

제225회 임시회
광진구의회

**서울특별시 광진구의회의
행정사무감사 및 조사에 관한 조례
일부개정조례안 검토보고서**



2019. 4. 29.

**의회운영위원회
전문위원**

서울특별시 광진구의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 일부개정조례안 검토보고서

의안 번호	제1516호
----------	--------

2019. 4. 29.
의회운영위원회

1. 제 안 자 : 박삼례 의원

2. 개정이유

행정사무감사 및 조사의 대상기관과 선서서에 관한 근거법령의 개정사항을 반영하고 과태료 부과징수절차 등에 대한 적용·준용규정 등을 정비함으로써 행정사무감사 및 조사를 원활히 진행하고자 함.

3. 주요내용

가. 행정사무감사 및 조사의 대상기관 근거법령 정비(안 제5조제1항제5호)

- 행정사무감사 및 조사의 대상기관인 지방자치단체 출자기관의 근거법령이 변경됨에 따라 적용규정 수정
 - 「지방공기업법」 → 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

나. 선서서의 기재 문구 변경(안 제8조제6항)

- 적용법률조문인 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 개정에 따라 행정사무감사 및 조사 증인의 선서서 문구 정비
 - “거짓말” → “진술이나 서면 답변에 거짓”

다. 과태료 부과·징수 근거법령 정비(안 제8조의2제5항)

- 과태료 부과·징수에 관한 규정이 「행정절차법」에서 「질서위반행위규제법」으로 개편됨에 따라 적용법령 변경

- 조례로 규칙을 준용하지 않는 입법원칙에 맞도록 「서울특별시 광진구 구세 기본 부과징수 규칙」 준용 내용을 삭제

라. 준용규정 등의 정확한 제명으로 표기(안 제12조제1항)

- ‘의회위원회조례’를 ‘「서울특별시 광진구의회 위원회 조례」’로, 의회회의규칙을 ‘「서울특별시 광진구의회 회의 규칙」’으로 구체적인 제명을 명시

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 제41조제7항

「지방자치법 시행령」 제42조 및 제43조제6항

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항

「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제8조제1항

「질서위반행위규제법」 제5조

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 입법예고(2019. 4. 21. ~ 4. 25.) 결과 : 별도 의견 없음.

5. 전문위원 검토의견 (전문위원 김기영)

- 의안번호 제1516호 「서울특별시 광진구의회의 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 일부개정조례안」은 2019년 4월 16일 박삼례 의원이 발의하여 2019년 4월 26일 의회운영위원회에 심사 회부된 안건으로,
- 본 개정안은 감사 및 조사의 대상기관, 과태료 부과징수절차 등 조례에 적용·준용되는 규정 및 용어를 정비하고, 행정사무감사 및 조사의 대상기관과 선서서에 관한 근거법령의 개정사항을 반영하여 입법원칙에 맞도록 개정함으로써 절차의 통일화를 통해 원활한 행정사무 감사 및 조사를 목적으로 하고 있음.

○ 주요 개정내용

가. 행정사무감사 및 조사의 대상기관 근거법령 정비(안 제5조제1항제5호)

- 기존의 행정사무감사 및 조사의 대상기관 근거법령이었던 「지방공기업법」 제77조의3이 2014. 3. 24.(법률 제12507호) 삭제되고 같은 날 제정된 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 의하여 행정사무감사 또는 조사 대상기관을 정하게 됨에 따라, 개정 대상 조례의 대상기관을 수정하는 내용으로,
- 이는 행정사무감사 또는 조사 대상기관의 근거가 되는 상위법의 개정사항을 조례에 반영하는 것으로써 법령체계에 따르는 타당한 개정이라고 판단됨.

나. 선서서의 기재 문구 변경(안 제8조제6항)

현 행	개 정 안
<p>제8조(감사 또는 조사의 방법)</p> <p>⑥ 증인의 선서는 선서서에 의하며 선서서에는 "양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말하고 만일 <u>거짓말</u>이 있으면 위증의 벌을 받기로 <u>맹세</u>합니다."라고 기재하여야 한다.</p>	<p>제8조(감사 또는 조사의 방법)</p> <p>⑥ 증인의 선서는 선서서에 의하며 선서서에는 "양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말하고 만일 <u>진술이나 서면 답변에 거짓</u>이 있으면 위증의 벌을 받기로 <u>맹서</u>합니다."라고 기재하여야 한다.</p>

- 현행 조례는 형사소송법 제157조제2항에 규정된 선서서 문구가 반영된 것으로 보이도록 규정되어 있는데, 이는 상위법인 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」(법률 제10051호, 2010. 3. 12., 일부개정)(이하 “국회 증언감정법”)이 개정되기 이전에 형사소송법을 준용하도록 하였던 것에 의한 것으로서, 개정된 국회증언감정법에 선서서의 문구가 신설된 것을 반영하기 위한 것임.

▶ 형사소송법 및 개정 전·후 국회증언감정법 해당조문

형사소송법	국회증언감정법	
	개정 전 [법률 제6858호, 2003. 2. 4.]	개정 후 [법률 제10051호, 2010. 3. 12.]
제157조(선서의 방식) ② 선서서에는 「양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말하고 만일 거짓말이 있으면 위증의 벌을 받기로 맹세합니다」라고 기재하여야 한다.	제8조(선서의 방식) 선서의 방식에 관하여는 <u>형사소송법 제157조 또는 제170조의 규정을 준용</u> 한다.	제8조(선서의 방식) ① 제7조에 따라 증인이 선서할 경우 그 선서서에 다음과 같은 내용이 기재되어야 한다. “양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말하고 만일 <u>진술이나 서면답변에 거짓이</u> 있으면 위증의 벌을 받기로 맹세합니다.” ② 그 밖에 선서의 내용과 방식에 관한 사항에 대하여는 「형사소송법」 제157조 또는 제170조의 규정을 준용한다.

- 선서서 문구 상위법 적용¹⁾여부에 관한 서울시 자치구 조례 현황을 살펴보면 강북구 등 4개 자치구에서 국회증언감정법을 적용하고 있거나 동법의 선서서 문구를 직접 인용하도록 개정을 완료하였으나, 우리구를 비롯한 15개의 자치구가 개정 전의 법률에 근거하여 형사소송법을 적용하거나 이와 동일 내지 유사한 선서서 문구로 규정하고 있고 서대문구를 비롯한 6개 자치구는 선서서 문구에 관하여 규정하지 않고 있음.

1) “준용”은 동급의 법규(조례는 조례, 법률은 법률)사이에서 특정 법류 또는 특정법류의 조문을 그 성질이 유사한 규율대상에 대해 다소 수정하여 적용하는 것을 의미함. 그러므로 입법체계상 하위법규에서는 상위법규를 준용하지 않음. 조례에서 법령을 준용하도록 규정하는 경우가 있는데 법령은 조례의 상위법규로서 준용대상이 아니라 그대로 “적용”해야 하는 것임.(최민수·윤진훈, 「자치법규 길라잡이」, 제윤의정 학술연구소, 2018, p.194)

▶ 타 자치구 조례 비교

(2019.4. 기준)

상위법 적용여부	자 치 구
국회증언감정법 적용 또는 선서서 문구 인용 (4개 자치구)	강북구, 영등포구, 동작구, 중랑구
「형사소송법」 적용 또는 선서서 문구 인용 (15개 자치구)	광진구 , 강서구, 구로구, 금천구, 도봉구, 양천구, 강남구, 강동구, 관악구, 노원구, 동대문구, 마포구, 성동구, 송파구, 서초구
선서서 문구 미규정 (6개 자치구)	서대문구, 성북구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구

- 현행 조항은 행정사무감사 대상인 증인의 선서서 문구에 대하여 **국회증언 감정법 개정사항을 반영하지 못하고** 여전히 형사소송법상 선서서 문구에 따르고 있다고 보이므로, 국회증언감정법의 선서서 문구에 따르도록 하는 본 개정안은 타당하며 시급한 개정이라고 판단됨.

다. 과태료 부과·징수 근거법령 정비(안 제8조의2제5항)

- 개별법령에서 통일되지 못하고 있던 과태료의 부과·징수절차를 일원화하고, 지방자치단체가 부과한 과태료는 지방자치단체의 수입이 되도록 하는 등 과태료 집행절차를 개선·보완함으로써 과태료가 의무이행확보수단으로서의 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 제정된 「질서위반행위규제법」 제5조²⁾에 따라 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 동법에 따라야 하는 바, 현재 서울시 자치구 중 강북구를 포함한 **8개의 자치구**³⁾가 동법에 따르도록 규정하고 있으나 우리구 현행 조례는 이에 반하여 「행정절차법」에 따를 것을 규정하고 있으므로 이에 대한 **개정이 필요함**.

2) 「질서위반행위규제법」 제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

3) 강북, 관악, 노원, 동작, 마포, 서초, 송파, 종로구

- 또한 「서울특별시 광진구 구세 기본 부과징수 규칙」을 준용하는 현행 조항은 과태료에 관한 사항을 「질서위반행위규제법」에서 일원화하여 정하고자 하는 입법취지에 반할 여지가 있고, 위 법에 반하지 않는다면 필요한 경우 「지방자치법」에 의하여 행정청 고유 권한으로 정하는 것이 가능하므로, 해당 내용은 삭제하는 것이 바람직함.
- 더불어 입법체계상 하위법규에서는 상위법규를 준용하지 않는 것이 원칙이므로 준용규정은 동일한 단계의 입법체계에서 이루어져야 하는바, 상위법규체계인 법률을 ‘준용한다’라고 정하고 있는 현행 조항은 부적절하여 이는 ‘따른다’라고 개정하는 것이 타당함.

라. 준용규정을 정확한 제명으로 표기(안 제12조제1항)

- 법령문은 용어와 표현 등이 명확하고 논리에 어긋나지 않아야 하며, 법령문을 적용하는 국가기관이나 법령의 적용을 받는 국민이 법령문의 의미를 정확하게 알고 이해할 수 있어야⁴⁾ 하는 바, 다소 불명확한 표현인 ‘의회위원회조례’를 「서울특별시 광진구의회 위원회 조례」로, ‘의회회의규칙’을 「서울특별시 광진구의회 회의 규칙」으로 변경하여 적용 규정을 정확하게 명시함으로써 법적 안정성을 도모하는 것은 바람직함.
- 또한 조례에서 규칙을 준용하게 되면 하위법규인 규칙이 개정되는 경우 상위법규인 조례가 개정되는 효과가 발생하는 문제가 있으므로⁵⁾, 광진구 규칙을 ‘준용’하는 것은 상술한 바와 같이 법령체계상 부적절하여 해당 부분을 ‘따른다’라고 개정하는 것이 법원칙에 부합함.

4) 법무부, 「알기 쉬운 법령 정비기준」, 제8판, p.13

5) 최민수·윤진훈, 「자치법규 길라잡이」, 제윤의정 학술연구소, 2018, p.194 발췌 및 참조

○ 종합 검토의견

- 본 조례의 상위법인 「지방자치법」과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」, 「질서위반행위규제법」의 제·개정사항을 반영하여 의회 운영의 통일성을 기하고 상위법에 부합하도록 행정사무감사 및 조사를 진행하고자 하는 본 개정안의 내용은 타당한 개정으로 사료됨.
- 또한 ‘준용’ 등 법령체계에 다소 반하게 되는 용어와 표현을 정비하고 규칙을 준용하도록 하는 내용을 삭제하는 것은 본 조례를 법질서체계와 법의 일반원칙에 맞게 개정하는 것으로서 바람직한 개정이라고 판단됨.

관 계 법 규

■ 지방자치법

제41조[행정사무 감사권 및 조사권] ⑦ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요한 사항은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 준하여 대통령령으로 정하고, 제4항과 제5항의 선서·증언·감정 등에 관한 절차는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 준하여 대통령령으로 정한다.

■ 지방자치법 시행령

제42조[행정사무 감사 또는 조사의 대상 기관] ① 감사나 조사의 대상 기관은 다음 각 호와 같다

1. 해당 지방자치단체
2. 법 제113조부터 제116조까지의 규정에 따른 해당 지방자치단체의 소속 행정기관과 법 제117조와 제120조에 따른 하부행정기관
3. 법 제121조에 따라 설치된 교육·과학 및 체육에 관한 기관
4. 해당 지방자치단체가 설치한 법 제146조에 따른 지방공기업
5. 법 제104조제2항과 제3항에 따라 위임·위탁된 사무(지방자치단체에 위임·위탁된 사무는 제외한다)를 처리하는 단체 또는 기관. 다만, 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우만 해당한다.
6. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 따른 출자·출연 기관 중 지방자치단체가 4분의 1 이상 출자하거나 출연한 법인. 다만, 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연에 관련된 업무·회계·재산에 대하여만 실시한다.

제43조[행정사무 감사 또는 조사의 방법 등] ⑥ 증인 선서의 방식에 관하여는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제8조를 준용한다.

■ 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률

제2조[적용 대상 등] ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 "출자·출연 기관"이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다.

■ 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률

[시행 2003. 2. 4.] [법률 제6858호, 2003. 2. 4., 일부개정]

제8조[선서의 내용과 방식] 선서의 방식에 관하여는 형사소송법 제157조 또는 제170조를 준용한다.

[시행 2010. 3. 12.] [법률 제10051호, 2010. 3. 12., 일부개정]

제8조[선서의 내용과 방식] ① 제7조에 따라 증인이 선서할 경우 그 선서서에 다음과 같은 내용이 기재되어야 한다.

"양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말하고 만일 진술이나 서면답변에 거짓이 있으면 위증의 벌을 받기로 맹서합니다"

② 그 밖에 선서의 내용과 방식에 관한 사항에 대하여는 「형사소송법」 제157조 또는 제170조를 준용한다.

■ 질서위반행위규제법

제5조[다른 법률과의 관계] 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.