
법치행정의 완성과 국민 권리보호를 위한
「행정기본법」 제정 계획

2019. 7. 2.



법 제 처

순서

I. 현행 행정 법령의 문제점	1
II. 행정기본법 입법 방향 및 주요 내용	4
III. 기대 효과	6
IV. 향후 추진계획	7
[붙임 1] 행정기본법안 세부 주제(예시)	8
[붙임 2] 인허가 의제 제도 체계화(예시)	11

I. 현행 행정 법령의 문제점

◇ 대통령님 말씀 (2019. 2. 12. 국무회의)

“정부는 국민과 기업이 삶과 경제 현장에서 겪는 어려움을 적극적 발상으로 해소하는 문제 해결자가 되어야 합니다”

“국민 불편을 개선하는 사안마다 수백 개의 개별법을 정비해서 문제를 해결할 것이 아니라, 일반적·원칙적 규정을 통해 문제를 일괄 해결하는 방안에 대한 근본적인 고민이 필요합니다.”

1 행정 분야 ‘기본법’ 부재

○ 국토, 환경, 복지 등 행정 법령*은 국가 활동의 근간이 되고 국민 생활과 기업활동에 중대한 영향을 미치는 핵심 법령

* 국가법령 4,786개 중 4,400여건(92%) 이상이 행정 법령에 해당('19.6. 기준)

○ 그러나 민사·형사·상사 등의 분야와는 달리 행정법 적용 및 집행의 원칙이나 입법 기준이 되는 ‘기본법’ 부재

– 인허가 의제, 영업승계, 과징금 등 유사·공통 제도가 수백 개의 개별법에 각각 달리 규정*되어 행정의 형평성을 저해하고 국민 혼란 가중

* 인허가 의제 제도는 116개 법률에 규정되어 있으나 그 절차가 통일되어 있지 않고, 의제되는 인허가 기준을 국민에게 통합 고시하는 법률은 17개(15%)에 불과

* 독일, 네덜란드, 스페인 등은 행정기본법에 해당하는 법률을 제정·운영

2 법치행정 및 적극행정에 역행

○ 명문화된 법집행 원칙이나 기준의 부재로 행정기관의 자의적인 법집행 가능성이 커지고, 이는 법치행정에 장애

○ 또한, 일선공무원은 스스로 해석하기 어려운 모호한 법규정을 관행에 따라 소극적으로 해석·적용하게 되어 적극행정에도 역행

※ 소극적 법적용 사례

- A씨는 2016년 3월에 축사(가설건축물) 축조신고를 하였는데 B지자체 공무원의 잘못된 법적용으로 그 수리가 거부된바, 대법원에서 “가설건축물 신고의 규제 완화 취지를 고려하여 특별한 사정이 없는 한 수리를 거부할 수 없다”는 판결을 받기까지 2년 이상 생업이 지체됨(대판 2017두75606).

③ 국민 불편 및 기업활동 저해

- 국민은 판례나 법이론 속에 있는 행정법 원칙을 찾거나 이해하기 더욱 어려워 정부의 법 집행에 대한 예측가능성과 신뢰 저하
- 법집행에 대한 불신은 빈번한 행정 소송으로 이어져 국민과 기업은 불필요한 시간과 비용을 낭비
 - 국민의 법규범 준수 및 기업투자 결정 등에 어려움 발생

※ 국민 피해 사례

- C회사는 2000년 12월에 개발행위허가를 신청하였는데 절차 진행 중에 법령이 개정되어 거부처분을 받았고, 신법 적용이 타당한지에 대해 대법원 판결을 받기까지 5년간 해당 사업에 대한 의사결정이 지연됨(대판 2003두3550).

④ 규제혁신에도 장애

- 국민 불편 해소, 기업활동 지원을 위한 규제혁신을 위해서는 수백 개의 법률을 각각 정비해야 하는 비효율 발생
 - 유사한 정비사항에 대한 개별 입법으로 행정비용이 낭비되고, 법률 국회 통과시기의 차이로 규제혁신의 적기 실현에도 큰 차질

※ 법령 정비 사례

- 법제처는 국민 편익을 높이기 위해 '수리가 필요한 신고'를 법률에 명시하는 '신고제 합리화 사업'을 4개년('16~'19)에 걸쳐 추진
 - '19.5월 현재 210개 법률 개정안을 국회에 제출, 106개의 법률이 통과됨

⇒ 법 쟁점에 대한 문제를 개별법 개정으로 해결하기 보다는, 법 원칙과 기준을 명확하게 제시하는 「행정기본법」 제정을 통해 근본적인 문제 해결 필요

- ※ 특히 올해는 「대한민국 임시헌장」 제정 100주년, 선진국 법이론을 답습하던 관행에서 완전히 벗어나 우리 실정에 맞는 행정법 체계를 갖출 필요

[참고: 행정작용 체계도]

※ 아래 "주요 내용" 중 명문규정이 없거나 기준이 필요한 내용(연두색) 중심으로 행정기본법안 구성

주제	주요 내용	비고
1. 총칙	▷ 행정에 관한 국가의 책무 - 균등하고 질 높은 행정서비스 제공 등	현재 명문규정 없음
	▷ 행정법의 일반원칙 - 신뢰보호, 비례, 부당결부금지 등	현재 명문규정 없음
	▷ 적극행정의 원칙	현재 명문규정 없음
2. 처분	▷ 처분의 원칙·기준 - 처분시법·행위시법, 처분의 효력 등	현재 명문규정 없음
	▷ 인가·허가 등의 원칙 - 신고의 효력, 영업자 지위 승계, 인허가 의제 등	현재 명문규정 없거나 개별법에 산재
	▷ 처분의 취소·철회 등 제재처분의 원칙·기준 - 직권취소 및 철회의 기준, 제척기간, 제재 처분 효과 승계, 과징금 등	현재 명문규정 없거나 개별법에 산재
3. 새로운 행정작용	▷ 행정계약, 확약 등 새로운 행정작용의 원칙·기준 및 절차	현재 명문규정 없음
4. 행정절차	▷ 행정절차의 원칙 및 방법	행정절차법에 규정
5. 행정강제	▷ 행정강제의 원칙·기준 및 절차 - 대집행, 이행강제금, 즉시강제, 공표 등	행정대집행법 외에는 개별법에 산재
6. 권한 위임·위탁	▷ 권한 위임·위탁의 원칙·기준	정부조직법에 일부 규정
	▷ 대행의 근거 및 원칙·기준	개별법에 산재
7. 국민 권리 구제	▷ 처분에 대한 이의제기 및 재심사	현재 명문규정 없거나 개별법에 산재
	▷ 행정심판	행정심판법에 규정
	▷ 행정소송	행정소송법에 규정
8. 기타	▷ 정부입법의 원칙·기준 - 정부입법 시 원칙, 하위법령 제때마련 등	대통령령에 규정 (법제업무 운영규정)
	▷ 행정부 법령해석의 원칙·기준 및 절차	현재 대통령령에 규정 (법제업무 운영규정)
	▷ 행정법제도 개선 위원회 - 법제도 개선을 위한 부처·학계 등 논의의 장	현재 명문규정 없음

II. 행정기본법 입법 방향 및 주요 내용

◇ 입법 방향

- 행정기본법은 행정작용 전반을 종합적·체계적으로 규율하되,
 - 법집행의 원칙이나 기준이 필요한 사항, 입법 공백 사항 등을 중심으로 규율하고 개별법 규정은 존중하여 행정기본법 제정에 따른 집행상 혼란 최소화
- 국민 권리는 최대한 강화하고, 규제는 최대한 완화하는 방향으로 입법

1 행정법의 일반원칙 명문화

- 국민 권리보호에 중요한 신뢰보호 원칙, 부당결부금지 원칙 등 ‘행정법의 일반원칙’ 명문화

[조문안 예시]

제0조(신뢰보호의 원칙) 행정청은 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 행정작용에 대한 국민의 정당하고 합리적인 신뢰를 보호하여야 한다.

[조문안 예시]

제0조(부당결부금지의 원칙) 행정청은 인가·허가 등의 처분을 할 때에는 상대방에게 해당 처분과 실질적인 관련이 없는 의무를 부과하여서는 아니 된다.

2 적극행정 토대 강화

- 불합리한 규제 개선 등을 위한 공직자의 ‘적극행정 원칙’ 신설

[조문안 예시]

제0조(적극행정의 원칙) ① 공무원은 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 성실하고 능동적으로 직무를 수행하여야 한다.

② 적극행정의 구체적인 내용과 기준·방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

- * 기관장 역할·책임 강화, 적극행정 공무원 면책·보상 및 지원, 소극행정 혁파, 적극행정 문화 확산 등 적극행정 기본방향도 행정기본법에 규정
- * 법률상 근거가 명확하지 않은 적극행정 운영규정안(대통령령)의 근거 마련

- 규제에 관한 법령의 입안 및 정비에 관한 원칙 규정

[조문안 예시]

제0조(규제에 관한 법령의 입안·정비 원칙) ① 국가나 지방자치단체는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령이나 조례·규칙을 제정하거나 개정할 때에는 국민의 편익을 우선적으로 고려하여야 한다.

② 국가나 지방자치단체는 제1항에 따른 법령 등을 수시로 점검하여 현실에 맞지 아니하거나 불합리한 규정은 신속하게 정비하여야 한다.

③ 입법 및 법집행의 원칙·기준 제시

- 신고는 신고서가 접수되면 절차가 완료되는 ‘자기완결적 신고’를 원칙으로 하고, 법률에 수리여부가 명시된 경우에만 수리하도록 명확화

[조문안 예시]

제0조(신고의 효력) 신고는 신고서의 기재사항 및 첨부서류에 흠이 없고, 법령 등에 규정된 형식상의 요건을 충족하는 경우 신고서가 행정청에 도달한 때에 효력이 발생한다. 다만, 법률에 신고의 수리에 관한 사항이 명시되어 있는 경우에는 행정청이 수리하여야 효력이 발생한다.

* 현행법상 1,290여개의 신고 중 810여개 신고는 행정기본법에 따라 수리 불필요 효과 발생

- 행정법령의 개정에 따른 일선공무원 및 국민의 혼란을 고려하여 행정법령 개정 시 구법 또는 신법의 적용 여부에 대한 기준 제시

[조문안 예시]

제0조(법 적용의 기준) 법령에 특별한 규정이 없으면 신청에 따른 처분은 처분 당시의 법령에 따르고, 법령 위반 행위에 대한 제재처분은 행위 당시의 법령에 따른다.

- 국민 권리보호 강화를 위한 새로운 제도도 적극 도입

[예시 : 처분의 재심사 제도]

처분을 받은 후 기간이 지나 국민이 행정심판·행정소송을 제기할 수 없는 경우에도 위법한 처분임이 밝혀지면 행정청에 재심사 요청 가능 * 민사상 재심제도와 유사

④ 개별법상 공통 제도 체계화 및 절차 간소화

- 인허가 의제 등 개별법에 산재된 제도는 국민에게 유리한 방향으로 통일적·체계적으로 규정하되, 복잡한 절차는 국민입장에서 간소화



⑤ 현행 법체계 존중, 행정기본법은 일반·공통 사항 규율

- 행정절차법, 행정규제기본법 등 분야별 일반법은 원칙적으로 현행 유지
 - * 국민이 행정법을 쉽게 이해하도록 분야별 일반법과 행정기본법과의 연계 방안 논의
- 행정기본법에 입법 공백 사항, 유사·공통 사항을 규율함에 따라 정비가 필요한 개별법령은 일괄 또는 단계적으로 정비*
 - * 인허가 의제 절차 체계화·간소화에 따른 116개 법률 등

Ⅲ. 기대 효과

1 법치행정의 완성 및 국민 권리보호 강화

- 법집행 원칙·기준을 명확하게 규정하여 법치행정을 완성하고, 국민이 법집행을 쉽게 예측하여 자신의 권리를 보호받을 수 있음



2 적극행정 구현

- 적극행정이 ‘법률상 의무’임을 선언함으로써 공직사회의 인식 및 행태 전환
- 810여개의 신고가 수리가 필요 없는 신고로 명확하게 인식되어, 부당하게 신고를 거부하는 관행 완전히 해소

3 제4차 산업혁명 및 규제혁신 촉진

- 국민편익 중심의 규제 원칙을 정립하고, 인허가 의제 절차는 간소화하여 규제완화의 효과 즉시 적용



☞ 향후 행정기본법 개정으로 행정법 전체에 적용되는 규제혁신 가능

4 행정법 체계 효율화

- 유사·공동 제도를 체계화하여 행정법의 통일성·효율성을 제고하고, 국민과 일선공무원의 혼란을 근본적으로 해소

IV. 향후 추진계획

- ◇ 행정기본법은 행정의 전 영역에 적용되는 법률로서 대내외 파급력이 매우 크므로 부처 간 협업을 통한 단계적·체계적 추진이 필요
- ◇ 특히, 학계의 의견을 충분히 수렴하여 공감대를 형성할 필요

1 행정기본법 제정을 위한 추진기반 마련(7월)

- 행정기본법 제정 추진체계 구성
 - 법제처, 국조실, 법무부, 행안부 등 관계 부처가 참여하는 추진체계*를 구성하여 대내외 의견 수렴 및 정부 입장 조율
 - * 대통령 훈령에 근거하여 법제처에 설치 검토
- 자문단 구성
 - 학계, 입법부, 사법부 등 다양한 분야를 대표할 수 있는 인물로 자문단 구성, 쟁점에 대한 자문 및 공감대 형성

2 중앙부처·지자체 협의 및 공론화(~12월중)

- 중앙부처·지자체 협의 및 공청회 실시
 - 공청회는 권역별로 골고루 실시하여 학계·지자체 의견을 충분히 청취
- 학계·입법부·사법부 등과의 공동 세미나 수시 개최 등

3 행정기본법안 및 하위법령안 마련(12월말)

- 내용의 중요성·시급성 등을 고려하여 1차 추진 과제('20년 제정안)와 2차 추진 과제('21년 이후 개정안)로 나누어 법률안 및 하위법령안 마련

4 정부입법 추진('20년 상반기)

- 절차에 따라 정부입법 추진

붙임 1

행정기본법안 세부 주제(예시)

※ 아래의 주제는 향후 부처 협의, 학계 논의 등을 통해 조정 및 구체화 추진

행정기본법안 세부 주제(예시)	관계 부처 (협조 부처)
1. 행정의 기본 이념 헌법과 법률에 따른 적법한 행정과 공정하고 합리적인 행정 운영 등 행정의 기본 이념 규정	행안부
2. 국가와 지방자치단체의 책무 행정을 통한 국민의 삶의 질 향상 노력 등 국가와 지방자치단체의 책무 규정	행안부
3. 행정에 관한 국민의 권리와 의무 균등하고 질 높은 행정서비스를 받을 권리, 행정에 참여할 권리 등 국민의 권리와 의무 규정	행안부
4. 행정법의 일반원칙(신뢰보호, 비례, 부당결부금지 등) 국민의 신뢰 보호, 실질적 관련 없는 의무 부과 금지 등 행정법의 일반원칙 명문화	법제처
5. 적극행정의 원칙 공무원의 성실하고 능동적인 직무 수행 등 적극행정의 원칙 명문화	국조실, 인사처, 법제처
6. 행정의 기간 계산 행정의 기간(시, 일, 주, 월)의 기산점, 만료점 및 법령의 시행일 계산 등 행정의 기간 계산 방법 규정	행안부, 법제처 (전 부처)
7. 법 적용의 기준(처분시법, 행위시법 등) 처분 또는 위반행위와 관련되는 법령 개정 시 처분 당시 법령 또는 행위 당시 법령의 적용 여부에 대한 기준 제시	법제처 (전 부처)
8. 처분의 효력 취소·철회되지 아니한 처분의 효력(공정력) 및 무효인 처분의 효력 등 규정	법제처 (전 부처)
9. 처분의 치유 하자있는 처분의 치유 방법 및 시기 규정	법제처 (전 부처)
10. 국민편익 중심 규제 운영 규제 관련 법령 입안 시 국민과 기업의 편익 우선 고려, 불합리한 규정은 수시 점검·정비	국조실, 법제처 (전 부처)
11. 신고의 효력 신고는 '자기완결적 신고'를 원칙으로 하고, 법률에 수리여부가 명시된 경우에만 수리하도록 신고의 효력 명확화	행안부, 법제처 (전 부처)

12. 결격사유 결격사유를 법률에 규정할 때의 고려 사항(필요성, 적정성, 다른 제도와의 균형성) 등 제시	법제처 (전 부처)
13. 조건(부관) 부과 인가·허가 등을 할 때 조건을 붙일 수 있는 사유(법률에 근거, 상대방 동의 등) 및 기준 등 규정	법제처 (전 부처)
14. 영업자 지위 승계 영업자 지위 승계의 요건 및 승계 사실 통지 방법 등 규정	행안부, 법제처 (전 부처)
15. 인허가 의제 인허가 의제의 방법·절차 체계화·간소화, 의제된 인허가에 대한 관리·감독의 근거 마련 등	법제처 (전 부처)
16. 처분의 직권취소 및 철회 위법·부당한 처분의 직권 취소의 사유 및 효력, 적법한 처분의 철회의 사유 및 효력 등 규정	법제처 (전 부처)
17. 제재처분의 원칙 및 기준 제재처분을 법률에 규정할 때의 고려 사항(다른 법률과의 형평성)과 제재처분의 수준을 결정할 때의 고려사항(위반행위의 동기·목적, 횡수) 등 제시	법무부, 법제처 (전 부처)
18. 제재처분의 제척기간 법령상 의무 위반행위에 대한 제재처분의 제척기간 규정	법무부, 법제처 (전 부처)
19. 제재처분의 효과 승계 종전의 영업자에 대한 제재처분의 효과 승계의 요건 및 효력 등 규정	법무부, 법제처 (전 부처)
20. 과징금 과징금 납부(분할납부)의 방법 및 절차, 과징금 미납 시 징수 방법 등 규정	법제처 (전 부처)
21. 행정계획 행정계획 수립 시 고려사항(국민 의견 고려, 이익 형량 등) 및 행정계획의 변경·폐지, 행정계획의 효력(실효) 등 규정	법제처 (전 부처)
22. 행정계약 행정청 상호 간 또는 행정청과 국민 간 행정계약(공법상계약)의 허용 여부, 행정계약의 방법 및 절차, 행정계약의 변경·해지 등 규정	행안부, 기재부, 법제처 (전 부처)
23. 확약 확약의 허용 여부, 확약의 방법 및 효력 등 규정	법제처 (전 부처)
24. 행정강제(대집행, 이행강제금 등) 행정상 강제집행의 원칙 및 절차, 이행강제금의 부과 요건·방법·절차 등 규정	행안부, 법제처 (전 부처)
25. 공표 법령 위반사실 공표의 근거(법률) 및 입법 시 고려사항 등 규정	행안부, 법제처 (전 부처)

26. 대행 행정사무 대행의 방법(대행계약의 체결 등), 절차 등 규정	행안부, 법제처 (전 부처)
27. 처분에 대한 이의제기 및 재심사 처분에 대한 이의제기의 방법 및 절차, 불가쟁력이 발생한 처분에 대한 재심사 등 규정	행안부, 법제처 (전 부처)
28. 정부입법(행정입법)의 원칙 등 행정 분야 입법 시 원칙(체계성, 명확성 등), 하위법령 제때 마련의 의무, 정부 입법계획의 수립 방법 및 절차 등	법제처
29. 행정부 법령해석 행정부 법령해석의 절차·방법 등 규정	법제처, 법무부
30. 행정법제도 개선 위원회 행정법 체계 개선, 새로운 법제도 도입 검토 등을 위하여 관계 부처와 각 분야별 전문가로 구성된 위원회 근거 규정	법제처

붙임 2 인허가 의제 제도 체계화(예시)

현행 법률

제0조(인·허가 의제) ① 00장관이 00계획을 승인한 경우에는 다음 각 호의 인·허가가 있는 것으로 본다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위의 허가
2. ~ 37. (생략)

② 제1항에 따른 인·허가 의제를 받으려는 자는 00계획의 승인을 신청할 때 해당 법률에서 정하는 서류를 함께 제출하여야 한다.

③ 00장관은 00계획의 승인을 할 때 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 00장관으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 한다.



행정기본법

공통
절차

제0조(인·허가 의제의 방법 및 절차)

① 인·허가 의제를 받으려는 자는 주된 인·허가등을 신청할 때 의제되는 인·허가등의 해당 법률에서 정하는 서류를 함께 제출하여야 한다.

② 행정청은 주된 인·허가를 하려면 의제되는 인·허가에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 제2항에 따라 협의 요청을 받은 행정기관의 장은 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 한다.

④ 행정청은 주된 인·허가를 하였을 때에는 지체 없이 의제되는 인·허가의 소관 행정기관의 장에게 그 사실을 알려야 한다.

⑤ 주된 인·허가의 행정청은 의제되는 인·허가의 처리기준을 통합하여 고시하여야 한다.

국민
편의
절차
추가

개별법

제0조(인·허가 의제) ① 00장관이 00계획을 승인한 경우에는 다음 각 호의 인·허가가 있는 것으로 본다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위의 허가
2. ~ 37. (생략)

※ 특례 필요 시 규정

② 인·허가 의제에 관한 협의 요청을 받은 행정기관의 장은 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 한다.

<부처보고 소관 부서명>

법제처 법제정책국	
연락처	(044) 200 - 6742