

3

행정규칙 입안·심사 원칙

1. 행정규칙의 제정·개정 원칙
2. 행정규칙 입안 실무

3

행정규칙 입안·심사 원칙

1. 행정규칙의 제정·개정 원칙
2. 행정규칙 입안 실무

1. 행정규칙의 제정·개정 원칙

가. 적법성

법률에 근거 없이 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규정하거나 법령의 내용과 다른 사항 또는 다른 중앙행정기관의 소관업무에 관한 사항을 규정해서는 안 된다(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조제1항제2호).

국민의 권리·의무에 관한 중요한 사항은 법령에 직접 규정하도록 하고, 국민의 권리·의무에 관한 세부 기준 등은 법령의 명시적인 위임이 있는 경우에만 행정규칙에 규정하되, 법령의 입법목적과 취지를 고려해야 할 것이다.

특히 「행정규제기본법」 제4조에서는 법률에 근거하지 않은 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 규정하고 있다.

예 시 법령에 직접 규정해야 하거나 법령의 위임이 있어야 행정규칙으로 정할 수 있는 사항

- 문서의 도달시기 등 기간 계산에 관한 사항
- 특정한 명칭 사용 금지 등 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 사항
- 승인·인가·허가·면허·결정·확인·지정·등록·신고 등에 관한 사항
 - 국민이 일정한 행위를 하기 전에 행정관청으로부터 승인 등을 받거나 등록 또는 신고를 하도록 하는 사항
 - 승인 등을 받거나 등록 또는 신고를 할 때에 갖추어야 하는 요건에 관한 사항
 - 승인 등을 받거나 등록 또는 신고를 할 때에 첨부해야 하는 서류에 관한 사항
 - 결격사유 등 일정한 사유가 있는 경우 자격 취득·승인 등의 제한에 관한 사항
 - 승인 등의 유효기간에 관한 사항
 - 승인 등의 변경이나 취소에 관한 사항
- 보조금·출연금 등 수익적 처분의 취소 또는 정지, 보조금·출연금 등의 회수, 취소 등을 받은 자에 대한 보조금 등의 수령 제한에 관한 사항
- 국민의 법적 지위에 중대한 영향을 미치는 경력, 학력, 결격사유, 지가 등의 산정기준, 특허 등의 분류기준, 자격기준, 수수료의 금액 등에 관련된 사항
- 개선명령 등 국민에게 새로운 의무를 부과하는 명령에 관한 사항
- 법령의 내용과 다른 사항이나 그 예외에 관한 사항
 - 법령에서 정한 취소사유, 구성인원을 추가하거나 변경하는 경우
 - 법령에서 정한 허가 우선순위 등을 다르게 정하는 경우
 - 법령에 없는 새로운 신분이나 자격을 창설하는 경우
 - 법령에서 정한 자격, 면제·기간 등을 제한하는 경우
 - 법령에 따른 제출서류를 면제하는 사항
 - 법령에서 허용하지 않은 사항을 승인을 받아 할 수 있게 하는 사항
 - 법령에서 위임하거나 위탁한 사항을 위임기관 또는 위탁기관이 행사하도록 하는 사항
- 행정권한의 위임이나 위탁과 행정업무 수행기관 지정에 관한 사항
- 출입·검사, 지도·점검 등에 관한 사항
- 조합 등 민간기관의 결성, 운영과 해산 등에 관한 사항

소관 행정규칙으로 다른 부처 또는 다른 부처의 소속 행정기관의 업무처리에 관한 사항을 정하는 것은 행정규칙의 규율 범위를 넘는 것으로 「정부조직법」과 해당 사항을 정하고 있는 관계 법령을 고려하여 소관 사항인지를 확인해야 한다.

일부 행정규칙은 법령에서 국무총리에게 위임한 사항을 부처 훈령 등으로 규정하거나 다른 행정기관으로 하여금 보고·승인 등을 하도록 하면서 그 기준을 정하고 있으나, 이는 소관 사항을 일탈한 것으로 보아야 할 것이다.

1

2

3

4

5

나. 적절성

행정기관이 쉽게 확보할 수 있는 서류를 국민에게 제출하게 하거나 현실에 맞지 아니한 사항을 규정하여 국민에게 불편을 주지 않도록 해야 한다(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조제1항제3호).

일정한 신청에 필요한 서류의 종류는 대통령령이나 부령에 규정해야 하고, 첨부 서류를 법령의 위임 없이 추가해서는 안 되며, 법령의 위임이 있는 경우에도 행정청이 쉽게 확보할 수 있는 서류를 제출하도록 하는 것은 자제해야 한다. 특히 현재 「전자정부법」에서는 민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보에 대하여는 공동이용을 하도록 하고 있으므로 그 대상 정보는 공동이용을 통하여 활용하도록 하여야 한다(당사자가 공동이용에 동의하지 않는 경우는 예외로 한다).

한편, 업무처리기준을 만들 때에는 국민이 지킬 수 없거나 지키기 곤란한 사항을 정하지 않도록 하며, 법령의 위임에 따라 정하는 경우에도 최소한의 사항만을 요구해야 한다.

예 시 불합리한 사항을 규정한 사례

- 개별적인 특성에 대한 고려 없이 획일적인 의무를 부과한 경우
- 개선명령을 받아 개선 후 행정기관의 확인을 받은 자에게 또 다시 같은 종류의 검사를 받도록 한 경우
- 보고의무 등을 정하는 경우 연휴, 공휴일 등을 고려하지 않고, 보고에 필요한 준비 시간을 주지 않은 경우
- 행정기관이 아닌 사업자에게 행정기관의 게시판에 일정사항을 게시하도록 하는 등 행정기관이 해야 할 업무를 민원인에게 하도록 하는 경우
- 위원회 규정에서 가부동수인 경우 위원장이 결정권을 가지도록 한 경우
- 위원회의 서면회의 개최사유를 법령에서 정한 경우와 달리 정하는 경우
- 사업 수행 능력을 평가할 때 사업 수행 능력과 관련이 없는 연령을 기준으로 점수를 부여하는 경우
- 이미 행정기관에 제출되어 있거나 쉽게 확보할 수 있는 서류를 제출하도록 하는 경우
- 특정인에게 합리적인 이유 없이 특혜를 주거나 불이익을 주는 경우

다. 조화성

다른 행정규칙과 조화와 균형이 유지되도록 하고, 중복·상충되는 내용이 없어야 한다 (「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조제1항제4호).

행정사무처리 기준을 정하는 경우 다른 법령이나 훈령·예규 등에서 정하고 있는 기준을 고려하여 같은 사항에 대하여 특별한 이유 없이 다른 기준을 정하지 않도록 주의해야 한다.

라. 명확성

국민이 행정규칙을 이해하기 쉽도록 누구나 알기 쉬운 용어와 표현 등을 사용해야 하며, 재량권이 남용되지 않도록 구체적이고 명확하게 규정해야 한다(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조제1항제5호).

행정규칙에 규정하려는 경우 포괄적인 용어나 불명확한 용어 등을 사용하여 집행 공무원의 임의적 해석에 따라 권한을 남용할 여지가 없도록 구체적으로 규정해야 한다.

예 시 불명확한 규정

- 타인에게 위압 또는 혐오감을 느끼게 하는 자
- …에 부적합한 자, 사회적 물의를 일으킨 자
- …장관이 선정한 자(그 선정 기준이나 절차 등을 규정하지 않은 경우)
- …필요하다고 인정하는 경우…, …에 필요한 적정한 시설·장비와 인력을 갖출 것

한편, 현재 행정규칙을 발령하는 체계나 구성 등이 다양하여 수범자가 이를 직관적으로 이해하기 곤란한 상황이므로, 수범자의 이해 편의성을 높이기 위하여 일정한 체계에 따라 행정규칙을 발령해야 한다.

1

2

3

4

5

마. 일몰제 설정

행정의 현실 적합성과 국민 불편 해소를 위하여 행정규칙의 존속기한·재검토기한을 설정해야 한다. 중앙행정기관의 장은 원칙적으로 행정규칙을 제정하는 경우 3년의 범위에서 존속기한을 설정하여 해당 행정규칙에 명시해야 하며, 법령의 위임에 따라 발령되거나 국제관계에 영향을 미치는 사항의 경우에는 재검토조항을 설정해야 한다.

1) 훈령·예규 등에 대한 일몰제 기준

가) 일몰제 적용 대상

(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조제1항, 제7조제4항)

일몰제 적용대상은 중앙행정기관이 발령하는 행정규칙이나, 행정기관의 내부운영*에 관한 행정규칙은 제외한다. 다만, 중앙행정기관의 필요에 따라 일몰제 대상이 아닌 행정규칙에 대하여도 일몰제를 준용하는 것은 가능하다.

* “행정기관 내부운영”이란 공무원의 보직관리, 공무원 제안 등 공무원 복무에 관한 사항이나 위원회 조직·운영 등 행정조직에 관한 사항만을 말하며, 국민과 관련되어 있는 사항을 포함하고 있는 경우에는 내부운영에 관한 사항에서 제외한다.



일몰제 설정 제외 대상(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조제4항)

- 보직, 승진, 기록관리, 복무규율, 위원회 구성·운영 등 행정기관 내부운영에 관한 행정규칙 (내부 행정규칙)
 1. 공무원 인사·복무와 내부운영에 관한 규정
 - 「공무원 보직관리 규정」, 「성과관리규정」, 「공무원 복제규정」, 「공무원 당직 및 근무 규정」, 「성희롱 예방지침」, 「공무원 행동강령」, 「회계관계공무원 관직지정 등에 관한 규정」, 「사무 분장규정」, 「위임전결규정」, 「공무원 고충처리규정」, 「공무원제안규정」, 「자료관리규정」 등
 2. 각종 위원회, 협의회, 심의회, 기획단, 자문단, 센터 등의 구성과 운영에 관한 규정 등

나) 존속기한과 재검토키한 설정기준

(「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조제1항·제2항⁵⁾)

일몰제 적용 대상 행정규칙에는 원칙적으로 3년 이내의 존속기한(3년의 유효기간이 지나면 자동 실효되고 필요 시 다시 발령하는 것을 말함)을 설정하되, 법령에 해당 행정규칙에 대한 직접적인 위임 규정이 있는 경우나 행정규칙의 폐지 후 재발령이 곤란한 경우로서 법제처장과 협의한 경우에는 재검토키한(3년의 기한이 도래하기 전에 존속 필요성 여부를 검토 후 계속 존속이 필요 시 효력을 유지하는 것을 말함)을 설정한다.

또한, 존속기한이나 재검토키한은 원칙적으로 3년으로 하되, 상위 법령이나 해당 행정규칙에 3년 이상의 존속기한이 설정된 조항이 있거나 성질상 3년 이상 적용해야 할 사항이 있는 경우에는 법제처장과 협의하여 5년의 범위에서 존속기한이나 재검토키한을 설정할 수 있다. 법제처장과 협의할 수 있는 경우는 다음과 같다.

- 상위 법령에 3년 이상의 존속기한이나 재검토키한이 설정된 경우로서 상위 법령과 다른 존속기한이나 재검토키한을 설정하기 곤란한 경우
- 해당 행정규칙 조항에 「행정규제기본법」 제8조에 따라 3년 이상의 존속기한이나 재검토키한이 설정된 경우
- 그 밖에 3년 이상 계속하여 적용하여야 할 사항이 있는 등 3년 이내로 정하기 곤란한 사정이 있는 경우

존속기한 및 재검토키한은 해당 행정규칙에 존속기한이나 재검토키한을 설정하여 발령한 날부터 진행하는데, 존속기한을 설정한 행정규칙의 존속기한이 만료되면 해당 행정규칙은 실효된다.

따라서 행정규칙을 계속 시행할 필요가 있는 경우에는 일몰 기한이 만료하기 전에 다음과 같은 조치를 하여야 한다.

- 존속기한을 설정한 경우: 존속기한을 연장하여 개정하거나 해당 행정규칙을 폐지한 후 재발령
- 재검토키한을 설정한 경우: 행정규칙을 검토한 후 그대로 유지하는 것이 원칙이고, 개정 사유가 있는 경우에는 개정하는 것도 가능함

5) 「행정규제기본법」에 따른 존속기한은 규제대상에 해당하는 특정조항을 대상으로 하는 것인 반면, 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령)에 따른 존속기한은 해당 훈령·예규 등 자체에 대한 것이다.

또한 행정규칙을 계속 시행할 필요가 없는 경우에는 존속기한이 만료되면 (행정규칙이 실효 되더라도) 해당 행정규칙의 폐지절차를 거쳐야 한다.

참 고 존속기한과 재검토키한

- 존속기한과 재검토키한은 일몰제가 적용되는 행정규칙에 설정한다는 점에서는 동일하나 존속 기한을 설정한 경우에는 그 기한의 경과 시 행정규칙의 효력이 상실되어 필요한 경우 행정규칙을 폐지 후 재발령해야 하는 반면에 재검토키한을 설정한 경우에는 그 기한의 경과 시 행정규칙의 효력이 상실되는 것은 아니라는 점에서 차이가 있음.

2) 훈령·예규 등에 대한 일몰조항 규정 방법

가) 존속기한형 일몰제의 경우

존속기한은 원칙적으로 ‘본칙’의 제일 마지막 부분에 규정하도록 하고, 그 예시는 다음과 같다. 존속기한을 설정한 경우 존속기한 경과 시 그 효력이 상실되고 국가법령정보센터에서는 “연혁 행정규칙”으로 관리된다.

제0조(유효기간) 이 고시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 훈령을 발령한 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여야 하는 2025년 12월 31일까지 효력을 가진다.

나) 재검토키형 일몰제의 경우

재검토키기한은 원칙적으로 ‘본칙’의 제일 마지막 부분에 규정하도록 하고, 그 예시는 다음과 같다.

제0조(재검토키기한) ○○장관은 이 고시에 대하여 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2025년 1월 1일 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 해야 한다.

3) 훈령·예규 등에 대한 일몰조항 설정 절차

〔훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정〕 제8조)

① 각 부처 입안 → ② 관계 기관 협의, 행정예고 등(필요 시) → ③ 규제개혁위원회 심사(필요 시) → ④ 존속기한과 재검토키한 등 법제처 협의(필요 시) → ⑤ 각 부처 발령 → ⑥ 법제정보 시스템(정부입법지원센터)

존속기한이나 재검토키한을 정하려는 경우로서 법제처 협의를 거쳐야 하는 경우에는 해당 행정규칙을 발령하기 1개월 전(긴급한 사정이 있는 경우 발령 후 지체 없이)까지 해당 훈령·예규 등의 원문을 법제처에 제출하여 협의를 요청해야 하며, 법령의 위임에 따라 정해진 훈령·예규·고시·공고 중 신설·강화 규제가 있는 것(의무적 규제심사 대상)은 규제개혁위원회에 훈령·예규 등의 발령안에 대하여 규제심사를 요청하는 경우 법제처에도 그 검토를 요청하여야 한다.



법제처 협의 대상

- 「법제업무 운영규정」 제24조의3제2항 단서에 따라 법제정보시스템에 등재되지 않은 훈령·예규 등에 대하여 존속기한이나 재검토키한을 정하지 않으려는 경우
- 국제적인 절차를 거쳐야 하는 등의 사유로 훈령·예규 등을 폐지·제정하기 곤란하여 재검토키한을 설정하려는 경우
- 존속기한 또는 재검토키한을 3년 이상으로 정하려는 경우

1

2

3

4

5

2. 행정규칙 입안 실무

가. 형식의 선택

1) 법령 또는 행정규칙 중 선택

행정규칙을 입안할 때는 먼저 규정하려는 내용에 맞추어 그것을 담은 그릇, 즉 형식의 선택이 필요하다. 규정하려는 내용이 법령에서 행정규칙에 정하도록 위임한 것이라면 당연히 행정규칙에 규정해야 하고 그렇지 않은 내용이라면 먼저 법령과 행정규칙 중 어느 것에 규정하는 것이 적합한지를 선택해야 한다.

내용이 행정조직 내부만을 규율하는 것이라면 행정규칙에 이를 규정하는 것이 타당할 것이나, 국민의 자유나 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것, 국민의 사회생활 또는 경제생활 등에 영향을 미치는 것 그 밖에 국민의 이해관계가 있는 것은 법령으로 규정해야 한다. 이는 국민에게 이해관계가 있는 것은 국민의 예측가능성 및 실효성을 확보할 수 있도록 하기 위하여 국민 누구나 쉽게 접하고 알 수 있는 법령에 이를 규정해야 하고 행정기관이나 소속 공무원만을 대상으로 하는 행정규칙에 이를 규정하는 것은 적절하지 않기 때문이다.

또한 행정조직 내부만을 규율할 목적으로 규정하는 것이라도 이것으로 인해 국민의 권리·의무나 생활에 영향을 미칠 것으로 예상되거나 그 가능성이 있는 사항도 국민에게 알릴 필요가 있으므로 행정규칙에 규정하기 보다는 법령에 이를 규정하여 국민의 의견을 수렴하고 반영할 수 있도록 해야 한다.

2) 대통령훈령, 국무총리훈령과 그 밖의 행정규칙 중 선택

행정규칙은 발령권자에 따라 대통령이 발령하는 행정규칙, 국무총리가 발령하는 행정규칙, 중앙행정기관의 장이나 그 밖의 기관장이 발령하는 그 밖의 행정규칙으로 분류된다. 대통령이나 국무총리가 발령하는 행정규칙의 형식은 대부분 훈령의 형식으로 발령하고 있다.

따라서 각 부처에서 입안하는 행정규칙의 형식은 대통령훈령, 국무총리훈령이나 그 밖의 행정규칙(훈령·예규·고시·공고 등)으로 구분되며, 행정규칙을 입안할 때에는 우선 이 세 가지 형식 중에서 어떤 형식을 선택할 것인지를 검토할 필요가 있다.

규정하려는 내용이 어느 하나의 부처 또는 기관의 소관 업무에 해당하지 않고 여러 부처나 행정기관의 업무에 관계되는 내용이라면 대통령훈령이나 국무총리훈령에 규정하는 것이 적합하고, 어느 하나의 부처나 기관의 소관 업무에만 관계되면 해당 부처나 기관이 발령하는 행정규칙에 규정해야 한다.

만약 어느 부처나 기관이 발령하는 훈령 등의 행정규칙에서 해당 행정규칙의 적용 대상이 되지 않는 다른 부처나 행정기관의 업무에 관하여 규정한다면 해당 규정은 소관사항의 원칙에 위반되어 그 효력을 인정받을 수 없다.

대통령훈령과 국무총리훈령 간의 선택에 대해서는 일반적으로 대통령의 권한에 관한 사항은 대통령훈령으로, 국무총리의 권한에 관한 사항은 국무총리훈령으로 정하여야 한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 대통령훈령은 대통령이 행정부 소속 공무원에 대하여 장기간에 걸쳐 지시하는 내용을 담을 때 선택하는 형식으로서 대통령비서실이나 대통령 소속기관(예: 국가정보원, 방송미디어통신위원회 등)이 주로 입안하여 대통령의 재가를 받아 발령하나 그 밖의 부처에서도 대통령훈령을 입안할 수 있다. 일반 부처에서 대통령훈령을 입안하는 경우는 대통령 지시사항이나 다수 부처와 관련되는 중요 정책 사항에 관한 대통령 보고 내용과 관련하여 입안(예: 「국정관리시스템 운영 규정」, 「국가사이버안전관리규정」 등)하는 경우, 해당 훈령의 수명기관에 대통령 소속기관이 포함되는 경우 등이 해당된다.

다음으로, 국무총리훈령은 국무총리가 행정부 소속 공무원에 대하여 장기간에 걸쳐 지시하는 내용을 담을 때 선택하는 형식으로서 국무조정실, 국무총리비서실, 국무총리 소속기관(예: 법제처, 인사혁신처 등)이 주로 입안하여 국무총리의 재가를 받아 발령하나 그 밖의 부처에서도 국무총리훈령을 입안할 수 있다. 일반 부처에서 입안하는 국무총리훈령은 국무총리 지시사항이나 다수 부처와 관련되는 중요 정책 사항에 관한 국무총리 보고 내용과 관련하여 입안(예: 「공무원 헌장 실천강령」, 「공직복무관리업무규정」 등)되며, 특히 국무총리훈령의 경우에는 국무총리 소속으로 설치하는 협의·자문위원회나 일반부처 소속으로 다른 부처나 지방자치단체 소속 공무원을 구성원으로 하는 협의·자문위원회, 지원단·기획단 등의 작업반을 구성하는 경우에도 국무총리훈령의 형식으로 입안되는 경우가 있다⁶⁾.

6) 지원단·기획단 등에 정원을 부여하는 경우에는 대통령령 형식의 직제로 규정해야 하고, 정원을 부여하지 않는 경우에만 훈령으로 규정할 수 있다.

3) 행정규칙의 종류 선택

행정규칙은 그 형식에 따라 협의의 훈령, 예규, 고시, 공고 등으로 분류된다. 이 중 어느 형식의 것을 선택할 것인지는 규정하려는 내용에 따라 달라진다. 상급행정기관이 하급행정기관 등에 대하여 일반적·추상적인 사안에 대하여 지시하거나 기준을 제시하는 경우에는 훈령, 예규, 고시, 공고 중에서 어느 형식으로 규정해야 하는지에 관해서는 아직 명확한 구체적 기준이 없어 실무상으로도 일부 혼용되는 경우가 많다.

「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 제4조, “행정업무운영 편람”(행정안전부 발간)의 훈령, 예규, 고시, 공고 등에 관한 규정과 실무상 운영 사례를 종합하여 판단할 필요가 있으며 그 형식 선택의 대체적 기준은 다음과 같다.



행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정(대통령령)

제4조(공문서의 종류) 공문서(이하 “문서”라 한다)의 종류는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 법규문서: 헌법·법률·대통령령·총리령·부령·조례·규칙(이하 “법령”이라 한다) 등에 관한 문서
2. 지시문서: 훈령·지시·예규·일일명령 등 행정기관이 그 하급기관이나 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서
3. 공고문서: 고시·공고 등 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서
4. 비치문서: 행정기관이 일정한 사항을 기록하여 행정기관 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 대장, 카드 등의 문서
5. 민원문서: 민원인이 행정기관에 허가, 인가, 그 밖의 처분 등 특정한 행위를 요구하는 문서와 그에 대한 처리문서
6. 일반문서: 제1호부터 제5호까지의 문서에 속하지 아니하는 모든 문서



우선, 법령에서 “...에 관한 사항은 ...장관이 결정·고시한다.”로 규정하여 행정규칙의 형식을 고시로 정한 경우, 또는 “...에 관한 사항은 관보에 게재하여 공고해야 한다.”로 규정하여 행정규칙의 형식을 공고로 정한 경우에는 법령에서 규정한 대로 고시 또는 공고의 형식으로 발령해야 한다. 그러나 법령에서 “...에 관한 사항은 ○○장관이 정한다.”로 규정하거나 법령의 위임에 따라 제정하는 행정규칙이 아닌 경우에는 행정규칙의 내용을 고려하여 그 형식을 판단해야 한다.

“훈령”이란 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령이고, “예규”는 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 문서이며, “고시”는 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반인에게 알리기 위한 문서이고, “공고”는 일정한 사항을 일반인에게 알리기 위한 문서이다. 따라서 행정기관 내부를 직접적인 적용 대상으로 하는 경우에는 훈령 또는 예규의 형식으로, 일반인에게 일정한 사항을 알리는 것을 목적으로 하는 경우에는 고시 또는 공고의 형식으로 발령해야 한다.

1

2

3

4

5

044 행정규칙 입안심사 기준

예컨대, 「상법상 과태료 부과 기준 지침」(법무부예규 제960호)과 같이 행정기관의 행정사무 처리 기준을 정한 행정규칙이라도 그 내용이 행정기관 내부만을 규율하는 것이 아니라 국민의 권리·의무와 관련된 내용이라면 고시 형식으로 발령하는 것이 바람직하다.

다음으로 예규는 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시할 필요가 있는 경우에만 사용하는 행정규칙의 형식이며, 그 나머지의 경우나 형식 선택이 어려울 경우에는 훈령의 형식으로 발령하는 것이 적절하다. 실무 사례를 통하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

예규는 그 성격상 통상적으로 제명을 “○○지침”으로 하여 발령하는 경우가 많으며(예: 「지방공무원 균형인사 운영지침」, 「6급 이하 실무직 공무원 대외직명제 운영 지침」, 「검찰청 공무원 행동강령 운영지침」 등), 제명을 “○○예규”, “○○규정”, “○○규칙”, “○○기준”, “○○요령” 등으로 하여 발령하는 경우도 많다(예: 「교원휴가에 관한 예규」, 「병역판정검사 규정」, 「검문소 운영 규칙」, 「지방자치단체 금고지정 기준」, 「비료 가격표시제 실시요령」 등).

일부 부처의 경우 반복적 행정사무의 처리기준을 정한 것으로서 예규의 형식에 의해야 할 내용을 훈령의 형식으로 발령한 경우(예: 「개발부담금 부과·징수 업무처리규정」, 「병역의무자 여비지급 규정」 등)도 있으나 적절한 형식선택으로 보기는 어렵다. 다만, 훈령의 형식으로 발령하였다고 하여 그 효력에 영향을 받는 것은 아니다.

위에서와 같이 예규의 형식에 의하는 경우 외에는 훈령의 형식으로 발령하는 것이 적절하다. 일부 부처의 경우 자문위원회나 기획단 등의 운영에 관한 규정을 예규의 형식으로 발령한 사례(예: 「청소년정책위원회 운영규정」, 「국립과학수사연구원 감정장비관리 심의위원회 규정」 등)가 있으나, 이 경우에는 예규보다는 훈령의 형식으로 발령하는 것이 보다 적절하다. 그 밖에 훈령의 형식으로 발령되는 행정규칙의 사례를 보면 다음과 같다.

- | | |
|----------------|-----------------------------|
| ■ 「위임전결규정」 | ■ 「회계관계 공무원 지정 및 재정보증규정」 |
| ■ 「사무분장규정」 | ■ 「정보공개제도 운영규정」 |
| ■ 「소속공무원 행동강령」 | ■ 「성희롱예방규정」 |
| ■ 「소관사업 관리규정」 | ■ 「민원행정서비스 헌장」 |
| ■ 「자체감사규정」 | ■ 「위원회·자료관·민원실·센터 등 운영규정 등」 |

행정규칙의 형식을 정한 후 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정 시행규칙」 제8조에서 정한 번호 부여 방식에 따라 번호를 부여한다.



행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정 시행규칙(행정안전부령)

제8조(법규문서 등의 번호) 영 제11조제2항에 따라 문서의 종류별로 다음 각 호의 구분에 따른 번호를 부여한다.

1. 영 제4조제1호에 따른 법규문서에는 연도구분과 관계없이 누적되어 연속되는 일련번호(이하 “누년 일련번호”라 한다)를 부여한다.
2. 영 제4조제2호에 따른 지시문서 중 훈령 및 예규에는 누년 일련번호를 부여하고, 일일명령에는 연도별로 구분하여 매년 새로 시작되는 일련번호로서 연도표시가 없는 번호(이하 “연도별 일련번호”라 한다)를 부여하며, 지시에는 연도표시와 연도별 일련번호를 붙임표(-)로 이은 번호(이하 “연도표시 일련번호”라 한다)를 부여한다.
3. 영 제4조제3호에 따른 공고문서에는 연도표시 일련번호를 부여한다.

나. 행정규칙의 제명(題名)

행정규칙의 제명은 규율하려는 내용을 가장 잘 나타내는 함축적인 용어 그리고 규율 내용 전체의 내용에 대한 대표성이 있는 용어를 사용하고 또한 간결하게 표현해야 한다.

행정규칙의 제명에 반드시 어떤 용어를 사용하고 어떻게 표현해야 된다는 원칙은 없다. 다만, 위에서 보는 것처럼 본문에서 규정하는 내용을 함축하고 대표하는 용어를 사용하여 표현하되, 가능하다면 법령과 구분될 수 있게 하고 또한 행정규칙의 형식에 따른 분류 중 어느 것에 속하는지를 나타낼 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

일반적으로 행정규칙은 그 형식적 분류기준에 따라 제명의 맨 마지막에 해당 행정규칙의 이름을 붙이게 된다. 즉, 훈령의 제명은 「○○훈령」 또는 「...에 관한 훈령」으로 하고, 예규의 제명은 「○○예규」 또는 「○○에 관한 예규」로 하며, 고시의 제명은 「○○고시」 또는 「...에 관한 고시」로 하는 경우가 그것이다.

그러나 실제의 사례를 살펴보면, 이와 같이 행정규칙의 제명에 행정규칙의 형식을 구체적으로 표기하는 경우는 드물다. 보통 「○○규정」, 「○○규칙」, 「○○세칙」, 「○○지침」, 「○○기준」 등의 표현을 많이 사용하고 있다.

1

2

3

4

5

행정규칙의 제명에 형식적 분류기준에 따른 명칭을 표현한 경우

- 재외공관 주재관의 직위배정에 관한 훈령(외교부훈령 제212호)
- 국방부 공적심사위원회 예규(국방부예규 제642호)
- 가맹사업거래 정보공개서 표준양식에 관한 고시(공정거래위원회고시 제2021-15호)

행정규칙의 제명을 형식적 분류기준과 관계없이 표현한 경우

- 병무청 종합상황실 관리 운영규정(병무청훈령 제2135호)
- 회귀의약품 지정에 관한 규정(식품의약품안전처고시 제2018-41호)
- 시청각 기록물 관리지침(대검찰청예규 제695호)
- 사료검사기준(농림축산식품부고시 제2023-87호)
- 농업기계 및 부품 가격표시제 실시요령(농림축산식품부고시 제2025-54호)
- 경찰대학 학비 등 상환에 관한 규칙(경찰청훈령 제880호)

다. 제정·개정의 선택

1) 구분 기준

기존에 없던 새로운 제도나 규제를 도입하는 경우에는 제정하는 것이 일반적이고, 기존에 있던 행정규칙의 내용을 개편하는 경우 개정 방식을 취할 것이다.

한편, 기존 행정규칙이 있더라도 기존 행정규칙의 규정 내용을 전면적으로 확대·개편하여 본질적 내용을 변경하려는 경우로서 기존 행정규칙을 개정하는 것보다 새로운 행정규칙을 제정하는 것이 적절한 경우에는 폐지·제정 방식을 취한다.

2) 제정 시 기존 행정규칙의 폐지

기존 행정규칙을 개정하는 것보다 새로운 행정규칙을 제정하는 것이 적절한 것으로 판단하여 폐지·제정 방식을 취하게 되는 경우, 새로운 행정규칙(B, 000훈령)을 제정하면서 기존 행정규칙(A, △△△훈령)을 폐지하여야 한다. 이 경우 기존 행정규칙의 폐지는 제정하는 행정규칙의 부칙에서 종전의 행정규칙을 폐지해야 한다.



○○○훈령안

부 칙

제1조(시행일) 이 훈령은 ○○○○년 ○○월 ○○일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) △△△훈령을 폐지한다.

3) 폐지·제정 시 기존 행정규칙의 부칙

개정되는 행정규칙의 부칙은 해당 행정규칙 제정 당시의 최초 부칙에 이어 그대로 존치되어 그 행정규칙의 개정 연혁을 알 수 있게 해준다. 하지만 폐지·제정 또는 전부개정의 형식을 취할 경우 종전 부칙의 효력이 사라지므로, 종전 행정규칙의 부칙 중 새로 제정 또는 전부개정된 행정규칙을 시행한 후에도 이를 계속 적용할 필요가 있는 경우에는 새로 제정 또는 전부개정 되는 훈령·예규 등의 부칙에 규정하도록 한다.

라. 특수한 개정

1) 행정규칙 제명 변경을 위한 개정

행정규칙의 제명을 변경하는 경우 개정된 행정규칙(B)이 기존 행정규칙(A)을 개정한 것임을 명확하게 하기 위해서 기존 행정규칙(A)의 개정문을 반드시 작성하여야 한다. 개정문에서 아래와 같이 제명이 변경됨을 명시한다.

| A지침(훈령 제70호)인 경우 개정문 작성례 |



A지침 일부개정훈령안

A지침 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “A”를 “B”로 한다.

제1조 중 “...”를 “...”로 한다.

1

2

3

4

5

2) 조직 개편으로 인한 행정규칙 정비

정부조직법을 개정하여 행정권한을 다른 기관으로 이관하는 경우, 「정부조직법」 부칙에서는 행정규칙 발령의 근거가 되는 법령에서 행정규칙 발령의 주체를 “이관 전 부처장”에서 “이관 후 부처장”으로 변경하는 다른 법률의 개정이 이루어질 뿐만 아니라, 경과조치를 통해서 이관 전 부처장이 발령한 행정규칙은 이관 후 부처장 소관으로 변경되게 된다.



정부조직법 부칙(예시)

제3조(중전의 법률에 따른 고시·처분 및 계속 중인 행위에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 부칙 제7조에서 개정되는 법률에 따라 행정기관이 행한 고시·행정처분, 그 밖의 행정기관의 행위와 행정 기관에 대한 신청·신고, 그 밖의 행위는 각각 부칙 제7조에서 개정되는 법률에 따라 해당 사무를 승계하는 행정기관의 행위 또는 행정기관에 대한 행위로 본다.

이에 따라 행정규칙을 이관 받은 기관에서는 이관된 행정규칙에 대하여 기관 명칭 등 이관된 권한 사항을 반영하여 개정하게 되는데, 이 경우 개정방식에 대해서 중전의 행정규칙을 이관 받은 기관에서 행정규칙 각각을 폐지한 후 제정하거나, 중전의 행정규칙 각각을 일부개정하는 것이 불가능하지는 않으나, 개정 절차의 효율성과 경제성 측면에서 일괄개정 방식으로 개정을 추진하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

참 고 행정규칙의 소관은 변경되었으나 변경사항이 없는 행정규칙의 개정

행정규칙의 소관은 변경되었으나, 부처 명칭 변경 등 조직 개편에 따른 변경사항이 없어 개정되지 않은 행정규칙의 경우 중전의 부처 명칭이 기재된 발령번호로 그대로 남아있게 된다. 발령번호는 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 제11조제1항에 따라 행정규칙을 발령하기 위하여 공문서를 생산할 때 부여하여 관리하는 일련번호임을 고려할 때, 행정규칙의 개정 없이 발령번호만을 변경할 수 없으며, 발령번호 또는 발령번호에 기재된 부처의 명칭은 그 자체가 행정규칙이 아니므로 개정의 대상이 아니다. 따라서 개정 내용 없이 부득이 행정규칙 발령번호에 기재된 부처의 명칭만을 변경하려면 중전의 행정규칙을 폐지하고 새로운 행정규칙을 제정하여 변경된 부처명이 기재된 발령번호를 부여해야 한다.

Ⅰ 행정권한이 A에서 B로 이관된 경우 Ⅰ



0개 훈령의 일부개정에 관한 훈령안

제1조(--훈령의 개정) --훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제0조제0항 중 “A”를 “B”로 한다.

제2조(--훈령의 개정) --훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제△조 중 “C”를 “D”로 한다.

부 칙

이 훈령은 ○○○○년 ○○월 ○○일부터 시행한다.

1



○○○훈령 등 폐지훈령안

다음 각 호의 훈령을 각각 폐지한다

1. -----(A 훈령 제17호)
2. -----(A 훈령 제50호)
3. -----(A 훈령 제65호)

부 칙

이 훈령은 ○○○○년 ○○월 ○○일부터 시행한다.

2

3

4

5

일괄 개정이나 일괄 폐지를 할 때에는 훈령, 예규, 고시, 공고, 지시 등의 형식별로 일괄 개정, 일괄 폐지해야 하고, 형식이 다른 훈령, 예규, 고시, 공고, 지시 등을 하나의 훈령 등으로 일괄하여 개정하거나 폐지할 수 없다. 아울러 일괄 개정, 일괄 폐지된 행정규칙을 국가법령정보센터에 등재하고 사후심사를 요청하는 경우 정부입법지원센터에 일괄 개정, 일괄 폐지령만을 등재해서는 안 되고 일괄 개정, 일괄 폐지된 수개의 행정규칙 각각에 번호를 부여하여 그 각각을 별도로 등재 요청하여야 한다.

3) 공동고시의 개정 방식

법령에서 고시로 위임하는 사항이 둘 이상의 기관의 소관 사항인 경우에는 둘 이상의 기관에서 공동고시로 정하도록 위임하는 경우가 있다(예: 가축분뇨실태조사의 세부 절차 및 방법에 필요한 사항은 농림축산식품부장관 및 기후에너지환경부장관이 공동으로 정하여 고시한다. 「가축분뇨법 시행령」 제4조제4항). 또한, 집행상의 필요로 공동으로 고시를 발령해야 하는 경우에도 공동고시 형식을 취할 필요가 있다. 공동고시는 관련되는 기관이 공동으로 관리하므로 이를 개정할 때에는 반드시 해당 기관이 공동으로 개정하여야 하며 어느 하나의 기관만이 단독으로 개정해서는 안 된다.

공동고시는 기관별로 고유의 번호로 발령번호를 부여한다고 해서 기관별로 별도의 고시가 있는 것은 아니고 공동으로 관리하는 하나의 고시로 존재한다. 따라서 공동고시의 소관 기관이 추가되는 경우에도 추가되는 기관의 공동고시에 대한 제정형식의 입법은 불필요하다고 할 것이다. 다만, 그 이후의 개정 시 추가되는 기관의 발령번호만 부여하면 되며, 공동고시의 소관 기관 중 어느 기관이 없어질 경우에도 해당 기관의 공동고시를 폐지할 필요는 없고 그 이후부터의 해당 공동고시 개정 시 해당 기관의 발령번호를 삭제하면 된다.



공동고시 제정·개정 시 유의사항

- (공동고시의 범위) 주관 부처에서 공동으로 등재하여 발령일자 및 조문의 내용이 동일해야 공동고시로 인정
- (입안·발령절차) 공동고시 소관 부처에서 협의하여 동일한 내용의 행정규칙으로 입안·발령 절차 진행
- (사전 규제심사) 공동소관부처 전부가 아닌, 규제조문 담당부처만 사전 규제심사 요청
- (국가법령정보센터 등재) 주관 부처에서 일괄 등재

4) 일몰제 제정·개정을 위한 일괄 개정 및 일괄 폐지

비슷한 시기에 재검토 기한이 도래하는 여러 개의 행정규칙의 일몰 규정을 개정하거나, 여러 개의 행정규칙에 일몰 규정을 신설하기 위하여 일괄 개정 방식으로 행정규칙을 개정할 수 있다.



일몰제 설정을 위한 ○개 훈령의 일부개정에 관한 훈령안

제1조(○○○훈령의 개정) ○○○훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조를 다음과 같이 신설한다.

제8조(재검토기한) 행정안전부장관은 이 훈령에 대하여 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2025년 1월 1일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

제2조(○○○훈령의 개정) ○○○훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제21조를 다음과 같이 신설한다.

제21조(재검토기한) 행정안전부장관은 이 훈령에 대하여 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2025년 1월 1일 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

부 칙

이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.

1

2

3



일몰제 개정을 위한 ○개 훈령의 일부개정에 관한 훈령안

제1조(○○○훈령의 개정) ○○○훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제39조제2항 본문 중 “2년마다(매 2년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다)”를 “3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다)”로 하고, 같은 항 제1호, 제2호 중 “2024년 1월 1일”을 각각 “2028년 1월 1일”로 한다.

제2조(○○○훈령의 개정) ○○○훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조제1항 본문 중 “이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2024년 12월 31일 까지로 한다”를 “2025년 1월 1일 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다) 이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 한다”로 하며, 같은 조 제2항 본문 중 “2023년 1월 1일을 기준으로 2년마다(매 2년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다)”를 “2025년 1월 1일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 1월 1일 전까지를 말한다)”로 한다.

부 칙


이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.

4

5

존속기한이 도래한 행정규칙 중 그 규정 필요성이 사라져 폐지할 훈령·예규 등이 다수인 경우에는 일괄 폐지 방식으로 소관 훈령·예규 등을 폐지할 수 있다(폐지에 따른 경과규정이 필요하면 부칙에 일괄하여 규정).

일괄 개정이나 일괄 폐지를 할 때에는 훈령, 예규, 고시, 공고, 지시 등의 형식별로 일괄 개정, 일괄 폐지하여야 하고, 일괄 개정, 일괄 폐지된 행정규칙을 국가법령정보센터에 등재하고 사후심사를 요청하는 경우 정부입법지원센터에 일괄 개정, 일괄 폐지령만을 등재해서는 안 되고 일괄 개정, 일괄 폐지된 수개의 행정규칙 각각을 별도로 등재 요청하여야 한다.



○○○훈령 등 폐지훈령안

다음 각 호의 훈령을 폐지한다.


1. -----(-훈령 제00호)
2. -----(-훈령 제00호)

부 칙

이 훈령은 ○○○○년 ○○월 ○○일부터 시행한다.

5) 부칙을 통한 다른 행정규칙의 개정

제정·개정되는 행정규칙의 부칙에서 그 행정규칙의 개정과 관련이 있는 다른 행정규칙을 개정할 수 있다. 부칙에서 다른 행정규칙(B)을 개정할 경우 그 개정내용은 다른 행정규칙(B)에 흡수되고, 부칙에서는 개정된 형식만 남게 된다.



A 훈령 일부개정훈령안

부 칙

제2조(다른 훈령의 개정) B 훈령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조제1항제2호를 삭제한다.

그런데, 행정규칙 부칙에서 다른 행정규칙(B)을 개정할 경우 다른 행정규칙(B)에 개정되는 내용이 국가법령정보센터에 자동으로 반영되지 않으므로, 다른 행정규칙(B) 담당부서에서 개정되는 내용을 반영한 행정규칙의 등재를 정부입법지원센터에 별도로 요청하여야 한다.