

● 제290회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제3차 운영위원회

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안  
검 토 보 고 서

2019. 12. 19.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안】

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 양민규 의원(찬성자 김제리 의원 외 10명)
- 나. 제안일 : 2019. 10. 16.
- 다. 회부일 : 2019. 10. 22.
- 라. 의안번호 : 1083

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 최근, 타 지방자치단체에서 지방자치단체의 장이 의회 회의장 내에서 폭언 등의 소란을 피우는 사례가 발생했지만 이를 제지할 수 있는 규정 등이 마련되어 있지 않아 시장, 교육감 등 집행부 공무원이 의회 회의장에서 소란 등 질서위반 행위를 할 경우 의장 또는 상임위원장 등이 이들에 대해 퇴장 등을 명령할 수 있도록 근거규정을 마련하고자 함.

##### 나. 주요내용

- 시장, 교육감 등 집행부 공무원의 회의장에서의 소란 행위 시 퇴장 등을 명할 수 있도록 규정함(안 제60조제4항).

### 3. 참고사항

가. 관계법규 : 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문대비표 참조

## II. 검토의견 (수석전문위원 김선희)

### 1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 시장, 교육감 및 그 밖의 공무원(이하 “시장 등 공무원”)이 본회의나 위원회 회의에서 품위를 손상시키는 언동이나 소란 등의 행위를 한 경우에 의장 또는 위원장이 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있도록 규정함으로써 의회 내 회의질서 유지를 강화하고자 제안됐음.

### 2 시장 등 공무원의 회의 질서위반 시 제재 규정 신설(안 제60조제4항)

- 「지방자치법」(이하 “법”) 제10절(질서)에서는 지방의회 의원에 대한 회의의 질서유지(제82조), 모욕 등 발언금지(제83조), 발언방해 등의 금지(제84조)에 관해 규정하고 있으며, 방청인에 대해서도 각종 의안에 대한 찬반 표명 또는 소란 행위를 금지하고 회의질서 방해 시 퇴장 조치(제85조) 등에 관해 구체적으로 정하고 있으나, 시장 등 공무원의 회의 질서 방해 행위에 대해서는 특별한 규정이 없음.<sup>1)</sup>
- 또한 현행 「서울특별시의회 회의규칙」, 「서울특별시의회 기본 조례」에도 의원과 방청인에 대한 회의 질서 문란 행위 시 제재방안을 정하고 있으나 시장 등 공무원에 대해서는 이를 제지하거나 제재할 수 있는 근거가 없음.
- 이에 본 개정안은 시장 등 공무원이 회의질서를 위반한 경우 의장 또는 위원장이 해당 공무원의 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있는

1) 이와 관련해 최근 부산의 한 기초자치단체에서 본회의 군정질문 과정에서 답변자로 나선 단체장이 지방의원에게 고성을 지르고 폭언을 하는 등 회의장 질서유지 의무를 위반한 사례가 있었으나, 지방자치법 등 관련 법령과 조례에 이에 관한 규제 또는 제재 조치에 관한 규정이 없어 사회적으로 논란이 된 바 있음.

조례상 근거를 새롭게 규정해 원활한 회의 진행과 회의장 내 질서유지를 강화하기 위한 것으로 그 목적과 취지가 타당하다고 판단됨.

- 「법」 제22조에 따르면, ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.’고 규정하고 있음.
- 이때 ‘법령의 범위 안에서’의 의미는 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 것이 아닌 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 의미하고<sup>2)</sup>, 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례 각각의 규정취지, 규정의 목적과 내용, 효과 등을 비교해 양자 사이에 모순·저촉이 있는지의 여부에 따라 개별적·구체적으로 결정해야 함.<sup>3)</sup>
- 이와 관련해 첫째, 지방의회는 그 권위와 독자성을 존중하기 위해 의회 내부의 조직과 회의 운영 등에 관해 일정한 범위 내에서 의회 스스로 규율할 수 있는 자율권을 가지고 있다는 점, 둘째, 의장 또는 위원장의 회의장 질서유지권은 의원과 방청인 등 회의장 안에 있는 모든 사람에 대해 적용되어야 한다는 점, 셋째, 「법」 제82조부터 제85조까지의 내용과 취지 등을 고려할 때 의장 또는 위원장의 질서유지권 발동 시 시장 등 공무원을 배제하려는 것으로 보이지 않는다는 점에서 본 개정안은 특별한 문제는 없을 것임.<sup>4)</sup>

2) 대법원 2005.4.26.선고 2002추23, 2004.7.22.선고 2003추51 판결 등

3) 대법원 2004.4.23.선고 2002추16 판결 등

4) 다만, 이와 관련해 전국시·도의회의장협의회 제7차 임시회(2019.9.27./서울)에서 단체장과 관계공무원 등이 회의를 방해하거나 질서를 깨뜨릴 경우 의장이나 위원장이 경고 또는 퇴장 등의 명령을 내릴 수 있도록 하는 내용의 「지방의회 회의장 질서유지를 위한 지방자치법 개정 건의안」을 의결해 행정안전부에 이송함.

<표-1> 조문대비표

현행	개정안
제60조(회의의 질서유지) ① ~ ③ (생략)  <신설>	제60조(회의의 질서유지) ① ~ ③ (현행과 같음)  ④ 의장 또는 위원장은 시장, 교육감, 그 밖의 집행부 공무원이 제1항제1호에 따른 행위를 할 경우에는 당일의 회의에서 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있다.

### 3 종합 의견

- 본 개정안은 시장 등 공무원이 본회의 또는 위원회 회의장 내 위신손상 언동과 소란 행위 등 질서위반행위를 한 경우 의장 또는 위원장은 해당 공무원에 대해 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있도록 새롭게 규정함으로써 원활한 회의 운영과 의회 질서유지권을 강화할 수 있을 것으로 기대되는 등 그 목적과 취지가 타당하고 특별한 문제는 없을 것임.

## 제10절 질서

**제82조(회의의 질서유지)** ① 지방의회의 의원이 본회의나 위원회의 회의장에서 이 법이나 회의규칙에 위배되는 발언이나 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽히면 의장이나 위원장은 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다.

② 제1항의 명에 따르지 아니한 의원이 있으면 의장이나 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언하는 것을 금지하거나 퇴장시킬 수 있다.

③ 의장이나 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란하면 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다.

**제83조(모욕 등 발언의 금지)** ① 지방의회의 의원은 본회의나 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대하여 발언하여서는 아니 된다.

② 본회의나 위원회에서 모욕을 당한 의원은 모욕을 한 의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있다.

**제84조(발언방해 등의 금지)** 지방의회의 의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장이나 위원장의 허가 없이 연단(演壇)이나 단상(壇上)에 올라가서는 아니 된다.

**제85조(방청인에 대한 단속)** ① 방청인은 의안에 대하여 찬성·반대를 표명하거나 소란한 행위를 하여서는 아니 된다.② 의장은 회의장의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명할 수 있으며, 필요하면 경찰관서에 인도할 수 있다.

③ 방청석이 소란하면 의장은 모든 방청인을 퇴장시킬 수 있다.

④ 방청인에 대한 단속에 관하여 제1항부터 제3항까지에 규정된 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.