
第61回서울特別市議會(臨時會) 運營委員會會議錄 第2號
서울特別市議會事務處

日時 1993年3月23日(月) 午前9時

場所 運營委員會會議室

議事日程

1. 서울特別市議會에서의證言·鑑定等에關한條例案

審査된案件

1. 서울特別市議會에서의證言·鑑定等에關한條例案(趙文晋 委員 外 10人 發議) ... 1面

(14時 40分 開議)

○委員長 金寅東; 자리를 정돈해 주시기 바랍니다.

成員이 되었으므로 第61回 第2次 運營委員會를 開議하겠습니다.

(議事棒 3打)

1. 서울特別市議會에서의證言·鑑定等에關한條例案(趙文晋 委員 外 10人 發議)

○委員長 金寅東; 議事日程 第1項 서울特別市議會에서의 發言·鑑定等에關한條例案을 上程합니다.

(議事棒 3打)

먼저 發議者를 代表하여 趙文晋 委員님 나오셔서 提案說

明하여 주시기 바랍니다.

○趙文晉 委員; 民主自由黨所屬 趙文晉 委員입니다.

서울特別市議會에서의 證言·鑑定등에關한條例案에 대한 提案說明을 드리겠습니다.

本 條例案은 地方議會에서의 報告, 書類提出의 要求, 證言·鑑定 등에 관한 節次 및 罰則條項을 規定, 議事運營에서의 정확하고 진실된 資料를 確保할 수 있는 法的 뒷받침을 마련 함으로써 내실 있는 案件 審議와 行政事務監査 및 調查活動을 效率的 遂行할 수 있도록 하고자 하는 것으로, 主要 內容을 말씀드리면 證人の 出席義務 등을 明示하였고, 公務上 秘密에 관한 證言이나 書類의 提出拒否 禁止條項과 證人 등의 出席要求 節次 規定, 正當한 理由없이 出席하지 아니한 者의 同行命令, 證言·鑑定 등에 대한 宣誓義務, 證人の 憲法 및 法律上 權利保護에 대한 事項과 證人 등을 위해 出席한 者에 대한 旅費, 手當支給 規定 및 出席義務 등의 罪 또 偽證 등의 罪, 告發 등 罰則規定이 포함되어 있습니다.

同 條例案에 대해서는 地方自治法 第15條 但書條項과 第20條의 解釋上 適法性 是非가 일부 일고 있어 執行部로 移送時 여타 地方自治團體와 마찬가지로 內務部の 指示에 따라 市長으로부터 再議 要求가 있을 것으로 豫想되기는 하나, 本委員의 見解로는 憲法 第117條의 罪刑法定主義에서 法定이란 法律만을 意味하는 것이 아니라 地方議會에서 制定한 條例도 포함된다고 보기 때문에 地方自治法 第 15條와 第20條를 根據로 關聯條例 制定이 가능하다고 보며, 설사 條例制定 可能與否에 대한 論難이 약간 있더라도 自治權의 擴大強化하는 측면에서 證言·鑑定 및 節次에 관한 規定은 꼭 필요하다고 판단되어 提案하게 된 것입니다. 자세한 內容은 配布해 드린

油印物을 參考하여 주시고 滿場一致로 可決하여 주시기 바랍니다.

이상으로 提案說明을 마치겠습니다. 감사합니다.

○委員長 金寅東; 趙文晉 委員님 수고하셨습니다. 다음은 專門委員이 檢討報告를 드리겠습니다.

○專門委員 梁在大; 안녕하십니까? 專門委員입니다.

서울特別市議會에서의 證言·鑑定등에 관한 條例案에 대해 檢討報告를 드리겠습니다.

提案理由와 主要骨子그리고 關聯法規는 提案說明에서 자세한 言及이 있었기 때문에 생략하겠습니다.

다음은 檢討意見을 말씀드리겠습니다.

地方議會에서의 報告, 書類提出의 要求, 證言·鑑定等 關聯機關 등에서 故意 또는 重過失로 任務를 懈怠하는 경우 強制力を 確保할 根據條項이 없어 내실 있는 案件을 審議와 行政事務監査 및 調查活動을 效率적으로 遂行하는데 支障이 있던 것이 사실이어서 어떤 형태로든 不備된 關聯規定의 補完이 필요하다고 사료되나, 이번에 提案된 서울特別市議會에서의 證言·鑑定等등에 관한 條例案은 國會에서의 證言·鑑定等등에 관한 法律을 모델로 하여 成案된 것인데, 條例로써 證言·鑑定 등의 節次에 따르는 罰則條項을 規定함은 地方自治法 第15條와 第20條의 解釋上 條例로써 가능하다는 측면과 違憲 素地 또는 法律上 違法性이 있다는 측면이 있습니다.

먼저 行政事務監査 調査時 報告, 書類提出, 證言 또는 鑑定 등에 관한 強制力を 確保할 수 있는 條例의 制定 地方自治法上 가능하다는 측면에 대해서 말씀드리면, 地方自治法 第15條中 "法令의 範圍內"는 住民代表로 構成되는 地方議會의 條例制定權을 行政府의 委任命令과 同格으로 보아 個別授權

이 있는 경우에만 가능하다고 하는 것은 地方自治의 本質的 侵害가 되기 때문에 法律優位の 原則으로 보아야 하며, 法律 留保의 原則으로 보아서는 아니되고, 第15條 但書의 權利制限이나 義務賦課의 경우에는 法律의 委任이 있어야한다고 規定하고 있는데 그에 따른 第20條의 罰則委任을 根據로 하여 3月 이하의 懲役, 또는 禁錮, 10萬圓 이하의 過怠料 賦課가 가능하므로 地方自治法 第20條가 削除되기 전까지는 根據條項으로 有效하므로 이를 根據로 하여 條例上의 罰則이 가능하다는 主張으로, 그 主張의 論據는 憲法 第 117條가 保障하는 條例制定權은 그 自治權에 相應한 罰則定立權을 포함하는 것으로 보고, 憲法 第12條第1項 罪刑法定主義 規定에 대한 特別規定으로 보며 法令의 範圍內的 것인 이상 法律의 授權없이도 條例로써 罰則을 制定할 수 있으므로 오히려 憲法上 保障되고 있는 地方自治制의 基本精神에 비추어 現行 地方自治法 第15條 但書條項이 違憲의 素地가 있다는 것으로, 이는 地方議會 行政事務監査, 査權의 強化 등 自治權 擴大를 바라는 國內 公法學界教授들의 대체적인 見解입니다.

다음은 個別的인 法律의 授權없이 地方議會의 條例로써 僞證 등에 대한 罰則規定을 정한다는 것은 法 體系上 무리한 解釋이며, 違憲 또는 違法性 素地가 크다고 하는 측면에 관해 말씀드리면, 地方自治法 第20條의 規則에 의하여 條例로 罰則規定을 둔 것은 憲法에서 정한 罪刑法定主義에 어긋나는 것이며, 이 條文 역시 日本 地方自治法 第14條第5項을 比較, 法的 檢討도 없이 우리나라에 그대로 援用한 것으로, 그 解釋은 處罰對象은 法令이 정하면서 罰則은 실정에 맞게 條例로 정하도록 하는 경우의 最大限度로 보아야 한다는 主張입니다.

따라서 地方自治法 第20條를 犯罪의 成立과 處罰에 關係條例에 포괄적으로 委任하는 規定이라고 解釋하는 것은 罪刑法定主義의 精神에도 어긋나며, 더구나 個別法律의 授權없이 地方自治法 第20條를 根據로 그 事務에 대해 포괄적인 住民의 權利 侵害的인 罰則規定을 條例로써 制定할 수 있다고 解釋한다면 이 第20條는 憲法 第37條에 違背되는 違憲規定이므로 個別的인 法律의 授權없이 地方議會의 條例로써 宣誓義務를 規定하고 僞證 등에 대한 罰則規定을 정해서는 안 된다는 것으로, 일부 公法學者와 內務部 등 行政府의 一般的인 解決입니다.

本 專門委員의 見解로는 地方議會에서의 證言·鑑定등에 관한 節次를 地方自治法에 明示하거나 地方議會에서의 證言·鑑定등에 관한 法律을 制定하여 立法的으로 解決하는게 바람직하다고 思料되며, 다행히 地方議會에서의 證言·鑑定등에 관한 法律案이 1992年 9月 26日字로 民主黨所屬 朴相千 議員 外 95人의 發議로 國會에 提出되어 있으나 地方自治團體長 選舉時期를 놓고 與野가 意見이 相反되어 協商이 안 된 관계로 同 法律案의 審査가 進行되지 못하고 있기는 하나 繫留 中인 狀態이고, 더구나 地方自治法 第20條를 根據로 한 罰則條項의 規定은 수공이 가나, 宣誓義務條項과 證人出席義務와 證人 등에 대한 同行命令 條項 등은 憲法 第12條와 第37條 第2項 및 地方自治法 第15條의 解釋上 問題의 素地는 있다고 思料됩니다.

단, 現實的으로는 國會가 立法하는 것이 問題의 素地를 줄 수 있는 方案일 것이나 自治權의 擴大 強化라는 측면에서 憲法 第117條의 條例制定權의 範圍와 限界, 第12條第1項의 罪刑法定主義 등과 關係하여 地方自治法 第15條 但書條項 및

第20條의 解釋을 놓고 서로가 違憲의 素地가 있다는 相反된 主張이 있는 터이고, 오늘날 地方自治團體는 단순한 給付行政 등의 주체임에 그치지 않고 權力行政에 있어서도 중요한 機能을 擔當하는 公行政 主體로써 그 地位를 變化시키고 있어 條例는 法律과 並行하는 중요한 法源이 되고 있다는 주장들이 강력히 提起되고 있는 터인 바, 아직 改正되지 않은 地方自治法 第20條를 根據로 하여 條例制定을 하고 大法院 또는 憲法裁判所의 有權解釋의 機會의 學界의 同參을 유도하는 方案도 考慮해 볼만하다고 思料됩니다.

마지막으로 制定 條例案 中 條文上의 檢討餘地가 있는 部分을 要約해서 말씀드리면, 法的인 問題의 素地를 줄이기 위해 不出席, 僞證 등의 罪에 대해 行政刑罰 대신 行政 질서벌을 과하는 方法을 택할 수 있다고 보며 同行命令, 訊問 등 일부 거부감이 있는 用語는 순화가 필요하고, 公務上 비밀에 관한 證言, 書類의 提出 義務의 경우 行政情報公開 問題와 結付시켜 再考의 餘地가 있다고 보며, 證言·鑑定 등에 관한 條例案은 1次 對象으로 그 適用範圍를 公務員에 限定하는 方向으로의 檢討餘地는 있다고 思料됩니다.

이상으로 檢討報告를 마치겠습니다. 감사합니다.

○委員長 金寅東; 專門委員의 檢討報告를 잘 들으셨을 줄 믿습니다. 意見있으시면 發言해 주시기 바랍니다.

(「없습니다」 하는 委員 있음)

그러면 議事日程 第1項 서울特別市議會에서의 證言·鑑定 등에 관한 條例案을 原案대로 可決하고자 하는데 異義 없습니까?

(「없습니다」 하는 委員 있음)

그러면 可決되었음을 宣布합니다.

(議事棒 3打)

.....

(參照)

서울특별시의회에서의 증언·감정등에관한조례

(뒤에 실음)

.....

○委員長 金寅東; 委員 여러분, 수고하셨습니다. 그러면 散會를 宣布합니다.

(「異義 있어요」 하는 委員 있음)

네, 말씀하세요.

○金炯奎 委員; 議事進行發言입니다.

이제까지 運營委員長이나 또 各급 常任委員會에서 보면, 우리가 서울市議會會議規則 第50條에 의하면 議事日程과 開議日時는 委員長이 그 幹事와 協議해서 정하도록 되어 있습니다. 그래서 이제까지 그렇게 잘 進行되어 왔어요. 잘 進行되어 왔는데, 오늘과 같은 경우 議事日程이 아까 말씀하는 1項, 또는 2項의 서울特別市議會會議規則改正案이 案件으로 되어 있습니다. 이것을 委員長이 任意로, 예를 들어서 相議 없이 "지워라" 해서 論議를 除外하고 散會를 宣布하려고 하는 그런 立場이라고 하는 것은 議會 民主主義에 있어서 절대 있어서는 안 됩니다. 그러므로 단 5分이라도 委員長은 停會를 해서 그 議事日程에 대한 變更에 관한 問題를 協議해서 거기서 論議를 해서 다시 開議를 해서 오늘 運營委員會를 決定을 해야 됩니다.

그럼에도 불구하고 委員長이 지금 散會를 하려고 하는데 이 점은 대단히 우리 議會運營에 잘못된 것으로 판단이 되어서 잠깐 停會를 해서 그 問題를 論議해서 이렇게 終結을 짓

는 것이 좋겠다 하는 것이 本委員의 意見입니다.

○委員長 金寅東; 金炯奎 委員님 停會를 要求하는 動議가 들어왔습니다. 잠깐.....

(「議事進行發言 있습니다」 하는 委員 있음)

네.

○孫允準 委員; 오늘 本會議도 지금 곧 시작되는데..... 오늘은 散會를 하고 懇談會로 두 분이 相議해서 決定을 했으면 좋겠습니다. 오늘만은 양해를 구하겠습니다.

○金炯奎 委員; 아니지요, 그러나 그렇게 해서는 안 되지요.

○孫允準 委員; 贊反으로 決定하시지요. 그것을 가지고, 다음에.....

(場內騷亂)

○委員長 金寅東; 그럼 이상으로 散會를 宣布합니다.

(議事棒 3打)

(10時 24分 散會)

--

○出席委員

金寅東 朴東奎 金炯奎 孫允準

趙文晉 金鍾源 崔相燮 朴禧柱

孟今龍 廉東秀 郭壽榮 曹相彩

金箕英

○專門委員

梁在大