

현안분석 94-1

日本の 行政節次法과 우리 行政節次法の 制定方向

1994. 2.

연구책임자 : 오 준 근 (수석연구원)

공동연구자 : 김 명 연 (연구원)

한국법제연구원

目 次

I. 序 說	5
1. 行政節次의 概念 /5	
2. 行政節次 立法化의 意義 /6	
3. 世界各國의 行政節次 立法化 傾向 및 主要內容 /6	
II. 日本行政節次法의 立法經過	9
1. 1952년 및 1953년의 國家行政運營法案 및 國家行政運營法要綱案 /9	
2. 1964년의 제1차 臨時行政調查會의 答申 및 행정절차법초안 /10	
3. 1979년의 航空機疑惑問題等防止對策協議會의 提言 /11	
4. 1983년의 行政節次法研究會(제1차) 報告 /11	
5. 1983년의 第2次 臨時行政調查會의 答申 /12	
6. 1985년의 第2次 行政節次法研究會의 報告 /13	
7. 1988년 및 1990년의 第2次 臨時行政改革推進審議會 答申 /13	
8. 1991년의 “제3차 臨時行政改革推進審議會 公正·透明한 行政節次部會” 에서의 檢討 /14	
9. 臨時行政改革推進審議會 答申 이후 政府의 作業과 行政節次法의 制定 /17	
III. 日本行政節次法의 主要內容	19
1. 概觀 /19	
2. 總則 /20	
3. 申請에 대한 處分 /21	
4. 不利益處分 /21	

- 5. 行政指導 /23
- 6. 기타 규정 /23
- 7. 行政節次法施行에 따른關係法律의整備에 관한法律 /24

IV. 日本行政節次法の 評價..... 45

V. 우리 行政節次法 立法推進經過와 行政節次法 制定方向..... 47

- 1. 1987년의 行政節次法案 /47
- 2. 國務總理訓令 行政節次運營指針 /49
- 3. 民願事務處理規程 및 기타 大統領令에 의한 行政節次の 運營 /51
- 4. 行政規制 및 民願事務基本法 /52
- 5. 우리 行政節次法の 制定方向 /53

VI. 日本의 “行政節次法” 全文..... 57

I. 序 說

1. 行政節次의 概念

“행정절차”의 개념은 행정절차를 어떻게 파악하는가에 따라, 또 행정절차가 문제가 되는 관점에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 “행정절차”는 행정과정에 있어서의 절차라는 관점에서 파악되며, 이 경우 “행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밟는 절차”라 정의된다.¹⁾ 이러한 의미의 행정절차는 법률안·예산안등의 심의·의결 절차등의 입법절차, 민·형사·행정소송의 재판절차등의 사법절차와 구분된다. 행정절차의 관념으로 형식적의미의 행정절차와 실질적의미의 행정절차가 구분되기도 한다. 행정청의 행위의 성립과정을 행정청이 행하는 행위의 성립과정이라는 의미에서 행정절차라 부를 때 이를 “형식적의미의 행정절차”라 하며, 행정청이외의 법원 및 국회등의 행위라도 그것이 실질적으로 행정행위등의 성질을 가질 경우에 행정행위등의 성립과정이라는 의미에서 행정절차라 불리워질 때가 있는 바 이 경우 “실질적의미의 행정절차”라 한다. “행정절차”를 입법절차 및 사법절차와 구분하여 정의한 위의 행정절차의 일반적 개념은 “형식적의미의 행정절차”를 의미하는 것이다.²⁾

“행정절차”에 포함되는 행정과정의 범위는 그 범위를 얼마나 넓게 파악하는가에 따라 달라질 수 있다. 행정절차를 넓은 범위로 파악할 때, 행정입법절차 (법규명령 및 자치법규의 제정 및 개정절차), 계획확정절차, 행정처분절차, 행정계약절차, 행정지도절차, 행정심판절차, 행정집행절차, 행정처벌절차등이 모두 행정절차의 범위에 해당된다. “행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밟는 절차”로서의 “행정절차”를 가장 좁게 파악할 때에는 “행정처분절차”만이 이에 포함된다.

1) 행정절차의 정의에 관하여는, 김도창, 일반행정법론 상, 530면 이하; 김남진, 행정법 I, 339면 이하; 이상규, 신행정법론 (상), 333면 이하; 박윤훈, 최신행정법강의 (상), 471면 이하; 김동희, 행정법 I, 292면 이하; 석종현, 일반행정법 (상), 596면 이하등 참조.

2) 김도창, 행정절차제도의 최근 발전동향; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 12면 이하 참조.

2. 行政節次 立法化의 意義

“행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밟는 절차” 즉 행정과정에 있어서의 법적 절차를 사전에 규제하는 목적은 국민의 권리이익에 대한 위법부당한 침해를 미연에 방지하고, 아울러 행정운영의 민주적 통제를 도모하려는 데 있다.³⁾

즉, 행정절차를 입법화하는 의의는

첫째 주민 또는 국민이 행정주체에 대한 행정객체의 지위에서 벗어나 능동적으로 행정 과정에 참여하도록 함으로써 행정의 민주적 수행에 이바지하게 하며,

둘째 행정의 적법·타당성을 사전적으로 확보하여 행정의 공정한 운영을 기하게 하고, 셋째 현대사회의 사회·경제적 난문제들의 간이·신속한 전문적 해결과 사전적·예방적 권익보호를 통하여 사법적 구제제도의 결함을 보완하고, 전체적으로 행정구제제도의 합리화에 이바지 하며

넷째 행정에 대한 관계에서의 의회민주주의 및 법치행정의 원칙의 형해화를 보완하여 행정의 민주적 정당성을 확보하도록 하며

다섯째 행정절차를 통하여 주민이나 이해관계인의 이해를 얻고, 신뢰와 협력을 얻음으로써 행정목적을 원활하게 달성하며, 사무의 표준화와 간소화에 이바지하고, 비용이 절감되는 등 장기적으로는 행정능률에 이바지 하도록 하는데 있다.⁴⁾

3. 世界 名國의 行政節次 立法化 傾向 및 主要內容

“행정절차”에 포함되는 행정과정의 범위를 어떻게 정하는가는 나라에 따라 다르다. 앞서 언급한 바와 같이 행정절차를 넓은 범위로 파악할 때, 행정입법절차 (법규명령

3) 김도창, 행정절차제도의 최근 발전동향; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 12면 이하 참조.

4) “김원주, 우리나라 일반행정절차법 입법문제, 공법연구 제14집”, 169면 이하는 일반행정절차법제의 기본이념을 논하고 있다. 이에 따르면 행정절차를 행정의 공정성을 보장하는 사전적 구제제도로 이해된다고 전제하고, “공정성”이 하나의 가치개념이므로 무엇이 공정한 행정결정인가에 대한 견해가 달라질 수 있으므로 행정절차가 성립한 기본이념을 고찰할 필요가 있음을 언급하고 있다. 여기서 언급된 기본이념은 “자연적 정의·페어플레이원칙, 기독교적 율법, 법치국가원리, 사법과 행정의 동질성, 민주국가원리” 등이다.

및 자치법규의 제정 및 개정절차), 계획확정절차, 행정처분절차, 행정계약절차, 행정지도절차, 행정심판절차, 행정집행절차, 행정처벌절차등이 모두 행정절차의 범위에 해당된다. “행정권발동으로서의 행정활동을 함에 있어서 밟는 절차”로서의 “행정절차”를 가장 좁게 파악할 때에는 “행정처분절차”만이 이에 포함된다. 그러나 세계 각국의 행정절차법은 “행정절차” 속에 각국의 정치적·사회적·경제적 배경을 고려하여 입법정책적으로 행정절차법에 포함될 행정과정의 범위를 정하고 있는 바, 각국은 그 나라의 입법적 특성에 따라 “행정처분절차”뿐만 아니라 계획확정절차, 행정계약절차, 행정지도절차, 행정집행절차, 행정처벌절차등을 포함하여 입법화하고 있다.

행정절차에 관한 일반법의 제정은 1925년의 오스트리아 일반행정절차법에 거슬러 올라간다. 이 법률은 제1편 일반규정 (행정청, 이해관계인과 그 대리인, 행정청과 이해관계인의 교섭, 송달, 기간, 질서별과 자행별등 6장으로 구성), 제2편 조사절차 (조사절차의 목적과 과정, 증거등 2장으로 구성), 제3편 결정, 제4편 권리의 보장 (항고소원, 기타 결정의 변경, 결정의무등의 3장으로 구성), 제5편 비용, 제6편 종결규정 등 총6편 80개조로 규정되어 있다.⁵⁾

오스트리아에 이어 폴란드가 1928년에, 체코슬로바키아가 1928년에, 유고슬라비아가 1933년에 행정절차법을 제정하였다.

제2차 세계대전 직후인 1946년에 미국연방행정절차법이 제정되었다. 1946년 제정 당시 미국연방행정절차법은 전문 12조로 되어 있었는데 그 후 법전화되었다. 이 법률은 미국법전 (U.S. Code) 제5편 (Title 5)에 다음과 같이 규정되어 있다. 제5장 (행정절차) 제551조 (정의), 제552조 (관청의 규칙·의견·명령·기록 및 절차의 공개), 제552a조 (개인에 관한 보관기록), 제552b조 (공개회의), 제553조 (규칙제정), 제554조 (재결), 제555조 (보칙), 제556조 (청문, 청문주재관, 권한과 의무, 입증책임, 증거, 결정의 기초로서의 기록), 제557조 (제1차적 결정, 확인, 관청에 의한 심사, 당

5) 이 법률은 1950년 재공포되었다. 오스트리아 행정절차법의 연혁 및 해설에 관하여는, 김이열, 오지리연방행정절차법 해설: 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서 1980, 83면 이하 참조.

사자에 의한 제출, 결정의 내용, 기록), 제558조 (제재, 허가신청에 대한 결정, 허가정지, 취소 및 실효), 제559조 (다른 법률에 대한 효력, 차후에 제정되는 법규의 효력), 제6장 규제업무의 분석 제601조 (정의), 제602조 (규제일정), 제603조 (초기규제신축성분석), 제604조 (최종규제신축성분석), 제605조 (중복분석 또는 불필요분석의 방지), 제606조 (타법에 대한 효력), 제607조 (분석의 준비), 제608조 (완성의 포기 또는 지연의 절차), 제609조 (비평수집절차), 제610조 (규정의 정기적 심사), 제611조 (사법적 재심), 제612조 (보고 및 관여권) 제7장 (사법심사) 제701조 (적용·정의), 제702조 (재심권), 제703조 (소송의 형식 및 행위지), 제704조 (심사대상이 되는 행위), 제705조 (가구제), 제706조 (심사의 범위), 제1305조 (행정법판사), 제3105조 (행정법판사의 임명), 제3344조 (세부사항, 행정법판사), 제5372조 (행정법판사), 제7521조 (행정법판사에 대한 처분)등이 포함되어 있다.⁶⁾

미국연방행정절차법 제정에 이어 1957년에는 헝가리가, 1958년에는 스페인이, 1958년에는 이스라엘이, 1967년에는 스위스가, 1968년에는 스웨덴등이 행정절차법을 제정하였다.

1976년에는 독일연방행정절차법이 제정되었다. 독일연방행정절차법은 제1장 적용 범위·토지관할·직무공조, 제2장 행정절차통칙 (절차의 원칙, 기간·기일·원상회복, 공적인증등의 3절로 구성), 제3장 행정행위 (행정행위의 성립, 행정행위의 효력, 행정행위의 시효등 3절로 구성), 제4장 공법상 계약, 제5장 특별절차 (정식행정절차, 계획확정절차등 2절로 구성), 제6장 권리구제절차, 제7장 명예직활동 및 위원회, 제8장 종결규정등 총 8개장 103개 조문으로 구성되어 있다.⁷⁾

6) 미국행정절차법의 연혁 및 해설에 관하여는, 박윤훈, 미국행정절차법의 성립과 내용; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 41면 이하 및 총무처 행정조사연구실, 각국의 행정절차법, 1987, 481면 이하 참조.

7) 독일연방행정절차법의 제정 연혁 및 그 구체적 내용에 관하여는, 김철용, 독일의 행정절차법; 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 161면 이하, 총무처 행정조사연구실, 각국의 행정절차법, 11면 이하등 참조.

II. 日本行政節次法の 立法經過

1. 1952년 및 1953년의 國家行政運營法案 및 國家行政運營法要綱案

일본에서 행정절차법의 제정을 위한 논의 및 시도는 전후 직후에서 지금에 이르기 까지 수차례 걸쳐 이루어져 왔다.⁸⁾

그 중에서 행정절차를 법제화하기 위한 최초의 시도로서는 1952년의 국가행정운영 법안의 상정을 들 수 있다.

1952년 일본 제13회 국회에 의원입법의 형식으로 “국가행정운영법안”이 제출·상정되었다. 이 법안은 『행정기관이 자신이 관할하는 행정사무를 적절히 운영하기 위하여 필요한 기준을 정함』을 목적으로 행정운영의 기본원칙, 행정기관 상호간의 협력의 무 등과 함께 인·허가의 공평·신속한 처리의무, 인·허가의 취소 등의 처분에 대하여 변명기회의 부여, 청문절차 등의 내용으로 14개 조문으로 구성되어 있었다. 그러나 이 법안은 입법화에 이르지 못하는 못하였다.

1953년에는 일본 정부 내에 설치된 行政審議會運營部會에서 국가행정운영법요강안(시안)이 작성되었다. 이 요강안 역시 「행정기관이 그 관할사무를 법률이 정하는 바에 따라 민주적이고 능률적이며 공정한 운영을 위하여 필요한 기준을 정함」을 목적으로 國家行政運營法案과 거의 유사한 행정절차를 내용으로 21개의 조문으로 구성되어 있었다. 그러나 이 법안도 입법화에 이르지 못하는 못하였다.

1952년 및 1953년 법안에는 행정절차에 관한 규정이 포함되어 있기는 했지만 이 규정들은 국가행정운영을 위한 훈시적 규정을 중심으로 한 “행정운영의 요령”에 관한 것이었다. 따라서 “국민의 권리이익에 대한 위법부당한 침해를 미연에 방지하고, 아울

8) 일본 법률잡지 법률시보는 행정절차법의 입법에 앞서 1993년 5월 “행정절차법의 입법과제”라는 제목의 특집호를 발간하였다. 이 특집호는 室井力, 행정절차법제정의 의의, 奥平康弘, 절차적 듀우프로 세스보장의 의미, 神長勳, 행정절차의 이념과 법, 關有一, 행정절차입법의 경위와 배경등 다양한 내용을 담고 있다. 일본행정절차법의 입법경과는 법률시보에 언급된 내용을 전체적으로 요약하고, 발표된 법안을 정리 소개하는 형식으로 구성하였다.

러 행정운영의 민주적 통제를 도모하고자 하는” 행정절차의 이념을 실현하기 위한 절차법안이기에는 상당한 거리가 있었다.⁹⁾

2. 1964년의 제1차 臨時行政調查會의 答申 및 행정절차법초안

“일반행정절차법”의 제정을 위한 최초의 법안은 1962년 2월에 발족된 제1차 일본 임시행정조사회가 1964년에 작성하여 제출한 답신에 첨부된 “행정절차법” 초안이었다. 1964년의 臨時行政調查會(제1차 臨調) 答申은 『행정의 공정성 확보를 위한 절차의 개혁에 관한 의견』으로 행정절차법의 제정을 제안하였다. 이 답신은 일본의 행정활동에 대한 문제점으로 인·허가기준이 불명확하여 자의적으로 운영되며 인·허가에 상당히 장시간이 소요된다는 것과 행정처분을 할 경우 거쳐야 할 절차에 관하여 법률에 간단한 규정 밖에 없는 경우가 많고 그 절차보장의 내용이 반드시 명확하지 않다는 것 등을 들고, 공정하고 민주적이며 능률적인 행정을 실현하기 위하여 통일적인 행정절차법을 제정할 필요가 있다고 하면서 권고의견에 행정절차법초안을 첨부하고 있다.

이 초안은 제1장 총칙 (행정청, 행정청의 처분, 조사, 송달, 기간 및 기한의 5절로 구성), 제2장 절차 (통칙, 청문절차, 변명절차, 불복심사절차의 4절로 구성), 제3장 고정처리절차 (고정신청, 고정알선신청등 2절로 구성)등 총 3장, 168개조에 이르는 방대한 내용이었다.

제1장 『총칙』에는 목적·적용범위·관할·이송·인·허가기준·출입조사·송달·기간 등 이른바 행정통칙법에 해당하는 규정을 두고 있었다. 제2장 『절차』에는 처분의 사전절차를 정비·통일하는 관점에서 청문절차·변명절차에 대한 상세한 규정을 둔과 동시에 1962년에 제정된 처분후의 절차인 행정심판법을 흡수하는 제규정을 두고 있었다. 이 가운데 청문절차는 신중한 절차이며 변명절차는 비교적 간이한 절차이지만 어떤 처분에 청문절차를 행하고 어떤 처분에 변명절차를 행할 것인가는 개별법률에 위임하고 있었다. 그리고 제3장에는 국민의 고정신청과 알선절차를 규정한 『苦情處理節次』를 특별히 규정하였다.

9) 關有一, 행정절차입법의 경위와 배경, 法律時報 제65권 (1993) 6호, 55면 이하 참조

이와 같이 이 초안은 일본 행정절차에 대한 본격적인 검토를 행한 획기적인 것으로 평가되었다.¹⁰⁾ 그러나 이 초안도 입법화에는 이르지 못하였다.

3. 1979년의 航空機疑惑問題等防止對策協議會의 提言

일반행정절차법제정을 위한 논의가 1964년 이후 다시금 본격화 된 것은 1979년 소위 “록히드사건”이 발생하면서였다. 소위 “록히드사건”이 많은 정치적·사회적 문제를 야기함에 따라 항공기구입과 관련한 의혹문제 등의 재발방지를 위한 대책을 검토하기 위하여 내각총리대신의 자문기관으로 『航空機疑惑問題等防止對策에 관한協議會』가 설치되었다. 동협의회는 정치정화 및 기업윤리확립을 위한 대책 이외에 행정지도의 근거·절차 및 책임소재의 명확화와 인허가의 운영에 있어서 민의의 반영 등의 대책을 강구할 것을 촉구하고 일반행정절차법의 정비에 대하여도 장기적인 과제로 검토하여야 한다는 의견을 제시하였다.

4. 1983년의 行政節次法研究會(제1차) 報告

상기 협의회의 제언을 받아 당시의 行政管理廳에 1980년 8월부터 행정절차법연구회가 개최되었는 바, 동연구회는 1983년 2월까지 약 3년간의 검토의 성과로써 『行政節次法研究會報告』를 발표하였다. 이 보고는 『行政節次』의 정의속에 처분절차(행정심판절차는 제외), 행정입법절차, 토지이용규제계획확정절차 및 공공사업실시계획확정절차와 규제적 행정지도절차를 포함시키고 있다. 처분절차에 관한 보고는 청문을 실시할 절차의 범위를 중심으로 하고 있는 바, 청문을 실시할 절차 속에는 “특정한 자에게 의무를 과하거나 또는 권리를 침해하는 효과를 가진 처분(불이익처분) 및 법령에 근거하여 2 이상의 신청이 있고 어떤 신청이 인용되면 다른 신청이 인용될 수 없는 사안(競願事業)”등을 포함시키고 있다. 행정입법절차는 명령(政令·省令 등)안의 사전공표를

10) 1964년 일본 행정절차법 초안의 구체적 내용에 관하여는 이승윤, 일본국행정절차법초안: 행정절차법연구, 한국행정과학연구소 연구보고서, 1980, 217면 이하, 총무처 행정조사위원회, 각국의 행정절차법, 1987, 157면 이하 참조.

의무화하여 이해관계인 등이 의견을 표명할 수 있는 기회를 보장하는 절차를 주요 내용으로 하고 있다. 계획관련절차에 대하여는 이해관계인의 의견청취 등의 사전절차 및 계획에 대한 쟁송절차를 주요내용으로 하고 있으며 규제적 행정지도에 대하여는 서면 주의원칙 등을 주요내용으로 하고 있었다.

1983년의 行政節次法研究會(제1차) 報告는 국민의 참가절차를 규정하는 등 새로운 행정의 전개에 수반한 문제를 의식한 것이었지만 행정실무가측에서는 행정의 원활한 운영에 지장을 초래할 수도 있으며 또한 행정의 다양성에 대한 배려가 필요하다는 등의 이유로 신중한 검토를 요한다는 의견이 많았다.

5. 1983년의 第2次 臨時行政調查會의 答申

1981년 3월에 발족한 臨時行政調查會에서는 행정전반에 걸쳐 개혁의 검토를 착수하였는 바, 1983년 3월 최종답신에서 정보공개, 개인정보보호, 음부즈만제도와 함께 행정을 보다 민주화하고 국민의 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위하여 행정절차법의 제정이 필요하다고 제안하였다.

동답신의 일본의 행정절차 및 행정운영에 대한 인식은 제1차 조사회의 그것과 크게 다르지 않다. 즉,

첫째, 행정절차에는 다양한 내용의 것이 있지만 이미 일반법인 행정심판법이 규정하고 있는 사후절차는 별도로 하고 기타의 행정절차는 개별법에 의하여 규정되고 있는 경우가 많기 때문에 不備하거나 통일되어 있지 못하며 또한 필요한 절차규정이 흠결하고 있는 경우도 있다.

둘째, 처분전의 절차정비에 의하여 절차가 명확하게 되고 행정의 원활한 운영에 이바지한다고 생각되지만 현행 제규정은 반드시 충분하지 못하며 입법에 의한 통일적인 정비필요로 한다.

셋째, 행정절차에 관한 법령을 정비하는 경우 부분적인 행정절차법의 제정 또는 개별법으로 절차규정을 정비하는 것은 실현에 시간이 소요되고 내용이 불충분하거나 또는 통일적이지 못할 우려가 있기 때문에 통일적인 행정절차법을 제정하는 것이 가장 타당하다는 전제하에 행정의 공정하고 민주적인 운영을 위한 통일적인 행정절차법의 제정을 위하여 행정법 전반에 걸친 전문적 검토, 행정운영의 실태파악, 제외국의 입법례분석 및 운영의 조사 등을 위한 임시의 전문적인 조사심의기관을 설치할

필요가 있다는 것을 제언하고 있다.

6. 1985년의 第2次 行政節次法研究會의 報告

임시행정조사회의 답신을 받고 1985년 6월부터 總務廳에서 행정절차법연구회(제2차)가 개최되었다. 이 연구회에서는 제1차 연구회의 『行政節次法研究會報告』에 대하여 각 성청을 대상으로 설문조사를 하여 실무상의 문제점에 대하여 검토를 진행하였으며 또한 외국의 행정절차법제의 최근 동향에 대하여도 조사·연구하였다. 동연구회의 검토의 성과는 1989년 10월 『행정절차법연구회(제2차) 중간보고』로 제출되었다. 이 중간보고는 직접 국민의 권리·의무와 관련된 분야의 처분절차와 그 形骸化를 초래할 우려가 있는 행정지도절차를 특히 문제시하고 그 요강안을 제시하고 있다. 이 가운데 처분절차에 대하여는 제1차 연구회보고에서는 불이익처분에 대하여 상당히 엄격한 사전절차를 일률적으로 적용하였던 것에 반하여 예기치 아니한 불의의 처분을 회피하기 위한 최저한의 절차보장으로서의 변명절차와 보다 신중한 절차로서의 청문절차를 규정하고 있다. 또한 행정절차의 다양성에 비추어 반드시 통일법으로 일반적으로 규율하는 것이 타당하지 않은 사항과 사전절차를 규정하는 것이 적당하지 않은 사항 등에 대하여도 배려하고 있다.

7. 1988년 및 1990년의 第2次 臨時行政改革推進審議會 答申

이와 같이 행정절차법에 대한 검토가 계속되는 동시에 한편 특히 1988년 이후 정부의 행정개혁의 중요한 요소로 공적 규제완화의 강력한 추진이 요구받게 되었다. 제2차 임시행정개혁추진심의회는 공적 규제완화 등에 관한 답신(1988년 12월 1일)은 공적 규제재평가의 기본관점으로 공적 규제 전반에 관한 기준과 절차를 명확히 하고 제도과 운영 전체에 걸쳐 투명성·공평성 등을 확보하는 것은 국내적으로는 물론 국제적으로도 이후 일본이 적극적으로 추진하여야 할 과제이며 사무절차를 간소화·신속화하고 신청자 등의 부담경감에 대한 국민의 요청도 매우 강할 뿐만 아니라 공적 규제에 관한 제도면에서의 재평가와 함께 이러한 요청에 부응한 운영면에서의 개혁은 그 영향과 효과의 면에서 과소평가할 수 없는 것이라고 한다. 또한 동답신은 행정지도에 대하여 행

정의 투명성과 공평성을 상실할 수 있고 지도의 기준과 책임의 소재가 불명확하며 상대방이 예기치 않은 손해를 받은 경우 구제수단이 없는 것 등의 폐해를 발생할 우려가 있기 때문에 행정지도의 남용을 엄격히 제한할 필요가 있고 또한 일반적인 기준과 행동규범 등을 규정하고 행정처분과 연계될 가능성이 있는 지도에 대하여는 그 내용을 가능한한 구체적이고 명확하게 하여야 한다고 제언하고 있다.

그리고 1989년 동심회의의 『공적 규제의 본연의 자세에 관한 소위원회보고』는 이후의 규제완화추진의 한 방안으로 행정절차제도의 정비를 들고, 「이미 정부나 학계 등에서 상당한 검토성과가 축적되어 있기 때문에 개별법을 초월한 행정절차에 관한 기본원칙을 확립하고 節次法制의 정비를 위한 검토작업을 조기에 본격화하여야 한다」고 하였다.

이와 같이 공적 규제완화를 추진함에 있어 행정절차법제의 정비가 상당히 중요하다는 것이 인식되면서 1988년 이후 이의 법제화의 시도가 가속화되었다.

1990년 4월 第2次 臨時行政改革推進審議會의 最終答申은 「행정절차의 투명성의 향상과 공정성의 확보 등을 위하여 처분절차 등에 관한 법제의 통일적 정비를 위한 전문조사심의기관을 설치하여 검토함과 동시에 조속한 결론을 얻어 이를 실행하며, 이때 행정지도에 관한 절차적 규제 및 사후구제제도에 대하여도 검토」할 것을 제언하였는 바, 같은 달 閣議는 「정부는 임시행정개혁추진심의회 의 최종답신을 최대한 존중하면서 국가·지방의 전반에 걸친 行政 및 財政의 개혁을 곧 추진하는 것으로 하며 개혁방안의 조정·입안을 진행하여 순차적으로 이를 실시한다」고 결정하였다.

8. 1991년의 “제3차 臨時行政改革推進審議會 公正·투명한 行政節次部會”에서의 檢討

1990년 10월 31일 제3차 臨時行政改革推進審議會가 발족되었는 바, 1991년 1월 21일 심의회 산하에 『公正·투명한 行政節次部會』가 설치되어 행정절차법안이 본격적으로 검토되었다. 위원은 법조인·법학자·민간사업자·행정실무가 등 18명으로 구성되었으며 심의회는 부회가 1991년 11월까지 통일법요강안을 포함한 행정절차법제에 관한 부회보고를 심의회에 제출할 것을 요청하였다.

부회는 원칙적으로 매주 1회씩 심의를 진행하였다. 처음에는 사무당국으로부터 지금까지의 행정절차법에 관한 연구·검토의 경위에 대한 개략적인 설명이 있었으며 이

어 미국·독일·프랑스 등 외국의 행정절차법의 내용의 소개가 있었다. 또한 제1차 임시행정조사회의 행정절차법초안작업에 참가한 사람들의 설명도 있었다. 2월 말부터 3월 상순까지 지금까지의 청취를 바탕으로 행정절차의 목적, 신속화·간소화의 요청, 정보공개제도와와의 관계, 일반법인 행정절차법과 개별법률과의 관계, 행정절차법으로 어떤 절차를 정비하여야 하는가, 지방자치단체가 행하는 절차를 대상으로 할 것인가 등에 대한 자유토론이 있었다.

3월 중순부터 4월 중순까지는 10개의 省廳으로부터 의견청취가 있었다. 각 성청의 의견은 행정절차의 정비는 국민의 권리·이익의 보호, 국민의 신뢰확보 및 국제적인 관점에서 중요한 과제이지만 행정의 능률성·원활성 등의 법익과의 균형 역시 중요하며 개별분야의 사정에 따라 탄력적으로 대응하여야 할 뿐만 아니라 절차의 정비에 의한 새로운 업무량의 증대의 문제 등이 있다는 것을 지적하였다.

또한 행정절차법의 적용범위의 문제에 대하여는 행정심판절차, 국가의 행정기관에 대한 처분, 지방공공단체에 대한 처분, 특수법인·인가법인 등에 대한 처분, 비상사태에서의 처분 등은 적용대상에서 제외하여야 한다는 의견이 개진되었다.

행정입법절차(정령·성령)에 대하여는 행정청에 과대한 부담이 되고 주요한 정령·성령은 심의회에 회부되어 의견청취하는 등의 절차가 있다는 등의 이유로 행정절차법에 이를 규정하는 것에 대하여 부정적인 견해가 일반적이었다. 그리고 계획확정절차에 대하여도 필요한 경우에는 이미 심의회에 자문을 구하도록 되어 있다는 등의 이유로 일반법으로 규정하는 것은 장래의 과제로 하여야 한다는 것이 다수 성청의 견해였다.

부회는 이와 같은 각 성청의 의견을 바탕으로 4월 하반기에 다시 자유토론을 하여 크게 문제가 되지 아니하는 신청과 관련한 처분절차, 불이익처분절차, 행정지도절차에 대하여 검토를 진행하였다.

4월 말 부회는 위의 세가지 절차에 규정되어야 할 사항을 정리하고 이러한 사항에 관하여 요강안의 형식으로 즉시 작성하여 부회에 소위원회를 설치하여 검토하기로 하였다.

소위원회는 5명의 위원으로 구성(뒤에는 8명으로 확대됨)되어 5월 한달 동안 요강안의 초안을 작성하여 논의와 검토를 거쳐 6월 상순에 부회에 보고하였다. 부회는 논의를 거쳐 수정안을 각 성청에 배부하였다. 이 안에 대하여 소위원회는 6월 중순부터 7월 중순까지 앞의 10개 성청을 포함한 17개 성청으로부터 의견청취를 하였다. 여기

서는 각각의 성청이 관할하는 법률 가운데 행정절차법의 적용제외를 희망하는 법률로 어떤 법률이 있는가가 중심으로 논의되었으며, 행정절차법 그 자체를 반대하는 의견은 전혀 없었다.

의견청취후 부회는 적용제외사항 등에 대하여 검토를 하고 7월 말 『행정절차법요강안(제1차부회안)』을 발표하였다. 지금까지 행정개혁추진심의회의 심의에 있어 부회에서 중간단계안을 공표한 경우에는 없었지만 구태여 이를 공표한 것에 대하여 부회는 「행정절차법은 행정기관이 행정처분, 행정지도 등을 행하는 경우의 절차에 대한 일반적인 원칙을 정하는 기본법제에 해당한다. 따라서 부회는 행정절차법요강안에 관한 최종 검토때 광범위한 국민 각계의 의견개진을 기대한다. 이러한 이유로 부회의 중간단계의 안이지만 이를 공표하기로 하였다」고 설명하고 있다.

공표된 요강안에 대하여는 경단련, 일본 변호사회연합회, 일본 행정서사회로부터 각각의 의견개진이 있었다. 이를 간단히 소개하면 다음과 같다.

경단련은 적용제외는 최대한 제한하여야 하고 심의기준은 사전에 공표하여 국민의 의견을 청취하고 공표의 예외사항을 열거하여야 하며, 표준처리기간은 의무규정으로 하고 기간에 관한 일반원칙을 규정하여야 하며, 행정지도는 문서교부를 원칙으로 하고 법률에 근거가 없는 행정지도는 최대한 배제하여야 한다는 등의 의견을 개진하였다.

일본 변호사회연합회는 심사기준은 가능한한 법령에 규정하여야 한다는 취지를 명기하여야 하고 이유제시는 항상 서면으로 하여야 하며, 청문은 원칙적으로 공개하고 절차의 적정한 실시·운영에 관한 제3기관의 설치를 검토할 것과 변명·청문절차의 적용제외를 제한하여야 한다는 등의 의견을 제시하였다.

일본 행정서사연합회는 이유제시는 긴급한 경우에는 사후에 제시할 수 있도록 하고 표준처리기간의 설정·공표는 의무화하여야 한다는 등의 의견을 개진하였다. 그리고 학계에서는 대체로 이 요강안에 대하여 상당히 호의적인 평가를 하였다.

이러한 각계의 의견과 각 성청의 의견을 바탕으로 9월 이후 부회최종안에 대한 논의가 있었다.

부회의 최종보고는 11월 19일 행정개혁추진심의회에 보고되어 같은 날 공표되었다.

보고는 『요강안제출의 기본입장』·『요강안』 및 『요강안해설』의 3부분으로 구성되어 있다. 『요강안제출의 기본입장』은 행정절차법제정의 필요성, 부회가 신청에 대한 처분·불이익처분·행정지도만을 요강안으로 입안한 이유, 이른 바 일반처분절차·행

정상의 강제집행절차·정령과 성령 등의 제정절차(행정입법절차)·토지이용규제 및 공공사업과 관련한 계획확정절차 등에 대하여는 장래의 과제로 조사·연구가 진행될 것을 기대한다는 등의 내용으로 되어 있었다. 『요강안해설』은 『요강안』만으로는 그 취지가 명확하지 아니한 부분도 있기 때문에 『요강안』을 보충하는 부속문서로 취급되었다.

9. 行政改革推進審議會 答申 이후 政府의 作業과 行政節次法の 制定

행정개혁추진심의회의 답신을 받아 정부는 「동답신의 행정절차법요강안에 따라 행정절차법 및 관련 규정의 정비법의 입안작업을 추진하여 조속히 법률안을 제출한다」고 각의에서 결정하였다(1991년 12월 28일). 그런데 행정부내의 입안작업에서 중심으로 논의된 사항은 행정절차법요강안의 내용에 대하여 법제적으로 엄밀한 마무리를 하는 것과 행정절차법의 제정에 의하여 지금까지 개별법으로 규정되어온 절차규정을 어떻게 정비할 것인가이었다.

이중 후자에 대하여는 요강안이 행정절차법 보다 더욱 신중한 절차를 개별적으로 규정하고 있는 경우에는 행정절차법을 적용하지 아니하는 것으로 하고 있는 것에서도 알 수 있는 바와 같이 이러한 절차를 우선하는 것이 타당하다. 이 밖에 행정절차법의 적용을 배제하지 아니하는 것에 대하여는 원칙적으로 행정절차법의 변명·청문절차가 적용되며 개별법의 사전절차의 근거규정은 불필요하게 된다.

기본적으로 이와 같은 관점에서 개별법률을 정비한다는 방침하에 관계 성청에서는 행정절차법안과 개별법률과의 정비를 위한 작업이 추진되었다. 이는 행정절차법과 관련된 법률수가 500건을 상회하고 현실적으로 절차규정을 두고 있어 개정이 필요한 법률이 약 350건에 달하기 때문에 거의 모든 성청이 참여하게 되는 방대한 작업이었다.

1993년 5월 22일 “行政節次法案” 및 “行政節次法の施行에따른關係法律의整備에 관한法律案”이 정부안으로서 閣議에서 의결되어 1993년 5월 24일 국회에 제출되었고, 1993년 11월 12일 제정·공포되었다. 행정절차법은 부칙에 따라 공포일로부터 1년을 넘지아니하는 범위내에서 政令으로 정하는 날로부터 시행되도록 되었다.

법률 제88호로 공포된 행정절차법은 전문 6장 38조로 구성되어 있다. 제1장 총칙(1-4)은 목적·용어의 정의·적용범위등을 규정하고 있으며, 行政處分節次를 申請에 대한 處分節次(5-11), 不利益處分節次(12-31)로 구분하여 제2장 및 제3장에 각각

규정하였고, 제4장에 行政指導節次 (32-36)를 규정하였다. 그 밖에 신고에 관한 별도의 규정 (37), 지방공공단체의 조치에 관한 규정 (38)등을 포함하고 있다.

행정절차법의 시행에 수반하여 360건에 달하는 법률에 대하여 행정절차법의 규정과 중복되는 규정의 삭제등 필요한 규정정비를 행하고 행정절차법에 규정한 적용제외 조치에 대하여 정하고자 “行政節次法の施行에 따른關係法律의整備에 관한法律”이 행정절차법과 함께 제정· 공포되었다.¹¹⁾

11) 新法令解説, 法律時報, 1994.1월호, 141면.

III. 主要内容

1. 概觀

1993년 11월 12일 법률 88호로 공포된 일본행정절차법은 행정청의 처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 보호에 이바지함을 목적으로 한다. 그 개요는 다음과 같다.¹²⁾

1. 신청에 대한 처분에 관하여 신속하고 투명한 처리를 확보하기 위하여

① 신청의 심사기준을 정하고 ② 신청의 처리에 통상 필요로 하는 표준적인 기간을 정하는 노력을 하며 ③ 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 경우에는 그 이유를 제시할 것 등의 조치를 규정하고 있다.

2. 불이익처분에 대하여 행정운영상의 공정성 확보 및 당사자의 권리·이익의 보호를 위하여

① 불이익처분의 기준을 정할 것 ② 불이익처분을 하고자 하는 경우에는 청문 또는 변명의 기회를 부여하는 절차를 가질 것 ③ 불이익처분을 하는 경우에는 이유를 제시할 것 등의 조치를 규정하고 있다.

3. 행정지도에 관하여 그 투명성 및 명확성을 확보하기 위하여 기본원칙을 정하는 외에 행정지도를 하는 때에는 당사자에게 그 취지, 내용 및 책임자를 명시하는 등 그 방식에 대하여 규정하고 있다.

4. 신고는 형식상의 요건에 적합한 경우에는 제출처에 도달한 때에 그 의무가 이행된 것으로 하였다.

이 법은 부칙에 공포일로부터 기산하여 일년을 넘지 아니하는 범위내에서 정령이 정하는 날로부터 시행하도록 규정하였다.

12) 新法令解説, 法律時報 1994.1월호, 141면.

2. 總 則

일본행정절차법 제1장 총칙은 제1조 목적, 제2조 용어의 정의, 제3조 적용제외, 제4조 국가기관등에 대한 처분등의 적용제외등 4개의 조문으로 구성되어 있다. 이 법은 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모하고, 국민의 권리·이익의 보호를 목적으로 행정절차법을 제정한다고 그 제정목적을 밝히고는 있으나,

첫째 행정절차를 처분, 행정지도 및 신고절차에 한정하였고,

둘째 의회의 의결을 거쳐 행하는 처분, 재판에 의하거나 재판의 집행으로 행해지는 처분, 국회의 동의나 승낙을 얻어 행하여야 하는 처분, 검사관회의에서 결정하여야 하는 처분, 형사사건에 관하여 검찰직원 또는 사법경찰관이 하는 처분, 국세청직원, 증권거래소직원, 금융선물거래 범칙사건에 관하여 재무부 직원이 하는 처분, 학교·강습소·훈련소·연수원등에서 그 학생에 대한 처분, 교도소등에서 수용의 목적으로 행하는 처분, 공무원의 직무 및 신분과 관련된 처분, 외국인의 출입국에 관한 처분, 학식등에 관한 시험에 관한 처분, 이해의 조정을 위한 재정 기타 처분, 공중위생등에 관한 경찰관, 환경보안관등의 처분, 정보수집을 위한 처분, 심사청구·재결 처분 및 위 각처분과 관련된 행정지도등 16개의 항목에 이르는 광범한 적용제외규정을 두었고,

셋째 국가기관, 지방자치단체, 법률에 의하여 설립된 법인등에 대한 처분에 대하여는 이 법의 적용을 받지 않게 하는 등, 이 법의 적용영역을 지극히 한정시켰다. 이로써 행정절차가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 행정절차법이 일반적 행정과정에 대한 공정성의 확보와 투명성의 향상을 기하도록 하기 위한 일반적 행정절차법으로서의 의의가 축소되어 버리기에 이르렀다.¹³⁾

13) 같은 의견, 이상규, 일본행정절차법의 내용과 특색, 판례월보, 제280호 (1994.1.), 11면 이하 참조.

3. 申請에 대한 處分

일본행정절차법 제2장 “신청에 대한 처분”절차는 제5조 심사기준, 제6조 표준처리기간, 제7조 신청에 대한 심사, 응답, 제8조 이유의 제시, 제9조 정보의 제공, 제10조 공청회의 개최등, 제11조 복수의 행정청이 관여하는 처분등 7개의 조문으로 구성되어 있다.

일본행정절차법 제2조는 “신청”이란 “법령에 근거하여 행정청의 허가, 인가, 면허 기타 자기에게 어떤 이익을 부여하는 처분을 구하는 행위로서 당해 행위에 대하여 행정청이 승낙의 여부를 응답하여야 하는 행위”를 말한다고 정의함으로써 “신청에 대한 처분”은 허가·인가·면허처분등 수익적 처분을 의미함을 분명히 하고 있다.

이러한 수익적처분을 함에 있어

첫째 행정청은 심사기준을 구체적으로 정하여 이를 비치하고, 적당한 방법으로 공표하여야 하며,

둘째 신청에 대한 처분의 표준처리기간을 정하고 이를 공표하여야 하며,

셋째 신청에 대하여 지체없이 이를 심사하고 요건이 불비한 경우에는 가능한 한 이를 보충하도록 하고,

넷째 수익적 처분을 거부할 경우 거부처분의 이유를 제시하여야 하며,

다섯째 행정청은 민원인에게 신청에 대한 심사의 진행상황에 대한 정보를 제공하여야 하며

여섯째 신청자 이외의 이해관계자의 의견을 청취할 필요가 있는 경우 공청회를 개최하도록 하며

일곱째 신청에 대한 처분에 대하여 복수의 행정기관이 관여되어 있는 경우 행정기관 상호간에 공동보조를 취하여 심사에 신속을 기하도록 하는 등의 절차를 규정하고 있다.

4. 不利益處分

일본 행정절차법 제4장 “불이익처분”절차는 제1절 통칙, 제12조 처분의 기준, 제13조 불이익처분을 하는 경우의 절차, 제14조 불이익처분의 이유 제시, 제2절 청문, 제15조 청문의 통지방식, 제16조 대리인, 제17조 참가인, 제18조 문서등의 열람, 제

19조 청문의 주재, 제20조 청문기일에 있어서의 심리방법, 제21조 진술서등의 제출, 제22조 속행기일의 지정, 제23조 당사자의 불출두등의 경우의 청문의 종결, 제24조 청문조서 및 보고서, 제25조 청문의 개시, 제26조 청문을 거쳐 발급하는 불이익처분의 결정, 제27조 불복신청의 제한, 제28조 임원등의 해임등을 명하는 불이익처분을 하고자 하는 경우의 청문등의 특례, 제3절 변명기회의 부여 제29조 변명기회의 부여방식, 제30조 변명기회부여의 통지방식 등 총3절 19개의 조문으로 구성되어 있다.

일본행정절차법 제2조는 “불이익처분”이란 “행정청이 법령에 근거하여 특정한 자를 당사자로 직접 이 자에 대하여 의무를 과하거나 또는 그 권리를 제한하는 처분”을 말한다고 규정하여 제2장에서 정한 수익적처분과 대립되는 개념으로 정의하고 있다. 다만 이러한 불이익처분에는

- 사실상의 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어 그 범위, 시기 등을 명확하게 하기 위하여 법령상 필요한 절차로서의 처분
- 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분 기타 신청에 근거하고 당해 신청을 한 자를 당사자로 하는 처분
- 예정당사자의 동의하에 행하는 처분
- 인허가 등의 효력을 상실하게 하는 처분으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸하였다는 취지의 신고가 있는 것을 이유로 행하는 처분 등은 포함되지 아니한다.

불이익처분을 하기 위하여는

첫째 처분의 기준을 정하고 이를 구체적으로 공표하여야 하며

둘째 인허가의 취소, 당사자의 자격 또는 지위를 박탈하는 불이익처분, 법인의 임원의 해임을 명하는 불이익처분, 해임 또는 제명을 명하는 처분등을 하고자 할 때에는 청문을 거쳐야 하며, 청문을 거칠 필요가 없는 사항에 대하여는 최소한 변명의 기회를 부여하도록 하며

셋째 당사자에게 불이익처분의 이유를 제시하여야 한다.

청문을 행하기 위하여는

첫째 당사자에게 청문을 위한 상세한 사항을 일정한 기일 전에 통지하여야 하며, 청문 시 까지 청문의 원인이 되는 불이익처분의 자료열람의 기회를 제공하고

둘째 청문에 이해관계가 있는 자의 참가를 허락하며, 참가인에게 자료열람의 기회를 제공하고

셋째 청문절차를 정식절차로서 준사법절차의 형식을 밟도록 규정하였다.

그러나

- 공익상 긴급한 불이익처분을 할 필요가 있는 경우,
- 법령이 반드시 불이익처분을 하도록 규정하였고, 객관적 증거가 있는 경우
- 시설 및 설비의 설치등에 관하여 법령에 기술적 기준이 명확하게 설정된 경우 그 기준이 충족되어 있지 않아 불이익처분을 하여야 하고, 그 기준 불충족의 사실이 객관적으로 확인된 경우
- 금전납부 명령 또는 금전 급부결정 취소의 불이익처분
- 의무의 내용이 경미하여 의견청취의 필요가 없다고 정령이 인정하는 경우등 아주 광범위한 경우에 청문절차 및 변명기회부여절차를 밟지 않도록 규정하여 불이익처분에 대한 이해관계자의 참여의 폭을 광범위하게 좁힌 것은 문제점으로 지적된다.

5. 行政指導

일본행정절차법 제4장 “행정지도”절차는 제32조 행정지도의 일반원칙, 제33조 신청과 관련한 행정지도, 제34조 인허가등의 권한과 관련한 행정지도, 제35조 행정지도의 방식, 제36조 복수자를 대상으로 하는 행정지도등 5개의 조문으로 구성되어 있다.

행정지도의 일반원칙으로 행정지도는 당해기관의 소관범위내에서만 이루어져야 하며, 당사자의 임의의 협력에 의하여만 실현되고, 당사자가 이에 따르지 않았음을 이유로 불이익처분을 할 수 없음을 정하고 있다. 신청 및 인허가와 관련된 행정지도에 있어서 행정지도를 통하여 당사자의 권리를 방해해서는 안되며, 행정지도를 강제로 따르게 해서는 안됨을 정하고 있다.

행정지도의 방식으로는 행정지도 관계자가 당해 행정지도의 취지, 내용 및 책임자를 명시하도록 하고, 행정지도가 구술로 이루어지는 경우 당사자가 서면의 교부를 요구하는 경우 이를 교부하도록 규정하였다.

6. 기타 규정

일본 행정절차법은 제37조에 신고에 관한 규정을 두고 이를 별도의 장으로 구분하

고 있다. 신고가 도달한 경우, 그 요건이 불비하지 아니하는 한, 신고를 하여야 할 절차상의 의무가 이행된 것으로 한다고 규정함으로써 신고를 둘러싼 다툼의 여지가 없도록 하였다.

지방자치단체에 대하여 행정절차법이 정한 절차가 비록 광범위하게 적용되지 않지만, 이 법률이 정하는 규정의 취지에 준하여 행정운영의 공정성 확보와 투명성 향상을 위한 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다는 선언규정을 제38조에 보칙으로 규정하였다.

7. 行政節次法施行에따른關係法律의整備에관한法律

행정절차법을 시행하면서 관계법률을 보다 효율적으로 정비하기 위하여 1993.11.12. 법률 제89호로 行政節次法施行에따른關係法律의整備에관한法律을 제정·공포하였다. 이 법률은 그 제안이유설명에 따르면

첫째, 행정절차법의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고

둘째, 행정절차법규정의 특례사항에 대하여 필요한 규정을 정하고

셋째, 관계법률의 용어를 정비하며

넷째, 각각의 행정분야에 독자의 절차체계가 마련되어 있는 경우 그것에 의하는 것이 적당하다고 인정되는 것과 처분의 성질상 행정절차법에 규정된 절차에 친하지 않는 것 등에 대해서 이를 행정절차법의 관계규정의 대상에서 제외하는 것 등을 그 내용으로 한다.

이 법률은 제1장 총리부관계 (제1조-제26조), 제2장 법무성관계 (제27조-제44조), 제3장 의무성관계 (제45조), 제4장 대장성관계 (제46조-제74조), 제5장 문부성관계 (제75조-제84조), 제6장 후생성관계 (제85조-제148조), 제7장 농림수산성관계 (제149조-제191조), 제8장 통상산업성관계 (제192조-제294조), 제9장 운수성관계 (제255조-제259조), 제10장 우정성관계 (제297조-제303조), 제11장 노동성관계 (제304조-제319조), 제12장 건설성관계 (제320조-제350조), 제13장 자치성관계 (제351조-제360조)등 총 13장 360개 조문과 부칙 18개 조문등 378개의 조문으로 구성되어 있다.

이 법률이 대상으로 하는 법률을 도표로 표시하면 아래와 같다.

법 률 명 칭	개 정 범 위
조수보호및수렵에관한법률	일부개정
온천법	일부개정
건축물용지하수의취의규제에관한법률	일부개정
특정유해폐기물등의수출입등의규제에관한법률	일부개정
수도권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
격심재해에대처하기위한특별재정원등에관한 법률	일부개정
부동산의감정평가에관한법률	일부개정
근기권의기성시가지에있어서공업등의제한에 관한법률	일부개정 청문특례
농주조합법	일부개정

(2) 법무성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
민법시행법	일부개정
공탁법	일부개정
부동산등기법	일부개정 행정절차법적용제외
저당증권법	일부개정
호적법	일부개정
범죄자예방갱생법	일부개정 행정절차법적용제외
변호사법	일부개정 행정절차법적용제외

(1) 총리부관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
사적독점금지및공정거래의확보에관한법률	일부개정
부당경품류및부당표시방지법	일부개정
풍속영업등의규제및업부의적정화등에관한법률	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외고물
고물영업	일부개정 청문특례
전당포영업법	일부개정 청문특례
총포도검류소지등규제법	일부개정 청문특례
도로교통법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
자동차의보관장소의확보등에관한법률	일부개정 청문특례
경비업법	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외
폭력단원에의한부당행위의방지등에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
광업등에있어토지이용의조정절차등에관한법률	일부개정
공해등조정위원회설치법	일부개정
국가공무원법	일부개정
직원단체등에대한법인격의부여에관한법률	일부개정
핵원료물질, 핵연료물질및원자로의규제에 관한법률	일부개정 청문특례
방사성동위원소등에의한방사선장해의방지에 관한법률	일부개정 청문특례
기술사법	일부개정 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
국적법	일부개정
사법서사법	일부개정 청문특례
갱생긴급보호법	일부개정 행정절차법적용제외
토지가옥조사사법	일부개정
외국인가옥조사사법	일부개정 행정절차법적용제외
파괴활동방지법	일부개정 행정절차법적용제외
도망범죄인인도법	일부개정 행정절차법적용제외
집행유예자보호관찰법	일부개정 행정절차법적용제외
매춘방지법	일부개정 행정절차법적용제외
상업등기법	일부개정 행정절차법적용제외
외국변호사의법률사무의취급에관한특별조치법	일부개정 행정절차법적용제외

(3) 외부성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
여권법	일부개정

(4) 대장성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
보험업법	일부개정
증권거래법	일부개정
공인회계사법	일부개정
보험모집단속에관한법률	일부개정
손해보험요율산출단체에관한법률	일부개정
외국보험사업자에관한법률	일부개정
선주상호보험조합법	일부개정
증권투자신탁법	일부개정
법무사법	일부개정
주세법	일부개정
주세보전및주류조합등에관한법률	일부개정
신용보증법	일부개정
노동금고법	일부개정
관세법	일부개정
보조금등에관한예산집행의적정화에관한법률	일부개정
튼세법	일부개정
특별튼세법	일부개정
담배경작조합법	일부개정
국세통칙법	일부개정
통관업법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
외국증권거래업자에 관한 법률	일부개정 행정처분절차 청문공개
대금업의규제등에 관한 법률	일부개정
주권등의보관및대체에 관한 법률	일부개정
담배영업법	일부개정
염전매법	일부개정
유가증권에 관한 고문업에 관한 법률	일부개정
전불식증표의단속등에 관한 법률	일부개정

(5) 문부성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
학교교육법	일부개정
교육직원면허법	일부개정 청문특례
사립학교법	일부개정
문화재교육법	일부개정 의견청취
종교법인법	일부개정
박물관법	일부개정
저작권법	일부개정
일본사학진흥재단법	일부개정
사립학교진흥조성법	일부개정 의견의 청취 등
프로그램저작물에 관한 등록의 특례에 관한 법률	일부개정 청문특례

(6) 후생성관계

법 른 명 칭	개 정 범 위
보건보험법	일부개정
아동복지법	일부개정
이용사법	일부개정
안마·마사지·지압사등에대한법률	일부개정
홍행장법	일부개정
여관업법	일부개정
공중욕장법	일부개정
화제등에관한법률	일부개정
위생보호법	일부개정
소비생활협동조합법	일부개정 청문특례
의사법	일부개정
치과의사법	일부개정
보건·조산부·간호부에관한법률	일부개정
치과위생사법	일부개정
의료법	일부개정
신체장애자복지법	일부개정 조치해제에 관한 설명 행정절차법 적용제외
정신보건법	일부개정
생활보호법	일부개정 행정절차법 적용제외
독극물단속에관한법률	일부개정 청문특례
사회복지사업법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
결핵예방법	일부개정 청문특례
진료방사선기사법	일부개정 청문특례
각성제단속법	일부개정
마약및향정신성의약품단속법	일부개정
도축장법	일부개정
나병예방법	일부개정
아편법	일부개정 청문특례
후생연금보험법	일부개정
치가기공법	일부개정 청문특례
채혈및공혈알선업규제법	일부개정
원자폭탄피폭자의의료등에관한법률	일부개정
미용사법	일부개정
환경위생관계영업의운영적정화에관한법률	일부개정 청문특례
수도법	일부개정
임상검사기사·위생검사기사등에관한법률	일부개정 청문특례
조리사법	일부개정
국민건강보험법	일부개정
국민연금법	일부개정
정신박약자복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
약사법	일부개정 허가경신거부처분절차 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
약제사법	일부개정
노인복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
모자및과부복지법	일부개정 조치해제에 대한 설명 행정절차법적용제외
이학료법사및작업료법사법	일부개정
모자보건법	일부개정
제과위생사법	일부개정
석탄광업연금기금법	일부개정
사회보험역무사법	일부개정 청문특례
유도정복사법	일부개정
건축물의위생적환경확보에관한법률	일부개정
오키나와의복귀에따른특별조치에관한법률	일부개정
폐기물의처리및청소에관한법률	일부개정
기능훈련사법	일부개정
노인보건법	일부개정
정화조법	일부개정
외국의사또는외국치과의사의임상수련과관련한 의사법제17조및치과의사법제77조의특례등에 관한법률	일부개정
사회복지사및개호복지사법	일부개정
임상공학기사법	일부개정
의지장구사법	일부개정
구급구명사법	일부개정
간호부등의인재확보촉진에관한법률	일부개정

(7) 농림수산성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
식량관리법	일부개정
종묘법	일부개정
농업협동조합법	일부개정
농약단속법	일부개정 청문특례
수산업협동조합법	일부개정
수의사법	일부개정
토지개량법	일부개정
가축상법	일부개정
어업법	일부개정 행정절차법적용제외
육림병해충등방제법	일부개정
비료단속법	일부개정 청문특례
어항법	일부개정
농림물자의규격화및품질표시의적정화에관한법	일부개정
어선법	일부개정
목야법	일부개정
가축개량증식법	일부개정 행정절차법적용제외
상품거래소법	일부개정
농업위원회등에관한법률	일부개정
어선손해등보상법	일부개정
농지법	일부개정 행정절차법적용제외

법 률 명 칭	개 정 범 위
중소어업융자보증법	일부개정
농산어촌전기도입촉진법	일부개정
사료안전성의확보및품질개선에관한법률	일부개정 청문특례 행정절차법적용제외 행정심판절차에서의 의견청취
농업기계화촉진법	일부개정
가축거래법	일부개정
어업생산조정조합법	일부개정
농업신용보증보험법	일부개정
어업재해보상법	일부개정
외국인어업의규제에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
농업진흥지역의정비에관한법률	일부개정
진주양식등조정잠정조치법	일부개정
임업종료법	일부개정
도매시장법	일부개정
해양수산물자개발촉진법	일부개정
연안어장정비개발법	일부개정
송충피해대책특별조치법	일부개정
어업수역에관한잠정조치법	일부개정 행정절차법적용제외
육림조합법	일부개정
유어선업적정화에관한법률	일부개정 청문특례
수의료법	일부개정
변리사법	일부개정

(8) 통상산업성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
변리사법	일부개정
자동차경기법	일부개정
광산보안법	일부개정
중소기업협동조합법	일부개정
공업표준화법	일부개정 청문특례
외국환및외국무역관리법	일부개정 행정절차법적용제외
무역보험법	일부개정
화약류단속법	일부개정 청문특례
소형자동차경주법	일부개정
광업법	일부개정
채석법	일부개정 청문특례
고압가스단속법	일부개정 청문특례
석유및가연성천연가스자원개발법	일부개정
항공기제조사업법	일부개정
임시석탄광해복구법	일부개정
수출입거래법	일부개정 청문특례
상공회의소법	일부개정
무기등제조법	일부개정 청문특례
가스사업법	일부개정 청문특례
석탄광업구조조정임시조치법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
공업용수법	일부개정 청문특례
수출검사법	일부개정 청문특례
중소기업단체의조직에관한법률	일부개정
공업용수도사업법	일부개정 청문특례
수세탄업에관한법률	일부개정
항공기공업진흥법	일부개정 청문특례
특허법	일부개정 행정절차법적용제외
신용신안법	일부개정
의장법	일부개정
상표법	일부개정
소매사업조정특별조치법	일부개정
상공회법	일부개정
전기공사사법	일부개정 청문특례
광공업기술연구조합법	일부개정
할부판매법	일부개정 청문특례
전기용품단속법	일부개정
상점가진흥조합법	일부개정
석탄광해배상등입시조치법	일부개정
전기사업법	일부개정 청문특례
액화석유가스의보안확보및거래의적정화에관한 법률	일부개정 청문특례
모래채취법	일부개정 청문특례
전기공사업의업무적정화에관한법률	일부개정 청문특례
특정공장의공해방지조직의정비에관한법률	일부개정 청문특례

법 률 명 칭	개 정 범 위
열공급사업법	일부개정 청문특례
석유파이프라인사업법	일부개정 청문특례
금속광업등광해대책특별조치법	일부개정 청문특례
소비생활용품제품안전법	일부개정 청문특례
대규모소매점포에있어서의소매업의사업활동 조정에관한법률	일부개정
화학물질의심사및제조등의규제에관한법률	일부개정 청문특례
휘발유판매업법	일부개정 청문특례
특허협력조약에근거한국제출원등에관한법률	일부개정 청문특례
일본국과대한민국사이의양국에인접한대륙붕 남부의공동개발에관한협정의실시에따른석유및 가연성가스자원의개발에관한특별조치법	일부개정 청문특례
심해저광업잠정조치법	일부개정 청문특례
에너지사용의합리화에관한법률	일부개정 청문특례
반도체집적회로의회로배치에관한법률	일부개정 청문특례
특정물질의규제등에의한오존층보호에관한법률	일부개정 청문특례
공업소유권에관한절차등의특례에관한법률	일부개정 청문특례
재생자원의이용촉진에관한법률	일부개정 청문특례
상품투자와관련한사업규제에관한법률	일부개정
수출품전문매장의설치에관한대규모소매점포에 있어서의소매업의사업활동의조정에관한법률의 특례에관한법률	일부개정
계량법	일부개정 이유제시 청문특례
특정채권등과관련한사업의규제에관한법률	일부개정 청문특례

(9) 운수성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
선박법	일부개정
수난구호법	일부개정
철도저당법	일부개정
해난심판법	일부개정
항측법	일부개정 행정절차법적용제외
항로표식법	일부개정 청문특례
수선법	일부개정 행정절차법적용제외
운수성설치법	일부개정 행정절차법적용제외
해상운송법	일부개정 청문특례
통역안내업법	일부개정
국제관광호텔정비법	일부개정
항만법	일부개정
해사대리사법	일부개정
선박직원법	일부개정 청문특례
항만운송사업법	일부개정
도로운송법	일부개정 청문특례
도로운송차량법	일부개정 행정절차법적용제외 청문특례
자동차저당법	일부개정 행정절차법적용제외
모터보트경주법	일부개정
내항해운업법	일부개정
기상업무법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
항공법	일부개정 행정절차법적용제외
여행업법	일부개정 청문특례
항공기저당법	일부개정 행정절차법적용제외
임시선박건조조정법	일부개정
창고업법	일부개정
자동차터미널법	일부개정
소형배조선업법	일부개정 청문특례
토사등을운반하는대형자동차에의한교통사고 방지등에관한특별조치법	일부개정
택시업무적정화임시조치법	일부개정 청문특례
해양오염및해사재해의방지에관한법률	일부개정
해상교통안전법	일부개정 행정절차법적용제외
항공사고조사위원회설치법	일부개정
외국등에의한자국외항선박운항사업자에대한 불이익한취급에대한특별조치에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
특정공항주변항공기소음대책특별조치법	일부개정
신동경국제공항의안전확보에관한긴급조치법	일부개정 행정절차법적용제외
철도사업법	일부개정 청문특례
화물운송취급사업법	일부개정 행정절차법적용제외
화물자동차운송사업법	일부개정
철도정비기금법	일부개정
국제관광호텔정비법의일부를개정하는법률	일부개정
지역전통예능등을활용한행사의실시에의한관광 및특정지역상공업의진흥에관한법률	일부개정

(10) 우정성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
우편법	일부개정 청문특례
우정성설치법	일부개정
전파법	일부개정 이의신청제한의 적용 제외
방송법	일부개정
유선전기통신법	일부개정
유선방송전화에관한법률	일부개정 청문특례
전기통신사업법	일부개정 청문특례

(11) 노동성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
직업안정법	일부개정
노동조합법	일부개정 행정절차법적용제외
장애자의고용촉진에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
직업능력개발촉진법	일부개정
노동보험의보험료징수등에관한법률	일부개정 행정절차법적용제외
실업보험법및노동자재해보상보험법의일부를 개정하는법률및노동보험의보험료징비등에관한 법률의시행에따른관계법률의징비등에관한법률	일부개정
고령자등의고용안정등에관한법률	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
노동자재산형성촉진법	일부개정
노동안전위생법	일부개정
작업환경측정법	일부개정
항만노동법	일부개정 청문특례
노동자파견사업의적정한운영의확보및파견노동자의 취업조건정비등에관한법률	일부개정
중소기업의노동력확보를위한고용관리개선촉진 에관한법률	일부개정
개호노동자의고용관리개선등에관한법률	일부개정
노동시간의단축촉진에관한임시조치법	일부개정
단시간노동자의고용관리개선등에관한법률	일부개정

(12) 건설성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
건설업법	일부개정 참고인의견청취
측량법	일부개정 참고인의견청취
건설기준법	일부개정
건축사법	일부개정
토지수용법	일부개정 행정절차법적용제외
택지건물거래업법	일부개정 청문특례
도로법	일부개정
공공사업의전도금보증사업에관한법률	일부개정
건축기계저당법	일부개정

법 률 명 칭	개 정 범 위
토지구획정리법	일부개정
도로정비특별조치법	일부개정
도시공원법	일부개정
특수다목적댐법	일부개정
주차장법	일부개정
하수도법	일부개정
주택지구개발법	일부개정
공공용지의취득에관한특별조치법	일부개정 행정절차법적용제외
택지조성등규제법	일부개정
지방주택공급공사법	일부개정
고도의역사적풍토의보존에관한특별조치법	일부개정
유통업무시가지의정비에관한법률	일부개정
도시계획법	일부개정
도시재개발법	일부개정
급경사지의붕괴에의한재해방지에관한법률	일부개정
적립식택지건물판매업법	일부개정 청문특례
공유지의확대추진에관한법률	일부개정
도시녹지보전법	일부개정
생산녹지법	일부개정
대도시지역의주택및주택지의공급촉진에관한 특별조치법	일부개정
민간도시개발의촉진에관한특별조치법	일부개정
지방거점도시지역정비및산업업무시설재배치의 촉진에관한법률	일부개정

(13) 자치성관계

법 률 명 칭	개 정 범 위
소방법	일부개정
정치자금규정법	일부개정
공직선거법	일부개정 행정절차법적용제외
지방교무세법	일부개정
지방세법	일부개정 행정절차법적용제외
지방공무원법	일부개정
행정서사법	일부개정
자치성설치법	일부개정
주민기본대장법	일부개정 행정절차법적용제외
정당조성법	일부개정

이상 도표에서 일부개정되거나, 특례가 규정된 법률은 모두 361건에 달한다.

행정절차법의 시행에 수반하여 행정절차법의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 관계법률의 용어를 정비하며, 행정절차법규정의 특례사항에 대해서 필요한 규정을 정하고, 행정절차법의 관계규정의 대상에서 제외하는 법률을 확정하기 위한 행정절차법 시행법으로서의 行政節次法施行에따른關係法律의整備에관한法律의 제정은 법적용의 통일성을 기하기 위한 바람직한 노력으로 평가된다.

IV. 日本行政節次法の 評價

1993년 11월 12일 일본행정절차법이 제정·공포된 것은 1962년 이래 미루어져 왔던 “일반행정절차법”의 제정이라는 숙제를 해결한 것이라는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 이 법의 제정이 비록 다른 선진국에 비해 늦어지긴 했지만 “행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 도모”에 기여하고자 제정된 것이라는 점에서, 또한 행정개혁의 일환으로 제시된 법률이라는 점에서 그 입법적 의의는 크다고 할 수 있다.

다만 이 법률은

첫째 행정절차법을 지극히 한정적인 법으로 만들었다는 데서 그 한계가 드러난다. 앞서 언급한 바와 같이 이 법률은 행정절차를 처분, 행정지도 및 신고절차에 한정하였고, 16개의 항목에 이르는 광범한 적용제외규정을 두었으며, 국가기관, 지방자치단체, 법률에 의하여 설립된 법인등에 대한 처분에 대하여는 이 법의 적용을 받지 않게 하는 등, 이 법의 적용영역을 지극히 한정시켰다. 이로써 행정절차가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 행정절차법이 일반적 행정 과정에 대한 공정성의 확보와 투명성의 향상을 기하도록 하기 위한 일반적 행정절차법으로서의 의의가 축소되어 버리기에 이르렀다.

둘째 이 법률은 행정청으로 하여금 수익적 처분과 불이익처분의 처리기준을 설정·공표하도록 하면서도 그러한 공표의무에 위반하여 처분의 처리기준을 공표하지 않은 경우의 효과를 전혀 규정하지 않았고, 또한 수익적처분의 거부처분을 할 경우 이해관계인에게 의견진술의 기회를 부여하지 아니하는 등 당사자의 권리구제 장치로서 충분치 못한 점이 드러나고 있다.¹⁴⁾

셋째 청문 및 변명기회의 부여에 있어 광범위한 예외를 인정한 점도 문제로 지적된다. 앞서 언급한 바와 같이 공익상 긴급한 불이익처분을 할 필요가 있는 경우, 법령이 반드시 불이익처분을 하도록 규정하였고, 객관적 증거가 있는 경우, 시설 및 설비의 설

14) 같은 의견, 이상규, 일본행정절차법의 내용과 특색, 판례월보, 제280호(1994.1.), 13면 이하 참조.

치등에 관하여 법령에 기술적 기준이 명확하게 설정된 경우 그 기준이 충족되어 있지 않아 불이익처분을 하여야 하고, 그 기준 불충족의 사실이 객관적으로 확인된 경우, 금전납부 명령 또는 금전 급부결정 취소의 불이익처분, 의무의 내용이 경미하여 의견청취의 필요가 없다고 정령이 인정하는 경우등 아주 광범위한 경우에 청문절차 및 변명 기회부여절차를 밟지 않도록 규정하여 불이익처분에 대한 이해관계자의 참여의 폭을 광범위하게 좁힌 것은 문제점으로 지적된다.

다만 행정절차법 시행법으로서의 行政節次法施行에 따른關係法律의整備에 관한法律을 제정한 것은 괄목한 만한 성과로 평가된다. 그동안 360여개의 법률속에서 난립되어 있던 행정절차 관련규정을 정비하여 행정절차의 통일적 적용을 기하기 위한 노력의 일환으로, 행정절차법의 시행에 수반하여 행정절차법의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 관계법률의 용어를 정비하며, 행정절차법규정의 특례사항에 대하여 필요한 규정을 정하고, 행정절차법의 관계규정의 대상에서 제외하는 법률을 확정하도록 하는 등 법제의 정비를 도모한 일련의 노력은 행정절차법의 실효성을 최대한 증진시키는 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

V. 우리 行政節次法 立法推進經過와 行政節次法 制定方向

우리나라의 경우에도, 일본의 경우와 마찬가지로, 1960년대 이후 오늘에 이르기 까지 행정절차법의 제정을 위한 제안은 끊임없이 제기되어 오고 있다.¹⁵⁾

1. 1987년의 行政節次法案

일반행정절차법제정을 위한 논의 및 입법안은 여러경로를 거쳐 제기되어 왔다¹⁶⁾

그 중에서도 정부의 입법안으로 성안되어 입법예고에 까지 이른 경우는 1987년의 행정절차법안이다. 1986년 정부는 총무처에 행정절차법안심의위원회를 구성하여 공청회를 개최하고 각계의 의견을 반영하여 행정절차법안을 마련하였으며, 이 법안은 1987년 7월 7일 총무처공고 제30호로 입법예고되었다.

이 행정절차법안은 제1장 총칙, 제2장 행정처분절차, 제3장 행정계획의 확정절차, 제4장 행정입법의 예고절차, 제6장 행정예고절차, 제6장 행정지도절차, 제7장 보칙등 총 7장 71개조 및 부칙 구성으로 되어 있다.

15) 우리 행정절차법 추진상황에 대하여는, 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례 발표회, 1993.2. 1면 이하 참조. 또 “김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 75면 이하”는 “행정절차법”의 제정도 “새정부의 개혁입법의 일환으로 추진되어야 함”을 촉구하고 있다.

16) 학계에서 행정절차법안이 제기된 경우로는 한국행정과학연구소, 행정절차법연구, 1980.7.; 김이열, 행정절차법연구, 1989등을 들 수 있다. 특히 “한국행정과학연구소, 행정절차법연구, 1980.7.”은 1975년 행정개혁위원회의 위촉을 받아 작성된 조사보고서였다. “김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 75면 이하”는 그러나 행정개혁위원회는 우리나라에 있어, 일반법으로서의 행정절차법의 제정은 시기상조일 것으로 판단하고, 기존의 민원사무처리규정을 법규수준으로 끌어올려서 행정운영기본법같은 것을 제정할 것과 각 단행법령에 행정절차규정을 많이 삽입하는 방향으로 방침을 정함으로써 위 조사보고서는 그 본래의 성과를 거두지 못하였다”고 기술하고 있다.

제1장 총칙은 제1절 목적·정의 및 적용범위등 (목적, 정의, 적용범위, 신뢰보호원칙등을 규정), 제2절 행정청의 관할 및 협조 (관할, 협조 및 조정의 의무, 행정응원등을 규정), 제3절 당사자 및 이해관계인 (참가자격, 지위의 승계, 대표자, 대리인, 대표자·대리인의 자격증명, 보좌인등을 규정) 제4절 송달 (송달의 방식, 송달의 효력발생등을 규정), 제5절 기간 및 기한 (기간의 계산, 기간·기한의 특례), 제6절 기록열람 (당사자등의 기록열람, 비밀유지등을 규정) 제7절 비용 (절차비용의 부담, 참고인등에 대한 비용부담등을 규정) 등 총 7개절 21개 조문으로 구성되어 있다.

제2장 행정처분절차는 제1절 행정처분의 성립 및 효력 (행정처분의 신청, 신청에 대한 처리기간, 행정처분기준의 공표, 요약, 행정처분의 사전통지, 행정처분의 방식, 행정처분의 이유부기, 불복신청의 고지, 행정처분의 정정, 행정처분의 취소권 제한, 행정처분의 철회권제한, 행정처분의 재조사등을 규정), 제2절 의견제출 및 청문절차 (의견제출, 청문의 실시요건, 청문의 주재자, 청문주재자의 제척·기피·회피, 청문에의 참가, 청문의 통지, 청문의 공개, 청문의 진행, 청문의 병합·분리, 증거조사, 청문조서, 청문의 종결, 행정처분의 결정, 청문을 거친 행정처분에 대한 불복등을 규정), 제3절 공청회절차 (공청회의 개최, 공청회의 진행등을 규정)등 총 3개절 26개의 조문으로 구성되어 있다.

제3장 행정계획의 확정절차는 행정계획의 입법과 협의, 행정계획안의 공고·열람, 의견제출, 청문, 공청회, 행정계획의 변경·폐지, 행정계획의 실효, 행정계획으로 인한 피해구제등을 규정하는 9개의 조문으로 구성되어 있다.

제4장 행정입법의 예고절차는 행정입법의 예고, 예고방법 및 기간, 의견제출 및 처리, 청문, 공청회, 입법에 대한 청원등을 규정하는 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제5장 행정예고절차는 행정예고기간, 행정예고에 관한 홍보등을 규정하였고, 제6장 행정지도절차는 행정지도의 방식과 의견제출을 규정하였다.

제7장은 행정집행절차 및 정보공개와 개인정보보호절차는 다른 법률로 규정하도록 위임하고 있다.

이 법률의 조문구성에서 볼 수 있는 바와 같이 이미 입법예고되어 있는 행정절차법안은 행정처분절차, 계획확정절차, 입법예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차등을 망라하고 있으며, 행정과정에 있어 국민의 신뢰권익보호와 신뢰보호를 다각적으로 도모하고 있다. 이러한 이유로 이 행정절차법안은 일반적 행정과정에 대한 공정성의 확보와 투명성의 향상 및 국민의 권익보호에 충실한 입법으로 학계의 다각적인 환영을 받

았다.¹⁷⁾

그러나 이 행정절차법안은 일본 1962년 행정절차법 초안의 경우와 마찬가지로 국회제출이 보류되었으며, 지금까지 법안으로 제출되지 아니하고 있다. 입법예고되어 있는 행정절차법안을 입법화하지 않는 이유가 특별히 표명되어 있지는 않지만 행정절차의 전면도입을 위한 우리 여건이 성숙되어 있지 않다는 점을 행정절차운영기관에서 우려한 것이 주효했던 것 같다.¹⁸⁾

2. 國務總理訓令 行政節次運營指針

행정절차법안은 입법예고의 단계에 머물러 있어, 지금까지 적극적 입법이 되지 아니하고 있다. 다만 정부는 1989.11.17. 국무총리훈령 제235호 “국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령”을 제정하여 “행정절차운영지침”을 하달하고, 각 부처의 소관법령에 행정절차를 적극 반영할 것, 법령의 제·개정시 행정절차의 반영여부 심사를 철저히 할 것, 공공단체등의 행정절차운영에 대한 지도감독을 강화할 것, 지침의 이행 실태점검 및 제도의 발전방향을 강구할 것등을 지시하였다. 이 훈령에 별첨된 “행정절차운영지침”은 총칙, 의견청취, 행정처분, 보칙등 총4장 36개의 조문으로 구성되어 있으며, 행정처분절차만을 행정절차의 개념속에 포함시키고 있다. 그러나 이러한 훈령으로 행정절차를 운용함은 형식적 및 내용적으로 많은 문제를 드러내고 있다.¹⁹⁾

17) 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.3. 1면 이하 참조

18) 최송화 교수는 “행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 월례발표회, 1993.3. 7면”에서 행정절차제도의 전면도입에 있어 여건의 성숙도에 관한 몇가지 불비점의 보완이 선행되어야 한다는 지적 및 그에 대한 비판을 하고 있다. 여기서 언급된 점은 절차악용으로 인한 행정처분의 지연, 집단이기주의에 의한 국가적 주요사업의 추진곤란, 관련공무원과의 결탁이나 부당압력등으로 인한 부조리 발생 우려, 행정공무원의 행정절차에 대한 인식과 경험부족으로 인한 행정상의 혼란, 인력 예산등의 행정 부담가중, 학설 판례 관행등의 축적 불충분, 획일적 절차적용의 경우 행정업무의 다양성에 기인한 업무처리의 합리성 약화, 행정절차에 대한 주민의 정당한 인식 미흡등이다. 그러나 이러한 여러 요인들에 가리워서 행정절차의 전면도입이 주저되어서는 안됨을 반론하고 있으며, 이러한 지적은 타당한 지적이라 생각된다.

19) 행정절차운용지침의 의의와 문제점에 관하여는, 이상규, 행정절차운용지침의 의의와 문제점, 고시계 1990.3. 108면 이하 참조

첫째로 이 지침은 행정규칙의 일종인 국무총리 훈령의 형식을 취하고 있다.²⁰⁾

행정규칙의 법규성에 대하여 학설상 일부 행정규칙의 법규성을 인정하는 경우도 없지는 않지만, 행정규칙은 원칙적으로 행정내부적 효력을 갖는 행정부서내의 명령으로서 대외적 구속력을 갖지는 않는 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다.²¹⁾

이러한 일반적 견해의 입장에서 볼 때, 어느 행정관서가 지침에 의한 행정절차를 이행하지 않는 경우에도, 관계 공무원에게 행정상의 책임을 물을지 여부는 별론으로 하고, 당해 행정처분이 곧 위법한 처분이 되는 것이라고 하기는 어렵다.²²⁾

둘째로 이 지침은 행정작용의 형식중 오직 “행정처분”만을 대상으로 한다. 1987년 입법예고된 “행정절차법안”이 행정처분절차, 계획확정절차, 행정입법예고절차, 행정예고절차 및 행정지도절차등을 모두 규정한 것과 달리 행정절차의 운영대상을 “실현가능한 최소한도”에 국한시키고 있다.

이 지침은 게다가 모든 “행정처분”을 대상으로 하는 것이 아니라, 원칙적으로 “불이익처분절차”만을 대상으로 한다. “신청에 의한 행정처분”에 대하여는 “행정청이 필요하다고 인정하는 때에 한하여 민원사무처리규정에 저촉되지 아니하는 범위안에서 이 지침을 적용한다(제3조 제1항)”고 규정하여 적용범위를 더욱 축소하고 있다. 이러한 내용적 적용범위의 축소는 행정절차가 지극히 한정된 정부기관의 지극히 한정된 활동에 국한되게 적용되도록 함으로써 행정절차가 일반적 행정과정에 대한 공정성의 확

20) “김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 75면 이하”는 “행정절차법안의 변칙적 시행”이라는 장을 마련하여, 행정절차법안의 중요부분이 비록 훈령의 형식을 통해서나마 시행되고 있는 것은 다행스러운 일이다. 그러나 동 법안의 내용이 확정된 법률의 형식으로 시행되는 것과 훈령의 형식으로 시행되는 것 사이에는 천양지차가 있다”고 기술하고 있다.

21) 행정규칙의 법규성 인정여부에 대한 학설과 판례의 경향 및 상세한 토론내용, 반대설의 전거가 되는 논문등에 관하여는, 김도창, 일반행정법론 상, 331면 이하; 김남진, 행정법 I, 174면 이하; 박윤흔, 행정법강의 상, 200면이하; 김동희, 행정법 I, 133면 이하; 석종현, 일반행정법론 상, 413면 이하 및 김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 75면 이하” 등 참조

22) “이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시계 90.3. 108면 이하”에 따르면, “지침에 의한 행정절차를 이행하지 않은 처분이 위법한 처분이 된다고 보기는 어렵지만 헌법 제12조 제1항에 의한 적법절차의 요구 및 개인에 대한 불이익처분을 함에 있어서의 행정절차를 정한 훈령의 재판기준성을 인정한 대법원판례(대판 1984.9.11. 82누166)를 바탕으로 지침의 법규성을 인정할 수 있을 것으로 기대된다”고 한다. 그러나 이 견해는 지침의 법규성을 바로 인정했다기 보다는 헌법원칙인 적법절차원칙 및 평등원칙의 적용에 있어 지침이 “연결점”이 될 수 있음을 인정한 것으로 이해된다. 같은 의견, 김도창, 일반행정법론 상, 333면 이하 참조.

보와 투명성의 향상을 기하도록 하기에는 부적절하게 되는 의미가 있어 문제점으로 지적된다.²³⁾

3. 民願事務處理規程 및 기타 大統領令에 의한 行政節次의 運營

불이익처분절차가 국무총리훈령에 의하여 규율되어 왔던 것과는 달리 “신청에 의한 행정처분절차”는 대통령령인 “민원사무처리규정”에 의하여 규율되어 왔다.

민원사무처리규정은 제1장 총칙, 제2장 민원서류의 접수·이송, 제3장 민원사항의 처리, 제4장 민원사무의 통제등, 제5장 민원공지와 행정예고, 제6장 보칙등 총6장 25개의 조문과 부칙으로 구성되어 있다. 이 규정이 포괄하는 민원사무의 범위는 허가·인가·면허 또는 승인의 신청, 등록의 신청, 증명 또는 확인의 신청, 이의신청·진정·건의 또는 질의, 기타 행정기관의 특정한 행위를 요구하는 의사의 표시등을 망라하여 전통적의미의 신청에 대한 처분 뿐만 아니라 준법률행위적 행정행위의 요구, 정보제공 요구등이 포함되어 있다.

이 민원사무처리규정은 행정절차규정중 소위 “민원사무”만을 특정하여 그 처리절차를 규정하고 있는 점에 특징이 있다. 따라서 이 규정을 일반적 행정절차규정으로 볼 수는 없다. 또한 이 민원사무처리규정은 근거가 되는 법률이 없는 대통령령으로 국민의 권리이익에 관한 사항을 규정하는 체계로 되어 있어서 법규적용체계상 문제점으로 지적되어 왔다.²⁴⁾

민원사무처리규정외에도 법령안입법예고에관한규정 (대통령령 11133호), 정부공문서처리규정 및 그 후신인 사무관리규정 (대통령령 13390호)등도 일부행정절차에 관한 규정을 담고 있다. 이러한 일련의 행정절차를 규정한 대통령령들은 민원사무처리규정과 마찬가지로 근거가 되는 법률이 없는 대통령령에 해당된다.

현행 헌법은 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하여 “법

23) 이 지침이 갖는 그 밖의 문제점에 관하여는, 이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시계 1990.3. 113면 이하 참조.

24) 김도창, 일반행정법론 상, 530면 이하 ; 김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제 4호, 1993.6, 79면 이하 참조

률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항을 규정하기 위한 대통령령으로서의 위임명령”과 “법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규정하기위한 집행명령”의 두가지 형식의 대통령령을 인정하고 있다. 앞서 언급한 “근거가 되는 법률이 없는 대통령령”들은 “위임명령”도 “집행명령”도 아닌 기형적·변칙적 명령에 해당되어 법규 적용체계상 문제가 되므로, 행정절차법의 제정을 비롯한 근거법률의 제정을 통하여 이러한 문제를 근본적으로 해결할 것이 촉구된다.²⁵⁾

4. 行政規制 및 民願事務基本法

1994.1.7. 법률 제4731호로 공포된 “행정규제및민원사무기본법”은 그동안 근거법률을 가지지 못했던 민원사무처리규정이 가졌던 문제점을 해결하고자 그 모법으로 제정된 것이다.

이 법률은 제1장 총칙, 제2장 행정규제의 원칙과 심사, 제3장 민원사무의 처리, 제4장 국민고충처리위원회, 제5장 행정제도의 개선 등 총5장 35개의 조문과 부칙으로 규정되어 있다. 이 법률은 행정처분개념과 구분되는 “행정규제”개념을 도입하고 있다. 즉 “행정규제”를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”이라 정의하고 있다. 이 법률이 규정하고 있는 행정절차로는 “민원사무처리절차”와 “고충민원의 처리절차”이다.

“민원사무”란 “민원인이 행정기관에 대하여 처분등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무”를 의미한다. 이 법률은 민원사무의 처리절차에 관하여 민원사무를 다른 업무에 우선하여 처리할 것, 행정기관의 장은 민원사항의 신청에 필요한 제출기관·처리기간·구비서류·처리기준·처리절차등에 관한 사항을 게시하거나 편람을 비치하여 민원인이 이를 볼 수 있도록 할 것등 민원사무처리의 기본원칙을 정하고, 심사기준의 설정·공표, 거부처분의 이유명시, 민원인의 권리, 민원사무처리기준표의 통합고시등 일본행정절차법에서 규정된 “신청에 대한 행정처분절차”를 상당수 규정한 외에도 민

25) “김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 79면 이하”는 위와 같은 “근거가 되는 법률이 없는 대통령령”들은 행정규칙의 효력밖에는 발휘하지 못하는 “부진정한 행정규칙으로서의 법규명령”이라 비판하고 있다.

원1회방문제의 시행등 우리 행정경험에 기초한 특유한 제도를 민원인의 권익보호를 위하여 도입하고 있다.

더 나아가 “고충민원”을 “행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 행정행위 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원”이라 정의하여 일반적 민원사무와 구별하고 고충민원의 처리를 위한 특별한 제도를 도입하고 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 “행정규제및민원사무기본법”이 정하는 민원사무처리 및 고충민원사무처리절차는 일본행정절차법이 정한 신청에 대한 행정처분절차에 비교하여 볼 때 진일보한 것으로 평가된다.

다만 이 법률은 “민원사무처리절차” 즉 “신청에 대한 처분절차”만을 그 적용대상으로 하고 있으므로 행정절차에 관한 일반법의 성격은 띠지 못하고 있다. 지금까지도 행정처분절차중 신청을 전제로 하지 않는 각종 불이익처분절차는, 각 처분절차의 근거법에 규정되지 않은 경우, 국무총리훈령인 행정절차운영지침에 맡겨져 있다. 그리고 행정처분절차이외에 행정입법절차, 계획확정절차, 행정지도절차등 다른 행정절차에 관하여는 아무런 일반법적 근거가 마련되어 있지 않다. 따라서 아직도 우리나라의 경우 일반행정절차법의 제정은 미루어져 있는 상태이다.

5. 우리 行政節次法の 制定方向

일반행정절차법을 제정하지 않은 상태에서 행정절차를 개별법령의 규정으로 대중요법적으로 대응하는 것은 많은 문제점을 드러낼 수 있다. 특히 행정규제및민원사무기본법의 경우와 같이 행정처분의 일부를 떼어내어 우선 그에 관한 행정절차를 규정하는 것은 일반적 행정절차법을 제정함에 있어 오히려 장애로 작용할 소지가 있다. “행정규제및민원사무기본법”을 존치하면서 일반행정절차법을 제정하고자 하는 경우 일반행정절차법은 “불이익처분”절차만을 규정하여야 하나, 수익적 행정처분과 부담적 행정처분의 구분이 곤란한 경우가 많고, 현대사회에 이르러 많은 행정처분이 이중효과적 행정처분이 되고 있는 점등에 비추어 별도의 법에서 따로 따로 수익적처분절차와 불이익처분절차를 규정함은 입법기술상 어렵기도 하거니와 법적용에 있어서 많은 문제점을 노정하게 된다.

우리나라에 있어서도 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모

하고 국민의 권리·이익의 도모에 기여하도록 하기 위한 일반행정절차법의 제정은 필수불가결하다. 행정절차에 관한 실무자간담회등이 열릴 경우 행정절차에 대하여 행정절차가 행정능률과 정반대의 개념인 것으로 오해되는 경향이 일부 드러나지만 행정절차는 장기적으로 행정능률에 이바지하는 좋은 것임이 인식되어야 한다. 행정절차는 행정과정에 주민을 참가시켜 그 민주적 정당성을 확보하게 하고, 주민 및 이해관계인의 이해를 얻고, 신뢰와 협력을 얻음으로써 행정목적은 원활히 달성하도록 하는 효과가 있기 때문이다. 현대 법치국가사회에서 원칙과 절차를 거친 행정은 능률적인 행정임이 인식되어야 한다. 행정이 과정에서 국민다수의 호응을 받아 오히려 힘을 얻기 때문이다. 이러한 인식을 바탕으로 우리나라에 있어서도 일반행정절차법은 조속한 시간내에 제정되어야 할 것이다. 이 경우 “행정규제및민원사무기본법” 등 행정절차관련 법률과 통합하여 명실상부한 “일반” 행정절차법으로서의 기능을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

행정절차법의 입법범위에 있어서도 현재 무리없이 시행되고 있는 법령안 입법예고 절차를 포함한 행정입법절차, 행정처분절차, 행정계약절차등을 포함하도록 하여야 할 것이다. 다만 계획확정절차의 채택에 있어 계획의 다양성 및 다층성으로 인하여 계획확정절차를 일반적으로 채택함은 곤란하다는 실무적의견은 타당하므로 통일적인 계획확정절차를 규정하기 보다는 행정절차법에서 일반적인 절차만 규정하고, 개별법에 근거가 있는 경우에 한하여 계획확정절차를 가동하도록 하는 독일법적 입법방식을 택한다면 그 문제가 해소되리라 생각된다. 그러나 계획확정절차의 필요성이 부인되어서는 안될 것이다. 계획에 힘을 부여하기 위하여 오히려 계획확정절차는 필수적이다. 집단민원이 생길 수 있는 경우 핵발전소, 핵폐기물처리장, 폐기물처리장등의 설치계획에 있어 계획확정절차의 도입으로 행정청이 집행에 있어 힘을 얻을 수 있기 때문이다.

행정절차법의 내용가운데는 “행정과정의 투명성”을 그 목적 및 내용에 있어 보강하도록 하고, 행정처분의 성립·행정처분의 공정성·행정계약·행정입법등 각 부분마다 실체적 규정을 보강하도록 하며, 정보화시대 및 행정의 자동화시대에 대비한 현대적 행정절차요소를 보강하도록 하여야 한다”는 등의 학계의 제언²⁶⁾을 다각적으로 검토하여 포함시켜야 할 것이다.

우리 행정절차법의 제정에 있어 우선 행정절차의 적용범위를 최소한의 것으로 하여

26) 김남진, 행정절차입법화의 재추진을 위하여, 법제연구 제4호, 1993.6, 79면 이하; 최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 학술발표회, 7면 이하 참조

단순히 최소한의 효력만을 갖도록 하고, 외국에 대하여는 “행정절차법”을 가졌다는 장식적인 의미를 갖도록 하는 일본식 일반행정절차법제정 모델을 따르기 보다는 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 도모에 실질적으로 기여하도록 하기 위한 행정절차법의 제정을 위한 노력이 필요하리라 생각한다.

우리 행정절차법의 제정에 수반하여 반드시 검토되어야 할 점은 일본이 “행정절차법 시행법으로서의 行政節次法施行에따른關係法律의整備에관한法律”을 제정하여 법 적용의 통일성을 기하고자 노력한 점이다. 그동안 국무총리훈령 행정절차운영지침의 운용으로 우리 현행 법률가운데에도 일본의 경우에 못지 않게 행정절차 관련규정이 난립되어 있다. 행정절차법의 제정에 수반하여 행정절차의 통일적 적용을 기할 수 있도록 행정절차법의 규정과 중복되는 절차규정을 삭제하고, 관계법률의 용어를 정비하며, 행정절차법규정의 특례사항에 대하여 필요한 규정을 정하고, 행정절차법의 관계규정의 대상에서 제외하는 법률을 확정하도록 하는 등 법제의 정비를 위한 치밀한 노력이 우리에게도 필요하리라 생각한다.

VI. 日本의 “行政節次法” 全文

제1장 총 칙

제1조(목적 등) ① 이 법률은 처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 공통된 사항을 정함으로써 행정운영에 있어서의 공정성의 확보와 투명성(행정상의 의사결정의 내용 및 그 과정이 국민의 입장에서 명확한 것을 말한다. 제38조에 있어서도 또한 같다)의 향상을 도모하고 국민의 권리·이익의 보호에 기여함을 목적으로 한다.

② 처분, 행정지도 및 신고 절차에 관하여 이 법률이 규정하는 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 그 규정에 따른다.

제2조(정의) 이 법률에 있어서 다음 각호에 열거한 용어의 정의는 당해 각호의 정의에 따른다.

1. 법령

법률, 법률에 근거한 명령(고시를 포함한다), 조례 및 지방공공단체의 집행기관의 규칙(규정을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

2. 처분

행정청의 처분 기타 공권력의 행사에 해당하는 행위를 말한다.

3. 신청

법령에 근거하여 행정청의 허가, 인가, 면허 기타 자기에겐 어떤 이익을 부여하는 처분(『인허가등』이라 한다)을 구하는 행위로서 당해 행위에 대하여 행정청이 승낙의 여부를 응답하여야 하는 행위를 말한다.

4. 불이익처분

행정청이 법령에 근거하여 특정한 자를 당사자로 직접 이 자에 대하여 의무를 부과하거나 또는 그 권리를 제한하는 처분을 말한다. 다만, 다음의 1에 해당하는 것은 제외한다.

가. 사실상의 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어 그 범위, 시기 등을 명확하게 하기 위하여 법령상 필요한 절차로서의 처분

나. 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분 기타 신청에 근거하고 당해 신청을 한 자를 당사자로 하는 처분

다. 예정당사자의 동의하에 행하는 처분

라. 인허가 등의 효력을 상실하게 하는 처분으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸하였다는 취지의 신고가 있는 것을 이유로 행하는 처분

5. 행정기관

다음에 열거한 기관을 말한다.

가. 국가행정조직법(1948년 법률 제120호) 제3조 제2항이 규정하는 국가행정기관으로 설치된 기관, 법률규정에 근거하여 내각의 소관하에 설치된 기관 및 이들에 설치된 기관 또는 이들 기관의 직원으로 법률상 독립하여 권한을 행사하는 것을 인정 받은 직원

나. 지방공공단체의 기관(의회는 제외한다)

6. 행정지도

행정기관이 그 임무 또는 소관업무의 범위내에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정한 자에게 일정한 작위 또는 부작위를 구하는 지도, 권고, 조언 기타의 행위로써 처분에 해당하지 않는 행위를 말한다.

7. 신고

행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하는 행위(신청에 해당하는 것은 제외한다)으로써 법령이 정하는 바에 따라 직접 당해 통지가 의무로 되어 있는 행위(자기가 기대하는 일정한 법률상의 효과가 발생하도록 하기 위하여서는 당해 통지를 하여야 하는 것을 포함한다)를 말한다.

제3조(적용제외) ① 다음에 열거한 처분 및 행정지도에 대하여는 제2장부터 제4장까지의 규정은 적용하지 아니한다.

1. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결에 근거한 처분

2. 재판소나 재판관의 재판에 근거하거나 또는 재판의 집행으로 행하는 처분

3. 국회의 양원이나 일원 또는 의회의 의결을 거치거나 이들 기관의 동의나 승낙을 얻어 행하여야 하는 처분

4. 검사관회의에서 결정하여야 하는 처분

5. 형사사건에 관한 법령에 근거하여 검사관, 검찰사무관 또는 사법경찰직원이 행

하는 처분 및 행정지도

6. 국세 또는 지방세의 사법범칙사건에 관한 법령(다른 법령이 준용하는 경우를 포함한다)에 근거하여 국세청장관, 국세국장, 세무서장, 收稅官吏, 세관장, 세관직원 또는 징세사원(다른 법령의 규정에 근거하여 이러한 직원의 직무를 수행하는 자를 포함한다)이 행하는 처분 및 행정지도, 증권거래 또는 금융선물거래의 범칙사건에 관한 법령에 근거하여 증권거래등감시원회 및 그 직원(당해 법령상 그 직원으로 간주되는 자를 포함한다), 재무국장 또는 재무지국장이 행하는 처분 및 행정지도

7. 학교, 강습소, 훈련소 또는 연수원에서 교육, 연습, 훈련 또는 연수의 목적을 달성하기 위하여 학생, 생도, 아동이나 유아 또는 이들의 보호자, 강습생, 훈련생, 및 연수생에 대하여 행하는 처분

8. 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장(경찰청, 道府縣警察本部(方面本部를 포함한다) 또는 경찰서의 유치시설을 말한다), 해안보안청의 유치장(관구해상보안본부, 해상보안감부 기타 관구해상보안본부의 사무소 또는해상보안청의 선박의 유치시설을 말한다), 소년원, 소년감별소 또는 부인보도원에서 수용의 목적을 달성하기 위하여 행하는 처분 및 행정지도

9. 공무원(국가공무원법(1947년 법률 제120호) 제2조 제1항에 규정된 국가공무원 및 지방공무원법(1950년 법률 제261호) 제2조에 규정된 지방공무원을 말한다. 이하 같다) 또는 공무원이었던 자에 대하여 그 직무 또는 신분과 관련하여 행하는 처분 및 행정지도

10. 외국인의 출입국, 난민인정 또는 귀화에 관한 처분 및 행정지도

11. 단지 사람의 학식·기능에 관한 시험 및 검정의 결과에 대한 처분

12. 상반하는 이해를 가지는 자 사이의 이해조정을 목적으로 법령에 근거하여 행하는 재정 기타 처분(그 효력이 당사자에 미치는 것에 한한다) 및 행정지도

13. 공중위생, 환경보전, 방역, 보안 기타 공익과 관련한 사항이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우에 경찰관, 해상보안관 또는 이러한 공익을 확보하기 위하여 행사하여야 할 권한을 법률상 직접 부여받은 기타의 직원이 행하는 처분 및 행정지도

14. 보고 또는 물건의 제출을 명하는 처분 기타 그 직무의 수행상 필요한 정보의 수집을 직접 목적으로 하여 행하는 처분 및 행정지도

15. 심사청구, 이의신청 기타 불복신청에 대한 행정청의 재결, 결정 기타 처분

16. 전호에 규정된 처분절차 또는 제3장에 규정된 청문 및 변명기회부여절차 기타

의견진술을 위한 절차에 있어 법령에 근거하여 행하는 처분 및 행정지도

② 전항 각호에 열거한 것 이외에 지방공공단체의 기관이 행하는 처분(그 근거규정이 조례 및 규칙인 것에 한한다) 및 행정지도 또는 지방공공단체의 기관에의 신고(전조 제7호의 통지의 근거규정이 조례 또는 규칙인 것에 한한다)에 대하여는 제2장에서 제5장까지의 규정은 적용하지 아니한다.

제4조 (국가기관 등에 대한 처분 등의 적용제외) ① 국가기관 및 지방공공단체 또는 그 기관에 대한 처분(이러한 기관 또는 단체가 그 고유 자격상 당해 처분의 당사자인 것에 한한다), 행정지도 및 이들 기관 또는 단체가 행하는 신고(이러한 기관 또는 단체가 그 고유자격상 행하여야만 하는 것에 한한다)에 대하여는 이 법률의 규정은 적용하지 아니한다.

② 다음 각호의 1에 해당하는 법인에 대한 처분으로 당해 법인의 감독에 관한 법률의 특별규정에 근거하여 행하는 처분(당해 법인의 해산을 명하거나 설립에 관한 인가를 취소하는 처분 또는 당해 법인의 임원이나 당해 법인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은 제외한다)에 대하여는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 아니한다.

1. 법률에 의하여 직접 설립된 법인 또는 특별법률에 의하여 특별한 설립행위로 설립된 법인

2. 특별법률에 의하여 설립되거나 또는 그 설립에 관하여 행정청의 인가를 요하는 법인 중 그 업무가 국가 또는 지방공공단체의 행정운영과 밀접히 관련된 것으로 정령이 정하는 법인

③ 행정청이 법률의 규정에 근거한 시험, 검사, 검정, 등록 기타 행정상의 사무를 당해 법률에 근거하여 그 전부 또는 일부를 행하게 할 자를 지정한 경우 그 지정을 받은 자(그 자가 법인인 경우는 그 임원) 또는 직원 기타의 자가 당해 업무에 종사하는 것과 관련하여 공무에 종사하는 직원으로 간주되는 경우는 그 지정을 받은 자에 대하여 당해 법률이 정하는 바에 따라 당해 사무에 대한 감독상 행하는 처분(당해 지정을 취소하는 처분, 그 지정을 받은 자가 법인인 경우 그 임원의 해임을 명하는 처분 또는 그 지정을 받은 자의 당해 사무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분은 제외한다)에 대하여는 제2장 및 제3장의 규정은 적용하지 아니한다.

제2장 신청에 대한 처분

제5조(심사기준) ① 행정청은 신청으로 구하여진 인허가 등을 할 것인지의 여부를 그 법령의 규정에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준(이하 『심사기준』이라 한다)을 정하여야 한다.

② 행정청은 심사기준을 정함에 있어 당해 인허가 등의 성질에 비추어 가능한한 구체적으로 정하여야 한다.

③ 행정청은 행정상 특별한 지장이 있는 경우를 제외하고 심사기준을 법령에 의하여 당해 신청의 제출기관인 사무소에 비치하고 기타 적당한 방법으로 공표하여야 한다.

제6조(표준처리기간) 행정청은 신청이 그 사무소에 도달한 때부터 당해 신청에 대한 처분을 할 때까지 통상 요하는 표준적인 기간(법령에 의하여 당해 행정청과 다른 기관이 당해 신청의 제출처인 경우는 동시에 당해 신청이 당해 제출처인 사무소에 도달한 때부터 당해 행정청의 사무소에 도달할 때까지 통상 필요한 표준적인 기간)을 정하도록 노력하여야 하며, 이를 정한 때에는 이러한 당해 신청의 제출처인 기관의 사무소에 이를 비치하고 기타 적당한 방법으로 공표하여야 한다.

제7조(신청에 대한 심사, 응답) 행정청은 신청이 그 사무소에 도달한 때에는 지체없이 당해 신청의 심사를 개시하여야 하며 또한 신청서의 기재사항의 불비, 신청서에 필요한 서류의 미첨부, 신청할 수 있는 기간내의 신청이 아닌 신청 기타 법령이 정하는 신청의 형식상의 요건에 적합하지 아니한 신청에 대하여는 신속히 신청을 한 자(이하 『신청자』라 한다)에게 상당한 기간을 정하여 당해 신청의 보정을 구하거나 또는 당해 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하여야 한다.

제8조(이유의 제시) ① 행정청은 신청에 의하여 구하여진 인허가 등을 거부하는 처분을 하는 경우는 신청자에게 동시에 당해 처분의 이유를 제시하여야 한다. 다만, 법령에 규정된 인허가 등의 요건 또는 공표된 심사기준이 수량적 지표 기타 객관적 지표에 의하여 명확하게 규정되어 있고 당해 신청이 이에 적합하지 아니한 것이 신청

서의 기재 또는 첨부서류로부터 명백한 경우는 신청서의 청구가 있는 때에 이를 제시하면 충분하다.

② 전항 본문에 규정된 처분을 서면으로 하는 때에는 동항의 이유는 서면으로 제시하여야 한다.

제9조(정보의 제공) ① 행정청은 신청자의 청구가 있는 때에는 당해 신청에 관한 심사의 진행사항 및 당해 신청에 대한 예상처분시기를 제시하는 노력을 하여야 한다.

② 행정청은 신청을 할려는 자 또는 신청자의 청구가 있는 때에는 신청서의 기재 및 첨부서류에 관한 사항 기타 신청에 필요한 정보의 제공에 노력하여야 한다.

제10조(공청회의 개최 등) 행정청은 신청에 대한 처분으로서 신청자 이외의 자의 이해를 고려하여야 하는 것이 당해 법령의 인허가 등의 요건으로 되어 있는 처분을 행하는 때에는 필요하다고 인정되는 경우 공청회의 개최 기타 적당한 방법으로 당해 신청자 이외의 자의 의견을 청취할 기회를 마련하는 노력을 하여야 한다.

제11조(복수의 행정청이 관여하는 처분) ① 행정청은 신청의 처리를 함에 있어 타행정청에서 같은 신청자가 한 관련된 신청이 심사중에 있다는 이유로 자신이 행하여야 할 인허가 등을 할 것인지의 여부에 대한 심사 또는 판단을 특별히 연기할 수 없다.

② 한개의 신청 또는 같은 신청자가 한 상호 관련된 복수의 신청에 대한 처분에 대하여 복수의 행정청이 관련되는 경우에는 당해 복수의 행정청은 필요한 경우 상호 연락을 취하여 당해 신청자의 설명의 청취를 공동으로 하는 등 심사의 촉진에 노력하여야 한다.

제3장 불이익처분

제1절 통칙

제12조(처분의 기준) ① 행정청은 불이익처분을 할 것인지의 여부 또는 어떤 불이익 처분을 할 것인지의 여부에 대하여 그 법령이 정하는 바에 따라 판단하기 위하여 필

요한 기준(다음 항에서는 『처분기준』이라 한다)을 정하고 또한 이를 널리 알리는 노력을 하여야 한다.

② 행정청은 처분기준을 정함에 있어 당해 불이익처분의 성질에 비추어 가능한한 구체적으로 하여야 한다.

제13조(불이익처분을 하는 경우의 절차) ① 행정청은 불이익처분을 하고자 하는 때에는 이 장이 정하는 바에 따라 다음 각호의 구분에 따른 당해 불이익처분의 예정당사자에 대하여 당해 각호에 정하는 의견진술을 위한 절차를 마련하여야 한다.

1. 다음의 1에 해당하는 경우 : 청문

가. 인허가 등을 취소하는 불이익처분을 하고자 하는 때

나. 가.에 규정하는 것 외에 당사자의 자격 또는 지위를 직접 박탈하는 불이익처분을 하고자 하는 때

다. 당사자가 법인인 경우 그 임원의 해임을 명하는 불이익처분, 당사자의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 불이익처분 또는 당사자의 회원인 자의 제명을 명하는 불이익처분을 하고자 하는 때

라. 가. 내지 다.에 열거한 경우 이외의 경우로서 행정청이 상당하다고 인정하는 때

2. 전호 가. 내지 라.의 1에 해당하지 아니하는 때 : 변명기회의 부여

② 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 전항의 규정은 적용하지 아니한다.

가. 공익상 긴급히 불이익처분을 할 필요가 있기 때문에 전항에 규정한 의견진술을 위한 절차를 마련할 수 없는 때

나. 법령상 필요한 자격이 없거나 상실한 것이 판명된 경우 반드시 취하여야 하는 불이익처분으로서 그 자격의 부존재 또는 상실의 사실이 법원의 판결문, 결정문 또는 일정한 직에 취임하였던 것을 증명하는 당해 임명권자의 서류 기타 객관적 자료에 의하여 직접 증명된 때

③ 시설 및 설비의 설치·유지·관리 및 물의 제조·판매 기타 취급과 관련하여 준수하여야 할 사항이 법령에 기술적 기준으로 명확하게 규정되어 있는 경우에 단지 당해 기준이 충족되어 있지 아니한 것을 이유로 당해 기준의 준수를 명하는 불이익처분으로 그 불충족의 사실이 계측, 실험 기타 객관적인 인정방법에 의하여 확인된 때

④ 납부하여야 할 금액을 확정하여 일정한 액의 금전의 납부를 명하거나 또는 금전의 급부결정의 취소 기타 금전의 급부를 제한하는 불이익처분을 하고자 하는 때

⑤ 당해 불이익처분의 성질상 불이익처분에 의하여 과하여지는 의무의 내용이 매우 경미하여 예정당사자의 의견을 사전에 청취할 필요가 없는 것으로 정령이 규정하는 처분을 하고자 하는 때

제14조(불이익처분의 이유 제시) ① 행정청은 불이익처분을 할 경우에는 그 당사자에게 동시에 당해 불이익처분의 이유를 제시하여야 한다. 다만, 당해 이유를 제시하지 아니하고 처분을 하여야 할 급박한 필요가 있는 경우는 그러하지 아니하다.

② 행정청은 전항 단서의 경우에 있어 당해 당사자의 소재가 불분명한 경우 기타 그 처분후에 이유를 제시하는 것이 곤란한 사정이 있는 경우를 제외하고는 처분후 상당한 기간내에 동항의 이유를 제시하여야 한다.

③ 불이익처분을 서면으로 하는 때에는 전2항의 이유는 서면으로 제시하여야 한다.

제2절 청문

제15조(청문의 통지방식) ① 행정청은 청문을 행함에 있어 청문을 행할 기일까지 상당한 기간을 두고 불이익처분의 예정당사자에게 다음에 열거한 사항을 서면으로 통지하여야 한다.

1. 예정된 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조문
2. 불이익처분의 원인이 되는 사실
3. 청문의 기일 및 장소
4. 청문에 관한 사무를 담당하는 조직의 명칭과 소재지

② 전항의 서면에는 다음에 열거한 사항을 敎示하여야 한다.

1. 청문기일에 출두하여 의견진술, 증명서류 및 증거물(이하에서는 『증거서류 등』이라 한다)의 제출 또는 청문기일에의 출두에 대신하여 진술서 및 증명서류 등을 제출할 수 있다는 것
2. 청문의 종결시까지 당해 불이익처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 청구할 수 있다는 것

③ 행정청은 불이익처분의 예정당사자의 소재가 판명되지 아니하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 통지를 그 자의 성명, 동항 제3호 및 제4호에 열거한 사항 및 당해 행정청이 동항 각호에 열거한 사항을 기재한 서류를 언제라도 그 자에게 교부한

다는 취지를 당해 행정청의 사무소의 게시판에 게시하는 것에 의하여 행할 수 있다. 이 경우에는 게시를 한 날로부터 2주간을 경과한 때에 당해 통지가 그 자에게 도달한 것으로 본다.

제16조(대리인) ① 전조 제1항의 통지를 받은 자(동조 제3항 후단의 규정에 의하여 당해 통지가 도달한 것으로 간주되는 자를 포함한다. 이하 『당사자』라 한다)는 대리인을 선임할 수 있다.

② 대리인은 각자 당사자를 위하여 청문에 관한 일체의 행위를 할 수 있다.

③ 대리인의 자격은 서면으로 증명하여야 한다.

④ 대리인이 그 자격을 상실한 때에는 당해 대리인을 선임한 당사자는 서면으로 그 뜻을 행정청에 신고하여야 한다.

제17조(참가인) ① 제19조의 규정에 의하여 청문을 주재하는 자(이하 『주재자』라 한다)는 필요하다고 인정되는 경우 당사자 이외의 자로서 당해 불이익처분의 근거법령에 비추어 당해 불이익처분에 이해관계가 있다고 인정되는 자(동조 제2항 제6호에서는 『관계인』이라 한다)에게 청문절차에 참가하는 것을 허가할 수 있다.

② 전항의 규정에 의하여 당해 청문절차에 참가하는 자(이하 『참가인』이라 한다)는 대리인을 선임할 수 있다.

③ 전조 제2항에서 제4항까지의 규정은 전항의 대리인에게 준용한다. 이 경우 동조 제2항 및 제4항의 『당사자』는 『참가인』으로 한다.

제18조(문서 등의 열람) ① 당사자 및 당해 불이익처분이 발급되는 경우에 자기의 이익을 침해받게 되는 참가인(이하 동조 및 제24조 제3항에서는 『당사자 등』이라 한다)은 청문의 통지가 있는 날로부터 청문이 종결시까지 행정청에 대하여 당해 사안의 조사결과에 관한 조서 기타 당해 불이익처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 청구할 수 있다. 이 경우 행정청은 제3자의 이익을 해할 우려가 있거나 기타 정당한 사유가 없는 한 그 열람을 거절할 수 없다.

② 전항의 규정은 당사자 등이 청문기간 동안 심리의 진행상 필요한 자료의 열람을 새로이 청구하는 것을 방해하지 아니한다.

③ 행정청은 전2항의 열람에 대하여 일시 및 장소를 지정할 수 있다.

제19조(청문의 주재) ① 청문은 행정청이 지명하는 직원 기타 정령이 정하는 자가 주재한다.

② 다음 각호에 1에 해당하는 자는 청문을 주재할 수 없다.

1. 당해 청문의 당사자 또는 참가인
2. 전호에 규정된 자의 배우자, 4촌이내의 친족 또는 동거 친족
3. 제1호에 규정된 자의 대리인 또는 제20조에 규정된 보좌인
4. 전3호에 규정된 자이었던 자
5. 제1호에 규정된 자의 후견인, 후견감독인 또는 보좌인
6. 참가인 이외의 관계인

제20조(청문기일에 있어서의 심리방법) ① 주재자는 최초의 청문기일의 모두에 행정청의 직원에게 예정된 불이익처분의 내용, 근거법령의 조항 및 그 원인되는 사실을 청문기일에 출두한 자에게 설명하도록 하여야 한다.

② 당사자 또는 참가인은 청문기일에 출두하여 의견진술, 증거서류의 제출 및 주재자의 허가를 얻어 행정청의 직원에 대하여 질문을 할 수 있다.

③ 전항의 경우에 당사자 또는 참가인은 주재자의 허가를 얻어 보좌인과 함께 출두할 수 있다.

④ 주재자는 청문의 기일에 필요하다고 인정되는 때에는 당사자 또는 참고인에 대하여 질문을 하고 의견진술이나 증거서류의 제출을 촉구하거나 또는 행정청의 직원에게 설명을 요구할 수 있다.

⑤ 주재자는 당사자 또는 참가인의 일부가 참가하지 아니한 경우에도 청문기일에 심리를 할 수 있다.

⑥ 청문기일에 있어서의 심리는 행정청이 공개하는 것이 상당하다고 인정하는 경우를 제외하고는 공개하지 아니한다.

제21조(진술서 등의 제출) ① 당사자 또는 참가인은 청문기일에의 출두에 대신하여 주재자에게 청문기일까지 진술서 및 증거서류 등을 제출할 수 있다.

② 주재자는 청문기일에 출두한 자에게 그 요구에 응하여 전항의 진술서 및 증거서류 등을 제시할 수 있다.

제22조(속행기일의 지정) ① 주재자는 청문기일에 있어서의 심리의 결과 청문을 속행할 필요가 있다고 인정되는 때에는 다시 새로운 기일을 정할 수 있다.

② 전항의 경우에는 당사자 및 참가인에게 차회의 청문기일 및 장소를 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 청문기일에 출두한 당사자 및 참가인에게는 당해 청문기일에 이를 통지하면 충분하다.

③ 제15조 제3항의 규정은 전항 본문의 당사자 또는 참가인의 소재가 판명되지 아니한 때의 통지방법에 준용한다. 이 경우 동조 제3항 중 『불이익처분의 예정당사자』는 『당사자 또는 참가인』으로, 『게시를 시작한 날로부터 2주간을 경과한 때』는 『게시를 시작한 날로부터 2주간을 경과한 때(동일한 당사자 또는 참가인에게 2회 이상의 통지를 한 경우는 게시한 날의 익일)』로 한다.

제23조(당사자의 불출두 등의 경우의 청문의 종결) ① 주재자는 당사자 전부 또는 일부가 정당한 이유없이 청문기일에 출두하지 아니하거나 제21조 제1항에 규정된 진술서 또는 증명서류 등을 제출하지 아니하는 경우 또는 참가인의 전부 또는 일부가 청문기일에 출두하지 아니하는 경우는 이들에게 재차 의견진술 및 증명서류 등을 제출할 기회를 주지 아니하고 청문을 종결할 수 있다.

② 주재자는 전항에 규정된 경우외에 당사자의 전부 또는 일부가 청문기일에 출두하지 아니하고 또한 제21조 제1항에 규정된 진술서 또는 증거서류 등을 제출하지 아니하는 경우, 이들의 청문기일에의 출두가 상당기간 계속되는 때에는 이들에게 기한을 정하여 진술서 및 증거서류 등의 제출을 요구하고 당해 기간이 도래한 때에 청문을 종결할 수 있다.

제24조(청문조서 및 보고서) ① 주재자는 청문심리의 경과를 기재한 조서를 작성하고, 당해 조서에 불이익처분의 원인이 되는 사실에 대한 당사자 및 참가인의 진술의 요지를 명확하게 명시하여야 한다.

② 전항의 조서는 청문의 기일에 심리가 이루어진 경우에는 각 기일에, 당해 심리가 이루어지지 아니한 경우에는 청문의 종결후 지체없이 작성하여야 한다.

③ 주재자는 청문의 종결후 지체없이 불이익처분의 원인이 되는 사실에 대한 당사자 등의 주장에 이유가 있는지의 여부에 대한 의견을 기재한 보고서를 작성하여 전항의 조서와 함께 행정청에 제출하여야 한다.

④ 당사자 또는 참가인은 제1항의 조서 및 전항의 보고서의 열람을 요구할 수 있다.

제25조(청문의 개시) 행정청은 청문의 종결후에 발생한 사정을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 주재자에게 전조 제3항의 규정에 의하여 제출한 보고서를 반려하고 청문의 재개를 명할 수 있다. 제22조 제2항 및 제3항의 규정은 이 경우에 준용한다.

제26조(청문을 거쳐 발급하는 불이익처분의 결정) 행정청은 불이익처분의 결정을 하는 때는 제24조 제1항의 조서의 내용 및 동조 제3항의 보고서에 기재된 주재자의 의견을 충분히 참작하여 이를 하여야 한다.

제27조(불복신청의 제한) ① 행정청 또는 주재자가 이 절의 규정에 따라 행한 처분에 대하여는 행정불복심사법(1962년 법률 제160호)에 의한 불복신청을 할 수 없다.
② 청문을 거쳐 발급된 불이익처분에 대하여는 당사자 및 참가자는 행정불복심사법에 의한 이의신청을 할 수 없다. 다만, 제15조 제3항의 후단에 의하여 당해 통지도달한 것으로 간주되는 결과 당사자의 지위를 취득한 자로서 동항이 규정하고 있는 동조 제1항 제3호(제22조 제3항에 준용하는 경우를 포함한다)에 열거한 청문기일의 어느 기일에도 출두하지 아니한 자는 그러하지 아니하다.

제28조(임원 등의 해임 등을 명하는 불이익처분을 발급하고자 하는 경우의 청문 등의 특례) ① 제13조 제1항 다목에 해당하는 불이익처분과 관련한 청문에 있어서 제15조 제1항의 통지가 있는 경우의 이 절의 적용에 대하여는 당사자인 법인의 임원, 당사자의 업무에 종사하는 자 또는 당사자의 회원인 자(당해 처분에 의하여 해임 또는 제명될 자에 한한다)는 동항의 통지를 받은 것으로 본다.
② 전항의 불이익처분 중 당사자인 법인의 임원 또는 당사자의 업무에 종사하는 자(이하 이항에서는 『임원 등』이라 한다)의 해임을 명하는 처분과 관련한 청문이 행하여 지는 경우에 있어서는 당해 처분에 그 당사자가 따르지 아니하는 것을 이유로 법령이 정하는 바에 따라 발급된 당해 임원 등을 해임하는 불이익처분에 대하여는 제30조 제1항의 규정에도 불구하고 행정청은 당해 임원 등에 대하여 청문을 행하는 것을 요하지 아니한다.

제3절 변명기회의 부여

제29조(변명기회의 부여방식) ① 변명은 행정청이 구두로 하는 것을 인정한 경우를 제외하고 변명을 기재한 서면(이하 『변명서』라 한다)으로 한다.

② 변명을 하는 때는 증거서류 등을 제출할 수 있다.

제30조(변명기회부여의 통지방식) 행정청은 변명서의 제출기한(구두에 의한 변명기회를 부여하는 경우에는 그 일시)까지 상당한 기간을 두고 불이익처분의 예정당사자에게 다음에 열거한 사항을 서면으로 통지하여야 한다.

1. 예정된 불이익처분의 내용 및 근거법령의 조항
2. 불이익처분의 원인이 되는 사실
3. 변명서의 제출 및 제출기한(구두에 의한 변명기회를 부여하는 경우에는 그 취지와 출두일시 및 장소)

제31조(청문에 관한 절차의 준용) 제15조 제3항 및 제16조의 규정은 변명기회의 부여에 준용한다. 이 경우 제15조 제3항 중 『제1항』은 『제30조』로, 『동항 제3호 및 제4호』는 『동조 제3호』로, 제16조 제1항 중 『전조 제1항』은 『제30조』로, 『동조 제3항 후단』은 『제31조에서 준용하는 제15조 제3항 후단』으로 한다.

제4장 행정지도

제32조(행정지도의 일반원칙) ① 행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자는 적어도 당해 기관의 임무 또는 소관업무의 범위를 일탈하여서는 아니된다는 것과 행정지도의 내용은 어디까지나 상대방의 임의의 협력에 의하여서만 실현된다는 것에 유의하여야 한다.

② 행정지도에 관계하는 자는 그 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 취급을 하여서는 아니된다.

제33조(신청과 관련한 행정지도) 신청의 취하 또는 내용의 변경을 구하는 행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자는 신청자가 당해 행정지도에 따를 의사가 없다는 뜻을 표명하였음에도 불구하고 당해 행정지도를 계속하는 것 등에 의하여 당해 신청자의 권리행사를 방해하여서는 아니된다.

제34조(인허가 등의 권한과 관련한 행정지도) 인허가 등의 권한 또는 인허가 등에 근거한 처분권한을 가진 행정기관이 당해 권한을 행사할 수 없거나 또는 행사할 의사가 없는 경우임에도 불구하고 행정지도를 함에 있어 행정지도에 관계하는 자가 당해 권한을 행사할 수 있다는 뜻을 특별히 표시하여 상대방에게 당해 행정지도에 따르게 하여서는 아니된다.

제35조(행정지도의 방식) ① 행정지도에 관계하는 자는 그 상대방에게 당해 행정지도의 취지, 내용 및 책임자를 분명하게 제시하여야 한다.

② 행정지도가 구두로 이루어지는 경우 상대방이 전항의 사항을 기재한 서면의 교부를 요구하는 때에는 당해 행정지도에 관계하는 자는 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를 교부하여야 한다.

③ 전항의 규정은 다음에 열거한 행정지도에는 적용하지 아니한다.

1. 상대방에게 현장에서 완료되는 행위를 요구하는 경우
2. 이미 문서(전항의 문서를 포함한다)로 그 당사자에게 통지한 사항과 동일한 내용을 요구하는 경우

제36조(복수자를 대상으로 하는 행정지도) 동일한 행정목적을 실현하기 위하여 일정한 조건에 해당하는 복수의 자를 대상으로 행정지도를 하고자 하는 때에는 행정기관은 미리 사안에 따라 이러한 행정지도에 공통되는 내용의 사항을 정하고 또한 행정상 특별한 지장이 없는 한 이를 공표하여야 한다.

제5장 신고

제37조(신고) 신고가 신고서의 기재사항에 불비가 없고 신고서에 필요한 서류가 첨부되어 있으며 기타 법령이 정하는 신고의 형식상의 요건에 적합한 경우 당해 신고가

법령상 당해 신고의 제출처인 기관의 사무소에 도달한 때에 당해 신고를 하여야 할 절차상의 의무가 이행된 것으로 한다.

제6장 보 칙

제38조(지방공공단체의 조치) 지방공공단체는 제3조 제2항의 제2장에서 제5장까지의 규정이 적용되지 않는 처분, 행정지도 및 신고 절차에 대하여 이 법률이 정하는 규정의 취지에 준하여 행정운영의 공정성확보와 투명성향상을 위한 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다.

부 칙

(시행기일)

1. 이 법률은 공포일로부터 기산하여 일년을 넘지않는 범위내에서 정령이 정하는 날로부터 시행한다.

(경과조치)

2. 이 법률의 시행전에 제15조 제1항 또는 제30조의 규정에 의한 통지에 상당하는 행위가 행하여진 경우는 당해 통지에 상당하는 행위에 관한 불이익처분의 절차에 관하여서는 제3장의 규정에도 불구하고 종전의 예에 의한다.
3. 이 법률의 시행전에 신고 기타 정령이 정하는 행위(이하 『신고 등』이라 한다)가 행해진 후 일정한 기간내에 행하여야 하는 불이익처분과 관련한 절차에 대하여는 제3장의 규정에도 불구하고 종전의 예에 의한다.
4. 전2항에 규정된 것 외에 이 법률의 시행과 관련하여 필요한 경과조치는 정령으로 정한다.

현안분석 94-1 日本의 行政節次法과 우리 行政節次法の 制定方向

1994年 2月 26日 印刷

1994年 2月 28日 發行

發行人 張 明 根
發行處 **한국법제연구원**
印刷處 (株)韓國컴퓨터産業

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : 722-2901/3, 722-0163/5

등록번호 : 1981. 8.11 제 1-190호

