

행정기본법 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2025. 2.

법제사법위원장

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2024년 8월 20일, 정부 제출

나. 회부일자 : 2024년 8월 21일

다. 상정 및 의결일자 :

제418회 국회(정기회)

제19차 법제사법위원회(2024.12.6.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론
및 소위원회부

제422회 국회(임시회)

제2차 법안심사제1소위원회(2025.2.24.) 상정, 축조심사, 의결(수정가결)

제2차 법제사법위원회(2025.2.26.) 상정, 소위심사보고, 의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 정부)

가. 제안이유

국민 중심의 행정 법체계를 마련하고 국민의 권리 보호를 강화하기 위하여 과징금을 채납하는 경우에 부과되는 가산금의 부과율 및 부과기간의 상한을 설정하는 한편,

행정청이 처분에 대한 이의신청 결과를 신청인에게 통지할 때 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

나. 주요내용

가. 법령의 범위 명확화[안 제2조제1호가목3)]

종전에는 중앙행정기관의 장이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙만 이 법이 적용되는 “법령”에 규정되어 있었으나, 법률·대통령령·총리령·부령 및 국회규칙·대법원규칙 등의 위임을 받아 다른 헌법기관 등이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙도 이 법이 적용되는 “법령”에 포함되도록 규정함.

나. 채납된 과징금의 가산금 상한에 대한 일반규정 마련(안 제28조제3항 신설)

채납된 과징금에 대한 가산금의 일반규정이 없어 가산금을 규정한 개별 법률마다 가산금의 차이가 큰 문제를 해결하기 위하여 앞으로

는 개별 법률에서 채납된 과징금에 대한 가산금을 부과하는 규정을 두는 경우 그 가산금의 부과율 및 부과기간이 금융기관 등이 연체 대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 부과율 및 부과기간을 넘지 아니하도록 함.

다. 이의신청에 관한 규정 보완(안 제36조제4항, 안 제36조제5항 신설)
이의신청 결과 통지를 받은 후 행정심판 또는 행정소송을 제기하는 경우 그 대상이 원처분임을 명확히 하고, 행정청은 이의신청 결과를 신청인에게 통지할 때 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하도록 함.

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 이화실)

가. 입법 경과

동 개정안은 제21대 국회에서도 정부안으로 제출되었고 법제사법위원회 법안심사제1소위원회의 심사를 거쳐 2024년 5월 7일 의결되었으나, 법제사법위원회(전체회의) 및 본회의에서 의결되지 않고 임기만료폐기되었음.

당시 「행정기본법 일부개정법률안」과 관련하여 법안심사제1소위원회에서는 법령의 범위 명확화, 과징금 채납가산금 상한에 대한 근거

마련 및 처분에 대한 이의신청 제도 정비 등과 관련한 정부안의 내용을 채택하였고 일부 자구를 보완하여 수정 의결하였음.

금번 정부가 제출한 「행정기본법 일부개정법률안」은 제21대 국회 법안심사제1소위원회에서 의결한 내용과 동일한 내용을 담고 있음.

나. 법령의 범위 명확화(안 제2조제1호가목3))

안 제2조제1호가목3)은 법령의 위임을 받아 “중앙행정기관의 장” 외에 “국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 감사원장 등”이 정한 훈령·예규 및 고시 등의 행정규칙도 법령의 범위에 포함하려고 하려는 것임.

현행	개정안
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)·2) (생략) 3) 1) 또는 2)의 위임을 받아 <u>중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙</u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----. 가. ----- ---- 1)·2) (현행과 같음) 3) ----- <u>중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)의 장, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장,</u>

나. (생략) 2. ~ 5. (생략)	<u>감사원장 등-----</u> 나. (현행과 같음) 2. ~ 5. (현행과 같음)
------------------------------------	--

현행 「행정기본법」 제2조제1호는 “법령등”을 “법령”과 “자치법규”로 분류하면서 “법령”을 1) 법률 및 대통령령·총리령·부령, 2) 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙과 3) 1)과 2)의 위임을 받아 중앙행정기관의 장이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙으로 정의함¹⁾.

강학상 행정규칙은 행정조직 내부에서의 조직과 활동을 규율할 목적으로 상급기관이나 상급자가 하급기관이나 하급자에게 법률의 수권 없이 정하는 일반적·추상적 규정을 말하는 것으로 일반적으로 대외적 구속력이 없는 것이 원칙이나,

상위법령의 위임에 따라 상위법령을 보충하는 내용의 행정규칙, 즉 ‘법령보충적 행정규칙’의 경우 상위법령과 결합하여 예외적으로 대외

1) 「행정기본법」 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

적 구속력이 인정되는 경우가 있고 오랜 기간 학설과 판례를 통해 논의된 바 대외적 구속력을 지닌 법령보충적 행정규칙을 법령의 범위에 포함한 것임²⁾.

그런데, 현행법은 제2조제1호가목3)에서 “중앙행정기관”을 “「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.”고 규정함으로써 중앙행정기관이 아닌 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원의 장이 상위법령의 위임을 받아 정한 대외적 구속력을 지닌 행정규칙은 “법령등”의 범위에 포함되지 않는 것으로 해석되는 문제가 지적됨³⁾.

이에 개정안은 법령과 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·감사원규칙의 위임을 받아 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 감사원장 등(국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소 사무처장, 중앙선거관리위원회 사무총장을 포함)이 정한 훈령·예규·고시와 같은 법령보충적 행정규칙도 동 법의 적용을 받는 “법령등”에 포함하고자 하는 것으로 “법령등”의 범위를 명확히 하여 법체계를 완비하려는 개정안의 내용은 타당한 것으로 보임.

2) 법제처, 「행정기본법 해설서」(2021), 45면

3) 「행정기본법 일부개정법률안」 조문별 제개정이유서

다. 훈령 등의 시행일 계산 기준일 명확화(안 제7조제1호)

안 제7조제1호는 훈령·예규·고시·지침 등은 고시·공고 등의 방법으로 발령한 날을 시행일 계산 기준일로 하려는 것임.

현행	개정안
제7조(법령등 시행일의 기간 계산) 법령등(훈령·예규·고시·지침 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 시행일을 정하거나 계산할 때에는 다음 각 호의 기준에 따른다.	제7조(법령등 시행일의 기간 계산) -- ----- ----- ----- -----.
1. 법령등을 공포한 날부터 시행하는 경우에는 공포한 날을 시행일로 한다.	1. ----- 공포한 날(훈령·예규·고시·지침 등은 고시·공고 등의 방법으로 발령한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터 -----.
2.·3. (생략)	2.·3. (현행과 같음)

현행 「행정기본법」 제7조4)는 법령등 시행일의 기간을 계산할 때에는 “법령등”의 범위에 행정규칙인 “훈령·예규·고시·지침 등을 포함”하고, 그 기준일을 각 호에서 “법령등을 공포한 날”로 정하고 있음.

그런데 현행 「법령 등 공포에 관한 법률」은 관보에 게재함으로써 공포하는 법령 등의 범위를 헌법개정·법률·조약·대통령령·총리령

4) 「행정기본법」 제7조(법령등 시행일의 기간 계산) 법령등(훈령·예규·고시·지침 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 시행일을 정하거나 계산할 때에는 다음 각 호의 기준에 따른다.
1. 법령등을 공포한 날부터 시행하는 경우에는 공포한 날을 시행일로 한다.
2. 법령등을 공포한 날부터 일정 기간이 경과한 날부터 시행하는 경우 법령등을 공포한 날을 첫날에 산입하지 아니한다.
3. 법령등을 공포한 날부터 일정 기간이 경과한 날부터 시행하는 경우 그 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일인 때에는 그 말일로 기간이 만료한다.

및 부령으로 제한⁵⁾하고 있고, 일반적인 행정규칙인 훈령·예규·고시·지침 등은 관보에 게재하지 않는 등 공포되지 않고 중앙행정기관의 장이 내부적으로 고시·공고 등의 방법으로 발령하고 있음.

따라서 개정안은 공포 제도의 대상이 되는 법률 및 대통령령 등과 공포 제도의 대상이 아닌 일반적인 행정규칙의 차이를 확실히 하기 위하여 법문을 보완하려는 것으로 취지의 타당성이 인정되는 것으로 보임.

라. 과징금 체납가산금 상한에 대한 근거 마련(안 제28조제3항 신설)

안 제28조제3항은 과징금의 체납가산금을 정할 때에 금융기관 등이 연체대출금에 대해 적용하는 이자율 등을 고려하여 가산금의 부과율 및 부과기간의 상한을 정하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제28조(과징금의 기준) ①·② (생략) <신설>	제28조(과징금의 기준) ①·② (현행과 같음) ③ 제2항제4호에 따라 체납된 과징금에 대한 가산금을 부과하는 규정을

5) 「법령 등 공포에 관한 법률」 제11조(공포 및 공고의 절차) ① 헌법개정·법률·조약·대통령령·총리령 및 부령의 공포와 헌법개정안·예산 및 예산 외 국고부담계약의 공고는 관보(官報)에 게재함으로써 한다.

② 「국회법」 제98조제3항 전단에 따라 하는 국회의장의 법률 공포는 서울특별시에서 발행되는 둘 이상의 일간신문에 게재함으로써 한다.

③ 제1항에 따른 관보는 종이로 발행되는 관보(이하 “종이관보”라 한다)와 전자적인 형태로 발행되는 관보(이하 “전자관보”라 한다)로 운영한다.

④ 관보의 내용 해석 및 적용 시기 등에 대하여 종이관보와 전자관보는 동일한 효력을 가진다.

	<u>정할 때에는 가산금의 부과율 및 부과기간이 금융기관 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 부과율 및 부과기간을 넘지 아니하도록 규정하여야 한다.</u>
--	---

부담금은 「부담금관리 기본법」 제5조의3에 따라 납부기한을 지키지 아니하는 경우 가산금을 부과·징수하되, 그 상한을 체납된 부담금의 100분의 3에 상당하는 금액으로 정하고 있고⁶⁾, 과태료 역시 「질서위반행위규제법」 제24조에 따라 체납된 과태료에 대해서는 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수하고, 증가산금은 1개월 경과시 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 금액을 가산금에 가산하여 징수하되 60개월을 초과하지 못하도록 상한을 규정하고 있음⁷⁾.

반면, 과징금의 경우 부담금·과태료와 다르게 일반적인 부과요건

- 6) 「부담금관리 기본법」 제5조의3(가산금 등) ① 부담금 납부의무자가 납부기한을 지키지 아니하는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따라 가산금 등을 부과·징수할 수 있다.
 ② 제1항에 따라 가산금 등을 부과하는 규정을 해당 법령에 정할 때에는 그 가산금 등이 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.
1. 부담금을 납부기한까지 완납하지 아니한 경우 부과하는 가산금 등: 체납된 부담금의 100분의 3에 상당하는 금액
 2. 체납된 부담금을 납부하지 아니한 경우 제1호의 가산금 등에 더하여 부과하는 가산금 등: 체납기간 1일당 체납된 부담금의 10만분의 25에 상당하는 금액
- 7) 「질서위반행위규제법」 제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.
 ② 체납된 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한이 경과한 날부터 매 1개월이 경과할 때마다 체납된 과태료의 1천분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “증가산금”이라 한다)을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 증가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.
 ③ 행정청은 당사자가 제20조제1항에 따른 기한 이내에 이의를 제기하지 아니하고 제1항에 따른 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

및 원칙, 관련 제도에 관한 기본법이 존재하지 않고 「행정기본법」에만 일반적인 부과기준 등 근거 규정이 있을 뿐임. 이에 따라 체납된 과징금에 대한 가산금은 개별법에 따라 부과하는 방식도 각각이고 부과율도 과징금의 약 연 3%에서 14.4%까지 편차가 나타나고 있는 실정임.

이에 개정안은 대통령령으로 체납된 과징금에 대한 가산금의 상한을 설정함으로써 체납 과징금에 대한 가산금 부과율의 형평성을 제고하고 과중한 가산금 부과를 방지하려는 취지임.

개정안은 체납된 과징금에 대한 가산금에 대하여 “금융기관 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 부과율 및 부과기간”을 넘지 아니할 것을 규정하고 있는데, 참고로 「국세기본법」에서 납부지연가산세 산출 시 적용하는 “금융회사 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율”⁸⁾은 1일 10만분의 22의 율을 의미함.

8) 「국세기본법」 제47조의4(납부지연가산세) ① 납세의무자(연대납세의무자, 납세자를 갈음하여 납부할 의무가 생긴 제2차 납세의무자 및 보증인을 포함한다)가 법정납부기한까지 국세(「인지세법」 제8조제1항에 따른 인지세는 제외한다)의 납부(중간예납·예정신고납부·중간신고납부를 포함한다)를 하지 아니하거나 납부하여야 할 세액보다 적게 납부(이하 “과소납부”라 한다)하거나 환급받아야 할 세액보다 많이 환급(이하 “초과환급”이라 한다)받은 경우에는 다음 각 호의 금액을 합한 금액을 가산세로 한다. <개정 2018. 12. 31., 2019. 12. 31., 2020. 12. 29.>

1. 납부하지 아니한 세액 또는 과소납부분 세액(세법에 따라 가산하여 납부하여야 할 이자 상당가산액이 있는 경우에는 그 금액을 더한다) × 법정납부기한의 다음 날부터 납부일까지의 기간(납부고지일부터 납부고지서에 따른 납부기한까지의 기간은 제외한다) × 금융회사 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율
2. 초과환급받은 세액(세법에 따라 가산하여 납부하여야 할 이자상당가산액이 있는 경우에는 그 금액을 더한다) × 환급받은 날의 다음 날부터 납부일까지의 기간(납부고지일부터 납부고지서에 따른 납부기한까지의 기간은 제외한다) × 금융회사 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율

또한, “부과기간”을 대통령령으로 정하도록 위임한 것은 현행법에서 과징금에 대한 상한을 두는 경우 「방송통신 발전기본법」 등 다수의 법에서 가산금 부과가 가능한 기간을 제한하는 방식으로 규정하고 있다는 점을 고려한 것으로 보임⁹⁾.

현행법상 과징금 부과 방식과 부과율이 제각각이므로 과중한 가산금 부과를 방지하기 위해 개별법의 규정을 정비할 필요성은 있을 것으로 보이나, 개별법에서 체납가산금의 상한을 다르게 규정하고 있는 것은 금융 분야, 공정거래 분야, 환경 분야 등에서 영업을 계속함으로써 벌어들이 수 있는 이익의 규모, 과징금 부과대상기업의 크기 등을 고려한 측면이 있다는 점을 감안하면, 대통령령에서 일률적으로 부과율과 부과기간을 정하는 방안이 합리적인 것인지 검토가 필요할 것으로 보임.

개별법 상 과징금에 대한 체납가산금 부과율

부과율	해당 법령
연 3%	약사법, 의료기기법, 폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 등

3. 법정납부기한까지 납부하여야 할 세액(세법에 따라 가산하여 납부하여야 할 이자 상당 가산액이 있는 경우에는 그 금액을 더한다) 중 납부고지서에 따른 납부기한까지 납부하지 아니한 세액 또는 과소납부분 세액 × 100분의 3(국세를 납부고지서에 따른 납부기한까지 완납하지 아니한 경우에 한정한다)

시행령 제27조의4(납부지연가산세 및 원천징수 등 납부지연가산세의 이자율) 법 제47조의4제1항제1호·제2호 및 제47조의5제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 이자율”이란 1일 10만분의 22의 율을 말한다.

- 9) 「방송통신발전 기본법」 제40조의4(과징금) ③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 과징금을 낸 날의 전일까지의 기간에 대하여 체납된 과징금의 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금을 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

연 6%	금융지주회사법, 금융소비자 보호에 관한 법률, 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률, 상호저축은행법, 은행법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 방송통신 발전기본법 등
연 7.5%	독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률, 대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률, 대리점 거래의 공정화에 관한 법률, 방문판매등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 하도급거래 공정화에 관한 법률, 할부거래에 관한 법률(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 규정을 준용)
연 11.03%	관세법, 물환경보전법, 금강수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률, 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(국세기본법 제47조의4에 따른 납부지연가산세 규정을 준용)
연 14.4%	온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률

출처: 법제처

마. 처분에 대한 이의신청 제도 정비(안 제36조)

안 제36조는 이의신청 결과를 통지받은 후 행정쟁송을 제기하려는 자는 행정청의 원처분에 대해 쟁송을 제기할 수 있음을 명확히 하고(제4항), 행정청은 이의신청 결과통지 시 쟁송제기기간을 안내하도록 의무화하며(제5항), 처분에 대한 이의신청 적용제외 대상에서 난민인정에 관한 사항은 삭제하는(제8항) 등 처분에 대한 이의신청 제도를 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (생 략)	제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 이의신청에 대한 결과를 통지받은 후 행정심판 또는 행정소송을 제기하려는 자는 그 결과를 통지받은 날(제	④ ----- ----- -----

2항에 따른 통지기간 내에 결과를 통지받지 못한 경우에는 같은 항에 따른 통지기간이 만료되는 날의 다음 날을 말한다)부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다.

<신 설>

⑤ (생 략)

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청의 방법 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관하여는 이 조를 적용하지 아니한다.

1. ~ 4. (생 략)

5. 외국인의 출입국·난민인정·귀화
· 국적회복에 관한 사항

6. (생 략)

----- 90일 이내에 제1항의 처분 (이의신청 결과 처분이 변경된 경우에는 변경된 처분으로 한다)에 대하여 -----.

⑤ 행정청은 제2항 또는 다른 법률에 따라 이의신청에 대한 결과를 통지할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4항에 따른 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는 기간 등 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하여야 한다. 다만, 이의신청에 대한 결과를 통지하기 전에 이미 신청인이 행정심판 또는 행정소송을 제기한 경우에는 안내하지 아니할 수 있다.

⑥ (현행 제5항과 같음)

⑦ ----- 제6항-----

-.

⑧ -----

-----.

1. ~ 4. (현행과 같음)

5. ----- 출입국-----

6. (현행과 같음)

이의신청에 대한 행정청의 결정에 대해 불복하는 경우 원처분과 이의신청에 대한 결정 중 어느 것을 대상으로 행정쟁송을 제기할 것인가에 대해서는 학계의 의견이 대립되는 부분이 존재함. 이의신청의 인용결정은 이의신청인의 권리의무에 변동을 가져오고 원처분을 대체하는 새로운 처분이므로 당연히 대상적격을 가진다는 것이 통설의 입장임.

그러나 이의신청에 대한 기각 또는 각하결정에 대해서는 기존의 원처분의 결론을 그대로 유지하는 것이고 이의신청인의 권리·의무에 새로운 변동을 가져오는 공권력의 행사나 이에 준하는 행정작용으로 볼 수 없다는 점에서 기각 또는 각하결정의 통지는 단순한 사실행위로 대상적격을 부정하는 것이 다수설과 판례(대법원 2012. 11. 15. 선고 2010두8676판결)의 입장임. 반면, 대상적격을 인정하는 견해는 이의신청 결정은 별도의 절차에서 인정된 행정작용으로 이를 독립된 대상적격으로 인정하지 못할 바는 없다는 것을 근거로 하고 있음¹⁰⁾.

이처럼 학계에서도 의견이 나뉘는 바 일반국민이 행정쟁송의 대상적격에 대해 알기 어렵다는 점에서 개정안은 다수설 및 판례의 입장과 같이 처분에 대한 이의신청 결과를 통지받고 행정심판 또는 행정소송을 제기하는 경우에는 ‘제1항의 원처분’이 대상이고, 예외적으로 처분이 변경된 경우에 한하여 변경된 처분의 대상적격을 인정한다는 것을 법문으로 명확히 하려는 것으로 그 취지의 타당성이 인정된다고 할 것임.

10) 황창근, “이의신청에 대한 행정청의 결정과 그에 대한 불복”, 홍익법학 제25권제1호(2024)

안 제36조제5항은 현행 제36조제4항에 따라 이의신청인은 이의신청 결과를 통지받은 날부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는바 이의신청인이 행정청으로부터 결과통지를 받을 때 이 사실을 함께 안내하도록 하여 국민의 권리구제를 강화하려는 것으로 타당성이 인정된다고 할 것임.

추가로, 안 제36조제8항은 각 호로 「행정기본법」에 따른 처분에 대한 이의신청 적용 대상이 아닌 사항들을 정하고 있는데, 같은 조 제1항11)에서 이의신청의 대상이 되는 처분은 「행정심판법」 제3조12)에 따른 일반행정심판의 대상이 되는 처분으로만 제한하고 있어서 「행정심판법」 제4조13)에 따른 특별행정심판의 대상에 해당하는 “난민인정”은 「행정기본법」 제36조제1항에 따른 이의신청 대상이 되는 처분에 이미 포함되지 않는 바 이를 중복하여 제8항에서 이의신청 적용 예외 대상으로 규정할 필요가 없으므로 법문을 정비하려는 것으로 법체계적 관점에서 바람직한 조치라고 볼 것임.

11) 「행정기본법」 제36조(처분에 대한 이의신청) ① 행정청의 처분(「행정심판법」 제3조에 따라 같은 법에 따른 행정심판의 대상이 되는 처분을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 이의가 있는 당사자는 처분을 받은 날부터 30일 이내에 해당 행정청에 이의신청을 할 수 있다.

12) 「행정심판법」 제3조(행정심판의 대상) ① 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.

② 대통령의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에서 행정심판을 청구할 수 있도록 정한 경우 외에는 행정심판을 청구할 수 없다.

13) 「행정심판법」 제4조(특별행정심판 등) ① 사안(事案)의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우 외에는 이 법에 따른 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차(이하 “특별행정심판”이라 한다)나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다.

② 다른 법률에서 특별행정심판이나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 정한 경우에도 그 법률에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

③ 관계 행정기관의 장이 특별행정심판 또는 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 신설하거나 변경하는 법령을 제정·개정할 때에는 미리 중앙행정심판위원회와 협의하여야 한다.

바. 관계기관 의견

법제처는 동 개정안은 과징금을 체납하는 경우에 부과되는 가산금의 부과율 및 부과기간에 대한 상한을 설정하여 과도한 가산금으로 인한 국민의 금전적 부담이 완화될 수 있도록 하고, 행정청이 처분에 대한 이의신청 결과를 신청인에게 통지할 때, 통지를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다는 사실도 함께 안내하도록 하는 등 행정상 공통제도를 국민 중심으로 개선·보완하려는 것으로, 국민 권리보호 강화 및 편의 증진을 위하여 적극적으로 추진될 필요가 있다는 의견임.

4. 대체토론 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(법안심사 제1소위원회 박범계위원)

개정안은 과징금 체납가산금 상한의 근거를 마련하고, 처분에 대한 이의신청 이후 행정쟁송의 대상을 명확히 하는 등 현행 제도의 미비점을 개선·보완하는 내용으로, “난민인정”에 대하여 「난민법」상 이의신청을 하지 않으면 일반행정심판 제기도 가능하다는 점을 고려하

여 「행정기본법」상 이의신청의 예외 대상으로 유지할 실익이 있으므로 현행대로 하기 위하여 수정 의결함.

6. 심사결과

수정의결

※ 심사보고서 붙임서류

1. 행정기본법 일부개정법률안에 대한 수정안
2. 행정기본법 일부개정법률안

행정기본법 일부개정법률안에 대한 수정안

제안연월일 : 2025. 2.

제안자 : 법제사법위원장

수정이유

당초 개정안의 취지는 “난민인정”이 「난민법」상 특별행정심판 대상이어서, 애초에 「행정기본법」상 이의신청의 대상인 일반행정심판 대상이 아니므로 이의신청 적용 예외 대상으로 열거할 필요도 없다고 보아 이를 삭제하려는 것이었으나, “난민인정”에 대하여 「난민법」상 이의신청을 하지 않으면 일반행정심판 제기도 가능하다는 점을 고려할 때, 「행정기본법」상 이의신청 적용의 예외 대상으로 열거할 실익이 있으므로 현행대로 두려는 것임.

수정주요내용

현행과 같이 “난민인정”을 「행정기본법」에 따른 이의신청의 적용 제외 대상으로 함(안 제36조제8항제5호).

행정기본법 일부개정법률안에 대한 수정안

행정기본법 일부개정법률안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제36조제8항제5호 중 “출입국”을 현행대로 하기 위하여 “출입국·난민인정”으로 한다.

수정안조문대비표

현행	개정안	수정안
제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (생략) ④ 이의신청에 대 한 결과를 통지받 은 후 행정심판 또 는 행정소송을 제 기하려는 자는 그 결과를 통지받은 날(제2항에 따른 통 지기간 내에 결과 를 통지받지 못한 경우에는 같은 항 에 따른 통지기간 이 만료되는 날의 다음 날을 말한다) 부터 <u>90일 이내</u> 에 행정심판 또는 행 정소송을 제기할 수 있다.	제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>0일 이내에 제1항의</u> <u>처분(이의신청 결과</u> <u>처분이 변경된 경우</u> <u>에는 변경된 처분으</u> <u>로 한다)</u> 에 대하여- ----- -----	제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ⑦ (개정안과 같음)

<신 설>

⑤ (생 략)

⑥ 제1항부터 제5

-----.

⑤ 행정청은 제2항 또는 다른 법률에 따라 이의신청에 대한 결과를 통지할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4항에 따른 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는 기간 등 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하여야 한다. 다만, 이의신청에 대한 결과를 통지하기 전에 이미 신청인이 행정심판 또는 행정소송을 제기한 경우에는 안내하지 아니할 수 있다.

⑥ (현행 제5항과 같음)

⑦ -----제6

<u>항</u>까지에서 규정한 사항 외에 이의신청의 방법 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관하여는 이 조를 적용하지 아니한다. 1. ~ 4. (생략) 5. 외국인의 <u>출입국</u> · <u>난민인정</u> · 귀화 · 국적회복에 관한 사항 6. (생략)	<u>항</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. ⑧ ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----- <u>출입국</u>----- ----- ----- 6. (현행과 같음)	⑧ ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (개정안과 같음) 5. ----- <u>출입국·난민인정</u>----- ----- ----- 6. (개정안과 같음)
---	--	---

행정기본법 일부개정법률안

행정기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제1호가목3) 중 “중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장”을 “중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 감사원장 등”으로 한다.

제7조제1호 중 “공포한 날부터”를 “공포한 날(훈령·예규·고시·지침 등은 고시·공고 등의 방법으로 발령한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터”로 한다.

제28조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 제2항제4호에 따라 체납된 과징금에 대한 가산금을 부과하는 규정을 정할 때에는 가산금의 부과율 및 부과기간이 금융기관 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 부과율 및 부과기간을 넘지 아니하도록 규정하여야 한다.

제36조제4항 중 “90일 이내에”를 “90일 이내에 제1항의 처분(이의신청 결과 처분이 변경된 경우에는 변경된 처분으로 한다)에 대하여”로 하고, 같은 조 제5항부터 제7항까지를 각각 제6항부터 제8항까지로 하

며, 같은 조에 제5항을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제7항(종전의 제6항) 중 “제5항”을 “제6항”으로 한다.

⑤ 행정청은 제2항 또는 다른 법률에 따라 이의신청에 대한 결과를 통지할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4항에 따른 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는 기간 등 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하여야 한다. 다만, 이의신청에 대한 결과를 통지하기 전에 이미 신청인이 행정심판 또는 행정소송을 제기한 경우에는 안내하지 아니할 수 있다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제36조제5항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하고, 제28조제3항의 개정규정은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현행	개정안
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)·2) (생략) 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. (생략) 2. ~ 5. (생략) 제7조(법령등 시행일의 기간 계산) 법령등(훈령·예규·고시·지침 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 시행일을 정하거	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- -----. 가. ----- ----- 1)·2) (현행과 같음) 3) ----- ---- <u>중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 감사원장 등</u> ----- ----- 나. (현행과 같음) 2. ~ 5. (현행과 같음) 제7조(법령등 시행일의 기간 계산) ----- ----- -----

나 계산할 때에는 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 법령등을 공포한 날부터 시행하는 경우에는 공포한 날을 시행일로 한다.

2. 3. (생략)

제28조(과징금의 기준) ① ②
(생략)
<신설>

제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (생략)
④ 이의신청에 대한 결과를 통지받은 후 행정심판 또는 행정소송을 제기하려는 자는 그 결과를 통지받은 날(제2항에 따

-----.

1. -----공포한 날(훈령·예규·고시·지침 등은 고시·공고 등의 방법으로 발령한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터-----
-----.

2. 3. (현행과 같음)

제28조(과징금의 기준) ① ②
(현행과 같음)
③ 제2항제4호에 따라 체납된 과징금에 대한 가산금을 부과하는 규정을 정할 때에는 가산금의 부과율 및 부과기간이 금융기관 등이 연체대출금에 대하여 적용하는 이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 부과율 및 부과기간을 넘지 아니하도록 규정하여야 한다.

제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ -----

른 통지기간 내에 결과를 통지받지 못한 경우에는 같은 항에 따른 통지기간이 만료되는 날의 다음 날을 말한다)부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다.

<신 설>

⑤ (생 략)

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청의 방법 및 절차 등에 관한 사항

-----90일
이내에 제1항의 처분(이의신청 결과 처분이 변경된 경우에는 변경된 처분으로 한다)에 대하여-----
-----.

⑤ 행정청은 제2항 또는 다른 법률에 따라 이의신청에 대한 결과를 통지할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4항에 따른 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는 기간 등 행정심판 또는 행정소송의 제기에 관한 사항을 함께 안내하여야 한다. 다만, 이의신청에 대한 결과를 통지하기 전에 이미 신청인이 행정심판 또는 행정소송을 제기한 경우에는 안내하지 아니할 수 있다.

⑥ (현행 제5항과 같음)

⑦ -----제6항-----

은 대통령령으로 정한다.

⑦ (생 략)

-----.

⑧ (현행 제7항과 같음)