지방자치단체의 자치조직권 확대 방안

2020년 1월, 지방자치법이 전면 개정되었지만, 지방자치단체의 자치조직권에 대한 규정은 개정 없이 여전히 정부의 과도한 규제와 통제를 동반하고 있다. 즉 지방자치단체장이 자치사무를 그 지역의 특성과 행정수요를 반영하여 효율적으로 수행하고자 하여도 정부의 획일적이고, 상세한 법령의 규제로 인해 자율적인 조직구성에 제약이 따르고 있는 현실이다. 이는 주민들의 수요에 따른 적절한 대응을 할 수 없어 그 피해를 주민들이 고스란히 떠안게 된다. 따라서 이하에서는 지방자치단체의 자치조직권을 확대하기 위한 개선방향 및 전략적 방안을 모색해 보고자 한다.

글 김희진 (대한민국시도지사협의회 분권제도연구부 연구위원)

1. 자치조직권의 의의

자치조직권이란 조직고권으로 표현되기도 하는데, 법령의 범위 안에서 지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신의 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한을 의미한다[1]. 즉 자치조직권은 지방자치단체의 사무를 수행하기 위한 조직에 관한 문제이다.

이러한 자치조직권은 지방자치단체의 행정기구와 정원을 지방자치단체가 스스로 정하는 것이라고 할 수 있는데, 행정기구는 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위하여 설치하는 내부조직을 말하고, 정원은 공무원의 수를 의미한다. 따라서 자치조직권은 지방자치단체의 자유로운 행정기구의 구성 및 정원 관리·책정과 관련된다[2].

2. 자치조직권 관련 법 규정 현황 및 검토

자치조직권은 헌법과 지방자치법, 동법시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 관련 내용을 찾을 수 있다.

1) 헌법

먼저 자치조직권에 대한 헌법적 근거는 헌법 제118조 제2항은 "지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."라고 규정하여 후단에 지방자치단체의 조직에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있다.

헌법에서 이처럼 지방자치단체의 조직과 운영에 관하여 법률로 정하도록 한 것은 행정입법에 의해 지방자치제도의 본질을 침해하지 못하도록 하려는 데에도 목적이 있다고 볼 수 있다. 즉 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 국회가 직접 제정하는 법률로 정하도록 하여 정부에 의해 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 하는 것이 헌법 제118조 제2항의 취지에 부합한다는 것이다.

다만, 이 경우에도 헌법 제117조 제1항 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."라는 취지를 고려할 때, 주민의 복리에 관한 사무에 대해서는 조례로 위임하여 정할 수도 있을 것으로 보인다.

정리하면 자치조직권에 관한 사항을 행정입법으로 위임하는 것은 지방자치단체의 자치권을 침해할 수 있기 때문에 법률이나 조례로 정하도록 하여야 할 것이다.

2) 지방자치법 및 시행령

지방자치법에는 제123조 부지사·부시장·부군수·부구청장(동법 시행령 제71조), 제125조 행정기구와 공무원, 제126조 직속기관(동법 시행령 제73조), 제127조 사업소(동법 시행령 제75조), 제128조 출장소(동법 시행령 제76조), 제129조 합의제행정기관(동법 시행령 제77조) 등 자치조직권에 대한 내용이 규정되어 있다. 여기서 특히 문제 되는 조항은 제123조 지방자치단체의 부단체장에 대한 것이다.

지방자치법 제123조 및 동법 시행령 제71조는 부지사·부시장·부군수·부구청장의 정수 및 직급, 사무분장 등을 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도로 구분하여 규정하고 있다. 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두는데, 특별시의 부시장의 정수는 3명을 넘지 아니하는 범위에서, 그리고 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수는 2명, 인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 지방자치법에서 위임한 대통령령에 따르면 특별시의 부시장은 3명, 광역시·특별자치시의 부시장과 도 및 특별자치도의 부지사는 2명으로 하되, 인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명으로 한다고 하고 있으며, 그밖에 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수는 1명으로 한다고 규정하고 있다.

이처럼 지방자치단체의 부단체장에 대해 지방자치법과 동법 시행령에서 지방자치단체의 자율성은 배제한 채, 국가가 직접 획일적이고 구체적으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 각 지방자치단체의 행정수요와 지역적 특성이 다른 상황에서 이러한 획일적이고 구체적인 규정은 지방자치단체의 효율적이고 능동적인 대응을 어렵게 하고 있다. 또한 이러한 점은 지방자치단체의 조직과 인력운용이 수동적이고 정부에 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 하는 문제점을 발생시키고 있다.

〈표-1 지방자치법 및 시행령의 부단체장에 관한 규정〉

지방자치법 제123조 부지사·부시장·부군수·부구청장	① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 수는 다음 각 호의 구분과 같다. 1. 특별시의 부시장의 수: 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다. 2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 수: 2명(인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다. 3. 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 수: 1명으로 한다. ② 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보한다. 다만, 제1항 제1호 및 제2호에 따라 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. ③ 제2항의 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 사람에게 법적 결격사유가 없으면 시·도지사가 제청한 날부터 30일 이내에 임명절차를 마쳐야 한다. ④ 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 시장·군수·구청장이 임명한다. ⑤ 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장·부군수·부구청장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독한다. ⑥ 제1항 제1호 및 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 그 사무 분장은 대통령령으로 정한다. 이 경우 부시장·부지사를 3명 두는 시·도에서는 그중 1명에게 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다.
지방자치법 시행령 제71조 부시장·부지사 등의 수와 직급 등	① 법 제123조 제1항에 따라 특별시의 부시장은 3명, 광역시·특별자치시의 부시장과 도 및 특별자치도의 부지사는 2명(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명)으로 한다. ② 법 제123조 제2항에 따라 국가공무원으로 보(補)하는 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장(이하 "행정부시장"이라 한다), 도와 특별자치도의 부지사(이하 "행정부지사"라 한다)는 특별시의 경우 정무직 국가공무원으로, 광역시·특별자치시·도와 특별자치도의 경우 「국가공무원법」 제2조의2에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보하며, 그 직무등급(「국가공무원법」 제23조에 따라 인사혁신처장이 행정안전부장관과 협의하여 배정하는 직무등급을 말한다)은 행정안전부령으로 정한다. ③ 법 제123조 제2항 단서에 따라 지방공무원으로 보하는 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장(이하 "정무부시장"이라 한다)과 도 및 특별자치도의 부지사(이하 "정무부지사"라 한다)는 특별시의 경우 정무직 지방공무원으로, 광역시·특별자치시·도와 특별자치도의 경우 별정직 1급 상당 지방공무원이나 지방관리관으로 보한다. ④ 행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정무적 업무를 수행한다. 다만, 시·도의 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행할 수 있다. ⑤ 제4항 단서에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행하는 정무부시장·정무부지사에 대한 명칭은 조례로 정한다. ⑥ 행정부시장·행정부지사를 2명 두는 시·도의 경우에는 명칭을 행정(1)부시장·행정(1)부지사, 행정(2)부시장·행정(2)부지사로 하고, 그 사무분장은 별표 7에서 정하는 바에 따른다. ⑦ 시의 부시장, 군의 부군수와 자치구의 부구청장의 직급은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. 인구 10만 미만의 시·군과 광역시의 자치구: 지방서기관 2. 인구 50만 미만의 특별시의 자치구: 지방부이사관 3. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군과 광역시의 자치구: 지방부이사관 4. 인구 50만 이상의 시·군 및 자치구: 지방이사관 ⑧ 제7항을 적용할 때에 인구는 해당 시·군 또는 자치구에 주민등록이 되어 있는 주민 수를 기준으로 하며, 인구 변동에 따른 직급 조정 등은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. 매해 말 인구가 해당 시의 부시장, 군의 부군수나 자치구의 부구청장의 직급에 해당하는 인구 기준을 2년간 연속하여 초과하면 다음 해 7월 1일에 그 직급을 상향조정할 것 2. 전년도 각 분기 말 인구를 산술평균한 인구가 해당 시의 부시장, 군의 부군수나 자치구의 부구청장의 직급에 해당하는 인구 기준에 2년간 연속하여 못 미치면 다음 해 7월 1일에 그 직급을 하향조정할 것 3. 시·군 또는 자치구가 신설되는 경우 신설된 시의 부시장, 군의 부군수나 자치구의 부구청장의 직급은 그 시·군 또는 자치구가 신설된 날 현재의 인구를 기준으로 할 것 ⑨ 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제42조 제1항 후단에 따른 부시장은 지방이사관, 별정직 2급상당 지방공무원이나 지방임기제공무원으로 보한다.

3) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하, "기구정원규정")은 지방자치법 제125조 행정기구와 공무원 규정의 위임에 따라 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

기구정원규정 제6조는 기구 설치의 일반 요건을 규정하고 있는데, 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치하도록 되어 있고, 과는 원칙적으로 국의 소관 업무를 업무의 양이나 성질에 따라 수 개로 분담하여 수행할 필요가 있고, 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있으면서, 특별한 경우 외에는 12명 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치하는데, 여기에 시·도는 5급 4명 이상, 시·군·구는 6급 4명 이상이 포함되어야 함을 명시하고 있다.

〈표-2 행정기구 및 정원에 관한 규정〉

지방자치법 제125조 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 ~ ⑥ 생략
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제6조 기구설치의 일반요건	① 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다. ② 실·본부[본부는 특별시·광역시·특별자치시·도나 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 한한다]는 업무의 성질상 국으로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치한다. 이 경우 실·본부 밑에는 국 또는 과를 둘 수 있다. ③ ~ ④ 생략 ⑤ 과는 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명[시·도는 5급 4명 이상, 시·군·구는 6급 4명 이상 포함] 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다. 1. 국의 소관 업무(국이 설치되지 아니한 시·군·구의 경우에는 그 소관 사무를 말한다)를 업무의 양이나 성질에 따라 여러 개로 분담하여 수행할 필요가 있을 것 2. 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있을 것 ⑥ ~ ⑧ 생략

또한 제9조 시·도의 기구설치기준은 "시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다."라고 하여, 인구 규모에 따라 세분화된 별도 기준을 따르도록 하고 있다.

그리고 제10조 시·도의 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준은 "시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등은 별표 2와 같다."라고 하여 특별시, 광역시(부산과 인천은 별도로 규정), 세종특별자치시, 경기도, 그 외의 도(충북, 전북은 별도로 규정)등으로 나누어 직책에 대한 직급기준을 구체적이고 상세하게 규정하고 있다.

이처럼 기구정원규정은 대통령령으로서, 행정입법으로 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 내용을 규정하고 있다는 점도 문제이지만, 위에서 대표적으로 살펴보았듯이 각 조문의 내용이 아주 상세하고 구체적이어서 지방자치단체의 자치조직권을 과도하게 제한하고 있다고 할 수 있다.

또한 기구정원규정은 지방자치단체의 조직에 관해 광범위하게 규정하고 있어, 지방자치단체가 정할 수 있는 사항은 상당히 제한적인 현실이다. 이는 정부에서 지방자치단체의 조직에 관한 사항을 모두 정하고 있다고 평가해도 지나치지 않아 보인다.

3. 지방자치단체의 자치조직권 확대를 위한 장·단기 추진 방안

지방자치단체의 자치조직권을 확대하기 위한 개선방향은 당연 지방자치단체의 조직에 관한 모든 사항을 각 지방자치단체의 사정에 맞게 스스로 정하는 것이다. 그렇다면 이러한 목표를 달성하기 위한 전략적 추진방안을 법적인 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 헌법에 충실한 방안(대통령령 폐지하고 법률로 정함)

헌법에 충실한 방안은 지방자치단체의 조직 및 운영에 관해 기본적인 사항을 지방자치법에 규정하고 개별적 사항은 각 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하는 방안이다. 지방자치단체의 재정 능력이 완전하게 확보되지 못한 상황에서 지방자치단체의 자치조직권을 완전히 보장하는 것은 현실상 어려움이 있기 때문이다. 즉 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 모든 사항을 조례로 정하는 것은 현 상황에서 시기상조이기 때문에 국가의 개입이 불가피한 바, 그 개입의 형식을 헌법 제118조 제2항이 정하는 바와 같이, 국회의 '법률'로 한정함으로써 정부의 부당한 간섭을 최소화하는 방향으로 설계하는 것이 현실적이다.

따라서, 지방자치단체의 조직과 운영을 규율하는 대표적인 행정입법인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정과 지방자치법 시행령 중 지방자치단체의 조직과 운영을 규율하는 내용 중 반드시 법률로 규정할 사항을 선별하여 지방자치법에 규정하고, 각 지방자치단체별 개별적인 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다.

2) 대통령령을 조례로 규정

현행 지방자치법과 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 지방자치법 시행령 등의 규율형태는 유지하되, 대통령령으로 규정하는 영역을 줄이고 지방자치단체의 조례제정영역을 확대하는 방안이다. 헌법에 충실한 방안은 입법과정 등 장기간이 소요되기 때문에, 현재 입법방식에서 조례제정대상영역을 확대함으로써 자치조직권을 확보할 수 있도록 하는 것이 현실적인 방안으로 생각된다.

다만, 이러한 방안은 헌법에서 정하는 '법률'이 아닌 '대통령령'을 통한 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 규율을 유지하는 방식이기 때문에, 장기적인 대안으로는 바람직하지 않다. 따라서 장기적으로는 헌법에 충실한 방안인 대통령령을 폐지하고, 법률에 기본적인 사항을 규정한 후 개별적인 내용은 각 지방자치단체의 조례로 정하는 것이 타당할 것이다.

〈표-3 대통령령을 조례로 규정해야 하는 규정〉

- **부단체장 정수 확대 및 사무분장 자율성 확보** – 대통령령이 아닌, 조례로 결정 (지방자치법 제123조 제1항 각호 삭제 및 제123조 제6항 삭제)
- **지방 행정기구와 공무원 정원운영 자율성 확보** – 대통령령이 아닌, 조례로 결정 (지방자치법 제125조 제2항 '대통령령으로 정하는 기준에 따라' 삭제)
- **지방 소속 직속기관, 사업소, 출장소 설치·운영 자율성** – 대통령령이 아닌, 조례로 결정 (지방자치법 제126조 내지 제128조 '대통령령으로 정하는 범위에서' 삭제)
- **시·도 및 시·군·구 기구설치기준 및 보조·보좌기관 직급기준 자율성 확대** – (「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 관련 규정 삭제)
- **지방의회의 인사권 독립의 실질적인 보장 위해 독립된 기준 인건비 신설, 집행기구와 지방의회 간 기준인건비 분리 및 증액 필요** – (「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정 제4조(기준인건비제 운영주체에 지방의회의장 추가) 및 제15조(의회사무기구의 설치기준 등), 별표 4, 별표 5 개정)
- **한시기구 설치 운영의 자율성 확보** – (「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 관련 규정 삭제)
- **행정안전부와의 각종 협의절차 완화** – (「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 관련 규정 개정 – 제6조 제6항 제2호, 제16조 제6항 및 제7항, 제21조, 제23조 제3항 및 제5항, 제31조의 2 제3항 개정)

3) 기타

지방자치단체의 자치조직권을 확대하기 위해서는 중앙정부의 불신부터 상쇄시켜야 한다고 생각한다. 정부의 입장에서 보면, 지방자치단체의 조직권을 자율화할 경우 행정기구 설치를 남발하거나 정원을 무분별하게 증설하는 등 방만한 운영으로 인해 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 높아 법령에 기준을 설정하여 어느 정도의 규제를 하는 것은 필요하다는 것이다.

따라서 지방자치단체 조직정보공개시스템 등을 구축하여 지방자치단체 스스로 조직 관리에 대한 투명성을 강화하고, 지방자치단체의 수요자 중심으로 조직을 구성하여 복잡하고 다양해지는 지방행정의 수요에 대해 능동적이고 유연하게 대응하고 지방자치단체 사무수행에 대한 효율성을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 결론

자치조직권은 지방자치단체의 본질적 요소로서 자치사무를 그 지역의 특성과 행정수요에 맞게 효율적으로 수행하기 위하여 보장된 지방자치권 중 하나이다. 그러나 이러한 자치조직권에 대한 우리나라의 법령 규정 현실은, 자치조직권을 보장하고 있는 헌법의 취지를 형해화 하고 있는 실정이다. 따라서 지금과 같이 정부의 직접적인 통제방식은 지양하고, 지방의회와 주민으로부터의 견제와 감독이 이루어질 수 있도록 지방자치단체 내에서의 스스로 통제방식이 작동될 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 협의회는 지난 5월 2일 자치조직권 확대 관련 전략적 추진 방안에 관해 전문가 자문회의를 개최하였고, 지방의견을 수렴하기 위해 현재 시·도 간담회 개최를 준비하고 있다. 이렇게 정리된 내용은 중앙지방협력회의 안건으로 상정될 수 있도록 추진할 계획이며, 대응하기 위한 기구로 정부와 지방자치단체 유관기관이 참여하는 자치조직권 TF팀을 꾸릴 예정이다.

---

[1] 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2018, 61쪽.
[2] 김명용, 지방자치단체의 자치조직권의 확대를 위한 제언, 한국법제연구원 제48권, 2015, 33쪽.

※ 참고문헌
김명용, 지방자치단체의 자치조직권의 확대를 위한 제언, 한국법제연구원 제48권, 2015.
허진성, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 헌법적 고찰, 유럽헌법연구 제34호, 2020.
홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2018.
2022년 5월 2일 개최한 「자치조직권 확대」 추진 전략 전문가 자문회의 자료(협의회 주관) 참고.