

인사의혹 해소를 위한 행정사무조사계획서 재의요구안

의안 번호	118
----------	-----

제출연월일 : 2007년 5월 29일

제 출 자 : 충청북도지사

2007년 5월 18일 충청북도의회로부터 이송되어온 인사의혹 해소를 위한 행정조사계획서에 대하여 다음과 같은 이유로 지방자치법 제 10조의 규정에 의하여 재의를 요구합니다.

이 유

1. '특정사안'에 대한 법령해석 착오

1. 사무조사 대상 및 범위

- 지방자치법 제41조 제1항 후단은 “지방자치단체의 사무중 특정사안(特定事案)에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.” 고 규정하고 있다.
- 그러나, 조사주체인 행정자치위원회는 7명의 의원이 충청북도 5개 실·국·본부 소관업무와 관련된 8개 기관에 대하여 43건의 일반적·추상적인 서류·자료제출을 요구하였다.
- 또한, ‘특정사안’에 대한 법령해석의 착오로 인하여 조사대상기간(처분의 始期와 終期를 정하지 않음)을 특정하지 않아 과잉금지의 원칙을 위반하였다.

2. ‘특정사안’의 정의

- 여기에서 말하는 ‘특정사안’이란 일반적(불특정 다수인)·추상적(불특정 다수의 사례)인 사안이 아닌 개별적·구체적인 특정사안을 가리키는 것으로서, 조사하고자 하는 내용의 처분기간과 조사대상 등이 육하원칙에 의하여 구체적이고 개별적으로 정하여진 사안을 가리키는 것으로 좁게 해석하여야 할 것이다.
- 그 이유는, 지방자치단체의 사무 전반(일반적·포괄적 개념)에 대하여 실시할 수 있는 행정사무감사와 특정사안에 대하여만 실시할 수 있는 행정사무조사와의 구별 실익이 여기에 있기 때문이다.

3. 본 건 행정사무조사의 법적성격

- 본 건 행정사무조사는 충청북도의회가 지방자치법 제41조 제1항 후단의 규정에 따라 충청북도 및 충청북도지사의 사무중 인사에 관한 사무 등을 확인하기 위한 목적으로 충청북도지사의 의사에 상관없이 일방적으로 행하는 사실적 업무행위이고, 충청북도지사가 이를 거부·방해하거나 기피하는 경우에는 과태료에 처해지는 점으로 미루어 볼 때 충청북도지사도 이를 수인해야 할 법적 의무가 있는 것이다.
- 그렇다면, 본 건 행정사무조사는 충청북도의회가 우월적 지위에서 일방적으로 강제하는 권력적 사실행위라 할 것이다.

4. 결론

- 합헌적이고 정당한 법령에 따른 행정사무조사라고 할지라도, 주체·내용·절차·형식에 하자가 있는 처분의 경우는 별론으로 하고, 조사대상을 “지방자치법시행령 제17조의3에 해당하는 기관”에 대한 인사의혹으로 광범위하게 포괄적으로 정한 것은,

첫째, 조사대상을 구체적이고 개별적인 특정사안으로 정하지 않고 인사업무 전반에 대한 일반적·추상적인 내용으로 하고,
 둘째, 위에서 살펴 본 바와 같이 조사대상기간이 특정되지 않는 등

과잉금지의 원칙에도 위배되어 그것이 본래의 목적을 벗어나 합리적 이유 없이 자의적으로 행사되거나, 충청북도지사의 권한의 본질적 부분을 침해함으로써 그 보장이 형해화된다면, 그러한 행정사무조사는 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법할 뿐만 아니라 위헌적인 공권력 행사에 해당한다.

- 더욱이, 법령에 의하여 정기적으로 실시되는 충청북도의회 행정사무감사와도 중복되어 이중으로 감사·조사되는 등 막대한 행정력의 낭비를 초래하게 될 것이다.

② 소속 직원 임면에 관한 고유권한

1. 소속직원에 대한 인사권

- 지방자치단체의 장은 지방공무원법이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다.
(지방공무원법 제6조 제1항)
- 지방자치단체의 장은 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계등에 관한 사항을 처리한다.
(지방자치법 제105조)
- 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 전속적으로 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 할 것이고,
더욱이 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정할 수도 없는 것이다.

(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결)

2. 지방자치법상 지방자치단체의 장과 지방의회 간의 권한배분 등 상호관계

- 지방자치법은 제5장과 제6장의 각 규정 등에서 집행기관으로서의 지방자치단체의 장과 지방의회에게 각각 독자적 권한을 부여함과 아울러 그 권한의 행사에 대한 다른 일방의 관여는 상호 견제와 균형의 확보를 위한 범위 내에서만 허용하고 있다.
- 지방자치법은 의결기관으로서의 의회의 권한과 집행기관으로서의 단체장의 권한을 분리하여 배분하는 한편, 의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있게 하고 단체장은 의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있는 것인바, 위와 같은 의회의 의결권과 집행기관에 대한 행정감사 및 조사권은 의결기관인 의회 자체의 권한이고 의회를 구성하는 의원 개개인의 권한이 아닌바, 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 의결과 안건의 심사 처리에 있어서 발의권, 질문권, 토론권 및 표결권을 가지며 의회가 행하는 지방자치단체사무에 대한 행정감사 및 조사에서 직접 감사 및 조사를 담당하여 시행하는 권능이 있다.
(대법원 1992.7.28. 선고 92추31 판결)

3. 결론

- 충청북도지사가 적법한 절차에 따라 행한 인사내용은 충청북도지사의 고유한 권한이므로 이에 관하여 충청북도의회가 조사하는 것은 지방의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한한계를 침해하는 것이어서 허용될 수 없다.
- 따라서, 지방의회가 단순한 견제의 범위를 넘어 집행기관의 장의 인사권의 본질적 부분을 적극적으로 침해하는 것으로 관련 법령의 규정 취지에 위배되고 법이 규정한 의결기관과 집행기관 사이의

권한배분과 상호견제 및 균형의 원칙에 반한다.

③ 개인정보보호 및 사생활 침해

1. 용어의 정의

○ 사생활

지방자치법시행령 제17조의6의 규정은 “조사는 개인의 사생활을 침해할 목적으로 행사되어서는 아니된다.”라고 규정하고 있다. 여기서 말하는 ‘사생활’은 헌법 제10조 및 제17조의 규정 등에서 보장하고 있는 국민의 기본적 권리인 사생활의 비밀과 자유로서 국민의 자유로운 사생활의 영위와 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 것과 사생활의 자유로운 형성과 전개를 방해받지 아니하고 자신에 관한 정보를 통제할 수 있는 권리를 내용으로 하는 합법적 성질의 권리라 할 수 있다.

○ 지방자치법시행령 제17조의5 해석

위 규정은 헌법상 보장된 “사생활의 비밀과 자유”를 침해할 목적으로 지방의회의 행정사무조사가 개인 사생활의 비밀과 자유를 직접 침해할 목적으로 행사되어서는 안된다는 것은 물론, 행정사무조사과정에서 증인이나 참고인 등에 대해 현행 형사소송법 제148조 및 제149조상의 증언거부권을 인정해야 하고 증인·참고인 등이 중계방송 또는 사진보도 등에 응하지 아니한다는 의사를 표명하거나 특별한 이유로 회의의 비공개를 요구할 때에는 중계방송 또는 녹음·녹화·사진보도를 금지시키거나 회의를 비공개로 하는 등 지방의회의 행정사무조사권을 헌법상 보장된 사생활의 비밀과 자유가 최대한 보장될 수 있도록 적정하고 신중하게 행사해야 한다는 규정으로 이해되어야 한다.

또한, 행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 행정목적을 위하여 확보한 개인의 사생활과 직결된 구체적 정부자료에 대하여 원칙적으로 그 비밀을 보호해야 할 의무가 있는 것이다.

- ‘알 권리’와 ‘사생활의 비밀과 자유’의 충돌시 우선되어야 할 권리 일반적으로 기본권의 보호범익은 생명권, 인격권이 가장 우선한다고 보여지는 점에서 알 권리보다는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 더욱 보호해야할 우선적인 가치라고 할 것이므로 그 범위내에서는 국민의 알 권리도 제한을 받지 아니할 수 없다.
(서울고등법원 1995. 8. 24. 선고 94 구 39262 판결)

2. 서류·자료제출요구에 대한 검토

가. 이력서, 자기소개서, 신원조회서, 명단(명부)에 대한 판단

- 1) 개인식별정보를 비공개대상정보로 하고 있는 것은 개인의 사생활의 비밀과 자유의 존중 및 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하고자 함에 그 입법취지(공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제6호)가 있다.
(대법원 2003. 12. 11. 선고 2001 두 8827 판결)

- 2) “이름과 주민등록번호”는 “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”의 예시이다.

사생활의 비밀과 자유를 침해하는 정보인 한 이름과 주민등록번호 이외에도 개인의 정신, 신체, 재산, 사회적 지위, 가족관계, 다른 사람과의 인적 유대관계, 신분, 개인의 목소리, 초상 등에 관한 사실, 통장계좌번호, 급여, 경력, 사상, 양심, 종교, 각종 명단, 전화번호, 학력, 가치적 판단에 관한 정보도 제6호의 대상 정보가 될 수 있다.

(2006 정보공개제도운영메뉴얼 - 행정자치부, 제95쪽~제97쪽)

- 3) 개인의 이력서나 경력증명서는 개인의 사생활에 속하는 정보로 판단된다.
(행정자치부 질의응답 H055719 2007. 1. 23.)

- 4) 00구의회에서 임시회 기간동안 00구청장에게 서면질의 한

①채용된 직원의 이력서, 경력증명서 제출요구, ②채용공고 지원자 전체 이력서, 경력증명서 제출요구, ③계약직 중 재 계약이 누락된 직원의 이름, 주소, 연락처 제출요구, ④채용된 직원의 주민등록번호 포함한 명단제출요구, ⑤채용된 직원의 생년월일 포함한 명단제출 요구의 내용은 정보공개법 제9조 제1항 제6호의 비공개 세부기준인 이름·주민등록번호, 사회적 지위, 신분, 경력 등 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 상당하다고 판단되므로 비공개가 가능하다.

(행정자치부 질의응답 H061185 2007. 3. 13.)

- 5) 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보에 개인의 이름, 주민등록번호 등과 같은 인적사항은 물론 재산 등에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 비공개대상정보에 해당한다.

(대법원 2003. 12. 11. 선고 2001 두 8827 판결)

나. 심사위원별 심사(채점)표, 회의록, 복지여성국장 임용 선발시험 위원회 명단 등

- 1) 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호의 입법취지는 시험, 인사관리 및 의사결정과정 등의 공개로 인하여 공공기관의 의사결정이 왜곡되거나 외부의 부당한 영향과 압력을 받을 가능성을 차단하여 독립적이고 공정한 의사결정이 이루어지도록 하고자 함에 있다.

(대법원 2003. 12. 11. 선고 2001 두 8827 판결)

- 2) 시험, 인사관리 및 의사결정과정의 비공개대상 근거법령
 - 지방공무원법 제7조
 - 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호 및 제6호
 - 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제13조 제1호 다목
 - 충청북도 인사관리 규정 제6조
 - 충청북도 행정정보 공개조례 제5조 단서

다. 주소

- 1) 개인의 주소는 신상에 관한 내용이므로 이는 각자의 동의가 없는한 의회에 그 명단과 주소를 제공할 의무는 없다.
지방의회의 행정사무조사활동의 일환으로 동 자료를 요구하는 것도 지방자치법시행령 제17조6에 의하여 개인의 사생활을 침해하는 것은 곤란하므로 주소는 주요한 사생활의 영역에 속한다고 보아 관련자료를 요구할 때 이에 대응할 필요는 없다.
- 2) 개인의 인적사항, 재산에 관한 내용이 포함되어 있어서 공개될 경우에는 타인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 있으며, 그 자료의 공개로 공익이 실현된다고 볼 수도 없다.
(대법원 1997. 5. 23. 선고 96누2439 판결)

4] 조사대상기관 선정 오류

1. 행정사무조사계획서상의 조사대상기관

- 보고, 서류제출 및 조사대상기관을 ‘지방자치법시행령 제17조의3에 해당하는 기관’으로 의결

2. 결 론

- 지방자치법시행령 제17조의3 제1항 제6호는 “지방공기업법 제77조의3의 규정에 의한 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 또는 출연법인중 지방자치단체가 4분의 1이상 출자 또는 출연한 법인”으로 규정하고, 단서는 “본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연에 관련된 업무·회계·재산에 한하여 실시한다.”고 각각 조사대상선정방법을 엄격히 한정하고 있다.
- 제6호에 규정한 대상기관은 충청북도의 출자 또는 출연에 관련된 업무·회계·재산에 관하여만 조사를 실시할 수 있는 것이지, 임면에 관한 제반사항에 관하여는 조사할 수 없는 것이다.

5] 과도한 조사기간의 설정

1. 법령상 회의 일수

- 의회의 연간 회의 총일수는 정례회와 임시회를 합하여 120일 이내로 한다. 다만, 회의일수 연장이 필요한 경우에는 본회의의 의결로 20일 범위안에서 이를 연장할 수 있다.
(충청북도의회 회의운영 등에 관한 조례 제2조)
- 의회는 정례회를 매년 2회 개최하고 회의일수는 50일 이내로 하며, 각 임시회의 회기는 15일 이내로 한다.
(충청북도의회 회의운영 등에 관한 조례 제3조).

2. 행정사무감사 · 기간

- 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무중 특정사안에 관하여 본회의의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다.
(지방자치법 제36조 제1항)
- 현행 법령상 조사기간에 대하여는 규정하고 있지 않다.

3. 행정사무조사계획서상 조사기간 : 2007. 5. 18. ~ 2007. 7. 17.(2월)

4. 결론

- 충청북도 9개 실·국·본부 중 정책관리실, 자치행정국, 경제투자본부, 복지여성국, 문화관광환경국등 5개 실·국·본부가 2월간 피조사기관으로서 보고, 서류제출, 현지확인 등 조사를 받다보면 도정이 마비될 것은 명약관화한 사실로, 적법하게 이루어진 직원 임면에 관한 사안을 마치 비리의혹이 있는 것처럼 조사기간을 2월로 의결한 것은 위법한 처사라 아니할 수 없다.
- 따라서, 행정조사기간에 관한 법령규정은 없으나, 지방자치법 제41조

제1항 전단에 규정된 행정사무감사 기간인 10일의 범위내에서 조사가 이루어져야 할 것이며, 가사 더 심도있는 조사를 위한다 하더라도 본 행정사무조사는 지방자치법 제41조의 규정에 의하여 당해 지방자치단체의 사무중 특정사안에 관한 조사의 발의가 있는 경우에 해당하여 소집된 임시회이기 때문에 지방의회의 임시회 최장기기인 15일 이내가 합법적이라고 보여진다.

(이주희, 2003, 「지방자치법해설과 사례」, 서울, 기문당. 제347쪽)

※ 참고사항

《 복지여성국장 임용과 관련한 행정자치부 의견 》

응모자격 및 경력사항에 하자 없으며, 선발시험위원회 및 인사위원회 구성과 심의·의결과정상 공정성 확보

(자치행정팀 - 1399, 2007. 4. 13.)