발 간 등 록 번 호
11-1170000-000512-01

입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구

2013. 12.

연구기관: 사단법인 한국입법학회

법제처
Ministry of Legislation

학술연구용역 연구보고서

입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구

주관연구기관 : 사단법인 한국입법학회

2013. 12.

연구책임자 : 최정일(동국대)
공동연구원 : 고인석(부천대)
홍완식(건국대)

사단법인 한국입법학회
KOREAN SOCIETY OF LEGISLATION STUDIES

제 출 문

법제처장 귀하

이 보고서를 『입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구』 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 12.

사단법인 한국입법학회

목 차

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 1
1. 연구배경 ····· 1
2. 연구필요성 ····· 2

제2절 연구목적 ····· 3

제2장 입법예고제도의 운영현황

제1절 의 의 ····· 4

제2절 국내 입법예고제도의 운용현황 ····· 5
Ⅰ. 법령안에 대한 입법예고 ····· 5
1. 입법예고제도의 연혁 ····· 6
2. 법적근거 ····· 9
3. 검 토 ····· 9
Ⅱ. 자치입법에 대한 입법예고 ····· 10
1. 운영실태 ····· 10
2. 법적근거 ····· 10
3. 검토 ····· 11
Ⅲ. 국회입법예고제도와 정부입법예고제도의 비교 ····· 11
1. 국회입법예고제도 ····· 11
2. 정부입법예고제도 ····· 12

제3절 해외 입법예고제도의 운용 현황 ····· 13
Ⅰ. 미국 행정절차법상의 입법예고 ····· 13
1. 법적 근거 ····· 13
2. 특성 ····· 17

3. 운영실태 ····· 18
4. 미국의 입법예고제도의 시사점 ····· 18
5. 검 토 ····· 22
Ⅱ. 독일 법령안에 대한 입법예고 유사제도 ····· 23
1. 법적 근거 ····· 23
2. 특성 ····· 23
3. 운영실태 ····· 24
4. 독일연방의 입법절차의 시사점 ····· 25
5. 검 토 ····· 27
Ⅲ. 스위스 법령안에 대한 입법예고 ····· 28
1. 법적 근거 ····· 28
2. 특 성 ····· 33
3. 운영실태 ····· 37
4. 스위스 입법예고제도의 시사점 ····· 38
5. 검토 ····· 38
Ⅳ. 일본 법령안에 대한 입법예고 ····· 39
1. 법적 근거 ····· 39
2. 특 성 ····· 39
3. 운영실태 ····· 44
4. 일본 입법예고제도의 시사점 ····· 46
5. 검 토 ····· 47

제3장 단행법률로서의 스위스 『입법예고법』의 운용과 의미

제1절 스위스 『입법예고법』의 조문별 연혁과 관련내용 ····· 48
Ⅰ. 제1조[적용범위] ····· 48
Ⅱ. 제2조[입법예고절차의 목적] ····· 58
Ⅲ. 제3조[입법예고절차의 대상] ····· 68
Ⅳ. 제4조[참가] ····· 77
Ⅴ. 제5조[실행] ····· 92
Ⅵ. 제6조[실행] ····· 100
Ⅶ. 제7조[형식과 기한] ····· 105
Ⅷ. 제8조[제시된 의견의 처리] ····· 116

Ⅸ. 제9조[일반국민의 접근] ····· 123
Ⅹ. 제10조[경미한 영향이 미치는 계획의 의견청취] ····· 128
Ⅺ. 제11조[시행규정] ····· 134
Ⅻ. 제12조[다른 법률의 개정] ····· 136
ⅩⅢ. 제13조[국민투표와 시행] ····· 137

제2절 스위스 『입법예고에 관한 법률』을 통한
입법의 효율성·실효성 강화방안 ····· 138

제4장 입법예고제도의 현안문제에 대한 제도적 개선방안

제1절 정성평가를 통한 입법예고제도의 개선방안 ····· 140
Ⅰ. 입법예고제도 운영의 의의 ····· 140
Ⅱ. 입법예고의 운영의 실태 ····· 140
Ⅲ. 입법예고의 정량평가를 통한 운영현황 ····· 143
Ⅵ. 정성평가를 통한 입법예고의 효율성 달성 ····· 145
1. 입법예고에 대한 정성평가의 판단기준 ····· 145
2. 스위스 입법예고에 대한 정성평가의 판단기준 ····· 148
3. 입법평가의 판단기준 ····· 148
4. 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한
정성평가의 사례 ····· 150
Ⅴ. 입법예고제도의 질적 운영을 위한 개선방안 ····· 154
1. 입법예고시 제출의견 반영의 활성화 ····· 155
2. 입법예고기간의 합리화 ····· 155

제2절 통합입법예고시스템의 도입필요성 및 구현방안 ····· 157
Ⅰ. 의의 ····· 157
Ⅱ. 통합입법예고시스템의 구현방안 ····· 157
1. 소통의 장으로서 통합입법예고시스템의 구축 ····· 157
2. 통합입법예고시스템의 운영을 위한 법제도적 보완 ····· 158
Ⅲ. 통합입법예고시스템의 도입을 통한 입법예고의 질적운영 ····· 158

제3절 입법예고 실적확인 및 권고제도 실효성 제고방안 연구 ····· 159

Ⅰ. 부처 소관법령에 대한 입법예고 실적확인 및 권고제도 ····· 159
1. 실적조사 및 개선권고의 목적 ····· 159
2. 실적조사 및 개선권고의 근거법령 ····· 159
3. 정부부처 입법에 대한 효과성 ····· 160
4. 법제처 입법예고개선을 위한 기여 ····· 160
5. 입법예고 관련 법령의 검토 및 개정사항 ····· 161
Ⅱ. 자치법규에 대한 입법예고 실적확인 및 권고제도 ····· 164
1. 입법예고 관련 지방자치단체의 운영현황 ····· 164
2. 자치법규 입법예고의 절차 ····· 165
3. 입법예고 관련 자치법규에 대한 실적확인 및 권고제도 ····· 166
4. 자치법규에 대한 법제처의 실적확인 및 권고제도 도입가능성 ··· 167

제4절 조직법규의 입법예고 대상에의 포함여부 ····· 171
Ⅰ. 비교법적 고찰 ····· 171
1. 일본의 경우 ····· 171
2. 스위스의 경우 ····· 171
Ⅱ. 우리 현행법의 상황 ····· 172
Ⅲ. 소 결 ····· 173

제5장 입법예고제도의 향후 개선방안과 과제

제1절 법령안에 대한 입법예고제도의 개선방안과 과제 ····· 174
Ⅰ. 기본방향 ····· 174
Ⅱ. 국회 입법예고제도의 검토를 통한 정부입법예고제도 개선방안 ··· 175

제2절 자치입법안에 대한 입법예고제도의 개선방안 ····· 176
Ⅰ. 기본방향 ····· 176
Ⅱ. 선진국의 주민의견 수렴방식과 시사점 ····· 176
Ⅲ. 실적확인 및 개선권고제도 도입시 기대효과와 문제점 ····· 177

제3절 입법예고제도의 질적운영을 통한 입법과정의 개선방안 ····· 177
Ⅰ. 국민의 다양한 의견수렴을 통한 갈등조정 ····· 177
Ⅱ. 입법예고제도의 질적 운영과 입법과정상의 개선과제 ····· 179

1. 입법예고수단의 다양화 ····· 179
2. 입법예고의 예외사항 ····· 179

제4절 스위스 입법예고법의 우리나라 입법예고제도로의 수용 ····· 180
Ⅰ. 「헌법」에의 입법예고제도에 관한 근거규정 마련의 필요성 180
Ⅱ. 의원입법과 정부입법시의 입법예고에 관한 ····· 181
Ⅲ. 입법예고절차의 성질상 격상문제와 이원화 문제 ····· 181
Ⅳ. 협의의 입법예고절차시의 입법예고안의
의무적 통보대상의 확대문제 ····· 182
Ⅴ. 입법예고절차의 대상의 이원화의 필요성 ····· 183
Ⅵ. 입법예고기한의 연장의 필요성과 입법예고형식의 개선가능성 ··· 183
Ⅶ. 제시된 의견의 처리과정의 내실화 ····· 184
Ⅷ. 일반국민의 접근성의 강화 필요성 ····· 186

제6장 결 론: 입법예고제도의 선진화를 위한 함의

제1절 요 약 ····· 187

제2절 입법예고제도의 개선방향 ····· 187
Ⅰ. 「행정절차기본법」의 향후 개정방안 ····· 188
Ⅱ. 「지방자치법」의 향후 개정방안 ····· 188
Ⅲ. 「법제업무 운영규정」의 향후 개정방안 ····· 189
Ⅳ. 통합 국가입법예고시스템의 운영을 위한 개선방안 ····· 189
Ⅴ. 입법예고제도 선진화를 위한 단행법률로서
가칭 「입법예고에 관한 법률」의 제정방안 ··· 190

참 고 문 헌 ····· 191

<표 차례>

표-1 ····· 141
표-2 ····· 141

표－3 ····· 142
표－4 ····· 144
표－5 ····· 144
표－6 ····· 147
표－7 ····· 148
표－8 ····· 149
표－9 ····· 152
표－10 ····· 154
표－11 ····· 161
표－12 ····· 180

<그림 차례>

그림－1 ····· 165

[부록 1－ 국내관련법령]

Ⅰ. 국회법 ····· 1
Ⅱ. 국회 입법예고에 관한 규칙 ····· 1
Ⅲ.「행정절차법」 ····· 3
Ⅳ. 행정절차법시행규칙 ····· 5
Ⅴ.「법제업무운영규정」 ····· 5
Ⅵ.「법제업무운영규정 시행규칙」 ····· 7
Ⅶ. 지방자치법 ····· 8
Ⅷ. 서울시 입법예고에 관한 조례 ····· 8
Ⅸ. 서울시의회 회의규칙 ····· 14
Ⅹ. 종로구 입법예고에 관한 조례 ····· 15

[부록 2－ 해외관련법령]

Ⅰ. 스위스 ····· 20
Ⅱ. 일 본 ····· 27
Ⅳ. 미국 행정절차법 중 규칙제정절차 ····· 58

연 구 요 약

입법과정은 국민개개인의 다양한 의사와 이해관계의 표출에 따른 충돌과 갈등의 조정을 통하여 최적의 입법목표를 달성하기 위한 과정이다. 상충하는 여러 이해관계의 수용을 위한 입법과정에서의 장치로서 입법예고제도, 입법청문회, 입법공청회, 입법평가 등 다양한 장치가 고안되어 있다. 입법자는 이러한 다양한 제도를 통하여 최적의 입법목표를 달성하여 '좋은 법률'또는 '최적의 법률'을 형성하고자 한다.

현대 정보사회로의 진행과정에서 특정입법에 이해관계를 가진 국민의 다양한 의견제시와 욕구가 크게 분출하고 있으며, 그에 부합하는 민주주의원리에 따른 입법절차의 개선노력으로 주권자인 국민의사를 적극적으로 입법에 수렴하는 합리적 절차와 과정이 필요한 시점이다. 그동안 정보의 쉬운 접근성으로 인한 국민의 입법참여증가에 따른 법령안 입법예고제도에 대한 개선방안 연구의 필요성이 꾸준히 제기되어왔다.

입법과정에서 법령안 입법예고를 통하여 다양한 국민의 의사를 보다 충실히 반영할 필요가 요청됨에 따라, 입법예고제도의 개선을 통하여 필요한 의견수렴기능을 강화하고, 입법과정에서의 민주성을 높여 입법예고제도의 운영에서 기존의 정량적 평가에서 정성적 평가로 전환하여 입법예고의 실효성을 강화할 필요가 있다. 입법예고기간이 한미 FTA 체결이전 20일 이상에서 40일 이상으로의 연장에 따른 입법예고제도의 실효성 강화를 위한 다양한 대안제시가 또한 필요하다.

기존에 시행되어 오던 법령안 입법예고제도의 운영실태 및 미비점을 분석하고, 주요 선진국의 법령안에 대한 의견수렴제도에 대한 비교법적 연구를 통해 체계화된 입법예고제도의 개선방안을 도출하고자 한다.

기존에 시행되어 오던 관보와 각 부처 홈페이지를 통한 현행 입법예고의 한계를 분석하여, 전 부처 입법정보를 통합적으로 제공하는 원스톱(One-stop) 입법예고제도의 구현방안을 마련할 것이 요청되고 있다.

제2장에서는 우리나라와 해외 각국의 입법예고제도의 운영현황을 검토하여 입법예고제도의 변화과정과 특성 및 문제점을 찾아보고자 한다. 우리나라와 해외 각국의 입법예고제도의 운영현실과 관련 법률의 현황검토를 통하여 입법예고제도의 기능과 역할에 대하여여 비교법적 연구를 진행한다. 입법예고의

시행으로 국민의 입법참여기회가 제대로 보장되어 입법과정의 민주화에 제대로 기여하고, 국민의 다양한 입법관련 의견이 수렴되어 제대로 입법에 반영되고 있는지를 분석한다. 나아가 입법예고제도를 통하여 법령의 효율성과 국가정책수행의 효율성 달성에 능동적으로 기여하고 있는지 검토해본다.

제3장에서는 현재 시행중인 입법예고제도의 가장 모범이라고 할 수 있는 스위스에서 단행법률로서 제정된 「입법예고제도에 관한 법률」의 주요내용과 개별 조문에서 규정하고 있는 입법예고제도의 기능과 역할의 검토를 통하여 우리의 입법예고제도에 활용가능한 제도적 장치를 검토한다.

제4장에서는 우리나라에서의 입법예고제도에 관한 현안문제에 대한 제도적 연구검토를 통하여 입법예고제도의 개선방안에 주안점을 두어 연구를 진행한다. 먼저 정성평가를 통한 입법예고제도의 개선방안, 둘째, 통합입법예고시스템의 도입필요성과 구현방안, 셋째, 입법예고 실적확인 및 권고제도의 실효성 제고방안(특히 자치법규), 넷째, 조직법규의 입법예고 대상에의 포함여부 등을 제시하고자 한다.

제5장에서는 입법예고제도의 향후 개선방안에 대한 일반론으로 국회입법예고제도의 검토를 통한 정부입법예고제도의 개선방안, 자치법규에 대한 입법예고제도의 개선방안, 입법예고제도의 질적운영을 위한 다양한 제도적 개선방안, 스위스 「입법예고에 관한 법률」의 우리나라 입법예고제도로의 수용을 위한 함의와 향후 개선과제 등을 제시한다.

제6장 결론부분에서는 위의 연구를 통한 전반적인 연구결과를 정리하여 향후 입법예고제도의 개선방향과 입법예고제도의 개선을 위한 관련 「행정절차기본법」, 「지방자치법」, 「법제업무운영규정」등의 개정방안을 제시하고, 나아가 통합입법예고시스템의 운영을 위한 방안과 입법예고제도의 개선을 위한 단행법률로서 가칭 「입법예고에 관한 법률」의 구성방안을 제시한다.

최적의 입법목표의 달성을 위해서는 국민의 입법과정에의 참여와 접근이 제대로 보장이 되고 발현된 의사의 합리적 반영이 전제되어야 할 것이다. 입법과정에서의 의견수렴절차를 위한 다양한 제도적 장치도 중요하지만, 국민누구나 쉽게 참여하여 자신의 입법에 대한 의견을 제시할 수 있는 입법예고제도가 제대로 된 기능과 역할을 수행할 때 비로소 민주적 정당성과 헌법적 가치가 실현된 입법을 보장할 것이다. 향후 스위스 「입법예고에 관한 법률」에서 예시하고 있는 다양한 입법예고에 관한 제도적 장치의 도입과 입

법예고제도의 현실적 개선을 위한 입법예고 관련 법령의 개선으로 국민 누구나 쉽게 다가갈 수 있는 입법예고제도의 운영이 이루어져야 할 것이다. 나아가 통합입법예고제도의 실현과 합리적 입법예고기간의 설정 등을 통하여 최적의 입법기능과 역할을 수행하여, 해당 입법에서 최적의 효율성과 실효성을 달성하여야 할 것이다.

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성

1. 연구배경

현대 정보사회로의 진행과정에서 관련입법에서 이해관계를 가진 국민의 다양한 의견제시와 욕구가 분출하고 있으며, 그에 부합하는 민주주의원리에 따른 입법절차의 개선노력으로 주권자인 국민의사를 적극적으로 입법에 수렴하는 합리적 절차와 과정이 필요한 시점이다. 그동안 정보의 쉬운 접근성으로 인한 국민의 입법참여증가에 따른 법령안 입법예고제도 개선방안 연구의 필요성이 꾸준히 제기되어왔다.

그 동안 법제처는 각 중앙행정기관의 법령안 입법예고에 대해 입법예고 실시율, 입법예고기간 준수율 위주의 정량적 요소를 중심으로 입법예고제도 총괄업무를 수행하여 왔다. 입법예고제도나 입안과정의 공개는 법률안의 내용을 일반국민에게 널리 공지하고, 입법과정에 국민의 참여기회를 보장함으로써 국민주권과 민주주의를 실현하는 과정이라 할 수 있을 것이다.

이러한 입법과정에서 법령안 입법예고 중 국민의 의사를 보다 충실히 반영할 필요가 요청됨에 따라, 입법예고제도의 개선을 위해 필요한 의견수렴기능을 강화하고 입법과정에서의 민주성을 높이기 위해서는 입법예고제도의 운영에서 기존의 정량적 관리에서 정성적 관리로 전환할 필요가 있다. 또한 입법예고기간이 현행 20일 이상에서 40일 이상으로의 연장에 따른 입법예고 운영에 따른 영향을 파악하여 입법예고제도의 실효성 강화를 위한 대안제시가 필요하다.

본 연구에서는 기존에 시행되어 오던 법령안 입법예고제도의 운영실태 및 미비점을 분석하고, 주요 선진국의 법령안에 대한 의견수렴제도에 대한 비교법적 연구를 통해 입법예고제도의 개선방안을 도출하고자 한다.

현재 관보와 각 부처 홈페이지를 통하여 시행되고 있는 현행 입법예고 운영상의 한계를 분석하여, 전 부처 입법정보를 통합적으로 제공하는 원스톱

(One-stop) 입법예고제도 즉 통합입법예고시스템의 구현방안을 마련할 것이 요청되고 있다.

2. 연구필요성

2011년 11월 22일 한·미 FTA 비준동의안과 함께 14건의 이행 법률안이 국회를 통과하였다. 이행 법률안 중 '행정절차법'은 한·미 FTA 합의사항의 국내이행을 위해 정부의 법령안 입법예고기간을 현행의 20일 이상에서 40일 이상으로 연장하는 등의 내용으로 개정되었다. 한미 FTA시행에 따른 입법예고 기간의 적정성 여부문제의 등장은 입법과정에서 입법예고의 단기간의 운영으로 인하여 국민들의 관련입법에 대한 의견수렴절차가 상당히 미흡하므로 선진국 수준(미국60일, 영국90일 등)으로 입법예고기간의 연장이 필요하다는 지적이 수시로 제기되어 왔다.

입법예고가 제기능과 역할을 수행하기 위하여 각 부처 입법예고의 운영에 대한 정성적 평가를 통하여 입법예고를 통한 국민의견의 현실적 반영을 위한 연구와 통합입법예고시스템을 통한 정부입법과 자치입법에 대한 입법예고의 체계적 관리를 위한 연구가 요구되고 있다.

이와 함께 지방자치단체도 입법예고의 규정이 있는 시도(부산, 인천, 경기, 충북, 제주 등)와 없는 시도로 나뉘어져 있는 상황에서 자치입법의 효율성 강화를 위한 입법예고제 채택과 기간의 통일과 타당성 문제의 연구가 더욱 필요하게 되었다.

입법예고제도는 입법의 공개를 통한 국민의 참여로 입법의 효율성 확보에 있어서 가장 중요한 제도임에도 불구하고 현재 그 실시내용의 기준과 기간 등 관련법령에서 통일되지 않은 기준으로 다양하게 산재한 문제가 제기되고 있는 상황에서 이번 연구를 통하여 입법예고제도의 운영을 한단계 발전시킬 수 있도록 체계화된 법이론적 근거와 대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구목적

법령안 입법예고제도의 개선방안에 대한 연구를 통하여 법령안 입법예고제도의 운영실태 및 미비점을 분석하고, 주요 선진국의 법령안에 대한 의견수렴제도에 대한 비교법적 연구를 통하여 합리적 입법예고제도의 개선방안을 도출하고자 한다.

현재의 입법예고방식인 관보와 각 부처 홈페이지를 통한 현행 입법예고의 한계를 분석하고, 전 부처 입법예고 및 입법정보를 통합적으로 제공하는 원스톱(One-stop) 입법예고제도의 구현방안을 마련해보고자 한다.

또한 현행 자치법규의 입법예고제도 개선방안의 연구를 통하여 자치법규 입법예고제도의 운영실태 및 현황을 분석함으로써 운영상의 미비점을 제거하고 개선방안을 제시하고자한다. 특히 법제처의 자치법규 입법예고에 대한 운영실적 확인 및 개선권고제도 도입의 가능성 및 타당성에 관한 부분도 심층적으로 검토해보고자 한다.

국회의 법률안 입법예고현황에 대한 연구를 통해 현행 입법예고 관리제도를 전반적으로 파악하여 통합적 입법예고제도의 운영을 위한 대안의 제시를 이번 연구의 주된 목적으로 한다. 나아가 입법예고제도의 체계적 정비를 통하여 한미 FTA 합의사항의 이행을 담보하기 위한 향후 관련 법령개정 뿐만 아니라 통합입법예고 제도를 통한 국민의 입법참여제도를 선진화하여 입법과정에서의 민주성 및 절차적 정당성을 제고하고자 한다.

본 연구의 최고의 목표는 입법예고제도의 합리적 개선책을 제시하여 입법의 수범자인 국민들에게 입법과정에서 입법의 내용을 적극적으로 국민들에게 알리는 동시에 국민들의 다양한 의견제시를 통하여 입법과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공할 수 있도록 하고자 한다. 즉, 합리적 입법예고제도의 개선으로 국민의 다양한 제출의견의 수렴을 활성화함으로써 최적의 입법(좋은 법률)을 구현하여 법령의 타당성과 실효성을 달성하고 국민의 권익을 증진시키는데 기여할 목적이 있다.

제2장 입법예고제도의 운영현황

제1절 의 의

입법예고제도라 함은 국회 및 행정청으로 하여금 법령 등의 제정 또는 개정에 대하여 이를 국민에게 예고하도록 하고 그에 대한 국민의 의견을 듣고 입법안에 대하여 당해 국민의 의견을 반영하도록 하는 제도이다. 입법예고제도나 입안과정의 공개는 법률안의 내용을 일반국민에게 주지시켜 국민에게 입법과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 국민의 의사를 입법의 결과인 법률에 반영시킨다는 점에서 국민주권과 민주주의를 확보하는 매우 중요한 방법으로 작용하고 있다. 국민의 일상생활과 직접 관련되는 법령안의 내용을 입법에 앞서 국민에게 입법예고함으로써 국민의 입법참여기회를 확대하여 입법의 민주화를 기하고, 법령의 실효성을 높여 국가정책수행의 효율화를 도모함을 목적으로 하는 제도이다.

입법예고제도는 행정청이 입법을 추진함에 있어서 사전에 그 내용을 국민에게 알리고 국민의 의견을 수렴하여 이를 입법에 반영하는 제도로서, 입법과정에서 관련 국민들이 자신과 관련된 입법에서 다양한 의견을 제출하고 해당입법에 제출의견의 수렴과 반영을 통하여 입법의 참여기회를 확대함으로써 법령내용의 민주화를 도모하고, 국가정책의 실효성을 확보하려는 것이 입법예고제도의 취지라고 할 수 있다.

입법예고가 행해지지 않아 입법절차가 공개되지 않은 채 행해지게 되면 입법과정의 민주적 정당성이 훼손되며, 이는 일부 접근이 가능한 집단에게만 유리한 입법이 행해질 가능성이 있어서 국민전체나 국가의 이익에 반하게 되는 결과를 가져오기 때문이다.

입법예고는 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령 등을 제정·개정·폐지하는 경우 입법안의 취지 및 주요내용을 미리 예고하여 국민의 의사를 사전에 수렴하여 입법과정에서 이해관계의 충돌과 갈등을 조정·조화하기 위한 것으로서 입법과정에서 국민의 현실적 참여기회를 보장하기 위한 제도이다.

제2절 국내 입법예고제도의 운용현황

Ⅰ. 법령안에 대한 입법예고

행정상 입법예고절차라 함은 입법의 과정에서 법령안의 내용을 국민에게 사전에 공개하고 국민이 이에 대하여 의견을 반영시킬 수 있도록 하는 절차를 의미한다. 정부의 제안에 의하여 제정되는 법률과 법률의 위임 또는 집행을 위하여 제정되는 시행령, 시행규칙과 각종 자치법규 등 넓은 의미의 행정입법은 행정작용의 직접적인 근거가 되며, 국민생활에 광범위한 영향을 미치게 되므로, 행정상입법예고제도는 국민의 일상생활과 직접 관련되는 법령안의 내용을 입법에 앞서 국민에게 예고함으로써 국민의 입법참여기회를 확대하여 입법의 민주화를 기하고, 법령의 실효성을 높여 국가정책수행의 효율화를 도모함을 목적으로 하는 제도이다.

입법예고를 실시할 때에도 어느 정도의 내용과 안을 가지고 입법예고를 할 것인가의 문제가 있다. 또한 의견제출자의 대상과 범위, 기간, 제출된 의견에 대한 처리방법 등이 입법에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 입법청문을 실시하는 때에도 청문진행의 공정성, 청문결과의 반영방법에 따라서 많은 차이가 있을 수 있다.

법령의 입법예고 기간은 2011년 12월 2일 행정절차법 제43조(예고기간)의 개정이후 40일 이상(자치법규는 20일)으로 하되, 법령안을 긴급하게 추진하여야 할 사유가 발생하는 등 특별한 사정으로 인하여 40일 미만으로 단축하고자 하는 때에는 법제처장과 협의하도록 하고 있다. 예고된 법률안에 대하여 의견이 있는 경우에는 누구든지 의견을 제출할 수 있으며, 법률안 주관기관의 장은 제출된 의견의 타당성을 신중하게 검토하고 그 타당성이 인정되는 경우에는 이를 최대한 반영하도록 하되, 특정개인이나 단체의 이해관계에 치중되지 아니하도록 하여야 한다.

1. 입법예고제도의 연혁

입법예고제도는 1983년 5월 21일 「법령안입법예고에관한규정」이 대통령령으로 제정되고, 그해 6월 20일에 시행됨으로써 우리나라에서 처음으로 채택·시행되게 되었고, 1995년 8월 10일 「법제업무운영규정」이 제정되고, 그 부칙에서 「법령안입법예고에관한규정」이 폐지됨에 따라 입법예고제도는 「법제업무운영규정」으로 운영되었다. 그 이후 행정상 입법예고를 규정한 행정절차법이 1996년 12월 31일 법률 제5241호로 제정되고 1998년 1월 1일부터 시행되게 됨에 따라 행정절차법의 시행에 맞추어 1997년 12월 31일 법제업무운영규정을 전문개정하여 1998년 1월 1일부터 시행하도록 하였는데, 「행정절차법」에서는 입법예고제도에 관한 기본골격을 정하고 있고, 「법제업무운영규정」에서는 행정절차법령의 위임에 따라 입법예고제도의 기준과 절차 등 입법예고제도의 시행에 필요한 사항을 정하고 있다.

1970년대부터 제정논의가 계속되어 오던 「행정절차법」이 1996년에 제정되면서 입법예고에 관한 규정을 둠으로써 동법 시행령 및 「법제업무규정」을 제·개정하여 입법예고제도의 법적 근거를 명확히 하였다.

정부에서 행정절차법 제정에 앞서 대통령령으로 입법예고제도를 운영한 것은 입법에 대하여 선진 입법절차제도를 처음 도입한 것으로서 상당히 의미 있는 일이었으며, 이에 더하여 행정절차법과 그 위임에 의하여 법제업무운영규정에서 입법예고제도를 정하는 체계를 마련하게 된 것은 입법예고제도가 명실공히 법률적 근거를 가진 실효성이 있는 제도로서 정착단계에 들어갔다는 점에서 기념비적인 일이라고 할 수 있을 것이다.

(1) 입법예고제도의 운영현황

일반적으로 입법예고제도는 주로 행정부의 법령 입안, 특히 행정입법을 중심으로 파악하는 것이 일반적이다. 원래 입법예고제도는 국민에 의하여 선출된 대의기관이 아닌 행정기관이 국민을 규율하는 행정입법을 행함에 있어서 국민의 의견을 수렴하도록 하여 행정입법의 민주적 정당성을 확보하기 위한 제도였기 때문이다.

즉 현대국가에서 두드러지게 나타나고 있는 행정의 고도화와 전문화에 따

른 행정국가화 현상에 따라 행정재량의 영향이 증대하고, 특히 의회가 제정하는 법률에서 국민의 권리·의무에 중요한 영향을 미치는 법률요건이나 효과규정을 하위법령에 상당부분 위임함에 따라 이러한 위임입법에 대한 민주적 정당성이 필요하였던 것이다.

법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 당해 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다(행정절차법 제41조 제1항). 현행 입법예고제도는 법률과 명령을 구분하지 않고 동일하게 규율하고 있다.

다만, 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, 입법이 긴급을 요하는 경우, 상위법령 등의 단순한 집행을 위한 경우, 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우, 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 입법예고를 아니할 수 있다(동조 제1항 단서). 또한 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다.

입법예고의 실시에 관하여 「행정절차법」 제41조 제2항은 입법이 긴급을 요하는 경우(일상적인 행정운영과정에서 예상할 수 없는 돌발 사태나, 그 밖에 특별한 사정의 발생으로 긴급한 입법적 대처가 필요한 경우)에는 생략을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 「법제업무운영규정 시행규칙」 §9②), 입법내용의 성질이나 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 인정되는 경우, 상위법령 등의 단순한 집행을 위한 경우, 예고를 하는 것이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우에는 입법예고를 하지 아니할 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 법령의 입법예고 기간은 40일 이상[1]으로 하되, 법령안을 긴급하게 추진하여야 할 사유가 발생하는 등 특별한 사정으로 인하여 40일 미만으로 단축하고자 하는 때에는 법제처장과 협의하도록 하고 있다.

입법예고의 방법은 법령안의 주요내용, 의견제출기관, 의견제출기간, 홈페이지 주소 등을 명시하여 관보에 공고하거나 신문·방송·인터넷 등의 방법으로 널리 국민에게 알려준다. 예고된 법률안에 대하여 의견이 있는 경우에는 누구든지 의견을 제출할 수 있으며, 법률안 주관기관의 장은 제출된 의견의 타당성을 신중하게 검토하고 그 타당성이 인정되는 경우에는 이를 최대한 반영하도록 하되, 특정 개인이나 단체의 이해관계에 치중되지 아니하도록 하여야 한다. 의견을 제출한 자에 대하여는 그 처리결과와 처리이유 등을 지

1) 입법예고 기간은 기존 20일 이상이었다가 2011년 12월 2일의 행정절차법 개정으로 40일 이상으로 늘어났다.

체 없이 통지하고, 제출된 의견 가운데 중요사항에 대하여는 그 처리결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하며, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다(「행정절차법」 제4장, 「법제업무운영규정」 제4장, 「법제업무운영규정 시행규칙」 제4장).

(2) 입법예고제도의 효과

「법제업무운영규정」 제1조(목적)에서는 "이 영은 법령의 제정·개정 또는 폐지 등 정부입법활동과 그 밖의 정부의 법제업무에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민이 입법에 참여할 기회를 확대하고 법령의 실효성을 높여 국가정책의 효율적인 수행을 도모하며 나아가 국민의 권익을 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다." 입법예고제도의 필요성의 근거를 두고 있다.

입법예고제도에 시행에 있어서는 일반적으로 민주적 정당성과 효과성의 두 가지 상충되는 측면이 존재한다. 다수의 의사를 충분히 고려하면 민주적 정당성은 제고되지만 그 절차에 투입되는 비용과 시간이 지나치게 높아질 수 있다. 민주주의의 과잉, 참여과잉, 포퓰리즘입법 등과 같은 표현들은 민주적 정당성이나 국민에 대한 대응성에 대한 지나친 강조가 전체공익을 저해할 수 있고 사회갈등을 유발할 수도 있음을 보여주고 있다.

그러나 민주적 정당성과 효율성을 상호보완적으로 인식하는 관점도 필요하다. 즉, 국민다수의 의사를 충분히 고려하여 공감대를 형성한 법률이나 정책은 실제로 그 집행되는 과정에서 더욱 원활하게 집행되고 법률의 수용성을 높일 수 있을 것이다. 현대사회에서 정치에 대한 무관심이 높아지는 현상도 존재하지만, 정치적으로 민감한 사안이나 국민 생활에 중요한 영향을 미치는 사안에 대하여는 인터넷을 통하여 형성한 여론이 정책결정 및 집행단계에서 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 최근 수많은 국정현안이나 정책과제에 있어서 이러한 사례를 자주 목격할 수 있다. 민주화된 사회에서 공공정책의 효과는 시민대중의 적극적인 이해와 협조가 없이는 성취될 수 없기 때문에 정책결정과 실행과정의 정당성 제고가 무엇보다도 필요하게 되는 것이다.

입법예고제도란 이러한 측면에서 법률의 민주적 정당성과 정책집행의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 수단이 된다.

2. 법적근거

입법예고제도는 법률에 있어서는 「국회법」 제82조의 2(입법예고), 「국회입법예고에 관한 규칙」의 적용을 받고, 행정입법에 있어서는 「행정절차법」, 「법제업무운영규정」 등이 적용된다. 예고된 입법안에 대해서는 누구든지 의견을 제출할 수 있으며, 행정기관은 제출된 의견에 대해 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하고 처리결과를 통지해야 한다. 입법안을 마련한 행정청은 법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때 이를 예고함이 원칙이다(행정절차법 제41조).

「법제업무운영규정」 제14조(법령안 입법예고) 제1항에서는 "법령안 주관기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다."고 하여 행정절차법의 위임하에 입법예고제도를 규정하고 있다.

3. 검 토

행정절차상 입법예고제도는 ① 입법안의 내용을 사전에 국민에게 공개하고 국민의 참여를 도모함으로써 입법과정에서의 투명성을 보장하여 법령의 실효성을 확보할 수 있고, ② 법령안에 대한 국민의 의견을 수렴함으로써 효과적인 입법을 도모하며, ③ 국민의 입법과정에 대한 참여기회의 부여를 통하여 정부정책의 정당성을 확보할 수 있으며, ④ 입법내용의 민주화를 통하여 국민적 공감대를 형성하여 법령의 실효성을 높임으로써 국가정책수행의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 그 필요성과 제도적 의의가 인정된다.

우리 행정절차법은 행정입법의 경우 행정입법의 예고절차만을 규정하고 있다. 그 반면에 미국이 행정절차법은 행정입법에 있어서의 실체적 심사기준에 해당하는 사항을 다수 포함하고 있다. 미국의 경우를 차용하여 우리 행정절차법에도 행정입법의 실체적 심사기준 도입의 필요성도 제기된다.

Ⅱ. 자치입법에 대한 입법예고

1. 운영실태

우리나라는 1개의 특별시, 6개의 광역시, 8개의 도, 1개의 특별자치시, 1개의 특별자치도로 구성되어있다. 현재 지방자치단체의 경우 모든 광역시도에서 자치단체장에 대한 입법예고에 관하여는 조례를 규정하여 운영하고 있으며, 지방의회에 대한 입법예고는 대부분 시의회 회의규칙으로 운영하고 있는 상황이다. 자치단체의 경우 입법예고에 관하여 단체장과 지방의회의 발의 조례의 경우 운영상 양자로 나뉘어져 있고 집행부와 지방의회의 예고기간의 차이가 존재하는 상황에서 자치입법의 효율성 강화를 위한 입법예고의 현실적 운영과 기간의 타당성 문제에 대한 연구가 필요하다.

조례안은 지방자치단체의 장과 지방의회의원이 발의할 수 있다. 지방자치단체의 장이 발의하는 경우에는 각 실무부서에서 조례안을 기초한 후 관계부서의 협조를 거친 후 입법예고를 실시하여야 한다. 입법예고가 끝나면 조례·규칙·심의회의 심의를 거처 지방자치단체장의 결재를 받아 지방의회에 제안하게 된다. 의원발의의 경우는 지방의회 입법담당관실이나 사무처를 통하여 입법예고하고 전문위원실로 관련입법에 대한 의견을 제출하게 한다. 지방의회의 입법에 대한 의견제출은 원활하게 이루어지고 있지 않는 것이 현실이다.

2. 법적근거

자치법규에 대한 입법예고의 근거 규정은 「행정절차법」 제41조 제4항과 시행령 제23조에 의하여 입법예고의 구체적인 사항은 「법제업무운영규정」 제20조의 규정에 근거한다. 「법제업무운영규정」 제20조는 제출된 국민의 의견을 법령에 반영하고 의견제출자에게 결과를 통지하는 것을 제외하고는, 자치법규의 입법예고의 구체적인 절차를 자치법규에서 정할 수 있도록 위임하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체는 자치법규의 입법예고에 관한 조례나 규칙을 시행하고 있다. 아직 자치법규의 입법예고실적을 구체적으로 분석

한 사례는 없는 실정이다.

3. 검토

자치입법에 있어서 입법예고제도는 조례 등의 제·개정과 관련하여 그 내용을 널리 알리고 의견을 구하는 행위로써 일반주민의 입법참여기회의 확대 및 입법의 민주화와 법령의 합리성을 높여 정책수행의 효율화 도모 그리고 입법내용의 사전고지를 통한 분쟁예방을 그 주요기능으로 하고 있다.

현재 입법예고에 관하여 모든 광역시도에서 조례규정과 시의회 회의규칙에 근거규정을 두어 운영을 하고 있다. 지방자치단체의 경우 집행부 입법예고의 경우 그나마 관련입법에 대한 의견제시와 의견수렴이 어느 정도 이루어지고 있으나, 지방의회 입법예고의 경우는 거의 의견제시와 의견수렴이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 지금까지 지방자치단체의 경우 입법예고에 관하여 의견제시와 의견의 반영에 대한 정량적 평가와 실적에 대한 근거자료가 전무하여 향후 상위법에 실적확인과 제출의견 반영평가를 위한 근거규정을 두어 자치법규 입법예고의 활성화를 실현하도록 해야 할 것이다.

Ⅲ. 국회입법예고제도와 정부입법예고제도의 비교

1. 국회입법예고제도

국회가 입법예고제도를 도입한 취지는 의원발의 법률안이 점증하고 있는 상황에서 입법에 대한 국민의 참여가 중요해짐에 따라 국민이 법률안의 발의사실과 내용을 제대로 알 수 없는 현실의 타개책으로 1994년 6월 국회법 개정으로 정부의 입법예고제도와 같은 제도를 도입하게 되었다.

처음에는 위원회별로 입법예고제도를 시행하게 되었는데, 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 미리 의장에게 보고하고 그 입법취지·주요내용 등을 국회공보 등에 게재하여 입법예고할 수 있도록 하였다(국회법 제82조의 2).

이후 2012년 5월 국회법 제82조 2의 개정으로 입법예고제도를 의무화하여

국회입법예고시스템을 마련하여 위원회별로 시행하던 입법예고를 통합하여 시행하고, 입법예고제도를 의무화하여 오늘에 이르고 있다.

현재 국회입법예고제도의 가장 문제점은 짧은 입법예고기간과 입법예고의 생략 등의 규정이 문제라고 할 수 있다. 국회법 제82조의 2 제2항에 따르면 "입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다."라고 규정하여 입법예고기간이 너무 단기간에 치우치는 문제점이 지적될 수 있다. 또한 제82조의 2 제1항에서 입법예고 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다. 입법이 긴급을 요하는 경우, 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우 등에는 입법예고의 생략을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 명확한 기준과 근거가 없으므로 어떠한 판단기준과 방법론에 대한 규정의 제도적 보완이 필요하다.

2. 정부입법예고제도

정부입법예고의 경우 각 부처별로 입법예고제도가 시행이 되고 법제처 또한 보완적으로 입법예고제도를 운영하여 오고 있다. 입법예고의 시행을 통한 가장 큰 의미는 입법예고를 통한 다양한 의견의 제출에 따른 입법수범자의 의견의 반영이라고 할 수 있다.

개별 부처가 소관 법령의 제정시 정책과 관련한 제1차 책임기관이라고 할 수 있으므로 부처소관 법령의 제정에 따른 국민의 의견제출에 따른 의사의 반영여부와 어느 정도까지의 의사를 반영할 것인가의 판단여부도 관련 부처가 1차적으로 판단을 할 수 있을 것이다.

그러나 기존의 개별 부처에서 시행하는 입법예고에 수행에서 국민의 관련 법령에 대한 접근성과 인지부족의 문제를 해결할 필요가 제기되고 있다.

제3절 해외 입법예고제도의 운용 현황

각국의 행정입법절차로 미국의 행정절차법(APA: Administrative Procedure Act)상의 규칙제정절차(rulemaking procedure) 및 최근의 교섭에 의한 규칙제정(rulemaking by negotiation)·전자적 규칙제정(electronic rulemaking, 약칭 e-Rulemaking) , 독일 및 스위스의 규칙제정절차, 일본에서 최근 개정된 행정절차법상의 이른바 퍼블릭절차 등을 들 수 있다.

Ⅰ. 미국 행정절차법상의 입법예고

1. 법적 근거

(1) 미국연방행정절차법(APA)상의 입법예고제도

미국행정절차법은 「행정기관은 서면자료제출, 견해, 구두발표 기회를 부여하거나 부여하지 않는 주장의 제출을 통해 이해관계자가 입법에 참여할 기회를 주어야 한다」라고 규정하고 있다.[2] 일반적으로 행정기관은 구두의견 제출을 할 수 있는 기회를 제공하지 않고 서면의견 제출을 요구한다. 이에 대해 미국 행정절차법상 입법과정에 대한 국민참여의 규정은 거의 없다고 비판하는 견해도 있으나, 법원은 이러한 의견제출 과정을 의미있는 과정으로 규정하고 행정기관에게 일정한 의무를 부과해 오고 있다. 즉, 민간분야의 중요한 의견제출에 대하여 초안을 수정하든지 수정할 수 없는 경우 이유를 설명할 것을 요구하고 있다.[3]

미국에 있어서 위임입법, 특히 행정입법에 해당하는 개념용어로서는 "규칙(Rule)"이 존재하며, 이 규칙의 제정·개정 또는 폐지에 관한 행정기관의 절차를 규칙제정(Rulemaking)이라고 부르고 있다. 이러한 '규칙'의 개념은 행정법에서 지칭하는 행정내무의 규율인 '행정규칙'과 혼동하기 쉬우나,

2) 5 U. S. C §553(c)
3) United States v. Nova Scotia Food Preducts Corp. 568 F.2d 240(2d Cir. 1977)

미국에서 “Rule”은 대륙법계의 법규명령이 포함된 것으로 이해되고 있다. 그리고 미국은 수정헌법 제5조의 적벌절차조항의 헌법정신을 도입하기 위하여 1946년 「연방행정절차법(APA: Adminisration Procedure Act)」을 제정한 이래 동법에 규칙제정절차와 그 가운데 의견수렴절차를 규정하여 왔다.

미국 행정절차법에서 ‘규칙’은 “불특정인의 권리·의무나 행정청의 조직 등에 관하여 정하는 일반 추상적인 것을 의미함이 보통이며, 「연방행정절차법」 제551조의 (4)의 규정에 의하면 법률이나 정책의 규율·해석 또는 시행을 위해 장래에 향하여 일반적 또는 특별한 사항에 대해 적용되는 행정청의 의사표시의 전부 또는 일부분”이라고 한다. 한편 ‘명령’이란 “규칙제정을 제외한 인가행위를 포함한 행정기관의 최종적 처분의 전부 또는 일부”를 의미하며, 이 명령을 형성하는 행정기관의 절차과정을 ‘재결(adjudication)’이라고 한다.

미국 행정절차법상 ‘규칙’과 ‘명령’은 고지(notice)와 참가(participation)의 측면에서 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 규칙제정에서는 연방관보에의 공고가 요건으로 되어 있어, 이에 의하여 이해관계인에게 참가의 기회를 보장하고 있는 것이다. 반면 재결과정에는 공고가 요건으로 되어 있지 아니하다. 규칙제정과정은 널리 제3자로부터 정보를 획득함으로써 행정기관에게 폭넓은 시야를 부여하는 것을 목적으로 하나, 재결의 경우에는 그 범위가 좁다.

(2) 연방행정절차법(APA)상의 규칙제정절차에 대한 입법예고와 의견수렴절차
- 고지 및 의견제출에 의한 규칙제정(Notice and Comments Rulemaking) -

미국 행정절차법상 규칙의 개념에는 우리의 법규명령과 행정규칙을 포함하는 개념이다. 우리나라의 법규명령에 해당하는 것으로는 법률의 수권에 의하여 제정되는 입법적 규칙(legislative rule), 정책성명(policy statement), 절차규칙(procedural rules)등을 들 수 있다.

연방행정절차법(APA)이 규정하고 있는 규칙제정절차는 입법예고(notice)와 의견수렴절차(comment)를 통한 통상의 규칙제정절차(informal rulemaking)와 정식청문(formal hearing)을 통한 엄격한 규칙제정절차(formal rulemaking)로 크게 구분할 수 있다. 대부분의 경우에는 입법예고와 의견수렴절차를 통한

통상의 규칙제정절차(informal rulemaking)가 사용되고, 특별히 개별법률에서 엄격한 규칙제정절차(formal rulemaking)를 요구하는 경우에만, 이 절차를 사용하고 있다. 그리고 이 두 가지 절차의 중간적인 성격을 지닌 혼합적 규칙제정절차(hybrid rulemaking)가 사용될 수 도 있다.

§ 553. 규칙제정

(a) 본조는 규정에 따라 다음의 각 호의 경우에 적용이 되지 아니한다.
(1) 미합중국의 군사적 또는 외교적 사안의 목적
(2) 행정청의 관리나 인사 또는 공적 재산, 차관, 인가, 수익 또는 계약에 관한 문제

(b) 이해관계인이 지명되어 개인적으로 수익을 주거나 또는 그 밖에 실제로 그에 관한 적법한 통지를 받은 경우가 아니면, 제안된 규칙제정의 일반적 통지는 연방관보에 공표되어야 한다.
통지는 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.
(1) 시간, 장소 및 공적 규칙제정절차의 성질에 관한 진술,
(2) 규칙을 제안한 법적 근거에 관한 언급 및
(3) 제안 된 규칙의 용어나 내용 또는 관련된 주제나 쟁점의 묘사

통지나 청문이 법령에 의해 규정된 경우가 아니면, 본 항은 다음과 같은 경우에 적용되지 아니한다.
(A) 해석적 규칙, 일반적인 정책선언 또는 행정조직·절차에 관한 규칙, 간행
(B) 행정청이 선량한 목적을 통지와 공적 절차가 실행될 수 없고 불필요하거나 또한 공익에 모순되는 것을 알게 된 경우(그 지득한 내용을 발령된 규칙에 간단한 이유 설명을 기재한 경우)

(c) 본조에서 규정한 통지 후에 행정청은 이해관계인에게 구술변론의 기회유무를 서면자료, 의견, 주장과 함께 제출하게 하여 규칙제정절차에 참여할 기회를 줄 수 있다. 제시된 관련문제의 고려 후에 행정청은 채택된 규칙에 간략한 제정이유와 목적을 담은 이유서를 첨부해야 한다. 법령에 의해 규칙이 행정청의 청문기회 후에 기록으로 만들어져야 한다고 규정되어 있으며, 본편의 제556조 및 제557조가 본 항 대신에 적용된다.

(d) 규정된 실체적 규칙은 발효일 30일 이상 공포되고 제공되어야 한다. 다만, 다음의 경우는 예외에 해당된다.
(1) 예외를 인가 내지 승인하거나 또는 제한을 해제하는 실체적 규칙
(2) 해석적 규칙 및 정책선언 또는
(3) 기타 행정청이 선량한 목적으로 지득하거나 규칙으로 발령된 것

(e) 각 행정청은 이해관계인에게 규칙의 발령, 수정 또는 폐지를 위해 이의제기를 할 수 있는 권리를 주어야 한다.

1) 개요

규칙제정절차는 헌법상 적법절차조항을 적용받지 않는다. 따라서 규칙제정절차에 대한 헌법적 통제는 없고 법률적 행정적 통제를 받게 되는데, 규칙제정에 대한 일반법으로는 APA가 있고 그 외에도 다수의 개별법률들이 규칙제정절차에 대하여 규정하고 있으며, 행정부내에서는 대통령집행명령(Executive Order)을 통해 통제하게 된다.

대부분의 규칙제정은 고지 및 의견제출에 의한 규칙제정(notice and comment)이라고 부르는 비정형 규칙제정절차에 의하게 된다. 규칙안을 고지하고 이에 대하여 이해관계인이 의견을 제출하도록 한 다음 이를 토대로 최종규칙안을 확정한 후 관보에 공포함으로써 규칙을 제정하는 절차이다.

2) 고지(Notice of Proposed Rule)

규칙안의 고지는 해당 규칙의 영향을 받는 사람들에게 직접 송달하거나 관보(Federal Register)에 게재하여 고지하도록 하고 있다.[4] 이와 같이 APA규정은 관보 외에 다른 방법에 의한 고지도 가능한 것처럼 규정하고 있으나 관보를 통해 고지하는 것이 실무관행이다. 최근에는 관보와 병행하여 인터넷을 통해 고지함으로써 참여를 독려하고 있다. 다음 웹사이트는 규칙안 고지에 대한 실무를 쉽게 이해할 수 있게 할 것이다(www.regulations.gov).

4) 5 U.S.C. §553(b).

고지 및 의견제출에 의한 규칙제정은 그동안 관련규정에 대한 해석, 판례를 통해 상당한 변천을 거쳐 왔다. 행정국가가 되면서 규칙제정 건수가 엄청나게 증가하였을 뿐 아니라 특히 환경, 안전, 위생에 관한 국민들의 관심이 높아지면서 이 분야의 규칙의 경우 APA가 당초 예정하였던 고지사항 뿐 아니라 의사결정의 근거가 된 과학적 자료 및 방법, 분석방법과 결과, 판단근거에 대한 자료도 고지하도록 요구하였고, 의견제출의 기회도 단순히 서면에 의한 의견을 제출하는 것에서 나아가 구두진술과 교차신문, 고지한 자료 및 근거에 대하여 반박기회의 제공과 대안적 자료제출을 요구할 권리까지도 주장하게 되었다. 또한 APA는 행정기관에 대하여 규칙제정의 근거와 목적에 대한 간략한 일반적 설명을 하도록 하고 있으나 납득할 수 있는 충분히 상세한 설명을 요구하는 등 질적 변화를 하였다. 이와 같은 변화는 주로 법원판결을 통해 진행되었지만 행정명령과 개별법률에도 반영되어 제도화 되었다.[5]

2. 특성

고지내용은 규칙제정절차의 시간, 장소 및 절차의 성격, 규칙안을 제정하고자 하는 관계기관, 법안의 조문과 내용, 혹은 법안의 주제와 쟁점에 대한 설명을 포함하여야 한다.[6] 장소는 의견을 제출할 곳, 청문을 하는 경우에는 청문을 하는 장소 등을 의미한다. 규칙제정절차의 성격은 고지 및 의견제출에 의한 절차인지 혹은 정형적 규칙제정절차 인지 여부를 의미한다. 규칙안의 조문내용 혹은 규칙안의 주제 및 쟁점에 대한 설명은 선택적으로 할 수 있는 것처럼 규정하고 있으나 오늘날은 대부분 규칙안의 조문을 고지하고 있다. 통상 고지안에는 서문(preamble)이라는 부분이 있어 규칙제정의 목적과 이유를 상세히 설명하고 있다.

---

5) 규칙제정의 변천에 관해서는 Peter L. Strauss, Administrative Justice in the United States (2nd ed), Carolina Academic Press, 2003, 226 ~ 252 면.
6) 5 U.S.C. §553(b)(1)~(3).

3. 운영실태

규칙안을 고지한 행정기관은 이해관계인에게 구두 혹은 서면으로 서류 등 각종 자료, 견해 및 논거 등을 제출하도록 함으로써 규칙제정절차에 참여할 기회를 주어야 한다.[7]

고지기간에 대하여 APA는 침묵하고 있지만 합리적 기간 동안 고지해야 하는 것으로 보고 있다. 어느 정도 기간이 합리적인가에 대하여 법원은 행정기관이 최종 규칙의 내용에 영향을 미칠 수 있는 충분한 의견을 이미 확보하고 있다면 15일의 고지기간은 합리적이라고 판결한 바 있고[8], 1981년 제정된 모델주행정절차법은 적어도 30일간의 고지기간을 주도록 하고 있다. 실무적으로는 통상 30일 이상 고지하고 있으나 복잡한 사안의 경우 60일 혹은 90일 이상을 고지하는 경우도 드물지 않다.

4. 미국의 입법예고제도의 시사점

(1) 시사점

미국의 경우 입법예고제도의 중요한 절차는 주로 규칙제정절차에서 중요시 되고 있다. 미국의 경우 입법예고에서 시사점은 규칙제정에서 주로 협상을 통한 규칙제정절차(Negotiated Rulemaking)이다.

미연방행정기관(federal agency)과 주행정기관(state agency)이 정책결정을 하는 때에는 규칙제정(rulemaking)을 통한 방법 또는 재결(adjudication)을 통한 방법을 사용하게 된다. 그런데 미연방대법원은 재결을 통한 정책결정과정보다는 규칙제정을 통한 정책결정과정을 선호한다고 한다.

왜냐하면, 규칙제정을 통한 정책결정과정이 장래효와 일반적 적용가능성으로 인하여 법적 안정성과 예측가능성 및 효율성의 측면에서 재결을 통한 정책결정과정보다 효율적으로 여기지기 때문이다. 더구나 규칙제정의 경우에는 그 절차상 입법예고(notice) 및 의견수렴절차(comment)를 통하여 민주적 정당성을 획득할 수 있다는 또 다른 장점이 있다.

---

7) 5 U.S.C. §553(c).

8) Florida Power & Light Co. v. United States, 846 F.2d 765 (D.C. Cir. 1988).

그에 반하여 재결(adjudication)을 통한 정책결정은 매우 특수한 사실관계에서는 적합한 경우도 있지만, 일반적으로는 재결을 통한 정책결정이 지니는 소급효(retroactive effect)의 문제점 및 그 정책의 일반적 적용의 어려움 등을 고려할 때 정책결정의 방법으로는 선호되지 않는다. 따라서 대부분의 미연방행정기관에서는 규칙제정을 통한 정책결정의 절차를 사용하고 있다. 다만, 재결을 통한 정책결정의 방법을 주로 사용하고 있는 행정기관으로는 미연방노동관계위원회(National Labor Relations Board)를 들 수 있다. 미연방대법원은 행정기관이 어떠한 정책결정의 방법을 사용하는 가의 문제는 행정기관의 순수재량으로 인정하고 있다.

연방행정절차법(APA)이 규정하고 있는 규칙제정절차는 입법예고(notice)와 의견수렴절차(comment)를 통한 통상의 규칙제정절차(informal rulemaking)와 정식청문(formal hearing)을 통한 엄격한 규칙제정절차(formal rulemaking)로 크게 구분할 수 있다.

대부분의 경우에는 입법예고와 의견수렴절차를 통한 통상의 규칙제정절차(informal rulemaking)가 사용되고, 특별히 개별법률에서 엄격한 규칙제정절차(formal rulemaking)를 요구하는 경우에만, 이 절차를 사용하고 있다. 그리고 이 두 가지 절차의 중간적인 성격을 지닌 혼합적 규칙제정절차(hybrid rulemaking)가 사용될 수 도 있다.

미국의 경우 민주성과 효율성을 조화시키기 위한 방안들이 강구되어 왔는데 그 예로 입법예고제도의 다양한 예외 사유, 특히 직접최종 규칙제정 방식과 잠정최종 규칙제정방식을 꼽을 수 있다. 전자는 제안규칙의 고지에 반대의견이 접수되지 않으면 정해진 날짜에 제안규칙이 최종규칙으로서 발효된다는 내용을 포함하여 그 시행을 앞당김으로써 효율성을 도모하지만, 단 하나의 반대의견이라도 접수되면 고지·의견진술 절차를 정식으로 거치게 함으로써 민주성 또한 도모하고 있다. 또 후자는 고지·의견진술 절차를 거치지 않고 최종규칙을 공표하여 그 즉시 발효되게 함으로써 효율성을 도모하지만, 공표 이후 의견진술 기간을 두어 민주성 또한 도모하고 있다. 덧붙여 효율성이 강조되는 정보규제국의 입법심사에 있어 그 공식적 과정을 공개하도록 하는 것이나 비공식적 과정의 경우 통합의제를 활용하는 것 모두 민주성과 효율성을 조화시키고자 하는 시도로 평가될 수 있을 것이며, 우리에게도 일정 시사점을 제공해 준다.

우리 정부입법절차의 경우 예외사항이 광범위하다는 비판이 있다. 미국 정

부입법절차에 있어서도 상술한 바와 같이 다양한 예외사항이 존재하지만 보다 탄력적으로 운용되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 우리 행정절차법 제41조 제4항과 제5항의 예외 사유에 대응한다고 볼 수 있는 미국 연방행정절차법상의 “정당한 이유”의 경우, 국민참여를 전적으로 배제하고 있지는 않음을 알 수 있다. 즉, 직접최종 규칙제정 방식이나 잠정최종 규칙제정 방식에 의할 경우 단 하나의 반대의견이라도 접수되면 고지·의견진술 절차를 정식으로 거치거나 공표 이후 의견진술 기간을 두게 된다. 한국의 실정에 맞게 입법예고의 예외사항을 보다 탄력적으로 운용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

(2) 사례

- 입법예고안 수정 시 재입법예고의 기준에 대한 판례 -

[Chocolate Manufactures Association of United States v. Block, 755 F.2d. 1098 (1985)]

① 사건개요

미국의회는 1972년도에 영양부족과 건강문제로 육체적, 정신적 위험에 처한 여성, 유아, 어린이 등을 지원하기 위한 프로그램(Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children; WIC Program)을 수립하였다. 이 프로그램 하에서 미국 연방정부 부처의 하나인 농림부(Department of Agriculture)에서는 지원대상자들의 영양에 필요한 식품 패키지를 디자인하였고, 주나 지방의 유관기관에 보조금을 지급하였다. 1975년 의회는 WIC 프로그램을 1978 회계연도까지 연장하기로 하고 처음으로 보조식품(supplemental foods)에 대한 개념정의를 시도하였다. 법률의 위임에 따라 농림부는 식품 패키지의 내용을 구체화하는 새로운 규정(Regulation)를 공포하였다. 이 규정에서는 ‘flavored milk’는 여성과 어린이를 위한 식품패키지에 일반 우유(fluid whole milk)의 대체물로 허용되는 것으로 하였다. 1978년에 의회는 다시 한번 WIC 프로그램을 1982년까지 연장하기로 하면서 보조식품을 다시 용어 정의하였다. 이에 따라 농림부는 식품패키지를 구체화하는 규정안을 다시 입안하였다. 농림부는 자체연구조사와 공청회, 관계기관 협의(자문) 등을 통해 획득한 정보를 종합하여 규정을 입안한 후 일반 국민의 의견수렴을 위한 예고를 하였다. 규정안이나 서문 어디에도 우유의 향료와 관련된 설탕에 대

한 논의는 전혀 없었다. 또한, 입법안에는 여성과 어린이를 위한 식품 패키지에 ‘flavored milk’나 ‘unflavored milk’ 모두 포함되는 것으로 되어 있었다.

60일 간의 입법예고가 되자 1,000건 이상의 의견이 접수되었고, 이중에서 78건의 의견은 승인된 보조식품의 목록에서 ‘flavored milk’를 삭제요청하는 것이었다. 농림부는 이러한 의견을 반영하여 최종안에서 ‘flavored milk’를 대상 목록에서 삭제한 후 규정안을 공포하였다. 최종 규정안이 공포된 후 CMA는 농림부에 바뀐 규정안에 대한 재입법예고를 요청하였으나, 거절당하였다.

② 주요 쟁점

이 사건의 쟁점은 농림부가 CMA와 같은 이해관계인에게 의견을 제출할 공정한 기회를 주었는지 여부이다. 당초 입법안에 포함된 ‘flavored milk’ 이에 반대하는 의견에 따라 삭제된 경우, 중요한 변경행위로 보아 이해관계인에게 다시한번 의견제출의 기회를 주기 위한 입법예고를 실시하여야 하는지 여부이다. 다시 말해 입법예고안에 대해 오직 한쪽의 반대의견만을 반영하여 최종안에는 완전히 초안과 대비되는 결론을 반영한 경우 해당 입법예고가 적절한 것인지 여부이다.

③ 관련 규정

미국 연방행정절차법(APA) §553(b)(3)는 입법안의 예고에 제안된 규정상의 용어와 주요내용이나 관련된 이슈들의 설명이 포함되어야 한다고 되어 있다. 입법예고는 입법과정에 참여하여 의견을 제출할 공정한 기회를 이해관계인에게 제공할 만큼 충분히 기술되어야 한다. 이러한 notice-and-comment 과정은 행정절차에 일반국민의 참여를 촉진하고 제공된 정보나 의견을 통해 행정결정을 지원하기 위한 것이다.

④ 판단기준

입법예고를 통해 규정안이 변경된 경우에도 그 변경이 당초의 계획(scheme)과 조화를 이루고 최종안이 이미 주어진 예고와 의견수렴의 합리적 범위내의 결과(logical outgrowth)라면 해당예고는 적절한 것이 된다. 그러나 만약 최종안이 입법과정에 관련된 이슈에 중요하고 실질적인 변경을 가한

것이거나, 초안의 용어와 주요내용과 현저히 동떨어진 것이라면 당초의 예고만으로는 부적절한 것이 된다.

⑤ 법원의 판단

농림부는 이 사건 이전까지 'flavored milk'를 WIC 프로그램의 식품패키지로 계속 허용해 왔고, 이 사건 규정안의 예고시 까지도 이슈가 아니었다. 'flavored milk' 사용의 역사, 입법 초안의 서문, 입법 초안의 내용 등을 종합하여 보면, 이해관계인 입장에서는 'flavored milk'의 변경은 고려되지 않을 것이라고 단정 지을 수밖에 없었다. 이러한 여건하에서 보면 입법 , 초안의 궁극적인 변경들은 당초의 계획과 조화를 이룬다거나 예고와 의견수렴의 합리적인 범위내의 결과로 볼 수 없다. 따라서 관련 당사자는 행정입법과정에 공정한 참여 기회를 보장받지 못하였으므로, 변경된 규정안에 대한 의견을 제출받기 위한 재입법예고를 실시하도록 해당 규정안을 농림부에 환송한다.

5. 검 토

행정기관이 의견제출을 받고 의견제출 기간이 종료된 후에 규칙안을 보충하는 자료를 보강자료에 추가하는 경우 문제가 될 수 있다. 일반인은 당초 고지내용에는 그와 같은 자료가 없었기 때문에 의견제출을 할 수 없었기 때문이다. 이와 같은 경우 원칙적으로 의견제출을 받고 그에 따라 새로운 보강자료를 추가할 수는 있지만 추가된 자료가 결론도출에 결정적인(critical) 자료인 경우에는 의견제출기회를 박탈한 것으로서 추가적 의견제출 없이 채택된 규칙안은 절차를 위반한 규칙이라 할 것이다.[9)]

9) Idaho Farm Bureau Federation v. Babbitt, 58 F.3d 1392 (9th Cir. 1995).

Ⅱ. 독일 법령안에 대한 입법예고 유사제도

1. 법적 근거

독일의 연방정부공동직무규칙(GGO)은 제6장에서 입법(Rechtsetzung)을 두어, 연방정부의 법령안의 준비에서 제출 또는 공포에 이르기까지의 절차를 상세하게 규정하고 있다.

제47조 : 각 주, 지방자치단체, 전문가집단 및 이익단체의 참가

법률안이 각 주, 상급 자치단체들의 이해와 관련되는 경우에는 해당 주 및 상급 자치단체는 법률안을 준비하는 초기에서부터 법률안 형성에 참가하여야 한다. 중요한 문제에서 각 주 및 상급 자치단체와 연방 부처 간에 의견차이가 있는 경우에는 당사자의 합의가 있어야만 다음 절차가 진행될 수 있다.

연방수상청은 이해 당사자가 참가할 것을 고지하여야 한다. 정치적으로 중요한 의미를 가지는 법률안 초안의 작성에는 연방수상청의 동의가 있어야 한다. 필요한 경우에는 연방단위의 이익단체들의 적시의 참가도 보장된다.

2. 특성

독일연방정부(Bundesregierung)의 경우에는 일반국민으로부터 입법예고에 관한 의견을 적극적으로 청취하는 절차를 두기보다는 전문가 집단과 이익단체의 의견을 청취하는 규정과 절차에 중점을 두고 있다. 이러한 독일연방 입법절차의 특성은 관련 법령에 반영되어 있고, 실제 운영실태에서도 이러한 특성이 드러나고 있다. 독일연방의회(Bundestag)의 경우에도 입법예고제도는 두고 있지 않으며, 비공개 혹은 공개적인 청문회를 통하여 전문가와 이해관계자 등 법률안에 대한 전문적인 식견을 가지고 있거나 법률안의 통과로 인하여 이해를 지닌 개인이나 단체의 의견을 반영하는 절차를 두고 있다. 독일연방정부의 입법절차와 독일연방의회의 입법절차에서 공히 입법예고제도보다는 공청회제도에 대한 명시적인 근거를 마련하고 운영하고 있는 것이다.

3. 운영실태

(1) 정부법률안 입안과정에서의 의견수렴절차

독일기본법에 의하면 독일연방의 법률안은 연방정부, 연방의회, 연방참의원의 세 기관이 제출권한을 지닌다. 연방행정부 내에서 입법의 제정·개정의 필요성을 느끼면 담당 부서에서 연방법률안 초안을 입안한다. 연방정부가 법률안을 제출하는 경우의 절차는 ① 입법계획의 수립과 초안의 구상 ② 초안의 작성 및 병행적 입법평가의 실시 ③ 관계부처 협의 및 의견수렴 ④ 전문가 등의 의견수렴 ⑤ 법체계상 및 법형식상의 심사 ⑥ 연방정부의 법률안 확정 등의 순으로 진행된다.

특히, 연방정부 내에서 법률안을 입안하는 단계에서 "전문가집단 및 단체(Fachkreise und Verbände)"의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 마련하고 있다. 이러한 전문가단체의 의견은 연방정부 각 부처에 의해서 받아들여지며, 주로 행정부에 학문적 조언을 하는 역할을 담당한다. 이해관계단체의 대표자와의 협의는 원칙적으로 이미 당해소관부처의 관할부서의 참사관초안작성의 단계에서 시작된다. 학계 및 이해관계단체와의 공동작업에 의해 작성된 소관부처의 참사관초안은 일반적 이익에 관한 계획 또는 특별히 중요한 계획이 취급되고 있는 한 보통은 공개되어 관련단체의 전문적 의견을 듣는다. 입법계획에서의 이러한 의견수렴은 영향력이 큰 것으로 평가되고 있다. 이들의 전문적 의견은 법률안의 작성 전에 법률안의 중요사항을 검토하는 기회가 된다. 이들 의견이 어느 정도 반영되는가는 해당 부처의 재량에 맡겨지고 있다. 연방차원에서 설치되는 중앙·연합조직 및 전문가집단에 의한 입법과정 참여를 위해 법률안의 초안을 중앙·연합조직 및 전문가집단에 가급적 신속하게 송부하여야 한다. 관계연방행정부서의 하나의 개별의견이 중요한 점에서 차이가 발생할 우려가 있는 경우에는 당해연방행정부서와 합의한 후 송부하여야 한다. 특별한 규정이 없는 한 검토의 기간 등은 주무 연방행정부가 정한다.

(2) 독일의 입법예고제도와 관련한 유사제도의 운용

독일 연방정부(Die Bundesregierung)의 홈페이지

(http://www.bundesregierung.de)에는 새소식(Aktuelles)이라는 메인메뉴를 두고, 그 아래 단계에 '법률안과 최근 통과된 법령' (Gesetzesvorhaben und Neuregelunge)을 두어 일종의 입법예고제도를 운영하고 있다. 또한 대국민서비스(Service)라고 하는 메인메뉴를 두고, 그 아래 단계에 '법률' (Gesetze)의 한 항목으로 '한눈에 보는 새로운 법률규정'(Was ist neu? Gesetzliche Neuregelungen auf einen Blick을 통하여 매월 말에, 익월부터 발효되는 새로운 법령을 종합해서 소개(예를 들어 Neuregelungen zum 1. April)하고 있다. 즉, 개정법률의 분야를 나누어(예를 들어 재정, 세금, 노동, 사회복지, 환경, 경제, 행정, 에너지, 건강, 연금, 가족, 사법, 문화 등) 요약해서 소개하고, 링크를 통해 상세해설이나 법률원문을 살펴볼 수 있도록 하고 있다. 이는 입법예고를 통해 의견을 수렴한다기 보다는, 새로운 법률안과 법률을 소개하고 홍보하며 정보를 제공하는 방식으로 운영되고 있다. 독일연방정부의 홈페이지이기 때문에 모든 연방부서의 법률안과 법률안을 통합해서 볼 수 있는 장점이 있지만, 1년 기간 동안의 자료만을 게시하고 있다. 그러나 2009년 이후 자료는 탐색기능을 이용해 찾을 수 있도록 하고 있다.

4. 독일연방의 입법절차의 시사점

(1) 입법과정에서의 국민참여

독일의 연방행정절차법(VwVfG)은 제27조 a에서 인터넷을 통한 공개적인 고지(Öffentliche Bekanntmachung im Internet)에 관한 규정을 두고 있다. 이 규정은 입법예고에 관한 사항을 규율하는 것은 아니고 연방행정절차의 일반적인 사항을 규율하는 것이다. 다만, 이 규정은 연방정부가 법률안을 입안하는 경우에 인터넷을 통하여 사전에 공개할 수 있는 근거가 될 수 있다. 이와 별도로 독일의 연방정부공동직무규칙(GGO)은 제6장에서 입법(Rechtsetzung)을 두어, 연방정부의 법령안의 준비에서 제출 또는 공포에 이르기까지의 절차를 상세하게 규정하고 있다. 연방정부공동직무규칙(GGO) 제47조(각 주, 지방자치단체, 전문가집단 및 이익단체의 참가)에 따르면, 법률안이 각 주, 상급 자치단체들의 이해와 관련되는 경우에는 해당 주 및 상급 자치단체는 법률안을 준비하는 초기에서부터 법률안 형성에 참가하여야 한다. 중요한 문제

에서 각 주 및 상급 자치단체와 연방 부처 간에 의견차이가 있는 경우에는 당사자의 합의가 있어야만 다음 절차가 진행될 수 있다. 연방수상청은 이해당사자가 참가할 것을 고지하여야 한다. 정치적으로 중요한 의미를 가지는 법률안 초안의 작성에는 연방수상청의 동의가 있어야 한다. 또한 필요한 경우에는 연방단위의 이익단체들의 적시의 참가도 보장된다. 또한 연방정부공동직무규칙(GGO) 제48조(다른 부서에 대한 통지)에 따르면, 법률초안이 연방정부에서 확정되기 이전에 언론 등 공식적인 참가를 하지 않는 단체 또는 개인이 연방정부로부터 법률초안을 획득하고자 하는 때에는 소관부처가 어떠한 방식으로 법률초안이 제공되어져야 할 것인지를 결정한다. 법률초안이 정치적 의미를 지니는 경우에는 특별히 연방수상청이 어떠한 방식으로 법률초안이 제공되어져야 할 것인지를 결정한다. 그리고, 법률초안을 각 주, 전문가 집단 또는 이익단체와 관련이 있는 제3자에게 제공을 하여야 하는 경우에는 연방의회의 원내교섭단체, 연방 참사원과 연방의회 및 참사원의 의원들의 요구에 따라 그러한 사실을 알려야 한다. 연방 정부내의 내부 연락망이나 인터넷을 통한 법률초안의 고지에 관한 사항은 연방수상청의 협조를 얻어 주관 부처에서 결정한다.

(2) 독일의 입법청문절차의 특성

독일연방정부(Bundesregierung)의 경우에는 일반국민으로부터 입법예고에 관한 의견을 적극적으로 청취하는 절차를 두기보다는 전문가집단과 이익단체의 의견을 청취하는 규정과 절차에 중점을 두고 있다. 법률안입안에 관한 특별한 규정이 없으며, 전문가단체나 이해단체가 법률안입안의 과정에 많은 영향을 미치고 있다. 이해관계단체의 의견수렴은 입법과정 중에서 중요한 요소이며, 이 과정은 단순히 이해관계단체의 의견이 일방적으로 전달되는 것이 아니라, 입법자와 수범자간의 협의의 과정으로 작용하고 있다. 이러한 독일연방입법절차의 특성은 관련 법령에 반영되어 있고, 실제 법률안의 입안실태에서도 이러한 특성이 드러나고 있다.

독일연방의회(Bundestag)의 경우에도 입법예고제도는 두고 있지 않다. 다만, 독일연방의회 의사규칙 제70조(공개적인 청문회) 등에 따르면 상임위원회의 법률안 심사과정에 일종의 의견수렴절차는 두고 있다. 즉, 상임위원회의 법률안 심의과정에서 비공개 혹은 공개적인 청문회를 통하여 전문가와 이해

관계자 등 법률안에 대한 전문적인 식견을 가지고 있거나 법률안의 통과로 인하여 이해를 지닌 개인이나 단체의 의견을 반영하는 절차를 두고 있다. 독일연방정부의 입법절차와 독일연방의회의 입법절차에서 공히 입법예고제도보다는 공청회제도에 대한 명시적인 근거를 마련하고 운영하고 있는 것이다.

5. 검 토

우리나라의 경우에도 일반국민이 입법예고시 의견을 활발하게 개진하는 경우는 드물다. 제19대 국회인 2012년 7월부터 개설한 국회입법예고 사이트에서 입법예고에 대한 의견이 제출되는 경우는 아주 저조하고, 대부분의 법률안에 대한 의견제출이 있더라도 그다지 많지 않다. 입법예고 및 공청회에서 관심을 가지는 개인 및 단체는 이해당사자 및 이해관계자들인 경우가 대부분이다. 독일연방의 경우에는 일반국민들에게는 입법예고라기 보다는 법률안에 대한 홍보를 주로 하고 있고, 의견을 수집하는 대상은 전문가와 이해당사자이다. 즉, 독일의 경우에는 일반국민을 대상으로 하는 입법예고제도는 운영하지 않고, 전문가와 이해당사자를 대상으로 하는 입법청문을 통하여 입법에 대한 의견을 질의하는 제도가 운영되고 있다고 할 수 있다.

법안의 예비단계에서는 '전문가집단 및 단체(Fachkreise und Verbände)'의 의견이 중요하다. 이러한 단체는 연방정부 각 부처에 설치되며, 주로 집행부의 전문관청에 학문적 조언을 제공하는 임무를 지닌다. 이해관계단체의 대표자와의 협의는 원칙적으로 이미 당해소관부처의 관할부서의 참사관초안 작성의 예비작업 단계에서 시작된다. 그러나 이해관계단체가 입법계획 및 초안작성에 미치는 영향은 실무적으로 사회정책적인 의의를 지닌 입법계획을 조기에 공표하고, 법조계의 학문적 토의에 맡긴다는 집행부의 전통적인 관행에 의해서 광범위한 범위에서 조정되고 있다. 이들의 전문적 비판은 정부안 작성 전에 모든 관계단체에 작성된 법률안에 존재하는 곤란한 그리고 자주 다투어진 문제에 관한 태도를 결정하는 기회를 부여한다. 연방차원에서 설치되는 중앙·연합조직 및 전문가집단에 의한 적절한 입법관여를 통한 의견제시에 관하여 법률안의 초안을 중앙·연합조직 및 전문가집단에 가급적 신속하게 송부하여야 한다.

Ⅲ. 스위스 법령안에 대한 입법예고

1. 법적 근거

(1) 연혁

1) 「1874년 연방헌법」 하의 발전

입법예고절차의 기원은 「1874년 연방헌법」 하의 발전에 따른 19세기의 마지막 4반세기서 유래하는 것으로 전해진다. 첫째로 이 시기에는 국가의 "개입정책"(Interventionspolitik)이 증대했는데, 이 개입정책은 법률제정시에 단체들(Verbände)의 협력을 전제로 했고, 거꾸로 단체들의 영향력행사에 대한 욕구를 강화시켰다. 이 경우 국가는 단지, 국가외의 행위자들이 해결책을 찾지 못했을 때에만 그 한도 내에서 개입했다.

이로 인하여, 국가에 의한 해결책은 이미 광범위하게 단체들에 의하여 미리 구조가 갖추어져있었고, 의사형성에 있어서 단체들에게 핵심적 역할이 주어졌다.

둘째로, 1874년의 "국민투표"(Referendum)의 도입은 이익집단의 최소한의 조직을 필요하게 했고 의회 이전의 절차에 있어서 국민투표가능성이 있는 이익의 통합을 초래했다. 학설상으로는 그 당시 이미 "조직화된 의견청취(청문)"(organisierte Anhörungen)의 의미에서의 입법예고절차가 이미 시행되었는지는 다투어진다.

1947년에 행해진, 「1874년 연방헌법」 중 경제조항의 개정까지는, "경제단체들"(Wirtschaftsverbände)과 주들(Kantone)에 대한 의견청취(청문)는 관습법으로 되어있었다. "연방내각"(Bundesrat)은 그 당시의 보고서에서, 의견청취(청문)가 예전부터 경우에 따라서 법률제정의 준비과정에서 행해진 것은 "국가관행"(Praxis)이라고 쓰고 있다. 「1874년 헌법」 제32조 제2항 및 제3항은 주들과 관계경제조직들에게 "집행법률"(Ausführungsgesetze)의 제정전에, 헌법상 인정된 의견제시권(청문권)을 규정하고 있었음은 그 당시 분명히 다툼이 없었다.

주들과 단체들은 연방의 법률제정시에 그들의 영향력행사를 제도적으로 정착

시키는데 성공했다. 그 결과 의견청취의무[청문의무]는 여러 헌법조문들에 있어 단편적으로, 제대로 알 수 있는 체계가 없이 규정되었다.

2) 단편적인 법률상의 정착

법률도 1940년대 이래로 많은, 단편적으로 규정된 입법예고규정을 두고 있었다. 종전의 「연방내각행정통제처」(Verwaltungskontrolle des Bundesrates : VKB)는 입법예고절차의 간소화에 대한 1995년의 보고서의 범위안에서 그러한 법률규정들의 목록을 제시하였다. 이 목록은 36개의 연방법률, 27개의 법규명령, 연방의회의 5개의 연방결의, 연방의회의 1개의 단순결의, 5개의 연방내각결정을 포함하고 있었다. 이 목록은 단지 다수의 개별법률에서의 입법예고의 법제화 뿐만 아니라, 또한, 의견청취의무(입법예고의무)가 결코 단지 해당 "헌법규정의 집행법률"(Ausführungsgesetze zu den entsprechenden Verfassungsbestimmungen)의 제정시에만 한정되지 않았고, 광범위한 범위에서 법률로 규정되었음을 잘 보여준다.

3) 일반적 법률규정 마련을 위한 노력

입법예고절차는 오랜기간 법제화되지 못했다. 최초의 단편적 규율은, 관계경제조직들과의 협의실행에 관한「연방산업·영업·노동국」(Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit : BIGA)의 1950년의 "지침"(Richtlinien)에서 행해졌다. 1960년대에는 의회에서 법률제정의 사전절차(입법예고절차도 포함)의 규율을 위한 많은 시도가 행해졌다. 그럼에도 불구하고 「1962년 3월 23일자의 사무교섭법」(Geschäftsverkehrgesetz vom 23. März 1962 : GVG)에 대한 1965-1966년의 부분개정시에는 연방의회는 입법예고절차규정의 제정을 거부했다.

4) 「1970년 준칙」(Richtlinien 1970)

입법예고절차의 개시와 수행은 최초로 1970년 5월 6일자의 「법률제정의 사전절차에 대한 연방내각지침」(Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung)에서 규정되었다. 잠정적이고 내부적인 지시

로 생각되어, 1970년의 동 지침(RL 70)은 “일반관보”(Bundesblatt)에만 게재되었다.

이 지침(RL)은 1976년에 단 한번 전부개정 되었다. 이 지침에 대한 법률적 근거는 1978년 9월 19일자의 그 당시의 「행정조직법」(Verwaltungsorganisationsgesetz: VwOG)에 의해 비로소 마련되었다.

동법 제7조 제2항은 연방내각에게, 법률제정의 사전절차에 대한 법규명령과 지시제정을 수권[위임]하고 있었다. 그 전에는 연방내각은 입법예고절차의 규율을 위해서 직접 「1874년 연방헌법」(BV von 1874)제102조 이하에서의 연방내각의 “제안권”(Initiativrecht)에 근거하고 있었다.

5) 1991년의 「사무교섭법」(GVG)의 부분개정

의회개혁을 위한 노력의 결과로서 1991년에 「사무교섭법」(GVG)의 많은 규정이 개정되었다. 무엇보다도, 의원입법의 법안제안시에 의회의 관할위원회는 연방내각에 대하여 입법예고절차를 수행하게 위임할 수 있으며(GVG 제21조 제2항), 연방의회에 대한 연방내각의 보고서에는 법률제정의 사전절차시에 지지된 주요입장과 배척된 대안들에 대한 정보를 포함시켜야 한다(GVG 제43조제1항)고 규정되었다. 입법예고절차는 이 법률개정에 의해 명시적으로 법률제정의 사전절차의 중요한 구성요소로 인정되었다.

6) 1991년의 「입법예고절차에 관한 법규명령」

관할 위원회의 신청에 따라 “연방하원”(Nationalrat)은 1989년 3월 13일 연방내각에게, 입법예고절차를 규율하는 법안을 기초하라고 위임했다. 법규명령단계에서의 입법예고법의 규율은, 「1970년 준칙」이 공식적으로 폐지됨이 없이, 1991년에 비로소 연방내각에 의해 제정되었다(VIV). 이 법규명령을 제정함으로써 연방내각은, 「입법예고절차를 준칙[행정규칙]으로 규율하는 것은 그 절차의 중요성과 동 준칙의 대외적 효력에 비추어 적절하지 않다」라는 비판을 수용했다.

7) 「연방내각행정통제처」[VKB]의 권고

1991년의 「입법예고절차에 관한 법규명령」(VIV)은 각 부처에서 실무적으로 통일성이 없이 취급되고 있음이 나타났다. 연방내각은 수차 입법예고실무의 상세화를 위한 결의["지시적"성격을 가짐]를 행했다. 1994년 9월 26일 연방내각은 자신의 「행정통제처」(VKB)에 대해, 입법예고절차를 간소화 · 통일화할 수 있는 가능성을 검토하라고 위임했다. 그것에 대한 계기로 된 것은 연방의회의 「사무심사위원회」(Geschäftsprüfungskommission)의 1994년 3월 31일자의 그에 상응한 서한이었다.

「연방내각행정통제처」(VKB)는 1995년 2월 27일에 그 보고서를 제출했다. 동 보고서는 우선, 각 중앙부처에 의해 실행되는 입법예고의 하자를 확인했다. 「연방내각행정통제처」의 권고에 근거하여 연방내각은 1995년 3월 20일, 「각 중앙부처는 사무국에, 각각의 공무원들이 입법예고절차에 대한 의문점을 상의할 수 있는 책임자를 지정하여야 한다」고 결의했다. 연방내각은, 「입법예고절차의 모든 개시신청에 있어서 그 실행의 필요성과 실행의 문서형식이 제시되어야 한다」고 결의했다. 최종적으로 연방내각은 「연방내각사무처」[Bundeskanzlei]에, 확정된 하자들을 심사하도록 위임했다. 이 위임에 근거하여 연방내각사무처는 구체적 조치가 포함된 보고서를 작성했고, 동 보고서는 1995년 12월 5일에 연방내각에 제출되었고, 또한 연방하원의 「사무심사위원회」에 송부되었다.

8) 「사무총장회의」(GSK)와 폰-바텐빌 회의(Von-Wattenwyl-Gespräche)

1996년 8월 23일 입법예고절차에 대한 행정실무는 사무총장회의(GSK)에서 의제로 되었다. 무엇보다도 입법예고절차의 종류의 감축과 첨부서류의 범위의 감축, 입장표명(의견제시)의 "평가"(Gewichtigung)가 주요문제로 되었다. 그럼에도 불구하고 「사무총장회의」는 1991년의 「입법예고절차에 관한 법규명령」의 부분개정을 포기했다. 이 「사무총장회의」의 논의결과는 1996년 8월 30일자의 폰-바텐빌-회의에서 여당대표자들과 상의되었다. 당시의 "연방총리"(Bundeskanzler)는 이에 따라 1996년 10월 3일자의, 각 중앙부처의 사무총장에 대한 공문에서, 「자신은 "입법예고절차에 관한 법규명령"규정의 적절한 적용을 요구하며, 특히 입법예고절차개시의 전제요건, 수명자에게 적절한 첨부서류의 제출요구와 반기별 계획수립을 합리적으로 시행해야 한다」고 했다.

(2) 스위스연방헌법하의 입법예고제도
- 「1999년의 새 연방헌법」(Neue BV von 1999) -

1) 1973년의 "최종보고서"(Schlussbericht)

연방헌법의 전부개정의 준비작업위원회는 입법예고절차의 장점과 단점과 그 법제화문제를 집중적으로 검토했다. 준비작업위원회는 결국, 「입법예고절차의 원칙들은 헌법에 규정되어야 하는데, 이 원칙들은 국가의 의사형성과정의 기본요소이기 때문이다」라는 결론을 내렸다.

2) 1977년의 "헌법초안"(Verfassungsentwurf)

1977년의 헌법초안에서 준비작업위원회의 이 권고가 수용되어, 제69조에서 헌법차원에서의 규율을 위한 구체적 규정이 제시되었다, 단편적인 의견청취(청문)규정대신에, 「일반적인 입법예고(의견청취)의무」가 규정되었고, 그에 따르면 주들, 정당들과 이해관계집단들은 법률제정의 준비시에 적절한 방법으로 의견을 제시할 수 있게 되었다. 또한, 누구든지, 해당 관청에 법률제정준비에 대한 의견제시를 할 수 있게 되었다. 특히 중요한 것은, 의견제시에의 접근보장이 헌법단계에서 명문으로 규정되어야 한다는 것이다.

3) EJPD의 1985년 11월6일자의 「모범연구」에서는, 그러한 일반적 규정을 포함하고 있는데, 다만 의견제시의 접근성의 규정은 하지 않았다(제86조).

4) 1995년의 헌법초안

연방내각은 1995년의 헌법초안에서, 단편적으로 보장되는 의견청취의무대신에, 일반적 "의견제시권"의 규율을 제안했다. 동 초안 제155조 제1항에서는, 「주들, 정당들 및 이해관계가 있는 집단들은 일반적으로 중요한 "법령"들(Erlasse)과 국제조약과 중요한 정부계획의 준비시에 의견제시의 기회가 보장되어야 한다」고 규정되어 있었다.

입법예고에 있어 주들은 주들의 더 강력한 관여와 더 구속력 있는 규정을 요구했고, 어떤 주는 입법예고절차규정의 삭제를 요구했다.

5) 1996년의 헌법초안

새 연방헌법에 대한 자신의 보고서에서, 연방내각은 “입법예고절차에서의 의견제시권”(Vernehmlassungsrecht)에 대한 헌법상의 원칙적 규정을 확정했고, 그것을 입법예고절차와 헌법실현의 중요성으로써 근거 지웠다. “입법예고절차에서의 의견제시권”은 독자적 규정에서[당시 초안 제138조] 구속력있게(따라서 “일반적으로”라는 문구의 삭제) 규율하도록 하였다. “입법예고절차”의 개념은 제138조의 조문제목으로 사용되었다.

6) 의회협상의 결과

초안 제138조는 수정없이 현행연방헌법에 채택되었고, 그 조문순서는 제147조로 되었다. 동 규정은 연방하원에서만 토론이 있었는데, 뒨키(Dünki)의원의 신청으로서, “단순한 임의적 의견청취의무”(bloss fakultative Anhörungspflicht)로 수정하자는 제안이었다. 그 신청은 반대171표, 찬성21표로 명백히 거부되었다. 2000년 1월 1일자로 새 연방헌법이 시행된 이래 입법예고절차는 처음으로 “원칙규정”(Grundsatzbestimmung)(제147조)안에 규율되었다. 개별적이고 단편적인 규정으로부터 헌법단계의 일반적 규범으로의 발전은 “제도화된 참여도구”(institutionalisiertes Partizipationsinstrument)로서의 입법예고절차의 중요성의 증대를 보여준다.

2. 특 성

– 「입법예고법」(VIG)의 준비 –

(1) 입법예고초안

1) 범부처적작업팀(Überdepartementale Arbeitsgruppe)

2001년 11월에 “연방내각사무처”(Bundeskanzlei)는 입법예고절차의 포괄적인 새 규정의 마련에 착수했다. “개념”(기본정책 : Konzept)에 대한 사전작업이 종료된 후 연방총리는 2002년 1월 7일에 광범위하게 대표되는 범정

부적 작업팀을 구성했는데, 동 작업팀에는, 각 중앙부처의 대표자들 외에 또한 주의 대표, 시의 대표, 지방자치단체의 대표, 연방내각을 구성하는 4개의 정당의 사무총장 등도 포함되었다. 동 작업팀은, 연방내각사무처가 제시한 자료들[개념, 작업서류, 관계법령들]에 근거하여, 제1단계로, 입법예고법의 신규제정시의 원칙적 문제들의 해명을 위임받았다. 동 작업팀은 그 후 제2단계로, 입법예고법안의 기초에 협력했다.

2) 2002년 6월 14일의 연방내각의 결의

2002년 6월 4일의 보고서에서 연방내각사무처는 연방에 대하여, 추가적 작업과 관련한, 본질적인 원칙적 문제와 해결책을 보고했다, 연방내각은 2002년 6월 14일에, 입법예고법의 신규규율은 「정부 및 행정조직법」(RVOG)의 부분개정의 범위내에서 행하고, 새로운 법률의 제정에 의하지 않도록 결정했다. 또한, 이 경우 단순한「개요법률제정」(Rahmengesetzgebung)이어야 한다고 결정했다.

연방내각은 곧이어, 「모든 중요한 안건에 대해서는 입법예고가 행해져야 한다」는 원칙적 결의를 했다. 입법예고절차의 개시권한은 연방내각에게 두도록 했다. 각 중앙부처에게는 적용범위가 좁은 기술적 안건의 경우에 있어서의 의견청취수행권이 할당되었다. 이 결정은 행정실무에 대하여는 광범위한 의미가 있었고, 헌법규정(연방헌법 제147조)을 「입법예고에 관한 법률」(VIG)의 시행시까지 전환하는 것이었다. 그 외에 연방내각은 입법예고절차의 원칙적 문서주의와 점진적인 전자적 절차에의 이행을 결정했다. 연방내각은 이에 상응한 법률안의 작성을 연방내각사무처에 위임했다.

3) 입법예고절차

2003년 1월 22일에 연방내각은, 「정부 및 행정조직법」(RVOG)의 부분개정에 의한 입법예고법의 새로운 규율을 위한 초안에 대한 입법예고절차를 개시하고, 연방내각사무처에 그 실행을 위임했다. 의견청취를 위하여, 26개 주, 연방의회에 의석을 가진 모든 정당들, 연방대법원, 스위스 “보험법원”(Versicherungsgericht), 주정부회의(KdV), 시, 게마인데(지방자치단체)(Gemeinde)와 산악지역의 연합단체들, 기타 이해관계가 있는 조직들[총계

86개 단체]이 초청되었다. 입법예고기간은 2003년 4월 30일까지였다. 총76개의 조직들이 동 입법예고초안에 대해 의견을 제시했다.

입법예고절차의 결과는 전체적으로 긍정적이었다. 법률에 의한 새로운 규율의 필요성은 다툼이 없었지만, 다수의견은, 입법예고방법으로 독자적인 법률의 신규제정을 지지했다. 입법예고초안의 토대에 놓인, 절차의 "본질적인 것에의 제한과 간소화"(Verwesentlichung und Straffung)의 목표설정은 예외없이 지지를 받았다. 이와 똑같이, 입법예고절차를 시대에 적합한 전자적 정보통신형식에 적응시키자는 생각은 다수의견 제시자가 지지했다. 초안에서 제안된 목표규정은 원칙에 있어 다툼이 없이 남겨졌다.

입법예고대상과, 필수적인 입법예고수명자의 집단의 범위의 규정에 대한 의견도 주어졌다. 회의에 의한 입법예고의 시행가능성은 비판되었다.

(2) 연방내각의 보고서

1) 2003년 11월 12일의 연방내각의 의결

연방내각은 2003년 11월 12일에 입법예고절차의 결과를 알게 되었고, 연방내각사무처에, 보고서 작성을 위임했다. 입법예고절차의 결과에 근거하여 연방내각은 입법예고법을 독자적인 연방법률로 규율할 것을 결정했다. 연방내각은 입법예고의 개시권한이 자신에게 있음을 확인했고, 의견청취는 각 중앙부처의 권한으로 했다. 그 외에 연방내각은, 또한 「전국경제단체들」을 필수적 의견청취대상단체로 지정했다. 예외적으로 "전문가안"(Expertenvorlagen)에 대한 입법예고절차를 실행할 수 있는 가능성도 연방내각에 의해 유지되었다.

2) 보고서(법안제안설명서)의 송부

2004년에 법안을 통과시키기 위해 연방내각은 「입법예고법」에 대한 보고서를 첫 상반기에 통고했다. 연방내각은 2004년 1월 21일에 보고서를 양원에 송부했다.

3) 의회의 심의

① 심의경과

심의의 “제1원”(Erstrat)은 연방상원이었다. 연방상원의 관할위원회는 그 법률안을 두 회기에서 다루었다(2004년 4월 5일-6일, 2004년 11월 16일). SPK-N도 똑같이 그 법률안을 두 회기에서 다루었다(2004년 6월 25일과 2005년 1월 27일-28일). 연방상원에서는 그 초안은 2004년 6월 16일과 11월 29일에 심의대상이었고, 연방하원에서는 2004년 9월 27일과 2005년 3월 7일에 심의대상이었다.

② 원칙적 찬성결의[Eintreten]

의회의 위원회들과 양원은 그 법률안에 대한 원칙적 찬성(축조심의개시)에 각각 다툼이 없었다.

③ 세부(축조)심의의 개관

목적규정[제2조], 입법예고절차의 집행규정(제6조), 의견청취규정(제10조), 법률안 제10조부터 제13조까지는 토론없이 통과되었다.

전자적 입법예고의 가능성은 다툼이 없이 남겨졌다(법률안 제7조제1항, 제9조제2항). 법률안 제1조의 경우 이견조정에 있어서 연방내각안이 통과되었다. 입법예고절차의 대상의 설정규정(법률안 제3조)은 제3항이 신설되어 보충되었고, 제1항 b호는 편집상 수정되었다. 참가에 대한 규정(법률안 제4조의) 제1항 및 제3항은 수정없이 남겨졌고, 이에 반하여 “주의 협의회”(gesamtschweizerische Dachverbände der Kantone)의 개념은 토의 끝에 상당한 수정이 가해졌다. 입법예고개시에 대한 제5조도 또한 상당한 수정이 가해졌는데, 즉 제1항에서 입법예고절차의 대상으로서 전문가안이 삭제되고, 제3항에서 연방내각사무처에 특별한 “조정임무”(Koordinatoinsaufgaben)가 맡겨졌다. 또한 입법예고절차의 형식과 기한의 이탈가능성에 대해서도 토론이 행해졌다. 연방의회는 당초 연방내각이 제안한 법률안보다 더 제한적인 규율을 하기로 결정했다(법률안 제7조제3항). 법률안 제8조는 제출된 의견의 평가의무로 보완되었고, 법률안 제9조 제1항에서는 “일반국민”(Öffentlichkeit)의 접근시점이 세분화되어 규율되었다.

④ 최종표결(Schlussabstimmung)

법률안은 연방차원에서 2005년 3월 18일에 최종표결에서 이견없이 통과되었고, 연방상원에서는 유보하에 채택되었다.

3. 운영실태

「입법예고에 관한 연방법률」 = 「입법예고법」(Bundesgesetz über das Vernehmlasuungsgsverfahren), (Vernehmlassungsgesetz: VIG)

제1조(적용범위) ① 이 법은 입법예고절차의 기본적 사항을 규율한다. ② 입법예고절차는 연방내각에 의하여서나 또는 의회의 위원회에 의하여서 개시된다.

제5조(개시) ① 연방내각은 자신의 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ② 의회의 관할위원회는 자신이 작성한 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ③ 연방내각사무처는 입법예고들을 조정하며, 모든 입법예고절차의 개시시에 입법예고기한과 입법예고관련문서의 담당기관을 공표한다.
※ 「의회법」 제112조 제2항 ② 위원회는 2005년 3월 18일자로 제정된 「입법예고법」의 규정에 따라 "사전적초안"과 "설명보고서"를 입법예고시에 제공한다.

스위스는 단행법률인 「입법예고에 관한 법률」에 의하여 입법예고에 관하여 모범적 운영을 해오고 있다. 그동안 스위스의 입법예고의 수치는 1970년대에는 총계 312건, 1980년대에는 199건, 1990년대에는 246건, 그리고 2000년 이래 171건(2005년 8월 31일까지)이다. 스위스 입법예고에 자세한 법률적 연혁과 주요내용에 관하여는 제3장에서 자세히 검토한다.

4. 스위스 입법예고제도의 시사점

스위스의 경우 입법예고를 통한 의견청취절차는 법안에 대한 국민의 사전적인 입법참가의 가능성에 그 의의가 있으며, 의견청취절차에 의하여 장래에 법률이 비로소 공개되어, 즉 광범위한 일반대중이 알 수 있는 상태가 되며 또한 언론은 이 시점부터 비로소 생성과정중의 법안에 관하여 보도하고 여론을 형성한다. 의견청취과정에서 법안은 언론이나 여론의 비판을 받게 되므로 수정기회가 부여되는 것은 확실하다는 견해가 지배적이었다. 또한 의견청취절차는 효과지향적 행정운영 및 증가하는 세계화의 관점에서 그 가치가 상승되고 있다는 의견도 있다.

무엇보다 스위스 입법예고제도의 시사점은 기간이 90일이라는 장기간의 예고기간에 특징이 있다. 또한 중요법안의 경우는 입법예고의 기간을 이보다 더 길게 늘려서 예고하도록 하고 있어서, 입법에 있어서 그만큼 신중하게 추진한다는 것이 큰 장점이라고 할 것이다.

또 하나의 특징은 「입법예고에 관한 법률」의 단행법률로 제정하여 입법예고의 대상과 절차 및, 기간, 참여대상, 의견제출시 반영 등 다양한 요소에 대한 법적 근거를 두고 있다는 것이 큰 특징이다.

5. 검토

입법예고절차의 개시는 국민에 대해 공표되어야 하는데, 비록 특별히 요청받지 않았다고 하더라도, 모든 사람과 모든 조직이 절차에 참가하여 의견을 제시할 수 있게 해야 하기 때문이다.

이로써 국민에 대한 공표는 “개별적 요청”을 대체하고, 연방의 입법예고절차에 대한 일반적 참가권을 보장한다. 국민에 대한 공표는, 단지 의견제시를 요청받은 자(단체)만이 아니라, 또한 요청받지 않은 자(단체)도 의견을 제출하는 것을 보장해 준다.

국민에 대한 공표의무는 연방내각에 의해 개시되는 입법예고만이 아니라, 의회의 위원회에게 관할권이 있는 입법예고에 대해서도 적용된다. 회의에 의한 절차도 국민에게 공표되어야 한다. 연방내각이 입법예고절차의 개시를 거부하면, 그것에 대한 통지는 행해지지 않는다.

Ⅳ. 일본 법령안에 대한 입법예고

1. 법적 근거

일본의 경우 「행정절차법(行政手續法)」 제38조에서는 “명령 등을 정한 기관은 명령 등을 정하는 경우에 해당 명령이 이를 정한 근거가 된 법령의 취지에 적합하도록 해야”하고, “명령 등을 정한 후에도 해당 명령 등의 규정 실시상황, 사회경제정세의 변화 등을 감안하고 필요에 따라 해당명령 등의 내용에 관하여 검토를 가하여 그 적정을 확보하도록 노력해야 한다”는 일반원칙을 선언한 후 제39조~제45조에 명령에 대한 공시와 의견공모절차를 정하고 있다. 한편, 의견공모절차는 정보통신기술을 활용한다.(동법 제45조) 일본의 의견공모제도는 원칙적으로 우리의 입법예고제도와 동일한 제도이다.

의견공모절차는 행정에 의한 안의 제시에 국민에 의한 의견의 제출과 이에 대한 행정부의 채택여부 및 이유의 공시의 절차를 말한다. 1999년 각의결정 단계에서는 그 대상이 ‘넓고 일반적으로 적용되는 나라의 행정기관 등의 의사표시로서 규제의 설정 또는 개폐와 관련되는 것’에 한정하고 있었지만, 2005년의 행정절차법 개정시 모든 위임입법과 행정규칙에서 중요한 것(심의기준・처분기준・행정지도지침)으로서의 ‘명령 등’(행정절차법 제2조 제8호)으로 그 대상이 확대되었다. 또한, ‘이것에 관련되는 자료’의 공시가 명령 등을 제정하는 기관에 요구되어(동법 제39조 제1항) 명령 등의 공포와 동시에 ‘제출의견을 고려한 결과(의견공모절차를 실시한 명령 등의 안과 결정하려는 명령 등과의 차이를 포함한다) 및 그 이유’의 형태로 응답의 의무가 있다(동법 제43조 제1항).

2. 특 성

– 일본 「행정절차법」 상의 입법예고 –

행위형식면에서 보면 강학상 행정입법에 한정하였고 행정계획이나 일반처분은 제외하였다. 형식면에서 보면 법규명령뿐만 아니라 처분기준, 심사기준 그리고 행정지도지침과 같은 이른바 행정규칙도 그 대상으로 하고 있는 점

이 우리나라의 행정절차법의 내용과 다른 점이다. 그리고 내용면에서 보면 국민의 권리, 의무에 직접관계 있는 규범이 중심을 이루고 있으며, 시행기일 정령, 행정조직명령, 예산・결산・회계・재산관리명령, 처분에 해당하는 명령 그리고 공무원 근무조건 명령 등과 같은 성질의 행정입법은 적용대상에서 제외되고 있다. 또한 1999년의 각의에 의한 퍼블릭 코멘트 절차에서는 '규제와 관련된 행정입법'에 한정하였지만 개정 행정절차법은 이러한 제한을 두지 않았기 때문에 급부 등에 관한 행정입법에도 적용이 있게 된다.

동법 제39조 제1항은 "명령 등 제정기관은 명령 등을 제정하고자 하는 경우에는… 널리 일반의 의견을 구하지 않으면 안 된다"라고 규정하고 있다. 여기서 알 수 있듯이 행정입법의 제정절차에서 의견을 제출할 수 있는 자격은 국민에 한정되지 않는다. 그리고 여기서 그밖에 문제가 되는 것이 의견제출 자격자의 법적 지위이다. 즉, 절차를 위반하여 제정된 행정입법의 효력을 재판상 어떻게 다툴 것인가 하는 문제와, 이를 다툴 수 있는 원고적격의 범위는 무엇인가 등의 문제이다. 이 점은 일률적으로 말할 수 있는 것이 아니라 사례에 따라 다를 것이며 판례의 축적을 통해서 이론을 정립해 가는 수밖에 없을 것이다.

제 6 장 의견공모 등

제39조 제1항 명령 등 제정기관은 지침 등을 정하려고 하는 경우에는 당해 명령 등의 방안 (명령 등으로 정하려고하는 내용을 나타내는 것을 말한다. 이하 같다) 및 이와 관련된 문서를 미리공지하고 의견(정보를 포함한다. 이하 같다)의 제출처 및 의견제출을 위한 기간 (이하 "의견제출기간"이라한다)을 정하여 널리 일반의 의견을 구해야한다.

제2항 제1항의 규정에 의하여 공시하는 명령 등의 방안은 구체적이고 명확한 내용의 것으로서, 또한 당해명령 등의 제목 및 해당명령 등을 결정할 근거가 되는 법령의 조항이 명시되어 있어야 한다.

제3항 제1항의 규정에 의하여 정하는 의견제출기간은 동항의 공시 한 날부터 기산하여 30일 이상이어야 한다.

제4항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제1항의 규정은 적용하지 않는다.

1. 공익상 긴급명령 등을 결정할 필요가 있기 때문에 제1항의 규정에 의한 절차(이하 "의견 공모 절차"이라한다)를 실시하는 것이 곤란할 때.
2. 납부하여야 할 금전을 정하는 법률의 제정 또는 개정에 따라 필요한 해당 금전의 액수의 산정의 기초가 되어야하는 금액 및 비율 및 산정 방법에 대한 지침 등 기타 해당법률의 시행에 관하여 필요한 사항을 정하는 명령 등을 정하려고 할 때.
3. 예산이 정하는 바에 따라 금전의 지급결정을 내리는 데 필요한 당해 금전의 액수의 산정의 기초가 되어야 금액 및 비율 및 산정방법 기타 사항을 정하는 명령 등을 정하려고 할 때.
4. 법률의 규정에 따라 내각부 설치법 제49조 제1항 또는 제2항 또는 국가 행정조직법 제3조 제2항에 규정하는 위원회 또는 내각부 설치법 제37조 또는 제54조 또는 국가행정조직법 제8조에 규정하는 기관 (이하 "위원회 등"이라한다)의 회의를 거쳐 정하도록 되어 명령 등이며, 상반된 이해관계를 가진자 사이의 이해조정을 목적으로 법률이나 대통령령의 규정에 따라 이러한 자 및 공익을 각각 대표하는 위원을 가지고 조직된 위원회 등에서 심의를 실시하게 된 것으로 시행령에서 정하는 명

령 등을 정하려고 할 때.

5. 다른 행정기관이 의견공모를 실시하고 정한명령 등과 실질적으로 동일한 명령 등을 정하려고 할 때.

6. 법률의 규정에 따라 법령의 규정의 적용 또는 준용에 필요한 결정 명령 등을 정하려고 할 때.

7. 명령 등을 결정 근거가 되는 법령의 규정의 삭제에 따라 당연히 필요로 하는 당해명령 등의 폐지를 하려고 할 때.

8. 다른 법령의 제정 또는 개폐에 따라 당연히 필요한 규정의 정리 및 기타 의견공모절차를 실시 할 것을 요하지 않는 경미한 변경으로 정령으로 정하는 것을 내용으로 하는 명령 등을 정하려고 할 때.

(의견공모절차의 특례)

제40조 제1항 명령 등 제정기관은 지침 등을 정하려고 하는 경우에는 30일 이상의 의견제출 기간을 정할 수 없는 부득이한 사유가 있는 때에는 전조 제3항의 규정에 불구하고 30일이하의 의견제출 기간을 정할 수 있다. 이 경우 해당명령 등의 방안의 공시 시에는 그 이유를 분명히 해야 한다.

제2항 명령 등 제정기관은위원회 등의 회의를 거쳐 명령 등을 정하려고 하는 경우 (전조 제4항 제4호에 해당하는 경우를 제외한다)에 당해 위원회 등이 의견공모절차에 따라 한 절차를 실시한 경우에는 동조 제1항의 규정에 불구하고 스스로 의견공모절차를 실시할 것을 요하지 않는다.

(의견공모절차의 주지 등)

제41조 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정함에 있어서는 필요에 따라 해당 의견공모절차의 이행을 주지하도록 노력하는 것과 동시에, 해당 의견공모절차의 이행 관련정보를 제공하도록 노력하여야한다.

(제출의견의 고려)

제42조 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정하는 경우에는 의견제출 기간내에 당해 명령 등 제정기관에 제출된 당해 명령 등의 방안에 대한 의견 (이하 "제출의견"이라한다)을 충분히 고려해야한다.

(결과 공시 등)

제43조 제1항 제42조의의 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정한 경우에는 당해명령 등의 공포 (공포에 있어서는 공개적으로 하는 행위 제5항에서 같다)와 같은 시기에 다음의 사항을 공시해야한다.

1. 명령 등의 제목
2. 명령 등의 방안 공시의 날
3. 제출의견 (제출의견이 없었던 경우에 있어서는 그 취지)
4. 제출의견을 고려한 결과 (의견공모절차를 실시한 명령 등과 정한 명령 등의 차이를 포함한다) 및 그 이유

제2항 명령 등 제정기관은 전항의 규정에 불구하고 필요에 따라 동항 제3호 제출의견에 갈음하여 해당 제출의견을 정리 또는 요약한 것을 공시할 수 있다. 이 경우에는 당해 공시 후 지체없이 당해 제출의견을 당해 명령 등 제정기관의 사무소에서 배치해 둔 다른 적절한 방법으로 공개해야 한다.

제3항 명령 등 제정기관은 전2항의 규정에 의하여 제출의견을 공시 또는 공개함으로써 타사의 이익을 해칠 우려가 있을 때, 기타 정당한 사유가 있는 때에는 당해 제출의견의 전부 또는 일부를 제외 할 수 있다.

제4항 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시했음에도 불구하고 명령 등을 정하지 않은 것으로 한 경우에는 그 취지(다른 명령 등의 방안을 재차 의견공모절차를 실시하고자 하는 경우 있어서는 그 취지를 포함한다) 및 제1항 제1호 및 제2호의 사항을 신속하게 공시해야 한다.

제5항 명령 등 제정기관은 제39조 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하여 의견공모절차를 실시하지 않을 명령 등을 정한 경우에는 당해 명령 등의 공포와 동시기에 다음에 문제를 공시해야 한다. 다만, 제1호의 사

항 중 명령 등의 취지에 대해서는 동항 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하여 의견공모절차를 실시하지 않은 경우에 당해 명령 등 자체 에서 분명하지 않은 경우에 한한다.

1.명령 등의 제목 및 취지

2.의견공모절차를 실시하지 않았다는 취지 및 그 이유

(준용)

제44조 제42조의 규정은 제40조 제2항에 해당하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 명령 등을 정하는 경우에 전조 제1항부터 제3항까지의 규정은 제40조 제2항에 해당하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 않을 명령 등을 정한 경우에 전조 제4항의 규정은 제40조 제2항에 해당하는 하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 않을 명령 등을 정하지 않은 것으로 했을 경우에 준용한다. 이 경우 제42조 중 "당해명령 등 제정기관"은 "위원회 등"이라고 전조 제1항 제2호 중 "명령 등의 방안 공시의 날"은 "위원회 등이 명령 등의 방안에 대해 공시에 준한 절차를 실시한 날"로, 동항 제4호 중 "의견공모절차를 실시한"은 "위원회 등이 의견공모절차에 준하는 절차를 실시했다"로 교체해야한다.

(공시 방법)

제45조 제39조 제1항 및 제43조 제1항 (전조에서 바꾸어 준용하는 경우를 포함한다), 제4항 (전조에서 준용하는 경우를 포함한다) 및 제5항의 규정에 의한 공시는 전자정보처리 조직을 사용하는 방법 기타 정보통신기술을 활용하는 방법에 의해 실시하는 것으로 한다.

3. 운영실태

일본의 개정 「행정절차법」이 규정하고 있는 의견공모절차에 있어서 의견수렴과정은 먼저 해당 명령 등의 원안과 이와 관련된 자료를 미리 공시하

고 의견제출을 받아 제출된 의견을 충분히 고려하고, 그 결과를 공시하도록 되어 있다. 또한 이 과정에서 명령 등 제정기관은 필요에 따라서 해당 의견공모절차가 실시되고 있다는 것을 주지하도록 노력함과 동시에 해당 의견공모절차의 실시에 관련된 정보제공에 노력하도록 되어 있다. 또한 제출된 의견에 대한 고려의 결과를 공시함에 있어서도 단지 결과만을 제시하는 것이 아니라 이유를 제시하도록 하고 있다. 이러한 과정을 보면 행정기관과 의견제출자와의 사이에 충분한 의사교환이 이루어질 수 있도록 정보를 제공하고 또 결과를 공시하도록 하는 등 의견공모절차의 실효성을 담보하기 위한 실질적인 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

일본의 의견공모절차는 첫째, 명령 등 제정기관은 명령 등을 정하려는 경우에 해당명령 등의 안 및 이에 관련된 자료를 미리 공시하고 의견의 제출처 및 의견제출을 위한 기간을 정하여 널리 일반의 의견을 구해야 한다.

둘째, 위 의견공모절차는 공익상 긴급히 명령을 제정할 필요가 있어 의견공모절차를 실시하는 것이 곤란한 경우, 법령의 개정에 따라 행정부내부의 구체적인 납부·급부 등의 금액산정방법 등을 규정하는 경우, 근거법령의 폐지에 따라 당연히 해당명령을 폐지하는 경우, 다른 기관이 사실상 같은 내용에 대한 의견공모를 실시한 경우 등의 경우 의견공모절차를 생략할 수 있다.(동법 제39조 제4항)

셋째, 명령 등의 재정기관은 의견공모절차의 실시에 관하여 충분한 정보제공이 이루어지도록 노력해야 하며(동법 제41조), 의견제출 기간 내에 제출된 해당명령 등의 안에 관한 의견을 충분히 고려해야 한다.(동법 제42조)

넷째, 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시한 명령을 실제로 제정하는 경우에는 해당 명령을 공포할 때 초안의 공시일, 그에 대한 제출의견, 제출의견을 고려한 결과(초안과의 차이를 포함)와 그 이유를 공시해야 하고, 만약 의견공모절차 이후 해당명령을 제정하지 않는 경우에도 그 취지를 신속히 공시해야 하며, 의견공모절차를 거치지 않고 제정된 명령의 경우, 그 명령을 공포할 때 의견공모절차를 실시하지 않는 취지와 이유도 함께 공시해야 한다(법 제43조).

4. 일본 입법예고제도의 시사점

우리나라의 입법예고제도는 법적으로도 의견을 제출한 당사자에 대한 개별통지만을 규정하고 있다. 이에 반해 일본의 의견공모절차와 관련한 다양한 경우의 수를 고려하여, 어떠한 경우에도 일반 국민에 대한 사전정보를 제공하는 절차를 두고 있는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다. 이러한 일본의 입법예고제도의 내용을 우리의 행정상 입법예고 및 국회 입법예고에도 적용할 필요가 있다.

일본의 경우 의견공모절차를 실시하지 않고 명령 등을 정한 경우(행정절차법 제39조 4항 각호에 따라)에는 명령 등의 제명, 제39조 제4항 제1호부터 제4호까지의 어느 것에 해당하는 경우로서 해당명령 등의 취지가 해당명령 등 자체에서 명확하지 않은 경우에는 명령 등의 취지, 의견공모절차를 실시하지 않은 취지, 의견공모절차를 실시하지 않은 이유를 공시한다.

제출된 의견에 대한 검토결과를 공시함에 있어서 단지 결과만을 제시하는 것이 아니라 이유제시를 하도록 하고 있는 점을 통해서 행정기관과 의견제출자와의 사이에 충분한 의사교환이 이루어질 수 있도록 정보를 제공하고 또 공시하도록 하는 등 의견공모절차의 실효성을 담보하기 위한 실질적인 노력을 하고 있다. 또한, 우리 행정입법절차에서 일본의 의견공모절차를 통해 고려할 수 있는 점을 살펴보면, 이 제도의 성공을 좌우하는 실효성 담보수단을 확보하기 위해서는 여러 가지 조건이 필요하겠지만, 가장 중요한 것은 다음과 같은 두 가지라고 할 수 있다. 첫째로, 국민들로 하여금 의견제출을 하고 싶도록 하는 여건을 조성하는 일이다. 이를 위해서는 행정입법안에 대한 홍보와 관련 정보의 제공이 필수적이다. 특히 정보의 제공이 중요하다. 왜냐하면 정보가 없는 상태에서는 국민들이 아이디어나 의견을 생각해 내기가 어렵기 때문에 의견제출을 하고자 하는 의욕을 가질 수 없다. 이러한 관점에서 볼 때 일본의 개정행정절차법 제41조[10]가 주목된다. 둘째로 제출된 의견에 대하여 해당 행정기관이 무거운 구속력을 느끼도록 해야 한다는 점이다.

일본의 정부입법절차를 우리나라의 제도에 도입하는 것도 충분히 검토할 여지가 있다고 하겠다. 또한 행정입법절차에 있어서 2005년 행정절차법의 개

10) 제41조(의견공모절차의 주지 등) 의견등제정기관은 의견공모절차를 실시하여 명령 등을 제정함에 있어서는 필요에 따라 해당 의견공모절차의 실시에 관하여 주지하도록 노력함과 동시에 해당의견공모절차의 실시에 관한 정보제공에 노력해야 한다.

정을 통하여 도입한 의견공모절차(이른바 퍼블릭 코멘트 절차)에 대하여 주목할 필요가 있다고 여겨진다. 국가 행정의 의사결정을 함에 있어서 그 내용 및 과정이 국민에게 분명하게 하기 위해 투명성을 강조하고자 하는 것이다. 행정상 의사결정의 내용에 관계되는 관계자·제3자만이 아닌 한층 더 넓은 일반 국민에게의 투명성을 강조하고 있는 것이다. 국민에 의한 행정의 감시 및 국민의 행정에의 참가를 통해 공정하고 투명성 높은 행정을 위해 퍼블릭 코멘트에 대해 더욱 홍보하고 더 많은 의견이 제출될 수 있도록 노력하고 있는 모습은 우리나라에도 시사점이 있다고 보여진다.

5. 검 토

일본의 행정입법의견 공모절차는 우리나라의 입법예고제도와 사실상 동일한 제도인데, 다음 두 가지 특징을 찾을 수 있다. 이러한 특징은 국회 및 행정부 입법예고 모두의 개선방향의 하나로 생각할 만한 의의가 있다.

첫째, 의견공모절차를 생략할 수 있는 사유가 매우 구체적이고 한정적이다. 의견공모절차를 생략할 수 있는 가장 광범위한 사유도 “공익상 긴급히 명령 등을 제정할 필요가 있어 의견공모절차를 실시하는 것이 곤란한 경우”라고 하고 있다.

둘째, 의견공모절차의 처리에 있어서도, 의견공모를 거친 명령이 실제로 제정된 때에는 의견공모결과를 공시하고, 실제로 제정되지 못한 때에는 그 이유를 공시해야 하며, 의견공모를 거치지 않고 제정되는 명령은 왜 거치지 않았는지를 공시해야 한다고 명확히 규정하고 있다. 이러한 각각의 경우에 대하여 모두 그 사정을 일반국민에게 알리고 있는 것이다.

‘행정상 입법예고’와 관련하여 우리나라 중앙부처가 국민들의 의견이 어떻게 수렴되었는지를 종합하여 일반적으로 제시하는 경우가 거의 없는 현실이다. 법적으로도 의견을 제출한 당사자에 대한 개별통지만을 규정하고 있다. 이에 반해 일본의 의견공모절차와 관련한 다양한 경우의 수를 고려하여, 어떠한 경우에도 일반 국민에 대한 사전정보를 제공하는 절차를 두고 있는 것이다. 이러한 내용을 행정상 입법예고 및 국회 입법예고에도 적용할 필요가 있다.

제3장 단행법률로서의 스위스 『입법예고법』의 운용과 의미

- 「입법예고에 관한 연방법률」: 「입법예고법」(Bundesgesetz über das Vernehmlasuungsgsverfahren), (Vernehmlassungsgesetz: VIG) -

제1절 스위스 『입법예고법』의 조문별 연혁과 관련내용

Ⅰ. 제1조[적용범위]

제1조(적용범위) ① 이 법은 입법예고절차의 기본적 사항을 규율한다. ② 입법예고절차는 연방내각에 의하여서나 또는 의회의 위원회에 의하여서 개시된다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안(Vernehmlassungsvorlage)

입법예고된 안은 「정부 및 행정조직법」(RVOG)의 부분개정으로 형성되었다. 따라서 그 안은, RVOG의 적용범위(연방내각과 연방행정)에 일치하므로, 적용범위에 대한 특별한 규율을 두고 있지 않았다. 의회에 대한 적용은 「의회법」(ParlG)의 제명개정에 의해 보장되었다.

(2) 보고서(법률안제안설명서)(Botschaft)

입법예고법을 독립된 법률로 규율한다는, 연방내각의 결정은 그 적용범위에 대한 규정을 필요로 했다.

(3) 의회의 심의

상원은 2004년 6월 16일에 찬성21표 반대 9표로써, 피스테러(Pfisterer)의원의 신청을 가결시켰는데, 동 신청에 의하면, 제1항에서 연방헌법 제147조를 명시적으로 인용함으로써, 입법예고절차외에 존재하는 다른 주의 협력권이 「입법예고법」(VIG)에 의해 영향받지 않음을 분명히 하려는 것이었다. 이에 반해 연방하원은 2004년 9월 27일에 연방내각의 안을 지지했다. 이견조정에 있어 연방상원은 결국 2004년 11월29일에 연방상원의 관할위원회의 요청에 따라 연방하원의 뜻에 따랐다. 나머지 규정에 대해서는 아무 토론이 행해지지 않았다.

2. 제1항

(1) 법률단계에서의 「입법예고법」의 신규제정사유

1) 헌법규정의 법률에 의한 전환

2000년 1월1일자에 새 연방헌법이 시행된 이래, 헌법은 제147조에 입법예고법에 대한 원칙적 규정을 두고 있다. 이로써 입법예고절차는 연방차원의 가장 중요한 협력수단으로 되었고, 입법예고절차는 더 이상 법률제정자의 처분에 의존하지 않고, 오직 헌법개정을 거쳐서만 폐지될 수 있게 되었다.

헌법규정은 사안에 적합한 세분화가 가능하도록 충분한 여지를 주기 위해서, 의도적으로 개방적으로 형성되었다. 연방내각은 새로운 연방헌법에 대한 1996년 11월 20일의 보고서에서, 법률차원의 「입법예고법」의 상세한 형성을 약속하였다. 이것은 특히 절차의 개요, 입법예고의 대상 및 수범자집단의 범위를 가리킨 것이다.

연방헌법 제147조에서, 중요한 법령, 국제조약과 다수인이나 다수의 경우에 적용되는 기타의 사업(계획)을 언급함으로써, 헌법은 입법예고절차의 질적으로 "본질적 사항에의 한정"에의 취지를 표명하고 있다. 입법예고는 소수인이나 소수의 경우에 적용되는 계획에 대해서가 아니라, 중요하고 본질적인 안건에 대해서 행해져야 한다(BBI 2004 537).

연방헌법 제147조는 모든 "연방관청"(Bundesbehörde), 즉 연방의회, 연방내각, 연방대법원 및 그 밖의 연방의 법원에 대해서 적용된다. 이에 반하여,

연방내각에 의해 제정되고, 2005년 9월 1일자로 폐지된 「입법예고에 관한 법규명령」(VIV) 제91조는 단지 연방내각과 연방행정에 대해서만 적용되었다. 따라서 그 밖의 관청에 대해서는, 보충되어야 하는 규율공백이 존재했다.

입법예고절차는 그 중요성에 비추어 "행정기관"(Verwaltungsstelle)의 도구로서가 아니라, "정부"(Regierung)와 의회에 대해 적용된다.

연방헌법 제147조를 최고연방관청에 대한 공통규정에 대한 총칙의 장에 체계상 배치시킨 것도 그것을 확인해 준다. 법률차원에서 이 관할권질서는 명시적으로 규정되어야 한다.

2) 실질적 의미의 법률개념(materieller Gesetzesbegriff)

연방헌법 제164조 제1항은 실질적 의미의 법률개념을 규정하고 있는데, 그에 따르면, 중요한 입법적 규정들은 연방법률의 형식으로 제정되어야 한다. 여기에는 무엇보다도 또한 연방관청의 절차에 대한 기본적 규정들이 포함된다(연방헌법 제164조 제1항 g호). "연방관청의 절차에 대한 기본적 규정들"에는 단지, 법적 구속력 있는 결정들이 성립되는 절차만이 아니라, 핵심적 협력수단으로서의 입법예고절차도 포함된다. 입법예고절차를 단지 법규명령과 지시단계에서만 적용하는 것은 이 헌법규정에 적합하지 않다. 입법예고법에 대한 기본적 규정들은 헌법에 비추어 연방법률로써 제정되어야 한다.

3) 주의 협력

연방헌법 제45조는 연방의 의사형성에 대한 주의 협력을 규정하고 있다. 연방은, 주의 이익이 관계될 때에는, 주들에게 적시에 그리고 충분히 자신의 계획에 대한 정보를 제공하고 그 의견을 청취해야 한다. 이것은 무엇보다도 연방법의 전환과 집행에 대해 적용된다. 왜냐하면, 그 경우 일반적으로 관할권이 주에게 있기 때문이다[연방헌법 제46조]. 주의 이 중요한 협력권은 또한 연방의 입법예고법에서도 적용되며, 따라서 법률차원에서 상세히 규정되어야 한다.

4) 새로운 정보・통신형태에의 적응

입법과정에서의 유일한 공개단계로서의 입법예고절차는 시대에 적합한, 사회에서의 정보・통신방법에 적응되어야 한다(전자적 입법예고).

오늘날은 매우 자주 관청과의 접촉이 전자적 통신수단을 매개로 행해진다.

오늘날 이미 실무에서 입법예고 관련문서들이 점점 더 전자적 형태로 사용될 수 있도록 하고 있다. 부분적으로 입법예고절차는 또한 벌써 완전히 전자적 방법으로 수행되고 있다. 법률안에서는 이 실무에 대해 필요한 법적 근거가 마련되도록 되어있다. 연방은 이로써 적시에 그리고 적절하게 현대 정보·통신사회의 수요에 대응하면서, 입법예고의 종전까지의 형태도 포기하지 않고 병존시키고 있다.

5) 입법예고절차의 간소화

입법예고절차에 의해 법률제정과정이 과도하게 지연되지는 않는다. 이러한 부작용 을 막기 위해서, 입법예고의 대상, 입법예고절차개시의 관할권과 입법예고기간에 대한 규정을 법률에 마련할 것이 요청된다.

(2) 「개요법률제정」

법률은 입법예고절차의 개요의 법제화에 집중하고 있고 세부적 규정의 제정은 단념하고 있다. 「입법예고법」은 "개요법률"(Rahmengesetz)이므로, 그 규율범위가 한정적일 수 있다. 동법은 연방하원의 위원회보고자에 의해 「간소하고, 개략적인 법률의 모범례」라고 표현되었다.
법률차원에서의 간소한 규율은 법규명령차원에서의 상세한 규정을 필요로 한다(입법예고법 제11조).
연방내각은 그 보고서 [법률안제안설명서]에서 이렇게 쓰고 있다: 제1항은, 동법이 입법예고절차의 개요의 규율에 한정하고 있음을 확정하고 있다. 세부적 규정은 법규명령차원에서 제정된다. 이로써 "단지 중요한 입법적 규정만이 연방법률의 형태로 제정되어야 한다"는 헌법상 위임(연방헌법 제164조제1항)에 적합해질 수 있다. 이로써 법률은 단지 하위 세부규정에 의해서 부담이 경감될 뿐만 아니라, 제정될 집행규정의 범위 안에서 또한 실제의 필요성과 변화하는 개요조건을 유연하게 고려할 수 있다.

(3) 사항에 있어서의 적용범위

1) 광의의 입법예고절차의 개념

헌법은 입법예고절차를, 「주, 정당 및 관계집단이 중요한 법령과 다수인

이나 다수의 경우가 그 영향을 받는 다른 계획의 준비에 있어서, 그리고 중요한 국제조약에 있어서 의견을 제시하도록 기회를 제공받아야 한다」고 규정하고 있다.

[Art. 147[Vernehmlassungsverfahren]

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.]

2) 협의의 입법예고절차의 개념

헌법상의 입법예고개념은, 연방내각 또는 의회의 위원회에 의해 개시되는 절차뿐만 아니라, 또한 경미한 계획에 대해여 행정차원에서 개시되는 절차도 또한 포함한다. 그런데 「입법예고법」에서는 전자만이 「입법예고절차」의 대상으로 규정되고(입법예고법 제1조 제2항)있으므로, 이 개념은 연방헌법의 개념보다 더 좁다. 후자에 대해서 「입법예고법」은 "청문(의견청취)"(Anhörungen), 「입법예고법」 제10조로 표현하여, 이미 용어상으로 이 "협의형식"(Konsultationsform)을 협의의 입법예고절차와 구별시키고 있다.

「입법예고법」이 시행되기까지는 개념들이 불명확했다. 종전의 헌법은 "입법예고"(Vernehmlassung)가 아니라, "의견청취"(Anhörung)라는 용어를 사용하였고 다만, 「연방내각의 준칙70」은 "입법예고절차"의 개념을 사용하였다. 이 개념이 헌법에서 결국 채택된 것이다.

「입법예고법」은 우선 협의의 입법예고절차단계에 대한 개요의 법제화를 목적으로 한다. 이에 반하여 동법은, "의견청취"(Anhörungen)의 경우에는, 그 관할권을 확정하고, "투명성원칙"(Transparenzgrundsatz)을 규정하는데 한정하고 있다(입법예고법 제10조).

3) 다른 형태의 협력

"입법예고"와 "의견청취"는 연방차원의 유일한 협력행태는 아니다. 「입법예고법」이 제정되었다고 해서, 다른 협력수단이 배제된다거나 허용되지 않게 된 것은 아니다. 연방내각은 다음과 같이 「법안제안설명서」에서 쓰고 있다: 제3자와의 협의와 협력에 대한 다른 형식과 수단이나 연방관청과 외부의 사람, 단체들 간의 토의(예: 원탁회의, 국민토론, 공개포럼)는 규율되

어 있지 않지만, 그것들도 계속 가능하고 허용된다. 동법은 다만 연방차원에서 실제상 그리고 연혁상 가장 중요한 협력수단인 “입법예고”만을 법제화하려고 한다.

(4) “국민토론”[Volksdikussion]

1) 개념

국민토론은, 해당 사안이 특히 중요하고 광범한 이해관계에 해당하므로, 단지 주, 정당 및 이해관계 있는 집단 만이 아니라 “일반국민”(Öffentlichkeit)도 또한 의견을 제시할 기회를 부여하는, 특별한 “협의형태”이다. 지금까지 단 한번 국민토론이 개최되었는데, 1995년 6월 26일에 연방내각이 헌법개정안을 제시하고, 그것에 대한 국민토론을 개시한 것을 들 수 있다.

이로써 국민은 연방헌법 개정과정에 함께 편입되었다. 국민토론은 그 특이성 때문에 「입법예고법」에서 규율되지 않았다. 주헌법에서는 국민토론이 일부 채택되어 있다(예: 아펜젤아우써로덴 주의 주 헌법 제56조).

2) 다른 형태

또한 다른 형태의 국민참가 - 예컨대, “숙의적 투표”(deliberative polls)인데, 이에 따르면 통계적으로 대표되는 국민이 선택되어 집중적으로 해당문제를 토의(논쟁)하는 것이고, 그 외 국민포럼 등이 있음 - 는 「입법예고법」의 적용영역에 속하지 않는다. 이미 강력하게 수립된 직접민주제상의 협력권, 법률제정절차의 효율성 및 과도한 법제화의 회피의 관점에서, 그런 제안은 일정한 억제가 필요하다.

(5) “사전적 입법예고”(Vorvernehmlassungen)

1) 개념

“의회행정통제처([Parlmentarische Verwaltungskontrollstelle: PVK)는 1997년, 연방정책의 집행에 관한 보고서에서, 다음과 같이 쓰고 있다 :

사전적 입법예고는, 본래의 입법예고절차전에 “사전적 초안”(Vorentwurf)의 작성을 위해 수행되는 비공식적 협의를 말한다. 이 경우

무엇보다도 비공식적 접촉이 중요한데, 전문가, 주의 대표자들, 관련단체 또는 민간위원회 등과 법률안의 원칙들을 논의하고, 문제점의 목록을 작성하며, 법률안 작성전에 집행측면을 검토한다. 그런 접촉은 관계자회의, 비공식대화, 주의 실무책임자들과의 회의, 전문가들과의 세미나 또는 작업팀에 의해 행해진다. 이것은 특히 주에 대해 중요한데, 입법예고절차시의 주의 참가는 중요한 과정이기 때문이다.

2) 법적 근거

사전적 입법예고에는 일반적 법적 근거가 없다. "원칙적 규정"의 의미에서의 그 법제화가 새로운 「입법예고법」의 준비과정에서 검토되었으나, 포기되었다. 그럼에도 불구하고 사전적 입법예고가 법제화되지 않았다고 하더라도 사전적 입법예고가 배제되는 것은 아니다. 사전적 입법예고는 법률제정의 "사전단계"(Vorverfahren)의 구성요소로서 또한 명시적인 일반·추상적 법규가 없이도 가능하다. 1970년까지는 입법예고절차도 명시적 법적 근거없이 행해졌다.

「입법예고법」은 예외적으로 사전적 입법예고에 대한 명시적인 근거를 오직 연방대법원과 해당 법원에 대해서만, 규율하려는 사항이 법원의 지위, 조직 또는 행정에 관한 것일 때에 두고 있다(입법예고법 제11조 제2항).

3) 형식

사전적 입법예고는 단순한 정보교환에 기여할 뿐만 아니라, 초안의 공동작성을 내용으로 할 수도 있다.

의회행정통제처(PVK)는 1997년 3월 20일의 보고서에서 다음과 같이 쓰고 있다 :

전문가보고서가 지적하듯이, 「비호에 관한 법규명령Ⅰ」[AsylverordnungⅠ]의 제2차 및 제3차 개정의 범위내에서 이 협력은 원칙적 문제에 대한 단순한 사전적 입법예고를 넘어서서 "사전적 초안"(Vorentwürfe)의 공동작성 또는 정비로 발전했다. 제1차 법규명령개정의 갈등이 많았던 단계가 있은 뒤에 연방과 주들간에는 점점 더 새로운 협의절차가 발전되었다. 1993년의 개정시의 입법예고는 아직 전통적 구도에 따라 처리되었지만, 그 뒤에, 연방행정부는 그 사전적 초안의 정비시에 주들의 부조실무책임자회의와 접촉하는, 새로운 형태의 협의체계를 발전시켰다. 연방과 주에 의한 입법예고결과의 공

동평가에로의 발전이 1994년의 개정과 함께 실행되었는데, 초안의 작성이 주와 회의를 하는 가운데 실행되었다. 이로써 더 이상 사전적 입법예고와 입법예고간의 구별은 없어졌다. 결국 1995년의 개정시에는 독립적인 입법예고절차가 더 이상 이행될 필요가 없었다. 왜냐하면 그 규정들은 연방과 주들의 대표자들에 의해 공동으로 작성되었기 때문이다.

4) 효력

의회행정통제처(PVK)는, 자신이 조사한 사례에 의해, 사전적 입법예고의 법률제정절차에의 직접적 효력을 보여줄 수는 없었다. 사전적 입법예고에서 제출된 입장이 그 다음 단계의 작업시에 고려된다는 보장이 없었다. 대부분의 "사전적 초안"(Vorentwürfe)은 사전적 입법예고없이 연방행정부에 의해 홀로 작성되었음이 확인되었다. 다만 세 가지 경우에만 직접적 영향이 확인되었다. 대부분의 경우에는, 행정외부와의 접촉이 있었는지조차 확인되지 않았다.

5) 장점

사전적 입법예고는 계획의 파트너적 측면을 강조한다. 특히 주의 입장으로서는, 동등한 파트너로서 연방과 함께 협력하고 경우에 따라서는 "평등한 집행공동체"(paritätische Vollzugsgemeinschaft)를 형성할 수 있다는 것은 중요하다. 사전적 입법예고에 의해 연방행정부 외부에 있는 전문가가 이미 조기에 활용될 수 있고, 일정한 쟁점이 처음부터 초기 단계부터 포함될 수 있다. 또한 예견된 조치의 수용에 대한 조기의 기여가 행해질 수도 있다.

6) 단점

사전적 입법예고는 공개되지도 않고 그 결과나 개별적 의견표명이 공적으로 접근가능하지도 않기 때문에 불투명하다. 이 점이 사전적 입법예고절차가 입법예고절차와 가장 다른 점이다. 외부의 전문가가 조기에 참가하게 되므로, 사전적 입법예고는 로비활동을 할 수 있는 이상적인 수단이 될 수 있는 위험이 있다. 왜냐하면 전문가의 의견이라는 구실로 가장 쉽고 효과적인 영향력행사가 행해질 수 있기 때문이다. 또한, 사전적 입법예고의 결과가 정부와 연방행정기관에게는 균형잡힌 타협으로 제시되면서 전체틀을 위태롭게 하지 않고는 더 이상 벗어날 수 없다는 심리적·사실상의 구속력을 정부와

연방행정기관에 줄 수 있다. 이로써 정부의 활동여지는 조기에 제한된다. 이에 따라 사전적 입법예고는 본래의 입법예고절차의 평가절하를 야기한다. 본질적인 결정은 시간적으로 사전에 일어나므로, 입법예고절차는 단지 조건부로만, 그 목적을 달성할 수 있고, 단지 조건부로만, 사실확정의 정확성, 집행상 유용성, 계획의 수용성에 대한 해명을 해줄 수 있을 뿐이다. 결국 사전적 입법예고는 법률제정의 사전적 절차에서 책임과 권한의 혼동을 초래하고, 절차를 지연시킨다.

(6) 입법예고외의 주의 협력권

연방헌법 제45조제1항에 따르면, 주는 연방헌법의 규정에 따라 연방의 의사형성에 협력한다. “협력”(Mitwirkung)의 개념은 단지 입법예고절차의 범위내에서의 참가뿐만 아니라, 또한 의사형성에의 참가의 다른 형태들도 포함한다.

다른 협력권은 다음과 같다 :

① 주의 권한이나 주의 본질적 이익이 관련되는 대외정책적 결정의 준비에 대한 협력(연방헌법 제55조),

② 임의적 국민투표를 요구할, 8개 주의 권리(연방헌법 제141조),

③ 각 주의 법률안제출권(연방헌법 제160조 제1항),

④ 실무작업팀과 제도적 회의의 범위내에서의 협력.

3. 제2항

(1) 행정부와 입법부의 권한으로서의 입법예고개시

1) 적용범위

「입법예고법」은, 연방내각 또는 의회의 위원회에 의해 개시되는 모든 입법예고에 적용된다. 이 한도에서 연방헌법 제147조가 구체화되는데, 그 체계상 위치에 근거해 보면, 모든 연방관청에 대해 적용되지만, 연방내각과 의회의 위원회가 명시적으로 규정되어 있지는 않다.

「입법예고법」을 연방내각의 입법예고만이 아니라, 연방의 모든 입법예고에

대해 적용하는 것은 적정하다. 왜냐하면, 입법예고수명자의 입장에서는, 그 개시가 행정부에 의해서 결정되든, 입법부에 의해 결정되든 그런 것은 중요하지 않기 때문이다.

2) 개시의 권한

「입법예고법」 제1조 제2항은, 단지 인적 적용범위뿐만 아니라, 동시에 또한, 어떤 관청이 입법예고절차의 개시권한을 가지는 지를 규정한다. 동조동항에 의하면, 오직 연방내각 또는 의회의 위원회만이 그것에 대한 권한이 있다. 따라서 개시에 대한 결정은 행정부의 행위이든지 입법부의 행위이다. 동 규정의 의미는, "행정관청"(Verwaltungsbehörden)에 의한 개시를 배제함에 있다.

입법예고절차는, "행정수단"(Verwaltungsinstrument)이 아니므로, 평가절상(격상)되어 있다. 이로써 입법예고절차는 더 많은 정치적 비중을 가지며 연방과 주의 관계에 있어 "단계상의 정의"(正義), (Stufengerechtigkeit)에 적합하다. 종전에는 입법예고절차 중, 헌법개정, 법률제・개정 또는 중요한 정치적(정책적) 의미가 있는 법규명령에 대한 입법예고만 연방내각이 개시결정을 했고, 나머지 경우는 각 중앙부처차원에서 입법예고의 개시결정을 했다(1991년 입법예고에 관한 법규명령 제3조 제1항 및 제2항). 그러나 이 규정은 2002년 6월 14일의 연방내각의 결정이래로 더 이상 적용되지 않았다. 그때 연방내각은, 「연방내각자신이 모든 중요한 안건에 대한 입법예고의 개시에 대한 권한이 있고, 각 중앙부처는 단지 경미한, 기술적 안전에 대한 협의의 경우에만 권한을 가진다」고 했다.

한편, 「입법예고법」 제1조 제2항은, 연방내각의 입법예고대상과 의회위원회의 입법예고대상의 구별문제에 대해서는 규율하지 않고 있는데, 그것은 동법 제5조 제1항 및 제2항에서 규율하고 있다.

(2) 연방대법원과 그 밖의 연방법원

연방헌법 제147조의 포괄적 적용범위에 근거하여 연방내각과 의회의 위원회 외에 또한 연방대법원과 그 밖의 연방법원은 자신의 권한으로 입법예고의 개시권을 가진다. 그럼에도 불구하고 실제적 중요성이 없으므로 「입법예고법」에는 명시적으로 규율되고 있지 않다.

연방내각은 「입법예고법」의 법률안제안설명서에서 이렇게 쓰고 있다: 「연방헌법 제147조는 연방관청에 대한 총칙규정에 체계상 위치함으로써 모든 최고연방관청[연방의회, 연방내각, 연방대법원]에 대해 적용된다. 여기서, 단지 연방내각만아 아니고, 연방의회와 연방대법원도 중요한 계획의 준비시에 입법예고절차를 실행해야 함이 도출된다. 새로운 「입법예고법」은 연방내각과 의회의 위원회의 입법예고에 대해 적용된다. 연방대법원에 대한 적용도 사전작업시에 검토되었는데, 연방대법원과 연방보험법원의 사무총장과의 상의 뒤에, 실제적 중요성이 없음에 비추어 그 명시적 규율이 불필요하다고 판단되었다. 새로운 「연방대법원법」(BGG)의 초안에 따르면, 연방대법원은 연방헌법 제147조의 의미에서의 아무런 중요한 법령을 발령하지 않으므로(즉 연방대법원의 입법권은 소수의 사람이나 소수의 경우에만 그 적용이 제한됨), 연방대법원의 입법예고절차는 더 이상 생각할 수 없고, 이에 관한 규율도 불필요하다.

Ⅱ. 제2조[입법예고절차의 목적]

① 입법예고절차는 주, 정당과 이해관계 있는 자(집단)들이 연방의 의견형성과 결정발견에 참가하는 것을 목적으로 한다. ② 입법예고절차는 사실관계의 정확성, 집행상 유용성과 연방의 계획의 수용에 대한 해명을 제공해야 한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

「정부 및 행정조직법」의 개정안 제57b조는 처음으로 입법예고법에 대한 목적조항을 두고 있었다. 입법예고에 있어서 그 규정은 원칙적으로 지지되었다. 대다수 주들에 의하면, 그럼에도 불구하고 사용된 “협력”(Mitwirkung)의 개념이 너무 광범하다고 비판되었는데, 주들에게는 입법예고에의 참가외

에도 연방차원에서 다른 협력가능성이 존재했기 때문이다. 나아가, 단지 연방의 결정발견에의 참가만이 아니라, 의견형성의 참가도 규정하도록 요구되었다.

(2) 법률안제안설명서

연방내각은 입법예고시 제시된 의견을 대폭 수용했다. 연방내각은 "협력"개념을 "참가"(Beteiligung)개념에 의해 대체하고, "결정발견"외에 또한 "의견형성에의 참가"도 추가했다.

(3) 의회의 심의

제2조는 아무 토론의 대상이 되지 않았다. 입법예고와 주의 협력의 다른 형태간의 관계의 문제는 「입법예고법」 제1조와 관련하여 토의되었다.

2. 제1항

(1) 의견형성과 결정발견에의 참가

1) 입법예고절차의 목적

입법예고절차는 연방행정외부에 있는 집단이 연방의 의견형성과 결정형성에 참가하게 함을 목적으로 한다. 정치적(정책적) 결정과정에의 협력은 이에 따라, 단지 선거나 투표시에만 가능한 것이 아니고, 법령의 제정, 토의와 계획된 전환에 대해서도 행해질 수 있다. 그러한 적극적 참가는 정치과정을 강화하고 활성화시킨다. 이 권리의 행사의 전제요건은 연방에 의한 이에 관련된 정보제공이다. 연방내각은 이에 대해 다음과 같이 쓰고 있다 :

입법예고절차의 목적은, 한편으로는, 연방의 계획된 사업(법령 등)에 대하여 국민들에게 정보를 제공하려는 것이고, 또 다른 한편으로는, 연방행정외부에 있는 자(집단)들을 연방의 의견형성과정과 결정발견과정안에 편입시키려는데 있다. 따라서 입법예고절차는 정보제공적 성격과 협력적 성격을 가진다.

보임린(Bäumlin)은 1989년에 다음과 같이 쓰고 있다(AB 1989 N 405): 「입법예고절차는 그 효력에 있어 양립(병존)적이다. 원래는 정보제공이 그 목적이었지만, 점점 더 입법예고절차는, 집단들을 통합시키는 기능을 담당하게 되었다. 따라서 입법예고절차는 타협의 형성을 위한 하나의 전략이 되었다」.

이텐(Iten)도 1984년에 다음과 같이 쓰고 있다(AB 1985 N 748): 「입법예고는 무엇보다도, 정부나 행정기관이 전부 또는 일부 간과했거나 달리 비중을 두고 평가한 찬반 양 논거들을 찾는데 그 목적이 있다」.

2) "참여적 민주주의"(Partizipative Demokratie)

입법예고절차는 오늘날의 관점에서는 참여적 민주주의의 수단이며, 이 경우 시민사회와 민간경제가 정치적 결정과정에 함께 편입되어야 한다. 크리지(Kriesi)는 입법예고절차의 "민주적 가능성"(demokratisches Potential)을 말하는데, 입법예고에 의해 참가자의 수가 정치엘리트의 내부에 있는 자들을 넘어서서 확대되기 때문이다. 참가자의 범위에서 본다면, 입법예고는 실제로 개별적 결정과정에서의 "대표적"(repräsentativ)단계가 된다. 연방내각은 1998년 연방상원의 사무심사위원회에서의 보고에서 특별히 다음과 같이 "소수자보호"(Minderheitenschutz)의 측면을 지적했다 :

「입법예고절차는 "정보제공"이라는 주된 기능에 추가하여, 특히 소수자들에게 자신의 의견을 제시하고 표명할 기회를 부여하는, 불가결의 기능을 수행한다」.

관계인, 정치계와 경제계의 주요 대표자 및 일반시민들의 의견제시는, 국가활동의 투명성을 만들어 내고, 모든 참가자들에게, "순수한 이익대표"(reine Interessenvertretung)이상의, 타협의 성립에의 협력을 가능하게 한다. 소수자들의 참가는 획일적인 해결책보다 더 세분화되고 다양한 해결책을 보장해 준다. 따라서 입법예고는 국가조치의 정당성과 수용성에 결정적으로 기여한다. 입법예고는 정부와 의회가 자신들의 정책의 형성, 전달 및 전환을 하기 위한 중요한 도구이므로, 특별한 제도적 기능이 주어진다.

3) 목적규정의 규범적 의미

입법예고절차는 단지 그것에 의해 「입법예고법」 제2조에 규정된 목적이 달성될 수 있고, 동법 제3조에 따른 입법예고할 가치가 있는 대상이 문제로

될 때에만 개시되어야 한다. 입법예고의 수행이 정당화되기 위해서 「입법예고법」 제2조 및 제3조는 누적적으로 충족되어야 한다. 동법 제2조는 입법예고의 적용범위에 대해 매우 중요하며, 따라서 동조에는 단지 설명적 기능만이 아니라 규범적 기능이 주어진다.

따라서 절차의 목적이 연방의 의견발견과 결정발견에의 참가에 있지 않고, 예컨대 연방에 의한 일방적 홍보에 있거나 의견이 이미 형성되어 있을 때에는, 입법예고절차는 행해져서는 안된다. 이 맥락에서는, 모든 중요한 참가자가 이미 사전단계에서 함께 편입될 경우(사전적 입법예고, 실무작업팀, 전문가위원회)가 생각될 수 있다.

4) 우선적 참가자(Primäre Teilnehmer)

연방헌법 제147조의 문언에서는 "주, 정당 및 이해관계있는 자(집단)들"이 특별히 언급되지만, 이것은 선언적 의미를 가진다. 이로써 동법은 헌법적 관점에서 중요한, 입법예고절차에의 참여자들을 표현하고 있을 뿐이다.

3. 제2항

(1) 참가의 기능

입법예고에 의한 의견형성과 결정발견에의 참가는 특별히, 당해 계획의 사항적 정확성, 집행상 유용성 및 수용성에 대한 해명을 얻는데 기여한다. 그것은 이익상황에 대한 준거점을 제공하고, "사전적 초안"(Vorentwurf)에 대해 최초의 성립가능성심사를 행하며, 주, 정당 및 이해관계있는 자(집단)들에게, 자신들의 이익, 관심사, 필요성 및 전문지식을 조기에 제시할 수 있게 한다. 주의 입장에서는, 입법예고는 또한, 연방의회의원에 의존하지 않고, 직접 연방관청에 참가할 수 있는 수단이 된다. 연방상원의 사무심사위원회는 행정통제에 대한 보고서에서 다음과 같이 쓰고 있다 :

「이 사건절차에서 행정부 내외의 전문지식이 동원되어 적절한 법률안이 성립될 수 있게 한다. 동시에, 사후에 집행단계에서 어려움을 겪어야 하는 주 등의 관계 기관에 의해 어떤 이의가 제기되는지 드러나게 된다. 나아가 "사회학적 입법자세력"(sozilogische Legislativkräfte), (즉 법외적인 사회적

가능성, 특별한 집단이익을 대변하고 그 영향력과 사회적 세력에 비추어 존중받는 집단들)이 파악된다.

사전절차로 인해, 이 입법자세력, 특히 경제단체들에게 어떤 요구가 존재하는지 확인할 수 있다. 사전절차는 특히 경제·사회입법시에, 의회가 조직화된 집단 이익의 전쟁터에서 스스로 유용한 타협이 성립되도록 노력해야 하기 전에, 조정이 성립될 수 있게 한다.

(2) 사실관계에 관한 정확성

1) 개설

입법예고절차는, 규정된 조치가 행정외부에 있는 자들의 관점에서도, 필요하고, 합목적적이며, 내용상 설득력이 있는지 여부에 대한 해명을 줄 수 있어야 한다.

이로써, 국가가 전혀 필요하지 않거나, 규정된 정도로까지 행할 필요가 없는 조치를 하거나 법령을 제정하는 것이 예방될 수 있다. 이로써 국가의 행위는 하자가 덜 발생할 수 있다. 입법예고참가자들은 따라서 단지 그 법안의 내용에 대한 의견을 표명해서, 자신의 관점에 비추어 존재하는 하자나 불충분함을 지적할 뿐만 아니라, 또한 추구되는 목적과 주제에 대해서도 일반적으로 의견을 표명해야 한다.

진상에 가깝고 실무에 적합한 법률제정은 국가의 요구와 사인(私人)의 요구 모두에 일치한다. 입법예고절차는 그에 대한 중요한 지원수단이며 단지 집단이익의 편입뿐만 아니라 또한 전문가의 지식의 축적에도 기여한다. 법제화의 적정성의 해명은 때로는 연방에게 현저한 시간과 비용의 소요를 줄여준다. 외부전문가의 참가의 중요성은 국가임무의 증대 및 복잡화와 관련된다. 연방은 지난 50년간 약 30개 영역에서 새로운 권한들을 획득했는데, 예컨대 경제, 교통, 환경, 연구, 소비자보호, 통신 또는 에너지분야 등에서이다. 규율대상의 복잡성과 조치의 실제성 유용성은 오늘날 관계전문지식 또는 직접적 관계인의 경험을 불가결하게 만든다.

왜냐하면, 연방은 민간의 사회적·정치적 세력의 협력에 의존하기 때문이다.

2) 국민경제에의 영향(Volkswirtschaftliche Auswirkungen)

1999년 이래 연방의 법안의 국민경제에의 영향에 대한 연방내각의 지침이 존재한다(BBI 2000 1038). 연방국민경제부(EVD : Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement)는 2000년 3월 8일에 「규제영향평가개요」(Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung)를 발행했다. 규제영향평가에 의해 연방의 법안에 의한 국민경제에 대한 영향은 전체국민경제적 관점에서 판단된다. 규제영향평가의 결과는, 「국가가 활동해야 하는지」 여부의 정치적 비교형량에로 함께 합류된다. 규제영향평가의 적용범위는 단지 입법예고가 행해지는 대상만이 아니라, 법규명령차원의 경제적 영향이 미치는 그 밖의 법령도 포함한다.

제1차 규제영향평가의 결과는 "사후적으로"(ex post)가 아니라, 이미 입법예고의 개시전에 존재해야 하며, 설명보고서에 기재되어야 한다(1999년 11월 3일자의 규제완화와 행정적 부담경감을 위한 조치에 대한 연방내각의 보고, BBI 2000 994 ; 규제영향평가개요 8면). 사무심사위원회(Geschäftsprüfungskommission)는 2005년 5월 20일자의 연방의 KMU(중소기업에 대한 영향)-테스트에 대한 보고서에서, 법률제정과 법규명령제정에 대한 자신들의 영향을 확인했는데, 이것은 매우 드문 경우이고, 일반적으로는 규제영향평가는, 법률안이 거의 완성되기 전에 행해진다고 하고 있다. 따라서 사무심사위원회는 연방내각에 대해, 제1차 규제영향평가의 결과가 이미 입법예고관계문서에 첨부되어야 한다고 지시했다.

(4) 집행상 유용성

1) 연방정책의 집행

입법예고절차는 스위스의 연방국가구조와 관련된다. 연방법의 전환과 집행은 종종 주의 의무이기 때문에, 주는 또한, 특히 집행상 문제를 알려주기 위해서, 연방의 의사형성에 참가해야 한다. 연방정책의 집행과 주의 의견청취에 대한 1997년 3월 20일자의 "의회행정통제처"(PVK)의 보고에 근거하여 연방상원의 "사무심사위원회"(GPK-S)는 1997년 11월 10일데, 집행문제에 있어서의 연방과 주간의 더 나은 협력에 관한 권고를 연방내각에 했다,

GPK-S는 연방내각에게, 집행문제와 연방의 조치의 집행가능성의 문제를 처음부터 주의깊게 해명할 것을 요청했다. 이에 따라 연방은 이미 법안의 작성전에 집행에 대한 근거와 목적을 발전시켜야 할 것이다.

1998년 4월 27일자의 입장표명에서, 연방내각은 행정기관들에게, 입법예고 개시전에 이미 집행에 관한 근본원칙을 정하도록 지시했다.

2) 연방의 조치의 집행상 유용성의 개선

1999년 2월 15일자의 보고에서 연방상원의 "국가정책위원회"(Staatspolitische Kommission: SPK-S)는 연방의 조치의 결여된 집행상 유용성을 없앨 법적 적응조치를 제안했다. 특히 연방내각은, 의회에 대한 보고서에서, 법률제정의 사전적 절차에서 집행상 유용성이 어떻게 심사되었는지를 설명할 의무를 지게 되었다.

연방내각은 1999년 3월 31일자의 입장표명에서 다음과 같이 쓰고 있다 :

주에 의한 연방정책의 집행과 결합된 문제는 우리의 연방국가에서 언제나 다시 나타나는 토론주제이다. 1997년 11월 10일자의 GPK-S의 보고에 대한 1998년 4월 27일의 입장표명에서 연방내각은, 연방의 조치의 집행에 더 많은 비중이 주어져야 하며, 그것도 초안의 작성시점부터 주어져야 함을 인정했다. 연방내각은 연방행정기관이, 법률제정의 사전절차에서 조기에 그리고 보다 적극적으로 주를 이 문제에 참가시킬 필요가 있음을 이해시킬 의무가 자신에게 있다고 했다.

「의회법」(ParlG) 제141조 제2항 d호 및 f호는, 연방내각이 자신의 보고서에서 의회 전 단계에서의 집행상 유용성의 심사, 법령의 인적, 재정적 영향과 연방, 주 및 지방자치단체에서의 그 집행을 설명하도록 규정하고 있다.

3) 입법예고절차에서의 집행상 유용성

법률은, 연방의 계획의 집행상 유용성이 입법예고절차의 범위안에서 심사되어야 한다고 규정하고 있다. 입법예고절차의 한 가지 중요한 기능은, 연방법의 가장 중요한 집행기관으로서의 주들에게 집행문제에 대한 그들의 의견에서 주의를 촉구할 기회를 부여하는 데 있다. 그 밖에 연방법률제정이 집행권한을 위임한 행정외부의 조직들도 이에 해당한다. 예컨대 2002년 12월 13일자의 「직업교육법」(Berufsbildungsgesetz) 제67조에 따라 연방과 주는 노동관련단체에 집행임무를 위임할 수 있다.

대부분의 경제관련 법령의 집행은 직접 기업에게 영향을 미친다. KMU(중소기업)-영향평가(Verträglichkeitstest)는, 새로운 조치의 비용이 억제되고, 기업의 활동의 여지는 가능한한 적게 제한받는 것을 확보하려는 데 있다. 즉

규제영향평가에서와는 달리, KMU-영향평가에서는, 국가가 활동해야 하는지 여부가 아니라, 국가가 어떻게 활동해야 하는지가 문제로 된다.

법률제정과정을 지연시키지 않도록 하기 위해서, KMU-영향평가는 입법예고절차 중에 해당 관계문서들에 의해 행해진다. 그 결과는 제시된 의견의 평가의 범위 안에서 설명되어야 한다.

1998년 10월 21일에 연방내각은 KMU-포럼의 설치를 결정했다. 이것은 연방국민경제부(EVD)에 의해 설치된 의회외부의 위원회로서, 대부분 KMU의 대표자들로 구성되었다. 동위원회는 1년에 4회 개최되고, 입법예고의 범위 안에서 법령초안을 심사한다. 필요하면, 동 위원회는 KMU의 입장에서의 의견을 표명한다. KMU-영향평가는 의회와 행정부로 하여금 민간경제 특히 KMU의 관심사에 대해 관심을 가지게 함으로써 의회와 행정부의 결정에도 영향을 미치게 하려는 것이다.

4) 입법예고관련 문서에서의 진술

집행상 유용성 문제는 주와 다른 단체에게 맡길 수는 없는데, 법안의 고도의 복종성, 집행경험과 전문지식의 결어, 자원의 결어의 결과로서 상세한 심사를 할 수 없기 때문이다, 따라서 연방자신이 스스로 집행상 유용성의 해명을 해야 한다.

주가 비공식적인 사전적 입법예고의 범위안에서 집행문제에 참가되었다면, 이미 입법예고의 개시시점에 상세한 입장표명이 가능하다. 그럼에도 불구하고 이것은 예외인데, 첫째로 새로운 「입법예고법」은, 집행문제가 입법예고절차 자체에서 심사되고, 사전적 절차에서는 심사되어서는 안되도록 되어있고, 둘째로 집행문제는 자주 법률안의 작성시에 나타나지 않고, 법규명령차원의 집행규정의 작성시에 비로소 나타나기 때문이다.

(5) 수용성

1) 국민투표의 유용성(Referendumstauglichkeit)

스위스는 잘 구성된 직접민주제를 가지고 있는데, 이때 그 중심에 서는 것이 "임의적 국민투표"(fakultatives Referendum)인데, 5만인 이상의 유권자 또는 8개 이상의 주가 요구하면, 연방법률은 국민투표의 대상이 되는 제도이다, 「입법예고법」은, 법률안의 국민투표유용성을 심사하는데 기여하고, 개

별적 관심사를 고려하여 상이한 정치세력들이 그 법률안에 대해 단결할 기회를 제공한다. 특히 경제력이 강한 단체의 경우, 국민투표투쟁에 재정적 지원을 할 수 있으므로, 이들을 조기에 정치과정에 참가시키는 것은 중요하다. 입법예고절차는 이들에게 연방의 계획에 대해 조기에 영향력을 행사할 수 있게 하는 가장 중요한 도구 중의 하나가 된다.

따라서 무엇보다도 입법예고절차의 의미는 또한 국민투표법의 배경 앞에서 살펴보아야 한다. 국민투표의 가능성은 연방의 계획의 광범한 지지를 이끌어 내고, 특히 국민투표에서 유력한 단체의 입법예고절차에의 참가를 필요하게 만든다. 성공적인 국민투표는 장기간 문제해결을 저지할 수 있으므로, 사전에 타협과 설득에 의해 결정의 리스크가 제거되어야 한다.

후버 - 호쯔[Huber-Hotz]연방총리는 2004년에 다음과 같이 말하고 있다 : 「무엇보다도 집행상 유용성이 문제로 되지만 법률안의 국민투표유용성도 문제로 된다. 따라서, 연방내각이 입법예고시에 제출한 법안에 대해 국민투표가 실시될 경우 동법안을 지지할 정치적 의지가 존재하는지의 문제도 해결해야 하는 것으로 요청된다」.

실무에서는 임의적 국민투표는 거의 사용되지 않는다고 한다,

입법예고는 또한, 소수자보호의 도구이기도 한데, 소수자가 입장을 표명할 기회를 입법예고가 주는 것만이 아니라, 입법예고가 직접민주제에 의한 다수자의 결정에 불리하게 타협하도록 촉진하기 때문이다.

한편 국민투표가 성립되더라도, 성공가능성은 50%를 상회한다. 따라서 입법예고절차는 이론상 기대되는, 국민투표로 가지 않기 위한 협상을 보장할 수 없다. 어쨌든 어떤 집단의 이익이 무시되면 될수록, 그들은 국민투표를 더 고려할 것이다.

2) 의회심의에 비추어 본 수용성

명확한 의회의 다수파의 결여는 연방내각으로 하여금, 의회에, 상이한 이익들 간의 가능한 한 최적의 타협을 함으로써 다수의 지지를 얻는 법률안을 제출하게 만든다. 이와 같이 입법예고절차는 연방내각으로 하여금, 의회의 심의절차에 비추어 법안의 수용성을 평가하게 만든다. 입법예고절차는 의회심의절차에 대한, 일정한 “선결적”(präjudiziell)효력을 가진다. 그래서 타협이 의회뿐만 아니라, 의회전 절차에서도 행해지게 한다.

연방상원의 사무심사위원회는 다음과 같이 쓰고 있다 :

「경험은, 법률안의 내용이 광범하게 이미 이 사전적 절차에서 성립됨을 보여준다. 물론 연방의회는 법적으로 모든 자유를 가진다. 연방의회는 법안을 폐기할 수도, 수정할 수도, 보충할 수도 있다. 연방의회의 이 결정권 때문에 연방내각은 미리 연방의회의 추정적 의사를 고려한다. 그러나 실제로는 의회는 그 법적 자유를 단지 제한적으로만 사용하며, 종종 자신이 사전적 절차에 의해 실제로 구속됨을 느낀다. 연방의회에게는 또한 연방내각이 제출한 법안의 내용을, 외부전문가의 도움없이는, 광범하게 수정할 전문지식도 없다」.

쩰베거[Zellweger]는 다음과 같이 말한다 :

「입법부의 입법권이 형해화되는 것은 간과할 수 없다. 점점 더 자주 의회전 법률제정절차에서 이익집단간에 힘들게 교섭된 타협과 협상이 행해지며, 이것은 입법부의 결정의 자유를 제한한다」.

알렌스파흐[Allenspach]는 다음과 같이 말한다: 「연방내각은 상아탑에서 외로운 결정을 하는 것이 아니다. 연방내각은, 현실적이고, 의회와 국민으로부터 수용될 기회가 있는 법안을 의회에 제출한다. 연방의회가, 다수의 주, 여당의 다수 등이 반대하는 법안을 제출하는 것은 의미가 없다」.

입법예고절차의 선결적 효력은 의도되어 있다. 결정적인 것은 조정의 결과가 의회에 대해서도 실행될 수 있는지 여부이다. 이 이유에서 「의회법」 제141조 제2항 c호는, 연방내각에 대하여, 의회전 절차에서 논의된 쟁점과 대안들, 그리고 그것에 대한 연방내각의 의견을 제시할 의무를 부과하고 있다. 또한 의회의 위원회는 입법예고절차에 정통한 연방공무원이나 담당자의 의견을 직접 청취하여 추가적 정보를 요구할 수 있다.

그럼에도 불구하고 입법예고절차의 선결적 효력은 과대평가되어서는 안된다. 크리지(Kriesi)는, 「입법예고절차에 선행하는 비공식적 절차(예: 전문가위원회)는 입법예고절차보다 더 큰 비중을 가진다」고 한다. 또한 연방의회에 의석을 가진 정당들도 자신들의 의견이 입법예고절차시에 표명한 자신들의 의견에 구속된다고 느끼지 않는다. 또한 “교섭단체강제의 결여”(연방헌법 제161조 제1항) 때문에 정당들은 통일적 “당론”(Parteihaltung)을 보장할 수도 없다. 또한 의회의원에 대한 로비활동의 강도와 성공도 미리 예측할 수 없다.

3) 입장표명의 대표성

종종 입법예고시 제출되는 의견에 대표성이 결여되어 있다는 사실은 법안의 정치적 실현가능성을 점검하겠다는 입법예고절차의 목적실현에 장해가 된다. 주, 정당 및 단체와의 내밀한 협의는 종종 시간적 이유에서 불가능하다. 따라서 제출된 의견은 대표성이 거의 없을 수 있다. 의견청취는 단지, 제출된 의견이 그 내용에 비추어 주, 정당구성원, 단체구성원들의 동의를 얻을 수 있는 경우에만, 의미가 있다. 현행법은, 입법예고시 제출되는 의견이 그 대표성에 대한 증명을 할 것을 요구하지 않는다. 또한, 주, 정당, 단체가 내부의 협의절차를 실행할 것인지는 그들의 재량하에 있다. 그러나 매우 중요한 법안이라면, 사전의 내부의 협의가 실시되어야 할 것이다.

Ⅲ. 제3조[입법예고절차의 대상]

① 입법예고절차는 다음 각 호의 준비시에 시행된다. a. 헌법개정 b. 연방헌법 제164조 제1항 a호부터 g호까지의 의미에서의 법률규정 c. 연방헌법 제140조제1항 b호와 제141조제1항 d호(3)에 따라 국민투표에 회부되거나 주의 본질적 이익에 관계되는 국제조약 ② 다른 계획에 대해서도, 그 계획들이 중대한 정치적, 재정적, 경제적, 생태적, 사회적 또는 문화적 영향을 발생시키는 것이거나 그 계획들이 대부분 연방행정외부에서 집행될 때에, 입법예고절차가 실행된다. ③ 법규명령에 대한 입법예고는, 주들이 현저히 그 법규명령에 의해 영향을 받을 때, 주에 의해 실행된다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고된 안은 입법예고대상의 범위를 불확정적으로 규정하고 있었다.

즉 입법예고절차는 중대한 정치적, 재정적, 경제적 또는 문화적 영향이 발생하는 법령안(계획)의 경우에 실시된다고 규정되었다. 이 조문내용은 「1991년의 입법예고에 관한 법규명령」(VIV 91)제1조 제2항 b호에 밀접히 의존한다.

의견청취시에 이 불확정적 규율내용은 비판받았는데, 그것은 연방내각에 대하여 지나치게 넓은 재량여지를 부여하기 때문이다. 주들은, 법령안이 현저히 연방행정외부에서 집행되는 것인 때에도 입법예고절차가 수행되도록, 보완을 요구했다. 자연보호단체들 쪽에서는 현저한 영향이 미치는 기준으로서 추가적으로 "법령안의 생태적 · 사회적 중요성"도 명시적으로 규정할 것을 제안하였다. VD, VS 주에서도 "사회적 중요성"을 현저한 영향이 미치는 기준으로 명시적으로 추가해 줄 것을 요청했다. 도한, 「스위스녹색당」은 입법예고의 특별한 형태로서 "국민토론"(Volksdiskussion)을 법률에 명시적으로 규정하기를 원했다.

(2) 법률안제안설명서

연방내각은 원칙적으로 불확정적 규율태도를 고수하였으나, 추가적으로 또한 "법령안의 생태적·사회적 영향"도 다른 기준에 대해 보충적 기준으로 규정했다. 주의 집행상 관심은 똑같이 반영되었다.

(3) 의회의 심의

SPK - S는 찬성4표 대 반대5표로, 「입법예고가 주가 현저히 영향을 받는 법규명령안의 경우에도 수행되어야 한다」는 신청을 부결시켰다. 이에 반해 연방상원은 위원회에서 부결된 신청을 찬성20표 대 반대7표로 가결시켰다. 또한 법률안 제1조 제1항 b호에 규정된 "근본적 법률규정"의 문언에 대한 토론이 행해졌다.

SPK-N은 b호에 규정된 "근본적"이란 개념의 삭제를 주장했다. 그러나 실체적 수정이 그로써 의도된 것은 아니었다. 그 뒤 위원회는 찬성12표 대 반대6표로 새로운 제1항을 가결시켰는데, 그에 따르면 그 규정 제1항에 따른 법령안에 대해서는, 그 법령안이 입법예고참가자의 본질적, 직접적 이익에 관계되지 않는 한, 입법예고절차가 포기되도록 하고 있다.

연방하원은 자신의 위원회의 신청을 토론없이 통과시켰다. 이견조정에 있어

서 연방상원은 연방하원에서 채택된 제1항을 거부했는데, 본질적인, 직접적 이익이 관계되는지 여부와 관계없이 헌법개정에 대해서는 언제나 입법예고가 수행되어야 하기 때문이다. 연방하원은 결국 연방상원의 의견에 따랐다.

2. 제2항

(1) 도입문

1) 초안단계에서의 의견제시(Stellungnahme in der Entwurfsphase).

입법예고절차는 법률의 문언에 따르면, 협의(Konsultation)은 단지 계획(초안)이 변경될 수 있을 동안에만(즉, 의견형성과 결정발견에 대한 참가가 가능할 때에만), (입법예고법 제2조 제1항)의미가 있기 때문에, 계획(초안)의 "준비"(Vorbereitung)중에 실행된다. 법률은, 참가가 상대적으로 빠른 시점에(즉 법령 기타 계획의 "초안"에 대해)실행되도록 설계되어있다(입법예고법 제5조 제1항 및 제2항).

따라서 입법예고(의견제시)는 초안단계에서의 의견제시(입장표명)청구권(Anspruch auf Stellungnahme)이다.

입법예고절차는 법률제정의 "사전적 절차"(Vorverfahren)의 구성요소이다. 입법예고절차는 법률제정시의 사전작업에 기여하고, 헌법과 법률단계의 경우에는 연방내각에 의한 보고서(법안개정설명서)와 개정안의 연방의회로의 송부로써 종결된다. 의원입법으로서 의원이나 의회위원회가 발의하는 경우(parlamentarisches Initiativrecht)외에는, 연방내각이 법률제정의 사전적 절차를 담당한다[정부 및 행정조직법 제7조].

준비단계동안이 아닌 때 행해지는 "협의절차"(Konsultativverfahren)는 입법예고가 아니다. 이것은 특히 의회의 기관들이 의회심의도중에 연방내각의 법률안을 대폭 수정할 때, 주의 의견을 청취할 때 일어난다.

입법예고시 예고되는 법안에 대해서는 신뢰보호의 원칙이 적용되지 않는다. 이 문제에 대하여 연방대법원은 다음과 같이 판시하고 있다(BGE 123 Ⅱ 385 E. 10, S. 400):

「원고는, 1993년 10월 28일자의 부가가치세법 시행령 개정안에 대해 신뢰했다고 주장한다. 이 초안은 원고에게 더 유리한 규율을 하고 있었다. 그러

나 입법예고시 예고된 초안의 규율은 확정된 법규명령의 문언과는 다르다. 따라서 원고의 주장은 받아들일 수 없다. 신뢰보호의 원칙은 특히 법적용영역에서 중요하다. 신뢰보호의 원칙은, 법률제정자가 기득권을 침해하거나, 충분한 이유없이 종전의 확약을 무시하는 한도에서, 법률제정자를 구속한다. 신뢰보호의 원칙은 그러나 원칙적으로 법질서의 개정에 대해서 보호하지 않는다. 1993년 10월 28일에 연방재무부는 부가가치세시행령개정안(초안)을 입법예고했다. 원고(신문・잡지발행인단체)를 포함한 이해관계 있는 자[단체]들은 이에 대해 의견을 제출할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 입법예고된 개정안은, 해당 국민이 주장할 수 있는 의미에서의 "신뢰근거"(Vertrauensgrundlage)를 창설해 주지 않는데, 초안은 수정될 수 있음이 추정되기 때문이다.」

2) 중요한 계획(초안)(wichtige Vorhaben)

연방헌법 제147조에 따르면, 중요한 법령, 국제조약 및 광범한 파급효과가 미치는 그 밖의 계획의 준비시에는 입법예고절차가 실행되어야 한다. 이에 따라, 중요한 결정의 경우에는 의견형성과 결정발견에 대한 참가가 보장되고 있다.

이에 따라 근소한 영향이 미치는 법령 기타 계획의 경우에는 입법예고 절차의 대상이 아니고 기껏해야 "의견청취"(Anhörung)의 대상이다(입법예고법 제10조). 입법예고를 중요한 계획에 한정하는 것은 또한 입법예고참가자의 과잉요구와 이에 따른 입법예고절차제도의 평가절하를 예방한다. 그 밖에 입법예고절차의 실행에 따른 행정내부의 비용도 절감될 수 있다.

연방내각은 이 문제에 대하여 다음과 같이 말한다(BBI 2004 536f): 「입법예고절차는 연방헌법 제147조의 규정에 상응하게 중요한 법령, 중요한 국제조약 및 광범한 파급효과가 발생하는 그 밖의 계획의 경우에만 개시됨으로써, 질적으로 강화된다. 이로써 정부뿐만 아니라 입법예고참가자들도 경미한 사안에 대한 입법예고(의견제시)의 부담을 줄일 수 있고, 본질적인 것(중요한 것: das Wesentliche]에 한층 더 집중 할 수 있다).

입법예고절차를 인터넷에 의해 실행하는 문제에 대해 연방내각은 2003년 11월 19일에 다음과 같이 말하고 있다: 「이 계획은 연방내각사무처가 "정보서비스회의"(Konferenz der Informationsdienste)와 협력하여 진행하고 있고, "사무총장회의"(Konferenz der Generalsekretäre)와 「국가작가회의」

(Staatsschreiberkonferenz)도 찬성한다. 또한 이 계획을 "연방언론인협회"(Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten)도 찬성하였다. 이 사업(그 통신방법과 수단의 결정)은 일차적으로 연방내각의 사무이다.

입법예고절차의 일차적 목적을 무엇보다도, 관청외부의 전문지식, 관계인의 정치적으로 중요한 의견, 특히 주의 의견을 듣는 데 있다. 입법예고절차는 단지 광범한 파급효과가 미치는 계획의 경우에만 실행된다. 다른 경우에는 "의견청취"(Anhörung)의 착수로 충분하다.

3) 동일한 대상에 대한 수회의 입법예고

입법예고의 목적은, 동일한 절차내에서 참가의 기회가 한번 주어졌으면, 충족된다. 법률은 동일한 안건에 대한 수회의 입법예고의 실행을 명시적으로 규정하고 있지는 않으나, 그것을 배제하지는 않는다. 입법예고절차가 명백한 결론을 도출시키지 못하면, 그 후의 과정의 확정은 연방내각(또는 의회의 관할위원회)의 의무이다. 연방내각이 그 계획을 단념하면, 연방내각은 의회에 대하여 그것을 알린다. 연방내각이 그 계획을 계속 추진하기로 결정했으면, 연방내각은 그 이유를 연방의회에 대한 보고서(법안제안설명서)에서 밝혀야 한다. 이 두 경우에, 그와 다른 결정을 내리는 것은 의회의 자유이다. 동일한 대상에 대해 수회의 입법예고를 실행하는 것은 전체 절차내에서 현저한 지체가 발생함을 뜻한다.

4) 2개 이상의 대안을 입법예고에서 제시하는 문제

일부의 경우 입법예고에서 두 개 이상의 대안이 제시되기도 하지만, 그런 절차의 결과는 대부분 분명하고 절차의 지연만 가져오기 때문에, 원칙적으로 해서는 안된다. 또한, 여러 대안들의 동의 또는 거부가 순전히 양적으로만 계산되고, 그 비중의 비교형량, 평가의무를 충실히 이행하지 않을 위험이 있다.

나아가, 연방내각이 선호하는 대안 외에 전문가 대안 등이 입법예고시 제시되면, 연방내각의 지휘통솔권이 약회될 위험도 있다.

(2) 헌법개정(a호)

1) 원칙

헌법개정에 대해서는 모든 경우에, 즉 헌법의 부분개정이든 전부개정이든

관계없이, 입법예고가 실행되어야 한다.

2) “국민발안”(Volksinitiative)

연방헌법의 부분개정에 대한 “작성된 초안 형식의”(formuliert)국민발안은 입법예고실행의무에서 제외된다. 첫째로, 이 경우 그 작성자는 연방내각도 아니고 의회의 위원회도 아니므로, 즉 “관청의 헌법개정안”(Behördenvorlagen)이 아니기 때문이고, 둘째로, “완성된”(ausformuliert) 국민발안은 관청의 수정이 금지되기 때문이다(의회법 99조). 후자의 경우는 입법예고절차에서의 협력은 명백히 의미가 없기 때문인데, 왜냐하면 국민발안은 있는 그대로 국민투표에 회부되어야 하기 때문이다.

이에 반하여 국민발안에 대하여 직접적인 반대안이 맞서면, 입법예고가 실행되어야 한다. 이것은 법률차원에서 간접적인 반대안이 있는 경우에도 동일하다.

(3) 법률규정[b호]

1) 실질적 의미의 법률개념

모든 중요한 입법적 규정은 연방법률의 형식으로 제정되어야 한다. 이것에는 특히 정치적 권리의 행사, 헌법상 권리의 제한, 사람들의 권리와 의무, 납세의무자의 범위, 조세의 대상과 산정, 연방의 임무와 급부, 연방법의 전환과 집행시의 주에 대한 의무부과, 연방관청의 조직과 절차(연방헌법 제164조 제1항)에 관한 근본적 규정이 포함된다. 이런 법률규정에 대해서는 입법예고절차가 실행되어야 한다고 「입법예고법」 제3조 제1항 b호가 명시적으로 규정하고 있다.

2) “근본적 규정”(Grundlegende Bestimmungen)

법률제정자의 의도는, 모든 법률개정에 대해 입법예고절차가 실행되어야 할 의무를 도입하려는 것은 아니었다. 이 이유에서, 연방내각의 초안에는 명백히 단지 “근본적” 법률규정에 대해서만 규정하고 있었다(입법예고법 초안 제3조 제1항 b호). 의회심의에서 이 수식어(“근본적인”이란 수식어)는 삭제되었는데, 그 수식어는 이미 연방헌법 제164조제1항에 존재하고 있고,

「입법예고법」이 헌법규정을 인용함으로써 단지 그것들과만 관계될 수 있기 때문이다. “후버-호쯔”(Huber-Hotz)연방총리는 2004년에 다음과 같이 말하고 있다(AB 2004 S. 401).

「실제로 여기서는 비중은 입법예고절차의 집중에 두어진다. 따라서 연방헌법 제14조 제1항의 “근본적”이란 표현은 b호에서 다시 한번 “근본적 규정”으로 구체화된다. 이 경우는 중요한 법률, 즉 새 법률, 법률의 전부개정에 해당된다. 그러나 또한 실제로 부차적인 법률규정이 개정되는 경우에는 입법예고절차가 필요하지 않다고 생각된다. 따라서 우리가 “모든 법률과 모든 법률개정은, 그것이 아무리 경미한 것이더라도, 입법예고를 거쳐야 한다”라고 말한다면 그것은 너무 나아간 것이다」. 이것은 입법예고의 범위의 중요성을 말하고 있다.

3) 대외적 효력

입법예고절차는 또한 연방관청외부에 있는 자와 조직에게 직접 그 효력이 미치지 않는 법률규정의 경우에는 적용되지 않는다. 예컨대, 권력들 간의 관계를 규율하는 조직법규를 들 수 있다.

부저(Buser)는, 「주와 단체들이 관직의 배분에 대하여 연방중앙부처에 대해, 의견을 제시할 수 있도록 한다면, 그것은 너무 나아간 것이라고 한다」.

(4) 국제조약[c호]

1) 의무적 국민투표

국제조약이 의무적으로 국민투표를 거쳐야 하는 것인 경우에는 그 조약에 대해서는 입법예고절차가 실행되어야 한다. 예컨대 집단안보를 위한 조직이나 초국가적 공동체에의 가입의 경우이다(연방헌법 제140조 제1항 b호).

2) 임의적 국민투표

임의적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 대해서도, 중요한 입법적 규정을 포함하거나 그 전환이 연방법률의 제정을 요구하는 것인 때에는, 입법예고가 행해진다(연방헌법 제141조 제1항 d호(3)).

이에 따라 주의 법률규정에 있어서는 입법예고의무에의 유사성이 존재한

다(입법예고법 제3조 제1항 b호).

3) 그 밖의 조약

그 밖의 국제조약들은 c호의 대상이 아니다. c호에서는 오직, 「입법예고법」 제3조제2항의 의미에서의 "광범한 파급효과"가 발생하는 조약의 경우에만 입법예고가 수행되도록 규정하고 있다.

4) 본질적인 주의 이익

마지막으로 국제조약이 주의 본질적 이익과 관계되는 것이면, 그것이 국민투표가능성이 있는지에 관계없이 언제나 입법예고가 실행되어야 한다. 이 경우는 대외정책적 결정의 준비시의, 법률로 규정된 "주와의 협의제도"의 특수한 경우이다.

1999년 12월 22일자의 외교정책에 대한 주의 협력에 관한 연방법률(BGMK_): 특히 연방의 외교정책이 중요한 주의 집행임무와 관련될 때, 주의 본질적 이익이 관계된다.

5) 입법예고의 시점

입법예고는 단지 그 결과가 고려될 수 있을 때에만 의미가 있다. 따라서 원칙적으로, 연방의회에 의한 조약의 동의시점이 아니라 연방내각에 의한 서명전에 행해져야 한다.

3. 제2항

(1) 광범한 파급효과가 미치는 다른 계획

1) 「헌법」

연방헌법 제147조에 따르면, 단지 중요한 법과 중요한 국제조약만이 아니라, 광범한 파급효과가 미치는 다른 계획에 대해서도 입법예고절차가 실행되어야 한다. 헌법은 그러나, 언제 그런 "계획"이 존재하는지를 판별할 아무런 기준을 규율하고 있지 않고, 그것을 법률제정자에게 맡긴다.

2) “계획”(Vorhaben)

“정부”(Regierung)의 영역에서는, 법규명령에 대한 법령안, 외교정책상 권한의 행사시의 협력[특히 국제조약의 독립적 체결], 그런 조약의 임시적 적용 또는 보고서안과 기본정책안을 들 수 있다.

“전문가의 계획”(Expertenvorhaben)은 법률에 비추어 더 이상 입법예고 대상이 아니다(입법예고법 제5조 제1항).

“의회”의 영역에서는 “의회법규명령”(Parlamentsverordnung)의 제・개정안 등이 있다.

“법원”의 영역에는 위의 의미의 “계획”이 없으므로, 입법예고절차의 대상은 없다.

행정절차와 사법절차에서의 “의견청취”(Vernehmlassung)는 당사자의 법적 청문의 보장에 기여하고, 심판기관으로 하여금 올바른 사실관계해명과 규범해석을 가능하게 한다. 당사자를 넘어서는 “협의”는 권력분립원칙과 법관의 독립에 모순된다. 사법부는 단지 법에 복종하며, 국가권력이나 사회적 세력들과 독립적이어야 한다.

3) “광범한 파급효과”(gross Tragweite)

「입법예고법」의 새로운 규정에 의해, 연방내각과 연방의회는 또한 입법예고절차의 간소화와 본질적 문제에의 집중화를 추구했다. 입법예고절차는, 단지 중요한 계획에 대해서만 실행됨으로써 질적으로 평가절상된다. 경미한 파급효과가 있는 계획에 대해서는 입법예고가 아니고, 경우에 따라서는 “의견청취”(Anhörung)가 행해진다(입법예고법 제10조). 이 이유에서 법률제정자는, 입법예고절차가 단지 중대한 정치적・경제적・생태적・사회적 또는 문화적 파급효과가 발생하는 계획, 또는 연방행정부외에서 대부분 집행되는 계획에 대해서만 실행된다고 규정하고 있다.

(2) 개별적 경우의 결정

「입법예고법」제3조 제2항의 의미에서의 “계획”인지 여부는 구체적・개별적 경우에 결정되어야 하는데, 이 경우 현저한 재량여지가 존재한다. 이에 대한 권한은 일차적으로 관할 “행정기구”(Verwaltungseinheiten)에 있는데, 관할행정기구는 연방내각사무처와 협의하여 그 계획의 파급효과가 입법

예고의 실행에 적합한지, 아니면 “의견청취”(Anhörung)에 적합한지 확정해야 한다.

계획의 파급효과에 대해 이견이 있으면, 결국 당해 연방중앙부처가, 연방내각에 입법예고개시를 신청할 것인지, 아니면 독자적 권한으로 “의견청취”를 실행할 것인지를 결정할 자유를 가진다.

4. 제3항

(1) 주에서의 입법예고

집행문제는 자주 헌법과 법률차원이 아니라 그보다 하위의 규율단계에서 규율된다. “법규명령”(Verordnungen)이 주에 의한 집행규정을 규율하면, 주에 의해 입법예고절차가 미리 실행되어야 한다. 이 규정은 의회심의과정에 추가되었다. 이 규정은, 연방내각에 의한 법규명령제정시에 집행문제가 강하게 고려될 수 있도록 보장한다.(BBI 1998 1969; 2005년 2월 16일의 연방내각의 답변).

뷔티커(Votum Büttiker)는 다음과 같이 쓰고 있다 :

「주들은 자신들이 무엇보다도 법규명령에 의해 현저히 영향받는다고 주장한다(집행연방주의: Vollzugsföderalismus). 주들은 집행시에 중요한 임무를 수행해야 하며, 이 법규명령하에 살며 고통받고 있다. 따라서 주들은, 그들이 현저히 영향받는 이 법규명령의 제정・개정시에 참가하는 것을 명확히 보장받으려고 한다」.

법률은 명확히, 단지 주들에게만 입법예고절차가 실행됨을 규정한다. 이 경우는 「입법예고법」 제4조에 따른 통상적 참가자들의 예외를 법률로 규정하고 있다.

Ⅳ. 제4조[참가]

① 모든 사람과 모든 조직은 입법예고절차에 참가하여 의견을 제시할 수 있다.

② 다음 각 호의 자는 의견제시에 초대된다. a. 주들 b. 연방의회에 의석을 가지고 있는 정당들 c. 지방자치단체[게마인데], 시 및 산악지역들의 전체 스위스상부조직들 d. 경제계의 전체스위스상부조직들 e. 그밖에 개별적 경우에 관계되는 자들 ③ 연방내각사무처는 제2항a호부터 d호까지의 입법예고참가자의 목록을 작성한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

제1항과 제3항은 이미 입법예고된 안에 들어 있었고(제57e조 제1항 및 제3항), 현행법에 그대로 수용되었다. "상부조직들"(Dachverbände)의 범주의 범위에 대해 토론이 있었다. 입법예고된 안에서는 이들은 "전국적 의미가 있는 해당 단체와 조정위원회"(betroffene Dachverbände und Koordinationsgremien gesamtschweizerischer Bedeutung), (제57e조 제2항 c호)로 되어 있었다. 이로써 "필수적 입법예고참가자"(ständige Vernehmlassungsadressaten)를, 사용자조직의 전국적 상부조직과 근로자의 전국적 상부조직과 시, 게마인데(지방자치단체) 및 산악지역의 상부조직까지 포함시키려고 했다. 입법예고에서 이 규정에 대해 많은 의견제시가 있었으나, 원칙적으로 문제시되지는 않았다. 사용자측에서는 "경제계의 최고단체"(Spitzenverbände der Wirtschaft)를 필수적 입법예고참가자로 법률에 규정하기를 원했다.

(2) 법률안제안설명서

주, 게마인데(지방자치단체), 시의 전국적 상부조직 뿐만 아니라 경제계의 전국적 상부조직도 또한 필수적 입법예고참가자로 규정되었다(입법예고법안 제4조 제2항 c호 및 d호).

(3) 의회의 심의

"주의 전국적 상부조직"(gesamtschweizerische Dachverbände der Kantone)의 개념에 대해 상세한 토론이 있었다. SPK-S는, KdK를 입법예고참가자로서 법률에 규정하기를 거부했다. 이에 반해 SPK-S는, 법률에 단지 입법예고참가자의 세 범주만을 규정하기를 원했는데, ① 주, ② 정당, ③ 개별적 경우에 의사를 물어야 하는 자[특히 게마인데, 시, 산악지역들의 전국적 상부조직과 경제계의 전국적 상부조직]가 그들이다. SPK-N은 연방내각의 초안을 지지했다. 연방하원은 토론없이 이에 따랐다.

이견조정에서 연방상원은 C호에서 주의 상부조직을 규정하는 것을 거부했고 나머지는 연방하원의 의견에 따랐다.

2. 제1항

(1) "참가권이 있는 자"(Teilnahmeberechtigte)

1) "모든 자"(Jedermann)

모든 판단능력 있는 자연인과 법인과 공법상·사법상의 모든 "조직"(Organisation)은, 그 국적이나 그 소재지에 관계없이 입법예고절차에 참가할 수 있다(입법예고법 제4조제1항; BBI 2004 550). 이것은 "집단이익"(Gruppeninteressen)에 의한 영향력 행사의 위험에 대한 일정한 대책에 해당한다.

슈미트-주터(Schmid-Sutter)는 2004년에(AB 2004 S404) 다음과 같이 말하고 있다 :

「누가 입법예고에 참가할 수 있는가? 제1항이 이에 대한 대답을 해 준다. 즉 "모든 자"이다. 따라서 누군가를 입법예고 참가에서 배제시키는 것은, 법률 때문에, 불가능하다. 스위스의 모든 남자와 모든 여자 그리고 모든 조직과 "제도"(Institution)는 제한없이 모든 입법예고에 참가할 수 있다」

입법예고절차에의 참가는 오직 행정외부의 사람들과 조직들에게만 주어진다. 연방행정기관간의 협력은 행정내부의 "관청간 협

의"(Ämterkonsultation)의 범위내에서 존재한다(입법예고법 제10조 제2항).

"사람과 조직"(Person und Organisationen)의 개념은 헌법(연방헌법 제178조제3항)과 정부 및 행정조직법(RVOG) 제2조 제4항에서 유래한다. 따라서 이 개념들은 「헌법」과 「정부 및 행정조직법」의 의미에서 이해하고 해석해야 한다. "사람들"(Personen)에는 자연인뿐만 아니라 법인도 포함되는데, 특히 지역사단(주, 게마인데), 주식회사, 주식합자회사, 유한회사, 조합, 사단, 영조물(우편, 연구영조물, 지식재산권연구소 등)이 포함된다. "조직들"(Organisation)은 독립적 법인격이 없는 단체들인데, 합자회사 등이 있다.

2) "요청받는 자"(Eingeladene)

입법예고참가자의 권역안의 특별한 범주는, "직권으로 의견제시를 하도록 요청받는자"들이다. 헌법은 주들, 정당들과 이해관계 있는 자(집단: 권역: Kreise), (연방헌법 제147조)들을 열거하고 있다. 나머지 참가자들과는 달리, 이들에게는 입법예고문서가 송달된다(제공원칙 : Bring-Prinzip). 그들은 스스로 요청할 필요가 없다.

의견제시에 참가해 달라고 요청받는 자들은 「입법예고법」 제4조 제2항 a호부터 e호까지에 규정되어 있다.

(2) "참가(행사)청구권"(Der Anspruch auf Ausübung der Teilnahme und seine Teilgehalte)

1) 개념

"입법예고절차 · 참가청구권"[Der Anspruch auf Teilnahme in einem Vernehmlassungsverfahren]은 입법예고대상인 계획에 대해 의견을 제출할 수 있는, 모든 사람과 모든 조직의 권리를 가리킨다. 이 청구권은 연방의 모든 입법예고절차에서 존재하는데, 입법예고절차개시기관이 어느 기관이든지[즉 연방내각이든지 의회의 위원회든지], 그리고 입법예고절차가 문서로 실행되든지, 아니면 회의에 의해 실행되든지 관계없다.

입법예고에 참가할 수 있는 청구권은 권리이지 의무가 아니다. 팔렌더(Votum Vallender)는 1998년에 다음과 같이 쓰고 있다(AB 1998 N 61): 「입법예고에의 참가의무는 없다. 그 권리를 사용하는 것은 입법예고에 초청된 자의 자유이다」

2) 참가청구권의 법적 성격

참가청구권의 법적성격문제에 대해서는 상이한 견해가 존재한다. 물론 "참가청구권"(Beteiligungsanspruch)이 소송상·절차상의 법적 청문청구권(prozessualer Anspruch auf rechtliches Gehör)과는 관계없다는 데에 학설은 일치하고 있다.

소송상의 법적 청문청구권은, 단지 사실관계의 해명에만 기여할 뿐만 아니라, 또한 처분의 발령시의 인적 관련성이 있는 협력권을 의미한다. 학설은 참가권을 "독자적 성격의 권리"(Recht eigener Natur)로 보거나, "정치적 권리와 비슷한 것"(Nähe zu den politischen Rechten) 또는 "청원권"(Petitionsrecht)으로 보는 견해들로 나뉜다.

먼저, "정치적 권리와 비슷한 것"은, 입법예고의 범위내에서, 새로운 제안과 비판을 제출할 수 있다는 범위내에서 입법예고는 또한 "국민발안적"(initiativ) 기능도 나타내는 점에 근거한다. 그러나, 관청에 대해서, 그 제출된 의견을 계속 추진할 의무는 존재하지 않는다. 그러나, 또한, 특히 사후의 국민투표에 비추어, 계획의 적정성을 해명한다는 점에서 억제적(적어도 완화적) 영향력이 인정된다.

다음으로, "청원권"은 모든 사람에게, 언제든지 관청에 대하여 요청, 제안, 비판, 이의 제기를 할 권리를 부여해 준다[연방헌법 제33조 제1항]. 그러나 입법예고는, 그 목적, 대상 및 절차에 있어서 청원과 구별된다. 즉 청원권에게는 일차적으로 "숙고·음미(또는 통풍)기능"(Ventilfunktion)이 주어지지만, 입법예고는 "정보제공, 협력"의 목표를 추구한다.

또한, 청원권의 적용범위는 매우 넓지만, 입법예고는 단지 일정한 대상에 대해서만 실행된다(입법예고법 제4조). 또한, 입법예고절차는 관청에 의해 개시되고, 형식규정 및 기한규정에 의해 명확히 구조화되어 있다는 점에서 청원과 구별된다. 끝으로 입법예고절차에서의 의견제시청구권은 동 절차내부에서만 존재하고, 동 절차밖에서는 존재하지 않는다.

3) 의견(표현)의 자유(Meinungsfreiheit)

입법예고절차에서의 참가청구권을 연방헌법 제16조에 따른 "표현의 자유"의 특별한 형태로 볼 수 있다. 표현(의견)의 자유의 일부내용인 "정보의 자유"(Informationfreiheit)는 무엇보다도 모든 사람이 일반적으로 접근할 수

있는 원천에서 자유롭게 정보를 제공받을 권리를 포함한다.

입법예고관련문서의 경우 연방헌법 제16조제3항의 영역에 해당하고 따라서 정보의 적극적 입수의 권리에 해당하는, 일반적으로 접근가능한 원천으로부터의 정보의 문제이다.

모든 사람은 관청으로부터, 자신이 입법예고관련문서에 접근하는 것이 보장될 것을 요구할 수 있다. 평등취급의 원칙은 정당한 사유가 없는, 접근에의 불합리한 차별을 금지한다. 자의금지의 원칙은, 단지 일정한 정치적 권역(집단, 사람)만이 입법예고에 참가할 수 있거나, 그 제시된 의견이 입법예고절차에서 편애를 받는 것을 금지한다.

청구권은 입법예고안의 작성시의 공문서나, 입법예고의 결과 제출된 의견의 평가와 그 사후과정에서 작성된 공문서에까지 미치지 않는다. 또한, 입법예고절차에서의 "참가권"에서는, 의회가 연방내각의 법안을 대폭 수정할 때의, "청문권"이 도출되지는 않는다.

"의견형성의 자유"(Meinungsbildungsfreiheit)는 입법예고절차에서는, 입법예고관계서류가 자유롭게 접근가능해야 할 뿐만 아니라, 또한 내용상 정선되고, 객관적이고, 사실에 적합하게 작성되어야 함을 의미한다.

입법예고관계서류는 흠결이 없어야 하고 모든 본질적 정보를 포함함으로써, 해당 계획의 의미, 목적 및 대상이 이해될 수 있도록 작성되어야 한다.

"의견표명의 자유"(Meinungsäusserungsfreiheit)는 입법예고법에서는, 입법예고절차도중에 "의견을 제시할 권리"(Anspruch auf Einreichung einer Stellungnahme)를 의미한다. 그 전제요건은 입법예고절차개시의 공적 고지이다(입법예고법 제4조제2항 및 제5조제3항).

청구권은 실질적 의미에서, 의견제시를 실제로 가능하게 하는 의미를 가진다. 여기에는 일련의 전제요건이 있다. 예컨대 입법예고는 원칙적으로 통상의 휴가 중[여름휴가, 크리스마스휴가] 실행되면 안되고, 의견제출기한은 정당한 사유없이 그리고 과도하게 축소되어서는 안된다. 다수의 중요한 입법예고절차의 시기적 중첩은 가능한 한 피해야 한다. 관할 관청이 아닌 관청에 의견이 제출되면, 관할권이 없는 관청은 직권에 의해 이를 관할 관청에 송부해야 한다.

(3) 의견의 제출

1) 의견표명

모든 사람과 모든 조직에게는, 입법예고절차의 범위내에서 의견표명을 제출할 권리가 주어져 있다. 이 권리는 「입법예고법」 제2조 제1항의 의미에서의 의견형성과 결정발견에의 참가의 표현이고, 계획의 사항적 정확성, 집행상 유용성 및 수용성에 대한 해명을 해 주어야 한다(동법 제2조 제2항).

2) 제출

의견표명은, 입법예고절차를 수행하는 관청에 제출해야 한다. 의견표명의 취급, 대표성, 구속력은 동법 제8조에서 다룬다. SSK의 권고에 따르면, 「주정부는 그 의견을 연방내각이나 관할 중앙부처에 제출해야 하고, 하급행정기관에 제출할 수 없도록 해야 한다」고 한다.

3) 취급과 공개

제출된 의견의 취급은 동법 제8조에서, 제출된 의견의 공개는 동법 제9조에서 다룬다.

3. 제2항

(1) 의견제출에의 요청(도입문)

제2항은, 어떤 참가자가 관청에 의해 의견을 제출하도록 요청되고, 어떤 참가자에게 이 목적을 위해서 입법예고절차의 개시에 대하여 특별히 정보가 제공되어야 하는지를 규정한다. 그들에게 요청이나 신청이 없이도 입법예고 관계문서가 송달된다(입법예고법 제14조 제2항). 이 경우는 관청의 “지참채무”(Bringschuld)이다.

의견제출에의 요청에 의해, 한편으로는 연방의 정책적 결정과정에 대해 중요하다고 생각되는 입법예고참가자들이 실제로 편입될 수 있고, 「입법예고법」 제2조의 의미에서의 의견형성과 결정발전에 참가할 수 있도록 보장된다.

(2) 주들(a호)

1) 주들

헌법은, 외교정책에서의 주들의 협력권을 보장하기 위하여(연방헌법 제55조 제2항), 그리고 연방의 중요한 계획의 준비시(연방헌법 제147조)에, 주들의 이익이 관계될 때(연방헌법 제45조 제2항), 주의 의견을 청취할 의무를 연방에 부과하고 있다. 주들은 연방의 조치 마련시와 연방조치의 전환과 평가시에, 중요한 파트너로서 협력한다. 주들은 심지어, 주들에게 중요한 비중이 주어지는 집행문제에 관계될 때(입법예고법 제3조 제3항)에는, 연방의 입법예고절차의 유일한 참가자일 수 있다.

입법예고절차에서 주가 제시한 의견의 평가에 대해서는 「입법예고법」 제8조가 다룬다.

주들이 의견을 개별적으로 제출할지, 아니면 공동으로 제출할지는 주들의 자유이다. 실무에서는 공동으로 의견을 제출하는 경우는 드물다. 주들 간의 의견조정은 주들의 재량에 속한다.

2) "주내의 관할권"(innerkantonale Zuständigkeiten)

의견표명에의 요청은 주정부에 대해 행한다(입법예고에 관한 법규명령 제9조 제2항.

이러한 이유 때문에 주정부가 원칙적으로 주의 의견표명을 한다. 주정부의 관할권은 대부분의 주에서는 헌법차원에 규정되어 있고, 종종 추가적으로 법률차원에도 규정되어 있다. 주의회에게는 대부분 일정한 협력권이 주어져 있다.

연방에 대한 주의 의견표명에 대한 주민투표는 중요한 문제에 대한 "주(州)주민"(Kantonsbevölkerung)의 "참가"(Mitsprache)를 보장한다. 이것에 의해 연방국가적 협력이 민주주의적 협력과 결합된다. 주정부의 의견표명에 연방은 법적으로 구속되지 않는다.

3) "주정부의 회의체"(Konferenz der Kantonsregierungen: KdK)

최근에 주들간의 협력이 증대했다. 특히 이 발전의 표현이 1993년 가을의 KdK의 설립이다. 이 기구는 주들간의 협력을 촉진하고 연방의 주관련 사무에서 조정과 정보제공을 보장하려는 것을 목적으로 한다(KdK의 합의서 제1조).

입법예고절차에서 KdK는 주들 외에 사실상 필수적인 입법예고참가자로 취급된다(AB 2004 S40). 그러나 헌법과 법률은 주들 대신에 KdK가 의견표명하

도록 요청하는 것을 금지한다. 연방의 입법예고절차에서 주들에게는 의견표명에 대한 시원적 권리가 주어져 있다. 주들이 그 권리를 어느 정도로 포기할지, 아니면 의견표명의 제출권을 KdK에게 위임할지 여부는 주의 권한영역 안에 존재한다.

KdK는 입법예고에서 다음의 네 가지 주요기능을 수행한다. 첫째로, KdK는 연방의 의견형성과 결정발견에 대한 주의 참가를 보장한다(KdK의 제3차 Lemma합의서 제1조 제2항).

둘째로, KdK는 주의 의견표명의 조정에 기여할 수 있다. KdK에 의하여 주들은 입법예고과정에 있어서 다른 참가자들(특히 단체들)에 대한 주들의 입장을 강화할 수 있다.

셋째로, KdK는 작은 주들의 부족한 전문지식을 지원해 줄 수 있으며, 이로써 작은 주들이 다른 단체들의 전문지식에 과도하게 의존하는 것을 방지해 준다. 이 목적을 위해 KdK는 "모범의견표명"(Musterstellungnahme)을 작성할 수 있다.

넷째로, KdK의 조정과 전문적 지원은 주들의 과도한 작업부담을 줄여준다.

(3) 정당들(b호)

1) 입법예고절차에서의 기능과 의미

1988년에 연방내각은 입법예고절차에서의 정당의 평가인상을 표명했고, 정당을 헌법상의 입법예고규정에 명시적으로 포함시키자고 제안했고, 이것은 새 연방헌법 제147조에 채택되었다. 동조는 주들 외에 정당들을 명시적으로 필수적 입법예고참가자로 규정했다.

「입법예고법」에서 정당을 특히 강조하는 것은 의견형성과 결정발견에서의 정당의 중요성의 표현이다(연방헌법 제137조). 정당은 정치체계에서 핵심적 기능을 수행하며, 국민과 국가간의 가장 중요한 연결고리이다. 이 이유에서 입법예고절차의 범위 안에서 연방의 의견형성과 결정발견에 대한 정당의 참가는 매우 중요하며, 입법예고절차에서 정당에게는 단체들과 똑같은 "의견제출권"(Anhörungsrecht)이 주어져 있다.

구겐하임(Guggenheim)은, 입법예고절차에서, 연방의회에 의석을 가진 정당들에게 의견제출권을 부여하는 것은, 의회가 의회전 절차에 참가할 수 있게 함에 그 의미가 있다고 한다.

그러나, 정당에 대한 직접적 국가보조가 없으므로, 정당은 허약한 조직이고, 전문인력도 많이 부족하다. 따라서 연방의 입법예고과정에 정당이 참가하는 것은 단지 제한적으로만 가능하다. 정당은 이 경우 부족한 전문지식을 특히 다른 단체들이나 행정기관의 전문가에게 의존해서 해결하려고 하지만, 이것은 정당이 특수한 단체이익이나 행정기관의 이익을 대변하게 만들 위험성이 있다.

또한 직접민주주의에서의 여러 가지 투표 때문에, 정당의 참가는 일차적으로 투표투쟁에 집중되며, 의회전 절차는 따라서 소홀히 다루게 된다.

2) 연방의회에 의석을 가진 정당들

법률은 연방의회에 의석을 가진 정당들은 그 교섭단체의 세력이나 의원의 수에 관계없이, 필수적 입법예고참가자로 규정하고 있다. 더 개방적인 연방헌법 제147조에 비해 보다 구체적인 「입법예고법」의 이 규정에 이의를 제기할 수 없는데, 그것은 입법예고절차의 효율적 운영을 위한 것이기 때문이다.

2005년 당시 연방의회에 의석을 가진 정당은 16개정당인데, 그 밖의 정당이 스스로 입법예고관련문서를 요청하고, 절차에 참여하는 것은 그 정당들의 자유이다.

(4) “전국적 상부조직”(Gesamtschweizerische Dachverbände), (c호 및 d호)

1) 입법예고절차에서의 “단체들”(Verbände)의 기능과 의미

단체들은 입법예고과정에서 상대적으로 강한 영향력을 가진다. 그 이유로서는, 입법예고절차의 출현시의 그들의 역사적 역할들, 1874년 연방헌법의 경제조항들에서의 그들의 “의견제출권”(Anhörungsrecht)의 헌법상 규율 및 정당과 비교할 때 본질적으로 더 큰 재정적 자원을 들 수 있다. 그 중 정당들보다 더 큰 재정적 자원을 단체들이 보유함으로써 그들은 투표시에만 활동하는 것이 아니라, 법률제정의 사전적 절차에서도 참가할 수 있다. 젤베거(Zellweger)는, 입법예고절차에서 단체들이 더 큰 영향력을 가짐으로써, 공익보다 특수한 이익이 우선시되는 문제점을 지적하고 있다. 입법예고에서의 단체의 협력의 장점으로는, 특별한 전문지식의 활용으로 인한 사항적 정확성의 보장, 계획의 집행상 유용성, 법안의 수용성에 대한 해명을 들 수 있다.

크리지(Kriesi)는, 단체의 중요성을 상대화하고 있다. 즉 단체의 전문지식이 상으로, 전문가들과 행정부의 전문지식이 있는 경우를 들 수 있다. 린더(Linder)는, 단체들이 적극적으로 영향력을 행사하려면 그들의 이익을 내부에서 통일시킬 수 있어야 하는데, 그것이 쉽지 않다는 점을 지적하고 있다.

2) "전국적 상부조직(gesamtschweizerische Dachverbände)의 개념

게마인데, 시, 산악지역 및 경제계의 전국적 상부조직들은 의견표명을 하도록 요청된다. 「입법예고법」은 이 경우 세 가지 전제요건을 규정한다. 첫째로, 사단 또는 단체의 "결합체"(Vereinigung), 즉 "상부조직"이어야 하고, 둘째로 이 상부조직은 특정부문(게마인데, 시, 산악지역, 경제계)에서 활동하고 있어야 하며, 셋째로 상부조직은 그 활동을 단지 지역적으로만 행사해서는 안되고, 전국적으로 행사해야 한다.

3) 게마인데, 시, 산악지역 게마인데의 전국적 상부조직(c호)

「입법예고에 관한 법규명령」(VIV)의 종전의 제4조 제1항에 따르면, 게마인데, 시, 산악지역 게마인데의 그 상부조직은 연방의 입법예고시의 필수적 참가자들은 아니었다. 연방헌법 제147조도 또한 이들을 주 및 정당과 나란히 추가적 범주로 규정하지 않고, 다만 이들이 "이해관계 있는 참가자의 권역"(Kreis der interessierten Teilnehmer)에 속한다고 보았을 뿐이다.

연방헌법 제50조 제2항 및 제3항에 따르면, 연방은 그 활동에 있어서 게마인데에 대해 미칠 수도 있는 영향을 유의해야 하며, 이 경우 시와 대도시와 산악지역의 특수한 상황에 대해서도 배려해야 한다. 연방관청은, 게마인데 차원에 대한 영향이 미치는 결정을 내리는데 필요한 정보를 게마인데들로부터 스스로 수집하고 고려할 의무가 있다. 이로써 광범하고, 객관적인 결정근거와 사안에 적절하고, 더 나은 문제해결이 추구된다. 시와 게마인데를 법률제정작업의 기획과 실행시에 참여시키는 것은 특히 지역계획, 교통, 환경, 재정 및 사회정책분야에서 중요하다.

이 헌법규정들의 귀결이, 연방의 입법예고시에 게마인데, 시 및 산악지역 상부조직에 대해 의견제시요청을 의무적으로 연방관청이 하도록 법률로써 규정한 것이다.

현재 존재하는 "상부조직"(Dachverbände)은, 연방내각사무처의 목록에 따르면, 스위스게마인데연합(SGV), 스위스시연합(SSV), 스위스산악지역사무공

동체(SAB)들이다. 연방이 게마인데의 의견제시를 원하거나 게마인데의 협력을 구하면, 원칙적으로 연방은 이 상부조직과 접촉한다. 스위스의 산악지역의 사무국장회의의 조정은 SAB의 사무이다.

「입법예고법」은 연방이 주의 매개없이 이 상부조직들과 해당 게마인데와 직접접촉하는 것을 제도화시켜놓고 있다. 이로써 게마인데차원이 주와 비교하여, 연방의 입법예고시에 강화된다. 지방자치단체의 이익과 주의 이익이 서로 다르면, 게마인데는 그 관점과 관심사를 직접 연방에 전달할 수 있다(Galler Kommentar zu Art. 50 BV, Rz.9)

4) 경제계의 전국적 상부조직

연방헌법 제147조는, "경제계의 전국적 상부조직"도 주와 정당과 같이 입법예고참가자로서 특별한 범주로서 규정하지 않고, 그들을 "이해관계 있는 권역"(자, 집단 : Kreise)으로 해석할 뿐이다.

「입법예고법」은 나아가, 경제계의 상부조직[사용자단체, 근로자단체]은 특별한 이해관계가 있든, 없든 관계없이, 의견제시에 필수적으로 요청받도록 하고 있다. 이로써 종전의 불문의 실무가 법률로 규정되었고, 1874년의 연방헌법에 단편적으로 규정된 경제단체들의 "의견제시권"(Anhörungsrecht)이 이에 상응하게 확장되었다. 연방내각은 다음과 같이 법안제안설명서에서 쓰고 있다 :

「d호는 종전의 실무에 따라 경제계의 전국적 상부조직을 규정한다. 이 경우는 b호의 경우와 같이, 연방헌법 제147조에서 사용된 개방적 규율("이해관계있는 권역")의 구체화에 해당한다. 입법예고절차의 범위에서의 경제단체들의 편입은 이미 종전의 헌법에서 단편적으로 규정된 바 있고, 현행 연방헌법하에서 법률제정자의 의사에 따라 변함없이 유지되어야 한다」(AB 1998 N62; BBI 2004 550).

현재 다음과 같은, 경제계의 전국적 상부조직이 연방내각사무처의 목록에 나와 있는데, 스위스경제단체(economiesuisse), 스위스경영자단체(SGV), 스위스사용자단체, 스위스농민연합(SBV), 스위스은행가단체(SBV), 스위스노동조합연합(SGB), 스위스상인연합(KV Schweiz)등이 있다.

(5) 그밖의 개별적 경우에 이해관계 있는 권역(자, 단체: Kreise), (e호)

1) 입법예고절차에서의 기능과 의미

「입법예고법」은, 연방의 계획에 의해 특히 또는 직접적으로 영향을 받는 자가 의견을 제시할 권리를 보장한다. 따라서 이 이해관계가 관련되는 권역(자, 집단)은 의견제시를 하도록 요청받는다.

2) 개별적 경우에 이해관계가 관련되는 자의 결정

이 경우는 입법예고절차의 대상과의 관계가 일반적 공익을 넘어서서 특별히 관련되는 자가 입법예고참가자로 되는 경우이다. 예컨대 전문직능단체, 전문가단체, 경제계단체, 개별노동조합, 중소기업포럼, 환경・자연보호단체, 시와 게마인데, 교회조직, 체육단체, 청소년단체, 법원, 대학, 지역적으로 조직된 위원회와 단체, 상부조직, 분야별 전국적 상부조직, 그밖의 사회정책적 단체, 사회단체, 문화단체를 들 수 있다. 주변의 국가들과 EU도 개별적 경우에 의견을 제출하도록 요청될 수 있다.

이해관계가 관련되는 권역의 확정은 각 입법예고절차마다 새로 행해져야 한다. 원칙적으로 입법예고절차의 대상에 의해 특히 영향을 받는 자들이 의견제시의 요청을 받게 되므로, "영향을 받는지 여부"(Betroffenheit)가 이해관계가 있는 권역(자, 단체)을 결정적으로 결정한다. "영향을 받게 되는 것"은 해당 영역에서의 근접성, 특별한 전문지식, 집행시의 협력, 재정적 이유 등에서 나올 수 있다. 법령안의 주제와 범위에 따라 이해관계가 관련되는 자(집단)의 구성과 숫자는 현저히 달라질 수 있다. 관청은 입법예고참가자를 객관적이고 사후검증가능한 기준에 따라 결정해야 하고, 체계상 영향을 받는 권역을 자의적으로 배제시킬 수 없다. 만일 영향을 받는 권역을 자의적으로 배제시킨다면, 그것은 법적 평등의 원칙(연방헌법 제8조)과 자의금지(연방헌법 제9조)에 위반될 뿐만 아니라, 입법예고절차의 목적(입법예고법 제2조)에도 위배된다.

이해관계에 관련되는 자의 선정은 간단한 문제가 아닌데, 첫째로 규율대상이 단지 하나의 분야에만 관계되지 않고, 둘째로 스위스에는 수많은 단체와 조직이 존재하기 때문이다. 경제계영역에 한정해 보더라도, 1979년에 약 1200개의 경제단체 및 직업단체(그 중 60%가 사용자의, 40%가 근로자의 이익을 대변함)가 있기 때문이다.

경우에 따라서는 주와 KdK와는 별개로, "주의 실무국장회의"(kantonale Fachdirektorenkonferenz)에 대해서도 그 의견제시가 요구된다. 예컨대 「주

재정국장회의」(FDK), 「주산림국장회의」(FoDK), 「주교육국장회의」(EDK), 「주사회국장회의」(SoDK), 「주사법경찰국장회의」(KKJPD), 「주농업국장회의」(LDK), 「주청소국장회의」(SDK), 「주경제국장회의」(VDK), 「주공공교통국장회의」(KöV), 「주건축・계획・자연보호국장회의」(BPUK), 「주에너지국장회의」(EnDK), 「주 보건국장회의」(GDK)등이 있다.

게마인데는, 그들이 연방법률제정에 의해 직접 집행업무를 위임받거나, 개별 게마인데가 연방의 조치에 특히 영향을 받을 때, 이해관계 있는 권역에 해당된다.

경제계의 상부조직과의 협의외에, 해당 개별단체와의 협의는, 해당 개별단체가 자신의 관심사를 상부조직에 제시할 가능성을 가지고 있는 경우에도, 연방에 대하여 중요한 해명을 줄 수 있다.

3) 결정의 관할권

입법예고절차의 범위 안에서 의견제시의 요청을 받는 자(단체)에 대해서는 참가자명부가 만들어진다. “개별적 경우에 이해관계가 관련되는 권역”은 관할중앙부처가 연방내각사무처와 협의하여 결정한다(입법예고에 관한 법규명령 제10조 제1항).

연방내각사무처의 참가는, 각 중앙부처에서의 참가자의 선정이 비교가능하고 객관적인 기준에 의해 행해지는 것을 보장해 준다.

“참가자명부”(Adressatenliste)는 연방내각에 대한 입법예고절차의 개시신청시에 첨부된다(입법예고에 관한 법규명령 제7조제2항d호).

연방내각은 개시결의와 동시에 참가자명부를 승인한다. 참가자명부의 확정은 따라서 행정차원에서 결정되는 것이 아니라, “정부의결”(Regierungsbeschluss)의 범위내에서 행해진다.

이미 「1970년의 준칙」(RL70) 11호 2문에서는, 연방내각에 대한 신청시에 누가 의견제출의 요청을 받을 것인지를 명시하도록 하고 있었다. 연방내각은, 「1970년의 준칙」 제14호 제1항에 따라서 중앙부처의 신청에 따라서, 누가 추가적으로 필수적 참가자로 의견제출이 요청될 것인지를 결정했다.

4) 연방의 법원들

연방대법원(BG)과 연방보험법원(EVG)에 대해서는 특칙이 적용된다. 이들 법원들과 연방내각간의 1998년 3월 1일자의 「절차의정서」

(Verfahrensprotokoll)에 의하면, 연방대법원과 EVG는 연방의 입법예고절차의 범위안에서 일차적으로 "소송 등 권리구체절차"(Rechtsmittelverfahren)문제 등에 대하여 의견제시를 요청받게 되지만, 필수적 참가자는 아니라고 규정하고 있다(BBI 2004 551). 이 규율은 법규명령단계에 있어서도 원칙적으로 동일하다(입법예고에 관한 법규명령 제11조). 「입법예고에 관한 법규명령」(VIV)은 보충적으로 또한 다른 연방법원들의 참가도 규율하고 있다.

법안이 연방대법원에서의 절차나 연방의 다른 법원에서의 절차에 관계되면, 연방대법원과 다른 해당 연방법원이 의견제시의 요청을 받게 된다(입법예고에 관한 법규명령 제11조 제1항).

연방대법원은 극소수의 예외를 제외하고는 헌법, 행정법, 민법 및 형법관련 사건을 담당한다. 연방대법원은 연방의 최고법원으로서 또한 하급법원들의 절차규정들의 형성에 이해관계를 가진다. 따라서 이 한도에서 연방대법원은, 행정법이나 형법전문의 하급심법원과는 다른 상황에 있다. 행정법이나 형법전문의 하급심법원들은, 단지 그들이 입법예고대상에 의해 영향을 받을 때에만 의견제시의 요청을 받게 된다.

법안이 연방대법원이나 다른 연방법원의 지위, 조직 또는 행정에 관계되는 경우에는, 연방대법원과 다른 연방법원은 입법예고절차의 개시전에 "의견청취"(Anhörung)의 범위안에서 의견제시의 요청을 받는다. 이들은 입법예고에 있어서 다시 의견제시의 요청을 받게 된다[입법예고에 관한 법규명령 제11조 제2항].

"의견청취"(Anhörung)절차에 있어서는 법규명령단계에서 규정된 "사전적 입법예고"(Vorvernehmlassung)의 적용경우가 문제로 되는데, 이 경우 연방대법원과 해당 관련법원에게는 참가가, 병렬적으로, 행정내부의 관청간협의 도중에, 보장된다.

4. 제3항

(1) 제2항 a호부터 d호까지에 따른 입법예고참가자의 목록

법률은 연방내각사무처에게 제2항 a호부터 d호까지에 따른 입법예고참가자의 목록을 작성할 의무를 부과한다. 이 "필수적 입법예고참가자"(ständige Vernehmlassungsadressaten)의 목록은 전자적으로 공표되며, 이

에 따라 일반국민도 접근가능하다. 이것은, 연방차원의 통일적 실무를 보장하고, 각 중앙부처와 기타 연방관청에 대하여 일정한 준비작업들로 인한 부담을 줄여줄 목적을 가진다.

연방내각사무처의 관할권은 또한 그 목록 안에 포함된 자료들의 관리와 규칙적 현실화의 의무를 포함한다. 예컨대, 연방하원의 각 총선 후에 그 목록은 직권에 의하여, 그것이 연방의회에 의석을 가진 모든 정당들을 기입하고 있는지 심사된다. 그 밖에 연방내각은 그 목록에의 등재신청의 취급에 대한 관할권이 있다. 그런 신청은, 제2항 a호부터 d호까지 전제요건이 충족될 때에만 허용될 수 있다.

(2) 제2항 e호에 따른 입법예고참가자

법률은, 연방내각사무처가 또한 "잠재적으로 개별적 경우에 이해관계가 관련될 수 있는 권역"의 데이터축적을 해야 할지 여부는, 미해결로 남겨두고 있다. 현재의 실무에서는, 각 중앙부처와 연방관청들이 자신의 소관영역에서 이해관계가 관계될 수 있는 권역의 독자적 목록을 작성하고 있다. 만일 연방내각사무처가 종합적으로 관리하는 데이터 축적이 이루어진다면, 각 중앙부처와 연방관청들의 부담경감에 기여할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 제5조[실행]

① 연방내각은 자신의 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ② 의회의 관할위원회는 자신이 작성한 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ③ 연방내각사무처는 입법예고들을 조정하며, 모든 입법예고절차의 개시시에 입법예고기한과 입법예고 관련문서의 담당기관을 공표한다. ※ 「의회법」 제112조제2항 ② 위원회는 2005년 3월 18일자로 제정된 「입법예고법」의 규정에 따라 "사전적초안"과 "설명보고서"를 입법예고시에 제공한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고된 안은 「정부 및 행정조직법」의 부분개정(RVOG 제57d조 제1항)으로서 작성되었으므로, 입법예고절차의 개시에 대한, 의회의 위원회의 관할권은 「의회법」(ParlG)에서 규율되어야 했다. 종전의 규정(1991년의 입법예고에 관한 법규명령 제1조제3항)과 달리, 입법예고된 안은 "전문가안"(Expertenvorlagen)을 더 이상 명시적으로 입법예고절차의 대상으로 규정하지 않았다. 이로써 전문가안에 대한 입법예고의 수행은 배제된 것은 아니지만, "예외적 경우"(Ausnahmefall)로 간주되었다.

(2) 법률안제안설명서

법률안에 대해서는 특별한 소견은 거의 없었다. "의견청취"(Anhörungen)는 독립된 법률조문에서 규율하자는 쭈크 주(Kanton Zug)의 의견은 고려되었다. 「정부 및 행정조직법」의 부분개정 대신 독자적 법률을 제정하려는 연방내각의 결의의 결과로서, 입법예고개시에 관한 연방내각과 의회의 위원회의 관할권은 동일한 법률안에 규정될 수 있었다.

전문가안 문제에 대해서는 입장표명이 없었다. 행정내부절차의 결과로서 연방내각은, 새로운 제3항을 제3조에 추가하기로 결정했다. 이에 따르면, 전문가안의 경우에는 예외적으로 특별히 사유가 인정되는 경우에만 입법예고절차가 수행될 수 있도록 하고 있다. 그러나 "전문가위원회"(Expertengremium)의 견해는 반드시 정부의 견해에 따를 필요는 없기 때문에, 전문가안은, 「연방내각은 입법예고참가자에게 자신의 입장을 설명해야 한다」고 규정하고 있었다.

(3) 의회의 심의

SPK-S는 만장일치로, 「전문가안에 대해서는 입법예고가 허용되어서는 안된다」고 결정했다. 연방상원과 연방하원은 토론없이 이것에 찬성했다. 이

원칙적 결정의 결과로서 「입법예고법안」(E-VIG) 제5조 제1항은 양원에 의해, 「연방내각은 단지 자신의 법령안에 대해서만 입법예고를 개시하고, 전문가위원회의 법령안에 대해서는 입법예고를 개시할 수 없다」고 구체화했다.

SPK-N에서는, 입법예고의 개시는, 더 이상 개별중앙부처들이 아니라, 오직 연방내각사무처에 의해서만 제출될 수 있도록 하자는 신청이 있었다. 이에 따라 통일적 실무가 보장될 수 있다는 취지였다. 그 신청은 결국 "제3항의 조정의무의 추가"가 채택되면서, 철회되었다. 연방하원과 연방상원은 토론 없이 이것에 찬성했다.

2. 제1항

(1) 연방내각에 의한 개시

1) 연방내각의 관할권

「입법예고법」은, 연방행정관청이 작성한 초안에 대한 입법예고의 개시에 대한 관할권이 연방내각에 있다고 규정하고 있다.

2) 전문가안

이것은 전문가위원회가 작성한 법안의 문제이다. 연방내각은 「법안제안설명서」에서 다음과 같이 쓰고 있다 :

「제3항은 전문가안의 입법예고를 규율한다. "전문가안"이란, 입법예고에 제시된 다른 법안들과 달리 전문가위원회의 태도를 대변하며, 반드시는 연방내각의 견해와 일치할 필요가 없는 법안, 보고서 등을 가리킨다」(BBI 2004 5449).

전문가안에 대한 입법예고에서 문제되는 것은, 그런 절차는 반드시는 정부의 입장을 나타내는 것이 아니라는 점이다. 즉 전문가안은, 정부도, 의회의 위원회도, 행정관청내부에서도 작성한 것이 아니다. 따라서 전문가안에 대한 입법예고에 있어서는 입법예고참가자들은 정치적 책임을 지는 관청이 아직 입장을 표시하지 않은 법안에 대해 자신의 의견을 제시하는 데 불과하다. 연방내각은 전문가위원회의 입장에 구속되지 않으며 입법예고에 제시된 안과

다른 견해를 취할 수도 있다. 그러나 연방내각에 의해 개시된 입법예고절차의 범위안에서 일반국민에게 공개되는 것은 전문가안에 대하여 특별한 비중을 부여하며 입법예고결과에 비추어 사실상 연방내각의 결정의 자유의 제한을 초래할 수 있다.

연방내각은 2003년에 다음과 같이 말하고 있다 :

「입법예고절차의 개시에 대한 관할권이 통일되고, 동시에 전문가안 등의 제3자의 초안에 대한 입법예고와 관련해서 제한적인 규정이 만들어지면서, 특히 입법예고절차의 개시는 일반국민에 있어서 정부의 정치적 의도선언으로서 인지되게 되는 점이 고려되었다. 하급일반관청에 의한 입법예고의 개시 또는, 정부의 입장과 일치하지 않는 법안에 대한 입법예고는, 그 한도에서 연방내각의 정책방향에 부합되지 않으며, 앞으로는 원칙적으로 인정되어서는 안된다.」

「입법예고법」의 법률본문에서 명시적으로, "연방내각"의 법령안이 규정됨으로써, 전문가위원회의 초안에 대한 입법예고는 법률에 의해 배제되었음이 명확하게 되었다.

3) 초안

"법령안"(Erlassentwürfe)이란 개념의 사용에 의해, 입법예고는 "초안단계"(Entwurfsphase)에서 행해져야 함이 명확히 되었다. 입법예고는 "완성된 초안"(ausformulierter Entwurf)에 대해서 수행되어야 한다. 초안의 단순한 "개요"(Grundzüge)나 규율의도 등은 입법예고의 대상으로 적합하지 않은데, 이들은 법안의 사항적 정확성과 집행상 유용성에 대해 구속력 있게 해명해 줄 수 없기 때문이다. 그러나 호비(Hoby)는, 주의 입장에서는, "완성된 초안"의 경우에는 원칙적인 이의제기가 더 이상 고려되지 않을 수 있다고 우려될 수 있음(즉 더 빠른 단계에서 입법예고가 행해져야 함)을 지적하고 있다.

4) 연방내각의 의결

입법예고의 개시에 관한 연방내각의 의결에 의해 관할 연방중앙부처에게 입법예고의 수행이 위임된다. 연방내각사무처는 연방내각의 의결 후에 언론에 알리고, 연방내각사무처에 의해 작성된, 일반국민에게 접근가능한 목록에 그 입법예고를 올릴 의무가 있다[입법예고에 관한 법규명령 제12조 제1항 및

제3항]. 그 외에 연방내각사무처는 입법예고의 개시결정을 “연방공보”(Bundesblatt)에 공고해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제13조).

5) 연방의회에의 정보제공

연방내각사무처는 양원의 “사무국”(Büro)에 대하여 연방내각의 법규명령에 대한 입법예고의 개시를 알려야 한다[입법예고에 관한 법규명령 제12조 제2항].

이 통지에 근거하여 의회의 관할 위원회는, 그 법안에 대한 협의를 하도록 요청할 수 있고(의회법 제151조 제1항), 직접 주무부처에 해당 서류의 내용을 알려달라고 요구할 수 있다. 절차의 지연을 피하기 위해서는, 의회의 위원회의 의견제시는, 입법예고기한내에 행해지는 것이 바람직하다.

6) 1970년부터 2005년까지 연방내각에 의해 개시된 입법예고의 숫자는, 1970년에 29건, 1971년에 38건, 1972년에 37건, 1973년에 39건, 1974년에 32건, 1975년에 21건, 1976년에 25건, 1977년에 26건, 1978년에 39건, 1979년에 26건, 1980년에 30건, 1981년에 20건, 1982년에 20건, 1983년에 32건, 1984년에 19건, 1985년에 20건, 1986년에 15건, 1987년에 13건, 1988년에 14건, 1989년에 16건, 1990년에 17건, 1991년에 22건, 1992년에 24건, 1993년에 31건, 1994년에 27건, 1995년에 27건, 1996년에 20건, 1997년에 21건, 1998년에 26건, 1999년에 31건, 2000년에 30건, 2001년에 34건, 2002년에 17건, 2003년에 30건, 2004년에 37건, 2005년[2005년 8월 31일까지의 통계]에 23건이다.

※ 이 통계에서는 구법에 따라 각 연방중앙부처에 의해 개시된 입법예고 ‘오늘날의 “의견청취”(Anhörungen)]’는 배제시켰고, 구법에 따라 의회의 위원회의 위임에 따라 연방내각에 의해 개시된 것은 포함시켰다.

1970년대에는 총계 312건, 1980년대에는 199건, 1990년대에는 246건, 그리고 2000년 이래 171건[2005년 8월 31일까지]이다.

3. 제2항

(1) 의회의 위원회에 의한 개시

1) 관할권

의회의 법안(의원입법)에 대한 입법예고의 개시는 의회의 해당 위원회의 관할하에 있다. 종전에는, 의회의 위원회가 연방내각에게 입법예고절차의 수행을 위임하고 있었다. 「입법예고법」의 법문에 의하면, 입법예고절차의 개시는 "하나의 위원회"에 의해서 의결될 수 있으므로, 그 개시에 있어서 다른 원(院)의 해당 위원회의 동의를 요하지 않는다.

2) 입법예고의 대상

의원의 발의로서는, 연방의회의 "법률안"이나 법률안의 "개요"가 제출될 수 있다(의회법 제107조). 「입법예고법」 제5조 제2항에 따르면, 그럼에도 불구하고, 단지 "완성된 법률안"만이 입법예고의 대상으로 될 수 있고, 단순한 "개요"는 입법예고의 대상으로 될 수 없다. 이로써, 정치적 결정발견과정이 먼저 의회 자체에서 수행되는 것이 보장된다. 그밖에 의견제시는, 단지 입법예고대상이 충분히 구체적일 때에만 법률안의 사항적 정확성, 집행성 유용성과 수용성에 대한 해명이 가능한 점을 그 이유로 들 수 있다.

4. 제3항

(1) 연방내각사무처에 의한 "조정"(Koodination)

1) 조정의 관할권

「입법예고법」은 연방내각사무처에 대하여 연방의 모든 입법예고[즉 연방내각에 의해 개시된 것 뿐만 아니라 의회의 위원회에 의해 개시된 것도 포함함]를 조정할 의무를 부과한다. 이것은 연방내각사무처의 일반적 조정임무(정부 및 행정조직법 제32조 a호 및 제33조)의 개별법률에 의한 구체적 규율로써, 「입법예고법」이 이를 명시적으로 규정함으로써 그 조정임무가 특별히 강조되고 있다.

"조정"에 있어서는 또한 각 중앙부처에 의해 개시되는, 경미한 법안에 대한 "의견청취"(Anhörungen)가 포함된다.

2) 법적 효과

조정은 협력에 대한 의무부과를 뜻하며, 이것은 관할 행정관청이 연방내각사무처에 정보를 제공하는 것을 전제로 한다. 따라서 "연방내각의 조정의

무”로부터 “관할행정관청의 정보제공의무”가 도출된다.

한편, 조정은, 그 사무에 대한 연방내각사무처의 “공동결정권”(Mitentscheidungsrecht)은 아니므로, 관할권질서는 변경이 없다. 그러나 법률에 기하여, 입법예고시의, 조정기관으로 되는 연방내각사무처의 의견은 특히 중요하다.

3) 조정임무

각 중앙부처와 연방내각사무처는 일반국민이 접근할 수 있는, 그들의 입법예고에 대한 “반기[半期]계획”(Halbjahresplanung)을 수립한다[입법예고에 관한 법규명령 제3조 및 제5조]. 입법예고의 “계획”(Planung)단계에서 각 중앙부처는 연방내각사무처와 협의하여, 입법예고가 수행될 것인지, 아니면 “의견청취”(Anhörungen)가 수행될 것인지 확정해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제4조제2항) 그 외에 연방내각사무처는 입법예고와 의견청취절차의 시간적 조정을 해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제4조 제3항, 제2조 제2항a호).

입법예고의 “개시”단계에서 연방내각사무처는 특히 연방내각에 대한 신청이 입법예고절차의 대상에 대한 실체적 설명과 그 형식·기한을 포함하고 있는지 확인해야 한다. 연방내각사무처는 이 경우 필요한 부속서류가 신청서에 첨부되어 있는지 여부와 입법예고참가자에 대한 의견제시요청서가 법안에 상응한지 여부를 확인해야 한다. 또한, 연방내각사무처는 부속서류와 의견제시요청서의 세 가지 공용어의 준수[독일어, 프랑스어, 이탈리아어]여부를 확인해야 한다.

이 형식적 측면의 심사외에 연방내각사무처는 또한, 법안에 첨부된, 법안제안설명서가 입법예고참가자들에게 짧은 조망을 가능하게 해주는지 여부, 법안의 개요와 목표를 알기 쉽게 설명해 주는지 여부, 전환에 대한 설명이 있는지 여부를 확인해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제8조). 이것은 특히 법안제안설명서가 이해하기 쉽게 작성되었는지 여부와 그 설명범위에 비추어 내용적 측면의 심사에 대한 것이다.

입법예고절차에 이해관계가 관계되는 권역(자, 단체들)들은 연방내각사무처와의 협의하에 관할 주무부처가 결정하며, 이 경우 입법예고참가자의 목록이 철저히 심사되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제10조).

입법예고절차가 종결된 후에 연방내각사무처는 행정기관들이 제시된 의견

들과, 회의에 의한 입법예고의 의사록을 일반국민이 접근가능하게 하도록 감독해야 하고 (입법예고에 관한 법규명령 제16조), 제출된 의견의 조망적, 객관적 요약에 대한 내용상 규정에 적합한 "입법예고결과보고서"(Ergebnisbericht)를 작성해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제20조 제1항).

연방내각사무처는 마지막으로, 연방내각에 대한 신청이 제시된 의견을 간결하게 비중에 따라 평가했는지 심사해야 한다[입법예고에 관한 법규명령 제18조 제1항]. 이것은 중요한 임무인데, 연방내각은 이 신청에 근거하여 법안의 현실화가능성을 평가하고, 추후의 조치를 결정하기 때문이다.

그 외에 연방내각사무처는 입법예고절차의 종결 후 신청까지의 기간이 너무 길지 않도록 조치해야 하는데, 절차지연은 가능한 한 방지해야 하기 때문이다.

(2) 국민에 대한 공표(öffentliche Bekanntmachung)

1) 의미와 목적

입법예고절차의 개시는 국민에 대해 공표되어야 하는데, 비록 특별히 요청받지 않았다고 하더라도, 모든 사람과 모든 조직이 절차에 참가하여 의견을 제시할 수 있게 해야 하기 때문이다.

이로써 국민에 대한 공표는 "개별적 요청"을 대체하고, 연방의 입법예고절차에 대한 일반적 참가권을 보장한다. 국민에 대한 공표는, 단지 의견제시를 요청받은 자[단체]만이 아니라, 또한 요청받지 않은 자(단체)도 의견을 제출하는 것을 보장해 준다.

국민에 대한 공표의무는 연방내각에 의해 개시되는 입법예고만이 아니라, 의회의 위원회에게 관할권이 있는 입법예고에 대해서도 적용된다. 회의에 의한 절차도 국민에게 공표되어야 한다. 연방내각이 입법예고절차의 개시를 거부하면, 그것에 대한 통지는 행해지지 않는다.

2) 관할권

국민에 대한 공표사무는 연방내각사무처의 관할에 속한다.

3) 공표의 형식

공표는 “연방공보”(Bundesblatt)에 게재함으로써 행해진다(입법예고에 관한 법규명령 제13조). 즉 공표는 공적 공표수단에 의해서, 공용어에 의해서 행해지며, 또한 인쇄된 형식 및 전자적 형식에 의해서 행해진다(공표법 제14조 제1항, 제16조 제1항). 개시의 공표는 입법예고기간 및 입법예고관계문서의 담당기관의 명시와 함께 행해져야 한다. 실무에서는 법령안의 본질적 내용의 추가적 설명이 포함되고 있다.

연방내각사무처는 추가적으로 전자적 형태로 국민에게 접근가능한, 개시된 입법예고의 목록을 작성하는데, 그 목록에는, 입법예고대상의 간략한 설명, 연방공보(BBI)에의 공표사실, 입법예고관계문서의 형식과 절차가 포함되어 있다(입법예고에 관한 법규명령 제12조 제3항 및 제14조 제1항). 그 외에 이 목록은 또한 각 주무부처에 의해 개시되는 “의견청취”(Anhörungen)도 포함하고 있다(입법예고에 관한 법규명령 제2조 제2항 b호).

국민에 대한 공표는 최종적으로 입법예고절차의 개시에 대한 연방내각의결 직후에 언론에의 정보제공에 의해 보장된다(입법예고에 관한 법규명령 제12조 제1항).

Ⅵ. 제6조[실행]

① 각 중앙부처 또는 연방내각사무처는 입법예고절차를 준비하고, 그것을 실행하며, 입법예고결과를 요약하고, 그것을 평가한다. ② 의회의 관할위원회는 그에 의해 개시된 입법예고절차[제5조 제2항]를 실행한다. 의회의 관할위원회는 입법예고절차의 준비 및 입법예고결과의 요약에 대해 연방행정관청의 협력을 구할 수 있다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고절차의 수행은 입법예고된 법안에서는 아직 독자적 규정이 아니라, 관할권규정의 범위 안에서(제57d조) 규율되었다. 이 규정에 대한 의견제시는 없었다.

(2) 법률안제안설명서

연방내각은 자신의 법률안제안설명서에서 입법예고의 실행에 대한 독립된 규정을 두었다(입법예고법안 제6조)

(3) 의회의 심의

이 규정에 대하여는, 의회(양원)의 위원회에서도, 양원의 본회의에서도 아무런 비판이 없었다.

2. 제1항

(1) 입법예고절차의 준비

1) 개념

입법예고절차의 준비는, 「그 계획과 연방내각에 의한 절차의 개시를 위한 모든 조치」를 가리킨다. 입법예고절차의 준비의 관할권은 각 중앙부처 또는 연방내각사무처에 있다.

2) 계획

각 중앙부처와 연방내각사무처는 자신들의 입법예고의 반기별계획을 수립한다[입법예고의 관한 법규명령 제3조]. 이 계획은, 한편으로는 연방차원의 상이한 입법예고절차들의 조정에 기여하고, 다른 한편으로는 의회의 위원회가 연방내각의 중요한 법규명령에 대하여 의회위원회의 협의권행사를 위한 기초로서 의회의 위원회를 도와준다(의회법 제151조).

3) 입법예고절차의 개시준비

연방내각에의 입법예고절차의 개시신청은 관할관청에 의해 준비되어야 한다. 행정내부의 "관계기관협의절차"(Ämterkonsultationsverfahren)의 범위안에서, 각 중앙부처의 사무총장들, 연방법무관청, 연방재무관청, 연방내각사무처의 법률국 및 구체적 경우에 이해관계가 관계되는 행정기관이 의견제시를

요청받는다. 이견이 조정될 수 없으면, 연방내각에 신청하여 그것은 배제되어야 한다(정부 및 행정조직법 제4조 제2항).

"관계기관협의"에서는 신청안, 연방내각에 대한 신청서에 첨부된 모든 서류와 의결안이 제출되어야 한다.

행정내부의 "관계기관협의절차"는 반드시 입법예고절차전에 수행되어야 하는데, 입법예고안이 행정내부에서 심사되고 이견조정되어야 하기 때문이다.

"관계기관협의"가 종결된 뒤에 관할 주무부처 또는 연방내각사무처는 입법예고의 개시신청을 연방내각의 구성원들에게 하되, 관계부처의 "관련보고"(Mitbericht)와 함께 해야 한다(정부 및 행정조직법 제15조 제1항).

"관련보고절차"는 연방내각차원에서의 결정준비에 기여한다[정부 및 행정조직법 제5조제1항]. 연방내각은 자신의 의결을, 문서에 의한 신청에 근거하여, 그리고 관련보고절차가 종결된 후애 행한다(정부 및 행정 제3조 제1항).

4) 신청에 대한 내용적 요구사항

「입법예고에 관한 법규명령」 제6조에 따르면, 연방내각에 대한 신청에 있어서는, 그 법안이, 「입법예고법」 제3조 제1항 a호부터 c호까지에 따라서 입법예고절차가 수행되어야 하는 대상인지, 아니면 동법 제3조 제2항에 따른, 다른 법안에 관한 것인지가 설명되어야 한다. 연방내각은 이 방식으로, 당해 법안의 영향이 어디까지 미치는지를 스스로 결정할 수 있게 된다. 신청에 있어서는 또한 입법예고절차의 문서형식의 예외(회의에 의한 수행)와 입법예고기간설정에 대한 이유가 제시되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제6조b호 및 c호). 이에 의한 통일적 실무와 예외의 제한적 실행이 보장된다.

5) 신청서의 부속서류

연방내각에의 신청서에는, ① 입법예고관련문서의 초안(입법예고법 제9조 제1항 a호), ② 언론에의 해설문초안(입법예고에 관한 법규명령 제7조제1항)이 첨부되어야 한다. 이 첨부서류들은 세 개의 공용어로 작성되어야 하는데(입법예고에 관한 법규명령 제7조 제3항), 법안의 이해의 용이성과 수용성의 관점에서 본질적 의미가 있기 때문이다. 다만, 국제조약의 경우에는 입법예고에 제시되는 안과 그 법안제안설명서는, 긴급한 경우에는 또한 1개 또는 2개의 공용어로 작성될 수 있다.

6) 입법예고관계문서들

입법예고관련문서들에는, 입법예고에 제시되는 법안, 법안제안설명서, 입법예고참가자에 대한 의견요청서 및 입법예고참가자목록이 있다(입법예고에 관한 법규명령 제7조 제2항).

입법예고에 제시되는 초안은 법안의 경우에는, 연방의 입법기술에 관한 준칙과 법체계와 법방법론에 관한 원칙에 적합해야 하는, "완성된"(ausgearbeitet) 초안들로 구성되고, 보고서 등 그 밖의 계획에 있어서는 "문장으로 표현된"(ausformuliert)초안이 제시되어야 한다.

제안설명서는 계획에 대한 간단한 조망을 제공하고, 계획의 개요와 목표를 명시하며, 전환에 대한 상세한 설명을 포함한다. 계획이 법안인 경우에는, 개별조문들에 대한 설명이 있어야 한다. 나머지 경우는, 「연방내각의 보고서 형성에 관한 지시」가 준용된다(입법예고에 관한 법규명령 제8조).

입법예고참가자에 대한 "의견요청서"(Begleitschreiben)는 개시결정에 대한 서술, 입법예고기한에 관한 내용, 경우에 따라서는 계획의 본질적 쟁점과 입법예고에 제시되는 안에 대한 전자적 "취득원"(Bezugsquelle)을 포함해야 한다(입법예고에 대한 법규명령 제9조 제1항). 주에 대한 "의견요청서"는 주정부에 송부되어야 한다(입법예고에 대한 법규명령 제9조 제2항).

입법예고참가자목록은 「입법예고법」 제4조제3항에 따른 참가자와, 각 중앙부처가 연방내각사무처와 협의하여 결정한, 이해관계가 관계되는 권역[자, 단체]을 포함한다(입법예고에 대한 법규명령 제10조 제1항). 목록은 집권적 또는 분권적 연방행정기관을 포함해서는 안되는데(입법예고에 관한 법규명령 제10조 제2항), 이들 행정기관은 행정내부의 협의절차의 범위안에서 의견청취가 되었기 때문에 입법예고절차의 참가자로 될 필요가 없기 때문이다.

(2) 입법예고절차의 "실행"(Durchführung)

1) 개념

"입법예고절차의 실행"이란, 「입법예고관계서류의 송부부터 제출된 의견의 요약까지, 그리고 제안설명서의 연방의회로의 송부에 대한 결정의 준비 그 밖의 조치」를 가리킨다. 절차의 실행에 의해, 연방내각 또는 의회의 위원회의 입법예고개시에 관한 결정이 집행된다.

2) 관할권

절차의 실행은 관할 행정기관의 의무이다. 관할 행정기관은 연방내각사무처에 입법예고관련서류를 연방공보와 전자적 목록에 공표시킬 목적으로 송부하며, 입법예고참가자에게 관련서류를 송부한다(입법예고에 관한 법규명령 제14조 제2항).

관할 행정기관은 제출되는 의견의 수신관청이다. 회의에 의한 입법예고의 경우에는 회의의 개최와 회의록의 작성이 관할행정기관의 의무이다.

3. 제2항

(1) 의회의 위원회에 의한 입법예고절차의 실행

1) "의회사무처"(Parlamentsdienste)

입법예고의 개시의 관할권이 의회의 위원회에 있다면, 의회의 위원회 자신이 절차의 수행에 대해 책임을 진다. 이 경우 의회의 위원회는 자신의 임무수행을 보좌하는 의회사무처직원들의 도움을 받게 된다(의회법 제64조 제1항).

2) 연방행정의 "참가"(Beizug)

연방행정관청은 연방의회의 임무수행시에 참가할 수 있다(연방헌법 제155조2문; 의회법 제68조 제1항). 입법예고법 영역에서 「입법예고법」은 그런 참가의 특칙을 규정한다. 연방내각은 이것을 다음과 같이 근거지운다 : 「이 특칙은, 입법예고절차에 큰 의미가 주어지고 그 수행이 자원의 결핍에 의해 방해받지 않아야 한다는 점에서 정당화된다. 입법예고 수행시의 연방행정관청과 국회사무처의 긴밀한 협력은 간소하고, 효율적이고, 기한에 적합한 절차를 가능하게 만든다」.

연방행정기관은 이 경우 입법예고관계서류의 송달과 제출된 의견의 요약사무에 참가할 수 있다. 그러나 입법예고결과의 비중결정과 평가는 권력분립원칙에 비추어 의회사무처만이 담당할 수 있다.

연방행정기관의 참가는 의회의 위원회의 위임을 전제로 한다(의회법 제68조 제1항). 이로써 연방행정기관과 의회사무처간의 임무배분은 변경되지 않

는다.

연방행정기관의 참가는 관할 주무부처나 연방내각사무처와 협의하에 행해져야 한다(의회법 제68조 제2항). 의회의 위원회는 연방행정기관의 참가를 원할 때는, 연방중앙부처나 연방내각사무처와 협의해야 한다. 연방내각은 이 문제에 대해 1999년에 이렇게 쓰고 있다 :

「원칙적 이유에서, 연방행정기관의 참가는 연방중앙부처와의 협의하에 행해져야 하는 것은 불가결하다. 그렇지 않으면 의회기관의 개별행정기관에의 직접적 개입이 허용될 것이고, 그럼으로써 결국 연방중앙부처의 핵심적 권한(통솔권과 지시권)이 형해화할 것이다」.

이견이 있으면 최종결정권은 의회사무처에 주어지고, 연방내각은 사전의견 제출권을 가진다(의회법 제68조 제3항).

Ⅶ.제7조[형식과 기한]

① 입법예고절차는 문서로, 종이형식과 전자적 형식으로, 행해진다. ② 입법예고기한은 3개월이다. 입법예고기한은 휴가와 공휴일과 계획의 내용과 범위를 고려하여 적정하게 연장될 수 있다. ③ 긴급한 경우에는 예외적으로 다음과 같이 할 수 있다 : a. 기한이 단축된다 b. 입법예고절차가 전부 또는 일부 회의형태로 수행된다. ④ 회의형태의 입법예고절차에 대해서는 회의록이 작성되어야 한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

전자적 입법예고의 가능성에 대해서는 다수가 찬성했다. 19개주와 녹색당과 5개 단체는 회의에 의한 입법예고의 제한적 표현을 주장했다. SVP당은, 회의에 의한 입법예고를 완전히 삭제할 것을 요구했는데, 이 방법은 대표성이 없고 입법예고의 질에 해가되기 때문이라고 그 논거를 제시했다. 3개월의

입법예고기간의 규정은 다수가 찬성하였다. ZG주는 4개월로 늘일 것을 주장했다. 15개주와 economieswiss(단체)와 다른 4개 단체는, 입법예고기간의 단축은 오직 시간적 긴급성의 경우에만 허용되어야 한다고 강조했다.

(2) 법안제안설명서

연방내각은 이 의견들을 부분적으로 반영했는데, 입법예고기간의 연장은 일정한 전제조건하에서는 의무적으로 규정하고, 기간의 단축은 긴급한 경우에만 인정하는 것으로 규정했다(입법예고법안 제7조 제3항).

(3) 의회의 심의

제1항과 제2항은 다툼이 없었다. 연방하원은 80표 대 29표로 파어멜린(Parmelin)의원의 신청을 가결시켰는데, 그 신청의 내용은, 법안 중 제3항을 수정하여, 입법예고기간은 3개월로 하도록 하자는 것이었다[즉 "원칙적으로"라는 표현을 삭제하자는 것]. 그 밖에 회의에 의한 입법예고의 가능성은 "극히 긴급한 경우"(äusserste Dinglichkeit)라는 전제요건에 구속시켰다. 연방내각사무처의 표현상 제안에 근거하여, SPK-S는 현재의 표현을 채택했다. 제3항은 체계상 2개의 호들로 나누었고, 회의에 의한 입법예고시의 회의록작성의무는 새로운 제4항에서 규율되었다. "극히 긴급한 경우"는 채택되지 않았는데, "긴급한 경우"(Dringlichkeit)와의 구별이 불명확했기 때문이다. 연방상원은 2004년 11월 29일 가결시켰고, 연방하원은 2005년 3월 7일에 가결시켰다.

2. 제1항

(1) 입법예고절차의 형식

1) 문서형식(Schriftform)

입법예고절차는 원칙적으로 문서로 수행되어야 한다. 즉 문서에 의한 첨부물이 작성되어야 하고, 의견제시요청과 의견제시 자체도 문서로 행해져야 하

며, 절차의 결과도, 문서에 의한 결과보고에서 알게 되어야 한다. 실무상 입법예고의 대부분은 문서로 수행된다.

"단순한 초안"(blosse Entwürfe)과 달리, 의견제시요청과 의견제시 자체에는 서명이 있어야 한다.

문서형식은, 입법예고절차의 모든 참가자에 대해서 동일한 첨부서류가 작성될 수 있게 하는데, 문서형식은 간단한 방법으로 다양화될 수 있고 송달될 수 있기 때문이다. 또한 문서형식은, 입법예고관련문서와 의견제시와 결과보고에 대해서 일반국민이 접근할 수 있는 전제요건이 된다.

문서형식은 입법예고참가자의 입장을 명확하게 규정하며, 입법예고절차의 기록들의 문서실비치를 가능하게 한다.

2) 종이형식과 전자적 형식

입법예고절차의 "문서성"(Schriftlichkeit)은, 그것이 종이형식과 전자적 형식으로 수행됨을 의미한다. 종이형식으로는 우편에 의한 전달 또는 팩스에 의한 전달을 의미하고, 전자적 형식으로는 특히 인터넷, E-Mail 또는 CD-ROM이 있다. 두 형식의 중첩적 규율은 양자의 대등성으로 해석된다. 연방내각은 다음과 같이 쓰고 있다 :

「연방내각은 2002년 6월 14일의 자신의 원칙적 의결의 범위안에서 전자적 입법예고절차에 대한 단계적 이전을 지지했다. 일단계로는, 우선 필요한 법적, 기술적 전제요건을 마련함으로써 입법예고절차가 전자적 형식으로도 수행될 수 있게 하는 것이다. 이 과도기동안에 입법예고절차에 있어 종이형식과 전자적 형식은 동등한 가치로, 병존한다. 개시의 공표, 입법예고참가자에의 의견제시요청, 입법예고관계문서의 준비는 이에 따라 종이형식뿐만 아니라, 전자적 형식으로도 행해지며, 입법예고참가자는 그 의견제시를 계속 종이형식뿐만 아니라 전자적 형식(E-Mail)으로도 행할 수 있다. 다만, 입법예고관계문서와 입법예고절차의 결과의 요약은 점점 더 전자적 형식으로 처리된다는 점에서 변화가 보인다」.

형식의 병행성은 입법예고관계문서에 대해서는, 이것이 두 형식 모두로써 존재해야 한다는 의미일 수 있는데, 예컨대 입법예고참가자가 종이형식을 요구할 수 있기 때문이다. 이에 반해 의견제시는 두 가지 형식이 다 필요한 것은 아니고 그 중 한 가지 형식으로만 행해져도 좋다(입법예고에 관한 법규명령 제15조).

전자적 형식은, 계획된 입법예고의 반기별 목록(입법예고에 관한 법규명령 제5조 제2항), 개시된 입법예고의 목록(입법예고에 관한 법규명령 제12조 제3항), 입법예고관계문서(입법예고에 관한 법규명령 제14조 제1항), 입법예고절차개시의 연방공보에의 공포(공표법 제16조 제1항), 제시된 의견의 제공과 접근가능성(입법예고에 관한 법규명령 제15조), 결과보고의 접근가능성(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제2항)등을 들 수 있다.

전자적 통신수단에 의하여 입법예고절차의 문서들은 신속히 그리고 간단한 방식으로 일반국민이 접근할 수 있게 되었다. 이에 따라 적시에 정보사회의 변화된 수요에 적응하게 된 것이다. 모든 사람은, 자신이 필요한 전자적 설비를 사용할 수 있는 한 스스로 해당 정보를 수집할 수 있고, 행정기관은 송달업무의 부담에서 벗어날 수 있다. 그러나 전자적 절차방식은 정보영역에서 특별한 긴장을 조성한다. 전적으로 전자적으로 수행된 입법예고의 경우에는, 위조와 조작의 리스크를 최소화하기 위하여, 신빙성(진정성)심사문제가 제기된다. 연방이 전자적 경매(UMTS)와 관련한 진정성심사에서 지금까지 수집한 경험은 전자적 입법예고절차에도 이용될 수 있을 것이다. 전자적으로 수행된 입법예고는 결국 바이러스로부터의 보호와 정보의 재생(Back-ups)영역에서 많은 비용을 요구할 것이다.

3. 제2항

(1) 입법예고기한[1문]

1) 기한의 의미

입법예고기한은 매우 중요한데, 그 기한이 입법예고참가자에게 법안에 대한 내용상 검토를 가능하게 하고 의견제시를 위한 충분한 시간을 주기 때문이다. 입법예고기한은 의견형성과 결정발견에의 참가를 위한 전제요건이며 실질적 의견표명의 작성을 위한 전제요건인데, 그 내용은 법안의 사항적 정확성, 집행상 유용성 및 수용성에 대해 해명해 준다.

2) 기한의 폭

입법예고기한은 법률상 3개월로 되어있다. 이 기한은 임의로 연장되거나

축소될 수 없고, 단지 법률에 규정된 경우에만 연장 또는 축소될 수 있다. 이로써 현행법은 종전규율보다 더 엄격한데, 종전규정에 의하면 입법예고기한은 단지 “원칙적으로만” 3개월이었고 특히 사안의 종류를 고려하여 측정되었다(1991년의 입법예고에 대한 법규명령 제5조 제1항). 이러한 신법의 엄격성은 연방의회에 의해 의도적으로 이루어졌다.

3) 기한의 기산점

입법예고기한이 언제부터 기산되는지는 법률도, 법규명령도 규정하지 않는다. 연방내각사무처는 1985년 4월 23일에 법안관계서류가 실제 송달된 날(국민에게 알려진 날)이 기준이 된다고 발표했다. 이에 반하여 실무에서는 그 기한을 연방내각 또는 의회의 관할위원회에 의한 의결일부터 기산하고 있다. 이러한 실무의 입장은 입법예고참가자에 대한 사실상의 기한단축은 아닌데, 입법예고절차개시의 국민에 대한 공표와 입법예고관계문서의 전자적 공표는 일반적으로 의결일과 동일한 날에 행해지기 때문이다.

4) 기한의 준수

입법예고기한은 법률상의 기한이므로, 임의로 연장될 수 없다. 연방행정절차법(VwVfG)제21조 제1항의 준용에 의하여 기한은, 의견제시가 적어도 마지막 날에 해당 관청을 수신자로 하여 우체국에서 발송되었을 때 지켜진 것으로 된다. 기한은 또한, 의견제시가 기한 내에 관할권이 없는 관청에 대해 행해졌더라도 준수된 것으로 본다(연방행정절차법 제21조 제2항). 관청은 입법예고기한이 경과된 후 수일이 지날 때까지 추가적 의견제시를 기다릴 필요는 없다.

뒤늦게 도착한 의견제시의 경우에는 관청이 이를 검토해 달라는 권리가 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 관청은, 그 제시된 의견에 중요한 사항이 포함되어 있으면, 고려할 수 있다(연방행정절차법 제32조 제2항의 준용). 이것이 실무의 태도인데, 가이거(Geiger)는, 「지연된 의견제시는 더 이상 고려될 수 없고, 제출자에게 반송되어야 한다」고 주장하지만, 이것은 너무 엄격하다. 다만, 지연된 의견제시를 고려하기 위해서 절차가 지연되어서는 안된다.

(2) 입법예고기한의 연장[2문]

1) 휴가기간 및 공휴일

이런 날들로는, 크리스마스기간(12월 24일부터 1월 1일), 즉, 그리스도 수난의 날부터 부활제 이튿날(제2축일)까지, 승천일, 성령강림일 및 7월 동안과 8월 초까지의 연방내각의 휴가기간을 들 수 있다. 그밖의 공무원의 부재동안에는, 입법예고절차에서의 의견제시는 방해될 수 없다.

2) 법안의 내용과 범위

특히 복잡하고 까다로운 내용이나 평균 이상의 분량을 가진 법안에 대한 입법예고절차의 경우에는 원칙적으로 두 기준들을 충족시킨다.

3) 적절한 기한 연장

입법예고기간이 휴가기간이나 공휴일에 해당되거나, 법안의 내용이 특히 까다롭거나 평균이상의 분량을 가지고 있는 경우에는 입법예고기한은 "적정하게"(angemessen)연장된다. 이 경우 기한이 연장되어야 하는 것은 관청의 재량에 맡겨진 것은 아니며, 다만, 연장의 기간을 어느 정도로 할 것인지만 관청의 재량하에 있다. 관청은 구체적 사정을 고려해야 하며, 기간연장이 그 후 절차와 전체 절차에 소요되는 기간에 대해 미치는 영향을 고려해서 결정해야 한다. 기한연장사유는 입법예고절차개시에 대한 연방내각에의 신청시에 설명되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제6조 c호).

4. 제3항

(1) 긴급한 경우[도입문]

1) 목적

입법예고는 법률제정과정에서의 일정한 시간적 지연을 초래한다. 물론 법률제정자가 신속한 행동을 하게 만드는 상황도 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 헌법에 의하여 보장되는 "입법예고의 범위에서의 의견제시권"은 보장되어야 한다. 「입법예고법」은 따라서, 「긴급한 경우에 입법예고가 수행될 필요가 없다」고 규정하지 않고, 입법예고기한의 단축에 의하여 절차의

신속화가 가능하도록 규정하고 있고, “문서주의”의 필요성의 포기를 허용하고 있다. 이로써 신속하면서도 투명한 결정이 여전히 가능하게 된다.

그럼에도 불구하고 시간적 이유 자체 때문에 “구술에 의한 입법예고”가 가능하지 않게 보이는 경우도 있을 수 있다. 동법은 입법예고의 포기를 규정하고 있지 않지만, 그럼에도 불구하고 상위의 국가이익에 비추어 허용되는 경우가 있을 수 있음은 인정되어야 한다.

2) “긴급성”의 개념

통상적인 절차로부터의 일탈의 전제요건은 “긴급성”이다. 즉 시간적으로 연기될 수 없는 법안이 이에 해당한다. 예컨대 “긴급입법으로 선언된 연방법률”(dringlich erklärte Bundesgesetze)의 경우 또는 국제조약에의 진행중인 협상동안의 협의의 경우이다.

그러나 「입법예고법」이, 「통상적인 절차로부터는 단지 예외적인 경우에 한해서 일탈될 수 있다」고 규정하고 있음에 비추어 “긴급성”은 너무 쉽게 허용되면 안된다. 절차의 신속화는 단지 예외적 경우에만 허용되고 연방내각에의 신청시에 특별히 그 사유가 제시되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제6조 b호 및 c호).

연방내각은 1999년에 다음과 같이 말하고 있다 :

「“원탁회의에서의 논의”에 의해 연방내각은 비생산적인 다원화를 피하고자 했다. 원탁회의의 목적은, 일련의 조치들을, 주들, 연방내각을 구성하는 정당들 및 민간사회의 파트너들에 의해 공동으로 작성하려는 것이었다. 이 의미에서 원탁회의는 기타의 통상적인 입법예고형식보다 더 강도 높은 것이었다. 연방내각은 이 회의를 제도화시키거나 장차 모든 사안에 대하여 적용시킬 의도가 없다. 통상적인 입법예고절차는 계속해서 원칙이 되어야 한다. 그러나 소수의 선정된 법안(정치적 파급효과가 커서 특히 고도의 정치적 비교형량이 따라야 하고, 신속히 결정되어야 하는 법안)의 경우에는, 예외적으로, 원탁회의 등이 유보되어야 한다. 원탁회의는 통상적인 민주적, 정치적 제도와 절차를 의무시하지 않는다. 원탁회의에게는 공식적 결정권은 주어지지 않는다. 원탁회의에서 작성된 합의안은 일차적으로 그 회의의 참가자들에게만 의무를 부과하고, 정치적으로 책임있는 기관에 대해서는 “중요한 의사의 선언”의 의미밖에 가지지 않는다. 원탁회의에서 작성되고 연방내각이 채택해서 제출한 법안을 철저히 심사하는 것은 여전히 연방의회의 임무이다. 또

한 연방의회의 결정의 자유는 제한없이 보존되어 있다. 이에 반하여 연방내각은 원탁회의의 합의에 구속된다. 따라서 연방내각은 합의안의 차질없는 전환을 위해 노력할 것이다」.

(2) 기한단축(a호)

1) "적정성"(Angemessenheit)

기한단축은 여건에 적합하게 적정해야 한다. 그것은 "수주"간일수도 있고, "수일"일 수도 있고, 또한 단지 "수 시간"(예컨대 진행중인 조약협상동안)일 수도 있다. 입법예고절차의 단축된 기간을 확정하는 것은 관할관청의 임무이다. 기한단축은 연방내각에 대한 신청시에 특별히 그 사유가 제시되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제6조 c호]).

2) 실무

2000년에 입법예고가 개시된 숫자는 전체32건(그중 연방내각은 26건, 의회위원회는 6건)인데, 3개월의 입법예고기한을 지킨 것은 18건(그중 연방내각의 경우 14건, 의회의 위원회의 경우 4건)이었고, 2001년에 입법예고가 개시된 숫자는 전체 34건(그중 연방내각은 31건, 의회의 위원회는 3건)인데, 3개월의 입법예고기한을 지킨 것은 24건(그중 연방내각의 경우 22건, 의회의 위원회의 경우 2건)이었으며, 2002년에 입법예고가 개시된 숫자는 17건(그중 연방내각은 13건, 의회의 위원회는 4건)인데, 3개월의 입법예고 기한을 지킨 것은 16건(그중 연방내각의 경우 12건, 의회의 위원회의 경우 4건)이었고, 2003년에 입법예고가 개시된 숫자는 30건(그중 연방내각은 28건, 의회의 위원회는 2건)인데, 3개월의 입법예고기한을 지킨 것은 21건(그중 연방내각은 19건, 의회의 위원회는 2건)이었으며, 2004년 입법예고가 개시된 숫자는 37건(그중 연방내각은 33건, 의회의 위원회는 4건)인데, 3개월의 입법예고기한을 지킨 것은 21건(그중 연방내각은 19건, 의회의 위원회는 2건)이었고, 2005년에 입법예고가 개시된 숫자는 23건(모두 연방내각이 개시함)인데, 3개월의 입법예고기한을 지킨 것은 17건이었다, 결국 2000년부터 2005년까지 총 173건이 입법예고개시되었는데(그중 연방내각이 154건, 의회의 위원회가 19건), 그중 117건(연방내각이 103건, 의회의 위원회가 14건)이 3개월의 입법예고기한을 준수했다.

(3) 입법예고절차의 회의에 의한 수행(b호)

1) 개념

입법예고절차는 전부 또는 일부가 회의에 의해서(즉 통상적인 문서에 의한 방법이 아니라, 구술에 의한 절차로써) 수행될 수 있다. 입법예고참가자의 대표자는 연방의 대표자와 만나거나, 비디오회의(영상회의) 또는 전화회의가 개최된다.

회의에 의해 수행되는 입법예고절차는 입법예고의 다른 종류가 아니고, 입법예고수행의 특별한 형태일 뿐이다. 문서에 의한 절차와 마찬가지도 회의에 의해 수행되는 입법예고절차도 연방내각 또는 의회의 위원회에 의해 개시되고, 연방내각사무처에 의해 "연방공보"(Bundesblatt)와 전자적 목록으로 공표되며, 일반국민이 접근가능한 결과보고서가 작성된다. 제시된 의견에 대한 평가와 일반국민의 접근에 관한 규정은 또한 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에 대해서도 적용된다.

"원탁회의"(runder Tisch)도 그 내용과 절차에 따라서는, 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에 속한다.

회의에 의해 수행되는 절차가 연방내각이나 의회의 위원회에 의해 개시되지 않고 각 중앙부처나 다른 행정관청이나 관청의 위원회에 의해 개시된다면, 그것은 입법예고가 아니고 "의견청취"(Anhörungen)의 문제이다.

2) 장점과 단점

회의에 의해 수행되는 입법예고절차의 장점은, 의사전달의 직접성에 있다. 그것은 참가자들간, 그리고 참가자들과 관청간의 직접적 의견교환을 가능하게 한다. 각 참가자의 입장은 문서에 의한 절차에서보다 더 잘 설명될 수 있다. 불명확성과 오해는 신속히 제거될 수 있고 상호간의 의해서 촉진될 수 있다.

회의에 의해 수행되는 입법예고절차를 반대하는 이유로는, 종종 투명성과 구속력의 결여, 구술상의 의견표시의 평가의 어려움이 있다. 「입법예고법」은 이에 대해 의사록의 작성의무화로써 대응했다. 또 다른 반대이유는, 그것이 참가자의 권역을 제한한다는 것이었다. 이 반대이유에 대하여는, 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에 있어서도, 보충적으로 서면에 의한 의견제시

를 허용하는 방안을 동법은 규정하였다. 물론, 문서에 의한 입법예고는, 주, 정당 또는 단체의 입장이 명확하고 균형있게 표현될 수 있는 장점이 있으므로, 보다 대규모의 법안 또는 더 복잡한 법안의 경우에는 문서에 의한 입법예고가 권장된다.

3) 문서에 의한 절차와 회의에 의한 절차의 조합

1998년에 연방내각의 다음과 같이 쓰고 있다 :

「경험은, 순수한, "회의에 의해 수행되는 입법예고절차"가 문서에 의한 절차를 대체하는 것은 적절하지 않음을 보여준다. 주들은 원칙적으로 문서로 의견을 제시할 수 있기를 원한다. 그럼에도 불구하고 회의에 의한 "사전적 절차"는 주의 정보수준을 향상시키고, 전환문제를 해명하며, 이에 따라 문서에 의한 입법예고의 이점을 개선할 수 있다.

문서에 의한 입법예고절차와 (사전적 또는 사후적인) 회의에 의한 입법예고방식의 결합은 이미 오늘날 일반적으로 되었다」

실무에서는 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에 대해서는 구속력은 거의 인정되지 않으므로, 문서에 의한 의견제시가 추후 행해진다. 이것과는 또한 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에의 참가에 있어서의 대표권의 결여문제가 결합되어 있다. 회의에 의해 수행되는 입법예고절차가 명확하게 의견제시의 수권하에 진행되지 않는다면, 그것에 대해서는 추후의 절차에 대해서 단지 약한 구속력만이 주어진다. 구술에 의한 절차는 특히 개별적 이익이나 집단이익을 대변하는 경향도 그 단점으로 지적된다. 문서에 의한 절차와 구술에 의한 절차의 결합은 「입법예고에 관한 법규명령」 제17조에 규정되어 있는데, 동 규정에 의하면, 회의에 의해 수행되는 입법예고의 경우에 문서에 의한 의견제시의 기회가 보장되어 있다.

4) 집단별 실행

「입법예고에 관한 법규명령」은 명시적으로, 「회의에 의해 수행되는 입법예고가 집단별로도 수행될 수 있다」고 규정하고 있다[제17조 제1항]. 예컨대 연방내각을 구성하는 정당과 관할관청의 만남을 그밖의 정당과 관할 관청의 만남과는 별도로 행하거나, 사용자의 대표자와 관할관청의 만남을 근로자의 대표자와 관할관청의 만남과는 별도로 행하는 경우이다.

5) 지도

회의에 의해 수행되는 입법예고의 지도는 수행관청의 임무이다. 그러나 그 지도를 범정당적 조정자에게 넘기는 것이, 합의발견과 합의에 효과가 있다면, 그것도 가능하다.

6) 실무

실무는, 대다수의 경우 입법예고가 문서에 의한 방식으로 행해짐을 보여준다.

2000년에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고가 24건인데, 회의에 의해 수행된 입법예고는 2건이고, 의회의 경우 문서에 의한 입법예고만 6건 있었고, 2001년에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고만 31건이고, 의회의 경우 문서에 의한 입법예고만 3건 있었으며, 2002년에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고는 12건인데, 회의에 의해 수행된 입법예고는 1건이고, 의회의 경우 문서에 의한 입법예고만 4건이 있었으며, 2003년에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고는 27건인데, 회의에 의해 수행된 입법예고는 1건이고, 의회의 경우 문서에 의한 입법예고만 2건 있었으며, 2004년에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고는 31건인데, 회의에 의해 수행된 입법예고는 2건이고, 의회의 경우 문서에 의해 수행된 입법예고만 4건 있었으며, 2005년(8월31일까지)에는, 연방내각의 경우 문서에 의한 입법예고만 23건이고, 의회의 경우 입법예고는 없었다.

따라서, 2000년부터 2005년 8월31일까지 연방내각의 경우 총계 125건이 문서에 의해 입법예고가 수행되었으나, 회의에 의해 수행된 것은 6건이었고, 의회의 경우 문서에 의해 수행된 것만 19건이었다.

5. 제4항

(1) 회의에 의해 수행되는 입법예고절차에서의 회의록 작성

1) 회의록 작성

의회에 의해 수행되는 입법예고에 있어서 「입법예고법」은 의사록작성의무를 규정한다. 이에 따라서 절차의 투명성과 구속력이 보장되게 된다, 연방

에게는, 그 의사록을, 추후의 절차에서 그 회의시 제시된 의견을 사용하고, 그 내용을 다시 생각해 낼 수 있도록 허용된다. 의사록은 입법예고기한이 지난 후에는 일반국민에게 접근이 가능하다(입법예고에 관한 법규명령 제16조).

2) 결과보고서의 일부

의사록은 제시된 의견과 함께 결과보고서의 일부가 된다(입법예고에 관한 법규명령 제20조 제2항). 따라서 보고서(법안제안설명서)작성시의 관계규정은 의사록작성에 대해서도 적용된다. 의사록은 구술에 의한 의견제시에 대한 정보를 제공해 주고 그 내용을 전체적으로, 그리고 주관적 평가없이 요약할 수 있게 한다. 의사록은 3개 공용어로 작성되어야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제20조 제1항, 제19조 제2항). 의사록작성은, 입법예고절차의 수행을 담당하는 관청에게 관할권이 있고, 그에게, 결과보고서의 작성의 의무도 있다. 결과보고서의 일부로서 의사록은 연방내각에의 신청에 첨부된다(입법예고에 관한 법규명령 제19조 제1항a호). 이로써, 정부도 회의에 의해 수행된 입법예고의 결과를 알게 된다. 연방내각에 의한 의결뒤에는 연방내각사무처가 공표임무를 담당한다(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제3항).

Ⅷ. 제8조[제시된 의견의 처리]

제시된 의견은 인지되고, 분석되고(특별한 비중이 주어지고), 평가(분석·해석)된다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고된 안은 제시된 의견의 처리에 대한 아무런 특별한 규정이 없었다. 연방의 입법예고의 참가의 규율과 관련하여 당시의 「정부 및 행정조직법」 제57e조 제4항은 단지, 「제시된 의견은 인지되어야 한다」라고만 규정했다. 이 규정은 비판을 받았는데, 28개 입법예고참가자는, 제시된 의견이 또

한 심사되고 분석되어야 할 것을 요구했다. 18개주는, 「집행문제에 대한 주의 의견제시에는 특별한 비중이 주어져야 한다」고 요구했다. 또한 평가기준의 공개도 요구되었다.

(2) 법안제안설명서

연방내각의 법안은, 「제시된 의견은 인지되고, 또한 평가되어야 한다」고 규정하였다.

(3) 의회의 심의

연방상원은 그 관할위원회의 신청에 근거하여, 제시된 의견을 "분석"하도록[특별한 비중이 주어지도록] 규정의 보완을 의결했다. 연방하원은 토론없이 이에 찬성했다.

2. 제8조

(1) 공식적 인지

1) "인지될 권리"(Anspruch auf Kenntnisnahme)

입법예고절차에서 의견을 제시한 자는, 법률에 기해, 그 제시된 의견이 인지될 것에 대한 청구권이 있다. 이 청구권은 입법예고결과보고서에서의 "제시된 의견에 대한 설명"에 의해 공식적으로 충족된다. 연방내각은 다음과 같이 쓰고 있다 :

「관할관청에 의한 인지는 입법예고결과의 요약의 범위 안에서 행해진다. 결과보고서안에는 제시된 의견의 본질적 내용이 요약된 형태로 설명된다. 인지될 권리는 모든 입법예고참가자에게 똑같이 주어져 있다. 그 권리는, 모든 제출된 의견이 최종보고서에서 연방내각이나 의회의 관할 위원회에 대하여 요약되어 설명됨으로써 충족된다. 이에 반해 개별적 답변에 대한 청구권이나, 평가시에 있어서, 제시된 개별의견의 특별한 고려에 대한 청구권은 없다.」

이것은 의견제시가 단지 사전적 초안 전체에 대해 개괄적으로 행해지는

것이 아니고, 개별조항에 대해 조망할 수 있게 조직되어야 함을 의미한다. 그러한 요약으로부터, 어떤 규정이 다투어지는지, 제시된 의견이 긍정적으로 또는 부정적으로 반영되는지, 흠결이 확정되었는지가 나타난다.

입법예고기한의 경과뒤에는 인지에 대한 권리는 더 이상 존재하지 않는다. 공식적 인지의무는 결과보고서의 작성을 담당하는 관청에게 있다. 최종보고서는 일반국민에게 접근이 가능하므로, 제출된 의견이 등록되었는지 여부를 심사하는 것은 누구에게나 개방되어 있다.

2) 연방내각에 의한 인지

최종보고서는 입법예고절차를 수행할 의무가 있는 행정관청에 의해 작성된다. 그런데 이 경우는 "행정기관의 보고서"(Verwaltungsbericht)이고, "연방내각의 보고서"는 아닌데, 연방내각은 그 보고서를 인지할 뿐이며, 그 보고서를 공식적으로 승인하는 것은 아니기 때문이다. 연방내각에 의한 의결은 결과보고서의 공표에 대한 수권(위임)을 의미한다.

입법예고절차의 종결과, 추후 과정에 대한 연방내각의 의결사이의 기간은 너무 길면 안되는데, 그렇지 않으면 입법예고결과는 더 이상 실제의 상황에 적응되어 있지 않기 때문이다. 따라서 종전의 규정은 명시적으로, 연방내각에게, 입법예고절차에서의 의견제시에 대해 허용된 것과 동일한 기간이내에 추후과정에 대한 신청이 되어야 한다고 규정했다(1991년의 입법예고에 관한 법규명령 제8조 제2항).

실무에서, 제출된 의견의 분석과 평가를 위한 이 기간은 너무 모자란다고 증명되었다. 실무에서는 명백한 경우에는 연방내각에게 먼저 추후과정에 대한 신청이 되도록 하였다. 따라서 현행법은 기간설정을 하지 않지만, 연방내각에게, 단지 입법예고결과에 근거하여 법안의 본질적 문제에 대해 추후의 과정에 대한 불명확성이 존재할 때에만 먼저 신청을 하도록 규정하고 있다. (입법예고에 관한 법규명령 제18조 제2항).

그밖의 다른 모든 경우에는 즉시 보고서초안이 제출되어야 한다.

3) 연방의회에 의한 인지

「의회법」 제141조 제2항 c호에 의하면, 연방내각은 연방의회에 대한 자신의 보고서에서 의회전 절차에서 논의된 관점과 대안, 그것에 대한 연방내각의 입장을 설명해야 한다. 이로써, 의회도 입법예고과정의 결과를 인지하고,

그것을 의회의 심의시에 이용할 수 있게 된다(입법예고에 관한 법규명령 제2조 제2항).

(2) 실질적 인지

1) 분석과 평가

「입법예고법」은 단지 공식적 인지의무만을 규정하지 않고, 또한 제출된 의견이 분석되고 평가될 것을 규정하고 있다. "분석과 평가"란, "제출된 의견을 질적 기준에 따라 내용적으로 가치를 인정하는 것(평가하는 것)"을 가리킨다. 법률제정자는 이에 의해, 제출된 의견의 처리가 관청의 "부수적 업무"(Additionsübung)으로 영락하지 않도록 보장한다.

그것은 적어도 부분적인 실질적 인지 없이는 행해질 수 없다. 목적조항에 규정된, 연방의 의견형성과 결정발견에의 참가는, 그것이 적어도 법안의 사항적 정확성, 집행상 유용성과 수용성에 관계되는 한, 제출된 의견의 내용을 이해해야 함을 전제로 한다. 이 경우 자신의 초안에 대한 비판적 거리유지와 수정제안 또는 보완제안에 대한 개방성의 자세가 요구된다. 그렇지 않다면, 입법예고절차는 참여적 수단으로서의 자신의 기능에 적합하지 않게 될 것이다.

실질적 인지의무는 제출된 의견의 실질적 인지에 대한 개별적 청구권도, 그 내용이 신청시에 연방내각에 인지를 위해 전달되는 것에 관한 개별적 청구권도 창설하지 않는다. 또한, 어떤 제시된 의견이 실질적으로 분석되거나 평가될 때, 관청의 이유제시의무도 존재하지 않는다.

"존중될 것에 대한 의무"(Recht auf Beachtung)는 "고려되어야 할 것에 대한 권리"(Recht auf Berücksichtigung)는 아니다, 관청의 실질적 인지의무는, 관청이 본질적 관심사, 중요한 논거나 이유제시를 분석하고, 평가해야 하며, 연방내각에 대한 신청에 있어서 숨겨서는 안된다는 것을 의미한다, 실질적 인지의 목적은 개인의 청구권의 허용에 있는 것이 아니고, 정부(또는 의회의 위원회)가 추후과정을 결정할 수 있는, 진술(증언)효과를 가지고 있는 근거를 갖추는데 있다. 입법예고관계문서에서의 구체적 문제제기는 분석과 평가를 간소화할 수 있다.

제시된 의견의 본질적 내용의 분석과 평가는 일차적으로 정치적 임무이고, 거의 법적 임무가 아니므로, 그것에 대한 관할권은 정부에 있고, 법원에 있

지 않다. 정치적 성격이 있다고 하여 연방내각과 행정관청을 법치국가적 활동의 원칙의 준수에서 면제시켜주는 것은 아니다(연방헌법 제5조). 연방상원의 사무심사위원회의 보고서는 1998년에 다음과 같이 쓰고 있다 :

「연방내각에 의한, 참가자에 의해 제시된 의견의 분석은 무엇보다도 정치적 성격을 가지는 판단이다, 이 이유 때문에 분석은 또한 일정한 재량여지를 요구하며, 일반적으로 유효한 기준에 의한 규율을 어렵게 만든다. 물론 연방내각이 입법예고절차의 분석시에 국가와 관청의 행위에 관한 일반적 원칙들(법적 평등의원칙, 비례원칙 및 자의금지원칙)에 구속되는 것은 자명하다. 나아가, 연방내각은 평가의 범위 안에서 또한 나머지 협의되는 권역(자, 단체)의 의견들과, 이미 입법예고절차에 의해 무조건, 고려되지는 않은 다른 점들도 존중해야 한다」.

2) 절차

제출된 의견의 분석과 평가는 최종보고서에서가 아니라, 연방내각에 대한 신청안에서 행해지며, 연방내각은 이로써 입법예고의 결과에 대한 정보를 제공받고, 이로써 연방내각에게 추후과정이 제안된다[입법예고에 관한 법규명령 제18조제1항]. 관할권은, 입법예고결과에 근거하여 그 법안이 계속추진되어서는 안될 때에도, 연방내각에 있다.

연방내각에 대한 신청은 "관련부처의 절차"(Mitberichtsverfahren)의 일부인데, 이것은 법률에 기해, 공개될 수 없도록 되어있다[정부 및 행정조직법 제21조]. 신청안의 작성은 입법예고절차의 수행이 맡겨진 행정관청의 사무이고, 학설이 요구하듯이, "독립적 작업집단"(unabhängige Arbeitsgruppe)의 사무가 아니다. 그렇지 않다면 이것은 절차의 지연을 초래할 것인데, 왜냐하면 평가위원회가 신청안을 작성하고, 행정관청이 그 뒤에 그 신청의 심사를 해야 하게 되기 때문이다. 분석과 평가는, 법안의 추후운명에 대해 중요한 단계이다. 이 활동은 연방행정내부의 전문적 공무원의 참가를 필요로 한다. 신청안에 대해서 행정내부의 협의절차를 개시하고 각 중앙부처의 장에게 서명하게 하고, 관련부처의 보고절차를 적시에 개시하도록 관리하는 것은 관할행정관청의 임무이다.

의회의 위원회가 입법예고절차를 개시할 때, 그 위원회에게 결과의 분석과 평가의 임무가 주어진다.「입법예고법」은 이 경우 연방행정관청의 편입을 배제시키는데, 의회의 관할위원회가 독립적으로 추후과정에 대해 결정해야

하기 때문이다.

3) 주가 제시한 의견의 특별한 분석

주가 제시한 의견은, 그것이 연방법의 전환과 집행문제일 때, 특별히 고려된다(입법예고에 관한 법규명령 제18조 제1항). 1999년의, 연방상원의 국가정책위원회에 대한 보고에서, 연방내각은 다음과 같이 쓰고 있다 :

「각 중앙부처는, 입법예고절차에서 제시한 주의 의견이 집행문제인 한 특별한 의미를 계속 부여하도록 지시받고 있다. 1998년 하반기에 연방 법무 · 경찰부와 연방내각사무처는 이 의무의 전환과 관련하여 지시안을 작성했다. 그것은 1999년 3월에 주들과의 "연방주의적 대화"(Föderalistischer Dialog)에서 논의된 것이다. 이 지시는 법률안의 준비와 법규명령의 작성시에 적용된다」.

1995년에 "의회의 행정통제처"(Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle)는 6개 법률을 조사했는데, 그 내용은 「입법예고에서 주가 제시한 의견이 어떻게 고려되는지」에 관한 것이었다. PVK의 1997년 3월의 결론은 다음과 같다 :

「제시된 의견의 분석에 대해서는 통일적이고 구속력있는 기준은 없었다. 또한 주가 제시한 의견들도 자주 특수한 이익상황에 의존하고, "특수이익"(Partikularinteresse)을 대변하기도 하였다. 많은 모순된, 주가 제시한 의견 때문에 통일적 평가가 어렵다. 논쟁이 많은 법안의 경우에는 "중간정도의 불만족의 정도"(Mass der mittleren Unzufriedenheit)가 분석을 위한 실용적 기준이 된다. 한편 주가 제시한 의견은 다른 참가자들이 제시한 의견에 비해 더 큰 비중을 인정받았는데, 주는 법안전체에 걸쳐 의견을 제시하는 반면 다른 단체들은 대부분 개별쟁점에 대해서만 집중하기 때문이다.

대부분의 경우 주들만이 집행문제에 대해 의견을 제시했다. 주가 제시한, 집행문제에 관한 의견은 원칙적으로 연방정부에 의해, 그것이 규율의 실질적 내용에 영향을 주지 않는다는 조건하에, 고려되었다. 전문가들은 주가 제시한 의견의 분석에 대해 일정한 부수적 기준을 제시했다. 우선, "입법예고에 제시된 법안의 내적 일관성"이다, 또한 연방관청들은, "적법성과 합목적성"의 기준을 적용했다. 매우 다른 집행조건에 비추어 법안에 대해서는 단지, 주들과 연방간의 합의가 존재할 뿐만 아니라, 또한 주들간에도 합의가 존재할 때에만 통일적인 기준이 적용되었다. 특히 소수자의 의견이 고려되어

야 할 때는 “논거의 확설성”의 기준이 중요한 역할을 했다」

연방헌법 제55조 제1항 및 제3항에 따르면 대외정책의 결정의 준비에 주들이, 자신의 관할권이나 자신의 본질적 이익이 관계되면, 협력할 수 있다. 연방내각은 1997년 12월의 보고에서 이렇게 쓰고 있다: 「연방은 가능한한 주가 제시한 의견을 고려한다. 주가 제시한 의견의 분석에 있어서는 해당 법안에 의한 영향의 정도와, 주의 구체적 이익이 중요하다. 주가 대외정책적 결정에 의해 영향을 많이 받을수록, 또는 주의 헌법상 권한이 해당 영역에 더 많이 존재할수록, 주가 제시한 의견의 비중은 연방에 대하여 더 크다. 그러나 연방은 주가 제시한 의견을, 협상의 수행이나, 대외정책적 결정에 있어서 중요한 대외・대내정책적 요소에 비추어 필요하다고 인정하면, 벗어날 권한을 가진다. 실무에 있어서 연방은, 주의 희망과 견해를 고려할 준비와 의사가 명백히 있다. 지금까지, 연방이 주의 권한영역에서 주의 의사에 반하거나 주의 동의없이 활동한 예는 거의 없다」.

4) 지방자치단체가 제시한 의견의 특별한 분석

2002년 준칙(RL O2) 제7조 제4항은, 입법예고절차에서 스위스 게마인데연합(SGV), 스위스시단체(SSV)와 스위스 산악지역연합(SAB)이 제시한 의견은 다른 단체가 제시한 견해에 비하여, 게마인데가 계획된 조치의 전환에 편입될 개연성이 있으면, 특별히 분석되어야 한다고 규정하고 있다.

5) 기준

연방내각은, 입법예고절차에서 제시된 의견의 분석과 평가에 대한 기준의 일반・추상적 규율을 거부했다.

연방법무부의 「법률제정지침」(Gesetzgebungsleitfaden), (2. A., Bern 2000)은, 실무에 대해 도움을 주기 위해서 가능한 기준들의 목록을 제시하고 있다. “의견제시자(Verfasser)와 관련하에서는” 영향받는 정도와 강도“[특히 전환과 집행시의], 전국적 가치(지위), 심각성, 정치적 비중, 해당 영역에서의 전문적 권한 또는 대표성이 중요한 역할을 수행한다.

“의견제시”와 관련해서는, 사실과의 관련성, 심각성, 논거 또는 이유제시의 확실성 또는 사실상 및 정치적 실현가능성, 조직내부의 의견형성의 의미에서의 대표성, 제시되는 견해들 간의 횡적 관련성, 내용상 연관성(통일성), 전체적 고찰방법, 건설적 성향의 기준이 중요하다.

연방내각은 1993년 3월에 언어집단별로 분리된, 제시된 의견에 대한 평가를 다음과 같이 거부했다 :

「주가 제시하는 의견을 언어집단별로 평가하는 것은 실현되어서는 안된다. 그러면 다언어사용의 주를 어떻게 취급할 것인가? 이에 반해 결과의 요약과 특히 그 고려에 있어서는 또한 개별언어집단의 관심사를 반영할 수 있다. 이것은 지금까지의 실무에 일치된다. 이것은 언어적 소수집단을 제시된 의견의 평가시에 특별히 보호하려는 것은 아니다. 이것은 다만 스위스의 언어적, 문화적 다양성에 적절하게 평가하자는 것뿐이다.

(3) 제시된 의견의 법적 비구속력

입법예고절차에서 제시된 의견에게는 법적 구속력이, 발송자에 대해서도, 수령인에 대해서도 발생하지 않는다. 단체는 상부조직이 제시한 의견에 구속되지 않고, 의회의 의원은 그가 속한 주나 정당 또는 다른 단체, 노동조합의 의견에 구속되지 않는다. 연방내각도 법안의 범위내에서 제시된 의견을 분석하고 평가 할 것인지, 그리고 어떻게 평가할 것인지, 자유가 있다. 입법예고 참가자가 제시한 의견에 연방이 구속하게 된다면, 그것은 관할권과 책임의 혼동을 가져올 것이다. 연방에게는 또한, 제시된 의견에는 충분히 대변되지 않을 수도 있는, 공익을 대변하고, 법안에 이를 통합시킬 의무가 있다.

제시된 의견의 법적 구속력의 문제는 단지 이론상의 문제가 아니다. 새로운 연방헌법에 대한 입법예고의 범위에서의 「주정부회의」는, 「주들의 통일된 의견제시는 구속력을 가진다」고 규정하기를 원했다(BBI 1998 I 232), 주 또는 국민투표실행시 영향력이 큰 단체가 제시한 의견의 “사실상의 구속력”에 대해서는 의회에서의 심의와 국민투표에 비추어 「입법예고법」제2조 제2항이 관계된다.

IX. 제9조[일반국민의 접근]

① 다음은 일반국민에게 접근이 가능하다. a. 입법예고관계문서 b. 입법예고기한의 경과후에 있어서, 입법예고기한 중에 제시된 의견 및 회의에 의해 수행된 입법예고절차의 의사록

c. 연방내각에 의한 인지 뒤에 있어서의, 입법예고결과의 요약 ② 제출된 의견은 열람, 사본교부 또는 전자적 형태에서의 공표의 보장에 의하여 접근가능하게 되며, 이 목적을 위하여 기술적으로 해명될 수 있다. ③ 2004년 12월 17일자의 「일반국민의 접근법」은 이 경우 적용되지 아니한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고안 제57f조에 대해서는 원칙적으로 의견이 제기되지 않았다. 몇 군데는 제시된 의견의 접근성과 공표와 관련하여, 접근의 시점과 방법과 관련하여 구체화가 제안되었다. 또한, 제시된 의견의 공표의 포기와 예외적 규율의 법률상 규정이 제안되었다.

(2) 법안제안설명서

이 규정은 본질적으로 변경되지 않고, 입법예고된 안에서 연방내각초안에 수용되었다. 제1항은 회의방식에 의해 수행되는 입법예고의 회의록의 접근성에 의해 보완되었다.

(3) 의회의 심의

SPK-S는 제1항에 대한 신청을 했는데, 제시된 의견, 입법예고결과의 요약과, 회의방식에 의해 수행되는 입법예고의 회의록은 입법예고기한 경과후 비로소 일반국민이 접근할 수 있도록 해야 된다는 내용이었다. 연방상원은 이 보완을 만장일치로 찬성했다. SPK-N은 이 규정의 편집상 정리작업을 했고, 결과보고서에 대한 연방내각의 의결형식을 구체화했다. 이것은 연방하원과 연방상원에서 토론없이 승인되었다.

2. 제1항

(1) “공개원칙”(Öffentlichkeitsprinzip)

1) 입법예고법에서의 의미

연방내각은 공개원칙에 대해 다음과 같이 쓰고 있다 :

「중요한 계획의 준비, 특히 법률제정의 사전절차에서 유일한 공개단계로서의 입법예고절차에 있어서는 공개원칙은 고유한(내제적인) 것이다. 이 규정에 의해 공개원칙은 입법예고절차에 대하여 법률로 규정된다. 이 규정은 매우 중요한 규정인데, 특히 헌법차원에서는 공개원칙의 규율이 포기되고 법률제정자에게 이 권한이 위임되었기 때문이다」(BBI 2004 555)

공개원칙은 입법예고내에서의 모든 개별적 절차단계에서 중요하다:

- 연방내각는 6개월마다 전자적 형태로 계획된 입법예고의 목록을 공표한다(입법예고에 관한 법규명령 제5조 제2항)
- 연방내각에 의한 입법예고절차의 개시는 연방내각사무처에 의해 언론에 통보되고[입법예고에 관한 법규명령 제12조 제1항], 연방공보에 공표된다(입법예고에 관한 법규명령 제13조).
- 입법예고관계문서는 일반국민에게 접근이 가능하다(입법예고에 관한 법규명령 제14조 제1항).
- 제시된 의견과, 회의방식에 의해 수행되는 입법예고의 일반국민에 의한 접근성(입법예고법 제9조 제1항 b호).
- 결과보고서의 일반국민에 의한 접근성(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제2항)

접근에 대해서는 수수료가 징수되지 않는데, 접근은 중대한 공익사항이기 때문이다(일반적인 수수료에 관한 법규명령 제3조 제2항 a호).

2) 적용범위

공개원칙은 연방의 모든 입법예고에 대해 적용되는데, 입법예고가 연방내각에 의해 개시되든지, 의회의 위원회에 의해 개시되든지 관계없다.

경미한 파급효과가 있는 계획에 대한 “의견청취”(Anhörungen)에 대해서는, 「입법예고법」은 그 의견청취결과가 일반국민에 의한 접근이 가능해야 한다고 규정하고 있다(입법예고법 제10조 제2항).

(2) 입법예고관계문서(a호)

1) 접근성

입법예고관계문서는 법률에 기해 일반국민에게 접근이 가능하고 연방내각 사무처에 의해 이 목적을 위해 전자적 형태로 쓰도록 맡겨진다.

일반국민에 의한 접근이 가능한 것은, 입법예고에서 주어지는 문서들뿐이다. 이에 반해 「입법예고법」에 근거해서는, 입법예고절차의 수행과 직접 관계없이 작성된 서류들(예: 사전적 초안)에 대한 접근청구권은 없다. 그 접근성은 「공개법」에 따라 판단된다.

"관련부처의 관계보고절차"(Mitberichtsverfahren)의 문서에 대해서는 「입법예고법」에 의해서도, 「공개법」에 의해서도 접근권이 인정되지 않는다.

2) 접근보장의 시점

입법예고관계문서는 연방내각의, 입법예고절차의 개시의결부터 접근이 가능하다(입법예고에 관한 법규명령 제14조 제1항).

3) 접근보장의 형식

입법예고관련문서는 의견제시의 요청을 받은 자, 언론 및 자신의 신청에 따른, 그 밖의 이해관계가 관계되는 자들에게 사본의 교부에 의해 접근되어진다(입법예고에 관한 법규명령 제12조 제1항 및 제14조 제2항). 연방내각사무처는 입법예고관계문서를 전자적 형태로 공표한다(입법예고에 관한 법규명령 제14조 제1항).

(3) 제시된 의견과 회의록(b호)

1) 접근보장의 시점

제시된 의견과, 회의방식에 의해 수행되는 입법예고의 회의록은 이미 입법예고기한의 경과 뒤에 법률에 기해 일반국민에 의해 접근이 가능하고, 연방내각에 의한 결과보고의 인지시점부터 비로소 접근가능한 것은 아니다. 이로써 이미 종전법하에 행해졌고, 1995년 3월의 사무총장회의에서 결의된 실무가 규범상 규율된 것이다.

제시된 의견과, 회의방식에 의해 수행된 입법예고의 회의록은 따라서, 입

법예고기한의 경과전에는 공표될 수 없다. 이 금지는 연방의 관청에 대해 행해지지만, 의견을 제시한 자에게는, 이것을 더 빠른 시점에 접근가능하게 하거나 언론에 전달하는 것은 자유로 남아있다. 이 규정은, 미리 공표된, 제시된 의견을 개인이 앎으로써, 나머지 참가자들이 일차적으로 이것에 대해 의견을 표명하고, 입법예고된 안에 대해서는 의견을 표명하지 않게 될 것을 방지하려는 것이다. 또한, 기간경과전에 행해진, 관청에 의한, 이미 제시된 의견의 요약의 공표에 의해, 진행중인 입법예고절차가 영향받지 않도록 하려는 것이다.

(4) 결과보고서(C호)

1) 접근보장의 시점

결과보고서는 연방내각에 의한 인지 뒤에 법률에 기해 일반국민에 의해 접근이 가능하다.

2) 접근보장의 형식

결과보고서는 연방내각사무처에 의해 전자적으로 접근이 가능해진다(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제2항). 입법예고참가자는 공표에 관해 전자적 관련원천의 고지하에 정보를 제공받는다(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제3항). 언론에 대해서는 결과보고서가 주어진다(입법예고에 관한 법규명령 제21조 제1항).

3. 제2항

(1) 제시된 의견에의 접근

1) 접근보장의 형식

제시된 의견은 열람, 사본의 발급 도는 전자적 형식에서의 공표의 보장에 의해 접근이 가능해진다. 열람은 입법예고절차의 수행에 대해 책임이 있는 관청에 있어 행해진다. 사본에 의한 교부는 사진사본의 형식뿐만 아니라, 전자적 사본형식으로도 행해질 수 있다.

2) 기술적 “해명”(Aufbereitung)

저작권법상의 사유에서, 제시된 의견의 기술적 해명에 대한 권한은 법률자체안에 규정되어야 한다.

4. 제3항

(1) 「공개법」의 배제

「공개법」(BGÖ)은 입법예고절차에 대해 적용되지 않는다.

X. 제10조[경미한 영향이 미치는 계획의 의견청취]

① 각 중앙부처 또는 연방내각사무처는 경미한 영향이 미치는 계획에 대하여 연방행정바깥의 관계인[단체 ; 권역]의 의견을 청취할 수 있다. ② 이 의견청취의 결과는 일반국민이 접근가능하게 해야 한다.

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

사전적 초안 제57d조 제2항은 각 중앙부처와 관계인들에게 경미한 영향이 미치는 계획에 대하여 의견청취를 수행할 수 있는, 연방내각사무처의 관할권을 규정했다. 입법예고에서 이 규정에 대하여는 여러 참가자가 의견을 제시하였다. “의견청취”제도 자체는 원칙적으로 문제시되지 않았다. 그러나 10명의 참가자가, “의견청취”에 대하여 공고, 기한, 공개 및 투명성과 관련하여 입법예고와 동일한 요구사항을 규정하도록 제안했다. 특히 7개 주에서는 특별법률의 규정에 의한 “의견제출권”의 독립적 존속을 강조했다. 결국 독립적 규정과, 법률에 의한, “의견청취”의 수행의무가 제안되었다.

(2) 입법제안설명서

연방내각안에서는 독자적 규정 안에 “의견청취”가 규율되었는데, 그 제1항은 본질적으로 입법예고된 안의 내용과 같았다. 제2항에서는 의견청취결과의 공개원칙이 규정되었다.

(3) 의회의 심의

이 규정에 대해서는 양원의 위원회에서도, 본회의에서도 아무 토론이 없었다.

2. 제1항

(1) 의견청취

1) 개념

의견청취는 법률에 의하여, 경미한 영향이 미치는 계획에 대한, 관계인들과의 협의를 위한 각 중앙부처 또는 연방내각사무처의 도구이다. 입법예고와의 차이로는 개시의 관할권, 대상, 목적 및 수명자(참가자)관련성을 들 수 있다.

2) 규율구상

「입법예고법」은 의견청취의 상세한 규율을 포기하고 그 특성적 표지의 법제화와 투명성 원칙만에 집중해서 규율한다. 「입법예고법에 관한 법규명령」은 이것에 대해 구체적 규율은 거의 하지 않는다(제2조 제2항). 의견청취는 따라서, 근소한 규율만 하고 있어, 행정기관과 참가인의 수요에 따라 신축적으로 취급될 수 있는 제도이다.

3) 용어

“의견청취”라는 개념은 종전 헌법에서는 “입법예고”에 대해서도 사용되었고 [1874년의 연방헌법 제32조 제2항 및 제3항], 개별법률에서도 자주 사

용되었다. 「입법예고법」 제10조의 용어는 이에 따라 이미 존재하고, 실무에서 통용되는 개념과 연결되지만, 그것은 다른 의미로 사용한다.

(2) 개시의 관할권

1) 행정차원

"입법예고"는 정부와, 의회의 위원회의 단계에서의 수단이지만, "의견청취"는 행정차원, 즉 법률에 의해 수권받은 행정기관에 의해 수행된다.

2) 각 중앙부처와 연방내각사무처

"의견청취"의 독립적 수행의 관할권은 법률에 기해, 그 소관사무에 따라서, 각 중앙부처와 연방내각사무처에 있다. 이로써 관할권은 최고행정기관에 주어지고, "의견청취"의 개시는 관할 장관과 연방총리에 의한 서명을 요구한다.

3) 관청과, "관청의 위원회"(Behördenkommissionen) 「입법예고에 관한 법규명령」

제2조 제1항은 관청과 관청의 위원회에게도 "의견청취"의 독자적 수행을 그 관할권영역내에서 수권받도록 규정한다.

(3) 대상

1) 입법예고대상과의 구별

중요한 법령과 국제조약 그리고 광범한 영향이 미치는 계획의 경우에는 헌법과(연방헌법 제147조), 법률에 기해(입법예고법 제3조 제1항 및 제2항), 입법예고절차가 행해져야 한다. 이것은 주들에게 현저히 영향을 미치는 법규명령의 경우에도 적용된다(입법예고법 제3조).

이 기준에 따르면, 다른 계획에 대해서는 입법예고가 행해지지 않는다. 연방내각은 다음과 같이 법안제안설명서에서 쓰고 있다 :

「헌법은, 입법예고절차는 모든 경미한 사안에 대해서가 아니라, 오직 중요한 법령, 중요한 국제조약과 광범한 영향이 미치는 다른 계획에 대해서만 행해지도록 규정하고 있다. 그 배경이념으로는, 행정과 참가인의 부담을 경감

하고 그들에게 중요한 사안에의 집중을 가능하게 하려는 것이다, 입법예고절차의 수행은 전체참가자 및 관계인에 대해 많은 비용을 지출하게 한다」(BBI 2004 556).

2) 경미한 영향이 미치는 계획

"의견청취"는 입법예고절차의 대상이 되지 않는, 경미한 영향이 미치는 계획에 관해 수행된다. 그 판별은 개별적 경우에 "대상에 따라"(materienspezifisch) 결정되어야 한다. "의견청취"대상의 중심에는 특히 기술적 내용의 법령이 있으므로, 주로 "전문기술적 의견청취"(fachtechnische Anhörung)이라고도 불린다. 연방내각은 그 법안제안설명서에서 이렇게 쓰고 있다 :

「경미한 영향이 미치는 계획은 예컨대 기술적 법규명령일 수 있는데, 제3조의 의미에서의 광범한 영향이 미치는 것도 아니고 연방행정외부에서 현저히 집행되는 것도 아니므로, 이미 준비된 입법예고절차의 수행을 정당화하지 않는 것들에 대해 "의견청취"가 행해진다」.

예컨대 「이온화되지 않은 광선에 대한 보호에 관한 법규명령」, 「자동차에 대한 기술적 요청에 관한 법규명령」 등을 들 수 있다.

경미한 영향이 미치는 계획에 대한 의견청취는 또한 "수명자"(참가자)에 따라 결정되는데, 단지 연방행정외부의 관계인들을 대상으로 하며, 그 밖의 국민들에 대해서 행해지는 것이 아니다. 연방내각은 이렇게 쓰고 있다 :

「일차적으로 특별히 관계되는 권역들, 예컨대 전문단체, 직업조직, 주나 지방자치단체의 전문기관 등에 대해 의견청취가 시행된다. 입법예고절차와 달리 제4조제2항에 열거된 수명자들 모두(주, 정당, 전국적 상부조직)나, 모든 잠재적 이해관계인의 의견을 청취하는 것이 아니고 "특별히 관계되는 권역"(spezifisch betroffene Kreise)에 대해서만 의견청취가 행해진다.

3) 관할권

입법예고대상과 의견청취대상간의 구별은 때로는 어렵다. 따라서, 통일적 실무를 위해서 「법규명령에 관한 법규명령」 제4조 제2항은 연방내각사무처가 이 문제에 관여해야 함을 규정하고 있다. 그러나 최종결정은 관할 행정관청의 권한이다.

(4) 목적

의견청취는 한편으로는, 입법예고의 가치는 없는 계획과 따라서 입법예고 절차가 행해지지 않는 계획에의 참가를 보장한다.

또한 의견청취는 직접 관계되는 권역의 협력에 대한 협의수단이다. 특별한 전문지식을 가진 행정외부의 자들의 참가, 이해관계가 관계되는 권역의 정보, 기본적 정보의 조달과 직접 영향을 받는 자들에 있어서의 계획의 수용성에 대한 해명이 목적으로 된다. 이 한도에서 의견청취에게는 또한, 관청이 직접 영향을 받는 자들과 협력하면서, "협력적 요소"가 주어진다.

(5) 지침으로서의 참가자(수명자)관련성

1) 원칙

의견청취가 그 목적을 가능한 한 최대로 성취할 수 있게 위해서는, 의견청취는 가능한 한 수명자(참가자)관련적으로 형성되어야 한다. 「입법예고에 관한 법규명령」은 이 취지를, "동 법규명령은, 의미가 있는 한, 의견청취에 대해서도 준용될 수 있다」라고 표현하고 있다(제12조 제3항). 이 경우 수명자(참가자)관련성이 기준으로 참고되어야 한다.

2) 형식

의견청취의 수행형식을 결정하는 것은 관할 행정관청의 의무이다. 순수한 전자적 의견청취는, 수명자들이 상응한 시설을 사용할 수 있을 때 가능하다. 회의방식에 의해 수행되는 의견청취는, 입법예고와 같이 제한된 법률상 전제요건하에 놓이지 않고, 긴급성과 관계없이 행해진다.

3) 기한

의견청취의 기한은 수명자[참가자]에게 적합하게, 즉 문서에 의한 절차로의 의견제시가 사실상 가능하도록 결정되어야 하고, 회의방식에 의해 수행되는 절차는 준비시간이 충분히 주어져야 한다.

4) 관계서류

입법예고와 달리 의견청취에서는 관계서류의 "3개공용어사용원칙"이 적용되지 않는다. 수명자관련성이 관계문서에 적용된다는 것은, 원칙적으로 그

것들이 수명자가 이해할 수 있는 공용어로 작성되어야 함을 의미한다.

3. 제2항

(1) 일반국민에 의한 접근성

1) 개관

법률제정시에는 “투명성의 원칙”에 특별한 비중이 주어지는데, 그것에 해당하는 것이 입법예고와 의견청취이다. 이 이유에서 의견청취는 입법예고와 함께 반기별 계획에 포함되어야 하고, 그 개시뒤에는 일반국민이 접근할 수 있는 목록이 연방내각사무처에 전해져야 한다. 그 때, 의견청취관계서류는 일반국민이 접근할 수 있게 되어야 하고, 의견청취결과에 대해서는 일반국민이 접근가능한 보고서가 작성되어야 한다[입법예고에 관한 법규명령 제2조 제1항 a호부터 c호까지].

2) 계획

의견청취는 입법예고와 함께 반기별 계획안에 수용되어야 한다. 이미 이 단계에서 관할 행정기관은 연방내각사무처에 대해, 그것이 입법예고사항인지 의견청취사항인지 해명해야 한다.

3) 개시

의견청취의 개시는 관할행정관청에 의해 연방내각사무처에 전달되어야 한다. 연방내각사무처는 전자적 목록으로 그 개시를 공표해야 한다[입법예고에 관한 법규명령 제2조 제2항]. 이에 반해 연방공보에의 공표는 행해지지 않는다.

4) 결과

의견청취의 결과에 대해서는 보고서가 작성되어야 한다. 이 보고는 입법예고의 결과보고서에 상응해야 한다(입법예고에 관한 법규명령 제2조 제2항 c호). 이것은 특히, 제시된 의견을 알리고, 그 내용을 개관할 수 있게, 주관적 평가없이 요약할 의무가 있음을 보여준다. 의견청취가 회의방식에 의해 수행

되면, 회의록이 작성되어야 한다.

회의방식에 의해 수행되는 의견청취의 결과보고서나 회의록은 법률에 기해 일반국민이 접근가능해야 한다.

이 방식으로 이해관계가 관계되는 자들은 그 결과에 관한 정보를 얻을 수 있다「입법예고에 관한 법규명령」은 그 접근성이 연방내각사무처의 목록에 의해 행해진다고 규정하고 있다.

계획이 정부의 관할권에 속하면, 의견청취의 수행에 관해 연방내각에 대해 신청함으로써 행해지며, 이 경우 의견이 요청된 권역, 제시된 의견의 수, 기한 등이 보고되어야 한다. 제시된 의견은 분석되고 평가되어야 한다. 결과보고서나 회의록이 신청에 첨부되어야 한다.

XI. 제11조[시행규정]

연방내각은 법규명령에서 세부사항을, 특히 다음 사항을 규율한다: a. 개별적 입법예고절차의 계획과 조정; b. 입법예고관계문서의 내용, 그 준비와 교부; c. 전자적 형태로의 입법예고절차의 수행; d. 제시된 의견의 처리, 특히 그 평가, 기술적 해명, 공표 및 문서의 문서실비치

1. 조문의 연혁

(1) 입법예고된 안

입법예고안 제57h조는, 연방내각이 집행명령에서 규율해야 할 영역의 목록을 규율하고 있었다. 이 규정에 대해서는 입법예고에서 소수의 의견제시만 있었다.

(2) 법안제안설명서

이 규정은 연방내각에서는 더 축약된 형태로 규정되었다. 이에 반해 법규명령차원에서의 입법예고수명자의 목록에의 수록기준과 절차의 규율의무화가 행해졌다.

(3) 의회의 심의

이 규정은 의회의 위원회나 본회의에서 특별한 의견이 없었다. 편집상 각 호의 순서가 바뀌었다.

2. 제11조의 구체적 내용

(1) 규율구상

1) 법규명령에서의 집중

「입법예고법」에 대한 시행규정은 단행 법규명령안에 포함되었다(VIV: 입법예고에 관한 법규명령). 「1970년의, 법률제정전단계에 대한 준칙」은 2005년 8월 17일 폐지되었다.

2) 규범단계

「입법예고법」은 시행명령을 연방내각의 법규명령의 형식으로 규율하도록 하고 있다. 따라서 각 중앙부처의 시행법규나 행정내부지시에서 규율한다면, 모법에 위반될 것이다.

3) 의회에 대한 규율

연방의회는 「입법예고법」에 기해 시행규정을 제정할 의무가 주어져 있지 않다. 그럼에도 불구하고 연방내각은 2005년 8월 연방의회사무국들에 서신을 보내어 의회의 위원회에 의한 「입법예고에 관한 법규명령」의 준용도는 이에 상응한 규정의 제정이 바람직하다고 통보했다.

(2) 「입법예고에 관한 법규명령」(Vernehmlassungsverordnung: VIV)에 대한 조망

1) 규율대상

「입법예고에 관한 법규명령」의 최소한의 내용은 「입법예고법」제11조의 목록에 나타나 있다. 법규명령은 법률을 집행해야 하므로, 그 전환시에 큰 재량의 여지는 없다. 본질적 결정은 법률제안설명서의 작성시와 의회의 심의시에 내려졌다. VIV은 내용상, 「1991년의 준칙」과 그동안의 실무를 기준으로 삼았다.

2) 체계

VIV는 의도적으로 입법예고절차의 시간적 순서에 따라 규율되었으므로, 개별 행정기관들에게 실무상 유용한 지침이 되고 있다. 그 편성은, 적용범위(제1조 및 제2조), 계획(제3조부터 제5조), 개시(제6조부터 제13조), 수행(제14조부터 제17조), 입법예고절차의 결과와 추후과정(제18조부터 제21조), 종결규정(제22조 및 제23조)으로 되어있다.

3) 적용범위

VIV는 그 개시가 연방내각의 관할하에 있는, 단지 입법예고만에 관련된다(입법예고에 관한 법규명령 제1조).
동 법규명령은 일차적으로 입법예고를 규율한다. "의견청취"는 「입법예고법」(VIG)에 따르면, 신축적으로 사용할 수 있는 도구로 의도적으로 형성되었다. 「각 부처중심원칙」(Departmentalprinzip)에 따라 단지 극소수의 원칙들만이 각 중앙부처의 "의견청취"에 대해 동 법규명령에 규정되었다.

XII. 제12조[다른 법률의 개정]

다음 연방법률은 다음과 같이 개정된다:

1. 2002년 12월 13일의 「의회법」 제12조제2항 ② 각 주무부처는 사전적 초안과 설명보고서를 2005년 3월 18일의 「입법예고법」의 규정에 따라 입법예고시 공표한다.

2. 1983년 10월 7일의 「환경보호법」 제39조제3항 폐지 3. 1991년 1월 24일의 「지하수보호법」 제47조제2항 폐지

(1) 기존의 개별법률상의 협의규정과의 관계

1) 원칙

연방법은 다수의 개별법률에서, 단편적으로 입법예고와 의견청취규정을 두고 있다. 이 규정들은 「입법예고법」의 시행과 함께 한꺼번에 폐지되지는 않는다. 연방정부는 다음과 같이 쓰고 있다 :

「기존의 의견청취권은, 해당 법령의 개정시에 그 독자적 내용이 심사되어야 하며, 앞으로는 단편적 "의견청취권"의 규율은 포기된다」(BBI 2004 543f).

한편 개별법상 규정된 협의규정이 입법예고에 해당된다면, 그것은 즉시 폐지되어야 한다. 이에 해당하는 것이 1983년 10월 7일자의 「환경보호법」 제39조제3항과 1991년1월24일자의 「지하수보호법」 제47조제2항인데, 조문의 연혁과 실무에 비추어 입법예고에 해당하므로 삭제되고, 이에 대해서는 「입법예고법」이 적용되게 한 것이다.

XIII. 제13조[국민투표와 시행]

① 이 법은 임의적 국민투표하에 놓인다. ② 연방내각은 시행을 규정한다.

1. 제1항

「입법예고법」은 2005년 3월 29일 연방공보에 공포되었다. 이 법안에 대해서는 국민투표가 행해지지 않았다. 국민투표기한은 2005년 7월 7일에 이용되지 않고 종료되었다.

2. 제2항

2005년 8월 17일의 의결에 따라 연방내각은 「입법예고법」과 「입법예고에 관한 법규명령」을 2005년 9월 1일에 시행되게 했다.

제2절 스위스 『입법예고에 관한 법률』을 통한 입법의 효율성·실효성 강화방안

앞에서 스위스 「입법예고에 관한 법률」에 관하여 심층적 분석과 검토의 결과 우리의 「헌법」에의 입법예고제도에 관한 근거규정 마련의 필요성이 제기된다. 또한 의원입법과 정부입법시의 입법예고에 관한 통일적 단행 법률의 마련 필요성이 제기된다.

스위스의 경우 중요법률에 관하여는 단행률인 「입법예고에 관한 법률」에 근거하여 입법예고절차의 대상, 참가대상, 예고절차, 형식과 기한, 제시된 의견의 처리, 일반국민의 접근, 경미한 영향이 미치는 계획의 의견청취, 시행규정 등을 동법에 명확히 근거를 둠으로써 입법예고에 관한 모범적 시행을 하여오고 있다.

스위스의 입법예고기간은 동법에 의해서 90일로 정해져 있으나, 중요한 입법의 경우에는 90일의 입법예고기간을 초과하여 입법에 대한 장기간의 숙려기간을 거쳐 입법과정을 탄력적으로 운영하고 있다.

우리나라의 경우 입법예고제도의 기간이 개별법마다 다르게 규정되어 법률상의 혼란을 초래하고 있으며, 입법예고기간의 준수에 있어서 의원입법, 정부입법, 자치입법 등에서 제각각 다르게 운영되고 있는 현실이다. 입법예고기간의 통일과 중요입법에 대한 예고기간의 탄력적 운영 등이 우리의 입법예고제도로 도입할 수 있는 요소이다.

그동안 입법예고제도의 운영결과 입법예고절차의 성질상 격상문제와 이원화 문제를 통합적으로 해결할 필요가 있다. 협의의 입법예고절차시의 입법예고안의 의무적 통보대상으로 확대하고 입법예고기한의 연장에 따른 다양한

입법에 대한 의견제출의 유도와 입법예고형식의 개선을 통하여 제시된 의견의 처리과정의 내실화도 중요할 것이다.

그동안 입법에서 멀어져 있는 일반국민의 입법에 대한 접근성의 강화하고 자신과 관계된 이해관계와 이익을 적극 실현할 수 있도록 입법예고제도를 통합적으로 운영하여 피드백기능을 강화하여 입법정책의 질적 목표를 달성할 필요가 있다.

제4장 입법예고제도의 현안문제에 대한 제도적 개선방안

제1절 정성평가를 통한 입법예고제도의 개선방안
- 입법과정에서의 민주성확보를 위한 정성평가를 통한 관리방안 -

Ⅰ. 입법예고제도 운영의 의의

우리의 행정절차법은 1996년 12월 31일에 제정되어서 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다. 당시 행정절차법을 제정함에 있어서 외국의 많은 행정절차법을 비교법적 차원에서 검토하여 행정개혁의 일환으로 입법화에 성공하였다. 주로 미국, 독일, 일본 등의 입법례가 우리 행정절차법의 참고의 대상이 되었다.

우리의 행정절차법은 일본행정법에서 존재하지 않았던 행정청의 관할과 협조, 행정입법예고제, 행정예고제 등을 도입한 것은 적법절차의 법리를 보다 구체적으로 실현한 내용이었다고 할 수 있다. 특히 일본이 가지고 있지 못하였던 이른바 행정입법절차제도를 행정입법예고제로서 채택함으로써 행정개혁의 실현을 보다 진전시켰다고 하는 위안을 삼기도 하였다.

이후 우리의 입법예고제도를 오히려 후발적으로 일본에서 도입하여 운영하기에 이르렀다는 점에서도 큰 의미가 있다.

Ⅱ. 입법예고의 운영의 실태

1. 연도별 입법예고 실시율 및 기간 준수율 현황

2013년 상반기의 입법예고 실시율은 76.6%, 예고기간 준수율은 68.8%로 최근 4년 대비 낮은 수준이다.

【표-1】 연도별 입법예고 실시율 및 기간 준수율

(단위: 건, %)

연 도	심사의뢰된 법령	예고실시			입법예고 생 략
		소계 (예고실시율)	예고기간 미단축 (기간 준수율)	예고기간 단축	
2009년	1,817	1,596(87.8%)	1,425(89.3%)	171	221
2010년	1,728	1,603(92.8%)	1,427(89.0%)	176	125
2011년	1,956	1,835(93.8%)	1,392(75.9%)	443	121
2012년	1,840	1,747(94.9%)	1,324(75.8%)	423	93
2013년 상반기	740	567(76.6%)	390(68.8%)	177	173

2. 입법예고 생략 및 예고기간 단축 사유

(1) 생략 사유

2012년 및 2013년 상반기에 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 직접 관련이 없는 경우에 해당하여 입법예고를 생략한 경우가 각각 85건(총 생략 건수의 91.4%), 170건(총 생략 건수의 98.3%)으로 대부분이다.

2013년도 상반기에는 새 정부 출범에 따른 **정부조직개편 관련 하위법령**(68건)과 **직제 및 직제 시행규칙**에 대해 입법예고를 생략하여 입법예고 실시율 급락한 원인이 되고 있다.

【표-2】 입법예고 생략 사유 및 생략 건수

(단위: 건)

생략 사유	생략 건수	
	2012년	2013년 상반기
ㅇ **입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우**	**85**	**170**
- 직제 또는 직제 시행규칙	83	98
- 정부조직법 개정에 따른 제·개정 법령	-	68
- 정원 규정	2	3
- 행정내부규정 및 기타	-	1

○ 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우	4	1
– 조속한 하위법령 마련	2	-
– 기타 조속한 정책 시행	2	1
○ 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우	4	1
○ 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우	-	1
합 계	93	173

(2) 단축 사유

신속한 국민의 권리 보호를 위한 특별한 사정의 발생으로 입법이 긴급을 요한다는 사유로 예고기간을 단축한 경우가 2012년 157건(총 단축 건수의 37.1%), 2013년 상반기 115건(총 단축 건수의 65%)으로 가장 많다. 특히 2012년에는 한번 입법예고를 거쳤으나 **18대 국회 임기종료로 폐기된 법안을 신속하게 재추진**하기 위해 입법예고를 단축한 사례(116건, 총 단축 건수의 27.4%)가 다수 있다.

【표-3】 입법예고 단축 사유 및 단축 건수

(단위: 건)

생략 사유	단축 건수	
	2012년	2013년 상반기
○ 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 적은 경우	134	53
– 직제 또는 직제 시행규칙	116	38
– 정부조직법 개정에 따른 제·개정 법령	-	6
– 정원규정, 보수·경비규정	15	6
– 행정내부규정 등	3	3
○ 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우	157	115
– 조속한 정책 시행 필요	102	42
– 법률 시행을 위한 하위법령 마련	48	71
– 한시적 규제유예 조치의 긴급한 시행	7	2
○ 국회 임기종료에 따른 폐기법안 재추진	116	-
○ 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우	12	6
○ 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고기간을 단축할 필요가 있는 경우	4	3
합 계	423	177

Ⅲ. 입법예고의 정량평가를 통한 운영현황

법령안 주관기관은 법령안과 관련된 관계부처와의 협의 등을 거쳐 원래의 법령안을 수정하거나 보완한 이후에 법령안 주관기관의 안을 확정하여 입법예고를 한다. 입법예고는 법령안의 구체화과정에서 국민의 의견을 수렴하여 법령안의 민주적 정당성을 확보하기 위한 제도이다.

행정절차법상 입법예고기간 중 제출된 의견에 대한 처리결과 통지는 법령상 의무로서 제출의견의 법령안에의 반영여부, 의견의 타당성 등과 무관하게 처리결과에 대해 반드시 통지하는 것이 필요하다.

1. 입법의견의 수렴정도

입법예고에 대하여 제출된 의견을 충실히 반영하여야 한다는 의견이 있다. 그러나 제출된 의견 중에는 입법예고된 사안과는 전혀 관계없는 의견도 있고, 민원해소를 강하게 요청하는 의견도 있고, 특정한 이해를 관철하기 위한 의견도 있을 것이다. 입법예고에 대하여 제출된 의견의 당부를 판단하는 절차 등을 표준화하여 입법예고제도의 공정성과 객관성을 제고하고, 타당한 의견은 입법내용에 반영함을 통하여 입법예고제도의 실질을 기할 수 있다. 의견반영 여부의 타당성은 일차적으로 정부에 맡기는 것이 옳다고 본다. 다만, 전술한 바와 같이 의견의 미반영시 이유를 적시하도록 하여 기록으로 남기는 것이 민주성과 효율성을 조화시키는 방안이라고 본다.

(1) 입법의견 반영률

2013년 상반기 입법의견 제출건수는 1,581건이며, 이 중 752건(47.6%)이 입법에 일부 또는 전부 반영되었다. 입법의견 반영률은 제출의견 중 동일한 내용의 입법의견이 수용되었는지 여부에 따라 연도별 편차가 크게 나타나고 있다.

제출의견 미반영 사유는 제출의견이 해당 법령의 제·개정 취지에 부합하지 않거나 제출의견의 타당성이 결여된 경우 및 제출 의견이 해당 법령 제·개정 사항에 포함되지 않는 경우 등이다.

현재 입법예고에 대한 의견제출과 반영횟수 등은 아래의 표와 같다.

【표-4】 연도별 입법의견 제출건수 및 의견반영률

(단위: 건, %)

구분 / 연도	의견제출(건)			의견반영(건)			미반영	반영률 (B/A)
	단체	개인	계(A)	전부	일부	계(B)		
2009년	3,257	1,780	5,037	909	826	1,735	3,254	34.4%
2010년	2,651	9,663	12,314	6,228	659	6,887	5,422	55.9%
2011년	2,125	3,226	5,351	481	635	1,116	4,235	20.9%
2012년	2,890	16,634	19,524	3,317	8,242	11,559	7,897	59.2%
2013년 상반기	989	592	1,581	494	258	752	829	47.6%

※ 기관별 입법예고에 대한 의견제출 처리현황

(2) 입법의견 처리결과 통지

2013년도 상반기 입법의견 1,581건 중 1,241건에 대해 처리결과를 통지하였는데, 입법의견 통지율(78.5%)이 2012년도(66.6%)보다 높아졌다. 2012년에는 2011년 대비 의견 제출이 3배 이상 증가하였으나 기관의 처리결과 통지는 이에 미치지 못하여 통지율이 낮아졌다.

주요 미통지 사유는 제출 의견을 법령안에 반영, 구두 혹은 대면 안내 실시, 의견제출자의 주소지 불명, 홈페이지에 일괄 게재, 의견의 타당성 부족, 처리결과 통보 시 법령 제·개정의 추진이 사실상 어려운 경우 등이다.

【표-5】 연도별 입법의견 통지율

연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 상반기
통지율*	93.6%	87.6%	90.6%	66.6%	78.5%

※ 통지율=처리결과 등 통보건수/의견제출 건수

※ 기관별 입법예고 의견제출자 건수 및 처리결과 통보실적

2. 필요시 재입법예고 실시

입법예고 후 다시 국민의 의견을 수렴해야 할 경우 행정절차법과 법제업무운영규정에 의해서 해당 부분에 대한 입법예고 재실시를 시행할 수 있다. 재입법예고시 추가·변경되는 내용의 예고만으로는 국민이 변경사항 등을 이해하기 어려운 경우 이미 입법예고 되었던 내용도 함께 재입법예고하여 입법정보를 충분히 제공하도록 권고할 수 있다.

「행정절차법」 제41조(행정상 입법예고) ④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. 「법제업무 운영규정」 제14조(법령안 입법예고) ③ 「행정절차법」 제41조제4항 본문에서 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우 2. 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우

Ⅵ. 정성평가를 통한 입법예고의 효율성 달성

입법예고제도에 대한 정성평가의 의미는 그동안 입법예고의 횟수와 의견제출 횟수 및 의견반영률로만 평가되는 정량평가의 문제점을 보강·보완하여 입법의 효율성을 높이기 위한 것이다.

1. 입법예고에 대한 정성평가의 판단기준

(1) 필요성과 비례원칙적합성

입법의 내용이 ① 입법의 정책적 목표를 달성하는데 필요하고(notwendig), ② 적합할 것을 요구하며(즉, “대포로 참새를 쏘지 않음으로써”, 국민의 자유를 가능한 한 덜 제한하는 수단을 선택할 것을 요구하며), 또한 ③ 추구되는 공익과 개입되는 수단 사이에 합리적인 비례관계가 존재해야 할 것을 요구한다(협의의 비례원칙).

(2) 유효성(Wirksamkeit)

선택된 입법계획안은 설정된 주요목표를(원칙적으로, 사회, 경제 및 환경에 관련되는) 달성하는데 적합해야 한다(목표달성도).

(3) 효율성(Effizienz)

추구되는 효과는 가능한 한 적은 자원으로(인적, 재정적 수단, 설비 등) 달성되어야 한다. 특정목표도달이 동일한 부작용을 야기시키면서도 더 적은 비용으로 달성될 수 있는지, 해당조치가 더 선호되어야 하는지가 검토되어야 한다.

(4) 관련성(Kontext)

평가에 있어서 체계분석의 범위 안에서 특히 또한 규율되는 영역과 관련되는 모든 영역이 관련이 되어야 한다. 체계분석은 특히 발생할 가능성이 있는 부작용을 탐색하는데 도움을 준다.

(5) 집행가능성(Vollzugstauglichkeit)

예상되는 조치는 가능한 한 용이하게 행정기관에 의해 집행될 수 있어야 한다. 집행가능성은 필요한 인적, 행정적 비용 및 요구되는 시간과 관련된다.

(6) 명확성(Verständlichkeit)

규범수범자에게 법률은 가능한 한 단순하고 규범수명자에게 명확하게 작성되어야 한다. 규범수명자의 법률해석시, 가능한 한 법률전문가의 도움이 필요하지 않도록 작성되어야 한다.

(7) 정치적 수용가능성(Politische Akzeptanz)

의견수렴과정을 통하여 정치적 수용가능성이 포함되어야 한다. 그러나 객관적 적합성보다 정치적 수용가능성이 우선해서는 안된다.

위의 제시된 정성평가의 기준과 함께 입법예고에 따른 의견제출시 의견반영시 소요비용, 의견끼리의 관련성, 공동의견제출, 창의적 성격, 행위의 실현수단, 제안의 이유제시, 제안의 설득력 등이 함께 고려되어야 한다.

【표-6】 입법예고안에 대한 개별조문의 제출의견 평가를 통한 정성평가기준 예시

	필요성	비례 적합성	유효성	효율성	관련성	집행 가능성	명확성	수용 가능성
제1조	주목표							
제2조	하위목표							
제3조	입법목표 지원							
제4조	입법목표 지원							
제5조	입법목표 지원							

2. 스위스 입법예고에 대한 정성평가의 판단기준

스위스의 경우 입법예고에 따른 정성평가의 기준으로 다양한 항목을 제시하고 있다. 법령의 조항별로 정성평가를 위한 예시는 다음의 표와 같다.

【표-7】 스위스 입법예고 정성평가기준표

	positiv 긍정	indifferent 무관심	skeptisch 회의적	negativ 부정	Vorschlag/ Antrag 제안/신청	Bemerkung 주의(비고)
Bundesgericht 연방대법원						
kanton A 주						
kanton B 주						
partel 1 부						
partel 1 부						
organisation X 조직						
organisation Y 조직						

3. 입법평가의 판단기준

입법평가에 있어서는 법률상의 정책을 실시하기 위하여 필요한 비용, 당해 정책을 실시하는 때에 정책의 수범자에 대하여 미치는 영향 나아가 널리 사회에 미치는 영향 등이 고려된다. 즉, 일반적 평가기준으로서 정책의 실효성을 평가하는 때에 고려되어야 할 요소 그리고 정책의 효율성 평가하는 때에

고려되어야 할 비용에 내포되어야 할 요소 등 다양한 판단기준이 고려되고 있다. 이러한 입법평가의 기준이 입법예고에서 정성평가의 기준으로 작용할 수 있다. 일반적 입법평가의 기준은 아래의 표와 같다.

【표-8】 입법평가의 기준

평가기준(요소)	심사항목	방법론(선택)
법경제성	규율필요성, 규율대안	필요성심사
영향	효과, 성과, 부작용	효과분석, 실험입법
실효성	목표달성도, 최적효과	효과분석, 실험입법
비용	발생비용, 경제적 비용	비용분석, 비교법
유효성(효율성)	효용, 국민경제적 효용	효용분석, 성과분석
친숙성	이해성, 예측가능성	실험입법
적용적합성	수용가능성, 실행가능성	실험입법
법합치성	상위법체계성, 관련성	정합성심사

4. 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한 정성평가의 사례

(1) 『국계법 시행령』 개정(안)에 대한 의견제출 및 사유

- 의견제출자: 000 (동부엔지니어링) -

❑ 국계법 시행령 개정(안)에 대한 의견 제시(안)

개정(안)	제시(안)
제44조(도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정대상지역) ① ——————————————. 1 . ———————————————— -------- 생산관리지역 또는 보전관리지역일 것. 다만, 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역의 면적은 전체 구역 면적이 10만제곱미터 이하인 경우에는 전체 구역 면적의 20퍼센트 이내, 전체 구역 면적이 10만제곱미터를 초과하는 경우에는 전체 구역면적의 10퍼센트 이내로 한다. 2. ~ 4 (현행과 같음) 5. 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역은 녹지 또는 공원으로 계획하는 등 환경 훼손을 최소화 할 것 ② ~ ③ (생략)	제44조(도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정대상지역) ① ——————————————. 1 . ———————————————— -------- 생산관리지역 또는 보전관리지역일 것. 다만, 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역의 면적은 전체 구역 면적이 10만제곱미터 이하인 경우에는 전체 구역 면적의 20퍼센트 이내, 전체 구역 면적이 10만제곱미터를 초과하는 경우에는 전체 구역면적의 10퍼센트 이내로 함을 원칙으로 한다. 다만, 타 법령에 의해 적법하게 기 훼손되어진 지역에 한하여 기초조사 결과를 토대로 (“토지적성평가 - 개발 가능용지")확대 지정할 수 있다. 2. ~ 4 (현행과 같음) 5. 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역은 녹지 또는 공원으로 계획하는 등 환경 훼손을 최소화 할 것. 다만, 1호 단서 조항의 보전관리지역중 개발가능용지일 경우 전체개발 계획을 종합적으로 고려하여 적용한다. ② ~ ③ (생략)

❑ 사 유

- 도시지역 외 지역에 대한 지구단위계획의 지정대상을 확대하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 개정(안)과 관련하여 일부내용에 대하여 다음과 같은 문제점이 있어 이에 대한 보완·개선방향을 요청하고자 함

① 획일화된 확대지정 조건에 대한 불합리성

- 보전관리지역 개발에 적합한지 여부에 대한 평가가 이루지지 않은 상태에서 단순 용도지역만으로 확대 지정대상을 선정하는 것은 불합리

② 객관적 평가지표를 통한 개발 가능 유무 판단 결여

- 단순 사업구역면적 대비 보전관리지역 포함 비율이 아닌, 개발여건 등 종합적으로 평가하여 보전관리지역 중 기 훼손지 등에 대하여 면적 제한을 두지 않는 범위로 확대하고, 사업구역에 포함 여부는 물리적, 환경적 영향 및 토지적성평가 등을 면밀하게 검토하여 해당 지자체 및 심의기관에서 포함여부를 결정하는 것이 바람직함.

→ 토지적성평가 등 객관적 평가지표 결과를 토대로 보전관리지역내 개발 가능 용지로 분류되는 일단의 부지에 한해 개발 허용 바람직

③ 도시지역 외 지역에 대한 단위개발을 위한 유연성 부족

- 계획관리지역과 연접한 기 훼손지(토석채취장, 공사 토취장, 광산, 호소, 폐철도) 등의 경우 용도지역적 제약으로 인해 사업완료 후 마땅한 활용방안이 없거나 경관적, 재난 및 재해방지, 안전대책수립 측면에서 소극적 대책으로 장기적 위해요소로 작용

- 따라서, 이들 보전관리지역 중 최소한 개발정비가 필요한 지역의 난개발 및 슬럼화를 방지하기 위해선 계획관리지역 포함을 전제로 사업구역에 최대한 포함시켜 단위개발 정비가 권장 되어져야하고 사업대상지별로 최소한 도시개발의 장애요소를 해소할 수 있는 범위까지는 확대될 수 있는 제도적 장치가 필요

④ 용도지역 지정 목적에 부합한 합리적인 개발 유도 필요

- 용도지역과 관련하여 『국계법 36조에 제①항 1호의 가』에 따르면 국

토이용 체계상 보전관리지역의 용도지정 목적을 아래와 같이 정의하고 있는바, 개발보다 보전 가치가 클 경우 일정한 규제가 필요하지만, 기훼손되거나 원상복구가 사실상 불가한 부지에 대하여는 유연한 단위개발을 유도하는 것이 바람직함

『국계법 제36조 제①항 제1호 가』

보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경 보전으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

⇒ 위와 같은 조건이 반영 되었을 때 보다 합리적인 개정법의 시행이 이루어질 수 있을 것으로 판단되어 당초 입법 개정(안) 내용 일부에 대한 변경 제안을 요청하오니 투자 및 지역경제 활성화를 위해 제안 내용을 적극 검토하여 주시기 바랍니다.

【표-9】 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한 정성평가기준 예시[11)]

– 『국계법 시행령』 –

	필요성	비례 적합성	유효성	효율성	관련성	집행 가능성	명확성	수용 가능성
제44조	상	중	상	하	중	하	하	하

11) 연구진의 자체평가를 통한 해당 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한 정성평가기준을 통한 적합도부를 부여.

(2) 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령』 개정의견

❑ 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령』 의견제시(안)
수신 : 국토교통부장관
참조 : 녹색도시과장

현 행	개 정 안	의 견
제18조(용도변경) ① 법 제12조 제1항 제8호에서 "대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 1. ~ 6. (생략) 7. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따라 가축의 사육이 제한된 지역에 있는 기존 축사를 기존 시설의 연면적의 범위에서 그 지역에서 생산되는 농수산물보관용 창고로 용도변경하는 행위 8. ~ 11. (생략) ② ~ ③ (생략)	제18조(용도변경) ① 법 제12조 제1항 제8호에서 "대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 1. ~ 6. (생략) 7. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따라 가축의 사육이 제한된 지역에 있는 기존 축사를 기존 시설의 연면적의 범위에서 농수산물 <u>및 환경오염이 없는 공산품</u> 보관용 창고로 용도변경하는 행위 8. ~ 11. (생략) ② ~ ③ (생략)	가축의 사육이 제한된 지역의 개발제한구역 내에 이미 건설되어 있는 축사에 한하여 그 지역에서 생산되는 농수산물뿐만 아니라 환경오염의 우려가 없는 공산품을 보관할 수 있는 창고로 용도변경을 허용하여 1. 기존 건축물의 효율적인 활용 2. 43년간 개발제한구역 지정으로 인한 토지 소유주의 고충 해소 3. 해당 지역 상공업 영세사업자들의 민원 해소 4. 불법 용도변경으로 인한 축사 소유주 및 창고 임차자의 과도한 이행강제금 부담 해소 5. 불법 용도변경 된 창고의 임대·차로 인한 전과자 양산 예

		방

【표-10】 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한 정성평가기준 예시[12)]

- 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령』 -

	필요성	비례 적합성	유효성	효율성	관련성	집행 가능성	명확성	수용 가능성
제44조	상	중	하	하	중	중	하	하

Ⅴ. 입법예고제도의 질적 운영을 위한 개선방안
- 입법과정에서의 민주적 정당성 확보를 위한 입법예고제도의 운영방안 -

그동안 입법예고제도는 다양한 전자매체들의 발달과 더불어 입법예고가 활성화됨으로써 많은 변화를 가져왔다고 생각된다. 특히 법제처가 주관이 되어 적극적으로 입법예고를 실행하고 있으며 과거에 우려하였던 문제점들은 다소 해결되었다고 할 수 있다. 그럼에도 우리의 입법예고제도가 입법을 유효하게 통제하는 기능으로 충분한 역할을 하지 못한다고 하는 지적이 제기되고 있다. 따라서 입법예고제도가 본래의 기능을 발휘하도록 다양한 법제적 정비가 요구되고 법제정비에 따른 다양한 제도적 보완이 필요한 시점이다.

무릇 정부입법에 대한 절차적 통제는 정부입법의 제정과정에 국민들의 참여가 충분히 이루어지도록 제도화하는 것을 통하여 실효성을 확보할 수 있다. 즉 정부입법의 제정과정에서 행정기관은 국민들의 의견을 충분히 수렴하고 수렴된 의견을 잘 조화시켜 가능하면 국민들의 의견이 잘 반영되어질 수 있도록 하는 데 근본적인 목적이 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 국민들에게 의견제출을 하고 싶도록 입법안에 대한 홍보와 관련 정보를 제공하는 제도가 필요하다는 점과 제출된 의견에 대해 행정기관이 구속되도록 하는

12) 연구진의 자체평가를 통한 해당 입법예고안의 개별조문에 대한 제출의견 평가를 통한 정성평가기준을 통한 적합도부를 부여.

제도가 마련되어야 한다는 점이 강조되고 있다. 이러한 의미에서 개정된 일본행정절차법 제41조 의견공모절차의 주지제도와 제42조 제출의견의 고려 및 제43조 공시제도가 시사적인 참고가 된다는 것이다.

1. 입법예고시 제출의견 반영의 활성화

입법예고 과정에서 제출된 의견의 반영이 미진하다는 지적이 있다. 즉, 정부입법절차에서, 당초 국무회의 상정안건에 포함되었던 주요토의과제, 관계법령, 입법예고 실시결과 등은 국회에 제출하는 법률안의 인쇄물에서는 제외하고, 제안이유와 주요내용, 법령안, 신구조문 대비표만 인쇄하여 제출하도록 하고 있다.[13] 그러나 입법예고 실시결과도 법률안에 첨부할 필요가 있지 않을까한다. 특히, 법제처 심사시에 주무부처에서 입법예고 결과와 반영, 미반영 여부 및 그 이유를 조문별로 제출받아 심사시 점검하도록 하고 있는데, 실무상으로는 이러한 과정이 형식적으로 진행되고 있어 실질적인 점검기능을 못하고 있다. 따라서, 입법예고결과 제출된 의견의 반영 및 미반영 여부와 미반영시 미반영 이유에 관해서도 자료를 제출하도록 하면 국회심의과정에서 좀 더 실질적인 심의를 할 수 있을 것이다. 이러한 내용으로 입법예고 실시결과가 첨부되면, 그 반영여부나 미반영사유를 투명하게 알 수 있고 향후 국회 입법절차에서도 좋은 자료가 되며, 법률미성립이나 혹은 법률성립 이후에도 입법자료와 법률해석자료로서 활용될 수 있을 것이다.

이와 더불어, 입법예고에 대하여 제출된 의견을 충실히 반영하여야 한다는 의견이 있다. 그러나 제출된 의견 중에는 입법예고된 사안과는 전혀 관계없는 의견도 있고, 민원해소를 강하게 요청하는 의견도 있고, 특정한 이해를 관철하기 위한 의견도 있을 것이다. 입법예고에 대하여 제출된 의견의 당부를 판단하는 절차 등을 표준화하여 입법예고제도의 공정성과 객관성을 제고하고, 타당한 의견은 입법내용에 반영함을 통하여 입법예고제도의 실질을 기할 수 있다. 의견반영 여부의 타당성은 일차적으로 정부에 맡기는 것이 옳다고 본다. 다만, 전술한 바와 같이 의견미반영시 이유를 적시하도록 하여 기록으로 남기는 것이 민주성과 효율성을 조화시키는 방안이라고 본다.

2. 입법예고기간의 합리화

13) 법제처, 법제업무편람, 2011, 73면.

입법예고 기간은 기존에 20일 이상이었다가 2012년 10월 22일의 행정절차법 개정으로 40일 이상으로 늘어났다. 한미 FTA로 인하여 한미 FTA와 관련한 법령안만 입법예고기간이 연장된 것이 아니라, 모든 법령안의 입법예고기간이 두 배로 늘어난 것이다. 연장된 40일의 입법예고 기간은 국민들의 의견수렴기간을 확대한다는 민주성의 측면에서는 긍정적일수도 있지만, 그만큼의 기간 동안 법안처리가 늦어진다는 측면에서 입법절차의 효율성 측면에서는 부정적일 수 있다.

앞으로는 "특별한 사정이 없는 한"의 해석을 적극적으로 활용하여 입법예고기간을 탄력적으로 운영하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 즉, 신속처리를 요하는 법안의 예고기간은 짧게 하고, 신중한 처리를 요하는 법안의 예고기간은 40일 이상으로 정하는 방안이 있을 수 있다.

정부 입법절차에서의 입법예고는 국회 입법절차와 비교해 볼 때에도 예외사항이 엄격하고 기간이 길다. 뿐만 아니라 입법예고를 하여야 하는 경우 아무런 의견이 제시되지 않는 경우에도, 40일의 입법예고기간 동안에는 입법절차가 진행될 수 없다. 입법예고에 탄력성과 유연성이 부족하다고 평가될 수 있다. 예를 들어 미국의 입법예고시스템은 민주성과 효율성을 적절히 조화될 수 있도록 운영된다. 즉, '직접 최종 규칙제정 방식'은 제안규칙의 고지에 반대의견이 접수되지 않으면 정해진 날짜에 제안규칙이 최종규칙으로서 발효된다는 내용을 포함하여 그 시행을 앞당김으로써 효율성을 도모하지만, 단 하나의 반대의견이라도 접수되면 고지·의견진술 절차를 정식으로 거치게 함으로써 민주성 또한 도모하고 있다.

예고기간을 정할 때 외부전문가와 함께 구성된 위원회가 예고기간을 정할 수 있도록 하는 방안이 제시될 수 있으며, 동 위원회가 제출된 의견의 적정성 여부의 판단과 반영여부의 판단도 할 수 있도록 하는 방안도 있을 수 있다.

제2절 통합입법예고시스템의 도입필요성 및 구현방안

Ⅰ. 의의

행정절차법은 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 당해 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다(제41조). 누구든지 예고된 입법안에 관하여 의견을 제출할 수 있도록 하여(제44조) 자신과 관계된 법령안에 대하여 의견제출을 통하여 자신의 이해관계를 도모하도록 하고 있다.

Ⅱ. 통합입법예고시스템의 구현방안

1. 소통의 장으로서 통합입법예고시스템의 구축

입법예고의 경우 통합입법예고시스템의 경우도 장단점이 있을 수밖에 없다. 개별부처에서 시행하고 있는 입법예고의 경우 특정입법에 대한 관련자들의 관심도가 오히려 정책관련성에 따라서 높을 수밖에 없다.

이러한 측면에서 현재 통합입법예고시스템을 구축한다면 부처의 입법예고시스템과 연동하여 통합적으로 운영할 필요가 있다. 통합된 입법예고시스템은 부처에서 개별적 입법예고시보다 더 접근성을 넓게 확보함과 동시에 더 효율적인 관리가 가능할 것이다.

자치입법의 경우에도 일반적인 지시감독은 가능하지만, 지방자치 및 지방분권의 정당성에비추어 자치입법에 대하여 기간이나 예고절차의 관여는 쉽지 않을 수 있다.

정부의 법령과 자치입법에서의 통합적 운영은 국민으로서의 주민이 국가행정에 대한 관심도를 더욱 높여 다양한 의사를 반영할 수 있게 함으로써 입법을 통한 국민과의 소통과 갈등조정의 역할까지 가능할 것이다.

입법예고제도의 효율적 운영을 위한 부처별 입법예고시스템의 링크를 통한

통합적 운영시의 장단점이 제시될 수 있다.

2. 통합입법예고시스템의 운영을 위한 법제도적 보완

통합입법예고시스템의 운영을 위해서는 행정절차법, 법제업무운영규정, 지방자치법, 입법예고조례의 통일적 체계화가 요구되어 진다. 나아가 법제처 소관 단행법률로서 가칭 「입법예고에 관한 법률」의 제정을 통하여 입법예고의 효율적 운영을 위한 법률적 근거를 명확하게 제도적 보완을 할 필요도 있다.

단행법으로의 가칭 「입법예고에 관한 법률」의 제정이 어렵다면, 현행 행정절차법, 법제업무운용규정, 지방자치법에서 통합입법예고시스템의 운영을 위한 근거조항을 명확히 하여 체계화된 통합입법시스템의 구축이 필요하다.

Ⅲ. 통합입법예고시스템의 도입을 통한 입법예고의 질적운영
- 입법예고의 제출의견의 의사반영 및 회신 등의 통합과 운영방향 -

입법과정에서의 국민참여보장 및 국민의 알권리 제고를 위해 입법예고제도 운영 현황파악 및 개선노력은 지속적으로 필요하다. 법제처가 각 부·처·청에서 실시한 입법예고 현황과 입법예고 결과 제출된 의견의 반영실적 등을 조사·분석하고, 입법예고 제도의 효율적 운영을 위한 개선방안을 마련하여 통보할 수 있도록 입법예고시스템을 통합적으로 운영하여, 제출의견 의사반영 및 회신 등의 통합적 분석을 통하여 장기적으로 입법제도의 개선에 기여할 필요가 있다.

입법과정에서 법률안의 심사주체는 법제처이므로 통합적 입법예고시스템을 통하여 각 부처의 입법에 대한 다양하고 구체적인 의견을 제시하도록 하며, 입법예고 후 제출된 의견에 대하여 관련부처에서 먼저 관련의견의 수렴여부를 표명하고, 법제처가 입법에 잘 반영될 수 있도록 관리하고 심사할 필요가 있다.

입법과정에서 자치입법에 있어서도 입법예고에 대한 실적확인 및 권고제도에 대한 위헌성문제가 제기될 수 있으나 입법의 합목적성 실현의 측면에서는 오히려 위헌성을 제거하는 과정이 될 것이다.

제3절 입법예고 실적확인 및 권고제도 실효성 제고방안 연구

Ⅰ. 부처 소관법령에 대한 입법예고 실적확인 및 권고제도

1. 실적조사 및 개선권고의 목적

현재 시행되고 있는 각 부처의 입법예고의 실적확인과 권고제도는 현재 입법과정에서의 국민의 참여보장 및 국민의 알권리 제고를 위한 목적이 있다. 지속적으로 입법예고 제도 운영현황에 대한 파악 및 개선방안을 마련하여 입법예고의 효율성을 달성하여야 할 것이다.

현재 법제처가 각 부·처·청에서 실시한 입법예고 현황과 입법예고 결과 제출된 의견의 반영실적 등을 조사·분석하고, 입법예고 제도의 효율적 운영을 위하여 입법예고가 제대로 시행되지 않을시 권고제도를 활용할 수 있다.

입법예고는 행정절차법상 의무조항이라 할 수 있으므로, 생략 및 기간 단축 가능여부의 판단은 엄격하게 운영할 필요가 있다.

원칙적으로 모든 법령의 제·개정, 폐지 시 40일 이상 입법예고 실시를 하여야 하며, 입법예고 생략 및 기간단축 가능여부는 행정절차법 제41조제1항 사유를 기준으로 판단하며, 입법예고 생략이나 예고기간 단축은 법제처와의 협의를 통해 예외적으로만 실시하여야 한다.

2. 실적조사 및 개선권고의 근거법령

「행정절차법」 제54조(협조요청 등) 행정안전부장관(제4장의 경우에는 법제처장을 말한다)은 이 법의 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 하며, 필요한 경우에는 그 운영상황과 실태를 확인할 수 있고, 관계 행정청에 관련 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 「법제업무 운영규정」 제19조(입법예고제도 운영의 확인·점검 등) ① 법제처장은 법령안 주관기관의 장이 실시하는 입법예고제도의 운영실적을 확인하고 개선이 필요한 사항이

있을 때에는 이를 개선하도록 권고하여야 한다.

3. 정부부처 입법에 대한 효과성

입법예고제도가 의무조항으로 바뀐 2011년 이후에도 이해관계자나 관련단체 등에 대한 입법예고의 통지는 비교적 저조하다고 볼 수 있다.

현재 정부입법에 관한 입법예고제도의 시행에 있어서 현황분석과 의견수렴에 있어서 반영률 등은 법제처에서 각 부처별로 정리발표되고 있으나, 어떠한 의견제출이 있으며, 어느 정도로 의견이 수렴되고 있는지의 질적 평가는 시행된 바가 없다. 정부입법에 있어서 입법예고제도의 질적운영과 의견의 수렴도를 높이기 위하여 개별 법률뿐만이 아니라 개별 조문별 의견제출의 현황과 의견수렴도등을 제대로 평가할 수 있도록 입법예고제도를 현실화하여 운영할 필요가 있다. 법제업무운영규정에 따른 입법예고에 대한 법제처의 실적확인 및 보고제도를 조문별 의견제출과 의견반영율 평가 등의 시행으로 체계화하여 입법예고에 따른 제출의견 반영에 대한 정성평가를 현실화 할 필요가 있다.

4. 법제처 입법예고개선을 위한 기여

입법예고제도는 본래 국민에 의하여 선출된 대의기관이 아닌 행정기관이 국민을 규율하는 행정입법을 행함에 있어서 국민의 의견을 수렴하여 그 민주적 정당성을 확보하는 제도이다.

입법예고제도는 행정입법의 통제의 일환으로 도입되었는데, 가장 대표적인 것이 미국의 행정절차법(APA)이다. 미국은 하위규칙을 제정하는데 있어서 일반국민에 대한 공고(notice)와 의견제출절차를 규정하였고, 이것이 우리나라가 1983년 「법령안입법예고제도」의 시행에 큰 영향을 미쳤다. 현재 「행정절차법」상의 입법예고제도까지 30년 동안 실시하면서 어느 정도 제도적 정착이 되어가고 있는 시점이다.

입법예고제도는 입법과정에 있어서 대의제의 근본원리와 조화를 이루면서도 다른 참여수단에 비하여 한국적 상황에서 실질적인 유용성을 지니고 있

다. 입법과정통제의 측면에서도 헌법상 입법과정을 지배하는 국민대표의 원리, 공개토론의 원리, 참여의 원리, 전문성의 원리, 효율성의 원리, 각각에 매개하면서 입법과정 각 단계 전반에 걸친 국민의 통제가능성을 높여준다. 우리나라와 동일한 입법예고제도는 없지만, 미국은 규칙제정절차를 보다 다양화·구체화하고 있고 일본역시 행정입법과정에서 국민의 참여를 보장하는 방향으로 법제화가 이루어지고 있다. 영국은 주요입법을 주도하는 내각이 입법계획을 발표하여 국민의 의견을 수렴하고 있다.

최근 가장 입법예고제도를 효율성 있게 실시하고 있는 나라로 스위스를 들 수 있다. 스위스의 입법예고제도는 단행법인 「입법예고에 관한 연방법률」로 규정하여 입법예고제도를 원활하게 시행하고 있다. 이는 우리의 정부입법에 있어서도 고려할 사항이라고 할 수 있다.

5. 입법예고 관련 법령의 검토 및 개정사항

【표-11】 입법예고 규정에 관한 비교검토

법규명	내 용	검토의견
행정절차법	제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, **특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.**	• 일본의 행정절차법 39조3항의 경우 입법예고의 기간을 30일 이상으로 하고 있는 현실과 비추어 볼 때 우리의 40일의 입법예고의 기간은 상당히 타당한 수준임 • 미국, 스위스의 경우 중요법률이 입법예고의 기간은 상당기간 연장할 수 있도록 한 규정을 고려할 때 우리의 경우도 중요정책 및 중

		요한 이해관계가 상충하는 경우 입법예고의 기간을 더 늘리도록 하는 방안을 제시할 수 있음
법제업무 운영규정	제20조(자치법규안 입법예고)①자치법규안의 입법예고에 관하여는 제18조제1항을 준용한다. ② 제1항에서 규정한 것 외에 **자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로** 정한다.	• 자치법규안의 입법예고에 관하여는 '지방자치단체의 조례로'포괄 위임하고 있는데'**행정절차법이 정한 범위안에서**' 로 정하는 것이 적절할 것임
지방자치법	**제66조의2(조례안 예고)** ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 **5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.**	• 행정절차법 제43조에 '**20일 이상**'으로 규정한 내용과 차이'가 있음 • 입법예고기간을 일치시켜 개별법규정을 통일함이 필요
서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례	제7조(예고기간)입법예고 기간은 예고할 때 시장이 정하되, **특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다.**	• 행정절차법 규정과 기간이 일치함 • 지방자치법은 5일 이상으로 규정하고 있으므로 상위법인 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례의 경우 상위법인 지방자치법에 위배된 것은 아니나 행정절차법 제43조와 지방자치법을 통일하여

		조례와의 통일규정의 보완이 필요
서울특별시 의회사무 규칙	제19조의2(조례안 예고) ② 입법예고 기간은 **특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다.**	• 행정절차법, 서울시조례와 차이가 있음
서울특별시 중구법제사무처리규칙	**제4조(입법예고 등)** ② 제1항에 따른 입법예고 방법, **예고기간, 관계 기관과의 협조, 의견제출, 의견의 분석처리 및 공개청문 등에 관하여 「법제업무운영규정」이 정하는 바에 따른다.**	• 법제업운영규정은 "**자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로** 정한다."로 규정하고 있음
서울특별시 중구의회회의 규칙	제19조의2(조례안 예고) ② 입법예고 기간은 특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다.	• 행정절차법, 서울시조례와 차이가 있음
부산광역시 자치법규의 입법예고에 관한 조례	제6조(예고기간) **입법예고는 20일 이상 하여야 한다.** 다만, 시장이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.<전문개정 2004. 9. 23>	• 행정절차법과 일치함
부산광역시 의회회의 규칙	제22조의2(입법예고) **②입법예고 기간은 특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다.**	• 행정절차법과 부산시조례와 차이가 있음
국회입법예고에 관한규칙	**제4조(입법예고 기간 등)** ① 위원장은 입법예고기간을 예고할 때 정하되, **일부개정 법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정 법률안의 경우에는 15일 이상으로 정하여야** 한다.	• 행정절차법과 차이가 있고 이후 입법연구에 참고가 될 것임

Ⅱ. 자치법규에 대한 입법예고 실적확인 및 권고제도

1. 입법예고 관련 지방자치단체의 운영현황

(1) 자치입법의 의의

조례는 지방자치단체의 장의 발의(조례·규칙심의회의 의결을 거침), 지방의회의 의원 또는 위원회의 발의에 의하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 자치입법을 말한다. 주민은 조례의 제정·개정 및 폐지를 지방자치단체의 장에게 청구할 수 있다(「지방자치법」 제15조제1항).

또한 자치규칙은 조례에서 위임된 사항, 조례의 시행(집행)을 위하여 필요한 세부적 기준에 관한 사항 및 국가사무로서 법령에 의하여 지방자치단체의 장에게 위임된 사항(기관위임사무) 등에 관하여 조례·규칙심의회의 의결을 거쳐 지방자치단체의 장이 정하는 규정을 말한다.

(2) 자치법규의 입법예고

자치단체 발의 입법예고의 경우 행정청이 자치법규를 제정·개정 또는 폐지하고자 하는 때에 그 입법취지와 주요내용을 미리 시민에게 널리 알려 의견을 수렴하는 절차이다. 주관부서에서 입안하고 법무담당관의 심사를 거쳐 공고 형식으로 시행한다. 단체장 발의 조례의 경우 광역시도에서는 입법예고에 관한 조례를 제정하고 있으나 지방의회 발의 입법예고의 경우 근거조례가 없고 지방의회 회의규칙으로 입법예고제도를 시행하고 있는 현실 속에 있다.

① 예고기간 및 방법

차지법규에 대한 입법예고기간은 「행정절차법」 상 20일 이상이 원칙이며 방법은 시보 및 인터넷 등을 통하여 공고한다.

② 의견접수 및 처리

입법안에의 반영 여부를 검토한 후 그 결과·이유를 의견제출자에게 통지하여야 한다.

2. 자치법규 입법예고의 절차

입법예고는 자치법규 입법과정상 법정 절차로서 입법예고를 거치지 않은 경우 절차상의 하자를 이유로 입법이 무효가 될 수 있는 중대한 사항이므로 각별히 주의하여야 한다.

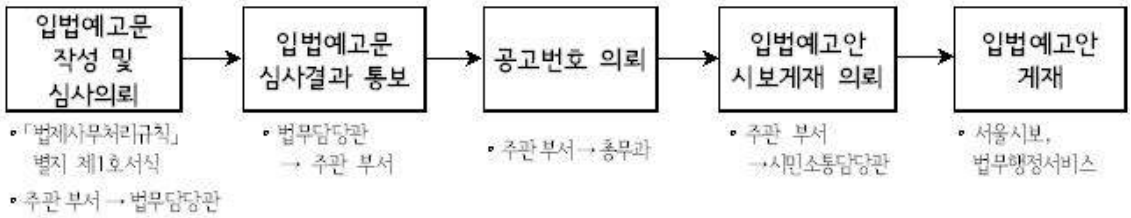
입법예고를 생략하거나 그 기간(특별한 사정이 없는 한 20일 이상 하여야 함)을 단축하고자 할 경우 입법계획에 그 사유를 명시하고, 법무담당관과 사전에 협의하여야 한다. 규칙의 입법예고는 시보게재일(입법예고를 생략할 경우에는 법제심사의뢰일)로부터 10일 이내에 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.

※ 예외적으로 입법예고를 생략할 수 있는 경우

- 입법내용이 시민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
- 입법이 긴급을 요하는 경우
- 상위 법령의 단순한 집행을 위한 경우
- 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우
- 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우

자치입법에서의 입법예고의 법적근거는 「행정절차법」 제41조 부터 제45조까지, 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」 제4조부터 제10조까지, 「서울특별시 법제사무처리 규칙」 제5조가 이에 해당한다.

【그림-1】 입법예고 절차>



※ 필요한 경우에는 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있음

서울시의 경우 조례 제정·개정 때 공청회를 의무화하고 있다. 또한 서울시의회는 조례안을 제정하거나 조례안을 전부개정하고자 할 때 공청회를 반드시 개최하는 내용의 회의규칙 일부개정안을 마련해 공포했다(2011.7). 이에 따라 상임위원회에 제정조례안과 전부개정 조례안이 회부되면 입법공청회를 의무적으로 실시하고 있다. 제정 조례안과 전부 개정 조례안이 회부되면 공청회를 반드시 개최하되, 상임위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. 또한 조례안이 상임위에 회부된 후 일부개정 조례안의 경우에는 7일, 제정조례안과 전부개정 조례안은 10일 이내에 의사일정으로 상정할 수 없게 되었다.

3. 입법예고 관련 자치법규에 대한 실적확인 및 권고제도

(1) 조례내용 개선의 합목적성

조례란 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 그 사무에 관하여 제정한 자치법규를 말한다(「지방자치법」 제15조). 조례안은 지방자치단체의 장과 지방의원이 발의할 수 있다.

지방자치단체의 장이 발의하는 경우에는 각 실무부서에서 조례안을 기초한 후 관계부서의 협조를 거친 후 입법예고를 실시하여야 한다. 입법예고가 끝나면 조례·규칙 심의회의 심의를 거쳐 지방자치단체장의 결재를 받아 지방의회에 제안하게 된다.

의결된 조례안이 지방의회로부터 지방자치단체장에게 이송되면 이송된 날로부터 5년 이내에 시·도지사는 안전행정부장관에게, 시장·군수·자치구청장은 시·도지사에게 조례안의 내용을 보고하도록 하였다(「지방자치법」 제28조). 이는 조례입법권에 대한 국가의 후견적 기능을 인정한 것으로 볼 수 있으므로 조례입법권에 대한 실적확인 및 권고제도의 도입가능성을 위한 근거조항으로 볼 수 있는 여지가 있다.

(2) 자치단체 입법예고를 통한 조례의 개선방안

행정청이 자치법규를 제정·개정 또는 폐지하고자 하는 때에는 그 입법취지와 주요내용을 미리 시민에게 자세히 알려 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다.

4. 자치법규에 대한 법제처의 실적확인 및 권고제도 도입가능성

(1) 자치법규에 대한 입법예고제도의 운영현황

법령안의 경우보다 조례의 경우 주민과의 정책 및 행정의 밀접성이 상당히 근접해 있지만, 주민의 자치입법에 대한 관심도가 상당히 떨어지고 있는 것이 현실이다.

1) 서울시

① 서울시(단체장 발의 조례의 경우)

서울시의 발의 조례의 경우는 거의 100% 입법예고가 행해지고 있다. 서울시의 경우 입법예고기간이 상대적으로 긴 20일로 시행되고 있다. 자치단체 입법예고의 경우 입법예고전에 관련집단이 이미 인지하고 있는 경우가 많으므로 의견제출이 시의회 발의 입법보다 더 왕성하게 이루어지고 있다. 또한 관련 자치입법과 관련이 있는 단체의 경우 입법예고전에도 의사소통이 이루어지고 있다.

입법예고기간의 경우 한미 FTA의 발효이후 미국의 요구로 행정절차법의 개정을 통하여 자치입법의 경우 20일로 변경되었다.

지방자치단체의 의견에 따르면, 조례의 경우 법령이 개정이 되면, 조례개정이 바로 이어져야 하므로 너무 장기간의 입법예고의 경우는 신속한 자치입법의 제정에 걸림돌이 될 수 도 있다고 본다. 특히 위임조례의 경우는 일반인들이 숙지를 하고 있는 경우가 다수이다. 그러므로 오히려 조례의 경우는 입법예고의 기간이 짧을수록 자치단체 차원에서는 긍정적 시각을 가지고 있다.

② 서울시의회

서울시의회의 경우 입법예고를 지방자치법과 시의회 회의규칙에 근거하여

시행하고 있다. 입법예고의 기간도 약 5일~7일(공휴일 포함)정도로 상당히 짧은 것이 현실이다. 입법예고를 통한 주민의 의견제출도 상당히 저조한 상황이며, 입법예고시행이후 의견수렴에 대한 횟수 및 의사반영에 따른 평가파악도 어려운 상황이다. 또한 주민의 입법예고에 대한 중요성의 인식도가 낮은 문제도 입법예고제도의 실효성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

시의회의 입법예고는 입법담당관실을 통하여 시행이 되고 의견제출에 따른 답변은 위원회에서 행해지다 보니 입법예고에 따른 체계적 관리가 힘든 상황이다.

또한 자치입법의 경우 거의 회기에 임박하여 발의되는 경우가 많다보니, 장기간 입법예고시 조례의 통과가능성이 떨어지게 되는 문제점도 제기된다. 이러한 사정을 고려하여 시의회의 경우는 서울시의회뿐만 아니라 다른 지방의회도 조례의 입법예고기간의 시의회의 회의규칙으로 5일 이상으로 규정한 경우가 다수이다.

2) 종로구(시의원 발의의 경우)

① 종로구(단체장 발의 조례의 경우: 서울특별시 종로구 자치법규의 입법에 관한 조례 규정)

종로구의 경우 단체장 발의조례의 경우는 거의 모든 조례를 입법예고를 시행하고 있다. 기초단체 입법예고의 경우 종로구의 경우와 같이 '입법예고에 관한 조례'가 없는 기초단체도 기초단체 홈페이지를 통하여 거의 조례를 게시하여 입법예고와 같은 장치로서의 기능을 하고 있다.

기존에 입법예고에 관한 조례가 없는 경우에도 「행정절차법」, 「법제업무운영규정」에 근거하여 집행부에서는 입법예고를 계속적으로 시행을 해왔다.

그러나 기초단체의 경우 생활밀접 조례(특히 쓰레기 종량제 봉투 및 서울특별시 종로구 음식물류 폐기물 발생억제, 수집·운반 및 재활용에 관한 조례 등)가 아닌 경우는 거의 주민들의 의견제시가 전무한 상황이어서 입법예고의 효과가 거의 없다고 볼 수 있다.

단체장발의 조례의 경우에 입법예고를 의무조항으로 규정해 놓고 시행을 해도 주민들의 참여도가 문제로 지적되고 있다. 오히려 이슈화 될 수 있는 조례의 경우 관련 단체나 학계에서 의견을 제시하는 경우는 가끔 있는 상황

이다. 현재 기초단체의 조례에 대한 입법예고와 의견제시, 반영률 등에 대한 실적파악은 전무한 상황이다.

기초단체의 입법예고 현황과 운영에 관하여는 현재 행정사무감사를 통한 통제외에는 실적확인 및 권고제도가 시행이 되지 않고 있는 상황이다.

제4조(입법예고의 대상) 서울특별시 종로구청장(이하 "구청장"이라 한다)은 자치 법규를 입법하고자 하는 경우 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입법예고를 아니할 수 있다. 1. 단순히 행정내부의 사무처리절차 등을 규정하는 경우 2. 상위 법령의 단순한 집행을 위한 경우 3. 입법이 긴급을 요하는 경우

② 종로구의회(구의원 발의의 경우)

기초의회의 경우 입법예고를 행정절차법이나 법제업무운영규정, 지방자치법에 근거하여 시행하고 있지만, 임의적으로 시행하고 의무화 되어있지 않다. 향후 지방자치법에 입법예고를 의무조항으로 개정하여 근거법률에 따른 입법예고를 활성화할 필요가 있다.

기초의회의 경우도 입법예고의 실효성은 거의 전무한 상태이며, 오히려 장애인 복지 관련 조례 등 생활밀접형 조례의 경우 공청회를 통한 의견제시가 더 활성화 되어 있는 상태이다.

현재 기초의원 발의 조례의 경우 시·군·구 홈페이지를 통한 게시를 통하여 조례를 알리고 있는 상태이며, 형식은 입법예고가 아니나 실제에 있어서는 입법예고와 유사한 기능을 하고 있는 경우이다.

종로구의회의 경우 의원발의 조례가 20여건, 단체장발의 조례가 50여건으로 집계가 되고 있는데, 단체장발의 조례가 많은 이유는 상위법령의 개폐와 위임법령의 증가에 따른 조례의 제·개정이 많은 이유이다.

(2) 자치법규 입법예고기간의 확대문제와 실효성

우리의 행정절차법 제43조에서 자치법규에 대한 입법예고의 기간을 20일

로 규정하고 있는 이유를 고려할 때, 시의회 규칙과 입법예고에 관한 조례의 개정을 통하여 입법예고의 기간을 20일로 통일하여 상위법과의 통일성을 기할 필요가 있다.

(3) 자치법규에 대한 실적확인 및 권고제도의 도입

그동안 자치법규에 대한 입법예고의 경우 시행은 형식적인 예고절차는 제대로 지키고 있다고 볼 수 있으나, 실제에 있어서는 의견반영이 제대로 이루어지고 있는지는 의문이다. 입법예고시 시의회의 경우는 시의회 규칙 및 지침에 의하여 입법담당관실에 의하여 행하여지고, 의견제출은 시의회 각 상임위원회로 제출하다보니 통일적 업무가 이루어지고 있지 않다. 시의회 각 상임위원회로 제출되는 의견도 인터넷, 유선전화, 팩스 등 다양한 매체로 이루어지고 있고, 이러한 매체를 통한 의견제출에 대한 답변이나 반영이 제대로 이루어지지 않고 또한 반영률을 전혀 파악할 수 없는 상황이다.

또한 집행부 발의조례안의 경우 입법예고이후 시의회 각 위원회나 법무담당관실로 의견제출이 이루어지고 시의회 발의 조례와 마찬가지로 답변이나 제출의견의 반영률에 대한 파악이 이루어지고 있지 못한 상황이다.

이러한 자치법규 입법예고의 운영상의 현실을 고려할 때 행정절차법과 지방자치법조항에 입법예고에 관한 실적확인 및 권고조항을 규정하여 의무화함으로써 자치법규에 대한 입법예고를 통한 의사반영의 현실화를 고려할 필요가 있다.

지방자치법 제66조의2(조례안예고) 제1항에서 “지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.”는 임의조항으로 규정된 부분을 의무조항으로 규정하여 자치법규에 대한 입법예고의 근거조항을 명확해야 한다.

제4절 조직법규의 입법예고 대상에의 포함여부

Ⅰ. 비교법적 고찰

1. 일본의 경우

(1) 일본의 「행정절차법」(行政手續法: 우리의 "행정절차법"에 해당)에는 행정입법에서의 의견공모절차(우리의 "입법예고"제도에 해당)가 규정되어 있는데, 동법의 적용대상으로 되는 법령은, '국민의 권리·이익에 관한 것'으로서, 그 '공정성의 확보, 투명성의 향상이, 국민의 권리·이익의 보호에 기여'하는 것이다. 따라서, 법령의 내용·성질 등에 비추어 의견공모절차의 규정의 적용에 친하지 않은 것, 즉, '광의의 행정주체의 조직내부 또는 행정조직상호간의 관계에 관한 법령'은 동법상의 의견공모절차규정의 적용에서 제외된다.

(2) 이와 같이 일본의 「행정절차법」 제4조 4항은, 넓은 의미에서의 행정조직의 내부 또는 행정주체 상호간의 관계에 관한 명령으로서, 직접적으로 국민의 권리의무와 관계되지 않는 것에 관하여 동법 제6장(의견공모절차)의 규정의 적용을 제외하고 있는 바, 「국가 또는 지방자치단체의 기관의 설치, 소관사무의 범위 기타의 조직」은, 직접적으로는 국민의 권리·의무의 관계되는 것은 아니므로 의견공모 절차규정을 적용하지 않고 있다. 예컨대, 「총무성조직령」의 경우, 그 제36조는, 「행정관리국에, 다음의 2개과 및 관리관 8인을 둔다.」라고 하고 있는데, 나아가 「기획조정과와 행정정보시스템기획과의 2개과」를 열기하고 있는데, 이런 사항까지 의견공모절차를 취할 의의는 없다고 생각한 것이다.

2. 스위스의 경우

(1) 「입법예고법」(Vernehmlassungsgesetz)제3조 제1항 b호는, 「연방헌법

제164조 제1항 a호부터 g호까지의 의미에서의 법률규정」을 필요적 입법예고대상에 포함시키고 있는데, 제3조 제1항 b호는 실질적 의미의 법률개념을 가리키는데, 그 중 '연방관청의 조직과 절차'(연방헌법 제164조 제1항)에 관한 기본적규정이 포함되고 있음.

(2) 따라서 조직법규 사항 중 중요한 입법적 규정 '연방관청의 조직에 관한 기본적 규정'에 대해서는 입법예고절차가 실행되어야 한다고「입법예고에 관한 법률」제3조 제1항 b호가 명시적으로 규정하고 있다.

(3) 조직법도 원칙적으로 법률유보의 원칙하에 놓인다. 왜냐하면 특히 법률유보의 원칙의 민주주의적 기능이 이를 요구하기 때문이다. 따라서 중앙행정기관의 구조는 적어도 그 기본적 사항은 형식적의미의 법률에서 직접규정 해야 한다. 그 밖에 특수법인으로서 행정주체인 공법상 사단법인, 공법상 재단법인, 공법상 영조물법인, 공기업, 공무수탁사인의 경우에도 그 설치와 형성의 기본적 사항은 법률로 규정되어야 한다(「스위스연방헌법」178조 3항, 「스위스정부행정조직법」2조 3항; 스위스연방대법원판례 104 Ⅰa 440E).

Ⅱ. 우리 현행법의 상황

(1) 「행정절차법」 제41조 제1항 제3호에서는, 「입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우」에는 입법예고를 하지 않을 수 있도록 규정하고 있는데, 조직법규가 이 경우, 일본과 같이 이에 해당되는지 여부가 문제가 된다.

(2) 우리의 조직법제는, 우리 헌법 제96조의 위임에 따라, 「정부조직법」에서 각 중앙부처[특히 부・처・청]의 설치와 소관사무를 규정하고 있고, 장관・처장・청장의 보조기관인 국장(국 및 그 소관사무)단위까지는 각 부・처・청의 직제(대통령령)에서, 과장(과 및 그 소관사무)단위는 각 부・처・청의 직제시행규칙(총리령 또는 부령)에서 규정하고 있다.

Ⅲ. 소 결

1. 원칙적으로, 스위스와 같이, 조직법규 중에서도 국가형성행정기관의 설치와 소관사무를 정하는 기본적 법규는, 헌법상의 민주주의원칙에 비추어, 입법예고 대상으로 봄이 타당하다고 생각된다.

이는, 스위스와 같이, 조직법규도 그 중요한 내용은 법률유보사항에 해당한다고 봄이 타당하기 때문이다.

2. 일본의 경우에는 과단위 설치에 대한 조직법규는 제외시키고 있는바, 이런 태도에 따르더라도, 우리의 경우 과단위 설치는 직제 시행규칙(총리령 또는 부령)에서 규정하고 있으므로, 적어도 「정부조직법」과 기타 조직법률, 그리고 중앙행정기관의 국 이상의 조직과 그 소관사무를 규정하는 직제(대통령령)의 경우는 입법예고 대상에 포함시키는 것이 타당하다고 생각된다.

3. 나아가, 중앙행정기관 내지 그 소속기관의 조직의 신설, 확대의 경우에는 예산이 소요되므로(이는 결국 국민의 조세부담증가로 이어질 것임), 이런 측면에서 본다면, 각 부·처·청과 그 소속기관의 조직에 관한 직제시행규칙(총리령 또는 부령)의 경우에도, 특히 그 조직의 신설, 확대의 경우에는 입법예고가 의무적으로 행해져야 한다고 생각된다.

조직법규의 경우도 인건비, 예산을 수반하여 국민생활과 밀접성을 가질 경우 의견제시가 다수 발생할 수 있다.

제5장 입법예고제도의 향후 개선방안과 과제

제1절 법령안에 대한 입법예고제도의 개선방안과 과제

Ⅰ. 기본방향

우리나라의 경우 입법과정에서 법률안을 발의할 수 있는 주체는 국회의원, 정부, 위원회인데, 의원발의 법률안, 정부제출법률안, 위원회(대)안 모두 소관위원회의 심사를 거쳐야 처리가 가능한 것이다.

정부제출법률안의 경우 법을 실제로 집행하는 행정부가 직접 성안하고, 관계부처의 의견까지 조율을 마치는 등의 이유로 의원발의 법률안보다는 가결비율이 높다. 이를 다른 각도에서 본다면 국회에서 정부제출법률안을 효과적으로 통제하지 못하는 가능성이 항상 내재된 것일 수도 있다. 따라서 정부가 입법예고를 거쳤다고 하더라도, 본래적으로 입법권을 가진 국회가 행정부를 통제하는 역할을 충실히 하기 위하여 다시한번 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거치는 것이 상당한 의미가 있는 것이다.

현재의 입법예고제도의 운영상 국민들의 참여가 그리 활발하지 못하다는 점에서는 문제가 지적된다.

「국회법」 제82조의 2는 2011년 5월 19일 전문개정으로 의무조항으로 바뀌었다. 이후 실제로 국회의 심사를 거치게 되는 법률안은 어떠한 형태로 발의된 것이든 간에 입법예고를 거쳐 국민의 의견을 수렴할 수 있게 되었다. 현재 우리나라의 입법과정에서 법률안을 발의할 수 있는 주체는 국회의원, 정부, 위원회인데, 의원발의 법률안, 정부제출법률안, 위원회(대)안 모두 입법예고의 대상이다. 문제는 개별법률안의 입법예고의 시행에서 국회입법예고시스템을 통한 입법예고, 법제처 홈페이지 입법예고, 정부부처 홈페이지 입법예고 등을 개별화되어 국민들의 관련입법으로의 참여시 혼란과 수용성이 떨어진다는 데에 있다.

Ⅱ. 국회 입법예고제도의 검토를 통한 정부입법예고제도 개선방안

국회의 입법예고제도는 입법의 공개에 있어서 가장 중요한 제도이다. 국회법 제82조의2(입법예고) “① 위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다)에 대하여 그 입법취지와 주요내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하여야 한다.”라고 규정하여 입법예고의 근거조항을 국회법에 두고 있다.

문언의 해석상 입법예고가 정부입법과 마찬가지로 법률안을 확정하기 직전에 입법예고를 하여 국민의 의사를 직접 입법에 반영하도록 함으로써 국민의 관련입법에 대한 이해관계와 의사를 반영하는데 실질적 효과를 가질 수 있을 것이다.

국회사무처는 2011년 5월 19일 개정된 「국회법」 제82조의 2와 2012년 2월 27일 제정된 「국회 입법예고에 관한 규칙」에 따라 입법예고시스템 구축사업을 완료하여 제19대 국회가 개원하는 5월 30일부터 「국회입법예고」 사이트를 오픈하여 운영하고 있다. 의원입법의 중요성과 영향력이 커지고 있는 입법환경의 변화에 능동적으로 대응하고, 법률의 원활한 집행과 법체계의 완결성을 보다 제고하기 위하여 국회의 입법예고시스템의 기능이 중요하다고 할 수 있다.

개정된 법령에 따른 입법예고는 국회 상임위원회에 회부된 법률안을 심사하기 전에 위원장이 간사와 협의하여 그 법률안의 입법취지와 주요내용 등을 국민들에게 미리 알리고 국민들은 이에 대해 의견을 제출할 수 있도록 하는 제도이다. 입법예고된 법률안은 「국회입법예고」 사이트에서 확인할 수 있으며 대한민국국회 홈페이지와 각 상임위원회 홈페이지에서도 해당 사이트로 바로가기가 가능하다.

「국회입법예고」 사이트에서는 각 상임위원회별로 입법이 예고된 법률안을 보여주며, 법안명과 발의자, 제안이유 및 주요내용 등으로 법률안을 검색할 수 있는 기능도 제공한다. 조회 수와 의견등록 수가 많은 법률안은 ‘관심입법예고’ 라는 메뉴를 통해 확인할 수 있다. 입법예고된 법률안에 대해 의견이 있는 경우에는 간단한 실명확인 절차를 거쳐 사이트에 의견을 등록할 수 있으며, 해당 위원회의 전문위원은 등록된 의견을 검토하여 중요한 사항은 위원회 또는 소위원회에 보고하게 된다.

국회입법예고시스템은 국회의 입법 활동의 내용을 적극적으로 국민들에게

알리는 동시에 국민들이 입법과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 법안의 타당성과 실효성을 제고하고 국민의 권익을 증진시키는데 기여할 것으로 본다.

국회의 입법예고시스템이 각 위원회를 통합운영하여 입법예고에 대한 국민의 적극적 참여와 의견제시를 유도하고 있듯이 정부에서도 통합입법예고시스템의 운영을 통하여 정부입법전반에 대한 국민의 접근성을 보장하고 다양한 의견의 제시를 통하여 국민의 의견을 적극 수렴하여 입법에 대한 민주적 정당성과 수범력을 확보해나가야 할 것이다.

제2절 자치입법안에 대한 입법예고제도의 개선방안

Ⅰ. 기본방향

지방의회 의원발의 조례와 자치단체의 장이 발의하는 조례에 대한 입법예고의 운영은 여전히 거의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있는 정도이다. 지방의회에서 발의하는 조례의 경우는 주민의 의견을 상당부분 수렴하여 발의되었다는 사유로 그동안 입법예고가 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 그러나 지방의회의원의 주민대표성이 인정된다 하더라도, 지방의회의원이 발의하였다는 이유로 주민의 폭넓은 의견이 수렴되었다고 할 수는 없다. 지방의회의원 발의조례에 대하여 주민전체의 의견반영 등 적극적인 입법예고의 실시가 최근 들어 중요시 되면서 개별 지자체별로 광역시도는 입법예고에 관한 조례의 제정이 완비되었으며, 기초단체도 입법예고에 관한 조례의 제정이 늘어나는 추세이다.

Ⅱ. 선진국의 주민의견 수렴방식과 시사점

입법과정에 있어서 국민의 참여와 사회적 협의를 통한 투명하고 합리적인 의견의 수렴은 정책과 입법에 대한 신뢰도를 높이는 동시에 입법의 주체인

정부의 신뢰감을 조성하는데 유효한 역할을 할 것이다.

우리사회의 구조가 더욱 다원주의적 이익대표체계로 나아갈 것으로 예상되는 현시점에서 국민의 입법에 대한 관심과 의식도 고조되어, 입법절차에서도 국민의 활발한 참여가 이루어질 것으로 예상된다.

입법의 성안전 사전단계에서 국민 등의 참가와 사회적 합의도출을 위해 입법청문회, 공청회 등과 함께 입법예고제도의 합리적 운용은 입법의 효율성과 수범력을 배가하여 국가경쟁력을 극대화 할 수 있을 것이다.

스위스의 「입법예고에 관한 법률」은 향후 우리나라의 입법예고제도개선에 있어서 모범적 입법이 될 것이다. 스위스 입법예고제도의 운영에 따른 예고기간의 합리화와 대상, 절차, 의견반영의 합리화가 요구되어진다.

Ⅲ. 실적확인 및 개선권고제도 도입시 기대효과와 문제점

현재 개별부처에서 시행되고 있는 입법예고에 관하여 정량평가를 통하여 기본적 운영은 파악이 되고 있다. 그러나 입법예고에 따른 의견반영에 있어서 질적평가의 부분이 취약한 만큼 정성평가의 기법을 통하여 의견제출에 따른 의사반영의 정도를 지표화하여 입법의 효율성을 실현할 수 있도록 정성평가를 확대할 필요가 있다.

앞에서 제시한 정성평가의 방법으로 주요 이슈화된 법률에서 정성평가를 시행하여 입법의 하자시에 개선권고제도를 도입한다면 관련법령의 민주적 정당성과 체계적 정당성, 법령의 합목적성을 실현할 수 있을 것이다.

제3절 입법예고제도의 질적운영을 통한 입법과정의 개선방안

Ⅰ. 국민의 다양한 의견수렴을 통한 갈등조정

국민의 관련입법을 둘러싼 다양한 이해관계와 갈등의 조정을 위해서는 첫

째는 이해관계인의 의견수렴을 강화하여야 한다. 협의(협상)에 의한 입법과정의 도입이 필요하다. 그래서 이해관계인의 의견을 수렴하여야 하고 국회입법절차에서의 입법예고의 강화 및 실효성 제고도 필요하다. 둘째는 이해관계자간 이해조정이 필요하다. 그래서 편향된 로비입법을 방지하여야 한다. 그리고 이해관계 분석평가제도 및 이해관계인에 대한 통보 및 입법청문회 제도 도입이 요청된다. 셋째는 부처간 이해조정의 미비를 극복하여야 한다. 다부처관련 법령으로서 부처간 협의가 잘되지 않는 법령의 경우 부처간 법령제정협의회(관계부처합동위원회 운영)를 운영하여야 한다. 조정의 주관기관은 법제처, 국무총리실로 하여야 할 것이다. 따라서 부처간 협의절차를 회피하는 의원입법의 통제를 강화하여야 할 것이다. 넷째는 정책의 통합조정기능 강화방안을 들 수 있다. 이는 법령안에 대한 심의기관의 개편도 한 방법이 될 수 있다.

입법을 둘러싼 이해관계의 조정은 입법의 계획, 입법공청회, 입법청문회, 입법예고 등 다양한 방법이 고려 될 수 있다. 현재 행정절차법 제43조에 따르면 “입법예고의 기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일)이상으로 규정하고 있다.

또한 법제처장은 법령안의 내용이 국가의 중요정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하고 있어 국민에게 이를 널리 예고할 필요가 있는 경우에는 일간신문에 유료광고를 게재하거나 기타의 방법으로 이를 예고한다. 예고된 법령안에 대하여 의견이 있는 경우에는 누구든지 의견을 제출할 수 있으며, 법령안 주관기관의 장은 제출된 의견의 타당성을 신중하게 검토하고 그 타당성이 인정되는 경우에는 이를 최대한 반영하도록 하되, 특정 개인이나 단체의 이해관계에 치중되지 아니하도록 하여야 한다. 의견을 제출한 자에 대하여는 그 처리결과와 처리이유 등을 지체없이 통지하고, 제출된 의견 중 중요사항에 대하여는 그 처리결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하며, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다(행정절차법 제4장, 법제업무운영규정 제4장, 법제업무운영규정 시행규칙 제4장). 이와 같이 명시적으로 해당 법령과 관련하여 이해관계인의 의견조정의 중요성을 명시적으로 행정절차법의규정 내로 수렴하고 있다. 이러한 이해관계인의 입법을 둘러싼 의견의 조정과 반영은 질적 입법을 가능하게 하고, 입법의 실효성을 강화할 것이다.

Ⅱ. 입법예고제도의 질적 운영과 입법과정상의 개선과제

1. 입법예고수단의 다양화

입법예고는 방법론적으로 기존의 인터넷과 관보를 이용한 예고방식에서 나아가 다양한 입법예고수단 활용을 고려할 수 있다. 공청회, 이해관계자 및 자치단체에 대한 통지, 간행물 및 대중매체, SNS 등을 활용한 입법예고 등을 통해 적극적인 의견수렴을 강화해 나가야 한다. 특히, 즉시성 및 정보접근성이 강하며 최근 몇 년간 사용자수가 급등하고 있는 SNS를 추후 입법예고수단의 매체로 적극 활용하여 다양한 국민의견의 수렴노력이 필요하다.

또한 입법절차의 투명성 및 책임성을 제고하고자 의견반영에 대한 처리결과 전체를 홈페이지 등에 공지하여 충분한 정보를 제공할 필요가 있다.

2. 입법예고의 예외사항

정부입법절차에서의 입법예고는 국회에서의 입법예고에 비하여 예외사항이 광범위하다는 지적이 있다.

입법예고의 시행에 있어서 내용적 측면에서 행정절차법에 규정된 입법예고의 예외사항은 국회법에 규정된 입법예고의 예외사항보다 더 많이 규정되어 있다. 즉, 1. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, 3. 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우 4. 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우 등을 삭제하는 것이 바람직해 보인다. 행정절차법상의 입법예고 예외사항을 국회법과 달리 규정할 특별한 사유도 없거니와, 예외사유로 들고 있는 ‘일상생활’, ‘단순한 집행’, ‘현저히 불리한 영향’ 등은 개념은 광범위하고 명확하지 아니하다. 행정부에서 자의적으로 해석될 가능성이 크다. 그러므로 입법예고 예외사항의 법률적 근거와 용어의 명확성을 적극적으로 정의할 필요가 있다.

【표-12】 정부입법절차와 국회입법절차에서의 입법예고 예외사항 비교

행정절차법 제41조	국회법 제82조의2 제1항
1. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우 2. 입법이 긴급을 요하는 경우 3. 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우 4. 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우	1. 입법이 긴급을 요하는 경우
5. 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우	2. 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우

제4절 스위스 입법예고법의 우리나라 입법예고제도로의 수용

Ⅰ. 「헌법」에의 입법예고제도에 관한 근거규정 마련의 필요성

(1) 2000년 1월 1일 시행된 「1999년의 새 스위스 연방헌법」 제147조에서는, 「주, 정당 및 이해관계자(집단 포함)는, 중요한 입법의 준비 기타 중대한 영향을 미치는 계획의 준비에 있어, 그리고 중요한 국제조약에 관하여, 의견의 제시가 요청된다」고 규정됨으로써, "입법예고절차에서의 의견제시권"에 관한 헌법적 근거를 마련했다. 이것은 "제도화된 참여수단"으로서의 입법예고절차의 중요성의 중대를 보여준다.

(2) 우리나라의 경우 헌법차원에는 입법예고절차가 실정법상 규정되어 있지 않으므로, 민주주의원칙과 제도적 보장의 차원에서 현재 단순한 법률차원(행정절차법, 국회법, 지방자치법)에서만 규정된 입법예고절차의 법형식상 격상을 위해서 대한민국 헌법 안에 반영시키는 것이 타당하다고 생각된다.

Ⅱ. 의원입법과 정부입법시의 입법예고에 관한 통일적 단행 법률의 마련 필요성

(1) 스위스에서는 연방법률로서 「입법예고법」[Vernehmlassungsgesetz]이 입법예고에 관한 통일적 단행법률로서 2005년 연방의회에서 통과되고 현재 시행되고 있다. 입법예고의 개시권한은 연방내각 또는 의회의 위원회에 있고, 모든 입법예고의 조정권한은 연방내각사무처가 가지며, 그 구체적 실행은 연방내각사무처, 각 중앙부처, 의회위원회가 담당한다. 약식입법예고절차(의견청취절차)는 각 연방중앙부처의 권한으로 하고 있다. 이 법률은 특히 연방법률(중요한 법규명령, 조약 포함)제정시의 의원입법과 정부입법절차에 있어서의 입법예고절차를 통일적으로 규율하고 있다.

(2) 우리나라의 경우, 의원제안법률의 입법예고절차는 「국회법」에, 정부제안 법률의 입법예고절차는 「행정절차법」에 규정되고 있고, 입법예고기간과 의무적 입법예고통보수령자의 존재여부 등에 있어 달리 규정되고 있다. 이들을 통일적으로 규율하며 헌법상의 민주주의원칙을 보다 충실히 실현시킬 필요가 있으므로(국민의 입장에서는 그 개시가 누구에게 있든 그런 것은 중요하지 않다), 스위스와 같은 통일적 단행 「입법예고법」의 제정이 필요하다고 본다.

Ⅲ. 입법예고절차의 성질상 격상문제와 이원화 문제

(1) 스위스에서는 입법예고의 경우 그 중요성에 비추어 행정기관의 도구로서가 아니라, 정부와 의회에 대해 적용된다, 특히 주의 연방에의 중요한 협력권이 연방의 「입법예고법」에서도 적용되고 있다. 스위스 입법예고개념은 연방내각 또는 의회의 위원회에 의해 개시되는 절차 뿐만 아니라 경미한 법령입법의 경우에 대해서 행정차원에서 이루어지는 것도 포함되고 있다. 「입법예고법」에서는 전자만이 (정식의 = 협의의)「입법예고절차」(Vernehmlassung)의 대상이며, 후자는, 「의견청취」[Anhörung]절차로 동법에 따로 규정되고 있다. 동법은 협의의 입법예고절차에 집중해서 법제화하고 있

고, 의견청취절차의 경우에는, 그 관할권의 확정과 투명성원칙의 규정에 한정해서 규율하고 있다.

(2) 우리나라의 경우, 입법예고의 실행은 중앙행정기관(주무중앙부처)의 차원에 머무르고 있고, 중요한 법령과 경미한 법령에 대한 이원적 규율을 하고 있지 않다.

민주주의원칙에 비추어, 입법예고시의 의무적 통보대상을 각 정당, 광역지방자치단체, 주요 이해관계집단에까지 넓혀나간다면, 우리의 경우에도, 협의의 입법예고의 총괄집행권능을 청와대 또는 국무총리와 국무회의의 권한으로 격상시키고, 실무총괄책임사무는 법제처에서 담당하도록 하며, 경미한 법령의 경우에만, 각 주무중앙부처가 그 실행을 원칙적으로 맡고, 그 총괄책임은 법제처가 담당하도록 입법예고절차의 근본적 격상 또는 대폭개편이 필요하다고 생각된다.

Ⅳ. 협의의 입법예고절차시의 입법예고안의 의무적 통보대상의 확대문제

(1) 스위스에서는 입법예고절차는 스위스의 연방국가구조와 관련된다. 주는 특히 집행상 문제를 알려주기 위해서, 연방의 의사형성에 참가해야 한다. 스위스의 경우 연방법률의 제정과정에도 국민투표가 실시될 수 있기 때문에, 국민투표의 가능성은 국민투표에서 유력한 단체의 입법예고절차에의 참가를 필요하게 만든다. 또한 각 정당에 대해서도 입법예고안의 의무적 송부대상에 포함시킴으로써, 의회에서의, 상이한 이익을 대표하는 정당들 간의 가능한 한 최적의 타협을 하게 함으로써 다수의 지지를 얻는 법률안을 제출하게 만든다. 그 외 주요경제단체 등도 입법예고안의 의무적 송부 · 협력대상자들이다.

(2) 한국의 경우 행정청의 입법예고안의 의무적 통보는 「국회소관상임위원회」와, 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등」으로 규정되어 있어 그 의견수렴의 차원도 매우 실무적 차원에 머무르고 있다(국회소관상임위원회에 대한 제출의무도 있으나, 그 이후의 구체적 협의의무 등이 없어, 큰 의미는 없다고 생각된다). 국민 및 국민을 대

표하는 단체들의 입법예고절차에의 적극적 참가는 정치과정을 강화하고 활성화 시키므로, 입법예고절차는 국민을 통합시키는 기능, 통합의 형성을 위한 하나의 전략이 될 수 있다. 그런 의미에서 특히 입법예고안의 모든지방자치단체와 각 정당에의 의무적 통보·협력절차의 도입은 한국의 경우 특히 필요하다.

Ⅴ. 입법예고절차의 대상의 이원화의 필요성

(1) 스위스의 경우 중요한 법령, 국제조약 등의 준비시에는 정식의 입법예고절차가 실행되어야 한다. 이에 반해 근소한 영향이 미치는 법령의 경우에는 약식입법예고절차(=의견청취절차)의 대상이다. 정식입법예고를 중요한 계획에 한정하고 그 정치적 수준을 격상시키고, 경미한 법령의 경우에는 약식절차(의견청취절차)에 한정시키는 것은 입법예고 참가자들이 본질적인 것에 한층 더 집중할 수 있게 하고, 정식입법예고절차 참가자의 과잉부담과 이에 따른 입법예고 절차제도의 평가절차를 예방하며, 정식입법예고 절차의 실행에 따른 행정내부의 비용도 절감될 수 있다.
(2) 우리나라의 경우 앞의 3. 입법예고절차의 성질상 격상문제와 이원화문제에서 검토한 바와 같이 스위스와 같은 이원적 입법예고체계로 정비해 나가는 것은 합리적이라고 생각된다. 이러한 이원화는 이미 「행정절차법」에서 청문절차와 약식의견청취의 이원화에서도 제도화되고 있다. 또한, 조약도 국내법과 같은 효력(특히 국회의 동의를 요하는 조약의 경우에는 법률과 같은 효력)을 가지므로, 입법사항에 관계되는 중요국제조약의 경우에도 입법예고대상에 포함시키는 것은 타당하다고 할 것이다.

Ⅵ. 입법예고기한의 연장의 필요성과 입법예고형식의 개선가능성

(1) 스위스의 경우 정식입법예고 절차는 3개월(90일)이며, 그 내용과 범위를 고려하여 필요에 따라 적정하게 연장될 수 있되, 긴급한 경우에는 예외적으로 기한이 단축되거나, 전부 또는 일부 회의형태로 입법예고절차가 수행될 수 있도록 하고 있다.

또한 입법예고절차는 종이 형식과 전자적 형식[인터넷, 이메일, CD-ROM]으로 병행해서 수행되어야 한다[두 형식 모두 존재해야 한다]. 다만, 의견제출자의 의견제시는 그 중 한 가지 형식으로만 행해져도 좋다.

입법예고기한은 매우 중요한데, 그 기한이 입법예고참가자에게 법안에 대한 내용상 검토를 가능하게 하고 의견제시를 위한 충분한 시간을 주기 때문이다. 입법예고기한은 법률상 3개월로 되어 있고, 이 기한은 임의로 연장되거나 축소될 수 없고, 오직 법률에 규정된 경우에만 연장 또는 축소될 수 있다.

"통상적 절차로부터 일탈되는 요건"중에서 "긴급한 경우"는 긴급입법으로 선언된 연방법률의 경우나 국제조약에서의 진행 중인 협상의 경우 등 극히 제한적으로만 인정된다. 이는 연방내각에의 신청시에 특별히 그 사유가 제시되어야 한다.

(2) 우리나라의 경우 입법예고기한은 원칙적으로 국가법령의 경우 40일(의원입법의 경우에는 10일 내지 15일), 지자체에 있어서는 단체장제안 자치법규의 경우 20일, 지방의회의원제안의 자치법규의 경우 5일로 되어있다. 이 기한은 중요한 법령의 경우 독일과 같이 기한을 대폭 연장하고, 그 차원을 격상시키되, 매우 예외적인 경우에만 극히 제한적으로 그 기간을 단축시킬 수 있도록 하고 경미한, 법령의 경우에는 기한을 단축하는 방식(스위스의 경우 의견청취절차)으로 이원화할 필요가 있다고 판단된다.

Ⅶ. 제시된 의견의 처리과정의 내실화

(1) 스위스의 경우, 입법예고절차에서 의견을 제시한 자는, 법률에 기해, 그 제시된 의견이 인지될 것에 대한 청구권이 있다. 이 청구권은 「입법예고결과보고서」에서의 "제시된 의견에 대한 설명"에 의해 공식적으로 충족된다. 결과보고서 안에는 제시된 의견의 본질적 내용이 요약된 형태로 설명된다. 모든 제출된 의견은, 최종보고서에서, 연방내각이나 연방의회의 관할위원회에 대하여 요약되어 설명됨으로써 충족된다.

이때 개별조항별로, 제시된 의견에 대한 요약으로부터, 어떤 규정이 다투어지는지, 제시된 의견이 긍정적으로 또는 부정적으로 반영되는지 등이 나타

난다. 최종보고서는 일반국민에게 접근이 가능하므로, 제시된 의견이 적절히 평가되었는지를 심사하는 것은 누구에게나 개방되어있다. 최종보고서는 입법예고절차를 수행한 관할주무부처에 의해 작성된다.

연방내각은 연방의회에 대한 보고서에서, 입법예고절차에서 제시된 관점과 대안들, 그것들에 대한 자신의 입장을 설명해야 한다. 이로써 의회도 입법예고과정의 결과를 인지하고, 그것을 의회의 심의시에 이용할 수 있게 된다. 제출된 의견은 단지 인지될 뿐이 아니라, 질적 기준에 따라 내용적으로 가치가 분석되고 평가되어야 한다.

이 경우 자신의 초안에 대한 비판적 거리유지와 수정 또는 보완제안에 대한 개방적 자세가 요구된다. 그렇지 않다면, 입법예고절차는 참여적 수단으로서의 자신의 기능에 적합하지 않을 것이다. 주무부처의 인지의무는, 주무부처가 입법예고안에 대한 본질적 관심사, 중요한 논거, 이유제시를 분석하고, 평가해야 하며, 연방내각에 대한 신청에 있어 숨겨서는 안됨을 의미한다. 연방내각이 입법예고시 제시된 의견의 분석시에는 헌법상의 일반적 원칙들[평등원칙, 비례원칙, 자의금지원칙 등]에 구속된다. 연방법무부는 「법률제정지침」[Gesetzgebungsleitfaden]에서, 입법예고절차에서 제시된 의견의 분석과 평가에 대한 기준들의 목록을 제시하고 있는데, 사실과의 관련성, 심각성, 논거・이유제시의 확실성, 또는 사실상・정치적 실현가능성, 조직내부의 의견형성상의 대표성, 제시되는 견해들과의 사항적 관련성, 내용상 통일성, 전체적 고찰방법, 건설적 성향의 기준 등이 중요하다.

(2) 한국의 경우 입법예고절차에서의 제시된 의견의 평가, 반영여부는 비체계적, 단편적으로 되어있어 [행정절차법 제44조에서는, 제출된 의견은 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리해야 하고, 제출자에게 의견의 처리결과를 통보하도록 규정하고 있고, 대통령령인 「법제업무운영규정」 18조에서는 법령안 주관기관의 장은 제출된 의결을 검토해 법령안에의 반영여부를 결정하고, 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하여야 하며, 법령안 주관기관의 장은 제출된 의견 중 중요한 사항에 대해서는 그 처리결과를 법률안 또는 대통령령의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하고, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 하도록 규정하고 있어, 어느 정도 그 제출된 의견처리과정결과가 정비되어 있지만, ① 많은 부분이 구체적으로 세밀하게 규정되어 있지 않고, ② 행정기관의 처리과정

및 논의대상선정에 있어서 행정기관의 포괄적 재량으로 규정되어 있으며(특히 총리령, 부령의 경우에는 법제처제출 이후의 과정은 규율에서 빠짐), ③ 일반국민에 대한 공표제도도 없다]전체 법형식, 관할 국가기관간의 전반적, 체계적, 통일적 분석・평가정비가 시급하며, 제시된 의견의 처리결과, 과정에 대한 일반국민의 접근가능성, 분석평가기준의 통일적 마련, 국무회의심의시 그리고 국회심의시의 공표・보고・공개, 통제제도・절차가 스위스의 경우를 모델로 개선되어야 한다고 본다.

Ⅷ. 일반국민의 접근성의 강화 필요성

(1) 스위스의 경우 ① 입법예고관계문서, ② 입법예고기한 경과후의, 입법예고기한 중에 제시된 의견 및 회의에 의해 수행된 입법예고절차의 의사록, ③ 연방내각에 의한 인지 후에 있어서의, 입법예고결과의 요약 등이 일반국민에게 접근 가능하며, 제출된 의견은 열람, 사본교구, 전자적 형태에서의 공표보장에 의해 접근가능하게 되며, 이 목적을 위해 기술적으로 해명될 수 있다.

공개원칙(Öffentlichkeitsprinzip)은 입법예고내에서의 모든 개별적 절차단계에서 중요하다. 접근에 대해서는 수수료가 징수되지 않는데, 접근은 중대한 공익사항이기 때문이다. 공개원칙은 입법예고가 연방내각에 의해 개시되든, 의회의 위원회에 의해 개시되든 관계없다.

이 공개원칙은 약식 입법예고절차(=의견청취절차)에 대해서도 적용된다고 「입법예고법」은 규정하고 있다.

(2) 우리나라의 경우 이러한 내용이 「정보공개법」의 정보공개청구에 의해 어느 정도 가능할 것이나 실제로는 처리과정 중 또는 진행중인 문서로서 비공개대상으로 기각될 가능성이 많을 것이다. 실제로는 일반국민은 어떤 정보를 공개청구할지, 그 사실관계의 파악이 어려운 처지에 있으므로, 스위스와 같이 입법예고관계법령에서 구체적・개별적으로 명확한 법적근거를 마련해야만이 일반국민의 접근성이 보다 더 강화될 것이다.

제6장 결 론: 입법예고제도의 선진화를 위한 함의

제1절 요 약

그동안 국회가 각 위원회별로 입법예고시스템을 운영하지 않고 통합적으로 운영하듯이 법제처와 각 부처별로 입법예고제도를 운영해오던 입법예고시스템을 하나로 통합하여 정부입법시스템으로 운영하는 방안이 제시될 수 있다.

나아가 국가정책실현을 위한 입법의 중요성을 고려할 때 국회입법예고시스템과 정부입법예고시스템의 통합적 운영이 가장 타당할 것으로 고려된다. 이렇게 구축된 통합입법예고시스템을 국회의안정보시스템과 연동을 시킬 때 입법예고제도의 효율성은 극대화 될 것이며, 국민의 입법과정에의 참여와 접근가능성이 확대될 것이다.

제2절 입법예고제도의 개선방향

한미 FTA의 발효이후 행정절차법 제43조(예고기간) “입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.”로 개정하여 입법예고의 기간을 조정하여 운영하고 있다.

우리의 입법예고의 기간이 그동안 20일로 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 입법과정에서 관련 입법에 대한 숙려기간이 상대적으로 짧아서 부실입법의 가능성이 제기되어 왔다. 일본 행정절차법의 경우는 입법예고의 기간이 30일, 스위스의 「입법예고에 관한 법률」에서의 입법예고의 기간의 경우는 90일로 규정되어 있으며, 미국의 경우도 입법예고의 기간이 일반법률의 경우는 60일, 「연방행정절차법」 제553조의 규정상 행정규칙의 입법예고기간이 30일로 규정되어 있다. 스위스의 경우는 중요법률안의 경우 입법예고의

기간을 늘리도록 규정하여 입법과정에서의 신중함을 기하고 있다.

향후 우리나라도 단독법률로서「입법예고에 관한 법률」의 제정을 통하여 입법예고 대상의 차별화와 기간의 차별화, 입법예고의 생략요건 등을 명확히 하여 스위스, 미국과 같이 중요입법과 일반입법 및 사정상 신속한 통과를 목표로 하는 입법에서 입법예고의 기간을 신축적으로 운영하고 입법예고의 생략문제의 불명확성을 제거할 필요가 있다.

Ⅰ. 「행정절차기본법」의 향후 개정방안

미국, 스위스의 경우 중요법률에 대한 입법예고의 기간을 법률에 정한 입법예고기간보다 상당기간 연장할 수 있도록 한 규정을 고려할 때 우리의 경우도 중요정책 및 중요한 이해관계가 상충하는 경우 입법예고의 기간을 더 늘리도록 하는 방안을 제시할 수 있다.

또한 중요한 법령과 일반법령의 차이를 두어 입법예고기간을 탄력적으로 운영할 수 있는 근거조항의 신설이 필요하다.

Ⅱ. 「지방자치법」의 향후 개정방안

우리의 행정절차법의 경우 제43조(예고기간) “입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일)이상으로 한다.”규정하여 명시적으로 예고기간을 확정하고 있다. 그러나 자치법규의 경우 입법예고기간이 시의회 발의조례의 경우는 대부분 5일이상, 자치단체장 발의조례의 경우는 10이상으로 규정하고 있는 입법예고기간의 불일치문제가 발생하고 있을 뿐만 아니라 짧은 예고기간의 문제도 제기되고 있다.

향후 지방자치법의 개정시에 현행 5일이상으로 되어 있는 자치법규에 대한 입법예고의 기간을 명시적으로 20일로 통일하도록 규정하는 것이 바람직할 것이다.

Ⅲ. 「법제업무 운영규정」의 향후 개정방안

제20조(자치법규안 입법예고) “①자치법규안의 입법예고에 관하여는 제18조제1항을 준용한다. ② 제1항에서 규정한 것 외에 자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 규정하여 자치법규안의 입법예고에 관하여는 ‘지방자치단체의 조례로‘ 포괄 위임하고 있는데 ’행정절차법이 정한 범위안에서‘ 로 규정하여 법률에 위임범위의 근거를 정하는 것이 합리적 일 것이다.

Ⅳ. 통합 국가입법예고시스템의 운영을 위한 개선방안

우리나라의 입법예고제도는 관련입법에 관계된 국민의 다양한 이해관계와 의사의 반영을 위하여 행정절차법 및 법제업무운영규정과 지방자치법을 통하여 법령과 자치법규에 대한 입법예고를 시행해 오고 있다.

그동안 입법예고의 운영에 따른 문제점은 국민의 입법예고를 통한 관련입법에 접근성부족과 그에 따른 이해관계의 부족, 적극적 의견제출의 부족과 제출의견의 반영률의 평가가 부재한 결과 입법예고제도의 한계가 항상 지적되어 왔다.

이러한 현실을 고려할 때 각 부처를 통합할 수 있고, 자치법규의 입법예고 운영상의 부실 등의 문제에 대한 극복을 위해 통합 국가입법예고시스템의 구축이 절실하게 요구되어진다. 통합 ‘국가입법예고시스템’은 ‘국회입법예고시스템’의 운영과 같이 각 부처의 입법예고시스템과의 연동, 자치법규 입법예고시스템과의 연동을 통하여 국민들에게 쉽게 다가갈 수 있는 입법예고제도를 통한 국민의 적극적 입법참여의 실현을 이루어 낼 수 있을 것이다.

통합입법예고시스템을 통한 입법예고제도의 운영은 관련 법령, 자치법규에 대한 국민과 주민의 다양한 이해관계와 의사를 적극 입법에 반영함으로써 입법의 효율성과 실효성 및 수범력을 향상 시키는데 크게 기여할 것이다.

Ⅴ. 입법예고제도 선진화를 위한 단행법률로서 가칭「입법예고에 관한 법률」의 제정방안

스위스의 입법예고법의 경우를 상정할 때 우리의 경우도 충분히 단행법률로서 가칭「입법예고제도에 관한 법률」의 제정이 고려될 수 있다. 스위스의 경우는 입법예고를 단행법률로 규정함으로써 입법예고의 대상과 절차, 의견제출참가대상, 입법예고의 형식, 기한, 제시된 의견의 처리 등을 명확화함으로써 입법예고제도의 효율성과 실효성을 확보하고 있다.

우리의 경우도 현재의 각 부처 입법예고와 법제처 입법예고로 이원화되어 있는 문제를 극복하고, 지방자치단체의 입법예고제도의 효율성과 실효성 확보를 위해서 단행법률로서 「입법예고제도에 관한 법률」를 제정하여 입법예고제도의 효과를 확대해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

【한 국】

[단행본]

국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회법제실

김세균 외, 「현대정치의 이해」, 인간사랑, 2003

김영구, 「한국국회의 입법과정」, 삼보, 1991.

김영희, 「미국의 입법과정」, 한국학술정보, 2007.

박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2013.

박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2009.

박영도, 「국민참여와 사회적 협의에 의한 법령입안 및 정비방안」, 한국법제연구원, 2011.

박영도·장병일(역), 「입법평가입문」 -법률, 법규명령, 행정규칙-, 한국법제연구원, 2007.

박수철, 「입법총론」, 한울, 2011.

법제처, 「법제처 50년사」, 1998.

임종훈, 「한국입법과정론」, 박영사, 2012.

임종훈/박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006.

정만희(편), 미국의 헌법과 권력구조, 법문사 1988.

정영모, 입법정책과 입법기술, 국회보 1967.7.

정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2012.

정호영, 「국회법론」, 법문사, 2004.

조정찬, 「법제실무강좌」, 법제, 법제처, 1994. 5.

[보고서]

오준근, “행정절차법 개정방안에 관한 연구”, 법제연구원, 2001.11.

김치환 외, 「일본의 법령체계와 입법절차상 법령심사기준에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2003. 9.

김태응, 법제업무운영규정 및 법제업무운영규정시행규칙 개정, 법제 2004.3.
김형수, 법제업무운용규정개정령 해설, 법제 1998.2.
박영도, “위임입법에 관한 연구”, 「입법이론연구(Ⅶ)」, 한국법제연구원, 1999
박윤흔, 미국에서의 법제사무처리기준, 법제월보 1974.8·9.
박재옥, 법제업무운영규정 해설, 법제, 1995.9.
한국법제연구원, 입법과정의 이론과 실제, 1994.
_____, 법령입안기준개발연구(Ⅱ) -스위스의 법령입안심사기준-, 2004.

[논 문]

- 학위논문 -

고인석, 입법갈등해소 방안에 관한 연구, 동국대학교 법학박사학위논문, 2010.
김기표, 입법평가제도의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 법학박사학위논문, 2011.
박정호, “행정입법의 절차적 통제 연구”, 석사학위논문, 2010.2
신현기, 대통령법안의 입법과정에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2012.
정호영, 입법평가를 위한 법경제적 접근방식에 관한 연구, 중앙대학교 법학박사학위논문, 2004.

- 일반논문 -

권영설, “입법과정의 헌법적 조명, 공법연구”, 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2.
권태웅, “미국의 입법절차와 사법심사”, 법제, 법제처, 2007. 11.
김계홍, “미국의 행정입법 심사기구와 심사사례에 관한 고찰”, 법제, 법제처, 2007. 12.

김대희, “2008년도 정부입법계획 평가와 2009년도 정부입법계획의 방향 및 과제”, 한국법제연구원, 입법평가연구, 제1호, 2009.

김성곤 외, “국회입법예고제도 개선에 관한 연구”, 국회사무처 2010년도 입법연구조성사업 입법연구논문집, 2010.12.

김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009.

김용철, “국민참여입법을 위한 효율성확보방안”, 한국자치행정학보 제26권 제1호, 한국자치행정학회, 2012.

김 욱, “민주정치제도와 국회: 국회의 대 행정부 관계와 입법 효율성을 중심으로”, 정치정보연구 제11권 2호, 한국정치정보학회, 2008.

김유환, “입법과정에서의 갈등해결 : 한국의 상황과 문제점”, 법학논집 제14권 3호, 이화여자대학교 법학연구소, 2010. 3.

김윤정, “입법과정에 대한 헌법적 고찰”, 서강법학, 제8권, 서강대학교 법학연구소, 2006.

김 준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법”, 입법학연구 제7집, 한국입법학회, 2010, 113면.

민병로, “일본의 입법과정과 특징”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011, 2.

박균성, “정부입법 60년의 평가와 과제”, 입법학연구 제5집, 한국입법학회, 2008.

박균성, “입법의 질 제고에 관한 연구”, 토지공법연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009.

박수헌, “미국 행정법상의 협상에 의한 규칙제정에 관한 고찰”, 공법연구 제30집 제1호, 한국공법학회, 2001.

박영도, “입법과정연구의 입법학적 접근시각”, 법과 사회 제10호, 창비, 1994.

_____, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.

_____, “입법계획제도의 발전방안”, 법제, 법제처, 2007. 5.

_____, “최근의 입법경향과 입법의 선진화를 위한 과제”, 동아법학, 제50호, 동아대학교 법학연구소, 2011.

박인수, “입법지연 및 갈등극복에 관한 연구”, 공법학연구 제8권 제4호, 한

국비교공법학회, 2007.
박윤흔, “대한민국 법제 60년과 법제처의 역할”, 법제, 법제처, 2008. 8.
신상환, “정부입법과정의 발전적 법제화방안”, 법제연구, 제22호, 한국법제연구원, 2002.
송상훈, “영국·스위스 입법계획제도 운영사례”, 법제, 법제처, 2007. 5.
심현정, “입법예고제도에 대한 국민의견조사 결과”, 「법제」, 2001.4.
이상윤, “일본의 내각법제국의 헌법적 기능”, 헌법학연구 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007.
이성환, “21세기 한국입법의 과제와 전망”, 입법학연구 제5집, 한국입법학회, 2008.
_____, “입법과정에 있어서 국민참여”, 법학논총 제21권 제2호, 국민대학교, 2009.
이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 서울대학교 법학 제52권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2011.
이재철/장지호, “영국의 행정입법 통제와 의회 민주주의”, 영미연구 제22집, 한국외국어대학교 영미연구소, 2010.
이희훈, “미국의 법령체계 및 입법절차상 시사점”, 미국헌법연구 제21권 제3호, 미국헌법학회, 2010.
임명현, “입법관리의 실태 및 효율화 방안”, 법제연구, 제27권, 한국법제연구원, 2004.
임종훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색”, 헌법학연구 제11권 제4호, 한국헌법학회, 2005. 12.
임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.
유병훈/이상희, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 법제, 법제처, 2001. 12.
장병일, “입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여”, 한양법학 제19권 제3호, 한양법학회, 2008.
전용주, “입법 이전단계서부터 ‘좋은 법’ 만들 장치 마련”, 국회보 통권 512호, 국회사무처, 2009.
전학선, 입법부와 행정부의 협의부재로 인한 의원입법의 문제점과 개선방안,

공법연구 제36집 제3호, 공법학연구, 2008.
전학선, “입법절차에서 효율성 제고를 위한 방안”, 세계헌법연구 제14권 제3호, 세계헌법학회 한국학회, 2008.
정창화, “입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로”, 유럽연구 제25권 2호, 한국유럽학회, 2007, 8.
조정찬, “정부입법계획제도에 대한 소고”, 법제 2001.12.
차현숙, “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고”, 법연 Vol. 7, 한국법제연구원, 2010.
최송화, “한국의 입법기구와 입법자”, 서울대학교 법학 제25권4호, 서울대학교법학연구소, 1984.
최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구 제33집 제3호, 공법학연구, 2005.
한상우, “법제도 선진화와 추진방향”, 법제, 법제처, 2010.
한영수, “정부입법계획제도의 현황과 문제점”, 법제, 법제처, 2007.
홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안”, 건국 60주년 기념 한국법률가대회 특집, 저스티스 106호, 한국법학원, 2008.
_____, “독일의 입법평가-독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로-”, 한국법제연구원, 입법평가연구, 제1호, 2009.
_____, “미국 연방의회의 입법과정”, 미국헌법연구, 미국헌법학회, 2009. 2.
_____, “입법과정에서의 문제점과 개선방안”, 일감법학 제11호, 건국대학교 법학연구소, 2007. 2.
_____, “현행 입법과정의 문제점과 개선방향”, 법제연구, 제37호, 한국법제연구원, 2009. 12.
_____, “한국 법제에 대한 고찰, 일감법학”, 제20호, 건국대학교 법학연구소, 2011.
_____, “규제개혁과 입법정책, 공법연구”, 제36권 3호, 한국공법학회, 2008.

[세미나 자료집]

권영설, 우리 국회입법의 문제점과 과제, 입법선진화 포럼, 제2회 아시아법제

포럼, 2012, 6.
고인석, 토론문, 녹색법제에 대한 사전입안지원, 한국입법학회 학술대회, 2011. 12. 8.
김계홍, 정부입법절차의 효율화, 법제업무발전을 위한 공청회, 2012. 4. 26.
김성호, 행정입법 절차와 입법평가, 입법평가의 발전과 현황, 제2회 아시아법제포럼, 2012. 6. 27.
김철수, 기조발제 - 제정 60주년의 입법과 헌법보장문제, 제헌 60주년기념 국제학술대회논문집, 2008.
신상환, 의원입법 지원방안 및 국회와의 협조체계 강화방안, 법치주의와 민주주의, 2011년 한국공법학자대회, 2011.
이권우/유병훈/한상우, 우리나라 입법과정에서의 입법부와 행정부간 협력증진에 관한 연구, 98-99년도 한국의회발전연구회 지원연구논문.
음선필, 제18대 국회 입법과정의 현황과 개선방안 -2011년 국회입법에 대한 평가-, 한국입법학회 학술대회, 2012. 2.
장영수, 헌법상 입법권자의 임무와 역할, 한국헌정에 있어 입법권자의 권위 회복을 위한 공법적 실천, 국회법제실/한국공법학회, 2006. 11.
홍완식, 법제 선진화를 위한 과제, 한국입법학회 학술대회, 2012. 7. 19.
_____, 의원입법 지원방안 및 국회와의 협조체계 강화방안 토론문, 법치주의와 민주주의, 2011년 한국공법학자대회, 2011.
_____, 입법과정과 입법의 민주적 정당성 토론문, 서울대학교 법학연구소 학술대회, 2011. 8. 30.
_____, 의원발의 법안 폭증에 따른 대응과제, 한국입법학회·입법조사처 공동학술대회, 2012.
_____, 입법과정에서 입법부와 행정부의 바람직한 협력관계, 입법선진화포럼, 아시아법제포럼(AFOLIA), 2012. 6.

【일 본】

日比野勤, 政治過程における議會と政府, 岩波講座 3(現代の法), 岩波書店 1997.
大森政輔, 鎌田 薫, 立法学講義:補遺版, 商事法務, 2011.

_____, 立法學講義, 商事法務 2006.
大浜啓吉, 行政法總論, 岩波書店 1999.
大橋洋一, 行政法學の構造的變革, 有斐閣 1996.
福元 健太郎, 立法の制度と過程, 木鐸社, 2007.
盛岡 多智男, 基本法立法過程の研究―法務省 · 法制審議会による立案と政治の関わり, 山梨学院大学行政研究センター , 2005.
手島 孝, 行政國家の法理, 學陽書房 1976.
常岡孝好, 行政立法節次, 信山社 1998.
見上崇洋, 行政計劃の法的統制, 信山社 1996.
關 守, 內閣提出法律案の立案過程, ジュリスト 제805호(1984).
牧原出, 省廳間の調整, ジュリスト 제1161호(1999).
關根謙一, 內閣提出法律における政策決定過程, 法學教室 1995.2.

【영·미】

Bayley, Michael. D, Principle of Legislation. The Use of political Authority, Detroit 1978.
Birch, Anthony. H, The British System of Government, London 1990.
Cabinet Office, Guide to Making Legislation, 2012. 6.
Curtis W. Copeland, “The Federal Rulemaking Process: An Overview,” CRS Report, RL32240, 2011. 2. 22.
_____, "Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs," CRS Report, RL32397, 2009. 6. 9.
_____, “The Federal Rulemaking Process: An Overview,” CRS Report, RL32240, 2011. 2. 22.
_____, "The Unified Agenda: Implications for Rulemaking Transparency and Participation," CRS Report, R40713, 2009. 7. 20.
Davis, Jack , Legislative Law and Process in a Nutshell, New York 1975.
Fisher, Louis, Constitutional Conflicts between Congress and the President,

New Jersey 1985.
Galloway, George. B, The Legislative Process in Congress, New York 1959.
Grenzke, Janet. M, Influence, Chance and the Legislative Process, Westport 1982.
Harris, Fred. R, America's Legislative Processes : Congress and the States, Glenview 1983.
Ingmann, Terence, The English Legal Process, London 1990.
Keefe, William. J/Ogul, Morris. S, The American Legislative Process. Congress and the State, New Jersey 1981.
Morrison, Alan B, OMB Interference with Agency Rulemaking : The Wrong Way To Write a Regulation, Harvard Law Review 99/5, 1986.
Philip J. Harter, "Assessing the Assessors: The Actual Performance of Negotiated Rulemaking," 9 N.Y.U.L.J. 32, 2000.와 Cary Coglianese, "Assessing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A Response to Philip Harter," 9 N.Y.U.L.J. 386, 2001.
Strauss, Peter.L/Sunstein Cass. R, The role of the President and OMB in informal Rulemaking, Administrative Law Review 38/2, 1986.
Vanessa K. Burrows and Todd Garvey, "A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review," CRS Report, R41546, 2011.
Zandler, Michael, The Law- Making Process, 5Th Ed., London 1999.

【독 일】

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.) : Praxis der Gesetzgebung- Ein Lehr- und Lernhilfe, Regensburg 1984.
Carl, Böhret/Götz, Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), 2001.

Grimm, Dieter/Maihofer, Werner(Hrsg.) : Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd.13), Opladen 1988.

Hill, Hermann : Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg 1982.

Hippel, Fritz v. : Grundfragen der Rechtspolitik, JZ 1984, S.953f.

Hugger, Werner : Gesetz- Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung. Ein Handbuch für Praxis und Studium mit einer Einführung von Carl Böhret, Baden-Baden 1983.

Morderner Staat - Morderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000.

[부록 1- 국내관련법령]

Ⅰ. 국회법

[시행 2013.8.13.] [법률 제12108호, 2013.8.13., 일부개정]

제82조의 2(입법예고) ① 위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다)에 대하여 그 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 입법이 긴급을 요하는 경우
2. 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우

② 입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다.

③ 입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

[전문개정 2011.5.19.]

Ⅱ. 국회 입법예고에 관한 규칙

[시행 2012.5.30.] [국회규칙 제174호, 2012.2.27., 제정] 공포법령보기

제1조(목적) 이 규칙은 「국회법」 제82조의2제3항에 따라 입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(입법예고 시기) 위원장은 위원회로 회부된 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다)에 대하여 「국회법」(이하 "법"이라 한다) 제82조의2제1항 본문에 따라 간사와 협의하여 지체 없이 입법예고를 하여야 한다. 다만, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 간사와 협의하여 그 시기를 따로

정할 수 있다.

제3조(입법예고 방법) ① 위원장은 입법예고를 할 때 국회공보나 국회 또는 소관 위원회의 인터넷 홈페이지(이하 "국회 등 홈페이지"라 한다)에 다음 각 호의 사항을 게재한다. 다만, 국회공보에 입법예고하는 경우에는 법률안의 전문(일부개정법률안의 경우 개정 전·후의 조문 대비표를 포함한다. 이하 같다)을 생략할 수 있다.

1. 발의자·제출자
2. 입법취지(법률안의 제안이유를 말한다)
3. 주요내용
4. 법률안의 전문
5. 법 제79조의2에 따른 비용추계 자료 등
6. 의견제출 기관, 기간 및 방법

② 위원장은 국가의 중요 정책이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하는 등 국민에게 널리 알릴 필요가 있는 법률안에 대하여 예산의 범위에서 신문, 방송, 잡지, 인터넷 등에 광고를 게재할 수 있다.

제4조(입법예고 기간 등) ① 위원장은 입법예고기간을 예고할 때 정하되, 일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 정하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우 위원장은 간사와 협의하여 이를 단축할 수 있다.

② 제1항에 따라 입법예고 중에 있는 법률안에 대하여 특별한 사정이 있는 경우 위원장은 간사와 협의하여 입법예고 기간을 단축할 수 있고, 법률안의 심사를 위하여 필요한 경우 간사와 협의하여 이를 연장할 수 있다.

③ 법 제82조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 입법예고를 실시하지 아니한 법률안에 대하여 해당 사유가 소멸하였다고 인정하는 경우 위원장은 간사와 협의하여 입법예고를 실시할 수 있다.

제5조(의견제출 및 보고) ① 입법예고된 법률안에 대하여 의견이 있는 자는 입법예고기간 동안 문서 또는 국회등 홈페이지에 게재하는 방법으로 소관 위원회에 의견을 제출할 수 있다.

② 소관 위원회의 전문위원은 제1항에 따라 제출된 의견 중 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부 등 중요한 사항을 위원회 또는 소위원회에 보고한다.

제6조(국회입법예고시스템) 국회사무총장은 법 제82조의2에 따른 입법예고를 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 정보시스템을 구축·관리하여야 한다.

제7조(위임규정) 이 규칙에서 정한 사항 외에 입법예고를 위하여 필요한 사무처리절차 등은 의장이 정한다.

부칙 <국회규칙 제174호, 2012.2.27>

이 규칙은 2012년 5월 30일부터 시행한다.

Ⅲ.「행정절차법」

[시행 2013.3.23.] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]

제4장 행정상 입법예고

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 "입법"이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012.10.22>

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우

② 삭제 <2002.12.30>

③ 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사 요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나

직접 예고할 수 있다. <개정 2012.10.22>
④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <신설 2012.10.22>
⑤ 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2012.10.22>

제42조(예고방법) ① 행정청은 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등을 통하여 널리 공고하여야 한다.
② 행정청은 대통령령을 입법예고하는 경우 국회 소관 상임위원회에 이를 제출하여야 한다.
③ 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.
④ 행정청은 제1항에 따라 예고된 입법안에 대하여 전자공청회 등을 통하여 널리 의견을 수렴할 수 있다. 이 경우 제38조의2제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.
⑤ 행정청은 예고된 입법안의 전문에 대한 열람 또는 복사를 요청받았을 때에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
⑥ 행정청은 제5항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다. [전문개정 2012.10.22]

제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다. [전문개정 2012.10.22]

제44조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.
② 행정청은 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 해당 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.
③ 행정청은 해당 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 한다.
④ 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다.
⑤ 제출된 의견의 처리방법 및 처리결과의 통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012.10.22]

제45조(공청회) ① 행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다.
② 공청회에 관하여는 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2를 준용한다. [전문개정 2012.10.22.]

Ⅳ. 행정절차법시행규칙

[시행 2013.3.23] [대통령령 제24425호, 2013.3.23., 타법개정]

제6장 행정상 입법예고·행정예고 및 행정지도

제23조(행정상 입법예고) 행정상 입법예고에 관하여는 법제업무운영규정이 정하는 바에 따른다.

Ⅴ.「법제업무운영규정」

[시행 2013.10.10.] [대통령령 제24792호, 2013.10.10., 일부개정]

제4장 국민의 입법의견 수렴

제14조(법령안 입법예고) ① 법령안 주관기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.
② 법령안 주관기관의 장은 「행정절차법」 제41조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 조 제4항 단서에 따라 입법예고를 생략하려고 하거나 특별한 사정이 있어 입법예고기간을 같은 법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다. <개정 2011.10.27, 2013.1.22>
③ 「행정절차법」 제41조제4항 본문에서 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발

생하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2013.1.22>

1. 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
2. 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우 [전문개정 2010.10.5]

제15조(예고방법) ① 법령안 주관기관의 장은 관보 외에도 신문, 인터넷, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 법령안 주관기관의 장은 해당 법령안의 내용에 관하여 관계 지방자치단체에 예고사항을 통지하여야 하며, 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 또는 그 밖의 자에게 직권으로 또는 신청에 의하여 예고사항을 통지할 수 있다. <개정 2013.10.10>

③ 법령안 주관기관의 장은 입법예고를 하는 경우 법령안의 주요 내용, 의견제출기관, 의견제출기간, 인터넷 홈페이지 주소 등을 명시하고, 인터넷 홈페이지에는 예고할 내용의 전문(신·구조문대비표를 포함한다)을 게재하여야 한다.

④ 법제처장은 법령안의 내용이 국가의 중요 정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항을 포함하고 있어 국민에게 널리 예고할 필요가 있는 경우에는 예산의 범위에서 인터넷, 일간신문 등에 유료광고를 게재하거나 그 밖의 방법으로 예고할 수 있다. [전문개정 2010.10.5]

제16조 삭제 <2004.1.9>

제17조(법령안의 복사비용) 「행정절차법」 제42조제5항에 따른 법령안 복사에 드는 비용에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」 제17조제1항 및 제6항을 준용한다. [전문개정 2010.10.5]

제18조(제출의견의 처리) ① 법령안 주관기관의 장은 입법예고 결과 제출된 의견(전자문서를 활용하여 제출된 의견을 포함한다)을 검토하여 법령안에의 반영 여부를 결정하고, 그 처리 결과 및 처리 이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하여야 한다.

② 법령안 주관기관의 장은 입법예고 결과 제출된 의견 중 중요한 사항에 대해서는 그 처리 결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하고,

총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다. [전문개정 2010.10.5]

제19조(입법예고제도 운영의 확인·점검 등) ① 법제처장은 법령안 주관기관의 장이 실시하는 입법예고제도의 운영실적을 확인하고 개선이 필요한 사항이 있을 때에는 이를 개선하도록 권고하여야 한다.
② 법제처장은 법령안 심사 시 입법예고 결과 제출된 의견을 검토하고, 법령안 주관기관의 장이 법령안에 반영하지 아니한 의견 중 법리적인 사항 또는 입법체계적인 사항으로서 입법에 반영하는 것이 바람직하다고 판단되는 의견에 대해서는 이를 반영하도록 권고할 수 있다. [전문개정 2010.10.5]

제19조의 2(국민참여입법시스템의 구축) ① 법제처장은 국민의 입법 참여를 활성화하고 국민의 다양한 입법의견을 수렴하기 위하여 정부입법 과정에서 입법 단계(입법예고부터 법령안 공포까지의 단계를 말한다)별 법령안 정보 및 법령 제정·개정 이유서를 공개하는 시스템(이하 "국민참여입법시스템"이라 한다)을 구축하여야 한다.
② 법제처장은 국민참여입법시스템을 통하여 누구나 법령이나 법령안에 대한 의견을 쉽고 편리하게 제출할 수 있도록 하여야 한다. [본조신설 2011.10.27]

제20조(자치법규안 입법예고) ① 자치법규안의 입법예고에 관하여는 제18조제1항을 준용한다.
② 제1항에서 규정한 것 외에 자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다. [전문개정 2010.10.5]

Ⅵ.「법제업무운영규정 시행규칙」

[일부개정 2007. 2. 2 총리령 제835호]

제4장 국민의 입법의견수렴

제9조 삭제 <2013.1.22>

제10조(제출의견의 반영) 법령안 주관기관의 장은 입법예고된 법령안에 대하여 제출된 의견의 타당성을 신중하게 검토하고, 그 타당성이 인정되는 경우에는 이를 최대한 반영하도록 하되, 특정 개인이나 단체의 이해관계에 치우치지 아니하도록 유의하여야 한다. [전문개정 2010.10.14.]

Ⅶ. 지방자치법

[시행 2013.12.12] [법률 제11899호, 2013.7.16., 일부개정]

제66조의2(조례안예고) ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.

② 조례안예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.
[본조신설 2011.7.14]

Ⅷ. 서울시 입법예고에 관한 조례

[서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례]

[시행 2011.12.29.] [서울특별시조례 제5203호, 2011.12.29., 일부개정]

서울특별시 (법무담당관), 02-2133-6692

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 자치법규 입법에 필요한 사항 및 「지방자치법」 제15조에 따라 위임된 주민의 조례 제정 및 개폐 청구에 필요한 연서(連署) 주민의 수를 정하여 입법과정에 시민의 참여를 활성화하고 투명성을 높이며 자치법규 내용의 공정성을 확보함으로써 시정의 신뢰성 제고와 시민의 권익증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "자치법규"란 서울특별시의 조례와 규칙을 말한다.
2. "입법"이란 자치법규의 제정·개정 또는 폐지를 말한다.
3. "입법예고"란 시민의 권리·의무 또는 다수 시민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 자치법규를 입법하는 경우, 그 입법취지와 주요내용을 미리 시민에게 널리 알려 의견을 구하는 것을 말한다.
4. "비용추계서"란 발의한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 세출의 순증가액 또는 세입의 순감소액(이하 "비용"이라 한다)에 관하여 추계(이하 "비용추계"라 한다)한 자료를 말한다.(신설 2011.12.29)
5. "세출"이란 일반회계·특별회계의 세출, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 조례에 의하여 설치된 기금의 지출을 말한다.(신설 2011.12.29)
6. "세입"이란 일반회계·특별회계의 세입, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 조례에 의하여 설치된 기금의 수입을 말한다.(신설 2011.12.29)

제3조(기본원칙) ① 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 헌법과 법령을 준수하면서 서울특별시의 자치정신이 최대한 구현되도록 노력하여야 한다.

② 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 일반 시민과 이해관계에 있는 시민·법인·관련단체 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 관련되는 공익과 시민의 이익이 조화를 이루고 공정성이 확보될 수 있도록 최대한 노력하여야 한다.

제2장 입법예고

제4조(입법예고 대상) 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 자치법규를 입법하고자 하는 경우 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입법예고를 아니할 수 있다.

1. 단순히 행정내부의 사무처리절차 등을 규정하는 경우
2. 상위 법령의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법이 긴급을 요하는 경우

제5조(예고문 작성) ① 입법예고문에는 다음 각 호의 사항이 포함되도록 하여야 한다.

1. 입법하고자 하는 자치법규명
2. 입법취지
3. 입법 주요내용
4. 의견제출에 관한 사항

5. 그 밖에 필요한 사항

② 입법예고문은 입법취지와 그 주요내용을 시민이 이해하기 쉽게 작성하여야 한다.

제6조(예고방법) ① 입법예고는 입법예고문을 시보 및 인터넷에 게재하여 공고한다.

② 시장은 필요하다고 인정하는 경우 제1항의 방법 외에 관보·신문·방송 또는 소속 기관의 게시판에 입법예고문을 게재하는 등의 방법을 병행할 수 있다.

③ 시장은 해당 입법예고내용과 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 등에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 입법예고사항을 통지할 수 있다.

제7조(예고기간) 입법예고 기간은 예고할 때 시장이 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다.

제8조(의견제출 및 처리) ① 입법예고 사항에 대하여 의견이 있는 자는 누구든지 시장에게 의견을 제출할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 접수된 의견을 입법에 반영할 것인지의 여부를 검토·결정하고, 그 처리결과 및 이유에 대하여 지체없이 의견제출자에게 통지하여야 한다.

제9조(공청회) ① 시장은 입법에 필요하다고 인정하는 때에는 공청회를 개최하여 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

② 제1항의 공청회를 개최하고자 하는 때에는 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 시보 또는 일간신문 등에 공고하는 방법으로 공청회 개최 사실을 널리 알려야 한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 입법내용과 이해관계에 있다고 인정되는 단체 등에게 공청회 개최사실을 직접 통지할 수 있다.

1. 제목
2. 일시 및 장소
3. 주요내용
4. 주제자 및 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한
6. 그 밖에 필요한 사항

③ 시장은 발표자가 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 한하여 발표하도록 하는 등 공청회가 공정하게 진행되도록 하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표 내용을 제한하거나 공청회장의 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

제10조(협의 등) 시장은 자치법규를 입법함에 있어, 법령 또는 자치법규에 따라 중앙행정기관이나 다른 기관의 협의, 승인 등을 필요로 하는 경우에는 그 협의, 승인 등을 완료한 후에 입법예고 또는 공청회를 하여야 한다.

제3장 입법안 작성 및 심사

제11조(입법안 작성) 자치법규 입법안을 작성할 때에는 자치법규 입법의 필요성, 내용 및 절차의 정당성 등에 관하여 별표의 서울특별시 자치법규 입안심사기준표(이하 "입안심사기준표"라 한다)에 따른 평가를 실시하여야 한다.

제12조(입법안 심사) 제11조에 따라 작성된 입법안은 별표의 입안심사기준표에 따라 심사를 실시하여야 한다.

제13조(입법안 평가 및 심사방법) ① 별표의 입안심사기준표에 따라 입법안을 평가 및 심사하는 때에는 자치법규의 성격 및 내용에 따라 각 입법절차단계에서 필요한 항목을 선별적으로 적용하여 평가하거나 심사할 수 있다.

② 별표의 입안심사기준표에 따른 자치법규 입법안의 평가 및 심사의 구체적인 방법 등에 대해서는 따로 규칙으로 정한다.

제4장 의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출(신설 2011.12.29)

제14조(비용추계서 작성) ① 시장은 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안 등 시의회의 의결사항(이하 "의안"이라 한다)을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료(이하 "비용추계서"라 한다)를 작성하여야 한다.

② 비용추계서는 의안의 주관부서에서 별지 제1호 서식에 따라 작성하되 사전에 예산담당부서와 협의를 거쳐야 하며 필요할 경우 전문기관의 도움을 받을 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 비용추계서 작성을 생략할 수 있다.

1. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나, 한시적인 경비로서 총 10억원 미만인 경우

2. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

③ 「지방자치법」 제15조에 따른 주민청구조례안이 그 시행에 의무적·임의적으로 비용을 발생하는 경우 주관부서는 별지 제1호서식의 비용추계서를 작성하여야 한다.[본조신설 2011.12.29]

제15조(비용추계서 작성 방법) ① 비용추계서에는 비용발생 요인, 비용 추계의 전제 및 결과, 예상되는 비용에 대한 재원조달방안, 작성자 등이 포함되어야 한다.

② 비용은 계량적으로 표시하되, 계량적 표시가 곤란한 경우에는 예상되는 결과를 기술하여야 한다.

③ 재원의 조달방안은 지방세수입·세외수입 등 자체수입, 보조금·지방교부세 등 의존재원, 지방채 및 예치금 회수 등을 구체적으로 명시하도록 한다.

④ 세출과 세입이 같이 발생하는 경우에는 서로 상계하지 아니하고 각각 표시하며, 이미 발생하고 있는 비용이 있는 경우에는 의안의 시행에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

⑤ 비용추계의 기간은 의안의 시행일로부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 하고, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 그에 상응하는 기간으로 한다.

⑥ 비용추계의 기준가격은 행정안전부의 해당년도 예산편성운영기준을 적용하되, 예산편성운영기준에 없는 경우에는 발의당시의 가격으로 한다.[본조신설 2011.12.29]

제16조(비용추계서의 제출 시기) ① 제14조제1항 및 제3항에 따라 작성된 비용추계서는 서울시의회에 안건 부의 시 첨부하여야 한다. 다만, 시장이 발의하는 조례안인 경우에는 「지방자치법 시행령」 제28조에 따른 조례규칙심의회 상정안에 이를 첨부하여야 한다.

② 제14조제2항 단서조항 및 각 호에 따라 비용추계서 작성을 생략하는 경우에는 별지 제2호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.[본조신설 2011.12.29.]

제5장 자치법규 공포 및 시행(개정 2011.12.29)

제17조(전문) ① 자치법규의 공포문에는 전문을 붙여야 한다.

② 조례의 전문에는 서울특별시의회의 의결을 얻은 뜻을 기재하고 시장이 서명한 후 직인을 찍고 그 연월일을 기입한다.

③ 규칙의 전문에는 공포한다는 뜻을 기재하고 시장이 서명한 후 직인을 찍고 그 연월일을 기입한다.

제18조(규칙 등의 제출 등) ① 시장은 법령이나 조례에서 위임한 사항이나 법령이나 조례를 집행하기 위한 규칙·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 의회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 규칙의 경우에는 입법예고를 하는 때(제4조제3호에 따라 입법예고를 생략하는 경우에는 입법안 심사를 요청하는 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 제출하여야 한다.

② 제1항의 제출 항목 중 법령에서 직접 규칙으로 정하도록 위임한 사무에 대하여 시장이 정한 규칙 등은 제외한다.

③ 제1항의 기간 이내에 이를 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 소관 상임위원회에 통지하여야 한다.

④ 상임위원회는 위원회 또는 소위원회를 정기적으로 개회하여 시장이 제출한 규칙에 대하여 법령이나 조례의 위반여부 등을 검토하여 해당 규칙이 법령이나 조례의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우에는 시장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 시장은 통보받은 내용에 대한 조치계획과 그 결과를 지체없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

⑤ 전문위원은 제4항에 따른 규칙을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.

제19조(공포번호) ① 자치법규는 각각 번호를 붙여서 공포한다.

② 제1항의 공포번호는 조례, 규칙별로 누년 일련번호를 사용한다.

제20조(공포방법) 자치법규는 시보에 게재하여 공포하여야 한다.

제21조(공포일) 자치법규의 공포일은 시보가 발행된 날로 한다.

제22조(시행일) 자치법규는 해당 자치법규에 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

제23조(자치법규의 시행유예기간) 시민의 권리제한 또는 의무부과와 직접 관련되는 자치법규는 공포일부터 30일이 경과한 날부터 시행되도록 하여야 한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니할 수 있다.

제24조(사전교육 등) 시장은 공포된 자치법규의 실효성을 확보하기 위하여 자치법규의 시행이전에 관계공무원의 교육, 관련 소속기관에 대한 공포내용의 통보 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제6장 자치법규의 정비(개정 2011.12.29.)

제25조(자치법규 정비) ① 시장은 공포된 자치법규의 시행 후 1년이 경과한 때에 별표의 입안심사기준표의 사후관리기준에 따라 평가를 실시하고 평가결과를 입법에 반영하여야 한다.

② 시장은 정기적으로 자치법규 정비계획을 수립하고 다음 각 호의 사항을 점검하여 자치법규를 정비하여야 한다.

1. 자치법규의 제정 또는 개정 후 오랜 기간동안 수정·보완되지 아니하여 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우
2. 상위법령의 개정 등에 따라 정비할 필요가 있는 경우
3. 시민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 절차 등으로 불편을 초래하게 하는 경우
4. 행정여건의 변화에 대응하고 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 자치법규의 정

비가 필요한 경우

제26조(입법의견 제출) ① 누구든지 자치법규의 정비·개선에 관련되는 의견을 시장에게 제출할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 의견을 검토한 후 타당성이 있다고 인정되는 경우에는 입법안에 반영될 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

③ 시장은 제2항에 따라 입법안에 반영된 의견이 서울특별시의 정책결정·재정증대 등 시정에 공헌한 경우에는 의견제출자에게 포상할 수 있다.

제7장 주민의 조례 제정 및 개폐 청구(개정 2011.12.29)

제27조(주민의 조례 제정 및 개폐 청구 연서 주민의 수) 「지방자치법」 제15조에 따라 주민이 조례의 제정 및 개폐를 청구할 수 있는 연서(연서) 주민의 수는 19세 이상 주민총수의 100분의 1 이상으로 한다.

부칙 < 제5203호, 2011.12.29>
이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

IX. 서울시의회 회의규칙

제19조의2(조례안 예고) ① 의장은 위원회에 회부된 조례안에 대하여 그 취지ㆍ주요내용ㆍ전문(신ㆍ구 조문 대비표를 포함한다)ㆍ의견제출에 관한 사항을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고(이하 “입법예고”라 한다)할 수 있다. (신설 2011.10.27)
② 입법예고 기간은 특별한 사정이 없는 한 5일 이상으로 한다. (신설 2011.10.27)
③ 입법예고에 관해 동 회의규칙에서 정하지 않은 사항에 대해서는 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」를 준용한다. 이 경우 시장은 의장으로 본다. (신설 2011.10.27)

Ⅹ. 종로구 입법예고에 관한 조례

서울특별시 종로구 자치법규의 입법에 관한 조례

[시행 2012.3.16.] [서울특별시종로구조례 제934호, 2012.3.16., 제정]

서울특별시 종로구 2148-1383/이해란

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 종로구 자치법규 입법에 필요한 사항 및 「지방자치법」 제15조에 따라 위임된 주민의 조례 제정 및 개폐 청구에 필요한 연서 주민의 수를 정하여 입법과정에 주민의 참여를 활성화하고 투명성을 높이며 자치법규 내용의 공정성을 확보함으로써 구정의 신뢰성 제고와 구민의 권익증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “자치법규”란 서울특별시 종로구(이하 “구”라 한다)의 조례와 규칙을 말한다.
2. “입법”이란 자치법규의 제정·개정 또는 폐지를 말한다.
3. “입법예고”란 구민의 권리·의무 또는 다수 구민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 자치법규를 입법하는경우, 그 입법취지와 주요내용을 미리 구민에게 알려 널리 의견을 구하는 것을 말한다.
4. “비용추계서”란 발의한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 세출의 순증가액 또는 세입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.
5. “세출”이란 일반회계·특별회계의 세출, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 조례에 따라 설치된 기금의지출을 말한다.
6. “세입”이란 일반회계·특별회계의 세입, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 조례에 따라 설치된 기금의수입을 말한다.

제3조(기본원칙) ① 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 헌법과 법령을 준수하면서 구의 자치정신이 최대한 구현되도록 노력한다.

② 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 일반 구민과 이해관계에 있는 구민·법인·관련단체 등의 의견을 폭넓게수렴하여 관련되는 공익과 구민의 이익이 조화를 이루고 공정성이 확보될 수 있도록 최대한 노력한다.

제2장 입법예고

제4조(입법예고의 대상) 서울특별시 종로구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 자치법규를 입법하고자 하는경우 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입법예고를 아니할 수 있다.
1. 단순히 행정내부의 사무처리절차 등을 규정하는 경우
2. 상위 법령의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법이 긴급을 요하는 경우

제5조(예고문 작성) ① 입법예고문에는 다음 각 호의 사항이 포함되도록 하여야 한다.
1. 입법하고자 하는 자치법규명
2. 입법취지
3. 입법 주요내용
4. 의견제출에 관한 사항
5. 그 밖에 필요한 사항
② 입법예고문은 입법취지와 그 주요내용을 구민이 이해하기 쉽게 작성하여야 한다.

제6조(예고방법) ① 입법예고는 입법예고문을 구보 및 구 홈페이지에 게재하여 공고한다.
② 구청장은 필요하다고 인정하는 경우 제1항의 방법 외에 관보·신문·방송 또는 소속 기관의 게시판에 입법예고문을 게재하는 등의 방법을 함께 사용할 수 있다.
③ 구청장은 해당 입법예고 내용과 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체 등에 대하여 직권 또는 신청에따라 입법예고 사항을 알릴 수 있다.

제7조(예고기간) 입법예고 기간은 예고할 때 구청장이 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다.

제8조(의견제출 및 처리) ① 입법예고 사항에 대하여 의견이 있는 자는 누구든지 구청장에게 의견을 제출할 수 있다.
② 구청장은 제1항에 따라 접수된 의견을 입법에 반영할 것인지의 여부를 검토·결정하고, 그 처리결과 및 이유에 대하여 지체 없이 의견제출자에게 알려야 한다.

제9조(공청회) ① 구청장은 「행정절차법」 제45조에 따라 필요할 경우 입법안에 대하여 공청회를 개최할 수 있다.
② 제1항의 공청회를 개최하고자 할 때에는 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 구보 또는 게시판 등에 공고하는 방법으로 공청회 개최 사실을 널리 알려야 한다.

다만, 구청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 입법내용과이해관계가 있다고 인정되는 단체 등에게 공청회 개최사실을 직접 알릴 수 있다.
1. 제목
2. 일시 및 장소
3. 주요내용
4. 주제자 및 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한
6. 그 밖에 필요한 사항
③ 구청장은 발표자가 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 한하여 발표하도록 하는 등 공청회가 공정하게 진행되도록 하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표 내용을 제한하거나 공청회장의 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

제3장 의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출

제10조(비용추계서 작성) ① 구청장은 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안 등 서울특별시 종로구의회(이하 “구의회”라 한다)의 의결사항 (이하 “의안”이라 한다)을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계와 이에 상응하는 재원 조달방안에 관한 자료(이하 “비용추계서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 비용추계서는 의안의 주관부서에서 별지 제1호서식에 따라 작성하되 미리 예산담당부서와 협의를 거쳐야 하며필요할 경우 전문기관의 도움을 받을 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 비용추계서 작성을 생략할 수 있다.
1. 예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나, 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
2. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
③ 「지방자치법」(이하 “법”이라 한다) 제15조에 따른 주민청구조례안이 그 시행에 의무적·임의적으로 비용을 발생하는 경우 주관부서는 별지 제1호서식의 비용추계서를 작성하여야 한다.

제11조(비용추계서 작성 방법) ① 비용추계서에는 비용발생 요인, 비용 추계의 전제 및 결과, 예상되는 비용에 대한 재원조달방안, 작성자 등이 포함되어야 한다.
② 비용은 계량적으로 표시하되, 계량적 표시가 곤란한 경우에는 예상되는 결과를 기술하여야 한다.
③ 재원의 조달방안은 지방세수입·세외수입 등 자체수입, 보조금·지방교부세 등 의존수입, 지방채 및 예치금 회수 등을 구체적으로 명시하도록 한다.

④ 세출과 세입이 같이 발생하는 경우에는 서로 상계하지 아니하고 각각 표시하며, 이미 발생하고 있는 비용이 있는 경우에는 의안의 시행에 따른 총소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.
⑤ 비용추계의 기간은 의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 하고, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 그에 상응하는 기간으로 한다.
⑥ 비용추계의 기준가격은 행정안전부의 해당연도 예산편성 운영기준을 적용하되, 예산편성 운영기준에 없는 경우에는 발의 당시의 가격으로 한다.

제12조(비용추계서의 제출 시기) ① 제10조제1항 및 제3항에 따라 작성된 비용추계서는 구의회에 안건부의 시 첨부하여야 한다. 다만, 구청장이 발의하는 조례안인 경우에는 「지방자치법 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제28조에 따른 조례규칙심의회 상정안에 이를 첨부하여야 한다.
② 제10조제2항 단서조항 및 각 호에 따라 비용추계서 작성을 생략하는 경우에는 별지 제2호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.

제4장 자치법규 공포 및 시행

제13조(공포문) ① 자치법규의 공포문에는 전문을 붙여야 한다.
② 제1항에 따른 조례와 규칙의 공포문 전문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻을 적어 구청장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다. 이 경우 조례 공포문 전문에는 구의회의 의결을 얻은 사실을 적어야 한다.
③ 법 제26조제6항 후단에 따라 구의회의 의장이 공포하는 조례의 공포문 전문에는 구의회의 의결을 얻은 사실과 법 제26조제6항 후단에 따라 공포한다는 사실을 적고, 구의회의 의장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다.

제14조(공포번호) ① 자치법규는 각각 그 번호를 붙여서 공포한다.
② 제1항의 번호는 조례, 규칙별로 여러 해에 걸쳐 누적한 일련번호를 사용한다.

제15조(공포방법) 자치법규는 구보에 게재하여 공포하여야 한다. 다만, 법 제26조제6항에 따라 구의회의 의장이 공포하는 경우에는 영 제30조에 따라 구보나 일간신문에 게재하거나 게시판에 게시한다.

제16조(공포일 등) ① 자치법규의 공포일은 구보가 발행된 날로 한다.
② 자치법규는 해당 자치법규에 특별한 규정이 없으면 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

제5장 자치법규의 정비

제17조(자치법규의 정비) ① 구청장은 불합리한 자치법규 등의 정비에 노력하여야 한다.
② 구청장은 정기적으로 자치법규 정비계획을 수립하고 다음 각 호의 사항을 점검하여 자치법규를 정비하여야 한다.

1. 자치법규의 제정 또는 개정 후 오랜 기간 동안 수정·보완되지 아니하여 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우
2. 상위법령의 개정 등에 따라 정비할 필요가 있는 경우
3. 구민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 절차 등으로 불편을 초래하게 하는 경우
4. 행정여건의 변화에 대응하고 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 자치법규의 정비가 필요한 경우

제18조(입법의견 제출) ① 누구든지 자치법규의 정비·개선에 관련되는 의견을 구청장에게 제출할 수 있다.
② 구청장은 제1항에 따른 의견을 검토한 후 타당성이 있다고 인정되는 경우에는 입법안에 반영될 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제6장 주민의 조례 제정·개정 및 폐지 청구

제19조(조례의 제정·개정 및 폐지 청구 연서 주민의 수) 법 제15조에 따라 주민이 조례의 제정·개정 및 폐지를 청구할 수 있는 연서 주민의 수는 19세 이상 주민총수의 40분의 1 이상으로 한다.

제20조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[부록 2- 해외관련법령]

Ⅰ. 스위스

[스위스 입법예고법]

[Vernehmlassungsgesetz]

[입법예고에 관한 연방법률]=「입법예고법」[Bundesgesetz über das Vernehmlasuungsgsverfahren][Vernehmlassungsgesetz : VIG]

Ⅰ. 제1조[적용범위]

Ⅰ. 제1조(적용범위) ① 이 법은 입법예고절차의 기본적 사항을 규율한다. ② 입법예고절차는 연방내각에 의하여서나 또는 의회의 위원회에 의하여서 개시된다.
Art. 1 [Geltungsbereich] ① Dieses Gesetz regelt die Grundzüge des Vernehmlassungsverfahrens. ② Vernehmlassungsverfahren werden vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffnet.

Ⅱ. 제2조[입법예고절차의 목적]

① 입법예고절차는 주, 정당과 이해관계있는 자(집단)들이 연방의 의견형성과 결정발견에 참가하는 것을 목적으로 한다. ② 입법예고절차는 사실관계의 정확성, 집행상 유용성과 연방의 계획의 수용에 대한 해명을 제공해야 한다.
Art. 2 [Zweck des Vernehmlassungsverfahrens] ① Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidgindung des Bundes. ② Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

Ⅲ. 제3조(입법예고절차의 대상)

① 입법예고절차는 다음 각 호의 준비시에 시행된다. a. 헌법개정 b. 연방헌법 제164조 제1항 a호부터 g호까지의 의미에서의 법률규정 c. 연방헌법 제140조제1항 b호와 제141조제1항 d호(3)에 따라 국민투표에 회부되거나 주의 본질적 이익에 관계되는 국제조약 ② 다른 계획에 대해서도, 그 계획들이 중대한 정치적, 재정적, 경제적, 생태적, 사회적 또는 문화적 영향을 발생시키는 것이거나 그 계획들이 대부분 연방행정 외부에서 집행될 때에, 입법예고절차가 실행된다. ③ 법규명령에 대한 입법예고는, 주들이 현저히 그 법규명령에 의해 영향을 받을 때, 주에 의해 실행된다.
Art. 3 [Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens] ① Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von ; a. Verfassungsänderungen ; b. Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g der Bundesverfassung ; c. völkerrechtlichen Verträgen, die nach den Artikeln 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 Buchstabe d ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterligen oder wesentliche Interressen der Kantone betreffen. ② Zu anderen Vorhaben wird ein Vernehmlassungsverfahren druchgeführt, wenn sie von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. ③ Ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen wird bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind.

Ⅳ. 제4조(참가)

① 모든 사람과 모든 조직은 입법예고절차에 참가하여 의견을 제시할 수 있다. ② 다음 각 호의 자는 의견제시에 초대된다. a. 주들 b. 연방의회에 의석을 가지고 있는 정당들 c. 지방자치단체[게마인데], 시 및 산악지역들의 전체 스위스상부조직들

d. 경제계의 전체스위스상부조직들 e. 그밖에 개별적 경우에 관계되는 자들 ③ 연방내각사무처는 제2항a호부터 d호까지의 입법예고참가자의 목록을 작성한다.
Art. 4 [Teilnahme] ① Jede Person und jede Organisation kann sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und Stellungnahme einreichen. ② Zur Stellungnahme eingeladen werden : a. die Kantone ; b. die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ; c. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete. d. die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft ; e. die weiteren, in Einzelfall interessierten Kreise. ③ Die Bundeskanzlei führt die Liste der Vernehmlassungsadressaten nach Absatz 2 Buchstaben a-d.]

V. 제5조(개시)

① 연방내각은 자신의 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ② 의회의 관할위원회는 자신이 작성한 법령안에 대한 입법예고절차를 개시한다. ③ 연방내각사무처는 입법예고들을 조정하며, 모든 입법예고절차의 개시시에 입법예고기한과 입법예고관련문서의 담당기관을 공표한다.
Art. 5[Eröffnung]] ① Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren über seine Erlassentwürfe. ② Die zuständige parlamentarische Kommission eröffnet das Vernehmlassungsverfahren zu einem von ihr ausgearbeiteten Erlassentwurf. ③ Die Bundeskanzlei koordiniert die Vernehmlassungen und gibt jede Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Stelle für den Bezug der Vernehmlassungsunterlagen öffentlich bekannt.] ※ 「의회법」 제112조제2항 ② 위원회는 2005년 3월 18일자로 제정된 「입법예고법」의 규정에 따라 “사전적초안”과 “설명보고서”를 입법예고시에 제공한다. [Art. 112 Abs. 2 ParlG

② Sie gibt den Vorentwurf samt erläuterndem Bericht nach den Bestimmungen des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 in die Vernehmlassung].

Ⅵ. 제6조[실행]

① 각 중앙부처 또는 연방내각사무처는 입법예고절차를 준비하고, 그것을 실행하며, 입법예고결과를 요약하고, 그것을 평가한다. ② 의회의 관할위원회는 그에 의해 개시된 입법예고절차[제5조제2항]를 실행한다. 의회의 관할위원회는 입법예고절차의 준비 및 입법예고결과의 요약에 대해 연방행정관청의 협력을 구할 수 있다.
Art. 6[Durchführung] ① Das Departement oder die Bundeskanzlei bereitet das Vernehmlassungsverfahren vor, führt es durch, stellt die Vernehmlassungsergebnisse zusammen und wertet sie aus. ② Die zuständige parlamentarische Kommission führt das von ihr eröffnete Vernehmlassungsverfahren[Art. 5 Abs. 2]durch. Sie kann für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

Ⅶ. 제7조[형식과 기한]

① 입법예고절차는 문서로, 종이형식과 전자적 형식으로, 행해진다. ② 입법예고기한은 3개월이다. 입법예고기한은 휴가와 공휴일과 계획의 내용과 범위를 고려하여 적정하게 연장될 수 있다. ③ 긴급한 경우에는 예외적으로 다음과 같이 할 수 있다 : a. 기한이 단축된다 b. 입법예고절차가 전부 또는 일부 회의형태로 수행된다. ④ 회의형태의 입법예고절차에 대해서는 회의록이 작성되어야 한다.
Art. 7 [Form und Frist] ① Das Vernehmlassungsverfahren wird schriftlich, in Papierform und in

elektronischer Form, durchgeführt. ② Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien -und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. ③ Bei Dringlichkeit kann ausnahmsweise : a. die Frist verkürzt werden ; b. das Vernehmlassungsverfahren ganz oder teilweise konferenziell durchgeführt werden. ④ Über ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren ist Protokoll zu führen.

Ⅷ. 제8조[제시된 의견의 처리]

제시된 의견은 인지되고, 분석되고(특별한 비중이 주어지고), 평가(분석 · 해석)된다.
Art. 8[Behandlung der Stellungnahmen] Die Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet und augewertet.

Ⅸ. 제9조[일반국민의 접근]

① 다음은 일반국민에게 접근이 가능하다. a. 입법예고관계문서 b. 입법예고기한의 경과후에 있어서, 입법예고기한 중에 제시된 의견 및 회의에 의해 수행된 입법예고절차의 의사록 c. 연방내각에 의한 인지 뒤에 있어서의, 입법예고결과의 요약 ② 제출된 의견은 열람, 사본교부 또는 전자적 형태에서의 공표의 보장에 의하여 접근가능하게 되며, 이 목적을 위하여 기술적으로 해명될 수 있다. ③ 2004년 12월 17일자의 「일반국민의 접근법」은 이 경우 적용되지 아니한다.
[Art. 9 [öffentlichkeit]] ① öffentlich zugänglich sind : a. die Vernehmlassungsunterlagen ; b. nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen und die Protokolle von konfezenziellen Vernehmlassungsverfahren ; c. nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat die Zusammenstellung der

Vernehmlassungsergebnisse. ② Die Stellungnahmen werden durch Gewährung der Einsichtnahme, Abgabe von Kopien oder Veröffentlichung in elektronischer Form zugänglich gemacht und können zu diesem Zweck technisch aufbereitet werden. ③ Das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 findet keine Anwendung.]

X. 제10조[경미한 영향이 미치는 계획의 의견청취]

① 각 중앙부처 또는 연방내각사무처는 경미한 영향이 미치는 계획에 대하여 연방행정바깥의 관계인[단체 ; 권역]의 의견을 청취할 수 있다. ② 이 의견청취의 결과는 일반국민이 접근가능하게 해야 한다.
Art. 10[Anhörungen zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite]] ① Das Departement oder die Bundeskanzlei kann zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören. ② Das Ergebnis einer Anhörung ist öffentlich zugänglich zu machen.

XI. 제11조 시행규정

연방내각은 법규명령에서 세부사항을, 특히 다음 사항을 규율한다 : a. 개별적 입법예고절차의 계획과 조정 ; b. 입법예고관계문서의 내용, 그 준비와 교부 ; c. 전자적 형태로의 입법예고절차의 수행 ; d. 제시된 의견의 처리, 특히 그 평가, 기술적 해명, 공표 및 문서의 문서실비치
Art. 11[Ausführungsbestimmungen] Der Bundesrat reglt in einer Verordnung die Einzelheiten, namentlich : a. die Planung und die Koodination der einzelnen Vernehmlassungsverfahren ; b. den Inhalt der Vernehmlassungsunterlagen, deren Bereitstellung und Abgabe ; c. die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in elektronischer Form ; d. die Behandlung der eingereichten Stellungnahmen, namentlich deren Auswertung, technische Aufbereitung, Veröffentlichung und Archivierung.

Ⅻ. 제12조 다른 법률의 개정

1. 2002년 12월 13일의 「의회법」 제112조제2항 ② 각 주무부처는 사전적 초안과 설명보고서를 2005년 3월 18일의 「입법예고법」의 규정에 따라 입법예고시 공표한다. 2. 1983년 10월 7일의 「환경보호법」 제39조제3항 폐지 3. 1991년 1월 24일의 「지하수보호법」 제47조제2항 폐지
Art. 12 [Änderung des bisherigen Recht] Die nachstehenden Bundesgesetze werden wie folgt geändert : 1. Parlamentsgesetz vom 13. Denzember 2002 Art. 112 Abs.2 ② Sie gibt den Vorentwurf samt erläuternden Bericht nach den Bestimmungen des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 in die Vernehmlassung. 2. Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 Art. 39 Abs. 3 Aufgehoben. 3. Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 Art. 47 Abs. 2 Aufgehoben.

XⅢ. 제13조[국민투표와 시행]

① 이 법은 임의적 국민투표하에 놓인다. ② 연방내각은 시행을 규정한다.
Art. 13[Referendum und Inkrafttreten] ① Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. ② Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Ⅱ. 일 본

[일본행정절차법]

행정절차법
(1993년 11월 12일 법률 제８８호)

최종 개정 : 2006년 ６월 14일 법률 제66호

제1장 총칙 (제１조—제4조)
제2장 신청에 대한 처분 (제５조—제１１조)
제3장 불이익처분
  제1절 통칙 (제１２조—제１４조)
  제2절 청문 (제１５조—제２８조)
  제3절 변명의 기회의 부여 (제２９조—제３１조)

제4장 행정지도 (제３２조—제３６조)
제5장 신고 (제３７조)
제6장 의견 공모 절차 등 (제３８조—제４５조)
제7장 보칙 (제４６조)

부칙

제1장 총 칙

(목적 등)

제１조 이 법률은 처분, 행정지도 및 신고에 관한 절차 및 명령 등을 정한 절차에 관하한 일반적인 사항을 규정함으로써 행정운영에 있어서 공정의 확보와 투명성 (행정상의 의사결정에 대해 그 내용 및 과정이 국민에게 투명해야 하는 것을 말한다. 제46조와 동일) 의 향상을 도모하고, 그것으로써 국민의 권리 이익의 보호에 이바지한 것을 목적으로 한다.

2 처분, 행정지도 및 신고에 관한 절차 및 지침 등을 정하는 절차에 관하여 이 법에 규정된 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 그 정하는 바에 의한다.

(정의)

제 2 조 이 법에서 다음 각 호의 용어의 의의는, 해당 각 호에 정하는 바에 따른다.

1. 법령 법률, 법률에 근거한 명령 (고시 포함), 조례 및 지방 자치 단체의 집행 기관의 규칙 (규정을 포함한다. 이하 "규칙"이라한다)을 말한다.
2. 처분행정청의 처분 그 밖에 공권력행사에 해당한 행위를 말한다.
3. 신청법령에 따라 행정청의 허가, 인가, 면허 기타 자기에게 어떤 이익을 부여하는 처분 (이하「인허가 등」이라고 한다)을 요구하는 행위이고, 당해행위에 대하여 행정청이 가부의 응답을 해야 되는 것을 말한다.
4. 불이익처분 행정청이 법령에 따라 특정인을 수취인으로 직접 이에 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 처분을 말한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 것을 제외한다.

㉠ 사실상 행위 및 사실상의 행위를 함에 있어서 그 범위, 시기 등을 명확히 하기 위하여 법령상 필요로 하는 절차로서의 처분
㉡ 신청에 의해 요구된 허인가 등을 거부하는 처분 기타 신청에 따라 해당 신청을 한 자를 수취인으로 하는 처분
㉢ 수취인이 되어야 할 사람의 동의하에 하게 되는 처분

2 인허가 등의 효력을 잃게 하는 처분으로 당해 인허가 등의 기초가 된 사실이 소멸 한 취지의 신고가 있었다는 것을 이유로 하는 것

5. 행정기관 다음에 언급한 기관을 말한다.
㉠ 법률의 규정에 따라 내각에 놓이는 기관 또는 내각의 관할 아래에 놓이는 기관, 궁내청 내각부설치법 (1999년 법률 제89호) 제49조 제1항 또는 제2항에 규정하는 기관, 국가행정조직법 (1948 년 법률 제 120 호) 제3조 제2항에 규정하는 기관, 회계검사원 또는 이에 놓이는 기관 또는 이러한 기관의 직원으로서 법적으로 독립적으로 권한을 사용하는 것을 인정받은 직원
㉡ 지방공공단체의 기관 (의회를 제외한다.)

6. 행정지도 행정기관이 그 임무 또는 소관 사무의 범위 안에서 일정한 행정 목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 작위 또는 부작위를 요구하는지도, 권고, 조언 기타 행위로서 처분에 해당하지 않는 것을 말한다.
7. 신고 행정청에 대해 일정한 사항의 통지를 하는 행위 (신청에 해당하는 것을 제

외한다)로서, 법령에 의해 직접 해당 통지 의무가 있는 것 (자기의 기대 일정한 법적효과를 발생시키기 위해서는 해당 통지를 해야 할 것으로 되어 있는 것을 포함한다)을 말한다.

8. 명령 등 내각 또는 행정 기관이 정하는 다음에 언급하는 것을 말한다.

㉠ 법률에 근거한 명령 (처분의 요건을 정하는 고시를 포함한다. 다음 조 제 2 항에서 단지 「명령」이라한다) 또는 규칙

㉡ 심사기준 (신청에 의해 요구된 인허가 등을 할지 여부를 법령의 규정에 따라 판단하기 위하여 필요한 기준을 말한다. 이하 같다)

㉢ 처분기준 (불이익 처분을 할 것인지 또는 어떤 불이익 처분하는지에 대해 법령의 규정에 따라 결정하는 데 필요한 기준을 말한다. 이하 같다)

2 행정지도적 지침 (동일한 행정 목적을 실현하기 위해 일정한 조건에 해당하는 여러 사람에 대해 행정지도를 하려고 할 때 이러한 행정지도에 공통적으로 그 내용이 되어야 할 사항을 말한다. 다음 동일.)

(적용제외)

제3조 다음에 언급한 처분 및 행정지도에 대해서는 다음 장에서 제4 장까지의 규정은 적용하지 않는다.

1. 국회 양원 또는 일원 또는 의회의 의결에 의해 행해진 처분
2. 법원 또는 판사의 재판에 의해 또는 재판의 집행으로 행해진 처분
3. 국회 양원 또는 일원 또는 의회의 의결을 거쳐 또는 이들의 동의 또는 승인을 얻어서 행하여야할 것으로 되어 있는 처분
4. 검사관 회의에서 결정해야할 것으로 되어 있는 처분 및 회계검사시에 하는 행정지도
5. 형사사건에 관한 법령에 따라 검찰, 검찰사무관 또는 사법경찰 직원이 하는 처분 및 행정지도
6. 국세 또는 지방세 범칙사건에 관한 법령 (다른 법령에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 국세청장, 국세국장. 세무서장, 징세관사, 세관장, 세관직원 또는 징세사원(다른 법령의 규정에 따라 이러한 직원의 직무를 수행자를 포함한다)이하는 처분 및 행정지도 및 금융상품 거래의 범칙 사건에 관한 법령에 따라 증권거래 등 감시위원회, 그 직원 (당해 법령에서 그 직원으로 간주된 자를 포함한다) 재무국장 또는 재무지국장이하는 처분 및 행정지도
7. 학교, 강습소, 훈련소 또는 연수소에서 교육, 강습, 훈련 또는 교육의 목적을 달성하기 위해, 학생, 학생, 아동 또는 유아 또는 이들의 보호자, 강습생, 훈련생 또는 연수생에 대하여 행해지는 처분 및 행정지도
8. 교도소, 소년교도소, 구치소, 유취시설, 해상보안유치시설, 소년원, 소년감별소

또는 여성 선도원에서 수용의 목적을 달성하기 위해 행해진 처분 및 행정지도

9. 공무원 (국가 공무원법 (1947년 법률 제 120 호) 제2조 제1항에 규정 된 국가공무원 및 지방공무원법 (1950년 법률 제 261 호) 제3조 제1항에 규정 된 지방 공무원을 말한다. 이하 동일) 또는 공무원이었던 자에 대하여 그 직무 또는 신분에 관해서 행해지는 처분 및 행정지도
10. 외국인의 출입국, 난민의 인정 또는 귀화에 대한 처분 및 행정지도
11. 오로지 사람의 학식 기능에 관한 시험 또는 검정 결과에 대한 처분
12. 상반되는 이해 관계를 가진 자 사이의 이해 조정을 목적으로 법령의 규정에 근거하여 이루어지는 재정 기타 처분 (그 쌍방을 수취인으로 하는 것에 한한다) 및 행정지도
13. 공중위생. 환경보전, 방역, 보안 기타 공익에 관계된 사상이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 현장에서 경찰관 또는 해상보안관 또는 이들의 공익을 보장하기 위해 행사해야할 권한을 법률에 의해 직접 부여받은 기타 직원에 의해 행해진 처분 및 행정지도
14. 보고 또는 물건의 제출을 명하는 처분 기타 그 직무 수행에 필요한 정보의 수집을 직접적인 목적으로 하는 처분 및 행정지도
15. 심사청구 이의청원 기타 불복신청에 대한 행정청의 재결, 결정 기타 처분
16. 전 호에 규정하는 처분 절차 또는 제 3 장에 규정 된 청문 또는 변명의 기회 부여 절차 기타 의견 진술을 위한 절차에 있어서 법령에 근거하여 행해지는 처분 및 행정지도

2 다음에 언급한 명령 등을 정한 행위에 관해서는, 제6장의 규정은, 적용하지 않는다.

1. 법률의 시행기일을 정하는 정령
2. 사면에 관한 명령
3. 명령 또는 규칙을 정하는 행위가 처분에 해당하는 경우에 있어서 당해 명령 또는 규칙
4. 법률의 규정에 따라 시설 구간 지역 기타 이와 유사한 것을 지정 명령 또는 규칙
5. 공무원의 급여, 근무 시간 외 근무 조건을 정하는 명령 등
6. 심사기준, 처리기준 또는 행정지도적 지침이며, 법령의 규정에 의하여 또는 관행으로 또는 명령 등을 정하는 기관의 판단에 따라 공개되는 이외의 것

3 제1항 각호 및 전항각호에 언급한 것 지방 공공 단체의 기관이 하는 처분 (그 근거가 되는 규정이 조례 또는 규칙에 놓여있는 것에 한한다) 및 행정지도, 지방공공단체 기관에 대한 신고 (전항 제7호 통지의 근거가 되는 규정이 조례 또는 규칙에 놓여있는 것에 한한다)와 지방공공단체의 기관이 명령 등을 정하는 행위에 대해서는 다음 장에서 제 6 장까지의 규정은 적용하지 않는다.

(국가 기관 등에 대한 처분 등의 적용 제외)

제4조 국가기관 또는 지방공공단체 또는 그 기관에 대한 처분 (이러한 기관 또는 단체가 그 고유의 자격에 해당 처분의 수취인이 되는 것에 한한다) 및 행정지도 및 이들 기관 또는 단체가 하는 신고 (이러한 기관 또는 단체가 그 고유의 자격으로 해야 할 일에 한한다)에 대해서는 이 법의 규정은 적용하지 않는다.

2 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대한 처분 당해 법인의 감독에 관한 법률의 특별한 규정에 근거한 것으로 되는 것 (당해 법인의 해산을 명하며,또는 설립에 관한 허가를 취소 처분 또는 당해 법인의 임원 또는 당해 법인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명하는 처분을 제외한다)에 대해서는 다음 장 및 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

1. 법률에 의해 직접 설립 된 법인 또는 특별법에 의해 특별한 설립 행위 가지고 설립 된 법인
2. 특별법에 의해 설립되어 있고 그 설립에 관하여 행정청의 인가를 요하는 법인 중 해당하는 업무가 국가 또는 지방 공공 단체의 행정 운영과 밀접한 관련이 있는 것으로 정령으로 정하는 법인

3 행정청이 법률의 규정에 따른 시험, 검사, 검정, 등록 기타 행정 사무에 대해 해당 법률에 따라 그 전부 또는 일부를 수행하는자를 지정한 경우에는 그 지정을 받은 자 (그 자가 법인 인 경우에 있어서는 그 임원) 또는 직원 다른 사람이 해당 사무에 종사하는 것에 대해 공무에 종사하는 직원으로 간주 될 때에는 그 지정을 받은 자에 대하여 해당 법률에 근거하여 해당 사무에 관하여 감독대상이 되는 처분 (당해지정을 취소하는 처분 그 지정을 받은 자가 법인 인 경우에 있어서 그 임원의 해임을 명할 처분 또는 그 지정을 받은 자의 해당 사무에 종사하는 자 해임을 명하는 처분을 제외한다)에 대해서는 다음 장 및 제 3 장의 규정은 적용하지 않는다.

4 다음에 언급하는 명령 등을 정하는 행위에 대해서는 제6장의 규정은 적용하지 않는다.

1. 국가 또는 지방공공단체의 기관의 설치, 소관 사무의 범위 기타 조직에 대한 결정 명령 등
2. 황실전범 (1947년 법률 제 3 호) 제 26 조 의 황통보에 대해 결정하는 명령 등
3. 공무원의 예식복장, 연수, 교육훈련, 표창 및 보상 및 공무원간의 경쟁시험에 대해 결정하는 명령 등
4. 국가 또는 지방 자치 단체의 예산, 결산 및 회계에 대한 정하는 명령 등 (입찰 참가자의 자격, 입찰보증금 기타 국가 또는 지방자치단체 계약의 상대방 또는 상대방이 되고자 하는 자에 관한 사항을 정하는 명령 등을 제외한다)과 국가 또는 지방자치단체의 재산 및 물품 관리에 대한 결정 명령 등 (국가 또는 지방

공공 단체가 재산 및 물품을 대부, 교환, 경매, 양여하고 신탁, 혹은 출자의 목적으로, 또는 이에 사권을 설정하는 방법에 대한 결정 명령 등이며, 이러한 행위의 상대방 또는 상대방이 되고자하는 자에 관한 사항을 정하는 것을 제외한다)

5. 회계검사에 대해 결정명령 등
6. 국가기관 상호간의 관계에 대해 정하는 명령 등 및 지방자치법 (쇼와 22년 법률 제67호) 제2편 제11장에 규정 된 국가와 보통 지방공공단체와의 관계 및 보통 지방공공단체 상호간의 관계 등 국가와 지방공공단체와의 관계 및 지방자치단체 상호간의 관계에 대해 정하는 명령 등 (제 1 항의 규정에 의하여 이 법의 규정을 적용하지 않기로 하는 처분에 관한 명령 등을 포함한다.)
7. 제2항 각 호에 규정하는 법인의 임원 및 직원 업무의 범위, 재무 및 회계 기타 조직 운영 및 관리에 대해 정하는 명령 등 (이들 법인에 대한 처분이며, 이러한 법인의 해산을 명 또는 설립에 관한 허가를 취소 처분 또는 이 법인의 임원 또는 이 법인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명할 처분에 관한 명령 등을 제외한다)

제2장 신청에 대한 처분

(심사 기준)

제5조 행정청은 심사기준을 정하는 것으로 한다.

2 행정청은 심사 기준을 정함에 있어서는 인허가 등의 성질에 비추어 가능한 한 구체적인 것으로 해야 한다.

3 행정청은 행정상 특별한 지장이 있을 때를 제외하고는 법령에 의해 신청 제출처로 되어있는 기관의 사무실에서 배치 해 둔 기타 적당한 방법으로 심사 기준을 공개적으로 해 두어야한다.

(표준 처리 기간)

제6조 행정청은 신청이 그 사무소에 도달 한 후 해당 신청에 대한 처분을 하기까지의 통상 필요한 표준기간 (법령에 의하여 당해 행정청과 다른 기관이 해당 신청의 제출처로 되어 있는 경우는 아울러, 해당 신청이 해당 제출처로 되어있는 기관의 사무실에 도달 한 후 당해 행정청의 사무실에 도달 할 때까지 통상필요한 표준 기간)을 결정하기 노력하는 동시에이를 정한 때에는 그 해당 신청의 제출처로 되어있는 기관의 사무실에서 배치 해 둔 다른 적절한 방법에 의해 공개적으로 해 두어야한다.

(신청에 대한 심사 응답)
제7조 행정청은 신청이 그 사무소에 도달했을 때는 지체없이 해당 신청의 심사를 시작해야하고, 신청서의 기재 사항에 미비한 것이 없는 것, 신청서에 필요한 서류가 첨부되어 있는지 신청을 할 수 있는 기간 내에 한 것임을 기타 법령에 정해진 신청 양식에서 요구 사항에 적합하지 않은 신청은 신속하게 신청을 한 자 (이하「신청자」라한다)에 대하여 상당한 기간을 정하여 당해 신청의 정정을 요구하거나 당해 신청에 의해 요구 된 허가 등을 거부해야한다.

(이유 제시)
제8조 행정청은 신청에 의해 요구 된 허가 등을 거부하는 처분을 하는 경우에는 신청자에게 동시에 해당 처분의 이유를 설명해야한다. 다만, 법령에 정해진 인허가 등의 요건 또는 공개된 심사기준이 수량적 지표 기타 객관적 지표에 의해 명확하게 정해져 있는 경우로서 당해 신청이 이들에게 적합하지 않다는 것이 신청서의 기재 또는 첨부서류 기타 신청 내용에서 명백할 경우에는 신청자의 요구가 있을 때 이것을 보여 주면 충분하다.

2 전항 본문에 규정하는 처분을 서면으로 하는 경우에는 동항의 이유는 서면으로 제출해야한다.

(정보의 제공)
제9조 행정청은 신청자의 요청에 따라 해당 신청에 관한 심사의 진행 상황 및 해당 신청에 대한 처분시기의 예상을 알리도록 노력해야한다.

2 행정청은 신청을 하고자하는 자 또는 신청자의 요구에 따라 신청서의 기재 및 첨부 서류에 관한 사항 기타 신청에 필요한 정보 제공에 노력하여야한다.

(공청회 개최 등)
제10조 행정청은 신청에 대한 처분이며, 신청자 이외의 사람의 이해를 고려해야 할 해당 법령에서 인허가 등의 요건으로 되어있는 것을 하는 경우에는 필요에 따라, 공청회의 개최 기타 적당한 방법에 의해 해당 신청자 이외의 사람의 의견을 듣는 기회를 마련하도록 노력하여야한다.

(여러 행정청이 관여하는 처분)
제11조 행정청은 신청 처리를 함에 있어서 다른 행정청에서 동일한 신청자가 한 관련신청이 심사중인 것을 가지고 스스로 해야할 인허가 등을 할지 여부에 대한 심사 또는 판단을 고의로 지연시키는 일을 해서는 안된다.

2 하나의 신청 또는 동일한 신청자가 신청한 상호관련된 복수의 신청에 대한 처분에 대하여 행정청이 참여하는 경우에는 당해 여러 행정청은 필요한 경우 서로 연락을 취하고 해당 신청자로부터 설명을 듣는 것을 공동으로 수행 등 더욱 심사의 촉진에 노력해야 한다.

제 3 장 불이익 처분

제 1 절 통 칙

(처분의 기준)

제12조 행정청은 처분기준을 정하고 이를 공개적 해 두도록 노력해야한다.

2 행정청은 처분기준을 정함에 있어서는 불이익 처분의 성질에 비추어 가능한한 구체적인 것으로 해야 한다.

(불이익 처분을 하고자하는 경우의 절차)

제13조 행정청은 불이익 처분을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 이 장에서 정하는 바에 따라 당해 불이익 처분의 수취인이 되어야 할 사람에 대해 해당 각 호 에 정하는 의견 진술을 위한 절차를 취하여야한다.

1. 다음 중 하나에 해당하는 때에는 청문

㉠ 인허가 등을 취소 불이익 처분을 하고자 할 때

㉡ ㉠에 규정하는 것 외에 수취인 자격 또는 지위를 직접 박탈하는 불이익 처분을 하고자 할 때

㉢ 수취인이 법인인 경우에 있어서 그 임원의 해임을 명할 불이익 처분 수취인의 업무에 종사하는 자의 해임을 명할 불이익 처분 또는 수취인의 회원 인 사람의 제명을 명할 불이익 처분을 하고자 할 때

㉣ ㉠부터 ㉢까지 어느 것도 어느 것에도 해당하지 않는 경우 변명의 기회 부여

2 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전항의 규정은 적용하지 않는다.

1. 공익상 긴급하게 불이익 처분을 할 필요가 있기 때문에 전항에 규정하는 의견 진술을 위한 절차를 취할 수 없을 때
2. 법령상 필요한 자격이 없었다는 것 또는 분실되기에 이르렀다 것이 판명된 경우는 반드시 하게 되는 불이익 처분이며, 그 자격의 부재 또는 상실 사실이 법원의 판결서 또는 결정서 , 일정의 직업에 종사한 것을 증명하는 해당임명권자의 서류 기타 객관적인 자료에 의해 직접 입증된 것을 하려고 할 때
3. 시설 또는 설비의 설치, 유지 또는 관리 또는 물건의 제조, 판매 기타 취급에 대해 준수해야 할 사항이 법령에서 기술적인 기준을 가지고 명확하게 되는 경

우, 오로지 해당기준이 충족되지 않은 것을 이유로 해당기준에 따라야 것을 명할 불이익 처분으로서 그 불충족 사실이 측정 실험 기타 객관적인 인증 방법에 의해 확인 된 것을 하려고 할 때

4. 납부하여야 할 금전의 액수를 확정하고 일정액의 금전의 납부를 명하거나 금전 급부 결정의 취소 기타 금전의 급부를 제한하는 불이익 처분을 하고자 할 때
5. 해당 불이익 처분의 성질상, 그것에 의해 부과된 의무의 내용이 크게 경미한 것이기 때문에 수취인이 되어야 할 사람의 의견을 미리 들어 볼 것을 요하지 않는 것으로 시행령에서 정하는 처분을 하려고 할 때

(불이익 처분의 이유 제시)

제14조 행정청은 불이익 처분을 하는 경우에는 해당 수취인에게 동시에 해당 불이익 처분의 이유를 설명해야한다. 다만, 해당 이유를 설명하지 않고 폐기를 해야 절박한 필요가있는 경우에는 그러하지 아니하다.

2 행정청은 전항 단서의 경우에는 당해 수취인의 소재가 판명 없을 때 기타 처분 후에서 이유를 나타내는 것이 곤란한 사정이 있을 때를 제외하고 처분 후 상당한 기간 내에 동항의 이유를 설명해야한다.

3 불이익 처분을 서면으로 하는 경우에는 전 2 항의 이유는 서면으로 제출해야한다.

제2절 심 의

(청문통지방식)

제15조 행정청은 청문을 실시함에 있어서 청문을 실시해야 기일까지 상당한 기간을 두고, 불이익 처분의 수취인이 되어야 할 자에 대하여 다음의 사항을 서면으로 통지해야 한다.

1. 예정되는 불이익 처분 내용 및 근거가 되는 법령의 조항
2. 불이익 처분의 원인이 되는 사실
3. 청문 기일 및 장소
4. 청문에 관한 사무를 소관하는 조직의 명칭 및 소재지

2 제1항의 서면에서는 다음의 사항을 교시해야한다.

1. 청문 기일에 출석하여 의견을 개진 및 증거 서류 또는 증거물 (이하 「증거서류 등」 이라 한다)을 제출하거나 청문 기일에 출석을 대신하여 진술서 및 증거 서류 등을 제출 할 수 있을 것.
2. 심의가 종결 할 때까지 해당 불이익 처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 요청할 수 있을 것.

3 행정청은 불이익 처분 수취인이 되어야 할 사람의 소재가 판명되지 않을 경우에는 제1항의 규정에 의한 통지를 그 자의 성명, 동항 제3호 및 제4호의 사항과 당해 행정청이 동항 각호의 사항을 기재 한 서면을 언제든지 그 사람에게 교부하는 취지를 당해 행정청의 사무소 배치 공간에 배치하여 수행 할 수 있다. 이 경우, 배치를 시작한 날로부터 2주일을 경과 할 때 해당 통지가 그에게 도달 한 것으로 본다.

(대리인)

제16조 전조 제1항의 통지를 받은 자 (동조 제 3 항 후단의 규정에 의하여 당해 통지가 도달 한 것으로 간주된자를 포함한다. 이하 「당사자」 라한다)는 대리인을 선임할 수 있다.

2 대리인은 각자 당사자에 대한 청문에 관한 일체의 행위를 할 수 있다.

3 대리인의 자격은 서면으로 증명해야 한다.

4 대리인이 그 자격을 상실한 때에는 당해 대리인을 선임 한 당사자는 서면으로 그 취지를 행정기관에 신고해야 한다.

(참가인)

제17조 제19조 규정에 따라 청문을 주재하는 자 (이하 「주재자」 라한다)은 필요하다고 인정하는 때에는 당사자 이외의 자로서 당해 불이익 처분의 근거가 되는 법령에 비추어 해당 불이익 처분에 대해 이해관계를 가지는 것으로 인정되는 자 (동조 제2항 6호에서 「관계인」 이라한다)에 대하여 당해 심의 절차에 참가할 것을 요구하거나 당해 심의 절차에 참가하는 것을 허용 할 수 있다.

2 전항의 규정에 의하여 당해 심의 절차에 참여하는 자 (이하 「참가인」 이라한다)는 대리인을 선임 할 수 있다.

3 전조 제2항부터 제4항까지의 규정은 전항의 대리인에 관하여 이를 준용한다. 이 경우에 있어 동조 제 2 항 및 제 4항 중「당사자」 라고 있는 것은, 「참가인」 라고 바꾸어 읽는 것으로 한다.

(문서 등의 열람)

제18조 당사자 및 해당 불이익 처분이 된 경우 자신의 이익을 해치게 되는 참가인 (이하 이조 및 제24조 제3항에서 「당사자등」 이라 한다)은 청문의 통지가 있을 때부터 청문 종결시까지 행정청에 대하여 당해 사실에 관하여 조사 결과에 따른 조서 기타 해당 불이익 처분의 원인이 되는 사실을 증명하는 자료의 열람을 요청할 수 있다. 이 경우 행정청은 제3자를 해할 우려가 있을 때 기타 정당한 이유가 있는 때가 아니면 그 열람을 거부 할 수 없다.

2 전항의 규정은 당사자 등이 청문기일에 있어서의 심리의 진행에 따라 요 된 자료의 열람을 더 요구하는 것을 막지 않는다.

3 행정청은 전 2 항의 열람에 대해 일시 및 장소를 지정할 수 있다.

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

2 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 청문을 주재 할 수 없다.
1. 해당 심의 당사자 또는 참가인
2. 전호에 규정하는 자의 배우자, 네 촌의 친족 또는 동거의 친족
3. 제1호에 규정하는 자의 대리인 또는 다음 조 제 3 항에 규정하는 보좌인
4. 전3호에 규정하는 자로서 경험이 있는 자
5. 제1호에 규정하는 자의 후견인, 후견감독인, 보좌인, 보좌감독인, 보조인 또는 보조감독인
6. 참가인 이외의 관계인

(청문기일의 심리방식)
제20조 주재자는 최초의 청문의 기일의 시작부분에서 행정청의 직원에 예상되는 불이익 처분내용 및 근거가 되는 법령의 조항 및 그 원인이 되는 사실을 청문 기일에 출두한자에게 설명하게 해야 한다.

2 당사자 또는 참가인은 청문기일에 출석하여 의견을 개진 및 증거서류 등을 제출 및 주재자의 허가를 얻은 행정청의 직원에 대해 질문을 할 수 있다.

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

4 주재자는 청문 기일에서 필요하다고 인정하는 때에는 당사자 또는 참가인에게 질문을 하여, 의견의 진술 또는 증거서류 등의 제출을 촉구 또는 행정청의 직원에게 설명을 요구할 수 있다.

5 주재자는 당사자 또는 참가인의 일부가 출두하지 않을 때도 청문의 기일에 심리를 할 수가 있다.

6 청문기일의 심리는 행정청이 공개하는 것을 상당하다고 인정하는 때를 제외하고는 공개하지 않는다.

(진술서등의 제출)
제21조 당사자 또는 참가인은 청문기일에 출석을 대신하여 주재자에게 청문기일까지 진술서 및 증거서류 등을 제출할 수 있다.

2 주재자는 청문 기일에 출석 한 자에 대하여 그 요구에 따라 전항의 진술서 및 증거 서류 등을 보여줄 수 있다.

(속행 기일지정)
제22조 주재자는 청문기일의 심리의 결과 또한 청문을 계속할 필요가 있다고 인정할 때는, 새로운 기일을 정할 수 있다.

2 전항의 경우에 있어서는 당사자 및 참가인에게 미리 다음 청문의 기일 및 장소를 서면으로 통지하여야 한다. 그러나 청문 기일에 출석 한 당사자 및 참가인에 대하여는 당해 청문 기일을 고지하면 충분하다.

3 제15조 제3항의 규정은 전항 본문의 경우에 있어서 당사자 또는 참가인의 소재가 판명되지 않을 때의 알림 방법을 준용한다. 이 경우 동조 제3항 중 "불이익 처분 수취인이 되어야 할 사람"은 "당사자 또는 참가인과 게시를 시작한 날로부터 2 주일을 경과 한 때"라고 있는 것은 "게시를 시작한 날로부터 2 주일을 경과 한 때 (동일한 당사자 또는 참가인에 대한 2번째 이후의 통지에 있어서는 게시를 시작한 다음날)"으로 대체한다.

(당사자의 불출두 등의 경우에 있어서 청문의 종결)
제23조 주재자는 당사자의 전부 또는 일부가 정당한 이유 없이 청문 기일에 출석하지 않았으며, 제21조 제1항에 규정하는 진술서 또는 증거 서류 등을 제출하지 아니한 경우 또는 참여 사람의 전부 또는 일부가 청문 기일에 출석하지 않을 경우에는 이러한 자에 대하여 재차 의견을 제시하고 및 증거 서류 등을 제출할 수 있는 기회를 주지 않고 청문을 종결시킬 수 있다.

2 주재자는, 전항에 규정한 경우 외, 당사자의 전부 또는 일부가 청문의 기일에 출두하지 않고, 또한 제２１조 제１항에 규정한 진술서 또는 증거서류 등을 제출하지 않는 경우에 있어, 이러한 자의 청문의 기일에의 출두가 상당기간 계속해서 기대할 수 없을 때는, 이러한 자에 대하여, 기한을 정하고 진술서 및 증거서류 등의 제출을 요구하고, 해당 기한이 도래했을 때 청문을 종결한 것으로 할 수 있다.

(청문 조서 및 보고서)
제２４조 주재자는 청문의 심리의 경과를 기재한 조서를 작성하고 해당 조서에 있어 불이익처분의 원인이 된 사실에 대한 당사자 및 참가인의 진술의 요지를 명확하게 해 두지 않으면 안 된다.

２ 전항의 조서는 청문의 기일에 있어서 심리가 행해진 경우에는 각 기일마다 해당 심리가 행해지지 않았던 경우에는 청문의 종결 후 신속하게 작성하지 않으면 안 된다.
３ 주재자는 청문의 종결 후 신속하게 불이익처분의 원인이 된 사실에 대한 당사자 등의 주장에 이유가 있는가 어떠한가에 관한 의견을 기재한 보고서를 작성하고 제１항의 조서와 동시에 행정청에 제출하지 않으면 안된다.
４ 당사자 또는 참가인은 제１항의 조서 및 전항의 보고서의 열람을 요구할 수 있다.

(청문의 재개)
제２５조 행정청은 청문의 종결후에 생긴 사정에 비추어 보고할 필요가 있다고 인정할 때는 주재자에 대하여 전조 제３항의 규정에 의하고 제출된 보고서를 반환하고 청문의 재개를 명할 수 있다. 제22조 제２항 본문 및 제３항의 규정은 이 경우에 관하여 준용한다.

(청문을 거친 불이익처분의 결정)
제２６조 행정청은 불이익처분의 결정을 할 때는 제２４조제１항의 조서의 내용 및 동조 제３항의 보고서에 기재된 주재자의 의견을 충분히 참작해 이것을 해야 하다.

(불복신고의 제한)
제２７조 행정청 또는 주재자가 이후 규정에 근거하여 한 처분에 관해서는 행정불복심사법 (1962년 법률 제１６０호) 에 의한 불복신고를 할 수 없다.

２ 청문을 거친 불이익처분에 관해서는 당사자 및 참가인은 행정불복심사법에 의한 이의 신고를 할 수 없다. 단, 제１５조 제３항 후단의 규정에 의하고 해당 통지가 도달한 것(로 간주된 결과 당사자의 지위를 취득한 자이고 동항에 규정한 동조 제１항 제３ (제２２조 제３항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 호에 언급한 청문의 기일의 어느 쪽에도 출두하지 않았던 자에 관해서는 이 범위에 해당되지 않다.

(임원 등의 해임 등을 명할 불이익 처분을 하고자 하는 경우에는 청문 등의 특례)
제28조 제13조 제1항 제1호 ㉢에 해당하는 불이익 처분에 관한 심의에서 제15조 제1항의 통지가 있는 경우에 있어서 이후의 규정의 적용에 대해서는 수취인 인 법인

임원, 수취인의 업무에 종사하는 자 또는 수취인의 전원인 자 (당해 처분에서 해임 또는 제명 할 것으로 되어있는 자에 한한다.)는 동항의 통지를 받은 사람으로 본다.

2 전항의 불이익 처분의 집 수취인 인 법인의 임원 또는 수취인의 업무에 종사하는 자 (이하이 항에서 「임원등」 이라한다)의 해임을 명할 것과 관련 청문회가 열렸을 경우에는 당해 처분에 해당 수취인이 따르지 않는 것을 이유로 법령의 규정에 의하여 되는 경찰관 등을 해임하는 불이익 처분에 대해서는 제13조 제1항의 규정에 불구하고 행정청은 당해 임원 등에 대한 심의를 할 것을 요하지 않는다.

제3절 변명의 기회 부여

(변명의 기회 부여 방식)

제29조 변명은 행정청이 구두로 하는 것을 인정했을 때를 제외하고는 변명을 기재한 서면 (이하 「변명서」 라한다)를 제출하여야 한다.

2 변명을 할 때 증거 서류 등을 제출할 수 있다.

(변명의 기회부여 통지방식)

제30조 행정청은 변명서의 제출 기한 (구두변명의 기회부여를 할 경우에는 해당 일)까지 상당한 기간을 두고, 불이익 처분의 수취인이 되어야 할 사람에 대해 다음의 사항을 서면으로 통지하여야 한다.

1. 예정되는 불이익 처분 내용 및 근거가 되는 법령의 조항
2. 불이익 처분의 원인이 되는 사실
3. 변명서 제출처 및 제출기한 (구두 변명의 기회를 부여하는 경우에는 그 취지 및 출두해야 일시 및 장소)

(청문에 관한 절차의 준용)

제３１조 제１５조 제３항 및 제１６조의 규정은 변명의 기회의 부여에 관하여 준용한다. 이 경우에 있어 제１５조 제３항 중「제１항」라고 있는 것은「제３０조」라고 「동항 제３호 및 제４호」라고 있는 것은「동조 제３호」라고 제１６조 제１항 중「전조 제１항」라고 있는 것은「제３０조」라고 「동조 제３항 후단」라고 있는 것은 「제３１조에 있어 준용한 제１５조 제３항 후단」라고 바꾸어 읽는 것으로 한다.

제4장 행정지도

(행정지도의 일반원칙)

제３２조 행정지도에 있어서는 행정지도에 종사한 자는 적어도 해당 행정기관의 임무 또는 소장 사무의 범위를 벗어나서는 안될 것 또 행정지도의 내용이 어디까지나 상대방의 임의의 협력에 의해서만 실현된다는 것에 유의하지 않으면 안된다.

２ 행정지도에 종사한 자는 그 상대방이 행정지도에 따르지 않았던 것을 이유로서 불이익을 주어서는 안된다.

(신청에 관련된 행정지도)

제３３조 신청의 취하 또는 내용의 변경을 추구한 행정지도에 있어서는 행정지도에 종사한 자는 신청자가 해당 행정지도에 따를 의사가 없는 취지를 표명했음에도 불구하고 해당 행정지도를 계속한 것 등에 의한 해당 신청자의 권리행사를 방해할 것 같은 것을 해서는 안된다.

(인허가 등의 권한에 관련된 행정지도)

제３４조 인허가등을 한 권한 또는 인허가등에 근거한 처분을 한 권한을 갖는 행정기관이 해당 권한을 행사한 것을 할 수 있지 않는 경우 또는 행사할 의사가 없는 경우에 행정지도에 종사하는 자는 해당 권한을 행사할 수 있는 취지를 특별히 표현을 해 상대방에게 해당 행정지도를 불가피하게 따르게 시켜서는 안 된다.

(행정지도의 방식)

제３５조 행정지도에 종사한 자는 상대방에 대해 해당 행정지도의 취지 및 내용 및 책임자를 명확하게 가리키지 않으면 안된다.

２ 행정지도가 구두로 된 경우에 그 상대방으로부터 전항에 규정한 사항을 기재한 서면의 교부를 요구받을 때는 해당 행정지도에 종사한 자는 행정상 특별한 지장이 없는 한, 이것을 교부해야 하다.

３ 전항의 규정은 , 다음에 언급한 행정지도에 관해서는 적용하지 않는다.

１. 상대방에 대해 그 장소에서 완료된 행위를 요구하는 것
２. 이미 문서 (전항의 서면을 포함한다) 또는 전자적기록 (전자적 방식 자기적 방식 그 밖에 사람의 지각에 의해서는 인식한 것을 할 수 있지 않는 방식으로 만들어지는 기록이며 전자계산기에 의한 정보 처리용으로 제공된 것을 말한다.) 에 의하여 그 상대방에 통지되고 있는 사항과 동일한 내용을 요구하는 것

(여러명을 대상으로 하는 행정지도)
제３６조 동일한 행정 목적을 실현하기 위해 일정한 조건에 해당한 여러명에게 행정지도를 할 때는 행정기관은 미리 사안에 따르고 행정지도 지침을 정하고 또한, 행정상 특별한 지장이 없는 한, 이것을 공표하지 않으면 안된다.

제 5 장 신 고

(신고)
제37조 신고가 신고서의 기재 사항에 미비한 것이 없고, 신고서에 필요한 서류가 첨부되어 있는지 기타 법령에 정해진 신고 형식상의 요건을 충족하는 경우 해당 신고가 법령에 의하여 당해 신고의 제출처로 되어있는 기관의 사무실에 도달했을 때 해당 신고를 해야 절차상 의무가 이행 된 것으로 한다.

제6장 의견공모절차 등

(명령 등을 정하는 경우의 일반 원칙)
제38조 명령 등을 정하는 기관 (내각 회의의 결정에 따라 명령 등이 결정되는 경우에 있어서는 당해 명령 등의 입안을 하는 각 대신. 이하「명령등 제정기관」이라한다)은 명령 등을 정함에 있어서는 해당 명령 등이 이것을 결정 근거가 되는 법령의 취지에 적합한 것이 되도록 해야 한다.

2 명령 등 제정기관은 명령 등을 결정한 후에 있어서도 당해 명령 등의 규정의 실시 상황, 사회 경제 정세의 변화 등을 감안하여 필요에 따라 해당 명령 등의 내용 검토를 더해 그 적정을 확보하도록 노력하여야한다.

(의견공모절차)
제39조 명령 등 제정기관은 지침 등을 정하려고 하는 경우에 당해 명령 등의 방안 (명령 등으로 정하려고 하는 내용을 나타내는 것을 말한다. 이하 동일) 및 이와 관련된 문서를 미리 공지하고 의견 (정보를 포함한다. 이하 동일)의 제출처 및 의견제출을 위한 기간 (이하 「의견제출기간」이라한다)을 정하여 널리 일반의 의견을 구해야한다.

2 전항의 규정에 의하여 공시하는 명령 등의 방안은 구체적이고 명확한 내용의 것으로서, 또한 당해 명령 등의 제목 및 해당 명령 등을 결정 근거가 되는 법령의 조항이 명시 된 것으로 있어야한다.

3 제1항의 규정에 의하여 정하는 의견제출기간은 동항의 공시 한 날부터 기산하여 30일 이상이어야 한다.

4 다음 각호의 어느 한쪽에 해당 할 때에는 제 1 항의 규정은 적용하지 않는다.

1. 공익상, 긴급하게 명령 등을 정한 필요가 있기 때문에, 제 1 항의 규정에 의한 절차 (이하 「의견 공모 절차」 라고 한다.) 를 실시한 것이 곤란함이 있음
2. 납부해야 할 금전에 관하여 정한 법률의 제정 또는 개정에 의하고, 필요로 하는 해당 금전액의 산정의 기초가 된 것이 당연 금액 및 이율 및 산정방법에 관한 명령 등은 그 밖의 해당 법률의 시행에 관하여 필요한 사항을 정한 명령 등을 정하려고 하는 경우
3. 예산이 정하는 경우에 의하고 금전의 급부결정을 행하기 위해 필요로 하는 해당 금전액의 산정의 기초가 된 것이 당연 금액 및 이율 및 산정방법 그 밖의 사항을 정한 명령 등을 정하려고 하는 경우
4. 법률의 규정에 따라 내각부 설치법 제49조 제1항 또는 제2항 또는 국가행정조직법 제3조 제2항에 규정하는 위원회 또는 내각부 설치법 제37조 또는 제54조 또는 국가행정조직법 제8조에 규정하는 기관 (이하 「위원회등」 이라한다)의 회의를 거쳐 정하도록 되어있는 명령 등이며, 상반된 이해관계를 가진 자 사이의 이해조정을 목적으로 법률이나 대통령령의 규정에 따라 이러한 자 및 공익을 각각 대표하는 위원을 가지고 조직된 위원회 등에서 심의를 실시하게 된 것으로 시행령에서 정하는 명령 등을 정하려고 할 때
5 다른 행정기관이 의견공모수속을 실시해서 정한 명령 등과 실질적으로 동일한 명령 등을 정하려고 할 때
6 법률의 규정에 따라 법령의 규정의 적용 또는 준용에 필요한 기술적으로 법령을 정하는 명령 등을 정하려고 할 때
7 명령 등을 정하는 근거가 되는 법령의 규정의 삭제에 따라 당연히 필요로 하는 당해 명령 등의 폐지를 하려고 할 때
8 다른 법령의 제정 또는 개폐에 따라 당연히 필요한 규정의 정리 기타 의견 공모 절차를 실시 할 것을 요하지 않는 경미한 변경으로 정령으로 정하는 것을 내용으로 하는 명령 등을 정하려고 할 때

(의견공모절차의 특례)

제40조 명령 등 제정기관은 지침 등을 정하려고 하는 경우에는 30일 이상의 의견제출기간을 정할 수 없는 부득이한 사유가 있는 때에는 전조 제3항의 규정에 불구하고 30일을 밑도는 의견제출기간을 정할 수 있다. 이 경우 해당 명령 등의 방안의 공시시 그 이유를 분명히 해야 한다.

2 명령 등 제정기관은 위원회 등의 회의를 거쳐 명령 등을 정하려고 하는 경우 (전조 제4항 제4호에 해당하는 경우를 제외한다)에 당해위원회 등이 의견공모절차에 따라 한 절차를 실시한 경우에는 동조 제1항의 규정에 불구하고 스스로 의견공모절차를 실시 할 것을 요하지 않는다.

(의견공모절차의 주지 등)

제41조 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정함에 있어서는 필요에 따라 해당 의견공모절차의 이행을 주지하도록 노력하는 것과 동시에, 해당 의견 공모 절차의 이행 관련 정보를 제공하도록 노력하여야한다.

(제출의견의 고려)

제42조 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정하는 경우에는 의견 제출기간 내에 당해 명령 등 제정기관에 제출된 당해 명령 등의 방안에 대한 의견 (이하「제출 의견」이라한다)을 충분히 고려해야한다.

(결과 공시 등)

제43조의 명령 등 제정기관은 의견공모절차를 실시하고 명령 등을 정한 경우에는 당해 명령 등의 공포 (공포하지 것에 있어서는 공개적으로 하는 행위 제 5 항에서 같다)와 같은 시기에 다음의 사항을 공시해야한다.

1. 명령 등의 제목
2. 명령 등의 방안 공시의 날
3. 제출의견 (제출 의견이 없었던 경우에 있어서는 그 취지)
4. 제출의견을 고려한 결과 (의견공모절차를 실시한 명령 등의 안과 정한 명령 등의 차이를 포함한다) 및 그 이유

2 명령 등 제정기관은 전항의 규정에 불구하고 필요에 따라 동항 제3호 제출의견에 갈음하여 해당 제출의견을 정리 또는 요약 한 것을 공시 할 수 있다. 이 경우에는 당해 공시 후 지체 없이 당해 제출 의견을 당해 명령 등 제정기관의 사무소에서 배치 해 둔 다른 적절한 방법으로 공개해야한다.

3 명령 등 제정기관은 전2항의 규정에 의하여 제출의견을 공시 또는 공개함으로써 타사의 이익을 해칠 우려가 있을 때, 기타 정당한 사유가 있는 때에는 당해 제출의견의 전부 또는 일부를 제외 할 수 있다.

4 명령 등 제정 기관은 의견공모절차를 실시했음에도 불구 명령 등을 정하지 않은 것으로 한 경우에는 그 취지 (다른 명령 등의 방안을 재차 의견공모절차를 실시하고자하는 경우 있어서는 그 취지를 포함한다) 및 제1항 제1호 및 제2호의 사항을

신속하게 공시해야한다.

5 명령 등 제정 기관은 제39조 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하여 의견공모절차를 실시하지 명령 등을 정한 경우에는 당해 명령 등의 공포와 동시기에 다음 에 문제를 공시해야한다. 다만, 제1호의 사항 중 명령 등의 취지에 대해서는 동항 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하여 의견공모절차를 실시하지 않은 경우에 당해 명령 등 자체 에서 분명하지 않은 경우에 한한다.

1. 명령 등의 제목 및 취지
2. 의견공모절차를 실시하지 않았다 취지 및 그 이유

(준용)

제44조 제42조의 규정은 제40조 제2항에 해당하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 명령 등을 정하는 경우에 전조 제1항부터 제3항까지의 규정은 제40조 제2항에 해당하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 명령 등을 정한 경우에 전조 제4항의 규정은 제40조 제2항에 해당하는 하여 명령 등 제정기관이 스스로 의견공모절차를 실시하지 않은 명령 등을 정하지 않은 것으로 했을 경우에 준용한다. 이 경우 제42조 중 "당해 명령 등 제정기관"은 "위원회 등"이라고 전조 제1항 제2호 중 "명령 등의 방안 공시의 날"은 "위원회 등이 명령 등의 방안에 대해 공시에 준한 절차를 실시한 날 '로, 동항 제4호 중 "의견공모절차를 실시한"은 "위원회 등이 의견공모절차에 준하는 절차를 실시했다"고 교체해야 한다.

(공시 방법)

제45조 제39조 제1항 및 제43조 제1항 (전조에서 바꾸어 준용하는 경우를 포함한다), 제4항 (전조에서 준용하는 경우를 포함한다) 및 제5항의 규정에 의한 공시는 전자정보처리조직을 사용하는 방법 기타 정보통신기술을 활용하는 방법에 의해 실시하는 것으로 한다.

2 전항의 공시에 관하여 필요한 사항은 총무대신이 정한다.

제7장 보칙

(지방공공단체의 조치)

제46조 지방 자치 단체는 제 3 조 제 3 항에서 제 2 장에서 전장까지의 규정을 적용하지 않기로 한 처분, 행정지도 및 신고 및 명령 등을 정하는 행위에 관한 절차에 관하여 이 법에 규정 의 취지에 의거, 행정 운영의 공정 확보와 투명성 제고를 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야한다.

부 칙

(시행 기일)
1 이 법률은 공포일로부터 기산하여 1년을 넘지 않는 범위 내에서 정령으로 정하는 날부터 시행한다.(1994년 10월 1일)

(경과 조치)
2 이 법률의 시행 전에 제15조 제1항 또는 제30조의 규정에 의한 통지에 해당하는 행위를 한 경우에는 당해 통지에 해당하는 행위에 따른 불이익 처분의 절차에 관하여는 제3장의 규정에 불구하고 종전의 예에 의한다.

3 이 법률의 시행 전에 신고 기타 정령으로 정하는 행위 (이하 「신고등」 이라한다) 이 된 후 일정 기간 내에서만 할 수 는 것으로 되어 불이익 처분에 관한 해당 신고등이 된 경우에는 당해 불이익 처분에 관한 절차에 관하여는 제3장의 규정에 불구하고 종전의 예에 의한다.

4 전2항에 정하는 것 이외에 법률의 시행에 관하여 필요한 경과 조치는 정령으로 정한다.

부 칙 (1999년 12월 8일 법률 제１５１호) 초
(시행 기일)
제1조 이 법률은 2000년 4월 1일으로부터 시행한다.
제4조 이 법률의 시행전으로 한 행위에 대한 벌칙의 적용에 관해서는, 또한 종전의 예에 의한다.

부 칙 (1999년 12월 22일 법률 제１６０호) 초
(시행 기일)
제1조 이 법률 (제2조 및 제3조를 제외한다.) 은 2001년 1월 6일으로부터 시행한다.

부 칙 (2002년 12월 13일 법률 제１５２호) 초
(시행 기일)
제1조 이 법률은 행정절차 등에 있어서 정보 통신의 기술의 이용에 관한 법률 (2002년 법률 제１５１호) 의 시행의 날로부터 시행한다.
(벌칙에 관한 경과조치)
제4조 이 법률의 시행전으로 한 행위에 대한 벌칙의 적용에 관해서 또한 종전의 예에 의한다.
(그 밖의 경과조치의 정령에게의 위임)

제5조 전3조에 정한 것 외 이 법률의 시행에 관하고 필요한 경과조치는 정령으로 정한다.

부 칙 (2003년 7월 16일 법률 제119호) 초

(시행 기일)

제1조 이 법률은 지방 독립 행정법 인법 (2003년 법률 제118호) 의 시행의 날(해)로부터 시행한다.

부 칙 (2005년 6월 29일 법률 제73호) 초

(시행 기일)

제1조 이 법률은 공포의 날로부터 기산하고 1년을 초과하지 않는 범위내에 있어 정령으로 정한 날로부터 시행한다. 단, 다음조 및 부칙 제8조의 규정은 공포의 날(해)로부터 시행한다.

(경과조치)

제2조 이 법률에 의한 개정 후의 행정절차법 (이하 「신법」 이라고 한다.) 제2조 제8호에 규정한 명령 등 (이하 이 조에 있어 「명령 등」 이라고 한다.) 을 정한 기관 (이하 이 조에 있어 「명령 등 제정 기관」 이라고 한다.) 은 명령 등을 정하려고 할 때는 이 법률의 시행전에 있어도 신법 제6장의 규정의 예에 의하고 이 경우에 있어 동장의 규정의 예에 의하고 실시한 절차는, 법의 적용에 관해서는 해당 명령 등 제정기관이 동장의 규정에 의하고 실시한 것으로 간주한다.

2 전항의 규정의 적용이 있는 경우를 제외하고 명령 등 제정기관이 이 법률의 시행의 날(해)로부터 60일 이내에 정한 명령 등에 관해서는 신법 제6장의 규정은 적용하지 않는다.

부 칙 (2006년 6월 8일 법률 제58호) 초

(시행 기일)

제1조 이 법률은, 공포의 날(해)로부터 기산하고 1년을 초과하지 않는 범위내에 있어 정령으로 정한 날로부터 시행한다.

부 칙 (2006년 6월 14일 법률 제66호) 초

이 법률은 2006년 증권거래법 개정법의 시행의 날로부터 시행한다.

Ⅲ. 일본행정절차법 시행령

행정절차법 시행령

(平成 6년 8월 5일 정령 제２６５호)

최종 개정：平成 ２４년 8월 １０일 정령 제２１１호(서기2007년)

내각은, 행정절차법 (平成 5년 법률 제８８호) 제4조 제２항 제２호, 제１３조 제２항 제５호 및 제１９조 제１항의(것) 규정에 근거하고, 이 정령을 제정한다.

(신청에 대한 처분 및 불이익처분에 관한 규정의 적용이 제외된 법인)

제１조 행정절차법 (이하「법」이라고 한다.) 제4조 제２항 제２호의 정령으로 정한 법인은, 기업연금 연합회, 위험물보안기술협회, 행정서사회, 어업공제조합연합회, 어선보험중앙회, 경자동차검사협회, 건강보험조합, 건강보험조합연합회, 원자력손해배상지원기구, 광역임해환경정비센터, 후생연금기금, 항무국, 소형선박검사기구, 국민건강보험조합, 국민건강보험단체연합회, 국민연금기금, 국민연금기금연합회, 국가공무원공제조합, 국가공무원공제조합연합회, 시가지재개발조합, 자동차안전운전센터, 사법서사회, 사회보험노무사회, 주택가구정비조합, 상공회연합회, 수해 예방조합, 수해예방조합연합, 세무사회, 석탄광업연금기금, 전국건강보험협회, 전국 시읍면직원공제조합연합회, 전국사회보험노무사회연합회, 전국농업회의소, 지방공무원공제조합, 지방공무원공제조합연합회, 지방공무원재해보상기금, 지방주택공급 공사, 지방도로공사, 지방독립행정법인, 중앙직업능력개발협회, 중앙노동재해방지 협회, 중소기업단체중앙회, 토지개발공사, 토지개량구, 토지개량구연합, 토지가옥조사사회, 토지구획정리조합, 도도부현직업능력개발협회, 도도부현농업회의, 일본행정서사회연합회, 일본은행(日本銀行), 일본하수도사업단, 일본공인회계사협회, 일본사법서사회연합회, 일본상공회의소, 일본세무사회연합회, 일본적십자사, 일본토지가옥조사사회연합회, 일본변리사회, 일본수로인회연합회, 농업공제조합, 농업공제조합연합회, 농업협동조합중앙회, 농수산업협동조합저금보험기구, 방재가구정비사업조합, 수로인회, 예금보험기구 및 노동재해방지협회라고 한다.

(불이익처분을 하려고 한 경우의 절차를 필요로 하지 않는 처분)

제２조 법제１３조 제２항 제５ 호의 정령으로 정한 처분은, 다음에 언급한 처분이라고 한다.

1. 법령의 규정에 의하고 행정청이 교부 지나는 서류이고 교부를 받았던 자의 자격 또는 지위를 증명한 것(이하 이 호에 있어「증명서유」라고 한다.)에 관하여, 법령의 규정에 따르고, 이미 교부 한 증명서유의 기재사항의 정정(추가

를 포함한다. 이하 이 호에 있어 동일)을 하기 위해(때문에) 그 제출을 명한 처분 및 정정에 대신하고 새로운 증명서유의 교부를 한 경우에 이미 교부한 증명서유의 반납을 명한 처분

2. 신고를 한 경우에 제출한 것이 의무화되고 있는 서류에 관하여, 법령의 규정에 따르고, 해당 서류가 법령에 정해진 요건에 적합한 것이 되도록 그 정정을 명한 처분

(직원 이외에 청문을 주재한 것을 할 수 있는 자)

제3조 법 제19조 제1항의 정령으로 정한 자는, 다음에 언급한 자라고 한다.

1. 법령에 근거하고 심의회 그 밖의 합의제의 기관의 답신을 받고 행한 것으로 되어 있는 처분에 관계된 청문에 있어서는, 해당 합의제의 기관의 구성원
2. 보건사, 조산사, 간호사법 (昭和 23년 법률 제203호) 제14조 제2항의 규정에 의한 처분에 관계된 청문에 있어서는 준간호사시험위원
3. 치과위생사 법 (昭和 23년 법률 제204호) 제8조 제1항의 규정에 의한 처분에 관계된 청문에 있어서는, 치과위생사의 업무에 관한 학식경험을 가진 자
4. 의료법 (昭和 23년 법률 제205호) 제24조 제1항 , 제28조 또는 제29조 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 처분에 관계된 청문에 있어서는, 진료에 관한 학식경험을 가진자

(의견공모절차를 실시한 것을 필요로 하지 않는 명령 등)

제4조 법 제39조 제4항 제4호의 정령으로 정한 명령 등은 다음에 언급한 명령 등이라고 한다.

1. 건강보험법 (大正 11년 법률 제70호) 제70조 제1항 (동법 제85조 제9항, 제85조의2 제5항, 제86조 제4항, 제110조 제7항 및 제149조에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) , 제72조 제1항 (동법 제85조 제9항 , 제85조의2 제5항, 제86조 제4항, 제110조 제7항 및 제149조에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제92조 제2항 (지정방문 간호의 취급에 관계된 부분에 한하고, 동법 제111조 제3항 및 제149조에 관하여 준용한 경우를 포함한다.)의 명령 등
2. 선원보험법 (昭和 14년 법률 제73호) 제54조 제2항 (동법 제61조 제7항 , 제62조 제4항, 제63조 제4항 및 제76조 제6항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 및 제65조 제10항 (동법 제78조 제3항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 의 명령 등
3. 노동기준법 (昭和 22년 법률 제49호) 제32조의4 제3항 및 제38조의4 제3항의 명령 등
4. 노동자재해보상보험법 (昭和 22년 법률 제50호) 제7조 제3항, 제8조 제2항, 제8조의2 제1항 제2호 (동호의 후생노동성령에 관계된 부분에 한한다.) ,

제2항 각호 (동법 제8조의3 제2항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 및 제3항 (동법 제8조의2 제4항 (동법 제8조의3 제2항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 및 제8조의3 제2항에 있어 준용한 경우를 포함한다.), 제8조의3 제1항 제2호 (동호의 후생노동성령에 관계된 부분에 한하고, 동법 제8조의4에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제12조의2, 제12조의7, 제12조의8 제3항 제2호 및 제4항, 제13조 제3항 (동법 제22조 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제14조 제2항 (동법 제22조의2 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제14조의2 (동법 제22조의2 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제15조 제1항, 제15조의2 (동법 제22조의3 제3항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제16조의2 제1항 제4호 (동법 제22조의 4 제3항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제17조 (동법 제22조의5 제2 항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제18조의2 (동법 제23조 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제19조의2 (동법 제24조 제2항에 있어 준용한 경우를 포함한다.), 제20조, 제22조 제1항, 제25조, 제26조 제1항 및 제2항 제1호, 제27조, 제28조, 제29조 제2항, 제31조 제1항으로부터 제3항까지, 제33조 제1호, 제3호 및 제5호로부터 제7호까지, 제34조제1항 제3호 (동법 제36조 제1항 제2호에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제35조 제1항, 제37조, 제46조, 제47조, 제49조 제1항, 제50조, 제58조 제1항, 제59조 제2항 및 제3항 (동법 제62조 제3항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제60조 제2항, 제3 (동법 제63조 제3항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 항 및 제4항 (동법 제63조 제3항에 있어 준용한 경우를 포함한다.), 제61조 제1항, 제64조 제2항 및 별표 제1 각호 (동법 제22조의3 제3항, 제22조의4 제3항 및 제23조 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 의 명령 등

5. 선원법 (昭和 22년 법률 제100호) 제60조 제3항, 제73조 및 제79조의 2의 명령 등
6. 선원직업안정법 (昭和 23년 법률 제130호) 의 시행에 관한 중요사항에 관계된 명령 등
7. 국민건강보험법 (昭和 33년 법률 제192호) 제40조 제2항 (동법 제52조 제6항, 제52조의2 제3항, 제53조 제3항 및 제54조의3 제2항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 및 제54조의2 제10항 (동법 제54조의3 제2 항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 의 명령 등
8. 노동보험의보험료징수등에관한법률 (昭和 44년 법률 제84호) 제2조 제2항, 제4조의2, 제7조 제3호 및 제5호, 제8조 제1항, 제9조, 제11조 제3항, 제12조 제2항 (동항의 정령에게 관계된 부분에 한한다.), 제3

항 및 제５항, 제１２조의２, 제１３조, 제１４조 제１항, 제１４조의2 제１항, 제１５조 제１항 및 제２항, 제１６조 (동법 부칙 제５조에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제１７조 제２항 (동법 제20조 제4항 및 제21조 제３항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제１８조, 제１９조 제１항, 제２항, 제５항 및 제６항, 제２０조 제１항 (동조 제２항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 및 제３항, 제２１조의２, 제２２조 제５항 (동항의 제1급 보험료 일액, 제2급 보험료 일액 및 제3급 보험료 일액의 변경에 관계된 부분에 한한다.), 제３３조 제１항, 제３６조, 제３９조, 제４２조, 제４４조 및 제４５조2의 명령 등

9. 고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률 (昭和 ４６년 법률 제６８호) 제２０조 제４호, 제２２조 제１항 제３호 및 제２３조 제１ (동항의 계획에 관계된 부분에 한한다.) 항의 명령 등

10. 고용의 분야에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등에 관한 법률 (昭和 ４７년 법률 제１１３호) 제10조 제１항, 제１１조 제２항 및 제１３조 제２ (이러한 규정을 동법 제３１조 제１항의 규정에 의해 대체적용한 경우를 포함한다.) 항의 명령 등

11. 고용보험법 (昭和 ４９년 법률 제１１６호) 제10조의4 제１항, 제１３조 제１항, 제２０조 제１항 및 제２항, 제２２조 제２항, 제２５조 제１ (동항의 정령으로 정한 기준에 관계된 부분에 한한다.) 항 및 제３항, 제２６조 제２항, 제２７조 제１ (동항의 정령으로 정한 기준에 관계된 부분에 한한다.) 항 및 제２항, 제２９조 제２항, 제３２조 제３항 (동법 제３７조의 4 제５항 및 제４０조 제4항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제３３조 제２항 (동법 제３７조의4 제５항 및 제４０조 제4항 에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제３７조의3 제１항, 제３８조 제１항 제２호, 제３９조제１항, 제５２조 제２항 (동법 제５５조 제 4항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제５６조의3 제１항 (동항의 후생노동성령으로 정한 기준에 관계된 부분 및 동항 제２호의 취직이 곤란한 자로서 후생노동성령으로 정한 것에 관계된 부분에 한한다.), 제６１조의4 제１항 (동항의 후생노동성영으로 정한 이유에 관계된 부분에 한한다.) 및 제６１조의 육제１ (동항의 후생노동성령으로 정한 이유에 관계된 부분에 한한다.) 항의 명령 등 및 동법의 시행에 관한 중요사항에 관계된 명령 등

12. 고령자의 의료의 확보에 관한 법률 (昭和 ５７년 법률 제８０호) 제７１조 제１항 (동항 의 요양의 급부의 취급 및 담당에 관한 기준에 관계된 부분에 한한다.), 제７４조 제 4항, 제７５조 제 4항, 제７６조 제３항 및 제７９조 제１ (지정 방문간호의 취급에 관계된 부분에 한한다.) 항의 명령 등

13. 노동자 파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견노동자의 보호 등에 관한 법률 (昭和 ６０년 법률 제８８호) 제 4조 제１항 제３호, 제３５조의3 제１

항 및 제４０조의2 제１항 제１호, 제３호 및 제４호의 명령 등

14. 육아휴직, 간호휴업 등 육아 또는 가족간호를 행한 노동자의 복지에 관한 법률 (平成３년 법률 제７６호) 제２조 제３호로부터 제５호까지, 제５조 제２항 및 제３항 제２호, 제６조 제１항 제２ (동법 제１２조 제２항, 제１６조의3 제２항 및 제１６조의6 제２항에 있어 준용한 경우를 포함한다.) 호 및 제３항, 제７조 제２항 및 제３항 (동법 제１３조에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제８조 제２항 및 제３항 (동법 제１４조 제３항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제９조 제２항 제１호, 제１１조 제２항 제１호 및 제２호, 제１２조 제３항, 제１５조 제３항 제１호, 제１６조의2 제１항, 제１６조의5 제１항, 제１９조 제１항 제２호 (동법 제２０조 제１항 에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 및 제３호 (동법 제２０조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제３항 (동법 제２０조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 및 제4항 제１호 (동법 제２０조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제２３조 및 제２８조 (이러한 규정을 동법 제６０조 제２항의 규정에 의하여 대체적용한 경우를 포함한다.) 의 명령 등, 동법 제１６조의8 제１항 제２호, 제３항 및 제4항 제１호, 제１７조 제１항 제２호 (동법 제１８조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.), 제３ (동법 제１８조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다) 항 및 제4항 제１호 (동법 제１８조 제１항에 관하여 준용한 경우를 포함한다.) 및 제３９조 제１항 제２호 및 제２항의 명령 등 및 동법 (동법 제６０조 제２항의 규정에 의하고 대체적용한 경우를 포함한다.) 의 시행에 관한 중요 사항에 관계된 명령 등

15. 단시간 노동자의 고용관리의 개선 등에 관한 법률 (平成 ５년 법률 제７６호) 제１４조 제１항의 명령 등

2 법 제３９조 제4항 제８호의 정령으로 정한 경미한 변경은 다음에 언급한 것으로 한다.

１. 다른 법령의 제정 또는 개폐에 수반하고 당연 필요로 하는 규정의 정리
２. 전호에 언급한 것 외 용어의 정리, 조, 항 또는 호가 앞당기고 또는 연기하는 그 밖의 형식적인 변경

부 칙

이 정령은 법의 시행의 일(해)로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ９년 ３월 ２８일 정령 제８４호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 ９년 ４월 １일으로부터 시행한다.

(행정절차법 시행령의 일부개정에 수반한 경과조치)
제4조 平成 8년 개정법 부칙 제32조 제2항에 규정한 존속조합에 대한 제11조의 규정에 의한 개정 후의 행정절차법 시행령 제1조 제3호의 규정의 적용에 관해서는, 동호 중 「국가공무원공제조합, 국가공무원공제조합연합회」라고 존재하는 것은, 「국가공무원공제조합, 후생연금보험법등의 일부를 개정한 법률(平成 8년 법률 제82호) 부칙 제32조 제2항에 규정한 존속조합, 국가공무원공제조합연합회」라고 한다.

부 칙 (平成 11년 6월 23일 정령 제204호) 초
(시행 기일)
제1조 이 정령은 平成 11년 7월 1일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 12년 3월 31일 정령 제171호)
이 정령은 농업재해보상법 및 농림어업신용기금법의 일부를 개정한 법률의 일부의 시행의 일(해) (平成 12년 4월 1일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 12년 7월 14일 정령 제384호) 초
(시행 기일)
제1조 이 정령은, 平成 13년 1월 6일으로부터 시행한다. 단, 제2조의 규정은 平成 14년 1월 1일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 12년 11월 15일 정령 제474호)
이 정령은 平成 13년 3월 1일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 12년 11월 27일 정령 제492호) 초
1. 이 정령은 법의 일부의 시행의 날(해) (平成 12년 12월 1일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 13년 7월 4일 정령 제236호) 초
(시행 기일)
제1조 이 정령은 장애자 등에 관계된 결격사유의 적정화 등을 도모하기 위한 의사법 등의 일부를 개정한 법률의 시행의 일(해) (平成 13년 7월 16일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 14년 1월 17일 정령 제4호) 초
(시행 기일)

제１조 이 정령은 보건부조산부간호부법의 일부를 개정한 법률의 시행의 일(해)(平成 １４년 ３월 １일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 ３월 ２４일 정령 제６４호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 기반기술연구원활화법의 일부를 개정한 법률의 일부의 시행의 일(해)(平成 １５년 ４월 １일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 ３월 ２８일 정령 제９３호)

이 정령은 平成 １５년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 ７월 ２４일 정령 제３１９호)

이 정령은 平成 １５년 10월１일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 １２월 3일 정령 제４８７호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １６년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 １２월 １０일 정령 제４９３호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １６년 １월 ５일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １５년 １２월 １７일 정령 제５２３호)

(시행 기일)

제１조 이 정령은 밀집시가지에 있어서 방재가구의 정비의 촉진에 관한 법률 등의 일부를 개정한 법률의 시행의 일(해)(平成 １５년 １２월 １９일) 로부터 시행한다.

(벌칙에 관한 경과조치)

제２조 이 정령의 시행전으로 한 행위에 대한 벌칙의 적용에 관해서는 또한 종전의 예에 의한다.

부 칙 (平成 １６년 １월 ３０일 정령 제１４호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １６년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １６년 ３월 ５일 정령 제３２호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 공포의 날(해)로부터 시행한다. 단, 부칙 제１３조로부터 제２４조까지의 규정은 平成 １６년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １６년 ３월 ２６일 정령 제８３호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １６년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １６년 ５월 ２６일 정령 제１８１호) 초

이 정령은 기구의 성립의 때부터 시행한다.

부 칙 (平成 １６년 １２월 3일 정령 제３８３호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 국민연금법등의일부를개정하는법률 (다음조에 있어서 「平成 １６년 개정법」이라고 한다.) 부칙 제１조 제２호에 언급한 규정의 시행의 일(해) (平成 １７년 10월１일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １８년 ２월 3일 정령 제１８호)

이 정령은 행정절차법의 일부를 개정한 법률의 시행의 날(해) (平成 １８년 ４월 １일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １８년 ８월 ３０일 정령 제２８６호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １８년 10월１일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １８년 ９월 ２６일 정령 제３１８호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 平成 １９년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １８년 １０월 １２일 정령 제３２５호)

이 정령은 平成 １９년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １９년 ７월 １３일 정령 제２１０호) 초

(시행 기일)

제１조 이 정령은 고용보험법등의 일부를 개정한 법률 부칙 제１조 제１호의２에 언급한 규정의 시행의 일(해) (平成 １９년 10월１일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 １９년 ８월 ８일 정령 제２５２호)

이 정령은 폐지법의 시행의 일(해) (平成 １９년 ８월 10일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２０년 ２월 ２０일 정령 제２８호)
이 정령은 平成 ２０년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２０년 ３월 ３１일 정령 제１１６호) 초
(시행 기일)
제１조 이 정령은 平成 ２０년 ４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２０년 ９월 １２일 정령 제２８３호) 초
(시행 기일)
제１조 이 정령은 平成 ２０년 10월１일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２１년 ３월 ２３일 정령 제５２호)
이 정령은 平成 ２１년４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２１년 １２월 ２４일 정령 제２９６호) 초
(시행 기일)
제１조 이 정령은 平成 ２２년１월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２１년 １２월 ２８일 정령 제３０５호)
이 정령은 平成 ２２년４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２２년 ３월 ２５일 정령 제４０호)
이 정령은 육아휴직, 간호휴업 등 육아 또는 가족 간호를 행한 노동자의 복지에 관한 법률 및 고용보험법의 일부를 개정한 법률의 시행의 일(해) (平成 ２２년６월 ３０일) 로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２２년 ３월 ３１일 정령 제７０호)
이 정령은 平成 ２２년４월 １일으로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２３년 ５월 ２７일 정령 제１５１호) 초
(시행 기일)
제１조 이 정령은 平成 ２３년６월 １일으로부터 시행한다.
(행정절차법 시행령의 일부개정에 수반한 경과조치)
제７조 존속공제회에 대한 제６조의 규정에 의한 개정 후의 행정절차법 시행령 제１조의 규정의 적용에 관해서는 동조 중 「전국농업회의소」라고 하는 것

은「전국 농업회의소, 지방공무원등공제조합법의 일부를 개정한 법률 (平成 ２３年 법률 第５６号) 부칙 第２３条 第１項 第３号에 규정한 존속공제회」라고 한다.

부 칙 (平成 ２３年 ８月 １０日 정령 第２５７号) 초

(시행 기일)

第１条 이 정령은 공포의 날(해)로부터 시행한다.

부 칙 (平成 ２４年 ８月 １０日 정령 第２１１号) 초

(시행 기일)

１. 이 정령은 노동자파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견노동자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률 등의 일부를 개정한 법률의 시행의 일(해) (平成 ２４年 10월１日) 로부터 시행한다.

Ⅳ. 미국 행정절차법 중 규칙제정절차

미국 행정절차법 중 규칙제정절차

미국 행정절차법(APA:Adminstrative Procedure Act)
미합중국법전 제5편(United States Code, Title 5)
제5장 행정절차(Chapter 5-Administrative Procedure)

제553조 [규칙제정]

(a) 본조는 규정에 따라 다음의 각 호의 경우에 적용이 되지 아니한다.
(1) 미합중국의 군사적 또는 외교적 사안의 목적
(2) 행정청의 관리나 인사 또는 공적 재산, 차관, 인가, 수익 또는 계약에 관한 문제

(b) 이해관계인이 지명되어 개인적으로 수익을 주거나 또는 그 밖에 실제로 그에 관한 적법한 통지를 받은 경우가 아니면, 제안된 규칙제정의 일반적 통지는 연방관보에 공표되어야 한다.
통지는 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.
(1) 시간, 장소 및 공적 규칙제정절차의 성질에 관한 진술,
(2) 규칙을 제안한 법적 근거에 관한 언급 및
(3) 제안 된 규칙의 용어나 내용 또는 관련된 주제나 쟁점의 묘사

통지나 청문이 법령에 의해 규정된 경우가 아니면, 본 항은 다음과 같은 경우에 적용되지 아니한다.
(A) 해석적 규칙, 일반적인 정책선언 또는 행정조직·절차에 관한 규칙, 간행
(B) 행정청이 선량한 목적을 통지와 공적 절차가 실행될 수 없고 불필요하거나 또한 공익에 모순되는 것을 알게 된 경우(그 지득한 내용을 발령된 규칙에 간단한 이유 설명을 기재한 경우)

(c) 본조에서 규정한 통지 후에 행정청은 이해관계인에게 구술변론의 기회유무를 서면자료, 의견, 주장과 함께 제출하게 하여 규칙제정절차에 참여할 기회를 줄 수 있다. 제시된 관련문제의 고려 후에 행정청은 채택된 규칙에 간략한 제정이유와 목적을 담은 이유서를 첨부해야 한다. 법령에 의해 규칙이 행정청의 청문기회 후에 기록으로 만들어져야 한다고 규정되어 있으며, 본편의 제556조 및 제557조가 본 항 대신에 적용된다.

(d) 규정된 실체적 규칙은 발효일 30일 이상 공포되고 제공되어야 한다. 다만, 다음의 경우는 예외에 해당된다.
(1) 예외를 인가 내지 승인하거나 또는 제한을 해제하는 실체적 규칙
(2) 해석적 규칙 및 정책선언 또는
(3) 기타 행정청이 선량한 목적으로 지득하거나 규칙으로 발령된 것

(e) 각 행정청은 이해관계인에게 규칙의 발령, 수정 또는 폐지를 위해 이의제기를 할 수 있는 권리를 주어야 한다.

법제처
Ministry of Legislation