

일본의 자치체 행정절차의 개혁에 관한 연구*

A Study on the Reforms of Administrative Procedure in the Local Government of Japan

張 校 滉 (法學博士, 建國大學校 教授)

Jang, Kyo-Sik / Dr, Prof., Konkuk University

- I. 들어가는 말
- II. 일본 행정절차법제의 운영과 변화
- III. 일본 자치체의 행정절차개혁 현황
- IV. 결 어

국문초록

일본의 행정절차법에 따르면 지방공공단체는 행정절차법을 운영하여야 하는 의무를 부담할 뿐만 아니라 동법 제46조에 의한 노력의무가 지워져 있다. 즉 지방공공단체는 제3조 제2항에 있어서 제2장으로부터 제5장까지의 규정의 적용을 받지 않는 처분, 행정지도 및 신청 절차에 대하여 행정절차법의 취지에 따라 행정운영에 있어서 공정성의 확보와 투명성의 향상을 꾀하기 위한 필요한 조치를 강구하여야 하는 노력의무를 지우고 있다.

또한, '지방공공단체에 있어서 행정개혁을 위한 지침의 책정에 대하여'에 있어서도 지방공공단체의 독자의 인허가등의 규칙에 대하여도 적정절차의 정비를 행하여야 하는 것이 요구된다. 이에 따라 일본의 지방공공단체는 행정절차조례를 입법적으로 정비하고 독자의 행정절차에 관한 운영사례를 축적하여 왔다.

우선, 일본의 행정절차법 제정 후 10년간의 변화와 그동안의 법령의 개정내용을 검토하

* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조정사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-013-B00091).

었다. 특히 2005년에 일본에서는 행정절차법에 행정입법절차를 추가하였고 의견제출절차에 대한 대폭적인 변화가 있었는데, 행정절차법 개정의 경위 및 그 주요내용에 대하여 살펴보았다.

다음으로 행정절차법에 대응한 지방공공단체의 행정절차조례의 제정상황과 운영현황 및 그 주요내용을 분석하였다. 우리 행정절차법은 행정처분기준의 설정·공표의무를 지우고 있는데 처분기준의 입법형식 및 처분기준의 법규성이 문제 등이 논의되는데 일본의 경우에 조례에 의한 행정절차의 정비가 중요한 입법형식을 차지하고 있고 행정절차조례에 의한 처분기준이 정비되어 있다. 향후 우리에게 있어서도 지방자치의 실질적 실현이라는 측면에서 행정절차의 조례에 의한 정비라는 측면에서 그 입법현황과 운영현황은 중요한 참고가 되리라 본다.

그리고, 행정절차법에 대응한 일본의 지방공공단체의 세부적인 행정절차개혁에 대하여 구체적인 조례의 정비작업과 운영현황에 대하여 분석하여 보았다. 이를 위하여 의견제출절차에 따른 지방공공단체의 대응에 대하여 구체적인 지방공공단체의 운영현황을 통하여 그 시사점을 규명하였다. 아울러 행정절차 온라인화에 따른 지방공공단체의 운영현황에 대하여도 행정절차온라인화법의 취지에 따른 지방공공단체의 시책에 대하여 구체적으로 살펴보았다.

이러한 일본 지방공공단체의 행정절차개혁에 대한 실증적 고찰은 우리 지방자치단체의 행정절차개혁에 있어서도 입법적 모델로서 기여할 뿐만 아니라 나아가 행정절차의 성공적인 천착에도 기여하리라 본다.

Abstract

In accordance with the Administrative Procedure Act in Japan, local governments shall take the responsibility for implementing the Administrative Procedure Act and have the obligation to put an endeavor in accordance with Article 46 of the Act above. In other words, local governments shall make an endeavor to take the necessary actions in order to secure the fairness and improve the transparency in the administrative operation in accordance with the purposes of the Administrative Procedure Act related to the administrative measures and guidance and application process that are not subject to the provisions of Chapters 2 to 5, Clause 2, Article 3 of the Administrative Procedure Act.

Furthermore, it is required for local governments to maintain the appropriate procedures for regulations including independent approval and permission of local governments related to the establishment of guidance for the administrative innovation

in local governments. Accordingly, the local governments in Japan have been maintaining the administrative procedure ordinances in the legislative aspects and accumulating the unique implementation cases of administrative procedures.

First, the change for the 10 years since the establishment of the Administrative Procedure Act in Japan and the revisions up to now were examined. In particular, Japan added the administrative legislative proceedings to the Administrative Procedure Act and the comment proceedings were substantially changed. Thus, the reasons for the revision of the Administrative Procedure Act and major changes were investigated.

Next, the establishment, implementation and major contents of administrative procedure ordinances by local authorities in accordance with the Administrative Procedure Act were analyzed. The Administrative Procedure Act of Korea specified the obligation to establish and publicly announce the standards of administrative measures beyond the execution of disadvantageous measures. However, the legal question on the administrative regulations with respect to the legislation proceedings of execution standards and the legal question in accordance with the establishment of standards by the legal decrees have been discussed in Korea. The maintenance of administrative procedures by the ordinance is the important legislation form in Japan. The legislation and operation status of administrative procedures in local authorities will be the important reference for the local authorities of Korea in terms of the practical implementation of the local government system in Korea and maintenance by the administrative procedure ordinances.

Finally, the actual maintenance and implementation of ordinances by local authorities for the administrative procedure innovation in Japan were analyzed. To this end, this study identified the suggestions related to the comment proceedings from the implementation status by local authorities in Japan. Furthermore, for the implementation status by local authorities according to the implementation of an online administrative procedure system, the policies of local authorities in accordance with the Online Administrative Procedure System Act were examined.

The empirical examination on the administrative procedure innovation by the local authorities in Japan will be a useful legislation model for the administrative procedure innovation by the local authorities in Korea and furthermore, for the successful settlement of administrative procedure in Korea.

(주제어) 행정절차법(Administrative Procedure Act), 지방정부(local governments), 행정절차

조례(administrative procedure ordinances), 행정절차개혁(administrative procedure innovation), 일본지방공공단체(the local authorities in Japan), 행정절차온라인화(online administrative procedure system)

I. 들어가는 말

현대행정에 있어서 행정절차의 중요성은 날로 부각되고 있는 실정이다. 더욱이 행정의 사전적 구제수단으로서 의미를 갖을 뿐만 아니라 주민의 행정에의 참여방안으로서도 의미가 큰 행정절차의 역할은 날로 증대되고 있다. 우리 역시 우여곡절 끝에 1998년 일반법인 행정절차법이 제정되어 운용되어 왔고 시행 10년을 앞두고 있다.

이러한 행정절차는 국법차원에서 중요하지만 지방자치와 관련해서도 지방자치의 실제적 담당자인 지방자치단체의 행정절차에 있어서도 의미가 크다. 이러한 실정에도 불구하고 행정절차법이 제정되고 10년이 지난 지금에도 우리 지방자치단체에 있어서 행정절차는 국가에 의존하고 있는 실정이어서 아쉽다.

우리와는 달리 일본의 경우 지방자치가 발전되어 있을 뿐만 아니라 행정절차와 관련하여 우리의 모델로 삼아야 할 부분이 많다. 특히, 일본의 경우 지방공공단체에 의한 행정절차조례가 제정되어 지방의 특성을 반영하며 성공적으로 운용된 예가 적지 않다. 따라서 일본에 있어서 지방공공단체의 구체적인 행정절차의 운용례를 고찰하는 것은 우리의 지방자치에 있어서도 시사하는 바가 크리라 본다.

특히 행정절차조례는 행정내규인 규정과는 달리 지방의회를 통해 제정되는 것이므로 이해관계주민의 자치에의 참가권이나 감시권이 법적으로 보장될 수 있다는 측면에서 중요하다 할 것이다. 아울러 행정절차조례에 관한 연구는 행여 대두될 수 있는 지역이기주의나 지역할거주의에 따른 절차조례의 폐해를 방지하고 기준적 절차조례에 의한 수평적인 지도감독을 수행하는데 그 의의가 있다.

그리고 각 지방자치단체가 제정하는 행정절차조례는 지역주민에 의한, 지역주민을 위한 지역주민의 인권보장을 꾀한다라는 지방자치의 이념을 실현한다는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 또한 지방자치단체가 각종 처분을 하거나 조례·규칙·제도·정책 등을 제정, 수립 또는 변경하는 경우, 이에 대한 합리적인 기준과 공정한 절차를 마련하고 주민의 의견을 직접 듣고 반영할 수 있는 기회를 보장하여 주민의 권리보호와 행정의 공정성·투명성·신뢰성을 확보한다는 차원에서도 기여하리라 본다. 이러한 지방자치단체의 행정절차제도의 구비는 행여 대두될 수 있는 행정의 비민주성·불공정성을 불식시키고 절차 민주화를 실현할 수 있는 제도로 자리매김할 수 있으리라 기대한다.

이를 위하여 일본의 행정절차에 관한 지방공공단체의 행정절차조례의 입법적 정비현황을 살펴본다. 우리에게 있어서 시사점을 도출하는 것은 우리 행정의 민주성, 투명성, 자주성이라는 측면에서 중요한 역할을 담당하리라 본다. 아울러 지방공공단체의 실제적인 행정절차의 운영현황을 살펴봄으로써 그동안 운영과정을 통하여 드러난 문제점에 대한 분석을 행함으로써, 우리 지방자치단체의 미래의 행정절차의 운영을 진단하고 그에 대한 대응방안을 모색하고자 한다.

II. 일본 행정절차법제의 운영과 변화

1. 일본 행정절차법제의 운영현황

(1) 행정절차법제정의 의의

일본의 행정절차법(行政手続法) 제정을 위한 논의 및 시도는 1952년의 국가행정운영법안의 상정, 1953년의 국가행정운영법요강안의 작성, 1964년의 제1차 임시행정조사회의 답신 및 행정절차법초안의 작성 등 전후 직후부터 1993년 11월 행정절차법이 제정될 때까지 수차례 걸쳐 이루어져 왔다. 일본 행정절차법은 1993년 11월 12일에 제정·공포되었고 정령에 따라 1994년 10월 1일부터 시행되고 있다.¹⁾ 일본은 행정절차법의 시행에 수반하여 360건에 달하는 법률에 대하여 행정절차법의 규정과 중복되는 규정의 삭제 등 필요한 규정정비를 행하고 행정절차법에 규정한 적용제외조치에 관하여 정하고자 “행정절차법의 시행에따른관계법률정비에관한법률”을 함께 제정·공포하여 시행하고 있다.²⁾ 제정당시의 일본의 행정절차법은 제6장 38개의 조문과 부칙 4개조로 구성되어 있었다.³⁾

1) 總務廳行政管理局編, 「逐條解説 行政手続法」, ぎょうせい, 1994, 1面 이하.

2) 仲正, 「行政手続法のすべて」, 良書普及會, 1995, 131面 이하.

3) 일본의 행정절차법은 제1장에서는 본법의 목적, 본법에서 사용하는 용어의 정의, 적용제외 등에 대하여 정하고 있다. 제2장에서는 신청에 대한 처분에 대하여 7개조문의 규정을 두어, 심사기준, 표준처리기간, 신청에 대한 심사·응답, 이유의 제시, 정보의 제공, 공청회의 개최 등, 복수의 행정청이 관여하는 처분에 대하여 정하고 있다. 제3장에서는 불이의 처분에 대한 규정으로 우선 제1절에서 통칙적 규정(처분의 기준, 불이의 처분을 하려고 하는 경우의 절차, 불이의 처분의 이유의 제시)을 하고 있다. 2절에서는 청문에 대하여 상세한 규정을 두고 있다(청문통지의 방식, 대리인, 참가인, 문서 등의 열람, 청문의 주재, 청문기일에 있어서 심리의 방식, 진술서 등의 제출, 속행기일의 지정, 당사자의 불출석의 경우에 있어서 청문의 종결, 청문조서 및 보고서, 청문의 재개, 청문을 경유한 불이의 처분의 결정, 불복신청의 제한, 임원 등의 해임을 명하는 불이의 처분을 하려고 하는 경우에 있어서의 청문 등의 특례). 제3절은 변명기회의 부여에 있어서는 변명기회부여의 방식, 변명기회부여의 방식에 대한 규정과 청문에 관한 절차의 준용에 관한 규정을 하고 있다. 제4장은 행정지도에 관한 것으로 실체적 규정(행정지도의 일반원칙, 신청에 관련한 행정지도, 인허가 등의 권한에 관련한 행정지도)과 절차적 규정(행정지도의 방식, 복수의 자를 대상으로 하는 행정지도)으로 구성되어 있다. 제5장은 신고에 대한 1개 조문만으로 구성되어 있다. 제6장은 지방공공단체의 기관이 하는 절차로서 행정절차법의 적용제외로 되어 있는 것에 대해 지방공

이후 일본의 행정절차법은 법개정을 통하여 전체 7장으로 변경되었다. 제1장은 총칙규정으로 본법의 목적, 용어정의, 적용제외 등에 대하여 정하고 있다. 처분에 관한 규정은 제2장 신청에 대한 처분과 제3장 불이익처분으로 나누어 규정하고 있다. 제4장은 행정지도에 관한 독립의 장을 두고 있는 세계최초의 행정절차법이다.⁴⁾ 제5장은 신고에 대한 1개 조문을 두고 있다.⁵⁾ 제6장은 의견공모절차에 관한 장으로 이는 2005년의 법개정으로 신설된 것이며, 명령 등을 정하는 경우의 일반원칙, 의견공모절차, 의견공모절차를 실시하지 않는 경우에 있어서 명령 등의 취지를 명시할 것을 정하고 있다. 그리고 제7장은 보칙에 관한 장으로 지방공공단체의 기관이 행하는 절차로서 행정절차법의 적용제외로 되는 것에 대하여 지방공공단체가 이 법률의 취지에 따라 필요한 조치를 강구하도록 하는 노력의무를 과하는 규정을 두고 있다(제46조).⁶⁾

(2) 지방공공단체의 행정절차정비

일본의 행정절차법에 따르면 지방공공단체는 행정절차법을 운영하여야 하는 의무를 부담할 뿐만 아니라 동법 제46조에 의한 노력의무가 지워져 있다. 즉 지방공공단체는 제3조 제2항에 있어서 제2장으로부터 제5장까지의 규정의 적용을 받지 않는 처분, 행정지도 및 신청 절차에 대하여 행정절차법의 취지에 따라 행정운영에 있어서 공정성의 확보와 투명성의 향상을 꾀하기 위한 필요한 조치를 강구하여야 하는 노력의무를 지우고 있다. 또한 ‘지방공공단체에 있어서 행정개혁을 위한 지침의 책정에 대하여’에 있어서도 지방공공단체의 독자의 인허가등의 규칙에 대하여도 적정절차의 정비를 행하여야 하는 것이 요구된다.

이에 따라 지방공공단체가 행정운영의 투명도를 높여 공정한 권리보호절차를 정비하여 가는 방법으로는 다음의 두 가지 방식을 고려할 수 있다. 물론 이러한 방식은 양자택일적인 것이 아니고 두 방법을 조합하여 제도화 할 수 있는 것은 당연하다.⁷⁾

1) 행정절차조례의 제정

행정절차조례를 제정하는 경우에는 ① 행정전반에 적용되는 행정절차 기본조례를 정하여 이 조례를 통하여 모든 행정영역에 대응하는 유형, ② 행정전반에 적용되는 행정절차 기본조례를 정하지만 이 조례는 최소한 지켜나가야 할 절차를 정하는 데 그치고 각각의

공공단체가 이 법률의 규정에 취지에 따라¹⁾에 따라 필요한 조치를 강구하도록 하는 노력의무를 과한 규정을 두고 있다. 부칙에서는 시행기일(행정절차법의 시행기일을 정한 정령(1994년 9월 19일 정령 제302호)에 의해 1994년 10월 1일부터 시행되도록 정하고 있다)“과 경과조치에 대하여 정하고 있다.

- 4) 우리 행정절차법도 일본의 행정지도절차와 마찬가지로 독립의 장을 두어 제6장에서 행정지도를 규정하고 있는바, 행정지도의 원칙(제48조), 행정지도의 방식(제49조), 의견제출(제50조), 다수인을 대상으로 하는 행정지도(제51조)의 네 조문이 그것이다.
- 5) 신고에 대한 조문을 별도로 두고 있는 것은 신고를 수리하지 않고 허가제와 동양으로 취급하고 있는 행정실무의 시정을 의도한 규정이라 할 수 있다.
- 6) 宇賀克也, 行政法概說 I, 有斐閣, 2007, 365-366면 참조.
- 7) 장교식, “행정절차조례제정에 관한 연구”, 2000년 건국대 박사학위청구논문, 50-51면 참조.

행정영역에 고유의 절차를 개별절차조례 중에 규율하여 대응하는 유형⁸⁾의 두 가지 방법이 있다.

2) 행정시스템의 제도화

절차법적 정비만으로는 대응이 곤란한 영역에 대하여는 행정절차법적 정비에 더하여 행정시스템을 정비하여 제도화 하는 방법이다.

지방공공단체가 정책형성과정이나 기준설정과정에 눈을 높여 행정과정의 투명도를 향상시켜 권리보호의 적정화를 꾀하는 전략을 취하는 경우 그것을 구체화하기 위하여는 행정시스템의 구축이 필요하다. 정책형성과정이나 기준설정과정에서의 시민참가의 시스템의 강구와 정보공개, 의견서의 제출등과 같은 제도화의 방법이다.

그러나 간과하여서는 안되는 사실은 행정절차법 제정과정에서도 특정의 행정분야에 대하여는 독자적 행정절차체계가 형성되어 있고 그것에 합리성이 인정되는 경우에는 원칙적으로 정비법에서 적용제외로 하는 방침이 채택되었기에 행정절차조례를 정비하는 경우에도 행정절차조례에서 적용제외로 하는 분야와 개별의 조례에서 적용제외로 하는 분야를 구분하는 것이 행정절차법의 관계에서도 균형을 이룬다 할 것이다.⁹⁾

2. 행정절차법의 개정과 자치체의 과제

(1) 행정절차법개정의 경위

행정절차법을 제정하면서 장래의 과제로 남겨두었던 행정입법절차에 대하여 일본정부는 1995년 7월에 총무청에 행정절차조사연구회를 설치하고 계획책정절차와 함께 검토하였다. 동 연구회는 영국·미국·독일·불란서와의 비교법적 고찰을 함과 동시에 행정절차법과 지방공공단체 쌍방의 제도에 대하여 실증적인 검토를 하였다.

한편, 경단련행혁위원회는 1997년 9월 18일에 '21세기를 향한 새로운 규제완화추진체제의 정비를 바란다'에서 행정입법절차의 정비를 제안했다. 제안 내용은 ① 국회는 행정기관에 정령·부성령의 제정을 위임하는 경우, 위임내용·목적·정도를 법률 중에 명기한다. 또한 행정기관에 정령·부성령안을 국회에 제시하는 것을 의무지움과 동시에 필요에 따라 그 심사를 행한다. ② 적어도 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 훈령·통달의 정립에 있어서는 원안의 공표, 원안에 관한 일반공중·전문가·이해관계인 등으로부터 의견청취를 행하는 것, 수집된 의견 및 이에 대한 대응방안을 공표하는 것, 필요에 따라 공청회·토론회 등을 개최하는 것을 의무지우는 통칙법을 제정하는 것이었다.¹⁰⁾

8) 청주시 행정절차조례는 행정절차에 관한 일반조례를 규정한 것이지만 모든 행정영역에 대응하는 것은 아니기에 개별행정영역에 대하여는 개별법이나 개별조례로써 규율하게 될 것이다.

9) 宇賀克也, 自治體行政節次の改革, ぎょうせい, 1996, 111면.

10) 宇賀克也, 行政手續と行政情報化, 有斐閣, 2006, 68면 참조.

이후 일본은 2003년 3월 종합규제개혁회의에서 ‘규제개혁의 추진에 관한 제3차답신-활력있는 일본의 창조를 위하여’를 발표하였다. 이 답신은 “총무성은 행정절차법 시행후 10년간의 운용상황을 분석하여 신속하게 행정입법절차 등을 포함한 행정절차법의 개정을 행할 것과 또한 개정시에 규제의 설정 및 폐기에 관한 의견제출절차의 법제화에 대하여도 검토를 행한다”고 밝히고 있다.¹¹⁾

일본에 있어서 행정절차법 개정의 직접적 계기는 2004년 3월 19일에 각의결정된 ‘규제개혁·민간개방추진3개년 계획’이다. 이 결정에 따라 행정절차법 시행 10년을 통해 드러난 미비점을 개정하고자 2004년 총무대신 산하에 행정절차법검토회를 설치하였다.

행정절차법 검토회는 2004년 4월 이후 10회의 회합을 거쳐 2004년 12월 17일에 ‘행정절차법검토회보고’를 제출하였다. 이러한 행정절차법 검토회의 보고를 기초로 행정절차법 개정안이 마련되었다. 행정절차법 개정안은 2005년 3월 11일에 각의결정되어 동년 6월 22일에 개정행정절차법으로서 가결 성립되었다.

(2) 변화하는 행정절차제도

종래의 행정절차제도는 처분, 신고, 행정지도의 물을 정하는 것이며, 이 구조 자체는 금후에도 확보되어 갈 것이다. 한편 행정절차법은 2005년 법개정을 통하여 의견공모절차 등 새로운 요소가 추가되었다. 행정절차법의 중심은 행정청과 그 상대방의 2면관계를 규율하는 것이지만, 주변주민 등의 이해관계자의 조정 등 3면관계의 절차도 행정절차법에 포함된다.

현재 일본에서는 행정계획책정절차를 행정절차제도에 포함시키려는 논의가 한창이다. 행정절차란 인허가나 신고만을 가리키는 것은 아니다. 행정입법이나 행정계획의 책정 등도 넓은 의미에서 행정절차라 할 수 있다. 이러한 넓은 의미의 행정절차의 제도화가 향후 중요한 사항이라 할 수 있다.¹²⁾

일본은 행정불복심사법의 개정에 수반하여 행정절차법이 개정되었다. 행정절차법의 개정내용의 하나는 일정의 처분이나 행정지도를 행한 행정청에 대하여 시정을 구하는 것이 가능하도록 한 것이다. 또한 일정의 행정지도에 대하여 중지하거나, 그 타의 조치를 구하는 것이 가능하도록 한 것이다. 이러한 행정절차법은 앞으로도 계속 변모할 것이다.

이 같은 법개정의 움직임의 영향을 받으면서 자치체는 행정절차법을 적정하게 운용함과 동시에 행정절차법의 변화뿐만 아니라 스스로 행정절차조례의 개정이나 제도전반의 운용에 대한 개선을 행하는 것이 필요하다. 행정절차법이 변하는 것을 계기로 의식개발을 하여, 행정절차제도의 중요성, 나아가 행정절차가 처분, 신고, 행정지도절차 사무만이 아닌 넓은 의미의 행정절차라는 것을 인식하는 것이 필요하다.

11) 野口貴公美, 行政立法手續の研究, 日本評論社, 2008, 223면 참조.

12) 우리 행정절차법 또한 현재 신고절차, 처분절차, 행정상 입법예고절차, 행정지도절차에 관한 규정을 하고 있어, 이에 추가하여 행정조사절차, 행정계획수립절차 등에 대한 논의가 있다.

또한, 행정절차법 제46조의 규정에 의하여 일본의 지방공공단체는 명령 등을 정하는 절차에 대하여도 행정절차법의 취지에 따라 행정운영에 있어서 공정성의 확보와 투명성의 향상을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다. 여기 명령 등이란 지방공공단체의 경우 규칙, 심사기준, 처분기준, 행정지도지침 등이다.

(3) 지방공공단체의 과제

행정절차법의 규정에 따르면 지방공공단체의 기관이 법률에 기하여 행하는 신청에 대한 처분, 불이익처분, 지방공공단체의 기관에 대하여 법률에 기하여 행하여지는 신고에 대하여는 행정절차법의 규정이 적용된다. 즉, 행정절차법은 처분·신고에 대하여는 근거법규가 법률인 경우에는 본법을 적용한다라는 근거법규 구분주의를 채택하고 있다. 이에 대하여 행정지도·명령등을 정하는 행위에 대하여는 지방공공단체의 기관이 행하는 것은 모두 적용제외로 하고 있다.¹³⁾

조례·규칙에 기한 처분·신고, 지방공공단체의 기관이 행하는 행정지도에 대하여 내용적으로는 거의 모든 지방공공단체 및 특별구는 행정절차조례를 제정하고 있으며, 내용적으로도 거의 행정절차법에 준하는 규정을 두고 있다. 지방공공단체로서는 현재 최대의 과제는 명령 등을 정하는 행위에 대한 조례화라 할 수 있다.

지방공공단체가 행정절차의 정비를 행하는 경우에는 각각의 행정영역의 특성도 고려하면서 그 중에서 행정전반에 관한 최저한의 공통적인 사항을 확보해 두어야 하는 절차에 대하여는 절차기본조례로 정하고 그 나머지는 개별조례·규칙 등으로 정하여야 한다.¹⁴⁾

나아가 지방공공단체로서는 절차법적 대응이외에 일정한 행정시스템을 강구하여 대응할 필요성도 생겨난다. 행정의 의사결정과정에서 전문가 등을 참여시키는 판단시스템을 강구하여 행정의 의사결정과정의 객관화·적정화를 도모하는 방식도 있을 수 있다는 것을 염두에 두어야 한다.

III. 일본 자치체의 행정절차개혁 현황

1. 일본자치체의 과제

(1) 권한이양과 행정절차조례의 적용관계

처분에 대한 심사기준, 표준처리기간, 처분기준, 그리고 신고에 대한 근거법주의이며, 시구정촌에서는 행정절차법, 도도부현행정절차조례, 시구정촌행정절차조례가 다 운용되겠지

13) 宇賀克也, 前掲 行政手續と行政情報化, 68면 참조.

14) 장교식, 전계논문, 49-50면 참조.

만, 행정절차법제정 당시와 분권후에는 다소 차이가 있다. 도도부현이 정하는 사무처리 특례조례에 기초한 도도부현의 사무를 시구정촌에 이양한 경우, 시구정촌이 사무처리권한을 갖는 것이 되며, 그 결과 그 사무에 대하여는 시구정촌에 조례제정권한이 있다. 따라서 사무처리특례조례에 의해 이양된 사무는 시구정촌의 행정절차조례가 적용된다. 이는 자치성의 통지에 명기된 사항이다.

(2) 자치체 기본조례와 행정절차조례

행정절차조례가 처음 제정된 당시에는 대부분의 조례가 목적조항에 ‘행정절차법 제38조의 규정의 취지에 따라’¹⁵⁾라고 규정하고 있었다. 결국 동조의 지방공공단체에 대한 행정운영의 투명성·공정화 조치의 노력의무규정을 근거로 한 이유이다. 동조규정은 의견공모절차의 도입에 따라 제46조로 변경되었다.

최근 일본의 각 지방공공단체에서 제정하고 있는 자치기본조례 중에 행정절차의 적정화 규정을 두는 경우를 많이 볼 수 있다. 이러한 경우 자치체의 헌법규정이라 할 수 있는 자치기본조례를 행정절차조례의 제정근거로 하는 것이 바람직하다.¹⁶⁾

행정절차조례의 구체적인 예로는 1996년에 시행하고 있는 横順賀市の 조례를 들 수 있다. 동조례의 특징은 법에서 제외하고 있는 보조금, 서비스 제공 등을 조례상의 대상으로 삼고 있다는 점이다. 주민의 입장에서 가장 밀접한 것으로 생각되는 보조금 교부기준을 명확히 하여 이해하기 쉽게 정비하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 동조례는 지정관리자제도에 관하여 지정관리자를 처분의 주체, 나아가 행정지도의 주체로 위치시키고 있다.¹⁷⁾

행정절차법에서는 행정지도의 주체는 행정기관만이며, 그 외에는 모두 행정청으로 하고 있다. 그러나 横順賀市는 지정관리자가 일정 행정처분의 주체로 된다는 것은 그 전체로서 행정지도를 따른다고 생각하여 지정관리자를 행정지도의 주체로 추가하였다.

또한 동조례에서는 행정절차심의회를 설치하고 있다. 동심의회는 역할로서 행정지도에 대한 불복신청의 심의이다. 여기서 말하는 행정지도의 대상으로는 예컨대 상식적인 감각으로 지도하는 사례로부터 발생하는 사회통념형을 들 수 있다.¹⁸⁾ 동심의회는 또 다른 역할은 행정지도사실의 공표이다. 이는 담합에 의하여 해결할 수 없는 특수한 사례에 대하여 소관 부서로부터 자문을 받아 답신하는 형태에 의한 방식이다.¹⁹⁾

15) 현행 일본 행정절차법 제46조

16) 出石稔, “分権時代における行政手続制度の過程と展望”, 自治體法務 Vol. 23, 2008, 5-6면 참조.

17) 室井二三夫, “審査基準・処分基準の見直しと今後の課題”, 自治體法務 Vol. 23, 2008, 9면이하 참조.

18) 구체적인 예로는 청사에 개를 데리고 오는 사람에 대하여 ‘청사관리규칙 등에 개를 데려와서는 안된다’라는 규칙이 있는 경우에, 규칙에 없는 것을 지도하는 것은 위법이 된다’는 것이 사회상식으로 알고 있다면, 규정에 없더라도 이유로 위법한 행위라고 주장할 수 있다. 이 같은 사회통념형의 행정지도에 대한 불복이 있을 수 있다.

다음으로 横順賀市 행정절차조례 4조는 심사기준에 대하여 ‘시장 등은 신청에 의하여 구하여진 인허가등을 결정함에 있어서는 조례 등이 정함에 따라 판단하기 위하여 필요로 하는 심사기준을 정하는 것으로 한다’고 규정하고 있다. 이 심사기준은 신청의 공정한 처리의 확보나, 행정청의 판단과정의 투명성을 목적으로 하여 정하고 있는 것이며, 인허가등의 일정 처분행위를 전제로 하고 있는 것이다. 이는 결과적으로 처분성이 인정되지 않거나 처분성이 극이 미약하면, 심사기준을 설정하는 대상이 아니게 됨을 뜻한다.

위와같이 横順賀市로서는 적극적으로 심사기준을 설정하는 자세로 임하고 있다. 법에 의하여 행하여지는 처분에 대하여는 이를 알기 쉬운 형으로 심사기준을 정비한다는 것이다. 그리하여 법령의 규정이 명확한 것, 처분성이 낮은 것, 그 외에 전례가 없는 것 등을 예외로 하여 심사기준의 대상으로부터 제외시킬 것과 설정률이 100%에 이르기엔 처분성이 높은 것을 추출하여 가능한 한 심사기준을 설정하는 것에 의해 처음부터 설정률의 의미를 부여하고 있다는 것이다.

2. 의견제출절차의 과제와 지방공공단체의 대응

(1) 의견제출절차제도의 의의 및 대상

의견제출절차제도란 행정기관이 그 정책을 책정하는 때에 주민에게 사안을 공표하여 넓게 의등을 제출하는 기회를 마련하여 그 의견 등을 고려하여 최종적인 의사결정을 행하는 제도이다.²⁰⁾ 이러한 의견제출절차제도는 넓은 의미에서 보면 행정절차제도의 일환이다. 의견제출절차제도는 행정절차법의 문언에 따르면 ‘의견공모절차’가 되지만 구분의 편의를 위하여 의견제출절차라 부른다.²¹⁾ 의견제출절차제도는 시민참가제도, 정보공개제도, 행정절차제도의 3개의 측면으로 나눌 수 있다.²²⁾

일본의 행정절차법(2004년 개정후) 제3조 제3항은 ‘지방공공단체의 기관이 행하는 처분(그 근거가 되는 규정이 조례 또는 규칙인 것에 한한다) 및 행정지도, 지방공공단체의 기관에 대한 신고 및 지방공공단체의 기관이 명령 등을 정하는 행위에 대하여는 2장부터 6장까지의 규정은 적용되지 않는다’고 규정한다. 지방공공단체의 기관 등이 명령 등을 정하는 행위에 대하여는 제6장 의견공모절차의 적용되지 않는다는 것이다.

동법은 제46조에서 ‘지방공공단체는 제3조 제3항에서 제2장부터 제6장까지의 규정을 적용하지 않게 되는 처분, 행정지도 및 신고와 함께 명령 등을 정하는 행위에 관한 절차에

19) 室井二三夫, 전계논문, 10면 참조.

20) 青木康, 前掲書, 184면.

21) 우리 행정절차법상 의견제출은 “행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자들이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차”(행정절차법 제2조 제7호)로 규정하고 있는 바, 여기서 말하는 일본의 의견제출절차제도와는 구별된다.

22) 出石稔, 전계논문, 6면 참조.

대하여 이 법률규정의 취지에 따라 행정운영에 있어서 공정의 확보와 투명성의 향상을 꾀할 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다'는 규정을 두도 있다.

따라서 ① 지방공공단체의 기관이 행하는 처분 중, 그 근거가 당해 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 근거한 것, ② 지방공공단체의 기관이 행하는 행정지도, ③ 지방공공단체의 기관에 대한 신고 중, 그 근거가 당해 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 근거한 것에 대하여는 2003년 행정절차법 제2장(신청에 대한 처분), 제3장(불이익처분), 제4장(행정지도) 및 제5장(신고)의 각 규정은 적용되지 않으며, 2004년 법개정에 의하여 지방공공단체의 기관이 명령등을 정하는 행위에 대하여도 같다.

즉, 이같이 지방공공단체의 기관이 조례 또는 규칙에 근거하여 행하는 처분 등에 대하여 일본의 행정절차법은 일률적으로 적용되지 않고, 소위 행정절차조례제정의 노력의무를 과하고 있다. 자주입법인 조례 등에 기하여 행하는 처분 등에 대하여는 당해지역의 실정에 따라 그 자주적 판단에 의하여 행할 수 있도록 한 것이며, 그 절차에 대하여도 기본적으로는 지방의 자주적 조치에 맡겨두는 것이 적합하다고 고려된 지방자치의 존중이라는 관점에서이다.²³⁾

일본의 경우 의견제출절차제도를 도입하고 있는 자치체는 50%을 상회한다. 또한 제도를 도입하고 있는 자치체 중에서도 예컨대, 어느 시민에 관계된 중요한 정책의 책정에 대하여 의견제출을 실시하여도 다양한 의견이 나오는 경우가 나쁘기에 그만둔다라는 선택사항으로 하고 있다면 이는 엄밀한 의미에서 의견제출절차는 아니다. 일정의 요건에 해당하면 반드시 의견제출절차를 행하는 것이 의무화 되어야 한다.

또한, 의견제출절차를 행하는 경우에는 응답책임이 부과되어야 한다. 의견제출의 코너가 홈페이지에 구축되어야 하며, 의견제출이 행하여지면 결과(제출의견의 수나 의견의 개요 등)가 나와야 함과 동시에 정확하게 응답을 행하여야 한다. 주민이 이해할 수 있는 자료를 부족하지 않게 구비하고 제출된 의견에 대하여는 채택여부를 분명히 하고 채택되지 않는 경우에는 그 이유를 명확하게 알려주어야 한다.²⁴⁾

(2) 조례에 의한 의견제출절차의 의미

의견제출절차에 대하여 국가의 입장에서는 행정절차법을 통하여 규정하고 있지만, 자치체에 있어서는 조례에 의한 의견제출절차제도를 구축하는 것을 고려할 수 있다. 구체적인 방법으로는 조례제정, 행정절차조례의 개정, 시민참가조례 중에서 규정하는 등, 여러 가지 방법을 생각할 수 있다. 어떠한 방법을 취하든 의견제출절차가 시민의 의견을 직접 듣고 정책을 결정하는 제도라면 이는 분명히 중요한 제도라 할 수 있으며, 주민에게 밀접한 자치체로서는 조례로 정하는 것이 바람직하다 할 수 있다.

23) 青木康, 前掲書, 159-160면 참조.

24) 出石稔, 전개논문, 6면 참조.

일본은 의견제출절차를 1999년 3월 23일에 ‘규제의 설정 또는 폐기에 관한 의견제출절차’(1999년 각의결정)에 의하여 도입하여 실시하고 있다.²⁵⁾ 이러한 의견제출절차는 행정절차법의 개정에 따라 국가의 기관이 의견공모절차제도를 실시하는 것이 되었기에 자치체로서도 조례화의 가능성이 높다. 최근에 의견제출절차를 추가한 행정절차 중에는 행정절차법의 내용을 그대로 준용하고 있는 조례가 대부분이다. 결국 자치체의 행정입법인 규칙 등에 대하여 주민의 의견을 청취한다라는 의견공모절차제도를 행정절차조례 중에 규정하는 것이다.²⁶⁾

지방공공단체가 조례화를 추진함에 있어서는 규칙·심사기준·처분기준·행정지도지침의 의견제출절차에 대하여는 행정절차조례를 개정하여 대응하고, 조례안·계획안의 의견제출절차는 별도로 의견제출절차조례로 대응하는 방식, 의견제출절차조례 중에 조례·계획안 뿐만 아니라 규칙·심사기준·처분기준·행정지도지침도 포함한 의견제출절차를 일괄하여 법정화 하는 방식등을 고려할 수 있다.²⁷⁾

(3) 의견제출절차제도의 효과

의견제출절차제도의 도입에 따른 효과는 우선, 법제부문의 정책입안과정에서의 관여를 들 수 있다. 左創市에서는 조례나 규칙의 제정·폐기에 당하여서는 정책입안시에 시장의 결재를 받고 그후에 조례·규칙의 개정에 관하여 다시 결재를 받는 2단계의 방법을 취하고 있다. 또한 공공시설의 예를 보아도 개관시간이나 사용료의 변경 등에 대한 결재 후에 구체적인 조례·규칙의 개정에 관한 결재가 이루어지는 까닭에, 개정내용이 결정된 때로부터 법제부문에 상담이 이루어진다는 것이 이전의 순서였다. 법제부문은 이미 결정된 내용을 법제집무적으로 정비하는 것만이 역할의 전부였다.

분권후에는 자치체의 재량의 범위가 확대하였다는 측면도 있고, 정책입안에 관한 시장 결재에 앞서 비공식적으로 법제부문에서 상담하는 건수도 늘었지만, 이를 공식의 룰로 정한 것은 의미가 크다. 무엇보다도 실무담당과와 법제부문이 입안에서 조례·규칙안의 책정까지의 과정을 공유한다라는 것에 의해 실무담당과로서는 조례·규칙의 제정폐의 경험을 축적하고, 법제부문으로서는 사안의 구체적 충실을 기할 수 있기에 청내의 정책법무 능력을 충실화 한다는 점에서 효과가 있다.²⁸⁾

다음으로 의견제출절차제도의 운영에 따른 자치체에 있어서의 효과는 담당직원의 설명능력의 향상을 들 수 있다. 의견공모의 결과 수집된 의견에 대하여 자치체의 입장에서 설

25) 青木康, 前掲書, 184면 이하 참조.

26) 出石稔, 전개논문, 7면 참조.

27) 宇賀克也, 前掲 行政手續と行政情報化, 99면 참조.

28) 塩兵克也, “行政手續の一環としてのパブリック・コメントの制度設計” 自治體法務 Vol. 23, 2008, 15-16면 참조.

명도어야 할 사안이 많기에 의견제출절제도에 따른 담당직원의 설명능력의 향상을 요청하게 된다.²⁹⁾ 左創市의 경우도 의견제출절차제도의 시행후에 행정절차조례에 기한 규칙의 개정에서 시설의 개관시간을 변경하였다. 규칙개정의 내용은 규정상의 요일과 시간을 변경하는 간단한 것이었지만 개정안과 함께 홈페이지에 게재하는 설명자료에 대하여 검토하는 때에 본래의 이용자인 시민에 대하여 설명을 어느 정도하여야 하느냐가 논의되었다. 결과적으로 시간별, 요일별의 이용상황의 일람표를 작성하여 게시하였지만, 종래의 행정측의 설명부족을 인식하기에 충분한 계기가 되었다. 이처럼 자치체의 담당직원으로서 주민과의 행정과정에서 좀더 친절하고 자세한 설명을 행하게 됨으로써 궁극적으로 담당직원의 설명능력의 제고로 이어지는 효과를 낳게 된다.

나아가 행정절차법에 준한 행정절차조례는 의견모집을 하지 아니하는 경우에 있어서도 그 이유를 공표할 것을 요구하고 있다. 따라서 의견제출을 실시하는 경우뿐만 아니라 의견제출을 실시하지 않는 경우에 있어서도 그 내용을 단적으로 이해하기 쉽게 설명될 것이 요청된다. 이에 따라 담당직원 역시 이를 설명할 능력을 요청받게 되므로 자연적으로 일선 담당직원들의 설명능력 향상을 이끄는 효과를 갖는다할 것이다.

(4) 지방공공단체의 의견제출절차제도의 운영현황

左創市의 의견제출절차는 시민협동의 추진에 관한 조례(이하 ‘시민협동조례’라 한다)에 따른 ‘정책형성과정참가절차’의 수단의 하나로서 ‘의견공모절차’와 행정절차조례에 기한 ‘의견공모절차’의 2개의 제도에 기하여 행하여지고 있다.³⁰⁾ 양 제도 내용의 차이는 첫째 목적에 있어서이다. 시민협동조례에 기한 시민의견공모절차는 실시기관의 정책형성과정에 있어서 시민참여의 기회를 확보하여, 시민의 의견을 반영한 시책을 수행한다라는 것이다. 이에 대하여 행정절차조례에 기한 의견공모절차는 시의 기관이 규칙 등을 정하는 때에 그 의사결정의 내용이나 과정을 명확히 하거나, 또는 규칙 등을 공정하게 정하는 것에 의하여 시민의 권리이익을 보호한다는 것이다.

다음으로 의견제출의 대상에 있어서 차이가 있다. 시민협동조례에 기한 의견공모절차는 조례, 계획, 헌장 등을 대상범위로 함에 대하여, 행정절차조례에 기한 의견공모절차는 행정절차법의 내용에 준하여 규칙, 심사기준, 처분기준, 행정지침을 그 대상범위로 한다.

그리고 의견청취의 대상에도 시민협동조례에 기한 의견공모절차는 시민협동조례가 시민의 협동을 목적으로 하는 것으로부터 시민에 한정되어 있는데 대하여 행정절차조례에 기한 의견공모절차는 시민에 한정하지 않고 널리 일반인을 대상으로 하고 있다.³¹⁾

29) 우리 행정절차법은 당사자등은 처분기준이 불명확한 경우 당해 행정청에 대하여 그 해석 또는 설명을 요청할 수 있다(동법 제20조 제3항)고 규정하고 있는데 이러한 해석 및 설명 요청권은 처분기준에 그칠 것이 아니라 나아가 지방자치단체가 행하는 의견청취절차에도 적극적으로 도입할 필요가 있다.

30) 塩兵克也, 전계논문, 14-15면 참조.

31) 이같이 左創市가 두 개의 구성으로 하고 있는 이유는 시민협동조례는 수년간의 심의회의 답신, 의견교

이러한 左創市の 2007년 1월부터 2008년 2월까지의 의견제출절차에 따른 실시 현황을 보면 시민협동조례에 기한 것이 10건이며 집계가 완료된 것은 5건이다. 의견이 모아진 것은 그다지 없고 장해복직계획에 대하여 4인이 5건이다. 현재 2008년도의 당초 예산외에 조례에 대한 2건과 계획 등에 대한 3건이 집계중인데 의견이 모아지고 있는 정도는 미미한 실정이며 특히 규칙에 관한 조례에 대하여는 관심이 높은 듯하다.³²⁾

일본의 자치체에 있어서 행정절차조례의 제정이 요구되던 당초와는 지방분권이 이루어진 현재에는 의견제출절차의 제도설계에 있어서 다소 차이가 있다. 행정절차조례나 의견공모절차외에도 자치기본조례나 시민협동조례 등 다양한 수법을 생각할 수 있다. 자치체의 창 의와 연구가 요구된다 할 것이다. 이러한 제도의 설계는 자치체의 정책적인 판단에 따라야 할 것이지만 조례를 정한 후의 구체적인 사항은, 예컨대 홈페이지에의 게재나 기안의 흐름 등의 파악 등 운용 그 자체가 의견제출절차를 살리는 키가 될 것이다.

3. 행정절차 온라인화 조례

(1) 행정절차온라인화 법의 개요

2002년 12월에 기존의 행정절차를 온라인화 하는 것을 인정하여 온라인 행정절차를 실현하는 소위 행정절차온라인화 3법³³⁾이 공포되어 행정절차의 온라인화를 가능하게 하기 위한 기본적인 법제도가 정비되었다. 현재 동법을 시행하기 위한 정성령도 정비되었고, 온라인 행정절차가 실현되어 가고 있는 중이다.

행정절차온라인화 3법은 모든 행정절차(국회 및 재판소의 절차, 재판절차, 형사사건 등의 절차를 제외한다)에 대하여 원칙적으로 온라인화를 가능하게 하는 통칙법이다. 동법은 행정절차법이 규율대상으로 하고 있는 행정처분절차, 행정지도, 신고뿐만 아니라 그 이외의 행정과 사인과의 절차 및 행정의 내부적인 문서작성·관리를 전자화 하는 것을 승인하고 있다. 동법은 근거법 구분주의를 취하며 국의 법령을 근거로 하는 절차 등에 대하여는 동법에서 지방공공단체의 조례 및 규칙을 근거로 하는 것에 대하여는 조례에 의하여 전자화 하는 것을 승인하고 있다.

환 등의 축적된 경험이 있는데 대하여, 행정절차조례는 행정절차법의 개정에 따라 그 내용을 반영하였기 때문이다. 제도설계를 함에 있어 당초에는 규칙이나 심사기준 등도 시민협동조례에 기한 시민의견공모절차의 대상범위로 하는 것을 검토하였지만, 당시에는 소위 의견제출절차조례 중에 규칙이나 심사기준 등을 대상범위로 하는 것이 없었다는 점, 조례나 계획 등을 대상으로 하는 의견제출절차는 그 성격에 차이를 부각시킬 수 없다는 판단에서이다.

32) 塩兵克也, 전계논문, 23면.

33) 행정절차 온라인화 3법은 ‘행정절차 등에 있어서 정보통신기술의 이용에 관한 법률’(2002년 법률 제 151호, 소위 행정절차온라인화법), ‘행정절차 등에 있어서 정보통신기술이용에 관한 법률의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률’(동 152호), ‘전자서명등에 관계된 지방공공단체의 인증업무에 관한 법률’(동 153호)을 가리킨다.

또한 동법에 의하여 직접적인 온라인 가능화의 대상으로 되지 않는 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 기한 절차에 대하여도 각각의 지방공공단체에 의하여 온라인화를 가능하게 하기 위한 준비가 진행되어 가고 있는 상황이다.³⁴⁾

(2) 행정절차온라인화에 따른 자치체의 대응

행정절차등에 있어서 정보통신기술의 이용에 관한 법률(이하 ‘행정절차온라인화법’이라 한다)은 지방자치 존중의 관점에서 법령에 기한 절차만을 대상으로 하고 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 기한 절차는 대상외로 하고 있다. 이 같은 입법정책은 행정절차법이 처분 및 신고에 대하여 채용한 이래 ‘특정비상재해의 피해자의 권리의익의 보전 등을 피하기 위한 특별조치에 관한 법률’등에 있어서도 채용하고 있는 것이다.

이처럼 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 기한 절차를 적용제외로 하고 있는 것은 이러한 절차에 대하여 국가가 일률적으로 규제하는 것은 적절하지 않다고 판단한 것으로 당해 부분에 대하여는 지방공공단체가 자주적으로 행정절차 등에 있어서 정보통신기술의 이용을 촉진하기 위한 법제도를 정비하는 것이 요구된다.³⁵⁾

행정절차온라인화법 제9조 제1항은 “지방공공단체는 지방공공단체에 관계된 신청, 신고 그 외의 절차에 대하여 정보통신기술의 이용의 촉진을 꾀하기 위하여 이법률의 취지에 따라 당해절차에 관계된 정보시스템의 정비 및 조례 또는 규칙에 기한 절차에 대하여 필요한 조치를 강구하여야 하며 그 외의 필요한 시책의 실시를 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

이는 지방공공단체가 스스로 법정비하는 것을 상정하여 행정절차온라인화법의 취지에 따라 시책을 강구할 것을 지방공공단체에 요청하고 있는 것이다.

지방공공단체는 조례 또는 규칙에 기하여 절차에 대하여 온라인화를 가능하게 하는 조례를 제정하는 경우에 ① 조례·규칙에 있어서 서면 등을 의미하는 용어가 사용되는 경우에도 온라인으로 절차를 행할 수 있도록 하는 온라인화 가능규정을 ‘신청 등’, ‘처분통지 등’, ‘열람 등’, ‘작성 등’에 대응하는 절차에 대하여 규정하고, ② 조례·규칙에 있어서 서면 등을 의미하는 용어가 사용되는 경우에 온라인으로 절차를 행하는 경우, 서면에 의한 절차를 행하는 것으로 간주하여 당해절차에 관계된 규정을 적용하는 서면으로 간주한 규정을 이상의 절차에 대하여 마련하고, ③ 온라인화 된 절차에 대하여 도달시기를 명확히 하는 규정을 ‘신청 등’, ‘처분통지 등’에 대응하는 절차에 대하여 마련하여야 하며, ④ 조례·규칙에 의해 서명 등을 하도록 하고 있는 것에 대하여는 전자적 방법으로 서명 등을 대체할 수 있다는 규정을 ‘신청등’, ‘처분통지 등’, ‘작성 등’에 대응하는 절차에 대하여 마련하는 것이 필요하다.³⁶⁾

34) 米丸桓治, “行政手續のオンライン化”, 行政法の争点 第3版, 有斐閣, 2004, 68면 참조.

35) 宇賀克也, 前掲 行政手續と行政情報化, 300면이하 참조.

총무성자치행정국 지역정책정보실의 2005년 조사한 바에 의하면 도도부현에서는 행정절차온라인화 조례(통칙조례)을 정하고 있는 지방공공단체가 40단체(85%)에 이르며, 개별적으로 온라인화 절차의 관계조례를 개정하는 방식을 채택한 자치체는 전무하였다. 2006년도에는 42단체(90%)의 지방공공단체가 행정절차온라인화 조례를 제정하였다.

시정촌의 경우에는 347단체(15%)가 통칙조례를 제정한 상황이고, 개별온라인화하는 절차의 관계조례를 개정하는 방식을 채택한 단체는 59개에 지나지 않았다. 2006년도 중에는 648(27%)의 시정촌, 2007년도에는 717(30%)의 시정촌이 통칙조례를 제정하여 시행하고 있다.³⁷⁾

IV. 결 어

우리 행정절차법이 시행된 후에 행정절차법에 규정된 사항의 실제적인 운용과 관련하여 그동안 여러 문제점이 지적되고 이를 위한 개정방안이 연구된 것도 사실이다. 하지만 지금도 행정절차에 관련된 미흡한 사항이 논의되고 있다. 더욱이 지방자치 차원에서는 실제 행정절차의 제1차적 운용주체임에도 불구하고 이에 대한 연구가 부족한 실정이다. 따라서 이에 대한 일본의 자치체의 행정절차개혁에 관한 연구는 향후 우리 행정절차의 발전에 크게 기여하리라 본다.

일본의 자치체에 있어서 행정절차의 운용현황과 자치체의 입법권에 기한 행정절차조례의 성공적인 운용사례는 우리에게 있어서도 지방자치단체의 입법모델을 제시하고 나아가 행정절차의 성공적인 천착에도 기여하리라 본다. 특히, 일본의 지방공공단체는 적극적으로 심사기준과 처분기준을 설정하여 운영하여 왔다. 우리 지방자치단체 역시 적극적으로 심사기준 및 처분기준을 설정하여 운영하는 자세가 필요하다고 본다. 또한, 심사기준·처분기준을 설정하여도 이해하기 어려운 내용으로 행정청의 자의적인 해석이 이루어질 수 있다. 따라서 간결하고 이해하기 쉬운 표현에 의한 기준설정이 요망된다. 심사기준의 설정에 있어서 표현방법에 대하여도 개별적·구체적으로 조정을 해둘 필요가 있다.

나아가, 일본의 처분절차, 행정지도절차, 신고절차, 행정입법절차 등에 대한 구체적인 운용현황에 대한 분석은 우리 행정절차의 개혁에 있어서 중요한 참고자료로 활용될 뿐만 아니라 나아가 우리 입법의 정비에 있어서도 모델이 될 수 있으리라 본다.

궁극적으로는 우리 지방자치단체에 있어서 행정절차조례를 제정하여 입법적 정비를 행하는 것 못지않게 이를 적극적으로 실현해 나가려는 행정기관이나 지역주민의 의지가 행정의 공정성, 투명성, 신뢰성을 확보하고 아울러 행정의 민주성을 제고할 수 있음을 상기

36) 宇賀克也, 行政手續オンライン化3法-電子化時代の行政手續-, 第一法規, 2003, 90-91면 참조.

37) 總務省自治行政局地域情報政策室, 地方自治情報管理概要, 2007. 10, 9면 참조.

해 둘 필요가 있다. 특히 일본자치체의 경우 일선행정을 담당하고 있는 공무원들의 행정절차에 대한 진향적이고 적극적인 대응은 우리 행정을 직접담당하고 집행하는 공무원의 경우에도 시사하는 바가 크다. 따라서 실무차원에서는 행정절차운용에 대한 담당직원의 능력 제고는 물론이고 원활한 사무집행 체제의 확보가 중요하다.

그리고, 지방자치단체 차원에서 행정절차조례나 개별조례를 통한 행정절차 운용현황에 대하여는 정기적인 평가를 통한 감시와 통제시스템의 구축에 따른 주기적인 진단과 이에 따른 개선작업이 지속적으로 병행되어야 할 것이다.

(투고일 : 2009. 11. 3 / 심사일 : 2009. 11. 6 / 확정일 : 2009. 11. 16)

참 고 문 헌

- 野口貴公美, 行政立法手續の研究, 日本評論社, 2008.
- 青木康, 新・行政手續法, ぎょうせい, 2005.
- 仲正, 行政手續法のすべて, 良書補給會, 1995.
- 宇賀克也, 行政手續と行政情報化, 有斐閣, 2006.
- 宇賀克也, 行政手續オンライン化3法-電子化時代の行政手續-, 第一法規, 2003.
- 宇賀克也, 行政法概説 I, 有斐閣, 2007.
- 宇賀克也, 自治体行政手續の改革, ぎょうせい, 1996.
- 永井憲一, 行政法學の原理と體系, 日本評論社, 2000.
- 加藤新太郎, 手續裁量論, 弘文堂, 1996.
- 兼子仁/磯部力, 手續法的行政法學の理論, 勁草書房, 1995.
- 兼子仁/椎名愼太郎, 行政手續條例の手引, 學陽書房, 1995.
- 兼子仁/村上順, 地方分權, 弘文堂, 1997.
- 磯部力/小早三光郎, 自治体行政手續法, 學陽書房, 1993.
- 高橋滋, 行政手續法, ぎょうせい, 1996.
- 高木光, 技術基準と行政手續, 弘文堂, 1995.
- 宮田三郎, 行政手續法, 信山社, 1999.
- 常岡孝好, 行政立法手續, 信山社, 1998.
- 室井力/紙野健二, 地方公共團體と行政手續, 新日本法規, 1996.
- 原田尚彦, 地方自治の法としくみ, 學陽書房, 1995.
- 米丸桓治, “行政手續のオンライン化”, 行政法の爭點 第3版, 有斐閣, 2004.
- 塩兵克也, “行政手續の一環としてのパブリック・コメントの制度設計” 自治體法務 Vol. 23, 2008.
- 高木光, “行政手續法の施行と行政法の一般理論,” 法學教室(No. 180), 1995/9.
- 宮田三郎, “行政手續についての覺書,” 千葉大學法學論集(第8卷 第4号), 1994.
- 桃原愼一郎, “地方公共團體における行政手續法の施行について,” 法學教室(No.180), 1995/9.
- 鈴木庸夫, “機關委任事務の廢止と政府間手續,” ジュリスト 第1090号, 1996.
- 出石稔, “分權時代における行政手續制度の過程と展望,” 自治體法務 Vol. 23, 2008.
- 福士明, “處分施設立地手續,” ジュリスト 第1120号, 1997.
- 順藤陽子, “産業廢棄物行政と條例・要綱,” ジュリスト 第1120号, 1997.
- 神長勳, “社會福祉行政と行政手續法,” 青山法學論集(第36卷 第2・3合併号), 1994.
- 室井力, “行政手續と自治体,” 判例自治 第123号, 1994.
- 室井二三夫, “審査基準・處分基準の見直しと今後の課題,” 自治體法務 Vol. 23, 2008.
- 總務省自治行政局地域情報政策室, 地方自治情報管理概要, 2007. 10.

