



제418회국회(정기회)
제4차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국회에 대한 정부의 행정입법 제출대상 확대〉

■ 김용만의원 대표발의(의안번호 제2204405호)

2024. 10.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김용만 · 이정문 · 조승래 · 이인영 · 염태영 · 이훈기
최민희 · 강준현 · 이강일 · 김용민 · 이기현 의원(11인)

2. 제 안 일 : 2024. 9. 27.

3. 회 부 일 : 2024. 9. 30.

※ 의안번호 : 4405

II. 제안이유 및 주요내용

「행정소송법」 제6조는 대법원은 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반된다는 것이 법원에서 확정된 경우에 그 사유를 행정안전부장관에게 통보하고 행정안전부장관은 지체 없이 이를 관보에 게재하도록 하고 있음. 「행정심판법」 제59조는 중앙행정심판위원회는 명령 등이 위법·불합리하면 관계 행정기관에 그 명령 등의 개정·폐지 등 적절한 시정 조치를 요청하고 이를 법제처장에게 통보하도록 하고 있음.

그러나 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반되어 법원의 판결이 확정되는 경우에 단순히 관보에 게재만 하고 있고, 명령 등이 준사법적 절차인 행정심판에서 위법·불합리한 것으로 시정조치가 내려진 사실은 정부부처 내에서만 통지되고 있음.

이에 「행정소송법」 제6조에 해당하는 명령·규칙 및 「행정심판법」 제59조에 해당하는 명령 등을 현행 국회에 대한 행정입법 제출 대상에 포함하고 이를 국회가 검토할 수 있도록 함으로써 행정입법의 법률 적합성을 제고하여 국회의 입법권을 실질적으로 강화할 수 있도록 하고자 함(안 제98조의3 신설).

※ 참고사항

이 법률안은 김용만 의원이 대표발의한 「행정소송법 일부개정법률안」(의안번호 제4403호) 및 「행정심판법 일부개정법률안」(의안번호 제4395호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 정부가 국회에 제출하고, 국회가 검토하여야 하는 행정입법의 범위에 ① 「행정소송법」 제6조에 해당하는 명령·규칙과 그 사실 및 ② 「행정심판법」 제59조에 해당하는 명령 등과 그 사실을 추가하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제98조의3(위헌·위법 또는 불합리한 명령·규칙 등의 제출) ① 행정안전부장관은 「행정소송법」 제6조에 해당하는 명령·규칙과 그 사실을 10일 이내에 해당 명령·규칙을 소관하는 상임위원회에 제출하여야 한다. ② 법제처장은 「행정심판법」 제59조에 해당하는 명령 등과 그 사실을 10일 이내에 해당 명령 등을 소관하는 상임위원회에 제출하여야 한다. ③ 제1항 또는 제2항에 따라 제출된 사항에 해당하는 대통령령·총리령 및 부령은 제98조의2제3항에 따라 상임위원회가 검토하는 대통령령등에 포함한다.
◦ 시행일: 공포한 날부터 시행	

헌법 제107조제2항¹⁾은 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다고 규정하여 법원의 ‘명령·규칙심사권’을 인정하고 있는데, 이는 헌법이나 법률에 위반되는 명령·규칙의 적용을 법원이 거부함으로써 국법질서의 통일을 유지하기 위한 제도임.²⁾

1) 「대한민국헌법」 제107조 ② 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

2) 성낙인, 「헌법학」, 2024, p.720

헌법재판소의 위헌결정이 있는 경우 「헌법재판소법」 제47조제2항³⁾에 따라 해당 심판대상 법률 또는 법률조항의 효력이 일반적으로 상실되는 것과 달리, 법원의 명령·규칙에 대한 위헌·위법 결정이 있는 경우에는 해당 명령·규칙의 효력이 일반적으로 상실되지는 않고, 해당사건에 대한 개별적 적용을 거부할 수 있는 효력만이 인정된다는 한계⁴⁾가 있으나, 법원에 의한 행정입법 통제제도로 기능하고 있음.

다만, 법원의 명령·규칙심사권의 개별적 효력에 따라 별도의 후속 조치가 이루어지지 않는 경우 위헌·위법한 명령·규칙이 계속 적용되어 국민의 권익이 침해될 우려가 있으므로, 「행정소송법」 제6조⁵⁾는 대법원판결에 의하여 명령·규칙이 위헌·위법으로 확정된 경우 대법원은 지체없이 이를 행정안전부장관에게 통보하고, 행정안전부장관은 이를 관보에 게재하도록 규정하고 있음.

한편, 「행정심판법」 제59조⁶⁾는 행정부의 행정입법에 대한 내부적 통제절차이며 준사법절차⁷⁾인 행정심판에서 중앙행정심판위원회가 심판

3) 「헌법재판소법」 제47조(위헌결정의 효력) ② 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날부터 효력을 상실한다.

4) “헌법 제107조 제2항의 규정에 따르면 행정입법의 심사는 일반적인 재판절차에 의하여 구체적 규범통제의 방법에 의하도록 명시하고 있으므로, 당사자는 구체적 사건의 심판을 위한 선결문제로서 행정입법의 위법성을 주장하여 법원에 대하여 당해 사건에 대한 적용 여부의 판단을 구할 수 있을 뿐 행정입법 자체의 합법성의 심사를 목적으로 하는 독립한 신청을 제기할 수는 없다.” (대법원 1994. 4. 26. 선고 93부32 판결)

5) 「행정소송법」 제6조(명령·규칙의 위헌판결등 공고) ① 행정소송에 대한 대법원판결에 의하여 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반된다는 것이 확정된 경우에는 대법원은 지체없이 그 사유를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 통보를 받은 행정안전부장관은 지체없이 이를 관보에 게재하여야 한다.

6) 「행정심판법」 제59조(불합리한 법령 등의 개선) ① 중앙행정심판위원회는 심판청구를 심리·재결할 때에 처분 또는 부작위의 근거가 되는 명령 등(대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시·조례·규칙 등을 말한다. 이하 같다)이 법령에 근거가 없거나 상위 법령에 위배되거나 국민에게 과도한 부담을 주는 등 크게 불합리하면 관계 행정기관에 그 명령 등의 개정·폐지 등 적절한 시정조치를 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정심판위원회는 시정조치를 요청한 사실을 법제처장에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 관계 행정기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

7) 「대한민국헌법」 제107조 ③ 재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

청구를 심리·재결할 때 처분 또는 부작위의 근거가 되는 명령·규칙이 위법·부당하다고 판단할 경우 관계 행정기관에 해당 명령·규칙의 개정·폐지 등의 시정조치를 요청할 수 있고, 이를 법제처장에게 통보하도록 규정하고 있음.⁸⁾

위와 같이 명령·규칙이 위헌 또는 위법이라고 확인된 대법원의 판결이나 중앙행정심판위원회의 재결이 있는 경우 그 취지에 부합한 후속 법령 정비가 신속하게 이루어지는 경우에는 별다른 문제가 없으나, 그 정비가 지연되어 계속 적용될 경우 행정이 합법적으로 이루어지지 못하고 나아가 국가배상 책임이 성립할 여지도 있음.⁹⁾

이에 개정안은 행정안전부장관 및 법제처장으로 하여금 대법원의 판결 또는 중앙행정심판위원회의 재결을 통해 확인된 위헌·위법한 명령·규칙을 국회에 제출하고, 소관 상임위원회가 이를 검토하도록 함으로써 행정입법의 법률적합성을 제고하여 종국적으로 법치주의 확립에 기여하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 개정안은 국회에 제출된 명령·규칙 중 대통령령·총리령·부령을 「국회법」 제98조의2제3항에 따른 소관 상임위원회의 검토대상에 추가하고 있는데, 그 적절성을 검토할 필요가 있음.

8) 참고로, 국민권익위원회에 따르면 동 규정에 따른 중앙행정심판위원회의 관계 행정기관에 대한 시정조치 요청은 2020년 3건, 2021년 1건, 2022년 3건, 2023년 1건, 2024년 9월 말 기준 4건이 이루어졌음.

9) “대법원의 판단으로 관계 법령의 해석이 확립되고 이어 상급 행정기관 내지 유관 행정부서로부터 시달된 업무지침이나 업무연락 등을 통하여 이를 충분히 인식할 수 있게 된 상태에서, 확립된 법령의 해석에 어긋나는 견해를 고집하여 계속하여 위법한 행정처분을 하거나 이에 준하는 행위로 평가될 수 있는 불이익을 처분상대방에게 주게 된다면, 이는 그 공무원의 고의 또는 과실로 인한 것이 되어 그 손해를 배상할 책임이 있다.” (대법원 2007. 5. 10. 선고 2005다31828 판결)

즉, 국회의 행정입법 검토제도는 「국회법」 제98조의2¹⁰⁾에 근거하여 국민의 기본권이 부당하게 침해되거나 국회의 입법권을 무력화시키는 것을 방지하기 위하여 국민의 대의기관인 국회가 행정부로 하여금 행정입법 수권의 한계를 지키도록 통제하기 위한 제도임.

대법원 판결에 따른 사법적 통제 또는 중앙행정심판위원회의 재결에 따른 행정부 내부적 통제를 거쳐 이미 위헌·위법성이 확인된 대통령령·총리령·부령에 대하여 국회가 다시 위헌·위법성이 있는지 여부를 검토할 실익이 크지 않을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음¹¹⁾.

아울러 정부는 「행정기본법」 제39조¹²⁾에 따라 향후 해당 법령을 개선할 경우 「국회법」 제98조의2에 따라 이를 국회에 제출하여 소관 상임위원회의 검토를 받게 된다는 점도 감안할 필요가 있음.

-
- 10) 「국회법」 제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ① 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법예고를 할 때(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청할 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 제출하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항의 기간 이내에 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 소관 상임위원회에 통지하여야 한다.
- ③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 “대통령령등”이라 한다)의 법률 위반 여부 등을 검토하여야 한다.
- ④ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 대통령령 또는 총리령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 검토의 경과와 처리 의견 등을 기재한 검토결과보고서를 의장에게 제출하여야 한다.
- ⑤ 의장은 제4항에 따라 제출된 검토결과보고서를 본회의에 보고하고, 국회는 본회의 의결로 이를 처리하고 정부에 송부한다.
- ⑥ 정부는 제5항에 따라 송부받은 검토결과에 대한 처리 여부를 검토하고 그 처리결과(송부받은 검토결과에 따르지 못하는 경우 그 사유를 포함한다)를 국회에 제출하여야 한다.
- ⑦ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다.
- ⑧ 제7항에 따라 검토내용을 통보받은 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
- ⑨ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.
- 11) 예컨대, 대법원이 A행정규칙에 대해 ‘법률의 취지에 부합하지 않는다’고 보아 위법하다고 판단한 경우 이에 대해 국회가 검토하여 동일한 결론을 내는 경우에는 특별한 실익이 있다고 보기 어렵고, 만약 대법원의 판단과 달리 위법하지 않다고 판단하는 경우에는 관계 행정기관과 수범자인 국민에게 혼란을 줄 우려가 있음.
- 12) 「행정기본법」 제39조(행정법제의 개선) ① 정부는 권한 있는 기관에 의하여 위헌으로 결정되어 법령이 헌법에 위반되거나 법률에 위반되는 것이 명백한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 해당 법령을 개선하여야 한다.

둘째, 개정안은 행정입법 제출의무 주체를 행정안전부장관과 법제처장으로 규율하고 있으나, 행정입법 제출업무의 일관성과 소관 상임위원회의 관리·감독의 효율성 측면에서 이를 현행 행정입법 제출의무 주체인 ‘중앙행정기관의 장’으로 일원화하거나, 헌법재판소의 위헌결정 송부 규정인 「국회법」 제58조의2¹³⁾를 참고하여 대법원 및 중앙행정심판위원회가 직접 국회에 송부하는 방안을 검토할 필요가 있음.

[표-2] 개정안에 따른 행정입법 제출의무 주체

구 분		제출의무	비 고
현행	제·개정 또는 폐지	중앙행정기관의 장	
개정안	대법원의 위헌·위법판결	행정안전부장관	
	중앙행정심판위원회의 위법·부당 확인	법제처장	

셋째, 개정안은 「행정심판법 일부개정법률안(김용만의원 대표발의, 의안번호 제4395호)」 및 「행정소송법 일부개정법률안(김용만의원 대표발의, 의안번호 제4403호)」의 의결을 전제로 하고 있으므로, 해당 소관 상임위원회인 정부위원회 및 법제사법위원회의 법률안 심사경과를 지켜볼 필요가 있음.

13) 「국회법」 제58조의2(헌법재판소 위헌결정에 대한 위원회의 심사) ① 헌법재판소는 종국결정이 법률의 제정 또는 개정과 관련이 있으면 그 결정서 등본을 국회로 송부하여야 한다.

[표-3] 「행정심판법 개정안(의안번호 제4395호)」 조문대비표

현 행	개 정 안
제59조(불합리한 법령 등의 개선) ① 중앙행정심판위원회는 심판청구를 심리·재결할 때에 처분 또는 부작위의 근거가 되는 명령 등(대통령령· 총리령·부령·훈령·예규·고시· 조례·규칙 등을 말한다. 이하 같다)이 법령에 근거가 없거나 상위 법령에 위배되거나 국민에게 과도한 부담을 주는 등 크게 불합리하면 관계 행정 기관에 그 명령 등의 개정·폐지 등 적절한 시정조치를 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정심판위원회는 시정 조치를 요청한 사실을 법제처장에게 <u>통보하여야</u> 한다.	제59조(불합리한 법령 등의 개선) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>통보하고, 국회 소관 상임위원회에</u> <u>보고하여야</u> -----.
② 제1항에 따른 요청을 받은 관계 행정기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 <u>한다</u> .	② ----- ----- ----- ----- <u>하며, 그 조치 결과(요청</u> <u>받은 시정조치를 따르지 아니하는</u> <u>경우 그 사유를 포함한다)를 법제처장과</u> <u>국회 소관 상임위원회에 각각 제출</u> <u>하여야 한다</u> .

[표-4] 「행정소송법 개정안(의안번호 제4403호)」 조문대비표

현 행	개 정 안
第6條(命令・規則의 違憲判決등 公告) ① 行政訴訟에 대한 大法院判決에 의하여 命令・規則이 憲法 또는 法律에 違反된다는 것이 확정된 경우에는 大法院은 지체없이 그 사유를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. ② 第1項의 規定에 의한 통보를 받은 행정안전부장관은 지체없이 이를 官報에 게재하여야 한다. <신 설> <신 설>	제6조(명령·규칙의 위헌판결 등 통보 및 공고) ① 행정소송에서 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반된다는 판결이 확정된 경우 대법원은 지체없이 그 사유를 국회 소관 상임위원회, 해당 명령·규칙의 소관 행정청 및 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. ② 대법원이 아닌 법원은 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반된다는 판결을 한 때에는 해당 판결서 정본을 지체없이 대법원에 송부하여야 하고, 그 판결이 확정된 때에는 즉시 대법원에 통보하여야 한다. ③ 제1항에 따른 통보를 받은 소관 행정청은 명령·규칙에 대한 개정 계획 등 해당 판결에 대한 검토의견을 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. ④ 제1항에 따른 통보를 받은 행정안전부장관은 지체없이 이를 관보에 게재하여야 한다.

문 의 처

02)6788-5016