



제417회 국회(임시회)
제2차 법제사법위원회

감사원법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈감사원규칙 제·개정 시 입법예고 등 절차 마련〉

■ 권철승의원 대표발의(의안번호 제2200197호)

2024. 8.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 박 동 찬

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권칠승의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 6. 7.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

「행정기본법」에서는 국가나 지방자치단체가 법령등을 제정·개정·폐지하거나 법률안의 국회 제출 및 조례안의 지방의회 제출을 하는 등의 행정의 입법활동을 하는 경우 일반 국민 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고 관계 기관과 충분한 협의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음.

그런데 감사원은 감사원규칙 등을 제정·개정함에 있어 입법예고, 관계 기관 의견 수렴 등의 절차를 거치지 아니하고 행정의 입법활동을 추진한다는 문제가 제기되고 있음.

이에 「감사원법」에 감사원규칙을 제정·개정·폐지하는 경우에는 입법예고 실시 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고 관계 기관과 협의를 거치도록 근거를 마련함으로써 국민의 입법 참여기회를 확대하고 감사원 행정의 책임성을 제고하기 위함(안 제52조제2항 및 제3항).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 법률에 위배되지 않은 범위에서 감사원규칙을 제정하도록 하고, 감사원규칙을 제정·개정·폐지하는 경우 입법예고, 이해관계자 의견 수렴 및 관계 기관과의 협의를 거치도록 하려는 것임(안 제52조 제2항 및 제3항 신설).

현행	개정안
제52조(감사원규칙) 감사원은 감사에 관한 절차, 감사원의 내부 규율과 감사사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다. <u><신설></u>	제52조(감사원규칙) ① ----- 법률에 위배되지 아니하는 범위 에서 감사에----- -----. ② 감사원은 감사원규칙을 제정 · 개정 · 폐지하는 경우에는 입 법예고를 하고, 이해관계자로부터 의견을 수렴하며 관계 기관 과 충분한 협의를 거쳐 책임 있 게 추진하여야 한다. ③ 제2항에 따른 입법예고의 시 기 · 방법 · 절차, 그 밖에 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다.
<u><신설></u>	

- 현행법에서는 감사원은 감사에 관한 절차, 감사원의 내부 규율과 감사사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다고 규정하여(제52조) 감사원규칙 제정권에 관한 일반적 규정을 두고 있으나 그 절차 등에 관한 구체적 규정은 두고 있지 않음.

□ 개정안은 감사원규칙이 법률에 위배되지 아니하는 범위에서 제정되어야 함을 명시하고, 감사원규칙의 제정·개정·폐지 시 입법예고 등의 절차를 거치도록 함으로써 국민의 입법 참여기회를 확대하고 감사원 행정의 책임성을 제고하려는 취지로, 다음과 같은 점을 고려할 때 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

○ 행정입법권에 관한 헌법조문¹⁾을 살펴보면 법률의 위임을 받거나 법률에 저촉되지 아니하는 범위에서 법규명령을 제정할 수 있다고 규정하고 있으므로 확인적·주의적 규정으로서 감사원규칙이 법률에 위배되지 아니하는 범위에서 제정되어야 함을 명시하는 것은 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

○ 「행정절차법」은 감사원이 감사위원회의의 결정을 거쳐 행하는 사항에 대해서는 적용되지 않고²⁾, 「행정절차법」상 입법예고의 대상이 되는 법령에 감사원규칙이 포함되는지 명확하지 않은 측면이 있으며³⁾, 감사원규칙의 법규명령적 성격을 인정할 필요가 있다는

1) 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

제114조 ⑥ 중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

2) 「행정절차법」에서는 감사원이 감사위원회의의 결정을 거쳐 행하는 사항에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다고 규정하고 있는데(제3조제2항), 「감사원법」에 따르면 감사원규칙의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항은 감사위원회의에서 결정함(제12조제12호).

3) 「행정절차법」에서는 법령의 범위에 대하여 규정하고 있지 않고, 「행정절차법」의 위임에 따라 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 정하고 있는 「법제업무 운영규정(대통령령)」에서는 이 영의 적용을 받는 법령을 “법률·대통령령·총리령 및 부령”으로 규정하고 있음(제2조).

점4)5)을 고려할 때 감사원규칙의 입법예고에 관한 규정을 별도로 마련할 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

- 참고로, 대법원규칙의 경우 「대법원규칙 등의 제·개정절차 등에 관한 규칙」에 따라 제정·개정·폐지 시 의견조회·입법예고 등의 절차를 거치도록 하고 있음.⁶⁾

□ 다만, 법체계적 측면에서 다음과 같은 점을 감안하여 논의할

-
- 4) 감사원규칙은 헌법에 근거가 없고 「감사원법」에 근거하고 있어 법규명령적 성격을 인정할 수 있는가에 대한 견해의 대립이 있으나 감사원규칙도 국민권익의 효과적인 보호를 위하여 국회와 법원 등의 통제하에 놓여야 한다는 점을 고려할 때 법규명령으로 보는 것이 타당하다는 취지[홍정선, 행정법원론(상), 2023년, p.256]
- 5) 오늘날 의회의 입법독점주의에서 입법중심주의로 전환하여 일정한 범위 내에서 행정입법을 허용하게 된 동기가 사회적 변화에 대응한 입법수요의 급증과 종래의 형식적 권력분립주의로는 현대사회에 대응할 수 없다는 기능적 권력분립론에 있다는 점 등을 감안하여 헌법 제40조와 헌법 제75조, 제95조의 의미를 살펴보면, 국회입법에 의한 수권이 입법기관이 아닌 행정기관에게 법률 등으로 구체적인 범위를 정하여 위임한 사항에 관하여는 당해 행정기관에게 법정립의 권한을 갖게 되고, 입법자가 규율의 형식도 선택할 수도 있다 할 것이므로, 헌법이 인정하고 있는 위임입법의 형식은 예시적인 것으로 보아야 할 것이고, 그것은 법률이 행정규칙에 위임하더라도 그 행정규칙은 위임된 사항만을 규율할 수 있으므로, 국회입법의 원칙과 상치되지도 않는다(헌재 2004. 10. 28. 99헌바91).
- 6) 제3조(의견조회) ① 법원행정처장은 대법원규칙 등의 제·개정을 추진함에 있어 필요한 경우 관련 행정기관, 단체 등에 의견을 조회할 수 있다.
② 제1항에 따라 의견을 조회하는 때에는 10일 이상의 의견회신기간을 두어야 한다. 다만 긴급하게 추진하여야 할 사유가 발생하는 등 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 제4조(입법예고) ① 법원행정처장은 대법원규칙을 제·개정하고자 할 때에는 입법예고를 하여야 한다. 다만 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입법예고를 하지 아니할 수 있다.
1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
 2. 입법이 법령의 단순한 집행을 위한 경우
 3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
 4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법예고의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
- ② 제1항에 따라 입법예고를 하는 경우 그 기간은 40일 이상으로 한다. 다만 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 법원행정처장은 제1항에 따른 입법예고 후 입법예고 내용에 중요한 변경이 발생하거나 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 이 경우 제1항 및 제2항을 준용한다.
- ④ 법원행정처장은 대법원내규, 대법원예규(행정·재판·등기·가족관계등록), 법원행정처내규를 제·개정하는 경우에 입법예고를 할 수 있다. 이 경우 제1항부터 제3항까지의 규정을 각각 준용한다.

필요가 있을 것으로 보임.

- 개정안에서는 입법예고의 시기·방법·절차 등에 대하여 감사원규칙으로 정하도록 위임하고 있으나 입법예고제도의 효율성 및 국민의 접근성·편의를 높이기 위해서는 입법예고의 기준이나 절차 등이 통일될 필요가 있다는 점에서 「행정절차법」상 입법예고에 관한 규정⁷⁾을 준용하는 방식이 고려될 수 있을 것으로 보임.

7) 제4장 행정상 입법예고

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등*을 제정·개정 또는 폐지(이하 “입법”이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. *법령등은 법령 또는 자치법규를 말함(제2조제1호나목)

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우

② 삭제

③ 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사 요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다.

④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

⑤ 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(예고방법) ① 행정청은 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 공고하여야 하며, 추가로 인터넷, 신문 또는 방송 등을 통하여 공고할 수 있다.

1. 법령의 입법안을 입법예고하는 경우: 관보 및 법제처장이 구축·제공하는 정보시스템을 통한 공고
2. 자치법규의 입법안을 입법예고하는 경우: 공보를 통한 공고

② 행정청은 대통령령을 입법예고하는 경우 국회 소관 상임위원회에 이를 제출하여야 한다.

③ 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.

④ 행정청은 제1항에 따라 예고된 입법안에 대하여 온라인공청회 등을 통하여 널리 의견을 수렴할 수 있다. 이 경우 제38조의2제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 행정청은 예고된 입법안의 전문에 대한 열람 또는 복사를 요청받았을 때에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

⑥ 행정청은 제5항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다.

제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.

제44조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.

② 행정청은 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 해당 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.

③ 행정청은 해당 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 한다.

- 「행정기본법」에서는 국가가 법령등을 제정·개정·폐지하려는 경우 일반 국민 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고 관계 기관과 충분한 협의를 거쳐 책임 있게 추진되어야 한다고 규정하고 있고, 이때 법령등에는 감사원규칙이 포함된다는 점⁸⁾을 고려할 때 개정안에서 동일한 내용을 규정할지는 체계적합성 측면과 명시·강조 필요성을 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

- 개정안에 대하여 감사원은 감사업무의 특성상 감사원규칙 제정·개정 및 폐지 시 입법예고, 이해관계자 등의 의견 수렴 및 협의를 의무화할 경우 감사업무 수행에 지장을 초래할 우려⁹⁾가 있고, 다른

④ 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다.

⑤ 제출된 의견의 처리방법 및 처리결과와 통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제45조(공청회) ① 행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다.

② 공청회에 관하여는 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2를 준용한다.

8) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “법령등”이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 법령: 다음의 어느 하나에 해당하는 것

1) 법률 및 대통령령·총리령·부령

2) 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙

3) 1) 또는 2)의 위임을 받아 중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙

나. 자치법규: 지방자치단체의 조례 및 규칙

제38조(행정의 입법활동) ① 국가나 지방자치단체가 법령등을 제정·개정·폐지하고자 하거나 그와 관련된 활동(법률안의 국회 제출과 조례안의 지방의회 제출을 포함하며, 이하 이 장에서 “행정의 입법활동”이라 한다)을 할 때에는 헌법과 상위 법령을 위반해서는 아니 되며, 헌법과 법령등에서 정한 절차를 준수하여야 한다.

② 행정의 입법활동은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 일반 국민 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고 관계 기관과 충분한 협의를 거쳐 책임 있게 추진되어야 한다.

2. 법령등의 내용과 규정은 다른 법령등과 조화를 이루어야 하고, 법령등 상호 간에 중복되거나 상충되지 아니하여야 한다.

3. 법령등은 일반 국민이 그 내용을 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 알기 쉽게 만들어져야 한다.

③ 정부는 매년 해당 연도에 추진할 법령안 입법계획(이하 “정부입법계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

④ 행정의 입법활동의 절차 및 정부입법계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 정부의 법제업무에 관한 사항을 규율하는 대통령령으로 정한다.

9) 개정안에 따라 감사방법·절차와 관련한 감사원규칙의 제정·개정 시 감사대상기관 등으로부터 의견을 수렴하고 협의를 거치는 경우 감사대상기관 등이 감사방법·절차에 관여하게 됨으로써 감사

헌법기관과의 형평에도 반하므로¹⁰⁾ 수용이 불가하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5055

원의 독립성을 침해하고 감사업무 수행에 중대한 지장을 초래할 우려가 있다는 설명임.

- 10) 「법제업무 운영규정」은 감사원규칙을 비롯하여 대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 등 헌법기관규칙에는 적용되지 않고, 「헌법재판소법」, 「선거관리위원회법」 등 다른 헌법기관 소관 법률에도 하위규칙 제정·개정 및 폐지 시 입법예고하도록 하는 규정은 없다는 점을 고려할 때 헌법기관규칙 중 감사원규칙만을 입법예고 대상으로 「감사원법」에 규정하는 것은 다른 헌법기관과의 형평에도 반한다는 설명임.