



제429회국회(정기회)  
제10차 정무위원회

# 행정조사기본법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈진술거부권 및 조력을 받을 권리 고지의무 신설 등〉  
■ 권성동의원 대표발의(의안번호 제2211198호)

2025. 11.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호



# 목 차

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                       | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....               | 1 |
| III. 검토의견 .....                      | 2 |
| 1. 조력자의 범위 한정 .....                  | 2 |
| 2. 조사 전 진술거부권 및 조력을 받을 권리 고지의무 ..... | 4 |



## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권성동의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 1.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 2.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 행정조사 시 조사대상자가 법률·회계 등에 대하여 전문 지식이 있는 관계 전문가로 하여금 조사 과정에 입회하게 하거나 의견을 진술할 수 있도록 하고 있음.

그러나 행정조사는 당사자에게 재산상의 제약을 가하는 등 권익 침해로 나아가기 위한 행위이며 조사에 불응하는 경우 형사처벌을 받는 등 사실상의 수사로 보아야 함에도, 조사대상자가 전문가 입회를 요구해도 전문가 참여 없이 임의로 조사가 이루어지는 등 조사대상자의 방어권이 침해되고 있다는 지적이 있음.

이에 행정조사 시 조사원이 진술거부권 및 전문가의 조력을 받을 수 있는 권리 등을 조사대상자에게 고지하고, 이에 대한 조사대상자의 답변을 조서에 기재하도록 함으로써 행정기관의 조사권 남용을 방지하고 조사대상자인 국민의 방어권을 더욱 두텁게 보장하고자 함(안 제 23조).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 조력자의 범위 한정

- 개정안은 조사대상자에게 도움을 줄 수 있는 전문가의 범위를 현행 ‘법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가’에서 ‘변호사 등 법률·회계에 관하여 전문지식을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 자’로 한정하려는 것임(안 제23조제2항).

| 현행                                                                                                                   | 개정안                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제23조(조사권 행사의 제한) ① (생략)<br>② 조사대상자는 <u>법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가</u> 로 하여금 행정조사를 받는 과정에 입회하게 하거나 의견을 진술하게 할 수 있다. | 제23조(조사권 행사의 제한) ① (현행과 같음)<br>② ----- <u>변호사 등 법률·회계에 관하여 전문지식을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 이 조에서 “전문가”라 한다)</u> -----<br>-----<br>-----<br>-----. |

- 현행법은 행정조사 시에 조사대상자가 ‘관계 전문가’의 조력을 받을 수 있도록 규정하고 있는데, 그 ‘전문가’는 ‘법률·회계 등에 대하여 전문지식이 있는 관계 전문가’로 규정하여 별도로 전문가의 범위를 한정하고 있지는 아니함.

□ 개정안은 조사대상자를 조력할 수 있는 전문가의 범위를 변호사 등 ‘법률·회계에 관하여 전문지식을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 자’로 한정함으로써 조력자의 범위를 명확히 하려는 취지로 보임.

□ 다만, 현행법은 법률, 회계뿐만 아니라 건설, 기계 등 다양한 분야 관련 전문가가 조력인으로 참여할 수 있도록 허용하여 조사대상자의 실질적인 방어권을 보장하기 위함인데,

개정안과 같이 ‘변호사 등 법률·회계에 관한 전문지식을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 자’로 한정할 경우, 조사대상자가 도움을 받을 수 있는 전문가의 범위가 제한되어, 조사대상자 보호 측면이 오히려 약화될 수 있다는 점을 고려해야 할 것으로 보임.

## 2. 조사 전 ‘진술거부권’ 및 ‘조력을 받을 권리’ 고지의무

□ 개정안은 조사원이 조사대상자의 진술을 듣기 전에 ‘진술거부권’과 ‘조력을 받을 권리’가 있음을 고지하고, 이에 대한 조사대상자의 답변을 조서에 기재하도록 의무화하려는 것임(안 제23조제3항 및 제4항 신설).

| 현행                                    | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제23조(조사권 행사의 제한)<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제23조(조사권 행사의 제한)<br><u>③ 조사원은 조사대상자의 의견을 청취하거나 진술을 듣기 전에 다음 각 호의 사항을 알려주어야 한다.</u><br><u>1. 일체의 진술을 하지 아니하거나 개개의 질문에 대하여 진술을 하지 아니할 수 있다는 것</u><br><u>2. 진술을 하지 아니하더라도 불이익을 받지 아니한다는 것</u><br><u>3. 진술을 거부할 권리를 포기하고 행한 진술은 행정조사 과정에서 불리한 증거로 사용될 수 있다는 것</u><br><u>4. 진술을 할 때에는 변호사 등 법률·회계에 관하여 전문지식을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 자를 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하는 등 전문가의 조력을 받을 수 있다는 것</u><br><u>④ 조사원은 제3항에 따라 알릴 때에는 조사대상자가 진술을 거부할 권리와 전문가의 조력을 받을 권리를 행사할 것인지의 여부를 질문하고, 이에 대한 조사대상자의 답변을 조서에 기재하여야 한다. 이 경우 조사대상자의 답변은 조사대상자의 자필로 기재하게 하거나 조사원이 조사대상자의 답변을 기재한 부분에 기명날인하거나 서명하게 하여야 한다.</u> |
| <u>&lt;신설&gt;</u>                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

□ 「대한민국헌법」 제12조제2항<sup>1)</sup>은 형사상 진술거부권을 규정하고 있고, 헌법재판소<sup>2)</sup>는 이 진술거부권을 ‘형사절차’에 한정하지 않고 행정절차 등과 관련하여 ‘형사상’ 자기에 불리한 진술을 거부할 수 있는 권리로 판단하고 있지만,

이 진술거부권의 “고지”와 관련해, 대법원<sup>3)</sup>은 헌법 제12조제2항에서 진술거부권을 보장하고는 있으나, 진술거부권을 고지받을 권리가 헌법에서 바로 도출되는 것은 아니므로 ‘고지’를 의무화하려는 경우 별도의 입법이 필요하다고 판시함.

□ 현행 「형사소송법」<sup>4)</sup>은 조사 전에 그 조사대상자에게 ‘진술거부권’을 고지하도록 의무화하고, 변호인의 ‘조력을 받을 권리’ 역시 고지하도록 하는 한편, 그 답변을 조서 등에 기재하도록 하고 있음.

□ 그러나, 현행 「행정조사기본법」은 ‘진술거부권’의 고지에 관한 사항을 규정하고 있지 않고,

---

1) 「대한민국헌법」 제12조 ②모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

2) 헌법재판소 1990. 8. 27. 89헌가118: “진술거부권은 형사절차에서만 보장되는 것은 아니고 행정절차이거나 국회에서의 질문 등 어디에서나 그 진술이 자기에 형사상 불리한 경우에는 묵비권을 가지고 이를 강요받지 아니할 국민의 기본권으로 보장된다.”

3) 대법원 2014. 1. 16. 선고 2013도5441 판결 (각주 7번 참고)

4) 「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.

‘조력을 받을 권리’에 대해서도 동법 제23조제2항<sup>5)</sup>에서 ‘관계 전문가로 하여금 행정조사 과정에 입회하게 하거나 의견을 진술’할 수 있도록 규정하고는 있지만, 그 조사 전에 조력을 받을 권리를 “고지”하도록 의무화하고 있지는 아니함.

□ 반면, 행정조사의 일종인 각급선거관리위원회의 선거범죄 조사의 경우 「공직선거법」 제272조의2<sup>6)</sup>에 따라 피조사자에게 진술거부권 및 조력을 받을 권리(이하 “조사대상자 권리”)를 고지하고,<sup>7)</sup> 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인이 해당 조사에 참여하도록 하여야 함.

□ 개정안은 행정조사 관련 기본법에 해당하는 「행정조사기본법」에 「공직선거법」 규정과 유사하게 조사대상자 권리 고지의무를 규정함으로써 헌법 및 현행 「행정조사기본법」이 보장하고 있는 조사대상자 권리를 실질화 하려는 것으로,

- 
- 5) 「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.
- 6) 「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.
- 7) 「공직선거법」에 따른 ‘진술거부권’ 및 ‘조력을 받을 권리’ 고지 의무는 2013년 법률 개정을 통해 반영된 사항으로 피조사자의 기본권 보장을 위한 취지였음.

참고로, 개정 전 「공직선거법」과 관련해, 대법원은 진술거부권을 ‘고지’ 받을 권리가 헌법에서 바로 도출되는 것은 아니므로 이를 법률로 규정할 필요가 있고, 구 「공직선거법」 시행 당시 선거관리위원회 위원·직원이 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문을 하면서 미리 진술거부권을 고지하지 않았다고 하여 그 조사절차가 위법하다거나 그 과정에서 작성·수집된 선거관리위원회 문답서의 증거능력이 당연히 부정된다고 할 수는 없다.고 판시함(대법원 2014. 1. 16. 선고 2013도5441 판결).

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

□ 다만, 현행 「행정조사기본법」 제3조<sup>8)</sup>는 금융감독기관의 감독·검사·조사·감리, 공정거래위원회의 법 위반행위 조사와 같은 침익적 행정조사 등에 대해 동법상 행정조사기본원칙 등 기본규정(제4조·제5조·제28조)<sup>9)10)11)</sup>만 한정해 적용하도록 규정하고 있어,

- 8) 「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.
- 9) 「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 사안에 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 아니 된다.  
 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.
- 10) 「행정조사기본법」 제5조(행정조사의 근거) 행정기관은 법령등에서 행정조사를 규정하고 있는 경우에 한하여 행정

개정안의 내용이 반영되는 경우에도 침익적 행정조사에 해당하는 금융감독기관이나 공정거래위원회 조사 등에는 조사대상자 권리 고지의무가 발생하지 않고,

실태조사와 같은 비권력적 행정조사 등 현행법 적용대상 행정조사에 대해서만 고지의무가 발생하여, 행정조사 간 조사대상자 권리보호에 불균형이 발생할 수 있다는 점을 고려해 심사할 필요성이 있어 보임.

□ 한편, 개정안의 입법 취지를 수용하는 경우라면, 개정안에서는 ‘조력을 받을 권리’를 고지받은 조사대상자가 그 의사를 밝힌 경우 조사원이 어떻게 대응할 것인지는 규정하고 있지 아니한데,

‘조력을 받을 권리’를 실질화 하기 위해서는 조사대상자가 조력을 받겠다는 의사표시를 한 경우 관계 전문가가 해당 조사에 참여해 조력할 수 있도록 조치할 필요성이 있으므로, 「공직선거법」 제272조의2제8항의 입법례<sup>12)</sup>를 참고하여 관련 내용을 반영할 필요성이 있어 보임.

---

조사를 실시할 수 있다. 다만, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우에는 그러하지 아니하다.

11) 「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.

12) 「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.

- 국무조정실은 개정안과 관련하여, 진술거부권 등의 고지는 수사기관의 형사절차에 적합한 요소로서, 단순한 현황 파악이나 정기적 실태조사 등 다양한 목적을 갖는 행정조사에 진술거부권 등 고지 의무를 적용할 경우 행정조사 목적 달성에 어려움이 있을 수 있다는 의견을 제출함.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5113 |