

(성남시의회 인사청문회 조례안 검토보고서-참조17)

제298회 제2차정례회
2024.11.21.(목) 10:00

성남시의회 인사청문회 조례안
검 토 보 고 서

의회운영위원회

[전문위원 최 필 규]

성남시의회 인사청문회 조례안 검토보고서

1. 제출경위

- ☐ 제 출 자: 박기범 의원 등 10명
- ☐ 의안번호: 5542
- ☐ 회 부 일: 2024. 8. 23.

2. 구분: 제정

3. 제정이유

- ☐ 지방자치제도가 정착되고 활성화되면서 지방의회의 역할이 증대되고 있으며, 지방자치단체와 지방의회 간 협약을 통해 실시되었던 인사청문회 제도에 관한 법적 근거를 마련할 필요성에 대한 의견이 제기되었음.
- ☐ 「지방자치법」 제47조2(인사청문회)의 신설로 지방의회에 인사청문을 요청하는 근거가 마련됨에 따라 인사청문특별위원회의 구성·운영 및 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여 세부사항을 규정하기 위함.

4. 주요내용

- ☐ 조례의 목적과 정의(안 제1조, 제2조)
- ☐ 인사청문특별위원회 구성(안 제3조)
- ☐ 인사청문, 첨부서류, 회부와 질의, 증인 출석요구(안 제4조~제8조)
- ☐ 위원회 활동기간, 경과보고, 자료제출요구, 검증(안 제8조~제13조)
- ☐ 인사청문회의 공개, 대상자의 보호, 답변등의 거부, 제척과 회피, 주의의무(안 제13조 ~ 제18조)

5. 관계법령발췌서

☐ 「지방자치법」 제47조의2

6. 조례안예고

☐ 예고기간: 2024. 8. 26.(월) ~ 9. 2.(월) 【8일간】

☐ 예고결과: 의견없음

7. 검토의견

☐ 필요성

- 1991년 지방자치가 부활하면서 단체장의 보은, 낙하산인사 등 문제의 목소리가 끊임없이 제기되었으며, 이러한 인사권의 남용 문제를 통제하고 도덕성과 전문성을 갖춘 유능한 인재 등용을 위한 지방의회 차원의 인사청문회가 지속적으로 논의되어 왔음.
- 지방자치단체의 인사청문회는 직무수행 능력과 자질, 공직자로서의 도덕성을 사전에 검증하는 등 투명한 인사를 통하여 입증된 사람이 해당 기관에 임용될 수 있도록 함으로써
- 단체장의 인사권의 전횡 및 남용 등을 사전에 차단하고, 자치단체의 공기업 및 출자·출연기관의 성과를 극대화하는데 목적이 있다고 보여짐.
- 성남시의회의 본회의와 상임위원회에서도 여·야 교섭단체 공통적으로 「인사청문회」의 필요성을 언급한 사례들을 살펴보면 의원님들 또한 「인사청문회」 필요성을 인지하고 있다고 보여짐.
 - 제247회(2019.8.21.) 행정교육체육위원회 제1차 회의(강상태 의원)
 - 제260회(2021.1.25.) 제1차 본회의 국민의힘 대표의원(이상호 의원)
 - 제260회(2021.2.04.) 제2차 본회의 시정질문(안광림 의원)
 - 제260회(2021.3.19.) 제2차 본회의 5분발언(안광림 의원)

- 특히, 2023. 9. 22. 「성남산업진흥원」의 원장이 3개월 공석 후 제12대 원장을 임용하였으나, 1개월만에 사의를 표명하였는데 내년도 사업, 예산을 확정해야 하는 중요한 시기에 사의를 표명하여 「4차산업 메카도시 성남」 추진에 중대한 차질이 발생하는 사례가 있었음 등을 종합적으로 고려해 보면
- 본 제정조례안은 「지방자치법」(이하 “법”이라 함.)제47조의2(인사청문회)의 법적 토대를 근거로 하고 있고, 지방의회가 공정한 인사시스템의 제도적 기반 도입을 통해 지방자치 발전에 기여할 수 있는 점 등에 대한 필요성이 인정된다고 보여짐.

□ 법적검토

- 지자체의 인사청문회는 그 동안 일부 지자체에서 의회와 집행부간 “행정협약” 방식으로 진행되어 오던 것이, 2023년 9월 법의 시행으로, 지자체 인사청문회 제도의 법적근거가 마련되었음.

지방자치법

제28조(조례)① 지방자치단체는 **법령의 범위에서** 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

제47조의2(인사청문회)① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직위 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대하여 **지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.**

1. 제123조 제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장

3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과같은 법 제76조에 따른 지방공단 이사장

4. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조 제1항전단에 따른 출자·출연 기관의 기관장

② 지방의회의 의장은 제1항에 따른 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문회를 실시한 후 그 경과를 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다.

③ 그 밖에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

○ 법 제47조의2에서 단체장은 “인사청문회를 요청할 수 있다.” 라는 재량규정으로 명시하고 있으며, 법 제23조에는 “지자체는 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있다.” 라고 규정되어 있음.

- “법령의 범위” 에 대한 대법원의 판결을 살펴보면

“지방자치법 제15조(현행 제28조) 본문은 ‘지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.’ 라고 규정하는 바, 여기서 말하는 ‘법령의 범위’ 란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’ 를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다.” 라고 판결하였음을 고려해보면 (출처: 대법원 2003.9.23. 선고 2003추13, 대법원 2002.4.26. 선고 2002추23)

- 이 법 제47조의2에서 단체장은 “인사청문회를 요청할 수 있다.” 를 “요청한다. 또는 요청해야 한다.” 라는 강행규정으로 제정하는 것은 법 위반 소지가 있어 보임.

- 다만, 현행 법이 “법령의 범위” 에서만 조례 제정을 허용하는 것이 지방자치, 지방분권 등 지방의 자율권을 크게 침해한다는 의견이 있고,

- 의회와 집행부간 견제와 균형의 원리를 실질적으로 보장하기 위한 견제수단으로 지방자치의 발전을 위한 제도 정착 및 인사청문회의 시행으로 후보자의 인사검증과 시민의 알 권리를 보장하기 위하여는 이 법 제47조의2는 강행규정으로 개정해야 할 것으로 보여짐.

○ 타 지자체의 조례 제정운영 현황을 살펴보면, 2024. 9. 2. 현재 지방의회 인사청문회 조례는 243개 지방의회 중 120개 지방의회에서 제정하여 운영중에 있었으며(출처 자치법규정보시스템)

- 광역: 14개 의회(17개 중, 울산·인천광역시의회, 전남도의회 제외)
- 기초: 106개(전국 기초의회 226개 중, 경기도 21개 의회)

【경기도】

가평군, 고양시, 과천시, 광명시, 구리시, 군포시, 남양주시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양평군, 여주시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 파주시, 평택시, 하남시, 화성시의회

○ 「행정안전부 선거의회자치법규과-106(2024. 1. 5.)」에 의거 「지방의회 인사청문회 조례」 제정 주문이 있었음.

□ 조문별 검토

- 안 제1조(목적)는 법 제47조의2에 따른 인사청문회의 절차·운영 등을 위한 목적을 규정한 것으로 적절하다 보여짐.
- 안 제2조(정의)는 본 제정안이 미치는 대상과 범위를 명확하게 규정하였으며, 이 법 제47조의2제1항에 따른 집행부의 인사청문회 대상을 살펴보면
 - 제3호와 제4호에 해당되는 지방공사의 사장 및 출자·출연기관의 기관장으로
 - 제3호의 “「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 동 법 제76조에 따른 지방공단의 이사장”은 “성남시 도시개발 공사” 사장 1명이며
 - 제4호의 “「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항 전단에 따른 출자·출연기관의 기관장”은 “성남산업진흥원”, “성남문화재단”, “성남시청소년재단”, “성남의료원”, “성남시정연구원”, “성남시 장학재단”으로 6명임. 다만, “성남시상권활성화재단”은 재정경제국장이 현재 당연직 대표이사로 인사청문회에서 제외대상이나, 외부인사로 임명할 경우 이사회 의결과 성남시의회 동의록 정관에 명시되어 있음을 고려해 보면 본 제정안 가결시 관련 규정, 정관 등 정비가 필요해 보임.

- 행정안전부의 인사청문회 대상 가이드라인을 살펴보면, 대외명칭이 인사청문회 대상 결정기준이 아니고 조례나 정관상, 기관을 대표하고 업무를 총괄하며 경영성과에 대한 책임을 갖는 실질적 직무와 권한을 가진 자로 정의하고 있음을 유의하여 할 것으로 보여짐.
- 제1호와 제2호에서 언급된 인사청문대상자는 서울특별시 정부 부시장과 제주시장 및 서귀포시장으로 성남시 집행부의 인사청문 대상에서 제외됨.
- 안 제3조(인사청문특별위원회)는 인사청문회를 주관하는 위원회로 「인사청문특별위원회」를 구성하도록 규정하고 있음.
- 법 제47조의2에서는 인사청문회를 지방의회 어디에서 주관해야 하는지에 대한 규정이 없으며, 법 제64조 제1항에 따라 특별위원회를 두는 것을 조례에 위임하였기 때문에 안 제3조는 이에 따른 것으로 문제점은 없어 보임.

지방자치법

제64조(위원회의 설치)① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

② 위원회의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 소관 의안(議案)과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회

2. 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회

③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

- 「인사청문특별위원회」는 인사청문 요청시 구성하며 정쟁화를 방지하기 위하여
 - 각 교섭단체 대표의원과 의장 추천의 “특별위원회” 형식으로, 「국회법」 제46조의3에 따라 구성되었음과
 - 「경기도의회 인사청문회 조례」에서도 「인사청문특별위원회」를 구성하여 운영하고 있음을 고려해, 안 제3조대로 「인사청문특별위원회」를 구성하여 운영하는 것은 적절해 보임.

관 계 법 령

【국회법】

제46조의3(인사청문특별위원회)① 국회는 다음 각 호의 임명동의안 또는 의장이 **각 교섭단체 대표의원과 협의하여** 제출한 선출안 등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다.

② 인사청문특별위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

【지방자치법】

제30조(조례와 규칙의 입법한계)시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반해서는 아니 된다.

【경기도의회 인사청문회 조례】

제5조(인사청문특별위원회)①제3조각 호의 인사청문대상자에 대한 인사청문을 실시하기 위해 의회에 **인사청문특별위원회(이하 “위원회” 한다)를 둔다.**

②위원회는법 제47조의2제1항에 따라 인사청문 요청안이 의회에 제출된 때에 구성된 것으로 본다.

- 다만, 안 제2항에 따라 위원회의 위원 정수가 9명임을 고려하면 성남시의회가 2개의 교섭단체와 4개의 상임위원회로 구성되었으므로, 안 제3항을 아래와 같이 수정함이 적절해 보임.

제정안	수정안(신설)
제3조(인사청문특별위원회)③ 각 교섭단체 대표의원이 상임위원회 (의회운영위원회는 제외한다)별 2인씩 추천한 8인을 포함하여...	제3조(인사청문특별위원회)③ 각 교섭단체 대표의원이 상임위원회 (의회운영위원회는 제외한다)별 1명 씩 추천한 8명 을 포함하여...

○ 안 제4조(인사청문)는 위원회의 인사청문 요청에 대한 심사 및 방식에 관한 사항과 증인,참고인 등에 대한 증언, 진술의 청취 등에 대한 규정을 두는 것으로 문제점은 없어 보임.

- 다만, 인사청문대상자의 연임 또는 최초 임명시 인사청문회를 실시하지 않은 경우의 연임에 대한 언급이 필요할 것으로 보여짐에 따라 안 제3항을 다음과 같이 수정함이 적절해 보임.

제정안	수정안(신설)
제4조(인사청문)① 생략 ②생략	제4조(인사청문)① ② ③제2조에 해당되는 자를 연임하고자 하는 경우에는 인사청문회를 생략할 수 있다. 다만, 최초 임명시 인사청문회를 실시하지 않은 경우에는 그러하지 아니한다.

○ 안 제5조(인사청문 첨부서류)는 인사청문요청시 첨부해야 하는 자료를 명시한 것으로 적절해 보임.

○ 안 제6조(인사청문 회부 등)는 인사청문회를 20일 이내에 마치고 인사청문경과보고서를 시장에게 송부하지 못한 경우에는 10일 이내의 범위에서 송부할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이는 기한 내 처리가 안 될 경우에 대한 대안을 명확하게 규정 함으로써 임명 지연을 예방하는 효과가 있다고 보여짐.
- 다만, 집행부에서는 최장 30일 기간 동안 기관장을 임명하지 못할 경우에 업무공백의 장기화로 업무차질의 우려가 예상된다고 할 수 있으나, 위원회의 인사청문회를 내실있게 운영하기 위해 확보되어야 할 필수요건이라고 보여짐.

- 안 제7조(위원의 질의등)는 인사청문회시 질의 관련사항으로 「인사청문회법」 제7조(위원의 질의 등)에 따라 운영하는 것으로 문제점은 없어 보임.

인사청문회법

- 제7조(위원의 질의등)** ①위원회는 공직후보자로부터 선서를 들은 후 10분의 범위 내에서 모두(冒頭)발언을 청취한다.
- ②제1항의 규정에 의한 공직후보자의 선서는 다음과 같이 한다.
“공직후보자인 본인은 양심에 따라 숨김과 보탬이 없이 사실 그대로 말할 것을 맹서합니다.”
- ③위원 1인당질의시간은 위원장이 간사와 협의하여 정한다.
- ④위원회에서의 질의는 1문1답의 방식으로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 경우 일괄질의등 다른 방식으로 할 수 있다.
- ⑤위원이 공직후보자에 대하여 질의하고자 하는 경우에는 질의요지서를 구체적으로 작성하여 인사청문회 개최 24시간전까지 위원장에게 제출하여야 한다.
이 경우 위원장은 지체없이 질의요지서를 공직후보자에게 송부하여야 한다.
- ⑥위원은 공직후보자에게 서면으로 질의를 할 수 있다. 이 경우 질의서는 위원장에게 제출하고, 위원장은 늦어도 인사청문회 개최 5일 전까지 질의서가 공직후보자에게 도달되도록 송부하여야 하며 공직후보자는 인사청문회 개최 48시간 전까지 위원장에게 답변서를 제출하여야 한다.
- ⑦제14조및제15조의 규정은 서면답변에 관하여 이를 준용한다.

- 안 제11조(위원회의 활동기간 등)는 인사청문 요청이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마치고, 인사청문회는 3일 이내로 하고 인사청문경과보고서는 인사청문회를 마친날부터 5일 이내로 송부한다는 규정으로, 위원회의 활동기간을 명확하게 명시하는 것은 적절하다 보여짐.
- 안 제12조(자료제출요구) 및 안 제13조(검증)는 인사청문대상자의 심사 및 인사청문 관련 자료 제출과 필요한 자료에 대하여 의결로 검증할 수 있는 규정으로, 후보자의 검증을 위해 필요한 자료를 확보하는 것은 인사청문회제도의 정착을 위해 반드시 필요한 규정이라고 보여짐.

- 안 제14조(인사청문회의 공개)는 원칙적으로 인사청문회는 공개로 진행한다는 것을 규정하고 있으나, 안 제14조 각 호에 의한 사유가 있을 경우에는 비공개할 수 있다는 규정임.
- 안 제15조(인사청문대상자등의 보호)는 인사청문대상자, 증인, 참고인 등이 답변 또는 증언을 할 때 특별한 사유로 인사청문회를 비공개 요구하는 경우에는 위원회 의결로 공개하지 않을 수 있다는 규정임.
 - 안 제5조(인사청문 첨부서류) 중 제1호, 제2호, 제3호, 제5호는 인사청문대상자의 자료로 제한되나
 - 제4호의 경우에는 인사청문대상자 본인 뿐만 아니라 배우자, 자녀 등 가족의 자료제출 요구로 확대될 수 있음을 고려해 보면
 - 안 제14조(인사청문회의 공개) 제2호 “개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우” 에는 “인사청문회를 비공개할 수 있다.” 는 안 제15조는 인사청문대상자의 보호를 위해 필요한 규정이라고 보여짐.
 - 다만, 안 제14조(인사청문회의 공개) 제2호 “개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우” 에 대한 기준이 모호하고,
 - 인사청문회의 비공개 규정을 이용하여 비공개가 많은 경우 인사청문 대상자의 적격 및 공직자로서의 도덕성 등에 대한 시민의 알권리가 제한 될 수 있으므로 엄격하고 명확한 기준 수립이 필요해 보임.
- 안 제16조(답변등의 거부)는 인사청문대상자가 「형사소송법」 제148조 및 제149조의 규정에 해당할 경우에는 답변 또는 자료 제출을 거부할 수 있으나, 정당한 사유없이 답변 또는 자료제출 거부나 거짓 답변 또는 거짓으로 자료를 제출할 경우에는 임명 철회를 건의할 수 있는 규정으로
 - 국회의 인사청문회에서 보듯 자료 제출 거부 등이 빈번하게 발생하고 있음을 고려해 보면 임명 철회 건의는 적절해 보이나 임명 철회가 단체장의 재량으로 실효성에는 한계가 있어
 - 이 법에서 규정한 지방자치단체 인사청문회의 취지를 무시하고 의도적으로 인사청문을 거부하는 사례로 작용될 우려가 있어

- 인사청문요청 의무 규정화와 정당한 사유없이 답변 또는 자료 제출 거부나 거짓 답변 또는 거짓으로 자료를 제출하는 행위에 대한 개선요구가 제기되고 있음을 고려해 보면 법 개정 방안을 모색할 필요가 있어 보임.

형사소송법

제148조(근친자의 형사책임과 증언 거부)누구든지 자기나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 형사소추(刑事訴追) 또는 공소제기를 당하거나 유죄판결을 받을 사실이 드러날 염려가 있는 증언을 거부할 수 있다.

1. 친족이거나 친족이었던 사람
2. 법정대리인, 후견감독인

제149조(업무상비밀과 증언거부)변호사,변리사,공증인, 공인회계사, 세무사, 대서업자, 의사, 한의사, 치과의사, 약사, 약종상, 조산사, 간호사, 종교의 직에 있는 자 또는 이러한 직에 있던 자가 그 업무상 위탁을 받은 관계로 알게 된 사실로서 타인의 비밀에 관한 것은 증언을 거부할 수 있다. 단, 본인의 승낙이 있거나 중대한 공익상 필요있는 때에는 예외로 한다.

☐ 종합의견

- 지방의회 차원의 인사청문회 제도 도입으로 도덕성과 전문성 및 합리적 업무수행 역량이 검증된 인사청문대상자를 임명함으로써 지방자치 발전에 기여할 것으로 보여지나
- 세부사항은 위원회의 심도있는 토론을 거쳐 심의함이 타당하다고 판단됨.