



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

온라인행정심판에 대한 법제도적 연구

-제주특별자치도를 중심으로-

濟州大學校 行政大學院

法學科

高在旭

2014年 8月

온라인행정심판에 대한 법제도적 연구

-제주특별자치도를 중심으로-

指導教授 金 銀 珠

高 在 旭

이 論文을 法學 碩士學位 論文으로 提出함

2014年 8月

高在旭의 法學科 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長_____①

委 員_____①

委 員_____①

濟州大學校 行政大學院

2014年 8月

A Study on the Legal System
of Online Administrative Appeals
-Focusing on Jeju Special Self-Governing Province-

Jae-Wook Ko
(Supervised by professor Eun-Ju Kim)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the
degree of Master of Law

Aug. 2014.

This thesis has been examined and approved.

Thesis director, Myoung-Hwan Pyo, Prof. of Law School

Eun-Ju Kim

Joo-Young Kang

Aug. 2014.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 행정심판제도의 의의와 기능	5
제1절 행정심판제도의 의의	5
1. 행정심판의 개념	5
2. 행정심판의 법적 성격	8
3. 행정심판제도의 기능	9
제2절 행정심판제도의 ADR로서의 기능	10
1. ADR의 등장과 분쟁해결제도로서의 의의	10
2. 행정심판제도의 ADR로서의 의의 및 한계	16
제3장 온라인행정심판제도의 도입과 기능	25
제1절 온라인행정심판제도의 배경 및 의의	25
1. 온라인행정심판제도의 의의	25
2. 온라인행정심판제도의 추진배경	26
3. 온라인행정심판제도의 법적근거	30
제2절 온라인행정심판제도의 운영	34
1. 개요	34

2. 행정심판기관	34
3. 행정심판위원회의 구성과 운영	38
4. 행정심판절차	40
5. 온라인 행정심판의 청구 및 절차	43
제3절 온라인행정심판제도의 효용성 및 한계	45
1. 온라인행정심판제도의 필요성	45
2. 온라인행정심판제도의 효용성	46
3. 온라인행정심판제도의 한계	52
제4장 제주특별자치도에서의 온라인 행정심판	55
제1절 기존 제주특별자치도 행정심판위원회 구성 및 운영 현황	55
1. 제주특별자치도 행정심판위원회의 구성	55
2. 제주특별자치도 행정심판 담당조직 현황	56
3. 제주특별자치도 행정심판위원회의 운영	56
4. 사건 접수 및 처리 현황	57
5. 처리사건 유형	58
6. 사건 처리기간	60
7. 구술심리	60
8. 집행정지 현황	61
9. 인용률	63
제2절 제주특별자치도의 온라인행정심판제도 도입	65
제3절 제주특별자치도의 온라인행정심판제도의 발전방향	68
1. ADR 기능에 충실한 제도로서의 발전	68
2. 행정심판 본연의 기능에 충실한 발전	69
3. 제주특별자치도만의 객관적 자료 확보	69
4. 국제자유도시로서의 기반 구축	70
5. 온라인행정심판시스템 기술적·제도적 발전을 위한 노력	71

제5장 결론	72
Abstract	75
참고문헌	78

< 표 목차 >

<표 1> 행정심판 접수 및 인용률 현황	20
<표 2> 행정심판 허브시스템 확대 구축시 시스템 구성	22
<표 3> 추진경과	28
<표 4> 행정심판 허브시스템 구축사업 개요	29
<표 5> 행정심판위원회 설치 현황	36
<표 6> 특별행정심판기관 설치 현황	37
<표 7> 소요기간(처리기간) 비교	47
<표 8> 업무프로세스 비교	51
<표 9> 제주특별자치도 행정심판위원 구성 현황	55
<표 10> 제주특별자치도 조직	56
<표 11> 제주특별자치도 행정심판위원회 자료	57
<표 12> 지역별 행정심판 사건 접수 및 처리 세부현황	57
<표 13> 2013년 처리사건 유형	59
<표 14> 집행정지 현황	62
<표 15> 최근 4년간 인용률 편차	63
<표 16> 시·도별 전부/일부 인용률 현황	64

< 그림 목차 >

<그림 1> 최근 4년간 인용률 편차	20
<그림 2> 사건 처리기간 현황	28
<그림 3> 행정심판 일부개정 전·후	35
<그림 4> 온라인 행정심판 서비스 시스템	45
<그림 5> 지역별 구술심리 비율	61
<그림 6> 연도별 평균 인용률 추이	63
<그림 7> 온라인 행정심판 허브시스템 개념도	68

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

행정심판제도는 국민의 권익구제와 행정의 자기통제 실현에 그 목적이 있다. 행정청의 위법하거나 부당한 행정 행위로 인하여 권익이 침해된 국민은 행정심판을 통하여 권리와 이익을 구제받을 수 있고, 행정청은 위법하거나 부당한 처분에 대하여 입법부나 사법부의 간섭 없이 자율적으로 통제하기 때문에 행정심판은 국민의 권익보호와 함께 자기통제기능을 강조하여 공권력 행사의 신뢰성을 확보하고 있다.

행정소송법 제1조는 “행정소송절차를 통하여 행정청의 위법한 처분 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고, 공법상의 권리관계 또는 법적용에 관한 다툼을 적정하게 해결함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 행정심판과 행정소송의 목적을 살펴보면 기본적으로 행정심판과 행정소송 모두 국민의 권익구제의 기능을 하고 있는 것을 알 수 있다.

그러나 행정심판은 행정소송에 비해 청구가 간편하고, 신속하게 처리되는 등 행정소송에 비해 가지는 장점이 많이 있다. 또한 행정심판제도는 법원이 아닌 행정청에서 두는 행정심판위원회에서 심리·재결하기 비교적 자유로운 진술이 가능함으로써 우호적인 해결이 가능하고 긴 시간과 막대한 비용을 요하는 행정소송에 비해 행정심판은 비용이 무료이며 절차가 간편하기 때문에 신속히 처리되어 효율적인 면도 크다고 할 것이다.

결국 행정심판은 법원의 도움 없이 비교적 자유롭고 우호적으로 분쟁을 신속하게 해결한다는 점에서 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution : 이하 ADR)와 같은 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

ADR은 주로 대체적 분쟁해결제도 또는 재판외 분쟁해결제도로 불리는데 분쟁

해결제도으로써 ADR의 유용성은 매우 크다고 할 것이다. ADR은 신속하게 분쟁 해결이 가능하고 막대한 소송비용을 지출해야하는 소송과 다르게 분쟁해결에 소요되는 경비를 획기적으로 줄일 수 있다. 또한 분쟁당사자들이 스스로 참여함으로써 자율적이고 우호적인 해결이 가능하며 특수하고 복잡한 사건에서도 제3자의 도움을 받아 그 특수성을 반영할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 ADR의 특성과 행정심판의 특성을 함께 살펴보면 공통점을 찾을 수 있다. 결국 행정심판제도가 행정상 분쟁에 대한 주된 해결제도로서 법원의 재판에 대한 ADR로서의 기능을 수행할 수 있다고 본다. 그러나 ADR로서 역할을 하고 있는 행정심판도 지속적인 제도개선에도 불구하고 한계를 가지고 있다. 행정심판청구사건은 매년 증가하고 있고 사건의 증가로 인해 법정기간 내 처리 또한 어려워졌다. 또한 각 행정심판기관마다 유사한 사건에 대해서 다른 재결이 이루어지고 인용률도 크게 차이가 나는 등 한계가 발생하였다.

이러한 제반 문제점을 보완하기 위하여 2006년 당시 국무총리행정심판위원회에서는 온라인을 이용한 행정심판시스템을 도입하여 효과를 보았으나 온라인 행정심판제도는 중앙에서만 이용할 수 있었고 법적 근거의 미비 및 기타 여러 문제점은 온라인행정심판제도의 신뢰성을 제고하는데 어려움을 겪었다. 이후 국민 권익의 증진을 위해 2010년 행정심판법을 전부개정하고 온라인행정심판제도의 법적기반을 마련하였으나 각 위원회의 인용률 편차 문제와 유사한 사건에 대한 재결의 문제는 권리구제의 차별의 문제로 이어졌다. 이러한 문제점은 행정심판제도의 형평성 및 신뢰성을 저하시키는 요인으로 지적되었다. 이에 중앙행정심판위원회는 행정심판제도의 문제점을 해결하고자 2014년 2월 3일부터 제주특별자치도 행정심판위원회 외 6개 행정심판기관을 시작으로 60여개 행정심판기관에 온라인행정심판 허브시스템을 확대 보급할 계획이 되어 있다.

따라서 본 논문에서는 행정심판제도가 ADR의 역할을 하는데 있어 제주특별자치도 온라인행정심판의 도입이 제주특별자치도만의 여건에 맞는 효율적인 도민의 권리구체제도로서 자리매김할 수 있도록 온라인행정심판제도의 발전방향에 대한 모색이 필요하다고 생각한 바, 우선 행정심판제도와 ADR을 연계하여 살펴보고 온라인행정심판제도의 효용성과 한계를 검토하도록 하겠다. 더 나아가 이를

토대로 제주특별자치도 행정심판위원회의 구성 및 운영 현황과의 비교를 통해 제주특별자치도 온라인행정심판제도의 문제점을 고찰하도록 하겠다. 이어 실질적 권리구제제도로 작용하기 위한 발전방향을 제시하여 도민의 신뢰와 행정의 효율성을 확보하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 제주특별자치도의 온라인행정심판을 중심으로 고찰하고자 한다. 먼저 행정심판의 이해를 돕기 위해 행정심판제도의 개괄적인 내용을 살펴보고, 행정심판제도가 그 기능면에 있어 대체적분쟁해결제도와 같은 역할을 한다고 판단되므로 행정심판제도와 ADR을 연계하여 살펴보도록 하겠다. 이어서 온라인행정심판의 전체적인 내용을 살펴본 후, 온라인행정심판제도의 효용성 및 한계를 고찰하도록 하겠다. 아울러 제주특별자치도 행정심판의 운영 현황을 파악하여 온라인행정심판제도 도입의 발전방향을 제시하고자 한다. 본 연구는 총 5장으로 구성되었다.

제1장에서는 연구의 배경을 설명하고 제주특별자치도의 온라인행정심판 도입을 논문주제로 정한 이유와 그 목적을 서술하였다. 또한 연구의 범위와 방법에 대하여 설명하였다.

제2장에서는 일반적인 행정심판제도의 의의를 통해 개념과 법적 성격, 그리고 행정심판제도의 기능의 개괄적인 내용을 정리한 뒤, ADR의 내용을 개관함과 동시에 이와 연계하여 행정심판제도가 ADR로서 가지는 의의를 살펴보고 그 의의와 한계를 함께 검토하도록 한다.

제3장에서는 논의의 바탕이 되는 온라인행정심판제도가 어떠한 배경에서 도입되었는지 살펴보고 이와 함께 온라인행정심판제도의 운영과 청구 절차를 개관한

다. 그리고 온라인행정심판제도의 필요성을 강조함과 동시에 한계를 검토한다.

제4장에서는 기존에 제주특별자치도 행정심판위원회의 구성 및 운영 현황을 통계자료를 통하여 살펴본다. 제주특별자치도 행정심판위원회의 구성과 담당조직의 현황, 운영 및 기타 전반적인 절차를 분석함으로써 제주특별자치도 행정심판이 가지는 문제점을 살펴본다. 또한 제주특별자치도에서의 온라인행정심판제도 도입이 가져오는 효용성을 서술하고 이를 통해 제주특별자치도에서의 온라인행정심판제도가 나아가야 할 발전방향을 제시한다.

제5장에서는 논문의 내용을 요약하고 정리하면서 행정심판제도가 ADR로서 역할을 하는 점을 강조하고 이를 전제로 하여 제주특별자치도의 온라인행정심판제도의 도입이 대체적 분쟁해결제도로써 충실한 역할을 하기 위한 발전방안을 정리하는 것으로 마무리하였다.

2. 연구의 방법

본 논문은 연구를 위하여 다음과 방법을 이용하였다. 첫째, 행정심판제도와 관련하여 국내 문헌 및 논문, 학술지, 논문발표 자료집 등을 활용하였다. 둘째, 제주특별자치도 규제개혁법무과 자료와 전자정부지원사업 제안요청서 및 2013국민권익백서를 통해 제주특별자치도 행정심판위원회의 운영현황을 살펴보았다. 셋째, 온라인행정심판과 관련하여 국민권익위원회 사이트 및 제주특별자치도 행정심판위원회 사이트, 전자민원콜센터를 이용하였다. 넷째, 법령 검색을 위해 법제처 사이트를 이용하였고 헌법재판소결정례 검색을 위해 헌법재판소 사이트를 이용하였다.

제2장 행정심판제도의 의의와 기능

제1절 행정심판제도의 의의

1. 행정심판의 개념

1) 행정심판의 의의

행정법관계에서 위법 또는 부당한 행정작용으로 인해 권리나 이익을 침해당한 자가 일정한 국가기관에 이의를 제기하여 그 위법 또는 부당한 행정작용을 시정토록 요구하는 절차를 행정쟁송이라 한다. 행정쟁송에는 ① 행정청이 판단의 주체가 되는 행정심판과 ② 법원이 판단의 주체가 되는 행정소송이 있다. 따라서 행정심판이란 행정상 법률관계의 분쟁을 법원이 아니라 행정기관이 심리·재결하는 행정쟁송절차를 말한다.¹⁾

행정심판은 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위, 또는 부당한 행정작용으로 인하여 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하는 행정쟁송절차를 말한다. 헌법 제107조 제3항에서는 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”라고 규정하여 행정심판의 근거를 규정하고 있다. 이에 따라 행정심판법이 일반법으로 제정되어 시행되고 있고, 제1조에서 “행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 행정의 적정한 운영을 꾀하는 것을 행정심판의 목적으로 한다.”라고 규정하여 행정청에 의해 이익이 침해된 사인의 권리를 보호하고, 위법 또는 부당한 행정작용을 한 행정청의 자기통제와 준사법작용으로써 법원의 재판을 줄여주는 부담경감에 기여하고 있다.

1) 홍정선, 「기본행정법」, 박영사, 2013, 574면.

2) 광의의 행정심판, 협의의 행정심판

광의로 행정심판이란 행정상 법률관계의 분쟁을 행정기관이 심리·재결하는 행정쟁송절차를 말한다. 행정심판은 약식쟁송의 하나이다. 행정심판은 어느 누구도 자기 행위의 심판관이 될 수 없다는 자연적 정의의 원칙에 반하는 제도이다. 그렇지만 행정심판에 불복하는 경우에는 행정소송을 제기할 수 있으므로 그 가치를 과소평가 할 수만은 없다. 협의로 행정심판은 항고심판만을 의미하기도 한다.

한편 행정심판은 분쟁해결의 성질을 갖는 광의의 재판의 일종이기는 하나, 그럼에도 그것은 행정절차이며²⁾ 사법절차는 아니다. 행정심판의 재결은 또한 그 자체가 행정작용의 하나로서 행정행위적인 성질을 갖는다.³⁾

이외에도 행정심판의 개념은 학자마다 다르게 분류되고 있다. 첫 번째로 행정심판법 제1조에서 규정하는 행정심판을 형식적 행정심판으로 보고 실질적 행정심판은 행정기관에 의한 행정쟁송절차로 보는 견해와⁴⁾ 헌법 제107조 제3항에 근거한 준사법절차에 의해 준용되는 불복절차만이 행정심판에 해당한다는 견해⁵⁾가 있다.

3) 행정소송과의 구분

실질적 쟁송으로서의 행정심판과 행정소송은 모두 행정청의 위법, 부당한 처분에 대한 사인의 권리구제수단으로 유사한 취지가 있으나 쟁송대상을 살펴보면 행정심판은 위법행위 외에 부당행위로 심판의 대상이 되고 행정소송은 위법행위만 소송이 되는 등 공통점과 차이점이 많이 있다.

이하에서 행정심판과 행정소송을 구분하는 이유는 행정심판이 소송제도를 보완하기 위해 생긴 제도라는 점과 행정부 내에서 이루어지는 것으로 사법부에 의해 이루어지는 재판과 다르다는 점, 그리고 재판이 아니기 때문에 법원 외에서

2) BVerwGE 82, 338; Hufen, Verwaltungsprozessrecht(8. Aufl.), §5, Rn.11; Wallerath, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 304; 홍정선, 「행정법원론(상)」, 제21판, 박영사, 2013, 839면 재인용.

3) 홍정선, 앞의 책, 839면.

4) 홍준형, 「행정구제법」, 도서출판 오래, 2012, 307면.

5) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2013, 612면.

행하여지는 분쟁해결제도라는 점을 강조하기 위함이다.

(1) 공통점

행정심판과 행정소송은 모두 행정청의 처분에 대하여 시정절차를 통해 행해지는 국민의 권리구제수단으로서 실질적 쟁송에 해당한다. 심리에 있어서는 당사자가 어떠한 주장이나 청구에 구속받지 않고 직권으로 증거를 수집 및 조사하는 직권심리주의, 당사자의 신청에 의해서만 절차가 개시된다는 불고불리의 원칙 및 불이익변경금지의 원칙이 인정되고 행정소송법상 취소소송을 제기하는 경우 처분 등의 효력이나 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 않는다는 집행부정지의 원칙이 적용된다.

이 밖에도 법률상 이익을 가진 자만이 제기할 수 있다는 점과(원고적격), 당사자는 대등한 입장에 선다는 점(대심주의), 부작위 또는 위법한 처분을 대상으로 한다는 점, 사정재결·사정판결이 인정된다는 점에서 많은 공통점을 지니고 있다.

(2) 차이점

행정심판과 행정소송의 차이점은 쟁송의 관정기관, 제도의 본질, 쟁송대상 및 범위 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 쟁송의 관정기관은 행정심판의 경우 행정심판위원회 또는 행정기관이 관장하고 반면에, 행정소송은 법원이 관정기관이다. 제도의 본질과 관련해서는 행정심판은 위법성 및 타당성을 행정기관이 심판기관으로서 판단하기 때문에 형식적 의미의 행정작용이고 행정소송은 법원이 소송절차와 재판을 통해 판결하기 때문에 형식적의미의 사법작용이다. 쟁송의 대상 및 범위는 행정심판에서는 행정의 위법행위의 판단뿐만 아니라 부당행위도 심판의 대상이 된다. 행정소송은 법률문제의 판단만을 대상으로 하기 때문에 위법행위만이 소송의 대상이 된다. 그 밖에도 행정소송은 행정통제의 기능이 강조되고 행정심판은 국민의 권리구제기능이 강조된다는 점에서 목적이 다르다고 할 것이고 행정심판은 약식쟁송이고 행정소송은 정식쟁송이라는 점에서 절차적 측면이 다르다고 할 수 있다.

따라서 행정심판제도는 행정소송과 다르게 판사가 아닌 전문가가 판단하며 절차에서도 형식성이 완화되고 심판 대상이 넓다.

2. 행정심판의 법적 성격

행정심판은 일반적으로 준사법적 판단작용으로서의 성격과 행정행위적 성격을 지니고 있다.⁶⁾ 재판에 준하는 작용으로서, 준사법적 성격을 가지는 행정심판은 처분의 성질을 가진 재결로써 판단작용의 성질을 가지며 일반적 행정행위의 성질인 공정력·불가변력·불가쟁력·구속력을 갖는다. 다른 한편으로는 행정청의 의사를 표시함으로써 행적목적 실현한다는 점에서 행정행위적 성격을 지닌다. 이는 행정법관계를 규율하고 행정법 질서의 유지·소멸 또는 형성하는 행정작용에 해당한다.

위 두 가지 성격이 어떠한 형태로 행정심판제도에 구체화되는가는 국가 또는 입법정책에 따라 달라지며 두 성격 중 어느 쪽에 중점을 두는가에 따라 행정심판의 구체적 절차 및 방향에 영향을 주게 된다. 헌법은 헌법 제107조 제3항 후단에서 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.”라고 규정하여 준사법작용으로서의 행정심판을 명문화하고 있다.⁷⁾

그러나 행정심판은 행정법 관계에서의 분쟁을 규율하고 행정목적의 실현을 위해 일정한 행정질서를 형성·소멸·유지한다는 점에서 행정작용의 성질이 매우 강하다고 할 것이며, 행정심판은 행정소송의 전심절차로서 준사법적 작용을 하지만 사법작용을 하는 재판과는 다르기 때문에 상호 보완적인 기능을 하는 관계에 있다고 보아야 할 것이다.

6) 법제처, “행정심판의 이론과 실제”, 2002, 21면.

7) 헌법재판소는 구 지방세법 제74조 제1항 등 위헌소원에서 헌법 제107조 제3항은 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”라고 규정하고 있으므로, 입법자가 행정심판을 전심절차가 아니라 중심절차로 규정함으로써 정식재판의 기회를 배제하거나, 어떤 행정심판을 필요적 전심절차로 규정하면서도 그 절차에 사법절차가 준용되지 않는다면 이는 위 헌법조항, 나아가 재판청구권을 보장하고 있는 헌법 제27조에도 위반되며, 헌법 제107조 제3항은 사법절차가 ‘준용’될 것만을 요구하고 있으나 판단기관의 독립성과 공정성, 대심적 심리구조, 당사자의 절차적 권리보장 등의 면에서 사법절차의 본질적 요소를 현저히 결여하고 있다면 “준용”의 요청에마저 위반된다고 결정한 바, 이러한 점에서 행정심판은 준사법적 절차로서 평가되고 있다.

3. 행정심판제도의 기능

행정심판은 국민의 권익구제와 자율적 행정통제의 두 가지 목적을 가지고 있다. 권익구제란, 위법·부당한 행정작용으로 인하여 침해당한 개인의 권익을 보호하는 것을 말하고, 자율적 행정통제란 행정기관에 대하여 스스로 시정의 기회를 줌으로써 행정작용의 적법성과 합목적성을 보장하는 것을 말한다.⁸⁾

행정심판법 제1조에서는 “이 법은 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 아울러 행정의 적정한 운영을 꾀함을 목적으로 한다.”고 규정함으로써 행정심판의 목적이 국민의 권익구제와 행정상 분쟁에 대하여 행정부 내에서 스스로를 판단하는 자율적 행정통제임을 명시하고 있다.

행정심판은 행정청의 위법하거나 부당한 처분으로부터 국민의 권리와 이익을 지켜주는 제도이다. 이러한 기능은 기본적으로 행정소송의 기능과 동일하지만, 행정심판은 행정소송에 비해 청구가 간편하고, 신속하게 처리되는 장점이 있다. 또한 행정심판에서는 ‘부당’에 대한 심사가 가능하기 때문에 부당한 행정작용에 의한 권익침해까지 구제가 가능하고, 행정청에 대하여 적극적인 행위를 요구할 수 있어 행정소송제도에 비하여 상대적으로 국민권익 보호차원에서 효율적인 권리구제제도라고 할 수 있다.⁹⁾

행정심판의 자율적 행정통제는 행정상 분쟁에 대하여 법원에 의해 판단되기 전 행정청이 스스로 심리·판단·시정하여 행정의 적법성과 합목적성을 실현하고 행정의 자율성을 확보하는 것을 말한다.¹⁰⁾ 다시 말해서 행정심판은 행정기관 스스로 판정기관이 되고, 심판대상이 자신의 행정작용이고, 사법절차보다 신속·간이한 절차로 자신의 과오를 시정할 수 있으며¹¹⁾, 행정의 적법성 이외에도 타당성까지도 스스로 심사한다는 점에서 행정의 자기통제기능뿐만 아니라 나아가 행정감독적인 기능으로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다.¹²⁾

8) 국민권익위원회, 2013 국민권익백서, 437면.

9) 국민권익위원회, 전계자료, 437면.

10) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2013.

11) 류지태·박중수, 「행정법신론」, 박영사, 2010, 574면 ; 최선웅, “행정심판의 기능”, 행정법연구, 제38호, 121면 재인용.

12) 홍준형, 「행정법」, 법문사, 2011, 738면 ; 최선웅, 앞의 논문, 121면 재인용.

이러한 점에서 볼 때 행정심판도 종래 행정상 분쟁에 대한 주된 해결제도로서 법원의 재판에 대한 ADR로써의 기능을 수행할 수 있다. 아래에서는 이러한 논의를 뒷받침하기 위해 먼저 ADR의 등장과 분쟁해결제도로서의 기능을 살펴본 후 행정심판제도의 ADR로써의 기능 및 의의를 검토해 보고자 한다.

제2절 행정심판제도의 ADR로서의 기능

1. ADR의 등장과 분쟁해결제도로서의 의의

1) ADR의 등장 및 전개

(1) ADR의 개념

소송(litigation)을 통한 분쟁해결은 쟁송절차면에서 많은 시간과 비용이 요구된다. 오늘날 대부분의 분쟁이 사법적 쟁송절차에 의하여 해결되고 있지만 21세기 사회의 특징인 다원화와 가속화 그리고 지식화에 따른 현대적이고 복잡한 분쟁은 사법적 해결만이 최선의 방법이 아니라는 점을 보여주고 있다. 이에 미국을 중심으로 소송에 대한 대안이 활발히 연구되었고 이러한 분쟁해결 방법들은 각국 또는 각 분쟁해결기관들의 특성에 따라 다양한 형태로 발전·시행되고 있다. 이러한 소송 이외의 모든 분쟁해결방법을 총칭하여 ADR이라 한다.¹³⁾ 이러한 ADR의 유형으로는 협상, 알선, 중개, 조정, 중재 그리고 간이심리, 음부즈만, 법원ADR, 사적 판결 등 다양한 방법이 존재하고 있다.¹⁴⁾

ADR이란 ‘Alternative Dispute Resolution’의 약어로 우리나라에서는 ADR에 대해 소송외적 분쟁해결제도, 재판외적 분쟁해결제도, 대체적 분쟁해결제도, 대안적 분쟁해결제도 등으로 다양하게 번역되어 사용되고 있다.¹⁵⁾

13) 우광명, “온라인 중재의 실행에 관한 법적 문제에 관한 고찰”, 통상정보연구, 제5권 제1호, 2003, 139면.

14) 신군재, “ADR을 통한 전자상거래 분쟁해결방안에 관한 고찰”, 국제상학, 제17권 제2호, 2002, 247면.

ADR의 개념은 사용하는 사람에 따라 범위가 달라지고 다소 모호한 점이 많이 명확하게 규정하여 정의하기가 쉽지 않다. 또한 ADR은 소송에 의한 분쟁해결이라기 보다는 다른 수단인, 가령 중재(arbitration), 조정(mediation), 소비자 불만처리 시스템(consumer complaints system) 등에 의해서 분쟁을 해결하는 절차로서, 재판체계 이외의 분쟁해결 메커니즘의 폭넓은 다양성을 포함하기 때문에 ADR이 무엇을 의미하는지 정확히 정의하기는 어려울 것이다.¹⁶⁾ 이렇게 ADR을 번역하는 용어가 상이하게 사용되는 이유는 “alternative”¹⁷⁾의 해석에 따라 그 의미가 달라지기 때문이다. 이를 형식적으로 고찰할 경우 법원에서 행하여지는 소송의 형태 이외의 방식 즉, 재판이 아닌 분쟁해결제도에 속한다고 할 것이고 실질적으로 고찰할 경우에는 법원에서 행하여지는 판결의 형태가 아닌 방식¹⁸⁾이나 권위 있는 공공기관의 구속적 결정에 의한 분쟁해결방식이 아닌 당사자 간의 직접 타협과 교섭이 주가 되는 방식을 의미한다고 할 것이다.¹⁹⁾ 이러한 개념적 차이는 형식적 의미로는 포함되나 실질적 의미로는 포함되지 않는 행정심판제도와 같은 제도들의 경우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 ADR은 정형화 되어 있지 않기 때문에 단정적으로 정의하기 보다는 폭넓게 이해할 것이 요청된다.

(2) ADR의 등장배경 및 전개

ADR은 종래 분쟁해결의 중심수단인 재판의 고비용과 소송지연 등의 문제에 대한 분쟁해결의 대안으로써 그 등장 배경 중심에 있다고 할 수 있다.

구체적으로 재판제도가 시간적·경제적으로 문제를 발생시키고 이러한 문제는 개인의 능력차이로 이어져 불평등을 초래하게 되었다. 또한 재판제도가 지니는 형식성으로 인해 국민이 재판제도를 이용하는데 불편함과 어려움을 야기 시켰고 전문적인 지식을 요하는 분쟁은 그에 대한 전문성이 없는 법관들로 하여금 판결

15) 김지호, “대체적 분쟁해결제도(ADR)에 대한 법적, 제도적 고찰, 고려대학교 법무대학원 석사학위논문, 2002, 6면.

16) Christopher Kuner, “Legal Obstacles to ADR in European Business-to-Consumer Electronic Commerce,” *Electronic Commerce & Law Report*, Vol.5, No.29, 2000.7, p.773 ; 우광명, 앞의 논문, 140면 재인용.

17) alternative의 용어 안에는 여러 의미가 함축되어 있기 때문에 용어 또한 모호하다고 할 것이다.

18) 반홍식, “소송외 분쟁해결제도에 관한 연구“, 전북대학교 대학원, 박사학위논문, 1998, 9면.

19) 김은주, “參與 거버넌스를 위한 行政法 研究 : 參與 法制度와 ADR을 中心으로”, 이화여자대학교 대학원, 박사학위논문, 2006, 97면.

의 어려움이 따랐다.

또 다른 이유는 사후적 구제를 중심으로 분쟁해결이 이루어지던 종래의 분쟁과 달리 현대사회의 분쟁은 사전예방 및 회피를 위한 분쟁이 중심이 되고 있으며 사회적 지위로 인한 약자형성으로 상대적 강자 위치에 있는 정부 및 지방자치단체, 대기업과의 분쟁해결은 갈등을 심화시키게 되었다. 이 밖에도 대립당사자가 불특정다수인 형태의 분쟁이 증가하는 추세는 현대사회 분쟁의 주요 특징 중 하나라 할 수 있다. 예컨대 공해분쟁 또는 의료분쟁은 주로 집단 혹은 불특정다수에 피해가 생기는 분쟁이 증가하고 전문적인 지식을 요하기도 한다. 즉, 다원화와 가속화, 지식화로 인한 분쟁형태가 복잡다양해지면서 분쟁해결의 만족도를 높이고 현실적 요구에 충족은 ADR의 등장원인이라 할 수 있다.

ADR은 1960년대 후반에 출현하였고 미국을 비롯한 서구에서 이론적으로 정립되기 시작하였다.²⁰⁾ 이후 ADR의 현대적 발전의 출발점이 된 것으로는 1976년 파운드회의(Pound Conference)라고 할 수 있다.²¹⁾ 파운드회의 이후 미국에서는 ADR이 빠르게 발전하였다.²²⁾ 미국 변호사협회(Special Committee on Minor Dispute) 역시 1976년 경미한 분쟁해결에 관한 특별위원회를 설립하였고 공식적으로 ADR 운동을 승인하였다. 동위원회는 그 후 분쟁해결 특별위원회로 변경되었고 대부분의 주 및 연방 변호사협회도 ADR위원회를 갖게 되었다.²³⁾ 로스쿨도 점차적으로 ADR을 커리큘럼에 포함 시켰고 ADR코스나 조정, 협상과 같은 전문화된 과정 신설하였다.

이후 1990년 사법개혁법이 제정되었다. 이 연방 ADR입법은 ADR의 확대에 중요한 역할을 하였고 민사사건뿐만 아니라 행정사건에 관해서도 ADR이 활용되기 시작하였다.²⁴⁾

현재 미국에서는 ADR을 이용하는 영역이 다양하며, 다양한 기관에서 분쟁을

20) 안순철, 최장섭, “대안적 분쟁해결(ADR)의 이론과 실제”, 분쟁해결연구, 제1권 제1호, 2003. 12면.

21) 파운드 회의의 정식명칭은 ‘사법행정에 대한 대중의 불만 원인에 관한 전국회의’였고 미국 각 주의 법관, 교수, 변호사들이 공동으로 모여 미국 법원의 고비용 및 소송지연의 문제에 관하여 논의 하면서 분쟁해결의 새로운 방안을 논의한 회의이다. 당시 회의 주제는 ‘사법운영에 대한 높은 불만의 원인’이었다.

22) 조정과 중재 및 이와 관련한 분쟁해결과정들이 증가하였는데 이를 ADR 운동(ADR Movement)라고 한다.

23) 김희곤, “행정사건과 ADR”, 법학연구, 제26집, 2008, 63면.

24) 사법개혁법은 1998년 ADR법으로 수정입법되었다.

해결하고 있다. 예컨대 의료분쟁의 경우 미국변호사협회, 미국의학협회, 미국중재 협회 등이 분쟁해결절차를 만들어 운영하고 있고, 지적재산권사건에 대해서는 미국지적재산권법연합회 등이 ADR을 운영하고 있다.²⁵⁾

2) 분쟁해결제도로써의 ADR의 기능 및 유용성

(1) 분쟁해결제도로써의 ADR의 유용성

ADR이 분쟁해결제도로써 등장하게 된 원인은 위의 내용에서와 같이 급속도로 변하는 다양한 사회변화와 그에 따른 분쟁문제를 전통적인 분쟁해결방법인 소송을 통한 재판이 분쟁당사자에게 만족할 만한 결과를 가져다주지 못하였기 때문이다. 따라서 이를 대체할 만한 분쟁해결제도가 필요하게 되었고 ADR이 이러한 문제점에 대한 해결방안으로써 유용성을 갖게 되었다.

이처럼 재판제도는 ADR과 분쟁해결제도라는 점에서 공통분모를 가지고 있지만 서로 반대되어 대비를 이루는 점들이 많다. 일반적으로 재판제도는 재판절차의 형식성에 따라 결론이 나고, 위법에 대한 법리적 해결만을 고집하고, 다양하고 복잡한 분쟁문제에 대하여 전문가가 아닌 중립적 법관을 통하여 일방적 결정을 한다. 반대로 ADR은 일반적으로 엄격한 법적 과정을 요구하지 않는다는 비형식성(informalization), 법리적 해결만을 고집하지 않고 사회적 통념에 따라 분쟁을 처리한다는 법외화(delegalization), 담당기관을 법관에 한정하지 않고 사회적으로 학식과 덕망 있는 사람들도 참여시킬 수 있는 비법조화(deprofessionalization)²⁶⁾등과 같은 특징을 가지고 있다.

그러나 ADR은 기존의 소송을 통한 분쟁해결을 중심으로 하였던 사법 기능을 박탈하고 대체하는 역할이라기보다는 오히려 사법기능을 보완하고 더욱 강화하는 제도라고 할 수 있다. ADR은 소송의 방법보다 효과적이지 못한 부분에 대해 도입함으로써 기존의 소송제도가 가졌던 한계와 문제점을 극복하는 역할을 수행할 수 있다. 즉, ADR과 소송은 대조되는 관계가 아닌 상호보완적인 관계라 보는

25) 유병현, “ADR의 發展과 法院外 調停의 效力”, 법조, 제53권 제6호, 2004, 41면.

26) 石川明, “ADR(재판외의 분쟁처리)의 문제점”, 한일공동, Symposium, 「사법행정」, 1991.6, 22면 ; 김은주, 앞의 논문, 97면 ; 재인용.

것이 타당하다.²⁷⁾

이처럼 ADR은 소송에 비하여 시간 및 비용의 절감과 절차의 유연성을 통하여 분쟁 당사자에게 권리구제적 측면을 더욱 보장하고 기타 여러 측면에서 이익을 가져다주기 때문에 그 유용성을 확인할 수 있다. 이하에서는 분쟁해결제도로서 ADR이 갖는 일반적 기능을 통하여 그 유용성을 살펴보도록 하겠다.

(2) 분쟁해결제도로서 ADR의 기능

ADR은 대체적 분쟁해결제도라는 점에서 소송보다 효율적이기 때문에 이로써 가지는 특징 및 기능이 여러 가지 있다. 이를 간략하게 정리하면 아래 내용과 같다.

가. 신속한 분쟁해결 기능

행정심판이나 소송을 통하여 분쟁당사자가 분쟁해결을 하는 데에는 걸리는 시간이 상당하다. 이에 반하여 ADR은 장기간 소요되는 분쟁을 효과적으로 줄일 수 있고 현대사회에서 복잡하고 다양한 분쟁으로 인한 소송지연은 매우 불만족스러운 결과를 초래한다. 이는 분쟁사건의 당사자로서 권익실현에 있어 매우 불편한 사항이라는 점을 감안할 때 분쟁의 효율적 기능 중 하나인 신속한 분쟁해결 기능은 매우 중요한 의미를 지닌다.

나. 분쟁의 비용 절감 기능

ADR을 통한 분쟁해결은 분쟁당사자 및 분쟁해결기관이 지출하여야 하는 소요 경비를 줄일 수 있다. 막대한 소송비용을 지출하여야 하는 상대적 약자인 국민은 소송결과를 떠나 감당해야 할 소송비용을 경제적으로 줄일 수 있다는 점에서 경제적 기능 또한 중요한 역할을 한다.

다. 자율적 해결 및 예측가능성 기능

ADR은 법원 또는 행정기관이 아닌 분쟁당사자들이 갈등문제에 스스로 관여하

27) 이원철, “행정법에서의 분쟁과 조정에 대한 연구”, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 2009.6, 34~35면.

여 조정 및 합의를 거쳐 정할 수 있기 자율적인 해결 기능을 가진다. 즉, ADR은 분쟁당사자들이 분쟁해결방법과 조건을 스스로 결정하도록 함으로써 양 당사자 갈등에 대해 스스로 통제할 수 있도록 촉진한다는 것을 의미한다.²⁸⁾

이 결과, 분쟁에 대하여 법원이 아닌 분쟁 당사자가 갈등문제에 대한 결정권을 가지게 되면 분쟁당사자는 분쟁해결의 결과에 대해 최악의 결과를 피할 수 있고 ADR은 분쟁당사자들의 자기결정을 통해 예측가능성 기능을 가지게 된다.

라. 분쟁의 우호적 해결 기능

소송은 장기간 지속되기 때문에 분쟁당사자들의 갈등은 줄어들지 않고 시간이 지날수록 갈등은 극대화되고 적대적 경쟁은 지속될 수밖에 없다. 이에 반해 ADR은 당사자 사이의 호혜와 양보 그리고 이해관계의 고려에 따른 합의에 의해 분쟁 해결을 유도하는 것이므로 분쟁해결과 관련하여 당사자 사이의 관계를 훼손하지 않고 그대로 유지하면서 분쟁을 해결할 수 있다는 것이 매우 큰 장점이 라고 할 수 있다.

이런 까닭에 ADR은 지속적 거래관계 등 분쟁당사자 사이의 계속적 관계가 중요한 의미를 가지는 경우에 매우 적절한 분쟁해결 기능을 한다.²⁹⁾

마. 절차의 탄력적 기능

법원에 의한 분쟁해결은 그 절차에 있어 형식적인 절차로 재판을 하며 법을 통한 공정하고 객관적인 판단을 하므로 분쟁당사자의 사정 또는 의사를 반영하기가 쉽지 않다. 이에 반해 ADR은 분쟁당사자의 갈등해결을 위한 직접 참여로서 기회를 보장받고 이는 갈등해결에 있어 당사자 의사반영에 만족을 줄 수 있기 때문에 소송에 의한 방법보다 탄력적으로 운용될 수 있다.

28) Caroline Harris Crowne, The Alternative Dispute Resolution Act of 1998 : Implementing a New Paradigm, New York University Law Review, Vol.76 p.1768 ; 김은주, 앞의 논문, 98면 ; 재인용.

29) 사법제도개혁추진위원회, “행정형 ADR 정비방안-모델절차법(안)-”, 이화여자대학교 산학협력단, 2006. 8. 14~16면

바. 창조적 분쟁해결 기능

현대 분쟁에 있어 모든 부분을 법을 통해서 해결하기란 쉽지 않다. 또한 법관은 법률전문가로서 분쟁을 해결할 뿐 법률이외 분야의 전문지식을 통하여 분쟁을 해결하는 사람은 아니다. 이 결과, 법원에 의한 분쟁해결은 전문영역에서의 두각을 나타내기가 쉽지 않다. 결국 법원을 통한 분쟁해결은 분쟁당사자의 불만으로 이어지게 되고 만족할 만한 결과를 얻기 어렵다. 이에 반하여 ADR은 분쟁과 갈등 대한 전문적인 지식과 충분한 이해를 가지고 있는 전문가들로 구성되어 중립인의 위치에서 분쟁해결을 촉구하도록 할 수 있기 때문에 전문적인 분쟁해결을 기할 수 있다는 점에서 대체적 분쟁해결제도로서의 기능을 원만히 수행할 수 있다.

2. 행정심판제도의 ADR로서의 의의 및 한계

1) 행정심판제도의 ADR로서의 의의 및 기능

행정심판제도는 다음과 같은 점에서 볼 때, ADR(Alternative Dispute Resolution) 즉, '대체적 분쟁해결제도'로서 기능을 가진다. ADR은 재판이 아닌 분쟁해결수단으로서 가지는 핵심적 특성인 신속한 분쟁해결, 분쟁의 비용 절감, 분쟁당사자 간의 합의 또는 제3자의 조력을 통한 사안의 개별성 및 특수성 반영 등 분명 소송과는 다른 특징을 가지고 있다고 할 것이다.

행정심판제도는 먼저 법원의 도움 없이 행정소송 전(前)단계에서 국민의 권리구제가 가능하다는 점에서 ADR로서의 의미가 크다고 할 수 있다. 위법한 처분뿐만 아니라 부당한 처분에 대하여도 권리구제가 가능하며, 처분에 대한 적극적 변경이 가능함은 물론 거부처분이나 부작위에 대하여 의무이행심판이 인정되는 등 행정소송에 버금가는 권리구제장치로 기능하여 왔는바, 이러한 점에서 소송제도를 보완하는 ADR로서 기능해왔다고 평가할 수 있다.³⁰⁾ 또한, 행정심판제도는 자기통제기능, 국민의 권익구제기능 이외에도 개별성 및 특수성 반영 기능, 행정능률의 보장 기능, 행정청의 전문지식 활용 기능, 소송경제의 확보라는 존재이유

30) 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스, 2008, 191번.

도 가지고 있으므로 ADR로써의 기능을 한다고 할 수 있다.³¹⁾ 아래에서는 이를 보다 구체적으로 논하겠다.

(1) 개별성 및 특수성 반영 기능

행정심판제도는 법률전문가 뿐 아니라 다양한 전문성을 가진 위원회의 심판을 통해 분쟁이 해결되므로 구체적 사안에 대하여 개별성이나 특수성을 반영 할 수 있다. 즉, 법원에 의해 일방적 판단이 이루어지는 재판과 달리 행정청은 분쟁에 대하여 법리적 해결 뿐 아니라 개별성과 특수성을 반영하여 종합적으로 고려할 것이고 당사자는 보다 합리적인 결과를 얻을 수 있다.

대표적인 예로 행정심판위원회 구성원과 재판의 구성원을 비교하여 살펴보면 행정심판위원회의 구성원은 위원장과 대학교 교수, 변호사, 현직 공무원, 전직 공무원으로 구성되어 분쟁사건에서 심리를 통해 개별성 및 특수성을 보다 잘 반영 할 수 있다. 이에 반해 재판의 구성원은 판사와 변호사, 검사, 증인뿐이므로 사실 관계를 통한 법리해석만 가능할 뿐이다. 이러한 점에서 볼 때 재판을 통한 분쟁 해결보다 행정심판은 개별적이고 특수성을 가진 분쟁사건을 다양한 시각에서 다각도로 고려하여 진행할 수 있다. 일부 재판에서는 국민참여재판제도³²⁾를 통하여 일반 국민이 법원과 동등한 입장에서 재판부의 일원으로 참여하여 법률문제를 판단하기도 하지만 참여재판제의 적용은 피고인과 재판부가 결정하고 배심원의 평결은 권고적 효력만 가진다. 또한 사건에 대한 전문가가 아닌 일반국민의 상식을 판결과정에 적용하기 때문에 행정심판위원회보다 효과적이라고 할 수는 없을 것이다.

(2) 분쟁의 신속한 해결 기능

행정심판제도는 법원을 통한 소송 전에 행하는 신속한 해결절차로써 시간과

31) 이와는 반대의견으로 김유환, '행정형 ADR 정비방안 - 모델절차법(안)-' 최종보고서에서 대체적분쟁해결수단은 법원이나 행정심판의 등 재결절차에 의하지 아니한 분쟁해결이 이루어지는 일련의 과정이라고 설명하고 있다.

32) 국민참여재판제도는 일반국민이 재판에 직접 참여할 수 있는 형사재판제도로 우리나라에서는 배심제와 참심제를 혼합한 제도이다. 국민참여재판제도의 특징은 일반국민이 법정 공방을 지켜보고 이후 양형 결정전에 배심원들이 양형에 관한 의견을 밝힐 수 있지만 배심원의 평결은 법원을 기속하지 않고 권고적 효력만 가진다.

비용 면에서 국민의 편의를 도모하고 행정능률을 보장하는 기능을 가진다. 법원을 통한 재판은 매우 긴 시간을 요하고 비용면에서도 긴 시간만큼 많은 비용이 들어가게 되는데 그렇다고 해서 원하는 결과가 반드시 나오는 것은 아니다. 행정심판을 통하여 보다 신속하고 간편하게 분쟁해결을 한다는 것은 실효성 있는 분쟁해결을 도모하는 것이고 앞으로 더욱 권장되어야 한다고 생각한다.

(3) 행정청의 전문지식 활용 기능

현대사회의 행정문제는 고도화되고 그 관계가 복잡하여 법원의 판단만으로는 만족스러운 결과는 얻기 힘들다. 이에 반해 행정심판제도는 분쟁당사자의 직접참여 및 제3자인 전문가를 통하여 전문성과 기술성을 띠는 분쟁에 대하여 보다 효과적으로 해결함으로써 법원의 사법기능을 보충하는 기능을 한다.

(4) 소송경제의 확보 기능

행정소송은 정식재송절차인데 반해 행정심판은 약식재송절차이다. 따라서 상대적으로 간소화된 절차를 통하여 행정분쟁을 해결함으로써 시간 및 비용을 크게 절감할 수 있어서 효과적이다.

행정소송의 전(前)단계에서 분쟁이 해결되는 경우에는 분쟁당사자는 소송에 대한 비용과 소송기간에 대한 부담이 적어지고 법원은 행정심판이 1차적 여과기능을 수행하기 때문에 분쟁이 소송 전에 해결됨으로써 부담을 경감시키는 결과를 얻을 수 있다.

(5) 자율적인 타협과 양보 및 예측가능성 기능

행정심판은 법원이 권위적이고 폐쇄된 법정에서 판결이 이루어지고 있다는 점과 대비할 때 통상 행정기관의 심판위원회를 통해 비교적 자유로운 진술이 이루어지고 있으므로 분쟁의 대상이 되고 있는 사실관계와 그에 관한 법률관계를 분명히 밝히기 위해 당사자나 관계자의 주장이나 반대주장을 청취하는 등 일련의 심리절차를 통하여 자율적 해결을 도모하는 기능을 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 행정심판제도는 그 존재이유 및 기능에 있어 대체적 분쟁해결제도로서의 기능을 한다는 것을 알 수 있다.

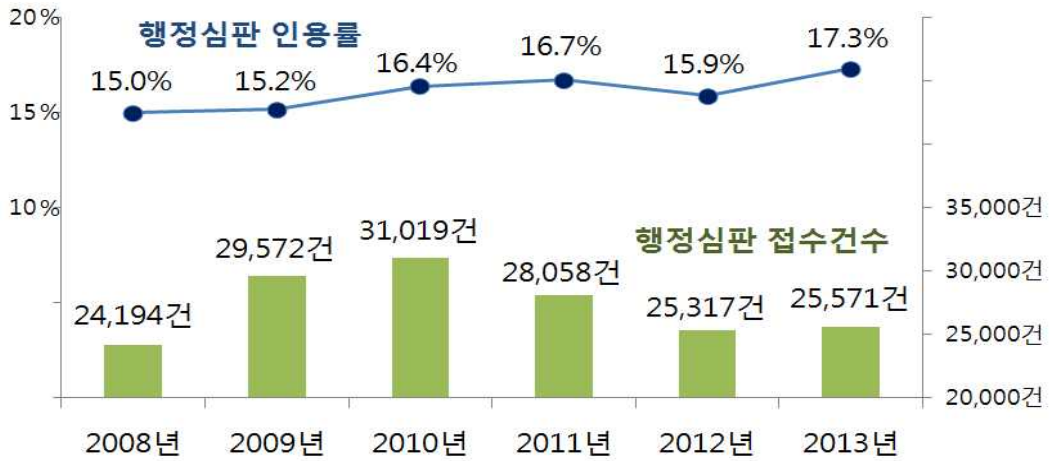
2) 행정심판제도의 한계

행정심판은 행정소송 전(前)단계로서 행정에 대한 자기통제를 하고 국민의 권익침해를 간이·신속하게 구제할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 그러나 행정심판의 사건 수는 점점 늘어나는 반면 인용률은 범위에 머물러 있고 인용률의 지역간 편차도 심하다. 또한 행정심판제도의 취지에 맞지 않게 법정기간 내 사건의 처리 기간을 넘겨 이루어지는 경우도 있어 문제가 되고 있다. 이러한 문제점은 행정심판제도의 한계일 뿐만 아니라 행정심판이 대체적 분쟁해결제도로서 역할을 충분히 못 하고 있다는 점도 확인할 수 있다.

(1) 인용률

종래에는 행정심판전치주의를 원칙으로 하여 행정심판이 이루어졌지만 행정심판이 헌법에서 보장하고 있는 재판청구권을 제약하고 있음에 따라 국민의 권익구제를 저해하는 요소라는 비판으로 이어져 1994년 법 개정을 통하여 임의적 행정심판제도로 바뀌게 되었다. 임의적 행정심판제도로 변경되면서 행정심판전치주의의 문제점이었던 인용률 저조 문제를 해결하기 위해 외부전문가의 참여, 대심구조의 확대, 구술심리의 보장 등 많은 노력을 하여 전체적인 인용률의 상승은 있었으나 지역 간 인용률 편차의 문제점은 여전히 해결되지 못하고 있다. 또한 판례나 행정심판은 처분의 개념을 엄격하게 한정하고 있고, 행정심판의 청구인적격으로서 법률상 이익을 요구하고 있는 점에서 제한적일 수밖에 없다.

<그림1> 행정심판 접수 및 인용률 현황



2014년 국민권익위원회 보도자료 발췌

<표1> 최근 4년간 인용률 편차

(단위 : %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년
서울	17.3	19.7	22.4	21.9
부산	38.9	33.0	30.3	48.3
대구	67.5	57.4	56.0	54.4
인천	35.2	26.8	35.8	28.1
광주	30.0	34.0	38.8	35.8
대전	33.3	39.0	34.9	51.6
울산	35.4	46.9	41.9	58.3
경기	26.8	25.7	26.9	23.7
강원	21.4	31.4	25.7	20.5
충북	26.0	30.4	23.5	22.6
충남	50.0	39.0	43.4	33.1
전북	49.8	48.4	38.3	43.4
전남	38.8	31.0	32.6	34.7
경북	51.5	47.8	42.2	51.5

경남	37.3	38.3	31.2	27.7
제주	47.5	34.4	19.6	39.1
세종			100.0	60.0
최고-최저	50.2	37.7	36.4	37.8
평균 ³³⁾	37.9	36.4	34.0	37.2
표준편차 ³⁴⁾	12.9	9.8	9.5	12.7

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

위 표에서 최근 4년간 시·도 행정심판위원회 인용률을 살펴보면, 2013년 최고 인용률과 최저 인용률은 37.8%나 된다. 2010년 이후 37%대를 유지하면서 2010년에 비해 많이 줄어들긴 하였으나, 그래도 그 차이는 크다고 할 수 있다.

행정심판은 합법성 합목적성 통제기능을 하므로 지역 특성이나 생활여건 등에 따라 다른 재결이 행해질 수 있고 지역의 산업경제 유형이나 업종에 따라서도 처분 및 재결이 달리 행해질 수도 있다. 또한 위원회의 구성 및 그 성향에 따라서도 영향을 받을 수 있다. 이와 같이 처분 및 재결의 시·도간 편차가 심할 경우 행정심판은 공정성·신뢰성을 훼손하게 된다.³⁵⁾

행정심판이 ADR로서의 중요기능 중 하나인 분쟁의 예측가능성 역시 중요하다. 지역여건이나 업종의 특성을 고려하여 한 재결 및 처분은 지역의 약간의 편차가 있을 수 있으나 행정심판이 준사법적절차이라는 점에서 지역 특성 내지 다양성에 입각한 처분이나 재결은 최소한이어야 하며 합리적 범위를 벗어나서는 안 된다³⁶⁾. 이러한 문제를 온라인행정심판이 어느 정도 해결 할 것이라 생각한

33) 세종특별자치시 제외

34) 세종특별자치시 제외

35) 최승원, '지방자치와 온라인 행정심판', 지방자치법연구, 제13권 4호, 2013, 207면.

36) 헌법 제107조 제3항은 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.”고 규정하고 있으므로, 입법자가 행정심판을 전심절차가 아니라 중심절차로 규정함으로써 정식재판의 기회를 배제하거나, 어떤 행정심판을 필요적 전심절차로 규정하면서도 그 절차에 사법절차가 준용되지 않는다면 이는 헌법 제107조 제3항, 나아가 재판청구권을 보장하고 있는 헌법 제27조에도 위반된다. 여기서 말하는 “사법절차”를 특징지우는 요소로는 판단기관의 독립성·공정성, 대심적(對審的) 심리구조, 당사자의 절차적 권리보장 등을 들 수 있으나, 위 헌법조항은 행정심판에 사법절차가 “준용”될 것만을 요구하고 있으므로 위와 같은 사법절차적 요소를 엄격히 갖춰야 할 필요는 없다고 할지라도, 적어도 사법절차의 본질적 요소를 전혀 구비하지 아니하고 있다면 “준용”의 요구에마저 위반된다(전원 재판부 98헌바8, 2000.6.1.).

다.

(2) 처리기간

행정심판법은 제45조 제1항에서 ‘재결은 피청구인 또는 위원회가 심판청구서를 받은 날부터 60일 이내에 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 위원장이 직권으로 30일을 연장할 수 있다’고 규정하고 있다. 행정심판의 처리기간은 행정심판의 신속한 처리를 위하여 규정하였으나 행정심판위원회는 비상임위원회이며 당사자의 청구서, 피청구인의 답변서, 보충서면의 제출 및 검증 등의 증거조사를 거쳐 서면의 송달까지의 절차를 거치게 되면 상당한 시일이 소요되기 때문에 행정심판제도의 처리 기간은 사건의 심리에 충분한 기간이라고 볼 수는 없다. 따라서 반복적이고 획일적인 처분기준에 의하여 재결되는 몇몇의 사건들을 제외하면 연장되는 재결기간인 90일을 초과하여 처리되는 사건도 상당수에 이른다.³⁷⁾

<표2> 사건 처리기간 현황

구분	계	60일 이내		61~90일 이내		91~120일 이내		121일 경과	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
서울	1,033	147	14.2%	692	67.0%	42	4.1%	152	14.7%
부산	441	431	97.7%	10	2.3%				
대구	546	538	98.5%	2	0.4%	1	0.2%	5	0.9%
인천	540	531	98.3%	6	1.1%	2	0.4%	1	0.2%
광주	81	61	75.3%	20	24.7%				
대전	128	85	66.4%	42	32.8%	1	0.8%		
울산	132	107	81.1%	23	17.4%	2	1.5%		
경기	1,296	218	16.8%	573	44.2%	321	24.8%	184	14.2%
강원	156	46	29.5%	77	49.4%	33	21.2%		
충북	155	141	91.0%	14	9.0%				

37) 최현정, “행정심판의 제도적 한계와 법적 개선방안-경기도 사례분석을 중심으로-”, 이화여자대학교 석사학위논문, 2014, 49면.

충남	257	142	55.3%	115	44.7%				
전북	281	268	95.4%	7	2.5%	6	2.1%		
전남	202	8	4.0%	54	26.7%	85	42.1%	55	27.2%
경북	299	229	76.6%	70	23.4%				
경남	314	314	100.0%						
제주	46	20	43.5%	19	41.3%	6	13.0%	1	2.2%
세종	5	4	80.0%	1	20.0%				
계	5,912	3,290	55.6%	1,725	29.2%	499	8.4%	398	6.7%

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집 인용

기존의 행정심판제도 하에서는 행정심판위원회에 도착한 문서들이 심리를 위하여 위원들에게 전달되어 의결에 이르기까지 걸리는 물리적 시간이 많이 소요된다. 이러한 과정들은 분쟁의 해결에 소요되는 시간을 보다 길게 만드는 결과를 가져오게 된다. 더욱이 서면으로 작성된 문서들은 일정 시간동안 단지 한 사람에게 의해서만 다루어질 수밖에 없기 때문에 행정심판청구서가 청구인으로부터 피청구인인 행정청으로 보내지고, 행정청은 다시 행정심판위원회로 이송하게 된 후, 피청구인인 행정청이 제출한 답변서가 청구인과 행정심판위원회로 발송되는 복잡한 과정이 발생하는 동안 실제로 심리를 위해 소요되지 않는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다.³⁸⁾ 행정심판제도는 법정기일 내 처리율을 높이기 위해 다각도로 노력하고 있지만 보다 효과적인 처리는 온라인행정심판제도가 뒷받침할 수 있다고 생각된다.

이와 같이 행정심판은 ADR이 가지는 기능인 신속한 분쟁해결, 예측가능성 등 여러 장점을 가지고 있지만 행정심판의 사건 수는 증가하고 있고 인용률은 여전히 낮은 실정이라 ADR로서의 의의 역시 줄어들고 있는 실정이다. 그러나 이러한 문제는 행정심판제도가 뚜렷한 제도적 문제를 가지고 있는 것이라고 생각하기는 어렵다. 이는 행정심판제도가 ADR로서 가지는 한계 또는 제도적 결함이라기보다는 급속도로 변하는 현대사회의 다양한 분쟁양상에 대응하지 못한다는데

38) 법제처 용역보고서, “온라인 행정심판제도의 도입방안 연구”, 이화여자대학교 법학연구소, 2003, 41면.

한계가 있다고 사료된다. 결국 행정심판이 ADR로서의 가치는 접근의 편의성, 신속한 분쟁해결 등의 문제는 현대사회에서 요구하는 변화에 따른 한계가 있다고 보이므로 이를 보완하기 위하여 온라인을 이용한 행정심판제도의 도입과 적극적인 활용이 요구된다.

제3장 온라인행정심판제도의 도입과 기능

제1절 온라인행정심판제도의 배경 및 의의

1. 온라인행정심판제도의 의의

일반적으로 법원을 통한 행정소송이 권익구제의 전형적인 방법이었으나 법원을 통한 권익구제는 정식쟁송절차라는 점에서 소송절차의 제약 및 시간과 비용의 과다라는 일정한 한계를 지니게 된다.³⁹⁾ 이러한 한계를 극복하고자 행정심판 제도는 구 소원법⁴⁰⁾에서 대체되어 행정소송 전(前)단계에서 간이·신속한 권익구제제도로서 괄목할만한 개선이 이루어져 왔다.

앞서 살펴본 바와 같이 행정소송 전(前)단계에서 권리구제가 가능하다는 의미는 국민이 법원의 도움을 받지 아니하고도 자신의 권리를 실현하고 방어할 수 있는 기제가 있다는 것을 의미하고⁴¹⁾ 이는 행정심판이 대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

ADR을 통해 분쟁을 해결할 경우, 당사자들이 법정에 서야하는 부담을 줄여주고, 법원에 의한 일원화된 분쟁해결의 부담을 덜어줌으로써 분쟁해결이 지연되는 것을 해소하고 분쟁을 신속하게 해결함으로써 사회적 안정을 도모할 수 있다. 뿐만 아니라 국민의 분쟁해결제도에 대한 접근을 용이하게 해준다.⁴²⁾ 그러나 행정

39) 김철용, “행정심판법의 문제점과 행정심판의 과제”, 고시계, 1994. 12, 132면.

40) 소원법은 1951년 8월 3일 법률 제211호로 제정되어 1984년 12월 15일 폐지되었다. 이후 행정심판법이 1984년 12월 15일 법률 제3755호로 제정되었다. 그 이유는 다음과 같다. ‘1951년 소원법의 제정이후 행정수요가 양적·질적으로 팽창되고 위법·부당한 행정처분에 대한 쟁송사건이 급증하고 있으나 그 쟁송절차가 미비되어 국민의 권리구제에 미흡한 실정이므로 이와 같은 행정수요의 팽창과 국민의 권익보호의 필요에 부응하고, 나아가 행정심판절차에 사법절차가 준용되어야 한다는 헌법 제108조제3항의 정신을 반영하여 현행 소원법에 갈음하는 행정심판법을 제정함으로써 국민의 권익을 최대한 보호함과 아울러 행정목적 실현에도 지장이 없도록 조화를 이루려는 것임’

41) 김용섭, 앞의 논문, 190면.

42) 류승훈, “민사분쟁의 해결에 있어 ADR이 갖는 의미”, 민사소송, 통권 제4권, 한국민사소송법학회, 2001, 4면.

심판이 가진 ADR의 기능 역시 인용률 저하 및 법정기간 내 처리에는 한계가 있었고 이러한 현실에서 보다 신속하고 효율적으로 활용하고자 ODR(Oline Dispute Resolution)⁴³⁾을 이용한 온라인행정심판의 도입논의가 진행되었다.

행정심판은 ODR 구현에 있어서 가장 적절한 분쟁해결형태 중의 하나라고 할 수 있다. 그 이유로는 첫째, 행정심판은 정부에 의하여 분쟁을 해결하는 절차이기 때문에 행정청이 가지고 있는 분쟁당사자에 대한 정보를 통하여 쉽사리 분쟁당사자를 확인할 수 있고, 분쟁상황에 대하여 행정심판 청구인이 제기하는 문제점의 당부의 판단에 필요한 정보에 쉽게 접근할 수 있다. 다른 유권적 분쟁해결 절차에서 유권적 판단기관이 분쟁당사자의 확인과 분쟁상황에 대한 인식을 위해 참여야 하는 Off-line에서의 수고를 대폭 줄이거나 생략할 수 있는 것이다. 둘째, 행정심판이 서면심리절차를 On-line화하는 것은 어려운 일이 아니며, 셋째, 행정심판을 On-line화하게 되면 이는 행정기관의 권위를 배경으로 이루어지는 ODR이 되므로 유권적 판단권을 전제로 하지 않는 민간 ODR시스템 보다 높은 신뢰를 구축할 수 있다.⁴⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 대체적 분쟁해결수단의 기능이 약화되고 있는 상황에서 온라인행정심판제도의 도입은 행정심판이 대체적 분쟁해결수단으로서 가지는 기능을 더 효과적, 효율적으로 사용할 수 있을 것이고 국민의 권익구제 실현에 한층 더 다가갈 것이다. 결국 온라인행정심판제도는 기존 행정심판제도의 한계를 보완하는데 그 의의가 있다고 하겠다.

2. 온라인행정심판제도의 추진배경

1) 추진배경

20세기 컴퓨터와 인터넷을 통한 정보의 혁명은 우리 사회에 엄청난 변화를 가

43) ODR이란 컴퓨터와 네트워크를 이용하여 ADR이 가지고 있는 장점을 더욱 강화시켜 분쟁을 해결하는 시스템이라고 할 수 있다. ODR은 1996년 세 개의 선도프로젝트에서 시작되었다. 첫 번째는 버츄얼 매지스트레이트이며 두 번째는 메릴랜드 대학 온라인 조정 프로젝트, 마지막으로 메사추세츠 대학 온라인 읍부즈 오피스라고 할 수 있다.

44) 법제처 용역보고서, 전계자료, 1면.

지고 왔다. 특히, 2000년 이후 IT기술의 발달과 인터넷의 대중화로 국민들의 인터넷을 이용한 행정심판 수요도 증가하기 시작하여 이에 대한 대책마련이 필요하게 되었다. 현행 행정심판법은 서면에 의한 심판절차의 처리와 진행만을 예정하여 제정되어 새롭게 등장하는 국민들의 온라인 수요에 적절히 대응할 수 없었던 것이다.

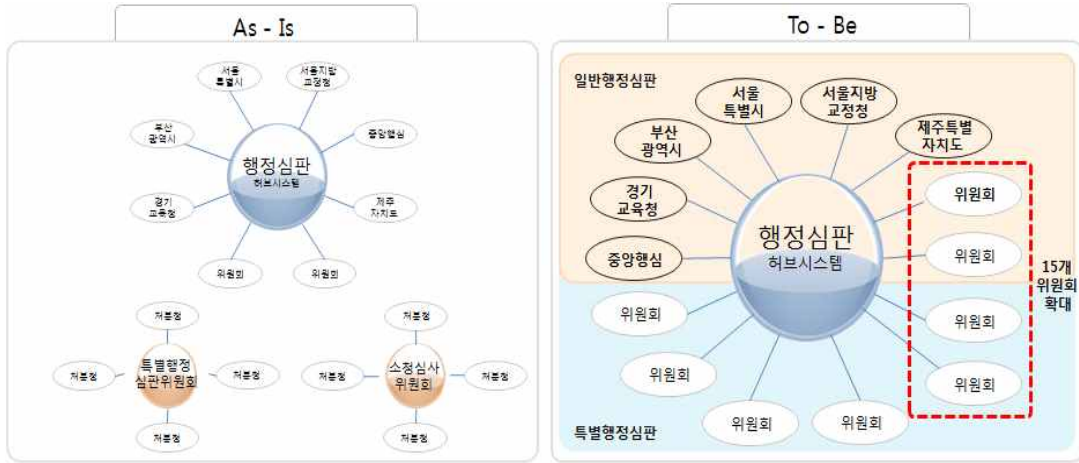
기존 행정심판제도는 다양한 행정처분을 다수의 위원회가 각각 관할하고 있기 때문에 오프라인을 통해 행정심판을 청구할 경우 국민들은 직접 관할위원회를 찾아야 하는 불편을 겪어야 한다. 또한, 행정심판 기관 간 인용률 편차로 인한 권리구제의 차별은 거주 지역과 업종에 따라 권리구제에 차별이 발생하는 문제를 넘어 행정심판제도에 대한 공평성과 신뢰성을 저하시키는 주요원인으로 지적되었다.⁴⁵⁾

이에 따라 행정심판제도를 관장하고 있는 법제처는 인터넷을 이용한 행정심판을 도입하고자 2003년 온라인 행정심판제도의 도입방안에 대한 연구용역을 실시하여 국내·외 유사제도에 대한 현황 분석 및 제도 도입에 따른 법적·기술적인 검토를 마치고 2004년부터 인터넷을 이용한 온라인행정심판 시스템 도입을 추진하게 되었고⁴⁶⁾, 더 나아가 법적 근거를 마련함으로써 중앙행정심판에서만 운용되었던 것을 시·도 행정심판과 특별행정심판에 확대적용하기 위한 온라인 행정심판 허브포털 시스템이 추진되고 있다.

45) 국민권익위원회, 국민권익백서, 2013, 475면.

46) 이항노, “행정심판 인터넷 서비스”, 법제, 통권 제587호, 법제처, 2006.11, 87면.

<그림2> 행정심판 허브시스템 확대 구축시 시스템 구성



2014년도 전자정부지원사업 제안요청서 인용

2) 추진경과

2004년 온라인행정심판 시스템 구축사업이 착수되고 2012년도에 이르러 심판 기관들은 업무처리의 편리성과 운영의 효율성 제고로 시스템 보급의 필요성을 인정하였고 조기도입을 위한 사용신청서가 제출되었다.

효율적인 ‘행정심판 허브시스템’의 구축을 위하여 2012년 3월부터 9월까지 ISP(Information Strategy Planing)사업⁴⁷⁾이 추진되었고, 이 사업에 따라 2013년부터 연도별로 5단계의 행정심판 허브시스템 구축사업이 계획되었다.

<표3> 추진경과

추진연도	내용	비고
2004.09	온라인 행정심판 시스템 구축사업 착수	국행심
2006.07	온라인 행정심판 시스템 서비스	국행심
2010.07	온라인 행정심판 법적 근거 마련	중행심
2012.03	행정심판 허브시스템 구축 ISP사업 착수	중행심
2013.05	행정심판 허브시스템 1단계 구축사업 착수	중행심

47) 행정심판 허브시스템 정보화전략계획은 50여개의 행정심판위원회를 온라인으로 엮는 허브시스템 구축을 위해 세워진 온라인 연계 ‘허브시스템’ 계획을 말한다.

2014.02	행정심판 허브시스템 1단계 서비스 개시	7개 심판기관
2017.12	행정심판 허브시스템 5단계 서비스 개시	61개 심판기관
2018.~	행정심판 허브시스템 확대 서비스	100개 심판기관

2013년 국민권익백서 인용

2013년 5월부터 추진된 행정심판 허브시스템 1단계 구축사업은 6개 행정심판 위원회⁴⁸⁾를 대상으로 하여 시작되었고, 2014년도에는 2단계 구축사업이 시작되어 15개 심판기관을 대상으로 추진되고 있다. 이후 2015년도에는 3단계 구축사업은 통계시스템 및 헬프데스크 운영시스템 구축 및 16개 심판기관을 대상으로 추진할 예정이고 2016년도 4단계 구축사업은 14개 심판기관을 대상으로 추진하게 되고, 어린이 행정심판 홈페이지 구축 및 홍보콘텐츠 개발 등 운영부문을 강화할 계획이다. 2017년도 5단계 구축사업은 10개 심판기관을 대상으로 추진하게 되고, 화상회의 운영과 영문 포털사이트 운영 등 서비스를 확대하며, 향후 추가활용 대상 심판기관으로의 서비스 확대에 주력할 계획이다⁴⁹⁾

<표4> 행정심판 허브시스템 구축사업 개요

구분	1단계	2단계 (예정)	3단계 (예정)	4단계 (예정)	5단계 (예정)
서비스 대상 위원회	중앙	강원도	대전광역시	대전교육청	감사원
	서울특별시	강원도교육청	서울특별시교육청	세종시	세종시소청
	부산광역시	경기도	부산광역시교육청	세종교육청	부산시소청
	울산광역시	경상남도	인천광역시	울산시교육청	서울시소청
	제주특별자치도	경상남도교육청	인천광역시교육청	충남교육청	인천시소청
	경기도교육청	경상북도	전라남도	충청북도	대구시소청
	서울지방교정청	경상북도교육청	전남교육청	제주교육청	광주시소청
		광주광역시	전라북도	헌법재판소	제주시소청
		광주광역시 교육청	전북교육청	방송통신위	대전시소청
		대구광역시	충청남도	대전교정청	서울교육청 소청
		대구광역시	충북교육청	광주고등검찰청	
			대구교정청	대구고등검찰청	

48) 중앙행정심판위원회, 서울특별시 행정심판위원회, 부산광역시 행정심판위원회, 제주특별자치도 행정심판위원회, 경기도교육청 행정심판위원회, 서울지방교정청 행정심판위원회 이상 6개 행정심판위원회를 대상으로 하였으나 이후 울산광역시 행정심판위원회가 추가됨에 따라 7개 행정심판위원회가 온라인행정심판제도를 이용하게 되었다.

49) 국민권익위원회, 국민권익백서, 2013, 481면.

			교육청 서울고등검찰청 강원도소청 경기도소청	광주교정청 부산고등검찰청 울산시소청 중앙해양안전심판원	대전고등검찰청 교원소청	
개수	단계별	7개	14개	16개	14개	10개
	누계	7개	21개	37개	51개	61개
서비스 개시		2014. 2. 3.	2015. 2.	2016. 2.	2017. 2.	2018. 2.

행정심판 허브시스템 서비스 개시 알림 홍보물 참조

3. 온라인행정심판제도의 법적근거

1) 온라인행정심판의 헌법상 근거

온라인행정심판은 서면이 아닌 온라인으로 진행될 뿐이다. 행정심판에서 요구되는 헌법상의 요건을 가지고 있다면 당연히 헌법상 지위를 가진다고 할 수 있다. 헌법 제107조 제3항은 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.”라고 규정하여 행정심판제도가 헌법상 근거를 가진 국민의 권리구제수단임을 명시하고 있다.

행정심판제도의 요건으로 ‘사법절차의 준용’을 명시한 것은 심판절차의 공정성 및 행정구제제도로서의 실효성 확보를 위한 근거를 사법절차를 통해 준용되어야 한다고 명시한 것이라고 볼 수 있다.

‘재판의 전심절차’와 관련하여 헌재 결정례는 “헌법 제107조 제3항은 재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다고 규정하고 있으므로, 입법자가 행정심판을 전심절차가 아니라 중심절차로 규정함으로써 정식재판의 기회를 배제하거나, 어떤 행정심판을 필요적 전심절차로 규정하면서도 그 절차에 사법절차가 준용되지 않는다면 이는 헌법 제107조 제3항, 나아가 재판청구권을 보장하고 있는 헌법 제27조에도 위반된다. 여기서 말하는 사법절차를 특징 지우는 요소로는 판단기관의 독립성·공정성, 대심적(對審的) 심리구조, 당사자의 절차적 권리보장 등을 들 수 있으나, 위

헌법조항은 행정심판에 사법절차가 준용될 것만을 요구하고 있으므로 위와 같은 사법절차적 요소를 엄격히 갖춰야 할 필요는 없다고 할지라도, 적어도 사법절차의 본질적 요소를 전혀 구비하지 아니하고 있다면 준용의 요구에마저 위반된다.”라고 하여 행정심판은 어디까지나 재판의 전심절차로서만 기능하여야 한다고 말하고 있지만 이는 행정심판전치주의를 규정한 것이 아니라 행정소송이 아닌 행정심판으로 분쟁이 해결될 경우 행정소송이나 행정심판을 분쟁당사자의 선택에 따라 임의로 제기할 수 있다고 보아야 할 것이다.⁵⁰⁾

2) 온라인 행정심판의 일반법상 근거

헌법 제107조 제3항에서 행정심판의 절차를 법률로 정하도록 함에 따라 행정심판법은 행정심판에 관한 일반법으로 제정되었다. 동법 제1조에서는 국민의 권익구제와 자율적 행정통제에 있음을 명시하여 행정심판제도의 목적을 규정하고 있다. 동법 제3조 제1항에서는 “행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이는 다른 법률에서 행정심판법에 대한 특례를 정하지 아니하고 있다면 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 행정심판을 제기할 때 원칙적으로 행정심판법을 따라야 한다는 것을 말하며 이는 곧 행정심판법이 행정심판에 관한 일반법적 지위를 가진다고 할 것이다.

2006년 7월 24일 당시 국무총리행정심판위원회⁵¹⁾는 온라인행정심판시스템을 개통하였다. 온라인행정심판시스템은 행정심판의 청구에서부터 답변서 및 증거자료의 송달, 의결서 및 재결서의 작성, 송달 등 일련의 과정을 온라인을 통하여 처리하는 업무처리시스템이다. 당시 행정심판법은 서면주의를 택하고 있었고 온라인을 통한 행정심판에 대한 법적근거가 마련되어 있지 않았다. 온라인행정심판시스템으로 접수되거나 발송되는 문서에 대하여 ‘전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률’ 제33조를 일반적인 법적 근거로 보는 견해⁵²⁾도

50) 현재 2000. 6. 1, 98헌바8.

51) 행정심판법의 개정(2010년 1월 25일 전부개정, 7월 26일 시행)으로 인하여 국무총리행정심판위원회는 중앙행정심판위원회로 명칭이 변경되었다.

52) 정의방, ‘행정심판법 개정 추진 경과’, 법제, 법제처, 2007.1, 참조.

있었으나, 구체적인 규정이 마련되어 있지 않았다. 따라서 전자서명(공인인증서)의 사용여부나 온라인행정심판시스템을 통한 행정심판 청구의 경우 접수시기, 온라인행정심판시스템을 통한 송달의 효력발생시기 등 많은 문제점을 지니고 있었다. 이와 관련하여 제10회 개정심의위원회와 제12회 개정심의위원회에 걸쳐 온라인행정심판시스템은 그 운영과 법적 근거 마련을 위하여 활발할 논의가 진행되었고, 2010년 1월 25일 행정심판법은 ‘행정심판청구사건이 매년 큰 폭으로 증가하고 있고, 행정심판의 준수법절차화에 따른 당사자의 행정심판절차의 참여 요구가 증가함에 따라, 임시처분, 이의신청, 전자정보처리조직을 통한 행정심판제도 등 당사자의 절차적 권리를 강화하기 위한 제도를 도입하는 한편, 국무총리행정심판위원회의 명칭을 중앙행정심판위원회로 변경하고, 상임위원의 수를 법률에서 4명으로 늘리며, 자동차운전면허 관련 사건은 소위원회가 심리·의결할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임’이라는 이유로 온라인행정심판제도를 포함한 권익구제의 효율성을 높이기 위한 행정심판법이 전부개정 되었다.

위 개정에서는 온라인행정심판제도와 관련하여 전자정보처리조직을 통한 간편하고 신속하게 행정심판을 청구할 수 있는 시스템이 개발·운영됨에 따라 이와 관련된 제반 법적 근거와 전자문서를 통한 송달에 관한 법적 근거 등 행정심판법 제52조부터 제54조까지 전자정보처리조직을 통한 행정심판의 법적 근거를 마련하였다.

온라인행정심판과 관련하여 행정심판법 제7장에서는 ‘전자정보처리조직을 통한 행정심판 절차의 수행’이라는 제목을 가지고 온라인행정심판의 법적 근거를 규정하고 있다.

행정심판법 제52조 제1항은 “이 법에 따른 행정심판 절차를 밟는 자는 심판청구서와 그 밖의 서류를 전자문서화하고 이를 정보통신망을 이용하여 위원회에서 지정·운영하는 전자정보처리조직(행정심판 절차에 필요한 전자문서를 작성·제출·송달할 수 있도록 하는 하드웨어, 소프트웨어, 데이터베이스, 네트워크, 보안요소 등을 결합하여 구축한 정보처리능력을 갖춘 전자적 장치를 말한다. 이하 같다)을 통하여 제출할 수 있다”라고 규정하고 있다. 종래 서면으로만 이용할 수 있는 행정심판제도에 대하여 서류는 전자문서화하여 이용할 수 있게 명시한 것이다. 다

만, 아직까지는 모든 행정기관 또는 행정심판위원회에서 이용하기는 어렵기 때문에 제52조 제1항에서는 지정·운영하는 전자정보처리조직⁵³⁾에 대하여 시행령으로 명시하고 있다. 국민의 권익구제 및 행정심판이 가지는 ADR의 기능을 효과적으로 이용하기 위해서는 현재 진행 중인 온라인 허브 시스템이 빠르게 확대되어야 한다.

이 밖에도 온라인행정심판제도 시행으로 인하여 문제점으로 지적되었던 온라인행정심판 청구의 전자문서 접수시기, 전자서명의 사용 여부, 전자문서를 통한 송달의 도달 및 효력발생시기 등이 전부개정을 통하여 법적 근거를 마련하게 되었다. 온라인행정심판 청구의 전자문서 접수시기는 동법 제52조 제3항과 제4항⁵⁴⁾에 명시되었고, 전자서명의 사용 여부 역시 동법 제53조⁵⁵⁾에 명시되었다. 또한 전자문서를 통한 송달여부도 동법 제54조⁵⁶⁾에 규정되어 온라인행정심판제도가

-
- 53) 행정심판법 시행령 제34조(전자정보처리조직의 지정·운영) 법 제52조제1항에 따라 위원회에서 지정·운영하는 전자정보처리조직(이하 "전자정보처리조직"이라 한다)은 다음 각 호와 같이 구분한다.
1. 법 제6조제2항에 따른 중앙행정심판위원회: 온라인행정심판시스템
 2. 법 제6조제1항·제3항 및 제4항에 따른 행정심판위원회(전자정보처리조직을 갖춘 행정심판위원회만 해당한다): 해당 행정심판위원회에서 지정하는 시스템
- 54) 제52조(전자정보처리조직을 통한 심판청구 등)
- ③ 제1항에 따라 제출된 전자문서는 그 문서를 제출한 사람이 정보통신망을 통하여 전자정보처리조직에서 제공하는 접수번호를 확인하였을 때에 전자정보처리조직에 기록된 내용으로 접수된 것으로 본다.
 - ④ 전자정보처리조직을 통하여 접수된 심판청구의 경우 제27조에 따른 심판청구 기간을 계산할 때에는 제3항에 따른 접수가 되었을 때 행정심판이 청구된 것으로 본다.
- 55) 제53조(전자서명등) ① 위원회는 전자정보처리조직을 통하여 행정심판 절차를 밟으려는 자에게 본인(本人)임을 확인할 수 있는 「전자서명법」 제2조제3호에 따른 공인전자서명이나 그 밖의 인증(이하 이 조에서 "전자서명등"이라 한다)을 요구할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 전자서명등을 한 자는 이 법에 따른 서명 또는 날인을 한 것으로 본다.
 - ③ 전자서명등에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.
- 56) 제54조(전자정보처리조직을 이용한 송달 등) ① 피청구인 또는 위원회는 제52조제1항에 따라 행정심판을 청구하거나 심판참가를 한 자에게 전자정보처리조직과 그와 연계된 정보통신망을 이용하여 재결서나 이 법에 따른 각종 서류를 송달할 수 있다. 다만, 청구인이나 참가인이 동의하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항 본문의 경우 위원회는 송달하여야 하는 재결서 등 서류를 전자정보처리조직에 입력하여 등재한 다음 그 등재 사실을 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 전자우편 등으로 알려야 한다.
 - ③ 제1항에 따른 전자정보처리조직을 이용한 서류 송달은 서면으로 한 것과 같은 효력을 가진다.
 - ④ 제1항에 따른 서류의 송달은 청구인이 제2항에 따라 등재된 전자문서를 확인한 때에 전자정보처리조직에 기록된 내용으로 도달한 것으로 본다. 다만, 제2항에 따라 그 등재사실을 통지한 날부터 2주 이내(재결서 외의 서류는 7일 이내)에 확인하지 아니하였을 때에는 등재사실을 통지한 날부터 2주가 지난 날(재결서 외의 서류는 7일이 지난 날)에 도달한 것으로 본다.
 - ⑤ 서면으로 심판청구 또는 심판참가를 한 자가 전자정보처리조직의 이용을 신청한 경우에는

명실상부(名實相符)한 제도로써 법적 근거를 가진 국민의 권익구제제도라는 점에 그 의의가 있다고 하겠다.

제2절 온라인행정심판제도의 운영

1. 개요

행정심판과 온라인행정심판은 그 운영과 절차상에 큰 차이가 없다. 다만, 서면으로 행정심판을 청구하느냐 온라인을 통한 전자서면으로 청구하느냐의 차이가 있을 뿐이고 행정심판 허브시스템 1단계 구축사업에서 구축된 7개 행정심판위원회⁵⁷⁾와 2단계⁵⁸⁾에서 구축될 13개 행정심판위원회와 2개 특별행정심판기관만 행정심판 소관 위원회와 무관하게 행정심판 허브 시스템을 이용하여 온라인 청구, 실시간 사건조회, 청구사례 및 재결례 제공, 재결서 확인 등이 가능하다.

2. 행정심판기관

1) 행정심판위원회의 의의

행정심판위원회란 심판청구사항에 대하여 심리한 후 그 심판청구사건에 대하여 각하나 기각 또는 인용을 결정하는 작용인 재결을 행하는 권한을 가진 기관

제52조·제53조 및 이 조를 준용한다.

⑥ 위원회, 피청구인, 그 밖의 관계 행정기관 간의 서류의 송달 등에 관하여는 제52조·제53조 및 이 조를 준용한다.

⑦ 제1항 본문에 따른 송달의 방법이나 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

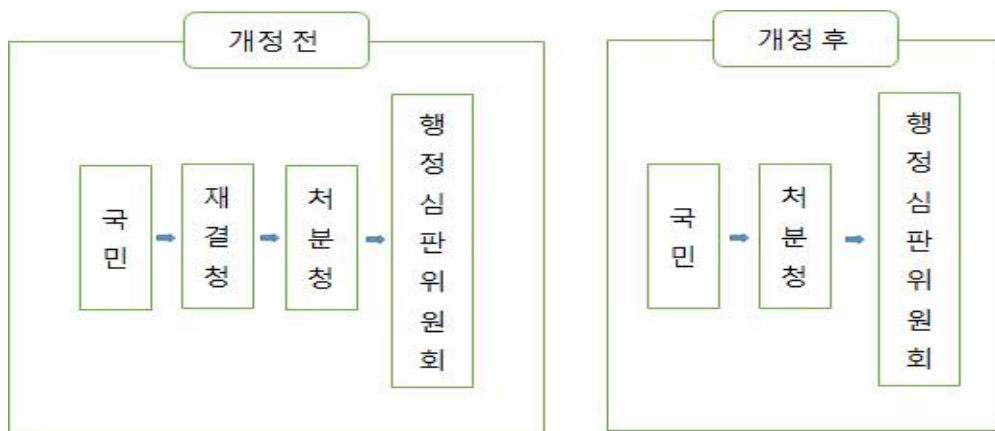
57) 행정심판 허브시스템 1단계에서 구축된 위원회는 중앙행정심판위원회와 서울특별시 행정심판위원회, 부산광역시 행정심판위원회, 제주특별자치도 행정심판위원회, 경기도교육청 행정심판위원회, 서울지방교정청 등 6개이다.

58) 행정심판 허브시스템 2단계에서는 강원도, 강원도교육청, 경기도, 경상남도, 경상남도교육청, 경상북도, 경상북도교육청, 광주광역시, 광주광역시교육청, 대구광역시, 대구광역시교육청, 울산광역시, 서울고등검찰청(13개 행정심판위원회)와 강원도 소청, 경기도 소청 (2개 특별행정심판기관)만 해당한다.

을 말한다. 행정심판위원회는 합의제 행정청의 성격을 갖는다. 행정심판위원회는 복수의 위원으로 구성되면서 위원의 합의로 의사를 정한다는 점에서 합의제기관이고, 또한 국가의사를 행정심판위원회 스스로 결정하고 외부에 표시하는 권한을 갖는다는 점에서 행정청의 성격을 갖는다.⁵⁹⁾

일부개정 전 행정심판법에서는 재결청을 두어 행정심판의 객관성과 공정성을 도모하고 권리구제 기능의 실효성을 확보하기 위하여 재결청을 분리하여 운영하였으나 사안에 따라 재결청이 어딘지 불분명하거나, 재결청이 처분청 역할을 하는 등 문제점이 지적되어 일부개정을 거쳐 현재 행정심판에서는 행정심판위원회가 심리와 재결을 모두 맡고 있다.⁶⁰⁾

<그림3> 행정심판 일부개정 전·후



2) 행정심판위원회의 종류

행정심판위원회는 행정심판법 제6조에 근거하여 설치된 처분청 소속의 행정심판위원회와 시·도 행정심판위원회, 중앙행정심판위원회, 직근 상급행정기관 소속의 행정심판위원회가 있고 전문성과 특수성 띄는 사안에 대하여 행정심판법 제4

59) 홍정선, 앞의 책, 860면.

60) 행정심판법 일부개정법률 제8871호에서 주요내용으로 처분청, 의결기관인 행정심판위원회, 행정심판위원회의 의결에 따라 재결하는 재결청 등 행정심판과 관련된 기관의 구조가 복잡해서 국민의 혼선이 발생하며, 처분청의 답변서가 행정심판위원회에 접수되기 전에 반드시 재결청을 경유하여야 하고 행정심판위원회에서 의결결과를 청구인에게 직접 통보하지 못함에 따라 행정심판사건의 처리기간만 늘어나 신속한 권리구제라는 행정심판제도의 취지에 부합하지 못하는 문제가 있다는 이유를 들어 개정되었다.

조에 따라 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차를 관할하는 특별행정심판 위원회가 있다. 행정심판위원회의 설치 현황은 다음과 같다.

<표5> 행정심판위원회 설치 현황

구분	심리관할(처분청)
중앙행정심판위원회	중앙행정기관(각 부·처·청 등), 특별시, 광역시·도, 중앙행정기관 소속 특별지방행정기관(지방경찰청, 지방병무청, 지방식품의약품안전청, 지방고용노동청 등)의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
17개 시·도 행정심판위원회	시장·군수·구청장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
17개 시·도 교육청 행정심판위원회	소속 교육장 등의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
5개 고등검찰청 행정심판위원회	소속 지방검찰청검사장, 지청장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건(서울, 대전, 광주, 대구, 부산)
4개 지방교정청 행정심판위원회	소속 교도소장, 구치소장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건 (서울, 대전, 광주, 대구)
감사원 행정심판위원회	감사원장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
국가정보원 행정심판위원회	국가정보원장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
방송통신위원회 행정심판위원회	방송통신위원회의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
국가인권위원회 행정심판위원회	국가인권위원회 사무처장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
국회사무처 행정심판위원회	국회 사무총장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
법원행정처 행정심판위원회	대법원 및 각급법원의 장, 법원행정처장 등의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
헌법재판소 사무처 행정심판위원회	헌법재판소 사무처장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건
중앙선거관리위원회 행정심판위원회	중앙선거관리위원장 등의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건

2014년도 전자정부지원사업 제안요청서 인용

특별행정심판은 일반적인 행정심판절차를 따르지 아니하고 각 개별법에서 따로 정한 특례 절차에 따라 행정심판이 이루어지지만 특별행정심판기관 역시 업

무절차의 분석을 통해 공통적인 업무 부분에서 체계를 수립하고 각 심판기관의 개별적인 특성을 반영한 특별행정심판만의 프로세스체계 구축이 필요하기 때문에 향후 특별행정심판기관에도 온라인행정심판이 도입될 예정이다.

<표6> 특별행정심판기관 설치 현황

구분	법적 근거
조세심판원	국세기본법 제67조
관세심사위원회(세관, 관세청)	관세법 제124조
국세심사위원회(세무서, 지방국세청, 국세청)	국세기본법 제66조의2
지방세심의위원회(지방자치단체)	지방세기본법 제141조
중앙해양안전심판원(해양수산부) 지방해양안전심판원(해양수산부)	해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제3조
특허심판원(특허청)	특허법 제132조의2
소청심사위원회(안전행정부)	국가공무원법 제9조
교원소청심사위원회(교육부)	교원지위향상을 위한 특별법 제7조
중앙군인사소청심사위원회(국방부) 군인사소청심사위원회(각 군 본부) 향고심사위원회(국방부 등)	군인사법 제51조 군인사법 제51조 군인사법 제60조의2
17개 시·도 지방소청심사위원회	지방공무원법 제13조
17개 시·도교육청 교육소청심사위원회	지방공무원법 제13조
산업재해보상보험심사위원회 (근로복지공단) 산업재해보상보험재심사위원회 (고용노동부)	산업재해보상보험법 제104조 산업재해보상보험법 제107조
중앙노동위원회(고용노동부)	노동위원회법 제26조
중앙토지수용위원회(국토교통부) 17개 지방토지수용위원회	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제49조
고용보험심사위원회(고용노동부)	고용보험법 제99조
중앙선거관리위원회 시·도선거관리위원회	공직선거법 제219조(선거소청)
광업조정위원회(산업통상자원부)	광업법 제92조
건강보험분쟁조정위원회(보건복지부)	국민건강보험법 제89조

국민연금심사위원회(국민연금공단) 국민연금재심사위원회(보건복지부)	국민연금법 제109조 국민연금법 제111조
변호사징계위원회(법무부)	변호사법 제92조
어업재해보상보험심사위원회 (해양수산부)	어선원 및 어선재해보상보험법 제60조
공무원연금급여재심위원회 (안전행정부)	공무원연금법 제80조
군인연금급여재심위원회(국방부)	군인연금법 제5조
지리적표시심판위원회 (농림축산식품부, 해양수산부)	농수산물 품질관리법 제42조
품종보호심판위원회(농림축산식품부)	식물신품종보호법 제90조

2014년도 전자정부지원사업 제안요청서 인용

3. 행정심판위원회의 구성과 운영

1) 위원회의 구성

행정심판위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성된다(법 제7조 제1항). 행정심판위원회의 위원장은 그 행정심판위원회가 소속된 행정청이 되며, 위원장이 없거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 각 호의 순서⁶¹⁾에 따라 위원이 위원장의 직무를 대행한다(법 제7조 제2항). 제2항에도 불구하고 제6조 제3항에 따라 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회의 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 공무원이 아닌 위원을 위원으로 정할 수 있고 이 경우 위원장은 비상임으로 한다(법 제7조 제3항).

중앙행정심판위원회는 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 상임위원은 4명 이내로 한다(행정심판법 제8조 제1항). 중앙행정심판위

61) 1. 위원장이 사전에 지명한 위원

2. 제4항에 따라 지명된 공무원인 위원(2명 이상인 경우에는 직급 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직무등급이 높은 위원 순서로, 직급 또는 직무등급도 같은 경우에는 위원 재직기간이 긴 위원 순서로, 재직기간도 같은 경우에는 연장자 순서로 한다)

원회의 위원장은 국민권익위원회의 부위원장 중 1명이 되며, 위원장이 없거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 상임위원이 위원장의 직무를 대행한다(행정심판법 제8조 제2항).

상임위원은 별정직 국가공무원으로 임명하되, 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 3년 이상 근무한 사람이나 그 밖에 행정심판에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 중앙행정심판위원회 위원장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다(행정심판법 제8조 제3항). 중앙행정심판위원회 상임위원의 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 위촉된 위원은 임기가 2년이고, 2차에 한하여 연임할 수 있다(행정심판법 제9조 제2항, 제3항).

2) 위원회의 운영

행정심판위원회 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 8명의 위원으로 구성하되, 그중 위촉위원은 6명 이상으로 한다. 다만 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 또는 대통령령(시·도 소속행정심판위원회의 경우에는 해당 지방자치단체의 조례)으로 정하는 바에 따라 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 6명의 위원으로 구성할 수 있다. 그중 위촉위원은 5명 이상으로 하되, 공무원이 아닌 위원이 위원장인 경우에는 4명 이상으로 한다(행정심판법 제7조 제5항). 행정심판위원회는 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제6항). 중앙행정심판위원회의 회의는 위원장, 상임위원 및 위원장이 회의마다 지정하는 비상임위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다(행정심판법 제8조 제5항). 중앙행정심판위원회는 심판청구사건 중 「도로교통법」에 따른 자동차운전면허 행정처분에 관한 사건(소위원회가 중앙행정심판위원회에서 심리·의결하도록 결정한 사건은 제외한다)을 심리·의결하게 하기 위하여 4명의 위원으로 구성하는 소위원회를 둘 수 있다(동조 제6항). 중앙행정심판위원회 및 소위원회는 각각 제5항 및 제6항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제7항). 또한 중앙행정심판위원회는 위원장이지정하는 사건을 미리 검토하도록 필요한 경우에는 전문위원회를 둘 수

있다(동조 제8항). 전문위원회는 중앙행정심판위원회의 상임위원을 포함하여 중앙행정심판위원회의 위원장이 지정하는 5인 이내의 위원으로 구성되며, 전문위원회의 위원장은 중앙행정심판위원회의 위원장이 지정한다. 전문위원회는 중앙행정심판위원회의 위원장이 지정하는 행정심판의 청구 사건을 미리 검토하여 그 결과를 중앙행정심판위원회에 보고 한다(행정심판법 시행령 제8조).

4. 행정심판절차

1) 행정심판의 당사자

행정심판에 참가하는 자로는 당사자인 심판을 청구하는 청구인과, 심판청구의 상대방인 피청구인, 그 밖에 심판청구에 이해관계 있는 자가 된다. 심판청구인이란 심판청구의 대상이 되는 처분 등에 불복하여 심판청구를 제기하는 자를 말한다.⁶²⁾ 행정심판법 제13조(청구인 적격)는 취소심판의 경우 처분의 취소 또는 변경을 구할 법률상 이익이 있는 자라고 명시하고 있고 무효등확인심판의 경우에는 처분의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자이며, 의무이행심판의 경우 처분을 신청한 자로서 행정청의 거부처분 또는 부작위에 대하여 일정한 처분을 구할 법률상 이익이 있는 자가 청구할 수 있다고 명시하고 있다. 위 규정에서 어느 유형이든 ‘법률상 이익’을 가질 것을 요구하고 있다. ‘법률상 이익’과 관련하여 학설은 법률상 이익과 전통적 의미의 권리, 판례상 인정되어온 법률상 보호이익이 같은 개념으로 여기는 것이 일반적인 경향이다. 이와 관련하여 판례는 “법률상 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없다”라고 판시하였다.⁶³⁾ 법률상 이익이 있는 자에는 자연인과 법인이 있고 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자나 관리인이 있을 경우 그 사단이나 재단의 이름으로 심판청구가

62) 홍정선, 앞의 책, 867면.

63) 대판 2009. 9. 24, 2009두2825.

가능하다. 다만 외국인이나 행정기관, 지방자치단체에 대하여 청구인 적격을 인정하는 것이 문제가 된다. 외국인에 대해서는 행정심판법에 명시되어 있지 않으나 대법원이나 중앙행정심판위원회에서 청구인 적격을 인정하여 본안 판단을 한 바 있다.⁶⁴⁾ 또한 고유한 권리가 침해된 지방자치단체는 청구인 적격을 가진다고 할 것이다.

한편 행정심판은 처분을 한 행정청(의무이행심판의 경우에는 청구인의 신청을 받은 행정청)을 피청구인으로 하여 청구하여야 한다. 다만 심판청구의 대상과 관계되는 권한이 다른 행정청에 승계된 경우에는 권한을 승계한 행정청을 피청구인으로 하여야 한다(행정심판법 제17조 제1항). 여기서 행정청이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위탁을 받은 공공단체나 그 기관 또는 사인을 말한다(행정심판법 제2조 제4호). 피청구인은 원래 권리주체로서 국가 또는 지방자치단체 이어야 하나, 심판절차진행의 편의와 적정한 분쟁해결을 위해 편의상 행정청을 피청구인으로 한 것이다. 그런데 이러한 제도의 도입의 결과 행정청이 피청구인의 지위에 서는 한 행정청은 어느 정도 권리주체에 유사한 성질을 갖는다고도 할 수 있다.⁶⁵⁾

2) 행정심판의 청구

행정심판의 청구는 심판청구서를 작성하여 피청구인의 수만큼 심판청구서 부분과 함께 피청구인이나 위원회에 제출하여야 하고, 심판청구는 서면으로 하여야 한다(행정심판법 제23조 제1항).

행정심판의 청구는 처분이 있음을 알게 된 날부터 90일 이내에 청구하여야 한다. 그러나 청구인이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖의 불가항력으로 인하여 제1항에서 정한 기간에 심판청구를 할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일 이내에 행정심판을 청구할 수 있다. 다만, 외국에서 행정심판을 청구하는 경

64) 대법원 2010. 7. 15. 2009두19069, 대법원 1972. 3. 20. 71누202 판결 등, 국행심 2008.9. 17. 2008-10955, 국행심 2009. 4. 7. 1008-18410 재결 등 참조 ; 최현정, 앞의 논문, 14면 재인용.

65) 홍정선, 앞의 책, 871면.

우에는 그 기간을 30일로 한다. 처분이 있음을 안 날이란 당사자가 통지·광고 기타의 방법에 의하여 당해 처분이 있었다는 사실을 현실적으로 안 날을 의미하고, 추상적으로 알 수 있었던 날을 의미하는 것은 아니다. 또한 처분의 구체적 내용이나 처분의 위법 또는 부당하다는 것까지 알아야 하는 것은 아니다.⁶⁶⁾

행정청의 심판청구 기간의 오고지 또는 불고지로 인한 경우 행정심판은 잘못 알려진 기간에 심판청구가 있으면 행정심판법 제27조 제1항에 규정된 기간에 청구된 것으로 보고 심판청구기간을 알리지 아니한 경우 동조 제3항에 규정된 기간에 심판청구를 할 수 있다. 무효등확인심판청구와 부작위에 대한 의무이행심판청구에는 심판청구의 기간의 제한이 없다.

3) 심판청구의 심리와 재결

행정심판법이 요구하는 제요건을 갖춘 심판청구가 제기되면 피청구인인 행정심판위원회는 심판을 심리·재결할 의무를 가지게 되고 청구인은 심판을 받을 권리 또는 행정심판법상 인정되는 절차상의 권리를 갖게 된다.⁶⁷⁾

심리란, 분쟁의 대상이 되고 있는 사실관계와 그에 관한 법률관계를 분명히 하기 위해 당사자나 관계자의 주장이나 반대주장을 듣고, 아울러 그러한 주장을 정당화시켜 주는 각종의 증거·자료를 수집·조사하는 일련의 절차를 말한다.⁶⁸⁾ 심리는 요건심리⁶⁹⁾부터 시작하고 요건이 구비되면 본안심리⁷⁰⁾에 들어간다. 이때 청구인의 청구가 정당하면 인용재결을 하고 정당하지 않다면 기각재결을 한다. 행정심판은 대심주의⁷¹⁾를 취하고 심리는 구술심리나 서면심리로 한다.

위원회는 필요한 경우 심리의 병합·분리가 가능하다. 병합으로 여러 문제를 통일적으로 해결할 수 있고 분리로 심리의 촉진을 가능케 한다. 피청구인은 주장한 사실에 대하여 보충하거나 반박하기 위하여 필요하면 위원회에 보충서면을

66) 대판 1995. 11. 24, 95누11535 ; 대판 1964. 3. 31. 63누158.

67) 홍정선, 앞의 책, 885면.

68) 홍정선, 앞의 책, 592면.

69) 청구인적격을 가진 자가 행정심판을 제기한 것인지, 행정심판의 제기기간 내에 제기된 것인지에 대하여 요건의 구비를 확인하는 심리를 말한다.

70) 청구의 이유 확인 및 행정처분의 적법 여부를 심리하는 것을 말한다.

71) 청구인과 피청구인이 서로 대등한 입장에서 공격 또는 방어하는 기회를 보장하는 제도를 말한다.

제출할 수 있다. 또한 위원회는 사건을 심리하기 위하여 필요한 경우 직권으로 또는 당사자의 신청에 의하여 증거조사를 할 수 있다.

재결이란 행정심판의 청구에 대하여 제6조에 따른 행정심판위원회가 행하는 판단을 말한다.(행정심판법 제2조 제3호) 재결의 기간은 피청구인 또는 위원회가 심판청구서를 받은 날부터 60일 이내에 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 위원장이 직권으로 30일을 연장할 수 있다(행정심판법 제45조 제1항). 재결은 서면으로 하는 것이 원칙이고 이는 법정 안정성을 위한 것이다. 따라서 구두에 의한 재결은 무효이다.

한편 재결은 불가쟁력⁷²⁾을 가지기 때문에 심판청구에 대한 재결이 있으면 그 재결 및 같은 처분 또는 부작위에 대하여 다시 행정심판을 할 수 없고 행정소송을 제기할 수밖에 없다.

5. 온라인 행정심판의 청구 및 절차

온라인 행정심판을 청구하기 위해서는 온라인 행정심판 진행과정을 알아보고 온라인 행정심판 대상기관을 확인하여야 한다. 이는 온라인 허브 시스템이 모든 위원회에 설치되지 않았기 때문에 온라인 행정심판 처리 대상기관인지 여부를 확인하여야 한다.

행정심판청구서는 행정심판 시스템을 이용하는 행정청 사이트의 행정심판 관련서식을 다운받아 작성하거나 처분청이나 위원회에서 교부받아 작성하면 된다. 온라인으로 행정심판을 청구하시는 경우 중앙행정심판위원회 홈페이지에서 인증서(또는 휴대폰 인증)를 이용한 로그인을 하고, 입증자료를 전자파일로 제출하는 경우 파일은 총 20MB이내로 첨부 가능하며, 입증자료가 많아 다 제출하지 못하여 우편으로 제출하는 경우 온라인으로 심판청구서를 제출한 후 2부를 작성하여 피청구인인 행정기관에 제출하면 된다.

대리인이 제출하는 경우본인이 아닌 대리인이 심판청구를 하는 경우에는 심판청구서의 대리인 란에 필요한 사항을 기재하여야 하며, 대리인의 자격청구인인

72) 행정심판법 제51조(행정심판 재청구의 금지) 심판청구에 대한 재결이 있으면 그 재결 및 같은 처분 또는 부작위에 대하여 다시 행정심판을 청구할 수 없다.

행정기관에 제출하면 된다. 이와 같은 일련의 절차를 거치면 온라인 청구가 완료되고 이후의 모든 행정심판 과정을 인터넷을 이용하여 확인이 가능하다. 이후 피청구인인 행정기관의 주장이 기재된 답변서를 온라인으로 열람 할 수 있다. 피청구인의 답변내용에 대한 반박을 하거나 이전의 주장을 보완하고자 할 경우에는 보충서면을 작성하여 제출하면 된다.

온라인 청구 후 답변서의 송달까지는 보통 15~20일 정도 소요되는데, 증거서류를 우편으로 따로 제출하는 경우에는 기간이 더 소요되기도 한다.

E-mail은 E-mail주소를 기재한 경우, SMS는 휴대전화번호를 기재한 경우에 제공되고 보충서면도 온라인으로 제출할 수 있다. 보충서면은 심리기일 전까지 제출할 수 있으며, 제출 횟수의 제한은 없다. 다만, 보충서면을 심리기일에 임박하여 제출하는 경우 그 내용을 깊이 있게 검토하지 못하는 경우가 발생하여 불이익을 생길 수 있다.

답변서를 수령하게 되면 행정심판위원회가 지정한 심판청구사건에 대한 심리·의결일을 열람 할 수 있다. 심리기일이란 사건에 대한 검토가 완료되어 행정심판위원회가 심판의 대상이 된 처분 등의 위법·부당여부를 판단하는 기일을 말한다.

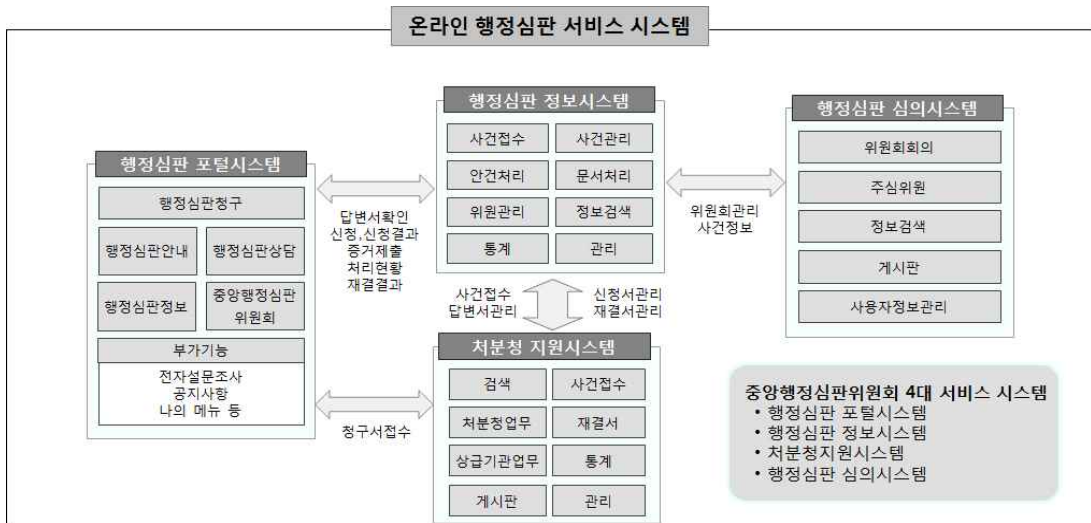
심리기일안내 심리기일이 정해지면 청구인에게 통지를 하는데, 온라인으로 행정심판을 청구하는 경우 우편으로 통지하지 않고, 본 사이트와 E-mail, 휴대전화 SMS등으로 통지하고 위원회에 직접 참석하여 진술을 하고자 하는 경우 구술심리 신청을 하여 당사자의 직접참여가 보장된다. 이후 구술심리 신청이 받아들여지면 회의에 직접 출석하여 진술할 수 있고, 구술심리 신청은 행정심판 청구시 또는 행정심판 진행 중에 가능하다. 구술심리신청을 하면 행정심판위원회는 구술심리 여부를 결정하여 신청인에게 통지하게 되는데 이미 제출된 자료만으로도 충분한 판단이 가능하다고 인정되는 경우에는 구술심리신청이 있더라도 서면심리결정을 하게 된다.

심리절차가 끝나면 심판청구사건에 대한 위원회의 심리결과를 열람하고 위원회의 심리에 따른 재결서를 수령할 수 있다.

행정심판위원회의 심리·재결에 따른 재결서는 재결일로부터 약 1주 후 청구인에게 우편으로 송달되고 휴대전화 SMS와 E-mail 등으로 재결서 송달 사실을 청구인에게 알려준다. 행정심판위원회의 재결은 행정심판청구사건에 대한 판단을

대외적으로 청구인과 피청구인에게 알리는 것으로 재결서를 청구인과 피청구인에게 같이 송달한다. 온라인 행정심판과 관련하여 서비스 시스템의 개념도는 아래 표와 같다.

<그림4> 온라인 행정심판 서비스 시스템



2013년도 전자정부지원사업 제안요청서 인용

제3절 온라인행정심판제도의 효용성 및 한계

1. 온라인 행정심판제도의 필요성

행정심판은 행정소송에 비해 신속하게 분쟁을 해결하고 분쟁의 비용 및 시간을 절감시킴으로써 당사자의 부담을 경감시키고 사법기능을 보완하여 법원의 부담까지 경감시키는 효과를 가지고 있다. 그러나 오늘날 행정심판은 사건의 수는 줄어들고 인용률의 지역 간 편차는 점점 커지고 있으며 법정기간 내 처리 못하는 분쟁건수가 많아지면서 당사자나 법원의 부담을 경감시키는 게 아니라 증가시키고 있는 현실이다. 이와 같이 행정심판은 행정소송의 대체적 분쟁해결수단으

로서의 기능을 잠식당하고 있고 행정심판 고유의 순기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 그러므로 행정심판제도가 행정소송의 대체적 분쟁해결수단으로서 제 기능을 하고 보다 더 효율적인 제도로써 이러한 문제점들을 보완할 수 있는 제도로 발전한다면 온라인행정심판의 필요성을 더욱 커질 것이다. 더 나아가 온라인 허브시스템의 구축을 통해 전국적으로 보급되어 행정심판제도의 한계를 보완하는 기회를 마련해야 할 것으로 사료된다.

2. 온라인행정심판제도의 효용성

1) 신속성

온라인을 통한 행정심판의 절차는 서면을 이용한 행정심판의 절차보다 처리기간이 획기적으로 줄어든다. 서면을 이용한 심판청구에서는 서면 기재부터 시간이 걸리게 된다. 심판청구를 하려는 당사자는 서면작성 시 일정한 사항⁷³⁾을 기재하여야 하는데 흠결 또는 잘못 기재한 있을 경우 보정을 받게 되면 다시 작성해야 하는 번거로움이 생기게 된다. 또한 심판청구서를 접수받거나 송부 받은 행정청은 10일 이내에 심판청구서와 답변서를 위원회에 보내야 하고 행정심판위원회는 다시 피청구인의 답변서를 청구인에게 송달하는 등 심리를 거쳐 재결의 효력이 발생하기까지 걸리는 물리적 시간은 분쟁해결을 위한 시간보다 더 길게 만드는 결과를 가져온다.

그러나 온라인을 통한 심판청구의 경우 심판청구의 수정이 쉽고 보다 빠르고 제출된 하나의 전자문서를 통해 분쟁당사자와 관계자는 동시에 확인이 가능하며 무엇보다 당사자는 심판진행과정을 어디서나 쉽게 인터넷을 통하여 확인이 가능하다는 점에서 국민의 절차적 권리가 보장된다고 하겠다. 이러한 면에서 온라인 행정심판제도는 더욱 더 적극적으로 활용될 필요가 있으며, 이를 통하여 온라인

73) 처분에 대한 심판청구 시 청구인의 이름, 주소 또는 사무소, 피청구인과 위원회, 심판청구의 대상이 되는 처분의 내용, 처분이 있음을 알게 된 날, 심판청구의 취지와 이유, 피청구인의 행정심판 고지유무와 그 내용은 반드시 기재하여야 한다.

부작위에 대한 심판청구 시에는 청구인의 이름, 주소 또는 사무소, 피청구인과 위원회, 심판청구의 취지와 이유, 그 부작위의 전제가 되는 신청의 내용과 날짜를 반드시 기재하여야 한다.

행정심판의 효율성이 한층 더 제고될 것으로 사료된다.

온라인 행정심판시스템은 2006년 7월 24일에 도입되어 온라인 행정심판제도 시행 이전의 2005년도와 이후를 비교하여 볼 수 있는데 기간 내 평균처리기간을 확인해보면 온라인행정심판제도의 효율성이 크다는 것을 확인할 수 있다.

<표7> 소요기간(처리기간) 비교

연도	구분	총처리건수	평균처리기간	처리기간내		처리기간 도과 (90일경과)
				60일이내	61~90일	
2005년		21,132	71.7일	8,027 (38.0%)	9,115 (43.1%)	3,990 (18.9%)
2006년		18,743	66.3일	8,168 (43.6%)	8,175 (43.6%)	2,400 (12.8%)
2007년		14,749	60.0일	9,505 (64.4%)	3,737 (25.3%)	1,507 (10.2%)

법제처 자료 인용

2) 경제성

행정심판은 약식쟁송절차로써 정식쟁송절차인 행정소송보다 분쟁해결이 긴 시간을 요하지 않고 비용 또한 저렴하기 때문에 경제적인 면에서 시간 및 비용을 절감할 수 있다. 그러나 당사자는 심판청구를 위해 행정청에 직접 찾아가야하고 처분청이나 행정심판위원회를 통한 심판청구는 관련 종사자의 근무시간 내라는 시간의 제약이라는 한계가 있는 반면, 온라인을 이용한 심판청구는 시간과 공간의 제한 없이 어느 곳에서나 청구할 수 있고 청구 이후의 진행상황을 인터넷을 통해 조회할 수 있다. 즉, 서면을 이용한 방문접수를 하는데 소요되던 시간과 비용을 인터넷을 이용한 전자문서의 청구로 더욱 더 절약시킬 수 있다.

또한, 온라인을 통한 행정심판의 경우 인쇄·송달비의 과다 소요를 방지하고 복잡하고 다량의 문서관리에 따른 처리시간도 절감할 있는 등 행정업무 절차 측면에서도 효율성을 확인할 수 있다.

3) 접근 용이성

일반 국민이 법조문을 토대로 하여 행정기관을 상대로 정확하게 문서를 작성하는 것은 쉬운 일이 아니다. 물론 행정심판법 제32조⁷⁴⁾에 따라 적법하지 않은 심판청구는 위원회를 통해 보정하라는 요구를 받을 수 있지만 행정심판에 대해 잘 모르는 일반 국민에게는 결코 쉬운 일이 아니다. 또한 서면을 이용한 행정심판의 경우 행정심판위원회의 관할을 잘 몰라 발생하는 문제점도 있다.

이에 반하여 온라인 행정심판은 24시간 개방되어 있는 인터넷을 통하여 언제, 어디서나 쉽게 이용할 있을 뿐 아니라, 소관 심판기관의 구분 없이 신청할 수 있다는 점에서 행정심판에 대한 접근성 및 편의성을 높였다.⁷⁵⁾

온라인을 통한 행정심판은 사용자설명서⁷⁶⁾를 두어 행정심판을 잘 모르는 일반 국민도 법률전문가의 도움 없이 심판청구를 할 수 있게 하고 사건의 진행 과정 및 재결 결과의 실시간 조회 및 분야별 다양한 청구사례 및 재결례 등 상세하고 풍부한 지식서비스를 제공하여 분쟁의 결과를 예측가능하게 함으로써 행정심판 청구의 접근을 보다 용이하게 하고 있다.

4) 정보성 및 공정성

현재 컴퓨터뿐만 아니라 스마트기기를 통해 인터넷을 이용하면 언제, 어디서든 원하는 정보를 쉽게 얻을 수 있다. 이 같은 환경에서 일반 국민은 인터넷을 통하여 행정심판에 관한 정보를 보다 많이 신속하게 제공받게 될 것이다. 정보의 개

74) 행정심판법 제32조(보정) ① 위원회는 심판청구가 적법하지 아니하나 보정(補正)할 수 있다고 인정하면 기간을 정하여 청구인에게 보정할 것을 요구할 수 있다. 다만, 경미한 사항은 직권으로 보정할 수 있다.

② 청구인은 제1항의 요구를 받으면 서면으로 보정하여야 한다. 이 경우 다른 당사자의 수만큼 보정서 부분을 함께 제출하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 제출된 보정서 부분을 지체 없이 다른 당사자에게 송달하여야 한다.

④ 제1항에 따른 보정을 한 경우에는 처음부터 적법하게 행정심판이 청구된 것으로 본다.

⑤ 제1항에 따른 보정기간은 제45조에 따른 재결 기간에 산입하지 아니한다.

75) 행정심판 허브시스템 구축사업은 1단계에서 구축한 6개 위원회에서만 온라인을 통한 행정심판이 가능하다.

76) 행정심판포털 권리누리에서는 온라인행정심판 이용자를 위하여 포털시스템에 대한 사용자설명서를 두어 보다 쉽게 청구할 수 있도록 하고 있다.

방은 행정심판의 통계나 분석 자료를 토대로 법률전문가가 아닌 일반 국민도 행정심판청구에 대한 자신의 주장을 더욱 논리적이고 체계적으로 정리할 수 있을 것이다. 또한 행정심판에 대한 진행과정을 계속적으로 확인가능하기 때문에 일반 국민의 절차적 권리를 보장함으로써 공정성을 높이고 있다.

5) 행정의 효율성과 업무 간소화

행정심판 청구사건 처리의 전 과정을 전산화하게 되면 문서의 송달이나 통지 업무 등 행정심판의 절차적인 부분에서 행정의 효율성을 극대화 시킬 수 있다. 또한 단순하고 반복적인 다량의 업무를 자동화하여 예산절감하고 행정업무의 능력을 향상시킬 수 있게 된다.

전자적으로 모든 문서를 처리하게 되면 문서의 유통에서 보관까지 그 비용 및 시간이 절감될 수밖에 없고 행정의 효율성과 업무 간소화를 제고함과 동시에 국민들에게 신속하고 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있게 된다. 아래에서는 기존 행정심판제도와 온라인행정심판제도의 구분을 통하여 행정업무의 영역별 측면에서 온라인행정심판제도의 효용성을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

(1) 업무절차 측면

기존 행정심판제도는 행정처리를 위한 전 과정을 종이문서를 이용하여 처리하기 때문에 단순, 반복적인 업무수행에서는 불편을 초래한다. 또한 행정심판위원회별 담당자의 업무 처리절차가 일부 상이하고 행정심판위원회에 위원회 참석의 사전검토를 위해 검토의견서를 인쇄하고 전달하는 과정에서 긴 시간이 소요되므로 심의처리기간 또한 지연되기 마련이다. 그러나 온라인행정심판을 통하여 행정 처리의 전 과정을 전자화하게 되면 상이한 업무에서 표준화를 유도하여 정형화시킬 수 있고 단순하고 반복적인 작업에서도 시간을 절약할 수 있게 된다. 인쇄 및 송달도 시스템을 통하여 전달이 가능하기 때문에 전달과정에서 걸리는 시간이 효과적으로 절감하기 때문에 불필요한 행정지연의 발생을 방지할 수 있다.

(2) 대민 서비스 제고 측면

온라인행정심판서비스를 이용하여 행정심판을 청구하게 되면 해당 기관에 직접 방문하여 접수하는 불편을 겪지 않아도 된다. 행정심판위원회에서 제공하는 행정심판의 상세한 정보는 행정심판을 잘 모르는 일반국민도 법률전문가의 도움 없이 간편하게 행정심판청구가 가능하다. 또한 행정심판과 관련한 궁금증을 온라인을 통하여 상담 받을 수 있기 때문에 행정심판과 관련한 상담을 받기 위해 해당 기관을 방문하거나 전화를 걸어 긴 상담내용을 적으면서 상담할 필요가 없게 된다.

(3) 행정의 효율성 측면

온라인행정심판의 이용은 행정 처리의 효율성을 극대화 시킬 수 있다. 행정심판은 적게는 수십 건에서 많게는 수백 건으로 종이문서를 이용한 다량의 문서 관리는 매우 복잡하고 문서 전달을 위한 송달비용이 적지 않기 때문에 불필요한 비용 및 시간이 많이 발생하게 된다. 행정심판의 전자화를 통해 문서를 처리 받게 되면 사건의 접수부터 검토의견서 배부, 위원회 사건 상정, 보고사건 지정 등의 모든 과정을 수작업이 아닌 전자관리를 통하여 작업이 가능하기 때문에 업무에 효율성을 제고시킬 수 있다.

(4) 지식활용 측면

지식정보 통합활용체제의 부재는 업무처리에 소요되는 시간이 늘어날 수밖에 없는 원인 중 하나이다. 지식정보 통합 활용체제 구축은 다양한 행정심판의 주요 재결례 및 기타 정보를 DB(data base)로 구축하여 행정심판의 참조지식 활용 활성화와 유형분석을 통해 업무에 반영하게 함으로써 신속한 업무처리를 도모하게 한다.

이를 간략하게 살펴보면 온라인행정심판제도가 기존의 행정심판제도와 비교할 때 가지는 행정업무의 효율성은 다음과 같다.

<표8> 업무프로세스 비교

구 분	기존 행정심판제도	온라인 행정심판제도
업무절차 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 행정처리를 위한 수작업의 단순, 반복적인 업무수행 ○ 업무처리 전 과정에 종이문서를 이용함으로써 처리에 불편 ○ 업무 처리절차가 과별, 담당자별 일부상이하고 정형화·표준화가 미흡 ○ 위원회 참석 사전검토를 위해 상정예정사건의 검토의견서를 위원들에게 인쇄하여 배부함으로써 인쇄·송달비가 과다 소요되고 심의처리기간이 지연 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수작업의 단순·반복적인 업무를 전자화 및 온라인화 ○ 종이문서를 전자화하여 접수에서부터 통보에 이르기까지 전 과정의 온라인화 ○ 서로 다른 업무의 표준화 및 정형화 ○ 행정심판위원 전용 사이트를 구축하여 검토의견서 등 사건 관련 자료 24시간 안전검토 체제를 구현하여 심의기간 단축 및 인쇄·송달비용 절감
대민 서비스 제고 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종이문서 및 방문접수 만이 가능 ○ 행정심판 문의나 상담은 전화 또는 방문을 통해서만 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷으로 전자문서로 행정심판청구 가능 ○ 행정심판 문의를 온라인을 통해 할 수 있고, 상담 관련 지식을 실시간으로 검색 가능
행정 효율성 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등기우편 발부비용, 처리비용, 담당인력 비용 등 우편발송시 불필요한 비용 발생 ○ 다량의 문서관리 복잡 및 유통, 이관에 따른 처리시간이 많이 소요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현황자동통보기능을 통한 비용 및 인력절감 ○ 문서관리를 전자화하고 유통, 이관을 연계 ○ 결재시스템 구축으로 결재과정에서 검토자의 수정 및 반려기능을 제공하고 수정 및 반려 사유를 반영하여 결재과정을 전자관리

지식활용측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 정보를 수작업 활용에 따른 업무처리에 시간이 많이 소요 ○ 지식정보의 통합 활용 방안 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 구축 법령관련 정보의 통합 활용 체제 구축 ○ 업무 처리에 따른 지식정보 참조 체제 및 연계 ○ 재결례 검색 서비스 제공 ○ 처분청 답변서 유형분석 및 지식화로 신속한 답변서 작성 및 재활용이 가능
--------	--	--

법제처, 뉴스·소식(미디어속 법령) 자료 인용

3. 온라인행정심판제도의 한계

1) 온라인행정심판제도의 제도상 문제

2013년 온라인 허브시스템 1단계 구축사업의 완료로 2014년 2월 3일부터 제주를 비롯한 6개 행정심판위원회가 온라인행정심판제도가 도입·시행되고 있다. 효율적인 행정심판 업무처리와 행정심판기관간의 인용률 편차로 인한 권리구제의 차별이 생기므로 이러한 문제를 해결하기 위해 국민권익위원회에서는 1단계 구축사업을 시작으로 전국으로 확대보급 할 예정이다. 그런데 이러한 온라인행정심판제도의 확대 및 보급으로 생기는 문제점이 있다. 국민은 지역의 주민으로서 거주 이전의 자유와 영업의 자유 기타 생활영위를 위한 주민의 실질적 기본권의 보장을 받아야 하고 지역격차를 해소하여 일정 정도의 생활균질성을 확보해주어야 한다. 행정도 이에 따라 통일성 및 예측가능성을 확보하는 것도 중요하다. 그러나 행정심판은 합법성 합목적성 통제기능만을 하기 때문에 지역 특성이나 생활여건 등에 따라 다른 재결이 행해질 수밖에 없고 지역의 산업경제 유형이나 업종에 따라 달리 행해지는 처분이나 재결은 위원회의 구성 및 그 성향에 따라서도 영향을 받을 수 있다.⁷⁷⁾ 이렇게 지역마다 지역특성을 고려하고 산업경제 유형

77) 최승원, 앞의 논문, 207면.

이나 업종 등 기타 생활여건을 고려하여 다른 재결이 이루어지게 되면 행정심판은 공정성과 신뢰성은 훼손될 수밖에 없다. 온라인 허브시스템은 장기적인 목표로 모든 행정심판기관의 재결례 공유를 통해 일관성 있는 재결을 유도하고 DB를 통하여 타 지역의 인용에 대하여 확인은 하겠지만 지역의 특수성이나 산업경제 유형, 업종을 전문성 등을 고려하지 못한 재결은 온라인행정심판제도의 한계를 보여줄 것이며 이를 해결해야 할 방안도 마련되어야 할 것이다⁷⁸⁾.

인터넷을 이용하기 어려운 이들에게는 온라인화가 반가울 수만은 없다. 그렇다고 해서 오프라인 청구를 일반적으로 병행하는 것은 온라인화의 효율성을 떨어뜨린다. 보편적 서비스 이슈는 온라인 행정심판청구에도 고려되어야 하고⁷⁹⁾ 이를 뒷받침하기 위해 온라인행정심판 전문인력 육성을 통한 주민의 교육과 홍보가 필요하고 인터넷이용이 어려운 시골 등 열악한 환경을 지니고 있는 곳에서도 이용할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

2) 온라인행정심판제도의 시스템상 문제

(1) 보안과 기밀성 문제

인터넷을 이용한 서비스의 대표적인 문제점은 보안과 기밀성의 문제다. 인터넷은 본질적으로 불완전한 매체라서 분쟁해결의 중요한 문제 유출을 방지하기란 매우 어렵다. 이를 방지하기 위하여 많은 보호조치가 마련되고 있지만 보호조치의 발전만큼 해킹기술의 발전도 함께 따른다. 최근에는 인터넷을 이용하여 웹서핑을 하다보면 초보자도 쉽게 이용할 수 있는 해킹프로그램이 곳곳에 널려 있고 해킹교육도 쉽게 받을 수 있다. 컴퓨터 네트워크가 취약한 보안망은 해킹범들의 표적이 될 수밖에 없고 표적대상이 되면 큰 사고로 이어질 것이다. 온라인 행정망의 발전과 함께 해킹 방지 대책이 병행되지 못한다면 해킹으로 인한 위험은 상당히 클 것이고 해킹방지의 한계로 인해 온라인행정심판의 효용성이 문제가

78) 보충설명으로 최승원, “지방자치와 온라인 행정심판” 논문에서는 지역여건에 맞는 탄력적 행정수행도 필요하므로 행정작용으로서의 자치권 보장 측면에서는 지역 특성 내지 다양성에 입각한 처분 또는 재결의 차이 내지 편차는 약간은 허용되지만 준사법작용이라는 점에서는 그 편차가 합리적 범위 내이거나 최소한에 그쳐야 한다고 말하고 있다.

79) 최승원, 앞의 논문, 209면.

될 수도 있다.

(2) 장비의 문제

온라인행정심판을 이용하려면 가장 기본적으로 컴퓨터 또는 컴퓨터처럼 활용 가능한 스마트기기, 기타 입력장치(스캐너, 디지털카메라 등)를 가지고 있어야 한다. 온라인행정심판을 이용 시에는 심판청구서의 제출과 더불어 당사자의 주장을 뒷받침할만한 보충서류도 함께 제출해야 할 것인데 이를 위해서는 컴퓨터뿐만 아니라 스캐너도 필요할 것이고 초고속인터넷망도 필요할 것이다. 온라인행정심판의 경우 신청서와 보충서류를 20MB이하의 파일을 첨부토록 하고 있다. 이를 위해 위와 같은 통신장비가 없으면 이마저 힘들 것이다. 결국 인터넷을 이용한 행정심판의 청구가 당사자의 경제력 및 기술력에 영향을 받을 수밖에 없다. 그렇다고 심판청구서는 온라인으로, 보충서류는 우편제출 또는 방문제출하기엔 온라인행정심판제도의 효율성이 매우 떨어진다. 또한 신체적으로 불편한 사람이나 시각적 장애인의 경우 기술적인 장비가 있더라도 그 이용이 쉽지 않다. 이처럼 신체적 능력에 따라 불균형을 가져오는 문제점이 내재되어 있다.

(3) 증빙자료 편집의 어려움

온라인으로 행정심판청구를 하게 되면 심판청구 이외에도 증거서류나 증거물을 첨부하여 제출하여야 한다. 그러나 첨부파일에 대하여 20MB로 제안하고 있는 상황에서 증거서류를 스캔하고 첨부용량에 맞게 편집하고 작성하는데 어려움이 따른다. 자료의 편집으로 인해 증거로서 인정이 안 되는 경우도 발생할 것이고 일부는 제출을 못할 수도 있다. 물론 우편을 이용하거나 방문제출이 가능하지만 온라인의 장점을 최대한 이용하지 못한다는 점에서 그 한계가 있다고 할 것이다.

제4장 제주특별자치도에서의 온라인 행정심판

제1절 기존 제주특별자치도 행정심판위원회 구성 및 운영 현황

1. 제주특별자치도 행정심판위원회의 구성

제주특별자치도 행정심판위원회는 행정심판법 제7조에 근거를 두고 설치·운영되고 있고 자세한 내용은 제주특별자치도 행정심판위원회 운영규정에 규정되어 있다.

제주특별자치도 행정심판위원회는 위원장으로 행정부지사를 두어 행정심판법 제7조 제2항에 따라 도지사의 권한을 대행하고 있다. 위원장은 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 필요하다고 인정하면 행정심판법 제7조 제2항의 각 호의 순서에 따라 위원이 위원장의 직무를 대행한다⁸⁰⁾. 행정심판위원은 행정심판법 제7조 및 제주특별자치도 행정심판위원회 운영규정 제2조에 근거하여 구성되었고 20명(당연직 4명, 위촉직 16명)중 9명(민간위원 6명이상)으로 구성·운영되고 있다. 제주특별자치도 행정심판위원회는 심리의 전문성을 확보하고자 법률전문가와 각 영역의 전문가로 위원회를 위촉하는데 자격요건으로 제주특별자치도 도지사가 위촉하는 자와 소속 공무원 중에서 지명하는 자로 한다.⁸¹⁾

<표9> 제주특별자치도 행정심판위원 구성 현황

구분	계	현직 공무원	전직 공무원	변호사	교수	기타
제주	20	4	4	6	6	

권근상, ‘시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안’, 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

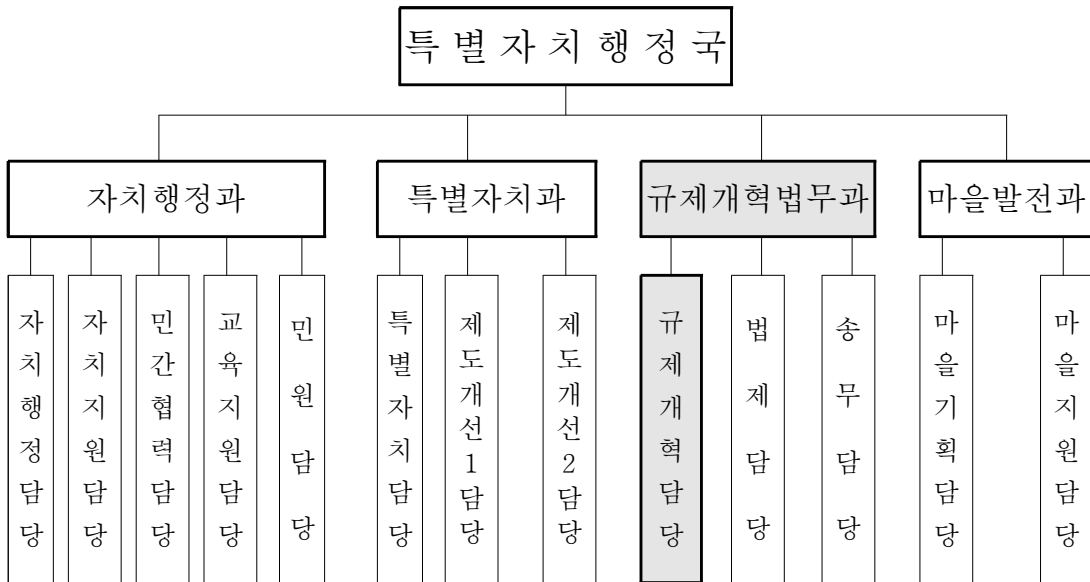
80) 위원장의 직무대행은 각 시·도별로 차이가 있는데 경기도 행정심판위원회의 경우 위원장의 직무대행으로 부위원장을 두고 있다. 직무대행과 관련하여 행정심판법은 민간위원장을 두도록 규정하고 있으나 경기도 행정심판위원회는 위와 같은 내용의 조례를 마련하고 있지 않다.

81) 변호사 5년이상, 조교수 이상, 4급이상 공무원으로 재직하였던 자, 박사학위 5년이상 등.

2. 제주특별자치도 행정심판 담당조직 현황

제주특별자치도는 행정심판 담당조직으로 규제개혁법무과를 두어 위원회의 사무를 처리하고 이를 보좌하기 위하여 간사장 1명과 간사 1명, 서기 1명을 둔다. 제주특별자치도 행정심판위원회 간사장은 행정심판업무 담당 과장(담당관)이 되고, 간사는 행정심판업무 담당 사무관 또는 5급 상당으로 하고 있다. 간사장과 간사, 서기는 행정심판법 제9조 제3항에 따라 행정심판위원장의 위원회 운영을 보좌하고, 위원이 요청하는 자료협조, 위원회의 의사일정 수입 및 위원회 상정 안건을 종합적으로 관리한다. 그 밖에도 증거조사, 재결서의 작성에 관한 사무처리, 위원회 회의록 작성 및 보존 등 위원회의 운영에 필요한 사무를 처리한다.

<표10> 제주특별자치도 조직



2012년 제주특별자치도 주요업무보고 자료 인용

3. 제주특별자치도 행정심판위원회의 운영

제주특별자치도 행정심판위원회는 월 1회 개최되지만 필요시 수시 개최할 수

있다. 매회구성 위원 9명중 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성이 있어야 의결되고 위원장은 효율적 심리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 해당 심판 청구 사건과 관계있는 담당자 등의 관계공무원을 회의에 참석하게 하여 의견을 진술하게 할 수 있다.⁸²⁾

<표11> 제주특별자치도 행정심판위원회 자료

위원회명	위원수 (명)	운 영	운영실적 (횟수)			
			'10년	'11년	'12년	'13년
행정심판위원회	20	월1회	10	11	13	12

제주특별자치도 규제개혁법무과 내부자료 참조 ('13. 12월말 기준)

4. 사건 접수 및 처리 현황

2013년 시·도 행정심판위원회에서 접수한 사건의 경우 전체적으로 보면 약 10%정도 증가하였는데 2013년 제주특별자치도 행정심판 접수건수는 2012년과 비교했을 때 동일하였다. 접수건수는 지역에 따라 많이 차이가 나지만 제주의 경우 세종시를 제외했을 때 최소 접수건수를 기록하고 있다.

처리 현황은 2012년에 51건, 2013년에 46건으로 9.8% 하락하였다.

<표12> 지역별 행정심판 사건 접수 및 처리 세부현황

구분	접수건수				처리건수			
	2012년	2013년	증감	증가율	2012년	2013년	증감	증가율
서울	868	1,186	318	36.6%	874	1,033	159	18.2%

82) 제4조(위원회의 운영)① 위원장은 위원회의 효율적 심리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 해당 심판 청구사건과 관계있는 과장(담당관) 등의 관계공무원을 회의에 참석하게 하여 의견을 진술하게 할 수 있다.

② 위원회는 구술심리를 하는 경우, 위원장은 피청구인 소속의 5급 이상 공무원을 위원회에 출석하게 하여 답변하게 할 수 있다. 단, 불가피한 사유로 출석하지 못할 경우, 사건 관련 담당 또는 담당자를 대리 출석하게 하여 답변하게 할 수 있다.

부산	474	442	32	-6.8%	412	441	29	7.0%
대구	561	560	1	-0.2%	541	546	5	0.9%
인천	351	558	207	59.0%	335	540	205	61.2%
광주	80	102	22	27.5%	67	81	14	20.9%
대전	129	168	39	30.2%	129	128	1	-0.8%
울산	117	130	13	11.1%	105	132	27	25.7%
경기	1,240	1,425	185	14.9%	1131	1,296	165	14.6%
강원	178	162	16	-9.0%	140	156	16	11.4%
충북	183	164	19	-10.4%	179	155	24	-13.4%
충남	253	277	24	9.5%	228	257	29	12.7%
전북	370	305	65	-17.6%	332	281	51	-15.4%
전남	295	455	160	54.2%	132	202	70	53.0%
경북	340	457	117	34.4%	313	299	14	-4.5%
경남	416	351	65	-15.6%	375	314	61	-16.3%
제주	58	58	-	-	51	46	5	-9.8%
세종	2	5	3	150.0%	2	5	3	150.0%
계	5,915	6,805	890	15.0%	5,346	5,912	566	10.6%

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

5. 처리사건 유형

2013년 제주특별자치도 행정심판위원회에서 처리된 사건 유형 중 가장 많은 부분을 차지하는 사건은 보건복지 분야 사건이다. 보건복지 분야의 대부분은 식품접객업소의 위반행위에 대한 영업정지나 과징금 부과처분으로 그 취소나 변경을 구하는 사건이 주를 이룬다. 제주가 아니어도 2013년 가장 많이 처리된 사건

유형은 보건복지 분야 사건이다. 이렇게 보건복지 분야의 사건이 많이 접수되고 처리되는 이유는 첫 번째는 행정청이 제재적 처분을 하기 때문이고 두 번째는 제재적 행정처분기준의 획일적 적용이다. 그러나 행정상 의무위반에 대한 제재적 행정처분기준의 규정형식은 다양할 수 있고, 보통의 경우 모범에 근거 하에 시행령이나 시행규칙에 담게 되는데 학설은 법규명령설, 행정규칙설, 수권여부기준설로 대립이 있어 왔고, 판례는 시행규칙의 경우 이를 부인하면서도 시행령에 규정된 경우에는 법규로 보는 판시가 있어 혼란이 있다.⁸³⁾

<표13> 2013년 처리사건 유형

구분	계	건설 교통	농림 축산	문화 관광	보건 복지	보훈	산업 자원	재정 금융	정보 공개	해양 수산	환경	기타
서울	1,033	422	-	57	469	-	26	-	28	-	-	31
부산	441	96	1	20	257	-	4	-	8	-	7	48
대구	546	76	1	67	364	-	31	-	1	-	4	2
인천	540	62	3	23	249	-	6	2	189	-	4	2
광주	81	4	-	2	52	-	3	-	14	-	1	5
대전	128	33	-	11	75	-	5	-	-	-	3	1
울산	132	37	-	6	77	-	5	-	1	-	4	2
경기	1,236	543	30	45	529	-	64	-	37	-	30	18
강원	156	66	13	3	50	-	8	-	9	-	-	7
충북	155	48	5	9	54	-	17	5	9	2	3	3
충남	257	70	19	15	95	-	11	-	5	3	1	38
전북	281	43	16	10	172	-	5	-	2	-	8	25
전남	202	69	4	1	40	-	14	-	10	10	27	27
경북	299	60	12	16	165	1	19	-	19	-	4	3
경남	314	101	19	8	138	-	17	-	5	4	8	14

83) 최승원, “제재적 행정처분기준의 법적 성질”, 행정법연구 제17호, 행정법이론실무학회, 2007, 337면.

제주	46	5	-	-	16	12	7	-	1	-	-	5
세종	5	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	3
계	5,912	1,735	123	293	2804	13	242	7	338	19	104	234
비율 (%)	100.0	29.3	2.1	5.0	47.4	0.2	4.1	0.1	5.7	0.3	1.8	4.0

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

6. 사건 처리기간

행정심판법 제45조에서는 재결기간을 규정하고 있다. 재결은 피청구인 또는 위원회가 심판청구서를 받은 날부터 60일 이내에 하여야 하면 부득이한 사정이 있는 경우 위원장의 직권으로 30일을 연장하도록 하고 있다. 재결기간은 행정심판의 신속성을 도모하는데 그 의의가 있다. 그러나 실제 행정심판의 운영과정에서는 사건의 복잡성과 절차적 한계로 인해 법정기간 내 처리하기란 쉽지 않다. 위 <표3>을 보게 되면 제주특별자치도의 경우 2013년 사건처리 기간을 확인할 수 있는데 46건 중 법정기간 내 처리된 건수는 39건으로 전체 사건수의 15.2%가 기간을 넘겨 처리된 것을 확인할 수 있다.

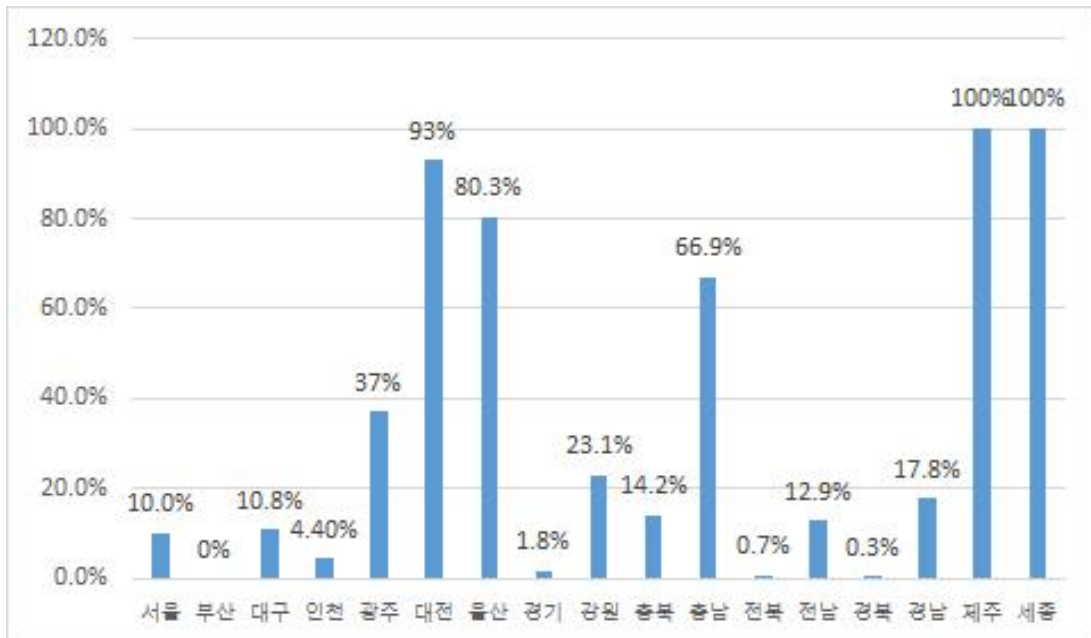
7. 구술심리

심리란 분쟁의 대상이 되고 있는 사실관계와 그에 관한 법률관계를 분명히 하기 위해 당사자나 관계자의 주장이나 반대주장을 듣고, 아울러 그러한 주장을 정당화시켜 주는 각종의 증거·자료를 수집·조사하는 일련의 절차를 말한다. 심리는 구술심리와 서면심리로 구분하는데 행정심판법 제40조는 당사자가 구술심리를 신청한 경우에는 서면심리만으로 결정할 수 있다고 인정되는 경우 외에는 구술심리를 하게하여 분쟁의 공정한 해결을 위해 당사자에게 구두변론의 기회를 보장하고 있다.

2013년도 제주 구술심리 비율은 100%로 매우 높은 비율을 보이고 있고 모든

구술심리 사건을 직권으로 결정하여 진행하였다⁸⁴⁾.

<그림5> 지역별 구술심리 비율



권근상, ‘시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안’, 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 참조

8. 집행정지 현황

행정심판법 제30조 제1항은 “심판청구는 처분의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 아니한다.”라고 하여 집행부정지의 원칙을 채택하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 예외적으로 처분, 처분의 집행 또는 절차의 속행 때문에 중대한 손해가 생기는 것을 예방하기 위하여 집행정지를 결정할 수 있는데 생계형 사건 등에 관하여 활용되고 있다. 그러나 행정심판법에서 규정한 요건을 구비하지 않은 이상 효력이 생기지 않는다.

2013년 제주특별자치도 행정심판위원회 집행정지신청건수는 18건으로 그 중 16건이 인용되었고 2건이 기각되었다. 집행정지는 국민의 권익구제를 위해 적극

84) 권근상 “시·도 행정심판위원회의 행정심판 운영현황 및 개선방안”, 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집, 2014, 107면.

활용되어야 한다. 다만 집행정지의 요건도 중요하게 준수되어야하므로 행정의 신뢰성도 또한 잃지 말아야 할 것이다.

<표14> 집행정지 현황

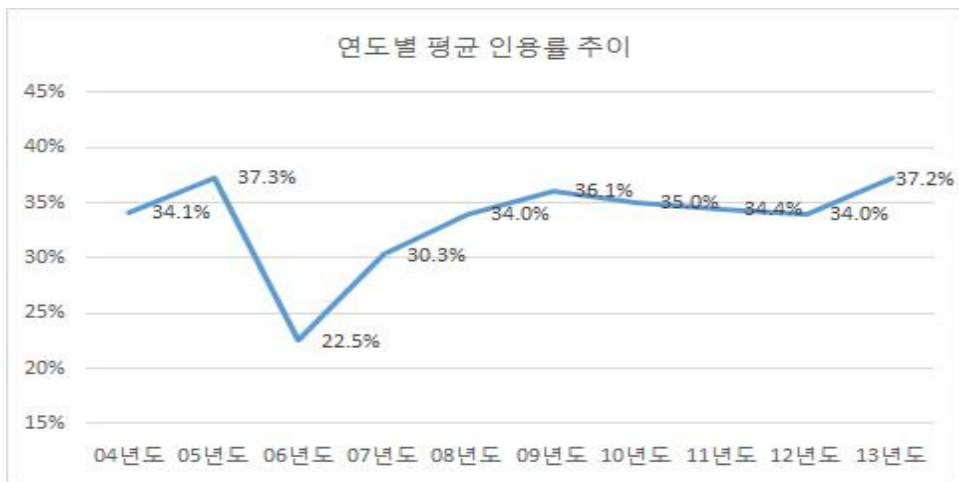
구분	신청건수	처리건수				취하·이송
		인용	인용률	기각	각하	
서울	458	394	86.0%	59	5	
부산	211	182	87.1%	25	2	2
대구	409	382	93.4%	27		
인천	254	235	96.3%	9		10
광주	25	23	92.0%	2		
대전	92	89	98.9%	1		2
울산	89	88	98.9%	1		
경기	548	405	74.0%	141	1	1
강원	48	33	71.7%	11	2	2
충북	68	55	83.3%	11		2
충남	121	73	69.5%	30	2	16
전북	130	117	90.0%	13		
전남	54	33	66.0%	17		4
경북	192	184	97.9%	3	1	4
경남	136	118	88.7%	15		3
제주	18	16	88.9%	2		
세종	-	-		-	-	-
계	2,853	2,427	86.5%	367	13	46

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

9. 인용률

시·도 행정심판위원회의 연도별 평균 인용률을 살펴보면 2012년에 비해 3.2% 증가하였다. 제주특별자치도 행정심판위원회의 2013년도 인용률은 평균 인용률 37.2%보다 1.9% 높긴 하지만 2012년도 인용률은 19.6%로 16개 시·도 행정심판 위원회에서 가장 낮은 수치를 기록하였다.

<그림6> 연도별 평균 인용률 추이



권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동 학술대회 발표논문집에서 발췌

<표15> 최근 4년간 인용률 편차 (단위 : %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년
서울	17.3	19.7	22.4	21.9
부산	38.9	33.0	30.3	48.3
대구	67.5	57.4	56.0	54.4
인천	35.2	26.8	35.8	28.1
광주	30.0	34.0	38.8	35.8
대전	33.3	39.0	34.9	51.6
울산	35.4	46.9	41.9	58.3

경기	26.8	25.7	26.9	23.7
강원	21.4	31.4	25.7	20.5
충북	26.0	30.4	23.5	22.6
충남	50.0	39.0	43.4	33.1
전북	49.8	48.4	38.3	43.4
전남	38.8	31.0	32.6	34.7
경북	51.5	47.8	42.2	51.5
경남	37.3	38.3	31.2	27.7
제주	47.5	34.4	19.6	39.1
세종			100.0	60.0
최고-최저	50.2	37.7	36.4	37.8
평균	37.9	36.4	34.0	37.2
표준편차	12.9	9.8	9.5	12.7

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

특히 인용률은 전부 인용과 일부 인용에서 많은 차이를 보인다. 일부 인용은 37.0%로 전부 인용 2.2%와 큰 차이를 보이고 있다.

<표16> 시·도별 전부/일부 인용률 현황

구분	처리건수	전부 인용		일부 인용	
		건수	인용률	건수	일부인용률
서울	1,033	65	6.3%	161	15.6%
부산	441	66	15.0%	147	33.3%
대구	546	16	2.9%	281	51.5%
인천	540	14	2.6%	138	25.6%
광주	81	6	7.4%	23	28.4%
대전	128	8	6.3%	58	45.3%

울산	132	14	10.6%	63	47.7%
경기	1,286	150	11.6%	157	12.1%
강원	156	10	6.4%	22	14.1%
충북	155	9	5.8%	26	16.8%
충남	257	21	8.2%	64	24.9%
전북	281	30	10.7%	92	32.7%
전남	202	29	14.4%	41	20.3%
경북	299	11	3.7%	143	47.8%
경남	314	28	8.9%	59	18.8%
제주	46	1	2.2%	17	37.0%
세종	5	3	60.0%		-
계	5,912	481	8.1%	1,492	25.2

권근상, '시·도 행정심판위원회 행정심판 운영현황 및 개선방안', 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집에서 발췌

제2절 제주특별자치도의 온라인행정심판제도 도입

온라인행정심판제도는 2006년부터 도입되어 서비스를 제공하였다. 그러나 온라인행정심판제도에 관하여 청구 및 재결의 법적 근거가 마련되지 않아 입법적 기반이 없는 상황이었다. 행정업무의 전자적 처리에 관한 일반법인 전자정부법에 따라 인터넷을 이용한 행정심판업무를 처리하였으나 쟁송절차인 행정심판에 적용하는 데는 한계가 있었고 기타 온라인행정심판제도에 관한 문제점은 많은 연구를 통하여 계속적으로 문제제기가 이루어졌다. 이러한 입법적 한계를 해결하고자 2010년 행정심판법의 전부개정을 통하여 온라인 행정심판제도의 운용근거를 마련하였다.

그러나 온라인행정심판제도는 중앙에서만 이용할 수 있게 이루어졌고 다른 기관에서는 다양한 행정처분을 다수의 위원회가 각각 관할하고 있기 때문에 분쟁

당사자는 행정심판을 청구할 경우 직접 관할 위원회를 찾아야 하는 불편을 겪어야 했다. 또한, 각 위원회의 인용률 편차는 각 지역에 따라 권리구제의 차별이 발생하는 문제를 발생시켰고 이는 행정심판제도의 공평성 및 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용하였다.

이에 따라 행정심판 제도를 총괄하고 있는 국민권익위원회에서는 인터넷을 할 수 있는 국민이라면 언제, 어디서나 관할에 상관없이 행정심판을 간편하고 자유롭게 청구하고 행정의 효율성을 극대화할 수 있는 온라인 행정심판 시스템을 개발하여 심판기관들에게 확대 보급할 계획을 세우고 시스템 개발에 착수했다⁸⁵⁾.

그 결과 국민권익위원회 행정심판 허브시스템 구축사업은 2013년 5월 29일부터 1단계 구축사업이 시작되었다. 1단계 구축사업은 7개 행정심판위원회(중앙, 서울, 부산, 울산, 제주, 경기도교육청, 서울지방교정청)를 대상으로 하여 온라인 행정심판 시스템 구축이 이루어졌고 2013년 12월 사업이 마무리되어 2014년 2월 3일부터 이들 위원회에 온라인으로 행정심판을 청구할 수 있는 서비스를 시작하였다.

2014년 2월 3일부터 제주특별자치도 도민들은 행정심판 포털과 제주특별자치도 행정심판위원회의 홈페이지 통하여 온라인으로 행정심판위원회에 행정심판을 청구할 수 있게 되었고 행정심판위원회에 소속된 행정심판업무 담당자들도 행정심판과 관련된 모든 업무를 온라인으로 처리할 수 있게 되었다.

온라인을 이용하여 행정심판을 처리하게 되면 서면을 이용한 행정심판의 처리보다 많은 부분에서 획기적으로 절감할 수 있게 된다. 처분청의 모든 업무는 시스템을 통하여 이루어지고 심판청구를 하는 도민 또한 온라인을 통하여 심판청구를 하므로 쉽고 빠르게 심판청구를 할 수 있게 된다. 심판청구가 빠르고 심판청구에 대한 처분청의 대응도 신속하다는 것은 행정업무의 간소화로 이어지고 행정심판의 절차의 모든 기간도 줄어든다는 것이다.

또한, 경제적인 면에서도 효과를 얻을 수 있다. 행정소송은 본인이 직접 할 수도 있지만 일반 국민이 변호사의 도움 없이 소송을 진행한다는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 반해 온라인행정심판은 법률전문가의 도움 없이 제공되는 설명서를 보고 본인이 직접 심판청구를 할 수 있기 때문에 기존 행정심판에 따르던

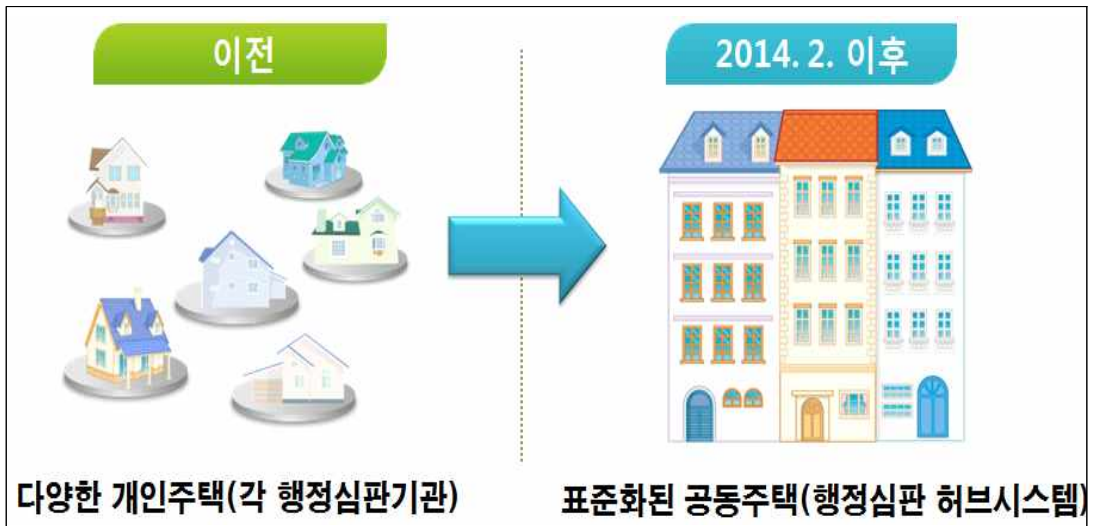
85) 국민권익위원회, 2013년 국민권익백서, 476면.

시간과 비용을 모두 절약할 수 있다. 행정업무의 담당자 역시 DB검색을 통해 다양한 검토사례와 답변사례 등을 확인할 수 있기 때문에 효율적인 업무가 가능하며 단순 반복적인 업무는 처리가 쉬워지기 때문에 업무생산성도 높일 수 있다.

온라인행정심판의 최대 장점 중 하나가 행정심판 청구에 접근이 용이하다는 것이다. 24시간 개방되어 있는 행정심판기관의 웹사이트는 시간과 공간에 제약 없이 간편하게 심판청구서를 제출할 수 있다. 온라인행정심판제도를 이용하여 처리되는 절차는 컴퓨터뿐만 아니라 스마트기기를 이용하여 시간과 공간의 제약 없이 처리과정을 열람할 수 있기 때문에 국민의 절차적 권리를 보장하고 유사한 사건에 대한 검색도 가능하기 때문에 온라인행정심판제도의 정보성이 서면을 이용한 행정심판제도 보다 용이하다는 것을 확인할 수 있다.

따라서 제주특별자치도에 온라인행정심판 허브시스템의 도입은 그 자체에서 의의가 있다고 할 것이다. 사실 제주특별자치도의 경우 행정심판 접수건수나 처리건수가 다른 지역에 비해 크진 않지만 인용률은 항상 문제가 되고 있고 늦은 처리기간 역시 문제가 되었다. 아직까지 7개 행정심판기관에만 운용되고 있고 올해 시작되었기 때문에 행정심판제도의 지역 간 인용률 편차의 문제점이나 법정기간 내 처리의 해결은 알 수 없지만 충분한 시간을 두고 검토되어야 하며 문제가 있다면 ADR의 장점을 적극적으로 반영하여 보완되어야 할 것이고 앞으로 60여개의 행정심판기관에 온라인행정심판제도가 확대 보급될 것이다. 보급 기관이 많아질수록 온라인행정심판의 효용성도 탄력을 받을 것이고 온라인행정심판제도가 가지는 ADR로서의 기능은 더욱 제고될 것으로 사료된다.

<그림7> 온라인 행정심판 허브시스템 개념도



행정심판 허브시스템 서비스 개시 알림 홍보물 참조

제3절 제주특별자치도의 온라인행정심판제도의 발전방향

1. ADR 기능에 충실한 제도로서의 발전

행정심판제도가 ADR로서 가지는 의의는 크다고 할 수 있다. 행정심판은 행정상 분쟁에 주된 해결제도로서 신속하고 우호적으로 분쟁을 해결함은 물론 소송제도를 보완하고 법원의 부담을 경감시키는 역할까지 한다. 이러한 행정심판제도의 ADR로서 기능을 극대화하기 위해 도입된 것이 온라인행정심판제도이다. 정보통신기술의 발전은 정보처리의 속도와 접근의 편의성에 가치를 두고 있고 행정심판제도는 신뢰성과 타당성 그리고 공정성에 가치를 두고 있다. 이 모든 가치를 해결하기 위해서는 ADR의 기능에 충실하여 제도적으로나 기술적으로 구현되고 발전되어야 한다.

제주특별자치도 행정심판위원회는 1단계 구축사업에서 시행된 7개 기관 중 하나이다. 앞으로 행정심판 허브시스템 1단계 구축사업의 결과를 바탕으로 나머지

기관에도 확대 보급될 것인데 기존 행정심판제도의 한계를 가진 온라인행정심판 제도의 도입이라는 불명예를 가져선 안 되고 ADR 기능에 충실한 제도로서 발전 되어 온라인행정심판시스템의 만족도와 인용률을 제고할 수 있도록 구축되어야 할 것이다.

이를 위해서 제주에서 다루어지는 사건을 유형화하여 재결이 지역적 여건을 반영할 수 있는 시스템을 제도화 하면 객관성과 형평성의 문제로 인하여 인용되지 못하고 처리되는 사건을 보다 적극적으로 해결할 수 있을 것이다.

2. 행정심판 본연의 기능에 충실한 발전

행정심판법 제1조는 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제한다고 명시되어 있다. 이는 행정심판의 본연의 기능이 국민의 권리구제라는 것이다. 이를 위해서는 국민의 권리구제를 위한 재결이 이루어져야 하며 인용률도 높아져야 한다. 현재 제주특별자치도 행정심판의 인용률은 2012년에는 전국 최하위를 차지했을 정도로 낮다. 행정심판제도의 본연의 기능에 충실하게 발전하기 위해서는 인용률을 높이고 공정한 재결을 통하여 제주특별자치도 행정심판위원회의 신뢰를 확보해야 할 것이다.

3. 제주특별자치도만의 객관적 자료 확보

온라인행정심판제도는 행정심판 포털⁸⁶⁾을 통해 시스템을 이용하는 7개 행정심판기관에 대한 온라인 청구, 사건진행률 조회, 재결례 및 재결서 조회 등을 서비스를 이용할 수 있다. 또한 온라인 허브시스템 2단계 구축사업에서는 위원회별 특성을 집중 개발하여 지식DB를 체계화할 계획이다.

모든 행정심판기관의 재결례를 공유하고 일관성 있는 재결을 유도하는 것은 좋지만 해당지역의 특수성이나 산업경제 유형, 업종을 전문성을 모두 고려한 일관성 있는 재결은 나오기는 쉽지 않을 것이다. 또한 심판청구인은 타 지역의 비

86) 행정심판 허브시스템이 구축된 이후 행정심판기관 홈페이지 외에 행정심판 포털 사이트 www.simpan.go.kr을 이용하여 행정심판의 청구나 조회가 가능하다.

슷한 사건을 조회하고 재결례를 확인한 후 심판청구를 하겠지만 전혀 다른 재결이 나오게 되면 매우 곤란할 것이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 제주특별자치도만의 객관적인 자료의 확보가 필요하다.

온라인행정심판 허브시스템 2단계 구축사업에서 위원회별 특성을 집중 개발하여 지식DB를 할 것이다. 그러나 위원은 계속적으로 바뀔 것이고 해당지역 온라인행정심판업무를 관리하는 관리자도 변경될 것이다. 이렇게 변경이 계속되다 보면 위원회별 특성을 집중 개발한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 제주특별자치도 행정심판위원회는 제주특별자치도 행정심판위원회만의 객관적인 특성을 가져야 할 것이다. 객관적 특성이 확보되어야 분쟁해결의 타당성이 제고될 것으로 사료된다.

4. 국제자유도시로서의 기반 구축

제주특별자치도는 국제자유도시⁸⁷⁾이다. 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 보장된다. 이렇듯 현재 제주특별자치도 국제자유도시로서는 현재 많은 외국기업들이 들어와 있고 이에 따른 외국자본도 유입되고 있는 상황이다. 행정심판은 내국인, 외국인⁸⁸⁾을 구별하지는 않지만 주로 국내 분쟁에만 초점이 맞추어져 있다. 제주특별자치도가 국제자유도시인 적법하게 체류하는 외국인에 대해서는 법적 지위가 보장되어야 하며 이에 따라 행정심판도 국제화에 초점을 두고 발전해야 할 것이다.

87) 제주국제자유도시란 제주도를 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아시아 중심 도시로 발전시키고자 하는 제주 지역의 개발 계획이다.

88) 외국인에 대한 행정심판 청구인적격과 관련하여 명문의 규정은 없다. 그러나 헌법 제6조 제2항 및 행정심판법 제1조, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 제5조 제1항을 보았을 때 외국인에 대하여 일률적으로 행정심판 청구인적격을 부정할 수는 없고 적법하게 국내에 체류하고 있는 외국인은 실체법상 권리와 의무를 가지므로 국내법의 적용을 받는다고 할 것이다. 결국 외국인의 당사자능력에 능력에 관한 규정은 없지만 이미 적법하게 체류하고 있는 외국인의 경우 개별법령상 법률상 이익이 있는지 판단하여 잘못된 행정처분에 대한 불복 기회는 주어져야 하는 것이 타당하다.

5. 온라인행정심판시스템 기술적·제도적 발전을 위한 노력

온라인 행정심판 허브시스템은 인터넷을 이용하여 모든 업무를 처리하기 때문에 사실 보안이 쉽지 않다. 인터넷상의 개인정보노출은 항상 문제가 되어왔다. 온라인 행정심판 허브시스템이 시행된 이상 제주특별자치도에서는 보안관 개인정보보호를 위해 끊임없이 노력해야 할 것이다. 또한 이와 병행하여 시스템의 발전도 같이 이루어져야 할 것이다. 또한 선행연구에서 제기되었던 문제점들을 검토하여 올바른 발전방향을 수립하여야 한다.

제도적 뒷받침도 병행되어야 하는데 소외계층 및 신체적으로 불편한 사람들을 위해 제반시설을 마련하고 온라인행정심판과 관련된 장비도 마련해야 한다. 도민이 언제, 어디서나 간편하고 자유롭게 행정심판을 청구하기 위해서이다. 이러한 기술적·제도적 발전은 계속적으로 지원되어야 한다.

제5장 결론

행정청으로부터 위법 또는 부당한 처분으로 권익이 침해된 경우 소송을 통한 권리구제는 막대한 비용과 복잡하고 형식적인 절차를 거쳐 진행되기 때문에 많은 시간과 비용을 할애해야하는 것이 사실이다. 권리를 보호하는 수단으로 소송 제도가 분쟁을 해결하는 전형적인 수단이지만, 다양한 형태의 사건과 복잡한 분쟁에 대하여 성공적인 구제를 보장하는 수단은 아니라고 할 것이다. 또한 모든 분쟁에 대하여 소송을 통해 판결로써 해결하려는 것은 오히려 역효과를 가져올 수 있다. 따라서 실질적 권리 보장을 위해 소송 전(前)단계에서 복잡하고 전문화 되어가는 분쟁에 대하여 원만히 해결되도록 다양한 제도를 제공하여야 하는 것은 매우 중요한 일이다.

분쟁해결을 위해 소송이 가지는 단점과 한계를 보완함에 있어 소송의 전(前)단계에서의 구제제도가 가지는 중요성은 대단히 크다고 할 것이고 분쟁을 우호적·효과적으로 해결하기 위한 방안으로 대체적 분쟁해결제도가 가지는 장점은 재판 제도를 보완할 수 있는 최적의 수단이라고 할 수 있다.

앞에서 살펴보았듯이 소송의 전 단계로써 복잡하고 다양한 분쟁을 우호적으로 신속하게 해결하기 위한 대체적 분쟁해결제도로서 역할을 하고 국민의 권익구제를 위한 수단이 바로 행정심판제도라고 할 수 있을 것이다. 행정심판제도가 대체적 분쟁해결제도라는 점에서 반대의견도 있으나 가부(可否)보다는 어떠한 범위에서 어떤 기능을 하는 것인지를 관점에서 파악해야 할 문제라고 사료된다.

행정심판제도는 약식쟁송절차이기 때문에 행정소송에 비해 절차가 간소되어 이에 따른 분쟁해결시간이 획기적으로 절감된다. 또한 비용이 무료이기 때문에 많은 소송비용이 들어가는 행정소송과 비교된다. 현대사회는 다양한 형태로 발전되고 있고 현대행정도 다양화되고 복잡해지고 있다. 이 같은 상황에 적절히 대처하기 위해서는 분쟁의 내용에 따른 해결방법이 선택되거나 복잡하고 전문적인 분쟁을 고려하고 반영할 수 있는 해결방법이 존재하여야 한다. 법관은 사실관계를 통한 법리적 해결만으로 분쟁을 해결해야하기 때문에 불합리한 결과를 가져

을 수도 있다. 이에 반해 행정심판제도는 법관이 아닌 제3자를 통해 복잡하고 전문적인 영역의 분쟁도 반영함은 물론 당사자의 직접 참여를 통해 대심구조를 취하고 있는 행정심판제도에서 구술심리의 기회도 보장받을 수 있다. 이렇듯 행정심판제도는 행정소송제도에 비해 상대적으로 국민의 권익보호에 더 효율적인 구제제도로 다가가고 있다.

그러함에도 불구하고 행정심판제도는 많은 문제점이 있고 이러한 문제점은 행정심판제도의 한계를 가져올 수밖에 없다. 행정심판제도는 지금까지 많은 변화가 있었다. 행정심판전치주의에서 임의주의로 변경이 되고, 행정심판위원회의 재결 권한 부여, 임시처분제도 및 이의신청제도 신설 등 구소원법에서 대체되어 지금까지 6차례의 개정⁸⁹⁾되었음에도 불구하고 행정심판 청구는 매년 증가하고 있으며 행정심판청구의 증가에 따라 처리기간 또한 법정기간 내 처리가 어려워졌다. 이와 함께 지역 간 인용률 편차는 큰 차이를 보여 현대사회에서 요구하는 다양성과 전문성 변화에 따른 개선방안이 필요하였다.

이러한 점에서 온라인행정심판제도가 가지는 효용성은 대단히 크다고 할 것이다. 행정심판제도가 기존에 가지고 있는 효용성을 극대화하고 더불어 온라인의 장점을 모두 이용할 수 있다는 점에서 더욱 실효성을 발휘할 수 있을 것이다. 복잡하고 다양화 되어 있는 현대 분쟁에서 온라인행정심판제도의 도입은 사안의 해결을 보다 신속하고 효율적으로 실현할 수 있는 방안이 될 수 있고 소송의 전 단계로써 재판을 보완한다는 점에서 대체적 분쟁해결제도로서 권리구제의 바람직한 보완책이 될 것이다. 다만, 아직까지 온라인행정심판제도는 도입 초기단계라고 할 수 있기 때문에 제도적·시스템적 한계도 많은 부분에서 지적되고 있다. 따라서 앞으로 온라인행정심판제도의 이용에 따른 결과와 효용에 관해서 실질적인 통계를 기준으로 연구되어야 할 것이며 이와 함께 법제도 발전해야함은 당연하다고 할 것이다.

2013년 온라인 허브시스템의 1단계 구축사업이 완료되어 2014년 2월 3일 제주특별자치도를 비롯한 6개 행정심판위원회에 온라인행정심판제도가 시작되었다.

89) 행정심판법은 1985년 10월 1일에 시행된 이후 1995년 12월 6일에 처음으로 개정되었다. 이후 1997년 8월 22일에 제2차 개정이 있었으며 1998년 12월 28일에 제3차 개정, 2005년 12월 29일에 제4차 개정, 2008년 02월 29일에 제5차 개정, 2010년 01월 25일에 행정심판법이 제6차 개정되었다.

앞으로 7개 행정심판위원회의 DB를 연구하고 분석하여 지식행정 시스템으로써 나머지 60여개 기관에 구축될 것인데 단순히 행정심판을 온라인화 하는 수단으로 그칠 것이 아니라 다각적이고 지속적인 입법정책의 개선노력이 뒷받침되어 법정 안정성과 권리구제의 확실성이 보장되어야 할 것이다.

제주특별자치도는 국제자유도시이다. 그러므로 행정심판제도 역시 국제화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 행정심판을 이용할 권리는 국민뿐만 아니라 적법하게 국내에 체류하고 있는 모든 외국인에게도 있다고 할 것이므로 제주특별자치도는 이를 위해 법적·제도적 방안을 마련해야 하는 것이 필요하다.

끝으로 이제 시작된 제주특별자치도의 온라인행정심판제도가 온라인구제시스템으로서 그 역할을 잘 수행할 것인지는 온라인행정심판제도의 새로운 도전이라고 할 수 있다. 제주특별자치도의 특수성을 고려한 온라인행정심판제도로써 발전하는 것이 바람직한 모습이 될 것이라고 생각하고 온라인행정심판제도가 ADR로서 그 역할을 충실히 하여 도민을 넘어 전(全)국민으로부터 신뢰받는 권리구제제도가 되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 단행본 -

- 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2013.
- 국무총리행정심판위원회, 『행정심판의 이론과 실제』, 법제처, 2002.
- 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사 2010.
- 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2013.
- 법제처, 「2013 국민권익백서」, 2013.
- 홍정선, 「기본행정법」, 박영사, 2013.
- 홍정선, 「행정법원론(상)」, 제21판, 박영사, 2013.
- 홍준형, 「행정구제법」, 오래, 2012.
- _____, 「행정법」, 법문사, 2011.

- 논문 -

- 김유환, “국민참여에 의한 행정분쟁해결제도”, 저스티스, 제81호, 한국법학원, 2004. 10.
- 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스, 제105호, 한국법학원, 2008. 8.
- 김은주, “參與 거버넌스를 위한 行政法 研究 : 參與 法制度와 ADR을 中心으로”, 이화여자대학교 대학원, 박사학위논문, 2006.
- 김지호, “대체적 분쟁해결제도(ADR)에 대한 법적, 제도적 고찰, 고려대학교 법무

- 대학원 석사학위논문, 2002.
- 김희곤, “행정사건과 ADR[재판외 분쟁해결]”, 법학연구 제26권, 전북대학교 법학연구소, 2008. 6.
- 반홍식, “소송외 분쟁해결제도에 관한 연구“, 전북대학교 대학원, 박사학위논문, 1998.
- 신군재, “ADR을 통한 전자상거래 분쟁 해결방안에 관한 연구”, 국제상학 제17권 제2호, 한국국제상학회, 2002. 8.
- 안순철, 최장섭, “대안적 분쟁해결(ADR)의 이론과 실제 : 미국의 경험과 한국사회에의 적용”, 분쟁해결연구 제1권, 단국대학교 분쟁해결연구소, 2003.
- 우광명, “온라인 중재의 실행에 따른 법적 문제에 관한 고찰”, 통상정보연구 제5권 제1호, 한국통상정보학회, 2003. 6.
- 유병현, “미국의 소송대체분쟁해결제도(ADR)의 현황과 그 도입방안”, 민사소송: 한국민사소송법학회지 제13권 제1호, 한국민사소송법학회, 2009. 5.
- _____, “ADR의 發展과 法院外 調停의 效力”, 법조 제53권 제6호, 법조협회, 2004. 6.
- 유승훈, “민사분쟁의 해결에 있어 ADR이 갖는 의미”, 민사소송 통권 제4권, 한국민사소송법학회, 2001.
- 이영찬·김영성·강동준, “온라인 대체적분쟁해결제도에 관한 연구”, 전자무역연구 제5권 제1호, 중앙대학교 한국전자무역연구소, 2007. 5.
- 이원철, “행정법에서의 분쟁과 조정에 대한 연구”, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 2009.
- 이태현, “행정심판제도의 개선방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2008.

- 이항노, “행정심판 인터넷 서비스”, 법제, 통권 제587호, 법제처, 2006. 11.
- 정의방, “행정심판법 개정 추진 경과”, 법제, 법제처, 2007. 1.
- 최광선, “법률구조와 ADR의 관계”, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 2010.
- 최선웅, “행정심판의 기능”, 행정법연구 제38호, 행정법이론실무학회, 2014. 2.
- 최승원, “제재적 행정처분기준의 법적 성질”, 행정법연구 제17호, 행정법이론실무학회, 2007.
- _____, “전자사회와 IT분쟁조정법제”, 법학논집 제11권 제2호, 대구대학교법과대학 법학연구소, 2007. 3.
- _____, “지방자치와 온라인 행정심판”, 지방자치법연구 제13권 제4호, 한국지방자치법학회, 2013.
- 최승필, “행정법상 재판외분쟁해결제도(ADR)에 대한 고찰-조정제도를 중심으로”, 공법학연구 제11권 제1호, 한국비교공법학회, 2010. 2.
- 최영규, “공법·처분·법률상 이익: 행정심판을 통한 권리구제의 확대를 위한 시론”, 현대 공법의 과제(청담 최송화 교수 화갑기념논문집), 박영사, 2002.
- 최현정, “행정심판의 제도적 한계와 법적 개선방안-경기도 사례분석을 중심으로-”, 이화여자대학교 대학원, 석사학위논문, 2014.
- 황진하, “온라인 ADR의 유형과 법률상의 문제점에 관한 연구”, 중앙대학교 국제경영대학원, 석사학위논문, 2009.

-보고서, 자료집-

- 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집(권근상), 시·도 행정심판위원회의 행정심판 운영현황 및 개선방안, 2014.

법제처 용역과제보고서, 이화여자대학교, 온라인 행정심판제도의 도입방안 연구, 2003.

사법제도개혁추진위원회 자료집 제14권, 사법선진화를 위한 개혁, 2003.

사법제도개혁추진위원회 연구보고서, 국민권익위원회·한국행정법학회 공동학술대회 발표논문집, 2006.

국민권익위원회 공통자료, 2013년 국민권익백서. 2014.

국민권익위원회 행정심판총괄과, 행정심판 허브시스템 개시 홍보자료.

국민권익위원회 행정심판총괄과, 2014년도 전자정부지원사업 제안요청서, 2014.

국민권익위원회 행정심판총괄과, 권익위 행정심판 사건처리 5년만에 13만건 돌파, 보도자료.

한국행정연구원 KIPA 연구보고서 2012-39, 대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구, 2012.

Abstract

A Study on the Legal System of Online Administrative Appeals

-Focusing on Jeju Special Self-Governing Province-

Jae-Wook Ko

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

JEJU National University

The claim types of today's society are various and claims that require professional knowledge are increasing. A trial which was the traditional arbitration method has not satisfied the various claims triggering the limitation of remedy for violation of private right. The reason of these problems can be blamed on the inception of the administrative appeals system.

The administrative appeals system improves the reliability of the use of public power by self-regulating the penalty that the administrative institution decides. On the other hand, the system also plays a role in protecting the rights of citizens that are violated and infringed by the unfair penalty. The system can arbitrate the dispute in more friendly way than the trial and it is ideal for maximizing the remedy for violation of private right in that it is faster and cheaper than the trial. Also, it is shown that the system acts like ADR(Alternative dispute resolution) which is developed to arbitrate different types of dispute in our society. However, the administrative appeals system playing a role as ADR is facing limitations because of the system's issues of relief rates, the delay in suspense date, and the variation between regions.

To lessen the limitations depicted above, the online administrative appeals system has been introduced. The online administrative appeals system is an One-Stop service from putting a claim to a decision not limited by regions and judgment facilities. Currently, 7 online administrative appeals systems have been introduced and operated including the one of Jeju island with a self-governing system. The perspectives from legislation, technology and ADR need to be considered in order for the system to be successful in Jeju.

Therefore, this study has emerged at the right time in circumstances of lack of thorough academic research. The study stresses the need of the connected approach of the administrative appeals system and ADR and points the direction of where the online administrative appeals system should navigate.

First, the study has organized the general contents of the concept, characteristics, and the functions through the meaning of the administrative appeals system. Also, the study has examined the meaning and the limitation that the administrative appeals system possesses as ADR relating the concept of ADR.

Next, the study has scrutinized the introduction of the online administrative appeals system, emphasized the importance of the system and reviewed the limitations at the same time.

Lastly, the study has analyzed the structure of the administrative appeals system of Jeju, the current status of the organization, the operation and other general procedure through the examination the existing structure of the administrative appeals council and the statistics of the current condition of the operation. With this analysis, it is possible to bring up the problems of the online administrative appeals system and examine the usefulness that is brought by the introduction of the system.

Furthermore, to retain the efficiency and the reliability of the Jeju citizens, this paper navigates the direction of where the online administrative appeals system of Jeju should aim to work as ADR and settle down as the remedy

of violation of private right.

keywords: Alternative dispute resolution, Administrative appeal, Administrative litigation, Online dispute resolution, Jeju Special Self-Governing Province.

감사의 글

설레임과 꿈을 안고 시작한 대학원 생활, 이제야 비로소 한 부분을 마치며 새로운 시작 전, 지금까지의 시간을 되돌아봅니다. 지난 2년이라는 시간은 언제나 저에게 감사함이라는 마음을 품게 한 시간들이었습니다. 부족한 저를 항상 격려해 주시고 지도와 칭찬을 아끼지 않은 주위의 모든 분들께 이 글을 통하여 감사의 마음을 전하고 싶습니다.

먼저 부족한 저를 믿어주시고 한없는 칭찬과 격려로 용기를 북돋워 주신 김은주 지도교수님, 교수님의 아낌없는 가르침과 세심한 지도가 있었기에 논문을 끝까지 마무리 할 수 있었고 어려움도 극복할 수 있었다고 말씀드리고 싶습니다. 다시 한 번 머리 숙여 깊은 감사의 인사를 드립니다.

또한 학부시절부터 대학원까지 많은 가르침을 주시고 항상 관심과 격려로 지도해주신 표 명환 교수님, 따듯한 격려와 충고로 배움의 길을 알려주신 강 주영 교수님께 감사의 인사를 드립니다. 그리고 학자로서의 소양뿐만 아니라 삶의 자세와 희망을 가르쳐 주신 법학전문대학원 모든 교수님들께 감사의 인사를 드립니다.

논문을 준비하면서 매일 저녁 옆에서 응원해준 손 채훈 선배님, 같이 학위논문을 준비하면서 학문적 조언뿐만 아니라 작은 부분까지 세심하게 지적하고 도와 주신 배 형석 선배님 그리고 논문을 마치기까지 배려를 아끼지 않은 우리 학과 사무실 원 보경, 강 지혜 선생님과 행정실 이 은영, 김 성현, 김 경준, 이 광현 선생님, 법과정책연구소 송 서순 박사님과 김경미 선생님께 감사를 표하고 싶습니다.

언제나 저를 믿어주시고 든든한 후원자가 되시는 사랑하는 아버지, 사랑과 인내로 보듬어주시는 사랑하는 어머니, 누구보다 아끼고 사랑하는 우리 형님, 항상 고생한다며 분에 넘치는 사랑을 주시는 장모님과 세상에서 가장 사랑하는 저의 반려자 남 해진과 제 인생에서 가장 축복인 아들 고 희율군과 딸 고 희겸양에게 이 논문을 바칩니다.

마지막으로 저에게 지혜와 명철을 주시고 이 모든 것을 주관하신 하나님 아버지께 감사드립니다.