

국민 중심의 행정조사 관련 법제 개선방안 연구

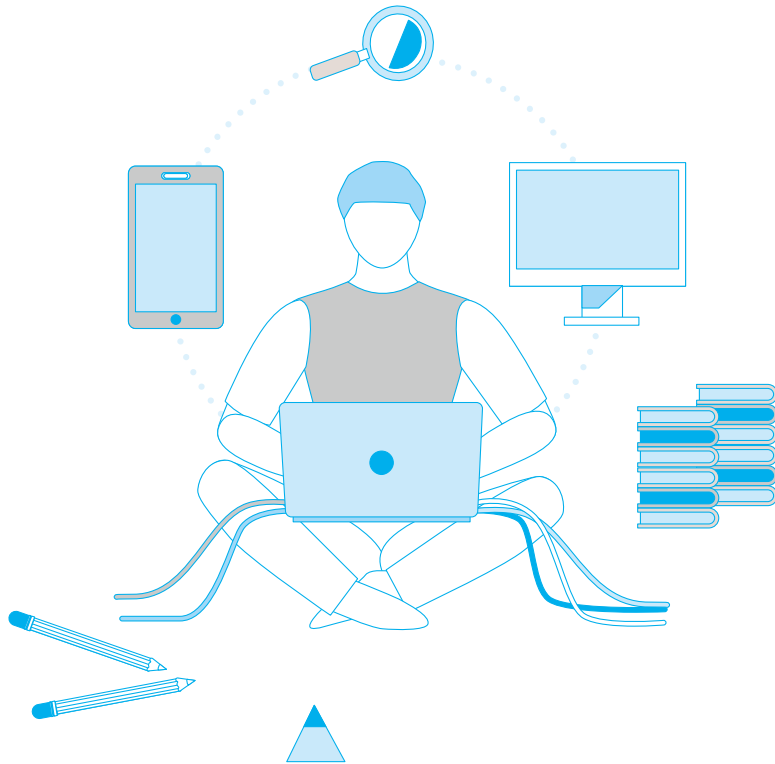
여전히 기업 등 국민에게 큰 행정부담으로 작용하고 있는 행정조사 제도를
정비하기 위해서는 기본법상 원칙과 절차를 준수하는 방향으로 개별 법령을
개선하는 동시에 조사대상자의 권익 보호를 위한 장치를 마련해야 할 것이다.

장민선(한국법제연구원 행정법제연구실 연구위원)

RESEARCH REPORT



QR코드를 스캔하면
한국법제연구원에서 발간한
<국민 중심의 행정조사
관련 법제 개선방안 연구>
전문을 볼 수 있습니다.



I 연구의 배경 및 목적

행정 영역이 확대되고 그 활동형식이나 수단이 다양화됨에 따라 행정작용의 적정성과 합리성을 도모하기 위하여 그 전제가 되는 정보나 자료 수집에 대한 필요성이 증대되었다. 이에 따라 행정기관은 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 국민에게 보고나 자료제출을 요구하거나 타인의 주거나 영업소에 출입하여 질문이나 서류 열람 등 다양한 형태의 '행정조사'를 실시하고 있다. 그동안 행정조사는 개별 법령에 근거를 두긴 하였으나, 행정기관의 편의에 따라 수시로 행해졌고, 조사대상자에 대한 권리구제 장치가 미흡하고 중복조사가 빈번하게 이루어지는 등 국민의 권리와 자유를 침해할 우려가 크다는 지적이 제기되어 왔다. 이러한 문제점을 인식하고 규제개혁의 일환으로 2007년에 「행정조사기본법」을 제정하여 행정조사 제도를 정비하고자 하였으나, 여전히 행정조사는 기업 등 국민에게 큰 행정부담으로 작용하고 있고, 개별 법령에도 조사의 원칙과 절차가 제대로 반영되지 못하고 있다.

따라서, 본 연구는 행정조사기본법 및 행정조사 관련 개별 법령의 분석, 검토를 통해 행정조사 절차와 관련한 기업 등 국민의 불필요한 부담을 경감하고 기업 등 국민 중심의 행정조사 절차의 합리화를 도모하며 「행정조사기본법」 등 관련 법제의 실효성 및 현실적합성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

II 행정조사기본법의 주요 내용

정부는 행정조사가 기업에게 주는 부담을 경감하고, 행정조사의 투명성과 예측가능성을 제고하기 위해 2004년 12월 3일 규제개혁 관계장관회의에서 「행정조사 개선 방안」을 마련하였다. 구체적으로 관 주도의 행정조사 제도를 기업 자율관리시스템 구축으로 방향을 전환하면서, 중복조사를 개선하기 위해 합동점검을 강화하고, 개별 법령에 산재된 행정조사의 조사요건을 명확화·구체화하였으며, 행정조사의 기본원칙, 조사절차 확립 등 행정조사에 공통적으로 적용될 수 있는 일반법 성격의 「행정조사기본법(가칭)」의 제정을 추진하기로 하였다.¹

행정조사기본법(이하 '기본법'이라 한다)에 따르면, 행정조사는 "행정기관이 정책결정을 하거나 직무를 수행하는데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술 요구를 행하는 활동"으로서 원칙적으로 법령에 근거하여야 하고, 공정하고 객관적인 기준에 의해 조사대상자를 선정해야 하며, 유사·동일한 사안에 대해서는 공동조사를 실시하고, 정기조사가 원칙이고 예외적인 경우에만 수시조사를 실시해야 한다. 또한, 행정기관에 대해 연간 조사계획을 수립하여 제출하도록 함으로써 조사의 예측가능성을 확보하고 공동조사를 가능하게 하며, 조사대상자에게 사전통지 의무화, 조사 실시에 대한 의견제출, 조사결과에 대한 통지 등을 보장함으로써 절차의 합리성을 도모하고자 하였다. 이것은 그동안 행정조사 제도에 대해 제기되었던 문제점을 극복하기 위한 입법적 노력으로서, 이러한 기본법의 원칙과 절차가 개별법령과 행정조사 실무에 제대로 반영되어 있는지 여부를 살펴볼 필요가 있다.

¹ 국무조정실, 기업 행정조사 개선방안, 규제개혁 관계장관회의 자료(2004. 12. 3), 6~21쪽 참조.

III 개별 법령상 행정조사 실태와 문제점

2016년 행정조사 운영 계획에 따른 약 700여개의 행정조사 목록을 1차적으로 검토한 결과, 개별 법령상 행정조사의 입법 유형은 조사의 방식에 따라 보고나 자료제출 요구, 출입검사·질문·서류열람, 시료채취, 출석·진술 요구, 현장조사, 실태조사로 나누어지고, 조사의 목적에 따라 정책결정을 위한 정보수집, 법령위반 여부 확인, 지도·감독 차원의 행정조사 등으로 나누어볼 수 있었다.

개별 법령상 행정조사 관련 규정을 국무조정실의 행정조사 정비기준과 행정조사기본법에서 도출한 일정한 기준에 따라 분석, 평가하였다.

첫째, 행정조사의 법적 근거에 관해서 대부분 법령에 규정하고 있으나, 지침이나 훈령/고시에 근거를 두고 있는 경우도 있으며 법률에 구체적 위임 없이 시행규칙에서 현장조사를 규정한 예(국민건강보험법상 요양기관 현지조사)도 있어서 법률에 명시적 근거를 둘 필요가 있다고 할 것이다.

둘째, 조사의 목적과 내용의 명확성에 관해서, “이법의 시행을 위하여 필요한 경우에는”과 같이 여전히 포괄적이고 불명확하게 규정한 사례가 많았던 반면에 구체적이고 한정적으로 열거한 입법례도 상당수 발견되는 바, 되도록 조사의 목적과 내용을 명확하게 규정해야 한다.

셋째, 조사 대상 선정에 있어서 조사대상자의 범위를 명확하게 규정한 입법례는 다수 발견하였으나 선정의 객관성과 공정성을 확보하기 위한 별다른 절차를 두고 있었던 경우는 거의 없었다. 기본법에 따라 조사대상자 선정을 위한 특별위원회를 설치, 운영하는 방식을 채택하고 있는 입법례가 있으므로, 이를 참고하여 조사대상자 선정에 있어서 객관성, 공정성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 조사의 주기에 관해서 수시조사는 법률이 정한 경우에만 예외적으로 인정되어야 함에도 불구하고 일부 법령에서는 법률이 아닌 시행규칙에서 수시조사를 규정하고 있어서 개정이 필요하다.

다섯째, 조사의 절차에 관해서는 기본법상의 절차가 제대로 반영된 입법례는 많지 않으며, 특히 사전통지의무 관련해서 개별 법령에는 다양하게 규정되어 있고, 조사의 목적과 유형에 따라 7일 전 사전통지의무를 강제하기 적절하지 않은 경우도 있으므로 개별적으로 판단해야 할 것이며, 현장조사시 증표 외에도 관련 서류를 함께 제시하도록 해야 할 것이다.

여섯째, 조사대상자의 권익 보호를 위한 규정에 관해서는 개별 법령에서는 별다른 규정이 존재하지 않는 것으로 판단되었고, 이는 기본법의 개선논의와 함께 논의되어야 할 것이다.

이상에서 보는 바와 같이 아직 기본법의 원칙과 절차가 개별 법령에 제대로 반영되어 있지 못한 경우가 대다수인 것으로 나타났다. 행정조사를 통해서 기업이나 국민은 보고나 자료제출, 질문 검사 등을 받느라 업무나 주거, 재산에 일정한 제한을 받게 되므로, 조사 절차를 준수해야 할 뿐만 아니라, 국민의 권익을 보호할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

IV 행정조사 관련 법제의 개선방안

2007년 제정 이래 실질적 개정이 이루어지지 못한 「행정조사기본법」은 변화된 현실을 반영하고 조사대상자의 권익을 보호할 수 있는 장치를 보완하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 우선, 다양한 행정조사의 유형과 특성을 반영할 수 있도록 조사의 방법에 실태조사나 점검 등 유형을 추가하고, 조사대상자의 조사 연기 신청을 원칙적으로 허용하고, 예외적으로 거부하는 규정으로 수정하거나, 조사결과에 대해서도 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장해야 할 것이다. 그리고, 수시조사의 예외를 지나치게 넓게 인정하는 규정을 정비하고, 사전통지 내용을 위반함으로써 조사대상자에게 손해를 입힌 경우 보상 규정을 신설하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 공동조사를 활성화하고, 중복조사를 지양하기 위해서는 행정기관 간 조사내용 공유시스템을 구축하거나 행정기관 간 공동조사 요청 제도를 도입할 필요가 있다.

이와 동시에 개별 법령에 있어서도 기본법의 원칙과 절차가 제대로 반영될 수 있도록 조사목적과 대상을 명확히 규정하고 조사대상자의 권익을 보호하기 위한 적극적인 장치를 마련해야 할 것이다.