

보 도 자 료

남양주시 자치사무 감사에 관한 권한쟁의 사건

[2021헌라1 남양주시와 경기도 간의 권한쟁의]

[선 고]

헌법재판소는 2022. 8. 31. 재판관 5:4의견으로, 경기도가 2021. 4. 1. 남양주시에 통보한 종합감사 실시계획에 따른 자료요구서식에 의한 자료제출요구 중, 자치사무에 관한 부분은 헌법 및 지방자치법에 의하여 부여된 남양주시의 지방자치권을 침해한다는 결정을 선고하였다. [인용] 이에 대하여는 위 자료제출요구가 지방자치권을 침해하지 않는다는 재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 이은애, 재판관 김기영의 반대 의견이 있다.



2022. 8. 31.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 피청구인 경기도는 2021. 4. 1. 청구인 남양주시에 송부한 ‘경기도 종합감사(남양주시) 실시계획 알림’(이하 ‘이 사건 감사계획’이라 한다) 공문을 통하여 청구인에 대한 사전조사(2021. 5. 20.부터 5. 26.까지) 및 종합감사(2021. 5. 27.부터 6.11.까지) 예정 일정과 감사범위(2017. 7. 19.이후 업무처리 전반)를 알리는 동시에, ‘사전조사 자료(감사자료)’의 자료 요구서식(결정문 [별지1])을 첨부하여 2021. 4. 23.까지 이를 작성하여 피청구인에게 제출할 것을 요구하였다.
- 청구인이 이 사건 감사계획 중 자치사무에 관한 부분은 관련 법령에서 정한 절차에 위반된다는 이유로 위 서식에 따른 자료제출 요구 중 자치사무에 관한 자료를 제출하지 않자, 피청구인은 2021. 4. 30. 청구인에 대하여 ‘경기도 종합감사(남양주시) 사전조사 자료 재요구’ 공문을 통하여 266개 항목의 미제출 자료(결정문 [별지2])를 2021. 5. 6.까지 제출할 것을 재차 요구하였다.
- 이에 청구인은 위와 같은 자치사무에 대한 자료제출요구가 헌법 및 지방자치법에 의하여 부여된 청구인의 지방자치권을 침해한다고 주장하며 2021. 5. 6. 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건의 심판대상은 피청구인이 2021. 4. 1. 청구인에게 통보한 ‘경기도 종합감사(남양주시)실시계획 알림’(경기도 감사담당관-3234)에 따른 [별지 1] 자료 요구서식에 의한 자료제출요구 중, 피청구인이 2021. 4. 30. 청구인에게 통보한 ‘경기도 종합감사(남양주시) 사전조사 자료 재요구’(경기도 감사담당관-4352)에서 특정한 자치사무에 관한 [별지 2] ‘사전조사 자료 재요청 목록’ 기재 항목에 해당하는 부분(이하 ‘이 사건 자료제출요구’라 한다)이 헌법 및 지방자치법에 의하여 부여된 청구인의 지방자치권을 침해한 것인지 여부이다.

[관련조항]

구 지방자치법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되고 2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것)

제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ① 행정안전부장관이나 시·도지사

는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 감사를 실시하기 전에 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하여야 한다.

구 지방자치단체에 대한 행정감사규정(2017. 7. 26. 대통령령 제28211호로 개정되고, 2021. 12. 16. 대통령령 제32223호로 개정되기 전의 것)

제7조(사전조사 등) ② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 법 제171조 제2항에 따라 감사를 실시하기 전에 해당 지방자치단체의 자치사무 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체에 소속된 사람이나 민원인, 그 밖의 제3자로부터 해당 지방자치단체의 사무처리가 법령에 위반된다는 정보가 수집된 경우 그 사실관계를 파악하기 위한 서류나 장부 등의 확인
2. 신문·방송 등 언론매체나 정보통신매체 등에 의하여 해당 지방자치단체의 사무처리가 법령에 위반되는 것으로 공개된 내용의 사실관계를 파악하기 위한 서류나 장부 등의 확인
3. 해당 지방자치단체의 자치사무 중 특정 분야에 관하여 제출받은 자료 및 해당 지방자치단체의 정보시스템에 입력된 자료 중 법령에 위반되거나 위반되는 것으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사무에 대한 서류나 장부 등의 확인

지방자치단체에 대한 행정감사규정(2017. 7. 26. 대통령령 제28211호로 개정된 것)

제7조(사전조사 등) ③ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제2항에 따른 업무를 수행한 결과 해당 지방자치단체의 자치사무 처리가 법령을 위반하였거나 위반한 것으로 의심할 만한 상당한 이유가 있으면 그 사무를 감사대상으로 특정하여 미리 감사 일정 등을 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

결정주문

피청구인이 2021. 4. 1. 청구인에게 통보한 ‘경기도 종합감사(남양주시)실시계획 알림’(경기도 감사담당관-3234)에 따른 [별지 1] 자료 요구서식에 의한 자료제출 요구 중, 피청구인이 2021. 4. 30. 청구인에게 통보한 ‘경기도 종합감사(남양주

시) 사전조사 자료 재요구'(경기도 감사담당관-4352)에서 특정한 자치사무에 관한 [별지 2] '사전조사 자료 재요청 목록' 기재 항목에 해당하는 부분은 헌법 및 지방자치법에 의하여 부여된 청구인의 지방자치권을 침해한 것이다.

□ 이유의 요지

1. 이 사건 자료제출요구의 목적 및 범위

- 이 사건 기록 및 변론내용에 의하면 이 사건 자료제출요구는 ① 피청구인의 청구인에 대한 종합감사 계획에 포함되어, 사전조사 및 감사 절차 직전에 오로지 사전조사 및 감사 대상을 특정하기 위한 목적으로 이루어진 것이고, ② 청구인의 자치사무 전 분야에 걸쳐 그 구체적인 업무처리 내용을 압축적으로 요약하는 형식으로 제출할 것을 요구하는 것으로서 내용적으로 사전적·일반적인 자료 요청이며, ③ 피청구인의 청구인에 대한 마지막 종합 감사 이후 현재까지의 기간 동안에 수행된 업무 내용을 포괄하는 것으로 시기적으로도 정기적인 자료요청에 해당한다.
- 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 이 사건 자료제출요구는 피청구인의 청구인에 대한 감사 절차의 일환으로서 청구인의 자치사무 전반에 대한 사전적·일반적 자료제출요청이고, 피청구인은 이를 통하여 청구인의 자치사무 처리와 관련된 문제점을 발견하거나 취약 분야를 확인하여 감사대상을 발굴할 목적이 있었음을 인정할 수 있다.

2. 이 사건 자료제출요구의 위법·위헌 여부 (적극)

- 이 사건 자료제출요구는 그 목적이나 범위에서 감독관청의 일상적인 감독권 행사를 벗어난 것으로 구 지방자치법 제171조 제1항 전문 전단에서 예정하고 있는 보고수령 권한의 한계를 준수하였다고 볼 수 없으며, 사전조사 업무에 대한 수권조항인 구 '지방자치단체에 대한 행정감사규정' 제7조 제2항 제3호를 근거로 적법하다고 볼 여지도 없다.
- 자치사무는 지방자치단체가 주민의 복리를 위하여 법령의 범위 안에서 그 처리 여부와 방법을 자기책임 아래 결정할 수 있는 사무로서 지방자치권의 최소한의 본질적 사항이다. 지방자치단체의 자치권 보장을 위하여 자치사무에 대한 감사

는 합법성 감사로 제한되어야 하는바, 포괄적·사전적 일반감사나 법령위반사항을 적발하기 위한 감사는 합목적성 감사에 해당하므로 구 지방자치법 제171조 제1항 후문 상 허용되지 않는다는 점은 헌법재판소가 2009. 5. 28. 2006헌라6 결정에서 확인한 바 있다. 이 사건 자료제출요구는 헌법재판소가 위 결정에서 허용될 수 없다고 확인한 자치사무에 대한 포괄적·사전적 감사나 법령위반사항을 적발하기 위한 감사 절차와 그 양태나 효과가 동일하고, 감사자료가 아닌 사전조사자료 명목으로 해당 자료를 요청하였다고 하여 그 성질이 달라진다고 볼 수 없다.

- 따라서, 이 사건 자료제출요구는 합법성 감사로 제한되는 자치사무에 대한 감사의 한계를 벗어난 것으로서 헌법상 청구인에게 보장된 지방자치권을 침해한다.

반대의견 (재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 이은애, 재판관 김기영)

1. 보고수령권 행사의 적법요건

- 구 지방자치법은 보고수령권에 대해서는 특별한 법률상의 제한을 규정하지 않는 반면, 자치사무에 관한 감사권에 대해서는 법령위반사항에 대하여만 감사를 실시하여야 한다는 실체적 한계(제171조 제1항 제2문) 및 감사 실시 전에 법령 위반 여부 등을 미리 확인하여야 한다는 절차적 한계를 규정한다(제171조 제2항).
- 구 지방자치법이나 행정감사규정에 보고수령권 행사의 실체적·절차적 한계에 관한 명문의 규정이 없으므로, 보고수령권 행사는 법치국가원리에 따라 요구되는 헌법원칙에 반하지 않는 한 적법하다. 또한 보고수령권은 자치사무에 대한 감사권과 근거규정을 달리하고 절차상으로도 분명히 구별되므로, 감사권 행사 재량의 한계에 관한 헌법재판소 2009. 5. 28. 2006헌라6 결정의 법리를 보고수령권의 행사 재량의 적법성 판단에 그대로 원용하는 것은 적절하지 않다.

2. 이 사건 자료제출요구의 자치권 침해 여부(소극)

- 피청구인은 청구인의 자치사무 전체가 아니라, 다른 시·군에서 반복적으로 지적되고 있는 분야 등에 한정하여 이 사건 자료제출요구를 하였다. 또한 이 사건 자료제출요구의 구체적 내용은 청구인의 자치사무 중 일부에 관한 현황 보고 요

구에 그칠 뿐이고, 장부나 물품의 제출과 같은 침익적인 것이 아니다. 따라서 이 사건 자료제출요구는 피청구인이 자치사무에 대한 사전조사 개시 여부를 판단하기 위해 필요한 범위에 해당되고 그로 인해 청구인의 자치권이 중대하게 제한되었다고 보기 어렵다. 따라서 이 사건 자료제출요구는 비례원칙에 부합하는 적법한 보고수령권의 행사에 해당된다.

- 그 밖에 피청구인이 청구인에 대해서만 보고수령권을 차별적으로 행사하였다는 등의 사정 역시 인정하기 어렵다. 따라서 이 사건 자료제출요구는 피청구인의 적법한 권한 범위 내에 있고, 이로 인하여 청구인의 자치권이 침해되었다고 볼 수 없다. 이와 달리, 감독기관이 감사 개시 혹은 사전조사 개시를 위해 보고수령권을 행사할 수 없다고 본다면, 자치사무에 대한 감사는 실질상 제보나 언론 보도 등에 의해 이미 알려진 위법 사무 정도로 그 대상이 제한된다. 그 결과 감독기관의 감사권이 무력화되어 자치사무의 합법성 보장에 공백이 발생할 위험이 있다.

□ 결정의 의의

- 이 사건에서 헌법재판소는 자치사무에 대한 감사의 한계를 확인한 2009. 5. 28. 2006헌라6 결정의 내용이 광역지방자치단체의 기초지방자치단체에 대한 감사에도 적용되는 점을 확인하였다.
- 종합감사의 형식이나 자료제출 요청의 명목을 불문하고, 지방자치단체의 자치사무에 대한 포괄적·사전적 감사나 법령위반사항을 적발하기 위한 감사는 허용되지 않는다는 점을 확인함으로써, 2006헌라6 결정에 따라 정비된 지방자치법 관련 법령 상 자치사무 감사의 한계 및 절차에 관한 규정들의 엄격한 준수와 지방자치단체 자치권의 실질적 보장을 요청하였다.