



제418회국회(정기회)
제7차 정무위원회

행정심판법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈피청구인 답변서 미제출 시 직권심리·재결 근거 마련〉

■ 박주민의원 대표발의(의안번호 제2202659호)

2024. 11.

정 무 위 원 회
전 문 위 원 최 기 도

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 피청구인 답변서 미제출 시 직권심리 · 재결 근거 마련	3
2. 답변서 제출기한 준수 여부 등 조사·공표 규정 신설	11

I. 제안경위

1. 제안자 : 박주민의원 등 11인
2. 제안일 : 2024. 8. 8.
3. 회부일 : 2024. 8. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

행정심판은 국민의 권리와 이익이 행정청의 위법 또는 부당한 공권력의 행사·불행사 등으로 인해서 침해당할 경우, 소송을 거치지 않더라도 신속하고 간편한 구제를 가능하게 하도록 만들어진 제도임.

그러나 피청구인인 행정청이 답변서를 제출해야 하는 법정 기한은 10일임에도, 이를 초과하여 지연 제출하는 경우가 빈번하고, 심지어는 법정 재결기한인 60일을 경과하는 경우도 발생하고 있음. 행정심판위원회는 행정청의 답변서를 송부받지 않으면 심리를 진행하지 못하므로 이는 신속하고 효율적인 국민의 권리구제라는 제도의 취지가 이행되지 못하고 있음.

이에, 피청구인이 심판청구서를 접수하였을 경우 심판청구서를 행정심판위원회로 즉시 송부하여 행정심판위원회가 직권 심리를 할 수 있도록 하고(안 제23조 및 제24조), 피청구인이 답변서 제출을 지연할

경우 행정심판위원회에서 피청구인에게 제출을 요청할 수 있도록 함.
요청에도 불구하고 피청구인이 답변서를 제출하지 아니할 경우 행정
심판위원회가 직권으로 심리기일을 지정하여 재결하도록 하고(안 제24
조의2 신설), 행정심판위원회가 행정청의 행정심판법 준수여부를 조사한
뒤 그 결과를 공표할 수 있도록 함(안 제60조).

Ⅲ. 검토의견

1. 피청구인 답변서 미제출 시 직권 재결 근거 마련 등

- 개정안은 피청구인이 행정심판청구서를 접수한 경우 이를 지체 없이 행정심판위원회에 보내도록 하고, 피청구인이 심판청구에 대한 답변서를 일정 기한 내에 제출하지 아니한 경우 행정심판위원회가 직권으로 심리기일을 정하여 재결할 수 있도록 하려는 것임(안 제24조의 신설 등).

현행	개정안
제23조(심판청구서의 제출) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제23조(심판청구서의 제출) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제1항 및 제2항에 따라 심판청구서를 접수한 피청구인은 위원회가 제26조제1항에 따라 해당 피청구인에게 보내야 할 부분을 제외한 심판청구서를 지체 없이 위원회에 보내야 한다.
④ (생략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
제24조(피청구인의 심판청구서 등의 접수·처리) ① 피청구인이 제23조제1항·제2항 또는 제26조제1항에 따라 심판청구서를 접수하거나 송부받으면 10일 이내에 <u>심판청구서(제23조</u>	제24조(피청구인의 심판청구서 등의 접수·처리) ① ----- ----- ----- ----- ----- <u>답변서를</u> -----

<u>제1항·제2항의 경우만 해당된다)와 답변서를 위원회에 보내야 한다. 다만, 청구인이 심판청구를 취하한 경우에는 그러하지 아니하다.</u>	-----. -----.
② ~ ⑧ (생략) <u><신설></u>	② ~ ⑧ (현행과 같음) <u>제24조의2(답변서 제출 요청 등)</u> ① <u>위원회는 피청구인이 제24조제1항에 따른 답변서를 제출하지 아니한 경우에는 상당한 기간을 정하여 피청구인에게 답변서 제출을 요청하여야 한다.</u> ② <u>위원회는 피청구인이 제1항에 따른 기간 내에 답변서를 제출하지 아니한 경우에는 직권으로 심리기일을 지정하여 재결하여야 한다.</u>
제42조(심판청구 등의 취하) ① ~ ③ (생략) ④ <u>청구인 또는 참가인은 취하서를 피청구인 또는 위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 제23조제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.</u> ⑤ (생략)	제42조(심판청구 등의 취하) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- -----. -----<u>제5항까지의</u>----- -----. ⑤ (현행과 같음)

□ 현행법은 ① 청구인이 피청구인에게 행정심판청구서를 제출한 경우, 청구인은 행정심판청구서를 접수한 날부터 10일 이내에 심판청구서와 답변서를 행정심판위원회(이하 “위원회”라고 함)에 제출하여야 하고, ② 청구인이 위원회에 행정심판청구서를 제출한 경우, 피청구인은 위원회로부터 심판청구서를 송부받은 날부터 10일 이내에 위원회에 답변서를 제출하도록 하고 있음.¹⁾

1) 다만, 피청구인은 심판청구가 명백히 부적법하다고 판단하는 경우 그 사유를 위원회에 문서로 통보하고, 답변서를 제출하지 아니할 수 있음. 이 경우 행정심판위원회 위원장이 피청구인에게 답변서 제출을 요구하면 피청구인은 요구일로부터 10일 이내에 답변서를 제출하여야 함.

* 「행정심판법」 제23조(심판청구서의 제출) ① 행정심판을 청구하려는 자는 제28조에 따라 심판청구서를 작성하여 피청구인이나 위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 피청구인의 수만큼 심판청구서 부분을 함께 제출하여야 한다.

② 행정청이 제58조에 따른 고지를 하지 아니하거나 잘못 고지하여 청구인이 심판청구서를 다른 행정기관에 제출한 경우에는 그 행정기관은 그 심판청구서를 지체 없이 정당한 권한이 있는 피청구인에게 보내야 한다.

③ 제2항에 따라 심판청구서를 보낸 행정기관은 지체 없이 그 사실을 청구인에게 알려야 한다.

④ 제27조에 따른 심판청구 기간을 계산할 때에는 제1항에 따른 피청구인이나 위원회 또는 제2항에 따른 행정기관에 심판청구서가 제출되었을 때에 행정심판이 청구된 것으로 본다.

제24조(피청구인의 심판청구서 등의 접수·처리) ① 피청구인이 제23조제1항·제2항 또는 제26조제1항에 따라 심판청구서를 접수하거나 송부받으면 10일 이내에 심판청구서(제23조제1항·제2항의 경우만 해당된다)와 답변서를 위원회에 보내야 한다. 다만, 청구인이 심판청구를 취하한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에도 불구하고 심판청구가 그 내용이 특정되지 아니하는 등 명백히 부적법하다고 판단되는 경우에 피청구인은 답변서를 위원회에 보내지 아니할 수 있다. 이 경우 심판청구서를 접수하거나 송부받은 날부터 10일 이내에 그 사유를 위원회에 문서로 통보하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 위원장이 심판청구에 대하여 답변서 제출을 요구하면 피청구인은 위원장으로부터 답변서 제출을 요구받은 날부터 10일 이내에 위원회에 답변서를 제출하여야 한다.

④ 피청구인은 처분의 상대방이 아닌 제3자가 심판청구를 한 경우에는 지체 없이 처분의 상대방에게 그 사실을 알려야 한다. 이 경우 심판청구서 사본을 함께 송달하여야 한다.

⑤ 피청구인이 제1항 본문에 따라 심판청구서를 보낼 때에는 심판청구서에 위원회가 표시되지 아니하였거나 잘못 표시된 경우에도 정당한 권한이 있는 위원회에 보내야 한다.

⑥ 피청구인은 제1항 본문 또는 제3항에 따라 답변서를 보낼 때에는 청구인의 수만큼 답변서 부분을 함께 보내되, 답변서에는 다음 각 호의 사항을 명확하게 적어야 한다.

1. 처분이나 부작위의 근거와 이유

2. 심판청구의 취지와 이유에 대응하는 답변

3. 제4항에 해당하는 경우에는 처분의 상대방의 이름·주소·연락처와 제4항의 의무 이행 여부

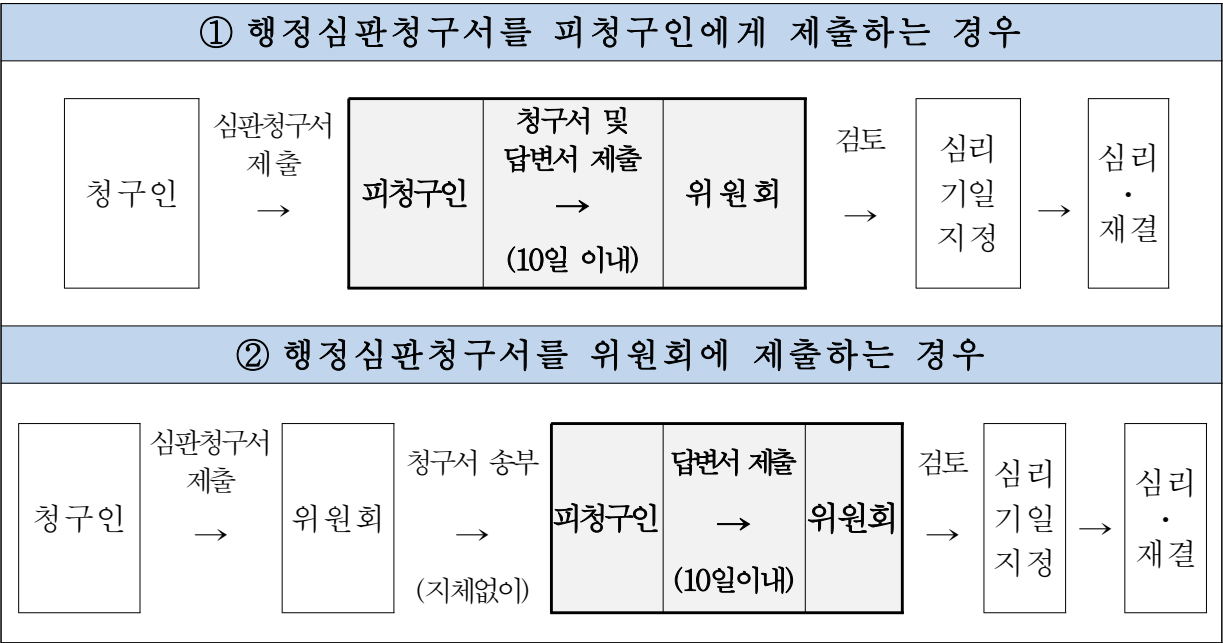
⑦ 제4항과 제5항의 경우에 피청구인은 송부 사실을 지체 없이 청구인에게 알려야 한다.

⑧ 중앙행정심판위원회에서 심리·재결하는 사건인 경우 피청구인은 제1항 또는 제3항에 따라 위원회에 심판청구서 또는 답변서를 보낼 때에는 소관 중앙행정기관의 장에게도 그 심판청구·답변의 내용을 알려야 한다.

제26조(위원회의 심판청구서 등의 접수·처리) ① 위원회는 제23조제1항에 따라 심판청구서를 받으면 지체 없이 피청구인에게 심판청구서 부분을 보내야 한다.

- 그런데 현행법상 답변서 제출기한에 관한 규정은 훈시규정이어서, 피청구인이 답변서 제출기한인 행정심판청구서 접수일 또는 송부일부터 10일을 도과하여 답변서를 제출하는 사례가 다수 발생하고 있고, 이로 인하여 행정심판 재결이 지연되고 있다는 지적이 있음.

[표 1] 행정심판 처리 절차



[표 2] 2023년 답변서 제출 소요기간 별 평균 처리기간

답변서 제출 소요기간	10일 이내	11일~20일	21일~30일	31일~40일	41일~50일	51일 이상
사건 수	22,064건	2,749건	1,002건	620건	464건	988건
평균 처리기간*	52.9일	73.8일	79.1일	96.6일	95.0일	125.4일

* 행정심판청구서 접수일부터 재결일까지의 기간

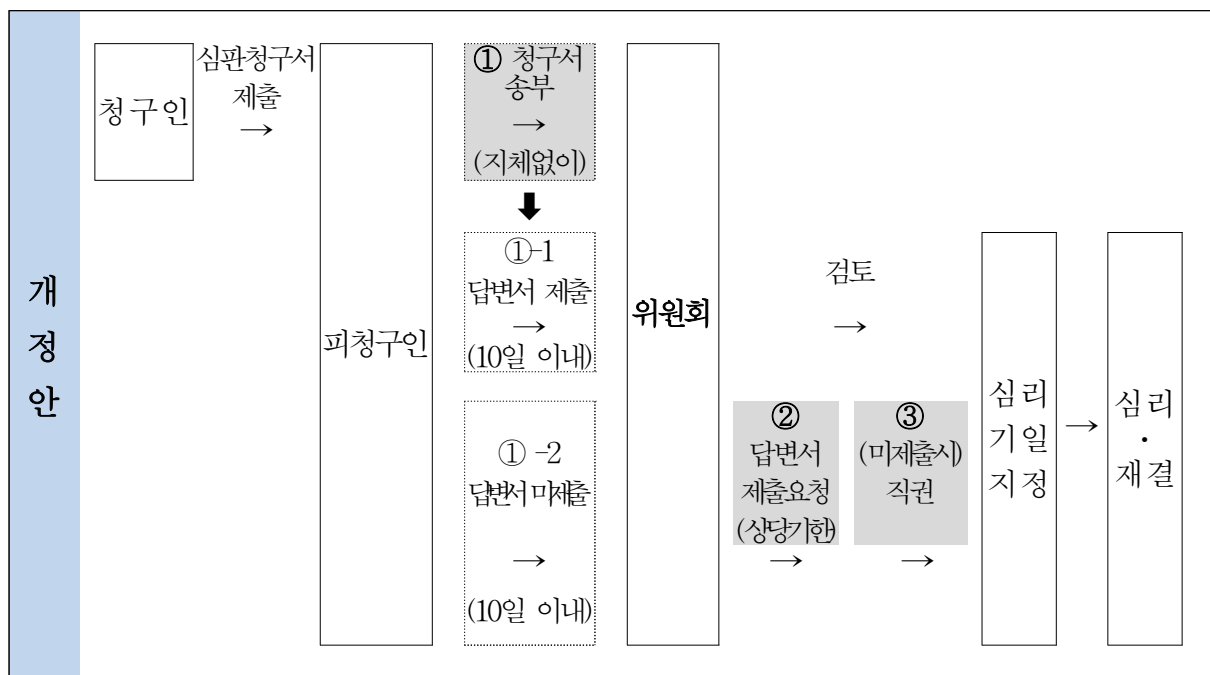
** 23년 전체 사건(27,887건)의 평균 재결일수는 60.1일

자료: 국민권익위원회

② 위원회는 제24조제1항 본문 또는 제3항에 따라 피청구인으로부터 답변서가 제출된 경우 답변서 부분을 청구인에게 송달하여야 한다.

□ 이에, 개정안은 ①청구인이 피청구인에게 심판청구서를 제출하면 피청구인은 이를 지체 없이 위원회로 보내고, ②피청구인이 심판청구서를 접수한 날(청구인이 피청구인에게 심판청구서를 제출한 경우) 또는 위원회로부터 심판청구서를 송부받은 날(청구인이 위원회로 심판청구서를 제출한 경우)부터 10일 이내에 답변서를 제출하지 아니한 경우 위원회는 상당한 기간을 정하여 답변서 제출을 요청하여야 하며, ③위 기간 내에 피청구인이 답변서를 제출하지 아니한 경우 위원회는 직권으로 심리기일을 지정하여 재결할 수 있게 하려는 것임.

[표 3] 개정안에 따른 행정심판 처리 절차²⁾



* 음영: 개정안에 따른 경우 변화된 부분

□ 행정심판제도는 국민이 행정소송보다 간이한 절차로 신속하게 권익

2) 청구인이 행정심판청구서를 피청구인에게 제출하는 경우를 예시함. 청구인이 행정심판청구서를 위원회에 제출한 경우는 위원회가 심판청구서를 피청구인에게 송부하게 되고, 이후의 절차는 동일함.

구제를 받을 수 있게 한다는 것을 그 취지로 하고 있는데, 개정안은 이러한 행정심판제도의 취지를 보다 충실히 실현할 수 있다는 점에서 일응 수긍할 수 있는 측면이 있음.

□ 다만, 행정심판은 국민의 권익구제뿐만 아니라 실체적 진실 발견을 통한 행정작용의 적법성과 합목적성을 확보하는 것도 목적으로 하고 있다는 점³⁾을 고려하여 볼 때, 개정안을 심사하는데 있어 다음과 같은 점들을 참고할 필요가 있음.

○ 첫째, 「행정심판법」은 실체적 진실 발견을 통한 행정의 자기통제 기능을 실현하기 위하여 위원회가 필요하면 직권으로 증거조사를 할 수 있고, 당사자가 주장하지 아니한 사실에 대하여도 심리할 수 있다고 정하고 있는데,⁴⁾⁵⁾ 그 증거조사의 방법 등을 고려하여 볼 때, 피청구인인 처분청이 서면 또는 자료를 제출하지 아니한 경우에는 위원회가 행정심판청구의 대상이 되는 사건을 명확하게 파악하기 어렵다는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

3) 「행정심판법」 제1조(목적) 이 법은 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분(處分)이나 부작위(不作爲)로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 아울러 행정의 적정한 운영을 꾀함을 목적으로 한다.

4) 「행정심판법」 제36조(증거조사) ① 위원회는 사건을 심리하기 위하여 필요하면 직권으로 또는 당사자의 신청에 의하여 다음 각 호의 방법에 따라 증거조사를 할 수 있다.

1. 당사자나 관계인(관계 행정기관 소속 공무원을 포함한다. 이하 같다)을 위원회의 회의에 출석하게 하여 신문(訊問)하는 방법

2. 당사자나 관계인이 가지고 있는 문서·장부·물건 또는 그 밖의 증거자료의 제출을 요구하고 영치(領置)하는 방법

3. 특별한 학식과 경험을 가진 제3자에게 감정을 요구하는 방법

4. 당사자 또는 관계인의 주소·거소·사업장이나 그 밖의 필요한 장소에 출입하여 당사자 또는 관계인에게 질문하거나 서류·물건 등을 조사·검증하는 방법

제39조(직권심리) 위원회는 필요하면 당사자가 주장하지 아니한 사실에 대하여도 심리할 수 있다.

5) 이에 대하여 학설은, 행정심판은 직권심리주의가 원칙이고, 변론주의를 보충적으로 택하고 있다는 견해와 변론주의가 원칙이고 직권심리주의가 보충적으로 적용된다고 하는 견해가 대립하고 있음.

- 둘째, 개정안은 피청구인이 답변서를 제출하지 아니한 경우에 직권으로 심리기일을 지정하고 재결하도록 하고 있는데, 피청구인이 답변서를 제출하지 아니함으로 인하여 어떠한 주장·증명도 없는 경우에는 입증책임⁶⁾상 해당 사건의 대상 처분을 취소하는 등 인용재결을 하여야 하는 문제가 발생할 우려가 있음.
- 이는, 적법한 행정처분을 취소하게 되는 결과를 발생시킬 우려가 있어 행정의 적법성 통제라는 행정심판 본연의 기능과 상충되는 측면이 있으며, 특히, 피청구인인 처분청이 행정심판의 재결에 기속되어 행정심판 재결에 불복하거나 재결과 다른 취지의 처분을 할 수 없으므로, 결국 인용재결로 행정처분의 취소 등이 확정적으로 결정된다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 관련하여, 「행정소송법」은 동 법에 특별한 규정이 없는 사항에 대하여는 「민사소송법」을 준용한다고 규정하고 있고, 민사소송법은 피고가 답변서를 제출하지 아니한 경우 청구의 원인이 된 사실을 자백한 것으로 보고 변론 없이 판결할 수 있다고 규정하고 있으나,⁷⁾ 행정소송은 개인의 권리구제와 함께 행정의 적법한 운영 도모

6) 입증책임이란 소송상 증명을 요하는 사실의 존부가 확정되지 않은 경우 해당 사실이 존재하지 않는 것으로 취급되어 불리한 법률판단을 받게 되는 일방 당사자의 위험 또는 불이익을 말하고, 행정심판에서는 행정소송에 관한 법리가 적용되는 바, 관례는 법률요건분류설*을 택하면서도 항고소송의 특성을 고려해야 한다는 입장으로 이해됨(「행정심판의 이론과 실무」, 국민권익위원회, 545-548.).

* 법률요건분류설: 각 당사자는 자기에게 유리한 법규요건 사실의 존부에 대하여 입증책임을 짐. 이에 따르면, 허가취소처분이나 시정명령의 요건사실에 대해서는 처분청이 입증책임을 부담함.

7) 「행정소송법」 제8조(법적용례) ② 행정소송에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 사항에 대하여는 법원조직법과 민사소송법 및 민사집행법의 규정을 준용한다.

「민사소송법」 제257조(변론 없이 하는 판결) ① 법원은 피고가 제256조제1항의 답변서를 제출하지 아니한 때에는 청구의 원인이 된 사실을 자백한 것으로 보고 변론 없이 판결할 수 있다. 다만, 직권으로 조

및 실체적 진실 발견이라는 기능도 수행한다는 점에 비추어 그 성질상 민사소송법상 무변론 판결 규정을 그대로 준용할 수 없다는 점⁸⁾도 심사에 참고할 필요가 있음.

□ 그 밖에, 개정안은 피청구인이 답변서를 위원회가 정한 상당한 기한을 도과하여 제출한 경우의 처리 문제를 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보이며,⁹⁾ 「행정심판법」 제23조는 청구인의 심판청구서 제출에 관한 조항이므로 안 제23조제4항은 피청구인의 심판청구의 접수·처리에 관한 조항인 제24조에 규정하는 것을 검토할 필요가 있음.

□ 국민권익위원회는 개정안에 동의하는 입장이나, 일부 체계·자구에 관하여는 수정 의견을 제시하였음.¹⁰⁾

사할 사항이 있거나 판결이 선고되기까지 피고가 원고의 청구를 다투는 취지의 답변서를 제출한 경우에는 그러하지 아니하다.

8) 「행정소송법」(2018), 사법연수원, p.6

9) 통상적으로 처분청은 답변서 제출과 함께 심리기일 변경 신청을 할 것으로 예상되나, 심리기일을 변경하여 준다면 신속한 권익구제라는 개정안의 입법취지와 부합하지 않는 측면이 있으며, 반대로 심리기일을 변경하지 않는다면 청구인의 답변서에 대한 보충서면을 제출할 권리가 제약될 수 있음.

10) 안 제23조제4항의 내용을 제24조제1항에 규정하고, 답변서 제출에 관하여 “기간”이라는 용어를 사용하고 있는 부분은 “기한”으로 통일할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

2. 답변서 제출기한 준수 여부 등 조사·공표 규정 신설

- 개정안은 중앙행정심판위원회가 행정청의 「행정심판법」 준수 여부를 조사·지도하고, 자료를 제출받아 공표할 수 있도록 하려는 것임(안 제60조).

현행	개정안
제60조(조사·지도 등) ① 중앙행정심판위원회는 행정청에 대하여 다음 각 호의 사항 등을 조사하고, 필요한 지도를 할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> ② (생략) ③ 제6조제3항에 따라 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회는 중앙행정심판위원회가 요청하면 제2항에 따라 수집한 <u>자료</u> 를 제출하여야 한다.	제60조(조사·지도 등) ① ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>이 법 준수 현황(제24조제1항에 따른 답변서 제출기한 준수 여부를 포함하여야 한다)</u> ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- <u>자료와 관할 행정청에 대한 제1항제4호의 자료를</u> ----- -----.

<u><신 설></u>	④ 중앙행정심판위원회는 제1항에 따라 조사한 자료와 제3항에 따라 제출받은 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표할 수 있다.
---------------------------	---

□ 현행법에 따르면, 중앙행정심판위원회는 행정청에 대하여 위원회 운영 실태, 재결 이행 상황, 행정심판의 운영 현황 등을 조사하고, 필요한 지도를 할 수 있다고 규정하고 있음.

○ 여기서 “행정청”은 행정심판위원회가 설치되어 있는 행정청을 말하고, 현행법 제60조제3항을 고려하여 볼 때 같은 법 제6조제3항¹¹⁾에 따른 시·도지사 소속의 행정심판위원회가 설치되어 있는 행정청을 의미한다고 볼 수 있음.¹²⁾

□ 개정안은 중앙행정심판위원회가 행정심판 제도에 관한 행정감독 기관으로서의 기능을 충실히 구현할 수 있도록 조사 범위를 확대하고, 공표 조항을 신설하려는 것이라는 점에서, 그 입법취지를 긍정할 수 있음.

11) 「행정심판법」 제6조(행정심판위원회의 설치) ③ 다음 각 호의 행정청의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구에 대하여는 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회에서 심리·재결한다.

1. 시·도 소속 행정청

2. 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구의 장, 소속 행정청 또는 시·군·자치구의 의회(의장, 위원회의 위원장, 사무국장, 사무과장 등 의회 소속 모든 행정청을 포함한다)

3. 시·도의 관할구역에 있는 둘 이상의 지방자치단체(시·군·자치구를 말한다)·공공법인 등이 공동으로 설립한 행정청

12) 이원, 「주해 행정심판법」, 예순(2020), p.514.

- 다만, 중앙행정심판위원회는 현행법에 근거하여 행정심판위원회의 운영 실태 및 운영 현황 등을 조사·지도 할 수 있고, 답변서 제출 기한 준수 여부를 포함한 각급 행정심판위원회의 운영에 있어 「행정심판법」 준수 현황도 이에 포함된다고 볼 수 있으므로, 별도로 규정을 둘 필요가 있는지에 대하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.
- 국민권익위원회는 개정안의 취지에는 동의하지만, 답변서 제출 이행 현황은 각급 행정심판위원회에서 조사·공표하는 것이 실효성 측면에서 바람직할 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5112