

행정기본법의 평가와 과제

배병호*

【목 차】

I. 머리말

II. 행정기본법 제정 과정

1. 행정기본법 제정 이유와 입법 과정
2. 정부의 행정기본법제정안의 제안
이유와 개요
3. 정부안의 입법필요성에 대한 법제
사법위원회의 검토
4. 법제시법위원회 수정안의 수정 이유와
행정기본법에 대한 평가

III. 행정기본법의 평가와 주요 내용

1. 행정기본법의 평가
2. 행정기본법의 주요 내용과
문제제기

IV. 행정기본법의 과제

【국문 요약】

지난 3월 23일부터 행정의 원칙과 기본사항을 규정하여 행정의 민주성과 적법성을 확보하고 적정성과 효율성을 향상시킴으로써 국민의 권익 보호에 이바지함을 목적으로 하는 「행정기본법」이 제정·시행되고 있다. 총 40개 조항 중 5개 조항은 2021년 9월 24일부터, 11개 조항은 2023년 3월 24일부터 시행된다.

* 성균관대학교 법학전문대학원 교수

** 박광민교수님의 정년퇴임을 축하드리며 건강과 행복이 늘 함께 가득하기를 기원합니다.

이제 시행된 지 3개월 정도이며 일부 조항들은 아직 시행되지 않고 있지만, 행정기본법 제정의 의의는 대단하다. 그러나 논의되었던 주요 개선 내용을 행정절차법 개정이 아닌 행정기본법 제정으로 방향을 틀면서, 여러 쟁점이 입법과정에서 부각되었고 향후 입법 과제로 남게 되었다. 입법과정에서 부각된 쟁점으로 기본법이라는 용어 사용 문제, 법제처가 소관부처가 되는 것의 정부조직법상 문제, 적극행정 명문화 문제, 정부안이 국회 심의 중에 법제사법위원장의 수정안으로 변경된 수정 이유와 수정 내용 등을 들 수 있다. 향후 과제로 행정기본법과 행정절차법의 관계의 조화 문제와 네덜란드와 프랑스식의 일반행정법 또는 행정기본법 개정 문제 및 2년의 시행기간을 가지고 있는 행정기본법 조항에 대한 검토 등을 들 수 있다.

행정기본법 제정과정에서 제기된 쟁점을 중심으로 검토하고, 행정기본법과 행정절차법이 양립하는 상황에 대한 평가와 함께 향후 입법 과제에 대하여 살펴보기로 한다.

I. 머리말

지난 3월23일부터 행정의 원칙과 기본사항을 규정하여 행정의 민주성과 적법성을 확보하고 적정성과 효율성을 향상시킴으로써 국민의 권익 보호에 이바지함을 목적으로 하는 「행정기본법」이 제정·시행되고 있다. 단 제22조, 제29조, 제38조~40조는 공포 후 6개월이 경과한 2021년 9월24일부터 시행되고, 제23조~26조, 제30조~34조, 제36조, 제37조는 공포 후 2년 후인 2023년 3월24일부터 시행된다.

행정기본법의 제정 과정을 살펴보면, 행정기본법 제정이 오랜 기간 동안 어려운 과정을 거친 대단한 성과라는 것과 함께 행정기본법과 행정절차법의 통합이란 향후 과제가 보인다. 2017년까지 행정기본법의 주요 내용을 행정절차법 개정이란 방식으로 입법해야 한다는 여러 연구서들이 발간되었으나, 여러 가지 이유로 자연되자 법제처가 주도적으로 행정기본법을 제정하였고, 행정기본법과 행정절차법이 양립하게 되었다. 이번 행정기본법 제정에는 기존의 독일 행정절차법 외에 1994년 1월 1일부터

시행되고 있는 네덜란드의 일반행정법(Awb: Algemene wet bestuursrecht¹⁾)과 2015년 10월 23일 제정하여 2016년 1월 1일부터 시행되고 있는 프랑스의 「공중과 행정의 관계에 관한 법전(Code des relations entre le public²⁾ et l'administration)」 등도 참조되었다.³⁾ 국가법령정보센터의 행정기본법의 영문 번역이 다른 60여개의 기본법(Framework Act on ~)과 달리 General Act on Public Administration으로 된 것도 의미가 있다. 이제 시행된 지 3개월 정도이며 일부 조항들은 아직 시행되지 않고 있지만, 행정기본법 제정의 의의는 대단하다. 그러나 논의되었던 주요 개선 내용을 행정절차법 개정이 아닌 행정기본법 제정으로 방향을 틀면서, 여러 쟁점이 입법과정에서 부각되었고 향후 입법 과제로 남게 되었다. 입법과정에서 부각된 쟁점으로 기본법이라는 용어 사용 문제, 법제처가 소관부처가 되는 것의 정부조직법상 문제, 적극 행정 명문화 문제, 정부안이 국회 심의 중에 법제사법위원회의 수정안으로 변경된 수정 이유와 수정 내용 등을 들 수 있다. 향후 과제로 행정기본법과 행정절차법의 조화 문제와 네덜란드와 프랑스식의 일반행정법 또는 행정기본법 개정 문제 및 2년 정도 시행이 유예된 행정기본법 조항에 대한 검토 등을 들 수 있다.

여기서는 시행 중인 행정기본법을 제정하게 된 제정 이유와 행정절차법의 개정 노력 및 정부안의 제정 이유 그리고 법제사법위원회 수정안의 수정 내용 등을 포함하는 행정기본법 제정 과정을 알아보고(Ⅱ), 행정기본법 제정과정의 주요 쟁점을 평가하고 주요 내용을 살펴본 후 (Ⅲ), 향후 행정법기본법의 과제(Ⅳ)를 정리하고자 한다.

1) 영문으로 번역된 법 제11장 종결조항(Final Provisions) 제11:4조에 “General Administrative Law Act”로 인용된다고 규정되어 있다.

2) 법률 제100-3조에서 public을 모든 자연인과 사법(私法)상의 법인(단 공공서비스를 수행하는 법인이 해당 공공서비스의 수행이 문제되는 경우는 제외)을 포함하는 것으로 정의하고 있다. 공중이란 표현의 연혁에 대해서는 권채리, “프랑스 행정절차법의 제정과 그 특징,” 행정법학 제18호, 한국행정법학회(2020), 125-126면.

3) 이세정 외5인, 행정절차법 개선 방안 연구, 한국법제연구원(2017), 33-71면.

II. 행정기본법 제정 과정

1. 행정기본법 제정 이유와 입법 과정

가. 행정법령의 방대함과 행정기본법 제정의 필요성

2021년 2월 현재 국가법령 5천여 개 중 4천6백여 건 이상이 행정법령이다. 그러나 민사, 형사, 상사분야와 달리 행정법의 원칙이나 기준이 되는 총칙 또는 기본규정이 없었다. 다양하고 복잡하며 전문적인 행정작용 영역이 갈수록 확대되는 상황에서 행정작용의 기본 원칙이나 기준을 정한 행정법 총칙이 없다 보니 행정부의 체계를 이해하기 어렵고 공무원이 행정을 하면서 국민을 설득하기도 쉽지 않았다. 행정법학을 공부하는 사람도 대부분 행정법의 체계를 파악하기가 어려웠고, 민법총칙 등과 같은 기능을 하는 행정법총칙이 있었으면 하였다.

나. 행정절차법 제정과 개정 노력

위와 같은 행정법총칙 부재 상황을 탈피하기 위하여 1960년대부터 행정절차법의 제정을 위한 제안이 끊임없이 제기되었고, 1970년대부터 정부가 수용하여 초안의 작성 및 검토가 되어 왔다.⁴⁾ 1975년 행정절차법 중간초안을 거쳐 1987년에 최초로 행정절차법 정부안을 입법예고하였으나, 행정절차 전면도입을 위한 여건 미성숙을 이유로 국회제출이 보류되었다. 그 내용은 제1장 총칙, 제2장 행정처분절차, 제3장 행정계획의 확정절차, 제4장 행정입법의 예고절차, 제5장 행정예고절차, 제6장 행정지도절차, 제7장 보칙⁵⁾ 등 7장 71조로 구성되었으며, 실체적 규정으로 총칙에 신뢰보호원칙을, 처분절차와 관련하여 확약, 행정처분의 취소권 및 철회권의 제한, 행정처분의 재심사 등과 행정계획과 관련한 피해구제 원칙, 행정지도원칙 등을 규정하였다. 그러다가 1995년 5월 발족된 총무처 소속의 행정절차법안심의위원회에서 1996년 5월 새로운 행정절차법안 시

4) 오준근, *행정절차법*, 삼지원(1998), 42면; 이세정 외5인, *행정절차법 개선 방안 연구*, 한국법제연구원(2017), 75면.

5) 보칙에 행정상 강제집행, 행정상의 즉시강제, 행정조사 등 행정집행절차와 정보공개 및 개인정보보호에 관하여 따로 법률로 정한다고 규정하였다.

안을 마련하여 1996년 12월 총 7장(총칙, 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 행정지도, 보칙) 54조 및 부칙으로 구성된 행정절차법이 제정·공포되었다. 그 후 2019년 12월 10일 15번째로 일부 개정되어 현재 총 8장 56조로 되었다.⁶⁾

그 후 기본권의 실효적 보장을 위해 실체적 요소를 행정절차법에 규정하여야 한다는 내용의 연구서⁷⁾들이 계속 발간되었으나, 행정절차법 소관부처인 행정안전부(당시 행정자치부)가 소극적인 입장이었다.⁸⁾ 행정절차법 개정이 여의치 않자, 2012년 10월 27일 “차기 정부의 공법적 과제”라는 대주제로 개최된 한국공법학회·한국행정법학회·한국국가법학회 공동학술대회에서 “21세기 국가모델을 위한 가칭 행정기본법의 제정을 통한 행정법과 행정법제의 개혁”이라는 논문⁹⁾이 발표되었다. 그 다음 해인 2013년 7월 12일 “행정절차법의 개선방향”이란 주제로 한국행정법학회와 대한변호사협회가 공동으로 학술대회를 개최하였고, 행정절차법의 보완을 주장하는 견해¹⁰⁾가 제기되었다. 특히 위 학술대회의 기조연설¹¹⁾에서 행정절차법의 개정 방향으로 처분절차의 개정, 행정상 입법예고의 개정, 행정계획절차의 도입, 행정강제절차법의 제정, 실체법규정의 입법화 등이 강조되었다.

6) 2014.1.28. 제7장으로 ‘국민참여의 확대’가 신설되었다.

7) 오준근, 행정절차법의 개정방안연구, 한국법제연구원, 2001.11; 홍준형 등, 행정절차제도 운영현황평가 및 발전방안 모색, 행정자치부 용역보고서, 2006.9.; 김병기 등, 행정절차제도 개선방안 연구, 안전행정부 용역보고서, 2013.10.

8) 이상학, “행정기본법 제정안의 평가와 주요 쟁점 검토,” 공법학연구 제21권 제4호, 한국비교공법학회(2020). 180면.

9) 김중권·김영수, “21세기 국가모델을 위한 가칭 행정기본법의 제정을 통한 행정법과 행정법제의 개혁,” 공법연구 제41집 제3호, 한국공법학회(2013). 29-49면. 이는 김중권 외, 21세기 국가모델을 위한 가칭 행정기본법의 제정을 위한 연구, 법제처 정책연구보고서, 2016. 11.로 보완됨.

10) 김종보, “계획행정절차의 도입-계획화행정절차의 형식과 실질,” 행정법학 제5호, 한국행정법학회(2013). 145-167; 김병기, “행정절차법 개정을 통한 행정계약법 총론의 법제화방안,” 행정법학 제5호, 한국행정법학회(2013). 169-210면.; 김중권, “행정절차법의 개혁을 위한 행정처분(행정행위)규정의 정비,” 행정법학 제5호, 한국행정법학회(2013). 211-238면.

11) 김철용, “행정절차법의 개정,” 행정법학 제5호, 한국행정법학회(2013). 25-31면.

다. 법제처 주관의 행정기본법제정안의 국회 제출과 법제사법위원회 수정안 의결

위와 같은 학계와 실무계의 논의와 입법의 필요성을 잘 알고 있는 법제처는 행정안정부의 소관인 행정절차법 개정보다는 법제처 소관의 행정기본법 제정을 택하게 되었다. 법제처는 2019년 7월 2일 국무회의에서 “법치행정의 완성과 국민 권리보호를 위한 「행정기본법」 제정 계획”을 보고한 후 「행정기본법」 제정을 추진하였다. 이후 전문가들을 중심으로 한 ‘행정법제 혁신 자문위원회’를 구성하여 총 4장 제 51조로 된 「행정기본법」 제정안을 마련하고 입법예고한 후, 지방에서의 공청회 및 공무원 대상 설명회 등을 통해 국민과 각계 전문가 의견을 신중히 검토한 후 2020년 7월 8일 총 4장 43조로 된 행정기본법제정안을 정부안으로 국회에 제출하였다.¹²⁾ 국회에 제출된 이후에도 2020년 10월 30일 법제처와 법제연구원이 주최하고, 관련 7개 학회가 주관한 2020 행정법포럼이 ‘행정법 혁신과 나아갈 미래’라는 대주제로 개최되어 다수의 발표와 토론이 있었다.¹³⁾

국회에 제출된 정부안인 행정기본법제정안은 2020년 7월 9일 법제사법 위원회에 회부되고 2020년 9월 21일 제 382회 국회(정기회) 제 3차 전체 회의에 상정되어 제안설명·검토보고·대체토론·소위회부되었고, 같은해 11월 26일 제 6차 법안심사제 1소위에 상정되어 축조심사를 하였다. 2021년 2월 24일 제 384회 국회(임시회) 제 2차 법안심사제 1소위에 상정되어 축조 심사와 수정가결을 거쳐 법제사법위원장안으로 발의되어 그 다음날인 25일 제 4차 법제사법위원회에 상정되어 소위 심사보고와 찬반토론을 거쳐 총 4장 40조로 수정의결되었다. 같은 달 26일 제 384회 국회(임시회) 제 7차 본회의에서 법제사법위원회 수정안대로 가결되었다. 국회 본회의를 통과한 행정기본법안이 정부로 이송되었고, 2021년 3월 23일 법률 제 17979호로 공포·시행되었다.

12) 홍정선, “행정기본법 국회제출안의 주요 내용 및 제정의 의미,” 행정법혁신과 나아갈 미래, 법제처·한국법제연구원(2020). 9-12면.

13) 주제는 행정기본법 국회제출안의 주요 내용 및 제정의 의미, 포스트코로나시대 행정기본법의 역할, 행정기본법과 행정절차법의 관계에 관한 고찰, 행정기본법의 주요 쟁점-행정작용법을 중심으로, 행정기본법의 신고조항에 대한 소고, 행정기본법(안)의 검토-행정법의 법전화의 관점에서, 행정기본법상 일반원칙과 토지행정법상 일반원칙 비교, 행정기본법(안)상 인허가의제제도와 토지행정법상 인허가 의제제도 비교분석 등이다.

2. 정부의 행정기본법제정안의 제안 이유와 개요

이 법안은 행정법 영역의 기본법을 제정하여 행정의 원칙과 기준을 명확하게 제시함으로써 유사·공통 제도를 체계화하여 행정법의 통일성·효율성을 제고하고, 국민과 일선공무원의 혼란을 근본적으로 해소하기 위한 제정안으로, 총 4장 43조로 구성되어 있다¹⁴⁾.

정부안의 구성을 살펴보면, 제1장 총칙에서 이 법의 목적과 정의(제1절), 민법상 기간계산에 관한 행정상 특례(제2절) 등을 규정하고, 제2장 행정의 법의 원칙에서는 법치행정의 원칙, 평등, 비례의 원칙 등 행정의 주요 법 원칙을 규정하였다.

제3장 행정작용에서는 행정청의 고유활동인 처분(제1절)을 비롯하여 인허가의제(제2절), 과징금(제3절), 공법상계약(제4절), 행정상 강제(제5절), 신고(제6절) 등 다양한 행정작용의 의미와 기준, 절차, 효력과 함께 행정청의 처분에 대한 당사자의 이의신청 및 처분의 재심사(제7절)를 규정하고 있다.

제4장 행정의 입법활동 등에서는 정부가 법령 제·개정 시 따라야 하는 기준과 원칙 등을 규정하고, 마지막으로 부칙에서 이 법은 공포한 날부터 시행하되, 법령 시행을 위한 준비기간이 필요하거나 국민의 권리변동에 영향을 미치는 사항 등은 공포 후 6개월 또는 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행하도록 하고, 그 밖에 일부 조문에 대한 적용례를 두고 있다.

3. 정부안의 입법필요성에 대한 법제사법위원회의 검토

국회 법제사법위원회는 정부안이 행정법의 일반원칙 명문화(안 제8조~제13조), 처분의 취소·철회 근거 마련(안 제18조 및 제19조), 제재처분 행사기한 명확화(안 제23조), 이의신청 및 처분의 재심사(안 제37조 및 제38조) 규정 등을 통하여 국민의 권리보호를 강화하고, 신·구법의 적용 기준 명확화(안 제14조), 인허가의제(안 제24조~제26조), 과징금(안 제27조), 이행강제금(안 제32조) 등 개별법에 산재한 제도의 통일 기준을

14) 법제사법위원회, 행정기본법안 심사보고서, 2021.2. 3-4면.

마련하여 행정의 효율성과 통일성을 제고하려는 취지로 평가하였다.¹⁵⁾ 또한 정부안이 행정법령과 관련된 기본원칙과 함께 각종 행정법령의 실질적 기준이 되는 실체법적 공통사항을 체계적으로 제시하였다는 점에 의미를 부여하였다.

다만, 법제처를 소관으로 한 것에 대하여, 그간 행정법령과 관련하여 공통적으로 적용되어온 행정안전부 소관의 「행정절차법」 및 「민원 처리에 관한 법률¹⁶⁾」, 국무조정실 소관의 「행정규제기본법¹⁷⁾」 및 「행정조사 기본법¹⁸⁾」 등과의 관계에서 정부안이 행정법의 일반법으로서의 지위를 공고히 하기 위해서는 법 제정 후 법 집행 및 운영과정에서 관계 기관 간 긴밀한 협의가 수반되어야 할 것으로 평가하였다.¹⁹⁾

4. 법제사법위원회 수정안의 수정 이유와 행정기본법에 대한 평가

가. 법제사법위원회 수정안의 수정 이유

법안심사제1소위원장은 정부안 제20조에서 행정청이 ‘법령’에 의하여 자동적 처분을 할 수 있도록 규정한 것을 ‘법률’에 의하여 할 수 있도록

15) 법제사법위원회, 행정기본법안 심사보고서, 2021.2. 5-7면.

16) CIVIL PETITIONS TREATMENT ACT.

17) FRAMEWORK ACT ON ADMINISTRATIVE REGULATIONS.

18) FRAMEWORK ACT ON ADMINISTRATIVE INVESTIGATIONS.

19) 이와 관련하여 「정부조직법」에 따른 행정법령과 관련된 소관부처의 업무를 살펴보면 국무조정실 및 행정안전부 등에서 행정 일반에 대한 총괄적인 역할을 관장하는 측면이 있음.

구 분	정부조직법상 관련 규정
법제처	제23조(법제처) ① 국무회의에 상정될 법령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사와 그 밖에 법제에 관한 사무를 전문적으로 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 법제처를 둔다.
국무조정실	제20조(국무조정실) ① 각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무조정실을 둔다.
행정안전부	제34조(행정안전부) ① 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다.

수정하여, 명확성과 예측가능성을 제고하는 한편, 제4절 공법상 계약의 경우 아직 판례 등을 통해 개념과 사례가 충분히 확립되어 있지 않은 점을 고려하여, 공법상 계약의 정의 및 원칙(안 제29조)만을 규정하고, 그 변경·해지 및 무효에 관한 사항(안 제30조)은 삭제하였다.

한편, 안 제38조는 처분의 재심사 제도를 도입하여, 당사자가 처분이 쟁송에 의하여 더 이상 다툴 수 없게 된 경우 행정청에 해당 처분의 재심사를 요청할 수 있도록 하려는 것으로, 국민의 권리구제 절차를 신설하는 내용이나, 법원의 확정판결이 있는 경우에는 재심사 대상에서 제외하도록 하고, 개별 법령에서 적용을 배제하고 있는 경우에도 재심사 규정을 적용하지 않도록 수정하여 법적 안정성 및 개별법과의 조화를 도모하였다.

아울러 안 제2조 “법령등”의 정의 규정에서 헌법기관의 규칙 등이 누락되어 있는 것을 지적하면서, 행정의 전 영역에 적용되는 기본법인 만큼 법령등의 범위를 보다 포괄적으로 수정하였고, 안 제3조 국가와 지방자치단체의 책무에 “적법절차 준수 의무”를 추가하였으며, 안 제4장 행정의 입법 활동 등에서는 일부 조문의 내용이 정부 내부의 행정적 절차에 관한 것이라는 점에서 관련 부분을 시행령에서 규정하는 것으로 정리하였다.

안 제4조(적극행정의 추진)의 주체를 공무원에서 행정으로 변경하고, 안 제18조(위법 또는 부당한 처분의 취소)에서 위법하거나 부당한 처분은 소급하여 취소함이 원칙이고 당사자의 신뢰 보호 등 정당한 사유가 있는 경우에만 장래를 향하여 취소할 수 있도록 명확하게 수정하였다.

나. 행정기본법에 대한 국회의 평가

법제사법위원회는 정부안의 입법의 목적과 필요성은 물론 행정기본법의 일반법으로서의 기능과 행정의 전 영역에 적용되는 기본법성을 인정하였고, 수정안은 국회 본회의에서 의결되었다.

III. 행정기본법의 평가와 주요 내용

1. 행정기본법의 평가

가. 입법평가의 의의와 범위

입법평가란 입법의 효과를 분석하고 평가하는 것으로 사전적 입법평가와 병행적 입법평가 및 사후입법평가로 구분된다.²⁰⁾ 사전적 입법평가는 입법적 해결을 요하는 문제에 대하여 입법적 대응을 할 것인가, 대응한다면 어떤 대안이 선택가능한지 등을 입법초안 작성 이전의 준비단계에서 행하는 것이다. 병행 평가는 입법안이 작성되어 그에 대한 법안심사가 이루어지는 과정에서 수행되는 입법평가이고, 사후입법평가는 입법이 시행되고 일정기간이 지난 후 그 법률시행의 효과를 실증적 자료에 근거하여 처음의 입법예측이 타당했는지를 점검하는 입법평가이다. 입법평가의 기준으로 입법목표의 근거충실성과 명확성, 규율범위의 적정성, 대안모색의 적절성, 규율의 체계정합성, 입법의 효과성, 입법의 유효성, 입법의 효과성을 나눌 수 있고,²¹⁾ 평가의 단계별로 분석목적과 분석영역 및 평가방법론이 차이난다. 즉 사후평가의 분석목적은 법규정의 목표달성을 추후에 파악하고 법규정의 부수적 효과와 기타 효과를 인식하여 현재 규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하는 것이다.²²⁾

행정기본법이 시행된 지 3개월 정도이고, 일부 조문의 시행이 유보되어 사후적 입법평가를 할 상황은 아니므로 행정기본법 제정의 의의와 제정과정에 있었던 주요 쟁점들을 위 기준과 평가요소를 참고하여 알아보고자 한다. 즉 기본법이라는 용어 사용 문제, 법제처가 소관부처가 되는 것의 정부조직법상 문제, 적극행정 명문화 문제, 정부안이 국회 심의 중에 법제사법위원장의 수정안으로 변경된 수정 이유와 수정 내용 등을 들

20) 이인호, “한국에서의 입법평가: 사례연구”, *공법연구* 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회(2009). 185면; 박영도, “한국에서의 입법평가 제도화방안,” *공법연구* 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회(2009).. 219면; 스위스의 경우 실무에서 사전평가와 병행평가를 합하여 사전 평가로 하여 사전평가와 사후평가로 구분하는 경우도 있다. 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, *한국법제연구원*(2008). 21면.

21) 이인호, 위의 논문, 188-208면.

22) 박영도, 위의 논문, 219-220면.

수 있다. 향후 과제로 행정기본법과 행정절차법의 관계의 조화 문제와 네덜란드와 프랑스식의 일반행정법으로의 개정 또는 행정기본법 자체 개정 문제 및 2년의 시행기간을 가지고 있는 행정기본법 조항에 대한 검토 등이다.

나. 행정기본법 제정의 의의

행정의 법 원칙과 기본사항을 입법하여 행정법 통칙 또는 총칙을 제정한 것이다. 행정절차법을 개정하여 담으려던 실체법 규정을 행정기본법에서 ‘행정의 법 원칙’으로 규정하여 공무원의 행위규범은 물론 재판규범으로서 기능을 하게 되었다. 행정절차법 제정 논의가 있었던 1960년대 중반부터 행정의 원칙과 공통사항을 규율하는 법률의 필요성이 논의되었고, 행정절차법이 제정·시행된 이후 약 25년간 실체적 내용 등을 규정하는 입법의 필요성에 대한 학계의 지속적인 건의 및 연구의 성과이다. 행정기본법에 포함된 내용 중 상당수(기간계산, 재심사, 처분의 취소·철회 등)는 1987년 행정절차법 입법예고안에 포함되었던 것을 우여곡절 끝에 실체법으로 입법한 것이다. 법제처가 주도한 이유는 제정이유에서 강조된 것처럼 행정법을 관통하는 행정법의 일반원칙과 원리에 입각한 행정기본법이 국민을 위하여 필요하다는 것이다²³⁾.

다. 행정기본법 조문의 체계

정부안의 제4장의 행정의 입법활동 등을 행정작용으로 판단하여 제3장 행정작용에 편입시키고, 제4장을 “행정의 실효성확보수단”으로 하면서 그 아래 행정상 강제와 과징금을 함께 규정하는 것이 적절하다는 견해²⁴⁾가 있다. 이는 행정기본법에도 해당된다.

기존의 행정법 교과서에서 행정상 강제와 과징금을 행정의 실효성확보수단으로 편제하고 있으며, 행정상 강제집행 부분의 보완이 강조되고 있는 것을 감안하면 일리가 있다. 그러나 제4장의 “행정의 입법활동”에 정부의 법률안의 국회제출과 지방자치단체장의 조례안의 지방의회 제출까지 포함하

23) 한영수, “행정기본법, 행정법에 줄기를 세우자,” 법제, 법제처(2019.6). 7면.

24) 정하중, “행정기본법 제정안에 대한 소고,” 법제, 법제처(2020.6). 10면; 이상학, 앞의 논문, 183면

고 있으므로 국민을 직접 상대로 하는 행정작용으로 보기는 어렵고, 제3장에 있는 7개의 절에 담기도 어색하다. 또한 “행정의 입법활동”과 행정법제의 개선 및 법령해석의 법적 근거를 두고자 하는 소관부서인 법제처의 입장이 반영된 것으로 평가된다. 법제에 관한 사무의 전문부서인 법제처는 행정안전부와 「법령등 공포에 관한 법률」(약칭:법령공포법)을 공동 소관하고, 「법령정보 관리 및 제공에 관한 법률」(약칭:법령정보법;법률 제17468호, 2020. 6. 9., 제정, 2020. 12.10.시행)을 단독 소관하고 있다. 그러한 상황에서, 법령정보관리와 기능이 유사한 “제4장 행정의 입법활동 등”에 행정의 입법활동(제39조), 규제에 관한 법령등의 입안·정비원칙(제40조), 행정법제의 개선(제41조), 법령해석(제42조), 정부법제업무운영규정(제43조) 등 5개 조문으로 편성한 것은 소관부서로서 역할을 유지하기 위한 것으로 보인다. 비록 수정안에서 3개 조문으로 축소되었지만, 국회는 제4장의 독자성과 필요성을 인정한 것이다.

라. 행정의 기본법으로서 행정기본법

(1) 통합법전화 문제

앞에서 본바와 같이 행정안전부 소관의 행정절차법의 개정을 통하여 해결하려고 노력하다가 법제처가 행정기본법 제정을 주도하게 되었다. 법제처가 주도한 이유는 제정이유에서 강조한 것처럼 행정법분야의 집행 원칙과 기준이 되는 기본법을 제정하여 국민의 실체적 권리를 강화하여 국민 중심의 행정법 체계로 전환하기 위한 것이다.

이에 대하여 행정규제기본법이나 행정조사기본법에서 사용하는 기본법이란 용어를 사용하는 것에 대하여 비판적인 견해²⁵⁾가 있다. 즉 기본법의 일본에서의 연원과 우리나라에서의 기본법의 사용 실태를 분석하면서 기본법을 “국가의 중요 목표를 달성하기 위하여 시책과 계획, 그리고 국가나 지방자치단체 등의 책무, 이를 추진할 범정부적인 조직체계 등을 규정함으로써 국가구성원의 목표달성을 위한 역량을 결집시키고, 그 목표를 구체적으로 실현하는 다른 법률(실시법)의 제·개정 및 해석의 지

25) 김현준, “기본법의 정체성문제와 이른바 행정기본법명명의 오류,” 법조 제68권 제4호, 법조협회(2019), 27-28면.

침이 되는 법률”로 정의하면서 행위규범성과 재판규범성을 가지고 있는 행정기본법은 기본법이 아니라 “통합법전화”로 보아야 한다는 것이다. 행정절차법 개정이 어려운 만큼 통합법전화작업도 쉽지 않을 것이다. 그러나 행정기본법과 행정절차법이 장차 통합되어야 한다는 견해²⁶⁾가 있고, 행정쟁송법과의 네덜란드식 통합 또는 프랑스식 통합을 반대하는 견해가 없는 만큼 입법환경의 변화와 입법의 수요를 지켜보아야 할 것이다.

(2) 기본법 개념

행정기본법도 다른 개별적 법률과 동등한 법률로서 법체계상 헌법 아래에 있다, 다만 OO기본법이란 제명은 기본법이란 용어를 사용하지 않는 법률과 달리 규정내용이 규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별법률의 해석·적용의 기준 및 제·개정시 기본법의 취지 존중, 다른 개별법률에서 도입할 운영방법 등에 대한 기본적인 사항 등을 규정할 때 사용한다.²⁷⁾ 프랑스의 경우 계획법과 기본법이란 형태로 등장하였는데, 전자는 국가의 경제적, 사회적 활동목표를 정하는 법률로서 프랑스 헌법 제34조에 근거하고, 후자는 1960.8.5.의 농업 기본법(*Loi d'orientation agricole*)과 같이 특정한 사회적, 경제적 영역에서 새로운 기본정책을 정하는 법률에서 사용한다.²⁸⁾ 우리나라의 경우 민방위기본법과 같이 기본법이란 용어를 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념과 기본계획 등 기본적인 사항과 구체적인 제도운영을 자체완결적으로 규정하는 방식도 있다.²⁹⁾

26) 김대인, “행정기본법과 행정절차법의 관계에 대한 고찰,” 법제연구 제59호, 한국법제연구원 (2020), 60면.

27) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원(2006), 345면.

28) 박영도, 위의 책, 280면.

29) 박영도, 위의 책, 346면.

(3) 기본법 사용 실태와 충돌 문제

현행법 중 기본법이란 용어를 사용하고 있는 법률이 68개이고, “행정”으로 시작되는 것으로 행정기본법 외에 행정규제기본법, 행정조사기본법이 있다. 행정규제기본법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 하고, 행정조사기본법은 행정조사에 관한 기본원칙·행정조사의 방법 및 절차 등에 관한 공통적인 사항을 규정함으로써 행정의 공정성·투명성 및 효율성을 높이고, 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하나, 모두 “다른 법률과의 관계”에 관한 규정이 없이 자체완결적으로 규정하고 있다. 행정규제와 행정조사라는 특수한 적용대상에 대한 기본법보다 행정의 원칙과 기본사항을 규정한 행정기본법이 더 기초적이다. 즉 행정기본법 제5조 제2항에서 “행정에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙, 기준 및 취지에 부합되도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 건강가정기본법³⁰⁾이나 재난및안전관리기본법³¹⁾ 등에서도 위 조항과 유사한 내용을 규정하고 있다. 다른 관련 법률의 내용이 행정기본법의 기준 및 취지에 부합하지 아니한 경우, 합리적인 해석을 통하여 해결하고 최종적인 해결은 법원에서 담당해야 할 것이다.

(4) 결론

기본법 사이의 충돌은 국회에서 입법적으로 해결해야 하나, 법을 집행하는 과정에서 문제가 되었을 때 개별 기본법의 목적과 적용 범위에 따라 해결해야 할 것이다. 행정기본법을 시행하는 과정에서 행정안전부 소관의 행정절차법과 「민원처리에 관한 법률」, 국무조정실 소관의 「행정규제기본법」, 「행정조사기본법」 등과의 충돌이 있다면 행정기본법

30) FRAMEWORK ACT ON HEALTHY HOMES 제6조(다른 법률과의 관계) 국가는 건강가정사업과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

31) FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY 제8조(다른 법률과의 관계 등) ① 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

의 조항은 다른 기본법의 해석의 지침이 될 수 있을 것이다.

행정기본법이란 법명 대신 행정절차법과 행정쟁송법 등을 포함하는 네덜란드식의 일반행정법 사용도 고려할 수 있을 것이다, 일반법과 헌법과의 관계, 종래의 기본법이나 개별법과의 관계를 비롯한 입법체계상의 논의가 먼저 정리되어야 한다. 건강가족기본법 등과 달리 행정기본법의 영문번역을 Framework Act로 하지 않고, General Act로 한 것도 의미가 있다고 할 것이다.

마. 법제처 소관의 행정기본법

고유의 업무인 법제와 달리, 법제처가 행정일반을 총괄하는 행정기본법의 소관 부처가 되는 것이 정부조직법의 업무분장에 반한다는 비판도 있다. 그러나 행정기본법의 입법필요성을 인식한 법제처가 주도하여 국무회의에 보고하여 국무회의에서 통과된 것이므로 소관부처 문제는 해결되었다고 할 것이다. 만약 행정기본법과 행정안전부 소관의 행정절차법이 통합된다면 소관부서 문제는 그 때 검토해야 할 것이다.

바. 비교법적 검토

행정절차법의 개혁을 통한 길을 택하지 않고 행정기본법을 제정한 것은 국민을 위한 것이나, 행정절차법과의 차이와 양자의 조화를 염두에 두지 않을 수 없다.

비교법적으로 볼 때에 행정절차법이나 일반행정법을 두고 있는 나라가 있으나, 행정절차 외에 분쟁해결절차에 관한 규정이 있는 일반행정법 모델이 규율의 범위가 넓어 조문이 많고 법률의 시행도 더 최근이다.³²⁾ 1946년 시행된 총11조로 된 미국의 연방행정절차법, 1976년 시행된 총 8장 103조로 된 독일의 연방행정절차법, 1958년 시행된 총6장 133조로 된 스페인의 공공행정의 일반절차에 관한 법률³³⁾, 1994년 시행된 총8장 46조로 된 일본의 행정절차법, 2001년 시행된 총8장 175조로 된 대만

32) 김대인, 앞의 논문, 33면.

33) 제1장 행정절차의 이해관계인, 제2장 절차상의 활동, 제3장 행정행위, 제4장 일반행정절차에 관한 조항, 제5장 행정절차상 행위의 수정, 제6장 법안발의, 법규명령 및 기타 규정의 공포권한으로 규정되어 있다.

의 행정절차법, 2016년 시행된 총5권 473조로 된 프랑스의 공중과 행정의 관계에 관한 법률³⁴⁾, 1994년 시행된 총10편 480조로 된 네덜란드의 일반행정법³⁵⁾, 2016년 시행된 총5편 108조로 된 몽골의 일반행정법³⁶⁾ 등이 있다.³⁷⁾ 우리나라는 현재 총8장 56조의 행정절차법과 총4장 40조의 행정기본법이 존재한다.

각국의 규율방식을 보면 행정절차법모델(미국, 독일, 스페인, 일본, 대만)과 일반행정법모델(네덜란드, 몽골)로 나눌 수 있고, 프랑스는 중간정도에 위치하고 있다는 견해³⁸⁾가 있으나 일반행정법이라고 해야 할 것이다. 왜냐하면, 제4권 행정과의 분쟁해결에서 제1편 행정심판(총칙, 의무적 사전 행정심판), 제2편 그 외 분쟁해결을 위한 비사법적 절차(비사법적 화해와 조정, 사법적 화해와 조정, 합의, 권리보호청 활용절차), 제3편 사법적 소송(일반적 사법소송 : 행정소송, 중재 : 금지원칙과 예외)을 규정하고 있기 때문이다. 15개 조로 구성된 제1편과 달리 제3편 제1장 일반적 사법소송 : 행정소송이 1조로 되어 있지만, 그 내용은 “다른 사법관할에 속하는 사항을 제외하고, 행정결정에 관한 소송은 「행정사법법전(le code justice administrative)」에서 정한 조건에 따라 행정보통법원에 제기되어야 한다.”는 것이다. 프랑스식의 행정소송과의 연계 규정 입법형식이 행정기본법의 기능을 훼손하는 것은 아니다.

우리나라의 경우 행정절차법이 먼저 제정되었고, 행정기본법을 제정하기 전에 행정절차법을 개정하여 미비한 점을 보완하고 실체법적인 법 원칙 등을 규정하여야 한다는 주장이 있었던 만큼 통합을 한다면 어떤 법명으로 어떤 내용으로 할 것인지에 관하여 충분한 사전적 입법평가가 있어야 한다.

34) 제1권 행정과의 소통, 제2권 행정의 일방적 행위, 제3권 행정문서에 대한 접근과 공공정보의 활용, 제4권 행정과의 분쟁해결, 제5권 해외령 관련 규정으로 규정되어 있다.

35) 제1편 총칙, 제2편 당사자와 행정청, 제3편 결정에 대한 일반규정, 제4편 결정에 대한 특별규정, 제5편 집행, 제6편 이의신청 및 항소에 관한 일반규정, 제7편 이의신청 및 행정심판에 대한 특별규정, 제8편 지방법원에 제기하는 항소에 대한 특별규정, 제9편 민원처리, 제10편 행정청에 대한 규정, 제11편 보칙 등으로 규정되어 있다.

36) 제1편 총칙, 제2편 행정결정, 제3편 기타 행정작용, 제4편 행정행위에 대한 이의신청 및 분쟁해결절차, 제5편 기타 등으로 규정되어 있다.

37) 김대인, 앞의 논문, 31-32면; 이세정 외5인, 앞의 책, 33-71면에는 영국, 미국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 일본, 대만 등의 법에 관한 소개가 있다.

38) 김대인, 앞의 논문, 33면.

사. “행정의 적극적 추진” 명문화

(1) 국가공무원법 등의 성실의무와 친절·공정의무 및 적극행정추진

국가공무원법에서 성실의무³⁹⁾와 친절·공정의무⁴⁰⁾를 규정하고 지방공무원법 제48조와 제51조에서 같은 내용을 규정하고 있음에도 불구하고, 행정기본법 제4조에서 행정의 적극적 추진을 규정하고 있다. 공무원의 “적극행정의 추진”이던 정부안이 행정의 적극적 추진으로 수정된 이유가 국가공무원법상 등의 위 성실의무 또는 공정의무와 충돌된다는 논란 때문으로 평가된다.

정부안에 대하여, 행정의 적극적 추진의무조항은 정치권이 행정을 주도하는 정치우위현상에서 법치행정의 원칙과의 충돌가능성, 직업공무원제도로 보장된 공무원의 법적 지위 불안정화와 공무원의 사기 저하 등을 초래하여 입법목적을 달성하지 못할 수 있다는 비판⁴¹⁾이 있었다. 이미 공무원법에 ‘공무원의 성실의무’가 규정되어 있는데 행정기본법의 총강에 적극행정의 추진이 선언되어야 할 이유가 없다는 견해⁴²⁾도 있다. 이를 검토하기 위하여 적극행정이 처음 등장한 감사원의 적극행정면책제도에 관한 연혁을 살펴보고자 한다.

(2) 적극행정 면책제도

적극행정은 감사원의 적극행정면책제도에 기인한다. 감사원이 2009년 1월 당시 국가적 경제위기 상황을 극복하기 위하여 공직자의 적극적인 업무 자세가 필요하다는 인식하에 「적극행정면책제도 운영규정」을 제정·시행함으로써 처음 도입된 것이다.⁴³⁾ 그러다가 위 훈령을 법률로 격상시켜 2015.2.3. 감사원법 제34조의3⁴⁴⁾과 「공공감사에 관한 법률」

39) 제56조(성실 의무) 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

40) 제59조(친절·공정의 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.

41) 김용섭, “행정기본법안의 적극행정조항에 관한 비판적 논의,” 인권과정의 제491호, 대한변호사협회(2020). 5,7면.

42) 이광윤, “행정기본법안 유감,” 법률신문, 2020.9.21.

43) 감사원, 사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집, 2021. 124면.

44) 제34조의3(적극행정에 대한 면책) ① 감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선

제23조의2⁴⁵⁾로 규정하여 공무원의 적극적인 공무 수행을 강조하고 권유한 것이다. 감사원법 제34조의3 제2항에 근거한 감사원규칙인 “적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙” 제2조 제1호에서, “적극행정”이란 “감사원 감사를 받는 자가 불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다”고 규정하는데, 이는 국가공무원법 등의 성실의무와 공정의무의 적극성을 부각시킨 것으로 평가된다. 같은 규칙 제3조는 적극행정면책의 범위를 감사원의 감사대상 업무 전반에 걸쳐 적용됨을 규정하고(제1항), 국가적인 경제난 및 감염병 확산 등에 따른 국가 재난 상황 극복을 위한 정책의 수립 또는 집행과 직접적으로 관련된 업무처리 및 불합리한 규제개선과 관련한 업무처리에 대해서는 관련된 모든 정상(情狀)을 더욱 심도 있게 검토하여 면책 여부를 결정한다고 규정하고 있다(제2항). 적극행정 면책제도와 유사한 기능을 하는 법률규정으로 1997년 8월에 제정된 행정규제기본법 제38조⁴⁶⁾를 들 수 있다. 감사원은 2009년 1월 30일 감사원법을 일부 개정하면서 자체감사의 지원 등⁴⁷⁾을 규정하여 사정컨설팅제도를 도입하였다. 이에 근거하여 적극행정을 추진하는 과정에서 의사결정에 어려움을 야기하는 요인이 있어 자체

등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다.

② 제1항에 따른 면책의 구체적인 기준, 운영절차, 그 밖에 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다.

45) 제23조의2(적극행정에 대한 면책) ① 자체감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다.

② 제1항에 따른 면책의 구체적인 기준, 운영절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

46) 제37조 (공무원의 책임 등) ① 공무원이 규제개선업무를 능동적으로 추진함에 따라 발생한 결과에 대하여 당해 공무원의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 불이익한 처분이나 부당한 대우를 받지 아니한다.

② 중앙행정기관의 장은 규제개선업무 추진에 현저한 공로가 있는 공무원에 대하여는 포상, 인사상 우대조치등을 하여야 한다.

47) 제30조의2(자체감사의 지원 등) ① 감사원은 자체감사업무의 발전과 효율적인 감사업무의 수행을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

감사기구가 사전에 감사원에 의견을 구하는 경우 그에 대하여 의견을 제시하여 주는 사전컨설팅 제도⁴⁸⁾를 도입하여 시행하다가 2019.12.31. 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의2(신청에 의한 일상감사)로 명문화하였다⁴⁹⁾.

(3) 「적극행정운영규정」과 「지방공무원적극행정운영규정」의 “적극행정”

2019. 8. 6., 제정·시행되고 있는 「적극행정운영규정」(대통령령 제30016호)과 「지방공무원적극행정운영규정」(대통령령 제30018호)의 정의규정에서도 “적극행정”이란 공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말하고, “소극행정”이란 공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가 재정상 손실을 발생하게 하는 행위를 말한다고 규정하고 있다. 소극행정은 공무원법상 공무원의 성실의무와 공정의무에 반하는 업무수행이다. 적극행정을 장려하기 위하여 적극행정공무원의 선발등(제14조), 인사상 우대 조치등(제15조), 징계요구등 면제(제16조), 징계 등 면제(제17조), 적극행정 추진 공무원에 대한 지원(제18조), 소극행정 예방 및 균절(제19조), 소극행정 예방지원(제20조) 등을 규정하고 있다.

(4) 검토

위와 같은 적극행정면책제도의 장려와 적극 행정에 대한 지원에도 불구하고 적극행정이 행정현장에 뿌리내리지 않아 이를 활성화하기 위하여 행정기본법에 규정한 것으로 평가된다.⁵⁰⁾ 또한 정부안의 적극행정의 규

48) 감사원, 사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집, 2021. 125면.

49) 제13조의2(신청에 의한 일상감사) ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체감사 대상기관의 장은 제13조제2항에 따른 일상감사 대상업무가 아닌 업무로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무의 수행에 앞서 해당 감사기구의 장에게 일상감사를 신청할 수 있다. <개정 2019. 12. 31.>

1. 인·허가 등 규제 관련 업무
2. 규제 관련 법령의 해석에 대한 이견 등으로 인하여 발생한 민원 업무
3. 그 밖에 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장 또는 해당 감사기구의 장이 규제 개선 등을 위하여 필요하다고 인정하는 업무

50) 김봉철, “적극행정 면책제도에 관한 법제적 연구,” 법제연구 제59호, 한국법제연구원(2020).

범적 기초가 행정기본법의 행위규범·권한규범으로서의 성격에 있다는 견해⁵¹⁾도 있다. 그러나 정부안에서 규정한 공무원의 “적극행정의 추진”을 “행정의 적극적 추진”으로 수정한 것은 공무원법상의 성실의무 등과의 충돌을 피하고, 제8조의 법치행정의 원칙을 참고하면서 대통령령인 ‘적극행정운영규정’의 법률적 근거를 두기 위한 것으로 평가된다.

또한 제4조(행정의 적극적 추진)를 재판규범인 제2장 행정의 법 원칙이 아닌 제1장 총칙의 제1절 ‘목적 및 정의 등’에 규정한 것은 상징적인 의미를 가진다.⁵²⁾ 시행되고 있는 적극행정제도의 법률적 근거를 두는 입법의도는 인정되나, 행정 현실에서 발생할 수 있는 적극행정의 역기능에 대한 비판은 항상 염두에 두어야 할 것이다.

2. 행정기본법의 주요 내용과 문제제기

가. 행정기본법의 주요 내용

행정기본법 주요 내용은 ① 행정법의 일반원칙 명문화, ② 적극행정의 토대 강화, ③ 입법 및 법집행의 원칙 기준 제시, ④ 개별법상 공통 제도 체계화 및 절차 간소화, ⑤ 그밖에 현행 행정 법령상 입법 공백이 있는 사항 등이다.⁵³⁾ 총4장 43조의 정부안이 국회 심의 과정에서 총4장 40조의 법제사법위원회 수정안으로 수정 가결되었으나, 기본 구조는 유지되었다.

나. 행정기본법의 내용에 대한 문제제기

(1) 위법 또는 부당한 처분의 취소(제18조)의 경우

제18조에서는 행정청은 위법 또는 부당한 처분의 전부나 일부를 소급하여 취소할 수 있다고 하면서, 단서로 당사자의 신뢰가 보호할 가치가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 장래를 향해 취소할 수 있도록 하고(제1항), 당사자에게 권리나 이익을 부여하는 처분을 취소하는 경우에

351면.

51) 박정훈, “적극행정과 「행정기본법」”, 적극행정의 이론과 실체(안성호 외2인 편저), 박영사 (2021), 216면.

52) 김대인, 앞의 논문, 39면.

53) 법제처 보도자료(2019.7.2.) 참조

는 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 취소로 달성되는 공익과 비교·형량(衡量)하도록 하여 공익상 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 취소할 수 있도록 하되, 예외적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 처분을 받은 경우, 당사자가 처분의 위법성을 알고 있었거나 중대한 과실로 알지 못한 경우는 비교·형량 대상에서 제외하도록 규정하고 있다(제2항).

제18조 및 제19조는 위법 또는 부당한 처분의 직권취소와 적법한 처분의 철회에 대한 기본원칙을 규정함으로써, 취소와 철회와 관련된 행정 실무상 혼란을 해소하고 국민들의 예측가능성을 제고하는 의미가 있다.

이에 대하여 위법 또는 부당한 처분의 취소(제18조)의 경우에 귀책사유없는 처분의 상대방이나 복효적 행정행위에 있어서 이해관계있는 제3자가 직권취소로 입게 되는 불측의 손해에 대한 배려가 부족하므로 보상 규정이 필요하다는 문제 제기가 있다.⁵⁴⁾ 그러나 위법 또는 부당한 처분을 취소하면서 당사자를 배려하는 것 이외의 당사자에 대한 보상 규정은 물론 복효적 행정행위의 이해관계인 까지 배려하여 보상하는 것은 인정하기 어렵고, 만약 필요하다면 특별법으로 해결해야 할 것이다.

(2) 제재처분의 제척기간(제23조)의 적정성

행정청은 법령등의 위반행위가 종료된 날부터 5년이 지나면 해당 위법 행위에 대하여 제재처분을 할 수 없다(제1항)고 규정하고, 이에 대한 예외를 규정하고(제2항) 다른 법률에서 위 기간보다 짧거나 긴 기간을 규정하고 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다(제4항).

제23조의 취지는 법적 안정성의 도모를 위한 것이나, 판례상 인정되고 있는 실권의 법리를 배척하는 것은 아니라고 할 것이다. 즉 5년간의 기간은 당사자의 권리보장을 위한 것으로 보아야 한다. 대법원은 3년 전의 위반행위를 이유로 한 자동차운전면허처분취소사건⁵⁵⁾에서 행정청이 원고의 운전면허정지기간 중의 운전행위에 대하여 벌금형 외에 아무런 조치를 하지 않다가 3년3개월이 지난 시점에 자동차운전면허처분취소처분

54) 이상학, 앞의 논문, 192면.

55) 대법원1987.9.8.선고 87누373판결.

을 한 것은 신뢰의 이익과 그 법적 안정성을 빼앗는 것이 되어 매우 가혹하여 위법하다고 판시하였다. 5년이 지나기 전에도 제재처분의 기준(제23조)에 따라 재량권을 행사할 수 있다고 할 것이다.

(3) 인허가 의제제도(제24조~제26조)의 경우

인허가의제란 하나의 인허가를 받으면 다른 법률에 따른 여러 인허가 등을 함께 받은 것으로 보는 것이다. 여러 법률에 규정된 인허가를 받는 데에 소요되는 시간과 비용을 줄임으로써 규제를 완화하고 국민 편의를 제공하기 위해 1973년 「산업기지개발촉진법」에 도입된 이후에 현재 125개 법률(2019. 2. 28 기준)에 규정하고 있다⁵⁶⁾.

그러나 인허가의제를 규정하고 있는 개별 법률의 규정 방식·내용 등이 상이하고, 관련 인허가의 절차적 요건 준수 여부, 사후 관리·감독 여부 등에 관한 명확한 원칙·기준이 없어 국민과 일선 공무원의 혼란이 있었다. 제24조부터 제26조에서 인허가의제에 관한 공통 절차와 집행 기준을 마련함으로써 행정의 효율성을 높이고 국민 편의를 제공하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 제24조에서는 인허가의제의 정의(제1항), 인허가의제 시 필요한 서류 제출(제2항), 관련 기관과의 사전 협의(제3항), 협의 기간 및 협의 간주(제4항), 관련 인허가 행정청의 해당 법령 준수한 협의의무와 법률에 인허가의제 시에도 해당 절차를 거친다는 명시적인 규정이 있는 경우의 관련 인허가에 필요한 심의, 의견 청취 등 절차 준수의무(제5항)를 규정하고 있다.

제25조에서는 협의된 사항에 대해서 주된 인허가를 받았을 때 관련 인허가를 받은 것으로 보고(제1항), 인허가의제의 효과는 주된 인허가의 해당 법률에 규정된 관련 인허가에 한정된다(제2항)고 규정하고 있다⁵⁷⁾. 제26조에서는 관련 인허가 행정청은 관련 인허가를 직접 행한 것으로 보아 관계 법령에 따른 관리·감독 등 필요한 조치를 하여야 하고(제1

56) 국회 법제실, 법제이론과 실제, 2019. 377면.

57) 판례는 인·허가의제의 경우 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가가 있는 것으로 보는 데 그치고, 거기에서 더 나아가 다른 법률에 의하여 인·허가를 받았음을 전제로 하는 그 다른 법률의 모든 규정들까지 적용되는 것은 아니라고 판시한 바 있다.(대법원 2016. 11. 24, 2014두47686 판결)

항), 주된 인허가를 변경하는 경우에도 인허가의제 관련 기준 등이 준용 되도록 하며(제2항), 인허가의제의 방법, 그 밖에 필요한 세부 사항은 대통령령에 위임(제3항)하고 있다.

행정기본법의 인허가 의제제도가 개별법에 산재해 있는 인허가 의제제도의 통일적 기준을 마련한 것으로 협의간주규정이 관계 행정기관과의 협의지연을 방지한다는 측면에서 취지에 부합된다는 평가가 있다.⁵⁸⁾

(4) 신고제도의 도입(제34조)의 경우

제34조(수리여부에 따른 신고의 효력)에서는 법령등으로 정하는 바에 따라 행정청에 일정한 사항을 통지하여야 하는 신고로서 법률에 신고의 수리가 필요하다고 명시되어 있는 경우(행정기관의 내부 업무처리절차로서 수리를 규정한 경우는 제외)에는 행정청이 수리하여야 효력이 발생한다고 규정하고 있다. 정부안에서는 제2항으로 이러한 신고에 해당하지 않는 자기완결적신고의 경우 해당 신고의 효력은 「행정절차법」 제40조 제2항에 따르도록 규정(제2항)하여 하나의 법률에서 통일적으로 규정하였으나, 수정안에서 제2항을 삭제하였다. 제2항을 삭제한 이유는 언급되어 있지 않으나⁵⁹⁾, 행정기본법 제34조 제2항에서 행정절차법 제40조와의 연계조항이 국민의 권리구제에 반하는 것이 아니라고 할 것이다. 신고에 관한 내용을 단일 법률에서 통일적으로 규율하는 것이 새로운 형태의 신고유형도 다룰 수 있다는 견해도 있다.⁶⁰⁾

행정절차법 제40조에서 자기완결적 신고만 규정하고, 수리를 요하는 신고 즉 행정요건적 신고에 대한 규정이 없어 제기된 혼란을 실정법적으로 해결했다는 의미가 있다.⁶¹⁾ 행정기본법 제34조의 내용을 분석하여 “법률에 신고의 수리가 필요하다고 명시되어 있는” 수리를 요하는 신고와 그러하지 아니한 행정절차법상 자기완결적 신고의 구분기준을 제시하

58) 조인성, “행정기본법(안)상 인허가 의제제도와 토지행정법상 인허가의제제도 비교분석,” 토지공법연구 제93집, 한국토지공법학회(2021). 40면.

59) 법제사법위원회, 행정기본법안 심사보고서, 2021.2. 73, 79면,

60) 김대인, 앞의 논문, 56면.

61) “실정법적 결단”으로 큰 의미를 부여하는 견해도 있다. 정호경, “행정기본법의 주요 쟁점-행정작용법을 중심으로,” 행정법 혁신과 나아갈 미래, 법제처·한국법제연구원(2020) 행정법포럼 자료집, 154면.

고, 수리를 요하는 신고와 행정기본법상의 다른 조항과의 후속 문제를 제기하는 견해⁶²⁾가 있다. 즉 제16조 제1항의 영업등록, 신고수리에서 각 행위의 성질을 검토하고, 하위법령에서 신고수리를 규정하고 있는 법제의 개편필요성을 강조하면서 향후 시행 유보기간동안의 관련 개별법의 면밀한 법제 정비를 주장하고 있다.

(5) 처분에 대한 이의신청(제36조)의 경우

이의신청은 행정청의 위법·부당한 처분에 대한 재검토를 청구하는 간이불복절차의 일종이나, 현행 개별법상 이의신청 제도의 명칭이 이의신청, 불복, 재심 등 다양한 용어와 형태로 규정되어 있고, 이의신청 기간 중에 행정심판이나 소송의 제소기간이 정지되는지가 불명확하며, 일반법이 없기 때문이 개별법에 근거가 있는 경우에만 인정되고 있다.⁶³⁾

이에 이의신청에 대한 공통적인 방법과 절차를 규정하고, 개별법령에 이의신청에 관한 내용이 규정되어 있지 아니한 처분에 대해서도 불복할 수 있는 기회를 제공하여 국민의 권리를 폭넓게 구제하려는 것이 제36조의 취지이다. 즉 행정청의 처분(행정심판법 제3조에 따라 같은 법에 따른 행정심판의 대상이 되는 처분을 말한다)에 이의가 있는 당사자는 처분을 받은 날로부터 30일 이내에 해당 행정청에 이의신청을 할 수 있고(제1항), 행정청은 14일 이내에 이의신청에 대한 결과를 신청인에게 통지하여야 하되 부득이한 사유가 있는 경우에는 10일의 범위에서 한차례 연장할 수 있으며(제2항), 이의신청과 관계없이 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있으며(제3항), 이의신청의 결과를 통지받은 날로부터 90일 이내에 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있으며(제4항), 다른 법률과의 관계를 규정하고(제5항), 다른 이의신청 및 절차는 대통령령으로 정하며(제6항), 적용제외사유를 규정하고 있다(제7항).

이의신청의 주체를 처분의 당사자로 한정하고 이해관계인인 제3자를 배제한 것에 대한 비판⁶⁴⁾이 있으나, 이의신청의 남발을 막고, 제3자는

62) 이재훈, “「행정기본법」(안)상 신고제에 대한 연구, 콩법학연구 제21권 제4호, 한국비교공법학회(2020), 235-248면.

63) 국회 법제실, 법제이론과 실제, 2019. 572면.

64) 이상학, 앞의 논문, 205면.

필요한 경우 행정심판이나 행정소송에서 다툴 수 있기 때문에 입법취지가 타당하다고 할 것이다.⁶⁵⁾ 따라서 행정처분에 대한 이의신청제도 도입으로 이미 이의신청을 두고 있는 개별법령들은 행정기본법을 참조하여 정비하여야 할 것이다.

처분발급까지의 절차를 규정하는 행정절차법과 처분 발급 이후 이의신청 절차를 규정하는 행정기본법은 유기적으로 연관되어야 한다.⁶⁶⁾ 특히 처분발급을 하는 과정에서 청문절차 등 충분하게 논의된 경우에는 절차의 효율성 차원에서 이의신청을 보장할 필요가 있는지 검토하여야 할 것이다. 입법과정이 배분지향적인 정치적 합리성과 산출지향적인 정책적 합리성이 혼재되어 있으므로⁶⁷⁾, 시행하면서 양자의 조화점을 찾아야 하는 경우도 있다.

IV. 행정기본법의 과제

오랜 준비기간을 거쳐 행정의 법원칙을 실정법으로 제정하고 관련 조항을 행정기본법에 담은 것은 의미가 크다. 행정절차법을 제정하기 위한 시간은 10년 이상 걸렸던 것에 비하여 행정기본법 제정은 본격적인 준비를 한지 2년도 안 걸렸다.

문제는 행정절차법과 행정기본법의 관계설정이다. 제34조 수리여부에 대한 신고의 효력에 대하여 정부안은 제2항으로 “제1항에 따른 수리가 필요한 신고에 해당하지 아니하는 경우 그 신고의 효력은 「행정절차법」 제40조 제2항에 따른다.”고 규정하였으나, 수정안에서는 제2항이 삭제되었다. 이는 행정기본법이 행정절차법의 모법이라는 의미를 부여하지 않기 위한 것으로 추측되나, 정부안이 만들어지기까지의 연혁을 보면 국민의 편의에 반하는 것이다. 처분의 경우 처분의 발령까지 규정하고 있는 행정절차법에 이원적인 내용의 신고 중 하나인 자기완결적 신고만

65) 백옥선, “행정기본법(안)의 이의신청조항에 대한 검토 및 향후 법적과제,” 법제연구 제59호, 한국법제연구원(2020), 79면

66) 백옥선, 위의 논문, 87면.

67) 임종훈·이정은, 한국입법과정론, 박영사(2021), 79면.

규정하고, 수리를 요하는 신고를 규정하지 않은 것은 별개의 행정기본법에 규정하면서 연계규정을 두지 않는 것은 단순히 입법기술적인 문제가 아닌 것으로 평가된다.

행정기본법은 총칙, 행정의 법원칙, 행정작용(처분, 인허가의제, 공법상 계약, 과징금, 행정상 강제, 그 밖의 행정작용, 처분에 대한 이의신청 및 재심사), 행정의 입법활동 등으로 총4장 40조로 규정되어 있다. 이에 반해 행정절차법은 총칙, 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 행정지도, 국민참여의 확대, 보칙 등 총 8장 56조 규정되어 있다. 두 법이 중복되는 부분은 처분과 신고이나 인허가의제와 공법상 계약은 행정절차법에 규정되어도 어색하지 않다. 특히 행정의 법원칙도 행정절차법 개정으로 입법하려 한 것이므로, 행정기본법과 행정절차법을 통합하여도 문제가 없다.

비교법적으로 보더라도 행정기본법에 행정심판이나 행정소송과 관련된 연계조항을 둘 수 있고 그것이 국민의 권리구제와 편의에 반하는 것은 아니다. 네덜란드의 일반행정법은 결정에 대한 일반규정(제3편)과 특별규정(제4편), 집행(제5편), 이의신청 및 항소에 대한 일반규정(제7편), 이의신청 및 행정심판에 대한 특별규정(제7편), 지방법원에 제기하는 항소에 대한 특별규정(제8편), 불만처리(제9편), 행정청에 대한 규정(제10편)으로 규정하여 처분의 절차와 집행 및 행정분쟁 그리고 옴부즈만을 포함하는 불만처리까지 전 내용을 담고 있다. 프랑스의 「공중과 행정의 관계에 관한 법전」은 전문(3개조), 행정과의 소통(제1권), 행정의 일방적 행위(제2권), 행정문서에 대한 접근과 공공정보의 활용(제3권), 행정과의 분쟁해결(제4권), 해외령 관련 특례(제5권)로 구성되어 있다. 프랑스 특유의 제도인 제5권을 제외하고, 제4권까지만 보더라도 방대한 내용으로 행정절차는 물론 행정분쟁까지 규정되어 있다. 제4권은 행정심판, 기타 분쟁해결을 위한 비사법적 절차, 행정소송 등을 규정하고 있다. 다만, 행정소송법과의 연계조항을 두었지만, 행정과의 분쟁해결에 소홀한 것은 아니다.

행정기본법 제정의 연혁과 비교법적 검토에서 살펴본 것처럼 행정절차법과의 관계는 서로 보완 관계이다. 두 개의 법률로 존재하는 것이 행정

의 적정성과 효율성에 반하고 국민의 권익보호에 미흡하며, 그 해결방법으로 하나의 단일법으로의 통합이 부각된다면 통합도 가능할 것이다. 행정쟁송법과의 통합도 거론되면 네덜란드식이나 프랑스식의 일반행정법전으로의 통합도 가능할 것이다.

(논문투고일: 2021.6.7., 심사개시일: 2021.6.9., 게재확정일: 2021.6.23.)



▶ Bae, Byung Ho

행정기본법, 행정절차법, 입법평가, 법률통합, 적극행정,
네덜란드의 일반행정법

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- 안성호·마광열·정용덕 편저, 적극행정의 이론과 실제, 박영사, 2021.
- 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998.
- 이세정 외5인, 행정절차법 개선 방안 연구, 한국법제연구원, 2017.11.
- 임종훈·이정은, 한국입법과정론, 박영사, 2021.
- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008.
- 감사원, 사전컨설팅 및 적극행정정책 사례집, 2021.
- 국회 법제실, 법제이론과 실제, 2019.
- 법제사법위원회 전문위원 진선희, 행정기본법안 검토보고, 2020.9.
- 법제사법위원회, 행정기본법안 심사보고서, 2021.2.
- 법제처·한국법제연구원, 행정법혁신과 나아갈 미래, 2020 행정법포럼, 2020.10.30.

II. 논문

- 강지은, “프랑스 행정절차법상 일방적 행정행위,” 행정법연구 제49호, 행정법이론실무학회(2017).
- 권채리, “프랑스 행정절차법의 제정과 그 특징,” 행정법학 제18호, 행정법이론실무학회(2020).
- 김남철, “처분시 적용법령(행위시법·처분시법)의 문제,” 공법학연구 제20권 제3호, 한국비교공법학회(2019).
- 김대인, “행정기본법과 행정절차법의 관계에 대한 고찰,” 법제연구 제59호, 한국법제연구원(2020).
- 김병기, “행정절차법 개정을 통한 행정계약법 총론의 법제화방안,” 행정법학 제5호, 한국행정법학회(2013).
- 김봉철, “적극행정 면책제도에 관한 법제적 연구,” 법제연구 제59호, 한

- 국법제연구원(2020).
- 김용섭, “개별법상 이의신청제도의 현황분석과 입법적 개선과제,” *행정법 연구 제42호*, 행정법이론실무학회(2015).
- 김용섭, “행정기본법안의 적극행정조항에 관한 비판적 논의,” *인권과정의 제491호*, 대한변호사협회(2020).
- 김종보, “계획행정절차의 도입-계획행정절차의 형식과 실질,” *행정법학 제5호*, 한국행정법학회(2013).
- 김중권·김영수, “21세기 국가모델을 위한 가칭 행정기본법의 제정을 통한 행정법과 행정법제의 혁신,” *공법연구 제41집 제3호*, 한국공법학회(2013).
- 김중권, “행정절차법의 혁신을 위한 행정처분(행정행위)규정의 정비,” *행정법학 제5호*, 한국행정법학회(2013).
- 김철용, “행정절차법의 개정,” *행정법학 제5호*, 한국행정법학회(2013)
- 김현준, “기본법의 정체성문제와 이를바 행정기본법명명의 오류,” *법조 제68권제4호*, 법조협회(2019).
- 박영도, “한국에서의 입법평가 제도화방안,” *공법연구 제38집 제1호 제1권*, 한국공법학회(2009).
- 박정훈, “적극행정실현의 법적 과제-‘적극행정법’으로의 패러다임 전환을 위한 시론”, *공법연구 제38집 제1호 제1권*, 한국공법학회(2009).
- 백옥선, “행정기본법(안)의 이의신청조항에 대한 검토 및 향후 법적 과제,” *법제연구 제59호*, 한국법제연구원(2020).
- 오준근, “행정절차법·행정쟁송법의 제·개정과 공법학자의 역할,” *공법연구 제44집 제1호*, 한국공법학회(2015).
- 윤강욱·박훈민, “네덜란드 「일반행정법전」(Algemene wet bestuursrecht)상 행정절차에 관한 소고,” *행정법연구 제59호*, 행정법이론실무학회(2017).
- 이광윤, “행정기본법안 유감,” *법률신문*, 2020.9.21.
- 이상학, “행정기본법 제정안의 평가와 주요 쟁점 검토,” *공법학연구 제21권 제4호*, 한국비교공법학회(2020).
- 이인호, “한국에서의 입법평가: 사례 연구”, *공법연구 제38집 제1호 제1권*,

- 한국공법학회(2009).
- 이재훈, “전자동화 행정행위에 관한 연구,” *성균관법학* 제29권 제3호, 성균관대학교 법학연구원(2017).
- 이재훈, “「행정기본법」(안)상 신고제에 대한 연구, *공법학연구* 제21권 제4호, 한국비교공법학회(2020)
- 이진수, “행정기본법 제정의 의미와 평가,” *법제연구* 제59호, 한국법제연구원(2020).
- 전주열, “적극행정제도에 대한 공법적 일고찰,” *성균관법학* 제32권 제4호, 성균관대학교 법학연구원(2020).
- 정영철, “행정절차법의 미래방향,” *공법연구* 제45집 제4호, 한국공법학회(2017).
- 정하중, “행정기본법 제정안에 대한 소고,” *법제*, 법제처(2020.6).
- 정호경, “행정기본법의 주요 쟁점-행정작용법을 중심으로,” *행정법 혁신과 나아갈 미래*, 법제처·한국법제연구원(2020).
- 조인성, “행정기본법(안)상 인허가 의제제도와 토지행정법상 인허가의제 제도 비교분석,” *토지공법연구* 제93집, 한국토지공법학회(2021).
- 한영수, “행정기본법, 행정법에 줄기를 세우자,” *법제*, 법제처(2019.6)

Abstract

The Evaluation and Task of GENERAL ACT ON PUBLIC ADMINISTRATION

Bae, Byung Ho

General Act on Public Administration has enforced from Date 23. Mar, 2021. The purpose of this Act is to ensure democracy in and legality of administration and to enhance the appropriateness and efficiency thereof by prescribing principles and general matters regarding administration, thereby contributing to the protection of the rights and interests of citizens. This Act has total 40 articles, 5 articles of them shall be enforced from 24, September, 2021, and 11 articles of them shall be enforced from 24, Mar, 2023,

The legislation of General Act on Public Administration is evaluated significantly and highly. But the change of legislation from the amendment of Administrative Procedure Act to the enactment of General Act on Public Administration has raised many disputed points and leaved many legislative tasks hereafter. Raised points in the legislative process are the naming problem of Framework Act or Basic Act or General Act, Ministry of Government Legislation's competent authority problem of this Act on the GOVERNMENT ORGANIZATION ACT, an express provision of positive administration, the reason and content of revision from the government bill to the amendment bill of the Legislation and Judiciary Committee chairman. As the future matters, there are the harmony problem between General Act on Public Administration and Administrative Procedure Act, the direction of amendment pro General Administrative Law Act of the Kingdom of Netherlands or the French Administrative Procedure Act.

I will study many disputed points that is raised in the legislation of General Act on Public Administration and estimate the compatible situation of General Act on Public Administration and Administrative Procedure Act, and future legislative tasks.



▶ **Bae, Byung Ho**

General Act on Public Administration, Administrative Procedure Act, Evaluation of Legislation, Legal integration, positive administration, General Administrative Law Act of the Kingdom of Netherlands.