



제429회 국회 (정기회)
제2차 법제사법위원회

공공감사에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방의회의 감사기구 설치〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2207445호)

2025. 9.

법 제 사 법 위 원 회
전문위원 박 혜 진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민형배의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 1. 10.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

지방의회 내부에 자체 감사기구 설치 및 감사인력 구성을 위한 법적 근거를 마련하고자 합니다.

현행법상 자체 감사기구를 설치할 수 있는 범위에는 광역 및 기초자치단체, 광역 시·도교육청은 가능하나, 지방의회에 대한 규정은 없습니다.

지난 2020년 개정된 지방자치법은 지방의회 사무처 인사권 독립과 정책지원관 도입 등 제도적 변화를 가져왔으나, 지방의회 감사 권한은 여전히 지자체장에게 있습니다. 지방의회 감사 인력 구성이 현실적으로 불가능합니다.

이에, 감사기구 설치범위에 지방의회를 포함하고, 감사기구장 및 감사담당자 임용권을 지방의회 장에게 부여하는 내용을 추가하고자 합니다. 지방의회 독립성 및 자율성을 강화하기 위한 것입니다(안 제2조 및 제8조 등).

Ⅲ. 검토의견

가. 개정안의 내용 및 취지

- 현행법은 중앙행정기관, 광역·기초지방자치단체(시·도교육청 포함) 및 공공기관(“중앙행정기관등”)이 자체감사를 실시하는 기구(“자체감사기구”)를 설치하도록 규정하고 있음(제2조, 제5조 등1).
- 개정안은 광역 지방자치단체(시·도) 소속 지방의회에 별도의 자체감사기구를 설치하도록 하고 감사기구의 장의 임용 관련 조항 등을 정비하려는 내용으로, 2021년 「지방자치법」 및 「지방공무원

1) 「공공감사에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자체감사”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다.
2. “중앙행정기관”이란 「정부조직법」 제2조에 따른 부·처·청과 감사원, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.
3. “지방자치단체”란 특별시·광역시·도(제주특별자치도를 제외한다. 이하 같다)·시·군·자치구 및 특별시·광역시·도의 교육청을 말한다.
4. “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관(같은 법 제5조제4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다)과 「감사원법」 제22조제1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 말한다.
5. “자체감사기구”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서를 말한다.

제3조(적용 범위) ① 이 법은 자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(이하 “중앙행정기관등”이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자체감사기구의 설치에 관하여 특별한 규정이 있는 중앙행정기관등에 대하여는 제5조제2항을 적용하지 아니한다.

제5조(자체감사기구의 설치) ① 중앙행정기관등에는 자체감사기구를 둔다. 다만, 중앙행정기관등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구로 두어야 한다.

② 중앙행정기관등은 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있다.

③ 중앙행정기관등은 자체감사에 관하여 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 감사자문위원회를 둘 수 있다.

법」 개정에 따른 지방의회 사무처 인사권 독립 등의 제도적 변화를 반영하려는 취지로 이해됨(안 제2조 등).

- 「지방자치법」은 2021. 1. 12. 전부개정시 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 인사권을 지방의회 의장에게 부여하였고²⁾³⁾, 「지방공무원법」은 2021. 10. 8. 지방의회 소속 지방공무원의 임용권을 지방의회 의장에게 부여하고, 인사위원회를 설치하도록 하는 등의 내용으로 개정됨⁴⁾⁵⁾.

2) 「지방자치법」(법률 제17893호, 2021. 1. 12. 공포, 2022. 1. 13. 시행) 주요내용

사. 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립에 관한 사항을 규정함(제41조 및 제103조제2항).

- 1) 지방의회의 전문성을 강화하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함.
- 2) 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방의회 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등을 지방의회의 의장이 처리하도록 함.

3) 「지방자치법」 제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.

② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제104조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 지방의회의 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.

② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

4) 「지방공무원법」(법률 제18472호, 2021. 10. 8. 공포, 2022. 1. 13. 시행) 주요내용

“지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 높이기 위하여 지방의회의 의장에게 지방의회 소속 지방공무원의 임용권을 부여하고 지방의회에 인사위원회를 설치하도록 하며, 집행기관 또는 지방의회 간 인사교류가 가능하게 하는 등 지방의회 소속 지방공무원에 대한 인사 관리 체계를 개편”(이후 생략)

5) 「지방공무원법」 제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장[특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감을 포함한다. 이하 같다] 및 지방의회의 의장[시·도의회의 의장 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의회의 의장을 말한다. 이하 같다]은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다.

제7조(인사위원회의 설치) ① 지방자치단체에 임용권자(임용권을 위임받은 자는 제외하되, 그중 시의 구청장과 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 소속 기관의 장을 포함한다)별로 인사위원회를 두되, 시·도에 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 교육감 소속으로 인사위원회를 두는 경우에는 필요하면 제1인사위원회와 제2인사위원회를 둘 수 있다.

② 인사위원회는 16명 이상 20명 이하의 위원으로 구성한다. 다만, 지방의회의 의장 소속 인사위원회, 임용권을 위임받은 기관에 두는 인사위원회와 해당 지방자치단체의 인구 수, 위원선정의 어려움 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방자치단체에 두는 인사위원회는 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성할 수 있다.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. 2. (생략) 3. “지방자치단체”란 특별시·광역시·도(제주특별자치도를 제외한다. 이하 같다)·시·군·자치구 및 특별시·광역시·도의 <u>교육청</u> 을 말한다. 4. ~ 7. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. ----- ----- ----- -- <u>교육청 및 지방의회</u> 를----- --. 4. ~ 7. (현행과 같음)
제8조(감사기구의 장의 임용) ① 제5조제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 <u>중앙행정기관 및 지방자치단체의 장</u> 은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에 관하여는 「국가공무원법」 제28조의4제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4제2항·제4항·제5항을 준용한다.	제8조(감사기구의 장의 임용) ① ----- ----- -- <u>중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 시·도의회</u> 의 장은----- -----. ----- ----- ----- ----- -----.
② <u>중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장</u> 은 제1항에 따라	② <u>중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 시·도의회</u> 의

현행	개정안
감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다. 제16조(감사담당자의 임용) ① <u>중앙행정기관 및 지방자치단체의 장</u>은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖춘 사람을 감사담당자로 임용하여야 한다. 이 경우 감사담당자가 갖추어야 하는 최소한의 자격요건은 대통령령으로 정한다. ② <u>중앙행정기관 및 지방자치단체의 장</u>이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조제2항에 따른 합의제감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.	<u>장은</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. 제16조(감사담당자의 임용) ① <u>중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 시·도의회</u>의 장은-- ----- ----- ----- ----- -----. ② <u>중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 시·도의회</u>의 장은----- ----- ----- ----- -----.

나. 구체적 검토

□ 「헌법」 제118조⁶⁾ 및 「지방자치법」 제37조⁷⁾는 지방의회를 지방자치단체 소속으로 두고 있으므로, 현행법에 따르는 경우 지방의회 소속 공무원에 대한 자체감사는 해당 의회가 소속된 지방자치단체에 설치되어 있는 자체감사기구가 실시하게 됨.

○ 다만, 지방자치단체의 자체감사기구는 해당 지방자치단체의 “집행기관⁸⁾”에 설치되고 현행법에 따르면 지방의회가 별도의 자체감사기구를 설치할 수 없으므로, 지방의회가 소속 공무원에 대하여 감사를 실시하기 위해서는 지방자치단체의 집행기관에 설치되는 자체감사기구에 의뢰해야 하는 상황임.

○ 2021년 「지방자치법」 등의 개정⁹⁾에 따라 지방의회 사무기구 소속 공무원의 인사권이 지방의회의 장에게 부여되었다는 점을 감안하면, 개정안과 같이 소속 공무원에 대한 독립적인 인사업무 운영을 위하여 지방의회 소속의 자체감사기구를 설치할 필요성이 일정 부분 인정되는 것으로 보임.

6) 「대한민국 헌법」 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

7) 「지방자치법」 제37조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

8) 지방자치단체의 집행기관이란, 해당 지방자치단체의 장 및 그 부속기관, 행정기관 등을 의미함.

「지방자치법」 제6장 집행기관

제1절 지방자치단체의 장 제2절 보조기관 제3절 소속행정기관 제4절 하부행정기관 제5절 교육·과학 및 체육에 관한 기관

□ 다만, 국회, 정부, 법원과의 관계와는 달리 지방의회는 헌법 및 법률에 따라 지방자치단체 소속임을 고려할 필요가 있고, 지방의회에 자체감사기구를 설치할 경우 지방자치단체의 기관 및 정원의 변동 등을 가져온다는 점에서, 심사시 「지방자치법」 등의 개정 논의가 함께 이루어져야 할 것으로 판단됨.

○ 2025. 8. 현재, 행정안전위원회에 계류되어 있는 지방자치법 일부 개정법률안(최형두의원 대표발의, 의안번호 제2203243호, 2024. 8. 27.)은 동법 대신 「지방자치법」을 개정하여 지방의회에 자체감사기구를 설치하는 내용을 담고 있음.⁹⁾

□ 한편, 개정안은 안 제2조제3호에서 특별시·광역시·도의 교육청과 지방의회를 병렬적으로 규정하여, 기초 지방자치단체(시·군·자치구)가 아닌 광역 지방자치단체(시·도) 소속인 지방의회만을 대상으로 자체감사기구를 설치하고 있는데, 설치 범위를 광역 지방자치단체 소속의 지방의회로 한정해야 할 필요성에 대하여 심사시 적극적으로 논의하여야 할 것으로 보임.¹⁰⁾

9) 해당 지방자치법 개정안에 대하여 행정안전부는 “지방의회 사무기구 정원 등을 감안할 때, 지방의회 자체감사기구 설치에 현실적 어려움이 있는 만큼 지방자치단체장과 지방의회 의장 간 협의를 통해 집행부 감사부서에서 감사를 실시하되, 향후 지방의회 사무기구 정원 증원 등 제반여건이 마련되면 지방의회 사무기구 자체감사기구 설치를 검토할 필요가 있다”는 입장을 제시하고 있음.

10) 참고로 행정안전부에 따르면, 2024. 7. 기준 광역 지방자치단체 소속 17개 지방의회의 사무기구 중 14개의 직원 정원이 100명 이상이며, 기초 지방자치단체 소속 226개 지방의회의 사무기구의 직원 정원은 전부 100명 미만임. (행정안전부, “제9기 후반기 지방의회 현황”, 2024.)

다. 관계기관 의견

- 감사원은 2025. 8. 현재 행정안전위원회에 계류 중인 「지방의회법안」¹¹⁾이 제정되는 것을 전제로, 지방자치단체 조직·인력 및 운영상 부담을 고려¹²⁾하여 개정안과 같이 광역 지방자치단체 소속 지방의회에 자체감사기구를 설치하는 방안에 대해 찬성하는 입장임.

문 의 처
02)6788-5055

11) 2025. 8. 현재 행정안전위원회에 계류 중인 「지방의회법안」은 총 4건임.

의안번호	대표발의자	발의일자	심사단계
2200342	이해식의원	2024. 6. 11.	소위원회 심사
2202014	강득구의원	2024. 7. 19.	소위원회 심사
2203504	장경태의원	2024. 9. 2.	소위원회 심사
2208774	이광희의원	2025. 3. 10.	소위원회 심사

12) 감사원은 직원 정원이 100명 미만인 공공기관의 경우 이 법 적용 대상에서 제외되어 자체감사기구를 설치되지 않는다는 점을 고려하여, 직원 정원이 100명 미만인 기초 지방자치단체 소속 지방의회를 설치 대상에서 제외할 필요가 있는 것으로 설명하고 있음.