

고흥군의회 공고 제2024-3호

「고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 조례안」을 제정함에 있어 그 내용과 취지를 미리 알려 주민 여러분의 의견을 듣고자 「지방자치법」 제77조와 「고흥군의회 회의 규칙」 제23조의2 규정에 따라 다음과 같이 예고 합니다.

2024년 9월 30일

고 흥 군 의 회 의



고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 조례안

1. 제안이유

최근 폭언 폭행 성희롱 등 민원담당 공무원에 대한 위법행위가 증가하여, 공무원에 대한 보호와 지원에 관한 여론이 갈수록 높아지는 실정임.

이에 따라 안전한 민원환경 조성과 공무원에 대한 피해 예방 및 구제를 위해 본 조례를 제정하여 선제적으로 대응하고자 함.

2. 주요내용

가. 조례의 목적 및 정의 (안 제1조, 안 제2조)

나. 민원응대 기본원칙 (안 제3조)

다. 특이민원 전화응대 (안 제4조)

라. 특이민원 대면응대 (안 제5조)

마. 지원사항 (안 제6조)

3. 제정조례안 : 붙임

4. 조례안 예고기간 : 2024. 10. 1. ~ 2024. 10. 7.(7일간)

5. 의견제출

이 조례안에 대하여 의견이 있으신 기관·단체 또는 개인은 2024년 10월 7일까지 다음 사항을 기재한 의견서를 고흥군의회 의장에게 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 의견 제출사항

- 1) 조례안 예고 사항에 대한 항목별 의견(찬·반 여부와 그 사유)
- 2) 의견 제출자의 성명(단체의 경우 단체명과 대표자명), 주소, 전화번호
- 3) 기타 참고사항 등

나. 의견 제출방법 : 서면, 전화, 팩스, 직접방문 등 어느 방법도 가능

다. 의견 제출받는 곳

- 1) 우편 : (59542)/ 전남 고흥군 고흥읍 고흥군청로 1,
 고흥군의회의회장 (참조 : 의회사무과장)
- 2) 전화 : 061-830-5032, 팩스 : 061-830-5595

붙임 1. 고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 조례안 1부.

2. 조례안 예고 사항에 대한 의견서 제출서식 1부. 끝.

고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「민원 처리에 관한 법률 시행령」 제4조제4항에 따라 고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 사항을 규정함으로써, 민원인의 권익을 보호하고, 특이민원으로 인한 공무원 등의 신체적·정신적 피해를 사전에 예방함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “특이민원”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위

나. 성적 수치심을 주는 성폭행·성희롱 등의 행위

다. 폭언, 협박, 위협 등의 정서적 학대행위

라. 정당한 사유 없는 장시간 통화 및 반복전화

마. 그 밖에 정당한 사유없이 반복 또는 지속적으로 민원을 제기하여 공무수행에 지장을 초래하거나 다른 민원인이나 공무원 등에게 신체적·정신적 고통을 일으키는 행위

2. “공무원 등”이란 고흥군·고흥군의회 행정업무를 담당하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 공무원

나. 공무직근로자

다. 기간제근로자

라. 청원경찰

마. 그 밖에 행정업무를 보조하는 사람

제3조(민원응대 기본원칙) 민원 처리 담당자는 「민원 처리에 관한 법률」 제4조제1항과 같은 법 제5조에 따라 정중한 태도로 이해하기 쉽게 민원 처리를 함으로써 민원인의 권익보호에 최선을 다해야 한다.

제4조(특이민원 전화응대) ① 다음 각 호의 경우 민원 처리 담당자는 통화가 곤란함을 안내하고 통화를 종료할 수 있다.

1. 민원인이 욕설, 헐박 등 폭언을 하는 경우, 진정할 것을 요청하고 녹음을 실시한 후 관련 법령에 따른 처벌을 경고했음에도 폭언을 중단하지 않은 때
2. 민원인이 성희롱 발언을 하는 경우, 성희롱 중지 요청을 하고 녹음을 실시한 후 관련 법령에 따른 처벌을 경고했음에도 성희롱을 중단하지 않은 때
3. 민원인과 정당한 사유없이 장시간 통화(평균 3분 이상)하여 용건 위주의 질문을 유도했음에도 같은 내용의 통화를 지속하고자 한 때
4. 민원인이 정당한 행정처분에 불복하여 동일 내용의 민원을 3회 이상 반복 전화한 때

② 전항 제1호와 제2호의 경우 민원인이 민원 처리자의 요청사항을 이행한 때에는 정상적으로 민원을 응대한다.

③ 제1항 각호의 경우 동일 민원인이 태도의 변화 없이 다시 전화한 경우 팀장 또는 부서장이 직접 민원을 응대한다.

제5조(특이민원 대면응대) ① 다음 각 호의 경우에 따라 비상대응팀(부서장, 각 팀장, 서무담당자 등)을 구성·운영할 수 있으며, 비상대응팀은 업무분장(녹화·녹음, 민원인 격리, 법령에 따른 처벌고지, 위험징후 발생시 경찰 신고)에 따라 신속히 대응한다.

1. 민원인이 욕설, 협박 등 폭언을 하는 경우, 민원 처리 담당자가 진정할 것을 요청해도 민원인이 응하지 않은 때
 2. 민원인이 성희롱을 하는 경우, 민원 처리 담당자가 중단할 것을 요청해도 민원인이 응하지 않은 때에는 상담을 종료하고, 상담 종료 후에도 민원인이 퇴청하지 않은 때
 3. 민원인이 폭행, 물품 파손의 징후를 보이는 경우, 민원 처리 담당자가 진정할 것을 요청해도 민원인이 응하지 않은 때
- ② 전항 각호의 경우 민원인이 민원 처리자의 요청사항을 이행한 때에는 정상적으로 민원을 응대한다.
- ③ 제1항 각호의 경우 동일 민원인이 태도의 변화 없이 다시 방문한 경우 팀장 또는 부서장이 민원을 직접 응대한다.

제6조(지원사항) 군수는 민원 처리 담당자가 민원 응대를 하는 과정에서 신체적·정신적 피해의 예방이나 치유 등을 위한 보호가 필요한 경우 「고흥군 공무원 등의 보호 및 지원에 관한 조례」에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

□ 민원 처리에 관한 법률

제4조(민원 처리 담당자의 의무와 보호) ① 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다. <개정 2022. 1. 11.>

② 행정기관의 장은 민원인 등의 폭언·폭행, 목적이 정당하지 아니한 반복 민원 등으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위하여 민원 처리 담당자의 신체적·정신적 피해의 예방 및 치료 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다. <신설 2022. 1. 11.>

③ 민원 처리 담당자는 행정기관의 장에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있다. <신설 2022. 1. 11.>

④ 행정기관의 장은 제3항에 따른 민원 처리 담당자의 요구를 이유로 해당 민원 처리 담당자에게 불이익을 주어서는 아니 된다. <신설 2022. 1. 11.>

[제목개정 2022. 1. 11.]

□ 민원 처리에 관한 법률 시행령

제4조(민원 처리 담당자의 보호) ① 법 제4조제2항에서 “민원 처리 담당자의 신체적·정신적 피해의 예방 및 치료 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 다음 각 호의 조치를 말한다. <개정 2022. 7. 11.>

1. 민원 처리 담당자의 안전을 보장하기 위한 영상정보처리기기·호출장치·보호조치음성안내 등 안전장비의 설치 및 안전요원 등의 배치
2. 민원인의 폭언·폭행 등이 발생하였거나 발생하려는 때에 증거 수집 등을 위하여 불가피한 조치로서 휴대용 영상음성기록장비, 녹음전화 등의 운영
3. 폭언·폭행 등으로 민원 처리를 지연시키거나 방해하는 민원인에 대한 퇴거 조치
4. 민원인의 폭언·폭행 등이 발생한 경우 민원인으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 조치로서 민원 처리 담당자의 분리 또는 업무의 일시적 중단
5. 민원인의 폭언·폭행 등으로 인한 신체적·정신적 피해의 치료 및 상담 지원
6. 민원인의 폭언·폭행 등으로 고소·고발 또는 손해배상 청구 등이 발생한 경우 민원 처리 담당자를 지원하기 위한 조치로서 관할 수사기관 또는 법원에 증거물·증거서류 제출 등 필요한 지원

② 행정기관의 장은 민원인과 민원 처리 담당자 간에 고소·고발 또는 손해배상 청구 등이 발생한 경우 이에 대응하는 업무를 총괄하는 전담부서를 지정해야 한다. <신설 2022. 7. 11.>

③ 행정기관의 장은 민원 처리 담당자의 민원 처리 과정에서의 행위와 관련하여 인사상 불이익 조치 등을 하려는 경우에는 그 발생 경위 등을 충분히 고려해야 한다. <신설 2022. 7. 11.>

④ 국가, 지방자치단체 및 법 제2조제3호나목·다목에 따른 행정기관의 장은 제1항의 조치를 위하여 필요한 사항을 관계 법령이나 자치법규 등으로 정할 수 있다. <신설 2022. 7. 11.>

[제목개정 2022. 7. 11.]

질의제목 : 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 조치로서 민원인이 폭언·폭행 등을 하는 경우 녹음·녹화 등의 절차를 거쳐 민원 응대를 종료할 수 있도록 하는 등 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「민원 처리에 관한 법률」 제4조 관련)

관련문서 : 전라남도 고흥군의회 의회사무과-3816(2024. 7. 24.)

1. 질의요지

가. 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 조치로서 민원인이 폭언·폭행 등을 하는 경우 녹음·녹화 등의 절차를 거쳐 민원 응대를 종료할 수 있도록 하는 등 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

나. (질의 가가 가능하다면) 지방의회의원이 발의하여 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

다. (질의 가가 가능하다면) 행정안전부에서 마련·배포한 「공직자 민원 응대 매뉴얼」의 내용과 다르게 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

2. 의견

가. 질의 가에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

나. 질의 나에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

다. 질의 다에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

3. 이유

가. 질의의 공통사항

「민원 처리에 관한 법률」(이하 “민원처리법”이라 한다) 제4조제1항에서는 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 행정기관의 장은 민원인 등의 폭언·폭행, 목적이 정당하지 아니한 반복 민원 등으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위하여 민원 처리 담당자의 신체적·정신적 피해의 예방 및 치료 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 「민원 처리에 관한 법률 시행령」(이하 “민원처리법시행령”이라 한다) 제4조제1항에서는 법 제4조제2항에서 “민원 처리 담당자의 신체적·정신적 피해의 예방 및 치료 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 민원인의 폭언·폭행 등이 발생한 경우 민원인으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 조치로서 민원 처리 담당자의 분리 또는 업무의 일시적 중단(제3호) 등의 조치(이하 “보호조치”라 한다)를 말한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 국가, 지방자치단체 및 법 제2조제3호나목·다목에 따른 행정기관의 장은 제1항의 조치를 위하여 필요한 사항을 관계 법령이나 자치법규 등으로 정할 수 있다고 규정하고 있습니다.

한편, 민원처리법시행령 제4조제4항에 따라 마련하려는 ‘고흥군 공무원

민원응대에 관한 조례안’(이하 “고흥군조례안”이라 한다)은 고흥군 공무원의 민원응대에 관한 사항을 규정함으로써 민원인의 권익을 보호하고 특이민원으로 인한 공무원의 신체적·정신적 피해를 사전에 예방함을 목적으로 하는 조례로서, 제2조제1호에서는 “특이민원”이란 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위(가목) 등의 행위를 말한다고 하고 있고, 제4조 및 제5조에서는 민원 처리 담당자에 대한 보호조치로서 특이민원에 대한 전화 및 대면 응대 방법을 각각 정하고 있는데, 특이민원을 전화로 응대하는 경우에는 민원인에 대한 폭언·성희롱 발언의 중지 요청, 녹음 실시, 관련 법령에 따른 처벌 경고 등의 일정한 절차를 거쳐 통화를 종료할 수 있도록 하고 있고(제4조제1항), 특이민원을 대면으로 응대하는 경우에는 비상대응팀을 구성하여 녹화·녹음 실시, 민원인 격리 등의 업무분장에 따라 대응하도록 하고 있으며(제5조제1항), 동일한 민원인의 특이민원이 반복되는 경우에는 팀장 또는 부서장이 특이민원을 응대하도록 규정하려 하고 있습니다(제4조제3항 및 제5조제3항).

나. 질의 가에 대하여

일반적으로 상위법령의 위임에 따라 자치법규를 정립하게 되는 경우에는 상위법령에서 정해 놓고 있는 자치법규의 입법형식을 따르면 되지만, 상위법령에서 별도로 자치법규의 입법형식을 정하고 있지 않은 경우에는 우선적으로 사무의 성격과 「지방자치법」 등 관계 법령을 검토하여 그에 맞는 입법형식을 선택해야 할 것입니다¹⁾.

먼저, 민원처리법시행령 제4조제4항에서는 국가, 지방자치단체 등은 민원 처리 담당자에 대한 보호조치를 위하여 필요한 사항을 ‘관계 법령이나 자치법규 등’으로 정할 수 있도록 규정하고 있어 입법형식에 대해 제한을 두고 있지 않은바, 지방자치단체는 실시하려는 보호조치의 구체적인 내용에 따라 그

1) 법제처, 『2022 자치법규 입안 길라잡이』, 2022, 11쪽 및 12쪽 참조

에 적합한 형식의 ‘자치법규 등’을 선택하여 관련 내용을 정할 수 있을 것으로 보입니다.

한편, 「지방자치법」에서는 민원을 응대하는 방법 및 절차에 관한 내용을 별도로 정하고 있거나 조례로 정하도록 위임하는 규정을 두고 있지 않고 있고, 고흥군조례안에서 민원 응대방법을 규정하려는 취지는 민원인의 권익을 보호하고 특이민원으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 것으로서, 민원인 응대에 관한 사무는 행정기관이 행정 목표를 설정하고 그것을 효과적으로 달성하기 위해 기획·조직하고 지도·조정·통제하는 관리 업무의 일환으로서 「지방자치법」 제13조제2항제1호에서 자치사무의 하나로 예시하고 있는 행정관리사무에 해당하는 것으로 보이는바²⁾, 이러한 사무의 집행 방법·절차에 관한 사항을 조례로 정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

따라서, 민원 처리 담당자를 보호하기 위한 조치로서 민원인이 폭언·폭행 등을 하는 경우 녹음·녹화 등의 절차를 거쳐 민원 응대를 종료할 수 있도록 하는 등 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다. 질의 내에 대하여

「지방자치법」은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체의 장의 사무집행을 감시·통제할 수 있게 하고 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의 요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체의 장의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할

2) 법제처 2013. 6. 4. 의견제시 13-0162 참조

수 없고, 고유권한이 아닌 사항에 대해서도 그 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 허용되지 않습니다³⁾.

살피건대, 고흥군조례안 제4조 및 제5조에서는 특이민원에 대한 전화 및 대면 응대방법으로 폭언·성희롱 발언의 중지 요청, 비상대응팀의 구성·운영, 녹음·녹화 실시, 관련 법령에 따른 처벌 경고 등의 구체적인 민원 응대방법에 관한 사항을 규정하고 있는데, 이러한 민원 응대방법은 집행기관 내부의 업무처리 방법 및 절차에 관한 사항이기는 하나, 제4조제1항에서는 ‘민원처리 담당자는 … 종료할 수 있다’와 같이 집행기관에 재량을 부여하는 형식을 취하고 있고, 제4조제3항 및 제5조제1항·제3항에서는 ‘응대한다’ 또는 ‘대응한다’와 같이 의무를 나타내는 서술어를 사용하고 있으나 이 규정의 취지가 민원 처리 담당자를 특이민원으로부터 보호하기 위한 것으로서, 해당 규정에서 정하고 있는 방법과 절차를 거치지 않고 특이민원을 처리한다 하더라도 민원 처리 담당자에 대한 어떠한 불이익도 없는 점 등을 고려할 때, 이 사안에서의 민원 응대방법에 관한 규정은 민원 처리 담당자에게 의무를 부과하려는 취지가 아니라 일반적인 업무 처리 원칙과 기준을 제시하는 규정으로 보는 것이 타당한바, 이 사안에서의 민원 응대방법에 관한 내용이 지방자치단체의 장의 민원사무에 관한 집행권한을 본질적으로 침해한다고 보기는 어려워 보입니다.

따라서, 이 사안의 경우 지방의회의원이 발의하여 민원 처리 담당자의 민원 응대방법에 관한 구체적인 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다만, 앞서 살펴본 것처럼 이 사안에서의 민원 응대방법에 관한 규정이 특이민원 응대에 대한 원칙과 기준을 제시하는 규정에 해당한다 하더라도, 고흥군조례안 제4조제3항 및 제5조제1항·제3항은 제4조제1항과 다른 방식으

3) 대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결; 법제처 2024. 6. 25. 의견제시 24-0138 참조

로 서술됨으로써, 특이민원이 반복하여 발생한 경우와 전화가 아닌 대면으로 특이민원을 응대하는 방법에 대해서는 민원 처리 담당자가 각 민원의 개별성·특수성과 민원 처리 상황, 조직 구성원 등을 고려하지 않고 일률적으로 조례에서 정하고 있는 방법과 절차에 따라 특이민원을 처리해야 하는 것으로 오해될 수 있는 것으로 보이는바, 서술어를 집행기관의 재량이 인정되는 형식의 용어로 수정하거나, 민원 처리 담당자에 대한 보호조치의 실시 근거만 조례에 규정하고, 보호조치의 구체적인 내용으로서 특이민원에 대한 응대방법에 대해서는 규칙 또는 행정규칙(행정조직 내부의 사무 처리 절차 등을 규율하는 훈령·예규 등을 말함)으로 정하도록 위임하는 방안도 고려할 수 있을 것이므로, 이러한 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

라. 질의 다에 대하여

행정안전부에서 마련하여 배포한 「공직자 민원응대 매뉴얼」(이하 “민원 매뉴얼”이라 한다)은 민원 처리 담당자가 민원 업무를 수행하면서 참고할 수 있도록 구체적인 민원 응대방법을 제시한 가이드라인으로서, 그 내용으로는 민원응대 관련 기본원칙, 일반적인 민원 응대요령 및 폭언·성희롱 등 유형별 특이민원에 대한 응대방법에 관하여 규정하고 있으며, 민원 현장에서 발생하는 다양한 응대 상황에 맞게 민원매뉴얼의 내용을 적절히 활용하도록 하고 있습니다.

이와 같이, 민원매뉴얼은 현행 민원처리법의 위임에 의하지 않고 마련된 민원 응대 가이드라인으로, 민원 업무를 수행하는 지방자치단체에 대하여 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가지는 것은 아니라 할 것인바, 고흥군에서 민원매뉴얼의 내용과 다르게 민원 처리 담당자의 구체적인 민원 응대 방법에 관한 내용을 조례에 규정하는 것이 불가능한 것으로 보이지 않습니다.

다만, 민원처리법 제4조제2항에서는 민원 처리 담당자에 대한 보호조치에 관한 사항을 규정하면서, 제5조제1항에서는 민원인은 행정기관에 민원을 신청하고 신속·공정·친절·적법한 응답을 받을 권리가 있다고 규정하고 있으므로, 귀 군에서는 민원매뉴얼과 다르게 규정하려는 구체적인 민원 응대방법이 민원 처리 담당자와 민원인의 권익 간의 균형 등에 비추어 타당한지에 대해서는 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 보이는데, 이러한 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「민원 처리에 관한 법률」

제4조(민원 처리 담당자의 의무와 보호) ① 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다.

② 행정기관의 장은 민원인 등의 폭언·폭행, 목적이 정당하지 아니한 반복 민원 등으로부터 민원 처리 담당자를 보호하기 위하여 민원 처리 담당자의 신체적·정신적 피해의 예방 및 치료 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 민원 처리 담당자는 행정기관의 장에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있다.

④ 행정기관의 장은 제3항에 따른 민원 처리 담당자의 요구를 이유로 해당 민원 처리 담당자에게 불이익을 주어서는 아니 된다.

제5조(민원인의 권리와 의무) ① 민원인은 행정기관에 민원을 신청하고 신속·공정·친절·적법한 응답을 받을 권리가 있다.

② 민원인은 민원을 처리하는 담당자의 적법한 민원처리를 위한 요청에 협조하여야 하고, 행정기관에 부당한 요구를 하거나 다른 민원인에 대한 민원 처리를 지연시키는 등 공무를 방해하는 행위를

[붙임 2]

조례안 예고 사항에 대한 의견서

자치법규명 : 고흥군 공무원 등의 민원응대에 관한 조례안

○ 성명(단체명) : _____ (서명 또는 날인)

○ 주 소 : _____

○ 전 화 번 호 : _____

자치법규안 내용	찬 성 여 부		의 건	비 고
	찬성	반대		