

기초지방정부 정책리포트 제12호



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea

지방의회감사 관련 법령개정의 주요 쟁점과 과제

김정현¹⁾

목 차

I. 들어가며

□ 지방의회 감사와 관련하여 국회와 정부가 지방자치법 및 동 시행령 개정을 반복하여 추진한 가운데, 이에 대한 시·군·구 자치단체의 반대 의견이 거듭 제기됨. 일선 지방 감사의 현실과 지방정부의 의견들을 정리하고 이에 따라 개선방안(대안)을 마련하여 입법 대응에 활용코자 함

II. 시·도의회 시·군·구 행정사무 감사 관련 법령개정의 주요 문제점과 입법 과제

□ 시·군·구가 수행하는 시·도위임사무에 대한 시·도의회 감사와 관련하여 현행 지방자치법 제49조 제3항과 동 시행령 제44조 제1항이 서로 합치하지 않아, 정부에서 동 시행령 조항의 개정을 추진했음

□ 시·군·구 풀뿌리 자치분권의 강화 및 지방자치 보충성 원칙, 주민을 위한 행정 서비스 수준의 질적·양적 보장 등 제반 관점에서 시·도 위임사무에 대해서는 시·군·구의회 감사를 우선함이 타당하므로, 이를 반영하여 지방자치법 규정이 먼저 재정비되어야 할 것임

III. 지방의회 감사 관련 형벌 규정 강화의 주요 쟁점과 개선 방안

□ 지방의회 감사·조사의 실효성 확보를 위해, 출석 및 증언 거부에 대한 현행 과태료 제재규정을 형벌규정으로 강화하는 법률개정이 추진됨

□ 개정 취지는 공감하나, 국회와 지방의회 감사 간의 차이를 간과하고, 형사법 규정의 과도한 개입 및 이에 따른 지방자치 자율성 침해와 일선 지방행정 운영의 지장 초래 등 각종 부작용이 우려되기 때문에, 현행 지방자치법상의 과태료 제재의 틀에서 운영됨이 타당함

I 들어가며

- 현행 『지방자치법』은 시·군·구가 위임받아 처리하는 시·도사무에 대한 시·도의회 감사 가능성을 열어두고 있는 반면(법 제49조 제3항), 동법 시행령은 시·군·구 자치단체에 위탁한 사무를 시·도의회 감사 대상에서 제외하도록 규정하고 있음(시행령 제44조 제1항 제5호)
 - 법률과 시행령 간 정합성 제고를 목적으로 정부는 동 시행령 조항 개정을 추진했으나(2018년, 2024년), 다수 시·군·구와 시·군·구의회, 대한민국시장·군수·구청장협의회와 시·군·구 의회의장협의회의 강력한 반대로 개정을 보류함
- 지방의회 감사와 조사의 실효성 확보를 위해 출석과 증언 및 서류제출 등의 거부 시 현행 과태료 제재를 징역 또는 벌금형으로 전환하는 내용의 『지방자치법』 제49조 제5항 개정안이 제21대 국회에서 발의된 바 있었으며(민홍철의원 대표발의), 제22대 국회에도 발의되어 있음(강훈식의원 대표발의)
 - 이들 개정안에 대해서도 형사법규의 과도한 개입에 따른 지방자치의 자율성 제약 등을 우려하는 다수 시·군·구들이 반대의견을 개진하여, 대한민국시장·군수·구청장협의회 차원에서도 반대 취지의 의견을 제출한 바 있음
- 본고에서는 입법 추진과정에서 많은 시·군·구들이 문제를 제기한 바 있는 『지방자치법』 제49조 제3항 및 제5항 개정안을 주요 대상으로 하여,
 - 개정의 내용 및 추진과정, 개정안의 주요 문제점에 대해 시·군·구의 의견과 관점, 관련 법 일반원칙 등에 따라 고찰하고, 이를 통해 바람직한 법제 정비 방안 등을 모색함으로써 향후 입법 대응에 활용하고자 함

II 시·도의회 시·군·구 행정사무감사 관련 법령개정의 주요 문제점과 입법과제

1. 지방자치법 시행령 개정의 배경 및 추진과정

(1) 개정 배경 : 법률과 시행령 간의 정합성 문제

- 1990년 1월의 『지방자치법』 개정으로 지방의회의 행정사무 감사권이 규정되면서(법 제36조) 이에 따라 동법 시행령을 개정하고(1991년 4월), 이때부터 지방자치단체에 위임·위탁한 사무는 지방의회의 행정사무감사·조사의 대상에서 제외되어 왔음(시행령 제17조의3)
- 지방의회가 다시 출범한 1991년 이후, 시·군·구 행정사무감사에 대한 시·도의회와 시·군·구의회 간 갈등 사례들이 다수 발생

※ 관련 언론보도 : “지방의회 감사마찰 확산, 광역-기초의회 간 영역싸움” (경향신문, 1991.12.7.), “기초자치단체 감사 기초의회에 맡겨야, 시군구의회위원장협의회 결의”(한겨레, 1992.10.31.)

- 한편, 1994년 『지방자치법』 개정법률이 시·도 위임사무에 대한 시·도의회와 시·군·구 행정사무감사가 가능하도록 규정하게 되면서, 기존 시행령 규정 내용과의 정합성 문제가 발생함

(2) 법제처 권고 및 시행령 개정 추진(2018년)

- 법제처는 시·도의회와 위임사무 행정사무감사가 가능한지의 여부에 대한 행정안전부 질의(17-0076)에 대해 ‘상위법 우선원칙’에 따라 가능하다는 취지로 해석하고, 이에 덧붙여 관련 법령에 대한 정비를 권고(2017년)
- 이에 따라 행정안전부는 2018년에 『지방자치법 시행령』 제42조 제1항 제5호(현행 제44조 제1항 제5호) 개정을 추진 : ‘지방자치단체에 위임 또는 위탁한 사무를 제외한다’ 문언 삭제
- 이러한 개정 추진에 대해 충남지역 시·군과 시·군의회 등 기초자치단체의 반발이 계속됨에 따라, 당시의 동 개정안 추진은 보류됨

(3) 지방자치법 시행령 개정 재추진 및 보류(2024년)

- 행정안전부는 2024년 11월에 2018년의 개정안 내용을 포함한 『지방자치법 시행령』 개정안을 입법예고하고, 그 의견수렴을 위해 지방4대협의회의 관계자 간담회를 개최(12.12.)하는 등 동 시행령 조항의 개정을 다시 추진함
- 동 개정안 제44조 제1항 제5호에 대하여 의견을 제출한 시·군·구 대부분이 반대의견이었으며, 대한민국시장·군수·구청장협의회도 행정안전부에 개정 반대의견을 제출(11.27.)하고 간담회에서 반대입장을 재차 전달(12.12.)
- 시·군·구의장협의회와 개별 시·군·구의회들이 반대성명서를 잇달아 발표하고, 시·군·구청장협의회 대표회장과 시·군·구의장협의회 회장이 행정안전부 고위 관계자에게 반대입장을 피력하는 등 반대 여론이 확산하면서, 동 개정안 제44조 제1항제5호만을 보류하여 국무회의 상정·의결 및 최종 시행(2025.1.1.)

2. 지방자치법 시행령 제44조 제1항 제5호 개정의 주요 문제점

(1) 포괄감사에 따른 시·군·구 종속관계 조장 및 정치적 갈등 우려

- 현행 법령상의 광범위한 시·도 위임사무를 고려하면, 개정안에서와 같이 행정사무감사의 대상을 시·군·구 위임사무까지 확대할 경우, 시·군·구에 대한 시·도의회 포괄적인 감사가 가능해질 것임

- 현행 『지방자치법』 제49조 제3항은 위임사무에 대해서는 시·도의회에서 직접 감사하기로 한 경우에만 감사하도록 규정하나, 시·도의회 직접 감사의 대상과 범위가 명시되지 않아 자의적·무제한적으로 이루어질 가능성이 있음
 - 이러한 시·도의회의 시·군·구 감사는 각각 별도의 민주적 정당성 부여 절차를 통해 독립적으로 구성·운영되는 시·도와 시·군·구, 지방의회와 집행기관 간의 종속관계를 조장하고, 이는 자치분권 강화의 흐름에도 역행함
 - 또한, 2017년~18년에 발생한 충청남도의회 시·군 행정사무감사 사례에서 나타난 바와 같이, 시·도의회와 시·군·구 및 시·군·구의회의 불필요한 정치적·사회적 갈등의 원인이 될 수 있음
- ※ 관련 언론보도 : “충남시장군수협, 충남도의회 행정사무감사 조례 폐기하라”(중도일보, 2017.8.31.), “충남도의회 부여군 행정사무감사 무산...타 시군에 영향”(뉴시스, 2018.11.12.), “도의회 시군감사는 기초의회 무시”(뉴스1, 2018.11.21.) 등

(2) 시·군·구 업무 과중에 따른 행정서비스의 양적·질적 저하

- 시·군·구의 행정사무는 해당 시·군·구의회의 감사는 물론, 광역시·도의 행정사무감사, 행정안전부 등의 정부합동감사, 나아가 감사원 감사의 대상이 되며,
 - 이러한 기존 감사의 반복적인 실시 및 그 대응에 따른 행정업무량 과중으로 시·군·구는 현재도 어려움을 겪고 있음
- 이에 더하여, 시행령 개정으로 시·도의회 감사 범위가 확대되면 일선 시·군·구 집행기관의 연이은 또는 중복되는 감사 준비로 인해 행정력과 예산 등 낭비 가능성이 높아지게 되고(다수 시·군·구 의견),
 - 시·군·구 공무원의 적극적인 행정업무 수행을 저해할 수 있음
- 이는 지역 주민들을 수혜대상으로 하는 시·군·구 행정서비스의 양적·질적 저하로 연결될 수 있으며, 결과적으로 그 피해가 주민들에 전가되는 것임

(3) 지방자치 ‘보충성 원칙’의 관점

- 보충성 원칙은 지역주민 생활과 밀접한 사무는 원칙적으로 시·군·구가 우선적으로 담당하고, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도가, 그리고 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가가 담당해야 한다는 지방자치의 원칙임
- 보충성 원칙과 관련하여, 현행 『지방자치법』 제11조 제2항이 사무 배분의 기본원칙으로 규정하고 있지만, 동일 사무에 대한 감사권(중복 및 배분)의 경우에도 적용 가능한 원칙이라는 학계의 견해(김남철, 2008 ; 윤준병, 2010 ; 장호정, 2024 등)와 『지방자치법』의 총칙적 규정인 ‘제1장’에 동 조항이 위치한 점 등을 고려하면

- 단순한 행정사무 배분의 원칙만이 아닌, 지방의 조직구성과 기관 간 통제를 위한 감사권 배분을 포함하여 지방자치 전반에 적용되는 일반 원리로 이해됨이 바람직
- 따라서 지방의회의 기능 및 권한 배분 역시 당연히 보충성 원칙의 적용대상이 되며, 시·군·구 위임사무감사의 일차적인 주체는 해당 시·군·구의회의가 되어야 함
 - 그럼에도 동 시행령 개정으로 상급 자치단체인 시·도의 의회가 시·군·구를 제한 없이 감사하도록 하는 것은 지방자치 법제의 체계상으로도 맞지 않음
- 또한, 시·도의회 감사 대상을 이와 같이 확대할 경우 시·군·구의회의가 행사하는 감사 권한을 사실상 제약하고 시·군·구의회 감사역량을 약화하게 됨은 물론,
 - 방대한 조직과 규모를 가진 광역시·도를 상대로 감사와 조사를 실시해야 하는 시·도의회의 입장에서도 감사역량 분산에 따른 감사 효율성 저하가 우려됨

(4) 지방자치법 시행령 개정 추진의 주요 논거와 그 문제점

- 지방자치법 시행령 개정의 이유 내지 근거로서, ① 법제처가 제시한 ‘상위법 우선의 원칙’과 더불어, ② 국회의 시·도감사와 같은 구조에서 시·도의회의의 시·군·구감사가 필요하고 또한 정당화될 수 있다는 점, ③ 위임사무에 대해 소요 재원이 동시에 지원되기 때문에 위임단체(시·도)의 수임단체(시·군·구)감사가 당연히 인정되어야 한다는 점 등이 제기됨
- 그러나, 시·도의회의의 직접 감사로 인한 시·군·구 위상 약화, 업무 가중에 따른 시·군·구의 주민 행정서비스 저하 등이 우려되는 상황에서 상위법 우선원칙을 형식논리적으로 고수하는 것은 타당하지 않으므로,
 - 체계 정합성을 높이기 위해서는 『지방자치법 시행령』이 아닌 『지방자치법』을 우선적으로 현실에 맞게 개정해야 함(2개 기초단체 의견)
- 또한, 국가 차원의 권력분립 기제인 행정감사와 조사(국회→자치단체)를 지방자치 차원의 의결기관(시·도의회)-집행기관(시·군·구) 관계에 그대로 치환하는 것은 타당하지 않으며,
 - 특히 위임사무가 정책 결정의 권한이 아닌 ‘기계적인 집행’일 경우에는 시·도의회의의 감사대상으로 부적절할 수 있음
- 아울러, 재정지원 주체인 시·도의 행정사무감사가 이미 광범위하게 실시 중임에도 불구하고, 앞서 언급한 여러 문제점과 부작용을 감수하면서 시·도의회의의 시·군·구 감사를 그대로 병존시키는 것은 설득력이 떨어진다고 할 수 있음

3. 「지방자치법」 제49조 제3항의 개정 방안

(1) 시·도의회 행정사무감사관련 법제 개정의 방향

- 앞서 검토한 ‘시·군·구 자치분권’과 ‘보충성 원칙’, ‘감사 효율성’ 등의 견지에서 볼 때, 시·군·구 위임사무 감사는 일차적으로 해당 시·군·구의회의에 의해 수행되는 것이 바람직하며, 시·군·구 위임사무에 대한 시·도의회 감사는 보충적 통제수단으로 작용하는 것이 타당함(같은 의견 : 장호정, 2024)
- 현행 『지방자치법』 제49조 제3항은 “... 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의가 할 수 있다”고 규정함에 따라,
 - 법 해석 과정에서 위임사무에 대한 시·도의회 감사와 시·군·구의회의 감사 간의 관계 및 우선순위 등에 대한 이해에 혼란을 야기한 측면이 있음
- 따라서, 동 『지방자치법』 조항은 지방자치의 ‘보충성 원칙’에 입각하여 원칙(시·군·구의회의 감사)과 예외(시·도의회 감사)의 관계를 명시하는 방식으로 조정 및 재구성하여야 함
- 시·도의회 등이 보충적으로 감사할 수 있는 위임사무의 범위(예: 행정처리 결과가 2 이상의 시·군·자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등 동법 제14조 제1항 제1호에 명시된 사항)를 법률 차원에서 명확하게 규정하는 것이 바람직함

(2) 지방자치법 제49조 제3항 개정 시안

현 행	개 정 (안)
제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ①~② (생략) ③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의가 할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.	제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ①~② (생략) ③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 <u>각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의가 우선 감사할 수 있으며, 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 다만, 제14조 제1항 제1호의 기준에 따라 배분된 시·도사무 또는 제15조 각호의 국가사무로서 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 경우는 그러하지 아니하다.</u>

III 지방의회 감사 관련 형벌 규정 강화의 주요 쟁점과 개선방안

1. 지방자치법 개정 추진의 배경과 주요 내용

(1) 추진 배경 : 형벌을 통한 지방의회 행정사무감사·조사의 실효성 확보

- 현행 『지방자치법』에 따라 지방의회는 지방자치단체의 사무에 관하여 감사·조사를 실시하고, 필요시 지방자치단체의 장에게 서류 제출을 요구하거나 관계인으로 하여금 출석하여 증언하게 할 수 있음(법 제49조)
- 한편, 지방의회의 서류제출 등 요구에도 불구하고, 집행기관에서 정당한 사유 없이 서류를 제출하지 않거나 출석 및 증언을 거부하는 사례가 발생하여 행정사무감사·조사의 진행에 어려움이 있다는 지적이 제기됨

※ 관련 언론보도 : “지방의회 행정감사 불출석 증인 처벌을”(헤럴드경제, 2015.11.27.), “(데스크칼럼)행정사무감사 자료제출요구 갈등 해소해야”(온라인더뉴스, 2022.11.29.) 등

- 이에, 행정사무감사·조사를 위하여 필요한 서류제출 요구 또는 출석 및 증언에 정당한 이유 없이 불응 또는 거부하는 경우에 대한 현행 과태료 제재를 징역 또는 벌금의 형벌규정으로 강화하는 내용의 『지방자치법』개정을 의원입법 발의로 추진

(2) 제21대 국회 법률개정안의 주요 내용 및 추진과정

- 의 안 명 : 『지방자치법 일부개정법률안』(의안번호 : 21-23338)
- 발 의 자 : 민홍철 국회의원(대표발의) 등 11명
- 주요 내용
 - 지방의회의 원활한 행정사무감사·조사를 위해, 증언·보고 또는 서류제출 요구 거절, 증언거부 등에 대해 현행 『지방자치법』 제49조 제5항의 과태료(500만원 이하) 제재 규정을 『국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률』과 같이 “3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금”의 형벌로 강화
- 추진 경과
 - (2023. 7. 19.) 국회의원 법안 발의
 - (2023. 7. 20.) 소관 상임위(행정안전위원회) 회부
 - (2023. 8. 17.) 21개 시·군·구 의견을 취합·수렴한 「협의회」 반대의견 제출
 - (2023. 9. 20.) 행정안전위원회 제1차 전체회의 회부, 전문위원 검토보고
 - (2024. 5. 29.) 제21대 국회 임기만료에 따라 폐기

(3) 제22대 국회 법률개정안의 주요 내용

- 의안명 : 『지방자치법 일부개정법률안』(의안번호 : 22-06883)
- 발의자 : 강훈식 국회의원(대표발의) 등 10명
- 주요 내용
 - 지방의회의 출석요구를 받은 **증인이 불출석 또는 증언을 거부한 경우**, 『국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률』의 제재와 같은 “1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금”의 형벌에 처함(안 제49조 제6항)
 - 증인이 **허위 진술**(서면답변 포함)한 경우 “1년 이상 10년 이하의 징역”에 처하고, 자백시 형벌의 임의적 감면(안 제49조 제7항)
 - 직무상 비밀에 관한 증언·서류 제출 거부를 원칙적으로 금지하고, 예외적인 거부 사유는 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 국가 안위에 중대한 영향을 미치는 것이 명백한 경우로 한정(안 제49조의2)
- 추진 경과
 - (2024. 12. 24.) 국회의원 법안 발의
 - (2024. 12. 26.) 소관 상임위(행정안전위원회) 회부
 - (2025. 1. 17.) 28개 시·군·구 의견을 취합·수렴한 「협의회」 반대 의견 제출

[참 고] 제21대·제22대 개정안 주요 내용 비교

제21대 국회 「지방자치법」 개정안 (민홍철 의원 대표발의) * 임기만료 폐기	제22대 국회 「지방자치법」 개정안 (강훈식 의원 대표발의) * 심의 중
제49조 (행정사무 감사권 및 조사권) 제5항 : 정당한 사유 없이 기한 내 서류 미제출, 출석요구를 받은 증인의 불출석 또는 증언 거부시 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하 벌금에 처하는 규정 신설(현행 : 500만원 이하 과태료)	제49조 (행정사무 감사권 및 조사권) 제4항 : 행정사무감사·조사이시, 지방의회의 서류 제출과 증언 및 의견진술 요구를 다른 법률에도 불구하고 따라야 할 의무규정 신설(단서조항 신설) 제5항 : 정당한 사유 없이 기한 내 서류 미제출시 500만원 이하 과태료 부과(현행과 같음) 제6항 : 출석요구를 받은 증인의 불출석 또는 증언 거부시 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금형에 처하는 규정 신설 제7항 : 증인의 허위진술 시(서면 답변 포함) 1년이상 10년 이하의 징역형에 처하는 규정 및 자백시 형벌을 감경 또는 면제하는 규정 신설 제49조의2 (공무상 비밀에 관한 증언·서류의 제출) 제1항 : 증언·서류제출을 요구받은 공무원의 직무상 비밀을 이유로 하는 증언 및 서류제출 거부를 금지하는 규정 신설(군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로 증언 등을 요구받은 날부터 5일 이내에 소명한 경우 제외)

제21대 국회 「지방자치법」 개정안 (민홍철 의원 대표발의) * 임기만료 폐기	제22대 국회 「지방자치법」 개정안 (강훈식 의원 대표발의) * 심의 중
	제2항 : 제1항 단서의 소명을 지방의회가 수락하지 않을 경우, 자치단체장에 대해 성명(聲明) 요구 제3항 : 자치단체장은 제2항의 성명요구를 받은 날부터 7일 이내에 성명을 미발표하는 경우, 증언·서류제출 거부 불가

2. 지방자치법 개정안(형벌규정 강화)의 주요 문제점

(1) 국회 국정감사·조사와 지방의회 행정사무감사·조사 간의 차이점 간과

- 지방의회 행정사무감사 및 조사의 실효성 확보를 위해 지방의회 출석 또는 증언 거부행위에 대한 제재 규정이 필요하다는 점을 부인하기는 어려움
- 다만, 국회의 국정감사·조사권은 『대한민국헌법』 제61조에서 직접 규정하는 제도인 반면, 지방의회의 행정사무감사·조사권은 『지방자치법』에 근거하며,
 - 양 제도는 법적 근거, 대상 및 범위, 영향력과 중요성 등에서 적지 않은 차이가 있음
- 그럼에도, 지방의회의 행정사무감사·조사에 대해 징역형과 벌금 등 『국회증언·감정법』과 동일한 수준의 형사제재를 『지방자치법』에 신설하는 것은
 - 지방자치 관련 법체계와 내용상 균형이 맞지 않음은 물론, 일반인의 법의식에 비추어 보아도 과도한 제한임(다수 시·군·구 의견)
- 특히, ‘제22대 국회 개정안’과 관련, 지방자치단체는 군사·외교·대북관계 등 국가기밀에 관한 사항을 거의 관장하지 않으므로,
 - 『국회증언감정법』과 동일한 내용의 제49조의2와 같은 규정을 신설해야 할 이유가 없음(3개 기초단체 의견)

(2) 형사법규의 과도한 개입 : 근대형법의 일반 원리에 맞지 않음

- 현행 『지방자치법』은 중앙정부와 지방자치단체 간의 기본관계 설정과 주민의 지방자치행정 참여 등을 입법목적으로 하며(법 제1조), 조례와 법률 등의 위반행위에 대해 형벌이 아닌 과태료를 부과하도록 규정함(법 제34조 제1항, 제49조 제5항, 제156조 제2항)
- 한편, 동 개정안은 위법행위에 대한 제재수단을 과태료에서 징역형과 벌금형 등 형벌로 전환하는 내용으로,
 - 이를 위해서는 현행 과태료 제재가 입법목적 달성을 위해 불충분한가의 여부, 국민적인 공감대, 관련 해외사례에 대한 검토 등이 선행되어야 함(3개 기초단체 의견)

- 현행 과태료 조항만으로도 출석 및 증언의 강제성이 담보되어 증인불출석 또는 증언거부의 사례 없이 행정사무감사와 조사에 성실히 임하고 있으므로 이미 입법목적이 충분히 달성되고 있다는 것이 대다수 자치단체의 의견임
 - 따라서 현행 법규정상의 제재 수준이 낮기 때문에 감사 실효성이 떨어진다고 단정하는 것은 타당하지 않음
- 불출석이나 증언거부에 대한 제도와 권고 등 비형벌적 수단에 대한 충분한 고려 없이 곧바로 형사처벌 대상으로 규정하는 것은 형벌 본래의 필요성을 현저히 벗어나고 형사책임과 형벌 간의 균형성을 상실하여 비례성 원칙에 위배(다수 시·군·구 의견)
 - 특히, ‘제22대 국회 개정안’ 제49조 제7항의 형벌규정은 형법상의 소요죄(형법 제115조)와 중상해죄 및 특수상해죄(형법 제258조 및 제258조의2), 특수절도죄(형법 제331조) 등 중범죄의 법정형과 동일한 수준으로서, 법익침해 정도에 비해 과도한 형벌을 규정하고 있음
- 결국, 지방자치단체 기관(지방의회-집행기관) 간 상호 통제에 있어서 형사법규가 우선적으로 개입하도록 규정한 동 법개정안의 내용은
 - ‘형법의 보충성 원리’(형사법률은 다른 수단에 의한 해결이 불가능한 경우에만 최후 수단으로서 고려되어야 한다는 근대형법의 일반원리)에 맞지 않음

(3) 지방자치의 본질에 위배 : 지방자치의 자율성 및 기관 간 견제·균형 침해, 지방행정 운영에 대한 지장 우려 등

- 지방자치는 ‘자율성’을 본질로 하는 영역으로서, 강력한 외부적 통제수단인 형사처벌의 개입이 확대되는 만큼 지방자치의 자율성이 훼손될 우려가 있음
 - 또한 지방행정 공무원에 대한 형사소송에 따른 시간과 비용의 과다한 소요로 인해 일선 지방행정의 효율적이고 원활한 운영을 저해할 수 있으며, 주민을 위한 행정서비스 추진에 지장 초래(다수 시·군·구 의견)
- 특히 ‘제22대 국회 개정안’의 경우, 지방정부 수준에서 존재하기 어려운 사유(군사·외교·국가기밀 등)만을 제외하여 증언과 서류 제출을 의무화하고 그 거부를 원천적으로 금지함으로써,
 - 지방의회-집행기관 간의 견제 불균형, 집행기관의 재량권 침해와 독립성 훼손 등이 우려됨 (다수 시·군·구 의견)
- 지방의회가 요구하는 서류 제출기한이 관행적으로 요구서 접수일로부터 3일로서 촉박하여 일선 공무원들이 업무 과중을 호소하고 있는 것이 현실이며,
 - 개인적 판단이 아닌 기관의 의사 결정에 따라 서류를 미제출하는 경우에도 형사법적 책임을 공무원 개인에게 전가하는 것은 부적절함

- 나아가, 행정절차적 협조의무에 대해 형벌을 부과하는 것은 최근의 ‘행정형벌 과태료 전환 추세’에 부합하지 않음은 물론,
 - 형사처벌을 목적으로 하는 출석 및 증언 요구가 남발되어 불필요한 갈등을 초래하는 등 행정사무감사·조사의 본래적 목적과 다르게 오·남용될 우려도 있음(다수 시·군·구 의견)

3. 지방의회감사 증언거부 등 제재 규정의 개선 방안

(1) 지방자치법 제49조 제5항 개정의 필요성 여부

- 지방의회감사 관련 증언거부 등에 대한 제재의 형벌규정화는 형사법의 일반 원리에 부합하지 않음은 물론, 자율성을 근간으로 하는 지방자치와 분권의 시대적 흐름과도 맞지 않으며,
 - 지방자치에 대한 형벌 과잉에 따른 피해가 고스란히 지역 주민에게 전가될 우려 또한 있으므로 매우 신중하게 접근해야 할 것임
- 특히, 입법기능(조례제정) 및 집행기능(지방행정사무)과는 달리 ‘사법기능의 지방분권화’가 이루어지지 아니한 우리나라의 현행 지방자치제도 하에서는,
 - 지방자치단체 기관 간의 문제에 대해 국가의 형사사법시스템이 우선적으로 개입하는 방식은 가급적 지양되어야 함
- 따라서, 서류 미제출 및 증언 거부, 증인 불출석 등 지방의회 행정사무감사·조사 진행을 저해하는 행위에 대한 현행 『지방자치법』상의 과태료 제재의 방식은 타당하며,
 - 동법 제49조 제5항의 제재(500만원 이하의 과태료 부과)로도 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다는 대다수 일선 시·군·구 의견에 따라 현행 규정을 유지하여도 무방할 것으로 판단됨

(2) 지방자치법 제49조 제5항 개정의 기본 방향

- 한편, 개별 지방자치단체마다 ① 지방의회와 집행기관 상호 간의 협조 또는 갈등 관계의 여하, ② 지방의회의 집행기관에 대한 출석 및 증언 요구 횟수 또는 빈도, ③ 이에 대한 출석·증언 및 자료 제출 등 집행기관의 이행실적 등이 상이할 수 있음
- 따라서 법 제49조 제5항 개정을 굳이 추진할 경우에는, 지방의 입법적 수요를 적절하게 반영하고 ‘자치입법권’을 존중하기 위해, 과태료 제재를 유지하되 현행과 같이 획일적으로 규정할 것이 아니라 지방자치단체가 자율적으로 정할 수 있도록 조례 위임조항을 마련하는 방식으로 개선되어야 함
 - 과태료 상한액을 법률이 위임하는 범위(예: 700만원) 내에서 개별 지방자치단체의 현실 또는 수요에 맞게 조례로 정하도록 규정
 - 이 경우, 행위유형에 따라 과태료를 차등적으로 부과할 수 있음(예: 서류 미제출시 300만원 이하, 불출석이나 증언거부시 700만원 이하의 과태료 부과 등)

(3) 지방자치법 제49조 제5항 개정 시안

현 행	개 정 (안)
제49조 (행정사무 감사권 및 조사권) ①~④ (생략) ⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 사람은 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정해진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.	제49조 (행정사무 감사권 및 조사권) ①~④ (생략) ⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 사람은 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정해진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 <u>700만원 이하의</u> 과태료를 부과하는 규정을 조례로 정할 수 있다.

[참고자료]

(단행본)

이기우·하승수, 「지방자치법」, 대영문화사, 2007.
 이주희, 「지방자치법 해설과 운영사례」, 기문당, 2014.
 지방4대협의체, 「지방자치법 해설」, 2021.
 최봉석, 「지방자치법론」, 삼영사, 2018.
 홍정선, 「新지방자치법」, 박영사, 2009.

(학술논문)

김남철, “지방자치감사제도와 주민의 역할”, 「지방자치법연구」 제8권 제2호(2008. 6, 통권 제18호), 1~25쪽.
 다나카타카오(이수진 역), “일본 지방자치법제에서의 자기통제”, 「지방자치법연구」 제17권 제1호(2017. 3, 통권 제53호), 39~96쪽.
 윤준병, “지방자치단체의 자치사무에 대한 감사의 한계”, 「지방자치법연구」 제10권 제2호(2010. 6, 통권 제26호), 137~165쪽.
 장호정, “지방의회 행정사무감사에 대한 고찰”, 「지방자치법연구」 제24권 제4호(2024. 12, 통권 제84호), 291~315쪽.

(기타자료)

국회 행정안전위원회, 「지방자치법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의) 검토보고」, 2023. 9.
 대한민국시군자치구의회의장협의회, 「지방자치법 시행령 일부개정령안 검토의견」, 2024. 12.
 대한민국시장군수구청장협의회, 「지방자치법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의) 검토의견」, 2023. 8.
 대한민국시장군수구청장협의회, 「지방자치법 시행령 일부개정령안 검토의견」, 2024. 12.
 대한민국시장군수구청장협의회, 「지방자치법 일부개정법률안(강훈식의원 대표발의) 검토의견」, 2025. 1.