



제428회국회(임시회)
제1차 정무위원회

행정조사기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈행정조사대상자 권익보호 강화〉

■ 이해식의원 대표발의(의안번호 제2210336호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개 요	2
2. 조사대상자 권리 사전 고지	6
3. 현장조사 시 조사대상자 또는 대리인 입회	9
4. 조사권 행사 시 조사대상자에게 전문가 입회 등의 권리 고지	11
5. 행정조사 전 영역에 ‘조사원 교체신청’ 및 ‘조사권 행사제한’ 규정 적용	14

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이해식의원 등 14인
2. 제 안 일 : 2025. 5. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 5. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 행정조사가 진행되는 동안 조사대상자가 관계 전문가를 입회시키거나 조사과정을 녹음 또는 녹화할 수 있고, 조사일시에 대하여 연기신청을 할 수 있도록 하는 등 행정조사 과정에서 조사대상자의 권익을 보호할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 있으나, 조사대상자가 이러한 사실을 알지 못해 정당한 권리를 행사하지 못하는 경우가 발생하고 있음.

이에 행정기관이 조사대상자에게 출석요구서 등을 발송할 때 조사대상자의 권리에 관한 사항을 함께 안내하도록 하고, 조사원이 조사대상자에게 관계 전문가의 입회 및 의견을 진술하게 할 수 있는 권리가 있음을 알리고, 이 법의 적용이 배제되는 조세·금융·공정거래 등의 분야에도 제22조에 따른 조사원 교체신청 및 제23조에 따른 조사권행사의 제한 규정이 적용되도록 함으로써 국민의 권익 보호를 강화하고 행정조사의 투명성과 공정성을 제고하려는 것임(안 제3조, 제9조부터 제11조까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 개 요

□ 「행정조사기본법」은 행정조사¹⁾에 관한 기본원칙 및 방법·절차 등을 규정하여 행정조사의 공정성·투명성 및 효율성을 확보함으로써 주된 행정조사 대상인 기업 등의 행정조사 부담을 덜어주는 등 국민 권익보호 취지에서 2007년에 제정되었음.

□ 현행법은 ① 조사 전 단계와 관련해 조사기관의 사전통지의무(제17조), 사전통지를 받은 조사대상자의 의견제출권(제21조), ② 조사단계와 관련해 행정조사원의 증표제시의무(제11조제3항), 관계 전문가의 입회 또는 의견진술(제23조제2항), ③ 조사 후 단계와 관련해 취득 정보의 목적 외 사용금지(제4조제6항), 영치한 자료 등의 반환의무(제13조제4항) 등을 규정해 조사 방법 및 전반적인 절차를 규정하고 있지만, 조세·금융·공정거래 관련 조사 등의 경우에는 행정조사 기본원칙 등 원론적 규정만 적용되고 국민 권익보호와 직접 관련된 조사권 행사 제한(제23조) 규정 등은 적용 배제²⁾되었으며,

1) 「행정조사기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “행정조사”란 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동을 말한다.

2) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 행정조사를 한다는 사실이나 조사내용이 공개될 경우 국가의 존립을 위태롭게 하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 국가안전보장·통일 및 외교에 관한 사항

2. 국방 및 안전에 관한 사항 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항

행정조사를 통해 법 위반 사항을 확인해 행정처분을 하거나, 고발을 통해 형사처벌까지 가능한 상황임에도 행정조사대상자의 권리가 제대로 고지되지 않는 등 국민 권익보호에 미진한 부분이 있다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음.

□ 또한, 2023년 4월 27일 국가인권위원회는 행정조사의 조사 방법에 따라 조사대상자의 기본권이 침해될 수 있음에도 행정조사를 규정한 개별 법령은 조사대상자 보호를 위한 충분한 절차를 마련하지 않은 경우가 많으며,

특별사법경찰관리³⁾⁴⁾가 수사와 행정조사의 방법을 편의적으로 사용할 경우 형사절차상 규정된 기본권 보호 장치가 작동하지 않을 수 있다는

가. 군사시설·군사기밀보호 또는 방위사업에 관한 사항

나. 「병역법」·「예비군법」·「민방위기본법」·「비상대비에 관한 법률」·「재난관리자원의 관리 등에 관한 법률」에 따른 징집·소집·동원 및 훈련에 관한 사항

3. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제3항의 정보에 관한 사항 ※국가안전보장 관련 정보

4. 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관의 직무에 관한 사항

5. 조세·형사·행형 및 보안처분에 관한 사항

6. 금융감독기관의 감독·검사·조사 및 감리에 관한 사항

7. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「전자상거래 등에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」에 따른 공정거래위원회의 법률위반행위 조사에 관한 사항

③ 제2항에도 불구하고 제4조(행정조사의 기본원칙), 제5조(행정조사의 근거) 및 제28조(정보통신수단을 통한 행정조사)는 제2항 각 호의 사항에 대하여 적용한다.

3) 「형사소송법」 제245조의10(특별사법경찰관리) ① 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관, 그 밖에 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 특별사법경찰관리와 그 직무의 범위는 법률로 정한다.

② 특별사법경찰관은 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.

③ 특별사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다. (이하 생략)

4) 특별사법경찰제도는 소관 업무에서의 전문성과 현장성이 있는 행정공무원이 각 전문영역에서 법 위반 행위를 단속하여 신속하고 원활한 수사를 하기 위한 것인데, 특별사법경찰권한을 부여받은 공무원은 형사소송법령 등에 따른 수사권과 행정공무원으로서의 사무범위에서 행정조사권을 동시에 갖는 경우가 많음. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따른 사법경찰관리에는 교정시설, 출입국관리소, 산림청, 복지부, 환경부, 식약처, 금융위 소속 공무원 등 다양한 분야 공무원이 포함되며, 금융감독원 소속 직원도 이에 포함됨.

이유를 들어, 국무총리와 법무부장관에게 ‘행정조사 절차 개선을 위한 법령 개정 권고’⁵⁾를 한 바 있음.

□ 개정안은 ① 행정기관이 조사대상자에게 출석요구서·보고요구서·자료 제출요구서·현장출입조사서 발송 시에 그 조사대상자의 권리를 함께 고지하도록 하고, ② 현장 조사 시에는 조사대상자 또는 그 대리인을 입회시키도록 의무화하며, ③ 조사원의 조사권 행사 시에 그 조사대상자에게 전문가의 입회·의견진술이 가능함을 알리도록 하는 한편, ④ 현행법 일부 조항만 적용받는 국가안전보장, 형사, 조세, 금융, 공정거래 관련 조사 등 예외대상에 대해 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 관련 규정을 추가로 적용하려는 것으로,

5) ‘행정조사 절차 개선을 위한 법령 개정 권고’

1. 국무총리에게, 행정조사 절차에서 발생할 수 있는 인권침해를 최소화하기 위해 아래와 같은 내용을 반영하여 「행정조사기본법」 개정을 추진할 것을 권고합니다.
 - 가. 조사대상자의 진술거부권, 변호인의 조력을 받을 권리, 녹음·녹화권, 조사원교체 신청권을 포함한 조사대상자의 권리를 별도의 장 또는 별도의 조항에서 명확히 규정할 것.
 - 나. 가항에서 규정한 권리가 「행정조사기본법」 제3조제2항에 따라 적용이 배제되지 않도록 같은 조 제3항을 개정할 것.
 - 다. 행정조사기관의 의무 및 절차 규정과 관련하여,
 - 1) 조사연기 신청 사유에 ‘변호인 조력권 등 권리행사를 위한 경우’를 추가할 것.
 - 2) 현장조사 시 조사대상자 및 관계인의 참여권을 보장할 수 있도록 절차 규정을 개선할 것.
 - 3) 출석요구서등에 고지하여야 할 내용으로 진술거부권 및 변호인의 조력을 받을 권리 등 조사대상자의 권리를 포함할 것.
2. 법무부장관에게, 특별사법경찰 업무 과정에서 발생할 수 있는 인권침해를 최소화하기 위해 아래와 같은 내용을 반영하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」과 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」 개정을 추진할 것을 권고합니다.
 - 가. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따른 사법경찰관 소속 관서의 장에게 사법경찰관에 대해 수사 시 행정조사의 오·남용을 예방하기 위한 교육을 정기적으로 실시하도록 규정할 것.
 - 나. 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」에 특별사법경찰관리가 같은 규칙에 따른 내사 또는 수사를 하면서 행정조사 방법을 자의적으로 병행하지 않도록 하는 규정을 마련할 것.

행정조사와 관련된 국민권익 보호를 강화하고 행정조사의 투명성 및 공정성을 제고하려는 취지로 보임.

□ 행정조사는 그 조사 방법에 따라 조사대상자의 기본권을 침해할 가능성이 있고, 행정조사 결과로 부과되는 과징금, 영업정지 등의 처분은 형벌에 준하는 불이익이 될 수 있다는 점에서, 조사대상자의 불이익에 비례하는 절차보장의 필요성이 있으므로, 개정안의 입법 취지는 타당해 보임.

□ 다만, 준사법적 행정조사 등 모든 행정조사에 대해 동법 규정을 확대 적용할 경우 각 기관 행정조사의 전문성·특수성 등에 대한 고려가 부족할 수 있으므로,

행정기관이 달성하는 공익적 가치와 그로 인해 발생할 수 있는 조사대상자의 사익 침해 수준을 비교형량하여 개정안의 입법 방향을 검토할 필요성이 있어 보임.

2. 행정조사대상자 권리 사전 고지

□ 개정안은 조사대상자에게 발송하는 출석요구서·보고요구서·자료제출요구서·현장출입조사서에 조사대상자 권리에 관한 사항을 포함하도록 하려는 것임(안 제9조제1항제6호 및 제7호 등).

현행	개정안
제9조(출석·진술 요구) ① 행정기관의 장이 조사대상자의 출석·진술을 요구하는 때에는 다음 각 호의 사항이 기재된 출석요구서를 발송하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	제9조(출석·진술 요구) ① ----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제2항에 따라 출석일시 변경신청을 할 수 있다는 사실 7. 이 법에 따라 조사대상자가 신청·요청 등을 할 수 있는 다음 각 목의 사항 가. 제8조제2항에 따른 조사대상 선정기준 열람신청 나. 제18조제1항에 따른 행정조사 연기신청 다. 제20조제1항에 따른 행정조사 거부 라. 제21조제1항에 따른 의견제출 마. 제22조제1항에 따른 조사원 교체신청 바. 제23조제2항 및 제3항에 따른 관계 전문가의 입회·의견진술 및 녹음·녹화 8. (현행 제6호와 같음) ②·③ (현행과 같음)
6. (생략) ②·③ (생략)	

현행	개정안
제10조(보고요구와 자료제출의 요구) ① 행정기관의 장은 조사대상자에게 조사사항에 대하여 보고를 요구하는 때에는 다음 각 호의 사항이 포함된 보고요구서를 발송하여야 한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> 5. (생략) ② 행정기관의 장은 조사대상자에게 장부·서류나 그 밖의 자료를 제출하도록 요구하는 때에는 다음 각 호의 사항이 기재된 자료제출요구서를 발송하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6. (생략) 제11조(현장조사) ① 조사원이 가택·사무실 또는 사업장 등에 출입하여 현장조사를 실시하는 경우에는 행정기관의 장은 다음 각 호의 사항이 기재된 현장출입조사서 또는 법령등에서 현장조사시 제시하도록 규정하고 있는 문서를 조사대상자에게 발송하여야 한다. 1. ~ 6. (생략) <u><신설></u> 7. (생략) ②·③ (생략)	제10조(보고요구와 자료제출의 요구) ① ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 제9조제1항제7호의 사항 6. (현행 제5호와 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제9조제1항제7호의 사항 7. (현행 제6호와 같음) 제11조(현장조사) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 제9조제1항제7호의 사항 8. (현행 제7호와 같음) ②·③ (현행과 같음)

□ 현행법은 행정조사 실시기관의 장이 출석요구서, 보고요구서·자료제출요구서 및 현장출입조사서를 조사개시 7일 전까지 조사대상자에게 서면으로 통지하도록 규정하고 있으나⁶⁾ 그 통지내용에 조사대상자 권리에 관한 사항은 포함되어 있지 않음.

□ 이로 인해, 조사대상자가 본인의 권리를 제대로 인지하지 못해, 현행법에 규정된 조사원 교체요청, 전문가 입회, 조사연기 신청 등 조사대상자 권익 보호를 위해 마련된 제도⁷⁾가 제대로 작동하지 못할 가능성이 있음.

□ 개정안은 행정기관이 조사대상자에게 출석요구서·보고요구서·자료제출요구서·현장출입조사서를 발송하는 경우 그 조사대상자 권리에 관한 사항도 함께 사전 고지하도록 함으로써 조사대상자에 대한 정보제공을 확대하고 방어권을 실질적으로 행사할 수 있게 하려는 것으로서, 바람직한 입법방향으로 보임.

6) 「행정조사가기본법」 제17조(조사의 사전통지) ① 행정조사를 실시하고자 하는 행정기관의 장은 제9조에 따른 출석요구서, 제10조에 따른 보고요구서·자료제출요구서 및 제11조에 따른 현장출입조사서(이하 “출석요구서등”이라 한다)을 조사개시 7일 전까지 조사대상자에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 행정조사의 개시와 동시에 출석요구서등을 조사대상자에게 제시하거나 행정조사의 목적 등을 조사대상자에게 구두로 통지할 수 있다.

1. 행정조사를 실시하기 전에 관련 사항을 미리 통지하는 때에는 증거인멸 등으로 행정조사의 목적을 달성할 수 없다고 판단되는 경우
2. 「통계법」 제3조제2호에 따른 지정통계의 작성을 위하여 조사하는 경우
3. 제5조 단서에 따라 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우
② 행정기관의 장이 출석요구서등을 조사대상자에게 발송하는 경우 출석요구서등의 내용이 외부에 공개되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.
7) 제8조제2항에 따른 조사대상 선정기준 열람신청, 제18조제1항에 따른 행정조사 연기신청, 제20조제1항에 따른 행정조사 거부, 제21조제1항에 따른 의견제출, 제22조제1항에 따른 조사원 교체신청, 제23조제2항 및 제3항에 따른 관계 전문가의 입회·의견진술 및 녹음·녹화 등

3. 현장조사 시 조사대상자 또는 대리인 입회

- ☐ 개정안은 현장조사 시에 조사대상자 또는 그 대리인을 입회시키도록 의무화하려는 것임(안 제11조제4항 신설).

현행	개정안
제11조(현장조사) <u><신설></u>	제11조(현장조사) <u>④ 조사원은 현장조사를 할 때에는 조사대상자 또는 그 대리인을 입회시켜야 한다.</u>

- ☐ 현장조사는 조사대상자의 주거지, 영업장, 사업장 등에서 이루어지는 조사로서, 현장조사를 실시하려는 경우에는 그 조사목적 등이 포함된 현장출입조사서를 사전에 문서로 발송하여야 하며, 현장조사 시에는 조사원의 권한 증표를 그 조사대상자에게 보여주어야 함.⁸⁾
- ☐ 이와 같이, 현장조사를 위해서는 조사원 권한 증표를 그 조사대상자에게 보여주는 절차가 선행되어야 하므로, 그 조사대상자가 현장에 있는 경우에만 조사를 개시할 수 있음.

8) 「행정조사기본법」 제11조(현장조사) ① 조사원이 가택·사무실 또는 사업장 등에 출입하여 현장조사를 실시하는 경우에는 행정기관의 장은 다음 각 호의 사항이 기재된 현장출입조사서 또는 법령등에서 현장조사시 제시하도록 규정하고 있는 문서를 조사대상자에게 발송하여야 한다. (이하 생략)
③ 제1항 및 제2항에 따라 현장조사를 하는 조사원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 조사대상자에게 내보여야 한다.

□ 그러나, 조사개시 이후에는 조사원이 조사대상자나 그 관계인 동행 없이 전체 사업장을 조사하거나 영상을 촬영하는 방식의 조사가 빈번히 이루어져, 조사대상자의 참여권을 제한한다는 지적이 있음.

□ 개정안은 현장조사 시에 조사대상자의 참여권을 보장하려는 취지로서, 조사대상자 권익 보호 측면에서 바람직한 입법 방향으로 보임.

참고로, 「전기통신사업법」 9)에 따른 사업장 출입조사의 경우 그 사업장 관계인을 참여시키도록 이미 의무화하고 있음.

9) 「전기통신사업법」 제51조(사실조사 등) ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 소속 공무원에게 다음 각 호에 해당하는 자의 사무소·사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다. (이하 생략)

④ 제2항에 따라 해당 조사대상자의 사무소·사업장에 출입하여 조사하는 사람은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여주어야 하며, 조사를 할 때에는 해당 사무소나 사업장의 관계인을 참여시켜야 한다.

4. 조사권 행사 시 조사대상자에게 전문가 입회 등의 권리 고지

□ 개정안은 조사권 행사 시에 조사원이 그 조사대상자에게 전문가 입회 및 의견진술이 가능함을 알리고 문답서에 그 답변을 기재하도록 의무화하려는 것임(안 제23조제2항).

현행	개정안
제23조(조사권 행사의 제한) ① (생략) ② <u>조사대상자는</u> 법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가로 하여금 행정조사를 받는 과정에 입회하게 하거나 의견을 <u>진술하게 할 수 있다.</u>	제23조(조사권 행사의 제한) ① (현행과 같음) ② <u>조사원은 조사대상자에게</u> ----- ----- ----- ----- <u>진술하게 할 수 있는 권리가 있음을</u> 알리고 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 한다.

□ 현행 「공직선거법」¹⁰⁾ 및 「형사소송법」¹¹⁾은 조사 전에 그 조사대상자에게 변호인의 조력을 받을 수 있음을 알리고 이를 문답서 등에 기재하도록 규정하고 있음.

- 10) 「공직선거법」 제272조의2(선거범죄의 조사등) ⑦ 각급선거관리위원회 위원·직원이 제1항에 따라 피조사자에 대하여 질문·조사를 하는 경우 질문·조사를 하기 전에 피조사자에게 진술을 거부할 수 있는 권리 및 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 알리고, 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 한다.
⑧ 각급선거관리위원회 위원·직원은 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인(변호인이 되려는 자를 포함한다)으로 하여금 조사에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하여야 한다.
- 11) 「형사소송법」 제244조의3(진술거부권 등의 고지) ①검사 또는 사법경찰관은 피의자를 신문하기 전에 다음 각 호의 사항을 알려주어야 한다.
4. 신문을 받을 때에는 변호인을 참여하게 하는 등 변호인의 조력을 받을 수 있다는 것
②검사 또는 사법경찰관은 제1항에 따라 알려 준 때에는 피의자가 진술을 거부할 권리와 변호인의 조력을 받을 권리를 행사할 것인지의 여부를 질문하고, 이에 대한 피의자의 답변을 조서에 기재하여야 한다. 이 경우 피의자의 답변은 피의자로 하여금 자필로 기재하게 하거나 검사 또는 사법경찰관이 피의자의 답변을 기재한 부분에 기명날인 또는 서명하게 하여야 한다.

- 반면, 현행 「행정조사기본법」은 관계 전문가를 행정조사 과정에 입회하게 하거나 의견진술을 하게 할 수 있음을 규정하고는 있지만, 조사 전에 이 내용을 알리고 조사를 시작하도록 의무화하고 있지는 않음.
- 개정안은 행정조사 시에 전문가의 조력을 받을 수 있음을 그 조사대상자에게 고지하도록 의무화함으로써 전문가의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장하려는 취지로 보임.
- 법 위반 행위에 대한 행정조사의 경우 형사절차로 이어지는 준사법적 성격을 가지고 있고, 「형사소송법」에 따라 변호인 참여권 등이 보장되는 수사기관 작성의 피의자신문조서는 같은 법 제312조¹²⁾에 따라 공판기일에 그 피고인 또는 변호인이 그 내용을 부인하면 증거능력이 없는 반면, 행정조사에서 행정공무원이 작성한 조사대상자의 진술을 기재한 서류는 같은 법 제313조¹³⁾에 따라 증거능력이 인정될 가능성이 있다는 점을 고려할 때,¹⁴⁾ 조사대상자의 방어권 보호제도를 강화할 필요성이 있고, 개정안은 현행법에 따른 조사대상자의 권리를 행정조사

12) 「형사소송법」 제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사가 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비, 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한정하여 증거로 할 수 있다.

③검사 이외의 수사기관이 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있다.

13) 「형사소송법」 제313조(진술서등) ①전2조의 규정 이외에 피고인 또는 피고인이 아닌 자가 작성한 진술서나 그 진술을 기재한 서류로서 그 작성자 또는 진술자의 자필이거나 그 서명 또는 날인이 있는 것(피고인 또는 피고인 아닌 자가 작성하였거나 진술한 내용이 포함된 문자·사진·영상 등의 정보로서 컴퓨터용디스크, 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체에 저장된 것을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 공판준비나 공판기일에서의 그 작성자 또는 진술자의 진술에 의하여 그 성립의 진정함이 증명된 때에는 증거로 할 수 있다. 단, 피고인의 진술을 기재한 서류는 공판준비 또는 공판기일에서의 그 작성자의 진술에 의하여 그 성립의 진정함이 증명되고 그 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여진 때에 한하여 피고인의 공판준비 또는 공판기일에서의 진술에 불구하고 증거로 할 수 있다.

14) 「권력적 행정조사의 쟁점 및 개선 과제」, 국회입법조사처 현안분석, 2022. 7. 20.,p.13

시에 고지함으로써 전문가의 조력을 받을 권리를 실질화 하는 차원이므로, 개정안의 입법 방향은 타당해 보임.

□ 다만, 개정안은 전문가 입회를 고지하는 ‘시점’에 대해 명확히 정하고 있지 않은데, 「공직선거법」¹⁵⁾ 및 「형사소송법」¹⁶⁾의 입법례를 보면, ‘조사 전’ 또는 ‘신문하기 전’에 고지하도록 하고 있으므로, 해당 입법례를 참고해 고지 시점을 규정할 필요성이 있어 보임.

한편, 현행법 제23조제2항¹⁷⁾은 전문가 조력을 받을 권리에 관한 포괄적 규정이므로, 해당 규정은 현행과 같이 유지하고, 전문가 입회 고지 ‘시점’에 관하여는 별도 항으로 규정하는 것이 바람직해 보임.

□ 국무조정실은 동 규정을 개정할 필요 없이, 조사대상자 권익 보호를 위해서는 사전에 전문가 입회 및 의견진술이 가능함을 통지하는 것이 중요하므로, 개정안 제9조제1항제7호¹⁸⁾ 등을 통해 권익보호 목적 달성이 가능하다는 의견을 제출함.

15) 「공직선거법」 제272조의2(선거범죄의 조사등) ⑦ 각급선거관리위원회 위원·직원이 제1항에 따라 피조사자에 대하여 질문·조사를 하는 경우 질문·조사를 하기 전에 피조사자에게 진술을 거부할 수 있는 권리 및 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 알리고, 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 한다.

⑧ 각급선거관리위원회 위원·직원은 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인(변호인이 되려는 자를 포함한다)으로 하여금 조사에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하여야 한다.

16) 「형사소송법」 제244조의3(진술거부권 등의 고지) ①검사 또는 사법경찰관은 피의자를 신문하기 전에 다음 각 호의 사항을 알려주어야 한다.

4. 신문을 받을 때에는 변호인을 참여하게 하는 등 변호인의 조력을 받을 수 있다는 것

17) 「행정조사기본법」 제23조(조사권 행사의 제한) ② 조사대상자는 법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가로 하여금 행정조사를 받는 과정에 입회하게 하거나 의견을 진술하게 할 수 있다.

18) 개정안 제9조(출석·진술 요구) ① 행정기관의 장이 조사대상자의 출석·진술을 요구하는 때에는 다음 각 호의 사항이 기재된 출석요구서를 발송하여야 한다.

7. 이 법에 따라 조사대상자가 신청·요청 등을 할 수 있는 다음 각 목의 사항

바. 제23조제2항 및 제3항에 따른 관계 전문가의 입회·의견진술 및 녹음·녹화

5. 행정조사 전 영역에 ‘조사원 교체신청’ 및 ‘조사권 행사 제한’ 규정 적용

- 개정안은 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 관련 규정을 행정조사 전 영역에 확대 적용하려는 것임(안 제3조제3항).

현 행	개 정 안
제3조(적용 범위) ①·② (생략) ③ 제2항에도 불구하고 제4조(행정조사의 기본원칙), 제5조(행정조사의 근거) 및 제28조(정보통신수단을 통한 행정조사)는 제2항 각 호의 사항에 대하여 적용한다.	제3조(적용 범위) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----제5조(행정조사의 근거), 제22조(조사원 교체신청), 제23조(조사권 행사의 제한)----- -----.

- 현행법 제2조제1호는 “행정조사”를 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 하는 활동”으로 정의하고 있는데,

이 정의규정에 따르면, 통계조사 등 단순한 정보수집 활동뿐만 아니라 형사, 조세, 금융감독기관의 감독, 공정거래위원회의 조사 등도 모두 행정조사에 해당함.

□ 그런데, 현행법 제3조¹⁹⁾는 동법 적용범위와 관련해,

국가안전보장, 근로감독관 직무, 조세·형사·행형·보안처분, 금융감독기관의 감독·검사·조사·감리, 공정거래위원회의 법 위반행위 관련 조사 등에 대해

동법의 행정조사 기본원칙(제4조)²⁰⁾, 행정조사 근거(제5조)²¹⁾, 정보통신수단을 통한 행정조사(제28조)²²⁾ 등 기본적인 규정만 한정해 적용하도록 하고, 나머지 조항은 적용 배제할 수 있도록 규정하였음.

19) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) ① 행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 행정조사를 한다는 사실이나 조사내용이 공개될 경우 국가의 존립을 위태롭게 하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 국가안전보장·통일 및 외교에 관한 사항

2. 국방 및 안전에 관한 사항 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항

가. 군사시설·군사기밀보호 또는 방위사업에 관한 사항

나. 「병역법」·「예비군법」·「민방위기본법」·「비상대비에 관한 법률」·「재난관리자원의 관리 등에 관한 법률」에 따른 징집·소집·동원 및 훈련에 관한 사항

3. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제3항의 정보에 관한 사항 ※국가안전보장 관련 정보

4. 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관의 직무에 관한 사항

5. 조세·형사·행형 및 보안처분에 관한 사항

6. 금융감독기관의 감독·검사·조사 및 감리에 관한 사항

7. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」에 따른 공정거래위원회의 법률위반행위 조사에 관한 사항

③ 제2항에도 불구하고 제4조(행정조사의 기본원칙), 제5조(행정조사의 근거) 및 제28조(정보통신수단을 통한 행정조사)는 제2항 각 호의 사항에 대하여 적용한다.

20) 「행정조사기본법」 제4조(행정조사의 기본원칙) ① 행정조사는 조사목적 달성에 필요한 최소한의 범위 안에서 실시하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니 된다.

② 행정기관은 조사목적에 적합하도록 조사대상자를 선정하여 행정조사를 실시하여야 한다.

③ 행정기관은 유사하거나 동일한 시안에 대하여는 공동조사 등을 실시함으로써 행정조사가 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

④ 행정조사는 법령등의 위반에 대한 처벌보다는 법령등을 준수하도록 유도하는 데 중점을 두어야 한다.

⑤ 다른 법률에 따르지 아니하고는 행정조사의 대상자 또는 행정조사의 내용을 공표하거나 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

⑥ 행정기관은 행정조사를 통하여 알게 된 정보를 다른 법률에 따라 내부에서 이용하거나 다른 기관에 제공하는 경우를 제외하고는 원래의 조사목적 이외의 용도로 이용하거나 타인에게 제공하여서는 아니 된다.

21) 「행정조사기본법」 제5조(행정조사의 근거) 행정기관은 법령등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정조사를 실시할 수 있다. 다만, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우에는 그러하지 아니하다.

22) 「행정조사기본법」 제28조(정보통신수단을 통한 행정조사) ① 행정기관의 장은 인터넷 등 정보통신망을 통하여 조사대상자로 하여금 자료의 제출 등을 하게 할 수 있다.

② 행정기관의 장은 정보통신망을 통하여 자료의 제출 등을 받은 경우에는 조사대상자의 신상이나 사업비밀 등이 유출되지 아니하도록 제도적·기술적 보안조치를 강구하여야 한다.

□ 이는 각 행정조사의 특수성을 고려해 동법 적용배제대상을 정하되, 이 경우에도 행정조사 기본원칙(제4조) 규정 등은 준수하도록 함으로써 그 조사대상자 보호를 위한 최소한의 안전장치를 마련하려는 취지로 해석될 수 있음.²³⁾

□ 동법 제정 시에 조세·금융·공정거래 관련 조사 등을 적용배제대상으로 규정하는 것과 관련해, 조사대상자가 가장 부담을 느끼는 조사들이 제외되어 기업 등의 행정조사 부담 경감 효과가 미미하므로 법 제정의 실효성이 저하된다는 의견과,

조세·금융·공정거래 관련 조사 등은 준사법적 성격의 조사로서 독자적 법체계를 이미 갖고 있으므로, 동법의 적용을 제한할 필요성이 있다는 의견이 있었음.²⁴⁾

□ 개정안은 행정조사 기본원칙(제4조) 규정 등 원론적 규정만 적용되는 국가안전보장, 형사, 조세, 금융, 공정거래 관련 조사 등에 대해, 해당 개별 법률에 행정조사 관련 특별규정을 둔 경우를 제외하고는²⁵⁾, 동법에 따른 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 규정을 추가로 적용하도록 함으로써 국민 권익보호를 위한 안전장치를 추가하려는 취지로 보임.

23) 「제265회국회 정부위원회 법안심사소위원회 회의록」, 2007. 2. 26. p.3-6, 「행정조사기본법 제정방안연구」, 한국법제연구원, 2005. 4., p.79

24) 「행정조사기본법안(의안번호 174198) 검토보고서」, 2006. 9., p.19

25) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) ① 행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

□ 개정안에 따라 국가안전보장, 조세·금융·공정거래 관련 조사 등에 추가 적용되는 조사원 교체신청(제22조) 및 조사권 행사제한(제23조) 규정을 세부적으로 살펴보면,

- 현행법 제22조²⁶⁾는 조사대상자가 조사원에게 공정한 행정조사를 기대하기 어려운 사정이 있다고 판단하는 경우 해당 조사원 교체를 행정기관장에게 신청할 수 있고, 이 교체신청을 받은 행정기관장은 즉시 이를 심사해 타당하다고 인정하는 경우 다른 조사원으로 교체하도록 규정하고 있음.
- 또한, 현행법 제23조²⁷⁾에 따르면, ① 조사원은 사전 통지한 출석요구서, 보고·자료제출요구서, 현장출입조사서 관련 사항에 한정해 조사하되 추가 조사가 필요할 경우에는 그 조사대상자에게 필요성 및 조사내용 등을 서면이나 구두로 통보하여야 하고, ② 행정조사 과정에 관계 전문가를 입회시키거나 의견을 진술하게 할 수 있으며²⁸⁾, ③ 조사를

26) 「행정조사기본법」 제22조(조사원 교체신청) ① 조사대상자는 조사원에게 공정한 행정조사를 기대하기 어려운 사정이 있다고 판단되는 경우에는 행정기관의 장에게 당해 조사원의 교체를 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 교체신청은 그 이유를 명시한 서면으로 행정기관의 장에게 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 교체신청을 받은 행정기관의 장은 즉시 이를 심사하여야 한다.

④ 행정기관의 장은 제1항에 따른 교체신청이 타당하다고 인정되는 경우에는 다른 조사원으로 하여금 행정조사를 하게 하여야 한다.

⑤ 행정기관의 장은 제1항에 따른 교체신청이 조사를 지연할 목적으로 한 것이거나 그 밖에 교체신청에 타당한 이유가 없다고 인정되는 때에는 그 신청을 기각하고 그 취지를 신청인에게 통지하여야 한다.

27) 「행정조사기본법」 제23조(조사권 행사의 제한) ① 조사원은 제9조부터 제11조까지에 따라 사전에 발송된 사항에 한하여 조사대상자를 조사하되, 사전통지한 사항과 관련된 추가적인 행정조사가 필요할 경우에는 조사대상자에게 추가조사의 필요성과 조사내용 등에 관한 사항을 서면이나 구두로 통보한 후 추가조사를 실시할 수 있다.

② 조사대상자는 법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가로 하여금 행정조사를 받는 과정에 입회하게 하거나 의견을 진술하게 할 수 있다.

③ 조사대상자와 조사원은 조사과정을 방해하지 아니하는 범위 안에서 행정조사의 과정을 녹음하거나 녹화할 수 있다. 이 경우 녹음·녹화의 범위 등은 상호 협의하여 정하여야 한다.

④ 조사대상자와 조사원이 제3항에 따라 녹음이나 녹화를 하는 경우에는 사전에 이를 당해 행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

방해하지 않은 범위에서 상호협의를 통해 행정조사 과정을 녹음하거나 녹화할 수 있음.

□ 개정안은 이와 같은 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 규정을 침익적 성격이 강한 조세, 금융, 공정거래 관련 조사 등 행정조사 전 영역에 확대 적용하려는 것으로,

행정조사 결과는 과징금 등 행정처분으로 연결되거나 수사에 활용될 수 있어, 조사대상자에게 충분한 방어권을 부여할 필요성이 있고,

법률 제정 시에는 준사법적 기능 등 특수성을 고려해 동법의 적용배제 대상이 규정되었지만, 준사법적 기능의 행정조사일수록 침익적 성격이 크므로, 조사대상자 보호 절차를 강화할 필요성이 있다는 점에서 개정안의 입법 취지는 타당해 보임.

□ 그러나, 국무조정실은 조세·금융·공정거래 관련 조사의 경우 개별 법령에 구체적 절차규정 및 별도의 권리보호제도²⁹⁾를 이미 마련하고 있어 개정의 실익이 크지 않을 수 있고,

「자본시장조사 업무규정」³⁰⁾, 「공정거래위원회 조사절차에 관한 규

28) 동 조항 관련 내용이 개정안 포함되어 있고, 개정안에 따르면, 조사권 행사 시에 조사원이 그 조사대상자에게 전문가 입회 및 의견진술이 가능함을 알리고 문답서에 그 답변을 기재하여야 함.

29) 수시 의견제출, 자료열람권, 변호사 참여, 위원회 심의 규정 등을 이미 마련하고 있음.

30) 「자본시장조사 업무규정」 제17조의4(대리인의 조사과정 참여) ① 조사원은 혐의자의 신청이 있는 경우 변호사로서 혐의자의 대리인(이하 대리인이라 한다)을 제10조 및 제17조에 의한 조사절차를 포함한 조사과정에 참여하게 할 수 있다. 다만 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 조사과정을 촬영, 녹음, 기록하는 경우. 다만 기록의 경우 조사대상자에 대한 법적 조언을 위해 혐의자와 대리인이 기억 환기용으로 간단한 메모를 하는 것은 제외한다.

칙」³¹⁾등은 개정안에 따라 적용되는 ‘행정조사 과정의 녹음·녹화’ 등을 인정하고 있지 않으며, 「근로기준법」에 따른 근로감독 조사의 경우 자유로운 조사·검사를 규정하는 있는 ILO 협약³²⁾에 따른 것이므로, 동법이 개정될 경우 현행 법령과 충돌하는 등 그 적용상 혼란이 있을 수 있다는 의견을 제출함.

또한, 법무부, 국세청, 금융위원회, 공정거래위원회, 금융감독원 등 관계부처는 각 분야 조사의 전문성·특수성 등을 고려할 필요성이 있고, 개정안에 따라 조사원 교체신청이 인정될 경우 의도적인 절차 지연이 있을 수 있으며, 조사과정에 대한 녹음·녹화를 인정할 경우에는 조사 내용 유출 및 증거인멸·말맞추기 등의 부작용이 있을 수 있다는 의견을 제출함.³³⁾

□ 관계부처 의견을 종합 정리하면, ① 각 기관별로 이미 조사대상자 보호 관련 법령을 마련·시행하고 있는데 동법까지 적용할 경우 법령 적용의 혼선이 있을 수 있고(법령 적용의 혼선 가능성),

② 개정안에 따른 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 규정을 모든 행정조사에 일괄 적용할 경우 각 기관 행정조사의 전문

31) 「공정거래위원회 조사절차에 관한 규칙」 제4조(변호인의 조사과정 참여) ① 조사공무원은 피조사업체의 신청이 있는 경우 원칙적으로 피조사업체가 선임(피조사업체 소속변호사 포함)한 변호사 등 변호인을 조사 전 과정(진술조서나 확인서 작성 포함)에 참여하게 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 신문내용을 촬영, 녹음, 기록하는 경우. 다만, 기록의 경우 피조사업체에 대한 법적 조언을 위해 변호인이 기억환기용으로 간략히 메모를 하는 것은 제외한다.

32) ILO 협약 제12조 근로감독관은 주야 어느시간이든 예고 없이 사업장에 자유롭게 출입할 수 있고, 법규 준수 여부를 확인하기 위한 조사·검사 또는 신문을 할 수 있다.

33) 상세한 관계부처 의견은 참고자료 참조

성·특수성에 대한 고려가 부족(각 기관 행정조사의 전문성·특수성에 대한 고려 부족)할 수 있다는 것인데, 이 두 가지 사항에 대해 검토할 필요성이 있어 보임.

□ (법령 적용의 혼선 가능성) 개정안을 따를 경우, 개별 법률에 행정조사 관련 특별 규정이 명확히 있는 경우를 제외하고는 국가안전보장, 근로감독, 형사, 조세, 금융, 공정거래 분야 등 모든 행정조사 영역에 당장 「행정조사기본법」 제22조(조사원 교체신청) 및 제23조(조사권 행사제한) 규정이 적용되어야 하는데, 이 경우 그동안 적용해 오던 각 기관의 법령과 충돌할 수 있어, 법령 적용과 관련된 혼선은 불가피해 보임.

또한, 개별 행정조사의 특수성을 강조하는 경우라면, 동법 제3조제1항³⁴⁾의 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’ 「행정조사기본법」 적용을 배제할 수 있다는 규정에 근거해 개별 법률 입법³⁵⁾이 가능하지만, 입법에는 상당한 기간이 소요되므로, 동 개정안의 시행 유예기간³⁶⁾을 적정히 설정하지 않는 경우 제도 변화에 따른 혼선이 있을 것으로 보임.

34) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) ① 행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

35) 개별 법률에 필요한 행정조사 절차 등을 직접 규정하고 “「행정조사기본법」 제22조 및 제23조에도 불구하고 하고 …한다.”, “이 법에 규정한 사항 외에는 「행정조사기본법」을 적용한다” 등의 규정을 두어 「행정조사기본법」의 적용을 배제하는 방식을 고려할 수 있음.

36) 개정안 부칙 제1조는 개정안 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고 있는데, 이 유예기간은 개별 법률 입법에는 부족한 기간으로 보임.

【참고사항】 행정조사 관련 현행 법률 체계

「행정조사기본법」 제3조제1항³⁷⁾은 ‘행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다’라고 하여 동법이 행정조사 관련 일반법임을 규정함.

또한, 동법 제5조³⁸⁾는 ‘법령등에 행정조사 근거가 있는 경우에만 권력적 행정조사를 할 수 있다’고 규정하고 있어, 개별 법률에 행정조사 관련 규정을 둔 사례가 상당수 있음.

현행 개별 법률의 행정조사 관련 규정을 살펴보면, 「공직선거법」³⁹⁾ 및 「국세기본법」⁴⁰⁾ 등과 같이 행정조사 방법 및 절차를 비교적 상세히 규정한 사례가 있는가 하면, 「근로기준법」⁴¹⁾, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」⁴²⁾, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」⁴³⁾, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」⁴⁴⁾ 등과 같이 수권규정 등만 법률로 규정하고 세부적인 행정조사 방법 및 절차 등은 해당 기관 고시⁴⁵⁾로 규정한 사례가 상당수임.

이와 같이, 행정조사 수권규정만 법률에 두고 그 행정조사 방법 및 절차 등을 고시 등에서 규정한 경우, 현행법 제3조제1항의 ‘행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 보기 어렵고,

비교적 조사 방법 및 절차를 상세히 규정한 「국세기본법」 등의 경우에도 해당 법률에 「행정조사기본법」과 같은 조사과정 녹음·녹화규정 등이 미비한 경우, 일반법인 「행정조사기본법」의 적용을 배제할 수 있는지 확인하기 어려움.

즉, 현행법 제3조제1항은 ‘행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다’고 규정하여 다른 법률과의 관계를 규정하고 있지만, 현재의 법률 체계에서는 ‘특별한 규정’의 해당 여부에 대한 판단이 쉽지 않은 상황이므로,

개별 행정조사의 특수성을 강조하는 경우라면, 개별 법률에 직접 필요한 행정조사 절차 등을 규정하고, 「행정조사기본법」 적용을 배제할 수 있는 내용을 규정할 필요성이 있음.

- 37) 「행정조사기본법」 제3조(적용범위) ① 행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.
- 38) 「행정조사기본법」 제5조(행정조사의 근거) 행정기관은 법령등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에만 하여 행정조사를 실시할 수 있다. 다만, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우에는 그러하지 아니하다.
- 39) 「공직선거법」 제272조의2(선거범죄의 조사등)는 각급선거관리위원회 위원·직원에게 대해 장소출입권, 질문·조사권, 자료제출요구권, 선거범죄 증거물품 수거권, 동행·출석요구권 등을 부여하고, 피조사자에 대해 목적 및 이유를 설명하고, 질문·조사 전에 진술거부권 및 변호인 조력을 받을 권리를 고지하도록 하는 등의 보호절차를 규정함.
- 40) 「국세기본법」 제81조의2(납세자권리현장의 제정 및 교부), 제81조의4(세무조사권 남용 금지), 제81조의5(세무조사 시 조력을 받을 권리), 제81조의6(세무조사 관할 및 대상자 선정), 제81조의7(세무조사의 통지와 연기신청 등), 제81조의8(세무조사 기간), 제81조의9(세무조사 범위 확대의 제한) 등을 규정함.
- 41) 「근로기준법」 제11장에서 근로감독관의 사용자 심문, 현장조사 등 행정조사 권한을 규정하고 있지만, 근로감독관 직무수행을 위한 세부적인 절차는 「근로감독관집무규정」(고용노동부 훈령)에 규정함.
- 42) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제101조(사건처리절차 등) 이 법에 위반하는 사건의 처리절차 등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다.
- 43) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제37조(업무) 금융감독원은 이 법 또는 다른 법령에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 제38조 각 호의 기관의 업무 및 재산상황에 대한 검사
- 44) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제427조의2(조사권한의 남용 금지) ② 금융위원회는 조사원의 조사권 남용을 방지하고 조사절차의 적법성을 보장하기 위한 구체적 기준을 정하여 고시할 수 있다.

□ (각 기관 행정조사의 전문성·특수성에 대한 고려 부족) 개정안에 따른 조사원 교체신청(제22조), 조사권 행사제한(제23조) 규정을 모든 행정조사에 일괄 적용할 경우 준사법적 기능 수행기관의 행정조사 관련 전문성 및 특수성에 대한 고려가 부족할 수 있을 것으로 보임.

○ 행정 분야의 인적·물적 자원은 한정되어 있는데, 법률 위반행위는 점차 다양화·지능화·복잡화되어 행정처분 등을 위한 증거 확보가 쉽지 않은 상황이며, 특히, 금융 및 공정거래 분야의 위법 행위는 전문적·조직적으로 이루어져 행정기관의 대응이 쉽지 않은 상황임.

○ 그런데, 현행 「행정조사기본법」은 고의적 절차 지연이나 증거인멸 등에 대응할 수 있는 수단 규정이 미비한 상황임. 이로 인해, 각 기관은 조사목적 달성과 권익보호 사이의 균형을 도모할 수 있는 개별 규정을 마련해 시행하고 있는데, 개정안과 같이 「행정조사기본법」 규정을 준사법적 기능 수행기관에 일괄 적용할 경우 일부 부작용이 있을 수 있을 것으로 보임.

○ 특히, 준사법적 기능 수행기관의 조사원은 담당 분야에 대해 장기간 전문성을 쌓아야 하므로, 개정안과 같이 조사원 교체신청(제22조) 규정이 적용된다 하여도, 한정된 인적 자원으로 인해 전문성을 갖춘 다른 조사원으로 교체하기 용이하지 않으며, 절차 지연의 수단으로 악용될 가능

45) 「근로감독관집무규정」(고용노동부 훈령), 「금융기관 검사 및 제재에 관한 규정」(금융위 고시), 「자본시장조사 업무규정」(금융위 고시), 「공정거래위원회 조사절차에 관한 규칙」(공정위 고시) 등

성도 있어 보임.

또한, 조사과정을 녹음·녹화할 수 있게 할 경우 각 기관의 조사방법이 외부에 노출될 수 있고, 관련 증거은닉 및 말뭇추기에 활용될 가능성도 부인할 수 없어, 각 기관의 행정목적 달성에 장애요인이 될 수 있을 것으로 보임.

- 위의 내용을 종합하면, 개정안은 행정조사 기본원칙(제4조) 규정 등 원론적 규정만 적용되는 국가안전보장, 형사, 조세, 금융, 공정거래 관련 조사 등에 동법에 따른 조사원 교체신청(제22조) 및 조사권 행사제한(제23조) 규정을 추가로 적용하도록 함으로써 국민 권익보호를 위한 안전장치를 추가하려는 것으로,

과징금 등 행정처분으로 연결되거나 수사에 활용될 가능성이 있는 행정조사와 관련해 그 조사대상자에게 충분한 방어권을 부여할 필요성이 있다는 측면에서 타당하지만,

각 기관별로 이미 조사대상자 보호 관련 법령을 마련·시행하고 있어 동법까지 적용할 경우 법령 적용의 혼선이 있을 수 있고, 인적·물적 자원이 한정된 상황에서 이루어지는 준사법적 행정조사의 전문성 및 특수성에 대한 고려 없이 개정안에 따른 조사원 교체신청(제22조) 및 조사권 행사제한(제23조) 규정을 이들 행정조사에 일괄 적용할 경우 행정목적 달성에 장애요인이 될 수 있다는 지적이 있음.

따라서, 행정기관이 행정조사권한을 적절히 행사해 달성하는 공익적 가치와 그로 인해 발생할 수 있는 조사대상자의 사익 침해 수준을 비교형량하고, 한정된 인적·물적 자원을 활용해야 하는 행정 상황을 함께 고려하여 개정안의 입법 방향을 논의해 보아야 할 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5113

【참고자료】 관계부처 의견

○ 법무부

① 형사 관련

- 개정안은 형사관련 사항에 조사원 교체신청 및 조사권 행사의 제한 규정을 적용하고자 하는 취지인데, 「형사소송법」 등 형사법 고유의 영역에도 적용되는 것으로 해석될 소지가 있으므로, 적용범위 및 한계를 보다 명확히 할 필요가 있음
- 「형사소송법」 등의 형사법들은 「헌법」 및 형사절차법정주의 등에 따라 기본권 보호를 위한 강화된 안전장치들을 규정하고 있음

② 행형 관련

- 「형집행법」에는 교정시설의 특수성*을 고려한 규정과 조사와 관련하여 대상자의 절차적 권리**를 보장하는 규정이 이미 다수 존재함

* 교정시설의 특수성 : 교정시설에는 수사·재판 중인 수용자가 다수인 점, 엄정한 형 집행을 위해 교정시설 내 질서유지 및 외부인 접근이 제한적인 점, 교정시설 운영상 다수의 보안사항 정보가 다루어지는 특수성이 있음

** 절차적 권리를 보장하는 규정 : 형집행법 제111조에 따른 진술기회 부여, 동 시행규칙 제219조에 따른 조사시 지켜야 할 사항, 제227조에 따른 출석통지 등 다수 규정 존재

- 「행정조사기본법」 제22조제1항의 “공정한 행정조사를 기대하기 어려운 사정”이라는 규정은 의미가 명확하지 않아 교정 현장에서 혼란 초래 가능성이 있으며, 개정안을 적용할 경우 형집행법과 적용상 충돌과 일선 현장에서 법 해석상 혼란 초래 예상됨

※ 형집행법 제133조, 제135조에 따르면 전자·통신기기의 반입, 교정시설 내부 녹화·촬영은 소장의 허가 사항인데, 행정조사기본법 제23조에 따르면 조사대상자가 허가 없이도 녹음·녹화를 할 수 있으므로 형집행법과 서로 충돌

- 「행정조사기본법」 제22조 제3항에 따라 행정기관의 장은 교체 신청을 받은 즉시 교체신청을 심사해야 하는 점, 조사원 교체신청 시점·횟수 등에 대해 아무런 제한이 없는 점 등을 고려할 때 수용자가 이를 악용할 경우 제지할 수 있는 방법이 없음

※ 2025. 7. 7. 기준 정보공개청구의 경우 법무부 청구건수(51,325건) 중 교정본부 청구건수(32,304건)는 62.94% 차지하는 등 제도 남용에 따른 행정업무 지연 사례 다수 존재

③ 보안처분 관련

- 보호관찰, 치료감호 등의 보안처분은 사회방위 및 재범 방지를 목적으로 하는 형사사법 시스템의 일환으로, 개별 법률에서 제도의 적용 절차 등을 상세히 규정하고 있고, 이러한 특별법의 규정들은 일반법인 「행정조사기본법」보다 우선하여 적용되는 것이 법 해석의 기본 원칙이며, 개별법의 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「형사소송법」을 준용하고 있음
- 보안처분의 대상자는 이미 법원의 판단을 통해 재범 위험성이나 국가 기관에 의한 관리의 필요성이 인정된 사람들로, 이들에 대한 조사 및 감독은 일반 국민에 대한 행정조사와는 달리 엄격히 제한될 필요가 있고, 보안처분 제도의 실효성 제고를 위해 조사원 교체, 조사 과정의 녹음 등의 절차적 제약을 모두 적용하기 어려움

○국세청

- 세무조사 등 특수성을 감안하여 현행처럼 개별 법률로써 조사의 범위와 절차를 규율하는 것이 바람직하며, 개정안은 신중검토 필요
- 세법에 의해 선정·진행·종결 모든단계에 걸쳐 납세자의 권리보호, 조사의 범위, 조사권 행사의 한계 등 세부적·기술적으로 규율*

* 조사기간을 법령으로써 제한, 납세자의 성실성 추정 원칙을 법에 명시하여 국세청의 입증책임으로 둬, 자료의 일시보관(영치)도 국세기본법에 의해서는 원칙적 금지사항

- 개정안에 따라 확대 적용될 법 제23조제1항에 따르면, 국세청은 추가 행정조사 필요시 납세자에게 일방적으로 통보한 후 범위 확대 가능하며, 이는 세무조사 범위확대를 제한한 「국세기본법」 제81조의9 규정 및 납세자보호위원회 승인을 거치도록 한 관련 법령과도 충돌
- 녹음권 도입 시 대기업·대재산가는 대리인의 조력을 받아 유리한 발언만을 발취 녹음하거나, 증거인멸·말맞추기 등 정상적인 조사의 진행 방해 우려, 또한 영세납세자는 단순 착오 발언 등도 모두 기록으로 증거자료로 사용되는 등, 오히려 권리보호에 불리해질 소지
- 녹음권 적용범위 확대가 개정안 취지대로 실질적인 납세자 권익 보호 효과가 있을지, 다른 부작용은 없을지도 살펴볼 문제

○금융위원회

- 시세조종 등 불공정거래 행위에 대한 조사는 수사절차의 선행단계로, 일반 행정조사와 동일한 절차를 규율하는 것은 부적절
- 신속·효율적인 조사 및 조치를 통해 확보되는 자본시장의 공정성·신뢰성이라는 가치가 동 법안을 통해 달성하려는 조사대상자 권익 보호 강화보다 중요성이 낮지 않다는 점 등을 고려할 필요
- 자본시장법(제427조의2)에서 조사업무 수행 시 준수해야 할 사항*을 규정

* 조사원의 조사권 남용 방지, 조사절차 적법성 보장 의무 부여(자본시장조사 업무규정)

- ① (조사원 교체) '조사원 교체'의 경우, 조사대상자가 이를 악용하여 유능한 조사원에 대해 선별적 교체신청을 하거나, 조사기간이 장기간 지연될 우려
- ② (사전통지) '사전통지한 사항에 한하여 조사'하게 되면 조사의 기밀성을 저해할 우려 → 조사대상자의 증거인멸, 범죄수익 은닉 등 가능성
- ③ (녹음·녹화) '녹음·녹화 권한'의 경우, 공범 간 말 맞추기, 증거인멸 등에 악용될 소지가 있고, 조사원의 세부적 조사기법이 유출될 우려

※ '조사원 교체신청', '조사권 행사 제한' 적용 시 조사 실무상 문제점

- 형사처벌로 귀결되는 증권범죄 특성상, 대부분 혐의자는 조사 초기 단계에서부터 변호인을 선임하는 등 적극적으로 방어권을 행사
 - 매매분석, 계좌추적 등을 통해 혐의를 구체화한 후, 혐의자의 증거인멸 및 도주 가능성을 방지하기 위해 조사 초기 증거 수집을 위한 현장조사, 문답조사 등을 얼마나 신속하게 실시하는 지 여부에 따라 증권범죄 조사의 성패가 좌우
 - ➔ 조사원 교체 신청, 녹음·녹화 상호협의 과정에서 실무적으로 상당한 기간이 소요되는 점을 이용하여 혐의자가 변호인 등을 통해 의도적으로 조사를 지연하면서 혐의를 은폐할 시간을 확보하는 용도로 동 규정을 악용할 가능성이 높음
- ※ 조사지연 목적으로 동 조항 활용 시, 기각 가능 조항이 있으나 기각 전 신청-심사-통지 검토 단계 및 협의 과정에서 상당한 기간이 소요되는 것이 불가피

※ 현행 자본시장 조사업무 관련 피조사자 권익보호 관련 제도

- 현행 조사과정에서도 혐의자(조사대상자)의 방어권을 충분히 보장하고 있음
 - 증권범죄 조사과정에서의 하자는 추후 재판과정에서도 증거능력 부인이 될 수 있는 위험 요소로 작용 → 금융당국은 조사과정에서 가급적 혐의자의 절차적 권리를 최대한 보장할 수밖에 없는 구조
 - ➔ ❶ 일반 행정조사와 달리 증권범죄 혐의자는 초동조사(계좌추적 등)를 통해 일정수준 이상 혐의가 구체화된 점, ❷ 종국적으로 수사기관 고발·통보 조치로 이어지고 수사개시가 이루어지는 준사법적 절차인 점, ❸ 위와 같은 점 등을 고려, 현행 혐의자(조사대상자) 방어권 보장을 위한 제도가 부족하지 않은 점 등을 종합적으로 고려 시, 행정조사기본법을 확대 적용하는 것은 신중 검토 필요

○ 금융감독원

- ① 검사·조사·감리 등 업무의 준사법적 특성, ② 법체계상 혼선 우려, ③ 권익보호 절차 既 마련, ④ 정상적 업무수행에 지장을 초래할 우려, ⑤ 국제기준 위배 우려 등을 감안, 금융감독기관의 검사·조사·감리 등 업무에 대해서는 행정조사기본법 제22조 및 제23조의 적용을 배제함이 타당

❶ (준사법적 특성) 위법사항에 대한 조치 및 시정·지도 등을 포괄하며(검사 업무), 형사절차의 일부분(조사·감리 업무)으로 기능한다는 점을 감안하여 금융관계 법령 및 하위규정을 통해 특성*에 맞게 규율할 필요

* 조사결과가 불이익처분(형사처벌, 행정제재 등)과 직결되므로, 피조사자가 절차 지연·방해, 증거인멸 등을 시도할 유인이 커 조사목적 달성과 권익보호 사이의 균형 고려하여 절차 규정 필요

❷ (법체계상 혼선) 금감원 검사·조사·감리 업무의 특성을 고려하여 금융관계법령 등에 근거를 두고 세부 절차 등을 규정하고 있는바, 행정조사기본법까지 적용토록 할 경우 법 적용 혼선 우려

❸ (권익보호 절차) 개정안에서 새로이 적용시키고자 하는 조사원 교체신청 및 조사권 행사의 제한에 준하는 사항을 포함한 다양한 권익보호 절차가 각 업무별 특성을 고려하여 금융위 고시 등에 이미 규정*

* (조사원 교체) 공정한 업무수행이 어려울 것으로 예상되는 경우 제척 또는 회피 등을 규정하여 업무수행의 공정성 확보 및 국민 권익보호

* (조사권 행사의 제한) 현장검사 실시, 출석 요구, 자료제출 요구 등 사전 서면통지하도록 규정하고 있으며, 변호사 등 전문가의 조력권 보장

④ (정상적 업무수행 지장) 조사원 교체신청 및 조사권행사의 제한규정* 그대로 적용 시 검사·조사·감리 업무수행에 현저한 지장 초래 우려

* (조사원 교체) 조사원 교체신청의 사유(공정한 행정조사를 기대하기 어려운 사정이 있다고 판단되는 경우)가 추상적으로만 규정됨에 따라 공정성을 의심할 객관적, 구체적 증거가 없는 경우에도 조사원 교체를 신청할 수 있어 절차 진행 지연 목적으로 악용될 우려

* (사전통지) 조사할 내용 등을 사전에 상세히 통지할 경우 증거 인멸 등 가능성이 있어 행정조사 목적 달성이 불가능해질 우려

* (녹음·녹화) 녹음·녹화를 허용할 경우 조사 내용이 유출되어 증거인멸, 공범과의 말 맞추기 등 업무에 현저한 지장을 초래할 수 있으며 확정되지 않은 위반 혐의 등의 언론 등 공개로 인해 비밀 누설, 개인정보 침해 논란 및 금융시장 혼란 등이 발생할 우려

⑤ (국제기준 위배) IMF 등 국제 감독기구에서도 금융감독 업무의 특성을 감안하여 별도의 절차·기구를 통한 검사·감독을 인정*

* 2013년 IMF-세계은행 FSAP 평가시 "금융위와 금감원이 정치적 간섭에서 벗어나 시의적절한 대응조치를 취할 수 있는 명확한 권한 및 독립성을 보장"할 것 권고

○공정거래위원회

- 공정위 소관 법위반 조사의 특수성을 고려, 개정안 제22조, 제23조 적용은 적절치 않으므로 신중검토 필요
- 공정위 조사는 전문적 경제분석과 증거를 통해 경쟁제한성 등 위법성을 판단해야 하는 특수성이 있는바, 담당자 교체 시 사건처리 지연으로 피조사자 증거인멸 우려, 법위반 피해자의 조속한 권리구제 악영향
- 조사내용 통지, 전문가 입회 등의 내용은 소관 법령에 既규정, 다만 조사과정의 녹음·녹화 등은 조사내용 유출, 증거인멸 등 부작용 우려