

2016 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안 연구

2016. 10.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안 연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2016. 10.

- 연구기관 : (사)한국입법학회
- 책임연구원 : 배병호 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)
- 공동연구원 : 고인석 (부천대학교 행정과 교수)
임 현 (고려대학교 행정학과 교수)
전학선 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)
정찬우 (한국입법학연구소 연구위원)
최혜선 (한국스포츠개발원 연구원)
- 보조연구원 : 양서은 (부천대학교 행정원)
- 자문위원 : 박노수 (서울특별시의회 운영위원회 수석전문위원)
김경호 (서울특별시 국회협력관)
김찬동 (충남대학교 자치행정과 교수)
배귀희 (승실대학교 행정학과 교수)
양재대 (서울시립대학교 도시과학대학 교수)
최봉석 (동국대학교 법학과 교수)

지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안 연구

요 약

한국의 지방자치제도는 1948년 정부수립이후 실시와 폐지를 반복하면서 주민의 질적인 삶의 보장을 위한 자치조직권의 확대와 함께 의미 있는 점진적 발전을 지속해왔다. 그러나 1991년 지방의회의 선거, 1995년 지방자치단체장 선거이후 25년에 걸친 지방자치의 정착화과정 속에서 주민의 지방자치에 대한 욕구의 분출과 함께 지방자치단체와 단체장의 기능과 역할은 상당부분 강화되어왔으나, 지방의회의 역할과 기능은 지속적인 지방분권화와 주민자치의 발전 속에서도 집행부인 지방자치단체와 비교할 때 여전히 상당히 미약한 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다.

주권자로서의 주민의 지방자치에 대한 열망과 욕구의 분출은 지방의회가 자치입법기관으로서 집행부에 대한 견제기구로서 제기능을 수행할 수 있도록 지방의회의 자치조직권에 대한 확대와 강화를 필연적으로 수반하고 있다. 지방의회의 의회기능회복을 위한 자치조직권의 확대는 크게 지방의회의 입법기구로서의 역할의 강화와 지방의회의 자치조직권의 확대에 따른 집행부에 대한 견제기능의 강화의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 지방의회가 의회기능을 제대로 수행하기 위해서는 의회의 자치조직권의 확대와 강화가 제도적으로 보장되어야 한다.

그동안 주민의 선출에 의한 대표기관임에도 불구하고 지방의회의 자치조직권이 제한되어온 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지방자치단체를 국가권력의 삼권분립체계에 맞추어 행정기관으로 본 관점, 둘째, 조례제정권을 행정입법권으로 본 관점의 영향이 크다. 그러나 최근 학계의 다수견해는 「헌법」 제117조 제1항과 제2항에서 규정하는 지방자치단체의 의미를 국가와 지방자치단체간의 수직적인 권력분립을 규정하고 있다고 보고 있다. 즉 지방자치단체는 입법권을 포함한 포괄적인 권력주체로서 국가와 수직적인 권력분립관계를 이루는 것으로 보는 견해로서 지방자치단체의 고권에 반드시 행정권만을 부여한 것이 아니라 자치적 입법권도 직접 부여하고 있다고 보는 견해가 공법학계의 일반론으로 형성되고 있다.

이러한 수직적 권력분립이론과 자치적 입법권 부여이론에 근거하여 지방의회의 독립적 자치입법기관으로서의 지위가 확보될 수 있다. 지방의회의 역할강화론에 수반하여 지방의회의 법적지위에 관한 시각도 점차 변화하고 있다. 지방의회의 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등 다양한 자치단체 견제기

능을 고려할 때 자치입법기관으로서의 기능과 집행부견제기구로서의 기능을 충분히 인정할 수 있다.

그동안 자치입법기구와 지방자치단체의 견제기구로서 지방의회의 역할과 기능의 중요성이 점차 증가하여 온 현실을 고려할 때 지방의회 자치조직권의 확대를 통하여 지방의회가 제기능을 수행할 수 있는 다양한 제도적 개선과 조직의 강화가 필요한 시점이다.

지방의회의 자치조직권의 한계는 지방의회의 의회기능의 구조적 한계와 자치조직권의 제약요인에 기인한다. 먼저 지방의회의 의회기능의 구조적 한계로서는 지방의회를 행정기관으로 보는 관점에 근거하여 지방의회를 지방자치단체의 견제기구라기 보다는 지방자치단체의 기관의 부분으로 보는 견해가 강하게 작용하였다. 다음으로 자치조직권의 제약요인으로서 「헌법」, 「지방자치법」, 「지방공무원법」 외에 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 근거하여 행정기구설치권과 공무원정원관리권 등이 관련법령의 적용을 받아 자치조직권이 상당한 제한과 통제를 받고 있다. 이외에도 강력한 중앙정부중심의 권력구조와 지방의 열악한 재정여건, 기준인건비제도 등이 지방의회의 자치조직권을 제한하는 큰 요인이 되고 있다.

향후 지방의회가 자치입법기구로서의 제기능을 수행하기 위한 자치조직권의 확대를 위해서는 지방의회의 자치조직권을 제한하고 훼손하는 사례에 대한 헌법과 법률, 행정입법 등의 법령과 헌법재판소와 대법원 판례에 대한 체계적 분석을 통하여 지방의회의 자치조직권 확대를 위한 법제도적 개선방안과 현행법 하에서의 지방의회 자치조직권의 강화를 위한 현실적 대안의 제시가 필요하다.

지방의회의 자치조직권 확대를 위한 법제도적 개선방안으로서 헌법개정을 통한 개선방안, 지방자치법 개정을 통한 개선방안, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개선방안, 자치입법을 통한 개선방안, 지방자치 관련 법령의 법체계성 확보를 통한 개선방안 등이 제시될 수 있다.

위에서 제시한 지방의회 자치조직권의 강화를 위한 법제도적 개선방안의 실천을 위한 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 헌법개정을 통한 개선방안으로서 현행 「헌법」 제117조와 제118조는 제8장 지방자치 편에 있고, 제4장 정부 편에서 규정하고 있지 않으므로, 지방자치단체를 중앙행정기관의 하부기관으로 해석하거나 행정기관의 성격으로 지방의회를 해석하는 것은 우리 헌법정신과 질서에 맞지 않고, 지방자치와 지방분권의 진전과 성장에도 어울리지 않는다. 지방자치의 실질화의 중심은 지방의회에 있으므로 향후 헌법개정을 통하여 지방자치단체가 지역에 적합한 지방의회를 구성할 수 있도록 하

는 헌법조항을 두는 방안이 있다.

둘째, 지방자치법 개정을 통한 개선방안으로서는 지방자치법개정을 통하여 지방자치단체라는 하나의 행정기관 내에서 다른 역할을 수행하는 특수한 행정기관인 지방의회가 아닌, 독자적인 지방의 자치입법기능을 수행하는 지방자치입법기관의 기능과 지위를 지닌 지방의회의 독자적 기관구성권을 보장한다. 즉 그러한 측면에서 지방의회 의장의 독자적인 사무직원의 임명권한을 명시한 「지방자치법」의 개정이 필요하다.

셋째, 자치입법을 통한 개선방안으로서는 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 자치조직에 대한 자율성을 갖고 행정업무를 수행하기 위해서는, 지방자치단체 내부구성원인 지방의회의 조직구성원을 행정기구와 정원기준을 대통령령으로 정하는 것보다 지방의 예산이 허용하는 한도내에서 지방의 조례로 정하는 것이 타당하다. 「지방자치법」 제91조(사무직원의 정원과 임명) 제1항에서는 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다”고 규정하고 있다. 이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 “지방자치단체 내부구성원인 행정기구와 정원기준에 관한 사항의 규정과의 혼란을 야기하고 있다고 볼 수 있다. 이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의할 때는 지방자치단체 전체정원의 기준을 제시하고 있을 지라도, 「지방자치법」 제91조에서 ‘지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 위임’한 내용으로 볼 때, 그 정원 범위내에서는 지방의회의 정원은 더 자율적으로 운영이 가능하다고 볼 수 있는 규정이다. 그러므로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 지방의회 사무직원 정수와 관련한 조례로의 위임규정이 추가되어 지방의회의 자치조직권의 강화에 대한 명확한 근거조항이 포함된 개정이 수반되어야 할 사항이다.

넷째, 법체계성의 확보를 통한 개선방안으로서 지방의회 자치조직권의 확대는 지방분권화로 인한 지방자치단체 집행부의 권한이 강화되고 있는 오늘날의 현실에 비추어 볼 때 주민의 대표로 구성된 지방의회가 「헌법」에서 위임하고 있는 견제와 감시책무를 성실히 수행하도록 하기 위한 것이다. 「헌법」이 개정될 수 있다면 「헌법」 제118조에서 지방의회의 자치조직권에 관한 조항을 명문화해야 할 것이다.

또한 현행법 하에서의 지방의회 자치조직권 강화를 위한 방안으로서 ① 시의회 인사권 독립을 위한 지방자치법 개정방안, ② 현행 「서울특별시의회사무처 설치조례」 제7조(직원의 근무지원 요청)에 의한 서울시에서 시의회로의 직원의 파견을 증가시켜 의회의 업무지원 방안, ③ 「서울특별시의회사무처 설치조례」의 개정 또는 「서울시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정안의 제시, ④ 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 개정안에 서울시의회 의회사무기구의 정원의 현행 290명

이상으로 증원제시, ⑤ 현행 지방공무원제도의 개선을 통한 서울시의회의 새로운 기구설치와 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [별표 5]에서 제시하는 전문위원 직급별 인원범위내에서 최대한 전문위원 직급의 상향을 통한 자치조직권 강화방안 등을 제시할 수 있다.

위에서 제시한 현행법 하에서의 지방의회 자치조직권의 강화를 위한 방안의 실천을 위한 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 시의회 인사권 독립을 위한 지방자치법 개정방안으로서는 지방자치단체가 자율적으로 조직 및 인력을 운용하기 위해서는 「지방자치법」 제112조 제2항을 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”로 개정할 필요도 있다. 지방자치단체가 자율적으로 그 조직과 인력을 지방자치단체의 특성에 맞게 운용 내지 활용하기 위해서는 지방자치단체에게 조직구성의 자율권을 부여할 필요가 있다.

둘째, 서울시의회의 의회기능과 역할의 강화를 위해서는 현행 「서울특별시의회 사무처 설치조례」 제7조(직원의 근무지원 요청) “의장은 의회사무처리의 지원을 위하여 서울특별시장에게 그 소속 직원의 근무지원을 요청할 수 있다.”는 규정을 적극 활용하여 서울시에서 시의회로의 직원의 파견을 증가시켜 의회의 업무지원을 늘려 지방의회의 업무역량을 강화할 필요가 있다.

셋째, 「서울특별시의회사무처 설치조례」의 개정 또는 「서울특별시의회사무처 행정기구 및 정원 등에 관한 조례」 제정안의 제시방안으로서는 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제2조 제4호에 의하면 의회사무기구의 정원을 290명으로 하고 있고 직급도 한정하고 있는데 동조례의 제정을 통하여 정원규정은 그대로 두더라도 의회사무처의 직급상향을 고려해 볼 수 있다. 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 [별표 3]에서는 의회사무처에 둘 수 있는 직급의 기준을 1급 1명 4급 16명으로 제한하고 있으나, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [별표 4] 비고 2에서 “위 직급기준에도 불구하고 인구가 100만명 이상인 시의 경우에는 의회사무국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있고, 담당관을 5급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.”고 규정하고 있으므로, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 [별표3]을 개정하여 서울시 의회사무처 직급별 정원에 3급의 직원을 두는 등 직급의 상향을 통하여 자치조직권의 확대를 도모할 필요가 있다.

넷째, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서는 지방의회의 정원기준을 1~5급까지의 고위직에 관한 사항만을 규정하고 있으므로, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 개정안에 서울시의회 의회사무기구의 정원의 현행 290명 이상으로 증원하여 시의회의 업무의 원활함과 인적구성원의 업무역량을 강화할

필요가 있다.

다섯째, 현행 지방공무원제도를 통한 서울시의회의 기구설치와 정원관리방안으로서는 개방형제도의 활성화를 통한 신규 의회인력의 전문화, 4급 공무원 신규직급의 설치를 통한 새로운 과의 증설, 시간선택제공무원, 임기제공무원, 지방전문경력관, 인사교류제도, 정책자문위원회제도, 입법자문관제도 등의 적극적 활용을 통한 자치조직권의 확대방안을 제시할 수 있다.

위에서 제시된 지방의회 자치조직권 강화를 위한 다양한 개선방안에 근거하여 지방의회가 현행 법체계 내에서 구조적 한계를 극복하고 자치조직권의 확대와 강화를 이루어 지방자치의 효율성을 높임으로써 주민의 질적 삶을 보장할 수 있을 것이다. 지방자치의 최선의 정책적 목적의 달성은 지방의회의 기능확대에 기인하며, 지방의회의 자치입법기관으로서의 기능과 집행부견제기구로서의 기능은 자치조직권의 확대와 강화에 기반하여 발전해 나갈 수 있는 것이다. 증가하는 주민의 지방분권화의 요구와 입법욕구의 분출에 수반하는 지방의회의 자치조직권의 확대가 필요하며, 변화하는 사회현실에 부합하는 지방의회의 기능과 위상의 정립을 통하여 주민의 권익 실현에 적극 기여하는 것이 지방자치제 운용의 효율성을 확대하고 중앙정부와 지방자치단체의 균형 있는 발전을 도모하는 것이다.

목 차

I . 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
가. 연구의 범위	3
나. 연구의 방법	4
II . 지방의회 일반현황과 자치조직권 확보의 필요성	6
1. 지방의회 일반현황과 법적 지위	6
가. 지방의회 일반현황	6
나. 지방의회 법적 지위	10
2. 지방의회 기능의 구조적 한계	15
가. 의의	15
나. 자치조직권의 강화와 관련된 쟁점	15
3. 지방의회 자치조직권 제약요인	18
가. 우리 지방자치제도의 연혁	18
나. 중앙정부의 반대	18
다. 지방자치단체의 열악한 재정여건	19
라. 행정입법에 의한 자치조직권의 제한	20
마. 현행 법체계상의 제한성	20
바. 검 토	21
4. 지방분권화와 자치조직권 확대의 필요성	27
가. 사무배분의 원칙과 기준 재정립	27
나. 지방자치법상 사무배분의 원칙을 명확히 규정	27
다. 국회의 지속적인 입법시도	27

Ⅲ. 지방의회 자치조직권의 제한과 훼손 사례 분석	31
1. 자치조직권 제한근거로서의 헌법과 법률에 대한 검토	31
가. 조례제정권의 내용적 범위	31
나. 조례의 형식적 범위	34
2. 자치조직권을 훼손하는 행정입법에 대한 분석	43
가. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 분석	43
나. 「지방자치법」 제59조제1항 및 제3항과 지방규정 제15조 제2항 및 별표5	45
다. 「지방자치법」 제90조제1항 및 제3항과 지방규정 제15조 제1항 및 별표4	46
라. 규정 제15조 제4항	47
3. 자치조직권을 훼손하는 판례분석 및 법리검토	48
가. 헌법재판소 결정 분석	48
나. 대법원 판례 분석	57
다. 자치조직권에 대한 법리검토	62
Ⅳ. 지방의회 자치조직권 관련 해외법제 분석	63
1. 해외법제분석	63
가. 미국	63
나. 독일	68
다. 프랑스	77
라. 일본	92
마. 비교 검토와 시사점	109
2. 국회의 기구설치와 인사관리 법제분석	110
가. 국회의 기구설치와 인사관리법제	110
나. 검토	112
3. 광역·기초의회별 기구설치와 인사관리	112
가. 광역·기초의회별 기구설치와 인사관리	112
나. 검토	113
4. 제주특별자치도 및 세종특별자치시 특별법 검토	113

가. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 검토	113
나. 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 검토	116
5. 시사점	117
V. 지방의회 자치조직권 확대를 위한 개선방안	118
1. 헌법개정을 통한 개선 방향	118
가. 헌법 제117조, 제118조의 의의	118
나. 헌법 제118조의 지방의회 자치조직권 규정 개정안	119
2. 지방자치법 개정을 통한 개선방안	119
가. 개정안	119
나. 개정 내용	120
3. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정의 개선	121
4. 자치입법을 통한 개선방안	124
5. 법체계성 확보방안	125
VI. 지방의회 자치조직권 강화를 위한 전략적 실현방안	126
1. 시의회 인사권 독립 관련 의원발의안 검토와 입법지원 방안	126
가. 시의회 행정기구구성 및 인사권 독립관련 의원발의안 검토	126
나. 입법지원방안	139
2. 「서울시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정안의 제시	141
가. 상위법령의 규정	141
나. 서울특별시 조례	142
다. 「서울특별시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정	143
3. 현행 공무원제도를 통한 서울시의회의 기구설치와 정원관리 방안	145
가. 사무처장	145
나. 전문위원	146
다. 신규 직급의 설치	148
라. 국가공무원과 지방공무원의 임명권	149

마. 정책자문위원제도	153
4. 기구설치와 정원관리 관련 현행 예산편성권의 개선방안	155
가. 지방자치단체의 예산편성근거	155
나. 서울시 예산현황	155
다. 예산의 운영현황	157
라. 예산편성권의 개선과제	158
5. 소 결	159
가. 법제도적 개선방안	159
나. 현행법하에서의 개선방안	161
VII. 결 론	164
참고 문헌	166

표 목 차

〈표2-1〉 서울시의회 인력현황	10
〈표2-2〉 자치조직권 관련 제도 변천과정	22
〈표4-1〉 프랑스 지방자치단체현황	80
〈표4-2〉 국민의회와 상원의원 겸직 현황	83
〈표4-3〉 인구수별 의원 현황	90
〈표4-4〉 파리의회 의원 수	91
〈표4-5〉 도쿄도 상임위원회	103
〈표4-6〉 일본 광역의회 사무기구의 인력 운영체계 사례	106
〈표5-1〉 행정기구와 정원 관련 지방자치법 개정안	120
〈표5-2〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(별표4)	122
〈표5-3〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(별표5)	124
〈표6-1〉 제20대 국회 의원발의 법률안 진행현황	127
〈표6-2〉 재정소요: 2016-2021, 국회예산정책처	135
〈표6-3〉 서울특별시 지방공무원 정원조례: 정원의 관리기관별 직급별 정원	144

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1991년 지방자치제의 실시이후 주권자로서 주민자치를 통한 민주주의를 생활화하면서 지방자치에 대한 주민의 만족도는 최근 들어 상당히 높아지고 있다. 그러나 4년 임기를 전제로 한 선거제도의 문제점도 제기되고 있다. 주민들의 표를 의식하다보니 지방자치단체장과 지방의회의 기능이 주민들의 단기적인 요구의 수렴에 치우치고 이를 수용하기 위한 정책개발에 집중하는 포퓰리즘적 경향이 강하다는 측면이 지적되고 있다. 4년 임기를 뛰어넘는 장기적이고 거시적인 정책개발은 소홀할 수밖에 없다고 할 것이다. 이는 재선을 위한 욕구가 강한 선출직 공무원들의 속성에 기인한 측면이 크다고 볼 것이다.

우리나라에서의 지방의회는 안정적 출범에 대한 우려가 커서 기본적으로 강-시장과 약-지방의회 구도로 출발하였고, 의회에 막강한 권한을 가진 단체장의 선심성 공약과 정책시행은 무분별한 지방축제와 전시행정으로 이어져 예산의 낭비로 이어져 지방자치의 실효성이 훼손되고 있다. 지방자치단체의 공무원들은 지방자치단체장 선거를 의식하지 않을 수 없어 직업공무원제도의 근간이 흔들리고 있다는 평가를 받고 있다. 특히 강력한 힘을 가진 지방자치단체장의 행정을 견제하고 감독해야 할 지방의회의 사무처 공무원을 지방자치단체장이 임명하는 형태 하에서 지방의회가 본연의 임무를 수행하는 것은 원천적으로 불가능하다고 아니할 수 없다. 서구의 풀뿌리민주주의에서 오랜 시간에 걸쳐 형성되어온 소수주민들의 주민자치를 근간으로 하는 지방자치와 달리 우리나라의 경우는 산업화·도시화되면서 지역적 특색은 거의 사라졌다. 이농현상으로 전통적인 농업인구는 줄어들고, 대다수의 국민이 인구가 집중된 도시에서 정보화시대를 살아가고 있는 오늘날 본래의 직장에 종사하면서 명예직으로 지방자치단체의 장이나 지방의회의원으로 봉사한다는 것은 현실성이 없다고 할 것이다.

현재 우리나라의 지방자치의 지역별 특성은 서울특별시와 광역시 등의 대도시형 지방자치와 종래의 사회문화적 경계를 중심으로 이루어진 도를 중심으로 한 지방자치와 지방의 중소도시를 중심으로 한 지방자치와 군을 중심으로 한 지방자치와 특별시와 광역시 안의 구 지방자치 등으로 구분된다. 광역시 이상의 대도시에서는 기초의회의 필요성에 대한 회의가 적지 않다. 예를 들면 서울특별시의 경우 인구 1,000만이라고 하더라도 각 구별로 지역적·문화적·역사적 차이가 있다고 보기 어렵다. 서울특별시장과 서울특별시 의회를 두고 각 구별로 구청장을 선출하고 그에 대한 견제와 균형을 위하여 구의회를 두는 것이 필요한지 논의를 다시 한 번 해볼 필요가 있다. 시나 군의 이름은 역사성을 가지고 있고, 자신의 지역에 대한 구분의 의미가 있다면 실령 그 지

역의 인구가 서울특별시의 어느 구의 인구보다 적다고 하더라도 그 지역의 지방자치단체장과 지방의회의 선거는 의미가 있다. 농촌공동화현상이 가속화되면서 도농통합이나 주민의 의사를 물어 도시간 통합도 다수 이루어지고 있으나, 지역적 특성은 유지되는 측면이 여전히 존재한다. 이러한 여러 가지 상황의 변화에 따라 지방자치의 발전방향에 대한 새로운 다양한 논의가 필요하지만 본 연구에서는 현재의 지방의회의 자치조직권에 관한 실상과 문제점을 중심으로 검토하고 지방의회 자치조직권의 강화에 초점을 맞추고자 한다. 그 중에서도 서울특별시의회를 중심으로 살펴보고자 한다.

지방의회는 지역주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 수렴하여 지방자치단체의 정책과정을 반영하고 주민복지를 증대시키는 역할을 하는 최고의사결정기관이며 집행기관에 대한 감시와 통제를 통해 권력의 남용을 방지하고 균형을 유지해 오고 있다. 구체적으로 지방의회는 입법활동, 예산심의, 결산심의, 감시 및 비판기능을 충실하게 수행하면서 지방분권의 핵심으로 자리잡아가고 있다. 서울시의 경우 주민수가 10,236,408명(2016년12월31일 기준)이므로 스웨덴의 전체 인구수 9,801,616명(2015년기준)보다 많다. 그러나 가까운 북경시의 인구 약 2,151만명(2014년기준)과 천진시의 인구 약 1,152만명(2014년기준) 등과 비교하면 인구면에서 큰 도시도 아니다. 국가경쟁력이란 차원에서 보면 인구분산책이 반드시 최선이라고 할 수는 없다. 대한민국의 수도로서 기능을 하면서 서울시민의 삶을 책임지는 한국의 대표지방자치단체로서의 서울시의 행정은 기타 지방자치단체의 모델의 역할로 기능하는 측면이 강하다 보니 대단히 중요하다. 국가의 경제규모가 확대되면서 사회적 이해관계가 다원화되고 경제행위자의 역량 또한 강화되면서 각 도시를 비롯한 지방자치단체가 다른 나라의 도시와 국제교류를 통하여 발전을 도모하고 있다. 이런 상황의 변화에 따라 기능적인 지방분권을 통하여 경쟁력과 적응력, 전략적 유연성에 대응하는 지방자치단체의 운영형태가 필요하다. 이러한 상황의 변화에 따라 지방의회도 전문성 강화와 다양한 인재의 충원 등을 통하여 지방의원의 전문성 부족을 보완할 수 있는 제도가 필요하다. 이에 전문위원회제도와 정책보좌관, 입법고문제도 등 지방의회의원의 의정활동의 지원체계 보강, 의회사무직원의 체계적 행정 및 조직지원을 위한 자치조직권 강화 등이 꾸준히 요구되어 오고 있다.

지방의회의 자치조직권은 헌법상 규정된 지방자치단체의 자치권의 핵심내용이다. 지방자치단체는 자치사무를 처리할 경우 자치행정기관이지만 국가의 위임사무를 처리할 경우에는 국가의 하부행정기관으로 법적지위를 보유한다. 따라서 자치사무를 처리하는 행정조직체계와 국가사무를 처리하는 조직체계를 함께 갖추어야 한다. 국가적으로 통일적인 업무처리에 필요한 조직의 기본설계 및 업무처리절차만 법률에 규정하고 구체적인 조직의 형태와 권한 및 운용절차 등을 각 지방의회에 맡겨야 한다. 그리고 지방의회의 조직을 법률에 규정하지 않는 한, 지방의회에서 자율적으로 규정하여야 한다. 지방의회의 직제설정의 기준과 공무원의 직급 및 인건비 등을 시행령이나 시행규칙에

서 규정하는 것은 지방자치의 본질을 침해하는 것이라 할 것이다. 헌법·지방자치법 등 상위법에서 지방의회의 의의와 역할을 규정하고 있음에도 불구하고 시행령에서 과도한 제한을 하여 지방의회의 권한을 심하게 훼손하는 것은 삼권분립의 원칙, 법률의 체계 적합성의 원칙 등 국가운영의 근간이 되는 기본원칙을 침해하는 것이다.

여기서는 지방의회 자치조직권을 훼손하는 현행법체계와 상위법 위반 시행령 등의 구체적인 사례를 찾아보고, 세계 주요도시들의 자치입법권 행사의 현황분석을 통해 지방의회의 자치조직권의 강화를 위한 법제도적 개선방안을 도출하고 구체적인 대안을 검토하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

지방의회의 제기능을 회복하기 위한 자치조직권의 강화를 위한 연구를 제2장에서 제6장으로 나누어 우리나라에서의 지방의회 자치조직권의 현황과 문제점에 대한 검토를 통하여 자치조직권의 강화를 통한 지방의회 기능회복 개선안을 제시하고자 한다.

제2장은 지방의회의 자치조직권의 현황과 법적 의의로 구성되어 있다. 지방의회의 일반현황은 연혁, 역할, 구성 등으로, 지방의회 자치조직권의 개념 및 의의, 지방의회의 자치조직권 확보를 위한 연구의 필요성을 제시한다.

그리고 지방의회 자치조직권 관련 선행연구 검토를 통하여 기존 연구의 연구목적, 연구방향을 검토하고 연구의 한계 및 시사점을 도출한다.

제3장은 지방의회 자치조직권을 훼손하는 현행법체계와 상위법 위반 시행령 사례를 조사하여 문제점을 제시한다. 지방의회 자치조직권 등 지방의회 자율권 훼손사례는 포괄위임금지의 원칙위배, 법률의 위임범위를 일탈한 행정입법, 위임근거가 없음에도 불구하고 행정부가 자의적으로 만든 행정입법, 포괄적으로 하위법령에 재위임한 행정입법 등이며 지방의회 자치조직권을 훼손하는 상위법 위반 시행령의 사례 유형화 및 이에 따른 문제점을 도출한다.

제4장은 지방의회 자치조직권 관련 해외법제에 대하여 비교분석을 한다. 미국, 독일, 프랑스, 일본의 주요도시 자치입법 체계 및 동향을 분석하고 주요도시의 자치입법 체계, 상위법령과의 관계, 입법권의 배분관계 등을 검토한다. 특히, 미국, 독일, 프랑스, 일본의 주요도시 지방의회의 자치조직권을 살펴보고 지방의회 위상 및 자율

권 수준 등과 지방의회 자율권 위반 및 훼손 사례에서 시사점 및 한계를 발굴한다. 제5장에서는 지방의회 중심적 시각으로 상위법 위반 시행령의 사례별 법제도 방안 및 대응논리를 개발한다.

지방의회 중심적 시각으로 각각의 일탈유형에 맞는 법제도적 대응방안과 지방의회 자치조직권 등 자치권 확보를 위한 대응논리를 개발하여 올바른 상위법 해석의 단초 제공한다. 특히, 권한쟁의심판 등 법제도적 대응방안 제시하며 상위법의 올바른 재해석으로 상위법(「헌법」, 「지방자치법」 등)의 본래 제정 의의, 취지, 정신, 목적, 상징성 등을 복원(복구)하고, 이에 근거하여 시행령에 나타난 문제점을 해결하는 대응논리를 제시한다.

제6장은 지방의회 자치조직권 강화를 위한 지방의회의 전략적 실현방안 제시한다. 지방의회의 독자적인 현행 「서울특별시의회 사무처 설치조례」의 개정에서 나아가 「의회 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정을 추진한다. 정책보좌관제, 지방의회 사무처 인사권 등 관련사항 포함, 불합리한 현실을 근본적으로 개선하기 위한 상위법개정 추진, 여론형성 등 현실적인 전략제시, 현행 제도(지방의회 자치조직권을 훼손하는 행정입법)의 개선방안 마련을 통해 사회변화에 부합하는 지방의회와 지방자치의 위상을 정립하고자 한다.

나. 연구의 방법

우리의 지방자치제의 시행은 강-시장, 약-지방의회를 지향하는 지방자치제도의 구상에 따라 지방의회의 자치조직권을 제한하였으나, 이는 중앙집권적 지방자치실시의 목적에 기한 것으로 바람직하지 않을 뿐 아니라 현실적으로 지방자치제도의 취지에 부합하지 않는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 지방의회 자치조직권의 강화에 대한 연구논문을 비롯한 문헌연구와 외국법제도 연구 및 대법원과 헌법재판소의 판례의 검토 그리고 자문의견을 반영하여 지방의회의 제기능을 강화하기 위한 자치조직권의 강화를 위한 대안을 제시하고자 한다.

1) 문제된 자치입법 관련 국내외 선행연구와 문헌조사 및 관련분야 전문가 의견수렴

기존 선행연구로서 관련부처의 연구용역, 연구논문, 기타 학술적 자료를 정리하여 검토하며, 또한 지방자치단체의 조례 및 행정규제와 관련하여 국회 국정감사·국정조사 등에서의 지적사항을 검토하고 학문적, 이론적 연구결과물 및 언론보도사항 등을

검토하여 지방의회 자치조직권 관련 행정입법의 정비를 위한 실증적 분석을 수행한다. 지방자치단체 공무원, 지방의원 또는 지방의회 전문위원의 자문을 통한 실태조사 및 개선방안에 대한 의견을 수렴한다. 지방의회 자치조직권 확보의 필요성을 살펴보고 지방의회 자치조직권 관련 선행연구를 검토한다.

2) 지방의회 자치조직권 관련 현행법 및 조례와 법률 위임범위를 일탈한 법령의 사례조사를 통한 문제점 분석·검토

지방의회 자치조직권을 훼손하는 현행법, 상위법 위반 시행령의 사례별 유형화 및 이에 따른 문제점을 도출한다.

3) 외국의 자치입법과 자치조직권 규정 및 정책 사례, 입법례 등 검토

미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 주요도시 자치입법 체계 및 동향의 입법례에 대한 비교연구를 통하여 우리의 현실에 적합한 지방의회의 자치조직권 법령의 새로운 입법모델과 개선방안을 도출하고자 한다.

4) 지방의회의 자치조직권 확보를 위한 상위 행정입법의 실태분석, 문제사례 조사, 주요판례 및 학계의 논의동향 검토

지방의회 자치조직권 강화를 위한 입법정책적·법이론적 근거의 분석을 통하여 지방자치단체 조례 및 규제에 대한 이론을 정리하고 현실적인 정비방안을 모색한다. 지방의회의 독자적인 「의회 행정기구 및 정원」에 관한 조례 제정을 위한 검토와 불합리한 지방의회 자치조직권의 범위와 한계에 대한 현실을 근본적으로 개선하기 위한 상위법 개정의 필요성을 연구하면서 여론형성 등 현실적인 전략을 검토하고자 한다.

위의 연구방법을 통하여 현행 헌법과 지방자치법의 위임범위 안에서 지방자치조직권을 강화할 수 있는 제도적 방안을 제시하며, 향후 지방의회 자치조직권 강화를 위한 지방자치단체의 조례 및 관련 법령의 정비 및 체계화에 기여하고자 한다.

II. 지방의회 일반현황과 자치조직권 확보의 필요성

1. 지방의회 일반현황과 법적 지위

가. 지방의회의 일반현황

1) 의의

1991년 지방자치제도가 부활되고, 참여정부에서 지방분권을 적극적으로 추진한 결과 많은 국가사무가 지방사무로 이전되었다. 지방분권에 따른 지방의 경쟁력 강화가 국가의 경쟁력의 기본이라는 여론의 형성과 함께 지역주민들의 삶의 질 향상에 대한 수요증가 등으로 지방행정이 보다 전문화·복잡화되고 있다. 이에 따라 「헌법」 제118조에서 헌법상의 기구로 규정한 지방의회의 기능¹⁾에도 많은 변화가 있고 그 중 지방의 정책기능강화의 필요성도 강조된다.

지방의회의 역할강화론에 수반하여 지방의회의 법적지위에 관한 시각도 새롭게 고려하여야 한다. 지방의회의 법적 지위에 대하여 주민의 대표기관으로서의 지위, 지방 최상위 의결기관으로서의 지위, 집행기관의 통제기관으로서의 지위, 행정기관으로서의 지위, 자치입법기관으로서의 지위문제 등으로 구분하면서 지방의회는 국회와 같은 헌법상 의미의 의회가 아니고 자치입법권도 의결기관에 포함된다는 입장이다.²⁾ 이에 대해 헌법상 필수기관으로 주민의 대표기관, 지방자치단체의 의사결정기관, 자치입법기관, 집행기관에 대한 감시·통제기관으로 보는 견해³⁾도 있다.

「헌법」 제118조 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 한 의미는 의회가 단순한 지방자치행정기관의 일부분이라는 것은 아니라고 할 것이다. 「지방자치법」에 따르면 지방의회는 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징

-
- 1) 헌법재판소는 2008.6.26. 2005헌라7(강남구 등과 국회등과의 권한쟁의) 사건에서 “지방의회의원은 일정한 지역을 기반으로 당선되어 그 지역의 이익을 대변하고 지방자치단체의 기관인 지방의회를 구성하는 구성원이고, 이러한 지방의회의원으로 구성된 지방의회는 지역주민을 대표하고 지방행정사무와 법령의 범위 안에서의 지방자치단체의 의사를 결정하며, 지방행정사무에 관한 조례를 제정하고, 주민의 대표로서 집행기관의 업무를 감시, 감독하는 역할을 한다. 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 최고집행기관으로서 자치단체의 사무를 통할하고 집행할 권한을 가지는 독임제(獨任制) 행정기관이다”고 하였다.
 - 2) 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2016. 132-134면; 정하중, 『행정법개론』, 법문사, 2015. 965면; 류지태, 박종수, 『행정법신론』, 박영사, 2010. 884면; 자치입법기관의 법적 지위를 인정하면서도 지방행정의 실현제도로서의 지방자치의 기관인 지방의회는 당연히 행정기관으로서의 성질을 가진다는 입장도 유사하다. 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2014.101면; 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2016. 116-118면.
 - 3) 김철용, 『행정법』, 고시계사, 2016. 710-711면; 김남진, 김연태, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2013. 142-145면.; 최우용, 『지방자치법의 주요쟁점』, 동방문화사, 2014. 410-411면; 한수동, 『지방자치법강의』, 법률출판사, 2015. 152-156면.

수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 등과 지방자치단체가 조례로 정하는 사항을 의결한다.(「지방자치법」 제39조) 그리고, 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 요구할 수 있는 서류제출 요구권(같은 법 제40조), 지방자치단체의 사무에 대하여 감사를 실시하고 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 조사할 수 있는 행정사무 감사권 및 조사권(같은 법 제41조), 행정사무 감사 또는 조사보고에 대한 처리권(같은 법 제41조의2), 행정사무처리현황을 보고받을 권한과 질문권(같은 법 제42조) 등을 가진다. 지방의회의 위 기능을 종합하면 지방의회의 자치 입법기관으로서의 기능을 충분히 인정해야 한다.

지방의회는 지방의회 의원과 지방의회의 활동을 지원하고 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 설치된 의회업무에 전담하는 사무기구에서 일하는 직원으로 구성되어 있다. 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직공무원, 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원, 대통령령으로 정하는 일반직공무원에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾

2) 연혁

초대 서울특별시의회는 미군정 기간 중인 1946년 11월 23일에 서울특별시헌장을 공포·시행하였다. 이 헌장은 시의 의결기관으로서 참사회를 설치하고 그 참사회원은 시민의 선거를 통해 구성되었으나 실제로는 참사회원이 관선으로 임명되다가 정부수립과 동시에 해산되었다.

우리 제헌헌법에 지방자치규정이 포함되었다. 1960년 제2공화국 헌법은 제97조에 지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시·읍·면의 장은 국민이 직접 이를 선거한다고 하여 직선제를 규정하여 지역주민들의 자치에 관한 참정권을 강화하였다. 5·16 이후에 제정된 1962년 제3공화국 헌법은 제109조 제1항에서 주민의 복리사무처리권과 재산관리권은 “법령의 범위 안에서”라는 제한을 받지 않는 지방자치단체의 권한으로 규정하기도 하였으나 제2공화국 헌법상의 시·읍·면장의 주민직선제를 법률에 위임(제110조 제2항)하였고 이 헌법에 의한 지방의회의

4) 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

구성시기에 관하여는 법률로 정한다(부칙 제7조 제3항)고 하였으나 지방의회선거법을 제정하지 아니함으로써 의회 없는 지방자치를 행하였다. 제4공화국 헌법 제114·115조, 제118·119조에 지방자치에 관한 규정을 두었으나 “조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다(부칙 제10조)”고 하여 지방자치에 부정적이었다. 제5공화국에서도 지방의회의 선거는 행하여지지 않았다.

제6공화국에는 헌법규정에 따라서 지방의회가 구성되었다. 헌법에 따른 지방자치법은 지방자치단체의 직접선거를 규정하고 있었다. 지방의회의원선거법은 시·군·자치구 의회의원 선거는 1989년 4월말 까지, 직할시·도 의회의원의 선거는 시·군·자치구 선거 후 2년 내에 실시하도록 하고 있었다.

「지방자치법」은 1994년에 개정하여 지방의회에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 하여 「공직선거법」이 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 직선제를 규정하고 있다. 이로써 주민이 직접 선출한 의원과 자치단체장에 의한 명실상부한 지방자치가 행하여지게 되었다.

현행법에서 지방의회의 설치근거는 「헌법」 제118조 제1항과 「지방자치법」 제30조이다. 지방자치법 제5장 지방의회 부문은 60여개 조문을 통해 지방의회 및 의원과 관련하여 조직·권한·운영에 관한 기본사항들을 규정하고 있다.

3) 서울시의회의 행정기구

시·도의회의는 의회에서 일어나는 자체의 사무를 자율적으로 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

「지방자치법」 제91조에는 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다”라고 규정되어 있는 한편, 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제21조에는 지방자치단체에 두는 지방공무원 정원의 총수는 집행기관의 정원과 합의제 행정기관의 정원의 구분에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정되어 있다. 이에 「지방자치법」 제91조의 위임에 의한 「서울특별시의회 사무처 설치조례」와 「지방공무원정원조례」상의 의회사무기구 정원이 일치되지 않을 경우 갈등이 야기될 수 있고, 사무처 정원의 증감이 요구될 때에는 그 때마다 집행기관과 협의해야 하는 실정으로 의회조직의 자율권이 제한된다.

서울특별시의회의는 현재⁵⁾ 합계 106명의 시의원으로 구성되어 있으며 “집행부 감

시와 견제”라는 의회본연의 업무를 충실히 수행하기 위하여 노력하고 있다.6) 서울시의 경우 인구나 재정자립도 등에서 작은 국가와 비교될 수 있을 정도이므로 지방자치의 모범이 되어야 한다. 서울특별시의 업무와 기능이 강조될수록 지방의회의 본연의 임무도 커지므로 그에 합당한 제도개선이 있어야 한다. 지방의회의 개혁과 지방자치의 발전을 위하여 정책보좌관제 도입, 의회사무처 인사권독립과 같은 지방의회의 숙원과제들도 본격적으로 검토하고 해결하여야 한다. 아래 서울특별시의회 사무처 인력현황7)을 보면, 일반직 합계 167명의 직급별 분포를 보면 1급 1명, 4급 3명 순으로 되어있는데, 2급과 3급의 일반직이 없다. 이는 시의회의 전문성과 다양성을 강화하고 보완해야 하는 상황에 비추어 볼 때, 그리고 행정조직면에서 업무의 효율성이나 전문성이라는 차원에서 보더라도 2급과 3급이 부재한 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

【서울특별시의회 조직현황】

○ 의원

- 의장, 부의장

○ 위원회

- 상임위원회

운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회

- 특별위원회

예산결산특별위원회, 윤리특별위원회, 의회개혁특별위원회, 남북교류협력지원특별위원회, 한옥지원 특별위원회, 서소문밖역사유적지관광자원화사업지원특별위원회, 조례 정비 특별위원회, 항공기 소음 특별위원회, 남산케이블카 운영사업 독점운영 및 인·허가 특혜의혹 규명을 위한 행정사무조사 특별위원회, 하나고등학교 특혜의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회, 인권 특별위원회, 지역균형발전 지원 특별위원회, 청년발전 특별위원회, 서울국제금융센터(SIFC) 특혜의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회, 서부지역 광역철도 건설 특별

5) 2016년 10월 31일 현재.

6) 현재 더불어민주당 74명, 새누리당 27명, 국민의 당 5명이다.

7) 2016년 10월 31일 현재.

위원회, 장기미집행 도시공원 특별위원회

- 정책연구위원회

○ 시의회사무처

- 공보실, 의정담당관, 의사담당관, 입법담당관, 예산정책담당관

- 상임위원회 전문위원

구분	합계	일반직					별정직			관리 운영직	전문 경력관	개방형	임기제
		계	1급	4급	5급	6급 이하	계	4급	5급 이하				
정원	290	167	1	3	24	139	11	6	5	24	4	7	77

<표 2-1> 서울시의회 인력현황(2016.10.31.기준)

나. 지방의회의 법적 지위

1) 헌법상 지위

「헌법」 제118조8)는 지방자치단체에 지방의회를 둘 것을 헌법적으로 명령하고 있으며, 나아가 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장 등 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정할 것을 규정하고 있다. 지방자치단체에 의회를 두는 목적은, 지역 주민들로 하여금 자신들을 대신하여 자치와 관련한 의정을 담당할 수 있는 대표를 선출하여 지방의 자치행정을 자율적으로 그리고 효율적이고 전문적으로 수행하게 하는 것이다. 따라서 효율적인 지방자치를 가능하게 하려면 주민들의 의사를 대변할 수 있는 대의제에 의한 의사결정방법이 필수적이라고 할 수 있으며, 우리 헌법은 바로 그러한 이유에서 지방의회를 두도록 헌법적으로 보장하고 있다.

2) 지방의회의 권한

8) 「헌법」제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

가) 의결권

지방의회는 해당 지방자치단체 내의 최상위 의결기관으로서 모든 자치사무에 관한 포괄적 의사결정권한을 가지며 지방의회의 의결사항에는 법령에 다른 규정이 없는 한 당해 지방자치단체의 업무에 속하는 모든 사항이 포함된다. 이에 관하여 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”⁹⁾,

「지방자치법」 제39조 제2항에서는 “지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다”고 규정¹⁰⁾하여 포괄적인 조례제정권을 위임하고 있다.

지방사무의 수행이 지방의회의 의결을 거쳐서 이루어지게 한 것은 막대한 인력과 예산을 확보하고 있는 집행부의 독단과 전횡을 방지하기 위한 것이다. 지방의회는 예산의 심의, 집행, 편성, 감사과정에 개입함으로써 집행부를 견제하고 주민의 이해를 대변하는 정책을 집행할 수 있도록 하고 있다. 의회의 예산의결권 이외에 중요한 사항에 대한 동의권과 승인권이 있다.

나) 행정사무의 감사·조사

지방의회는 행정사무의 감사, 조사를 통해 집행기관을 감시·견제할 수 있다. 의회의 감사 및 조사요구가 있을 경우 집행부는 이에 협조해야 한다. 이를 통해 집행기관의 독주와 권력의 남용을 방지할 수 있다.

다) 주민청원의 심사 및 처리

9) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

10) 「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
 2. 예산의 심의·확정
 3. 결산의 승인
 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
 5. 기금의 설치·운용
 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
 9. 청원의 수리와 처리
 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

지방의회는 지방자치단체장의 행정행위로 인해 어려움을 겪는 주민의 청원을 처리함으로써 집행기관을 견제할 수 있다. 지방의회는 주민이 청원한 청원사항을 위원회별로 심사해 타당하다고 판단되는 사항을 지방자치단체장에게 통고해 처리하도록 권고할 수 있다.

3) 지방의회 관련 법체계

가) 헌법

「헌법」 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 지방자치단체의 업무와 자치입법권을 규정하고, 제118조에서 지방자치단체에 지방의회를 두고 그 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항과 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 규정하여 지방자치단체가 지방자치단체의 의회와 지방자치단체의 장이란 이원적 대표기관으로 구성된다는 점을 명문화하고 있다.¹¹⁾

나) 법률

지방의회에 관련된 주요 법률로서는 「지방자치법」 과 「지방재정법」, 「공직선거법」, 「주민소환에 관한 법률」, 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 이 있다. 한편 명령인 대통령령으로서는 각 법률에 부속된 대통령령과 법률에 부속되지 않은 「지방의회의원 행동강령」 등이 있다. 그 밖에 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 관계 법령은 「공직선거법」, 「지방공무원법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「지방세법」, 「지방교부세법」, 「지방교육재정교부금법」 등이 있다.

다) 행정명령

11) 「헌법」제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

행정명령¹²⁾은 행정권을 발동하는 법규범의 총칭이다. 법규명령과 행정규칙이 있다. 법규명령은 대외적으로 일반적 구속력을 가지는 행정입법으로 「헌법」 제76조의 긴급재정·경제명령과 같은 법률대위명령과 법률에 근거한 법률중속명령으로 구분할 수 있다. 법률중속명령은 법률에 근거하고 원칙적으로 법률과 운명을 같이하는 것으로 위임명령과 집행명령으로 구분된다. 전자는 법률 또는 상위명령의 개별적 위임에 의하여 새로운 법규사항을 형성할 수 있는 법규명령이고, 후자는 법률 또는 상위명령으로 정하는 내용을 집행하기 위한 세칙을 정하는 법규명령이다. 대통령령·총리령·부령 등의 형식의 행정입법은 법규명령이다.

행정규칙은 행정기관이 제정하는 각종의 규범 내지 기준 가운데 의회제정법인 법률·조례의 수권 없이 제정되고, 법률·조례나 법규명령처럼 재판기준성을 가지지 아니하며 국민의 법적 지위에 변동을 초래하는 법적 효과를 가지지 아니하는 것을 말한다. 행정규칙¹³⁾에는 특별한 법형식이 존재하지 않으나, 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 제7조에서 행정실무상 발하여지는 행정규칙으로는 훈령·지시·일일명령·예규 및 고시 등을 규정하고 있으며, 행정명령과는 달리 공포를 요하지 않는다.

라) 자치법규

(1) 의의

자치법규는 지방자치단체가 제정하는 법규적 성격을 갖는 규범을 말하며 여기에는 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 지방의회의 의결을 얻어 제정하는 ‘조례’와 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 ‘규칙’이 있다. 자치법규는 주민대표기관인 지방의회와 지방자치단체장에 의하여 자주적으로 정립되는 법규범이라는 점에서 일반적인 행정입법

12) 「헌법」제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

13) 「헌법」제64조 ① 국회는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제108조 대법원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제113조 ② 헌법재판소는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 심판에 관한 절차, 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제114조 ⑥ 중앙선거관리위원회는 법령의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

「감사원법」 제52조 (감사원규칙) 감사원은 감사에 관한 절차, 감사원의 내부 규율과 감사사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

과는 구분되며, 조례에 대한 법률의 위임은 일반적인 행정입법에 대한 법률의 위임과는 달리 반드시 구체적으로 범위를 정하여 위임하지 않고, 개괄적으로 위임하더라도 위임입법의 한계에 위반되지 않는다는 특수성이 인정된다.

(2) 조례의 종류

① 의무조례와 임의조례

법령상 지방자치단체에 대해 그 제정이 법상 강제되어 있는지 여부에 따라 「지방자치법」 제91조와 같이 조례의 제정이 의무화된 경우를 의무조례 내지 필수조례라 하며 그렇지 않고 재량이 허용되는 경우를 임의조례라고 하는데, 의무조례의 경우 이를 지방의회가 제정하지 아니할 경우에는 입법부작위로서 위법의 평가를 받게 된다.

② 위임조례와 자치조례

법령의 위임을 요하는지 여부에 따라 위임조례와 자치조례로 구별할 수 있다. 자치조례는 “법령의 범위안에서” 자치단체의 사무에 관해 지방의회가 자율적으로 정하는 조례를 의미하며, 위임조례라 함은 국가사무에 대해 법령이 위임한 범위에서 지방의회가 정하는 조례를 의미한다. 양자 모두 법률우위원칙의 적용을 받는 점에서는 공통적이나 전자는 법률유보원칙이 엄격한데 반하여 후자는 법률유보의 원칙이 적용되지 않거나 완화될 수 있다.

③ 외부적 조례와 내부적 조례

조례의 법적 성질에 따라 지방자치단체와 주민의 관계를 규율하는 외부적 조례와 지방자치단체의 자기기관을 규율하는 내부적 조례로 구별한다.

④ 추가조례와 초과조례

국가법령과 별도의 목적 내지 동일한 목적에 의해 국가적 이해와 지방적 이해가 공존하는 분야에 있어서 국가법령이 지역적 특수성을 충분히 반영하지 못하고 최소한의 범위에서만 규제하고 있는 경우에 지역적 특수성에 맞게 규제요건을 추가한

것을 추가조례라 하고, 국가법령이 지역의 실정을 고려하지 않고 전국적 통일기준의 제시라는 차원에서 최소한의 금지기준을 둔 경우에 법령상의 최소기준을 초과하는 기준을 정한 것을 초과조례라고 한다.

2. 지방의회 기능의 구조적 한계

가. 의의

자치권은 입법권, 조직권, 인사권, 재정권, 행정권, 계획권을 내용으로 한다. 여기서, 자치조직권이란 지방행정 수행수단의 하나인 지방자치단체 조직체계를 자주적으로 정하는 권능으로서, 그 주요 내용은 행정기구 설치권과 정원관리권으로 구분해 볼 수 있다. 지방자치의 본질이 지역의 문제를 지역 스스로가 해결할 수 있도록 한다는 것이므로 지역의 특색과 사회적 환경에 부합하는 지방자치단체 조직을 창의적으로 구성할 수 있는 권한은 보장되어야 하며, 또한 자치조직권 강화 문제로 부각되고 있다.

자치조직권의 핵심은 행정기구 설치권과 공무원정원관리권이다. 즉 지방자치단체가 중앙정부의 통제나 가이드라인 없이 필요한 행정기구와 공무원인력의 규모를 스스로 결정하고 집행할 수 있느냐의 문제이다. 우리나라 지방자치단체는 헌법에 근거한 일반법인 지방자치법, 지방공무원법 외에 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’의 적용을 받아 자치조직권의 상당한 제약을 받고 있다. 즉, 대통령령에 규정되어 있는 기구설치의 상한선, 그리고 직급설정의 적용을 받기 때문에 지방자치단체가 자치조직권을 행사하는데 제한을 받고 있다.

나. 자치조직권의 강화와 관련된 쟁점

1) 경과

자치조직권의 강화와 관련된 이슈는 중앙정부의 논리와 지방자치단체의 주장이 대립되는 양상을 보이고 있다. 2003년 제정된 「지방분권특별법」을 통하여 지방분권 축진의 법적기반을 마련하였다. 우리나라 지방자치단체의 자치조직권의 변천과정은 기준정원제에서 표준정원제로, 표준정원제에서 총액인건비제로, 최근에는 총액인건비제에서 기준인건비제로 전환되어 왔다.

2) 자치조직권에 대한 근거와 제한

가) 자치조직권에 대한 헌법과 지방자치법상 근거

「헌법」 제118조 제2항 "... 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."는 규정에 근거하여 「지방자치법」은 제5장 지방의회에서 지방의회의 전문위원에 관한 규정(제59조14)과 사무처 등의 설치(제90조)와 사무직원의 정원과 임명(제91조) 등¹⁵⁾을 규정하고, 제6장 집행기관에서 지방자치단체의 장(제93조~제109조)과 보조기관(제110조~112조), 소속 행정기관(제113조~116조의2), 하부행정기관(제117조~제120조) 등을 규정하고 있다. 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하나(제91조제1항), 집행기관의 사무를 처리하기 위하여 필요한 행정기구의 설치와 지방공무원의 정수는 인건비 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다(제112조제2항)고 규정하고 있다. 대통령령에 명시된 규정들은 조례를 통해 스스로 정할 수 있는 자치조직의 범위와 내용을 현격하게 제약하고 있으며 실제상에서도 여전히 중앙정부와 지방자치단체 간의 자치조직권의 범위를 둘러싼 논란이 지속되고 있다.

나) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

- 14) 제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)을 둔다.
② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.
③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 15) 제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.
③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
- 제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.
② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <개정 2012.12.11., 2013.7.16.>
1. 별정직공무원
 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원
 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원
- 제92조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.
② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

(1) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 대한 통제

지방자치단체의 행정기구의 설치는 조례로 정한다고 규정하면서도 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여, 행정기구 설치의 상한선과 직급이 규정되어 있기 때문에 지방자치단체의 자치조직권의 행사에 제한을 받는다. 별표1(실, 국, 본부의 상한선), 별표2(시·도의 보조 및 보좌기구의 직급), 별표3(기초자치단체), 별표4(의회사무기구 등), 별표5(위원회의 전문위원 등), 별표6(사업본부 등), 별표7(제주특별자치도) 등 매우 세부적으로 기구와 정원을 규정해 두고 있다.

구체적 내용을 살펴보면, 「지방자치법」 제90조에 따라 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처와 직원을 둘 수 있으며, 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

「지방자치법」 제112조는 “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 「지방자치법」 제113조는 지방자치단체는 그 소관사무의 범위 안에서 필요하면 대통령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관, 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다. 같은 법 제114조는 지방자치단체는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다. 같은 법 제115조는 지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있음을 규정하고 있다. 이는 지방자치단체가 그 필요성을 인정할 경우 직속기관 등을 설치할 수 있지만 조례에 의하여 직접 설치할 수 있는 것이 아니라 대통령령으로 정하는 바에 따라서 설치할 수 있도록 제약하고 있다.

이에 반하여 합의제 행정기관이나 자문기관의 설치에 관하여는 「지방자치법」 제116조 및 제116의2에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 설치할 수 있음을 규정하여 보다 폭넓은 형성의 자유를 부여하고 있다.

(2) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」¹⁶⁾의 주요내용

기구와 정원의 관리목표는 소관 행정사무의 효율적 수행을 위한 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따른 정원의 적정 관리, 조직은 서로 기능상의 중복이 없는 종합적이고 체계적인 조직 편성, 기능과 업무량의 변경에 따른 지방행정기관의 조직과 정원 조정 등이다. 정원책정의 일반기준은 첫째, 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형을 고려한 정원 책정, 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려한 직급별 정원 책정, 1개의 직위 1개의 직급 등의 기준에 따라야 한다.

다) 서울시의회의 조직과 정원에 관한 자치법규

서울시의회의 조직과 정원은 「서울특별시 지방공무원 정원조례」, 「서울특별시 행정기구 설치조례」의 바탕 위에 「서울특별시 의회사무처 설치조례」와 「서울특별시의회 인사추천위원회 구성 및 운영조례」 등이 있다.

3. 지방의회 자치조직권 제약요인

가. 우리 지방자치제도의 연혁

제헌헌법에 지방자치제도를 보장하였으나 시행되지 않았고, 제2공화국에 이르러 시·읍·면의 의회가 구성되었으나, 제3공화국 이후 현행 헌법 시행이전까지 지방의회는 설립되지 않았다. 과거 지방조직의 확대는 정부수립 이후 50여년간 지방행정구역과 조직구성의 변화를 볼 때 경제성장을 감당할 행정기능을 보강하고 행정영역을 확대하기 위한 것이었다.

나. 중앙정부의 반대

지방의회는 「헌법」 제118조에 의한 헌법기관임과 동시에 주민의 대표기관, 자치입법기관, 집행부에 대한 감시·통제기관으로서의 지위를 보장하고 있지만, 여전히

16) [시행 2016.1.25.] [대통령령 제26922호, 2016.1.22., 타법개정]

지방자치단체의 기능과 권한에 비교할 때 지방의회는 장식에 불과한 정도이다. 현행 헌법에서 지방자치를 실시할 때에도 지방의회 의원은 무보수·명예직으로 생업에 종사하면서 여가활동으로 지방의회 의원활동을 하는 것을 전제하였던 것이다.

최근 지방의회의 위상강화와 자치입법권의 확대를 통한 자치입법의 개선으로 주민 삶의 질의 향상을 실현하면서 주민들도 지방의회의 기능적 강화를 원하고 있으므로 중앙정부나 국회에서 지방의회의 활성화를 위하여 적극 지원하여야 한다.

다. 지방자치단체의 열악한 재정여건

효율적 지방분권을 위해서는 중앙의 예산권한이 지방으로 더 확대되어 지방의 재정자치의 자립성을 강화할 필요성이 제기되지만, 현행 중앙집권적 대통령제하에서는 근본해법을 찾기가 쉽지 않다.

한국의 자치재정의 상대적 비율은 중앙정부재정 80%, 지방자치재정 20%로 자치재정의 비율이 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 그러나 국가사업은 지방으로 점점 더 이양되는¹⁷⁾ 비중에 비하여 예산권의 이양은 중앙정부 중심으로 운영되어 지방의 예산부담은 가중되고 있는 것이 현실이다.

지방자치단체의 열악한 재정해결을 위한 근본적인 해결책은 중앙정부로부터 지방자치단체로의 예산권의 이양과 확대이며, 이는 지방분권화의 핵심적 기능이다. 그러나 중앙정부세수의 지방으로의 이양이 없는 상태에서 최근 고령화 및 저출산 대책과 관련한 사회복지비 급증으로 지방재정수요는 크게 늘어나고 있지만 지방세수 환경은 점점 악화되고 있다. 부동산시장의 둔화로 인한 거래의 침체 등이 원인이다. 또한 1998년 외환위기, 2008년 금융위기 등 세계적 경제침체는 국가경제 저성장을 초래해 지방재정에 영향을 미쳤다. 경제침체 해결을 위한 세법개정은 지방소득세 감소와 지방교부세규모의 축소를 불러왔다. 지방세는 국세에 비해 세수의 안정성과 신장성이 낮다. 부동산 경기가 위축될 경우 세수 불안정성이 초래되는 등 취약한 구조다. 국가정책 지원 등으로 국가에 의한 지방세 비과세 감면율의 지속적 증가도 지방세 확충을 저해하는 요인이 되고 있다. 참여정부 출범 이후 정부주도의 사회복지정책 강화는 국고보조사업의 확대로 이어졌다. 이로 인해 사회복지분야 보조사업의 지방비부담이 커져 지방재정 운용을 더욱 경직시켰다. 국고보조사업 비중도 2006년 이후 지속적으로 확대됐으나 이에 반해 국고보조율은 지속적으로 하락했다. 지자체의 자체재원은 감소했고 지방재정의 자율성은 급격히 악화됐다.¹⁸⁾

17) 국가사업중 복지사업은 지방으로 더 큰 범위로 이양이 진행되고 있어서 지방의 복지예산부담은 가중되고 있는 상태이다.

18) 중부일보, 2014.10.08.일자: <http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=949253>.

라. 행정입법에 의한 자치조직권의 제한

현행 「지방자치법」 제91조는 사무직원의 정수는 조례로 정하고 직원은 지방의회의 의장의 추천에 의해 지방자치단체의 장이 임명한다고 규정하고 같은 법 제92조는 사무처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다고 규정하고 있어 이원적인 인사구조로 인하여 갈등이 발생하고 있다.

의회의 인사권은 각 지방자치단체의 현실적 여건과 상황이 상이함에도 획일적인 기준으로 사전규제를 하고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 등에 관한 규정」(대통령령 제19824호)으로 기구설치의 상한선과 직급책정을 사전에 규정하고 있다.

특히, 인구수라는 단일의 기준을 토대로 기구설치의 상한선을 제한하고 있다. 실국장의 업무범위가 광범위하여 사업수행과 책임관계가 불명확해 질 우려가 있다. 직급 제한에 따른 고위직 인력의 부족으로 대외조정력 약화 및 효율적 인력배치에 한계가 있다. 초과되는 지방행정기구의 신·증설과 정원은 행정자치부장관의 사전승인 후 시행할 수 있다. 따라서 지방의회의 경우도 위의 규정에 따른 인적구성에 있어서 정원제한과 자치조직권의 약화로 이어진다.

마. 현행 법체계상의 제한성

지방의회는 일반적으로 행정기관의 부분으로 보고 있으나, 주민대표성과 의회로서의 입법기능을 인정하여 지방의회에서 제정되는 조례의 경우 법률로서의 성격을 가지는 것으로 인정하는 것이 통상적 견해이다.

그동안 자치입법권을 가진 지방의회를 행정기관으로 보는 다수견해는 지방자치단체를 국가권력의 삼권분립체계에 맞추어 행정부의 기관으로 본 관점과 조례제정권을 행정입법의 일종으로 본 독일의 영향¹⁹⁾이 크다고 볼 수 있다. 최근 「헌법」 제117조 제1항과 제2항에서 규정하는 지방자치단체의 의미는 “단순한 행정주체로서만 보장한 것이 아니라 국가와 같은 지역사단으로서 지방자치단체를 설정하고 국가와 지방자치단체간의 수직적인 권력분립을 규정하고 있다고 보아 지방자치는 국가기능의 일부인 행정권에 대한 수직적인 권력분립에 그치는 것이 아니라 입법권을 포함한 포괄적인 권력주체로서 국가와 수직적인 권력분립관계를 이루는 것으로 보는 견해²⁰⁾와, “지방자치단체가 행정주체의 일종임은 분명하지만, 우리 「헌법」은

19) 김남진, “지방의회의 법적 지위”, 월간고시, 1994년1월호, 104면.

지방자치단체의 고권에 반드시 행정권만을 부여한 것이 아니라 자치적 입법권도 직접 부여하고 있다고 보는 견해²¹⁾가 일반론으로 형성되고 있다.

이러한 수직적 권력분립이론과 자치적 입법권 부여이론을 근거로 지방의회는 행정기관으로서의 성격과 법령의 범위내로 제한되기는 하지만 입법권한을 행사하는 입법기관으로서의 성격을 동시에 가지는 것으로 보고 있다.²²⁾

기관분립형 구조 하에서 의회사무처 공무원의 인사권과 임용권한이 집행기관의 대표인 지방자치단체의 장에게 부여되어 있는 것은 지방의회와 집행기관간 상호불간섭에 의한 견제와 균형 원리에 맞지 않고, 도리어 집행기관에 대한 감시·감사권을 가진 지방의회의 자율성과 독립성만 저해시키는 결과를 가져온다는 것이 기존 연구들의 주요 비판내용이고 실제 현황에 대한 분석에서도 이러한 점을 뒷받침 해주고 있다. 인사운영상 의회사무처 직원중 일반직 사무직원에 대한 인사권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 의회공무원들의 입장에서는 의회보다는 집행기관에 소속감을 갖게 되며 일반행정직과의 인사교류는 의정업무의 특수성을 살리고 전문성을 지속적으로 향상시키는데 한계를 가질 수밖에 없다.

특히, 기준인건비제도를 살펴보면, 지방자치단체의 자치조직권 신장을 위해 도입된 기준인건비제도가 여전히 정원관리, 기구관리에 대한 중앙통제로 인해 자치조직권 강화와는 거리가 있다는 진단을 내리고 있다. 그는 기구관리에 있어 과·담당관의 설치기준을 폐지하였으나 직급별 정원책정기준에 따라야 하기 때문에 별다른 실익이 없고, 오히려 고위직 한시기구와 소속기관을 설치할 경우에 행정자치부장관과 협의하도록 하는 조항을 신설하였기 때문에 자치조직권은 오히려 축소되었다.

바. 검토

1) 기준인건비 제도

가) 연혁

1991년 지방의회의 구성으로 지방자치가 부활된 이후, 1994년에는 표준정원제가 도입되었다. 표준정원제는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」이 정한 일정한 기준의 범위 내에서 지방자치단체가 조례 또는 규칙으로 정하여 시행하도록 한 것이다. 인력 및 기구운영과 관련하여 지방자치단체의

20) 이기우, “지방의회운영의 자율성 향상방안”, 한국행정학회 학술발표논문집, 2009, 1362~1363면.

21) 문상덕, “국가와 지방자치단체 간 입법권 배분”, 제3회 공법학자대회 제4분과 발표집, 2012. 6, 48~51면.

22) 고인석, 앞의 논문, 324면 참조.

자율성을 어느 정도 확보해 주고 지방자치단체간의 인력불균형을 시정하기 위한 조치였다.

지방분권을 통한 지방자치의 강화를 정부의 국정과제로 삼았던 참여정부는 2004년 총액인건비제도의 도입의 계획을 수립하여 기구설치와 정원책정의 자율성을 신장하려고 하였다. 총액인건비제도는 2005년에서 2006년까지 2년간의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면 실시되었다. 2014년 들어 정부는 지방자치단체의 인력 및 조직운영의 자율성을 강화하기 위한 조치로 기준인건비제를 채택하여 실시하기로 하였다.

지방자치단체의 인건비제도는 아래 도표에서 보는바와 같이, 1964년의 개별승인제, 1988년의 기준정원제, 1994년의 표준정원제, 2007년의 총액인건비제, 2014년의 기준인건비제로 변화해 왔다.

시기	1964	1988	1994	2007	2014
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계 법령	「지방자치에 관한임시조치」	「지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정」
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위내에서 조례 또는 규칙으로 정하되 인력 불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

<표 2-2> 자치조직권 관련 제도 변천 과정

총액인건비제도를 통한 지방자치단체의 자치조직권의 확대가 기대되었으나 표준정원제와 다를 바 없다는 비판과 함께 지방자치단체의 만족도가 그리 높지 못하자 행정자치부는 이의 개선을 위해 기준인건비제를 도입하기로 결정하였다. 기준인건비제는 주무부처인 행정자치부에서 제시하는 기준인건비에 따라 지방자치단체가 자율적으로 정원을 운영할 수 있고 총정원관리는 폐지된다. 이에 따라 각 지방자치단체는 지역별 여건과 특정 행정수요에 맞게 조직을 운영할 수 있도록 정원관리의 자율성이 대폭 확대될 것을 기대하고 있다. 또한 지방자치단체가 복지, 안전 및 지역별 특수성을 고려하여 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율범위를 1~3% 허용하고 있다. 추가적으로 허용되는 1~3%의 자율범위는 지방

자치단체별 재정여건에 따라 결정되며 추가적인 경비는 지방자치단체가 부담하도록 하여 자율성과 함께 책임성을 높이도록 하였다.

위와 같은 내용을 골자로 하는 기준인건비제는 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」의 일부내용을 개정하여 2014년 1월 2일 입법예고된 후, 2월 26일 국무회의를 통과하고 3월 5일 공포됨으로써 확정되었다, 이로써 2014년 3월부터 기준인건비제가 총액인건비제도를 대신해서 새로운 제도로 도입되었다. 그러나 이에 대한 우려와 기대가 있는 것도 사실이다. 기준인건비 범위 내에서 자율적으로 정원을 관리하되 재정여건에 따라 인력운영의 탄력성을 부여하겠다는 기준인건비제는 이름만 바꾼 총원인건비제로, 재정이 열악한 지방자치단체에 대해서는 그 실효성이 부족하다는 주장도 있다. 행정자치부가 기준인건비 자율범위를 산정하여 통보한 결과를 보면 추가 자율범위가 허용된 지방자치단체는 수도권 지역에 소재한 지방자치단체가 대부분을 차지하고 있다. 2%의 추가 자율범위를 인정받은 지방자치단체는 광역과 기초를 합하여 14곳인데 울산광역시를 제외하고는 모두 수도권소재 지방자치단체이다.²³⁾ 그리고 1%의 추가 자율범위를 인정받은 광역과 기초를 합하여 17곳인데 대전광역시, 부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군의 제외하고는 모두 수도권 소재 지방자치단체이다.²⁴⁾

나) 문제점

우리나라 지방자치단체의 자치조직권 변화과정을 살펴보면, 통제형에서 신축형으로 변화하여 왔음을 알 수 있다. 즉 1987년까지 시행되었던 개별승인제는 철저한 중앙정부의 통제 내지는 중앙집권의 방식이다. 중앙정부의 조정을 통한 통합이 강조되고 전체적인 효율성이 강조되었던 통제형 방식으로 운영되었다는 것이다. 1988년에 도입된 기준정원제는 통제를 근간으로 한 신축성의 강화로 볼 수 있다. 1994년도에 도입된 표준정원제는 기준정원제 보다는 신축형으로 약간 더 이행된 형태로 볼 수 있다. 그러나 표준정원제도 여전히 주요 기구설치에 대한 통제권은 여전히 가지고 있었으며 지방의회나 주민에 의한 통제도 미약했던 점에서 통제형을 벗어나지 못한 것으로 해석된다. 2007년에 전면적으로 도입된 총액인건비제도는 우리나라 지방자치단체의 자치조직권 신장을 가져온 제도로 평가되어 왔다. 기구설치기준 등

23) 2%의 추가 자율범위를 인정받은 지방자치단체는 광역과 기초를 합하여 14곳(서울특별시, 울산광역시, 경기도, 경기 수원시, 경기 성남시, 경기 용인시, 경기 회성시, 경기 고양시, 경기 과천시, 서울 종로구, 서울 중구, 서울 서초구, 서울 강남구, 서울 송파구)이다.

24) 1%의 추가 자율범위를 인정받은 지방자치단체는 광역과 기초를 합하여 17곳(인천광역시, 대전광역시, 경기 부천시, 경기 안산시, 경기 안양시, 경기 평택시, 경기 광명시, 경기 군포시, 경기 광주시, 경기 김포시, 경기 오산시, 부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군, 서울 용산구, 서울 영등포구, 인천 중구)이다.

의 설정을 통해 중앙정부가 기본적인 통제권을 행사하고 있으나 지방자치단체의 자율성을 존중하는 방향으로 이행하여 왔다고 볼 수 있다. 모형을 기준으로 보면 신축형에 무게중심이 실려 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 지금까지의 이러한 제도적 변화로는 지방자치단체의 자치조직권 강화라는 근본적인 문제가 결코 해소되기 힘들다. 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권을 중앙정부가 대통령령으로 그 기준을 설정해서 통제하는 한 자치조직권을 둘러싼 중앙과 지방간의 논란은 해소되기 어렵다. 참여정부가 지방분권정책의 일환으로 총액인건비제의 도입을 통해 지방자치단체의 자치조직권의 신장에 획기적인 변화를 가져올 것으로 기대하였으나, 지방자치단체의 반응은 그리 만족스럽지 못한 것으로 나타났다. 그리하여 여전히 지방자치단체와 지방의회의 자치조직권 강화요구는 끊이지 않고 있다. 2014년 3월부터 도입되는 기준인건비제도 이러한 요구에 대한 대응이라고 볼 수 있으나 자치조직권이 강화되고 보장되어야 한다는 주장은 여전히 지속될 것으로 보인다. 제18대와 제19대에 지방의회의 인사와 정원에 관한 지방자치법 일부개정법률안이 계류되었으나,²⁵⁾ 당시 정부는 지방의회의 인사권 독립은 지방자치의 틀이 바뀌는 문제이므로 지방자치단체의 의견수렴 및 관련제도 전반에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였고 결국 임기만료로 폐기되었다.

총액인건비제든 기준인건비제이든 기구설치의 자율권과 정원관리권에 대한 자율권을 부여하는 것을 골자로 한다. 종래의 총액인건비제도가 조직자치권을 제한하는 것이 아니고 기구설치, 직급 등에 대한 규제가 자치권을 제한하는 것이다. 지방자치, 지방분권이 강화되고 지역주민의 삶에 보다 적극적으로 다가가는 행정서비스가 이루어지기 위해서는 지방의 특수성과 권한이 강화되고 민주성의 이념이 지향되는 자율형으로 이행할 수 있도록 획기적인 제도변화가 필요하다.

2) 기구 설치권

지방자치단체의 자치조직권에 관련한 조항은 「헌법」 제118조 2항에서 “지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정에 근거해서 지방자치법 및 시행령 등의 각종 법령에서 지방자치단체의 기구설치에 관한 세부적인 사항을 다루고 있다. 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 행정기구에 관한 사항을 제112조에서 기본적인 내용을 명시하고 있다. 제112조 1항에서는 지방자치단체가 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두는 것을 명시하고 있으며, 제2항에서는

25) 국회 행정안전위원회 수석전문위원, 지방자치법 일부개정법률안 검토보고서, 2013.2. 24면.

행정기구의 설치에 대한 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 것으로 명시하고 있다. 제113조에서는 지방자치단체가 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 경우 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관 등 직속기관을 설치할 수 있도록 하고 있다. 사업소(제114조), 출장소(제115조), 합의제행정기관(제116조)에 대해서도 직속기관과 같은 내용으로 규정하고 있다.

지방자치단체의 기구설치권과 관련한 자율성의 범위를 제한하고 있는 법령은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 지방자치단체가 기구설치와 관련한 조례를 정할 수 있는 범위는 지방자치법과 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체가 자치조직권을 운영하는 과정에서 실질적인 제한을 받고 있는 것은 지방자치법이라기 보다는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 이 규정에 지방자치단체의 행정기구 설치기준의 상한선이 설정되어 있기 때문에 이 상한선내에서만 조례로 제정할 수 있다.

기초자치단체인 시군구에 설치할 수 있는 행정기구에 대해서도 상한선을 설치하여 일정한 제한을 가하고 있다. 기초자치단체인 시군구 본청의 실국이나 과 담당관과 자치구가 아닌 구의 과담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으나, 설치할 수 있는 기구의 수 즉, 설치기준을 지방자치단체의 인구규모에 따라 상한선을 명시하고 있다. 인구 이외의 지역특수성에 따른 요소들이 감안되어야 함에도 불구하고, 이 상한선의 범위 내에서 조례로 정할 수 있기 때문에 사실상 지방자치단체들은 기구설치의 자율성을 상당히 제약받고 있는 실정이다.

광역자치단체와 기초자치단체에 설치할 수 있는 행정기구의 수를 제한하고 있을 뿐 아니라 기구설치의 일반적 요건을 구체적으로 명시하고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조에서 기구설치의 일반요건을 명시하고 있는데, 그 규정내용이 매우 구체적이다. 예컨대 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치하도록 하고 있다. 그리고 국 이외의 실본부는 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에만 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이 밖에 과로서 성립할 수 있기 위해서는 12명 이상의 정원이 필요한 업무량을 있어야 한다는 규정 등 매우 구체적이고 세세한 가이드라인을 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 가이드라인의 구체적인 설정은 이 기구 및 인력관리에 있어 전국적인 차원에서의 통일성과 형평성의 유지하기 위한 것으로 판단된다.

3) 정원 관리권

정원관리는 지방자치단체가 업무를 수행하기 위해 필요한 적정인력을 과부족 없이 배치하고, 한편으로는 인원의 불필요한 팽창을 규제하고 재정적인 부담을 줄이기 위한 조직관리제도이다. 정원관리제도는 공무원의 정원산정, 공무원의 증원 등에 대한 통제기능을 가지고 있다. 우리나라 지방자치단체의 정원관리는 「지방자치법」 제112조의 규정에 근거하여 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 정원관리에 관한 사항 이외의 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련에 관하여는 따로 법률로 정하도록 되어 있는데, 이러한 사항을 규정하고 있는 것이 지방공무원법이다.

지방자치단체의 정원관리에 관한 내용은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 자세하게 명시되어 있다. 먼저 지방자치단체의 장은 조직 간의 균형 있고 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원 종류별 정원책정 기준에 따라 정원을 책정하여야 하고, 공무원종류별 정원 책정기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(규정 제24조). 그리고 이 규정에서는 정원책정의 일반기준을 제시하고 있다(규정 제22조). 정원은 정원의 관리기관별 직급을 정하여 책정하되, 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정해야 한다. 그리고 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정해야 한다. 지방자치단체 내에서 정원의 관리기관은 시·도의 경우는 본청, 의회사무처, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청으로 구분되어 있고, 시·군·구의 경우는 본청, 의회사무국(사무과), 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 자치구가 아닌 구, 읍면동과 그 출장소로 구분되어 있다(규정 제22조 2항).

2014년부터 기준인건비제도를 도입하여, 지방자치단체는 기구와 정원을 기준 인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영해야 한다고 명시해두고 있다.

기준인건비제의 운영을 위하여 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위(자율범위)를 함께 통보할 수 있도록 하였다. 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준 인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정자치부장관이 정하는 바에 따르도록 명시하고 있다.

한편 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조 및 보좌기관의 직급기준과 시·군·구 본청에 두는 실장·국장·담당관과 과장 등 보조 및 보좌기관 등의 직급기준을 규정에 명시하여 지방자치단체가 이에 따르도록 하고 있다. 다시 말해 지방자치단체에 설치한 행정기구 부서장의 직급기준을 대통령령으로 명시하여 지방자치단체가 자율적으로 정할 수 없도록 되어 있다.

4. 지방분권화와 자치조직권 확대의 필요성

가. 사무배분의 원칙과 기준 재정립

중앙과 지방간의 사무배분에 관한 분쟁을 발생할 여지가 있기 때문에 합리적 사무배분을 확립하기 위해서는 사무배분에 관한 원칙과 기준을 정할 필요가 있다.

「지방자치법」이나 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 규정한 사무배분원칙이나 기준이 모호하여 국가사무인지 자치사무인지 혹은 광역자치사무인지 기초자치사무인지가 불명확하여 그 책임관할에 문제가 발생한다.

나. 지방자치법상 사무배분의 원칙을 명확히 규정

지방사무는 원칙적으로 주민에게 가까운 기초지방자치단체가 담당하도록 하고, 처리하지 못하는 사무는 광역자치단체가, 또 지방사무로 보는 것이 타당하지 않을 경우에는 국가에서 처리하도록 하는 보충성의 원칙이 실현이 필요하다.

우리의 경우는 중앙집권적 권력구조상 상당히 미약한 수준에서 지방자치의 자율권을 가지고 있다. 이에 수반하여 지방의회의 권한은 제한적이며 중앙정부주도의 정책집행과 예산집행에 지방자치단체가 기댈 수밖에 없는 구조로 자치조직권의 확대 또한 한계에 부딪칠 수밖에 없는 환경이다. 이러한 상황에서 지방의회의 지위 또한 자치단체 집행부의 조직에 머물다 보니, 사무영역의 축소로 이어져 온 것이 사실이다. 독일과 미국의 경우 지방의회의 권한행사에서 중앙정부와 지방정부의 관계 대등하게 설정함으로써 합리적 자치권의 보장과 입법과정에서의 주민의 참여가 실질적으로 보장되어 지방자치의 효율성이 더 크게 나타나는 것이 특징이다.²⁶⁾

다. 국회의 지속적인 입법시도

26) 고인석, 앞의 논문, 333면.

지방의회의 자치조직권에 관한 문제를 해결하기 위한 입법적 시도는 제18대 국회와 제19대 국회를 거쳐 제20대 국회에서도 이어지고 있다. 2012. 9. 6. 정청래의원이 대표발의한 안과 유대운의원이 2012. 10. 24. 대표발의한 안과 문병호의원이 2012. 11. 16. 대표발의한 안과 이상민의원이 2012. 12. 7. 대표발의한 안 등과 제20대의 추미애의원 대표발의안으로 이어져 왔다.

정청래의원안은 지방의회의 인사권 독립에 대한 내용으로, 의회 사무직원 전부에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써 인사권 독립을 통해 의정활동의 책임성과 전문성을 확보하고 지방의회가 집행부를 견제·감시하는 데 기여하기 위하여 지방의회 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 하고(안 제91조제1항). 이는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조27)의 “국가 및 지방자치단체는 지방의회 의장이 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련”하도록 하는 규정에도 부합한다는 것이다.28)

유대운의원안은 풀뿌리 민주주의인 지방자치가 구현되기 위해서는 지방행정의 자율성이 보장되어야 하나, 현재 지방자치단체의 행정기구 설치와 공무원의 정원 등은 대통령령(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)으로 규정되어 있어 지방자치단체 조직구성의 자율성이 극히 제한됨으로써 지역특성에 맞는 탄력적인 조직운영이 불가능한 실정이므로 대통령령에 규정된 행정기구와 공무원의 정원 등을 그 지방자치단체의 조례에 정하도록 함으로써 지역 특성에 맞는 지방자치가 이루어지도록 하려는 것이다.(안 제112조제2항·제3항)

문병호의원안은 지방의회의 사무직원을 지방의회의 의장의 추천으로 그 지방자치단체의 장이 임명하는 것은 견제와 균형의 원칙에 반하므로 지방의회 사무직원의 임명권을 지방의회의 의장이 행사하도록 하여 지방의회의 효율적인 업무 수행을 도모하려는 것이다.(안 제91조) 이상민의원안도 지방의회와 지방자치단체와의 관계에 있어서 지방의회 사무국에 대한 임명권이 지방자치단체의 장에게 있어 지방의회의 의장이 지방의회 사무직원에 대한 실질적인 인사권을 행사할 수 없기 때문에 지방의회의 자율

27) 제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례 제정범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회위원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 지방의회위원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

28) 국회 행정안전위원회 수석전문위원, 지방자치법 일부개정법률안 검토보고서, 2012.11. 11~12면.

성과 전문성이 부족하고, 이로 인해 지방의회의 독립성이 지켜지지 않고, 사실상 의회사무국의 예산 및 행정, 인사권이 지방자치단체에 의해 행사되고 있어 지방의회가 지방자치단체의 예속적 기관 성격이 짙어 지방의회의 독립성을 보장할 필요성이 있으므로 지방의회의 인사권을 의회 의장이 행사 할 수 있도록 하고, 의회사무국 직원의 원활한 인력교류를 위하여 광역시도의회에 지방의회인사교류협의회를 두어 지방자치단체간 인사교류가 이루어지도록 하기 위한 것이다(안 제90조의2, 제91조제2항부터 제4항까지).

이에 대한 검토의견은 다음과 같이 비슷하다. 정청래의원안에 대하여 지방의회 직원의 임면권을 단체장이 아닌 지방의회 의장에게 부여하도록 하자는 다수의 「지방자치법」 개정안이 제18대 국회 제305회(임시회) 제1차 법안심사소위원회(12. 2. 7)에서 논의되었으나 논의가 완료되지 못하고 18대 국회 임기 말 폐기되었고, 당시 정부는 지방의회의 인사권 독립은 지방자치의 틀이 바뀌는 문제이므로 지방자치단체의 의견수렴 및 관련제도 전반에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시한 것을 지적하고 있다. 결국 종합적 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 유대운 의원안에 대해서도 그 취지를 인정하나 개정안에 따라 지방자치단체에 조직 및 인력운용 상 자율성을 부여하는 경우 과도한 고위직 확대에 의한 지방재정악화의 우려가 제기되고 있는바 이에 대한 검토가 필요하며, 개정안에 대한 국민적 공감대형성 여부, 보통교부세 제도, 공무원연금 관리체계 개선방안 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정하여야 할 것이란 검토의견을 제시하고 있다.²⁹⁾ 문병호의원안과 이상민의원안에 대하여 실질적으로 지방자치단체의 장이 지방의회의 사무직원에 대한 임명권을 행사하는 것은, 집행기관을 견제해야 하는 지방의회의 독립성을 저해하고, 임명권을 가지고 있는 집행부에 대한 지방의회의 견제 및 비판지원기능 수행을 어렵게 하며, 집행부와 의 순환보직 개념에 의한 인사로 인해 업무의 연속성 및 전문성이 저하될 수 있으므로 공통적으로 의회 사무직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써 인사권 독립을 통해 의정활동의 책임성과 전문성을 확보하고 지방의회가 집행부를 효과적으로 견제할 수 있도록 하려는 취지로서 타당하다고 하였다. 그러나 두 개정안과 같이 지방의회 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에게 부여하는 방안에 대해서는 지방자치단체장과 지방의회에서 서로 다른 의견을 개진³⁰⁾하고 있으므로 지방자치단체, 학계, 관련 전문가 등의 충분한 의견수렴이 필요하고, 또한, 사무직원의 수가 소수인 지방의회의 경우 사무직원의 승진기회 제약 및 사기저하, 인사운영상 비효율성 발생 등이 우려되므로 이러한 측면에 대한 면밀한 제도 설계가 필요하

29) 국회 행정안전위원회 수석전문위원, 지방자치법 일부개정법률안 검토보고서, 2013.2. 13~14면.

30) 지방의회 의장에게 사무직원 임명권을 부여하는 방안에 대하여 전국 시장·군수·구청장협의회는 반대의견을, 전국 시도의회 의장협의회 및 전국 시군자치구의회의장협의회는 찬성의견을 제시하고 있음.

다고 의견을 제시하였다.³¹⁾

제19대의 개정안들이 임기만료로 폐기되자 20대 국회에서도 2016. 7. 14. 추미애 의원이 대표발의하였고 그 다음날 국회안전행정위원회에 회부되었다. 제안이유는 1991년 지방자치제도가 처음 실시된 이후 중앙권한이 지속적으로 지방으로 이양되면서 지방자치제도의 기본인 지방분권은 상당 수준 이루어지고 지방의회의 역할이 증대되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 취약하여 집행부와 의회 상호간에 견제와 균형이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

지방의회 사무직원의 임명권을 지방자치단체의 장이 가지고 있어 사무직원이 소신있게 의회에 대한 지원 역할을 하는 데 한계가 있으므로 시·도의회에 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 두도록 하고, 지방의회 소속 직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써, 지방의회의 견제와 감시 기능을 강화하려는 것이다. 주요내용은 ① 시·도의회위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함(안 제33조의2 신설). ② 지방의회 인사의 독립성을 강화하기 위하여 지방의회에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회의 의장에게 부여함(안 제91조제1항). ③ 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 함(안 제92조의2제1항 신설). ④ 지방자치제도의 발전과 관련 공무원의 전문성 확보를 위하여 지방자치단체의 의회와 집행기관 소속 직원의 상호 인사교류를 할 수 있도록 함(안 제92조의2제2항 신설) 등이다. 관련 법률안인 지방공무원법 일부개정법률안과 지방공무원교육훈련법 일부개정법률안과 함께 발의되었다.

제18대와 제19대 국회에서 다수의 개정안이 나왔고 20대 국회에서도 유사한 내용의 개정안이 관련 법률안인 지방공무원법 일부개정법률안과 지방공무원교육훈련법 일부개정법률안과 함께 발의되었으므로 복잡한 문제라는 이유로 계속 미룰 수는 없다고 할 것이다. 이제 주민의 지방자치욕구의 상승에 상응하는 지방의회의 기능회복을 위한 지방의회의 자치조직권의 강화를 위한 본격적인 논의를 해나가야 할 시점이다. 지방의회의 인사권 독립의 필요성은 지방의회의 존재목적에 충실한 것이므로 이를 회피할 이유는 없다고 할 것이다.

31)국회 행정안전위원회 수석전문위원, 지방자치법 일부개정법률안 검토보고서, 2013.2. 26~27면.

Ⅲ. 지방의회 자치조직권의 제한과 훼손 사례 분석

1. 자치조직권 제한근거로서의 헌법과 법률에 대한 검토

「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고, 「지방자치법」 제22조는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있다. 따라서 국가의 법질서 내의 규범인 조례는 기본적으로 상위 규범을 위반해서 안 되고, 해당 지방자치단체에 관한 사항만을 규율하여야 한다. 지방자치단체가 조례를 통하여 사무를 정하고 자치조직을 구성할 수 있지만, 그 범위가 문제될 수 있다. 여기서는 조례를 통하여 어떻게 자치조직을 구성할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

가. 조례제정권의 내용적 범위

조례로 정할 수 있는 사항이 무엇인가 하는 점은 지방자치단체의 권한과 밀접한 관계가 있다. 이와 관련하여 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 하고 있다. 한편 「지방자치법」 제9조 제2항은 지방자치단체의 사무에 관하여 예시하고 있는데, ① 지방자치단체의 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, ④ 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등을 들고 있다.

1) 자치사무와 단체위임사무

「헌법」 제117조 제1항에 근거한 「지방자치법」 제22조 본문은 조례제정권에 대한 일반적 수권조항에 해당한다고 볼 수 있는데, 「지방자치법」 제22조 본문은 지방자치단체는 ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 조례제정권의 대상은 원칙적으로 지방자치단체의 소관 사무범위인 자치사무와 단체위임사무에 한정되며, 기관위임사무에 대해서는 조례를 제정할 수 없다. 기관위임사무는 관련 법령에 의해 해당 지방자치단체의 기관에 위임된 국가 또는 타 지방자치단체(보통 상위 지방자치단체로부터의 위임)의 위임사무이므로 원칙적으로 자치사

무가 아니기 때문에 조례를 제정할 수 없는 것이다. 그러나 기관위임사무라고 하더라도 법령에서 구체적으로 위임을 한 사항에 대해서는 조례를 제정할 수 있음은 당연하다.³²⁾

지방자치법상 지방자치단체의 사무에 관한 규정인 제9조 제2항은 예시규정이기 때문에 이 외에도 지방자치단체의 사무는 있을 수가 있고, 그 경계가 불분명한 경우가 있을 수 있다.

지방자치단체는 ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있으며, 지방자치단체는 그 관할구역에 속하는 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리할 수 있다는 점에서, 조례제정의 대상은 원칙적으로 지방자치단체의 소관사무범위를 넘을 수 없다. 따라서 조례제정의 대상은 자치사무와 단체위임사무이며, 기관위임사무는 본질상 조례로 규율할 수 없으나, 개별법령이 기관위임사무를 조례로 규율하도록 위임한 경우에는 예외적으로 조례의 제정대상이 된다. 논리적으로는 단체위임사무는 본질상 국가사무이므로 조례의 제정대상으로 하는 것은 문제가 있을 수 있으나, 단체위임사무는 실제적으로 자치사무와 마찬가지로 지방자치단체의 자율적인 처리가 어느 정도로 인정되는 사무이므로 「지방자치법」 제22조는 자치사무 및 단체위임사무에 대하여 조례의 의한 규율을 일반적으로 수권하고 있다.³³⁾

이와 관련하여 대법원은 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제22조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있으나 이 때 사무란 지방자치법 제9조 제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체위임사무에 한한다고 하고 있다. 따라서 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다 할 것이고, 다만 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관하여 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 위임조례를 정할 수 있다고 하면서, 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다고 하였다.³⁴⁾

32) 최우용, 자치입법권의 현실 및 과제-자치입법권 확충 방안을 중심으로-, 국가법연구 제11권 제2호, 2015. 8. 32면.

33) 조성규, 조례제정권의 범위와 한계 -대법원 1995. 12. 22. 선고 95추32 판결-, 행정판례평선, 박영사, 2011, 981면.

또한 대법원은 지방자치법은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 할 수 없다고 하였다.³⁵⁾ 대법원은 상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 한다면서, 하위법규인 조례로는 지방자치단체의 장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다고 하였다.³⁶⁾

지방자치법령은 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 대표자로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는 데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가지도록 하는 반면 지방의회로 하여금 지방자치단체의 장의 행정기구의 설치권한을 견제하도록 하기 위하여 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구의 축소, 통폐합의 권한을 가지는 것으로 하고 있으므로, 지방의회의원이 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 아니한다.³⁷⁾

2) 당해 지방자치단체의 사무

지방자치단체가 처리하는 사무에는 위임사무와 자치사무가 있다. 자치사무란 당해 지방자치단체의 존립을 위한 사무 및 주민의 복리를 증진시키기 위하여 행하는 사무 등과 같이 지방자치단체의 본래의 사무를 말하는 것으로써, 고유사무라고도 한다. 자주적인 조례제정이 허용되는 것은 이 자치사무에 한정된다. 아울러 지방자치법 제22조가 말하는 ‘그’ 사무는 당해 지방자치단체의 당해 사무를 말하는 것으로 해석되어야 할 것이므로 각 지방자치단체는 자기의 사무에 관해서만 조례를 제정할 수 있고 다른 지방자치단체의 사무에 관하여는 제정할 수 없다. 그리고 이런 기준은

34) 대판 2014. 2. 27. 2012추145; 대판 2004. 6. 11. 2004추34.

35) 대판 2007. 2. 9. 2006추45.

36) 대판 2013. 9. 27. 2012추169.

37) 대판 2005. 8. 19. 2005추48.

상하의 관계에 있는 지방자치단체 간에도 적용되어야 할 것으로 생각된다. 따라서 상급의 지방자치단체도 하급지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 없다고 해야 한다.³⁸⁾

3) 국가사무 제외

조례는 지방자치단체의 사무에 한정하여 규율하여야 하므로 국가사무는 원칙적으로 조례로 규율할 수 없다. 지방자치법 제11조는 ① 외교·국방·사법(司法)·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ② 물가정책·금융정책·수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤ 근로기준·측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥ 우편·철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 국가사무로 규정하고 있다.

국가사무는 전 국민에게 영향을 미치고 국가가 통일적이고 획일적인 규율이 필요하므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로 제정할 수 없다고 보아야 할 것이다.

지방자치법 제9조 제2항과 관련하여 서로 중복되는 사항이 있을 수도 있고, 지방자치법 제11조의 국가사무도 해석에 따라 불명확할 수 있으므로 국가사무와 지방자치단체의 사무를 명확히 구분하기 어려운 점이 있을 수 있다.

나. 조례의 형식적 범위

1) 헌법 제117조 제1항의 ‘법령의 범위 안에서’의 의미

가) ‘법령’의 의미

「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하여 조례에 대한 법령의 우위를 규정하고 있다. 여기서 말하는 법령에 국회가 제정한 법률이 포함되는 것은 당연하나, 행정부가 제정한 행정

38) 박찬주, 조례제정권의 근거와 범위, 법학 제50권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2009, 493면.

입법도 포함되는가 여부와 행정입법이 포함된다고 보는 경우에는 과연 그것이 합리적인가 하는 것이 문제된다.

이와 관련하여 헌법재판소는 「헌법」 제117조 제1항에서 규정하고 있는 ‘법령’에 법률 이외에 「헌법」 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, 법령의 직접적인 위임에 따라 수립행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정 형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 보아야 한다고 하면서 「헌법」 제117조 제1항에서 규정하는 ‘법령’에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함된다고 하였다.³⁹⁾ 따라서 법규명령이 아닌 단순한 행정규칙에 의하여 정하여지는 것은 이에 포함되지 않는다고 해석된다.

그렇다면 「지방자치법」 제2조에서 말하는 ‘법령’도 법률과 대통령령, 총리령 부령뿐만 아니라 법규명령으로 기능하는 행정규칙까지도 포함된다고 할 것이다.

법령에 위반되는 조례로는 ① 국가의 법령이 일정한 기준을 만들어 규제하고 있는 경우에 국가의 법령과 동일한 목적으로 동일사항에 대하여 국가의 법령보다 강한 형태의 규제를 하는 조례, ② 같은 경우에 동일사항에 관하여 국가법령보다 고차의 기준을 부과하는 조례, ③ 법률에 특별한 위임이 있는 경우에 그 위임의 한계를 초월하는 조례, ④ 법률이 세목의 보충적 규정을 두고 대통령령·총리령·부령 등이 이를 받아 지정하는 경우 그 지정에 반하는 사항을 규율하는 조례, ⑤ 기관위임사무에 대해 제정한 조례 등을 들 수 있다.⁴⁰⁾

나) 법령의 ‘범위 안에서’의 의미

조례를 법령의 범위 안에서 규정하여야 한다는 의미에 대하여 대법원은 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 가리킨다고 보고 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다고 하고 있다.⁴¹⁾ 그러나 조례가 법령에 위반하는지 여부는 법령과 조례 각각의 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 둘 사이에 모순, 저촉이 있는지의 여부에 따라서 개별적·구체적으로 판단하여야 한다.⁴²⁾

39) 헌재 2002. 10. 31. 2001헌라1.

40) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2016, 666면

41) 대판 2002. 4. 26. 2002추23.

42) 대판 2008. 6. 12. 2007추42.

그러나 명령과 관련하여 조례를 제정함에 있어서 ‘명령의 범위 안에서’ 하도록 하는 것에 대하여, 민주적 정당성의 크기의 관점에서 문제를 제기하면서, 주민들의 선거에 의하여 선출된 지방의원들로 구성된 지방의회가 제정한 조례가 행정기관이 제정한 행정입법보다도 하위에 위치하게 하는 것은 민주주의 원칙에 반하는 것이라고 하는 견해⁴³⁾가 있고, 지방의회는 헌법에 의한 직접적인 입법기관이라는 전제하에 지방의회의 자치입법권에는 행정부의 위임입법권과는 질적으로 다른 차원의 자주적인 입법권성이 인정되어야 한다고 하면서, 지방자치단체의 자치입법권은 오로지 법률에 의해서만 제한될 수 있다고 하는 견해⁴⁴⁾도 있다. 따라서 이를 ‘법률에 위반되지 아니하는 범위에서’로 개정하자는 견해가 있다.⁴⁵⁾

그러나 명령 중 대통령의 경우 현재 국민들의 직접선거로 선출되므로 민주적 정당성이 없다고 할 수 없다. 따라서 민주적 정당성을 기준으로 하여 판단하기에도 무리가 있다. 법령에는 대통령령뿐 아니라 부령 등 하위명령을 통하여 자치입법권을 제한할 수 있는 것에 대한 문제를 제기할 수 있으나, 대통령령이든 부령이든 헌법에 의하여 인정되고 있으므로 민주적 정당성을 이유로 차별하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 다만 대통령령과 부령 내지 총리령의 제정절차와 심의 내용 등의 차이를 감안하여 지방자치단체의 조례의 특성을 존중하는 방법으로 양자를 구별할 수 있을 것이다.

지방분권을 강조하기 위해서는 ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법률의 범위 안에서’로 개정할 필요가 있다는 견해는 지방자치제도의 본질에 따라 지역에 관한 사항은 가능하면 조례로 규정할 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 연방국가도 아닌 우리나라에서는 전국적인 통일된 정책실행이 필요한데 이를 위하여 법률로만 규정한다는 것은 현실적으로 어려울 것이고, 또한 이를 위해서는 헌법을 개정하여야 한다. 헌법개정이 용이하지 않다는 전제하에, 현행 법제 안에서 지방자치단체의 자치입법권을 충분히 보장할 수 있도록 행정부가 법규명령으로 제한하는 것을 최대한 자제하여야 한다. 이러한 입장에서 현행 헌법의 법제적 틀 안에서도 일부 기본적인 원칙의 보완이 함께 이루어진다면 지방자치제도의 효과적인 보완이 가능하다고 보는 견해도 있다.⁴⁶⁾

다) 소결

43) 김영천, 한국에 있어서의 지방자치의 헌법적 기초, 지방자치법연구 제4호, 2002, 19면.

44) 최봉석, 지방자치의 보장을 위한 헌법개정 과제, 선진화정책 연구 제1집 제2호, 2008, 30면.

45) 최우용, 지방자치의 관점에서 본 헌법개정, 지방자치법연구 제8권 제3호, 2008, 191면.

46) 허진성, 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구, 공법학연구 제16권 제2호, 2015. 5, 21면.

법률은 조례보다 우월적인 규범력을 가지므로, 각 지방자치단체의 특성을 감안한 조례가 제정될 수 있도록 법률에서 법규명령을 거치지 않고 조례에서 규정되도록 위임하는 방법도 있을 수 있다. 그러기 위해서는 법률에서 조례의 제정범위나 한계에 관한 사항을 충분히 규정해야 할 것이다. 그러다보면 신중하고 구체적인 입법으로 인한 입법의 지연과 실기 등 부작용도 발생할 것이다. 현대 전자정보국가지대의 발전과 변화를 감안한 충분한 국민적 합의 도출과 국회 및 행정부의 인식의 변화도 필요하다. 현재의 상황에서도 지방자치단체나 지방의회의 자치조직권을 제한하는 대통령령의 완화시킨다면 웬만한 문제는 해결될 수 있다. 대통령령의 개정 대신 근거 법률을 개정하려는 시도는 개정안발의 의원들이 행정부의 대통령령의 내용을 받아들일 수 없다는 것이다.

2) 지방자치법 제22조 단서의 위헌성

「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 “법령의 범위 안에서” 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. 이에 대하여 「헌법」 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 규정하고 있어 「지방자치법」 제22조 단서 내용이 「헌법」 제117조 제1항이 위반되는 지 여부와 관련하여 논란이 있다.⁴⁷⁾

가) 위헌설

위헌설에 따르면 「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무에 관해서는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정하면 되는 것으로 법령에 위반되지 않는 한 법률의 위임없이도 조례를 제정할 수 있다는 것이다. 그러나 「지방자치법」 제22조 단서는 지방자치단체의 사무에 있어서도 주민의 권리제한 등에 관한 사항에 관하여는 법률의 위임이 있어야 조례가 제정될 수 있다는 것을 규정한 것으로 헌법에서 정하지 않은 사항을 추가적으로 제한하였으므로 헌법에 위반된다는 것이다.⁴⁸⁾

이러한 견해와 더불어 자치권을 보장하고 있는 헌법의 정신, 조례 역시 민선에 의해 선출된 지방의원으로 구성된 지방의회에서 제정되는 규범으로 민주적 정당성을

47) 전학선, 위임명령의 위임범위 일탈에 대한 통제기준 모색연구, 유럽헌법연구 제5호, 2009. 6, 195면.

48) 박윤훈·정형근, 최신행정법강의(하), 박영사, 2009, 131면.

가진다는 점, 지방행정의 복잡화·다기화(多岐化), 지방분권의 진행으로 인한 국가사무의 자치사무화로의 움직임 등 지방행정 수요의 변화와 지방분권의 시대적 요청에 부응하기 위해서는 최소한 단서 조항의 개정은 있어야 한다는 견해도 있다.⁴⁹⁾ 「지방자치법」 제22조 단서조항을 삭제하자는 견해⁵⁰⁾도 위헌설에 포함될 수 있다.

나) 합헌설

합헌설에 따르면 지방자치단체의 조례제정권은 「헌법」 제117조 제1항에서 일반적으로 부여되어 있는 것으로서, 조례는 민주적으로 구성된 지방의회에 의하여 제정된 것이라는 점에서 행정입법보다는 오히려 법률에 가까운 성질을 가지므로 국민의 전체의사의 표현으로서의 법률과 제한적 지역단체 주민의 의사표현인 조례와의 사이에는 그 민주적 정당성에 있어 차이를 인정할 수밖에 없다는 것이다. 그러한 점에서는 기본권 기타 국민의 자유나 권리의 제한적 규율은 전국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 이를 할 수 있다고 한다. 따라서 「지방자치법」 제22조 단서는 법률유보원칙과의 관계에서 구체화되는 헌법 제117조 제1항의 내용을 확인하는데 그치는 것이어서 위헌성문제는 없다고 보고 있다.⁵¹⁾

또한 합헌설에서도 입법정책적인 문제로 해결하는 견해에 의하면, “① 「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있지만, 원칙을 정한 것에 불과하며 ‘법령의 범위 안에서’, 즉 ‘법령에 위반하지 않는 한’ 자치입법권이 절대적으로 보장된다는 것을 규정한 것은 아니며 자치입법권의 구체적인 범위는 헌법의 범위 안에서 법률로 구체화되는 것이다. 다만 자치입법권의 범위와 한계를 정함에 있어서 법률은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있는 헌법에 위반하면 안된다. 그런데 「지방자치법」 제22조 단서는 헌법이 보장한 자치입법권을 본질적으로 제한하는 것은 아니다. ② 국민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 법률의 위임에 의해 제정하도록 할 것인지 여부는 입법정책에 속하는 것으로 보아야 한다. 따라서 일본의 경우와 같이 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례도 법률의 위임 없이 제정될 수 있는 것으로 규정하여도 헌법에 반하는 것은 아니다. ③ 「헌법」 제73조 제2항이 국민의 기본권의 제한은 법률로 정하도록 하고 있지만, 「헌법」 제37조 제2항을 지방자치와 자치입법권을 인정한 제117조의 규정과 조화롭게 해

49) 최우용, 자치입법권의 현실 및 과제-자치입법권 확충 방안을 중심으로-, 국가법연구 제11권 제2호, 2015. 8. 34면.

50) 문병효, 지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점, 강원법학 제38권, 2013. 2. 401면; 강기홍, 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정방안, 공법학연구 제16권 제3호, 2015. 8. 258면; 김명식, 헌법상 지방자치 보장의 실제와 과제, 국가법연구 제11권 제2호, 2015. 8. 22면.

51) 김동희, 행정법II, 박영사, 2015. 86면.

석하여야 하고, 조례는 법률에 준하는 것이며 전국민을 구속하는 것이 아니라 지역 주민만을 구속하는 것이고 또한 법령에 반하여서는 안된다는 한계가 있으므로 주민의 권리제한이나 의무부과를 법률의 근거없이 조례가 제정한 것으로 하더라도 「헌법」 제37조 제2항이나 헌법의 기본권보장의 취지에 반하지 않는다고 보아야 한다.”라고 하고 있다.⁵²⁾

합헌으로 보는 견해 가운데는 특정지역에 대하여 법률유보의 원칙적용에 의하여 법률이 직접 규율하고 있는 때에는 조례가 독자적으로 규정하여 법령과 충돌되거나 경합되는 내용을 마련할 수는 없으나 법령에 의한 규율이 없는 때에는 지방자치단체가 법령의 위임 없이도 직접 규율할 수 있는 것으로 해석하기도 한다.⁵³⁾

다) 조례 독자성설

위헌여부와 상관없이 지방의회가 제정하는 조례에 관해서는 법률유보의 원칙을 요구하지 않아야 한다는 견해도 있다⁵⁴⁾. 이에 따르면 조례는 ‘국민’이 아니라 ‘주민’을 규율한다는 점과 지방의회가 민주적 정당성을 가지고 있다는 점, 헌법상의 지방자치제도의 본질 등을 고려하여, 지방자치단체의 조례는 지방자치단체의 관할구역 내의 주민과 자치사무를 인적, 물적 적용범위로 한 자치규범으로서 국가권력의 입법작용과는 다른 차원의 입법작용으로, 법률의 위임이 없는 경우에도 자치사무의 범위에서 주민들에게 부담이 되는 조례의 입법을 하는 것은 지방자치단체의 입법권의 당연한 범위라고 할 것이며, 「헌법」 제37조 제2항의 법률유보 원칙에 위반되지 아니한다고 해석하여야 한다고 한다.

라) 소결

「헌법」 제117조 제1항이 지방자치단체의 자치입법권을 법령의 범위안에서 보장하고 있는데, 이는 포괄적인 내용의 조례제정권을 부여한 것으로 반드시 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 내용으로 하는 조례만을 의미하는 것은 아니라 할 것이다. 즉 「헌법」 제117조 제1항은 모든 조례는 법령에 위반되어서는 안 된다는 것을 규정한 것이고, 「지방자치법」 제22조 단서는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한

52) 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2015, 172면.

53) 유지태, 박종수, 행정법신론, 박영사, 2011, 924-925면.

54) 김진한, 지방자치단체 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계, 헌법학연구 제18권 제4호, 2012, 12, 134-136면.

다는 것으로, 이는 「헌법」 제37조 제2항에 의하여 인정되는 것이라 할 수 있다. 즉 「헌법」 제37조 제2항에 의하면 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용은 반드시 법률로 규정하여야 하므로, 이러한 내용의 조례는 반드시 법률의 위임이 있어야 한다고 본다. 따라서 「지방자치법」 제22조 단서가 헌법에 위반된다고 볼 수는 없다. 조례는 국민이 아닌 주민을 대상으로 하는 규범이고 조례가 법률에 준하는 규범이므로 주민의 권리제한이나 의무부과를 법률에 근거 없는 조례로 할 수 있다는 것은 오히려 「헌법」 제37조 제2항에 위반되는 주장이라 할 수 있을 것이다.

또한 「헌법」 제117조 제1항이 지방적인 차원에서 자치행정을 제도적으로 보장하고 있으나 지방자치단체는 연방국가에 있어서 주(州)와는 달리 국가적 성격을 가지는 것이 아니라 어디까지나 행정작용을 담당하는 간접국가행정주체에 지나지 않는다. 비록 지방의회가 지역주민의 직접적인 선거에 의하여 구성되는 민주적 정당성을 가지고 있더라도 국가의 의회와는 다른 법적 지위를 가지고 있다. 행정주체로서 지방자치단체의 구성기관인 지방의회가 제정하는 조례는 법률의 하위 규범의 성격을 가지고 있다. 국민의 기본권 제한은 국가공동체의 본질적이고 중요한 사안에 해당하기 때문에 지역 주민, 즉 부분 국민의 정당성에 근거한 지방의회가 제정한 조례가 아니라 전체 국민의 직접적인 민주적 정당성을 가지고 있는 국회의 법률만이 할 수 있다고 보아야 할 것이다.⁵⁵⁾ 판례도 「지방자치법」 제22조가 원칙적으로 「헌법」 제117조 제1항의 규정과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 보장하면서, 국민의 권리제한·의무부과에 관한 사항을 규정하는 조례의 중대성에 비추어 입법정책적 고려에서 법률의 위임을 요구한다고 규정하고 있는 바, 이는 기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 「헌법」 제37조 제2항의 취지에 부합한다고 할 것이므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것이 위헌성이 있다고 할 수는 없다고 하였다.⁵⁶⁾

3) 위임의 정도

「헌법」 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항...에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”고 규정하여 위임입법의 헌법상 근거를 마련하는 한편, 대통령령으로 입법할 수 있는 사항을 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’으로 한정함으로써 일반적이고 포괄적인 위임입법은 허용되지

55) 정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2015, 938면.

56) 대판 1995. 5. 12. 94추28.

않는다는 것을 명백히 하고 있다. 이는 국민주권주의, 권력분립주의 및 법치주의를 기본원리로 하고 있는 우리 헌법 하에서 국민의 헌법상 기본권 및 기본의무와 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 내용에 대한 정책 형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의 형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능을 넘겨서는 아니 되기 때문이다.⁵⁷⁾

법률이 조례에 위임을 하는 경우 어느 정도로 구체적인 범위를 정하여 위임을 하여야 하는 지가 문제될 수 있다. 이에 관하여 대법원은 “법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니하고 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도, 행정관청의 명령과는 달라, 조례도 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 지방자치단체의 자주법인 만큼 지방자치단체가 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있”다고 판시하였다.⁵⁸⁾ 또한 헌법재판소도 “대통령령의 경우는 「헌법」 제75조에서 위임의 구체적인 방법까지 명시하고 있음에 반하여 조례에 대하여는 이를 명시적으로 규정하지 않고 있고, 또 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례제정권에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않으므로, 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적으로도 가능하다.”고 보고 있다.⁵⁹⁾

4) 추가조례와 초과조례

가) 추가조례

추가조례란 법령과 규율대상 내지 규율목적은 달리하는 조례를 말하는데, 추가조례는 원칙적으로 법령과 목적이나 대상을 달리하기 때문에 법령에 위반된다고 할 수는 없다. 그러나 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에는 「헌법」 제37조 제2항에 의하여 법률로 하도록 되어 있다고 보아야 하므로 「헌법」 제37조 제2항에 위반되고, 또한 법령의 위임이 없는 경우에는 「지방자치법」 제22조 단서에 위반된다.⁶⁰⁾

57) 헌재 1995. 7. 21. 94헌마125.

58) 대판 2006. 9. 8. 2004두947.

59) 헌재 2012. 11. 29. 2012헌바97.

60) 박균성, 전거서, 177면.

대법원은 “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 할 것이다.”라고 하였다.⁶¹⁾

나) 초과조례

초과조례란 법령과 동일한 사항을 동일한 규율목적으로 규정하면서 법령에서 정한 기준보다 더 강화된 혹은 더 완화된 기준을 설정하고 있는 조례를 말한다. 여기에서 초과조례가 법률우위의 원칙에 위반되는가가 문제된다. 초과조례와 법률이 동일한 목적에서 출발한 것이라 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라 할 수 있을 것이다

그러나 조례가 주민에게 침익적 내용을 담고 있는 초과조례의 경우, 「지방자치법」 제22조 단서에 의하여 법률에 근거가 있어야 하는 것은 물론이고 법령에서 정한 기준보다 더 강화된 기준을 규정한다면 이러한 초과조례는 무효라 할 것이다. 대법원은 “자동차운수사업법령 및 시행규칙은 그 법 제4조에서 사업용자동차를 사용하여 여객과 화물을 유상으로 운송하는 자동차운송사업을 경영하고자 하는 자는 면허를 받도록 규정하고 그 법 제56조 제1항과 그 영 제8조에서 자가용자동차 중 승차정원 16인 이상의 승합자동차와 적재정량 2.5t 이상의 화물자동차를 사용하여 여객과 화물을 운송하려는 자는 사용신고를 하도록 규정한 다음 그 법 제6조 제1항 제3호, 그 시행규칙 제10조 제2항 제3호, 제13조 [별표 1]의 3에서 자동차운송사업면허를 받으려는 자는 자동차의 종류에 따라 차량 1대당 10㎡ 내지 40㎡ 규모의 차고를 확보하여야 하도록 규정하고 그 시행규칙 제56조 제2항에서 위 자가용자동차의 사용신고를 하려는 자에게 차고지확보서류를 신청서에 첨부하여 제출하도록 규정하며 달리 조례로 차고지확보의 대상 및 기준을 정할 수 있도록 위임하

61) 대판 2006. 10. 12. 2006추38

고 있지도 아니하므로, 하위법령인 조례로서 차고지확보의 대상을 위 법령이 정한 것보다 확대하고(자가용자동차 중 승차정원 16인 미만의 승합자동차와 적재정량 2.5t 미만의 화물자동차에까지) 또한 확보해야 할 차고지의 면적 등을 조례안시행 규칙이 정하는 바에 따라 위 법령이 정한 기준보다 확대 또는 감축할 수 있도록 하는 이 사건 조례안 제4조는 자동차운수사업법령에 위반된다.”고 하였다.⁶²⁾

주민에게 수익적 효과를 담고 있는 조례의 경우에는 법령의 위임 없이도 제정될 수 있는데, 법령이 최소한의 기준을 정하고 있고, 조례로 지방의 실정에 맞게 별도로 급부를 강화하는 규율을 허용하고 있다고 해석되는 경우에는 당해 조례는 법령에 반하지 않는다고 보고 있다.⁶³⁾

5) 광역자치단체조례 우위의 원칙

「지방자치법」 제24조는 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다.”라고 하여 광역자치단체조례 우위의 원칙을 규정하고 있다. 기초자치단체와 광역자치단체는 서로 독립된 지위에 있고, 상하관계일 수 없으므로 조례 상호간의 우열을 인정하는 것이 곤란하다는 문제점이 있으나, 이 규정은 행정의 전체적인 통일성을 확보하고, 기초자치단체가 광역자치단체의 관할구역 안에 위치하고 있다는 점을 고려한 규정이라고 보아야 할 것이다.⁶⁴⁾

2. 자치조직권을 훼손하는 행정입법에 대한 분석

가. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 분석

1) 문제의 소재

앞에서 살펴본바와 같이 지방자치단체의 행정기구의 설치에 조례로 정한다고 규정하면서도 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여, 행정기구 설치의 상한선과 직급이 규정되어 있기 때문에 지방자치단체의 자치조직권의 행사에 제한을 받는다. 별표1(실, 국, 본부의 상한선), 별표2(시·도의 보조 및 보좌기구의 직급), 별표3(기초자치단체), 별표4(의회사무기구 등), 별표5

62) 대판 1997. 4. 25. 96추251.

63) 박균성, 전거서, 179면.

64) 김남진·김현태, 행정법II, 법문사, 2015, 126면.

(위원회의 전문위원 등), 별표6(사업본부 등), 별표7(제주특별자치도) 등 매우 세부적으로 기구와 정원을 규정해 두고 있다.

위의 규정이 대통령령으로 지방자치법에서 위임한 범위를 넘어 예정하지 않은 방법으로 지나치게 전국의 지방자치단체의 조직권과 지방의회의 자치조직권을 규제하는 문제가 지적되었다. 이를 해결하기 위하여 지방자치법을 개정하려는 개정안이 제18대, 제19대 국회를 거쳐 현재의 제20대 국회에도 개정안이 발의되었다. 「지방자치법」 일부개정법률안의 제안이유에 나타난 바와 같이 지방의회와 지방자치단체의 장을 중심으로 하는 집행부와의 대립을 전제로 하는 상황을 무시하고 개정안에서 지방의회 사무기구 소속 직급 및 정수 등에 관한 내용만 제시되다보니 지방의회의 자치조직권의 자율성을 억압하고 있다.

2) 분석

가) 법률의 위임범위를 일탈한 행정입법

특히 「지방자치법」 제91조 제1항에서 “지방의회에 두는 사무직원의 수는 조례로 정한다”고 규정하고 있지만 대통령령인 위 지방규정에서 의회사무기구의 설치기준과 세부직급까지 규정하고 있으므로 법률의 위임범위를 일탈한 행정입법이다. 거기다가 그 직제와 업무분장 등은 단체장이 규칙으로 정하도록 새롭게 위임하여 “정당한 권원 없는 위임”이라고 할 것이다. 「지방자치법」 제112조 제2항에서 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정하고, 제91조제2항에서 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다”고 규정하였기 때문에 지방의회 직원도 지방자치단체장의 직원으로 볼 수 있다는 시각도 있을 수 있지만, 이는 지방자치법상 각 장의 규정을 무시한 것이다. 즉 「지방자치법」 제90조와 제91조는 “제5장 지방의회”안의 규정이고, 제112조는 “제6장 집행기관”에 속하는 것으로 규정의 내용이 미치는 영역은 다르기 때문이다.

나) 지방자치의 본질에 반하는 규정

서울특별시의회는 1,000만 시민을 위하여 존재하는 것으로 서울시장의 집행부가 행하는 지방행정을 견제하고 감시하면서 주민의사의 정책 반영과 복리증진 등 본연의 임무에 종사할 의무가 있다. 그러나 서울특별시의회에서 그러한 목적을 가지

고 일을 해야 할 사무직원을 서울특별시장이 임명한다는 것은 지방의회의 본연의 기능을 못하게 하는 것이라고 아니 할 수 없다. 1991년 지방자치 부활이후 지속적으로 추진되어 온 지방분권과 중앙사무의 지방이양 등으로 지방자치단체의 권한이 증대하고 있으나 대부분 단체장의 권력집중으로 귀결되고 있다. 이처럼 비대해지고 있는 단체장의 권력을 효율적으로 통제하고 감시하며 주민의 민주적 의사를 정책에 반영하기 위해서는 주민들의 대의기관인 지방의회의 중요성이 강조될 수밖에 없다. 그러한 내용 때문에 국회에서는 계속적으로 관련 지방자치법을 개정하려고 노력하고 있는 것이다. 지방자치단체의 장이 지방의회 사무직원들의 임면권을 포기하지 않으려는 태도는 기관대립형 지방자치를 실현하려는 목적과 취지에 반하는 것이다.

다) 소결

지방의회를 둔다는 헌법의 취지에 반하게 지방의회를 무력화하려는 시도는 지양되어야 한다. 사무직원의 임면권을 지방의회의 의장이 행사하지 않고 집행기관의 장이 가진다는 것은 기관대립형 지방자치의 목적에 반하는 것이므로 지방규정은 개정되어야 한다. 단지 우려하는바와 같이 지방의회에서 무분별한 지방의회 공무원의 채용이 문제될 수 있으나 이는 지방자치법에서 규정하고 있는 조례에 대한 통제를 통하여 해결하여야 할 것이다. 물론 사무직원에 관한 조례가 타당하지 않다면 조례의 제안을 하기 전에 주민들의 반대여론에 봉착할 것이다.

나. 「지방자치법」 제59조제1항 및 제3항과 지방규정 제15조 제2항 및 별표5

1) 전문위원회 제도와 획일적 규제

「지방자치법」 제59조제1항은 “위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원을 둔다.”고 규정하고, 제3항은 “위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정되어 있다. 이에 따른 지방규정 제15조제2항은 “시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표5와 같다.”고 규정하고, 별표5는 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준을 시·도와 시·군·자치구로 나누어 지방의원 총수에 따라 구분하고, 전문위원의 총수를 규정하면서 시·도는 전문위원 4급과

5급으로, 시·군·자치구는 5급과 6급으로 제한하였다.

2) 서울시의회와 국회의 비교

서울시의회는 경우 총 106명의 지방의회의원을 두고 있으므로 서울시의 규모나 업무량과는 무관하게 20명 이내의 전문위원을 둘 수 있다. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다. 300명의 국회의원으로 구성된 국회는 16개 상임위원회에 배속된 의원들의 입법·예산활동과 정책지원을 위해 16개 위원회마다 평균 10명 내지 15명의 전문위원과 입법조사관을 배치하고 있고, 법률안 초안 작성 등을 위한 법제실을 두고 있으며, 이 밖에도 방대한 규모의 입법조사처, 예산정책처, 도서관을 두어 국회의원의 의정활동을 지원하고 있다. 의원수가 3분의 1이라고 양보하더라도 전문위원 수가 3분의 1에 전혀 미치지 못하고 있다. 그리고 전문위원의 직급을 4급 이하로 제한하지 않고 있다. 106명의 서울시의회의원을 감당하기 위해서는 의회사무의 경력과 경륜을 갖춘 전문위원이 필요함에도 불구하고 4급 이하로 제한한 것은 지방의회를 둔 헌법의 취지에 반하고 지방자치의 본질을 침해하는 통제라고 아니할 수 없다.

그리고 서울시의회와 경기도의회와 같이 규모가 크고 국가의 경쟁력이 집중되어 있는 지역에서 다른 곳과 차이를 두지 않고 일률적으로 지방의회의 자율성을 무시하고 통제하는 것은 평등의 원칙에 위반하는 것이다.

3) 지방자치의 본질 침해와 평등의 원칙 위반

각 지방의회의 여건과 사정에 맞는 전문위원의 수와 직급을 두도록 하지 않고 정원의 상한선을 두어 획일적으로 통제된 지방규정은 지방자치의 본질에 반할 뿐 아니라 평등의 원칙에 반하고 또한 헌법에서 지방의회제도를 도입한 제도적 보장의 본질을 침해하는 것이다.

다. 「지방자치법」 제90조제1항 및 제3항과 지방규정 제15조 제1항 및 별표4

1) 사무처등의 설치와 획일적 규정

지방자치법 제90조 제1항은 “시·도의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.”고 규정하고, 제3항은 “제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 지방공무원으로 보한다.”고 규정하고 있다. 지방규정 제15조 제1항은 “법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표4와 같다”고 규정하고 있다. 별표4에서 의회사무기구의 설치기준으로 의회사무처는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의회에 두고, 의회사무국은 지방의원 정수가 10명 이상인 시·자치구의회에 두고, 의회사무과는 군 및 지방의회의 정수가 10명 미만인 시·자치구의회에 둔다. 그리고 의회사무기구 공무원의 직급기준으로 서울특별시의 경우 의회사무처장을 1급 일반직 공무원으로 하고, 그 다음에 과장 또는 담당관으로 4급일반직 공무원으로 보하도록 규정하였다. 부산광역시의 경우 의회사무처장을 2급 일반직 지방공무원으로 보하는 등 규모에 따라 직급을 조정하여 규정하고 있다. 이는 고급공무원의 양산을 방지하고 예산을 줄이려는 것으로 이해되나, 지방자치의 자율성과 효율성을 완전히 없앤 것으로 평가된다.

2) 서울시의회와 국회의와의 비교

의원수가 비록 3분의 1이라고 하더라도 직급의 차이가 심하다. 특히 1급 의회사무처장 다음에 2급과 3급의 직급담당자가 없이 4급으로 인사가 된다는 것은 조직의 안정성이나 전문성 확보 차원에서도 바람직하지 않다고 할 것이다.

3) 규정 제15조 제1항의 지방자치법 제90조 제1항 위반

지방자치법 제90조제1항은 사무처를 두고 직원을 두는 것을 조례로 정한다고 규정할 뿐 대통령령인 지방규정에서 정하는 바에 따른다는 규정이 없다. 그렇다면 위 지방규정 제15조제1항과 별표 4는 위법이라고 할 것이다.

라. 규정 제15조 제4항

규정 제15조 제4항은 “시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미

리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있다. 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 의회에서 자율적으로 처리하여야 할 사항이므로 단체장의 규칙으로 정할 사유가 아니다. 마치 국회의 조직이나 업무분장 등을 국회법에 근거하여 세부사항을 국회 규칙에서 규정하는 것과 같이 의회사무 부분은 지방의회에서 규정하여야 함에도 불구하고 단체장의 규칙으로 정하는 것은 지방의회의 자율성을 침해하는 것이며, 지방자치법에도 반하는 것이다.

3. 자치조직권을 훼손하는 판례분석 및 법리검토

가. 헌법재판소 결정 분석⁶⁵⁾

1) 사건 경위

경기도의회는 2011. 2. 23. ‘경기도 의회사무처 설치 조례 일부 개정안’(이하 ‘제1 조례안’이라 한다) 및 ‘경기도 의회사무처 사무직원의 임용 등에 관한 조례안’(이하 ‘제2 조례안’이라 한다)을 각 의결하여 경기도지사에게 이송하였다. 제1 조례안은 청구인 소속 의원들의 입법활동을 지원하기 위하여 의원 1명당 계약직 지방공무원인 정책연구원 1명을 두고 정책연구원은 해당 의원의 요청에 따라 의장이 임명하도록 규정하고 있고, 제2 조례안은 경기도 의회사무처 소속 지방공무원에 대한 임용·면직 등 인사권한을 의장이 행사하도록 규정하고 있다.

경기도지사는 위 각 조례안의 내용이 법령에 위반된다며 재의를 요구하였으나, 경기도의회는 2011. 3. 18. 제1 조례안 중 위 내용은 그대로 유지한 채 일부 수정하고, 제2 조례안은 원안대로 재의결하여 확정하였으며, 이에 경기도지사는 2011. 3. 29. 지방자치법 제107조 제3항에 따라 위 각 조례안의 무효 확인을 구하는 소를 제기하였다(대법원 2011추49).

경기도의회는 위 재판 계속 중 지방자치법 제91조 제2항 본문이 권력분립원리에 반하여 지방의회의 인사권 등을 침해한다며 위 조항에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였다(대법원 2011쿠4). 대법원은 2012. 5. 24. 제1 조례안은 정책연구원을 두거나 보수를 지급하는 법적 근거가 없다는 이유로, 제2 조례안은 지방자치법 제91조 제2항 본문에 위배된다는 이유로 당해 사건을 인용하였고, 위 위헌법률심

65) 2014.1.28.2012헌바216 결정례.

관제청신청을 기각하였다.⁶⁶⁾ 경기도의회는 2012. 6. 20. 제2 조례안과 관련하여 위 지방자치법 조항의 위헌 확인을 구하는 헌법소원심판을 청구하였다.

2) 청구인의 주장

심판대상조항인 지방자치법 제91조제2항(사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임하여야 한다.)은 헌법이 채택하고 있는 지방자치의 근본이념과 헌법상 권력분립의 원리에 비추어 위헌이다. 헌법은 지방자치제도에서 기관대립형 구조를 채택하고 있으므로, 국가의 권력을 입법권, 행정권, 사법권으로 분리·독립시키고 이들 기관 상호간 견제와 균형을 도모하게 하는 ‘권력분립’이라는 헌법상의 근본원칙이 지방자치에 있어서도 그대로 관철된다. 의결기관과 집행기관을 분리·독립시켜 서로 견제·감시하게 하려는 권력분립의 원리에서 파생되는 견제와 균형의 원리에 따라 지방의회는 막대한 권한, 공무원, 예산을 보유하고 있는 단체장을 견제·감시하여야 한다. 지방자치단체의 장이 지방의회 소속 공무원들의 인사권을 갖는 것은 단체장이 사무직원에 대한 임용권 등의 인사권을 통해 지방의회를 통제·장악하게 되는 결과를 초래한다.

지방의회의 인사권독립 보장은 헌법이 보장하는 지방자치제도의 핵심적 요소임에도 심판대상조항은 지방의회의 자주적 조직권을 근본적으로 침해하고, 법률로써도 폐지할 수 없거나 제한하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수 없도록 되어 있는 헌법상 제도적 보장의 원칙에 어긋난다.

3) 헌법재판소의 판단

심판대상조항인 구 지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 개정되고, 2012. 12. 11. 법률 제11531호로 개정되기 전의 것) 제91조제2항은 헌법에

66) 대법원은 2012.5.24. 2011쿠4 사건에서 입법목적의 정당성이 인정되고 합리성이 있다는 이유로 기각하였다. 즉 지방의회의 사무직원을 지방자치단체의 장이 임명하도록 한 지방자치법 제91조제2항 본문이, 지방공무원의 일원적 인사관리의 필요성, 정치적 엽관주의의 방지, 지방의회와 집행기관간 상호 인사교류 등을 위하여 지방공무원인 지방의회 사무직원의 임명권을 지방자치단체의 장에게 부여하는 것으로 입법목적의 정당성이 인정되고, 지방의회 사무직원을 임명할 때에 지방자치단체의 장이 지방의회 의장의 추천에 따라야 하는 점, 지방자치법 제91조제2항 단서에 의하면 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임되어 있는 점, 지방자치법 제92조 제1항에 의하면 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하게 되어 있는 점을 비롯하여 지방의회의 자율권을 존중할 수 있는 여러 장치가 마련되어 있는 점에 비추어 그 합리성을 인정할 수 있으므로 지방자치의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 없다고 하였다.

위반되지 아니한다고 결정하였다. 그 이유는 아래와 같다.

가) 심판대상조항의 연혁

1949. 7. 4. 법률 제32호로 제정된 지방자치법 제30조는 “지방의회에 서무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간인을 둘 수 있다. 간사와 서기는 의장이 임명한다.”고 규정하고 있었다. 그러나 6·25 한국전쟁으로 곧바로 지방의회선거가 실시되지는 못했고, 1952. 4. 일부 지역에서 지방의회가 구성되는 등 진행되다가 본격적인 계도에 오르기 전인 1961. 5. 16. 군사혁명위원회 포고 제4호에 의해 지방의회는 모두 해산되었다. 그 후 1987년 현행 헌법 개정으로 제117조, 제118조에 지방자치제도가 규정된 이후 1991. 3. 26.부터 지방의회 선거가 다시 실시되었다.

지방의회 사무직원과 관련하여 1988. 4. 6. 법률 제4004호로 개정된 지방자치법 제83조 제2항은 “사무직원은 지방의회 의장과 협의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”고 규정하고 있었고, 이 조항이 1994. 3. 16. 법률 제4741호로 개정되어 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”로 변경된 후, 2006. 4. 28. 법률 제7935호로 개정될 때는 그 단서에 “다만, 지방자치단체의 사무직원 중 별정직, 기능직, 계약직 공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임하여야 한다.”는 내용이 추가되었다가 2007. 5. 11. 법률 제8423호로 개정 시 제91조 제2항으로 옮겨졌다.

2006. 2. 21. 법률 제7849호로 제정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제14조(자치조직권에 관한 특례) 제1항은 “지방자치법 제90조 제3항, 제91조 제2항 …의 규정에 불구하고 제주자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치에 관하여 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.”고 하여 심판대상 조항에 대한 예외를 두고 있다. 이에 따라 2006. 10. 18. 조례 제95호로 제정된 제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용 등에 관한 조례는 제주특별자치도의회 의장이 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가지고, 임용은 시험성적·근무성적·경력평정 기타 능력의 실증에 의하여 행하되 공개경쟁시험 또는 특별임용시험에 의하며, 제주특별자치도 등 장과 협의를 거쳐 인사교류를 할 수 있도록 되어 있다.

나) 지방의회 사무직원의 임명 등 현황

지방의회 중 시·도의회에는 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있고 사무처에는 사무처장과 직원을 두며, 시·군 및 자치구의회에는 사무국이나 사무과를 둘 수 있고, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다(지방자치법 제90조 제1항, 제2항). 이때 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 지방공무원으로 보한다(제90조 제3항). 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며(제91조 제1항), 구체적인 임명 과정을 심판대상조항과 같이 정하고 있다.

2010. 6. 2. 동시선거일 기준으로 전체 지방의회 의원의 총수는 3,731명으로서, 그 중 광역의회인 시·도의회 의원의 수는 교육위원을 포함하여 843명, 기초의회인 시·군·구의회 의원의 수는 2,888명이다. 서울특별시의 경우 시의원이 114명, 구의원이 합계 419명이지만, 광역 중에서도 광주, 대전, 울산 등 시의원은 각 26명이다. 2011년을 기준으로 광역자치단체인 시·도의회만 보면, 사무직원 총수는 교육청 소속 교육위원회 직원을 포함하여 1,639명이다. 그 중 심판대상조항에 따라 지방자치단체의 장에게 임용권이 있는 일반직 총수는 938명이고, 사무기구의 장에게 임용권이 있는 별정직의 수는 80명, 계약직의 수는 110명, 기능직의 수는 511명으로서 합계 701명이다. 서울특별시의 경우 사무직원의 수는 248명이지만, 서울, 경기, 부산, 제주, 인천, 경북 등 6개를 제외한 나머지 광역지방자치단체들의 사무직원 수는 모두 100명 미만이고, 기초의회의 경우 그 수는 의회당 십여 명에 불과한 실정이다.

현재 지방공무원 임용령에 별도의 의회직렬 등이 구성되어 있지 않으므로, 지방의회 사무직원을 위한 별도의 공개경쟁임용시험에 의한 신규임용은 이루어지지 않고 일반적으로는 지방공무원 직군 및 직렬에 따른 지방자치단체 소속 지방공무원들이 지방의회 파견 형식으로 지방의회 사무직원으로 근무하고 있다. 심판대상조항에 따라 그 방식은 ‘지방의회의 장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명’하는 것이지만, 지방의회의 장이 추천하는 형식이나 내용은 일률적이지 않다. 경기도의회사무처 설치 조례도 “의장은 의회 사무처리의 지원을 위하여 경기도지사에게 그 소속직원의 파견을 요청할 수 있다.”(제6조 제2문)고만 규정하고 있을 뿐 추천을 위한 세부적인 내용은 규율하고 있지 않다. 반면 지방자치단체의 장은 그 소속 공무원의 임명 등에 관한 권한을 갖고(지방공무원법 제6조 제1항), 또 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회의 사무처장 등에게 위임할 수 있으므로(제6조 제2항), 지방의회 소속 공무원의 결원이 생기거나 파견 지방공무원이 복귀하는 경우 심판대상조항에 따라 지방자치단체 소속 지방공무원 중에서 ‘지방의회 의장의 추천’을 거쳐 파견 형식으로 지방의회 소속 사무직원으로 임명할 수 있

다.

다) 심판대상조항의 위헌 여부

(1) 권력분립 원리의 적용과 지방자치제도의 보장

우리 헌법은 근대자유민주주의 헌법의 원리에 따라 국가의 기능을 입법·사법·행정으로 분리하여 상호간의 견제와 균형을 이루게 하는 권력분립제도를 채택하고 있다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”, 제118조 제1항은 “지방자치단체에 의회를 둔다.”, 제117조 제2항은 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”, 제118조 제2항은 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 이와 같이 헌법은 지방자치단체의 존속과 조례 제정권 등의 권한, 지방의회의 존속만을 명시하고 그 밖의 지방자치에 관한 구체적 사항들은 법률에 위임함으로써, 지방자치제도의 보장에 관하여 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 내에서 입법자에게 제도의 구체적인 내용과 형태에 대하여 광범위한 형성권을 인정하고 있다(헌재 2006. 2. 23. 2005헌마403 참조).

지방자치제도의 헌법적 보장은 한마디로 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서의 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역(자치단체·자치기능·자치사무의 보장)은 어떠한 경우라도 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것을 의미한다. 즉 중앙정부의 권력과 지방자치단체 간의 권력의 수직적 분배는 서로 조화가 요청되고 그 조화과정에서 지방자치의 핵심영역은 침해되어서는 안되는 것이므로, 이와 같은 권력분립적·지방분권적인 기능을 통하여 지역주민의 기본권 보장에도 이바지하는 것이다(헌재 1998. 4. 30. 96헌바62).

현대사회에서 고전적 의미의 3권분립은 그 의미가 약화되고 통치권을 행사하는 여러 권한과 기능들의 실질적인 분산과 상호간의 조화를 도모하는 이른바 기능적 권력분립이 중요한 의미를 갖게 되었는데, 지방자치제도는 중앙정부와 지방자치단체 간에 권력을 기능적으로 나누어 가짐으로써 오늘날 민주주의 헌법이 통치기구의 구성원리로 보편적으로 받아들이고 있는 권력분립의 실현에도 기여한다(헌재 2007. 12. 27. 2004헌바98).

특히 지방자치단체 내 지방의회와 지방자치단체의 장 사이의 관계는, 헌법이 지방

자치를 규정하면서 유독 지방의회의 존속을 명시하고 있고(헌법 제118조 제1항), 헌법 제118조 제2항에 따른 지방자치법이 우리의 지방자치제도를 형성하면서 지방의회와 지방자치단체의 장에게 상호 독자적 권한을 부여하고 있는 점 등을 종합할 때 상호 견제와 균형의 관계로 설명된다. 즉 지방의회는 지방자치법 제39조에 따라 지방자치단체의 중요한 사항에 대해 의결하며, 지방자치단체의 장은 같은 법 제101조에 따라 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 집행기관이다. 이처럼 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를 두고, 지방자치단체의 대표로서 외부적으로 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 지방자치단체의 장을 두고 있다. 대법원도 “지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 제각각 그 고유권한을 행사하되 상호견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되는 것”(대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결 등)이라고 보고 있다. 결국 헌법상 권력분립의 원리는 지방의회와 지방자치단체의 장 사이에서도 상호 견제와 균형의 원리로서 실현되고 있다.

다만 지방자치단체의 장과 지방의회는 정치적 권력기관이긴 하지만 지방자치제도가 본질적으로 훼손되지 않는다면, 중앙·지방 간 권력의 수직적 분배라고 하는 지방자치제의 권력분립적 속성상 중앙정부와 국회 사이의 구성 및 관여와는 다른 방법으로 국민주권·민주주의원리가 구현될 수 있다. 따라서 지방의회와 지방자치단체의 장 사이에서의 권력분립제도에 따른 상호견제와 균형의 원리 역시 그 구체적인 실현은, 국회와 중앙정부 사이의 원칙적인 권력분립과는 달리 현재 우리 사회 내 지방자치의 수준과 특성을 감안하여 국민주권·민주주의원리가 최대한 구현될 수 있도록 하는 효율적이고도 발전적인 방식이 되어야 한다.

(2) 구체적 검토

지방자치제도의 보장은 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 내에서 입법자에게 광범위한 형성권이 인정되고 있음은 앞서 본 바와 같다. 지방의회는 지방의회 의원 개인을 중심으로 한 구조이며, 사무직원은 지방의회의원을 보조하는 지위를 가진다. 이러한 인적 구조 아래서 지방의회 사무직원의 임용권의 귀속 및 운영 문제를 지방자치제도의 본질적인 내용이라고 볼 수는 없다. 1991년 현행 헌법 개정에 따른 지방의회선거가 처음 실시될 당시 예상되었던 지방의회의원의 모습은 무급의 명예직이었으며[구 지방자치법(1988. 4. 6. 법률 제4004호로 개정되고, 1989. 12. 30. 법률 제4162호로 개정되기 전의 것) 제32조], 현재도 지방의회의원에게

각종 비용이 지급되기는 하지만 모두 의정활동비 개념이다(지방자치법 제33조).

서울특별시의회, 경기도의회 등 몇몇을 제외하고는 지방의회의 규모가 현저히 적다. 2011. 11. 기준으로 사무직원의 수는 서울특별시의회가 248명, 경기도의회가 172명일 뿐, 그 외 나머지는 광역의회의 경우에도 수십 명 규모에 불과하다. 기초의회는 경우에 따라 십 여 명 정도로 구성된다. 지방의회 소속 사무직원을 행정직군 중에서 다시 행정, 전산 등 직렬, 그 외에 다시 직류로 나누면 그 영역에 따라 더 소규모화 된다.

이와 같은 사무직원의 소규모성에도 불구하고 지방의회 의장에게 소속 사무직원의 임용권을 부여하게 된다면, 지방의회 의장으로서의 자체적으로 임용 등의 구조를 갖추거나 아니면 현재와 같이 지방공무원의 파견 형식으로 인력을 수급받아야 한다. 자체적으로 임용구조를 갖추기 위해서는 별도의 의회직렬을 신설하지 않을 수 없는데, 광역 단위로 임용시험 등을 통한 신규임용 체계를 갖춘다 하더라도 구체적인 직렬로 보면 직렬당 그 인원이 수십 명에 불과할 수밖에 없어 일정 시기가 지나면 인사적체, 신규임용 저조로 인한 우수인력 확보의 어려움, 의회직렬에의 기피 현상 등이 발생할 우려가 크다. 사무직원을 전문계약직의 형태로 단기 고용하는 방안을 강구해 볼 수 있겠지만, 그 역시 경력직공무원에 대한 선호 등 우리 사회의 고용구조상 수월치 않을 뿐만 아니라, 자칫 정치적 엽관주의가 만연할 위험성이 있다. 지방자치단체 소속 지방공무원을 파견하는 형식으로 인력수급을 하되 임용권은 지방의회 의장이 갖는다는 방식을 상정할 수 있겠으나 이 또한 현재 제기되는 문제점은 해결하지 못한 채 실제로는 지방자치단체의 장의 적극적인 협조를 얻지 못한다면 파견되는 지방의회 사무직원의 수준 저하 등과 같은 위험만을 가중시킬 우려가 있다.

제주특별자치도의회는 경우 조례에 의해 도의회의장이 소속직원의 임용권을 갖게 되었지만, 이는 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되도록 하여 실질적인 지방분권을 보장함과 동시에 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통한 국제자유도시를 조성하고자 하는(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제1조) 목적 아래 제주특별자치도에 한정하여 예외적으로 도입된 것이고, 따라서 위와 같은 조례를 가능하게 한 위 특별법 제14조 또한 ‘자치조직권에 관한 조례’일 뿐이다.

결국 신규임용 등 효율적인 인력수급의 측면에서 보면, 지방의회 사무직원의 임용은 일정 규모를 갖춘 지방자치단체 소속 지방공무원 중에서 전보되거나 파견되는 등의 형태를 띠 수밖에 없는 구조이다. 지방의회 사무 담당 책임자에 관한 인사정보

또한 지방자치단체를 통할하는 지방자치단체의 장에게 집적될 수밖에 없으므로 그 책임자를 적재적소에 배치함으로써 지방의회 사무직원의 전문성을 높일 수 있는 주체 또한 지방자치단체의 장이 적합하다. 이런 측면에서 보면, 심판대상조항에 따른 지방자치단체의 장의 사무직원 임용권은 집행기관의 장으로서가 아니라 지방자치법 제101조 및 제105조에 따른 지방자치단체 사무 총괄자로서의 소속 직원 임면권을 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

오히려 지방의회와 집행기관 사이의 견제와 균형의 원리를 침해하지 않으면서도 지방의회 사무직원 인력수급의 문제를 해결하는 방안은 ‘지방의회 의장의 추천권’의 정상적인 행사에서 찾을 수 있다. 심판대상조항은 지방자치단체의 장에게 임용권을 부여하고는 있지만, 그 이전에 지방의회 의장의 추천을 거치도록 하고 있다. 지방의회 의장은 사전에 지방자치단체의 장에게 대상이 될 수 있는 지방공무원에 대한 인사자료를 폭넓게 요청하고 이에 관한 정보를 추가로 수집한 후 소수로 집약된 추천명단을 지방자치단체의 장에게 제출하여 위 추천권을 실질화할 수 있을 것이며, 이를 위한 인사정보위원회 등을 집행기관과 합동으로 구성하여 운영할 수도 있을 것이다. 또한 파견기간을 장기화하거나 그 기간의 연장, 단축에 관한 적극적 의견제출과 협의 등을 통해 실질적으로 지방의회에 전문적인 우수인력을 축적할 수 있다. 특히 파견된 지방공무원 역시 지방의회 의장의 명을 받아 사무를 처리하거나 또는 사무처장 등의 지시를 받아 사무를 처리하게 되므로(지방자치법 제92조), 그들에 대한 인사고과권을 적극적으로 행사하고 지방의회 사무 영역 내에서의 활력 강화, 전문성 고양 등이 보장되도록 지방의회를 운영함으로써 궁극적으로는 지방의회 운영에 적합한 우수인력을 지방의회에 집중시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 추천권의 적극화, 실질화, 제도화는 모두 지방의회의 권한인 조례의 제정을 통해 가능하다.

지방자치법 제101조는 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄한다고 규정하고, 같은 법 제105조는 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 그 임면 등에 관한 사항을 처리한다고 규정하고 있는데, 지방자치법이 위와 같이 규정하고 있는 취지는, 중앙정부와 국회의 관계와 같이 인적·물적으로 독립된 권력기관을 상징하기보다는 중앙권력으로부터의 자치라는 과제를 중심으로 지방자치단체 내에서는 집행기관의 장과 의회가 견제와 균형을 통해 협력·보완해 나간다는 원칙을 상정한 것이라고 볼 수 있고, 지방자치단체 구성에 관한 위와 같은 기본원칙은 헌법 제117조, 제118조의 취지를 우리 사회의 현재 상황에 맞게 적절히 반영하고 있다고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 장에게 지방의회 사무직원의 임용권을 부여하고 있는 심판대상조항은 지방자치법 제101조, 제105조 등에서 규정하고 있는 지방자치단체

의 장의 일반적 권한의 구체화로서 우리 지방자치의 현황과 실상에 근거하여 지방의회 사무직원의 인력수급 및 운영 방법을 최대한 효율적으로 규율하고 있다고 할 것이고, 특히 심판대상조항에 따른 지방의회 의장의 추천권이 적극적이고 실질적으로 발휘된다면 지방의회 사무직원의 임용권이 지방자치단체의 장에게 있다고 하더라도 그것이 곧바로 지방의회와 집행기관 사이의 상호 견제와 균형의 원리를 침해할 우려로 확대된다거나 또는 지방자치제도의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수는 없다.

라) 평가

헌법재판소는 지방자치법의 연혁과 전국에서 시행되고 있는 현황을 검토하면서 서울특별시의회와 경기도의회 등의 경우와 나머지 다른 광역시나 시·군·구 지방의회 등의 차이를 인정하면서도 지방자치법에서 일괄적으로 규정하고 있는 조항을 대상으로 우리 지방자치의 현황과 실상에 근거하여 지방의회 사무직원의 인력수급 및 운영 방법을 최대한 효율적으로 규율하고 있다고 할 것이고, 특히 심판대상조항에 따른 지방의회 의장의 추천권이 적극적이고 실질적으로 발휘된다면 지방의회 사무직원의 임용권이 지방자치단체의 장에게 있다고 하더라도 그것이 곧바로 지방의회와 집행기관 사이의 상호 견제와 균형의 원리를 침해할 우려로 확대된다거나 또는 지방자치제도의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수는 없다고 하였다.

그러면서 제주특별자치도의회 의원 선거의 경우 조례에 의해 도의회의장이 소속직원의 임용권을 갖게 되었지만, 이는 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되도록 하여 실질적인 지방분권을 보장함과 동시에 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통한 국제자유도시를 조성하고자 하는(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제1조) 목적 아래 제주특별자치도에 한정하여 예외적으로 도입된 것이고, 따라서 위와 같은 조례를 가능하게 한 위 특별법 제14조 또한 ‘자치조직권에 관한 특례’일 뿐이라고 평가하였다. 그러면서 규모가 훨씬 클 뿐 아니라 자치조직권을 인정할 여건을 더 갖춘 경기도의회의 조례는 허용할 수 없다는 것은 지방의회에서의 차이를 인정하려는 시도를 묵살하는 것이 된다.

결국 헌법재판소는 조례에 의해 도의회의장이 소속직원의 임용권을 갖게 되는 제주특별자치도의회 의원 선거의 경우 아무런 문제가 없다는 것을 인정하면서 심판대상조항과 관련하여 “자치조직권에 대한 특례”라고 하였다. 그러면서 사무원이 적은 소규모 지방의회에서의 인사관리의 현실적 어려움 등을 언급하면서 심판대상조항이 지방자치제

도의 본질적 내용을 침해하는 것은 아니라고 하였다. 그러나 헌법재판소가 대규모 지방의회라고 인정하고 있는 서울시의회와 경기도의회의 경우, 경기도의회에서 주장하는 자치조직권이 허용될 수 없거나 허용되어서는 안 된다는 것은 아니다. 제18대, 제19대 국회를 거쳐 현재의 제20대 국회에서 심판대상조항에 대한 지방자치법 일부개정법률안이 계속 발의되는 이유는 지방의회의 사무원에 관한 자치조직권을 확립하고 소규모의 지방의회의 현실적인 어려움을 인사교류 등을 통하여 해소하자는 것이다. 자치조직권 개정안이 지방자치제도의 본질에 부합하고 이를 실현하는 것이다.

나. 대법원 판례 분석

1) 부산시의회 기간제근로자 보수 관련 예산안 사건(대법원 2013.1.16.선고 2012추84 판결)

가) 사건의 경위

부산광역시의회는 2011. 12. 15. 상임(특별)위원회 행정업무보조 기간제근로자(이하 '이 사건 근로자'라고 한다) 42명에 대한 보수 예산안 611,015,000원 [=555,948,000원(인부임) + 55,067,000원(비인부임)](이하 '이 사건 예산안'이라고 한다)을 포함한 2012년도 부산광역시 예산안을 의결하였다. 근로자들은 ① 행정사무감사, 조례제정 검토 등 각종 상임위원회 활동 지원 및 보조, ② 상임위원회 의정활동을 위한 각종 자료수집 및 분석, ③ 기타 세미나, 워크숍, 현장 확인 등 각종 행사 보조 등의 업무를 담당하도록 되어 있다.

행정안전부장은 2011. 12. 30. 부산광역시장에게 이 사건 예산안 의결에 대하여 재의요구를 지시하였고, 이에 부산광역시장은 2012. 1. 3. 부산광역시의회에게 이 사건 예산안에 대하여 재의를 요구하였다. 그러나 부산광역시의회는 2012. 3. 5. 이 사건 예산안을 재의결하여 이를 확정하였다.

이에 행정안전부장이 부산광역시의회를 상대로 "피고가 2012.3.5. '2012년도 부산광역시 일반회계예산 중 상임(특별)위원회 운영 기간제근로자 등 보수'에 관하여 한 재의결은 효력이 없다"는 소송을 제기하였다.

나) 판시사항

대법원은 원고의 청구를 인용하면서 다음과 같은 이유를 밝히고 있다. 지방재정법 제36조 제1항은 “지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 ‘법령 및 조례로 정하는 범위에서’란 예산안이 예산편성 기준 등에 관하여 직접 규율하는 법령이나 조례에 반해서는 안 될 뿐만 아니라 당해 세출예산의 집행목적이 법령이나 조례에 반해서도 안 된다는 것을 의미한다고 보는 것이 타당하므로, 지방의회가 의결한 예산의 집행목적이 법령이나 조례에 반하는 경우 당해 예산안 의결은 효력이 없다.

따라서, 부산광역시의회가 ‘상임(특별)위원회 행정업무보조 기간제근로자 42명에 대한 보수 예산안’을 포함한 2012년도 광역시 예산안을 재의결하여 확정된 사안에서, 위 근로자의 담당 업무, 채용규모 등을 종합해 보면, 지방의회에서 위 근로자를 두어 의정활동을 지원하는 것은 실질적으로 유급보좌인력을 두는 것과 마찬가지로 개별 지방의회에서 정할 사항이 아니라 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항에 해당하는데, 지방자치법이나 다른 법령에 위 근로자를 지방의회에 둘 수 있는 법적 근거가 없으므로, 위 예산안 중 ‘상임(특별)위원회 운영 기간제근로자 등 보수’ 부분은 법령 및 조례로 정하는 범위에서 지방자치단체의 경비를 산정하여 예산에 계상하도록 한 지방재정법 제36조 제1항의 규정에 반하고, 이에 관하여 한 재의결은 효력이 없다.

다) 검토

기존에 명예직 무급직이던 지방의원제도를 유급직으로 전환하였고, 중앙정부 중심의 사무형태를 지방자치단체 중심의 사무형태로 바꾸고 있는 상황을 감안하면 지방의원의 활동을 위한 보조는 필요하다. 지방의원이나 국회의원이나 업무가 비슷하다면 의정활동비를 받는 것과 세비를 받는 것의 차이 외에 입법보조기관의 차이를 감안하면 지방의회의 존재가치는 제한적이라고 할 것이다. 위 사건의 경우에도 전상임(특별)위원회 운영 기간제근로자가 필요한지 필요하다면 어떻게 대책을 세워야 하는지가 먼저 검토되어야 한다. 필요함에도 기존의 제약 때문에 할 수 없다면 행정사무감사, 조례제정 검토 등 각종 상임위원회 활동 지원 및 보조, 상임위원회 의정활동을 위한 각종 자료수집 및 분석, 업무 등을 할 수 있는 만큼 하면 될 것이다. 문제는 지방자치단체는 갈수록 강화되어 많은 일을 하고 있음에도 이를 견제하기 위하여 만든 의회가 제대로 기능할 수 없다면 지방자치의 의미가 많이 줄어들 것이다. 지방의원의 활동을 보조하는 것은 사실상 주민의 복리를 증진시키기 위한 것이므로

국가경영의 큰 틀에서 판단하여야 할 것이다.

2) 지방의회 입법보좌관제도 도입 사건

가) 지방의원의 유급직 전환과 입법보좌관 도입 노력

종래 지방의원은 명예직이었다가 2003년 7월 지방자치법 개정으로 제32조제1항에 있던 명예직이라는 단어가 삭제되었다. 당시 명예직인지 유급직인지에 관하여 논란이 있었으나, 2006년 1월 1일 지방자치법 개정으로 회기에 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환함으로써 유급직으로 전환되었다. 이는 지방의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 것이다.⁶⁷⁾ 지방의원의 유급직 전환은 전문화되고 광범위한 영역에서 많은 권한을 가지게 된 지방자치단체를 견제하고 감시하기 위한 필요한 조치라고 할 것이다. 사실 지방의회에 대한 역할이 기대에 미치지 않는다는 평가⁶⁸⁾는 당연한 것이다.

서울특별시의회와 경기도의회는 100명 이상의 지방의원으로 구성되어 있고, 주민수도 1,000만명을 넘는 지역이라 업무면에서 지방의원들의 의정활동을 도와 줄 보좌진이 필요하다. 실제로 서울특별시의회와 경기도의회는 조례안제출 증가가 급속도로 이루어지고 있고, 유급적인 현재 주민들도 전문성과 사명감을 요구하고 있다. 이에 부응하기 위하여 입법정보의 확보, 심의활동 보좌 등을 지원하는 조직이 필요하다고 할 것이다.

나) 서울특별시의회와 경기도의회의 입법보좌관 제도 등 추진 시도와 좌절

서울특별시의회 박양숙의원은 2012년 2월 9일 의원의 내실있는 의정활동을 지원하기 위한 서울특별시의회 기본조례안을 발의하였다. 그 조례안 제21조에서 “의원의 입법활동 지원을 위한 보좌직원을 둘 수 있다.”는 규정을 두었다. 조례안은 2012년 2월 10일 소관위원회에 회부, 같은 해 2월 24일 원안대로 가결되어 같은 달 27일 본회의를 통과하였다. 그러나 서울특별시장은 보좌직원은 법률로 정할 사항이라는 이유로 재의를 요구하였고, 서울특별시의회는 출석의원 2/3이상의 찬성으로 가결하였다. 이에 서울특별시장이 대법원에 조례무효확인 소송을 제기하였고,

67) 김동련, 지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제, 토지공법연구, 제60집, 2013. 315면.

68) 송광태, 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안- 지방의회의 조직을 중심으로-, 한국지방자치학회보 제15권 제3호, 2003.9. 24면.

대법원은 2012.12.26. 원고의 청구를 인용하였다.⁶⁹⁾

경기도의회 정기열, 이승철 의원 등은 2011년 2월 17일 유급보좌관제도 도입을 내용으로 하는 경기도의회 사무처 설치조례 일부개정조례안을 발의하였고, 2011년 2월 23일 본회의를 통과하였다. 주요내용은 의원의 입법활동을 지원하기 위하여 의원1명당 1명의 정책연구원을 두되, 6급상당 계약직 공무원으로 하고 해당의원의 임면요청으로 의장이 임면하도록 하는 것이다. 이를 위해 도의회가 2010년 12월 정례회에서 인턴보좌관제 도입을 위한 의원입법활동 지원 용역 예산을 20억원 증액한 25억5천만원으로 확정하였다.⁷⁰⁾ 이에 행정안전부는 “개인보좌관 및 행정인턴, 기간제 근로자 등을 개인보좌관으로 활용하는 것은 지방자치법에 위반되고 관련 예산편성은 지방재정법에 위반된다.”는 공문을 도의회에 보내고, 경기도지사는 위조례가 상위법령에 위반된다는 소송을 대법원에 제기하였고, 대법원은 2012년 5월 24일 원고의 청구를 인용하였다.⁷¹⁾

다) 평가

대법원의 판결이유는 지방의회 의원에 계약직 공무원인 정책연구원을 두는 것은 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 두는 것이므로 개별 지방의회의 조례로 정할 것이 아니라 국회의 법률로 정하여야 할 입법사항인데, 지방자치법과 기타 다른 법률에 법적 근거를 찾을 수 없고, 정책연구원을 포함한 사무직원을 지방의회의 의장이 임면하도록 하는 규정은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다는 지방자치법 제91조제2항 본문에 위배된다는 것이다.

국회의원과 지방의회의원은 선거에 의하여 유권자의 대표로 선출되고 그들의 임기 중에 부여되는 역할이 비슷할 뿐 아니라 국회의원 못지않은 주민대표성이 있는 지방의회의원도 적지 않고 그들에 대한 기대가 중요해지고 있는 현실을 무시하고 지방의원의 개인보좌관제 도입을 형식적인 법논리로 배제하는 것은 부적절하다고 할 것이다.⁷²⁾

3) 서울시의회 지방임기제공무원 채용취소처분 취소소송 제기

가) 개요

69) 대법원 2012.12.26. 2012추91판결.

70) 김동련, 전제논문, 333면.

71) 대법원 2012.5.24. 2011추49판결.

72) 김동련, 전제논문, 334면.

2016년 4월 서울시 홈페이지에 공고된 서울시의 시간선택제임기제 공무원의 채용을 보면, 서울특별시의회 상임위원 입법지원을 위해 총 40명을 선발하여 주요 이슈별 입법현안 발굴 및 조사·분석, 자치법규 제·개정안 마련 지원 등 정책지원요원의 업무를 담당한다. 신분은 시간선택제임기제공무원 라급(8급상당)으로서, 주당 35시간 범위 내에서 1년간 근무(근무실적 우수시 5년 범위내 연장 가능)하게 된다.

이에 행정자치부 장관은 2016.4.19. 서울시의 “시간선택제임기제공무원 채용공고”(2016.4.14, 서울특별시제1인사위원회 공고 제2016-233호)에 대하여, 법령에 근거하지 않고 예산집행목적에도 부합하지 않는 편법채용으로 간주하고, 지방자치법 제169조의 규정에 따라 서울시로 하여금 21일까지 자진 취소하도록 서면으로 시정명령을 했다.

시정명령의 이유는 첫째, 서울시 의원 정수(총 106명)를 감안할 때, 지난 2월 서울시 지방의회에 기 채용된 입법조사요원(50명)과 이번 채용예정인원(40명)을 합한 총 90명의 인력 규모는 보조인력이 지원되는 의장, 부의장, 상임위원장 등을 제외하면 사실상 의원 1인당 1명꼴로 지원인력을 두게 되는 것이므로, 실질적으로 개인별 유급보좌인력을 두는 것과 같으며 둘째, 지방의회의원에 대하여 유급보좌인력을 두는 것은 지방의회의원의 신분·지위 및 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것이므로 국회의 법률로 규정하여야 할 사항이라는 대법원 판례(2012추84, 2012추77, 2012추60)에 반하고, 셋째, 지방자치단체의 재정은 국가의 정책에 반하여 운용될 수 없고, 법령에서 인정하지 않고 있는 지방의원 개인별 유급보좌관 도입을 목적으로 예산을 집행하는 것은 지방재정법 등의 제 규정도 위반한다는 것 등이다.

서울시의회는 채용 공고는 취소한 상태며 대법원에 직권취소에 대한 취소 소송을 제기하였다.⁷³⁾

나) 평가

행정자치부장관의 시정명령이 기존의 유사사건에 대한 대법원의 판례를 근거로 하므로 지방자치법이 개정되지 않는 한 승소할 가능성이 높지 않다. 그러나, 질적·양적으로 전문화되고 확대되는 의회의 업무를 감안한 서울시의회의 제도도 충분히 존중되어야 할 것이다. 앞에서 본바와 같이 제18대 국회에서부터 제20대 국회에도

73) 연합뉴스, 2016.5.3.자 기사, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/05/02>.

같은 내용의 지방의회의 자치조직권 강화에 관한 지방자치법 일부개정법률안이 발의되었다. 단순히 지방재정법이나 지방공무원법 등이 관련되는 문제라고 하여 논의를 회피하지 말고 적극적인 심의를 하여야 할 것이다. 종합적 검토를 하여 제안이유가 타당하지 않으면 부결시켜야 하지 임기만료를 이유로 한 폐기는 더 이상 바람직한 것이 아니다. 대법원에서도 지방자치의 방향과 지방자치단체의 장의 집행부에 대한 지방의회의 견제와 감시 기능에 필요한 최소한의 요구사항으로 인정되면, 그리고 서울특별시의회와 경기도의회와 같은 주민을 가진 지방자치단체의 자치활성화를 위한 방법으로 타당하다면 직권으로 위헌법률심사제청신청도 하여야 할 것이다.

다. 자치조직권에 대한 법리검토

지방자치단체 내 지방의회와 지방자치단체의 장 사이의 관계는, 헌법이 지방자치를 규정하면서 유독 지방의회의 존속을 명시하고 있고(헌법 제118조 제1항), 헌법 제118조 제2항에 따른 지방자치법이 우리의 지방자치제도를 형성하면서 지방의회와 지방자치단체의 장에게 상호 독자적 권한을 부여하고 있는 점 등을 종합할 때 상호 견제와 균형의 관계로 설명된다. 지방의회와 지방자치단체의 장 사이에서의 권력분립제도에 따른 상호견제와 균형의 원리 역시 그 구체적인 실현은, 국회와 중앙정부 사이의 원칙적인 권력분립과는 달리 현재 우리 사회 내 지방자치의 수준과 특성을 감안하여 국민주권·민주주의원리가 최대한 구현될 수 있도록 하는 효율적이고도 발전적인 방식이 되어야 한다.

또한 지방분권화정책의 지속적인 시도로 지방자치단체의 역할이 갈수록 강화되고 있으므로 이에 따른 지방의회의 권한도 실질적으로 보장되어야 한다. 중앙집권적인 문화 속에서 오랜 기간 적응하여 왔기에 처음에는 지방의회 의원을 명예직으로 하였다가 이제는 유급직으로 변하게 된 것도 시대상황의 반영으로 평가된다.

그러므로 국회에서의 지속적인 지방의회의 자치조직권 개정노력도 이제는 충분히 반영되어야 할 것이다. 국회의원과 지방의회의원과의 관계에 대한 충분한 검토가 있어야 하지만, 지방자치를 충실하게 하도록 지방의원들의 보좌기관을 설치하고 국회의원은 국가차원의 역할에 매진하도록 역할 분담해야 할 것이다. 그리고 지방의회의 규모나 지방의원 수 등 다양성을 인정하여 지방자치법과 지방재정법 등에서 다양한 분류를 하여야 할 것이다.

IV. 지방의회 자치조직권 관련 해외법제 분석

1. 해외법제분석

가. 미국

1) 지방자치체계

미국 연방헌법 수정 제10조는 “이미 연방정부에 위임했거나 주에게 금지하지 않은 권한은 주 또는 국민에게 유보 한다.”라고 명시하고 있다. 이는 주의 고유권한 인정으로 각 주의 지방자치제도 구성 문제 역시 각 주의 고유권한이라는 헌법적 근거이다. 따라서 미국 지방자치체계는 중앙정부인 연방정부가 아니라 50개의 주정부 내에서 각각의 역사와 필요에 의해서 만들어지게 되었다.

미국의 지방자치단위는 우선 자치단체 (Municipal Corporation)와 준자치단체 (Quasi Municipal Corporation)로 나누어 볼 수 있다. 일반적으로 지방자치단체는 주정부로부터 헌장(charter)을 부여받은 시(city), 빌리지(village), 타운(town), 타운십(township) 등을 말하고 준자치단체란 헌장이 부여되지 않은 법인격 없는 지방행정단위로서 대표적으로 카운티(county)와 교육구, 특별구 (special district) 등을 들 수 있다. 전자는 대체적으로 주민발의와 주민투표에 의하여 창설되고 후자는 주정부의 의사에 의해 창설되어 왔다.

미국의 지방행정은 입법기능과 집행기능이 분리되어 있는 기관분립주의의 형태로 지방정부단체장과 지방의회 의원(유급직)은 주민의 직접 선거에 의하여 선출된다. 그리고 지방분권과 주민참여를 중심으로 한 주민자치로 주민발의, 주민투표, 주민소환 등의 직접 참여 제도를 널리 채택·운영하고 있다.⁷⁴⁾

미국의 지방자치는 영국의 지방자치를 원형으로 하고 있으나 연방국가로서 50개 주정부가 각자의 역사와 필요에 의하여 다양한 형태를 만들었다. 기관구성형태는 권력분립형을 지향하는 ① 시장-의회형, 권력통합적인 ② 의회-지배인형, ③ 위원회형, ④ 타운 전체회의형으로 나누어진다. 시장-의회형의 경우 시장과 의회간의 권한의 상대적 강도에 따라 강시장형과 약시장형으로 분류된다.⁷⁵⁾

2) 자치조직권 이론

74) 서울특별시의회, 지방의회발전을 위한 비교연구, 2009.12. 11면

75) 서울특별시의회, 전계서, 20면.

가) 고유한 자치권 이론

미국의 지방자치권 이해 논쟁은 19세기 후반에서 20세기 초반 미국 중서부 지방의 일부 주에서 있었던 판례들에 의해 정리된다. 이른바 고유한 자치권으로 알려진 초헌법적인 이론이 판례에 의해서 형성되었다. 고유한 자치권이론은 지방단체가 전적으로 지방사무를 스스로 처리할 자연적이고 고유한 권리가 있다는 것을 그 내용으로 한다. 고유한 자치권의 이론에 따르면 미국에서 지방자치단체를 법률에 의해 창설하게 된 취지는 자연권으로서의 자치권을 인정한 것이라는 데 그 기초를 두고 있다.

나) 딜런의 원칙과 자치 원칙

딜런의 원칙(Dillon' Rule)은 지방자치단체는 주헌법 또는 주법의 창조물이며 법에 정한 것 이외의 것은 할 수 없고, 월권적 행위는 무효이며, 법에서 금지하고 있는 권한을 행사하여서도 안 된다는 것이다. 그러나 주입법부의 자치단체에 대한 과잉 간섭을 배제하고 자기 고유의 사항에 대한 자치단체의 권한을 보장하려 하였고, 1875년 미주리 주 헌법이 자치원칙(Home-Rule)을 채택한 이래 절반이 넘는 주가 자치의 원칙을 도입함으로써 딜런의 원칙을 배척하기 시작하였다.⁷⁶⁾ 자치원칙은 지방정부가 정책을 스스로 결정할 수 있는 권한을 부여하는 것이며 지방적 문제에 개입할 수 있는 주의 권한을 제한하는 것을 의미한다.⁷⁷⁾ 미국의 지방자치단체의 조례제정권 및 제정된 조례의 효력에 관한 해석은 딜런의 원칙과 자치 원칙이 상호 연결되어 있다. 복지와 공공질서라는 일반적인 개괄위임도 인정하고 있어 주 헌법과 주 법률에 위반되지 아니하는 한 어느 정도의 합리적인 권한을 부여받고 있다.⁷⁸⁾

대부분의 주는 그 헌법 또는 법률에서 일정한 자격을 갖춘 지방자치단체가 자치헌장을 가질 수 있도록 규정하고 있어 고유한 자치권이 법제화되었다. 딜런의 원칙은 지방정부가 가지는 권한의 범위를 결정하는 법률해석기준으로 사용되고 있다. 지방정부는 주헌법, 주법률, 자치헌장이 명시적으로 수권한 권한과 그와 같이 명백하게 수권된 권한에 불가피하게 또는 명백하게 묵시적인 또는 부수적인 권한 및 지방자치단체나 준공공단체의 목적에 필수적인 권한을 가진다. 지방정부는 딜런의 유형

76) J.C.Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, 1960, p.67.(조정환, 자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제, 공법연구 제29집 제1호, 2000, 381면. 에서 재인용)

77) 김석태, 지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용, 한국거버넌스학회, 학술대회자료집, 2005.5, 11면.

78) 조정환, 전제논문, 381면.

의 기준 중 어느 하나 또는 그 이상에 해당하는 권한만을 가질 수 있다. 자치헌장의 내용이 될 수 있는 사항이 주헌법이나 주법률에 나열되어 있는 경우가 있는데 그러한 목록이 언제나 모든 사항을 망라한 것은 아니고 경우에 따라서 해당 근거로부터 도출될 수 있는 권한이 무엇인가에 대해서 상당한 해석의 여지가 있다.⁷⁹⁾

3) 지방자치단체의 자치조직권

카운티, 시, 타운, 타운십 등의 지방자치단체는 주정부의 통제에서 벗어나 지역주민의 필요에 따라 운영되는 주민자치의 전통을 가지고 있다. 따라서 지방자치단체의 유형도 일률적인 것이 아니라, 지역주민들의 요구와 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위한 다양한 형태가 주민들에 의해 선택되어 구성되고 있다. 이로 인하여 지방자치단체의 형태에 따라 시장, 의회의 선임, 역할과 권한 역시 차이를 보인다. 지방정부의 형태, 시장과 의회의 권한 등에 관해서는 지방자치의 헌법이라 할 수 있는 자치헌장에 규정되어 있으며, 일반적으로 이 헌장에는 지방자치단체의 행정조직의 구조와 정원관리에 관하여도 규정하고 있다. 지방자치단체의 헌장은 지방정부의 구조, 권한, 역할, 운영의 기본원칙 등을 규정하고 있으며 지방자치의 기본법으로서의 역할을 수행하는 것이다.

자치헌장의 채택 방법과 내용이 지방자치단체마다 각각 상이하고, 지방자치단체의 규모가 비슷하더라도 그 조직과 구조도 서로 다르기 때문에 일률적으로 설명하기는 어렵지만, 자치헌장을 가지고 있는 대부분의 지방자치단체는 조직의 형태와 구조 및 인사에 관해 이른바 자치조직권을 자유롭게 가진다.

즉, 미국에서는 별도로 연방정부나 주 정부에서 관여나 통제 및 사전승인을 요구하지 않는 한, 자치조직권의 운영은 대부분 지방자치단체의 기구 및 정원관리 등에 대해서 자율성을 가진다고 할 수 있겠다. 이는 기본적으로 행정조직과 편제는 지방자치단체의 헌장에 따라 자치적으로 설치 운영되기 때문이다.

4) 뉴욕시의 지방자치

가) 뉴욕시의 구조와 역할

뉴욕시는 시장 및 부시장 이하 각 국, 과, 부서를 두고 있고, 의결조직으로 시의회가 구성되어 있다. 그 외 기타 조직으로 시민대변인, 감사관, 5개구청장으로 되

79) 송시강, "미국의 지방자치제도 개관", 행정법이론실무학회, 행정법연구 제19집, 2007, 73면.

어 있다.⁸⁰⁾ 뉴욕시정부의 자치원칙법(Municipal Home Rule Law) section10에서 지방정부의 기관구성 조직 및 운영에 대한 조직권 뿐 아니라 입법기관의 구성 및 조세징수권 등 기본적인 자치정부 권한을 인정하고 있다.⁸¹⁾

자치헌장제도를 채택한 지방정부의 대표라고 할 수 있는 뉴욕시의 경우, 시장이 법에 의한 별도의 제한이 없는 한 행정규칙(executive order)에 따라 집행기관의 실·국·과 또는 직책을 신설하거나 폐지할 수 있으며, 법에 제한이 없는 한, 시장에 부여된 특정의 기능, 권한, 책임 등을 소속 공무원들에게 위임할 수 있다. 구체적으로 보면 시행정부의 수장인 시장은 6명의 부시장을 임명하며 조직인사권을 갖고 있고, 4년 임기의 직선으로 2번 연임가능하며, 예산집행과 인사권을 행사한다. 주요 권한으로는 시 행정부 수반으로서 법률이 규정한 임명권을 제외하고 시공무원에 대한 임명 및 소환권을 가진다. 또한 시정부의 정책을 집행하고 행정운영권, 예산집행권 등 일반적인 행정권을 행사할 수 있다.⁸²⁾ 뉴욕시헌장 제8조 시장의 정책 수립집행권을 근거로 시집행부에 부여된 모든 권한을 수행하는 것이다. 여기에 따르면, 시장은 시집행부 활동의 효과성과 성실성에 대한 책임을 지며, 시장의 관할 하에 각 행정기관들이 효과적인 내부통제 시스템을 실천하는 것을 포함한 책임완수를 하기 위해서 필요하고 적절한 그와 같은 정책과 절차를 수립하고 유지해야 한다.

의회는 구조적으로 시장과 동등한 파트너로서 역할을 한다. 의회의원들은 주민직선에 의하여 선출되며 4년 임기를 갖는다. 의회는 단원제형태로 지리적 인구 경계로 나누어져 있는 각 지역의 51명의 의원들로 구성되며, 의장은 51명의 의원들 중에서 선출되며, 시장 다음으로 막강한 권한을 갖는다.⁸³⁾

뉴욕시와 의회의 관계는 강 기관분립형으로 각각 분리되어 상호 견제하며 균형을 이룬다. 의회는 뉴욕시의 성과와 운영에 대해 감시하며, 뉴욕시 예산검토와 승인에 대한 독점적 책무를 지닌다. 시장의 토지사용 쟁점을 둘러싼 의사결정권한 등을 가지며, 광범위한 문제에 대한 입법적 기능을 담당하고 있다. 지방의회 사무기구의 인사권은 의회 또는 의장이 가지며 의회사무국장은 의회의 동의를 받아 의회직원에 대한 인사권을 집행할 수 있는 권한을 가진다.

80) 서울특별시의회, 전게서, 26면.

81) N.Y. MHR. LAW § 10 : NY Code - Section 10: General powers of local governments to adopt and amend local laws.

82) New York City Charter § 6: a. The mayor shall appoint the heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers not elected by the people, except as otherwise provided by law. b. The mayor, whenever in his judgment the public interest shall so require, may remove from office any public officer holding office by appointment from a mayor of the city, except officers for whose removal other provision is made by law. No public officer shall hold his office for any specific term, except as otherwise provided by law.

83) 서울특별시의회, 전게서, 29면.

나) 뉴욕시의회의 기능과 운영

뉴욕시 5개의 독립구의 51개 선거구에서 선출된 51명의 시의원으로 구성된 시의회는 예산에 대한 권한과 도시계획 구역설정과 토지 이용, 허가권에 대한 권한을 가진다. 또한 입법담당기관으로 조례를 제정하고, 의회에서 통과된 조례는 시장의 서명을 받아 조례로 확정된다.

뉴욕시의회의 위원회 수는 총 43개이며, 이중 상임위원회는 36개이며, 분과위원회는 총 7개이다. 기관분립형을 취하고 있는 뉴욕시의회의 경우 사무처를 두어 의원 및 위원회의 의정활동을 지원하고 있다. 즉 사무처는 사무관장, 처리, 보관, 회의록, 의사일정을 전담하며, 법안과 예산을 준비, 작성하고 각 위원회 의원들이 요구하는 자료를 준비하여 의회의 제반진행업무를 지원한다.

사무처는 사무처장과 사무직원으로 구성되며, 사무처장에 대한 인사권은 의회 또는 의장이 가지며, 사무처장은 의회의 승인을 얻어 부사무처장을 임명하며, 시의회의 동의 아래 필요한 사무직원이나 보좌진을 임명하는 권한을 가진다.

뉴욕시의회는 의원과 의원개인보좌인력, 위원회 담당직원, 그리고 의회서비스 담당직원으로 구분된다. 의원들의 입법활동을 지원하기 위한 조직으로 각종 위원회와 입법사무부(Legislative Document)가 있다. 개별 의원은 회계연도 시작 시 지급되는 운영자금(1인당 \$230,211: 2010년)으로 대개 3-5명의 보좌인력을 채용하는데, 이들의 보수와 인원수는 의원이 자율적으로 결정한다.⁸⁴⁾ 그 외에도 집무실과 지역구 사무실 임대비용 등 운영비용을 지원받고 있다.

다) 뉴욕시의회의 시사점

기관분립형의 뉴욕시에서 의회는 독립된 의회사무처의 조직 및 인사권을 가지고 있다. 전문적인 위원회 전담직원은 물론 신분이 보장된 입법전문직원을 고용하여 활용하고 있으며 의원활동비 안에서 유급 개인 보좌인력을 지원받고 있다. 이에 반해 지방자치단체의 권한이 갈수록 강해지고 있는 서울시 집행부를 견제하고 감시해야 하는 서울특별시의회는 사무직원의 조직 및 인사권에 많은 제약을 가지고 있어 전문화되고 복잡한 상황에 대응하기 어려운 상황이다. 뉴욕시의회의 의원들에 대한 제도적 지원 제도는 서울특별시의회의 업무 수행에 도움이 될 것이다.

84) 서울특별시의회, 전게서, 46면.

나. 독일

독일은 국가의 형성 과정과 제2차 세계대전 이후 4개국 분할 통치⁸⁵⁾와 동서독 분단 그리고 통일 및 유럽통합 등을 통하여 특색있는 독일식 연방국가를 만들었다.⁸⁶⁾ 독일의 지방자치단체의 자치조직권을 살펴보면서 베를린광역시의 상황을 검토하고자 한다.

1) 지방자치단체의 자치조직권의 의의와 입법체계

가) 자치조직권의 개념과 내용

독일은 기본법에서 지방자치제도를 보장하고 있고(기본법 제28조 제2항⁸⁷⁾), 그 구체적 내용을 각 주가 지방자치법을 통해 형성하도록 하고 있다. 모든 자치행정의 특징은 자기책임성에 있으므로 지방자치단체의 자기책임성의 보장은 자치행정권의 핵심적 요소에 해당한다.⁸⁸⁾ 지방자치단체의 사무수행에 있어 자기책임성을 보장하기 위해 지방자치단체에게는 다양한 유형의 자치고권이 인정되며, 자치조직권은 그러한 자치고권들 중 핵심적 내용으로 인정되고 있다.⁸⁹⁾

자치조직권은 지방자치단체에게 자신의 사무수행의 절차와 결정권한을 부여하는 의미를 가진다. 자치조직권은 지방자치단체가 재량에 따라 행정기관, 행정기구 및 직위(Dienststelle)를 설치·변경·폐지·감독·통제할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 권한에는 행정기관, 행정기구 및 직위에 대한 것만 해당하는 것이 아니라 지방공기업에 조직을 적절히 배치하는 것, 사인과의 협력에 대한 내용까지 모두 포함된다.⁹⁰⁾

자치조직권에는 또한 지방자치단체가 특정사무를 다른 행정주체와 공동으로 수행하거나 공동의 기구를 설치하여 수행할 수 있는 협력고권이 포함된다.⁹¹⁾ 그리고 자

85) 독일의 지방자치단체는 점령국의 영향을 받았고, 연방제의 채택으로 각 주는 독자적인 지방자치제도를 채택, 발전시켰다. 의회우위의 복독일의회형, 단일기관형태의 집행위원회형, 의장을 겸직하는 시장형, 기관분립의 남독일형 등 크게 4가지로 나뉘어진다.

86) 서울특별시의회, 지방의회발전을 위한 비교연구, 2009.12. 171-172면.

87) 게마인데에서는 지역공동체와 관련된 모든 사무를 법률의 범위내에서 그 스스로의 책임하에 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데연합도 법률의 근거에 따라 주어지는 법적인 사무영역 범위 내에서 자치행정의 권한을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적 자기책임의 원칙도 포함된다.

88) Lissack, Bayerisches Kommunalrecht, 2009, §1 Rdnr. 77.

89) Burgi, Kommunalrecht, 2010, §6 Rdnr. 33.

90) Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, 1979, S. 30, 강기홍, 독일법상 지방자치단체의 자치조직권, 서울법학 제22권 제3호, 2015, 104-105면.

91) Birkenfeld-Pfeiffer/Gern, Kommunalrecht, 2001, S. 63.

자치조직권은 고유사무의 수행에 있어서만 인정되는 것이 아니라 행정 전반, 즉 위임 사무의 수행에 있어서도 인정된다.⁹²⁾ 그러나 자치조직권은 전권한성이 인정될 수 없으므로 본래 단지 상대적으로만 보장될 수 있다는 것이 독일연방헌법재판소의 입장이다.

나) 입법체계와 판례

독일도 자치조직권에 관한 입법체계는 기본법을 최상위의 규범으로 하여 관련 연방법률 및 행정입법, 각 주의 지방자치법과 행정입법, 각 지방자치단체의 조례로 이루어져 있다. 먼저 기본법 제28조 제2항은 게마인데에게는 법률의 범위 안에서 그 지역 공동체의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권한이 보장되어야 함을 규정하고 있다. 기본법 제28조 제2항이 직접 게마인데의 조직고권에 대해 언급하고 있지는 않지만, 앞서 자치조직권의 개념에서 살펴본 것처럼 자치조직권은 자치행정권과 그 요소인 자기책임성의 보장을 위한 핵심적 내용으로 인정되고 있다. 따라서 게마인데의 자치조직권은 기본법으로부터 도출되는 지방자치단체의 권한에 해당하며, 기본법 제28조 제2항은 연방법률이나 주법률에 의해 자치조직권이 침해되는 경우 그에 대한 법적 구제의 근거가 된다. 즉 자치조직권이 법률에 의해 제한되는 경우 그 핵심적 영역의 침해여부는 궁극적으로 기본법 제28조 제2항에 근거하여 판단하게 된다.⁹³⁾

독일기본법은 행정권의 행사와 사무의 수행은 원칙적으로 주의 전속사항(Sache)임을 규정하고 있으며(기본법 제30조), 기본법이 별도의 규정을 두고 있지 않은 한 입법권은 원칙적으로 주에 속함을 규정하고 있다(기본법 제70조 제1항). 따라서 각 주는 지방자치에 관한 입법권을 행사하며 대부분의 주들은 지방자치에 관한 기본법으로서 지방자치법을 마련하고 있다.⁹⁴⁾

각 주의 지방자치단체들은 기본법에 보장된 자치행정권에 근거하여 자치조직권을 자율적으로 행사하지만 어떠한 법적 제한도 받지 않는 것은 아니다. 즉 조직고권이 나 인사고권의 한계를 정하고 있는 연방과 주의 법률들을 준수해야 하는데, 연방공무원 보수에 관한 법률(Bundesbesoldungsgesetz), 주공무원 보수에 관한 법률(Landesbesoldungsgesetz) 등이 그러한 예에 해당한다. 연방공무원 보수에 관한 법률은 직접적으로 주와 지방자치단체의 공무원을 대상으로 하지는 않지만, 각

92) Lissack, Bayerisches Kommunalrecht, 2009, §1 Rdnr. 81.

93) 강기흥, 전개논문, 107-108면.

94) 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg) 등의 도시주들은 별도의 지방자치법을 제정하지 않고 주헌법이 이에 대한 규정을 담고 있다(강기흥, 전개논문, 108면에서 전제).

주는 연방공무원 보수에 관한 법률과 동법에 근거해 제정된 연방공무원 승진 상한에 관한 명령(Bundes-obergrenzenverordnung)에 준하여 주의 승진 상한에 관한 명령(Stellen-obergrenzenverordnung)을 규정하고 있다.⁹⁵⁾ 독일연방행정법원은 승진상한에 관한 법령이 지방자치단체의 조직 및 인사고권을 침해하였다는 소제기에 대해, 임용계획의 상한선을 통해 게마인테의 공무원 보수를 구속하는 법령은 인사 및 조직고권의 핵심영역을 침해하는 것은 아니라고 판단하였다.⁹⁶⁾

다음으로 살펴볼 판례는 평등담당관을 의무적으로 두도록 한 지방자치법 규정의 위헌성에 대한 것이다. 쉘레스비히-홀슈타인주(Schleswig-Holstein)의 게마인테는 “인구 10,000명 이상인 게마인테에 의무적으로 전담적인 평등담당관(Gleichstellungsbeauftragte)을 두어야 한다”라고 규정했던 구 지방자치법 제2조 제3항이 독일 기본법 제28조 제2항에서 보장하는 지방자치권을 침해했다고 연방헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다.⁹⁷⁾ 그러나 독일연방헌법재판소는 주 지방자치법이 각 게마인테에게 평등담당관을 전담적으로 임명하도록 규정한 것이 지방자치단체의 자치조직권을 침해하지 않는다고 판시하였다. 즉 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치제의 보장영역에 속하지만 절대적으로 보장되는 것은 아니라는 입장을 밝혔다. 이 결정은 독일 기본법에 의해 보장되는 자치조직권의 구체적 보장정도와 방법을 본격적으로 논의한 연방헌법재판소의 결정이다.⁹⁸⁾

기본법에서 보장되는 게마인테의 자치조직권은 법률의 범위 안에서 보장되는 것이지 절대적으로 보장되는 것은 아니며, 다만 입법자는 자치고권의 핵심적 영역을 침해하는 입법을 하지 않아야 할 한계가 설정되어 있다. 게마인테의 자치조직권에 관해 입법자가 갖게 되는 한계는 먼저 지방자치단체가 조직을 스스로 형성하는 것을 막는 입법은 핵심입법의 침해로서 허용되지 않는다는 것이다. 만약 입법자가, 게마인테가 평등담당관의 권한이나 사무영역을 게마인테의 상황에 맞도록 조정하여 기본조직조례(Hauptsatzung)로 규정하는 것을 허용하지 않거나 국가조직으로 만든다면, 이는 핵심영역의 침해에 해당하여 허용되지 않는다는 것이다. 즉 입법자가 연방이나 주로 하여금 게마인테의 조직을 포괄적으로 통제하거나, 게마인테의 자율적인 조직형성여지를 결과적으로 억압하는 것은 허용되지 않는다. 또한 입법자의 한계로 개별 사무의 수행에 있어 게마인테에게 충분한 조직적 재량을 부여해야 한다는 것을 들 수 있다.⁹⁹⁾

95) 강기홍, 전계논문, 109-111면.

96) BVerwG, Beschl. vom 13. 3. 1985.

97) BVerfGE 91, 228, 김수진, 독일 지방자치단체의 평등담당관 제도, 법학논집 제6권 제1호, 2001, 237면.

98) 강기홍, 전계논문, 112면.

99) 강기홍, 전계논문, 112-114면, 김수진, 전계논문, 237면.

2) 주의 자치조직권

가) 주의 자치조직권의 의미와 법적 근거

독일 지방자치단체(Kommune)의 자치조직권은 “연방국가”라는 분권형 국가구조를 취하고 있으므로 주(Land)차원과 지방자치단체, 특히 게마인데(Gemeinde) 차원으로 나누어 살펴보아야 한다.¹⁰⁰⁾

연방국가인 독일의 경우 지방자치행정은 원칙적으로 주정부의 소관에 속하며, 지방자치행정에 대한 법률들은 대부분 연방법률이 아닌 주의 법률로 정해지게 된다. 즉 조직에 관한 법적 근거 역시 원칙적으로 각 주의 법률이 되며, 주는 연방의 간섭 없이 조직에 관한 사항을 정할 수 있고 예외적으로 연방 법률이 적용되게 된다.¹⁰¹⁾

다만 문제가 되는 경우는 연방법률을 각 주정부가 집행함에 있어 필요한 조직을 어떻게 설치할 것인가이다. 연방법률이 존중되어야 하기 때문에 연방법률을 각 주가 고유사무로 집행하는 경우와 연방의 위임을 받아 집행하는 경우를 구분하여 판단하고 있다. 먼저 주정부가 연방법률을 자신의 고유사무로 집행하는 경우에는 이에 필요한 행정조직 및 행정절차를 스스로 결정한다. 만약 연방법률이 조직과 절차에 관한 규정을 두고 있는 경우에도 주는 이와 다르게 결정할 수 있다(기본법 제84조 제1항). 주정부가 연방법률을 연방의 위임에 따라 집행하는 경우에는 원칙적으로는 이에 필요한 행정조직의 설치에 주정부의 자치권한에 속하지만, 연방법률이 연방참의원(Bundesrat)의 동의를 얻어 별도의 법적 근거를 둔 경우에는 이에 따라야 한다(기본법 제85조 제1항).¹⁰²⁾ 연방의회 및 연방정부는 연방법률의 통일적 집행의 필요성이 있는 경우에 한하여 예외적인 조치, 즉 각 주의 행정조직의 설치와 법률의 집행절차 등에 관해 필요한 조치를 취할 수 있다. 연방이 예외적 조치를 취하기 위해서는 연방참의원의 동의가 필요하다(기본법 제84조 제1항-제5항). 연방참의원은 주가 연방의 입법이나 행정에 참여하기 위한 기관으로, 연방의회(Bundestag)가 의결한 법률안에 대한 동의권 및 이의제기권과 연방정부가 제출하는 법률안에 대한 선심의권 등을 갖는다.

독일의 경우 각 주에게 우선적인 자치조직권을 부여하고 있으며, 연방법률의 통일적 집행이 필요한 경우에 한해 연방법률을 통한 관여를 허용하고, 이러한 경우에도 연방참의원의 동의를 얻도록 하고 있다. 연방참의원이 참여하는 연방의회의 입법절

100) 오준근, 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 경희법학 제49권 제3호, 2014, 383면.

101) 오준근, 전제논문, 384면.

102) Jarass/Pieroth, Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, 2009, S. 881 ff.

차는 충분한 토론과 의견수렴절차를 거치도록 되어 있고, 주를 대표하는 연방참의원에 대해 동의권이라는 절대적 거부권이 인정되고 있어 연방법률을 통한 주의 자치조직권에 대한 침해의 문제는 입법과정에서 많은 경우 해소될 수 있다.

나) 주의 연방입법에 대한 참여

독일의 각 주가 연방정책 및 입법에 대해 참여하는 방식은 연방헌법에 규정된 연방참의원을 통하여 이루어지게 된다.¹⁰³⁾ 연방참의원은 주가 연방의 입법이나 행정에 참여하기 위한 기관으로, 연방의회가 의결한 법률안에 대한 동의권 및 이의제기권과 연방정부가 제출하는 법률안에 대한 선심의권 등을 갖는다. 즉 독일에서는 법률이 연방의회에서 의결되지만 법률이 최종적으로 성립하기 위해서는 연방참의원의 협력을 얻어야 한다. 연방참의원 의원은 국민에 의해 직접 선출되지 않고 주정부에 의해 임명되는데, 주정부는 인구수에 따라 3석-6석까지의 의석을 배분받는다.¹⁰⁴⁾ 대개 주정부의 총리 또는 장관이 그 역할을 수행하며, 도시주의 경우 시장 또는 시의회의 상임의원이 연방참의원 의원이 되기도 한다. 각 주는 연방참의원의 전체 의석 중 인구수에 따라 정해진 수만큼의 정식 참의원 의원을 임명할 수 있지만, 연방참의원 의사규칙이 각 주정부의 대체의원에 대해서도 표결권 등 정식참의원 의원과 동일한 권한을 인정하고 있고 실제 주정부의 장관들을 대체의원으로 임명하고 있어 16개 주에서 약 170-180명 정도의 주정부 각료들이 연방참의원에 참여하고 있다고 볼 수 있다. 연방참의원 의원은 선출직이 아닌 임명직이므로 별도의 선거절차가 없고 정해진 임기도 없다. 이러한 연방참의원의 가장 중요한 기능은 연방의 입법절차에 대한 참여라고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

3) 지방자치단체의 자치조직권

가) 지방자치단체 자치조직권의 의미와 법적 근거

독일기본법 제28조 제2항은 앞서 살펴본 것처럼 “게마인데에게는 모든 지역공동체의 사무를 법률의 범위 안에서 자신의 책임으로 규율할 수 있는 권한이 보장되어

103) 주의 연방입법에 대한 참여에 관한 내용은 임현, 국가 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여 -독일의 연방, 주 및 지방자치단체의 관계를 중심으로-, 지방자치법연구 제14권 제1호, 2014, 144-149면의 내용을 기초로 정리함.

104) 각 주는 최소한 3개의 표결권을 갖는데, 인구 200만 이상의 주는 4개, 600만 이상의 주는 5개, 700만 이상의 주는 6개의 표결권을 갖는다(기본법 제51조 제2항). 현재 연방참의원은 69인으로 구성되어 있다 (http://www.bundesrat.de/cln_350/nn_6898/DE/organe-mitglieder/organe-mitglieder-node.html?_nnn=true).

105) 자세한 소개는 임현, 전제논문, 145-146면.

야 한다”고 규정하고 있다.

독일연방헌법재판소는 게마인데가 자신의 책임으로 사무를 수행하기 위해서는 스스로 설치한 자치조직에 사무처리를 위해 필요한 절차와 결정권한을 부여할 수 있어야 하므로 자치조직권은 핵심적 자치고권에 해당한다고 판시하였다.¹⁰⁶⁾ 이 결정의 의미는 두가지로 나누어볼 수 있는데, 먼저 게마인데의 자율적 조직 형성가능성을 결과적으로 배제하는 내용의 상위 법률의 규정은 헌법에 위반된다는 의미이다. 다음으로는 상위 법률이 게마인데에 대해 임무를 부여하고 조직의 대장을 설정하고 자 할 경우, 게마인데가 그 조직을 자기책임 하에 형성할 수 있는 충분한 형성여지를 부여하여야 한다는 것이다.¹⁰⁷⁾

게마인데는 연방의 기본법 뿐만 아니라 소속된 주의 헌법에 구속된다. 각 주는 주 헌법상 지방자치단체의 법적 지위를 규정하고, 지방자치행정에 관한 내용을 지방자치법에서 구체화하고 있다. 바이에른주 헌법(Bayerische Verfassung) 제11조 제2항과 바이에른 지방자치법 제1조는 게마인데는 시원적 지역단체로서 자치사무를 법률의 범위 안에서 스스로 규율하고 집행할 권한을 가짐을 규정하고 있다. 지방자치법은 또한 사무수행에 있어 지방자치단체의 전권한성을 규정하고 있으며, 이에 대한 예외는 법적 근거를 필요로 함을 명시하고 있다(지방자치법 제6조 제1항). 자치사무에 대한 국가의 감독은 위법성 통제(Rechtsaufsicht)에 한정된다(지방자치법 제109조 제1항). 바이에른주 지방자치법은 5개의 장으로 이루어져 있는데, 제1장은 게마인데의 본질과 사무, 제2장은 게마인데의 조직과 행정, 제3장은 게마인데의 재정, 제4장은 국가의 감독과 불복, 제5장은 보칙과 부칙으로 되어 있다. 게마인데의 조직과 행정에 관한 제2장에서는 의회, 시장, 공근무자에 대한 규정을 두고 있지만 지방자치법을 통해 게마인데의 행정조직을 규제하는 규정은 찾아보기 어려우며, 게마인데는 자신의 조직을 조례에 근거하여 설치한다.¹⁰⁸⁾

현재 우리 지방의회에 관한 논의 중 하나의 중요한 쟁점이 되고 있는 지방의회의원 보좌관의 경우, 독일 역시 모든 주의회와 지방자치단체의회가 정책보좌관제도를 두고 있는 것은 아니다. 의회에 소속되어 의장단과 위원회에 주로 입법과 법적 분쟁에 대한 자문을 해주는 이른바 연구직의 경우에도 연방의회는 그 제도를 두고 있으나, 모든 주의회와 지방자치단체에 일반적으로 인정되고 있지는 않으며, 이에 대한 필요성이 제기되고 있는 상황이다.¹⁰⁹⁾ 예컨대 베를린 주의회의 경우 연구직을

106) BVerfGE 91, 228, 오준근, 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 경희법학 제49권 제3호, 2014, 386면.

107) Frenz, Der Schutz der kommunalen Organisationshoheit, VerwArch 86, 1995, S. 378 ff. (오준근, 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 경희법학 제49권 제3호, 2014, 386면에서 재인용).

108) 오준근, 전개논문, 388-389면.

109) Bayerische Staatszeitung, Die Wissensquellen der Politiker, 26.02.2016.

두고 있으며,¹¹⁰⁾ 바이에른 주의회의 경우 그렇지 않은 상황이다.

나) 지방자치단체의 연방과 주 입법절차에 대한 참여

(1) 지방자치단체의 연방 입법절차에 대한 참여

지방자치단체는 지방자치단체연합(Kommunale Spitzenverbände)을 통해 연방의 입법절차에 참여한다.¹¹¹⁾ 연방의 입법절차에 있어 지방자치단체연합은 다양한 참여권을 갖는데, 먼저 연방정부의 법률안에 대한 참여절차를 들 수 있다. 연방각부 공동업무처리규정 제47조 제1항은 연방정부가 지방자치단체의 이익에 관련된 법률안을 제안하는 경우 연방수준의 지방자치단체연합에 가능한 한 조기에 법률안을 송부하도록 하고 있다. 또한 법규명령과 행정규칙에 대해서도 동일한 내용을 제62조와 제70조에 각각 규정하고 있다.¹¹²⁾ 또한 공동업무처리규정은 이른바 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)에 대해서 규정하고 있는데, 제44조 제3항은 법률안이 주와 지방자치단체의 재정에 대해 미치는 영향을 명시하도록 하고 있다.¹¹³⁾

연방의회의사규칙에서도 지방자치단체의 입법절차에 대한 참여를 규정하고 있다. 즉 연방의회의사규칙 제69조 제5항, 제66조 제2항에 따라 지방자치단체연합은 입법절차에 참여할 수 있는데, 법률안이 게마인데 및 게마인데연합의 이해와 관련될 때 의견제출의 기회가 주어지게 된다.¹¹⁴⁾ 연방정부와 연방의회에 대한 지방자치단체연합의 참여에 의한 영향력의 행사는 이러한 참여절차를 통해 보장되고 있다.¹¹⁵⁾ 연방의회의사규칙 제69조 제5항은 게마인데와 게마인데연합의 이해관계에 본질적으로 관련된 안건을 위원회에서 심의하는 경우, 연방 차원의 지방자치단체연합은 위원회의 의결이 있기 전에 입장을 표명할 기회를 갖도록 규정하고 있다. 게마인데와 게마인데연합의 이해관계에 본질적으로 관련된 안건에는 특히 게마인데와 게마인데

110) 베를린 주의회 홈페이지 참고(<http://www.parlament-berlin.de/de/Verwaltung/Die-Struktur-der-Verwaltung/Wissenschaftlicher-Dienst?open&ref=98SM2N152DEV5>).

111) 지방자치단체의 연방 입법절차에 대한 참여에 관한 내용은 임현, 국가 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여 -독일의 연방, 주 및 지방자치단체의 관계를 중심으로-, 지방자치법연구 제14권 제1호, 2014, 142-143면의 내용을 기초로 정리함.

112) Articus, §32 Der Deutsche Städtetag, in: Mann/Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007, Rdnr. 26.

113) Articus, §32 Der Deutsche Städtetag, in: Mann/Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007, Rdnr. 27.

114) Articus, §32 Der Deutsche Städtetag, in: Mann/Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007, Rdnr. 29.

115) Riederle, Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren, 1995, S. 28(이기우, 지방정부의 국정 참여 -독일의 사례를 중심으로-, 시민교육연구 제29집, 1999, 75면에서 재인용).

연합이 부분적으로 또는 전체적으로 시행해야 하는 법률, 그들의 재정과 직접 관련된 법률 또는 그들의 조직에 영향을 주는 법률이 속한다. 따라서 지방자치단체연합은 지방자치단체의 자치조직권에 영향을 주는 연방 법률의 입법절차에 참여함으로써 사전적으로 의견표명을 할 수 있는 절차가 보장되고 있다. 또한 연방의회의사규칙 제66조 제2항은 제69조 제5항에 따른 지방자치단체연합의 의견표명이 있었다면 지방자치단체연합의 본질적인 의견내용이 보고회의 보고에 포함되어야 함을 규정하고 있다.

이러한 법적 근거에 기초하여 지방자치단체는 지방자치단체연합을 통해 자신의 의사를 표명하고 연방정부와 연방의회는 지방자치단체의 의견을 수렴함으로써 정책 및 입법결정에 있어 보다 합리적인 결정을 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 독일의 경우에도 실제 입법절차에 있어 만족스러운 참여가 이루어지지 않는다고 있어 지방자치단체연합은 지방자치단체를 위한 자신의 참여권을 기본법에 규정하기 위해 계속하여 노력하고 있다.¹¹⁶⁾¹¹⁷⁾

(2) 지방자치단체의 주 입법절차에 대한 참여

독일의 경우 지방자치행정은 원칙적으로 주정부의 소관에 속하며, 지방자치행정에 대한 법률들은 대부분 연방법률이 아닌 주의 법률로 정해지기 때문에 지방자치단체의 참여는 주정부와의 관계에 있어 훨씬 직접적이고 중요한 문제로 논의될 수 있다.¹¹⁸⁾ 주정부와 의회의 입법과정에 있어서도 역시 지방자치단체는 지방자치단체연합을 통해 참여하는 것이 일반적인데,¹¹⁹⁾ 그 구체적 내용은 각 주별로 다소 차이를 보이고 있다. 바이에른주의 경우를 예로 들어 살펴보면 다음과 같다.

바이에른주 헌법 제83조 제7항은 게마인데 또는 게마인데연합의 이해와 관련되는 주정부의 법률안이나 법규명령의 경우, 지방자치단체연합이 법률이나 법규명령을 통하여 사무가 규율되기 이전 적절한 시기에 이에 대해 통지받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 바이에른 주의회 의사규칙(Geschäftsordnungsrecht)은 지방자치단체연합의 주의회에 대한 참여에 대해서 규정하고 있는데, 동 규칙 제174조 제1항은 지방자치단체연합의 청문을 통한 참여의 내용으로 법률안 또는 주협약의 내용이 게마인데와 게마인데연합의 본질적 이해와 관련되는 경우 지방자치단체연합은 법률안 등의 의결 이전 적절한 시기에 의견표명의 기회를 가져야 한다고 규정하

116) Articus, §32 Der Deutsche Städtetag, in: Mann/Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007, Rdnr. 25-30.

117) 임현, 전계논문, 142-143면.

118) 이기우, 지방정부의 국정참여 -독일의 사례를 중심으로-, 시민교육연구 제29집, 1999, 76면.

119) 지방자치단체의 주 입법절차에 대한 참여에 관한 내용은 임현, 전계논문, 143-1434의 내용을 기초로 정리함.

고 있다.¹²⁰⁾

4) 베를린광역시

베를린광역시는 게마인데, 크라이스, 주의 기능을 통합·수행하는 도시주형태의 단일지방자치단체의 성격을 가진다.¹²¹⁾ 하나의 지방자치체로서 베를린광역의회, 집행부, 행정에 대한 책임을 진다.¹²²⁾ 베를린시장 겸 주지사는 임기5년의 지방의원으로 구성된 지방의회에서 선출한다. 의회는 시장을 선출하고 법안을 통과시키며 집행부에 대한 감독권을 행사한다. 특히 집행부의 예산에 대한 승인과 모니터링에 대한 중요역할을 하며 개별적인 위원회로 나뉘어 활동한다. 의원은 경제적인 압력에서 자유로울 수 있도록 의정활동에 대한 세비를 받고, 의정활동 동안 사용할 수 있는 사무비를 받고, 의정활동을 보좌할 수 있는 인력활용비를 지원받는다. 조직적으로 의장실과 시의회사무처가 지원하고 있다. 의회사무처는 의회의 전문성과 관련하여 학술사무국, 위원회지원 등과 관련하여 의사 및 위원회국, 정당지원·IT업무-선거·조직, 인사, 예산 등과 관련한 일반행정국이 있다.

라) 시사점 및 한계

지방자치단체의 자치조직권에 대한 독일의 법제는 우리에게 많은 시사점을 제공해주는 측면이 있다. 가장 중요한 점은 연방기본법 제28조 제2항에 근거하여 자치조직권을 인정하고 이를 연방법률이나 주법률이 지방자치단체의 자치조직권을 침해하였는지를 판단하는 기준으로 삼고 있는 점이다. 독일은 연방과 주의 입법과정에 지방자치단체의 이해관계를 반영하고 있다. 지방자치단체연합을 통해 각 지방자치단체가 연방과 주의 입법과정에 대한 참여할 수 있는 기회가 보장되고, 주의 연방입법절차에 대한 참여도 연방참의원을 통해 충분히 보장하고 있다. 지방자치단체의 자치조직권은 절대적으로 보장되는 것은 아니나 자치조직권의 침해여부를 판단함에 있어서는 종합적인 판단을 한다.

우리의 경우 참여정부 초기 지방자치단체의 국정참여 확대에 대한 대선공약의 실현을 위해 행정부에 지역대표기구를 설치함으로써 국회의 입법과정에 참여하는 방안이 모색되었으나, 정치권과 국민의 합의가 전제되어야 하고 법안 발의권을 인정하기 위해서는 개헌이 필요하다는 이유로 채택되지 못하였다.¹²³⁾ 지방자치단체의 입

120) 임현, 전개논문, 143-144면.

121) 서울특별시의회, 지방의회발전을 위한 비교연구, 2009.12. 178면.

122) 베를린광역시 2006년 수정헌법 제2조, 제3조제2항.

법참여가 보장되고 있지 않지만, 자치조직권을 보장하기 위하여 그 규범적 근거 및 핵심내용이 무엇인지에 대한 이론의 정립이 필요하며, 이러한 내용이 입법에 반영되어야 할 것이다.

또한 우리 지방의회의 입법역량 등을 제고하기 위해 논의되는 쟁점인 정책보좌관 제도는 독일의 경우에도 역시 모든 지방의회가 채택하고 있는 것은 아니다. 우리의 경우에 정책보좌관제도를 일률적으로 모든 지방의회에 도입하기 어려운 점이 있다면, 지방자치단체에게 자율권을 부여하여 필요성이 크고 재정여건이 허용하는 지방의회에서 보좌관 제도를 운영할 수 있도록 인정해주는 것이 필요하다.

다. 프랑스

1) 프랑스 지방자치제도 개관

프랑스는 전통적으로 중앙의 권력이 강한 국가로 국가통일성 유지가 강조되었다. 과거 나폴레옹 시대부터 중앙집권국가를 지향하여 오다가 20세기 후반에 들어서야 지방자치제도가 정착되었다고 할 수 있다. 프랑스 민주주의의 역사는 시민들이 지방분권을 확장해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 사회당 정권의 수립 직후 ‘지방분권법’(la loi de la décentralisation)이라고 불리는 1982년 3월 2일의 법률에 의해 오늘의 지방자치제도가 확립되었다.

이 법률은 광역자치단체인 레지옹(région), 도(département), 그리고 시·읍·면에 해당하는 코뮌(commune)의 권한과 자유에 대하여 규정하고 있다. 2016년 현재 프랑스의 지방행정조직은 36,600여개의 시(commune), 101개의 도(département), 12개의 레지옹(region)으로 구성되어 있다. 여기에 특별자치단체로서 1982년 이후 정립된 파리(Paris), 마르세이유(Marseille), 리옹(Lyon) 등이 있다.¹²⁴⁾

가) 지방자치제도의 원칙

전통적인 강력한 중앙집권국가였던 프랑스는 1982년 이후 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 다수의 행정권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되었다. 프랑스의 지방행정은 권한을 이양받아 법률이 정하는 범위 내에서 자치단체가 자율적

123) 안성호, 지방자치단체 국정참여의 실태와 확충방안, ‘지방분권, 왜 안 되고 있나?’, 국회 정책토론회 발표문, 2007, 33-34면; 홍준형, 전개논문, 82-83면.

124) 전학선 외, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010, 101면.

으로 시행하는 자치행정과 국가를 대표하는 지방과전 국가기구에 의해 수행되는 국가의 지방행정으로 이원화되었다. 따라서 프랑스 지방행정체제는 국가의 지방행정에는 ‘행정분권(déconcentration)의 원칙’이 적용되고 지방자치단체의 자치행정에는 ‘지방분권(décentralisation)의 원칙’이 적용되고 있다. 시와 도 그리고 레지옹의 3단계로 구성되는 프랑스 지방자치단체는 배분된 권한영역 내에서 자율권을 행사하므로 상하관계도 없으며, 상호간의 지도·감독관계도 존재하지 않는 점이 특징이다.

행정분권의 원칙은 자치단체로의 행정권 이양 이후에도 국가의 권한으로 남아있는 국가고유 사무를 지방에서도 원활하게 수행하기 위하여 국가사무의 지방시행 책임을 국가에서 임명하는 각 지방 프레팩튀르(Préfecture), 즉 국가 도의 지사인 프레페(Préfet)에게 위임한다. 프랑스 지방행정의 기본단위인 도는 2016년 현재 101개로 구성되어 있는데, 각 도마다 1개의 프레팩튀르가 있고, 이 프레팩튀르는 다시 하부 행정단위인 수프레팩튀르(Sous-Préfecture)를 3-4개씩 두고 있으며, 정부는 프레팩튀르에는 프레페를, 수프레팩튀르에는 수프레페를 각각 1명씩 임명하여 국가의 지방행정을 지원하고 있다.

지방분권의 원칙은 1982년 지방자치제가 시행되면서 오랫동안 제한되어 온 지방분권의 확대에 따라 지방자치단체는 법률이 정하는 범위 내에서 자율적인 의사결정권을 행사할 수 있게 되었다. 따라서 국가가 행사해 오던 자치단체에 대한 지도·감독권은 전면 폐지되었고 자치단체의 행정행위에 대한 적법성 심사와 회계감사원에 의한 예산통제만 가능하게 되었다.¹²⁵⁾

프랑스의 지방분권은 지방자치단체의 자유로운 행정(libre administration)을 보장하는 것이다. 헌법 제34조 제3항은 법률이 지방자치단체의 자유로운 행정을 규정하도록 하고 있고, 제72조 제3항도 자유로운 행정에 관하여 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제 L1111-1조가 “시와 도 그리고 레지옹은 선출된 지방의회에 의하여 자유롭게 행정한다.”라고 규정하고 있다. 자유로운 행정의 원칙은 헌법재판소와 행정최고재판소에 의하여 보장되고 있는데, 자유로운 행정 보장은 법률에서 정한 조건 안에서만 보장되는 것이 아니라 법률에 대해서(contre la loi)도 보장되고 있다.¹²⁶⁾ 그러나 지방자치단체의 자유로운 행정이 입법자와 행정권의 개입을 제한하는 것이지만 그렇다고 지방행정의 제한없는 자치를 의미하는 것은 아닌 것이다.¹²⁷⁾

125) 장지호·선우영, 프랑스 지방행정체제에 대한 탐색과 한국에의 적용가능성, 정부와 정책 제2권 제2호, 2010. 2. 54-55면.

126) Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, 2e éd., Dalloz, 2011, p.26.

127) Emmanuel Vital-Durand, Les collectivités territoriales en France, 8e éd., Hachette, 2011, p.22.

나) 현황

(1) 시(또는 코뮌, commune)

시는 중세부터 유래하는 교구를 대체하여 1789년 프랑스 대혁명시기에 만들어진 최소 행정단위이다. 일반적으로 2,000명 이상이 거주하는 시를 ‘도시 코뮌’(commune urbaine), 그 이하를 ‘농촌 코뮌’(commune rurale)이라고 부른다. 시는 주거문제, 보건, 안전, 학교, 탁아소, 문화생활, 수송 등 주민들의 일상생활의 질과 직접적인 관계를 맺고 있다는 점에서 매우 중요한 지방자치단체의 기능과 역할을 담당하고 있다.

(2) 도(또는 데파르트망, département)

도는 프랑스 혁명기에 만들어진 지방행정의 기본단위로서 1789년 12월 22일의 법률에 의하여 창설되었다. 1982년의 지방자치법의 발효와 함께 도의 자율성은 한층 커졌다. 이 법률은 도의회 의장에게 그 이전까지 도지사가 보유해온 집행권을 양도한다. 이는 결국 주민이 직접 선출한 대표가 도를 관리하는 수단을 보유해야 한다는 것을 의미한다. 행정구역으로서의 도의 기능은 도로행정, 수송, 전기공급 등과 같은 큼직한 공공업무를 수행함은 물론 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장업무, 보건, 농업업무, 농촌공학(genie rural), 토목, 우편·전신·전화(PTT), 재정업무 등을 수행하고 있다.

도 의회는 2015년 3월까지는 conseil général이라는 명칭을 사용하였으나 2015년 3월부터는 Conseil départemental이라 하고 있다.

(3) 레지옹(région)

레지옹은 지역의 경제, 사회, 보건, 문화, 과학의 발전은 물론 국토계획 수행을 촉진하며, 국가, 다른 지방자치단체, 그리고 지방 공공기관의 보충행동을 도모한다. 다시 말해 레지옹의 계획을 도나 코뮌같은 지방자치단체의 계획과 조화시키는 임무를 수행한다. 레지옹 지사(préfet de région)는 지방의 통제와 조정의 역할을 하며, 국가를 대표한다. 즉 국가는 레지옹 지사를 통하여 지방을 관할하는 셈이다. 2016년 현재 프랑스 지방자치단체를 보면 다음과 같다.¹²⁸⁾

128) www.collectivites-locales.gouv.fr 2016. 6. 10. 검색

형태	수	의결기관	집행기관
시(Communes)	35,885개	시 의회	시장
메트로폴 리옹 (Métropole de Lyon)	1개	메트로폴 의회	메트로폴 의회 의장
도(Départements)	본토:96, 해외영토:5	도 의회(Conseil départemental) 파리 의회(Conseil de Paris)	도 의회 의장, 파리 시장
단일 지자체	3개 Guyane Martinique Mayotte	Assemblée de Guyane Assemblée de Martinique Conseil départemental de Mayotte	Président de l'assemblée de Guyane Conseil exécutif de Martinique Président du conseil départemental de Mayotte
코르스 지자체	1개(Corse)	코르스 의회 (Assemblée de Corse)	코르스 집행위원회 (Conseil exécutif de Corse)
레지옹	본토:12, 해외영토:2	레지옹 의회 (Conseil régional)	레지옹 의회 의장
해외 지자체	5개 (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna)	폴리네지 의회(Assemblée de la Polynésie française) 생 바텔레미 의회(Conseil territorial de Saint-Barthélemy) 생 마르탱 의회(Conseil territorial de Saint-Martin) 생피에르에미크롱 의회 (Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon) 왈리에퓨투나 의회 (Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna)	폴리네지 장, 생바텔레미 집행위원회, 생마르탱 집행위원회, 지방의회 장
누벨 칼레도니 (Nouvelle- Calédonie)	1개	누벨칼레도니 의회(Congrès de la Nouvelle-Calédonie)	누벨칼레도니 정부 (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)
누벨 칼레도니의 지방(Provinces de Nouvelle- Calédonie)	3개	지방 의회(Assemblée de province)	지방의 장 (Président de province)

<표 4-1> 프랑스 지방자치단체 현황

다) 지방자치단체와 보충성원칙

보충성원칙은 헌법상 일반원칙으로 지방자치는 헌법상 보충성 원칙을 실현하기 위한 중요한 헌법상 제도이며, 국가와 지방자치단체가 각각 어떠한 기능과 의무를 가져야 하는가를 밝혀 주는 사무배분의 원리라고 할 수 있다.¹²⁹⁾

프랑스 헌법은 제72조에서 보충성원칙에 관하여 규정하고 있다. 지방자치단체가 지방자치단체 차원에서 권한 전반에 관하여 가장 잘 결정할 권한을 가진다고 하여 지방자치단체가 자신들의 권한을 우선적으로 처리할 권한을 가진다고 하고 있다.

프랑스 헌법 제72조 제2항은 지방자치단체는 그들 차원에서 가장 잘 실행될 수 있는 총체적 권한들에 관한 결정을 할 권한을 가진다고 규정하여 지방차원에서의 사무는 당해 지방자치단체가 그 지방에서 가장 적절히 잘 수행할 수 있도록 하고, 당해 지방자치단체가 주도적으로 그러한 권한을 일반적으로 행사하고 사무를 수행하도록 하는 것을 원칙적으로 하고 국가는 그러한 수행이 어려울 때 개입하게 되는 것을 의미하여 보충성의 원칙을 설정하고 있다.¹³⁰⁾ 프랑스는 2003년 헌법개정을 통하여 보충성원칙을 헌법에 규정함으로써 지방자치단체의 권한을 확대한 것이다.¹³¹⁾

국가와 지방자치단체 사이의 권한 분배와 관련하여 보충성 원칙은 모든 지방자치단체의 권한에 적용되는 헌법적 가치를 가지는 목표인 것이다.¹³²⁾ 그러나 실제로 보충성 원칙이 지방의 권한에 대한 실제적 권한배분의 부여한 것으로 보기는 어렵다는 견해도 있다.¹³³⁾

프랑스 헌법은 국회에서 지방자치단체의 임무와 기능에 관한 모든 내용들을 보충성원칙에 의거하여 법률로 정확하게 제시할 수 있도록 하는 의도를 가지고 있다. 보충성의 원칙에 따르면 권한은 주민에게 가장 가까운 수준에서 행사되기 쉽고 가장 효과적으로 행사될 수 있는 수준에 배분되어야 하며, 이를 위해 중요한 권한배분을 각 지방자치단체마다 예시하고 있다. 이러한 보충성 원칙은 정치적, 기술적 및 윤리적 측면에서 중요성을 가진다. 그리고 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 간의 권한 중복으로 인하여 권한배분의 비효율적 현상이 발생하게 되면, 이를 해결하기 위해 선도 자치단체를 지정하여 같은 수준의 지방자치단체가 공동으로 사업을 수행

129) 정재황 외, 지방자치의 헌법적 보장, 헌법재판연구 제17권, 2006. 11, 231면.

130) 정재황 외, 전거서, 232면.

131) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 32e éd., Sirey, 2013, p.341.

132) Yves Luchaire, Art. 72 et 72-1, La Constitution de la République française, 3e éd., Economica, 2009, p.1707.

133) 전훈, 보충성원칙과 실험법, 한국프랑스학논집 제50집, 2005, 571면.

하도록 하였다. 이와 관련하여 프랑스 헌법 제72조 제5항은 “어떤 자치단체도 다른 자치단체에 대하여 통제권을 행사할 수 없다. 그러나 어떤 권한을 수행하기 위하여 여러 지방자치단체의 협력을 필요로 할 경우 법률에 의하여 관련 지자체 중에서의 지방자치단체나 지방자치단체 협력체로 하여금 관련 지방자치단체 간의 공동사업 방식을 구성하는 것이 허용된다.”고 규정하고 있다.¹³⁴⁾

2) 국회의원과 지방자치단체 구성원의 겸직과 금지

가) 국회의원과 지방자치단체 구성원의 겸직

국민의회 의원과 상원의원은 하나의 선출직 지방의원을 겸직할 수 있도록 되어 있다(선거법전 제LO141조, 제LO297조). 국민의회 의원이나 상원 의원은 레지옹 의회 의원, 코르스 의회 의원, 도의회 의원, 파리의회 의원, 기아나의회 의원, 마르티니크의회 의원, 인구 1000명 이상인 시 의회 의원 가운데 하나를 겸직할 수 있도록 되어 있다. 국회의원과 지방의원을 겸직할 수 있게 되므로 지방자치단체의 입장을 국민의회 의원이나 상원의원 지위에서 대변할 수 있게 되는 것이다. 국회의원과 지방의회 의원을 겸직한다는 것은 입법과정에 지방자치단체가 직접적으로 참여하는 것으로 국정운영에 지방자치단체의 직접 참여를 허용하는 제도라 할 수 있을 것이다.

또한 국민의회 의원이나 상원 의원이 시장 등을 겸직하는 것이 금지되어 있지 않다. 따라서 현재 국회의원이 시장 등을 겸직할 수 있도록 되어 있다. 이는 지방자치단체의 입장을 직접적으로 국회의원으로 대변할 수 있는 것이라 할 수 있다.

국민의회 의원과 상원 의원의 겸직 현황을 보면 다음과 같다.

	국민의회 의원		상원 의원	
	수	비율	수	비율
지방의회 의원과 겸직하지 않는 의원	241	42%	144	41%
구청장이나 시장겸직의원	235	41%	122	35%
부시장 겸직 의원	37	6%	26	7%
도의회 의장 겸직 의원	12	2%	34	10%
도의회 부의장 겸직 의원	37	6%	15	4%

134) 윤상용 외, 프랑스 지방분권 조사 연구, 대구경북연구원, 2011, 15-16면.

레지옹의회 의장겸직 의원	5	1%	4	1%
레지옹의회 부의장 겸직 의원	20	3%	4	1%
순수재정 EPCI ¹³⁵⁾ 겸직의원	88	15%	52	15%

<표 4-2> 국민의회와 상원의원 겸직 현황¹³⁶⁾

나) 국민의회 의원 또는 상원 의원과 지방 집행기관과의 겸직 금지

그러나 2014년 2월 14일 제정된 국민의회 의원 또는 상원 의원과 지방 집행기관과의 겸직 금지에 관한 조직법¹³⁷⁾은 2017년 3월 31일 이후 개선되는 국민의회 의원이나 상원 의원은 지방자치단체 집행기관의 겸직을 금지하도록 하고 있다. 따라서 2017년 9월에 있을 상원 의원선거에서는 지방 집행기관과 국민의회 의원 및 상원 의원의 겸직이 금지된다.

프랑스에서 국회의원과 지방자치단체 집행기관의 겸직을 금지하는 이유는 몇 가지로 대변된다. 첫째로는 지방분권(décentralisation)의 강화로 인한 것이다. 프랑스에서 지방분권은 꾸준히 추진되어 왔고, 지방분권으로 인한 지방자치단체로의 권한 이양은 법률로 꾸준히 추진되어 왔다는 것이다. 따라서 지방자치단체로 많은 권한이 이양되었기 때문에 겸직이 필요 없다는 것이다.

둘째로 국회의원의 역할의 증대이다. 2008년 헌법 개정으로 국회는 입법권과 더불어 정부통제기능과 관련하여 많은 권한이 부과되었기 때문에 국회의원은 국회의 원으로서의 업무에 충실할 필요가 있다는 것이다. 따라서 국회의원과 지방자치단체의 집행기관의 겸직이 허용되어서는 안 된다는 것이다.

셋째로는 공직자로서 책임정치를 실현하고 지방자치단체의 구성원으로서의 역할에 충실하게 하고자 하는 것이다.¹³⁸⁾

국회의원의 지방자치단체의 공직과 관련하여 겸직을 허용하는 것에 대하여 찬반의 논란이 있다. 반대하는 입장은 겸직을 허용하게 되면 중요한 직에 우선하여 공직을 수행하게 되어 업무의 충실성이 떨어진다는 것과 중앙과 지방의 이익이 충돌될 때 문제가 될 수 있다는 것이며, 하나의 직이 선거에 들어가면 다른 직의 업무에 전

135) 575명의 국민의회, 348명의 상원 의원, 2012년 1월 29일 현황(Etablissement Publics de Cooperation Intercommunale : 지방자치단체 협력 영조물법인. 지방자치단체 협력 영조물법인은 지방자치단체의 환경 문제, 국토계획, 교통문제 등 특정 지방자치단체가 독자적으로 해결할 수 없는 문제를 공동으로 해결하도록 공동의 관할 구역을 설정하여 지방자치단체들을 그룹화한 것이다. 이에 대해 자세한 것은 권세훈, 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전 - 프랑스를 중심으로 -, 법학논고 제43집, 경북대학교 법학연구원, 2013. 8, 64면).

136) Etude d'impact, Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 4 avril, 2013, p.7.

137) Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

138) Etude d'impact, Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 4 avril, 2013, pp.9-10.

넘할 수 없게 된다는 단점도 있다는 것이다.¹³⁹⁾ 또한 입법기관과 지방자치단체의 집행기관을 겸하는 것은 권력분립원칙에도 위반된다는 주장이 있다.¹⁴⁰⁾

이와 비교하여 겸직허용을 찬성하는 논거는 국회의원이 지방의 사정을 잘 알기 때문에 효율적이라는 점과 프랑스와 같은 중앙집권적인 전통을 가진 국가에서는 국회의원이 지방자치단체의 집행기관을 겸하는 것이 논리적이라는 것이다. 또한 국민 의회 의원과는 달리 상원 의원은 지방자치단체의 대표이므로 겸직을 허용하여야 한다는 것이다.

다) 평가

국회의원의 지방자치단체 선출직 겸직은 우리나라에서는 도입하기 어렵다고 본다. 우리 국회법 제29조 제1항은 국무총리나 국무위원직 그리고 공익 목적의 명예직, 다른 법률에서 의원이 임명·위촉되도록 정한 직, 정당법에 따른 정당의 직을 제외하고는 겸직을 금지하고 있으며, 지방자치법 제35조 제1항이 지방의회 의원이 국회의원을 겸직할 수 없도록 하고 있으며, 지방자치법 제96조 제1항은 지방자치단체의 장이 국회의원을 겸직할 수 없도록 하고 있다.

3) 지방자치단체의 협의체

프랑스에서 지방자치단체의 각종 협의체를 통하여 국정에 참여할 수 있도록 되어 있다. 프랑스는 자문행정절차가 매우 발달한 국가이다. 우리나라에서도 표면상으로 각종 심의회나 위원회가 많이 설치되어 있지만, 심의회에서의 심의는 종종 형식에 그치며, 또한 그 답신에 반드시 충분한 권위가 부여되어있다고는 평가할 수 없음에 반하여, 프랑스에서는 행정법원의 판례법을 중심으로 자문절차법리가 형성되어 오면서, 그 결과 오늘날 의회민주주의의 현대적 보완수단으로 평가됨과 동시에 하나의 사전절차로서의 성격을 명확히 하고 있다. 즉, 프랑스에서는 산업계, 노동계 등 사회 각층에 존재하는 집단이익을 충분히 그리고 성실히 반영하기 위해 이익대표구조에 의한 심의회를 구성하고, 그 심의회의 심의과정을 거침으로써 비로소 행정의 의사형성의 합리성이 확보된다는 생각이 지배적이다.¹⁴¹⁾

139) Guy Carcassonne, Cumul des mandats, le piège, Le Monde, 3 mai 2010.

140) Yves Mény, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs, Pouvoirs n°65, Le Parlement, février 1993, p.129-136.

141) 김남철 외, 지방정부의 입법참여체계 구축방안 연구, 전국시도지사협의회, 2014. 1, 77면.

지방재정협의회라든가 국가규범평가위원회 등이 각종 자문이나 의견 제출 등으로 국가정책에 참여를 할 수 있도록 되어 있다.

가) 지방재정협의회

국가재정에 있어서 지방자치단체의 이익을 대변하기 위하여 지방재정협의회 (comité des finances locales)를 두고 있다.

(1) 구성

지방재정협의회는 모두 43명의 위원들로 구성되는데, 그 구성원을 보면 다음과 같다.

- ① 국회의원회에서 선출되는 국회의원 의원 2명
- ② 상원에서 선출되는 상원 의원 2명
- ③ 레지옹의회 의장단에 의하여 선출되는 레지옹 의회 의장 2명
- ④ 도의회 의장단에 의하여 선출되는 도의회 의장 4명
- ⑤ 지방자치단체 협력 영조물법인 회장단에 의하여 선출되는 지방자치단체 영조물 법인 회장 7명
- ⑥ 시장단에 의하여 선출되는 시장(maires) 15명
- ⑦ 데크레에 의하여 임명되는 정부 대표 11명

위원의 임기는 3년으로 연임이 가능하다. 지방재정협의회 의장은 위원들이 호선으로 선출한다(지방자치법전 제1211-2조).

(2) 권한

지방재정협의회는 세 가지 주요한 권한을 가진다. 첫째, 국가의 주요 재정에 관한 분배를 통제하는 권한을 가진다. 둘째, 지방자치단체의 재정에 관한 모든 행정입법에 관한 자문을 하고 지방재정과 관련된 법률에 관하여 자문을 한다. 셋째, 지방재정협의회는 지방자치단체 개혁과 관련된 제안이나 협의체 기관인 것이다.

지방재정협의회는 지방자치단체에 대한 국가의 주요한 재정 교부금 분배에 대한 통제와 결정권을 가진다. 즉 지방자치법전 제1211-3조에 의하여 지방재정협의회는 경상비교부금(la dotation globale de fonctionnement) 분배를 통제한다. 지방자치법전에서 정한 범위 안에서 정액교부금(la dotation forfaitaire) 액수를 정할 수도 있다. 정부는 정부제출 법률안이나 정부의 수정법률안 또는 지방자치단체

의 재정적 요소를 포함하는 명령에 대하여 지방재정협의회에 자문을 구할 수 있는데, 이러한 것은 데크레(décret)에 의하여 의무적인 자문이 된다.¹⁴²⁾

지방자치단체와 관련된 재정적 특징을 가지는 데크레가 의무적 성격의 규범을 제정하거나 수정하는 때에는 지방재정협의회는 자문은 재정에 관한 영향평가의 효력을 가진다(지방자치법전 제1211-3조).

지방재정협의회는 정부와 의회에 지방자치단체의 재정에 관련한 정부제출 법률안에 필요한 보고서를 제출한다. 지방재정협의회는 매년 행정 회계에 근거하여 지방자치단체의 재정상황에 대한 보고서를 작성한다. 다년 보고를 위하여 지방재정협의회는 지방자치단체의 지출평가를 연구할 수 있는데, 이를 위하여 협의회 위원들로 구성된 보고위원을 임명할 수 있다(지방자치법전 제1211-4조).¹⁴³⁾

나) 부담평가자문위원회(commission consultative sur l'évaluation des charges)

부담평가자문위원회는 지방자치법전을 개정하는 내용을 담고 있는 지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률¹⁴⁴⁾ 제118조에 의하여 그 역할과 구성이 개정되어 졌다. 지방자치법전 제1211-4-1조에 규정되어 있는 부담평가자문위원회는 국가와 지방자치단체 간에 권한 이양에 따른 평가와 보상에 관하여 지방재정협의회에 자문을 한다.¹⁴⁵⁾

다) 국가규범평가위원회(Conseil national d'évaluation des normes)

국가규범평가위원회는 지방자치단체와 지방자치단체의 영조물법인에 적용되는 규범을 평가하는 기관이다. 2007년 12월 25일 2007년 추가경정예산법률(la loi de finances rectificatives n°2007-1824 du 25 décembre 2007) 제9조에 의하여 지방재정협의회 안에 규범평가자문위원회(Commission consultative d'évaluation des normes)를 설치하였는데, 규범평가자문위원회가 2013년 10월 17일 지방자치단체와 해당 영조물법인에 적용되는 국가규범평가위원회 설립에 관한 법률¹⁴⁶⁾에 의하여 국가규범평가위원회로 명칭이 변경되었다.

국가규범평가위원회는 36명의 국가의 관할 행정기관의 대표와 국회의원 그리고

142) 김세진 외, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010. 12. 31, 133면.

143) 김세진 외, 전계논문, 134면.

144) Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

145) 김세진 외, 전계논문, 134면.

146) Loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

지방자치단체 구성원으로 구성되는데, 구체적으로 다음의 인원들로 구성된다.

- ① 국민의회 의원 2명
- ② 상원 의원 2명
- ③ 레지옹의회 의장단에 의하여 선출되는 레지옹의회 의원 4명
- ④ 도의회 의장단에 의하여 선출되는 도의회 의원 4명
- ⑤ EPCI(Etablissement Publics de Cooperation Intercommunale) 의장단에 의하여 선출되는 공동체 위원회 위원 5명
- ⑥ 시장(maires)단에 의하여 선출되는 시의회 의원 10명
- ⑦ 국가의 대표 9명

국가규범평가위원회 위원장과 2명의 부위원장은 구성원에 의하여 선거를 통해 선출된다(지방자치법전 제1212-1조).

국가규범평가위원회는 정부에게 자문을 하는데, 지방자치단체나 해당 영조물 법인을 위하여 기술적인 영향과 재정적인 영향에 관하여 자문을 한다. 이 때 자문은 지방자치단체나 영조물 법인 등에 영향을 미치는 규범을 제정하거나 수정하는 정부제출 법률안이나 행정입법안에 대한 것이다. 또한 국가규범평가위원회는 정부의 요청으로 지방자치단체나 해당 영조물법인에 영향을 미치는 유럽연합의 계획에 관하여 의견을 제시할 수 있다. 그러나 직접적으로 국가안전보호에 의하여 정당화되는 규범에 대해서는 국가규범평가위원회가 권한을 가지고 있지 않다(지방자치법전 제 1212-2조 I).

국민의회 의장이나 상원 의장은 지방자치단체나 영조물 법인 등에 영향을 미치는 의원발의 법률안에 대하여 국가규범평가위원회의 의견을 물을 수 있다(지방자치법전 제1212-2조 II). 지방자치단체나 해당 영조물법인과 관련되는 기술적·재정적 영향을 미치는 표준활동 등에 관한 기술 규범안에 대하여 국가규범평가위원회에 요청할 수 있다(지방자치법전 제1212-2조 IV).

국가규범평가위원회는 지방자치단체나 해당 영조물법인에 유효하게 적용되는 행정입법에 관하여 평가요청을 받을 수 있는데, 이때 평가를 요청할 수 있는 기관은 정부나 국민의회의 상임위원회 혹은 상원의 상임위원회 그리고 행정최고재판소 데크레로 정한 바에 따른 지방자치단체와 순수재정 지방자치단체 협력 영조물법인이다. 국가규범평가위원회는 지방자치단체와 해당 영조물 법인에 적용되는 행정입법의 변화를 심사하고, 추구하는 목적에 따라 기술적·재정적 영향과 그 이용을 평가한다. 행정입법의 적용이 지방자치단체나 해당 영조물법인에게 있어서 그 추구 목적에 비추어 물질적으로나 기술적으로 또는 재정적으로 명백히 반비례하는 것으로 나타

나는 경우, 국가규범평가위원회는 평가 의견을 통하여 추구하는 목적에 적합한 유효한 행정입법을 위한 조치를 제안할 수 있다(지방자치법전 제1212-2조 V).

국가규범평가위원회는 지방자치단체나 영조물 법인 등에 영향을 미치는 정부제출 법률안이나 의원발의 법률안과 행정입법안 또는 유럽연합 계획안에 관하여 이송 받은 때부터 6주 안에 의견을 제시하게 되어 있다. 이 기간은 국가규범평가위원회 위원장의 결정으로 한번 연장할 수 있다. 그러나 수상의 요청이나 청구한 국민의회 의장이나 상원 의장의 요청으로 2주로 단축될 수도 있다. 또한 수상의 이유를 부기한 청구에 의하여 72시간 안에 의견을 제시하여야 하는 경우도 있다(지방자치법전 제 1212-2조 VI).

국가규범평가위원회의 의견은 공개된다. 지방자치단체나 영조물 법인 등에 영향을 미치는 의원발의 법률안에 대한 의견은 해당 국회의 의장에게 통지되고, 해당 국회의 의원들에게도 통지된다. 국가규범평가위원회의 활동은 매년 보고서로 작성되어 수상과 국민의회 의장과 상원 의장에게 제출된다(지방자치법전 제1212-2조 VII).

4) 헌법에 의한 독자적 지위 부여

프랑스는 헌법에서 지방자치단체의 종류에 관하여 규정하고 있다. 헌법 제72조는 코뮌(communes), 도(départements), 레지옹(régions)을 규정함으로써 법률로 지방자치단체를 변경할 수 없도록 하고 있다.

해외영토와 관련하여 구체적이고 특별한 규정을 두고 있다. 헌법 제74조 제2항은 해외영토 지방자치단체(collectivités d'outre-mer)는 공화국에서 각각의 이익을 감안하여 지위를 가진다고 하고 있다. 또한 해외영토 지방자치단체의 지위는 조직법률(loi organique)로 정하도록 되어 있는데, 지방의회의 의견을 청취한 후에 다음의 사항을 정하도록 하고 있다.

- 법률·행정입법의 적용 조건
- 지방자치단체의 권한. 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조직법으로 구체화되고 보완되는 제73조 제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다.
- 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙, 지방의회 선거제도
- 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부제출 법률안·의원발의 법률안·오르도낭스(ordonnance)안·명령안과 지방자치단체의 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인의 조건

입법권은 의회에게 있고, 의회가 법률을 제·개정할 권한을 가지고 있음에도 불구하고 해외영토 지방자치단체와 관련된 일정한 사항은 해당 지방의회의 의견을 청취하도록 하여 해외영토 지방자치단체가 입법에 의견을 개진하도록 보장하고 있다.

또한 누벨칼레도니(Nouvelle-Calédonie)에 관해서는 헌법에서 특별히 규정을 두고 있다. 헌법 제13장은 누벨칼레도니에 관하여 특별히 규정하여 누벨칼레도니의 헌법적 지위를 부여하고 있다. 헌법 제12장이 지방자치단체에 관여 규정하고 있고, 제13장이 누벨칼레도니에 관하여 규정하고 있으므로 누벨칼레도니는 더 이상 지방자치단체가 아니고 특별자치단체인 것이고 1999년 3월 19일 누벨칼레도니에 관한 조직법률¹⁴⁷⁾에 의하여 ‘누벨칼레도니의 시민’을 인정하고 있다. 누벨칼레도니의 시민은 프랑스 국적의 국민으로 누벨칼레도니에 거소와 주소를 두는 자들인 것이다.¹⁴⁸⁾ 헌법 제77조는 국가로부터 누벨칼레도니에 완전 이양될 권한, 이양의 시기 및 방식, 비용분담과 누벨칼레도니의 조직 및 제도운영에 관한 규칙, 특히 누벨칼레도니 지방의회의 행위가 공포 전에 헌법재판소(Conseil constitutionnel)의 심판 대상이 되는 경우의 조건 및 시민권, 선거제도, 고용, 관습법에 의한 시민의 지위와 누벨칼레도니 주민들이 완전주권 달성에 대한 투표를 시행하는 요건 및 기한은 해당 지방의회의 의견을 청취한 후에 조직법률로 규정하도록 하고 있다. 이로써 누벨칼레도니는 헌법상 독립된 지위¹⁴⁹⁾를 가지는 지역인 것이다.

5) 시(commune), 도(département), 레지옹(région)의 구성

가) 시

시는 시 의회와 시장 그리고 부시장으로 구성된다.

(1) 시 의회(conseil municipal)

각 시는 인구 수에 따라 시 의회 의원 수가 지방자치법전에 규정되어 있다(지방자치법전 제L2121-2조).

인구 수(명)	의회 의원 수(명)	인구 수(명)	의회 의원 수(명)
100 이하	7	40,000~49,999	43

147) Loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

148) Michel Verpeaux, Les collectivités territoriales en France, 4e éd., Dalloz, 2011, p.20.

149) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 30e éd., Sirey, 2013, p.60.

100~499	11	50,000~59,999	45
500~1,499	15	60,000~79,999	49
1,500~2,499	19	80,000~99,999	53
2,500~3,499	23	100,000~149,999	55
3,500~4,999	27	150,000~199,999	59
5,000~9,999	29	200,000~249,999	61
10,000~19,999	33	250,000~299,999	65
20,000~29,999	35	300,000명 이상	69
30,000~39,999	39		

<표 4-3> 인구수별 의원 현황

(2) 시장과 부시장

시장(maire)과 부시장(adjoints au maire)은 지방 의회가 의원들 가운데 비밀투표로 선출한다(지방자치법전 제L2122-4조). 부시장은 부시장은 한명 혹은 여러 명을 둘 수 있는데, 시 의회 의원 법정 수의 30%를 초과할 수 없도록 되어 있다(지방자치법전 제L2122-2조).

나) 도

(1) 도 의회(conseil départemental)

도 의회 의원은 임기 6년으로 주민들의 직접선거로 선출되며, 2015년 3월 선거에서 남녀가 한 조가 되어 선거를 치르는 제도를 실시하였다. 따라서 당선자는 남녀가 동수가 되도록 하였다.¹⁵⁰⁾ 이는 프랑스 헌법이 선거에 있어서 남녀평등을 추구하라는 규정에 기인한 것이다.¹⁵¹⁾ 도의회에는 상임위원회를 두고 있다.

(2) 도 의장

도 의장은 임기 6년으로 도 의회에서 절대 과반수의 찬성으로 선출된다. 2회전까지 절대 과반수 득표자가 없을 때에는 3회전에서 상대 다수표자가 당선자가 된다.

150) 전학선, 플라스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구 제16권 제3호, 2015. 8, 25면.

151) 이에 대해서는 전학선, 프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정, 헌법학연구 제14권 제4호, 2008. 12, 199면 이하 참조.

다수 득표자가 다수일 때에는 연장자가 당선자가 된다.

다) 레지옹

(1) 레지옹 의회(conseil régional)

레지옹 의회는 임기 6년의 의원들로 구성된다. 레지옹 의회에는 상임위원회를 두고 있다.

(2) 레지옹 의장

레지옹 의장은 레지옹 의회가 선출한다. 레지옹 의장은 임기 6년으로 레지옹 의회 의원의 절대 과반수의 찬성으로 선출되는데, 2회전까지 절대 과반수의 득표자가 없을 때에는 3회전에서 상대 다수득표자가 당선자가 된다. 다수 득표자가 다수일 때에는 연장자가 당선자가 된다.

라) 구체적인 예 - 파리

파리는 시(commune)와 도(département)의 이중의 자치단체의 성격을 가진다. 파리는 20개의 구(arrondissement)로 구성되어 있다.

파리 의회는 2014년 3월 선거로 임기가 시작된 의원들로 구성되어 있는데, 모두 163명으로 구성되어 있다. 파리 의회 의원은 임기 6년으로 각 구 별로 선출된다. 파리의회의에는 9개의 위원회가 있다. 위원회는 16명에서 20명의 위원들로 구성된다.

구	1구	2구	3구	4구	5구	6구	7구	8구	9구	10구	11구	12구	13구	14구	15구	16구	17구	18구	19구	20구	합계
파리의회의의원수	1	2	3	2	4	3	4	3	4	7	11	10	13	10	18	13	12	15	14	14	163

<표 4-4> 파리의회의 의원 수

라. 일본

1) 일본의 지방자치의 법원

가) 헌법상의 지방자치조항

일본헌법 제92조 지방자치의 기본원리에서 ‘지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 따라 법률로 이를 정한다.’하고 규정하고 있다. 이는 지방자치의 제도적 보장과 저촉되지 않아야 함을 요구한다. 또한 ‘지방자치의 본지’에 대해서는 시정촌 최우선 사무배분 원칙, 자율재원의 보장, 지방자치단체의 조직·사무를 정하는 헌장을 스스로 제정하고 지방자치단체를 설계하는 권능 등도 포함하는 것으로 넓게 이해한다.¹⁵²⁾

나) 지방자치법상의 기관과 직접선거, 지방자치단체의 권능

일본헌법 제93조 제1항은 ‘지방자치단체는 법률에서 정하는 바에 따라 그 의사기관으로 의회를 설치한다’라고 정하고 있고, 동조 제2항은 ‘지방자치단체의 장, 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타 공무원은 그 지방자치단체의 주민이 직접 선거한다.’고 규정하고 있다. 일본헌법 제94조는 ‘지방자치단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며, 그리고 행정을 집행할 권능을 가지고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있다. 여기에서 지방자치의 제도적 보장의 권한부여기능을 시사하고 있다.

다) 지방자치특별법

일본헌법 제95조는 ‘하나의 지방자치단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 주민투표에서 그 과반수의 동의를 얻지 않으면 국회는 이를 제정할 수 없다’고 규정하고 있다. 이 규정은 미국에서 주의회에 의한 과잉·부당한 간섭으로부터 지방자치단체를 보호하기 위한 규정이 주헌법에 규정되어 있는 점을 반영한 것으로, 일본 국회가 간섭을 하는 경우 해당 지방자치단체의 주민투표를 방과제로 하려는 것이다.¹⁵³⁾ 현재 일본에서 제정된 지방자치특별법은 히로시마시의 히로시마평화기념도시건설법, 나가사키시의 나가사키국제문화도시건설법,

152) 宇賀 克也, 地方自治法概説 第6版, 有斐閣, 2015, 8頁.

153) 成田頼明・園部逸夫, 「地方公共団体住民の憲法上の権利」, 注釈地方自治法(全訂)第1卷, 第一法規出版, 2853頁.

도쿄도의 수도건설법 등 총15개의 특별법이 제정되어 있다.

라) 조약

조약에 따른 규제대상에 지방자치단체가 포함되어 있는 경우가 있다. WTO정부조달협정이 그 예이다. 도도부현과 정령지정도시를 대상으로 포함하고 있다. 이를 위해 정부는 「지방자치단체의 물품 등 또는 특정역무의 조달절차의 특례를 정하는 정령」을 제정하고, 도도부현 및 정령지정도시가 체결하는 조달계약에서 입찰절차의 공정성·투명성을 확보하는 조치를 하고 있다. 지방자치단체가 자동집행조약의 대상이 되는 경우에는 조약에 따라 지방자치단체가 직접 규제를 받게 된다.

마) 법률과 조례·규칙

‘지방자치의 취지’에 대해서 지방자치단체의 구분 및 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항의 대강을 정하여 국가와 지방자치단체간의 기본적인 관계를 규정하고 있는 것이 「지방자치법」이다. 2010년 6월 22일에 각의결정된 지역주권전략대상에서는 ‘지역주권개혁을 재추진하기 위해, 지방행재정검토회의에서 검토를 진행하여 성안한 사항에서 순차국회에 제출’하는 것으로 되었는데, 지방제도조사회의 재편에 따라 지방행재정검토회의도 휴면상태에 있다.¹⁵⁴⁾

지방자치단체 독자의 법원으로 지방자치단체 의회에서 제정하는 조례와 지방자치단체의 장 및 위원회가 제정하는 규칙이 있다. 고시의 형식으로 제정되는 것 중에서 규칙과 같은 법적구속력을 가지고 법원으로서의 성격을 가진 것이 있다.

바) 불문법원

지방자치단체에서도 관습법·판례법·조리는 불문법원이라 할 수 있다. 또한, 관습법을 존중하여 실정법상의 권리로서 인정하는 사례가 있다. 市制、町村제 시행 전부터의 「구래(旧來)의 관행」에 따른 공유재산의 사용권에 대해서 그 구관습에 따른 것을 지방자치법이 명시적으로 인정하고 있는 것이 그 예이다.¹⁵⁵⁾

2) 지방자치단체의 권능

154) 宇賀 克也, 地方自治法概説 第6版, 有斐閣, 2015, 12頁.

155) 宇賀 克也, 전게서, 14頁.

자치단체의 권능으로 자율조직권과 자율행정권을 들 수 있다. 이하 살펴보고자 한다.

가) 자율(자치)조직권

(1) 일본헌법상의 규정

자율조직권은 지방자치단체가 그 조직에 대해 스스로 결정하는 권능이다. 자치조직권이라고도 한다.¹⁵⁶⁾ 지방자치단체가 그 조직에 대해 정하는 것은 일본제국헌법 하에서는 고유사무의 일종으로 해석되었다.

일본헌법 제92조와 제93조에서 규정하는 의결기관인 의회와 독립적인 집행기관의 장이 직접적으로 주민의 선거로 선출되며, 주민에 대하여 직접 책임을 부담하는 수장제(首長制)¹⁵⁷⁾ 내지 이원대표제를 채용한 것으로 일반적으로 해석되어 지방자치법에서도 이를 전제로 보통지방자치단체에 의회와 장을 두는 규정을 설계하고 있다(지방자치법 제89조¹⁵⁸⁾·제139조¹⁵⁹⁾¹⁶⁰⁾)

2010년 6월 22일에 각의결정된 지역주권전략대상은 지방자치단체의 기본구조에 대해서 「현행제도는 장과 의회간의 균형과 억제 관계를 유지하는 구조로서 기능하고, 정착하여온 지역주민이 스스로의 판단과 책임에 따라 지방자치단체의 기본구조를 선택하는 구조에 대해 검토를 진행함」, 「지방자치단체의 기본구조에 대해서 헌법이 어떠한 조직형태를 허용하고 있는가에 대해서는 다양한 해석이 있지만, 전통적인 해석에 따라 이원대표제를 전제로 하면서 지방자치법이 일률적으로 정하는 현행제도와는 다른 어떠한 조직형태로 될지를 검토해 간다.」고 서술하고 있다. 이원대표제의 틀 안에서 자율조직권을 확충하는 방침이 시사되어 있는 점에 주목된다.¹⁶¹⁾

(2) 필치규제

일본의 경우 국가가 지방자치단체에 대하여 지방자치단체의 행정기관 또는 시설, 특별한 자격 또는 직명을 가지는 직원 또는 부속기관을 설치하지 않으면 안 되는

156) 最判平成23・12・15民集65券9号3393頁「百選81」의 보충의견에서 ‘자치조직권’이라는 용어를 사용하고 있음.

157) 宇賀 克也, 「首長制」法教165号、1994年、29頁以下参照。

158) 일본지방자치법 제89조 보통지방자치단체에 의회를 둔다.

159) 일본지방자치법 제139조 ① 도도부현에 지사를 둔다. ② 시정촌에 시정촌장을 둔다.

160) 宇賀 克也, 전거서, 142頁.

161) 宇賀 克也, 전거서, 142-143頁.

필치규제도 종래부터 자치조직권의 중대한 제약요인으로 여기고 있다.¹⁶²⁾

그러나, 1984년 제1차 行革審지방행정추진소위원회답신(「지방자치단체에 대한 국가의 관여·필치규제의 정리합리화」)을 통해, 1985년 「지방자치단체의 사무에 관한 국가 관여 등의 정리, 합리화 등에 관한 법률」로 정리하여 합리화를 진행하고¹⁶³⁾, 1989년의 제2차 行革審답신(「국가와 지방의 관계 등에 관한 답신」), 1994년의 제24차 行革審답신(「지방분권의 추진에 관한 답신」)등에서 필치규제의 완화가 제언되어 왔다. 또한, 지방분권추진위원회의 제2차권고도 필치규제의 재검토를 제언하였다.

(3) 자율조직권의 확립

자율조직권은 일본헌법이 보장하는 지방자치의 취지에 포함되는 단체자치에 유래한 것이며, 일본헌법 제92조에 규정되어 있는 것과 같이, 자율조직권을 필치규제에 의해 국가가 제한하는 것은 법률 또는 이에 근거한 정령에서 정하는 경우에 한정되어야 한다.¹⁶⁴⁾

나) 자율행정권

자율행정권이란 지방자치단체가 스스로 행하는 행정사무의 범위를 정하고 그 사무를 수행하는 권능을 말한다. 2차대전을 기점으로 전쟁전(戰前)의 시정촌이 서비스제공단체이었다가 전쟁이후(戰後)에는 지방자치단체가 되어 주민의 권리를 제한하거나 주민에게 의무를 과하는 것이 가능하게 된 경우에는 침해유보의 원칙에 따라 조례의 근거가 필요하다(지방자치법 제14조 제2항¹⁶⁵⁾). 지방자치단체의 사무에 대해서는 국가의 법률에 의한 규제 및 법률에 의해서만 자율행정권이 제한을 받을 수 있는 것이다.¹⁶⁶⁾

3) 일본의 자치조직권 및 자율행정권

가) 일본에서의 자치조직권에 관한 논의

162) 최우용, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰, 공법학연구 제15권 제3호, 한국비교공법학회, 2014.8, 190면.

163) 伊藤孝雄, 「地方公共団体に対する国の関与・必置規制等の整理合理化」詩法1263号、1985年, 5頁以下.

164) 宇賀 克也, 地方自治法概説 第6版, 有斐閣, 2015, 147頁.

165) 지방자치법 제14조 제2항 보통지방자치단체는 의무를 과하거나 권리를 제한하는 것은 법령에 특별히 정함이 있는 경우를 제외하고 조례에 따라야 한다.

166) 宇賀 克也, 地方自治法概説 第6版, 有斐閣, 2015, 155頁.

(1) 집행기관의 기본원칙

일본 지방자치법 제1조는 “지방자치의 본질에 근거하여……지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항의 대강(大綱)을 정하고……민주적이고 능률적인 행정의 확보를 꾀하는…”이라고 규정하고 있다. 그리고 제2조 제15항은, 지방자치단체는 항상 그 조직 및 운영의 합리화를 위해 노력함과 동시에, 다른 지방자치단체에 협력을 구해서 그 규모의 적정화를 꾀하지 않으면 안 된다고 규정하고 있다.

일본 지방자치법에는 주요 보좌기관의 수가 법으로 정해져 있는 등 집행기관 간의 위임, 보조집행, 겸직 등의 제도(지방자치법 제180조의2, 제180조의3, 제180조의7 등)이 있고, 또 총무대신 또는 도도부현 지사가 각 지방자치단체의 조직 및 운영의 합리화에 기여하기 위하여 기술적인 조언 또는 권고를 할 수 있는 제도가 지방자치법에 정해져 있다(제2편 제7장 제2절 제3관).¹⁶⁷⁾

(2) 헌법상의 자치조직권 보장

자치조직권은 일본국 헌법에 의해 지방자치단체에 보장된 자치적 제권능의 하나로, 법률로써도 박탈할 수 없는 권리로 여겨지고 있다. 지방분권추진위원회 제2차 권고(1997.7.8.)도 “자주조직권은 헌법이 보장하는 지방자치의 본질, 특히 단체자치에서 유래하는 기본적인 권능이다”고 말하고 있다.¹⁶⁸⁾

(3) 일본의 자치조직권 관련 법령

① 목표부국제 (目標部局制)

1991년 개정 전의 일본 지방자치법 제158조 제1항은 도도부현 지사의 권한에 속하는 사무에 관한 분장조직(部局)에 대해서, 도도부현의 표준적 부국(部局)을 정해 해당 부와 국의 명칭과 그 분장사무를 예시하고 있었다. 이들 부국은 조례에 의해 설치되어지고, 지사는 필요가 있으면 그 수를 증감할 수 있으나, 조직의 효율화, 합리화를 위해 노력함과 동시에(지방자치법 제2조 제13항, 제14항 참조), 다른 도도부현의 부국의 조직만이 아니라, 국가의 행정조직과 균형을 맞추도록 하고 있었

167) 최우용, 전개논문, 181면.

168) 최우용, 전개논문, 182면.

다. 더욱이 표준수를 초과해서 부와 국을 설치할 때에는 자치대신과의 사전 협의가 필요하였다(지방자치법 제158조 제2항, 제3항). 이와 같은 방식은 주로 행정기구 간소화를 위하여 1956년의 지방자치법개정에 의해서 도입된 것이다.¹⁶⁹⁾

그러나 이에 대해서는 자치조직권이 존중되어야 하는 지방자치단체의 내부 조직에 관한 것인 만큼, 과연 이것이 헌법이 허용하는 것인가에 대한 비판이 있었다. 뿐만 아니라 이와 같은 단체장 내부의 부국설치에 대한 국가 법률의 개입은 지방자치법 제정 당초의 부국법정제(部局法定制), 나아가 부국법정제의 원형이라고도 할 수 있는 이전의 지방관제(地方官制)로까지 역행하는 것으로 기관위임사무제도와 결합해서 국가의 ‘종적행정에 의한 다원적 통제’를 담보하는 수단으로서도 여겨져 왔다.¹⁷⁰⁾

② 목표부국제 (目標部局制) 에 대한 비판

지방자치법에 의한 이상과 같은 개입과 통제는 동법이 자칭하고 있는 지방자치단체의 조직에 관한 사항의 대강을 정한다고 하는 지방자치법의 정신과도 어긋나는 것으로 조속한 개정이 필요하였다. 이리하여 일본 구 지방자치법 제158조 제1항은 1991년 개정에 의해 지방자치단체가 ‘시대에 따른 조직개혁을 탄력적으로 행할 수 있도록 하기 위하여’, 도도부현의 부국의 수만을 인구에 따라서 지정하는(부국의 명칭제시와 사무예시의 폐지. 부국의 수도 대개 향상되었다.) 현행의 방식(法定部局數制)으로 변경되었다.

더욱이 법정부국의 수를 초과해서 부국을 설치하는 경우의 사전협의제도 1997년의 개정에 의해서 지방분권추진에 동반한 절차의 간소화의 관점으로부터 현행의 신고제로 바뀌었다. 그러나 이와 같은 법정부국제는 ‘법률이 아주 상세한 기준을 정하고 있는’ 경우의 전형적인 예이고, 자치조직권 존중의 관점에서는 비판을 받아야 할 것이다. 東京都의 경우, 조직구성(部、局新設등)에 있어서 법령의 제한을 받고 있지 않다.¹⁷¹⁾

③ 위원회 등 부속기관 법률주의와 자치조직권

일본 지방자치법 제138조의4 제1항은 “보통지방자치단체에 그 집행기관으로서

169) 俵静夫 地方自治法 (1975)226頁; 林忠雄「地方自治法一部改正法の成立とその運営」自治研究32卷6号1956)33頁.; 최우용, 전개논문, 184면에서 재인용.

170) 최우용, 전개논문, 185면.

171) 최우용, 전개논문, 185면.

단체장 외에 법률이 정하는 바에 따라 위원회 또는 위원을 둔다.”고 정하고 있다. 여기에서 ‘집행기관’이라는 것은 ‘각각 독자의 집행권한을 가지고 그 담당하는 사무에 대하여 해당 보통지방자치단체의 의사를 스스로 결정하고, 표시할 수 있는 기관’을 뜻하는 것으로, 그와 같은 기관의 설치에 ‘보통지방자치단체의 근본조직에 관한 것으로 이를 설치하는 것은 반드시 법률로써 하지 않으면 안 된다는 것이 해당 조항의 취지라고 해석하는 것이 일반적이었다.

이에 대해서 카네코 교수는, 해당 자치법의 조문은 “법률로 정하는 것이 아니라, 법률에 근거를 둔” 법정행정의 것이라고 해석하여야 한다고 주장한다. 일본의 경우, 정보공개제도의 도입에 있어서 논의된 정보공개심사회의 재정기관화에 대해서 논의가 되고 있다. 대개의 경우, 지방자치단체는 그와 같은 재정권한을 가진 심사회를 부속기관으로서 조례로 설치할 수 있다고 본다.

집행기관인 위원회가 스스로 행정을 집행하는 것을 임무로 하는 기관임에 반하여, 부속기관은 스스로 행정을 집행하는 것이 아니라 집행기관의 집행의 전제로서 필요한 조사를 행하거나 의견진술을 하는 등 사무를 담당하는 기관이라고 볼 수도 있다. 부속기관의 사무는 부속기관이 속하는 집행기관에서 담당하는 것이 원칙이고, 집행기관의 부속이라고 하는 부속기관의 성격을 바꾸는 것은 안 되지만, 해당 집행기관의 소관사무와 관련해서 그 부속기관에게 능동적인 행정활동 권한이 아니라 수동적인 것에 그치는 재결권을 부여하는 것까지 금하고 있는 것은 아니라고 해석하고 있다.

나) 일본 지방자치법과 의회자율권과의 관계

자치단체의 자율조직권에 있어서 자치단체 조직의 골격 부분에 대해서도 원래는 자치단체의 자유로운 결정에 맡겨야 하지만, 이를 법률로 정하는 것은 헌법 제92조에 근거하여 입법자에게 용인되고 있다. 그런데, 자치단체 조직의 골격 부분은 지방의회 법제의 골격 부분과도 중복된다. 다만, 골격 부분과 그렇지 않은 부분을 명확히 판별하는 기준은 없다. 만약, 골격 부분이라 해도 법률(지방자치법)만이 정할 수 있다는 것이 아니라 법률의 위임이 없어도 의회가 조례로 정할 수 있다고 해석된다. 그러한 규정은 의회의 조직자율권의 행사로서 인정된다.¹⁷²⁾

駒林良則교수는 지방의회의 자율권은 국회의 자율권과 달리 입법에 의한 제약을 받는 것이며, 의회의 조직 및 운영에 관한 법내용의 형성에 대해서 “골격 부분은 법률에 맡겨야 한다”며 골격 부분 이외에 대해서 지방자치법은 大綱 규정이나 자치단

172) 駒林良則, 地方議会法制の変容, 立命館法学, 348号, 2013年2号, 19頁.

체의 선택의 여지를 인정하는 규정으로 해야 한다고 주장하였다.¹⁷³⁾ “골격 부분은 법률에 맡겨야 한다”라는 것은 골격 부분이 법률에 전속한다는 뜻이 아니며, ‘조례에서 정할 수 있지만 법률이 전적으로 규정해야 하는 영역이다’라고 이해된다. 따라서 골격 부분에 대해서 법률이 정하지 않고 또는 규정을 유연화한 경우, 의회가 그 영역에 대해서 조례로 정하는 것 등은 통제권의 행사로서 아무런 문제가 없게 된다.

또한, 골격 부분이 아닌 영역에서 지방자치법 규정이 있는 경우에 의회가 스스로의 판단으로 해당 규정과는 다른 내용의 조례를 제정하는 것은 가능한 것인지에 대하여는 다음과 같은 의견이 있다. 이에 관한 판례로서, 지방자치법 제92조의 2에 정하는 의원들의 겸업금지규정과 정치윤리조례안에 그것을 상회하는 겸업금지에 관한 규정과의 관계가 문제가 된 府中市議會議員政治倫理條例損害賠償請求 사건이 있다.¹⁷⁴⁾ 본건 件廣島高判平成23年10月28日은 昭和59年9月10日德島市公安條例最高裁判決에서의 조례의 법령 적합성의 판정 기준에 비추어, 본건 정치윤리조례에 대해서는 지방자치법 제92조의2의 목적과 동일하다고 하면서도, 동조가 그 규제를 넘어서거나 혹은 그것과 다른 조례 제정이 즉시 무효라고 인정할 수 없다면서, 그러한 조례의 제정 가능성을 용인했다. 그 이유로, 의원의 겸업 금지 규정에 대해서, 그 범위를 지방자치법 제92조의2에서 규정하는 범위로 한정하고 명문의 규정이 없어도 지역 특성이 있으면 별도로 정하는 것이 허용되지 않는 이유를 찾을 수 없음을 거론하고 있다. 즉, 이 판결은, 회의 운영의 관련 조항(의원의 겸업 금지는 의원의 공정한 직무 집행과 의회 운영의 공정성을 확보함을 목적으로 하고 있는)이더라도 조항의 취지 목적의 해석에 따라서는 이와는 별도의 규제를 하는 조례의 제정 가능성을 인정한 것이다.¹⁷⁵⁾

(1) 지방의회 위상 및 자율권 수준 등

(가) 지방의회의 지위

일본 헌법상 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 의사(議事)기관으로서 의

173) 駒林良則, 二元代表制の再検討と地方議会の活性化, 大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』, 敬文堂, 2011, 265頁

174) [府中市議會議員政治倫理條例損害賠償請求事件] 지방자치법 제92조의 2는 ‘의원의 공정한 직무집행의 확보를 목적으로 의원은 해당 지방자치단체에 대한 請負를 하는 자 및 그 지배인 또는 주로 동일한 행위를 하는 법인의 무한책임사원, 이사 등이 될 수 없다’라고 정하고 있다. 府中市 의회는 의원정치윤리조례를 제정하고 의원의 2촌 이내 친척이 경영하는 기업은 시가 발주하는 공사의 계약을 사퇴해야 하고, 해당 의원도 해당 기업이 사퇴서를 내도록 노력해야 한다고 규정하고 있었다. 본건 원고 의원의 형이 경영하는 업체와 府中市가 도로 공사 계약을 체결했으나, 다른 의원으로부터 본 정치윤리조례 위반이 있다며 심사 청구가 있었고, 의회는 원고에 대한 사퇴 권고를 결의했다. 이에 원고 의원은 본 조례는 헌법 위반이라며, 시에 대하여 국가 배상을 청구한 사건이다.

175) 駒林良則, 地方議會法制の変容, 立命館法学, 348号, 2013年2号, 21頁.

회를 설치하는 것으로 정해져 있으며(일본국 헌법 제93조), 이에 따라 지방자치법에서도 지방자치단체에 의회를 두는 것으로 정하고 있다(일본 지방자치법 제89조). 이러한 지방자치단체의 지위에 관하여는 다음 두 가지의 내용으로 요약할 수 있다.

첫째, 지방의회는 국회와 같은 유형으로 파악되지만, 통치기관으로서의 부분은 서로 다르다. 즉, 국민 또는 주민의 대표기관이라는 점은 같지만, 국회는 ‘유일한 입법기관’인 점에 비하여(헌법 제41조), 지방의회는 유일한 입법기관은 아니다. 지방의회에는 조례제정권이 인정되므로 입법기관으로 파악할 수 있으나, 지방자치단체에 있어서 입법권은 의회만이 독점하고 있는 것은 아니다. 지방자치단체의 장도 규칙제정권의 보유라는 형태로 입법권을 가지고 있다(지방자치법 제15조). 또한 지방의회는 입법권 뿐만 아니라, 행정적 권능도 가진다. 즉, 지방의회에서는 국회보다도 폭넓은 권능이 인정되고 있으며, 이 점에서도 지방의회는 국회와 같은 법적지위라고는 말할 수 없다.

둘째, 지방의회는 지방자치단체의 조직에 있어서 이원적 대표시스템을 취하고 있다. 즉, 의사기관인 의회의 구성원인 의원은 주민의 선거에 의해 선출되므로 직접적으로 민주적 정당성이 인정된다. 지방자치단체의 조직에 있어서 의원 및 단체장이 주민의 대표로서 기본적으로 대등한 입장에서 직무를 수행해가는 것이 전제로 되어 있다. 이를 이원적 대표 시스템이라 한다. 이는 의사기관과 집행기관간의 억제와 균형을 확보를 목적으로 하는 것이다.

(나) 지방의회의 권한

지방의회는 다양한 권한을 가지며, 이는 크게 의결권, 선거권, 감시통제권, 의사표명권, 자율권으로 나뉜다.¹⁷⁶⁾

① 의결권

지방의회는 기본적 권한으로서 의결권을 가지며, 의결권에 의해 지방자치단체로서의 의사를 결정한다. 지방자치법상 의결권에 근거해 의결되어야 하는 사항은 조례의 제정·개폐, 예산의 결정, 결산의 인정 등 15항목에 미친다(지방자치법 제96조 제1항).

176) 橋本 基弘、土田 伸也、三谷 晋、2 その他, よくわかる地方自治法, ミネルヴァ書房, 2011, 88頁.

② 선거권

지방의회는 특정지위에 오를 사람을 선거할 권한을 가진다. 구체적으로는 의장, 부의장, 선거관리위원 등이 그 대상이 된다. 이 권한은 의회의 조직운영에 관한 권한으로도 해석가능하므로 의회의 자율권의 일부로 여겨진다.

③ 감시통제권

지방의회는 집행기관을 감시하고 통제하는 권한을 가진다. 예를 들면, 의회는 지방자치단체의 사무에 관하여 집행기관에 보고를 청구하고 해당사무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사할 수 있다. 의회는 감사위원회에 대하여 감사를 요구하고 감사결과에 대한 보고를 청구할 수 있다.

④ 의견표명권

의회는 스스로 의견을 표명할 권한을 가진다. 예를 들면, 의회는 해당 지자체의 공익에 관한 사건에 대해 의견서를 국회 또는 관계행정청에 제출할 수 있다. 또한, 지자체장이 의회에 자문을 요구하는 경우에 의회는 이에 대한 회답으로 의회의 의견을 표명할 수 있다. 의회에 의한 이러한 의견표명은 법적구속력은 없는 것으로 해석된다.

⑤ 자율권

의회는 스스로 조직을 자율적으로 규율하는 권한, 즉 자율권을 가진다. 자율권의 내용으로는, 의회내부의 운영 등에 대해서 규율하는 의회규칙의 제정권(지방자치법 제120조), 의원 사직의 허가권(지방자치법 제120조), 의회 질서유지권(지방자치법 제129조), 방청인 단속권(지방자치법 제130조), 의원에 대한 징벌권(지방자치법 제134조), 자율해산권(지방자치단체 의회 해산에 관한 특례법 제2조) 등이 있다.

(2) 시사점 및 한계

과거의 일본은 현재 우리와 같이 법률을 통해 엄격하게 자치조직권을 통제해 왔

다. 그러나 정치권의 헌법규정에 대한 능동적이고 적극적인 해석, 그리고 지방분권의 흐름 속에서 제기된 전문가 집단의 의견을 존중하여 지방자치법의 개정을 행하고 현행과 같은 자치조직조례주의로 바뀌었다. 표준부국제가 조례주의로 바뀌었다고 하여 지방자치단체가 완전한 자치조직권을 가졌다고 보기는 어렵겠지만, 자치조직조례주의로의 변화는 우리에게는 시사하는 바가 크다.¹⁷⁷⁾

4) 일본 도쿄도(東京都) 및 기타 지역의 자치조직권 및 자치자율권

가) 도쿄도 및 도쿄도의회 조직 및 권능

(1) 도쿄도 및 도쿄도 의회

도쿄도 조직은 의결기관인 의회와 집행기관인 지사 등으로 구분된다. 의회는 헌법 및 지방자치법의 규정에 따라 설치되며, 도민의 총의를 도정에 반영하는 중요한 역할을 한다. 지사로 대표되는 집행기관은 의회에서 결정된 단체의사에 근거하여 사업을 실시하는 것을 주된 임무로 한다. 의회를 구성하는 의원도 집행기관인 지사도 직접 주민에 의해 선출된다. 의회와 집행기관은 상호대등한 지위에 있으며, 서로 체크하고 균형을 맞추어 가는 관계에 있다.

(가) 도쿄도의회 조직

① 의원

도의회를 구성하는 도의회 의원은 도쿄도내 42개 선거구에서 도민에 의해 선출되며, 정원은 127인, 임기는 4년이다.

② 의장과 부의장

의장과 부의장은 의원 중에서 선거로 선출된다. 의장의 직무는 회의장의 질서를 유지하고 의사를 정리하며, 의회의 사무를 처리하는 등 의회활동을 주도함과 동시에 외부에 대하여 도의회의 의사를 표명할 수 있다.

177) 최우용, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰, 공법학연구 제15권 제3호, 한국비교공법학회, 2014.8, 190면.

③ 위원회

위원회는 본회의에서의 의결에 우선하여 의안 심사 등을 실시하는 내부기관이다. 도의 행정범위가 광범위하고 다양하며 세분화·전문화됨에 따라 심의를 철저히 하고, 능률적인 의사운영을 기하기 위해 설치한 것이다. 현재 도쿄도의 상임위원회는 9개이며, 의원은 이중 하나의 위원회의 위원이 되고, 임기는 1년이다.

도쿄도 상임위원회(2015년 7월 16일 현재)		
위원회명	정원	소관
총무	15	정책기획국/청소년·치안대책본부/총무국/선거관리위원회/인사위원회/감사위원
재정	14	재무국/주세국/회계관리국/수용위원회
문교	14	생활문화국/올림픽·패럴림픽준비국/교육위원회
도시정비	14	도시정비국
후생	14	복지보건국/병원경영본부
경제·항만	14	산업노동국/중앙도매시장/항만국/노동위원회
환경·건설	14	환경국/건설국
공영기업	14	교통국/수도국/하수도국
경찰·소방	14	공안위원회(경시청)/도교소방청

<표 4-5>도쿄도 상임위원회

(나) 도쿄도의회 의 주요 권한

① 의결권

의회의 기본적·본질적 권한이며 고유권한이다. 의결사항으로는 조례 제정·개폐, 예산의결, 예산의 인정, 지방세 부과 징수, 분담금, 사용료, 가입금, 수수료 징수, 계약 체결에 관한 것 등이 있다.

② 선거권

의장, 부의장, 선거관리위원등을 선거한다.

③ 행정사무의 검사 및 조사권

도의 사무 관리, 의결의 집행 및 출납에 대해서 검사할 수 있다. 또한 도의 사무에 관한 조사를 실시하고 관계인의 출두 및 증언 등을 요구할 수 있다.

④ 의견서의 제출권

도의 공익에 관한 사건에 대해서 국회 및 관계행정청에 의견서를 제출하는 것이 가능하다.

⑤ 동의권

지사가 부지사, 감사위원, 공안위원회 위원 등을 선임·임명하는 때에는 의회의 동의가 필요하다.

⑥ 불신임의결권

의회와 지사와의 사이에 의견의 대립이 있는 경우에 의회는 지사에 대한 불신임의결을 할 수 있다. 이에 대해 지사에게는 의회의 해산권이 인정되고 있다.

(다) 도쿄도 의회사무국

정기평정과 특별평정이 있으며 정기평정의 경우, 1차 평정자는 과장, 최종평정자는 국장이다. 피평정자의 상사인 부장은 조정자로서 과장의 평정과 국장의 최종평정에서 상호 조정하는 역할을 수행한다. 최종 평정 실시 후 의장에게 그 결과를 제출한다. 의장은 평정결과에 대하여 재평정을 시키거나 필요시 조정할 수 있다. 규정 이외의 인사고과 관련 필요 사항은 국장이 규정한다(東京都議會議會局職員の人事考課に関する規程). 의회 직원들의 근무평정은 집행기관에서 근무한 것과 마찬가지로 동일하게 인정된다.¹⁷⁸⁾

(2) 도쿄도 집행기관

도쿄도는 일본헌법 및 지방자치법에 근거하여 자치단체의 시책을 추진할 책임과

178) 안영훈, 지방의회 의정활동 역량강화 방안, 한국지방행정연구원, 2013.12, 55면.

권한을 가진다. 도정의 의사를 결정하는 의결기관으로서 도쿄도 의회가 있고, 의회에서 결정된 사안을 집행하는 기관으로서 도지사 및 행정위원회, 위원(행정위원회 등)이 있다. 이러한 집행 기관은 지사의 통할하에 각각의 행정기능을 수행한다.

집행기관은 법률, 정령, 조례 등에 근거하여 집행을 하며, 지사를 보좌하는 부지사와 기타 직원, 또한 행정위원회 등에는 사무국 등이 설치되어 있다. 도는 교통사업, 상수도사업 및 하수도사업을 하며, 이를 담당하는 교통국 등 공기업들은 지사의 밑에 설치되어 있다. 각 사업의 관리자인 국장은 위 사업의 경영에서 지사로부터 독립한 권한을 가진다. 또한, 집행기관에는 행정을 실시하기 위한 전제로 조사를 실시하고, 자문에 대한 의견을 진술하는 등의 사무를 실시하는 조사회·심의회 등의 부속기관이 있다.

나) 기타 지방자치단체(가나가와현, 요코하마시)

일본 지방자치법에서는 지방의회 사무 혹은 관련 사무에 종사한다고 포괄적으로 제시되어 있다(동법 제138조 제7항). 일본 광역자치단체의 지방의회 사무기구의 인력 운영체계(인사평정, 인사이동 등)들을 비교 검토하여 요약하면 다음 표와 같다.¹⁷⁹⁾

		도쿄	가나가와현	요코하마시
임명권		의장	의장	의장
채용절차		인사위원회가 실시	인사위원회가 실시	인사위원회가 실시
지방의원				
사무국 직원의 정원		조례규정, 별도산정 148명	조례규정, 별도산정	조례규정, 별도산정 51명(현48명)
파견 (출향)	출향자의 결정	의장과 의회사무국이 협의-인사시스템으로 명부 작성	인사위원회와 현 인재과와 조정, 의사국의 요청, 본인의향, 면접 실시	본인 의사, 집행부, 소속기관 의향을 고려하여 명부 작성
	의회국 배치 방식	의장이 인사시스템에 따라 배치	인사이동에 의한 결정	-결원 발생시, 의회국과 집행기관(총무국)이 협의하여 전 시적인 차원에서 직원 배치

179) 안영훈, 지방의회 의정활동 역량강화 방안, 한국지방행정연구원, 2013.12, 53면.

				-의회국 직원 임명권은 의장에게 있으므로 집행기관과 협의/결정된 배치를 의장이름으로 발령
	집행부	인사시스템으로 배치	동일 취급	동일 취급
근무 평정 승진	근무평정	의장이 권한 보유하지만, 의회국사안결정규정에 따라 결정권한이 국장에게 배분됨. 과장/부장이 평가 후 국장이 최종 결정	의장이 권한 보유 직급별로 정해진 평가자가 존재, 각 조직의 직속상사가 평가	의장이 권한 보유 직속 상사가 평정. 의장은 평가에 관여 않음
	승진절차와 신고	-인사위원회가 도쿄도의 승진시스템, 통일적 시험으로 진행 의장은 승진결정권한 없음	의장은 승진, 배치의 권한은 있으나(후보자를 결정)최종적으로 단체장과 협의 결정	연차, 근무성적을 고려한 동일 시스템으로 승진(계장은 시험) -의회국측의 의향을 들으면서 단체장이 전시적인 관점에서 조정
직급 · 직렬 · 직종	집행기관과 동일, 직종은 사무직원	집행기관과 동일	집행기관과 동일	집행기관과 동일
인사이동	의사국에 임명 통달 의회사무국이 의장에 상세 설명 · 인사시스템으로 의장의향반영 불가 · 인사이동은 4.1일 · 출향이후의 인사이동 - 출향이 된 이후의 이동은 본인의 의사가 중요 - 총무국 인사부 인사과 담당	· 의장이 특정인물 지명 불가. 필요한 인재상을 언급하면 인사국이 고려하여 인사이동. 또한 완전한 인사시스템으로만 배속되는 것은 아님	· 집행부 인사과 담당자와 의사국 인사담당이 협의하여 배치	
재직연수	2-6년 대략 4년정도로 이동	2-6년 대략 4년정도로 이동	2-6년 대략 4년정도로 이동	
근무성적 인정	그대로 인정	그대로 인정	그대로 인정	

<표4-6>일본 광역의회 사무기구의 인력 운영체계 사례

일본의 의회사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 임명권은 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로 제약이 있다. 의회사무국 직원은 집행기관에서 출향된 공무원이며, 정원은 조례에서 집행기관과 통합적이거나 별도로 규정한다.

지방의회 사무기구 인력에 대한 채용은 제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로

180) 안영훈, 전개논문, 53-54면.

실시하며, 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발하게 된다. 의회사무국으로의 출향은 본인의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정하며 의회사무국으로의 인사이동은 지방의회의 장 이름으로 발령한다. 출향여부는 자치단체의 인사시스템에 따라 실시되지만, 출향이 결정된 이후 의회국 내의 이동에서는 본인의 의사가 중요하다. 인사이동은 의회국이 필요한 인재상을 제시하면 이를 고려하여 집행기관의 인재국이나 총무국이 반영시킨다.¹⁸¹⁾

인사에 관한 의장의 관여도는 지방자치단체에 따라 조금씩 상이한데, 도쿄도는 의장의 영향력은 거의 없으나 가나가와현과 요코하마시는 사무국과 집행기관이 상호 협의하면서 결정된다.¹⁸²⁾ 의장은 의회조직에 대한 독립적인 권한을 보유하고 제도 역시 이를 전제로 구비되어 있으나 사무국 직원들이 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있다. 또한, 의장은 사무국 이하의 직원에 대한 임면권을 가지는 것이 보통이지만, 실제로는 수장(집행기관)이 채용한 직원 중에서 발령을 하는 등 의회 독자의 임용은 거의 많지 않은 상황이다.¹⁸³⁾ 따라서 일본 내에서도 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황으로 기본적인 문제제기도 우리나라의 맥락과 유사하다.

의회사무국의 직원들은 대체로 3년 정도 근무한 이후 순환보직으로 집행기관으로 돌아가는 것이 일반적인 유형이므로 따라서 의회관련 업무에 대한 전문성과 경험을 축적하기가 어려운 실정이다. 우리나라의 의회에는 상임위원회별로 전문위원 그리고 제주특별자치도에는 정책자문위원회도 존재하고 있으나, 일본의 경우, 의회사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원들로 의사국 정책조사계 등이 의원들의 요청으로 조사업무를 담당하고 있다. 이러한 사실로부터 일본 지방의회의 경우도 한국과 마찬가지로 전문적인 의정지원인력을 확보하는데 어려움이 있다.¹⁸⁴⁾

5) 지방의 자주성·자율성의 확대 및 지방의회의 방향

일본은 2000년대 초반부터 저출산·고령화의 심화, 일상생활권의 확대에 의한 광역적 행정수요 증대, 재정사정의 악화, 주민에게 가까운 지방에서 실시한다는 지방분권의 실시 등을 이유로 행정개혁을 추진하여 시정촌통합을 통하여 도주제를 도입하려 하였다¹⁸⁵⁾. 이에 내각총리대신의 자문기관인 지방제도조사회에서 2004년 3

181) 안영훈, 전개논문, 54면.

182) 안영훈, 전개논문, 56면.

183) <http://t-n.ysnet.org/archives/images/gijimukyoku.pdf>

184) 안영훈, 전개논문, 58-59면.

월 자문을 받아 2006.2. 지방분권이라는 관점에서 광역자치체개혁으로 도주제 도입이 적당하다는 것과 국민적 논의를 거쳐 실행할 것이라는 회신을 하였다.

그 중 의회에 대한 기대와 평가는 다음과 같다. 의회에는 다양한 민의의 반영, 다양한 이해의 조정, 주민의 의견 집약 등의 역할이 요구되고 있으며 의회의 구성과 운영에 있어서 의회의 의사와 주민의 의사가 괴리되지 않는 노력이 종전 때보다 필요하다. 또 의회는 단체 의사 결정을 내려 의사 기관으로서의 기능과 집행 기관의 감시를 하는 감시기관으로서 기능을 담당하고 있지만 지방 분권 시대에 이들 기능의 충실·강화가 요구되고 있다. 즉 지방 공공 단체의 자기 결정권 확대에 따른 단체 의사 결정을 수행하기 전에 의사 기관인 의회 정책 형성 기능의 충실이 요구되고 있다. 또한 지방 분권의 추진에 따른 지방 공공 단체의 역할이 확대되면서 단체에 대한 견제와 감시기능으로 주민에의 설명 책임이 점점 강조되고 있다.

한편, 의회가 다양한 민의 반영 측면에서 부족하고, 주민 참여에 대한 대응이 뒤쳐지고 있다는 지적, 또 행정 개혁이나 공금 지출에 대한 감시가 충분치 않다는 등의 지적 및 의원 정수가 많고 보수가 너무 높아 책임성과 효율성이 낮다는 지적도 있다. 이에 대해, 휴일, 야간의 의회 개최나 인터넷 이용 등에 의한 적극적인 의회의 심의의 공개나 홍보 활동으로 주민과의 소통을 도모하고 조례안 등의 의원 제출을 적극적으로 하는 등 새로운 시대에 부응하는 의회를 만들려고 한다. 또 의원 정수와 보수에 대해서도 자체적으로 의논하여 해결하는 의회도 많아지고 있다.

이에 대한 대책으로 다음을 제시하였다. 의회는 의회의 개선을 요구하는 주민 등의 목소리나, 선진적인 의회 개혁의 대응 사례를 감안하면서, 이해 조정 기능, 의사 기관으로서 정책 형성 기능, 감시 기관으로서의 기능의 충실을 도모할 수 있도록 검토해야 한다. 또 의회의 자주성과 자율성 확대의 관점에서, 의회의 권한, 장과 관계 등 의회 제도의 기본적 사항에 대해서는 법률로 정하며, 그 조직과 운영에 대해서는 가급적 의회의 자주성과 자율에 맡기는 쪽으로 고치는 것이 필요하다. 이 밖에 각 의회에서 추진하고 있는 선진적인 대응을 참고하면서, 현행 제도의 적극적인 활용, 적절한 운용을 추진함으로써 의회의 활성화를 추진하면서 그 역할과 상황 평가 사이의 간격을 해소하고, 의회의 자기 개혁을 이끌어 가야 한다.

6) 시사점

저출산·고령화와 일상생활권의 확대 등 광역행정수요 확대로 지방분권을 중심으로 한 행정개혁과 시정촌 통합 및 도주제로의 개편을 추진하였다. 지방제도조사회의는

185) 국회입법조사처, 일본 지방자치제도 조사를 위한 출장보고서, 2009. 5-9면.

답신에서 의회의 자주성과 자율성 확대의 관점에서, 의회의 권한, 장과 관계 등 의회 제도의 기본적 사항에 대해서는 법률로 정하며, 그 조직과 운영에 대해서는 가급적 의회의 자주성과 자율에 맡기는 쪽으로 고치는 것이 필요하다고 하였다.

우리의 경우 지방의회의 규모에 따라 다양하게 분류되므로 이를 획일적으로 규정할 것이 아니라 지방의회가 강대해진 집행부의 견제와 감시 기능을 충실히 수행할 수 있도록 자치조직권을 부여하여야 할 것이다.

마. 비교 검토와 시사점

서울시의회와 가장 유사한 뉴욕시의회에 의회사무처의 조직과 사무직원의 인사권을 부여하고 있는바와 같이, 갈수록 업무가 많아지고 영향력이 강해지는 서울특별시를 위시한 집행부에 대한 견제와 감시를 위한 사무직원의 인원과 부서 조직권과 임면권은 당연히 서울시의회에서 자주적으로 하도록 해야 할 것이다. 일본의 동경도의 경우 도지사와 도의회의원이 모두 주민의 직선제로 선출되는 기관분립형을 채택하고 있다. 강시장 약의회적인 형태를 이루고 있고, 의회사무국의 직원에 대한 인사활동(임면, 인사교류)이 집행기관에서 이루어짐으로써 사무처의 실질적 인사권은 집행기관에 있다. 그래서 지방의회 개혁을 위한 자구의 노력을 하고 있으며 지방의회의 조직과 인사는 지방의회에서 가져야 한다는 목소리가 커지고 있다. 베를린광역시장을 선출하고 법안을 통과시키며 집행부에 대한 감독을 하는 베를린광역의회는 조직의 이중성으로 서울시의회와 단순비교하기는 어렵다. 시장을 의회에서 선출하므로 의회는 집행부에 비해 막강한 조직·인사권 및 고유 입법기능을 가지고 있으므로 의회의원은 전문화되고 숙련된 사무처직원들을 충분히 활용하고 있다. 베를린 광역의원은 베를린시민의 대표로서 의정활동에 대한 소정의 세비를 받고, 기타 사무비용에 보좌인력 활용을 위한 비용을 지원받는다라는 점은 참고할 가치가 크다고 할 것이다. 프랑스 파리의 경우 현재까지 의회의장이 시장을 겸하는 기관통합형이었므로 의회가 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 집행부 지방공무원에 대한 포괄적 인사권도 소유하고 있기 때문에 지방의회의 조직적·개인적 지원제도를 비교하기는 어렵다.

우리나라의 경우에 다양한 크기의 지방의회가 있다. 정부와 지방자치단체 사이에 서울특별시와 경기도와 같은 중간단계의 시 또는 도가 존재할 필요가 있는가에 대한 논의도 필요하지만, 현행제도 아래에서는 오히려 기초자치단체 중 광역시 내에 있는 기초자치단체의 지방자치가 필요한지 의문을 제기하는 경우도 있다. 예를 들면 서울시 안의 구의 독자성을 인정하기 어렵고 굳이 존치해야 할 필요성이 없다는 주

장도 없지 않다. 그런 정책이 결정되려면 많은 시간이 걸리므로 논외로 한다면 지방의회의 기능강화를 위한 제도적 개선이 있어야 할 것이다. 미국 뉴욕시의 지방자치가 서울시의 지방자치에 많은 부분 참고가 된다. 정책보좌관제도를 일반적으로 모든 지방의회에 도입하기 어려운 점이 있다면, 지방자치단체에게 자율권을 부여하여 필요성이 크고 재정여건이 허용하는 지방자치단체가 보좌관 제도를 운영할 수 있도록 인정해주는 것이 필요하다.

2. 국회의 기구설치와 인사관리 법제분석

가. 국회의 기구설치와 인사관리법제

국회의 조직·의사 기타 필요한 사항은 국회법에서 규정하고 있다. 국회의 기관으로 의장과 부의장, 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회의 경비 등으로 분류할 수 있다. 국회도서관에 관한 사항은 국회법 제22조에 규정한 것 이외에는 국회도서관법에서, 국회예산정책처에 관한 사항은 국회법 제22조의 2에 규정한 것 이외에는 국회예산정책처법에서, 국회입법조사처에 관한 사항은 국회법 제22조의3에 규정한 것 이외에는 국회입법조사처법에서 각 규정하고 있다.

1) 국회사무처

국회사무처는 국회의 입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위한 것으로, 사무총장 1인과 기타 필요한 공무원을 둔다.(국회법제21조제1항, 제2항) 사무총장은 의장이 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거쳐 본회의의 승인을 얻어 임면한다. 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다. 국회사무처는 국회의 입법 및 예산결산심사 등의 활동에 지원함에 있어 의원 또는 위원회의 요구가 있는 경우 필요한 자료 등을 제공하여야 한다. 이를 위하여 사무총장 또는 사무총장이 지정하는 소속공무원은 위원회의 요구에 응하여 해당 위원회에서 보고·설명할 수 있으며, 사무총장은 의장의 허가를 얻어 필요한 자료의 제공을 정부·행정기관 기타에 대하여 요청할 수 있다. 국회사무처의 조직과 직무 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 국회사무처법이 있다.

국회사무처는 의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행

정업무에 관련된 아래의 사무를 처리한다.(국회사무처법 제2조)

- ① 법률안, 청원등의 접수·처리
- ② 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 조사, 국가정책평가등의 지원
- ③ 국회의 본회의 및 위원회회의에 관한 지원
- ④ 국회의원의 의정활동지원
- ⑤ 국회의 의사중계방송 및 홍보
- ⑥ 국회의 의원외교활동지원
- ⑦ 국회소속공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연수
- ⑧ 국회의 청사관리·경비 및 후생
- ⑨ 국회의 직장민방위대 및 직장에비군의 편성·운영과 비상대비업무
- ⑩ 「국가공무원법」·「국가재정법」·「국유재산법」 기타 다른 법령의 규정에 의하여 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항
- ⑪ 감사업무 기타 의장이 필요하다고 인정하여 지정하는 사항

국회사무처에는 사무총장 외 입법차장과 사무차장과 필요한 공무원을 두는데, 사무총장은 입법지원활동에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 「국가공무원법」 제 26조의5에 따른 임기제공무원을 둘 수 있다. 의장비서실과 대변인을 둔다. 위원회에 수석전문위원 1인을 포함한 전문위원과 입법심의관·입법조사관 기타 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에 한하여 둘 수 있다. 수석전문위원은 별정직으로 하고 보수는 차관보의 보수와 동액으로 한다.

2) 교섭단체·위원회와 위원

국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 되고, 교섭단체의 대표의원은 소속의원이 연서·날인한 명부를 의장에게 제출하여야 한다. 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.

국회의 위원회는 상임위원회와 특별위원회의 2종으로 한다. 국회운영위원회를 비롯한 16개 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원등의 심사 기타 법률에서 정하는 직무를 행한다. 특별위원회는 수개의 상임위원회소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 둘 수 있다. 그 외에도 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회 및 인사청문특별위원회 등이 있다.

나. 검토

국정 운영의 축이 국회로 쏠리면서 국회의 역할이 강화되고 있다. 4년마다 선거에 의하여 선출되는 국회의원의 업무 수행을 보좌하기 위한 기구의 설치는 계속 확대되어 왔다. 헌법에서 특별히 제지하고 있지 않으므로 관련 기구에 관한 법을 통하여 자유롭게 형성하여 왔다. 삼권분립 원칙에 따라 국회사무처 기구 조직에 대하여 헌법에서 규제하지 않고 관련 법에서 특별히 제한하지 않고 필요하면 국회규칙에서 정하도록 한 부분이 많다. 또한 사무처 직원 등의 임명에 행정부나 대통령은 전혀 관여하지 않는다. 이에 비하면 서울특별시의회는 국회의원 수의 3분의 1 이상이지만, 지방자치단체의 구성부분이라는 이유로 일단 교섭단체 개념이 없고, 그에 따른 정책연구원도 없으며, 위원회를 구성하는 수석전문위원과 전문위원 및 구성원들이 수와 직급 면에서 현격하게 차이난다. 의회사무처의 조직과 구성원도 지방자치법 시행령에 근거하여 제한을 받고 구성원의 임명도 자치단체장이 하도록 되어 있어 본래의 기능인 견제와 감시 기능을 제대로 할 수 없게 되어 있다.

지방의회를 헌법에서 두게 한 목적과 취지에 부응하도록 전면적인 개선이 있어야 하고, 3대의 국회에서 발의되는 지방자치법 일부 개정법률안에 대한 본격적인 논의가 필요하다.

3. 광역·기초의회별 기구설치와 인사관리

가. 광역·기초의회별 기구설치와 인사관리

지방자치단체의 종류는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 '시·도라 한다')와 시·군·구로 2단계로 분화되어 있다.(지방자치법 제2조제1항) 시·도는 정부의 직할로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시, 특별자치시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.(지방자치법 제3조제2항) 광역의회는 시·도에 설치하는 의회를 말하고, 기초의회는 시·군·구에 설치하는 의회를 말한다.

서울특별시와 인구 20만명의 시는 광역의회와 기초의회를 각 두게 되나, 그 규모와 역할에 있어 현격한 차이가 있다. 그러나 지방자치법에서 그 조직이나 업무의 수행을 동일하게 규정하고 있어 시·도의 특성이 반영되지 못하고 있다.

나. 검토

1) 수직적 관계에서의 검토와 개선방안

기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 특성을 반영하여 차별화할 필요가 있으므로 시·군·구에 관한 사항과 별도로 시·도에 관한 사항을 규정을 지방자치법에 둘 필요가 있다.¹⁸⁶⁾ 헌법재판소는 지방자치법이 같은 법 시행령에서 지방의회의 조직과 인원 구성을 제약하는 규정을 두도록 하는 것에 대하여 구체적인 기초의회와 경기도의회 등 광역의회와의 차이를 구분하지 않고 일률적으로 규정하는 것이 지방자치의 본질을 훼손하는 것이 아니라고 판단하였으나, 이는 18대 국회에서부터 주장되어 온 개정사항임을 감안하여 개선되어야 할 것이다.

2) 기초의회 중 자치구의회 폐지 문제

나아가 특별시나 광역시 구역 안의 구는 인구를 감안한 행정단위로 만들어졌으나 이제는 광역생활단위로 되었고, 구별 특성이 없다고 할 것이므로 시·군과 달리 주민의 의사를 존중하되 폐지하는 방안도 적극 검토해야 할 것이다. 즉, 아직 인구가 100만 명 이하가 되어 광역시가 되지 않은 시나 군과 달리 원래 광역시 하나로 표상되는 지역이었으므로 이제는 광역생활권 시대에 맞게 자치구가 필요하지 않다는 견해도 많다. 그렇게 되면 자치구 의회의 존재 가치도 크게 없다고 할 것이다. 왜냐하면 광역시의회가 충분한 기능을 수행할 수 있고, 이전과 달리 어느 지역에 고착하여 주거지를 정하지 않으므로 광역시 내에서는 특별히 지역적 특색이 있다고 보기 어렵기 때문이다. 특히 거주 이전의 자유가 보장되어 이사를 자주 하는 현대의 생활에서, 직장과 거주지가 분리되며 상당한 거리가 있어도 생활에 큰 영향을 미치지 않는 것을 감안하면 광역화를 거부할 수 없다.

4. 제주특별자치도 및 세종특별자치시 특별법 검토

가. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 검토

1) 개요

186) 서울특별시의회, 지방의회의 위상제고를 위한 법제도 분석, 2010, 96면.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

위 목적을 위하여 종전의 지방자치단체인 시와 군을 폐지하고 행정시를 두었다. 이도 헌법재판소에서 제주시장 등으로 구성된 청구인들의 풀뿌리 민주주의 실현 주장에 근거한 청구를 기각하는 결정을 거쳤다. 도의회의 기능을 강화였고 이를 위한 도의회의원의 정수에 관한 특례를 규정하였고, (제주특별법 제36조) 도의회의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통과 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 그 도의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정하는 특례를 규정하였다. (제주특별법 제37조)한다.

의정역량 및 기능 강화를 위하여 당시 전체 인구 50만 명 정도의 제주특별자치도의회 의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책자문위원을 둘 수 있게 하고, 정책자문위원의 배치와 운용은 도조례로 정하게 하였다. 도의원의 의정활동비 등에 관한 특례로 「지방자치법」 제33조에도 불구하고 도의원에게 지급하는 비용의 종류와 그 지급기준은 도조례로 정하게 하였다.

제주특별법 제44조 이하에서는 자치조직에 관한 특례를 규정하고 있다. 즉, 제주자치도는 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치등에 관하여 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 위임받고 있다. 이에 따라 제주자치도는 기구설치권과 정원관리권을 핵심적인 내용으로 하고 있는 자치조직권이 거의 보장되어 있다고 보아야 할 것이다. 제주도는 2006년 7월 제주특별자치도로 출범한 후, 행정기구의 설치와 관련하여는 ‘제주특별자치도 행정기구 설치조례’와 ‘제주특별자치도 행정기구 설치조례 시행규칙’을 제정하여 운용하고 있다. 한편 공무원 정원책정권 등 공무원 인력관리와 관련하여는 ‘제주특별자치도 지방공무원 임용 등에 관한 조례’ 및 ‘지방공무원 인사규칙’ 그리고 ‘제주특별자치도 지방공무원 정원조례’를 제정하여 운용하고 있다.

결국 제주특별자치도는 헌법에 근거한 일반법으로서 지방자치법의 자치조직에 관

련한 제한 규정에도 불구하고 기구설치권과 정원관리권에 상당한 특례를 인정받고 있다.

2) 자치조직권의 운영실태

가) 기구

제주도는 2006년 7월 제주특별자치도로 출범하면서 기구와 인력에 많은 변화가 있었다. 도기구의 대대적인 변화가 수반되었는데, 이는 특별지방행정기관의 이관 및 자치경찰제 도입에 따른 기구의 신설, 행정계층구조 개편 및 자치권 이양에 따른 인사 및 감사기구의 강화, 시·군 직속기관 및 사업소 흡수에 따른 기구의 신설, 새로운 행정수요에 부합되는 본부제와 팀제 조직을 신설하였기 때문이다. 그 결과 제주자치도의 행정조직은 출범전의 제주도 보다 기구가 크게 늘어나 2위원회, 1실·7국·2단·3본부·43과·5담당관·4팀·204담당·11직속기관과 13개 사업소로 개편되었다.

제주특별자치도의 경우, 다른 광역시도와는 달리 중앙정부의 통제 없이 자율적인 기구설치권을 확보하고 있는데, 기구설치권의 행사가 비교적 안정적이고 합리적인 수준에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

나) 정원

제주특별자치도는 '제주특별자치도 지방공무원 정원조례'의 개정을 통해 정원관리를 지방자치단체의 수준에서 자율적으로 수행하고 있다. 이 때문에 제주특별자치도의회는 동 조례를 매년 개정하여 그때 그때의 공무원 정원을 반영하고 있다. 제주특별자치도는 출범에 앞서 제반 요소를 고려하여 총 인력규모를 산정하였는데, 산정결과 지방공무원의 정원을 총 5,382명으로 확정하였다. 자치도 출범직전의 제주도내 지방공무원 총 정원인 4,801명 보다 늘어난 것이다. 이러한 공무원 정원의 증가는 정원관리권이 자율화 되면서 방만하게 인력규모를 산정한 한 결과라기보다는, 특별지방행정기관의 흡수, 자치경찰의 신설, 지방분권의 시범지역으로 상당한 정도의 사무이양 등에 기인한 것이다.

3) 도의회의 특례 분석

위에서 본 바와 같이 인구 50만 정도의 제주특별자치도의회에 최대 21명의 정책자문위원을 두어 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하도록 하였다. 또한, 정책자문위원의 배치와 운용은 도지사와 무관한 도조례로 정하게 하였다. 뿐만 아니라 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차 및 지방공무원의 정원기준을 도조례로 정하게 하였다.

제주특별법의 영향으로 현재 제주특별자치도는 인구가 계속 증가하고 전국에서 제일 지가가 상승하였다고 평가할 수 있다. 그러한 과정에 도의회가 작동되고 도의회는 육지의 지방의회와 달리 도의회의 자율성과 자치조직권이 충분히 보장되었다.

나. 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 검토

1) 개요

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(이하 ‘세종시법’이라 한다)은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권에 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다. 정부의 직할(直轄)인 세종특별자치시가 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 국무총리 소속으로 국무총리가 위원장인 세종특별자치시지원위원회를 설치하여 중장기적 발전방안에 관한 사항, 행정·재정 자주권 제고 및 사무처리 진행에 관한 사항 등을 심의하게 하였다.(세종시법제9조제1항) 「세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정」에서는 지원위원회의 심의사항 및 구성 등과 실무위원회의 구성 및 운영 등을 규정하고 있다.

중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 세종특별자치시를 우선적으로 지원할 수 있다(같은 법 제13조 제2항).

중앙행정기관의 장은 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 세종특별자치시를 우선적으로 지원할 수 있다. 행정자치부장관은 세종특별자치시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 5년 동안 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따

른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25의 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다(같은 법 제14조 제2항).

조직 특례로 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령인 「세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정」으로 정하는 바에 따라 「세종특별자치시 행정기구 및 정원 조례」를 제정하였다. 시에 두는 지방공무원 정원은 1,521명으로 수차례 개정되어 왔다.(세종시법 제36조) 집행기관의 정원은 1,177명, 본청과 소방서에 두는 소방공무원의 정원은 290명, 의회사무기구의 정원은 34명, 합의회행정기관의 정원은 20명이다. 지방공무원의 종류별 정원책정 기준과 직급별 정원책정기준을 규정하고 있다.(세종시법 제37조)

2) 검토

세종특별자치시는 행정중심도시로서의 기능도 하므로 세종특별자치시지원위원회를 두어 전반적으로 중앙행정기관의 영향을 많이 받는 것으로 보인다. 그래서 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 의회사무기구의 정원도 엄격하게 규정한 것으로 평가된다.

5. 시사점

제주특별자치도의 경우 그 지역적, 정책적 특성을 존중하여 기초지방의회를 없애고 행정시를 두는 제주특별법을 제정하였으나, 도의회의 권한을 확대하여 자치조직권과 자율권을 대폭 인정하였다. 특히 최대 21명의 정책자문위원을 두어 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회 의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하도록 한 것은 상당한 의미가 있다고 평가된다. 현재 도의회에 자치권을 대폭 보장해주어 문제가 있다는 지적이 없는 만큼 다른 지역에서도 적극적인 도입을 검토해야 할 것이다.

헌법에서 선거로 선출된 지방의원들로 구성된 지방의회를 둔다고 한 이유는 단체장을 중심으로 한 집행부를 견제하고 감시하여 민주주의의 효율성을 도모하라는 것이다. 지방분권화 시도로 갈수록 집행부의 영역이 넓어지고 전문화, 복잡화되어가므로 지방의회도 필요한 조직을 갖추어야 하고 지방의회의 입장에서 업무를 분석하고

평가하는 전문인력이 필요하다. 현 체제하에서는 지방자치단체장이 임명하고 집행부와의 교류로 주인의식이 약한 의회 사무처 직원으로는 부족하다고 아니할 수 없다. 국회의원들의 업무를 보좌하는 국회사무처 등의 직원들의 임면과 다양한 기구의 자치조직권과 비교 할 때의 현격한 차이에 대한 이유를 찾기가 어렵다. 특히 서울특별시의회나 경기도 의회의 경우에는 기초지방의회와 동일하게 취급할 수 없다고 할 것이다.

국회에서 계속적으로 발의되는 지방의회의 기구조직권과 사무직원들의 임명에 관한 개정안은 충분히 검토되어 서울시의회는 뉴욕시의회와 같은 체제를 갖추어야 할 것이다.

V. 지방의회 자치조직권 확대를 위한 개선방안

1. 헌법개정을 통한 개선 방향

헌법 제8장 지방자치 편에서 제117조, 제118조를 두고 있으므로 그 의의를 살펴본 후 지방의회에 관한 제118조를 개정하는 방안을 검토하고자 한다.

가. 헌법 제117조, 제118조의 의의

현행 헌법 제117조와 제118조는 제8장 지방자치 편에 있고, 제4장 정부 편에 있지 않다. 지방자치단체를 중앙행정기관의 하부기관으로 해석하거나 행정기관의 성격으로 지방의회를 해석하는 것은 우리 헌법 정신과 질서에 맞지 않고, 헌법 발전에도 어울리지 않는다. 왜냐하면, 지방자치를 단순히 중앙행정권한을 분산한 것으로 보았다면, 2개의 조문만을 두고 있는 제8장 지방자치 편을 제4장 “정부” 편에 두었어야 하나, 그러지 않았기 때문이다.

지방자치의 실질화의 중심은 지방의회에 있다. 지방의회는 보다 적은 단위에서 주민과 가까우므로 보다 더 주권실현의 가능성이 있다. 다원화사회, 세계화 시대에 있어서 민주주의의 형해화가 문제되는데, 이를 극복하는 방안으로 국민주권의 다른 표현인 주민주권을 강화하는 것이다. 지방의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 지역의 대표인 지방의원이 핵심이며, 지방의원은 조례라는 규범력 있는 법규를 주민의 대표성과 민주성 그리고 정당성을 바탕으로 형성하게 된다. 즉, 형식적인 의미의 법률과 조례는 그 형성과정의 대표성과 민주성, 정당성, 합의와 표결이라는 표지에서

대통령령, 총리령, 부령 등 행정입법과 완전히 다른 속성을 지니고 있다.

나. 헌법 제118조의 지방의회 자치조직권 규정 개정안

지방자치단체의 종류가 다양하므로 지방자치단체가 지역에 적합한 지방의회를 구성할 수 있도록 하는 헌법조항을 둔다. 즉 조례로써 개별적인 지방의회를 구성할 수 있도록 헌법적으로 보장한다.

2. 지방자치법 개정을 통한 개선방안

지방자치법에서 지방의회의 자치조직권을 중심으로 하는 국회의 지방자치법 개정안과 같이 개정한다면 그 문제는 헌법 개정보다 더 간편하게 해결될 수 있다.

지방자치법에 자치조직에 관한 기본적인 내용만 규정하고 기구의 신설과 정원 관리 등에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정하는 것이다. 즉 지방자치법 제90조를 개정하여 중앙정부의 사전 규제의 실질적인 근거가 되고 있는 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한규정)부분을 삭제하고 관련 부분의 내용을 각 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하는 것이다. 지방자치법 제112조 제2항 및 시행령을 개정하여 행정기구의 설치와 지방공무원의 정수를 개선하는 것이다. 그리고 2014년부터 도입된 기준인건비제를 중앙정부의 가이드라인으로 삼고자 하는 경우 이를 지방자치법의 관련 조항에 반영하여 활용할 수 있을 것이다. 개정안과 개정 내용은 다음과 같다.

가. 개정안

현행	개정안
<p>제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>	<p>제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처, 입법지원처 등을 둘 수 있으며, 각 처에는 처장과 직원을 둔다.</p> <p>② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국·입법지원국 등 국이나 사무과·입법지원과 등과를 둘 수 있으며, 각국·각과에는 국장 또는 과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 처장·국장·과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무</p>

	<p>원으로 보한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원 혹은 집행기관에서 퇴직 한 공무원은 조례에 정한 바에 따라 지방의회 소속 공무원이 될 수 없다.</p>
<p>제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>	<p>제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무기구와 사무직원의 정수는 지방자치단체의 크기, 주민수, 사무의 종류 등을 고려하여 조례로 정한다.</p> <p>② 사무처장은 지방의회의장이 의회의 동의를 얻어 임명하고 사무직원은 공개시험과 선발과정을 통해 사무처장이 임명한다.</p> <p>③ 지방의회에 두는 전문직·연구직 직원의 경우에는 의회규칙으로써 그 선발과 채용을 따로 정할 수 있다. 다만, 그 보수·신분보장·징계에 관하여는 지방공무원법을 적용한다.</p>
<p>제112조(행정기구와 공무원) ① (생략)</p> <p>② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>④ (생략)</p> <p>⑤ (생략)</p> <p>⑥ (생략)</p>	<p>제112조(행정기구와 공무원) ① (생략)</p> <p>② 제1항에 다른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ ……… 기준인건비 등 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>④ (생략)</p> <p>⑤ (생략)</p> <p>⑥ (생략)</p>

<표 5-1> 행정기구와 정원 관련 지방자치법 개정안

나. 개정 내용

지방자치단체라는 하나의 행정기관내에서 다른 역할을 수행하는 특수한 행정기관인 지방의회가 아닌, 독자적인 입법기능을 수행하는 지방입법기관의 기능과 지위를 지닌 지방의회의 독자적 기관구성권을 보장한다. 그 바탕위에 직원임명권을 부여하여 지방의회의 독자성을 확고히 하여, 지방자치단체 내에서 집행기관과 입법기관간의 상호 견제와 균형을 통하여 적절히 긴장과 조화를 이룰 수 있도록 한다. 즉 지방의회의 독립성을 보장하기 위해서는 지방의원의 독립성·전문성제고가 필수이지만, 지방의회의 독립성과 전문성은 지방의원의 독립성·전문성만으로 달성되지 않으므로, 지방의회의 활동을 보조하는 지방의회공무원의 독립성과 전문성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 또한 견제와 균형이 잘 이루어지기 위해 집행기관의 공무원이 입법기관인 지방의회직원을 겸하지 못하도록 한다.

3. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정의 개선

가. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조의 개선

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조에서 의회사무기구의 설치기준과 의회사무기구 공무원의 직급기준을 [별표 4]에서 규정하고 있다.

[별표 4]

의회사무기구의 설치기준 및 직급기준 (제15조제1항 관련)

○ 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 또는 지방의원의 정수가 10명 이상이면서 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 있는 군
의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만이거나, 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·구

○ 의회사무기구 공무원의 직급기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울 특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산 광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역시·특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
시·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

비 고

1. 제6조제7항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우에는 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.
2. 위 직급기준에도 불구하고 인구가 100만명 이상인 시의 경우에는 의회사무국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있고, 담당관을 5급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.

<표5-2>지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정[별표4]

[별표 4]의 내용 중 의회사무기구 공무원의 직급기준을 각 지방의회의 사정에 맞게 탄력적으로 규정하여야 할 것이다. 아니면 각 지방의회의 의사를 물어보고 그 필요성에 대한 충분한 논의를 한 후 서울특별시의회의 경우 1급 일반직 지방공무원인 의회사무처장 아래에 2급과 3급 일반직 지방공무원을 두지 않고 4급 일반지방공무원인 과장 또는 담당관으로 제한한 기준을 바꿔야 한다. 서울특별시의회에서 필요한 전문가를 상당한 예우를 하고 채용하려고 하더라도 4급 일반직 지방공무원인 과장으로는 부족한 경우에 방법이 없다는 것이다.

[별표 5]
위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조제2항 관련)
1. 시·도

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명
30명 이하	6명 이내	5명	1명
40명 이하	8명 이내	6명	2명
50명 이하	10명 이내	6명	4명
60명 이하	12명 이내	7명	5명
80명 이하	15명 이내	7명	8명
100명 이하	17명 이내	8명	9명
110명 이하	20명 이내	10명	10명
120명 이하	21명 이내	11명	10명
130명 이하	22명 이내	11명	11명
131명 이상	23명 이내	12명	11명

비 고

1. 위 표 중 총 정수는 해당 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.
4. 삭제 <2016. 12. 30.>

2. 시·군·자치구

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

비 고

1. 위 표 중 총 정수는 해당 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 5급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.

<표5-3>지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정[별표 5]

또한 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준인 [별표 5]도 4급과 5급으로 제한하였는데, 이는 국회와 비교하면 형평에 맞지 않다고 할 것이다. 의원 수가 3분의 1이 넘는 서울특별시의회의 경우 전문위원의 급이 4급이 최고인 것은 국회와 비교하여 지나치게 낮다고 할 것이다. 따라서 각 지방의회의 사정에 따라 직급을 규정할 때 실제 업무량이나 전문인력 확보 차원에서 그리고 사기진작 차원에서 지금보다 격상시켜야 할 것이다.

4. 자치입법을 통한 개선방안

지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 자치조직에 대한 자율성을 갖고 행정업무를 수행하기 위해서는, 지방자치단체 내부 구성원인 행정기구와 정원기준을 대통령령으로 정하는 것보다 조례로 정하는 것이 타당하다. 이는 외국의 여러 선진 사례를 보더라도 알 수 있고, 지방분권의 흐름 속에서 국가의 관여를 없앤 일본은 예는 그 좋은 보기라 하겠다.¹⁸⁷⁾

현행법에는 지방의회의 정치적 비전과 정책을 실행함에 있어 자신의 의도를 구체화하여 실현하는 업무를 수행하는 보좌직원을 임명할 수 있는 권한이 명시되어 있지 않아 주민을 위한 공약과 정책을 수행하는데 어려움이 있으므로, 지방자치에서 정치적 공약 등과 관련한 업무를 원활하게 추진할 수 있도록 근거 조항을 신설할 필요가 있다. 다만 정책보좌관의 직무 활동은 정치적 행위 등으로 변질될 수 있고 정책보좌관을 두게 되면 추가적인 지방재정 부담도 발생할 수 있다는 점에서 시도의 경우 기준인건비가 허용하는 한도내에서 가능하도록 하면 될 것이다.

현재와 같이 국가의 법령으로 지방자치단체의 자치조직권을 일괄적으로 그리고

187) 최우용, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰, 공법학연구 제15권 제3호, 한국비교공법학회, 2014.8, 195면.

세부적으로 규율하는 것은 헌법의 지방자치의 본질 내지는 헌법이 인정하고 있는 자치조직권을 지나치게 규제하는 것으로 이는 위헌적인 요소라고 보지않을 수 없다. 관련 법령의 개정수준을 넘어 이제는 법률에 의한 통제 보다는 조례에 의한 통제 그리고 주민과 지방의회의 인사위원회제도에 의한 통제로 그 방법이 이전되어야 한다.188)

5. 법체계성 확보방안

지방의회 자치조직권 확대는 지방분권화로 인한 지방자치단체 집행부의 권한이 강화되고 있는 오늘날 주민의 대표인 지방의회가 헌법에서 위임하고 있는 견제와 감시 책무를 성실히 수행하도록 하기 위한 것이다. 헌법이 개정될 수 있다면 헌법 제118조에서 지방의회의 자치조직권에 관한 조항을 명문화해야 할 것이다. 그렇게 된다면 지방자치법에서 충분한 검토를 거쳐 헌법의 취지에 맞도록 개정하면 된다. 그러나 헌법이 개정되지 않아도 제20대 국회에 제안된 추미애의원 대표발의의 지방자치법 일부 개정법률안에 대한 충분한 검토로 해결할 수 있을 것이다.

188) 최우용, 전개논문, 195면.

VI. 지방의회 자치조직권 강화를 위한 전략적 실현방안

1. 시의회 인사권 독립 관련 의원발의안 검토와 입법지원 방안

가. 시의회 행정기구구성 및 인사권 독립관련 의원발의안 검토

지방의회의 자치권과 관련하여 지방방자치단체의 자치조직권을 강화하기 위하여 많은 법률안이 발의되었다. 지방의회의 자치조직권을 강화하기 위해서는 법률을 개정하여야 하는 것이 필수적이라 할 수도 있는데, 지방의회의 자치조직권을 강화하는 법률안 가운데 최근에 국회에서 발의된 것을 살펴보면 다음과 같다.

대표 발의	지역구	소속 상임위	발의법률안명	발의 일자	주요내용 요약	소관 상임위	국회 진행상황						
							상임 위 회부	상임 위 상정	소위 회 부	소위 상정	법사 위 회부	법사 위 상정	
추미애	서울 광진을	법제사법위원회	「지방자치법」 일부개정법률안	2016. 07.14	시·도의회위원의 재적의원 총수에 해당하는 정책지원 전문인력을 두고, 지방의회 소속직원의 인사권을 의장에게 부여하도록 하며(지방의회직렬 신설), 지방의회 소속공무원에 대한 교육훈련 근거 조항 마련 등	안전행정위원회	(7.15)						
			「지방공무원법」 일부개정법률안	2016. 07.14		안전행정위원회	(7.15)						
			「지방공무원교육훈련법」 일부개정법률안	2016. 07.14		안전행정위원회	(7.15)						
김부겸	대구 수성갑	기획재정위원회 등	「지방대학 및 지역균형인재육성법」 일부개정법률안	2016. 07.21	신규 지역인재 채용비율 35%→45%로 상향(법률에 직접규정), 공공기관은 의무사항, 기업은 권고사항으로 두되 근로자 수 200인 이하 기업으로 확대	교육문화체육관광위원회	(7.22)						
			「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원 특별법」 일부개정법률안	2016. 07.21	이전공공기관 신규 채용인원 40% 이상을 이전지역인재로 채용 의무화, 실적 공개 및 공공기관 경영평가 등에 반영	국토교통위원회	(7.22)						
김동철	광주 광산갑	국방위원회, 예산결산특별위원회	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원 특별법」	2016. 07.28	이전 공공기관은 신규 채용인원의 35%를 지역인재로 고용하되, 법 시행 후 20%에서 매년 5%씩 상향 (조세감면, 보조금 지급	국토교통위원회	(7.29)						

			일부개정법률안		등 인센티브 지급)									
전해철	경기 안산상 록갑	정무위 원회	「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 일부개정법률 안	2016. 08.09	대도시 경쟁력 확보과정 에서 전문적인 연구기관 의 도움을 받을 수 있도록 인구 50만명 이상 시 에 지방연구원 설립 가능	안전 행정 위원회	(8.10)							
김진표	경기 수원무	국방위 원회, 예산결 산 특별위 원회	「지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법」 일부개정법률 안	2016. 08.09	인구 100만 이상 대도시 의장 1명, 부의장 2명 및 부시장 3명, 국가와 인사 교류 특례 부여, 취득세 를 세목으로 하여 재정자 립도 향상 도모 (면적 900km ² 이상이면서 인구 80만 이상인 지자체 를 인구 100만 이상 대도 시로 간주)	안전 행정 위원회	(8.10)							

<표6-1>제20대 국회 의원발의 법률안 진행상황(2016.9.3.현재)

1) 지방자치법 일부개정법률안¹⁸⁹⁾

가) 제안이유

1991년 지방자치제도가 처음 실시된 이후 중앙권한이 지속적으로 지방으로 이양되면서 지방자치제도의 기본인 지방분권은 상당 수준 이루어졌다.

그러나 지방자치제도가 정착되고 활성화되어 지방의회의 역할이 증대되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 취약하여 집행부와 의회 상호간에 견제와 균형이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

한편, 지방의회 사무직원의 임명권을 지방자치단체의 장이 가지고 있어 사무직원이 소신있게 의회에 대한 지원 역할을 하는 데 한계가 있다.

이에 시·도의회에 시·도의회의 재적의원 총수에 해당하는 정책지원 전문인력을 두도록 하고, 지방의회 소속 직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써, 지방의회의 견제와 감시 기능을 강화하려는 것이다.

나) 주요 내용

시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 시·도의회의 재적의원 총수에 해당하

189) 추미애의원 대표발의, 2016. 7. 14. 발의.

는 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한다(안 제33조의2 신설). 지방의회 인사의 독립성을 강화하기 위하여 지방의회에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회의 의장에게 부여한다(안 제91조제1항). 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 한다(안 제92조의2제1항 신설). 지방자치제도의 발전과 관련 공무원의 전문성 확보를 위하여 지방자치단체의 의회와 집행기관 소속 직원의 상호 인사교류를 할 수 있도록 한다(안 제92조의2제2항 신설).

현행	개정안
<신 설>	<p>제33조의2(의원의 정책지원 전문인력) ① 시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
제91조(사무직원의 정원과 임명) <신 설>	<p>제91조(사무직원에 대한 임면권 등) ① 지방의회의 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>
① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.	② -----정수는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로-----.
<p>②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p> <p>1. 별정직공무원</p> <p>2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원</p> <p>3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원</p>	③ 지방의회의 의장은 조례에 따라 사무처장·사무국장 또는 사무과장에게 임용권의 일부를 위임할 수 있다.
제<신 설>	<p>제92조의2(인사교류협의회 등) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.</p> <p>② 지방의회의 의장과 지방자치단체의 장은 지방자치제도의 발전과 소속 직원의 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 소속 직원 간 상호 인사교류를 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 관하여 이 법에서 정한 것</p>

	외에는 조례로 정한다.
제112조(행정기구와 공무원) ①지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.	제112조(행정기구와 공무원) ① -----지방공무원 (지방자치단체 의회 소속 공무원과 지방자치단체 집행기관 소속 공무원을 말한다)-----.
② ~ ⑥ (생략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)

2) 지방자치법 일부개정법률안¹⁹⁰⁾

가) 제안이유

현행 지방자치제도가 정착되고 활성화되어 지방의회의 역할이 증대되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 취약하여 집행부와 의회 상호간에 견제와 균형이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

특히 지방의회 사무직원의 임명권을 지방자치단체의 장이 가지고 있어 사무직원이 소신 있게 의회에 대한 지원 역할을 하는 데 한계가 있으며, 지방의회 소관 세출예산의 편성권이 지방자치단체의 장의 전속권한으로 되어 있어 온전한 견제기능을 발휘하는 데 어려움이 있다.

이에 지방의회 소속 직원에 대한 인사권과 지방의회 소관 세출예산편성권을 지방의회의 의장에게 부여함으로써 지방의회의 견제와 감시 기능을 강화하려는 것이다.

나) 주요 내용

지방의회 인사의 독립성을 강화하기 위하여 지방의회에 두는 사무직원의 임명권을 지방의회의 의장에게 부여한다(안 제91조제1항). 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 한다(안 제92조의2제1항 신설). 지방자치제도의 발전과 관련 공무원의 전문성 확보를 위하여 지방자치단체의 의회와 집행기관 소속 직원의 상호인사교류를 할 수 있도록 한다(안 제92조의2제2항 신설). 지방의회 예산의 독립성을 강화하기 위하여 지방의회 소관 세출예산의 편성권을 지방의회의 의장에게 부여한다(안 제127조

190) 정청래의원 대표발의, 2015. 8. 24. 발의.

의2 신설).

현행	개정안
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.	제91조(사무직원에 대한 임면권 등) ① 지방의회의 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.
② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제 공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원	② 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
	③ 지방의회의 의장은 조례로 정하는 바에 따라 사무처장·사무국장 또는 사무과장에게 사무직원에 대한 임용권의 일부를 위임할 수 있다.
<신 설>	제92조의2(인사교류협의회 등) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다. ② 지방의회의 의장과 지방자치단체의 장은 지방자치제도의 발전과 소속 직원의 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 각 소속 직원 간 상호 인사교류를 할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 조례로 정한다.
제105조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.	제105조(집행기관 소속 직원에 대한 임면권 등)집행기관 소속.....
제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.	제112조(행정기구와 공무원) ①지방 공무원(지방자치단체 의회 소속 공무원과 지방자치단체 집행기관 소속 공무원을 말한다).....
<신 설>	제127조의2(지방의회의 경비) ① 지방의회의 경비는 독립하여 지방자치단체 예산에 이를 계상한다. ② 지방의회의 의장은 지방의회소관 세출예산 요구서를 작성하여 해당 지방의회의 운영위원회(운영위원회가 없는 경우에는 본회의)의 심사를 거쳐 지방자치단체의 장에게 제출한다. 다만, 제

	<p>127조제1항에서 정한 예산안 제출기일(이하 이 조에서 “예산안 제출기일”이라 한다) 30일 전까지 운영위원회 또는 본회의가 지방의회소관 세출예산요구서의 심사를 마치지 못한 경우에는 지방의회의 의장은 직접 지방의회소관 세출예산요구서를 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산을 편성함에 있어 지방의회의 의장의 의견을 최대한 존중하여야 한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 지방의회의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 지방의회의 의장의 의견을 구하여야 한다. 이 경우 그 감액내용 및 사유를 기재하여 예산안 제출기일 15일 전까지 이를 지방의회의 의장에게 송부한다.</p> <p>⑤ 지방의회의 의장은 제4항에 따른 송부가 있는 때에는 그 감액내용에 대한 의견서를 예산안 제출기일 7일 전까지 지방자치단체의 장에게 송부한다.</p>
--	---

3) 지방자치법 일부개정법률안¹⁹¹⁾

가) 제안 요지

1991년 지방자치제도가 처음 실시된 이후 중앙권한이 지속적으로 지방으로 이양되면서 지방자치제도의 기본인 지방분권은 상당 수준 이루어졌다. 그러나 지방자치제도가 정착되고 활성화되어 지방의회의 역할이 증대되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 취약하여 집행부와 의회 상호간에 견제와 균형이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 한편, 지방의회 사무직원의 임면권을 지방자치단체의 장이 가지고 있어 사무직원이 소신있게 의회에 대한 지원 역할을 하는 데 한계가 있다. 이에 시, 도의회의원에게 1인의 유급 보좌인력을 두도록 하고, 지방의회 소속 직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써, 지방의회의 견제와 감시 기능을 강화하려는 것이다.

나) 지방의회 인사권 독립에 대한 논의 배경¹⁹²⁾

191) 정청래의원 대표발의, 2012. 9. 6. 발의.
 192) 국회 안전행정위원회, 지방자치법일부개정법률안 심사보고서, 2015.6.

개정안은 지방의회의 인사권 독립에 대한 내용으로, 지방의회의 인사권 독립은 ① 의회직원만 별도로 폐쇄적으로 운영할 것인지 지방자치단체장 소속의 공무원과 의회 소속의 공무원을 함께 Pool을 만들어 운영할지 여부, ②직렬 구분 및 보수체계 등의 문제 및 ③ 인사교류 문제 등이 함께 검토되어야 하는 복합적인 문제이다.

다) 개정안의 내용¹⁹³⁾

① 지방의회 의장에게 의회 사무직원의 임면권 부여

개정안은 지방의회 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 하는 내용이다.

현재 「지방자치법」에는 전문위원을 포함한 지방의회 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명하되, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 규정하고 있다.¹⁹⁴⁾

그러나 이에 대하여는 집행기관을 견제해야 하는 지방의회의 독립성을 저해하고, 임면권을 가지고 있는 집행부에 대한 견제 및 비판지원기능 수행이 미온적으로 될 수 있으며, 집행부와의 순환보직 개념에 의한 인사로 인해 업무의 연속성 및 전문성이 저하되며 소속감이 결여되는 문제점 등이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 따라 개정안은 의회 사무직원 전부에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여함으로써 인사권 독립을 통해 의정활동의 책임성과 전문성을 확보하고 지방의회가 집행부를 견제·감시하는 데 기여하고자 하는 취지이다.

특히, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조¹⁹⁵⁾에서는 “국가 및 지방자치단체는 지방의회 의장이 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련”하도록 규정하고 있음을 감안할 때, 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 부여할 필요성이 있다.

193) 국회 안전행정위원회, 지방자치법일부개정법률안 심사보고서, 2015.6.

194) 지방자치법 제91조2항(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

195) 제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례 제정범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회위원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 지방의회위원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

다만, 개정안과 같이 지방의회 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에게 부여하는 방안에 대해서는 지방자치단체장과 지방의회에서 서로 다른 의견을 개진¹⁹⁶⁾하고 있으므로 충분한 의견수렴 과정이 필요한 것으로 생각되며, 광역의회와 기초의회 간 사무직원의 인력규모의 편차가 커 사무직원의 수가 소수인 지방의회의 경우 사무직원의 승진기회 제약 및 사기 저하, 인사운영 상 비효율성 발생 등이 우려되므로 이러한 측면에 대한 면밀한 제도 설계가 필요하다.

현행	개정안
<신 설>	제91조(사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.
<p>②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원 	② (현행과 동일)

② 지방의회 의원 보좌직원 신설

지방자치 시행 이후 중앙정부의 사무가 지방으로 대폭 이양됨에 따라 지방자치단체의 사무가 양적으로 증가하고, 지방행정이 지속적으로 전문화, 복잡화되면서 효율적인 역할 수행을 위한 전문성이 요구되고 있다.

이에 따라 동 개정안은 지방의회의원들의 의정활동을 지원할 보좌직원을 두어 지방의회가 지방자치단체 집행부에 대한 효율적인 견제와 감시를 할 수 있도록 하려는 것이다.

다만, 개정안과 같이 유급보좌관을 두게 되면 열악한 지방재정을 더욱 악화시킬 우려가 있으며, 현재 전문위원¹⁹⁷⁾ 등이 지방의회의 위원회 의정활동을 지원하고 있는

196) 지방의회 의장에게 사무직원 임면권을 부여하는 방안에 대하여 전국 시도지사협의회 및 전국 시장·군수·구청장협의회는 반대의견을, 전국 시도의회회장협의회 및 전국 시군자치구의회의장협의회는 찬성의견을 제시하고 있음.

197) 「지방자치법」 제59조(전문위원) ①위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.

②전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.

③위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

바, 보좌관 도입 필요성은 비용 소요¹⁹⁸⁾ 측면 및 보좌직원을 통한 전문성 제고 측면 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있다.

현행	개정안
<신 설>	<p>제33조의2(의원의 정책지원 전문인력) ① 시·도의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력의 신분, 직무 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

라) 비용추계 내역¹⁹⁹⁾

① 대상

시·도 의회 재적의원 총수에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정함에 따라 추가 재정소요가 예상된다.

② 방법

추가재정 소요 = 시·도 의회 재적의원 총수 × 정책지원 전문인력 인건비 등

③ 시, 도의회 의원 정책지원을 위한 전문인력 증원에 따른 비용

제6회 전국동시지방선거총람에 따르면 시·도의회 의원 정수는 789인이고, 제주도특별자치도의 교육의원 5인 등 총 794인이다. 수정안에서 교육의원에 대한 사항은 없으나 현행 교육의원은 해당 자치단체의 교육위원회 등에서 의회 활동을 하고 있으므로 교육의원에게도 정책지원 전문인력 1인을 배정한다고 가정한다.

본 추계에서는 정책지원 전문인력을 국회의원의 의정활동을 지원하는 인턴이라고 가정하며, 인건비 등은 현재 국회의원을 지원하는 인턴에게 지원하는 인건비를 기초로 추정한다.

198) 시·도의회 의원 보조직원 1인을 둘 경우 연간 383억원의 비용이 소요될 것으로 추산 【18대 국회 임동규의원안 ('09년 12월 8일 발의)에 따른 국회 예산정책처 법안비용추계팀 자료】

199) 국회 안전행정위원회, 지방자치법일부개정법률안 심사보고서, 2015.6.

국회사무처의 2015년 예산안 자료에 따르면 인턴 운영에 따른 비용은 일용임금, 복리후생비 및 연금지급금으로 구성되어 있다. 일용임금은 월 기본급²⁰⁰⁾, 시간외 수당, 연차수당 및 상여금으로 구성되며, 연금지급금은 퇴직금과 4대 보험료로 구성된다. 국회사무처가 2015년도에 600인의 인턴에게 지급하는 경비 총액은 124억 8,500만원이며, 이를 1인당 평균 경비로 환산하면 연간 20,808,333원이다. 인턴 월 기본급의 경우 처우개선 등의 목적으로 매년 증가할 것으로 예상되며, 본 추계에서는 소비자물가상승률만큼 인상된다고 가정한다. 월 기본급이 인상되는 경우 기본급 이외 수당은 기본급에 연동되어 있으므로 1인당 평균 경비 또한 소비자물가상승률만큼 증가할 것으로 예상된다. 이를 바탕으로 시도 의회에 794인의 인턴을 채용하는 경우 소요비용을 정리할 수 있다.

시도의회 의원 정책지원 전문인력(인턴)을 신규 채용하는 경우 별도의 사무공간이 필요할 것으로 예상되나 인턴인 점을 감안하여 기존 사무공간 내 인턴 직원 근무공간을 마련할 것이라고 가정하여 추계의 대상에서 제외한다. 자산취득비 또한 기존 사무기기를 재활용한다고 가정하여 추계의 대상에서 제외한다.

시도의회 의원의 정책지원을 위한 전문인력을 새로이 두는 경우, 2016년도 98억 5,900만원을 비롯하여 향후 5년간 896억 2,900만원이 소요될 것으로 전망된다.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계 (단위:백만원)
시도 의원 정책지원 전문인력 신설 (안 33조의2)	9,859	17,324	17,740	18,166	18,602	7,937	89,629

<표6-2>재정소요: 2016-2021, 국회예산정책처, 2015.

4) 지방자치법 일부개정법률안²⁰¹⁾

가) 제안이유

1995년 6월 27일 기초 의회 의원과 단체장, 광역시·시·도 의회 의원과 단체장 선거가 실시되면서 본격적인 지방자치 시대를 맞이하였고 20여년이 흐른 동안, 지방의회는 주민자치와 복지 향상을 위해 수많은 실적과 성과를 쌓아 왔다. 그러나, 지방의회 직원들의 인사권이 지방자치단체장에게 있어 직원들의 잦은 인사이동으로 업무의 연속성이 단절되고 전문성 축적이 어려우며, 지방자치단체의 재정상황이 악화되고 있어 지방의원 발의 조례도 입안 단계부터 재정소요를 고려해야 한다는 의

200) 2015년 국회 인턴직원 월 기본급은 130만원이며, 연간 근무기간은 11개월이다.

201) 주승용의원 대표발의, 2015. 6. 8. 발의.

견과 주민의 알권리 충족과 입법참여 기회를 확대하기 위해 조례안 예고 기한을 확대해야 한다는 주장도 꾸준히 제기되고 있는 실정이다. 이에 광역의회(시·도지방의회)의장에게 사무직원 임용권 등을 부여하며, 지방의원발의 의안(조례 포함)에도 의안비용추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 첨부하도록 하는 등 현행법의 미비점을 개선하여 지방의회의 역량을 제고하려는 것이다.

나) 주요 내용

지방의회의원도 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 하여 재정부담을 초래하는 의안에 대한 심사의 효율성을 제고하려고 하고(안 제66조의3제1항), 시·도의회 의장은 사무직원의 임용권을 가지며, 그 밖에 교육훈련 등에 관한 사항은 법령과 조례로 정하는 바에 따라 처리하도록 한다(안 제91조제2항 신설).

5) 지방자치단체출연연구원 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안²⁰²⁾

현행법에 따르면 지방자치단체의 발전을 위한 중장기 계획을 수립하고 주요 정책 및 현안에 대해 조사·연구하는 역할을 수행하는 지방연구원은 광역자치단체와 인구 100만명 이상의 시에 둘 수 있다. 이처럼 광역자치단체 외에 인구 규모가 일정 수준 이상인 대도시에도 지방연구원을 둘 수 있도록 한 취지는, 일정 규모 이상인 시는 일반적인 시에 비해 그 행정수요가 복잡하고 다양하기에 이에 대한 체계적인 연구가 필요하기 때문이다.

한편 「지방자치법」은 인구 ‘50만 명’을 기준으로 하여 인구 규모가 그 이상인 시를 대도시로 규정하여 일반적인 시와 달리 여러 가지 특례를 둘 수 있도록 하고 있음. 지방자치제도와 관련한 기본법이 「지방자치법」임을 고려할 때, 지방연구원을 설립할 수 있는 시의 인구 규모의 기준을 ‘50만 명’으로 하는 것이 대도시와 관련된 정책의 일관성을 추구한다는 측면에서 바람직하다. 이에 인구 50만명 이상의 시에 지방연구원을 설립할 수 있도록 하여, 인구 50만명 이상의 시의 경우도 대도시 경쟁력을 갖추는데 필요한 시책을 마련하는 과정에서 전문적인 연구기관이 도움을 받을 수 있도록 하려는 것이다.

202) 전해철의원 대표발의, 2014. 11. 25.

6) 지방자치법 일부개정법률안²⁰³⁾

가) 제안이유

현재 지방자치단체의 행정기구 설치와 공무원의 정원 등은 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)으로 규정되어 있어 지방자치단체 조직구성의 자율성이 극히 제한됨으로써 지역특성에 맞는 탄력적인 조직운영이 불가능한 실정이다. 따라서 대통령령에 규정된 행정기구와 공무원의 정원 등을 그 지방자치단체의 조례에 정하도록 함으로써 지역 특성에 맞는 지방자치가 이루어지도록 하려는 것이다.

나) 개정안

현 행	개 정 안
<p>제112조(행정기구와 공무원) ① (생략)</p> <p>②제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>④ ~ ⑥ (생략)</p>	<p>제112조(행정기구와 공무원) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- 그 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ -----</p> <p>-----총액인건비 등 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>④ ~ ⑥ (현행과 같음)</p>

7) 지방자치법 일부개정법률안²⁰⁴⁾

가) 제안이유

현행법에 따르면 지방의회의 사무직원은 지방의회 의장의 추천으로 그 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다. 이처럼 지방의회 사무직원의 임명권을 지방자치단체의 장이 가짐에 따라, 지방의회의 의장과 사무직원 간의 소통과 협력이 원활하지 못할 우려가 있다. 따라서, 지방의회 사무직원에 대하여 지방의회의 의장이 그 임명

203) 유대운의원 대표발의, 2012. 10. 24.

204) 문병호의원 대표발의, 2012. 10. 8.

권을 행사하도록 하여 지방의회의 효율적인 업무 수행을 도모하려는 것이다.

나) 개정안

현행	개정안
제90조(사무처 등의 설치) ①~③ (생략)	제90조(사무처 등의 설치) ①~③ (현행과 같음)
<신설>	④ 지방의회에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 교육훈련기관 등을 설치할 수 있다.
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회의 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다. 다만, 지방의회의 의장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	② 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
제105조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.	제105조(집행기관 소속 직원에 대한 임면권 등) -----집행기관 소속 ----- -----.

8) 지방자치법 일부개정법률안²⁰⁵⁾

가) 제안이유

지방의회와 지방자치단체와의 관계에 있어서 지방의회 사무국에 대한 임명권이 지방자치단체의 장에게 있어 지방의회의 의장이 지방의회 사무직원에 대한 실질적인 인사권을 행사할 수 없기 때문에 지방의회의 자율성과 전문성이 부족한 실정이다. 이로 인해 지방의회의 독립성이 지켜지지 않고, 사실상 의회사무국의 예산 및 행정,

205) 이상민의원 대표발의, 2012. 12. 7.

인사권이 지방자치단체에 의해 행사되고 있어 지방의회가 지방자치단체의 예속적 기관 성격이 짙어 지방의회의 독립성을 보장할 필요성이 있다. 이에 지방의회의 인사권을 의회 의장이 행사 할 수 있도록 하고, 의회사무국 직원의 원활한 인력교류를 위하여 광역시도의회에 지방의회인사교류협의회를 두어 지방자치단체 간에 인사교류가 이루어지도록 하기 위한 것이다.

나) 개정안

현 행	개 정 안
<신 설>	제90조의2(지방의회인사교류협의회 설치 등) ① 시·도 의회에 해당 지방의회 및 관할 구역의 지방의회 간에 사무직원의 인사교류를 협의하기 위하여 지방의회인사교류협의회를 둔다. ②시·도 의장과 관할 구역 의회 의장으로 구성하며, 시·도 의장이 당연직 의장이 된다. ③해당 지방의회 및 관할 구역의 지방의회 간에 사무직원의 인사교류 요청이 있을 시 이를 협의하여 실시한다.
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (생략)	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (현행과 같음)
②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	② 사무직원은 의장이 사무처장·사무국장·사무과장의 추천을 받아 임명하되, 사무처장·사무국장·사무과장은 의장이 지방의회의 동의를 얻어 임명한다.
<신 설> <신 설>	③ 지방의회의 의장은 제2항에 따라 임명하되, 다른 지방의회의 사무직원을 임명하고자 할 때에는 시·도지방의회인사교류협회의 심의에 따라 그 소속 공무원을 임명할 수 있다. ④ 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장은 입법지원활동에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 계약직공무원을 둘 수 있다.

나. 입법지원방안

현재 지방자치단체의 행정기구 설치와 보조·보좌기관의 직급기준 등은 「지방자치

법」 제112조 제2항의 위임에 따라 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)206)으로 정하고 있어 지방자치단체의 행정기구 설치와 직급 기준 등의 자율성을 일부 제한하고 있어, 지방자치단체의 탄력적인 조직운영이 어려운 측면이 있다.

지방자치법 제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.
 ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
 ③ 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.
 ④ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.
 ⑤ 지방자치단체에는 제1항에도 불구하고 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.
 ⑥ 제5항에 규정된 국가공무원은 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

「지방자치법」 제112조 제2항이 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 되어 있어, 대통령령에 의한 통제를 받도록 되어 있는 것이다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 조직 및 인력을 운용하기 위해서는 「지방자치법」 제112조 제2항을 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”로 개정할 필요도 있다. 지방자치단체가 자율적으로 그 조직과 인력을 지방자치단체의 특성에 맞게 운용 내지 활용하기 위해서는 지방자치단체에게 자율권을 부여할 필요가 있다. 다만 지방자치단체가 조례를 통하여 자율적으로 조직과 인력을 운용하는 결과 발생할 수 있는 과도한 예산, 즉 고위직 공무원의 확대에 인한 지방재정의 악화 등은 함께 고려되어야 할 것이다.

206) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 [별표]에 규정된 내용은 다음과 같음.

- [별표 1] 시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조제1항 관련)
- [별표 2] 시·도에 두는 보조·보좌기관의 직급기준 등
- [별표 3] 시·군·구의 기구설치 및 직급기준
- [별표 4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조제1항 관련)
- [별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조제2항 관련)
- [별표 6] 사업본부·사업소 및 출장소의 장 등의 직급기준 등(제20조제5항 관련)
- [별표 7] 제주특별자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준(제12조제1항 관련)

2. 「서울시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정안의 제시

가. 상위법령의 규정

「지방자치법」과 「지방자치법 시행령」은 지방자치단체의 조례나 규칙에 위임하는 규정을 많이 두고 있다.

현행 「지방자치법」과 「지방자치법 시행령」의 지방자치단체의 조례나 규칙에의 위임규정을 보면 다음과 같다.

<조례 위임규정>

지방자치법	지방자치법시행령
§33② 의정비 지급기준 §34② 보상금 지급기준 §35③ 겸직 금지 규정 외 직의 신고방법, 절차 §35⑥ 금지 영리행위의 범위 §38① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 §39② §39①외에 지방의회의 의결사항지방의회에서 의결되어야 할 사항 §42③ 의회, 위원회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원 §44② 정례회, 집회일, 그밖에 정례회 운영에 필요한 사항 §47② 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기 §56 위원회의 설치 §57 윤리특별위원회 설치 §62 위원회에 관하여 필요한 사항 §66의3② 의안에 대한 비용추계 자료의 작성 및 제출절차 등에 관한 필요한 사항 §90 사무처의 설치 §91 사무직원의 정수	§33 의정활동비·여비·월정수당의 지급기준 §34⑩ 의정비심의회 구성 및 운영에 필요한 사항 §35① 직무상 상해 등에 대한 보상금의 지급기준 §35⑥ 보상금의 지급기준과 절차 등에 관하여 필요한 사항 §38② 서류제출 요구 방법 §39① 행사사무 감사 실시시기 §41① 행정사무 감사 또는 조사계획서 작성 사항 §43② 행정사무 감사 또는 조사시 서류제출, 출석 등의 요구를 받은 관계인, 관계기관의 협조 §43④ 행정사무 감사 또는 조사시 출석요구에 정당한 사유없이 불응, 증언거부시 과태료의 부과기준 §44③ 서류제출, 증언, 진술 위해 출석 한 자의 실비지급 §52 행정사무 감싸 또는 조사에 필요한 사항 §54③ 정례회의 집회일, 회기 그 밖에 정례회의 운영에 관한 필요한 사항

<규칙 위임규정>

지방자치법	지방자치법시행령
§43 지방의회 내부운영에 관한 필요한 사항 §66의2 조례안예고의 방법, 절차 그 밖에 필요한 사항(회의규칙) §71 회의 운영에 관한 필요한 사항(회의규칙) §85④ 방청인에 대한 단속에 관한 필요한 사항(회의규칙) §89 징계에 관한 필요한 사항(회의규칙)	§57③ 회의록에 관한 필요한 사항(회의규칙) §60 청원에 필요한 사항(의회규칙)

지방자치단체의 행정기구와 관련해서는 「지방자치법」 제90조 내지 제92조에서 규정을 두고 있는데 다음과 같다.

제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
 ② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.
 ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.
 ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

1. 별정직공무원
2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원
3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

제92조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.
 ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

나. 서울특별시 조례

서울특별시에는 지방의회 사무처와 관련해서는 「서울특별시의회사무처 설치조례」가 있다.

서울특별시의회사무처 설치 조례
 [시행 2014.7.14.] [서울특별시조례 제5740호, 2014.7.14., 일부개정]

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제90조 및 제91조에 따라 서울특별시의회(이하 "의회"라한다)의 사무를 처리하기 위한 의회사무기구의 설치와 지방공무원인 사무직원의 정수 및 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(사무처의 설치) ① 의회의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무처를 둔다.
 ② 사무처는 의회 의장(이하 "의장"이라 한다)의 지휘·감독을 받아 의회의 운영 등에 관련된 사무를 처리한다.

제3조(사무처장) ① 의회의 사무를 처리하기 위하여 사무처에 사무처장(이하 "처장"이라 한다)을 둔다.
 ② 처장은 지방관리관으로 보한다.
 ③ 처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다.

제4조(실·담당관의 설치) 처장을 보좌하는 하부조직으로 공보실·의정담당관·의사담당관·입법담당관 및 예산정책담당관을 둔다.

- 제5조(전문위원) ① 위원회에 전문위원과 그 밖에 필요한 직원을 둔다.
 ② 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리함에 있어 소속 위원회 위원장의 지휘를 받아 소관 사무를 처리하고 그 위원회 소속 직원을 지휘·감독한다.
 ③ 전문위원은 제2항에 따른 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 처장의 지휘·감독을 받는다.

제6조(직원의 정원) 사무처에 두는 직원의 정원 및 직급별 정원은 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따른다.

제7조(직원의 근무지원 요청) 의장은 의회사무처리의 지원을 위하여 서울특별시장에게 그 소속 직원의 근무지원을 요청할 수 있다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 사무처의 하부조직과 그 사무분장 및 그 밖의 필요사항은 따로 서울특별시규칙으로 정한다.

부칙
 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

다. 「서울특별시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정

서울특별시의회사무처 설치조례에는 서울특별시의회사무기구의 설치와 사무직원의 정수에 관하여 규정하고 있으나, 정작 사무직원정수는 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따르도록 되어 있다(제6조). 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제2조 제4호에 의하면 의회사무기구의 정원을 290명으로 하고 있다.

따라서 서울특별시의회사무처의 직원은 290명으로 되어 있으므로, 이 범위 안에서 자유로이 직원을 둘 수 있다. 그러나 290명 직원의 직급도 한정되어 있다. 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 별표3에 의하면 의회사무국은 일반직 1급 1명, 4급 15명을 둘 수 있고, 4급 상당 별정직 1명 등을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

구 분	계	본 청	의 회 사 무 처	직속기관	사업소	합 의 제 행정기관
총 계	17,471					
정무직 계	2					
시 장	1	1				
부시장	1	1				
일반직 계	9,776					

구 분	계	본 청	의 회 사 무 처	직속기관	사업소	합 의 제 행정기관
1급	7	6	1			
2·3급	22	17		1	3	1
3급	18	8		1	9	
3·4급	5	5				
4급	225	136	15	7	63	4
4·5급	10	10				
5급 이하 소계	9,392					
전문경력관 소계	97					
별정직 계	29					
4급상당	2	1	1			
5급상당 이하 소계	27					
연구직 계	329					
연구관	53	1		32	20	
연구사	276					
지도직 계	24					
지도관	2			2		
지도사	22					
소방공무원 계	6,820					
소방준감	5	4		1		
소방정	28	2		26		
소방정 또는 기술서기관	1			1		
소방령 이하 계	6,786					
교육공무원 계	491					
총 장	1			1		
교수 등	428			428		
조 교	62					

<표6-3>서울특별시 지방공무원 정원조례: 정원의 관리기관별 직급별 정원(제4조 관련)

또한 「서울특별시 지방공무원 정원조례 시행규칙」 제2조 별표에 의하면 의회사무처 소속 직급별·직렬별 정원을 규정하고 있다. 이에 의하면 자세한 직급별·직렬별 정원이 규정되어 있다.

서울특별시의회 사무처의 경우, 1급의 사무처장 밑에 2~3급이 없이 바로 4급의 전문위원 혹은 담당관으로 편제되어 있어 사무처장이 서울특별시의회의 자치입법관련 사무, 위원회 관련 사무, 각종 행정사무 등을 총괄하고 있다. 이는 업무의 효율적인 처리가 어렵게 되고 신속하고 정확한 의회 지원이 어렵게 되는 단점이 발생한다.

따라서, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 [별표 3]을 개정하여 서

울시 의회사무처 직급별 정원에 3급의 직원을 둘 필요가 있다. 이에 따라 「서울특별시 지방공무원 정원조례 시행규칙」 제2조 [별표]도 개정하여야 한다. 이는 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [별표 4] 비고 2. “위 직급기준에도 불구하고 인구가 100만명 이상인 시의 경우에는 의회사무국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있고, 담당관을 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다.”고 규정한 내용에 근거하여 의회사무국장의 직위에 3급직위를 부여할 수 있도록 현실화 할 수 있는 것이다.

「지방자치법」에 지방의회의 자치조직권의 강화내용을 포함하여 개정이후, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」와 「서울특별시의회사무처 설치 조례」의 개정통한 방법 외에도 「서울시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」의 제정을 통하여 지방의회의 자치조직권의 강화와 자율성확대를 통해 지방자치의 효율성을 극대화 할 수 있는 방법을 고려하여야 한다.

3. 현행 공무원제도를 통한 서울시의회의 기구설치와 정원관리 방안

가. 사무처장

시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 의회 사무처에는 사무처장과 직원을 두도록 되어 있다(「지방자치법」 제90조 제1항). 의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직공무원, 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 및 대통령령으로 정하는 일반직공무원에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다(「지방자치법」 제90조 제1항).

서울특별시의 경우 사무처장은 지방관리관으로 보하도록 하고 있고, 사무처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하도록 되어 있다(「서울특별시의회사무처 설치 조례」 제3조).

시의회 사무처장의 경우 전문성을 고려하여 개방형직위로 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 사무처장의 경우 지방공무원이므로 지방공무원법의 적용을 받는데, 「지방공무원법」 제29조의4에서 개방형직위에 관하여 규정하고 있다.

제29조의4(개방형직위) ① 임용권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 이 경우, 「지방자치법」 등 지방자치단체의 조직 관계 법령이나 조례·규칙에 따라 시·도는 5급 이상, 시·군·구는 6급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 중 임기제공무원으로도 보할 수 있는 직위는 개방형직위로 본다.

② 임용권자는 제1항에 따른 개방형직위에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 직위별로 직무의 내용·특성 등을 고려하여 직무수행 요건을 설정하고 그 요건을 갖춘 사람을 임용하여야 한다.

③ 임용권자는 개방형직위를 지정·변경하거나 직위별 직무수행 요건을 설정·변경하려면 미리 해당 인사위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

④ 개방형직위의 임용후보자 선발시험은 제32조제3항 및 제4항에도 불구하고 해당 지방자치단체의 인사위원회에서 실시한다.

⑤ 그 밖에 개방형직위의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에 근거하여 사무처장을 개방형으로 하여 전문성을 높이는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 관련 법령, 예를 들어 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 별표4에서 서울특별시의 의회사무처장을 1급 일반직 지방공무원으로 보하도록 하는 것 등의 사항을 개정할 필요가 있다.

나. 전문위원

지방의회의 전문위원제도는 국회의 전문위원제도를 모방하여 만든 제도라 할 수 있으며, 주로 안건의 심사능력을 제고시키고 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위하여 설치하였고 할 수 있다. 전문위원의 주요 업무는 위원회의 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하여, 안전심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서를 작성함. 전문위원의 역할과 기능을 크게 세 가지로 정리하여 설명하면 다음과 같다.²⁰⁷⁾

첫째, 위원회의 회부된 안건에 대한 예비검토를 실시함. 회부안건의 제안이유, 문제점, 타당성, 기타 필요한 사항을 사건에 검토하여 그 결과, 즉 검토보고서를 위원회에 제출함. 또한 위원회가 제안하는 안건의 초안을 담당하고, 위원회 심사를 마친 심사보고서와 위원장의 본회의 구두보고서도 전문위원이 작성함. 행정사무감사 및 조사를 포함한 위원회의 제반 활동의 계획서와 결과보고서의 초안도 작성하며, 전문위원은 안전심사와 의사진행을 보조하기 위하여 위원회에서 발언할 수 있으며, 본회의에서는 본회의 의결이나 의장의 허가를 얻어서 발언이 가능하다. 둘째, 위원회의 운영을 보조하고 위원장을 보좌함. 전문위원은 위원회의 의사일정, 상정안건, 회의

207) 김성호, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 95-3, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 42-43.

자료준비 등 위원회의 의정활동을 보조하며, 위원회를 대표하는 위원장을 보좌하는 역할도 담당한다. 셋째, 위원회 위원장의 감독을 받아 위원회의 일반사무를 처리하며, 전문위원을 보조하는 소속 공무원을 지휘·감독하고, 위원회에서의 각종 질의시 소속의원에 대한 질의자료를 제공한다.

서울특별시의회 위원회에는 전문위원을 두도록 되어 있다. 「서울특별시의회사무처 설치 조례」 제5조가 이에 관하여 규정하고 있다.

제5조(전문위원) ① 위원회에 전문위원과 그 밖에 필요한 직원을 둔다.
 ② 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리함에 있어 소속 위원회 위원장의 지휘를 받아 소관 사무를 처리하고 그 위원회 소속 직원을 지휘·감독한다.
 ③ 전문위원은 제2항에 따른 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 처장의 지휘·감독을 받는다.

그런데 「지방자치법」 제90조에 근거하여 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준을 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 별표4에서 다음과 같이 규정하고 있다.

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명
30명 이하	6명 이내	5명	1명
40명 이하	8명 이내	6명	2명
50명 이하	10명 이내	6명	4명
60명 이하	12명 이내	7명	5명
80명 이하	15명 이내	7명	8명
100명 이하	17명 이내	8명	9명
110명 이하	20명 이내	10명	10명
120명 이하	21명 이내	11명	10명
130명 이하	22명 이내	11명	11명
131명 이상	23명 이내	12명	11명

서울특별시 의회 의원 정수는 106명으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 별표4에 의하여 4급 전문위원이 10명으로 제한되어 있다.

「지방자치법」 제56조 제1항에서는 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있도록 하고 있고, 이에 따라 서울특별시는 「서울특별시의회 기본 조례」에서 10개의 상임위원회와 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회를 두도록 하고 있다. 이 가운데 상임위원회에는 수석전문위원(4급 전문위원)을 두고 있으나, 예산결산위원회에는 수석전문위원을 두지 못하고 있다. 예산결산위원회는 예산안·결산·기금운영계획안 및 기금결산을 심사하는 위원회로 매우 중요한 역할을 하는 위원회임에도 불구하고 수석전문위원을 두지 못하는 실정이다.

이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 별표4에서 지방의회 의원정수가 110명 이하인 지방의회에서는 4급 전문위원을 120명으로 제한하고 있기 때문이다.

지방의회가 주민의 대표로서 자유로이 활동하기 위해서는 전문가인 전문위원의 보좌는 필수적인 것이라 할 수 있다.

이를 위해서는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 별표4를 개정하여 110명 이하의 의원 수를 가진 지방의회에 4급 전문위원 수를 11명으로 조정할 필요가 있다. 지방자치단체의 자치권을 확보하는 차원에서는 전문위원의 수는 지방자치단체가 그 수를 정하도록 하는 것도 고려해 볼 수 있다.

다. 신규 직급의 설치

시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 두도록 하고 있다(「지방자치법 제90조 제1항). 이에 따라 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 [별표 4]에서는 서울특별시는 의회사무처를 둘 수 있도록 하고 있다. 이에 따르면 의회사무처장은 1급 일반직 지방공무원으로 보하도록 하고 있으며, 4급 일반직 지방공무원인 과장 또는 담당관을 두도록 하고 있다.

「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 [별표 3]에 의하면 의회사무국은 일반직 1급 1명, 4급 15명을 둘 수 있도록 하고 있는데, 수석전문위원으로 10명의 정원이 배정되고 5명의 4급 직원만이 남아 과를 신설하기 어렵게 되어 있다. 따라서 예산을 조정하여 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 [별

표 3) 의 의회사무국 직급 정원을 개정하여 의회 사무처 4급 공무원 수를 증원하여야만 과를 신설할 수 있을 것이다.

라. 국가공무원과 지방공무원의 임명권

1) 지방자치법 개정

지방의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직공무원, 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 및 대통령령으로 정하는 일반직공무원에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다(「지방자치법」 제91조 제2항).

헌법재판소는 지방의회 사무직원의 임용권을 지방자치단체의 장에게 부여하고 있는 것과 관련하여 지방자치단체의 장에게 지방의회 사무직원의 임용권을 부여하고 있는 것은 지방자치단체의 장의 일반적 권한의 구체화로서 우리 지방자치의 현황과 실상에 근거하여 지방의회 사무직원의 인력수급 및 운영 방법을 최대한 효율적으로 규율하고 있다고 할 것이고, 지방의회 의장의 추천권이 적극적이고 실질적으로 발휘된다면 지방의회 사무직원의 임용권이 지방자치단체의 장에게 있다고 하더라도 그것이 곧바로 지방의회와 집행기관 사이의 상호견제와 균형의 원리를 침해할 우려로 확대된다거나 또는 지방자치제도의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수는 없다고 하였다.²⁰⁸⁾

현행 지방자치법에 의하면 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 임용권이 위임된 지방공무원은 별정직 공무원, 「지방공무원법」 제25조의5²⁰⁹⁾에 따른 임기제공무원과 대통령령으로 정하는 일반직공무원²¹⁰⁾이다. 구 지방자치법에서는 계약직

208) 헌재 2014. 1. 28. 2012헌바216.

209) 제25조의5(근무기간을 정하여 임용하는 공무원) ① 지방자치단체의 장은 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원을 임용할 수 있다.

② 임기제공무원의 임용조건, 임용절차, 근무상한연령 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

210) 지방자치단체의 장이 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 임용권을 위임하는 지방의회 일반직공무원의 범위는 다음과 같다.

1. 「지방공무원법」 제4조제2항 및 「지방전문경력관 규정」 제2조제1항에 따른 지방전문경력관
2. 「지방공무원의 구분 변경에 따른 전직임용 등에 관한 특례규정」 제9조제1항에 따라 전담직위에 임용된 공무원
3. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 속기직렬 공무원
4. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 방호직렬 공무원
5. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 위생직렬 공무원
6. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 조리직렬 공무원
7. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 간호조무직렬 공무원
8. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 시설관리직렬 공무원

공무원의 경우에도 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 하였으나 2012년 지방자치법개정으로 현행과 같이 개정되었다.

구 지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 개정되고, 2012. 12. 11. 법률 제11531호로 개정되기 전의 것)

제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 생략

② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

이는 2012년 12월 11일 「지방공무원법」 개정(법률 제11531호)에 의한 공무원 직종개편에 따라 기능직공무원과 별정직공무원(비서·비서관 제외)이 일반직공무원으로, 계약직공무원이 임기제공무원²¹¹⁾(일반직공무원에 포함)으로 각각 변경된 것이다.

2) 시간선택제 근무 공무원(임용령 제38조의15, 제38조의16)

가) 시간선택제 근무 공무원(시간선택제 전환·채용·임기제공무원) 운영원칙

소속 공무원이 시간선택제근무를 신청하는 경우 기관의 인력운영상 특별한 사정이 없는 한 시간선택제 근무를 허가해야 한다. 대체근무가 용이한 업무, 정형화된 업무, 특정 근무시간·근무일에 업무량이 급증하는 업무, 법무·교수요원·의사 등 특히 전문성이 필요한 업무, 심사관 등 독립성이 요구되어 협업의 필요성이 적은 업무 등에 시간선택제근무공무원을 적극 활용한다.

특정 근무시간과 근무일에 행정수요 및 업무량이 급증하는 업무, 비교적 정형화된 업무 등에 적합한 능력과 자격을 갖춘 여성·장애인 및 고령자를 우선적으로 활용할 수 있다.

나) 근무기간, 시간 및 유형 등

9. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 운전직렬 공무원

10. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 관리운영직군 공무원

211) 「지방공무원법 일부개정법률」제25조의5(근무기간을 정하여 임용하는 공무원) ① 지방자치단체의 장은 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하 "임기제공무원"이라 한다)을 임용할 수 있다.

시간선택제전환공무원의 근무기간은 최소 1개월 이상 기간을 정하여 지정한다. 주당 15시간 ~25시간 범위 내, 시간선택제 임기제공무원은 주당 15시간 ~35시간 범위내에서 근무시간을 정하되, 1일 근무시간은 최소 3시간 이상으로 하여 시간단위로 정하고, 점심시간은 근무 시간에서 제외한다.

근무형태는 매일 특정시간대 근무, 격일제근무, 요일별 근무시간을 달리 적용 등 자율적으로 정하되, 격주제 또는 격월제 근무로는 지정되지 않는다.

시간선택제전환근무 공무원의 주당 근무시간이 25시간 이하인 경우에는 임용령 제38조의15 제3항에 따라 시간선택제임기제공무원을 우선 임용하여야 한다.

3) 임기제공무원

가) 임기제공무원의 구분(임용령 제3조의2)

지방공무원법 제29조의4에 따라 '개방형직위'에 임용되는 임기제공무원은 조직관계법령이나 조례·규칙에 따라 과장급 이상 직위 중 임기제공무원으로도 임명할 수 있는 직위는 개방형직위로 지정하여 운영함을 원칙으로 한다. 조직관계법령이나 조례·규칙에 따라 정원을 대체하여 임용되는 임기제공무원이다.

① 시간선택제임기제공무원

업무의 특성이나 지방자치단체의 사정을 고려하여 근무시간 또는 근무일을 신축적으로 적용하여 직무수행이 가능한 업무분야에 통상적인 근무시간(주당 40시간)보다 짧게 근무(주당 15시간~35시간 범위내)하는 임기제공무원이다.

② 한시임기제공무원

지방공무원법 제63조제1항·제2항에 따라 휴직을 하거나 「지방공무원 복무규정」 제7조의3제3항·제4항에 따라 30일 이상의 휴가를 실시하는 공무원의 업무를 대행하기 위하여 1년 이내의 기간 동안 임용되는 공무원으로서 법 제25조의3에 따라 통상적인 근무시간보다 짧게 근무(주당 15시간~35시간 범위 내)하는 임기제공무원이다.

나) 인사관리(임용령 제21조의4)

임기제공무원의 임용 후 담당 보직은 인사규칙 제24조제2항 ‘지방전문경력관, 임기제공무원, 특정직 및 별정직공무원의 상당 계급포에 따른 보직을 부여함을 원칙으로 한다. 다만, 임용권자는 직무의 책임과 중요성에 따른 예외를 적용할 수 있다. 시간선택제임기제공무원과 한시임기제공무원이 해당 임기제공무원 외의 공무원 신분(예를 들어, 상시 근무하는 공무원의 신분)을 보유하게 될 경우에는 면직하여야 한다. 다만, 1주당 근무시간이 통상적인 공무원의 근무시간을 초과하지 아니하는 범위 안에서 다른 임기제공무원으로 이중 임용될 수 있으며, 이 경우에는 양쪽 임용권자의 허가를 받아 이를 임용약정서에 명시하여야 한다.

3) 지방전문경력관 제도

해당직위의 전문성이 인정되고 타 일반직과의 순환전보가 곤란하며 장기간 재직이 필요하다고 인정되는 특수 업무분야의 직위에 대하여는 행정자치부장관과 협의하여 지방전문경력관 직위로 지정이 가능하다(전문경력관 규정 제3조제2항).

특수업무분야는 사진·영상촬영, 청소년 수련·지도, 체육진흥·지도, 직업·기능훈련, 생활·보육지도, 생활관 사감, 농기계 교육·수리, 항공사진 촬영·판독, 경제분석·리서치, 교역통상, 투자유치 협상, 통계지표 개발 및 통계프로그램 사용, 비상대비 및 예비군, 화생방, 시청각 기자재 관리, 통·번역, 무대공연·전시, 인쇄·발간, 나병관리 업무 등이 있다.

전문경력관의 다른 일반직으로 전직은 직제나 정원의 개정 또는 폐지로 인해 인원이 조정되는 경우에 한한다. 또한 다른 일반직이 전문경력관으로 전직하는 경우 직제 개·폐의 경우와 해당공무원이 전문경력관 경력경쟁임용 응시요건을 갖추고 희망하는 경우에 가능하다.

4) 인사교류제도의 활용방안

지방공무원법 제30조의2 및 지방공무원 임용령 제27조의5제5항에 따라, 우수 지역인재를 균형 있게 활용하고 공무원 개인의 능력발전 및 역량향상의 기회제공을 위한 지방공무원 인사교류 실시와 운영하고 있다.

“계획교류”란 영 제27조의5제2항에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사가 지방공무원의 인사교류 활성화를 위해 인사교류계획에 따라 지방자치단체별 사전 교류직위를 지정하고 상호 파견 또는 전·출입 형태로 운영하는 인사교류를 의미한다.

관할구역 내 광역자치단체와 기초자치단체간 또는 기초자치단체 상호간 인사교류를 원칙으로 하되, 필요시 해당 광역단체의 관할구역 밖의 타 지방자치단체 또는 중앙부처, 교육청, 교육·연구기관 및 공공기관 등과의 인사교류를 포함할 수 있다. 보임가능 계급이 동일한 직위를 사전 교류직위로 지정하고 1:1 대응하여 지정·운영함을 원칙으로 하되, 필요시 자치단체간 합의에 따라 달리 운영할 수 있다. 교류기간 만료시 원 소속 지방자치단체로의 복귀를 원칙으로 하되, 필요시 본인동의 및 지방자치단체간 합의에 따라 복귀하지 않을 수 있다. 이 경우, 지방자치단체장은 새로운 인사교류자를 선발·임용하거나, 인사교류직위를 다른 직위로 변경·운영하여야 한다.

인사교류 운영체계 및 절차는 행정자치부 인사교류협의회, 시·도 인사교류협의회에서 진행한다.

지방자치단체의 지역적 특성, 교류여건 등을 고려하여, 교류 자치단체 일반직 공무원 계급별 총수의 100분의 20을 넘지 않되, 직렬별 정원 분포를 고려하여 적정 교류직위 수를 산정한다. 광역자치단체는 기초자치단체의 직급별 정원규모를 고려하여 산정한 교류직위 총수의 범위내에서 기초단체와 협의를 거쳐 조정·지정한다. 또한, 광역자치단체는 교류필요성 및 여건을 고려하여 교류직위 수를 추가할 수 있다. 당해직위 직무수행에 필요한 경력, 자격요건 등 최소한의 직무수행요건을 사전에 정한다. 특히, 경력요건 등을 지나치게 강화하여 특정인에 한정하거나 적격자의 응모를 제한할 수 없다.

교류직위로 지정된 당해직위에서 수행하여야 할 주요업무와 당면한 현안사항 등을 명시하고 관련 분야 우수인력의 지원을 가능하게 하고, 교류직위의 업무내용에 대한 충분한 사전예측이 가능하도록 기술한다.

교류형태, 교류기간, 원 지방자치단체로의 복귀보장 등에 관한 사항에 관해 지방자치단체 상호간 「인사교류계획에 관한 협약서(MOU)」를 체결한다.

마. 정책자문위원제도(교섭단체)

지방의회의 교섭단체는 지방자치단체의 의사형성의 사전준비를 위한 기구로 지방의회 내부에서 정치적·규범적으로 의견을 같이하는 지방의회의원들이 자기들의 사무를 분업적·효과적으로 처리하기 위한 조직체이다.²¹²⁾

교섭단체는 지방의회의 의사의 효과적인 형성과 결정에 기여한다. 교섭단체의 주된 기능은 정당정책을 의회에서 심의할 수 있도록 하고, 아울러 이를 채택하게 하는 것

212) 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009, 247면.

이다. 따라서 그것은 지방의회·위원회·집행기관의 연결기능을 행사하며, 의회활동을 조종하고 경감시킨다. 그것은 지방의회의 사무를 경제적으로 처리할 수 있게 한다. 또한 교섭단체의 다른 의원의 도움을 받아 의원 개인의 정보와 전문지식의 확보에도 유익하다. 실제상 교섭단체는 지방정책결정에 있어서 힘의 중심이 된다. 교섭단체는 지방의회에서 의사형성을 준비하는 것이 목적이며, 동시에 그것을 실현하는 것을 목적으로 한다.²¹³⁾

현행 「지방자치법」에는 지방의회 교섭단체에 관한 규정이 없으나 서울특별시의회의 경우 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」가 제정되어 서울특별시의회에는 교섭단체가 구성되어 있다.

서울특별시의 교섭단체는 10인 이상의 의원으로 구성되도록 하고 있고(「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」 제3조 제1항), 교섭단체의 입법 활동을 보좌하고 사무를 처리하기 위하여 교섭단체에 필요한 직원을 둘 수 있으며, 교섭단체에 두는 직원은 「서울특별시의회사무처 설치 조례」에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다(「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」 제6조)

서울특별시의회의 교섭단체는 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진, 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정, 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정, 소속 정당과의 교류·협력 및 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항 등의 기능을 수행하도록 되어 있다(「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」 제4조).

지방의회의 교섭단체가 중요한 기능을 하고, 교섭단체별로 의안에 대한 검토를 하며, 실질적인 의사결정에 중요한 역할을 하므로 이를 보좌하는 정책연구위원이 필요하다.

따라서 서울특별시의회의 교섭단체정책연구위원을 둘 필요가 있다. 이를 위하여 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」에 다음의 조항을 신설할 필요가 있다.

제4조의2(교섭단체정책연구위원) ① 교섭단체소속의원의 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.
② 정책연구위원은 당해 교섭단체대표의원의 제청에 따라 의장이 임명한다.
③ 정책연구위원은 ○○직 공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 교섭단체정책연구위원 구성 및 임명 등에 관한 조례」(가칭)로 정한다.

이에 따라 서울특별시의회의 예산 등을 고려하여 가칭 「서울특별시 교섭단체정책연구위원 구성 및 임명 등에 관한 조례」을 제정할 필요가 있다.

213) 홍정선, 전개서, 248면.

4. 기구설치와 정원관리 관련 현행 예산편성권의 개선방안

가. 지방자치단체의 예산편성근거

지방자치단체의 예산편성과 관련해서는 지방자치법과 지방재정법에서 규정하고 있다.

지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
② 제1항의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.
③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.
④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

지방재정법 제36조(예산의 편성) ① 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.
② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하여야 한다.
③ 지방자치단체는 세입·세출의 항목이 구체적으로 명시되도록 예산을 계상하여야 한다.
④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 하여야 한다.

지방자치단체의 장이 예산편성권을 가지고 지방의회가 의결하도록 되어 있다. 「지방자치법」 제127조 제3항은 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없도록 하고 있다. 증액은 세입과 직결되기 때문이라 할 수 있다.

예산편성권과 관련하여 지방의회가 편성권을 가지기는 쉽지 않다. 지방의회가 예산안에 대한 의결권이 있으므로 의결권을 통하여 예산편성에 간접적으로 관여하는 방안이 있을 수 있다.

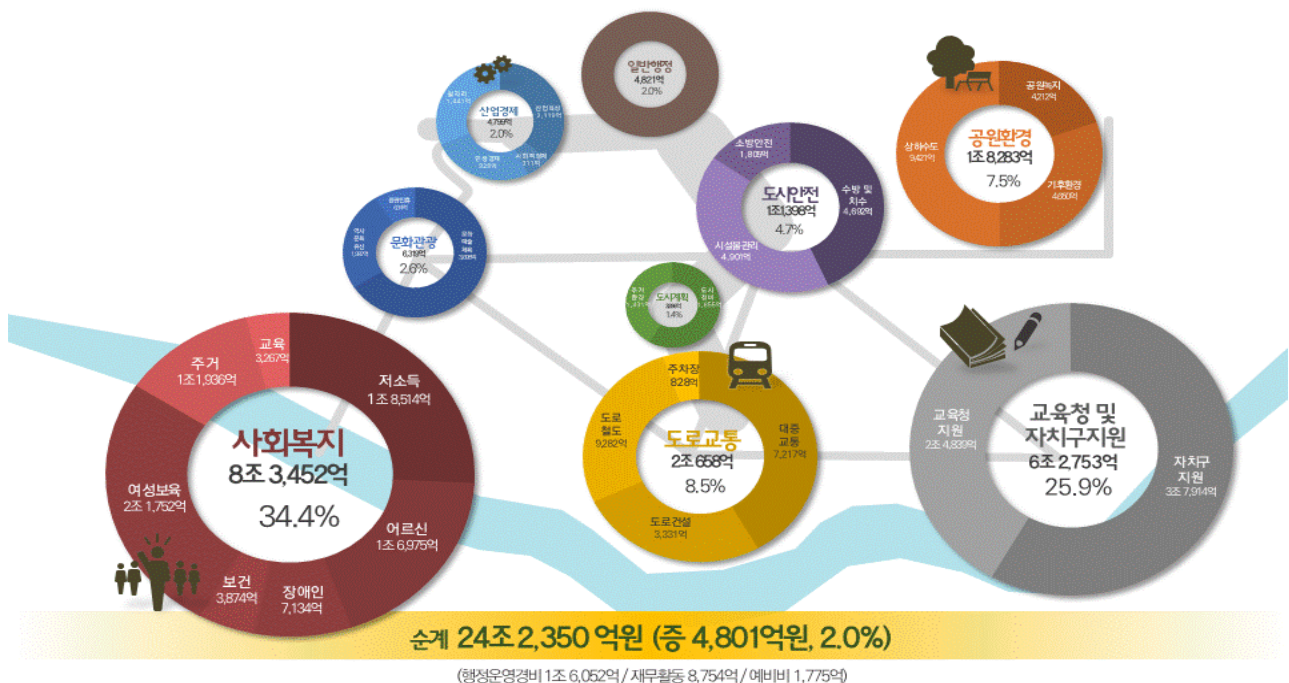
나. 서울시 예산현황

서울시 2016년 예산은 27조원의 방대한 예산을 심의 의결하는 시의회가 보좌관제를 시행한다면 더욱 효율적으로 시 행정을 모니터링할 수 있다.

- 사회복지 예산 8조 3,452억원(34.4%)
- 공원·환경 예산 1조 8,283억원(7.5%)
- 행정운영경비 예산 1조 6,052억원(6.6%)
- 예비비 예산 1,775억원(0.7%)
- 교육청 및 자치구 지원 예산 6조 2,753억원(25.9%)
- 문화관광 예산 6,319억원(2.6%)
- 산업경제 예산 4,799억원(2.0%)

한눈에 보는 2016년 서울시 예산

총계 27조 5,038 억원



- 재무활동 예산 8,754억원(3.6%)
- 도로·교통 예산 2조 658억원(8.5%)
- 도시계획 및 주택관리 예산 3,286억원(1.4%)
- 일반행정 예산 4,821억원(2.0%)

다. 예산의 운영현황

1) 예산의 기능별(분야 부문별) 설정기준

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
010 일반공공행정			
	011 입법 및 선거관리	<ul style="list-style-type: none"> 입법기관에 의한 입법, 재정, 의정관련업무 및 선거의 공정성 제고를 위한 제반 선거관리 업무 	
		<ul style="list-style-type: none"> 의회비, 의회사무처(국·과) 운영경비 	지방의회 운영 지원
		<ul style="list-style-type: none"> 의원상해부담금 	공정한 선거관리
		<ul style="list-style-type: none"> 의회청사이전 및 개축 	
		<ul style="list-style-type: none"> 의회관용차량 구입, 의회장비보강 	
		<ul style="list-style-type: none"> 제외 : 대통령선거, 국회의원선거, 선거관리위탁금등 선거사무 위탁을 받아 수행하는 사무(016 일반행정) 	

2) 지방의회 관련 경비

가) 의정운영공동경비

지방의회 또는 위원회 명의의청회, 세미나, 각종 회의 및 행사, 위탁교육 등의 소요경비로서 예산편성 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비이다. 최근 3년간 의정활동실적 평균증가율 7% 범위 내에서 증액편성된다.

나) 의회운영업무추진비

지방의회 의장·부의장·상임위원장의 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비이다. 시·군·자치구의회 의장단에 대한 기준액은 행정자치부 기준액(기타 시·도) 범위 내에서 시·도지사가 자체 기준을 설정하여 통보한다.

3) 행정운영경비

지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서, 기준인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구분한다.

가) 인력운영비

《 인력운영비의 범위 》		
목 그룹	편 성 목	통 계 목
100 인건비	101 인건비	보수, 기타직보수, 무기계약근로자보수
200 물건비	204 직무수행경비	직급보조비
300 경상이전	303 포상금	성과상여금
	304 연금부담금등	연금부담금, 국민건강보험금

자치단체에서 공무원 보수규정 등에 의해 일괄 편성·집행하는 인력운영비는 총무과·인사과 등 인력운영 및 보수 총괄부서에서 사업구조화 실시한다. 각 부서별로 예산편성·집행하는 인력운영비는 각 부서에서 인력운영비 단위사업을 설정한다. 보조금이 포함된 인력운영비의 사업구조화가 가능하다. 통상 각 부서별로 예산을 편성·집행하는 인력운영비는 수당(시간외근무수당), 기타직보수, 무기계약근로자보수 등이다. 자치단체별로 인력운영비 운영 상황이 서로 상이할 수 있다.²¹⁴⁾

나) 기본경비

정책사업 수행 부서(실·과)의 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 특정 정책사업에 속하지 않으며, 부서 운영을 위하여 부서의 인원 수 비례로 산출하는 운영경비이다. 각 부서별로 단위사업을 편성하고, 기존 품목별 예산에서 편성하던 일반운영비, 여비는 가능한 사업에 포함하여 편성한다.

라. 예산편성권의 개선과제

214) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따라 채용되는 근로자 임금 편성, 인사관계법령에 의한 지방공무원 인사분야 통합지침(행정자치부 예규 제13호, 2015.2.10) 및 지방공무원 균형인사운영지침(안전행정부 예규 제92호, 2014.6.30)에 의하여 채용되는 대체인력 근로자임금은 기간제근로자등 예산이 산정된다.

「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의회비(205)는 의정활동에 필요한 소요 경비를 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규율하고 있다.

구체적으로 ① 의정활동비, ② 월정수당, ③ 의원국내여비, ④ 의원국외여비, ⑤ 의정운영공통경비, ⑥ 의회운영업무추진비, ⑦ 의장단협의체부담금, ⑧ 의원국민연금부담금, ⑨ 의원국민건강부담금 등 총 9개 항목으로 한정해 예산을 편성·운용토록 함으로써 그 자율성을 심각하게 훼손하고 있다.

특히 의정운영공통경비를 제외한 8개 항목은 고정비 또는 경직성 경비로 지방의회 예산의 대부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라, 의원의 복잡 다양한 의정수요에 맞춰 자율적으로 사용하기가 매우 곤란하다.

이로 인해 지방의회의 적극적이고 능동적인 의정활동이 위축되는 등 지방의회의 역할과 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정이다.

이제라도 헌법이 부여한 지방의회의 위상에 걸맞게 지방의회관련 비목 대폭 완화 또는 예산편성에 대한 자율성을 적극 보장하는 한편, 운영상 잘못이 있다면 그 책임을 묻는 ‘선자율-후책임’ 구조로의 대전환이 필요하다.

이에 서울특별시의회는 지방의회가 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 ‘지방의회관련 비목 완화 및 예산편성의 자율성’을 보장할 수 있도록 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 개정이 필요하다.

5. 소 결

가. 법제도적 개선방안

지방의회의 자치조직권 확대를 위한 법제도적 개선방안으로서는 헌법개정을 통한 개선방안, 지방자치법 개정을 통한 개선방안, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개선방안, 자치입법을 통한 개선방안, 지방자치 관련 법령의 법체계성 확보를 통한 개선방안 등이 제시될 수 있다.

위에서 제시한 지방의회 자치조직권의 강화를 위한 법제도적 개선방안의 실천을 위한 세부내용은 다음과 같다.

1) 헌법개정

헌법개정을 통한 개선방안으로서는 현행 「헌법」 제117조와 제118조는 제8장 지방자치 편에 있고, 제4장 정부 편에서 규정하고 있지 않으므로, 지방자치단체를 중앙행정기관의 하부기관으로 해석하거나 행정기관의 성격으로 지방의회를 해석하는 것은 우리 헌법정신과 질서에 맞지 않고, 지방자치와 지방분권의 진전과 성장에도 어울리지 않는다. 지방자치의 실질화의 중심은 지방의회에 있으므로 향후 헌법개정을 통하여 지방자치단체가 지역에 적합한 지방의회를 구성할 수 있도록 하는 헌법조항을 두는 방안이 있다.

2) 지방자치법 개정

지방자치법 개정을 통한 개선방안으로서는 지방자치법개정을 통하여 지방자치단체라는 하나의 행정기관 내에서 다른 역할을 수행하는 특수한 행정기관인 지방의회가 아닌, 독자적인 지방의 자치입법기능을 수행하는 지방자치입법기관의 기능과 지위를 지닌 지방의회의 독자적 기관구성권을 보장한다. 즉 그러한 측면에서 지방의회 의장의 독자적인 사무직원의 임명권한을 명시한 「지방자치법」의 개정이 필요하다.

3) 자치입법관련 규정의 개선

자치입법을 통한 개선방안으로서는 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 자치조직에 대한 자율성을 갖고 행정업무를 수행하기 위해서는, 지방자치단체 내부구성원인 지방의회의 조직구성원을 행정기구와 정원기준을 대통령령으로 정하는 것보다 지방의 예산이 허용하는 한도내에서 지방의 조례로 정하는 것이 타당하다. 「지방자치법」 제91조(사무직원의 정원과 임명) 제1항에서는 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다”고 규정하고 있다. 이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 “지방자치단체 내부구성원인 행정기구와 정원기준에 관한 사항의 규정과의 혼란을 야기하고 있다고 볼 수 있다. 이는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의할 때는 지방자치단체 전체정원의 기준을 제시하고 있을 지라도, 「지방자치법」 제91조에서 ‘지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 위임’한 내용으로 볼 때, 그 정원 범위내에서는 지방의회의 정원은 더 자율적으로 운영이 가능하다고 볼 수 있는 규정이다. 그러므로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 ‘지방의회 사무직원정수와 관련한 조례의 위임규정이 추가’되어 지방의회의 자치조직권의 강화에 관한 명확한 근거조항이

포함한 개정이 수반되어야 할 사항이다.

4) 법체계성의 확보를 통한 개선

법체계성의 확보를 통한 개선방안으로서 지방의회 자치조직권의 확대는 지방분권화로 인한 지방자치단체 집행부의 권한이 강화되고 있는 오늘날의 현실에 비추어 볼 때 주민의 대표로 구성된 지방의회가 「헌법」에서 위임하고 있는 견제와 감시 책무를 성실히 수행할 수 있는 기능과 역할이 주어져야 할 것이다. 「헌법」이 개정될 수 있다면 「헌법」 제118조에서 지방의회의 자치조직권에 관한 조항을 명문화해야 할 것이다.

나. 현행법하에서의 개선방안

현행법 하에서의 지방의회 자치조직권 강화를 위한 방안으로서 ① 시의회 인사권 독립을 위한 지방자치법 개정방안, ② 현행 「서울특별시의회사무처 설치조례」 제7조(직원의 근무지원 요청)에 의한 서울시에서 시의회로의 직원의 파견을 증가시켜 의회의 업무지원 방안, ③ 「서울특별시의회사무처 설치조례」의 개정 또는 「서울시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정안의 제시, ④ 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 개정안에 서울시의회 의회사무기구의 정원의 현행 290명 이상으로 증원제시, ⑤ 현행 지방공무원제도의 개선을 통한 서울시의회의 새로운 기구설치와 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [별표 5]에서 제시하는 전문위원 직급별 인원범위 내에서 최대한 전문위원 직급의 상향을 통한 자치조직권 강화방안 등을 제시할 수 있다.

위에서 제시한 현행법 하에서의 지방의회 자치조직권의 강화를 위한 방안의 실천을 위한 세부내용은 다음과 같다.

1) 시의회 인사권 독립을 위한 지방자치법 개정

시의회 인사권 독립을 위한 지방자치법 개정방안으로서는 지방자치단체가 자율적으로 조직 및 인력을 운용하기 위해서는 「지방자치법」 제112조 제2항을 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”로 개정할 필요가 있다. 지방자치단체가 자율적으로 그 조직과 인력을 지방자치

단체의 특성에 맞게 운용 내지 활용하기 위해서는 지방자치단체에게 조직구성의 자율권을 부여할 필요가 있다.

2) 「서울특별시의회사무처 설치조례」 제7조(직원의 근무지원 요청)의 활용

서울시의회의 의회기능과 역할의 강화를 위해서는 현행 「서울특별시의회사무처 설치조례」 제7조(직원의 근무지원 요청) “의장은 의회사무처리의 지원을 위하여 서울특별시장에게 그 소속 직원의 근무지원을 요청할 수 있다.”는 규정을 적극 활용하여 서울시에서 시의회로의 직원의 파견을 증가시켜 의회의 업무지원을 늘려 지방의회의 업무역량을 강화할 필요가 있다.

3) 「서울특별시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」

「서울특별시의회사무처 설치조례」 및 「서울특별시 지방공무원 정원조례」의 개정과 「서울특별시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정안의 제시방안으로서 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제2조 제4호에 의하면 의회사무기구의 정원을 290명으로 하고 있고 직급도 한정하고 있는데 동조례의 제정을 통하여 정원규정은 그대로 두더라도 의회사무처의 직급상향을 고려해 볼 수 있다. 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 [별표 3]에서는 의회사무처에 둘 수 있는 직급의 기준을 1급 1명 4급 16명으로 제한하고 있으나, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [별표 4] 비고 2에서 “위 직급기준에도 불구하고 인구가 100만명 이상인 시의 경우에는 의회사무국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있고, 담당관을 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다.”고 규정하고 있으므로, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 제4조 제1항 [별표3]을 개정하여 서울시 의회사무처 직급별 정원에 3급의 직원을 두는 등 직급의 상향을 통하여 자치조직권의 확대를 도모할 필요가 있다.

경쟁력 있는 지방자치의 보장을 위한 지방의회의 자치조직권의 강화와 자율성의 확대를 위해서는 자치조직권의 강화내용이 포함된 「지방자치법」의 개정 하에 자치조직권의 강화내용으로 사무처 행정기구설치의 자율권 및 정원구성의 자율권이 포함된 「서울특별시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」의 제정이 필요하다.

4) 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 개정

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서는 지방의회의 정원 기준을 1~5급까지의 고위직에 관한 사항만을 규정하고 있으므로, 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 개정안에 서울시의회 의회사무기구의 정원의 현행 290명 이상으로 증원하여 시의회의 업무의 원활함과 인적구성원의 업무역량을 강화할 필요가 있다.

5) 새로운 의회기구의 설치 및 개방형제도의 활성화

현행 지방공무원제도를 통한 서울시의회의 기구설치와 정원관리방안으로서는 개방형제도의 활성화를 통한 신규 의회인력의 전문화, 4급 공무원 신규직급의 설치를 통한 새로운 과의 증설, 시간선택제공무원, 임기제공무원, 지방전문경력관, 인사교류제도, 정책자문위원회제도, 입법자문관제도 등의 적극적 활용을 통한 자치조직권의 확대방안을 제시할 수 있다.

VII. 결 론

지방의회의 자치조직권의 핵심은 지방의회가 자신의 활동에 필요한 기구를 자율적으로 설치하고 조직의 활동에 필요한 인력을 자율적으로 책정하여 활용하는 권한을 말한다. 즉 지방의회 행정기구의 설치 및 정원책정에 관한 자율성을 말한다.

지방의회의 의회기능은 현행 법체계 내에서는 상당한 구조적 한계가 존재한다. 이러한 구조적 한계를 극복하고 주민의 지방자치와 지방분권화 정책의 열망에 부응하기 위하여 「헌법」, 「지방자치법」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정과 「OO시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」의 제정 등을 통한 제도화를 자치조직권의 확대가 필요하다.

앞의 연구내용에서 지방의회가 지방자치입법기관으로서 제기능을 할 수 있도록 지방의회 자치조직권의 확대를 위한 개선방안을 제시하기 위해서 자치조직권을 제한하거나 훼손하는 사례를 검토하여 유형화시키고 문제점을 분석하여 제도적 개선방안을 제시하였다. 지방의회에서 자치조직권을 강화할 수 있는 다양한 방안을 모색하기 위하여 독일, 프랑스, 일본 등의 지방의회 자치조직권 관련 법제를 검토분석하였다. 현재 우리나라의 지방의회 자치조직권 확대에 관한 논의 중 하나의 중요한 쟁점이 되고 있는 지방의회 의원보좌관의 경우, 독일 역시 모든 주 의회와 지방자치단체 의회가 정책보좌관제도를 두고 있는 것은 아니다. 의회사무처에 소속되어 의장단과 위원회에 주로 입법과 법적분쟁에 대한 자문을 해주는 이른바 연구직(wissenschaftlicher Dienst)의 경우에도 연방의회는 그 제도를 두고 있으나, 모든 주 의회와 지방자치단체에 일반적으로 인정되고 있지는 않으며, 지방의회의 경우 이에 대한 개선필요성이 제기되고 있는 상황이다.²¹⁵⁾

예컨대 베를린 주의회(Landesparlament des Bundeslandes Berlin)의 경우 연구직을 두고 있으며,²¹⁶⁾ 바이에른 주 의회의 경우 그렇지 않은 상황이다.

우리의 지방의회의 입법역량 등을 제고하기 위해 논의되는 쟁점인 정책보좌관 제도 또한 독일의 경우에도 모든 지방의회가 채택하고 있는 것은 아니다. 우리의 경우에 정책보좌관제도를 일반적으로 모든 지방의회에 도입하기 어려운 점이 있다면, 지방자치단체에게 자율권을 부여하여 필요성이 크고 재정여건이 허용하는 지방자치단체가 정책보좌관 제도를 운영할 수 있도록 인정해주는 방안이 필요하다.

지방자치의 효율성 확대를 위한 지방의회의 자치조직권 확대를 위한 법제도적 개선안은 향후 지방의회의 행정기구구성과 인사의 자율권의 보장이 수반되어야 한다.

215) Bayerische Staatszeitung, Die Wissensquellen der Politiker, 26.02.2016.

216) 베를린 주의회 홈페이지 참고(<http://www.parlament-berlin.de/de/Verwaltung/Die-Struktur-der-Verwaltung/Wissenschaftlicher-Dienst?open&ref=98SM2N152DEV5>).

이러한 지방의회의 행정기구구성과 인사의 자율권의 보장을 제도화하기 위한 「헌법」 개정, 「지방자치법」 개정, 지방자치관련 법령개정, 지방의회의 자치조직권 관련조례의 제정이 제시될 수 있다.

지방의회 자치조직권 강화를 위한 전략적 실현방안으로 현행 지방자치제도의 틀 내에서 지방의회 행정기구구성 및 인사에 대한 자율권을 보장하기 위하여 「〇〇시의회 사무처 행정기구 및 정원에 관한 조례」 제정을 통하여 지방의회 자치조직권의 확대를 모색해 볼 수 있다. 또한 지방의회의 행정기구구성 및 인사에 대한 자율권을 강화하기 위한 다른 제도적 장치로서 전문위원의 신분보장과 기능확대, 입법지원인력확대, 정책보좌관제도의 도입, 입법고문제도의 활성화, 지방의회의원 후원회제도의 도입도 향후 제도화가 필요한 부분이다.

앞에서 제시된 지방의회 자치조직권 확대를 위한 법제도적 개선방안과 현행법 하에서의 지방의회 자치조직권 강화를 위한 전략적 실현방안에 근거하여 지방의회가 현행 법체계에서 구조적 한계를 극복하고 자치조직권의 확대와 강화를 이루어 지방자치의 효율성을 높임으로써 주민의 질적 삶을 보장할 수 있을 것이다. 지방자치의 실질적 목적의 달성은 지방의회의 자치입법기관으로서의 기능확보에 기인하며, 지방의회의 집행부견제기구로서의 기능은 지방의회의 자치조직권의 확대와 강화에 근거하여 발전해 나갈 수 있는 것이다. 지방의회의 자치조직권의 확대를 통하여 변화하는 사회현실과 지방자치에 관한 주민의 욕구에 상응하는 지방의회의 기능과 위상의 정립이 필요하다.

본 연구의 결과로써 지방의회가 주민의 의사를 적극 반영하는 지방자치 입법기관으로서의 역할에 충실하고, 의회기능으로서 「헌법」에서 위임하고 있는 집행부에 대한 견제와 감시책무를 성실히 수행할 수 있는 기능과 역할이 주어진다면 주민 삶의 질적 보장을 위한 최적의 지방자치의 목적과 지방분권정책의 목표를 이루어 낼 수 있을 것이다. 이와 같이 지방의회의 자치조직권의 확대에 기반한 지방의회 기능과 역할의 강화는 지방의 정책목표의 달성과 함께 대내외적 지방의 경쟁력의 확보에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 권영성, 「헌법」 학원론(보정판), 박영사, 2014
- 김남진, 김연태, 「행정법Ⅱ」, 법문사, 2013.
- 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2014.
- 김영수, 「한국헌법사」, 박영사, 2010
- 김철용, 「행정법, 고시계사」, 2016.
- 류지태, 박종수, 「행정법신론」, 박영사, 2010.
- 박군성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2016.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2016
- 정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2015.
- 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2008.
- 최우용, 「지방자치법의 주요쟁점」, 동방문화사, 2014.
- 한수동, 「지방자치법강의」, 법률출판사, 2015.
- 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2016.
- 홍정선, 「신지방자치법」, 박영사, 2009.

■ 연구논문

- 강기홍, 독일법상 지방자치단체의 자치조직권, 서울법학 제22권 제3호, 2015.
- 고인석, 자치입법에서의 입법갈등 문제와 개선방안, 제도와 경제, 제8권 제1호, 2014.2.
- _____, 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안, 한국법학회, 법학연구 제16권 제3호, 2016.30.
- 김남진, 지방의회의 법적 지위, 월간고시, 1994년1월호.
- 김남철 외, 지방정부의 입법참여체계 구축방안 연구, 전국시도지사협의회, 2014.
- 김동련, 지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제, 토지공법연구, 제60집, 2013.
- 김명식, 헌법상 지방자치 보장의 실제와 과제, 국가법연구 제11권 제2호, 2015.

- 김진한, 지방자치단체 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계, 헌법학연구 제18권 제4호, 2012.
- 김수진, 독일 지방자치단체의 평등담당관 제도, 법학논집 제6권 제1호, 2001.
- 김세진 외, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010
- 문병효, 지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점, 강원법학 제38권, 2013.
- 문상덕, 국가와 지방자치단체 간 입법권 배분, 제3회 공법학자대회 제4분과 발표집, 2012.
- 안성호, 지방자치단체 국정참여의 실태와 확충방안, ‘지방분권, 왜 안 되고 있나?’, 국회 정책토론회 발표문, 2007.
- 오준근, 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 경희법학 제49권 제3호, 2014.
- 이기우, 지방정부의 국정참여 -독일의 사례를 중심으로-, 시민교육연구 제29집, 1999.
- 임 현, 국가 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여 -독일의 연방, 주 및 지방자치단체의 관계를 중심으로-, 지방자치법연구 제14권 제1호, 2014.
- 전학선 외, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구, 한국법제연구원, 2010
- 차진아, 독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰, 의정연구 제14권 제1호, 2008.
- 최봉석, 지방자치의 보장을 위한 헌법개정 과제, 선진화정책 연구 제1집 제2호, 2008
- 최우용, 자치입법권의 현실 및 과제 - 자치입법권 확충 방안을 중심으로 -, 국가법연구 제11권 제2호, 2015.
- 허진성, 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구, 공법학연구 제16권 제2호, 2015.
- 홍준형, 국가 입법·정책결정에 대한 지방자치단체의 참여, 공법연구 제36집 제2호, 2007.

■ 서울시의회 보고서

- 서울특별시의회, 지방의회발전을 위한 비교연구, 2009.12.
- 서울특별시의회, 지방의회의 위상제고를 위한 법제도분석, 2010.
- 서울특별시의회, 서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구, 2011.10.

■ 외국 문헌

- Articus, Stephan, §32 Der Deutsche Städtetag, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007.
- Birkenfeld-Pfeiffer, Daniela und Alfons Gern, Kommunalrecht, Nomos, 2001.
- Burgi, Martin, Kommunalrecht, C. H. Beck, 2010.
- Frenz, Walter, Der Schutz der kommunalen Organisationshoheit, VerwArch 86, 1995.
- Jarass, Hans D. und Bodo Pieroth, Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, C. H. Beck, 2009.
- Lissack, Gernot, Bayerisches Kommunalrecht, C. H. Beck, 2009.
- Schmidt-Jortzig, Edzard, Kommunale Organisationshoheit, 1979.
- 宇賀克也, 地方自治法概説 第6版, 有斐閣, 2015
- 成田頼明、園部逸夫, 「地方公共団体住民の憲法上の權利」, 注釋地方自治法(全訂)第1卷, 第一法規出版
- 伊藤孝雄, 「地方公共団体に對する國の關与、必置規制等の整理合理化」 詩法1263号、1985年
- 駒林良則, 「二元代表制の再検討と地方議會の活性化」, 大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』, 敬文堂, 2011
- 駒林良則, 地方議會法制の変容, 立命館法學, 348号, 2013年2号
- 橋本基弘, 土田 伸也、三谷 晋、2 その他, よくわかる地方自治法, ミネルヴァ書房, 2011
- 光田全南, 地方自治團體 國際的 保障, 研究序説, 憲法歴史比較, 比較憲法研究, 1998

지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안 연구

발행일 : 2016년 10월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 배선희, 주무관 이수호, 입법조사관 최현중)
운영전문위원실(수석전문위원 박노수, 입법조사관 박순중)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관
전화) 02-3705-1170 FAX :02-3705-1486 (입법담당관)
전화) 02-3702-1542 FAX :02-3702-1227 (운영전문위원실)

연구기관 : (사)한국입법학회

책임연구 : 성균관대학교 법학전문대학원 배병호 교수

연락처 : 서울특별시 종로구 율곡로 88 삼환빌딩 10층 (사)한국입법학회
전화) 02-450-4175

발간등록번호 : 51-6110000-001354-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)