

행정규칙 입안심사 기준



행정규칙 일반론

1. 행정규칙의 개요
2. 행정규칙의 근거와 성립·효력 요건
3. 행정규칙의 등재·관리



행정규칙 일반론

1. 행정규칙의 개요
2. 행정규칙의 근거와 성립·효력 요건
3. 행정규칙의 등재·관리

1. 행정규칙의 개요

가. 행정규칙의 정의

일반적으로 행정규칙은 “행정조직 내부에서 또는 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리와 절차·기준 등에 관하여 발하는 일반적·추상적 규율”이라고 정의된다.

「법제업무 운영규정」(대통령령) 제24조의3제1항에서는 그 명칭에 관계없이 법령의 시행과 직접 관련하여 발령하는 규정·규칙·지시·지침·통첩 등을 “훈령·예규등”으로 약칭하고 있고 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령) 제2조제1항에서는 그 명칭과 관계없이 법령의 시행 또는 행정사무처리 등과 관련하여 발령하는 훈령·예규·고시·규정·규칙·지침 등을 “훈령·예규등”으로 약칭하고 있으며, 이를 실무상이나 강학상 행정규칙이라고 부르고 있다.



법제업무 운영규정(대통령령)

제24조의3(훈령·예규 등의 적법성 확보 및 등재 등) ① 각급 행정기관의 훈령·예규·고시(그 명칭에 상관없이 법령의 시행과 직접 관련하여 발령하는 규정·규칙·지시·지침·통첩 등을 포함하며, 이하 “훈령·예규등”이라 한다)는 그 내용이 적법하고 현실에 적합하게 발령·유지·관리되어야 한다.



훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정(대통령훈령)

제2조(기본원칙) ① 중앙행정기관(대통령 및 국무총리 소속 기관의 장을 포함한다. 이하 같다)은 훈령·예규·고시(그 명칭에 관계없이 법령의 시행 또는 행정사무처리 등과 관련하여 발령하는 규정·규칙·지시·통첩 등을 포함하며, 이하 “훈령·예규등”이라 한다)을 입안할 때에는 다음 각 호의 원칙에 따라 입안하여야 한다.

나. 행정규칙의 법적 성질(법규성 인정 여부)

1) 학설

행정규칙의 법적 성질에 대하여 학계에서는 행정조직 내부에만 일면적·편면적 구속력을 가질 뿐 직접 국민에 대하여는 효력을 미치지 못한다는 비법규설, 행정규칙 중 재량준칙은 「대한민국 헌법」의 평등원칙을 매개로 하여 국민에 대하여도 간접적으로 법적 효력을 미치게 된다는 준법규설, 행정권은 그 권한의 범위에서는 자주적인 법 형식을 위한 규범 정립 의사나 독립적인 규율권을 가지며 그것에 의하여 대외적 효력을 가진다는 법규설 등이 있다.

한편, 행정규칙의 법적 성질은 행정규칙의 유형에 따라 달라질 수 있다. 이에 따라 행정규칙을 유형별로 나누어 그 법적 성질에 대해 설명하기도 한다. 행정규칙 중 중요한 유형으로, 상위법령의 위임에 따라 법령의 내용을 보충하는 법령보충적 행정규칙이 있다. 이러한 법령보충적 행정규칙에 대해서는 대외적 구속력이 인정된다(아래 ‘판례의 입장’ 참조). 법령의 위임에 따라 그 위임사항을 정하는 훈령, 고시 등이 이에 해당하는데, 대외적 구속력이 인정되기 때문에 행정 실무에서 매우 중요하므로 이 법령보충적 행정규칙 유형에 대해 특히 유의할 필요가 있다.

2) 판례의 입장

판례에서는 행정조직 내부에서 그 권한의 행사를 지도·감독하기 위한 행정규칙에 대해서 원칙적으로 법규성이 없는 것으로 보고 있다.

훈령이란 행정조직 내부에서 그 권한의 행사를 지도·감독하기 위하여 발하는 행정명령으로서 훈령, 예규, 통첩, 지시, 고시 등 그 사용명칭 여하에 불구하고 공법상의 법률관계 내부에서 준거할 준칙 등을 정하는데 그치고 대외적으로는 아무런 구속력도 가지는 것이 아니라고 판시(대법원 1983. 6. 14. 선고 83누54)하였다.

1

2

3

4

5

한편, 판례에서도 행정규칙 유형 중 법령 위임에 따른 법령보충적 행정규칙에 대해서는 법규성을 인정하고 있다.

법령의 규정이 특정 행정기관에 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여 하면서 그 권한 행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 않은 관계로 수임행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면, 그와 같은 행정규칙은 행정규칙이 갖는 일반적 효력으로서가 아니라 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충하는 기능을 갖게 된다 할 것이므로, 이와 같은 행정규칙, 규정은 해당 법령의 수임한계를 벗어나지 않는 범위에서는 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다고 판시(대법원 1989. 11. 14. 선고 89누5676)하여 예외적으로 행정규칙의 법규성을 인정하고 있다.

헌법재판소 역시 법령의 직접적인 위임에 따라 위임행정기관이 그 법령을 시행하는 데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정 형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 않는 범위에서는 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 판단(헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 91헌마25 결정)하고 있다. 또한 재량권행사의 준칙인 규칙이 그 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 되면, 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 따라 행정기관은 그 상대방에 대한 관계에서 그 규칙에 따라야 할 자기구속을 당하게 되고, 그러한 경우에는 대외적인 구속력을 가지게 된다고 판단(헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 90헌마13 결정)하고 있다.

3) 소결

오늘날 국민생활의 행정의존도가 높아지고 각 분야의 행정작용에서 행정재량이 넓게 인정 되는 현실에서 행정규칙은 국민생활에 중대한 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 이러한 행정규칙의 현실적 기능과 그에 대한 사법적(司法的) 통제의 필요성 등을 고려할 때, 행정규칙의 법규성을 전면적으로 부인하는 것은 구체적 타당성이 없는 것이 될 것이다.

행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「행정규제기본법」에서 법률에 근거해야 하는 규제도 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다고 규정하고 있다.



행정규제기본법

제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

판례의 입장과 「행정규제기본법」의 규정을 고려해 볼 때, 모든 행정규칙에 법규성을 인정하기는 어려울 것이나, 적어도 법령의 위임에 따라 법령을 보충하는 내용을 규정한 행정규칙은 상위법령과 결합하여 법규성이 인정될 수 있다.

다. 행정규칙의 종류

1) 내용을 기준으로 한 분류

가) 내부규칙(조직규칙)

내부규칙은 행정조직 내부에서 기관의 설치·조직이나 내부적 권한분배, 사무처리 절차 등을 규율하는 행정규칙을 의미한다. 전결권을 정하는 위임전결규정, 사무분장규정 등이 그 예이다.

판례

행정권한이 내부위임된 경우 권한행사의 방법

행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다 할 것이고, 이에 반하여 행정권한의 내부위임은 법률이 위임을 허용하고 있지 아니한 경우에도 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하게 하는 것이므로, 권한위임의 경우에는 수임관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만 내부위임의 경우에는 수임관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없다(대법원, 94누6475, 1995.11.28.).

1

2

3

4

5

판례

전결규정을 위반한 행정처분

전결과 같은 행정권한의 내부위임은 법령상 처분권자인 행정관청이 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급 행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하게 하는 것으로서 법률이 위임을 허용하지 않는 경우에도 인정되는 것이므로, 설사 행정관청 내부의 사무처리규정에 불과한 전결규정에 위반하여 원래의 전결권자 아닌 보조기관 등이 처분권자인 행정관청의 이름으로 행정처분을 하였다고 하더라도 그 처분이 권한 없는 자에 의하여 행하여진 무효의 처분이라고는 할 수 없다(대법원, 97누1105, 1998.2.27.).

나) 집행규칙

(1) 법령해석규칙

법령해석규칙은 법규의 적용, 특히 법규상 불확정 개념을 적용할 때에 상급행정기관이 하급 행정기관에 대하여 법령해석을 통일시키고 그 적용 방향을 확정함으로써 행정의 합리화를 기하기 위하여 발하는 행정규칙이다.

예시

근로자퇴직급여 보장법 제4조제1항 단서 해석기준(고용노동부예규 제2015-99호)

「근로자퇴직급여 보장법」 제4조제1항 단서의 “근로기간이 1년 미만” 이란 계속근로기간이 전체적으로 1년 미만인 경우를 말하는 것이지, 근로기간이 몇 년, 몇 월, 며칠인 경우에 1년에 못 미치는 몇 월, 며칠을 뜻하는 것이 아니므로 계속 근로 기간이 몇 년, 몇 월, 며칠인 경우에는 1년 미만의 단수인 몇 월, 며칠에 대하여도 해당 기간에 비례하여 퇴직금을 산정하고 지급해야 한다.

(2) 재량준칙

재량준칙은 통일적이고 동등한 재량행사를 확보하기 위하여 상급행정기관이 하급행정기관의 재량권 행사에 관한 기준을 정해 주는 행정규칙이다.

예시

부당한 공동행위 자진신고자 등에 대한 시정조치 등 감면제도 운영고시 (공정거래위원회고시 제2024-3호)

제5조(지속적이고 성실한 협조 여부의 판단) ① 시행령 제51조제1항각호의 요건 중 "성실하게 협조" 하였는지 여부는 다음 각 호의 사유를 종합적으로 고려하여 판단한다.

1. 자진신고자 등이 알고 있는 당해 공동행위와 관련된 사실을 지체 없이 모두 진술하였는지 여부
2. 당해 공동행위와 관련하여 자진신고자 등이 보유하고 있거나 수집할 수 있는 모든 자료를 신속하게 제출하였는지 여부
3. 사실 확인에 필요한 위원회의 요구에 신속하게 답변하고 협조하였는지 여부
4. 임직원(가능하다면 전직 임직원 포함)이 위원회의 조사, 심의(심판정 출석 포함) 등에서 지속적이고 진실하게 협조할 수 있도록 최선을 다하였는지 여부
5. 공동행위와 관련된 증거와 정보를 파기, 조작, 훼손, 은폐하였는지 여부

판례

재량준칙의 대외적 구속력 인정요건

규정의 성질과 내용이 (중략) 행정청 내부의 재량준칙을 정한 것에 지나지 아니하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없으므로, 입찰참가자격 제한처분이 적법한지 여부는 이러한 규칙에서 정한 기준에 적합한지 여부만에 따라 판단할 것이 아니라 공공기관의 운영에 관한 법률상 입찰참가자격 제한처분에 관한 규정과 그 취지에 적합한지 여부에 따라 판단하여야 한다. 다만 그 재량준칙이 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 이루어지게 되면 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 따라 행정청은 상대방에 대한 관계에서 그 규칙에 따라야 할 자기구속을 받게 되므로, 이러한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그에 반하는 처분은 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 어긋나 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이 된다.(대법원 2014.11.27., 선고, 2013두18964, 판결)

1

2

3

4

5

다) 위임규칙

(1) 법률대위규칙(法律代位規則)

법률대위규칙 또는 법률대체규칙은 행정권 행사의 기준 및 방법에 관하여 법령에 규율이 없는 영역에서 행정권 행사의 기준을 정하는 행정규칙을 말한다. 법률유보의 원칙이 적용되지 않는 영역에서 법률이 전혀 없거나, 법률에 행정권의 발동근거만 두고 있거나 지나치게 포괄적으로만 규정되어 있어서 행정권의 행사기준에 관하여 구체적인 기준 마련이 필요한 경우에 발해지는 행정규칙이다.

예시

**방산전시회 참가비 및 시장개척활동비 국고보조금 지급지침
(방위사업청예규 제866호-폐지)**

제1조(목적) 이 지침은 「방위산업 발전 및 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라고 한다) 제15조, 같은 법 시행령 제20조 및 「중소기업기본법」 제14조의 제1항에 따라 방산물자등 및 군용물자의 수출 진흥을 위하여 국내외 전시회, 시장개척활동 및 온라인 전시관에 참가한 자에 대하여 비용의 일부를 국고보조금으로 지원하는 범위, 기준, 절차 등을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(지원기준) ① 방위사업청장은 전시회에 참가하는 자가 집행한 실제 지출 비용에 대해 [별표 1]에서 정한 기준으로 국고보조금을 지원할 수 있다.

[별표1] 전시회 참가비 지원 기준

구 분	지원 대상(참가형태)	지원항목	지원율	지원한도
해외 전시회	공동참가 주관 협회 또는 단체 (중소기업관)	1. 전시장 임차료 및 장치비 2. 전시물 운송비 (국내출고지-전시장 부스-국내입고지) * 국내 발생하는 운송비는 제외 3. 통역비 4. 홍보물 제작비 5. 공동교통비 (개별참가 중소기업 포함)	100%	3억
	중소/중견기업 (개별참가)	1. 전시장 임차료 및 장치비 2. 전시물 운송비 3. 홍보물 제작비	80%	1천만원
국내 전시회	중소/중견기업 (개별참가)	1. 전시장 임차료 및 장치비 2. 전시물 운송비 3. 홍보물 제작비	80%	5백만원

(2) 법령보충적 행정규칙

법령의 위임에 근거하여 법령의 내용을 구체화한 행정규칙으로, 행정규칙의 형식을 갖추고 있으나 그 실질내용은 근거가 되는 법령의 규정과 결합하여 법령의 내용을 보충하는 기능을 갖는 경우를 말한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 법령보충적 행정규칙에 대하여 판례는 상위법령과 결합하여 일체가 되는 한도에서 상위법령의 일부가 됨으로써 대외적 구속력이 발생된다고 본다.

2) 형식을 기준으로 한 분류

가) 훈령

훈령(訓令)은 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령이다.

예시

교육부 공무원 행동강령(교육부훈령 제459호)

제15조(금품등의 수수 금지) ① 공무원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

② 공무원은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

③ 제16조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등은 제1항 또는 제2항에서 수수(收受)를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다.

1. 교육부장관 및 그 소속기관의 장이 소속 공무원이나 파견 공무원에게 지급하거나 상급자가 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급자에게 제공하는 금품등
2. 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」 제17조 및 별표 10이 정하는 가액 범위 안의 금품등
3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등
4. 공무원의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등
5. 공무원과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공무원과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공무원에게 제공하는 금품등

6. 공무원의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등
 7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등
 8. 그 밖에 사회상규(社會常規)에 따라 허용되는 금품등
- ④ ~ ⑦ (생략)

나) 예규

예규는 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서이다.

예시

국민권익위원회 부정청탁 및 금품등 수수의 신고사무 처리지침 (국민권익위원회예규 제229호)

- 제4조(신고의 접수)** ① 청탁방지담당관등은 신고자의 편의를 위하여 별지 제2호 및 별지 제2호의2 서식의 신고서를 비치하여 활용할 수 있다.
- ② 청탁방지담당관은 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제3조, 제8조제1항, 제18조, 제20조제1항 및 제29조에 따라 신고를 받은 경우에는 별지 제3호 서식의 신고접수 처리부에 따라 기록하고 신고자의 요청에 따라 별지 제4호 서식의 접수증을 신고자에게 교부하여야 한다.
- ③ 청탁방지담당관은 영 제3조, 제8조제1항, 제18조, 제20조제1항 및 제29조에 따라 신고하려는 자가 현지 출장을 요청한 경우에는 직접 방문하여 신고를 접수할 수 있다. 이 경우 신고의 접수 절차는 제2항을 준용한다.

다) 고시

고시는 법령의 위임에 따라 법령의 내용을 보충하기 위하여 법규적 사항을 정하거나, 법령에서 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서를 말한다. 고시는 그 내용이 일반적·추상적인 규율인 경우에만 행정규칙에 해당하며 고시의 내용이 단순한 사실의 통지인 경우에는 행정규칙으로 보기 어렵다. 한편, 고시가 일반적·구체적 성질을 가질 때에는 일반처분에 해당한다. 또한 법령의 위임에 따른 법령보충적 행정규칙 유형의 고시는 법규명령의 효력을 가진다.

한편, 일반적·추상적 규율로서 행정규칙에 해당하는 고시는 「법제업무 운영규정」 제24조의 3제2항 본문에 따라 법제정보시스템(정부입법지원센터)에 등재하여야 하고, 일반처분에 해당하는 고시나 일정한 사항을 불특정 다수인에게 통지하는 고시라도 행정청이 결정한 사항을 일반인에게 알리기 위해 고시를 발령한 경우라면 법제정보시스템(정부입법지원센터)에 등재하여 대국민 서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

예시

증권의 발행 및 공시 등에 관한 규정(금융위원회고시 제225-26호)

제1-1조(목적) 이 규정은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다), 같은법 시행령(이하 "령"이라 한다) 및 같은법 시행규칙에서 금융위원회에 위임된 사항 중 증권(이하 "증권"이라 한다)의 발행, 공시 및 증권상장법인에 대한 특례 등에 관한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제4-3조(사업보고서등의 기재사항) ① 법 제159조제4항 및 영 제168조제3항제9호에 따라 사업보고서에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 사업의 내용 (제조·서비스업 및 금융업으로 구분한다)
2. 이사의 경영진단 및 분석의견
3. 그 밖에 투자자 보호를 위하여 필요한 사항

예시

청소년유해매체물(방송물) 고시(성평등가족부고시 제2025-8호)

1. 청소년유해매체물 결정 목록 : 아래 목록표와 같음

┃ 청소년유해매체물(방송물)목록표 ┃

제 목	결정년월일	결정사유	고시의 효력발생일
쉬어로즈	2025-02-17	선정성, 폭력성	2025-03-17
바람개비	2025-02-17	선정성, 폭력성	2025-03-17
살인청부업자	2025-02-17	선정성, 폭력성	2025-03-17

(이하생략)

1
2
3
4
5

2. 행정규칙의 근거와 성립·효력 요건

가. 행정규칙의 근거

행정규칙은 법령에서 인정한 직무권한에서 발하는 것이므로 특별한 법령의 수권(授權)을 필요로 하지 않으나, 법규명령의 성격을 갖는 행정규칙은 반드시 법령의 위임 근거가 있어야 한다.

나. 행정규칙의 성립·효력 요건

1) 주체에 관한 요건

행정규칙의 발령권자는 특별한 제한이 없으므로 행정청의 지위를 가지는 행정기관은 행정규칙을 발령할 수 있다. 대통령령인 「법제업무 운영규정」 제24조의3제1항은 “각급 행정기관”으로 그 주체를 규정하고 있다. 이 때 각급 행정기관에는 각 중앙행정기관은 물론, 각 중앙행정기관 소속기관도 포함된다 할 것이다.

실제로 행정규칙을 제정(制定)하는 기관을 살펴보면, 각 부·처·청은 물론이고, 개인정보보호위원회·공정거래위원회·금융위원회·국민권익위원회·국가인권위원회·원자력안전위원회 등 각종 위원회의 명칭을 사용하는 행정기관, 감사원·국가정보원 등 대통령 소속기관, 중앙선거관리위원회 등 헌법기관, 그 밖에 한국정책방송원·영상물등급위원회·영화진흥위원회 등 일부 위원회까지 다양하다.

2) 내용에 관한 요건

행정조직 내부에서의 조직과 활동을 규율하고 일반국민에게 영향을 미치지 않는 범위를 규율하는 본래 의미의 행정규칙과 달리 행정조직 외부에도 영향을 미치는 법령보충적 행정규칙의 경우 국민의 권리와 의무에 영향을 미치고 그 범위를 규율한다는 점에서 실질에 있어서는 법령과 동일한 기능을 수행한다.

따라서 법령보충적 행정규칙은 법령에서 구체적으로 위임받은 범위에 속한 것만을 규정해야 하고, 상위법령의 내용에 반하지 않아야 하며, 상위법령이 정한 규제 내용을 강화해서도 안 된다.

또한 상위법령의 집행에 관한 사항을 정할 때에도 상위법령의 내용이 명료하지 않거나 불완전한 것에 한정하여 해당 법령을 집행하기 위해 필요한 보충적 사항을 정해야 하고, 그 내용에 있어서도 법적 안정성과 예측 가능성이 보장되어야 하며, 규정 상호 간의 모순과 중복이 없어야 하고, 표현이 명확해야 한다.

3) 형식에 관한 요건

행정규칙의 경우 형식에 관하여 특별한 제한은 없으며, 조문 형식, 시행문 형식, 회보(回報) 형식 등의 다양한 형태가 있다.

4) 발령에 관한 요건

행정규칙은 법규명령과는 달리 공포를 그 요건으로 하지 않는다. 행정규칙은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반적으로 수명자(受命者)에게 도달하기만 하면 그 때부터 구속력이 발생한다.

그러나 행정규칙이 행정조직 내부에만 적용되는 규범으로서가 아니라 국민생활과 직접적 또는 간접적으로 관련되는 규범력을 갖는 행정규칙인 경우에는 누구나 알 수 있도록 하여야 할 것이다. 국민에게 규범력이 인정된다면 수범자(受範者)인 국민에게 충분한 예측가능성이 확보되어야 하기 때문이다.

따라서 행정규칙 중 법규적 효력이 인정되는 행정규칙의 경우에는 인터넷, 신문 또는 방송을 통하여 공고하여 규범의 효력을 받게 되는 국민에게 예측 가능성을 확보해 주어야 할 필요가 있고, 행정규칙 중 법령의 위임에 따라 관보에 고시하도록 한 고시의 경우에는 관보에 게재하여야 한다.

3. 행정규칙의 등재·관리

「법령정보의 관리 및 제공에 관한 법률」(이하 “법령정보법”이라 함) 및 법령정보법 시행령의 제정으로 행정규칙이 법령정보로 관리됨에 따라 중앙행정기관의 장은 훈령, 예규 및 고시 등 행정규칙이 제정·개정(改正) 또는 폐지되었을 때에는 발령 후 지체 없이 제정·개정 또는 폐지된 행정규칙 전문(全文), 조문별 제정·개정이유서 등 입법 배경에 관한 설명자료를 법제정보시스템에 등재하여야 하고(법령정보법 시행령 제4조제3항), 법제처장은 법제정보시스템에 등재하지 않은 행정규칙에 대하여 지체 없이 등재할 것을 요청할 수 있으며, 중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없으면 즉시 요청에 따라야 한다(법령정보법 시행령 제4조제4항).

다만, 법령정보법 제5조제2항, 법령정보법 시행령 제4조제3항 및 「법제업무 운영규정」 제24조의3제2항 본문에 따라 법제정보시스템에 등재하여야 하는 행정규칙은 각 중앙행정기관의 장이 발령한 행정규칙이고, 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령) 제3조 및 제9조제3항에서 규정한 행정규칙은 등재 대상 행정규칙이 아니다.



법령정보의 관리 및 제공에 관한 법률

제5조(법령정보의 수집) ② 법령정보 생산기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법령정보로서 대통령령으로 정하는 법령정보를 제8조제1항에 따른 법령정보시스템 또는 법제처장이 정하는 정보시스템에 직접 등재하여야 한다.

1. 법제처장이 제1항 각 호의 방법으로 수집하기 어려운 법령정보
2. 제1항 각 호의 방법으로 수집할 경우 정확성이 확보되지 아니하는 법령정보



법령정보의 관리 및 제공에 관한 법률 시행령

제4조(법령정보의 수집) ② 법 제5조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 법령정보”란 다음 각 호의 법령정보를 말한다.

1. 법 제2조제2호다목부터 마목까지의 규정에 해당하는 법령등
2. 법 제2조제3호가목 및 나목에 해당하는 법령관련정보

③ 중앙행정기관의 장은 해당 중앙행정기관의 훈령, 예규 및 고시 등 행정규칙(이하 “행정규칙”이라 한다)이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 발령 후 지체 없이 다음 각 호의 사항을 「법제업무 운영규정」 제30조제1항에 따른 법제정보시스템(이하 “법제정보시스템”이라 한다)에 등재해야 한다.

1. 제정·개정 또는 폐지된 행정규칙 전문(全文)
 2. 조문별 제정·개정이유서 등 입법 배경에 관한 설명자료
- ④ 법제처장은 중앙행정기관의 장이 제3항 각 호의 사항을 법제정보시스템에 등재하지 않은 경우 해당 중앙행정기관의 장에게 지체 없이 등재할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없으면 즉시 요청에 따라야 한다.



법제업무 운영규정(대통령령)

제24조의3(훈령·예규 등의 적법성 확보 및 등재 등) ② 중앙행정기관의 장은 훈령·예규등이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 「법령정보의 관리 및 제공에 관한 법률 시행령」 제4조제3항에 따라 법제정보시스템에 등재하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당되어 법제정보시스템에 등재할 수 없는 경우에는 발령 후 10일 이내에 법제처장에게 해당 훈령·예규등의 제명(題名)과 비공개 사유를 통보하되, 법제처장이 요청하는 경우에는 해당 훈령·예규등을 문서로 보내야 한다.



훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정(대통령훈령)

제3조(적용범위) 이 훈령은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 훈령·예규등에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 감사원장 및 국가정보원장이 발령하는 훈령·예규등
2. 단순한 사실을 대외적으로 알리는 고시·공고
3. 일일명령 또는 계속적·반복적으로 적용될 것이 예정되지 아니한 일회성 지시

제9조(훈령·예규등의 관리) ③ 중앙행정기관의 장은 그 소속기관 또는 부속기관 소관의 훈령·예규등이 이 훈령에 따라 발령·관리될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

1

2

3

4

5

