

시·도행정심판위원회 폐지하면 문제 있다

2008. 7. / 전북발전연구원 이슈브리핑



연구진

이 동 기 • 전북발전연구원 연구위원

이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

- 국민권익위원회의 신설('08.2.29시행)에 따른 시·도에 설치 운영되었던 시·도행정심판위원회를 폐지하고 시·군·구의 처분 또는 부작위에 대해 국무총리 행정심판위원회에 통합하여 심리, 재결 기능을 부여하려고 함
- 중앙정부는 분산된 위원회의 통합적 관리, 행정심판의 효율성 강화와 더불어 행정심판위원회의 이원적 기능으로 인한 중립성 문제, 책임소재와 재결의 집행력 한계, 행정심판 사무의 형식적 운영 등의 이유로 시·도행정심판위원회 폐지 가능성을 확대하고 있음
- 그러나, 시·도행정심판위원회 폐지는 사법·행정서비스의 위축, 권리구제 기능 퇴색 우려 등 국무총리 행정심판위원회로의 통합에 의한 긍정적 효과 보다는 부정적인 문제점이 내재되어 있음

✓ 시·도 행정심판위원회 폐지의 문제점

- ① 사법·행정서비스의 위축으로 인한 권리구제 기능 퇴색, 지방분권촉진특별법과 충돌 가능성 내재, 서면위주의 심사로 권리구제 미흡
 - ② 지역주도형 지방자치체의 역행, 행정심판청구사건의 증가로 심리지연
 - ③ 재결의 집행력 및 행정책임의 결여, 사도와 처분청간의 갈등상존
- 따라서, 시·도행정심판위원회 폐지로 사법·행정 서비스의 위축 및 권리구제 기능이 약화될 우려가 있고, 행정심판제도의 취지에 따라 행정청의 위법, 부당한 처분을 방지하여 지방분권 및 지방자치체의 실효성을 제고시키기 위해서는 시·도 행정심판위원회의 유지가 필요함. 이를 위한 체계적 대응 방안 마련 강구
 - ✓ 행정심판법의 개정 및 시·도 행정심판위원회 폐지 동향에 따른 타 법령과의 관련성의 조사 및 파악
 - ✓ 중앙정부의 동향을 분석하고 전국 시·도 공동 대응 방안 마련
 - ✓ 행정심판위원회의 폐지 동향에 따른 도내 정치권과 관련 단체의 역량 결집
 - 금번 시·도행정심판위원회 폐지 및 통합 논의를 계기로 도내 행정심판의 중요성이 부각되고 있는 만큼 행정심판에 관련된 자료 관리 및 위상 강화를 위한 도 차원의 지원방안 마련 필요
 - ✓ 전북도 행정심판 관리시스템 강화 방안 강구

목 차

사도행정심판위원회 폐지하면 문제 있다

I. 사·도행정심판위원회 왜 폐지하려고 하는가?	
1. 시·도행정심판위원회 폐지 목적	1
2. 시·도행정심판위원회 폐지 이유	1
II. 사·도행정심판위원회 폐지하면 문제 있다	3
1. 도내 행정심판위원회 운영 현황	3
2. 시·도행정심판위원회 폐지 문제점	3
3. 시·도행정심판위원회 유지 필요하다	5
III. 향후 대응방향	6

I. 시도행정심판위원회 왜 폐지하려고 하는가?

1. 시도행정심판위원회 폐지 목적

○ 위원회의 체계적, 통합적 관리

- 위원회의 통합적 관리를 위하여 유사한 기능을 수행하고 있는 국무총리 행정심판위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회를 **국민권익위원회**로 통합하여 국무총리 소속하에 둬(부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률 '08.2.29 시행)
- 시·도에 설치 운영되고 있는 시·도행정심판위원회 및 재결청의 재결 기능을 폐지하고 시·군·구의 처분 또는 부작위에 대해 국무총리 행정심판위원회에서 직접 심리, 재결하게 함으로써 전국의 행정심판 업무 수행

○ 행정심판의 효율성 강화를 위한 운영시스템 개편

- 행정심판 기관은 처분청과 재결청으로 구성되어 있고, 심판 기능은 심리·의결기능과 재결기능으로 분리하여 심리·의결기능의 경우 행정심판위원회, 재결기능의 경우 재결청에 부여되어 있어 행정심판의 분산적·형식적 운영으로 인한 행정심판의 본연적 목적을 달성하지 못하여 새로운 운영 시스템으로 개선

2. 시도행정심판위원회 폐지 이유

○ 행정심판위원회의 중립성 문제

- 행정심판의 청구를 심의, 의결하기 위하여 재결청 소속하에 행정심판위원회를 두도록 하고 있으며, 재결청이 행정심판위원회의 심리, 의결에 불복이 있는 경우와 원처분청이 재결청의 재결에 불복이 있는 경우에 이를 다룰 수 있는 불복수단이 없음
- 처분청과 행정 조직의 직무상 이해관계를 맺고 있는 재결청 및 재결청 소속 공무원이 심판에 직간접적으로 관여되어 있어 행정심판위원회가 행정심판 처리에 있어 객관성, 공정성, 중립성을 담보하기 어려움

○ 행정심판위원회와 재결청과의 책임소재 불명확성, 재결의 집행력 한계

- 행정심판위원회는 심판청구사건을 심리, 심리결과에 따른 재결내용에 대해 의결 기능만을 보유, 재결기능을 행사할 수 없어 재결청을 통하여 대외적으로 재결의 형태로 표시, 이로 인한 책임의 소재를 재결청에 귀속시키는 것은 불합리할 수 있어 행정심판위원회와 재결청 사이에 책임소재가 불분명
- 행정심판위원회의 의결에 따른 재결청이 재결을 하였음에도 불구하고 재결청의 입장에서 재결과정에 대한 실질적인 권한을 갖고 있지 않으면서 재결이행의 책임만 부담한다는 점에서 불합리성 내포

○ 행정심판 사무의 형식적 운영

- 시·도 행정심판위원회 조직은 일정한 기간에 따른 담당 공무원의 보직 변경으로 전문성이 축적되지 못하고 있는 실정이며, 잦은 인원교체로 업무의 연속성이 미흡하고 단순한 행정서비스 정도 차원의 제도로 인식

○ 행정심판 업무의 국가사무로서의 성격 보유

- 행정심판제도는 사법절차가 준용되는 성격을 갖고 있으며, 행정심판의 업무도 국가사무라는 측면에서 전국적으로 통일된 조직 하에 운영되어야 한다는 것임
- 행정심판절차는 그 성질이 사법권이며, 사법권은 통일적 처리가 요구되는 국가 작용이기 때문에 통합할 필요가 있다는 것임

✓ 행정심판법

- 행정심판절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분 그밖에 공권력 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고, 아울러 행정의 적정한 운영을 목적 (개정 '08.2.29)

✓ 행정심판위원회

- 행정청의 처분 또는 부작위에 대한 행정심판의 청구를 심리·재결하기 위하여 해당 행정청의 직근 상급행정기관 소속으로 설치
- 특별시장·광역시장·도지사·제주특별자치도지사에게 소속된 각급 국가행정기관 또는 그 관할 구역안에 있는 자치행정기관의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구를 심리·재결하기 위하여 각각 특별시장·도지사·제주특별자치도지사 소속으로 행정심판위원회를 설치

✓ 행정심판법의 주요내용

- 심판기관 및 당사자·관계인(행정심판위원회 설치, 구성, 심판참가 등)
- 심판청구 및 심리(심판청구서 제출, 심판청구기간, 증거조사 등)
- 재결(재결의 구분, 재결의 방식, 재결의 범위, 재결의 기속력 등)

II. 시도행정심판위원회 폐지하면 문제 있다 !

1. 도내 행정심판위원회 운영 현황

○ 도내 행정심판위원회 주요 운영 현황

- 도내 행정심판위원회에 접수된 건수는 2007년 373건, 2006년 729건, 2005년 974건이며, 2007년 기준 분야별 접수 현황을 보면 보건위생(130건), 건설(67건), 문화공보(37건), 경제통상(21건), 자치행정(17건) 순으로 나타남
- 2007년 기준 집행정지신청은 172건, 구술심리신청은 27건, 변호사선임은 37건으로 나타났으며, 국무총리행정심판위원회 청구사건은 9건 접수되어 취하 2건, 타 기관 이송 1건, 기각 3건, 각하 1건, 이월 2건임
- 도내 행정심판위원회 구성은 15명으로 도 공무원 4명, 변호사 7명, 법학교수 2명, 전직 공무원 2명으로 운영

전북도 행정심판위원회의 가장 많은 심판청구대상은 식품위생법, 공중위생법 위반에 의한 처분으로 휴게음식점, 일반음식점, 단란주점, 유흥주점, 노래연습장, PC방, 게임장 등이며, 청소년 주류 제공이 주요 원인임

2. 시도행정심판위원회 폐지 문제점

○ 사법·행정서비스 위축으로 권리구제 기능 퇴색 우려

- 전라북도 행정심판위원회가 국민총리 행정심판위원회로 통합 이관되는 경우 도내에서 행정심판을 청구하고, 심리를 받기 위하여 상당수의 도민이 상경해야 할 가능성을 내재하고 있음. 이는 운영의 통일성을 담보할 수 있으나, 권리 구제에 또 다른 번거로운 절차가 만들어진다는 점에서 부정적 효과의 가능성 높음

○ 지방분권촉진특별법과의 상충 가능성 내재

- 시·도 행정심판위원회의 폐지는 지방분권 및 국가와 지방자치단체의 상호 역할을 강조하기 위해 최근 개정된 지방분권촉진에 관한 특별법('08.2.29 개정)과는 정면으로 배치 가능성 내재

- 국가 또는 중앙정부의 역할이 감소되는 반면 지방의 자립역량을 증대시키기 위한 자율성·분권화 요구 증대, 정부 상호간 협력을 통한 지역발전의 시너지 효과 창출이 필요한 시점에서 지역 특성 및 지역주민에 직간접적 영향을 미치는 시·도 행정심판위원회 폐지는 타당성을 확보하기 어려움

구 분	지방분권 촉진을 위한 특별법
목 적	지방분권의 추진과제를 종합적·체계적·계획적으로 추진
추진과제	권한이양 및 사무구분체계의 정비, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선, 자치행정역량의 강화
추진기구 및 추진절차	지방분권촉진위원회 설치, 위원회 구성, 추진상황의 보고 등

○ 자율에 기반을 둔 지역주도형 지방자치제의 역행 우려

- 지역의 창조적 특화 발전을 추구하기 위한 지방의 자율과 책임에 기반을 둔 지역발전이 새로운 패러다임을 정착하고 있는 과정에서 시·도 행정심판위원회의 폐지는 지방자치제의 순수 기능 및 역할을 혼동하게 하고 지역문제에 대한 주도적 대응력의 필요성을 퇴색시킬 우려 상존

○ 행정심판청구사건의 증가로 심리 지연

- 전국 시·도행정심판위원회에 접수된 건수는 2006년 기준 4,801건으로 행정심판법 제정 이래 꾸준히 증가하고 있어 국무총리행정심판위원회로 통합, 이관될 경우 중앙부처의 행정심판청구사건과 더불어 전반적으로 업무 부담이 과중되어 심리 지연 현상 발생이 명약관화함
- 행정심판 청구사건의 증가와 실무 인력 부족으로 인한 업무부담 과중은 청구사건에 대한 깊이 있는 심리가 이루어질 시간적 여유가 허용되지 않아 행정심판제도의 형식화가 우려

○ 서면위주의 심사로 권리구제 미흡

- 행정심판의 절차는 사법절차를 준용하도록 하고 있어(헌법 제107조 제3항) 민사소송법에 규정된 증인신문, 감정, 당사자 신문 등의 다양한 증거조사방법을 활용하여 사실관계를 검토할 수 있도록 되어 있으나, 국

무총리행정심판위원회로 통합, 이관될 경우 접근성 및 청구인의 전문성 결여 등 이유로 구술심리보다 서면 심리 위주로 운영될 가능성이 내재되어, 정확한 청구사건의 조사 어려움으로 권리 구제 미흡 개연성 존재

○ 재결의 집행력 및 행정책임의 결여, 시·도와 처분청간의 갈등상존

- 시·도행정심판위원회를 국민총리 행정심판위원회로 통합 이관할 경우 시·도는 국무총리 행정심판위원회의 의결, 재결과 무관한 위치에 있기 때문에 시·도에 행정상의 책임을 귀속시킬 수 없음
- 국무총리 행정심판위원회가 재결을 하였음에도 불구하고 처분청이 재결에 불응하여 이행하지 않는 경우에 재결청인 국무총리 행정심판위원회는 재결의 집행력을 확보하기 위하여 해당 시·도에 이행명령 등 직접처분을 요구하게 되지만, 시·도의 경우 의결·재결 기능에 참여 권한이 없는 상태에서 의무를 부여 받는 것은 타당하지 않고, 해당 지역의 처분청과 갈등이 발생할 가능성이 있음

3. 시도행정심판위원회 유지 필요하다

○ 시도행정심판위원회 유지의 필요성

- 시·도행정심판위원회는 지역 특성을 반영하고 지역 주민의 행정심판 청구사건을 신속하고 효율적으로 심리, 의결하였다는 점에서 지방분권의 실현 및 지방자치제의 성숙에 기여하였으며, 기회의 균등 실현을 위해 폐지보다는 현 상태를 유지, 개선 필요
- 지역의 창조적 특화발전을 추구하고 지방의 자립역량을 제고시켜 지역 문제에 대한 주도적 대응력을 갖추도록 하기 위해서는 시·도 행정심판위원회의 폐지보다는 중앙정부와 지방정부간의 기능과 균등 관계를 설정하여 사회통합 차원의 지원이 필요
- 행정심판은 행정관청으로 하여금 그 행정처분을 다시 검토하게 하여 시정 기회를 부여하고 행정권의 자주성을 존중, 행정소송의 폭주를 피함으로써 부담을 줄이고자 도입된 것으로(대판 1988.2.23누704), 시·도 행정심판위원회의 효율적 운영을 통해 사법·행정 서비스 및 권리구제의 기능 강화

시·도 행정심판위원회 폐지로 사법·행정서비스의 위축 및 권리구제 기능이 약화될 우려가 있고, 행정심판제도의 취지에 따라 행정청의 위법, 부당한 처분을 방지하여 지방분권 및 지방자치제의 실효성을 제고시키기 위해서는 시·도 행정심판위원회의 유지가 필요함

III. 향후 대응 방향

- 행정심판법의 개정과 타 법령과의 관계를 고려한 체계적 대응계획수립
 - 국민권익위원회 설치 및 운영을 위해 제정된 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률과 행정심판법 등의 관련 법령의 개정사항을 주시하고 이에 대응한 계획 수립 필요
 - 시·도 행정심판위원회의 폐지 동향에 따른 지방분권 촉진 특별법 및 지방자치법과의 관련성을 분석, 통합의 문제점 및 제도 도입의 실효성을 시·도와 공동으로 진단

- 행정심판위원회 폐지 동향에 따른 공동 대응 노력 방안 마련
 - 전북을 비롯한 타시·도별 행정심판위원회 폐지 논의 관련 동향을 분석하고 이에 따른 시·도 공동 대응 방안 마련을 체계적으로 접근
 - 국민권익위원회의 신설로 국무총리행정심판위원회에 시·도 행정심판위원회를 통합, 이관되어 전북 지역의 권리 구제와 사법·행정 서비스에 불리한 부정적 영향을 미치지 않도록 도내 정치권과 관련 단체의 역량 결집 필요

- 전라북도 행정심판의 관리시스템 강화 방안 강구
 - 금번 시·도 행정심판위원회의 폐지 및 통합 논의를 계기로 전라북도 내 행정심판의 중요성이 부각되고 있는 만큼 행정심판에 관련된 자료 관리 및 위상 강화를 위한 도 차원의 지원 방안 마련 필요