

# 파크골프장 등에 대한 행정사무조사 발의의 건 등에 관한 재의요구안

의 안 번 호	1422
------------	------

제출연월일 : 2017. 8. 17.

제 출 자 : 달성군수

## 1. 의결주문

대구광역시 달성군의회로부터 의결(2017년 8월 3일)된 「파크골프장 등에 대한 행정사무조사 발의의 건」 및 우리 군으로 이송(2017년 8월 9일)된 「파크골프장 등에 대한 행정사무 조사 계획」에 대하여 다음과 같은 이유로 「지방자치법」 제107조제1항에 따라 재의를 요구합니다.

## 2. 재의이유

○ 먼저, 재의요구의 대상을 위와 같이 2개로 하면서 위 조사 계획 까지 그에 포함시킨 이유는 대구광역시 달성군의회(이하 ‘의회’라 합니다)가 「파크골프장 등에 대한 행정사무조사 발의의 건」을 의결하고도 이를 달성군수(이하 ‘군수’라고 합니다)에 이송하지 않고, ‘파크골프장 등에 대한 행정사무조사 특별위원회’가 그 발의의 건에 대한 세부사항을 정하고 의회의 본회의가 승인한 위 조사 계획만을 이송하였지만, 위 발의의 건에 기재된 조사대상 기관 및 사무의 범위와 위 조사 계획에 기재된 조사대상 기관 및 사무의 범위가 일치하므로 위 조사 계획의 이송이 위 발의의 건의 이송의 성격까지도 겸유하고 있다고 보기 때문입니다.

○ 군수가 「지방자치법」 (이하 ‘법’이라 합니다) 제107조 제1항에 따라 재의요구권을 행사하는 이유는 위 재의요구 대상에 법령을 위반한 사항이 있기 때문으로 그 구체적인 내용은 다음과 같습니다.

1. 법 제41조 제2항은 지방의회가 같은 조 제1항의 조사를 발의할 때에는 ‘이유’를 밝힌 서면으로 하도록 하고 있는데, 위 재의요구 대상은 조사대상 사무를 조사하는 것에 대한 이유를 전혀 밝히지 않거나 매우 불충분하게 밝힘으로써 법 제41조 제2항을 위반하였습니다.

위 발의의 건은 조사 발의 이유로, 현재 시행중인 사업들이 사전 타당성 조사 및 충분한 주민 의견수렴 등의 절차 없이 이루어지고 있어 향후 재정적 부담이 예상되는 사업에 대해서는 적절한 조치를 취하고자 함, 보편타당한 행정행위를 실현하여 행정의 신뢰성을 확보하고자 함이라고 기재하고 있고, 위 계획은 조사 목적으로, 현재 시행중인 사업에 대해 예산 투입의 적정성 여부 및 절차의 적법성 등을 확인하여 향후 추가 예산 확보 또는 사업의 축소 등 판단 자료로 활용하고자 함, 특정 업체(단체)에 대한 행정편의 제공 등을 조사하여 공정한 행정수행의 기준을 마련하고자 함이라고 기재하고 있습니다.

그러나 ①위 이유 기재는 조사대상사무 10개에 대한 개별적 이유 기재가 아닌 그 사무들 전체에 대한 포괄적 이유 기재라는 점, ②기재된 이유조차 구체적이지 못할 뿐만 아니라 실질상 감사이유 기재에 불과하다는 점에서, 특정 사안에 대한 조사 발의 시 이유를 밝히라는 법 제41조 제2항의 요건을 충족시키지 못하고 있습니다.

{행정사무조사는 사법기관이 행하는 ‘수사’에 비견되는 것으로, 수사가 범죄의 (개연성 있는 구체적인) ‘혐의’가 있을 때 개시되듯 행

정사무조사 또한 조사 대상이 되는 각 사무마다 그 담당 집행기관이 그 사무를 처리하면서 잘못된 점이 구체적인 자료 등으로써 밝혀진 경우에만 발동하라는 것이 법 제41조 제2항의 취지이기 때문입니다. 만약 발의 이유를 밝힐 것을 요구하는 법 제41조 제2항이 없다면 무분별한 행정조사권 발동의 남용으로 인하여 피조사대상자의 인격권 등의 침해(조사과정에서의 각종 애로사항 뿐만 아니라 조사대상이 되었다는 보도 등만으로 마치 무엇인가 ‘혐의’를 범한 것처럼 일반인이 인식하는 것이 보통이어서 명예훼손적인 상태를 초래하는 것을 막지 못합니다)를 막지 못할 것입니다}

2. 법 제41조 제1항은 지방자치단체의 사무 중 ‘특정’ 사안에 대하여만 조사할 수 있도록 하고 있는데, 위 재의요구 대상은 조사대상 사무를 정할 때 ‘특정성’을 결여함으로써 법 제41조 제1항을 위반하였습니다.

위 재의요구 대상은 조사대상 사무의 범위에 관하여, ㉠군(부서별), 읍·면 및 산하기관 등 군 홍보 관련, ㉡시설관리공단에서 관리하는 시설 목록, ㉢다사 삼정아파트 기부채납 판결 및 항소여부, ㉣보조금 지원 관련, ㉤전기공사 수의계약 및 입찰 현황, ㉥문화·복지재단 및 산하기관(청소년센터, 장애인복지관 등) 임기 관련, ㉦형질변경 관련, ㉧송해공원 관련, ㉨케이블카 등 현안사업 관련, ㉩파크골프장 사업 관련이라고 정하고 있습니다.

그런데 위 재의요구 대상이 조사대상 사무를 위와 같이 10개나 정한 것은, 지방자치단체 사무의 전반 또는 대부분에 대하여 지방의회가 가지는 행정사무감사권과 특정 사안에 대하여 지방의회가 가지는 행정사무조사권을 엄격히 준별하고 있는 지방자치법 제41조 제1항의 규정을 벗어난 것이어서 위법합니다.

또한 위 재의요구 대상은 개별 조사대상 사무로, 단순 사실확인적인 사항(위 ㉠과 ㉡) 및 추상적이고 광범위하며 포괄적인 사항(위 ㉢을 제외한 나머지 전부)을 정함으로써 법 제41조 제1항이 규정하는 행정사무조사 발동 요건인 ‘사안의 특정성’을 충족하지 못하므로 위 재의요구 대상은 법 제41조 제1항을 위반하여 위법합니다. (추상적이고 광범위하며 포괄적인 사항이 조사대상 사무로 확정된다면, 행정사무조사 특별위원회는 그 사무의 범위 내에서 정한 사무에 관한 조사계획서를 거듭하여 수립한 후 본회의의 승인을 받아 기간의 제한 없이 지속적으로 조사활동을 할 수 있는 불합리한 상황이 발생할 수 있습니다.)

한편, 행정안전부의 지방의회 운영 가이드북(2012년 12월 발간)의 행정사무조사에 대한 질의회신(2012.2.6.)에서도 “행정사무조사는 해당 지방자치단체의 사무 중 특별히 문제가 되는 구체적이고 한정된 사안에 대해서 실시하는 지방의회의 개별적이고 제한적인 확인·감시기능으로 지방자치단체의 사무 전반에 걸쳐 포괄적인 확인이나 조사 등을 위해 보편적으로 인정되어 실시하는 행정사무감사와는 달리 그 목적과 대상, 조사일정 등이 분명하고 구체적이어야 한다.”고 명시하고 있으며(붙임2), 본 재의요구 대상에 관한 질의에 대하여도 행정안전부가 같은 취지의 회신(붙임3)을 한 바 있습니다.

3. 행정사무조사는 행정사무감사 등을 통해서도 사안이 명확히 규명되지 못할 때에만 ‘보충적’으로 작동되어야 한다는 법이론에 바탕을 두고 있는 제도인데, 위 재의요구 대상은 위 법이론에 배치되는 측면이 있습니다.

현재 달성군은 감사원에 의한 기관운영감사(자료제출 : 8. 22, 예비감사 : 8월말, 감사실시 : 9월~10월 예정)와 달성군의회가 11월

경에 실시하는 행정사무감사를 받기로 되어 있고, 그 각 감사에서 위 재의요구 대상이 정한 10건의 조사대상 사무가 그 감사의 사무에 포함되어 있으며, 그 감사 결과 조사 필요성 있는 사무가 불거질 경우 그에 대해 달성군의회가 행정사무조사를 통해 충분히 목적을 달성할 수 있다는 점에서, 위 재의요구 대상은 발동에 있어서의 보충성 요건을 결여하고 있습니다.

○ 아울러, 감사원 기관운영감사에 대한 대비 및 감사자료 작성, 2017 을지연습 실시, 하계휴가 실시 및 기타 각종 현안사항 추진 등으로 자료작성 등에 업무부담이 가중되어 직원들의 사기저하 및 행정력 소모로 자치단체 행정서비스 저하를 초래하는 등의 현실적 애로사항도 있음을 널리 고려하여 주시길 바랍니다.

■ 지방자치법 제41조(행정사무 감사권 및 조사권)

- ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

■ 지방자치법 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소)

- ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저하게 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구 할 수 있다.
- ② 제1항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제172조 제3항을 준용한다.

■ 지방자치법 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소)

- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소의 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

▣ 장기간에 걸친 여러 분야에 대한 확인·감사는 행정사무조사가 아닌 행정사무감사에 의하는 것이 바람직(행정안전부 질의회신 2012. 2. 6.)

- 「지방자치법」 제41조제1항에 지방의회는 매년 1회 “그 지방자치단체의 사무”에 대하여 감사를 실시하고, “지방자치단체의 사무 중 특정 사안”에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있도록 하고 있음
- 행정사무조사는 지방자치단체 사무 중 특별히 문제가 되는 구체적이고 한정된 사안에 대해서 실시하는 지방의회의 개별적이고 제한적인 확인·감시기능으로 지방자치단체의 사무 전반에 걸쳐 포괄적인 확인이나 조사 등을 위해 보편적으로 인정되는 행정사무감사와는 달리 그 목적과 대상, 조사일정 등이 분명하고 구체적이어야 할 것임
- 따라서 문의하신 바와 같이 여러 분야에 대해 행정사무조사를 실시하는 것은 조사의 법적한계와 취지를 벗어난 것으로 보이며, 이에 대한 확인·감사는 행정사무감사에 의해야 할 것으로 사료됨
- 또한 지방의회의 행정사무감사 및 조사는 동법 시행령 제47조제1항에 따라 대상 기관의 기능과 활동을 저해되지 않도록 실시되어야 할 것이며, 조사기간을 320일 등 장기로 하는 것은 특별위원회를 상설화하여 운영하는 것과 다르지 않으므로 동법 제56조제2항에 위배될 수 있을 것임

**▣ 조사대상 사무의 적정성 및 실시 가능 여부**

(행정안전부 질의회신 2018. 8. 17.)

**【 질 의 】 2017. 8. 4.**

- 지방자치법」 제41조제1항의 규정에 의거 지방의회는 매년 1회 “그 지방자치단체의 사무”에 대하여 감사를 실시하고, “그 지방자치단체의 사무 중 특정 사안”에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사할 수 있도록 하고 있으며
- 이와 관련하여 우리 군 의회에서는 아래와 같이 분야가 다른 10가지 사무에 대하여 행정사무조사 특별위원회를 구성하여 12일 동안 조사를 진행할 계획으로 있는바
  - ① 본청, 직속기관, 읍·면 홍보물
  - ② 시설관리공단에 관리하는 시설물 목록
  - ③ ○○아파트 기부채납 판결 및 항소여부
  - ④ ○○사회단체 보조금 지원관련
  - ⑤ ○○공사 수의계약 및 입찰 현황
  - ⑥ ○○·○○재단 및 산하기관 기관장 임기 관련
  - ⑦ 특정지역 토지 형질변경
  - ⑧ ○○공원 관련
  - ⑨ ○○케이블카 등 현안사업 관련
  - ⑩ 파크골프장 사업 관련
- 행정사무조사는 지방자치단체의 사무 중 특별히 문제가되는 구체적이고 한정된 사안에 대해서만 실시하는 지방의회의 개별적이고 제한적인 확인·감시기능으로 위의 사무가 행정사무조사 특별위원회의 조상대상 사무로의 적정성 및 실시가 가능한지 여부 질의



**【 답 변 】 2017. 8. 17.**

- 지방자치법」 제41조제1항에 따라 지방의회는 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있습니다. 행정사무조사는 지방자치단체 사무 중 특별히 문제가 되는 구체적이고 한정된 사안에 대해서 실시하는 지방의회의 개별적이고 제한적인 확인·감시기능으로 지방자치단체의 사무전반에 걸쳐 포괄적인 확인이나 조사 등을 위해 보편적으로 인정되는 행정사무감사와는 다릅니다. 따라서 질의하신 바와 같이 여러 분야에 대해 행정사무조사를 실시하는 것은 조사의 법적한계와 취지를 벗어난 것으로 보이며, 이에 대한 확인·감시는 행정사무감사에 의해야 할 것으로 판단됩니다.

