11-1660026-000033-10

2015년 신임교육과정

행 정 실 무

경기도소방학교
Gyeonggi-Do Fire Service Academy

2015년 신임교육과정

제1편 행정업무 운영실무
제2편 보안 및 비상대비
제3편 예산회계실무
제4편 행 정 법

목 차

제1편 행정업무 운영실무

제1장 행정업무운영제도의 발전 ····· 3

제1절 우리나라 행정업무운영제도의 발전과정 ····· 3

1. 제1기(1948.~1961.9.30.) : 일본 총독부와 미군정(美軍政)의 행정업무운영제도 답습기 ··· 3

2. 제2기(1961.10.1.~1984.11.22.) : 한국적 행정업무운영제도 정착기 ····· 4

3. 제3기(1984.11.23.~1991.9.30.) : 사무의 기계화와 자동화 착수기 ····· 4

4. 제4기(1991.10.1.~1999.8.30.) : 행정업무운영제도 정비와 전산화 도입기 ····· 4

5. 제5기(1999.9.1.~2014.12. 현재) : 행정업무운영의 전자화 촉진과 성숙기 ····· 5

제2절 행정업무운영제도 변천의 시대 구분 ····· 6

1. 제1기(1948.~1961.9.30.) : 일본총독부와 미군정(美軍政)의 행정업무운영제도 답습기 ····· 6

2. 제2기(1961.10.1.~1984.11.22.) : 한국적 행정업무운영제도 정착기 ····· 7

3. 제3기(1984.11.23.~1991.9.30.) : 사무의 기계화와 자동화 착수기 ····· 9

4. 제4기(1991.10.1.~1999.8.31.) : 행정업무운영제도 정비와 전산화 도입기 ····· 10

5. 제5기(1999. 9. 1.~2011. 12. 20.) : 행정업무운영의 전자화 촉진·성숙기 ····· 11

제2장 행정업무운영 개요 ····· 19

제1절 업무의 의의 ····· 19

1. 업무의 개념 ····· 19

2. 업무의 종류 ····· 19

제2절 운영의 의의 ····· 21
1. 운영의 개념 ····· 21
2. 운영의 요소 ····· 21
제3절 행정업무의 효율적 운영 ····· 22
1. '행정업무의 효율적 운영'의 의의 ····· 22
2. 행정업무운영의 목적 ····· 23
3. 행정업무운영의 적용범위 ····· 23
4. 행정업무운영의 원칙 ····· 24
5. 업무의 분장 ····· 25
6. 업무의 인계·인수 ····· 25
제3장 공문서 관리 ····· 29
제1절 공문서 관리 개설 ····· 29
1. 공문서의 의의 ····· 29
2. 문서의 필요성 ····· 31
3. 문서처리의 원칙 ····· 32
4. 문서의 종류 ····· 32
5. 문서의 작성형식 ····· 36
6. 문서의 성립과 효력발생 ····· 37
7. 문서수발의 원칙 ····· 39
8. 각종 대장·서식의 전자관리 ····· 39
9. 문서관계 규정 ····· 40
제2절 문서작성의 일반사항 ····· 41
1. 문서의 전자적 처리 ····· 41

2. 문서의 용어 ····· 4
3. 바코드 및 QR코드 등 표기 ····· 4
4. 문서의 쪽 번호 등 표시 ····· 5
5. 발의자 및 보고자의 표시 ····· 6
6. 문서에 로고·상징·마크 또는 홍보문구 등을 표시 ····· 7
7. 문서의 “끝”표시 ····· 7
8. 붙임물의 표시 ····· 8
9. 항목의 구분 ····· 8
10. 용지의 규격 ····· 9
11. 문서의 수정 ····· 5
12. 문서의 보안유지 ····· 5
제3절 문서의 구성 체계 ····· 3
1. 행정기관명의 표시 ····· 3
2. 문서의 구성 ····· 3
3. 문서의 등록번호 ····· 3
4. 수신자의 표시 ····· 4
5. 제목의 표시 ····· 5
6. 발신명의의 표시 ····· 5
제4절 문서의 기안 ····· 5
1. 기안의 일반사항 ····· 5
2. 기안문의 검토 및 협조 ····· 6
3. 기안의 방법 ····· 9
제5절 결 재 ····· 7

1. 결재의 의의 ····· 97
2. 결재의 기능 ····· 97
3. 결재의 종류 ····· 97
4. 결재의 효과 ····· 98
5. 결재의 표시 ····· 99
6. 전결 및 대결의 표시 ····· 9
7. 대결문서의 사후보고 ····· 101
제6절 문서의 등록 ····· 102
1. 문서등록요령 ····· 103
2. 등록시기 및 등록항목 ····· 105
3. 등록번호 표기(2007. 4. 5. 후) ····· 106
4. 등록방법 ····· 106
5. 등록사항의 삭제 또는 수정방법 ····· 108
6. 등록 시 유의사항 ····· 109
7. 등록순서 ····· 110
8. 등록파일의 관리 ····· 110
제7절 문서의 시행 ····· 111
1. 시행의 일반사항 ····· 111
2. 시행문의 작성 ····· 112
3. 관인날인 및 인영인쇄 사용 ····· 115
4. 문서의 발송 ····· 116
제8절 문서의 접수 및 처리 ····· 120
1. 문서의 접수 ····· 120

2. 경유문서의 처리요령 ····· 122
3. 접수문서의 공람(처리과) ····· 125
4. 접수문서에 대한 처리과명 및 담당자의 표시여부 ····· 128
제4장 업무 관리 ····· 129
제1절 주요 용어 정의 ····· 129
1. 업무관리시스템(On-nara BPS) ····· 129
2. 일정관리 ····· 129
3. 과제관리 ····· 130
4. 단위과제 ····· 130
5. 관리과제 ····· 130
6. 과제관리카드 ····· 130
7. 문서관리카드 ····· 131
8. 메모보고 ····· 131
9. 회의관리 ····· 131
10. 지시사항 ····· 131
제2절 업무관리시스템(On-nara BPS)의 구축·운영 ····· 131
1. 기본적인 사항 ····· 132
2. 시스템의 구성 ····· 132
제3절 업무관리시스템의 연계 ····· 138
1. 정부기능분류시스템과 연계·운영 ····· 138
2. 관련시스템과 연계운영 ····· 138
제4절 업무관리시스템의 사용 요령 ····· 140
1. 일정관리 ····· 140

2. 과제카드 작성 ····· 141
3. 문서관리카드에 의한 보고 ····· 149
4. 메모보고 ····· 153
5. 회의관리 ····· 154
6. 지시사항 ····· 156
7. 정보관리 ····· 157
제5절 업무관리시스템 등과 행정정보시스템 간 연계 ····· 157
1. 업무관리시스템의 개념 ····· 157
2. 전자문서시스템의 개념 ····· 158
3. 행정정보시스템의 개념 ····· 158
4. 두 시스템 간 연계 ····· 158
제6절 업무관리시스템 등의 표준관리 ····· 158
1. 규격·유통 및 연계 표준 제정 ····· 158
2. 규격·유통 및 연계 표준 고시 ····· 159
3. 표준에 적합한 시스템 사용 ····· 159
제7절 정부전자문서유통지원센터 ····· 159
1. 센터 설치 및 기능 수행 ····· 159
2. 센터는 다음 업무를 수행한다. ····· 159
3. 센터운영에 필요한 사항 ····· 159
제5장 서식관리 ····· 161
제1절 서식의 의의 ····· 161
1. 서식의 개념 ····· 161
2. 서식의 종류 ····· 161

3. 서식의 제정 ····· 161
제2절 서식의 설계 ····· 162
1. 일반 원칙 ····· 162
2. 서식의 설계기준(규칙 제24조, 별표 4) ····· 166
제3절 서식의 승인 및 관리 ····· 169
1. 서식의 승인 ····· 169
2. 서식의 관리 ····· 169
제6장 관인관리 ····· 171
제1절 관인의 의의 ····· 171
제2절 관인의 효력 ····· 172
제3절 제도의 연혁 ····· 172
제4절 관인날인 위치의 연혁 ····· 173
1. 관인날인 위치규정 신설 ····· 173
2. 청인날인 위치변경 ····· 173
3. 직인날인 위치변경 ····· 173
4. 현행 규정 ····· 174
제5절 관인의 종류 ····· 175
1. 관인 ····· 175
2. 전자이미지관인 ····· 175
3. 특수 관인 ····· 176
4. 관인 날인의 생략 ····· 177
제6절 관인의 규격 ····· 178
1. 관인의 모양 ····· 178

2. 관인의 크기 ····· 178
제7절 관인의 조각 및 사용 ····· 178
1. 재료 ····· 178
2. 관인의 글자 ····· 178
3. 찍는 위치 ····· 179
4. 인영의 인쇄사용 ····· 180
5. 관인 인영의 색깔 ····· 180
6. 관인의 등록 및 재등록 ····· 181
7. 관인의 폐기 ····· 183
8. 관인 공고 ····· 184
제7장 업무편람 ····· 190
제1절 업무편람의 개요 ····· 190
1. 의 의 ····· 190
2. 종 류 ····· 190
3. 업무편람의 작성효과 및 활용효과 ····· 190
제2절 행정편람 ····· 191
1. 의 의 ····· 191
2. 행정편람의 심의 ····· 191
3. 관리 및 활용 ····· 192
제3절 직무편람 ····· 192
1. 의 의 ····· 192
2. 작성 대상 ····· 192
3. 포함할 내용 ····· 192

4. 인수·인계 ····· 193
5. 관 리 ····· 193
제8장 정책실명제 ····· 194
제1절 정책실명제 개요 ····· 194
1. 개념 및 도입목적 ····· 194
2. 적용대상기관 ····· 194
3. 그간의 제도개선 ····· 194
4. 정책실명제 운영 현황 ····· 195
제2절 공문서 상 정책실명제의 변천 ····· 195
제3절 분야별 추진 내용 ····· 198
1. 주요 정책 자료의 종합적 기록·보존 ····· 198
2. 보도 자료의 실명 제공 ····· 199
3. 정책실명제 책임관 지정 ····· 199
4. 정책실명제 중점관리 대상사업 선정 ····· 200
5. 정책실명제 중점관리 대상사업 공개 ····· 201
제9장 부 록 ····· 207

제2편 보안 및 비상대비

제1장 보안업무 ····· 233
제1절 보안업무 개설 ····· 233
1. 보안목적 및 관계법규 ····· 233
2. 보안의 정의 ····· 234

3. 보안의 주체 및 대상 ····· 234
4. 보안의 특성 ····· 235
제2절 보안관리 ····· 235
1. 보안관리의 원칙 ····· 235
2. 보안관리의 취약성 ····· 235
3. 보안관리체계 ····· 236
4. 보안심사위원회 ····· 237
5. 보안업무 시행계획 및 심사분석 ····· 238
6. 보안진단 ····· 239
제3절 보안대상 ····· 240
1. 문서보안 ····· 240
2. 인원보안 ····· 241
3. 시설보안 ····· 241
4. 통신보안 ····· 243
5. 보조기억매체 보안(USB 메모리 등 보조기억매체 보안관리지침, 국가정보원 훈령)442
제4절 비밀관리 ····· 247
1. 비밀의 개념 및 분류 ····· 247
2. 비밀의 취급 인가 및 해제 ····· 249
3. 비밀의 생산 ····· 251
4. 비밀의 수발 ····· 253
5. 비밀의 관리 ····· 254
6. 대외비 문서 관리 ····· 261
제5절 정보통신 보안관리(정보통신보안업무규정, 안전행정부훈령 제147호) ···262

1. 정보통신보안의 기본목적 ····· 262
2. 활동방향 ····· 262
3. 정보통신보안책임 ····· 263
4. 정보통신보안 세부계획 수립 및 심사분석 ····· 263
5. 정보통신 보안감사 ····· 263
6. 사이버·보안 진단의 날 운영 및 정보통신보안 교육 ····· 263
7. 정보통신시설 보안 ····· 264
8. 정보시스템 보안 ····· 265
9. PC·보조기억매체 보안 ····· 268
10. 정보통신망 보안 ····· 269
11. 용역사업자 등 인원보안 ····· 270
제6절 개인정보 보호관리 ····· 271
1. 관련법령 ····· 271
2. 용어정의 ····· 271
3. 정보처리자의 의무(개인정보 보호원칙 - 법 제2조) ····· 272
4. 정보주체의 권리 ····· 272
5. 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있는 경우 ····· 272
6. 벌칙 ····· 273
제7절 우리나라 보안관리 문제점 및 대책 ····· 273
1. 보안관리 수준 ····· 273
2. 보안관리상 문제점 및 대책 ····· 274
제2장 비상대비 ····· 276
제1절 안보환경의 변화와 도전 ····· 276

1. 세계 안보정세 ····· 276
2. 동북아 안보정세 ····· 276
3. 북한정세와 군사 위협 ····· 277
제2절 새로운 안보위협의 대두 ····· 277
1. 전쟁양상의 변화 ····· 277
2. 안보위협의 확산 ····· 278
제3절 현대전과 안보개념의 변화 ····· 279
1. 현대전의 특징 ····· 279
2. 세계 각국의 안보 개념 ····· 279
제4절 우리나라의 비상대비 ····· 280
1. 비상대비 개념 ····· 280
2. 비상대비업무의 근거 ····· 280
3. 비상대비의 중요성 ····· 280
4. 비상대비 체제 ····· 281
5. 우리나라의 비상대비 제약 요소 ····· 282
6. 발전방향 ····· 282
제5절 국가동원 ····· 283
1. 국가동원의 정의 ····· 283
2. 국가동원의 필요성 ····· 283
3. 국가동원 제도 ····· 283
4. 동원절차 ····· 285
5. 동원방법 ····· 285
6. 동원단계 ····· 286

7. 동원해제·복원·보상 ····· 286
제6절 비상대비 훈련 ····· 286
1. 비상대비훈련의 정의 ····· 286
2. 법적근거 ····· 287
3. 훈련의 목적 ····· 287
4. 비상대비훈련 구분 ····· 287
5. 비상대비훈련의 연혁 ····· 287
6. 연습체계 ····· 288
7. 연습방법 ····· 290
8. 을지연습 정보화 ····· 291

제3편 예산회계실무

제1장 예산실무 ····· 295
제1절 예산의 기초이론 ····· 295
1. 예산의 개념 ····· 295
2. 예산의 기능 ····· 296
3. 예산의 원칙 ····· 296
4. 지방예산의 특성 ····· 300
5. 지방예산관련 법규 ····· 301
6. 예산의 종류 ····· 304
제2절 지방자치단체 예산의 구조 ····· 306
1. 예산총칙 ····· 306
2. 세입예산 ····· 307

3. 세출예산 ····· 309
4. 계속비 ····· 315
5. 채무부담행위 ····· 316
6. 명시이월비 ····· 317
제3절 지방자치단체의 예산과정 ····· 318
1. 지방예산의 편성 ····· 319
2. 지방예산의 심의·의결 ····· 322
3. 지방예산의 집행 ····· 325
4. 결 산(회계검사) ····· 331
제2장 회계실무 ····· 334
제1절 회계제도의 개요 ····· 334
1. 회계의 의의와 종류 ····· 334
2. 회계의 일반원칙과 예외 ····· 335
3. 출납폐쇄기한 및 출납정리기한 ····· 336
4. 출납사무의 완결 ····· 336
제2절 수 입 ····· 337
1. 수입행위 ····· 337
2. 세입의 종류 ····· 337
3. 세입의 징수와 수납 ····· 337
4. 징수기관과 수납기관 ····· 338
5. 수입절차 ····· 338
제3절 지출원인행위 및 지출 ····· 339
1. 지출원인행위 ····· 339

2. 지 출 ····· 340
3. 지출의 원칙과 특례 ····· 344
4. 출납공무원 ····· 353
5. 시 효(時效) ····· 354
6. 세입세출외 현금 ····· 355
제4절 계 약 ····· 357
1. 계약의 의의 ····· 357
2. 계약담당기관 ····· 358
3. 계약의 종류 ····· 358
4. 정부계약 집행 절차도 ····· 360
제5절 재정관리제도 ····· 361
1. 사업예산제도 ····· 361
2. 중기지방재정계획 제도 ····· 362
3. 지방재정 투·융자사업 심사제도 ····· 363
4. 복식부기회계제도 ····· 366
5. 수입대체경비 예산편성 제도 ····· 367
제6절 회계장부관리 및 계산증명 ····· 368
1. 회계장부정리 ····· 368
2. 계산증명 ····· 369
제7절 회계관계공무원의 책임 ····· 372
1. 의 의 ····· 372
2. 책임의 종류 ····· 372
3. 변상책임의 성립요건 ····· 373
4. 변상책임의 종류 ····· 374

5. 변상판정 및 구제절차 ····· 374

제3장 재산관리 ····· 376

제1절 공유재산관리 ····· 376

1. 공유재산관리의 개념 ····· 376

2. 공유재산의 종류 ····· 376

3. 공유재산의 법적 성질 ····· 377

제2절 물품관리 ····· 378

1. 물품관리의 본질 ····· 378

2. 물품의 구분 ····· 379

3. 물품의 분류 ····· 380

4. 물품의 수급 및 관리 ····· 381

제3절 소방장비관리 ····· 385

1. 소방장비의 분류와 분류번호 ····· 385

2. 소방장비의 취득과 운용 ····· 387

3. 소방장비의 관리 및 점검 ····· 390

제4편 행정법

제1장 행정법 총칙 ····· 395

제1절 行 政 ····· 395

1. 실질적(實質的) 의미의 행정 ····· 396

2. 형식적(形式的) 의미의 행정 ····· 397

3. 우리 헌법(憲法)과 행정 ····· 397

4. 통치행위(統治行爲) ····· 397

제2절 行 政 法 ····· 400
1. 行政法의 의의 ····· 400
2. 行政法의 성립 ····· 402
3. 법치행정(法治行政)의 원리 ····· 403
4. 행정법의 특수성(特殊性) ····· 407
5. 우리나라 行政法의 기본원리(基本原理) ····· 408
6. 행정법의 법원(法源) ····· 410
7. 행정법의 효력(效力) ····· 418
제3절 행정상 법률관계(行政上 法律關係) ····· 420
1. 의 의 ····· 420
2. 종 류 ····· 420
3. 행정법 관계의 당사자(當事者) ····· 422
4. 행정법관계의 특질(特質) ····· 423
5. 행정법 관계의 내용(內容) ····· 425
6. 특별행정법관계(종전의 특별권력관계) ····· 434
제2장 행정작용(行政作用) ····· 436
제1절 행정상 입법(行政上 立法) ····· 434
1. 법규명령(法規命令) ····· 435
2. 행정규칙(行政規則) ····· 439
제2절 행정계획(行政計劃) ····· 443
1. 의의 및 기능(意義 및 機能) ····· 443
2. 행정계획(行政計劃)의 종류 ····· 443
3. 행정계획(行政計劃)의 법적 성질 ····· 444

4. 행정계획(行政計劃)의 절차 ····· 444
5. 계획재량 ····· 445
제3절 행정행위(行政行爲) ····· 447
1. 개 념(槪 念) ····· 447
2. 종 류(種 類) ····· 449
3. 행정행위의 부관(附款) ····· 458
4. 행정행위의 성립(成立) 및 효력요건(效力要件) ····· 464
5. 행정행위의 하자(瑕疵) ····· 468
6. 행정행위의 철회(撤回) ····· 469
제4절 그 밖의 행정의 주요 행위형식(비권력행위) ····· 470
1. 공법상 계약(公法上 契約) ····· 470
2. 공법상 합동행위(公法上 合同行爲) ····· 470
3. 행정지도(行政指導) ····· 471
4. 행정조사(行政調査) ····· 475
5. 행정상 확약(確約)(확언(確言)) ····· 474
6. 행정상 사실행위(事實行爲) ····· 476
제3장 행정법상의 의무이행 확보수단 ····· 479
제1절 행정강제(行政强制) ····· 477
1. 행정강제의 의의 ····· 477
2. 행정상 강제집행(行政上 强制執行) ····· 478
3. 행정상 즉시강제(行政上 卽時强制) ····· 481
제2절 행정벌(行政罰) ····· 482
1. 의의(意義) 및 근거(根據) ····· 482

2. 종 류(種 類) ····· 483
3. 행정벌(行政罰)의 특수성(特殊性) ····· 483
제3절 새로운 의무이행확보수단(義務履行確保手段) ····· 484
1. 경제적 부담(經濟的 負擔) ····· 484
2. 공급거부(供給拒否) ····· 485
3. 행정상의 공표(公表) ····· 486
4. 관허사업의 제한 ····· 487
5. 관허사업의 제한의 한계 ····· 487
제4장 행정구제(行政救濟) ····· 490
제1절 개 설(槪 說) ····· 488
제2절 사전구제제도(事前救濟制度) ····· 488
1. 행정절차 ····· 488
2. 청 원(請 願) ····· 493
3. 옴브즈만(호민관) 제도 ····· 494
제3절 사후구제제도(事後救濟制度) ····· 494
1. 행정상 손해전보(損害塡補) ····· 494
2. 행정상 쟁송(爭訟) ····· 503
제5장 행정조직법 ····· 516
제1절 개설(槪說) ····· 514
1. 행정조직법(行政組織法)의 개념 ····· 514
2. 행정조직의 유형(類型) 및 특질(特質) ····· 515
3. 행정기관의 의의 및 종류 ····· 515
4. 행정관청 ····· 517

제2절 국가행정조직법 ····· 519
1. 중앙행정조직 ····· 519
2. 대통령 ····· 520
3. 국무회의 ····· 521
4. 국무총리 ····· 521
5. 행정각부 ····· 521
6. 독립중앙행정기관 ····· 522
7. 국가지방행정조직 ····· 522
제3절 자치행정조직법 ····· 523
1. 개설(槪說) ····· 523
2. 지방자치단체법 ····· 524
3. 지방자치단체의 주민 ····· 525
4. 지방자치단체의 사무 ····· 527
5. 지방자치단체의 권능 ····· 528
제4절 공무원법 ····· 531
1. 개 설 ····· 531
2. 공무원관계의 발생·변경·소멸 ····· 532
3. 공무원의 권리 ····· 534
4. 공무원의 의무 ····· 535
5. 공무원의 책임 ····· 535
제6장 특별행정작용법 ····· 538
제1절 경찰(警察)행정법 ····· 536
1. 경찰(警察)의 개념 ····· 536

2. 종류(種類) ····· 537
3. 조직(組織) ····· 537
4. 경찰권의 근거(根據) ····· 538
5. 경찰권의 한계(限界) ····· 539
6. 경찰작용(作用) ····· 540
제2절 급부(給付)행정법 ····· 541
1. 개설(槪說) ····· 541
2. 공물법(公物法) ····· 542
제7장 인·허가 법제실무 ····· 548
제1절 인·허가제도의 개요 ····· 546
1. 의의 ····· 546
2. 인·허가의 종류 ····· 546
3. 이론상·실정법상 의미의 차이 ····· 552
제2절 인·허가처분에 있어서의 적용 법령 ····· 555
1. 인·허가처분시의 적용 법령 ····· 555
2. 위반행위를 이유로 한 제재처분시의 적용 법령 ····· 557
3. 종전 영업자에 대한 개정법령의 적용여부 ····· 558
제3절 인·허가의 판단기준 ····· 559
1. 인·허가 판단기준의 개요와 범위 ····· 559
2. 인·허가의 재량성(裁量性)과 판단기준 ····· 560
3. 법령에 명시된 인·허가의 기준 ····· 562
4. 법령에 명시되지 아니한 인·허가의 기준 ····· 565
5. 인·허가신청을 거부할 수 없는 경우 ····· 572

제4절 영업 정지 ····· 574
1. 영업정지 제도의 개요 ····· 574
2. 법령상 영업정지 처분기준의 효력 ····· 575
3. 영업정지가 제한되는 경우 ····· 576
4. 영업정지가 허용되는 경우 ····· 579
제5절 인·허가의 취소 ····· 580
1. 인·허가 취소제도의 개요 ····· 580
2. 취소가 제한되는 경우 ····· 581
3.「취소」허용되는 경우 ····· 583
제6절 인·허가 관련 그 밖의 법적 문제 ····· 585
1. 변경 인·허가 ····· 585
2. 갱신 인·허가 ····· 586
3. 영업양도에 따른 지위승계 ····· 588
4. 내인가(內認可)와 그 취소 ····· 592
제8장 부록(소방행정법관련판례)정업무운영 개요 ····· 595

1편 행정업무 운영실무

01 행정업무운영제도의 발전

02 행정업무운영 개요

03 공문서 관리

04 업무 관리

05 서식관리

06 관인관리

07 업무편람

08 정책실명제

09 부 록

행정실무

제 1 장 행정업무운영제도의

제 1 절 우리나라 행정업무운영제도의 발전과정

우리나라의 행정업무의 운영은 문서를 중심으로 표준화와 능률화에 중점을 두고 발전하여 왔다. 정부수립 후 초기에는 일본총독부와 미군정(美軍政)의 사무관리 제도를 그대로 활용하여 오다가 1960년대 초반 군(軍)에서 사용하던 미국식 문서관리제도가 대폭 유입되어 현행 행정업무운영제도의 근간을 이루고 있다. 현재도 전반적으로 그 골격이 유지되고 있으나, 2002년 이후 전자정부의 구현을 촉진하기 위하여 정부의 행정업무운영 제도를 전면적으로 개편하였는 데, 였다. 특히 2011년 12월에는 「구(舊) 사무관리규정」을 전면 개정하여 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」을 시행하였다. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」은 기존 '능률성' 중심의 행정에서 더 나아가 업무의 성과를 높일 수 있는 '효과성'까지 포괄하여 행정업무의 '효율성'을 향상시키는데 초점을 맞추었다.

행정업무운영제도의 발전과정을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 제1기(1948. ~ 1961. 9. 30.)
: 일본 총독부와 미군정(美軍政)의 행정업무운영제도 답습기

이 시기는 일본 총독부와 미군정의 행정업무운영제도를 답습한 시기이다. 주요법령은 「정부처무규정」(1949. 7. 15. 대통령훈령 제1호)과 「공문서규정」(1950. 3. 6. 대통령훈령 제3호)이다.

일반행정 부문에서는 문서의 세로쓰기와 국한문 혼용, 문서의 분류·보관, 서식관리 등에서 대부분 일본총독부 행정업무운영제도를 답습하였다. 예외적으로 군대조직에서는 미군정의 영향에 따라 한글전용과 가로쓰기, 문서통제, 십진분류 등 미국식 행정업무운영제도가 도입되었다(이한빈·조석준 외:431; 이종두:44).

2. 제2기(1961. 10. 1. ~ 1984. 11. 22.)
: 한국적 행정업무운영제도 정착기

1) 이 시기는 한국 실정에 맞는 행정업무운영제도를 정착한 시기이다. 미군정의 영향으로 이미 군대조직에서 활용되어오던 미국식 행정업무운영제도가 일반 행정기관에 도입되었으며 이 제도가 오늘날 행정업무운영제도의 근간이 되었다. 주요 법령은 정부공문서규정, 서식제정 절차규정 및 보고통제규정 등이다. 이 시기에 문서의 분류방식과 편철방식 및 보관·검색 방식을 새롭게 도입한 시기이다.
2) 1980년대 초에 경제성장의 침체극복을 위한 범국가적 생산성 향상운동의 일환으로 행정생산성 향상을 위한 다각적인 행사와 시책이 촉진되었으며, 사무자동화 종합계획이 수립되었다. 그리고 행정전산화 제1차 기본계획이 수립되었고, 「행정업무 전산화 추진규정」이 제정되었으며, 행정용어순화편람을 발간하였고, 차트보고 금지지시가 있었으며, 행정 예고제가 시행되었다.

3. 제3기(1984. 11. 23. ~ 1991. 9. 30.)
: 사무의 기계화와 자동화 착수기

1) 1984.12.31. 「정부공문서규정」을 전면 개정하여, 마이크로필름을 이용한 문서보존관리가 되도록 하고, 모사전송(FAX)에 의한 문서수발제도 등을 채택하였다.
2) 1985.~1986. 문서유통량의 조사가 있었으며, 문서유통량이 대폭 감축되었다.

4. 제4기(1991. 10. 1.~ 1999. 8. 30.)
: 행정업무운영제도 정비와 전산화 도입기

1) 행정업무운영제도를 전면적으로 정비하였다.
종전 개별법령에 분산되어 있던 정부공문서 관리, 보고사무, 협조사무, 관인관리 및 서식에 대한 사항과 자료관리, 업무편람, 사무자동화, 사무환경에 관한 사항을 신규제정·추가하여 「사무관리규정」(1991. 6. 19. 대통령령 제13390)으로 통합하였다.

2) 전자결재제도 도입, 전자문서 유통근거 마련 등 행정전산화 체제를 도입하였다.

5. 제5기(1999. 9. 1.~ 2014. 12. 현재)
: 행정업무운영의 전자화 촉진과 성숙기

1) 행정업무운영의 전자화 촉진기(1999. 9. 1. ~ 2003. 12. 31.)

가) 행정업무운영의 전자화를 통해 전자정부 구현기반을 구축하였다.

행정업무운영제도를 개편하여 전자문서 관리체계 구축, 전자문서의 보안 및 전자서명의 인증제 도입 등 전자정부 구현을 위한 기반을 조성하였다.

나) 전자관인의 인증과 인증센터를 설치하였다.

행정기관의 전자문서의 유출·위조·변조 및 훼손 등을 방지하기 위하여 전자문서에 대한 전자관인의 인증체제를 구축하기 위한 제도적인 기반을 마련하였다.

다) 전자공문서에는 전자관인을 사용하고 인증센터의 명칭을 전자관인인증관리센터로 변경하였다.

전자관인을 사용하여 디지털 암호화기법을 이용해 전자문서가 유통되므로 전자문서의 유출·위조·변조 및 훼손 방지 등 보안성이 강화되도록 하였다.

2) 행정업무운영의 전자화 성숙기 : (2004.~2014. 12. 현재)

가) 2004. 1. 1. 시행을 목표로 하여 전자정부 고도화에 대비하고 전자문서 관리체계를 근본적으로 재구축하기 위해 사무관리규정을 전면적으로 개정하였다. 첫째, 문서처리의 전 과정을 전자화에 맞도록 재설계하여 이를 시스템화하였다. 즉 문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·접수·공람·이관·보존·폐기·검색·활용 등 모든 처리절차가 전자적으로 수행되도록 하였다. 둘째, 전자문서시스템과 행정정보시스템 개념을 도입하고, 이를 법령화하였으며, 양자 간에 연계가 가능하도록 하여 행정업무 처리의 전자화와 효율화를 도모하였다.

나) 2006년에는 행정업무의 투명성과 책임성 확보를 위해 행정업무의 의사결정과정의 모든 이력이 시스템에 기록되도록 전자적 업무관리시스템을 도입하여 운영하도록 하였다.

제 2 절 행정업무운영제도 변천의 시대 구분

1. 제1기(1948.~ 1961. 9. 30.)
: 일본총독부와 미군정(美軍政)의 행정업무운영제도 답습기

제1기는 일본 총독부와 미군정(美軍政)의 행정업무운영제도를 답습한 시기이다. 먼저 「정부처무규정」을 제정하였다. 이 규정 속에 문서관련 규정을 포함하였다. 그 다음에 「공문서규정」을 독립적으로 제정하여 운영하였다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 1949년 : 「정부처무규정」 제정(1949. 7. 15. 대통령훈령 제1호)

가) 「정부처무규정」은 제1장(총칙), 제2장(사무대결), 제3장(문서처리 : 통칙, 접수 및 배부, 성안 및 결재, 성안의 시행, 편찬 및 보존), 제4장(인쇄물 및 도서의 취급), 제5장(복무), 제6장(회계사무), 제7장(청사내 단속, 화재의 예방조치 및 위생)으로 구성되었다.

나) 문서관련 규정은 「정부처무규정」중 제1장(총칙), 제2장(사무대결), 제3장(문서처리)에 부분적으로 규정되었다.

2) 1950년 : 「공문서규정」 제정(1950. 3. 6. 대통령훈령 제3호)

가) 「공문서규정」은 독립적인 문서규정의 효시로 볼 수 있다.

나) 「공문서규정」은 제1조(공문서의 처리 근거), 제2조(문서의 발신명의), 제3조(문서에 관인날인), 제4조(문서의 제출방법), 제5조(송부서의 생략), 제6조(관보 또는 공보 게재 문서), 제7조(수신자 표시방법), 제8조(문서작성의 원칙), 제9조(문서사용 용지), 제10조(공문서의 종류), 제11조(공문서의 예식)로 구성되었다.

다) 총리훈령으로 공문서의 예식(例式)을 정하였다.

라) 문서의 종서, 한자혼용, 문서보관, 보존관리 및 장표 서식관리 등이 주된 내용이다.

3) 일반 행정부문과 군대조직

일본 총독부와 미군정(美軍政)의 영향을 받았다. 일반 행정부문에서는 문서의 세로쓰기와 국한문 혼용, 문서의 분류·보관, 서식관리 등에서 대부분 일본총독부 행

정업무운영제도를 답습하였으나 예외적으로 군대조직에서는 미군정의 영향에 따라 한글전용과 가로쓰기, 문서통제, 십진분류 등 영미식 행정업무운영제도가 도입되었다(이한빈·조석준 외: 431; 이종두: 44).

2. 제2기(1961. 10. 1.~ 1984. 11. 22.)
: 한국적 행정업무운영제도 정착기

제2기는 한국적 행정업무운영제도의 정착기이다. 이 시기는 현행 행정업무운영제도의 근간을 마련한 시기이다. 미군정의 영향으로 이미 군대조직에서 활용되어 오던 영미식 행정업무운영제도가 일반 행정기관에 도입되었으며 이 제도가 오늘날 행정업무운영제도의 근간이 되었다. 이 시기의 주된 법령은 「정부공문서규정」, 「보고통제규정」 및 「서식제정절차규정」이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 1961년 : 「정부공문서규정」과 「보고통제규정」을 제정하였다.
   가) 「정부공문서규정」(1961. 9. 13. 각령 제137호)을 제정하여 공문서의 횡서, 한글전용, 문서 통제제도 등을 채택하였다.
   나) 「보고통제규정」(제정 1961. 12. 16. 각령 제288호)을 제정하여 중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방관서간의 보고통제기구를 확립하고 보고에 대한 효과적인 통제를 실시함으로써 보고의 신빙성과 적시성을 보장하고 보고행정의 간소화를 기하도록 하였다.

2) 1962년 : 「서식제정절차규정」을 제정하고, 「정부공문서규정」을 개정하였다.
   가) 「서식제정절차규정」(제정 1962. 11. 7. 각령 제1032호)을 제정하여 공문서 서식의 제정, 개정 및 수정에 관한 사항을 규정하였다.
   나) 「정부공문서규정」을 개정하여 문서의 십진식 분류방법을 채택하고, 폴더(Folder)를 사용한 문서편철방식을 사용하였으며, 파일링시스템(Filing System)을 채택한 문서의 보관·검색이 용이하도록 하였다.

3) 1977년 : 1977년에 행정전산화 제1차 기본계획(1978~1982)이 수립되었다.

4) 1978년 : 문서 분류체계를 업무기능별 십진 분류 방법에 따라 전면 개편하였다.

5) 1979년 : 「행정업무전산화추진규정」이 제정되었다.

6) 1981년 :「행정용어 순화편람」 발행, 차트보고 금지 지시, 행정예고제의 시행 등 행정관리제도를 개선하였다.

가)「행정용어 순화편람」 제1집 발행

행정용어 중에 일제 강점기의 용어, 어려운 한자어, 강압적이고 불쾌감을 주는 용어(예: 불구폐질자, 나환자 등)를 쉬운 우리말로 순화하기 위하여「국어심의회」의 심의를 거쳐 1,035개 용어를 수록하고, 각급 기관에 배포하는 한편 아침 라디오 방송에 당시 사무능률과장이 직접 출연하여 범국민적 용어순화 캠페인을 벌였다. 이 행정용어 순화 사업은 1982년 제2집에서 1,238개 용어, 1983년 제3집에서 964개 용어, 1984년 제4집에서 1,672개 용어를 쉬운 우리말로 순화시켰다.

나) 차트(chart)보고 금지 지시

대통령 지시사항으로 각종 보고 시 차트보고를 금지시켜서 차트 작성으로 인한 시간·경비 등의 낭비요인을 없애고 간편·신속한 보고 및 사무 처리를 촉구하였다. 이에 따라 종전의 차트를 대체 할 대안모색이 당면과제로 제기되어 공판타자기, 큰 활자기 개발 및 기안용지의 기안문 작성 칸의 폭 확대 등의 잠정조치에 이어 한글 W. P.(Word Processer)의 개발 등 사무기계화 및 자동화를 촉진하는 계기가 되었다.

다) 행정예고제의 시행

국민생활과 관련된 정책의 수립 시 또는 법령의 제정 또는 개정 시 및 사업시행 시에 국민이 이에 대비 할 수 있도록 최소한 20일 이상의 예고기간을 정하여 미리 국민에게 알리도록 하는 행정예고제를 실시하였다.[1)]

7) 1982년 : 행정생산성 향상 방안의 일환으로 사무능률 향상 촉진대회를 개최하였고, 행정편람 발간 5개년 계획과 행정전산화 제2차 기본계획을 수립하여 추진하였다.

가) 행정생산성 향상 방안의 일환으로 공무원의 행정경비 의식을 고취하고, 공공부문뿐만 아니라 기업부문의 사무생산성 향상을 함께 도모하기 위하여 사무능률과에서 한국능률협회와 함께 사무능률 향상 촉진대회와 아울러 대대적인 사무능률 향상 공개강좌를 전경련회관에서 주기적으로 개최하였다.[2)]

---

1) 이 제도가 시발이 되어 그 다음 해부터 법제처의 법령입법예고제가 시행되었다.

2) 이 시기에 제1,2차 유가파동을 거치면서 특히 우리 경제는 침체의 늪에 빠져, 남덕우 전 국무총리가 우리의 살길은 생산성 향상 밖에 없다면서 세종 문화회관에서 전국 기업대표와 공공기관장이 함께 모여 "생산성 향상 선언대회"를 열었다.

나) 사무기계화 및 자동화 추진 기반조성을 위하여 사무기기 전시회를 정부종합청사에서 1,2차 개최하고 그 이후에는 COEX에서 대대적으로 개최하였다.

다) 행정 생산성 향상을 위하여 사무표준화 및 전문화 방안의 일환으로 행정편람 발간 5개년 계획(1983~87 : 총450종 발간)을 수립·추진하였다.

라) 행정전산화 제2차 기본계획(1983~1986)이 수립되었다.

8) 1983년 : 사무자동화(OA)를 위한 컴퓨터 보급·활용에 대비하였다.

가) 사무자동화(OA)를 위한 컴퓨터 보급·활용에 대비하여 타자기와 컴퓨터의 자판통일을 위한 사전 준비 작업으로 기존의 4벌식 타자기 자판을 2벌식 자판과 혼용하도록 하였다.

나) 사무자동화(OA) 준비의 중요한 바탕이 된 것은 1983. 5. 대통령 특별지시에 따른 선진국(일본·미국·대만)제도 합동 시찰단(총무처, 체신부, 국무총리 행정조정실, 외무부 등)의 보고서 :「사무자동화 추진방안 연구」(작성책임·보고자 : 총무처 사무능률과장 최임규)로서 여기에서 OA 추진방침을 확정하고, OA 추진 장기종합계획을 수립하여 관계부처(총무처, 과학기술처, 상공부, 체신부, 국무총리 행정조정실)가 연계하여 단계적(3단계)으로 OA를 추진하도록 한 것이다. 이 OA추진방안의 제1단계에서의 보급기기들이 신개발타자기, 워드프로세스, FAX, 복사기, 마이크로필름 등이다.

3. 제3기(1984. 11. 23. ~ 1991. 9. 30.)
: 사무의 기계화와 자동화 착수기

1) 이 시기는 사무의 기계화와 자동화를 최초로 모색한 시기이다. 1984. 11. 23.에「정부공문서규정」(대통령령제11547호)』을 전면 개정하여, 마이크로필름을 이용한 문서보존관리가 되도록 하고, 모사전송(FAX)에 의한 문서수발제도 등을 채택하였다.

2) 1985. 5. 1. ~ 1985. 6. 30. 전국 155개 기관 표본조사 결과 조사당시 연간 문서유통량이 7,340만 건이고 보고문서 1건의 최대 파생량은 6,400건에 달하는 것으로 분석되었다. 이에 따라 1986. 3. 문서유통량 감축계획을 수립하여 당시 문서유통량의 20%인 1,480만 건을 감축목표로 추진하였다. 그 결과 보고문서의 감축실적이 두드러졌으며 특히 각 급 학교의 보고문서가 대폭 줄어들어 교원의 잡무처리 경감효과가 현저히 나타나서 좋은 반응을 얻었다(황병인, 2003:100).

4. 제4기(1991. 10. 1. ~ 1999. 8. 31.)
: 행정업무운영제도 정비와 전산화 도입기

1) 행정업무운영제도 정비기(1991. 10. 1. ~ 1996. 6. 30.)

종전 개별법령에 분산되어 있던 정부공문서 관리, 보고사무, 협조사무, 관인관리 및 서식에 대한 사항과 자료관리, 업무편람, 사무자동화, 사무환경에 관한 사항을 신규제정·추가하여 「사무관리규정」(1991. 6. 19. 대통령령 제13390호)으로 통합·제정하여 1991. 10. 1.부터 시행하였다.

2) 행정전산화 체제 도입기(1996. 7. 1. ~ 1999. 8. 31.)

이 시기의 주요 특징은 행정전산화 체제 도입이다. 구체적인 내용은 전자문서의 성립요건 등 전자결재제도를 도입하고, 전자문서의 효력발생요건을 신설하며, 전자관인을 사용하기 위하여 전자문서 유통근거를 마련한 것이다. 한편 정부전자계산소를 정부전산정보보관소로 명칭을 바꾸어서 종래의 단순한 정보자료의 처리기관이라는 이미지를 불식하고 전산정보 관리센터로서 위상을 격상하였다.

공문서 관리에서는 공문서 보존과 폐기절차를 체계적으로 정비하였다. 즉 준영구 보존기간을 폐지하고, 20·30년 보존기간제를 도입하였다. 또한 성수대교와 삼풍백화점 붕괴 등과 같이 역사적 사건·사고에 관한 문서는 『보존대상 기록물』로 지정하여 정부기록보존소(현재 국가기록원)에서 영구 보존하도록 하였다.

결재부문에서는 전결권의 대폭적인 하향조정이다. 즉 보조기관과 보좌기관만 행사하던 전결권을 단순·경미한 사항에 대하여는 업무담당자도 전결권을 행사할 수 있도록 하였다.

행정 간행물 발간과 제출제도의 개선이다. 즉 행정 간행물의 제출기간 단축으로 자료의 적시 확보·활용체계를 확립하였다. 구체적으로 설명하면, 발간과는 발간일로부터 1월 이내 자료과 제출을 10일 이내로 단축하고, 자료과는 납본일로부터 2월 이내 중앙자료기관에 제출하도록 한 것을 20일 이내로 단축하며, 발간기관은 발간일로부터 1월 이내 지역대표 도서관에 제공하도록 한 것을 10일 이내로 단축하였다. 그리고 행정 간행물의 민간보급 촉진 차원에서 일반 국민에게 판매할 수 있는 근거를 마련하였다.

기관 간 업무협조 근거를 마련하였다. 즉 부처 간 이견조정제도를 단계별로 명확히 하여 기관 간 업무협조 원활화를 도모하도록 하였다. 기존에 부처 간 협조부

진 시 총리에게 보고하여 조정 받던 것을 관계기관 실·국장, 차관 등의 보조기관회의 또는 장관회의 의견조정을 받도록 하고, 최종에는 국무회의 및 총리에게 보고하여 조정을 받도록 하였다.

5. 제5기(1999. 9. 1.~2011. 12. 20.)
: 행정업무운영의 전자화 촉진·성숙기

이 시기는 행정업무운영의 전자화를 촉진하는 시기와 고도화를 위한 성숙화 시기이다. 이를 나누어서 설명하면 다음과 같다.

1) 행정업무운영의 전자화 촉진기 : 1999.9.1.～2003.12.31.

이 시기는 전자정부의 구현을 위한 기반을 조성하고, 행정기관 등 상호간의 전자문서의 유통을 활성화하기 위하여 전자관인을 사용하도록 하며, 전자관인의 인증체계를 구축한 시기이다. 이를 세분화하여 설명하면 다음과 같다.

가) 전자정부구현 기반구축 : 1999. 9. 1. ~ 2001. 2. 13.

이 시기는 전자정부의 구현을 위한 기반을 조성한 시기이다. 구체적인 내용은 전자문서 관리체계 구축, 전자문서의 보안 및 전자서명의 인증제 도입이다. 그 외의 사항으로는 업무의 인계·인수방법 구체화, 공문서관리체계 개선(① 한글전용과 한자 기타 외국어 병기, ② 정책실명제 실현을 위해 공문서상에 발의자와 보고자 표시, ③ 기안용지의 확대(간이기안문 법제화), ④ 후열제도를 폐지하고 사후보고제로 변경, ⑤ 부재 시 보조기관 또는 보좌기관 등의 검토생략 가능, ⑥ 문서수발업무 및 문서심사업무를 문서과에서 처리과로 이관), 관인의 모양을 정사각형 외에 육각형 등 다양화, 보고사무의 개선(행정내부 규제를 완화하기 위하여 법령보고 의무부과 및 정기보고 지정 시 협의제 폐지), 행정혁신 사무의 근거 마련 및 목표관리제 도입 근거 마련이다.

나) 전자관인의 인증과 인증센터 설치 : 2001. 2. 14. ~ 2001. 6. 30.

행정업무처리가 종이문서 기반에서 비대면(非對面) 온라인 방식의 전자문서 기반으로 전환됨에 따라 행정기관의 전자문서의 유출·위조·변조 및 훼손 등을 방지하기 위하여 전자문서에 대한 전자관인의 인증체계를 구축하기 위한 제도적인 기

반을 마련하였다. 구체적인 내용은 첫째, 전자문서의 인증범위 확대이다. 즉 행정기관 상호간, 보조(좌)기관 상호간에서 행정기관과 국민 상호간으로 확대하였다. 이 때, 전자문서의 인증을 암호화방식의 '전자관인'으로 하였다. 둘째, 전자관인의 효력 명시이다. 즉 전자관인은 일반관인(공인)의 효력과 동일한 것으로 간주하였다. 셋째, 용어변경이다. '전자서명'을 '전자관인'으로 용어를 변경하였다. 기존의 '전자서명'은 행정기관간, 행정기관내 보조(보좌)간 전자문서에 적용하였다. 그리고 '전자관인'(전자문서 작성자의 신원확인과 내용변경여부를 확인하는 암호화 방식의 관인)은 행정기관장 명의로 발송하는 모든 전자문서에 사용하도록 확대하였다. 또한, 기존의 '전자관인'(전자문서 작성자의 신원확인과 내용변경여부 확인하는 암호화방식의 관인)은 '전자이미지관인'(일반관인을 전자적 형태로 사용하는 관인)으로 용어를 변경하였다. 넷째, 정부전자관인인증센터의 설치 근거 마련이다. 즉 전자공문서의 효율적 유통을 위하여 전자관인의 인증사무 추진에 필요한 정부전자관인인증센터를 설치·운영하도록 근거를 마련하였다. 정부전자관인인증센터 기능을 종전의 전자정부지원센터에서 수행하도록 하였다.

다) 전자관인의 사용과 인증센터의 명칭 변경 : 2001. 7. 1.

전자공문서에는 전자관인을 사용하고, 조달 EDI 등 전자 거래의 경우 전자서명을 사용할 수 있도록 하였다. 전자관인을 사용하여 디지털 암호화기법을 이용해 전자문서가 유통되므로 전자문서 위·변조 방지 등의 보안성이 강화되도록 한 것이다.

기존의 정부전자관인인증센터의 명칭을 변경하여 정부전자관인인증관리센터로 하고, 행정안전부에 정부전자관인인증관리센터를 두되, 전자정부지원센터가 그 기능을 수행하도록 하였다.

<표 1-1> 전자관인의 인증업무

<전자관인의 인증업무(전자정부법시행령 제3장)>
• 행정안전부에 정부전자관인인증관리센터를 두되, 전자정부지원센터(GCC)가 그 기능을 수행 • GCC는 전자관인 최상위 인증기관(Root CA) 및 전자서명 공인인증기관과의 연계 방안 마련 • 인증업무의 효율적 운영을 위해 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 전자관인 인증업무의 일부를 위탁

2) 행정업무운영의 전자화 성숙기 : 2004. 1. 1.부터 시행

가) 전자적 문서 관리체계 재구축과 대혁신 : 2004. 1. 1.부터 시행

이 시기는 전자정부 고도화에 대비하고 전자문서 관리체계를 근본적으로 재구축하기 위해 「사무관리규정」등을 전면적으로 개편한 시기이다. 「사무관리규정」 개정(2002. 12. 26.)과 동 시행규칙 개정(2003. 7. 14.)으로 2004. 1. 1.부터 전면적으로 시행하였다. 「사무관리규정」 개정의 주요내용은 다음과 같다.

(1) 문서처리 전 과정을 전자화에 맞도록 재설계

(가) 활용도가 낮은 절차 및 항목 폐지 또는 개선

○ 문서심사 등 형식적이고 활용도가 낮은 절차 폐지

○ 선람/공람서명, 보고심사/협조 심사표시 등 개선

(나) 기안문과 시행문의 통합 및 기재항목의 간소화

○ 전자문서가 원활히 유통되도록 편지글 형식으로 설계

○ 기재항목 대폭 간소화 (기안문 37개, 시행문 39개⇒19개)

(다) 결재단계의 축소

○ 결재단계의 3단계 이내 실현을 위해 검토자수가 2인 이내가 되도록 노력의무 부과

(2) 국민편의를 위한 문서처리절차 개선

(가) 정책결정 참여자의 실명 공개 확대

○ 기안자, 검토자, 협조자 및 결재자 모두 문서상에 서명 표시

(나) 기관의 상세한 주소, 홈페이지 및 전자우편주소 표시

○ 주소정보 외에 층수와 호수까지도 표시

○ 행정기관의 홈페이지 주소와 공무원의 공식 전자우편주소 표시 신설(행정기관에 대한 전자접근 및 이용활성화)

(다) 민원회신 문서의 수신자란 기재방법 변경

○ 수신자란에 민원인 성명 외에 우편번호, 주소 기재 의무화

(3) 관인등록변경 및 전자이미지관인 공고 의무화

(가) 관인을 직근 상급기관에 등록하도록 한 것을 당해 행정기관에 등록하도록 하고, 3차 소속기관은 직근 상급기관에 등록할 수 있도록 하였음.

(나) 전자이미지관인도 관보 등에 공고의무화

(4) 전자문서시스템·행정정보시스템 등 도입 및 연계

(가) 전자문서 관리를 위한 전자문서시스템 도입근거 마련

(나) 지식관리시스템 등 행정정보시스템 도입근거 마련

(다) 전자문서시스템과 행정정보시스템 간 연계

(5) 전자문서시스템의 시험인증제 도입 및 인증받은 제품 사용

(가) 전자문서시스템 적합성 여부를 검증하기 위해 시험인증제 도입

(나) 행정기관의 장은 인증을 받은 표준제품만 사용

(6) 행정능률진단의 실시와 행정능률진단 전문인력 양성 근거마련

(가) 행정기관의 사무개선지원과 행정의 능률향상을 위하여 행정사무의 절차와 방법, 수행체계 및 관련제도 등을 분석·재설계하는 행정능률진단을 실시할 수 있도록 함.

(나) 행정기관의 업무재설계와 조직진단 등을 실시하는 때에는 행정능률진단을 활용하게 할 수 있음.

(다) 행정자치부장관은 행정능률진단의 효율적 실시를 위하여 행정능률진단 관련 경험이나 전문능력을 가진 각급 행정기관 소속 공무원의 지원을 받을 수 있도록 함.

(7) 전자문서에 사용하는 서명추가

○ 전자문서에 사용하는 전자이미지서명 외에 전자문자서명(자동표시), 행정전자서명을 추가함.

(8) 전결(대결) 및 서명표시 방법 변경

○ 전결(대결)의 표시를 전결(대결)권자의 서명란에, 서명표시를 기관장란에 하던 것을, 앞으로는 정책결정관련자가 누구인지를 곧바로 알 수 있도록 모두 서명란에 표시하도록 함.

(9) 공문서수신자 표시방법 변경

○ 공문서를 여러 곳에 보내는 경우에 수신기관명을 쓰도록 한 것을 수신자의 직위를 쓰도록 일원화하며, 공문서수신처기호를 공문서수신자기호로 변경함.

나) 업무관리시스템 도입·운영 : 2006. 3. 29.부터1 시행

이 시기는 업무관리시스템을 도입한 시기이다. 업무관리시스템은 정부기관의 업무처리 절차를 통합화·표준화하고 이를 체계화한 시스템이다. 업무관리시스템[3]을 도입한 목적은 공직사회의 일하는 방식을 근본적으로 개선하기 위한 것이다. 즉 2006. 3. 29.에「사무관리규정」을 개정하여 효율적인 업무관리를 위하여 각 급 행정기관에 전자적 업무관리시스템을 조기에 정착·확산시키고 그 사후관리를 위한 법적 근거를 마련하였다. 이 때, 전자문서의 유통지원범위를 정부산하기관까지 확대하는 규정도 신설하였다.

「사무관리규정」의 개정된 주요내용은 첫째, 행정기관의 장은 업무처리의 전 과정을 전자적으로 관리하는 업무관리시스템을 구축·운영하도록 하였다. 둘째, 업무관리시스템에는 과제관리카드·문서관리카드 등이 포함되도록 하였다. 여기서 과제관리카드는 행정기관의 소관업무를 기능·목적 등의 기준에 따라 구분하여 업무처리 과정에 따라 관리할 수 있도록 하고, 문서관리카드는 기안한 내용, 의사결정과정에서의 의견·수정내용·지시사항, 최종의사결정내용 등이 기록·관리될 수 있도록 구성하도록 하였다. 셋째, 행정기관의 장은 업무관리시스템이 행정정보시스템 등 정부 내 다른 업무 관련 시스템과 효율적으로 연계·운영될 수 있도록 하였다.

다) 전자적 기록 관리의 혁신: 2007. 4. 5.부터 시행

공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 기록관리법령을 새롭게 개정하였다.

구체적으로 설명하면, 2000년부터 시행된 기록관리법령의 시행상의 일부 미비점과 문제점을 개선·보완하고, 2005년부터 범정부적으로 추진 중인 기록관리 혁신의 제도적 기반을 마련하며, 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적인 활용을 위하여 기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축, 기록물의 공개·열람범위의 확대, 기록 관리의 표준화 및 전문화를 높이기 위한 제도의 마련 등 공공기록물의 관리에 관하여 필요한 사항을 정하는 등 새로운 기록관리 변화에 능동적으로 대처하기 위하기 기록관리법령을 개정한 것이다.

---

3) 업무관리시스템의 별칭은 온-나라시스템(On-nara BPS)이다. 여기서 '온'은 완전한 또는 전체라는 뜻의 우리말이다. '온-나라'는 우리나라 전체 또는 완전한 나라를 의미한다. 'On'은 '정부가 불이 켜져 있다', '작동하고 있다'는 의미로 항상 깨어서 국민에게 서비스하는 정부를 만든다는 뜻이다. BPS는 Business Process System의 약자이다.

라) 행정내부규제 폐지를 위한 보고사무 및 협조사무 개선 등: 2008. 9. 2.부터 시행

(1) 보고사무·협조사무 심사승인제 폐지

불필요한 행정규제인 보고·협조사무의 사전 심사승인제 폐지(심사대상, 심사관, 보고·협조의 지정 및 심사 등 심사제 규정 삭제)

(2) 보고사무·협조사무의 일반적인 근거규정 보완

기관간 원활한 보고·협조사무 추진을 위한 보고·협조사무의 원칙, 처리기간, 보고·협조의 촉구 등 근거 보완·개정

(3) 업무관리시스템 기능개선에 따른 개정사항

업무관리시스템의 기본 구성요소인 과제관리카드 및 문서관리카드의 개념 보완, 업무관리시스템을 통한 문서발송, 문서접수·처리 등 근거 마련

(4) 전자문서시스템 인증제 폐지

행정기관 내에 표준화된 전자문서시스템의 보급·활용이 정착됨에 따라 시스템에 대한 인증제가 불필요하게 되어 인증제 관련 규정을 삭제하고 표준에 적합한 전자문서시스템을 지속적으로 사용할 수 있도록 개정

※ 인증제 : 전자문서시스템의 규격, 유통표준 등에 부합하는지 시험하여 인증해 주는 제도로 다른 기종 간 호환성 확보를 위해 실시

마) 수신자 변경 등 사무관리 효율화: 2010. 3. 23.부터 시행

사무관리의 효율성과 능률성을 높이기 위하여 이미 발송한 문서의 수신자를 변경하거나 추가할 때의 발송 절차를 간소화하고, 중앙행정기관의 법령서식의 승인절차를 개선하며, 지방자치단체 등이 별도의 승인 없이 스스로 자치법규를 통하여 서식을 제정 또는 개정할 수 있도록 자율성을 부여하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완

(1) 시행완료 문서의 수신자 추가 또는 변경 발송 방법 개선(영 제22조의2 신설)

(가) 현재는 이미 발송한 문서의 수신자를 추가하거나 변경하는 경우에 동일한 내용의 기안문을 재작성하여 결재를 받아 발송하도록 되어 있어 업무 처리가 지연되는 문제가 있음.

(나) 실수로 수신자가 누락되는 등 수신자를 추가하거나 변경할 필요가 있을 때에는 처리과의 장의 승인만으로 생산된 문서를 재발송할 수 있도록 문서처리절차를 간소화 함.

(2) 전자이미지관인의 제출 요청(영 제39조의2 신설)

(가) 정부민원포털 등 둘 이상의 행정기관이 공동으로 사용하는 행정정보시스템을 구축·운용하기 위하여 각 행정기관의 전자이미지관인을 행정정보시스템을 구축·운용하는 행정기관이 통합하여 관리할 필요가 있음.

(나) 둘 이상의 행정기관이 공동으로 사용하는 행정정보시스템을 구축 · 운용하는 행정기관의 장은 전자이미지관인을 해당 행정정보시스템에 전산입력하기 위하여 필요한 경우에는 해당 행정정보시스템을 사용하는 다른 행정기관의 장에게 전자이미지관인의 제출을 요구할 수 있도록 함.

(3) 법령서식의 제정·개정 절차의 개선(영 제74조제1항, 영 제75조제3항 신설)

(가) 법령으로 서식을 제정·개정하는 경우의 승인권자를 국무총리에서 사무관리제도 소관 중앙행정기관인 행정안전부장관으로 변경함.

(나) 중앙행정기관이 법령서식을 제정·개정하는 경우 입법예고와 동시에 서식의 승인을 신청하도록 함.

(4) 지방자치단체 등의 서식 제정·개정 시 승인제도의 폐지(영 제74조제2항, 영 제75조의2 신설)

(가) 지방자치단체 등의 자치법규로 정하는 서식에 대하여 중앙행정기관이 사전에 승인권을 갖는 것은 지방자치제도의 취지에 비추어 볼 때 불합리한 측면이 있음.

(나) 지방자치단체 또는 지방교육행정기관의 서식은 지방자치단체의 장 또는 지방교육행정기관의 장이 정하도록 함.

바) 6급 이하 공무원의 대외직명 표시 등 : 2010. 4. 1.부터 시행

각급 행정기관에서 6급 이하 공무원의 대외직명을 따로 정하고 공문서에 직급을 대신하여 대외직명을 기재하고 있는 현실을 반영하여 6급 이하 공무원의 대외직명을 공문서에 사용할 수 있는 근거를 마련하고, 오늘날의 경제현실을 반영하여 정책자료집을 발간해야 하는 대규모 국책공사 등의 기준을 총 사업비 100억원 이상에서 총 사업비 300억원 이상으로 상향조정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완

사) 서식에 해당 국가 언어의 병기 등 : 2010. 8. 4.부터 시행

재외공관에서 서식을 사용하는 경우 재외공관의 장은 서식에 해당 국가의 언어를 병기(倂記)하여 사용하게 하거나 해당 국가의 언어로 번역한 서식을 사용할 수

있게 하는 한편, 현재 행정안전부령에서 정하고 있는 서식의 세부설계기준에 관한 위임 근거를 명확히 규정

아) 서식설계 기준 변경 : 2010. 8. 9.부터 시행

민원신청서 등의 서식이 복잡하여 국민들이 이해하기 어렵고 작성하기 불편하다는 지적에 따라 기재항목을 최소화하고 국민들이 서식을 작성할 때 편의성을 제고하는 한편, 서식설계에 디자인 개념을 도입하는 등 서식설계의 기준을 변경

3) 행정업무운영의 전자화 완성기 : 2014. 12. 현재

이 시기는 기존의 '능률성' 중심의 행정에서 더 나아가 업무의 성과를 높일 수 있는 '효과성'까지 포괄하여 행정 업무의 '효율성'을 향상시키는데 초점을 두어 '융합행정', '지식행정' 등 관련 제도를 신규 도입하고, 특히 세종시 이전과 같은 행정환경 변화에 효과적으로 적응할 수 있도록, '협업시스템', '영상회의' 등의 관련 규정을 도입한 시기이다.

(1) 업무시스템 구축·운영

출장없이 사이버 공간에서 원거리 기관간 원활한 협업을 지원하기 위한 협업시스템 구축 · 운영, 협업시스템 활용 실태 평가·분석 및 지원 등 신설

(2) 융합행정의 촉진

업무 효율성을 높이고 행정서비스에 대한 국민만족도를 높이기 위해 다른 기관과 공동의 목표를 설정하고 상호 기능을 연계하거나 시설·장비·정보 등을 공동 활용하는 융합행정 촉진계획의 수립·시행, 융합행정과제의 점검·관리 및 지원 등 신설

(3) 지식행정의 활성화

행정기관이 지식관리시스템에 행정지식을 등록하고 이를 정책결정에 활용할 수 있도록 활성화 계획 수립·시행, 지식행정 우수사례 발굴 및 포상, 활용실태 점검 등 신설

(4) 정책연구의 관리

정책연구 관리의 투명성 제고를 위한 심의위원회 구성·운영 및 정책연구관리시스템 구축·운영, 연구결과 공개·활용 촉진을 위한 성과점검 등 신설

(5) 영상회의의 운영

영상회의 운영의 실효성 확보를 위해 다른 행정기관 등의 영상회의시스템과 연계·운영할 수 있도록 기술규격 제정, 영상회의 운영현황 점검·평가 및 지원 등 신설

행정실무

제 2 장 행정업무운영 개요

제 1 절 업무의 의의

1. 업무의 개념

1) 고전적 개념 : 사무중심

종래에는 '업무'의 본질을 종이를 사용한 기록 · 활용 및 보존이라는 '사무'의 범위 내로 좁게 인식하였고, 이에 따라 '업무'의 개념도 사무실에서 이루어지는 서류의 생산 · 유통 · 보존 등 서류에 관한 작업(paper work, desk work)으로 한정하여 파악하였다.

2) 현대적 개념 : 사무를 포함한 모든 일

현대에는 고도 정보화 사회가 되어 감에 따라 정보의 가치가 중요해지면서 '업무'의 개념에 행정목적을 달성하기 위한 정보의 수집·가공·저장·활용 등 일련의 정보처리과정을 포함시켰다. 또한 행정업무의 국민에 대한 성과를 강조함에 따라 사무실에서 이루어지는 일 뿐만 아니라 국민과의 접점에서 이루어지는 일련의 행정과정까지 포괄하는 것으로 업무의 개념이 확대되었다.

2. 업무의 종류

1) 업무의 목적에 의한 분류

가) 본래업무

본래업무란 조직의 목적달성을 위하여 직접적으로 수행하고 있는 업무를 말한다. 정부의 경우 국가의 유지·발전과 공공의 복리증진이라는 목적 달성에 직접적으로 기

여할 수 있도록 기능별로 분화된 각 행정조직의 고유업무를 말한다. 그 예로 국토의 균형개발과 국민의 주거환경 개선이라는 행정목적 달성을 위하여 행하는 각종 행정처분(건축허가 등)과 건설사업 등을 들 수 있다.

나) 지원업무

본래업무가 조직의 본래 목적을 달성하기 위하여 행하는 사무인데 반하여 지원업무란 개개의 목적영역에 공통적으로 존재하며, 조직목적을 위하여 간접적으로 수행하는 업무로서 본래업무를 수행하는데 필요한 수단적 성질을 갖는다. 예를 들면 건축허가에 필요한 각종 문서의 작성과 수발, 건설사업 추진을 위한 출장비 지급 등을 말한다.

2) 업무의 난이도에 따른 분류

가) 판단업무

판단업무란 전문적 지식과 경험을 필요로 하는 업무로서 주로 관리층에서 담당한다. 예를 들면 의사결정, 기획, 조정, 심사, 평가업무 등이다.

나) 작업업무

작업업무란 전문적인 지식 내지 능력이 요구되지 않는 업무로서 숙련을 요하는 것으로부터 전혀 숙련되지 않더라도 단순하게 처리될 수 있는 업무 등 매우 다양하다. 예를 들면 계산, 통계표 작성, 단순·반복적인 기안, 문서 접수 및 발송, 운반 · 정리 등을 말한다.

다) 기타 업무의 종류

위에서 살펴본 것 외에도 발생빈도에 따른 일상업무와 예외업무, 위임여부에 따른 고유업무와 위임업무 등으로 나눌 수 있다.

제 2 절 운영의 의의

1. 운영의 개념

1) 고전적 개념

고전적 의미의 운영은 인간, 기계, 설비, 자금 등을 잘 활용·조정하여 설정된 목표를 능률적으로 달성할 수 있도록 계획(plan)하고 실행(do)하고 통제(see)하는 관리를 말한다. 즉 행정의 목적달성을 위한 하나의 수단이다.

2) 현대적 개념

현대적 의미의 운영은 조직의 자원을 활용하여 조직내부의 생산목표(output)를 관리하는 고전적 개념에 더하여 국민의 만족도를 증가시키는 정책의 품질관리 및 성과관리를 포함하는 총체적인 관리활동을 의미한다.

2. 운영의 요소[4)]

1) 다른 사람들을 통한 업무 수행

운영은 임무성취를 위해 다른 사람 및 조직을 동원하고 이끌어간다. 즉 다른 사람들과 더불어 일하고 다른 사람들을 통해서 일한다.

2) 조직목표의 설정과 성취

운영의 주된 임무는 조직목표를 설정하고 이를 성취하는 것이다. 운영은 현재의 목표성취뿐만 아니라 장래의 성취능력 확보에도 책임을 진다.

3) 대상영역 · 활동국면

운영의 대상영역은 조직 전반에 걸친다. 조직의 성립·생존·발전에 관련된 여러 국면들이 모두 운영의 대상이 된다. 이러한 운영의 활동과정은 목표설정과 계획수립, 자원의 동원, 조직화, 집행, 환류, 통제 등으로 구분해 볼 수 있다. 이러한 활동국면들의 구성양태와 상호관계는 개별적인 상황과 운영모형에 따라 달라질 수 있다.

4) 행정학 2006년. 오석홍.

4) 복합적 과정

운영은 여러 가지 과정들을 내포하는 복합적인 과정이다. 이는 의사전달, 의사결정, 통제, 계획, 조정 등 다양한 과정들을 통해서 이루어진다.

5) 개방 체제적 교호작용

운영은 조직 내외의 제 관계와 역동적 교호작용을 한다. 즉 행정 환경과 조직 내의 하위체제들이 엮어내는 상황에서 작동하는 과정이다.

제 3 절 행정업무의 효율적 운영

1. '행정업무의 효율적 운영'의 의의

행정업무의 효율적 운영은 조직의 목적달성에 필요한 행정업무의 과정이 효율적으로 이루어질 수 있도록 행하는 제반 활동이라고 말할 수 있다. 이를 달리 표현하면, 조직의 최종 목적을 달성하기 위하여 업무 전반을 효율적으로 개선하고 비용을 경제화하기 위한 각종 관리활동이라 할 수 있다.

1) 업무의 간소화

불필요한 업무를 없애고, 최소한의 노력으로 최대한의 업무성과를 낼 수 있도록 하며 작업과정의 속도를 높일 수 있도록 보고·결재 단계 축소, 전자결재 활성화, 불필요한 보고서 생산 지양 등을 도모한다.

2) 업무의 표준화

업무 담당자가 바뀌어도 원활하게 업무를 처리할 수 있고, 일상적인 업무 대응 속도를 높일 수 있게끔 업무의 인계인수를 철저히 하고, 전자결재 활성화, 업무의 자동화를 지향한다.

3) 업무의 정보화

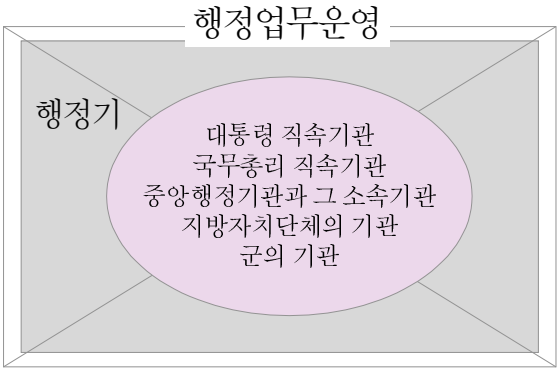
정보통신기술의 발달에 발맞춰 행정업무를 보다 정확하고 빠르게 처리할 수 있도록 전자결재 시스템, 지식행정 시스템, 협업 시스템 등을 활용하여 행정지식을 공유하고 정부 내 소통을 증진한다.

2. 행정업무운영의 목적

행정업무운영의 목적은 행정기관의 행정업무의 운영에 관한 사항을 정함으로써 행정업무의 간소화·표준화·과학화 및 정보화를 도모하여 행정의 효율을 높이기 위함이다.

3. 행정업무운영의 적용범위

행정업무운영의 적용범위는 행정기관이다. 여기서 행정기관은 중앙행정기관(대통령 및 국무총리 직속기관을 포함한다) 및 그 소속기관, 지방자치단체의 기관과 군의 기관을 말한다. 행정업무운영에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」이 정하는 바에 의한다.



4. 행정업무운영의 원칙

행정기관의 업무는 용이성·정확성·신속성 및 경제성이 확보될 수 있도록 관리해야 한다.

1) 용이성

업무처리와 업무관리는 용이해야 한다. 너무 복잡하면 대부분의 사람들은 짜증을 내고 능률이 오르지 않는다. 업무처리와 업무관리에 따르는 육체적·정신적인 피로를 최대한 줄이고 시간당 업무처리량을 향상시키기 위하여 업무처리와 업무관리가 보다 쉽게 이루어지도록 개선·관리할 필요가 있다. 이를 위하여 업무처리절차의 개선, 업무수행 방식의 개선, 업무재설계, 정보화에 맞는 전자문서시스템·기록관리시스템 및 행정정보시스템의 효율적인 운영 등이 요구된다.

2) 정확성

업무처리와 업무관리의 생명은 정확성이다. 업무는 의도하는 방향대로 정확하게 처리되고 관리되어야 한다. 문자에 오자와 탈자가 있어서는 안 된다. 특히 통계숫자는 틀리면 안 된다. 그리고 한자, 외국어, 주소, 성명 등을 표시할 때 틀리면 신뢰성이 떨어진다. 객관적인 입증을 위해서는 정확성이 요구된다.

3) 신속성

업무처리와 업무관리의 기본은 신속성이다. 아무리 업무를 꼼꼼하게 처리하고 관리할지라도 때를 놓치면 무용지물이다. 현재 수행되고 있는 업무처리절차가 복잡하면 신속성은 떨어지게 마련이다. 제도나 운영방식에 문제가 있다면 이를 개선하여야 한다. 특히 정부는 업무처리를 신속하게 하기 위하여 행정업무운영제도를 많이 개선해 왔다. 하지만, 아직도 보고와 결재의 단계가 많고, 종이방식에 의한 업무처리가 있으며, 불필요한 회의와 보고가 많다. 업무처리와 업무관리의 신속성을 위해서는 기본적으로 업무재설계가 필요하다.

4) 경제성

업무관리의 2대 축은 업무작업의 능률화와 업무비용의 경제화이다. 이 중 업무처리에 필요한 비용 즉 업무비용은 고정적이며 간접적인 경비이다. 이 업무비용을 줄이는 것은 대단히 중요한 일이다. 최소의 비용으로 최대의 효과를 높이도록 노력해야 한다. 업무처리와 업무관리에 있어서 최소의 비용이 들어가도록 하기 위해서는 비용편익분석과 비용효과분석이 요구된다.

5. 업무의 분장

각 처리과의 장은 행정업무의 효율적 처리와 책임소재를 분명하게 하기 위하여 소관업무를 단위업무별로 분장하되, 소속 공무원간의 업무량이 균형을 이룰 수 있도록 하여야 한다.

6. 업무의 인계·인수

1) 인계·인수 개요

가) 업무 인계·인수서 작성

공무원이 조직개편, 인사발령 또는 업무분장 조정 등의 사유로 업무를 인계·인수하는 때에는 해당 업무에 관한 진행상황, 관계문서, 자료 등 모든 사항이 구체적으로 나타나도록 업무관리시스템이나 전자문서시스템을 이용하여 인계·인수서(규칙 별지 제12호 서식)를 작성하여 인계·인수하여야 한다(영 제61조제1항/규칙 제45조제1항).

나) 인계·인수 자료의 상시 관리

행정기관의 장은 인계·인수가 원활하게 이루어질 수 있도록 기능분류시스템의 자료를 최신의 정보로 유지하여야 한다(영 제61조제2항).

다) 직무대리자의 인계·인수

업무를 인수할 후임자가 정해지지 아니한 경우와 그 밖의 특별한 사유로 후임자에게 업무를 인계할 수 없는 경우에는 그 직무를 대리하는 사람에게 인계하고, 그

직무를 대리하는 사람은 후임자가 업무를 인수할 수 있게 되었을 때에 즉시 인계하여야 한다(규칙 제45조제2항).

2) 인계·인수 절차

가) 인계·인수 사전준비

(1) 기관 내 업무관리시스템을 통해 공식적인 문서(기안, 결재, 보고, 회의자료 등)를 충실히 작성하고 등록한다.
(2) 담당업무가 추가 또는 변경되는 경우 기능분류체계(BRM)에 따른 단위과제의 분류체계를 수정하거나 보완한다.
(3) BRM에 등록된 단위과제의 관련 정보(이해관계자, 조직/법령/예산 정보, 업무처리절차 등)를 수시로 수정·보완한다.
(4) 개인용 컴퓨터의 폴더는 업무관리시스템의 BRM 분류체계를 준용하여 관리하며, 보존폴더와 임시폴더로 구분하여 불필요한 자료의 축적을 방지한다.

나) 업무자료 정리

(1) 인사발령 등 인계·인수 사유가 발생하였을 경우 기존에 담당하던 과제를 모두 종료한다.
(2) 업무관리시스템의 실적관리나 고객관리 메뉴 등을 통해 담당 과제와 관련한 실적자료(공식적인 문서 목록, 고객정보 등)를 정리한다.
(3) 개인용 컴퓨터에 보관된 자료 가운데 인계·인수가 불필요한 자료들을 삭제하고 이동용 저장장치(보안 USB등)에 복사한다.
(4) 정리된 업무자료의 구성 및 간략한 내용을 살펴볼 수 있는 자료 개요를 작성한다.

다) 인계·인수서 작성

(1) 인계자는 규칙 별지 제12호서식을 활용하여 인계 · 인수서를 작성한다.
(2) 작성된 인계·인수서에 서명할 인수자와 입회자(직근 상급자)를 확인한다.
(3) 작성된 인계·인수서는 1차적으로 상급자인 입회자에게 먼저 검토를 받을 필요가 있으며, 입회자는 인계·인수 항목이 충실히 기록되었는지 확인하고 수정 및 보완을 위한 의견을 제시할 수 있다.
(5) 인계자는 입회자의 검토를 받은 인계·인수서에 서명한다.

라) 대면 인계·인수 진행

(1) 인계자는 인수자를 확인하고 대면 인계·인수 일정을 협의한다.
(2) 대면 인계·인수는 실제 인계·인수 발생시점 이후 7일 이내에 완료하는 것을 원칙으로 하며, 상급자에 대한 보고를 통해 공식적으로 대면 인계·인수를 위한 시간을 확보한다.
(3) 인계자는 대면 인계·인수 과정에서 인계·인수서를 전달하고 그 내용을 간략히 설명하며, 서면으로 기록되지 않은 업무처리 know-how나 업무지식을 인수자에게 전달한다.
(4) 지역적 격차나 시간적 불일치로 인해 대면 인계·인수가 불가한 경우에는 대면 인계·인수를 대행할 대리자를 지정하거나 전화, 영상회의 및 이메일 등을 통해 인계·인수한다.

마) 인계·인수서 확인

(1) 인수자는 인계자가 작성한 인계·인수서를 바탕으로 업무관리시스템 상의 자료 및 전달받은 개인 문서자료 등을 확인한다.
(2) 인계·인수서에 기록된 현안·미결 업무 등에 대해 명확히 확인하고 처리방안에 관하여 인계자로부터 충분한 의견을 수렴한다.
(3) 인수자는 인계·인수서의 내용을 충실히 파악한 이후 인계·인수서에 서명하고 그 결과를 입회자(직근 상급자)에게 보고한다.
(4) 직근 상급자인 입회자는 인수자가 인계·인수서를 충실히 파악하고 있는지를 확인하고 인계·인수서에 서명하여 인계·인수 결과보고를 공식적으로 처리한다.

바) 인계·인수 사후관리

(1) 인계자는 인계·인수가 종료된 이후에도 인수자나 입회자가 요청할 경우 관련 업무처리를 지원하여야 한다.
(2) 원칙적으로 인계자는 인계·인수 이후 최소 1개월까지는 인계·인수 과정에서 발생하는 인수자의 업무파악을 위하여 적극적으로 업무를 지원해야 한다.
(3) 가급적 사후 업무지원은 메모보고 등을 통해 요청과 대응이 이루어지도록 해야 하나, 사안의 정도에 따라 구두 설명이나 이메일, 전화, 영상회의 등을 통한 원격 지원도 가능하다.

■ 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙 [별지 제12호 서식]

업무인계 · 인수서

1. 업무현황

가. 담당 업무

나. 주요 업무계획 및 진행사항

다. 현안사항 및 문제점

라. 주요 미결사항

2. 관련 문서 현황

3. 주요 물품 및 예산 등 인계·인수가 필요한 사항

4. 그 밖의 참고사항

위와 같이 인계·인수합니다.

년 월 일

인계자 (서명 또는 인)

인수자 (서명 또는 인)

입회자 (서명 또는 인)

※ 비고(이 난은 서식에 포함하지 아니한다)

1. 입회자는 인계자의 바로 위 상급자가 된다. 다만, 인계자가 기관장 및 부기관장인 경우에는 바로 아래 하급자가 된다.
2. 기재 항목이나 내용은 기관의 실정이나 인계·인수 사항에 따라 조정하여 사용할 수 있다.
3. 인계자, 인수자 및 입회자의 서명 또는 날인은 생략할 수 있다.

행정실무

제3장 공문서 관리

제1절 공문서 관리 개설

1. 공문서의 의의

1) 행정상의 공문서

행정상 공문서라 함은 일반적으로 행정기관 또는 공무원이 직무상 작성한 문서 또는 시행되는 문서 및 행정기관이 접수한 모든 문서를 말한다.

행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제3조제1호(공문서의 정의)
"공문서"라 함은 행정기관에서 공무상 작성하거나 시행하는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다. 이하 같다)와 행정기관이 접수한 모든 문서를 말한다.

각급 행정기관의 의사표시는 공문서로 나타나며, 행정활동과정에서 생산된다. 따라서 행정기관의 행정활동과정에서 생산되는 공문서가 유효하게 성립되기 위한 일반적 요건은 다음과 같다.

가) 행정기관의 적법한 권한 내의 사항 중에서 작성될 것

나) 위법·부당하거나 시행 불가능한 사항이 없을 것

다) 법령에 규정된 절차에 따라 형식이 정리될 것

2) 법률상의 공문서

법률상의 공문서는 크게 3가지로 나눌 수 있다. 즉 형법상 공문서, 민사소송법상 공문서 및 형사소송법상 공문서이다.

가) 형법상의 공문서의 개념

형법에서 말하는 "공문서"라 함은 공무소 또는 공무원이 그 명의로써 권한 내에서 소정의 형식에 따라 작성한 문서를 말하며, 공문서위조·변조, 허위공문서 등의 작성 및 행사 등 공문서에 관한 죄(제225조 내지 제230조, 제235조 및 제237조)를 규정하여 공문서의 진정성(眞正性)을 보호하고 있는데, 일반적으로 공문서에 관한 죄는 사문서에 관한 죄보다 무겁게 처벌되고 있다.

나) 민사소송법상의 공문서의 개념

민사소송법은 "문서의 방식과 취지에 의하여 공무원이 직무상 작성한 것으로 인정한 때에는 이를 진정한 공문서로 추정한다"(제327조)라고 규정하여 공문서는 그 방식·취지에 의하여 공무원이 직무상 작성한 것으로 인정되는 때에는 진정한 공문서로 추정하여 증거능력을 부여하고 있다.

다) 형사소송법상의 공문서의 개념

형사소송법은 "가족관계 기록에 관한 증명서, 공정증서등본, 기타 공무원 또는 외국 공무원의 직무상 증명할 수 있는 사항에 관하여 작성한 문서 등은 당연히 증거능력이 있는 서류(제315조)로서 증거로 할 수 있다"고 규정하고 있다.

또한, 동법 제147조의 규정에 의하면 공무원 또는 공무원이었던 자를 증인으로 직무상의 비밀에 관한 사항을 심문할 경우에는 법원은 당해 관청 또는 감독관청의 승인을 얻도록 규정하고 있다.

2. 문서의 필요성

"모든 행정사무는 문서에서 시작하여 문서로 끝난다"고 할 수 있다. 행정사무는 대부분 문서로 이루어진다. 문서의 주요기능은 의사전달과 의사보존이라고 할 수 있으며, 일반적으로 다음과 같은 경우 문서가 필요하다.

1) 내용이 복잡하여 문서가 없이는 업무처리가 곤란할 때
2) 업무처리에 대한 의사소통이 대화로는 불충분하여 문서가 필요한 때
3) 행정기관의 의사표시 내용을 증거로 남겨야 할 때
4) 업무처리의 형식상 또는 절차상 문서가 필요한 때
5) 업무처리 결과를 보존할 필요가 있을 때

공문서의 기능

① 의사의 기록·구체화
문서는 사람의 의사를 구체적으로 표현하는 기능을 갖는다. 사람이 가지고 있는 주관적인 의사는 문자·숫자·기호 등을 활용하여 종이나 다른 매체에 표시하여 문서화함으로써 그 내용이 구체화된다. 이 기능은 문서의 기안에서부터 결재까지 문서가 성립하는 과정에서 나타나는 것이다.

② 의사의 전달
문서는 자기의 의사를 타인에게 전달하는 기능을 갖는다. 문서에 의한 의사전달은 전화나 구두로 전달하는 것보다 좀 더 정확하고 변함없는 내용을 전달할 수 있다. 이것은 의사를 공간적으로 확산하는 기능으로서 문서의 발송·도달 등 유통과정에서 나타난다.

③ 의사의 보존
문서는 의사를 오랫동안 보존하는 기능을 갖는다. 문서로써 전달된 의사는 지속적으로 보존할 수 있고 역사자료로써 가치를 갖기도 한다. 이는 의사표시를 시간적으로 확산시키는 역할을 한다.

④ 자료 제공
보관·보존된 문서는 필요한 경우 언제든 참고자료 내지 증거자료로 제공되어 행정활동을 지원·촉진시킨다.

⑤ 사무의 연결·조정
문서의 기안·결재 및 협조과정 등을 통해 조직내외의 사무처리 및 정보순환이 이루어져 업무의 연결·조정기능을 수행하게 된다.

3. 문서처리의 원칙

1) 신속처리의 원칙

문서는 내용 또는 성질에 따라 그 처리기간이나 방법이 다를 수 있으나, 효율적인 업무수행을 위하여 신속하게 처리하여야 한다.

2) 책임처리의 원칙

문서는 정해진 업무분장에 따라 각자가 직무의 범위 내에서 책임을 가지고 관계규정에 따라 신속·정확하게 처리하여야 한다.

3) 적법처리의 원칙

문서는 법령의 규정에 따라 일정한 형식 및 요건을 갖추어야 함은 물론 권한 있는 자에 의하여 작성·처리되어야 한다.

4) 전자처리의 원칙

문서는 전자처리가 원칙이다. 즉 문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 문서의 모든 처리절차가 업무관리시스템이나 전자문서시스템에서 전자적으로 처리되도록 하여야 한다. 이 원칙은 「사무관리규정」의 개정(2002. 12. 26. 대통령령제17811호)으로 2004. 1. 1.부터 새로이 적용된 원칙이다.

4. 문서의 종류

1) 작성주체에 의한 구분

가) 공문서

행정기관 또는 공무원이 그 직무상 작성한 문서 또는 시행되는 문서 및 접수한 문서를 말한다.

나) 사문서

사문서는 개인이 사적(私的)인 목적을 위하여 작성한 문서를 말한다. 그러나 사문서도 각종 신청서 등과 같이 행정기관에 제출하여 접수가 된 것은 사문서가 아니고 공문서로 된다. 따라서 공문서에 관한 제 규정에 따라 취급되며 그 문서를 제출한 사람도 접수된 문서를 임의로 회수할 수 없다.

2) 유통대상여부에 의한 구분

유통대상에 따라 문서를 나누는 것은 발신명의·형식·결재방법 및 처리절차 등을 달리 해야 할 필요가 있기 때문이다.

가) 내부결재문서

행정기관 내부적으로 계획을 수립하거나 처리방침을 받거나 보고 또는 검토하기 위하여 결재를 받는 문서를 말한다. 내부적으로 결재를 받는 문서이므로 발신하지 않는다.

나) 대내문서

해당 기관내부에서 보조기관 또는 보좌기관 상호간 협조를 하거나 보고 또는 통지를 위하여 수발하는 문서를 말한다.

다) 대외문서

국민이나 단체 또는 다른 행정기관간(소속기관 포함)에 수발하는 문서를 말한다.

라) 수신자와 발신자 명의가 같은 문서

합의제행정기관 또는 행정기관의 장이 해당 행정기관 또는 행정기관의 장에게 자신의 명의로 발송하고 자신의 명의로 수신하는 문서를 말한다. 즉 수신자 명의와 발신자 명의가 같은 문서이다.

3) 전자여부에 의한 분류

가) 전자문서

컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성, 송·수신 또는 저장된 문서를 말한다.

나) 종이문서

컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치(전자문서시스템, 행정정보시스템 등)에 의한 전자적인 형태가 아닌, 종이형태로 작성한 문서 또는 시행되는 문서 및 접수한 문서를 말한다.

4) 문서의 성질에 의한 분류

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제4조에서는 문서의 성질에 따라 법규문서·지시문서·공고문서·비치문서·민원문서와 일반문서의 6종으로 구분하고 있다.

가) 법규문서

주로 법규사항을 규정하는 문서로서 헌법·법률·대통령령·총리령·부령· 조례 및 규칙 등을 말한다.

나) 지시문서

행정기관이 그 하급기관 또는 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서로서 훈령·지시·예규 및 일일명령 등을 말한다. 지시문서는 행정법에서는 행정규칙 또는 행정명령이란 용어로 사용하고 있다.

① 훈령

상급기관이 하급기관 또는 소속 공무원에 대하여 상당한 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령을 말한다.

② 지시

상급기관이 직권 또는 하급기관의 문의에 의하여 하급기관에 개별적·구체적으로 발하는 명령을 말한다.

③ 예규

행정업무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정업무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서를 말한다.

④ 일일명령

당직·출장·시간외근무·휴가 등 일일업무에 관한 명령을 말한다.

다) 공고문서

행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서로서 고시·공고 등이 이에 해당된다.

① 고시 : 민원사무처리기준표처럼 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로서 일단 고시된 사항은 개정이나 폐지가 없는 한 효력이 계속된다.

② 공고 : 입찰, 시험공고 등 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로서 그 내용의 효력이 단기적이거나 일시적인 것을 말한다.

라) 비치문서

행정기관이 일정한 사항을 기록하여 행정기관 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 대장·카드 등의 문서를 말한다.

마) 민원문서

민원인이 행정기관에 허가 · 인가 · 기타 처분 등 특정한 행위를 요구하는 문서 및 그에 대한 처리문서를 말한다.

바) 일반문서

위 각 문서에 속하지 아니하는 모든 문서를 말한다. 다만, 일반문서 중 특수한 것으로서 회보 및 보고서가 있다.

① 회 보

행정기관의 장이 소속 공무원 또는 하급기관에 업무연락·통보 등 일정한 사항을 알리기 위한 경우에 사용하는 문서로서 행정기관 단위로 회보사항을 일괄 수록하여 문서과 등에서 발행한다.

② 보고서

특정한 사안에 관한 현황 또는 연구·검토결과 등을 보고하거나 건의하고자 할 때 작성하는 문서를 말한다.

※ 용어의 정의 (「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3조)

① 공문서 : 행정기관에서 공무상 작성하거나 시행하는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다)와 행정기관이 접수한 모든 문서를 말한다.

② 전자문서 : 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서를 말한다.

③ 문서과 : 행정기관 내의 공문서를 분류·배부·보존하는 업무를 수행하거나 수신·발신하는 업무를 지원하는 등 문서에 관한 업무를 주관하는 과(課)·담당관 등을 말한다.

④ 처리과 : 업무 처리를 주관하는 과·담당관 등을 말한다.

⑤ 서명 : 기안자·검토자·협조자·결재권자[제10조에 따라 결재, 위임전결 또는 대결(代決)하는 자를 말한다] 또는 발신명의인이 공문서(전자문서는 제외한다)에 자필로 자기의 성명을 다른 사람이 알아볼 수 있도록 한글로 표시하는 것을 말한다.

⑥ 전자이미지서명 : 기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인이 전자문서상에 전자적인 이미지 형태로 된 자기의 성명을 표시하는 것을 말한다.

⑦ 전자문자서명 : 기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인이 전자문서상에 자동 생성된 자기의 성명을 전자적인 문자 형태로 표시하는 것을 말한다.

⑧ 행정전자서명 : 기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인의 신원과 전자문서의 변경 여부를 확인할 수 있도록 그 전자문서에 첨부되거나 결합된 전자적 형태의 정보로서 「전자정부법 시행령」 제29조에 따른 인증기관으로부터 인증을 받은 것을 말한다.

⑨ 전자이미지관인 : 관인의 인영(印影)을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 전자적인 이미지 형태로 입력하여 사용하는 관인을 말한다.

⑩ 전자문서시스템 : 문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 모든 처리절차가 전자적으로 처리되는 시스템을 말한다.

⑪ 업무관리시스템 : 행정기관이 업무처리의 모든 과정을 제22조제1항에 따른 과제관리카드 및 문서관리카드 등을 이용하여 전자적으로 관리하는 시스템을 말한다.

⑫ 행정정보시스템 : 행정기관이 행정정보를 생산·수집·가공·저장·검색·제공·송신·수신하고 활용할 수 있도록 하드웨어·소프트웨어·데이터베이스 등을 통합한 시스템을 말한다.

⑬ 정보통신망 : 「전기통신사업법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비를 활용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.

5. 문서의 작성형식

1) 법규문서 : 조문 형식, 누년 일련번호 사용 (예 : 법률 제1234호)
2) 훈령·예규 : 조문 형식 또는 시행문 형식, 누년 일련번호 사용
(예 : 훈령 제125호, 예규 제205호)
3) 지시 : 시행문 형식, 연도표시-일련번호 사용 (예 : 지시 제2015-105호)
4) 고시·공고 : 연도표시-일련번호 사용 (예 : 고시 제2015-5호, 공고 제2015-254호)
5) 일일명령 : 시행문 형식 또는 회보 형식, 연도별 일련번호 사용

6) 일반문서 : 기안문(시행문) 또는 서식 형식, 등록번호 사용
7) 회보 : 회보 형식, 연도별 일련번호 사용 (예: 회보 제5호)
8) 보고서 : 일반기안문 또는 간이기안문 형식, 생산등록번호 사용

6. 문서의 성립과 효력발생

1) 문서의 성립

가) 성립시기

다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 문서에 대한 결재권자의 서명(전자문자서명·전자이미지서명 및 행정전자서명을 포함함)에 의한 결재가 있음으로써 성립한다.

※ 결재권자 : 행정기관의 장, 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제2항에 따른 위임전결규정(지자체의 경우 사무전결처리규칙)에 의하여 행정기관의 장으로부터 결재권을 위임받은 자(전결권자) 및 같은 규정 제10조제3항에 따라 대결하는 자를 말한다.(행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제3조제5호)

나) 성립요건

(1) 정당한 권한이 있는 공무원이
(2) 직무의 범위 내에서 공무상 작성하고
(3) 결재권자의 결재가 있어야 한다.

2) 효력발생시기

효력발생시기는 문서의 종류에 따라 다르다. 일반문서, 공고문서, 전자문서에 대하여 각각 살펴보자.

가) 일반문서 : 수신자에게 도달된 때에 효력이 발생한다.
나) 전자문서 : 수신자가 관리하거나 지정한 전자적 시스템 등에 입력되는 때에 효력이 발생한다.
다) 공고문서 : 고시 또는 공고가 있은 후 5일이 경과한 날에 효력이 발생한다.

다만, 효력발생 시기가 법령에 규정되어 있거나, 공고문서에 특별히 명시되어 있는 경우는 그에 의한다. 여기서 5일의 경과기간은 일반에게 그 내용을 알리는데 필요한 최소한의 주지기간으로 볼 수 있기 때문에 공고문서에 효력발생 시기를 명시하는 때에는 최소한 5일 이상의 주지기간을 주어야 할 것이다.

행정절차법

제15조 (송달의 효력발생)

③제14조제4항의 경우에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일부터 14일이 경과한 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력발생시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 의한다.

제14조 (송달)

④다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보·공보·게시판·일간신문중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.

1. 송달받을 자의 주소 등을 통상의 방법으로 확인할 수 없는 경우
2. 송달이 불가능한 경우

효력발생에 대한 입법주의

① 표백주의(表白主義)

문서가 성립한 때 즉 결재로써 문서의 작성이 끝난 때에 효력이 발생한다는 견해이다. 이는 내부결재문서와 같이 상대방 없는 문서의 경우에는 합당하나, 상대방이 있는 경우에는 해당 문서의 작성에 관해 전혀 알지도 못하는데 효력이 생기게 되어 문서발송 지연 등 발신자의 귀책사유로 인한 불이익도 감수해야 하는 부당함이 발생한다.

② 발신주의(發信主義)

성립한 문서가 상대방에게 발신된 때 효력이 발생한다는 견해이다. 이는 신속한 거래에 적합하며, 특히 다수의 자에게 동일한 통지를 해야 할 경우에 획일적으로 효력을 발생하게 할 수 있다는 장점이 있지만, 문서의 효력발생 시기가 발신자의 의사에 좌우되고, 상대방이 아직 알지 못하는 상황에서 효력이 발생한다는 단점이 있다. 발신주의를 채택한 예로는 「민법」 제455조(승낙여부의 최고(催告)), 제531조(격지자간의 계약성립시기) 등을 들 수 있다.

※「민법」 第531條 (隔地者間의 契約成立時期) 隔地者間의 契約은 承諾의 通知를 發送한 때에 成立한다.

③ 도달주의(到達主義)

문서가 상대방에게 도달해야 효력이 생긴다는 견해이며 수신주의(受信主義)라고도 한다. 여기서 도달이라 함은 문서가 상대방의 지배범위 내에 들어가 사회통념상 그 문서의 내용을 알 수 있는 상태가 되었다고 인정되는 것을 의미한다. 이는 쌍방의 이익을 가장 잘 조화시키는 견해라고 볼 수 있다. 「민법」 상의 의사표시와 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 상의 문서의 효력발생 시기는 도달주의를 원칙으로 하고 있다.

※「민법」 第111條(意思表示의 效力發生時期) ①相對方있는 意思表示는 그 通知가 相對方에 到達한 때로부터 그 效力이 생긴다.

④ 요지주의(了知主義)

상대방이 문서의 내용을 안 때에 효력이 발생한다는 견해이다. 이는 상대방의 부주의나 고의 등으로 인한 부지(不知)의 경우 발신자가 불이익을 감수해야 하는 폐단이 발생하고, 지나치게 상대방의 입장에 치우친 것으로 타당한 견해라고 보기 어렵다.

7. 문서수발의 원칙

1) 문서는 직접 처리하여야 할 행정기관에 발신함.
   다만, 필요한 경우에는 행정조직상의 계통에 따라 발신한다.
2) 하급기관에서 직근 상급기관 이외의 상급기관(당해 하급기관에 대한 지휘·감독권을 갖고 있는 기관을 말함)에 발신하는 문서 중 필요하다고 인정되는 문서는 그 직근 상급기관을 경유하여 발신한다.
3) 상급기관에서 직근 하급기관 외의 하급기관에 문서를 발신하는 경우에도 전항과 같이 경유하여 발신한다.
   (☞ 제3장 제8절 문서의 접수 및 처리 중 2) 경유문서 처리 요령 참조)

8. 각종 대장·서식의 전자관리

각종 대장·서식 등은 특별한 사유가 없는 한 전산화·자동화가 용이하도록 전자문서시스템 또는 업무관리시스템 등으로 관리하여야 한다.

9. 문서관계 규정

1) 기본규정 : 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정(같은 규정 시행규칙)
2) 관련법령
   가) 공공기록물 관리에 관한 법률(시행령, 시행규칙)
   나) 전자정부법(시행령, 시행규칙)

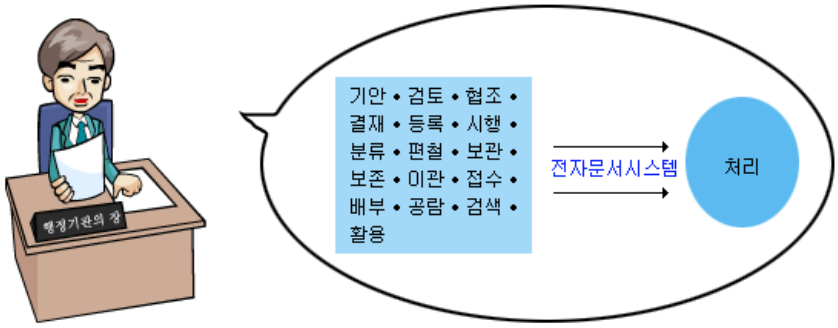
심 화 자 료

1. 고시와 공고의 공통점과 차이점을 구체적으로 알아보자.
2. 문서의 종류별로 문서작성형식을 구체적인 실례를 들어 작성하여 보자.
3. 문서의 접수시점과 문서의 효력발생시점이 같은지를 비교·설명해 보자.
4. 직무대리·권한대행의 공통점과 차이점을 법적근거를 들어 설명해 보자.

제 2 절 문서작성의 일반사항

1. 문서의 전자적 처리

행정기관의 장은 문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 문서의 모든 처리절차가 업무관리시스템이나 전자문서시스템 상에서 전자적으로 처리되도록 하여야 한다.



2. 문서의 용어

1) 글자 : 문서는 「국어기본법」 제3조제3호에 따른 어문규범에 맞게 한글로 작성하되, 뜻을 정확하게 전달하기 위하여 필요한 경우에는 괄호 안에 한자나 그 밖의 외국어를 함께 적을 수 있으며, 특별한 사유가 없으면 가로로 쓴다.
<예시> 법규문서는 조문형식(條文形式)에 의하여……

어문 규범
한글 맞춤법, 표준어 규정, 표준 발음법, 외래어 표기법, 국어의 로마자 표기법 등 국어의 올바른 사용법에 대하여 문화체육관광부장관이 정하는 규범

2) 문안 : 문서의 내용은 간결하고 명확하게 표현하고 일반화되지 않은 약어와 전문용어 등의 사용을 피하여 이해하기 쉽게 작성하여야 한다.
3) 숫자 : 아라비아 숫자로 쓴다.
4) 연호 : 서기연호를 쓰되, '서기'는 표시하지 않는다.

5) 날짜 : 숫자로 표기하되 년, 월, 일의 글자는 생략하고 그 자리에 온점을 찍어 표시한다.
<예시> 2014. 8. 15.
6) 시분 : 24 시각제에 따라 숫자로 표기하되, 시·분의 글자는 생략하고 그 사이에 쌍점(:)을 찍어 구분한다. <예시> 오후 3시 20분 → 15:20
7) 금액 : 금액을 표시할 때에는 아라비아 숫자로 쓰되, 숫자 다음에 괄호를 하고 한글로 기재한다.(규칙 제2조제2항) <예시> 금113,560원(금일십일만삼천오백육십원)

3. 바코드 및 QR코드 등 표기

문서에는 시각장애인 등의 편의 도모를 위해 음성정보 또는 영상정보 등이 수록되거나 연계한 바코드, QR코드 등을 표기할 수 있다.

이 경우 바코드, QR코드는 문서 상단의 '행정기관명' 표시줄의 오른쪽 끝에 2㎝×2㎝ 범위 내에서 표기한다.

<공문 예시>

인쇄 : 정명호 / 제도총괄과 (2013-11-25 15:48:58)

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

서 울 특 별 시

수신 안전행정부장관(제도총괄과장)
(경유)
제목 2013년 행정제도 개선 우수기관 포상 추천

1. 안전행정부 제도총괄과-609(2013.10.29.)호와 관련입니다.

2. 위 호와 관련하여 2013년도 행정제도 개선 우수기관 포상을 희망하는 기관의 정성 평가자료를 붙임과 같이 제출합니다.

순위	우수기관	제 목
1순위		
2순위		

○ 2013년 행정제도 개선 우수기관 포상 추천 현황

붙임 : 1. 행정제도 우수기관 정성평가 심사자료 2 부.
2. 행정제도 우수기관 정성평가 관련 증빙자료 2 부(용량관계로 별송). 끝.

서 울 특 별 시 장

주무관 지식기반팀장 조직담당관 2013. 11. 12.

협조자

시행 조직담당관-13418 (2013. 11. 12.) 접수 제도총괄과-889 (2013. 11. 13.)

우 - 서울특별시 중구 세종대로 110 / http://www.seoul.go.kr

전화번호 팩스번호 / / 대국민 공개

문서관리카드 제도총괄과-889 1/1

4. 문서의 쪽 번호 등 표시

1) 쪽 번호 등의 개념

2장 이상으로 이루어지는 중요 문서의 앞장과 뒷장의 순서를 명백히 하기 위하여 매기는 번호 또는 그 행위를 말한다.

2) 쪽 번호 등의 표시 대상문서

가) 문서의 순서 또는 연결 관계를 명백히 할 필요가 있는 문서

나) 사실관계나 법률관계의 증명에 관계되는 문서

다) 허가, 인가 및 등록 등에 관계되는 문서

3) 표시 방법

가) 전자문서 : 쪽 번호 표시 또는 발급번호 기재

(1) 쪽 번호 : 각종 증명 발급 문서외의 문서에 표시

(가) 쪽 번호는 중앙 하단에 표시하되, 문서의 순서 또는 연결 관계를 명백히 할 필요가 있는 중요 문서에는 해당 문서의 전체 쪽수와 그 쪽의 일련번호를 붙임표(-)로 이어 표시한다.

<예시> 전체 쪽수가 4쪽일 경우, "4-1, 4-2, 4-3, 4-4"로 표시

(나) 양면을 사용한 경우에는 양면 모두 순서대로 쪽수를 부여한다.

(2) 발급번호 : 각종 증명 발급 문서에는 왼쪽 하단에 표시

<예시> 단말번호-출력년월일/시·분·초-발급일련번호-쪽번호

나) 종이문서 : 관인으로 간인 또는 천공

(1) 간인 : 관인 관리자가 관인으로 간인하되, 시행문은 간인하기 전의 기안문을 복사하여 간인한다.

(2) 천공 : 민원서류나 그 밖에 필요하다고 인정하는 문서에는 간인을 갈음하여 천공방식으로 표시할 수 있다.

문서철의 쪽 번호 표시
• 해당 문서철의 우측 하단에 첫 쪽부터 시작하여 일련번호로 쪽수 부여 및 표기 • 표지와 색인목록은 쪽수 부여 및 표기 대상에서 제외 • 동일한 문서철을 2권 이상으로 나누어 편철한 경우, 2권 이하의 문서철별 쪽수는 전권 마지막 쪽수 다음의 일련번호로 시작 • 연필로 먼저 표시한 후 기록물 정리가 끝나면 잉크 등으로 표시

5. 발의자 및 보고자의 표시

정책실명제를 실현하기 위하여 1998. 7. 1. 「사무관리규정」을 개정하여 기안문에 발의자와 보고자를 표시하도록 규정하였다.

1) 발의자 및 보고자의 개념

발의자란 기안하도록 지시하거나 스스로 기안한 사람을 말하는데 지시 여부는 기안 내용의 구체성 여부를 감안하여 판단한다. 또한 보고자란 결재권자에게 직접 보고하는 자를 말한다.

2) 표시 기호 및 표시 방법

가) 발의자는 '★' 표시로, 보고자는 '◉' 표시로 하고, 발의자와 보고자가 동일인인 경우에는 ★, ◉를 함께 표시한다.

나) 기호는 기안문의 해당 직위나 직급의 앞 또는 위에 표시한다.

3) 보고자의 표시 생략

전자문서로 결재하거나 결재권자에게 직접 보고하지 아니하는 경우에는 보고자 표시를 생략한다.

4) 발의자 및 보고자의 표시 생략 문서

가) 검토나 결정이 필요하지 아니한 문서

나) 각종 증명 발급, 회의록, 그 밖의 단순 사실을 기록한 문서

다) 일상적 · 반복적인 업무로서 경미한 사항에 관한 문서

6. 문서에 로고·상징·마크 또는 홍보문구 등을 표시

기안문 및 시행문에는 가능한 한 행정기관의 로고·상징·마크 또는 홍보문구 등을 표시하여 행정기관의 이미지를 높일 수 있도록 하여야 한다. 로고는 왼쪽 상단(2cm×2cm 범위 내에서 시작 부분은 왼쪽기본선이며, 높이 부분은 행정기관명임)에, 상징은 오른쪽 상단(2cm×2cm 범위 내에서 끝나는 부분은 오른쪽 한계선이며, 높이 부분은 행정기관명임)에, 홍보문구는 행정기관명 바로 위에 표시한다.

7. 문서의 "끝"표시

1) 본문이 끝났을 경우 : 1자(2타) 띄우고 "끝"자를 쓴다.
<예시> …… 주시기 바랍니다.∨∨끝.

2) 붙임물이 있는 경우 : 붙임의 표시를 한 다음에 1자(2타)를 띄우고 "끝"자를 쓴다.
<예시> 붙임∨∨1.∨서식 승인 목록 1부.
2.∨승인 서식 2부.∨∨끝.

3) 본문 또는 붙임의 표시 문이 오른쪽 한계선에서 끝났을 경우: 다음 줄의 왼쪽 기본선에서 1자를 띄우고 "끝"자를 표시한다.
<예 시> 붙임 ---------- 1부.
∨∨끝.

4) 연명부 등의 서식을 작성하는 경우
가) 기재사항이 서식의 중간에서 끝나는 경우: 기재사항의 마지막 다음 줄에 "이하 빈칸"이라고 표시한다.

<예시>

응시번호	성 명	주민등록번호	주 소
10	김길동	000000-0000000	○○○ ○○○ ○○○
33	홍기용	000000-0000000	○○○ ○○○ ○○○
이하 빈칸			

나) 기재사항이 서식의 마지막 칸까지 작성되는 경우: 서식의 칸 밖 다음 줄의 왼쪽 기본선에서 1자를 띄우고 "끝"자를 표시한다.

<예시>

응시번호	성명	주민등록번호	주소
10	김길동	000000-0000000	○○○ ○○○ ○○○
33	홍기용	000000-0000000	○○○ ○○○ ○○○

∨∨끝.

8. 붙임물의 표시

1) 본문이 끝난 줄 다음에 붙임을 표시한다.

2) 붙임물이 두 가지 이상인 때에는 항목을 구분하여 표시한다.

<예시>

(본문) ---------- 하시기 바랍니다.
붙임∨∨1.∨ㅇ ㅇ ㅇ계획서 1부.
2.∨ㅇ ㅇ ㅇ서류 1부.∨∨끝.

9. 항목의 구분

1) 항목의 표시

문서의 내용을 둘 이상의 항목으로 구분할 필요가 있으면 다음 구분에 따라 그 항목을 순서대로 표시하되, 필요한 경우에는 □, ○, -, · 등과 같은 특수한 기호로 표시할 수 있다.

2) 표시위치 및 띄우기

구 분	항 목 기 호	비 고
첫째 항목	1., 2., 3., 4., ···	둘째, 넷째, 여섯째, 여덟째 항목의 경우, 하., 하), (하), ㉱ 이상 계속되는 때에는 거., 거), (거), ㉲, 너., 너), (너), ㉳··· 로 표시
둘째 항목	가., 나., 다., 라., ···	
셋째 항목	1), 2), 3), 4), ···	
넷째 항목	가), 나), 다), 라), ···	
다섯째 항목	(1), (2), (3), (4), ···	
여섯째 항목	(가), (나), (다), (라), ···	
일곱째 항목	①, ②, ③, ④, ···	
여덟째 항목	㉮, ㉯, ㉰, ㉱, ···	

가) 첫째 항목부호는 제목의 첫 글자와 같은 위치에서 시작한다.

나) 둘째 항목부터는 상위 항목 위치로부터 오른쪽으로 2타씩 옮겨 시작한다.

다) 항목부호와 그 항목의 내용 사이에는 1타를 띄운다.

수신∨∨○○○장관(○○○과장)
(경유)
제목∨∨○○○○○
1.∨○○○○○○○○○○○○
∨∨**가.**∨○○○○○○○○○○○○
∨∨**1)**∨○○○○○○○○○○○○
∨∨**가)**∨○○○○○○○○○○○○
∨∨**(1)**∨○○○○○○○○○○○○
∨∨**(가)**∨○○○○○○○○○○○○
2.∨○○○○○○○○○○○○

※ 2타(∨∨ 표시)는 한글 1자, 영문·숫자 2자에 해당함.

라) 하나의 항목만 있을 경우에는 항목부호를 부여하지 아니한다.

수신₩○ ○도지사(○ ○과장)
제목₩사무관리교육 실시
₩₩₩₩사무관리교육을 다음과 같이 실시하오니 참석하여 주시기 바랍니다.
₩₩₩₩₩1.∨일시 : ○ ○ ○ ○ ○
₩₩₩₩₩2.∨장소 : ○ ○ ○ ○ ○
₩₩₩₩₩3.∨참석대상 : ○ ○ ○ ○ ○.₩끝.

10. 용지의 규격

1) 규격 표준화의 필요성

용지의 규격 표준화는 문서, 서식 등에 사용되는 용지의 크기를 통일한다는 것을 말한다. 규격을 표준화함으로써 문서의 작성·처리·편철·보관·보존 등 뿐만 아니라 프린터, 복사기, 팩스 등 각종 사무자동화기기의 활용을 용이하게 할 수 있다.

2) 용지의 기본규격

문서의 작성에 사용하는 용지는 가로 210mm, 세로 297mm(A4용지)의 직사각형으로 한다(규정 제7조 제6항). A4용지는 국제적으로 널리 통용되고 있을 뿐만 아니라 국내의 대다수 조직체에서 문서의 기본규격으로 하고 있다.

도면 작성 등 기본규격을 사용하기 어려운 특별한 경우에는 A열 또는 B열 용지를 사용할 수 있고, 증표류 또는 컴퓨터에 의한 기록서식 등은 그에 적합한 규격 용지를 사용할 수 있다.

A열 (단위 ㎜)				B열 (단위 ㎜)			
A0	841	×	1,189	B0	1,030	×	1,456
A1	594	×	841	B1	728	×	1,030
A2	420	×	594	B2	515	×	728
A3	297	×	420	B3	364	×	515
A4	210	×	297	B4	257	×	364
A5	148	×	210	B5	182	×	257
A6	105	×	148	B6	128	×	182
A7	74	×	105	B7	91	×	128
A8	52	×	74	B8	64	×	91
A9	37	×	52	B9	45	×	64
A10	26	×	37	B10	32	×	45

※ A열은 국제표준규격(ISO규격)을, B열은 일본공업규격(JIS)을 한국산업표준(KS)으로 채택
※ A0의 면적은 1㎡, B0의 면적은 1.5㎡인데 각각 긴 변을 절반으로 절단하여 1~10까지 규격 설정

<공문서 기본규격 변경 연혁>

• 1961. 9. 13. 16절지(190㎜×268㎜) ⇒ • 1965. 9. 14. 18절지(180㎜×260㎜)
⇒ • 1966. 5. 21. B5(176㎜×250㎜) ⇒ • 1969. 5. 2. 16절지(190㎜×268㎜)
⇒ • 1991. 6. 19. A4(210㎜×297㎜)

11. 문서의 수정

수정한 내용대로 재작성하여 결재를 받아 시행하되, 종이문서인 경우에는 다음과 같이 처리한다.

1) 문서의 단순한 내용(일부분)을 삭제 또는 수정하는 경우
   - ○ 원안의 글자를 알 수 있도록 삭제 또는 수정하는 글자의 중앙에 가로로 두 선을 그어 삭제 또는 수정하고,
   - ○ 삭제 또는 수정한 자가 그 곳에 서명 또는 날인한다.
   - ○ 필요에 따라 글자의 중앙에 가로로 두 선을 긋지 아니하고, ‘ ⌣ ’, ‘ ⌢ ’ 등 특수한 기호로 삭제 또는 수정할 수 있다.
2) 문서의 중요한 내용을 삭제 또는 수정하는 경우
   - ○ 문서의 여백에 삭제 또는 수정한 자수를 표시하고 서명 또는 날인한다.
     (예시 1) 기안문 3자 삭제(서명 또는 날인)
     (예시 2) 기안문 3자 수정(서명 또는 날인)
3) 시행문을 정정하는 경우
   - ○ 문서의 여백에 정정한 자수를 표시하고 관인으로 날인한다.
     (예시 1) 시행문 3자 삭제(관인으로 날인)
     (예시 2) 시행문 3자 수정(관인으로 날인)

12. 문서의 보안유지

1) 행정기관의 장은 공문서를 수발함에 있어서 문서의 보안유지와 분실·훼손 및 도난방지를 위한 적절한 조치를 강구하여야 한다.
2) 행정기관의 장은 보유하고 있는 컴퓨터에 대하여 비밀번호를 부여하여야 한다.
3) 정보통신망을 이용하여 문서를 작성·처리하고자 하는 자는 개인별 사용자계정(ID)·비밀번호 및 전자이미지서명을 등록하여 사용한다. 이 경우 비밀번호는 최초로 등록한 후 즉시 변경하여야 한다.
   ※ 전자이미지서명 대신에 전자문자서명을 사용하는 경우에는 전자이미지서명을 등록하지 않을 수 있음.
4) 컴퓨터 및 개인별 비밀번호는 문서의 보호 및 보안유지를 위하여 수시로 변경하여야 한다.

[예시]

사용자계정 및 전자이미지서명 등록신청서

소속				전화번호	
성명		직위		직급	
주민등록번호					
사용자계정 (ID)	㉠				
	㉡				
	㉢				
비밀번호					
전자이미지서명					

국가정보원 국가 정보보안 기본지침 제38조에 따라 사용자계정(ID) 및 전자이미지서명 등록을 신청합니다.

년 월 일

신청인 (서명 또는 인)

○○기관의 장 귀하

※ 작성방법

1. 소속은 과 단위까지 구체적으로 기재한다.
2. 사용자계정(ID)은 ㉠㉡㉢란에 다음 기준에 의하여 기재한다.
   첫 자는 영문으로 그 외 문자는 영문과 숫자를 조합해서 6-8자 이내로 기재한다(중복되는 사용자계정이 있을 경우에는 ㉡㉢순으로 부여된다). 다만, 사용자계정은 기관의 실정에 따라 달리 정할 수 있다.
3. 비밀번호는 영문, 순자와 문자 및 특수문자 등을 조합하여 8자리 이상으로 설정한다.
4. 전자이미지서명은 서명자의 성명을 반드시 한글로 알 수 있도록 표시하되, 사인펜 등으로 네모 안에 꽉 차도록 진하고 크게 표시한다.
5. 본 서식과 작성방법은 예시이므로 기관의 설정에 따라 변경하여 사용할 수 있다.

제 3 절 문서의 구성 체계

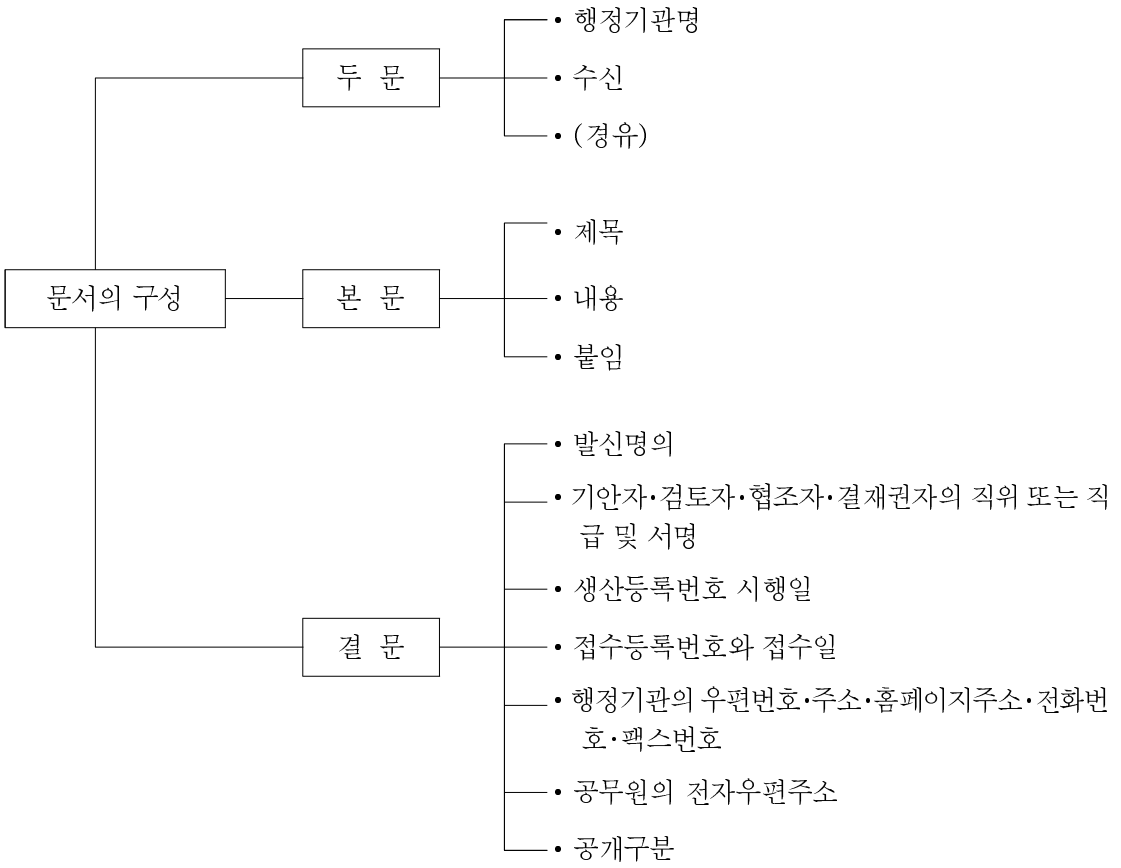
1. 행정기관명의 표시

그 문서를 기안한 부서가 속한 행정기관 명칭을 표시하되, 다른 행정기관과 명칭이 동일한 경우에는 바로 위 상급기관 명칭을 함께 표시할 수 있다.

(예시 1) 중구 ⇒ 서울특별시 중구, 부산광역시 중구

(예시 2) 남면 ⇒ 인제군 남면, 연기군 남면 등

2. 문서의 구성



※ 직급을 표시하는 경우 각급 행정기관이 6급 이하 공무원의 직급을 대신하여 대외적으로 사용할 수 있도록 정한 대외직명을 표시한다. 예를 들면, 주무관, 조사관 등으로 표시

※ 서명에는 전자문자서명·전자이미지서명 및 행정전자서명을 포함한다.

기안문의 종류별 구성요소는 다음과 같다.

1 일반기안문(시행문 겸용) (별지 제1호서식)
일반기안문(시행문 겸용)을 두문·본문 및 결문으로 구성한다.

2 간이기안문(별지 제2호서식)
왼쪽 상단에 위치한 문서등록의 표시(생산등록번호, 등록일, 결재일 및 공개구분), 오른쪽 상단에 위치한 결재란의 표시(기안자, 검토자, 협조자, 결재권자), 제목, 요약설명문의 표시, 작성기관의 표시(아래 중앙)로 구성한다. 작성일자는 작성기관의 바로 윗 부분에 표시한다.

○ 일반기안문, 간이기안문의 사용상 차이점을 알아둔다.
- 일반기안문은 내부결재문서, 대내문서, 대외문서, 수신자와 발신자 명의가 같은 문서 등 모든 문서에 사용한다. 그러나 간이기안문은 내부결재문서에만 사용한다.
- 일반기안문과 간이기안문은 종이문서와 전자문서에 모두 사용한다.

3. 문서의 등록번호

문서의 등록번호는 처리과별로 문서(기록물)등록대장(기본등록사항)에 등록된 순서에 따라 일련번호를 부여한다.

1) 업무관리시스템 또는 전자문서시스템과 기록물등록대장상 등록번호
문서의 등록번호는 처리과기관코드와 연도별 등록 일련번호로 구성한다.

6010509 - 35
→ 연도별 등록 일련번호
→ 처리과 기관코드

2) 문서(기안문과 시행문, 각종 법령서식)상 등록번호
문서의 등록번호는 처리과명과 연도별 등록 일련번호로 구성한다. 여기서 처리과명은 처리부서명(담당부서명)을 말하며, 처리과명이 없는 행정기관은 행정기관명을 표시하되, 10자가 넘는 경우에는 10자 이내의 행정기관명의 약칭을 표시한다.

<처리과가 있는 경우>

행정제도과 - 35
→ 연도별 등록 일련번호
→ 처리과명

<처리과가 없고 행정기관명이 10자 이내인 경우>

울산애니원고등학교 - 45
→ 연도별 등록 일련번호
→ 행정기관명

<처리과가 없고 행정기관명이 10자가 초과한 경우>

상주출장소 - 55
→ 연도별 등록 일련번호
→ 행정기관명 약칭(대구국도유지건설사무소상 주출장소의 약칭)

4. 수신자의 표시

1) 독임제기관의 장 또는 합의제기관의 장의 권한인 경우에는 수신자란에 당해 기관의 장의 직위(수신자명)를 쓰고, 이어서(　)안에는 처리할 보조기관 또는 보좌기관의 직위가 분명한 경우에는 그 직위를 쓰되, 그 직위가 분명하지 않는 경우에는 ㅇㅇ업무담당과장 등으로 표시한다.
   (예시1) 수신 전라남도지사(ㅇㅇ과장), 중구청장(ㅇㅇ과장)
   (예시2) 수신 국민권익위원회위원장(ㅇㅇ과장), 안전행정부장관(ㅇㅇ과장)
   (예시3) 수신 국가인권위원회위원장(ㅇㅇ과장)

2) 합의제기관의 권한인 경우에는 수신란에 당해 기관의 명칭을 표시한다.
   (예시1) 수신 국민권익위원회(ㅇㅇ과장), 국가인권위원회(ㅇㅇ과장)
   (예시2) 수신 국가경쟁력강화위원회(ㅇㅇ과장)

3) 민원회신 문서에는 수신란에 먼저 민원인의 성명을 쓰고(예 : 홍길동 귀하), 이어서(　　)안에는 우편번호와 주소를 쓴다.

(예시) 수신 홍길동 귀하(우110-035 서울특별시 종로구 세종대로 209)

4) 수신자가 많아 본문의 내용을 기재할 란이 줄어들어 본문의 내용을 첫 장에서 파악하기 곤란한 경우에는 두문의 수신란에 "수신자 참조"라고 쓰고, 결문의 발신명의 밑의 왼쪽기본선에 맞추어 수신자란을 설치하여 수신자명을 표시한다.

* (두문) 수신 수신자 참조 (문서관리업무담당과장)

(결문) 수신자 기획재정부장관, 문화체육관광부장관, 외교부장관,

5) 수신자가 없는 내부결재문서는 수신란에 "내부결재"라고 표시한다.

(예시) 수신 내부결재

5. 제목의 표시

제목은 그 문서의 내용을 함축하여 나타내는 문구로서 문서의 내용을 쉽게 알 수 있도록 쉬운 말로 간단하고 명확하게 표시한다.

6. 발신명의의 표시

1) 원 칙

가) 독임제기관의 장 또는 합의제기관의 장의 권한인 경우에는 당해 기관의 장의 명의로 발신 (예시 : ○○장관, ○○시장, ○○도지사, ○○군수, ○○위원장 등)

나) 합의제기관의 권한에 속하는 사항은 당해 기관의 명의로 발신 (예시 : ○○위원회)

다) 법령에 의하여 행정권한이 위임·위탁된 경우에는 그 위임 또는 위탁을 받은 자의 명의로 발신

라) 행정기관 내 보조기관 및 보좌기관 상호간에 발신하는 문서는 당해 보조기관 또는 보좌기관의 명의로 발신 (예시 : ○○과장, ○○실장, ○○담당관 등)

마) 내부결재 문서는 발신명의를 표시하지 아니함.

2) 권한대행 또는 직무대리자가 성명 등을 함께 표시하는 경우

가) 행정기관의 장의 권한을 대행하거나 직무를 대리하는 사람이 발신명의와 함께 본인의 성명을 적는 경우에는 다음 예시와 같이 그 직위를 적고 "권한대행" 또는 "직무대리"의 표시를 하여야 한다.

<예시>	안전행정부장관 직무대리 제1차관	○○○	서울특별시장 권한대행 행정1부시장	○○○

나) 보조기관이나 보좌기관의 직무를 대리하는 사람이 발신명의에 서명(전자이미지서명, 전자문자서명 포함)을 하는 경우에는 서명 앞에 '직무대리'의 표시를 하여야 한다.

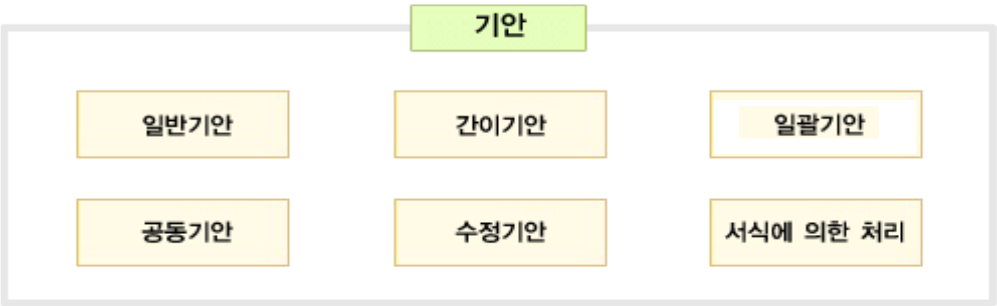
<예시> 제도총괄과장 직무대리 ○○○

제 4 절 문서의 기안

1. 기안의 일반사항

1) 기안의 의의

기안이라 함은 행정기관의 의사를 결정하기 위하여 문안을 작성하는 것을 말한다. 기안에는 기안문 서식을 사용하는 ①일반기안, ②간이기안, ③일괄기안, ④공동기안이 있으며, 기안문 서식을 사용하지 아니하는 ⑤수정기안, ⑥서식에 의한 처리 등이 있다.



2) 기안자의 자격

가) 기안자의 범위에 관하여는 아무런 제한이 없다. 공무원이면 누구든지 기안자가 된다.

기관장도 기안할 수 있나요?

사안에 따라서는 기관장도 기안할 수 있습니다.

기안자의 직급 폐지

1991. 6. 19.「사무관리규정」(대통령령 제13390호)을 제정하여 1991. 10. 1.부터 시행하였다. 주요 내용 중 특이한사항은 기안자의 직급제한 폐지(5급 이상에서 6급 이하도 가능)이다. 즉 종전에는 문서의 기안은 5급 이상 공무원이 하도록 하였으나, 1991. 10. 1.부터는 기안자의 직급제한을 폐지함으로써 6급 이하 공무원들의 업무 참여 기회를 확대하도록 하였다.

일용직이 기안할 수 있나요?

(질의) 행정기관에서 고용하고 있는 공무원이 아닌 직원에게 전자문서시스템을 사용할 수 있도록 아이디를 부여하고 기안을 하게 할 수 있는지요?

(답변) 원칙적으로 공무원이 아닌 자는 전자문서시스템의 계정을 가질 수 없고, 기안을 할 수도 없으나, 제한된 범위와 조건하에서는 허용할 수 있습니다. 국가정보원「국가 정보보안 기본지침」(2011. 1. 1.) 제38조제1항제2호에 '외부 사용자의 계정 부여는 불허하되 부득이한 경우에는 행정기관장의 책임 하에 유효기간을 설정하는 등 보안조치를 강구한 후 허용'하는 것으로 명시하고 있는 바, 이에 따라 행정기관장의 책임 하에 공무원이 아닌 자에 대하여 시스템 접근기간 및 권한범위 설정, 보안서약서 징구 등의 보안조치를 취하신 다음에 계정 부여가 가능하고, 또한 채용목적에 따른 업무범위 내에서 공무원이 아닌 자가 기안을 하지 않으면 안 되는 부득이한 경우에 한하여 기안을 하게 할 수 있습니다.

나)「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」제60조에 따라 분장 받은 업무에 대하여 그 업무를 담당하는 자는 직급 등에 관계없이 기안할 수 있다.

"계제" 폐지와 기안자 직위 조정

1970. 1. 1.「정부조직법」을 개정하여 중앙행정기관의 보조기관이던 "계"를 폐지하여서 종래 5급(사무관)은 계장으로서 6급 이하에서 기안한 문서를 결재만 하던 관행을 지양하고 6급 이하는 기안보조만 하게 하고, 5급이 직접 기안을 하게 하였다(「정부공문서규정」 개정: 1970. 9. 18. 대통령령 제3538호). 이 당시 기안은 3급[5] 이상의 자 또는 담당관이 하도록 하였다. 종전까지는 계장[6] 이상이 함을 원칙으로 하였으나, 담당관(이 당시 3급갑류: 현재 4급)실의 3급을류(현재 5급)는 기안보조만 하게 하고, 담당관이 직접 기안을 하게 하여 기안의 질의 향상을 기하고자 하였다.

5) 이 당시 3급은 3급 갑류와 을류를 말한 것으로서 현재 4급과 5급을 말한다.
6) 이 당시 계장은 3급을류로서 현재 5급을 말한다.

다) 또한 접수문서를 공람하는 결재권자는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」제18조제4항에 따라 그 처리담당자를 따로 지정할 수 있으므로 이 경우의 지정된 자도 기안자가 된다.

3) 기안의 요인

기안은 접수한 문서를 처리하기 위한 경우, 상급자의 지시 사항을 처리하기 위한 경우, 순수한 자기발안의 경우, 법령이나 훈령·예규 등의 근거에 의하여 하는 경우 등이 대부분이다.

4) 기안의 원칙

문서의 기안은 전자문서로 함을 원칙(행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제8조제1항)으로 한다. 다만, 업무의 성격, 기타 특별한 사정이 있는 경우에는 종이문서로 기안할 수 있다.

5) 기안문의 형식

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」제8조제2항은 문서의 기안은 일정한 형식의 기안문 서식에 의하도록 하고 있으며, 그 서식의 종류는 다음과 같다.

가) 일반기안문(별지 제1호서식): 내부결재문서, 대내문서, 대외문서, 수신자와 발신자 명의가 같은 문서 등 모든 문서에 사용한다.

나) 간이기안문(별지 제2호서식): 보고서·계획서·검토서 등 내부결재문서에만 사용하며, 시행문으로 변환하여 시행할 수 없다.

다) 관계서식이 개별법령에 따로 있는 경우에는 그 내용을 관계서식에 기입하는 방법으로 할 수 있다.

라) 대통령 또는 국무총리의 결재를 받아야 하는 경우에 사용하는 기안문은 별지 제3호 서식 또는 제4호 서식에 의한다. 이 외에 특별한 결재절차에 사용하기 위한 기안문 서식이 필요한 경우에는 서식을 따로 정하여 사용할 수 있다.

6) 기안의 준비

가) 기안자는 기안에 앞서 안건에 관련된 문제를 파악하고 관계규정 및 과거 행정선례를 숙지하고 있어야 한다.

나) 당해 사항을 기안하는 목적과 필요성을 파악하고 자료를 수집·분석하며 필요한 경우에는 설문조사, 실태조사, 회의 등을 통하여 의견을 청취하여야 한다.

다) 기안의 방법 등을 결정하여 복잡한 기안의 경우에는 폐지 등에 초안을 작성하여 논리의 일관성을 해치는 내용이나 빠지는 사항이 없도록 검토한 다음 작성한다.

라) 기안자는 당해 업무에 대한 책임의식을 가지고 기안하고 당해 기관과 수신자와의 관계 및 입장을 고려하여야 한다.

7) 기안문 작성 시 유의사항

기안문의 내용은 그 조직체의 의사를 상대방에게 전달하는 것이 대부분이므로 문서의 구성이나 문장 표현에 신중을 기해야 한다. 문서의 올바른 작성은 정확한 의사의 소통을 위하여 필요할 뿐만 아니라 문서 자체의 품격을 높이며, 그 조직체의 대외적인 권위와 신뢰를 높여준다. 따라서 당해 업무에 대한 책임의식을 가지고 수신자와의 관계를 고려하여 작성한다. 특히, 문서 작성 시 어문 규범(국어기본법 제3조제3호에 따른 어문 규범: 한글맞춤법, 표준어규정, 외래어표기법, 국어의 로마자표기법 등 국어사용에 필요한 사항)과 법령제명 띄어쓰기 실시안내의 내용([부록 1]참조) 등을 잘 지켜야 한다. 문서의 구성은 법령이나 규칙에 정해진 서식에 따라 형식을 갖추면 될 것이나, 문장의 표현은 일정한 형식이 없으므로 다음과 같은 사항에 유의하여 작성하여야 한다.

가) 정확성(바른 글)

(1) 내용, 설명, 기록이 틀리지 않도록 한다.

문서의 내용이 정확하여야 함은 물론이고 오자, 탈자 또는 계수에 착오가 없어야 한다. 상대방에게 전달하려고 하는 내용이 바르게 표현되어 있지 않으면 당연히 그 내용이 정확하게 전달될 수 없는 것이다.

(2) 필요한 내용이 빠지지 않도록 한다.

예를 들어 회의개최를 통보하는 문서에 개최일시, 장소, 참석범위 등은 포함되어 있으나, 회의주제를 빠뜨렸다면 참석자들이 사전준비를 하지 못하여 효율적인 회의가 되지 못할 것이다.

(3) 문장부호를 정확하게 사용한다.

문장부호란 문장 각 부분 사이의 논리적 관계를 분명히 하거나 글의 정확한 의미를 전달하기 위하여 표기법의 보조수단으로 쓰이는 부호를 말한다. 문장부호는 문맥을 명확히 함으로써, 문장을 읽는 사람으로 하여금 뜻을 정확히 파악하도록

해 준다. 문장부호의 이름과 그 사용법은 [부록 2]와 같다.

줄임표를 제대로 표시하고 있나요? (질문) 줄임표가 '……'입니까? 아니면 '…'입니까? (정답) '……'

(4) 용어를 정확하게 사용한다.

우리들이 사용하고 있는 문자나 언어는 모두 사회적인 약속이므로 이를 준수하여 바르게 표현해야 한다. 특히 다음과 같은 용어는 혼동을 일으키기 쉬우므로 주의하여야 한다.

(가) '이상', '이하', '초과', '외' 등의 용어를 정확히 사용하도록 한다.

◉ '이상' 및 '이하'는 그 숫자를 포함한다. 즉 "시속 80km 이하로 제한한다."고 하는 경우에는 시속 80km가 포함된다. ◉ '미만'이나 '초과'는 그 숫자를 포함하지 않는다. 즉 "20세 미만 출입 금지"라고 하면, 20세는 출입할 수 있으나, 19세까지는 출입할 수 없다는 뜻이다. ◉ '외'는 표시 숫자를 포함한다. 예를 들어, "홍길동 외 10명"하면 사람 수는 전부 11명이다.

(나) '이전', '이후', '전', '후' 등의 용어를 정확히 사용하도록 한다.

◉ '……이전', '……이후', '……이래' 등은 표시된 일시를 포함한다. 예를 들면, "3월 31일 이전까지 지급하시오."하는 경우에 3월 31일이 포함된다. ◉ '전'과 '후'는 표시된 일시를 포함하지 않는다. 예를 들면, "4월 1일 전에 간부회의가 소집될 예정입니다."고 하는 경우 , 4월 1일은 포함되지 않고 3월 31일까지만 포함된다. ◉ '과' 또는 '와'와 '및'의 사용을 정확히 해야 한다. ▶ '과' 또는 '와'는 두 단어 사이에서 사용된다. 즉 "문장의 형식과 내용에 대하여 ……"와 같은 경우이다. ▶ '및'은 '과'나 '와'보다는 긴 병렬적인 문자에 사용되며, 문장의 맨 뒤에서 앞뒤를 연결한다. 즉 "총무과와 행정과의 남자 및 여성과의 여자 ……"와 같은 경우이다.

나) 명확성(구체성이 있는 글)

(1) 6하 원칙을 적용하여 내용을 구체적으로 작성한다.

누가, 무엇을, 언제, 어디서, 왜, 어떻게의 6하 원칙(5W1H)을 적용하면 대체로 내용이 구체화될 수 있다. 그리고 여기에다 소요경비, 예산, 효과 등이 어느 정도인지(HOW MUCH)를 추가하여 5W2H로 작성하면 명확하여진다. 더 나아가 얼마나 기간이 소요될 것인지(HOW LONG)를 추가하여 5W3H로 작성하면 더욱 더 명확하여진다.

(2) 구체적이며 개별적인 표현을 쓴다.

추상적이고 일반적인 용어보다는 구체적이고 개별적인 용어를 쓴다. 즉 "생산이 증가했다"고 하는 것보다는 "생산이 25%가 더 증가했다"로 하고, "발병했다"보다는 "독감에 걸렸다"고 하는 것이 보다 구체적인 표현이다.

(3) 적극적인 표현을 쓴다.

"목표가 달성되도록 노력하겠다"보다는 "노력하여 목표를 달성하겠다"하는 것이 훨씬 적극적이며 강력한 표현이다.

(4) 애매한 표현이나 과장된 표현을 피한다.

한계가 분명하지 아니한 표현, 즉 구체적인 사례가 없이 막연하게 '중대한 과실', '경미한 사항'이라고 표현하거나, '가능하면' 등의 모호한 표현, 그리고, 'A과 직원과 B과 직원의 반수'와 같이 수식이 어느 말에 걸리는지 불분명한 표현은 좋지 않다.

※ 애매한 문장의 사례

『광복절 기념행사에 직원 2명을 참석하도록 하시기 바랍니다.』
<의문사항>
· 직원 2명의 성별 및 직급 불분명
· 각과에서 2명인지, 국 전체에서 2명인지 불분명
· 직원 2명이 참석자인지, 행사지원요원인지 불분명

다) 신속성(이해가 빠른 글)

(1) 문장은 짧게 끊어서 개조식으로 쓴다.

내용을 개조식으로 항목을 구분하여 열거하는 형식을 취하면 뜻도 간명해질 수 있고, 상대방에게 강조하는 사항을 시각적으로 돋보이게 할 수 있다. 또한 문자의 길이가 짧아야 간결한 문서를 작성할 수 있다.

(2) 가급적 먼저 결론을 쓰고 그 다음에 이유 또는 설명을 쓴다.

(3) 한 문장 한 뜻의 짧은 글로 표현한다.

'무엇을 어떻게 한다' 또는 '무엇이 어떠하다'는 식으로 짧게 표현한다.

라) 용이성(쉬운 글)

(1) 읽기 쉽고 알기 쉬운 말을 쓴다.

추상적이고 개념적인 어구를 피하고 쉬운 용어를 사용함으로써 상대방이 쉽게 이해할 수 있도록 한다. 쉽게 표현하려면 우선 문장화하고자 하는 내용 자체를 잘 알아야 한다. 내용을 잘 알아야 표현도 자유롭게 또 쉽게 할 수 있다.

(2) 어구의 표현을 간략하게 한다.

예를 들면, '검사를 실시한다'보다는 '검사한다'로 '……에 해당한다고 할 수 있으므로'보다는 '……에 해당하므로'의 표현을 사용한다. 물론, 법률적인 판단 또는 해석 등을 하는 경우 어구의 표현을 간략히 하는 것보다는 구체적으로 할 필요가 있는 경우가 있는데, 이 경우에는 이에 따라야 한다.

(3) 한자나 어려운 전문용어는 피한다.

한자 또는 전문용어를 쓸 필요가 있을 때에는 한글 다음에 ( )를 하여 한자를 쓰거나 용어의 해설을 붙인다.

업무재설계(BPR: Business Process Reengineering, 경영혁신기법의 하나로서, 기업의 활동이나 업무의 전반적인 흐름을 분석하고, 경영 목표에 맞도록 조직과 사업을 최적으로 다시 설계하여 구성하는 것이다. 정보 시스템이 도입되면서 BPR이 매우 용이해졌다. 반복적이고 불필요한 과정들을 제거하기 위한 작업 수행의 여러 단계들이 통합되고 단순화된다)

(4) 받는 사람의 이해력과 독해력을 고려하여 쓴다.

초등학생에게 회신할 때, 어떤 용어를 쓰나요? 초등학생이 요구한 사항에 대해 그 것을 들어줄 수 없을 때, "……하는 것은 불가하오니, 양지하시기 바랍니다."라로 회신한 경우, 이는 받는 사람의 입장을 전혀 고려하지 않고 회신한 경우이다.

(5) 다루기 쉽게 1건 1매주의(1매 BEST)로 한다.

불필요한 정보의 제시나 장황한 설명을 피하고, 상대방에서 온 문서에 있는 내용을 회신 문서에 다시 되풀이하지 않는다.

마) 경제성(효율성이 있는 글)

(1) 일상 반복적인 업무는 표준 기안문을 활용한다.

(2) 용지의 규격·지질을 표준화한다.

(3) 서식을 통일한다.

바) 성실성(호감이 가는 글)

(1) 성실성은 문서를 성의 있고 진실 하게 작성함으로써 상대방에게 호감과 친근감을 심어 줄 수 있게 한다는 것이다. 성의 있게 작성된 문서는 상대방으로 하여금 그 조직에 대해 호감과 신뢰를 가지게 할 것이며, 호의

적이고 긍정적인 행동을 하도록 할 것이다.

(2) 문장은 과장하지 말고 진실하게 표현한다. 내용은 사실 그대로 정직하게 나타내야 한다.

(3) 적절한 경어를 사용한다. 평상시 대화에서 일상적으로 쓰는 정도가 적당하다. 지나친 경어와 겸양어의 사용은 오히려 상대방에게 불쾌감을 줄 수도 있으므로 적절하게 사용한다.

문서에 경어를 언제부터 사용하였을까요?
[답변] 「정부공문서규정」(1966. 5. 21. 대통령령 제2538호)에 의하여 일반적으로 공문서에 1966. 6. 22.부터 경어를 사용하도록 하였습니다.

(4) 상대방을 무시하는 표현이나 감정적·위압적인 과격한 표현을 쓰지 않는다. 아직도 일부 기관에서는 하급기관에 보내는 문서에 "……할 것" 또는 "……하기 바람" 등과 같은 권위적인 표현을 쓰고 있는데, 이러한 표현은 조직 상하간의 관계를 경직시켜 원활한 의사소통에 지장을 초래하기 쉽다. 따라서, 비록 조직구조상 지휘·감독 관계에 있다 하더라도 상호간에 의견을 존중하는 의미에서 평상시의 대화에서와 같이 "……하시기 바랍니다." 또는 "……을 통보합니다."와 같은 부드러운 표현을 쓰는 것이 바람직하다.

좋은 문서 체크리스트	
정확성	1. 정확한 자료의 수집을 하고 있는가? 2. 자료의 출처는 정확한가? 3. 자료의 선택·정리는 좋은가? 4. 용어는 적절하며, 틀리기 쉬운 표현은 없는가? 5. 문법적으로 잘못된 부분은 없는가? 6. 지나친 수식어나 과장은 없는가? 7. 객관적인 기술로 되어 있는가?
간결성	1. 한 문장 한 뜻의 짧은 글인가? 2. 결론이 먼저 쓰여 있는가? 3. 단락을 나누어 개조식으로 되어 있는가? 4. 행 바꿈, 단락 나눔 등은 적당한가?
경제성	1. 5W1H(5W2H 또는 5W3H)로 쓰여 쉽게 이해되는가? 2. 요약문은 1매로 모아지는가? 3. 도표 등을 사용하여 읽기 쉽게, 이해하기 쉽게 하고 있는가? 4. 서식화하고 있는가?

2. 기안문의 검토 및 협조

1) 일반사항

가) 기안자는 기안문에 대한 형식·내용을 최종적으로 확인한 후 결재권자의 결재를 받기 전에 보조기관 또는 보좌기관의 검토를 받는다.

(1) 총괄 책임자가 기안하는 경우

(가) 업무분담자의 의견을 들은 후 보조기관 또는 보좌기관의 검토·결재 등을 받아야 한다.

(나) 총괄책임자는 기안자란에, 업무분담자는 협조자란에 서명한다. 기안자 및 검토자란 용어는 생략하며, 협조자란 용어는 표시한다. 예시는 다음과 같다.

(예시) 행정사무관 **김삿갓** 총무과장 **김홍도** 행정관리국장 **전결** 10/20 **신윤복**
협조자 주무관 **김갑돌**

(2) 업무담당자가 기안하는 경우

(가) 총괄책임자의 검토를 거친 후 보조기관 또는 보좌기관의 검토·결재 등을 받아야 한다.

(나) 업무담당자는 기안자란에, 총괄책임자는 검토자란에 서명한다. 기안자 및 검토자란 용어는 생략하며, 협조자란 용어는 표시한다. 예시는 다음과 같다.

(예시) 주무관 **김갑돌** 행정사무관 **김삿갓** 총무과장 **김홍도** 행정관리국장 **전결** 10/20 **신윤복**
협조자 기획예산과장 **김갑순**

※ 업무담당자 : 업무분장에 의하여 직접 업무를 담당하는 자를 말한다.
※ 총괄책임자 : 업무분장상 수 개의 단위업무를 총괄하는 책임자(직제상 직위가 없는 자)를 말한다.
※ 소관 업무를 보조(좌)기관이 아닌 자(직위가 없는 자)에게 각각 분장한 경우에는 모두가 업무분담자이다(담당자, 실무자, 담당 등). 이 경우에는 총괄책임자란 용어를 쓰지 않는다.

나) 보조기관, 보좌기관 및 총괄책임자의 출장 등의 사유로 검토를 받을 수 없는 경우에는 검토를 생략하되, 검토자의 서명란에 출장 등의 사유를 명시하여야 한다.

(예시) 주무관 **김갑돌** 행정사무관 **김삿갓** 총무과장 **출장** 행정관리국장 **전결** 10/20 **신윤복**
협조자 기획예산과장 **김갑순**

다) 기안문의 내용이 행정기관 내의 다른 보조기관 또는 보좌기관의 업무와 관련이 있는 때에는 그 기관의 협조를 받는다.

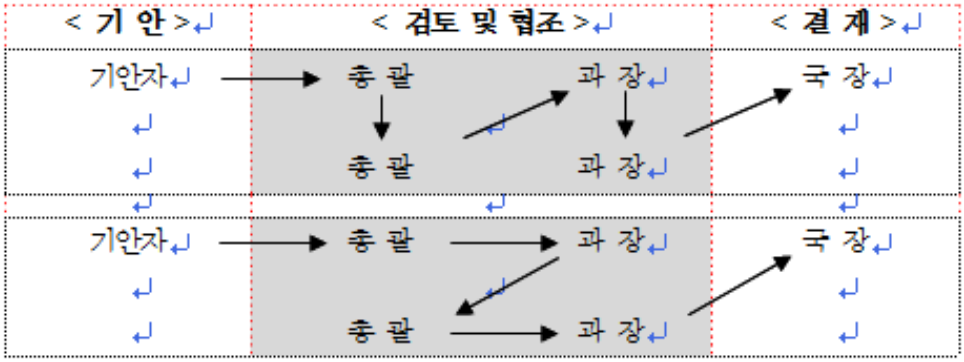
(1) 협조의 내용이 간단한 경우에는 기안문의 협조자란을 이용한다.

(예시) 주무관 **김갑돌** 행정사무관 **병가** 총무과장 **출장** 행정관리국장 **전결** 10/20 **신윤복**
협조자 기획예산과장 **김갑순**

(2) 내용이 복잡하여 충분한 검토를 요하는 때에는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」제3장제1절 업무의 협조에 관한 규정에 따라 처리한다.

라) 기안문의 검토 및 협조의 일반적인 절차는 다음과 같다.

<기안문의 검토 및 협조 절차>



※ 협조순서는 두 가지가 가능하다. 기안부서의 총괄(계장) ⇒ 협조부서의 총괄(계장) ⇒기안부서의 과장 ⇒ 협조부서의 과장의 순서 또는 기안부서의 총괄(계장), 과장 ⇒ 협조부서의 총괄(계장), 과장의 순서이다.

※ 협조에 있어 과장·국장 등의 협조가 필요한 경우 과·국장은 업무를 총괄하고 있으므로 실질적인 세부업무에 대한 협의는 해당업무담당자 또는 총괄(계장) 담당자와 사전 협의를 한 후 과·국장의 협조서명을 받는 것이 좋다.

2) 다른 의견의 표시

가) 기안문의 내용에 대하여 검토 또는 협조과정에서 기안자·검토자·협조자 상호간에 의견이 다를 경우 가능한 한 의견을 조정하여 합의하도록 노력하여야 하며, 합의가 가능한 때에는 수정하거나 재작성하면 되므로 의견의 표시는 불필요한 것이다. 다만, 협조자는 문서를 수정할 수 없기 때문에 별지나 그 문서에 의견을 표시하여야 한다.

나) 기안문을 검토 또는 결재함에 있어서 기안내용의 일부를 수정 또는 변경하고자 하는 때에는 원래의 기안문에 수정·변경사항을 기재하여 그대로 검토·결재를 함으로써 불필요하게 같은 문서를 여러 번 작성하지 않도록 한다. 다만, 문서를 수정·변경하는 경우에는 수정·변경 전의 내용을 기록·보존하여야 한다.

다) 기안문의 내용에 대하여 검토 또는 협조한 자가 다른 의견을 표시할 때에는 당해 문서 본문의 마지막 또는 별지에 그 의견을 표시하여 결재권자가 결재를 함에 있어 또는 향후 그 업무를 담당하는 자로 하여금 참고하도록 한다. 표시방법은 해당 직위 또는 직급 다음에 "(의견 있음)"이라고 표시하고 해당 서명란에 서명하여야 한다.

<본문의 마지막에 다른 의견을 표시한 경우>

----------(본 문)---------- ----------. 끝.

(본문내용에 대한 의견 있음)
1. 의견내용
2. 민원제도과 과장 박○ ○

주무관 **김주무** 행정사무관 **박담당** 총무과장 **이과장** 행정관리국장 전결 10/20 **김국장**
협조자 재무과장 **(의견 있음) 박과장**

<별지에 다른 의견을 표시한 경우>

본문내용에 대한 의견 있음
1. 의견내용
2. 의견을 표시한 자의 소속, 직위(직급) 및 성명

3) 기안자·검토자·협조자의 표시

가) 문서를 기안한 자는 그 기안문의 기안자란에 직위 또는 직급을 온전하게 쓰고 서명란에 서명한다.

나) 기안문의 내용에 대하여 검토 또는 협조한 자는 그 기안문의 검토자 또는 협조자란에 직위 또는 직급을 온전하게 쓰고 서명란에 서명한다.

다) 6급이하 공무원의 경우 직급을 대신하여 각 행정기관에서 정한 대외직명을 쓸 수도 있다.(예, 주무관, 조사관 등)

4) 기안자(검토자, 결재권자)의 검토사항

가) 형식면

(1) 법령의 형식요건을 구비하고 있는가?

(2) 소관사항임에 틀림없는가?

(3) 결재권자의 표시는 적정한가?

(4) 협조부서의 합의는 거쳤는가?
(5) 사무의 절차는 잘못이 없는가?
(6) 수신자 및 발신자 등의 표시는 착오가 없는가?

나) 내용면

<법률적 검토>
(1) 허가·인가·승인 등에 대한 법정요건은 무엇이며 그 요건을 충족하고 있는가?
(2) 의결기관의 의결사항은 아닌가 또는 의결을 거쳤는가?
(3) 법정의 경유기관은 거쳤는가?
(4) 법정의 기한, 조건 등이 붙어 있지 않은가 또는 그 기한, 조건 등을 충족하고 있는가?
(5) 시효와의 관계는 어떤가?
(6) 법령·예규·지시 등에 위배되지 않는가?

<행정적 검토>
(1) 공공복지와의 관계는 어떤가?
(2) 재량의 적부범위는 적합한가?
(3) 여론에 대한 영향은 어떤가?
(4) 관례나 선례는 어떻게 되어 있는가?
(5) 처리는 지연되지 아니 하였는가?
(6) 경과조치가 필요한 사항이 아닌가?
(7) 필요한 사항이 빠져 있지 않은가?

<경제적 검토>
(1) 과다한 경비투입을 요하는 사항이 아닌가?
(2) 예산상의 조치가 필요한 것이 아닌가?
(3) 경비를 보다 절약할 수 있는 다른 대안은 없는가?

3. 기안의 방법

1) 일반기안

가) 의의

일반기안이라 함은 어떤 하나의 안건을 처리하기 위하여 정해진 기안문에 문안을 작성하는 것을 말한다. 기안문 서식은 일반기안문, 간이기안문의 2가지가 있다.

나) 기안문의 서식

(1) 일반기안문 [별지 제1호 서식]

행정기관명

수신
(경유)
제목

붙임

발신명의

기안자 (직위/직급) 서명 검토자 (직위/직급) 서명 결재권자 (직위/직급) 서명
협조자 (직위/직급) 서명

시행 처리과명-연도별 일련번호 (시행일) 접수 처리과명-연도별 일련번호 (접수일)

우 도로명주소 / 홈페이지 주소
전화번호 ( ) 팩스번호 ( ) / 공무원의 전자우편주소 / 공개 구분

<처리요령>

1. 행정기관명: 그 문서를 기안한 부서가 속한 행정기관명을 기재한다. 행정기관명이 다른 행정기관명과 같은 경우에는 직근 상급 행정기관명을 함께 표시할 수 있다.
2. 수신: 수신자명을 표시하고 그 다음에 이어서 괄호 안에 업무를 처리할 보조·보좌기관의 직위를 표시하되, 그 직위가 분명하지 않으면 ○○업무담당과장 등으로 쓸 수 있다. 다만, 수신자가 많은 경우에는 두문의 수신란에 '수신자 참조'라고 표시하고 결문의 발신명의 다음 줄의 왼쪽 기본선에 맞추어 수신자란을 따로 설치하여 수신자명을 표시한다.
3. (경유): 경유문서인 경우에 (경유)란에 '이 문서의 경유기관의 장은 ○○○ (또는 제1차 경유기관의 장은 ○○○, 제2차 경유기관의 장은 ○○○)이고, 최종 수신기관의 장은 ○○○입니다.'라고 표시하고, 경유기관의 장은 제목란에 '경유문서의 이송'이라고 표시하여 순차적으로 이송하여야 한다.
4. 제목: 그 문서의 내용을 쉽게 알 수 있도록 간단하고, 명확하게 기재한다.
5. 발신명의: 합의제 행정기관 또는 행정기관의 장의 명의를 기재하고, 보조기관 또는 보좌기관 상호간에 발신하는 문서는 그 보조기관 또는 보좌기관의 명의를 기재한다. 시행할 필요가 없는 내부결재문서는 발신명의를 표시하지 않는다.
6. 기안자·검토자·협조자·결재권자의 직위/직급(직급의 경우에는 각급 행정기관이 6급 이하 공무원의 직급을 대신하여 사용할 수 있도록 정한 대외직명을 포함한다. 이하 이 서식에서 같다): 직위가 있는 경우에는 직위를, 직위가 없는 경우에는 직급을 온전하게 쓴다. 다만, 기관장과 부기관장의 직위는 간략하게 쓴다.
7. 시행 처리과명-연도별 일련번호(시행일), 접수 처리과명-연도별 일련번호(접수일): 처리과명(처리과가 없는 행정기관은 10자 이내의 행정기관명의 약칭)을 기재하고, 시행일과 접수일란에는 연월일을 각각 온점(.)을 찍어 숫자로 기재한다. 다만, 민원문서인 경우로서 필요한 경우에는 시행일과 접수일란에 시·분까지 기재한다.
8. 우 도로명주소: 우편번호를 기재한 다음, 행정기관이 위치한 도로명 및 건물번호 등을 기재하고 괄호 안에 건물명칭과 사무실이 위치한 층수와 호수를 기재한다.
   (예) 우110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (정부중앙청사 11층 1104호)
9. 홈페이지 주소: 행정기관의 홈페이지 주소를 기재한다. (예) www.mopas.go.kr
10. 전화번호( ), 팩스번호( ): 전화번호와 팩스번호를 각각 기재하되, ( )안에는 지역번호를 기재한다. 기관 내부문서의 경우는 구내 전화번호를 기재할 수 있다.
11. 공무원의 전자우편주소: 행정기관에서 공무원에게 부여한 전자우편주소를 기재한다.
12. 공개구분 : 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 표시한다. 부분공개 또는 비공개인 경우에는「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」제18조에 따라 '부분공개( )' 또는 '비공개( )'로 표시하고,「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제9조제1항 각 호의 번호 중 해당 번호를 괄호 안에 표시한다.
13. 관인생략 등 표시: 발신명의의 오른쪽에 관인생략 또는 서명생략을 표시한다.

※ 기안자·검토자 및 결재권자(직위/직급) 서명: '기안자'·'검토자'·'결재권자' 및 '직위(직급)'의 용어는 표시하지 아니하고, 기안자·검토자 및 결재권자의 직위/직급을 쓰고 서명하되, 직위/직급 및 서명란의 수와 크기는 필요에 따라 조정하여 사용할 수 있다.

※ 협조자(직위/직급) 서명: '협조자'의 용어를 표시한 다음, 이어서 직위/직급을 쓰고 서명한다.

※ 전결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제2항 및 동 시행규칙 제7조제2항에 따라 결재권이 위임된 사항을 전결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 서명하되, 서명하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.

※ 대결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제3항 및 동 시행규칙 제7조제3항에 따라 대결하는 경우에는 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명하며, 위임전결사항을 대결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명한다. 이때 서명하지 아니하거나 '전결' 표시를 하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.

※ 발의자(★)와 보고자(⊙)의 표시는 직위/직급의 앞 또는 위에 하되, 보고자의 표시는 직접 결재권자에게 보고하는 경우에만 표시한다.

【기록물 공개여부 구분번호】

구분번호	대상기록물	분류근거
1	법률 또는 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보	「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항제1호
2	공개될 경우 국가안보·국방·통일·외교관계 등 국익을 해할 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제2호
3	공개될 경우 국민의 생명·신체·재산 등 공공안전 및 이익을 해할 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제3호
4	수사·재판·범죄예방 등의 관련정보로서 공개될 경우 직무수행이 곤란하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제4호
5	감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무수행 등에 지장을 초래할 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제5호
6	이름·주민등록번호 등에 의해 특정인을 인식할 수 있는 개인에 관한 정보	위 법률 제9조제1항제6호
7	법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 정보로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제7호
8	공개될 경우 부동산 투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있는 정보	위 법률 제9조제1항제8호

[통합서식] 사례 1(내부결재문서)

※ 본 내용은 (전라남도) 순천시에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

순천시

수신 내부결재

(경유)

제목 순천시청 탁구 동호인회 취미클럽 활동 운영비 지원

1. 직장 취미클럽 활성화와 일상생활 속의 체육활동을 통한 건강한 체력을 바탕으로 공직생활의 활력을 도모하고 직장 분위기 조성을 위하여

2. 2014 순천시장기 탁구대회 출전에 따른 순천시청 탁구 동호인회 취미클럽 활동 운영비를 다음과 같이 지원하고자 합니다.

가. 행사개요

1) 대회명: 2014 순천시장기 탁구 동호인대회

2) 일자: 2014. 12. 4. (일)

3) 장소: 순천팔마체육관

나. 금회 집행 예정액: 금500,000원(금오십만원)

다. 지출과목: 관)1200일반행정비 항)1230내무행정 세항)1231총무관리 세세항)100경상예산-120경상적 경비 목)203업무추진비 세목)02정원가산업무추진비

붙임 순천시청 탁구동호인회 명단 1부. 끝.

전결12/04

★지방행정주사보 **김구현** ○○○ 지방행정주사 **조희태** ○○○ 총무과장 **김영숙** ○○○ 행정지원국장 **김영래** ○○○

협조자

시행 총무과-9990 (2014. 12. 02.) 접수 ( )

우 540-701 전라남도 순천시 장명로 92(2층) / www.suncheon.jeonnam.kr

전화번호 (000)000-0000 팩스번호(000)000-0000 / 0000@suncheon.jeonnam.kr / 공개

[통합서식] 사례 2(내부결재문서)

※ 본 내용은 대전광역시중구에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

대전광역시중구

수신 내부결재

(경유)

제목 보존서고 관리책임자 지정 운영

「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행규칙」 제27조의 규정에 의하여 보존서고 관리책임자를 아래와 같이 지정하여 기록물과 문서고 관리에 만전을 기하고자 합니다.

관리 책임자		지정일자	업무내용	업무대행자
직급	성명			
지방 행정주사보		2014. 12. 2.	· 서고 출입 통제 · 기록물 입·출고 통제 · 정해진 분류체계에 의한 기록물 서가 배치 · 기타 서고 관리에 필요한 전반 사항	

끝.

전결12/1

★지방행정주사보 ○○○ 지방행정주사 ○○○ 총무과장 ○○○

협조자

시행 총무과- (2014. 12. 01.) 접수 ( )

우 301-701 대전광역시 중구 중앙로 150(본관2층) / www.junggu.daejeon.kr

전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 3(대내문서) (생산된 기안문)

※ 본 내용은 (안전행정부) 자치행정과에서 작성한 것입니다.

행복한 국민, 안전한 사회! 안전행정부가 함께 합니다

안전행정부

수신 운영지원과장
(경유)
제목 장관직인 인영사용 승인 신청

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제14조 제4항에 따라 장관직인 인영사용 승인을 다음과 같이 신청하오니 승인하여 주시기 바랍니다.

1. 사용목적: 2014년 반상회 및 여론업무 유공자 장관 표창장 제작
2. 사용부서: 지방행정국 자치행정과
3. 사용업체: 명성사(대표: 최영남)
4. 사용수량: 163매
5. 사용예정기간: 2014. 12. 23.~12. 28.
6. 반납예정일: 2014. 12. 29.

붙임 1. 장관직인 인영사용승인 신청서(별송) 1부.
2. 각서 2부(별송).
3. 사업자등록증 사본 1부(별송). 끝.

자 치 행 정 과 장

주무관 ○○○ 행정사무관 ○○○ 자치행정과장 12/23 ○○○
협조자
시행 자치행정과-5614 접수
우 110-760 서울시 종로구 세종대로 209 (0층 0호) / www.mopas.go.kr
전화 (02)2100-0000 전송 (02)2100-0000 / 0000@mopas.go.kr / 대국민공개

서민을 따뜻하게, 중산층을 두텁게

[통합서식] 사례 4(대내문서) (생산된 기안문)

※ 본 내용은 대전광역시중구에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

대전광역시중구

수신 지역교통과장

(경유)

제목 공인인영인쇄 사용승인

1. 지역교통과-10974(2014. 12. 20.)로 신청한 공인인영 인쇄 사용을 「중구공인조례 시행규칙」 제8조의 규정에 의하여 다음과 같이 승인하오니, 인쇄 시 반드시 지정된 공무원이 입회하도록 하고, 인쇄물 수령 시 인영인쇄사용승인날인서와 인쇄원판을 회수하여 관리하시기 바랍니다.

공인인쇄 문서명	규격	수량	사용기간
주차우대권(1시간용)	축소형		2014. 12. 23.~12. 30.

2. 아울러 인쇄된 문서는 공인인쇄수불부에 등재하여 수불관리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.

붙임 인영인쇄사용승인날인서 1부(별송). 끝.

총무과장

★지방행정주사 ○○○ 지방행정주사보 ○○○ 총무과장 ○○○

협조자

시행 총무과-6174 (2014. 12. 23.) 접수 ( )

우 301-701 대전광역시 중구 중앙로 150 (본관2층) / www.junggu.daejeon.kr

전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 5(대내문서) (접수된 시행문)

※ 본 내용은 (전라남도) 순천시에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

순천시

수신 총무과장

(경유)

제목 변화와 혁신을 위한 "일하는 방식 개선 추진계획" 통보

총무과-7589(2014. 12. 23.)에 의하여 변화와 혁신을 위한 "일하는 방식 개선 추진계획"을 붙임과 같이 통보합니다.

붙임 1. 2014년도 고객만족 1등 부서 만들기 1부.

2. 공공청사 에너지 절약 생활화로 사회분위기 혁신 1부. 끝.

회계과장

★지방행정주사보 000 지방행정주사 000 회계과장 12/26 000

협조자

시행 회계과-15418 (2014. 12. 26.) 접수 총무과-999 (2014. 12. 26.)

우 540-701 전라남도 순천시 장명로 92 (◦층) / www.suncheon.jeonnam.kr

전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 6(대내문서) (접수된 시행문)

※ 본 내용은 대전광역시중구에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

대전광역시중구

수신 지역교통과장
(경유)
제목 공인인영인쇄 사용승인

1. 지역교통과-10974(2014. 12. 20.)로 신청한 공인인영 인쇄 사용을 「중구공인조례 시행규칙」 제8조의 규정에 의하여 다음과 같이 승인하오니, 인쇄 시 반드시 지정된 공무원이 입회하도록 하고, 인쇄물 수령 시 인영인쇄사용승인날인서와 인쇄원판을 회수하여 관리하시기 바랍니다.

공인인쇄 문서명	규격	수량	사용기간
주차우대권(1시간용)	축소형		2014. 12. 23.~12. 30.

2. 아울러 인쇄된 문서는 공인인쇄수불부에 등재하여 수불관리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.

붙임 인영인쇄사용승인날인서 1부(별송). 끝.

총무과장

★지방행정주사 ○○○ 지방행정주사보 ○○○ 총무과장 ○○○
협조자
시행 총무과-6174 (2014. 12. 23.) 접수 지역교통과-6252 (2014. 12. 23)
우 301-701 대전광역시 중구 중앙로 150 (본관2층) / www.junggu.daejeon.kr
전화번호 전송번호 / / 공개

[통합서식] 사례 7(대외문서)

※ 본 내용은 충청북도에서 작성한 것입니다.

- 함께하는 충북 -

충청북도

수신 안전행정부장관(자치행정과장)
(경유)
제목 구제역 예방접종관련 긴급 건의

1. 충청북도에서는 2014. 12. 20. 충주시와 음성군에 구제역 예방접종을 실시하였습니다.

2. 이와 관련하여 일부축산 농가에서 구제역 예방접종을 기피하여 애로를 겪은 바, 붙임 건의사항이 조속히 이행되도록 조치하여 주시기 바랍니다.

※ 동 사항은 중앙안전대책본부로도 건의함.

붙임 구제역 예방접종관련 (긴급)건의사항 1부. 끝.

충 청 북 도 지 사

주무관 이○○ ★행정팀장 전결 12/26 신○○

협조자

시행 자치행정과-7 (2014. 12. 26.) 접수 자치행정과-15 (2014. 12. 26.)

우 360-762 충북 청주시 상당구 상당로 82 (0층 0호) / www.cb21.net/
전화번호 (043)220-2613 팩스번호 (043)220-2619 / 0000@korea.kr / 대국민공개

- 대한민국의 중심 당당한 충북 -

[통합서식] 사례 8(대외문서)

※ 본 내용은 전라남도에서 작성한 것입니다.

삶이 풍요로워지는 미래도시, 녹색의 땅 전남

전 라 남 도

수신 안전행정부장관(자치행정과장)
(경유)
제목 진실화해위원회 권고사항 이행현황 제출

안전행정부 자치행정과-5173(2014. 12. 20.)과 관련하여 진실화해위원회 권고사항 이행현황을 붙임과 같이 제출 합니다.

붙임 권고사항 이행 현황 1부. 끝.

전 라 남 도 지 사

주무관 ○○○ 조직관리담당 ○○○ 인력관리과장 전결 12/26 ○○○

협조자

시행 인력관리과-16847 (2014. 12. 26.) 접수 자치행정과-5628 (2014. 12. 26.)

우 534-700 전라남도 무안군 삼향면 오룡길 1 (0층 0호) / www.jeonnam.go.kr/
전화번호 (061)286-0000 팩스번호 (061)286-0000 / 0000@jeonnam.go.kr / 대국민공개

음식문화 개선 운동에 다함께 참여합시다

[통합서식] 사례 9(대외문서) (수신자가 1인인 경우) <생산된 기안문>

※ 본 내용은 대전광역시중구에서 작성한 것입니다. 연도만 수정한 것입니다.

대전광역시중구

수신 안전행정부장관 (행정제도과장)

(경유)

제목 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정에 따른 교육협조

1. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」이 개정되어 2014. 12. 21.부터 시행됨에 따라 시행 전 개정내용에 대한 전 직원 교육을 다음과 같이 실시하고자 합니다.

가. 일시: 2014. 12. 20. (화) 14:00~17:00

나. 장소: 대회의실

다. 대상: 전 직원 (시 산하 처리과의 장 포함)

라. 교육내용: 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용

2. 귀 기관의 교육강사를 지원받고자 하오니 협조하여 주시기 바랍니다. 끝.

중구청장

★지방행정주사보 ○○○ 지방행정주사 ○○○ 총무과장 전결12/02 ○○○

협조자

시행 총무과-1246 (2014. 12. 02.) 접수 ( )

우 301-701 대전광역시 중구 중앙로 150 (본관 2층) / www.junggu.daejeon.kr

전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 10(대외문서) (수신자가 1인인 경우) <접수된 시행문>

※ 본 내용은 (경상남도) 김해시에서 작성한 것입니다.

"변화와 창조, 새로운 김해"

김해시

수신 안전행정부장관(자치행정과장)
(경유)
제목 파견자 조기복귀 요청

우리 시 소속 공무원 중 귀 부에 파견 근무 중인 아래 대상자에 대하여 조기복귀를 요청하오니 협조하여 주시기 바랍니다.

원소속	직	성 명 (생년월일)	파견기관	피견기간	조기복귀 요청사유
경상남도 김 해 시	지방행정 주 사 보	○ ○○ (○○. ○. ○.)	안전행정부 지역발전정책국 지역경제과 (지역희망일자리 추진단)	2010. 12. 21. ~ 2014. 12. 20.	○조직개편에 따른 인사운영상 필요 ※ 인사시기: 2014. 12. 30. (예정)

끝.

김 해 시 장

주무관 ○○○ 인사담당 ○○○ 총무과장 전결 12/02 ○○○
협조자
시행 총무과-22934 (2014. 12. 02.) 접수 자치행정과-5570 (2014. 12. 02.)
우 621-701 경상남도 김해시 0000로 623 (0층 0호) /
전화번호 055-330-0000 팩스번호 055-330-0000 / 0000@korea.kr /대국민공개

"변화와 창조, 새로운 김해"

[통합서식] 사례 11(일반문서) <수신자가 다수인 경우>

서민을 따뜻하게 중산층을 두텁게

국 토 해 양 부

수신 수신자 참조
(경유)
제목 행정구역(법정동)코드 변경 알림

1. 전라남도 토지관리과-16461(2014.12.20.)과 관련됩니다.

2. 위호와 관련하여 행정구역변경에 따른 행정구역(법정동)코드 변경내역을 붙임과 같이 통보하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

가. 행정구역 명칭변경: 전라남도 무안군 삼향면 ⇒ 무안군 삼향읍

나. 삼향읍 설치 예정일: 2014. 1. 1.

다. 관련근거:「무안군 삼향읍 설치 및 읍의 관할구역 변경에 관한 조례」(제47호, 2014.12.28 공포예정)

붙임 행정구역(법정동)코드 변경내역(삼향읍) 1부. 끝.

국토교통부장관

수신자 국토교통부장관(국토정보정책과장, 국가공간정보센터장, 건축기획과장, 주택건설공급과장), 안전행정부장관(정보화지원과장, 주소전환추진단장), 기획재정부장관(국유재산과장), 국방부장관(국유재산과장), 법원행정처장(정보화심의관), 법원행정처장(부동산등기과장), 국세청장(정보개발1담당관), 통계청장(통계기준팀장), 소방방재청장(정보화담당관), 병무청장(정보관리과장), 우정사업본부장(새주소우편전략팀장), 경찰청장(정보통신2담당관), 국토지리정보원장(지리정보과장), 국토지리정보원장(국토조사과장), 산림청장(산지관리과장), 식품의약품안전청장(정보화담당관), 조달청장, 국민연금공단이사장, 국민건강보험공단이사장, 한국지역정보개발원장, 전라남도지사(토지관리과장), 무안군수(민원봉사과장)

주무관 ○○○ 시설사무관 ○○○ 과장 전결 12/23 ○○○

협조자

시행 지적기획과-3600 (2014. 12. 23.) 접수 자치행정과-5604 (2014. 12. 23.)

우 431-060 경기 안양시 동안구 0000로 1591 대고빌딩 2층 / www.mltm.go.kr

전화번호 (031)436-0000 팩스번호 (031)436-0000 /0000@mltm.go.kr /대국민공개

[통합서식] 사례 12(전결문서)

행복한 국민, 안전한 사회! 안전행정부가 함께 합니다

안전행정부

수신 기획재정부장관(결산과장)
(경유)
제목 2014년도 성과보고서 제출

「국가재정법」과 「국회회계법」에 의하여 작성한 2010년도 성과보고서를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 2014년도 회계연도 안전행정부 성과보고서 1부. 끝.

안전행정부장관

행정사무관	○○○	담당관	○○○	기획조정실장	전결 12/23 ○○○

협조자 정책기획관 ○○○

시행 성과고객담당관-701 접수

우 110-760 서울시 종로구 세종대로 209 (0층 000호) / www.mopas.go.kr

전화번호 (02)2100-0000 팩스번호 (02)2100-0000 /0000@mopas.go.kr / 대국민공개

Me First(내가 먼저) 녹색은 생활이다

[통합서식] 사례 13(대결문서) <생산된 기안문>

※ 본 내용은 연도만 일부 수정한 것입니다.

안전행정부

수신 수신자 참조
(경유)
제목 공인공람제 폐지

1. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제40조에 따라 지방자치단체의 공인에 관하여는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제2장제4절(관인관리)의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하도록 되어 있습니다.

2. 따라서 지방자치단체가 공인을 신규 제작 또는 재 제작하거나 폐기하는 경우에는 그 인영을 시·도와 시·군·구에 알려 주고 있으나, 형식적인 절차로 인하여 행정적인 낭비만 초래하고 있다는 일부 의견이 있어 다음과 같이 통보하오니 조치하여 주시기 바랍니다.

가. 지방자치단체의 공인 조례에 시·도와 시·군·구에 그 인영을 통보하여야 한다는 규정이 있는 경우에는 동 조례를 개정하여 삭제하도록 하시고, 이에 대한 교육을 실시하여 주시기 바라며,

나. 지방자치단체의 공인 조례에 그 근거가 없는 경우에는 이를 통보하는 일이 없도록 하시기 바랍니다. 끝.

안전행정부장관

수신자 서울특별시장(총무과장), 부산광역시장(총무과장),(중간 생략), 제주특별자치도지사(총무과장)

★행정사무관 대결12/26 ○○○ 행정제도과장 **전결**
협조자
시행 행정제도과-308 (2014. 12. 26.) 접수 ( )
우110-760 서울시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr
전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 14(일반문서, 대결문서) < 접수된 시행문 >

※ 본 내용은 연도만 일부 수정한 것입니다.

안전행정부

수신 수신자 참조
(경유)
제목 공인공람제 폐지

1. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제40조에 따라 지방자치단체의 공인에 관하여는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제2장제4절(관인의관리)의 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하도록 되어 있습니다.

2. 따라서, 지방자치단체가 공인을 신규 제작 또는 재 제작하거나 폐기하는 경우에는 그 인영을 시·도와 시·군·구에 알려 주고 있으나, 형식적인 절차로 인하여 행정적인 낭비만 초래하고 있다는 일부 의견이 있어 다음과 같이 통보하오니 조치하여 주시기 바랍니다.

가. 지방자치단체의 공인 조례에 시·도와 시·군·구에 그 인영을 통보하여야 한다는 규정이 있는 경우에는 동 조례를 개정하여 삭제하도록 하시고, 이에 대한 교육을 실시하여 주시기 바라며,

나. 지방자치단체의 공인 조례에 그 근거가 없는 경우에는 이를 통보하는 일이 없도록 하시기 바랍니다. 끝.

[종이문서 공람 예시]
총무과장 **김홍도**
지방행정사무관 **김정호**
지방행정주사 **홍길동**

안전행정부장관

수신자 서울특별시장(총무과장), 부산광역시장(총무과장),(중간 생략), 제주특별자치도지사(총무과장)

대결12/26
★행정사무관 ○○○ 행정제도과장 **전결**
협조자
시행 행정제도과-308 (2014. 12. 26.) 접수 총무과-22(2014. 12. 26.)
우110-760 서울시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr
전화번호 팩스번호 / / 공개

[통합서식] 사례 15(민원문서)

행복한 국민, 안전한 사회! 안전행정부가 함께 합니다

행 정 안 전 부

수신 ○○○ 귀하 (우000-000 경기 00시 00동 000-0번지 (0층)000지구 00대책위원회)
(경유)
제목 민원 회신

1. ○○○님, 안녕하십니까?

2. 고객님께서 우리 부에 제출하신 민원을 검토한 결과, 이 건은 [000지구 취소를 위한 주민 탄원서] 관련 민원사항으로 「민원사무처리에 관한 법률」〔제12조(민원서류의 이송) 행정기관의 장은 접수한 민원서류가 다른 행정기관의 소관인 경우에는 지체없이 소관기관에 이송하여야 한다〕는 규정에 따라 '국토교통부'로 이송하여 처리하도록 하였음을 널리 이해하여 주시기 바랍니다.

3. 본 민원이송과 관련하여 궁금하신 점은 안전행정부 성과고객담당관실(02-2100-0000)로 문의하여 주시기 바랍니다. 임진년 새해에도 항상 건강하시고 하시는 일마다 행운이 가득하시길 바랍니다. 끝

안전행정부장관

주무관 ○○○ 행정사무관 ○○○ 성과고객담당관 전결 12/26
협조자 담당 ○○○
시행 성과고객담당관-8 접수
우 110-760 서울 종로구 세종대로 209 (0층 000호) / www.mopas.go.kr
전화번호 (02)2100-0000 팩스번호 (02)2100-0000 / 0000@mopas.go.kr / 비공개(6)

서민을 따뜻하게, 중산층을 두텁게

(2) 간이기안문 [별지 제2호 서식]

생산등록번호	
등 록 일	
결 재 일	
공 개 구 분	

협조자			

(제 목)

※ 필요한 경우 보고근거 및 보고내용을
요약하여 기재할 수 있음.

ㅇ ㅇ ㅇ ㅇ 부 ㅇ ㅇ ㅇ ㅇ 부
(처·청 또는 위원회 등) 또는 (처·청 또는 위원회 등)
ㅇ ㅇ ㅇ ㅇ 국 ㅇ ㅇ ㅇ ㅇ 과

비고

1. 생산등록번호: 처리과명(처리과가 없는 행정기관은 10자 이내의 행정기관명의 약칭)과 연도별 일련번호를 붙임표(-)로 이어 적는다.
2. 공개 구분 : 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 표시한다. 부분공개 또는 비공개인 경우에는「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 제18조에 따라 '부분공개( )' 또는 '비공개( )'로 표시하고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 번호 중 해당 번호를 괄호 안에 표시한다.
3. 기안자, 검토자, 협조자, 결재권자의 직위/직급(직급의 경우에는 각급 행정기관이 6급 이하 공무원의 직급을 대신하여 사용할 수 있도록 정한 대외직명을 포함한다. 이하 이 서식에서 같다): 직위가 있는 경우에는 직위를, 직위가 없는 경우에는 직급을 온전하게 쓴다. 다만, 기관장과 부기관장의 직위는 간략하게 쓴다.
4. 발의자(★), 보고자(⊙) 표시: 해당 직위/직급의 앞 또는 위에 하되, 보고자의 표시는 직접 결재권자에게 보고하는 경우에만 표시한다.
5. 전결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제2항 및 동 시행규칙 제7조제2항에 따라 결재권이 위임된 사항을 전결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 서명하되, 서명하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.
6. 대결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제3항 및 동 규정시행규칙 제7조제3항에 따라 대결하는 경우에는 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명하며, 위임전결사항을 대결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명한다. 이때 서명하지 아니하거나 '전결' 표시를 하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.
7. 직위/직급 및 서명란의 수와 크기는 필요에 따라 조정하여 사용할 수 있다.

[간이기안문 사례]

생산등록번호	총무과-0000
등 록 일	2014. 11. 23.
결 재 일	2014. 12. 23.
공 개 구 분	공개

★지방행정서기	지방행정주사	총무과장
협조자		

행정정보 공개확대 추진계획

2014. 12.

중구

총무과

2) 일괄기안

가) 의 의

일괄기안이라 함은 서로 관련성이 있는 2개 이상의 안건을 동시에 일괄하여 기안하는 것을 말한다.

나) 작성 및 시행방법

(1) 작성방법

① 일괄기안은 각각의 기안문에 작성한다. 이 경우 각각의 기안문에는 두문, 본문 및 결문에 들어갈 각각의 구성요소가 모두 포함되어야 한다.

② 각각의 기안문에는 제1안·제2안·제3안·제4안 등의 용어를 쓰지 않는다.

③ 업무관리시스템 또는 전자문서시스템에서 일괄기안은 한 번의 지정(확인)으로 각각의 기안문에 기안자·검토자·협조자·결재권자의 정보가 동시에 생성되도록 하여야 한다.

(2) 제목은 각 안의 내용 및 성격에 따라 다르게 설정이 가능하다.

(3) 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 각각 다른 생산등록번호를 사용하여 같은 일시에 시행하여야 한다.

(4) 외부에 발송할 것을 전제로 하는 기안문(제2안)이 제1안 내부결재의 내용과 동일한 경우에는 내부결재 안건의 별도 작성을 생략한다.

(5) 발신명의가 같더라도 각각의 기안문에 모두 발신명의를 표시해야 한다. 왜냐하면, 기안문과 시행문이 하나의 서식으로 통합됨에 따라 발신명의를 생략하게 되면, 발신명의 없이 그대로 시행되어 형식상 흠이 있어 공문서의 효력문제가 발생하기 때문이다.

<일괄기안의 예시>

[제1안] ⇐ 실제는 표시하지 않음.

안전행정부

수신 내부결재

(경유)

제목 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용 설명회 개최

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」과 동 시행규칙의 전부개정에 따라 각급 행정기관의 교육수요에 대비하고 개정내용을 학계 등에 전파하기 위하여 (사)○○협회 소속 행정학 교수대상으로 붙임과 같이 설명회를 개최하고자 합니다.

붙임 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용 설명회 개최 계획 1부.

끝.

행정사무관 홍 ㅇ ㅇ 행정제도과장 하 ㅇ ㅇ ○○○관 전결 12/26 김 ㅇ ㅇ

협조자

시행 행정제도과-902 (2014. 12. 26.) 접수

우 110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr

전화번호 팩스번호 / / 공개

[제2안] ⇐ 실제로 표시하지 않음.

안전행정부

수신 수신자 참조
(경유)

제목 행정업무운영 법령 개정내용 설명회 개최 통보

1. 행정업무운영 법령의 전부 개정에 따라 각급 행정기관의 교육수요에 대비하기 위하여 (사)◦◦협회 소속 행정학 교수대상으로 개정내용에 대한 설명회를 붙임과 같이 개최하오니,

2. 동 설명회에 관련업무(기록물관리 또는 전자문서시스템 활용방법)에 대해 설명할 공무원을 선정하여 설명준비와 참석에 차질이 없도록 준비하여 주시기 바랍니다.

붙임 행정업무운영 개정내용 설명회 개최 계획 1부. 끝.

안전행정부장관

수신자 국가기록원장(운영지원과장), ○○센터장(○○과장)

행정사무관 **홍○○** 행정제도과장 **하○○** ○○○관 전결 12/26 **김○○**

협조자

시행 행정제도과-903 (2014. 12. 26.) 접수
우 110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr
전화번호 팩스번호 / / 공개

[제3안] ⇐ 실제로 표시하지 않음.

안전행정부

수신 (사) ○○협회장
(경유)
제목 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용 설명회 개최 계획 통보

1. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」의 전부 개정에 따라 개정내용에 대한 설명회를 갖고자 붙임과 같이 개최 계획을 통보하오니,

2. (사)○○협회 소속 행정학 교수들이 설명회에 많이 참석하도록 협조하여 주시기 바랍니다.

붙임 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용 설명회 개최 계획 1부.
끝.

안전행정부장관

행정사무관 **홍 ㅇ ㅇ** 행정제도과장 **하 ㅇ ㅇ** ○○○관 전결 12/26 **김 ㅇ ㅇ**

협조자

시행 행정제도과-904 (2014. 12. 26.) 접수
우 110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr
전화번호 팩스번호 / / 공개

[제4안] ⇐ 실제로 표시하지 않음.

안전행정부

수신 수신자 참조
(경유)
제목 회의장소 사용과 통신장비 설치협조

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용에 대한 설명회를 다음과 같이 개최하오니 회의장소 사용과 통신장비 설치 등을 요청하오니 협조하여 주시기 바랍니다.

1. 정부청사관리소 소관
   가. 2014. 12 30. (금) 11:00~18:00 정부중앙청사 회의실 (8층 810호) 사용
   나. 회의참석자 책상과 의자: 35명
   다. 배석자 의자: 5명 ※ 회의장 배치도 추후통보 예정
2. 전자정부지원센터 소관
   가. 파워포인트 강의가 되도록 준비: 빔 프로젝트, 스크린, 랜 포트 등
   나. 음성이 나오도록 PC에 부착할 수 있는 소형 스피커
   다. 마이크시설 등

붙임 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 개정내용 설명회 개최계획 1부. 끝.

안전행정부장관

수신자 정부청사관리소장(관리총괄과장), ○○센터장(○○과장)

행정사무관 홍○○ 행정제도과장 하○○ ○○○관 전결 12/26 김○○

협조자
시행 행정제도과-905 (2014. 12. 26.) 접수
우 110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (11층 1104호) / www.mopas.go.kr
전화번호 팩스번호 / /공개

3) 공동기안

가) 의의

공동기안이라 함은 2이상의 행정기관의 장의 결재를 받아 공동의 명의로 시행하는 문서를 말한다.

나) 작성 및 시행방법

(1) 공동기안 문서의 처리를 주관하는 기관에서 기안하여 먼저 당해 기관의 장의 결재를 받은 후 관계 행정기관의 장의 결재를 받는다.

(2) 관계기관의 장의 결재를 받는 형식

(가) 관계기관이 1개 기관인 경우

결재란을 나누어 주관기관의 자체 결재절차를 마친 다음 관계기관의 장의 결재를 받는다.

(예) 안전행정부와 외교부가 공동기안 하는 경우의 결재

[일반기안문의 경우 표시방법]

↳ 상하 또는 좌우로 구분(선과 박스가 없음)

안전행정부장관 9/3 김행정

외교부장관 9/4 박외교

또는

안전행정부장관 9/3 김행정 외교부장관 9/4 박외교

[간이기안문의 경우 표시방법]

↳ 좌우로 구분

안전행정부장관	외교부장관
김 행 정 9/3	박 외 교 9/4

※ 주관 : 안전행정부인 경우임.

(나) 관계기관이 3이상인 경우

별지에 기안용지의 결재란에 준하여 필요한 수만큼 결재란을 만들어 첨부하

여 결재를 받는다.

(예)

안전행정부장관	김 행 정 9/3
미래창조과학부장관	박 교 육 9/4
0 0 청 장	○ ○ ○ 9/4
0 0 청 장	○ ○ ○ 9/5

또는

안전행정부장관	미래창조과학부장관	0 0 청장	0 0 청장
김행정 9/3	박교육 9/4	○○○ 9/4	○○○ 9/5

(3) 공동기안문의 발신명의 표시

(가) 당해 문서의 처리를 주관하는 행정기관의 장의 명의를 맨 위에 표시하고,

(나) 관계행정기관의 장의 명의를 그 밑에 표시하되,

- 관계행정기관의 장이 동일 직위일 때에는 부·처·청의 순위에 따라 표시하고,

- 관계행정기관의 장이 동일 직위가 아닌 때에는 상위직위의 행정기관의 장의 명의부터 표시하여 공동명의로 시행한다.

(예) 안전행정부장관(관인)
미래창조과학부장관
0000청장
0000청장

(4) 공동기안문서는 당해 문서의 처리를 주관하는 행정기관의 기록물등록대장에 등록하고 그 등록번호를 부여하는 등 주관기관의 문서처리절차에 따른다.

4) 수정기안

가) 의 의

수정기안은 수신한 종이문서 그 자체에 간단한 수정을 하거나 필요한 사항을 추가하여 기안에 갈음하는 기안방법이다.

나) 작성 및 시행방법

(1) 수신한 문서의 내용을 알아 볼 수 있도록 수정하는 글자의 중앙에 가로로 선을 긋고 그 위의 여백에 수신한 문서와 다른 색깔의 글자로 수정 또는 기입한다. 이 경우 수신한 관인에도 중앙에 가로로 선을 긋는다.

(2) 공람을 받을 필요가 없는 문서를 수정기안하는 경우

- 접수문서에 수정기안하는 사항을 사전에 모두 수정 또는 기입한 후에 기안자·검토자·협조자 및 결재권자의 직위(직급) 및 서명란을 수정하여 그 위의 여백에 결재를 받거나 적당한 여백에 간이결재인을 찍어 결재를 받고,
- 문서를 시행할 때에는 수정기안문을 복사한 후 관인을 날인하여 시행한다.

(3) 공람을 받은 문서를 수정기안하여 시행하고자 하는 때에도 위의 동일한 절차를 받는다.

다) 수정기안의 활용

2004. 1. 1.부터는 기안문과 시행문이 하나의 서식으로 통합되어 시행하는 때에 변환없이 기안문을 복사하여 관인을 찍어 그대로 시행되므로, 접수된 시행문을 수정기안하는 경우 발신한 행정기관의 결재정보 및 관인정보와 수신한 행정기관의 공람정보, 결재정보 및 관인정보 등이 혼합되어 공문서를 해독하는 데 혼동을 줄 우려가 있으므로, 가능한 한 수신한 시행문 자체를 수정기안하는 것보다 별도로 기안문을 작성하여 시행하는 것이 좋다.

5) 서식에 의한 처리

생산등록번호란·접수등록번호란·수신란·서명란 등이 설계된 서식으로 작성한 문서는 별도의 기안문을 작성하지 아니하고 그 서식의 서명란에 결재함으로써 기안에 갈음할 수 있다.

제 5 절 결 재

1. 결재의 의의

결재란 넓은 의미로 당해 사안에 대한 행정기관의 의사를 결정할 권한이 있는 자가 그 의사를 결정하는 행위를 말한다.

2. 결재의 기능

1) 순기능

가) 기관의 의사결정과정에서 현실적이고 실무적인 사정을 반영할 수 있다.

나) 결재권자가 의사결정에서 필요한 지식과 정보를 제공·보완시켜 준다.

다) 하위직원의 창의·연구 및 훈련의 기회로 활용될 수 있다.

라) 결재과정을 거치면서 직원의 직무수행에 대한 통제가 가능하다.

2) 역기능

가) 여러 단계의 결재과정을 거치기 때문에 의사결정이 지연되기 쉽다.

나) 상위자의 결정에 의존하기 때문에 하위자가 자기책임하에 창의성을 발휘하기 어렵고, 소극적인 자세로 업무를 처리하는 경향이 있다.

다) 결재과정이 형식적인 확인절차에 그치는 경우도 많다.

라) 상위자에게 결재안건이 몰리는 경우, 상세한 내용검토 없이 자구 수정 정도에 그치기도 하고, 결재하느라 보내는 시간 때문에 상위자 역할인 정책 구상, 계획 수립 등에 시간을 할애하기 어렵게 된다.

이러한 역기능을 방지하기 위한 방안으로는

(1) 결재권을 하위자에게 대폭적으로 위임한다.

(2) 결재과정이나 업무처리 절차를 간소화한다.

(3) 안건에 따라서는 상위자가 직접 기안하거나 처리지침을 지시한다.

3. 결재의 종류

결재의 종류에는 좁은 의미의 결재, 전결, 대결이 있다. 1984. 11. 23. 전까지는

결재의 종류로 후결이 있었다. 그 당시 후결도 문서의 성립 또는 효력에 영향을 주는 결재행위의 하나였으나, 선(先) 행정행위(대결)와 후(後) 행정행위(후결) 사이에 법적 안정성을 해친다는 문제점이 발생하여 1984. 11. 23.에 후결제도를 폐지하고 후열로 명칭을 변경하였다. 그 후 1999. 9. 1.에 후열제도를 폐지하고 사후보고로 명칭을 변경하였다. 따라서 현행 규정상 후결제도와 후열제도는 없다.

1) 결재(決裁 : 좁은 의미)

법령의 규정에 의하여 소관사항에 대한 행정기관의 의사를 결정할 권한을 가진 자(주로 행정기관의 장)가 직접 그 의사를 결정하는 행위를 말한다.

2) 전결(專決)

행정기관의 장으로부터 사무의 내용에 따라 결재권을 위임받은 자가 행하는 결재를 말하며, 그 위임전결사항은 당해 기관의 장이 훈령(위임전결규정) 또는 지방자치단체의 규칙(사무전결처리규칙)으로 정한다.

3) 대결(代決)

결재권자가 휴가·출장 기타의 사유로 결재권자의 사정에 의하여 결재할 수 없는 때에 그 직무를 대리하는 자가 행하는 결재를 말한다.

4. 결재의 효과

문서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 문서에 대한 결재권자의 서명(전자문자서명·전자이미지서명 또는 행정전자서명을 포함)에 의한 결재가 있음으로써 성립한다(「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제6조 제1항). 따라서, 결재는 문서가 성립하기 위한 최종적이며 절대적인 요건이다.

5. 결재의 표시

결재권자(행정기관의 장)가 결재하는 경우에 결재의 표시방법은 다음과 같이 행정기관의 장의 직위를 직위란에 간략히 표시하고 서명란에 서명한다.

<예시> 구청장이 결재하는 경우 결재의 표시방법

2014. 09. 22.
총무과장 **박00** 행정관리국장 **신00** 부구청장 **이00** 구청장 **홍00**
협조자 자치행정과장 **강00** 재무국장 **박00** 도시관리국장 **조00**

6. 전결 및 대결의 표시

1) 전결의 표시

가) 전결 및 서명 표시 방법

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제10조 제2항에 따라 결재권이 위임된 사항을 전결하는 때에는 행정기관의 장과 서명하지 아니하는 사람의 결재란을 설치하지 아니하고 전결하는 자의 서명란에 "전결"표시를 한 후 서명한다.

나) 전결문서의 결재일자 표시 위치

이 경우 전결권자가 결재일자를 기재하지 않고 서명란에 전결하는 때에는 "전결"표시 다음에 바로 이어서 서명하고, 결재일자를 기재하고자 하는 경우에는 서명란 중 상단에 "전결" 표시 후 결재일자를 기재하고, 하단에 서명한다.

<예시1> 국장이 전결하는 경우의 표시

전결 2013. 09. 22.
지방행정주사 **김00** 민원봉사과장 **박00** 행정관리국장 **홍00**
협조자 총무과장 **강00**

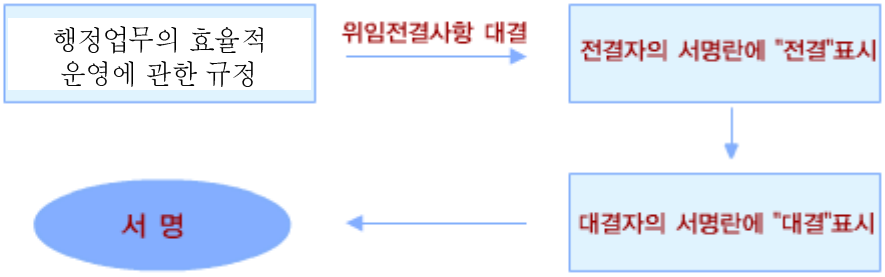
<예시2> 기안자가 전결하는 경우의 표시

전결 2013. 09. 22.
지방행정주사 **홍00**
협조자

2) 대결의 표시

가) 대결 및 서명 표시방법

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제10조제3항에 따라 위임전결사항을 대결하는 때에는 행정기관의 장과 "전결" 표시를 하지 아니하는 사람의 결재란을 설치하지 아니하고 전결하는 자의 서명란에 "전결" 표시를 한 후 대결하는 자의 서명란에 "대결" 표시를 하고 서명하며, 위임전결사항이 아닌 사항을 대결한 경우에는 행정기관의 장과 서명하지 아니하는 사람의 결재란을 설치하지 아니하고 대결하는 자의 서명란에 "대결" 표시를 하고 서명한다.



나) 대결문서의 결재일자 표시위치

이 경우 대결권자가 결재일자를 기재하지 않고 대결하는 때에는 '대결' 표시 다음에 바로 이어서 서명하고, 결재일자를 기재하고자 하는 경우에는 서명란 중 상단에 '대결' 표시 후 결재일자를 기재하고, 하단에 서명한다.

<예시1> 기관장 부재 중 직근 하급자가 대결하는 경우의 표시

대결 2014. 09. 22.

지방행정주사 허OO 민원봉사과장 박OO 행정관리국장 홍OO 부구청장 명OO
협조자 여권과장 김OO

<예시2> 전결사항을 결재할 자(전결권자)가 부재중인 경우의 표시

① 국장 부재 중 국장 전결사항을 직무대리자인 과장이 대결한 경우

대결 2014. 09. 22.

지방행정주사 허OO 민원봉사과장 정OO 행정관리국장 전결
협조자 기획예산과장 강OO

② 부구청장 전결사항을 직무대리자인 국장이 대결하는 경우

대결 2014. 09. 22.
지방행정주사 **허OO** 토목과장 **박OO** 건설교통국장 **정OO** 부구청장 **전결**
협조자 교통행정과장 **이OO**

③ 과장 전결사항인 문서를 그 직무를 대리하는 자(보조기관 또는 보좌기관이 아닌 자)가 대결하는 경우

대결 2014. 09. 22.
지방행정주사보 **김OO** 지방행정주사 **허OO** 주택과장 **전결**
협조자

④ 총괄책임자(보조기관 또는 보좌기관이 아닌 자) 전결사항인 문서를 그 직무를 대리하는 자(보조기관 또는 보좌기관이 아닌 자)가 대결하는 경우

대결 2013. 09. 22.
지방행정주사보 **허OO** 지방행정주사 **전결**
협조자

7. 대결문서의 사후보고

대결한 문서 중 그 내용이 중요한 문서에 대하여는 결재권자에게 사후에 보고(구두보고, 메모보고 등)하여야 하며, 이 경우 원 결재권자가 보고를 받았다는 뜻으로 서명을 할 필요가 없다. 앞에서 설명하였듯이 후결제도나 후열제도는 폐지되었으므로, 후결 또는 후열을 받아서는 아니 된다.

핵심 포인트

▶ 기안자, 검토자 및 결재권자의 용어는 생략하고, 기안자, 검토자 및 결재권자의 순서대로 직위(직급)를 온전하게 쓰고, 서명하도록 변경되었으며, 협조자란에는 협조자란 용어를 쓴 후 이어서 협조자의 직위(직급)를 쓰고 서명한다.

▶ 기안문과 시행문에 기안자, 검토자 및 결재권자의 직위(직급)를 온전하게 표시하고 서명을 그대로 표시하도록 한 것은 정책결정(의사결정)이 어떻게 이루어지고, 관련자가 누구인지를 알도록 하여 행정의 책임성과 투명성을 제고하여 정책실명제의 실현을 위한 것이다. 다만, 기관장과 부기관장의 직위는 간략히 쓴다.

▶ 위임된 사항을 전결하는 경우에는 서명하지 아니하는 자의 결재란을 설치하지 아니하고 전결하는 자의 서명란에 "전결"표시를 하고 서명한다.

▶ 결재권이 위임된 사항을 대결하는 경우에는 행정기관의 장과 "전결"표시를 하지 아니하는 자의 결재란을 설치하지 아니하고 전결하는 자의 서명란에 "전결"표시를 하고, 대결하는 자의 서명란에 "대결"표시를 하고 서명한다.

▶ 위임전결사항이 아닌 사항을 대결한 경우에는 행정기관의 장과 서명하지 아니하는 자의 결재란을 설치하지 아니하고, 대결하는 자의 서명란에 "대결"표시를 하고 서명한다.

▶ 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제8조제2항 단서에 따라 관계서식으로 작성하는 문서를 시행하는 경우에도 전결 또는 대결의 표시방법은 위의 표시방법과 동일하다.

제 6 절 문서의 등록

행정업무추진과정에서 생산·접수·입수된 모든 종류의 기록물을 등록하여야 한다. 전자문서시스템에 의하여 기록물을 기록물등록대장에 등록하여야 한다. 종이문서는 도면·카드·시청각기록물·첨부물까지 전자문서시스템에 전산으로 등록하여야 한다. 2004. 1. 1.부터 새로운 전자문서시스템에서는 한 번의 등록으로 생산·색인목록·보유목록의 작성, 기록물철등록부의 작성 등이 자동적으로 처리되도록 하였다.

2007. 4. 5.부터「공공기록물 관리에 관한 법률」, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙에 의하여 공공기관이 기록물을 생산 또는 접수한 때에는 그 기관의 전자기록생산시스템으로 생산 또는 접수 등록번호를 부여하고 이를 그 기록물에 표기하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 등록정보를 전자적으로 생산·관리하여야 한다. 다만,「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」제3조 제11호 및 제12호에 따른 업무관리시스템 또는 행정정보시스템으로 생산된 행정정보 중 기록물의 특성상 등록번호를 부여할 수 없는 경우에는 전자기록생산시스템으로 해당 기록물의 고유한 식별번호를 부여하여 등록번호로 대체할 수 있다. 공공기관은 등록정보를 임의로 수정 또는 삭제되지 아니하도록 관리하여야 한다. 등록번호는 각각 시스템 구분, 처리과 기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성한다. 다만,「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관이 생산·접수하는 기록물의 등록번호 표기방식과 구성은 그 기관의 장이 정한다. 기록물의 등록은 그 기록물을 생산한 공공기관에서 전자기록생산시스템으로 등록하여야 하며, 기록관에서 직접 수집한 기록물은 기록관리시스템으로 등록할 수 있다.

「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」제2조 제7호

7. "전자기록생산시스템"이라 함은 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3조 제10호부터 제12호까지의 규정에 따른 전자문서시스템, 업무관리시스템, 행정정보시스템을 말한다.

「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」제3조

제3조(공공기관의 범위) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조 제1호에서 "대통령령이 정하는 기관"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

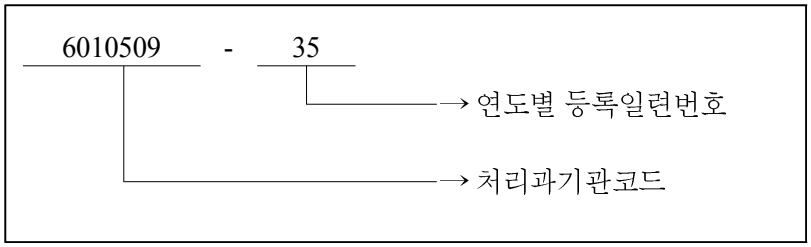
1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관
2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
3. 특별법에 의하여 설립한 법인(다만, 「지방문화원진흥법」에 의한 문화원 및 특별법에 의하여 설립된 조합·협회를 제외한다)
4. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」, 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 각급 학교

1. 문서등록요령

1) 행정기관이 생산(접수)한 문서는 당해 문서에 대한 결재(접수)가 끝난 즉시 결

재(접수)일자순에 따라 반드시 각 처리과별로 전산으로 등록하여 관리한다.

2) 처리과별로 기록물등록대장에 생산문서·접수문서를 통합하여 등록번호를 부여·관리한다. 등록번호는 처리과기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성한다. 2007. 4. 5.부터는 등록번호는 각각 시스템 구분, 처리과 기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성한다. 다만, 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관이 생산·접수하는 기록물의 등록번호 표기 방식과 구성은 그 기관의 장이 정한다. 2007. 4. 5. 전의 기록물의 등록번호는 처리과 기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성한다.



3) 문서등록의 표시가 없는 결재(접수)문서는 문서의 표지 왼쪽 상단에 문서등록의 표시(「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행규칙」 별표1)를 한 후 등록한다.

가) 생산등록번호

문서·카드류·도면류 등 사진·필름·테이프·디스켓 등
보통규격 이상의 기록물 소형규격의 기록물

등록번호	
등록일자	
처 리 과	

등록	(등록번호)
	(등록일자)

나) 접수등록번호

문서·카드류·도면류 등 사진·필름·테이프·디스켓 등
보통규격 이상의 기록물 소형규격의 기록물

접수번호	
등록일자	
처 리 과	

등록	(접수번호)
	(등록일자)

2. 등록시기 및 등록항목

1) 등록시기

가) 일반문서는 결재 또는 보고 종료시, 수정 또는 반려 시, 접수 시

나) 사진, 필름류 시청각기록물은 보존기록물로 선정시

다) 녹음·동영상·비디오 등 시청각기록물은 편집 등 작품 완성시

2) 등록항목

가) 기본등록사항 : 기록물 기본정보로서 모든 종류에 적용되는 공통 등록사항(등록구분, 생산(접수)등록일, 생산(접수)등록번호, 첨부번호, 제목, 쪽수, 결재권자, 기안자(업무담당자), 시행일, 수신자(발신자), 문서과 배부번호, 생산기관 등록번호, 전자기록물여부 등 13개 항목)

등록구분	생산(접수)등록일자	생산(접수)등록번호	첨부번호	제목	쪽수	결재권자	기안자(업무담당자)	시행*일자	수신자*(발신자)	문서과 배부번호	생산기관 등록번호	전자기록물여부

나) 분류등록사항 : 분류번호(기록물철 분류번호), 특수기록물 유형, 공개여부, 공개제한 부분표시, 특수목록에 관한 사항 등 5개 항목

분류번호	특수기록물*	공개여부	공개제한 부분표시*	특수목록*

다) 시청각기록물 추가등록사항: 내용요약과 기록물의 형태 등 2개 항목

내용요약	기록물 형태*

3. 등록번호 표기(2007. 4. 5. 후)

1) 생산문서의 생산등록번호의 표기방법

가) 기안문·시행문 등 생산등록번호 또는 문서번호란이 설치되어 있는 기록물 : 생산등록번호란 또는 문서번호란에 생산등록번호를 표기한다.

나) 문서관리카드는 관리정보의 문서번호란에 생산등록번호를 표기한다.

다) 생산등록번호란 또는 문서번호란이 설치되어 있지 않은 문서·카드·도면류

등의 기록물: 그 기록물의 좌측상단 여백에 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 별표1의 표시를 하여 생산등록번호를 표기한다.

라) 사진 또는 필름류의 기록물 : 사진 뒷면이나 그 사진·필름 등을 넣은 봉투 또는 그 사진·필름 등을 부착한 종이의 좌측 상단의 여백에 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」별표1의 표시를 하여 생산등록번호를 표기한다. 다만, 동일한 내용의 사진과 필름 등에 대하여는 동일한 생산등록번호를 표기한다.

마) 테이프·디스크·디스켓류 : 그 기록물과 그 보존용기에 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 별표1의 표시를 하여 생산등록번호를 표기한다.

바) 기타 기록물의 재질 또는 규격 상 기록물 자체에 생산등록번호를 표기하기 곤란한 기록물 : 그 기록물을 넣은 봉투 또는 보존용기에 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」별표1의 표시를 하여 접수등록번호를 표기한다.

2) 접수문서의 접수등록번호의 표기방법

가) 시행문 서식 또는 접수인에 의하여 접수된 기록물: 접수등록번호란에 생산등록번호를 표기한다.

나) 시행문 서식 또는 접수인에 의하여 접수된 기록물외의 접수기록물: 우측 상단의 여백에 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 별표1의 표시를 하여 접수등록번호를 표기한다.

다) 위 가)항과 나)항에 따라 접수등록번호를 그 기록물에 표기하는 경우에는 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 제5조제3항에 따라 처리과 기관코드에 갈음하여 처리과명을 표시한다.

라) 위 가)항과 나)항에도 불구하고 기록물 등록번호를 그 기록물에 표기할 수 없는 전자기록물의 경우에는 등록번호를 표기하는 대신 그 등록번호를 등록정보로 관리할 수 있다.

4. 등록방법

기록물 등록 방법에는 전자기록물 자동등록, 비전자기록물 수기등록, 첨부물 분리등록이 있다.

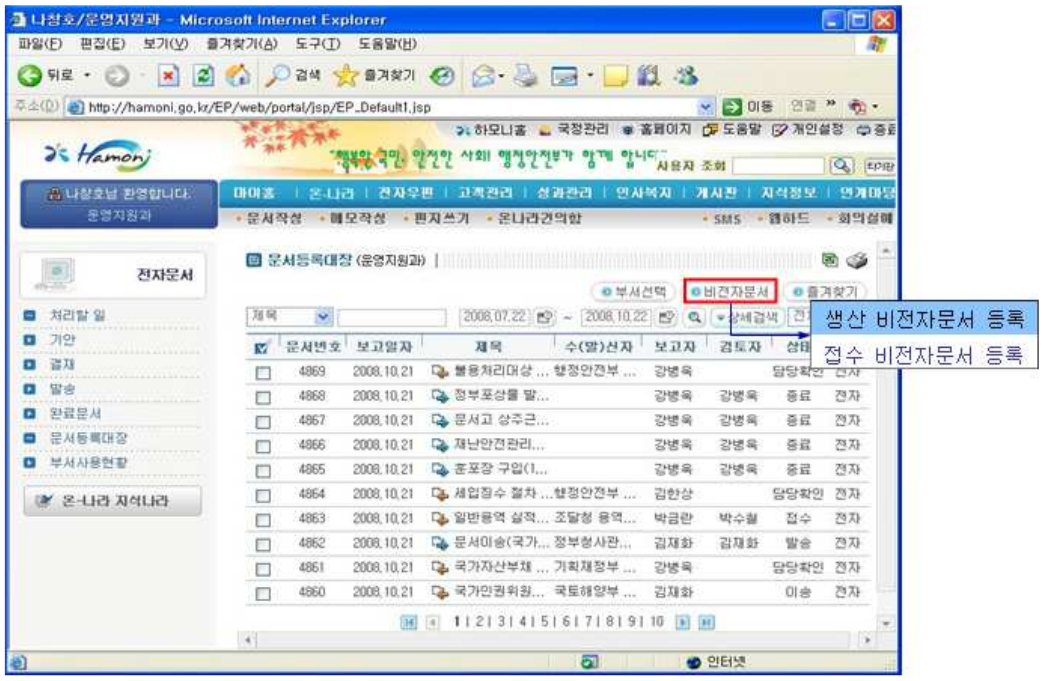
1) 전자기록물 등록방법

전자기록물 자동등록은 결재 또는 접수 완료 후 자동으로 등록번호가 부여되므로 별도의 등록 절차는 필요 없다.

2) 비전자기록물 등록방법

비전자기록물 수기등록은 전자기록생산시스템의 문서 등록 기능을 이용하여 수기 등록하고 비전자기록물은 매체의 특성에 따라 별도로 관리하면 된다.

<예시> 비전자기록물 등록방법(안전행정부)



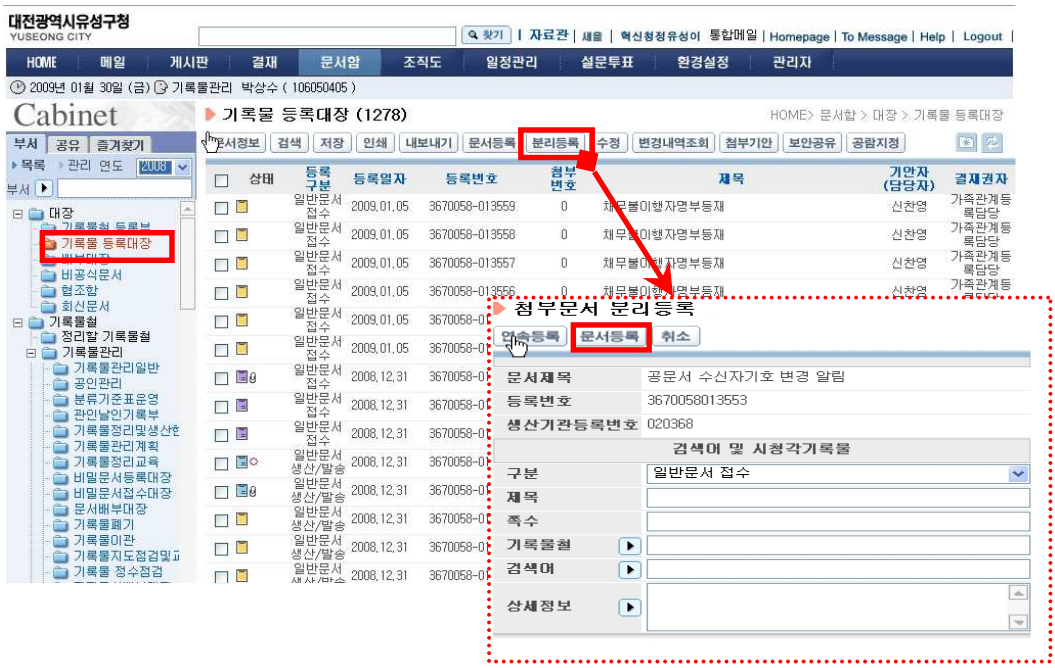
3) 첨부물 분리 등록방법

공공기관은 기록물의 본문과 첨부물의 규격차이가 심하거나 상호 다른 기록매체로 구성되어 있는 등, 첨부물을 본문과 분리하여 각각 관리할 필요가 있는 경우에는 첨부물을 별도로 등록하여야 한다. 즉 일반문서에 첨부된 녹음테이프, 큰 도면 등 기록물종류나 규격이 달라 함께 관리가 곤란한 첨부물은 별도로 등록한다.

이 경우 첨부물의 등록번호는 본문의 생산등록번호 또는 접수등록번호에 첨부일련번호를 추가한 번호로 구성한다. 즉 첨부물 분리 등록시 등록번호는 본문과 동일한 등록번호에 첨부 일련번호를 추가로 부여한다. 예를 들면, 「국무회의록」문건에 첨부

된 발언록테이프는 녹음테이프만 떼어내 첨부등록하고, 「농지전용허가서」에 첨부된 지적도면은 도면만 따로 떼어내 첨부등록한다. 이를 구성요소별로 살펴보면, 처리과 기관코드+연도별등록일련번호+첨부일련번호이다. 예를 들면, "6010509-35-1"이다.

<예시> 첨부문서 분리등록(유성구청)



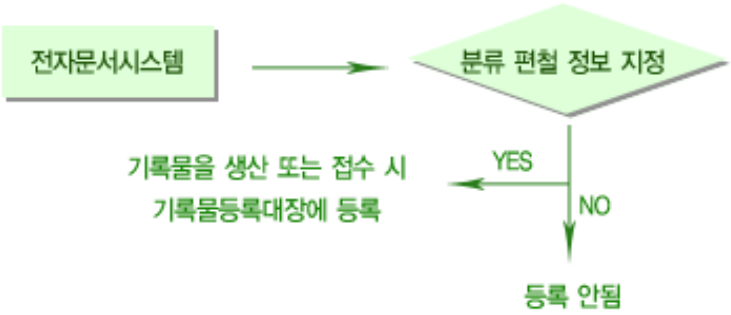
5. 등록사항의 삭제 또는 수정방법

1) 기본등록사항을 삭제하고자 하는 때에는 기록물관리책임자의 확인 하에 기록물등록대장 중 당해 기록물철에 편철된 것으로 표기된 분류번호로 먼저 수정하고, 수정일자 및 조치사항을 전자적으로 관리하여야 한다.
2) 기본등록사항(기록물배부대장의 경우에는 접수사항을 말한다)을 삭제 또는 수정하고자 하는 때에는 1)의 방법에 따라 당해 등록사항 전체를 삭제한 후 수정된 내용으로 등록한다.
3) 기본등록사항외의 등록사항을 삭제 또는 수정하고자 하는 때에는 삭제일자 또는 수정일자 및 조치사항을 전자적으로 관리하여야 하며 등록사항만을 수정된 내용으로 등록한다.

※ 등록사항의 수정방법(2007. 4. 5. 후 개정 내용)
가. 공공기관은 등록정보를 임의로 수정 또는 삭제되지 아니하도록 관리하여야 한다.
나. 등록정보를 수정하고자 할 때에는 기록물관리책임자의 확인 하에 조치할 수 있으며 수정일자, 수정내용 및 수정사유 등을 전자적으로 관리하여야 한다.

6. 등록 시 유의사항

1) 새로운 전자문서시스템에서는 기록물 등록시 사전에 분류·편철 정보를 지정하지 않으면 기록물을 생산 또는 접수시 기록물등록대장에 등록할 수 없다.



2) 따라서 단위업무별로 보존기간별로 기록물철을 사전에 분류·편철한 다음에 결재를 올리거나 접수된 문서를 등록할 수 있다. 생산문서 또는 접수문서에 대해 사전에 단위업무별로 보존기간별로 기록물철을 분류·편철하지 않으면 전자문서시스템상에서 결재를 올리거나 접수를 할 수 없으므로, 이 점을 특히 유의해야 한다. 이렇게 전자문서시스템을 설계한 이유는 기록물의 유실방지 및 기록물 보존관리의 효율화를 위한 것이다.

3) 분류 및 편철은 종전의 분류기호 및 보존기간을 지정하는 것과 동일한 기능으로 전자문서시스템에서 해당 기록물의 단위업무 및 기록물철을 지정하는 작업이다.

<공문서의 보존기간의 변천과정>

시대	종류	보존기간
1949. 7. 15. 제정	4종	갑종 영구, 을종 10년, 병종 3년, 정종 1년
1961. 9. 13. 제정	4종	특류 영구, 갑류 10년, 을류 3년, 병류 1년
1963. 12. 16. 제정	6종	영구, 10년, 5년, 3년, 1년, 6월
1979. 6. 15. 제정	7종	영구(갑), 영구(을), 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년
1984. 12. 31. 제정	6종	영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년
1992. 12. 31. 제정	6종	영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년
1997. 2. 22. 제정	7종	영구, 30년, 20년, 10년, 5년, 3년, 1년 * 기존 [준영구]를 [20년], [30년]으로 변경
1999. 12. 30. 제정	7종	영구, 준영구, 20년, 10년, 5년, 3년, 1년 *기존 [30년]을 [준영구]로 변경(문서의 보존강화)
2007. 4. 4. 제정	7종	영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년

7. 등록순서

1) 생산문서의 등록순서는 다음과 같다.
   기안(기안자) ⇒ 분류 및 편철 ⇒ 검토 및 협조 ⇒ 결재 ⇒ 등록
2) 접수문서의 등록순서는 다음과 같다.
   접수(등록, 접수자) ⇒ 담당자 지정 ⇒ 분류 및 편철 ⇒ (공람)

8. 등록파일의 관리

1) 기록물등록파일은 매년 기록물관리기관으로 제출한다.
2) 한 번의 전자등록으로 기록물등록대장, 생산기록물목록, 기록물철 색인목록, 이관기록물목록, 보존기록물목록 등이 자동 처리된다.
3) 기록물 한건이라도 멸실된 경우 매년 제출한 전산등록파일을 통해 전산추적이 가능하므로, 기록물 등록파일은 임의로 삭제 또는 수정이 불가하며, 삭제 또는 수정시는 본래의 내용도 남아 있게 해야 한다.

제 7 절 문서의 시행

1. 시행의 일반사항

1) 문서 시행의 의의

문서 시행이라 함은 내부적으로 성립한 행정기관의 의사를 외부로 표시하는 단계로서 문서의 효력을 발생케 하는 절차를 말한다.

2) 문서 시행의 방법

가) 문서시행의 방법으로는 일반적으로 문서발송의 방법이 있다. 여기에는 주로 정보통신망에 의한 발송, 인편에 의한 발송, 우편에 의한 발송, 팩스에 의한 발송의 방법이 있다.

나) 단순사항을 전자게시판 또는 홈페이지에 게시하는 방법도 시행방법의 하나이다. 구체적으로 설명하면, 행정기관의 장이 소속공무원 또는 소속기관에 단순업무에 관한 지시, 단순한 자료요구·업무연락·통보, 공지사항, 일일명령 등의 시행문을 전자문서시스템의 전자게시판 또는 행정기관의 홈페이지 등에 게시한 때에는 당해 문서를 시행한 것으로 본다. 보조기관·보좌기관간 상호간에 발신하는 문서에도 위 내용을 준용한다.

다) 전자우편주소와 홈페이지주소를 이용한 방법도 시행방법이다. 2004. 1. 1.부터는 전자문서의 경우 공무원의 전자우편주소(행정기관이 공무원에게 부여한 전자우편주소를 말한다)를 이용한 발송, 행정기관의 홈페이지를 이용한 발송의 방법도 문서의 발송방법으로 인정된다. 이 경우는 행정기관 외의 자에게 발송하는 경우로서, 사전에 그 발신방법에 대하여 수신자가 인지하고 있는 경우에 한한다.

라) 관보게재의 방법도 시행방법의 하나이다.

대상 문서 :「관보규정」제17조
(1) 법령공포의 통지 (2) 대통령 및 국무총리의 훈령과 지시사항의 통지 (3) 각급 기관에 대한 인사발령 통지 (4) 기타 영 제10조에 해당하는 내용으로서 관보에 공문대체의 뜻을 기재하여 게재한 사항

►「관보규정」 제10조 : ①대통령 지시사항, ②국무총리 지시사항, ③정부의 행정지침으로서 각 행정기관에 공지시킬 필요가 있다고 인정되는 사항, ④기타 안전행정부장관이 관보에 게재할 필요가 있다고 인정하는 사항

마) 신문 등에 공고·고시하는 방법도 시행방법의 하나이다.

바) 증명서를 교부하는 방법도 시행방법의 하나이다. 주민등록법, 호적법 등 개별법령에 의하여 각종 증명서를 교부하는 것이 그 예이다.

2. 시행문의 작성

2004. 1. 1.부터 기안문과 시행문이 하나의 서식으로 통합됨에 따라 별도의 시행문을 작성하지 않는다. 다만, 결재가 끝난 이후에 종이문서의 경우에는 기안문을 복사하여 관인을 찍으면 시행문이 되고, 전자문서의 경우에는 전자문서시스템에서 전자이미지관인을 찍으면 시행문이 된다. 엄격히 말하면, 별지 제1호서식이 기안문 서식이고 동시에 시행문 서식이므로, 기안문에 관인을 찍는다는 말이나 시행문에 관인을 찍는다는 말은 같은 의미이다. 별도의 기안문 및 시행문을 작성하지 아니하고 서식 자체를 기안문 및 시행문으로 갈음할 수 있도록 설계된 서식도 시행문의 작성방법은 동일하다. 시행문의 작성 대상문서와 제외문서는 다음과 같다.

1) 대상문서

시행문 작성대상문서는 정보통신망·인편·우편·팩스 및 공무원의 전자우편주소로 발송하거나 전자문서시스템의 전자게시판 및 행정기관의 홈페이지 게시, 관보 게재의 방법으로 발송하는 문서이다.

2) 제외문서

시행문을 작성하지 않는 문서는 전신·전신타자·전화로 발신하는 문서이다. 시행문을 작성하지 아니하나, 시행문 작성형식으로 발신한다.

[일반시행문 서식] (별지 1호서식)

행정기관명

수신 ( )

(경유)

제목

발신명의

기안자 (직위/직급) 서명 검토자 (직위/직급) 서명 결재권자 (직위/직급) 서명
협조자 (직위/직급) 서명

시행 처리과명-연도별 일련번호 (시행일) 접수 처리과명-연도별 일련번호 (접수일)

우 도로명주소 / 홈페이지 주소
전화번호 ( ) 팩스번호 ( ) / 공무원의 전자우편주소 / 공개 구분

<처리요령>

1. 행정기관명: 그 문서를 기안한 부서가 속한 행정기관명을 기재한다. 행정기관명이 다른 행정기관명과 같은 경우에는 직근 상급 행정기관명을 함께 표시할 수 있다.
2. 수신: 수신자명을 표시하고 그 다음에 이어서 괄호 안에 업무를 처리할 보조·보좌기관의 직위를 표시하되, 그 직위가 분명하지 않으면 ○○업무담당과장 등으로 쓸 수 있다. 다만, 수신자가 많은 경우에는 두문의 수신란에 '수신자 참조'라고 표시하고 결문의 발신명의 다음 줄의 왼쪽 기본선에 맞추어 수신자란을 따로 설치하여 수신자명을 표시한다.
3. (경유): 경유문서인 경우에 (경유)란에 '이 문서의 경유기관의 장은 ○○○ (또는 제1차 경유기관의 장은 ○○○, 제2차 경유기관의 장은 ○○○)이고, 최종 수신기관의 장은 ○○○입니다.'라고 표시하고, 경유기관의 장은 제목란에 '경유문서의 이송'이라고 표시하여 순차적으로 이송하여야 한다.
4. 제목: 그 문서의 내용을 쉽게 알 수 있도록 간단하고, 명확하게 기재한다.
5. 발신명의: 합의제 행정기관 또는 행정기관의 장의 명의를 기재하고, 보조기관 또는 보좌기관 상호간에 발신하는 문서는 그 보조기관 또는 보좌기관의 명의를 기재한다. 시행할 필요가 없는 내부결재문서는 발신명의를 표시하지 않는다.
6. 기안자·검토자·협조자·결재권자의 직위/직급(직급의 경우에는 각급 행정기관이 6급 이하 공무원의 직급을 대신하여 사용할 수 있도록 정한 대외직명을 포함한다. 이하 이 서식에서 같다): 직위가 있는 경우에는 직위를, 직위가 없는 경우에는 직급을 온전하게 쓴다. 다만, 기관장과 부기관장의 직위는 간략하게 쓴다.
7. 시행 처리과명-연도별 일련번호(시행일), 접수 처리과명-연도별 일련번호(접수일): 처리과명(처리과가 없는 행정기관은 10자 이내의 행정기관명의 약칭)을 기재하고, 시행일과 접수일란에는 연월일을 각각 온점(.)을 찍어 숫자로 기재한다. 다만, 민원문서인 경우로서 필요한 경우에는 시행일과 접수일란에 시·분까지 기재한다.
8. 우 도로명주소: 우편번호를 기재한 다음, 행정기관이 위치한 도로명 및 건물번호 등을 기재하고 괄호 안에 건물명칭과 사무실이 위치한 층수와 호수를 기재한다.
   (예) 우110-760 서울특별시 종로구 세종대로 209 (정부중앙청사 11층 1104호)
9. 홈페이지 주소: 행정기관의 홈페이지 주소를 기재한다.
   (예) www.mopas.go.kr
10. 전화번호( ), 팩스번호( ): 전화번호와 팩스번호를 각각 기재하되, ( )안에는 지역번호를 기재한다. 기관 내부문서의 경우는 구내 전화번호를 기재할 수 있다.
11. 공무원의 전자우편주소: 행정기관에서 공무원에게 부여한 전자우편주소를 기재한다.
12. 공개구분 : 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 표시한다. 부분공개 또는 비공개인 경우에는 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 제18조에 따라 '부분공개( )' 또는 '비공개( )'로 표시하고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 번호 중 해당 번호를 괄호 안에 표시한다.
13. 관인생략 등 표시: 발신명의의 오른쪽에 관인생략 또는 서명생략을 표시한다.

※ 기안자·검토자 및 결재권자(직위/직급) 서명: '기안자'·'검토자'·'결재권자' 및 '직위(직급)'의 용어는 표시하지 아니하고, 기안자·검토자 및 결재권자의 직위/직급을 쓰고 서명하되, 직위/직급 및 서명란의 수와 크기는 필요에 따라 조정하여 사용할 수 있다.

※ 협조자(직위/직급) 서명: '협조자'의 용어를 표시한 다음, 이어서 직위/직급을 쓰고 서명한다.

※ 전결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제2항 및 동 시행규칙 제7조제2항에 따라 결재권이 위임된 사항을 전결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 서명하되, 서명하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.

※ 대결 및 서명 표시 위치: 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제10조제3항 및 동 시행규칙 제7조제3항에 따라 대결하는 경우에는 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명하며, 위임전결사항을 대결하는 경우에는 전결하는 사람의 서명란에 '전결' 표시를 한 후 대결하는 사람의 서명란에 '대결' 표시를 하고 서명한다. 이때 서명하지 아니하거나 '전결' 표시를 하지 아니하는 사람의 서명란은 설치하지 아니한다.

※ 발의자(★)와 보고자(⊙)의 표시는 직위/직급의 앞 또는 위에 하되, 보고자의 표시는 직접 결재권자에게 보고하는 경우에만 표시한다.

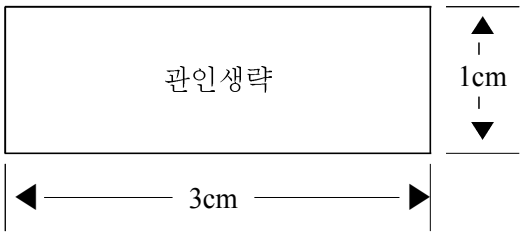
3) 수신자가 행정기관이 아닌 경우와 기타 특별한 사유가 있는 때에는 문서접수란을 설치하지 아니할 수 있다.
4) 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제8조제2항 단서에 따른 문서(기안문 및 시행문 서식이 아닌 서식으로 작성한 문서)를 시행하는 때에는 시행문을 따로 작성하지 아니하고 당해 문서의 발신명의란에 관인(전자이미지관인 포함)을 찍거나 행정기관의 장이 서명(전자이미지서명 포함)하여 시행할 수 있다.

3. 관인날인 및 인영인쇄 사용

1) 행정기관의 장의 명의로 발신하는 문서의 시행문, 게시판 등에 고시 또는 공고하는 문서, 임용장·상장 및 각종 증명서에 속하는 문서에는 관인(전자이미지관인 포함)을 찍거나 행정기관의 장이 서명(전자이미지서명 포함)한다.
   ※ 행정기관의 장이 직접 결재한 문서는 관인날인 대신 행정기관의 장이 시행문과 상장 등에 직접 서명하여 시행·교부할 수 있다.
2) 보조기관 또는 보좌기관의 명의로 발신하는 문서의 시행문에는 발신명의 표시의 마지막 글자 위에 보조기관 또는 보좌기관이 서명(전자문자서명·전자이미지서명 및 행정전자서명 포함)하여 시행하되, 전자문서는 전자이미지서명 또는 전자문자서명이 자동적으로 생성되도록 하여 시행하여야 한다.
3) 관보·신문 등에 게재하는 문서에는 관인을 찍거나 서명하지 아니하며, 일일명령 등 단순 업무처리에 관한 지시문서와 행정기관 간의 단순한 자료요구, 업무연락, 통보 등 경미한 내용의 문서에는 관인날인 또는 서명을 생략할 수 있다.

<관인날인 생략의 표시> → 대외문서에 한한다.

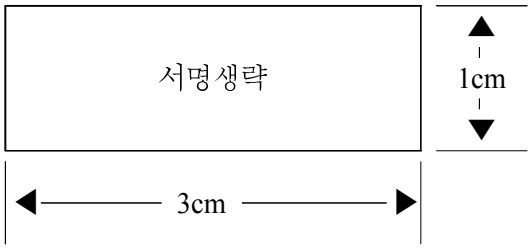
○ 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 별표1의 관인생략 표시인



○ 표시위치: 기안문 및 시행문의 발신명의의 오른쪽
○ 관인날인생략의 결정 : 기안자

<서명날인 생략의 표시> → 대내문서에 한한다.

○ 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 별표1의 서명생략 표시인



○ 표시위치: 기안문 및 시행문의 발신명의의 오른쪽

○ 서명생략의 결정: 기안자

4) 관인생략 또는 서명생략의 표시위치는 발신명의의 오른쪽이며, 관인생략 또는 서명생략의 결정은 기안자가 한다.

5) 관인 인영의 인쇄사용

가) 관인을 찍어야 할 문서로서 다수의 수신자에게 동시에 발신 또는 교부하는 문서는 관인날인에 갈음하여 관인의 인영을 그 문서에 인쇄하여 사용할 수 있다.

나) 관인의 인영을 인쇄하여 사용하고자 할 때에는 처리과의 장은 당해 기관의 장의 승인을 얻기 전에 당해 관인을 관리하는 부서의 장과 협의하여야 한다.

다) 관인의 인영을 인쇄하여 사용하는 경우 문서의 크기나 용도에 따라 인영의 크기를 적절하게 축소 인쇄하여 사용할 수 있다.

4. 문서의 발송

1) 발신원칙

가) 문서는 처리과에서 발송하여야 한다.

나) 처리과의 문서수발업무를 담당하는 자(문서과의 지원을 받아 문서를 발송하는 경우에는 문서과의 문서수발업무를 담당하는 자를 말한다) 또는 기안자는 발송할 문서와 기록물등록대장의 기재사항을 확인한 후 발송하여야 한다.

다) 문서는 정보통신망을 이용하여 발신함을 원칙으로 한다. 다만, 업무의 성격 기타 특별한 사정이 있는 경우에는 인편·우편·팩스·전신·전신타자·전화 등으로 발신할 수 있다.

라) 내용이 중요한 문서는 등기우편이나 그 밖에 발신사실을 증명할 수 있는 특수한 방법으로 발신한다.

마) 행정기관의 홈페이지 또는 공무원의 전자우편주소(행정기관이 공무원에게 부여한 전자우편주소를 말한다)를 이용하여 행정기관 외의 자에게 발송할 수 있다.

바) 인편(문서사송) 또는 우편으로 발송하는 문서는 문서과의 지원을 받아 발송할 수 있다.

사) 전자문서 중 정보통신망을 이용하여 발송할 수 없는 문서는 이를 출력하여 발송할 수 있다.

아) 행정기관의 장은 공문서를 수발함에 있어서 문서의 보안유지와 분실·훼손 및 도난방지를 위한 적절한 조치를 강구하여야 한다.

자) 관인(전자이미지관인 제외)을 찍어 시행하는 문서는 관인관리자가 관인을 찍은 후 처리과에서 발송하여야 한다.

2) 문서의 수신자 변경 및 추가 등을 통한 발송

다음에 해당하는 경우에는 해당 문서를 생산한 처리과의 장의 승인을 받아 이미 발송한 문서의 수신자를 변경하거나 추가하여 다시 발송할 수 있다. 이 경우 처리과의 장의 승인은 기안문의 결재권자의 서명란 오른쪽 여백에 처리과의 장의 직위 또는 직급 및 서명과 서명일을 기재하는 방법으로 표시하되, 전자문서인 경우에는 전자문서시스템상에 표시하여야 한다.

가) 결재권자 또는 해당 문서를 생산한 처리과의 장의 지시가 있는 경우

나) 수신자의 명칭이 변경된 경우

다) 착오로 인하여 수신자를 누락하였거나 잘못 지정한 경우

라) 해당 업무와 관련된 기관의 요청이 있는 경우

3) 문서발송의 일반절차

행정기관의 장은 공문서를 수발함에 있어 문서의 보안유지와 분실·훼손 및 도난방지를 위하여 적절한 조치를 강구하여야 한다.

문서발송의 일반적 절차는 다음과 같다.

가) 전자결재문서를 정보통신망을 통하여 발송하는 경우

(결재권자) <시스템> (기안자)

(기안자)

결재 → 등록 → 문서확인 → 발송요청

(발송자) (발송자)

→ 전자이미지관인 날인 → 확인 및 발송

※ 관인생략 또는 서명생략문서에는 "관인생략" 또는 "서명생략"표시를 한다.

나) 전자결재를 하여 전자이미지관인을 날인한 후 정보통신망이 아닌 수단을 이용하여 발신하는 경우

(결재권자) <시스템> (기안자) (기안자)

결재 → 등록 → 문서확인 → 발송요청

(발송자) (발송자) (발송자)

→ 전자이미지관인날인 → 출력 → 확인 및 발송

다) 전자결재를 하였으나, 전자이미지관인을 날인하지 않고 출력하여 정보통신망이 아닌 수단을 이용하여 발신하는 경우

(결재권자) <시스템> (기안자) (기안자)

결재 → 등록 → 문서확인 → 발송요청

(발송자) <관인관리자> (발송자)

→ 출력 → 관인날인 → 확인 및 발송

라) 일반결재문서(종이문서결재)를 시행하는 경우

(결재권자)		<시스템>		(기안자)		(기안자)	
결재	→	등록	→	문서확인	→	발송요청	→
(발송자)		<관인관리자>				(발송자)	
문서인수	→	관인날인	→	확인 및 발송			

※ 관인생략문서는 처리과에서 "관인생략"표시 후 발송한다.

4) 발신방법의 지정

전신 또는 정보통신망으로 시행할 문서의 내용이 비밀이거나 비밀이 아니라도 누설될 경우 국가안전보장, 질서유지, 경제안정 기타 국익을 해칠 수 있는 사항은 결재권자가 그 발신방법을 기안문 본문의 마지막에 "암호" 또는 "음어"로 지정한다.

5) 전신 또는 정보통신망 등에 의한 문서의 취급

가) 팩스 또는 전신 등의 방법으로 발신하는 경우 통신보안에 필요한 조치를 하여야 한다.

나) 비밀로 분류된 문서를 암호 또는 음어로 송수신할 경우에는 반드시 송수신자 사이에 서로 응답이 있는 경우에 한하여 송신하여야 한다.

다) 전화로 문서를 수발하는 경우 당해 문서의 아래 여백에 송·수신자의 직급·성명과 송·수신시간 등을 기록하여야 한다.

6) 비밀번호 및 전자이미지서명 등록

가) 행정기관의 장은 보유하고 있는 컴퓨터에 비밀번호를 부여하여야 한다.

나) 정보통신망을 이용하여 문서를 작성·처리하고자 하는 자는 개인별 사용자계정(ID)·비밀번호 및 전자이미지서명을 등록하여야 한다. 이 경우 비밀번호는 최초로 등록한 후 즉시 변경하여야 한다.

다) 비밀번호는 문서의 보호 및 보안유지를 위하여 수시로 변경하여야 한다.

제 8 절 문서의 접수 및 처리

1. 문서의 접수

1) 문서접수요령

가) 문서과

(1) 수령한 문서를 기록물 배부대장에 기록하고,

(2) 문서접수 란에 접수일시(접수등록번호는 기재하지 아니함)를 기재한 후

※ 문서접수 란이 없는 문서의 경우에는 접수한 문서의 오른쪽 위 여백에 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 별표2에 따른 문서 접수인을 찍어 기재한다.

접수인(제15조제1항 관련)

접수	- (. . . :)

(3) 처리과에 배부하고,

(4) 기록물배부대장의 인수자란에 처리과의 인수자를 기재하여야 한다.

나) 처리과

(1) 처리과는 당해 처리과에서 직접 받은 문서(대내문서·대외문서 불문)와 문서과로부터 받은 문서를 기록물등록대장에 등재하고,

(2) 접수문서의 문서접수란에 접수일시(문서과에서 받은 문서는 문서과에서 기재) 및 접수등록번호를 기재한 후,

※ 문서접수란이 없는 문서의 경우에는 접수한 문서의 오른똑 위 여백에 공공기록물관리에 관한 법률시행규칙 별표2에 따른 문서 접수인을 찍어 기재한다.

(3) 처리과의 문서수발사무를 담당하는 자는 전자문서시스템상에서 처리담당자에게 인계(배부)하고, 처리담당자는 접수된 문서에 대한 공람여부 및 공람할 자의 범위 등을 정한다.

※ 처리과가 원격지에 분산되어 있는 경우에는 따로 접수할 수 있다.

다) 홈페이지 또는 전자우편주소를 이용한 접수요령

행정기관의 장은 행정기관의 홈페이지 또는 공무원의 전자우편주소를 이용하여 행정기관 외의 자로부터 문서를 받아 처리과에서 접수할 수 있다.

라) 2개 이상의 보조기관 및 보좌기관에 관련된 문서

(1) 문서과는 그 관련성의 정도가 가장 높다고 판단되는 보조기관 또는 보좌기관에 보낸다. 처리과에서 직접 접수한 경우에도 처리방법은 같다.

(2) 이 경우 문서를 접수한 처리과(관련성이 가장 높은)는 당해 문서의 내용을 관련 보조(보좌)기관에 처리과의 장(처리과가 소속된 보조(보좌)기관 포함)의 명의로 통보하여야 한다.

마) 당직근무자가 받은 문서

다음 정상 근무시각 시작 후 지체 없이 문서과에 인계하여야 한다.

<예시> ㅇ금요일 19:00 접수 → 월요일 출근시간 직후

ㅇ월요일이 공휴일인 때에는 화요일 출근시간 직후

바) 팩스로 수신한 문서

감열기록방식의 팩스에 의하여 수신한 문서 중 보존기간이 3년 이상인 문서는 복사하여 접수하여야 한다. 이 경우 수신한 팩스 문서는 폐기한다.

※ 감열기록방식이 아닌 팩스 문서는 그대로 접수한다.

사) 민원문서

민원문서의 접수 및 처리는 「민원사무처리에 관한 법률」이 정하는 바에 따른다.

아) 행정기관 외의 자로부터 정보통신망을 통한 문서접수방법

(1) 행정기관의 장은 정보통신망을 이용하여 행정기관 외의 자로부터 문서를 접수할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있다.

(2) 정보통신망을 이용하여 접수된 문서는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제18조제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 처리하여야 한다. 다만, 발신자의 주소·성명 등이 불분명한 경우에는 접수하지 아니할 수 있다.

2) 문서의 반송 및 이송

가) 행정기관의 장은 접수한 문서가 형식상의 흠이 있을 때에는 그 문서의 생산등록번호·시행일·제목과 반송사유를 명시하여 발신한 행정기관의 장에게 반송할 수 있다.

나) 처리과는 문서과로부터 그 소관에 속하지 아니하는 문서를 인계 받은 경우

(1) 지체 없이 문서과에 반송하여야 하며,

(2) 문서과는 당해 문서를 즉시 재배부하되, 문서과의 장이 지정하는 처리과로 보낸다.

다) 처리과에서 직접 접수한 문서가 그 소관에 속하지 아니하는 경우에는 이를 지체 없이 문서과에 보내어 해당 처리과에 배부하도록 요청하여야 한다.

라) 행정기관의 장은 접수한 문서가 다른 기관의 소관사항인 경우에는 이를 지체 없이 소관기관의 장에게 이송하여야 한다.

2. 경유문서의 처리요령

1) 경유문서의 접수

경유문서의 접수절차도 일반문서의 접수절차와 동일하다.

가) 문서과에서 받은 경유문서

(1) 수령한 경유문서를 기록물배부대장에 기재하고,

(2) 문서접수란에 접수일시(접수등록번호는 기재하지 아니함)를 기재한 후

※ 문서접수란이 없는 문서는 두문의 오른쪽 여백 또는 뒷면에 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 별표2에 따른 문서접수인을 찍어 기재한다.

(3) 처리과에 보낸다.

나) 처리과에서 접수한 경유문서

(1) 문서과로부터 받은 경유문서의 문서접수란에 접수등록번호를 기재하고,

(2) 처리과에서 직접 받은 경유문서는 문서접수란에 접수일과 접수등록번호를 기재한 후

※ 문서접수란이 없는 문서는 두문의 오른쪽 여백 또는 뒷면에 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 별표2에 따른 문서접수인을 찍어 기재한다.

(3) 기록물등록대장(문서등록대장)에 접수한다.

2) 경유문서의 결재 및 처리

가) 경유기관은 접수한 경유문서에 대한 검토를 마친 후 다른 경유기관의 장 또는 최종 수신자에게 경유문서를 첨부한 결재권자의 결재를 받아 경유기관의 장의 명의로 발송하여야 한다.

나) 경유기관의 의견이 있는 때에는 그 의견을 본문에 표시하거나 첨부하여 보내야 한다.

다) 경유기관의 의견이 없는 경우에도 경유문서를 이송한다는 내용으로 결재권자의 결재를 받아 경유기관의 장의 명의로 발송하는 문서에 경유문서를 첨부하여 이송하여야 한다.

3) 경유문서의 반송 및 보완

가) 경유기관의 장은 경유문서를 최종적으로 처리할 권한이 있는 자가 아니므로 검토과정에서 형식상, 내용상 흠이 있더라도 이를 이유로 하여 발신 행정기관의 장에게 반송할 수 없다.

나) 또한, 경유문서에 대하여 수정 또는 보완요구를 할 수 없다. 위에서 설명한 바와 같이 경유기관의 장은 경유문서에 대한 검토를 하고, 이에 대한 의견이 있는 경우에는 이를 첨부하여 경유절차를 밟아 보내야 한다.

4) 경유문서의 표시 예시

경유문서는 기안문 및 시행문의 수신자란 아래의 (경유)란 및 제목에 다음 예시와 같이 표시하여야 한다.

(예시)

행정기관명

수신 ◦◦◦
(경유)이 문서의 경유기관의 장은 ◦◦◦(또는 제1차 경유기관의 장은 □□□, 제2차 경유기관의 장은 △△△)이고, 최종 수신기관의 장은 ◇◇◇입니다.
제목 경유문서의 이송

(본문 내용)

발신명의

[최초로 보낸 기관]

효자동

수신 종로구청장(총무과장)
(경유)이 문서의 제1차 경유기관의 장은 종로구청장이고, 제2차 경유기관의 장은 서울특별시장이며, 최종 수신기관의 장은 안전행정부장관입니다.
제목 ○○○○○○

(본문 내용)

효자동장

[1차 경유기관 처리 예시]

종로구

수신 서울특별시장(총무과장)
(경유)이 문서의 제1차 경유기관의 장은 종로구청장이고, 제2차 경유기관의 장은 서울특별시장이며, 최종 수신기관의 장은 안전행정부장관입니다.
제목 경유문서의 이송

(본문 내용)

붙임 1. 시행문(효자동 경유문서) 1부.
2. 의견서 1부(있는 경우에만 첨부). 끝.

종로구청장

[2차 경유기관 처리 예시]

서울특별시 수신 안전행정부장관(총무과장) (경유)이 문서의 제1차 경유기관의 장은 종로구청장이고, 제2차 경유기관의 장은 서울특별시장이며, 최종 수신기관의 장은 안전행정부장관입니다. 제목 경유문서의 이송 (본문 내용) 붙임 1. 시행문(효자동 경유문서) 1부. 2. 시행문(종로구 경유문서) 1부. 3. 의견서 1부(있는 경우에만 첨부). 끝. 서울특별시장

3. 접수문서의 공람(처리과)

접수문서에 대한 공람 표시 방법의 변천과정을 먼저 살펴보자.

공문서 공람 표시 방법의 변천
1. 1970. 9. 17. 전까지 접수된 문서에는 **공람**서명을 하였다. **2. 1970. 9. 18.부터**는 **중간보조자의 공람서명을 거침이 없이 결재권자**의 '**선결**'을 받도록 하였다. 다만, 결재권자는 일상 업무에 관한 문서로서 그 내용이 경미할 경우에는 중간보고자로 하여금 처리하게 할 수 있도록 하였다. **3. 1999. 9. 2.부터**는 **'선결'이 '선람'**으로 명칭이 변경되었다. 이렇게 변경한 이유는 접수된 문서에 대한 공람은 필요하나, 결재의 의미는 없기 때문에 **'선람+결재'의미인 '선결'을 폐지**하고, 그 대신에 **'선람'만 존속**시킨 것이다. **4. 2004. 1. 1.부터**는 접수된 문서에 대한 **선람제도가 폐지**되고, **공람이 필요한 문서만 공람**하도록 변경되었다. 종이문서는 적당한 여백에 직위 또는 직급을 쓰고 공람(서명)하며, 전자문서는 전자문서시스템에서 공람하였다는 기록이 남도록 하였다.

1) 접수문서는 문서접수자가 먼저 기록물등록대장에 기재한 후 문서접수란(문서접수란이 없는 경우에는 문서접수인을 날인)에 접수등록번호와 접수일시를 기재하여 처리담당자에게 인계하는 것으로 종결하는 것이 원칙이다.

2) 공람대상문서

접수문서는 접수등록번호와 접수일시를 기재하고, 공람하지 않는 것이 원칙이나, 다음에 해당하는 문서는 공람할 자의 범위를 정하여 행정계통에 따라 순차적으로 공람하게 하거나 병렬적으로 공람하게 할 수 있다.

가) 결재권자로부터 처리지침을 받아야 할 필요가 있는 문서

나) 민원문서

다) 행정기관 간 또는 행정기관 내 보조기관 또는 보좌기관 간 업무협조에 관한 문서

라) 접수된 문서를 처리하기 위하여 소관사항 등 형식적인 면 또는 법률·예산 등 내용적인 면에서 미리 검토할 필요가 있는 문서

마) 그 밖에 공무원의 신상(身上), 교육훈련 등과 관련하여 공무원이 개별적으로 또는 전체적으로 알아야 할 필요가 있는 문서

3) 공람제외문서

통계·설문조사 등을 위하여 각 기관으로부터 취합하는 문서는 공람하지 않는다.

4) 공람을 하는 결재권자는 문서의 처리기한 및 처리방법을 지시할 수 있으며 필요하다고 인정하는 때에는 그 처리담당자를 따로 지정할 수 있다.

5) 공람방법

접수문서에 대한 공람방법은 두 가지이다. 종이문서와 전자문서의 공람방법이 다르다.

가) 전자문서의 공람방법

전자문서는 전자문서시스템 내에서 공람하였다는 기록이 유지되도록 한다. 접수된 전자문서 자체에는 공람할 난이 없으므로, 전자문서시스템 내에서 공람자의 직위 또는 직급, 성명 및 공람일시 등이 자동으로 표시되도록 하여야 한다.

나) 종이문서의 공람방법

접수문서의 적당한 여백에 공람할 자의 직위 또는 직급을 표시하여 공람(서명)을 받는다. 공람방법의 예시는 다음과 같으며, 접수문서의 여백활용에 따라 선택적으로 사용한다.

<예시1> [수평 공람] (직위/직급 및 서명을 한 줄로)

지방행정주사보 박00 지방행정주사 김00 총무과장 홍00 총무국장 전00

<예시2> [수평 공람] (직위/직급 밑에 서명)

지방행정주사보	지방행정주사	총무과장	총무국장
박00	김00	홍00순	전00

<예시3> [수직 공람] (직위/직급 다음에 서명)

총무국장	전00
총무과장	홍00
지방행정주사	김00
지방행정주사보	박00

4. 접수문서에 대한 처리과명 및 담당자의 표시여부

기존에는 접수문서에 처리과명과 담당자를 표시하였으나, 2004. 1. 1.부터는 이를 표시하지 않고, 처리과명은 접수등록번호(처리과명+일련번호)에서 인식할 수 있으므로, 별도로 처리과명을 표시하는 것을 삭제한 것이며, 담당자를 접수문서에 표시하지 않고 대신에 기록물등록대장에 업무담당자를 표시하는 것으로 대체하였다.

행정실무

제4장 업무 관리

제 1 절 주요 용어 정의

1. 업무관리시스템(On-nara BPS)

「사무관리규정」제3조제14호에서는 업무관리시스템을 "행정기관이 업무처리의 전 과정을 과제관리카드 및 문서관리카드 등을 이용하여 전자적으로 관리하는 시스템을 말한다."고 정의하고 있다.

온-나라시스템: 업무관리시스템(On-nara BPS) 정부업무관리시스템의 새 이름으로 행정기관의 업무처리 전 과정을 「과제카드」 및 「문서관리카드」 등을 중심으로 관리하여 업무처리 절차를 표준화·체계화·통합화한 시스템을 말한다. '온-나라시스템'은 2004. 11. 청와대 업무관리시스템인 'e지원시스템'을 시작으로 하여, 2005. 7.부터 행정자치부(현 안전행정부)는 하모니(Hamoni)라는 명칭으로 사용하였으며, 2006. 4.부터 중앙부처의 일부기관의 시범운영을 거쳤으며, 2006. 12. 부처 표준모델을 개발하여 2007. 1.부터 전 부처가 사용하고 있다.

2. 일정관리

하루의 업무계획을 과제별·시간대별로 정리하여 등록하며 일정별 업무실적을 일지, 메모보고, 문서관리카드 등의 형태로 정리하는 기능이다. 과제를 수행하는 과제담당자, 업무관련자 간에 업무 계획과 실적 등을 공유함으로써 업무수행의 효율성을 높인다.

3. 과제관리

과제관리란 정부가 상시적으로 수행하는 모든 업무를 정부기능분류체계에 따라 분류하여 과제카드를 통해 체계적으로 관리하는 것을 말한다. 모든 과제는 과제카드를 통하여 관리되고, 과제 추진실적(일지·메모보고·문서 등)은 카드에 자동 축적됨으로써 과제담당자간 정보공유와 인수인계가 용이해지고 개인성과와 정부업무 평가의 기초자료로 활용이 가능하다.

4. 단위과제

행정기관이 늘 수행하는 업무를 기능에 따라 분류하여 관리하기 위한 최하위 단위를 말한다. 기관의 직제와 직제시행규칙에 근거한 업무의 최소단위를 말한다. 계획의 수립·집행·평가와 환류 등 일련의 업무과정을 통합적으로 관리하는 기본적인 단위이다. 필요한 경우에는 생성, 변경, 종료가 가능하다. 단위과제는 현재 수행하고 있거나 가까운 장래에 수행할 예정인 업무를 포함한다. 이것은 기능별 분류이다.

5. 관리과제

행정기관이 성과목표 달성을 위하여 계획된 기간에 추진하고자 하는 업무이다. 연도별 성과관리 시행계획상의 주요 과제로 기관별 전략목표를 달성하기 위한 업무이다. 이것은 목적별 분류이다. 참고로 단위과제와 관리과제는 서로 연결되어 관리된다.

6. 과제관리카드

행정기관의 소관 업무를 기능 및 목적 등의 기준에 따라 구분하고, 과제담당자·내용 및 추진실적 등을 기록·관리하는 카드를 말한다.

7. 문서관리카드

단위과제 및 관리과제의 효율적인 관리를 위하여 문서의 작성·검토·결재·등록·시행·접수·활용 등 문서처리의 모든 과정을 기록하는 카드이다. 문서관리카드는 보고서 작성, 보고경로 지정 및 처리과정에서 제기된 의견, 관련 자료 등을 기록·관리하는 카드이다. 문서처리과정을 표준화하고, 의사결정과정을 모두 기록·유지하여 행정의 투명성과 책임성을 제고한다. 문서관리카드는 과제와 관련된 의사결정을 위해 작성하는 개별 문건으로 표제부, 보고경로부, 관리정보부, 시행부문서정보로 구성되어 있다.

8. 메모보고

메모보고는 의사결정 과정이 필요없는 긴급한 현안보고 사항 등을 메모형태로 전자보고 할 수 있는 기능이다. 메모보고는 문서로서의 효력은 없으나 과제카드의 실적으로 기록되고 관리된다.

9. 회의관리

회의관리는 기관내부에서 정책결정 등을 위해 개최되는 회의를 온라인상의 표준화된 시스템으로 기록·관리함으로 업무의 효율성과 회의결과의 정보 활용도를 높이는 기능이다.

10. 지시사항

장·차관 및 본부별 각종 지시사항의 이행과정과 실적을 관리하는 기능으로서 구두지시, 직접지시, 관련지시로 분류된다.

제 2 절 업무관리시스템(On-nara BPS)의 구축·운영

1. 기본적인 사항

1) 행정기관의 장은 업무처리의 전 과정을 효율적으로 관리하기 위하여 업무관리시스템을 구축·운영하여야 한다. 다만, 업무의 성격 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(규정 제6조의2제1항).
2) 안전행정부장관은 행정기관의 업무관리시스템 구축·운영을 지원하기 위한 계획을 수립·시행할 수 있으며, 지원계획을 수립하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 관련자료 및 필요한 의견의 제출을 요청할 수 있다(규정 제6조의2제2항/규칙 제2조의3제1항).

► 업무관리시스템 보급·활용 : 2007년 1월부터 업무관리시스템인 '온-나라시스템'이 전 중앙행정기관 및 일부 광역시·도에 보급·사용되어 오다가, 2008년 7월부터 전자결재 및 문서유통 기능을 통합한 통합 온-나라시스템'이 시범운영을 거쳐 중앙행정기관과 사용을 희망하는 광역시·도 등에 보급될 예정임.

2. 시스템의 구성

업무관리시스템에는 과제관리카드 및 문서관리카드 등이 포함되어야 하고, 이들 카드는 공공기록물 관리에 관한 법령이 정하는 바에 따라 관리하여야 한다(규정 제6조의3 제1항 및 제5항).

1) 과제관리카드
   가) 과제관리카드는 행정기관의 소관 업무를 기능 및 목적 등의 기준에 따라 구분하고, 과제 담당자·내용 및 추진실적 등을 기록·관리할 수 있도록 구성되어야 한다(규정 제6조의3 제2항).
   나) 과제관리카드에는 표제부·실적관리·계획관리·품질관리·홍보관리·고객관리 그 밖에 필요한 사항이 포함되어야 한다. 다만, 행정기관의 장이 특별한 사유가 있다고 인정하는 경우에는 일부 사항을 제외할 수 있다(규칙 제2조의3 제2항).

<과제분류체계 이해하기>

단위과제카드
표제부
실적관리
접수관리
계획관리
홍보관리
고객관리
과제카드명
온-나라 시스템 고도화 구축
목표
2008년 : 기능 고도화 및 5개 시범기관 확산 적용
2009년 : 기초자치단체 100% 확산
과제계획 2008
추가 수정 삭제 이력보기 실적정리
주요활동계획
시작예정일
완료예정일
비중
완료일
실적
범 정부 시스템 연계
범 정부시스템 연계 2008.01.01 2008.07.31 30%
문서유통 및 기능고도화
문서유통 및 기능고도화 2008.01.01 2008.07.31 40%
5개 시범기관 확산
5개 시범기관 확산 2008.06.01 2008.07.31 20%
운영자 및 사용자 교육 2008.06.01 2008.08.31 10%
과제진도 (100%)
완료 진행 예정 지연
1월 2월 3월 4월 5월 6월 7월 8월 9월 10월 11월 12월
범 정부 시스템 연계
범 정부시스템 연계
문서유통 및 기능고도화
문서유통 및 기능고도화
5개 시범기관 확산
5개 시범기관 확산
운영자 및 사용자 교육

과제분류체계 이해하기

업무관리시스템(온-나라 시스템)은 과제분류체계를 기반으로 하는 시스템입니다. 과제를 중심으로 조직의 역할과 기능에 적합한 업무를 정의하고, 업무별로 세분화된 목표를 설정합니다. 목표를 달성하기 위하여 과학적인 전략과 계획에 따라 업무를 수행하게 되며 업무과정과 결과는 과제실적으로 축적되어 관리됩니다.

1. 과제의 개념

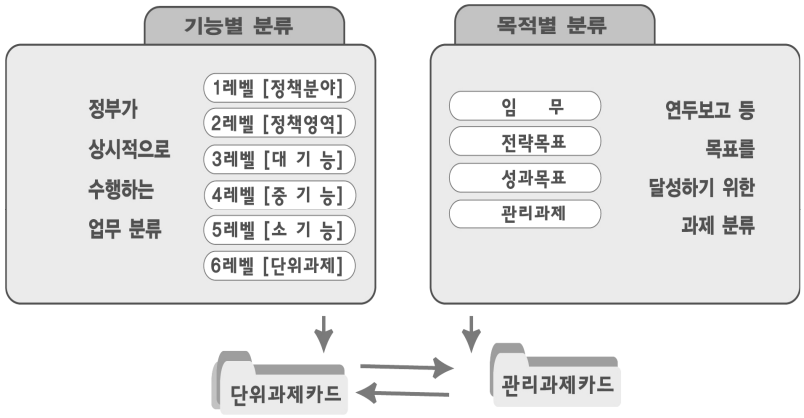
업무관리시스템(온-나라 시스템)을 활용하려면 단위과제, 관리과제의 의미를 이해해야 합니다. 과제는 조직 또는 개인이 수행하는 일의 최소 단위를 의미합니다.

가. 단위과제

단위과제는 직제를 근거로 부서 내 구체화된 업무실적을 관리하는 단위입니다. 공무원이 수행하는 최소 업무단위로 계획수립·집행·평가 등 일련의 업무과정을 통합적으로 관리하는 기본적 단위입니다. 단위과제에서 추진한 모든 업무실적은 '단위과제카드'에 자동으로 축적됩니다.

나. 관리과제

관리과제는 각 부처의 연도별 전략목표를 달성하기 위한 연두업무보고, 성과관리 전략목표, 정책품질관리 등을 관리하는 단위입니다.



2. 과제의 분류

과제분류는 크게 조직이 수행하는 일의 단위인 기능별 분류와 기관의 연도별 목표 달성을 위한 관리과제 등 목적별 분류 및 조직별 분류로 나뉩니다.

가. 기능별 과제분류

정부조직법, 행정각부의 직제 및 직제시행규칙에 의한 기관의 기능을 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제의 6레벨로 분류하며, 단위과제는 기관 고유, 유사 기관 공통, 각 부처 공통, 과 단위 공통의 4가지 유형으로 관리됩니다.

나. 목적별 과제분류

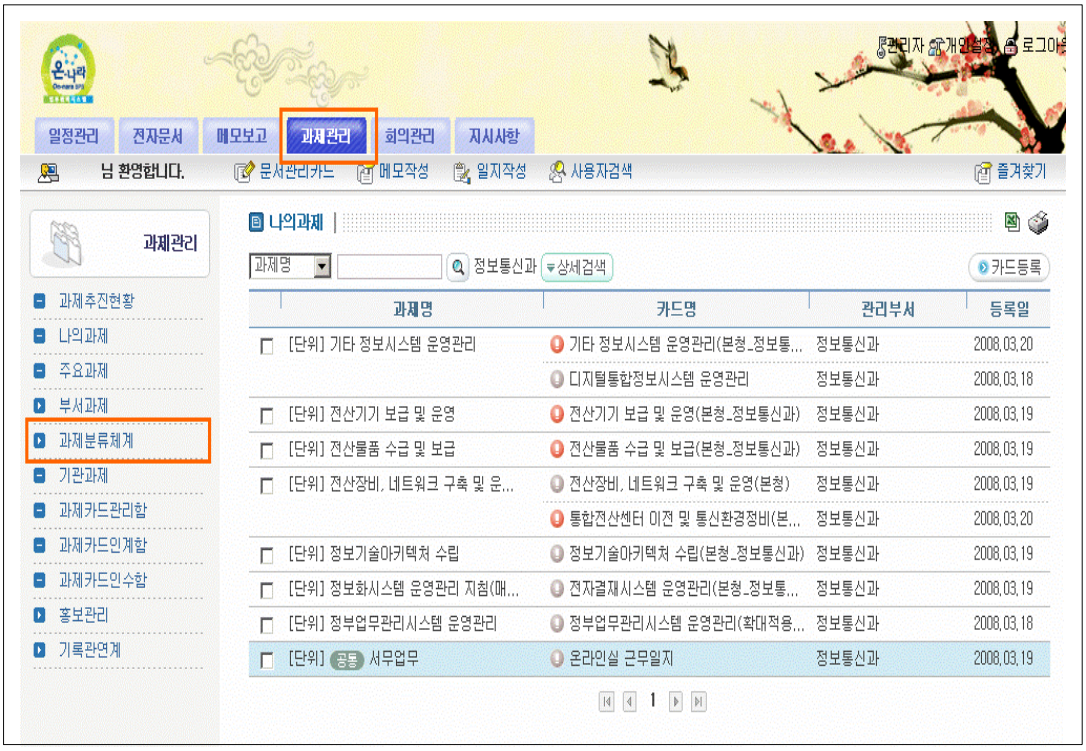
기관의 연도별 목표(임무)를 달성하기 위해 전략목표를 세우고 그것을 달성하기 위한 조직의 성과목표, 관리과제 등을 구성합니다. 이를 관리하기 위해 임무, 전략목표, 성과목표, 관리과제의 4레벨로 분류합니다.

다. 조직별 과제분류

사용자가 편리하게 알아볼 수 있도록 조직도를 근간으로 기능별 분류체계의 단위과제와 목적별 분류체계의 관리과제가 연결된 상태를 보여줍니다.

3. 과제분류체계의 확인

과제분류체계를 확인하려면 '온-나라시스템' 화면 상단의 [과제관리] 메뉴를 선택하고 아래 그림 좌측의 과제분류체계를 선택합니다.



위 그림 왼쪽의 [과제분류체계] 메뉴를 선택하면 아래 그림과 같이 기능별·목적별· 조직별 과제분류를 볼 수 있습니다.

2) 문서관리카드

가) 문서관리카드는 단위과제 및 관리과제의 효율적인 관리를 위하여 문서의 작성·검토·결재·등록·시행·접수·활용 등 문서처리의 모든 과정을 기록할 수 있도록 ①기안한 내용 ②의사결정과정에서 제기된 의견, 수정된 내용 및 지시 사항 ③의사결정내용을 포함하여 구성되어야 한다(규정 제6조의3제3항).

나) 문서관리카드는 표제부·보고경로부·관리정보부·시행부(문서를 시행하는 경우에 한한다) 그 밖에 필요한 사항이 포함되어야 한다. 다만, 행정기관의 장이 특별한 사유가 있다고 인정하는 경우에는 일부 사항을 제외할 수 있다(규칙 제2조의3제3항).

다) 업무관리시스템에서 문서의 기안은 문서관리카드로 할 수 있다. 이 경우 검토자·협조자 및 결재권자는 보고경로부의 의견란에 의견을 표시할 수 있고, "전결", "대결", "끝"의 표시를 생략할 수 있다(규칙 제2조의4제1항 및 제2항).

라) 문서관리카드는 당해 문서관리카드에 대한 결재권자의 전자문자서명 및 처리일자의 표시에 의한 결재가 있음으로써 공문서로 성립한다(규정 제6조의3제4항).

문서관리카드(기안용)

문서정보

제 목	2008년도 성과보고서 작성 보고와 제출
과 제 명	단위 성과 관리 및 성과평가 운영
	관리
관련정보	
문서요지	국가재정법과 국가회계법에 의해 작성한2008년도 성과보고서를 본문과 같이 보고하오며, 기획제정부에 제출하고자 합니다.
본 문	2008년도 성과보고서 작성 보고와 제출
붙 임	2008년회계연도 안전행정부 성과보고서(2009. 3. 2)(최종수정본).hwp 2008 성과보고서 분석 결과(2009. 3. 2.).hwp 성과관리 재정운용 현황(최종수정).hwp 성과보고서 성과지표 달성도 분석(2009. 3. 2.).hwp 성과보고서 성과지표 달성 상세내역.hwp

경로정보

구분	경로	의견/지시	처리결과	이력
기안		2008년도 성과보고서를 붙임과 같이 보고하오며, 이를 기획재정부에 제출하고자 합니다.	2009.03.04 00:22:51	1.0
검토		서면보고 드린 내용으로 기재부에 제출 하고자 합니다	2009.03.04 10:31:55	
협조			2009.03.04 12:58:19	
전결			2009.03.04 14:41:49	

● 시행정보

발신기관명	안전행정부	발신명의	
생산등록번호	성과고객담당관-700		
공개여부	대국민공개		
수 신 자	내부결재		
(경 유)			

● 관리정보

열람범위	기관	열람제한	설정안함
기관내부지식		온-나라지식나라	

제 3 절 업무관리시스템의 연계

행정기관의 장은 효율적인 업무관리를 위하여 업무관리시스템을 행정정보시스템 및 그 밖의 정부 기능분류 관련 시스템과 연계·운영하여야 한다. 다만, 업무의 성격 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(규정 제6조의4제1항).

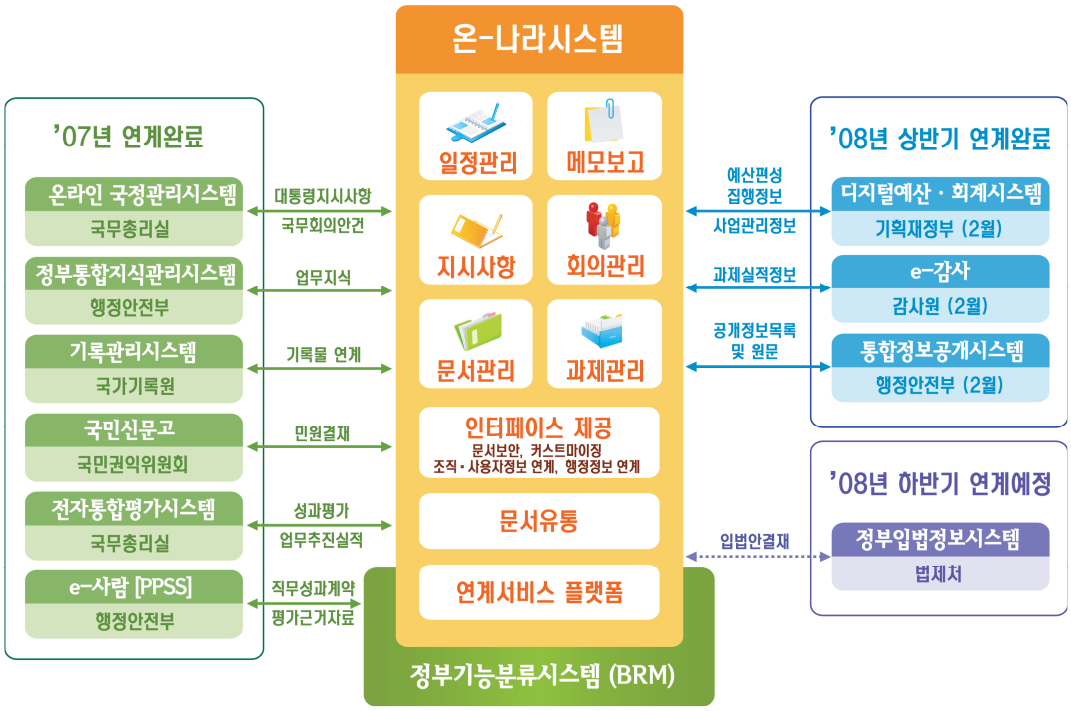
1. 정부기능분류시스템과 연계·운영

문서관리카드에 의한 보고, 메모보고, 일정 등 온-나라 업무관리시스템에 의한 업무처리는 정부기능분류시스템의 단위과제 및 관리과제와 연계 운영되므로 지속적인 현행화가 필요하다.

2. 관련시스템과 연계운영

국정관리, 디지털예산회계시스템 등 30여개 행정정보시스템과 연계하여 사용한다.

<연계 후 목표시스템(중앙행정기관)>



※ 위 그림은 업무관리시스템 고도화사업에서 연계가 확정된 목표시스템임.
※ 그 후 2008년 하반기부터 '입법안 결재'는 온-나라시스템과 연계하여 운영 중임.

제 4 절 업무관리시스템의 사용 요령

1. 일정관리

1) 업무일정 등록

가) 과제담당자 간, 내부관계자와 공유할 필요가 있는 업무는 반드시 시간대별로 정리하여 등록한다.

나) 일정등록 시 본인이 수행하는 단위·관리과제카드를 선택하고, 일정을 공유할 사람을 추가 지정한다.

2) 업무실적 등록

가) 매일 퇴근시간 전후에 일정에 따른 업무실적을 일지로 등록하여 관리한다.

나) 메모보고, 문서관리카드는 별도로 일정을 등록하지 않아도 업무실적(일지등록)으로 자동 등록되나, 가능하면 일정등록 후 업무처리를 한다.

3) 일정관리를 함에 있어 유의사항

가) 일지를 등록한 내용은 단위(관리)과제카드에 그대로 등재되어 기록·관리되므로 건수 위주의 일지등록은 지양한다.

나) 일정등록 시 반드시 공유범위와 공유자를 정확히 지정

다) 부처 전체에 알릴 필요가 있는 행사 또는 알림 등의 경우는 「공지사항」을 활용한다.

라) 일정을 등록하면서 관련된 과제를 선택한 후 업무처리 등을 하는 것이 원칙이나 불가피한 사유에 의하여 관련된 과제를 선택할 수 없는 경우에는 일정 종류를 [기타]로 설정하여 사용한다.

예시) 과제실적으로 축적은 되지 않음.

4) 바람직하지 못한 사례

가) 회의에 참석했다는 것만 기록하고, 주요내용, 주요 쟁점사항 등 논의내용이 없는 사례(제목만 작성하고, 본문내용과 붙임이 없음)

나) 개인의 일기 형식으로 작성한 사례

5) 바람직한 사례

가) 업무 관련 주요내용, 쟁점사항, 장애요인 및 개선방향 등을 기록한 사례

나) 제목, 본문내용, 일정공유, 실적 등 충실한 사례

2. 과제카드 작성

1) 과제카드의 구성

과제카드는 다음 2가지 종류가 있다.

구분	단위과제카드	관리과제카드
정의	기능별 분류체계에 따른 최하단의 단위과제를 수행하기 위하여 사용하는 카드	목적별 분류체계에 따른 최하단의 관리과제를 수행하기 위하여 사용하는 카드
작성 대상	기간이 정해져 있지 않고 상시 수행하는 업무로 직제상 존재하는 모든 업무	대통령 업무보고, 품질관리대상과제, 성과관리 전략목표과제 등 주요과제
구성 요소	필수 : 표제부·실적관리 선택 : 계획관리·홍보관리·고객관리	표제부·실적관리·계획관리·품질관리·홍보관리·고객관리부로 구성

2) 과제카드를 구성하는 요소는 다음과 같다.

구분	주요내용
표 제 부	과제내용·취지, 과제이력, 담당자, 관계자, 관련과제 등을 관리
실적관리부	해당 과제의 일정·일지, 메모보고, 문서관리카드, 회의이력, 지시사항 등을 관리
접수관리부	타 기관 또는 기관 내 타 부서에서 발송한 전자문서를 수신하여 업무담당자가 해당 과제카드로 등록한 문서관리카드를 관리
계획관리부	연두업무계획에 대한 일정준수 여부 및 진도 관리
품질관리부	품질관리대상과제(정책)에 대한 진행단계별 점검사항과 추진내용 관리
홍보관리부	해당 과제에 대한 홍보실적(보도자료 배포, 홈페이지 홍보 등)을 관리
고객관리부	해당 과제에 대한 고객정보를 그룹별로 관리

3) 과제카드 작성 시 유의사항은

가) 하나의 과제에는 하나의 과제카드를 만들어 사용하고 카드명칭은 과제명칭을 그대로 사용하는 것이 원칙이며, 다만, 하나의 카드로 관리하기 곤란하거나, 여러 개의 카드를 만들어 관리하는 것이 효율적인 경우에만 예외적으로 복수의 카드를 만들어 관리할 수 있다.

나) 각 팀(과)별로 지정된 과제카드 담당자가 과제카드를 작성, 만들어진 과제카드별로 지정된 과제담당자만이 해당 과제의 문서관리카드, 일정, 메모보고 등 실적기재는 가능하다.

다) 과제카드별 업무담당자는 과제카드의 표제·계획·품질·홍보·고객관리부를 작성하여 관리, 단위과제카드의 경우, 계획·홍보·고객관리부는 필요에 따라 선택하는 사항이며, 기능분류시스템에서 품질관리과제로 등록된 관리과제에 한하여 온-나라시스템에서 '품질관리부'가 활성화 된다.

※ 실적부는 문서관리카드, 메모보고, 일지등록 시 자동 등재

라) 업무담당자가 여럿인 경우에는 팀(과)장이 과제카드를 관리하는 자를 지정하도록 한다.

마) 조직개편·기능이관 시 기존 팀에서 수행하던 과제카드는 종결처리하고 신규 팀으로 이관하여 관리, 신규 팀에서는 동일 내용의 과제카드를 신설(종결처리 되지 않은 과제카드의 팀 간 이관은 불가능)한다.

<과제카드 명칭부여 방법>

◆ 기본원칙 : 과제명 + (부가정보)
◆ 팀(과)별 고유과제의 부가정보 표시 방법
- 행정기관별 또는 업무진행상황별로 과제카드를 만들어 관리하는 경우

(예시) "수시포상" 과제의 경우 : **"수시포상(부)", "수시포상(처·청)"** 등으로 명명

◆ 처리과 공통과제의 부가정보 표시 방법
- 부가정보로 팀(과)명을 표현

(예시) "국회업무 일반" 과제의 경우 : **"국회업무일반(부내정보화팀)", "국회업무일반(성과관리팀)"등으로** 카드를 명명

- 국립과학수사연구소 총무과와 이북5도위원회 총무과는 과명이 같으므로 부가정보에 기관명 병기

(예시) "국회업무 일반" 과제의 경우 : **"국회업무일반 (국립과학수사연구소 총무과)", "국회업무 일반 (이북5도위원회 총무과)"** 등으로 카드를 명명

4) 바람직하지 못한 사례와 바람직한 사례

가) 표제부의 과제명 부분

과제명만으로도 과제의 내용과 유형, 담당 부서 등을 파악할 수 있도록 명확하게 부여한다. 하나의 과제에는 하나의 과제카드가 바람직하다. 카드명은 과제명을 그대로 사용한다.

<바람직하지 못한 사례>			<바람직한 사례>
과제카드명	교육	⇒	부내 정보화 교육 실시
과제카드명	약사 관련 법령	⇒	약사 관련 법령 제정·개정 추진
과제카드명	온-나라 시스템	⇒	온-나라 시스템 지방자치단체 확산

나) 표제부의 내용 및 취지 부분

업무를 전혀 모르는 제3자가 보더라도 이 과제가 어떤 취지와 목적을 가지고 어떤 내용의 업무인지를 파악할 수 있도록 작성한다.

<바람직하지 못한 사례>

* 과제내용 및 취지에 카드명을 거의 그대로 쓴 경우

과제카드명	경력개발 프로그램 지원
내용 및 취지	경력개발 프로그램 지원에 관한 업무 전반

<바람직한 사례 1>

* 과제의 목적, 내용, 기대효과 등을 일목요연하게 정리한 경우

과제카드명	경력개발 프로그램 지원
내용 및 취지	1. 목적 : 작은 보직변경으로 인한 전문성 부족을 보완함으로써 전문인력을 체계적으로 양성 2. 주요내용 가. 구성원의 학력, 전공, 경력 등을 감안하여 개인별 전문분야 지정 나. 개인별 전문분야 내에서 보직관리 실시 3. 기대효과: 전문인력 양성으로 생산성 제고와 서비스 질 향상

<바람직한 사례 2>

과제카드명	10개 혁신도시 건설 추진
내용 및 취지	1. 목적 : 공공기관 지방이전을 계기로 수도권과 지방의 균형발전을 도모하고, 지역발전 추진 2. 주요내용 가. 혁신도시개발예정지구 지정 나. 혁신도시 개발계획 및 세부 실시계획 수립 다. 혁신도시 건설공사 착수 라. 부동산 투기방지와 난개발방지대책 수립·시행 3. 기대효과 가. 수도권 인구집중 완화를 통해 수도권 질적 발전의 계기마련 나. 지방의 자립역량 강화

<바람직한 사례 3>

과제카드명	교육용 정책사례개발
내용 및 취지	1. 내용 가. 정책사례개발은 정부 수립 이후 처음 시도하는 사업으로서 공무원이 기존의 정책수립과 집행 등 정책추진과정에서 학습할 교육용 사례개발임. 나. 공무원에게 문제해결형·현장중심형 등 사례중심의 정책품질교육을 실시하기 위한 사례개발임. 2. 취지 가. 교육방법 중 가장 효과가 큰 것은 사례교육이나, 사례중심과 실무중심의 교재가 없는 실정인 바, 이를 감안하여 중앙공무원교육원이 2006년부터 정책사례개발을 추진하게 됨. 나. 공무원들이 기존의 정책수립과 집행 등 정책추진과정에서 성공요인과 실패요인을 분석하고, 집단토론과 발표를 하며, 다. 정책적 시사점과 교훈을 학습함으로써 공무원의 정책관리능력을 제고하여 라. 향후 유사한 정책추진 시 정책실패를 방지하며, 정책품질을 높임으로써 국민의 삶의 질을 향상시키며, 일 잘하는 정부, 국민으로부터 신뢰받는 정부를 구현하기 위함. 3. 기대효과 가. 정책사례 중심의 교육 확산 전망 나. 공무원의 정책관리능력 함양에 기여 다. 정책실패 방지와 품질높은 정책수립에 기여 라. 국민의 부담 경감과 국가경쟁력 제고 마. 학계 등에 정책사례교육의 획기적 변화 기대

다) 표제부의 과제이력 부분

과제의 시작(계기)에서부터 종류에 이르는 이력을 파악할 수 있도록 작성한다. 대통령 지시에 의해 생성된 경우, 해당 지시사항을 연결한 경우, 다른 부서에서 이관된 과제인 경우, 이전 부서와 이관 사유 등을 명시한다. 과제 종료시에도 종료계기와 사유를 명확히 기록으로 남긴다.

<바람직하지 못한 사례 1>

* 단순한 추진실적을 기재한 경우

과제카드명	교통체계 효율화 사업 추진
과제 이력	· 2006. 1. : 관계부처 협의 2회 · 2006. 3. : 연구용역 실시

<바람직하지 못한 사례 2>

* 과제카드 작성시점을 이력에 등록한 사례

과제카드명	재해 예방대책 수립·시행
과제 이력	· 2007. 1. 23. : 카드 신규 등록

<바람직한 사례 1>

* 과제발생 계기와 이력을 명확하게 기재한 사례

과제카드명	교통체계 효율화 사업 추진
과제 이력	· 2001. 12.: 과학기술기본계획(2002~06) 신규사업으로 반영 · 2004. 4.: 국가교통 핵심기술개발사업 기본계획(2003~07)수립 · 2006. 5.: 국가교통 핵심기술개발 2단계 기본계획 수립 · 2006. 6.: 교통체계 효율화 사업으로 재편성

<바람직한 사례 2>

* 과제발생 계기와 이력을 명확하게 기재한 사례

과제카드명	기술사 제도 개선
과제 이력	· 2004. 5. : 기술사제도 개선방안 마련(대통령 지시사항) · 2005. 11. : 기술사제도 개선방안 확정(국무총리 보고) · 2006. 5. : 기술사법 개정 추진 중

<바람직한 사례 3>

* 과제발생 계기와 이력을 명확하게 기재한 사례

과제카드명	교육용 정책사례개발
과제 이력	1. 추진배경 가. 대통령의 정책품질관리제도 도입 지시(2004. 6. 1. 제25회 국무회의) 나. 교육훈련을 통한 공무원 역량강화 방안 보고(2004. 10. 국정과제 회의) 다. 정책품질관리규정 제정(2005. 2. 16. 국무총리훈령 제462호) 라. 공무원 교육훈련 개선방안 마련과 국무총리의 "사례학습 대폭 강화 지시 "(2005. 9. 6.) 2. 추진과정 가. 정책사례개발추진을 위한 전문가 자문간담회 개최(2006. 1. 19.) 나. 정책사례개발사업 추진계획 수립 (2006. 1. 31.) 다. 정책사례개발연구용역심의 소위원회 구성(2006. 2. 22.) 라. 정책사례개발사업추진로드맵 보고 (2006. 3. 17.) 마. 정책사례개발공개응모 실시(2006. 3.~4.) 및 심사·시상(2006.5.~6.) 바. 정책사례개발연구원 채용(비공무원계약직)(2006. 5.~6.) 사. 정책사례개발기본계획 보고(2006. 5. 2.) 아. [품질높은 정책 실수로부터 배운다] 정책사례집 발간과 배포 (2006. 6.16.~6.18) 자. 정책사례개발연구용역 계약체결과 연구용역 실시(대형 5건, 소형11건) (2006. 7.21~12.29) 차. 정책연구용역 평가전문위원단 구성(2006. 9. 7) 카. 정책사례개발추진단(TF) 조직개편(2006. 9. 7.) 타. 정책사례개발연구용역 착수보고회, 중간보고회, 최종보고회 개최 및 결과보고(과제별 일정에 맞추어 진행) 파. 정책사례개발연구용역 소형과제 11건 완료(2006. 11. 20.) 하. 정책사례개발연구용역 대형과제 5건 완료(2006. 12. 29.) 거. 정책사례개발 결과물 활용방안 1차 토론회 개최(2006.12. 21.)

라) 표제부의 과제담당자 부분

이 부분은 주체적 업무수행자로, “과제담당자”만이 해당과제의 문서관리카드, 일정, 메모보고 등의 작성이 가능하다. 과제담당여부와 무관하게 부서원 전체를 과제담당자로 등록하는 행위는 지양해야 한다.

<바람직하지 못한 사례 > → 과제와 무관한 부서원을 무작위로 등록한 사례

▶ 과제담당자

부서	직위(직급)	성명	등록일
정보화팀	팀장	최팀장	2007. 11. 12.
정보화팀	서기관	이전산	2007. 11. 12.
정보화팀	전산사무관	정보통	2007. 11. 12.
정보화팀	행정사무관	강행군	2007. 11. 12.
정보화팀	전산주사	홍길동	2007. 11. 12.
정보화팀	행정주사보	나대로	2007. 11. 12.
정보화팀	기능9급	신나라	2007. 11. 12.

<바람직한 사례 > → 과제담당자만을 선별적으로 등록한 사례

▶ 과제담당자

부서	직위(직급)	성명	등록일
정보화팀	서기관	이전산	2007. 11. 12.
정보화팀	전산사무관	정보통	2007. 11. 12.
정보화팀	전산주사	홍길동	2007. 11. 12.

마) 표제부의 내부관계자 부분

이 부분은 본인의 업무와 관련이 있는 기관의 내부의 다른 부서원을 등록하는 부분이다.

<바람직하지 못한 사례 1 > → 같은 부서원을 내부관계자로 등록한 사례

▶ 과제담당자

부서	직위(직급)	성명	등록일
정보화팀	전산사무관	정보통	2007. 11. 12.
정보화팀	서기관	이전산	2007. 11. 12.

<바람직하지 못한 사례 2 > → 해당부서의 상급자를 내부관계자로 등록한 사례

▶ 과제담당자

부서	직위(직급)	성명	등록일
정보화팀	팀장	최팀장	2007. 11. 12.

부서	직위(직급)	성명	등록일
재정국	국장	김혁신	2007. 11. 12.
○ ○부	차관	박경제	2007. 11. 12.
○ ○부	장관	최나라	2007. 11. 12.

바) 표제부의 문서정보 부분

이 부분은 문서번호, 열람범위, 공개여부로 구성된다. 여기서 문서번호는 처리부서명과 연도별 등록일련번호로 생성되고, 열람범위는 같은 소속 기관의 공무원을 대상으로 하여 부서단위, 기관단위로 열람범위를 구분하여 지정하며, 공개여부라는 국민이 정보공개를 청구하였을 때를 대비하여 공개, 부분공개, 비공개 중 1개를 지정하고, 부분공개, 비공개일 경우, 그 사유에 해당되는 번호(비밀정보는 제1호, 개인정보는 제6호, 법인정보는 제7호 등)를 1개 또는 2개 이상을 지정한다.

3. 문서관리카드에 의한 보고

1) 문서관리카드의 작성

가) 중앙행정기관 및 그 소속기관은 업무관리시스템의 문서관리카드로 문서를 작성함을 원칙으로 한다. 다만, 업무의 특수성, 그 밖에 특수한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

나) 문서관리카드 작성 시 본문을 열람하지 않고도 문서의 작성목적, 내용 등이 파악되도록 해당 과제, 문서취지, 정보출처 등을 선택 및 작성한다.

다) 검토·협조·결재권자가 결재 과정상 검토의견을 기록함으로써 의사결정의 이력을 관리한다.

라) 문서관리카드에는 제목·관련 과제명칭·정보출처·기안한 내용·보고 경로·의사결정 과정에서 제기된 의견, 수정된 내용 및 지시사항·의사결정 내용·공개여부 등의 사항이 포함되어야 한다.

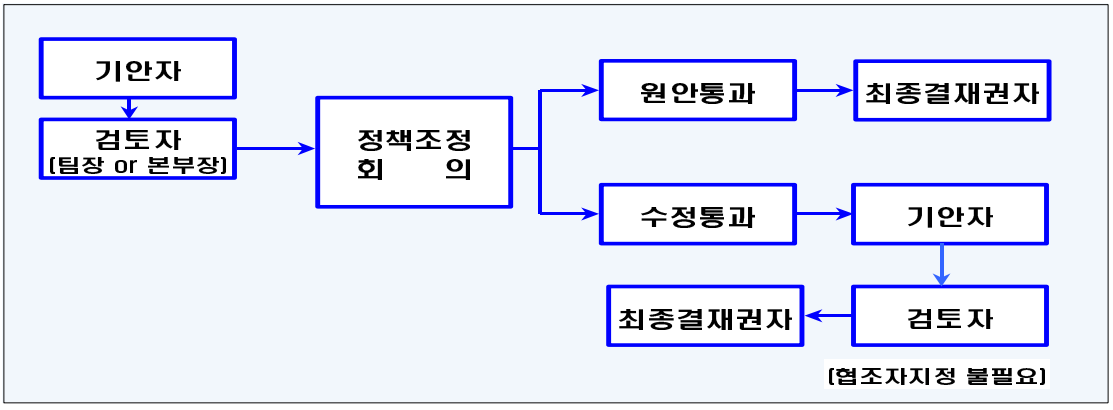
2) 문서관리카드 검토(보고)·결재

가) 보고자는 기안부서의 보고순서(직계라인의 수직경로)와 협조부서의 협조순서(방계라인의 수평경로)를 잘 확인하여 결재를 올려야 한다. 순서는 기안부서의 상급자의 검토(보고)를 받고 같은 직위에 있는 부서의 상급자의 협조를 받는다.

나) 검토자나 결재권자는 보고자에게 지시하는 경우 「시행」,「재검토」,「중단」중 선택하고, 중간검토자는 언제든지 결재경로의 추가·변경이 가능하다.

구분	주요내용
시 행	문서의 내용대로 시행(문서를 내부결재로 종료하거나, 다른 기관에 시행문 발송)
재검토	문서의 내용을 보완하고 보고경로를 수정하여 다시 결재 상신
중 단	폐기

다) 회의관리에서 등록된 회의에 상정하는 안건인 경우 반드시 결재 경로에 반영하고, 회의에서 원안통과한 경우 별도의 대면 결재없이 다음 보고로 결재 추진하며, 수정통과 한 경우 기안자가 보완한 후 통상적인 결재경로에 따라 추진(협조 생략 가능)하고, 다만, 등록회의에 재심의를 받을 필요가 있는 사항은 재상정할 수 있다.



3) 문서관리카드 작성과 검토 시 유의사항

가) 문서관리카드의 제목은 보고서의 내용을 충실하게 나타낼 수 있도록 표시하여야 하고, 문서관리카드 제목, 본문파일명, 보고서 제목이 일치되도록 작성한다.

나) 문서작성 시 정보출처와 보고경위를 명확하게 작성하며, 정보출처는 관련 문서관리카드, 지시사항 등을 선택하거나 관련 민원, 언론보도 등을 직접 입력하고, 문서취지는 보고서의 작성 계기와 보고목적, 보고과정 등을 적절하게 요약하여 정리한다.

다) 보고경로를 적절하게 설정하며, 보고경로를 설정함에 있어 위임전결규정을 준수하여 기관장에 대한 보고를 최소화하고, 보고경로에 위치하는 자의 직무·권한 등을 고려하여 "보고·협조·병렬협조" 등을 적절하게 설정하되, 문서처리과정에 관한 정보의 공유가 필요한 자를 "공유"로 지정한다. 또한, 검토자는 상급자에게 계속 보고하는 경우 '보고', 작성자에게 반려하는 경우 재검토 등 '지시', 협조자는 동의 또는 반대 의견을 기재해야 한다.

라) 문서관리정보를 적절히 설정하며, 문서의 보안, 공유 필요성 등을 검토하여 열람범위를 지정하고, 공개여부의 부분공개 또는 비공개의 경우 「공공기관의 정보 공개에 관한 법률」에 해당하는 각호의 칸을 체크해야 한다.

4) 바람직하지 못한 사례

가) 제목이 불분명하여 구체적으로 어떤 내용인지 알 수가 없고, 제목과 본문 파일명이 일치하지 않는 사례

제목	2007 위민넷 운용보고	제목	한국금융연구원 감사 보고
본문	본문.hwp[40k]	본문	감사보고서.hwp[46k]

나) 관련성이 없는 과제를 연결한 사례

제목	1997 재래시장 홍보방송 추진계획
과제명	[단위] 일반 서무행정 관리

다) 전문용어, 구체적 인명, 지명, 업무활용처 등을 등록한 사례

제목	1997 인권상황 실태조사 계획
검색어	비정규직, 파산면책자, 성차별

제목	지구대기감사관측망 지도·점검 결과 보고
검색어	자외선, 산성비, 오존

라) 정보출처를 등록하지 않는 사례

제목	온-나라 시스템 소속기관 확산
정보출처	

마) 문서요지를 잘못 작성한 사례(제목을 그대로 인용한 사례)

제목	2007 지방 총액인건비제 시행계획 보고
문서요지	2007년 지방 총액인건비 시행계획에 관한 보고입니다.

⇒ 문서요지에는 보고목적, 보고되기까지의 과정을 절적하게 요약 정리

바) 본문내용을 단순 요약한 사례

제목	2007도 개도국 지원사업 시행계획안 보고
문서요지	2007도 개도국 지원사업 시행계획안을 보고드립니다. <사업개요> ·사업비: 10억원 ·파견규모: 30명 내외 ·파견기간: 1년 ·파견기관: 아시아, 중동, 아프리카 등 개도국의 대학 및 연구기관

⇒ 본문내용의 단순 요약이나 목차의 중복정리는 지양

사) 경로부의 기안자의 기안의견, 검토자의 검토(지시)의견, 협조자의 협조의견, 결재권자의 지시의견이 없거나 구체적인 내용이 결여된 사례

구분	경로	의견/지시
	행정사무관 ○ ○ ○	
검토	○ ○팀장 ○ ○ ○	열심히 추진하겠습니다.
병렬협조	○ ○팀장 ○ ○ ○	
병렬협조	○ ○팀장 ○ ○ ○	
협조	○ ○본부장 ○ ○ ○	
검토	차장 ○ ○ ○	
결재	청장 ○ ○ ○	수고하셨습니다.

5) 바람직한 사례

다음은 기안자의 의견, 중간검토자의 의견, 협조자의 의견, 결재권자의 의견이 구체적이고 충실한 사례이다.

구분	경로	의견/지시
기안	행정사무관 ○ ○ ○	정책사례개발 재정사업 자율평가 관련 검토보고입니다.
검토	○ ○팀장 ○ ○ ○	재정사업 자율평가가 잘 이루어지고 아울러 정책사례개발의 효과가 최대한 나타나도록 세부 점검항목 개발 등 자율적인 노력을 계속 추진하시기 바람.
검토	교수 ○ ○ ○	재정사업 자율평가서 평가항목을 신중하게 검토하여 기재하는 것이 중요할 것 같습니다.
협조	일반직고위공무원 ○ ○ ○	2006년도 정책사례개발의 목적은 선 개발이며 활용은 금년도임을 분명히 설명하여야 할 것입니다.
결재	원장 ○ ○ ○	성과 부분에 대해 항상 유념하여 기술해 주세요.

4. 메모보고

1) 대상

업무를 수행할 때 의사결정 과정이 필요 없는 현안사항 등을 공지하거나 일정한 사안에 대하여 의견수렴이 필요한 경우

2) 메모보고에 포함되어야 할 사항

제목, 관련 과제명, 정보 출처, 보고 내용, 수신자 등

3) 보고 요령

"본문내용"에 보고의 핵심내용을 정리하여 보고내용 전체를 알 수 있도록 하고, 구체적인 세부사항은 붙임을 활용하고, 가능한 한 서두, 주요골자, 협조사항 등 일정한 형식을 활용한다.

충분한 의사전달이 이루어지도록 해당 업무 관계자들을 동시에 수신자로 지정하고 필요시 메모보고 받은 사람이 수신자 추가가 가능하도록 시스템이 구현되어 있다.

4) 바람직하지 못한 사례

가) 업무와 관련 없는 개인적인 용도로 활용한 사례

서울-대구간 KTX기차표입니다. 날짜는 3월 31일, 시간은 14:40분입니다. 필요하신 분은 연락주시기 바랍니다.

나) 문서관리카드로 작성해야 할 사항을 메모보고로 처리한 사례

메모보고 작성형식(예) 1. ○○○과 관련된 보고입니다. 2. 주요골자 ○ ..... 3. 조치필요사항 ○ ..... 4. 협조사항 ○ .....

다) 기관별 자체 「위임전결규정」을 위반하여 상향 보고한 사례

라) 자료수집이나 단순공지사항을 메모보고로 한 사례

마) 단순한 일정·일지 사항을 메모보고로 처리한 사례

바) 개인적인 일을 메모보고로 올린 사례

5. 회의관리

1) 원칙

행정기관의 내부에서 의사결정을 하기 위하여 주기적으로 개최되는 회의로 회의 참석자, 안건 및 회의결과 등을 업무관리시스템에 등록하여 관리하여야 한다.

2) 관리요령

가) 행정기관의 장은 그 기관의 회의를 효율적으로 관리하기 위하여 회의별로 관리자를 지정하여야 한다.

나) 회의관리자는 회의 등록, 안건 채택 및 회의 결과 등록 등 회의 운영과 관련된 사항을 기록·관리하여야 한다.

다) 업무관리시스템상의 "회의관리"메뉴에서 회의를 관리하기 위한 '회의체'를 만든 후 각 회의체에 해당하는 회의를 운영한다. 예를 들면, 정책조정회의를 만들었다면 그 아래 '제1차 정책조정회의', '제2차 정책조정회의'....등으로 순차적으로 표시하여 관리하고,

라) "문서관리카드"를 안건으로 상정할 경우 보고경로에 '회의'를 지정하여 안건 상정한다. 상정된 안건 중 회의관리자에 의해 채택된 안건은 회의를 통해 의견을 교환한 후 안건결과와 회의결과가 차례로 실적으로 등록된다.

3) 유의사항

가) 회의의 등록 및 관리순서를 준수하여 원활한 회의관리를 한다.

(1) 회의체 등록하기(회의체 관리자)

(2) 회의 등록(회의관리자)

(3) 안건 상정하기(회의 관리자)

(4) 안건 채택하기

(5) 안건·회의 결과 등록(회의관리자)

나) 회의안건은 직접 안건을 상정하거나 문서관리카드에서 해당 회의체의 회의를 보고 경로로 지정하며,

(1) 회의가 필요한 경우, PC 등에서 작성한 안건을 그대로 상정 또는 작성한 문서관리카드 자체를 안건으로 상정하고,

(2) 안건이 확정된 경우, 문서관리카드의 안건결과는 수정이 불가하며,

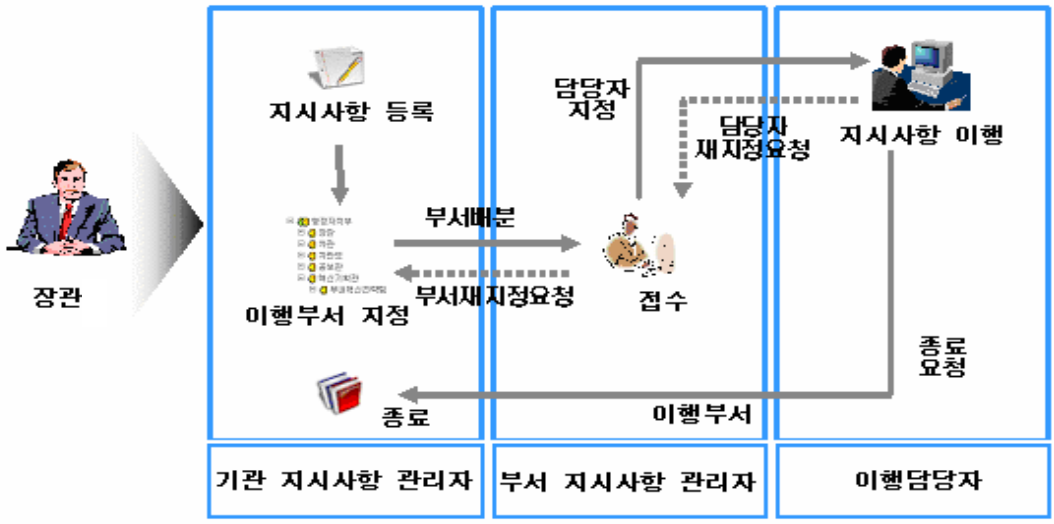
(3) 회의결과 등록시 각각의 안건에 대한 안건결과를 먼저 등록한 후 최종적으로 회의결과를 등록한다.

6. 지시사항

1) 원칙

행정기관의 장은 업무상 지시할 사항이 있는 경우에는 지시 내용, 처리 시한, 이행 부서 및 담당자 등을 지시사항카드에 등록하여 그 이행 상황 및 추진 실적을 관리하여야 한다.

<지시사항 처리 순서>



2) 유형

장·차관 및 본부, 팀별 각종 지시 사항의 이행 과정과 실적을 관리하여 구두 지시, 직접 지시, 관련 지시 등으로 구분한다.

가) 구두 지시: 간부회의 등을 통해 구두로 지시한 경우

나) 직접 지시: 지시권한자가 시스템에서 직접 지시를 입력한 경우

다) 관련 지시: 문서관리카드를 검토 중 지시권한자가 관련 지시를 입력하는 경우

3) 활용요령

가급적 '직접지시' 또는 '관련지시'를 활용해야 한다. 종전의 구두지시를 지양하고 시스템을 통한 직접지시 또는 관련지시를 활용해야 하고, 장·차관 이외 중간간부들도 직접지시 및 이행상황을 수시 확인토록 하여야 한다.

4) 유의사항

가) 지시사항의 주관 이행자와 협조 이행자를 지정해야 한다. 등록권한은 지시자, 시스템관리자와 기관지시사항 관리자에게만 있다.

나) 주관 이행자는 한 사람만 지정하고, 부서배정에 이견이 있는 경우 부서 재배정 요청한다.

다) 지시사항 이행 기간은 업무별로 자율적으로 설정한다.

지시사항 기관 관리자는 지시사항의 신속한 이행 및 이행 상황을 수시 점검하여 지시사항 카드의 추진구분(문제, 지연, 원활), 소요 예산 등을 현행화하도록 노력하여야 한다.

7. 정보관리

1) 원칙

공무원은 업무수행과 관련된 정보를 적극적으로 수집·분석하여야 하며, 수집된 정보를 전자적으로 관리하여야 한다.

2) 관리요령

가) 수집된 정보 중 의제화 등 조치가 필요한 사항은 문서관리카드 또는 메모보고를 통하여 보고하여야 하고,

나) 행정기관의 장은 그 기관의 정보가 효율적으로 관리되고 공유 될 수 있도록 정보관리 실태를 점검하고 의제화 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제 5 절 업무관리시스템 등과 행정정보시스템 간 연계

1. 업무관리시스템의 개념

행정기관이 업무처리의 모든 과정을 과제관리카드 및 문서관리카드 등을 이용하여 전자적으로 관리하는 시스템을 말한다.

2. 전자문서시스템의 개념

문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 문서의 모든 처리절차가 전자적으로 처리되는 시스템을 말한다.

3. 행정정보시스템의 개념

행정기관이 행정정보를 생산·수집·가공·저장·검색·제공·송신·수신 및 활용하기 위한 하드웨어·소프트웨어·데이터베이스와 처리절차 등을 통합한 시스템을 말한다.

4. 두 시스템 간 연계

행정기관의 장은 자체적으로 운영·관리하고 있는 행정정보시스템을 업무관리시스템이나 전자문서시스템 등과 연계하여 행정정보를 공동활용하는 등의 조치를 취하여야 한다.

제 6 절 업무관리시스템 등의 표준관리

1. 규격·유통 및 연계 표준 제정

안전행정부장관은 다음의 표준을 정하여야 한다. 다만, 「산업표준화법」에 따른 한국산업표준이 제정되어 있는 사항에 대하여는 그 표준에 따른다.

1) 업무관리시스템의 규격에 관한 표준과 업무관리시스템을 이용한 전자문서 등의 유통에 관한 표준
2) 전자문서시스템의 규격에 관한 표준과 전자문서시스템을 이용한 전자문서 등의 유통에 관한 표준
3) 업무관리시스템 또는 전자문서시스템과 행정정보시스템 간 연계를 위한 표준

2. 규격·유통 및 연계 표준 고시

안전행정부장관은 업무관리시스템 등의 규격·유통 및 연계에 관한 표준을 정하면 이를 관보에 고시하고 인터넷에 게시하여야 한다.

3. 표준에 적합한 시스템 사용

행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 고시된 표준과 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제39조에 따른 표준에 적합한 업무관리시스템이나 전자문서시스템을 구축·운영하여야 한다.

제 7 절 정부전자문서유통지원센터

1. 센터 설치 및 기능 수행

안전행정부장관은 행정기관 간 전자문서의 원활한 유통을 지원하기 위하여 안전행정부에 정부전자문서유통지원센터(이하 “센터”라 함)를 둔다.

2. 센터는 다음 업무를 수행한다.

1) 전자문서의 원활한 유통을 위한 지원과 유통 및 연계에 관한 표준 등의 운영
2) 전자문서의 효율적인 유통을 위한 프로그램의 개발 및 보급
3) 전자문서의 유통 시 발생하는 장애를 복구하기 위한 지원
4) 유통되는 전자문서의 위조·변조·훼손 또는 유출을 방지하기 위한 보호대책 마련

3. 센터운영에 필요한 사항

1) 센터를 관리하는 자는 센터의 시스템이 정상적으로 가동되도록 관리하여야 하며, 유통되는 전자문서 및 행정정보가 위조·변조·훼손 또는 유출되지 아니하도록 적절한 보호대책을 강구하여야 한다.

2) 센터의 관리자는 원활한 전자문서유통을 지원하기 위하여 필요한 경우 테스트 문서를 발송하여 행정기관 간 정상적 문서유통여부를 확인하여야 한다.
3) 센터의 관리자는 전자문서 유통상의 장애가 발생하거나 시스템 간 문제가 발생하는 경우에는 각 행정기관의 전자문서시스템의 관리자에게 시스템관련 정보를 요청할 수 있다.
4) 안전행정부장관은 센터업무의 일부를 수행하는 행정기관에 대하여 기술적인 지원을 할 수 있다.
5) 센터의 관리자와 센터업무의 일부를 수행하는 행정기관의 전자문서유통지원업무를 담당하는 자의 역할 및 센터의 이용절차 등에 관하여 필요한 세부사항은 안전행정부장관이 정한다.

행정실무

제5장 서식관리

제1절 서식의 의의

1. 서식의 개념

서식이란 장기간에 걸쳐 반복되는 업무와 관련하여 행정상의 필요사항을 기재할 수 있도록 도안한 일정한 형식 또는 그 업무용지를 말한다. 서식은 상자형·비상자형 또는 기안문서 형태를 이용하여 글씨의 크기, 항목간의 간격, 기재할 여백의 크기 등을 균형 있게 조절하여 사용하기 편리하도록 제정한다.

2. 서식의 종류

1) 법령서식(영 제27조제1항)
법률·대통령령·총리령·부령·조례·규칙 등 법령으로 정한 서식을 말한다.

2) 일반서식(영 제27조제2항)
법령서식을 제외한 모든 서식을 말한다.

3. 서식의 제정

1) 제정 원칙(영 제26조)
행정기관에서 장기간에 걸쳐 반복적으로 사용하는 문서로서 정형화할 수 있는 문서는 특별한 사유가 없으면 서식으로 정하여 사용한다.

2) 제정 방법(영 제27조)

가) 법령으로 제정하는 경우: ① 국민의 권리·의무와 직접 관련되는 사항을 기재사항으로 정하는 서식, ② 인가, 허가, 승인 등 민원에 관계되는 서식, ③ 행정기관에서 공통적으로 사용하는 서식중 중요한 서식

나) 고시·훈령·예규 등으로 제정하는 경우: 법령으로 정하여야 하는 서식 가운데 법령에서 고시 등으로 정하도록 한 경우와 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 고시·훈령·예규 등으로 정할 수 있다. 또한, 법령으로 정하지 않아도 되는 서식은 고시·훈령·예규 등으로 정할 수 있다.

제 2 절 서식의 설계

1. 일반 원칙

1) 민원인의 개인정보를 보호할 수 있도록 설계

주민등록번호 란은 '생년월일'로 대체하고 등록기준지란은 설치하지 아니하되, 행정정보공동이용, 신원조회 등 꼭 필요한 경우에만 '주민등록번호' 또는 '등록기준지'란을 설치한다.

<예시> 성명+주소+생년월일로 신청인 특정 가능

[별지 제1호서식] <개정 2005.11.14> (앞 쪽)

학교환경위생정화구역내금지행위 및 시설해제신청서					처리기간 15 일
신청인	성 명		생년월일 ~~주민등록번호~~		
	주 소	(전화:)			
예 정 행위및 시 설	업 종		명 칭(상 호)		
	소재지				
	위 치	( )층 건물의 ( )층		면적(㎡)	

2) 기입항목의 식별이 용이하도록 설계(영 제28조제1항)

글씨의 크기, 항목 간의 간격, 적어 넣을 칸의 크기 등을 균형 있게 조절하여 서식에 적을 사항을 쉽게 알 수 있도록 설계한다.

3) 쉬운 용어를 사용하고 필요한 항목만 설계(영 제28조제2항)

서식에는 누구나 쉽게 이해할 수 있는 용어를 사용하여 설계하여야 하며, 불필요하거나 활용도가 낮은 항목을 넣지 않는다.

4) 기안(시행)문 겸용 설계(영 제28조제3항)

특별한 사유가 없으면 서식 자체를 기안문 및 시행문으로 갈음할 수 있도록 생산등록번호·접수등록번호·수신자·시행일 및 접수일 등의 항목을 넣어 설계한다.

5) 서명 또는 날인의 선택적 설계(영 제28조제4항)

법령에서 반드시 도장을 찍도록 정하고 있지 아니하면 서명이나 날인을 선택할 수 있도록 설계한다.

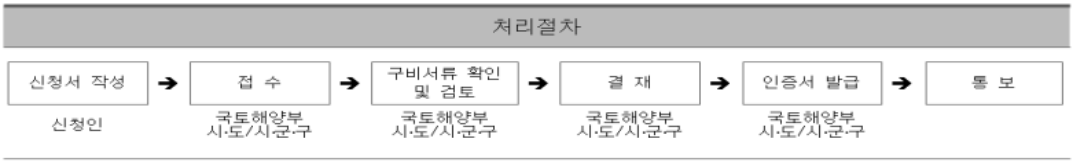
6) 행정기관의 이미지 제고 노력(영 제28조제5항)

서식에는 가능하면 행정기관의 로고·상징·마크·홍보문구 등을 표시하여 행정기관의 이미지를 높일 수 있도록 한다.

7) 민원서식의 설계(영 제28조제6항)

민원서식은 그 민원업무의 처리흐름도, 처리기간, 전자적 처리가 가능한지 등을 표시하여 민원인의 편의를 도모하여야 하고, 가능한 한 음성정보나 영상정보 등을 수록하거나 연계한 바코드 등을 표기하여야 한다.

<예시 : 민원업무 처리흐름도>



2. 서식의 설계기준(규칙 제24조, 별표 4)

구분	설계 기준
1. 기본 형식	가. 영 제28조제3항에 따라 기안문과 시행문을 갈음하는 서식은 별지 제1호서식의 형식으로 작성한다. 나. 그 밖의 각종 신청서, 증명서 등의 서식에는 접수(발급)번호, 접수일, 발급일 등의 해당 사항과 전자적 처리가 가능한지를 표시한다. 예) 전자적 처리 가능 여부 표시문안 예시: 민원24(www.minwon.go.kr) 에서도 신청할 수 있습니다. 다. 모든 서식에는 그 서식에 관한 기본정보(근거 법령 등과 서식 호수)를 표시하여야 한다.
2. 용지 여백	상단 및 좌우측은 20㎜, 하단은 10㎜로 하되, 필요한 경우 프린터로 출력 가능한 범위에서 확대하거나 축소할 수 있다.
3. 항목란	가. 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 해당 정보의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 첨부서류를 따로 받지 않도록 하는 내용에 관한 항목을 둔다. 나. 주민등록번호란은 생년월일란으로 대체하여 사용하고 등록기준지란은 만들지 않되, 행정정보 공동이용을 통한 정보의 확인, 신원조회 등 꼭 필요한 경우에만 주민등록번호란 또는 등록기준지란을 만들 수 있다. 다. 주소변경 시 법령에서 신고 등을 하도록 규정하지 않은 경우, 허가증·인가증·자격증·신고필증 등의 서식에는 주소란을 두지 아니한다. 라. 비고란은 별도로 적을 내용이 있는 경우에만 둔다. 마. 항목의 구분에 따른 하위 항목은 위계에 따라 배열하되 3단계를 초과할 수 없다. 바. 항목의 일련번호(① 등)는 적지 아니하되, 필요에 따라 적는 경우에는 왼쪽에서 오른쪽으로, 위에서 아래의 순서로 적는다. 사. 계산이 필요한 숫자란은 계산순서를 고려하여 상·하·좌·우로 배열하고 계산부호를 붙일 수 있다. 아. 특별한 사유가 없는 경우에는 글자별, 숫자별 구획은 만들지 않는다.
4. 표	가. 쉽게 인지할 수 있고 행정정보시스템 등에서 문답식 선택적 입력방식을 쉽게 채택할 수 있도록 유사한 성격의 항목을 하나로 모아 표로 구분한다. 예) 표와 표 사이에는 1㎜의 간격을 두되, 지면상 공간 확보가 어려운 경우에는 간격을 0.5㎜까지 조정할 수 있다. 나. 다음의 표는 위에서부터 아래로 순서대로 배치하되 필요한 경우 표를 생략하거나 그 위치를 조정할 수 있다. 1) 접수(발급)번호·접수일·발급(발행)일·처리기간: 상단 서식 명칭 다음 줄

구분	설계 기준
	2) 신청인 인적사항: 접수(발급)번호 표 다음 줄 3) 신청 내용: 신청인 인적사항 표 다음 줄 다. 다음의 표는 서식의 앞쪽 또는 뒤쪽 아래에서부터 위로 순서대로 배치하되, 필요한 경우 표를 생략하거나 그 위치를 조정할 수 있다. 1) 업무처리 절차: 서식 용지의 규격 및 지질 표시 위 2) 작성방법: 업무처리 절차 표 윗줄 3) 유의사항: 작성방법 표 윗줄 4) 행정정보 공동이용 동의서: 유의사항 표 윗줄 5) 첨부서류·수수료: 행정정보 공동이용 동의서 표 윗줄
5. 선	가. 선은 기본적으로 실선을 사용하되 절취선은 점선으로 표시한다. 나. 선의 굵기는 0.12㎜를 기본으로 하되, 예외로 정하는 항목은 다음과 같다. 1) 표의 좌·우측 테두리: 표시하지 않음 2) "○○○ 귀하" 또는 "신청인, 서명 또는 인" 다음의 마감선과 절취선: 0.7㎜ 다. 선의 색상은 회색을 기본으로 하되, 표의 상·하 테두리 선은 검정색으로 한다.
6. 칸	가. 한 칸의 높이는 8.5㎜로 하는 것을 원칙으로 하되, 주소 등과 같이 정보량이 비교적 많은 항목의 경우에는 8.5㎜의 배수로 할 수 있다. 나. 칸은 불규칙적 배열을 방지하기 위하여 설정한 가상의 세로 기준선에 따라 일정한 폭으로 구분하되, 성명란은 한글 15자 이상, 주민등록번호란은 한글 7자 이상 쓸 수 있는 공간을 확보한다. 다. 바탕색은 기본적으로 흰색을 사용하고 공무원이 작성하는 칸과 작성방법 등 알림항목의 제목 칸은 회색으로 하되, 필요한 경우 부분적으로 적절한 명도와 채도의 색상을 사용할 수 있다.
7. 글자	가. 글자는 줄 또는 칸의 왼쪽부터 쓰되, 예외로 정하는 항목은 다음과 같다. 1) 서식 명칭: 가운데 2) 기입란을 구분하는 선이 없는 칸의 제목: 왼쪽 상단 3) 항목 제목을 적은 칸: 가운데 4) 제출 연월일, 서명 또는 날인: 오른쪽 나. 서식 명칭의 글꼴은 견고딕으로 하고 그 외의 글자는 돋움체로 하되, 필요한 경우 다른 글꼴을 사용할 수 있다. 다. 글자의 굵기는 보통 굵기로 하되, 민원인 또는 담당 공무원이 인지해야 할 필요가 있는 주요 사항과 서식 명칭은 굵은 글꼴로 한다. 라. 글자 크기는 10pt를 기본으로 하고 "( )" 안의 글씨는 9pt로 하되, 예외로 정하는 항목은 다음과 같다. 1) 서식 명칭: 16pt 2) 시장·군수 등 행정기관 명칭: 13pt

구분	설계 기준
	3) 첫 번째 항목의 제목: 11pt (두 번째 항목부터는 1pt씩 작은 글씨로 한다.) 4) 접수번호 등 공무원 기재란의 제목과 "년·월·일": 9pt 5) 유의사항·작성방법 등 알림사항, 첨부서류 및 수수료, 서식·용지 정보, "서명 또는 인": 8pt 마. 글자 색상은 검정색을 기본으로 하고 필요한 경우 부분적으로 다른 색상을 사용하되, "서명 또는 인" 글자는 회색으로 한다.
8. 한글과 병기하는 외국 글자	가. 단어를 병기하는 경우 한글의 오른쪽에 괄호를 하고 그 안에 쓰되, 병기할 때 줄이 바뀌게 되는 경우와 병기할 외국 글자가 "년 월 일", "서명 또는 인", "신청인"에 관한 것인 경우에는 한글 아래에 쓸 수 있다. 나. 문장을 병기하는 경우 한글 문장이 끝나는 줄의 다음 줄에 한글 문장의 첫 글자와 같은 위치에서부터 쓰되, 하나의 문장으로서 한 줄에 한글과 외국 글자를 모두 적을 수 있는 경우에는 한글 문장의 오른쪽에 쓸 수 있다. 다. 한글과 병기하는 외국 글자의 크기는 한글보다 1pt 작게 하고, 글꼴 및 색상 등은 한글과 동일하게 한다.
9. 특수기호	전자적으로 입력하기 어렵거나 전자화 과정에서 오류가 많이 발생할 수 있는 특수기호는 사용하지 않는다. 예) √ 표시를 하도록 하는 란은 "□"을 사용하지 않고 "[ ]"을 사용한다.

◈ 행정정보 공동이용 대상정보(2013. 12. 19. 현재 135종)

소관기관	공동이용 정보목록
미래창조과학부	소프트웨어사업자신고확인서, 정보통신공사업등록증, 정보통신기술자경력수첩, 정보통신감리원자격증 <2종>
교 육 부	고등학교졸업증명서, 검정고시합격증명서 <2종>
외 교 부	여권, 해외이주신고 확인서 <2종>
법 무 부	출입국에 관한 사실증명, 국내거소신고 사실증명, 외국인등록 사실증명, 외국인의 부동산등기등록 증명서 <4종>
안전행정부	주민등록 등·초본, 지방세 납세 증명서, 지방세 세목별 과세(납세) 증명서(자동차세), 지방세 세목별 과세(납세) 증명서(재산세), 상훈수여 증명서, 인감 증명서, 국외이주신고 증명서, 지방세납부확인서(등록면허세면허분) <8종>
농림축산식품부	축산업 등록증 <1종>
산업통상자원부	공장등록 증명서, 석유판매업 등록증, 전기안전점검 확인서, 전기공사업 등록증, 전기공사 기술자 경력수첩, 전기공사업 등록 관리대장, 공장신설 승인서, 산업단지 입주계약(계약변경) 신청(확인)서 <8종>
보건복지부	국민기초생활수급자 증명서, 장애인증명서, 약사면허증, 영양사면허증, 의료기사면허증(안경사, 방사선사), 의료면허증(의사, 치과의사, 한의사, 간호사), 전문의자격증(의사, 치과의사, 한의사), 요양보호사 자격증, 의료기관 개설신고 증명서, 어린이집인가증, 장애인연금(경증)장애수당장애아동수당수급자확인서, 의료기관개설허가증 <12종>
환 경 부	사업장 폐기물 배출자 신고 증명서, 폐수 배출시설 설치(허가증/신고증명서), 폐기물수집운반업허가증, 폐기물(중간/최종/종합)처리업허가증, 폐기물 처리시설설치 신고 증명서, <6종>
고용노동부	국가기술자격 취득사항 확인서 <1종>
여성가족부	한부모가족 증명서 <1종>
국토교통부	개별공시지가확인서, 건축물대장, 건축물사용승인서, 건설기계등록원부, 주택건설사업사용검사필증, 자동차등록원부, 이륜자동차사용신고필증, 건축허가서, 토지(임야)대장, 지적도, 임야도, 건설업등록증, 토지이용계획확인서, 건설기계등록증, 건설기계검사증, 건설기계사업등록증, 건축사업무신고필증, 자동차등록증, 부동산등기용등록번호증명서, 토지거래계약허가증, 자동차말소등록사실증명서, 임대사업자등록증, 임시운행허가증, 개별주택가격확인서, 공동주택가격확인서, 착공신고필증, 건축·대수선·용도변경신고필증, 가설건축물관리대장, 위반건축물관리대장 <29종>

소관기관	공동이용 정보목록
해양수산부	선박원부, 선박검사증서, 선박국적증서(상선), 선박국적증서(어선), 어선등록필증, 어업면허증, 선적증서, 해상화물운송사업등록증 <8종>
국가보훈처	국가유공자(유족) 확인원, 취업지원대상자 증명서, 대학수업료등 면제대상자 증명서, 교육지원대상자 증명서 <4종>
국 세 청	(국세)납세증명서, 사업자등록증명, 소득금액증명, 납세사실증명, 폐업사실증명, 휴업사실증명 <6종>
관 세 청	수출신고필증, 수입신고필증 <2종>
병 무 청	병적증명서 <1종>
경 찰 청	자동차운전면허증, 운정경력증명서 <2종>
소방방재청	안전시설등 완비 증명서, 화재증명원, 소방시설업등록증, 소방시설완공검사증명서 <4종>
중소기업청	벤처기업 확인서, 메인비즈 확인서, 이노비즈 확인서 <3종>
특 허 청	특허등록원부, 실용신안등록원부, 디자인등록원부, 상표등록원부 <4종>
해양경찰청	폐기물 위탁처리 신고증명서, 선원 승선신고 사실확인서, 선박 출항·입항 사실확인서(개별), 선박 출항·입항신고 사실확인서(총괄) <4종>
대 법 원	법인등기사항증명서, 건물등기사항증명서, 토지등기사항증명서, 가족관계등록전산정보 <4종>
국민건강보험공단	건강보험자격확인서, 건강보험자격득실확인서, 건강장기요양보험료납부증명서(개인), 사업장 건강·장기요양보험료납부확인서, 차상위본인부담경감대상자증명서 <5종>
국민연금공단	연금산정용 가입내역 확인서, 사업장 국민연금 보험료 월별 납부 증명, 국민연금가입자 가입증명 <3종>
근로복지공단	고용보험료 완납 증명원, 산재보험료 완납 증명원, 산재보험 급여지급 확인원 <3종>
공무원연금공단	공무원 연금 내역서 <1종>
한국가스안전공사	액화석유가스사용시설완성검사증명서(발급확인서) <1종>
국가평생교육진흥원	학점은행제 학위 증명(전문학사, 학사) <1종>
사립학교교직원연금공단	연금법 적용대상 교직원 확인서 <1종>

제 3 절 서식의 승인 및 관리

1. 서식의 승인

1) 서식 승인기관(영 제29조제1항, 제2항 및 제5항)

가) 안전행정부장관: 중앙행정기관이 법령으로 제정 또는 개정하는 서식

나) 중앙행정기관의 장: 중앙행정기관 및 그 소속기관이 훈령·고시·예규 등으로 제정 또는 개정하는 서식

다) 지방자치단체 또는 지방교육행정기관의 장: 지방자치단체의 조례·규칙, 훈령·고시·예규 등으로 제정 또는 개정하는 서식

2) 서식승인의 신청

가) 승인신청서 제출(영 제30조제1항/규칙 제25조제1항)

서식의 제정 또는 개정 승인을 받고자 하는 행정기관의 장은 입법예고와 동시에 서식 목록과 서식 초안을 첨부하여 문서로 승인을 신청하여야 한다. 이 경우 서식 초안은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치로 작성한다.

나) 관계 기관 간 사전 협의(영 제30조제2항)

둘 이상 기관의 업무에 관계되는 서식은 관계 기관 간의 사전 협의를 거쳐 승인을 신청하여야 한다.

3) 승인서식의 통보

승인기관이 서식을 승인한 때에는 서식 목록과 승인서식안을 첨부하여 문서로 승인신청기관에 통보하여야 한다(규칙 제25조제2항).

2. 서식의 관리

1) 서식의 전자적 제공(영 제31조)

행정기관장은 국민이 편리하게 사용할 수 있도록 소관 업무와 관련된 서식을 정보통신망을 이용하여 제공하여야 한다.

2) 서식의 변경: 승인된 서식을 업무관리시스템, 행정정보시스템 등에서 그대로 사용할 수 없는 경우에는 서식의 주요내용을 변경하지 아니하는 범위에서 기재항

목 또는 형식을 변경할 수 있으며, 필요한 경우에는 단순히 자구, 활자크기, 용지의 지질 등을 변경하여 사용할 수 있다. 이 경우 서식승인기관에 사후 통보로 승인을 갈음할 수 있다.

3) 서식의 폐지: 서식제정기관이 서식을 폐지한 때에는 지체없이 그 사실을 서식승인기관에 통보하여야 한다.

행정실무

제6장 관인관리

제1절 관인의 의의

가. 관인의 개념

관인(官印)이란 일반적으로 정부기관에서 공식문서에 사용하는 인장을 말한다. 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」에서는 합의제 행정기관의 명의로 발신하거나 교부하는 문서에 사용하는 청인(廳印)과 행정기관의 장이나 보조기관의 명의로 발신하거나 교부하는 문서에 사용하는 직인(職印)을 통틀어 관인이라고 말한다(영 제33조제1항).

- **행정기관**: 독임제(獨任制)·합의제(合議制) 행정기관을 의미함. 합의제 행정기관은 기관 구성 자가 다수인이며, 다수인의 의사합치(다수결)에 의하여 결정을 내리고, 책임을 지는 행정기관으로서 국가인권위원회, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 소청심사위원회, 중앙노동위원회 등이 있음
- **행정기관의 장**: 독임제 또는 합의제 행정기관의 장을 의미함
- **보조기관**: 행정기관의 장으로부터 법령(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」)이 정하는 바에 의하여 행정권한을 위임받아 그 범위 안에서 업무를 수행하는 때의 보조기관을 의미함

나. 관인(官印) 대비 개념으로서의 공인(公印)

지방자치단체의 기관이 사용하는 청인 및 직인은 중앙행정기관과 그 소속기관의 관인에 대비한 개념으로 공인(公印)이라 칭하고, 해당 지방자치단체의 공인조례로 정하여 사용·관리하도록 하고 있다(영 제40조). 하지만 일반적으로 관인이라고 하면 공인을 포함한 개념이라 할 수 있다.

☞ 종전에는 개념 구분 없이 관인이라는 용어를 사용하였으나, 1991. 6. 19.「사무관리규정」을 제정하면서 지방자치단체에 대하여는 공인이라는 개념을 도입하였음

다. 사인(私印) 대비 개념으로서의 공인(公印)

공인(公印)이라는 용어는 사인(私印)에 대비하는 개념으로 사용되는 경우(예 : 공인 등의 위조·부정 사용죄, 사인 등의 위조·부정 사용죄)가 있는데, 이 경우의 공인은 관인의 일반적인 개념과 유사하다고 볼 수 있다.

- **공인 등의 위조·부정 사용죄** : 공무원 또는 공무소의 인장·서명·기명 또는 기호를 행사할 목적으로 위조 또는 부정 사용하는 죄 (「형법」 제238조)
- **사인 등의 위조·부정 사용죄** : 타인의 인장·서명·기명 또는 기호를 위조 또는 부정 사용한 죄 (「형법」 제239조)

제 2 절 관인의 효력

행정기관의 장 또는 합의제기관의 명의로 발신하거나 교부하는 문서에는 관인(또는 행정기관장의 서명도 가능)을 찍는다(영 제14조제1항). 따라서 관인을 찍지 아니하거나 관인생략 대상 문서를 제외하고는 관인이 날인되지 아니한 문서는 흠이 있는 문서로서 해당 문서를 시행한 행정기관에 보완을 요청할 수 있다. 또한 이러한 문서를 접수한 행정기관의 장은 형식상의 흠을 이유로 발신행정기관의 장에게 반송할 수 있다(규칙 제16조제1항).

제 3 절 제도의 연혁

관인제도의 연혁은 다음과 같다.

가. 1948. 11. 9. : 관인규정 제정(총리령 제1호)
나. 1962. 4. 10. : 관인규정 신규 제정(각령 제644호)
다. 1962. 11. 27. : 외교관인규격 규정(각령 제1058호)
라. 1962. 12. 11. : 관인날인 위치변경(각령 제10675호)

마. 1964. 4. 24. : 헌법개정에 수반한 개정(대통령령 제1792호)
[내각수반 ⇒ 국무총리]
[내각 사무처장 ⇒ 총무처장관]
바. 1970. 3. 23. : 보조기관 직인신설 및 청인날인 위치변경(대통령령 제4772호)
사. 1986. 12. 27. : 직인날인 위치변경(대통령령 제12020호)
아. 1991. 6. 19. : 특수관인 비치사용, 관인공고사항 명시, 지방자치단체 공인조례 근거 마련(총리령 제1호)
자. 1996. 5. 3. : 전자관인 사용신설(대통령령 제14989호)
차. 1996. 5. 8. : 전자관인 등록 등 신설(총리령 제570호)

제 4 절 관인날인 위치의 연혁

1. 관인날인 위치규정 신설

관인규정의 개정(각령 제1058호, 1962. 12. 11.)으로 관인날인의 위치에 관한 규정을 신설하였다. 청인은 1963. 1. 1.부터 1970. 3. 22.까지 문서발행 년월일의 "년" 자가 가운데에 오도록 찍도록 하고, 직인은 1963. 1. 1.부터 1986. 12. 26.까지 문서를 발신, 교부 또는 인증하는 자의 성명 끝자가 가운데 오도록 찍도록 하였다.

2. 청인날인 위치변경

관인규정의 개정(대통령령 제4772호, 1970. 3. 23.)으로 1970. 3. 23.부터 현재까지 청인 날인의 위치는 문서발행 년월일의 "년"자가 가운데 오도록 날인하던 것을 기관 명칭의 끝 자가 가운데 오도록 날인한 것으로 변경하였다.

3. 직인날인 위치변경

관인규정의 개정(대통령령 제12020호, 1986. 12. 27.)으로 1986. 12. 27.부터 "문서를 발신, 교부 또는 인증하는 자의 성명 끝 자가 가운데 오도록 찍는다"

를 “문서를 발신, 교부 또는 인증하는 행정기관의 장의 표시 끝 자가 가운데 오도록 찍는다”로 직인날인 위치를 변경하였다.

4. 현행 규정

「사무관리규정」[1991. 6. 19. 대통령령 제13390호] 및 「사무관리규정 시행규칙」[1991. 9 30. 총리령 제395호]의 제정으로 정부공문서규정·관인규정·보고통제규정·기관간업무협조규정 및 서식제정절차규정을 각각 폐지하였다. 그 후에 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」[2011. 12. 21. 대통령령 제23383호]을 제정하였다. 현행 규정의 내용은 1991. 10. 1.이후 현재까지 변함이 없다. 현행 규정상 관인날인 위치에 관한 규정 및 예시는 다음과 같다.

<관인날인 위치에 관한 규정>

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」 제11조(관인날인 또는 서명) ① 영 제14조제1항 전단에 따라 관인을 찍는 경우에는 발신 명의 표시의 마지막 글자가 인영의 가운데에 오도록 한다. 다만, 등본·초본 등 민원서류를 발급할 때 사용하는 직인은 발신 명의 표시의 오른쪽에 찍을 수 있다.

제 5 절 관인의 종류

1. 관인

일반적으로 합의제 행정기관은 청인을, 독임제 행정기관은 직인을 비치하여 사용한다. 관인의 종류와 비치기관은 다음과 같다(영 제33조제1항 및 제2항).

종 류	비 치 기 관
청 인	■ 합의제기관 (자문에 응하기 위해 설립된 합의제기관은 필요한 경우에만 청인을 가질 수 있음.)
직 인	■ 위 합의제기관외의 각급 행정기관의 장 (독임제 행정기관) ■ 법령에 따라 합의제기관의 장으로서 사무를 처리하는 경우의 합의제기관의 장 ■ 정부조직법 제6조제2항에 따라 위임받은 사무를 행정기관으로서 처리하는 보조기관 ☞ 직인은 그 직의 서리(署理)도 사용할 수 있다(규칙 제27조).

► **의결기관** : 행정에 관한 의사를 결정할 수 있는 권한을 가지는 기관으로서 내부적으로 기관의 의사를 결정할 수 있을 뿐, 그것으로써 외부에 대하여 당해 기관을 대표할 수 없음. 행정심판위원회, 도시계획위원회 등이 있음

► **자문기관** : 행정기관의 자문에 응하거나 의견을 진술하는 기관으로서 의결권이 없고, 행정기관은 그 의견에 법적으로 구속되지 아니함. 심의회·협의회·조사회·위원회·회의 등의 명칭을 붙임

► **서리(署理)** : 행정기관의 장이 사망·해임 등의 사유로 궐위된 경우에 새로운 기관장이 정식으로 임명되기 전에 일시 대리자를 지정하여 권한을 행사하게 하는 사람을 말함. 서리는 자기 책임 하에 자기의 이름으로 해당 기관의 전 권한을 행사함

2. 전자이미지관인

각급 행정기관은 전자문서에 사용하기 위하여 관인의 인영을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 전자적인 이미지 형태로 입력하여 사용하는 전자이미지관인을 가진다(영 제33조제3항).

3. 특수 관인

특수 관인도 관인의 범주에 들어간다. 다만, 일반적인 관인과 구분하기 위하여 특수 관인이라는 용어를 사용한다. 특수 관인은 특별한 기관에서 사용하는 관인과 특별한 용도에 사용하는 관인으로 구분하고, 그 규격·등록 등 관리에 관하여 필요한 사항은 따로 정한다. 특수 관인은 해당 기관의 관인 외에 따로 비치하여 사용한다(영 제34조).

구 분	종 류	관련규정(제정권자)
특별한 용도에 사용하는 관인	■ 유가증권 등 특수한 증표발행에 필요한 관인	「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 및 같은 규정 시행규칙 (안전행정부장관)
	■ 민원업무 등 특수 업무를 처리하기 위한 관인	
	■ 분리된 청사에서 사용하는 관인	
	■ 세입징수관·지출관·회계 등 재무에 관한 업무를 담당하는 공무원의 직인	「회계관계공무원직인규칙」 (기획재정부장관)
특별한 기관에서 사용하는 관인	■ 국립 및 공립 각 급 학교에서 사용하는 관인	「국립및공립각급학교관인규칙」 (교육부장관)
	■ 외교통상부 및 재외공관에서 외교문서에 사용하는 관인	「외무관인규칙」 (외교부장관)
	■ 검찰기관이 사용하는 관인	「검찰청관인관리규칙」 (법무부장관)
	■ 군 기관에서 사용하는 관인	「국방 사무관리 훈령」 (국방부장관)

☞ 철인(鐵印)과 계인(契印)

관인은 아니나 관인으로 생각하기 쉬운 것으로 철인(鐵印)과 계인(契印)이 있음

[철인] 「공무원증규칙」 제8조에 따라 공무원증 발급권자가 공무원임을 증명하기 위하여 공무원증에 찍는 인장을 말함

[계인] 제 증명을 발급할 때 발급대장과 제 증명 문서에 걸쳐 찍는 업무용 도장으로 제 증명 발급건수를 통제하거나 제 증명 문서의 위·변조 가능성을 예방하기 위하여 사용됨

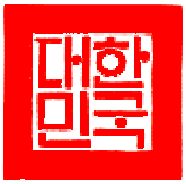
※ 계인제도는 1963. 11. 20. 「정부공문서규정」에 도입되었다가 1966. 5. 21. 간인(間印)으로 변경되면서 폐지됨. 다만, 「어업등록령」(제16조), 「공사채등록법시행규칙」(제33조), 「우편법 시행규칙」(제52조) 등과 같이 개별 법령에 계인을 날인하도록 규정한 경우가 있음

4. 관인 날인의 생략

관보나 신문 등에 실리는 문서에는 관인을 찍거나 서명하지 아니하며, 경미한 내용의 문서에는 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 관인날인 또는 서명을 생략할 수 있다.

※ 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제14조 <개정 2013.3.23>

<대한민국 국새 변천 현황>

구분	제1대 국새	제2대 국새	제3대 국새	제4대 국새	제5대 국새
使用期間	1949. 5. 5.~ 1962. 12. 31.	1963. 1. 1.~ 1999. 1. 31.	1999. 2. 1.~ 2008. 2. 21.	2008. 2. 22.~ 2011. 10. 24.	2011. 10. 25. ~ 현재
印影	(대한민국지새)				
크기	方2寸 (6.06×6.06㎝)	正方形 (7×7㎝)	正方形 (10.1×10.1㎝)	正方形 (9.9×9.9㎝)	正方形 (10.4×10.4㎝)
材質, 重量	銀	銀, 2.0㎏	金합금, 2.15㎏	金합금, 2.9㎏	金합금, 3.38㎏
規定	국새규정 (대통령령 제83호) ['49. 5. 5]	국새규정 (각령 제643호) ['62. 4.10]	국새규정 (대통령령 제16096호) ['99. 2. 1]	국새규정 (대통령령 제20641호) ['08. 2.22]	국새규정 (대통령령 제23236호) ['11.10.25]
印鈕 (손잡이)	알 수 없음	구뉴(龜鈕)	봉황뉴(鳳凰鈕)	봉황뉴(鳳凰鈕)	봉황뉴(鳳凰鈕)
管守部署	①총무처 ②국무원 사무국 ③국무원 사무처 ④내각사무처	①내각사무처 ②총무처	행정자치부	①행정자치부 ②안전행정부	안전자치부
비 고	소재불명 (관인대장만 있음)	국가기록원 소장	국가기록원 소장	국가기록원 소장	

제 6 절 관인의 규격

1. 관인의 모양

관인의 모양은 1999. 8. 31.까지는 모두 정사각형으로 하였으나, 1999. 9. 1. 부터는 행정기관의 장이 정하도록 하여 정사각형 외에 직사각형, 마름모, 원형, 타원형, 다각형 등 다양하게 새겨서 사용할 수 있도록 하였다.

2. 관인의 크기

관인의 크기는 아래의 규격을 초과할 수 없다.

(단위: cm)

구 분		한 변의 길이
청 인	○ 국무회의	5.4
	○ 그 밖의 합의제기관	3.6
직 인	○ 대 통 령	4.5
	○ 국무총리	3.6
	○ 그 밖의 행정기관의 장	3

※ 위 길이는 사각형인 경우 한 변의 최대 길이, 원 또는 다각형인 경우에는 최대의 지름 또는 대각선의 길이이다.

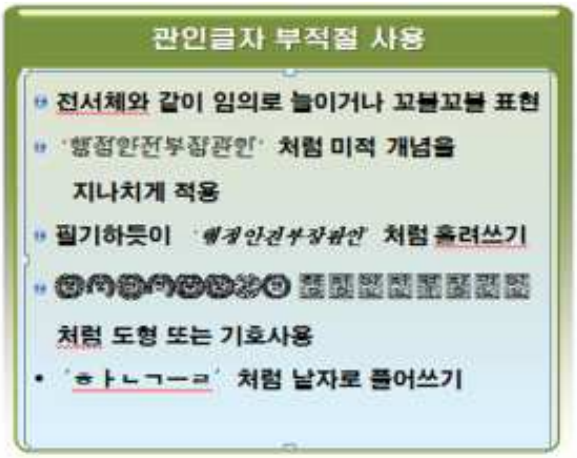
제 7 절 관인의 조각 및 사용

1. 재료

관인의 재료는 쉽게 마멸되거나 부식되지 아니하는 재질을 사용한다.(규칙 제26조제1항)

2. 관인의 글자

1) 관인의 글자는 국민이 쉽고 간명하게 알아볼 수 있는 한글로 하여 가로로 새기되, 그 기관 또는 직위의 명칭에 “인” 또는 “의인”자를 붙인다.



2) 민원업무 등 특수 업무를 처리하기 위한 관인은 그 업무 집행 목적에만 사용되는 것임을 그 관인의 인면(글자를 새기는 부분)에 표시한다.

<예시>

행정안전 부장관인

국 세 청 장 의 인
민원실전용

(민원업무용)

3. 찍는 위치

관인은 발신 명의 표시의 마지막 글자가 인영의 가운데 오도록 찍는다. 다만, 등본·초본 등 민원서류를 발급할 때 사용하는 직인은 발신 명의 표시의 오른쪽에 찍을 수 있다.(규칙 제11조제1항)

<예시1>

안전행정부장관

<예시2>

인 천 광 역 시 장

인 천 광 역 시 장

4. 인영의 인쇄사용

1) 대상문서

관인을 찍어야 할 문서로서 다수의 수신자에게 동시에 발신 또는 교부하는 문서에는 관인날인에 갈음하여 관인의 인영을 당해 문서에 인쇄하여 사용할 수 있다.

2) 인쇄사용 협의

관인의 인영을 인쇄하여 사용하고자 할 때에는 처리과의 장은 인쇄용도·인쇄량·인쇄관인규격 등에 관하여 관인 관리부서의 장과 사전협의를 한 후 기관장의 승인을 얻어야 한다.

3) 축소인쇄

인영을 인쇄할 때에는 당해 관인의 규격대로 인쇄하여야 하나, 업무 수행에 지장이 없다고 인정되는 때에는 문서의 크기나 용도에 따라 인영의 크기를 적절히 축소 인쇄하여 사용할 수 있다.

4) 인쇄용지 사용내역 기록·유지

관인의 인영을 인쇄하여 사용하는 처리과의 장은 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 관인인쇄용지 관리대장(행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙 별지 제5호서식)을 비치하여 그 사용내역을 기록·유지하고, 인쇄용지가 용도 외로 잘못 사용되거나 유실되지 않도록 관리한다.

5. 관인 인영의 색깔

관인을 찍는 인영의 색깔은 빨간색으로 한다.

다만, 문서를 출력 또는 복사하여 시행하거나 팩스를 통하여 문서를 접수하는 경우에는 검정색으로 할 수 있다.

6. 관인의 등록 및 재등록

가. 등록 및 재등록 사유

1) 행정기관이 신설 또는 분리된 경우
2) 기존기관의 명칭이 변경된 경우
3) 관인을 분실한 경우
4) 관인이 마멸된 경우
5) 법령에 의하여 권한을 위임받은 경우
6) 기타 관인을 다시 새길 필요가 있는 경우 등

나. 등록(재등록)기관

행정기관은 관인의 인영을 당해 행정기관의 관인대장, 전자이미지관인의 인영을 당해 행정기관의 전자이미지관인대장에 각각 등록(재등록)하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 그 행정기관의 바로 위 상급기관에 등록(재등록)신청을 하여 직근 상급기관에 등록(재등록)할 수 있다.

다. 관인의 등록(재등록) 절차

1) 등록(재등록)

가) 각급 행정기관

각급 행정기관은 당해 행정기관의 관인대장에 관인을 등록(재등록)하여 보존한다. 내부결재를 받아 등록(재등록)한다.

나) 상급기관

상급기관이 소속기관으로부터 등록(재등록)신청서를 접수한 때에는 등록(재등록) 대상기관인지의 여부, 관인의 종류 및 규격 등을 심사한 후 등록(재등록)하되, 그 인영을 관인대장(별지 제7호서식)에 등록(재등록)하여 보존한다.

2) 등록(재등록)신청(상급기관에 등록한 행정기관인 경우만 해당됨)

행정기관이 바로 위 상급기관에 관인을 등록(재등록)하고자 할 때에는 관인 등록(재등록) 신청서(행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙 별지 제9호서식)를 작성하여 신청한다.

3) 관인은 등록(재등록)하지 아니하면 이를 사용하지 못한다.

라. 전자이미지관인의 등록 및 관리

1) 각급 행정기관은 전자문서에 사용하기 위하여 전자이미지관인을 가지며, 전자이미지관인은 관인을 전자 입력하여 사용하여야 한다.
2) 전자이미지관인을 등록(재등록)하는 행정기관은 별지 제8호서식의『전자이미지관인대장』에 의하여 문서과에 등록(재등록)하고, 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 문서과가 전자이미지관인대장을 관리하며, 정보화 담당 부서가 전자이미지관인을 컴퓨터 파일로 관리하여야 한다. 이 경우 행정기관의 장은 전자이미지관인을 위조 또는 부정사용하지 못하도록 필요한 조치를 하여야 한다.
3) 행정기관이 바로 위 상급기관에 전자이미지관인을 등록(재등록)하고자 하는 때에는 별지 제9호서식의 전자이미지관인 등록(재등록) 신청서에 의하여 등록신청을 하여야 한다.
4) 문서과의 장은 전자이미지관인을 등록하는 경우에 일반관인의 인영을 전자이미지관인대장의 해당란에 찍고, 그 찍은 인영을 전자적인 이미지형태로 컴퓨터 파일에 등록한 후 이를 출력하여 전자이미지관인대장의 해당란에 붙여야 한다.
5) 전자이미지관인을 사용하는 기관은 관인을 재등록하는 경우 즉시 사용 중인 전자이미지관인을 삭제하고, 재등록한 관인의 인영을 전자이미지관인으로 전환하여 사용한다.
6) 전자이미지지관인을 사용하는 기관은 사용 중인 전자이미지관인의 인영의 원형이 제대로 표시되지 아니하는 경우 전자이미지관인을 재등록하여 사용하여야 한다.

마. 전자이미지관인의 제출 및 관리

1) 둘 이상의 행정기관이 공동으로 사용하는 행정정보시스템을 구축·운영하는 행정기관의 장("행정정보시스템 운영기관장"이라 함)은 그 행정정보시스템에 전자이미지관인을 전자입력하기 위하여 그 행정정보시스템을 사용하는 행정기관의 장에게 전자이미지관인을 제출하게 할 수 있다.
2) 위 1)항에 따라 전자이미지관인을 제출한 행정기관의 장은 전자이미지관인을 재등록하거나 폐기하려는 경우에는 그 사실을 지체 없이 행정정보시스템 운영기관장에게 통보하여야 한다.
3) 전자이미지관인을 재등록하거나 폐기한 행정기관의 장은 공동으로 사용하는 행정정보시스템에 재등록한 전자이미지관인을 전자입력하거나 폐기한 전자이미지관인을 삭제하여야 한다. 다만, 직접 전자이미지관인을 전자입력하거나 삭제할 수 없는 경우에는 행정정보시스템 운영기관장이 재등록된 전자이미지관인을 제출받아 전자입력하거나 폐기된 전자이미지관인을 삭제할 수 있다.
4) 다른 행정기관의 전자이미지관인을 제출받은 행정기관의 장은 별지 제10호서식의 전자이미지관인 관리대장에 해당 관인의 인영을 등재하여 관리하여야 한다.

7. 관인의 폐기

가. 폐기사유

1) 관인을 분실한 경우
2) 관인이 마멸된 경우
3) 행정기관이 폐지된 경우
4) 행정기관의 명칭이 변경된 경우
5) 기타 관인을 폐기할 필요가 있는 경우

나. 폐기 또는 폐기신고

1) 폐기

행정기관이 관인을 폐기할 때에는 관인대장에 관인 폐기일과 폐기사유 등을 적고 그 관인을 관인폐기 공고문과 함께 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른 영

구기록물관리기관에 이관하여야 한다. 이 경우 영구기록물관리기관은 폐기된 관인이 사용되거나 유출되지 아니하도록 하여야 한다. 상급기관이 하급기관으로부터 관인폐기 신고를 받은 경우에도 또한 같다.

2) 폐기신고

바로 위 상급기관에 등록한 행정기관이 관인을 폐기하고자 하는 때에는 관인폐기 신고서(별지 제9호서식)에 폐기대상 관인을 첨부하여 관인등록기관(바로 위 상급기관)에 신고한다.

다. 폐기관인의 등록

관인등록기관은 관인폐기 내용 또는 관인폐기 신고내용을 관인대장에 기재한 후 그 관인의 인영을 등록하여 보존한다.

라. 폐기방법

1) 일반관인은 실제로 소각 등의 방법으로 폐기하지 않고 관인대장에 폐기내역을 기재하고, 그 관인을 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른 영구기록물관리기관에 관인폐기 공고문과 함께 이관하여 역사적인 보존 물로 영구보존한다.
2) 관인의 분실, 관인의 마멸 등의 폐기사유에 해당되어 일반관인을 재등록하는 경우와 전자이미지관인의 원형이 제대로 표시되지 아니한 경우에는 즉시 사용중인 전자이미지관인은 컴퓨터파일에서 삭제한다.

8. 관인 공고

가. 공고사유

1) 관인을 등록 또는 재등록한 경우
2) 관인을 폐기한 경우

※ 전자이미지관인은 2011. 12. 21.「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 전부개정에 따라 공고 대상에서 제외함

나. 공고시기 및 절차

관인등록기관은 관인을 등록·재등록 또는 폐기한 때에는 지체 없이 행정자치부장관(법무담당관)에게 관보게재를 의뢰하여 공고하여야 한다. 다만, 지방자치단체는 도보·시보·군보 등에 게재를 의뢰하여 공고하여야 한다.

※ 관인을 폐기하고 재등록 받을 경우에는 재등록공고와 폐기공고를 함께 할 수 있다.

다. 공고내용

1) 관인의 등록·재등록 또는 폐기 사유
2) 등록·재등록 관인의 최초 사용 연월일 또는 폐기 관인의 폐기 연월일
3) 등록·재등록 또는 폐기 관인의 관 인명 및 인영
4) 공고기관의 장

라. 공 고 안

[2013. 12. 31.까지]

* 직급 상급기관의 장(중앙행정기관은 안전행정부장관)이 공고함.

<예시>

안전행정부공고 제2013-144호

관인등록공고

국가인권위원회법(법률 제6481호, 2001. 5. 24.) 제3조의 규정에 의하여 국가인권위원회가 신설됨에 따라 국가인권위원회의 관인을 사무관리규정 제38조의 규정에 의하여 관인대장에 등록하였으므로, 사무관리규정 제40조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2013. 10. 30.

안전행정부장관

1. 등록관인의 최초사용 연월일: 2011. 10. 26.
2. 등록관인의 관 인명 및 인영

국가인권위원회의인 국가인권위원회위원장의인

[2004. 1. 1.～2011. 12. 20.]

1) 관인 공고

당해 행정기관(관인등록기관)의 장은 관인을 등록·재등록 또는 폐기한 때에는 관보, 공보 등에 공고하여야 한다. 다만, 제3차 소속기관은 당해 행정기관의 장이 하는 것이 원칙이나, 직근 상급기관의 장이 공고할 수 있다.

2) 관인 공고안

가) (예시 1) 대전광역시중구청장이 직접 공고한 사례임.

대전광역시중구공고 제2004-400호

공인등록공고

대전광역시중구공인조례 제7조 및 제9조의 규정에 의하여 공인의 등록 사항을 다음과 같이 공고합니다.

2004. 7. 8.

대전광역시중구청장

1. 공인 등록 일자: 2004. 7. 8.
2. 공인 등록 사유
대전광역시학교용지부담금부과징수및특별회계설치조례시행규칙 개정
3. 등록 공인명, 서체, 규격 및 인영

공인명	서체 및 규격	인영
학교용지부담금특별 회계중구분임징수관인	한글전서체 (2cm×2cm)	

나) (예시 2) 대구장성초등학교병설유치원장이 직접 공고한 사례임.

대구장성초등학교공고 제2004-6호

공인등록공고

대구광역시남부교육청 소속 대구장성초등학교병설유치원이 2005. 3. 1. 개원함에 따라 사무관리규정 제38조의 규정에 의하여 대구장성초등학교병설유치원장의 공인을 공인대장에 등록하였으므로, 사무관리규정 제40조 및 대구광역시교육청공인조례 제10조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2004. 12. 13.

대구장성초등학교병설유치원장

1. 등록공인(전자이미지공인)의 최초사용 연월일: 2005. 3. 1.
2. 등록공인(전자이미지공인)의 명칭 및 인영

대구장성초등학교병설유치원장인

다) (예시 3) 직근 상급기관의 장이 공고한 사례임.

전라북도완주교육청공고 제2004-29호

공인폐기공고

2004. 8. 31.자 봉동초등학교병설유치원이 폐원됨에 따라 사무관리규정 제39조 및 전라북도교육감소속기관공인조례 제7조의 규정에 의하여 공인을 폐기하고, 사무관리규정 제40조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2004. 9. 16.

전라북도완주교육청교육장

1. 폐기 공인의 폐기 연월일: 2004. 9. 1.
2. 폐기 공인의 명칭 및 인영

봉동초등학교병설유치원장인

[2011. 12. 21.부터]

해당 행정기관(관인등록기관)의 장은 관인을 등록·재등록 또는 폐기한 때에는 관보, 공보 등에 공고하여야 한다. 다만, 바로 아래 하급기관의 신청에 따라 그 하급기관의 관인을 등록한 상급기관은 그 상급기관의 장이 공고한다.

마. 전자이미지관인의 공고

[2011. 12. 20.까지]

1) 전자이미지관인 표시공고

관인등록기관은 전자이미지관인을 등록·재등록한 때에는 전자이미지관인임을 표시하여 공고하여야 한다.

2) 전자이미지관인(공인) 공고안

가) (예시 1) 대구지방검찰청검사장이 직접 공고한 사례임.

대구지방검찰청공고 제2004-1호

전자이미지관인등록공고

대구지방검찰청검사장의 전자이미지관인 인영을 사무관리규정 제38조의 규정에 의하여 전자이미지관인대장에 등록하였으므로, 사무관리규정 제40조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2004. 2. 11.

대구지방검찰청검사장

1. 등록 전자이미지관인의 최초사용 연월일: 2001. 8. 30.
2. 등록 전자이미지관인의 명칭 및 인영

대구지방검찰청검사장인

나) (예시 2) 인천지방해양수산청장이 직접 공고한 사례임.

인천지방해양수산청공고 제2004-2호

전자이미지관인등록공고

인천지방해양수산청의 전자이미지관인 인영을 사무관리규정 제38조의 규정에 의하여 전자이미지관인대장에 등록하였으므로, 사무관리규정 제40조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2004. 2. 21.

인천지방해양수산청장

1. 등록 전자이미지관인의 최초사용 연월일: 2004. 2. 16.
2. 등록 전자이미지관인의 명칭 및 인영

인천지방해양수산청장의인

다) (예시 3) 만수여자중학교장이 직접 공고한 사례임.

만수여자중학교공고 제2004-2호

전자이미지공인 폐기 및 재등록공고

만수여자중학교장 직인의 전자이미지공인 인영이 제대로 표시되지 않아 사무관리규정 제38조, 제39조 및 인천광역시교육청조례 제8조의 규정에 의하여 전자이미지공인 인영을 폐기하고, 전자이미지공인대장에 재등록하였으므로, 사무관리규정 제40조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고합니다.

2004. 2. 26.

만수여자중학교장

1. 폐기(재등록) 전자이미지공인의 폐기(재등록)연월일: 2004. 3. 1.
2. 폐기(재등록) 전자이미지공인의 명칭 및 인영

만수여자중학교장인(폐기인)　　만수여자중학교장인(재등록인)

[2011. 12. 21.부터]

전자이미지관인을 등록·재등록·폐기한 때에는 공고하지 않는다.

행정실무

제7장 업무편람

제1절 업무편람의 개요

1. 의 의

업무편람이란 업무수행에 합리적인 방향을 제시하여 주는 것으로 조직의 방침과 기능, 업무처리의 절차와 방법, 준수하여야 할 제 원칙, 기타 업무에 관련된 자료 등을 능률성과 경제성의 원칙에 따라 단순화하고 표준화하여 이해하기 쉽고 업무처리에 편리하도록 작성한 업무지침서이다.

2. 종 류

업무편람은 그 내용, 적용범위 및 작성기관에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나, 행정기관에서 발간·배포하여 활용하는 행정편람과 부서별로 작성·활용하는 직무편람으로 크게 구분한다.

1) 행정편람 : 행정기관에서 발간·배포하여 활용하는 편람
2) 직무편람 : 부서별로 단위업무에 대하여 작성·활용하는 편람

3. 업무편람의 작성효과 및 활용효과

업무편람은 행정기관의 공무원들이 업무를 수행하는 과정에서 다음과 같은 작성효과와 활용효과가 있다.

1) 작성효과
가) 현재의 업무상태를 파악할 수 있다.

나) 업무의 표준화·단순화·전문화를 촉진한다.
다) 기타 현재의 불합리한 점을 발견하여 개선할 수 있다.

2) 활용효과
가) 업무활동의 목표와 방침의 기준을 세워준다.
나) 업무를 통제하는데 필요한 적절한 지침을 준다.
다) 업무의 혼란, 불확실 및 중복을 줄일 수 있다.
라) 교육훈련의 실효성 있는 교재가 된다.
마) 관리층과 부하직원 상호간 또는 각 조직 간의 협력을 증진한다.
바) 기타 업무능률 증진에 대한 관심을 높여 준다.

제 2 절 행정편람

1. 의 의

행정편람이란 다수의 행정기관 또는 담당자에게 업무처리 절차와 기준, 장비운용 방법, 그 밖의 일상적 근무규칙 등에 관하여 필요한 지침·기준 또는 지식을 제공하여 공통적으로 활용하는 업무지도서 또는 업무참고서 등을 말하며, 행정기관의 명의로 발간한다.

2. 행정편람의 심의

1) 심의자문위원 위촉
행정기관의 장은 행정편람을 발간함에 있어 필요한 경우에 해당기관의 공무원 및 관계 전문가를 심의자문위원으로 위촉할 수 있다.

2) 수당지급
심의자문위원회에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 기타 필요한 경비를 지급할 수 있다.

3. 관리 및 활용

1) 행정편람의 관리

행정편람은 개인소장을 금지하고 서가 또는 책장에 비치하여 관계자가 누구든지 항상 손쉽게 참조·활용할 수 있도록 하여야 하며, 관리 책임자를 지정하여 자료관리대장에 등록·관리하여야 한다.

2) 행정편람의 수정·보완

행정편람의 발간기관은 관련 제도의 변경 등으로 행정편람의 내용을 수정 또는 보완하여야 하는 사유가 발생한 때에는 그 내용을 수정 또는 보완하여야 한다.

제 3 절 직무편람

1. 의 의

직무편람은 부서별로 그 소관 단위업무에 대한 업무계획, 업무현황 및 그 밖의 참고자료 등을 체계적으로 정리하여 활용하는 업무자료철을 말한다.

2. 작성 대상

직무편람은 특별한 사유가 없으면 행정기관의 직제에 규정된 최하 단위 부서(과 또는 담당관)별로 단위업무에 대하여 작성한다.

3. 포함할 내용

1) 업무 연혁, 관련 업무 현황 및 주요 업무계획
2) 업무의 처리절차 및 흐름도
3) 소관 보존문서 현황
4) 그 밖의 업무처리에 필요한 참고사항

4. 인수·인계

업무를 담당하는 직원의 교체 또는 조직개편, 사무의 재분장 등으로 소관업무를 인계·인수하는 때에는 직무편람을 함께 인계·인수하여 업무현황의 파악이 용이하도록 하고 업무처리 지식 등이 축적될 수 있도록 하여야 한다.

5. 관 리

처리과의 장은 정기 또는 수시로 직무편람의 내용을 수정하거나 보완하여야 한다.

행정실무

제8장 정책실명제

제1절 정책실명제 개요

1. 개념 및 도입목적

1) 「정책책실명제」는 정책을 결정·집행하는 과정에서 담당자 및 참여자의 실명과 의견을 기록·관리함으로써 정책의 투명성을 확보하고 담당 공무원의 책임성을 높이기 위한 제도로서 1998년부터 시행

2) 정책의 결정에서 집행에 이르기까지의 모든 과정을 상세히 기록으로 남겨, 추후에 유사정책 집행시 참고자료로도 활용

2. 적용대상기관

1) 중앙행정기관(대통령 및 국무총리직속기관 포함)과 그 소속기관

2) 지방자치단체(시·도 및 시·군·구)

3. 그 간의 제도개선

1) 종이문서 중심의 정책실명제 제도 도입('98.7)
- 기안문, 시행문, 보도자료, 정책 자료집 등 실명 의무화

2) 전자문서 중심으로 제도를 발전시켜 정책실명제 기반 구축
- 문서관리카드에 의견 기재가 가능한 업무관리시스템 (온-나라 시스템) 도입으로 의사결정과정의 투명성 강화('07.1)
  ※ 결재·메모보고시 관련자 실명과 내용이 자동으로 기록·관리
- 전자 생산문서를 기록관리시스템으로 ON-LINE 이관하여 장기 보존 가능('08.4)

4. 정책실명제 운영 현황

1) 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정에 의해 모든 일반 업무에 대해서 정책실명제를 시행

2) 일부기관은 업무특성에 따라 정책실명제 별도 규정, 지자체는 규칙으로 정책실명제 대상과 운영방법을 자체적으로 규정

구분	일반업무	특정업무	자치단체
근거 규정	ㅇ행정업무의 효율적 운영에 관한 규정	ㅇ방위사업법 ㅇ건설산업 기본법 등	ㅇ규칙
운영 현황	ㅇ온·나라시스템을 통해 담당자 실명·의견을 기록	ㅇ사업관리시스템에 사업단계별 실명 이력 관리(방사청) ㅇ건설공사 완료 후 표지판에 실명관리 (국토부) ㅇ식품검사 건별 검사자 실명관리(식약처)	ㅇ일반업무는 온나라시스템을 통해 관리 ㅇ일정규모 이상 사업은 별도 체계 운영 • 대상사업 선정 • 총괄 관리부서 지정 • 등록 및 이력관리 • 평가 및 공개

제2절 공문서 상 정책실명제의 변천

가. 정부처무규정 제정(1949) 당시의 기안문에는 문서를 생산하는 행정기관명과 전화번호 및 주소를 표시하지 않아 어느 행정기관의 문서인지 알 수 없었다. 또한, 기안자, 중간검토자 및 결재권자의 서명이 모두 도장으로 날인되어 실명을 확인할 수 없다. 다만, 일부는 발신인란(서명란)의 기재사항을 보고 문서를 생산한 기관을 알 수 있다. 대부분 장관, 도지사 등으로 발신명의가 되어 있어 구체적인 행정기관을 알 수 없다.

나. 정부처무규정 제정(1949) 당시의 시행문에는 발신명의가 있어 문서를 생산하는 행정기관명을 알 수가 있으나, 전화번호와 주소가 표시되지 않았다. 또한, 기안자, 검토자 및 결재권자의 서명이 없었다.

다. 정부공문서규정 제정·시행(1961. 10. 1.) 당시의 기안문에는 문서를 생산하는 행정기관명을 표시하고, 최초로 전화번호만 추가하였다. 기안처란에는 기안자의 소속과 서명을 표시하였으나, 나머지 중간검토자, 취급자, 중간검토자와 결재권자는 주로 도장을 날인하여 누구의 실명인지를 알 수 없었다.

라. 정부공문서규정 제정·시행(1961. 10. 1.) 당시의 시행문에도 문서를 생산하는 행정기관명을 표시하였고, 최초로 전화번호만 추가하였다.

마. 정부공문서규정 개정·시행(1963. 12. 21.) 당시의 기안문에는 문서를 생산한 행정기관명과 주소는 기재하지 아니하였으며, 전화번호를 기재하도록 하였다. '기안처'가 '기안자'로 명칭이 변경되었고, 기안자란에는 기안한 자의 소속과 성명을 기재하도록 하였다. 나머지 검토자, 협조자, 결재권자, 통제관, 정서, 기장 란에는 서명 또는 도장을 날인하도록 하였다.

바. 정부공문서규정 개정·시행(1963. 12. 21.) 당시의 시행문에는 문서를 생산한 행정기관과 전화번호를 기재하도록 하였다.

사. 정부공문서규정 개정·시행(1970. 1. 1.) 당시의 기안문에도 행정기관명을 표시하지 않았으며, 전화번호를 중앙 상단에 표시하였다. 다만, 문서발송인의 행정기관명을 보고 어느 기관에서 생산한 문서인지를 알 수 있을 뿐이었다. 기안자, 검토자 및 결재권자의 서명은 서명 또는 도장을 날인하였으나, 구체적으로 실명을 알 수 없었다.

아. 정부공문서규정 개정·시행(1966. 6. 22.) 당시의 시행문에도 행정기관명을 표시하지 않았으며, 전화번호를 중앙 상단에 표시하였다. 행정기관의 주소는 기재하지 아니하였다. 이 당시 시행문에는 기안자, 검토자, 협조자 및 결재권자의 서명이 없었다.

자. 정부공문서규정 개정·시행(1985. 11. 15.) 당시의 기안문에도 문서를 생산한 행정기관을 표시하지 않았으며, 전화번호를 표시하였다. 기안자, 검토자, 협조자 및 결재권자는 서명 또는 도장을 날인하였으나, 누구의 실명인지를 알 수 없었다.

차. 정부공문서규정 개정·시행(1985. 11. 15.) 당시의 시행문에 상단에는 행정기관명과 전화번호를 기재하고, 하단에는 발신명의를 기재하도록 하였다.

카. 사무관리규정 제정·시행(1991. 10. 1.) 당시의 기안문의 실명제 부분이 상당히 반영되었다. 민원인과 다른 행정기관 등 기관의 편의를 위하여 행정기관 명칭과 전화번호 외에 우편번호, 주소, 팩스번호를 상단에 기재하도록 하였고, '기안란'에는 기안자의 성명을 쓰고 서명하도록 하였다. 또한, 보조기관은 직위를 간략히 기재하고, 오른쪽에 서명하도록 하였으며, 기관장은 직위를 간략히 기재하고 서명을 한 후에 결재 일자를 기재하도록 하였다. 발신명의 표시는 변함이 없었다.

타. 사무관리규정 개정·시행(1991. 10. 1.) 당시의 시행문의 실명제 부분도 상당히 반영되었다. 바로 기안문과 동일하게 우편번호, 주소, 전화번호와 팩스번호를 상단에 기재하여 시행하도록 한 것이다.

파. 사무관리규정 개정·시행(1996. 7. 1.) 당시의 기안문과 시행문의 상단에 담당자 성명을 추가한 것이 진일보한 부분이다.

하. 사무관리규정 개정·시행(1999. 9. 1.) 당시의 기안문과 시행문의 실명제 부분이 종전보다 훨씬 많이 반영되었다. 바로 문서를 담당한 부서 명칭, 담당과장 이하의 직위(직급)와 성명을 표시하도록 하여 민원인 등의 전화상담과 행정기관의 업무문의가 원활하도록 한 것이다.

거. 사무관리규정 개정·시행(2004. 1. 1.) 당시에는 기안문과 시행문을 하나의 서식으로 통합하여 정책실명제의 고도화를 실현하였다. 즉 기안자, 검토자, 협조자 및 결재권자의 직위(직급)와 실명을 모두 표시하도록 하였다. 서명도 자필로 자기의 성명을 한글로 표시하되, 다른 사람이 알아볼 수 있도록 하였다. 의사결정 과정상의 관련자가 모두 공문서상에 표시되어 행정의 투명성과 책임성을 제고한 것이다.

제3절 분야별 추진 내용

1. 주요 정책 자료의 종합적 기록·보존

1) 기록·보존 주체 : 처리과(정책이나 사업담당 주관부서)

기록·보존 되어야 할 업무를 처리하는 담당자가 직접적인 주체이며, 해당업무의 부서장은 기록·보존 사항을 관리·감독하여야 함

2) 기록·보존 방법

가) 모든 문서의 기록·보존은 업무관리시스템을 통해 기록·보존하는 것을 원칙으로 함

【업무관리시스템】

▶ 행정기관이 업무처리의 모든 과정을 과제관리카드 및 문서관리카드 등을 이용하여 전자적으로 관리하는 시스템(행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제3조 정의)

* 과제관리카드 : 단위 과제의 담당자·내용·추진실적 등을 기록·관리하기 위한 카드

* 문서관리카드 : 문서의 작성·검토·결재·등록·공개 등 문서처리의 모든 과정을 기록·관리하는 카드

나) 일시적인 업무관리시스템 미 작동 등 불가피하게 종이문서로 결재 보고한 경우에는 사후에 업무관리시스템에 등록하여 기록·보존 함

3) 기록내용

가) 주요 정책의 결정과 집행 과정에 참여한 관련자의 소속, 직급 또는 직위, 성명과 그 의견

나) 주요 정책의 결정이나 집행과 관련된 각종 계획서, 보고서, 회의·공청회·세미나 관련 자료 및 그 토의내용

다) 주요 정책의 결정을 위하여 회의·공청회·세미나 등을 개최하는 경우 일시, 참석자, 발언내용, 결정사항, 표결내용

※ 주요 정책에는 담당자가 결재권자에게 보고하는 모든 문서가 해당

2. 보도 자료의 실명 제공

행정기관이 언론기관에 보도 자료를 제공하는 경우에는 당해 보도 자료에 담당부서·담당자·연락처 등을 표시

1) 담당부서란 보도자료 내용의 업무를 추진하는 해당과를 말하는 것으로, 둘 이상의 부서에 의해 업무가 추진되는 경우 관련 해당과를 모두 표시

2) 담당자란 보도자료 내용의 업무를 추진하는 담당자를 말하며 해당 부서장(과장)도 함께 표시

3) 연락처는 보도자료 내용의 업무 담당자 사무실 연락처

<예시>

안전행정부	보 도 자 료	작성과	000과
	2013년 0월 00일(요일) 조간 (0.0 12:00 이후)부터 보도될 수 있도록 협조 부탁드립니다.	담당자	과 장 000 사무관 000
		연락처	02-2100-000 02-2100-000

3. 정책실명제 책임관 지정

1) 목적

정책실명제 책임관을 지정하여 행정기관별 정책실명제 업무를 총괄하도록 함으로써 정책실명제에 대한 지속적인 관심 및 인식제고

2) 책임관 지정 대상

가) 중앙행정기관 : 기획조정실장(기획조정관) 또는 이에 준하는 직위의 공무원

※ 기획조정실장에 준하는 정책실명제 사업부서의 실장도 지정 가능

나) 광역자치단체 : 기획조정실장 또는 이에 준하는 직위의 공무원

다) 기초자치단체 : 정책실명제 총괄관리부서장

3) 책임관 역할

가) 해당기관의 정책실명제 활성화 계획 수립, 시행 및 점검

나) 해당기관의 정책실명제 주요 관리대상 사업 선정 기준 마련

다) 해당기관의 정책실명제 주요 관리대상 사업 선정 및 공개

라) 정책의 투명성 확보를 위한 소관 법령 정비

※ 방위사업법에 정책실명제 대상사업 구체화 마련(방위사업청)

마) 업무특성을 고려한 기관 고유의 정책실명제 방안 강구

※ 참조 : 공사실명제(국토교통부), 검사성적서책임실명제(식품의약품안전처)

바) 평가 및 교육 등 기타 행정기관별 정책실명제 내실화를 위해 필요한 업무

4. 정책실명제 중점관리 대상사업 선정

1) 목적

국정현안, 대규모 예산 투입 사업 등 국민적 관심이 높고 영향이 큰 사업들은 추진사항을 일반국민이 알 수 있도록 중점관리 대상사업으로 별도 선정하여 관리하고 대국민 공개

2) 관리방안

중점관리 대상사업을 선정하여 정책실명제 대상으로 별도 관리

< 관리체계 >

현 행	개 선
○ 모든 사업 동일하게 관리 • 전자결재를 통해 내부적 기록·관리	○ 중점관리 대상 사업별도 관리 • 주요 정책 선정 · 관리 및 대국민 공개 ○ 일반사업은 현행과 동일하게 관리

3) 관리대상

가) 정책실명제 중점관리 대상사업에는 아래에 제시하는 일반적 기준의 사업들이 포함되어야 함

① 주요 국정 현안에 관한 사항

② 대규모 예산이 투입되는 사업

③ 일정규모 이상의 연구용역
④ 법률·대통령령 제정 사항 또는 중요 법령개정사항
⑤ 기타 중점관리가 필요하다고 판단되는 사업

나) 다만, 행정기관별 예산규모 등 업무의 특성을 고려하여 세부 선정기준은 기관별 자체적으로 마련할 수 있음

※ 지방자치단체의 경우 규칙 또는 조례에 정책실명제 중점관리 대상사업 선정 기준 명시

4) 선정방법

행정기관별 정책실명제 심의위원회를 구성하여 중점관리 대상사업을 선정함

【심의위원회 설치·운영】

가) 목적 및 기능

○ 정책실명제 중점관리 대상사업 선정기준에 관한 사항
○ 정책실명제 중점관리 대상사업 선정에 관한 사항
○ 그 밖에 정책실명제 추진을 위해 필요한 사항

나) 위원회 구성

○ 위원회는 위원장 1명을 포함하여 5명 이상 10명 이하의 위원으로 구성하되 외부위원이 전체 위원의 30%이상이 되어야 함
○ 위원장은 정책실명제 책임관이 되고, 위원은 해당 기관의 국장 또는 과장과 해당기관 업무에 전문지식과 경험이 풍부한 외부전문가 중에서 행정기관의 장이 지명 또는 위촉함
○ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 연임 가능
○ 정책실명제 총괄 부서장은 위원회의 간사가 되며, 위원회의구성 및 운영에 관한 사무를 처리함

※ 기초자치단체의 경우 간사는 위원장이 별도 임명 할 수 있음

5. 정책실명제 중점관리 대상사업 공개

1) 목적

가) 주요 정책의 추진 상황을 국민에게 선제적으로 공개함으로써 정책의 투명성과 책임성 제고

나) 정부정책에 대한 국민의 신뢰성 확보 및 국민의 알권리 충족

2) 추진방법

기관별 홈페이지에 「정책실명제 코너」를 설치하여 정책실명제 중점관리 대상사업의 추진내용 및 관련자 실명을 공개

정책실명제 코너	○ 중점관리 대상사업의 주요 추진내용
	○ 사업 관련자 실명

※ 사업완료 즉시 공개하되 장기간(2년 이상) 소요되는 사업은 단계별 구분 공개
※ 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따라 비공개 사항은 공개대상 제외

3) 추진절차

가) 중점관리 대상사업 선정기준 통보

정책실명제 총괄관리부서는 정책실명제 중점관리 대상사업 선정 기준을 마련하여 정책실명제 사업부서에 통보

나) 중점관리 대상사업 제출

사업부서는 중점관리 대상사업 선정 기준에 해당하는 사업목록과 함께 사업별 중점관리 대상사업 내역서를 [별지 제1호서식]에 따라 작성하여 총괄관리부서에 제출

다) 중점관리 대상사업 선정

정책실명제 총괄관리부서는 사업부서에서 제출된 중점관리 대상 사업 내역서[별지 제1호서식]에 대해서 자체 심의위원회를 개최하여 최종적으로 정책실명제 중점관리 대상사업으로 선정

라) 중점관리 대상사업 관리

1) 중점관리 대상사업 담당부서(담당자) 역할

(가) 중점관리 대상사업 중 진행 중인 사업에 대해서는 정책실명제 중점관리 대상사업 내역서[별지 제1호서식]를 작성하여 기관별 홈페이지 정책실명제 코너에 등록

(나) 사업부서는 중점관리 대상사업으로 선정된 사업에 대해서 전자결재시스템 단위과제카드에 사업 시작부터 완료까지의 모든 추진실적을 순서대로 축적 관리

【단위과제카드 작성항목】
- 사업명, 사업의 주요내용 및 취지
- 사업 추진 현황, 주관부서, 과제담당자, 내·외부관계자 등

(다) 사업이 완료되었거나 진행 중이던 정책실명제 중점관리 대상사업이 완료되면 완료즉시 정책실명제 사업관리이력서[별지 제2호서식]를 작성하여 기관별 홈페이지 정책실명제 코너에 등록하여 공개

[별지 제1호 서식]

정책실명제 중점관리 대상사업 내역서

①사업부서		②담당자 (연락처)	
③정책사업명			
④선정기준		⑤사업기간	
⑥주요내용			

<기재항목>

① 사업부서 : 사업을 수행하는 부서명을 기재

② 담당자 : 사업 담당자 및 사업부서장을 직급(직위)과함께 기재

③ 정책 사업명 : 추진하는 정책사업명을 기재

④ 선정기준 : 정책실명제 중점관리 대상사업으로 선정한 해당 기준을 기재

⑤ 사업기준 : 사업의 시작 및 종료 시점 기재

⑥ 주요내용 : 사업의 목적 또는 추진배경, 추진계획 및 주요 추진 상황(예산포함) 등 사업 전반에 대해서 구체적으로 기재

[별지 제2호 서식]

정책실명제 사업관리이력서

정책실명제 등록번호	2013-01	담당부서 작성자	(실·국·본부 / 부서명) (이름/연락처/이메일)
정 책 명			
사업개요 및 추진경과	○ 추진배경 - 사업의 추진 목적과 사업의 실시하게 된 배경을 자세히 기록 ○ 추진기간 : 20○○.○.○○ ~ 20○○.○.○○ ○ 총사업비 : ○○○백만 원 ○ 주요내용 - ○ 추진경과(사업추진 시작부터 완료까지의 보고사항 등 전 과정의 주요 추진실적을 날짜순서대로 기록) - 2011.○.○.~2011.○.○. : ○○○○사업 연구용역 - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ - 2012.○.○. : ○○○○○○○○○ <추진경과 작성 예시> ○ 2011.07.27 : 도림천 범람 ○ 2011.09.14 : 관악산저류조 긴급공사 시행계획 결정 ○ 2011.10.27 : 설계용역 착수 ○ 2011.12.29 : 공사 및 감리용역 착수 ○ 2011.12 ~ 2012.06 : 서울대학교, 시민단체 사업반대로 이해관계 조정 및 사업계획 변경안 수립 ○ 2012.06.20 : 사업계획 변경방침(행정2부시장 방침 제205호) ○ 2012.07 ~ 08 : 임시저류조 설치, 운영(2회) ○ 2012.09 ~ 현재 : 설계, 시공 병행 추진중		

<table>
<tr><td>정책수행자
(관련자 및
업무분담 내용)</td><td>○ 최초 입안자 및 최종 결재자
- 최초 입안자 : ○○ ○급(직급) ○○○(성명)
- 최종 결재자 : ○○ ○급(직급) ○○○(성명)

○ 사업 관련자

<table>
<tr><th>구분</th><th>성명</th><th>직급</th><th>수행기간</th><th>담당업무
(업무분담 내용)</th></tr>
<tr><td>⋮</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>차관</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>실·국장</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>⋮</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>과장</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>과장</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>팀장</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>팀장</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>담당</td><td>홍길동</td><td>6급</td><td>‘00.0.0~0.0</td><td></td></tr>
<tr><td>담당</td><td>임꺽정</td><td>6급</td><td>‘00.0.0~0.0</td><td></td></tr>
</table>
(※사업추진 기간 동안 담당자 및 책임자가 변경된 경우 기간별 이력도 기재)</td></tr>
<tr><td>다른기관 또는
민간인 관련자</td><td>※ 외부 관련자도 단계별 관련자를 모두 기록
※ 공무원과 마찬가지로 중간에 변경된 경우 이전 관련자도 함께 기록

<예시>
○ 도시기반시설본부 토목부
- 토목부장 : 지방시설서기관 박종웅
- 치수시설과장 : 지방시설사무관 서관석
- 담당자 : 지방시설주사보 조동협
○ 설계자
- (주)한국종합기술
○ 시공자
- 남광토건(주)
○ 감리자
- (주)신명건설기술공사</td></tr>
<tr><td>추진실적</td><td>※ 추진경과 내용을 추진한 날짜 순서대로 첨부</td></tr>
</table>

행정실무

제9장 부 록

(부록 1) 법령제명 띄어쓰기 실시안내

법령제명의 붙여 쓰기는 법제처의 "법령입안 심사기준" 및 국회의 "국회법률안 입안기준"에서 한글 맞춤법의 예외로 인정하여 붙여 쓰도록 하고 있으나, 법령명에 포함된 조사, 어미, 부사 및 의존명사에 이르기까지 모든 내용을 붙여 쓰고 있어 어문규범의 일반원칙에 어긋나고 가독성(可讀性)이 현저히 떨어져 일반국민들에게 불편을 초래하고 있으므로, 법제처에서는 2005년 1월 1일부터 제·개정되는 법령부터 그 제명을 띄어쓰기로 표기하기로 하고 다음과 같이 법령제명의 띄어쓰기 기준을 마련하였습니다. 아울러, 일반국민이 이해하기 힘든 개정법령의 명칭표기 기준을 개선하여 시행하고자 합니다.

1. 법령제명 띄어쓰기

1) 띄어쓰기 기준

가) 법령명은 단어 별로 띄어 쓴다.

- ㅇ 법령 명칭에 포함된 조사 뒤, 어미 뒤, 부사 앞뒤, 의존 명사 앞(의존 명사 뒤에 조사가 오지 않으면 의존 명사 뒤에서도 띔)에서 반드시 띄어쓰기로 표기한다.
- ㅇ 조사, 어미, 부사, 의존 명사가 없이 명사(복합명사)만으로 이루어진 법령명은 최대 8음절까지 붙여 쓰는 것을 원칙으로 함.

※ 국립국어원의 의견에 의하면, 보통 사람이 한 번에 독해할 수 있는 적정한 음절의 수는 8음절 내외라고 한다.

나) 예외적으로 8음절을 초과하는 복합명사로 이루어진 조직 또는 단체(공단, 공사, 조합 등) 및 기금의 명칭을 포함하는 법령명의 경우에는 일반적으로 그 명칭을 붙여서 사용하고 있고, 하나의 명사로 인식되는 것이 통례이므로 붙여 쓴다.

예시) 대한민국재향군인회법, 한국보훈복지의료공단법, 한국증권선물거래소법, 한국국제교류재단법, 공공자금관리기금법, 소비자생활협동조합법

다) "시행령", "시행규칙", "규정"등 도 하나의 명사의 성격을 갖고, 명칭과 같이 붙여 쓰는 경우 8음절 이상이 되는 경우가 많으므로, "법"과 달리 "시행령", "시행규칙"은 띄어쓰기로 표기한다.

라) 법령의 본문 중에서 법령명을 인용하고 있는 경우에는 법령명 앞뒤에 낫표(「」)를 사용하여 본문의 다른 부분과 구별할 수 있도록 한다.

○ 일반 본문의 문장 내용과 구분할 수 있고, 법의 고유명사로서의 특성을 표시하기 위하여 낫표를 사용한다. 이는 법령명의 띄어쓰기로 인하여 하나의 고유한 법령명이 아닌 어떤 사항에 관한 일반적인 법률로 오해될 소지를 방지하기 위한 것이다.

예시) 액화석유가스에 관한 법률 ← '액화석유가스에관한법률'이 아닌 '액화석유가스'에 관련된 일반적인 법률을 의미하는 것으로 오해될 우려

○ 띄어쓰기 대상이 아닌 붙여쓰기로 표기하는 법령의 경우에도 본문에서 인용되는 경우 예외 없이 앞뒤에 낫표를 사용한다.

예시) 「민법」, 「증권거래법」, 「도로교통법」

○ 본문 중 인용되는 법령명이 아닌 경우, 즉 법령집에서의 법령 제목, 개정지시문, 의결주문, 공포문 등에서는 낫표를 부기하지 아니한다.

예시)

- 법령 등 공포에 관한 법률 일부[전부]를 다음과 같이 개정한다. (개정지시문)
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정[전부개정]법률안을 별지와 같이 의결한다. (의결주문)
- 국무회의의 심의를 거친 교통세법 시행령 일부개정령[전부개정령]을 이에 공포한다. (공포문)

2) 제명 띄어쓰기 표기의 예시

가) 조사와 어미를 포함한 법령명

○ 실화책임에관한법률 →「실화책임에∨관한∨법률」

나) 부사를 포함한 법령명

○ 박물관및미술관진흥법 →「박물관∨및∨미술관∨진흥법」

※ '미술관진흥법'은 모두 명사이지만, '진흥법'이 '박물관'과 '미술관' 양쪽에 걸리는 성분이므로, '미술관'과 '진흥법'을 띄어 쓰도록 한다.

다) 의존 명사를 포함한 법령명

○ 옥외광고물등관리법 →「옥외광고물∨등∨관리법」

라) 부사, 의존 명사, 조사, 어미를 포함한 법령명

○ 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률

→「가정폭력방지∨및∨피해자보호∨등에∨관한∨법률」

○ 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4호에의한시설과구역및대한민국에있어서의합중국군대의지위에관한협정의시행에따른국가및지방자치단체의재산의관리와처분에관한법률

→「대한민국과∨아메리카합중국∨간의∨상호방위조약∨제4조에∨따른∨시설과∨구역∨및∨주한미군의∨지위에∨관한∨협정의∨시행에∨따른∨국가∨및∨지방자치단체의∨재산관리와∨처분에∨관한∨법률」

마) 8음절을 넘는 명사로 이루어진 법령명

○ 일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법

→「일제강점하∨친일반민족행위∨진상규명에∨관한∨특별법」

○ 수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률

→「수도권매립지관리공사의∨설립∨및∨운영∨등에∨관한∨법률」

(※ '수도권매립지관리공사'의 경우 10음절이나, 하나의 명칭으로 사용되는 복합명사이므로 예외적으로 붙여쓰기 인정)

2. 개정법령명칭 표기방식의 개정

1) 현행 기준

○ 부분개정의 경우 "□□법중개정법률안", 전문개정의 경우 "□□법개정법률안"으로 표시하도록 하고 있어 일반 국민의 경우, 이러한 구분이 존재하고 이를 달리 표시한다는 것을 이해하도록 기대하기 힘든 점이 있으므로, 국민이 알기 쉬운 표기방법으로 변경함.

2) 개선된 표기방법

○ 법령의 부분개정의 경우 "□□법 일부개정법률안", "□□법 시행령 일부개정령안", "□□법 시행규칙 일부개정령안"으로 표시한다.

○ 법령의 전문개정의 경우 "□□법 전부개정법률안", "□□법 시행령 전부개정령안", "□□법 시행규칙 전부개정령안"으로 표시한다.

3) 세부시행사항

가) 시행시점

○ 2005년 1월 1일부터 제·개정되어 공포되는 법령부터 실시한다.

○ 최초로 띄어쓰기를 적용하는 법령안건의 결재표지, 의결주문, 개정지시문, 의결주문, 공포문 등에서는 현행대로 붙여쓰기로 표시하고 (낫표를 부기하지 않음) 이후 띄어쓰기가 적용된 다음에는 띄어쓰기로 표기한다.

예시)

- 신용정보의이용및보호에관한법률 일부개정법률안을 별지와 같이 의결한다. (제일 처음 만드는 개정안의 의결주문)
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안을 별지와 같이 의결한다. (이후 개정시 의결주문)

○ 법령안의 본문에서 다른 법령의 명칭을 인용하고 있는 경우, 각각 개정문을 만들어 주되, 법령제명의 띄어쓰기는 개정문의 맨 뒤에서 일괄개정방식으로 하며, 신구조문대비표에는 표시하지 아니한다. 다만, 띄어쓰기 대상이 아닌 붙여쓰기로 표기하는 법령의 경우에도 낫표를 부기하는 방식으로 개정문을 각각 만들어 주고, 법률에서 사용하고 있는 한자는 한글로 변경하여 개정문을 만든다.

예시) 제54조의6 제1항 본문 중 "商法"을 "「상법」"으로 한다.

나) 적용범위

- ○ 조약의 명칭(법령 본문에서 인용하고 있는 조약명도 포함)도 법률의 명칭 띄어쓰기 기준에 준하여 띄어쓰기로 표기한다.
- ○ 법제처의 심사를 받는 대통령 훈령 및 국무총리 훈령의 경우, 위 기준에 준하여 표기한다.
- ○ 각급 지방자치단체의 조례 및 지방자치중앙행정기관 등에서 독자적으로 제정·시행하는 예규·훈령 등 행정규칙의 경우에는 위 기준에 준하여 띄어쓰기로 표기할 수 있도록 권장한다.

다) 참고사항

- ○ 각 법령의 띄어쓰기는 법제처에서 법령목록에 따라 표준안을 마련, 전파하고 이를 참고하여 띄어쓰기로 표기할 수 있도록 조치함.
- ○ 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)의 공지사항(2005. 1. 6.자 참조)에 구체적인 내용을 게재함.

(부록 2) 문장부호의 이름과 그 사용법

1. 마침표[終止符]

1) 온점(.), 고리점(。)

가로쓰기에는 온점, 세로쓰기에는 고리점을 쓴다.

가) 서술, 명령, 청유 등을 나타내는 문장의 끝에 쓴다.

젊은이는 나라의 기둥이다.

황금 보기를 돌같이 하라.

집으로 돌아가자.

※ 다만, 표제어나 표어에는 쓰지 않는다.

압록강은 흐른다(표제어)

꺼진 불도 다시 보자(표어)

나) 아라비아 숫자만으로 연월일을 표시할 적에 쓴다.

1919. 3. 1. (1919년 3월 1일)

다) 표시 문자 다음에 쓴다.

1. 마침표　　ㄱ. 물음표　　가. 인명

라) 준말을 나타내는 데 쓴다.

서. 1987. 3. 5.(서기)

2) 물음표(?)

의심이나 물음을 나타낸다.

가) 직접 질문할 때에 쓴다.

이제 가면 언제 돌아오니?

이름이 뭐지?

나) 반어나 수사 의문(修辭疑問)을 나타낼 때 쓴다.

제가 감히 거역할 리가 있습니까?

이게 은혜에 대한 보답이냐?

남북통일이 되면 얼마나 좋을까?

다) 특정한 어구 또는 그 내용에 대하여 의심이나 빈정거림, 비웃음 등을 표시할 때, 또는 적절한 말을 쓰기 어려운 경우에 소괄호 안에 쓴다.

그것 참 훌륭한(?) 태도야.

우리 집 고양이가 가출(?)을 했어요.

※ 한 문자에서 몇 개의 선택적인 물음이 겹쳤을 때에는 맨 끝의 물음에만 쓰지만, 각각 독립된 물음인 경우에는 물음마다 쓴다.

너는 한국인이냐, 중국인이냐?

너는 언제 왔니? 어디서 왔니? 무엇하러?

※ 의문형 어미로 끝나는 문장이라도 의문의 정도가 약할 때에는 물음표 대신 온점(또는 고리점)을 쓸 수도 있다.

이 일을 도대체 어쩐단 말이냐.

아무도 그 일에 찬성하지 않을 거야. 혹 미친 사람이면 모를까.

3) 느낌표(!)

감탄이나 놀람, 부르짖음, 명령 등 강한 느낌을 나타낸다.

가) 느낌을 힘차게 나타내기 위해 감탄사나 감탄형 종결어미 다음에 쓴다.

앗!

아, 달이 밝구나!

나) 강한 명령문 또는 청유문에 쓴다.

지금 즉시 대답해!

부디 몸조심하도록!

다) 감정을 넣어 다른 사람을 부르거나 대답할 적에 쓴다.

춘향아!

예, 도련님!

라) 물음의 말로써 놀람이나 항의의 뜻을 나타내는 경우에 쓴다.

이게 누구야!

내가 왜 나빠!

※ 감탄형 어미로 끝나는 문장이라도 감탄의 정도가 약할 때에는 느낌표 대신 온점(또는 고리점)을 쓸 수도 있다.

개구리가 나온 것을 보니, 봄이 오긴 왔구나.

2. 쉼표[休止符]

1) 반점(,), 모점(、)

가로쓰기에는 반점, 세로쓰기에는 모점을 쓴다.
문장 안에서 짧은 휴지를 나타낸다.

가) 같은 자격의 어구가 열거될 때에 쓴다.

근면, 검소, 협동은 우리 겨레의 미덕이다.
충청도의 계룡산, 전라도의 내장산, 강원도의 설악산은 모두 국립 공원이다.
다만, 조사로 연결될 적에는 쓰지 않는다.
매화와 난초와 국화와 대나무를 사군자라고 한다.

나) 짝을 지어 구별할 필요가 있을 때에 쓴다.

닭과 지네, 개와 고양이는 상극이다.

다) 바로 다음의 말을 꾸미지 않을 때에 쓴다.

슬픈 사연을 간직한, 경주 불국사의 무영탑
성질 급한, 철수의 누이동생이 화를 내었다.

라) 대등하거나 종속적인 절이 이어질 때에 절 사이에 쓴다.

콩 심으면 콩 나고, 팥 심으면 팥 난다.
흰 눈이 내리니, 경치가 더욱 아름답다.

마) 부르는 말이나 대답하는 말 뒤에 쓴다.

애야, 이리 오너라.
예, 지금 가겠습니다.

바) 제시어 다음에 쓴다.

빵, 이것이 인생의 전부이더냐?
용기, 이것이야말로 무엇과도 바꿀 수 없는 젊은이의 자산이다.

아) 도치된 문장에 쓴다.

이리 오세요, 어머님.
다시 보자, 한강수야.

자) 가벼운 감탄을 나타내는 말 뒤에 쓴다.

아, 깜빡 잊었구나.

차) 문장 첫머리의 접속이나 연결을 나타내는 말 다음에 쓴다.

첫째, 몸이 튼튼해야 된다.

아무튼, 나는 집에 돌아가겠다.

※ 다만, 일반적으로 쓰이는 접속어(그러나, 그러므로, 그리고, 그런데 등) 뒤에는 쓰지 않음을 원칙으로 한다.

그러나 너는 실망할 필요가 없다.

카) 문장 중간에 끼여든 구절 앞뒤에 쓴다.

나는 솔직히 말하면, 그 말이 별로 탐탁하지 않소.

철수는 미소를 띠고, 속으로는 화가 치밀었지만, 그들을 맞았다.

타) 되풀이를 피하기 위하여 한 부분을 줄일 때에 쓴다.

여름에는 바다에서, 겨울에는 산에서 휴가를 즐겼다.

하) 문맥상 끊어 읽어야 할 곳에 쓴다.

갑돌이가 울면서, 떠나는 갑순이를 배웅했다.

철수가, 내가 제일 좋아하는 친구이다.

남을 괴롭히는 사람들은, 만약 그들이 다른 사람에게 괴롭힘을 당해 본다면, 남을 괴롭히는 일이 얼마나 나쁜 일인지 깨달을 것이다.

거) 숫자를 나열할 때에 쓴다.

1, 2, 3, 4

너) 수의 폭이나 개략의 수를 나타낼 때에 쓴다.

5, 6 세기　　6, 7 개

더) 수의 자릿점을 나타낼 때에 쓴다.

14,314

2) 가운뎃점(·)

열거된 여러 단위가 대등하거나 밀접한 관계임을 나타낸다.

가) 쉼표로 열거된 어구가 다시 여러 단위로 나누어질 때에 쓴다.

철수·영이, 영수·순이가 서로 짝이 되어 윷놀이를 하였다.

공주·논산, 천안·아산·천원 등 각 지역구에서 2 명씩 국회의원을 뽑는다.

시장에 가서 사과·배·복숭아, 고추·마늘·파, 조기·명태·고등어를 샀다.

나) 특정한 의미를 가지는 날을 나타내는 숫자에 쓴다.

3·1 운동　　8·15 광복

다) 같은 계열의 단어 사이에 쓴다.

경북 방언의 조사·연구

충북·충남 두 도를 합하여 충청도라고 한다.

동사·형용사를 합하여 용언이라고 한다.

3. 쌍점(:)

가) 내포되는 종류를 들 적에 쓴다.

문장 부호: 마침표, 쉼표, 따옴표, 묶음표 등

문방사우: 붓, 먹, 벼루, 종이

나) 소표제 뒤에 간단한 설명이 붙을 때에 쓴다.

일시: 1984년 10월 15일 10시

마침표: 문장이 끝남을 나타낸다.

다) 저자명 다음에 저서명을 적을 때에 쓴다.

정약용: 목민심서, 경세유표

주시경: 국어 문법, 서울 박문서관, 1910.

라) 시(時)와 분(分), 장(章)과 절(節) 따위를 구별할 때나, 둘 이상을 대비할 때에 쓴다.

10:20 (오전 10시 20분)

요한 3:16 (요한복음 3장 16절)

대비 65:60 (65대 60)

4) 빗금(/)

가) 대응, 대립되거나 대등한 것을 함께 보이는 단어와 구, 절 사이에 쓴다.

남궁만/남궁 만　　백이십오 원/125 원

착한 사람/악한 사람　　맞닥뜨리다/맞닥트리다

나) 분수를 나타낼 때에 쓰기도 한다.

3/4 분기　　3/20

3. 따옴표[引用符]

1) 큰따옴표(“ ”), 겹낫표(『 』)

가로쓰기에는 큰따옴표, 세로쓰기에는 겹낫표를 쓴다.

대화, 인용, 특별 어구 따위를 나타낸다.

가) 글 가운데서 직접 대화를 표시할 때에 쓴다.

“전기가 없었을 때는 어떻게 책을 보았을까?”

“그야 등잔불을 켜고 보았겠지.”

나) 남의 말을 인용할 경우에 쓴다.

예로부터 “민심은 천심이다.”라고 하였다.

“사람은 사회적 동물이다.”라고 말한 학자가 있다.

2) 작은따옴표(‘ ’), 낫표 (「 」)

가로쓰기에는 작은따옴표, 세로쓰기에는 낫표를 쓴다.

가) 따온 말 가운데 다시 따온 말이 들어 있을 때에 쓴다.

“여러분! 침착해야 합니다. ‘하늘이 무너져도 솟아날 구멍이 있다.’고 합니다.”

나) 마음속으로 한 말을 적을 때에 쓴다.

‘만약 내가 이런 모습으로 돌아간다면 모두들 깜짝 놀라겠지.’

※ 문장에서 중요한 부분을 두드러지게 하기 위해 드러냄표 대신에 쓰기도 한다.

지금 필요한 것은 ‘지식’이 아니라 ‘실천’입니다.

‘배부른 돼지’보다는 ‘배고픈 소크라테스’가 되겠다.

4. 묶음표[括弧符]

1) 소괄호(( ))

가) 언어, 연대, 주석, 설명 등을 넣을 적에 쓴다.

커피(coffee)는 기호 식품이다.

3·1 운동(1919) 당시 나는 중학생이었다.

‘무정(無情)’은 춘원(6·25 때 납북)의 작품이다.

니체(독일의 철학자)는 이렇게 말했다.

나) 특히 기호 또는 기호적인 구실을 하는 문자, 단어, 구에 쓴다.

(1) 주어 (ㄱ) 명사 (라) 소리에 관한 것

다) 빈 자리임을 나타낼 적에 쓴다.

우리나라의 수도는 ( )이다.

2) 중괄호({ })

여러 단위를 동등하게 묶어서 보일 때에 쓴다.

이

주격 조사 { 는 }

가

국토

국가의 3요소 { 국민 }

주권

3) 대괄호([ ])

가) 묶음표 안의 말이 바깥 말과 음이 다를 때에 쓴다.

나이[年歲] 낱말[單語] 손발[手足]

나) 묶음표 안에 또 묶음표가 있을 때에 쓴다.

명령에 있어서의 불확실[단호(斷乎)하지 못함]은 복종에 있어서의 불확실[모호(模糊)함]을 낳는다.

5. 이음표[連結符]

1) 줄표(——)

이미 말한 내용을 다른 말로 부연하거나 보충함을 나타낸다.

가) 문장 중간에 앞의 내용에 대해 부연하는 말이 끼어들 때에 쓴다.

그 신동은 네 살에——보통 아이 같으면 천자문도 모를 나이에——벌써 시를 지었다.

나) 앞의 말을 정정 또는 변명하는 말이 이어질 때 쓴다.

어머님께 말했다가——아니 말씀드렸다가——꾸중만 들었다.

이건 내 것이니까——아니, 내가 처음 발견한 것이니까——절대로 양보할 수가 없다.

2) 붙임표(-)

가) 사전, 논문 등에서 합성어를 나타낼 적에, 또는 접사나 어미임을 나타낼 적에 쓴다.

겨울-나그네 불-구경 손-발

휘-날리다 슬기-롭다 -(으)ㄹ걸

나) 외래어와 고유어 또는 한자어가 결합되는 경우에 쓴다.

나일론-실 디-장조 빛-에너지 염화-칼륨

3) 물결표(~)

가) '내지'라는 뜻에 쓴다.

9월 15일 ~ 9월 25일

나) 어떤 말의 앞이나 뒤에 들어갈 말 대신 쓴다.

새마을: ~ 운동 ~ 노래

-가(家): 음악~ 미술~

6. 드러냄표[顯在符]

1) 드러냄표(˚ , ˙)

˙이나 ˚을 가로쓰기에는 글자 위에, 세로쓰기에는 글자 오른쪽에 쓴다.

문장 내용 중에서 주의가 미쳐야 할 곳이나 중요한 부분을 특별히 드러내 보일 때 쓴다.

. . . .

한글의 본 이름은 훈민정음이다.

˚ ˚ ˚ ˚ ˚ ˚ ˚ ˚ ˚ ˚

중요한 것은 왜 사느냐가 아니라 어떻게 사느냐 하는 문제이다.

※ 가로쓰기에서는 밑줄(____, ~~~~~)을 치기도 한다.

다음 보기에서 명사가 아닌 것은?

7. 안드러냄표[潛在符]

1) 숨김표(××, ○○)

알면서도 고의로 드러내지 않음을 나타낸다.

가) 금기어나 공공연히 쓰기 어려운 비속어의 경우, 그 글자의 수효만큼 쓴다.

배운 사람 입에서 어찌 ○○○란 말이 나올 수 있느냐?

그 말을 듣는 순간 ×××란 말이 목구멍까지 치밀었다.

나) 비밀을 유지할 사항일 경우, 그 글자의 수효만큼 쓴다.

육군 ○○부대 ○○○이 작전에 참가하였다.

그 모임의 참석자는 김×× 씨, 정×× 씨 등 5명이었다.

2) 빠짐표(□)

글자의 자리를 비워 둠을 나타낸다.

가) 옛 비문이나 서적 등에서 글자가 분명하지 않을 때에 그 글자의 수효만큼 쓴다.

大師爲法主□□賴之大□薦(옛 비문)

나) 글자가 들어가야 할 자리를 나타낼 때 쓴다.

훈민정음의 초성 중에서 아음(牙音)은 □□□의 석 자다.

3) 줄임표(……)

가) 할 말을 줄였을 때에 쓴다.

"어디 나하고 한 번… …." 하고 철수가 나섰다.

나) 말이 없음을 나타낼 때에 쓴다.

"빨리 말해!" "… …."

(부록 3) 행정업무운영 용어정리

1. 행정업무운영제도의 발전

용 어	설 명
미군정 (美軍政)	정부수립 이후 사무관리제도는 미군정에 의한 군대조직에서 활용되어오던 미국식 사무관리제도가 일반행정기관에 도입되었다. 미군정은 1945. 8. 15. 일본이 연합국에 항복함에 따라 남한에 진주한 미군이 1945. 9.부터 1948. 8. 15. 대한민국 정부가 수립되기까지 3년간 38°선 이남지역에서 시행했던 군사통치를 말한다.
마이크로 필름	1984년도에 정부에 최초로 마이크로필름에 의한 문서보존관리가 시작되었다. 마이크로필름은 문서, 도면, 재료 등 각종 기록물이 고도로 축소 촬영된 초미립자, 고해상력을 가진 필름. 분해 기능이 매우 높고 고밀도 기록이 가능하여 대용량화하기가 쉬우며 기록 품질이 좋다. 매체 비용이 매우 낮고, 장기 보존이 가능하며 기록 내용을 확대하면 그대로 재현할 수 있다. 그러나 기록할 때의 처리가 복잡하고 시간이 걸리며, 검색 시간이 길어 온라인 처리에 적합하지 않고 컴퓨터 이외에 전자 기기와 결합하는 장치의 비용이 비싼 편이다. 최근 마이크로필름의 단점을 보완하고 컴퓨터와 연동하여 검색의 자동화를 꾀한 시스템으로 컴퓨터 보조 검색(CAR), 컴퓨터 출력 마이크로필름(COM), 컴퓨터 입력 마이크로필름(CIM) 등이 개발되었다.
보고통제 규정	중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방관서간의 보고통제기구를 확립하고 보고에 대한 효과적인 통제를 실시함으로써 보고의 신빙성과 적시성을 보장하고 보고행정의 간소화를 기함을 목적으로 제정한 규정이다. [시행 1961. 12. 16.] [각령 제288호, 1961. 12. 16. 제정]
서식제정 절차규정	정부에서 사용하는 공문서서식의 제정, 개정 및 수정에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정한 규정이다. [시행 1962. 11. 7.] [각령 제1032호, 1962. 11. 7. 제정]
파일링 시스템	서류, 카드, 서적, 신문 스크랩 따위를 필요에 따라 즉시 꺼내 볼 수 있도록 배열·보관하는 방식. 사무 작업의 능률을 높이는 데 쓴다.
사무 자동화	컴퓨터를 모체로 한 새로운 기술과 여러 가지 기기를 이용해 사무의 간략화·효율화·시스템화를 추진함으로써 사무실 기능을 자동화하고 사무 처리의 생산성을 높이는 것.
행정 전산화	전자적인 조직을 행정에 도입, 행정개선의 주요수단으로 활용하여 행정의 과학화와 능률화를 도모하고 이의 원활한 추진을 위한 제반여건을 조성하는 전반적인 사업을 의미한다. 행정의 규모가 어떤 다른 것보다 포괄적이기 때문에 행정전산화는 국가적으로 많은 변화를 가져온다.

2. 행정업무운영 개요

용 어	설 명
업무의 개념	종래에는 업무의 개념을, 문서를 생산·유통·보존하는 문서서류작업으로 이해하였으나, 현재의 정보화 사회에서는 정보를 생산·수집·가공·저장·검색·제공·송신·수신 및 활용하기 위한 정보처리과정과 국민과의 접점에서 이루어지는 일련의 행정과정까지 포괄하는 것으로 확대되었다.
업무의 기능	행정활동 보조 및 촉진기능, 기획부서·집행부서·지원부서 등 관련부서의 연계성 유지기능, 정보처리 및 업무수행 기능이 있다.
업무의 종류	업무의 종류는 목적에 따른 본래업무와 지원업무, 업무의 난이도에 따라 판단업무와 작업업무, 위임여부에 따라 고유업무와 위임업무, 발생빈도에 따라 일상업무와 예외업무, 업무의 내용과 소관에 따라 국가업무와 지방업무 등으로 나눌 수 있다.
행정업무 운영 목적	행정업무의 운영 목적은 업무의 간소화·표준화·과학화 및 정보화를 기하여 행정의 효율을 향상시키기 위한 것이다.
행정업무 운영 원칙	행정기관의 업무는 용이성·정확성·신속성 및 경제성이 확보될 수 있도록 관리하여야 한다.
적용범위	행정업무운영의 적용범위는 중앙행정기관(대통령 및 국무총리 직속기관 포함)과 그 소속기관, 지방자치단체와 군(軍)의 기관이다.

3. 공문서 관리

용 어	설 명
간인	2장 이상으로 이루어지는 중요문서의 앞 장의 뒷면과 뒷장의 앞면에 걸쳐 찍는 도장 또는 그 행위를 말한다.
결재	넓은 의미로 당해 사안에 대한 행정기관의 의사를 결정할 권한이 있는 자가 그 의사를 결정하는 행위를 말한다.
결재권자	행정기관의장, 행정기관의 장으로부터 사무의 내용에 따라 결재권을 위임받은 자(전결권자) 및 대결하는 자를 말한다.
고시	법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로서 일단 고시된 사항은 개정이나 폐지가 없는 한 효력이 계속된다.

용 어	설 명
공고	일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로서 그 효력이 단기적이거나 일시적인 것을 말한다.
공무원의 전자우편주소	행정기관이 공무원에게 부여한 전자우편주소를 말한다. 쉽게 설명하면, 행정기관의 홈페이지주소 중 “www"다음의 내용이 붙은 것이다. 예를 들면, hernam59@mogaha.go.kr
글자	문서는 국어기본법 제3조제3항에 따른 어문 규범에 맞게 한글로 작성하되, 쉽고 간명하게 표현하고, 뜻을 정확하게 전달하기 위하여 필요한 경우에는 괄호 안에 한자 그 밖의 외국어를 넣어 쓸 수 있으며, 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 가로로 쓴다. 예시)쉽고 간명하게 표현한다. 관할지역의 국지예보(局地豫報)를 발표하다. 법규문서는 조문형식(條文形式)으로 작성한다.
기록물 등록대장	생산문서와 접수문서를 등록하는 대장을 말한다. 종전에는 생산문서는 문서등록대장에 등록하고, 접수문서는 문서접수대장에 접수하였으나, 2004. 1. 1.부터는 하나의 기록물등록대장에 생산문서와 접수문서를 모두 등록한다.
기록물철	낱개의 기록물이 묶여진 것을 말한다. 종전에는 문서철이라고 하였으나, 2004. 1. 1.부터는 기록물철로 용어를 변경하였다.
기안	행정기관의 의사를 결정하기 위하여 문안을 작성하는 것을 말한다.
기안문	어떤 하나의 안건을 처리하기 위하여 기안하는 문서를 말한다.
날짜	숫자로 표기하되, 년, 월, 일의 글자는 생략하고 그 자리에 온점(.)을 찍어 표시한다. 예시)2008년 1월 29일 ⇒ 2008. 1. 29.
누년 일련번호	연도구분과 관계없이 누년 연속되는 일련번호를 말한다.
대결	결재권자가 휴가·출장 기타의 사유로 결재권자의 사정에 의하여 결재할 수 없는 때에 그 직무를 대리하는 자가 행하는 결재를 말한다.
독임제기관	행정기관의 의사를 행정기관의 장이 단독으로 결정하는 행정청이다. 예를 들면, 안전행정부장관, 전라남도지사, 순천시장, 매곡동장이다.
등록번호	문서에는 처리과명과 일련번호로, 기록물등록대장 및 전자문서시스템에는 처리과기관코드와 일련번호로 구성한다.
로고	기관명, 회사명이나 상품명 등을 독특한 글자체를 쓰거나 디자인하여 나타낸 것을 말한다.

용 어	설 명
마크	마:크(mark)란 기호, 상표(商標), 표지(標識)를 말한다. 예를 들면, 환경마크 [環境-, Environmental Mark], 품질인증마크 [品質認證-] 등이다.
문건	결재를 받은 낱개의 기록물 또는 접수된 낱개의 기록물을 말한다.
문서과	행정기관 내의 공문서의 분류·배부·수발업무지원 및 보존 등 문서에 관한 사무를 주관하는 과·담당관 또는 계를 말한다.
문서시행	내부적으로 성립한 행정기관의 의사를 외부로 표시하는 단계로서 문서의 효력을 발생케 하는 절차를 말한다.
발의자	기안하도록 지시한 자 또는 지시자가 없는 경우 스스로 입안(기안)한 자를 말한다.
보고자	결재권자에게 직접 보고하는 자를 말한다.
보조기관	행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다. 예를 들면, 차관, 차장, 국장, 실장, 과장 등을 말한다. 특히 주의할 것은, 행정관리국, 행정능률과, 총무과가 보조기관으로 착각하기 쉬운데, 그렇지 않다는 점이다. 즉 보조기관 자체가 부서 개념이 아니라 직위 개념이다.
보좌기관	행정기관이 그기능을 원활하게수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다. 예를 들면, 차관보, 담당관 등을 말한다. 특히, 담당관은 직위 개념도 있고, 부서 개념도 있으므로, 사용에 주의해야 한다. 예들 들면, 법무담당관은 부서 개념도 있고, 직위 개념도 있는 것이다. 따라서, 엄격히 말하면, 법무담당관실 개념은 틀린 개념이다. 이해하기 쉽게 편의상 사용할 뿐이다.
사후보고	대결한 문서 중 그 내용이 중요한 문서에 대하여 결재권자에게 사후에 보고하는 것을 말한다. 방법은 구두보고, 메모보고, 해당 문서를 보여 주고 보게 하는 방법 등이다. 이 경우 원 결재권자가 보고를 받았다는 뜻으로 서명을 받을 필요가 없다. 후결이나 후열제도는 폐지되었으므로 후결서명 또는 후열서명을 받아서는 안된다.
상징	사물을 전달하는 매개적 작용을 하는 것을 통틀어 이르는 말이다. 흔히 심벌이라고도 하는데, 심벌은 그리스어의 symbolon(符信)이 그 어원이며, 나중에 기호(記號)라는 뜻이 되었다. 거리의 네온사인은 어둠 속에서 휘황찬란하게 빛나는 빛으로서 존재할 뿐만 아니라, 일정한 사물이나 의미를 전달하는 역할을 한다. 또한 서재의 책상은 일정한 형상이나 빛깔과 크기를 갖추고 방 안에 놓여 있는 것이 아니라, 인간이 그 앞에 앉아 일을 하게 하는 것으로서 존재한다. 이런 의미에서 어떤 것이 그 성질을 직접 나타내는 기호(sign)와는 달리, 상징은 그것을 매개로 하여 다른 것을 알게 하는 작용을 가진 것으로서, 인간에게만 부여된 고도의 정신작용의 하나라고 할 수 있다.

용 어	설 명
서명	기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인이 공문서(전자문서를 제외한다)상에 자필로 자기의 성명을 다른 사람이 알아볼 수 있도록 한글로 표시하는 것을 말한다. 이 서명은 종이문서에만 사용한다.
숫자	아라비아 숫자로 쓴다. 예시)1. 2. 3. 4. 5. ……
시분	24시각제에 따라 숫자로 표기하되, 시·분이 글자는 생략하고 그 사이에 쌍점(:)을 찍어 구분한다. 예시)오전 3시 00분 ⇒ 03:00
시행문	내부적으로 성립한 행정기관의 의사를 대외적으로 표시하기 위하여 시행하는 문서를 말한다.
어문규범	국립국어연구원에서 한글 맞춤법, 표준어 규정, 외래어 표기법, 국어의 로마자 표기법 등 국어사용에 필요한 사항으로서, 국어심의회의 심의를 거쳐 정한 것을 말한다.
업무분담자	업무분장에 의하여 직접 업무를 담당하는 자를 말한다.
연도별 일련번호	연도별로 구분하여 매년 새로 시작되는 일련번호로서 연도표시가 없는 번호를 말한다.
연도표시 일련번호	연도표시와 연도별 일련번호를 붙임표(-)로 이은 번호를 말한다.
연호	연호란 임금의 재위 연대에 붙이는 칭호이다. 예를 들면, '광무(光武)', '융희(隆熙)' 따위이다. 일반적으로 중국에서 비롯되어 한자(漢字)를 사용하는 아시아의 군주국가에서 쓰던 기년법(紀年法)을 말한다. 우리나라는 단기 연호를 쓰다가, 1962. 1. 1.부터 서기 연호(서력기원(西曆紀元))를 쓰기로 변경하였다. 그것이 바로 「연호에 관한 법률」(법률 제775호, 1961. 12. 2.)이다. 이렇게 한 것은 무역이나 외교, 문화교류 등에 있어서 편리함을 고려한 것으로 본다. 현재는 서기연호를 사용하되, "서기"는 표시하지 않는다. 예시) 2007. 2008.
예규	행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서를 말한다.
위임	각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급 행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 예를 들면, 안전행정부장관이 중앙공무원교육원장에게 교육원의 교수과목의 결정 등 일부 권한을 위임한 경우이다.
위탁	각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 예를 들면, 안전행정부장관이 국민고충처리위원장에게 국민제안의 접수·처리권한을 위탁한 경우이다.

용 어	설 명
일반기안	어떤 하나의 안건을 처리하기 위하여 정해진 기안문에 문안을 작성하는 것을 말한다. 여기에는 일반기안문, 전자기안문, 간이기안문이 있다.
일일명령	당직·출장·시간외근무·휴가 등 일일업무에 관한 명령을 말한다.
전결	행정기관의 장으로부터 사무의 내용에 따라 결재권을 위임받은 자가 행하는 결재를 말한다.
전자문서 시스템	문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 문서의 모든 처리절차가 전자적으로 처리되는 시스템을 말한다.
전자문자 서명	기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인이 전자문서상에 전자적 결합으로 자동 생성된 자기의 성명을 전자적인 문자 형태로 표시하는 것을 말한다. 이 전자문자서명은 전자문서에만 사용한다. 전자결재 및 전자문서의 유통의 신속 및 검색의 용이를 위해서 도입한 것이다.
전자이미지 서명	기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인이 전자문서상에 전자적인 이미지 형태로 된 자기의 성명을 표시하는 것을 말한다. 그림파일이므로 전자검색이 되지 않고, 전자유통에 장애가 된다.
정보통신망	전기통신설비를 활용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.
좁은 의미의 결재	법령의 규정에 의하여 소관사항에 대한 행정기관의 의사를 결정할 권한을 가진 자(주로 행정기관의 장)가 직접 그 의사를 결정하는 행위를 말한다.
지시	상급기관이 직권 또는 하급기관의 문의에 의하여 하급기관에 개별적·구체적으로 발하는 명령을 말한다.
처리과	문서의 수발 및 사무처리를 주관하는 과·담당관 또는 계를 말한다.
총괄책임자	업무분장상 수 개의 단위업무를 총괄하는 책임자를 말한다.
합의제기관	위원장, 위원 등 수인의 구성원에 의하여 성립된 합의제(복수제)의 행정청을 말한다. 의사결정을 위원장이 단독을 하는 것이 아니라, 위원장과 위원이 합의하여 결정한다. 예를 들면, 국민권익위원회 등이다.
행정 전자서명	기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의인의 신원과 전자문서의 변경여부를 확인할 수 있도록 당해 전자문서에 첨부되거나 논리적으로 결합된 전자적 형태의 정보로서 인증을 받은 것을 말한다. 쉽게 설명하면, 암호서명이다. 눈에 보이지 않고, 숫자 0과 1로 조합된다.

용 어	설 명
행정정보 시스템	행정기관이 행정정보를 생산·수집·가공·저장·검색·제공·송신·수신 및 활용하기 위하여 하드웨어·소프트웨어·데이터베이스와 처리절차 등을 통합한 시스템을 말한다.
훈령	상급기관이 하급기관에 대하여 상당한 기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령을 말한다.

4. 업무 관리

용 어	설 명
업무관리 시스템	정부업무관리시스템의 새 이름으로 행정기관의 업무처리 전 과정을 「과제카드」 및 「문서관리 카드」 등을 중심으로 관리하여 업무처리 절차를 표준화·체계화·통합화한 시스템을 말한다.
일정관리	하루의 업무계획을 과제별·시간대별로 정리하여 등록하며 일정별 업무실적을 일지, 메모보고, 문서관리카드 등의 형태로 정리하는 기능이다.
단위과제	행정기관이 늘 수행하는 업무를 기능에 따라 분류하여 관리하기 위한 최하위 단위를 말한다.
관리과제	행정기관이 성과목표 달성을 위하여 계획된 기간에 추진하고자 하는 업무이다.
과제관리카드	단위과제와 관리과제를 효율적으로 관리하기 위하여 과제담당자, 내용 및 추진실적 등을 기록·관리하는 카드를 말한다.
문서관리카드	문서의 작성, 검토, 결재, 등록, 공개 등 문서처리의 전 과정을 기록·관리하는 카드이다.
메모보고	의사결정 과정이 필요없는 긴급한 현안보고사항 등을 메모형태로 전자보고할 수 있는 기능. 메모보고는 문서로서의 효력은 없으나 과제카드의 실적으로 기록되고 관리된다.
회의관리	기관내부에서 정책결정 등을 위해 개최되는 회의를 온라인상의 표준화된 시스템으로 기록·관리함으로 업무의 효율성과 회의결과의 정보 활용도를 높이는 기능이다.
지시사항	장·차관 및 본부별 각종 지시사항의 이행과정과 실적을 관리하는 기능으로서 구두지시, 직접지시, 관련지시로 분류된다.

5. 관인관리

용 어	설 명
관인	일반적으로 관인이란 정부기관에서 공식문서에 사용하는 도장이다. 사무관리규정에서 관인이란 행정기관의 명의로 발송 또는 교부하는 문서에 사용하는 청인(廳印)과 행정기관의 장 또는 보조기관(행정권한을 위임을 받아 행정기관으로서 업무를 수행하는 경우에 한함)의 명의로 발송 또는 교부하는 문서에 사용하는 직인(職印)을 총칭한 말이다.
공인	지방자치단체의 기관이 사용하는 청인 및 직인은 국가기관의 관인에 대한 개념으로 공인(公印)이라는 용어를 사용하고 있으나, 일반적으로 관인이라 하면, 공인을 포함한 개념이라 할 수 있다.
특수관인	특수관인도 관인의 범주에 들어간다. 다만, (일반)관인과 구분하기 위하여 특수관인이라는 용어를 사용한 것이다. 특수관인은 특별한 기관에서 사용하는 관인과 특별한 용도에 사용하는 관인으로 구분한다. 특별한 용도에 사용하는 관인은 당해기관의 (일반)관인 외에 따로 비치하여 사용한다.
철인	철인(鐵印)은 「공무원증규칙」 제8조의 규정에 의하여 공무원증 발급권자가 공무원임을 증명하기 위하여 공무원증에 찍는 것으로서 공무원증 인장이다.
계인	계인(契印)은 제증명을 발급할 때, 제증명발급대장과 제증명문서에 걸쳐 찍는 도장이다. 이는 제증명 발급건수를 통제하거나 발급된 제증명 문서의 변조가능성을 예방하기 위한 것이다. 1970. 9. 18. 개정된 「정부공문서규정중개정령」(대통령령 제5338호)에 의하여 계인사용에 관한 규정은 그 실효성에 비하여 비능률적인 면이 많아 삭제되었으므로, 제증명발급 등의 일반사무처리에 계인을 사용할 필요가 없다. 다만, 잠업법시행규칙, 어업등록령, 우편법시행규칙, 항공기등록규칙, 공사채등록법시행규칙 등 개별법령에 계인을 날인하도록 규정한 경우에는 그에 의한다. 이중에는 간인(間印)의 뜻으로 계인하도록 한 경우도 있다.

6. 업무편람

용 어	설 명
업무편람	업무편람이란 업무수행에 합리적인 방향을 제시하여 주는 것으로 조직의 방침과 기능, 업무처리의 절차와 방법, 준수하여야 할 제 원칙, 기타 업무에 관련된 자료 등을 능률성과 경제성의 원칙에 따라 단순화하고 표준화하여 이해하기 쉽고 업무처리에 편리하도록 작성한 업무지침서이다.
업무편람의 종류	업무편람은 그 내용, 적용범위 및 작성기관에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나, 행정기관에서 발간·배포하여 활용하는 행정편람과 부서별로 작성·활용하는 직무편람으로 크게 구분한다.

7. 정책실명제

용 어	설 명
정책실명제	정책의 투명성과 신뢰성을 확보하여 행정의 책임성을 확보하는 제도이다. 정책을 입안하고, 결정하고, 집행하고, 평가하는 과정에 관여한 자의 실명을 기재하고, 그 의견도 함께 보존함으로써 유리창 같이 투명한 행정을 수행하여 책임소재를 분명히 하기 위한 제도이다. 정책실명제는 각종 정책, 시책 및 사업의 입안에 참여했던 실무자, 중간조정자 및 결재권자뿐만 아니라 모든 과정을 실명으로 공개하는 제도이다. 다시 말하면, 입안단계에서부터 최종 결정단계까지 실무자나 중간 결재라인을 참여하게 함으로써 의사결정 과정의 민주성을 확보하는데 중점을 두고 있다.

2편 보안 및 비상대비

01 보안업무

02 비상대비

행정실무

제 1 장 보안업무

제 1 절 보안업무 개설

1. 보안목적 및 관계법규

○ 각종 위해행위로부터 국민의 생명과 재산을 보호 ○ 각종 파괴행위로부터 국가의 시설 및 기능유지 ○ 국제문제로부터 국가의 지위를 유리하게 보호

1) 보안 관계법규

가) 국가정보원법(법률 제11104호, '63.12.14제정, '11.11.22일부개정)

나) 정보 및 보안업무기획·조정규정(대통령령 제21214호, '08.12.31개정)

다) 보안업무규정 (대통령령 제5004호, '70.05.14제정, 제21214호, '08.12.31개정)

라) 보안업무규정시행규칙 (대통령훈령 제25호, '69.05.30제정, 제46호, '81.10.07개정, 제149호 '05.06.25일부개정, 제276호 '10.10.20일부개정)

마) 안전행정부 보안업무규정시행요강(안전행정부훈령 제120호, '08.07.07제정, 제174호 '10.04.23일부개정)

바) 국가정보보안기본지침(국가정보원, '06.01.개정)

사) 안전행정부 정보통신보안업무규정(안전행정부훈령 제147호, '09.06.09개정)

아) 국가지리정보보안관리기본지침(국가정보원, '00.07.01)

자) USB 메모리 등 보조기억매체 보안관리지침(국가정보원, '07.04.01제정)

차) 각 시·도 보안업무요강

카) 이 밖에도 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 및 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정시행규칙, 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 및 동 법률시행령, 시행규칙 중 보안업무 관련규정이 있다.

2. 보안의 정의

1) 광 의

가) 국가간에 직접적인 전쟁을 제외한 국가안전보장 수단으로서의 모든 보안 활동을 말한다.

나) 인원, 문서, 시설, 장비, 지역, 통신 등에 대한 보안대책을 비롯하여 검문, 검색, 검열, 측정, 감사, 공작활동 등을 포함한 방어수단이다.

2) 협 의

가) 국가안전보장에 관련되는 문서, 자재, 시설, 인원 및 지역 등을 상대자로부터 보호하기 위하여 취해지는 일체의 수단과 방법을 말한다.

나) 비밀분류, 취급제한, 신원특이자 관리, 보호구역 설정, 통신관리 등이 해당된다.

※ 오늘날은 국가보안의 영역이 국가안보 차원을 넘어 다양한 국가 이익까지 확대되는 추세임

3. 보안의 주체 및 대상

1) 주체 : 국가

2) 대상 : 국가적 보호가 요구되는 모든 사물

가) 일반대상

(1) 인원 : 국가안전보장과 관련되는 임무를 담당하는 자
(공무원, 군인, 해외여행예정자 등)

(2) 문서 : 국가 안전보장에 관련되는 비밀문서와 비밀내용이 수록된 자재
(필름, 슬라이드, 암호, 사진, 차트 등)

(3) 시설 : 국방, 정치, 군사, 경제, 과학, 기술 등 각 분야에 걸쳐 국가의 발전과 안전보장 상 특별히 보호를 요하는 시설(사회 간접시설, 산업시설 등)

(4) 지역 : 중요시설 밀집지역 및 전략상 중요한 지역(군사, 교통, 요충지, 수원지 등)

(5) 통신 : 국가기밀 소통에 동원되는 유무선 통신장비 및 자재

나) 특별대상 : 간행물, 공연물, 우편물, 출입국자 등

4. 보안의 특성

1) 사고의 무형성
2) 사고 시 원상회복 곤란
3) 업적의 무형성

제 2 절 보안관리

1. 보안관리의 원칙

1) 예방관리의 원칙 : 보안사고의 예방, 장래의 보안대책 향상
2) 관리자 책임의 원칙
   가) 지휘감독책임 : 기관의 장
   나) 실 무 책 임 : 보안을 직접 담당하는 과장, 주무담당, 실무자

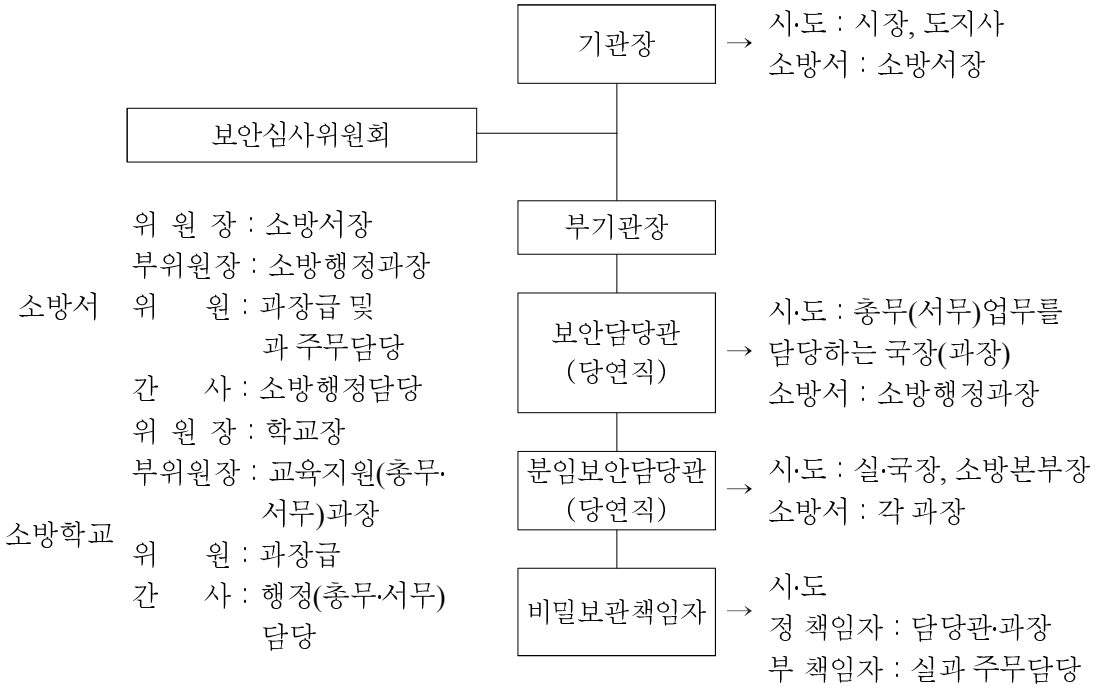
2. 보안관리의 취약성

1) 무 지 : 보안에 대한 지식결여(보안업무 수행 상 가장 큰 약점)
2) 과 신 : 타인에 대한 지나친 믿음
3) 독 단 : 독자적 판단과 결론에 의한 업무처리
4) 자만심 : 자기의 소속과 위치를 암시함으로써 자기우월감을 충족시킬 목적으로 직무상 지득한 비밀누설

보안누설자 처벌관련법규

1. 형법상 처벌규정
○ 공무상 비밀누설죄(형법 제127조)
※ 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지
○ 외교상 기밀누설죄(형법 제113조)
※ 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
2. 공무원법상 처벌규정
○ 국가공무원의 비밀엄수의무(국가공무원법 제60조)
○ 지방공무원의 비밀엄수의무(지방공무원법 제52조)
3. 군사기밀 보호법상 처벌규정
○ 누설, 업무상 누설, 업무상 과실누설(군사기밀보호법 제12～14조)
4. 특별법상 처벌규정
○ 원자력 종사자 비밀누설 금지(원자력안전법 제108조)
○ 우편업무 종사자 비밀누설 금지(우편법 제3조)
○ 건설 사무종사 공무원의 비밀누설 금지(건설산업기본법 제89조)
○ 징계관련 비밀사항 누설금지(공무원 징계령 제21조)

3. 보안관리체계



1) 보안담당관의 임무

가) 자체 보안업무 수행에 관한 계획조정 및 감독

나) 직원, 비밀취급인가예정자, 해외여행자 등에 대한 보안교육

다) 비밀소유현황 조사 및 정기점검

라) 비밀취급인가자, 해제자 등에 대한 서약의 집행

마) 통신보안에 관한 업무

바) 소속기관의 보안감사

사) 보안진단 및 보안업무심사분석에 관한 사항

아) 정보통신 보안담당관, 지적정보 보안담당관 및 분임보안담당관과 소속기관 보안담당관의 지휘 감독에 관한 사항

자) 기타 보안업무 전반에 관한 지도, 조정 및 감독에 관한 사항

2) 분임보안담당관의 임무

○ 보안담당관의 지휘감독을 받아 소속부서 내에서의 보안담당관의 임무를 수행

4. 보안심사위원회

1) 목 적 : 보안업무의 효율적인 운영과 중요보안사항을 심의 · 결정

2) 보안심사위원회의 심의사항

가) 보안제도운영 계획 수립에 관한 사항

나) 연간 보안목표의 설정과 세부시행계획의 수정에 관한 사항

다) 보안업무심사분석에 관한 사항

라) 신원특이자의 임용, 비밀취급 인가 등 심사에 관한 사항

마) 중요시설 경계대책

바) 중요시설공사의 시행에 따른 설계도서, 시공업체 사후관리 등 보안조치사항 (방위시설, 국민생명, 재산보호와 직결되는 각종 보안 시설공사)

사) 민간업체의 비밀취급인가

아) 항공사진촬영, 복사판의 관리

자) 정보통신보안담당관, 지적정보보안담당관 임무 중 중요보안업무 수행사항

차) 기타 소속기관 고유 업무 등 기능에 입각한 보안업무수행에 필요한 사항

3) 심의방법 : 의안심의 요구에 대하여 요구일로부터 20일 이내 위원회를 개최 심의하여야 하고, 재적위원의 과반수의 출석과 출석위원의 과반수로 결정하며 가부동수인 경우 위원장이 결정

※ 의안심의 요구자 : 보안심사위원 및 간사, 정보통신보안담당관, 지적정보보안담당관, 분임보안담당관 또는 각 팀장, 실·과·사업소장

4) 의안의 확정 시행

가) 보안심사위원회 심의결정서를 통보 받은 심의 요구자는 소속기관장의 결재 후 시행

나) 기관장은 심의결과가 부적당하다고 인정할 때에는 그 이유를 명시하여 재의에 부하도록 명할 수 있음

5. 보안업무 시행계획 및 심사분석

1) 보안업무 세부계획 수립

가) 목 적

전년도 보안업무 수행과정에서 제기된 문제점 분석 및 당해연도 보안업무상 중점 수행해야 할 업무방향 등을 제시하고 보안관리체제를 구축하는데 있음

나) 추진방향

(1) 각급기관의 고유 업무와 기능에 맞는 보안업무 수행

(2) 주기적 이행상태 점검으로 문제점과 미진사항 개선

(3) 자율적 보안관리 체제 확립

다) 계획에 포함할 사항

(1) 목적, 책임, 대상, 시기, 방법

(2) 추상적 내용 기피

(3) 실적보다 성과 위주

라) 수립절차

(1) 시·도 : 안전행정부(국가정보원) 지침에 의거 해당실과, 사업소, 시·군·구 지침시달 → 각 실과 세부시행계획 취합 → 연간 보안업무시행계획 수립 → 보안심사위원회 심의 → 각 실과 시행계획 시달 및 국가정보원 시·도 지부 통보

(2) 시·군·구 : 시·도(국가정보원) 지침에 의거 실과 및 읍·면·동 세부시행 계획 취합 → 연간 보안업무 시행계획 수립 → 보안심사위원회 심의 → 실과 및 읍면동 시달

2) 보안업무 심사분석

가) 목 적

목표 계획을 중심으로 최초 의도한 성과에 대한 달성도 분석의 사후 평가로 부진 사항에 대한 원인규명 및 개선대책을 강구하여 보안업무를 개선하는데 있음

나) 심사분석 주기 : 10월말

다) 중점분석사항

(1) 연간 보안업무세부시행계획에 의한 추진사항
(2) 보안감사 지적사항 개선대책
(3) 분야별 고유 업무의 추진사항
(4) 부진사항에 대한 원인분석 및 문제점에 대한 개선대책
(5) 업무개선 실적을 발굴, 파급하여 효과거양
(6) 기타 보안활동에 관한 사항

라) 절차

(1) 시·도 : 각 실과 보안업무 심사분석서 취합 → 심사분석서 작성 → 보안심사위원회 심의 → 각 실과 시달 및 국가정보원 시·도 지부 통보
(2) 시·군·구 : 각 실과 보안업무 심사분석서 취합 → 심사분석서 작성 → 보안심사위원회 심의 → 각 실과 읍면동 시달

6. 보안진단

1) 목 적

일상적, 반복적으로 수행하는 분야별 보안관리실태를 점검하여 지속적으로 보안경각심을 고취시키고, 소홀하기 쉬운 보안업무에 효율성을 기한다.

2) 실시기관 및 시기

가) 기관 : 자체 내규로 규정

나) 시기 : 매월 셋째주 수요일 “보안·사이버진단의날”

3) 진단사항

인원현황, 비밀취급인가자 현황 및 변동사항, 자체 보안교육 실시, 비밀 및 대외비문서소유 현황, 통신·문서보안, 음어자재 활용 및 관리상태, 비밀전산디스켓 보유현황 및 관리상태, 보호구역 점검 등

제 3 절 보안대상

1. 문서보안

1) 정 의

문서는 일반문서와 비밀문서로 구분되며, 일반문서는 정부공문서 규정에 의하여 보호 관리되는데 반하여, 비밀문서는 특별규정인 보안업무규정에 의하여 특별한 방법으로 보호 관리되는데, 문서보안이란 이들 문서의 내용이 누설되지 않도록 보호하는 것을 말함

2) 대 상

문서에 수록된 내용이 타인으로부터 보호가 요구되는 모든 공문서가 된다.

3) 문서의 일반적 취약성

가) 분실·도난의 위험성

나) 동시 대량 누설가능성

다) 사고 시 부동의 근거제공

※ 문서는 파기 전에는 영구성과 순환성이 있음

4) 보안수단

가) 문서내용의 인지·누설·복사방지

나) 문서의 멸실·분실·도난방지

다) 불필요한 보안문서의 용해, 소각처분

라) 문서 분실시 즉시 보고체제 유지

2. 인원보안

1) 정 의

국가보안업무와 관련된 인원에 대한 사전 자격심사와 신분, 자격 취득자에 대한 사후관리 감독 등 사람에 대한 관리감독(인사부서에서 취급)을 인원보안이라 함

2) 대 상

가) 공무원(국가, 지방, 교육, 군무원 등)
나) 정부·지방관리기업체임직원
다) 해외출장자(여행자, 선원, 항공종사자)
라) 국가보안목표시설 등 중요시설 및 보호 장비의 관리자 등
마) 기타 국가보안과 관련되는 직무를 수행하거나 그 수행을 위임 받은 자

3) 보안수단

가) 신원조사 : 보안상 적성판단을 위한 신원정보 수집
나) 근태파악 : 신원조사 누락, 변동사항 파악
다) 보안교육 : 직무지식·보안의식 함양(신규임용자, 비밀취급인자, 퇴직자, 해외 출입자 등)
라) 보안조치 : 업무의 중요성, 위험성에 대한 설득·이해 촉구, 비밀취급의 적정성 도모

3. 시설보안

1) 정 의

예상되는 불순분자의 각종 침해행위 또는 재난으로부터 국가 중요 시설·장비 및 자재를 보호하기 위하여 일정한 장소에 일정한 범위를 정하여 보호 관리하는 방안

2) 대 상

전략 또는 전술적으로 막대한 손해를 초래하거나 국가안전보장에 연쇄적 혼란을 초래할 우려가 있는 시설이 된다.

3) 시설보안 방벽

시설보안의 수단으로 활용 가능한 인적·물적인 모든 방책을 시설보안 방벽이라

고 하며 그 유형은 다음과 같다.

가) 인공방벽 : 시설보안의 수단으로써 가장 중요한 방벽이며 인공적 설비 또는 구축물이다. 예로는 울타리, 철책, 자물쇠장치, 보관용기, 경보장치, 감시카메라, CCTV 등이 있다.

나) 자연방벽 : 시설보호를 위하여 활용할 수 있는 자연적인 지형·지물이다. 예로는 하천, 바다, 절벽, 협곡, 습지, 사막 등이 있다.

다) 인간방벽 : 시설보호를 위하여 사람의 감시·감독기능을 위주로 하는 보안수단으로서 경비원, 당직요원, 수위, 안내원, 청원경찰 등이 있다.

라) 동물방벽 : 동물을 이용한 방법으로 경비견, 거위 등이 있다.

4) 보호구역

보호구역이란 비밀의 보호나 특수자료, 시설, 지역 등을 보호하기 위하여 비인가자의 출입을 제한 또는 금지할 필요가 있는 구역을 말하며, 시설의 관리자 또는 기관장이 설정하고 제한지역·제한구역·통제구역으로 구분한다.

가) 제한지역

비밀 또는 정부재산의 보호를 위하여 울타리, 경비원에 의하여 일반인의 출입에 감시가 요구되는 지역을 말한다.(예 : 취수장, 주요기관 등)

나) 제한구역

비밀 또는 주요시설 및 자재에 대한 비인가자의 접근을 방지하기 위하여 그 출입에 안내가 요구되는 구역을 말한다.(예 : 상황실, 주민등록전산실, 문서고 등)

제 한 구 역 공무외 출입금지

(표 찰)

백색바탕에 청색 글씨·테
규격 : 출입문의 크기에 따라 조정 제작

다) 통제구역

비인가자의 출입이 금지되는 보안상 극히 중요한 구역을 말한다.

(예 : 암호취급소, 행정전산실, 비밀상황실, 안보FAX실, 무기고, 탄약고 등)

통제구역 인가자외 출입금지

(표 찰)

백색 바탕에 적색 글씨·테 및 대각선
규격 : 출입문의 크기에 따라 조정제작

5) 보호구역 보안대책(제한구역, 통제구역)
가) 출입인가자의 한계설정과 비인가자의 출입통제대책
나) 주야 경계대책
다) 외부로부터의 투시, 도청 및 파괴물질의 투척방지대책
라) 방화대책
마) 경보대책
바) 기타 필요한 보안대책

4. 통신보안

1) 정 의
통신수단(전화, 전신, 텔렉스, 데이터통신, PC통신 등)에 의하여 소통되는 제반 정보가 직접 또는 간접적으로 적 또는 비인가자에게 누설되는 것을 미연에 방지하거나 누설되었더라도 정보의 이용시기를 지연시키기 위한 제반수단과 보호방책을 말한다.

2) 통신수단
전령(도보, 차량 등), 우편(통상, 등기 등), 신호(전등, 수기 등), 음향(경종, 사이렌 등), 전신(유・무선)

3) 통신의 취약성 : 고도의 기술개발과 탐지능력으로 누설이 용이

4) 보호방법 : 비밀누설 가능성의 사전제거, 정보획득에 최대한 시간지연 조치

5) 통신보안대책
가) 자재보안 : 취급자 제한, 철저한 교육 및 정확한 취급관리
나) 유・무선 통신보안
(1) 전화기, 회로에 자동보안장치
(2) 암호의 수시 변경
(3) 이중송신 금지
(4) 사용법 준수

6) 통신방식별 취약성 및 보안대책

통신방식	취 약 성	보안 대책
유선전화	ㅇ수화기접속 및 교환수에 의한 도청가능	ㅇ주요내용 음어화 또는 보안장비 이용
무선전화 (무전기, 휴대전화, 차량전화, 국제전화, 시외전화)	ㅇ무선인식부족으로 보안의식 희박 ㅇ통신방식이 무선으로 어느 곳에서나 도청가능 ㅇ국제간은 통신위성 이용으로 어디서나 도청가능	ㅇ음어사용, 보안장비설치 ㅇ비밀이나 불요불급 통화엄금(간단한 업무연락만 사용) ㅇ통신보안 의식고취 및 교육 ㅇ카폰운용자는 사전고지 및 보안관련 내용 소통 시 제지 의무화
텔 렉 스	ㅇ유선, 무선 인식부족으로 보안의식 희박 ㅇ국제간은 통신위성 이용으로 어디서나 도청가능 ㅇ유선도 중간선로단자 등 이용 도청가능	ㅇ보안대책 없이 비밀내용소통금지 ㅇ음어사용 또는 보안장비 확대설치 ㅇ국제간은 국가기관 외교통신망 적극 활용
팩시밀리	ㅇ사진, 지도, 설계도 등 편리한 내용 송신편의로 보안성 무시 ㅇ동일 수신 장치로 도청가능 ㅇ국제간은 통신위성 이용으로 어디서나 도청가능	ㅇ보안대책 없이 비밀내용 소통금지 ㅇ공개된 자료이외 소통 금지 ㅇ음어화 소통 또는 도면 및 그림 등 음어화 불가내용은 국가기관 외교통신망이나 문서수발계통 이용
데이터 통신	ㅇ전산요원의 보안의식 희박 ㅇ제3자 도청용이 ㅇ종합된 정보의 일시 전송기능으로 풍부한 정보누출	ㅇ데이터 통신 보안장비설치 ㅇ암호프로그램 개발사용(수시변경 운용) ㅇ전송선로의 특별보호

5. 보조기억매체 보안(USB 메모리 등 보조기억매체 보안관리지침, 국가정보원 훈령)

1) 목　적

USB(Universal Serial Bus)메모리 등 보조기억매체의 편의성을 이유로 중요 자료를 임의로 저장·휴대하는 등 보안관리의 취약성이 우려되어 보안관리에 필요한 세부 사항을 규정하여 내용이 유출되지 않도록 보호하는 것을 말함.

2) 보조기억매체의 정의

디스켓, 이동형 하드디스크(HDD), USB(Universal Serial Bus)메모리, 플레쉬메모리, CD(Compact Disk), DVD(Digital Versatile Disk), IC칩 등 자료를 저장할 수 있는 일체의 것으로 PC 등의 정보통신시스템과 분리할 수 있는 기억장치를 말한다.

3) 보안수단

가) 보조기억매체 관리대장 등록 관리

나) 보조기억매체 관리책임자 지정(팀장 또는 과장)

다) 보조기억매체 구분 및 관리시스템 구축

라) 보조기억매체 사용 제한

마) 보조기억매체 불용처리 및 재사용

4) 보조기억매체의 사용

가) 보조기억매체를 등록한 후 사용가능

나) 보조기억매체의 등록방법은 관리대장에 등재하는 것을 말함

다) 등록된 보조기억매체만 사용할 수 있으며, 업무목적 이외 사적인 용도로 사용할 수 없다. 다만, 공인인증서용(업무용, 개인용)에 한하여 등록 후 개인소지 및 사용을 하게 할 수 있다.

라) 소속직원에게 공지・교육을 통하여 보조기억매체의 임의 사용을 제한하여야 하고, 이에 대하여 주기적인 점검을 실시하여야 한다.

5) 보조기억매체의 구분 및 관리요령

가) 일반용, 비밀용(대외비 포함) 그리고 공인인증서보관용으로 구분

나) 일반용 보조기억매체의 관리요령

(1) 일반용에는 일반자료만 보관하여야 하며 별지 제1호 서식의 관리대장에 기록

(2) 일반용은 캐비넷 등에 안전하게 보관

(3) 관리번호는 팀·과명, 일반, 연번으로 한다. 이 경우 팀·과명은 약칭 사용가능(예 : 총무과-일반-01, 총무과-일반-02, 총무-일반-03 등)

다) 대외비 이상 자료를 보관하는 비밀용 보조기억매체 관리요령

(1) 비밀용을 사용할 경우에는 별지 제2호 서식의 관리대장에 기록하여야 하며 대외비 이상의 기밀자료가 수록되어 있는 경우에는 비밀관리기록부에도 등재·관리하여야 한다.

(2) 비밀용은 비밀자료와 동일하게 이중캐비넷 또는 금고에 보관

(3) 비밀용을 사용하여 비밀작업을 하는 경우 그 작업을 완료하거나 일시 중단할 때에는 PC에서 즉시 분리하여야 함

(4) 비밀용은 해당 비밀을 생산하거나 보관할 필요가 있는 경우 비밀등급별로 각각 보조기억매체를 마련해야 하며, 하나의 보조기억매체에 등급이 다른 비밀 또는 대외비를 혼합 보관해서는 아니 된다.

(5) 관리번호는 팀·과명, 비밀등급, 연번으로 한다. 이 경우 팀·과명은 약칭 사용가능(예 : 총무과-Ⅱ급-01, 총무과-Ⅲ급-01, 총무-대외비-01 등)

라) 공인인증서보관용 보조기억매체의 관리요령

(1) 공인인증서용에는 공인인증서 이외의 자료를 저장할 수 없으며 별지 제3호 서식의 관리대장에 기록

(2) 공인인증서용은 소지·사용에 유의

(3) 관리번호는 팀·과명, 인증, 연번으로 한다. 이 경우 팀·과명은 약칭사용 가능(예 : 총무과-인증-01, 총무과-인증-02, 총무-인증-03 등)

6) 보조기억매체 불용처리 및 재사용

가) 업무상 목적으로 사용한 보조기억매체는 불용처리시 물리적 파기를 원칙으로 하며, 그 사실을 관리대장에 기록하여야 한다.

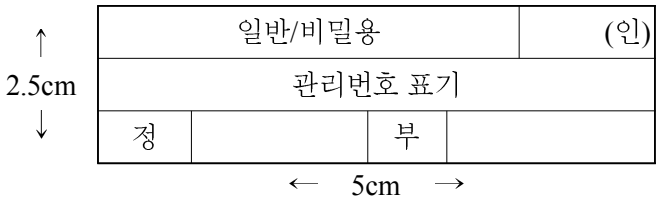
나) 일반용을 타부서 이전 또는 용도를 전환하여 사용하고자 할 경우에는 수록된 자료를 완전히 삭제·포맷 후 사용하여야 한다.

다) 비밀용을 일반용 또는 다른 등급의 비밀용으로 전환하여 사용할 경우 또는 일반용을 외부기관에 이전하여 사용하는 경우에는 파일 삭제·포맷 및 필요한 경우 자성소거 등의 파일복원 방지대책을 강구하여야 한다.

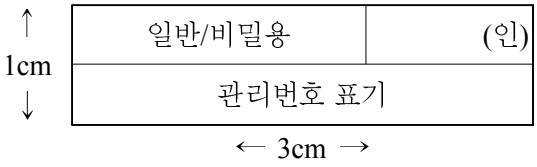
라) 공인인증서용을 타부서 이전 또는 퇴직 후 사용하고자 할 경우 업무용은 그 기록의 삭제·변경 등 적절한 조치 후 사용할 수 있고 개인용은 그 등록의 해지를 요한다.

마) 보조기억매체를 불용처리하거나 재사용하는 경우에는 별지 제7호 서식에 따라 정보보안담당관의 확인을 받아야 하며 확인서를 보관하여야 한다.

7) 보조기억매체 라벨 관리번호 부여방법



< 디스켓, 이동형 HDD 서식 >



< USB·CD 등 서식 >

제 4 절 비밀관리

1. 비밀의 개념 및 분류

1) 비밀의 개념

"비밀"이라 함은 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가기밀로서 보안업무규정에 의거 비밀로 분류된 것을 말한다.

2) 비밀의 구분

가) Ⅰ급 비밀(TOP SECRET)

누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며, 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위 상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀(예 : 국방전략계획, 국내외 정보활동계획, 원자핵무기 저장량 등)

나) Ⅱ급 비밀(SECRET)

누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀
(예 : 아군병력 이동·배치상황, 암호자재, 첩보를 내포한 통신수단 등)

다) Ⅲ급 비밀(CONFIDENTIAL)

누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀

(예 : 음어자재, 충무계획, 정보보고 등)

※ 대외비 : 직무수행 상 특별히 보호를 요하는 사항으로 보호기간을 명시하고 비밀에 준하여 보관(예 : 약호자재, 공사입찰 예정가격, 요인동태, 지적공부 등)

3) 비밀의 분류(보안업무규정 제9조)

가) 비밀취급인가를 받은 자는 인가받은 비밀 및 그 이하 등급 비밀의 분류권을 가진다.

나) 동등 이상의 비밀취급인가를 받은 자로서 직속 상급직위에 있는 자는 그 하위 직위에 있는 자가 분류한 비밀등급을 조정할 수 있다.

다) 비밀을 생산 또는 관리하는 자는 그 비밀을 분류 또는 재분류 할 책임이 있다.

4) 비밀분류 원칙

가) 과도·과소분류 금지의 원칙

비밀은 적절히 보호할 수 있는 범위 내에서 최저등급으로 분류하되, 과도 또는 과소 분류하여서는 아니 된다. 다만, 암호자재는 Ⅱ급 이상으로 분류하여야 한다.

나) 독립 분류의 원칙

비밀은 그 자체의 내용과 가치의 정도에 따라 분류하여야 하며, 다른 비밀과 관련하여 분류하여서는 아니 된다.

다) 외국 비밀보호의 원칙

외국정부 또는 국제기구로부터 접수한 비밀은 그 발행기관이 필요로 하는 정도로 보호할 수 있도록 분류하여야 한다.

라) 타목적 이용의 분류금지원칙(보안업무규정시행규칙 제7조)

누구든지 행정상의 과오나 업무상의 과실을 은닉할 목적으로 비밀이 아닌 사항을 비밀로 분류할 수 없다.

마) 비밀내용이 포함된 제목은 사용을 금지한다.

5) 비밀분류 방법

가) 비밀의 분류는 비밀세부분류지침에 의하되 비밀분류 3대원칙에 의하여 분류하며 지침에 포함되지 않은 사항은 비밀보관책임자가 보안담당관과 협의 보안성 검토 후 정한다.

나) 비밀을 결재·공람하기 위하여 그 요지를 기재한 "요약서"도 해당등급의 비밀로 분류하여야 하며, 이 경우 예고문, 사본번호 및 관리번호를 부여, 비밀요건을 갖추어 비밀관리기록부에 등재 후 관리한다.

6) 비밀의 재분류(보안업무규정시행규칙 제10조)

가) 비밀의 효율적인 보호를 위해 비밀취급자는 계속적으로 소관 비밀의 예고문에 의한 재분류 검토를 실시하여야 한다.

나) 예고문 도래시나 매월 정기보안진단의 날에 실시하며, 특히 자체 생산한 비밀원본에 대하여 연 2회(6월과 12월) 의무적으로 재분류 후 원본 표면 여백에 검토필 표시를 한다.

검토필(. . .)	인

2. 비밀의 취급 인가 및 해제

1) 비밀취급 : 비밀을 생산, 접수, 분류, 보관, 열람 및 파기하는 일체의 행위

2) 비밀을 취급할 수 있는 자 : 당해등급의 비밀취급인가를 받은 자와 비밀취급인가권이 있는 직원에 임명된 자

3) 인가자의 비밀취급 범위

가) 인가등급 이하의 비밀

나) 인가받은 직책의 업무 수행 상 필요한 범위내의 비밀

※ 인가받은 기관내의 비밀에 국한하지 않음

4) 비밀취급 인가권자

가) Ⅰ급 비밀 및 암호자재 취급 인가권자

(1) 대통령, 국무총리, 감사원장, 국가인권위원회위원장

(2) 각부·처의 장 및 국정원장

(3) 국무총리실장, 방송통신위원회위원장, 공정거래위원회위원장, 금융위원회위원장 및 국민권익위원회위원장

(4) 대통령실장, 대통령경호처장, 검찰총장

(5) 합동참모의장, 각군참모총장, 육군의 1, 2, 3군 사령관 및 국방부장관이 지정하는 각 군 부대장

나) Ⅱ급 및 Ⅲ급 비밀취급 인가권자

(1) Ⅰ급비밀취급 인가권자

(2) 중앙행정기관인 청의 장

(3) 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사

(4) 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 교육감

(5) 제1호부터 4호까지의 사람이 지정한 기관의 장

※ 비밀취급인가권을 위임받은 기관의 장은 이를 다시 위임할 수 없음

5) 비밀취급인가 조건 및 대상

비밀취급인가를 받을 수 있는 자는 신원조사가 완료된 소속직원 중 다음 요건을 갖춘 자로 하며, 직책에 따라 필요한 최소한의 인원으로 제한

가) 비밀을 취급 또는 비밀에 접근할 직원

나) 임무 및 직책상 해당 비밀을 항상 사무적으로 취급하는 자

6) 비밀취급인가를 할 수 없는 자

가) 신원조사 결과 국가안전보장 상 유해로운 정보가 있음이 확인된 자

나) 고의 또는 중대한 과실로 인하여 보안 사고를 범하고 비밀취급인가가 해제된 자에 대하여는 다시 비밀취급인가를 할 수 없으며, 비밀을 취급하는 직책에 보임할 수 없음

7) 비밀취급인가의 해제

비밀취급인가를 받은 자가 다음 사유에 해당되는 경우에는 반드시 비밀취급인가를 해제해야 한다.

가) 고의 또는 중대한 과실로 보안 사고를 범하였을 때

나) 보안업무규정 및 동시행규칙과 이를 근거로 하여 안전행정부장관이 정한 훈령에 위반하여 보안업무수행에 지장을 초래한 때

다) 비밀취급이 불필요하게 된 때(전보, 퇴직, 휴직 등)

3. 비밀의 생산

1) 비밀의 성립요건

가) 형식적요건

(1) 정당한 권한과 의사로 작성

(2) 정당한 절차와 형식 구비

나) 실질적 요건

(1) 실현가능하고 명확한 내용

(2) 국가안보와 관련된 내용 내포

2) 비밀 생산 시 유의사항

가) 사전계획에 의한 생산(기안단계부터 배포계획 수립)

나) 현재 필요한 최소량으로 국한 생산(예비용 생산보관금지)

다) 배포선에 따라 비밀내용 제한

3) 비밀생산방법

비밀취급인가를 받은 자가 법정권한 및 담당직무의 범위 내에서 비밀을 만들어 내는 것

가) 비밀문서의 작성

(1) 비밀등급, 예고문, 사본번호, 관리번호, 페이지 표시

(2) 배포선, 열람기록 전 첨부 및 비밀 입·출력 및 작업대장 기재

(3) 결재 후 비밀관리기록부에 등재

나) 비밀의 외주발간

정부비밀문서관리지침의 기준에 준하는 시설을 보유한 업체 중 국가정보원의 보안 조치를 받아 인가한 업체

< 외주발간 절차 > : 보안업무규정시행요강 제33조

비 밀 원 안 생 산

⇓

비밀문서발간신청서 제출

⇓

비밀발간승인(보안담당관)

○ 승인 시 통제사항
- 발간업체의 적정여부
- 발간부수의 적정여부
- 입회자 자격 검토
- 작업기간의 적정여부
- 비밀의 형식요건 구비여부 등

⇓

비밀문서 조달의뢰확인서 발부

※ 비밀발간업체와 계약

※ 외주발간 승인

ㅇ급 비밀 발간 승인			
업체명			
부 수		인가 근거	
통제관	(인)	통제 일시	

⇓

※ 민간시설 이용 시 20일전 국정원장(국방장관) 통고

비밀원본지참 및 생산 작업 입회 (담당자)

※ 비밀생산 작업일지 기록

⇓

납품 및 접수

(입회자, 업체종업원, 물품출납공무원)

⇓

작업완료 후 원판 및 폐지소각처리

※ 비밀파기증명서 날인(입회자)

⇓

발송절차에 의거 발송

○ 발송 시 통제사항
- 비밀분류의 적정여부
- 예고문 누락 및 적정여부
- 배포선의 적정여부
- 비밀형식 등 점검통제

4. 비밀의 수발

1) 수발방법

가) 비밀문서는 수발과정에 분실 또는 누설의 위험성이 가장 많으므로 비밀의 수발은 이를 최대한 보호할 수 있는 방법을 이용하여야 하며, 비밀수발계통에 종사하는 자는 Ⅱ급 이상의 비밀취급을 인가 받은 자이어야 한다.

나) 또한 비밀은 전신·전화 등의 통신수단에 의하여 평문으로 수발할 수 없고 암호 또는 음어화 하여 수발하여야 한다.

<비밀문서 수발방법> : 보안업무규정시행규칙 제24조

구 분	수 발 방 법
Ⅰ급비밀	○ 암호화하여 전신으로 수발 ○ 취급자의 직접 접촉에 의하여 수발
Ⅱ, Ⅲ급비밀	○ 암호화하여 전신으로 수발 ○ 취급자의 직접접촉에 의하여 수발 ○ 각급기관의 문서 수발계통에 의하여 수발 ○ 등기우편에 의하여 수발 - 직접 수교가 가능한 동일청사 내 또는 인근기관 간 등기 우편발송 지양
보 안 자 재	○ 취급자의 직접 접촉에 의하여 수발

2) 수발시 유의사항

가) 접수 시

(1) 수신관서 확인

(2) 예고문 설정여부

(3) 열람기록전 첨부여부

(4) 영수증 반송

나) 발송 시

(1) 예고문 및 사본번호 기입

(2) 비밀열람기록전 첨부

(3) 2중 봉투 사용

(4) 비밀 송증 및 영수증 삽입

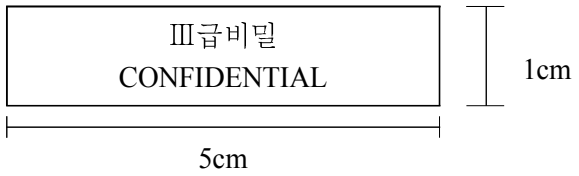
(5) 비밀자재 내용노출여부 확인(완전포장)

5. 비밀의 관리

1) 비밀의 표지(보안업무규정시행규칙 제16조)

가) 비밀문서의 전후면 표지와 매면 상하단의 중앙에 비밀등급에 따라 아래와 같이 등급을 표지 한다.

○ Ⅲ급 비밀인 경우



나) 비밀 등급의 표지는 적색을 원칙으로 하되, 복제·복사하는 때에는 복제 또는 복사물과 동일한 색으로 표지할 수 있으며, 비밀표지는 복제 또는 복사물의 글자보다 크고 뚜렷하게 하여야 한다.

다) 단일문서로서 매면 마다 비밀등급을 달리하는 때에는 매면 별로 해당 등급의 비밀표지를 하되 표지의 양면은 그 중 최고의 비밀등급을 표지한다.

라) 비밀등급을 달리하는 수 개의 문서를 1건으로 편철한 때의 표지양면의 비밀표지는 그 중 최고의 등급으로 한다.

마) 전시 후송관리 비밀문서는 표지상단의 비밀표지 우측에 Ⓐ(직경 1cm 원내에 A자)를 표지하여 관리한다. 【전시비밀문서관리 세부시행계획(자체총무계획)】

※ 대 상

(1) 모든 Ⅰ급 비밀

(2) 모든 비밀의 원본(자체 생산한 비밀원본)

(3) 충무계획

(4) 주요외교 및 정책관련 비밀

(5) 전시업무 수행에 직접관련이 있는 비밀

(가) 전시기획 및 예산관계, 운영 및 사업관계, 동원계획

(나) 전시작전 및 통신관계, 행정, 치안, 외교, 통신교육

(다) 원호 및 홍보계획, 방호, 긴급복구, 구호계획

(라) 주민이동 통제 및 거부계획, 전시법령 및 전시정부행동계획

(6) 기타 국가 안전보장 상 필요한 비밀

2) 예고문(보안업무규정 시행규칙 및 공공기관의 기록물관리에 관한 법률)

가) 모든 비밀문서에는 다음과 같은 예고문을 기재하여야 한다.

원본	보호기간 : 20 . . . 일반문서, 파기	보존기간	년
사본	20 . . . 일반문서, 파기		

나) 예고문의 재분류일자 또는 경우는 도래가 명확한 것이라야 한다.

다) 재분류시기를 예측할 수 없을 때는 발행일로부터 1년 이내의 일자를 기입한다.

라) 비밀관리기록부에는 보존기간을 예고문란에 괄호 즉"( )"를 표시하고 그 안에 기입하며 보존기간의 기산일은 당해 비밀 원본을 생산한 날이 속하는 해의 다음해 1월 1일로 한다.

마) 유첨 문서의 본문이 첨부물로 인하여 비밀로 분류되었거나 자체 내용보다 상위 등급으로 분류 되었을 때에는 다음과 같이 예고문을 표시하고 첨부물에는 별도로 예고문을 기입한다.

첨부물에서 분류되면 ....로 재분류

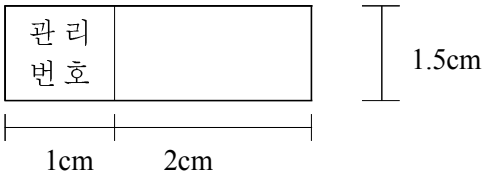
바) 비밀의 원본보관 : 비밀의 원본은 그 예고문에 의하여 파기하여야 할 경우에 있어서도 발행자 그 직권으로 계속 보관할 수 있다.(보안업무규정시행규칙 제15조)

사) 비밀을 접수한 기관이 예고문에 의한 재분류가 업무수행에 지장을 가져온다고 인정할 때에는 그 사유를 명시하여 발행기관에 예고문 변경을 요청할 수 있다.

3) 관리번호 및 사본번호

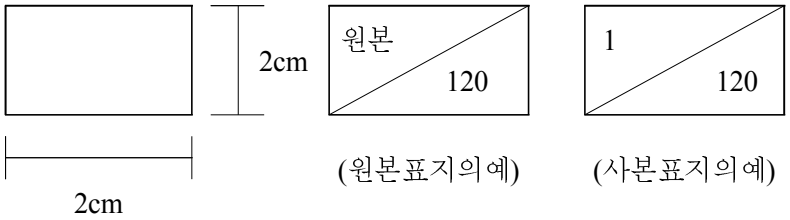
가) 모든 비밀에는 작성 또는 접수순서에 따라 관리번호를 부여한다.

나) 관리번호는 다음 규격에 따라 표지의 좌측 상단에 기입한다.



다) 수 건의 동일 비밀이라도 반드시 건별로 별도의 관리번호를 부여한다.

라) 비밀의 사본에는 개개의 사본번호를 다음과 같이 표지의 우측상단에 기입한다.



(원본표지의예) (사본표지의예)

4) 면 표시

비밀문서가 2장 이상으로 이루어진 때에는 문서중앙 하부에 전 면수와 그 면의 일련 번호를 기입한다.(예 : 10-1, 10-2, … , 10-10)

<비밀의 표지 예(공문)>

비밀의 표지 예(공문)

5cm

Ⅱ 급 비 밀 SECRET 1cm

1cm 2cm

관리 번호 1.5cm

15 / 20 2cm 2cm

총무 17000- 2008. 00. 00

수신 수신처참조

제목

1. .....

.....

2. .....

.....

예고문 : 2008. 12. 31 파기

첨부

Ⅱ 급 비 밀 SECRET

※ 비밀문서 : 매면마다 상·하단에 비밀등급표시

대 외 비 : 표지 상단에만 표시

5) 비밀관리기록부 정리

가) 비밀의 작성과 등급변경, 파기, 이첩 및 수발에 관한 일체의 사항은 비밀관리기록부에 기록하여 관리한다.

나) 비밀을 재분류 또는 이송하였을 때에는 관리기록부상의 비밀등급, 형태, 건명, 사본번호를 2개의 적선으로 삭선하여 삭제부분을 해독할 수 있도록 하고 그 사유를 재분류란에 명시한다.

다) 전시후송 비밀문서는 비밀 등급란 대각선 우측에 적색으로 전시 비밀문서 표시 Ⓐ를 기입한다.(예:Ⅱ/Ⓐ, Ⅲ/Ⓐ)

라) 관리기록부는 훼손으로 인하여 그 내용을 알아보기 어려운 경우와 서식의 개정 기타의 사유로 비밀관리기록부를 정리할 필요가 있는 경우에는 재작성(갱신)한다.

※ 비밀관리기록부의 기재요령

비 밀 관 리 기 록 부

부서명 :　　보관책임자:

관리번호	수 발			문서번호	비밀등급	형태	건명	사본번호	예고문	처리담당	보관장소	재 분 류				참 조	
	년월일	발행처	수신처									등급변경	파기	파기확인	근거	영수증	수령자인

(1) 관리번호는 접수, 생산되는 순서에 따라 일련번호를 기재
(2) 문서번호란에는 발행기관의 분류번호와 시행 년월일을 기재
(3) 비밀등급란과 예고문란은 적색으로 기재
(4) 형태란에는 문서, 책자, 디스켓 등으로 기재
(5) 등급변경란에는 재분류 실시하여 등급을 변경한 일자를 기재
(6) 파기란에는 파기한 실무자가 파기일자를 기록하고 날인
(7) 파기확인란에는 파기시 입회한 비밀보관책임자가 확인날인
(8) 근거란에는 재분류 또는 파기한 근거(예고문이나 지시공문의 분류기호와 일자 등)
(9) 수령인란에는 대내, 대외 발송했을 때의 수령자의 인
(10) 비밀문서를 파기한 경우에는 관리기록부의 "비밀등급"란부터 "사본번호"란까지만 두 줄의 적색선으로 삭제

6) 비밀의 보관

가) 보관기준 및 보관용기(보안업무규정시행규칙 제26조 및 제27조)

(1) 비밀은 일반문서나 자재 등과 혼합 보관할 수 없다.

(2) Ⅰ급 비밀은 반드시 안전한 금고에 보관하여야 하며, 다른 비밀과 혼합 보관하여서는 안 된다.

(3) Ⅱ급 및 Ⅲ급 비밀은 금고나 철재 상자 등 안전한 용기에 보관하여야 하며 각 각 등급별로 다른 용기에 보관함이 원칙이나 보관 책임자가 Ⅱ급 이상 취급인가를 받았을 경우에는 동일 용기에 혼합 보관이 가능하다.

(4) 용기의 외부에는 비밀의 보관을 알게 할 수 있는 어떠한 표시도 할 수 없다.

(5) 보관용기에 넣을 수 없는 비밀은 제한구역 또는 통제구역 내에 보관하거나 내용이 노출되지 않도록 특별보호대책을 세워 관리한다.

(6) 보관 용기(금고 또는 이중 캐비넷)는 각급 보관책임자 단위로 비치하고 열쇠는 반드시 이중 장치를 한다.

(7) 비밀보관용기의 열쇠 2개중 1개는 보관책임자가, 1개는 보안담당관이 보관한다.

(8) 보안담당관은 보안용기의 비밀번호와 함께 용기의 열쇠를 안전지출 및 파기계획에 의하여 관리한다.

나) 보관책임자(보안업무규정시행규칙 제28조 및 제29조)

(1) 각급 관서의 장은 소속기관의 비밀 보관을 위하여 필요한 인원을, 취급인가를 받은 자 중에서 비밀등급별로 임명한다.

(2) 보관책임자가 Ⅱ급 비밀 취급인가를 받은 때에는 Ⅲ급 비밀 보관책임자를 따로 임명하지 않는다.

(3) 비밀보관 책임자는 보관 부서 단위로 정책임자 1인을 두고 보관용기의 수 또는 보관 장소에 따라 몇 명의 부책임자를 둘 수 있다.

(4) 비밀보관 정책임자의 교체 시는 소속 보안담당관의 확인 하에 인계·인수하되 비밀관리기록부 중앙 여백에 건수, 일자를 기록하고 인수인계자 및 확인자가 날인한다.

다) 비밀의 대출 및 열람(보안업무규정시행규칙 제36조)

(1) 비밀은 비밀취급인가를 받은 자로서 업무상 관계가 있는 자에 한하여 열람할 수 있다.

(2) 열람하는 자는 열람에 앞서 비밀열람기록전에 소정사항을 기재하고 서명 날인하여야 한다.

(3) 타자, 필경 또는 발간업무 종사자는 비밀열람기록전에 갈음하는 작업일지를 기록·유지하여야 한다.

(4) 비밀 파기 시 비밀열람기록전은 분리하여 별도로 보관 관리한다.(5년간)

라) 비밀의 공개(보안업무규정 제24조)

비밀의 공개라 함은 불특정다수인에게 비밀을 알리는 행위로써, 공무원 또는 공무원이었던 자는 법률이 정하는 경우와 소속기관장의 승인 없이 비밀을 공개하지 못한다.

마) 비밀문서의 복제복사

(1) 비밀문서를 복제·복사하고자 할 때에는 (분임)보안담당관의 통제를 받아야 한다.

(2) 각 (분임)보안담당관은 비밀문서 복제 복사 통제대장 및 통제인을 비치하여 소관 실·과의 복제복사 사항을 통제하고 그 내용을 기록·유지하여야 한다.

(3) 암호 및 음어 자재는 어떠한 경우에도 복제복사가 금지된다.

(4) 비밀문서를 복제 복사한 경우에는 그 원본과 동일한 비밀등급과 예고문을 명시하고 사본번호를 부여한다.

(5) 복제 복사된 비밀문서의 예고문은 원본의 재분류 구분이 "파기"로 되어 있을 때에는 원본의 파기시보다 그 시기를 줄일 수 있다.

(6) 비밀을 복제·복사한 경우에는 반드시 그 근거를 기록 유지하여야 하며 비밀의 원본 말미에는 사본번호를 포함한 배포선을 작성 첨부한다.

사본일자		성 명	(인)
사본부수	면부터 면까지 면		부
사본의 처리			

바) 비밀의 지출 및 파기

(1) 비밀은 보관 장소에서 외부로 지출할 수 없음이 원칙이나 공무상 필요할 때에는 사전에 소속기관장의 승인(당해 보안담당관 전결)을 받아야 한다.

(2) 비상시의 안전지출 및 파기계획을 평시에 각급 기관의 지역적 특수성을 감안하여 수립하고 소속직원에게 주지시켜야 한다.

(3) 비밀을 파기할 때에는 소각, 용해 또는 기타의 방법으로 원형을 완전히 소멸시켜야 한다.

(4) 파기 시에는 보관책임자 또는 그가 지정하는 비밀취급 인가자의 참여 아래 그 비밀처리 담당자가 행한다.

(5) 비밀관리기록부에는 참여자의 파기확인 날인을 받아야 한다.

6. 대외비 문서 관리

1) 생산 및 관리

가) 직무수행 상 특별히 보호를 요하는 사항은 대외비로 분류 관리하며, 행정상 과오나 업무상 과실을 은닉할 목적으로 대외비가 아닌 사항의 대외비로의 분류는 금지한다.

나) 대외비문서에는 문서표면 중앙상단에 적색으로 대외비 표시를 하고 보호 기간을 기입한다.

1㎝	대 외 비			
0.5㎝	원본	보호기간 : . . .일반문서, 파기	보존 기간	년
0.5㎝	사본	20 . . .일반문서. 파기		
	6㎝			

다) 대외비문서는 대외비관리기록부를 비치하고 기록 관리한다.

라) 대외비문서는 일반문서와 혼합 보관할 수 없으며, 비밀보관 용기 또는 이에 준하는 철제 캐비닛에 별도 보관, 비밀보관책임자가 집중 관리한다.

2) 파 기

가) 대외비 문서의 예고문은 도래가 명확한 것이라야 하며 “처리 후”, “불필요시”, “참고 후”와 같이 불확실하게 기재하여서는 안된다.

나) 대외비문서를 파기, 재분류, 이송하였을 경우에는 대외비 관리기록부의 “형태”란에서 “사본번호”란까지 2개의 적선(赤線)으로 삭선하여 삭제 부분을 해독할 수 있도록 하고 그 사유를 재분류란에 기록한다.

다) 대외비문서의 보호기간이 경과된 경우 또는 생산(발간)시 발생된 잉여분, 파지, 원지 등을 파기(소각)할 경우에는 반드시 휴지소각대장에 기재한다.

제 5 절 정보통신 보안관리(정보통신보안업무규정, 안전행정부훈령 제147호)

1. 정보통신보안의 기본목적

각종 전자적 수단에 의한 국가안보 및 국가이익 관련 정보의 기밀성・무결성・가용성을 확보하고 국가 정보통신망을 보호하는 데 있다.

○ 기밀성 : 정당한 사용자가 허용된 정보만을 알 수 있도록 하는 정보보호의 특성 ○ 무결성 : 비인가자가 정보내용을 불법적으로 위·변조 또는 훼손할 수 없도록 하는 정보보호의 특성 ○ 가용성 : 정당한 사용자가 정보를 접근하고자 할 경우 지체 없이 접근하여 사용 할 수 있도록 하는 정보보호의 특성

2. 활동방향

행정기관의 장은 정보통신 수단에 의한 각종 정보의 누설(漏泄)을 방지하고 보호하여야 하며, 각 호의 정보통신보안 기본활동을 수행하여야 한다.

1) 정보통신보안 정책 및 활동 세부계획 수립・시행
2) 정보통신보안 관련 규정・지침 등 제・개정
3) 정보통신보안담당관의 지정 및 운영
4) “보안심사위원회” 운영
5) 정보통신보안 업무 지도・감독
6) 정보통신보안 감사 및 심사분석
7) 정보통신 보안관리 실태에 대한 자체 조사・평가
8) 사이버공격 초동조치 및 대응
9) 사이버위협정보 수집・분석 및 보안관제
10) 정보통신보안 사고조사 결과 처리
11) 정보통신보안 예산 및 전문인력 확보
12) 정보통신보안 교육 및 정보협력
13) 도청 위해요소 측정・제거
14) 주요 정보통신기반시설 보호활동

15) 국가용 보안시스템 및 암호키의 운용·보안관리
16) 암호모듈·정보보호시스템의 운영 및 보안관리
17) 정보통신망 보안대책의 수립·시행
18) 기타 정보통신보안 관련 사항

3. 정보통신보안책임

정보통신보안에 관한 책임은 행정기관의 장에게 있고, 행정기관의 장은 효율적인 정보통신보안업무를 수행하기 위하여 정보통신보안담당관을 임명 운영하여야 한다.

※ 정보통신보안담당관(정보통신 관련 부서장 : 당연직)의 임무

1) 정보통신보안 정책 및 활동 세부계획 수립, 정보통신망 신·증설시 보안대책 수립
2) 정보통신실, 정보통신망 및 정보자료 등의 보안관리, 정보통신보안업무 지도·감독 및 교육
3) 정보통신보안 사고조사·복구 및 처리, 정보통신보안업무 심사분석 등

4. 정보통신보안 세부계획 수립 및 심사분석

1) 행정기관의 장은 정보통신보안업무 세부추진계획을 수립·시행하고, 그 추진결과를 심사분석 및 평가하여야 함
2) "정보통신보안 점검항목(별표3)"을 참조하여 주기적으로 보안상태 자체점검
3) 행정기관의 장은 세부추진계획 및 심사분석을 각 호의 기한 내에 안전행정부장관에게 제출
   가) 보안업무 추진계획 : 매년 1.25한
   나) 보안업무 심사분석 : 매년 10.15한

5. 정보통신 보안감사

1) 행정기관의 장은 년1회 이상 자체 정보통신에 대한 보안감사 실시
2) 안전행정부장관은 특별시, 광역시, 도, 특별자치도를 대상으로, 시·도지사는 소

속 시·군 및 자치구를 대상으로 보안감사와 불시점검 병행 및 별도 실시

3) 행정기관의 장은 보안감사 실시계획과 감사결과를 각호의 기한 내에 안전행정부 장관에게 제출

가) 연도 정보통신 보안감사 실시계획 : 매년 2.28한

나) 정보통신 보안감사 실시 결과 : 매년 10.15한

6. 사이버·보안 진단의 날 운영 및 정보통신보안 교육

1) 매월 세 번째 수요일을 "사이버·보안진단의 날"로 지정·운영

2) 정보통신망 악성코드 감염여부, 정보시스템의 보안 취약여부 등 정보통신보안 업무 전반에 대하여 체계적이고 종합적인 보안 진단 실시하여 보안취약성을 발굴·개선

3) 정보통신보안 교육은 본청 및 소속기관은 연 1회 이상, 공무원교육기관은 3일 이상 교육과정 연 1회 이상 시행해야 한다.

7. 정보통신시설 보안

1) 중요 정보통신시설 보안관리

행정기관의 장은 다음 각 호의 중요 정보통신 시설 및 장소를 보호구역으로 설정하여야 한다.

가) 암호실, 정보통신실, 통합전산센터, 국가용 보안시스템 개발·설치장소

나) 경호통신, 국가비상통신 등 중요통신망의 교환국, 회선집중국 또는 중계국

다) 백업센터 및 중요한 정보통신시설을 집중 제어하는 장소

라) 기타 보안관리가 필요하다고 인정되는 정보시스템 설치장소

2) 중요 정보통신시설 보안대책 강구

가) 방재대책 및 외부로부터의 위해 방지대책

나) 상시 이용하는 출입문은 한 곳으로 정하고 이중 잠금장치 설치

다) 출입문 보안장치 설치 및 주야간 감시대책

라) 보조기억 매체를 보관할 수 있는 용기 비치

마) 정보시스템 안전지출 및 긴급파기 계획 수립
바) 관리책임자 및 자료·장비별 취급자 지정 운용
사) 정전에 대비한 비상전원 공급, 시스템의 안정적 중단 등 전력관리 대책
아) 비상조명 장치 등 비상탈출 대책
자) 전자파 누설 방지대책
차) 카메라 장착 휴대폰 등을 이용한 불법 촬영 방지대책
카) 비인가자의 출입 및 정보자산의 반출·입 통제 등

8. 정보시스템 보안

1) 정보시스템 보안관리

가) 행정기관의 장은 정보시스템의 효율적인 보안관리를 위하여 정보시스템별로 관리책임자("시스템관리자")를 지정·운영하여야 한다.

나) 시스템관리자는 운영되는 정보시스템이 비인가자에게 불필요한 서비스를 허용하지 않도록 보안기능을 설정하여야 하며, 보안취약점을 제공할 수 있는 다음 각호의 프로그램의 설치를 제한하여야 한다.

(1) P2P, 웹하드 등 파일 공유 프로그램
(2) 메신저 프로그램 등

2) 접근권한 관리

가) 행정기관의 장은 "접근권한 관리규정"에 따라 소관 정보시스템의 이용자에 대한 본인확인 및 접근권한 관리를 위하여 다음 각호의 조치를 수행하여야 한다.

(1) 접근권한관리책임자의 지정·운영
(2) 기관별 특성에 맞는 접근권한 정책의 수립 및 이행
(3) 연 1회 이상 접근권한 정책의 이행여부 확인
(4) 접근권한의 불법적 이용에 대하여 수시 확인·감독 등

나) 비밀 등 중요 정보를 취급하는 정보시스템의 경우 전자인증서와 별도로 바이오 정보, 일회용 비밀번호(OTP)등을 이용한 인증방식을 복수로 채택하는 등 안전성을 강화할 수 있는 방안 강구

3) 사용자계정 관리

가) 시스템관리자는 사용자계정(ID)의 비인가자 도용 및 정보시스템 불법접속 등을 방지하기 위해, 다음 각 호의 사항을 반영하여 관리하여야 한다.

(1) 신규 사용자계정 생성 시 신청서 작성, 신원확인 등의 절차를 거쳐 발급

(2) 퇴직 또는 보직변경 등으로 사용자계정을 해지해야할 때에는 신속히 삭제

(3) 사용자별 또는 그룹별로 접근권한 부여, 사용자계정을 공동으로 사용 금지

(4) 외부 사용자의 계정부여는 불허하되 부득이한 경우에는 행정기관장의 책임 하에 유효기간을 설정하는 등 보안조치를 강구한 후 허용

(5) 비밀번호 등 사용자 식별·인증 수단이 없는 사용자계정은 사용 금지

(6) 장시간 사용하지 않는 휴면계정을 점검하여 필요하지 않는 경우 삭제

(7) 계정을 주기적으로(사용자계정 6개월, 관리자계정 3개월)으로 점검하여 접근권한을 재검토하고 권한 남용을 감시

나) 정보시스템의 계정은 사용목적 및 권한에 따라 관리자계정과 사용자계정으로 분류하여 관리하여야 한다.

다) 시스템관리자는 연속으로 3회 이상 로그인을 실패하거나 제공된 권한이상으로 접근을 시도하는 등 위반사항이 발견된 경우 정보통신보안담당관에게 해당 사실을 통지하고 비인가자의 침입여부를 확인·점검

라) 시스템운영자는 사용자계정을 등록·변경 또는 폐기한 경우 시스템관리자의 승인하에 수행하고, 그 결과를 "사용자계정관리대장"에 등재하여 관리하여야 하며 정보통신보안담당관에게 보고

4) 비밀번호 관리

가) 시스템관리자는 정보시스템 비밀번호의 무단사용 방지를 위하여 다음 각호와 같이 비밀번호를 구분하여 사용하여야 한다.

(1) 비인가자의 정보시스템 접근방지를 위한 접근용 비밀번호(1차)

(2) 사용자가 정보시스템 접속 시 인가된 인원인지 여부를 확인하는 사용자인증(2차)

(3) 문서에 대한 열람·수정 및 출력 등 사용권한을 제한할 수 있는 자료별 비밀번호(3차)

나) 비밀이나 중요자료에는 반드시 자료별 비밀번호를 부여하여야 한다. 다만, 공개 또는 열람 자료에 대하여는 그러하지 아니할 수 있다.

다) 시스템관리자는 다음 각호의 사항을 반영하여 정보시스템의 비밀번호를 설정하고 분기1회 이상 주기적으로 변경해야 한다.

(1) 영문, 숫자와 문자 및 특수문자 등을 조합하여 8자리이상으로 설정

(2) 사용자계정(ID)과 동일하지 않은 것

(3) 개인 신상 및 부서명칭 등과 관계가 없는 것

(4) 일반 사전에 등록된 단어는 사용을 피할 것

(5) 이미 사용된 비밀번호는 재사용하지 말 것

(6) 동일 비밀번호를 여러 사람이 공유하여 사용하지 말 것

(7) 응용프로그램 등을 이용한 자동 비밀번호 입력기능 사용 금지

(8) 관리자계정과 사용자계정의 비밀번호를 다르게 부여

(9) 초기 할당된 임시 비밀번호는 사용자 로그인 후 즉시 변경

라) 정보시스템에 등록되어 있는 비밀번호를 암호화하여 보관하여야 한다.

5) 악성코드 방지

가) 행정기관의 장은 웜·바이러스, 해킹프로그램, 스파이웨어 등 악성코드 감염을 방지하기 위하여 예방대책을 수립·시행하여야 한다.

나) 시스템관리자 및 개인용 장비사용자("시스템운영자")는 악성코드 감염을 방지하기 위하여 다음 각호에 따라 정보시스템을 관리·운영하여야 한다.

(1) 출처, 유통경로 및 제작자가 명확하지 않은 응용프로그램은 사용을 자제하고 불가피할 경우에는 백신 등 관련 검색프로그램으로 진단 후 사용

(2) 업무상 불필요한 서비스를 제한

(3) 실행파일은 읽기 전용으로 속성 변경

(4) 출처가 불분명한 전자우편은 열람하지 않아야 하며, 자동으로 첨부파일이 실행되지 않도록 설정

(5) 인터넷 등 상용망으로 입수한 자료는 필히 악성코드 여부 검색 후 사용

(6) 악성코드 조기 발견을 위하여 최신 백신프로그램 활용 및 보안 업데이트 실행

(7) 정보시스템이 작동할 때마다 컴퓨터 하드디스크의 부트섹터 또는 메모리 등에 악성코드가 감염되었는지 점검

다) 시스템운영자는 악성코드 감염이 발견되었을 경우 다음 각호의 조치를 하여야 한다.

(1) 악성코드 감염피해를 최소화하기 위하여 감염된 시스템의 사용 중지 및 내부망과 접속 분리
(2) 최신 백신 등 악성코드 제거 프로그램을 이용하여 퇴치
(3) 악성코드의 감염확산 방지를 위하여 정보통신보안담당관에게 관련 내용 및 보안조치 사항을 즉시 보고
(4) 악성코드 감염의 재발을 방지하기 위하여 원인분석 및 예방조치 수행

9. PC·보조기억매체 보안

1) PC 등 보안관리

가) 행정기관의 장은 PC, 단말기(업무용), 노트북 등(이하 "개인용장비"라 한다)을 사용할 경우에 취급자 또는 관리책임자(이하 "관리책임자"라 한다)를 지정하여야 한다. 이 경우 사용자를 전산장비 관리대장 서식에 등재하여야 하며, 사용자계정 내지 비밀번호 관리의 규정을 준용하여야 한다.

나) 관리책임자는 비인가자가 무단으로 개인용장비 등을 조작하여 전산자료를 유출하거나 위·변조 및 훼손시키지 못하도록 다음 각 호에 정한 보안대책을 강구하여야 한다.

(1) 장비별·자료별·사용자별 비밀번호 사용
(2) PC 하드웨어 CMOS, 운영체제 로그인 및 화면보호기에 각각 비밀번호 설정
(3) 10분 이상 작업을 중단할 경우 비밀번호가 적용된 화면보호기 설정
(4) 백신, PC용 침입차단시스템 등 운용 및 주기적(최소 월1회이상) 보안패치 실시
(5) P2P, 해킹용 S/W 등 업무와 무관하거나 보안에 취약한 프로그램의 사용 금지

다) 관리책임자는 개인용 장비 등을 교체·반납 또는 폐기하거나 고장으로 외부에 수리를 의뢰하고자 할 경우에는 하드디스크에 수록된 자료가 유출 또는 훼손되지 않도록 보안조치를 강구하여야 한다.

라) 개인용 장비를 반출·입할 경우 보조기억매체(전산장비 포함) 반출·입대장에 등재한 후 관리책임자의 승인을 얻어 보안조치를 한 후 반입 또는 반출할 수 있다.

마) 관리책임자는 출장 또는 휴가 등으로 장시간 이석할 때에 휴대용 단말기를 시건장치가 있는 사물함 등 안전한 장소에 보관하거나 도난방지 케이블을 설치하여 관리하여야 한다.

2) 보조기억매체 관리

가) 행정기관의 장은 보조기억매체를 안전하게 관리하기 위하여 각 부서의 장 등을 보조기억매체 관리책임자를 지정하여 운영하여야 한다.

나) 관리책임자는 보조기억매체를 일반용, 비밀용(대외비 포함) 및 공인인증서용으로 구분하여 각각 보조기억매체 라벨을 작성하고, 별도의 보조기억매체 관리대장에 등록한 후에 사용토록 하여야 한다

다) 보조기억매체에 대외비이상 비밀자료를 보관하고자 하는 경우 다음 각호와 같이 관리하여야 한다.

(1) 비밀관리기록부에 등재·관리하여야 하며, 이중캐비넷 또는 금고에 보관

(2) 비밀작업 및 보관을 하는 경우 그 작업을 완료하거나 일시 중단할 때에는 PC에서 즉시 분리

(3) 비밀등급별로 각각 보조기억매체를 마련하여 하나의 보조기억매체에 등급이 다른 비밀 또는 대외비를 혼합하여 보관 금지

라) 월1회이상 보조기억매체의 수량 및 보관 상태를 점검하고 보조기억매체 점검대장에 확인·서명하여야 한다.

마) 보조기억매체를 반입 또는 반출할 때에 보조기억매체 반출·입 대장에 이를 기록·관리하여 무단 반·출입을 통제하여야 한다. 다만, 사적소지가 허용된 공인인증서용은 제외할 수 있다.

10. 정보통신망 보안

1) 원격근무 보안관리

가) 행정기관의 장은 재택·파견·이동근무 등 원격근무를 지원하기 위한 정보시스템을 도입·운영하고자 할 경우에 안전행정부장관과 사전 협의하여야 한다.

나) 원격근무를 지원하고 있는 행정기관의 장은 다음 각호에 따라 관리하여야 한다.

(1) 원격근무 사유(재택, 파견, 이동근무, 출장, 전산망 유지보수 등) 확인
(2) 원격근무지원시스템의 사용기록을 보관하고 사용자, 사용자계정, 접속 주소와 시간 및 특이사항 등을 주기적으로 점검
(3) 원격근무 완료 후 사용자계정 및 비밀번호의 신속한 회수
(4) 원격근무 이용자에게 원격근무 보안서약서 징구
(5) 원격근무 보안관리대장 작성 비치
(6) 원격근무 보안점검표의 점검사항에 따른 점검

2) 무선통신 보안관리
가) 보안상 취약한 무선망의 신설 또는 증설 억제
나) 도서·내륙지역 취약 무선망의 유선화·다원화 연차적 추진 등 보안대책 수립 추진
다) 국가 및 공공기관의 무선망으로 비밀 등 중요자료를 소통하고자 하는 경우 국가용 보안시스템을 사용
라) 무선망을 신규 도입 및 운용환경 변경하고자 할 때에는 국가용 보안시스템을 개발 적용할 수 있도록 입찰 조건에 명시
마) 관공서 통신시설(MTS 및 SSB 등)에 대한 보안대책 수립추진

11. 용역사업자 등 인원보안

1) 용역사업 준비단계 보안
가) 행정기관의 장은 정보화·정보보호사업 및 보안감리·보안컨설팅 수행 등을 외부용역으로 추진할 경우에 보안조치를 실시하여야 한다.
나) 용역사업을 계약할 경우 계약서에 용역사업 참가직원의 보안준수 사항과 위반할 경우에 손해배상 책임 등을 명시하여야 한다.(하도급 시도 동일)

2) 용역사업 수행단계 보안
가) 행정기관의 장은 용역사업의 참여인력에 대하여 보안서약서를 작성·제출토록 하여야 한다.
나) 행정기관의 장은 용역인력에 대해 비밀유지의 준수 의무 및 위반할 경우 처벌내용 등에 대한 보안교육을 실시하여야 한다.

다) 행정기관의 장은 용역업체 근무인력 중 대표 1인을 용역업체인력의 보안관리자로 지정하여 용역사업자 자체적인 보안관리체제를 마련한다.

3) 용역사업 종료단계 보안

가) 행정기관의 장은 최종 용역산출물 중 대외 보안이 요구되는 자료는 비밀, 대외비 또는 비공개자료로 등록하여 관리하여야 한다.

나) 행정기관의 장은 용역업체에 제공한 자료·장비·문서 및 중간·최종산출물 등 사업 관련 제반자료를 확인하여 전량 회수해야 하며, 노트북·보조기억매체 등에 의해 전자적으로 기록된 자료도 데이터 완전삭제 도구 등을 활용하여 복구가 불가능하도록 삭제 조치하여야 한다.

다) 행정기관의 장은 용역사업 관련자료 회수 및 삭제조치 후에 용역업체가 용역산출물의 복사본 등 용역사업 관련 자료를 보유하고 있지 않다는 용역업체 대표명의 보안확약서를 작성·제출토록 하여야 한다.

라) 행정기관의 장은 필요한 경우 용역사업에 투입된 PC 등에 대하여 용역사업 관련자료 회수 및 삭제조치에 대한 이행여부를 확인할 수 있다.

제 6 절 개인정보 보호관리

1. 관련법령

1) 개인정보보호법 ('11.3.29제정, 법률제10465호, 시행 '11.9.30)
2) 개인정보보호법 시행령 ('11.9.29 제정, 대통령령 제23169호)
3) 개인정보보호법 시행규칙 ('11.9.29 제정, 안전행정부령 제241호)

2. 용어정의

1) 개인정보의 의의

"개인정보"라 함은 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.

2) 개인정보처리자

"개인정보처리자"란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

3. 정보처리자의 의무(개인정보 보호원칙 - 법 제2조)

1) 개인정보의 처리목적 명확하고 필요한 범위는 최소한으로 적법 정당하게 수집
2) 처리목적의 범위내 적합하게 개인정보 처리 (목적외 용도활용 금지)
3) 처리목적 필요범위내에서 개인정보의 정확성, 완전성 및 최신성 보장
4) 정보주체의 권리 침해 가능성과 그 위험 정도를 고려한 정보의 안전관리
5) 개인정보 처리방침 등 개인정보의 처리에 관한 사항을 공개하여야 하며, 열람청구권 등 정보주체의 권리 보장
6) 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보 처리
7) 개인정보의 익명처리가 가능한 경우 익명 처리
8) 관계 법령상의 책임과 의무 준수 및 실천으로 정보주체의 신뢰성 확보 노력

4. 정보주체의 권리

1) 개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리
2) 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리
3) 개인정보의 처리 여부 확인 및 열람(사본의 발급 포함) 요구권리
4) 개인정보의 처리 정지, 정정·삭제 및 파기 요구권리
5) 개인정보의 처리로 인하여 발생한 피해의 신속·공정절차에 따라 구제받을 권리

5. 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있는 경우

1) 정보주체의 동의를 받은 경우
2) 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우

※ 1)항의 경우 동의를 받을 때에는 정보주체에게 알려야 한다.

다음사항 변경시에도 동의 요함

○ 개인정보를 제공받는 자 ○ 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적 ○ 제공하는 개인정보의 항목 ○ 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간 ○ 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

6. 벌칙

1) 목적외 정보를 부당하게 제공 (5년이하의징역 또는 5천만원이하 벌금)
- 정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알고 개인정보를 제공받은 자
- 민감 정보를 제공이 제한됨에도 처리한 경우 등

2) 영상기기 정보처리 제한을 위반 한 경우 (3년이하 징역 또는 3천만원이하 벌금)
- 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 자 또는 녹음기능을 사용한 자
- 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 직무상 목적 외에 이용한 자

제 7 절 우리나라 보안관리 문제점 및 대책

1. 보안관리 수준

1) 관리자의 보안에 대한 관심이 부족하고 직원들의 보안직무 지식이 미흡하다.
2) 보안업무 수행 상태도 실질적인 문제해결, 예방 차원보다는 감사 시 지적을 받지 않는데 치중, 선례 답습적이고 수동적 자세 견지

2. 보안관리상 문제점 및 대책

문 제 점	대　　책
1. 남북회담·외교통상협상등주요회담추진에따른보안관리 부실	○ 중요회담 대응전략 수립 및 대책회의 시 회의장소와 참여자에 대한 보안조치 이행 ○ 관계부처 간 대책회의 및 협의자료는 적정 등급으로 분류, 배포 ○ 협상대표단 파견 시 보안책임자 지정, 지참자료 관리 철저 - 국제회의 참석 시 지참 자료는 지출 승인받아 국외 반출, 귀국 시 반납이행 철저 ○ 본국과 협상대책 협의 시 외교통신망이용 제도화
2. 국가중요정책 및 각종 개발사업추진에 따른 보안관리 소홀	○ 중요정책 및 개발계획 입안 참여자에 대한 서약집행, 교육 등 보안조치 이행 ○ 중요정책 및 개발계획 관리 자료는 입안단계부터 발표 전까지 대외비 등 적정등급으로 분류, 보안관리 철저 ○ 부처간 협의 또는 자문위원회 부의 시 적정등급으로 분류, 배포하고 회의장에 불필요 인원 접근 방지대책 강구 및 회의 종료 후 회의자료 회수조치 ○ 외부용역 또는 발간 시 적정등급으로 분류하여 의뢰하고 작업과정 감독 및 참여자 보안조치이행
3. 공무수행을 위한 국내·외출장에 따른 보안관리부실	○ 출장 시 지참자료(일반·비밀문서 불문)에 대해 지출 승인제 실시 ○ 지참 자료는 현지공관(국외) 또는 경찰(국내) 등에 위탁 관리 ○ 출장 종료 시 지참자료 확인 및 반납절차 이행
4. 자매결연·자원개발등 국제교류협력에 따른 보안관리미흡	○ 각 지방자치단체는 외국과 자매결연 추진 시 -『국제도시 간 자매결연 업무처리지침』(행정자치부예규)이행 철저 - 사전 행정자치부·외무부 등 관련부처와 긴밀히 협의, 국가 차원에서 신중검토 후 추진 ○ 미수교국가 등과의 자원개발 교섭 추진 시 관련 문건 보안 관리 강화 및 관련자에 대한 보안조치 이행
5. 각종정책자문기구 참여민간인에대한 보안조치 소홀	○ 민간인 정책자문위원 위촉 시 신원확인 및 비밀엄수의무 서약 집행 이행 ○ 중요정책사항을 정책자문위원회 안건으로 상정할 때에는 - 사전 회의 자료의 보안성 검토, 적정등급으로 생산, 배포 - 회의종료 후 민간인 자문위원회에게 배포된 각종 자료 회수조치 ○ 회의개최 시 사전 비밀엄수의무 고지 등 보안조치 강구

문 제 점	대 책
6. 행정업무 전산화에 따른 보안관리 미흡	○ 전산실 및 전산자료보관실 관리책임자 지정, 출입통제 철저 ○ 디스켓, 자기디스크 등 보조기억장치별 등록번호 부여, 일일 점검제 실시 등 관리 체계화 ※구입 즉시 보안담당부서에서 등록번호 부여 및 관리책임자 지정배포 ○ 비밀 입·출력 시 비밀표지 입력 및 출력자료 관리기록부 등재 관리 철저
7. 외국인 자문요원 채용·운용에 따른 보안관리 소홀	○ 외국인 자문요원 채용 시 사전 신원파악 및 근무동향 지속파악 ○ 별도 사무실배치 및 타 사무실 출입통제 철저 ○ 자문의뢰 사항에 대한 사전 보안성 검토 철저로 기밀유출 방지
8. 각종 암행성 특별단속에 따른 보안대책 부실	○ 각종 암행성 특별단속계획은 입안단계부터 대외비로 관리, 적정 보호 ○ 관계기관에 계획전파 시 보안장비가 부착된 통신망 이용 ○ 단속참여인원 최소화, 참여자에 대한 서약 집행 등 보안조치 확행 ○ 누설 시 원인규명, 강력조치로 재발방지 경각심 촉구
9. 요인참석 행사 경호 관련 보안대책 미흡	○ 경호·경비대책 관련자료 및 문건 적정등급분류, 제한배포 ○ 관련문건 무단복사 배포금지 및 적정관리 ○ 요인행사 참여자에 대한 신원조사, 서약집행 등 보안조치 확행 ○ 행사장 출입용 “비표” 외주 제작시 입회감독 및 잉여생산분 회수 파기
10. 각종정책·보조자료 및 보고서, 일반문건 등 보안 관리 미흡	○ 각종 정보자료 보관실 보호구역 지정, 열람실 별도 설치 ○ 주요정책 및 정보보고서 생산 시 적정 비밀등급분류, 사본번호 부여, 업무상 관계있는 부서에만 제한 배포 및 배포 시 인계인수 철저 이행 ○ 각종 정보자료 관리책임자 지정, 배포된 비밀·대외비 정보 보고서 관리기록부에 등재, 적정관리 ○ 자료대출·열람·반납절차 이행 철저 - 비밀 및 대외비 자료출력·열람 시 소속부서장의 승인 제도화 ○ 각종 보고서·자료 및 일반문건은『정부공문서규정 및 동 시행 규칙』에 의거 - 편철·색인목록 작성부착, 보관·보존 등 관리 철저 - 수발·배포근거 기록유지 및 외부지출시 승인받아 반출 ○ 담당자 교체 시 관련문건 및 자료 등 업무 인계인수 철저 ○ 총무처 및 각급기관 행정감사 시 문서관리상태 확인점검 실시
11. 각급기관 자율적 보안관리 능력 부족	○ 보안담당자의 빈번한 교체지양, 일정기간 근무제도화, 전문성 제고 ○ 보안담당부서의 지도역량 배양, 자율적 보안관리체제 구축 ○ 자체 연수원 보안교육시간 상향조정 및 교재개발 등 보안교육 내실화

행정실무

제 2 장 비상대비

제 1 절 안보환경의 변화와 도전

1. 세계 안보정세

1) 오늘날 국제안보정세는 냉전 시 잠재되어 있던 영토, 종교, 자원, 환경, 민족 문제 등으로 인한 다양한 갈등이 분출되고 있으며, 미국은 9.11테러 이후 대 테러전 및 대량살상무기 확산을 저지하고 예방하기 위해 선제공격과 선별적 개입전략을 구사하고 있음.
2) 테러 및 국제범죄, 불법무기 거래 등 다양한 초국가적·군사적 위협의 확산에 대처하기 위해서는 전 세계적 차원에서 보다 긴밀한 국제공조가 요구되고 있어 국제 평화유지와 분쟁해결을 위한 국제적 노력이 적극 전개되고 있음

2. 동북아 안보정세

1) 동북아 지역에는 아직도 냉전구조가 잔존하고 있으며 북핵문제와 양안문제, 도서 및 영토분쟁 가능성 등 지역 갈등 요인이 산재되어 있음.
2) 더불어 세계 최대의 군사력이 집중되어 있는 지역 내 국가간 영향력 확대 경쟁이 지속되고 있는 가운데 미·일·중·러 간 대립 및 갈등관계 표면화와 군사력 현대화 등 군사 변혁 노력이 지속되고 있음

3. 북한정세와 군사 위협

1) 북한의 내부정책

가) 김정일 체제 공고화

선군정치를 표방하고 군 역할을 강화하여 체제결속을 추구하며 주민 사상무장 강화와 탈북 방지 대책 강구 등 내부결속과 안정화 도모

나) 생존변화 및 체제유지 위한 통제 병행

경제난 타개를 위하여 개방 확대 및 남북경협강화를 추진하며 외부 사조 유입 차단 등을 위하여 형법개정 등 내부 통제 강화

2) 북한의 대외정책

가) 체제안정과 경제적 이득 추구

미국으로부터의 체제 보장과 경제 실리를 득하기 위해 6자 회담 참가, 미사일 실험발사, 핵 보유선언 및 핵실험 실시

나) 통일전선전략 지속하되 정. 경 분리 고수하는 대남정책

민족 공조 표방으로 남·남/한·미 갈등 유도 및 한반도 문제 남한 배제, 경제 분야는 적극적, 정치. 군사는 소극적으로 대외정책 추진하고 있으며 군사적으로는 아직도 우리 군에 비해 1.7배의 병력과 1.9배의 장비로 초전, 공격 전략을 도모하기 위하여 지속적 군비증강을 하고 있음

제 2 절 새로운 안보위협의 대두

1. 전쟁양상의 변화

과학기술의 획기적 발전에 따라 최근 미국의 아프가니스탄전/이라크전에서와 같이 전쟁양상도 급격히 변화하여 종래의 다수의 병력과 재래식 무기에 의한 영토 확보와 대량 인명살상과 파괴 중심의 전쟁에서, 정보·감시·정찰체계, 장거리 정밀 타격무기 등 첨단무기체계를 활용하여 적의 정보체계를 마비시키고 전략적 중심(Center of Gravity)을 타격함으로써 전쟁의지를 말살하는 새로운 방향으로 변화되고 있음.

2. 안보위협의 확산

1) 뉴 테러리즘(New Terrorism)

2001년 미국에서 발생한 9.11테러는 일개 테러조직에 의해 미국과 같은 초강대국도 전쟁에 버금가는 재산 및 인명의 손실을 입을 수 있고 정신적 공황에 가까운 충격과 위기감에 휩싸일 수 있음을 보여 주었고, 이를 통해 국가 이외의 조직이나 세력에 의한 예측 불가능한 테러의 위협이 국가안보의 중대한 영역으로 인식되는 계기가 되었음. 또한『뉴테러리즘 : New Terrorism』이라는 새로운 테러 유형을 등장시켜 기존의 테러에 대한 정의와 그에 상응한 대비태세의 재검토가 필요한 계기를 만들었음.

<뉴테러리즘의 특징>

특 징	결 과
1. 요구조건·공격주체의 불명	주체 추적의 곤란
2. 전쟁수준의 무차별 공격	피해규모가 상상초월
3. 그물망 조직	테러지도부의 완전제거 곤란
4. 테러의 긴박성 및 단기성	대처시간의 부족
5. 대량 살상무기 사용(생·화학)	새로운 대처 방식 필요
6. 테러장비의 예측곤란	방어의 곤란
7. 언론매체의 신속한 상황전파	공포의 확산 용이
8. 사건의 대형화, 국제화	정치적 부담 증대
9. 가담층의 중산층, 인텔리화	테러의 지능화 가속

2) 인권, 안위, 평화 등 인류의 보편적 가치 위협

가) 자연재난 : 지진해일, 지진, 산불, 토네이도, 태풍 등

나) 인위적 재난: 독가스누출, 대형화재, 건축물. 교량 등 붕괴

3) 국가의 핵심기반 위기

가) 에너지 분야 : 석유. 전력 수급, 원전안전(핵 확산)

나) 정보통신 분야: 금융전산망 마비, 사이버 안전

다) 보건의료 및 환경 분야 : 신종 전염병, 식수공급, 환경오염

라) 운송 분야 : 도로, 철도, 항만 등 운송 분야

제 3 절 현대전과 안보개념의 변화

1. 현대전의 특징

1) 국가 총력전 : 군사력 외에 정치. 경제. 사회. 심리 등 국가의 모든 역량을 총동원전쟁 수행
2) 대량소모전 및 단기 속결전 : 무기체계의 발달로 기동성, 정확성, 파괴력이 증대되어 대량소모전 양상과 육. 해. 공 입체 작전에 의한 단기 속결전임
3) 첨단과학전 : C4I체계의 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터 및 정보 등을 바탕으로 첨단유도 무기 등이 총 동원되는 전쟁 양상임

2. 세계 각국의 안보 개념

1) 안보개념

냉전이 종식된 90년대 이후 안보 위협이 다양해지고 국가간 상호 의존성이 심화됨에 따라 군사부문은 물론 정치, 경제, 환경 등 비 군사 분야까지 포함하는 포괄안보개념을 가지고 제반분야에서 세계 각국의 역량 강화

2) 세계 비상대비 추이

가) 90년대 이전(냉전시대) : 전시업무 위주
나) 90년대(탈 냉전시대) : 평시 재해 재난관리
다) 미국 9.11 테러 이후 : 포괄안보 지향 ⇒ 테러, 재해, 재난등 위기의 다양화·대형화에 대하여 평시부터 국가안보 차원에서의 위기관리 필요성 대두함

제 4 절 우리나라의 비상대비

1. 비상대비 개념

비상대비의 정의

(1) 광 의
국가안전보장을 위태롭게 하는 전시·재난 등 각종 비상사태 발생 시 국가의 위기관리 기능수행을 위한 평시준비 업무를 총칭

(2) 협 의
비상사태 중 특히 적의 침공에 따른 국가의 위기관리기능 수행을 위한 평시준비업무(비상대비자원관리법상의 전시대비업무)에 국한

2. 비상대비업무의 근거

1) 헌법 제76조(대통령 긴급처분 및 명령권), 제77조(계엄선포권), 제91조(국가안전보장회의 설치)
2) 비상대비자원관리법 및 동시행령, 시행규칙
3) 국가전시지도지침(대통령훈령 제117호)
4) 민방위기본법 제2조 및 재난 및 안전관리기본법
5) 비상대비훈련예규시달(국무총리훈령 제332호)
6) 비상대비업무담당자 인사관리규정(안전행정부예규 제2011-359호)

3. 비상대비의 중요성

1) 현대전은 국가 총력전이며 단기 속결전
시간적, 공간적 완충대가 존재하지 않는 상황 하에서 신속한 전시체제 전환을 위해서는 평시부터 고도의 준비태세 필요

2) 전시에 소요되는 병력 및 물자의 평시 유지에는 막대한 재원 소요
평시에는 최소한의 상비군을 유지하고 전시에 대비한 완벽한 동원태세를 유지함이 세계적 추세(국민복지 향상의 제약 요인)

3) 완벽한 전쟁대비 태세는 전쟁 억제의 역할

4. 비상대비 체제

1) 국가안전보장회의

가) 설치근거 : 헌법 제91조, 국가안전보장회의법 및 운영규정

나) 임　　무 : 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응함

다) 구　　성 : 의장인 대통령과 국무총리, 통일부장관, 외교부장관, 국방부장관, 국가정보원장과 대통령령이 정하는 약간의 위원으로 구성

2) 총괄기관(안전행정부장관)

가) 설치근거 : 비상대비자원관리법

나) 임　　무 : 국무총리를 보좌하여 비상대비업무를 관한 사항 총괄·조정

※ 업무담당부서 : 안전행정부 재난안전실 비상대비기획관실

다) 주요업무

(1) 비상대비계획 수립 및 조정

(2) 국가동원업무의 총괄

(3) 자원조사 및 관리에 관한 사항

(4) 비상대비 교육 및 훈련

(5) 비상대비업무의 조사연구

3) 집행기관

가) 중앙행정기관의 장(주무부장관)

주무부장관은 소관자원에 대한 자원조사의 실시, 비상대비 계획을 수립하며, 중점관리자원의 지정 및 물자의 비축과 훈련을 실시하는 등 소관 비상대비 업무를 집행한다.

나) 시·도지사 등

(1) 수임업무

주무부장관은 권한의 일부를 대통령령 및 주무부령이 정하는 바에 따라 다른 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 소속 지방행정기관의 장에게 위임·위탁할 수 있다.

(2) 고유사무
(가) 관내 자원조사 및 시행계획의 작성시달
(나) 시·군·구 및 업체 실시계획의 승인
(다) 훈련통지서의 발부
(라) 훈련 참가자 및 물자의 인도·인수 등

다) 시·군·구 등
(1) 관내 자원조사
(2) 실시계획 작성
(3) 실시계획의 검토·조정
(4) 훈련통지서 교부

5. 우리나라의 비상대비 제약 요소

1) 비상대비 법령 및 기구·기능의 분산으로 지휘체제가 다원화되어 있어 역기능 돌출에 따른 신속·정교한 수습방안이 미흡하다.
가) 피해규모의 확대
나) 복구기간의 지연
다) 초기 사태진압의 미흡

2) 비상대비에 대한 국민의식이 미흡하다.
가) 안보에 대한 부정적 인식 형성
나) 집단이기주의(NIMBY, PIMPY)와 통일기대감으로 국민안보 의식 해이
다) 안보에 대한 대국민 교육기회 미흡

3) 비상대비자원관리법의 전·평시 이원화에 따른 실효성 문제가 대두된다.
가) 평 시 : 일반적 자원관리에 관한 각 개별법령
나) 전 시 : 비상대비자원관리법

6. 발전방향

1) 비상대비 개념을 통합한다.
○ 전시대비 위주 → 전, 평시 망라한 군사, 비군사 통합개념

2) 비상대비업무 수행체제를 일원화 한다.
가) 비상대비 관련기구 일원화 및 총괄·조정통제체제 확립 필요
나) 재난사고에 대한 초동사고전담기구 및 상황통제실 운영으로 피해의 축소, 책임의 명확

3) 비상대비업무의 강화(국민인식제고, 홍보강화)

제 5 절 국가동원

1. 국가동원의 정의

전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 시 국가안전보장 목표를 달성하기 위하여 필요한 모든 인적·물적 자원을 국가가 관리·통제하는 행위

2. 국가동원의 필요성

1) 현대전의 특징인 국가총력전, 단기 속결 전에 대비 신속한 전시체제 전환을 위하여 고도의 준비태세 필요
2) 완벽한 동원태세는 현존 군사력과 함께 전쟁 억제력 역할
3) 상비전력의 적정규모 유지로 국가자원의 효율적 활용에 기여

3. 국가동원 제도

1) 근거법령
가) 동원준비 : 비상대비자원관리법
나) 동 원 : 중앙부처 소관별 비상대비 자원관리법 시행규칙
(안전행정부 및 소방방재청 소관 비상대비자원관리법 시행규칙)

2) 동원의 원칙
가) 동원업무의 대국민 공개원칙 : 대국민 측면에서 동원업무의 명확한 홍보로 사전 준비에 만전을 기함
나) 기본권보장원칙 : 신체 및 재산 등 국민의 기본권에 대해 최소한의 통제를 가함

다) 경제성의 원칙 : 최소의 소모로 최대효과 창출

라) 균형의 원칙 : 민수, 관수, 군수 등의 조화가 이루어질 수 있는 민·관·군 공동영역 충족의 원칙

3) 대상자원 및 범위

가) 인적동원

(1) 병력동원 대상 자원 : 예비역, 교육소집을 마친 보충역

(2) 전시근로 소집 : 제 2 국민역

나) 인력 동원 대상 자원

(1) 동원 대상업체 종사자 : 중점관리 대상업체(동원대상 업체)로 지정된 업체의 종사자로서 20세부터 50세까지의 남자

(2) 기술자 : 국가기술자격법 또는 기타 국내·외 법령에 의하여 기술면허 및 자격을 취득한 자로서 20세부터 60세까지의 남자와 여자

(3) 과학기술자 : 자연과학을 전공한 석사학위 이상의 학위 취득자로서 국가, 지방자치단체, 기타 공공단체 및 기업체의 연구기관에 종사하고 있는 자로서 20세부터 60세까지의 남자와 여자

다) 물적 동원

(1) 동원 대상물자

(가) 무기, 탄약, 화약, 기타 군용물자

(나) 식량, 식료품, 동물사료 및 농약, 담배 및 주류

(다) 피복류, 피혁류, 고무류, 화공류, 공산품류, 기타 공산품류

(라) 전기, 연료 및 그 기기, 기구류, 소방기기류

(마) 의약품, 의료기기, 의료기구, 기타 위생물자

(바) 자동차, 선박, 항공기, 철도차량, 건설기계, 하역장비, 기타 수송 및 건설용 장비

(사) 토지, 건물, 토목건축용 물자, 공작물 및 그 부속물자

(아) 전산장비, 통신설비, 통신용품, 기타 통신용 물자

(자) 방송, 신문, 통신, 영화 및 인쇄시설, 기타 홍보용 물자

(차) 물의 사용권

(카) 광업권, 조광권, 어업권, 특허권 및 실용신안권

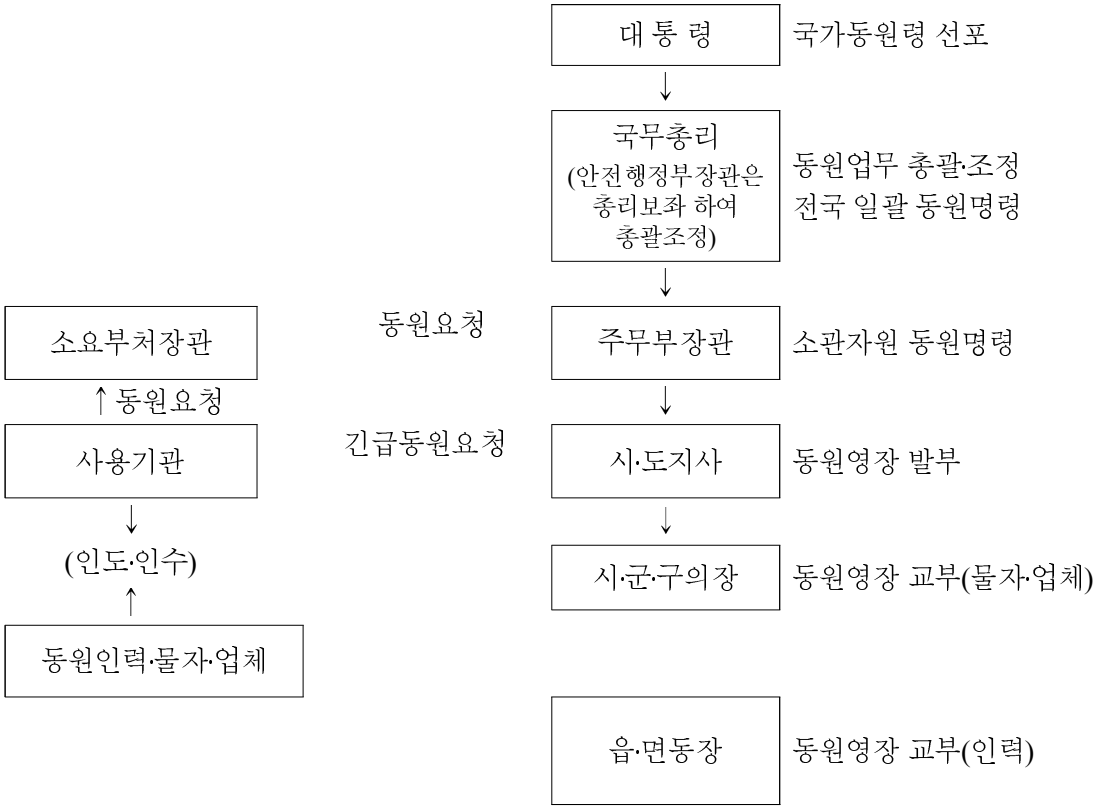
(타) 위 사항에 준하는 물자 및 권리로서 대통령령이 정하는 것

(2) 동원 대상업체

(가) 동원대상물자의 생산, 수리, 가공, 수출입, 보관, 판매업무를 수행하는 업체

(나) 동력, 운송, 하역, 준석, 통신, 전자, 의료, 보건, 화학, 기계, 제강, 제철, 토목, 건축, 금융, 조폐, 인쇄, 보도 등에 관한 업무를 수행하는 업체

4. 동원절차



5. 동원방법

1) 인력동원

가) 개별동원 : 인적자원으로 동원

나) 동시동원 : 장비・시설・업체 등 동원 시 조작요원이나 종사자도 함께 동원

2) 물자 · 업체 동원

가) 수용동원 : 인도인수와 동시에 동원주체가 소유권 취득(소모성 물자)

나) 사용동원 : 동원주체가 일정기간 사용하고 복원(장비, 건물 등)

다) 통제운영 : 동원주체가 동원물자나 업체의 운영을 필요한 범위 내에서 통제하고, 그 외는 업체의 자율성 인정(장비 · 업체 등)

6. 동원단계

<table>
<tr><td>단계</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr>
<tr><td>일수</td><td>2</td><td>2</td><td>3</td><td>24</td><td>15</td><td>15</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>90</td><td>94</td></tr>
<tr><td rowspan="2">구분</td><td colspan="3">← 긴급 단계 →</td><td colspan="9"></td></tr>
<tr><td colspan="5">← 초 기 단 계 →</td><td colspan="7">← 정 상 단 계 →</td></tr>
</table>

7. 동원해제·복원·보상

1) 해 제 : 국가동원령 해제, 동원기간 종료, 동원요청기관의 해제요청 시

2) 복 원 : 원상태 반환원칙

3) 보 상 : 사용동원에 대한 공시지가, 과세표준액 등(정당보상원칙)

제 6 절 비상대비 훈련

1. 비상대비훈련의 정의

비상대비 훈련이란 전시 · 사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 대처하기 위하여 실시하는 모든 연습과 훈련을 말하며, 정부연습(을지훈련), 종합훈련(충무훈련), 자체연습 등으로 실시한다.

2. 법적근거

1) 비상대비자원관리법(법률 제9571호, 2009.04.01개정)
2) 비상대비훈련예규(국무총리 훈령 제332호)
3) 공무원 당직 및 비상근무규칙시행세칙(안전행정부훈령 제121호)
4) 소방공무원 당직 및 비상근무규정(소방방재청훈련 제159호)

3. 훈련의 목적

1) 비상대비계획(충무계획)의 실효성 검토, 보완
2) 국가 위기관리능력 배양 및 관계요원의 전시임무 수행절차 숙달
3) 범국민적 전시국민행동요령 숙지 및 안보의식 제고

4. 비상대비훈련 구분

1) 정부연습(을지훈련) : 충무계획의 실효성 검토 및 전쟁수행 절차 숙달을 목표로 전국규모로 실시하는 총체적 비상대비 연습
2) 종합훈련(충무훈련) : 지역단위의 안보취약요인 및 특수성을 검토하여 특정 시·도 단위 규모로 실시하는 실제훈련(지역단위, 2개 부처 이상)
3) 자체연습 : 중앙행정기관과 지방자치단체가 전시대비계획을 검토하고 정부 연습에서 도출된 문제점을 보완하기 위하여 실시하는 훈련

5. 비상대비훈련의 연혁

1) 정부(을지)연습
   가) '68 1. 21 사태 계기로 태극연습이란 명칭으로 비정규전 상황 하 정부대응책 검토('68.7월 14개 기관 참가)
   나) '69년부터는 연습명칭을 "을지연습"으로 개칭하고, 정규전 상황 하에서의 정부의 전시 대비책 강구(매년1회)
   다) '76년부터는 정부분야(을지연습)와 군사분야(포커스렌즈)를 통합 "을지/포커스렌즈 연습"이라 명명, 현재에 이름

라) '74년부터 자원운영 등에 관한 규정을 적용하고, 시·군·구 이상의 전 행정기관과 주요 동원업체를 연습에 참가

마) '90년부터 '93년까지 남북관계 고려 정부 단독으로 축소 실시

바) 2000년에는 컴퓨터를 활용한 연습기반 구축 및 컴퓨터 통신망 확대 운용

사) '01년도는 정부연습 최초로 통합 운용도표(Matrix)를 적용 및 미래전 대비 Cyber전 위협연습 강화 실시

2) 충무훈련

가) 1982 국방부에서 전시대비 종합훈련 최초 실시

나) 1992 충무훈련으로 개칭

다) 1993 비상기획위원회로 이관 충무훈련 실시

라) 2008 안전행정부 재난안전실 비상대비기획관실로 이관 충무훈련 실시

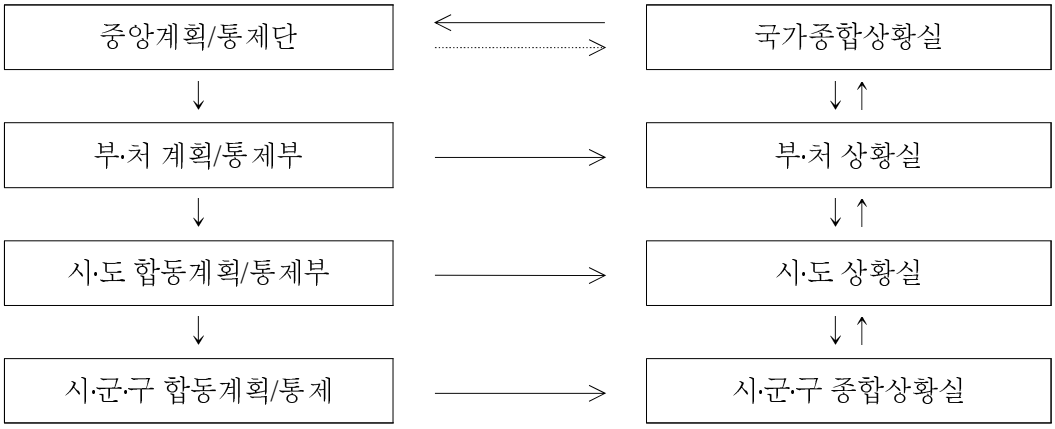
6. 연습체계

1) 개 요

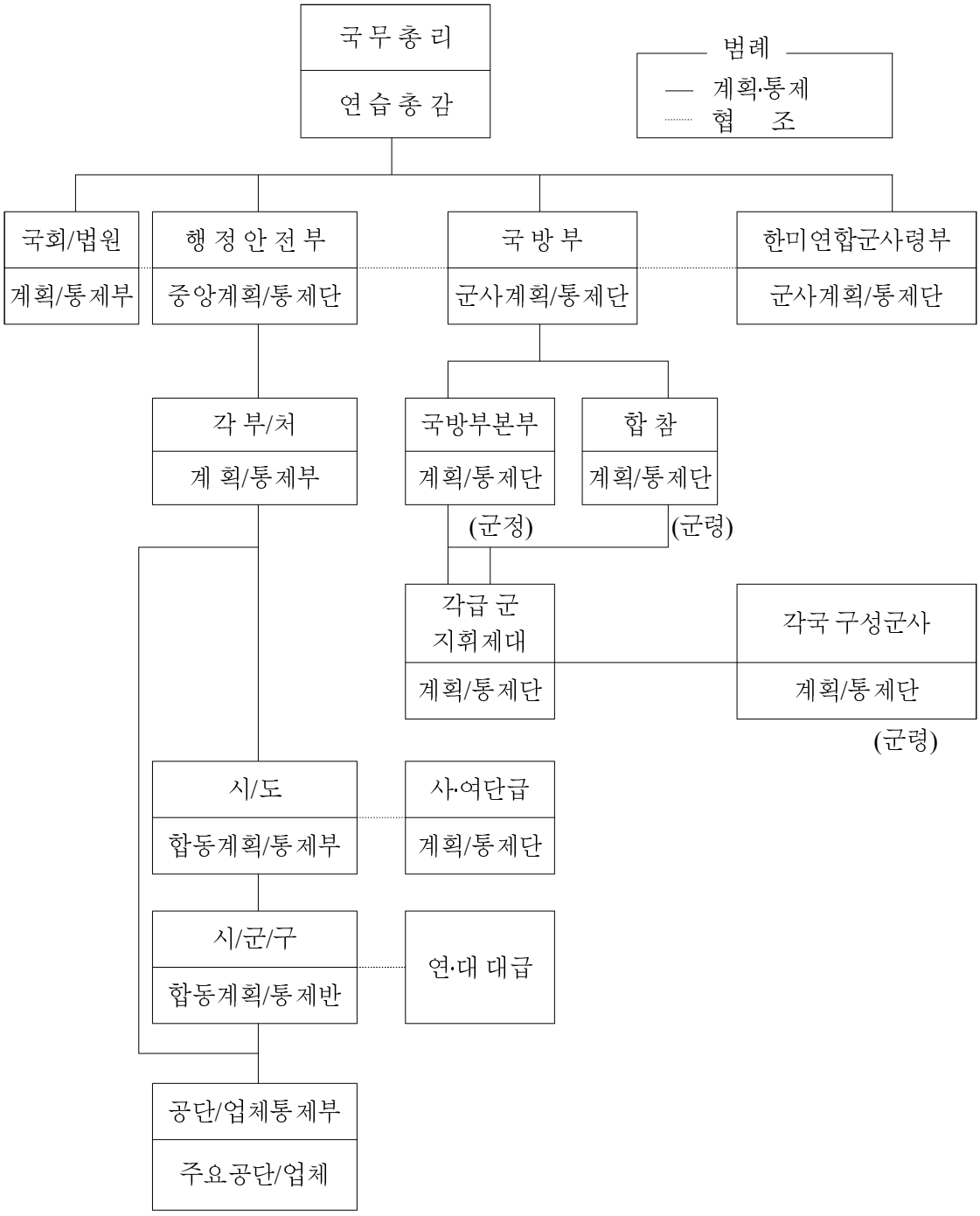
정부조직상 지휘감독체계와 동일하며 군사 분야 연습체계와 상호 긴밀한 협조체제 유지

2) 정부연습체계

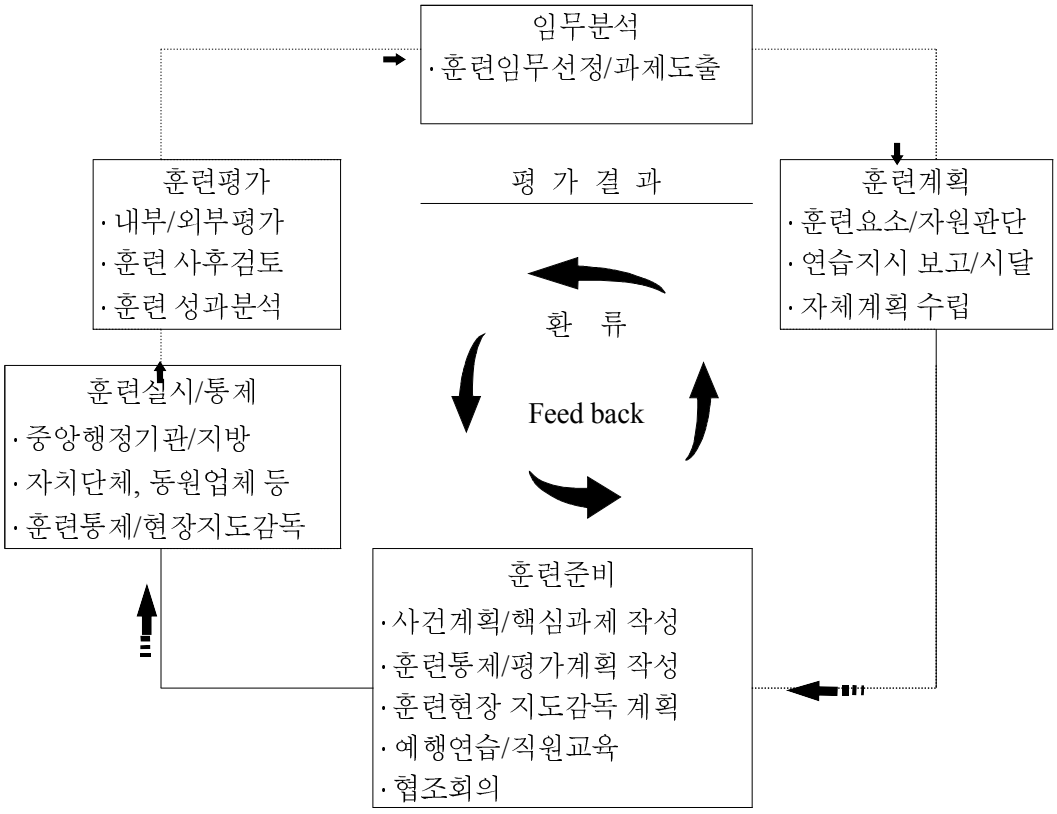
가) 통제절차



나) 계획/통제체계


국무총리
연습총감
범례
계획·통제
협 조
국회/법원
계획/통제부
행정안전부
중앙계획/통제단
국방부
군사계획/통제단
한미연합군사령부
군사계획/통제단
각부/처
계획/통제부
국방부본부
계획/통제단
합참
계획/통제단
(군정)
(군령)
각급 군
지휘제대
계획/통제단
각국 구성군사
계획/통제단
(군령)
시/도
합동계획/통제부
사·여단급
계획/통제단
시/군/구
합동계획/통제반
연·대 대급
공단/업체통제부
주요공단/업체

다) 훈련시행 절차



7. 연습방법

1) 도상연습

가) 도상연습은 모의전쟁 상황 하에서 준비된 사건계획(연습각본)에 따라 서면으로 계획의 모든 절차를 취하는 연습

나) 실제상황 조치와 비상대비 계획시행 ⇒ 실전상황에 부합되게 충무계획 따라 조치

2) 충무훈련(실제훈련)

가) 실제훈련은 인원・물자・장비 등 실제수단을 사용하여 행동으로 전시대비 계획의 시행절차 숙달

나) 업체의 능력평가, 각종제원 산출, 시행 상 문제점 도출, 계획의 실효성 확인 및 평가

다) 적 공격 피해, 재난·재해, 사이버테러, 동원분야로 구분 선정

3) 토의형 연습

가) 토의형 연습은 을지연습 시 도출된 문제점과 핵심과제에 대한 연구, 검토한 사항을 발표하고 토의하여 최선의 해결방안의 모색을 위하여 실시(토의형식)

나) 발표자의 치밀한 사전준비와 토의참여자의 적극적 자세가 성과 제고의 관건임

4) 핵심과제 토의

가) 군사작전지원, 정부기능유지, 국민생활안정 등에 관한 전쟁대비 핵심이 되는 중요과제 선정 토의

나) 선정기준

구 분	선정기준	선정책임
전쟁지도 핵심과제	· 국가차원에서 검토 요구되는 사안 · 비상대비계획과 전쟁지도지침 사항	안전행정부장관
중앙지정 핵심과제	· 전년도 연습관련 검토 필요 사항 · 자체 충무계획 구체화 보완 필요분야 ⇒ 각급기관 의견수렴/토의 후 선정	중앙통제단장 (각급기관장)
부. 처/시. 도 핵심과제	· 부서별 임무와 기능 · TOP - down식 과제선정 부여 - 부·처 →청단위, 시·도→해당시·군·구	각급기관장

8. 을지연습 정보화

1) 화상회의 운용(시·도 이상 84개 기관 시스템 구축)

시간과 공간의 절약으로 국가 전쟁수행기구의 실시간 신속 정확한 의사결정 연습 실시, 전시 대비태세 향상에 목적을 두고 있다.

2) 추진중점

가) 기관장 중심의 의사결정체제 발전

나) 중요사항 발생시 관련 기관 간 협조체제 정착

다) 신속 정확한 상황보고 및 전파체계 구축

라) 객관적이고 다양한 사건묘사를 위한 시뮬레이션 개발

마) 적극적인 연습 참여 유도 및 긴장감 유지

3편 예산회계실무

01 예산실무

02 회계실무

03 재산관리

행정실무

제 1 장 예산실무

제 1 절 예산의 기초이론

1. 예산의 개념

예산에 관한 개념정의는 학자의 관점, 예산기능의 변천 등에 따라 상당히 다양성을 띠고 있다. 즉, 전통적·현대적 예산개념, 정치적·법률적·행정 관리적 예산개념, 형식적·실질적 예산개념 등으로 살펴볼 수 있다.

예산(budget)이란 실질적 측면에서 보면 공공력을 지닌 지방자치단체가 조세를 강제적으로 부과징수하는 근거를 표시하고, 또한 예산내용에 표시된 사무·사업의 추진 책임을 명확히 한 것으로서 지방자치단체의 재정적 책임을 구체적으로 확보한 것이라 할 수 있다.

일반적으로 형식적 측면에서 예산이란 일정한 기간에 있어 목표와 사업계획을 성취하기 위하여 경제활동 전반에 대한 수입과 지출을 금전으로 표시한 숫자적 예정표를 말한다.

일정기간 : 1회계연도(매년 1. 1 ~ 12. 31)

수입과 지출 : 세입과 세출예산

금전표시 : 화폐단위(산출기초 단위 : 원)

숫자적 예정표 : 예산서 산출기초(부기)(단가×수량×회=금액)

그러므로 예산이란 재정계획의 기준이 되며 운영의 지침이 되고 법률상 요건의 구비로써 일정한 절차를 요한다.

2. 예산의 기능

가. 소득재분배 기능

오늘날 지방자치단체는 주민에게 최소한의 기본수요를 충족시키기 위하여 국고보조금 형태로 국가로부터 일부 재정지원을 받아 자기부담이 확대되는 등 국민의 기초생활을 보장하는 역할이 증가되고 잇다. 또한 원가 이하로 지방행정서비스를 제공하고 있어 제한적이나마 소득재분배 기능이 강화되고 있는 것이 현실이아.

나. 경제안정화 기능

각 지방자치단체는 지역경제를 안정시키기 위하여 지방물가 안정대책을 추진하고 있고, 지역경제를 활성화시키기 위하여 IT, BT, CT, ET, NT 산업 등 지역전략산업과 재래시장 기반확충사업 등 다양하게 추진하고 있다. 또한 최근에는 금융경제 위기 극복을 위하여 조기집행 및 재정지출 확대정책 등을 추진하여 왔다

다. 자원배분 기능

자원배분 기능이란 공공부문을 시장의 활동에만 맡겨두었을 경우 발생하는 시장의 실패, 즉 공공재의 과소공급이라는 비효율적인 자원배분 상태를 최적상태에 가깝게 하기 위해 정부부문이 부족한 재화와 서비스를 공급하는 기능을 말한다. 그 범위는 소방, 교육, 의료, 보건위생, 상·하수도, 운수·교통, 치산·치수, 항만, 도로, 공원, 문화시설, 자치경찰 등 구민생활의 기반을 이루는 모든 분야에 이르고 있다. 이와 같은 공공적인 재화와 서비스의 제공이 오늘날 지방자치단체의 가장 중요한 기능으로서 주민의 생활의 질을 향상시키고 지역발전을 도모할 수 있는 기능이다.

3. 예산의 원칙

예산은 행정활동을 뒷받침하는 유용한 수단이므로 계획성 있고 엄정하면서도 효율성을 확보할 수 있어야 한다.

따라서, 예산에 관한 원칙은 수적으로도 많고, 통제위주의 예산관(豫算觀)이 지배하던 전통적 예산개념에 예외적인 요소가 많이 가미되어 왔으나 여전히 전통적 예산원칙은 존중되어야 할 가치가 큰 것임을 환기하면서 중요한 예산원칙을 살펴본다.

가. 회계연도 독립의 원칙

『회계연도』란 재정활동의 시간적 구분으로서 지방자치단체가 세입·세출의 상황을 명확히 하고 재정을 적절히 통제하기 위해 설정한 일정기간이며 일반적으로 1년을 단위로 한다.

이것은 각 지방자치단체가 행정의 계획과 결과를 비교 검토하여 성과를 측정하기 위해 기간을 일정하게 구분하는 것이 필요하기 때문이다.

이와 같이 회계연도를 설정하여 수지(收支)를 통제하는 것을 『회계연도 독립의 원칙』이라 한다.

예컨대 당해 연도의 세출을 다음 연도의 세입으로 지변(支辨)하여 연도 구분을 혼동하면 재정계획이 혼란되어 수지균형도 혼란해지기 때문이다.

이 원칙에 대한 예외로서는

- 계속비의 차례차례 이월
- 명시이월
- 사고이월
- 지난년도 수입 및 지난년도 지출
- 잉여금의 다음연도 이월

다음연도 세입의 조상충용(繰上充用 : 당해 연도내의 수입으로 경비를 충당함에 있어서 부족이 생긴 때에는 다음 연도의 수입으로 앞당기어 이때 충당·사용하는 것) 등의 제도가 있다.

※ 회계연도구분(각 나라 규정이나 습관에 따라 다름)

1월 1일 ~ 동년 12월 31까지 : 한국, 북한, 중국, 러시아, 프랑스, 독일, 멕시코

4월 1일 ~ 익년 3월 31까지 : 일본, 영국, 캐나다, 인도네시아

7월 1일 ~ 익년 6월 30까지 : 스웨덴, 필리핀, 대만, 오스트리아

10월 1일 ~ 익년 9월 30까지 : 미국, 스리랑카, 미얀마, 태국

나. 예산총계주의의 원칙

1회계연도 기간 동안의 일체의 수입(세입)과 지출(세출)은 상호간에 상계하여서는 안 되고 그 전액을 예산에 계상하여 집행하여야 한다. 따라서 예측할 수 있는 수입과 지출은 모두 예산에 계상하여 주민대표인 의회의 의결을 얻은 후에 집행하여야 한다.

수입과 지출을 상계처리하고 차액만을 예산에 계상하는 것은 있을 수 없다는 원칙인데, 완전성의 원칙이라고도 하며 이 원칙의 예외로는 법령 또는 조례에 의하여 설치한 기금

현물로 출자하는 경우(법인체나 민간인과 공동으로 설립하여 현물출자)

일시차입금(일시적으로 부족한 재원을 금고・은행 등으로부터 차입하는 것으로 예산총칙에 승인된 한도액 범위)

대통령령이 정하는 사유(공공시설손실부담금, 계약보증금・입찰보증금・차액보증금 및 하자보수보증금, 다른 법률에 의한 예치금, 사무 관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비)로 보관할 의무가 있는 현금 또는 유가증권 등이 있다.

다. 단일예산의 원칙

지방자치단체의 회계는 1개로 하여 모든 세입과 세출을 일괄 정리함과 동시에 1회계 연도 1회 예산의 원칙을 말한다.

이것은 일괄하여 재정상의 통제를 꾀하고 재정전반을 계획적으로 예측하여 낭비를 방지하고자 하는 것이다.

예외로서는 ①특별회계와 ②추가경정예산의 편성을 들 수 있다.

라. 예산사전의결의 원칙

집행부가 예산집행을 하기 전에 의회에 제출(시・도는 회계연도 개시 50일전, 시・군・자치구는 회계연도 개시 40일전까지)하여 심의의결(시・도의회는 회계연도 개시 15일전, 시・군・구의회는 회계연도 개시 10일전까지)을 얻어야 한다는 원칙이다. 이의 예외로서는 준예산(지방자치법 제122조)이 있다.

마. 예산공개의 원칙

예산의 편성・심의・집행 및 결산 등의 재정 상태를 지역주민에게 공개하여 지역주민의 알 권리의 보호와 집행부 독주의 방지, 정보의 공급, 조세저항의 최소화와 지역주민의 지지 확보를 목적으로 한다.

지방자치법은『지방자치단체의 장은 의장으로부터 의결된 예산을 이송 받은 때에는 지체 없이 그 내용을 고시하여야 한다.』라고 규정)하고 있으며, 지방재정법은 연1회 이상 지방재정운영상황을 주민들에게 반드시 공개하도록 의무화하고 있으며, 결산에 대해서도 의회의 승인이 끝나면 그 내용을 고시하도록 하고 있다.

바. 예산통일의 원칙

예산의 편성과 관리에 있어 내용과 체계 및 형식 등을 통일적으로 운영하여 일관된 질서를 유지하고, 계통적으로 종합·조정되도록 하기 위한 것이다.

만약에 전국 245개 지방자치단체가 각자 다른 방법과 체계 및 형식에 따라 예산을 편성·관리한다면 전국 지방자치단체의 예산내용을 종합적으로 파악할 수 없게 되고, 아울러 서로 비교할 수 없게 되는 등 지방재정관리의 혼란을 초래하게 되는 것은 분명하다.

따라서 지방재정법에 예산과목의 구분과 설정내용을 통일 적용하도록 규정(제41조)하고 있고 예산의 내용과 편성서식 등도 정형화(제40조)하여 운영하도록 하고 있다.

사. 예산한정성의 원칙

의회의 의결을 거쳐 성립된 예산은 지방의회의 의결대로 집행되어야 하며 집행기관이 임의로 변경하여서는 안 된다. 즉, 정해진 목표를 위해서, 정해진 금액을 정해진 기간 내에 사용해야 한다는 것이다.

따라서 예산은 일정한 목적 외의 경비에 사용할 수 없으며 계상된 금액이외의 지출을 금지하며, 회계연도의 경과를 금지한다.

이 원칙에 대한 예외로는

이용(移用) 또는 전용(轉用)

용도가 지정되고 소요전액이 국가나 시·도로부터 교부된 경비의 지출 등이 있다.

아. 건전재정운영의 원칙

지방자치단체의 재정은 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하고 엄정하게 관리하도록 규정하고 있다.

건전재정운영의 원칙은 모든 지방자치단체가 수입총액과 지출총액의 균형이 유지되는 예산을 편성하도록 하는 원칙으로써 세입 내 세출을 강조하는 원칙이다. 예외적으로는 지방채발행수입, 일시차입금 등이 있다.

4. 지방예산의 특성

가. 지역성과 공익성의 추구

지방예산은 개별자치단체의 기관유지와 행정수행을 위한 재원이 되므로 그 운영과 관리의 주체는 지방자치단체라는 법인격을 가진 재정주체로서 다 같이 경제활동을 하는 점에 있어서 국가 및 민간기업과 같다고 할 수 있겠으나, 이들 주체와 달리 추구하는 목적에 있어 지역주민 전체를 대상으로 하는 지역성과 주민의 복리증진 및 지역개발을 촉진하여야 하는 공익성이 강조된다.

<재정주체간 기능비교>

구 분	국 가	지방자치단체	민간기업
재정주체	단일주체	245개 개별단체	단일주체
관리방법	단일한 편성(기획재정부)으로 집행의 다원화(각 부처)	지자체별 독립성·자율성과 국가이양사무의 처리 등 타율성 공유	독립된 관리·운영
업무성격	전국적·통일적·표준적 사무 외교·국방 등 국가의 존립, 물가·금융 등 전국적 통일사무, 지역균형개발, 고도기술의 시험·연구사업	지역적·개별적·집행적 사무 주민의 복지증진, 산업진흥, 지역개발 및 생활환경시설 설치·관리, 문화·예술의 진흥, 민방위 및 소방 등	기업의 경영합리화 · 기업목적의 물품생산, 제조 등 부가가치 창출 및 판매·유통 · 서비스의 창출 및 판매

나. 다원성과 다양성

국가재정은 국가라고 하는 단일주체의 재정인데 반해, 지방재정은 17개 광역지방자치단체와 228개 기초지방자치단체의 재정을 총계한 것 등 다원성을 특징으로 한다. 즉 국가재정은 소위 하나의 지갑에 비유되는데 대해 지방재정은 245개의 지갑을 끌어 모아 놓은 것이다.

또한 245개의 개별지방자치단체는 인구규모, 경제적조건, 자연지리적 조건, 역사적 조건 등이 각각 다르기 때문에 재정의 구조와 규모가 크게 다르고 그 내용도 다양하고 풍부한 다원성을 특징으로 한다.

다. 높은 국가의존도

지방재정의 운영에 있어 소요되는 총 세출 중 지방세와 자체수입으로 조달하지 못하는 세입은 국가가 지원하는 의존재원으로 충당하거나 외부로부터 차입하는 지방채무로 조달한다.

우리나라의 지방자치단체는 지방세 및 세외수입의 취약성과 지역간 재정력의 불균형이 심하여 일반회계 중 자체수입의 점유율인 재정자립도는 평균 50여%에 불과하다.

특히 지방재정 전체규모는 국가전체 재정의 34.8%를 차지하고 지방재정 전체의 38.5%를 국가로부터 지원받고 있어, 국가재정의 환경변화에 직접적인 영향을 받고 있다.

5. 지방예산관련 법규

지방예산의 편성과 집행 및 결산 등 예산운영과 관련된 제반사항을 실제 적용하고 있는 법규는 헌법·지방자치법·지방재정법·지방공기업법 및 동법시행령, 시행규칙과 자치단체의 조례·예규가 있으며 국가의 예산회계 관련법령을 준용하고 있다.

가. 헌 법

지방자치는 본질적으로 "주민의 복리증진에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록" 헌법 제117조에서 규정하고 있다.

나. 지방자치법

지방자치법은 이러한 헌법규정에 따라 지방자치단체의 종류나 그 조직의 운영에 관한 사항과 국가와 지방자치단체와의 기본적인 관계를 정하여 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하고 지방의 균형적·민주적 발전을 기하기 위하여 지방자치와 관련된 기본사항을 정하고 있다.

지방자치법에서 지방재정운영과 관련하여 규정된 내용은 재정운영의 기본원칙, 예산 및 결산, 수입과 지출, 재산과 공공시설에 관한 사항 등이며 기타 지방자치단체의 재정에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정(제145조)하고 있

어 별도로 지방재정법을 제정 운영하고 있으며, 이외에도 재정에 관하여 필요한 법률로 지방공기업법, 지방세법, 지방교부세법 등이 별도로 제정 운영되고 있다.

지방자치법과 지방재정법과의 관계는

- 주민의 권리 의무관계, 재정 운영등 기본적인 사항과 국가 재정제도와 통일을 기하여야 할 사항 등은 지방자치법에서 규정하고,
- 예산·결산·수입·지출·계약·시효와 공유재산, 물품, 채권 등 관리에 관하여는 지방재정법에서 규정하여 왔으며 다만, 계약, 공유재산・물품, 기금관련 내용은 별도 법령을 제정하여 운영되고 있다.('05.8 법제정)

다. 지방재정법

지방재정법은 지방자치법에서 정한 재정운영의 기본원칙에 따라 필요한 사항과 절차 등을 정한 것으로 지방자치법의 보완적인 기능뿐만 아니라 지방재정 운영에 관한 일반법의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

지방재정운영의 기본이 되는 법률인 지방재정법에 마련되어 있는 지방예산제도는 예산운영의 원칙과 경비부담기준, 예산편성과 내용, 결산의 기준을 정하고 있으며 구체적으로 정하고 있는 내용은 다음과 같다.

<지방재정법에서 규정하고 있는 예산제도 내용>

구 분	내 용
예산운영 원 칙	건전재정운영 원칙, 성과중심의 원칙, 회계연도 독립의 원칙, 출납폐쇄기한, 공개·공시, 회계의 구분, 지방채의 발행, 보증채무부담행위, 일시차입금, 자치단체의 복권발행, 기부 또는 보조·출자, 중기재정계획 수립 운영
경비부담 기 준	자치사무의 경비부담원칙, 국가및시·도보조금 운영, 지자체부담을 수반하는 경비의 사전협의, 재정보전금, 자치단체간 경비 부담
예산편성 관련내용	예산총계주의 원칙, 예산편성기준, 예산의 내용 및 과목구분, 계속비운영, 예비비관리, 채무부담행위, 추가경정예산편성, 준예산제도, 예산전용과 이체, 예산절약에 따른 성과금 지급, 예산의 이월, 성과중심의 지방재정운용

지방재정법의 적용대상은 지방자치단체와 지방자치단체 조합을 대상으로 하고 있어 국가의 예산회계제도의 기본법률인 예산회계법('06, "국가재정법"으로 개정)으로부터 독립적이며 대등한 관계로 운영하고 있다.

※ 국가와 지방의 예산회계제도의 다른사례 : 출납폐쇄기간 및 추경예산 성립전 예산집행 등

또한 지방재정법은 지방자치단체의 예산편성(회계처리, 공유재산 등은 '05.8, 법 별도 제정) 등에 관한 절차법적인 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉 주민과의 권리·의무관계가 아닌 자치단체 내부의 재정운영과 관련한 사무를 처리하는 절차적인 사항을 주로 규정하고 있으며, 이러한 관계로 지방재정법에 어긋나는 내용으로 주민과 계약을 체결하였다 하여도 법에 위반되었음을 이유로 계약은 무효가 되지 않으나, 당해 회계관계공무원의 징계책임은 지게 된다.

한편, 총괄적으로 안전행정부는 재정분권 및 자율성 확대를 위하여, 지방재정법을 영역별 특성을 감안하여 4개 부문으로 분법을 추진하였다('05. 8.4 공포). 즉, 지방재정법, 지방계약법, 지방기금법, 공유재산및물품관리법으로의 분법 혹은 개정이 그것이다.

또한, 지방재정법과 지방자치법과의 합리적 관계 설정을 위하여, 지방의회 및 주민과 직결된 사항만 지방자치법에 규정하고, 회계연도, 회계 구분, 계속비, 예비비는 지방재정법에 일원화하였다.

라. 지방공기업법

지방자치단체가 경영하는 공기업의 조직, 재무 및 경영의 기준을 정하여 합리적인 경영을 통해 지방자치의 발전에 기여하도록 하기 위하여 1969년 1월 29일에 제정되었다.

지방공기업의 회계는 특별회계에 의한 독립채산제를 채택하고 회계거래를 발생의 사실에 따라 계리하도록 하고 있다. 또한, 지방공기업은 사업마다 관리자를 두도록 하고 있으며(지방공기업법 제7조제1항), 관리자는 사업운영계획 및 예산안과 결산을 작성하고 이를 지방자치단체의 장에게 제출하는 등의 업무를 담당한다(지방공기업법 제9조).

지방공기업 운영의 목적은 공공성과 수익성의 조화에 의한 독립채산제의 책임경영에 있으므로 예산편성과 집행에 있어 일반회계보다 탄력성이 부여되어 있다.

한편, '04하반기 지방분권로드맵의 일환으로 지방공기업 경영의 자율성을 확대하기 위하여, 지방공기업의 예산편성지침 작성권을 지방으로 이양하고, 지방공사의 출자범위 및 사업영역을 확대하는 등 지방공기업법을 개정하였다

마. 자치법규

지방자치단체는 주민의 권리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의

범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조).

지방예산과 관련하여 운영하고 있는 자치법규는 특별회계의 설치, 기금의 설치·운영, 결산심사를 위한 검사위원 선임 및 운영 방법 등 예산편성·운영에 관한 사항과 지방자치단체의 재무회계규칙 등 재정 법규적 사항이 있다.

6. 예산의 종류

가. 성질에 의한 구분

1) 일반회계예산

일반회계란 지방자치단체 활동에 관한 세입세출을 포괄적으로 편성한 예산이며 지방재정의 중심적인 예산으로써 지방자치단체가 존립하는 한 영속적인 것으로 회계의 근간이 된다.

그 세입은 원칙적으로 조세수입(지방세, 세외수입, 지방교부세 등)을 재원으로 하고 그 세출은 주로 자치단체의 존립·유지와 지역개발 및 주민복지 등을 위한 기본적 경비지출로 구성되며 일반적으로 예산이라 할 때는 일반회계 예산을 의미한다.

2) 특별회계예산

특별회계 예산이란 특정목적 및 사업의 효율적 운영을 목적으로 법률 또는 조례로 설치할 수 있다.

즉 단체의 회계 중 일반의 세입, 세출과 구분 경리하는 부분을 말하며 예산의 단일성 원칙의 예외이다.

※ 특별회계 설치 예시

- ○ 지방자치단체가 공영기업 기타 특정한 사업을 운영할 때(공영개발사업, 주택사업, 구획정리사업, 상수도·하수도사업)
- ○ 지방자치단체가 특정한 자금을 보유하여 관리 운영할 때(의료보호기금, 지역개발기금, 영세민생활안정자금, 새마을소득사업운영, 중소기업육성기금)
- ○ 특정한 세입으로 특정 세출에 충당할 경우(주차장사업, 팔당호관리, 유료도로, 시화지구사업, 사적관리, 하천골재채취, 관광개발)

나. 성립시기에 의한 구분

1) 본예산

지방자치단체장이 편성한 예산안으로써 다음 회계연도 개시전일까지 본회의에 상정된 예산 즉 최초의 예산이다.

즉, 최초로 편성되어 의회에서 심의 의결한 예산을 말하며 지방자치단체에서는 보통『당초예산』이라 부르고 있다.

2) 수정예산

지방자치단체장이 예산안을 의회에 제출한 후 의결되기 전에 심의과정에서 예산의 일부를 수정할 수 있도록 하는 제도이다.

지방자치법은『의회는 지방자치단체장의 동의 없이 세출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없다』라고 규정하여 자치단체장이 동의하면 의회심의 과정에서도 증액, 수정 및 새 비목을 설치할 수 있도록 허용하고 있다.

3) 추가경정예산

예산안이 의회를 통과하여 완전히 확정된 이후에 발생한 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 추가변경을 하여야 할 경우 편성되는 예산이다.

본예산(당초예산)과 추가경정예산은 각각 별개로 성립하여 집행되며 예산 세목별 총액을 알려면 본예산과 추가경정예산을 합쳐야 한다.

이러한 추경예산은 단일성의 원칙에 예외가 되므로 예산집행의 탄력성을 보장하지만, 자원의 적정배분이나 의회의 예산 통제를 약화시킬 우려와 이 제도가 남용되면 재정팽창을 일으키는 폐단도 있다.

4) 추가경정예산 성립 전 사용

국가 또는 광역시·도로부터 사업용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비(지방교부세, 국·도비보조금)와 재해구조 및 복구와 관련하여 교부된 경비를 의회의 예산승인 전에 자치단체장이 예산 성립 전 편성하여 집행한 후 차기 추가경정예산에 편성하여("성립 전 예산"임을 명기) 사후 의회승인 절차를 받는 제도이다.

단, 사업용도가 지정되고 전액 교부된 경비 외에는 성립 전 예산편성 집행은 불가하다.

5) 실행예산

실수입이 세입예산에 비하여 현저히 감소하거나 감소될 우려가 있어 세출예산집

행에 차질을 가져왔을 때, 예산부서에서 미 집행된 경비예산을 사전 조정하여 예산배정에서부터 통제하여 세입을 고려하면서 점차적으로 집행토록 하는 것이다. 이 예산은 당초 지방의회의 승인을 받은 예산의 범위 내에서 재편성되기 때문에 의회의 승인을 요하지 않으므로 추가경정예산과 다르며 주로 예산의 절감·절약을 위하여 집행기관 내부(예산주관부서)에서 실행되는 예산이다.

6) 준예산

준예산이란 회계연도 개시 전까지 예산이 불성립 시(의회에서 부득이한 사유로 의결하지 못한 경우) 전년도 예산에 준하여 단체장이 지출하는 예산제도인데, 그 집행된 예산은 당해 연도 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.

※ 준예산의 지출허용 범위는

(가) 법령이나 조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영

(나) 법령 또는 조례상 지출의무의 이행

(다) 이미 예산으로 승인된 사업의 계속에 한해서 세입의 범위 안에서 적용되며 신규 사업이나 신 비목에 대해서는 준예산을 사용할 수 없다.

제 2 절 지방자치단체 예산의 구조

흔히, 지방자치단체 예산이라면 세입·세출예산, 그것도 일반회계만 지칭하는 경우가 많다. 그러나 예산은 지방재정법 제40조의 규정에 따라 ①예산총칙 ②세입·세출예산 ③계속비 ④채무부담행위 ⑤명시이월비를 총칭한다.

1. 예산총칙

예산에 대한 총괄적인 규정이다. 여기에서는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정을 두는 이외에, 지방채 및 일시 차입금의 한도액 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

예산총칙이 당해 회계연도의 예산운영에 대한 규칙이라는 점에서 예산의 탄력적

운영사항 등을 지방의회의 의결을 거쳐 집행기관이 융통성을 보장받아야 할 사항은 예산총칙에 규정하여 운영할 수 있다.

2. 세입예산

가. 세입예산의 의의

세입예산은 1회계연도 내에 지방자치단체가 지출하여야 할 경비에 충당하기 위하여 취득하는 화폐적 수입으로써 1회계연도 내에 수입 가능한 재원의 총계이다.

지방세입의 특징은 국가예산의 경우 조세수입이 세입예산의 대종을 이루는 단핵적 세입구조이나, 지방예산의 경우는 세입재원이 복잡 다양하다는 점이다.

세입예산은 세출의 재원으로 적산한 것에 불과하기 때문에 예산의 구분에 따라 받게 되는 제한은 대단한 것이 못되고 다만 세입을 어떻게 정리 구분하는 것이 이해하기가 용이 하느냐 하는 것이기 때문에 그 목적은 고려할 필요 없이 책임의 소재를 명백히 하는 동시에 경제적 경향만을 판단할 수 있게 하면 되는 것이다.

나. 세입예산의 구조

세입예산의 과목은 세입의 원천을 감안하여 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금회수 등으로 구분한다.

1) 지방세수입 ... 총 11종

◈ 지방세의 의의 ◈
○ 지방자치단체가 독립적인 과세권을 가지고 과징하는 세금 ○ 지방자치단체의 수입 중 가장 기본적이고도 필수적인 재원 ○ 일반재원인 동시에 자주재원, 독립재원

가) 특별시 · 광역시 · 도세와 시 · 군 · 자치구세 - 세입의 귀속에 따른 구분

- 도세(6) : 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세
- 특별시 · 광역시세(9) : 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세

- 시・군세(5) : 주민세, 담배소비세, 지방소득세, 재산세, 자동차세
- 자치구세(2) : 등록면허세, 재산세

나) 보통세와 목적세 - 징수목적에 따른 구분

- 보통세(9) : 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 재산세, 지방소득세, 자동차세
- 목적세(2) : 지역자원시설세, 지방교육세

2) 세외수입

세외수입은 지방자치단체의 세입중 지방세와 국・도비보조금, 지방교부세를 제외한 모든 세입을 말하며, 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되며 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

◈ 특 징 ◈
○ 지방자치단체의 독립적인 노력과 절차에 의한 자주재원 ○ 세외수입은 그 종류가 많고 수입근거나 징수형태가 다양 ○ 공물사용, 역무제공 등 응익성에 기초한 수입 ○ 요율의 현실화 등 획일적인 시책추진 곤란 ○ 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 거의 없거나 희소

가) 경상적 세외수입 : 법령 또는 자치단체 조례로서 정하여 매년 정례적으로 수입되는 세입재원(예 : 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입)

나) 임시적 세외수입 : 매년 정례적인 수입이 아니고 특수한 여건에 의해 수입되는 세입재원(예 : 재산매각수입, 이월금, 잉여금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입, 전입금, 부담금, 잡수입, 지난년도수입)

※ 지방세와 세외수입은 자치단체 고유의 자체수입 재원으로써 재정자립도결정에 지대한 영향을 주고 있으며, 의존수입 중 지방교부세의 보통교부세는 지방자치단체가 용도제한 없이 자유롭게 사용할 수 있는 재원이다.

3) 지방교부세

지방교부세법의 규정에 따라 정부예산에서 지원되는 재원으로써 지방교부세는 국가에서 징수하는 국세 중 내국세총액의 1만분의 1,924에 해당하는 재원으로 분권교부세, 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세가 있다.

4) 보조금(국고보조금 및 시·도비보조금)

국고보조금은 국가의 시책사업 추진과 국가의 사무를 지방자치단체에 위임하는 경우 그 사업이나 사무를 원활히 추진되도록 하기 위하여 국가예산에서 지원하는 경비로써 보조금의 예산 및 관리에 관한법률과 각 개별 법령에 근거하여 매년 정부예산에 계상보조하고 있으며 시·도비보조금은 특별시·광역시 및 도에서 시·군 및 자치구에 지원하는 보조금을 말한다.

5) 조정교부금

조정교부금은 특별시 및 광역시에서 당해 시의 관할 구역 내에 있는 자치구간의 재원을 조정하기 위하여 시의 재원으로 지원하는 수입으로써, 현재 시세인 취득세와 등록세 총액의 일정률을 조례로 정하는 기준에 따라 관할 자치구에 교부하고 있다.

6) 지방채

지방채란 지방자치단체가 투자재원의 조달을 위하여 과세권을 실질적인 담보로 자금을 조달하는 채무로써 그 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지며 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하고 있다.

따라서 회계연도 중에 예산상 수입재원은 있으나 자금이 일시적으로 부족하여 차입하는『일시차입행위』와는 구별된다.

지방채 발행은 반드시 지방채 발행승인(안전행정부장관)을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

3. 세출예산

가. 세출예산의 의의

세출예산 편성은 각 지방자치단체의 장이 예산에 관한 제원칙을 준수하면서 안전행정부장관이 정한 예산편성 기본지침에 따라 법령·조례가 정하는 범위 안에서 국가시책을 구현하고 지역주민의 복지증진을 최대한 도모할 수 있도록 편성하여야 한다.

특히, 세출예산은 계획적인 재정운영을 도모하고 재원을 효율적으로 관리하기 위하여 자치단체별로 수립한 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 심사결과를 기초하여 편성하여야 한다.

세출예산은 지방재정운영의 투명성·효율성을 제고하고 재정사업의 성과를 높이기 위해 사업예산제도를 도입하여 성과지향 지방재정의 운용기반을 구축하고 중·장기적으로 전략적 재원 배분을 강화하였다.

이러한 예산편성 과목구조는 예산제도의 근간이 되면서 지방재정의 체계와 특성, 내용까지 일목요연하게 파악·분석할 수 있는 기틀이 된다.

우리나라는 예산편성의 전국적 통일성의 유지와 재정운영 상황의 분석 및 재정정책 수립 등의 사유로 지방재정법 시행령 제47조에 세입예산은 장·관·항·목으로 구분·설정하였으며, 세출예산은 기능에 따라 분야·부문으로 분류하고 지방자치단체가 자율적으로 분야·부문의 기능에 맞게 정책·단위·세부사업으로 구분·설정하였다.

나. 세출예산의 구조

지방자치단체 예산편성 기본지침상의 세출예산의 예산구조는 기능별(분야·부문)과 행정조직별·사업목적별·경비유형별(정책·단위·세부사업)로 구분하고 성질별(편성목)로 체계화하여 예산편성 및 지방의회심의, 주민들의 예산에 대한 이해가 쉽도록 하고 예산의 전체적인 구조가 단순 명료화되고 예산의 편성·심의·의결 및 예산의 분석자료 등을 전산으로 처리운영 하도록 코드화하게 하였다.

세출예산 과목구조를 보면『기능별 13분야 51부문』,『성질별 편성목은 8그룹 38개』로 구성된다.

이러한 세출예산 과목 중『정책사업』은 사전에 의회의 의결을 거치지 아니하면 상호 이용(移用)할 수 없으며,『단위사업』예산액은 동일한『단위사업』내에서 자치단체장이 예산액을 상호 전용(轉用)할 수 있다.

<표 1> 세출예산과목구조 개요

<table>
<tr><td>기 능 별</td><td colspan="2">분야 (13개)
부문 (51개)</td></tr>
<tr><td>조 직 별</td><td rowspan="3">정책사업
단위사업
세부사업</td><td rowspan="3">행정운영
경비
·
재무활동</td></tr>
<tr><td>사 업 목 적 별</td></tr>
<tr><td>경 비 유 형 별</td></tr>
<tr><td>성 질 별</td><td colspan="2">편성목 (8그룹, 38개)
※ 통계목 (129개)</td></tr>
<tr><td>(부 기)</td><td colspan="2">(산출기초)</td></tr>
</table>

<표 2> 세출예산서 편제

<실국명> (단위:천원)

실·과	정책사업	단위사업	회계	세부사업	편성목	예산액	전년도 예산액	비교 증감
실과명1								
	정책사업1							
		단위사업1	일반					
				세부사업1				
					○○○ 여비			
					○○○ 시설비및부대비			
		단위사업2	기타 특별					
				세부사업1				
					○○○ 자산취득비			
	행정운영 경비							
		인력운영비	일반					
				인력운영비				
					○○○ 인건비			
					○○○ 연금부담금등			
					○○○ 업무추진비			
		기본경비	일반					
				기본경비				
					○○○ 일반운영비			
	재무활동							
		내부거래지출	일반					
				내부거래지출				
					○○○ 기금전출금			
		보전지출	일반					
				보전지출				
					○○○ 차입금원금상환			
실과명2								
≀	≀	≀	≀	≀	≀	≀	≀	≀

<표 3> 지방자치단체 기능분류 : 13개 분야 51개 부문

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류등 기타
	061	문화예술		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료	150		과학기술(3)
				093	식품의약안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

※ 국가의 기능분류와 통합하여 기능을 개편하였으며, 상기 표는 지방자치단체에 해당되는 기능만을 표시
[국가 고유 분야 : 통일 · 외교(030), 국방(040), 통신(130)]
[국가 고유 부문 : 국정운영(012), 정부자원관리(015), 법원 및 헌재(021), 법무 및 검찰(022), 해경(024), 공적연금(083), 건강보험(092), 철도(122)]

※ UN COFOG : UN의 정부기능분류 (COFOG: Classification Of the Functions Of Government)

※ 행정운영경비는『기타(900)』분야로 처리(참고로, 기타 분야로 처리된 행정운영경비는 향후 원가시스템에서 관련 단위사업에 배부되어 해당 단위사업에 따라 분야·부문 결정)

<표 4> 세출예산 성질별 분류

구 분	용 도
8개 그룹	◆ 예산 편성목의 상위그룹
38개 편성목	◆ 세출예산의 사용과 사용목적에 따른 분류체계 ◆ 예산서에 표시되는 과목
124개 통계목	◆ 예산부서 및 사업부서의 통계관리 대상 ◆ 예산서에 표기되지 않음

<표 5> 예산품목 분류

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)	개수
100 인건비	101 인건비	보수, 기타직보수, 무기계약근로자보수, 기간제근로자등 보수	4
200 물건비	201 일반운영비	사무관리비, 공공운영비, 행사운영비	3
	202 여비	국내여비, 월액여비, 국외업무여비, 국제화여비	4
	203 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 부서운영업무추진비	4
	204 직무수행경비	직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무경비	3
	205 의회비	의정활동비, 월정수당, 국내여비, 국외여비, 의정운영공통경비, 기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금	9
	206 재료비	재료비	1
	207 연구개발비	연구용역비, 전산개발비, 시험연구비	3
300 경상이전	301 일반보상금	사회보장적수혜금, 장학금및학자금, 의용소방대지원경비, 자율방범대원운영비, 통·리·반장활동보상금, 입영장정지원비, 민간인국외여비, 외빈초청여비, 공익근무요원보상금, 행사실비보상금, 예술단원·운동부등보상금, 기타보상금	12
	302 이주및재해 보상금	민간인이주보상금, 민간인재해보상금	2
	303 포상금	포상금, 성과상여금	2
	304 연금부담금등	연금부담금, 국민건강보험금, 의원상해부담금	3
	305 배상금등	배상금등	1

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)	개수
300 경상 이전	306 출연금	출연금	1
	307 민간이전	의료및구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금, 사회복지보조	10
	308 자치단체등이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체간부담금, 교육기관에대한보조금, 예비군육성지원경상보조, 기타부담금	8
	309 공기업경상전출금	공기업특별회계경상전출금, 공사·공단경상전출금	2
	310 국외이전	국외경상이전, 국제부담금	2
	311 차입금이자상환	시·도지역개발기금차입금이자상환, 시·군·구지역개발기금차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부차입금이자상환, 지방채증권이자상환, 기타차입금이자상환	6
400 자본 지출	401시설비및부대비	시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비	4
	402 민간자본이전	민간자본보조, 민간대행사업비	2
	403 자치단체등자본이전	자치단체자본보조, 공기관등에대한대행사업비, 예비군육성지원자본보조	3
	404 공기업자본전출금	공기업특별회계자본전출금, 공사·공단자본전출금	2
	405 자산취득비	자산및물품취득비, 도서구입비	2
	406 기타자본이전	기타자본이전	1
	407 국외자본이전	국외자본이전	1
500 융자 및 출자	501 융자금	민간융자금, 통화금융기관융자금	2
	502 출자금	출자금	1
600 보전 재원	601 차입금원금상환	시·도지역개발기금차입금원금상환, 시·군·구지역개발기금차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 중앙정부차입금원금상환, 지방채증권원금상환, 기타국내차입금원금상환, 차관상환, 기타해외채무상환	8
	602 예치금	예치금	1

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)	개수
700 내부 거래	701 기타회계전출금	기타회계전출금	1
	702 기금전출금	기금전출금	1
	703 교육비 특별회계 전출금	교육비특별회계전출금	1
	704 예탁금	예탁금	1
	705 예수금원리금상환	예수금원금상환, 예수금이자상환	2
	706 기타내부거래	감가상각비, 당기순이익, 적립금	3
800 예비비 및 기타	801 예비비	예비비	1
	802 반환금기타	국고보조금반환금, 시·도비보조금반환금, 과오납금등, 잡손금, 당겨쓰기충당금	5

4. 계속비

가. 의 의

계속비는 지방자치단체가 경비로 지급할 요건으로써 그 이행에 수 년도를 요하는 것에 관하여는 예산이 정하는 바에 따라 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 수 년도에 걸치는 계약을 맺을 수가 있고 지출할 수 있는 제도이다.

계속비는 공사나 제조 기타의 사업으로서 그 완성에 수 년도를 요하고 1개년도 단위의 공사로서는 그 효용을 발휘할 수 없는 경우, 사업을 계획적으로 하기 위하여 완성에 요하는 경비 총액과 연도별 금액을 미리 의회의결을 받아놓는 방식이며, 계속비를 지출할 수 있는 연한은 당해 회계연도부터 5년 이내로 한다.

다만, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있다.

나. 계속비의 설정

계속비의 설정은 그 경비의 총액과 연도별 금액을 예산으로 정하고 각 회계연도의 지출은 각 당해 연도의 세출예산에 계상해야만 지출할 수 있으며, 계속비 설정

후 사정변경에 의하여 연도별 금액 등을 변경코자 할 때는 의회의 승인을 받아 변경한다.

다. 계속비의 차례차례 이월 사용

계속비의 매 회계 연도별 금액에 관련된 세출예산 경비의 금액 중 해당연도에 지출을 종료하지 못한 것은 각 연도의 결산 시 그 잔액을 불용액으로 처리하지 않고 이를 사업 완성연도까지 차례차례로 이월시켜 사업비로 사용할 수 있다.

계속비 최종연도까지 이월하고 계속사업이 종료한 후 잔액이 생긴 경우에, 비로소 예산상의 불용액이 된다.

5. 채무부담행위

실질적 의미는 법령 또는 조례에 의한 것과 세출예산·명시 이월비 또는 계속비 총액의 범위안의 것을 제외하고 금전의 급부를 내용으로 하는 행위를 말하며, 형식적 의미는 예산총칙·세입세출예산 및 계속비와 같이 예산의 한 구성 요소로서 특정사항에 관한 단체의 채무부담행위에 대하여 의회의 의결을 얻는 것을 말한다.

채무부담행위의 경우는 당해 연도와 다음연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

의회의 의결을 얻기 위하여 단체장은 채무부담행위의 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 하며, 동 부담행위에 대한 명세서, 익년도 이후에 지출하여야 할 사항에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출예정액과 당해 연도 이후의 지출예정액에 관한 조서를 제출하여야 한다.

물론, 세출예산에 의한 일반적 경비지출의 경우에도 보통 그 지출의 원인행위로써 채무의 부담이 선행되는 것이나, 세출예산이 의회에서 의결되면 경비의 지출권한이 부여되므로 그 예산 범위 내에서 지출시는 예산회계 관계법 규정에 의거 당연히 일시적 채무부담을 할 수 있는 회계절차를 이행하는 것이기 때문에 이때는 별도로 채무부담행위로써 의회의 의결을 필요로 하는 사항은 아니다.

※ 채무부담행위 유형은 수 개년에 걸치는 건설공사 또는 토지의 매입 등과 같은 익년도 이후의 경비지출이 본래 예정되어 있는 사업이 주종을 이룬다. (예 : 종합경기장 건설에 따른 경비)

따라서 채무부담행위는 세출예산이 수반되지 아니하고 지출의무 부담에 소요되는 경비의 지출이 그 연도 내에는 필요하지 아니하며 익년도 이후에 그 이행의 책임이 부과되는 의무부담만을 원칙으로 한다.

그러므로, 지출을 요하는 연도에는 다시 그 소요경비를 상환연도 세출예산에 계상하여 의회의 의결을 얻어야 하는 것이나 채무부담행위에 의하여 이미 채무부담이 된 금액에 대하여는 단체장의 동의 없이 세출예산에 계상된 동 금액을 의회에서 삭제할 수는 없는 것이다.

채무부담행위 가운데 특히 문제가 되는 것은 지방자치단체장이 그 연도사업의 재원부족을 보충하는 방책으로써 국가의 지방채승인 절차 등 복잡한 제도를 피하기 위한 의도로 채무부담행위로 특정사업을 예산화하여 합법적으로 발주를 하려는 경우이다.

이는 지방자치단체에서 채무부담행위를 재원조달수단의 일종으로 이용하려 할 때에는 의회가 예산심의 시 집행부의 통제와 견제로 해결되어야 할 과제이다.

◈ 채무부담의 행위의 예 ◈

○○년도에 총 300억원이 소요되는 종합체육시설 공사의 경우, 250억원은 당년 세출예산에 계상하고 나머지 50억원은 당해 연도 가용재원 판단상 부득이 계상 못하고 공사만 시행하고(즉 외상공사) 그 대금은 익년도 세입중에서 지출하게 하는 예산회계 제도로써 그 채무액은 채무부담행위 조서를 예산안으로 의회의 의결을 받은 후 다음 연도 세출예산에 계상할 경우 50억원은 채무부담행위액이 됨

※ 채무부담시는 채무부담할 액의 지출년도 가용재원 판단 자료에 의거 충분히 검토 되어야 함

6. 명시이월비

지방자치단체의 예산은 회계연도 독립의 원칙을 준용하도록 되어있으나, 경비의 성질상 당해 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상될 경우, 회계연도 독립의 원칙 예외로서 다음 연도에 이월하여 경비지출이 가능하도록 한 제도가 명시이월비 예산이다.

일반적으로 이 제도를 활용하는 경우는

가. 예산편성 시 또는 예산 성립후에 불가피한 사정으로 인하여 공사 등이 늦어져 연도 내에 완성이 어렵다고 예상되는 경우(예 : 그린벨트 및 군사보호구역 내 각종 시설공사 시 행위허가, 해제협의 절차 지연 등)

나. 재원을 이월하여 다음연도에 걸쳐서 사업을 할 수 있도록 하려는 제도이다.

따라서 명시이월비는 당초예산이든 추가경정예산이든 명시이월 사유가 생기면 명시이월예산의 편성이 가능하다.

이 제도를 이용하고자 할 경우에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하고, 명시이월조서를 예산안으로 미리 의회의 의결을 얻어야 한다.

이 때 이월되는 재원은 지방세수입, 국고보조금, 지방채 등 그 연도 내에 수입될 것이 확실하지 않으면 안 된다. 그래서 명시이월비 예산은 어디까지나 그 연도의 예산이지, 다음 연도의 예산은 아니다.

명시이월비와 계속비와의 차이점을 비교 요약하면 다음과 같다.

<계 속 비>

① 처음부터 이행에 수 년도를 요한다.
② 그 경비의 총액과 연도별 금액이 미리 정해진다.
③ 차례차례 이월사용의 재원은 예정재정(세입예산)으로 정한다.
④ 경비 자체에는 특별한 제한이 없다.

<명시이월비>

① 다음연도 1년 한도로 한다.
② 당해연도 내에 지출을 끝내지 못 할 것이 예상될 때 의회의 의결을 얻어 이월하는데 필요한 금액으로 한다.
③ 이월사용 재원은 반드시 현금이 있어야 한다.
④ 경비에는 요건이 있다.(불가피한 사정으로 공사지연 등)

제 3 절 지방자치단체의 예산과정

예산은 전년도에 편성·심의를 거쳐 당해 회계연도(Fiscal Year)의 초일에 시작하여 말까지 집행이 완료되고 익년도에 결산(회계기록의 작성) 및 회계검사가 이루어지는 소정의 과정을 거치게 된다.

이와 같이 예산의 ①편성, ②심의의결, ③집행, ④결산(회계검사)의 네 과정으로 구성되는데 이를 예산과정(budget process)이라고 하며 이는 통상 3년이라는 순환성을 갖는다.

1. 지방예산의 편성

가. 예산편성의 의의

예산편성이란 다음 회계연도에 자치단체가 하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 세입세출 예산안을 작성하는 것으로써 회계연도 개시 최소 6개월 전부터 예산편성지침의 작성 시달로부터 예산요구, 사정, 예산안의 확정에 이르는 모든 과정을 포함한다.

예산과정 중에서도 특히, 예산편성 과정이야말로 가장 전형적으로 정치적 성격을 띠고 있음을 특징으로 한다. 따라서, 예산은 국가의 정책목표와 관련하여 그 합리적 배분이 요청되지만 실제로 예산구조에 참여하는 사람들간의 권력관계나 또는 동원된 정치권력, 영향력에 의하여 크게 좌우된다.

나. 근거규정

1) 지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결)
2) 지방재정법 제36조(예산의 편성)
3) 시・도, 시・군・구 재무회계규칙
4) 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙(안전행정부)

다. 예산편성의 일반적 원칙

1) 주민의 기본적인 수요충족과 복리증진
2) 지역경제의 지속적인 발전과 성장잠재력 배양
3) 지방재정의 자립기반 조성
4) 합리적인 세입을 고려한 지정 지출과 건전재정 운영
5) 국가정책 기본방향과 효율적인 연계

라. 예산편성 및 심의일정

1) 예산편성기준 시달 : 7. 31까지(안전행정부)
2) 자치단체 예산(안)편성 : 8 ~ 11월(자치단체)
   ※ 지방교부세 및 국고보조금 내시 : 10. 15까지(중앙 각 부처)
3) 예산(안)의회제출
   가) 시・도 : 11월 11일까지(회계연도개시 50일전)

나) 시・군・자치구 : 11월 21일까지(회계연도개시 40일전)

4) 지방의회 심의・의결

가) 시・도 : 12월 16일까지(회계연도개시 15일전)

나) 시・군・자치구 : 12월 21일까지(회계연도개시 10일전)

5) 의결예산 이송(의회 → 단체장) : 의결즉시(의결 후 3일 이내)

6) 편성결과 보고 및 고시 : 이송 받은 즉시

(시・도 → 안전행정부, 시・군・구 → 시・도)

마. 지방자치단체 예산편성 운영 기준(안전행정부훈령 제181호-2010. 7. 30)

이 규칙은 『지방재정법 제38조 제2항』에서 위임한 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 회계연도별 지방자치단체예산 편성기준에 관한 사항을 규정한다.

지방자치단체는 재원을 확보하여 주민의 복리를 증진할 수 있도록 노력하여야 하며, 경비지출의 효율성과 건전성을 높여나갈 수 있도록 예산편성에 관한 일반원칙을 정하여 이를 준용하도록 하고 있으며, 안전행정부장관은 지방자치단체예산편성기준을 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 통보하여야 한다.

바. 예산요구서의 작성

예산관장 부서(기획관리실장, 기획실장)의 예산편성 방침을 통보받은 각 실・국・과장(청・소의 장 포함)은 지정된 기일까지 익년도 요구서를 작성하고 다음 서류를 첨부하여 예산주관과에 제출하되, 세입예산은 세입주관과의 과장・실・국장의 합의를 받아 제출하여야 한다.

※ 세입・세출예산요구서 제출 시 첨부서류 내용

1) 정책・단위・세부 사업설명서

2) 명시이월사업조서

3) 계속비사업조서

4) 채무부담행위조서

5) 세입・세출예산사항별 설명서

6) 법령・조례・규칙, 감독관청의 예규・통첩 또는 계약이 있는 것은 그 요령 또는 사본

7) 예산에 관련하여 의회의 의결을 요하는 사항에 관하여는 그 사안

8) 기타 예산 편성상 필요하다고 인정하는 서류
9) 재산 관장 부서에서는 공유재산조서를 별도 작성 제출하여야 한다.

※ 예산서 작성 시 유의사항

○ 예산의 절사와 절상

세입은 1,000원 미만을 절사하고, 세출은 1,000원 미만이라도 절상함

○ 예산의 단위 : 세입·세출 예산서에 표기하는 금액단위는 『천원』으로 하되, 산출 기초 칸의 금액단위는 「원」으로 한다.

○ 계량단위 : 모든 계량단위는 『미터법』에 의함

사. 예산의 사정

예산요구서가 제출되면 예산주관 부서에서는 요구자의 설명을 청취한 후 단체장의 방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 충분히 검토, 조정하여 사정하되 조정 또는 심사를 할 때에는 소관부서 장의 설명을 들어야 하며, 세입예산을 증액 조정할 필요가 있을 때는 반드시 세입주관국장과 세입주관 과장의 의견을 들어야 한다.

아. 예산(안)결정통지 및 설명서의 작성

지방자치단체장의 최종 예산사정 결과를 정리하여 예산안을 작성 유인하여 각 실·국·과·소에 배부하여 지방의회 심의 준비 및 예산제안 설명 자료를 준비하여야 한다.

<표 6> 일반회계예산편성절차

중기재정계획 (지방재정법 제33조)	- 예산편성 이전에 계획을 수립하여 당해 연도 예산편성의 기본으로 활용
↓	
투·융자 심사 (지방재정법 제37조)	- 중기재정 계획에 반영된 사업을 대상으로 투·융자 심사를 거쳐 결정된 사업에 한하여 예산 편성
↓	
예산편성기준시달 (전년도 7월말) (지방재정법 제38조)	- 지방교부세 내시 : 전년도 10월15일 - 국고보조금 내시 : 전년도 10월15일 - 지방채발행승인 : 전년도 10월말
↓	
예산(안)편성 (지방재정법시행령 제42조)	- 업무단위별로 예산요구서를 작성하여 예산부서 제출 - 예산부서에서 심사·조정하여 예산(안)마련 - 단체장의 결재를 얻어 확정
↓	
예산(안) 심의 의결 - 시·도 : 회계연도 개시 : 15일전까지 - 시·군·구 : 회계연도개시 : 10일전까지	- 자치단체가 조정 확정 예산(안)을 의회에 제출 - 본회의 제안 설명 - 소관 상임위원회 상정 → 예결특위 심의·의결 → 본회의 의결
↓	
예산의결 결과 이송	- 지방의회가 의결한 예산을 자치단체장에게 이송 - 의결된 날부터 3일 이내
↓	
예산 의결내용 고시	- 의결된 예산을 즉시 고시

2. 지방예산의 심의·의결

가. 예산심의의 의의

예산심의는 지방자치단체 집행부의 사업계획을 검토하고 재정규모를 최종적으로 확정하는 과정이다. 예산의 결정은 대체로 3단계로 이루어지는데 첫 단계는 지방자치단체의 예산담당부서의 결정이며 다음은 지방자치단체장의 결정이다. 그리고 최종적으로 지방의회에서 결정된다. 예산심의는 여러 가지 요인에 따라서 집행부의 안을 그대로 인정하기도 하고 증액 또는 삭감하기도 하는데 삭감을 하더라도 그

규모는 소규모적이다. 그 이유는 다양하지만 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지방자치단체사업의 특성화·전문화를 들 수 있다. 지방자치단체가 수행하는사업가운데는 고도의 기술과 전문지식을 필요로 한다.

둘째, 예산내용이 방대하고 복잡하기 때문에 예산심의에서는 이를 세부적으로 검토할 기간이 부족하다.

셋째, 예산심의를 위해서는 지방자치단체 사업과 관련하여 지역의 경제적·사회적 환경에 관한 충분한 자료가 있어야 한다.

넷째, 집행부의 예산편성은 3~4개월 정도 소요되는데 반하여 의회의 예산심의 기간은 1개월 정도에 불과하여 절대적으로 시간의 제약을 받는다.

나. 예산(안) 심의·의결과정

1) 예산(안)의회 제출

각 급 자치단체의 장이 편성한 예산안은

가) 시·도에서는 회계연도개시 50일전까지(전년 11월 11일)

나) 시·군·자치구에서는 회계연도개시 40일전까지(전년 11월 21일) 의회에 다음 서류를 첨부하여 제출하여야 한다.

(1) 지방자치단체 예산편성 기준

(2) 세입·세출예산 사업명세서

(3) 명시이월비 설명서

(4) 결산 총계표 및 순계표(전전년도 및 전년도)

(5) 지방채 증권 및 차입금에 관한 조서

(6) 공유재산조서

(7) 채무부담행위조서

(8) 계속비사업조서

(9) 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표

(10) 지방재정계획서

(11) 재정투·융자사업계획에 대한 심사결과 보고서

(12) 대형공사 및 특수공사에 있어서 종합계획공정표, 기본설계서, 실시설계서, 기타 공사비 내역을 명백히 함에 필요한 서류

(13) 기타 예산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

2) 예산(안)의 심의

자치단체장이 예산안의 시책추진방향, 재정운영의 중점사항, 주요골자 내용 등의 제안 설명을 본회의에서 행하게 되며 예산안의 심의는 상임위원회 예비심사와 예산결산위원회에서 종합심사 후 본회의에서 의결한다.

가) 시・도의회에 있어서는 상임위원회가 구성되어 있으므로 예산 및 결산안을 소관 위원회별로 관련 실・국장 제안이유 및 주요골자 설명 후 질의답변과 소위원회를 구성하여 심의의결한 후 예산결산위원회에 회부한다.

(1) 상임위원회의 예비심사가 종료되면 의장은 소관상임위원회의 예비심사보고서를 첨부하여 예결위에 회부

(2) 예산결산위원회의 심사절차는 집행부측의 설명을 듣고 여기서 다시 집행부의 소관부서에 대한 질의 및 답변절차를 거쳐 조정안을 작성

(3) 질의와 답변은 공개로 하되 조정안은 비공개로 작성

(4) 예산결산위원회에서는 이를 다시 예산안 조정소위원회에 회부하여 계수조정을 거치게 한 다음 예산결산위원회 전체회의에서 찬반토론 및 의결을 거침

나) 시・군・구의회에 있어서도 예산결산위원회가 있는 자치단체에서는 예결위에서, 없는 경우에는 별도의 특별위원회를 구성하거나 세부적으로 심의할 의원을 지정하거나 전체의원이 전문성을 고려하여 분담, 심의한다.

3) 예산의 의결

예산결산위원회의 심의가 종결되면 본 회의에 상정하여 의결하되

가) 광역시・도의회는 늦어도 회계연도개시 15일전까지(12월16일)

나) 시・군・구의회는 늦어도 10일전(12월 21일)까지 의결하여야 한다.

지방의회는 자치단체장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비목을 설치할 수 없다.

4) 예산의 이송

본 의회에서 예산안이 의결되면 3일 이내에 당해 지방자치단체장에게 이송하여야 한다.

5) 예산의 고시 및 보고

지방자치단체의 장은 의회에서 예산이 이송되면 지체 없이 그 내용을 시・도에

서는 안전행정부장관에게, 시·군·구에서는 시·도지사에게 보고하고 고시하여야 한다.

다만, 이송된 예산내용 중 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우에는 이송받은 날로부터 20일 이내에 그 이유를 붙여 재의를 요구하게 된다.

3. 지방예산의 집행

가. 예산집행의 의의

예산의 집행은 자치단체의 수입·지출을 실행하는 모든 행위이며, 단순히 예산에 정하여진 금액을 수납하고 지불하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 채무부담행위의 실행이나 지출원인행위도 예산집행의 범위에 속한다. 또한, 예산집행은 예산에 계상된 세출뿐만 아니라 예산 성립후에 일어날 수 있는 모든 행위를 의미한다.

예산의 집행은 예산의 배정(재배정), 지출원인행위, 수입 원인행위, 수입, 채무부담행위 등이 포함된다. 즉 예산의 배정, 재화와 서비스의 구매결정, 납품, 검수, 수표의 발행 및 지급 등을 포괄하는 개념이다. 이러한 예산집행의 성격을 보면,

첫째, 법률상의 제약, 지방의회 승인에 의한 제약, 지방자치단체장의 지시에 의한 제약 등 많은 제약이 따른다.

둘째, 예산의 조기집행이나, 과목간의 전용, 다음연도 이월사용 등 집행과정에서 집행부에 많은 재량을 부여한다.

셋째, 집행에 관한 권한과 책임을 경리관과 지출원에게 분산하여 특정기관의 독주를 막고 상호 견제하도록 하고 있다.

나. 예산의 집행과정

1) 예산배정계획 및 자금수급계획의 수립

예산을 계획적이고 효율적으로 집행하기 위하여 다음 순서에 따라 필요한 예산집행계획을 수립한다.

가) 각 실·과장(청·소의 장 포함)은 예산 성립 후 즉시

(1) 세입예산 월별징수계획서

(2) 세출예산 월별집행계획서

(3) 세출예산 월별지출계획서를 작성하여 예산주관과와 세입주관과에 각각 제출

나) 세입주관 과장은 세입예산 월별징수계획서를 종합 검토하여 자금수급계획을 수립하여 월별로 자금을 배정한다.

다) 예산주관과장은 세출예산 월별집행계획서를 기준으로 하여 세출예산 월별, 분기별 배정계획서를 작성하여 자치단체장의 결재를 얻어 최종 확정하여 본청 각실·과 및 사업소의 장에게 통지하여야 하며, 이 경우 재정투·융자사업의 예산배정에 관하여는 미리 기획 주무부서의 의견을 들어야 한다.

2) 예산배정 및 통지

의회를 통과하여 예산안이 확정되었다 하더라도 해당예산이 배정되지 않은 상태에서는 지출원인행위를 할 수 없으므로 예산배정은 회계체계에 따라 질서 있게 집행토록 하기 위한 내부통제의 기능을 갖고 있다.

가) 예산주관과장은 월별 또는 분기별 예산배정계획을 근거로 하여 각 실·과에 세출예산 배정서에 의하여 예산을 월별로 배정하고 그 사본을 경리관 및 지출원과 세입주관과에 송부한다.

다만, 예산 성립 후 연초 예산배정계획 수립전에 긴급히 사용하여야 할 다음 경비는 회계연도 개시전에도 배정이 가능하다.

(1) 교통이나 통신이 불편한 지방에서 지급하는 경비
(2) 여비
(3) 외국에서 지급하는 경비
(4) 선박운항에 소요되는 경비
(5) 지방자치단체의 소속 행정기관 및 하부 행정기관에서 필요한 부식물의 매입경비
(6) 업무추진비
(7) 지역경제정책상 조기집행을 필요로 하는 공공사업비
(8) 재해복구 사업에 소요되는 경비

나) 예산배정제도는 정기배정, 수시배정, 긴급배정, 조기배정, 배정유보, 감액배정의 형태로 구분하여 볼 수 있으나 여기서는 가장 많이 이용되고 있는 정기배정과 수시배정에 대하여 설명하면 정기배정은 매월(분기별)소요예산을 당초 배정계획에 의거 배정하는 것이고

(1) 수시배정은 사업주관 실·국·과·소의 예상치 못한 사유가 있을시 지출부서(사업주관부서)의 요구를 받아 배정하는 것이다.

3) 예산의 집행

가) 재정통제와 신축성 유지라는 예산집행의 목적을 달성하기 위하여서는 다음과 같은 원칙이 고려되어야 할 것이다.

(1) 예산과 사업계획은 표리관계에 있으므로 양자는 최고 관리층의 직접 감독하에 있어야 한다(예산회계관계법령규정, 재무회계규칙, 회계예규통첩 등 준수)

(2) 예산의 집행에 있어서 단체장은 의회의 의도에 부합되면서 가장 경제적으로 수행되도록 감독할 책임이 있다.

(3) 예산집행의 수단으로써 해박한 지식을 겸비한 적임의 직원과 적절한 통제수단으로 제도화하여야 한다.

(4) 일반 행정 장기사업계획 등 여러 상이한 행정유형에 적합하고 다양한 집행절차를 갖추어야 한다.

(5) 동태적인 경제정세에 직접 적응할 수 있는 자치단체 자율성 내지 융통성이 있어야 한다.

나) 예산집행의 신축성 유지

예산집행의 신축성이란 예산이 성립된 후에 일어나는 제반사정에 적응하고 예산을 효율적으로 관리·집행하기 위하여 세출예산을 지출목적 이외에 사용하거나 정하여진 금액을 초과하여 사용하거나 또는 다음 회계연도를 넘겨서 사용할 수 있게 하는 것을 말하는데 예산의 신축성을 유지하기 위한 방안으로 예산의 이체, 이용과 전용, 예산의 이월(명시·계속비·사고), 예비비, 채무부담행위, 긴급배정 등이 있다.

(1) 예산의 상호이체(移替)

지방자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정 또는 개폐로 인하여 관계기관 사이에 직무권한, 기타의 변동이 있을 때에는 그 예산을 상호 이체할 수 있다.

(2) 이용(移用)

예산의 입법과목 즉 정책사업간 상호 융통하는 것으로서 미리 의회의 의결을 득하여야 한다.

(3) 전용(轉用)

어떤 기관이나 과목에 있어서 세출예산에 부족액이 발생한 때에는 예비비사

용이나 추경예산에 의해 부족액을 보충해야 할 것이나, 그 금액이 소액이거나 또는 중요성이 적은 경우에도 그때마다 이와 같은 절차를 취한다고 하면 행정운영상 지장이 많으므로, 일정조건하에서 융통성을 인정, 간편하고 신속한 처리를 기하고자 하는 예산목적 외 사용금지의 예외이다.

○ 전용범위 : 정책사업 내 단위사업간 예산의 전용이나 동일 사업내 목 그룹간 전용

그러나, 회계연도 경과 후나 업무추진비에 충당하기 위해서 다른 비목에서의 전용을 할 수 없다.

<전용제한비목>

(가) 인건비(총액인건비를 포함한다)

(나) 시설비 및 부대비

(다) 상환금(원금과 이자를 상호 전용하는 경우 제외)

<표 7> 예산의 이용과 전용구분

구 분	이 용	전 용
적용범위	정책사업간	단위사업간
성립시기	예산성립이후 생긴 사정변경	좌동
요구권자	자치단체의 장(예산총칙명기)	실·국, 과, 사업소의 장
승인권자	의회의결(예산안과 동시)	자치단체장
대상경비	예산집행상 필요시 사전 의회의결 경비	전용제한 비목을 제외한 경비

(4) 예산의 이월(移越)

예산의 이월 제도는 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로써 명시이월, 사고이월, 계속비 차례차례이월 제도가 있다.

(가) 명시이월

세출예산중 경비의 성질상 당해 연도내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 사전에 의회의 의결을 얻어 다음연도에 이월 사용할 수 있다.

(나) 사고이월

세출예산중 당해 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 부대경비의 금액에 한하여 다음연도에 이월하여 사용할 수 있다.

(다) 계속비 차례차례이월

공사나 제조 기타 사업으로 그 완성에 수 년도를 요하는 것으로써 당해 계속비의 사업완성연도까지 차례차례로 이월하여 사용할 수 있다.

<표 8> 이월예산 차이점

구 분	명 시 이 월	사 고 이 월	계속비 이월
이월단위	편성목 단위까지	편성목 단위까지	편성목 단위까지
요구시기	회계연도 완료후 10일 이내	회계연도 완료후 40일 이내	회계연도 완료후 10일 이내
확정시기	회계연도 완료후 30일 이내	회계연도 완료후 60일 이내	회계연도 완료후 30일 이내
요구권자	자치단체장	부서기관의 장	자치단체장
의결 및 결정	의회의결	자치단체의장 결정	의회 의결
이월기간 및 재이월	익년도 1년, 재이월가능(사고이월 1회)	익년도1년, 재이월 불가	완성연도까지 차례차례 이월사용

(라) 이월예산의 관리

① 명시이월, 사고이월, 계속비이월에 대하여는 다음연도의 예산에 계상하지 않고, 지방재정법 제50조 제4항의 규정에 의하여 이월예산으로 배정된 것으로 보는『예산현액』으로 관리한다.

② 이월사업의 소요자금은 현실적으로 다음연도에 이월되어야 하므로 결산상잉여금 중에서 세출예산 이월액으로 다음연도의 세입에 이입하여야 한다.

③ 각실·과·소의 장은 명시·계속비 이월예산에 대하여는 회계연도 마감 후 10일 이내 이월예산서 및 명세서를 예산 주관부서에 송부하며, 사고이월 예산은 회계연도 마감 후 40일 이내 이월계산서 및 명세서를 예

산주관부서에 송부하여 예산부서의 이월확정 및 배정통지에 따라 이월예산을 집행한다.

④ 명시이월사업에 대하여 당해 연도에 지출원인행위를 하지 않았을 경우 다음연도의 지출원인행위는 예산주관부서의장 결재 및 배정절차의 규정에 의한 세출예산배정 이전이라도 이를 할 수 있다.

⑤ 명시이월 된 사업은 불가피한 사유가 있을 때에 한하여 다시 사고이월할 수 있지만 사고이월사업의 재 사고이월은 인정할 수 없다.

⑥ 이월예산을 타목적의 용도로 전용함은 이월제도의 취지에 비추어 불가능하다.

(5) 예비비(豫備費)

(가) 예비비란 예측할 수 없는『예산외 지출』또는『초과지출』에 충당하기 위하여 예비비로『상당하다고 인정되는 금액』을 예산에 계상토록 지방재정법 제43조에 규정되어 있으나, 안전행정부 지방자치단체 예산편성 운용에 관한규칙에는 일반회계 당초예산 규모의 1%이상을 계상하도록 하고 있다.

여기서 예산외 지출이라 함은 예산편성 당시에는 전혀 예측할 수 없었던 사건이 발생하여 경비지출을 요함을 말하는 것이고, 예산초과 지출이라 함은 예산중에 일정한 금액을 계상하였으나 그 이후의 사정변경으로 예산액에 부족이 생겨 경비의 초과지출을 요함을 말한다.

(나) 예비비는 세출예산이 목적에 따라 구분되는 예외로써 예산은 1회계연도간의 견적으로 예산이 아무리 정확하게 견적되었다고 하더라도 예측하지 못한 사태가 발생하고 실제로 예산집행단계에서 과부족 발생이 불가피하기 때문에 설치된 제도이며, 예비비의 지출은 다음연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다.

(다) 예비비 사용의 제한 : 보조금 · 업무추진비 및 특수 활동비에 대하여는 예비비 지출은 불가하다 다만, 긴급재해대책을 위한 보조금은 예외로 한다.

(6) 예산 불성립 시 긴급을 요하는 경비의 집행

예산이 성립하려면 지방의회의 의결을 거쳐야 하나 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 경비로써 의회소집의 시간적 여유가 없거나 지

방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 자치단체장이 우선 집행하고 다음 회기의 지방의회에 보고하여 승인을 얻도록 하고 있으며, 지방의회에서 선결처분에 대한 승인을 얻지 못할 때에는 그 선결처분은 그때부터 효력이 상실된다.

⇒ 자치단체장이 선결처분 할 수 있는 경우는 다음과 같다.

- 지방의회가 성립되지 아니한 때(의원의 구속 등의 사유로 의결정족수에 미달된 때)
- 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 때(재난 등 긴급사항 발생시)
- 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때 등

⇒ 선결처분 할 수 있는 긴급을 요하는 경비의 집행대상 사업은

- 천재지변 또는 대형사건 등으로 인한 피해복구 및 구호비
- 중요한 군사·안보상의 지원경비
- 급성전염병 등에 대한 예방 대책비
- 기타 긴급하게 조치하지 아니하면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생하는 경우 등이 선결처분을 할 수 있는 긴급을 요하는 경비의 집행대상 사업이라고 할 수 있다.

4. 결 산(회계검사)

가. 결산의 의의

지방자치단체의 결산은 지방의회의 의결에 의하여 성립된 세입세출에 대한 집행실적을 일정한 형식으로 정리한 기록의 표시이며, 지방의회가 지방자치단체에 대한 재정 감독을 하는데 있어 필요한 정보를 제공하는 행위이다.

1) 결산은 1회계연도에 있어서의 지방자치단체의 수입과 지출의 실적을 확정적 계수로 표시하는 행위로서
2) 매 회계연도 종료시점을 기준으로 작성하며
3) 결산상 예산집행의 위법·부당한 지출이 있다하여도 당해 지출행위가 취소·무효의 원인이 되지 않고
4) 다만, 결산승인을 받음으로써 집행책임이 해제된다.

5) 결산은 결산서의 작성·검사 및 승인의 과정을 거쳐 완성된다.

나. 결산절차

세입세출결산은 지방자치법 제134조의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 검사위원회의 검사의견서를 첨부하여 다음연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다.

1) 결산서의 작성

가) 결산서 작성자 : 세입결산은 세입주관과장(세정과장), 세출결산은 출납주관과장(회계과장)

나) 결산서 작성 시기 : 출납폐쇄일(2월말)로부터 80일 이내에 작성하여 다음연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(지방자치법_제134조 제1항) 그러나, 실무 작업은 보통 5월19일까지 마친 후 자치단체의 장에게 보고한다.

다) 결산서의 내용 : 결산서에는 세입·세출결산보고서, 계속비결산보고서, 채권·채무에 관한 보고서를 포함하는 바, 특히 세입·세출결산은 다음 사항을 명백히 하여야 한다.

① 세 입	② 세 출
· 세입예산액 · 징수결정액 · 수납액 · 불납결손액 · 미수납액	· 세출예산액 · 전년도 이월액 · 예비비사용액 · 전용등 증감액 · 초과수입에 따른 초과지출액 · 예산현액 · 지출액 · 다음 연도 이월액 · 불용액

※ 결산에 관한 세부사항은『지방자치단체결산지침』(안전행정부, 시·도, 시·군·구분)참조

라) 결산 설명자료 제출 : 각 실·과장(제1관서, 기타 관서장 포함)은 결산에 대한 설명 자료의 요구가 있을 때에는 세입에 관한 사항은 세입주관과장에게, 세출에 관한 사항은 출납주관과장에게 제출하여야 한다.

2) 결산검사

결산검사는 지방의회가 선임한 검사위원이 지방자치법 시행령 제84조의 규정에 의한 결산내용을 검사하고, 결산의 승인은 지방자치단체의 장이 검사위원의 의견서를 첨부하여 제출한 결산서를 지방의회에서 의결함으로써 이루어진다.

가) 검사위원에 의한 검사 : 지방자치단체의 장이 작성한 결산서와 증빙서류는 지방의회가 선임한 검사위원의 검사를 받아 그 검사의견서를 받아야 한다.

나) 검사위원의 선임 및 운영 : 검사위원의 수는 시·도에서는 5 ~ 10인 이하, 시·군·자치구에서는 3 ~ 5인 이하이며 지방의회의 위원이나 공인회계사·세무사 등 재무관리에 관한 전문지식이나 경험을 가진 자 중에서 선임하며, 지방자치단체의 상근직원은 검사위원이 될 수 없다.(지방자치법 시행령 제83조), 검사위원은 지방자치단체의 장 및 금고에 대하여 검사에 필요한 자료를 요구할 수 있으며, 검사종료 후 10일 이내에 검사의견서를 지방자치단체의 장에게 제출한다.

3) 결산서의 의회제출 : 결산서는 검사의견서와 함께 다음 회계연도 6월 말일까지 지방의회에 제출하여야 한다.

4) 의회의 결산승인

가) 의회의 결산승인은 일종의 확인행위로써 이 점이 예산의 승인과 다르다.

나) 따라서, 결산의 미승인은 도덕적·정치적 책임을 지게 되며,

다) 결산검사에서 지적된 사항은 시정조치 또는 지방재정제도개선에 반영된다.

5) 결산승인의 보고 및 고시

가) 지방자치단체의 장은 의회가 결산을 승인한 경우 이를 5일 이내에 시·도에 있어서는 안전행정부장관에게, 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하도록 되어 있다.

다. 결산잉여금의 처리

1) 결산잉여금의 개념 : 1회계연도에 있어서 실제로 수납된 세입에서 실제로 지출된 세출을 뺀 잔액

2) 결산잉여금의 처리 : 결산상 잉여금이 생긴 경우에는, ①다른 법률에 의한 것과 ②명시·사고·계속비의 이월금을 공제한 금액은 다음연도 세입에 이입하되 이를 지방채 원리금의 상환에 사용할 수 있으며 조례가 정하는 바에 의하여 전부 또는 일부를 재산 또는 기금에 편입할 수 있다.

행정실무

제 2 장 회계실무

제 1 절 회계제도의 개요

1. 회계의 의의와 종류

가. 회계의 의의

회계란 재정활동의 일부로서 일반적으로 국가나 지방자치단체가 금전이나 물품, 기타 재산 등의 출납과 보관·관리 등을 일련의 조직 하에 계수로써 연속적으로 종합정리 할 때 비로소 회계로써의 의미를 갖는다.

정부회계는 재산 및 수입·지출을 관리하는 작용이라는 점에서 가계나 기업이 주체인 사인의 재산관리 및 회계경리와 실질적으로 다를 것이 없으나, 그 주체가 정부라는 점에서 사인(私人)의 그것과 다르다.

※ 회계와 관련된 개념을 요약하면 아래와 같다.

1) 재정(Finance) : 국가나 지방자치단체의 경제 주체로서의 종합적인 경제활동
2) 예산(Budget) : 회계연도 내 세입·세출의 재정적 계획
3) 회계(Accounting) : 계수로서 연속적으로 종합 정리하는 작용

나. 회계의 특질

회계의 생명은 정확하고 엄정한 집행에 있고 사실행위(물품의 검수 등)나 법률행위(계약 등)를 막론하고 책임의 소재가 명백하여야 하며 또한 회계는 취급기관의 재량으로 처리할 수 없고 회계법규가 정한 바에 의하여 처리토록 규정하고 있다.

※ 회계의 특질은 다음과 같은 것이 있다.

1) 통일성 : 서식, 시기, 내용 등의 법규화 - 취급기관의 재량성 부인
2) 엄정성 : 회계문서상의 기명 날인화 - 책임소재의 명백

3) 정확성 : 정정, 삽입 또는 삭제 등의 제한화 - 안전성의 보장
4) 공정성 : 기회균등, 경쟁의 원칙

다. 회계의 종류

회계는 그 관리하는 대상에 따라 ①현금회계, ②물품회계, ③재산회계, ④채권회계 등으로 나눌 수 있으며, 통상 협의(좁은 의미)의 회계는 현금회계만을 뜻한다.

<표 9> 회계와 관련된 법규체계

구 분	국 가	지 방 자 치 단 체
현금회계	예산회계법, 국가계약법,보조금관리법, 각종 특별회계법 및 기금법 등	지방재정법, 재무회계규칙, 지방계약법
물품회계	물품관리법	공유재산 및 물품관리법 시·도, 시·군·구 물품관리조례
재산회계	국유재산법	공유재산 및 물품관리법, 시·도, 시·군·구 공유재산관리 조례
채권회계	국가채권관리법	재무회계규칙, 관련조례 등

※ 계약분야 : 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)

2. 회계의 일반원칙과 예외

가. 수입의 직접사용 금지의 원칙

지방자치단체의 장 또는 그 보조기관은 모든 수입을 지정된 수납기관에 납부하여야 하며, 직접 사용하여서는 아니 된다.(예외 : 특별회계설치, 수입대체경비의 직접 사용)

나. 회계기관 분립의 원칙

회계상의 비위를 방지하고 그 공정을 확보하기 위하여 수입·지출을 명령하는 기관과 현금을 출납하는 기관을 분리시킨다.(예외 : 정원과소기관, 재외공관 등)

※ 회계의 일반원칙은 예산의 원칙을 준용함.

3. 출납폐쇄기한 및 출납정리기한

회계연도의 세입·세출의 출납사무를 정리, 폐쇄하는 기한을 말한다. 예산은 회계연도가 종료되면 그 효력을 잃어버리게 되고, 세입과 세출사무도 회계연도까지 정리 완결하는 것이 원칙이다.

그러나 납입고지를 하였거나, 지출원인행위를 필한 미결사무 등 수입과 지출의 정리에 요하는 기간이 필요하므로, 지방자치단체의 출납은 다음연도 2월말까지 폐쇄한다고 규정하고 있다.(출납폐쇄기한 : 지방재정법 제8조)

다만 출납원이 수납한 세입금의 지방자치단체의 금고납입은 출납폐쇄기한 경과 후 10일간(3월 10일) 더 연장하고 있다.(출납정리기한 : 지방재정법 시행령_제4조)

4. 출납사무의 완결

1회계연도에 속하는 세입·세출의 출납에 관한 사무는 회계연도 종료 후 3월내에 완결하여야 한다(지방재정법 시행령 제5조)

출납사무완결 기한 내에는 제반장부의 마감, 결산상 잉여금처리, 결산 설명 자료 징구 등의 업무를 처리한다.

<표 10> 출납폐쇄기한 등 비교

구 분	지 방 비(지방재정법)	국 비(예회법)
회 계 연 도	당해연도 1월 1일 ~ 12월 31일 (지출원인행위완료)	좌 동
출납폐쇄기한 (원 칙)	회계연도 종료후 2월말(지출완료)	회계연도 말일(12월 31일)
출납정리기한 (예 외)	출납원 수납분 금고납입 정리 등 (출납폐쇄기한 경과 후 10일까지)	-
세입금 수납기한 (예 외)	-	· 체신관서 출납원수납 세입금 납입 (다음연도 1월 10일) · 한국은행 수납(출납원, 체신 관서) <다음연도 1월 15일>
세출금 지출기한 (예 외)	-	· 위탁지급 정산지출 · 한국은행 지급(다음연도 1월 15일)
출납사무완결	회계연도 종료 후 3월내	다음연도 3월 10일

제 2 절 수 입

1. 수입행위

수입(收入)행위라 함은 지방자치단체의 행정활동에 필요한 경비의 재원을 확보하기 위하여 취득하는 화폐적 수입을 말한다.

따라서 지출의 재원이 될 수 없는 세입세출외현금(보관금・예탁금・성금 등)은 수입이라 할 수 없다.

◈ 수입과 세입의 용어구분 ◈

○ 수입(收入)은 지출의 상대적 개념으로 기간의 개념이 없으나
○ 세입(歲入)은 세출의 상대적 개념으로 1회계연도를 단위로한 일체의 수입을 기간개념으로 본 것임

2. 세입의 종류

지방자치단체의 세입은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금등으로 구성되어 있으며 이를 자체수입과 의존수입으로 구분할 수 있다.

1) 자체수입 : 지방세, 세외수입 ⇒ 지방재정자립도 결정
2) 의존수입 : 지방교부세, 국・도비 보조금 등 ⇒ 지방재정조정제도

3. 세입의 징수와 수납

세입이란 1회계연도에 있어서 지방자치단체의 모든 수요를 충족시키기 위한 지출의 재원이 되는 일체의 현금적인 수입을 말한다.

가. 세입의 징수

세입의 징수는 수입의 원인이 되는 권리의 내용을 조사하여 수입금액을 확정하고, 납부의무자에 대하여 납입의 고지를 하는 행위이다.

1) 징수결정 : 수입의 원인, 납부의무자, 금액 등을 조사 결정하는 행위
2) 납입고지 : 수입의 고지, 즉 납부의무자에게 납부할 것을 통지하는 행위

나. 세입의 수납

세입의 수납은 현실적으로 납부의무자로부터 수입금을 영수하는 행위를 말한다.

4. 징수기관과 수납기관

가. 징수기관 : 징수관(대리·분임징수관)

지방자치단체의 장과 지방자치단체장으로부터 위임받은 공무원을 포괄하여 말하며, 징수관은 세입을 조사결정하고, 납입의 고지를 하는 권한을 가진 기관이며, 세입사무 중 명령계통에 속하는 사무를 담당한다.

나. 수납기관 : 수입금출납원(대리·분임수입금출납원)

세입금을 실제로 수령하는 기관으로 집행계통에 속하는 사무를 담당한다.

1) 직접수납기관 : 수입금출납원, 대리수입금출납원, 분임수입금 출납원

2) 위탁수납기관 : 지방자치단체의 금고, 한국은행, 체신관서 등

ㅌ엄정하고 명확한 회계 관리와 직무상의 비위를 방지하기 위하여 징수기관과 수납기관의 직무를 분립시키고 있다.

다만, 노무직을 제외한 정원이 3인 이하인 지방자치단체 소속기관은 이를 겸할 수 있도록 예외규정을 허용하고 있다.

<표 11> 회계기관의 분립

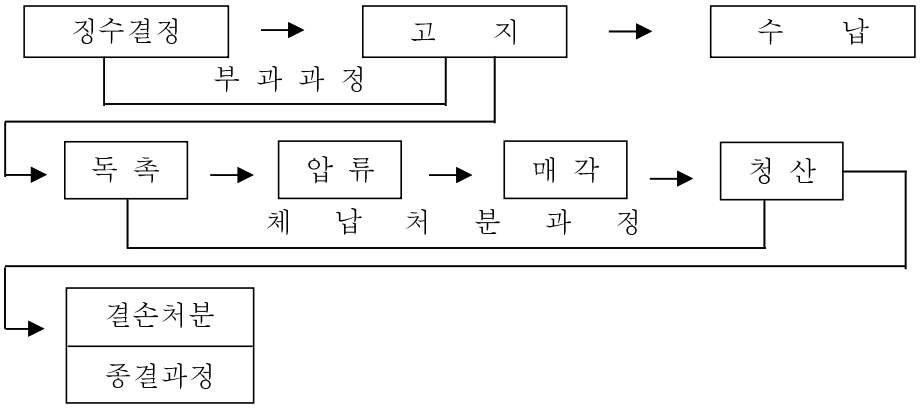
분야별	명령기관	집행기관
수 입	징 수 관	수입금출납원
지 출	경리관 / 지출원	일상경비출납원
물 품	물품관리관	물품출납원

5. 수입절차

지방세, 기타의 세입은 법령 · 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 다음 절차에 따라 수입한다. 각 수입절차는 순서에 의하여 처분하여야 하며 고지 없는 독촉

은 절차상의 하자(瑕疵)로 인하여 무효가 되므로 각 처분과정(행정행위)은 적법성을 유지하여야 한다.

<표 12> 수입절차



※이외의 상세한 수입사무처리 요령은 각 지방자치단체의 재무회계규칙 제4장『수입』편을 참조 바람.

제 3 절 지출원인행위 및 지출

1. 지출원인행위

가. 의 의

지출원인행위란 세출예산, 계속비, 채무부담행위(債務負擔行爲) 등에 대하여, 지방자치단체의 지출의 원인이 되는 계약 및 이미 법령 또는 계약에 의하여 발생되어 있는 지출의무를 이행하기 위하여 세출예산에서 지출하기로 결정하는 행위이다.

나. 지출원인행위시의 준수사항

지출원인행위는 법령, 조례, 규칙과 예산의 범위 안에서 행하여야 한다. 예산은 월별로 배정된 예산의 범위 안에서 집행하여야 하며 일반적인 준수사항은 다음과 같다.

1) 회계연도 소속 구분을 문란 시키지 말 것.
2) 세입세출을 혼동하지 말 것.

3) 예산 목적 외에 세출예산을 사용하지 말 것.
4) 임의로 예산과목을 전용하지 말 것.
5) 경비는 경제적으로 사용할 것

다. 지출원인행위의 담당기관

지출원인행위는 지방자치단체의 장이 하되, 소속공무원에게 위임하여 지출원인행위를 하게 할 수 있다. 이때 위임받은 공무원을 "경리관"이라 하며, 그 관직은 각 시·도, 시·군·구 재무회계규칙으로 지정된다.

라. 지출원인행위부의 정리

지출원인행위부란 지출원인행위에 관한 사항을 기록하기 위하여 경리관이 비치하고 있는 장부를 말하며, 경리관이 지출원인행위를 하는 때에는 지출 결의서를 작성하고 지출원인행위부에 이를 기재하여야 한다.

2. 지 출

가. 의 의

지출이란 세출예산의 집행품의로부터 시작하여 채무를 이행하기 위하여 지급명령을 발행하여 채주에게 금고에서 현금이 지급될 때까지의 모든 과정을 말한다. 이와 같이 넓은 의미의 지출은 다시 지출원인행위, 지출(좁은 의미), 지급으로 구분되며 그 분담기관도 각각 분립되어 있다.

지출	┌ 지출원인행위	- 계약 기타의 채무부담행위(경리관)
	├ 지출(좁은 의미)	- 지출의 결정, 지급명령 발행(지출원)
	└ 지 급	- 현금의 지급(금고, 일상경비출납원)

나. 지출기관과 출납기관의 분립

지출사무의 관리기관인 경리관, 지출원 및 현금출납의 직무는 서로 겸할 수 없다. 다만, 노무직을 제외한 정원이 1인인 관서는 분임경리관과 일상경비출납원을 겸할 수 있다.

1) 지출원 : 경리관으로부터 지출원인행위 관계서류를 송부 받아 금고에 대하여 지급명령을 하는 명령기관이다.

2) 출납기관 : 출납기관은 지출원의 지급명령에 따라 현금의 지급을 행하는 집행기관이며, 출납기관은 금고가 원칙이나, 예외적으로 일상경비출납공무원(日常經費出納公務員)등이 현금을 지급할 때가 있다.

다. 지출방법

1) 지출원의 검토사항

가) 지출원인행위부에 등재되어 있는가?

나) 당해 경비의 금액이 정당하게 산정되어 있는가?

다) 당해 경비는 배정을 받은 예산 및 지출한도액을 초과하지 않았는가?

라) 소속 회계연도와 세출예산과목으로 틀림이 없는가?

마) 필요한 관계서류는 구비되어 있는가?

바) 세입·세출을 혼동하고 있지 않는가?

사) 예산전용을 제한한 전용이 아닌가?

아) 지출의 특례로써 인정하고 있는 범위, 기타의 제한을 넘은 것이 아닌가?

자) 지출하여야 할 시기는 도래하였는가?

차) 정당한 채권자인가?

카) 시효가 완성되지는 않았는가?

타) 지출의무가 법령·조례·규칙·예규·지침·계약 등에 의한 것인가?

2) 지출결의서의 작성

가) 지출결의서는 지출원이 지방자치단체의 채무를 조사·결정하여 지급명령을 발행하는 의사를 결정하는 서류이다.(반드시 원단위는 절사함 : 국고금단수계산법)

나) 지출결의서에 첨부되는 서류는 경리관이 지출원인행위를 위하여 첨부한 품의서, 계약서, 일반조건, 특수조건 등의 서류이다.

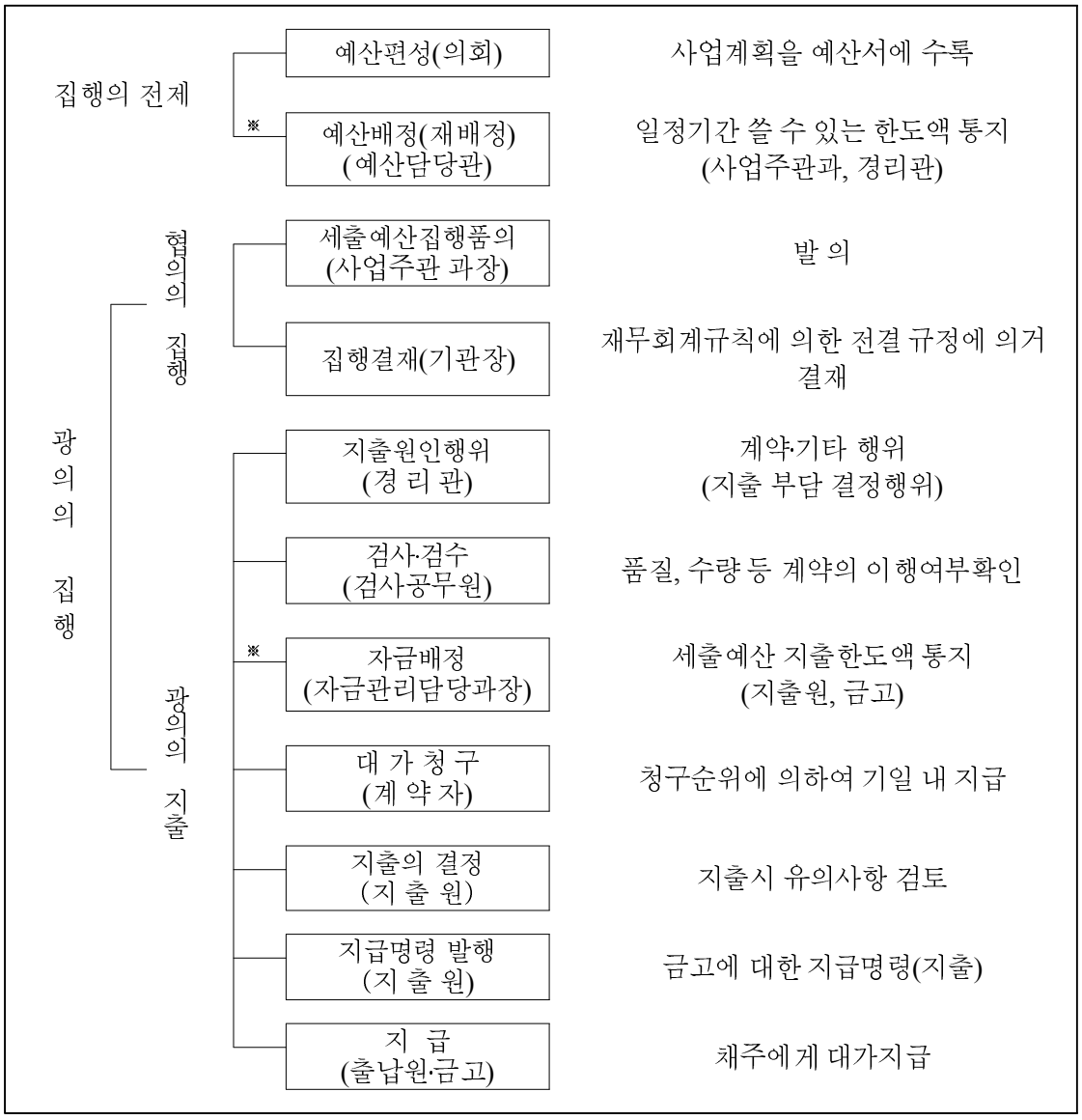
3) 계약서작성을 생략할 때 작성하는 약식결의서(略式決議書)

계약서 작성을 생략하는 경우에는 승낙사항을 적용하기 위하여 다음과 같은 약식(略式)지출결의서를 작성한다.

<표 13〉 지출결의서의 종류

구 분	용 도	비 고
(일반)지출결의서	일반적 경비집행, 신용카드 대금 집행	제45호 서식
(인건비)지출결의서	공무원 보수 집행	제46호 서식
(여비)지출결의서	국내외 여비집행	제47호 서식
구입(물품·기타) 지출결의서	물품구입(신용카드 구입제외)	제48호 서식
(공사·용역)집행과 지출결의서	소액공사, 물품수리·가공 등의 집행	제49호 서식

<표 14> 세 출 예 산 집 행 흐 름 도



라. 지급명령

지출원인행위에 의하여 지출원이 지출하고자 할 때에는 현금을 지급하는 대신 금고를 지급인으로 한 지급명령을 발행한다. 지급명령은 지방자치단체에서 현금을 직접 취급하는 위험과 사무의 번잡을 피하고 현금을 전문으로 취급하는 금고에 대행시킴으로써 현금거래의 정확을 기하고 부정의 원인을 근절하는데 목적이 있다.

1) 지급명령의 종류(지방재정법 시행령 제90조)

가) 통상지급명령 : 금고에서 직접 채권자에게 지급할 때

나) 송금(계좌입금)지급명령 : 채권자의 계좌로 송금 지급할 때(10만원 이상은 계좌송금을 원칙 : 각 시·도, 시·군·구 재무회계규칙 제50조)

송금(계좌입금)지급명령

송금원부	송금(계좌입금)통지	송금(계좌입금)지급명령
집합 № ○○○○○○ 년도 회계 № 과목	집합 № ○○○○○○ 년도 회계 № 채주 계좌 과목	집합 № ○○○○○○ 년도 회계 № 채주 계좌 과목
금 액	금 액	금 액
발행년월일	₩	₩
채 주	위 금액을 채주에게 송금(계좌입금) 하였음.	위 금액을 채주에게 송금(계약입금) 지급하시기 바람.
적 요	년 월 일 금고 ○○○지출원 귀하	년 월 일 ○ ○ ○지출원 금고 귀하

절취선

다) 집합지급명령 : 지출과목이 동일한 것을 수인의 채권자에게 송금 지급할 때 (반드시 집합지급금액명세표 첨부)

2) 지급명령이 국고수표와 다른점

구 분	지 급 명 령	국 고 수 표
수표법	미 적 용	적 용
재발행	가 능	불가능(판결요)
유효기간	출납폐쇄 기한내	회계연도말까지
유통력	없음(지정장소·채권자만 수령가능)	있음(소지자가 날인 수령가능)

3. 지출의 원칙과 특례

지출의 원칙	지출의 특례
① 지출원은 정당한 채권자를 수취인으로 지급명령을 한다.	① 일상경비 교부 ② 지방채원리금등 자금의 교부 ③ 도급경비 교부
② 회계연도가 개시되어야 지출할 수 있다.	① 예산미성립시 예산집행(준예산 등) ② 회계연도 개시전 자금 교부
③ 확정된 채무가 존재하고, 그 이행 시기가 도래되어야 지출할 수 있다.	① 선금급(이행기 도래전 채무) ② 개산급(미확정 채무, 이행기 도래전 채무)
④ 회계연도 독립의 원칙에 의하여 당해연도 세출예산에서 지출한다.	① 과년도 지출 ② 예산의 이월 ③ 도급경비의 지급
⑤ 10만원 이상 대가는 계좌입금(재무회계규칙)	① 신용카드의 사용 ② 운영수당, 업무추진비 중 현금지급경비 행사실비보상금 중 여비

가. 관서의 일상경비 등의 지급

일상경비(日常經費) 등의 지급이란, 교통·통신이 불편한 지방에서 지급하는 경비 또는 일상경비 등으로서 그 성질상 출납원으로 하여금 현금지급을 시키지 않으면 업무처리에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에 한하여 출납원에

게 미리 자금을 교부하여 현금을 지급케 하는 제도를 말한다.

교부한 자금을 일상경비라 하고 교부받은 공무원을 일상경비출납원이라 한다.

1) 일상경비 등의 범위(지방재정법 시행령 제91조)

일상경비출납원에게 자금을 교부할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

1. 여비(1천만원 이하)
2. 일반운영비(제한 없음)
3. 지출원이 없는 관서의 경비(제한 없음)
4. 장소가 일정하지 아니한 사무소의 경비(1천만원 이하)
5. 각 관서가 시행하는 공사·제조 또는 조림에 소요되는 경비(2천만원 이하)
6. 다수인에게 소액을 직접 지급하는 경비(1천만원 이하)
7. 외국에서 지급하는 경비(제한 없음)
8. 선박운항에 소요되는 경비(1천만원 이하)
9. 지방채증권 또는 차입금의 원리금의 지급(제한 없음)
10. 당해 지방자치단체의 관할구역 외에서 지급하는 경비·다만, 도의 경우에는 도청소재지의 행정구역 밖에서 소요되는 운반경비를 포함한다(1천만원 이하)
11. 공무원에게 지급하는 급여·상여금·기타 직 보수·수당·정액수당 및 정액의 복리후생비 (제한 없음)
12. 각종 수당·사례금 및 업무추진비(제한 없음)
13. 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비 또는 공사·시험·검사에 소요되는 재료의 구입비(1천만원 이하)
14. 법 제93조의 규정에 의하여 국가기관 또는 그 관할구역 안에 있는 다른 지방자치단체의 공무원을 회계 관계공무원으로 임명한 경우에 당해 공무원에게 교부하는 경비(제한 없음)
15. 민간이전경비, 보상금, 용역비 및 물품취득비

2) 일상경비자금교부의 제한

※ 자금을 교부할 수 있는 한도는 다음과 같다.

가) 상용의 경비는 매1월분 이내자금 교부. 다만 교통, 통신이 불편한 지방의 지급경비, 장소가 일정하지 아니한 사무소의 경비 또는 외국에서 지급하는 경비는 사무의 필요에 따라 3월분 이내의 자금교부 가능

나) 수시비용의 소요금액은 사무상 지장이 없는 한 분할하여 교부해야 한다.

※ 이행기간 도래전이고, 정당한 채권자에게 지출하는 것이 아니므로 지출의 특례가 된다.

나. 도급경비

읍・면・동의 출장소, 소방119안전센터 및 소방지역대, 119구조대, 소방정대, 기타 정원 3인 이내의 관서 등 지출원이나 출납원을 두기 곤란한 관서의 소요 경비를 지급하여 그 관서의장 책임 하에 사용하도록 하는 제도이다 도급경비는 다른 비목으로 비교적 자유로이 전용하여 사용할 수 있어 업무 수행상 효율적이다.

1) 도급경비 지급과목

일반운영비, 여비, 기타 안전행정부장관이 정하는 경비 등

2) 도급경비 취급공무원

도급관서에 지급되는 도급경비에 관한 사무는 도급관서의 장 또는 특히 필요하다고 인정되는 경우에 도급관서의 장이 그 소속공무원중에서 지정하는 자가 처리한다.

3) 도급경비의 사용

가) 도급경비의 지급을 받은 관서의 장 또는 도급경비 취급공무원은 세출예산의 과목별로 정리하지 아니하고 통합하여 정리하되, 세출 예산의 과목별 금액을 참작하여 관서의 실정에 맞도록 효율적으로 사용하여야 한다.

나) 예산상 도급경비로 계상되지 아니한 경비는 도급경비로 집행할 수 없다.

4) 도급경비의 보관 및 경리절차

가) 도급경비는 금융기관에 예치하여야 한다. 다만, 관서 소재지에 금융기관이 없을 때에는 견고한 용기에 보관하여야 한다.

나) 도급경비를 사용한 때에는 도급경비정리부에 기재하고 채주의 영수증을 받아야 한다.

다) 회계 연도말에 있어서의 사용 잔액은 이를 다음 연도에 이월 사용한다. 이 경우 도급경비취급공무원은 회계연도 종료 후 15일 이내에 집행상황을 지출원에게 보고하여야 한다.

라) 도급경비정리부와 영수증은 5년간 보존하여야 한다.

마) 도급경비로 매입한 물품은 법령・조례・규칙에서 따로 정하지 않는 한 물품으로 보지 아니한다.

5) 도급경비, 일상경비 비교

가) 도급경비 : 지급관서의 범위가 엄격하고, 전용이 비교적 자유로우며, 관서의 장 책임하에 지출하는 자금

나) 일상경비 : 관서의 범위는 제한이 없고, 목간 전용이 엄격하며 출납공무원에게 자금을 사전교부하여 지출

※ 도급경비는 수급자가 임의로 통합경리 할 수 있으며 사용 잔액은 다음연도로 이월하여 사용할 수 있으므로 지출의 특례가 된다.

다. 선금급

지방자치단체가 부담한 금액이 확정된 채무에 대하여 의무이행 이전 또는 지급할 시기가 도래하기전에 미리 지급하는 경비로서 미리 지급하여 아니하면 사무 또는 사업에 지장이 초래될 경우 지출하는 제도이다.

1) 선금급의 범위

※ 선금급을 할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

1. 토지 또는 가옥의 임차료와 용선료
2. 운임 및 사례금
3. 관공서(특별법에 의한 정부투자기관을 포함한다. 이하 같다)에 대하여 지급하는 경비와 국가 또는 지방자치단체의 업무를 대행하는 기관에 대하여 지급하는 경비
4. 부담금·교부금과 보조금
5. 지방자치단체가 매수하거나 수용하는 토지 또는 그 토지위에 있는 물건의 대금·보상금 또는 이전료
6. 시험·연구 또는 조사의 수임인에 대하여 지급하는 경비
7. 관보 기타 정기간행물의 대가
8. 외국에서 직접 구입하는 기계·도서·표본 또는 실험용 재료의 대가
9. 외국에서 연구 또는 조사에 종사하는 자에 대하여 지급하는 경비
10. 교통이 불편한 곳에 근무하는 자 또는 선박 승무원에게 지급하는 급여
11. 외국 원조사업으로서 국내에서 외국기관 또는 외국인에게 공사나 제조를 하게 할 때에 필요한 경비
12. 봉급지급일에 전출 또는 출장을 하거나 휴가를 받을 자에게 지급하는 급여
13. 계약금액이 3천만원이상인 공사·제조나 1천만원이상인 용역의 경우와 안전행정부령이 정하는 바에 따라 그 지역의 주민 또는 대표자와 직접 계약을 체결하는 경우에 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 금액
14. 지방자치단체가 초청한 외국인에게 국내에서 지급하는 경비

2) 다음 각 호의 요율에 해당하는 선금은 안전행정부장관이 정하는 바에 의하여 계약체결 후 계약상대방의 청구를 받은 날로부터 14일 이내 선금급하여야 한다. 다만, 자금사정 등 불가피한 사유로 인하여 선금급이 불가능하여 그 사유를 계약상대방에게 문서로써 통지한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(안전행정부예규 제330호 2010. 10. 26.)

3) 지급대상

가) 대상범위

(1) 대상범위 : 아래 요건을 모두 충족하여야 한다.

① 계약금액이 3천만원 이상인 공사 또는 물품 제조계약과 1천만원 이상인 용역계약

② 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있지 아니한 경우

③ 선금지급일 기준 선금을 지급하고자 하는 회계연도에 기성금을 지급한 사실이 없는 경우

(2) 지급범위

선금의무지급율	공사	물품제조 및 용역	비고
계약금액의 30% 이상	100억원이상	10억원 이상	
계약금액의 40% 이상	100억원 미만 ~ 20억원 이상	10억원 미만 ~ 3억원 이상	
계약금액의 50% 이상	20억원 미만	3억원 미만	

라. 개산급

개산급(槪算給)이란 채무는 존재하나 그 금액이 확정되기 전에 개략적으로 산출하여 지출하는 제도로써 채무가 발생되고 이행기간 도래전에 지출하는 점은 선금급과 같으나, 다만 채무액이 미확정인 점에서 상이하다.

1) 개산급의 범위

가) 여비·업무추진비·특수활동비 및 관서당경비

나) 소송비용

다) 관서에 대하여 지급하는 경비

라) 부담금 · 교부금과 보조금

마) 기타 안전행정부장관이 정하는 경비

2) 개산급의 정산

개산급을 받은 자는 그 사무종료 후 5일 이내에 개산급정산서를 작성하여 증빙서류와 함께 지출원에게 제출하여야 한다.

┌ 잔액이 있을 때 → 반납고지서 발행받아 반납 ├ 부족금이 있을 때 → 청구서를 제출받아 지출 └ 과부족이 없을 때 → 정산서 제출 생략 가능(여비, 업무추진비중 기타업무 추진비, 의회의정활동비의 경우)

※ 채무액이 미확정이고 이행기간 도래전에 지출하게 되므로 지출의 특례가 된다.

마. 지난 회계연도 지출

1) 지난 회계연도에 속하는 채무확정액으로써 채권자로부터 청구가 없거나 기타의 사유로 인하여 출납정리기한내에 지출하지 못한 경우에 현연도의 세출예산에서 지출할 수 있는 제도이다.
2) 지출액은 경비소속연도의 각 항 금액 중 불용으로 된 금액을 초과하지 못한다. 다만, 경비의 성질상 공무원의 보수 · 사망급여금, 배상금과 보상금, 제세공과금, 보험료 등 보충적 용도에 속하는 경비는 그러하지 아니한다.
3) 과년도 지출을 하기로 결정한 연도의 예산에서 지출하여야 하며 이를 다음 연도에 이월시킬 수 없다.
4) 이는 선의의 채권자에게 부당한 손해를 입지 않게 하기 위하여 시효가 다하지 않는 한 채권자를 구제하기 위한 제도라 할 수 있다.

※ 회계연도 독립의 원칙을 준수하지 못하고, 다음연도 예산에서 지출하므로 지출의 특례가 된다.

바. 신용카드 및 현금영수증 사용

1) 배 경

접대성·소모성경비 등에 대한 신용카드 및 현금영수증 사용을 의무화하여 예산집행의 투명성, 적법성 확보하고 행정능률을 제고하는데 있다.

※ 지방자치단체 세출예산 집행기준(안전행정부예규 제307호 2010. 5. 4)

2) 의무적 사용대상

가) 일반운영비 중 급량비

급량비란 정규근무시간 개시 전에 출근하여 근무하거나 근무시간 종료 후 근무하는 자 및 을지연습 등 비상훈련 참가자중 급식을 요하는 자 등에 지급하는 경비를 말하는 것으로, 현금영수증 의무사용 대상이다. 다만, 시간외근무수당을 지급받고 있는 자 중에서 교대근무자, 야간근무수당 지급대상자, 휴일근무수당 지급대상자는 제외된다.

나) 외빈초청여비

지방자치단체가 공식적으로 초청하는 유력인사에 대한 항공료, 숙박비, 식비 및 지방시찰여비에 한하여 신용카드 및 현금영수증으로 집행한다.

※ 연회비, 선물비, 환송・영행사 경비 등은 업무추진비로 집행

항공료, 체제비 및 지방시찰여비 등의 지원여부 및 지원수준에 대하여는 상호주의를 엄격히 적용하고 초청공문에 명시된 경우에 한하여 카드로 지급한다.

다) 업무추진비중 100만원미만의 물품구입비

기관운영·정원가산·시책추진·기타업무추진비・의회비 중 접대성 경비와 건당 구입한도액 100만원미만의 물품구입비는 신용카드 또는 현금영수증으로 구입한다.

접대성 경비를 집행하고자 하는 경우에는 집행목적・일시・장소・집행대상 등을 증빙서류에 기재하여 사용용도를 명확히 하여야 하며, 건당 50만원이상의 경우에는 주된 상대방의 소속 또는 주소 및 성명을 증빙서류에 반드시 기재하여야 한다.

다과 등 물품구입비의 경우에도 신용카드 또는 현금영수증을 사용한다.

라) 행사실비보상금

교육・세미나, 공청회에 참석하는 민간인의 실비보상과 관련하여 편의상 식당을 지정하여 공동으로 식사를 제공하는 경우에는 식사와 관련된 보상금의 집행은 당해 음식점을 통해 신용카드 또는 현금영수증을 사용한다.

3) 임의적 적용대상

가) 일반운영비중 물품구매, 공공요금(전기, 가스, 통신료, 수수료, 상하수도요금, 우편요금 등) 및 제세, 수수료, 임차료, 연료비, 직원능력개발비, 피복비, 인쇄 및 유인물제작비

나) 행사지원비

행사지원에 소요되는 유인물 및 홍보물 제작비, 임차료, 물품구매 등

다) 업무추진비중 100만원이상의 물품구매

라) 재료비

제품 또는 생산에 소요되는 물품 등 구입과 유류비, 사료·종자구입비 및 자재운송에 따른 조작비

마) 연구개발비 중 시험연구비

사업용 및 시험연구에 소요되는 소모성 기계·기구, 기재, 약품, 비료 및 종축 등의 구입비

바) 일반보상금중 기타보상금

법령·조례 등에 따라 민간인의 포상에 따른 시상금품 구입 및 지방자치단체가 주관하는 각종행사나 시책사업을 추진하는 과정에서 민간인이 상해를 입었을 경우 상해치료비

사) 시설부대비

공공재산 취득 및 공사 추진 상 시공관리에 필요한 물품구입비, 수수료, 임차료 등

아) 자산 및 물품취득비

정수물품 및 일반운영비에서 계상할 수 없는 비정수물품 구입 공관 및 관사운영 물품 취득비, 자산취득에 따른 부대경비 등

자) 도서구입비

자본형성적 도서구입비

차) 전자상거래

인터넷을 이용한 전자상거래는 물품구입 시 「전자상거래등에서의소비자보호에관한법」 제10조(사이버몰의 운영)의 규정에 의하여 운영되는 업체를 이용하여 2천만원이하의 물품구매 시 가능

이 경우에는 인터넷상 다른 사이버몰과의 가격을 충분히 비교 검토한 후 물품구입

4) 신용카드 및 현금영수증 사용절차

가) 비목별 세출예산 집행

(1) 신용카드 대금청구서에 의거 예산지출시 비목별 일괄지출 가능(품의는 건별)

(2) 특근매식비와 같이 정기적으로 소액 예산지출 되는 경우 일정기간(1개월 미만)을 합산하여 1건으로 신용카드 사용가능

(3) 신용카드 사용시에는 집행품의 금액범위 한도 내에서 신용카드를 사용하고 비목별 예산액을 초과하여 사용하지 않도록 관리하여야 한다.

(4) 매 회계연도의 경비를 신용카드로 사용할 때에는 12월 말일까지 카드사용 및 원인행위를 하여 다음연도 2월 말일까지 예산을 집행하여야 한다. 단, 현금영수증 사용의 경우 회계담당자에게 증빙서류를 제출하면, 회계담당자는 현금영수증을 제출받은 날로부터 7일 이내에 지출을 결정하여 해당 사업자 계좌로 입금하여야 한다.

(5) 세출예산 집행 시 무이자 할부 등 현금분할 납부조건을 이용하여 신용카드를 사용할 수 있다.

나) 신용카드사용으로 인해 발생한 신용카드사용 인센티브(포인트, 마일리지, 적립금 등)는 현금으로 전환하여 세입조치하고, 기타 현금으로 전환되지 않는 경우에는 세출예산을 대신하여 집행하거나 행정용도로 사용한다.

다) 신용카드사용후 매출표 서명란에는 사용자의 소속, 직급, 성명을 반드시 기재

라) 신용카드이용대금은 신용카드 매출전표를 첨부하여 결재일까지 해당 예산과목에서 실·과별 카드이용대금 결제계좌로 입금조치

마) 신용카드를 사용하여 현장에서 여러 업체의 가격비교를 한 후에 거래처에서 직접 구매하는 경우 가격이 표시된 상품소개서를 견적서로 간주한다.

바) 신용카드로 물품 등을 구매하는 경우에는 구입과지출결의서 대신에 지출결의서를 사용하며, 채주의 영수·청구인 날인 등 간이계약절차를 생략할 수 있다.

사) 지방자치단체의 조례에 의하여 지역개발공채의 매출대상이 되는 일정금액이상의 물품을 신용카드로 구매하는 경우에는 카드대금 지급 시 계약상대자와 협의하여 채권대금만큼 상계 처리하여 원인행위를 할 수 있음

5) 카드의 보관・관리

가) 신용카드(현금영수증 카드)는 지출원 또는 일상경비출납원(회계 관직이 없는 경우 해당 실·과 주무담당) 책임하에 카드분실·훼손 등의 사례가 발생하지 않도록 엄정 관리하고 개인적인 용도에 사용이 되지 않도록 유의한다.

나) 신용카드(현금영수증 카드)를 보관하고 있는 공무원이 교체되거나 직제의 개

폐시 전·후임공무원은 신용카드의 사용내역과 매출전표를 상호 확인한 후 이를 수수하고, 그 뜻을 기재한 서면에 기명날인하여야한다.

다) 신용카드(현금영수증 카드) 사용자는 공공목적으로 사용할 필요가 있는 경우 반드시 관리책임자와 협의하여 집행품의 한도 내에서 사용하고 사용 후 매출전표와 함께 관리책임자에게 즉시 반납조치

라) 신용카드(현금영수증 카드) 통장에서 이자가 발생하는 경우 지출원 또는 일상경비출납원(회계 관직이 없는 경우 해당 실·과 주무담당)은 해당 실·과에서 세입부서에 직접 세입조치

마) 카드분실 및 교체시에는 해당금융기관 및 신용카드회사에 신속히 신고 후 재발급 받아 사용(카드분실 및 재발급 상황도 지출원에게 즉시 통보)

바) 담당공무원은 매월1회 카드사용내역을 검색하여 분임경리관까지 보고(결재)

※ 보고가 이루어지지 않을 경우 분임경리관이 직접 인터넷을 통하여 확인

사) 지출원 또는 일상경비출납원은 건당 50만원이상 카드사용내역을 매월 1회 자치단체별 내부 행정전산망에 공개해야 함.

4. 출납공무원

가. 의 의

출납공무원이라 함은 현금 또는 물품의 출납·보관을 관장하는 공무원을 말하는데, 회계사무를 명령계통과 출납계통으로 구분할 때 출납계통에 속하는 사무를 취급하는 자를 말하며 각기 취급하는 현금의 성질에 따라 이를 구분하고 있다.

나. 종 류

1) 수입금출납원

세입징수관이 조세, 기타 세입을 조사 결정하여 납입 고지한 것을 수납하는 공무원

2) 일상경비출납원

일상경비출납원은 현금지급을 위하여 지출원으로부터 교부된 자금을 출납 또는 보관하는 공무원

3) 세입 세출 외 현금출납원
세입 세출 외 현금을 출납 또는 보관하는 공무원

4) 대리출납원
각 출납원의 사무의 전부를 장기출장 등 특별한 사유가 있을 때 대리하는 출납원 (반드시 인사발령에 의한 지정대리임)

5) 분임출납원
각 출납원의 사무의 일부를 대리하는 출납원

6) 대리분임출납원
분임출납원의 사무를 대리하는 출납원

7) 출납원의 보조자
출납원의 사무의 일부를 처리하는 자를 말하며, 출납사무를 취급하는 한 출납원과 똑같은 규율을 받는다.

다. 출납공무원의 임명

출납공무원은 각 관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 임명하며 필요하다고 인정할 때에는 출납공무원의 사무의 전부를 대리하거나 그 일부를 분장하는 공무원을 지정하여 임명할 수 있다. 동일인에게 둘 이상의 출납공무원의 직무를 겸하여 임명하는 것은 "수입금출납원과 일상경비출납원의 겸임"을 제외하고는 가능하며 동일인을 둘 이상의 소관 또는 회계에 속하는 현금을 취급하는 출납공무원으로 임명하는 것도 금지규정이 없으므로 가능하다고 보아야 한다.

※ 출납공무원에 임명된 자는 재정보증이 있어야 그 직무를 담당할 수 있다.(지방재정법 제95조, 회계관계공무원 재정보증조례)

5. 시 효(時效)

가. 의 의

시효라 함은 때의 경과에 따라 권리의 취득(취득시효) 또는 상실(소멸시효)을 가져오는 법률상의 제한을 말한다. 즉 일정한 사실상태가 지속함에 따른 권리의 득

실로써 재산적 사실을 권리불확정의 상태로 장기간 방치할 때는 거래의 안전을 해치며 사회경제상 미치는 영향이 지대하므로 이 사실을 존중하여 이것으로써 권리관계를 시인하려는 제도인 것이다.

1) 지방재정법상의 소멸시효

지방재정법 제82조에서는 "금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 것은 5년간 이를 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다. 지방자치단체에 대한 권리로써 금전의 지급을 목적으로 하는 것도 또한 같다"라고 규정하고 있다. 지방자치단체의 수납금 및 지출금에 있어서 지방재정법상 시효규정의 적용을 받는 것은 다음과 같다.

① 일반조세 ② 부담금 ③ 납부금 ④ 수수료 및 과료 ⑤ 보조금 및 교부금 ⑥ 공무원의 급여청구권 및 출납관계공무원에 대한 변상책임에 근거한 청구권 등이 있다.

2) 소멸시효의 중단과 정지

다른 법률에 특별한 규정이 없으면 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리에 있어서, 또한 지방자치단체에 대한 권리도 민법의 소멸시효의 중단 및 정지에 관한 규정을 준용한다. 또한, 법령 또는 조례의 규정에 의하여 자치단체가 행하는 납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다.

6. 세입세출외 현금

가. 의 의

1) 세입 세출 외 현금이라 함은 그 출납이 세입세출과 관계없이 지방자치단체가 보관하는 공유 또는 사유의 현금을 말함(예산에 편성되지 않음)
2) 연도소속 구분은 출납한 날이 속하는 연도에 의함

나. 종 류

1) 보증금 : 입찰, 계약, 하자보증금 등
2) 보관금 : 법률이나 명령에 의하여 지방자치단체에 보관하는 금전 등(체납 처분 경매대금의 미교부금 등)

3) 잡종금등 기타 : 보증금, 보관금 이외의 세입세출외현금(각종성금, 위문금, 재해의연금, 기여금 등)

다. 관직지정(각 시·도, 시·군·구 재무회계규칙)

1) 시 · 도 - 경리업무담당자
2) 도의회 - 경리업무담당자
3) 제 1 관서 - 경리업무담당자
4) 기타관서 - 서무업무담당 또는 주무자
5) 시 · 군 · 구 - 경리업무담당자
6) 읍 · 면 · 동 - 경리업무담당자

라. 보 관

1) 금융기관에 예치보관이 원칙이지만,
2) 입찰보증금과 같이 바로 환급을 요할 경우에는 출납원 책임하에 견고한 용기(금고)내에 보관이 인정된다.

마. 수 납

1) 수납절차
가) 세입세출외현금납부서를 첨부하여 현금을 금고(은행)에 납입
나) 금고는 납부자에게 영수증을 교부하고, 출납원에게 납입통지서를 송부
다) 출납원은 납입통지서에 따라 세입세출외현금출납부 정리

2) 반환절차

가) 세입세출외현금 반환청구서를 출납원에게 제출

나) 세입세출외현금을 다른 계좌에 송금 또는 납부하고자 할 때에는 세입세출외현금 송금의뢰서에 입금의뢰서나 납부서를 첨부하여 출납원에게 제출

다) 출납원은 소정의 절차에 따라 반환하고 영수증을 징구

바. 세입세출외현금의 국고 귀속

1) 정부가 보관하는 보관금은 법률에 따라 규정한 것을 제외하고는 5년을 경과하여도 환불의 청구가 없을 때에는 국고에 귀속(지방자치단체도 이에 준하여 처리)

2) 예금으로 발생한 이자는 법령·조례 또는 기금의 조성이 필요한 경우와 계약에 따로 정한 것을 제외하고는 귀속하며, 세입에 편입하여야 한다.

사. 출납상황보고

1회계연도 경과 후 1월 이내에 세입세출외현금출납계산서를 작성, 자치단체의 장에게 제출한다.

제 4 절 계 약

1. 계약의 의의

지방자치단체의 계약은 지방자치단체가 계약상대자인 사인(법인)과 상호 대등한 입장에서 당사자간에 서로 대립되는 의사의 합치에 의하여 매매, 임차, 도급 등을 위한 채권의 발생을 목적으로 체결하는 법률행위로서 사법상의 구속력을 갖는 약속이다.

계약당사자는 계약내용에 따라 신의와 성실의 원칙에 따라 이행하여야 하고, 계약담당공무원은 계약질서 확립을 위해 계약관계 법규를 준수하여야 한다.

2. 계약담당기관

지방자치단체의 계약을 체결할 수 있는 권한을 가지는 기관을 계약담당기관이라 한다.

지방자치단체에서는 지방자치단체장의 위임을 받은 경리관이 지출의 원인이 되는 계약, 기타의 행위와 세입의 원인이 되는 계약 사무를 처리하고 있다.

- 경리관(대리경리관, 분임경리관, 대리분임경리관)

※ 국가의 경우는 계약에 관한 사무를 담당하는 공무원을 계약관이라 함.

3. 계약의 종류

가. 일반적인 구분 : 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약

1) 일반경쟁계약

계약목적 등을 널리 공고하여 일정한 자격을 가진 불특정 다수인을 경쟁시켜 그 중 가장 유리한 조건을 제시한 자와 계약체결

가) 장점 : 공정성, 기회의 균등성, 경제성의 확보 등

나) 단점 : 절차의 번잡성, 부당한 담합행위가능, 자본・신용・경험이 부족한 업자 응찰로 부실화 초래 우려 등

※ 방법 : ㅇ 원칙 - 입찰, ㅇ 예외 - 경매(동산매각시)

2) 제한경쟁계약

일반경쟁계약과 지명경쟁계약이 안고 있는 문제점을 불식시키고 장점만을 취하여 만든 양제도의 중간적 위치에 있는 제도라고 볼 수 있다.

즉, 계약의 목적・성질 등에 비추어 필요하다고 인정될 때엔 경쟁 참가자의 자격을 ① 실적, ② 도급한도액, ③ 기술보유 상황, ④ 납품능력, ⑤ 경쟁참가자의 재무상태 등의 객관적 기준에 따라 제한하여 불성실하고 능력이 없는 자를 배제시킴으로써 확실성・공정성・경제성 등을 유지시키기 위한 계약방법이다.

3) 지명경쟁계약

모든 계약은 일반경쟁계약이 원칙이나 일반경쟁은 불성실하거나 신용이 없는 자가 경쟁에 참가하여 공정한 경쟁을 방해하는 단점이 있으므로, 국가(지방자치단체)에서 자

본과 신용이 확실한 자를 지명하여 경쟁하게 함으로써 그 결함을 없애는 장점이 있다. 이에 반하여 자칫 지명이 어느 특정인에게 고정되고 그 결과 담합이 쉬워져 경쟁의 실효를 거두지 못하는 결함이 생길 우려가 있다. 그러나 지명경쟁계약은 일반경쟁에 비하여 절차가 간소하고 계약에 있어 가장 적합한 자만을 지명할 수 있는 등의 장점이 있으므로 적정한 운용을 통해 경쟁의 실익을 충분히 얻을 수 있는 제도라 하겠다.

4) 수의계약

수의계약이란 경쟁 입찰에 부치지 아니하고 계약담당공무원이 자본과 신용이 있고 경험이 풍부한 상대방을 선택하여 계약을 체결하는 방법이다.

모든 계약은 일반 경쟁계약이 원칙이나 수의계약은 경쟁계약에 대한 특례로서 계속공사 등의 경우 새로운 입찰절차 등이 불필요하거나, 사실상 계약 상대방이 1인이거나, 공사예정금액이 소액인 경우 또는 비밀수행사업 등 특수 목적을 위하여 한정적으로 운영되고 있다.

수의계약은 입찰공고를 생략하는 등 행정편의를 기할 수 있는 장점이 있으나 수의계약사유가 다기화 됨에 따라 수의계약제도를 남용하거나 자의적으로 운용하는 사례가 지적되고 있다. 그러므로 계약담당공무원은 수의계약이 경쟁계약의 특례인 만큼 계약의 목적·성질 등에 비추어 적법여부에 의하여 신중하고도 합리적인 운용이 되도록 하여야 한다.

나. 계약의 특수성에 따른 구분

(1) 계약금액의 확정여부	확정계약 : 예정가격을 정하여 이를 기초로 낙찰자를 결정
	개산계약 : 예정가격을 정할 수 없는 개발시제품의 제조·시험·조사연구 등은 계약 이행 후 사후정산
(2) 계약금액의 결정방법	총액계약 : 당해 계약 목적물 전체에 대한 단가가 아닌 총액으로 계약
	단가계약 : 일정기간 계속하여 제조·수리·가공·매매·공급·사용등의 계약을 할 필요가 있을 때
(3) 계약기간	장기계속계약 : 이행에 수년을 요하는 계약의 경우
	일반(단년도)계약 : 회계년도 독립의 원칙하에서의 통상적인 계약방식
(4) 계약 상대자의 수	공동계약 : 공사·제조 기타의 계약에 있어 필요가 인정될 때 2인 이상과 공동계약 체결
	단독계약 : 계약상대자가 1인

※종합계약 : 동일 장소에서 다른 관서·지방자치단체 또는 정부투자기관이 관련되는 공사 등에 대하여 관련기관과 공동계약체결 가능

4. 정부계약 집행 절차도

1) 계약방법결정

○ 발주기관 내부 결정

2) 입찰공고

○ 조달청 지정 정보처리장치에 공고

3) 현장설명 및 설계서 열람

○ 공사규모별로 일정 기간 전에 현장설명 실시(의무대상 : 추정가격 300억 이상 공사)
○ 설계서 열람
○ 물품제조구매는 해당 안됨

4) 입찰등록

○ 입찰보증금납부 (입찰전일까지)
○ 구비서류 제출

5) 복수예비가격 또는 예정가격작성

6) 입 찰

○ 입찰유의서등 수락 및 입찰서 금액 기재
○ 공종별 목적물 물량내역서 제출(추정가격 100억원 이상)
○ 입찰참가자격심사

7) 개찰 및 낙찰선언

○ 입찰공고에 표시한 장소와 일시에 입찰자 참석한 자리에서 선언
○ 동일금액낙찰자 있을 경우 계약이행능력심사결과 최고 점수인자
○ 심사결과점수가 동일한 경우 추첨
○ 낙찰예정자 및 낙찰자선언
· 낙찰예정자 : 최저가 입찰순으로 계약이행능력심사 후 낙찰결정
· 낙찰자선언 : 물품구매

8) 계약체결

○ 계약서 작성
○ 낙찰 통지 후 10일 이내 체결
○ 계약보증금
○ 인지세법에 의한 수입인지 등

9) 계약이행

○ 착공계 및 공사공정 예정표 제출
○ 산출내역서 제출
· 100억원이상 : 입찰서에 첨부
· 100억원미만 : 착공시까지 제출
○ 착공 및 현장감독관 임명, 감독, 계약이행(공사, 물품제조, 구매, 용역)

10) 선금급 및 기성급지급

○ 선금급 : 계약금액 70%이내에서 계약목적물의 규모별로 구분 지급
○ 기성급지급 : 기성부분 검사 후 7일 이내 지급

11) 검 사

○ 계약이행 완료사실 통보 접수(준공계 등 제출)
○ 검사(검수)공무원의 검사(검수) (준공계 등 제출일로 부터 14일 이내)
○ 검사(검수)조서 작성

12) 대가지급

○ 검사후 대가청구일로부터 7일 이내 지급
○ 하자보수 보증금 납부
○ 지체상금 납부

제 5 절 재정관리제도

1. 사업예산제도

가. 제도개요

사업예산제도는 자율과 책임 기반 하에 자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정성과를 극대화하기 위한 예산제도를 말한다. 우리나라는 개국이래『목』중심의 예산편성·운영·평가·감사체제인 품목별 예산제도를 운영하였으나, 예산집행에 대한 회계책임을 명백히 하고 공무원의 재량을 제한함으로써 부패방지와 능률향상 등 경비지출의 적정화를 도모할 수 있는 장점은 있으나, 정부의 활동이나 사업계획을 나타내지 못하는 단점이 있었다. 그래서, 정부는 이러한 단점을 극복하고, 주민들이 지방자치단체에서 실시하는 정책사업의 성과를 쉽게 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 지방재정의 투명성과 효율성을 제고하고 재정사업의 성과를 높이기 위해 2008년부터 사업예산제도를 본격적으로 시행하게 되었다.

나. 도입의 필요성

1) 성과지향의 지바재정 운용기반 구축

사업예산은 성과목표에 근거한 사업 중심 예산 편성 및 성과목표 달성에 필요한 합리적 재원배분에 용이한 예산체계를 구축할 수 있다.

2) 중·장기 전략적 재원 배분 강화

사업예산은 중기지방재정계획과 단년도 예산편성을 연동, 전략적 재원배분 체계를 구축하고 예산 및 성과가 연계될 수 있도록 상호간 사업단위가 된다.

3) 행정의 효율성과 투명성 제고

사업예산은 책임감 있는 예산집행, 사후평가를 고려한 예산편성으로 행정의 효율성을 제고하고 주민이 예산서를 통해 사업내용과 정책성과를 쉽게 이해할 수 있도록 명확한 정보를 제공해 준다.

다. 예산제도의 비교

구분	품목별예산제도	사업예산제도
편성	• 예산과목 위주 편성 - 익년도 업무계획과 예산(안) 별도 작성 - 목표, 계획, 예산 연계 미흡	• 사업 중심으로 편성 - 중장기 목표에 입각하여 성과계획서와 예산(안) 동시 작성 - 목표, 계획, 예산의 연계
예산서 형식	• 품목별 예산서 - 품목별 편성 • 목별 사업예산 내역	• 성과중심 예산서 - 사업단위 편성 • 성과목표별 사업내역
예산운용	• 통제위주 예산운용	• 성과위주 예산운용
결산	• 단편적·품목별 결산	• 종합적·사업단위 결산
심사평가	• 사업빈도분석 수준의 심사평가	• 목표와 연계된 성과중심의 평가
환류 (Feed-back)	• 평가장치가 없어 집행 결과가 다음 연도 예산에 반영되지 않음	• 성과보고서를 통한 성과 평가 및 다음 연도 예산에 반영
주민에 대한 효과	• 품목중심의 편제로 자치단체가 어떠한 사업을 수행하고 있는지 파악이 곤란	• 사업을 파악하기 용이 • 투명한 예산운영 유도

2. 중기지방재정계획 제도

가. 제도의 개요

중기지방재정계획은 지방자치단체의 발전계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 재원배분을 통한 계획적인 지방재정 운용을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획이다. 중기지방재정계획제도의 도입은 예산운영의 시계를 5년의 중기시계로 넓혀 장기예측적이며 효율적인 재원배분을 통해 발전적으로 재정을 운영하기 위해 1988년 지방재정법을 전면 개정하여 도입한 제도이다. 이 제도는 지방의 발전비전과 정책우선순위를 반영하여 지방재정의 예측가능성을 제고하고 개별사업 검토 중심의 단년도 예산편성 과정에서 놓치기 쉬운 전략적 재원배분 기능을 강화하고, 국가의 중·장기 중점재원 투자방향과 주요사업계획을 반영한 국가재정운용계획을 참고하여 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보 하는 등 지방자치단체 재정운용의 기본틀로서 활용할 수 있다.

나. 계획의 수립 내용

○ 수립주체 : 지방자치단체장(지방의회에 보고 후 안전행정부장관에게 제출)
○ 계획수립기간 : 5년으로 하여 재정여건 변화를 반영, 매년 수정해 나가는 연동화 계획으로 운영
○ 계획수립지침 : 국가계획과 지역계획의 연계를 위하여 안전행정부장관이 시달
○ 전국계획수립 : 자치단체의 계획을 기초로 안전행정부장관이 종합적인 중기지방재정계획 수립
○ 주요내용 : 재정목표, 재정전망, 분야별 정책방향 및 투자계획
○ 대상사업 : 총사업비를 기준으로 아래 규모 이상의 사업

- 광역자치단체 : 총사업비 40억원 이상
- 공연·축제 등 행사성 사업 : 광역 5억원, 기초 3억원 이상
- 외국차관 도입사업, 해외투자사업 및 타 자치단체와 공동으로 투·융자 하는사업 : 광역 10억원, 기초 5억원 이상

※ 총사업비 : 기투자 + 5개년 계획 + 향후 투자액이 모두 포함된 사업비
(연례 반복적인 사업은 계획기간 내 사업비 합계)

3. 지방재정 투·융자사업 심사제도

가. 제도의 개요

이 제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 '92년 도입된 제도로서 주요투자사업 및 행사성사업에 대하여 예산편성전에 사업의 타장성 · 효율성 등을 심사 · 분석한다.

중기지방재정 계획수립 ⇒ **지방재정 투·융자심사** ⇒ 국고보조금 등 재정지원 ⇒ 예산편성 ⇒ 투자사업 추진 ⇒ 사후관리

※ 투·융자심사 의뢰전 중기지방재정계획 반영이 원칙이나, 사정변경 또는 예측하지 못한 사업의 경우 차기계획에 반영하는 조건으로 추진가능 지방재정 투·융자심사제도의 목적은 다음과 같다.

○ 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정운영
○ 한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영
○ 지방자치단체 주요투자사업의 타당성을 사전 검증
○ 중기지방재정계획과 연계된 계획재정운영

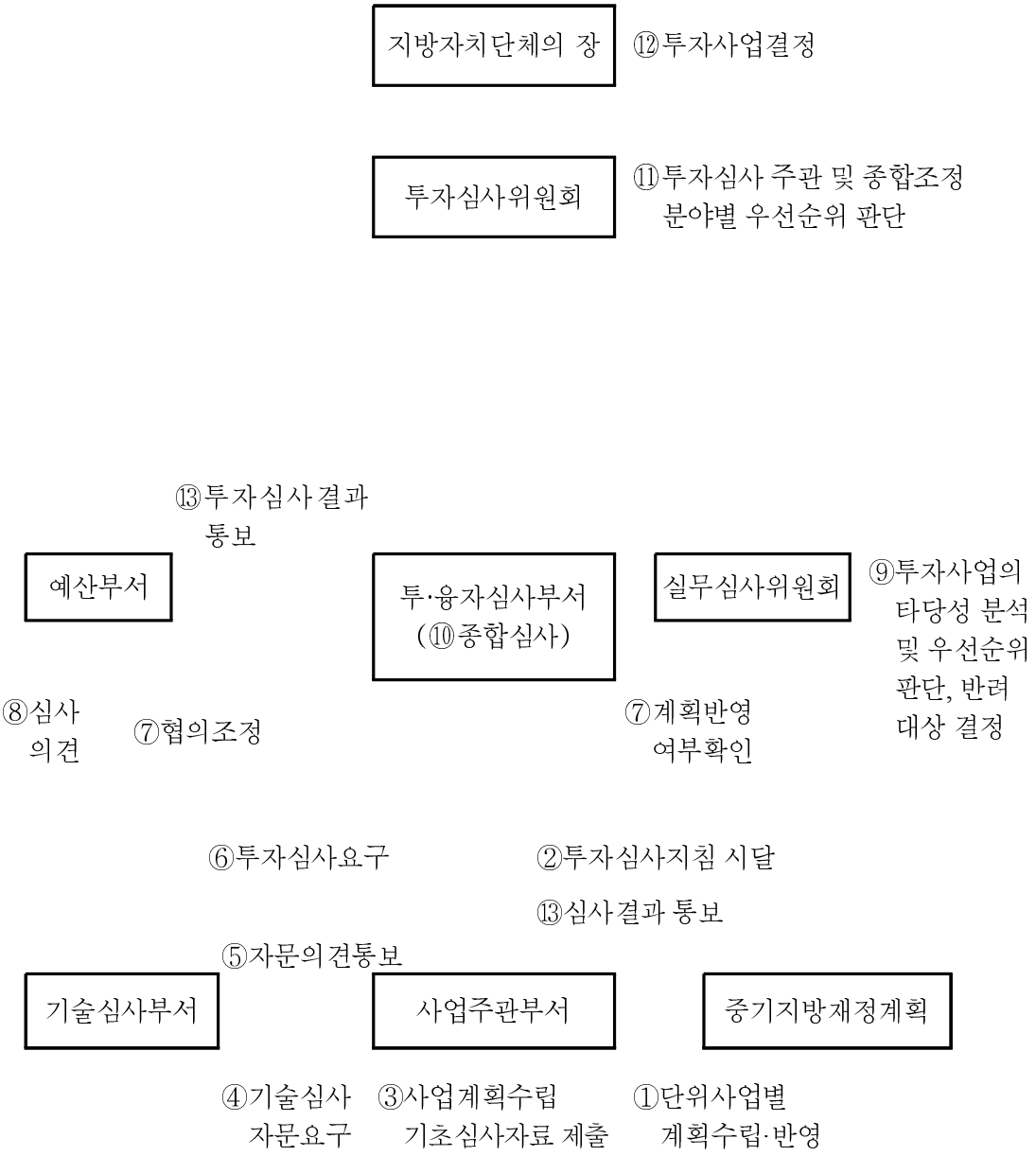
나. 심사대상 및 절차

1) 심사대상

투・융자심사는 이를 시행하는 주체에 따라 해당 지방자치단체가 직접 심사하는 경우를 『자체심사』라 하고, 사업비의 규모가 일정범위를 넘어 자체적으로 사업시행 여부를 심사하기가 곤란한 사업의 경우 이를 시・도 및 중앙에 의뢰하는 『의뢰심사』로 구분하고 있다.

심사구분	심사기관	대상사업
자체심사	시·군·자치구	• 20억원 이상 ~ 50억원 미만 신규투자사업 • 5억원 이상 ~ 10억원 미만 행사성 사업 • 20억원 이상 전액 자체재원 부담 신규투자사업
	시·도	• 40억원 이상 ~ 300억원 미만 신규투자사업 • 10억원 이상 ~ 30억원 미만 행사성 사업 • 40억원 이상 전액 자체재원 부담 신규투자사업
의뢰심사	시·도	• 50억원 이상 ~ 300억원 미만 신규투자사업 • 10억원 이상 ~ 30억원 미만 행사성 사업 • 총사업비 20억원 이상으로 전액 자체재원 부담 시·군·자치구의 본청 및 의회 청사 신축사업 • 2개이상 시·군·자치구 관련 10억원 이상 신규투자사업
	중앙	• 300억원 이상 신규투자사업 • 30억원 이상 행사성 사업 • 총사업비 40억원 이상으로 전액 자체재원 부담 시·도의 본청 및 의회 청사 신축사업 • 2개이상 시·도 관련 10억원 이상 신규투자사업 • 외자도입 10억원 이상 신규투자사업 • 10억원 이상 외국에 투자하는 사업

2) 심사 절차


지방자치단체의 장
⑫투자사업결정
투자심사위원회
⑪투자심사 주관 및 종합조정
분야별 우선순위 판단
⑬투자심사결과
통보
예산부서
투·융자심사부서
(⑩종합심사)
실무심사위원회
⑨투자사업의
타당성 분석
및 우선순위
판단, 반려
대상 결정
⑧심사
의견
⑦협의조정
⑦계획반영
여부확인
⑥투자심사요구
②투자심사지침 시달
⑬심사결과 통보
⑤자문의견통보
기술심사부서
사업주관부서
중기지방재정계획
④기술심사
자문요구
③사업계획수립
기초심사자료 제출
①단위사업별
계획수립·반영

4. 복식부기회계제도

가. 복식부기와 단식부기의 차이점

단식부기회계는 현행 회계기록방식으로서 거래내용을 예산대비 집행으로 단순히 기록하는 형태인데 반하여 복식부기회계란 1건(하나)의 거래를 대차평균의 원리에 따라 왼쪽(차변)과 오른쪽(대변)에 이중 기록하여 회계 처리하는 방식을 말한다.

예) 100만원짜리 컴퓨터를 구입한 경우 지출 100만원, 자산취득 100만원으로 기록

나. 현금주의와 발생주의

현금주의란 현금을 수취하거나 지급한 시점에서 거래를 인식하는 방식을 말하며 재화와 용역을 제공했다하더라도 현금으로 회수가 되지 않는 동안은 수익으로 기록하지 않고 현금으로 지급되기 전에는 비용으로 계상하지 않는 방식인데 반하여 발생주의는 현금의 수수와 관계없이 거래가 발생한 시점을 기준으로 거래를 인식(예: 물품검수시점을 거래로 인식)한다.

발생주의를 적용하는 경우 현금주의와 인식차이에 따라 미수세금, 미수수익, 미지급금 등과 같이 현금수수가 이루어지기전 상황을 기록하기 위한 계정과목이 사용되며 복식부기회계제도는 발생주의를 전제로 한 회계처리제도이다.

분 야	예산회계	복식부기회계
의의	예산의 집행실적 기록 (분야-부문-정책사업-단위사업)	재정상태 및 재정운영결과 보고
회계방식	현금주의 단식부기 (공기업회계는 발생주의 복식부기)	발생주의 복식부기(기업형)
결산보고서	세입세출결산서(6종)	재무보고서(재무제표 등)
보고형식	회계단위별 분리보고	회계단위간 연계와 통합보고
가치지향	행정 내부조직 중심 - 예산집행 통제, 법규준수	주민의 삶의 질 향상 - 투명한 공개, 효율적 집행
자기검증 기 능	없음	회계오류의 자동 검증(대차평균)

다. 도입의 필요성

1) 관리정보의 유용성

현재의 예산회계에 의한 산출물 보다는 자산, 부채, 운영성과, 예산의 성질별, 품목별 집행상태 등 다양하고 깊이 있는 정보를 제공할 수 있다.

2) 종합적인 재정상황 파악 가능

자산, 부채, 유동자산, 유동부채, 보증채무, 연금채무 등 숨겨진 채무 등을 종합적으로 파악이 가능하므로 재정운영의 의사결정에 유용한 정보를 제공한다.

3) 비용정보 및 재정운영 성과측정 기반구축

비용과 원가에 대한 정보(예: 감가상각비)를 자치단체 활동별로 선정된 계정과목에 표시가 가능하므로 비용과 수익을 대비하여 사업별·기능별로 순비용을 산출하는 방식에 의해 비용 및 성과정보를 제공 할 수 있다.

4) 재정운영의 책임성·투명성·효율성이 강화됨

복식부기회계제도는 단식부기 보다 오류에 대한 자기검증이 가능하고 원가개념 도입, 재정운영의 성과측정이 용이하다.

5. 수입대체경비 예산편성 제도

가. 개요

1) 수입대체경비란 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 자치단체가 특별한 역무 또는 시설을 제공하고 그 제공을 받은 자로부터 비용을 징수하는 경우의 당해 경비로서
2) 수입의 범위 안에서 관련경비의 총액을 지출할 수 있는 제도

나. 예산편성 범위

1) 수입의 범위 안에서 직접 집행이 가능한 경비에 대해 수입대체경비 예산편성
2) 인건비 등 수입과 직접 관련이 없는 경비는 종전과 같이 일반회계에서 지원

다. 예산의 초과집행(지방재정법 제16조)

수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있음

라. 조치사항

1) 해당기관에 "수입대체경비" 세항 신설
2) 수입대체경비 수입 징수관 및 수입금 출납공무원, 수입대체경비 지출원 등 회계관직 별도 지정 추진

제 6 절 회계장부관리 및 계산증명

1. 회계장부정리

가. 장부의 비치정리

징수관·경리관 등 회계관계공무원은 징수부·지출원인행위부 등을 각각 비치하고 필요한 관계사항을 기록 정리하여야 한다.

○ 징수관 : 징수부, 징수총괄부(본청에 한함), 과오납금정리부
○ 채권관리관
- 총괄채권관리관 : 총괄채권관리부
- 채권관리관 : 채권관리부
○ 채무관리관 : 채무관리부
○ 수입금출납원 : 현금출납부(세입세출일계표로 갈음하고 장부비치 생략가능)
○ 경리관 : 지출원인행위부
○ 지출원 : 지출부, 일상경비정리부, 지급명령발행부
※ 지출원인행위부와 지출부는 1책으로 하여 겸용 가능함.
○ 일상경비출납원 : 현금출납부, 지급내역부
※ 지급내역부 앞에 현금출납부 서식을 붙여 통합사용 가능함
○ 세입세출외현급출납원 : 세입세출외현금출납부, 세입세출외현금내역부, 유가증권수급부
※ 세입세출외현금출납부와 세입세출외현금내역부는 1개 장부로 병용가능

○ 분임자 : 분임자는 각각 주임자에 준하여 장부를 비치 · 정리하여야 한다.
○ 보조부의 비치 : 앞에서 열거한 장부 외에 필요한 경우에는 보조부를 비치할 수 있다.

나. 장부조제·보존

1) 비품관계 장부를 제외한 장부는 매년도 별도 조제하여야 한다. 다만, 기재사항이 적은 장부는 연도구분을 명백히 하여 구 장부를 계속 사용할 수 있다.
2) 비치장부 및 지출서식내용을 전산입력처리시 별도 장부를 비치하지 않고, 전산입력으로 갈음할 수 있다.
3) 증빙서류 및 장부는 5년간 보존한다.

다. 장부기재상의 주의

1) 장부에는 세입세출결의서 또는 수지의 근거가 될 수 있는 것에 의하여 기재원인이 발생할 때마다 즉시 이를 기재하여야 한다.
2) 각 계좌의 색인을 붙인다.
3) 각 난의 사항 및 금액을 소급하여 기재하지 아니한다.
4) 매월 말의 월계를 2월 이상에 걸치는 때에는 누계를 기재한다.
5) 잔액의 난에 기재할 금액이 없을 때에는 검은 글씨로 0을 쓴다.
6) 예산에 대하여 수입액이 초과하였을 때에는 초과액을 기재하고 그 앞에(+)의 기호를 붙인다.
7) 장부의 상위 첫 란에는 "전페이지에서 이월" 또는 "전옆에서 이월" 사항을 기재하고 아래 마지막란에는 누계액을 기재한다.

2. 계산증명

회계관계 직원들이 그의 책임하에 집행한 회계사무의 실적을 일정한 서식에 의거 작성한 후 헌법상 결산검사 기관이며 회계사무의 감독기관인 감사원에 제출하여 정당하게 집행하였음을 입증하는 행위이다.

제출된 계산서에 대하여 입증책임을 지고 있는 자(증명책임자)는 당해 계산서를 제출한 회계관계직원이고, 이를 검사하고 적정성 여부의 판단은 감사원이 한다.

가. 계산증명의 목적

1) 당해 회계관계직원의 집행실적에 대하여 감사원이 상시 검사감독하고 그 적정성 여부를 확인
2) 검사결과 위법 부당한 사항이 발견되면 이에 대하여 변상판정, 시정, 개선 등 요구
3) 제출된 증거서류는 결산검사의 확인 자료가 되고 감사원의 위법 부당 사항에 대한 각종 처분요구(변상판정, 징계, 문책, 시정, 주의, 개선)시의 증거자료가 됨

나. 계산증명에 관한 규칙

계산증명규칙은 감사원법 제25조에 의거 계산서, 증거서류, 기타 회계관계서류의 제출에 관하여 회계관계직원이 제출하여야 할 계산서 및 그 부속서류의 종류와 서식을 일정하게 정하고, 계산서의 작성 및 제출기한, 계산증명기간 등을 규정한 감사원 규칙(1999. 4. 16. 제133호)이다.

1) 계산서의 작성 및 제출(계산증명규칙 제3조)
가) 증명책임자는 증명기간마다 계산서를 작성하고 증거서류와 같이 그 증명기간이 지난 뒤 경유기관의 경유기간을 포함하여 25일 안에 감사원에 도달되도록 제출. 다만, 다른 증명책임자의 계산을 함께 셈하거나 계산서를 모아서 제출하는 경우는 제출기한을 30일로 함
나) 증명기간 중 계산액이 없는 경우에도 제출하여야 하며, 각 계산서의 표지 소정란에는 소속관서의 장이 그 내용을 열람하고 날인(捺印)
※ 전산처리가 가능한 경우 전산디스켓 제출

2) 두서금액의 표시
문서 및 유가증권에 금액을 표시하는 때에는 아라비아 숫자로 쓰되, 숫자 다음에 괄호를 하고 한글로 기재하여야 한다.

3) 금액, 수량 등의 정정
가) 금전의 수지에 관한 증빙서류 및 장부의 금액, 수량 기타 기재사항은 약품, 기타의 방법으로 말소하거나 문자의 일부분만을 정정하지 못함
나) 부득이한 사유로 정정·삽입 또는 삭제하고자 할 때에는 그 사항에 붉은 선을 긋고, 작성자가 날인한 후 그 우측 또는 윗자리에 정정하여 삭제한 문자

를 명료하게 해득할 수 있게 해 두어야 함

다) 금전의 수지에 관한 증빙서류의 두서금액은 정정·도말 또는 개서 불가

라) 숫자가 아닌 기재사항에 대하여 정정·삽입 또는 삭제시에는 그 자수를 난외에 기재하고 작성자가 이에 날인함

4) 회계문서의 날인

가) 회계문서상의 모든 날인은 무인, 서명, 기타 표지로 갈음할 수 없다.

나) 다만, 강의, 감시, 당직 또는 회의참석 등의 경우에 실비변상으로 지급하는 100만원이하에 대하여는 서명으로 갈음할 수 있다.

5) 지출원, 출납원의 계산서 작성 제출요령

가) 지출원은 매월 지출계산서를 작성하여 금고의 세출월계표를 첨부 매분기말 익월 15일까지 본청 회계과장에게 제출

○ 본청 회계과장은 지출계산서를 수합하여 매분기말 익월 20일까지 시·도지사(시·군·구청장)에게 보고

나) 일상경비출납원은 매월 일상경비출납계산서에 예금 잔액증명서를 첨부하여 매분기말 익월 20일까지 해당 지출원에게 제출

○ 임시일상경비출납원은 사무종료 후 5일 이내에 임시일상경비정산서에 증빙서류를 첨부하여 지출원에게 제출

다) 세입세출외현금출납원은 세입세출외현금출납계산서를 작성하여 회계연도 경과 후 1월 이내에 시·도지사(시·군·구청장)에게 제출

라) 출납원이 경질되었을 때에는 인계자의 계산을 인수자의 계산과 병산하여 계산서를 작성하고 그 끝에 각자의 관리기간을 기재하고 인계·인수자가 증명

마) 출납원은 계산서를 일단 제출한 후에는 이를 수정하거나 변경하지 못함

6) 준용규정

재무회계규칙에서 규정한 이 외의 징수관, 지출원이 작성하는 계산서의 첨부서류, 증거서류는 감사원의 계산증명규칙 규정을 준용한다.

제 7 절 회계관계공무원의 책임

1. 의 의

1) "회계관계직원등의책임에관한법률"에 의한 변상책임은 회계관계직원등이 고의 또는 중대한 과실로 직무상 의무를 위반하여 국가나 지방자치단체의 재산에 손실을 끼친 때에 그 손해를 변상하여야 하는 책임을 말한다.
2) 일반적으로 공무원이 직무를 수행하면서 국가나 지방자치단체에 손해를 끼쳤을 때에는 민법상 손해배상이나 기타 공법상의 특별한 배상책임을 묻지 않는 것이 원칙이다.
3) 그러나 회계관계 공무원이 담당하고 있는 업무의 특수성에 비추어 선량한 관리자로서의 주의의무를 부여하여 다른 공무원보다 엄격한 주의 의무를 요구하고 있다.
4) 그 이유로 회계관계직원은 현금이나 물품, 재산 등을 직접 보관, 관리하고 있으므로 직무수행의 적정여부에 따라 지방자치단체에 미치는 영향이 크기 때문이다.
5) 그러므로 회계관계직원이 선량한 관리자로서의 주의의무를 태만히 하여 지방자치단체에 손해를 발생케 한 때에는 그에 따른 변상책임을 지게 된다는 것을 인식시켜 직무수행을 성실하게 함으로써 회계 사고를 미연에 방지시키고자 하는 "예방적 목적"과, 일단 손해가 발생했을 때 재산상의 손해를 신속히 해결하고자 하는 "손해배상의 목적"을 위한 제도적 장치이다.

2. 책임의 종류

가. 변상책임

1) 회계관계직원이 고의 또는 중대한 과실로 법령 그 밖의 관계규정과 예산에 정하여진 바에 위반하여 국가 또는 지방자치단체 등의 재산에 손해를 끼친 때에는 변상책임을 짐
2) 현금 또는 물품을 출납·보관하는 회계관계직원이 그 보관에 속하는 현금 또는 물품을 망실·훼손하였을 경우에는 선량한 관리자의 주의를 태만히 하지 아니

한 증명을 못하였을 때에는 변상의 책임을 지고, 그 회계관계직원은 스스로 사무를 집행하지 아니한 것을 이유로서 그 책임을 면할 수 없다.

3) 손해가 2인 이상의 회계관계직원의 행위로 인하여 발생하였을 때에는 각자의 행위가 손해발생에 미칠 정도의 한계에 따라 각각 변상의 책임을 진다. 그 손해발생에 미친 정도의 한계가 분명하지 아니한 때에는 그 정도가 동일한 것으로 본다.

나. 징계책임

1) 공무원이 법령위반 또는 직무상 의무위반으로 징계처분의 대상이 된다.
2) 이는 신분상 제재이므로 손해보전을 위한 변상책임과는 목적과 기능을 달리하여 병과 가능

다. 형사책임

1) 공무원은 형사법규위반시 또는 직무위반행위에 대하여 형사상의 책임을 짐
2) 변상책임과는 목적과 기능, 책임의 성립기초가 다르므로 병과가능

3. 변상책임의 성립요건

가. 변상책임의 주체

1) 회계사무집행자(징수관, 경리관, 지출원, 출납원, 물품관리관, 물품사용공무원)
2) 위의 대리자, 분임자
3) 위 각 호의 보조자

지방자치단체 회계관계직원에 대하여는 포괄적으로 “회계사무집행자”로 규정하고 있을 뿐 아니라 그 대리자, 분임자 및 보조자까지 광범위하게 규정하고 있어 회계를 담당하는 모든 공무원이 해당된다.

나. 변상책임의 조건

1) 회계관계직원의 고의 또는 중대한 과실이 있어야 한다.
2) 경리관, 물품관리관 등 명령관계회계직공무원이 고의 또는 중대한 과실로 인한 손해에 대하여 변상책임을 지는 한편,

3) 지출원, 물품출납원 등 출납관계공무원은 고의 또는 중대한 과실로 인한 손해는 물론, 선량한 관리자로서의 주의의무를 태만히 하지 않았다는 증명을 못하는 한 변상책임을 지도록 되어 있다.

4. 변상책임의 종류

가. 단독변상책임

회계관계직원 1인만이 국가 또는 지방자치단체에 대하여 책임을 짐

나. 공동변상책임

2인이상의 회계관계직원의 행위로 인하여 발생된 손해는 각자의 행위가 손해 발생에 미친 정도의 한계에 따라 각각 변상책임을 진다. 그 손해발생에 미친 정도의 한계가 불분명한 경우에는 공동으로 분할하여 책임을 지며, 각자에게 판정된 금액을 변상하면 그 책임은 그 자에 한하여 면한다.

다. 연대변상책임

회계관계직원의 상급자가 위법한 회계행위를 하도록 명령함으로 인하여 손해가 발생하였을 경우에 상급자와 회계관계직원이 연대하여 변상책임이 있다. 연대변상책임은 전부가 변상되어야 각자의 책임이 면제된다.

그러나, 회계관계직원이 위법한 지시 또는 요구를 서면 또는 이에 상당하는 방법으로 이유를 명시하여 그 회계관계행위를 할 수 없다는 뜻을 소속기관의 장에게 표시하였음에도 불구하고 상급자의 위법한 지시·요구의 그 회계행위 변상책임은 당해 상급자가 진다. 단, 직원이 상급자를 기망한 경우에는 그러하지 아니한다.

5. 변상판정 및 구제절차

가. 변상판정 및 명령

1) 감사원은 감사결과에 따라 사실심리 판정
2) 소속(또는 감독)기관의 장에게 변상판정서 송부

※ 변상명령은 원칙적으로 감사원의 판정에 의하여 행하거나 판정전이라도 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장은 회계관계직원에 대하여 변상을 명할 수 있다.

나. 변상판정 구제절차

1) 감사원에 재심의 청구

가) 변상판정에 불복(변상판정을 받은 자가 판정이 위법, 부당하다고 인정하는 때)

나) 변상판정서 도달일로부터 3월 이내 감사원에 재심의 청구

※ 감사원이 변상책임 없다고 판정하면 기 납부한 변상금은 지체 없이 반환해야 한다.

2) 법원에 재판 청구

가) 감사원의 재심에 불복 시

나) 감사원을 당사자로하여 행정소송 제기

행정실무

제 3 장 재산관리

제 1 절 공유재산관리

1. 공유재산관리의 개념

공유재산관리란 지방자치단체의 소유에 속하는 재산을 취득·유지·보존·운용·처분하는 것을 말하며 공유재산 및 물품관리법에서 포괄적으로 규정하고 있다.

가. 행정재산

행정재산이란 행정목적에 직접 사용하는 재산으로서 공공성과 공익성이 가장 큰 재산을 말하며, 이는 공용·공공용·보존용 등의 목적을 위하여 존재하기 때문에 매각, 교환, 양여, 대부, 출자, 사권설정, 신탁이 불가한 재산이다. 행정재산은 원칙적으로 사권을 설정할 수 없으나, 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정을 허용함으로써 장기간 사용할 수 있도록 하고 있다.

나. 일반재산

행정재산 이외의 일체의 국·공유재산을 의미하며 유지·보존·운용과 같은 관리뿐만 아니라 처분도 가능하다.

2. 공유재산의 종류

가. 행정재산

1) 공용재산 : 지방자치단체가 직접 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(청사, 소방헬기 등)을 말한다.

2) 공공용재산 : 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(공원, 도로 등)을 말한다.
3) 기업용재산 : 정부기업(공기업)이 직접 그 사무용・사업용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산을 말한다.
4) 보존용재산 : 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 보존하는 재산(문화재 등)을 말한다.

나. 일반재산

1) 행정재산 이외의 모든 공유재산을 말한다.
2) 관리 및 처분은 국유재산법 등에 특별히 규정된 것 이외에는 사법이 적용된다.

< 공유재산의 범위 >

1. 부동산과 그 종물
2. 선박·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물
3. 공영사업 또는 시설에 사용하는 중요한 기계와 기구
4. 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리
5. 저작권·특허권·의장권·상표권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리
6. 주식, 출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권 기타 이에 준하는 유가증권
7. 부동산신탁의 수익권

3. 공유재산의 법적 성질

가. 융통성의 제한

공유재산은 지방자치단체의 공공목적 수행에 사용되므로 원칙적으로 사권의 설정이 금지되고 처분도 제한하고 있다.

공유재산에 대한 사인의 이용 및 수익행위는 일정한 범위 내에서 제한적으로 허용되고 있다. 이러한 제한은 이용 상태에 따른 제한으로 용도폐지 절차를 거쳐 일반재산이 된 후에는 처분이 가능하다.

나. 강제집행의 제한

공유재산의 불융통성 등을 고려할 때 강제집행은 제한된다고 할 수 있다.

다. 취득시효의 적용제한

국유재산법, 공유재산 및 물품관리법에는 국·공유재산은 민법상 시효취득의 대상이 되지 않음을 명문화 하고 있다. 다만 일반재산에 대하여는 그러하지 아니하다.

라. 공용수용의 제한

공유재산이 공용 또는 공공용으로 사용되고 있는 한 이를 다른 공익사업에 필요하다는 이유로 수용할 수 없다. 토지수용법에 명문의 규정이 있으며, 일반재산에 대하여는 제한이 없다.

제 2 절 물품관리

1. 물품관리의 본질

가. 의 의

행정수행에 필요한 물자의 소요량을 산정, 취득, 보관, 배치, 사용, 정비 및 처분 기능을 합리적으로 수행함으로써 잉여품, 과장품 및 불용품의 발생을 예방하도록 하여 물자와 예산을 절약함에 있다.

나. 내 용

1) 평면적 관리

가) 취득은 신중하게 보관은 소중하게

나) 사용은 알뜰하게 처분은 신속하게

2) 입체적 관리

가) 수급관리 : 소요산정, 취득시기와 방법을 결정하여 구매, 관리전환

나) 재고관리 : 수납, 출납, 배분, 보존, 저장정비, 경영관리

다) 재물활용 : 사용, 운용, 활용

라) 불용처분 : 불용결정, 처분방법(관리전환·매각·해체·폐기·양여·대여 등)

다. 물품관계공무원

기관별 / 회계직	시·도	시·군·구	소 방 서
물 품 관 리 관	회 계 과 장	회계(재무)과장	소 방 과 장
물 품 출 납 원	물 자 담 당	용도(경리)담당	장 비 담 당
분임물품출납원	각 실·과 주무담당(주무담당이 없는 청·소는 주무자)		

※ 물품관리관과 물품출납원은 겸직금지

라. 물품관계 법규

1) 국가 : 물품관리법(령 . 규칙)
2) 지방자치단체 : 공유재산 및 물품관리법(령 · 규칙), 시 · 도, 시 · 군 · 구 물품관리 조례 및 동 조례시행규칙

2. 물품의 구분

품종별(내용성)	사용목적별	상태별
1) 소모품 2) 비소모품	1) 행정용품(사무용품) 2) 사업용품(장비, 시설, 자재, 생산원료 등)	1) 신품 2) 중고품 3) 요정비품 4) 폐품

가. 물품의 종류

1) 비 품 - 비품이라 함은 그 품질현상이 변하지 않고 비교적 장시간 사용할 수 있는 물품을 말한다.
2) 소모품 - 소모품이라 함은 그 성질이 사용함으로써 소모되거나 파손되기 쉬운 물품과 공작물 기타의 구성부분이 되는 것을 말한다.

나. 품종구분 기준

1) 비 품
가) 내용연수가 1년 이상의 물품으로서 소모성 물품에 속하지 아니하는 물품
나) 내용연수가 1년 미만일지라도 취득단가가 10만원 이상의 물품
다) 기타 지방자치단체장이 지정한 물품

2) 소모품

가) 한번 사용하면 원래의 목적에 다시 사용할 수 없는 물품(예 : 약품, 유류, 수선용 재료 등)

나) 내용연수가 1년 미만으로써 사용에 비례하여 소모되거나 파손되기 쉬운 물품(예 : 시험용품, 사무용품, 공구 등)

다) 다른 물품의 수리, 완성제작(생산)하거나 시설공사에 투입사용 됨으로서 그 본성을 상실하는 물품(예 : 수리용 부속품, 생산원료, 재료 등)

라) 내용연수가 1년 이상으로 취득단가 10만원 이하의 물품으로서 사용에 비례, 소모, 파손되기 쉬운 물품

※ 비품과 소모품의 구분 중 취득단가를 10만원으로 하였으나 조례에 의하여 다르게 정할 수 있음

다. 물품 상태 분류기준

1) 신 품 - 신품 및 신품과 거의 동일한 물품(사용되지 아니한 물품으로서 수리를 요하지 아니하는 물품)
2) 중고품 - 사용된 물품으로서 수리를 요하지 아니하는 물품
3) 요정비품 - 수리하여 사용함이 경제적인 물품
4) 폐 품 - 수리하여 사용함이 비경제적인 물품

3. 물품의 분류

가. 물품목록정보제도

1) 물품목록정보제도는 물품을 체계적인 기준에 따라 인식·분류하여 주민등록번호와 같은 번호를 부여하고 관련된 정보를 목록화하여 관리하는 것을 말한다.
2) 제도의 근거 : 물품목록정보의 관리 및 이용에 관한 법률

나. 물품목록번호의 구성

1) 물품목록번호는 물품분류번호 8자리 숫자와 물품식별번호 8자리 숫자로 구성된다.
2) 목록화는 물품에 공통적으로 사용되는 품명을 분류하고, 하나의 물품에는 하나의 식별번호를 부여하는 일물 일번호 체계로 구성된다.

가) 물품의 특성을 식별하기 위하여 통일적으로 부여하는 물품별 고유번호를 물품식별번호라 하며 8자리 숫자로 구성.

물품분류번호				물품식별번호
1 2	1 2	1 2	1 2	1 2 3 4 5 6 7 8
대분류(2)	중분류(2)	소분류(2)	품명(2)	무의미식별번호(8)

다) 물품분류번호의 계층 구조

구 분	대분류	중분류	소분류	품명분류
분 류 명	운송기기	자동차	승용차및버스	일반승용차
분류번호	25	10	15	03

다. 물품목록정보의 검색 요령

물품목록정보는 국가종합전자조달시스템(나라장터 : www.g2b.go.kr)을 통하여 다양하게 검색할 수 있다.

<들어가기> : 나라장터(www.g2b.go.kr) → 목록정보→ ① 지능형검색 ② 일반검색

라. 목록화 요청

1) 물품목록번호는 조달청장이 부여한다, 분류번호가 중복·삭제되었거나 변경하여야 할 물품을 발견하였을 때 조달청장에게 목록화를 요청하여야 한다.
2) 나라장터를 통하여 물품검색을 실시하고 품목이 없을 경우 "목록화요청"메뉴를 클릭하여 목록화를 요청한다.

4. 물품의 수급 및 관리

가. 수급관리계획수립

안전행정부장관은 매년 지방자치단체의 물품수급관리계획지침을 전년도 12월 31일까지 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 지방자치단체의장은 이 지침에 따라 물품수급관리계획을 작성하여야 한다.

1) 수급관리계획에는 당해 연도 매분기별로 취득·사용·처분하고자 하는 예정수량 및 소요예산 포함
2) 예산은 변경 또는 전용이나 사업계획의 변경 기타 사유로 물품수급관리계획의 변경이 불가피하다고 인정되는 때에는 지체 없이 이를 변경하여야 한다.

나. 관리기준설정(물품정수관리)

1) 목적

조직의 사업을 수행하거나 또는 행정 목적수행을 위하여 필요로 하는 주요물품의 운용수량을 미리 책정하여 그 범위 내에서 취득하고 사용함으로써 과소 보유로 인한 사업수행상의 지장과 과다 보유로 인한 물자·예산 낭비를 방지하는데 있다.

< 물품정수관리의 의의 >

○ 물품은 종류가 다양하고 수량이 많아 행정관리의 손길이 자주 미치지 못하는 특성이 있고 물품사용상 순환성이 커서 전체 물품관리를 체계적으로 관리하기 어렵다. 따라서 지방자치단체가 모든 물품을 제대로 관리한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 중요한 물품만을 골라 집중적이고 체계적이며 계획적인 관리를 확행한다는데 정수관리의 의의가 있다.
○ 정수관리제도를 처음 시작할 때는 무절제한 물품구입과 처분을 방지하기 위해 통제적 장치로서 의미가 컸으나 정수관리가 정착된 현시점에서는 중요물품의 계획적인 확보와 현대화를 촉진한다는 수단으로서 의미가 크다.

2) 근거 : 공유재산및물품관리법시행령 제58조

3) 물품정수의 정의

정수라 함은 조직의 임무·정원 및 업무량 등을 고려하여 그 조직의 목적을 능률적으로 수행하는데 필요로 하는 비소모성물품의 표준 수량을 말한다.

4) 적용범위 : 지방자치단체의 소속기관

5) 정수물품 지정

가) 지정권자 : 안전행정부장관
나) 지정시기 : 연 1회(1월중) 정기지정
다) 지정기준
(1) 기관 또는 실과 단위에서 공통적으로 사용하는 물품
(2) 구입 단가가 고가인 주요 물품

(3) 사회선진화 추세와 행정능률 향상을 위해 현대화가 필요한 물품
(4) 특정 사업 목적에 직접 사용되는 물품
(5) 기타 정부 및 지방자치단체의 시책사업에 소요되는 물품

6) 정수물품 : 업무용정수와 사업용정수로 구분

7) 물품정수책정

구 분	업무용정수	사업용정수
정수구분	○조직을 운영하는데 공통적으로 소요되는 사무용 일반물품 정수 (예 : 복사기, 노트북 등)	○청소, 도로보수, 보건, 환경, 시험·검사 등 주로 사업을 수행하는 기관에서 특정한 사업 목적에 따라 필요로 하는 물품 정수 (예 : 건설기계, 시험장비 등)
정수책정시 고려사항	○단위부서의 기구, 정원·업무내용 및 업무량 ○물품의 제원(처리능력 등) ○사무실의 위치, 구조 및 규모 ○사용자의 조직·직급 및 직능 ○기타	○사업의 내용 및 업무량 ○사업에 필요로 하는 품목의 제원 ○단위부서의 목표와 수행능력과의 관계 ○단위부서의 작업공정 범위·량 및 능력 ○사용자의 기술정도, 직위, 직급 및 직능 ○기타
정수책정권자	○지방자치단체의 장	
정수책정시기	○매분기, 다만 시급을 요하는 경우는 수시	
정수책정기준	① 관용차량 - 물 품 명 : 차량(승용·승합용·화물용·특수용 차량) - 확보기준 : 지방자치단체관용차량관리규칙 제4조 내지 제9조의 규정에 의거 차량정수를 배정(교체, 차종·차형변경 포함) 받은 대수는 자동적으로 정수가 책정된 것으로 처리 ② 기타 정수물품 - 물 품 명 : 차량 이외의 물품 - 확보기준 : 지방자치단체의 장이 당해 기구 정원, 업무량, 업무특성을 고려하여 정수 책정	

※ 정수가 배정되지 아니한 물품에 대하여는 그 구입 및 유지관리에 필요한 소요경비를 예산에 계상할 수 없으며 이를 취득할 수 없다.

다. 장부 등의 비치관리

1) 물품출납원은 물품관리에 관한 장부 또는 카드를 비치하고 정리하여야 한다.

◈ 비치·정리장부 ◈	
① 물품수입 및 출급원장	② 비품출납 및 운용카드
③ 물품카드 등록부	④ 도서대장

※ 비치장부중의 내용을 전산입력처리시 별도 장부비치 불요

2) 분임물품출납원은 비품출납 및 운용카드(정수물품은 "정수물품" 고무인을 찍음), 도서대장을 비치하여야 함

라. 재물조사

1) 지방자치단체의 장은 2년마다 정기적으로 그 관리에 속하는 물품에 대한 재물조사실시
(관계공무원 교체 등 필요시는 수시 실시)

2) 정기재물조사보고서 : 시・도지사(시・군・구는 시・도지사 경유) → 안전행정부장관에 제출 → 조달청장에 통보

3) 재물조사결과 재물의 증감이 발견된 경우에 그 원인이 사무상 착오임이 명백한 때는 재물조정을 실시함

4) 재물조사결과 재물조정에 의한 경우를 제외하고 물품의 망실 또는 훼손이 발견된 때에는 "회계관계직원등의책임에관한법률"의 규정에 의한 변상명령

◈ 손·망실 처리기준 ◈
① 변상은 현금으로 하되, 현금으로 변상시키는 것이 지방자치단체에 불리할 때에는 현물로 변상시킬 수 있다.
② 변상액의 결정기준은 망실 또는 훼손의 사실이 발생한 당시의 시가로 환산하여야 하며, 그 사실이 발생한 시기가 불분명한 때에는 그 사실을 발견한 당시의 시가에 의한다.
③ 망실 또는 훼손물품의 시가의 평가에 있어서는 망실 또는 훼손사실의 발생시기 또는 발견 시기의 당해 물품의 가격·감가정도·내용 년수·수량 등을 엄밀히 조사한 후 가격을 환산하여야 한다.
④ 변상명령의 조치를 한 때에는 지체 없이 그 결과를 감사원장에게 통보하여야 한다.

마. 불용결정

1) 지방자치단체의 장이 물품의 불용결정을 하고자 할 때에는 불용결정서에 다음 사항 명기

가) 불용 결정하고자 하는 물품의 분류번호・품명・규격・수량 및 가액

나) 물품의 구입연월일과 물품의 상황

다) 물품의 사용경위
라) 불용의 결정을 하고자 하는 이유
마) 다른 목적을 위하여 사용할 수 있는 가능성의 확인여부
바) 처분방법

2) 불용결정을 하지 않은 것은 매각할 수 없다.

바. 보관의 원칙

물품은 최선의 상태로 사용 또는 처분할 수 있도록 선량한 관리자의 주의로서 보관하여야 하며 지방자치단체의 시설에 보관함을 원칙으로 한다.

1) 분류보관의 원칙 : 물품의 식별과 보관수량의 확인을 용이하게 하기 위하여 물품별로 분류 보관하여야 한다.
2) 품질보존의 원칙 : 물품 및 성능보존이 가능하도록 통풍, 채광, 온도등에 유의하여야 하며 보관중에 보존과 정비장치를 강구하여야 한다.
3) 선입선출의 원칙 : 먼저 수입된 물품이 오랫동안 출입되지 않으므로서 폐용화되는 일이 없게 하기 위하여 먼저 수입된 물품부터 출급 할 수 있도록 보관 하여야 한다.
4) 재고위치 표시의 원칙 : 물품의 성질, 사용의 완급, 출납빈도 등을 감안하여 위치를 선정하고 재고위치마다 물품표시판을 부착하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.
5) 공간활용의 원칙 : 물품의 출납이 용이하고 또한 출납시에 물품이 손상되지 않도록 적재높이, 통로 등을 고려하여 공간을 적절하게 활용하여야 한다.

제 3 절 소방장비관리

1. 소방장비의 분류와 분류번호

가. 소방장비의 분류(소방장비관리규칙)

1) 기동장비 : 자체에 동력원이 부착되어 자력으로 이동할 수 있는 장비로서 소방자동차, 소방항공기, 소방정이 해당

2) 진압장비 : 화재진압활동에 직적 사용되는 필수장비로서 이동용 소방펌프, 이동식 진화기, 소방호스, 관창, 결합금속구가 해당
3) 구조장비 : 구조대 및 구급대편성·운영 등에 관한규칙에 의한 장비로서 구조활동에 사용되는 일반구조용, 중량물작업용, 절단용, 파괴용, 유해화학구조용, 수난구조용, 산악구조용, 특수구조용으로 분류
4) 구급장비 : 구조대 및 구급대편성·운영 등에 관한규칙에 의한 장비로서 구급활동에 사용되는 응급처치기구, 응급환자이송용, 응급의약품, 검사기구로 분류
5) 통신장비 : 소방업무수행을 위한 의사전달 및 정보교환에 필요한 장비로서 유선통신, 무선통신, 전원장치, 전산정보로 분류
6) 측정장비 : 소방업무수행에 수반되는 각종 조사 및 측정을 위하여 사용되는 장비로서 점검기구, 감식기구, 측정기구로 분류
7) 보호장비 : 각종 현장 활동에서 소방대원의 신체를 보호하기 위한 장비로서 일상용과 특수 작업용으로 분류
8) 보조장비 : 소방업무수행을 위하여 간접 또는 부수적으로 필요한 장비로서 진압용, 구조용, 구급용, 탐색용, 전원·조명용, 기록보존용, 정비용으로 분류
9) 그 밖의 소방장비로서 출입통제선, 경계표지판 및 로프 등이 해당

나. 소방장비의 분류번호

1) 소방방재청장은 소방장비의 효율적인 관리를 도모하기 위하여 장비별 세부분류번호를 정한다.
2) 소방장비관리규칙상의 분류번호체계

42○○	-	○○○	-	○○○○○○○	○○○
중분류번호		소분류번호		기관분류번호	장비별 일련번호

가) 중분류번호는 소방장비의 기능 및 종류에 따라 번호를 부여하고,
나) 소분류번호는 소방장비의 용도 및 규격에 따라 번호를 부여하며,
다) 기관분류번호는 행정표준코드관리시스템에 의한 기관코드번호를 부여하고,
라) 장비별 일련번호는 각 장비별로 고유번호를 부여한다.

3) 분류번호가 부여되지 아니한 장비를 취득하거나 보유하게 된 경우에는 서울종합방재센터장·지방소방학교장 또는 소방서장은 시·도지사에게, 시·도지사·중앙소방학교장 또는 중앙119구조대장은 소방방재청장에게 분류번호의 지정을 요청 하여야 한다.

다. 소방장비의 표준화

물품관리법 제6조의 규정에 의한 주요물품에 해당하는 소방장비의 표준은 한국표준규격(KS)에 의하고, 그 밖의 장비의 표준은 소방방재청장이 정하는 바에 의한다.

2. 소방장비의 취득과 운용

가. 소방장비기술심의회

1) 소방장비의 표준화, 소방장비에 관한 새로운 기술과 새로운 소방장비의 도입을 위하여 소방방재청에 중앙소방장비기술심의회를 두고, 지역특성에 맞는 소방장비를 보가하기 위하여 특별시·광역시 또는 도에 시·도소방장비기술심의회를 둔다.

2) 심의사항
   가) 소방방재청장이 정하는 소방장비의 표준 및 규격검토에 관한 사항(중앙소방장비 기술심의회에 한정)
   나) 소방장비를 구매하는 경우 검사에 관한 사항
   다) 소방장비의 세부적인 확보기준의 설정에 관한 사항
   라) 그 밖에 소방방재청장 또는 시도지사가 소방장비의 취득과 운용을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

나. 소방장비운용계획의 수립

1) 소방기관은 소방장비의 구매·처분 등의 변동현황을 파악하여 매년 12월말까지 다음연도 소방장비의 관리 및 운용을 위한 소방장비관리운용계획을 수립한다.

2) 계획수립 시 포함하여야할 사항
   가) 소방장비의 현황파악 및 불용품 처분계획
   나) 소방장비 및 부품의 재고관리계획
   다) 소방장비의 소요조사 및 확보계획
   라) 예방점검 및 확인점검계획
   마) 자체교육 및 훈련계획
   바) 그 밖의 소방장비의 운용 및 관리에 관한 사항

다. 소방장비의 보유 및 운용기준

1) 소방기관은 소방장비관리규칙의 기준에 따라 소방장비를 보유하여야 하고 보유하고 있는 소방장비의 현황을 소방장비관리대장에 기록·관리하여야 한다.
2) 소방기관의 장은 언제든지 소방 활동에 사용할 수 있도록 소방장비를 준비하여야하고, 지역특성을 고려하여 소방장비별 및 상황별로 출동기준을 정할 수 있다.
3) 일상용 보호 장비는 임용과 동시에 지급하여야 하며, 지급받은 일상용 보호 장비는 다른 시·도의 소방기관으로 전보하거나 퇴직하는 경우에는 반납한다.
4) 소방장비의 운용자
   가) 자동차운전면허증 등 소방장비별로 관계법령에서 정하는 자격(면허)증을 취득한 자 또는 안전교육을 받은 자
   나) 중앙소방학교·지방소방학교 또는 한국소방산업기술원에서 소방장비 관련 전문교육을 받은 자
   다) 소방기관의 장이 소방장비를 운용할 능력이 있다고 인정하는 자.
   (다만, 관계법령에서 자격(면허)증을 취득한 자가 소방장비를 담당 또는 취급하도록 한 경우를 제외한다.)

5) 소방장비의 운용의 범위
   가) 소방검사·화재예방 및 순찰활동
   나) 화재진압, 화재조사 및 구조·구급활동
   다) 소방교육 및 소방훈련
   라) 재난지원활동 그 밖에 소방기관의 장이 필요하다고 인정하는 활동
   마) 소방항공기와 소방정의 운용은 이상의 규정에 의한 기준외에 소방방재청장이 정하는 기준에 의한다.

6) 소방장비의 운용절차
   가) 소방자동차·소방항공기 및 소방정을 운용할 경우 다음에 해당하는 경우이외에는 미리 소속 소방기관의 장에게 보고하여야 한다.
      (1) 화재진압 및 구조·구급활동 등 긴급한 상황에서 운용하는 경우
      (2) 소방장비관리규정에 의한 예방점검을 위하여 운용하는 경우
      (3) 소방장비관리규정에 의한 확인점검을 위하여 운용하는 경우
   나) 소방기관의 장은 보고를 받은 때에는 운행증을 교부하여야 한다.

다) 그 밖의 소방장비의 운용절차에 관한 세부사항은 소방방재청장이 정한다.

7) 소방장비 운용자의 교육

소방장비를 운용하는 자의 직무수행능력을 향상시키기 위하여 다음에 해당하는 교육을 월 1회 이상 실시하여야 한다.

가) 소방장비의 제원·성능 및 조작방법

나) 소방장비의 예방점검 요령

다) 소방활동 현장에서의 안전관리에 관한 사항

라) 그 밖에 소방장비의 유지관리에 관한 사항

라. 소방장비의 내용연수 및 재고관리

1) 내용연수

소방기관의 장은 물품관리법시행규칙의 규정에 의하여 조달청장이 정하는 내용연수에 따라 소방장비를 운용하여야 한다. 다만, 조달청장이 정한 내용연수가 없는 소방장비에 대하여는 소방방재청장이 정하는 내용연수에 따라 운용하여야 한다. 시·도지사, 중앙소방학교장 또는 중앙119구조대장은 내용연수가 정하여지지 아니한 소방장비를 취득한 때에는 소방방재청장에게 내용연수의 지정을 요청하여야 한다.

2) 재고관리

다음 각 호의 소방장비에 대한 적정한 재고를 유지하여야 한다.

가) 사용횟수가 많은 소방장비 및 그 부품

나) 가스·전기·화학·항공기·유류화재, 수난 및 화생방에 대응하기 위하여 필요한 소방장비

3. 소방장비의 관리 및 점검

가. 소방장비의 안전관리

소방장비는 관계법령에 의한 안전기준에 따라 관리·유지되어야 하며 특히 구조장비 및 보호장비에 대하여는 다음과 같이 관리하여야 한다.

1) 공기호흡기의 용기 및 공기충전기 관리·유지기준

가) 호흡용 공기의 질은 미국호흡용압축공기표준(CGA G-7.1)의 규정에 의한 E등급 이상일 것

나) 공기충전기는 6월 이내마다 1회 이상의 공기의 성분분석을 자체적으로 하여야하고, 1년 이내마다 시험기관의 정밀분석을 받을 것

다) 성분검사 결과 안전기준에 미치지 못하는 경우에는 충전된 용기의 모든 공기를 빼내고 공기충전기의 운용을 중지한 후 그 원인을 조사하여 잘못된 부분을 시정하고 재분석을 실시할 것

라) 공기호흡기의 용기는 충전일자를 기록 유지하여야 하며, 충전된 공기는 3월 이상 보관 사용하지 아니할 것

마) 공기호흡기의 용기 및 공기충전기는 고압가스안전관리법에 의하여 관리·운용 할 것

2) 안전로프 등 고하중을 받는 기기와 고압을 사용하는 인명구조장비는 사용하는 때마다 사용횟수 및 사용조건 등을 기록할 것

3) 로프총, 마취총 등 총포·도검·화약류등단속법의 적용을 받는 장비는 사용하는 발사원 및 발사체를 몸체와 분리하여 관리할 것

4) 화학보호복는 사용후에는 육안으로 정밀하게 검사하여야 하고, 장갑·장화를 교체하거나 보호복을 수리한 후에는 반드시 기밀테스트를 실시한 후 사용할 것

5) 방사선 측정기, 도시미터, 가스검지기 및 공기분석기 등과 같이 검·교정 및 감지부의 교환이 필요한 물품은 전문 검정·교정 기관에 의뢰하여 이상 유무를 확인할 것

나. 소방장비점검

1) 점검종류

가) 일일점검 : 수시로 고장발생 가능성이 있는 사항에 대하여 일 1회 이상 실시한다.

나) 주간점검 : 소방방재청장이 정하는 사항에 대하여 주 1회 이상 실시한다.

다) 월간점검 : 소방방재청장이 정하는 사항에 대하여 월 1회 이상 실시한다.

라) 연간점검 : 자동차관리법에 의한 정기검사 또는 월동대비 등을 위하여 연 1회 이상 실시한다.

마) 특별점검 : 사고로 인한 고장, 엔진의 출력저하, 이상기온, 황사, 수해지원후

등의 점검 사유가 있는 때에 실시한다.

바) 정밀점검 : 펌프차, 물탱크차, 화학차, 고가사다리차, 굴절사다리차, 조연차, 배연차 및 조명차 특수장치 부분 등에 대하여 취득 후 5년이 경과한 후부터 1년에 한번이사 정밀점검을 실시한다.

사) 해체검사 : 펌프차, 물탱크차, 화학차, 고가사다리차, 굴절사다리차, 제독차, 무인방수탑차, 조연차, 배연차, 내폭차, 구조차 및 조명차 중 내용연수가 경과한 차량 및 소방기관의 장이 의뢰한 차량에 대하여 소방방재청장이 정하는 점검기준에 따라 실시하되, 내용연수가 경과한 차량에 대하여는 1년에 한번 이상 실시한다.

2) 점검방법

가) 소방자동차

- 일일점검·주간점검 및 월간점검 : 소방기관에서 소방자동차를 직접 관리·운용하는 자가 실시한다.
- 연간점검 및 특별점검 : 자동차의 전문정비공장에 의뢰하여 실시한다.

나) 소방항공기·소방정 및 통신장비 : 소방방재청장이 정하는 방법에 따라 실시한다.

다) 그 외의 소방장비 : 소방기관에서 소방장비를 직접 관리·운용하는 자(장비담당자)가 실시한다.

3) 확인점검

가) 점검횟수

(1) 소방방재청장 : 필요시

(2) 시·도지사 : 연 1회

(3) 소방서장 : 연 2회

나) 중점 확인사항

(1) 적정한 소방장비 및 부품의 관리계획의 수립 및 이행 실태

(2) 소방장비의 효율적인 관리상태

(3) 예방점검의 이행상태

(4) 소방장비의 관리운용상황의 기록·유지 상태

(5) 장비담당자의 교육훈련 상태

(6) 그 밖에 장비관리 및 운용에 관한 사항

다. 소방장비의 고장 및 수리

1) 소방장비의 고장이 발견된 때에는 그 사실을 즉시 보고하여야 한다.
2) 소방장비의 운용 중 사고가 발생한 때에는 그 일시 및 장소, 장비의 사용목적과 사고발생원인, 인적·물적 피해상황, 그 밖의 조치사항을 보고하여야 한다.
3) 소방장비에 고장이 있거나 성능을 향상시킬 필요가 있다고 인정되는 때는 수리하여야 하며, 자체수리를 하거나 전문정비업체에 의뢰하여 수리하여야 한다.

라. 소방장비의 처분

1) 소방장비의 운용자는 장비를 사용할 필요가 없거나 사용할 수 없는 소방장비가 있는 때에는 이를 보고한다.
2) 보고받은 사항을 확인하고 장비담당자에게 해당 소방장비의 반납 등 필요한 조치를 한다.
3) 반납된 소방장비에 대하여는 물품관리법 또는 지방자치단체물품관리조례에 의하여 처분한다.

4편 행 정 법

01 행정법 총칙

02 행정작용(行政作用)

03 행정법상의 의무이행 확보수단

04 행정구제(行政救濟)

05 행정조직법

06 특별행정작용법

07 인 · 허가 법제실무

08 부 록[소방행정법 관련 판례]

행정실무

제 1 장 행정법 총칙

제 1 절 行 政

行政法은 행정에 관한 법이며, 行政法學은 행정의 조직(組織)과 작용(作用)에 관한 법 현상을 연구대상으로 하는 학문이다. 따라서 行政法을 이해하기 위해서는 먼저 행정이 무엇인가를 파악하여야 한다.

근대시민사회가 성립하기 이전의 절대군주국가(絶對君主國家)에서는 모든 국가작용은 절대군주의 통치작용(統治作用)으로 행하여졌으며, 행정이라는 관념은 아직 성립되지 않았다. 이러한 전제군주제 아래에서의 과도한 권력집중에 대한 저항으로 1789년 프랑스 대혁명을 비롯한 시민혁명(市民革命)이 일어나 절대왕정이 타도된 이후 출현한 근대입헌국가(近代立憲國家)는 국가권력으로부터 개인의 자유와 권리를 보장하기 위한 정치적 지도 원리로서 권력분립원칙(權力分立原則)을 채택하였는바, 이는 국가의 권력을 입법, 사법, 행정의 3권으로 분리하고 이를 각각 다른 기관에 분장시켜 이들 상호간의 견제(牽制)와 균형(均衡)(checks and balances)을 도모함으로써 권력남용과 인권침해를 방지하고자 하였던 것이다.

이와 같이 行政의 개념은 프랑스 대혁명 이래 3권 분립을 헌법원리로 채택한 근대입헌국가(近代立憲國家)에서 비로소 성립된 것으로 권력분립론(權力分立論)의 산물(産物)이라 할 수 있다.

입법·사법·행정(立法·司法·行政)의 구별은 역사적 발전과정에서 정치제도와 관련하여 성립하였다. 이렇게 성립한 행정의 개념을 국가작용의 성질을 표준으로 하여 정의하는 입장(실질적 개념)과 실정제도상 각 기관에 분배된 권한에 따라 규정하려는 입장(형식적 개념)이 있다.

행정의 정의와 관련하여서는 통치행위의 의의나 그 인정근거 등을 밝혀 둘 필요가 있다. 왜냐하면 오늘날 행정은 법치주의에 따라 법에 구속되고 재판통

제에 의하여 그 구속이 확보되는 것이지만, 원칙적으로 통치행위는 그러한 재판통제의 대상에서 제외되는 것으로 파악되어 왔기 때문이다.

1. 실질적(實質的) 의미의 행정

실질적 의미의 행정이란 행정은 어떠한 성질을 가지는 국가작용인가를 기준으로 하여 입법 및 사법과 비교하여 정의내린 것이다. 따라서 입법은 법정립작용(法定立作用)이고 사법은 법선언작용(法宣言作用)이며, 행정은 법집행작용(法執行作用)이라고 할 수 있다. 실질적 의미의 행정의 개념 정의에 대하여는 견해가 다양하게 대립되고 있다.

가. 긍정설(肯定說)

1) 소극설(공제설)消極說(控除說) : 행정은 국가작용 중에서 입법·사법을 제외한 국가작용이라고 한다. 이 견해는 행정과 입법·사법이 서로 명확한 성질상의 차이가 있다고 전제되어야 하는데 그 구별이 모호하고 또 입법·사법을 제외한 나머지 작용의 하나가 공통원리를 가질 수 있는가 하는 점에서 비판을 받고 있다. 즉, 행정을 적극적으로 정의하지 못하는 문제가 있다.
2) 적극설(積極說) : 행정의 특질을 행정을 적극적으로 정의하는 견해이다. 적극설에도 여러 견해(목적설, 양태설)가 있지만 통설은 구체적 표현은 학자마다 다소 다르지만 양태설(결과실현설)(樣態說結果實現說)에 따라 정의한다. 이 학설은 목적설(目的說)보다 적극적으로 행정 개념을 규정하는 견해로서 행정은 국가 목적(目的) 또는 공익(公益)을 사실상 실현하여 어떤 구체적 결과를 가져오는 형성적(形成的) 국가작용이라고 한다.

   참고로 목적설(目的說)은 행정은 국가목적(國家目的)(공익)을 실현하는 작용이라고 한다. 이에 대하여 국가목적·공익의 실현은 행정에만 있는 것이 아니고 입법·사법에도 공통한 국가작용 일반의 목적이 된다는 점에서 문제가 제기된다.
3) 묘사설 : 양태설에 따라 행정을 적극적으로 정이하면서도 행정의 다양성에 비추어 볼 때 행정의 개념 정의는 불충분할 수 밖에 없기 때문에 행정의 특질을 묘사하는 견해이다.

나. 부정설(기관양태설機關樣態說)

H. Kelsen에 의해 대표되는 순수법학파의 견해로서 모든 국가작용은 법정립, 법집행 및 법선언의 성질을 가지고 있으므로 입법, 사법, 행정의 이론적 구별은 불가능하고 실정법질서에 있어서 단계적 구조와 그 권한의 행사기관에 차이가 있을 뿐이라고 한다. 이 견해에 의하면 입법(立法)은 합의체 기관에 의하여 수행되는 작용이며, 사법(司法)은 직무상 상호 독립적인 대등 관계에 있는 기관이 행하는 법집행 작용이며, 行政은 그 직무행사에 관하여 상급기관의 감독을 받는 상하관계에 있는 기관이 행하는 법집행 작용이라고 한다.

2. 형식적(形式的) 의미의 행정

행정(行政)의 개념을 제도적인 입장에서 형식적으로 파악하는 것으로서 행정을 『행정부(行政府)가 행하는 작용(作用)』이라고 한다. 이 견해에 의하면 행정기관의 권한에 속하는 국가작용은 그것이 성질상 입법에 속하거나 사법에 속하거나 모두 행정으로 이해하게 된다.

3. 우리 헌법(憲法)과 행정

우리 헌법은 제66조제4항에서 "행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다." 그리고 제40조에서는 "입법권은 국회에 속한다." 제101조제1항에서는 "사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다."고 규정하여 권력분립의 원칙을 선언하고 있다.

한편 행정권은 실질적 의미의 행정을 대상으로 하나, 많은 예외를 인정(정부의 법률안제출, 명령의 제정, 대통령의 사면·감형·복권 등)하고 있다.

4. 통치행위(統治行爲)

종래부터 넓은 의미의 行政을 통치행위와 좁은 의미의 행정으로 구분하고, 좁은 의미의 행정만이 法 아래 있는 작용(作用)으로서 行政法學의 대상이 된다고 하였다. 그러므로 행정의 한계를 명확히 하기 위해서는 統治行爲를 이해할 필요가 있다.

통치행위는 프랑스에서 국사원(國事院)(Conseil d'Etat)의 판례를 중심으로 발전

하였고, 독일에서는 주로 이론적으로 이 관념이 구성되었으며, 영국에서는 국왕의 대권이론(大權理論)에 의한 국사행위(國事行爲)를 중심으로, 미국에서는 권력분립 이론에 의한 정치문제(政治問題)를 중심으로 발전하였다. 우리나라에서는 통치행위를 일부 부인하는 견해도 있으나, 통설 및 판례는 이 관념을 인정하고 있다.

가. 통치행위(統治行爲)의 관념(觀念)

1) 의의

통치행위란 법치주의(法治主義)가 확립되어 국가기관의 행위의 합법성에 대한 재판 통제가 일반적으로 인정되는 상황에서의 예외적인 현상으로, 고도의 정치적인 국가행위 또는 국가적 이익에 직접 관계되는 사항을 대상으로 하는 행위에 있어서 그에 대한 법적인 판단이 가능함에도 불구하고 재판통제에서 제외되는 행위이다. 이러한 통치행위는 立法도, 司法도 또한 보통의 行政도 아니기 때문에 "제4종의 국가작용(國家作用)"이라고도 한다.

2) 제도적 전제

통치행위가 현실의 문제로 논의되기 위해서는 그 전제로 공권력(公權力) 행사에 대한 사법심사(司法審査)가 고도로 발달되어 있어야 한다. 따라서 통치행위가 성립하기 위한 전제로서 법치주의와 행정소송에 있어서의 개괄주의(槪括主義)를 들 수 있다.

나. 통치행위(統治行爲)에 관한 학설

1) 부정설(否定說)

실질적 법치주의가 확립되고 국민의 재판청구권이 일반적으로 인정되어 있으며 행정 소송상 개괄주의(槪括主義)가 채택된 현대국가에서는, 법률적 판단의 대상이 될 수 있는 국가작용은 모두 사법심사의 대상이 되어야 한다. 따라서 비록 고도의 정치적 문제라 하더라도 그에 법률문제가 포함되어 있다면 그 한도 내에서 당연히 사법심사의 대상이 되어야 한다고 본다.

2) 긍정설(肯定說)

가) 재량행위설(裁量行爲說) : 統治行爲는 국가최고기관의 정치적 재량에 의한 행위이기 때문에 그 권한의 행사에 있어서는 정치적 합목적성만이 문제되는 것이므로 이러한 통치행위는 법적 판단의 대상이 될 수 없다고 본다. 즉, 합법성 통제의 대상이 될 수 없으므로 사법심사의 대상이 되지 않는다고 한다.

나) 권력분립설(權力分立說) : 권력분립의 원칙상 사법부는 정치적 성격이 강한 통치행위에 대해서는 사법권의 내재적 한계를 넘으므로 심사할 수 없다는 견해이다. 권력분립설은 내재적 한계설(內在的 限界說)이라고도 한다.

다) 사법부자제설(司法府自制說) : 통치행위도 법률문제를 발생시킨 이상 사법심사의 대상이 되나, 실제 그에 대한 사법심사가 배제되고 있는 것은 법원이 위법을 감수하여서라도 방지하여야 할 보다 큰 위해의 발생을 예방하기 위하여 그 재판권의 행사를 자제하는 결과라고 보는 견해이다.

다. 통치행위위에 관한 판례

판례는 통치행위를 인정하고 있는데, 대법원과 헌법재판소는 통치행위의 인정근거에 관하여 다소 다른 입장을 취하고 있다. 헌법재판소는 사법자제설을 취하면서도 국민의 기본권 침해와 직접 관련되는 경우에는 헌법재판소의 심판대상이 된다고 한다(헌재 2004.4.29,2003헌마814(일반사병이라크파병위헌확인; 헌재 1996.2.29,93헌마186). 그리고 대법원은 기본적으로 사법자제설을 취하면서도 권력분립설에 입각하기도 한다(대판 2004.3.26,2003도7878(대북송금사건).

라. 우리나라의 통치행위(統治行爲)

현행 헌법에는 어떠한 것이 통치행위인지 성문의 규정이 없으며, 단지 헌법 제64조 제4항의 국회의원의 자격심사 및 징계에 관하여 사법심사의 대상에서 제외된다고 규정하고 있을 뿐이다. 또한 국민의 재판청구권 및 행정소송의 개괄주의에 비추어 인정될 수 없다는 부정설(법치주의 입장에서도 또한 동일)도 있으나, 이것을 긍정하는 것이 통설이다. 한편 통설 및 판례가 인정하는 것으로는 계엄선포(戒嚴宣布) 등이 있다.

관련판례

◈ 1964년의 한일국교정상화를 반대하는 6·3사태수습을 위한 대통령의 비상계엄선포행위에 대한 판례 : 대통령의 계엄선포행위는 고도의 정치적·군사적 성격을 지니고 있는 행위로서 그것이 누구나 일견 헌법이나 법률에 위반되는 것이 명백하게 인정될 수 있는 것이라면 몰라도 그렇지 아니한 이상 당연 무효라고는 단정할 수 없다. 계엄선포의 당·부당을 판단할 권한과 같은 것은 오로지 정치기관인 국회에만 있다.(대결1964.7.21, 64초4)

◈ 1979년의 10·26사태를 수습하기 위하여 선포한 대통령의 비상계엄선포 행위에 대한 판례 : 사법기관인 법원이 계엄선포의 요건의 구비 여부나 선포의 당·부당을 심사하는 것은 사법권의 내재적인 본질적 한계를 넘어서는 것이다.(대판1979.12.7, 79초70)

마. 統治行爲의 한계

통치행위는 법치주의의 예외적 현상이므로 통치행위 범위는 극히 제한적으로 인정되어야 하며 헌법상의 기본원칙 즉 국민주권의 원리, 자유민주주의, 평등의 원칙 등을 위반해서는 아니 된다. 또한 국회나 국민여론에 의한 통제를 받으며 오늘날 통치행위의 범위는 점차 축소되어 가는 경향이다.

관련판례

◈ 대통령의 긴급재정경제명령은 국가긴급권의 일종으로서 고도의 정치적 결단에 의하여 발동되는 행위이고 그 결단을 존중하여야 할 필요성이 있는 행위라는 의미에서 이른바 통치행위에 속한다고 할 수 있으나 통치행위를 포함하여 모든 국가작용은 국민의 기본권적 가치를 실현하기 위한 수단이라는 한계를 반드시 지켜야 하는 것이고, 헌법재판소는 헌법의 수호와 국민의 기본권보장을 사명으로 하는 국가기관이므로 비록 고도의 정치적 결단에 의하여 행해지는 국가작용이라고 할지라도 그것이 국민의 기본권 침해와 관련되는 것인 때에는 당연히 헌법재판소의 심판대상이 된다.(헌재 1996.2.29, 93헌마186)

◈ 비상계엄의 선포나 확대행위가 사법심사의 대상이 되는지 여부(한정 적극) : 대통령의 비상계엄의 선포나 확대 행위는 고도의 정치적·군사적 성격을 지니고 있는 행위라 할 것이므로, 그것이 누구에게도 일견하여 헌법이나 법률에 위반되는 것으로서 명백하게 인정될 수 있는 등 특별한 사정이 있는 경우라면 몰라도, 그러하지 아니한 이상 그 계엄선포의 요건 구비 여부나 선포의 당·부당을 판단할 권한이 사법부에는 없다고 할 것이나, 비상계엄의 선포나 확대가 국헌문란의 목적을 달성하기 위하여 행하여진 경우에는 법원은 그 자체가 범죄행위에 해당하는지의 여부에 관하여 심사할 수 있다.(대판 1997. 4. 17, 96도3376)

제 2 절 行 政 法

1. 行政法의 의의

행정법은 행정에 고유한 공법(公法)으로서, 내용적으로는 행정주체의 조직(組織)·작용(作用) 및 행정구제(行政救濟)에 관한 公法을 말한다. 즉 행정법은 국가·지방자치단체 등 행정주체의 기관의 설치 및 그 권한 그리고 기관상호간의 관계에 관한 법(行政組織法), 행정주체와 사인간의 관계에 관한 법(行政作用法) 및 행정작용으로 인한 개인의 권리 침해에 대한 구제에 관한 법(行政救濟法)으로서 행정의 고유한 공법을 말한다.

가. 「行政」에 관한 法

1) 헌법(憲法)·입법법(立法法)·사법법(司法法)과의 구별(區別)

행정법은 행정권(行政權)의 조직, 작용(구제 포함)을 규율하는 법이다. 이점에서 國家의 조직 및 작용의 기본원칙을 정하는 憲法과 구별된다. 또한 행정법은 行政의 조직 및 작용에 관한 법인 점에서 입법권(立法權)의 조직 및 작용에 관한 立法法, 사법권(司法權)의 조직 및 작용에 관한 司法法과 구별된다.

2) 행정의 범위

행정법이 행정에 관한 법이라고 할 경우, 그 행정의 의미와 범위에 관하여 학설상으로는 실질적 의미의 행정과 동일시하는 견해와 형식적 의미의 행정과 동일시하는 견해 등으로 나누어져 있다. 한편 실제에 있어서 행정법학(行政法學)은 실질적 의미의 사법(司法)인 행정쟁송(行政爭訟)과 행정벌(行政罰), 실질적 의미의 입법인 법규명령(法規命令)의 정립작용과, 이른바 행정사법(行政私法) 등은 고찰대상으로 하고 있는 반면, 사법부가 행하는 실질적 의미의 행정과, 행정부가 행하는 범죄수사·행형은 종래 사법법학(司法法學)에서 고찰되므로 제외하고, 입법부가 행하는 실질적 의미의 행정은 주로 입법법학 (立法法學)에서 고찰되므로 제외하며, 외무행정은 국제법학(國際法學)에서 고찰되므로 제외하고 있다.

나. 行政에 고유한 「공법(公法)」

行政에 관한 법이 모두 行政法이 되는 것은 아니고 그 중에서 특히 행정에 고유·특수한 법, 즉 공법(公法)만이 行政法이 된다. 현행제도상 사인 상호간의 관계를 규율하는 사법(私法)과 구별되는 공법(公法)이 인정되고 있음은 명확하나, 공법의 정의를 명확히 내리기는 힘들다.

行政上의 법률관계에는, 첫째 행정주체가 사인에 대해 명령·강제하며 일방적으로 법률관계를 설정·변경하는 경우(권력관계·지배관계), 둘째 사회형성 활동의 일환으로 공공시설을 설치·관리하며, 역무·물질·에너지 등을 국민에게 급부·공급하는 경우(공적 관리관계), 셋째 행정주체가 사인과 대등한 입장에서 물질의 구입·판매 등 경제활동을 하는 경우(사경제활동관계(私經濟活動關係)·국고적활동관계(國庫的活動關係)) 등이 있는데, 前 二者를 규율하는 법이 공법(公法)이라 말할 수 있다.

다. 行政에 관한「국내공법(國內公法)」

행정에 관한 공법 중 국내행정(國內行政)에 관한 공법만이 행정법이 된다. 다만 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규(國際法規)는 國內法과 동일(同一)한 효력을 가진다(憲法 제6조제1항)고 규정하고 있으므로 그 한도 안에서 국제적 법률도 國內 行政法의 대상에 포함된다.

2. 行政法의 성립

가. 대륙법계(大陸法係)

대륙법계는 법치국가의 사상과 행정제도의 발달로 행정법이 일찍부터 성립되어 왔다.

1) 법치국가(法治國家)의 사상

국가의 모든 작용은 국민의 대표기관인 의회에서 제정한 법률에 기속(羈束)되어야 한다는 사상이다. 따라서 행정도 의회의 법률에 종속하게 되었는데, 이 행정의 활동에 관한 기준을 마련한 법체계가 바로 행정법이다. 다만, 대륙법계의 법치국가 사상은 국가작용으로서 행정작용이 일반 국민의 민사작용(民事作用)과는 그 성질을 달리하므로 공익(公益)의 실현자로서의 행정의 우월한 지위를 보호하기 위해 행정법은 일반 사법(私法)과는 다른 특수한 법 영역으로 인식되었다.

2) 행정제도의 발달

법치국가사상에 의한 행정법체계에 걸 맞는 행정에 특수한 제도적 기반이 필요함에 따라 행정재판소 제도를 핵심으로 하는 行政制度가 발달되었다. 이로써 행정은 일반사법(一般私法)과 다른 특수한 법체계와 아울러 일반 민사법원과 독립된 특수한 소송제도를 가지게 되었다.

나. 영미법계(英美法係)

영국의 자연법사상인 보통법사상에 의하면 보통법(Common Law) 아래에서는 국왕을 위시한 국가작용이든 일반 국민의 민사작용이든 불문하고 보통법의 지배를 받는다는 원칙이 확립되었다. 즉, 행정기관의 결정에 대한 재판권도 원칙상 통상의 사법재판소가 갖는다.

이에 따라 국가 등의 공행정(公行政) 역시 사인(私人)의 행위와 동일하게 취급되어 영미법계에서는 행정법이 발달하지 않게 되었다.

그러나 20C 들어 행정분야에서 특수한 전문적·기술적 사무를 담당하는 행정위원회(行政委員會)가 등장하면서 이를 중심으로 행정법이 성립되고 있다고 한다.

다. 우리나라의 행정법

우리나라의 행정법은 대륙법(특히 독일법)의 영향을 받아 행정에 특유한 공법으로서의 성격을 갖고 있지만, 행정소송은 통상의 사법재판소에 의해 행하여진다. 다만, 행정소송은 민사소송과는 다른 특수한 소송절차를 정하는 행정소송법에 의해 규율된다. 따라서 우리나라의 행정법은 기본적으로 대륙법계에 속하지만 행정재판제도에 있어서는 영미법계의 제도를 일부 수용하고 있다고 말할 수 있다.

3. 법치행정(法治行政)의 원리

가. 의의(意義)

법치주의는 인권보장을 목적으로 하여 모든 국가작용은 법에 근거하여 행하여져야 한다는 원리이다. 법치주의의 행정면에서의 표현인 법치행정의 원리란 행정권도 법의 기속을 받고, 위법한 행정작용에 대하여는 사법심사에 의하여 국민의 권익을 보장받는 것을 내용으로 한다.

법치행정의 원리는 독일의 오토 마이어(O. Mayer)에 의해 체계화되었는데, 법률의 법규창조력, 법률의 우위 및 법률의 유보 등 3개 원칙을 그 내용으로 하고 있다.

1) 법률의 법규창조력(法規創造力)

법률의 법규창조력이란 국가작용 중 국민의 권리의무에 관한 새로운 규율을 정하는 것은 모두 의회가 정립하는 법률에 의하여야 하며, 원칙적으로 의회가 정립한 법률만이 법규로서의 구속력을 가진다는 것을 의미한다. 여기서 법규(법규)란 국민의 권리의무에 관한 새로운 규율을 의미한다.

2) 법률우위의 원칙

모든 행정작용은 의회가 만든 법률에 위반하여 행사되어서는 안 된다는 원칙으로 모든 영역에 적용된다. 이는 소극적 의미의 법률적합성의 원칙으로 행정작용의 법률 종속성을 의미한다.

3) 법률유보의 원칙

이는 행정권의 발동에는 법률의 근거가 있어야 한다는 원칙이다. 종래에는 법률의 유보범위를 매우 제한적으로 파악하고 있었으나, 오늘날에는 그 범위를 확대하여 파악하는 것이 학설·판례의 입장이다.

가) 침해유보설(侵害留保說) : 국민의 자유와 권리를 제한·침해하거나 새로운 의무를 부과하는 행정작용은 반드시 법률의 근거를 요한다고 보는 입장이다. 이 견해는 법률의 유보 범위를 지나치게 확대하면 오히려 국민에게 불리한 결과를 야기할 수도 있다(예컨대, 급부행정 등 수익적 행정작용 등에 법적 근거가 없는 경우)는 점을 논거로 한다.

나) 전부유보설(全部留保說) : 모든 행정작용에는 법률의 근거가 필요하다고 하는 견해로서 오늘날 민주국가에 있어서 의회는 국가의 최고기관으로서의 지위를 가지고 있으므로, 모든 행정작용은 국민의 의사 표현인 법률에 따라 행하여져야 한다고 보는 것이다.

다) 권력행정유보설(權力行政留保說) : 당해 행정작용이 침익적인가 수익적인가를 가리지 않고, 행정권의 일방적 의사에 의하여 국민의 권리·의무를 결정하게 되는 모든 권력적 행정작용은 법률의 근거를 요한다고 본다.

라) 급부행정유보설(給付行政留保說) : 법률유보원칙은 침해행정뿐만 아니라 수익적 행정활동인 급부행정의 전반에 대해서도 적용되어야 한다고 보는 견해로서, 현대국가에 있어서 국가의 급부활동과 국민생활의 밀접한 관련성 및 급부행정의 중요성에 대한 인식에 입각하고 있다.

마) 본질성설(중요사항유보설) : 헌법상의 법치국가원칙·민주주의원칙 및 기본권 규정과 관련하여 볼 때, 각 행정부문의 본질적 사항에 관한 규율은 법률에 유보하여야 한다고 보는 것이다. 그 본질적 사항여부의 판단은 당해 행정 부문 또는 행정작용의 속성을 기준으로 하기보다는 국민 일반 및 개인과의 관계에 있어 당해 사항에 대한 법적 규율이 가지는 의미·효과·중요성 등에 의존하는 것이다. 그리고 법률유보의 범위는 당해 행정부문·영역에 있어 관련사항에 대한 법적 규율이 국민 일반 및 개인에 대하여 가지는 의미, 중요성 등에 따라 구체적으로 결정되어야 한다고 본다.

바) 검토[7] : 침해유보설은 입헌군주제 하에서 타협의 소산이었다는 점에서, 전부

7) 법률유보 문제에 대한 우리 법원의 입장은 분명하지 않다. 이에 대하여 헌법재판소는 중요사항유보설에 입

유보설은 행정권도 일정한 민주적 정당성을 가지고 있으며 모든 행정작용에 법률의 근거가 있어야 한다는 것은 이상론(理想論)에 불과하다는 점에서, 급부행정유보설은 실제 적지 않은 급부행정이 구체적 법률의 근거 없이 행하여지고 있는데, 이런 부문에도 반드시 법적 근거가 있어야 한다는 것은 오히려 국민에게 불리한 결과만을 야기한다는 점에서, 본질성설은 '본질적 사항'이 구체적으로 무엇인지가 불분명하고 모호하다는 점에서 문제점이 있다.

사) 결론 : 법률유보의 범위에 관한 어느 견해도 아직은 완벽한 이론이 되지 못하고 어느 정도의 문제점과 약점을 가지고 있다. 일응 본질성설(중요사항유보설)이 타당하다. 공동체나 시민에게 무시할 수 없는 영향을 미치는 것과 국민의 권익에 직·간접으로 무시할 수 없는 영향을 미치는 것은 중요한 것으로 보아야 한다. 그리고 법률유보의 범위는 행위형식과 행정유형별(행정분야별)로 개별적으로 검토되어야 한다. 그리고 최근에는 이와 같은 법률유보의 범위의 문제에서 나아가 법률유보의 강도도 행정작용의 성질에 따라 논하여야 한다고 보고 있다. 본질성설(중요사항유보설)은 이 문제까지도 포함하고 있다고 볼 수 있다.

나. 형식적(形式的) 법치주의와 실질적(實質的) 법치주의

오토 마이어(O. Mayer)에 의해 제시된 이념형의 법치행정원리는 현실 적용측면에서 이념형과 많은 편차를 보이고 있다. 형식적 법치주의는 국민의 인권보장을 등한시한 2차 대전 이전의 법치주의를 의미하고, 이후 이를 수정・보완한 것을 실질적 법치주의라 한다.

1) 형식적(形式的) 법치주의

形式的 法治主義(법률의 지배)하에서의 행정은 의회가 제정한 법률에 형식적으로 적합하기만 하면 되고 법률의 목적이나 내용 등은 이를 문제 삼지 아니하였다. 법치 행정원리의 적용한계를 살펴보면 다음과 같다.

각하고 있는 것으로 보인다. 즉 동재판소는 이 문제에 대하여 오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라 국가공동체와 그 구성원에게 기본적인 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대하여 스스로 결정해야 한다는 요구까지 내포하고 있다고 선언하고 있다.(헌재결 1999.5 .27, 98헌바70)

가) 법률의 법규창조력의 적용한계

제2차 대전 전의 독일 등에서는 행정권이 의회로부터 독립하여 독자적으로 제정할 수 있는 독립명령과 법률에 갈음하는 긴급명령 그리고 광범위한 위임입법 자유재량이 행정권에 인정되었다.

나) 법률우위원칙의 적용한계

국가가 국민의 권리의무를 규율함에 있어 형식 또는 절차에 대해서만 규율하면 족한 것으로 이해되었다. 따라서 법률은 그 내용에 대하여는 아무런 제약이 없이 부정(不正)한 내용의 법률의 우위까지 용납하게 되었다.

다) 법률유보원칙의 적용한계

국민의 권리와 자유를 침해·제한하는 권력행정에 대하여서만 법률유보원칙이 적용되고(침해유보설), 그 밖의 분야에 있어서는 행정이 법률의 수권이 없이도 행정권을 발동할 수 있는 것으로 보았다.

라) 행정구제제도의 미비

행정소송사항이 열기주의(列記主義)로 되어 있고 위법한 행정에 관한 소송은 행정기관의 하나인 행정재판소에 의하여 수행되었으며, 위법한 행정권 행사에 대한 국가의 손해배상책임이 전혀 부인되었다.

2) 실질적(實質的) 법치주의

實質的 法治主義(법의 지배)는 개인의 존엄과 가치보장을 이념으로 하여 국민의 실질적·경제적 평등(實質的·經濟的 平等)의 보장을 법의 내용에 적극적으로 반영하는 것을 말한다. 2차 대전 후 각국은 종래의 형식적 법치주의에 대한 심각한 비판과 반성에 따라 국가권력은 실질적·내용적 한계를 갖고 있어야 한다는 의식 하에 법치주의의 실질화를 확립하고자 노력하였다. 따라서 오늘날에는 실질적 법치주의가 일반화·보편화되어 있다고 할 수 있으며, 그 실현의 방법으로는 다음과 같다.

가) 법률의 법규창조력 원칙의 관철

오늘날 독립명령은 존재하지 아니하고, 긴급명령은 헌법에 의하여 그 발령요건이 엄격히 규정되어 있으며 예외적으로만 인정되고 있다. 또한 헌법은 위임명령을 구체적으로 정하여 위임한 사항에 대하여서만 제정할 수 있도록 하고 있다.

나) 법률의 유보범위의 확대

종래의 통설인 침해유보설(侵害留保說)에서 중요사항유보설(重要事項留保說)(행

정의 기능, 내용이 국민의 법적 지위와 제 이익을 참작하여 개별적·단계적으로 중요사항만 법률유보의 사항으로 인정), 전부유보설(全部留保說)(모든 공행정작용은 법률의 근거가 필요하다는 설), 사회유보설(社會留保說)(사회국가=복지국가=배려행정=공급행정의 이념에 따른 생활배려행정의 분야에도 법률의 유보가 필요하다는 설)로 발전되어 왔다.

다) 합헌적 법률의 우위

법률의 합헌성 심사제도를 도입하여 형식과 절차뿐만 아니라 내용도 정당한 법률이 우월적 지위를 가질 수 있게 하였다.

라) 행정구제제도의 강화

행정소송의 개괄주의(概括主義), 국가배상제도 인정 및 각종 사전적·사후적 구제제도 등을 인정하여 국민의 권익 침해시 실질적 구제수단을 확보하고 있다.

다. 우리나라 법치주의(法治主義)

위의 내용과 같이 실질적 법치주의를 우리 헌법에서도 채택하고 있다. 기본권의 보장, 법률의 법규창조력 유지·강화, 합헌적 법률의 우위, 법률유보의 확대, 사전적·사후적 구제제도의 강화 등을 내용으로 하고 있다.

라. 법치행정원칙의 한계

법치행정원칙은 오늘날 복잡하고 전문화된 사회현상에 따라 입법에 있어서의 행정부 역할 증대, 행정과정론(行政過程論) 등 일정부분 한계가 있다.

4. 행정법의 특수성(特殊性)

行政法은 민법 등 다른 법 분야에 비하여 어떠한 특성을 지니고 있는가 하는 것도 행정법의 개념을 파악하는데 도움이 될 수 있다. 행정법의 특색은 형식(形式), 성질(性質), 내용면(內容面)으로 나누어 고찰할 수 있다.

가. 규정형식상의 특수성

1) 성문성(成文性)

行政法은 국민의 권리·의무에 관한 사항을 一方的으로 규율하기 때문에 예측가

능성(豫測可能性)의 보장과 법적 안정성(法的 安定性)을 도모하기 위하여 다른 법 분야보다는 성문법주의(成文法主義)가 강하게 나타난다.

2) 형식의 다양성(形式의 多樣性)

행정법을 구성하는 법령은 단일법전으로 존재하는 것이 아니라 법률·명령·자치법규· 행정규칙 등 다양(多樣)한 형식(形式)으로 존재한다.

나. 규정성질상의 특수성

1) 획일・강행성(劃一・强行性)

행정법은 보통 다수의 국민을 대상으로 하여 일정한 행정목적의 실현을 위하여 개개인의 의사 여하를 불문하고 획일・강행적으로 규율한다.

2) 기술성・수단성(技術性・手段性)

행정법은 행정목적을 합리적이고 공정한 방법으로 달성하려는 기술적・수단적 성질을 가진다.

3) 집단・평등성(集團・平等性)

행정법은 일반적으로 많은 사람을 그 규율대상으로 하며, 이들에게는 법적 평등을 보장해주어야 한다. 따라서 행정법의 규율내용은 정형화되는 경향이 있다.

다. 규정내용상의 특수성

1) 행정주체의사의 우월성(優越性)

행정법은 국가・공공단체 등의 행정주체가 개인에 대하여 일방적으로 명령・강제하며 법률관계를 형성・변경할 수 있는 힘, 즉 지배권(支配權)을 인정한다.

2) 공익 우선성(公益 優先性)

행정주체는 행정목적의 실현을 위하여 때로는 사인과 대등한 지위에서 활동하는 경우가 많은데, 이러한 경우에도 행정법은 공익목적의 달성을 위해 사인간의 법률관계와는 다른 특별한 법적 규율을 하는 경우가 있다.

5. 우리나라 行政法의 기본원리(基本原理)

법치국가의 성립에 따라 형성된 행정법은 각국의 역사적・정치적・사회적・경제

적 여건의 차이에 따라 특색을 가지고 있다. 우리나라 행정법의 기본원리로는 지방분권주의(地方分權主義), 민주행정주의(民主行政主義), 실질적 법치주의(實質的法治主義), 복리행정주의(福利行政主義), 사법국가주의(司法國家主義)를 들 수 있다.

가. 지방분권주의(地方分權主義)

현행 헌법은 지방자치단체에 의한 자치행정의 수행을 위하여 지방분권주의를 채택하고 있다. 지방자치법(地方自治法)이 1988년 제정(법률 제4004호)된 후 지방의회가 구성되고 지방자치단체의 장을 선거(選擧)를 통해 선출함으로써 완전한 지방자치제가 구현되고 있으나, 지방자치단체의 권능(權能)의 확대 및 자주재정(自主財政)의 확립 등 해결하여야 할 과제가 아직 남아 있다.

나. 민주행정주의(民主行政主義)

헌법 제1조제2항(大韓民國의 주권(主權)은 국민(國民)에게 있고, 모든 권력(權力)은 국민(國民)으로부터 나온다)과 헌법 제7조제1항(공무원은 국민전체에 대한 봉사자(奉仕者)이며, 國民에 대하여 책임을 진다)은 책임행정(행정에 대한 책임추궁(責任追窮)), 행정조직의 민주화(지방자치단체(地方自治團體)의 자주적 기구(自主的 機構), 행정위원회(行政委員會)), 민주적 직업공무원제도(정치적 중립성(政治的 中立性), 신분보장(身分保障), 성적주의(成績主義))를 인정한다.

자유민주적 기본질서와 국민주권의 원리를 최고이념으로 하고 있는 헌법 체계하에서는 행정작용 및 행정조직에 있어서도 민주주의의 구현이 최고의 가치로 파악된다.[8)]

다. 실질적(實質的) 법치주의

개인의 권익을 확보하기 위하여 우리 헌법은 입법에 대한 내용상의 제약을 규정하여(헌법 제10조 인간의 존엄(尊嚴)과 가치(價値)・행복추구권(幸福追求權), 제11조 평등권(平等權), 제37조 기본권의 제한(基本權의 制限)) 법률에 행정을 종속시키고 있으며, 행정의 적법성의 심판을 일반법원에 부여하여 실질적 법치주의를 채택하고 있다.

---

8) 민주행정 원리의 내용
- 행정작용의 민주화 : 공개행정의 원칙, 행정과정에의 국민 참여 등
- 행정조직의 민주화 : 행정기관의 설치·권한의 법정주의, 합의제기구 등
- 직업공무원제도: 공무원의 정치적 중립보장과 국민에 대한 봉사자로서의 역할 등

라. 복리행정주의(福利行政主義)

근대국가를 야경국가・보안국가(夜警國家・保安國家)라고 하는데 반하여, 현대국가는 복리국가・사회국가(福利國家・社會國家)라고 부른다. 복리국가의 실현을 위하여 헌법 제10조의 국민의 행복추구권(幸福追求權), 제34조의 최저생활보장(最低生活保障) 및 국가의 사회보장의무(社會保障義務)의 천명, 헌법 제35조의 환경권보장(環境權保障), 헌법 제119조의 사회복리(社會福利) 국가적 경제질서의 확보를 규정하고 있다.

마. 사법국가주의(司法國家主義)

우리 헌법(憲法)은 대법원이 명령・규칙・처분의 위헌 또는 위법여부에 대한 최종 심사권을 갖는다(제107조제2항)고 함으로써, 사법부 아닌 행정권 내부에 행정재판소를 설치하여 행정소송사건을 관할하는 것을 금지하고 있다.

6. 행정법의 법원(法源)

보통 법원(source of law)이라 함은 법의 존재형식(存在形式) 또는 인식근거(認識根據)를 의미하며 행정법의 법원은 성문법원(成文法源)과 불문법원(不文法源)으로 구분하여 설명하고 있다.

일반적으로 대륙법계 국가에서는 성문법주의를, 영미법계 국가에서는 불문법주의를 원칙으로 하고 있으나, 행정법에 있어서만큼은 거의 모든 국가가 성문법주의(成文法主義)를 원칙으로 하고 있다. 그 이유는 ① 국민의 자유와 재산을 침해하는 침해행정(侵害行政)에 있어서는 특히 행정권 발동의 요건과 한계를 미리 명확히 해두어야 행정에 대한 예측가능성(豫測可能性)과 법적안정성(法的安定性)이 보장되며, ② 행정구제법(行政救濟法)에 있어서는 구제의 절차를 명백히 함으로써 권리구제(權利救濟)에 만전을 기할 필요가 있기 때문이다.

그러나 행정의 규율대상은 매우 복잡해서 이를 일일이 성문법을 제정하여 완벽하게 규율한다는 것은 거의 불가능하기 때문에 부득이 불문법으로 이를 보충할 수밖에 없게 된다.

가. 성문법원(成文法源)

우리나라 행정법은 성문법주의를 취하고 있으며, 성문법의 형식으로는 헌법, 법률, 조약, 국제법규, 명령, 자치법규 등이 있다.

1) 헌 법(憲 法)

헌법은 국가의 최고규범(통치권 전반에 걸친 근본조직과 근본작용을 규율하는 기본법)이므로 행정조직에 관한 규정과 행정작용에 관한 규정 및 행정구제에 관한 규정은 행정법의 법원(法源) 중 최고의 법원이 된다.

2) 법 률(法 律)

성문 행정법(成文 行政法)은 원칙적으로 국회의 의결에 의하여 성립하는 법률(형식적 의미의 법률)의 형식으로 정하여 진다(지방자치법, 소방기본법, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률, 소방시설공사업법, 위험물안전관리법, 재난및안전관리기본법, 소방공무원법 등). 즉 국회가 제정하는 법률을 의미한다. 이러한 법률 중에서 행정법률은 행정법의 가장 중요한 법원이 되는데 이는 국회입법의 원칙, 법치행정원칙의 당연한 결과이다.

3) 국제조약(國際條約) 및 국제법규(國際法規)

우리 헌법에서는 헌법상 절차에 따라 체결·공포된 조약(條約)과 일반적으로 승인된 국제법규(國際法規)(UN헌장, 외교관의 면책특권에 관한 관습법 등)는 국내법(國內法)과 동일한 효력을 가진다고 규정하고 있어, 국내행정(國內行政)에 관한 사항을 규정하고 있는 것은 당연히 행정법의 법원(法源)이 된다.

4) 명 령(命 令)

명령이라 함은 행정권에 의하여 정립되는 법을 말하는 것으로서 이에는 헌법(憲法)에 근거한 대통령긴급명령·대통령령·총리령·중앙선거관리위원회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙과 법률(法律)에 근거한 감사원규칙이 있다. 대통령긴급명령은 법률의 효력을 가지는 것이나, 대통령령과 총리령·부령은 상위법령에서 위임한 사항과 그 집행에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것으로서 주요한 행정법(行政法)의 법원이 된다.(대통령령(大統領令) : 소방기본법시행령, 소방방재청과 그 소속 기관직제, 소방공무원복무규정 등, 부령(部令) : 소방기본법시행규칙, 소방장비관리규칙, 소방용기계·기구의형식승인등에관한규칙 등)

5) 자치법규(自治法規)

자치법규는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 제정하는 자치에 관한 법규로서 지방의회가 제정하는 조례(條例)(시·도의 화재예방조례, 시·도 의용소방대설치조례 등)와 지방자치단체의 집행기관이 제정하는 규칙(規則)(구급대책협의회운영규칙 등)으로 나누어진다.

나. 불문법원(不文法源)

행정법의 법원은 성문법을 원칙으로 하지만 복잡·다양한 행정현실을 성문법으로 모두 규정하는 것은 불가능하기 때문에 성문법이 정비되지 않은 행정 분야에 있어서는 불문법이 법원으로 작용한다.

1) 관습법(慣習法)

관습법이란 국민사이에 다년간 계속하여 동일한 사실이 『관행(慣行)』으로서 반복되고 이 관행을 준수함이 국민일반의 『법적 확신(法的 確信)』에 의하여 지지된 것을 말한다. 한편 관습법의 법원성(法源性)을 인정하는 경우에도 관습법은 성문법이 없거나 그 규정에 불비한 점이 있는 경우에만 효력을 가지며 성문법에 위반할 수는 없다는 것이 일반적 견해이다(보충적 효력설).

이러한 관습법은 행정선례법과 민중적 관습법의 두 가지로 나누어지는 바, 『행정선례법(行政先例法)』[9]은 행정청의 반복적 행위가 법적 확신을 갖게 된 것을 말하고(예 : 행정처분선례, 질의회신 등), 『민중적 관습법(民衆的 慣習法)』은 국민간에 동일한 관행이 반복되어 법적 확신을 갖게 된 것을 말한다.(예 : 입어권(入漁權)·관습상의 유수(流水) 사용권 등)

2) 판례법(判例法)

법원의 행정판례(行政判例)는 구체적 사건을 해결함에 있어 성문법규의 결함을 보충 하는 경우가 있는 바, 그것이 법규범으로 인정되고 장래 동종의 사건에 대하여 재판의 준거가 되는 경우에는 그 한도 내에서 행정법의 법원(法源)이 된다.

3) 법의 일반원칙

9) • 국세기본법 제18조제3항 : 세법의 해석 또는 국세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석 또는 관행에 의한 행위 또는 계산은 정당한 것으로 보며, 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 과세되지 아니한다.
• 행정절차법 제4조 제2항 : 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여진 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니된다.

행정법상 법의 일반원칙이란 현행 행정법질서의 기초를 이룬다고 생각되는 일반법원칙을 의미한다. 이에는 신뢰보호의 원칙(信賴保護의 原則), 비례의 원칙(比例의 原則), 평등의 원칙(平等의 原則), 신의성실의 원칙(信義誠實의 原則), 부당결부금지원칙(不當結付禁止原則) 등이 있다.

많은 학자가 행정법의 법의 일번원칙을 조리법에 포함시켜 논하고 있는데, 행정법상 법의 일반원칙은 조리와 그 발생연원과 효력에 있어서 차이가 있기 때문에 타당하지 않다.

가) 신뢰보호의 원칙(信賴保護의 原則)

신뢰보호의 원칙이란 개인이 행정기관의 언동(言動)의 정당성(正當性) 또는 존속성 (存續性)에 대하여 준 신뢰(信賴)(예 : 공무원(公務員)이 한 말이니까 믿을 수 있겠지 또는 관청에서 한 일이니 틀림없다는 등의 믿음을 말한다)가 보호(保護)할 가치(價値) 있는 이익(利益)인 경우에는 그 신뢰를 보호해 주어야 한다는 원칙이다. 신뢰보호원칙의 법적 근거에 관하여는 종전에는 신의칙설, 최근에는 법적 안정성설이 유력하다.

(1) 신뢰보호원칙의 적용요건

① 선행조치 : 행정기관의 선행조치가 존재하여야 하는바, 그것은 법령, 행정규칙, 처분, 확약, 행정지도 그 밖에 적극적 또는 소극적 언동을 포함하며, 명시적·묵시적 행위를 불문한다.

② 보호가치 : 위의 선행조치의 정당성 또는 존속성에 대한 관계인의 신뢰가 보호가치 있는 것이어야 한다. 따라서 관계자의 부정행위(사기, 강박, 증·수뢰, 부정신고 등)가 있었거나 그 작용의 위법성을 인식하고 있었던 경우에는 보호가치성이 부인된다.

③ 상대방의 조치(처리보호) : 신뢰보호는 행정기관의 조치를 신뢰하여 그 상대방이 일정한 조치(투자, 건축개시 등)를 한 경우에만 인정된다.

④ 인과관계 : 행정청의 언동과 그 상대방에 의한 조치 사이에는 인과관계가 성립되어야 한다.

⑤ 선행조치에 반하는 처분의 존재 : 행정기관 등이 위의 선행조치에 반하는 처분 등을 하여 이를 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 한다.

(2) 적용영역

① 위법한 수익적(授益的) 행정행위의 취소의 제한 : 법률적합성의 원리와 이익형량이 필요하다.

② 적법한 수익적 행정행위의 철회의 제한 : 이 경우는 신뢰보호의 필요성이 더욱 크므로, 철회권을 유보한 경우 또는 부담을 이행하지 않은 경우 등과 같이 제한적인 경우에만 철회가 인정된다.

③ 계획보장청구권 : 행정계획의 존속을 믿고 일정한 처리를 한 국민이 행정청에 대하여 사후에 계획을 변경함이 없이 존속하도록 요구할 수 있는 권리. 일반적으로는 인정되지 않고 손실보상의 문제만 발생한다.

④ 행정법상의 실권(失權) : 행정청이 위법상태를 장기간 방치한 경우에는 그 존속을 신뢰한 개인의 이익에 반하여 취소할 수 없다는 것이다.

⑤ 행정법상의 확약(確約) : 행정청이 장래의 특정한 행정행위를 약속한 경우에는 이에 구속당한다는 것이다.

(3) 보호의 내용

① 존속보호 : 행정청에 이전(以前)의 행위를 존속시킬 의무가 발생한다.

② 보상보호 : 그 행위를 존속시킬 수가 없는 경우에는 그로 인한 손실을 보상하여야 한다.

(4) 신뢰보호의 한계 : 법치주의원리를 구성하는 행정의 법률적합성원칙과 법적 안정성원칙은 동위적·동가치적인 것이므로 후자에서 도출되는 신뢰보호원칙과 행정의 법률적합성의 원칙도 동위적인 관계에 있다고 보는 것이다. 따라서 양자가 충돌하는 경우에는 공익과 사익의 정당한 비교형량에 의하여야 한다.

(5) 신뢰보호원칙의 위반의 효과 : 신뢰보호원칙은 실정법적 효력을 가지는 행정법의 원리이기 때문에 행정처분이 이에 위반하는 경우는 원칙적으로는 취소사유가 될 것이나, 예외적으로는 무효가 되는 경우도 인정할 수 있을 것이다.

관련판례

◈ 법치주의는 정의의 실현과 아울러 법적 안정성 내지 신뢰보호를 목표로 삼지 않으면 안 된다. 국민이 행위시의 법률을 신뢰하고 자신의 행동을 결정하였다면 그러한 신뢰가 보호가치가 있는 한 입법자가 이를 함부로 박탈할 수 없는 것은 당연하다(헌재1995.10.26, 94헌바12).

◈ 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 첫째, 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고 둘째, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며 셋째, 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 따라 어떠한 행위를 하였어야 하며 넷째, 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는 것이며, 이러한 요건을 충족할 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 행정청의 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다고 볼 것이다.(대판2001.11.9, 2001두7251)

나) 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)

비례의 원칙이란 행정주체가 구체적인 행정목적을 실현함에 있어서 그 목적 실현을 위한 수단과 당해 목적 사이에 합리적인 비례관계가 유지되어야 한다는 원칙으로 그 내용은 다음 세 가지로 구성된다.

(1) 적합성의 원칙 : 행정은 추구하는 행정목적의 달성에 적합한 수단을 선택하여야 한다.

(2) 필요성의 원칙(최소침해의 원칙) : 목적달성을 위한 당해 행정작용은 그 상대방과 일반국민에 대하여 최소한도로 침해적인 것이어야 한다. 즉 행정목적의 달성에 적합한 다수의 수단이 있는 경우에 행정기관은 국민에게 가장 적은 부담을 주는 수단을 선택하여야 한다.

(3) 상당성의 원칙(협의의 비례원칙) : 위의 두 가지 요건이 충족되는 경우에도 다시 당해 행정작용과 그 추구목적과는 합리적인 비례관계가 있어야 한다. 즉 추구하는 공익과 침해되는 사익의 비교형량이 있어야 한다. 따라서 행정기관의 어떤 조치가 행정목적의 달성을 위하여 필요한 경우라고 하더라도 그 조치에 따른 불이익이 이익보다 큰 경우에는 그 조치를 취하여서는 아니 된다.

* 참새를 잡기 위하여 대포를 쏘아서는 안 된다.

비례원칙은 우리 헌법 제37조제2항[10]에 그 이념이 천명되어 있으며, 일반적으로 행정청의 재량권의 한계를 설정하여 주는 행정법의 일반원리로서 모든 행정작용

10) 제37조 제2항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

에 적용된다. 특히 재량행위에 있어서 비례원칙을 위반한 경우에는 위법한 행위가 되므로, 재량행위에 대한 재판통제 사유로서 자주 원용된다.

법률상 근거로는 경찰관직무집행법「이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무수행에 필요한 최소한도내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 아니 된다.」(제1조제2항)이 있다.

비례원칙의 적용영역은 ① 재량권행사의 한계(행정소송법 제27조 : 재량권 행사의 한계를 넘거나 그 남용이 있는 때에는 법원은 이를 취소할 수 있다.), ② 부관(附款)의 한계, ③ 취소・철회의 제한, ④ 사정판결(事情判決),⑤ 경찰권발동의 한계, ⑥ 급부행정의 한계 등이다.

관련판례

◈ 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)이란 어떤 행정목적을 달성하기 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고 또한 가능한 한 최소 침해를 가져오는 것이어야 하며 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 아니 된다는 헌법상의 원칙을 말하는 것인데... (대법원 1997.9.26. 96누10096)

◈ 공무원의 요정출입 금지를 명한 국무총리의 훈령을 어기고 요정을 출입하는 행위는 공무원의 품위를 손상하는 행위에 해당된다. 그러나 단 1회의 요정출입 행위만으로서는 공무원의 신분을 보유할 수 없을 정도로 공무원의 품위를 손상한 것이라고 볼 수 없으므로 당해 공무원의 신분을 박탈하는 파면에 처한 처분은 재량권의 범위를 넘어선 위법한 처분이다.(서울고등법원 1967.1.12. 66구329)

◈ 유죄가 확정되지 아니한 미결수용자에게 재소자용 의류를 입게 하는 것은 미결수용자로 하여금 모욕감이나 수치심을 느끼게 하고, 심리적인 위축으로 방어권을 제대로 행사할 수 없게 하여 실체적 진실의 발견을 저해할 우려가 있으므로 도주방지 등 어떠한 이유를 내세우더라도 그 제한은 정당화될 수 없어 헌법 제37조제2항의 기본권 제한에서의 비례원칙에 위반되는 것이다(헌재1999.5.27, 97헌마137)

다) 평등원칙(平等原則)

평등원칙이란 특별히 합리적인 사유가 존재하지 않는 이상 모든 국민은 법 앞에 평등하므로 성별・종교 또는 사회적 신분에 따라 차별대우를 하여서는 안 된다는 것을 말한다. 자의적인 차별을 부인하는 평등원칙은 행정의 실제상 행정의 자기구속으로 발전한다(행정의 자기구속의 법리). 이는 동종의 사안에 대하여 제3자에게 한 것과 동일한 결정을 상대방에게도 하도록 행정청이 구속을 받음을 의미하며

평등원칙을 근거로 한다.

《행정의 자기구속(自己拘束)의 법리》

재량권 행사에 있어서 행정청은 상대방에 대하여 같은 종류의 사안(事案)에 있어서 제3자에게 행한 결정에 구속된다. 예를 들어, 영업허가에 관한 재량준칙(裁量準則)은 행정청 내부에 대하여만 효력이 있는 행정규칙에 불과하지만, 이에 따라 제3자에게는 허가를 하고 상대방에게는 허가를 하지 않는 경우 상대방은 평등원칙을 근거로 재량준칙의 법규성을 주장하여 허가를 요구할 수 있다.

이 경우 평등원칙은 행정규칙인 재량준칙을 법규로 전환시키는 전환규범이라고 할 수 있고, 행정의 자기구속의 법리도 이 평등원칙에서 그 근거를 찾을 수 있다. 결국 이는 재량권의 축소를 가져오는 기능을 하고, 국민의 권리보호를 위하여 행정의 재량권 행사에 대한 사후적 사법통제를 확대시키는 의의를 지닌다.

평등원칙 역시 헌법적 차원의 법원칙이므로 이를 위반한 행정법의 집행 그 밖의 행정에 불합리한 차별은 금지된다.(헌법 제11조)

관련판례

◈ 당직근무 대기 중 심심풀이로 돈을 걸지 않고 점수 따기 화투놀이를 한 사실이 징계사유에 해당한다 할지라도, 징계처분으로 파면을 택한 것은 함께 화투놀이를 한 3명이 견책에 처하기로 한 사실을 고려하면 공평의 원칙상 그 재량의 범위를 벗어난 위법한 것이다.(대판 1972.12.26, 72누194)

라) 신의성실의 원칙(信義誠實의 原則)

행정청이 직무를 수행함에 있어서는 신의에 따라 성실히 하여야 한다는 원칙이다. 이것은 사법(私法)(민법 제2조 참조)에서 발전되어 공법의 영역에도 적용되는 원칙이다.

그 근거와 관련하여 종전에는 민법의 원리를 유추적용하였으나, 행정절차법에서 일반적인 실정법적 근거를 마련하였다.(행정절차법 제1조제1항 : 행정청은 직무를 수행함에 있어서 신의에 따라 성실히 하여야 한다)

마) 부당결부금지의 원칙(不當結付禁止의 原則)

행정작용을 함에 있어서는 그것과「실체적 관련」이 없는 상대방의 반대급부를 조건으로 하여서는 아니 된다는 원칙으로서 행정기관의 자의의 금지(恣意의 禁止) 및 법치주의(法治主義)의 원칙에서 도출되는 원칙이다. (예: 국세체납을 이유로 하는 여권

발급거부, 호텔건축허가에 있어 그 인근공원의 미화사업을 조건으로 하는 경우 등)

관련판례 : 부당결부의 원칙에 반하지 아니하다는 판례

◈ 어업허가를 받고 조업을 하던 사람이 어선을 양도하거나 기존의 허가어업에 사용하던 어선을 폐선한 경우에는 해당 어업허가는 소멸하는 것이지 이 사건 매립면허고시 당시 여전히 어업허가를 보유하고 있는 것이 아니므로 손실보상청구권이 발생할 여지가 없고, 따라서 어선을 양수 또는 대체하였다고 하여 기존의 어선에 잠재되어 있던 기존의 손실보상청구권이 양도되거나 승계된다고 할 수 없으므로 특단의 사정이 보이지 않는 이 사건에서 허가어업 원고들의 어업허가에 위와 같은 부관을 붙였다고 하여 비례의 원칙이나 부당결부의 원칙에 반한다고 할 수 없다. (1999. 12. 24. 선고 98다57419, 57426)

4) 조리(법) (條理(法))

사회일반(社會一般)의 정의감(正義感)에 비추어 반드시 그러하여야 할 것(사물의 본질적 법칙 또는 이치)이라고 인정되는 조리는 법 해석의 기본원리로서 뿐만 아니라 성문법과 또 다른 불문법이 존재하지 않는 경우에 최후(最後)의 보충적 법원(補充的 法源)으로서 중요한 의미를 갖는다.

조리(條理)의 내용은 영구 불변적인 것이 아니고 시대와 사회에 따라서 변동이 있을 수 있다.

7. 행정법의 효력(效力)

행정법의 효력이란 행정법이 시간적・장소적・대인적(時間的・場所的・對人的)으로 어느 범위까지 관계자를 구속하는가 하는 문제이다.

가. 시간적 효력(時間的 效力)

행정에 관한 법률은 통상 그 시행 기일을 부칙에서 정하거나, 법령에 위임하여 그 정해진 기일부터 시행되어 법으로서 효력이 발생한다. 특히 헌법이나 법률에 특별한 규정이 없으면 공포한 날로부터 20일 경과 후 효력이 발생한다. 여기서 「공포(公布)한 날」이란 당해 법령을 게재한 관보 또는 신문이 발행된 날을 의미하며 그 구체적인 시점에 대하여는 최초구독가능시설(最初購讀可能時說) 또는 중앙보급소도달시설(中央補給所到達時說)이 통설・판례(대판 1976. 7. 21, 70누 76)의 입장이다.

또한 행정법은 소급적용금지의 원칙[11]이 적용된다.

관련판례

◈ 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니하는 것이 원칙이며, 진정소급입법이 허용되는 예외적인 경우로는 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할 만한 신뢰의 이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우, 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등을 들 수 있다. (헌재1998.9.30, 97헌바38)

◈ 상위법령의 시행에 필요한 세부적 사항을 정한 이른바 집행명령은 근거법령인 상위법령이 폐지되면 특별한 규정이 없는 이상 실효되는 것이나, 상위법령이 개정됨에 그친 경우에는 성질상 이와 모순·저촉되지 아니하는 한 개정된 상위법령의 시행을 위한 집행명령이 새로이 제정·발효될 때까지는 여전히 그 효력을 유지한다고 할 것이다.(대판 1988.5.19, 87구74 ; 대판 1993.2.12, 92누5959)

나. 지역적 효력(地域的 效力)

행정법령(行政法令)은 그것을 제정한 기관의 권한이 미치는 모든 지역에 대하여 효력을 가지는 것이 원칙이다. 법률·대통령령·총리령·부령 즉 국가의 중앙행정관청이 제정한 명령은 전(全) 영토(領土)에 효력을 가지고, 지방자치단체의 조례·규칙 등은 당해 자치단체의 관할구역 안에서만 효력을 가지는 것이 원칙이다. 영토는 영해를 포함한다.

그러나 행정은 일정한 정치적·경제적·문화적 조건에 의해서 영향을 받는 경우가 많기 때문에 예외적인 취급이 인정된다.

다. 대인적 효력(對人的 效力)

행정법령은 원칙적으로 적용 지역 안의 모든 사람(속지주의)과 국외의 내국민에게 적용됨(속인주의)을 원칙으로 한다. 자연인이든 법인이든 불문하고, 적용지역에서는 자국인이든 외국인이든 불문한다. 다만 일부의 경우 예외를 인정하고 있다.

11) 소급적용금지의 원칙은 시행일 이전에 이미 종결된 사실에 대하여 법령이 소급하여 적용되지 않는다는 것을 의미한다(진정소급효의 금지). 다만, 시행일 이전에 시작되었으나 현재도 진행중인 사실에 법령이 적용되지 않는다는 것은 아니다.(부진정소급효의 허용)

제 3 절 행정상 법률관계(行政上 法律關係)

1. 의 의

행정상의 법률관계(法律關係)라 함은 국가, 공공단체, 공무수탁사인과 같은 행정주체를 일방 당사자로 하는 행정에 관한 모든 법률관계를 말한다.

2. 종 류

행정상의 법률관계는 좁은 의미로는 행정주체와 그 상대방인 국민 사이의 법률관계인 행정작용법적 관계만을 말하나, 넓은 의미로는 그 외에 행정조직 내부관계 및 행정주체간의 법률관계인 행정조직법적 관계도 포함해서 말한다.

- 행정상 법률관계의 종 류
  - 행정조직법적 관계
    - 행정조직 내부관계
    - 행정주체 상호간의 관계
  - 행정작용법적 관계
    - 공법관계(행정법관계)
      - 권력관계
      - 관리관계
    - 사법관계 - 국고관계

가. 행정조직법적 관계(行政組織法的 關係)

1) 행정조직 내부관계 : 상·하 행정관청의 관계(권한의 위임·감독 등)와 대등 행정관청의 관계(행정관청간의 협의·사무의 위탁 등)가 이에 속한다.
2) 행정주체 상호간의 관계 : 국가의 지방자치단체에 대한 감독관계, 지방자치단체 상호간의 협의나 사무위탁 등이 행정주체 상호간의 관계에 해당한다.

나. 행정작용법적 관계(行政作用法的 關係)

1) 행정상 공법관계(公法關係)

가) 권력관계라 함은 행정주체가 우월한 의사의 주체로서 상대방인 국민에 대하여 일방적으로 명령하고 강제하는 관계(예 : 허가받은 영업자에 대한 각종 의무부과, 불법건축물의 강제철거 등)로서, 행정주체의 행위에 공정력(公定力)·확정력(確定力)·강제력(强制力) 등 법률상 우월한 효력이 인정되며 이에 대한 불복도 항고쟁송(抗告爭訟)의 방법에 의한다.

나) 관리관계(管理關係)란 행정주체가 공물(公物)을 관리하거나 공기업(公企業)을 경영하는 것과 같이 공권력의 주체로서가 아니고 재산 또는 사업의 관리주체(管理主體)로서 국민에 대하는 관계를 말한다. 이는 본질적으로 사인(私人) 상호간의 관계와 같다고 하겠으나 당해 사업의 공공성・윤리성・급부의 계속성 등으로 말미암아 공공복리(公共福利)를 위하여 필요한 한도 내에서 특별한 공법적 규율(公法的 規律)을 받게 됨에 불과하다.

2) 행정상 사법관계(私法關係)(국고관계(國庫關係)

가) 의의 : 행정주체가 당사자인 경우에도 우월한 의사의 주체로서가 아니라 국고(國庫)의 주체, 즉 사법상 재산권(私法上 財産權)의 주체(主體)로서 국민에 대하는 경우에는『같은 성질의 관계는 같은 성질의 법률로 규율되어야 한다.』는 의미에서 사법(私法)이 적용되는 사법관계(국고관계)라고 본다. 예컨대 국가나 지방자치단체가 사인과 물품매매계약 또는 도로・공원・항만・교량의 건설도급계약을 체결하며, 국유재산을 대부・매각하고, 국채・지방채를 모집하거나, 수표를 발행하며 주식회사의 주주가 되는 관계 등은 모두 사법관계(私法關係)이다.

나) 적용법규 : 행정상의 사법관계(私法關係)는 사인 상호간의 관계와 같이 사법의 적용을 받고, 그에 관한 소송은 민사소송(民事訴訟)에 의한다고 하겠으나, 예산회계법・국유재산법・물품관리법・국가채권관리법 등에 의하여 계약의 방법・내용・상대방 등에 대한 특별한 제한을 가하는 경우도 있다. 이러한 특별한 공법적 규율을 가하는 법은 사법의 일종인 특별사법(特別私法)으로 보며, 그것이 사법행위(私法行爲)로서의 본질에 변경을 가하는 것은 아니라고 하는 것이 통설・판례(通說・判例)의 입장이다.

다) 관리관계(管理關係)와의 구별문제(비권력관계의 문제) : 오늘날의 유력한 견해는 공법관계에 속하는 관리관계와 사법관계는 다같이 사법의 적용을 받고, 민사소송에 의하며, 이들에 대한 공법적 규율은 양(量)의 차이에 불과하며 질적인 차이는 없다고 하면서 양자를 통합하여 이를 비권력관계라 하여 권력관계와 대비하여 설명하고 있다.

3. 행정법 관계의 당사자(當事者)

행정법관계는 행정법에 의하여 규율되는 사회생활관계(社會生活關係)라고 할 수 있는 바, 이러한 행정법관계의 당사자는 행정주체(行政主體)와 행정객체(行政客體)로 구분할 수 있다.

가. 행정주체(行政主體)

행정주체란 행정법관계에서 행정권의 담당자로서 행정권을 행사하는 자를 말한다(행정권을 실제 행사하는 자는 공무원이지만 그 행위의 법적 효과는 추상적 인격체(抽象的 人格體)인 국가 또는 지방자치단체와 같은 행정주체에게 귀속되는 것이라는 점에 주의할 필요가 있다).

1) 국 가

행정권은 국가에 의하여 행사됨을 원칙으로 한다(국가행정, 시원적 행정주체). 다만, 국가의 행정권은 대통령을 정점으로 하는 국가행정조직에 의하여 수행되므로 외견상으로는 마치 대통령 또는 주무관청이 행정주체인 것처럼 보이기도 한다.

2) 공공단체

국가는 모든 행정권한을 스스로 행사하는 것이 아니고 때로는 국가로부터 독립된 공법인(공공단체)을 설립하여 그로 하여금 일정범위의 행정을 자주적으로 행하게 하기도 하는데, 공공단체에는 ① 지방행정주체인 지방자치단체(특별시・광역시・도・특별자치도, 시・군・자치구), ② 특정사업 주체인 공공조합(公共組合)(예 : 산림조합, 도시개발조합 등), ③ 영조물 중에서 사기업과 유사하게 운영하기 위하여 법인격을 부여한 영조물법인(營造物法人)(예 : 각종 공사 및 국책은행), ④ 국가나 지방자치단체가 출연한 재산을 관리하기 위하여 설립된 공법상 재단(公法上財團)(예 : 한국연구재단, 한국학중앙연구원 등)이 있다

3) 공무수탁사인(公務受託私人)

극히 예외적인 경우이긴 하나 사인이 행정권을 수여받아 행정권을 행사하는 경우도 있다.(사법인(私法人)의 조세원천징수 의무자[12], 사립대학총장(私立大學總長)

12) 대법원은 사법인(私法人)의 조세원천징수 의무자의 행위를 보조행위로 보아 공무수탁사인(公務受託私人)임을 부정한 바 있다.
"원천징수의무자는 소득세법 제142조, 제143조의 규정에 의하여 자동적으로 확정되는 세액을 수급자로

의 학위수여, 별정우체국장(別定郵遞局長)의 체신업무 수행, 선장(船長)의 경찰업무·호적사무 수행 등)

사인이 공행정사무를 수행하는 경우에는 행정기관의 보조인에 불과한 경우(아르바이트로 우편업무를 수행하는 사인)나 행정을 대행하는 것에 불과한 경우(차량등록의 대행, 자동차 검사의 대행)에는 공무수탁사인이 아니다.

나. 행정객체(行政客體)

행정주체에 대하여 그 상대방이 되는 자를 행정객체라고 한다. 행정객체는 사인이 되는 것이 원칙이나, 공공단체(公共團體)도 국가 또는 다른 공공단체에 대한 관계에 있어서는 행정객체가 될 수 있다. 국가는 시원적 행정주체(始原的 行政主體)로서 행정객체가 될 수 없다는 견해도 있지만, 국가에 대한 수도료의 부과에서와 같이 국가도 예외적이지만 행정객체가 될 수 있다.

4. 행정법관계의 특질(特質)

공법(公法)이 사법(私法)과 다른 특색이 인정되는 것처럼 행정법관계(行政法關係)도 사법관계(私法關係)와는 구별되는 일정한 특색을 지니고 있다. 행정법관계(行政法關係)의 특질(特質)은 행정주체의사의 우월성이 인정되는 권력관계(權力關係)의 특질로서 ① 행정의사의 공정력(公定力)과 구성요건적 효력(構成要件的 效力), ② 행정의사의 확정력(確定力) 또는 존속력(存續力), ③ 행정의사의 강제력(强制力)을 들 수 있고, 권력관계(權力關係)와 관리관계(管理關係)를 통틀어 ④ 권리의무(權利義務)의 특수성, ⑤ 권리구제수단(權利救濟手段)의 특수성 등의 특질이 인정되고 있다.

가. 행정의사의 공정력(公定力)과 구성요건적 효력

1) 행정의사의 공정력

공정력이란 일단 행정행위가 행하여지면 비록 행정행위에 하자가 있다 하더라도 그 흠이 중대하고 명백하여 무효로 되는 경우를 제외하고는 권한있는 기관(취소권 있는 행정기관 또는 수소법원(受訴法院)에 의해 취소되기 전까지는 상대

부터 징수하여 과세관청에 납부하여야 할 의무를 부담하고 있으므로..... 그의 원천징수행위는 법령에서 규정된 징수 및 납부의무를 이행하기 위한 것에 불과한 것이지 공권력의 행사로서의 행정처분을 한 경우에 해당하지 아니한다."(대판 1990. 3. 22, 89누 4789).

방 및 이해관계인에 대하여 일단 유효한 것으로 통용되는 힘을 말한다(예: 조세부과처분에 다소간 흠이 있더라도 그 처분이 취소되기까지는 상대방은 지정기간 내에 납부할 의무를 지며, 납부하지 아니하면 체납처분을 당한다).

이러한 공정력(公定力)의 이론적 근거로서 과거 많은 이론들이 있었으나 최근에는 공정력은 행정행위에 본질적(本質的)으로 존재하는 효력은 아니고 행정법관계(行政法關係)의 안정성(安定性), 상대방의 신뢰보호(信賴保護), 행정의 원활한 운용 등의 정책적 필요(政策的 必要)에 따라 인정되는 효력으로 파악함이 일반적이다.

행정행위의 공정력을 명시적으로 인정하는 실정법상의 규정은 없다. 그러나 행정소송법상의 취소소송에 관한 규정, 직권취소에 관한 규정, 처분의 쟁송기간을 제한하는 규정, 처분의 집행정지제도 등은 이를 전제로 한 것이라고 보아야 할 것이다.

2) 구성요건적 효력

구성요건적 효력이란 행정행위가 존재하는 이상 비록 흠있는 행정행위일지라도 무효가 아닌 한 제3의 국가기관은 법률에 특별한 규정이 없는 한 그 행정행위의 존재 및 내용을 존중하며, 스스로의 판단의 기초 또는 구성요건으로 삼아야 하는 구속력을 말한다.

나. 행정의사의 확정력(確定力) 또는 존속력(存續力)

행정행위(行政行爲)의 적법여부를 불확정한 상태로 오래 방치해 두는 것은 행정법관계의 안정성(行政法關係의 安定性)의 견지에서 바람직하지 못하다. 따라서 ① 행정행위에 대한 쟁송을 인정하는 경우 쟁송제기기간이 경과하거나 행정심판이 확정된 경우에는 더 이상 행정행위의 효력을 다툴 수 없게 하는 것을 "불가쟁력(不可爭力)"이라 하고, ② 행정청 자신도 일정한 경우(법률이 소송법적 확정력을 인정하는 행위, 수익적 행정행위(授益的 行政行爲)등) 에는 이미 행한 행정행위의 내용을 자유로이 취소·변경할 수 없도록 하는 것을 "불가변력(不可變力)"이라 하여 이를 행정의사의 확정력(確定力)이라고 한다.

다. 행정의사의 강제력(强制力)

행정의사의 실효성(實效性)을 확보하기 위하여 행정결정에 강제력이라는 우월한 힘이 인정된다. 강제력에는 제재력과 자력집행력이 있다. 행정행위의 상대방이 행정행위에 의해 부과된 의무를 위반하는 경우에는 그에 대한 제재로

서 행정벌(행정형벌 또는 행정질서벌(과태료))이 과해지는 경우가 있다. 그리고 상대방이 행정의사에 의하여 부과된 의무를 이행하지 않을 경우 사법(私法)관계에 있어서와 같이 사법권의 힘(예 : 집달관)을 빌림이 없이 자력으로 행정의사의 내용을 강제하고 실현할 수 있는 "자력집행력(自力執行力)"이 인정된다.

라. 권리·의무의 특수성(特殊性)

사법관계(私法關係)에 있어서는 권리와 의무는 상호 대립하는 이해관계에 놓여 있는데 반하여, 행정법관계(行政法關係)에서의 권리·의무는 양당사자가 상호반대의 이해관계로 대립되는 것이 아니라 다같이 공익을 위하여 인정되는 것이기 때문에 권리가 동시에 의무라는 상대성(相對性)이 인정된다. 따라서 행정법상의 권리·의무는 사법상(私法上)의 권리·의무와는 달리 이전·포기가 제한되거나 특별한 보호가 행하여지는 경우가 많다.

마. 권리구제수단의 특수성(特殊性)

행정법관계(行政法關係)에서는 권리가 침해된 때에 사권(私權)이 침해된 경우와는 다른 특별한 구제수단으로서 행정상 손해전보제도(損害塡補制度)(손해배상, 손실보상)와 행정상 쟁송제도(爭訟制度)(행정심판, 행정소송)가 마련되어 있다.

5. 행정법 관계의 내용(內容)

행정법관계(行政法關係)의 내용이란 행정상 법률관계(法律關係)(공법관계 : 권력관계와 비권력관계)에서 행정법관계의 당사자가 가지는 권리와 의무를 의미한다. 행정법(공법)관계도 본질적으로는 권리·의무관계(權利·義務關係)라는 점에서 사법관계와 다름이 없다. 다만 행정법관계에서는 권리·의무의 공공성(公共性)으로 말미암아 사법관계와 다른 특색이 나타난다.

가. 공 권(公 權)

1) 의 의(意 義)

일반적으로 권리(權利)라 함은 법률관계에 있어서 직접 자기를 위하여 일정한 이익을 주장할 수 있는 법적인 힘을 말한다. 따라서 공법상 권리(公法上 權利)인

공권은 공법관계(公法關係)에 있어서 직접 자기를 위하여 일정한 이익을 주장할 수 있는 법률상 힘을 말한다.(예 : 국가배상청구권, 선거권 등)

2) 종 류

공권(公權)은 국가가 가지는 국가적 공권과 개인이 가지는 개인적 공권으로 나눌 수 있다.

가) 국가적 공권

목적에 따라 경찰권・공기업특권・공용부담권・과세권・공물관리권・재정권・군정권 등으로 나눌 수 있고, 내용에 따라서는 하명(下命)권・강제권・형성(形成)권・공법상 물(物)권 등으로 나눌 수 있다.

나) 개인적 공권

공법상의 개인적 공권이란 행정객체인 개인이 자기의 이익을 위해 국가 등 행정주체에 대하여 일정한 행위(작위・부작위・급부・수인)를 요구할 수 있도록 공법상 개인에게 부여되어 있는 법적인 힘을 말하며 그 종류로는 자유권(自由權), 참정권(參政權), 수익권(受益權)(사회권+청구권), 절차적 공권(節次的 公權)(무하자재량행사청구권, 행정개입청구권(無瑕疵裁量行使請求權, 行政介入請求權)) 등이 있으며, 이전의 제한・압류의 금지 등의 특색이 있다.

3) 특 성(特 性)

공권(公權)은 공익(公益)에 합치되도록 행사해야 할 의무 내지는 한계를 가지며, 국가적 공권(國家的 公權)은 명령・강제・형성 등을 주 내용으로 하는 점에서 사권(私權)과 구별되고 개인적 공권(個人的 公權)은 이전・포기가 제한(다만, 손실보상청구권과 같은 경제적 성질의 것은 제외된다)되며, 권리구제시 행정소송법의 적용을 받는다는 점에서 사권(私權)과 구별된다.

나. 공의무(公義務)

1) 의의 및 종류(意義 및 種類)

공의무는 공익을 위한 공법상 의사(意思)의 구속(拘束)을 말한다. 공의무(公義務)는 그 주체(主體)에 따라 국가적 공의무(예 : 공무원봉급 지급의무)와 개인적 공의무(납세・교육・국방의무)로, 그 내용에 따라 작위(作爲)의무・부작위(不作爲)의무・급부(給付) 의무・수인(受忍)의무 등으로 나뉜다.

2) 특 성

공의무는 의무자의 의사에 의한 것이 아니라 법령 또는 행정행위에 의하여 발생되고, 의무불이행이 있는 경우 행정청의 자력집행(自力執行)이 인정된다는 점에서 사법(私法)상 의무와 구별된다. 또한 개인적 공의무는 일신전속적(一身專屬的)인 것이 많아서 이전·포기가 제한(다만, 납세의무와 같은 경제적 성질의 것은 이전이 인정된다)되는 경우가 많다.

다. 공권(公權)과 반사적 이익(反射的 利益)에 관한 고찰

1) 공권과 반사적 이익의 의의(意義)

공권이란 공법관계에서 직접 자기를 위하여 일정한 이익을 주장할 수 있는 법(法)상의 힘을 의미하는 데 반하여, 반사적 이익이란 행정법규가 공익목적을 위하여 국가나 개인에게 일정한 의무부과 또는 제한을 규정하고 있는 결과로 인해 그 반사적 효과로서 국민이 받는 사실상 이익을 의미한다.

2) 구별의 실익(區別의 實益)

양자의 구별은 주로 행정쟁송에 있어서 원고적격 인정여부와 관련하여 중요한 의미가 있다. 공권의 경우 개인의 권익침해시 행정쟁송에 의하여 구제를 받을 수 있지만 반사적 이익은 그러하지 아니하다. 왜냐하면 행정소송법 제12조는 "취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다." 라고 규정하고 있기 때문이다. 여기서 법률상 이익은 공권과 같다고 봄이 일반적 견해이다.

3) 개인적 공권의 성립요건(구별기준)

뷜러(Bühler)교수는 공권이 성립하기 위해서 다음 3요소를 충족시켜야 하는 것으로 보고 있다. 이는 ① 강행법규(强行法規)에 의한 행정주체의 의무부과, ② 강행법규의 사익보호성, ③ 이익관철 의사력(국가에 대한 청구권능(請求權能))의 부여이다. 이중 이익관철 의사력은 오늘날 국민의 재판청구권이 일반적으로 인정됨으로 독자적 의의를 상실했다고 볼 수 있다.

4) 반사적 이익의 사례(事例)

① 공중목욕장업 허가로 받는 이익(대판 63. 8. 22 63누97)
② 무역거래법상 수입제한조치로 국내산 업체가 받는 이익
③ 양곡가공업허가를 받는 이익

관련판례

◈ 국내산업의 보호육성도구 무역거래법이 기도하고 있는 목적의 하나가 된다는 것만으로써 원고가 제조 판매하는 것과 같은 품종의 수입을 다른 사람에게 허가하는 것이 곧 원고에 대한 법률상의 이익이 침해된다고는 할 수 없다.(대판 71.6.29, 69누91)

◈ 양곡가공업 허가는 경찰금지를 해제하는 명령적 행위로서 피허가자에게 독점적 재산권을 취득하게 하는 것이 아니라 간접적으로 사실상의 이익을 부여하는 것에 불과하므로 어떠한 행정처분에 의하여 이미 그 허가를 받은 자의 제분업상의 이익이 감소된다고 하더라도 이는 사실상의 반사적 결과일 뿐 동인의 권리가 침해된 것은 아니므로 그 취소를 소구할 법률상 이익이 없다.(대판 81. 1. 27 79누433)

5) 오늘날의 경향(傾向)

오늘날에 있어서 국민의 권익보호의 확대를 도모한다는 점에서 공권(公權)과 반사적 이익(反射的 利益)의 구별을 인정하면서 공권범위의 확대[13]를 주장하고 있다.

반사적 이익의 공권화는 국가기능의 확대와 국민의 기본권의 강화 그리고 이에 따른 입법권에 의한 국민의 권익보호의 강화 및 법원의 해석을 통한 공권의 강화 노력에 기인한다. 반사적 이익의 보호이익화는 주로 행정처분에 대하여 이해관계 있는 제3자의 이익(인근주민의 이익 및 경업자(競業者)의 이익)이 반사적 이익에서 법적 이익으로 발전됨에 따라 이루어지고 있다. 종래 행정처분의 상대방이 아닌 제3자가 갖는 이익은 반사적 이익에 불과하다고 보는 경우가 많았으나 오늘날에는 법적 이익으로 보는 경향이 있다.

관련판례

◈ 행정처분의 상대방이 아닌 제3자의 행정소송 제기 가부 : 행정처분의 상대방이 아닌 제3자도 그 처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 법률상 자격이 있다.(엘.피.지.자동차충전소설치허가처분취소청구대판(大判) 83.7.12 83누59)

13) 공권범위(公權範圍)의 확대경향 판례
① 기존선박운송사업자의 신규면허 취소청구(대판(大判) 69.12.30 69누106)
② 인근주민의 연탄공장설치허가취소청구(대판(大判) 76.5.25 75누238)
③ 인근주민의 자동차 LPG충전소 설치허가처분취소청구(대판(大判) 83.7.12 83누59)
④ 기존버스운송사업자의 직행버스정류장 설치인가처분 취소청구(대판 (大判)75.7.22 75누12)

6) 무하자재량행사청구권(無瑕疵裁量行使請求權) : 개인이 행정청에 대하여 하자 없는, 즉 적법한 재량처분을 구하는 공권으로 단순히 위법한 처분을 배제하는 소극적 또는 방어적 권리가 아니라 행정청에 대하여 적법한 재량처분을 할 것을 구하는 적극적 공권이다. 재량행위의 경우 행정청의 의무는 다만 재량권의 한계를 준수할 의무에 그치는 것이고, 특정처분을 할 의무는 아니다. 따라서 이러한 의무에 대응하는 개인의 청구권도 행정청이 재량권의 한계를 준수하면서 처분을 할 것을 구할 수 있는 것일 따름이고 특정처분을 구할 수 있는 것은 아니다.
무하자재량행사청구권은 특정한 내용의 처분을 하여 줄 것을 청구하는 권리가 아니고 재량권을 흠없이 행사하여 어떠한 처분을 하여 줄 것을 청구하는 권리인 점에서 형식적 권리라고 할 수 있다(절차적 권리로 보는 견해도 있음). 그리고 무하자재량행사청구권은 자신의 권익을 위하여 일정한 행정결정을 청구하는 권리이므로 실체적 권리로 보는 것이 타당하다(부정설도 있음).

관련판례

◈ 검사의 임용에 있어서 임용권자가 임용 여부에 관하여 어떠한 내용의 응답을 할 것인지는 임용권자의 자유재량에 속하므로 일단 임용거부라는 응답을 한 이상 설사 그 응답내용이 부당하다고 하여도 사법심사의 대상으로 삼을 수 없는 것이 원칙이나, 적어도 재량권의 한계일탈이나 남용이 없는 위법하지 않은 응답을 할 의무가 임용권자에게 있고 이에 대응하여 임용신청자로서도 재량권의 한계일탈이나 남용이 없는 적법한 응답을 요구할 권리가 있다고 할 것이며, 이러한 응답신청권에 기하여 재량권남용의 위법한 거부처분에 대하여는 항고소송으로서 그 취소를 구할 수 있다고 보아야 하므로 임용신청자가 임용거부처분이 재량권을 남용한 위법한 처분이라고 주장하면서 그 취소를 구하는 경우에는 법원은 재량권남용 여부를 심리하여 본안에 관한 판단으로서 청구의 인용 여부를 가려야 한다(대판1991.2.12, 90누5825: 사법시험에 합격하고 사법연수원의 소정과정을 마친 후 검사임용신청을 하였으나 그 임용이 거부된 자가 제기한 취소소송)

7) 행정개입청구권(行政介入請求權) : 법률상 행정청에 규제·감독 그 밖의 행정권발동의무가 부과되어 있는 경우에, 그에 대응하여 사인이 행정청에 그러한 행정권발동을 구하는 권리로 적극적 공권이다. 이 청구권이 성립하기 위해서는 법규에 의하여 구체적인 행정권발동의무가 부과되어 있어야 하고, 당해 법규의 취지가 적어도 개인의 이익도 보호하는 것이어야 한다. 현행제도상으로는 행정심판으로서의 의무이행심판과 취소소송 및 부작위위법확인소송에 의해 다툴 수 있다.

우리 판례상 행정개입청구권을 정면으로 인정한 판례는 아직 없다. 그러나 행정상 손해 배상사건에서는 이 법리에 따라 국가 등의 배상책임을 인정한 판례가 있다.

관련판례

◈ 경찰관직무집행법 제5조는 경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 위험한 사태가 있을 때에는 그 각 호의 조치를 취할 수 있다고 규정하여 형식상 경찰관에게 재량에 의한 직무수행권한을 부여한 것처럼 되어 있으나, 경찰관에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 사정에 따라 경찰관이 그 권한을 행사하여 필요한 조치를 취하지 아니하는 것이 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우에는 그러한 권한의 불행사는 직무상의 의무를 위반한 것이 되어 위법하게 된다.(대판 1998.8.25)

6. 특별행정법관계(종전의 특별권력관계)

가. 의 의(意 義)

특별행정법관계란 특별한 행정목적을 달성하기 위하여 특별권력기관과 특별한 신분을 가진 자와의 사이에 성립되는 특별한 법률관계를 말한다. 특별행정법관계라는 개념의 사용은 종전의 특별관력관계가 오늘날의 법치국가하에서는 더 이상 타당할 수 없다는 점과 특별권력관계 개념 자체가 법치주의를 배제하는 인상을 주어 법치국가에서는 적절하지 않은 개념이라는 점에 있다.

나. 이론의 역사적 배경 및 비판

1) 특별권력관계이론은 19세기 후반 독일의 외견적 입헌군주정(外見的 立憲君主政下) 아래에서 절대군주의 특권적(特權的) 지위 확보를 도모하는 과정에서 등장하였다. 이 때의 이론은 국가를 하나의 법인체로 보고 국가와 국민간에는 법치주의가 적용되겠지만, 국가내부에는 법치주의가 적용할 수 없다는 불침투설이 지배하고 있었다.

   전통적인 이론의 특성은 다음과 같다.

   ① 행정의 법률적합성(法律適合性)의 원칙의 적용배제(법률유보(法律留保)의 원칙 불적용(不適用))

② 헌법 및 법률에 수권(授權)이 없어도 기본권(基本權)의 제한(制限)이 가능(可能)
③ 특별권력관계(特別權力關係) 아래에서 발하는 명령(命令)은 법규성(法規性)(대외적 구속성)이 부인(否認)
④ 특별권력내(特別權力內)에는 법치주의(法治主義) 제외 및 사법심사(司法審査)의 대상(對象)에서 제외된다.

2) 그러나 이러한 특별권력관계이론(特別權力關係理論)은 특히 2차 대전 이후에 대대적인 비판을 받기에 이르렀는바, 그것은 군주정(君主政)의 유물(遺物)이라는 점에서 현대 법치국가(法治國家)에서는 타당하지 아니한다는 점이 대표적으로 지적됨에 따라 특별권력관계이론(特別權力關係理論)은 전면 재검토되기 시작했던 것이다.

다. 오늘날의 특별권력관계이론

1) 특별권력관계긍정설

오늘날 특별권력관계를 인정하는 견해도 법치주의의 작용을 완전히 배제하지는 않고, 원칙적으로 법치주의가 적용된다고 보면서 특별한 행정목적을 달성함에 필요한 한도 내에서 법치주의가 일부 제한되거나 완화되어 적용될 수 있다고 볼 뿐이다.

울레(C.H.Ule) 교수는 특별권력관계(特別權力關係)의 수정설을 주장했는데 기본관계(基本關係)와 경영수행관계(經營遂行關係)로 구별하여, 특별권력관계 내에서 취해진 행위 중 기본관계에서의 행위는 법치주의(法治主義)가 적용되지만, 경영수행관계에서의 행위는 사법심사의 대상이 되지 않는다고 하였다.

가) 기본관계 : 국가공무원법에 따른 공무원임명, 국립대학 입학, 병역법에 따른 군대입대, 형집행 등 법적 지위의 본질적인 사항과 관련된 것으로 기본관계에서의 행위는 행정행위이며 사법(司法)심사가 가능하다.

나) 경영수행관계 : 공무원의 직무명령, 군인의 각종 훈련, 대학생의 수업 등 당해 관계 구성원이 특별권력관계 내부에서 가지는 직무관계 내지 영조물 관계에서 성립되는 것으로 사법심사가 배제된다.

2) 특별권력관계부정설

특별권력관계부정설은 오늘날 법치국가하에서는 법치주의의 예외를 인정하는 특별권력관계이론은 인정될 수 없다고 한다. 이에는 특별행정법관계설과 일반행정법관계설이 있다.

3) 결론

법치주의를 배제 또는 제한하는 특별권력관계이론은 법치국가하에서는 인정될 수 없다. 다만, 특별한 행정목적을 달성하도록 하기 위하여 특별한 규율이 필요한 법관계가 존재한다. 따라서 특별행정법관계설이 타당하다.

라. 특별행정법관계의 내용(內容)

1) 종 류(種 類)

특별행정법관계의 종류로서는 공법상 근무관계(공무원근무관계), 영조물이용관계(국・공립학교, 도서관의 이용관계), 특별감독관계(국가와 다른 행정주체와의 관계), 공・사단관계(공공조합과 조합원의 관계)를 들 수 있다.

2) 성립원인(成立原因)

특별행정법관계는 직접 법률(法律)의 규정에 의하여 성립하거나(예 : 수형자의 교도소 수용, 병역의무자의 입영 등), 상대방의 동의(同意)에 의하여 성립하는데 후자의 경우는 동의가 자유의사에 기인한 것(예 : 공무원임용)과 법률에 의하여 강제되어 있는 것(예 : 학령아동의 초등학교 취학)으로 나누어진다.

3) 특별권력(特別權力)

특별행정법관계에서 통상 인정되는 권력은 포괄적인 명령권(命令權)과 징계권(懲戒權)(질서 문란자에 대한 제재)의 2가지로 구분된다.

4) 특별행정법관계의 소멸(消滅)

특별행정법관계의 소멸의 일반사유로는 목적의 달성(학교졸업), 탈퇴(학교의 자퇴), 권력주체에 의한 일방적인 해제(학교장에 의한 퇴학) 등이 있다.

마. 특별행정법관계(特別權力關係)와 법치주의(法治主義)

전통적인 특별권력관계이론은 법원의 사법심사(司法審査)의 대상이 되지 아니했지만, 오늘날에는 소(訴)의 이익(利益)이 있는 한 사법심사(司法審査)의 대상이 된다. 반면, 특별행정법관계내의 특별권력의 주체에게 재량권(裁量權) 또는 판단여지(判斷餘地)가 인정되므로 그 한도 내에서는 사법심사(司法審査)의 대상에서 제외된다고 하겠다.

특별권력(特別權力)을 인정하더라도 상대방의 권리를 제한 또는 새로운 의

무를 부과할 시에는 법적 수권이 존재하여야 하며, 그 행사는 특별신분관계(特別身分關係)의 설정한 목적 범위 내에서, 법령에 적합하여야 하며, 과잉금지(過剩禁止)의 원칙에 적합하여야 한다. 현재는 특별행정법관계(特別權力關係)의 범위가 축소의 경향(법률의 지배)에 있다.

관련판례

◈ 특별권력관계에 있어서도 위법·부당한 특별권력의 발동으로 말미암아 권리를 침해당한 자는 그 위법 또는 부당한 처분의 취소를 구할 수 있다(대판 1982.9.27, 80누86)

◈ 구속된 피고인 또는 피의자의 타인과의 접견권은 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로 제한할 수 있지만 제한의 필요가 없는 경우 또는 필요가 있는 경우에도 과도한 제한을 하는 것은 헌법상 보장된 기본권의 침해로서 위헌이다(대판 1992.5.891부8)

◈ 서울교육대학의 학장이 학칙위반자인 재학생에게 국가공권력의 하나인 징계권을 발동하여 원고의 학생으로서의 신분을 일방적으로 박탈하는 국가의 교육행정에 관한 의사를 외부에 표시하는 행위는 행정처분이다(대판1991.11.22, 91누2144)

행정실무

제 2 장 행정작용(行政作用)

국가, 공공단체 등의 행정주체가 행정목적의 달성을 위해서 행하는 모든 법률적·사실적 작용을 총칭하여 행정작용이라 하는바, 이러한 행정작용은 현대복리국가에서 행정이 공공복리증진을 위하여 적극적인 활동을 수행하게 되면서 더욱 다양하게 나타나고 있다. 즉, 행정이 질서유지라고 하는 소극적인 임무만을 띠고 있을 때의 행정작용은 행정상 입법(行政上 立法), 행정행위(行政行爲), 행정강제(行政强制)의 3종류가 그 근간을 이루었으나, 최근에는 공법상계약(公法上契約), 행정계획(行政計劃), 행정지도(行政指導), 행정조사(行政調査), 행정상 확약(確約), 행정상 사실행위(事實行爲)등이 논의되고 있다.

제 1 절 행정상 입법(行政上 立法)

행정상 입법이라 함은 행정권의 일반적·추상적 법규범 정립작용을 말한다. 원래 일반·추상적 법규범의 정립작용은 입법권(立法權)의 소관에 속하는 것으로, 행정상 입법의 필요성은 행정기능의 확대, 강화에 따라 전문적·기술적 입법사항이 증대되고, 사정변경에 대비한 탄력적인 입법이 요청될 뿐만 아니라 각 지역 특수사정이 고려되고 전시·비상시를 대비한 광범위한 수권의 필요성에 의해 행정입법이 요청되고 있다. 따라서 행정상 입법은 행정목적달성을 위한 주요한 행정형식으로 작용하게 되었는바, 이러한 행정상 입법은 법규[14]의 성질을 가지는 법규명령(法規命令)과 법규의 성질을 가지지 않는 행정규칙(行政規則)으로

14) 법규(法規)의 개념은 여러 가지 견해가 있으나, 「국민과 행정권을 구속하고 재판규범이 되는 성문의 법규범」을 총칭하는 것으로 정의한다. 법규의 성질을 갖는다는 것은 그에 위반한 행정청의 행위는 위법행위로서 무효 또는 취소사유가 되며, 그러한 행위로 인하여 자신의 권익이 침해된 국민은 행정쟁송을 제기하여 그 무효확인 또는 취소를 구하거나, 또는 손해배상을 청구할 수 있다.

구분된다. 그러나 행정상 법규명령과 행정규칙은 다같이 일반적·추상적 성질을 갖는 규범으로서 행정의 기준이 되는 규범이라는 점과 행정기관은 이 둘을 모두 준수하여야 할 법적 의무를 진다는 점에서 유사하다.

1. 법규명령(法規命令)

가. 의 의

법규명령이라 함은 행정권이 정립하는 일반적·추상적 명령으로서 법규의 성질을 가지는 것을 말한다. 행정입법이라고도 한다. 법규명령의 정립행위는 형식적 의미(形式的 意味)에서는 행정에 속하나, 실질적 의미(實質的 意味)에서는 입법에 속한다. 자치법규도 행정입법의 성질을 가지는 것으로 볼 수 있다.

나. 종 류(種 類)

법규명령은 여러 가지로 분류할 수 있으나 헌법 및 법률에서 인정하고 있는 법형식에 따라 분류하면 다음과 같다.

1) 계엄조치

현행 헌법은 계엄선포시 헌법의 일부규정에 대한 변경을 가져올 수 있는 특별조치를 인정하고 있다(헌법 제77조제2항). 특별조치는 법령의 형식에 의해 발해지지는 않지만 헌법 및 명령의 효력을 정지하거나 그에 대한 변경을 가져오므로 그 한도 내에서 실질에 있어서는 명령이라 할 수 있다.

2) 긴급명령, 긴급재정·경제명령

헌법상 대통령의 긴급명령권에 의한 명령과 긴급재정·경제상의 명령권이다(헌법 제76조 제1항·제2항).

3) 대통령령

대통령이 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항을 정하는 명령(위임명령)과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규율하기 위하여 발하는 명령(집행명령)으로서 ○○법시행령, ○○영, ○○규정(○○法施行令, ○○令, ○○規程) 등으로 이름 붙여지며 대통령령 제○○호로 공포된다.

4) 총리령 · 부령

국무총리와 행정각부의 장이 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 발하는 명령으로서 ○○법시행규칙, ○○규칙(○○法施行規則, ○○規則) 등으로 이름 붙여지며 총리령 제○○호, ○○부령 제○○호 형식으로 공포된다.

5) 그 밖에 중앙선거관리위원회 규칙, 감사원 규칙 등이 있다.

다. 한 계(限 界)

현대 법치국가에서는 행정의 실제기능에 비추어 행정입법을 인정하면서도, 그 남용의 방지를 위하여 엄격한 한계(限界)의 설정(設定)과 함께 통제(統制)를 가하고 있다.

1) 위임명령(委任命令)의 경우

가) 위임(委任)의 일반적 범위

입법권을 행정부에 전부위임(全部委任)할 수 없음은 물론이고 비록 일부분일지라도 포괄적(包括的)인 위임(委任)은 금지되며 구체적 위임이어야 한다(헌법 제75조) - 포괄적 위임금지의 원칙

나) 재위임(再委任)

재위임이란 위임받은 권한을 다시 하위법령에 위임하는 것으로서 전면적 재위임이 아니고 일부사항의 보충을 위하여 하위법령에 위임하는 것은 허용된다. (예 : 대통령령에서 총리령 또는 부령에의 재위임)

다) 벌칙(罰則)규정의 위임

벌칙규정 중 구성요건(構成要件)(처벌대상행위의 유형)의 위임은 행정청이 따라야 할 구체적인 기준(基準)을 모법(母法)에서 정한 경우에만 가능하며, 형량(刑量)의 위임은 모법(母法)에서 그 최고한도(最高限度)를 정한 경우에만 가능하다.

2) 집행명령(執行命令)의 경우

집행명령은 상위법령의 범위 안에서 그 시행(施行)에 필요한 구체적인 절차 · 형식 등을 규정할 수 있음에 그치므로 상위법령에 없는 새로운 법규사항(法規事項)을 정하는 것은 금지된다.

라. 성립·발효요건

1) 성립・발효요건의 내용

가) 주체(主體) : 법규명령은 대통령・국무총리・각부장관 등 정당한 권한을 가진 기관이 제정하여야 한다.

나) 내용(內容) : 법규명령은 내용상 상위법령에 근거가 있어야 하고, 상위법령이나 헌법에 저촉되지 않아야 하며, 그 규정내용이 명확하고 실현가능한 것이어야 한다.

다) 절차(節次) : 법규명령은 소정의 절차(법제처 심사・국무회의 심의, 입법 예고 등)에 따라 제정되어야 한다.

라) 형식(形式) : 법규명령은 법문형식(法文形式)으로 한다.

마) 공포(公布) : 법규명령은 외부에 표시함으로써 유효하게 성립한다.

바) 효력발생(效力發生) : 적법하게 공포된 법규명령은 이를 시행함으로써 현실적으로 구속력이 발생한다. 시행일은 당해 명령에서 규정하는 것이 보통이나, 특별한 규정이 없으면 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

2) 성립・발효요건의 불비(不備)

법규명령이 그 성립・발효요건을 갖추지 못한 때에는 하자있는 것으로서, 이러한 법규명령은 무효로 된다.

관련판례

◈ 상위법령이 개정된 경우 그 집행명령의 효력에 관한 판례

법률규정 자체에 위임의 구체적 범위를 명확히 규정하고 있지 아니하여 외형상으로는 일반적·포괄적으로 위임한 것으로 보이더라도, 그 법률의 전반적인 상위법령의 시행에 필요한 세부적 사항을 정하기 위하여 행정관청이 일반적 직권에 의하여 제정하는 이른바 집행명령은 근거법령인 상위법령이 폐지되면 특별한 규정이 없는 이상 실효되는 것이나, 상위법령이 개정됨에 그친 경우에는 개정법령과 성질상 모순, 저촉되지 아니하고 개정된 상위법령의 시행에 필요한 사항을 규정하고 있는 이상 그 집행명령은 상위법령의 개정에도 불구하고 당연히 실효되지 아니하고 개정법령의 시행을 위한 집행명령이 제정, 발효될 때까지는 여전히 그 효력을 유지한다. (1989. 9. 12. 선고 88누6962)

※ 법제처 유권해석 : 법률에서 구체적 사항에 관하여 위임하고 있는 하위법령의 종류가 법률의 개정으로 변경된 경우에 종전의 하위법령의 관련규정이 바로 실효되는 것으로 볼 수 있는 것은 아니라 할 것이나 종전의 하위법령에 대체되는 새로운 법령이 제정된 경우에는 종전의 하위법령의 관련규정이 명문으로 폐지되지 아니하더라도 당연히 실효된 것으로 보아야 한다.(기획 02102-50, 1987. 12. 17. 회신)

마. 법규명령의 통제

1) 정치적 통제

가) 의회의 통제 : 의회에 의한 통제에는 국정감사·조사, 국무위원해임건의, 탄핵, 예산안심의 등의 간접통제와 법규명령에 대한 동의권의 유보(독일), 의회제출절차(영국), 입법적 거부(미국) 등의 직접통제가 있다.

나) 민중통제 : 법규명령안의 사전공고나 그에 따른 청문·자문 등의 절차에 의하여 국민의 의견을 반영시키는 것으로 우리나라 행정절차법에 의한 입법예고제의 채택을 들 수 있다.

2) 행정적 통제

상급행정청의 하급행정청에 대한 감독, 국가의 지방자치단체에 대한 감독 등 감독권에 의한 통제, 법제처심사, 국무회의심의 등 절차적 통제, 행정심판에 의한 통제 등이 있다.

3) 사법적 통제

가) 법원에 의한 통제 : 재판에 의하여 위법한 법규명령을 통제하는 방법으로 우리나라의 경우 추상적 규범통제를 인정하지 아니하고 법규명령에 대해서는 선결문제 심리방식에 의한 간접적 통제만을 인정한다. 단 법규명령이 직접적으로 국민의 법적 지위에 영향을 미치는 것일 때에는 당해 법규명령에 처분성이 인정되어 취소소송의 대상이 될 수 있으며, 이 경우에는 직접적 재판통제가 가능하다.

관련판례

◈ 행정쟁송의 대상이 될 수 있는 것은 구체적인 권리의무에 관한 분쟁이어야 하고 일반적·추상적인 법령 그 자체로서 국민의 구체적인 권리의무에 직접적인 변동을 초래하는 것이 아닌 것은 그 대상이 될 수 없으므로 구체적인 권리의무에 관한 분쟁을 떠나서 재무부령 자체의 무효 확인을 구하는 청구는 행정쟁송의 대상이 아닌 사항에 대한 것으로서 부적합하다. (대판 1987.3.24, 86누656)

◈ 조례가 집행행위의 개입 없이도 그 자체로서 직접 국민의 구체적인 권리의무나 법적 이익에 영향을 미치는 등의 법률상 효과를 발생하는 경우 그 조례는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하고...(대판 1996.9.20. 95누8003)

나) 헌법재판소에 의한 통제 : 현행법상 행정입법에 대한 헌법소원을 인정하는 명문의 규정이 없고, 헌법 제107조가 명령·규칙에 대한 위헌·위법의 심판권을 법원에게 부여하고 있으므로 소극설(부정설)과 적극설(긍정설)이 대립되고 있으나, 헌법재판소는 긍정설을 취하고 있다(법무사법시행규칙에 대한 헌법소원 인정(헌재1990.10.15 89헌마178)).

2. 행정규칙(行政規則)

가. 의 의

행정규칙은 행정조직 내부(內部)에서 상급행정기관(上級行政機關)이 하급행정기관(下級行政機關)에 대하여 그 조직이나 업무처리의 절차·기준 등에 관하여 발하는 일반·추상적(一般·抽象的) 규정이다.

이러한 행정규칙은 행정권이 제정하는 일반적·추상적 규율이라는 점에서는 법규명령(法規命令)과 유사(類似)하나 ① 법률의 근거에 의한 것이 아니라는 점, ② 대 국민 구속력(對 國民 拘束力)을 가지지 아니한다는 점(행정부 내부에서만 효력을 가진다), ③ 대 국민 관계에서 재판규범(裁判規範)이 될 수 없다는 점에서 앞에서 본 법규명령(法規命令)과 구별된다.

그러나 최근에는 행정규칙이 행정작용에서 차지하는 비중이 점차 커짐에 따라(상급행정청의 지침시달에 따라 사실상 하급행정청의 처분내용이 결정됨) 행정규칙에 대한 일반적 관심이 증대되게 되었고 행정규칙의 법적 성질 중에서도 특히 재판규범성(裁判規範性) 여부에 대하여 많은 논의가 있게 되었다.

나. 행정규칙의 재판규범성(裁判規範性)

행정규칙이 재판규범(裁判規範)이 될 수 있느냐에 관하여는 그것이 대 국민 구속력이 없다는 점에서 부정적으로 보는 견해가 일반적이다. 따라서 공무원이 행정규칙에 위반하여 행정행위를 행하였다고 하더라도 상대방인 국민은 당해 행정행위의 위법성을 이유로 행정쟁송(行政爭訟)을 제기할 수는 없다고 하겠다.

1) 법규명령의 형식을 취하는 행정규칙

가) 적극설 : 당해 행정규칙은 법규로 되어 국민이나 법원을 구속한다고 본다. - 다수설

나) 소극설 : 그 내용상 행정규칙인 것이 명백할 때에는 법규의 형식으로 제정되어도 행정규칙으로서의 성질이 변하는 것은 아니어서, 그것은 일반국민이나 법원을 구속할 수는 없다고 본다. - 소수설, 판례(단 대통령령에 대해서는 부령과는 달리 법규성을 인정하고 있다 : 판례는 제재적 행정처분의 기준이 부령의 형식으로 규정되어 있는 경우 여전히 행정규칙으로 보면서도 당해 제재처분기준을 존중하여야 한다고 보고, 대통령령의 형식으로 정해진 제재처분의 기준을 최고한도로 봄으로써 제재적 처분기준을 법규명령으로 봄으로써 야기되는 행정권 행사에 있어서의 구체적 타당성의 결여의 문제 및 당해 과징금부과를 재량행위로 규정하고 있는 상위법률에의 위반문제를 해결하고자 하고 있다).

2) 법규적 내용을 가진 행정규칙 : 형식적으로는 고시·훈령 등 행정규칙 형식으로 제정되었으나, 내용적으로는 법률의 보충적 성질을 가지는 것들이 있는데 이러한 행정규칙은 내용적으로는 법률 또는 상위명령의 구체적인 위임에 기하여 제정되는 것이므로, 그 실질적 내용에 따라 법규명령(위임명령)으로 보아야 할 것이다.

관련판례

◈ 훈령(訓令)이란 행정조직내부에 있어서 그 권한의 행사를 지휘감독하기 위하여 발하는 행정명령으로서 훈령, 예규, 통첩, 지시, 고시, 각서 등 그 사용명칭 여하에 불구하고 공법상의 법률관계내부에서 준거할 준칙 등을 정하는데 그치고 대외적으로는 아무런 구속력도 가지는 것이 아니다.(대판 1983.6.14. 83누54)

◈ 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리지침이나 법령의 해석적용에 관한 기준을 정하여서 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니지만, 법령의 규정이 특정행정기관에게 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수임행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면 그와 같은 행정규칙, 규정은 행정규칙이 갖는 일반적 효력으로서가 아니라, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 된다 할 것이므로 이와 같은 행정규칙, 규정은 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다.(대법원 1987.9.29. 86누484)

다. 행정규칙과 법규명령의 구분

1) 권력의 기초

행정규칙은 이른바 특별행정법관계에서의 포괄적 법관계에 근거하여 제정되는 것이므로 법률의 수권(授權)이 필요하지 않으나, 이 경우에도 법률우위의 원칙은 적용되어야 한다.

2) 규율의 대상과 범위

행정규칙은 행정조직 및 특별행정법관계 내부의 구성원을 직접적인 규율대상, 즉 수범자(受範者)로 하므로 국민에 대한 일반적 구속력은 없다. 또한 행정규칙은 수명자(受命者)만을 구속하는 일면적 효력을 가질 뿐이고 발령기관과 상대방을 모두 구속하는 양면적 구속력은 없다.

3) 행정규칙 위반의 효과

수명(受命) 공무원이 행정규칙에 위반한 경우 그 행정처분이 위법한 것이 되는가에 관하여서는 다른 견해가 있으나, 원칙적으로는 위법이 아니어서 위반행위 자체의 효력에는 영향이 없고, 단지 징계사유가 될 뿐이다. 따라서 행정규칙의 위반을 이유로 행정소송을 제기할 수는 없다.

4) 재판규범성

행정규칙은 국민과의 관계에서 재판규범이 되지 않는다. 물론 행정규칙을 법규로 이해하는 입장에서는, 그 재판규범성을 인정하려고 한다.

5) 행정규칙과 처분의 위계

행정규칙과 처분 효력의 우열과 관련하여, 종래에는 양자의 동위성(同位性)이 강조되었다. 그러나 행정규칙 위반의 처분이 위법으로 판단되는 경우도 있을 수 있는 점 등을 고려하면, 행정규칙이 원칙적으로 행정처분보다 상위에 있다고 보아야 할 것이다.

라. 행정규칙의 종류(行政規則의 種類)

행정규칙은 실무상 훈령・지시・예규 및 일일명령으로 구분되며[15] 이는 각각

15) 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제7조제2호의 규정에 의하면, 훈령·지시·예규 및 일일명령 등은 행정기관이 그 하급기관 또는 소속공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서를 말하는 것으로 되어 있다.

○○훈령 제○○호, ○○지시 제○○호 등으로 발령되나 법규명령(法規命令)과는 달리 공포절차(公布節次)를 밟지는 않는다.

1) 훈령(訓令) : 상급행정기관이 장기간에 걸쳐 하급행정기관의 권한행사를 지휘·감독하기 위해 발하는 명령이다.(예방소방업무처리규정, 소방장비관리규정, 소방공무원복장규정, 소방공무원근무규정, 119구조대원복제규정, 화재조사및보고규정 등)
2) 지시(指示) : 상급행정기관의 직권 또는 하급행정기관의 문제나 신청에 의하여 개별적·구체적으로 발하는 명령.
3) 예규(例規) : 행정사무처리의 기준을 정한 명령이다.(소방공무원징계위원회운영요강, 소방관서도급경비사무처리요강, 소방장비조작및훈련기준 등)
4) 일일명령(一日命令) : 당직·출장·특근. 휴가 등의 일일업무에 관한 명령이다.

마. 행정규칙의 근거와 한계

1) 행정규칙의 근거

행정규칙은 개인의 권리·의무와 직접적인 관련이 없기 때문에 특별한 법률의 수권이 필요하지 않다. 이는 행정권이 그 당연한 권능(權能)으로 행정규칙을 제정할 수 있다는 것을 의미한다.

2) 행정규칙의 한계

행정규칙도 법령이나 상위의 행정규칙은 물론 비례의 원칙 등 행정법의 일반원칙에 위반되지 않는 범위 안에서 일정한 요건 하에 제정되어야 한다.

바. 행정규칙의 성립·발효요건

1) 성립요건 : 행정규칙은 권한 있는 기관이 이를 받을 의무 있는 기관에 대하여 발하여야 하며, 법령이나 상위행정규칙에 반하지 않고 수명자에 대하여는 복종의무의 한계내의 것이어야 하고, 실현가능하고 명확하여야 하며, 요식행위는 아니나 일정한 절차와 형식이 있으면 이를 갖추어야 한다.
2) 효력요건 : 법령상 특별한 규정이 있는 경우 외에는 수명자에게 적당한 방법(관보, 문서, 게시 등)으로 통보되고 도달하면 효력을 발생한다.

제 2 절 행정계획(行政計劃)

1. 의의 및 기능(意義 및 機能)

행정주체가 장래 일정기간 내에 달성하고자 하는 목표를 설정하고 그를 위하여 필요한 수단들을 조정하고 통합하는 작용, 또는 그 결과로 설정된 활동기준을 말한다. 이러한 행정계획은 특히 행정작용의 장기성·종합성을 요하는 사회국가적 복리행정의 영역에서 그 의의가 크다. 이러한 행정계획은 오늘날 다양한 기능을 수행하고 있는데, 기본적으로는 행정목표를 설정하는 기능 및 이를 위해 행정수단을 종합하고 조정하는 기능을 하며 이를 통해 행정(行政)과 국민(國民)간의 매개적 기능, 국민의 장래활동에 대한 지침적·유도적 기능, 행정에 대한 예측가능성을 부여하는 기능 등을 수행한다.

2. 행정계획(行政計劃)의 종류

가. 구속력 있는 계획

1) 국민에 대하여 구속력을 가지는 계획 :「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 광역도시계획, 도시기본계획, 토지구획정리사업법상의 사업계획, 환지계획 등은 직접 국민의 권리·이익에 영향을 주는 행정계획으로 일반처분의 성격을 가진다.
2) 타 계획에 대하여 구속력을 가지는 계획 : 국토기본법상의 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역 및 부문별 계획 등은 국민에 대한 구속력은 없으나 타 계획을 수립하는 데 있어 일정한 지침·기준으로서 구속력을 가지는 계획으로 행정규칙적 성격을 가진다.
3) 관계행정기관에 대하여 구속력을 가지는 계획 : 예산회계법상의 예산운용계획은 예산의 운용과 관련하여 관계행정기관을 구속하는 계획이다.

나. 구속력 없는 계획

구속력 없는 계획이란 대외적으로 일반국민에 대해서 또는 대내적으로 어떠한 행정기관에 대해서도 구속력을 가지지 않는 계획을 말하며 여기에는 산업교육진

흥법상의 산업교육진흥계획, 인구계획 등이 속한다.

3. 행정계획(行政計劃)의 법적 성질

1) 입법행위설(立法行爲說) : 행정계획은 국민의 자유와 권리에 관련되는 일반·추상적인 규범의 정립작용으로 봄
2) 행정행위설(行政行爲說) : 행정계획 중에는 법관계의 구체적 변동이라는 효과를 가져오는 행정행위의 성질을 가지는 것이 있다고 봄
3) 복수성질설(複數性質說) : 행정계획 중에는 법규명령적인 것도 있고 행정행위적인 것도 있을 수 있다고 봄
4) 독자성설(獨自性說) : 행정계획은 법규범도 아니고 행정행위도 아닌 특수한 성질의 것으로 그에는 구속력이 인정된다고 봄

행정계획은 여러 가지 형태로 정립되고 또한 다양한 내용을 포함하고 있어서 그 법적 성질을 추상화하여 일률적으로 말할 수는 없고 개개의 계획의 내용에 따라 구체적으로 판단되어야 할 것이다.

4. 행정계획(行政計劃)의 절차

행정계획은 장래를 향한 행정활동의 기준을 설정하는 것이므로, 그것은 광범하고도 지속적인 영향을 미치는 것이 보통이다. 따라서 이러한 행정계획의 책정에 있어서는 전문지식의 도입, 계획의 정당성·합리성의 보장수단, 계획 상호간의 조정, 전체적인 통일성의 확보, 관계인의 이해조절, 민주적 통제 등의 여러 가지 요소가 고려되어야 할 것이다.

우리나라에는 행정계획의 책정절차에 관한 일반적 규정은 없고 개별법에 단편적으로 규정되어 있을 뿐이나 보통 ① 심의회의 조사·심의, ② 관계기관간의 조정, ③ 이해관계인의 참여, ④ 행정예고, ⑤ 지방자치단체의 참가, ⑥ 공고의 단계를 거쳐 책정된다.

5. 계획재량

가. 의 의

계획재량(計劃裁量)이란 행정계획을 수립·변경함에 있어서 계획청에게 인정되는 재량을 말한다. 행정계획(行政計劃)에 있어서는 다수의 상충적 이해관계인의 존재 및 계획의 장기적·종합적 성격으로 인하여 그에 대한 법적 규율은 상대적으로 제한될 수밖에 없다. 그에 따라 법률은 원칙적으로 계획이 추구하여야 할 목적과 그에 의하여 촉진 또는 보호되어야 할 이익만을 규정하는 데 그치고 있다. 즉 계획법규범은 목적·수단 명제적으로 규정되어 있고 이것은 일반 행정작용에 대한 법규범이 조건 명제적으로 규정되어 있는 것과는 속성을 달리한다. 따라서 행정청은 행정계획의 책정에 있어서는 일반재량행위에 비하여 광범한 판단여지 내지는 형성의 자유가 인정되는 바 이를 계획재량 또는 계획상의 형성의 자유라고 하며, 이는 동시에 행정계획에 대하여는 입법적 통제 및 사법적 통제가 실효를 거두기가 곤란하며 다른 행정작용에 비하여 이해관계인의 계획수립과정에의 참여 등 행정절차적 규제가 중요한 의미를 가지게 한다.

관련판례

◈ 행정계획이라 함은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, 도시계획법 등 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하므로 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다고 할 것이다.(대판 1996.11.29, 96누8567; 대판 2000.3.23, 98두2768)

나. 사법적 통제

행정계획에 있어서는 행정청은 일반재량행위에 비하여 보다 광범한 계획재량 또는 형성의 자유를 가지나, 그것은 행정계획이 사법심사의 대상에서 전혀 배제되는 것을 의미하는 것은 아니다. 행정계획에 있어서도 그에서 설정되는 목표는 그 근거법에 합치되는 것이어야 하고 채택되는 수단은 비례원칙에 따라 목표달성에 적합한 것이어야 하고 관계법상 절차가 규정되어 있으면 그 절차를 준수하여야 하는 외에

관계 제 이익을 정당하게 고려하고 형량하여야 한다(衡量命令).

다수의 학설은 형량명령을 행정계획에 특유한 독자적인 이론으로 보지만, 형량명령은 기본적으로 비례의 원칙의 행정계획에의 적용례라고 보는 것이 타당하다.

관련판례

◈ 행정주체가 가지는 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교형량하여야 한다는 제한이 있는 것이고 따라서, 행정주체가 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성·객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획 결정은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하게 된다.(대판2000.3.23, 98두2768)

다. 형량의 원리

1) 형량이 전혀 없었던 경우
2) 형량에 있어 반드시 고려되어야 할 특정이익이 전혀 고려되지 아니한 경우
3) 형량에 있어 특정 사실·이익 등에 대한 평가를 현저히 그르친 경우
4) 공익·사익의 비교형량에 있어 비례원칙을 위배한 경우

위와 같은 경우 형량상의 하자가 있어 위법한 것으로 된다.

라. 계획보장청구권

행정계획에는 정치·경제·사회적인 일정 여건의 변화에 따른 계획의 폐지·변경의 필요성과 계획의 존속을 신뢰하는 이해관계인의 보호라는 상충된 문제가 제기된다. 신뢰보호원칙은 행정법상의 일반원리로서 행정계획의 경우에도 예외 없이 적용되어야 함은 물론이지만 이 경우 그 내용으로서 존속보호와 보상보호의 문제가 발생한다.

행정계획의 특성상 계획의 폐지·변경의 공익적 성격을 고려할 때 원칙적으로 계획의 존속·이행·변경 등을 청구할 수 있는 권리는 인정되지 않는다고 할 것이다. 즉 원칙적으로는 손실보상청구권을 인정하는 보상보호에 의하며, 예외적으로 존속보호가 인정될 수 있다.

관련판례

◈ 도시계획법상 주민이 도시계획 및 그 변경에 대하여 어떤 신청을 할 수 있다는 규정이 없을 뿐만 아니라 도시계획과 같이 장기성·종합성이 요구되는 행정계획에 있어서는 그 계획이 일단 확정된 후에 어떤 사정의 변경이 있다하여 지역주민에게 일일이 그 계획의 변경을 청구할 권리를 인정해줄 수도 없는 이치이므로 도시계획시설인 공원조성계획 취소신청을 거부한 행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다(대판1989.10.24, 89누725)

제 3 절 행정행위(行政行爲)

1. 개 념(槪 念)

행정행위라는 용어(用語)는 실정법에서 허가, 특허, 인가, 면허, 재결 등 여러 가지 용어로 사용되고 있는 다양한 것들을 하나로 묶어서 설명하는 학문상(學問上)의 용어이다.

행정행위의 개념은 관점에 따라 매우 넓게 또는 좁게 정의될 수 있는데 ① 최광의설, ② 광의설, ③ 협의설, ④ 최협의설이 그것이다.

일반적으로 최협의설(最狹義說)에 따라 행정행위는「행정청이 구체적 사실에 대한 법집행으로서 행하는 외부에 대하여 직접·구체적인 법적 효과를 발생시키는 권력적 단독행위인 공법행위」로 파악하고 있다. 행정주체의 의사의 우월성이 본질적 요소가 된다. 비권력적인 행위는 행정행위가 아니다.

가. 행정청의 행위

'행정청'이란 행정주체의 의사를 외부적으로 결정·표시할 수 있는 권한을 가진 기관을 말한다. 단 행정행위의 주체로서의 행정청은 행정조직법상의 행정청인 국가나 지방자치단체의 행정기관에 국한되는 것이 아니라, 공사, 그 밖의 공법인도 포함되며 사인(공무수탁사인)의 경우 국가로부터 공권력을 부여받은 한도 내에서는 행정청에 포함된다.

관련판례

◈ 행정청에는 처분 등을 할 수 있는 권한이 있는 국가 또는 지방자치단체와 같은 행정기관뿐만 아니라 법령에 의하여 행정권한의 위임 또는 위탁을 받은 행정기관, 공공단체 및 그 기관 또는 사인이 포함되는 바, 특별한 법률에 근거를 두고 행정주체로서의 국가 또는 지방자치단체로부터 독립하여 특수한 존립목적을 부여받은 특수한 행정주체로서 국가의 특별한 감독 하에 그 존립목적인 특정한 공공사무를 행하는 공법상의 특수행정조직 등이 이에 해당한다.(대판1992.11.27, 92누3618)

나. 구체적인 사실에 대한 규율행위

행정행위는 '구체적인 사실'에 대한 규율행위이어야 한다. 일반·추상적인 법률이나 조례·규칙 등은 특정범위의 사람을 대상으로 하는 경우라고 할지라도 행정행위가 아니다. 구체적인 사실을 규율하는 한 불특정다수인을 대상으로 하는 일반처분도 행정행위에 속한다. 규율행위란 법적효과의 발생(권리·의무의 발생·변경·소멸)을 의미한다.

관련판례

◈ 행정소송의 대상이 되는 행정처분은 구체적인 권리·의무에 관한 분쟁이어야 하고 일반·추상적인 법령 또는 내부적 처리의 내규 또는 내부적 사업계획 등은 그 자체로서 국민의 구체적 권리·의무에 직접적 변동을 초래케 하는 것은 아니므로 소송의 대상이 될 수 없다(대판 1983.4.26, 82누528)

◈ 시장·군수 또는 구청장의 개별토지가격결정은 관계법령에 의한 토지초과이득세, 택지초과소유부담금 또는 개발부담금 산정의 기준이 되어 국민의 권리나 의무 또는 법률상 이익에 직접적으로 관계되는 것으로서 행정소송법 제2조제1항제1호 소정의 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 공권력행사이므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다.(대판1994.2.8, 93누111)

다. 외부에 대하여 직접적인 법적 효과를 발생하는 행위

행정행위는 행정조직 내부의 영역을 넘어서 개인에 대하여 직접적으로 권리·의무의 발생·변경·소멸 등의 법적 효과를 가져오는 행위이다. 따라서 행정기관상호간의 내부적 행위는 행정행위가 아니다. 단 특별행정법관계에 있어서의 그 구성원에 대한 처분에 대해서는 원칙적으로 행정행위의 성격을 인정하는 것이 학설·판례의 입장이다.

라. 권력적 단독행위

공권력의 행사로서 행정청이 일방적으로 국민에게 권리를 부여하거나 의무를 명하고 또는 권리·의무관계를 규율·확정하는 행위이므로 사법행위나 공법상의 법률행위(공법상 계약, 합동행위)는 행정행위가 아니다. 행정행위의 성립에 있어서 상대방의 협력(신청, 동의)이 필요한 것이라도 당해 법률관계의 내용이 일방적으로 결정되는 것인 한 행정행위에 속한다.

관련판례

◈ 국유재산법은 국유재산의 무단점유자에 대하여 그 징벌적 의미에서 국가측이 일방적으로 변상금을 징수토록 하고 있으며 변상금의 체납시 국세징수법에 의하여 강제 징수토록 하고 있는 점 등에 비추어 보면 국유재산의 관리청이 그 무단점유자에 대하여 하는 변상금부과처분은 순전히 사경제주체로서 행하는 사법상의 법률행위라 할 수 없고 이는 관리청이 공권력을 가진 우월적 지위에서 행한 것으로서 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 보아야 한다(대판1988.2.23, 87누1046, 1047)

2. 종 류(種 類)

행정행위는 그 내용, 효과, 대상, 법에의 기속정도 등 여러 관점에서 분류될 수 있다.

가. 법률행위적(法律行爲的) 행정행위와 준법률행위적(準法律行爲的) 행정행위

1) 의의

행정행위를 내용, 즉 행위의 구성요소와 법률효과의 발생원인에 따라 구분할 때는 법률행위적 행정행위와 준법률행위적 행정행위로 구분하는 것이 일반적이다.

법률행위적 행정행위는 그 법적 효과가 행정청의 효과의사의 내용에 따라 발생하는 데 대하여 준법률행위적 행정행위는 행정청의 단순한 정신작용의 표현에 의하여 그 효과는 법령이 정하는 바에 따라 부여되는 행위이다

법률행위적(法律行爲的) 행정행위의 법적 효과는 행정청의 효과의사(效果意思)로 좌우할 수 있기 때문에 부관(附款)을 붙일 수 있으나, 준법률행위적(準法律行爲的) 행정행위의 법적 효과는 행정청의 효과의사(效果意思)에 좌우되지 않고, 법규(法

規)에서 직접 정하고 있으므로 부관(附款)을 붙일 수 없다는데서 양자를 구별할 실익이 있다는 것이 통설(通說)이다. 그러나 오늘날 이의 구별은 상대적일 뿐이라는 견해가 유력시되고 있다.

2) 법률행위적 행정행위

법률행위적 행정행위는 행정청의 의사표시(意思表示)를 필수요소로 하여 그 의사표시의 내용에 따른 법률효과가 발생하는 것을 말하며, 이것은 법률효과의 내용에 따라 명령적 행위(命令的 行爲)와 형성적 행위(形成的 行爲)로 구분된다.

가) 명령적 행위(命令的 行爲)

명령적 행위란 국민에 대하여 일정한 작위, 부작위, 급부, 수인(作爲, 不作爲, 給付, 受忍) 등의 의무를 명(부과)하거나, 혹은 이들 의무를 면제(免除)하는 행정행위를 말하는바, 이것은 그 내용에 따라 하명, 허가, 면제로 나누어진다.

(1) 하명(下命)

하명(下命)이란 행정청이 국민에게 작위(作爲)(건물철거, 소방기본법상 각종명령)・부작위(不作爲)(통행금지, 화기취급 금지)・급부(給付)(조세납부)・수인(受忍)(대집행 수용)의 의무를 명하는 행위를 말한다. 하명은 법령에 근거한 구체적 처분으로써 행해지는 하명처분이 보통이나 법령 자체에 의하여 곧 하명의 효과가 발생하는 법규하명도 있다. 엄격한 의미에서 하명은 하명처분만을 말한다.

하명(下命)은 주로 사실상의 행위(건물철거) 등에 대해서 행해지나 법률상(法律上)의 행위(영업양도 등)에 대해서 행해지는 경우도 있다.

하명(下命)의 의무를 불이행 한 자는 행정상의 강제집행(强制執行)이 행해지거나 행정상의 제재(制裁)가 과해지는 경우가 있다. 다만, 하명위반의 법률행위의 효력 자체는 부인되지 않는 것이 보통이다.(예컨대, 사인(私人)이 불법으로 무기를 양도하는 경우 처벌은 받지만 양도행위 그 자체는 유효하다)

하명은 특정인뿐만 아니라 불특정 다수인에 대해 행해지는 경우(예:통행금지, 민방위경보, 화재위험경보(火災危險警報))가 있는데 후자를 보통 일반처분(一般處分)이라고 한다.

(2) 허가(許可)

허가란 법령(法令)에 의한 일반적・상대적 금지(禁止)(부작위의무)를 특정한 경우에 해제(解除)하여 적법한 행위(사실행위 또는 법률행위)를 할 수 있게 하여주는 처분(處分)을 말한다. 영업허가, 위험물 제조소등 설치허가, 소방시설공사업 등록,

건축허가 등이 그 예이다.

허가(許可)의 용어는 실정법상 면허·인허·인가·승인·등록·지정 등의 용어가 사용되고 있다. 이러한 허가(許可)는 신청에 의해 서면으로 하고, 운전면허, 의사면허, 자동차운전사업의 면허, 연초소매인 지정행위, 영업허가, 전출입허가, 건축허가, 여행의 허가, 약국개설허가, 일시적 도로사용의 허가 등은 일정한 공부(公簿)(문서부)에의 등록 등의 형식을 취한다.

허가(許可)의 효과는 일반적 금지를 해제함에 그치고, 배타적·독점적 권리 또는 능력을 설정하는 것이 아니다. 따라서 허가(許可)의 결과 사실상 어떤 사업의 독점(獨占) 혹은 기타의 이익(利益)을 얻는 경우가 있더라도 그것은 부수적·반사적 효과에 지나지 않음이 보통이다.

관련판례

◈ 건축허가권자는 건축허가신청이 건축법, 도시계획법 등 관계법규에서정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조 소정의 건축허가를 하여야 하므로 법률상의 근거 없이 그 신청이 관계법규에서 정한 제한에 배치되는지 여부에 대한 심사를 거부할 수 없고, 심사결과 그 신청이 법정요건에 합치하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하며, 공익상 필요가 없음에도 불구하고 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다.(대판 1992.12.11. 92누3038)

◈ 식품위생법상 대중음식점영업허가는 성질상 일반적 금지에 대한 해제에 불과하므로 허가권자는 허가신청이 법에서 정한 요건을 구비한 때에는 허가하여야 하고 관계법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 허가신청을 거부할 수 없다.(대판1993.5.27, 93누2216)

허가의 효과가 타인(他人)에게 이전될 수 있느냐는 일반적으로 그것이 대인적(對人的) 허가(예 : 운전면허)는 타인에게 이전이 불가능하고, 대물적(對物的) 허가(위험물 제조소등의 설치허가)는 이전이 가능한 것이 일반적이다. 양자를 혼합한 혼합허가(混合許可)의 경우는 내용에 따라 다르다.(혼합허가의 경우 이전이 원칙적으로 제한된다)

허가(許可)를 받아야 할 행위를 허가 없이 행한 경우 행정상의 강제집행(强制執行)이나 행정벌(行政罰)의 대상은 되지만, 행위 자체의 법률적 효력(效力)은 부인되지 않는 것이 일반적이다(무허가영업행위는 영업행위 그 자체는 유효한 것이다. 이 점이 형성적 행위로서의 인가와 다른 점 중의 하나이다).

(3) 면제(免除)

면제(免除)란 개인에게 부과된 작위, 급부, 수인의무를 특정한 경우에 해제(解除)하는 행위이다. 의무의 일부(一部)를 해제하거나 의무의 이행을 연기·유예하는 것도 면제의 일종이다.

나) 형성적 행위(形成的 行爲)

형성적 행위는 국민에 대하여 특정한 권리·권리능력·행위능력(權利·權利能力·行爲能力) 또는 포괄적(包括的)인 법률관계(法律關係) 기타 법률상의 힘을 설정(발생)·변경·소멸시키는 행정행위를 말한다. 어느 것이나 제3자에 대항할 수 있는 법률상 힘을 부여 또는 박탈하는 것을 목적으로 하는 행위인 점에서 자유의 제한(制限) 또는 그의 해제(解除)를 목적으로 하는 명령적 행위와 구별된다.

형성적 행위는 ① 직접 상대방을 위하여 권리 등을 설정하거나(설권행위 또는 특허), 박탈·변경하는 행위와 ② 제3자의 법률적 행위를 보충하여 그 효력을 완성시키는 행위(보충행위 또는 인가) 그리고 ③ 제3자를 대신하여 하는 행위(대리행위) 등으로 나누는 것이 일반적이다.

(1) 특허(特許)

특허(特許)란 특정인(特定人)에게 새로운 권리(공물사용권과 같은 공권(公權) 또는 광업권과 같은 사권(私權)), 능력(한국소방안전협회· 한국소방산업기술원의 설립), 포괄적 법률관계(귀화의 허가)를 설정하는 행위를 말한다.

특허의 효과는 제3자에게 대항할 수 있는 새로운 법률상(法律上)의 힘을 부여하는 점에 특색이 있고 이 점에서 자유회복(自由回復)의 성질을 가지는 허가(許可)와 구별된다.

▷ 허가(許可) : 허가의 효과는 언제나 공법적(公法的)인 것(금지의 해제) 통행금지해제와 같은 허가는 신청을 요하지 않고, 일반인이 대상이다.

▷ 특허(特許) : 특허는 신청 또는 출원을 필수요건으로 하고, 특정인에 대해서만 부여된다. 효과는 공법적(公法的)인 것(공권(公權)의 설정)과 사법적(私法的)인 것(사권(私權)의 설정)이 있다.

관련판례

◈ 자동차운수사업법에 의한 자동차운수사업면허는 특정인에게 특정한 권리를 설정하는 행위로서 법령에 특별한 규정이 없으면 행정청의 재량에 속하는 것이다.(대판1984.5.29, 84누692)

(2) 인가(認可)

제3자의 법률적 행위(法律的 行爲)를 보충(補充)(동의)하여 그의 법률상의 효과를 완성시키는 행위를 말하며, 보충행위라고도 한다. (예 : 공공조합설립인가, 한국소방안전협회(韓國消防安全協會) 정관의 변경인가, 사립대학총장 취임인가)

요 인가행위(要 認可行爲)를 인가 없이 한 행위는 무효(無效)일 뿐이며, 강제집행 또는 처벌의 대상은 되지 않는 것이 원칙이다.

인가는 기본적 법률행위의 효력을 완성시키는 보충적 행위임에 그치고, 그 법률행위의 하자를 치유하는 효력을 갖는 것은 아니다.

관련판례

◈ 기본행위인 하천공사에 관한 권리·의무 양수계약이 무효인 때에는 그 보충행위인 허가처분(인가)도 별도의 취소조치를 기다릴 필요 없이 당연 무효이다.(대판1980.5.27, 79누196)

◈ 사립학교법 제20조 제2항에 의한 학교법인의 임원에 대한 감독청의 취임승인은 학교법인의 임원선임행위를 보충하여 그 법률상의 효력을 완성케하는 보충적 행정행위로서 성질상 기본행위를 떠나 승인처분 그 자체만으로는 법률상 아무런 효력도 발생할 수 없으므로 기본행위인 학교법인의 임원선임행위가 불성립 또는 무효인 경우에는 비록 그에 대한 감독청의 취임승인이 있었다 하여도 이로써 무효인 그 선임행위가 유효한 것으로 될 수는 없다. (대판 1987.8.18. 86누152)

(3) 대리(代理)

대리행위(代理行爲)란 제3자가 해야 할 일을 행정주체(行政主體)가 행함으로써 제3자가 행한 것과 같은 효과를 일으키는 행위를 말한다. 이는 피대리자의 수권에 의한 것이 아니라 법률(法律)의 규정에 의한 공권력의 발동으로써 행해지는 것이므로 법정대리(法定代理)라 할 수 있다.

행려병사자의 유류품을 그 유족을 대신해서 매각하는 행위, 세무서가 체납자로부터 압류한 재산을 그 체납자를 대신하여 공매하는 행위(체납재산공매처분이나 압류재산공매처분)등을 예로 들 수 있다.

3) 준법률행위적(準法律行爲的) 행정행위

준법률행위적 행정행위는 행정청의 의사표시 이외의 정신작용인 판단·인식·관념의 표현을 전제로 법률규정에 의하여 법률효과가 발생하는 것을 말하는데, 이것은 그 행위의 성질과 법률효과의 내용에 따라 확인, 공증, 통지, 수리 등으로 분류된다.

가) 확인(確認)(판단표시행위, 준사법적 행위, 기속행위, 요식행위)

확인이란 특정한 사실(事實) 또는 법률관계(法律關係)의 존부(存否) 또는 정부(正否)에 관하여 의문이나 다툼이 있는 경우에 행정청이 이를 공권적(公權的)으로 판단·확정(確定)하는 행위를 말한다. 그 내용은 법령상의 결정(당선자 결정, 소방시설관리사 시험합격자의 결정, 도로·하천 등의 구역결정, 소득금액의 결정), 법령상의 검정(교과서 검정, 소방용 기계·기구 등의 검정) 법령상의 인가, 특허(발명의 특허, 실용신안의 특허), 법령상의 감정(신체검사, 건물의 준공검사, 자동차의 검사)등으로 되어 있으며 확인의 효과는 확인된 것이 불가변력(不可變力)을 발생하는 점에 있는데, 그 밖의 효과는 법령이 정하는 바에 따른다.

나) 공증(公證)(인식표시행위, 요식행위, 기속행위, 공적증명력발생)

특정한 사실(事實) 또는 법률관계(法律關係)의 존재를 법적으로 증명하는 행위를 공증이라 한다. 공증의 효과로 공적 증거력(公的 證據力)이 발생하며, 공증의 예로는 방화관리자 수첩교부, 부동산등기부에의 등재, 선거인명부에의 등재 등이 있다.[16]

▷ 확인(確認) : 확인은 특정한 사실이나 법률관계에 관한 의문 또는 분쟁을 전제로 하는 것이고 판단(判斷)표시행위이다.

▷ 공증(公證) : 공증은 의문이나 분쟁이 없는 것을 전제로 하고 인식(認識)표시행위이다.

관련판례

◈ 토지대장에 일정한사항을 등재하는 행위는 행정사무집행의 편의와사실증명의 자료로 삼기 위한 것이고 그등재로 인하여 어떠한 권리가 부여되거나 또는 상실의 효과가 생기는 것은 아니므로, 거기에 실제와 다른 기재가 되어 있어도 그등재행위를 행정소송의 대상으로 할 수 없다.(대판1980.2.26, 79누439)

다) 통지(通知)

통지(通知)란 특정인 또는 불특정 다수인에게 특정(特定)한 사항(事項)을 알리는 행위를 말한다. 토지수용에 있어서의 사업인정(事業認定)의 고시(告示), 납세(納稅)의 독촉(督促), 특허출원의 공고, 귀화의 고시, 대집행의 계고, 대집행영장에 의한 통지 등이 그 예이다. 이미 성립한 행정행위의 효력발생요건(效力發生要件)으로서의 교부

16) 판례는 토지대장, 건물관리대장 등 각종 공부에의 등재 또는 그 변경행위에 대하여 행정소송법상의 처분성을 부인하고 있다.

나 송달은 그 자체가 독립된 행정행위가 아닌 점에서 통지와 구별되어야 한다.

통지에는 토지세목의 공고, 특허출원의 공고, 귀화의 고시 등 어떠한 사실에 대한 관념의 통지(=사실의 통지)일 때도 있고, 대집행의 계고, 납세의 독촉 등 행위자 의사의 통지[17]인 경우도 있다.

고지는 일반적으로 그 효력을 발생시키기 위한 요건에 지나지 않으며, 그 자체로서 독립한 행정행위(行政行爲)가 아닌 점에서 여기서 말하는 통지와는 구별된다.

그리고 단순한 사실의 통지도 통지행위가 아니다. 즉, 통지가 아무런 법률적 효과를 발생시키지 아니할 때도 있는바, 이 경우는 사실행위에 그치고 행정행위가 아니며, 법률에 의하여 법률적 효과가 부여되었을 때에만 준법률행위적 행정행위인 통지에 해당한다.

통지의 효과는 행위자의 의사에 기하는 것이 아니고 법률에 의하여 생긴다.

라) 수리(受理)

수리란 타인의 행위를 유효(有效)한 행위로서 수령하는 행위를 말한다. 각종의 신청서, 행정심판청구서, 사직원, 혼인신고, 이의신청, 공무원의 사표, 진정서 등의 수리(受理)가 그 예이다. 수리는 단순한 사실행위인 도달(到達)과 구별되며, 수동적인 행정청의 의사행위이다.

수리의 효과는 법령이 정한 바에 따라 다른데, 수리에 의해 사법상(私法上)의 효과가 발생하기도 하며(결혼신고의 수리), 결정・재결 등을 행할 행정청(行政廳)의 의무를 발생시키기도 한다(이의신청・행정심판청구서의 수리).

나. 기속행위(羈束行爲)와 재량행위(裁量行爲)

1) 개 설(槪 說)

행정은 법률에 근거하며 법률에 따라 행하여지는 것이 법치주의(法治主義)의 당연한 요청이라 하겠다.

그런데 법치주의를 엄격히 고수하기 위해서는 행정행위의 요건과 효과를 일의적(一義的)이고 명확하게 규정하여야 하겠지만, ①짧은 추상적 법규정으로 천차만별의 구체적 대상들을 일일이 규율하기란 불가능하고 ②법제정시에는 도저히 예측하지 못했던 새로운 사태가 발생할 수도 있기 때문에, 법령은 어느 정도까지만 구

17) 의사를 외부(外部)에 표시하는 점에서는 의사표시와 같으나, 그 의사가 법률효과를 원하는 효과의사가 아닌 점에서 의사표시와 다르다. 최고(催告)나 거절(拒絶) 등이 그 예이며, 의사의 통지에 대하여는 행위자가 어떤 법률효과를 원하였느냐 여부에 상관없이 법률은 일정한 법률효과를 주고 있다.

체적으로 정하고 그 이상의 사항에 관하여는 구체적 사정에 맞추어 가장 합당한 처분을 할 수 있도록 행정관청에 대하여 독자적 재량권을 부여하는 것이 공익달성에 보다 합리적이라 할 수 있다. 따라서 재량행위(裁量行爲)의 이론 및 그 한계 문제가 법치주의(法治主義)와 관련하여 논(論)하여 지게 되는 것이다.

가) 기속행위(羈束行爲)

기속행위란 법이 어떤 요건 하에서 어떤 행위를 할 것인가에 관해 일의적(一義的)·확정적(확정적)으로 규정하고 있어서, 행정청은 다만 그 법률을 기계적으로 적용함에 그치는 경우를 말한다.

나) 재량행위(裁量行爲)

법률이 행정청에 그 요건(要件)의 판단(判斷) 또는 효과(행위)의 결정에 있어 일정한 독자적 판단권을 인정하고 있는 경우에는 당해 행위를 재량행위(裁量行爲)라 한다. 재량행위는 관계법률상 행정청에 당해 행위를 할 것인가의 여부(결정재량(決定裁量)) 내지는 법적으로 허용되는 다수의 행위 중에서 어떠한 행위를 할 것인가(선택재량(選擇裁量))에 대하여 재량권(裁量權) 즉, 독자적 판단권(獨自的 判斷權)이 부여되어 있는 행위를 말한다.

2) 기속행위와 재량행위의 구별(區別)

가) 구별 필요성(必要性)

기속행위(羈束行爲)와 재량행위(裁量行爲)를 구별하는 이유는 재량행위를 사법심사영역에서 제외(除外)시키려는데 있었다. 우리 행정소송법도 위법(違法)한 처분에 대해서만 행정소송을 인정하고 있어 재량(裁量)을 그르친 부당(不當)한 행위는 행정소송대상에서 제외된다. 이밖에 기속행위(羈束行爲)(예 : 허가하여야 한다)에 대하여는 공권(公權)(예 : 허가요구권)이 생길 수 있는 반면에 재량행위(裁量行爲)(재량권이 영(零)으로 수축된 경우에는 제외)에 대하여는 공권(公權)이 생길 수 없다는 점을 들 수 있으며, 부관(附款)이나 확정력(確定力)과 관련하여 구별 필요성을 인정하는 견해(기속행위에는 부관을 붙일 수 없으며 사정변경에 의한 취소·철회도 제한된다)도 있으나 최근에는 새로운 각도에서 재검토되고 있는 단계에 있다.

나) 구별기준에 관한 학설

(1) 요건재량설(要件裁量說)

법이 행정행위의 요건을 엄격하게 규정하고 있는가, 느슨하게 규정하고 있는가

(예 : 공익상 필요한 때, 상당한 이유)에 따라 기속행위(羈束行爲)와 재량행위(裁量行爲)를 구분하는 학설이다.

(2) 효과재량설(效果裁量說)

행정행위의 성질에 따라 기속행위(羈束行爲)와 재량행위(裁量行爲)를 구별하는 것으로서 상대방의 권리·이익을 침해하는 것인 경우에는 기속행위(羈束行爲), 권리·이익을 부여하는 것인 경우에는 재량행위(裁量行爲)로 본다.

(3) 판단여지설(判斷餘地說)

바호프(Bachof) 등에 의하여 제창된 이론으로서 기본적으로는 효과재량설(效果裁量說)의 입장에 서되, 행정법규가 행정행위의 요건을 불확정개념(不確定槪念)으로 규정하고 있는 경우(요건재량설(要件裁量說)에서는 이를 재량행위(裁量行爲)로 본다)에도 그 불확정개념(不確定槪念)을 현실적으로 해석·적용하는 것은 행정부의 재량이 될 수 없으며 원칙적으로 사법심사의 대상이 되어야 한다는 것이다. 즉 요건판단에 대한 행정부의 재량을 부인하는 것이다.

3) 재량행위(裁量行爲)에 대한 통제(統制)

종래 재량행위에 대한 통제는 주로 사법적 통제(司法的 統制)의 수단에 의하였으나, 최근에는 입법적 통제(立法的 統制)와 행정적 통제(行政的 統制)도 아울러 논의되고 있다.

가) 입법적 통제(立法的 統制)

국회(國會)에 의한 통제로서 입법시 가급적 재량영역을 축소하거나 정치적 통제방법에 의하여 행정권의 재량권 행사를 통제하는 것을 말한다.

나) 행정적 통제(行政的 統制)

행정조직내부에서 상급관청의 감독권행사나 이해관계인의 절차적 참여보장 또는 사후 행정심판을 통하여 자체적 재량권행사를 통제하는 것을 말한다.

다) 사법적 통제(司法的 統制)

행정청의 재량권은 그 내적·외적한계 내에서 행사된 경우에는 위법의 문제가 없어 사법심사의 대상이 되지 않지만 그 한계를 벗어난 재량권 행사는 재량의 일탈(逸脫) 또는 남용(濫用)으로서 위법이 되어 행정소송(行政訴訟)의 대상이 된다(최근에는 앞에서 살펴본 무하자재량행사청구권의 법리와 재량권의 영(零)으로의 수축이론의 정립을 통하여 재량통제를 보다 확대하려는 이론적 경향이 있다).

다. 수익(收益)적 행정행위, 침익(侵益)적 행정행위, 복효(複效)적 행정행위

행정행위를 법률효과의 성질에 따라 분류하는 것으로 상대방에게 권리·이익을 부여하는 수익적 행정행위, 상대방에게 의무를 부과하거나 권리·이익을 침해·제한하는 등의 불이익처분을 가하는 침익적 행정행위, 상대방에 대해서는 수익적이나 제3자에 대해서는 침익적으로 작용하거나, 또는 상대방에 대해서는 침익적이나 제3자에 대해서는 수익적으로 작용하는 복효적 행정행위가 있다.

라. 일반처분

구체적 사실과 관련하여 일응 불특정 다수인을 대상으로 하여 발하여지는 행정청의 단독적·권력적 규율행위를 말하는 것으로 규율의 수범자가 불특정 다수인이라는 점에서 일반적이지만 그 규율대상이 시간·공간 등의 관점에서 특정된다는 점에서 구체적인 성격을 가지고 있다.

1) 대인적 일반처분

구체적 사안과 관련하여 일반적 기준에 따라 결정되거나 결정될 수 있는 자를 대상으로 하여 발해지는 행정행위로서 특정일, 특정시간 및 특정장소에서의 집회행위의 금지조치 등이 이에 해당한다.

2) 물적 행정행위

물건에 대한 규율을 내용으로 하는 처분으로서 당해 물건의 이용에 관련된 법적 규율의 내용에 따라 그 이용자의 권리·의무가 설정된다는 한도 내에서는 이러한 물적 일반처분도 간접적으로는 사람에 대하여 적용된다. 공물로서의 도로의 공용개시행위, 속도제한, 일방통행표지판 등이 있다.

3. 행정행위의 부관(附款)

가. 의의·기능(意義·機能)

통설은 행정행위의 부관(附款)을「행정행위(行政行爲)의 효과(效果)를 제한하기 위하여 주된 의사표시(意思表示)에 붙여진 종(從)된 의사표시(意思表示)」라 말하고 있으나, 일부 학자들은 부관의 개념을「행정행위(行政行爲)의 효과(效果)를 제한하거나, 특별한 의무를 부과하거나, 요건을 보충하기 위하여 주된 행위에 붙여

진 종(從)된 규율(規律)」이라고 주장하고 있다.

행정행위의 부관은 행정청 스스로의 의사로 붙이는 것이라는 점에서, 법령에 의하여 정해지게 되는 법정부관(法定附款 : 예 - 생수의 국내시판을 금지하는 법정부관(법규적 효력이 있는 고시))과는 구별된다.

행정행위의 부관은 행정행위의 신축성을 부여하고, 사회·경제적 이익을 도모함과 아울러 공익 및 제3자를 보호하는 기능을 수행하게 된다.

원칙적으로 부관만이 독립하여 강제집행이나 행정쟁송의 대상이 되지 않는다.

나. 종 류(種 類)

1) 조 건(條 件)

행정행위의 효과(效果)의 발생(發生) 또는 소멸(消滅)을 장래의 불확실(不確實)한 사실에 의존시키는 내용의 부관을 조건(條件)(조건부 행정행위)이라고 한다.

행정행위의 효과발생(效果發生)을 가져오게 하는 조건을 정지조건(停止條件)(부진정한 조건. 그때까지는 효력이 정지된다. 예 : 차고를 설치할 것을 조건으로 한 건축허가, 시설완성을 조건으로 한 학교법인 설립인가 등)이라고 하고, 행정행위의 효과소멸(效果消滅)을 가져오게 하는 조건을 해제조건(解除條件)(행위시부터 본체인 행정행위는 바로 효력을 발생한다. 예 : 차고를 설치하지 않으면 효력이 상실된다는 것을 조건으로 한 건축허가, 월내공사를 착수하지 않으면 효력을 잃는다는 조건으로 행한 특허기업 특허 등)이라 한다.

2) 기 한(期 限)

행정행위의 효과(效果)의 발생(發生) 또는 소멸(消滅)을 장래 도래가 확실한 사실(예 : 1월 1일, 사망 등)에 의존시키는 내용의 부관을 기한(期限)(기한부 행정행위)이라고 한다. 당해 사실의 발생으로 행정행위의 효과발생을 가져오게 하는 기한을 시기(예 : 1월 1일부터 도로사용을 허가)라고 하고, 행정행위의 효과소멸(效果消滅)을 가져오게 하는 기한을 종기(終期)(예 : 12월 31일까지 도로 사용을 허가)라고 한다. 근신기간 중, 종신 등은 조건이 아니라 불확정기한이라 한다.

관련판례

◈ 기한의 도래로 행정행위의 효력이 당연히 실효되는 것은 아니라고 한 판례
행정행위인 허가 또는 특허에 붙인 조항으로서 종료의 기한을 정한 경우 종기인 기한에 관하여는 일률적으로 기한이 왔다고 하여 당연히 그 행정행위의 효력이 실효된다고 할 것이 아니고 그 기한이 그 허가 또는 특허된 사업의 성질상 부당하게 짧은 기한을 정한 경우에 있어서는 그 기한은 그 허가 또는 특허의 조건의 존속기간을 정한 것이며, 그 기한이 도래함으로써 그 조건의 개정을 고려한다는 뜻으로 해석하여야 할 것이다.(1995. 11. 10. 선고 94누11866)

3) 부 담(負 擔)

행정행위의 주된 내용에 부가하여 상대방에게 작위·부작위·급부·수인 등의 의무(義務)를 부과하는 부관이 부담(負擔)이다. 영업허가를 하면서 종업원의 정기건강진단의 의무를 명하는 것, 위험물(危險物)의 임시저장·취급(臨時貯藏·取扱)을 승인(承認)하면서 일정(一定)한 공지확보(空地確保)나 소화기 등의 설치(設置)를 명(命)하는 것 등이 그 예이다. 부담(負擔)은 조건(條件)과 혼동하기 쉬우나 정지조건부 행정행위는 조건의 성취가 있어야 비로소 효력이 발생하게 되는 데 비하여 부담부 행정행위는 처음부터 바로 효력을 발생하는 점에 있어서 구별된다.

4) 철회권의 유보(撤回權의 留保)

행정청이 일정한 경우에 행정행위를 철회(撤回)하여 그의 효력(效力)을 소멸(消滅)시킬 수 있음을 정한 부관(예 : 의무 위반 시 허가철회)이다. 철회권의 유보로써 유보한 사실(상대방의 의무위반 등)이 발생해도 행정행위의 철회가 항상 자유로운 것은 아니며 행정행위의 철회(撤回)에 관한 일반원칙(一般原則)에 의한 제약(制約)(취소를 할만한 공익상의 필요가 있어야 함)을 받는다. 철회권의 유보는 법에 의한 구체적 경우와 일반적 기준에 의한 경우가 있다. 후자의 경우 상대방의 권익보호, 법적 생활의 안정성 때문에 일정한 조리상 제한을 받는다.

5) 법률효과의 일부배제(法律效果의 一部排除)

법률이 행정행위에 부여하는 효과(效果)의 일부를 배제(排除)하는 내용이다(예 : 택시 영업허가시 격일제 운행을 명하는 것, 버스노선을 지정하면 다른 노선에서 운행할 수 없으므로 법률효과의 일부배제). 그러나 법률에서 부여한 효과를 행정행위에 의하여 그 일부를 배제하는 것은 법률(法律)에 근거가 있을 때에 한하여 인정된다. 법정부관이 대부분이며 부관의 종류로 보지 않는 견해가 있다.

6) 부담(負擔)의 추가・변경・보충권(追加・變更・補充權)의 유보(留保)

행정행위를 사후(事後)에 변경(變更)할 수 있는 권리를 유보하는 부관을 말한다. 행정행위의 효력은 장기간에 걸쳐 지속되는 것이기 때문에 그 동안의 변화를 예측하기 어려운 경우에 이에 대비하기 위하여 붙이는 부관이라고 할 수 있다.

다. 부관(附款)의 한계(허용성(許容性))

1) 부관(附款)의 가능성(可能性)

어떠한 행정행위에 부관을 붙일 수 있느냐 하는 것에 관한 문제로서 법률행위적 행정행위외에 준법률행위적 행정행위에도 부관을 붙일 수 있느냐 하는 것인 바, 종래의 통설은 준법률행위적 행정행위(의사표시를 구성요소로 하지 아니하므로 종된 의사표시인 부관이 붙을 수가 없음)와 기속행위(羈束行爲)(법에서 정한대로 하여야 하므로 법에서 부관을 붙일 수 있다고 하지 않는 한 붙일 수 없는 것임)에 대하여는 부관을 붙일 수 없다는 것이었으나 최근에는 반대설이 유력하게 제기되고 있다.

관련판례

◈ 매립준공인가는 매립면허에 대한 단순한 확인행위가 아니며 인가는 당사자의 법률적 행위를 보충하여 그 법률적 효력을 완성시키는 행정주체의 보충적 의사표시로서의 법률행위적 행정행위인 이상 매립면허의 양도허가시 및 준공인가시 부관을 붙일 수 있다.(대판 1975.8.29, 75누23)

◈ 기속행위 내지 기속적 재량행위 행정처분에 부담인 부관을 붙인 경우 일반적으로 그 부관은 무효라 할 것이다.(대판1998.12.22, 98다51305)

2) 부관(附款)의 한계(자유성(自由性))

부관이 허용되는 경우에도 어느 정도까지 붙일 수 있는지의 한계가 문제된다. 일반적으로 ①법령(法令)에 위배되지 않아야 하고 ②행정행위의 목적달성(目的達成)에 필요한 범위를 넘어서는 아니 되며 ③비례(比例)의 원칙 및 평등(平等)의 원칙에 적합하여야 한다는 점 등이 지적된다.

3) 사후부관(事後附款)의 가능성(可能性)

주된 행정행위를 행할 때 붙이지 아니하고, 행정행위가 행하여진 후에 새로이 부관, 특히 그 중에서도 부담을 추가하거나, 이미 붙여진 부담을 사후적으로 변경

하거나 보충하는 것으로 이러한 사후부관을 붙일 수 있는지가 문제된다. 이에 관하여는 견해가 나눠지나, 부관 중에서 부담(負擔)은 그 자체로서 하나의 행정행위를 이루는 것이므로 사후에도 부관을 붙일 수 있다는 것이 일반적 견해이다.

관련판례

◈ 부관의 사후변경에 있어서 목적달성의 범위 안에서 예외적으로 허용된다는 판례
행정처분에 이미 부담이 부가되어 있는 상태에서 그 의무의 범위 또는 내용 등을 변경하는 부관의 사후변경은, 법률에 명문의 규정이 있거나 그 변경이 미리 유보되어 있는 경우 또는 상대방의 동의가 있는 경우에 한하여 허용되는 것이 원칙이지만, 사정변경으로 인하여 당초에 부담을 부가한 목적을 달성할 수 없게 된 경우에도 그 목적달성에 필요한 범위 내에서 예외적으로 허용된다.(1997. 5. 30. 선고 97누2627)

◈ 허가조건의 내용이 비례·평등의 원칙에 적합하고, 재량권의 범위 안에 있는 것으로 본 판례
농지의보전및이용에관한법률시행령 제3조의2가 목적사업이 종료된 후 일정기간 내에 원상복구를 하는 조건으로 농지일시전용허가를 할 수 있다고 규정하고 있으므로 행정청이 위 규정에 따라 농지로 원상 복구할 것을 담보하기 위하여 원상복구비용의 현금예치를 그 허가조건으로 붙인 것은, 그 허가조건의 내용이 적법하고 이행가능하며, 비례의 원칙 및 평등의 원칙에 적합하고, 위 농지일시전용허가의 본질적 효력을 해하지 않는 것으로서 재량권을 남용하였거나 일탈한 위법한 것이라 할 수 없다.(1996. 4. 26. 선고 95누17762)

◈ 행정행위의 목적을 벗어난 부관은 위법이라는 판례
기선선망어업의 허가를 하면서 운반선 등 부속선을 사용할 수 없도록 제한한 부관은 그 어업허가의 목적달성을 사실상 어렵게 하여 그 본질적 효력을 해하는 것으로써 위법한 것이다.(1990. 4. 27. 선고 89누6808)

4) 위법(違法)한 부관(附款)과 쟁송(爭訟)

부관의 하자(흠)가 중대하고 명백한 때에는 그 부관은 무효(無效)라 할 것이며, 그렇지 않은 경우에는 취소(取消)할 수 있는 것이라 하겠다. 부관이 무효인 경우 그 부관만 무효가 되고 행정행위의 본체에는 영향을 미치지 않으나 그 부관이 행정행위를 행함에 있어 중요한 요소인 경우, 즉 부관이 없었더라면 행정청이 당해 행정행위를 행하지 않았을 것이라고 인정되는 경우에는 그 행정행위 자체까지 무효로 되게 한다는 것이 통설의 견해이다.

위법·부당한 부관으로 인하여 권리나 이익을 침해당한 자는 그 부관자체를 대상으로 하여 행정쟁송을 제기할 수 있을까? 부관은 행정행위의 주된 의사표시에 종된 의사표시이며 양자가 합하여 이루어진 하나의 행정행위로 독립적으로 다툴 수는 없다. 다만 부담(負擔)만은 본체인 행정행위와 분리하여 취소소송의 대상으로

할 수 있고, 나머지 부관은 그것만을 분리하여 취소소송의 대상으로 하는 것은 불가능하다는 것이 다수설과 판례 입장이다.

관련판례

◈ 행정행위의 부관은 행정행위의 일반적인 효력이나 효과를 제한하기 위하여 의사표시의 주된 내용에 부가되는 종된 의사표시이지 그 자체로서 직접 법적 효과를 발생하는 독립된 처분이 아니므로 현행 행정쟁송제도 아래에서는 부관 그 자체만을 독립된 쟁송의 대상으로 할 수 없는 것이 원칙이나 행정행위의 부관 중에서도 행정행위에 부수하여 그 행정행위의 상대방에게 일정한 의무를 부과하는 행정청의 의사표시인 부담의 경우에는 다른 부관과는 달리 행정행위의 불가분적인 요소가 아니고 그 존속이 본체인 행정행위의 존재를 전제로 하는 것일 뿐이므로 부담 그 자체로서 행정쟁송의 대상이 될 수 있다.(대판1992.1.21, 91누1264)

4. 행정행위의 성립(成立) 및 효력요건(效力要件)

가. 행정행위의 성립요건(成立要件)

행정행위가 적법·유효(適法·有效)하게 성립하기 위해서는 주체·내용·절차·형식(主體·內容·節次·形式)등이 법령(法令)에 적합하고, 공익과 행정목적(行政目的)에도 적합하여야 한다.

행정행위의 성립요건 중 어느 하나라도 갖추지 못하게 되는 경우에는 그것은 성립상의 하자(瑕疵)를 구성하게 되며, 그 하자는 행정행위의 무효(無效) 또는 취소(取消)의 원인이 된다.

나. 행정행위의 효력요건(效力要件)

행정행위는 성립요건을 갖추게 되면 일단 유효하게 성립되며 그것은 효력요건(상대방에게 도달 또는 공고)을 갖춤으로써 현실적으로 효력을 발생하게 된다.

5. 행정행위의 하자(瑕疵)

가. 하자(흠)의 의의(意義)

행정행위는 그 성립·효력요건에 흠(欠)이 있을 때는 그 효력을 완전히 발생하지 못하게 된다. 이와 같이 행정행위로서의 완전한 효력발생을 저해하는 흠을 가리켜 행정행위의 하자(흠)라고 한다.

이러한 하자의 유형에 관하여는 무효원인(無效原因)이 되는 흠과 취소원인(取消原因)이 되는 흠으로 나누는 것이 일반적이다.

나. 무효(無效)와 취소(取消)의 구별(區別)

1) 무효・취소의 의의

무효(無效)인 행정행위라 함은 외관상 행정행위로 존재함에도 불구하고 중대하고 명백한 하자로 인하여 취소를 기다릴 필요 없이 처음부터 아무런 법적 효과를 발생하지 아니하는 것을 말한다.(예 : 여자에 대한 징병통지서 발부)

취소(取消)할 수 있는 행정행위란 행정행위의 성립에 설령 다소간 흠이 있더라도 일응 유효한 행위로서 효력을 지속하다가 권한이 있는 행정청이나 법원에 의하여 취소되는 경우에 비로소 그 효력이 소멸되는 것을 말한다.

2) 무효・취소(無效・取消)의 구별이익(區別利益)

가) 선결문제와의 관계

무효(無效)인 행정행위는 민사소송에서도 무효임을 확인할 수 있으나, 취소(取消)할 수 있는 행정행위는 먼저 행정소송에서 취소소송을 제기하여 취소를 받은 후에야 비로소 민사소송에서 그 효력을 부인할 수 있다.

나) 쟁송형태

무효(無效)인 행정행위는 무효확인 소송을 제기함이 원칙이고, 취소의 경우에는 취소소송을 제기하여야 한다.

다) 쟁송제기 요건

취소소송을 제기하는 경우에는 제기기간 등의 제한을 받으나, 무효확인소송의 경우에는 그러한 제한을 받지 아니한다.

라) 사정판결

사정판결은 그 성질상 취소(取消)할 수 있는 행정행위에 대하여만 인정되고, 무효인 행정행위에 있어서는 인정되지 아니한다.

마) 하자의 승계

둘 이상의 행정행위가 일련의 절차로 연속하여 행하여지는 경우, 선행위(先行爲)에 무효원인(無效原因)인 흠이 있는 때에는 그 흠은 후행위(後行爲)에 승계 되고, 취소원인(取消原因)인 흠은 선행위와 후행위가 하나의 효과를 완성하는 경우에는 승계

되지만, 별개(別個)의 효과를 목적(目的)으로 하는 경우에는 승계 되지 아니한다.

판례가 하자승계를 인정한 사례로는 선행 분묘개장명령과 후행 계고처분 사이, 안경사국가시험합격무효처분과 안경사면허처분취소처분 사이, 계고처분과 대집행영장발부통보처분 사이 등이고, 부정한 사례로는 선행 과세처분과 후행 체납처분 사이, 건물철거명령과 대집행계고처분 사이, 선행 직위해제처분과 후행 직권면직처분 사이 등이 있다.

관련판례

◈ 동일한 행정목적을 달성하기 위하여 단계적인 일련의 절차로 연속하여 행하여지는 선행처분과 후행처분이 서로 결합하여 하나의 법률효과를 발생시키는 경우, 선행처분이 하자가 있는 위법한 처분이라면, 비록 하자가 중대하고도 명백한 것이 아니어서 선행처분을 당연무효의 처분이라고 볼 수 없고 행정쟁송으로 효력이 다투어지지도 아니하여 이미 불가쟁력이 생겼으며 후행처분 자체에는 아무런 하자가 없다고 하더라도 선행처분을 전제로 하여 행하여진 후행처분도 선행처분과 같은 하자가 있는 위법한 처분으로 보아 항고소송으로 취소를 청구할 수 있다.(대판1993.2.9, 92누4567)

바) 하자의 치유・전환

하자 있는 행정행위의 치유(治癒)란 하자로 인하여 취소할 수 있는 행정행위가 그 이후의 어떤 행위(보정적 행위 등) 또는 사실(기간의 경과 등)에 의하여 하자 없는 유효한 행정행위로 되고, 종전의 하자를 이유로 취소할 수 없게 되는 것으로 취소할 수 있는 행정행위에 대하여 인정된다. 예를 들면, 무권대리의 사후추인, 처분의 절차 또는 형식의 사후보완, 불특정목적물의 사후특정, 이유의 사후제시가 있다.

하자 있는 행정행위의 전환(轉換)이란 하자로 인하여 행정청이 의도한 행정행위로서는 무효이나 다른 행정행위로서의 효력이 승인되는 것으로 원칙적으로는 무효인 행정행위에 대해서만 인정된다. 예를 들어, 사망자에 대한 귀속재산의 불하처분을 상속인에 대한 처분으로 전환하는 것을 들 수 있다.

사) 불가쟁력(不可爭力)과의 관계

취소할 수 있는 행정행위는 쟁송제기기간을 경과하면 불가쟁력이 발생하는데 대하여, 무효인 행정행위는 쟁송제기기간의 제한을 받지 않으므로 불가쟁력이 발생하지 않는다.

3) 무효 · 취소의 구별기준(無效 · 取消의 區別基準)

행정행위의 하자가 무효원인인지 취소원인인지를 구별하는 것은 구체적 사정에 따라 각각 다를 수 있어 일률적으로 말하기는 곤란하다. 통설·판례는 "중대(重大)하고 명백(明白)한 흠"은 무효의 원인이 되고 그 밖의 흠은 취소의 원인이 된다고 보고 있다(중대명백설(重大明白說)). 여기서 하자의 중대성이란 행정행위가 중요한 법률요건을 위반하고, 그 위반의 정도가 상대적으로 심하여 그 흠이 내용상 중대하다는 것을 말하고, (통설인 외관상 명백설에 따를 때) 하자의 명백성은 일반인의 인식능력을 기준으로 할 때 외관상 얼핏 보아도 명백하다는 것을 말한다.

그러나 이론상 무효와 취소가 구별되고 있으나 현실적으로 행정해우이의 어떤 하자가 무효인 하자인지 취소사유인 하자인지 명백하지 않다. 그리하여 실무상 적법한 취소소송이 제기된 경우에는 법원은 무효인 위법인지 취소할 수 있는 위법인지를 묻지 않고 위법하면 취소판결을 내린다(대판 1999. 4. 27, 97누6780).

관련판례

◈ 행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 그 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 중요한 법규에 위반한 것이고 객관적으로 명백한 것이어야 하며 하자가 중대하고도 명백한 것인가의 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다.(대판 1985.7.23. 84누419)

◈ 행정처분에 사실관계를 오인한 하자가 있는 경우 그 하자가 중대하다고 하더라도 객관적으로 명백하지 않다면 그 처분을 당연무효라고 할 수 없는바, 하자가 명백하다고 하기 위해서는 그 사실관계 오인의 근거가 된 자료가 외형상 상태성을 결여하거나 또는 객관적으로 그 성립이나 내용의 진정을 인정할 수 없는 것임이 명백한 경우라야 할 것이고 사실관계의 자료를 정확히 조사하여야 비로소 그 하자 유무가 밝혀질 수 있는 경우라면 이러한 하자는 외관상 명백하다고 할 수는 없을 것이다.(대판1992.4.28, 91누6863)

◈ 위헌결정 전에 한 행정처분의 하자가 명백한 것이라고는 할 수 없으므로 취소사유에 해당한다고 본 판례
법률에 근거하여 행정청이 행정처분을 한 후에 헌법재판소가 그 법률을 위헌으로 결정하였다면 결과적으로 그 행정처분은 법률의 근거가 없이 행하여진 것과 마찬가지가 되어 하자가 있는 것이 된다고 할 것이나, 하자있는 행정처분이 당연무효가 되기 위하여는 그 하자가 중대할 뿐만 아니라 명백한 것이어야 하는데, 일반적으로 법률이 헌법에 위반된다는 사정이 헌법재판소의 위헌 결정이 있기 전에도 객관적으로 명백한 것이라고 할 수는 없으므로 특별한 사정이 없는 한 이러한 하자는 위 행정처분의 취소사유에 해당할 뿐 당연무효사유는 아니라고 봄이 상당하다.(1994. 10. 28. 93다41860)

다. 행정행위의 무효(無效)

1) 무효원인(無效原因)

가) 주체상 하자(主體上 瑕疵) : 정당한 권한이 없는 행정기관의 행위(공무원이 아닌 자의 행위, 대리권 없는 자의 행위, 적법하게 구성되지 아니한 합의기관의 행위, 타기관의 필요적 협력을 받지 아니한 행위 등), 행정기관의 권한 이외의 행위(사항적·지역적·대인적 권한을 넘는 것), 행정기관의 정상의사에 의하지 아니한 행위(전혀 의사 없이 한 행위, 금치산자·한정치산자 등 행위능력이 없는 자의 행위)가 있다.

나) 내용상 하자(內容上 瑕疵) : 내용이 불분명한 행위(위험물을 특정하지 않은 위험물 제거명령)와 내용이 불능한 행위(자연법칙·사회통념에 비추어 사실상 불능한 행위, 죽은 자에 대한 소방시설공사업(消防施設工事業)의 등록허가(登錄許可)·납세의무 없는 자에 대한 납세의무 면제 등 법률상 불능한 행위)가 있다.

다) 절차상 하자(節次上 瑕疵) : 법률상 필요한 상대방의 신청·동의가 없는 행위(신청 없는 광업허가·귀화허가), 필요한 공고·통지(公告·通知)없이 한 행위(토지세목공고를 결여한 토지수용, 통지 없이 행한 대집행), 필요한 청문·의견진술의 기회를 주지 아니한 행위(의견진술의 사전기회를 주지 아니하고 행한 위험물 제조소의 설치허가(設置許可)의 취소), 필요한 이해관계인의 참여·협의가 없는 행위(체납자의 참여 없이 행한 재산압류) 등이 있다.

라) 형식상 하자(形式上 瑕疵) : 문서(文書)에 의하지 아니한 행위(재결서에 의하지 아니한 행정심판재결), 서명·날인이 없는 행위(서명·날인 없는 토지조서) 및 필요적 기재가 없는 행위(이유를 붙이지 않는 행정심판 재결서) 등이 있다.

2) 무효의 효과(效果)

무효인 행정행위는 행정청이나 법원의 특별한 의사표시를 기다릴 것 없이 처음부터 당연히 효력을 발생하지 못한다. 따라서 누구든지 또한 언제든지 무효임을 주장할 수 있다.

라. 행정행위의 취소(取消)

행정행위의 취소(取消)란 앞에서 살펴본 바와 같이 일단 유효하게 성립한 행정행위를 사후에 그 성립상 흠을 이유로 행정청 또는 법원의 특별한 선언에 의하여 그 효력을 소멸시키는 것으로 행정청 또는 법원에 의해 쟁송절차(爭訟節次)(행정

심판 또는 행정소송)를 거쳐 나오는 것인지 아니면 행정청의 직권에서 나오는 것인지에 따라 쟁송취소(爭訟取消)와 직권취소(職權取消)로 다시 나누어진다.

1) 취소권자(取消權者)

직권취소(職權取消)에 있어서의 취소권자는 처분행정청과 감독청(監督廳)이 되고, 쟁송취소(爭訟取消)는 행정심판법상 행정심판위원회와 법원(法院)이 된다.

2) 취소대상(取消對象)

직권취소(職權取消)는 주로 수익적(授益的) 행정행위가 그 대상이 되고, 쟁송취소(爭訟取消)는 주로 부담적(負擔的) 행정행위가 그 대상이 된다.

3) 취소권(取消權)의 제한

쟁송취소(爭訟取消)의 경우 그 대상이 부담적(負擔的) 행정행위이므로 취소사유가 있으면 취소권 제한문제가 특별히 제기되지 않는다, 직권취소(職權取消)의 경우 그 대상이 수익적(授益的) 행정행위로 성립에 흠이 있다 하더라도 무제한적으로 취소할 경우에는 상대방의 권익 및 신뢰의 보호와 법적 안정성 등을 해치는 문제가 있으므로 다소간 제한을 받게 된다.

관련판례

◈ 행정처분을 한 상황에서 착오를 사유로 이를 철회하고, 새로이 상대방에게 불리한 행정처분을 하는 것은 제한된다는 판례

행정청이 일단 행정처분을 한 경우에는 행정처분을 한 행정청이라도 법령에 규정이 있는 때, 행정처분에 하자가 있는 때, 행정처분의 존속이 공익에 위반되는 때, 또는 상대방의 동의가 있는 때 등의 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 행정처분을 자의로 취소(철회의 의미를 포함한다)할 수 없다.

운전면허 취소사유에 해당하는 음주운전을 적발한 경찰관의 소속 경찰서장이 사무착오로 위반자에게 운전면허정지처분을 한 상태에서 위반자의 주소지 관할 지방경찰청장이 위반자에게 운전면허취소처분을 한 것은 선행처분에 대한 당사자의 신뢰 및 법적 안정성을 저해하는 것으로서 허용될 수 없다.(대판2000.2.25, 99두10520)

4) 취소(取消)의 절차

쟁송취소(爭訟取消)는 행정심판법이나 행정소송법이 정하는 쟁송절차(爭訟節次)에 의하나, 직권취소(職權取消)는 개별법에서 이해관계인의 의견청취 등을 규정하고 있는 경우 외에는 특별한 절차가 없는 것이 보통이다.

5) 취소(取消)의 효과

행정행위의 취소는 성립상의 흠을 이유로 하는 것이기 때문에 소급하여 효력이 발생하는 것이 원칙이지만 그렇지 않은 경우도 있다. 즉, 쟁송취소(爭訟取消)의 경우 취소의 효과는 소급하여 발생하는 것이 원칙이나, 직권취소(職權取消)의 경우에는 과거의 법률관계 또는 법률사실을 제거하지 않으면 취소의 목적을 달성할 수 없을 경우 외에는 상대방의 신뢰보호를 위하여 원칙적으로 소급하지 않는다.

수익적 행정행위(授益的 行政行爲)가 상대방의 귀책사유에 기인하지 않는 흠으로 인하여 취소된 경우에는 그로 인한 손실을 보상하여야 한다.

6. 행정행위의 철회(撤回)

행정행위의 철회(撤回)란 아무런 하자 없이 적법(適法)하게 성립(成立)된 행정행위의 효력을 사후(事後)에 사정(事情)이 변화함에 따라 그 효력을 장래에 향하여 소멸(消滅)시키는 것을 말한다.

따라서 행정행위의 취소가 흠의 시정(是正)에 그 목적이 있었던 것에 비하여 철회(撤回)는 변화한 사정(事情)에 합치(合致)시키기 위한 것이란 점에 주의할 필요가 있다. 한편, 철회의 개념은 학문적인 것이며 실정법상으로는 "취소" 또는 "폐지"로 표현하는 것이 대부분이다. 예컨대 소방시설업 등록취소(소방시설공사업법 제9조제1항), 소방기술인정 자격취소(소방시설공사업법 제28조제4항), 방염업의 등록취소(소방시설설치유지및안전관리에관한법률 제19조제1항), 제조소등 설치허가의 취소(위험물안전관리법 제12조) 등은 학문상 철회(撤回)에 해당한다.

철회권자는 원칙적으로 처분청만이 할 수 있다. 법률에 특별한 근거가 있는 경우를 제외하고는 상급감독청도 철회권을 가지지 못한다.

철회가 발생하는 원인은 사정변경(사실관계 변경, 근거법령의 개폐), 상대방의 유책행위에 대한 제재, 철회권이 유보된 경우, 보다 우월한 공익의 요구에 의한 경우 등을 들 수 있다.

철회의 효과는 장래에 향하여 발생하는 것이 원칙이며 상대방의 귀책사유에 의하지 않는 수익적 행정행위의 철회에는 손실보상을 하여야 한다.

제 4 절 그 밖의 행정의 주요 행위형식(비권력행위)

1. 공법상 계약(公法上 契約)

공법상 계약이란 공법관계에 있어서의 양당사자가 대등(對等)한 지위에서 서로 합의(合意)하여 행정업무를 처리하는 일련의 작용형식(예: 공원용지의 기증 등)에 착안하여 고안한 개념으로서 "공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수 당사자간의 반대방향의 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 공법행위(公法行爲)"를 말한다.

오늘날 협의에 의한 행정이 강조·확대되고 있으며 이에 따라 공법상 계약의 방식이 행정의 중요한 행위형식이 되고 있다.

공법상 계약은 행정주체와 객체가 대등한 지위에서 자유로운 계약에 의하여 법률관계를 형성하는 비권력작용(非權力作用)이라는 점에 특색이 있으며, 행정주체가 우월한 의사의 주체로서 국민에 대하여 일방적으로 명령·강제하는 권력작용인 행정행위 중심의 독일 및 우리나라 행정법 체계 하에서는 공법상 계약에 관한 이론이 크게 발전하지 못하고 있고 판례도 이러한 개념을 부정하고 있는 형편이지만, 프랑스, 독일. 미국 등 선진국에서는 널리 활용되고 있는 비권력행정에 속하는 행위형식이다.

공법상 계약의 종류로는 ① 행정주체 상호간에 체결되는 공법상 계약(예: 행정주체 상호간의 사무위탁)과 ② 행정주체와 사인간에 체결되는 공법상 계약(예: 사인에 대한 행정사무의 위탁계약, 공무원의 채용계약 등) 등이 있다.

2. 공법상 합동행위(公法上 合同行爲)

공법상 합동행위는 "공법적(公法的) 효과발생을 목적으로 복수의 당사자가 동일한 방향으로 의사를 합치는 행정작용형식(行政作用形式)"을 말하는바, 지방자치 단체간의 협의로 지방자치단체 조합을 설립하거나, 2 이상의 공공조합이 협의에 의하여 공공조합연합회를 설립하는 행위 등이 그 예(例)이다.

일단 공법상합동행위가 유효하게 성립되면 직접 설립행위에 관여한 자 뿐만 아니라 그 후에 관여한 자도 구속한다. 따라서 합동행위는 제3자가 알 수 있도록 공고(公告)함을 원칙으로 하며, 일단 성립한 뒤에는 개개 당사자의 의사무능력이나 착오 등을 이유로 그 효력을 다툴 수 없음이 원칙이다.

3. 행정지도(行政指導)

가. 개념

행정절차법은 행정지도를 "행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 행하는 행정작용"으로 정의하고 있다.

행정지도는 한국, 일본 등에 특유한 행정의 행위형식이다. 서양에도 권고나 정보의 제공 등의 행정기관의 행위가 있지만 이들은 법상으로뿐만아니라 사실상으로도 비권력적인 행위인 것이 보통이다.

나. 법적 성질

행정지도는 비권력적 행위이지만 현실에 있어서는 사실상 강제력을 가지는 경우가 많다. 행정지도는 그 자체만으로는 직접 법적 효과를 가져오지 않는다. 그러므로 행정지도는 사실행위이다.

다. 행정지도의 필요성

현대 국가에 있어서 행정청은 법령의 규정의 유무에 관계없이 많은 행정지도 활동을 하고 있으며, 이는 특히 사회, 경제 및 문화 분야에 있어서의 각종 조정, 지도, 조언, 장려를 위한 작용으로서 현저히 나타나고 있다.

일반적인 필요성으로는 ① 법령의 시행원활화 기능 및 보완적 기능, ② 무용의 마찰을 피하고 상대방의 신뢰보호적 견지에서 임의적 수단에 의하는 편의제공 ③ 산업정보 등의 제공(과학기술 및 우량종묘의 보급, 장려), ④ 새로운 시책의 실험적 기능(식품의 제조 연월일 및 유통기한의 표시)

라. 행정지도의 문제점

행정지도는 현대의 복리행정기능을 탄력적으로 수행하는데 기여하는 장점이 있는 반면 문제점으로 ① 사실상의 강제성 ② 법치주의의 공동화 ③ 법령적용의 회피 ④ 한계와 기준의 불명확성 ⑤ 책임소재의 불분명 ⑥ 행정구제의 불완전성 등이 있다.(행정지도의 예 : 조업단축, 우량종묘·특용작물식재·과당경쟁지양 등에 관한 행정청의 권고행위, 방염처리 대상이 아닌 지하업소의 내장재를 불연재로 하도록 권장하는 행위 등)

마. 행정지도의 종류

1) 법령의 근거에 의한 분류

가) 법령의 직접적 근거에 의한 행정지도

행정지도는 반드시 법령의 근거를 필요로 하지는 않지만 실정법 가운데에는 행정지도에 관하여 직접 규정하고 있는 예가 적지 않다.(예 : 수산 진흥법에 의한 어업지도, 생활보호법에 의한 생활지도 등)

나) 법령의 간접적 근거에 의한 행정지도

법령이 행정지도에 관하여 직접 규정하고 있지는 않으나, 당해 사항에 관하여 일정한 행정행위를 할 수 있는 경우에 행정지도가 행해지는 경우(예 : 하명, 허가, 인가 등)

다) 전혀 법령의 근거에 의하지 않는 행정지도

법령의 직접 또는 간접적인 근거 없이 행정주체가 그 권한 내의 사항에 대하여 행정지도를 하는 경우

2) 기능에 의한 분류

가) 규제적 행정지도

일정한 행정목적의 달성이나 공익에 장애가 될 일정한 행위를 예방. 억제하기 위한 행정지도(예 : 공해방지를 위한 규제)

나) 조정적 행정지도

개인 또는 단체사이의 이해 대립이나 과열경쟁의 조정을 위한 행정지도(예 : 자동차 생산원자 조정)

다) 조성적 행정지도

일정한 질서의 형성을 촉진하기 위하여 관계자에게 기술. 지식을 제공하거나 조언을 하는 것과 같은 방식의 행정지도(예 : 생활지도, 직업지도, 기업지도 등)

마. 행정지도의 원칙

1) 과잉금지(過剩禁止) 및 임의성(任意性)의 원칙

행정지도는 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 또한 그 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요되어서는 아니된다.(법48조제1항)

2) 불이익조치금지(不利益措置禁止)의 원칙

행정기관은 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니된다.(동조 제2항)

3) 행정지도의 方式

행정지도에 있어서는 전술한 바와 같이 그 책임소재나 내용의 불명확성이 그 하나의 기본적 문제점으로 지적되고 있다. 행정절차법은 이 점을 고려하여 행정지도를 행하는 자는 그 상대방에게 행정지도의 취지, 내용 및 신분을 밝히도록 하여 행정지도에 있어서의 명확성의 원칙을 규정함과 동시에 행정지도 실명제를 도입하고 있다(법49조제1항). 같은 시각에서 동법은 구술(口述)로 행정지도가 행해진 경우 상대방이 전기한 사항을 기재한 서면(書面)의 교부를 요구한 때에는 행정지도를 행하는 자는 직무수행에 특별한 지장이 없는 한 이를 교부하도록 하고 있다(동조 제2항).

4) 의견제출

행정절차법 제50조는 행정지도의 상대방은 당해 행정지도의 방식 내용 등에 관하여 행정기관에 의견제출을 할 수 있다고 규정하고 있다. 행정지도는 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위임에도 불구하고, 그것이 실질적으로는 일방적 규제적 수단으로 변질되어 사용되는 경우도 없지 않다. 동조는 이러한 잘못된 행정지도의 부당성을 밝히고 이를 是正하려는 데 그 기본적 목적이 있는 것으로 보인다.

5) 다수인을 대상으로 하는 행정지도

행정절차법은 동일한 행정목적을 실현하기 위하여 다수인에게 행정지도를 하고자 하는 경우에는, 행정지도의 명확성과 공평성 확보의 관점에서 이들 행정지도에 공통적인 내용이 되는 사항을 公表하도록 하고 있다.(법 제51조)

바. 행정지도의 법적 근거와 한계

1) 행정지도의 법적 근거

행정지도에 관하여 법률에 규정을 둔 행정지도에는 법률의 근거를 필요로 한다는 이론상의 요구에 의한 것이 아니라 법률에 규정을 둠으로써 그 행위에 일종의 법적 권위를 부여하고 행정청이 관할 수단 내지 책임을 명백하게 하려는 입법 정

책적 고려에서 우러난 것이라고 할 수 있다.

행정지도는 비록 국민의 임의적 협조를 전제로 하는 비권력적 사실행위이지만, 그것이 공행정 작용으로서 예산을 소요한다는 점에서 법률의 근거를 요하느냐가 문제가 되는데, 법률의 근거를 요하지 않는다는 것이 우리나라의 통설이다.

그러나 행정지도 중에는 임의적 협조의 정도를 지나 규제적. 조정적 성질을 가진 것이 있으며, 이것은 강제성을 띠고 있으므로 이 경우는 법률의 근거를 요한다고 보아야 할 것이다.

2) 행정지도의 법적 한계

행정지도는 비권력적인 사실행위라고 하더라도 행정작용의 일부를 이루는 것임에는 틀림이 없으므로 무제한하게 행하여질 수 있는 것은 아니며, 그에는 일정한 법적 한계가 있다. 행정지도에 대한 법적 한계는 다른 행정작용 일반의 경우처럼 조직법상의 한계와 절차법상의 한계가 존재한다.

가) 조직법상의 한계

행정지도는 당해 행정기관의 소관사무의 범위 내에서 행해져야 한다.

나) 작용법상의 한계(실체법상의 한계 및 절차법상의 한계)

행정지도는 비권력적인 사실행위라는 점에서 그에 대한 개별적인 법률의 근거를 요하는 것은 아니나, 법치행정 또는 법의 지배(rule of law)원리에 따라 적법하게 부여된 권한의 범위 내에서 행해져야 하며 직접 규율하는 법령이 없는 경우에도 행정지도의 내용은 헌법상 보장된 국민의 기본권에 부당하게 관계되거나 법령의 규정에 저촉되어서는 안된다.

행정지도는 비권력적인 성질을 가지는 임의적인 사실행위이기는 하되 행정작용의 일부를 이루는 것이라는 점에서 행정작용에 대한 법의 일반원칙인 비례의 원칙, 평등의 원칙 및 신의성실의 원칙은 행정지도에도 적용되는 것이 보통이다.

그리고 행정지도는 행정절차법상의 절차적 규정을 준수하여야 한다(법 제49조-제51조).

4. 행정조사(行政調査)

가. 의의

행정조사기본법은 행정조사를 "행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동"이라고 정의하고 있다(제2조제1호).

나. 법적 근거

행정기관은 법령 등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정조사를 실시할 수 잇다. 다만, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우에는 그러하지 아니하다(행전조사기본법 제5조).

다. 조사방법

조사방법은 출석·진술요구, 보고요구와 자료제출의 요구, 현장조사, 시료채취, 자료 등의 영치, 공동조사, 자율신고 등을 들 수 있다.

라. 행정조사의 한계

행정조사로 인하여 프라이버시권, 영업의 자유, 재산권 등 개인이나 기업의 기본권이 침해될 가능성이 적지 않으므로 행정조사에는 엄격한 실체법적, 절차법적 한계가 설정되어야 한다.

마. 위법한 행정조사와 행정행위의 효력

행정조사가 위법한 경우에 그 행정조사에 의해 수집된 정보에 기초하여 내려진 행정결정이 위법한 것으로 되는가가 문제로 된다. 학설은 적극설, 소극설, 절충설로 갈리고 있다. 판례도 적극설의 입장에 있다. 행정결정에 필요한 정보를 수집하기 위하여 행해진 행정조사가 위법한 경우에 당해 행정결정의 절차에 하자가 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

5. 행정상 확약(確約)(확언(確言))

"행정관청이 국민에 대하여 장래 일정한 작위 또는 부작위를 약속하는 자기구속적(自己拘束的)인 의사표시"를 확언(確言)이라 하며, 그중 행정행위를 대상으로 하는 자기 구속적 의사표시를 특히 확약(確約)이라고 한다. 확약의 예(例)로는 각종 인·허가에 있어서의 내인가·내허가, 공무원임용의 내정 등을 들 수 있다.

확약을 이행하지 않을 경우 이행소송 또는 손해배상을 청구할 수 있는 자기구속력이 발생한다. 우리나라 실정법상 이행소송 대신 의무이행심판이나 부작위위법확인소송을 제기할 수 있다. 위법(違法)한 확약(確約)에 대하여는 취소소송을 제기하거나 행정청이 스스로 취소·변경·철회할 수 있다.

6. 행정상 사실행위(事實行爲)

행정상 사실행위란 행정기관의 행위 가운데 직접적으로 일정한 사실상(事實上)의 효과의 발생만을 목적으로 하는 일체의 행위 형식을 의미한다. 이것은 행정주체의 효과의사나 정신작용의 표현이 아니고 일정한 사실상의 결과만을 의도하는 행위인 점에서 행정행위와 구별된다.

행정상 사실행위의 예를 들면 하천의 준설, 쓰레기 수거, 도로의 보수공사, 소방용수시설의 유지(維持)·관리, 교통정리, 경찰관의 무기사용, 소방차의 운전, 화재의 진압, 구조·구급활동, 각종 소방홍보 활동 등이 그것이다.

행정실무

제 3 장 행정법상의 의무이행 확보

행정목적(行政目的)은 법령 또는 행정처분에 의하여 부과된 행정법상의 의무이행(義務履行)이 있을 때에 비로소 실현(實現)될 수 있게 된다. 행정법상의 의무이행 확보수단으로 종전에는 주로 행정강제(行政强制)와 행정벌(行政罰)이 논의되어 왔으나 최근에는 사회구조의 변화에 따라 행정작용이 복잡·다양해지면서 새로운 의무이행확보수단이 등장하게 되었고, 종래의 행정강제 및 행정벌 이론은 이러한 새로운 의무이행확보수단을 수용하여 재구성되고 있다.

제 1 절 행정강제(行政强制)

1. 행정강제의 의의

행정강제는 상대방인 국민이 행정의무를 이행하지 아니할 경우 실력행사를 통하여 행정상 필요한 상태를 실현시키는 것을 말하는 것으로, 행정벌(行政罰)이 제재(制裁)를 통하여 의무이행을 간접적(間接的)으로 확보하는 수단임에 비하여 직접적(直接的)인 의무이행확보수단(務履行確保手段)이 된다는 점이 특징이다.

이러한 행정강제는 의무 부과와 그 불이행을 전제로 하는 『행정상 강제집행(强制執行)』과 사전 의무 부과 없이 바로 실력을 행사하는 『행정상 즉시강제(卽時强制)』로 구분된다.

2. 행정상 강제집행(行政上 强制執行)

가. 의 의(意 義)

행정상 강제집행은 행정법상의 의무불이행(義務不履行)에 대하여 행정주체(行政主體)가 의무자의 신체·재산에 실력(實力)을 가하여 그 의무를 이행시키거나 이행이 있은 것과 같은 동일한 상태를 실현시키는 행정작용을 말하는 것으로(일반사인(私人)의 경우 다른 사람의 사법상(私法上) 의무이행을 강제함에 있어서 법원(法院)의 힘을 빌려야 하는 것과 대비된다) 이에는 대집행·직접강제·집행벌·강제징수 등이 인정되고 있다. 행정상 강제집행의 근거법(根據法)으로는 대집행에 관한 일반법(一般法)으로서의 행정대집행법, 금전징수에 관한 국세징수법이 있으며 그 외에 개별법(個別法)으로 출입국관리법, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률, 군사시설보호법 등이 있다.

나. 종 류(種 類)

1) 대집행(代執行)

가) 대집행의 의의

대집행이라 함은 대체적 작위의무(代替的 作爲義務) (다른 사람이 대신할 수 있는 성질의 의무로서 예컨대 이전, 철거, 청소 등)의 불이행(不履行)이 있는 경우에 (다른 수단으로는 이행확보가 곤란하고 그 불이행상태의 방치가 공익을 해하는 경우이어야 한다) 의무를 명한 당해 행정청(行政廳)이 의무자가 행할 행위를 스스로 행하거나 제3자로 하여금 이를 행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다.

관련판례

◈ 건축법에 위반하여 건축한 것이어서 철거의무가 있는 건물이라 하더라도 그 철거의무를 대집행하기 위한 계고처분을 하려면 다른 방법으로는 이행의 확보가 어렵고 불이행을 방치함이 심히 공익을 해하는 것으로 인정될 때에 한하여 허용되고, 이러한 요건의 주장·입증책임은 처분 행정청에 있다.(대판1996.10.11, 96누8086)

관련판례

◈ 무허가로 불법 건축되어 철거할 의무가 있는 건축물을 도시미관·주거환경·교통소통에 지장이 없다는 등의 사유만을 들어 그대로 방치한다면 불법건축물을 단속하는 당국의 기능을 무력화하여 건축행정의 원활한 수행을 위태롭게 하고 건축허가 및 준공검사 시에 소방시설, 주차시설, 기타 건축법 소정의 제한규정을 회피하는 것을 사전 예방한다는 더 큰 공익을 해칠 우려가 있다.(대판1989.3.28, 87누930)

대집행(代執行)은 계고, 통지, 대집행의 실행, 비용징수 등의 절차(節次)를 거치게 되는데, ① 계고란 의무이행을 독촉(督促)하는 것으로서 미리 상당한 기간을 정하여 그 기한까지 이행하지 아니할 때에는 대집행을 한다는 뜻을 미리 문서로써 하여야 하며, ② 대집행영장에 의한 통지는 의무자가 계고를 받고 기한 내 의무이행이 없는 경우의 최후통첩(最後通牒)으로서 대집행의 시기, 책임자의 성명 및 비용계산액 등을 대집행영장(代執行令狀)에 의하여 통지하여야 한다. ③ 대집행의 실행은 대집행영장에 기재된 시기에 증표(證票)를 휴대한 대집행 책임자에 의해서 실행되는 바, 대집행책임자는 자신이 대집행자임을 나타내는 증표를 휴대하고 이해 관계인에게 제시하여야 한다. 이 같은 대집행의 실행은 권력적 사실행위로 본다. ④ 비용징수는 대집행에 소요된 모든 비용은 비용납부명령서에 의하여 그 납부를 명하며 납부하지 아니할 때에는 강제징수(强制徵收)한다.

2) 집행벌(執行罰)

집행벌이란 비대체적 작위의무(非代替的 作爲義務)(출석의무, 가격인하의무 등) 또는 부작위의무(不作爲義務)(공사중지의무, 조업정지의무 등)의 불이행이 있는 경우에 그 의무를 이행할 때까지 계속적으로 금전적 제재(金錢的 制裁)를 가함으로써 의무이행을 사실상 확보하는 수단을 말한다. 현재 건축법, 농지법 등에서 예외적으로만 인정되고 있다.

구제수단에 있어서는 농지법상 이행강제금과 같이 비송사건절차법에 의하여 이행강제금을 결정하는 것으로 규정하고 있는 경우가 있다(농지법 제65조). 이와 같이 이행강제금 부과처분에 대하여 비송사건절차법에 의한 특별한 불복절차가 마련되어 있는 경우에는 이행강제금 부과처분은 항고소송의 대상이 되는 처분이 아니다.

하지만, 건축법상 이행강제금의 경우 종전에는 비송사건절차법이 준용되므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라고 보았지만, 현재는 건축법이 개정되어

비송사건절차법의 준용규정은 삭제되었으므로 이제는 건축법상의 이행강제금 부과처분은 항고소송의 대상이 되는 처분으로 보아도 무방할 것이다.

관련판례

◈ 건축법에 의하면 동법 제83조 소정의 이행강제금 부과처분에 불복하는 자는 그 처분의 고지를 받은 날로부터 30일 이내에 당해 부과권자에게 이의를 제기할 수 있고 이의를 받은 부과권자는 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 재판을 하도록 규정되어 있는바, 위 법규정에 의하면 건축법 제83조의 규정에 의하여 부과된 이행강제금 부과처분의 당부는 최종적으로 비송사건절차법에 의한 절차에 의하여만 판단되어야 한다고 보아야 할 것이므로 위와 같은 이행강제금 부과처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.(대판2000.9.22, 2000두5722)

3) 직접강제(直接强制)

직접강제란 행정법상의 의무(義務)(작위・부작위・수인의무) 불이행(不履行)이 있는 경우에 행정청(行政廳) 스스로 의무자의 신체・재산에 실력을 가하여 목적을 실현하는 것 (무허가영업을 하지 아니할 부작위의무를 이행하지 아니하는 무허가영업소에 대한 간판제거)으로서 즉시강제(卽時强制)와 외면상 유사하나 의무불이행(義務不履行)을 전제로 하는 점에서 즉시강제와 구분된다.

현행법 하에서는 공중위생, 식품제조, 의약품제조, 안전관리, 환경보전 등 분야에서의 무허가영업 단속을 위하여 직접강제(直接强制)가 도입되어 있으며 기타 출입국관리법, 군사시설보호법 등에서 개별적으로 인정되고 있다.

4) 행정상 강제징수(行政上 强制徵收)

행정상 강제징수는 행정법상의 금전급부의무 불이행(金錢給付義務 不履行)이 있는 경우에 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무가 이행된 것과 동일한 상태를 실현하는 작용을 말한다.

이에 대한 일반법(一般法)으로는 국세징수법을 들 수 있다. 강제징수의 절차는 독촉과 체납처분에 의하여 이루어지는데, 독촉은 납세의 불이행이 있는 경우 납기경과 후 10일내에 독촉장을 발부하며 발부일로부터 20일 이내의 납부기한을 부여하고, 체납처분은 재산의 압류, 공매, 청산의 3단계로 이루어진다.

3. 행정상 즉시강제(行政上 卽時强制)

가. 의 의(意 義)

행정상 즉시강제는 목전(目前)의 긴급한 장애를 제거하기 위해 필요한 경우 또는 미리 의무를 부과하는 것으로는 목적을 달성 할 수 없는 성질의 것인 경우에 행정법상 의무의 부과와 그 불이행이라는 상태가 없음에도 불구하고 갑자기 국민의 신체·재산 또는 가택에 대하여 실력을 행사함으로써 행정상 필요한 목적을 달성하는 작용을 말한다.

이러한 즉시강제는 엄격한 법적 근거를 필요로 하는데 경찰관직무집행법, 소방기본법(제25조), 식품위생법, 전염병예방법, 마약법 등이 있다. 한편, 이러한 즉시강제를 행함에 있어서 영장(令狀)이 필요한 것이냐에 관해서 논의가 있으나(학계에서는 원칙적으로 영장이 필요하다고 주장) 범죄수사(犯罪搜査)와 직접 관련이 없는 즉시강제는 영장이 필요 없다고 보아야 하며 실무상(實務上)으로도 영장 없이 즉시강제가 행하여지고 있는 실정이다.

관련판례

◈사전영장주의는 인신보호를 위한 헌법상의 기속원리이기 때문에 인신의 자유를 제한하는 모든 국가작용의 영역에서 존중되어야 하지만, 헌법 제12조제3항 단서도 사전영장주의의 예외를 인정하고 있는 것처럼 사전영장주의를 고수하다가는 도저히 행정목적을 달성할 수 없는 지극히 예외적인 경우에는 형사절차에서와 같은 예외가 인정된다.(대판1997.6.13, 96다56115)

나. 종 류(種 類)

이에 대한 종류의 예(例)를 보면, 경찰관직무집행법(警察官職務執行法)상의 수단으로 불심검문, 보호조치, 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입, 무기의 사용 등이 인정된다.

기타 개별법상 수단으로 ① 대인적 강제(강제격리, 강제수용, 원조강제, 강제보건진단 등), ② 대물적 강제(물건의 폐기, 영치, 파기, 소화활동중의 강제처분(强制處分) 등), ③ 대가택 강제(가택출입, 임검, 수색 등)가 있다.

다. 즉시강제에 대한 구제(救濟)

1) 적법(適法)한 즉시강제에 대한 구제 : 손실보상을 청구할 수 있다.
2) 위법(違法)한 즉시강제에 대한 구제
가) 행정쟁송(行政爭訟) : 즉시강제 이후라도 취소로 회복될 법률상의 이익이 있는 경우에는 취소소송(取消訴訟)을 통한 구제가 가능하다.
나) 손해배상(損害賠償)의 청구 : 위법한 즉시강제로 손해를 입은 자는 국가나 공공단체에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다.
다) 정당방위(正當防衛) : 위법한 즉시강제에 대한 구제수단으로 형법상의 정당방위를 생각할 수도 있다. 다만, 국가적 행위는 일반적으로 적법성(適法性)의 추정을 받는다고 할 것이므로 정당방위를 위법한 즉시강제에 대한 구제수단으로 보는 데에는 문제가 있다.

제 2 절 행정벌(行政罰)

1. 의의(意義) 및 근거(根據)

행정벌(行政罰)이란 행정청(行政廳)이 명한 각종 의무를 위반한 자에 대하여 일반통치권에 근거하여 과하는 제재(制裁)로서의 처벌(處罰)을 말하나 상대방인 국민에게 미리 심리적 압박을 가함으로써 간접적으로 의무이행을 확보하는 수단으로서의 기능도 아울러 지니고 있다.

이러한 행정벌(行政罰)은 그것이 행정청과 국민과의 사이에서 문제되는 관계로 행정내부에서의 제재인 징계벌(懲戒罰)(예: 파면・해임 등)과 구별되며, 앞에서 살펴 본 행정강제 수단으로써의 집행벌(執行罰)과도 구별된다.

행정벌(行政罰)(특히 행정형벌)과 형사벌(刑事罰)의 구별에 관하여는 많은 논의가 있지만, 양자간에는 절대적인 차이가 있는 것이 아니라는 견해가 일반적이다.

한편, 행정벌도 일종의 벌(罰)이기 때문에 죄형법정주의(罪刑法定主義)의 원칙이 행정벌에도 적용된다. 따라서 행정벌은 반드시 법률(法律)의 근거가 필요하다.

2. 종 류(種 類)

각종 행정법규 또는 이에 근거한 명령에 위반한 자에 대하여 어떠한 형식의 벌로 제재를 가할 것인가는 입법정책의 문제이다. 그러나 우리나라의 경우에는 행정범(行政犯)을 형사범(刑事犯)(반 윤리성)과 유사시(類似視)하여 주로 형법상처벌수단인 형벌(刑罰)로서 제재를 가하고 있다.(행정형벌)

다만 최근에는 행정범 중 단순 질서 위반범에 대하여는 형벌 대신 과태료의 형식으로 제재를 가하는 방법이 입법시 많이 도입되고 있다.(행정질서벌)

가. 행정형벌

행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 형법상(刑法上)의 형(刑)(사형・징역・금고・구류・자격정지・자격상실・벌금・과료・몰수)을 과하는 것을 말한다. 행정형벌에 대해서는 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 형법총칙(刑法總則)이 적용되며, 형사소송절차(刑事訴訟節次)에 따라 법원에서 부과한다.

행정형벌(行政刑罰)은 직접적으로 행정목적을 침해하는 행위에 대하여 부과되는 점에서 간접적으로 행정목적의 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 행위에 대한 제재로서 과하여지는 행정질서벌(行政秩序罰)과 구별된다. 소방법상 행정형벌(行政刑罰)에는 징역, 금고 및 벌금형이 규정되어 있다.(소방기본법 제50조 내지 제55조, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률 제48조 내지 제52조 등)

나. 행정질서벌(行政秩序罰)

행정질서벌은 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 과태료(過怠料)가 가해지는 것을 말한다. 행정질서벌에 대하여는 형법총칙이 적용되지 아니하며, 과벌절차는 특별한 규정이 없는 한 질서행위규제법이 정하는 절차에 따라 처벌함이 원칙이다. 소방법상 행정질서벌에는 소방기본법 제56조, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률 제53조 등에 과태료의 규정이 있다.

3. 행정벌(行政罰)의 특수성(特殊性)

행정벌의 특수성은 주로 행정형벌(行政刑罰)을 중심으로 형사벌(刑事罰)과의 차이(형법총칙 및 형사소송법절차에 대한 예외)에 관하여 논의되고 있으며, 행정질서

벌은 그것이 민사상 과태료 형식을 원형으로 하고 있는 관계로 형법총칙 및 형사소송법은 원천적으로 적용이 배제되는 이질적인 성격을 가지고 있다(다만, 행정질서벌도 벌의 일종이므로 일사부재리(一事不再理)의 원칙은 적용되는 것으로 본다).

행정형벌에 관하여 명문상 또는 해석상 형법총칙의 적용이 배제·제한되는 부분은 범의(犯意), 법인(法人)의 범죄능력(犯罪能力), 타인(他人)의 행위(行爲)에 대한 책임, 책임능력·공범 등에 관한 규정이며, 형사소송절차에 관한 특별규정으로서 개별법에서 간이절차로서 통고처분(通告處分) 절차를 규정하고 있는 경우가 있다. 통고처분이란 조세범, 관세범, 출입국관리사범 및 도로교통사범의 경우에 관계기관장이 벌금 또는 과료에 상당하는 금액의 납부를 통고하는 것을 말함).

통고처분에 따라 납부하는 경우에는 형사소송절차(刑事訴訟節次)의 진행이 중단되나 통고처분에 불응하는 경우에는 형사소송절차가 다시 진행된다.

관련판례

◈ 도로교통법 제118조에서 규정하는 경찰서장의 통고처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이 아니므로 그 처분의 취소를 구하는 소송은 부적법하고, 도로교통법상의 통고처분을 받은 자가 그 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 통고처분에 따른 범칙금의 납부를 이행하지 아니함으로써 경찰서장의 즉결심판청구에 의하여 법원의 심판을 받을 수 있게 될 뿐이다.(대판1995.6.29, 95누4674)

제 3 절 새로운 의무이행확보수단(義務履行確保手段)

종래에는 행정상 의무이행확보수단으로 행정벌·행정강제만 주로 논의되었으나 최근에는 새롭게 전개되는 행정현실에 상응하는 새로운 수단들이 대거 등장하고 있어 이들에 대한 연구·검토가 필요한 단계에 와있다.

1. 경제적 부담(經濟的 負擔)

가. 과징금(課徵金)

과징금이란『행정법상의 의무위반에 대하여 부과·징수하는 금전적 제재(金錢的制裁)』를 말한다.

원래 이 제도는 주로 경제법상의 의무위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 일종의 행정제재금(行政制裁金)의 성격을 가진 것이었으나, 현재 다수의 법률에서 채택되고 있는 것은 변형과징금(變形過徵金)이다. 이는 인·허가 사업에 있어서 그 사업정지를 명할 일정한 위법사유가 있음에도 불구하고 공익의 보호 등을 이유로 그 사업 자체는 계속하게 하고 다만 그에 따른 이익을 박탈하는 내용의 행정제재금이다.

과징금제도를 도입하고 있는 실정법으로는 독점규제및공정거래에관한법률, 대기환전보전법, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률(제35조), 소방시설공사업법(제10조), 위험물안전관리법(제13조) 등이 있다.

행정법상의 의무위반에 대하여 부과한다는 점에서 벌금 또는 과태료와 같은 성질을 가지지만 행정벌(行政罰)이 아니라는 점에서 구별된다.

과징금의 부과행위는 행정행위인의 일종인 급부하명(給付下命)으로 볼 수 있으므로 이에 대한 불복은 행정쟁송절차에 의할 수 있다.

나. 가산금·가산세(加算金·加算稅)

조세법상 법정기간 내에 신고하지 아니하거나 과소 신고한 경우에 납부불성실가산세와 신고불성실가산세 등을 부과하며 국세를 납부기한까지 완납하지 않은 납세의무자에 대하여는 체납국세의 100분의 3에 상당하는 가산금(加算金)과 체납국세의 1000분의 12에 상당하는 중가산금(重加算金)을 징수한다.

가산세(加算稅)는 의무를 전제로 하는 점과 그러한 의무이행확보의 수단으로 과해지고 있는 점에서 과징금(課徵金)과 같으나 지급의무불이행(支給義務不履行)에 대한 것이라는 점에서 다르다. 또한 가산세는 조세법상의 의무이행확보를 위한 행정적(行政的)인 조치(措置)라는 점에서 반사회적 행위에 대한 제재로서 과하는 벌금(罰金)과도 구별된다.

2. 공급거부(供給拒否)

공급거부란 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 일정한 행정상의 역무나 재화(財貨)의 공급을 거부하는 사실행위(事實行爲)를 말한다.

행정에 의하여 공급되는 각종의 역무·재화는 오늘날 국민생활에는 필수적이라

는 점에서, 그 거부는 행정상 의무이행 확보수단으로서 매우 실효성이 있다. 그러나, 국민의 생존배려를 위한 급부행정을 주요 행정목표로 삼고 있는 현대복지국가에서 국민의 생활에 필수적인 역무와 재화의 공급을 거부하는 것은 헌법상 사회국가원리, 비례의 원칙, 부당결부금지원칙에 위반될 소지가 있다.

공급거부는 부담적 행정작용이므로 법률(法律)의 근거(根據)를 요하며, 급부행정에 있어서는 급부주체의 이행제공의무가 인정되므로, 급부주체는 정당한 이유 없이는 공급거부를 할 수 없다고 보아야 한다. 종전에는 수질오염환경보전법, 대기환경보전법 등에서 공급거부에 관한 규정을 두고 있었으나 현재 이들 조항은 삭제되었다. 특히 건축법에서도 종전에는 전기·전화·수도·가스의 공급거부에 관한 근거규정을 두고 있었으나, 현재는 건축법이 개정되어 공급거부에 관한 근거규정이 삭제되었다.

따라서 현행법상 공급거부가 인정되는 경우는 없다고 보아도 무방할 것이다.

3. 행정상의 공표(公表)

행정법상의 의무위반이 있는 경우에 그 사실을 일반에게 공표함으로써 사회적 비난이라는 간접적·심리적 강제에 의하여 행정법상의 의무이행을 확보하려는 제도이다. 행정법규위반자에 대한 공표의 사례(事例)로는 조세의 고액체납자의 공표·불량상품제조업체의 공표 등과 같은 것이 있다.

관련판례

◈ 국가기관이 행정목적 달성을 위하여 언론에 보도자료를 제공하는 등 이른바 행정상 공표의 방법으로 실명을 공개함으로써 타인의 명예를 훼손한 경우 그 공표된 사실의 내용이 진실이라는 증명이 없더라도 국가기관이 공표 당시 이를 진실이라고 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있다면 위법성이 없는 것이고, 이 점은 언론을 포함한 사인에 의한 명예훼손의 경우에서와 마찬가지라 할 것인바, 한편 이러한 상당한 이유의 존부의 판단에 있어서는 실명공표 자체가 매우 신중하게 이루어져야 한다는 요청에서 비롯되는 무거운 주의의무와 공권력의 광범한 사실조사능력, 공표된 사실이 진실하리라는 점에 대한 국민의 강한 기대와 신뢰, 공무원의 비밀준수 의무와 법령준수 의무 등에 비추어 사인의 행위에 의한 경우보다 훨씬 더 엄격한 기준이 요구된다 할 것이므로 그 사실이 의심의 여지없이 확실히 진실이라고 믿을 만한 객관적이고도 타당한 확증과 근거가 있는 경우가 아니라면 그러한 상당한 이유가 있다고 할 수 없을 것이다(대판1993.11.26, 93다18389).

4. 관허사업의 제한

관허사업이란 사업을 하기 위해 반드시 행정관청의 허가를 받아야 하는 사업을 말한다.

관허사업의 제한이란 개별 행정법상의 의무위반행위에 대해서 각종의 인·허가 발급의 거부 등을 통하여 행정법상의 의무이행을 확보하는 수단을 말하는데, 그 예로는 위법건축물을 사업장으로 하는 관허사업의 제한(건축법 제69조), 국세체납자에 대한 관허사업의 제한(국세징수법 제7조) 등이 있다.

5. 관허사업의 제한의 한계

관허사업의 제한조치가 비례의 원칙, 부당결부금지원칙에 반하는지와 반하는 경우의 법적 효력이 문제된다.

행정실무

제 4 장 행정구제(行政救濟)

제1절 개 설(槪 說)

행정구제(行政救濟)라 함은 행정기관의 작용으로 인하여 권익을 침해당한 자가 행정기관이나 법원에 대하여 원상회복(原狀回復)·손해배상(損害賠償) 또는 당해 행정작용(行政作用)의 시정(是正)을 요구하는 절차(節次)를 말한다.

행정구제는 개인의 기본적 인권과 사유재산제를 보장하는 근대입헌국가에서 채택한 법치주의(法治主義)의 원리를 실현하기 위한 것이었으며, 법치국가의 형태에 따라 그 제도적 의의가 다르게 평가되고 있다. 오늘날의 실질적 법치국가에 있어서는 「법의지배(法의支配)」의 원리의 확립과 국민의 기본권보장(基本權保障)을 그 이념으로 하고 있기 때문에 사후적 행정 구제를 당연한 전제로 하고 사전적(事前的) 행정구제에 보다 큰 의의를 부여하는 경향이 있다.

제 2 절 사전구제제도(事前救濟制度)

1. 행정절차

가. 행정절차(行政節次)의 개념 및 필요성

1) 행정절차(行政節次)의 개념

가) 광의의 행정절차 : 행정권의 발동인 행정작용을 행함에 있어 거치는 절차로 사전절차인 제1차적 행정절차, 행정상 재결 등의 절차, 집행절차(행정강제·행정벌 등) 및 행정심판에 관한 절차 등이 모두 포함된다.

나) 협의의 행정절차 : 행정청이 공권력을 행사하여 행정에 관한 결정을 함에 있어 요구되는 외부와의 일련의 교섭과정, 즉 제1차적 행정절차만을 의미한다.(통설)

2) 행정절차(行政節次)의 필요성

가) 행정의 민주화 : 국민의 권리·의무에 지대한 영향을 미치는 행정계획·행정처분 등에 있어서 공청회나 고지·청문 등의 절차에 의하여 이해관계인을 참여시키는 것이 행정의 민주화를 위해 바람직하다.

나) 행정작용의 적정화 : 행정처분을 함에 있어 그 상대방에게 미리 이를 통지하여 그에 관한 의견 또는 참고자료 등을 제출하게 하는 것은 구체적인 사실관계의 정확한 파악이나 관계법령의 적정한 해석에 있어 유용하다.

다) 행정의 능률화 : 적절한 행정절차에 따라 상대방의 능동적인 참여하에 적법·타당한 행정작용이 이루어지는 경우에는 상대방의 신뢰감에 따른 협력을 기대할 수 있게 됨으로써 궁극적으로 행정의 능률화에 이바지할 수 있다.

라) 사법기능의 보완 : 종국적 처분에 앞서 상대방에게 의견진술·자료제출 등의 기회를 부여하여 적법·타당성을 보장하는 기능을 수행하는 바, 이는 국민의 권리·이익에 대한 사전구제적 기능(事前救濟的 機能)을 수행하는 의미를 가진다.

나. 행정절차(行政節次)의 발달

1) 영국(英國)

영국에서는 모든 국가권력의 적정한 행사의 필수적 기본원칙으로서의 「누구도 자기에 관계되는 사건의 재판관이 될 수 없다」는 편견배제의 원칙(偏見排除의 原則)과 「누구도 청문 없이는 불이익을 받지 아니한다」 또는 「쌍방 모두에게 청문의 기회가 주어져야 한다」는 쌍방청문의 원칙(雙方聽聞의 原則)으로 구성된 자연적 정의에 입각한 행정절차를 통하여 19세기 이래 행정권의 활동을 규제하여 오고 있다.

2) 미국(美國)

미국수정헌법 제5조("누구도 법의 적정한 절차에 의하지 아니하고는 자유 또는 재산을 박탈당하지 아니한다.")상의 적법절차(due process of law) 조항에 의거하

여 정립·발전되어 왔다. 적법절차에 의한 국민의 자유·권리의 보장에 있어 가장 중요한 것은 행정결정에 있어서의 사전청문을 받을 권리이다. 1946년 행정절차법이 제정되었으며 1966년에는 정보자유법(情報自由法)이 제정되어 국민의 행정정보에 대한 자유로운 접근권을 보장하고, 그 부당한 거부에 대해서는 소송을 통하여 다툴 수 있게 되었다.

3) 대륙법계 국가

실질적 법치주의원리에 따른 행정통제의 강화와 그에 의한 국민의 권익보장을 위하여 1925년의 오스트리아 행정절차법을 시작으로 다수국가에서 행정절차법이 제정되었다.

다. 우리나라의 행정절차법(行政節次法)

우리나라의 행정절차법은 1996년에 제정되었다. 원래 행정절차는 ① 통지(notice), ② 청문(hearing), ③ 결정(decision)의 3단계를 요소로 하고 있는바, 그 중에서 청문이 중심적인 절차이다. 우리 행정절차법도 행정처분절차에 관해 이러한 구체적인 규정을 두고 있다.

1) 총칙

가) 목적 : 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

나) 적용범위 : 처분·신고·행정상 입법예고·행정예고 및 행정지도의 절차(이하"행정절차"라 한다)에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

다) 행정청의 관할 : 행정청이 그 관할에 속하지 아니하는 사안을 접수하였거나 이송 받은 경우에는 지체 없이 이를 관할행정청에 이송하여야 하고 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다.

라) 행정청간의 협조·응원 : 행정청은 행정의 원활한 수행을 위하여 서로 협조하여야 한고, 다른 행정청에 행정응원을 요청할 수 있다.

2) 처분절차

가) 처분절차의 공통원칙·공통사항

(1) 직권주의 : 절차의 진행은 행정청에 맡겨져 있고(직권진행주의), 결정상 필요한 사실을 행정청 스스로가 조사·수집할 수 있다(직권탐지주의).

(2) 서면심리주의

(3) 처분의 방식 - 문서주의(文書主義)

(4) 처분기준의 설정·공표 : 행정청의 자의적인 권한 행사를 방지하고 관련 처분에 대한 상대방의 예측가능성을 부여하기 위하여 처분기준의 설정·공표 의무를 규정하고 있다.

(5) 처분의 이유제시 : 처분의 신중성, 공정성을 보장하고 상대방은 제시된 이유에 기초하여 당해 처분에 대한 쟁송절차에 있어서 그 논거를 구체적으로 제시할 수 있게 된다.

(6) 처분내용의 정정(訂正) : 행정청은 처분에 오기·오산 기타 이에 준하는 명백한 잘못이 있는 때에는 직권 또는 신청에 의하여 지체 없이 정정하고 이를 당사자에게 통지하여야한다.

(7) 행정심판사항의 고지

나) 신청에 의한 처분(수익적 처분)의 절차

(1) 처리기간의 설정·공표 : 신청인의 편의를 도모하고, 신청에 대한 처분의 처리지연으로 인한 불이익을 방지하기 위함이다.

(2) 신청의 접수 및 처리의무 : 행정청은 신청이 있는 때에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류 또는 거부하거나 부당하게 되돌려 보내서는 아니 되며, 신청을 접수한 경우에는 신청인에게 접수증을 주어야 한다.

(3) 공관사무(共管事務) 등의 신속처리

(4) 공청회 개최

(5) 거부처분의 이유제시

다) 침익적 처분의 절차

(1) 처분의 사전통지 : 당사자 등에 대한 의견청취에 있어 반드시 거쳐야 하는 절차로서 행정청이 조사한 사실 등 정보를 미리 알려줌으로써 당사자 등이 의견청취절차에서 자신의 권익을 보호할 수 있도록 하기 위한 것이다.

(2) 의견제출 : 행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차를 말한다.

(3) 공청회 및 청문

3) 신고(申告)

행정절차법은 신고가 ① 신고서의 기재사항에 흠이 없고, ② 필요한 구비서류가 첨부되어 있으며, ③ 기타 법령 등에 규정된 형식상의 요건에 적합한 때에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고의 의무가 이행된 것으로 본다고 규정하고 있다.

4) 행정상 입법예고

가) 국민의 권리·의무 또는 그 일상 생활과 밀접한 관련이 있는 법령의 의미·중요성 등을 고려하여, 이러한 법령의 제정 또는 개정에 있어서는 행정청으로 하여금 미리 이를 예고하여 국민의 의견을 반영하도록 하고 있다.

나) 예고방법은 입법안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다.

다) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다.

5) 행정예고

행정청은 ① 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, ② 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, ③ 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, ④ 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항에 대한 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때에는 이를 예고하여야 한다

6) 행정지도

가) 행정지도의 원칙 : 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다. 그리고 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

나) 행정지도의 방식 : 행정지도를 행하는 자는 그 상대방에게 당해 행정지도의 취지·내용 및 신분을 밝혀야 한다.

라. 절차상 하자(節次上 瑕疵)있는 행정행위의 효력

절차상의 하자만을 이유로 당해 행정행위를 무효로 보거나 취소할 수 없다는 견해(소극설)와 절차상 하자 있는 행정행위는 그 자체만으로 무효로 보거나 취소할

수 있다고 보는 견해(적극설)가 있다. 판례는 적극설을 취하고 있다.

관련판례

◈ 관계행정청이 식품위생법에 의한 영업정지처분을 하려면 반드시 사전에 청문절차(법 제64조, 시행령 제37조제1항)를 거쳐야 함은 물론 청문서 도달기간 등을 엄격하게 지켜 영업자로 하여금 의견진술과 변명의 기회를 보장하여야 할 것이고 가령 식품위생법 제58조(영업정지사유 등) 소정의 사유가 분명히 존재하는 경우라 하더라도 위와 같은 청문절차를 제대로 준수하지 아니하고 한 영업정지처분은 위법임을 면치 못할 것이다.(대판 1990. 11. 9. 90누4129)

행정절차상 하자의 치유가능성에 대하여는 ①행정의 자의를 억제하기 위한 것이기 때문에 행정절차적 하자는 일련의 행정과정에서 치유될 수 있다는 긍정설, ②행정절차는 행정청의 자의를 억제하여 사인의 권리구제를 조기에 보장하기 위한 것으로 봄으로써 치유를 인정할 수 없다는 부정설, ③흠결된 행정절차를 이행하는 것을 허용하더라도 당사자의 권리보호에 문제가 야기되지 않고, 오히려 행정의 능률적 수행을 가능케 할 수 있는 경우에는 하자의 치유를 긍정할 수 있다는 제한적 긍정설이 있다.

대법원도 "행정청이 청문서 도달기간을 다소 어겼다 하더라도 영업자가 이에 대하여 이의하지 아니한 채 스스로 청문일에 출석하여 그 의견을 진술하고 변명하는 등 방어의 기회를 충분히 가졌다면 청문서 도달기간을 준수하지 아니한 하자는 치유되었다"고 판시한 바 있다.

2. 청 원(請 願)

가. 청원의 의의

청원(請願)이란 국민이 국가의 공권력행사와 관련하여 여러 가지 이해관계 또는 국정에 관한 자신의 의견·불만 또는 희망을 국가 또는 공공단체의 기관에 대하여 문서로 개진하거나 시정을 요구하는 헌법상의 기본권의 하나이다. 헌법 제26조 제1항은 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.”라고 규정하여 청원권을 보장하고 있다. 헌법상에서는 수리·심사의

무만 규정하고 있으나(헌법 제26조제2항), 청원법 제9조 4항에서는 모든 관서는 "청원을 수리하여 이를 성실·공정·신속히 심사처리하고 그 결과를 청원인에게 통지하여야 한다"고 규정하고 있어, 행정구제적 성질을 강화하고 있다.

나. 청원제도의 기능

청원제도는 ①국민적 관심사를 형식에 구애됨이 없이 국가기관에 직접적으로 표명할 수 있는 수단이며, ②국회와 국민의 유대를 지속 내지 강화시켜 줌으로써 대의정치의 현실에 기여하는 수단이 되며, ③국가기관의 상호통제의 기초를 마련해 주고 이를 뒷받침해 주며, ④엄격한 절차와 형식에 의한 정상적인 사법적·행정적 권리구제수단과 비교해서 형식과 절차를 초월해서 권리구제를 가능하게 하는 기능을 담당한다.

3. 옴브즈만(호민관) 제도

옴브즈만(Ombudsman)이란 용어는 스웨덴어로 본래는 모든 종류의 대리·대표를 뜻하는 것이나. 오늘날, 옴브즈만의 개념은 의회에 의하여 임명되어 재판관 및 행정관의 법령 준수 여부를 감시하며, 부당한 행정작용에 대한 민원이 제기되거나 또는 직권에 의하여 공무원의 직무 집행을 조사하고, 그 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 기관에 시정하도록 권고하는 것을 주된 임무로 하는 기관을 의미한다.

우리나라의 경우 옴브즈만 제도는 인정하지 않고 있으나, 그 기능 면에서 그에 가까운 민원처리제도가 있다. 현행법상 주요한 민원처리기관으로서는 국민권익위원회, 감사원, 대통령실 등이 있다.

제 3 절 사후구제제도(事後救濟制度)

1. 행정상 손해전보(損害塡補)

행정상 손해전보(損害塡補)는 국가 등의 위법한 활동으로 인하여 발생한 손해를 배상을 해주는 행정상 손해배상(損害賠償)과 적법한 공권력의 행사로 인하여 발생

한 손실을 보상해 주는 행정상 손실보상(損失補償)으로 구분된다.

이러한 손해배상과 손실보상은 원래 별개의 제도로 파악되어 왔다. 즉 손해배상(損害賠償)은 개인주의적 사상을 기초로 한 도의적 책임주의(道義的 責任主義)에 기초원리를 둔 것임에 비하여, 손실보상(損失補償)은 단체주의적 사상(천부(天賦)의 기득권인 재산권이 침해된 경우에는 평등의 견지에서 국민전체의 부담으로 보상하여야 한다)을 기초로 한 사회적 공평부담주의(社會的 公平負擔主義)에 기초원리를 둔 것으로 보았으나 최근에는 양자가 다같이 공무와 관련하여 개인이 입은 특별한 손실에 대한 전보를 목적으로 하는 점에서 일원화(一元化)되는 경향이 있다.

어느 것이든 모두가 재산의 손해를 회복하게 하는 구제제도라는 점에 있어서 공통성을 가진다.

가. 행정상 손해배상(損害賠償)

1) 의 의(意 義)

행정상 손해배상(損害賠償)이란 공무원의 직무상 위법행위(違法行爲)(국가배상법 제2조)나 또는 공공영조물의 설치·관리의 하자(瑕疵)(국가배상법 제5조)로 인하여 개인에게 발생한 손해를 국가나 지방자치단체가 전보해주는 제도를 말한다. 원래 공무원의 직무행위와 관련한 가해행위에 대하여는 공무원 개인이 배상책임을 지는 것이 일반적이었으나 공무원 개인적 책임만으로는 피해자가 충분한 구제를 받을 수 없는 현상을 국가가 더 이상 외면할 수 없게 되자 국가배상제도가 채택되었던 것이다.

우리나라 헌법(憲法) 제29조 제1항에서도 "공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률(法律)이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다."라고 하여 국가의 배상책임을 인정하고 있으며, 이에 따라 국가배상법(國家賠償法)이 제정되었고 특별법(特別法)으로서 자동차손해배상보장법, 산업재해보상보험법, 원자력손해배상법, 공무원연금법, 우편법, 전기통신법, 철도법 등이 제정되어 있다.

국가배상에 관하여 국가배상법 및 그 특별법에 규정되어 있지 않는 사항에 대하여는 민법을 준용하여야 하는데 그 법률적용 순위는 ① 특별법, ② 국가배상법, ③ 민법의 순이 된다.

한편, 국가배상법은 배상주체[18]에 관하여 "국가 또는 지방자치단체"로 한정하고

18) 국가배상법상의 배상주체

• '국가 또는 공공단체'를 배상주체로 하고 있는 헌법규정과는 달리 국가배상법이 배상주체를 '국가 또는

있어 지방자치단체외의 공공단체(예 : 공공조합, 각종공사, 국책은행)의 배상책임에 대해서는 민법으로 해결할 수밖에 없다는 점에 주의할 필요가 있다. 판례도 공공단체의 공무수행중 가해진 손해에 대한 공공단체의 배상책임에 대하여 민법을 적용하여야 한다고 본다. 즉, 판례는 고속국도의 설치·관리의 하자로 인한 손해에 대한 배상책임에 있어 공공단체인 한국도로공사에 대하여 원칙상 민법 제758조제1항의 공작물 점유자의 책임을 인정하고 있다(대판 1996. 10. 11, 95다5652 등).

국가배상법은 국가배상의 유형으로서 공무원의 직무상 불법행위로 인한 것과 영조물의 설치·관리의 하자로 인한 것의 두 가지로 나누어 규정하고 있다.

2) 공무원(公務員)의 직무상(職務上) 불법행위(不法行爲)로 인한 손해배상

국가배상법 제2조제1항본문은 "국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 "공무원"이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 자동차손해배상보장법에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다"고 규정하고 있다. 배상책임의 요건과 청구절차를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 배상책임(賠償責任)의 요건(要件)

(1) 공무원(公務員) : 국가배상법(國家賠償法)에서 말하는 공무원에는 국가공무원법 및 지방공무원법상의 공무원뿐만 아니라 널리 공무를 위탁받아 실질적으로 공무에 종사하고 있는 자(예 : 조세원천징수의무자, 별정우체국장, 집달관, 소집중인 예비군)도 포함된다(법 제2조제1항본문). 반면 판례(判例)는 의용소방대원, 시영버스운전자는 여기의 공무원에서 제외시킨바 있다.

(2) 직무행위(職務行爲) : 판례와 다수설은 공권력행사 외에 비권력적 행정작용(관리작용)을 포함하는 모든 공행정작용을 의미한다고 본다. 그러나 사경제적 작용(예 : 잡종재산 매매, 인쇄소에의 유인물 의뢰 등)은 민법 소관사항이므로 여기서는 제외된다(통설).

(3) 직무(職務)를 집행하면서(직무관련성) : 직무행위 자체는 물론 객관적으로 직무행위의 외형을 가진 행위(예 : 개인적 목적을 가진 경관의 무기사용,

지방자치단체'로 제한하고 있어 위헌의 문제가 제기된다. 이에 대해 헌법의 취지는 소속 직원의 불법행위에 대하여는 당해 공공단체 스스로 배상하여야 한다는 것이지 모든 공공단체의 배상책임을 동일한 법률에 의해 규율해야 한다는 것은 아니라고 보아 헌법상 문제는 없다는 견해와 반면에 국가배상법은 배상책임요건과 구상문제, 면책사유의 부인 등에 있어서 민법과 다르게 규정하고 있으므로 지방자치단체 외의 공공단체의 배상책임을 민법에 맡긴 것은 헌법의 취지에 어긋난다는 견해가 있다.

훈련도중에 휴식중인 군인의 꿩사냥)도 이에 포함된다.

(4) 고의・과실(故意・過失) : 민법상의 고의・과실(당해 직무를 담당하는 평균인이 통상 갖추어야 할 주의의무를 게을리 한 것)과 같으며 입증책임은 피해자에게 있다.

관련판례

◈ 객관적 주의의무의 소홀로 인한 행정처분의 객관적 정당성 상실은 국가배상법에 의한 배상책임의 요건이 된다는 판례

어떠한 행정처분이 후에 항고소송에서 취소되었다고 할지라도 그 기판력에 의하여 당해 행정처분이 곧바로 공무원의 고의 또는 과실로 인한 것으로서 불법행위를 구성한다고 단정할 수는 없는 것이고 그 행정처분의 담당공무원이 보통 일반의 공무원을 표준으로 하여 볼 때 객관적 주의의무를 결하여 그 행정처분이 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 경우에 국가배상법 제2조 소정의 국가배상책임의 요건을 충족하였다고 봄이 상당할 것이며, 이때에 객관적 정당성을 상실하였는지의 여부는 피침해이익의 종류 및 성질, 침해행위가 되는 행정처분의 태양 및 그 원인, 행정처분의 발동에 대한 피해자측 관여의 유무, 정도 및 손해의 정도 등 제반 사정을 종합하여 손해의 전보책임을 국가 또는 지방자치단체에 부담시켜야 할 실질적인 이유가 있는지의 여부에 의하여 판단하여야 한다.(대판 2000.5.12,99다70600)

※ 소방공무원의 화재진압시 야기한 실화에 대하여 실화책임에관한법률이 적용되는지 여부 및 소방공무원이 화재진압과정에서 미처 모든 불씨를 제거하지 못하여 3시간여 경과 후 다른 곳에서 2차 화재가 발생한 경우 손해배상책임 여부

◈ 화재를 진압하기 위하여 화재현장에 출동하여 진화활동을 하는 소방공무원들의 경우, 일단 화재가 발생한 다음 그 현장에 임하게 되므로, 그 진화과정에서의 잘못으로 말미암아 다시 제2차적인 화재가 발생하게 되었다고 하더라도, 이는 통상의 실화와는 달리 이미 발생한 화재로 인한 피해를 막으려는 과정에서 발생한 것이고, 소방공무원들의 화재진압활동은 국가나 지방자치단체의 공권력적 활동의 성격을 가지는 한편 화재를 당한 국민 개개인의 재산과 생명을 보호하기 위한 측면도 가지고 있으며, 또한 소방공무원들은 그 직책상 화재진압에 전문적인 식견과 기술을 지닌 사람들로서 고도의 주의의무를 과함이 상당한 반면에 자신의 신체적 위험을 무릅쓰고 화재진압에 임하게 된다는 점 등을 종합해 보면, 소방공무원들이 화재를 진압하는 과정에서의 행위에 대하여도 그 과실의 경중을 따지는 기준에 관하여 소방공무원의 특수성을 고려함은 별문제로 하고, 실화책임에관한법률이 적용된다고 보는 것이 타당하고, 따라서 화재진압 과정에서 소방공무원의 잘못으로 인하여 제2차적인 화재가 발생하여 손해가 발생하였다고 하더라도, 해당 소방공무원에게 중과실이 인정되지 않는다면, 소방공무원 자신이나 그 사용자인 지방자치단체는 그로 인한 민사상의 손해배상책임을 지지 않는다고 보아야 할 것이다.(대판 2002.12.10. 2001다9298)

(5) 법령위반(法令違反) : 여기에서의 법령에는 성문법과 불문법 모두를 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 법의 일반원칙이나 조리법 위반도 위법이 된다.

(6) 타 인(他 人) : 가해자인 공무원과 그의 직무행위에 가세한 자 외의 모든 사람을 가리킨다. 다만 군인·경찰공무원 등은 제외된다(국가유공자예우등에관한법률에 의하여 배상을 받으므로 이중배상을 피하기 위한 것).

(7) 손해(損害)의 발생(發生)과 인과관계 : 손해는 재산적·비재산적 손해를 불문하며 가해행위와 손해발생 간에는 상당(相當)한 인과관계(因果關係)가 있어야 한다.

관련판례

◈ 일반적으로 공무원이 그 권한을 행사함에 있어서는 국민에 대하여 손해를 방지하여야 할 의무 내지 국민의 안전을 배려하여야 할 직무상의 의무를 부담하고, 공무원이 직무를 수행함에 있어 그 근거되는 법령의 규정에 의하여 구체적으로 공무원에게 부과된 의무 가운데 국민의 이익과는 관계없이 순전히 행정기관 내부의 질서를 유지하기 위한 것이거나 또는 그 직무상 의무가 국민의 이익을 위한 것이라도 개개의 국민을 염두에 둔 것이 아니라 오로지 공공 일반의 전체적인 이익을 조장하기 위한 경우에 불과할 때에는 공무원이 그 직무상의 의무에 위반하여 국민에게 손해를 가하였다고 하더라도 이에 관하여 그 공무원이 소속된 국가나 지방자치단체의 손해배상책임이 인정되지 않는 반면에, 그 직무상 의무의 내용이 전적으로 또는 부수적으로라도 사회구성원 개인의 안전과 이익을 보호하기 위하여 설정된 것이라면 공무원이 그와 같은 직무상 의무를 위반함으로써 피해자가 입은 손해에 대하여는 상당인과관계가 인정되는 범위 내에서 국가나 지방자치단체가 배상책임을 지는 것이고, 이 때 상당인과관계의 유무를 판단함에 있어서는 일반적인 결과 발생의 개연성은 물론이고 더 나아가 직무상 의무를 부과하는 법령 기타 행동규범의 목적이나 가해행위의 태양 및 피해의 정도 등 구체적인 사정을 종합적으로 고려하여야 한다.
소방공무원의 소방법 소정의 직무상 의무위반 행위와 상가 건물의 화재 발생 및 건물 붕괴 사이에 상당인과관계가 없다.(청주 우암상가 붕괴사건에 관한 사안임). (대판 1998.5.8. 97다36613)

(8) 배상책임자(賠償責任者) : 국가 또는 지방자치단체이다(지방공무원이 국가사무 수행 중 발생한 위법행위에 대하여는 비용부담자인 국가와 선임감독자인 지방자치단체 모두 책임을 진다).

(9) 배상액(賠償額) : 공무원의 가해행위와 상당(相當)한 인과관계(因果關係)가 있는 모든 손해액이다. 다만, 손해액 산정이 극히 어려운 생명·신체에 대

한 침해의 경우에는 기준액을 규정하고 있다. 한편, 생명·신체의 침해에 대한 배상청구권은 양도하거나 압류하지 못한다.

(10) 공무원(公務員)에 대한 구상(求償) : 국가 또는 지방자치단체가 배상한 경우에는 공무원에게 고의·중과실이 있는 경우에 한하여 당해 공무원에 대하여 구상권을 가진다. 즉, 공무원은 변상책임(辨償責任)을 지게 된다.

나) 배상청구절차(賠償請求節次)

국가배상청구(國家賠償請求)는 사법절차(司法節次)에 따라 법원(法院)에 소송을 제기하는 것이 당연하다. 그런데 국가배상법은 국가 또는 지방자치단체에 대한 국가배상신청사건을 심의하기 위하여 법무부와 국방부에 배상심의회(賠償審議會)를 두어 배상심의회가 배상신청에 대한 결정을 행하는 행정기관에 의한 결정제도를 채택하고 있다.

따라서 국가배상의 청구절차는 행정기관인 배상심의회에 의한 것과 법원에 의한 것의 두 가지가 있다.

이 두 가지 청구절차에 관하여 현행법으로는 임의적 결정전치주의(任意的 決定前置主義)를 취하여 본인이 원하는 경우에만 소송을 제기하기 전에 배상심의회의 결정을 신청할 수 있게 하였다. 즉, 국가배상법 제9조는 "이 법에 의한 손해배상의 소송은 배상심의회에 배상신청을 하지 아니하고도 이를 제기할 수 있다."고 규정하고 있다.

3) 영조물(營造物)의 설치·관리(設置·管理)의 하자(瑕疵)로 인한 손해배상(損害賠償)

도로·하천 그 밖의 공공영조물(公共營造物)의 설치 또는 관리에 하자(瑕疵)가 있기 때문에 타인의 재산에 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다.

가) 배상책임요건(賠償責任要件)

(1) 공공(公共)의 영조물(營造物)

판례와 통설은 공공의 영조물을 학문상의 공물(公物)(행정주체가 행정목적에 제공한 개개의 유체물로서, 예컨대 전철·도로·하천·맨홀·공중전화·소방청사·소방차·경찰견 등)을 의미한다고 보고 있으며, 잡종재산인 산림 등은 제외된다.

(2) 설치·관리(設置·管理)의 하자(瑕疵)

설치·관리의 하자에 대해 ① 객관설은 영조물이 통상의 용법에 따라 이용될 때

통상 갖추어야 할 안전성을 결여한 것으로, ② 주관설(안전관리의무위반설)은 영조물을 양호한 상태로 보전해야 할 안전관리의무를 위반함을 의미하는 것으로, ③ 위법·무과실책임설은 영조물의 관리자의 객관적인 안전관리의무위반을 의미하는 것으로, ④ 절충설은 안전성 결여라는 객관적인 물적 상태의 하자와 함께 관리의무 위반이라는 주관적 측면도 함께 고려하여 판단해야 한다는 의미로 보고 있다. 한편 판례는 전형적인 객관설도 아니고, 전형적인 주관설도 아닌 그 중간의 입장을 취하고 있다(대판 2007. 10. 26, 2005다511235; 2009. 2. 26, 2007다22262).

하자의 입증책임은 원고(피해자)에게 있다. 이 경우도 하자의 일응 추정의 이론을 원용하여 공공의 영조물로 인하여 손해가 발생하였다는 사실이 입증되면 하자의 존재가 바로 설치·관리의 하자를 의미한다는 것이다.

천재·지변과 같이 인력으로 막을 수 없는 재난이 원인이 되어 영조물에 의한 가해가 있는 경우에는 불가항력(不可抗力)으로서 면책사유(免責事由)가 되지만 이 경우에도 당해 영조물이 통상적으로 요구되는 물적 안전성(物的 安全性)을 갖추고 있어야 한다.

관련판례

◈ 국가배상법 제5조제1항에 정해진 영조물의 설치 또는 관리의 하자라 함은 영조물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하는 것이며 다만, 영조물이 완전무결한 상태에 있지 아니하고 그 기능상 어떠한 결함이 있다는 것만으로 영조물의 설치 또는 관리에 하자가 있다고 할 수 없는 것이고, 위와 같은 안전성의 구비 여부를 판단함에 있어서는 당해 영조물의 용도, 그 설치장소의 현황 및 이용 상황 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 설치·관리자가 그 영조물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지의 여부를 그 기준으로 삼아야 하며, 만일 객관적으로 보아 시간적·장소적으로 영조물의 기능상 결함으로 인한 손해발생의 예견가능성과 회피가능성이 없는 경우 즉, 그 영조물의 결함이 영조물의 설치·관리자의 관리행위가 미칠 수 없는 상황 아래에 있는 경우임이 입증되는 경우라면 영조물의 설치·관리상의 하자를 인정할 수 없다.(대판2001.7.27, 2000다56882; 대판2002. 2.25, 99다54004).

(3) 손해의 발생(損害의 發生)

하자와 손해 사이에는 상당(相當)한 인과관계(因果關係)가 존재하여야 한다.

나) 배상청구절차(賠償請求節次)

공무원의 직무상 불법행위로 인한 손해배상과 같다. 다만, 동일한 손해가 제2조와 제5조에 다 해당할 경우(예 : 정비불량 소방차를 부주의하게 운전하다가 사고가 난 경우)에는 어느 것에 의하여도 배상청구가 가능하다.

다) 배상청구권의 소멸시효(消滅時效)

행정상 손해배상청구권은 위법한 직무 집행일로부터 10년 또는 피해자나 그 법정대리인이 손해 및 그 가해자를 안 날로부터 3년이 지남으로써 시효로 소멸한다. 배상금 지급신청은 시효의 중단사유가 되고 배상심의회의 결정이 있으면 그때부터 새로이 시효시간이 진행한다.

나. 행정상 손실보상(損失補償)

1) 의 의(意 義)

행정상 손실보상(損失補償)이란 통상 적법(適法)한 행정상의 공권력 행사로 인하여 개인의 사유재산에 가하여진 특별(特別)한 희생(犧牲)에 대하여 공평부담(公平負擔)의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적(財産的) 전보(塡補)를 말한다. 그러나 오늘날에는 손실보상의 개념을 확장하여 "적법한 공권력 행사에 의해 국민에게 가해진 특별한 손해를 공적 부담 앞의 평등의 원칙에 근거하여 국가나 지방자치단체 또는 공익사업의 주체가 그 손해를 보상하여 주는 것"을 의미하는 것으로 정의하는 것이 타당하다.

우리 헌법(憲法) 제23조 제3항에서도 공공 필요에 의하여 재산권을 수용·사용 또는 제한하는 경우에는 법률(法律)이 정하는 바에 따라 보상을 하도록 하고 있어 이에 따라 각 개별법(個別法)[19]에서 손실보상에 관하여 정하고 있다.

2) 손실보상의 원인(原因)

행정상 손실보상은 적법한 공권력 행사에 의하여 사유재산에 가해진 「특별한 희생」이 그 원인이 된다. 그러면 어떠한 경우에 특별한 희생이라고 할 수 있는가, 즉 재산권에 대한 일반적·사회적 제약과 특별한 희생과의 한계는 어떻게 정할 것인가 하는 것이 문제이다. 그 구별기준(區別基準)에 관하여는 많은 학설(學說)이 대립되고 있는 바, 이는 침해행위가 일반적인 것이냐 개별적인 것이냐의 형식적

19) 소방기본법 제25조제4항, 제27조제3항, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률 제6조

(形式的) 기준설에 의하는 형식적 기준설과, 침해행위의 본질 내지는 강도라고 하는 실질적(實質的) 기준설로 크게 구분된다.

우리나라에 있어서는 형식적 기준설과 실질적 기준설을 함께 고려하여 판단하자는 것이 일반적인 견해이다.

3) 손실보상의 기준(基準)

가) 정당보상(正當補償)의 원칙(原則)

현행 헌법(憲法) 제23조 제3항에서는 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급할 것을 규정하고 있다. 즉 피침해 재산권의 객관적 가치의 손실은 물론이고 부대적 손실에 대하여도 이를 보상하여야 한다.

나) 개발이익(開發利益)의 배제(排除)

보상기준을 책정함에 있어 개발이익은 배제되어야 한다. 가령 공공사업의 시행으로 인하여 지가가 상승한 경우에는 그 이익은 자기의 노력에 의한 것이 아니므로 보상액 책정에 있어 개발이익은 배제될 필요가 있다.

국토의계획및이용에관한법률의 개발이익환수에 관한 일반규정과 이에 의한 「개발이익환수에관한법률」및「토지초과이득세법」, 그리고 종전의 지가고시제도를 대체하는 「지가공시및감정평가에관한법률」에 의한 공시지가제도 등은 개발이익의 배제를 구현하기 위한 것이다.

다) 생활보상(生活補償)의 원칙(原則)

생활보상(生活補償)이라고 하는 것은 공공침해로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 피 수용자에 대하여 이주대책을 수립하는 등 생활재건(生活再建)을 위한 조치를 보상의 내용이 되도록 하는 것을 말한다.

4) 손실보상의 절차(節次) 및 방법(方法)

가) 손실보상의 절차(節次)

손실보상의 결정절차에 관하여는 일반법이 없고 각 개별법(個別法)이 규정하고 있다.

(1) 당사자의 협의에 의하는 경우
(2) 토지수용위원회와 같은 합의제기관의 결정에 의하는 경우
(3) 법원에 손실보상을 청구하기 전에 먼저 행정청의 지급결정을 거치도록 하는 경우

(4) 자문기관의 심의를 거쳐 행정청이 결정하는 경우 등이 있다.

나) 손실보상액의 결정방법(決定方法)

(1) 보상의 방법(方法) : 손실보상은 원칙적으로 융통성이 강한 금전으로 지급한다. 예외적으로는 현물보상, 채권보상, 매수보상에 의할 수도 있다.

(2) 보상액의 지급방법 : 선불과 후불, 개별불과 일괄불, 전액일시불과 분할불 등의 방법이 있으나 전자의 방법에 의함이 원칙이나, 행정청이 일방적으로 결정하는 방법도 개별법에 따라서 인정되기도 한다.

다) 손실보상액(損失補償額)에 대한 불복(不服)

손실보상청구권을 공법상(公法上)의 권리(權利)로 보는 이상, 손실보상에 대한 불복은 특별한 법적 규정이 없는 한 원칙적으로 행정소송(行政訴訟)인 당사자소송(當事者訴訟)에 의하여야 할 것이다. 그러나 대법원(大法院)은 손실보상청구권을 사권(私權)으로 이해하는 결과 이를 민사소송(民事訴訟)으로 하고 있다. 또한 손실보상액에 관한 토지수용위원회의 재결 기타 행정청의 결정에 대하여는 법원에 행정소송(항고소송)을 제기할 수 있으며, 기업자를 상대로 손실보상금증액청구소송을 제기할 수도 있다.

2. 행정상 쟁송(爭訟)

가. 행정쟁송의 의의(意義)

행정쟁송(行政爭訟)이란 광의(廣義)로는 행정법규의 적용에 관한 분쟁을 가리는 모든 절차를 말하며 행정심판(行政審判)과 행정소송(行政訴訟)을 포함한다. 협의(狹義)로는 행정기관에 의하여 행하여지는 행정쟁송 즉, 행정심판만을 의미한다. 이와 같은 행정쟁송은 법치국가원리에 따른 권익보호 및 행정의 합법성의 보장을 위한 제도적 장치로서의 기능을 지닌 것이라 할 수 있다. 행정상 쟁송은 여러 가지 표준에 의하여 분류할 수 있는 바, 분쟁을 전제로 하는지 여부에 따라 실질적 쟁송(實質的 爭訟)과 형식적 쟁송(形式的 爭訟), 쟁송절차에 따라 정식쟁송(定式爭訟)과 약식쟁송(略式爭訟), 행정쟁송 단계에 따라 시심적(始審的) 쟁송(당사자 쟁송)과 복심적(覆審的) 쟁송(항고쟁송), 보호이익에 따라 주관적 쟁송(主觀的 爭訟)과 객관적 쟁송(客觀的 爭訟)으로 구별한다.

나. 행정심판(行政審判)

1) 개 설(槪 說)

행정심판(行政審判)이라 함은 위법 또는 부당한 처분 기타 공권력의 행사·불행사 등으로 인하여 권리 또는 이익을 침해당한 자가 원칙적으로 처분청의 직근 상급 행정청(直近 上級 行政廳) 소속 행정심판위원회에 대하여, 그 취소, 변경이나 무효등 확인 또는 일정한 처분을 구하는 쟁송절차(爭訟節次)를 말한다.

현행법상으로는 행정심판이라는 용어(用語)외에 이의신청[20], 재결신청, 심사청구, 심판청구 등 여러 이름으로 불리고 있다. 행정심판에 관한 일반법(一般法)으로는 행정심판법(行政審判法)이 제정(1984. 12. 15. 제정)되어 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있도록 하고 있다(행정심판에 대한 특례를 정하고 있는 법률은 60여 개에 달한다.)

2) 행정심판의 대상(對象)

행정심판법은 행정청의 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있다고 하여 개괄주의(槪括主義)를 채택하고 있다. 한편 행정심판법은 스스로 행정심판사항이 될 수 없는 경우를 규정하고 있는데, ① 대통령의 처분 또는 부작위와 ② 행정심판청구에 대한 재결이 있는 경우 행정심판의 재결 및 동일한 처분·부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 행정심판을 제기할 수 없도록 하여 개괄주의에 대한 예외를 인정하고 있다.

가) 행정청의 처분(處分)[21]

행정청의 처분은 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그밖에 이에 준하는 행정작용"을 말한다.

(1)「공권력의 행사(公權力의 行使)」 : 행정청이 공권력의 주체로서 행하는

20) 이의신청은 행정심판의 일종으로서 일정한 자의 청구에 의하여 처분청 자신이 이를 심사하는 절차를 말하는데 이는 개별법의 규정에 의하여 인정되는 것이다. 실정법상으로는 불복신청, 재심사청구, 행정심판 등의 명칭으로도 사용되며, 국세기본법상의 이의신청은 그 대표적인 예이다. 동일한 처분에 대하여 이의신청과 행정심판이 함께 인정되는 경우에는 양자가 전후심의 관계에 있는 것이 보통이나 선택적인 관계에 있는 경우도 있다.

21) 판례(判例)에 의하여 처분성(處分性)이 부인(否認)된 경우 : 구체적 사실에 관한 법집행이 아닌 것(행정입법), 내부행위(개인택시 면허발급 우선순위지침), 행정계획(도시계획은 제외), 행정기관 상호간의 행위(승인, 건축허가동의, 지시 등), 법적효과 없는 행위(알선, 권고, 단순 확인, 일련의 절차를 구성함에 그치는 행위), 단순 사실행위(예 : 쓰레기 수거), 사법상(私法上)의 행위(예 : 체비지 매각).

권력적 활동(權力的 活動)을 말하는 바, 일반적으로 "행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법률에 의하여 권리를 설정하고 의무를 명하며 기타 법률상의 효과를 발생시키는 등 국민의 권리·의무에 직접 관계가 있는 행위"라고 설명되고 있다.

(2)「공권력행사의 거부(拒否)」 : 거부처분을 가리키는 바, 이는 거부처분도 당연히 행정심판의 대상이 된다는 학설과 판례의 입장을 명문화 한 것이다.

(3)「그밖에 이에 준(準)하는 행정작용(行政作用)」 : 공권력 행사 또는 그 거부는 아니지만 개인의 권리에 구체적으로 영향을 미치는 행정작용을 가리키는 바, 어떠한 행정작용이 이에 해당될 것인지는 구체적인 행정작용마다 그 성질을 개별적으로 판단하여 결정하여야 될 것이다.

나) 행정청의 부작위(不作爲)

행정심판의 대상으로서의 부작위(不作爲)란 행정청이 당사자의 신청(법령상 또는 해석상 인정되는 것에 한한다)에 대하여 상당한 기간(사회통념상 인정되는 기간을 말하나 민원사무처리규정에서의 처리기간이 주로 기준이 된다)내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무(法律上 義務)가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 것을 말한다.

3) 행정심판의 종류(種類)

가) 취소심판(取消審判) : 행정청의 위법·부당한 처분의 취소 또는 변경을 구하는 심판을 말한다.

나) 무효등확인심판(無效等確認審判) : 행정청의 처분의 효력유무 또는 존재여부에 대한 확인을 하는 심판을 말한다.

다) 의무이행심판(義務履行審判) : 행정청의 위법·부당한 거부처분이나 부작위에 대하여 일정한 처분을 하도록 하는 심판을 말한다.

4) 행정심판의 당사자(行政審判의 當事者)

행정심판은 청구인(請求人)과 피청구인(被請求人)이 서로 대립하는 구조(대심구조(對審構造))로 되어 있다.

가) 행정심판청구인(行政審判請求人)

행정심판을 청구할 수 있는 사람은 처분에 대해서 행정심판을 청구할 수 있는 법률상 이익(法律上 利益)이 있는 자를 말한다. 법률상 이익의 구체적인 내용에 대

하여는 여러 가지 학설(學說)이 있으나 법률이 국민을 위하여 보호하고 있는 이익이 법률상 이익이고 사실상의 이익이나 반사적 이익은 법률상 이익에 해당되지 아니한다고 보는 것이 일반적이다. 다만, 최근 판례(判例)에서는 점차 법률상 이익의 범위를 넓게 인정하는 방향으로 나아가고 있어 일률적으로 확정하기는 어렵다. 한편 청구인(請求人)은 처분의 상대방과 제3자임을 불문하며 자연인과 법인을 불문한다. 법인격 없는 사단이나 재단도 대표자나 관리인이 정하여져 있는 경우에는 그 이름으로 행정심판을 청구할 수 있다. 행정심판을 제기한 후에 청구인이 사망하거나 합병한 때에는 상속인이나 신설법인 등이 그 지위를 승계하며, 심판청구의 대상인 처분에 관계되는 이익을 양수한 자(예 : 각종 인・허가를 양도받은 자)는 위원회의 허가를 받아 그 지위를 승계할 수 있다.

나) 피청구인(被請求人)

피청구인이란 행정심판에 있어서 청구인에 대립되는 당사자를 말하는 바, 행정심판의 피청구인은 심판청구의 대상인 처분 또는 부작위를 한 행정청이 된다. 다만, 그 처분이나 부작위에 관련된 권한이 다른 행정청에 승계된 때에는 그를 승계한 행정청을 피청구인으로 하여야 한다.

5) 행정심판위원회

가) 행정심판위원회란?

행정심판위원회는 행정심판사건을 심리·재결하기 위하여 설치한 합의제 행정관청으로서 공정하고 객관적인 심리를 위하여 처분청이나 직근(直近)상급 행정기관으로부터 독립적으로 운영되고 있다.

또한, 매 회의에 참석하는 위원(위원장 포함하여 9명) 중 6인 이상의 위원은 공무원이 아닌 변호사·교수 그 밖의 전문가등 민간위원이 참석하도록 법으로 정하여 심리의 객관성을 제도적으로 보장하고 있다.

나) 행정심판 위원회의 종류

행정심판위원회는 국민권익위원회에 설치된 중앙행정심판위원회와 16개 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 설치된 시·도행정심판위원회가 대표적인 행정심판위원회이며, 그 외에 입법부 및 사법부 등에도 행정심판위원회가 운영되고 있다.

(1) 중앙행정심판위원회 :

중앙행정기관(각 부·처·청 등), 특별시·광역시·도지사, 중앙행정기관 소속 특별지

방행정기관(지방경찰청, 지방병무청, 지방식품의약품안전청, 지방환경청, 지방노동청 등)의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건을 심리·재결한다.

(2) 시・도행정심판위원회 :

구청장, 시장, 군수의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건을 심리·재결한다.

다) 행정심판 위원회의 심리관할

구 분	중앙행정심판위원회	시도 행정심판위원회
처분청	①국가행정기관의 장 또는 그 소속 행정청, ②특별시장, 광역시장, 도지사(교육감 포함) 또는 의회소속 모든 행정청, ③지방자치단체조합 등 국가·지방자치단 체·공공법인 등이 공동으로 설립한 행 정청	①시도소속 행정청, ②시도의 관할구역에 있는시군자치구의장, 소속행정청 또는 시군구자치구의 의회소속 모든 행정청, ③시도의 관할구역에 있는 둘 이상의 지방자치단체·공공법인 등이 공동으로 설립한 행정청

※ 재결청(삭제됨)

재결청이란 행정심판을 수리하여 재결할 권한을 가진 행정청으로 원칙적으로는 직근 상급행정기관으로 하고, 예외적으로 당해 행정부나 소관감독행정기관이 되도록 하고 있었다.

그러나 그동안의 행정심판절차는 처분청, 행정심판위원회, 재결청 등 행정심판과 관련된 기관의 구조가 복잡하여 국민에게 혼선이 발생하였을 뿐만 아니라, 행정심판사건의 처리기간이 늦어져 신속한 권리구제라는 행정심판제도의 원래의 취지에 부합되고 있지 못하다는 지적을 받아왔다. 이에 따라 개정법은 재결청의 개념을 폐지하고, 행정심판위원회가 행정심판사건을 직접 재결도록 하여 창구를 일원화하고 사건의 처리기간을 대폭 단축시키기 위한 취지로 개정되었다.

즉 불필요한 처리기간을 줄여 신속한 행정심판 서비스를 제공하기 위한 목적으로 기존의 재결청을 없애는 대신 행정심판위원회에 재결기능을 부여하는 내용으로 행정심판법 및 행정심판법 시행령이 2008.2.29일자로 공포, 시행되었음을 기억하자.

6) 행정심판의 심리(審理)

가) 요건심리(要件審理) : 행정심판을 청구하는데 필요한 형식적인 요건을 충족하고 있는가 여부를 심리한다.

나) 본안심리(本案審理) : 심판청구인의 청구의 당부에 대하여 심리하는 것을 말한다.

7) 행정심판의 재결(裁決)

행정심판청구사건에 대하여 최종적인 법적판단을 하는 것을 재결(裁決)이라고 한다. 재결은 행정심판위원회의 의결로 정해진다고 볼 수 있다.

가) 재결의 절차(節次)

(1) 위원회(委員會)의 의결(議決)

심판위원회는 심리를 마치면 심판청구에 대하여 재결할 내용을 의결하고 의결내용을 행정심판 청구자에게 통보한다.

(2) 재결의 범위(範圍)

행정심판위원회는 심판청구의 대상이 되는 처분 또는 부작위 이외의 사항에 대하여는 재결하지 못하며(불고불리(不告不理)의 원칙) 심판의 대상이 되는 처분보다 불이익하게 재결하지 못한다(불이익변경금지(不利益變更禁止)의 원칙).

나) 재결의 종류(種類)

(1) 각하재결(却下裁決) : 심판청구의 제기요건을 충족하지 않는 부적합한 청구에 대하여 본안에 대한 심리를 거절하는 내용의 재결을 말한다.

(2) 기각재결(棄却裁決) : 심판청구가 이유 없다고 인정하여 청구를 배척하고 행정청의 원처분을 지지하는 재결을 말한다. 다만, 예외적으로 심판청구가 이유 있다고 인정되는 경우에도 이를 인용하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 인정되는 때에는 청구인에 대하여 상당한 구제방법을 취하거나 취할 것을 명하고 청구를 기각하는 재결도 있다(사정재결(事情裁決)). 사정재결은 취소심판 및 의무이행심판에만 인정되고 무효등 확인심판에는 인정되지 않는다.

(3) 인용재결(認容裁決) : 본안심리의 결과 청구인의 청구취지를 받아들이는 내용의 재결을 말한다. 인용재결에는 취소, 변경재결, 무효등 확인재결 및 의무이행재결이 있다.

8) 행정심판의 제기(提起)

행정심판은 청구인 적격이 있는 자가 심판청구의 대상이 되는 처분이나 부작위를 대상으로 심판청구기간(원칙적[22])으로 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내,

22) 예외적 심판청구기간

• 청구인이 처분이 있음을 알았더라도 천재·지변·전쟁·사변 그 밖의 불가항력으로 인하여 90일 이내에 심판을 청구할 수 없었을 때는 그 사유가 소멸한 날로부터 14일(국외에서는 30일)이내에 제기하면 된

처분이 있은 날로부터 180일 이내)내에 심판청구서에 의하여 피청구인인 처분청이나 위원회에 제기하여야 한다.

다. 행정소송(行政訴訟)

1) 의의(意義) 및 한계(限界)

행정소송이란 행정법규의 적용에 관하여 분쟁이 있는 경우 당사자로부터 법원에 소송제기가 있는 때에 무엇이 법인가를 판단하는 행정쟁송제도(行政爭訟制度)를 말한다.

행정소송도 법원의 대심적 구조 하에 정식절차에 의하여 행하는 재판인 점에서 민사소송(民事訴訟)과 그 본질을 같이 하는 것이나 행정소송의 대상이 행정사항인 관계로 해서 민사소송과 다른 여러 특색(재판관할, 관련청구소송의 병합, 제소기간의 제한, 집행부정지 원칙, 사정판결 등)이 있으며, 사법의 본질 및 권력분립원칙에서 오는 일정한 한계가 인정된다.

가) 사법(司法)의 본질에서 오는 한계

법원조직법(法院組織法) 제2조 제1항에서는 「법률상의 쟁송」만을 사법권의 심판대상으로 하고 있다. 따라서 법률문제가 아니거나(예 : 자유재량행위, 통치행위, 특별권력관계 내부행위 등) 법률문제라도 당사간의 구체적인 권리·의무에 관하 분쟁을 전제로 하지 않는 것(예 : 추상적 법령의 해석과 효력, 반사적 이익 등)은 사법심사의 대상이 되지 않는다.

나) 권력분립상의 한계

사법권은 행정청의 1차적 판단권의 행사가 있은 후의 위법상태를 제거하기 위한 경우에만 인정되는 것인지 아니면 행정청의 1차적 판단권의 행사가 있기 전에도 스스로 행정청에 갈음하여 일정한 행정권을 행사할 수 있는지의 문제가 사법권의 한계(限界)와 관련하여 논란이 된 적이 있었으나, 현행행정소송법은 제4조에서 이행소송 대신 부작위위법확인소송(不作爲違法確認訴訟)을 명문으로 규정함으로써

다. 이 기간은 불변기간이다.

• 처분이 있음을 알지 못하였더라도 처분이 있은 날로부터 180일이 경과하면 법적 안정성의 확보를 위해 심판청구를 하지 못하는 것이 원칙이다. 그러나 이 경우에도 180일 이내에 제기하지 못한 '정당한 사유'가 있는 경우에는 180일이 경과한 후라도 제기할 수 있다. 이 기간은 불변기간이 아니다. 무엇이 '정당한 사유'에 해당하는가는 위원회에서 합리적으로 판단할 문제이나, 위의 불가항력보다는 넓은 개념으로 보아야 한다. 이 규정은 통상 처분이 고지되는 처분의 상대방과는 달리 그것이 고지되지 않아 처분이 있음을 알지 못한 복효적 행정행위에서의 제3자의 보호에 특별한 의미가 있다.

이행소송을 부인하였다. 다만, 부작위위법확인소송과 거부처분의 취소소송에서 인용판결이 확정되면 판결(判決)의 기속력(羈束力)으로서 행정청(行政廳)에게 처분의무(處分義務)가 생기며, 행정청이 처분을 하지 아니하는 경우에는 법원이 배상명령을 할 수 있도록 하고 있으므로 간접적으로나마 이행소송제도가 도입되어 있다고 볼 수도 있겠다.

2) 종 류(種 類)

가) 항고소송(抗告訴訟)

항고소송은 행정청의 처분 등이나 부작위(不作爲)에 대하여 제기하는 소송을 말하며 다음과 같이 세분된다.

(1) 취소소송(取消訴訟) : 행정청의 위법한 처분 등을 취소 또는 변경하는 소송을 말한다.

(2) 무효등확인소송(無效等確認訴訟) : 행정청의 처분 등의 효력유무 또는 존재여부를 확인하는 소송을 말한다.

(3) 부작위위법확인소송(不作爲違法確認訴訟) : 행정청의 부작위가 위법하다는 것을 확인하는 소송을 말한다.

나) 당사자소송(當事者訴訟)

당사자소송이란 행정청의 처분 등을 원인으로 하는 법률관계에 관한 소송 그밖에 공법상의 법률관계에 대한 소송으로서 그 법률관계의 한쪽 당사자를 피고로 하는 소송을 말한다.

다) 민중소송(民衆訴訟)

민중소송이란 국가 또는 공공단체의 기관이 법률에 위반되는 행위를 한 때에 직접 자기의 법률상 이익과 관계없이 그 시정을 구하기 위하여 제기하는 소송을 말한다.

라) 기관소송(機關訴訟)

기관소송이란 국가 또는 공공단체의 기관 상호간에 있어서의 권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 제기하는 소송을 말한다(예 : 지방의회의 의결에 불복하여 자치단체장이 대법원에 제기하는 소송)

3) 소송제기요건(訴訟提起要件)

취소소송(取消訴訟)의 제기요건은 크게 형식적 요건(形式的 要件)과 실질적 요건

(實質的 要件)으로 나누어진다. 형식적 요건을 갖추지 못하면 각하(却下)의 대상이 되고, 실질적 요건을 갖추지 못하면 기각(棄却)된다. 형식적 요건으로는 소장, 관할법원, 피고적격, 전심절차, 제소기간 등이며, 실질적 요건으로는 행정청의 처분이 존재하고 그 처분이 위법하며, 당사자 적격을 가진 자가 제기하여야 하고 소의 이익이 있어야 한다.

4) 소송제기의 효과(效果)

가) 법원의 심판의무(審判義務)

소송이 제기되어 수리되었으면 법원은 심리·판결해야 할 의무를 진다.

나) 처분의 집행부정지(執行不停止)

소송이 제기되더라도 처분의 효력, 처분의 집행 또는 절차의 속행에 아무런 영향을 주지 않는 바, 이를 집행부정지(執行不停止)의 원칙이라고 한다. 그러나 이 원칙을 일률적으로 적용할 경우 재판절차를 거치는 동안 회복하기 어려운 손해를 입게 되어 설령 재판에서 이긴다 하더라도 실제 구제를 받을 수 없게 되는 경우도 있을 수 있기 때문에, 예외적(例外的)으로 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 본안이 계속되고 있는 법원은 당사자의 신청(申請) 또는 직권(職權)에 의하여 처분의 효력·집행의 전부 또는 일부의 정지(停止)를 결정할 수 있도록 하고 있다.

5) 행정소송의 심리(審理)

가) 심리의 내용

(1) 요건심리(要件審理) : 소송제기에 필요한 요건구비 여부에 대한 심리를 말한다.

(2) 본안심리(本案審理) : 청구를 인용할 것인가 기각할 것인가에 관하여 실체적으로 심리하는 것을 말한다.

나) 심리의 절차(節次)

(1) 직권증거조사(職權證據調査) : 민사소송과는 달리, 행정소송은 공익성의 고려에서 법원은 필요한 경우에 직권으로 증거조사를 할 수 있고 또 당사자가 주장하지 않는 사실에 관한 증거도 조사할 수 있다.

(2) 입증책임(立證責任) : 민사소송의 원칙(법률요건 분류설)에 의하여 각 당사자는

자기에게 유리한 요건사실에 대하여 입증책임을 진다. 따라서 자기에게 유리한 주장이 증명되지 않은 것에서 일어나는 불이익은 각자가 부담하여야 한다.

6) 행정소송의 판결의 종류

가) 각하판결(却下判決) : 요건을 구비하지 못한 까닭에 본안심리를 거절하는 판결이다.

나) 청구기각판결(請求棄却判決) : 본안심리의 결과 원고의 주장을 받아들이지 않는 판결이다.

다) 사정판결(事情判決) : 청구가 이유 있음에도 불구하고 처분 등을 취소하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에는 법원은 원고의 청구를 기각할 수 있다. 이 경우에는 법원은 판결의 주문에서 그 처분 등이 위법함을 명시하여야 한다. 또한 원고는 피고인 행정청이 속하는 국가 또는 공공단체를 상대로 손해배상, 제해시설 설치 그밖에 적당한 구제방법의 청구를 당해 취소소송 등이 계속된 법원에 병합하여 제기할 수 있다.

라) 청구인용판결(請求認容判決) : 청구의 전부 또는 일부를 인용하는 판결이다.

라. 헌법소원심판(憲法訴願審判)

1) 개 념

헌법소원(憲法訴願)이란 공권력(입법・사법・행정권)에 의하여 국민의 기본권이 침해된 경우에 헌법재판소(憲法裁判所)에 제기하는 기본적 구제수단을 말한다.

2) 헌법소원의 대상(對象)

기본권을 침해하는 모든「공권력의 행사 또는 불행사」,「위헌심판제청신청을 기각한 법원의 재판」,「처분법규 및 집행을 요하지 않는 명령・규칙」등이다.

3) 인용결정(認容決定)의 효력(效力)

가) 기속력(羈束力) : 모든 국가기관과 자치단체를 기속한다.

나) 형성력(形成力) 등 : 헌법재판소가 헌법소원을 인용할 때에는 인용결정서의 주문에서 침해된 기본권과 침해의 원인이 된 공권력의 행사를 특정하고, 그 특정된 공권력의 행사를 취소하거나 불행사가 위법임을 확인할 수 있다.

다) 일반적 효력

(1) 당해 법규의 효력상실 : 헌법재판소는 공권력의 행사 또는 불행사가 위헌

인 법률 또는 법률의 조항에 기인한 것이라고 인정할 때는 인용결정서에서 당해 법률 또는 법률조항이 위헌임을 선고할 수 있고 위헌이 선고된 법률 또는 법률조항은 그 결정이 있은 날로부터 효력을 상실한다.

(2) 형벌법규(刑罰法規)의 소급효(遡及效) : 법률조항의 위헌결정으로 인하여 당해 법률 전부를 시행할 수 없다고 인정될 때에는 그 전부에 대하여 위헌결정을 할 수 있고 또 형벌(刑罰)에 관한 법률 또는 법률조항은 소급하여 그 효력을 상실한다.

(3) 위헌결정 후 제소(提訴)된 민사사건(民事事件) : 주의할 것은 헌법재판소의 위헌결정의 효력은 그 결정이 있은 후에 제기된 민사사건에도 미친다는 점이다.

행정실무

제 5 장 행정조직법

제 1 절 개설(概說)

1. 행정조직법(行政組織法)의 개념

행정조직법은 행정주체(行政主體)[23]의 활동의 전제가 되는 행정기관의 설치·구성 및 권한에 관한 법을 의미한다. 초기의 자유주의적 법치국가에서는 행정조직에 관한 사항은 군주 내지 행정권 고유의 권한사항으로 인정하였으나 오늘날의 민주국가에서는 행정조직이 국민생활에 대해 가지는 의미 내지는 중요성을 감안하여 행정조직에 대하여도 그 기본적 사항은 법률로 정하도록 하고 있다(행정조직법정주의).

2. 행정조직의 유형(類型) 및 특질(特質)

가. 행정조직의 유형

행정조직의 유형으로는 권력을 중앙정부에 집중시키는가, 지방에 분산시키는가에 따라 중앙집권형과 지방분권형, 행정권을 단일기관에 통합시키는가, 복수기관에 분산시키는가에 따라 권력통합형과 권력분산형, 행정업무를 단독공무원의 책임하에 두게 하는가, 복수공무원의 합의에 의해 하도록 하는가에 따라 독임형과 합의형 등으로 나눌 수 있다.

---

23)• 행정주체 : 행정청의 권한·의무 및 책임의 주체(행정작용의 효과의 귀속주체)인 국가·지방자치단체 기타 공공단체를 말한다.
• 행정기관 : 널리 행정사무를 담당하는 기관을 말한다(실제 그 직무에 당하는 것은 공무원).
• 행정조직 : 여러 행정기관으로 구성되는 계통적 조직을 말한다.

나. 현대행정조직의 특질

1) 행정조직의 통일성·계층성

행정목적의 통일적 수행을 위하여 행정조직은 원칙적으로 상하행정기관 사이에 명령과 복종에 의하여 규율되는 통일적이고 계층·체계적인 형태를 갖는다. 다만, 행정조직 중에는 업무의 공정성을 확보하기 위하여 그 조직적 독립성이 비교적 강하게 보장되는 예외적인 행정조직도 있다(감사원, 공정거래위원회).

2) 행정조직의 독임(獨任)성과 책임의 명확성

행정은 사무의 신속한 처리와 책임의 명확성을 위하여 독임형 조직을 원칙으로 하나, 경우에 따라 신중성이나 공정성이 특히 요청되는 때에는 합의형 조직(행정위원회)을 채택한다.

3) 직업공무원제도

현대행정의 복잡화·전문화·기술화에 대응하기 위해 행정조직의 인적 요소로서의 공무원은 직업공무원임을 원칙으로 한다.

4) 행정조직의 민주성

행정조직은 대외적으로 국민의 민주적 통제(統制)하에 놓여 있어야 할 뿐 아니라, 대내적으로도 그 민주성이 제도적으로 보장되어야 한다.

3. 행정기관의 의의 및 종류

가. 행정기관의 의의

행정기관이란 광의(廣義)로 국가 또는 공공단체의 행정사무를 담당하는 모든 기관을 의미하고, 협의(狹義)로는 국가 또는 공공단체 등 행정주체의 의사를 결정하고 표시하는 권한을 가진 기관을 의미한다.

나. 행정기관의 종류

행정기관은 분류기준에 따라 행정사무의 귀속주체를 기준으로, 국가행정기관·지방자치단체의 행정기관·공공조합의 행정기관으로, 권한을 기준으로 행정(관)청·보조기관·보좌기관·자문기관·집행기관·의결기관 등으로, 그 구성을 기준

으로, 독임제기관과 합의제기관으로, 그 임무 내지 소관 사무를 기준으로, 일반행정기관·기획기관·인사행정기관·재결기관·감찰기관·기업기관·조사연구기관 등으로 분류할 수 있다.

1) 행정관청(행정청)

행정주체를 위하여 그 의사를 결정하고 국민(주민)에 대하여 이를 표시하는 권한을 가진 행정기관을 말한다(각부 장관, 지방자치단체의 장).

2) 보조기관

행정조직의 내부기관으로서 행정청의 권한행사를 보조하는 것을 임무로 하는 행정기관이다(행정각부의 차관, 실장, 국장, 과장 등).

3) 보좌기관

행정관청 또는 그 보조기관을 보좌하는 행정기관으로 국무총리비서실·기획조정실·행정조정실·각부의 차관보·담당관 등이 이에 해당한다. 보조기관이 행정의사의 결정·집행에 직접 참여하는 데 대하여 보좌기관은 그 결정·집행을 간접적으로 지원함에 그친다.

4) 자문기관

행정청의 자문신청에 대해 또는 자진하여 행정청에 대해 의견을 제시함을 그 임무로 하는 행정기관으로서 그 의견은 행정청을 구속하지 아니하나 법령상 자문절차가 규정되어 있는 경우에 이를 거치지 아니하면 그 행위는 절차상의 하자로 취소할 수 있게 된다.

5) 집행기관

행정청의 결정의사를 실력으로써 구체적으로 집행하는 기관이다(경찰·소방·세무공무원 등)

6) 의결기관

행정주체의 의사를 결정함에 그치고 이를 외부에 표시할 권한은 없는 기관으로 행정의사의 공정·신중한 결정을 위하여 설치되는 것이며, 공무원징계위원회, 지방자치단체의 교육위원회 등이 있다.

7) 공기업기관 및 영조물기관

공기업이나 영조물(공공시설)의 관리·운영을 담당하는 기관으로 그 권한의 범위 내에서 행정에 관한 국가의사를 결정·표시할 수 있는 행정관청의 지위에 선다(철도·체신 관서, 국립병원·국립도서관·국립대학 등).

8) 부속기관

행정기관에 부속하여 이를 지원하는 기관으로 정부조직법상으로는 자문기관(수도권정비위원회, 국토계획심의위원회 등), 시험연구기관(국립과학수사연구, 국립보건원 등), 교육훈련기관(중앙공무원교육원, 각종 국·공립학교), 문화기관(국공립도서관, 박물관, 극장 등), 의료기관(국립의료원, 경찰병원 등), 제조기관(국립영상제작소, 철도공작창 등) 등이 있다.

4. 행정관청

가. 행정관청의 권한

행정관청의 권한은 헌법, 법률 또는 이에 의거한 명령으로 결정된다. 이러한 행정관청의 권한에는 사항적·지역적·대인적·형식적 한계가 있다.

나. 행정관청의 대리

행정관청의 권한의 대리란, 행정관청의 권한의 전부 또는 일부를 다른 행정기관(보조기관 또는 하급행정관청)이 대신하여 행사하고 그 행위는 피대리관청의 행위로서의 법적 효과를 발생하는 것을 말한다. 이 경우 대리기관은 피대리기관을 위하여 자기의 이름으로 사무를 처리하는 것이므로 대리관계의 발생이 법령상의 권한분배에는 영향을 미치지 않는다.

1) 임의대리(任意代理)

피대리관청이 스스로의 의사에 의한 수권에 의해 대리관계가 발생하는 경우로 법령에 명시적 규정이 있는 경우를 제외하고 그 성질상 수권은 일반적·포괄적 권한에 대하여만 인정(일반적 제한)되고 이 경우에도 그 권한의 일부에 한정된다(권한의 일부). 또한 대리자는 피대리관청의 책임 하에 그 권한을 행사하므로 피대리관청은 대리자에 대해 지휘·감독권을 행사할 수 있다.

2) 법정대리(法定代理)

법정사실(부재, 기타사고)이 발생하였을 때 직접 법령의 규정에 의하여 대리관계가 발생하는 경우로서, 근거법으로는 각 개별법에 규정이 있는 외에 일반법으로 직무대리규정이 있다. 보통 대리자는 피대리관청의 보조기관이 된다. 법정대리는 협의의 법정대리(법정사실이 발생하였을 때 법률상 규정된 대리자에게 당연히 대리관계가 발생)와 지정대리(법정사실이 발생하였을 때 일정한 자가 대리자를 지정함으로써 대리관계가 발생)로 나뉜다. 법정대리에 있어서 대리권은 피대리관청의 권한의 전부에 미친다.

3) 복대리

법령에 명문의 규정이 있는 경우를 제외하고는 법정대리의 복대리는 일반적으로 허용된다. 임의대리의 경우에는 그 수권은 대리자의 구체적 사정을 고려하여 행하여진다고 할 것이므로 복대리는 원칙적으로 허용되지 않는다.

다. 행정관청의 권한의 위임(委任)

권한의 위임이란, 행정관청이 그 권한의 일부를 다른 행정기관(보통은 하급행정기관)에 이양하여 그 수임기관이 자기의 명의와 책임아래 권한을 행사하는 것을 말한다. 위임받은 권한은 그 범위 안에서 수임기관의 권한이 되므로 위임을 허용하는 법적 근거가 있어야 하는데 이에 관한 일반법으로는 정부조직법 제6조와 이에 의거한 행정권한의위임및위탁에관한규정, 그리고 지방자치법 제95조와 그에 의거한 조례가 있고, 개별법상 위임의 근거 규정들이 있다.

권한의 위임은 일부위임만 인정되고 그 전부위임 또는 주요부분의 위임은 인정되지 않는다. 권한 위임이 있으면 당해 권한은 수임기관의 권한으로 되어 수임기관이 행한 행위의 효과는 수임기관 자신에게 귀속하며, 그에 대한 책임도 수임기관이 진다. 따라서 취소소송 등 항고소송의 피고도 수임기관이 된다.

1) 권한의 내부위임

권한의 위임은 권한의 법적 귀속을 변경시키는 효과를 가지는 데 반해, 내부위임은 행정청의 내부적 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그 보조기관 또는 하급행정청으로 하여금 그 권한을 '사실상' 행사하게 하는 것을 말한다.

내부위임의 경우에는 수임자는 위임청의 명의와 책임 하에 그 권한을 행사한다.

관련판례

◈ 행정권한의 위임과 내부위임의 법적 성격에 관한 판례
행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다 할 것이고, 이에 반하여 행정권한의 내부위임은 법률이 위임을 허용하고 있지 아니한 경우에도 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하게 하는 것이므로, 권한의 위임의 경우에는 수임관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만 내부위임의 경우에는 수임관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없는 것이다. (1992. 4. 24. 선고 91누5792).

2) (위임)전결(專決)

행정사무처리의 편의상 행정청의 보조기관이 행정관청의 이름으로 미리 제시된 조건하에서 행정청의 권한을 행사하는 것으로 당해 행정관청 내에서 그 보조기관에 의해 행해진다.

3) 대결(代決)

행정관청 내부에서 그 구성원의 일시 부재시 보조기관이 대신 결재하는 것

제 2 절 국가행정조직법

1. 중앙행정조직

중앙행정조직에 관하여는 헌법 이하 기본법으로서의 정부조직법 이외에 다수의 단행법령이 규율하고 있는 바 그 조직은 행정수반인 대통령과 그 직속기관, 정부의 권한에 속하는 중요정책의 심의기관으로서의 국무회의, 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 국무총리와 그 직속기관으로서의 법제처·국가보훈처·국민권익위원회 등이 있고 행정각부로서 외교부·기획재정부·통일부 등의 15부가 있으며 헌법상의 독립중앙행정기관으로 선거관리위원회와 형식적으로는 일반중앙행정기관에 소속하나 상대적으로 독립성을 가진 합의제행정기관으로서의 각종 행정위원회가 있다.

2. 대통령

대통령은 외국에 대하여 국가를 대표하는 국가원수이며 정부수반으로서의 지위를 가진다(헌법 제66조). 대통령의 임기는 5년의 단임이고, 국민에 의하여 직선되며, 그 궐위 또는 유고시에는 1차적으로 국무총리, 2차적으로 법정 국무위원의 순으로 권한을 대행하며 재직 중 형사상의 면책특권을 가진다.

가. 대통령의 지위

1) 책임과 의무 : 대통령은 국가의 독립, 영토의 보전, 국가의 계속성, 헌법수호의 책무를 진다. 또한 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
2) 국가원수로서의 지위 : 대통령은 국가의 원수로서, 대외적으로 국가를 대표하며, 기타 일정한 권한(사면권, 영전수여권 등)을 행사한다.
3) 행정권의 수반으로서의 지위 : 국가기관 구성자로서의 지위, 국무회의 의장으로서의 지위, 최고행정관청으로서의 지위

나. 대통령의 권한

대통령의 대부분의 권한행사는 사전에 국무회의의 심의를 거쳐야 하고, 문서로 하여야 하며, 국무총리와 관계국무위원의 부서가 있어야 한다.

1) 국정최고책임자로서의 권한 : 중요정책에 대한 국민투표부의권, 헌법개정안제안권, 긴급명령권 등
2) 행정에 관한 권한 : 외교권, 국군통제권, 계엄선포권, 공무원임면권, 영전수여권, 정당해산제소권, 재정에 관한 권한, 행정감독권, 법령집행권 등
3) 입법에 관한 권한 : 입법관여권, 긴급명령권 등
4) 사법에 관한 권한 : 대법원장・대법관의 임명권, 비상계엄선포권, 사면권 등

다. 대통령직속중앙행정기관

대통령의 직속기관으로는 감사원・국가정보원 및 방송통신위원회 등과 자문기관인 국가안전보장회의・민주평화통일자문회의・국가과학기술자문회의, 보좌기관인 대통령실이 있다.

3. 국무회의

정부의 권한에 속하는 중요한 정책에 대한 심의기관으로 대통령·국무총리 및 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성하고, 의장은 대통령이 되고 국무총리가 부의장이 된다. 회의는 정례국무회의와 임시국무회의로 구분되고 의장이 소집·주재권을 가지며, 국무위원은 의장에게 의안을 제출하고 국무회의의 소집을 요구할 수 있다. 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석원 3분의 1이상의 찬성으로 의결한다. 국무회의에는 국무총리실장·법제처장·국가보훈처장·그밖에 법률로 정하는 공무원은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있고 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안제출을 건의할 수 있다.

4. 국무총리

국무총리는 대통령을 보좌한다(헌법 제86조). 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하고, 국무회의의 부의장이 되며, 대통령의 궐위·유고시에 1차적으로 그 직무를 대행하고, 국무위원·행정각부장관의 임명제청권과 국무위원의 해임건의권을 가진다는 점에서 정부의 제2인자로서의 지위를 가진다. 또한 국무총리는 행정각부를 통할하는 한도(행정각부 사무의 조정사무와 성질상 어느 한 부에 관장시키는 것이 바람직하지 않은 사무)에서 중앙행정관청의 지위를 가지며 법규명령인 총리령을 발한다. 국무총리는 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명하며, 군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리로 임명될 수 없다. 국회의원을 겸직할 수 있으며 국무총리의 해임권을 대통령이 가지나 국회는 그 해임을 건의할 수 있다.

5. 행정각부

대통령 및 그의 명을 받은 국무총리의 통할에 따라 국무회의의 심의를 거친 정부정책과 정부의 권한에 속하는 사무를 부문별로 집행하는 중앙행정관청이다. 행정각부에는 장관 1인과 차관 1인을 두되 장관은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

6. 독립중앙행정기관

가. 중앙선거관리위원회

중앙선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위해 설치되는 헌법기관으로서, 합의제독립행정기관이다. 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회가 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인으로 구성된다.

나. 행정위원회

행정위원회제도는 원래 영미국가에서 도입·발전한 것으로 행정의 새로운 변화에 대응하기 위한 담당기관의 정치적 중립성, 절차보장 등의 요청에 따라 설치된 것이다. 행정위원회는 관련전문가, 각 계층의 이익대표자, 정치적 중립자 등으로 구성되고 그 권한은 행정적 권한뿐만 아니라 쟁송판정·규칙제정 등의 준사법·준입법적 권한도 부여되어 있는 것이 보통이다. 형식상으로 행정기관의 일부로서 행정각부 또는 행정수반에 소속하는 것이나, 그 직무수행에 있어서는 상당한 독립성이 인정되고 있다. 우리나라에 있어서 행정위원회에 해당하는 기관으로는 감사원·행정심판위원회·중앙노동위원회·중앙토지수용위원회·조세심판원·중앙해양안전심판원·국가배상심의회·소청심사위원회 등이 있다. 그 밖에 위원회의 명칭을 가진 것 중에는 의결기관으로서의 위원회(각종 징계위원회) 및 단순한 자문기관으로서의 위원회(위원회의 명칭을 가진 대부분은 여기에 속한다)가 있다.

7. 국가지방행정조직

가. 보통지방행정기관

어느 특정 중앙관청에 소속하지 않고, 중앙관청의 직할로 되어 있는 사무와 특별지방행정기관의 권한에 속하는 사무를 제외한 당해 구역 내에서 시행되는 일반적인 국가행정사무를 관장하며, 당해 사무의 소속에 따라 각 주무부장관의 지휘·감독을 받는 국가의 지방행정기관을 말한다. 우리나라에서는 지방자치단체의 집행기관(지방자치단체의 장, 교육감 등)이 국가사무를 처리하는 때에 보통지방행정기관이 된다.

나. 특별지방행정기관

어느 특정한 중앙관청에 소속하여, 당해 구역 내에서 시행되는 당해 중앙관청의 권한에 속하는 사무로서 보통지방행정기관에서 처리시키는 것이 적절하지 않은 특수한 사무를 관장하는 국가의 지방행정기관으로 지방보훈청(지청)·지방국세청(세무서·세관)·지방조달청·출입국관리사무소·철도청지역사무소·체신청(우체국) 등이 있다. 소방서는 국가의 특별행정기관의 지위를 가지나, 서울특별시·광역시·도의 소방사무는 지방자치단체의 사무로 되어 있으므로 이들 지방자치단체에 있어서는 집행기관의 일종이라고 할 수 있다. 한편, 경찰법 제2조에서 경찰청의 사무를 지역적으로 분담·수행하게 하기 위하여 서울특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 지방경찰청을 두고 그 소속하에 경찰서를 두도록 하고 있다. 이러한 지방경찰청장 및 경찰서장은 국가의 지방행정관청에 해당한다.

제 3 절 자치행정조직법

1. 개설(槪說)

가. 자치행정의 의의 및 종류

자치행정이란 국가 안에 있는 단체가 국가로부터 독립된 지위에서 스스로 행하는 행정으로 이러한 단체(공공단체)에는 사람의 결합체로서의 공적사단(공공조합)이나 일정한 재산을 기초로 하는 공적재단과 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 있다.

나. 공공단체의 종류

1) 지방자치단체 : 특별시·광역시·도·제주특별자치도, 시·군·자치구와 같이 국가 아래에서 그 영토의 일부를 구성요소로 하고 그 지역 내의 모든 주민에 대하여 지배권을 가지는 지역단체인 공법인을 말한다. 이러한 지방자치단체를 보통지방자치단체라 하고, 이에 대하여 시·군조합과 같은 지방자치단체조합을 특별지방자치단체라고 한다.
2) 공공조합 : 국가로부터 부여된 목적을 수행하기 위하여 자치행정권이 부여된

공법상의 사단법인으로 일정한 구성원에 의하여 조직된다. 그 예로는 산림조합, 토지개발조합, 한국교원총연합회, 상공회의소, 대한변호사협회 등이 있다.

3) 영조물법인 : 공행정목적의 계속적 실현을 위해 인적·물적 종합시설(영조물)에 법인격이 부여된 것으로 한국조폐공사 등의 공사, 한국은행·한국산업은행 등의 특수은행, 국제공항관리공단 등의 공단 등이 있다.

다. 공공단체의 특질

공공단체는 그 목적이 국가에 의해 부여되고 또한 국가적 성질을 가지므로 보통 그 목적은 법률에 의하여 정해지며, 스스로의 의사로 이를 변경할 수 없다. 국가적 공권 및 특전이 부여되고 단체 가입이 강제되거나 그 경비의 강제징수권이 인정되고, 또한 면세·보조금교부 등의 특전이 부여된다. 또한 해산의 자유가 인정되지 않고 국가적 감독을 받는다. 공공단체는 공행정주체로서의 공법인의 성질을 가지나 이것이 공공단체에 관한 법률관계가 항상 공법관계임을 의미하는 것은 아니다.

2. 지방자치단체법

가. 지방자치의 개념

원래 지방행정의 방식에는 크게 모든 권력을 중앙정부가 장악하고 중앙정부가 그 공무원을 각 지방에 파견하여 지방행정을 처리하게 하는 중앙집권주의방식과 국가가 그 권력의 일부를 지방에 분여(分與)하여 지방행정을 그 지방의 주민들로 하여금 자주적으로 처리하게 하는 지방분권주의방식이 있다. 지방자치란 일정한 지역적 사무를 지역주민의 의사에 기하여 국가로부터 독립된 법인인 지역적 단체가 자주적으로 처리하는 것을 말한다.

나. 주민자치와 단체자치

1) 주민자치는 지방행정을 중앙정부의 간섭에서 벗어나 그 지방의 주민 스스로의 의사에 기하여 자주적으로 처리하게 하는 것을 말하며, 정치적 의미에서의 자치라고 한다.

2) 단체자치는 국가로부터 독립된 법인격을 가진 지역단체를 설치하고 그 지역단체의 기관에 의하여 지방행정을 행하도록 하는 것으로 법률적 의미의 자치라고도 한다.

연혁적으로 영미에서는 전통적인 지역공동사회를 기반으로 한 자기통치의 전통에 따라 주민자치를 중심으로, 독일 등 유럽대륙에서는 중앙집권적 관료행정의 전통 하에 지역적 사무를 독립된 지역단체가 처리할 필요에 따라 단체자치를 중심으로 하여 지방자치가 발달되어 왔다.

다. 우리나라 지방자치제도의 기본적 성격

헌법은 지방자치제도를 보장하고 있는 바, 각 지방자치단체는 자치행정권·자치재정권·자치입법권 등의 자치권을 가지고, 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장과 같은 자주적 기관이 자치사무를 처리하고 있다. 자치사무 중에서 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관하여는 지방자치단체의 일반자치기관과는 별도의 기관으로서 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감을 두도록 하고 있다.

3. 지방자치단체의 주민

가. 주민의 의의

주민은 지방자치단체의 인적 구성요소로서, 당해 구역 내에 주소가 있는 자는 당연히 그 지방자치단체의 주민이 된다. 객관적으로 생활의 본거로 인정되는 주소를 가진 사실에 의하며, 등록과 같은 공증행위를 요하지 않고 당연히 주민의 지위가 인정된다고 할 것이나, 주민등록법은 공법관계의 주소는 주민등록지로 하고 있으므로 주민등록지가 주소가 되는 것이 원칙이다.

나. 주민의 권리

1) 수급권

주민은 법령이 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정 혜택을 받을 권리를 가진다.

2) 참정권

주민은 일정한 요건 아래 당해 지방자치단체의 정치에 참여하는 권리를 가진다. 이에는 선거권과 피선거권이 있다.

3) 청원권

주민은 지방의회에 대한 청원권을 가진다. 청원의 대상은 원칙적으로 제한이 없으나 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 허용되지 않는다.

4) 주민투표권

주민은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대하여 실시되는 주민투표에서 투표권을 가진다.

5) 조례의 제정·개폐청구권

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 19세 이상 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 주민수 이상의 연서(連署)로 지방자치단체의 장에게 조례의 제정·개폐를 청구할 수 있다. 단, 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항과 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 청구대상에서 제외된다.

6) 감사청구권

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 19세 이상 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 연서로 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군·자치구에서는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다. 감사청구의 대상이 되는 사항은 당해 지방자치단체 또는 그 장이 행하는 일체의 사무로서 기관위임사무도 그에 포함된다. 그러나 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항 및 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항은 감사청구대상에서 제외된다.

7) 주민소환제·주민소송제도 등

현행 지방자치법에는 동법 개정으로 주민소송제도(지방자치법 제17조)나 주민소환제도(지방자치법 제20조)가 채택되어 주민직접참여제도를 강화하도록 규정하고 있다.

다. 주민의 의무

주민은 법령이 정하는 바에 따라 지방세·사용료·수수료·분담금 등 지방자치단체의 비용을 분담할 의무를 진다.

4. 지방자치단체의 사무

가. 자치사무(고유사무)

자치사무란 당해 지방자치단체의 존립을 위한 사무 및 주민의 복리를 증진시키기 위한 사무 등과 같은 자치단체의 본래적 사무를 말한다. 지방자치단체는 국가 또는 다른 자치단체의 전권에 속하는 사무를 제외하고는 그 지방주민의 복리에 관한 공공사무를 포괄적으로 처리할 수 있다. 자치사무는 그 시행 여부가 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있는 수의(隨意)사무와 법률상 그 처리의무가 부과되어 있는 필요(必要)사무로 구분할 수 있는 바, 후자의 예로는 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ④ 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등을 들 수 있다.

지방자치법은 상급자치단체와 하급자치단체의 사무의 중복·혼동을 막기 위하여 사무배분의 기준을 정하고 있다.

1) 시·도의 사무로는, 행정처리 결과가 수개의 시·군·자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특색을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 수 개의 시·군 및 자치구가 공동으로 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무가 있다.
2) 시·군·자치구의 사무로는, 위의 특별시·광역시·도가 처리하도록 되어 있는 사무를 제외한 것이 포함된다.
3) 광역자치단체와 기초자치단체는 그 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 않도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다.

나. 위임(委任)사무

위임사무란 지방자치단체가 법령에 의하여 국가 또는 다른 자치단체로부터 위임받아 행하는 사무로 자치단체 자체에 위임되는 단체위임사무와 자치단체의 집행기관의 장에게 위임되는 기관위임사무가 있다.

1) 단체위임사무

자치단체에 그 사무를 처리할 의무를 부담시키는 것이므로 위임의 법적 근거를 필요로 하며, 위임사무에 소요되는 경비도 원칙적으로 위임자가 부담한다. 현행법상 단체위임사무로는 국가가 직할하천의 점용료·사용료 징수를 시·도에 위임한 것, 도가 도세의 징수사무를 시·군에 위임한 것 등이 있다.

2) 기관위임사무

국가 또는 다른 자치단체로부터 지방자치단체의 장에게 위임된 사무로서 병무사무·각종 인허가 사무 등이 이에 해당한다. 기관위임사무도 위임의 법적 근거를 필요로 하며 위임사무에 소요되는 경비는 원칙적으로 위임사가 부담한다. 지방자치단체의 장은 기관위임사무의 수행에 관한 한, 국가 또는 다른 지방자치단체의 하급기관의 지위를 갖게 되는바, 사무를 위임한 국가 등은 기관위임사무의 처리에 관하여 합법성뿐 아니라, 합목적적 차원에서의 감독도 행할 수 있다.[24]

관련판례

◈ 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 할 것이다.(대판 1999.9.17. 99추30)

5. 지방자치단체의 권능

지방자치권의 성질에 대해서는 이를 고유권으로 보는 견해도 있으나 자치권도

24) 지방자치단체의 사무의 구별

구 분	자 치 사 무	단체위임사무	기관위임사무
사무처리의 효과	자신의 사무이므로 지방자치단체에 귀속	국가 등 타자의 사무이므로 국가 등에 귀속	국가 등 타자의 사무이므로 국가 등에 귀속
조례제정권	조례제정 가능	조례제정 가능	조례제정 불가능
지방의회의 관여	관여 가능	관여 가능	관여 불가능
경비부담	지방자치단체 부담	위임자 부담	위임자 부담
감독관계	적법성 감독	적법성 및 합목적성 감독	적법성 및 합목적성 감독

국가의 통치권에서 전래되고 국가에 의하여 승인된 것으로서, 이는 국가가 부여한 한도 내에서만 행사될 수 있는 것으로 본다. 다만 지방자치권은 국가로부터 전래된 것이기는 하지만 헌법에 의하여 승인되고 보장된 것으로서 입법자가 이를 법률로써 폐지할 수는 없고 또한 제한을 하더라도 그 본질적 내용은 침해할 수 없는 것으로 제도적 보장의 성질을 가진다.

가. 자치입법권

1) 조례

지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법이다. 조례는 법규의 성질(대외적 구속력)을 가지는 것이 원칙이나, 법규 아닌 행정규칙의 성질(자치단체의 행정조직 내부적 규율)을 가지는 것도 있다.

관련판례

◈ 사무의 성격에 따른 위임조례의 제정 가능성 여부에 관한 판례
지방자치법 제15조 및 제9조에 의하면, 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하는 것이고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다 할 것이고, 다만 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관하여 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 위임조례를 정할 수 있다. (2000. 5. 30. 선고 99추85)

위임사무의 예로는 호적, 주민등록, 경찰, 각종 인,허가, 국세징수, 국도관리, 인구조사와 국회의원선거 등에 관한 사무를 들 수 있다.

2) 규칙

지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 법이다. 규칙에는 법규적 성질의 것과 행정규칙적 성질의 것(교육훈련·내부조직 등)이 있다. 규칙은 법령과 조례에 위반할 수 없으며, 시·군 및 자치구의 규칙은 특별시·광역시·도의 조례나 규칙에 위반할 수 없다.

나. 자치조직권

지방자치단체는 안전행정부장관의 승인을 얻어 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 구역을 변경하거나 폐치·분합할 수 있다. 또한 그 보조기관·소속행정기관·하부행정기관에 대한 자주조직권을 갖는다.

다. 자치행정권

지방자치단체는 주민의 공공복리를 증진하기 위하여 각종의 공기업·공공시설 등을 설치·관리하는 등 비권력적 관리작용을 주로 행할 수 있으며 이러한 업무와 관련하여 부수적으로 공법상의 특권이 인정되고, 그 외에도 공용부담권, 소방권(소방기본법 제3조제2항), 재정권 등 권력적 작용을 할 수 있는 권한이 인정되고 있다.

라. 자치계획권

지방자치단체는 그 업무의 처리에 있어 일정한 계획을 수립하고 결정할 수 있는 권능을 가진다. 즉 도시관리계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할구역에 대하여 입안한다.(국토계획법 제24조)

마. 자치재정권[25)]

지방자치단체는 그 자치사무와 위임사무의 처리를 위한 경비의 지출의무가 있으므로 그 경비에 충당하기 위하여 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리하는 권한을 가진다.

25) 지방세의 종류

도 세	보통세	취득세, 등록세, 면허세, 레저세
	목적세	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세
특별시세 광역시세	보통세	주민세, 자동차세, 도축세, 레저세, 취득세, 등록세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	목적세	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세
시·군세	보통세	주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	목적세	도시계획세, 사업소세
자치구세	보통세	면허세, 재산세, 종합토지세
	목적세	사업소세

제 4 절 공무원법

1. 개 설

가. 공무원의 개념

국가 또는 지방자치단체의 공무담당자를 그 기관으로서의 지위를 떠나 국가 또는 지방자치단체와의 사이에 일정한 권리·의무관계를 형성하는 별개의 법인격체로 파악하는 경우, 이를 공무원[26]이라 한다.

나. 공무원의 종류

1) 국가공무원 : 국가에 의해 임명되고 국가사무를 집행하는 공무원
지방공무원 : 지방자치단체에 의해 임명되고 자치단체사무를 집행하는 공무원

2) 경력직공무원, 특수경력직공무원

경력직 공무원	일반직	기술·연구·행정일반 업무를 담당하고 직군직열 별로 분류
	특정직	법관·검사·외무·소방·경찰·교육공무원·군인·국가정보원직원 등
	기능직	기능적 업무를 담당하고 기능별로 분류
특 수 경력직 공무원	정무직	선거직공무원 또는 임명시 국회 또는 지방의회의 동의를 요하는 공무원, 감사원·국회·헌법재판소·중앙선관위 임원, 각부 차관 등
	별정직	국회전문위원, 감사원사무차장, 광역시·도선관위 임원 등
	계약직	국가와의 채용계약에 의한 일정기간 연구 또는 기술업무 종사자
	고용직	단순한 노무에 종사하는 공무원

다. 우리나라 공무원제도의 특징

1) 민주적 공무원제도

헌법은 국민의 공무원선거권과 공무담임권의 보장, 국민전체에 대한 봉사자로서 공무원의 의무와 책임의 명시를 통해 민주적 공무원제도를 채택하고 있다.

---

26) 헌법상 공무원의 지위
제7조제1항 : 국민 전체에 대한 봉사자 – 사법상 근로관계와는 달리 특별한 의무와 책임을 지며, 기본권의 제한도 가능하다(노동3권, 정치활동의 제한 등).
제7조제2항 : 직업공무원제도 – 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

2) 직업공무원제도

가) 신분보장과 정치적 중립성 : 공무원은 형의 선고·징계처분 또는 국가공무원법상의 사유가 없는 한 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 않으며, 공무원의 일정한 정치운동 및 공무 외 집단행위 등은 금지된다.

나) 성적주의 : 임용시험제와 직위분류제를 채택하고 직무능률확보를 위해 생활보장·사회보장·근무성적평정·제안제도·경력평정·고충처리 등의 제도를 두고 있다.

2. 공무원관계의 발생·변경·소멸

가. 공무원관계의 발생

공무원관계의 발생원인에는 임명·선거·법률에 의한 강제설정 등이 있으나 임명이 보편적 형태이다.

1) 임명의 개념 : 협의의 임명은 국가 또는 지방자치단체가 사인과 포괄적 권리·의무를 내용으로 하는 공법상 근무관계를 설정하는 행위이다. 그 법적 성질은 공법상 계약설과 단독행정행위설, 쌍방적 행정행위설이 대립하나 상대방의 동의를 필요로 하는 쌍방적 행정행위설이 우리나라의 통설이다.

2) 임명권자 : 행정부 소속 공무원의 경우 5급 이상 일반직 국가공무원은 대통령이, 그밖에 국가공무원은 소속장관 또는 그 위임을 받은 소속기관장이, 일반직 지방공무원은 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 소속기관장이 임용한다.

3) 임명의 요건

가) 소극적 능력요건 : 일정한 법정결격사유에 해당하는 자는 공무원으로 임명될 수 없으며, 재직 중 결격사유가 발생시에는 당연퇴직 사유가 된다. 국가공무원법 및 지방공무원법상의 결격사유는 ①) 금치산자·한정치산자, ② 파산자로서 복권되지 아니한 자, ③ 금고 이상의 형을 받고 집행이 종료되거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 5년을 경과하지 않은 자, ④ 금고 이상의 형을 받고 집행유예기간 완료일로부터 2년을 경과하지 않은 자, ⑤ 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우 그 선고유예 기간 중에 있는 자, ⑥ 법원의 판결 또는 다른 법률에 의해 자격이 상실·정지된 자, ⑦ 징계에 의하여 파

면처분을 받은 때로부터 5년을 경과하지 않거나 해임된 날로부터 3년을 경과하지 않은 자이다.

위의 결격사유에 해당하는 자의 공무원 임명행위는 당연무효가 되고, 재직중 이 사유에 해당하는 자(다만, 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우 그 선고유예 기간 중에 있는 자는 제외)는 당연 퇴직된다.

관련판례

◈ 공무원연금법에 의한 퇴직연금 등은 적법한 공무원으로서의 신분을 취득하여 근무하다가 퇴직하는 경우에 지급되는 것이고, 당연무효인 임용결격자에 대한 임용행위에 의하여서는 공무원의 신분을 취득할 수 없는 것이므로, 임용결격자가 공무원으로 임용되어 사실상 근무하여 왔고 또 공무원연금제도가 공무원의 재직 중의 성실한 복무에 대한 공로보상적 성격과 사회보장적 기능을 가지고 있다고 하더라도, 적법한 공무원으로서의 신분을 취득하지 못한 자로서는 공무원연금법 소정의 퇴직연금을 청구할 수 없다.(대판 1995.9.29. 95누7833)

나) 적극적 성적요건 : 소극적 요건 외에 경력직공무원은 시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의해 적극적 자격요건을 갖추어야 한다.

4) 임명의 절차와 형식 : 임용시험실시기관장의 채용후보자명부작성→임용권자에 대한 임용제청→일정기간 시보임용→정규직공무원 임용

임명장 교부행위는 공무원임용처분의 유효요건은 아니고, 임명행위를 형식적으로 표시·증명하는 공증적 효력만을 가진다.

5) 임명의 효력발생시기 : 원칙적으로 임명장에 기재된 날에 효력이 발생하는 것으로 보며, 소급임명은 금지된다.

나. 공무원관계의 변경

1) 승진 : 동일직렬 내 상위직급에의 임명.
2) 강임 : 동일직렬 또는 다른 직렬의 하위직급에의 임명. 불이익처분이므로 직제나 정원의 감소 또는 본인 동의가 있는 경우에 한해 가능하다.
3) 전직 : 직렬을 달리하는 임용. 일정 요건 하에 시험을 거쳐야 함이 원칙이다.
4) 전보 : 동일직급 내의 보직변경
5) 휴직 : 공무원 신분을 보유하면서 직무담임을 일시적으로 해제(직권휴직,의원휴직)
6) 직위해제 : 직무수행능력부족, 징계의결의 요구, 형사사건의 기소 등 직위를 유지 시킬 수 없는 제재사유가 있는 경우에 직위를 부여하지 않는 것

7) 복직 : 휴직 또는 직위해제 중에 있는 공무원을 원래 직위에 복귀시키는 것
8) 정직 : 1월 이상 3월 이하 기간동안 직무에 종사하지 못하고 보수의 3분의2를 감하는 것.
9) 감봉 : 1월 이상 3월 이하 기간동안 보수의 3분의1을 감하는 것

다. 공무원관계의 소멸

1) 당연퇴직 : 결격사유 발생, 정년·사망·임기만료, 국적상실 등 일정한 사유의 발생으로 당연히 공무원관계가 소멸하는 것
2) 면직 : 특별한 행위에 의하여 공무원관계가 소멸하는 것. 공무원 자신의 사의표시에 의하는 의원면직과, 국가의 일방적 의사에 의하는 직권면직·징계면직(파면, 해임)이 있다.

3. 공무원의 권리

가. 신분상의 권리

공무원은 형의 선고·징계처분 기타 법이 정하는 사유에 의하지 않고는 의사에 반하여 휴직·강임·면직을 당하지 않으며, 징계처분은 법정사유에 기하여 법정절차에 의해서만 행해질 수 있다. 단, 1급공무원, 시보임용중인 공무원, 특수경력직공무원은 신분보장에서 제외된다. 공무원은 그 직위에 속하는 직무를 집행할 권리를 가지며, 직명을 사용하고, 복제가 있은 공무원은 제복을 착용할 권리(의무)가 있다.

나. 재산상의 권리

1) 보수청구권

보수는 봉급과 수당으로 이루어지고 이는 공법상 권리로서 그 소멸시효는 5년이고 압류는 보수의 2분의1의 범위 내에서만 허용된다.

2) 연금청구권

3) 실비변상청구권

4. 공무원의 의무

1) 선서의무

공무원은 취임시 소속기관장 앞에서 선서하여야 한다.

2) 성실의무

공무원은 주권을 가진 국민 전체에 대한 봉사자로서 공공이익을 위하여 성실히 근무하여야 한다.

3) 직무상 의무

법령준수의무, 복종의무, 직무전념의무(직장이탈금지, 영리업무 및 겸직의 금지, 영예제한, 정치운동금지, 집단행동금지), 친절·공정의무(법적 의무로 위반시 징계사유가 됨), 비밀엄수의무, 품위유지의무 및 청렴의무

5. 공무원의 책임

1) 징계책임

공무원의 의무 위반에 대하여 공무원관계의 질서유지를 위해 국가·지방자치단체가 사용자의 지위에서 과하는 제재로 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책이 있다. 징계권자는 원칙적으로 임용권자가 되나 법률이 이를 분리한 경우도 있다.

징계의 절차는 소속기관장의 관할 징계위원회에 대한 징계의결신청→징계위원회의 심의→심의시 징계혐의자의 출석·진술→징계위원회의 의결→징계권자의 집행으로 이루어진다.

2) 변상책임

국가배상법에 의한 변상책임과 회계관계직원 등의 변상책임

행정실무

제 6 장 특별행정작용법

제 1 절 경찰(警察)행정법

1. 경찰(警察)의 개념

가. 형식적(形式的) 의미의 경찰

제도상의 경찰개념으로서, 실정법상 보통경찰행정기관의 권한으로 되어 있는 모든 작용을 말한다. 이는 각국에 따라 달리 결정되며, 형식적 의미의 경찰 중에는 실질적 의미의 경찰이 아닌 것도 있고 반면 일반행정기관의 소관에 속하는 실질적 의미의 경찰작용도 있다.

나. 실질적(實質的) 의미의 경찰

학문상의 경찰개념으로서 직접 사회공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 의거하여 개인에게 명령·강제하는 권력적 작용을 말한다.

1) 경찰의 목적(目的)

경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하고 그에 대한 인위적·자연적 위험을 예방 또는 제거하는 것을 목적으로 한다. 소극적 질서유지작용이라는 점에서 적극적 복리작용과 구별되고, 사회질서의 유지를 목적으로 한다는 점에서 사인 상호간의 법질서유지를 목적으로 하는 민사사법작용과 구별되며 장래지향적 질서유지를 목적으로 한다는 점에서 과거의 범죄에 대한 제재를 목적으로 하는 형사사법작용과도 구별된다.

2) 경찰의 수단(手段)

명령·강제 등의 권력적 수단을 사용하나 때에 따라 준법률행위적 행정행위나

행정지도 기타 여러 비권력적 수단도 사용한다.

3) 경찰권의 기초(基礎)

경찰은 일반통치권에 기초를 둔 작용이므로 일반통치권에 복종하는 자는 모두 복종하여야 한다.

2. 종류(種類)

가. 행정(行政)경찰과 사법(司法)경찰

행정경찰은 실질적 의미의 경찰을 의미하는 데 대하여 사법경찰은 형사사법권의 보조적 작용을 의미한다. 현행법상 사법경찰도 보통경찰기관이 담당하고 있으므로 이는 형식적 의미의 경찰에는 포함된다. 행정경찰의 최고책임자는 안전행정부장관인 데 대하여 사법경찰의 최고책임자는 검찰총장이고, 행정경찰은 행정법규의 적용을 받는 데 대하여 사법경찰은 형사소송법의 적용을 받는다.

나. 보안(保安)경찰과 협의(狹義)의 행정(行政)경찰

보안경찰은 다른 영역의 행정과는 무관하게 독립적으로 행하여지는 경찰을 말하고 협의의 행정경찰은 다른 행정영역과 관련하여 행하여지는 경찰을 말한다(위생경찰, 산업경찰)

3. 조직(組織)

가. 일반경찰기관

1) 경찰행정청

경찰에 관한 국가의 의사를 결정·표시하는 권한을 가지는 경찰기관을 말한다.

2) 경찰위원회

경찰행정에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 안전행정부에 설치하는 합의제의결기관으로 안전행정부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 7인의 위원으로 구성되며, 위원의 임기는 3년이고 연임할 수 없다.

3) 경찰집행기관

소속 경찰행정청의 명을 받아 경찰에 관한 국가의사를 사실상 집행하는 기관으로 직무의 일반성 여하에 따라 보통경찰집행기관(경찰청장에 소속된 경찰공무원)과 특별경찰집행기관(소방공무원, 해양경찰대, 전투경찰대, 헌병 등)으로 나뉜다.

나. 특별경찰기관

위생경찰을 담당하는 보건복지가족부장관, 산림경찰을 담당하는 산림청장, 철도경찰을 담당하는 국토교통부장관, 관세경찰을 담당하는 관세청장 등이 이에 속한다. 이밖에 비상경찰기관으로 비상사태의 발생시에 비상경찰작용을 담당하는 군사기관으로서 계엄사령관과 위수사령관이 있다.

4. 경찰권의 근거(根據)

가. 법률유보의 원칙과 경찰권발동의 근거

경찰은 국민에 대한 권력적·침익적 작용이므로 반드시 법률의 근거가 있어야 한다. 법률의 근거가 있는 경우에도 국민의 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없으며 그 법률은 원칙적으로 개별적 작용법이어야 한다.

나. 개별적 수권(授權)규정에 근거한 경찰권

1) 일반경찰법(표준조치)

표준조치란 경찰법상 전형적인 경찰권행사들을 유형화한 것으로 불심검문, 보호조치 및 긴급구호, 위험발생방지조치, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입 및 검색, 사실의 확인, 경찰장비의 사용 등이 있다.

2) 특별경찰법

위험방지 및 장해의 제거라는 경찰법상의 목적달성을 위해 특별법령에서 인정한 것으로 식품위생법·공중위생관리법 등 영업경찰법령, 의료법 등 보건관계법령, 폐기물관리법, 대기환경보전법 등 환경상의 위험방지를 위한 법령 등 이 있다.

다. 개괄(槪括)조항에 의한 일반적 수권

개괄조항이란 경찰권발동의 근거가 되는 개별적인 법률규정이 없는 경우 경찰권

발동의 일반적·보충적 근거가 될 수 있도록 일반적 위험과 장해제거를 위한 포괄적 내용을 규정한 조항을 말한다. 개괄조항에 의하여 경찰권이 발동되기 위해서는 공공의 안전이나 공공의 질서에 대한 위험이 존재하거나, 이미 장해가 발생하였어야 한다.

5. 경찰권의 한계(限界)

가. 경찰소극목적의 원칙

경찰권은 사회공공의 안녕·질서에 대한 위해의 방지·제거라는 소극목적을 위해서만 발동될 수 있고, 복리증진이라는 적극목적을 위해서는 발동될 수 없다.

나. 경찰공공(公共)의 원칙

사회공공의 안녕·질서를 유지하기 위해서만 발동될 수 있고 그와 직접 관계가 없는 사생활·사주소 및 민사상의 법률관계에는 원칙적으로 관여할 수 없다. 여기에는 사생활불가침의 원칙, 사주소불가침의 원칙, 민사관계불간섭의 원칙이 있다.

다. 경찰책임(責任)의 원칙

사회공공의 안녕·질서가 침해되거나 침해될 우려가 있는 경우, 경찰권은 그러한 상태의 발생에 책임이 있는 자, 즉 경찰책임자에 대하여만 발동할 수 있다.

1) 경찰책임자

자기의 생활범위 안에서 객관적으로 경찰위반상태가 발생한 경우, 그에 대한 고의·과실의 존부(存否)와는 무관하게 경찰책임을 지게 된다. 자연인과 법인이 모두 해당하며, 자기 지배범위에 속하는 한 타이의 행위 또는 물건의 상태에 대해서도 책임을 진다.

2) 경찰책임의 종류

가) 행위책임 : 사람의 행위로 인하여 경찰위반상태가 발생한 경우의 책임으로 행위자책임인지 지배자책임인지를 불문한다.

나) 상태책임 : 물건·동물의 소유자·점유자 기타 관리자가 그 지배범위에 속하는 물건·동물로 인하여 경찰위반상태가 발생한 경우에 지는 책임이다.

다) 복합적 책임 : 다수인의 행위 또는 다수인이 지배하는 물건의 상태에 기인하거나 행위책임과 상태책임의 중복에 기인하여 하나의 경찰위반상태가 발생한 경우의 책임.

3) 경찰책임의 예외(경찰긴급권)

경찰책임자가 아닌 자에 대해서는 긴급한 필요가 있는 경우에 법령상의 근거에 기하여서만 경찰권을 발동할 수 있다(소방기본법 제24조). 이 경우 제3자가 받은 손해는 보상되어야 한다.

라. 경찰비례의 원칙

경찰권의 발동은 그 조건과 정도에 있어 경찰위반상태에 비례하여 필요최소한도로만 행해져야 한다. 즉 경찰권의 발동 결정 내지는 그에 의한 조치는 사회질서에 대한 위험의 예방 또는 제거에 적절한 것이어야 하고(적합성의 원칙), 당해 목적달성을 위한 필요최소한도의 것이어야 할 뿐만 아니라(필요성의 원칙), 이러한 최소한의 조치도 그에 의하여 달성되는 공익이 그로 인한 상대방의 자유・권리에 대한 침해보다 클 때에만 허용되는 것이다.(협의의 비례원칙)

마. 경찰평등의 원칙

경찰권 발동에 있어 상대방의 성별, 종교, 사회적 신분, 인종 등을 이유로 불합리한 차별을 해서는 안 된다.

6. 경찰작용(作用)

가. 경찰하명

경찰목적을 위하여 일반통치권에 의거하여 개인에게 특정한 작위・부작위・수인・급부의무를 과하는 명령적 행정행위이다.

나. 경찰허가

경찰법규에 의한 상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 특정행위를 할 수 있게 하여주는 행정행위를 말한다. 특정인의 신청이 관계법상의 요건을 충족함에도 불구하고 허가를 거부하는 것은 헌법상의 자유권 행사를 부당하게 제한하는 것이므로 경찰허가는 원칙적으로 기속행위의 성질을 갖는다.

제 2 절 급부(給付)행정법

1. 개설(槪說)

가. 급부행정의 개념(槪念)

급부행정이란 배려적 활동에 의하여 사회구성원의 이익추구활동을 직접적으로 조장하여주는 공행정작용으로, 공공시설의 설치, 보조금의 지급 등에 의하여 그 생활·활동에 필요한 재화·역무를 제공함으로 개인의 이익추구활동에 이바지한다.

나. 급부행정의 기본원리(基本原理)

1) 사회국가원리 : 국가 기타 행정주체에 정의로운 사회질서를 형성할 권한·의무가 부과되어 있는 것을 말한다. 우리 헌법은 사회국가원리를 명시하고 있니 않으나 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조 제1항), 국민경제의 균형적 성장·안정, 적정한 소득의 분배, 경제민주화(헌법 제119조 제2항) 등이 규정되어 있는 것으로 보아 그 내재적 원리를 이루고 있다고 할 것이다.
2) 보충성(補充性)의 원칙 : 국가 기타 공행정주체의 급부행정은 당해 활동을 사인 또는 하위의 행정주체에 맡기는 것이 공동체와 그 구성원에게 현저한 불이익을 야기할 수 있는 것만을 그 내용으로 하여야 한다는 것이다.
3) 합법성(合法性)의 원칙 : 법률의 우위원칙 적용에는 이견(異見)이 없으나, 급부행정에 있어서는 행정의 창의성이나 독자성을 존중할 필요성이 있고 엄격한 법률유보의 원칙을 적용하는 것이 오히려 국민에게 부정적 효과를 야기할 수도 있으므로 법률유보의 원칙은 원칙적으로 적용되지 않는다. 다만, 급부행정이 법으로부터의 자유로운 행정영역임을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 급부행정은 예산의 범위 내에서 행하여지고 비례원칙, 평등원칙 등의 불문법원리로서의 행정법의 일반원리의 기속을 받기 때문이다.
4) 평등원칙 : 헌법적 효력을 가지는 원칙으로서 공행정형식에 의한 급부의 경우는 물론이고 사법적 형식에 의한 급부도 국가 등의 행정주체로서의 공적 책무로서의 작용이므로 당연히 적용된다.
5) 과잉급부금지원칙 : 당해 급부에 의하여 달성되는 목적과 적정한 비례가 맞지 아니하는 급부는 허용되지 아니한다. 행정법의 일반원리로서의 비례원칙의 적용형태이다.

6) 부당결부금지원칙 : 당해 급부와 내용적으로 무관한 부관이나 급부의무 등의 부과는 허용되지 아니한다.
7) 신뢰보호의 원칙 : 행정작용의 적법성 또는 존속성에 대한 상대방의 정당한 신뢰는 원칙적으로 보호되어야 한다. 이는 특히 행정행위의 취소·철회의 제한사유로서 중요한 의미를 가진다.

2. 공물법(公物法)

가. 공물의 개념(槪念)

공물은 국가·지방자치단체 등의 행정주체에 의하여 직접 행정목적에 공용된 개개의 유체물을 말한다. 행정주체에 의하여 행정목적에 공용되는 인적·물적 시설의 종합체인 영조물과는 구별된다. 공물은 그 사용가치에 따라 직접 행정목적에 제공된 물건으로서, 재정재산과는 구별된다. 재정재산은 사적 거래의 대상이 되는 경제적 재화로서 행정주체의 사물(私物)이며 일반사물과 마찬가지로 사법의 적용을 받는다.

나. 공물의 성립(成立)

1) 공공용물의 성립
가) 자연공물 : 그 자연적 상태에 의하여 당연히 공물로서의 성질을 가지게 되는 것으로 그 성립에는 행정주체의 특별한 의사표시를 요하지 아니한다.
나) 인공공물 : 공공용물의 성립에는 당해 물건이 일반공중의 이용목적에 제공될 수 있는 구조를 갖추어야 하고(형체적 요건), 행정주체가 일반공중의 사용에 제공하는 뜻의 의사적 행위가 있어야 하는 바(의사적 요건) 이것을 공용개시라 한다. 공용개시행위는 특정한 물건을 공물로 설정하고 그에 일정한 공법적 제한을 가하여 일반공중의 사용에 제공하려는 내용의 법적 행위로서의 행정행위로 보는 것이 통설이다.

2) 공용물의 성립
공용물은 행정주체가 자기의 사용에 제공하는 물건이므로 그 성립에는 특별한 의사표시를 요하지 않고, 다만 사실상 필요한 구조를 갖추어 그 사용을 개시함으로써 성립한다.

3) 공적보존물의 성립

공적보존물의 성립에는 그 물건을 공적보존물로 지정하는 특별한 법령의 규정 또는 의사표시가 필요하다. 다만, 공적보존물은 주로 문화적 목적으로 당해 물건을 보전하고자 하는 것이고 그에 대한 권리의 본질을 해치는 것은 아니므로 그 지정에 있어서 행정주체가 반드시 그 물건에 대한 권원을 갖고 있거나 그에 대한 소유자의 동의가 있어야 하는 것은 아니다.

4) 예정공물

현재 공용개시는 되고 있지 않으나 장래 공물로 할 것이 예정되어 있는 물건으로 도로예정지·하천예정지 등이 있다.

라. 공물의 소멸(消滅)

1) 공공용물의 소멸

가) 자연공물 : 자연적 상태의 영구확정적 멸실에 의하여 당연히 공물로서의 성질을 상실하며, 공물주체에 의한 특별한 의사표시를 요건으로 하지 않는다.(다수설) 그러나 판례는 국유하천부지가 대지화 되어 본래의 용도에 공여되지 않고 있었다거나 또는 갯벌이 간척에 의하여 갯벌로서의 성질을 상실하였다고 하여도 용도폐지 처분이 없는 한 당연히 잡종재산이 되는 것이 아니라고 하고 있다.(대판 1997. 8.22, 96다100737; 대판 1993. 12. 24, 93다35131)

나) 인공공물 : 공용폐지행위에 의하여 소멸하며 그 구조의 영구확정적 변화를 요하는 것은 아니다. 공용폐지란 공물관리주체(公物管理主體)가 당해 공물을 공공목적에 제공하는 것을 폐지하는 행위이다. 공용 폐지된 경우에는 그 물건은 공물로서의 성격을 상실하고 그에 대한 공법적 제한은 해제되어 완전한 사권의 대상이 된다.

2) 공용물의 소멸

공용물은 사실상 그 사용을 폐지함으로써 공물로서의 성질을 상실하며 행정주체의 특별한 의사표시를 요하지 않는다.(다수설) 그러나 판례는 공용물의 경우에도 그 소멸에는 명시적 또는 묵시적 공용폐지행위가 필요하다고 보고 있다.(대판 1997. 3. 14, 96다43508)

3) 공적보존물의 소멸
지정해제의 의사표시에 의하여 소멸한다.

마. 공물의 법률적 특색(特色)

1) 융통성의 제한 : 공물은 공공목적에 제공된 물건이므로 그 목적수행에 필요한 한도 안에서 사법상 거래의 대상에서 제외되는 경우가 많다(공물의 불융통성).
2) 강제집행의 제한 : 국·공유공물에 대하여는 사권설정이 인정되지 아니하므로 강제집행의 대상이 될 수 없으며, 결과적으로 사유공물만이 강제집행의 대상이 될 수 있다.
3) 취득시효의 제한 : 공물은 융통성이 인정되는 범위 안에서 시효취득의 대상이 될 수 있으나 그 후에도 공공목적에 제공하여야 하는 공법상 제한은 존속한다.

관련판례

◈ 행정목적을 위하여 공용되는 행정재산은 공용폐지가 되지 않는 한 사법상 거래의 대상이 될 수 없으므로 취득시효의 대상도 될 수 없다. 공물의 용도폐지 의사표시는 명시적이든 묵시적이든 불문하나 적법한 의사표시이어야 하고 단지 사실상 공물로서의 용도에 사용되지 아니하고 있다는 사실이나 무효인 매도행위를 가지고 용도폐지의 의사표시가 있다고 볼 수 없다.(대판 1983.6.14. 83다카181)

◈ 국유잡종재산(國有雜種財産)은 사경제적 거래의 대상으로서 사적 자치의 원칙이 지배되고 있으므로 시효제도의 적용에 있어서도 동일하게 보아야 하고, 국유잡종재산에 대한 시효취득을 부인하는 동규정은 합리적 근거 없이 국가만을 우대하는 불평등한 규정으로서 헌법상의 평등의 원칙과 사유재산권 보장의 이념 및 과잉금지의 원칙에 반한다.(헌법재판소 1991.5.13. 89헌가97)

4) 공용수용의 제한 : 공물을 다른 행정목적에 제공하기 위해서는 먼저 공용폐지 행위가 선행되어야 한다.
5) 공물의 등기 : 자연공물은 등기 없이도 법률의 규정에 의하여 국유로 되는 경우가 많다. 또한 하천부지로 된 토지에 대하여는 특별한 등기절차가 규정되어 있다. 그러나 이러한 특별규정이 없으면 공물인 부동산에 대하여도 부동산등기법에 의한 등기를 하여야 한다.

바. 공물의 사용관계

1) 일반사용

가) 공공용물의 일반사용 : 공물을 그 본래의 공용목적에 따라 타인의 공동이용을 방해하지 않는 한도에서 자유로이 사용하는 것을 말하며 자유사용 또는 보통사용이라고도 한다. (도로의 통행, 하천에서의 수영, 공원에서의 산책 등)

나) 공용물의 일반사용 : 공용물은 본래 행정주체의 사용에 제공함을 목적으로 하는 것이기는 하나 그 본래의 목적을 방해하지 않는 범위 내에서 예외적으로 그 일반사용이 허용된다.

2) 허가사용

가) 공공용물의 허가사용 : 공공용물의 사용이 일반사용의 통상적 범위를 넘어서 타인의 공동사용에 지장이 있거나 사회공공의 안녕질서에 장해를 미칠 우려가 있는 때에 공공의 질서유지 또는 공동사용관계의 조정의 견지에서 그러한 행위를 일반적으로 제한하고 특정한 경우에 그 제한을 해제하여 그 사용을 허용하는 것을 말한다. 허가사용은 성질상 일시적 사용에 국한된다고 할 것이고 그 범위를 넘어서 공물의 계속적 점용을 내용으로 하는 것은 공물사용의 특허로 보아야 한다.

나) 공용물의 허가사용 : 공용물에 있어서도 그 목적을 방해하지 않는 한도에서 예외적으로 그 사용이 허가되는 경우가 있다.

3) 특허사용

공물관리권에 의하여 일반인에게는 허용되지 않는 특별한 공물사용의 권리를 특정인에 대하여 설정하여주는 것을 공물사용권의 특허라 하고 그에 의거한 공물의 사용을 공물의 특허사용이라 한다. 다만 실정법상으로는 허가라는 용어가 쓰이는 경우가 많다. (도로법에 의한 도로점용의 허가, 하천법에 의한 하천부지·유수의 점용허가 등)

4) 관습상 특별사용

지역적 관행에 의하여 성립한 공물사용권에 의한 공물사용을 말한다.(관개용수리권(灌漑用水利權), 유수권(流水權), 음용용수권, 입어권(入漁權) 등)

행정실무

제 7 장 인·허가 법제실무

제 1 절 인·허가제도의 개요

1. 의의

인·허가제도(認·許可制度)라 함은 공공질서의 유지나 공공복리의 증진을 위하여 특정의 영업·사업·업무나 그 밖의 행위를 함에 있어서 행정관청의 일정한 행위(허가·인가·면허 등)나 행정관청에 대한 일정한 행위(등록·신고 등)를 요건으로 하는 것으로, 그러한 목적을 위하여 국민의 사회·경제생활상의 자유 또는 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제제도(規制制度)를 말한다.

인·허가는 허가 또는 인가 등을 받거나 등록 또는 신고를 하지 아니하고서는 일정한 영업·사업·업무나 그 밖의 행위를 처음부터 합법적으로 할 수 없게 된다는 점에서 사전적(事前的)인 규제방식이라고 할 수 있으며, 일정한 영업·사업·업무나 그 밖의 행위를 처음부터 자유롭게 허용하되 법 위반행위가 발생한 때에만 이를 단속하거나 처벌을 통하여 규제하는 사후적(事後的)인 규제방식과는 구별된다.

2. 인·허가의 종류

가. 인·허가의 효과에 따른 구분

인·허가의 효과에 따른 구분은 인·허가를 받은 경우에 어떠한 효과가 있느냐에 따른 구분으로서 ①일정한 권리·의무가 설정되는 것, ②일정한 법률관계의 효력요건(效力要件)인 것, ③일정한 행위를 행하는 데 있어서의 적법요건(適法要件)인 것으로 구분된다.

그러나 실제로는 이러한 법률상의 효과가 복합되어 있어서 특정한 인·허가가

어디에 속하는가 하는 것을 명확하게 구분하기가 어려운 경우가 많다.

1) 권리·의무가 설정되는 것

광업허가나 어업면허와 같이 인·허가에 따라 배타적인 권리와 함께 이에 따르는 의무가 포괄적으로 형성되는 것이 있는데, 이러한 인·허가제도에 있어서는 인·허가를 받은 자를 적극적으로 보호하고 지도·감독하며 인·허가를 받지 아니한 자로부터의 침해를 방지하는 데 필요한 장치를 두는 것이 일반적이다.

2) 효력요건인 것

법인의 설립 및 정관변경 허가와 토지거래의 허가 등과 같이 일정한 법률관계에 보충적으로 작용하여 그 효력을 발생하게 하는 것으로서 이러한 인·허가제도에 있어서는 인·허가를 받지 아니하고 한 행위에 대하여는 그 효력이 없으므로 별도로 처벌(處罰)이나 제재(制裁)는 두지 아니하는 것이 일반적이다.

3) 적법요건인 것

건축허가, 영업 또는 설립 등의 허가 또는 등록과 제작자 등록 등과 같이 일정한 행위나 영업 등을 적법하게 할 수 있도록 하는 것으로서 이러한 인·허가제도에 있어서 인·허가를 받지 아니하고 한 행위는 위법한 것으로서 금지되거나 단속의 대상이 되도록 하는 것이 일반적이다.

나. 인·허가의 성질에 따른 구분

인·허가가 일신전속적(一身專屬的)인 것인지의 여부에 따른 구분으로서 이는 입법실무상 인·허가의 효과를 다른 사람에게 이전(移轉)할 수 있는가 없는가를 파악하는 데 실익(實益)이 있는 구분이다.

1) 대인적(對人的) 인·허가

의사면허 또는 자동차운전면허 등과 같이 일정한 지식·능력·경력 및 기술 등 신청인의 개인적이고 주관적인 사정인 인적(人的) 요소를 인·허가의 요건으로 하는 것이다.

대인적(對人的) 인·허가는 그 성질이 일신전속적인 것 즉, 인·허가를 받은 사람에게만 속하는 지식 또는 능력 등에 따른 것이므로 그 인·허가의 효과를 상속이나 양도 등에 의하여 다른 사람에게 이전할 수 없다는 데에 그 특징이 있다.

2) 대물적(對物的) 인·허가

건축허가 또는 음식점영업허가 등과 같이 일정한 시설 및 장비 등 객관적인 사정인 물적(物的) 요소를 인·허가의 요건으로 하는 것이다.

대물적(對物的) 인·허가는 인·허가를 받을 자가 누구인가에 관계없이 물적 요소를 인·허가의 요건으로 하는 것이므로 대인적(對人的) 인·허가와는 달리 그 인·허가의 효과를 다른 사람에게 이전할 수 있다는 것을 그 특징으로 한다.

3) 혼합적(混合的) 인·허가

일정한 인적요소(일정한 시험합격 또는 경력소유 등)와 물적 요소를 동시에 인·허가의 요건으로 하는 경우를 혼합적(混合的) 인·허가라고 한다.

혼합적 인·허가는 어느 요소를 더 중시하느냐에 따라 차이가 있지만 원칙적으로는 그 인·허가의 효과를 다른 사람에게 이전할 수가 없다. 다만, 동일한 인적 요건을 갖춘 다른 사람에게 이를 이전할 수 있는 경우가 있는데, 이러한 경우 실정법상에서는 그 이전의 적합성 여부를 심사할 수 있도록 하기 위하여 영업 등의 양도·양수 허가·신고와 같이 행정관청으로부터 또 다른 인·허가를 받도록 하는 것이 일반적이다.

다. 인·허가의 대상에 따른 구분

이는 인·허가를 ① 1회적인 행위를 대상으로 하는 것, ② 계속적인 업무·영업 또는 사업을 대상으로 하는 것, ③ 일정한 행위를 적법하게 할 수 있는 자격을 부여하는 것에 따라 구분하는 것으로서 이 구분은 인·허가제도의 설정·운영이나 지도·감독의 정도·체계를 어떻게 달리 할 것인지를 파악하는 데 그 실익(實益)이 있다.

1) 1회적인 행위를 대상으로 하는 것 (행위허가)

1회적인 행위를 대상으로 하는 인·허가는 건축허가, 토지거래허가, 타인 토지에의 출입허가와 토지형질 변경허가 등과 같은 인·허가나 지도·감독행위의 일환으로 행하여지는 사업계획인가 등과 같이 인·허가의 대상이 1회적인 행위로 끝나는 것이다. 이는 당해 인·허가의 목적이 되는 행위가 완성되면 따로 인·허가의 취소나 철회가 필요 없이 당해 인·허가의 효력이 소멸되며, 지속적인 지도·감독도 필요하지 아니하다는 데 그 특징이 있다.

2) 계속적인 업무·영업 또는 사업을 대상으로 하는 것 (영업허가 : 제2장)

계속적인 업무 등을 대상으로 하는 인·허가는 보험업허가, 유·도선 사업면허, 건설업·군납업 등록 등과 같이 일정한 업무·영업 또는 사업을 내용으로 하는 것으로서 인·허가의 가장 전형적인 형태이다.

이러한 인·허가제도는 일정한 업무·영업 또는 사업을 인·허가의 대상으로 하고, 인·허가의 요건으로서 일정한 시설이나 설비, 기술능력 또는 자본능력 등을 갖추도록 하는 것이 일반적이며, 그 외에도 인·허가를 받은 자에 대한 사후적 지도·감독에 이르기까지 당해 제도의 운영 전반에 관하여 규정하는 데 그 특징이 있다.

3) 일정한 자격을 부여하는 것 (자격면허)

일정한 자격을 부여하는 인·허가는 의사면허, 자동차운전면허, 해기사 면허와 교수자격의 인정 등과 같이 일정한 지식 또는 기술이나 능력을 갖춘 사람에 대하여 일정한 자격을 부여하는 것이다.

이러한 인·허가에 있어서는 그 자격인정 절차의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 시험을 실시하거나 제도화된 객관적인 학력이나 경력 등을 요구하는 것이 일반적이다.

라. 인·허가의 실정법상 사용례에 따른 구분

1) 허가(許可)

규제를 받지 아니하고 일정한 행위나 영업 등을 하게 되면 공공의 안전이나 질서에 대한 장해가 발생하는 등 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 그러한 행위를 적절히 배제시킬 필요가 있는데, 이러한 목적을 달성하기 위하여 공공의 안전, 질서유지 등 공익을 위한 최소한의 방법에 의한 지도·감독이 바람직한 경우에 허가제로 규정한다.

≪예≫ 건축허가, 총포제조업허가, 임목벌채허가, 농지전용허가, 먹는샘물제조업허가, 식품영업허가, 제조소등의 설치·변경허가(위험물안전관리법 제6조) 등

2) 인가(認可)

어떠한 법률관계가, 일반 국민에 대하여 고도의 신뢰를 유지하는 것이 필요한 것과 같이, 공익에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 이를 방치(放置)할 수 없는 경

우로서 당해 법률행위를 유효(有效)하게 완성함에 있어서 행정관청이 개입하여 공익(公益)을 보호할 필요가 있는 경우에 인가제로 규정한다.

《예》 각종 특수법인의 설립인가, 정관인가, 운임·요금·약관 등의 인가

3) 면허(免許)

일정한 자격을 부여하는 것과 같은 대인적(對人的) 허가와 특허적(特許的) 성질이 강한 사업허가의 경우에 면허제로 규정한다.

《예》 의사면허, 자동차운전면허, 개인택시운송사업면허, 어업면허 등

4) 특허(特許)

일정한 사업이나 법률관계를 조성하여 적극적으로 공공복리를 증진시키기 위하여 필요한 경우에 특허제로 규정하며, 이 경우에는 사업이나 법률관계의 조성 또는 지원을 위하여 타인에 의한 침해로부터의 보호와 적극적인 지도·감독에 관한 규정을 두는 것이 일반적이다.

《예》 특허보세구역 설치·운영특허(관세법) 등

5) 등록(登錄)

일정한 법률사실이나 법률관계의 존부(存否)를 공적(公的)으로 표시·증명할 필요가 있는 경우 또는 일정한 영업이나 사업에 있어서의 인·허가가 단순히 업무의 개시요건에 불과하거나 인·허가의 여부에 관한 처분요건이 없고 또한 행정관청의 재량의 여지가 없는 경우에 등록제로 규정한다.

《예》 건설업 등록, 자동차 등록, 광업권설정 등록, 변호사·공인회계사 등록 등

6) 승인(承認)

감독관계에 있어서의 동의 또는 승낙을 부여하는 의미로 사용하는 경우에는 승인제로 규정한다.

《예》 사업계획 승인, 준비금사용 승인 등

7) 신고(申告)

특정한 사실 또는 법률관계의 존부에 관하여 행정관청에 이를 알리는 것이 필요한 경우 또는 일정한 영업이나 사업에 있어서 단순히 자료파악을 위하여 영업자 등의 협조가 필요한 경우 등에 신고제로 규정한다.

《예》 휴·폐업 신고, 인장업 신고, 유사투자자문업 신고 등

신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 법적 의무가 끝나게 되는데, 신고를 관장하는 행정청은 신고서의 기재사항에 하자가 없고 필요한 구비서류를 갖춘 경우 또는 법령 등에 규정된 형식상의 요건을 갖춘 경우에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고의 의무가 이행된 것으로 보도록 되어 있다(행정절차법 §40).

따라서 신고가 소정의 형식적 요건을 갖춘 경우에는 일단 이를 수리(受理)하여야 하고, 원칙적으로 내용상의 문제로 신고수리를 거부하여서는 아니 된다.

관련판례

◈ 관계 법령 소정의 형식적 요건을 갖춘 공장설립신고의 수리를 거부할 수는 없다고 한 판례
공장설립신고가 관계 법령 소정의 형식적 요건을 갖추었다면 시장·군수·구청장은 일단 이를 수리하여야 하는 것이고, 만일 신고한 사항이 법령상 규정된 입지기준에 적합하지 아니하다고 판단된다면 법령에서 규정된 바에 따라 공장입지의 변경을 권고하거나 입지기준에 적합하도록 시설의 설치를 권고할 수 있고, 이러한 권고를 받은 자가 권고응낙의 통보를 하면 시장·군수·구청장은 공장설립신고확인서를 교부하고, 이에 응하지 아니한다면 공장입지의 변경 또는 공장설립계획의 조정을 명할 수 있을 뿐이지 공장설립신고서의 수리 자체를 거부할 수는 없다.(1994. 6. 28. 선고 93누15922판결)

◈ 신고에 형식적 하자가 없는 경우 실체적 이유를 들어 신고의 수리를 거부할 수는 없다고 한 판례
토지거래신고가 국토이용관리법 소정의 형식적 요건을 모두 갖춘 것이라면 행정청은 일단 이를 수리하여야 하는 것이고, 만일 신고 된 토지의 이용목적이 국토이용계획이나 자연환경보전 등의 공익적 기준에 적합하지 아니하다고 판단되거나 신고 된 토지가 공익사업용 토지에 해당하여 국가 등이 매수를 원하는 경우이면 국토이용관리법의 규정이 정하는 바에 따라 토지거래계약체결의 중지 등을 권고하거나 선매자를 지정하여 당해 토지를 협의매수 하도록 알선을 할 수 있을 뿐이지, 위와 같이 공익적 기준에 적합하지 않는다는 등의 실체적 사유를 들어 토지거래신고의 수리 자체를 거부할 수 없다. (1997. 8. 29. 선고 96누6646판결)

8) 그 밖의 인·허가

그 밖에도 인·허가제도는 실정법상으로 지정(指定)·인정(認定)·검인(檢印)·검정(檢定)·공증(公證) 및 확인(確認) 등의 형식으로도 운영되고 있다.

이와 같이 인·허가제도는 매우 다양한 형태로 규정되고 있기 때문에 모든 형태의 인·허가를 체계적으로 분석하는 것이 쉽지 아니한데, 여기에서는 인·허가제

도의 실무적인 운영 과정에서 현실적으로 자주 문제가 되어 왔고 검토가 필요한 실무 사례를 인·허가에 관한 대법원 판례 및 현행 입법례 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

3. 이론상·실정법상 의미의 차이

현실적으로 실정법상 사용되고 있는 인·허가의 의미가 이론상의 인·허가와 일치하지 아니하는 것으로부터 실무상 많은 어려움을 느끼는 것이 사실이다. 여기에서는 인·허가에서 대표적인 영업허가의 경우 그 의미가 어떻게 다른 지를 알아보기로 한다.

가. 이론상의 허가

이론상으로 허가(許可)는 법령에 의하여 일반적으로 금지되고 있는 행위(부작위의무 가운데 미성년자의 음주금지 등과 같은 절대적 금지행위는 제외)에 대하여 특정한 경우 그 상대방에게 그 금지를 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있도록 해 주는 처분을 말한다.

허가는 금지되었던 자연적 자유가 특정한 경우에 회복되는 것에 불과한 것으로 금지의 반대로서 명령적(命令的) 행위의 일종으로 보고 있으며, 허가로 인한 이익은 원칙적으로 반사적(反射的) 이익이라고 볼 수 있다.

그러한 점에서 원래 특정인에 대하여 새로운 권리·능력이나 포괄적 법률관계를 설정하는 행정기관의 행위로서 형성적(形成的) 행위의 일종으로 보는 특허와는 구별된다.

그러나 허가로 인하여 특정한 권리가 설정되는 것은 아니라고 하더라도 허가를 받음으로써 자연의 자유인 자유권(自由權)의 행사가 가능하게 되고, 그로 인하여 사실상 일정한 독점적 이익을 받을 때가 많으므로 제한된 범위 안에서는 허가가 형성적 행정행위의 성질을 가진다고 할 수 있으며, 허가로 인한 이익이 보호될 소지도 있다고 하겠다.

허가를 받아야 할 행위를 허가받지 아니하고 행한 경우에는 원칙적으로 행정상 강제집행이나 처벌(행정벌)의 대상이 될 뿐이고 그 행위의 민·상사법상의 효력이 당연히 부정되는 것은 아니다. 물론 행위효력의 부정과 관련하여 규제허가 등의 경우에는 예외가 있다.

나. 실정법상의 허가 (실정법상 '허가'로 쓰고 있는 경우)

일반적으로 사전적인 규제를 받지 아니하고 자유롭게 일정한 영업을 하도록 하는 경우 공공의 안전이나 질서에 문제가 발생하는 등 공익을 해칠 우려가 상당히 큰 경우로서 그러한 행위에 대하여 최소한의 수단에 의한 지도·감독을 통하여 적절한 규제를 함으로써 공공의 이익을 도모할 필요가 있는 경우에는 실정법상 허가제(許可制)가 도입된다. 실정법상 허가 가운데 강학상 허가의 의미로 사용되고 있는 것은 식품위생법상 식품위생업의 허가와 같은 것이 그 전형적인 예이다.

그러나 실정법상으로 허가라는 용어는 강학상 허가의 의미로 사용되는 것 외에도 경우에 따라 강학상 특허 또는 인가 등의 의미로도 사용되는 등 다소 확장된 의미로 사용되고 있다.

강학상 특허(特許)는 특정인에 대하여 새로운 권리·능력 또는 포괄적 법률관계를 설정하는 행정관청의 행위의 의미로 사용되는데, 그러한 의미로 사용되는 허가의 예를 들면, 도시가스사업허가(가스도매사업 및 일반도시가스사업) 등이 있다.

도시가스사업허가는 허가의 기준을 정하면서 그 요건의 중요내용을 하위법령으로 위임하고 있으며 위임된 요건도 상당히 추상적(抽象的)이고 다의적(多義的)인데, 재량의 크기로 특허가 되는 것은 아니라고 할 것이지만 이 경우 허가권자가 재량을 행사할 여지가 상당히 많게 되어 있다.

즉, 도시가스사업허가의 경우 허가를 신청하는 자가 요건을 모두 갖춘 경우에도 허가권자가 가스의 수급상황, 사업자의 분포 등을 고려하여 허가를 거부할 수 있도록 되어 있어 그 법적 성격이 강학상 특허와 매우 가깝다고 할 수 있다. 그 밖에도 실정법상 용어가 강학상의 그것과 다르게 사용되는 경우로서 민법에 의한 법인설립의 허가가 강학상 인가의 의미로 사용된 경우 등을 들 수 있다.

다. 허가와 유사한 규제 (명칭불문 실제로 '허가'와 유사한 규제)

현실적으로 실정법상으로는 '허가'라는 용어를 사용하지 아니하고 인가·면허·지정·승인 또는 등록 등의 용어를 사용하면서도 그 실질적인 법적 성격을 보면 강학상 허가이거나 이와 유사한 것이 상당히 많다.

그런데 이처럼 그 법적 성격은 유사함에도 불구하고 실정법상으로는 다른 용어로 사용함으로써 행정기관은 물론 국민의 입장에서 보면 규제제도를 이해하기에 매우 어렵게 되는 경우가 많은 바, 이를 법적 성격에 따라 단순화하여 법적 성격

에 맞는 용어를 사용하고자 하는 적극적인 노력이 필요하다고 하겠다.

먼저 인가(認可)를 보면, 그것이 특허적 성격이 강한 사업에 대하여 행정기관이 허가를 하는 의미로 사용되는 경우가 있는데, 은행법에 의한 은행업 인가나 신탁업법에 의한 신탁업 인가 등이 이에 해당한다.

인가는 원래 특정 법률관계 당사자의 행위에 대하여 동의로서 그 행위의 효력을 보충함으로써 법률상의 효력을 완성시키는 행정기관의 행위를 말하는데, 법률관계에 있어서 국민에 대하여 고도의 신뢰를 유지하는 것이 필요하다든지 공익에 미치는 영향이 매우 큰 경우에는 당해 법률행위를 유효하게 하기 위하여 허가와 마찬가지로 행정기관이 개입함으로써 공익을 보호할 필요에서 인가제를 도입하게 된다.

그리고 면허(免許)가 허가의 의미로 사용되는 경우가 있는데, 이 경우 대체로 특정의 자격을 부여하는 것과 같은 대인적(對人的) 허가 외에 특허적(特許的)인 성질이 강한 사업허가에 많이 사용되고 있는데, 주로 특허적 성격이 강한 사업인 여객자동차운수사업면허 또는 주류제조면허가 이에 해당한다.

여객자동차운수사업의 경우를 보면, 허가와 유사하게 공익상 필요에 따라 행정기관에서 재량을 행사할 여지가 많도록 그 면허의 요건이 추상적이고 다의적으로 규정된 부분이 많다. 또 면허 제도를 두면서도 허가와 마찬가지로 면허의 기준, 부관(附款), 결격사유, 지위승계, 준수사항, 취소·정지 행정처분 등의 규정을 두고 있다.

또한 영업 등을 특정하는 행정기관의 행위의 의미로 사용되는 지정(指定)이 허가의 의미로 사용되는 경우가 있는데, 이는 다른 인·허가 보다 행정기관의 재량이 보다 넓게 인정되는 경우에 사용되고 있는 바, 담배사업법에 의한 담배소매인 지정과 같은 것이 그 예이다.

그 밖에도 약화된 허가의 의미로 사용되는 등록(登錄)이 있는데, 등록은 원래 행정기관의 관련 장부에 일정한 법률관계 또는 법률사실을 기록하여 올려서 그 존부(存否) 또는 진위(眞僞)를 공적(公的)으로 표시 또는 증명하는 것으로 강학상 공증(公證)의 의미로 사용된 것이나, 영업허가와 관련하여서는 영업·사업 및 업무 등에 대한 허가의 의미로 사용되고 있다.

실정법상 등록제를 두고 있는 많은 입법례를 보면, 등록의 기준, 결격사유, 지위승계, 등록취소(말소) 및 사업정지의 행정처분 등 허가와 유사한 규제내용을 규정하면서 등록신청의 수리(受理)·거부(拒否)와 관련하여 행정기관의 재량여지를 둠으로써 강학상의 허가와 유사하게 운영할 수 있도록 하고 있다는 것을 알 수 있다.

제 2 절 인·허가처분에 있어서의 적용 법령

1. 인·허가처분시의 적용 법령

가. 인·허가 신청 후 처분 전에 법령이 변경된 경우

인·허가신청 후 인·허가처분 전에 관련 법령이 변경된 경우 그 신청 당시의 종전 법령과 인·허가처분 당시의 개정된 법령 가운데 어느 법령을 적용하여야 하는지에 관하여 의문이 있을 수 있다.

그런데 인·허가 등의 행정처분은 처분 당시에 시행 중인 법령과 그에 따른 인·허가기준에 의하여 하는 것이 원칙이기 때문에 인·허가신청 후 법령이 개정되어 시행된 때에는 그 개정법령(처분 당시의 법령)에 의하여 허가여부를 심사하여야 하며, 종전의 법령(신청 당시의 법령)을 적용하여서는 아니 된다.

다만, 개정법령의 부칙에 '이 법 시행 당시 ○○을 신청한 자에 대하여는 제○조의 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.'와 같은 특별한 경과조치 규정이 있는 경우에는 신청 당시의 법령에 의한다.

한편, 인·허가신청 후 인·허가 처분을 하고자 하나 인·허가와 관련된 법률의 하위법령이 구체적으로 마련되지 못한 경우가 있을 수 있는데, 그 경우 그 하위법령이 공포되어 시행될 때까지는 인·허가 처분을 일시적으로 보류할 수 있다고 하겠다.

관련판례

◈ 허가신청 후 처분 전에 관계법령이 개정·시행된 경우 변경된 법령 및 허가기준에 따라서 한 처분은 적법하다고 한 판례

행정행위는 처분 당시에 시행중인 법령과 허가기준에 의하여 하는 것이 원칙이고 인·허가 신청 후 처분 전에 관계 법령이 개정·시행된 경우 신법령 부칙에 그 시행 전에 이미 허가신청이 있는 때에는 종전의 규정에 의한다는 취지의 경과규정을 두지 아니한 이상 당연히 허가신청 당시의 법령에 의하여 허가 여부를 판단하여야 하는 것은 아니며, 소관 행정청이 허가신청을 수리하고도 정당한 이유 없이 처리를 늦추어 그 사이에 법령 및 허가기준이 변경된 것이 아닌 한 변경된 법령 및 허가기준에 따라서 한 불허가처분은 적법하다.(1998. 3. 27. 선고 96누19772)

나. 관련 법령이 2 이상인 경우

인·허가처분을 하는 때에는 위에서 본 바와 같이 처분 당시에 시행 중인 법령에 의하는 것이 원칙이지만, 인·허가처분과 관련하여 2 이상의 관련 법령이 있는 경우 그 다른 법률이 모두 적용되는지에 관하여 의문이 있을 수 있다.

이와 같이 관련 법령이 있는 경우 당해 법령상의 기준을 갖추었다고 하더라도 관련 법령상의 기준을 갖추지 아니한 때에는 당해 인·허가를 할 수 없는 것이 원칙이다.

관련판례

◈ 석유사업법령에 의한 주유소 허가의 기준을 갖춘 자가 건축법 등 다른 법령의 주유소 설치기준을 갖추지 못한 경우 적법한 허가를 할 수 없다고 한 판례
주유소 설치에 관한 제한을 규정하고 있는 관계 법령에는 석유사업법, 석유사업법시행령 및 그 시행령의 위임을 받은 시·도지사의 고시뿐만이 있는 것이 아니고, 건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등도 주유소 설치 기준을 별도로 규정하고 있으며, 주유소 허가에 있어서 입법목적, 규정사항, 적용범위 등에 비추어 석유사업법령이 건축법 등에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고는 해석되지 아니하므로 석유사업법령에 따른 주유소 허가의 기준을 갖춘 자라 할지라도 건축법 등 다른 법령 소정의 주유소 설치 기준을 별도로 갖추지 아니하는 이상 적법한 주유소 허가를 할 수 없다.(1999. 4. 23. 선고 97누14378)

다. 일정한 행위에 대한 법령이 2 이상인 경우

인·허가처분을 하는 때에는 위에서 본 바와 같이 처분 당시에 시행 중인 법령에 의하는 것이 원칙이지만, 일정한 행위에 관하여 입법목적 등을 달리하는 다른 법률이 있는 경우에는 그 다른 법률에 의한 인·허가도 동시에 받아야 하는지에 관하여 의문이 있을 수 있다.

이와 같이 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 정하고 있는 경우에는 하나의 인·허가를 받은 때에 다른 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 보도록 의제(擬制)[27]되어 있는 경우를 제외하고는 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 의한 인·허가를 각각 받아야 하는 것이 원칙이다.

27) 인·허가 의제제도에 관하여는 제5장 참조

관련판례

◈ 입법목적 등을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 정하고 있는 경우, 그 행위에 관하여 각 법률에 따른 허가를 받아야 한다고 한 판례
입법목적 등을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각기 정하고 있는 경우 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 풀이되지 아니하는 한 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 허가를 받아야 할 것인 바, 이러한 경우 그 중 하나의 허가에 관한 관계 법령 등에서 다른 법령상의 허가에 관한 규정을 원용하고 있는 경우나 그 행위가 다른 법령에 의하여 절대적으로 금지되고 있어 그것이 객관적으로 불가능한 것이 명백한 경우 등에는 그러한 요건을 고려하여 허가 여부를 결정할 수 있다. (1998. 3. 27. 선고 96누19772)

라. 법령이 제·개정될 예정인 경우

법령이 제·개정될 예정인 경우로서 아직 당해 법령이 공포만 되었을 뿐 시행이 되지 아니하고 있다면, 당해 법령의 효력이 현실적으로 발생하고 있는 것은 아니므로 제·개정될 법령에 근거하여 인·허가의 가부(可否)를 결정하여서는 아니 된다.

관련판례

◈ 새로운 건축법령에서 조례에 위임한 사항에 관하여 아직 공포·시행되지 아니한 조례안의 기준에 의하여 건축허가의 가부를 결정할 수는 없다고 한 판례
건축법령에서 지방자치단체의 조례에 위임된 사항은 법령의 시행일부터 1년의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 제정될 때까지는 종전의 규정에 의한다는 취지로 규정하고 있는 점에 비추어 건축법 제50조, 같은 법 시행령 제81조에서 규정하고 있는 건축선 등으로부터 띄어야 할 거리에 관한 조례가 제정되지 아니한 이상 종전의 규정이나 현행 규정 중 위 조례에 관한 부분을 제외한 나머지 규정에 의하여 건축허가 여부를 결정하여야 하고, 건축허가 신청이 아직 공포·시행되지 아니한 조례안 부분을 제외하고는 종전 및 현행 규정의 요건을 모두 충족하고 있다면 그 조례안을 들어 건축허가를 거부할 수는 없다. (1994. 9. 27. 선고 94누5021)

2. 위반행위를 이유로 한 제재처분시의 적용 법령

위반행위를 이유로 제재처분(과징금 또는 영업정지·허가취소 등)을 하는 때에는 법률적용에 관하여 특별한 규정이 없는 한 위반행위를 한 당시에 시행되던 법

령을 근거로 처분하여야 하며, 제재처분을 하는 당시의 법령을 근거로 처분하여서는 아니 된다.

이와 관련하여 제재처분 규정을 개정하는 경우 대법원판례상에서도 위반행위시 법이 적용되는 것으로 보고 있는 등 특별한 경과조치를 둘 필요는 없으나, 행정제재가 강화되는 경우 종전 행위자의 권익보호에 만전을 기하기 위하여 부칙에 종전의 규정에 의하도록 하는 경과조치를 두기도 한다.

관련판례

◈ 법 위반행위 후 법령이 변경된 경우 제재처분을 함에 있어서 개정법령을 적용하여서는 아니 된다고 한 판례

위반행위를 이유로 한 행정상의 제재처분(행위당시에는 필요적 취소사유)을 하려면 그 위반행위 이후 법령의 변경에 의하여 처분의 종류를 달리(영업정지 사유) 규정하였다 하더라도 그 법률적용에 관한 특별한 규정이 없다면 위반행위 당시에 시행되던 법령을 근거로 처분을 하여야 마땅하다.(1983. 12. 13. 선고 83누383)

구 건설업법이 시행되던 당시에 한 건설업면허의 대여행위에 대하여 행정상의 제재처분을 하려면, 그 후 개정된 건설업에서 달리 특별한 규정을 두고 있지 아니한 이상 그 위반행위 당시에 시행되던 구 건설업법에 의하여야 할 것이다.(1987. 1. 20. 선고 86누63)

3. 종전 영업자에 대한 개정법령의 적용여부

법령 개정 전에 이미 인·허가를 받아 영업 중인 자라 하더라도 공익상의 요구에 의하여 법령이 개정된 경우에는 개정법령에서 특별한 경과조치 규정을 두고 있지 아니한 이상 개정법령이 적용된다는 점에 유의할 필요가 있다.

법령의 개정으로 인하여 종전 영업자가 입게 되는 불이익을 방지하기 위하여 일반적으로는 개정법령의 부칙에 경과조치 규정을 두어 기득의 권리·지위를 보호하거나 새로운 법질서로의 급격한 변화에 대한 완화조치를 취하고 있다.

그러나 이러한 특별한 경과조치 규정이 없는 경우에는 기존의 영업자에 대하여도 원칙적으로 개정법령이 적용된다.

따라서 법령 개정시에는 종전 영업자(기득권자)의 권리·지위를 보호하기 위하여 입법시 고려가 필요한 지의 여부를 신중히 검토한 후 그것이 필요한 경우에는 다음의 방안 가운데 적합한 수단을 선택하여 입법화 하고 있다.

- 시행일 규정에서 시행유예를 규정하여 입법충격을 다소 완화하는 방안
- 경과조치 규정에서 종전의 기득권자에 대하여는 종전의 규정에 의하도록 하여 새로운 법령의 적용을 배제시킴으로써 기득권을 보호하는 방안('이 법 시행 당시 종전의 ○○법에 의하여 ○○업의 허가를 받은 자는 이 법에 의한 ○○업자로 본다.'와 같은 규정을 둔다)
- 경과조치 규정에서 종전의 기득권자는 새로운 법령의 요건을 갖춘 것으로 보되, 일정 기간이 경과된 후에는 새로운 법령의 요건을 실제로 갖추도록 하여 입법충격을 완화하는 방안('이 법 시행 당시 ○○업을 영위하고 있는 자는 이 법 시행일부터 ○○까지는 제○조의 규정에 불구하고 ○○업을 영위할 수 있다'와 같은 규정을 둔다)
- 특례규정에서 종전의 기득권자 등에 대하여 일정 기간 동안 또는 일정한 조건 하에 새로운 법령(본칙)의 내용과 다른 내용의 규정을 잠정적으로 적용시켜 입법의 충격을 완화하는 방안

제 3 절 인·허가의 판단기준

1. 인·허가 판단기준의 개요와 범위

권력적 수단에 의한 경제규제행정 가운데 개별적이고 탄력적인 행정처분에 의한 규제제도라고 할 수 있는 인·허가제도는 앞에서 본 바와 같이 법령상 규정 형태가 다양하고 그 법적 성질에 있어서도 강학상의 의미와 일치하지 아니하는 부분이 많다.

특히 인·허가의 기준을 보면 각 규제의 종류에 따라 필요한 정도를 초과하여 규제하는 경우도 있으므로 개별·구체적인 사안(事案)에서 인·허가의 여부를 판단하기란 쉬운 일이 아니다.

물론 오늘날에는, 인·허가가 국민의 권리·의무와 직접 관련되는 처분이므로 법치주의가 인·허가의 분야에서도 예외 없이 엄격하게 적용되어야 한다는 측면에서, 인·허가를 함에 있어서 그 판단의 중요한 기준을 인·허가를 규정한 당해 법령에서 비교적 상세하게 규정해 두고 있는 것이 일반적이다.

그러나 인·허가에 있어서는 그 본질상 정도의 차이는 있으나 대부분의 경우 복잡다기(複雜多技)하고 유동적(流動的)인 현실에 적응할 수 있도록 재량의 여지가

인정되고 있다. 따라서 인·허가 업무의 실무에 있어서는 당해 법령에서 규정한 인·허가기준 규정은 물론 법 전체 규정의 취지나 다른 관계법령상의 규정, 법령에서 부여한 재량권의 범위 안에서 수립한 재량행사의 기준, 중대한 공익(公益)이나 신뢰보호의 필요 등도 함께 고려를 할 수 있는 것이다.

이러한 점에서 볼 때 인·허가에 있어서의 판단기준은 당해 법령상의 인·허가기준을 넘어 그 고려의 범위가 상당히 넓다고 할 수 있겠다.

2. 인·허가의 재량성(裁量性)과 판단기준

인·허가에 있어서 재량이 인정될 수 있는 여지가 없는 기속행위(羈束行爲)와 어느 정도까지는 재량이 인정되는 재량행위(裁量行爲)로 나눌 수 있는데, 등록·신고 또는 확인 등은 기속행위에 속하는 것으로 분류할 수 있고, 허가 또는 면허 등 대부분의 인·허가는 정도에 있어서 그 차이가 있으나 재량행위에 속하는 것으로서 분류할 수 있는데 재량행위에 속하는 인·허가를 규정한 법령에서는 그 기준이 다소 추상적(抽象的)이고 다의적(多義的)으로 규정되고 있는 것이 일반적이다.

그런데 인·허가에 주어지는 재량의 정도에 관계없이 종전에는 인·허가에 있어서 그 기준을 법령에 규정하지 아니하는 것이 일반적이었다. 즉, 법률상 재량이 인정된다고 보는 경우에도 그 재량의 정도에 따른 인·허가 여부의 판단에 있어서 인·허가의 권한을 가진 기관이나 법원의 해석·운용에만 의존해 왔다.

그러나 오늘날에는 인·허가가 자의적(恣意的)이거나 편의적(便宜的)인 처분이 되지 않도록 하기 위하여 인·허가를 도입하는 대부분의 경우에 인·허가 판단의 기준을 당해 법령에서 명확하게 규정하고 있다.

오늘날 삼권분립 하에서의 행정은 그 적응성과 탄력성을 높여 개별적이고 구체적인 상황에 적절히 대응하기 위하여 재량을 행사하는 것이 필요하다. 문제는 모든 재량행위가 이제는 사법심사(司法審査)의 대상이 된다는 점을 고려하여 인·허가에 있어서도 재량권의 일탈·남용을 방지하여 적정한 재량행사가 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 사실 당해 법령에서 인·허가의 판단기준을 체계적으로 규정하는 것이 중요한 이유가 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

인·허가의 기준을 법령에 자세히 규정해 두게 되면, 인·허가의 신청인이나 관계인은 처분의 위법·부당 여부를 더욱 쉽게 판단할 수 있게 되어 행정심판 또는

행정소송의 수단을 통하여 권리구제를 받게 될 가능성도 더욱 높아지게 된다. 이러한 점에서 인·허가의 기준을 법령에 규정하는 것을 입법민주화의 진전이라는 측면에서 보기도 한다.

그럼에도 불구하고, 인·허가의 기준을 법령에 빠짐없이 규정하는 것은 구체적인 상황에 적응한 신축적이고 타당한 인·허가를 위하여 반드시 바람직한 것만은 아니라고도 할 수 있으며, 현실적으로나 입법 기술적으로 그것이 쉬운 일은 아니다.

따라서 행정기관은 인·허가 여부의 판단에 있어서, 당해 법령에서 규정된 명시적인 기준에만 의존할 수는 없고, 그 외에도 다른 관계법령의 규정이나 합리적이고 타당하게 수립된 재량행사의 기준이라든지 공공의 이익과 안정 등의 중대한 공익, 신뢰보호의 원칙 등의 기준을 함께 고려하여야 할 필요가 있게 된다.

한편, 인·허가의 신청이 있다고 하여 모든 신청에 대하여 인·허가처분을 할 수 있는 것은 아니며, 인·허가처분이 가능한지 여부에 대하여 신중하게 심사할 필요가 있다.

인·허가신청 서류 등을 검토한 결과 그 신청이 다음의 사항 가운데 하나에 해당하는 경우에는 인·허가신청을 거부하고 인·허가처분을 하지 아니할 수가 있다고 하겠다.

- 당해 법령상의 제한에 위배되는 경우
- 당해 법령은 아니라고 하더라도 다른 관계 법령상의 제한에 위배되는 경우
- 합리적이고 타당한 방법으로 수립된 재량행사기준에 위배되는 경우
- 인·허가처분을 하는 경우 중대한 공익(公益)이 침해될 우려가 있는 경우

그러나 위의 기준 가운데 일응 어느 하나의 경우에 해당되어 인·허가 거부처분을 고려함에 있어서, 그것이 다음과 같은 경우에 해당하는 문제로 판단되면, 당해 인·허가 신청의 거부를 재고하여야 할 것이다.

- 법령상 제한사유 외의 추상적 사유에 의할 경우
- 관련성이 없는 다른 법령을 이유로 하는 경우
- 상위 법령에 근거가 없는 행정규칙(예규·고시 등)에 의할 경우
- 상위 법령에 근거가 없는 방침·지시에 의할 경우
- 인·허가가 가능하다는 내용의 사전 언급이 있은 경우(신뢰보호의 원칙)
- 단순히 인근 주민의 반대를 이유로 하는 경우
- 서류제출 미비 등을 이유로 하는 경우

3. 법령에 명시된 인·허가의 기준

가. 당해 법령상의 기준

인·허가권자는 법령의 규정에 따라 인·허가의 신청을 받은 경우 우선적으로 인·허가를 설정한 당해 법령을 검토한 후 인·허가를 제한하고 있는 사항에 해당되어 인·허가의 기준에 맞지 아니한 경우에는 그 인·허가를 거부하여야 한다.

그런데 이러한 과정에서 당해 법령에서 직접적으로 제한하고 있지는 아니하나, 당해 법령의 관련 규정을 종합하여 판단한 결과 그러한 취지에 따라 불허가(不許可)를 하는 것은 정당하다고 할 수 있다.

관련판례

◈ 당해 법령상 규정을 종합한 결과 법령의 규정과 취지에 따른 처분인 경우의 처분은 정당하다고 한 판례

하천법 제25조제1항제6호, 하천법시행령 제18조제1항, 하천법시행규칙 제7조의2, 제7조의3제2항 등 관계규정들을 종합하면 하천관리청은 토석채취허가신청에 대하여 하천관리상 또는 치수 및 이수상 지장이 있는지, 자연경관 보전을 해하는지 등을 검토하여 그 허가를 거부할 수 있으므로 자연경관의 보전이 필요한 지역으로서 자연석의 채취로 인하여 하천관리에 지장이 예상되는 곳에 대한 자연석채취허가신청을 불허한 행정청의 처분은 하천법령의 규정과 취지에 따른 것으로서 정당하다.(1996. 7. 30. 선고 95누13760)

여기서 "당해 법령"의 범위를 판단함에 있어서 법률, 대통령령, 총리령·부령이 그에 포함되는 것은 당연하고, 그 밖에도 법령의 위임이 있는 경우로서 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 고시(告示) 등 행정규칙도 당해 법령의 범위에 포함된다고 보아야 한다.

관련판례

◈ 공업배치및공장설립에관한법률 제8조의 규정에 따라 공장입지의 구체적 기준을 정한 공장입지기준고시는 법규명령(당해 법령)으로서의 효력을 가진다고 한 판례
법령의 규정이 특정 행정기관에 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한 행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 않은 관계로 수임 행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우에는 그 행정규칙이 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 않는 한 그와 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가지는 것이므로 산업자원부장관이 정한 공장입지기준고시(상공자원부고시 제1994-139호) 제5조가 공업배치및공장설립에관한법률 제8조(산업자원부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 다음 각호의 사항에 관한 공장입지의 기준을 정하여 이를 고시하여야 한다)의 규정에 따라 공장입지의 기준을 구체적으로 정하여 '오염물질 배출공장이 인근 주민 또는 농경지에 현저한 위해를 가할 우려가 있을 때' 그 입지를 제한할 수 있다고 고시한 것은 법규명령으로서의 효력을 가진다.(1999. 7. 23. 선고 97누6261)

반면에 행정규칙이 상위 법령에 위임근거가 없거나 상위 법령보다 그 요건을 더 엄격하게 규정하는 경우 당해 행정규칙은 불합리한 내용으로서 법규명령으로서의 효력을 가지지 아니한다고 할 것이므로 이러한 행정규칙상의 제한은 당해 법령상 제한으로 볼 수 없어 인·허가신청을 거부할 수 있는 근거가 되지 못한다.

관련판례

◈ 상위법령에 위임의 근거가 없는 고시의 규정에 따라 공장설립 허가신청서를 반려할 수는 없다고 한 판례
지방자치단체장이 상공자원부 고시에서 정한 기준보다 더 엄격하게 요건을 추가하여 주민들의 동의를 얻도록 규정한 것은 법령의 규정을 보충하는 효력이 있는 것이 아니라서 일반 국민과 법원을 기속할 수 없으므로 이를 근거로 공장설립허가신청을 반려할 수 없다.(1999. 7. 23. 선고 97누6261)

그런데 당해 법령에서 인·허가의 제한사유로 공익상 인·허가를 제한할 수 있도록 한 경우에도 인·허가를 제한하여 달성하고자 하는 공익과 그로 인하여 받게 되는 상대방의 불이익을 면밀히 비교·형량하여 재량권의 행사에 있어서 신중을 기하도록 하여야 한다.

관련판례

◈ 당해 법령상의 공익상 인·허가제한 필요성의 판단에 있어서 공익과 상대방의 불이익을 비교·형량하여야 한다고 한 판례
식품위생법의 관계규정의 취지를 종합하여 볼 때, 식품위생법상의 유흥접객업허가는 성질상 일반적 금지에 대한 해제에 불과하므로 허가권자는 허가신청이 법에서 정한 요건을 구비한 때에는 반드시 허가하여야 할 것이고, 허가제한사유에 관한 같은 법 제24조제1항제4호 소정의 공익상 허가를 제한할 필요의 유무를 판단함에 있어서도 허가를 제한하여 달성하려는 공익과 이로 인하여 받게 되는 상대방의 불이익을 교량하여 신중하게 재량권을 행사하여야 한다.(1993. 2. 12. 선고 92누4390)

한편, 대통령령에 규정된 인·허가의 기준에 따라 인·허가 기관에서 그 세부기준을 정한 경우 그 세부기준은 대통령령의 인·허가 기준을 예시적(例示的)으로 정한 것에 불과하므로 인·허가 시에는 다시 그 대통령령에 규정된 인·허가 요건에 대한 판단을 근거로 인·허가를 거부할 수 있다고 하겠다.

또 상위 법령에 근거가 없이 발령된 방침이나 지시는 행정기관 내부에서만 효력을 가지고 국민에 대한 구속력(拘束力)은 전혀 가지지 못하는 것이므로 이를 근거로 인·허가 여부를 결정하여서는 아니 된다.

관련판례

◈ 장관 및 도지사가 한 허가제한 지시에 의하여 허가를 거부할 수는 없다고 한 판례
보건사회부장관 및 도지사가 에너지 소비절약 및 퇴폐·향락업소 규제 유도방침에 따라 전국 일원에 터키탕업에 대한 허가를 제한하도록 한 지시는 행정기관 내부의 사무처리 지침에 지나지 아니하여 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 효력은 없다.(1995. 4. 11. 선고 94누13442)

그런데 일반적으로는 허가의 부적격 요건을 법률에서 열거하고 그에 해당하는 경우에는 허가를 하여서는 아니 되도록 규정하는 것이 보통이다. 이것은 사회의 질서를 유지하고 공공의 안전을 도모할 필요가 큰 경우에 부정적인 요소를 내용으로 하는 요건을 정하고 그에 해당하는 경우에는 인·허가를 하지 못하도록 하는 방식이다.

허가의 경우 현행 입법례를 보면, 별도로 '허가의 제한'이라는 조문을 두어 규정하는 경우도 있고, '허가요건'이라는 조문에서 허가의 기준을 적극적·긍정적으로 규정하면서 소극적·부정적인 방식도 함께 규정하는 경우도 있으며, 공익을 위하여 허가를 거부할 수 있다고 하여 허가권자의 재량을 인정하는 규정을 둔 경우도 있다.

나. 다른 법령상의 기준

인·허가권자는 인·허가를 신청한 사항이 당해 법령에서 정하는 제한에 위배되는 경우뿐만 아니라 다른 법령에서 규정하고 있는 제한에 위배되는 경우에도 인·허가를 할 수 없다.

이것은 당해 법률의 "다른 법률과의 관계 등"의 조문에서 입법목적과 적용범위 등을 달리하는 그 다른 법률에 우선하여 적용되는 관계로 해석되지 아니하는 한 원칙적으로 각기 정하고 있는 법률의 규정에 따른 관련 인·허가를 별도로 받아야 한다는 것이다.

그리고 어떤 인·허가에 관한 법률에서 다른 법률상의 인·허가에 관한 규정을 원용(援用)하고 있거나 당해 법률에서 인·허가를 받는 행위가 다른 법률에 의하여 절대적으로 금지되고 있어 그것이 객관적으로 불가능한 것이 명백한 경우 등에는 그러한 요건을 고려하여야 하고 그에 따라 인·허가의 여부를 결정할 수 있다고 할 것이다.

관련판례

◈ 위험물 저장시설의 허가시 다른 법령규정상의 기준에도 맞아야 한다고 한 판례
주택건설촉진법 제31조제1항에 의한 주택건설기준등에관한규정(대통령령) 제9조제2항 소정의 이격거리에 관한 규정은 같은 법에 의한 사업주체가 사업계획승인을 얻어 공동주택 등을 건설할 때 기존 위험물 저장시설 등으로부터 50미터 이상을 유지하여야 한다는 의미뿐만 아니라 이미 건설된 공동주택 등이 있다면 위험물저장시설 등을 설치하고자 하는 자도 그 공동주택 등으로부터 50미터 이상을 유지하여야 하는 것으로 보아야 하므로, 주유소를 설치하려고 하는 토지가 이미 건축된 공동주택으로부터 50미터 이내라면 그 규정을 들어 석유판매업허가신청을 반려한 처분은 적법하다.(1994. 10. 15. 선고 94누2213)

또한 다른 법령에 의한 일정한 절차가 당해 법령 인·허가처분의 요건이 되는 경우 당해 법령에 의한 인·허가에 있어서 그 다른 법령도 인·허가 판단의 기준이 된다고 할 것이다.

그러나 이와 같이 인·허가신청의 내용에 있어서 관련되는 다른 법령상 제한이 있는 경우에는 그것을 이유로 인·허가신청을 거부할 수 있지만, 인·허가신청과 관련이 없는 다른 법령을 근거로는 인·허가신청을 거부할 수는 없다고 하겠다.

관련판례

◈ 다른 법령에 의한 일정 절차가 당해 법령 인·허가처분의 요건이 되는 경우 그 다른 법령도 인·허가 판단의 근거 법령이 된다고 한 판례
조성면적 10만㎡ 이상이어서 환경영향평가대상사업에 해당하는 당해 국립공원 집단시설지구 개발사업에 관하여 당해 변경승인 및 허가처분을 함에 있어서는 반드시 자연공원법령 및 환경영향평가법령 소정의 환경영향평가를 거쳐서 그 환경영향평가의 협의내용을 사업계획에 반영시키도록 하여야 하는 것이니 만큼 자연공원법령뿐 아니라 환경영향평가법령도 당해 변경승인 및 허가처분에 직접적인 영향을 미치는 근거 법률이 된다.(1998. 4. 24. 선고97누3286)

그 밖에도 다른 법령에 의한 인·허가를 받거나 관계 사업계획의 승인을 얻은 경우 그것이 원래 인·허가 또는 사업계획의 취득목적 달성을 위한 다른 사업의 인·허가까지 강제하는 것은 아니라고 보아야 할 것이다.

이와 관련하여서는 관광숙박업의 사업계획승인을 하였다고 하더라도 그것이 그에 포함된 부대시설의 개별영업에 대한 영업허가를 해 주겠다는 의사표시로 볼 수는 없다는 판례가 있다.

4. 법령에 명시되지 아니한 인·허가의 기준

가. 합리적이고 타당한 재량행사의 기준

대부분의 행정작용에서와 마찬가지로 인·허가의 과정에서도 행정기관은 정도의 차이는 있겠지만 대부분의 경우 재량을 행사하게 되는데, 행정기관의 판단은 재량권(裁量權)의 내·외적 한계를 벗어나거나 수권법률(授權法律)의 목적과 평등 또는 비례의 원칙 등 일반적인 법 원칙에 위배되지 아니하는 한 재량권의 범위 안에서 인·허가를 거부할 수 있으며, 그러한 거부처분에는 적법성(適法性)이 인정된다.

따라서 법령상 행정기관에 재량이 부여되어 있는 경우 행정기관이 그 재량에 따라 인·허가의 기준으로서 재량준칙(裁量準則)을 정한 때에는 그 기준이 객관적으로 불합리하거나 부당한 점이 있다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 그 행정기관의 의사(意思)는 가급적 존중되어야 한다. 따라서 행정기관은 그 기준이나 합리적인 판단에 의하여 인·허가를 하거나 거부할 수 있다고 할 수 있다고 하겠다.

관련판례

◈ 법령상 행정청에 재량이 부여되어 있고 그에 근거하여 허가기준을 정한 경우 그 기준에 의하여 허가를 거부할 수 있다고 한 판례
도시계획법 제4조제1항제1호, 같은 법 시행령 제5조의2, 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙 제5조의 규정의 형식이나 문언 등에 비추어 볼 때, 형질변경의 허가가 신청된 당해 토지의 합리적인 이용이나 도시계획사업에 지장이 될 우려가 있는지 여부와 공익상 또는 이해관계인의 보호를 위하여 부관을 붙일 필요의 유무나 그 내용 등을 판단함에 있어서 행정청에 재량의 여지가 있으므로 그에 관한 판단기준을 정하는 것 역시 행정청의 재량에 속하고, 그 설정된 기준이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 이상 행정청의 의사는 가능한 한 존중되어야 할 것이다.(1999. 1. 23. 선고 98두17845)

나. 공공의 안전·이익 등 공익상 필요

인·허가권자는 인·허가 신청을 한 사항이 당해 또는 관계 법령에서 규정하고 있는 제한에 위배되지 아니하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 인·허가를 하여야 하고 일반적으로 당해 또는 관계 법령에서 정하는 제한 외의 사유를 들어 인·허가를 거부할 수는 없다.

그러나 인·허가를 신청한 사항을 심사한 결과 법령상의 제한 외에 공공의 안전과 이익 등 중대한 공익상의 필요가 있는 경우에는 법령상 명시적인 근거가 없다고 하더라도 여러 가지의 상황을 법 자체의 목적 등에 비추어 합리적으로 고려하여 그 인·허가를 거부할 수 있다고 하겠다.

관련판례

◈ 공공의 안전과 이익을 보호 할 필요가 있는 경우 허가제한에 관한 법령상 명시적인 근거가 없더라도 법 목적에 비추어 허가 여부를 판단할 수 있다고 한 판례
액화석유가스의안전및사업관리법 제3조제2항·제4항 및 같은 법 시행령 제3조제1항·제2항 등 관계법령에 비추어 볼 때, 허가관청이 액화석유가스판매사업 허가신청에 따라 허가를 할 것인지의 여부를 결정함에 있어서, 그 허가신청이 관계법령이나 허가관청이 위 영 제3조제2항에 따라 따로 정한 허가의 기준에 적합한 것으로 인정되는지의 여부와는 별도로, 그 허가신청의 내용이 공공의 안전과 이익을 저해할 염려가 있는지의 여부를 심사하여야 하고, 공공의 안전과 이익을 저해하는지의 여부는 액화석유가스의 특성, 그 허가대상 지역 일대의 인구조밀도, 액화석유가스판매사업소를 설치할 건물과 인근건물의 용도, 구조 및 특성, 액화석유가스의 폭발이나 화재로 인한 안전사고가 발생하였을 경우 예상되는 위해의 정도나 범위 등 여러 가지 사정들을 위법 자체의 목적에 비추어 합리적으로 고려하여 결정할 것이다.(2001. 3. 9. 선고 99두1625)

여기서 "공익상의 필요"는 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단되어져야 할 것이지만, 최근에는 환경의 측면에서 그 보전이나 경관(景觀)의 관점에서 볼 때 원형의 보존이 필요한 경우, 주민의 식수사용 등에 있어서의 보건상(保健上)의 위해(危害)가 있는 경우 등을 중대한 공익으로 보는 경향이 많다.

그러나 환경의 보전 등에 있어서 공익상 필요를 판단하는 것은 쉬운 일이 아닌데, 어떤 임야가 주변의 임야와 더불어 주거지역으로 이용되는 인근의 광활한 간척지에 산림이라는 천혜(天惠)의 자연환경을 제공하여 주는 중요한 역할을 하고 있을 뿐 아니라 천연 암석이 자연스럽게 절개된 해안선을 따라 소나무와 해송(海松) 등의 수림(樹木)이 서식하고 있는 등 그 자연경관(自然景觀)을 원래의 상태로 보존할 가치가 충분히 있는 경우 국토 및 자연의 유지와 환경의 보전 등에 있어서 중대한 공익상의 필요가 있다고 본 사례가 있다.

관련판례

◈ 주거지역에 속한 임야에 대하여 공공목적상 원형 유지의 필요에 의하여 토지형질변경이 불가하다는 이유로 건축허가를 거부할 수 있다고 한 판례
임야 중 일부인 당해 토지가 개인의 소유로서 주거지역에 속한다고 하더라도 그 형질을 변경한다면 산림이 조성되어 있는 산자락의 훼손정도가 심하고, 전체적인 주변경관을 심히 해하게 되어 현재로서는 공공목적상 원형의 유지가 필요한 토지에 해당한다고 봄이 상당하다 할 것이므로 당해 토지에 대한 토지형질변경허가를 할 수 없고, 나아가 토지형질변경허가가 가능함을 전제로 한 건축허가도 할 수 없으므로 당해 인의 건축허가신청서를 반려한 지방자치단체장의 처분은 정당하다. (1997. 10. 24. 선고 96누440)

한편, 행정기관을 신뢰한 개인의 신뢰보호를 고려하여 그 개인이 입게 되는 불이익을 고려할 필요가 있는 경우에도 환경보호 등의 그것보다 큰 공익이 개인의 불이익을 정당화할 수 있는 경우에는 인·허가를 거부할 수 있을 것이다.

관련판례

◈ 주변의 환경 등을 보호할 필요성의 공익이 행정청의 언동(言動)을 신뢰한 개인의 불이익보다 클 경우에는 허가를 거부할 수 있다고 한 판례
한려해상국립공원지구 인근의 자연녹지지역에서의 토석채취허가가 법적으로 가능할 것이라는 행정청의 언동을 신뢰한 개인이 많은 비용과 노력을 투자하였다가 불허가처분으로 상당한 불이익을 입게 된 경우, 위 불허가처분에 의하여 행정청이 달성하려는 주변의 환경·풍치·미관 등의 공익이 그로 인하여 개인이 입게 되는 불이익을 정당화할 만큼 강할 경우 당해 불허가처분은 재량권의 남용 또는 신뢰보호의 원칙에 반하여 위법하다고 할 수 없다.(1998. 11. 13. 선고 98두7343)

그러나 건축허가의 신청이 건축법 및 도시계획법 등 관계 법규에서 정하는 건축허가의 제한사유에 해당하지 아니하는 이상 행정기관이 자연경관을 훼손시키고 주변 환경을 오염시킨다든지 농촌지역의 주변정서에 부정적인 영향을 끼치고 퇴폐분위기를 조성할 우려가 있다는 등의 사유를 들어 숙박시설의 건축을 불허(不許)할 수는 없다고 본 바[28]와 같이 "중대한 공익상의 필요"에까지 이르지 아니하는 경우에는 인·허가를 거부할 수 없다고 할 것이다.

그리고 구체적인 법령상 제한이 없는 것은 물론 특별한 공익상의 필요도 없으면서 막연하고 추상적인 사유를 공익상의 필요로 보아 인·허가의 신청을 거부하는 것은 허용되지 아니한다.

또한, 관계 법령에서 정하는 제한사유 외의 사유가 다소 공익적인 요소를 포함하고 있다고 하더라도, 그것이 금지구역으로 지정·공고될 것이라든지 조례안(條例案)이 만들어져 공고되어 있다는 등 현실적으로는 예정만 되어 있는 것에 불과한 경우에는 그것을 들어 인·허가를 거부할 수는 없다고 할 것이다.

관련판례

◈ 특별한 공익상의 필요가 없음에도 불구하고 관계 법령에서 정하는 제한사유 외의 사유를 들어 그 허가신청을 거부할 수는 없다고 한 판례
주유소 설치허가권자는 주유소 설치허가 신청이 석유사업법, 같은법시행령, 혹은 그 시행령의 위임을 받은 시·도지사의 고시 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법령 소정의 주유소 설치허가를 하여야 하므로 법령상의 근거없이 그 신청이 관계 법규에서 정한 제한에 배치되는지 여부에 대한 심사를 거부할 수 없고, 심사결과 그 신청이 법정요건에 합치하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하며, 공익상 필요가 없음에도 불구하고 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다.(1996. 7. 12. 선고 96누5292)

다. 신뢰보호의 필요

법세계(法世界)에 있어서의 페어플레이(fair play)의 한 표현으로서 인정되는 신뢰보호의 원칙은 인·허가의 여부를 판단하는데 있어서도 적용이 된다. 즉, 인·허가도 행정작용의 하나로서 믿을 수 있어야 하고, 인·허가의 가능성을 신뢰한 국민에 대하여는 일정한 요건만 충족된다면 법적인 보호가 주어져야 하는 것이다.

28) 대법원 1995. 12. 12. 선고 95누9051 판결 참조

현대의 실질적 법치국가에서는 법적 적합성과 대등하게 법적 안정성과 그로부터 도출되는 신뢰보호도 다 같이 법치국가원리의 요소로 인정되고 있는데, 신뢰보호의 원칙의 적용여부는 구체적인 상황에서 적법상태의 실현이라는 공익과 행정작용의 존속에 대한 신뢰의 보호라는 관계자 이익을 비교·형량한 결과에 의존한다고 할 것이다.

인·허가에 있어서 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 행정기관이 인·허가의 상대방에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적(公的)인 견해표명(인·허가의 가능성 여부에 관한 의견 등)을 하여야 하고, 그 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 상대방에게 귀책사유가 없어야 한다.

그리고 그 상대방이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 행정기관이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 상대방의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 인·허가 처분이 이러한 요건을 충족하는 경우에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다.

여기서 행정기관의 공적인 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는데 있어서는 견해를 표명하는 자의 행정조직상의 지위와 임무, 당해 언동(言動)을 하게 된 구체적인 경위와 그에 대한 상대방의 신뢰가능성 등 실질적이고 구체적인 상황에 대한 고려에 의하여 판단하여야 할 것이다.

특히 법령의 규정에 따른 사전통보 등을 통한 견해표명인 경우에는 신뢰보호의 가능성이 더욱 더 높아질 것이라는 점을 예상할 수 있다. 물론 개별·구체적인 사안에 따라 추가적인 판단이 필요하겠지만, 가령 계획을 법령에 근거한 고시(告示)를 하고 그에 따라 상대방이 신청한 인·허가에 대하여 우선순위를 결정하여 통지한 경우라든지 폐기물처리업의 허가 신청에서 볼 수 있는 바와 같이 법령의 규정에 따라 사전(事前)에 사업계획서 등을 제출한 후 행정기관으로부터 사전 적정통보를 받은 경우로서 본(本) 인·허가를 받을 수 있을 것이라는 신뢰를 가지고 그 후 많은 자본과 노력을 들인 경우에는 특별한 사정변경이나 공익상 불가피한 사유도 없이 행정기관 내부의 사정 등을 이유로 인·허가 처분을 거부함으로써 그 상대방에게 불측(不測)의 피해를 주어서는 아니 된다고 할 것이다.

한 가지 덧붙일 사항은 1998년 1월 1일부터 행정절차법이 제정되어 시행되면서, 이제는 인·허가의 과정에서 행정처분의 내용에 못지않게 인·허가 등의

행정절차에 있어서 신뢰 보호의 원칙을 준수하는 것이 더욱 중요하게 되었다는 점[29]을 더욱 잘 인식하여야 한다는 것이다.

관련판례

◈ 담당공무원이 관련 법규상 허용된다 하여 이를 신뢰하고 건축 준비를 하였음에도 우량농지 보전 등 다른 사유를 들어 허가를 거부할 수는 없다고 한 판례
종교 법인이 도시계획구역 내 생산녹지로 답인 토지에 대하여 종교회관 건립을 이용목적으로 하는 토지거래계약의 허가를 받으면서 담당공무원이 관련 법규상 허용된다하여 이를 신뢰하고 건축 준비를 하였으나 그 후 당해 지방자치단체장이 다른 사유를 들어 토지형질변경허가신청을 불허가 한 것은 신뢰보호의 원칙에 반하는 바, 이는 비록 지방자치단체장이 당해 토지형질변경허가를 하였다가 이를 취소·철회하는 것은 아니라 하더라도 지방자치단체장이 토지형질변경이 가능하다는 공적 견해 표명을 함으로써 이를 신뢰하게 된 당해 종교법인에 대하여는 그 신뢰를 보호하여야 한다는 점에서 형질변경허가 후 이를 취소·철회하는 경우를 유추·준용하여 그 형질변경허가의 취소·철회에 상당하는 당해 처분으로써 지방자치단체장이 달성하려는 공익 즉, 당해 토지에 대하여 그 형질변경을 불허하고 이를 우량농지로 보전하려는 공익과 위 형질변경이 가능하리라고 믿은 종교 법인이 입게 될 불이익을 상호 비교·교량하여 만약 전자가 후자보다 더 큰 것이 아니라면 당해 처분은 비례의 원칙에 위반되는 것으로 재량권을 남용한 위법한 처분이라고 봄이 상당하다.(1997. 9. 12. 선고 96누18380)

라. 그 밖의 인·허가 판단기준

인·허가의 유효기간(有效期間)이 만료된 경우 종전의 인·허가는 당연히 효력을 잃으므로 기간연장을 위한 인·허가 신청에 대하여 거부가 가능하다. 다만, 이 경우에는 기간연장신청을 종전의 인·허가처분과는 별도의 새로운 인·허가를 내용으로 하는 행정처분을 구하는 것이라고 보아 새로운 인·허가를 할 것인가의 여부를 결정하는 것이 바람직하다.

그리고 인·허가를 신청하는 자가 적법한 부관(附款)에 대하여 명백한 거부의사를 미리 밝힌 경우에는 부관을 붙여서 인·허가처분을 하는 대신 인·허가를 거부할 수도 있다.

29) 행정절차법 제4조(신뢰보호)에서는 행정청은 직무를 수행함에 있어서 신의에 따라 성실히 하여야 하도록 하고 있고, 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여진 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니되는 것으로 하고 있다.

또한 인근 주민들의 반대가 법령상 불허가의 기준으로 규정되어 있지 아니하는 한 인근 주민들의 반대만을 이유로 인·허가를 하지 아니할 수는 없다. 다만, 인근 주민들이 누리고 있는 이익이 환경상의 이익으로서 법령에 의하여 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익인 경우에는 그것을 이유로 인·허가를 하지 아니할 수 있다고 할 것이다.

한편, 인·허가의 신청을 받은 행정기관은 필요한 제출서류가 미비 된 경우에도 그 신청을 바로 반려하는 것보다는 제출이 되지 아니한 서류를 보완하도록 요청하여 미제출 서류를 제출하게 한 다음 인·허가 여부를 판단하는 것이 바람직하다.

관련판례

◈ 액화석유가스충전사업의 허가에 있어 합리적인 근거 없는 인근 주민들의 반대를 이유로 허가를 거부할 수는 없다고 한 판례
액화석유가스충전사업의 허가에 있어 인근 주민들이 반대한다는 사정만으로 특별한 사정이 없는 한 액화석유가스의안전및사업관리법시행령 제3조제1항제2호 소정의 공공의 안전과 이익을 저해한다고 볼 수 없을 것이고, 또한 전라남도 고시에서 그 허가시 여론을 검토하도록 한 취지는 사회통념상 액화석유가스의 폭발 또는 화재로 인하여 위해 우려의 부담을 안게 되는 일정 구역내의 주민들의 의견을 반영하여 이를 허가여부를 결정함에 있어 참작하고자 함에 있는 것이므로 합리적인 근거에서 나온 것이 아닌 인근 주민들의 반대를 이유로 허가를 거부할 수 없다. (1992. 5. 8. 선고 91누13274)

또 법령에서 정하고 있는 신청서식 가운데 민원인과 행정기관의 편의를 위하여 정하고 있는 서식의 경우 그 서식에 의하지 아니한 인·허가신청에 대하여 서식위반 등을 이유로 인·허가신청을 반려하여서는 아니 될 것이다.

5. 인·허가신청을 거부할 수 없는 경우

가. 법령상 제한사유 외의 추상적 사유에 의할 경우

앞에서 살펴본 바와 같이 인·허가신청을 거부하기 위하여서는 구체적인 법령상의 제한이나 중대한 공익상의 필요가 있어야 한다. 따라서 법령상 제한사유 외의 막연한 추상적 사유를 들어 인·허가신청을 거부하는 것은 허용되지 아니한다.

관련판례

◈ 주유소설치허가권자가 공익상 필요가 없음에도 불구하고 관계법규에서 정하는 제한사유 외의 사유를 들어 그 허가신청을 거부할 수는 없다고 한 판례
주유소 설치허가권자는 주유소 설치허가 신청이 석유사업법, 같은 법 시행령, 혹은 그 시행령의 위임을 받은 시·도지사의 고시 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법령 소정의 주유소 설치허가를 하여야 하므로 법령상의 근거 없이 그 신청이 관계 법규에서 정한 제한에 배치되는지 여부에 대한 심사를 거부할 수 없고, 심사결과 그 신청이 법정요건에 합치하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하며, 공익상 필요가 없음에도 불구하고 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다.(1996. 7. 12. 선고 96누5292)

나. 관련 없는 다른 법령을 근거로 하는 경우

인·허가신청의 내용에 관하여 다른 법령상 제한이 있는 경우에는 인·허가신청을 거부할 수 있으나 인·허가신청과 관련이 없는 다른 법령을 근거로 인·허가신청을 거부할 수는 없다.

다. 상위 법령에 근거가 없는 행정규칙(예규·고시 등)을 근거로 하는 경우

행정규칙이 상위 법령에 위임근거가 없거나 상위 법령보다 요건을 더 엄격하게 규정하는 경우 당해 행정규칙은 불합리한 내용으로서 법규명령으로서의 효력을 가지지 아니한다고 할 것이므로 이러한 행정규칙상 제한은 법령상 제한으로 볼 수 없어 인·허가신청을 거부할 수 있는 근거가 되지 못한다.

관련판례

◈ 상위법령에 위임의 근거가 없는 고시의 규정에 따라 공장설립 허가신청서를 반려할 수는 없다고 한 판례
지방자치단체장이 상공자원부 고시에서 정한 기준보다 더 엄격하게 요건을 추가하여 주민들의 동의를 얻도록 규정한 것은 법령의 규정을 보충하는 효력이 있는 것이 아니라서 일반 국민과 법원을 기속할 수 없으므로 이를 근거로 공장설립허가신청을 반려할 수 없다.(1999. 7. 23. 선고 97누6261)

라. 상위 법령에 근거가 없는 방침·지시에 의한 경우

상위 법령에 근거가 없이 발령된 방침이나 지시는 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐이고 국민에 대한 구속력은 전혀 가지지 못하는 것이므로 이를 근거로 인·허가여부를 결정하여서는 아니 된다.

관련판례

◈ 장관 및 도지사가 한 허가제한 지시에 의하여 허가를 거부할 수는 없다고 한 판례
보건사회부장관 및 도지사가 에너지 소비절약 및 퇴폐·향락업소 규제 유도방침에 따라 전국 일원에 터키탕업에 대한 허가를 제한하도록 한 지시는 행정기관 내부의 사무처리 지침에 지나지 아니하여 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 효력은 없다.(1995. 4. 11. 선고 94누13442)

※ 휴업기간 중 인·허가 기준의 구비 문제

- 휴업기간 중에는 실제 영업이 이루어지지 아니하므로 그 기간 중에도 인·허가기준을 갖추도록 하는 것은 불합리하다. 따라서 법령의 규정에 따라 휴업신고 등을 하고 휴업기간 중에 있는 사업자는 인·허가기준을 반드시 갖추도록 할 필요가 없으므로 휴업기간 중에 있는 사업자에 대하여 행정기관에서 그 기준을 갖추도록 강요하는 등의 행정지도 등을 하여서 아니 된다.

관련판례

◈ 전기통신공사업법 제7조의 허가기준은 휴업 중에는 구비할 필요는 없다고 한 판례
전기통신공사업법 제7조 소정의 허가기준은 실제 영업을 함에 있어 필요한 기준을 정한 것이어서 공사업자가 휴업을 하여 실제 영업을 하고 있지 않는 기간에는 그 기준(특히 통신기술자격자의 보유)을 반드시 유지할 필요는 없다.(1994. 3. 11. 선고 93누20801판결)

제 4 절 영업 정지

1. 영업정지 제도의 개요

영업정지처분은 영업자가 행정법규에 위반하는 등의 위법행위를 한 경우에 행정법규의 실효성 확보를 위한 행정제재처분(行政制裁處分)으로서 영업정지처분이 유

효한 기간 중에는 영업행위가 금지된다.

한편, 영업정지처분을 함에 있어서는 영업정지사유가 발생하였다는 것만으로는 부족하고, 그 사유를 영업정지사유로 한 법 취지를 검토하여 그에 의하여 달성하려는 법률상의 공익목적과 영업정지처분에 의하여 개인이 입게 될 불이익을 비교(比較)·교량(較量)하여야 한다.

행정청이 영업정지처분을 함에 있어서 그 정지 기간을 어느 정도로 할 것인지는 행정청의 재량권에 속하는 사항이나, 위반사유의 형태와 정도가 다름에 따라 정지기간 등을 다양하게 정할 수 있으므로 처분기관의 재량을 축소하고 처분대상에 대한 형평성을 유지하기 위하여 위반행위의 양태(樣態), 성질 및 정도 등을 고려하여 하위법령에서 이를 정하고 있다.

하위법령으로 정하면서 이를 대통령령으로 정하는 경우도 있으나 일반적으로는 총리령 또는 부령에서 정하고 있다. 이 때 하위법령에서 처분기준을 정하는 경우 위반횟수에 따라 가벼운 처분부터 정하고, 위반행위의 동기 및 정상 등을 참작할 수 있는 가중·감경근거를 두는 것이 일반적이다.

그런데 영업정지 처분기준이 사전에 정하여진 경우에도 당해 처분이 공익의 원칙이나 평등의 원칙 또는 비례의 원칙 등에 위반하여 재량권의 한계를 벗어난 경우에는 재량권의 남용에 해당하게 되어 위법한 처분이 된다.

한편, 영업정지 처분의 규정은 그 정지기간이 과도하게 장기(長期)인 경우에는 영업허가의 취소와 구분되지 아니하므로 그 기간의 적정한 상한(上限)을 정하여 명시하도록 하고 있는데, 그 규정의 표현은 "하여야 한다."보다는 "할 수 있다"로 하여 구체적인 상황에 적합한 처분을 할 수 있도록 하고 있다.

2. 법령상 영업정지 처분기준의 효력

법령상 규정된 영업정지처분 등에 관한 행정처분기준에 대하여 판례는 그 기준이 법률에 위임의 명확한 근거가 없을 뿐만 아니라, 그것이 법률의 규정 및 취지에 적합하게 규정된 것인지에 대하여 의문을 가지면서 그 법규성을 부인하고 있다.

따라서 영업정지처분을 함에 있어서는 행정처분기준을 기준으로 하면서 당해 영업정지 처분의 근거가 되는 법의 규정과 취지도 함께 검토·고려할 필요가 있다고 하겠다.

관련판례

◈ 영업정지 등 행정처분기준은 행정명령으로서 대외적으로 일반국민이나 법원을 기속하는 힘이 있는 것은 아니라고 한 판례
식품위생법시행규칙 제53조에서 별표 15로 같은 법 제58조에 따른 행정처분의 기준을 정하였다 하더라도 이는 형식은 부령으로 되어 있으나 성질은 행정기관 내부의 사무처리 준칙을 규정한 것에 불과한 것으로서 보건복지부장관이 관계행정기관 및 직원에 대하여 직무권한행사의 지침을 정하여 주기 위하여 발한 행정명령의 성질을 가지는 것이지 같은 법 제58조제1항의 규정에 의하여 보장된 재량권을 기속하는 것이라 할 수 없고, 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 힘이 있는 것은 아니다.(1993. 6. 29. 선고 93누5635)

3. 영업정지가 제한되는 경우

상대방의 위법행위가 있는 경우 원칙적으로 영업정지가 가능하지만 행정처분으로 인하여 달성하려는 공익상의 필요와 이로 인하여 상대방이 받는 불이익을 비교·형량하여 그 처분으로 인한 공익상 필요가 상대방이 받게 되는 불이익보다 큰 경우에만 영업정지처분을 할 수 있다.

그러나 실제 법집행의 과정에서 공익(公益)과 사익(私益)의 비교·형량을 행하는 것은 생각만큼 쉽지 아니한 일로서, 실무적으로는 그 비교·형량시 참고할 수 있는 기준을 검토할 필요가 있다. 예를 들면 위법행위가 있었다고 하더라도 법위반의 경위·정도 및 전력(前歷)과 그 밖의 정상 참작사유 등에 관하여 개별적·구체적으로 검토한 후에 영업정지처분을 행할 것인가를 결정할 필요가 있다.

그런데 이러한 과정에서, 다음의 기준(작량감경기준)에 2개 이상 해당되는 경우에는 행정처분 기준표에 의하여 일률적으로 영업정지처분을 할 것이 아니라 정지처분을 감경하거나 면제하는 등의 방법으로 처분의 재량권을 적절히 행사할 필요가 있으며, 그렇게 하지 아니할 경우에는 법원(法院)에서 재량권을 일탈하거나 남용한 것으로 위법 판단할 가능성이 많다는 점에 유의할 필요가 있다.

- ❍ 법위반 경위에 비추어 볼 때 당시 상황에서 적법행위 기대가능성이 많지 아니한 경우 (일반인의 경우에도 당시 상황에서 적법행위를 기대하기가 어렵다고 판단되는 경우)
- ❍ 법위반 정도가 경미한 경우
- ❍ 법위반 전력(前歷)이 과거에 없는 경우
- ❍ 영업정지 처분시 상대방이 입게 되는 불이익(생계 등의 문제)이상대적으로 큰 경우

가. 법위반의 경위·정도 및 전력(前歷) 등과 그 밖의 정상참작사유 기준상 감면이 필요한 경우

법 위반의 정도와 내용이 지나치거나 위반의 전력(前歷)이 있는 경우에는 법위반 행위의 방지를 위한 공익상 필요가 보다 크다고 볼 수 있기 때문에 원칙적으로 영업정지처분이 가능하나 그렇지 아니한 경우 과도한 영업정지처분은 제한된다.

관련판례

◈ 최초의 위반행위에 대하여 2월간의 영업정지처분을 하는 것은 재량권일탈에 해당한다고 한 판례
대중음식점 경영자가 손님의 요구로 이웃 업소에 드나드는 접대부를 불러 손님의 시중을 들게 함으로써 유흥접객업행위를 한 최초의 위반행위에 대하여 2개월 간의 영업정지처분을 한 경우 그 위반경위와 영업정지로 인하여 영업자와 그 종업원들의 생계가 막연해지고 영업정지기간 경과 후 정상적 영업재개가 어려운 사정 등에 비추어 위 처분은 재량권 일탈에 해당한다.(1991. 11. 26. 선고 91누8258)
* 법위반 전력 : 최초의 위반행위
* 정상참작사유 : 영업 정지로 인하여 영업자와 그 종업원들의 생계가 막연해지고 영업정지기간 경과 후 정상적 영업재개가 어려운 사정

◈ 그 밖의 연주자 1명을 불러 영업시간을 30분 위반한 것을 이유로 대중음식점 영업정지처분을 하는 것은 너무 가혹하다고 한 판례
21억여원의 시설비를 들인 아파트단지 부근의 음식점으로서 주로 경양식을 조리·판매해 온 대중음식점 경영자인 원고의 종업원들이 영업마감시간을 30분 위반하고, 유흥종사자인 기타 연주자 1명을 불러와 영업을 하였음을 사유로 한 2개월의 영업정지처분은 위 처분을 받게 된 경위, 위반정도, 위 처분으로 인하여 원고가 입게 될 손해 등을 고려하면 너무 가혹하여 재량권의 범위를 일탈한 위법이 있다 할 것이다.(1991. 5. 14. 선고 90누9780)
* 법위반 정도 : 경미
* 정상참작사유 : 21억여원의 시설비를 들인 아파트단지 부근의 음식점임.

◈ 성년 친구 등과 동행한 미성년자에게 주류를 제공한 영업주에 대하여 영업정지처분은 하는 것은 재량권 일탈에 해당한다고 한 판례
미성년인 대학생(19년 7개월)이 성년인 친구 및 친구누나와 함께 와서 식사하면서 생맥주 한잔을 주문하는 것을 그 주문자가 성년자인지 여부를 확인하지 않고 제공하였다 하여 그 영업주에 대하여 한 영업정지처분은 위반내용이 극히 경미한 점에 비추어 재량권 일탈에 해당한다.(1984. 1. 31. 선고 83누427)
* 법위반 정도 : 극히 경미

나. 재량권 한계의 일탈 등 그 밖의 경우

1) 특정인에 대하여만 행정처분기준보다 과도한 처분을 하는 경우

행정처분기준이 비록 판례상으로는 법규명령적인 효력을 가지지 않는다고 하더라도 행정처분을 함에 있어 일반적 준칙이 되고 있는 현실을 고려할 때 특별한 사유 없이 특정인에 대하여만 행정처분 기준보다 과도한 처분을 하는 것은 금지된다.

관련판례

◈ 특정인에 대하여만 처분기준을 과도하게 초과하여 처분하여서는 아니 된다고 한 판례
행정처분기준은 행정기관 내부의 사무처리 준칙을 규정한 것에 불과하기는 하지만 규칙 제53조 단서의 식품 등의 수급정책 및 국민보건에 중대한 영향을 미치는 특별한 사유가 없는 한 행정청은 당해 위반사항에 대하여 위 처분기준에 따라 행정처분을 함이 보통이라 할 것이므로, 행정청이 이러한 처분기준을 따르지 아니하고 특정한 개인에 대하여만 위 처분기준을 과도하게 초과하는 처분을 한 경우에는 재량권의 한계를 일탈하였다고 볼 만한 여지가 충분하다.(1993. 6. 29. 선고 93누5635)

2) 종전 영업양도인의 위반사유를 이유로 과도한 정지 기간을 정하는 경우

종전 영업자의 위반사유를 이유로 양수인(讓受人)에 대하여 행정처분을 하는 것이 원칙적으로 금지되는 것은 아니나, 양도인(讓渡人)의 위반행위를 모르고 영업을 양수한 자에게 과도하게 정지 기간을 정하는 것은 제한된다.

관련판례

◈ 영업 양도인의 위법사유를 들어 최장기의 영업정지처분을 하여서는 아니 된다고 한 판례
주유소 영업의 양도인이 등유가 섞인 유사휘발유를 판매한 바를 모르고 이를 양수한 석유판매영업자에게 전 운영자인 양도인의 위법사유를 들어 사업정지 기간 중 최장기인 6월의 사업정지에 처한 영업정지처분은 석유사업법에 의하여 실현시키고자 하는 공익목적의 실현보다는 양수인이 입게 될 손실이 훨씬 커서 재량권을 일탈한 위법한 처분이다.(1992. 2. 25. 선고 91누13106)

4. 영업정지가 허용되는 경우

영업정지처분을 하고자 하는 경우에는 영업정지처분으로 인하여 달성하려는 공익상의 필요와 이로 인하여 상대방이 받는 불이익을 비교·형량하여 그 처분으로 인한 공익상 필요가 큰 경우에 하는 것이 일반적이지만, 법 위반의 정도와 내용이 지나치거나 위반의 전력(前歷)이 있는 경우에는 법 위반행위의 방지를 위한 공익상 필요가 보다 크다고 볼 수 있기 때문에 영업정지처분이 원칙적으로 가능하다.

이 경우에도 위에서 살펴 본 바와 같이 공익과 사익의 비교·형량시 참고할 수 있는 기준을 적용할 수 있다. 예를 들면 위법행위가 있는 경우 법위반의 경위·정도 및 전력(前歷)과 그 밖의 정상참작사유 등에 관하여 개별적·구체적으로 검토한 후에 영업정지처분을 행할 것인가를 결정할 필요가 있는 것이다.

이러한 과정에서 다음의 기준(작량감경기준)에 해당되는 바가 없는 경우에는 행정처분기준표에 따라 바로 일률적인 영업정지처분이 가능하다고 할 것이다.

- ❍ 법위반 경위에 비추어 볼 때 당시의 상황에서 적법행위 기대가능성이 많지 아니한 경우(일반인의 경우에도 당시 상황에서 적법행위를 기대하기가 어렵다고 판단되는 경우)
- ❍ 법위반 정도가 경미할 경우
- ❍ 과거에 법위반 전력(前歷)이 없는 경우
- ❍ 영업정지 처분시 상대방이 입게 되는 불이익(생계 등의 문제)이 상대적으로 큰 경우

관련판례

◈ 단란주점 영업허가를 받은 자가 20세 미만의 유흥접객원을 두고 특수조명시설에 대한 시설개수명령에 불응하고 시간외 영업을 한 경우 영업정지처분이 가능하다고 한 판례
단란주점영업허가를 받은 자임에도 불구하고 당해 주점에 유흥주점 영업허가를 받은 자만이 둘 수 있는 유흥접객원을 8명이나 두고 영업하여 왔을 뿐 아니라 그 유흥접객원중 2명은 20세 미만의 자이었고, 단란주점 영업자가 설치하여서는 아니 되는 특수조명시설(우주볼)을 설치한 것에 대하여 이미 지방자치단체장으로부터 2차에 걸쳐 시설개수명령을 받았음에도 위 명령에 응하지 않고 위 시설 중 일부를 철거하지 않은 채 영업하여 온데다가, 식품위생법령에 정해진 영업시간제한 규정에 위배하여 영업하였던 것이므로 이와 같은 위반의 정도 및 그 내용, 위반 전력 등에 비추어 보면 지방자치단체장의 당해 영업정지처분이 재량권의 범위를 일탈하여 위법한 것이라고 보기 어렵다.(1997. 11. 28. 선고 97누12952)

* 법위반 전력 : 있음

제 5 절 인·허가의 취소

1. 인·허가 취소제도의 개요

행정청이 일단 행정처분을 한 경우에는 행정처분을 한 행정청이라도 법령에 규정이 있는 경우, 행정처분에 하자(瑕疵)가 있는 경우 또는 상대방의 동의가 있는 경우와 같은 특별한 사유가 없으면 그 행정처분을 자의(恣意)로 취소할 수 없다.

인·허가의 취소는 일단 유효한 행정행위로서 완전하게 성립한 허가처분의 효력을 그 후 새로이 발생한 사실에 기하여 장래에 향하여 소멸시키는 행정기관의 행위로서 실정법상 규정되어 있는 인·허가의 취소는 일반적으로 성립에 흠(瑕疵)이 있는 행정행위에 대하여 행위 당시로 소급하여 그 효력을 상실시키는 강학상의 취소와는 구별되는 것으로 강학상 철회(撤回) 또는 폐지(廢止)를 말한다.

인·허가의 취소는 그 때까지 보유하고 있던 권리나 법적 지위에 큰 변동을 주면서 사업자를 영업에서 배제시키는 가장 무거운 제재인데도 과거에 인·허가취소에 관한 규정을 두지 아니하고 취소할 수 있는 범위에 대하여 조리상(條理上)의 판단이나 법령의 해석에 맡기거나 '취소권 유보의 부관'을 붙이면서 운용을 해 온 때가 있었다.

그러나 그렇게 하는 경우 인·허가로 인하여 받은 권리·이익 등을 행정기관의 자유 재량에 의하여 박탈·변경 또는 정지될 수 있게 되어 법률생활의 안정을 해하게 되므로 지금은 일반적으로 법률에 그 구체적인 근거를 두고 이 제도를 운용하고 있다.

그런데 법률에 그 근거를 두는 경우에도 가능한 한 개선명령(改善命令)·시정명령(是正命令) 또는 영업정지(營業停止) 등 가벼운 제재수단을 함께 규정하도록 하여 구체적인 사안(事案)에 따라 행정처분을 탄력적으로 운용할 수 있도록 하는 방향으로 규정되어 가고 있다.

인·허가 취소의 사유는 대상 영업 등의 성질이나 감독의 필요성 등에 따라 일정하지는 아니하지만 다음과 같은 사유에 공통적으로 적용될 수 있다. 먼저 허가사항에 대한 각종의 제한 또는 금지에 대하여 행정벌을 과할 수도 있으나, 처분권자가 인·허가의 취소나 영업정지를 선택할 수 있도록 하는 경우이다.

그리고 허가를 받은 자가 결격사유에 해당하게 되는 경우 당초의 허가를 하는

때에 결격사유에 해당하였더라면 허가를 하지 아니하였을 것으로 보고 인·허가를 취소하는 경우이다. 결격사유에 해당하는 경우에는 필요적인 취소사유로 하되, 법인의 임원이 결격사유에 해당하게 된 때에는 그 임원을 개임(改任)할 수 있도록 일정한 기간의 시간적인 여유를 주는 것이 보통이다.

또 인·허가 처분시 인·허가 본래의 목적을 유지하기 위한 부관(附款)을 붙이고 있는 경우 그 부관에 위반되는 경우를 인·허가의 취소사유로 하여 그 조건 등의 이행을 강제하도록 하는 경우가 있고, 인·허가를 받은 업무를 일정한 기간 내에 행하지 아니하는 경우를 인·허가의 취소사유로 하는 경우도 있다.

그런데 행정청은 취소의 사유를 규정한 별도의 법적 근거가 없다고 하더라도 그가 행한 처분에 잘못이 있음을 발견할 경우에는 일반적으로 당해 처분에 대한 불복신청이 없다고 하더라도 그 잘못을 시정하기 위하여 직권(職權)으로 그 처분을 취소하거나 변경할 수가 있으며, 원래의 처분을 존속시킬 필요가 없게 된 사정변경(事情變更)이 생겼거나 중대한 공익상의 필요가 발생한 경우에는 그 효력을 상실하게 하는 별개의 행정행위로 이를 취소할 수 있다.

다만, 그 행정처분이 절차상 확인 판단적·준사법적 성질을 가지거나 법률의 규정에 의하여 소송법적 확정력을 가지는 경우 등과 같은 예외적인 경우에는 그 취소가 곤란하며, 상대방의 권리·이익 또는 공공복리가 침해될 수 있는 수익적(授益的) 처분을 취소하는 경우에는 비록 취소 등의 사유가 있다고 하더라도 이를 취소하여야 하는 공익상의 필요가 그 취소로 인하여 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰보호의 상실과 법률생활 안정의 침해 등을 비교(比較)·교량(較量)한 후 공익상의 필요가 당사자가 입을 불이익이 보다 큰 경우에 한하여 취소할 수 있다.

그런데 현실적으로 취소의 제한 또는 허용의 여부를 판단하는 것이 쉽지 아니하다고 할 수 있는 데, 그 일반적인 기준은 다음과 같다.

2. 취소가 제한되는 경우

행정청이 인·허가 등의 수익적(授益的) 처분을 취소하는 때에는 비록 취소 등의 사유(부관상의 의무 불이행 포함)가 있다고 하더라도 이를 취소하여야 하는 공익상의 필요가 그 취소로 인하여 당사자가 입을 불이익 보다 큰 경우에 한하여 취소할

수 있다고 보는 것이 일반적 견해이다.

그러나 이 경우에도 영업정지에서와 같이 실무상으로는 앞에서 살펴 본 작량감경기준(酌量減輕基準)을 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 위법행위가 있었다고 하더라도 법을 위반한 경위·정도 및 전력(前歷)이나 그 밖의 정상참작사유 등에 관하여 개별적·구체적으로 검토한 후에 허가취소처분을 행할 것인가를 결정하여야 한다.

즉 다음의 작량감경기준에 3개 이상 해당되는 경우에는 행정처분 기준표에 의하여 일률적으로 취소처분을 할 것이 아니라 영업정지처분으로 감경하는 등의 방법으로 처분재량권을 적절히 행사할 필요가 있다. 또한 허가의 상대방이 위법행위를 한 경우에 대한 제재방법으로서 허가취소 외의 수단이 있는 경우에는 상대방의 위법행위에 비례하여 적정한 제재방법을 선택하여야 하며, 경미한 위반사항에 대하여 지나치게 과중한 제재를 과하여서는 아니 된다.

- ❍ 법위반 경위에 비추어 볼 때 당시 상황에서 적법행위 기대가능성이 많지 아니한 경우(일반인의 경우에도 당시 상황에서 적법행위를 기대하기가 어렵다고 판단되는 경우)
- ❍ 법위반의 정도가 경미한 경우
- ❍ 과거에 법위반의 전력(前歷)이 없는 경우
- ❍ 상대방이 입게 되는 불이익(생계 등의 문제)이 상대적으로 큰 경우

관련판례

◈ 안전도 향상을 위하여 당초 허가를 받은 범위를 넘어 개축함으로써 건축법을 위반한 경우 건축허가를 취소하는 것은 재량권 남용에 해당한다고 한 판례

원고가 건물 중 1, 2층에 대하여 대수선허가를 받았음에도 불구하고 그 범위를 넘어 개축하는 등 건축법을 위반하였으나 위반사항이 중대하지 아니하며, 그 동기가 경계 밖을 침범한 기존 건물의 벽을 헐어 건물을 경계선 안으로 끌어들임에 있어 오래된 기존 건물의 안전성이 문제되어 보다 더 튼튼한 철근콘크리트조로 시공할 수밖에 없었던 점, 이와 같은 개축으로 건물의 안전도 등이 크게 향상된 점 및 그 공사비가 1억여 원이 투입된 점을 고려해 볼 때 만약 건축허가의 취소로 건물이 철거된다면 원고가 입을 손해가 너무 크고, 이는 국민경제적으로도 바람직한 일이 못되므로 피고의 건축허가 취소처분은 그 재량권을 남용한 위법이 있다.(1991. 11. 8. 선고 90누10100)

* 법위반 정도 : 경미
* 정상참작사유 : 공사비가 1억여 원이 투입

3. 「취소」 허용되는 경우

인·허가를 받은 상대방의 위법행위가 있는 경우 취소로 달성하려는 공익상의 필요와 취소로 인하여 상대방이 입게 될 불이익을 비교하여 취소처분을 하여야 하나, ①사실은폐나 그 밖에 허위의 신청에 의하여 인·허가처분이 이루어진 경우 ②법규정 위반의 방치로 인한 공익이 상대방의 불이익보다 큰 경우 ③상습적인 위반의 경우 ④반사회적 행위로 인한 영업정지기간 중에 영업을 한 경우 등에는 공익상 필요가 더 큰 경우로서 원칙적으로 취소가 허용된다.

가. 사실은폐 그 밖에 허위의 신청(申請)에 의하여 허가처분이 이루어진 경우

행정처분에 하자가 있음을 이유로 처분청이 이를 취소하는 경우에도 그 처분이 국민에게 권리나 이익을 부여하는 수익적(授益的) 처분인 때에는 그 처분을 취소하여야 하는 공익상의 필요와 그 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 비교·교량한 후 공익상의 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있는 것이지만, 그 처분의 하자(瑕疵)가 당사자의 사실은폐나 그 밖에 허위의 방법에 의한 신청행위로 인한 것인 경우 행정청은 당사자의 이익을 고려할 필요 없이 원 처분을 취소할 수 있다.

관련판례

◈ 수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 그 밖에 허위의 신청행위로 인한 경우 그 처분의 취소시 이익형량은 필요 없다고 한 판례
원 처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면 당사자는 그 처분에 의한 이익이 위법하게 취득되었음을 알아 그 취소가능성도 예상하고 있었다고 할 것이므로 그 자신이 위 처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론 행정청이 이를 고려하지 아니하였다고 하여도 재량권의 남용이 되지 아니한다. 따라서 집합건물인 사실을 은폐하고 구분소유자의 승낙서류를 첨부하지 아니한 채 옥외광고물표시 허가를 받았다가, 뒤에 행정청으로부터 그 승낙 서류의 보완을 지시 받고도 제대로 보완하지 아니하여 허가를 취소 당하였다면, 수익적 처분의 취소에 관한 재량권 남용이 있다고 할 수 없다.(1996. 10. 25. 선고 95누14190)

나. 법규정 위반의 방치로 인한 공익이 상대방의 불이익보다 큰 경우

인·허가처분 이후에 법규정 위반행위가 이루어지는 경우에는 원칙적으로 취소의 대상이 된다. 다만, 취소로 인하여 확보되는 공익이 상대방이 입게 되는 불이

익보다 큰 지의 여부에 대한 비교·교량은 있어야 한다.

다. 상습적인 위반의 경우

법규정 등을 상습적으로 위반하는 경우에는 일반적으로 가중 처벌이 허용되고 있음에 비추어 상습적인 법규정 위반의 경우에는 취소권의 제한법리도 완화되어 적용될 수 있다고 하겠다.

관련판례

◈ 미성년자 출입으로 2회나 영업정지에 갈음한 과징금을 부과 받은 지 1개월 만에 다시 미성년자를 출입시킨 경우 영업허가 취소가 가능하다고 한 판례
미성년자를 출입시켰다는 이유로 2회나 영업정지에 갈음한 과징금을 부과 받은 지 1개월 만에 다시 만17세도 되지 아니한 고등학교 1학년 재학생까지 포함한 미성년자들을 연령을 확인하지 않고 출입시킨 행위에 대한 영업허가 취소처분은 재량권을 일탈한 위법한 처분으로 보기 어렵다.(1993. 10. 26. 선고 93누5185)

라. 반사회적 행위로 인한 영업정지기간 중에 영업을 한 경우

반사회적 행위로 인하여 영업정지를 받은 자가 영업정지기간 중에 다시 영업을 하는 것은 반사회적 단속행위를 무력화시키는 것이며 영업자도 중한 행정제재를 예상하였을 수 있으므로 허가취소가 가능하다.

관련판례

◈ 윤락행위의 알선 또는 장소제공 등 반사회적 행위를 사유로 영업정지처분을 받은 자가 그 기간 중 영업행위를 한 경우 영업허가를 취소할 수 있다고 한 판례
여관의 경영자인 원고가 윤락행위의 알선 또는 장소제공 등 반사회적 행위를 사유로 1개월간의 영업정지처분을 받고도 영업정지기간 중에 영업행위를 한 데 대하여 원고가 그 영업정지기간 중에 이를 어기고 다시 영업행위를 하면서 수익을 얻어온 것은 위 단속행위를 무력화시키는 것이며, 원고도 그 위반행위에 대하여 보다 중한 행정제재를 예상하였을 터이어서 숙박업허가를 취소한 처분이 원고의 위법행위의 내용이나 정도에서 볼 때 재량권을 일탈한 것으로 볼 수 없다.(1991. 3. 8. 선고 90누6545)

제 6 절 인·허가 관련 그 밖의 법적 문제

1. 변경 인·허가

가. 변경 인·허가제도의 취지

당초 인·허가 받은 사항에 변경이 있는 경우에는 변경내용이 관계 법령 등에 적합한 지의 여부를 다시 심사할 필요가 있기 때문에 그 본질적인 내용을 변경하는 경우에는 변경 인·허가(경미한 사항의 경우에는 신고)를 받도록 하고 있는 법령이 많다.

영업관련 법령에서는 영업시설 중요 부분의 변경이 있거나 영업소의 소재지가 변경된 경우에는 건물의 용도나 소재지의 도시계획법상 용도지역 등에 대한 재심사가 필요하기 때문에 변경허가를 받도록 규정하는 것이 일반적이다.

관련판례

◈ 중요 변경에 대하여 허가를 받도록 하는 취지는 변경된 영업소소재지나 중요영업시설이 관계법령에 적합한 지의 여부를 다시 심사하기 위해서라고 한 판례
식품위생법 제22조제1항, 같은법시행령 제11조, 같은법시행규칙 제23조제1항, 제2항이 영업소의 소재지나 영업의 중요한 부분을 이루는 시설의 변경에 대하여 소정의 서류를 첨부하여 그 변경허가를 받도록 하고 있는 이유는 그 변경된 영업소의 소재지나 중요영업시설이 식품위생법과 건축법 및 도시계획법 등 관계법령에 적합한 지의 여부를 다시 심사할 필요가 있기 때문이다.(1994. 10. 11. 선고 93누22678)

어떤 경우에는 변경되는 내용의 중요성을 고려하지 아니하고 허가사항이 변경된 모든 경우에 다시 허가를 받도록 하고 있는데, 이는 허가 영업자에 대한 지나친 규제라고 할 수 있으므로 중요한 사항이 아닌 경우에는 허가받은 사항을 신고로 변경할 수 있도록 하는 등으로 할 필요가 있다.

입법상으로는 경미한 사항보다는 변경허가의 대상인 중요사항을 대통령령으로 열거하도록 하여 대통령령에서의 규정이 쉽도록 하는 방식이 많이 사용되고 있다. 다만, 꼭 필요한 경우에는 그 외의 사항 가운데 '대통령령이 정하는 사항을 변경한 때에는 신고'하도록 하여, 대통령령에서 그 신고사항을 규정하는 한편, '변경이 있은 날부터 ○일 이내에 ○○신고서를 ○○에게 제출하여야 한다.'는 방식으로 하여 신고의 기한과 절차를 규정하는 것이 일반적이다.

관련판례

◈ 건물의 멸실로 신축한 건물에 재입주한 경우에도 변경허가를 받아야 한다고 한 판례
종전 2층 건물을 헐고 새로 4층 건물을 신축한 후 종전 건물의 1층에서 하던 일반유흥음식점 영업을 신축건물의 지층에서 하게 되었다면 조리장, 객석, 화장실 등 영업시설의 중요부분의 변경이 수반되지 않을 수 없을 것이고, 신축건물의 용도가 당해 식품접객업을 하기에 적합한 지의 여부 및 위 영업소의 소재지가 여전히 도시계획법상의 적법한 용도지역에 위치하고 있는지의 여부 등도 재심사의 대상이 되어야만 할 것이므로 종전 건물의 멸실로 인하여 종전 건물의 1층에 있던 영업소를 신축건물의 지층으로 이전한 경우에도 영업소와 중요영업시설의 변경이 있다고 하지 않을 수 없어 그 변경에 대하여 같은 법 제22조제1항 후단의 허가를 받아야 한다.(1994. 10. 11. 선고 93누22678)

나. 선(先) 변경 후 변경 인·허가 신청의 허용여부

변경 인・허가를 필요로 하는 사항에 있어서 변경사유의 발생시점이 변경 인・허가의 신청시점보다 앞서는 것은 원칙적으로 허용되지 아니하나, 당해 변경행위가 관련 실체적인 법규에 저촉되지 아니하는 때에는 예외적으로 변경 인・허가신청을 할 수 있다.

관련판례

◈ 설계도서 등과 다른 위법 시공을 하였다 하더라도 그에 맞추어 설계변경 허가신청을 한 경우에는 허가를 거부할 수 없다고 한 판례
설계도서 등과 다른 위법 시공을 하였다 하더라도 그 건축이 건축관계 실체 법규에 저촉되지 않는 경우라면, 그에 맞추어 설계변경허가를 받음으로써 설계도서와 시공 상태가 불일치하는 위법상태를 시정할 수 있으므로 그와 같은 설계변경허가신청이 있을 경우 행정청으로서는 위법 시공 후의 사후신청이라는 이유만으로 이를 거부할 수 없다.(1994. 6. 24. 선고 93누23480)

2. 갱신 인·허가

행정기관이 그 재량으로 인・허가처분의 유효기간을 둘 수 있도록 하는 경우 각 행정기관이 그것을 개별적으로 결정함으로써 유효기간 제도의 설정여부와 유효기간에 있어서 차이가 있게 되어 행정기관 재량행위의 적정화(適正化)라는 법치주의 원칙의 요청에 맞지 아니한 것으로 보는 경우에는 법률에 유효기간 규정을 두는

것이 일반적이다.30)

이 경우 유효기간이 만료되는 때에는 인·허가의 연장신청을 통하여 그 효력을 계속시킬 수 있는데, 이러한 갱신제도는 유효기간이 만료된 시점에서 행정기관에 인·허가의 법정요건이 갖추어져 있는지의 여부를 다시 한 번 검토할 수 있는 기회를 줌으로써 허가처분의 적정성을 계속적으로 확보해 나가기 위한 제도라고 할 수 있다.

한편, 재허가가 갱신허가와 유사하게 사용되는 경우가 있는데, 일반적인 경우에는 갱신허가로 규정이 되나, 대체로 특허적인 성격이 강한 경우에는 재허가라는 개념이 사용되기도 한다.

가. 인·허가 유효기간 만료 후 기간연장 허가신청

인·허가 유효기간이 만료된 경우에는 종전의 인·허가는 당연히 효력을 잃으므로 기간연장을 위한 인·허가 신청에 대하여 거부가 가능하다. 다만, 이 경우에는 기간연장신청을 종전의 인·허가처분과는 별도의 새로운 인·허가를 내용으로 하는 행정처분을 구하는 것이라고 보아 새로운 인·허가를 할 것인가의 여부를 결정하는 것이 바람직하다.

관련판례

◈ 종전 허가의 유효기간이 지난 후에 한 기간연장 신청은 새로운 허가를 구하는 것으로 보아야 한다고 한 판례

종전의 허가가 기한의 도래로 실효한 이상 원고가 종전 허가의 유효기간이 지나서 신청한 이 사건 기간연장신청은 그에 대한 종전의 허가처분을 전제로 하여 단순히 그 유효기간을 연장하여 주는 행정처분을 구하는 것이라기보다는 종전의 허가처분과는 별도의 새로운 허가를 내용으로 하는 행정처분을 구하는 것이라고 보아야 할 것이어서 이러한 경우 허가권자는 이를 새로운 허가신청으로 보아 법의 관계 규정에 의하여 허가요건의 적합 여부를 새로이 판단하여 그 허가여부를 결정하여야 할 것이다.(1995. 11. 10. 선고 94누11866)

나. 갱신 인·허가신청의 거부가능 여부

갱신 인·허가신청이 있는 경우에는 갱신 인·허가 당시의 당해 및 관련 법령 규정상의 인·허가 요건에 맞는지와 저촉되는 점이 없는지의 여부와 공익 등을 고려하여 갱신 인·허가여부를 결정하여야 한다.

30) 부관(附款)으로 유효기간을 설정하는 문제는 '행정법'편에서 언급한 바가 있다.

다. 갱신 인·허가시 갱신 전(前) 위법사유의 치유여부

인·허가의 갱신으로 종전의 면허가 실효 되는 것은 아니므로 인·허가의 갱신으로 인하여 갱신 전의 위법사유(違法事由)가 치유되는 것은 아니다.

관련판례

◈ 건설업면허의 갱신이 있어도 갱신 전 건설업자의 위법 사유가 치유되지는 않는다고 한 판례
건설업면허의 갱신이 있으면 기존 면허의 효력은 동일성을 유지하면서 장래에 향하여 지속한다 할 것이고, 갱신에 의하여 갱신 전의 면허는 실효되고 새로운 면허가 부여된 것이라고 볼 수는 없으므로 면허갱신에 의하여 갱신 전의 건설업자의 모든 위법사유가 치유된다거나 일정한 시일의 경과로서 그 위법사유가 치유된다고 볼 수 없다.(1984. 9. 11. 선고 83누658)

3. 영업양도에 따른 지위승계

가. 영업양도시의 지위승계 문제 개요

허가를 받고 영업하는 자가 사망하거나 불가피하게 그 영업을 계속하지 못하는 사정이 있는 경우 영업의 승계(承繼)를 인정하지 아니한다면, 종전의 영업자가 받은 허가를 취소한 후, 상속인·양수인이나 합병 후의 법인이 다시 허가를 받아야 하게 되어 절차가 복잡해지고 경제활동의 계속에 지장을 받는 등 영업자 개인적으로나 사회경제적으로 바람직하지 아니하기 때문에 일반적으로 영업의 승계를 인정하고 있는데, 원래 이에 관한 논의는 행정처분의 승계여부를 중심으로 이루어져 왔다.

그런데 영업의 승계가 인정된다고 하여 그것이 제한 없이 이루어지는 것은 아니며, 영업자가 사망한 경우 또는 영업을 양도하거나 법인이 합병을 한 경우 종전 영업자의 지위가 상속인, 양수인이나 합병 후 존속하는 법인 또는 합병에 의하여 설립되는 법인에 승계되는 지의 여부는 그 영업 허가시 인적요소(人的要素)와 물적 요소(物的要素) 가운데 어느 것에 더 비중을 두었는지에 따라 결정된다.

만약 허가처분이 주로 개인의 경력·학식 및 기능 등 개인적인 사정 등 인적요소를 기초로 이루어졌다면 승계규정을 둘 필요성에 대한 검토도 필요 없이 허가영업의 승계는 불가능하다고 할 것이고, 반면에 그것이 시설 및 장비 등 물적 설비와 같은 물적 요소를 기초로 이루어졌다면 일반적으로 그 승계가 가능하다고 할 것이다.

그런데 위와 같은 사유로 영업의 승계가 가능한 경우에는 승계규정을 별도로 둘 필요가 없다고 보는 견해가 있으나, 그 경우 사적(私的)인 법률효과 외에 공법적(公法的)인 법률효과인 허가받은 지위까지 당연히 승계되는 것은 아니라고 할 것이다. 따라서 그러한 경우에도 해석상 논란의 소지가 없도록 하기 위하여 영업자가 사망하는 경우 또는 그 영업을 양도하거나 합병을 하는 경우에는 법률에 지위승계를 할 수 있다는 근거규정을 두는 방향으로 입법이 이루어져가고 있다.

지위의 승계가 있는 경우 그 영업을 양수한 자 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인이 그 지위를 승계한다는 규정만 두고 그에 관하여 신고 등의 규정을 두지 아니하는 경우도 있으나, 일정한 기간 내에 허가권자에게 이를 신고하도록 하는 규정을 두는 것이 일반적이다.

그런데 영업허가의 경우 현실적으로 대부분이 인적요소와 물적 요소를 함께 고려하여 행하여진 혼합적 허가인데, 이 경우 어느 요소에 더 비중을 둔 것인가에 대하여는 차이가 있겠지만, 원칙적으로 그 효과를 다른 사람에게 이전할 수는 없다고 할 것이다. 다만, 동일한 인적요소를 갖춘 자에 대하여는 이전을 할 수 있도록 하는 경우가 있는데, 이러한 경우에는 허가권자가 그 적합성 여부를 심사할 수 있도록 하기 위하여 양도·양수의 허가 또는 인가 등을 받도록 하는 것이 일반적이다.

나. 지위승계신고 수리(受理)의 의미

허가영업의 경우 법령에서 영업양도 등이 있은 경우 지위승계의 신고를 하도록 하고 있는 경우 당해 신고를 수리(受理)하는 허가관청의 행위는 단순히 신고의 접수에 그치는 것이 아니라 영업허가자의 변경이라는 법률효과를 발생시키게 된다.

관련판례

◈ 영업양도에 따른 지위승계신고수리가 있은 경우 허가자의 변경이 이루어진다고 한 판례
식품위생법 제25조제3항에 의한 영업양도에 따른 지위승계신고를 수리하는 허가관청의 행위는 단순히 양도·양수인 사이에 이미 발생한 사법상의 사업양도의 법률효과에 의하여 양수인이 그 영업을 승계하였다는 사실의 신고를 접수하는 행위에 그치는 것이 아니라 영업허가자의 변경이라는 법률효과를 발생시키는 행위라고 할 것이다.(1995. 2. 24. 선고 94누9146)

다. 양도인의 위법사유의 승계

영업자가 영업을 양도하거나 법인의 합병이 있는 경우 종전의 영업자에 대하여 행하여진 행정처분의 효과가 승계되는 지에 대하여는, 그것의 일신전속적(一身專屬的)인 성격으로 인하여 승계가 인정되지 아니한다는 견해와 이를 악용하는 양도인의 제재를 위하여 법령에서 규정하는 경우에는 승계가 인정된다는 견해 등으로 나누어진다.

그런데 대인적 허가와 혼합적 허가의 경우에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 허가의 승계가 인정되지 아니하기 때문에 위법사유와 행정처분의 효과도 양수인에게 승계되지 아니한다. 다만, 혼합적 허가의 경우에도 대물적인 요소인 시설기준의 미비로 인한 경우 등에는 그 효과가 양수인에게 승계되는 것으로 보아야 할 것이다. 한편, 대물적인 허가의 경우에는 영업허가의 효과가 양수인에게 승계되며, 양도인의 위법사유와 행정처분의 효과도 양수인에게 승계된다고 보아야 한다.

혼합적 허가에 있어서 비록 결격사유 규정 등 대인적 요소가 규정되어 있다고 하더라도 그 허가가 대물적 성격이 더욱 강한 경우에는 법률에 특별한 규정을 두어 양수인이 결격사유에 해당하지 아니하는 한 허가의 효과가 승계되도록 하고 있기 때문에 이러한 경우에는 양도인의 위법사유와 행정처분의 효과도 양수인에게 승계되도록 하여야 할 것이다.

결국 허가처분의 효과가 당연히 승계되도록 하는 규정을 둘 것인지의 여부는 개별 법률에서 승계를 인정함으로써 당해 영업의 사회적 기능발휘에 문제가 없는지와 허가영업의 제도운영상 폐해가 발생될 소지가 없는지 등을 신중히 검토한 후 결정하여야 하나, 허가의 효과가 양수인에게 승계되는 경우 양도인의 위법사유와 행정처분의 효과도 당연히 양수인에게 승계된다고 보아야 할 것이다. 다만, 양수인이 영업의 승계시에 그 처분 또는 위법사실을 알지 못한 경우에는 그 승계가 제한된다는 취지의 단서를 두는 것이 보통이다.

관련판례

◈ 석유판매업이 양도된 경우 양도인의 귀책사유로 양수인에게 제재를 가할 수 있다고 한 판례
석유사업법 제12조제3항, 제9조제1항, 제12조제4항 등을 종합하면 석유판매업(주유소)허가는 소위 대물적 허가의 성질을 갖는 것이어서 그 사업의 양도도 가능하고 이 경우 양수인은 양도인의 지위를 승계하게 됨에 따라 양도인의 위 허가에 따른 권리의무가 양수인에게 이전되는 것이므로 만약 양도인에게 그 허가를 취소할 위법사유가 있다면 허가관청은 이를 이유로 양수인에게 응분의 제재조치를 취할 수 있다 할 것이고, 양수인이 그 양수 후 허가관청으로부터 석유판매업허가를 다시 받았다 하더라도 이는 석유판매업의 양도·양수를 전제로 한 것이어서 이로써 양도인의 지위승계가 부정되는 것은 아니므로 양도인의 귀책사유는 양수인에게 그 효력이 미친다.(1986. 7. 22. 선고 86누203)

라. 영업양도 후 지위승계신고 수리 전에 있어서의 행정제재 대상자

영업이 양도되었지만 아직 승계신고와 그 수리(受理)가 있기 전에는 아직 법률적으로 영업허가자의 변경이 이루어지지 아니하였으므로 종전의 영업자인 양도인이 영업허가자로서의 지위를 그대로 가지고 있는 것이고 따라서 행정제재의 대상자는 양도인이 된다.

관련판례

◈ 영업양도 후 승계신고 및 수리처분이 있기 이전에 양수인이 사실상 영업을 한 경우 양수인을 행정제재처분의 대상자를 보아서는 아니된다고 한 판례
사실상 영업이 양도·양수되었지만 아직 승계신고 및 그 수리처분이 있기 이전에는 여전히 종전의 영업자인 양도인이 영업허가자이고, 양수인은 영업허가자가 되지 못한다 할 것이어서 행정제재처분의 사유가 있는지 여부 및 그 사유가 있다고 하여 행하는 행정제재처분은 영업허가자인 양도인에 대하여 행하여야 할 것이고, 한편, 양도인이 그의 의사에 따라 양수인에게 영업을 양도하면서 양수인으로 하여금 영업을 하도록 허락하였다면 그 양수인의 영업 중 발생한 위반행위에 대한 행정적인 책임은 영업허가자인 양도인에게 귀속된다고 보아야 할 것이다.(1995. 2. 24. 선고 94누9146)

4. 내인가(內認可)와 그 취소

가. 조건부 허가와 내인가 문제 개요

현행 법령에서 조건 등 부관에 관한 규정을 두고 있는 경우 그것을 넓은 의미에서 '조건부 허가'에 관한 규정이라고 한다면, 현행 법령상으로는 두 가지의 유형으로 구분을 해 볼 수가 있다.

첫째는 전형적인 조건부 허가에 관한 규정으로 볼 수 있는 것으로 본 처분을 하면서 조건 및 부담 등 부관(附款)을 붙일 수 있다는 근거를 법령에서 둔 경우이고,

둘째는 이와는 다소 성격이 다른 조건부 허가에 관한 규정으로서 일정한 조건을 붙일 것을 전제로 허가를 한다는 근거를 법령에 둔 경우이다.

그런데 전자(前者)의 전형적인 조건부 허가에 관한 규정과는 달리 후자(後者)의 본 허가에 앞서 행하여지는 조건부 허가에 관한 규정은 내인가(內認可)와 유사한 기능을 수행하는 것이라고 볼 수 있다.

영업허가를 하면서 재량의 범위 안에서 두게 되는 부관(附款)과는 달리 영업허가에 있어서 일정한 기간 내에 일정한 시설 등을 갖출 것을 조건으로 허가를 해 줄 수 있도록 하는 사항을 법률에 직접 규정하는 경우가 있는데, 이것은 강학상의 조건이 아니라 본 허가의 전(前) 단계인 내인가(內認可)로서의 성격을 지니고 있다. 따라서 조건부 허가만을 가지고 해당 영업을 할 수는 없으며, 조건부 허가시에 허가증도 교부하지 아니하는 것이 일반적이다.

조건부 허가를 하면서 일반적으로는 일정한 기간 내에 정당한 사유 없이 시설 등을 갖추도록 한 해당 조건을 이행하지 못할 경우 내인가적 성격을 가진 그 허가를 취소하도록 하고 있다.

대개 정당한 사유 없이 일정한 기간 내에 시설 등을 갖추지 못한 때에는 허가를 취소하도록 하는 정도로 규정하고 있으나, 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우 그 기간을 연장해 주면서 시설을 갖춘 때에는 그 사실을 신고하도록 하는 경우도 있다.

내인가(內認可)란 본 인·허가를 하기 전에 행하는 과정으로 인·허가를 해 주겠다는 것을 약속하는 것을 의미하는데, 이는 인가만이 아니라 허가 및 등록 등의 경우에도 성립하는 개념이라고 할 수 있다.

그런데 내인가는 행정기관이 국민에 대하여 자기구속(自己拘束)을 할 의도로 장래에 향하여 일정한 행위 등을 약속하는 의사표시(意思表示)로서 상대방의 예지이익(豫知利益)을 보장하기 위하여 행하는 확약(確約)의 일종으로 보는 것이 보다 일반적인 견해인데, 내인가의 범위와 성격에 관하여 아직은 다툼이 많다.

내인가가 확약의 성질을 가지고 있으나, 경우에 따라서는 그것이 단순한 약속에 그치는 것이 아니라 행정결정의 과정에서 단계적으로 종국적 결정을 내리는 과정에서 보다 구속력이 강화된 모습으로 나타날 수 있고 이 경우에는 행정행위성이 인정된다. 사전결정(事前決定)이 그 예인데, 현실적으로 내인가가 확약과 사전결정의 요소를 아울러 가진 경우가 많기 때문에 현행의 법제도에 나타난 현실을 설명하기가 어렵게 된다.

현행의 법령상으로 사전결정제도로는 구 건축법상의 사전승인제도와 구 주택건설촉진법상 사전결정제도 등이 있는데, 허가영업과 관련하여 현행법상으로는 폐기물관리법상의 적정통보제도가 있다.

이 제도는 허가를 받는 절차를 규정하고 있는 법령에서 드물게 볼 수 있는 것으로 허가권자는 허가를 신청하는 자가 허가의 기준을 갖추어 허가를 신청하기 전에 미리 부령 등에서 정하는 사업계획서 등을 제출하게 한 후 이를 사전에 검토한 후 영업 또는 사업을 제대로 수행할 수 있을 것으로 판단되어 적합하다고 판단되는 경우 그 내용을 통보하게 된다.

그리고 그 통보를 받은 경우에 한하여 허가를 신청할 수 있게 하는 제도인데, 이것은 본 행정행위가 이루어진 것은 아니라는 점에서 다른 조건부행정행위(條件附行政行爲) 등과는 구별된다.

그런데 내인가는 법령에 특별히 규정을 두지 아니하고 운영하는 것으로 되어 있고, 그와 유사한 제도로서 넓은 의미의 내인가에 포함시킬 수 있는 현행 법령상의 내인가에 관한 규정은 대부분 조건부 허가 또는 가허가 등의 개념을 사용하고 있다.

그러나 본래 의미의 내인가이든 넓은 의미에서 내인가의 실질을 갖추고 그 기능을 수행하고 있는 내인가이든, 그것이 국민의 권리·이익과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려할 때 법률에 그 기본적인 규정을 두고 필요한 절차적인 사항은 하위법령으로 위임하는 방향으로 법제화하는 것이 바람직하며, 그러한 방향으로의 입법노력이 이루어지기 시작되고 있다.

나. 내인가 취소가 본인가(本認可) 거부처분인지의 여부

내인가(內認可) 후 본인가 신청이 있었음에도 내인가를 취소하고 본인가의 처분을 하지 아니하는 경우 내인가취소는 인가신청을 거부하는 처분으로 간주된다.

관련판례

◈ 내인가(內認可) 취소는 인가신청 거부처분으로 볼 수 있다고 한 판례
자동차운송사업양도양수계약에 기한 양도양수인가신청에 대하여 피고 시장이 내인가를 한 후 위 내인가에 기한 본인가신청이 있었으나 자동차운송사업 양도양수인가신청서가 합의에 의한 정당한 신청서라고 할 수 없다는 이유로 위 내인가를 취소한 경우, 위 내인가의 법적 성질이 행정행위의 일종으로 볼 수 있든 아니든 그것이 행정청의 상대방에 대한 의사표시임이 분명하고, 피고가 위 내인가를 취소함으로써 다시 본인가에 대하여 따로 인가여부의 처분을 한다는 사정이 보이지 않는다면 위 내인가취소를 인가신청을 거부하는 처분으로 보아야 할 것이다.(1991. 6. 28. 선고 190누4402)

행정실무

제 8 장 부록(소방행정법 관련

☞ 대전지방법원 2007. 5. 2. 선고 2006고정1527

소방기본법 위반

▌판시사항

[1] 소방기본법 제20조에 따른 조치의무 위반을 이유로 소방대상물의 관계인을 처벌하기 위한 요건

[2] 소방대상물의 관계인이 화재진압조치를 이행하였지만 화재진압에 성공하지 못하여 사람들이 사망하거나 상해를 입은 경우, 소방기본법 제54조 제2호, 제20조에 의하여 처벌할 수 있는지 여부(소극)

[3] 소방기본법 제20조에 정한 소방대상물의 관계인으로서 '점유자'의 의미

▌판결요지

[1] 소방기본법 제54조 제2호는 '제20조의 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 소방대가 현장에 도착할 때까지 사람을 구출하는 조치 또는 불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 조치를 하지 아니한 자'를 처벌하도록 규정하고 있는바, 소방기본법 제20조에서 소방대상물의 관계인에게 선택적으로 인명구출조치 또는 화재진압조치를 취하도록 규정하고 있는 취지에 더하여 위 법규정의 문리적 해석에 의하더라도 '사람을 구출하는 조치 또는 불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 조치'를 하지 아니한 자를 처벌하는 것으로 보일 뿐 '사람을 구출하는 조치를 하지 아니한 자' 또는 '불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 조치를 하지 아니한 자'를 처벌하는 것으로 보이지는 않으므로, 소방대상물의 관계인이 위와 같은 조치를 전혀 이행하지 아니한 경우

에 한하여 소방기본법상의 조치위반을 이유로 형사 처벌을 하도록 규정하고 있다고 해석하여야 한다.

[2] 소방대상물의 관계인이 화재 당시 자신의 판단에 따라 화재진압조치를 이행하였다면, 비록 화재진압조치에 성공하지 못하였고 또 그와 같은 과정에서 더 높은 가치의 의무인 인명구출조치를 이행하지 못하여 결과적으로 건물 안에 남아 있던 사람들이 사망하거나 상해를 입었다고 하더라도 이에 대한 도의적 책임을 별론으로 하고, 소방기본법 제54조 제2호, 제20조에 의하여 처벌할 수는 없다.

[3] 소방기본법 제20조는 소방대상물의 관리자·소유자 또는 점유자에 대하여 인명구출조치 또는 화재진압조치를 할 것으로 규정하고 있는데, 소방기본법의 목적 및 위 규정이 위급한 재해의 발생원인과 관련 있는지 여부와는 무관하게 관계인에 대하여 인명구출조치 또는 화재진압조치를 부과하고 있는 취지에 비추어 보면, 위 법조항 소정의 점유자는 소방대상물을 사실상 지배하면서 소방대상물을 보존, 관리할 권한과 책임이 있는 자로 한정하여 해석하여야 한다.

☞ 대구지방법원 2007. 3. 6. 선고 2006고정4418

교통사고처리특례법 위반

▌판시사항

긴급자동차가 신호를 위반하여 교차로를 통과하다가 교통사고를 야기한 경우 신호위반의 책임을 지는지 여부

▌판결요지

[1] 사안의 개요

피고인은 119구급자동차의 운전자인바, 응급환자가 있다는 신고를 받고 출동하던 중 신호등 있는 교차로에서 주의의무를 다하지 아니하고 신호를 위반하여 진행한 과실로 때마침 신호에 따라 교차로를 통과하던 택시를 들이받아 위 택시기사 및 승객으로 하여금 각 상해를 입게 하였다.

[2] 쟁점

1) 긴급자동차의 경우 교차로에서 정지신호를 무시하고 그대로 진행하는 것이 가능한지 여부 2) 만일 가능하다고 하는 경우 교통사고가 발생한다면 긴급자동차의 운전자는 무조건 면책되는지 여부 3) 위의 경우 긴급자동차 운전자가 면책되기 위하여 준수하여야 할 주의의무의 정도

[3] 법원의 판단

1) 119구급자동차는 도로교통법 제2조 제20호 나.목 소정의 긴급자동차에 해당한다고 할 것이고, 도로교통법 시행령 제3조 제2항에 정하여진 운행수칙에 따라 긴급자동차임을 표시하였다면 긴급자동차의 우선 통행에 관한 특례인 같은 법 제29조 제2항의 규정에 의하여 교차로의 정지신호를 무시하고 정지하지 아니할 수 있다.

2) 그러나 신호를 무시하고 진행할 수는 있다고 하더라도, 진행 방향에 교차 운행하거나 보행하고 있는 차량 또는 사람이 있는지를 주의 깊게 확인하는 등 교통의 안전에 특히 주의하면서 통행하여야 하고 (도로교통법 제25조 제3항 참조), 자동차의 속도, 교통량, 날씨, 시야 방해물이 있는지 여부, 도로의 선형이나 노면의 상태, 신호기가 있는 교차로의빈도, 긴급자동차의 제동·조향·현가장치의 상태, 긴급자동차 운전자의 숙련도 등을 종합하여 긴급자동차 운전자가 주의의무를 다하였다고 인정될 때에만 면책된다.

☞ 대법원 2006. 9. 8. 선고 2006도3172

석유 및 석유대체 연료사업법 위반·위험물안전관리법 위반

▌판시사항

[1] 포괄일죄와 실체적 경합범의 구별 기준

[2] 위험물인 유사석유제품을 제조한 제1 범죄행위로 경찰에 단속된 후 기소중지 되어 1달 이상 범행을 중단하였다가 다시 위험물인 유사석유제품을 제조한 제2 범죄행위를 하고, 그 후 제1 범죄행위에 대하여 약식명령이 확정된 사안에서, 원심판결이 확정된 약식명령의 기판력이 제2 범죄행위에 미친다고 한 것을 파기한 사례

▌판결요지

[1] 동일 죄명에 해당하는 수개의 행위 또는 연속된 행위를 단일하고 계속된 범의하에 일정 기간 계속하여 행하고 그 피해법익도 동일한 경우에는 이들 각 행위를 통틀어 포괄일죄로 처단하여야 하지만, 범의의 단일성과 계속성이 인정되지 아니하거나 범행방법 및 장소가 동일하지 않은 경우에는 각 범행은 실체적 경합범에 해당한다.

[2] 위험물인 유사석유제품을 제조한 석유사업법 위반 및 소방법 위반의 범행(제1 범죄행위)으로 경찰에 단속된 후 기소중지 되어 1달 이상 범행을 중단하였다가 다시 위험물인 유사석유제품을 제조함으로써 석유 및 석유대체연료 사업법 위반 및 위험물안전관리법 위반의 범행(제2 범죄행위)을 하고, 그 후 제1 범죄행위에 대하여 약식명령이 확정된 사안에서, 제1, 2 범죄행위의 범행방법과 범행 장소가 동일하지 않은 점 등에 비추어 두 범죄행위 사이에 시간적·장소적 접근성을 인정할 수 없고 범의가 갱신되었다는 이유로, 원심판결이 제1, 2 범죄행위가 포괄일죄를 구성하고 확정된 약식명령의 기판력이 제2 범죄행위에 미친다고 한 것을 파기한 사례.

☞ 대법원 2006. 1.13. 선고 2003도7040

석유사업법위반·소방법위반

▌판시사항

[1] 구 석유사업법 제26조에서 정한 유사석유제품이 대기환경보전법에서 규정하고 있는 첨가제 제조기준에 적합하다는 판정을 받았다는 사실만으로 구 석유사업법 제26조의 적용대상에서 배제되는지 여부(소극)

[2] 피고인이 석유제품과 석유화학제품 등을 혼합하여 제조한 엘피파워가 구 석유사업법 제26조에서 정한 유사석유제품에 해당된다고 한 원심의 조치를 수긍한 사례

[3] 법률의 착오에 관한 형법 제16조의 규정 취지

☞ 헌법재판소 2005.10.27. 선고 2003헌바50

지방공무원법 제58조 제1항 등 위헌소원

▌판시사항

[1] 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 나머지 공무원의 노동운동과 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하는 지방공무원법 제58조 제1항의 규정 중 '노동운동', '공무 이외의 일을 위한 집단행위', '사실상 노무에 종사하는 공무원'의 개념이 불명확하여 명확성의 원칙에 위반되는지 여부(소극)

[2] 위 법률조항이 근로3권을 침해하여 위헌인지 여부(소극)

[3] 위 법률조항이 언론·출판·집회·결사의 자유를 침해하여 위헌인지 여부(소극)

[4] 위 법률조항으로 인하여 근로3권이 제한되는 공무원과 그렇지 아니하는 사실상 노무에 종사하는 공무원 및 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 소정의 교원과의 관계에서 평등권을 침해하는지 여부(소극)

[5] 위 법률조항이 국제법규를 위반한 것인지 여부(소극)

[6] 지방공무원법 제58조 제2항에서 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위를 조례에 위임할 수 있는 것인지 여부(적극)

[7] 위 법률조항이 위임입법의 법리를 위반한 것인지 여부(소극)

[8] 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 공무원이 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 한 경우 처벌하도록 규정하고 있는 지방공무원법 제82조가 입법재량을 일탈한 것인지 여부(소극)

▌판결요지

[1] 지방공무원법(이하 '법'이라 한다) 제58조 제1항에서 규정하고 있는 '노동운동'의 개념은 그 근거가 되는 헌법 제33조 제2항의 취지에 비추어 근로자의 근로조건의 향상을 위한 단결권·단체교섭권·단체행동권 등 근로3권을 기초로 하여 이에 직접 관련된 행위를 의미하는 것으로 좁게 해석하여야 하고, '공무 이외의 일을 위한 집단행위'의 개념도 헌법상의 집회·결사의 자유와 관련시켜 살펴보면 모든 집단행위를 의미하는 것이 아니라 공무 이외의 일을 위한 집단행위 중 공익에 반하는 행위로 축소하여 해석하여야 하며, 법원도 위 개념들을 해석·적용함에 있어서 위와 유사한 뜻으로 명백히 한정해석하고 있다. 아울러 '사실상 노무에 종사하는 공무원'의 개념은 공무원의 주된 직무를 정

신활동으로 보고 이에 대비되는 신체활동에 종사하는 공무원으로 명확하게 해석된다. 그렇다면, 위 개념들은 집행당국에 의한 자의적 해석의 여지를 주거나 수범자의 예견가능성을 해할 정도로 불명확하다고 볼 여지가 없다.

[2] 법 제58조 제1항이 근로3권이 보장되는 공무원의 범위를 사실상 노무에 종사하는 공무원에 한정하고 있는 것은 근로3권의 향유주체가 될 수 있는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 위임하고 있는 헌법 제33조 제2항에 근거한 것으로 입법자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 벗어난 것이라고는 볼 수 없으므로, 위 법률조항이 근로3권을 침해한 것으로 위헌이라 할 수 없다.

[3] 법 제58조 제1항이 공무원의 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하고 있는 것은 공무원의 집단행동이 공무원 집단의 이익을 대변함으로써 국민전체의 이익추구에 장애가 될 소지가 있기 때문에 공무원이라는 특수한 신분에서 나오는 의무의 하나를 규정한 것이고, 위 개념이 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 명백히 한정하여 해석되므로, 위 법률조항이 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유의 본질적인 내용을 과도하게 침해한다고 볼 수 없다.

[4] 법 제58조 제1항이 사실상 노무에 종사하는 공무원에 대하여서만 근로3권을 보장하고 그 이외의 공무원들에 대하여는 근로3권의 행사를 제한함으로써 양자를 달리 취급하는 것은 헌법 제33조 제2항에 그 근거를 두고 있을 뿐 아니라 합리적인 이유가 있다 할 것이므로 헌법상 평등의 원칙에 위반되는 것이 아니다. 한편, 입법자는 합리적인 기준에 따라 능력이 허용하는 범위 내에서 법적 가치의 상향적인 구현을 위한 제도의 단계적 개선을 추진할 수 있는 길을 선택할 수 있는 것이므로, 공무원의 근로3권을 제한하는 것이 헌법에 위반되는 것이 아닌 이상 현시점에서 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 소정의 교원은 단결권과 단체교섭권을 향유할 수 있으나 공무원에게는 이를 보장하지 못하고 있다고 하여 이를 두고 자의적인 차별을 가하는 것이라 할 수는 없다.

[5] 국제인권규약들은 권리의 본질을 침해하지 아니하는 한 국내의 민주적인 대의절차에 따라 필요한 범위 안에서 근로기본권에 대한 법률에 의한 제한은 용인하고 있으므로 공무원의 근로3권을 제한하는 법 제58조 제1항과 정면으로 배치되는 것은 아니고, 그 밖에 청구인들이 거론하는 근로기본권에 관한

국제법상의 선언, 협약 및 권고 등은 우리나라가 비준한 바 없거나 권고적 효력만을 가지고 있어 위 법률조항에 대한 위헌성 심사의 척도가 될 수 없다.

[6] 헌법 제117조 제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정하여 법률의 위임이 있는 경우에는 조례에 의하여 소속 공무원에 대한 인사와 처우를 스스로 결정하는 권한이 있다고 할 것이므로, 제58조 제2항이 노동운동을 하더라도 형사 처벌에서 제외되는 공무원의 범위에 관하여 당해 지방자치단체에 조례제정권을 부여하고 있다고 하여 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

[7] 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위를 각각의 지방자치단체의 특수한 사정을 감안하지 아니하고 법률에서 일일이 정하는 것은 곤란한 일이므로 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 해당하고, '사실상 노무에 종사하는 공무원'은 그 의미가 명확하여 달리 해석될 여지가 없어 하위법령에서 원래의 취지와 다른 규정을 둘 수는 없음이 명백하며, 법 제58조 제2항에서 위임하는 사항은 사실상 노무에 종사하는 공무원의 '범위'임이 분명하므로, 위 법률조항이 위임입법의 한계를 일탈하였다고 할 수 없다.

[8] 공무원이 노동운동과 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 할 경우 이는 지방자치단체와 공무원의 관계에서 단순히 행정질서에 장해를 줄 위험성이 있는 정도의 의무위반이 아니고 국민생활의 전반에 영향을 미쳐서 일반의 공익을 침해할 고도의 개연성을 띤 행위라고 볼 수 있으므로 이에 대하여 행정형벌을 과하도록 한 법 제82조가입법재량의 한계를 일탈하여 헌법에 위반한다고 볼 수 없다. 한편, 공무원이 위와 같은 행위를 한 경우 형사 처벌을 받을 수 있고 이와 별도로 법 제69조 제1항 제1호에 의하여 징계처분을 받을 수 있다고 하더라도 징계처분과 형사 처벌은 그 권력의 기초, 목적, 내용, 대상 등을 달리하므로, 그러한 사정만으로 달리 볼 것은 아니다.

☞ 헌법재판소 2005. 9.29. 선고 2004헌바53

소방공무원법 제14조의2 제1항 등 위헌소원

▌판시사항

경찰공무원은 교육훈련 또는 직무수행 중 사망한 경우 국가유공자등예우및지원에관한법률(이하 '예우법'이라 한다)상 순직군경으로 예우 받을 수 있는 것과는 달리, 소방공무원은 화재진압, 구조·구급 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련 중 사망한 경우에 한하여 순직군경으로서 예우를 받을 수 있도록 하는 소방공무원법 제14조의2 제1항과 제2항(이하 '이사건 법률조항'이라 한다)이 합리적 근거 없는 차별로서 청구인들의 평등권을 침해하는지 여부(소극)

▌판결요지

소방공무원과 경찰공무원은 업무의 내용이 서로 다르고, 그로 인해 업무수행 중에 노출되는 위험상황의 성격과 정도에 있어서도 서로 동일하다고 볼 수 없다. 더욱이 경찰공무원의 경우에는 전쟁이 발생하거나 이에 준하는 상황이 발생하는 경우 군인과 마찬가지로 고도의 위험을 무릅쓰고 부여된 업무를 수행할 것이 기대되므로 정책적인 배려에서 예우법은 군인이나 경찰공무원이 직무수행 중 사망한 경우에는 순직군경으로 예우하도록 하고 있다. 그리고 그동안 국가는 소방공무원이 국가유공자로 예우를 받게 되는 대상자의 범위 등을 국가의 재정능력, 전체적인 사회보장의 수준과 국가에 대한 공헌과 희생의 정도 등을 감안하여 합리적인 범위 내에서 단계적으로 확대해왔다. 그렇다면 국가에 대한 공헌과 희생, 업무의 위험성의 정도, 국가의 재정상태 등을 고려하여 화재진압, 구조·구급 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련 이외의 사유로 직무수행 중 사망한 소방공무원에 대하여 순직군경으로서의 보훈혜택을 부여하지 않는다고 해서 이를 합리적인 이유 없는 차별에 해당한다고 볼 수 없다.

☞ 대법원 2005. 7.28. 선고 2003두469

지방공무원지위확인

▌판시사항

[1] 행정처분을 하는 문서의 문언만으로 행정처분의 내용이 분명한 경우, 그문언과 달리 다른 행정처분까지 포함되어 있다고 해석할 수 있는지 여부(소극)

[2] 지방소방사 시보 발령을 취소한다고만 기재되어 있는 인사발령통지서에정규공무원인 지방소방사 임용행위까지 취소한다는 취지가 포함되어 있다고 볼 수 없다고 한 사례

[3] 임용권자의 과실에 의한 임용결격자에 대한 경찰공무원 임용행위의효력(무효)

▌판결요지

[1] 행정절차법 제24조 제1항이 행정청이 처분을 하는 때에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하도록 규정한 것은 처분내용의 명확성을 확보하고 처분의 존부에 관한 다툼을 방지하기 위한 것이라 할 것인바, 그와 같은 행정절차법의 규정 취지를 감안하여 보면, 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 그 처분서의 문언이 불분명하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지 여부를 확정하여야 할 것이고, 처분서의 문언만으로도 행정청이 어떤 처분을 하였는지가 분명함에도 불구하고 처분경위나 처분 이후의 상대방의 태도 등 다른 사정을 고려하여 처분서의 문언과는 달리 다른 처분까지 포함되어 있는 것으로 확대해석하여서는 아니 된다.

[2] 지방소방사시보 임용 당시에는 관련 규정이 정한 임용결격자에 해당하였으나 정규공무원인 지방소방사 임용 당시에는 임용결격자에 해당하지 아니한 지방공무원에 대하여 임용권자가 임용결격자에 해당한다는 이유로 지방소방사시보 발령을 취소한다는 인사발령통지를 하였고, 그 지방공무원도 임용결격공무원등에대한퇴직보상금지급등에관한특례법에 따라 퇴직보상금 지급 및 특별채용 신청을 하여 특별채용되었으나, 그 인사발령통지서에는 위 지방공무원에 대한 지방소방사시보 발령을 취소한다고만 기재되어 있으므로, 위 지방공무원이 그 통지에 대하여 이의를 제기하지 않았다고 하더라도 위 인사발령통지서에 지방소방사 임용행위까지 취소한다는 취지가 포함되어 있다고

볼 수 없다고 한 사례.

[3] 경찰공무원법에 규정되어 있는 경찰관임용 결격사유는 경찰관으로 임용되기 위한 절대적인 소극적 요건으로서 임용 당시 경찰관임용 결격사유가 있었다면 비록 임용권자의 과실에 의하여 임용결격자임을 밝혀내지 못하였다 하더라도 그 임용행위는 당연무효로 보아야 한다.

☞ 대법원 2005. 1.13. 선고 2004도6390

업무상과실치상·업무상실화

▌판시사항

[1] 공소사실이나 범죄사실의 동일성 여부의 판단 기준

[2] 약식명령이 확정된 소방법위반의 범죄사실과업무상과실치상·업무상실화의 공소사실 상호간에 그 기초가 되는 사회적사실관계가 동일한 것이라고 평가할 수 없다고 한 사례

▌판결요지

[1] 공소사실이나 범죄사실의 동일성 여부는 사실의 동일성이 갖는 법률적 기능을 염두에 두고 피고인의 행위와 그 사회적인 사실관계를 기본으로 하면서 규범적 요소 또한 아울러 고려하여 판단하여야 한다.

[2] 약식명령이 확정된 소방법위반의 범죄사실과 업무상과실치상·업무상실화의 공소사실 모두 인화물질을 매개로 동일 장소·일시에서 근접하여 이루어졌다는 점에서는 일부 중복되는 면이 있으나, 각 위반행위의 내용과 태양 및 책임의 근거, 직접적인 보호법익 등이 다를 뿐만 아니라 그 죄질에도 현저한 차이가 있는 이상 이들 행위 상호간에는 그 기초가 되는 사회적 사실관계가 동일한 것이라고 평가할 수 없다고 한 사례.

☞ 대법원 2004. 7. 9. 선고 2004도2682

소방법 위반

▌판시사항

소방법상 소방대상 건물의 소유자 이외에 점유·사용자가 따로 있는 경우, 소유자가 방화관리자를 선임할 의무가 있는지 여부(소극) 및 이미 방화관리자가 선임되어 있는 상태에서 소방대상 건물의 소유권을 경매로 취득한 경우, 소유자가 방화관리자를 새로 선임할 의무가 있는지 여부(소극)

☞ 대법원 2004.10.15. 선고 2003두6573

건축불허가처분취소

▌판시사항

[1] 건축불허가처분을 하면서 건축불허가 사유뿐만 아니라 구 소방법 제8조제1항에 따른 소방서장의 건축부동의 사유를 들고 있는 경우, 그 건축불허가처분에 관한 쟁송에서 건축법상의 건축불허가 사유뿐만 아니라 소방서장의 부동의 사유에 관하여도 다툴 수 있는지 여부(적극)

[2] 민원서류에 흠이 있는 경우, 그 보완의 대상이 되는 흠의 정도 및 그 내용

[3] 건축불허가처분을 하면서 그 사유의 하나로 소방시설과 관련된 소방서장의 건축부동의 의견을 들고 있으나 그 보완이 가능한 경우, 보완을 요구하지 아니한 채 곧바로 건축허가신청을 거부한 것은 재량권의 범위를 벗어난 것이라고 한 사례

▌판결요지

[1] 건축허가권자가 건축불허가처분을 하면서 그 처분사유로 건축불허가 사유뿐만 아니라 구 소방법(2003. 5. 29. 법률 제6916호로 개정되기 전의 것) 제8조제1항에 따른 소방서장의 건축부동의 사유를 들고 있다고 하여 그 건축불허가처분 외에 별개로 건축부동의처분이 존재하는 것이 아니므로, 그 건축불허가처분을 받은 사람은 그 건축불허가처분에 관한 쟁송에서 건축법상의 건축

불허가 사유뿐만 아니라 소방서장의 부동의 사유에 관하여도 다툴 수 있다.

[2] 민원사무처리에관한법률 제4조 제2항, 같은법시행령(2002. 8. 21. 대통령령 제17719호로 개정되기 전의 것) 제15조 제1항, 제2항, 제16조 제1항에 의하면, 행정기관은 민원사항의 신청이 있는 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 민원인에게 보완을 요구하고 그 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니할 때에는 7일의 기간 내에 다시 보완을 요구할 수 있으며, 위 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니한 때에 비로소 접수된 민원서류를 되돌려 보낼 수 있도록 규정되어 있는바, 위 규정 소정의 보완의 대상이 되는 흠은 보완이 가능한 경우이어야 함은 물론이고, 그 내용 또한 형식적·절차적인 요건이거나, 실질적인 요건에 관한 흠이 있는 경우라도 그것이 민원인의 단순한 착오나 일시적인 사정 등에 기한 경우 등이라야 한다.

[3] 건축불허가처분을 하면서 그 사유의 하나로 소방시설과 관련된 소방서장의 건축부동의 의견을 들고 있으나 그 보완이 가능한 경우, 보완을 요구하지 아니한 채 곧바로 건축허가신청을 거부한 것은 재량권의 범위를 벗어난 것이라고 한 사례.

☞ 대법원 2002.12.10. 선고 2001다9298

손해배상(기)

▌판시사항

[1] 실화책임에관한법률의 입법 취지 및 적용 범위

[2] 소방공무원의 화재진압시 야기한 실화에 대하여 실화책임에관한법률이 적용되는지 여부(적극)

[3] 소방공무원이 화재진압과정에서 미처 모든 불씨를 제거하지 못하여 3시간여 경과 후 1차 화재 발생지점과 칸막이로 분리된 다른 곳에서 2차 화재가 발생한 사안에서 소방공무원들에게 실화책임에관한법률을 적용하여 그 손해배상책임을 부정한 사례

▌판결요지

[1] 실화책임에관한법률은 실화로 인하여 일단 화재가 발생한 경우에는 부근 가옥 기타 물건에 연소함으로써 그 피해가 예상 외로 확대되어 실화자의 책임이 과다하게 되는 점을 고려하여 그 책임을 제한함으로써 실화자를 지나치게 가혹한 부담으로부터 구제하고자 하는 데 그 입법 취지가 있고, 이러한 입법 취지에 비추어 이 법률은 발화점과 불가분의 일체를 이루는 물건의 소실, 즉 직접 화재에는 적용되지 아니하고, 그로부터 연소한 부분에만 적용되는 것으로 해석함이 상당하다.

[2] 화재를 진압하기 위하여 화재현장에 출동하여 진화활동을 하는 소방공무원들의 경우, 일단 화재가 발생한 다음 그 현장에 임하게 되므로, 그 진화과정에서의 잘못으로 말미암아 다시 제2차적인 화재가 발생하게 되었다고 하더라도, 이는 통상의 실화와는 달리 이미 발생한 화재로 인한 피해를 막으려는 과정에서 발생한 것이고, 소방공무원들의 화재진압활동은 국가나 지방자치단체의 공권력적 활동의 성격을 가지는 한편 화재를 당한 국민 개개인의 재산과 생명을 보호하기 위한 측면도 가지고 있으며, 또한 소방공무원들은 그 직책상 화재진압에 전문적인 식견과 기술을 지닌 사람들로서 고도의 주의의무를 과함이 상당한 반면에 자신의 신체적 위험을 무릅쓰고 화재진압에 임하게 된다는 점 등을 종합해 보면, 소방공무원들이 화재를 진압하는 과정에서의 행위에 대하여도 그 과실의 경중을 따지는 기준에 관하여 소방공무원의 특수성을 고려함은 별문제로 하고, 실화책임에관한법률이 적용된다고 보는 것이 타당하고, 따라서 화재진압 과정에서 소방공무원의 잘못으로 인하여 제2차적인 화재가 발생하여 손해가 발생하였다고 하더라도, 해당 소방공무원에게 중과실이 인정되지 않는다면, 소방공무원 자신이나 그 사용자인 지방자치단체는 그로 인한 민사상의 손해배상책임을 지지 않는다고 보아야 할 것이다.

[3] 소방공무원이 화재진압과정에서 미처 모든 불씨를 제거하지 못하여 3시간여 경과 후 1차 화재 발생지점과 칸막이로 분리된 다른 곳에서 2차 화재가 발생한 사안에서 소방공무원들에게 실화책임에관한법률을 적용하여 그 손해배상책임을 부정한 사례.

☞ 대법원, 2005다48994, 2008.4.10

손해배상(기)(군산시 윤락가 화재사건)

▌판시사항

[1] 공무원의 직무상 의무 위반으로 국가 또는 지방자치단체가 배상책임을 지는 경우의 직무상 의무의 내용 및 상당인과관계 유무의 판단 기준

[2] 유흥주점에 감금된 채 윤락을 강요받으며 생활하던 여종업원들이 유흥주점에 화재가 났을 때 미처 피신하지 못하고 유독가스에 질식해 사망한 사안에서, 지방자치단체의 담당 공무원이 식품위생법상 취하여야 할 조치를 게을리한 직무상 의무위반행위와 위 사망의 결과 사이의 상당인과관계를 인정하지 않은 사례

[3] 소방공무원의 직무상 의무 위반이 국가배상법 제2조 의 위법 요건을 충족하는 경우 및 소방공무원이 재량에 맡겨진 권한을 행사하지 않은 것이 직무상 의무를 위반하여 위법한 것이 되기 위한 요건

[4] 유흥주점에 감금된 채 윤락을 강요받으며 생활하던 여종업원들이 유흥주점에 화재가 났을 때 미처 피신하지 못하고 유독가스에 질식해 사망한 사안에서, 소방공무원이 위 화재 전 유흥주점에 대하여 구 소방법상 시정조치를 명하지 않은 직무상 의무 위반과 위 사망의 결과 사이의 상당인과관계를 인정한 사례

▌판결요지

[1] 공무원에게 부과된 직무상 의무의 내용이 단순히 공공 일반의 이익을 위한 것이거나 행정기관 내부의 질서를 규율하기 위한 것이 아니고 전적으로 또는 부수적으로 사회구성원 개인의 안전과 이익을 보호하기 위하여 설정된 것이라면, 공무원이 그와 같은 직무상 의무를 위반함으로 인하여 피해자가 입은 손해에 대하여는 상당인과관계가 인정되는 범위 내에서 국가가 배상책임을 지는 것이고, 이때 상당인과관계의 유무를 판단함에 있어서는 일반적인 결과 발생의 개연성은 물론 직무상 의무를 부과하는 법령 기타 행동규범의 목적이나 가해행위의 태양 및 피해의 정도 등을 종합적으로 고려하여야 하며, 이는 지방자치단체와 그 소속 공무원에 대하여도 마찬가지이다.

[2] 유흥주점에 감금된 채 윤락을 강요받으며 생활하던 여종업원들이 유흥주점에 화재가 났을 때 미처 피신하지 못하고 유독가스에 질식해 사망한 사안에

서, 지방자치단체의 담당 공무원이 위 유흥주점의 용도변경, 무허가 영업 및 시설기준에 위배된 개축에 대하여 시정명령 등 식품위생법상 취하여야 할 조치를 게을리 한 직무상 의무위반행위와 위 종업원들의 사망 사이에 상당인과관계가 존재하지 않는다고 한 사례.

[3] 구 소방법(2003. 5. 29. 법률 제6893호 소방기본법 부칙 제2조로 폐지)은 화재를 예방·경계·진압하고 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하여 제정된 법으로서, 소방법의 규정들은 단순히 전체로서의 공공 일반의 안전을 도모하기 위한 것에서 더 나아가 국민 개개인의 인명과 재화의 안전보장을 목적으로 하여 둔 것이므로, 소방공무원이 소방법 규정에서 정하여진 직무상의 의무를 게을리 한 경우 그 의무 위반이 직무에 충실한 보통 일반의 공무원을 표준으로 할 때 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 경우에는 국가배상법 제2조에서 말하는 위법의 요건을 충족하게 된다. 그리고 소방공무원의 행정권한 행사가 관계 법률의 규정 형식상 소방공무원의 재량에 맡겨져 있다고 하더라도 소방공무원에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 소방공무원이 그 권한을 행사하지 않은 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에는 소방공무원의 직무상 의무를 위반한 것으로서 위법하게 된다.

[4] 유흥주점에 감금된 채 윤락을 강요받으며 생활하던 여종업원들이 유흥주점에 화재가 났을 때 미처 피신하지 못하고 유독가스에 질식해 사망한 사안에서, 소방공무원이 위 유흥주점에 대하여 화재 발생 전 실시한 소방점검 등에서 구 소방법상 방염 규정 위반에 대한 시정조치 및 화재 발생시 대피에 장애가 되는 잠금장치의 제거 등 시정조치를 명하지 않은 직무상 의무 위반은 현저히 불합리한 경우에 해당하여 위법하고, 이러한 직무상 의무 위반과 위 사망의 결과 사이에 상당인과관계가 존재한다고 한 사례.

☞ 헌법재판소 2001. 5.31. 선고 99헌바94

소방법 제18조 제4항 제2호 등 위헌소원

▌판시사항

[1] 유죄판결을 자격취득의 결격사유로 하거나 필요적 취소사유로 하는 규정이 직업선택의 자유를 침해하는지 여부(소극)

[2] 위험물탱크안전성능시험자가 소방법과 무관한 범죄로 유죄판결을 받은 경우 이를 자격취득의 결격사유로 하거나 필요적 취소사유로 하는 것이 평등권을 침해하는지 여부(소극)

[3] 필요적 취소사유 규정 그 자체가 재판을 받을 권리를 침해하는지 여부(소극)

☞ 대법원 2001. 5. 8. 선고 2000도6088

석유사업법위반·소방법위반

▌판시사항

유사석유제품의 제조 등의 금지에 관한 석유사업법 제26조와 석유사업법시행령 제30조의 규정 취지 및 적용 범위

▌판결요지

석유사업법 제26조는 누구든지 석유제품에 다른 석유제품 또는 석유화학제품을 혼합하거나 석유화학제품에 다른 석유화학제품을 혼합하는 등의 방법으로 유사석유제품을 생산·판매하는 행위 등을 금지하고 있고, 석유사업법시행령 제30조는 휘발유 또는 경유를 연료로 사용하는 자동차관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 자동차와 동법시행령 제2조 각 호의 규정에 의한 기계 및 차량(이하 '자동차' 등이라 한다)의 연료용으로 사용되어 질 수 있는 것(다만 각 호에서 규정하고 있는 에너지 제외)을 유사석유제품으로 규정하고 있는바, 위 각 규정의 취지는 유사석유제품을 생산·판매하는 행위 등을 금지함으로써 휘발유 또는 경유를 연료로 사용하는 자동차 등에 대하여는 본래 사용이 예정된 석유제품(휘발유 또는 경유)을 사용하게 하고, 궁극적으로는 휘발유 및 경유의 품질을 유지하고자 함에 있다고 할 것인

데, 석유사업법시행령 제30조의 규정에 의한 모든 유사석유제품을 생산·판매하는 행위 등을 일반적으로 금지하게 되면, 본래는 휘발유 또는 경유를 연료로 사용하는 자동차 등의 연료로 사용하고자 할 의도나 목적이 없는 유사석유제품을 생산·판매하는 행위 등도 금지의 대상이 됨으로써 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위반될 소지가 있으므로 석유사업법 제26조 및 같은법시행령 제30조 규정의 입법 취지에 비추어 석유사업법 제26조의 유사석유제품의 제조 등의 금지규정은 휘발유 또는 경유를 연료로 사용하는 자동차 등의 연료로 사용하거나 사용하게 할 목적이 있는 경우에만 적용되는 것으로 제한적으로 새겨야 할 것이다.

☞ 대법원 2000. 3.23. 선고 98두4528

전문건설업 면허영업정지 처분취소

▌판시사항

[1] 2급 열관리기능사는 건설교통부장관의 위탁을 받은 한국건설기술인협회에 신고를 요하는 건설기술자에 해당하는지 여부(소극)

[2] 구 건설업법에 의한 전문건설업과 구 소방법에 의한 소방설비공사업은 기술능력·자본금·시설 및 장비 등을 업종별로 따로 두어야 하는지 여부(적극) 및 각 면허기준에 해당하는 기술능력은 자격의 숫자가 아닌 인원수로 보유하여야 하는지 여부(적극)

▌판결요지

[1] 구 건설기술관리법(1997. 1. 13. 법률 제5287호로 개정되기 전의 것) 제2조 제5호, 제6조의2 제1항, 제3항, 같은법시행령(1997. 7. 21. 대통령령 제15441호로 개정되기 전의 것) 제4조 [별표 1], 구 건설업법시행령(1997. 7. 10. 대통령령 제15433호 건설산업기본법시행령으로 전문 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 [별표 4]의 비고 제1호 (나)목의 규정에 따르면, 2급 열관리기능사는 건설교통부장관의 위탁을 받은 한국건설기술인협회에 신고를 요하는 건설기술자에 해당하지 않는다.

[2] 구 건설업법(1996. 12. 30. 법률 제5230호 건설산업기본법으로 전문 개정되기 전의 것) 제8조 제2항, 같은법시행령(1997. 7. 10. 대통령령 제15433호 건설산업기본법시행령으로 전문 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 [별표 4], 제10조의2, 제11조 제2항, 구 소방법(1999. 2. 5. 법률 제5756호로 개정되기 전의 것) 제53조, 같은법시행령(1999. 7. 29. 대통령령 제16489호로 개정되기 전의 것) 제37조 제1항, 제2항, [별표 5]의 비고 제1호의 각 규정의 취지를 종합할 때, 구 건설업법에 의한 전문건설업과 구 소방법에 의한 소방설비공사업은 서로 영업의 성격과 내용, 필요한 기술능력, 근거 법령이 달라 기술능력·자본금·시설 및 장비 등을 업종별로 따로 두어야 하고 이 경우 기술능력은 자격의 숫자가 아닌 인원수로 보유하여야 한다고 해석함이 상당하다.

☞ 대법원 2000. 1.14. 선고 99다39548

손해배상(기)

▌판시사항

[1] 민법 제758조 제1항 소정의 '공작물의 설치·보존상의 하자'의 의미 및 그 판단 기준

[2] 온풍기의 연통을 가연성 물질인 천막지붕에 근접하여 설치한 경우, 온풍기의 설치·보존상의 하자가 있다고 본 사례

[3] 실화책임에관한법률 소정의 '중대한 과실'의 의미

[4] 온풍기 내부에서 발생한 화재가 완전히 진화되었는지 확인하지 않은 채 아무런 후속조치 없이 온풍기를 내버려 둔 채 화재발생장소를 벗어난 지 5분 후에 온풍기 내의 불씨가 다시 일어나 재차 화재가 발생한 경우, 실화책임에관한법률 소정의 중대한 과실이 있다고 한 사례

▌판결요지

[1] 민법 제758조 제1항에서 말하는 공작물의 설치·보존상의 하자라 함은 공작물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음

을 말하는 것으로서, 이와 같은 안전성의 구비 여부를 판단함에 있어서는 당해 공작물의 설치·보존자가 그 공작물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 판단하여야 한다.

[2] 온풍기의 연통을 가연성 물질인 천막지붕에 근접하여 설치한 경우, 온풍기의 설치·보존상의 하자가 있다고 본 사례.

[3] 실화책임에관한법률에서 말하는 중대한 과실이란 통상인에게 요구되는 정도의 상당한 주의를 하지 않더라도 약간의 주의를 한다면 손쉽게 위법·유해한 결과를 예견할 수 있는 경우임에도 만연히 이를 간과함과 같은 거의 고의에 가까운 현저한 주의를 결여한 상태를 말하는 것이다.

[4] 온풍기 내부에서 발생한 화재가 완전히 진화되었는지 확인하지 않은 채 아무런 후속조치 없이 온풍기를 내버려 둔 채 화재발생장소를 벗어난 지 5분 후에 온풍기 내의 불씨가 다시 일어나 재차 화재가 발생한 경우, 실화책임에관한법률 소정의 중대한 과실이 있다고 한 사례.

☞ 서울지방법원 1999. 8.08. 선고 98노9909

소방법위반

▌판시사항

소방법 소정의 위험물 안전 관리자가 시설 설치자의 의사에 반하여 사임한 후 시설 설치자가 소방법 제20조 제1항의 소정기간 내에 후임 위험물 안전 관리자를 선임하지 않은 경우, 소방법 제20조 제1항에 위반한 것으로 볼 수 있는지 여부(소극)

▌판결요지

소방법은 화재를 예방, 경계, 진압하고 재난, 재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조, 구급 활동을 통하여 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 제정된 법으로 같은 법 제20조 제1항에 의하면 일정한 요건에 해당하는 시설의 설치자는 위험물에 대한 안전관

리업무를 하게 하기 위하여 국가기술자격법에 의한 위험물취급에 관한 자격취득자를 위험물 안전관리자로 선임하여야 하고, 그 위험물 안전 관리자를 해임한 때에는 해임한 날로부터 30일 이내에 위험물 안전 관리자를 선임하여야 하며, 전자와 같이 처음부터 위험물안전관리자를 선임하지 않은 사람은 제114조 제4호에 의하여 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하는 반면 후자와 같이 위험물 안전 관리자를 선임하지 않은 사람은 제116조 제5호에 의하여 200만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있을 뿐 위험물 안전 관리자가 스스로 그 지위를 사임한 경우에 관하여는 규정하고 있지 않는데, 위험물 안전 관리자는 시설의 설치자와의 사이에 고용, 위임 등의 계약관계가 있는 것이 보통이고 그 계약관계의 내용에 따라 스스로 위 계약관계를 해지하여 위험물 안전관리자로서의 책임에서 벗어날 수 있다고 보아야 할 것이고, 그러한 경우에도 소방법의 입법 취지를 살리기 위하여는 시설의 설치자에게 조속하게 후임 위험물 안전 관리자를 선임하도록 강제하고 이를 위반하면 처벌할 필요성이 있다고 할 것이지만 위 소방법 제20조 제1항 소정의 '위험물 안전 관리자를 해임한 때에는'이라는 문구의 의미를 그 사전적 의미를 넘어서 위험물 안전 관리자 측에서 스스로 사임한 경우까지를 포함하는 것으로 해석하여 처벌하는 것은 죄형법정주의의 원칙상 허용될 수 없다.

☞ 대법원 1999. 4.23. 선고 97누14378

석유판매업(주유소)불허가처분취소

▌판시사항

[1] 주유소 설치허가신청을 관계 법령상의 제한 이외의 중대한 공익상의 필요를 이유로 거부할 수 있는지 여부(적극)

[2] 석유사업법령에 따른 주유소 허가의 기준을 갖춘 자가 건축법 등 다른 법령 소정의 주유소 설치 기준을 별도로 갖추지 아니한 경우, 적법한 허가를 할 수 있는지 여부(소극)

[3] 석유판매업허가신청에 대하여 "주유소 건축 예정 토지에 관하여 도시계획법 제4조 및 구 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙에 의거하여 행위제한을 추진하고 있다."는 당초의 불허가처분사유와 항고소송에서 주장한 위 신

청이 토지형질변경허가의 요건을 갖추지 못하였다는 사유 및 도심의 환경보전의 공익상 필요라는 사유는 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 한 사례

[4] 구토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙 제4조 제2항에 의한 허가제한지역의 고시 여부가 토지형질변경허가 여부를 결정하는 요건인지 여부(소극)

판결요지

[1] 주유소 설치허가권자는 주유소 설치허가신청이 관계 법령에서 정하는 제한에 배치되지 않는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하고, 관계 법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 허가를 거부할 수는 없는 것이나, 심사결과 관계 법령상의 제한 이외의 중대한 공익상의 필요가 있는 경우에는 그 허가를 거부할 수 있다.

[2] 주유소 설치에 관한 제한을 규정하고 있는 관계 법령에는 구석유사업법(1995. 12. 29. 법률 제5092호로 전문 개정되기 전의 것), 구석유사업법시행령(1996. 12. 31. 대통령령 제15230호로 전문 개정되기 전의 것) 및 그 시행령의 위임을 받은 시·도지사의 고시뿐만이 있는 것이 아니고, 건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등도 주유소 설치 기준을 별도로 규정하고 있으며, 주유소 허가에 있어서 입법목적, 규정사항, 적용범위 등에 비추어 석유사업법령이 건축법 등에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고는 해석되지 아니하므로 석유사업법령에 따른 주유소 허가의 기준을 갖춘 자라 할지라도 건축법 등 다른 법령 소정의 주유소 설치 기준을 별도로 갖추지 아니하는 이상 적법한 주유소 허가를 할 수 없다.

[3] 석유판매업허가신청에 대하여 "주유소 건축 예정 토지에 관하여 도시계획법 제4조 및 구 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙에 의거하여 행위제한을 추진하고 있다."는 당초의 불허가처분사유와 항고소송에서 주장한 위 신청이 토지형질변경허가의 요건을 갖추지 못하였다는 사유 및 도심의 환경보전의 공익상 필요라는 사유는 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 한 사례.

[4] 도시계획법 제4조제1항, 제7항의 위임에 따른 구토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙(1998. 6. 5. 건설교통부령 제143호로 개정되기 전의 것) 제4조 제1항 제1호 소정의 '녹지지역으로서 당해 사업의 시행으로 인하여 주변의 환경·풍치·미관 등이 크게 손상될 우려가 있는 지역'에 있는 토지에 해당한

다면 같은 규칙 제4조제2항에 규정된 고시 여부는 토지형질변경허가 여부를 결정하는 요건이 되지 아니한다.

☞ 대법원 1998. 5. 8. 선고 97다36613

손해배상(기)

▌판시사항

[1] 가해행위와 이로 인한 현실적인 손해발생 사이에 시간적 간격이 있는 경우, 손해배상청구권의 소멸시효 기산점이 되는 '불법행위를 한 날'의 의미

[2] 공무원의 직무상 의무 위반행위에 대해 국가 또는 지방자치단체의 손해배상 책임이 인정되는 경우 및 상당인과관계 유무의 판단 기준

[3] 소방공무원의 소방법 소정의 직무상 의무위반 행위와 상가 건물의 화재발생 및 건물 붕괴 사이에 상당인과관계가 없다고 본 원심판결을 수긍한 사례

[4] 국가나 지방자치단체의 손해배상책임에 실화책임에관한법률이 적용되는지 여부(적극)

▌판결요지

[1] 가해행위와 이로 인한 현실적인 손해의 발생 사이에 시간적 간격이 있는 불법행위에 기한 손해배상채권의 경우, 소멸시효의 기산점이 되는 '불법행위를 한 날'의 의미는 단지 관념적이고 부동적인 상태에서 잠재적으로만 존재하고 있는 손해가 그 후 현실화되었다고 볼 수 있는 때, 다시 말하자면 손해의 결과 발생이 현실적인 것으로 되었다고 할 수 있는 때로 보아야 한다.

[2] 일반적으로 공무원이 그 권한을 행사함에 있어서는 국민에 대하여 손해를 방지하여야 할 의무 내지 국민의 안전을 배려하여야 할 직무상의 의무를 부담하고, 공무원이 직무를 수행함에 있어 그 근거되는 법령의 규정에 의하여 구체적으로 공무원에게 부과된 의무 가운데 국민의 이익과는 관계없이 순전히 행정기관 내부의 질서를 유지하기 위한 것이거나 또는 그 직무상 의무가 국민의 이익을 위한 것이라도 개개의 국민을 염두에 둔 것이 아니라 오로지

공공 일반의 전체적인 이익을 조장하기 위한 경우에 불과할 때에는 공무원이 그 직무상의 의무에 위반하여 국민에게 손해를 가하였다고 하더라도 이에 관하여 그 공무원이 소속된 국가나 지방자치단체의 손해배상책임이 인정되지 않는 반면에, 그 직무상 의무의 내용이 전적으로 또는 부수적으로라도 사회구성원 개인의 안전과 이익을 보호 하기 위하여 설정된 것이라면 공무원이 그와 같은 직무상 의무를 위반함으로써 피해자가 입은 손해에 대하여는 상당인과관계가 인정되는 범위 내에서 국가나 지방자치단체가 배상책임을 지는 것이고, 이 때 상당인과관계의 유무를 판단함에 있어서는 일반적인 결과 발생의 개연성은 물론이고 더 나아가 직무상 의무를 부과하는 법령 기타 행동규범의 목적이나 가해행위의 태양 및 피해의 정도 등 구체적인 사정을 종합적으로 고려하여야 한다.

[3] 소방공무원의 소방법 소정의 직무상 의무위반 행위와 상가 건물의 화재 발생 및 건물 붕괴 사이에 상당인과관계가 없다고 본 원심판결을 수긍한 사례(청주 우암상가 붕괴사건에 관한 사안임).

[4] 국가배상법 제8조는 국가 또는 지방자치단체의 손해배상의 책임에 관하여 같은 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의하고, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다고 규정하고 있고, 실화책임에관한법률은 실화로 인하여 일단 화재가 발생한 경우에는 부근 가옥 기타 물건에 연소하여 예상외의 피해가 확대되어 실화자의 책임이 과다하게 되는 점을 고려하여 그 책임을 중대한 과실로 인한 실화의 경우에 한정하는 취지로서, 실화자의 손해배상책임에 관하여 민법 제750조의 특칙을 규정하고 있는 것이므로, 공무원이 직무를 수행함에 있어 실화로 인하여 타인에게 손해를 가함으로써 그에 따른 국가나 지방자치단체의 손해배상책임이 문제된 경우에 있어서도 실화책임에관한법률의 적용을 배제할 수는 없다.

☞ 헌법재판소 1995. 3.23. 선고 92헌가4

실화책임에 관한 법률에 대한 위헌심판

▌판시사항

실화책임(失火責任)에관한법률(法律)의 위헌 여부

▌판결요지

실화(失火)로 인하여 일단 화재가 발생한 경우에는 실화자(失火者) 자신도 피해를 입을 뿐 아니라 부근 가옥 기타 물건에 연소함으로써 그 피해가 예상외로 확대되어 실화자(失火者)의 책임이 과다하게 되는 점을 고려하여 그 책임을 중대한 과실로 인한 실화(失火)의 경우에 한정함으로써 경과실(輕過失)로 인한 실화자(失火者)를 지나치게 가혹한 부담으로부터 구제하려는 것이 실화책임(失火責任)에관한법률(法律)의 입법목적이고, 현대에 있어서도 경과실(輕過失구)로 인한 실화자(失火者제)를 지나치게 가혹한 부담으로부터 할 필요는 여전히 존재하므로 위 입법목적은 정당한 것이다. 실화책임(失火責任)에관한법률(法律)이 위와 같은 입법목적을 달성하기 위하여 경과실(輕過失)로 인한 실화자(失火者)에 한하여 피해자의 손해배상청구권(損害賠償請求權)을 배제하는 방법을 택하고 있는바, 이는 위와 같은 입법목적을 달성하기 위한 유효적절한 방법 중의 하나라고 평가되며, 이 법에 의하여 달성되는 위와 같은 이익이 이 법에 의하여 제한되는 재산권(財産權)인 실화(失火) 피해자(被害者) 개인의 손해배상청구권(損害賠償請求權)보다 더 작다고 할 수 없고(법익의 균형성), 위와 같은 방법이 명백히 비합리적인 방법이라고 보여 지지 아니할 뿐 아니라, 필요한 정도를 넘어 과도하게 실화(失火) 피해자(被害者)의 재산권(財産權)을 제한하거나 경과실(輕過失)로 인한 실화자(失火者)와 그 피해자의 이익을 비교형량함에 있어서 지나치게 균형을 잃은 것이라고도 할 수 없으므로(방법의 적정성과 피해의 최소성) 이 법이 실화(失火) 피해자(被害者)의 재산권(財産權)을 과도하게 제한하는 것이라고 볼 수 없으며, 이 법에 의한 위와 같은 제한으로 인하여 사유재산권(私有財産權)이 유명무실해지거나 형해화되어 헌법이 재산권(財産權)을 보장하는 궁극적인 목적을 달성할 수 없게 되는 지경에 이르게 되었다거나 행복추구권(幸福追求權), 인간(人間)다운 생활을 할 권리, 쾌적(快適)한 환경(環境)에서 생활(生活)할 권리를 정면에서 부인하는 것이라고도 할 수 없다.

그리고 교통사고, 폭발, 각종 사태(沙汰), 고층건물이나 축대의 붕괴, 가스의 유

출 등은 고도의 위험성(危險性)이나 피해의 광범위성(廣範圍性)이 애초부터 예상되거나 불법행위를 유발하는 각종 활동에 영리성(營利性)이 수반되는 경우가 대부분이어서 법률에 의하여 보험(保險)이 강제되거나 임의로 보험(保險)에 가입하는 경우가 많아 이 법이 적용되는 통상의 실화(失火)와는 그 성격을 달리하고, 실화(失火)라고 하는 우연적인 사정에 의하여 국민 누구나 빈부의 구별 없이 피해자 또는 가해자가 될 수 있는 것이어서 이 법은 결국 국민 모두를 차별하지 아니하고 실화(失火)로 인한 가혹한 부담으로부터 보호하고자 하는 것일 뿐, 이 법에 의한 재산권(財産權) 제한(制限)이 재력(財力)이 없는 소위 서민계층(庶民階層) 등 특정 계층의 국민들만을 성별(性別), 종교(宗敎) 기타 사회적(社會的) 신분(身分)에 따라 선정하여 이들을 다른 계층의 국민들에 비하여 합리적인 이유 없이 차별하는 것이 아니므로 헌법상 평등(平等)의 원칙(原則)에 위배되는 것이라고 할 수 없다.

☞ 대법원 1995. 1.12. 선고 94누3216

석유판매업 허가반려 처분취소

▌판시사항

[1] 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우, 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하는지 여부

[2] 서울특별시의 주유소허가기준및절차에관한고시 제2항 나의 제2호 소정의 '건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등 기타 다른 법령에 의하여 설치가 가능한 지역이어야 한다.'는 지역제한 규정이 석유사업법 등 상위법령에 위배되는지 여부

[3] 구 주택건설기준등에관한규정 제9조 제2항 소정의 이격거리에 관한 규정은 위험물저장시설 등을 설치하고자 하는 경우도 포함하는 것으로 보아야 할지 여부

▌판결요지

[1] 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 한다.

[2] 주유소 허가에 있어서 입법목적, 규정사항, 적용범위 등에 비추어 석유사업법은 건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고는 해석되지 아니하므로 석유사업법에 따른 주유소 허가의 기준을 갖춘 자라 할지라도 위 건축법 등 다른 법령 소정의 주유소 설치 기준을 별도로 갖추지 아니하는 이상 적법한 주유소 허가를 할 수 없음은 당연한 이치라 할 것이고, 따라서 서울특별시의 주유소허가기준및절차에관한고시(1993. 5.10. 서울특별시 고시 제1993-135호) 제2항 나의 제2호 소정의 '건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등 기타 다른 법령에 의하여 설치가 가능한 지역이어야 한다.'는 지역제한 규정은 위와 같이 당연한 법리를 규정하고 있는 것이어서 그것이 상위법령에 위배된다거나 그 조항의 존재 여하에 따라 다른 법령 소정의 요건을 별도로 갖추어야 한다는 위와 같은 해석이 달라진다고 볼 것은 아니다.

[3] 주택건설촉진법 제31조 제1항에 근거한 구 주택건설기준등에관한규정(1993. 9.27. 대통령령 제13984호로 개정되기 전의 것) 제9조제2항은 공동주택 등은 위험물저장 및 처리시설로부터 수평거리 50m 이상 떨어진 곳에 이를 배치하여야 한다고 규정하고 있는바, 그 규정은 주택건설촉진법에 의한 사업주체가 사업계획승인을 얻어 공동주택 등을 건설할 때 기존 위험물저장시설 등으로부터 50m 이상을 유지하여야 한다는 의미뿐만 아니라 이미 건설된 공동주택 등이 있다면 위험물저장시설 등을 설치하고자 하는 자도 그 공동주택 등으로부터 50m 이상을 유지하여야 한다는 의미를 포함하는 것으로 보아야 할 것이다.

행정실무

▶ 발행일 : 2014년 12월

◆ 집　필 : 중앙소방학교 소방경 장준경
중앙소방학교 소방경 임한섭

◆ 발　행 : 소방교육훈련발전위원회

◆ 인쇄처 : 인쇄출판 거성

◆ 전　화 : (02)2265-0137

※이 책의 내용은 저자와 협의 없이 無斷再製 또는 轉載를 금합니다.