



제432회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

행정사법 일부개정법률안

검 토 보 고

<행정사의 업무에 의견 진술 및 이의신청 대리 추가 등>

■ 나경원의원 대표발의(의안번호 제2213596호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 나경원의원 등 11인
2. 제안연월일 : 2025. 10. 15.
3. 회부연월일 : 2025. 10. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

행정사는 다른 사람의 위임을 받아 행정기관에 제출하는 서류 등을 작성하거나 제출을 대행하고, 인가·허가 및 면허 등을 받기 위하여 행정기관에 하는 신청·청구 및 신고 등을 대리하는 등의 업무를 수행함.

그런데 변호사, 공인노무사 등 다른 전문자격사와 행정사 사이에 행정사의 업무 범위에 관하여 해석을 달리하는 경우가 발생하여 혼란과 분쟁의 우려가 있음.

이에 행정사의 업무 범위를 보다 상세하게 규정함으로써 행정사의 업무 범위와 관련된 다툼의 소지를 해소하려는 것임(안 제2조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 행정사의 업무에 서류 제출 대행에 따른 의견 진술과 인가·허가 및 면허 등의 행정처분에 대한 이의신청 대리를 각각 추가하고, 사실 조사 및 확인 업무의 대상에 「민원 처리에 관한 법률」에 따른 민원인이 위임한 민원을 추가하려는 것임(안 제2조제1항 제4호, 제5호 및 제7호).

현행	개정안
제2조(업무) ① 행정사는 다른 사람의 위임을 받아 다음 각 호의 업무를 수행한다. 다만, 다른 법률에 따라 제한된 업무는 할 수 없다.	제2조(업무) ① ----- ----- ----- ----- --.
1. 행정기관에 제출하는 서류의 작성	1. ~ 3. (현행과 같음)
2. 권리·의무나 사실증명에 관한 서류의 작성	
3. 행정기관의 업무에 관련된 서류의 번역	
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 작성된 서류의 제출 <u>대행</u> (代行)	4. ----- ----- <u>대행</u> (代行) 및 그와 관련된 의견의 <u>진술 대리</u>
5. 인가·허가 및 면허 등을 <u>받기</u> 위하여 행정기관에 하는 <u>신청</u> · <u>청구</u> 및 <u>신고</u> 등의 대리(代理)	5. ----- <u>받기</u> <u>나 권익을 보호받기</u> ----- ----- <u>신청(이의신청)</u>

현행	개정안
6. (생략)	<u>청을 포함한다</u>)----- -----
7. <u>법령에 따라 위탁받은 사무의 사실 조사 및 확인</u>	6. (현행과 같음) 7. 「 <u>민원 처리에 관한 법률</u> 」에 <u>따른 민원인이 위임한 민원 또는 법령</u> ----- ----- <u>조사·확인 및 관련 자료의 수집·정리</u>
② (생략)	② (현행과 같음)

현행법 제2조는 행정사의 업무에 같은 조 제1호부터 제3호까지에 따라 작성 또는 번역된 서류의 제출 대행(제4호), 인가·허가·면허 등(이하 “인가등”)을 받기 위하여 행정기관에 하는 신청·청구 및 신고 등 대리(제5호), 법령에 따라 위탁받은 사무의 사실 조사 및 확인(제7호)을 명시하고 있음.¹⁾

하지만 현행법은 행정사가 위임인을 위하여 행정기관에 신청·청구·신고 등을 대리하면서 해당 업무와 관련된 의견 진술을 하거나 행정기관으로부터 신청·청구·신고 등이 거부되었을 때 해당 처분에 대한

1) 「행정사법」 제2조(업무) ① 행정사는 다른 사람의 위임을 받아 다음 각 호의 업무를 수행한다. 다만, 다른 법률에 따라 제한된 업무는 할 수 없다.

1. 행정기관에 제출하는 서류의 작성
2. 권리·의무나 사실증명에 관한 서류의 작성
3. 행정기관의 업무에 관련된 서류의 번역
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 작성된 서류의 제출 대행(代行)
5. 인가·허가 및 면허 등을 받기 위하여 행정기관에 하는 신청·청구 및 신고 등의 대리(代理)
6. 행정 관계 법령 및 행정에 대한 상담 또는 자문에 대한 응답
7. 법령에 따라 위탁받은 사무의 사실 조사 및 확인

② 제1항에 따른 업무의 내용과 범위는 대통령령으로 정한다.

이의신청을 대리할 수 있도록 규정하고 있지 않아²⁾ 행정사에게 업무를 위임한 민원인은 의견 진술이나 이의신청 대리 등이 허용된 다른 자격사에게 해당 업무를 다시 위임해야 하는 등 불편이 있는 것으로 파악됨.

이에 개정안은 행정사에게 업무를 위임한 국민이 복잡다기한 행정

2) 법제처는 「행정사법」 및 같은 법 시행령에 명시적인 규정이 없으므로 행정사는 이의신청 서류의 작성은 가능하나, 이의신청의 대리는 할 수 없다고 해석한 바 있음.

※ 「**행정사법 시행령 제2조(업무의 내용과 범위)**」 「행정사법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1항 각 호에 따른 행정사 업무의 내용과 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제2조제1항제1호의 사무: 행정기관에 제출하는 다음 각 목의 서류를 작성하는 일
가. 진정·건의·질의·청원 및 **이의신청에 관한 서류**
나. 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동 사항에 관한 신고 등의 각종 서류
2. 법 제2조제1항제2호의 사무: 개인(법인을 포함한다. 이하 이 호에서 같다) 간 또는 국가나 지방자치단체와 개인 간의 다음 각 목의 서류를 작성하는 일
가. 각종 계약·협약·확약 및 청구 등 거래에 관한 서류
나. 그 밖에 권리관계에 관한 각종 서류 또는 일정한 사실관계가 존재함을 증명하는 각종 서류
3. 법 제2조제1항제3호의 사무: 행정기관에 제출하는 각종 서류를 번역하는 일
4. 법 제2조제1항제4호의 사무: 다른 사람의 위임에 따라 행정사가 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 작성하거나 번역한 서류를 행정기관 등에 제출하는 일
5. 법 제2조제1항제5호의 사무: 다른 사람의 위임을 받아 인가·허가·면허 및 승인의 신청·청구 등 행정기관에 일정한 행위를 요구하거나 신고하는 일을 대리하는 일
6. 법 제2조제1항제6호의 사무: 행정 관계 법령 및 제도·절차 등 행정업무에 대하여 설명하거나 자료를 제공하는 일
7. 법 제2조제1항제7호의 사무: 법령에 따라 위탁받은 사무의 사실을 조사하거나 확인하고 그 결과를 서면으로 작성하여 위탁한 사람에게 제출하는 일

※ 법제처 법령해석, “행정자치부-「행정사법」 제2조제1항 각 호, 같은 법 시행령 제2조 각 호 및 같은 법 제10조제5항(행정사의 업무범위) 관련”, 안전번호 07-0349, 회신일자 2007.11.16.

- (회답) 이의신청의 대리는 「행정사법」 제2조제1항 각 호 및 같은 법 시행령 제2조 각 호의 행정사의 업무범위에 포함되지 아니하고, 행정사가 이의신청의 대리를 하는 경우 같은 법 제10조제5항에 위반됨.

(이유 - 요약) 행정사의 업무내용과 범위를 구체적으로 정하고 있는 같은 법 시행령 제2조제1호에서는 같은 법 제2조제1항제1호의 “행정기관에 제출하는 서류의 작성” 사무의 범위를 행정기관에 제출하는 진정·건의·질의·청원·이의신청과 호적에 관한 신고 등의 각종 서류의 작성으로 정하여 행정사가 이의신청 서류를 작성하는 것을 그 대상에 포함시키고 있고, 같은 법 시행령 제2조제5호에서는 같은 법 제2조제1항제5호의 “인가·허가 및 면허 등 행정기관에 제출하는 신고·신청·청구 등의 대리” 사무의 범위를 다른 사람의 위촉을 받아 인가·허가·면허·승인의 신청 등 행정기관의 일정한 행위를 요구하는 일을 대리하는 일로 규정하여 행정사가 이의신청을 대리하는 것을 그 대상에 포함시키지 않고 있음.

따라서, 「행정사법」 제2조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제2조제1호와 같은 법 제2조제1항제5호 및 같은 법 시행령 제2조제5호의 규정을 종합하여 보면, 행정사는 타인의 위촉을 받아 이의신청 서류를 작성할 수는 있으나, 이의신청을 대리할 수는 없고, 또한 행정사가 이의신청을 대리하는 것은 그 업무범위를 벗어나 타인의 권리관계 분쟁이나 민원사무처리과정에 개입하는 것이 되므로, 같은 법 제10조제5항에 위반됨.

과정에서 행정사로부터 충분한 조력을 받을 수 있을 필요가 있다는 문제의식에서 발의된 것으로, 행정사의 업무 범위에 서류 제출 대행에 따른 의견 진술과 행정처분에 대한 이의신청을 추가하고, 사실조사·확인 가능한 업무대상을 「민원처리법」에 따른 민원인의 위임 업무로 명시함으로써 행정사의 대국민 업무상 효율화를 도모하기 위한 입법 취지로 보임.

다만, 개정안의 심사에 있어서는 법무사·세무사·공인노무사 등 다른 자격사들의 업무 영역과 중복되는지에 대한 논의가 필요해 보임.

‘대리’란 타인이 위임인의 이름으로 의사표시를 하거나 의사표시를 수령하여 그 법률효과가 직접 위임인에게 귀속되도록 하는 제도로,³⁾ 판례는 위임인을 대신하여 사건을 처리하는 제반 행위의 과정에서 법률상의 전문지식을 이용하여 사실상 사건의 처리를 주도하는 것을 의미한다고 판시함.⁴⁾

다른 자격사의 대리 업무에 관한 법적 근거를 살펴보면, 「법무사법」·「세무사법」·「공인노무사법」 등은 행정사의 의견 진술 또는

3) 지원림, “민법강의” 제16판, 홍문사, 2019, p.272

4) 대전지법 2014.5.30. 선고 2014고단656 판결: ‘대리’는 법률사건에 관하여 본인을 대신하여 사건을 처리하는 제반 행위로서 분쟁처리에 관한 사실행위를 포함하는 것이지만(대법원 1995. 2. 14. 선고 93도3453 판결 등 참조), 그 과정에서 법률적 지식이 없거나 부족한 본인을 위하여 ‘법률상의 전문 지식’을 이용하여 사실상 사건의 처리를 주도함을 의미한다(대법원 2002. 11. 13. 선고 2002도2725 판결, 대법원 2007. 6. 28. 선고 2006도34356 판결 등 참조).
대법원 2002.11.13. 선고 2002도2725 판결: 변호사법 제109조 제1호와 구 변호사법(2000. 1. 28. 법률 제6027호로 개정되기 전의 것) 제90조 제2호의 ‘대리’에는 법률적 지식을 이용하는 것이 필요한 행위를 본인을 대신하여 하거나, 법률적 지식이 없거나 부족한 본인을 위하여 사실상 사건의 처리를 주도하면서 외부적인 형식만 본인이 직접 하는 것처럼 하는 등으로 대리의 형식을 취하지 아니하고 실질적으로 대리가 이루어지는 것과 같은 효과를 발생시키는 경우도 포함된다.

이의신청에 관한 규정을 두고 있지 않은 「행정사법」과 달리 해당 자격사들이 위임인의 사무를 대리하면서 의견 진술도 대리할 수 있도록 규정하고 대리 업무에 신고·신청·청구 등 외에 이의신청을 포함하고 있음. 특히 변호사의 직무인 소송대리와 충돌을 해소하기 위해 다른 자격사법에서는 해당 자격사의 의견 진술 및 대리 업무의 범위를 구체적으로 열거하고 있는데, 예를 들어 「세무사법」은 세무관서의 조사·처분 등과 관련된 납세자 의견진술의 대리, 세무조정 대리, 조세 심판청구 대리 등임.

[행정사 및 다른 자격사의 업무 중 대리(代理) 관련 규정 비교]

변호사	법무사	세무사	공인노무사
「변호사법」 제3조	「법무사법」 제2조	「세무사법」 제2조	「공인노무사법」 제2조
-소송에 관한 행위 및 행정처분의 청구에 관한 대리행위, 일반 법률 사무	-등기·공탁사건(供託事件) 신청의 <u>대리(代理)</u> - 「민사집행법」에 따른 경매사건과 「국세징수법」이나 그 밖의 법령에 따른 공매사건(公賣事件)에서의 재산취득에 관한 상담, 매수신청 또는 입찰신청의 <u>대리</u> - 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 개인의 파산사건 및 개인회생사건 신청의 <u>대리</u> . 다만, <u>각종 기일에서의 진술의</u>	-조세에 관한 신고·신청·청구(과세전적부심사청구, <u>이의신청</u> , 심사청구 및 <u>심판청구</u> 를 포함한다) 등의 <u>대리</u> (「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금에 대한 행정심판청구의 대리를 포함한다) -세무관서의 조사 또는 처분 등과 관련된 납세자 <u>의견 진술의 대리</u> - 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가	-노동 관계 법령에 따라 관계 기관에 대하여 행하는 신고·신청·보고· <u>진술</u> ·청구(<u>이의신청</u> ·심사청구 및 심판청구를 포함한다) 및 권리 구제 등의 대행 또는 <u>대리</u> -사회보험 관계 법령에 따라 관계 기관에 대하여 행하는 신고·신청·보고· <u>진술</u> ·청구(<u>이의신청</u> ·심사청구 및 심판청구를 포함한다) 및 권리 구제 등의 대행 또는 <u>대리</u>

변호사	법무사	세무사	공인노무사
	<u>대리는 제외</u> 한다.	및 단독주택가격· 공동주택가격의 공 시에 관한 <u>이의신 청의 대리</u>	

이처럼 다른 자격사에서는 해당 자격사의 업무에 제한하여 의견 진술 및 이의신청의 대리를 허용하는 입법 형식을 취하고 있다는 점을 감안할 때, 행정사에 대해서도 특히 변호사의 업무 범위 침해 관련 논란이 발생하지 않도록 행정기관에 의견 진술이나 이의신청 대리가 허용되는 경우를 구체적으로 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있겠음.

참고로, 행정안전부는 의견의 진술 대리 및 이의신청 대리 업무를 할 수 있도록 함으로써 위임인에게 실질적인 조력 제공이 가능하다는 의견,

대한행정사회는 현장에서는 행정사가 작성한 서류에 대해 행정기관이 문의에 설명하고 있으므로 의견진술 대리 및 사실 조사 수행을 위하여 명시적 규정이 필요하다는 의견을 각각 제시한 반면,

법무부는 행정사의 업무 범위가 행정처분과 관련된 모든 영역으로 확장될 우려가 있고, 의견의 진술 대리 및 이의신청 대리는 「변호사법」 제109조⁵⁾와 충돌 가능성,

5) 「변호사법」 제109조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 벌금과 징역은 병과(併科)할 수 있다.

1. 변호사가 아니면서 금품·향응 또는 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 또는 제3자에게 이를 공여하게 하거나 공여하게 할 것을 약속하고 다음 각 목의 사건에 관하여 감정·대

고용노동부는 다른 자격사의 직무범위의 침범 및 자격사 간 갈등 심화와 함께 변호사법 위반 우려,

한국세무사회는 세무사의 이의신청·의견진술 대리 업무와의 직접 충돌, 행정절차 상 대리권 범위 불명확으로 인한 행정상의 혼란 및 국민 피해 확산 우려 등을 각각 제시함.

따라서 개정안에 대해서는 행정사의 업무에 의견 진술 및 이의신청 대리 등을 추가함으로써 행정사가 민원인에게 실질적 조력을 제공하게 하려는 입법취지, 규정 방식의 적절성, 다른 자격사에 대한 입법례, 행정안전부·법무부·고용노동부 등 의견을 종합하여 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 제21대 국회에서는 개정안과 유사한 내용으로 「행정사법 일부개정법률안」(대안)이 법제사법위원회 심사과정에서 행정사에게 의견 진술 및 이의신청 대리 업무를 허용하게 된다면 노무사의 업무 영역과 충돌 우려, 변호사법 위반 우려 등을 표명한 고용노동부 및 법무부의 의견을 고려하여 유보하자는 의견이 제기됨으로써 미처리됨.⁶⁾

리·중재·화해·청탁·법률상담 또는 법률 관계 문서 작성, 그 밖의 법률사무를 취급하거나 이러한 행위를 알선한 자

가. 소송 사건, 미송 사건, 가사 조정 또는 심판 사건

나. 행정심판 또는 심사의 청구나 이의신청, 그 밖에 행정기관에 대한 불복신청 사건

다. 수사기관에서 취급 중인 수사 사건

라. 법령에 따라 설치된 조사기관에서 취급 중인 조사 사건

마. 그 밖에 일반의 법률사건

6) 411회(임시회) 제5차 법제사법위원회회의록(2024.01.08.)

문 의 처

02)6788-5339

(중략)

- 송기헌위원: 고용노동부가 이렇게 유보 의견을 낸 걸 보면 이게 그렇게 개정이 되면 부당 해고에 대한 구제라든지 아니면 산업재해에 대한 요양 처분 거부에 대해서 이의 신청하는 것 이런 것도 행정사가 가서 가지고 진술하는 것도 가능하지 않는가 이런 생각이 드는데 그렇게 되기 때문에 반대하는 것이 아닌가 이런 생각이 드는데 그 여부를 좀 확인을 해 주셔야 될 것 같아요. 만약에 그렇다고 하면 고용노동부 쪽의 의견도 좀 더 심사숙고해서 검토를 해 봐야 될 것 같고...
...공인노무사 같은 경우는 노동법에 대해 특별히 더 많은 기준을 갖춰서 시험도 보고 그랬기 때문에 거기하고 똑같이 하게 된다는 것은 좀 불합리할 수가 있거든요.(후략)
- 전주혜위원: 법무부도 이건을 제출하고 있고요 그리고 제가 개인적으로 봤을 때 이 의견 진술이 새로운 기능이 추가되는 것이기 때문에 이러한 면에서 이것은 추가적인 심리가 필요하다고 생각합니다.(후략)