의 수정을 요구하였고, 부분적인 수정이 이루어지다가 독일연방행정절차법의 변혁에 이르른 것이다. 그 상세한 내용에 관하여는, 오준근, “독일연방행정절차법의 변혁”, 한국법제연구원, 5면 이하 참조.

23) 정보공개청구권의 기본권적 성격에 관하여는 권영성, 『헌법학원론』, 412면 이하; 김철수, 『헌법학개론』, 453면 이하; 허영, 『한국헌법론』, 521면 이하; 구병삭, 『신헌법원론』, 438면 이하; 김도창, 『일반행정법론(상)』, 547면 이하; 김남진, “정보화사회와 행정법체계의 재구성”, 『월간고시』, 1991.8. 89면 이하; 홍준형, 『행정법총론』, 492면 등 참조.

24) 대법원판결 1992.6.23. 선고 92 추 17 사건. (청주시 행정정보공개조례(안) 의결의 적법성) “행정정보공개제도는 이미 오래 전부터 세계 각국에서 채택하여 시행되어 오고 있는 실정으로서 우리나라의 경우에도 그와 관련된 입법이 바람직한 것은 부인할 수 없으나 정보공개조례안은 국가위임사무가 아닌 자치사무 등에 관한 정보만을 공개대상으로 하고 있다고 풀이되는 이상 반드시 전국적으로 통일된 기준에 따르게 할 것이 아니라 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 자기 고유사무와 관련된 행정정보의 공개사무에 관하여 독자적으로 규율할 수 있다고 보여지므로 구태여 국가의 입법미비를 들어 이러한 지방자치단체의 자주적인 조례제정권의 행사를 가로막을 수는 없다고 하여야 할 것이다”. 청주시의 정보공개조례가 시행된 이래 지방자치단체의 정보공개조례의 제정·시행이 확산되어 정보공개의 기반이 마련되었다. 1997년까지 178개 지방자치단체에서 조례를 제정하여 운영하고 있다. 공공기관의정보공개에 관한법률의 연혁에 관하여는, 오준근, 『행정절차법』, 삼지원, 515면 이하 참조.

법률을 제정· 공포하였다. 이 법률은 시행령 및 시행규칙의 제정 등 법시행의 준비과정을 거쳐 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다.²⁵⁾

(2) 問題點과 改善方案

정보공개법의 논의과정부터 정보공개법이 가지는 한계로 지적된 것은 정보 공개의 대상이 되지아니하는 정보의 영역 즉 “비공개대상정보”가 너무 광범위하고 포괄적으로 설정되어있다는 점이었다.²⁶⁾ 공공기관의 정보의 유지· 관리에 관한 체계가 정립되지 아니하여 공개되어야 할 정보의 존재여부, 존재형태, 범위, 분량 등이 명확히 확정되지 아니하고 있다는 점도 정보공개의 절차와 방법을 포괄적으로 불명확하게 하는 요소로 작용한다.

21세기는 지식정보화사회로 대표되는 사회이다. 인터넷을 통한 정보의 공유가 보편화되고, 전자서명을 통한 전자거래가 일반화되며, 행정자동결정절차에 따라서 행정청을 방문하지 아니하고도 사이버공간을 통한 행정결정이 공개적으로 이루어지는 시대가 펼쳐지고 있다. 지식정보화사회에서 행정이 신뢰받을 수 있는 공공서비스로 거듭나기 위하여는 공개되지 아니하는 정보의 종류와 범위가 최소한으로 축소되면서 그 내용이 명확해져야 한다. 아울러 정보의 생산 및 관리가 체계화되고 투명해져서 국민입장에서 정보의 존재 자체, 정보의 접근경로를 명확히 알 수 있도록 정비되어야 한다. 이러한 현재의 한

25) 정부는 행정정보공개법제정에 앞서 시행을 위한 여건조성과 추진기반을 구축하고 운영경험을 축적하기 위하여 행정정보공개지침(국무총리훈령 제288호 1994.3.2.)을 제정· 발령하였다. 이어서 정부는 1994년 7월 총무처에 정보공개법심의위원회를 설치하고, 정보공개법시안을 마련하여 수차의 논의와 공청회를 거쳐 입법시안을 마련하였다. 정보공개법의 제정연혁에 관하여는 오준근, 『행정절차법』, 삼지원, 515면 이하 참조.

26) 공공기관의정보공개에관한법률 제7조는 비공개대상정보로서 ① 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보 ② 공개될 경우 국가안전보장· 국방· 통일· 외교관계등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보 ③ 공개될 경우 국민의 생명· 신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보 ④ 진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항 ⑤ 감사· 감독· 검사· 시험· 규제· 입찰계약· 기술개발· 인사관리· 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 ⑥ 당해 정보에 포함되어 있는 이름· 주민등록번호등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보 ⑦ 법인· 단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보 ⑧ 공개될 경우 부동산투기· 매점매석등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보 등을 열거하고 있다. 이 규정의 문제점에 관하여는 홍준형, 『행정법총론』, 511면 이하 참조.

계와 결합이 극복될 수 있도록 법령의 정비가 요구된다.²⁷⁾

3. 民願事務處理에 관한法律

(1) 現 況

민원사무라 함은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항을 의미한다. 특히 허가·인가·특허·면허 등 신청에 의하여 처분이 이루어지는 경우 그 행정과정의 투명성 및 신뢰성의 확보는 끊임없이 요청되었으며 이 요청이 일부 반영되어 1970년부터 일반규정으로서의 민원사무처리규정이 대통령령의 형식으로 제정·시행되어 왔다.²⁸⁾ 그러나 근거가 되는 법률이 없는 대통령령으로 국민의 권리이익에 관한 사항을 규정하는 체계로 되어 있어서 법규적용체계상 문제가 있다는 점과,²⁹⁾ 행정절차규정 중 소위 민원사무만을 특정하여 그 처리절차를 규정하고 있는 점 등이 문제점으로 지적되었다. 위와 같은 문제점을 부분적으로 해소하기 위하여 1994년 1월 7일 법률 제 4734호로 행정규제및민원사무기본법이 제정·공포되어 1997년까지 시행되었다가 행정절차법의 제정에 수반하여 행정규제기본법 및 민원사무처리에관한법률로 그 체계가 개편되었다. 민원사무처리에관한법률은 1997.8.22. 법률 제 5369호로 제정·공포되었고, 법률의 위임에 따라 또 그 구체적인 집행을 위하여 민원사무처리에관한법률시행령(1997.12.31. 대통령령 제15597호), 민원사무처리에관한법률시행규칙(1997.12.31. 총리령 제672호)이 제정·공포되어 1997.12.31.부터 시행되고 있다.

(2) 問題點과 改善方案

민원사무처리에관한법률에 따른 민원사무의 처리절차는 신청에 의한 처분의 처리절차를 그 기본적 요소로 하며, 민원사무의 신청절차, 민원의 접수절차,

27) 같은 의견; 홍준형, “21세기 한국법제의 과제와 발전방향”, 월간 『법제』 제500호 (1999.8.), 법제처, 15면 이하.

28) 이 민원사무처리규정은 1970년 12월 9일 대통령령 제5398호 제정되었고, 1982년 7월 20일 대통령령 제10869호로 전문개정되었으며, 1994년 행정규제및민원사무기본법의 제정으로, 그 시행령으로 바뀔 때까지 계속 시행되어 왔다.

29) 이와 같이 법률에 근거가 없는 대통령령의 효력은 법규명령이 아니라 대통령의 훈령으로 볼 수 밖에 없는 것이 아닌가라는 의문점도 확설로 제시되어 왔다. 김남진, 『행정법I』, 165면, 181면 참조.

민원사무처리의 원칙, 민원1회방문제, 민원사무처리기준표의 공표, 처리결과
의 통지, 민원실의 설치 등에 관하여 규정하고 있다. 이 법률이 가지는 한계
는 행정절차법에 따른 신청에 의한 행정처분절차와 민원사무처리에관한법률에
따른 민원사무처리절차 상호간에 중복이 발생하고 있다는 점이다. 민원사무처
리절차를 행정절차법 및 행정절차법시행령에서 대부분 받아들임으로써 행정절
차 관련규정의 통합을 적극적으로 고려함이 바람직하였음에도 불구하고, 이
점이 외면됨으로써 법령의 중복이라는 문제점이 계속 남아있다.

민원사무처리에관한법률이 가지는 독특한 요소로서 고충민원의 처리를 위한
국민고충처리위원회의 운용을 들 수 있다. 이는 민원움부즈만으로서의 기능을
하도록 제도화된 것이다.³⁰⁾ 그러나 국민고충처리위원회에는 고충민원에 대한
결정을 함에 있어 해당 행정사무에 대하여 직접적인 결정을 내릴 권한이 부여
되어 있지 아니하고 고충민원에 대한 결정으로서 시정조치의 권고, 제도개선
의 권고, 의견의 표명을 할 수 있을 뿐이라는 한계가 있다. 제도개선을 위한
법제정비가 요구된다.

4. 行政規制基本法

(1) 現 況

민주화 및 국제화의 진전에 따라 규제행정의 근거가 되는 입법과 그 집행과
정의 투명성을 확보함이 보다 강하게 요청되었다.³¹⁾ 이 요청에 부응하여 행
정규제 법정주의와 같은 행정규제의 기본원칙을 위에서 언급한 행정규제및민
원사무기본법에 규정하였다가 행정절차법의 제정에 따라 규제의 심사기구 및
심사절차를 규정한 독립된 법률로서 제정된 것이 행정규제기본법이다. 행정규

30) 국민고충처리위원회, 제3년도 운영상황보고서(1996.7.1-1997.6.30), 1997.8.25. 7
면 이하에 따르면 “옴부즈만제도는 1809년 스웨덴에서 시작되어 국민의 자유와 권리를
보호하려는 제도로 시행되다가 제2차 세계대전 후 행정부의 역할과 기능이 강화되자 이
에 대한 통제와 국민의 권리구제 차원에서 세계 각국에 널리 도입되었으며 각 나라마다
고유의 역사적 전통과 정치·행정문화 속에서 현재 85개의 국가가 다양한 형태로 이 제
도를 운영하고 있다. 옴부즈만제도는 의회형 옴부즈만과 행정형 옴부즈만이 있는 바 우
리 나라는 행정형 옴부즈만이 행정규제와 제도개선기능을 효율적으로 수행할 수 있다고
판단하여 행정개혁차원에서 국민의 고충민원을 적극적으로 해결하고자 행정부에 독립성
과 중립성이 확보된 합의제 형태인 국민고충처리위원회를 설치하였다”고 언급하고 있다.

31) 오준근, “경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안”, 한국법제연구원, 9면 이
하 참조.

제기본법은 1997.8.22. 법률 제5368호로 제정·공포되었고, 이어서 행정규제기본법시행령(1998.2.24. 대통령령 15681호)이 제정·공포되어 함께 1998.3.1.부터 시행되고 있다. 행정규제기본법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 규제의 등록과 공표절차, 규제의 신설·강화에 관한 입법의 심사절차, 기존규제에 관한 입법의 정비절차 등을 포함하고 있는 법률로서 행정입법 중 특히 규제입법과정의 투명성과 신뢰성을 확보하는데 그 직접적인 목적을 두고 있다.

(2) 問題點과 改善方案

행정규제기본법이 가지는 문제점 중 그 위험성이 지적되는 것은 규제의 근거를 고시 등에도 위임할 수 있도록 규정하였다는 점이다. 행정규제기본법이 가지는 한계로는 ①규제의 심사 및 정비가 중앙행정기관의 규제에 한정되어 있고 지방자치단체의 규제에 대하여는 방치되어있다는 점, ②규제개혁위원회의 심사는 중앙행정기관이 작성한 정비계획, 규제의 신설을 위한 중앙행정기관의 내용적 및 절차적 작용의 적정성에 대한 심사에만 국한되어 있으며, 법령 상호간의 중복에 따라서 각 중앙행정기관이 동일 사항에 대하여 다수의 규제를 가지고 있는 경우 등에 대한 직권적인 규제정비권한이 부여되어 있지 아니하다는 점³²⁾ 등이 지적된다.

행정규제의 투명성과 신뢰성 확보를 위하여 행정규제기본법이 가지는 다양한 한계와 문제점이 극복되어야 할 것이다.

IV. 行政의 信賴性과 透明性 確保를 위한 立法의 方向

1. 現行法制의 整備方向

이상에서 살펴본 바와 같이, 행정의 신뢰성·투명성 확보를 위한 구체적인 입법인 행정절차법과 공공기관의정보공개에관한법률의 신규 제정·시행, 행정규제기본법 및 민원사무처리에관한법률의 개편은 1998년 1월 1일 이후에야

32) 홍준형, 『행정법총론』, 476면 이하에서는 행정규제기본법의 문제점으로서 규제개혁추진 기구의 문제점, 규제등록·공표제도의 문제점, 신설규제등의 심사제도의 문제점, 규제심사 제도의 실효성 문제, 규제과정에 대한 참가 및 의견수렴의 문제점 등을 지적하고 있다.

이루어졌다. 이들 법률이 본격적으로 시행된지 이제 2년도 채 되지 아니하였기 때문에 법률의 집행과정에서 드러난 구체적인 문제점에 기초하여 그 개혁 방향을 수립하기에는 아직 법제운용경험이 너무 일천하다. 그러나 이들 법령이 이미 제정당시부터 가졌던 한계와 문제점이 다각적으로 제시된 바 있고, 그 우려 사항이 일부 현실화되고 있으므로 이를 기초로 하여 그 준비가 이루어져야 할 것이다.

현행법제의 정비에 있어서 특별히 고려되어야 할 점은 행정의 신뢰성·투명성의 요청에 모순되는 법제가 일제히 정비되어야 한다는 것이다. 그 대표적인 예로 신고제도를 들 수 있다. 행정절차법은 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고제도를 규정하고 있으나, 이와는 달리 신고의 수리, 신고의 거부, 신고의 취소를 규정함으로써 허가·인가등과 동일하게 신고라는 용어를 사용할 수 있도록 제도화된 예가 많이 있기 때문이다.³³⁾ 신고제도가 투명하고 신뢰성있게 운용되도록 법령의 일제정비가 요구된다.

2. 새로운 立法需要의 반영

현행법제의 정비와 아울러 검토되어야 할 것은 행정의 신뢰성·투명성의 확보를 위한 새로운 입법수요는 없는가라는 것이다. 새천년을 맞이하면서 진정한 의미의 법제개혁이 이루어지기 위하여는 기존 법제의 개선 뿐만 아니라 신규입법이 필요한 사항에 대한 적극적인 입법활동이 요구되기 때문이다.

신규입법의 영역을 어떻게 구분할 것인가에 대하여는 다양한 의견이 있을 수 있다. 필자는 이들 의견 중 행정의 영역을 절차적 영역 및 실체적 영역으로 구분하고 각각의 영역에 있어서 신규입법수요를 살펴보고자 한다.

행정의 절차적 영역을 기준으로 하여 볼 때, 행정결정절차, 행정강제 및 행정집행절차와 행정구제절차로 나누어 볼 수 있다. 행정결정절차에 대한 투명성과 신뢰성에 대한 입법의 골격은 1990년대 후반의 행정절차법과 민원사무처리에관한법률, 행정규제기본법, 정보공개법등으로 인하여 어느 정도 잡혀있는 셈이다.

33) 이러한 신고는 자기완결적 신고와 구분하여 행정요건적 신고라 불리운다. 박윤훈, 『최신행정법론(상)』, 343면 이하 참조. 행정요건적 신고의 예로는 외국환관리법, 외국인투자및외자도입에관한법률 등에서 다수 발견할 수 있다. 그 상세한 예로는 오준근, 『행정절차법』, 438면 이하 참조.

그러나 행정강제절차에 대하여는 60년대의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 행정의 의무이행을 확보하기 위한 일반법으로서 행정대집행법과 국세징수법이 제정·운동되고 있다. 그러나 행정강제의 현실은 간판철거, 명단공개, 공급거부와 같은 직접강제수단, 이행강제금, 과징금 등의 부과와 같은 간접강제수단이 뒤섞여 운동되고 있으며, 이들 새로운 행정강제수단에 대하여는 법원칙, 요건, 절차 등이 전혀 정립되어있지 아니한 실정이다. 따라서 투명성과 신뢰성의 확보를 위한 일반법으로서의 행정집행법의 제정이 요청된다.³⁴⁾

행정구제절차의 경우, 행정의 신뢰성이 확보되기 위하여 도입되어야 하는 행정소송제도로써 의무이행소송제도를 들 수 있다. 행정청이 일정한 처분을 하여야 할 법적 의무가 있음에도 불구하고 처분을 하지 아니하거나 신청된 처분을 거부하는 경우에는 그 이행을 명할 수 있어야만 행정의 신뢰성이 실질적으로 확보될 수 있기 때문이다. 의무이행소송과 아울러 장차 행정의 투명성확보의 차원에서 도입되어야 할 소송형태로서 명령에 대한 취소청구소송과 법률의 위헌성 및 명령규칙의 위법성 심사에 있어서 추상적 규범통제의 기능을 들 수 있다. 처분적 형태를 띠는 법규명령과 조례에 대하여는 직접적인 공격방법이 국민들에게 주어져야 한다. 규범의 위법·부당성이 발견되는 경우 구체적인 사건의 전개를 기다려서 이를 다투도록 하는 구체적 규범통제기능에 국한되어있는 현행의 사법현실은 21세기에 급변하게 돌아갈 지식정보화사회와는 부합되지 아니하기 때문이다.

행정을 실제적 영역에서 구분할 경우 규제행정, 부과행정, 지원행정으로 나눌 수 있다. 규제행정의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위하여 행정규제기본법이 기능하고 있다. 지원행정의 영역에 대하여도 자금지원영역에 대하여는 보조금의예산및관리에관한법률, 조세지원영역에 대하여는 조세제한특례법, 공공구매영역에 대하여는 국가를당사자로하는계약에관한법률 등이 제정되어있어 비교적 체계화되어 있다. 그러나 부과행정의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위한 입법은 과제로 남아있다.

부과행정의 경우에도 조세를 부과하는 행정은 국세기본법, 국세징수법 및 지방세법과 개별적인 세법으로 비교적 체계화되어있다. 그 반면에 조세외의 금전지급의무제도는 그 투명성과 신뢰성이 없다. 부담금·부과금·예치금·공

34) 행정집행법의 필요성과 그 구체적인 내용에 관하여는, 박상희/김명연, “행정집행법의 제정방향”, 한국법제연구원, 1995, 15면 이하 참조.

과금·조성비·수수료·사용료·요금·과징금·이행강제금·가산금·과태료·법칙금·분담금 등 각종 명목으로 국민에게 부과되는 금전지급의무제도의 경우 그 용어, 법적 성질, 부과주체, 부과요건, 부과절차, 사용용도 등에 대한 포괄적인 규정도 없고, 통일적으로 관리되지도 아니하며 매우 무질서한 모습을 보이고 있는 채로 그 종목과 부과액수가 매년 늘어만 가고 있기 때문이다. 이 분야의 투명성과 신뢰성의 확보를 위하여 “조세의금전지급의무제도의투명성확보를위한법률”의 제정은 매우 시급하다.³⁵⁾

V. 結 論

21세기를 맞이하면서 행정의 투명성과 신뢰성의 관점에서 현행법제의 정비방향과 장래의 입법수요를 아울러 살펴보았다.

결론적으로 말해서 21세기의 한국법제는 사회가 권위주의적인 틀을 보다 더 탈피하고 국민 개인 개인의 역량을 한층 더 존중하는 진정한 의미의 민주법치국가의 법체계로 나아가야 한다. 지식정보화사회의 진전에 발맞추어 모든 정보가 공유되고 행정자동결정이 이루어지는 가운데서 행정의 신뢰성이 확보되도록 법제정비가 되어야 한다. 아울러 국제기구의 입법체계와 우리 법제가 상호 부합될 수 있도록 적극적인 법제정비가 따라야 한다. 규제행정, 부과행정, 지원행정의 각 영역에서 행정이 공정성·신뢰성 및 투명성의 발휘할 수 있도록 정비할 경우 국제규범의 체계와 부합되면서 선진사회의 법체계로 환골탈태할 수 있을 것이다.

이와 같은 법제정비를 위하여는 행정을 운용하는 담당자와 연구기관 및 학계가 공동으로 노력하여야 한다. 행정의 담당자는 행정운용상의 문제점을 진솔하게 드러내어 협조를 요청하고, 연구기관 및 학계는 이러한 문제점을 해결하기 위한 법리와 법제정비방안을 개발하고 구체적인 대안을 마련하여야 한다. 관·학·연의 협동을 통한 한국법제의 발전을 기대한다.

35) 이 법률의 의의와 구체적인 내용에 관하여는 오준근, “조세의 금전지급의무제도의 투명성 제고를 위한 법제정비방안”, 한국법제연구원, 1998, 11면 이하 참조.