



2016 공통교재

지방자치제도

공무원 헌장

우리는 자랑스러운 대한민국의 공무원이다.

우리는 헌법이 지향하는 가치를 실현하며 국가에 헌신하고 국민에게 봉사한다.

우리는 국민의 안녕과 행복을 추구하고 조국의 평화 통일과 지속 가능한 발전에 기여한다.

이에 굳은 각오와 다짐으로 다음을 실천한다.

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.

하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.

하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.

하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

〈공무원 헌장 실천강령〉

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.

- 부당한 압력을 거부하고 사사로운 이익에 얽매이지 않는다.
- 정보를 개방하고 공유하여 업무를 투명하게 처리한다.
- 절차를 성실하게 준수하고 공명정대하게 업무에 임한다.

하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.

- 창의적 사고와 도전 정신으로 변화와 혁신을 선도한다.
- 주인 의식을 가지고 능동적인 자세로 업무에 전념한다.
- 끊임없는 자기 계발을 통해 능력과 자질을 높인다.

하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.

- 서로 다른 입장과 의견이 있음을 인정하고 배려한다.
- 특혜와 차별을 철폐하고 균등한 기회를 보장한다.
- 자유로운 참여를 통해 국민과 소통하고 협력한다.

하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

- 직무의 내외를 불문하고 금품이나 향응을 받지 않는다.
- 나눔과 봉사를 실천하고 타인의 모범이 되도록 한다.
- 공무원으로서의 명예와 품위를 소중히 여기고 지킨다.

Contents

I. 서론	1
1. 지방자치의 의의	3
2. 지방자치의 두 가지 개념 - 단체자치와 주민자치	7
3. 우리나라 지방자치 연혁 및 관계법령 체제	10
4. 우리나라 「지방자치법」의 내용	16
II. 지방자치단체의 구성요소와 종류	19
1. 지방자치단체의 개념, 성격 및 구성요소	21
2. 지방자치단체의 구역	21
3. 지방자치단체의 주민	33
4. 자치권	50
5. 지방자치단체의 종류	68
6. 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정	69
III. 지방자치단체의 사무	83
1. 사무의 계층 간 배분	85
2. 지방자치단체 사무의 종류	90
3. 사무의 종류별 특성	92
4. 사무유형 구분의 의의	97
IV. 지방자치단체의 기관	99
1. 지방자치단체의 기관구성 형태	101
2. 지방의회	104

3. 집행기관	126
4. 지방의회와 집행기관(단체장)의 관계	134
5. 지방의회와 집행기관 간의 갈등해소 방안	143
V. 지방자치단체의 재정	147
1. 재정운영의 기본원칙	149
2. 예산 및 결산	153
3. 수입 및 지출	157
4. 재산 및 공공시설	162
5. 보 칙	164
VI. 지방자치단체 상호간 및 국가와의 관계	167
1. 지방자치단체 상호간의 관계	169
2. 국가와 지방자치단체의 관계	180
VII. 지방자치 운영의 평가와 과제	191
1. 긍정적 평가	193
2. 부정적 평가	195
3. 향후 지방자치의 과제	197
〈참고문헌〉	200
〈부록 1〉 지방분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법	201
〈부록 2〉 지방자치발전 종합계획	215



I. 서론

I. 서론

1. 지방자치의 의의

가. 정의

지방자치에 대한 개념 정의는 나라마다 그 실시 형태가 다르므로 임의적으로 정의할 수 없겠으나 포괄적으로 정의를 내린다면¹⁾ “일정한 지역의 주민들이 그들의 복리증진을 위하여 지방자치단체를 구성해서 국가의 일정한 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 스스로 또는 대표자를 통하여 자기 부담으로 처리하는 과정”을 의미한다고 할 수 있다.

그렇기 때문에 독자적으로 자치권을 행사하는 공법인인 지방자치단체는 ① 일정한 지역 내 주민들이 자치권을 국가로부터 부여받아 ② 주민의 복리증진을 꾀하기 위하여 ③ 필요한 지방자치단체의 사무에 대하여 ④ 스스로 의사를 결정하고 ⑤ 스스로 경제적 부담 하에 집행함으로써 ⑥ 결과에 대하여 자기가 책임을 지는 정치체제를 말한다.

나. 지방자치의 필요성

지방자치는 ① 자유민주주의의 토대 구축 ② 주민에 대한 민주정치의 교육 훈련 ③ 주민의 정치 및 행정에의 참여 보장 ④ 지역별 실정에 맞는 행정을 통한 행정 효율 증대 ⑤ 주민 스스로의 행정에 의한 책임과 주인의식을 함양할 수 있기 때문에 필수 불가결한 제도라고 할 수 있다.

한편으로 세계화(Globalism)에 따른 국가경쟁력 강화의 핵심으로 지방의 경쟁력이 우선 시되고 있어 지방분권, 지방자치의 확대 및 정착이 선행과제로 급부상되고 있다. 즉, 실질적인 권력의 분산과 지역 주민의 참여와 기여를 통한 지역 공동체의 활성화와 발전을 통해서 새로운 방식의 발전 가능성을 모색하여야 하는 것이다.

1) 임승빈(2013)에 의하면 지방자치는 “일정한 지역공동체의 주민이 자치단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기 책임하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치 분권화 제도”를 의미한다고 하였다. 한편 지방 분권 및 지방 행정 체제 개편에 관한 특별법 제7조에서 지방분권의 기본이념으로 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본 이념으로 한다.”라고 규정하고 있다.

다. 지방자치와 민주성

1) 참여의 문제

먼저 참여문제를 생각해보자. 참여기회가 언제나 열려있다는 사실과 실질적인 참여가 이루어지는 것은 전혀 별개의 문제일 수 있다. 주민공청회제도나 기타 관련한 제도가 마련되어 있다 고해도 실질적으로 어떻게 운영되는가는 또 다른 문제다.

또한 지방선거의 투표율이 중앙단위 보다 낮으며 생업이 우선인 저소득층 혹은 저교육계층의 투표참여율이 상대적으로 낮아 지방자치단체의 정책결정이 중상위계층에게 유리한 방향으로 흐르는 것도 지적할 수 있다. 지방자치단체가 앞 다퉈 건설하는 주민복지센터(헬스장, 수영장, 각종 문화복합시설 등)을 주로 이용하는 계층에 대해 생각해 보자. 저소득 계층은 이런 시설보다는 자신들의 실질적 생활여건의 향상을 위한 다양한 소득연계지원사업, 혹은 임대주택건설사업 등에 투자해주기를 원할 것이다²⁾.

구성원들에게 보다 큰 참여기회를 보장하는 지방자치를 빼놓고 민주주의를 이야기할 수는 없을 것이다. 그러나 민주주의의 의미를 참여기회의 확대 이상으로 보아 국정 또는 지방행정에 대한 지역주민의 실질적인 영향력 행사나 형평성과 공평성의 관점에서 해석하는 경우 이야기는 크게 달라진다. 지방자치 그 자체가 민주주의를 보장하지 않는 사례들을 볼 수 있게 되기 때문이다.³⁾ 제도에 의존하는 자치는 한계가 있으며 지방자치의 과실을 얻을 수 있는 실질적인 자치는 지역주민의 민의의 성숙도에 의해 좌우된다. 그 과정에서 지방자치소속 공무원들의 역할은 지대하다고 볼 수 있다. 참여를 실질적으로 이끌어내는 매개체로서 상당기간 적극적 활동이 필요하다.

2) 물론 기본적인 참여의 권리인 투표권마저 적극적으로 행사하지 않는 사람들의 이익까지 대변하고 반영해야 되는 가라는 반론도 일부 있을 수 있으나 공공행정이 추구하는 기본 가치가 배제되어서는 안 될 것이다.

3) 김병준『한국지방자치론』 법문사 2000, p14.

읽어보기



민주정체(政體)의 의사 결정 기구였던 아테네의 민회의 경우를 보자. 물론 민회에 정식으로 안건들이 상정되기 전에 평의회를 거친다. 평의회에서든 민회에서든 거기에 참석한 아테네 시민들은 누구나 자신의 의견을 말할 수 있다. 모든 시민의 모든 의견은 대등한 권리를 갖기 때문이다. 그 의견이 평의회에서 안건으로 '채택되어' 민회에 상정되고 여기에서 다수표를 얻어 최종적으로 '가결되었을' 때 이를 edoxe, dedoktai 또는 dedochthai라 말하는데, 그 본뜻은 모두가 '판단되었다'는 것이니, 이는 "민회가 보기에는 그렇게 판단되었다"는 뜻이다. 그리고 그 '가결된 의견'은 doxan이라 말하는데, 이는 곧 '공포된 법령'을 뜻하지 이미 어느 한 개인의 단순한 의견이 아니다. 다른 나라와의 전쟁이나 조약도 다수표를 얻은 한 사람의 의견이었다. 그렇다면 다수표는 어떻게 해서 얻을 수 있었는가? 그 사람의 설득의 능력 덕이었다. 한때 아테네에 막강한 국력과 번영을 가져다 준 저 이름난 페리클레스는 철저하게 민주적 절차를 밟은 민주적 지도자였지만, 실은 독재자나 다름없었다. 다만 설득의 절차를 밟았을 뿐이지, 자기가 하고 싶은 대로 다 한 사람이었기 때문이다.

박종현역주 『플라톤의 국가·정체』 p24~25

2) 소수전제(少數專制, minority tyranny)/다수전제(多數專制, majority tyranny)⁴⁾

지역주민의 참여를 보장하는 지방자치제가 소수의 지역 엘리트에 의해서 장악되는 경우는 얼마든지 발생할 수 있다. 무의사결정(無意思決定, non-decision making)⁵⁾론이 주장되는 이유이기도 하며 이러한 논거를 입증하는 기존의 연구내용으로 볼 때 참여기회의 확대가 실질적 의미의 민주주의를 보장하지 않는다는 것을 보여주고 있다.

때로는 소수전제가 가능해지는 구조가 역설적으로 공동체안의 신뢰에 기반을 두는 상호암묵적인 경우도 있을 수 있을 것이다. 예를 들어 일종의 계약관계를 통한 포괄적 위임이다. 단, 지방의회의원들에 대한 신뢰, 지방행정에 대한 무한한 신뢰가 가능하다

4) 자세한 내용은 위의 책 제1편을 참조할 것

5) 지배집단의 가치나 이익에 대한 잠재적 도전 가능성이 있는 정책문제가 의제화 되기 전에 정책관련자들이 폭력 또는 편견을 동원해 질식시키거나 집행 단계에서 좌절시키는 것을 말한다. 즉 의사결정의 범위를 안전한 이슈에만 한정시키는 관행을 바흐라흐(Peter Bachrach)와 바라츠(Morton Baratz)는 무의사결정이라 했다.

는 전제일 것이다.

소수엘리트에 의한 지배와는 정반대되는 현상으로 지방자치가 다수의 전제를 가능케 할 수 있다는 역의 경우도 발생할 수 있다. 지역사회가 거의 동일한 이해관계를 가지는 사람들로 구성된 경우 이들 다수 집단이 소수의 기본권을 무시하면서까지 자신들의 이익을 추구할 수 있는 것이다. 펜실베이니아 주에서 있었던 다수의 신교도들이 소수의 퀘이커교도들의 선거권을 박탈한 일도 있었고 미국의 여러 주에서 발생한 소수의 흑인들에 가해지는 보이지 않는 여러 가지 탄압이나 인권유린 등 의 예는 쉽게 찾을 수 있는 예이다. 특히, 우리의 경우 65세 이상 고령자들이 차지하는 인구분포도가 높은 지역에서는 노인시설들이 과잉 공급되는 경우가 있으며 그 반대로 영유아시설이 소외되는 현상을 보이고 있다.

따라서 정치의 권역이 지역단위가 아니라 보다 전국적인 차원으로 넓어질수록 어느 특정 집단이 다수를 형성하기가 힘들어질 뿐 아니라 여러 다른 집단이 출현하여 견제를 행함으로서 과도한 힘의 행사와 그에 따른 폐해를 막을 수 있다는 주장도 있다. 한편, 행정의 효율성을 높이고 경쟁력 강화를 목적으로 추진되고 있는 지방행정체제 개편(행정구역 통합)논의와도 어느 정도 연계하여 생각하는 것도 필요할 것 같다.⁶⁾

라. 한국 지방자치 전환의 요구

1991년 지방의회가 다시 도입되고 1995년 김영삼 정부 때 단체장을 포함하는 동시 지방선거가 실시되어 우리의 지방자치는 20년 이상의 역사를 갖게 되었다. 여러 우여곡절이 많았고 논란도 많았으나, 이제 지방자치는 되돌릴 수 없는 우리의 일상의 삶 속에서 공고히 자리 잡았다.

한편 또 다른 모습으로 지방은 중앙에 비해 재정적으로 그리고 사무의 배분에 있어서도 여전히 열악한 위치에 놓여있다. 이 때문에 세부과제로는 지방세 신설, 기관위임사무제도의 폐지 등이 논의되며 과감한 분권에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 무엇보다도 지방자치가 제대로 정착하기 위해서는 행정적 차원에서 중앙권력의 일부를

6) 행정개편추진위는 광역시 자치구와 일반 시는 인구 15만명 이하, 군은 9만 3000명 이하를 통폐합 대상으로 제시했다. 면적은 광역시 자치구 42.5km², 사군은 62.46km² 이하로 정했다. 전국 80개 사군구가 한 가지 기준에 해당한다. 추진위는 지방의회 의견수렴이나 주민투표로 통합을 추진할 계획을 가지고 있었으나 최근 통합이 무난할 것으로 보이던 전주·완주 통합이 주민투표에 의해 무산되는 등 순조롭지 않다.

위임하는 형태의 단순한 법/제도상의 분권 논의보다 지역주민들이 주체가 되어 ‘스스로 다스리는’ 행위의 주체자로서 참여할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다는 인식의 전환점에 위치해 있다⁷⁾.

지역주민의 참여와 관심 속에 스스로 다스려 가는 진정한 자치를 통해 지역의 경쟁력을 스스로 갖추어 나가기 위해 지금까지와는 근본적으로 다른 새로운 전환이 필요하다는 요구가 강하다.

2. 지방자치의 두 가지 개념－단체자치와 주민자치

지방자치에는 기본적으로 두 가지의 개념으로 구성된다. 하나는 단체자치로 국가내부에서 일정 지역을 기초로 하는 지역적 단체가 국가로부터 독립된 인격을 인정받고 지역의 행정을 스스로의 책임과 권한으로 처리하는 것을 뜻한다. 다른 하나는 주민자치로 지역의 행정을 지역주민의 의사와 책임에 의하여 행하는 것을 말한다. 지방자치의 실현을 자치와 분권의 충실에서 찾는 경우가 많은데, 이 경우 자치는 주민자치에, 분권은 단체자치에 상응하는 것이라고 할 수 있다. 역사적으로 단체자치는 주로 대륙계의 독일·프랑스에서, 주민자치는 영·미계에서 발달하였다.

가. 주민자치와 단체자치의 이념적 차이

주민자치와 단체자치의 구별은 자치권을 어떻게 이해하고 자치의 의미와 권능을 어떤 법적 관계에 따라 이해하는가에 따라 구별된다. 먼저, 자치권의 본질적 측면에서 주민자치는 자치권을 국가 이전의 권리, 즉 천부적 권리로 인정하는 고유권설에 기반을 두고 있으며, 이에 비해 단체자치는 자치권을 국가에 의해 인정되는 설정법상의 권리로 파악하는 전래설 또는 수탁설의 입장을 취하고 있다.

또한, 주민자치는 지역 주민들이 중앙 및 지방의 모든 행정사무를 주민 자신이 처리하고 지방정치에 참여한다는 정치적 의미의 자치행정이다. 이에 반해 단체자치는 국가로부터 독립된 법인격을 가진 자치단체의 행정이라는 법률적 의미의 자치행정이다. 마

7) 현재의 지방자치는 과거와 같은 중앙 중심적, 행정 통제적 속성을 그대로 둔 채, 단체장을 주민이 직접 선출하도록 하고 지방의회를 구성하게 한 정도이기 때문에 주민 참여에 의한 진정한 의미의 ‘자치’를 이뤄내는 데는 명백한 한계가 있다(강원택, 2014)는 시각이 지배적이다.

지막으로 주민자치는 정치적 의미에서 주민의 참여, 즉 지방정부와 주민과의 관계에 초점을 두는데 비하여, 단체자치는 중앙과 지방자치단체의 관계에 중점을 두고 있다.

나. 주민자치와 단체자치의 제도적 차이

주민자치와 단체자치는 자치단체의 조직과 성격, 사무, 권한, 중앙통제, 중앙정부와의 관계 등에서 몇 가지 제도적 차이점이 있다.

첫째, 지방정부의 조직 형태적 측면에서 주민자치는 의결기관인 동시에 집행기관을 겸하는 기관통합형을 주로 채택하고 있는 반면에, 단체자치는 의결기관과 집행기관이 분리되어 있는 기관대립형을 채택하는 경향이 높다. 단체자치는 기본적으로 집행기관이 의결기관보다 우월한 지위를 갖는 성향이 있다.

둘째, 지방정부의 사무에 대하여 주민자치는 국가적 사무나 지방적 사무가 모두 주민 자신에 의하여 자치적으로 처리되는 것으로 보기 때문에 양자를 구별하지 않으나, 단체자치는 국가적 사무와 자치적 사무를 엄격하게 구분한다. 그러나, 단체자치에서 자치사무를 처리할 때에는 자치단체의 성격을 갖지만 국가의 위임사무를 처리할 때에는 국가의 하급 행정기관의 지위에 놓이는 이중적 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

셋째, 권한 배분 방식에서 주민자치는 그때그때 필요할 때마다 법률을 제정하여 각 지방정부의 행정사무의 종류를 지정하여 개별적으로 지방정부에 권한을 부여하는 개별적 지정주의를 채택하고 있는데 반하여, 단체자치는 법률의 규정에 의하여 중앙정부에 유보되어 있는 사항과 법률로 금지되어 있는 사항을 제외하고 지방정부에 포괄적·개괄적으로 권한을 부여하는 포괄적 위임주의를 채택하고 있다.

넷째, 중앙통제 방식에서 주민자치는 주로 입법통제와 사법통제에 중점을 두는데 비하여, 단체자치는 주로 행정통제에 중점을 둔다. 마지막으로 지방세제 면에서 볼 때 주민자치는 국세와 지방세의 세원을 명확히 구분하여 자치단체는 독립세로서의 지방세를 독자적으로 부과·징수하려는 데 비하여, 단체자치는 중앙정부가 조세를 부과·징수하여 그 수입 중의 일정한 비율을 자치단체의 재원으로 하는 부가세주의를 채택하는 경향이 높다.

다. 주민자치와 단체자치의 비교

이상에서 살펴 본 주민자치와 단체자치의 개념적인 차이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 주민자치와 단체자치의 비교

구 분	주 민 자 치	단 체 자 치
○ 자치의 의미 ○ 자치권 인정 주체(학설) ○ 중시하는 권리 ○ 중앙과 지방의 관계	- 정치적 의미 - 주민(고유권설) - 주민의 권리 - 권능적 협력 관계	- 법률적 의미 - 중앙정부(전래설) - 자치단체의 권능 - 권력적 감독 관계
○ 중앙통제방식 ○ 지방정부 형태 ○ 우월적 권능 ○ 자치단체의 지위 ○ 국가·자치사무의 구분 ○ 발달한 국가	- 입법 및 사법통제 - 기관통합형 - 의결권능 - 단일적 성격 - 미 구분 - 영 국	- 행정통제 - 기관대립형 - 집행권능 - 이중적 성격 - 엄격한 구분 - 프랑스, 독일, 일본

자료 : 정세욱, 지방자치학(법문사, 2000) 19쪽

라. 주민자치와 단체자치의 조화

주민자치와 단체자치의 구별은 기본적으로는 중앙정부의 감독과 통제가 지방정부에 대하여 얼마나 작용하는가를 구별해 주는 실익이 있다.

주민자치와 단체자치의 역사적·공간적 배경과 내용이 다르지만, 최근에 와서 상호 보완하며 접근하는 경향을 보이고 있다. 독일, 이태리, 일본 등이 과거의 관료주의적 중앙집권체제를 청산하고 민주적 지방분권체제를 채택함으로써 영·미 계통의 주민자치적 요소를 도입·가미하고 있고, 영·미는 반대로 전통적인 지방자치에 많은 수정을 가하여 단체자치적 요소를 채택함과 아울러, 비교적 중앙정부 중시의 경향을 보이고 있다.

우리의 경우도 단체자치의 전통에서 탈피하여 주민 자치적 요소(주민투표제, 주민조례 제정 및 개·폐 청구제, 주민감사 청구제, 주민소송제 등)를 도입⁸⁾하고 있는 것은

8) 2000년, 조례제정·개폐 청구제도와 주민감사 청구제도가, 2004년에 주민투표제도가, 2005년에는 주민소송제도가 2006년에는 주민소환제도가 각각 도입되었다.

좀 더 진전된 지방자치를 구축하기 위해서 상호 보완적 관계에서 수용하는 노력의 필요성이 있기 때문이다.

또한, 헌법에서 말하는 지방자치도 일반적으로 주민자치의 의미로 파악되며, 단체자치는 그 실현을 위한 수단이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치의 실현에는 단체자치와 주민자치의 양자가 겸비될 필요가 있다.

3. 우리나라 지방자치 연혁 및 관계법령 체제

가. 우리나라 지방자치의 원류

1) 고려시대의 자치적 제도

가) 사 심 관

사심관(事審官)제도는 고려 초기에 건국 공신에게 출신 지방의 통치를 맡겨 어느 정도의 독립성을 가지고 지방을 다스리게 한 제도이다. 초기 왕권이 확고하지 못하였고 국가기반이 취약할 때에 채택된 제도로서 그 후 국가의 중앙집권적 통치력이 강화됨에 따라 중기에 폐지되었고 국가의 외관(外官)으로 완전히 대체되었으나 이는 지방분권적 요소를 가지고 있었다고 할 수 있다.

나) 향직단체

향직단체(鄉職團體)는 지방 호족의 협조 없이는 부역, 공납 등의 과징이 어려웠던 고려 초기에 그들에게 중앙관직의 위계와 같은 명칭과 직위를 주고 목, 군, 현에서 지방 행정을 담당하게 하였던 일종의 행정조직이다. 지방 세력가를 중심으로 한 일종의 자치 기관이었다고 볼 수 있다.

다만, 향직단체도 11세기부터 중앙집권의 강화에 따라 국가의 지방기구로 편입되었다.

2) 조선시대의 자치적 제도

가) 향청

향청(鄉廳)은 조선 초기의 유향소를 일시 폐지하였다가 이를 “향청”으로 개칭하여 공

인하게 된 지방 대표기관이다. 향청의 조직은 좌수(座首)를 장으로 하고 그를 보좌하는 임원으로 3인 내지 5인의 별감(別監)을 두었다. 이들은 명예직이고 그 임기는 대개 2년이었지만 수령이 경질되면 다시 선출될 수도 있었다. 좌수는 향내에서 가장 덕망이 있고 연로한 자로서 민선으로 선임되었다.

나) 향약

향약(鄉約)은 조선 중기 이후 지방의 양반, 호족, 유림 등의 상류계급에 의하여 자발적으로 수행된 교화운동으로서, 자치운동의 일면을 지니고 있었다. 향약의 4대 덕목은 ①지방민들의 선행을 장려하여 생업을 충실하게 하고(덕업상권(德業相勸)), ②상호간의 허물을 비판·경고하여 잘못을 개선하게하며(과실상규(過失相規)), ③유교 윤리를 보급하고 사회생활을 바르게 하고(예속상교(禮俗相交)), ④질병과 재난을 당했을 때 서로 보호하고 돕는다(환난상휼(患難相恤))는 것이었다.

다) 면과 동리

면(북쪽 지방에서는 이를 방(坊) 또는 사(社)라고도 하였다)과 동리에서는 면장과 동리장 등의 선임에 그 주민의 의사가 많이 반영되고, 면과 동리의 경비도 주민이 각출하여 충당된 외에 동리민 사이에는 연대책임제가 실시되었다. 동리는 재산의 소유 주체가 되었는데 동리 재산의 관리는 동리장이 맡되, 그 처분은 동리민 전부 또는 유지들의 협의에 의해 행해졌으며 동리 안에 거주하는 자는 당연히 이러한 재산으로부터 생기는 이익을 향유할 권리를 가지고 있었다.

3) 갑오경장기의 자치적 제도

1895년 11월 3일 채택된 향회(鄉會)제도는 지방 주민으로 하여금 지방의 공공사무의 처리에 참여할 수 있게 함으로써 우리나라에 있어서 근대적 의미의 지방자치의 첫 시작을 이룬 제도로 평가할 수 있다.

즉, 군·면·리에 각각 그 주민으로 구성되는 군화·면화·리회를 두어 공공적 성질을 가진 사항을 의결할 수 있게 하여 지방의회와 비슷한 기능을 수행하는 제도이다.

향회제도는 자기 선임의 원칙, 임기제, 명예직제 등 근대적 지방자치제를 내용으로

하는 획기적인 제도였으나, 한·일합방과 더불어 폐지되었다.

※ 일제시대의 지방제도는 도·부·읍을 법인으로 하여 독자적인 조례·규칙 제정권을 인정하였고, 의결기관인 도·화·부·화·읍회를 임기 4년의 공선된 명예직 의원으로 구성하게 한 점 등에서 지방자치 골격을 갖춘 것 같이 보였다. 그러나 이러한 일제시대의 지방제도는 ①의회의 의결사항이 극히 제한되어 있었고, ②총독이나 도지사에게 예산 증감명령권이 인정되었으며, ③도·부·읍회의 의장을 도지사 부윤·읍장이 겸하고, ④도의회 의원의 3분의 1을 도지사가 임명하였으며 ⑤의원선거권을 남세역에 따라 제한하였고, 더구나 의원후보를 관청이 단일 추천하여 후보자 전원이 당선되게 한 점 등에서 완전히 일제식민통치를 수행하는 도구로서 작용하였다.

4) 대한민국 수립 후 지방자치의 변혁

가) 제1공화국(이승만)

우리나라에 근대적 의미의 지방자치제도가 도입된 것은 1948. 7 제헌헌법에서 지방자치제도를 인정하여 1949. 7. 4. 법률 제32호로 「지방자치법」을 제정한 것이 시초이다. 이 「지방자치법」의 내용과 변천은 다음과 같다.

- 1) 자치계층을 중층제로 하여 광역자치단체로는 도와 서울특별시를, 기초자치단체로는 시·읍·면으로 하되, 자치단체의 장과 의회 간의 기관분립형을 채택하다.
- 2) 자치단체장 중에서 시·도지사는 임명제를, 시·읍·면장은 의회에서 간선으로 하다.
- 3) 1952. 4. 25.에 최초로 시·읍·면의회 의원 선거를, 5. 10.에는 도의회 의원 선거를 실시하다.(서울·경기·강원은 전쟁으로 제외)
- 4) 1956. 2. 13. 법률 제385호에 의거하여 자치단체장을 주민직선제로 개정·시행하였고, 1958. 12. 26. 법률 제501호에 의하여 임명제로 개정·시행하는 등 「지방자치법」을 제정된 후 총 4차의 개정을 거친다.

나) 제2공화국(장면)

4.19혁명에 의해 집권한 민주당은 1960. 11. 1. 「지방자치법」을 개정하여 자치단체장을 주민직선제로 개정하여 서울특별시장·도지사, 시·읍·면장, 동·리장 선거를 실시했다. 공명선거를 위해 지방선거에도 부재자투표제도를 채택했고 선거권의 연령을 21세에서 20세로 낮추고 자치단체장의 피선거권을 25세 이상으로 하였으며 선거의 연기 또는 정지권자를 국무총리로 변경했다.

이와 같이 「지방자치법」의 획기적인 개정과 「지방자치법」이 준용하고 있는 국회의

원 선거제도가 대폭 개정됨에 따라 제3회 지방의회의원 선거, 제2회 시·읍·면장 선거 및 제1회 서울특별시장·도지사 선거는 1960년 12월에 실시되었다.

다) 제3공화국(박정희)

- 1) 1961. 5. 16. 군사혁명 포고 제4호에 의거해서 전국 지방의회를 해산하고 그 권한 대행을 상급기관이 수행하다. 1961. 9. 1 「지방자치에관한임시조치법」을 제정하여 읍·면 자치제도를 폐지하고 대신에 군을 기초자치단체로 하다.
- 2) 1962. 12. 25. 제3공화국 헌법 부칙 제7조제3항에 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회 구성 시기에 관하여는 법률로 정한다.”는 규정을 둬으로써 지방의회를 구성하지 않고, 자치단체장은 임명제로 운영하다.

라) 제4공화국(박정희)

1972. 12. 27. 유신헌법 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국 통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니 한다”는 규정을 두다.

마) 제5공화국(전두환 1980~1987)

1980. 10. 27. “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”는 규정을 두어 지방의회를 구성하지 않는 동시에 자치단체장은 임명제로 운영하다.

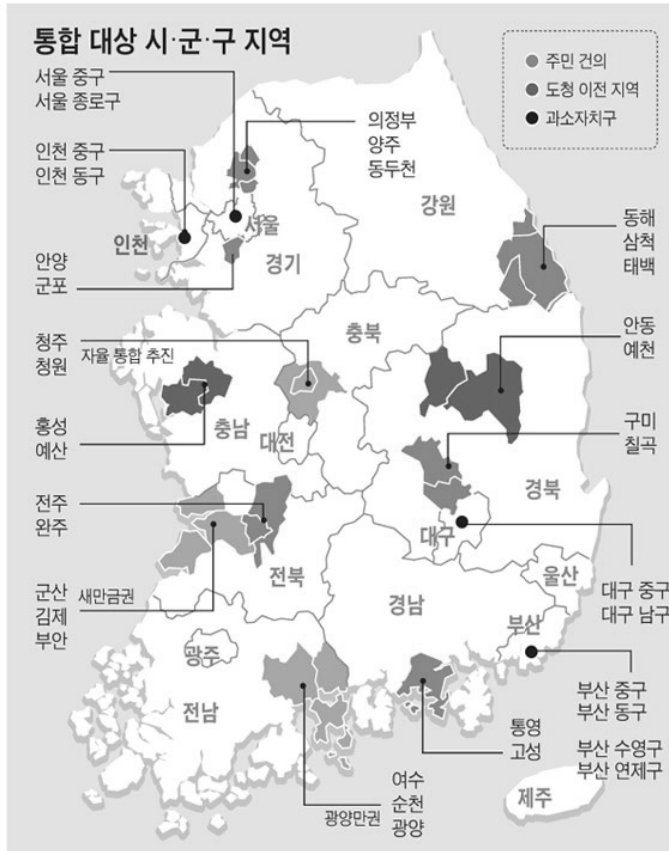
바) 제6공화국 이후⁹⁾

1988년 4월 6일에 「지방자치법」의 전부개정으로 지방자치제가 부활되었다. 그 후 계속되는 지방선거 지연 등 정치적 소용돌이를 거쳐 1991년 30년만에 지방선거로 지방의회가 구성되고, 1995년에 자치단체장 선거가 실시되어 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 최근의 2014년에 계속하여 지방선거가 실시되어 왔다.

9) 2003년 3월 1일에 등장한 참여정부는 2003년 7월 4일에 지방분권을 추진하기 위한 로드맵을 발표하였다. 중앙·지방정부간의 권한배분, 획기적인 재정분권의 추진, 지방정부의 자치역량강화, 지방의정활성화 및 선거제도개선, 지방정부의 책임성강화, 시민사회활성화, 협력적 정부 간 관계정립 등이 그 내용이다.

2004년에 「주민투표법」이 제정되고 2006년에 제주도의 특별자치제가 채택되는 등 한국의 지방자치가 착실히 정착하고 있다.

- 1) 「헌법」 제117조, 제118조에서 지방자치를 제도적으로 보장하고 「지방자치법」을 1988. 4. 6. 법률 제4004호로 전문개정하다.
- 2) 1995. 8. 4.에 도농 복합 형태의 시 설치 기준을 완화하다.
- 3) 1998. 7. 1.에 민선 제2기 지방자치체제 출범하다. 시·군·자치구의 부단체장을 지방직으로 전환하다.
- 4) 1999. 8. 31.에 「지방자치법」 일부 개정.
 - 조례제·개정 청구제, 주민감사 청구제 도입 등 주민의 직접적 자치행정 참여 활성화
 - 자치단체간 분쟁조정 기능 강화, 단체장·의장협의회 제도화 등 자치행정에 대한 국정의 통합성·계속성 확보
- 5) 2003. 7. 18.에 도농복합도시에 대한 정책적 시 승격 근거 마련, 지방의원의 명예직 용어 삭제
- 6) 「주민투표법」(2004), 주민소송제 도입(2005), 「주민소환에관한법률」(2006), 「지방 교육 자치에 관한 법률」 전면 개정(2006), 지방의원 의정비 지급(2006), 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」(2006) 등 제정·시행
- 7) 이명박정부에서는 참여정부에서의 가장 미진하다고 평가받는 재정분권을 위해 지방재정의 확충을 위한 교부세율의 상향조정, 분권교부세율을 폐지하고 포괄보조금의 확대, 지방소비세의 검토 등을 추진하겠다고 했으며 2009년도에 관련법을 개정·제정하였다. 또한 2009년에는 대대적인 시·군 통합을 추진하려 했으나 결과적으로는 지역주민들의 의견통합문제 및 통합대상 자자체간의 주도권 쟁탈전 과열 등의 문제로 창원시(마산·창원·진해) 및 청주시(청주시·청원군) 일부 시·군·구만 통합되는데 그쳤다.



서울 종로구+중구,
전북 전주+완주
36개 시·군·구,
16개로 통합 추진

정부 지방행정체제 개편안
광역시 기초의회 폐지
광역시 구청장·군수 임명案도

전국 36개 시·군·구를 16개 구역으로
통합 계획안 발표

경기도 의정부·양주·동두천, 안양·군포,
전북 전주·완주, 경북 구미·칠곡, 경남 통영·고성,
강원도 동해·삼척·태백 등이 통합 후보지로 결정

그래픽=조선일보 디자인편집팀

나. 헌법상 지방자치 관계조항

지방자치제도는 「헌법」 제8장 제117조 및 제118조에 다음과 같이 보장되어 있다.

- 1) 지방자치단체의 권능 및 자치입법권 : 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다 (제117조제1항).
- 2) 지방자치단체의 종류 : 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다(같은 조 제2항). 이에 따라 「지방자치법」 제2조는 지방자치단체의 종류를 정하고 있다.
- 3) 지방의회의 구성과 지방선거 : 지방자치단체에 의회를 둔다(제118조제1항). 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임 방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(같은 조 제2항).

지방자치에 관한 사항을 헌법에 명시함으로써 지방자치가 우리나라에 있어서 ‘헌법

적 사항'으로 인정받고 '국가의 기본질서' 일부분으로 보장받고 있음을 보여 주고 있다. 지방자치가 헌법에 있어서 하나의 장의 비중으로 규정되어 개인 기본권, 국회, 정부, 법원 등과 나란히 헌법의 기본부분을 형성하고 있음을 알 수 있다.

다. 지방자치관계 법률의 구성 체계

- (1) 지방자치에 관한 일반법 : 「지방자치법」
- (2) 선거 관계 : 「공직선거법」
- (3) 공무원 관계 : 「지방공무원법」, 「지방공무원교육훈련법」
- (4) 교육자치 관계 : 「지방교육자치에관한법」
- (5) 지방재정 관계 : 「지방재정법」, 「지방교부세법」, 「지방세법」
- (6) 공기업 관계 : 「지방공기업법」
- (7) 자치단체 특례 : 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」, 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
- (8) 기능이양 관계 : 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」
- (9) 주민소환 관계 : 「주민소환에 관한 법률」
- (10) 주민투표 : 「주민투표법」

그리고 외곽법으로서 「교육기본법」, 「보건소법」, 「주민등록법」, 「경찰법」 등이 있다.

4. 우리나라 「지방자치법」의 내용

현행 「지방자치법」은 2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전부 개정되었고, 2011.7.14. 법률 제10827호로 일부 개정되어 총 10장, 총 175개조, 부칙〈제8423호, 2007.5.11.〉으로 구성되어 있는 바 그 구성과 내용은 별도로 정리한 내용과 같다.

지방자치의 조직과 운영에 관한 법의 형식은 성문법이 원칙이나 불문법의 형식으로 존재하는 수도 있다. 지방자치에 관한 성문법원으로는 헌법, 법률, 법규명령 등의 국가의 제정법과 지방자치단체의 제정법으로서 조례와 규칙이 있다. 불문법원으로는 관습법, 판례법 및 조리법을 들 수 있다. 지방자치에 관한 세세한 부분에 이르기까지 성문법이 완비될 수 없으므로 불문법이 법원으로 필요하다고 하겠다.

제 1 장 총 강

제1절 총칙, 제2절 지방자치단체의 관할구역, 제3절 지방자치단체의 기능과 사무

제 2 장 주 민**제 3 장 조례와 규칙****제 4 장 선 거****제 5 장 지방의회**

제1절 조직, 제2절 지방의회의원, 제3절 권한, 제4절 소집과 회기, 제5절 의장과 부의장, 제6절 위원회, 제7절 회의, 제8절 청원, 제9절 의원의 사직·퇴직과 자격심사, 제10절 질서, 제11 절 징계, 제12절 사무기구와 직원

제 6 장 집행기관

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

제 7 장 재 무

제1절 재정운영의 기본원칙, 제2절 예산 및 결산, 제3절 수입 및 지출, 제4절 재산 및 공공시설, 제5절 보칙

제 8 장 지방자치단체 상호 간의 관계

제1절 지방자치단체간의 협력과 분쟁 조정, 제2절 행정협의회, 제3절 지방자치단체조합, 제4절 지방자치단체의 장 등의 협의체

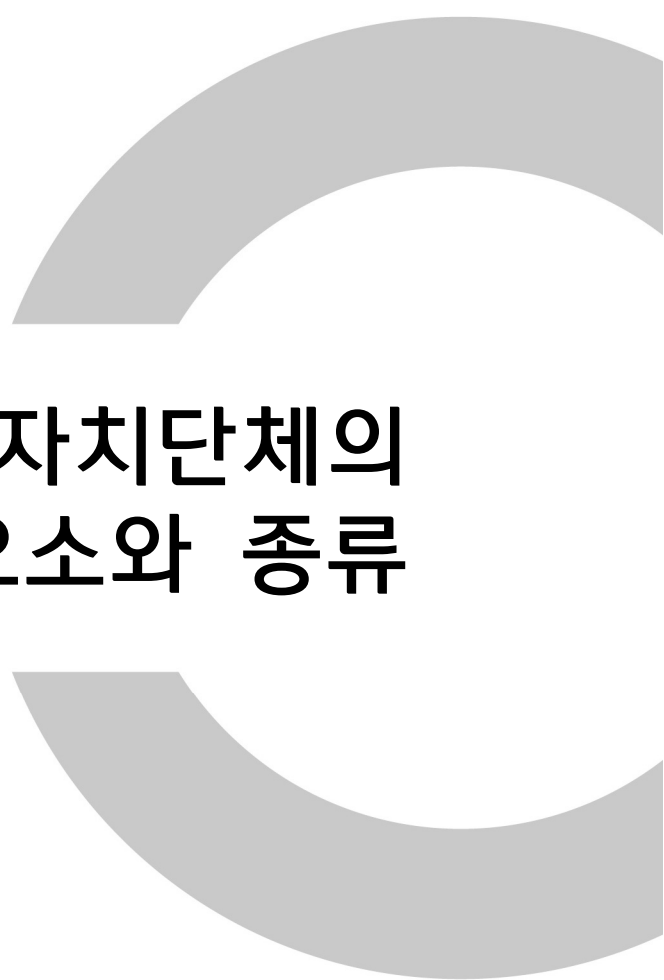
제 9 장 국가의 지도·감독

제 10 장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정 특례〈개정 2011. 5. 30〉

부 칙

토론 주제

1. 주민자치와 단체자치의 본질적인 차이는 무엇인가?
2. 헌법은 지방자치에 대한 어떤 내용을 규정하고 있는가?
3. 우리나라에서 지방자치는 왜 필요한가? 다양한 관점에서 논의해보자.



Ⅱ. 지방자치단체의 구성요소와 종류

Ⅱ. 지방자치단체의 구성요소와 종류

1. 지방자치단체의 개념, 성격 및 구성요소

지방자치단체란 인간의 사회적·경제적인 생활이 영위되는 일정한 지역을 기초로 하는 자치적 공동단체를 일컫는 바, 다른 말로 지방자치체, 자치단체, 지방공공단체, 지자체 등으로 불리기도 한다. 다시 말하면 국가 영토의 일부를 그 구역으로 하고 그 구역 안의 모든 주민을 구성원으로 하여, 그들에 대하여 국법이 인정하는 범위 안에서 지배권(자치권)을 가지는 법인격이 있는 단체를 말한다. 이러한 지방자치단체는 장소로서의 관할 구역, 인적 요소로서의 주민, 법제적 요소로서의 자치권을 그 구성의 3대 요소로 하고 있다. 따라서 지방자치단체는 행정 주체로서의 지위를 가지는 바 「권리능력」의 주체가 되어 권한을 행사하고 의무를 진다.

2. 지방자치단체의 구역

가. 의의

지방자치단체의 구역이란 그 지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 공간적인 범위를 말한다. 소극적으로는 지방자치단체의 권능을 지역적으로 한정시키며, 적극적으로는 그 구역 안에 주소나 거소를 둔 사람 및 그 구역과 일정한 장소적 관계를 가진 사물을 해당 지방자치단체의 권능에 복종시키는 효과가 있다. 외국에서는 교통·통신의 발달로 인하여 자치단체를 통합해 감으로써 관할구역의 면적 규모가 커지고 있는 추세에 있으며 한편, 우리나라의 자치단체의 관할 구역은 비교적 넓은 편이다(〈표 2〉, 〈표 3〉 참조).

〈표 2〉 지방자치단체 수의 변천

구 분	1949	1963	1981	1994	1997	2012.07.1 세종특별자치시 출범	2015 청주시청원군통합
계	172	195	234	283	250	244	243
광역자치단체	10	11	13	15	16	16	17
· 특별시	1	1	1	1	1	1	1
· 광역시	-	1	3	5	6	6	6
· 도	9	9	9	9	9	8	8
· 특별자치도	-	-	-	-	-	1	1
· 특별자치시	-	-	-	-	-	1	1
기초자치단체	162	184	221	268	230	228	6226
· 시	19	30	46	68	72	74	75
· 군	134	139	139	136	93	85(연기군폐지)	82
· 자치구	9	15	36	56	65	69	69

자료 : e-나라지표

참고) 지방행정기본현황

구 분	시	군	자치구	행정시	일반구	읍	면	동	통	리	반
계	75	82	69	2	35	218	1,195	2,083	57,479	36,725	486,092
특별시	-	-	25	-	-	-	-	423	12,541	-	95,790
광역시	-	5	44	-	-	10	36	680	17,444	1,032	107,528
특별자치시	-	-	-	-	-	1	9	2	34	260	1,591
도	75	77	-	-	35	200	1,145	947	26,946	35,261	275,802
특별자치도	-	-	-	2	-	7	5	31	514	172	5,381

자료 : 행정자치부 통계연보(2015) *자치제도과주무관 전경현(02-2100-3821)

안전행정통계연보(2013)

참고) 전국 행정구역 현황

구 분 시·도	시·군·구				행정시· 자치구가 아닌구		읍·면·동				출장소			
	계	시	군	구	시	구	계	읍	면	동	계	시·도	시·군· 구	읍·면
계	226	75	82	69	2	35	3,496	218	1,195	2,083	76	6	15	55
서울	25			25			423			423				
부산	16		1	15			210	2	3	205	1		1	
대구	8		1	7			139	3	6	130	2			2
인천	10		2	8			148	1	19	128	7	1	3	3
광주	5			5			95			95				
대전	5			5			78			78				
울산	5		1	4			56	4	8	44				
세종							12	1	9	2				
경기	31	28	3			20	554	33	108	413	6		5	1
강원	18	7	11				193	24	95	74	8	2		6
충북	11	3	8			4	153	15	87	51	3	3		
충남	15	8	7			2	207	24	137	46	2			2
전북	14	6	8			2	241	14	145	82	1		1	
전남	22	5	17				297	33	196	68	25		1	24
경북	23	10	13			2	332	36	202	94	14		1	13
경남	18	8	10			5	315	21	175	119	7		3	4
제주					2		43	7	5	31				

#주 1. 지자체단체: 17광역시자치단체(1특별시, 6광역시, 1특별자치시, 8도, 1특별자치도), 226기초자치단체(75시, 82군, 69자치구)

2. 10개면(면장없음)-경기 파주시 군내·진동·장단·진서면, 강원 고성군 수동면, 철원군 근북·원남·원동·임남·근동면

* 7개면: 주민미거주 * 3개면: 주민거주·행정수행(파주 군내·진동면: 장단출장소설치, 철원 근북면: 금화읍에서관할)

〈표 3〉 선진 외국의 지방자치단체 규모

국가별	국토면적 (천km ²)	인구수 (천명)	기초자치단체수 (개)	기초자치단체 면적 평균(km ²)	기초자치단체 인구 평균(천명)
덴 마 크	43	5,359	276	433	19
영 국	245	59,756	433	128	557
독 일	345	81,351	13,854	23	5
스 위 스	41	7,233	2,867	14	3
프 랑 스	549	59,188	36,565	15	2
스 웨 덴	450	8,896	290	1,452	28
노 르 웨 이	324	4,514	435	890	10
미 국	9,372	285,545	38,967	213	73
일 본	378	127,291	1,788	210	71
한 국	98	48,710	228	431	214

자료 : 한국지방행정연구원 내부자료(2008).

나. 구역변경의 유형

1) 유형

구역변경에서는 크게 지방자치단체의 법인격의 변경을 수반하는 폐지·분합과 법인격의 변경을 수반하지 않고 단순히 그 경계만을 조정하는 경계변경이 있다.

2) 지방자치단체의 법인격 변경수반 구역변경 유형

(가) 폐지 : 하나의 지방자치단체를 폐지하고 그 구역을 인접한 다른 지방자치단체의 구역에 편입시키는 것이다. 예컨대, 어떤 군을 시에 편입시킴으로써 군은 폐지되게 되는 경우에 해당하는 것이다.

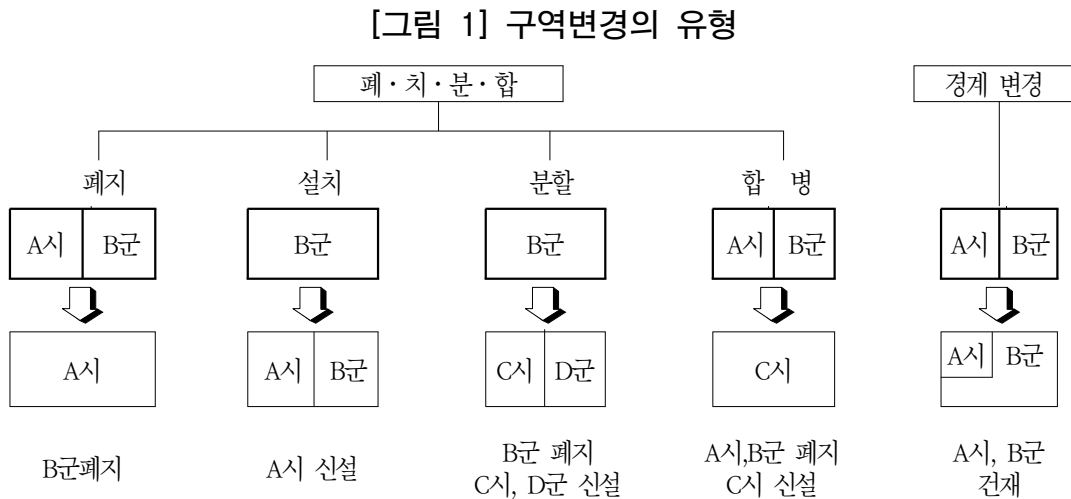
(나) 설치 : 하나의 지방자치단체의 구역의 일부를 떼 내어 새로운 독자적인 지방자치단체를 설립하는 것을 말한다. 예컨대, 읍을 종전의 군 지역에서 분리

하여 시를 설립하는 경우가 이에 속한다.

(다) **분할** : 기존의 지방자치단체를 아주 폐지하고 그 구역을 나누어 수 개의 새로운 지방자치단체로 설립하는 것이다. 예컨대, 하나의 자치구를 두 개의 자치구로 분할하는 것이다.

(라) **합병** : 둘 이상의 지방자치단체를 합병하여 그 구역에 새로운 하나의 지방자치단체를 설립하는 것이다. 예컨대 1995년에 단행되었던 바 있는 시와 그 주변의 군지역을 통합하여 하나의 자치단체로 하되 다른 이름을 갖게 되는 경우이다.

이상의 내용을 그림으로 나타내면 다음 [그림 1]과 같다.



다. 자치단체의 구역변경의 주체와 법적수단

(1) 지방자치단체의 명칭·구역변경/폐치·분합

지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다(「지방자치법」 제4조제1항). 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.〈개정 2009.4.1.〉

(2) 시·군·자치구의 관할구역 경계변경 등

지방자치단체의 관할 구역 경계 변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다(「지방자치법」 제4조제1항). 다만, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립지는 면허관청 또는 관련 지방자치단체의 장이 준공 검사 전에, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제19호의 지적공부에 등록이 누락되어 있는 토지는 등록 전에 행정자치부 장관이 해당지역이 속할 자치단체의 결정 신청을 받아 지방자치단체중앙 분쟁조정위원회의 심의 의결을 받아 결정할 수 있다. 행정자치부 장관은 결정 신청을 받은 후 지체 없이 그 사실을 20일 이상 관보나 인터넷 등의 방법으로 널리 알려야 한다. 관계 지방자치단체의 장은 행정자치부 장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다. 행정자치부 장관은 제8항에 따라 대법원의 인용 결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다(이상법 제4조제3항부터 제8항까지 참조).

(3) 자치구가 아닌 구, 읍·면·동의 명칭과 구역의 변경/폐치·분합

이는 행정자치부 장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다. 이들 행정구나 읍·면·동의 구역변경의 문제를 지방자치단체가 조례로 시행하도록 함으로써 자치행정의 자율성과 주민 편의를 도모하는 한편, 행정 구역의 명칭 등은 그 지역주민 뿐만 아니라 전국적으로 널리 사용되고 있으므로 국가행정의 능률성을 조화시키기 위해서 행정자치부 장관의 승인을 얻도록 규정한 것이다(법 제4조의2제1항).

(4) 리의 명칭과 구역의 변경 또는 폐치·분합

리의 구역은 자연촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례(예 : 달성군 동리의 명칭과 구역에 관한 조례)로 정하도록 규정하고 있다(법 제4조의2제2항).

(5) 행정면의 설치

인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 필요한 경우 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 등 행정 운영상 면(“행정면”)을 따로 둘 수 있다(법 제4조의2제3항).

(6) 동리의 설치

일선의 행정능률과 주민의 편의를 위해 그 지방자치단체의 조례로써 하나의 동·리를 따로 2개 이상의 동·리로 운영하거나, 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영할 수 있다. 이 같은 목적으로 행정동·리를 따로 둘 때는 물론 이러한 행정동·리에 하부 조직을 설치할 때에도 그 지방자치단체의 조례(예 : 달성군 반설치 조례)로 정하도록 하고 있다(법 제4조의2제4항제5항).

〈표 4〉 지방자치단체의 구역변경의 주체와 법적 수단

구 역 변 경	법 적 수 단
자치단체의 명칭과 구역 변경 및 폐치·분합	법률(「지방자치법」 제4조제1항)
시·군·자치구의 관할구역 경계 변경	대통령령(같은 법 제4조제1항)
자치구가 아닌 구, 읍·면·동의 폐치·분합	행정자치부 장관의 승인, 자치단체의 조례(같은 법 제4조제2제1항)
자치구가 아닌 구, 읍·면·동의 명칭과 구역 변경	자치단체의 조례, 시도지사 및 특별자치도지사에 보고(같은 법 제4조제1항 단서)
리의 명칭과 구역 변경 및 폐치·분합	자치단체 조례(같은 법 제4조의2제2항)
행정면 운영	자치단체 조례(같은 법 제4조의2제1항)
행정 운영상의 동·리(행정동·리) 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영	자치단체 조례(같은 법 제4조의2제4항)
행정 동·리의 하부조직 운영	자치단체 조례(같은 법 제4조의2제5항)

라. 지방자치단체의 폐치·분합에 대한 주민 의견 수렴

(1) 지방의회의 의견 수렴

지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만 지방자치단체의 관할 구역 경계 변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.(법 제4조제1항 개정 2009. 4. 1.). 그러나 행정구역은 주민의 일상생활 편의와 밀접하게 관련된 것이기 때문에 지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때는 관계 지방의회의 의견을 듣도록 규정함으로써 지역 대표 기관의 의사반영을 보장하고 있다. 여기서 ‘관계 지방의회’라 함은 중층제를 가진 우리 자치제도의 특성을 감안한 것으로써 해당 지방자치단체의 의회와 그 상급 지방자치단체의 의회를 말한다(영 제2조). 다만, 「주민투표법」 제8조의 규정에 의하여 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하다(법 제4조제2항).

(2) 주민의 의견 수렴

지방자치단체의 폐치·분합에 대하여 조례로 정한 경우에는 지방자치단체장은 주민투표에 붙일 수 있다(「주민투표법」 제7조 참조). 따라서 폐치·분합에 대한 지방의회의 의견 수렴은 기속사항임에 대하여 주민의 의견 수렴은 지방자치단체의 조례 사항으로 정할 수 있다는 점이 서로 다르다.

마. 폐치·분합·경계변경에 따른 효과

지방자치단체가 폐치·분합 또는 경계 변경이 이루어지게 되면 지방자치단체 간의 사무 및 재산의 승계, 소속 기관의 구성·조정·정비, 관계 자치단체의 예산조치, 폐지된 지방자치단체의 수입·지출에 대한 결산, 자치법규의 효력, 자치단체 주민에게 적잖은 영향을 미치게 된다.

이들 사항에 대하여는 「지방자치법」에 관련 규정이 있으나 대개의 경우 폐치·분합을 위한 개별 법률의 부칙에서 명확히 정하고 있는 경우가 많다.

(1) 사무와 재산의 승계

새로 그 지역을 승계하게 된 지방자치단체가 그 사무와 재산을 승계하는 것이 원칙이나, 지역에 의하여 구분하기 곤란한 경우에는 시·도에 있어서는 행정자치부장관이, 시·군·자치구에 대해서는 시·도지사가 그 사무와 재산의 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정한다(법 제5조).

이와 관련하여 지방자치단체가 폐치·분합할 경우에 기존의 채무 문제를 누가 승계할 것인가가 현안으로 발생하는 경우가 많다. 채무가 어떤 자치단체에 속한다고 분명하게 지정하기 어려운 것이 대부분이고, 채무를 부담해야 되는 자치단체로 지정되더라도 그 자치단체가 이를 인수하지 않는다면 이를 강제할 현실적인 수단이 확보되지 않았다는 데 어려움이 나타나고 있다. 따라서 이에 대한 제도적 장치를 강구할 필요가 있을 것이다. 즉 채무 승계의 범위에 관하여 법령으로 분명하게 규정함으로써 이로 인해 발생하는 문제를 최소화할 수 있을 것이다.

(2) 폐치·분합, 경계변경과 주민

지방자치단체의 폐치·분합 및 경계 변경의 경우 주민은 새로 관할하게 된 지방자치단체의 주민으로서 권리를 향유하고 의무를 진다. 폐치·분합 자체가 일종의 행정 처분이라고 할 수 있으므로 그 처분에 하자가 있으면 그 집행정지 신청이 용인될 가능성이 없지 않으나, 일반적으로 시·도지사의 시·군·자치구의 합병에 관한 처분에 대하여 시·군·자치구의 주민에게 그 취소를 청구하는 원고 자격은 없다고 할 것이다. 왜냐하면 시·도의 폐치·분합과 경계변경은 법률이 정하는 바에 의하여, 시·군·자치구의 관할 구역의 경계변경은 대통령령으로 정하고 있기 때문이다(법 제4조제1항).

(3) 폐치·분합에 따른 관련 자치단체의 과도적인 조치

(가) 자치법규의 효력

자치법규인 각 지방자치단체의 조례와 규칙은 지방자치단체의 존폐 및 지배범위와 운명을 함께하는 것이 원칙이다. 그러나, 지방자치단체의 폐치·분합 또는 효력에 대하여 분명한 입장을 취하는 경우도 있다. 현행 「지방자치법」은 지방자치단체가 분합하여

새로운 지방자치단체가 설치되거나 지방자치단체의 격이 변경된 때(중전의 충청남도 연기군이 세종특별자치시로 되는 등)에는 그 지방자치단체의 장은 필요한 사항에 대하여 새로운 조례·규칙이 제정 시행될 때까지 종래 그 지역에서 시행되던 조례 또는 규칙을 계속하여 시행할 수 있도록 정하고 있다(법 제25조).

(나) 신설되는 지방자치단체의 예산 조치

지방자치단체가 신설되는 경우에는 종래의 지방자치단체의 장은 새로운 지방자치단체의 장이 선출될 때까지 그 직무를 수행하며 그 지방자치단체의 장은 예산에 대한 의회의 의결이 있을 때까지 필요한 정상적 수입과 지출에 대하여 잠정적인 예산을 편성하여 이를 집행한다. 이 경우 수입과 지출은 새로 성립될 예산에 포함시켜야 한다

(다) 폐지되는 지방자치단체의 수입과 지출 조치

폐치·분합으로 인하여 소멸한 지방자치단체의 수입과 지출은 폐지한 날로써 마감하되 그 지방자치단체장이었던 자가 이를 결산하여야 한다. 그 결산은 법 제134조제1항의 규정에 의하여 사무를 인수한 지방자치단체의 의회의 승인을 얻어야 한다.

(라) 소송당사자로서의 지위

소송절차상에서 피고로 되었던 의회·자치단체장 등의 지위는 새 지방자치단체의 의회 또는 단체장에게 인계되며, 폐치·분합이 되는 경우 단체장의 선거와 효력 등에 대한 소송은 선거당선의 효력을 다투는 기간 안에 하되, 시·군·자치구가 병합되어 소멸된 경우에는 소(訴)의 이익은 소멸된다. 다만, 의원제명의결 취소소송이 있는 경우에 그에 대하여는 새 지방자치단체 의원으로서 의원의 신분이 존속하는 것이 전제가 된 경우에 한하여 시·군·자치구가 소멸되더라도 소(訴)의 이익은 소멸되지 아니한다.

(4) 폐치·분합에 따른 지방자치단체장과 지방의회의원의 지위 승계

(가) 지방의회의원

둘 이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 때에는 중전의 지방의회의원은 같은 종류의 새로운 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임기간 재

임하며, 하나의 지방자치단체가 분할되어 둘 이상의 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방의회의원은 후보자 등록 당시의 선거구를 관할하게 되는 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임 기간 재임한다.

시가 광역시로 된 때에는 종전의 시의회 의원과 그 지역에서 선출된 도의회 의원은 종전의 지방의회의원의 자격을 각각 상실하고 광역시의회의원의 자격을 취득한다(「공직선거법」, 제28조).

(나) 지방자치단체의 장

시·자치구 또는 광역시가 새로 설치된 때에는 그 지방자치단체의 장은 새로 선거를 실시한다. 하나의 지방자치단체가 분할되어 둘 이상의 같은 종류의 지방자치단체로 된 때에는 종전의 지방자치단체의 장은 새로 설치된 지방자치단체 중 종전의 지방자치단체의 사무소가 위치한 지역을 관할하는 지방자치단체의 장으로 되며, 그 다른 지방자치단체의 장은 새로 선거를 실시한다. 둘 이상의 같은 종류의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방자치단체의 장은 그 직을 상실하고, 새로운 지방자치단체의 장에 대해서는 새로 선거를 실시한다(「공직선거법」 제30조).

단체장을 새로 선거하기 전까지 직무를 대행할 자는 시장·군수·자치구청장에 대해서는 시·도지사가, 시·도지사에는 행정자치부장관이 각각 그 직무를 대행할 자를 지정하여야 한다. 다만, 둘 이상의 동격의 지방자치단체를 통·폐합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 경우에는 종전의 지방자치단체의 장 중에서 해당 지방자치단체의 장의 직무를 대행할 자를 지정한다(「지방자치법」 제97조).

관 련 사 례

사례 1 울산광역시 설치 등에 관한 법률(96. 12. 31)

□ 개 요

- 국토 동남권의 중핵도시로서의 울산지역 개발과 이를 통한 국토의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 울산광역시와 중구·남구·동구·북구·울주군의 5개 구·군을 새로이 설치하였다.

□ 주요내용

- 법 시행 당시 경상남도 또는 울산시의 사무와 경상남도지사(경상남도 교육감을 포함) 또는 울산시장이나 그 소속 기관의 장(읍·면·동장을 포함) 또는 담당하는 사무는 그 소관에 따라 울산광역시·울산광역시장(울산광역시 교육감을 포함) 및 그 소속 기관의 장 또는 구·군, 구청장·군수 및 그 소속 기관의 장이 각각 이를 승계하며 승계할 사무 중 구분하기 곤란한 것에 대하여는 행정자치부장관(교육·과학 및 체육에 관하여는 교육부장관)이 승계할 사무의 범위를 정함.
- 법 시행 전에 경상남도지사(경상남도 교육감을 포함) 또는 울산시장이나 그 소속 기관의 장이 행한 처분 기타 행위는 각각 그 소관에 따라 울산광역시장(울산광역시 교육감을 포함) 또는 구청장·군수나 그 소속 기관의 장이 행한 처분 기타 행위로 보며, 경상남도지사 또는 울산시장이나 그 소속 기관의 장에 대하여 행한 처분의 신청·신고 기타 행위는 각각 그 소관에 따라 울산광역시장 또는 구청장·군수나 그 소속 기관의 장에 대하여 행한 처분의 신청·신고 기타 행위로 봄.
- 법 시행당시 경상남도의 조례·규칙 및 교육규칙은 새로운 울산광역시의 조례·규칙 및 교육규칙이 제정·시행될 때까지는 울산광역시의 조례·규칙 및 교육규칙으로 보며 울산시의 조례·규칙은 새로운 구 및 군의 조례·규칙이 제정·시행될 때까지는 각각 그 소관에 따라 울산광역시의 구 및 군의 조례·규칙으로 봄.
- 법 시행당시 울산시의회의원과 울산시에서 선출된 경상남도의회 의원은 울산광역시의회 의원이 되면서 그 선출된 선거구를 관할하는 구·군의회의 의원을 겸함.
- 법 시행당시의 울산시장은 울산광역시장으로 1998. 6. 30까지 재임함.

3. 지방자치단체의 주민

가. 주민의 자격

1) 주민의 의의

종래 주민은 행정의 객체라든지 행정서비스를 이용하고 선거를 통해서 지방자치단체의 장이나 지방의원을 선출하는 등 단순한 권리 주체로 인식했다.

그러나 주민의 행정에의 참여 욕구가 폭발적으로 분출되는 가운데 2000년도에 조례 제·개·폐 청구 제도, 감사청구제도 등이 도입되고, 2004년에 주민투표제도, 2006년에 주민소환제가 채택되고 2007년부터 실시되는 등 주민 직접 참여 및 주민 통제라는 새로운 시스템이 본격 추진됨에 따라 단체자치의 성향이 강한 우리 지방자치에 새로운 전환기를 맞이하게 되었다

2) 주민이 되기 위한 법적 요건

일반적으로 주민이란 성별·행위능력·국적·자연인·법인을 불문하고 특정한 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자로 정의되고 있다.

「지방자치법」 제12조에서도 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다고 규정하고 있다. 여기서 “주소”라는 것이 「주민등록법」상 주소인 지 아니면 민법상의 주소인 지에 따라 외국인이나 법인도 주민이 될 수 있는지를 해석하는 데 관건이 된다.

그러나 “주소”를 「주민등록법」상 주소로 보는 경우의 문제점은 「주민등록법」상 외국인은 주민등록을 할 수 없으므로 외국인은 「지방자치법」상 주민 자격이 없게 되며, 이에 따라 공공시설 이용권도 없을 뿐만 아니라 「지방자치법」 제21조의 규정에 의한 지방세 등 “지방자치단체의 비용을 분담할 의무”도 없게 된다.

「지방세법」상 주민세도 관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 부과하고, 실무상 외국인에게도 주민세를 부과하고 있는데, 같은 공법이면서도 주민의 개념에 차이가 있게 되는 문제가 발생한다. 또한, 「주민등록법」상 주소를 「지방자치법」상 주소로 보는 경우에는 법인을 주민 개념에 포섭하기 곤란하다.

한편, 「지방자치법」에서도 “주민”과 “국민인 주민”을 구분하여 사용하고 있는 데, 「주민등록법」상 주소는 당연히 대한민국 국적 소지자에게만 부여되는 것으로서 「지방자치법」에서 별도로 “국민인 주민”으로 표현할 필요가 없다.

- ※ 「지방자치법」 제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.
- ② 국민인 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

따라서, 「지방자치법」상 “주소”는 기본적으로 민법상의 주소 개념으로 이해함이 타당하며, 다만 대한민국 국민인 경우에는 「주민등록법」상 “다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법에 의한 주민등록지를 공법 관계에 있어서의 주소로 한다.”라고 규정하고 있고 「지방자치법」에서도 특별한 규정이 없으므로 「주민등록법」상 주소를 「지방자치법」상 주소로 해석할 수밖에 없을 것이다.

나. 주민의 권리

1) 재산 및 공공시설 이용권(「지방자치법」 제13조제1항)

- 지방자치단체의 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 가진다
- 따라서, 그 공공시설의 목적, 수용 능력, 공공시설의 유지 및 관리 등을 위하여 법령(조례 및 규칙을 포함한다)이 정하는 경우에는 이용 권리, 이용 횟수, 이용 방법 등의 제한을 가할 수 있다.

2) 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리(「지방자치법」 제13조제1항)

행정서비스, 공적부조 또는 자금지원 등 지방자치단체가 주민복리 증진을 위하여 제공하는 모든 행정역무에 대하여 성별, 신분 등에 따른 차별 없이 주민이라면 누구나 동일한 자격으로 평등하게 혜택을 받을 권리를 말한다. 이 규정은 주민 이외의 자에 대한 행정역무 제공을 금지하는 취지는 아니다.

3) 선거권(「지방자치법」 제13조제2항)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회 의원 및 장의 선거권이 있다(「공직선거법」 제15조).

- ① 19세 이상의 국민으로서 「공직선거법」 제37조(명부작성) 제1항의 선거인명부 작성기준일 현재 그 지방자치단체의 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 자
- ② 「출입국관리법」 제10조(체류자격)의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서 제37조제1항의 선거인명부 작성기준일 현재 「출입국관리법」 제34조(외국인등록표등의 작성 및 관리)의 규정에 따라 그 지방자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자

그러나 「공직선거법」 제18조 제1항 제2호 개정사례의 규정에 의한 결격사유가 없어야 한다.

※ 「공직선거법」 제18조 (선거권이 없는 자)

- ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다.
 1. 금치산선고를 받은 자
 2. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자
 3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임 중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중 처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수죄)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만 원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다)
 4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

4) 피선거권

다음 각 호의 자는 지방선거에서의 피선거권을 가진다.

- ① 25세 이상의 국민(외국인은 피선거권이 없음)

- ② 선거일 현재 계속하여 60일 이상 그 지역에 주민등록이 되어 있는 주민
- ③ 「공직선거법」 제19조의 규정에 의한 결격사유가 없을 것

※ 「공직선거법」 제19조 (피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나 해당하는 자는 피선거권이 없다.

1. 제18조(선거권이 없는 자)제1항 제1호·제3호 또는 제4호에 해당하는 자
2. 금고 이상의 형의 선고로 받고 그 형이 실효되지 아니한 자
3. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 피선거권이 정지되거나 상실된 자

5) 조례 제정 및 개·폐청구제도

가) 의의

주민의 행정에 참여할 수 있는 수단은 청원, 진정, 주민제안 등 여러 가지가 있겠으나, 조례 제정 및 개·폐청구제도는 어떤 사안에 대하여 주민이 집단적으로 서명하여 청구하고, 그 청구는 반드시 의회에서 심의되어야 한다는 면에서 다른 참여 제도와 다소 차이가 있다. 이 제도는 주민투표제와는 달리 여전히 해당 사안에 대한 최종 결정권이 지방의회에 있다는 점에서 커다란 차이가 있다.

나) 청구대상 및 청구권자

주민이 제·개정 또는 폐지를 청구할 수 있는 조례는 원칙적으로 제한이 없다. 다만, 아래 각호의 경우는 제·개정을 청구할 수 없다(「지방자치법」 제15조제2항).

- 법령을 위반하는 사항
- 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항
- 행정기구의 설치·변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항

다) 조례 제정 및 개·폐를 청구할 수 있는 주민의 자격

조례 제정 및 개·폐를 청구할 수 있는 주민의 자격은 19세 이상의 주민으로 다음 각 호의 어느 하나에 속하는 사람이라야 한다. 이들은 「공직선거법」상 결격사유(금치산자, 범법자 등)가 없어야 한다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치

단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민

3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

라) 조례 제정 및 개·폐 청구 조건

조례 제정 및 개·폐 청구 제도는 어느 한 사람이 청구했다고 해서 되는 것이 아니고 일정 수 이상의 주민의 서명이 필요하다. 지방자치단체의 19세 이상의 주민(「공직선거법」 제18조의 규정에 의한 선거권이 없는 자는 제외한다)은 시·도 및 인구 50만 이상 대도시에 있어서는 19세 이상 주민 총 수의 100분의 1이상 70분의 1이하, 시·군 및 자치구에 있어서는 19세 이상 주민 총 수의 50분의 1이상 20분의 1이하의 범위 안에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 그 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개·폐를 청구할 수 있다. 그런데, “19세 이상 주민 총 수의 20분의 1”이라고 하는 경우에 주민총수는 전·출입이나 출생 등으로 수시로 변하고 서명수집기간에도 변하기 때문에 어떠한 특정 시점의 주민 총 수로 고정할 필요가 있는 바, 우리 「지방자치법」에서는 전년도 12월 31일 현재 주민 총 수를 기준으로 하도록 하고 있다.

참고) 주민참여제도 활용 실적

내용	기간	건수
주민조례 제정개폐 청구	2000 ~ 2014년	213 학교급식 보육 학자금 지원 등 144건(68%) 주거 및 매립장 등 생활환경 28건(12%) 건축 및 거리제한 등 도시계획 23건(11%) 의정활동비 등 지방의회 10건(5%) 예산참여제 등 주민참여 8건(4%)
주민소송	2006~ 2014년	27
주민투표	2004~ 2014년	8
주민소환	2007~ 2014년	8

자료 : 행정자치부, 세계일

* 주민조례 제정제도는(주민발의제)는 주민참여를 보장하기 위해 2000년부터 시행되어 조례 청구는 2003~2005년 125건으로 활발했다가, 2010년15건, 2011년 6건, 2012년 5건, 2013년 7건, 2014년 6건 등으로 줄어들고 있다.

〈표 4-1〉 주민에 의한 조례 제정·개정 청구 현황 ('95~'04)

연도별	구 분	계	청 구 결 과						
			원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중
계	합 계	96	12	11	8	10	2	7	46
	시 도	15	3	1	—	1	—	2	8
	시군구	81	9	10	8	9	2	5	38

자료 : 행정안전부 내부 자료(2006).

관 련 사 례

주민청구의 조례 제정사례(“충청남도 벼 재배농가 경영안정직불금 지원조례”)

충청남도에서는 주민 발의로 청구(000등 19,553명/법정 연 서명충족 주민 수 1/100 : 16,510명)된 상기 지원 조례안을 제반 절차와 지방의회의 의결을 거쳐 2010. 9.30일자로 공포하였으며 2011년 일부개정조례를 통해서 2011년도 198억 원, 2012년도 294억 원, 2013년도 286억 원을 지원하여 벼 재배 농가의 어려움을 해소하고 쌀농사의 경영 안정 유지와 영농 의욕을 고취시키고 있다.

6) 주민감사청구제도

가) 의의

「청원법」상 청원제도에 의해 주민은 공무원의 비위 시정 등을 요구할 수 있었으나, 이러한 청원제도를 통해 권리를 구제받거나 부정비리를 모두 감시하는 데는 한계가 있고, 감사청구제도는 조례 제정 및 개·폐 청구 제도와 마찬가지로 다수 주민의 집약된 의사라는 점, 그리고 해당기관의 상급기관이 감사를 한다는 점에서 청원제도보다는 훨씬 실효성이 크다 할 것이다.

일정 수의 주민은 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다.

나) 청구대상 및 청구권자

지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 감사를 청구할 수 있다.

그러나 해당 사안이 수사 또는 재판중인 경우, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 이미 감사를 실시하였거나 감사중인 사항, 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우와 제17조제1항에 따라 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하며, 동일한 사항에 대하여 주민소송이 계속 중이거나 그 판결이 확정된 사항은 제외된다.

감사를 청구할 수 있는 자격은 시·도는 500명, 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 가능하다(「지방자치법」, 제16조제1항).

7) 주민소송제도

가) 주민소송 요건

주무부장관 또는 시·도지사는 자치단체장의 감사 조치 결과를 대표자에게 통지·공표하여야 하는 바, 주민감사청구 사항이 위법한 재무회계행위와 관련된 경우에는 다음 각 호의 사유가 발생한 경우에 한해 주민소송을 제기할 수 있다(「지방자치법」, 제17조제1항).

- 주무부장관 또는 시·도지사의 감사 결과 또는 감사 결과에 따른 조치 요구에 불복이 있는 때
- 주무부장관 또는 시·도지사가 정해진 감사 기간 내에 감사를 종료하지 아니한 때
- 주무부장관 또는 시·도지사의 조치 요구에 대해 행한 그 지방자치단체장의 이행 조치에 불복이 있는 때
- 그 지방자치단체장이 주무부장관 또는 시·도지사의 조치 요구를 이행하지 아니한 때

나) 주민소송 제소기간의 제한

주민소송의 제소 기간은 다음 각 호와 같이 제한된다(「지방자치법」, 제17조제4항).

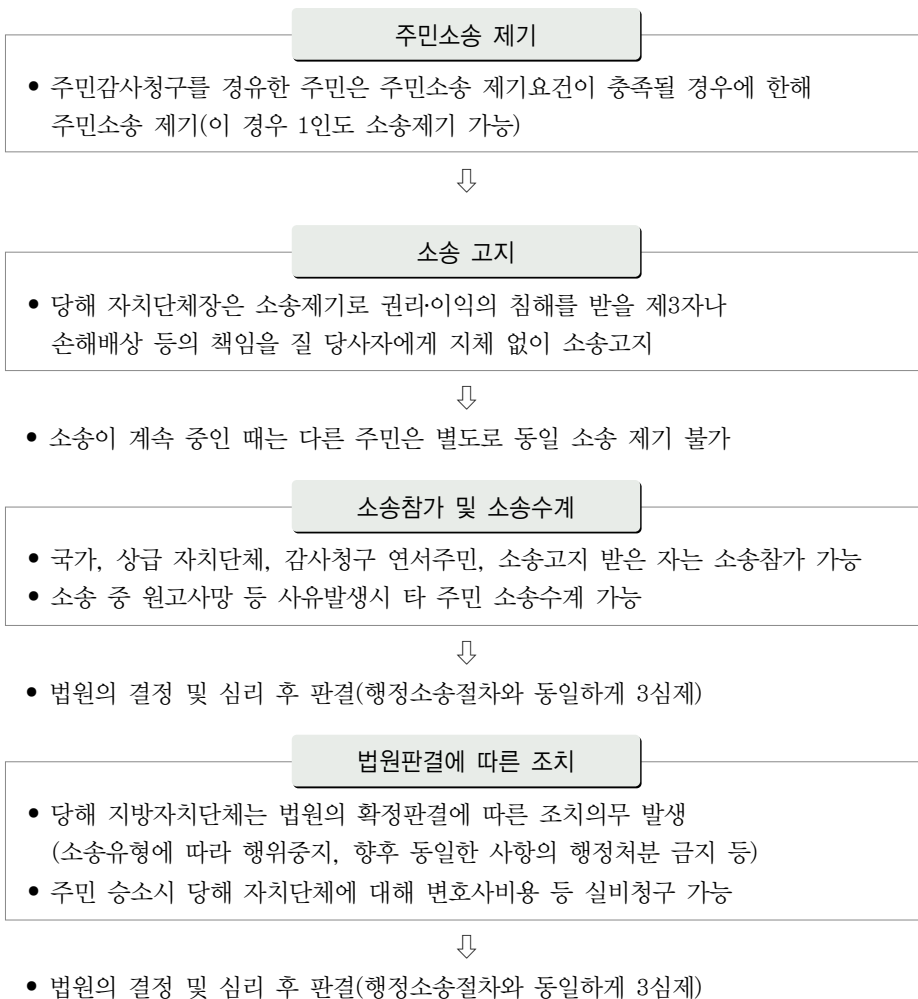
- ① 주무부장관 또는 시·도지사의 감사 결과 또는 조치 요구에 불복이 있는 경우는 그 감사 결과 또는 조치 요구 내용 통지가 있는 날부터 90일 이내
- ② 주무부장관 또는 시·도지사가 청구일부터 60일을 경과해도 감사를 종료하지 아니한 경우는 그 60일을 경과한 날(또는 연장기간이 종료된 날)부터 90일 이내
- ③ 그 지방자치단체장의 이행 조치에 불복이 있는 경우는 그 조치 결과에 대한 통지가 있는 날부터 90일 이내
- ④ 그 지방자치단체장이 주무부장관 또는 시·도지사의 조치 요구를 이행하지 아니한 경우는 그 조치 요구 시 지정된 기간을 경과한 날부터 90일 이내

참 고 주민소송 제기사례(14.12.31 현재27건, 진행12건, 종결15건)			
지역	소송제기일	소송요지	결과 및 진행상황
경기성남	'06.5.25	확장된 탄천변 도로 일부구간 (0.27km)을 사용할 수 없게 되어(비행안전구역) 예산 낭비	주민 패소(종결)
경기광명	'06.7.24	신설 음식물쓰레기 처리시설이 가동되지 않아 쓰레기 위탁처리 비용 추가발생, 예산낭비	종결(1심, 소 취하)
충남서천	'06.8.31	군수업무추진비 위법지출	주민 패소(종결)
강원원주	'07.8.1	부작위 위법확인 소송	주민 패소(종결)
경기수원	'07.9.3	수원시 공무원에 대한 초과근무수당 불법지급	주민 패소(종결)
경기의정부	'08.1.18	상계, 장암 도시개발 사업지구 보상금 과다지급으로 의정부시 예산낭비	주민 패소(종결)
전남여수	'09.7.14	여수2청사와 여수지방해양수산청 청사 교환 시 절차상 위법	주민 패소(종결)
서울관악	'09.10.20	예산을 부적절하게 집행한 전구청장에게 손해배상 청구요구	주민 패소(종결)
서울강동	'10.8.10	불법외정비인상분 환수요구	3심 계류(1심 주민승소) (2심 주민패소)
경기용인	'13.10.10	잘못된 수요예측으로 무리한 공사 강행, 주민세금 낭비	1심 계류

다) 주민소송절차

주민소송은 사법적 절차를 통해 지방자치단체장이나 그 소속 공무원의 위법행위를 통제할 수 있게 한 제도이다. 그러나, 보다 중요한 것은 주민소송이 실제 발생되지 않도록 지방행정의 현장에서 위법한 행위자체가 없어야 하는 점이다. 특히,公款 지출에 관한 사항, 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 등 계약 체결·이행에 관한 사항이 항상 투명하게 공개되는 공개행정으로의 적극적 전환이 필요하다.

주민소송의 절차는 다음과 같다.



8) 주민투표제도

가) 주민투표청구

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주민투표청구권자 총 수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

- ① 그 지방자치단체의 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 19세 이상의 주민(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)
- ② 「주민투표법」 제5조제2항의 규정에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 외국인

나) 주민투표사무의 관리

주민투표공보의 발행, 투·개표 관리 등 주민투표 사무의 효율적 처리와 객관성·공정성을 제고하기 위하여 주민투표에 관한 사무는 관할 선거관리위원회가 담당하도록 한다(「주민투표법」 제3조).

다) 주민투표권

일반 공직선거와의 차이와 국내외 추세 등을 감안하여 주민투표권자는 19세 이상의 주민으로 하고, 외국인도 일정한 자격을 갖춘 때에는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권을 부여할 수 있다(같은 법 제5조).

라) 주민투표대상

주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 중에서 조례로 정하도록 하되, 예산 및 재산관리에 관한 사항, 조세에 관한 사항, 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 등 주민투표에 부치기에 부적합한 사항은 대상에서 제외한다(같은 법 제7조).

마) 국가정책에 대한 주민투표

중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치·분합, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수

립에 대한 주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 때에는 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다(같은 법 제8조).

바) 주민의 주민투표 청구요건

주민은 주민투표청구권자 총 수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하고, 지방의회는 재적의원 과반수 출석과 출석 의원 3분의 2 이상의 찬성으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하며, 지방자치단체의 장이 직권으로 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 미리 지방의회의 동의를 얻어야 한다(같은 법 제9조).

사) 주민투표의 발의 및 확정

지역현안에 대한 정책의 선택이라는 주민투표의 특성을 감안하여 주민투표운동에 관한 제한을 최소화하는 한편, 주민투표 운동의 명목으로 사실상 선거운동을 하는 등의 부작용을 방지하기 위하여 공직선거일 전 60일부터 선거일까지는 주민투표를 발의할 수 없다(같은 법 제13조). 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 3분의 1 이상의 투표와 투표인 과반수의 득표로 확정하며, 지방자치단체는 확정된 내용에 따라 행정·재정상의 조치를 하여야 한다(같은 법 제24조).

아) 현행 「주민투표법」의 쟁점

현재 시행되고 있는 「주민투표법」에 대해서는 몇 가지 쟁점들이 존재한다. 첫 번째는 ‘국가정책에 관한 주민투표’조항이다. 이 국가정책에 관한 주민투표에 대해서는 중앙행정기관만이 실시 요구권을 갖고 있다¹⁰⁾. 두 번째로 주민투표의 실시 청구 요건이 지나치게 엄격한 것이 아닌가의 여부이다. 기초지방자치단체의 경우에 주민투표 실시를 청구하기 위한 주민투표 청구권자의 숫자를 지나치게 높게 조례를 통과시켜(10분의 1 내외) 사실상 주민들에 의한 주민투표 청구는 매우 어려운 상황이다¹¹⁾.

10) 근본적으로 주민투표 요구권을 중앙행정기관이 갖는 주민투표제도란 주민직접참정제도라는 주민투표제도의 본질과 맞지않다는 지적이 있을 수 있다. 특정사안에 대해 주민투표가 필요한지부터 주민들 스스로가 판단하는 것이 주민직접참정의 본질에 부합한다고 보는 경우이다.

11) 현행 주민투표법에서는 주민이 주민투표의 실시를 청구하기 위해서는 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상

셋째, 주민투표의 대상에 대한 제한조건이다. 「주민투표법」에서는 주민투표에 부칠 수 없는 사항을 나열하고 있는데 그 중에 ‘지방자치단체의 예산·회계·계약에 관한 사항’이 주로 논란의 여지가 되고 있다. 즉 지방자치단체의 예산·회계·계약에 관한 사항이야말로 지방자치단체 정책의 핵심이므로 주민투표의 대상이 되어야 한다는 주장이다.



읽어보기

{ 직접투표에 의한 정책통제의 한계}

◇민주체제하에서조차도 투표가 언제나 평등하게 행사되는 것은 아니다. 예컨대 ‘3분의 2’법칙이 적용될 경우에는 반대하는 한 표가 찬성하는 두 표와 대등한 영향력을 갖게 된다.

◇투표는 대체로 정책을 직접 결정하기보다는 정책결정자의 선출을 통하여 간접적으로 정책결정에 영향을 미칠 뿐이다. 그러나, 이 경우에서조차도, 민주정치 of 다원적 견제장치로 인하여, 유권자는 그들이 선출한 정책결정자에게 충분한 정책결정권을 줄 수가 없다.

◇유권자의 다양한 정책선호에도 불구하고, 그는 오직 하나의 투표권만을 행사할 수 있다. 예컨대, 유권자 갑이 A후보가 제시하고 있는 10개의 정책 중 6개의 정책만을 지지하고 나머지 4개의 정책에 대하여는 반대한다 하더라도, 보다 나은 후보자가 없을 경우에는 갑은 4개의 정책에 대하여는 의견을 달리함에도 불구하고 부득이 A후보에 투표할 수밖에 없다.

◇유권자는 후보자 개인이나 정책문제의 본질에 대하여는 잘 알지 못한 채 정책보다는 후보자의 인성(personality)이나 소속 정당을 보고 투표를 하는 경향이 있다.

◇유권자는 단일차원에서 투표권을 행사하는 경우가 많다. 예컨대, 사회복지제도의 확충과 같은 새로운 정책을 지지하는 경우, 대부분의 유권자들은 그 정책에 뒤이를 새로운 세금이 무엇에 얼마나 부과될 것인지에 대하여는 잘 알지 못한다. 이 경우, 새로운 세금은 새로운 정책이 결정된 후 다른 사람에 의하여 부과되게 된다.

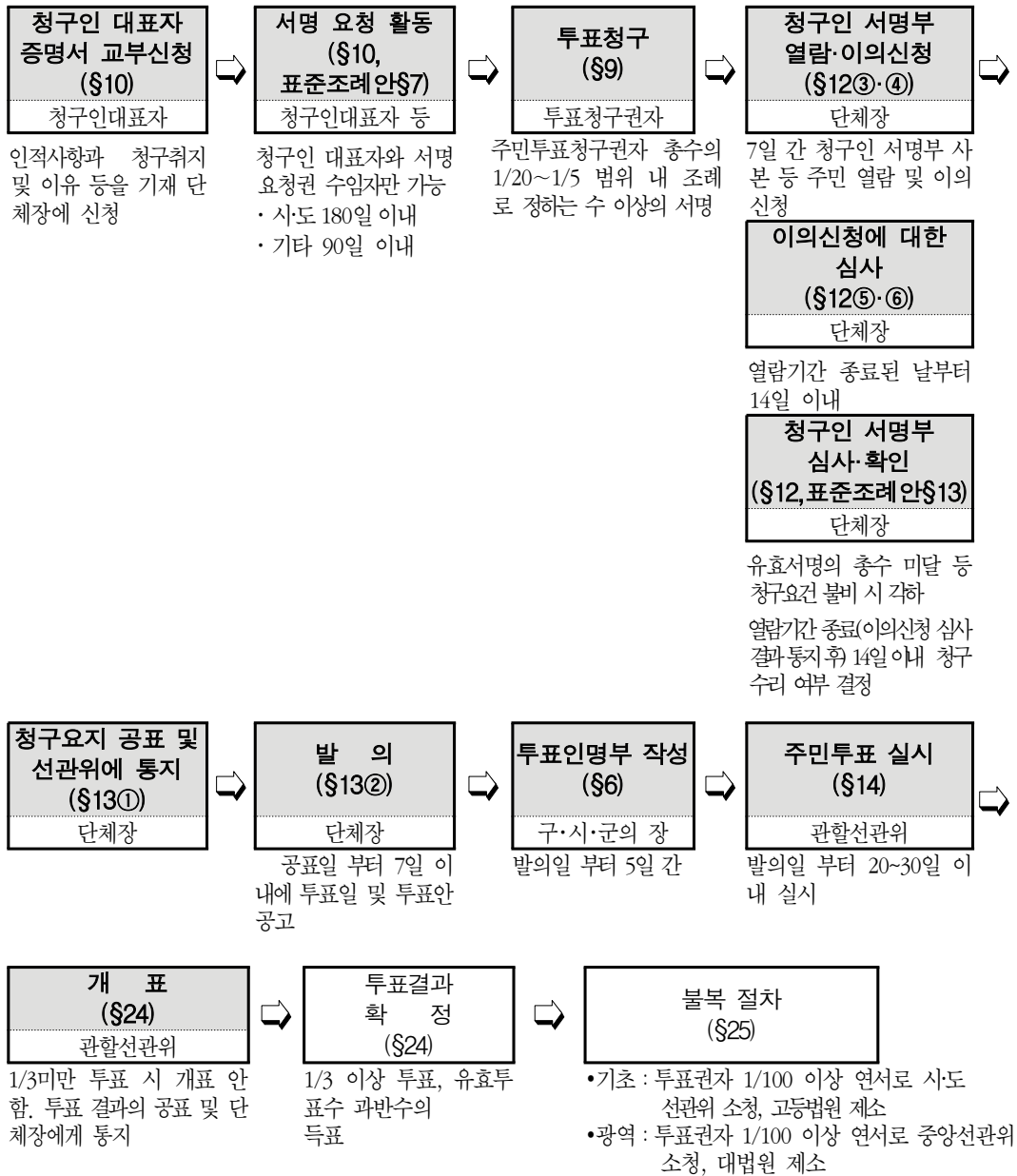
5분의 1 이하의 범위 내에서 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 하는 것으로 규정하고 있다. 예를 들어 유권자 총수가 700만명을 넘는 서울특별시나 경기도의 경우에는 20분의 1이라고 해도 35만명 이상의 서명이 필요하다. 이는 유권자 1~5%의 서명을 요구하는 미국이나 10%의 서명을 요구하되 인구규모에 따라서 일정한 절대숫자를 채우면 주민투표 청구가 가능하도록 하고 있는 독일의 경우에 비추어 보아도 높은 수준이다.

참고

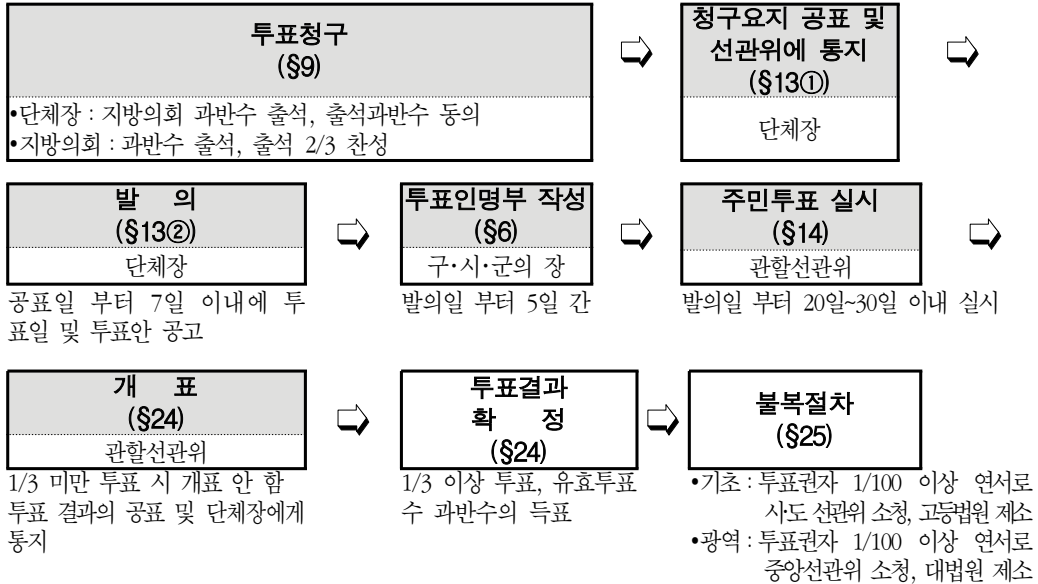
주민투표 추진절차

■ 지방자치단체 주요결정 사항에 대한 주민투표(법 제7조)

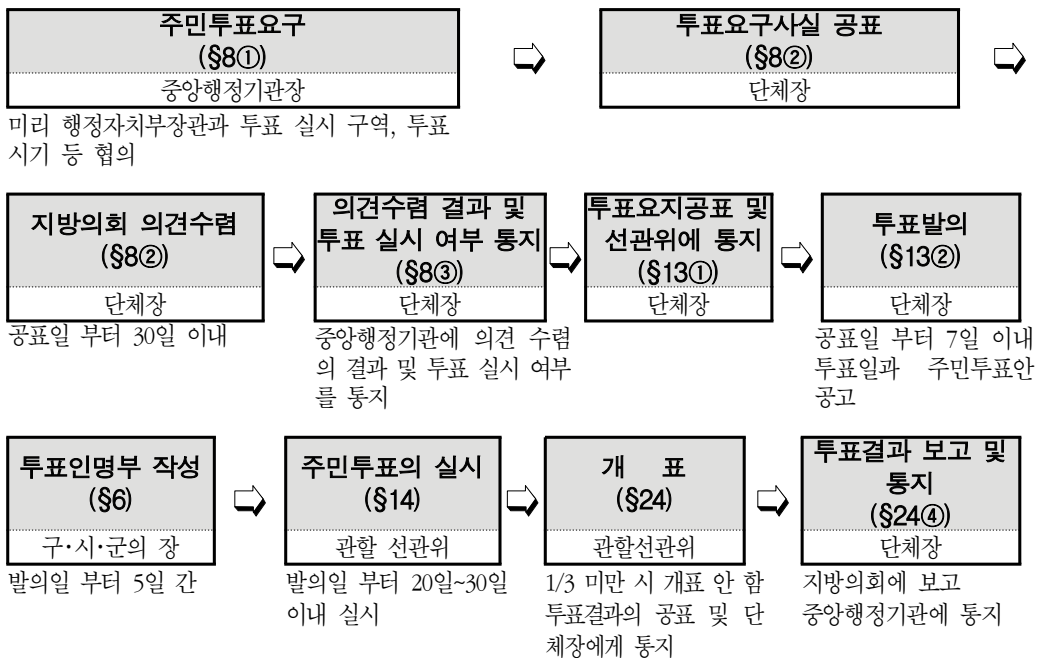
<주민에 의한 청구>



〈단체장 · 지방의회에 의한 청구〉



■ 국가정책에 관한 주민투표(법 제8조)



자료출처: 안행부

주민투표관련사례

(2014.9.10.기준 8회 실시)

주민투표명	실시지역	투표율(%)	개표결과(%)		투표결과
청주·청원 통합 (12.6.27)	충북 청원군	36.7	찬성	78.6	통합 확정 (4차/2014. 7월 출범)
			반대	21.4	
전주·완주 통합 (13.6.26)	전북 완주군	53.2	찬성	44.7	통합무산 (완주군 반대)
			반대	55.3	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치 (05.11.2)	전북 군산시	70.2	찬성	84.4	경주시 선정
			반대	15.6	
	경북 포항시	47.7	찬성	67.5	
			반대	32.5	
	경북 경주시	70.8	찬성	89.5	
			반대	10.5	
	경북 영덕군	80.2	찬성	79.3	
			반대	20.7	
서울시 무상급식지원범위 (11.8.24)	서울시	25.7	소득하위 50%의 학생을 대상으로 2014년 까지 단계적으로 실시		투표권자 1/3 미만 투표로 미개표
			소득 구분 없이 모든 학생을 대상으로 초 등학교는 '11년부터, 중학교는 '12년부터 전면적으로 실시		
남해군 남해화력발전소 유치동의서제출 (12.10.17)	남해군	53.19	유효투표수 2만2250명(총 유권자 수 4만 2055명)가운데 찬성 1만0870표, 반대 1 만1380표로 반대가 510표 더 나와 전면 백지화		유치무산

9) 주민소환제도¹²⁾

가) 주민소환투표의 청구

(1) 주민소환투표의 청구인 수

12) 주민소환은 자치단체장의 자의적인 권한행사와 지방의회의 비효율적·비합리적인 운영 등을 막기 위해 도입한 제도로써 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표 대상자는 결과가 공표된 시점부터 공직을 상실하게 된다.

전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 「주민소환에 관한 법률」 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 “주민소환투표청구권자”라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 “선출직 지방공직자”라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다(제7조).

- ① 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다): 그 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총 수의 100분의 10 이상
- ② 시장·군수·자치구의 구청장: 그 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총 수의 100분의 15 이상
- ③ 지역선거구시·도의회의원(이하 “지역구시·도의원”이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 “지역구자치구·시·군의원”이라 한다): 그 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총 수의 100분의 20 이상

(2) 시·도지사에 대한 주민소환투표 청구

시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 그 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1 이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총 수의 1만분의 5 이상 1천분의 10 이하의 범위 안에서 대통령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 그 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총 수의 100분의 1 이상의 서명을 받아야 한다.

(3) 기초 자치단체장 및 지역구 지방의회의원에 대한 주민소환투표 청구

시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구 지방의회 의원(지역구 시·도의원과 지역구 자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 그 시장·군수·자치구의 구청장 및 그 지역구 지방의회 의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1 이상의 읍·면·동에서 각각 주민소환투표청구권자 총 수의 1만분의 5 이상 1천분의 10 이하의 범위 안에서 대통령이 정하는 수 이상의

서명을 받아야 한다. 다만, 그 시장·군수·자치구의 구청장 및 그 지역구 지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총 수의 100분의 1 이상의 서명을 받아야 한다.

나) 주민소환투표 사례

해당 자치단체	사유와 결과
하남시장 및 시의원	하남시 일원에 경기도 광역화장장 유치와 관련하여 하남시장과 시의원 3인에 대한 주민소환 투표를 실시하였다. 소환 대상인 K도 시의회의장은 23.76%, K 시장은 31.1%의 투표율이 법정요건인 33.33%에 미달되어 소환이 되지 않았다. 반면 시의원 2인은 각각 투표율 37.59%, 37.62%로 소환가능 투표율인 33.33%를 초과함으로써 소환이 확정된 바 있다.
제주특별자치도지사	제주도에 해군기지가 들어서는 것을 반대하는 서귀포시 강정동 마을회와 민주노총 제주 지역본부 등 도내 29개 단체로 구성된 도지사 주민소환운동본부가 "도의회는 의견조차 무시하고 정부와 해군기지 기본 협약을 체결한 도지사를 심판하겠다"며 주민소환투표를 청구한 것이다. 2009.8.26. 제주특별자치도지사에 대한 주민소환 투표에서 투표율이 11.0%로 낮아 33.3%에 미달되어 법령에 정한 바에 따라 개표 없이 주민소환은 자동으로 무산되었다.
과천시장(11.9.8)	보급자리지구 지정 수용 건으로 주민소환투표청구, 투표율17.8%로 소환무산
강원삼척시장 (12.8.1)	해발전소 유치 및 원자력발전소 건립 강행 등 주민투표 약속 미이행으로 주민소환 투표 청구, 투표율 25.9%로 소환무산
전남구례군수 (13.12.4)	법정구속으로 인한 군정공백 유발을 추진사유로 투표실시하였으나 투표율 8.3%로 소환무산

다. 주민의 의무

주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소속지방자치단체의 비용을 분담할 의무를 지게 된다(「지방자치법」 제21조). 법령상 주민의 의무는 다음과 같다.

- 「지방세법」에 의한 지방세의 납부 의무
- 「지방자치법」의 규정에 의한 사용료·수수료·분담금 납부 의무
- 「공직선거법」의 규정에 의한 선거권 행사 의무

※ 선거권 행사는 상징적 의무로서 위반 시 제재는 없음(오스트레일리아와 같이 투표를 하지 않는 경우 벌금형에 처하도록 하는 국가도 있다.)

4. 자치권

자치권이란 지방자치단체가 국가로부터 독립한 법인격을 가진 단체로서 그 소관업무를 자기의 창의와 책임 하에 처리할 수 있는 법률적 능력을 말한다. 이러한 자치권의 유래에 관하여 자치권은 자치단체의 고유한 권한이라는 고유권설, 국가로부터 인정받았다는 전래설, 법령의 범위 안의 독자성을 헌법이 보장함으로써 비로소 인정된다는 제도적 보장설이 있으나 3자 모두 일면의 타당성이 있다고 인정하지 않을 수 없다.

가. 자치입법권

헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 명시적으로 보장을 하고 있다. 지방자치단체가 행사하는 자치입법권에 의해서 제정되는 법규범에는 조례와 규칙이 있다. 조례가 지방의회의 의결에 의해 제정되는 법규범인데 비해서, 규칙은 지방자치단체의 장이 제정하는 법규범이다.

1) 조례제정권

(가) 조례의 의의와 성질

「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 규정하고 있다.

지방자치단체는 조례의 제정을 통해 지역적인 상황에 적합하고 그에 따라 주민의 요구가 반영된 법규범의 제정이 가능하게 된다. 또한, 조례는 지방자치단체의 사무를 수행하는 데 근거와 기준이 되며 지방의회가 집행부를 견제할 수 있는 수단이기도 하다.

우리나라 지방자치단체의 조례의 성격에 관하여는 이론적인 대립이 있어 왔다. 그러나, 조례제정권의 본질에 관해서 어느 학설을 취하든 실제적인 영향에서는 크게 차이가 나지 않는다. 지방자치단체가 갖는 입법권의 근거를 「헌법」 자체에서 찾는 것이 더욱 현실적이고 법적으로 의미 있는 결과를 도출할 수 있다는 것이 다수 학자들의 의견이

다. 이 점에서 지방자치단체의 자치입법권은 「헌법」에 의해 직접 보장된 것으로 「헌법」에 의한 고유한 입법권이라고 보는 것이 타당할 듯하다.

(나) 조례로 규정할 수 있는 내용과 범위

(1) 법령의 범위 안에서 제정(법령 우위의 원칙)

조례는 “법령의 범위 안에서” 제정되어야 한다(「헌법」 제117조제1항, 법 제22조). 조례는 법령의 명문의 규정이나 전체적 입법 취지와 모순·저촉되지 않는 범위 내에서 제정 가능하다(법령 우위의 원칙). 그러나 이는 법령의 위임이 있어야 조례를 제정할 수 있다는 뜻은 아니며, 조례가 “법령의 범위 안에서” 제정할 수 있다는 의미에 대하여 판례와 학설은 “법령에 위반되지 않는 한” 조례를 제정할 수 있는 것으로 해석하고 있다. 따라서 법령은 분명히 조례의 우위에 있으나 그렇다고 꼭 법령이 있어야 조례를 제정할 수 있는 것은 아니다. 즉 모범이 없다거나 법령에 규율하고 있지 아니한 사항(이른바 “국법상 공백상태에 있는 사항”)이라 하더라도 법령에 위반되지 않는 조례를 제정할 수 있다고 해석하는 것이 판례의 태도이다.

참 고

정선군 세 자녀 이상 세대 양육비 등 지원에 관한 조례

지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 바, 지방자치단체의 세 자녀 이상 세대 양육비 등 지원에 관한 조례안은 저 출산 문제의 국가적·사회적 심각성을 심분 감안하여 향후 지방자치단체의 출산을 적극 장려토록 하여 인구정책을 좀 더 전향적으로 실효성 있게 추진하고자 세 자녀 이상 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원할 수 있도록 하는 것으로서, 위와 같은 사무는 지방자치단체 고유의 자치사무 중 주민의 복지 증진에 관한 사무를 규정한 「지방자치법」 제9조제2항제2호 (라)목에서 아동·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진에 해당되는 사무이고, 또한 위 조례안에는 주민의 편의 및 복리 증진에 관한 내용을 담고 있어 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니다.

따라서 군민의 출산을 적극 장려하기 위하여 세 자녀 이상의 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원할 수 있도록 하는 내용의 ‘정선군 세 자녀 이상 세대 양육비 등 지원에 관한 조례안’은 법령에 위반되지 않는다(대법원 2006.10.12. 2006추38).

관 련 사 례

판례 1

청주시 행정정보공개 조례

(대법원 1992. 6. 23. 선고 9추 17판결(유효))

□ 조례내용

- 법령상 공개 금지되는 등의 정보를 제외한 집행기관에서 직무상 작성 또는 취득한 모든 정보를 공개 대상으로 규정(제3조)
- 집행기관은 적극적으로 공개대상 정보에 대하여 공개할 의무를 가짐(제3조)
- 청구인은 집행기관으로부터 정보공개 거부 결정서를 받았을 때에는 이의신청을 할 수 있음(제11조 제1항)
- 집행기관의 자문에 응하고 이의신청의 공개 여부를 심의·의결하기 위하여 청주시행정정보공개심의위원회를 둠(제12조제1항)

□ 판결요지

- 법률의 개별적 위임이 없이 행정정보공개 조례안을 제정한 것의 위법 여부
⇒ 행정정보공개 조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본 내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익 침해 가능성을 배제하고 있으므로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없음
⇒ 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아님

판례 2

아산시 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례(95.1.24.)

(대법원 1995. 4. 11. 선고 95추 18판결(무효))

□ 조례내용

- 위원회 정수는 3인 이상 5인 이하로 하되 시의회 의원으로 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하면서 부칙 제2항에 “95년도에 한하여 시의회 의원 2인을 위원으로 한다.”고 규정

□ 판결요지

- 결산검사위원을 “95년도에 한하여 시의회 의원 2인을 위원으로 한다.”고 규정(부칙 제2항)
⇒ 「지방자치법」 제134조제3항 및 법시행령 제46조제1항은 시 결산검사위원수를 3인 이상 5인 이하로 하되 그 정수, 선임 방법 등 필요한 사항은 그 자치단체 조례로 정하도록 하고 같은 법시행령 같은 조 제2항은 지방의회 의원은 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하여
⇒ 지방의회 의원은 1명밖에 감사위원이 될 수 없어 위 부칙 제2항의 적용이 한시적이라든가 「지방자치법」 및 그 시행령에 위배되어 무효

판례 3

서울특별시 은평구 응암42 주택 개량 재개발 사업지구 청산금 징수 조례(95.12.29.)
(대법원 1996. 6. 14. 선고 96추 46판결(무효))

□ 조례내용

- 서울특별시 은평구 응암42 주택개량재개발사업지구 1차 분양 처분 관련 청산금 징수는 일시에 전액을 징수하도록 하고 다만 일시에 전액을 징수하기 곤란하다고 인정되는 경우는 10년 이내의 기간으로 분할 징수할 수 있고 분할징수기간 중 3년 이내 무이자로 하는 거치기간을 둘 수 있으며, 잔액에 대하여 연 5%이자를 가산토록 함(제2조제1항)

□ 판결요지

- 분할징수기간 중 3년 이내 무이자로 하는 거치 기간을 둘 수 있도록 규정
⇒ 도시재개발법 제54조제1항, 법 시행령 제47조제1항은 법 제54조제1항의 규정에 의하여 청산금을 분할 징수하거나 분할 지급할 경우 이자율은 분할징수 또는 분할 지급을 결정한 당시의 금융기관의 일반 대출이자 이하로 하도록 하고 있어
⇒ 분할징수 등의 경우 이자를 필요적으로 징수할 것을 전제로 한 것으로 조례로 이자를 전부 또는 부분적으로 면제하는 것은 위법무효

판례 4

서울특별시 서초구 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 등 일부 개정 조례안
(대법원 2011.4.28. 선고 2011추 18판결)

□ 조례내용

- 지방의회가 의결로 집행기관 소속 특정 공무원에 대하여 의원의 자료제출 요구에 성실히 이행하지 않았다는 구체적인 징계사유를 들어 징계를 요구할 수 있다는 취지의 '서울특별시 서초구 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 중 일부 개정 조례안' 제12조제6항

□ 판결요지

- 지방의회가 법령에 규정이 없는데도 집행기관의 고유 권한을 침해하는 새로운 견제 장치를 만들 수 있는지 여부(소극)법령에 없는 새로운 견제 장치로서 지방의회가 집행기관의 고유권한을 침해하는 것으로서 위법하다고 한 사례
- 지방의회가 조례의 제정 및 폐제, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 「지방자치법」 제39조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 「지방자치법」 제41조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령에 규정이 없는 새로운 견제 장치를 만드는 것은 집행기관의 고유 권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다 (대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13판결 등 참조). 그런데 이 사건 조례안 규정에 따르면, 지방의회가 의결로 집행기관 소속 특정 공무원에 대하여 의원의 자료 제출 요구에 성실히 이행하지 않았다는 구체적인 징계 사유를 들어 징계를 요청할 수 있다는 것인바, 이 같은 징계요청은 집행기관에 정치적·심리적 압박으로 작용하여 견제 수단으로서 실질적으로 기능할 수 있다고 보인다. 이 같은 견제 장치는 법령에 없는 새로운 것으로서 지방의회가 지방자치단체 장의 소속 직원에 대한 징계권 행사에 미리 적극적으로 개입하는 것을 허용하는 것이므로, 집행기관의 고유 권한을 침해하여 위법하다고 할 것이다.

(2) 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 규정 시의 상위 법률 근거

지방자치단체가 조례로서 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(법 제22조 단서).

이는 침해유보원칙으로서 헌법상의 기본권 제한의 법률유보원칙(헌법 제37조제2항), 죄형법정주의(헌법 제12조)에 근거한 것이다. 그러나 본 조항에서의 법률의 위임과 관련하여 헌법재판소는 자치입법으로서 조례의 특수성을 고려하여 법규명령에 대한 법률의 위임과는 달리 보고 있다.

즉, 조례 제정권자인 지방의회는 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요는 없으며 포괄적인 것이면 된다(헌재 1995. 4. 20. 결정, 92헌마264병합결정).

관 련 사 례

판례 1

담배자판기 설치 금지에 관한 조례(94.12.20.)

(1995. 4. 20. 92헌마264,279병합)

□ 조례내용

- 자판기는 부천시 전 지역에 설치할 수 없다(제4조)
- 다만, 성인이 출입하는 업소 안에서는 제외 한다.

□ 판결요지

- 재판부는 결정문에서 “담배자판기 설치 금지 조례는 청소년들에게 담배나 술을 팔지 못하도록 한 미성년자 보호법의 취지에도 부합하는 것”이다.
담배 소매인의 직업 수행의 자유가 다소 침해되더라도 청소년 건강을 위해 이 같은 제한 조치는 필요하다.
- “주민 권리를 제한하는 이 조례가 법률의 구체적인 위임이 없어 무효라는 청구인들의 주장도 조례에 대한 법률 위임이 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요가 없다는 점에서 포괄적인 것만으로도 충분하다.
⇒ 담배 자판기 소매업자들이 낸 헌법소원 사건에서 “이유 없다” 기각 결정

판례 2

양평군 묘지 등 설치 허가 시 주민 의견 청취에 관한 조례(94.12.20.)

(대법원 1995. 12. 22. 선고 95추 32판결(무효))

□ 조례내용

- 묘지 등 설치 허가 시 주민의견을 청취하여 청취 대상 주민의 3분의 2 이상 찬성 없이는 설치허가할 수 없음(제3조제1항)
- 묘지 등 설치 허가 시 주민의견 청취 대상 영향권을 지정(제3조제2항)
- 공설화장장과 납골당의 설치의무 규정(제7조)

□ 판결요지

- 영향권 내 지역주민 3분의 2 이상 찬성을 허가요건으로 규정
⇒ 매장 및 묘지 등에 관한 법률 제8조의 사설묘지 등의 설치허가 행위는 같은 법시행령 제5조제2항 등에 정해진 기준에 의한 기속재량행위이고 행정청으로서 법령이 정한 기준에 해당하면 허가하여야 함
⇒ 법률이 정한 사설묘지 등의 허가 요건에 대하여 위 법률과 동일 또는 유사한 목적에서 법령의 근거 없이 영향권 내 주민 3분의 2 이상의 찬성이라는 새로운 허가 요건을 가증하는 것이 되므로 매장 및 묘지 등에 관한 법률 및 그 시행령에 위반되어 위법 무효

(3) 지방자치단체의 사무범위 안에서 제정

조례는 그 지방자치단체의 사무에 관하여 제정되어야 한다(법 제22조).

소위 자치사무나 단체위임사무의 처리와 관련하여 조례를 정할 수 있으며 국가사무나 소위 기관위임사무에 대해서는 조례로 규정할 수 없다. 다만 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관해 개별 법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 ‘위임조례’를 제정할 수 있다(대법원 2001. 11. 27. 2001 추57 등).

관 련 사 례

판례 1	서울특별시 도시공원조례 (대법원 2000. 5. 30. 99추 85)
□ 조례내용 “서울특별시도시공원위원회의 부의 안건은 서울특별시의회의 의견을 들어야 한다”는 것과 “위원회의 회의 관련 자료 및 회의록은 공개되어야 한다”는 규정 □ 판결요지 - 서울특별시장이 도시공원 조성계획의 결정·변경이 기관위임사무에 해당한다는 등의 이유로 무효 확인을 구한 사건에서 ⇒ “지방자치단체의 장의 도시공원 조성계획의 결정 및 변경 결정에 관한 사무는 기관위임사무에 해당하고, 위임 근거가 될 만한 법령을 찾아볼 수 없으므로, 지방자치단체는 도시공원 조성계획의 결정·변경 결정에 관한 사항을 조례로 정할 수 없다”	

판례 2	광주광역시 동구 저소득 주민생계보호 지원 조례(제정)
□ 조례내용 2년 이상 관내 거주자로서 법률상 부양 의무자가 있으나 부양 의무를 이행할 수 없는 자로 인정되어 사실상 생활에 어려움이 있는 자활보호 대상자 중 65세 이상 노쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부 등을 보호 대상으로 규정(제3조제1항) - 비용은 매년 구청장이 일반회계 예산을 확보하도록 함(제10조)	

□ 판결요지

- 생활보호법 시행령 제6조제3호에서 자활보호 대상자의 범위를 명확히 규정하고 있어 본 조례 안에서 자활보호 대상자에게까지 생계비를 지급토록 규정한 것의 위법 여부
- ⇒ 법령이 이미 존재할 경우도 법령의 목적, 효과를 저해하지 않거나 동일한 목적을 가지고 있어도 전국에 걸쳐 동일 내용을 규율하려는 취지가 아니고 지방 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지로 해석될 때는 적법(대법원 2006. 10. 12. 2006 추38)
- ⇒ 조례 안의 내용은 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나 보호 대상자의 선정기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법과 다르게 규정함과 함께 동시에 생활보호법 소정의 자활보호 대상자 중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보호법의 목적과 효과를 저해할 우려는 없고, 자활보호 대상자에게는 전국적으로 일률적인 동일 내용의 보호만을 실시하도록 하는 것이 아니고 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야함

아울러 시·도의 조례로 시·군 및 자치구의 사무에 대하여 정하거나 시·군 및 자치구의 조례로 시·도의 사무에 대해서 정하는 것도 허용되지 아니한다.

판례 3

인천광역시 연수구 공동구 설치 및 점용료 징수 조례(95.3.9.)

(대법원 1995. 6. 30. 선고 95추 49판결(무효))

□ 조례내용

- 도시계획법 제34조 및 같은 법 시행령 제55조를 상위 근거법령으로 공동구의 설치와 비용부담, 공동구의 점용, 사용 및 관리, 공동구의 설치비용, 점용료 및 관리비 징수방법 등을 규정

□ 판결요지

- 공동구의 설치 및 점용료 등의 징수에 관하여 규정
 - ⇒ 구 도시계획법 등에 의하면 공동구의 설치 및 관리 주체는 시장(서울특별시시장, 광역시장 포함), 군수이며, 같은 법 제16조나 제84조는 그 관리에 필요한 사항으로서 같은 법 시행령 (제55조제2항, 제3항)에 규정되지 아니한 사항을 그 조례로 정하도록 하고 있는 바 그 지방자치단체의 조례 역시 서울특별시, 광역시, 시, 군의 조례를 의미
 - ⇒ 인천광역시 의회가 제정하여야 할 것을 구 조례로 제정한 것은 위법하여 전체적으로 무효

시·군 및 자치구의 조례·규칙은 시·도의 조례·규칙에 위반하여서는 아니 된다(법 제24조). 그러나 이는 전체적인 법질서 상호간의 모순·저축을 방지하여 행정의 통일성을 확보하고 국민생활의 혼란을 방지하기 위한 것일 뿐 시·도의 조례로 시·군 및 자치구의 사무에 대하여도 정할 수 있다는 의미는 아니다.

시·도, 시·군·자치구는 각각의 사무에 대하여 조례·규칙을 정하므로 일단 양자 간의 모순·저촉은 발생치 않는다고 할 수 있다. 다만, 시·군·자치구(이하 “자치구”는 “구”로 표시함)가 위임받은 사무 또는 시·도, 시·군·구 공동사무에서와 같은 경우에 시·군·구 조례규칙은 시·도 조례규칙에 저촉되어서는 아니 된다.

(4) 개별 법령에 의한 사전 승인 등 선행 절차 이행

개별 법률에서 지방자치단체의 조례로 제정하도록 하면서 입법 목적상 조례로 정할 사항 중 특정 사항에 대하여는 사전에 소관부처의 승인 등을 거치도록 규정하는 경우가 있다.

이 경우 지방자치단체는 해당 법령의 규정내용에 따라 사전에 상급 기관의 승인 등 필요한 선행 절차를 거친 후 조례를 제정하여야 한다(예, 기구정원 조례 제·개정에 필요한 사전승인·지방세 감면 등에 필요한 행정자치부장관 사전 승인).

관 련 사 례

판례 1

서울특별시의회사무처 설치조례 중 개정 조례안 외 2건 (96.7.22.)
(대법원 1996. 12. 10. 선고 96추 121판결(무효))

□ 조례내용

- (1) 서울특별시위원회의 원활한 의정활동 지원을 위하여 지방별정직 5급 상당 보좌관을 두고 보좌관은 서울특별시 위원회의 任免요구를 받아 의회의장의 추천에 의하여 시장이 임면하고 별정직 5급 정원 2를 149로 하고 의원보좌관 147을 신설
- (2) 의회사무처 182명을 329명으로 개정
- (3) 별정직공무원에 관한 예외규정으로 비서관·비서 다음에 의원보좌관을 추가, 의원의 지방5급 별정직 의원보좌관을 임면 시 의원의 임명요청서, 면직요청서에 의회의장의 추천을 제출 받아 임면한다는 단서 신설

□ 판결요지

① 별정직 유급보좌관을 두도록 한 것은

- ⇒ 현행 법령상의 지방의회제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로 조례가 아닌 법률로 규정할 입법 사항이며
- ⇒ 지방의회 의원에게 공무여비 및 회의수당 외에 매월 일정 의정활동비 지급(법 제33조), 회기 중 직무로 인한 사망 상해 시 보상금지급(법 제34조)만을 규정, 사무처 및 사무직원을 두도록 한(법 제90조, 제92조) 규정도 지방의회의 운영보좌 및 그에 수반되는 행정사무 처리를 위한 것이지 의원개인을 보좌하도록 한 규정이 아니므로 별정직 유급보좌관을 둘 근거가 없음.

⇒ 지방의회 의원을 명예직으로 한 구 「지방자치법」 제32조 위반 및 법이 예정하고 있지 않은 전혀 새로운 항목의 비목 지출로 같은 법 제22조 규정 위반

② 시행령에서 정한 행정자치부장관 승인과정을 거치지 않은 것

⇒ 재의결일 현재 서울특별시 지방공무원 현 정원(17,606)은 법제103조, 시행령 제14조제1항 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙 제3조의 규정에 의한 총 정원(15,366)을 이미 초과하여 총 정원을 결과적으로 늘리는 내용의 조례를 미리 행정자치부장관의 승인절차를 거치지 않은 채 재의결한 조례는 구 「지방자치법」 제103조, 시행령 제14조제2항의 규정에 위배되어 위법 무효

(다) 조례제정 절차

1) 발의

조례에 대한 제정 또는 개·폐를 하기 위한 발의는 지방자치단체장이나 지방의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다. 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다(「지방자치법」 제66조). 주민들은 조례를 발의할 수는 없지만 제정이나 개·폐를 청구할 수는 있다. 그러나 주민의 조례 제정 및 개·폐 청구권에는 ① 법령을 위반하는 사항 ② 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항 ③ 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 포함되지 않는다(법 제15조 참조). 한편, 지방교육에 대한 조례발의는 법령상 교육감이나 시·도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로써 가능하도록 하고 있으므로(「지방교육자치에관한법률」 제13조제1항) 지방자치단체장이 발의하는 것은 불가능하다.

자치단체장이 조례안을 제출하거나 지방의회에서 의결되어 이송된 조례를 공포하는 경우에는 「조례규칙심의회」의 심의를 거쳐야 한다.

2) 심의

가) 발의된 조례안은 해당 상임위원회 또는 특별위원회의 심의를 거쳐 본회의에 회부되어 심의를 거친다. 위원회에 상정된 조례안은 다음 절차를 거쳐 의결된다(「지방자치법」 제39조제1항). ① 제안자가 조례제정 취지를 설명하고 ② 전문위원의 검토보고가 있는 후 ③ 질의와 답변과 토론을 거쳐 ④ 축조심사를 한 후 ⑤ 의결

하여 ⑥ 본 회의에 회부한다. 본회의에서는 ① 조례안을 상정하여 ② 위원장이 심사보고 또는 제안자의 설명을 듣고 ③ 자치단체장의 의견청취 ④ 토론을 거쳐 ⑤ 표결한다. 대체로 위원회의 심의사항을 본회의가 수용하는 것이 관례이지만 예외도 있다.((그림2) 참조).

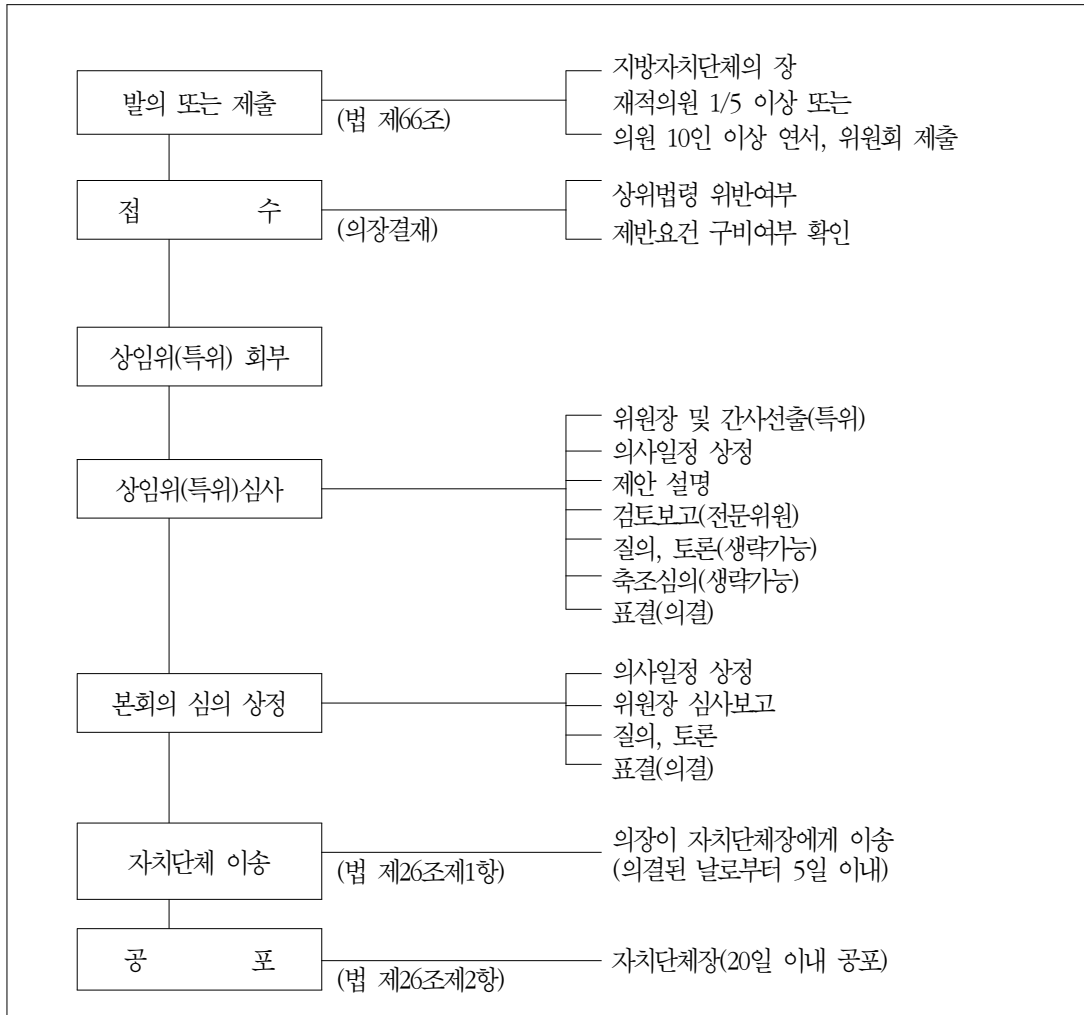
나) 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정(부결)된 의안은 본회의에 부의할 수 없다. 다만, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장 또는 재적의원 1/3 이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부의하여야 한다.

3) 의결 후 효력발생

조례안이 지방의회에서 의결된 때에는 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 한다. 지방자치단체의 장이 의회로부터 조례안을 이송 받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 한다. 지방자치단체의 장이 이송 받는 날로부터 20일 이내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 조례안은 조례로써 확정된다. 조례는 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(법 제26조). 조례의 공포는 지방자치단체의 공보에의 게재로써 한다. 다만, 지방의회의 의장이 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에의 게재 또는 게시판의 게시로써 한다(영 제30조). 조례의 공포일은 조례를 게재한 공보나 일간신문이 발행된 날 또는 게시판에 게시된 날을 말한다(영 제31조).

조례는 자치단체구역 안에서 효력 발생함을 원칙으로 한다. 다만 구역 밖에서도 효력을 발생하게 되는 경우도 있다(예컨대, 어떤 시설을 관할구역 밖에 설치하고 그 관리에 관한 조례가 있을 수 있다).

[그림 2] 의안(조례안) 심의 절차



(라) 조례안에 대한 자치단체장의 재의 요구

지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(법 제26조 제3항).

자치단체장이 의회에 대하여 재의요구를 하게 되면 의회는 재의에 붙여 채적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은

조례로써 확정된다. 지방자치단체장은 법령의 규정에 의하여 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 한다. 이렇게 조례가 확정된 후 또는 확정조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니할 때에는 지방의회의 의장이 이를 공포함으로써 효력을 발생하게 된다(이상 법 제26조제4항, 제5항, 제6항).

〈표 5〉 재의 요구 현황(1995~2004)

연도	구분	총계	발의		유형			사유		
			단체장발의조례	의원 발의조례	지체	상급기관지시		이의	법령위반	공익위반
						시·도지사	장관			
합계	계	533	239	294	207	255	72	61	429	43
	시도조례	97	19	78	19	7	71	7	85	8
	사군구조례	436	220	216	188	248	0	54	347	35

한편, 행정자치부가 최근 공개한 ‘2012년 자치법규 운영현황’에 따르면 지난해 재의 요구된 지자체 조례는 모두 27건으로 2011년 50건에 비해 절반 가까이 떨어졌다. 재의 요구가 줄어드는 것은 지방의회와 단체장 사이의 권한분리가 어느 정도 이루어지고 있고 상호협력이 점차 정착되는 긍정적인 분위기로도 이해될 수 있다.

(마) 조례의 공포 전 보고

조례를 제정 또는 개·폐하는 경우에 있어서는 지방의회에서 조례안이 이송된 날 부터 5일 이내에 시·도지사는 행정자치부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정자치부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다(법 제28조). 조례안을 보고받은 상급기관의 검토결과 그 내용이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 자치단체장에게 재의요구 할 것을 지시할 수 있다. 한편, 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관 또는 시·도지사로부터 재의요구 지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한

다)에는 주무부장관 또는 시·도지사는 의결사항을 이송 받은 날부터 20일이 경과한 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다. 지방의회의 의결 또는 지방의회에 의하여 재의결된 사항이 2 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명한 때에는 행정자치부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(법 제172조제6항, 제7항, 제8항 참조).

관 련 사 례

판례 (2011. 12. 27. 아시아경제)

인천시의회의 유급보좌 보좌관제도 도입 파문으로 행정안전부는 위법한 예산편성으로 인천시장이 재의결 요구를 하지 않을 경우 장관 직권으로 재의결을 요구할 수도 있다고 표명하였다

인천시에 따르면 행안부는 지난 12일 시의회 사무처에 공문을 보내 “지방의회 의원의 의정활동 지원을 명목으로 기간제 근로자 보수 등에 예산을 편성하는 것은 위법한 예산 편성”이라고 경고했다.

행안부는 특히 “지방의회 의원 개인 보좌관 제도 도입은 대법원 판례상 지방의원의 보수와 대우에 관련된 입법 사항”이라며 “법률상 근거가 마련되지 않은 상태에서 개인 보좌 인력을 도입해 활용하는 경우 「지방자치법」에 위배된다.”고 지적했다.

그러나 인천시의회는 본회의를 열어 내년 예산안을 처리했고 행안부는 “행태는 다르지만 다른 시·도 의회에서 시도했다가 실패했던 개인 보좌관 제도 도입과 같은 유형으로 보인다.”며 “위법한 예산 편성으로 인천시장이 재의결 요구를 하지 않을 경우 장관 직권으로 재의결을 요구할 수도 있다”는 발표가 나온 배경이다.

(바) 조례 위반에 대한 과태료 부과

지방자치단체는 조례로써 조례 위반행위에 대하여 1천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 행정질서벌인 과태료는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 장 또는 그 관할구역안의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다. 다만 본 조의 해석과 관련하여 과태료 부과 전제가 되는 의무 또는 부담의 부과 즉, 권리제한에 대하여는 상위 법률에 위임근거가 있어야 한다는 것이 법제처의 견해이다.

토론 주제

1. 모법의 위임이 없으면 조례를 제정할 수 없는가?
2. 지방자치단체장이 의회의결에 대하여 행사할 수 있는 재의요구요건에 관해 현행 문제가 없는지 토의해보자.

(2) 규칙 제정권

(가) 규칙의 의의 및 종류

지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 정립하는 법규이다(법 제23조). 따라서 규칙은 법령이나 조례 등 상위규범의 위임에 의하여 정립되는 위임규칙과, 위임받지 않았다 하더라도 상위규범에 위반되지 않는 범위 안에서 정립하는 직권규칙이 있다. 따라서 규칙은 조례의 하위규범이고 규칙에 대하여 조례는 우위에 있는 것이다.

(나) 규칙 제정의 한계

규칙은 자치사무와 단체위임사무, 기관위임사무 처리와 관련된 것은 물론이고, 조례의 시행에 필요한 사항이나 단체장의 권한사항을 구체화하여 정할 수 있다. 그러나 교육·과학·체육에 관한 규칙적 사항은 교육감의 전권사항이므로 이 부문에 대해서는 자치단체장이 관여할 수 없는 영역이다(법 제121조 및 「지방교육자치에관한법률」 제13조). 위임규칙으로는 주민의 권리·의무에 관한 사항도 정할 수 있지만 직권규칙은 주민의 권리의무에 관한 사항을 규정할 수 없다.

「지방자치법」상 위임규칙의 유일한 예는, 자치단체장의 권한을 대행하는 부단체장이 없는 경우에 그를 대행하는 직제 순을 정한 규칙이 있다. 즉, 자치단체장의 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제 순에 의한 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리하도록 규정하고 있다(법 제111조제5항). 한편, 직권규칙으로 제정 가능한 「지

방자치법」상의 영역은 ① 지방자치단체장의 통할대표권(법 제101조) ② 사무의 관리집행권(법 제103조) ③ 사무의 위임(법 제104조) ⑤ 소속직원임명권(법 제105조) 등의 행사에 관련된 사항이다. 규칙 제정사항을 명시하고 있는 법령으로는 지방자치법 시행령, 지방재정법령, 지방세법령, 지방공무원법령 등을 주로 들 수 있다.

또한 규칙은 ‘법령과 조례가 위임한 범위 안에서’, 즉 법령과 조례에 위반되지 않는 범위 안에서만 허용된다. 조례와 규칙이 충돌할 경우에는 조례가 우선한다. 시·군 및 자치구의 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반해서는 안 된다(「지방자치법」 제24조).

관 련 사 례

판례 1 조례의 위임에 의한 규칙의 효력

□ 판결요지

- 원심은 소의 ○○시장이 원판시 도시계획사업 시행자로서 도시계획사업을 시행한 사실과 피고가 1977. 11. 25. 원고들에게 도시계획사업 수익자부담금 2,258,267원을 부과하는 처분을 한 사실을 확정된 다음 도시계획법 제65조제1항, 제4항, 「지방자치법」 제115조의 규정에 의하면 도시계획사업의 수익자부담금을 부과할 권한은 그 사업의 시행자에게 있고 사업의 시행자가 시장인 경우에는 수익자부담금을 부과할 수 있는 권한을 그 조례로써 그 관할구역 내에 있는 행정청에 위임할 수 있다고 할 것인바, ○○시 도시계획사업 수익자부담금 징수 조례에 의하면 이 건 도시계획사업의 시행자인 ○○시장이 수익자부담금의 부과징수에 관한 권한의 일부 또는 전부를 구청장인 피고에게 위임하는 근거규정이 없는 사실을 인정할 수 있으므로 피고의 이 건 처분은 권한 없는 자가 한 행정처분이어서 당연 무효라고 판시하고 있다.
- 그러나 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 바 ○○시 도시계획사업 수익자부담금 징수 조례는 제12조제1항에서 “시장 또는 그 위임을 받은 공무원은 부담금을 결정 부과할 때에는……. 사항을 납입의무자에게 통지하여야 한다.” 제14조에서 “이 조례시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.”고 규정함으로써 ○○시장은 도시계획사업수익자 부담금을 부과하는 권한을 산하공무원에게 위임할 수 있고 그에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다고 하고 있으므로 위 조례의 위임한 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 ○○시장은 그가 제정하는 규칙으로 도시계획사업수익자부담금을 부과하는 권한을 관할 구청장인 피고에게 위임할 수 있다 할 것이다.
- ○○시도시계획사업수익자부담금징수조례시행규칙 제11조는 “부담금의 부과징수는 이를 구청장에게 위임하여 처리한다.”고 규정하여 ○○시장은 이 건 수익자부담금을 부과하는 권한을 피고에게 위임하고 있음을 알 수 있으니 ○○구청장의 이 건 부과처분은 권한 없는 자가 한 무효의 행정처분이 아니다(1984. 10. 23. 84누404, 행정자치부. 1994).

나. 자치조직권

지방자치단체에는 자기의 행정기구, 정원, 보수, 사무분장 등을 자주적으로 결정할 권능이 있는 바 이를 자치조직권이라 한다. 영·미 국가에서는 자치조직권이 넓은 반면, 대륙계 국가에서는 비교적 폭넓은 제한을 하고 있다.

우리나라의 자치단체 조직권의 내용을 보면

(1) 자치단체의 구역에 관한 사항 중

- (가) 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역의 변경과 그 폐치·분합
- (나) 법정 리의 명칭과 구역의 변경 및 그 폐치·분합
- (다) 행정동·리의 설치 또는 변경
- (라) 행정동·리에 두는 하부조직(이상 법 제4조의2) 등은 이를 조례로써 정하도록 규정하고 있다.

(2) 지방의회조직에 관한 사항 중

- (가) 위원회의 설치(법 제56조제1항)
- (나) 지방의회에 두는 사무직원의 정수(법 제91조제1항)를 조례로 정하도록 되어 있다.

(3) 집행기관의 행정조직 중에서

- (가) 직속기관·사업소 및 출장소의 설치(법 제113조~제115조)
- (나) 합의제 행정기관의 설치(법 제116조)
- (다) 자문기관의 설치(법 제116조의 2) 등은 조례로써 정하도록 규정하고 있다.
- (라) 부시장·부구청장의 직급은 대통령령으로 정하되, 그 자격기준은 조례로써 정하도록 규정하고 있다(법 제110조제2항).
- (마) 지방자치단체의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령이 정하는 기준(법 제112조제2항)에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- (바) 조례로 자치구가 아닌 구와 읍·행정면·행정동에 그 소관 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 수 있다(법 제120조).

다. 자치재정권

지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달·관리하는 권능을 말한다. 자치재정권은 재정적 수입을 확보하기 위하여 주민에게 명령·강제하는 권력 작용과 재산 및 수지를 관리하는 관리 작용으로 나눌 수 있다. 「헌법」 제117조제1항에서 “지방자치단체는 ~재산을 관리하며~”라고 규정하여 지방자치단체의 자주적 재산관리권만을 규정하고 있는 바, 이는 자치재정권의 일부만을 규정하고 있는 것이다. 따라서, 구체적인 사항은 「지방자치법」 제7장 재무와 지방재정법에서 구체적으로 규정하고 있다. 「지방자치법」은 자치재정권의 내용으로 재정권력 작용과 재정관리 작용에 대한 규정을 두고 있다. 지방자치단체는 지방세·사용료·수수료·분담금을 징수하고(법 제135조~제138조 참조), 그들의 체납에 대하여 강제집행권(법 제140조)과 사기 기타 부정행위로써 조세 등을 포탈한 자, 공공시설을 부정 사용한 자 등에 대한 벌금·과료를 징수할 수 있는 재정형벌과 과태료와 같은 재정질서벌을 과할 수 있는 것 등은 자주재정 권력 작용의 예이다. 한편, 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위하여 또는 공익을 달성하기 위하여 필요한 경우에 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운영을 위한 기금을 설치할 수 있으며(법 제142조), 지방공기업을 경영할 수 있다(법 제146조). 또한 지방자치단체는 회계연도마다 예산을 편성하고 결산을 행하며, 법령이 정하는 바에 따라 수입과 지출을 행할 수 있음(법 제125조~제134조 참조)은 자주재정 관리 작용의 예이다. 어느 나라의 지방자치단체이든 그 재정력의 한계 때문에 지방자치가 위기를 맞고 있는 실정이다(구체적인 내용은 V. 지방자치단체의 재정을 참고할 것).

라. 자치행정권

지방자치단체가 자기의 독자적 사무를 가지고 원천적으로 국가의 관여를 받음이 없이 그 사무를 처리할 수 있는 권능을 말한다. 지방자치단체는 「헌법」 제117조에 의하여 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 수 있는 권한을 인정받고 있다. 자치행정권의 범위는 자치단체의 종류에 따라 다르다. 즉, 같은 광역자치단체라 하더라도 특별시와 광역시·도가 다르고, 자치구와 시·군이 다르며, 시 중에서도 인구 50만 이상인 시는 일반 시 보다는 폭넓은 자치행정권이 부여되고 있다(법 제9조, 서울특별시 행정특례에

관한 법률 및 「지방자치법」 제10조).

지방자치단체의 자치행정권은 주민의 복지를 위하여 권력행정작용과 관리행정작용을 구분할 수 있다. 전자의 내용으로 지방자치단체는 주민의 안전을 위하여 각종의 통제작용으로 행하고, 경제·사회의 질서를 위하여 각종의 규제와 부담을 과할 수 있는 것이다. 후자의 내용으로 지방자치단체는 공공시설을 설치·관리하고(법 제144조제3항), 사회복지행정을 수행하며, 민간의 활동을 지원·보조하는 것이다.

5. 지방자치단체의 종류

가. 보통지방자치단체

자치계층은 단층제, 중층제 또는 3층제로 구분할 수 있는데 우리나라의 자치계층은 세계적인 추세와 같이 중층제(영국, 독일, 일본)를 이루고 있는 바, 광역자치단체로 특별시·광역시·도 및 특별자치 시·도가 있으며 이는 상급 자치단체 또는 중간자치단체로 불리고 있으며, 기초자치단체로는 시·군·자치구가 있으며 이를 하급자치단체라고도 한다.

우리나라의 계층제도 중에서 문제점으로 지적할 수 있는 것은 ① 서울특별시의 비대화 및 타 시·도와의 격차 ② 도의 중간자치단체로서의 기능 중복문제 ③ 대도시(특별시, 광역시)에 있어서 자치계층으로서의 자치구제도의 필요성 여부 ④ 광역시제도의 존폐여부 등이다.

나. 특별지방자치단체

특별지방자치단체는 특수한 목적 수행을 위하여 보통지방자치단체와는 다른 관할구역, 주민 또는 구성원, 자치권을 구성요소로 하는 자치법인을 말한다. 외국의 경우는 상하수도 사업과 관련된 목적조합(프랑스, 독일, 일본 등)과 교육을 전담하는 특별구(미국 등)가 특별지방자치단체의 지위를 갖고 있다.

우리 「지방자치법」은 보통지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다고 규정하고 그 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(법 제2조). 지방자치단체조합은 외국에서는 특별지방자치단체로서 지위를 부여하고 있으나 우리 「지방자치법」의 규정으로

보면 그 법적성격이 애매한 상태이다.

6. 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정(시행 2013. 5. 28.)

가. 목 적

지방분권과 지방행정체제¹³⁾ 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본 원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하여 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다(「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제1조).

나. 국가와 지방자치단체의 책무

국가는 지방자치단체와 「지방자치법」 제 165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계 각층의 의견을 수렴하여 지방분권 및 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적인 조치를 마련하여야 하며, 지방분권정책을 수행하기 위한 법적 조치를 마련하는 때에는 포괄적·일괄적으로 하여야 한다. 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 하며 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다(같은 법 제3조).

다. 지방분권의 기본이념

지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현함을 그 기본 이념으로 한다(같은 법 제7조).

13) “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

라. 지방분권의 추진과제

①권한이양 및 사무구분체계의 정비 ②특별지방행정기관의 정비 등 ③지방재정의 확충 및 건전성 강화 ④지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선 ⑤주민참여의 확대 ⑥자치행정역량의 강화 ⑦국가와 지방자치단체의 협력체제 정립

마. 지방행정체제 개편의 기준과 범위

1) 기본방향

지방행정체제 개편은 주민의 편익 증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 지방자치 및 지방행정 계층의 적정화, 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치 역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거 단위의 근린자치 활성화 등을 반영하여 추진하여야 한다.

2) 특별시 및 광역시의 개편

가) 과소 구의 통합

특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다(같은 법 제19조).

나) 특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등

개편위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다(같은 법 제27조).

3) 도의 지위 및 기능 재정립

도는 지방자치단체로서 존치하되, 개편위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다. 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다(같은 법 제28조).

4) 시·군·구의 개편

가) 자치단체 통합의 지원

국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다. 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다(같은 법 제22조).

나) 통합 지방자치단체의 설치

통합 지방자치단체는¹⁴⁾ 「지방자치법」 제2조제1항 제2호에 따른 시·군·구로 설치한다. 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다. 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다(같은 법 제23조).

다) 시·군·구의 통합절차

위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준에 따라 통합 대상 지방자치단체를 발굴한다. 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 위원회에 건의할 수 있다. 위원회는 시·군·구 통합 방안을 마련하되, 통합 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다. 행정자치부장관은 시·군·구 통합 방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있으며 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 행정자치부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

14) “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항 제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공포하고 주민투표를 실시하여야 한다.

주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.
(같은 법 제24조)

라) 통합추진공동위원회

지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 통합대상인 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다. 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다. 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다. 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(같은 법 제25조).

*이 법 : 지방분권법

마) 통합 지방자치단체의 명칭 등

통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다. 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다. 개편위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(같은 법 제26조).

4) 읍·면·동 주민자치

가) 주민자치회의 설치

풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다(같은 법 제20조).

나) 주민자치회의 기능

주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다(같은 법 제21조).

- ① 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
- ② 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
- ③ 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

다) 주민자치회의 구성 등

주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.(같은 법 제29조).

5) 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등

가) 통합 지방자치단체에 대한 특례

(1) 불이익배제의 원칙

지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다(같은 법 제30조).

(2) 공무원에 대한 공정한 처우보장

지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다. 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다(같은 법 제31조).

(3) 예산에 관한 지원 및 특례

국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다. 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한정한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다. 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다(같은 법 제32조).

(4) 통합 지방자치단체에 대한 특별지원

중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다(같은 법 제33조).

(5) 지방교부세 산정에 관한 특례

통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(같은 법에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정 수요액에 매년 보정할 수 있다. 기준재정 수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다(같은 법 제34조).

(6) 통합 지방자치단체에 대한 재정지원

국가는 「지방교부세법」 제4조제1항에 따른 교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다(같은 법 제35조).

(7) 예산에 관한 특례

통합 지방자치단체의 예산은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다(같은 법 제36조).

(8) 지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례

통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다. 이때 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다(같은 법 제37조).

(9) 의원정수에 관한 특례

통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 확정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다(같은 법 제38조).

(10) 「여객자동차운수사업법」에 관한 특례

통합 지방자치단체의 여객자동차 운송 사업에 대하여 적용할 「여객자동차운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차 운송 사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다. 그럼에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시 운송 사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계 외 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다. ③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다. ④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다(같은 법 제39조).

나) 대도시에 대한 특례

(1) 대도시에 대한 사무특례

특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우

이를 인구 50만 이상 대도시로 본다. 개편위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하여 그 이행방안을 마련하여야 한다(같은 법 제40조).

(2) 인구 100만 이상 대도시의 사무특례

특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다(같은 법 제41조).

- ① 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.
- ② 「건축법」 제11조제2항 제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.
 - 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)
 - 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
 - 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.
 - 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
 - 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
 - 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
 - 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출
 - 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
 - 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요

청. 이 경우 미리 관할 도지사과 협의하여야 한다.

(3) 인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등

「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 같은 법 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있다. 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원인 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다(같은 법 제42조).

(4) 대도시에 대한 재정특례

도시사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제33조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다. 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따른 소방시설에 해당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항 제2호 가목에도 불구하고 시세로 한다(같은 법 제43조).

바. 추진기구 및 추진절차

1) 지방자치발전위원회의 권한 및 운영

가) 권 한

지방분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 둔다(같은 법 제44조). 위원회는 는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

① 지방자치발전 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항

- ② 지방분권의 추진과제(같은 법 제11조부터 제17조까지)의 규정에 따른 과제의 추진에 관한 사항 및 점검 및 평가에 관한 사항
- ③ 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
- ④ 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
- ⑤ 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
- ⑥ 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
- ⑦ 중앙행정기관의 장의 법령 제정 또는 개정시 의견 제출에 관한 사항
- ⑧ 그 밖에 지방분권 및 지방행정체제 개편 등 지방자치발전을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

나) 지방자치발전위원회 구성·운영

위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다. 당연직위원은 기획재정부장관, 행정자치부장관, 국무조정실장으로 한다. 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 4대 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다. 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정자치부장관으로 한다. 위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. 위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 위원회의 사무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문요원을 둘 수 있다. 위원회의 회의, 분과위원회의 구성과 운영 등 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(같은 법 제46조).

다) 추진상황의 보고 등

위원회는 심의·의결한 사항과 지방분권 및 지방행정체제 개편과 관련된 정책의 추진 사항에 관하여 정기적으로 대통령에게 보고하여야 하며, 위원회는 보고를 마칠 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장에게 보고 내용을 지체 없이 통보하여야 한

다. 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 신속히 실천계획을 수립하여 위원회에 제출하고 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(같은 법 제48조).

라) 관계기관 등에의 협조 요청 등

위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 자치단체의 장 등의 협의체의 대표자 또는 지방자치단체장은 위원회 회의에 참석하여 의견을 개진하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있다. 위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다. 위원회의 의견청취, 자료제출 요구 등 협조요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다(같은 법 제50조).

마) 국회의 입법조치

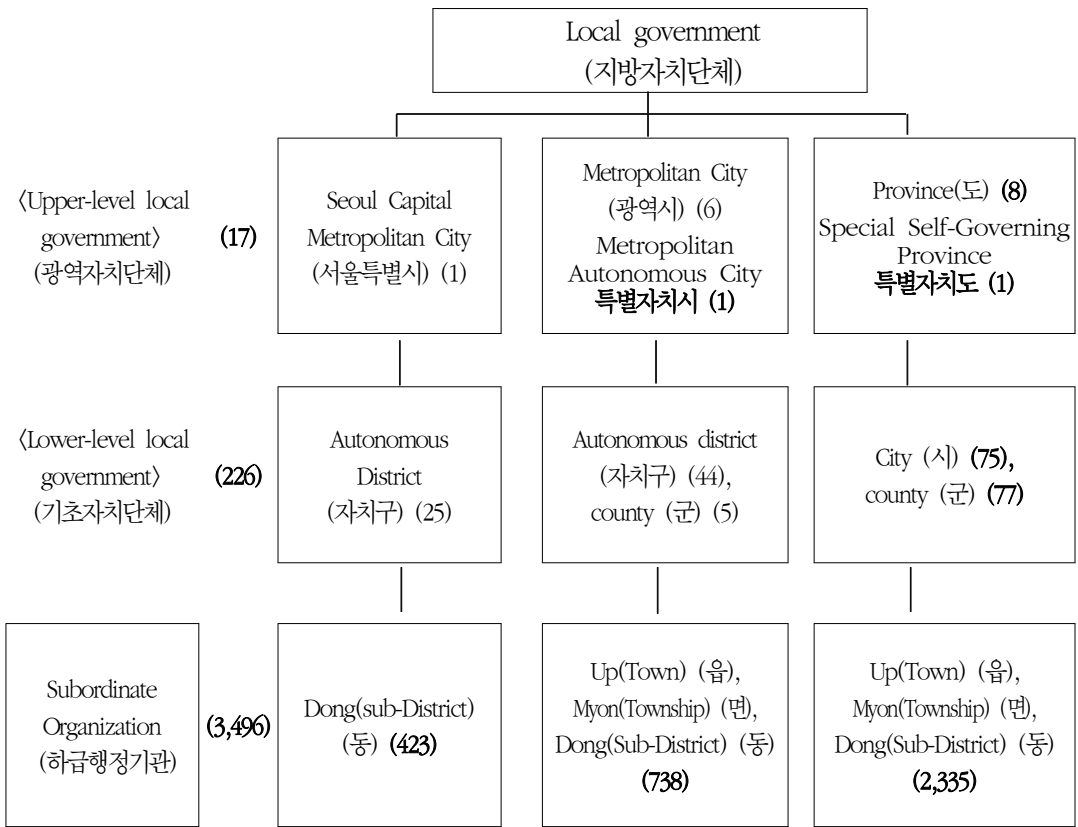
국회는 종전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 제출된 기본계획 및 보고된 지방자치발전 종합계획을 토대로 관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 위원회의 의견을 존중하여야 한다(같은 법 제51조).

토 론 주 제

1. 지방자치단체조합은 특별지방자치단체인가?
2. 지방교육사무처리기관의 법적성격은 무엇인가?
3. 특별시와 광역시의 차이는 무엇인가?
4. 행정계층인 시·도/시·군·자치구/읍·면·동 중에서 중복행정과 불필요한 계층으로 생각되는 것은 무엇인가?

참고자료

[그림 3] 지방자치단체구조(Structure of Local Government)





Ⅲ. 지방자치단체의 사무

Ⅲ. 지방자치단체의 사무

1. 사무의 계층 간 배분

가. 의의

행정사무의 행정계층 간 배분이란 각종의 행정사무를 국가와 광역지방자치단체인 시·도 및 기초지방자치단체인 시·군·구에 분담시켜 그 사무처리에 관한 권한 및 책임을 부여하는 것을 말한다. 행정사무의 배분에는 그 처리를 위한 권한 및 책임의 배분이 수반되는 것이기 때문에 이를 기능배분이라고도 한다.

사무배분의 문제는 지방행정상의 계층구조와 밀접한 관련을 가진다. 즉 우리 나라와 같이 지방자치계층이 2층 구조인 경우에는 국가—광역자치단체—기초자치단체(시·군·구)사이의 3원적으로 사무가 배분되는 것이다. 이에 따라 「지방자치법」 제9조 및 제10조에서는 국가와 지방자치단체 사이의 사무배분의 기준 뿐만 아니라 시·도와 시·군·자치구 사이의 사무배분의 기준에 관하여도 규정하고 있다.

나. 사무배분의 방식

사무배분의 방식은 나라마다 각각 다르나 대체로 개별적 수권방식, 개괄적 수권방식 그리고 절충방식(예시적 개괄수권방식)의 세 가지로 대별하여 볼 수 있다.

1) 개별적 수권방식

개별적 수권방식은 개개의 지방자치단체별로 사무종목을 지정하여 배분하는 방식을 말한다. 영국을 비롯한 호주·캐나다·스웨덴·덴마크 등에서 이 방식을 쓰고 있다.

이 방식의 전형인 영국의 경우를 살펴보면, 각 지방자치단체는 지방자치에 관한 일반 법인 「지방자치법」 외에 하나의 지방자치단체에만 적용되는 무수한 개별법을 통하여 사무를 배분 받고 있다.

즉, 각 자치단체는 어떠한 일을 하고자 할 때에 법률에 의하여 주어진 권한이 불충분하다고 판단되면 새로운 권한을 부여받기 위하여 개별 법률안을 의회에 제출하여 해당

자치단체에만 적용되는 지방법의 제정을 추진한다.

이러한 개별적 수권 방식은 각 자치단체의 책임 한계를 명확하게 하는 장점을 가지고 있으나 반면에 지나친 개별성의 남용으로 인하여 통일성을 저해하는 단점도 아울러 지니고 있다.

2) 개괄적 수권 방식

개괄적 수권방식은 지방자치에 관한 일반법에 지방자치단체는 법률에 의하여 금지된 사항이나 국가 또는 다른 공공단체에 배타적으로 배정된 사무를 제외하고는 어떠한 사무도 처리할 수 있도록 포괄적·개괄적으로 배분하는 방식을 말한다. 프랑스·독일을 비롯한 유럽대륙계의 많은 나라에서 이 방식을 채택하고 있다.

개괄적 수권방식은 융통성이나 탄력성을 가진다는 장점을 가지고 있는 반면 배분기준의 불명확으로 인한 사무 처리의 중복과 상급단체의 지나친 통제를 초래하기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 우리나라에서는 과거에 개괄적 수권 방식을 채택하고 있었다.

3) 절충방식

개별적 수권방식과 개괄적 수권방식의 특징을 절충한 방식으로 일본 및 우리나라가 이에 속한다고 할 수 있다.

일본에서는 개개의 지방자치단체별로 사무배분을 하지는 아니하나 일반법인 「지방자치법」에서 광역자치단체가 처리할 사무와 기초지방자치단체가 처리할 사무 및 자치단체의 장에게 위임할 기관위임사무를 예시하여 일괄 배정하는 이른바 예시적 개괄수권방식을 채택하고 있는데 이것도 절충 방식의 하나라 할 수 있다.

우리나라에서도 「지방자치법」 제9조 및 제10조에서 일본의 예에 따라 광역자치단체와 기초자치단체가 처리할 사무를 예시하여 일괄 배정하는 “예시적 개괄수권 방식”을 채택하고 있다.

다. 사무배분의 원칙

국가와 지방자치단체 간의 사무(기능)배분은 「지방자치법」 제1조에서 밝힌 바와 같이 지방자치 행정의 민주성과 능률성이 최대한 발휘되고 지방의 균형적인 발전과 국가

의 민주적 발전이 이루어질 수 있도록 배분되고 집행되어야 할 것이다. 사무 배분의 원칙은 관점에 따라 약간씩 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 현지성·경제성·책임성·종합성 등에 사무배분의 기준을 두고 있다.

1) 현지성의 원칙

현지 주민의 기본 수요와 욕구를 행정에 반영할 수 있도록 주민과 가까운 행정계층에 그 기능을 우선적으로 배분하여야 한다는 원칙

2) 경제성의 원칙

중앙정부는 계획이나 기준을 설정하고 지방자치단체는 집행 기능을 분담하여 지역적 특성이 반영될 수 있도록 기능을 배분

3) 책임성의 원칙

행정사무에 대한 권한과 책임이 일치될 수 있도록 사무 주체, 감독 관계 및 경비 부담 등을 고려하여 배분

4) 종합성의 원칙

광범위하고 다양한 각 분야의 시책을 지역단위에서 종합하여 수행할 수 있도록 배분

라. 사무 배분의 기준

「지방자치법」 제10조에서는 광역자치단체인 시·도, 그리고 기초자치단체인 시·군·구에 대한 사무에 대하여 규정하고 있으며, 같은 법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가 사무로 7개 유형을 열거하고, 같은 법 제9조에서는 지방자치단체의 사무범위를 정하고 있다.

「지방자치법」에서 정한 사무 배분 기준을 중심으로 국가와 지방자치단체의 종류별 사무 배분 기준을 정리하면 다음과 같다.

1) 국가 사무

국가의 존립유지 및 전국적인 통일을 요하는 주요 정책에 관한 사무로서

- ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- ③ 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- ④ 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무
- ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다.

2) 시·도 사무

시·도의 사무는 일반적으로 시·군·자치구의 구역을 초월하는 사무로서 국가와 시·군·자치구의 중간적 단체로서 지도적·보완적 사무를 배분한다.

- ① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- ④ 국가와 시·군 및 자치구 간의 연락·조정 등의 사무
- ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에는 부적당한 사무
- ⑥ 2개 이상 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등이다.

3) 시·군 및 자치구 사무

자치사무 중에서 시·도의 조정 통제가 불필요하고 주민 편의상 현지에서 처리하는 것이 효율적인 사무를 배분한다.

- ① 집행적 사무 : 사무처리가 관할 시·군·구에 미치는 집행사무(지방세징수, 인·허가사무 등)

- ② 주민편의 사무 : 지역 주민에 대한 직접적 봉사사무(민원사무, 청소사무 등)
- ③ 주민복지 사무 : 주민의 후생 복리 증진을 위한 사무(영세민 구호사무, 보건 사무, 아동복지 사무 등)
- ④ 시설관리 사무 : 주민을 위한 각종 시설유지 관리 사무(사회복지시설 운영, 도서관 관리) 등이다.

4) 인구 50만 이상의 시의 사무특례

인구 50만 이상의 시(「지방자치법」 제3조제3항의 규정에 의하여 자치구가 아닌 구를 설치할 수 있는 시)에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있도록 되어 있으며(「지방자치법」 제10조제21항제2호), 같은 법 시행령 제10조제2항 별표3에서 이를 예시하였고, 다만, 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하도록 하고 있다.

5) 자치구 사무의 특례

자치구의 자치권의 범위는 법령으로 시·군과 다르게 정할 수 있도록 되어 있으며(「지방자치법」 제2조제2항), 같은 법 시행령 제9조 및 같은 령 별표 2는 자치구가 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무의 특례를 인정하고 있다.

마. 지방사무처리의 기본원칙

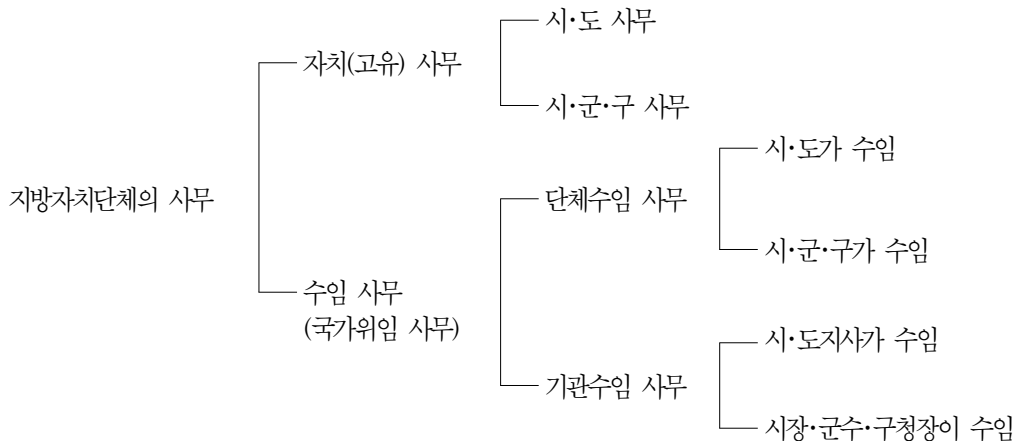
자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다. 지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 한다. 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다(법 제8조). 행정도 서비스산업의 일종이므로 지방행정서비스는 주민에게 만족과 감동을 주어야 한다.

2. 지방자치단체 사무의 종류

지방자치단체의 사무는 그 분류기준에 따라 여러 가지로 나눌 수 있으나 가장 일반적인 분류방법은 「지방자치법」 제9조제1항과 제102조 및 제103조의 법률상 규정에 따라 ① 자치사무 ② 단체위임(수임)사무 ③ 기관위임(수임)사무로 분류하는 것이다.((그림 4) 참조).

「지방자치법」 제9조제1항은 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 규정하고 있는데, 이는 지방자치단체의 사무의 종류 및 범위를 규정한 것으로서 법조문의 “자치사무”란 그 지방자치단체의 고유사무를 뜻하며 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”란 위임사무(단체위임사무)를 뜻한다.

[그림 4] 지방자치단체의 사무의 종류



가. 자치사무

자치사무는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 자치단체의 존립유지 또는 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 사무이며, 지방자치단체의 본래적 사무라는 의미에서 고유사무라고도 한다. 자치사무에 관하여는 그 자치단체가 그 시행여부를 자주적으

로 결정할 수 있음을 원칙으로 하고 있으나 법령에 의하여 사무처리 의무가 부과되는 경우도 있어 자치사무를 임의적 사무(수의적 사무)와 필요적 사무로 개념상 구분하기도 한다. 임의적 사무란 그 자치단체가 그 시행여부를 임의로 결정할 수 있는 자치사무를 말하고, 필요적 사무란 법령에 의하여 그 시행이 자치단체의 사무로 되어 있는 자치사무를 의미한다.

※ 「지방자치법」 제9조에서 규정하고 있는 사무는 자치사무와 단체위임사무를 구분하지 아니하고 포괄해서 규정하고 있음.

나. 단체위임(수임)사무

단체위임사무는 지방자치단체의 본래의 사무가 아니고 각 개별 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무를 말한다. 단체위임사무는 일단 지방자치단체에 위임될 경우 자치사무와 마찬가지로 자치단체의 사무로 취급된다. 다만 법률상 중앙의 통제 범위가 자치사무에 비하여 보다 넓고 경비를 국가가 일부 부담한다는데 차이가 있으나, 현행 지방자치단체가 수행하는 사무 중 단체위임사무는 극소수이다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 단체위임사무의 예

- 시·군의 국세 및 도세징수사무(국세징수법 제8조, 지방세법 제53조)
- 시·도의 하천 보수·유지사무(하천법 제16조)
- 하천점용료 또는 사용료의 징수 사무(하천법 제33조)
- 국도의 유지·보수사무(도로법 제24조제1항, 제56조)
- 국도점용료 징수사무(도로법 제43조)
- 생활보호 사무(생활보호법) 등

다. 기관위임사무

법령의 규정에 의해 국가 또는 상급자치단체로부터 지방자치단체의 장에게 처리를 위임한 사무로서 「지방자치법」 제102조 및 제103조, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제4조에 그 근거를 두고 있다.

기관위임사무는 그 성질상 지방적 이해관계보다 국가적 이해관계가 큰 사무로서 지방자치단체의 집행기관은 국가의 하급기관으로서의 지위에서 그 사무를 처리한다고 할 수 있다.

3. 사무의 종류별 특성

이론상으로나 실제상으로 사무의 한계를 명확하게 정의하기는 곤란하나 법령 표현상으로 이를 구분하여 그 성질과 특성을 살펴보면 다음과 같다(〈표 6〉 참조)¹⁵⁾.

가. 법령상 표현형식에 의한 구분

1) 자치사무

법령상 “지방자치단체는 ○○를 시행한다.”는 규정이 있으면 대부분 자치사무로 본다. 현행 법령상 “시·도지사, 시장·군수·구청장이 이를 시행한다.”는 형식으로 규정된 사무로서 사무의 성질이 그 자치단체에 직접 이해관계가 있는 사무는 자치사무로 본다.

2) 단체위임(수임)사무

법령상 “국가 또는 상급지방자치단체가 지방자치단체에게 위임한다.”는 규정을 두었을 경우, 법령에 “○○부, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 시행한다.”는 규정이 있고, 그 사무가 국가적 이해관계와 아울러 지방적 이해관계가 있는 사무는 단체위임사무로 본다.

※ 여기에서의 시·도지사, 시장·군수·구청장은 집행기관의 장이 아니라 지방자치단체를 대표하는 장으로서의 지위를 지칭한다.

15) 기관위임사무인지 여부에 대해 다툼이 있어 판례에 의해 기관위임사무로 인정된 예로는, ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’에 의한 발전소 주변지역 지원사업, 도시공원법에 의한 도시공원에 관한 조성계획의 결정 및 변경결정, 골재채취법에 의한 골재채취업 등록 및 골재채취 허가사무 등이 있다(대법원1999.9.17. 99추30, 2000.5.30. 99추85, 2004.6.11. 2004추34.).

3) 기관위임(수임) 사무

각종 개별법에 “이 법에 의한 장관의 권한은 시·도지사, 또는 시장·군수·구청장에게 위임하여 처리하게 할 수 있다”는 근거규정을 두고, 시행령에서 사무위임조항을 두어 지방자치단체의 장에게 위임하는 사무를 기관위임사무로 본다.

나. 법령상 경비부담관계에 의한 구분

1) 자치사무

지방자치단체가 그 경비를 전액 부담하거나, 보조금의 성격이 장려적 보조금의 성격을 띠고 있는 사무를 말한다.

2) 단체위임(수임)사무

보조금의 전부 또는 일부를 부담금의 성격으로 지원하는 사무를 말한다.

3) 기관위임(수임)사무

보조금이 법령의 규정에 의한 전액보조로서 의무적인 위탁금 또는 교부금의 성격을 가진 사무를 말한다.

다. 법령상 감독관계에 의한 구분

1) 자치사무

소극적 감독만을 받는 사무로써 법령상 명문규정이 있는 경우에 한해서만 감독권을 행사할 수 있고 감독권행사는 소극적 감독에 국한되어 위법한 경우에 한하여 취소·정지가 허용된다.

2) 단체위임(수임)사무

소극적 감독 및 제한된 범위내의 적극적 감독을 받는 사무를 말한다.

3) 기관위임(수임)사무

소극적 감독과 적극적 감독을 받는 사무로서 위임사무에 대해서는 개별적인 명문의 규정이 없더라도 감독권을 행사할 수 있고 감독권 행사시 위임사무에 대하여 적극적 감독도 인정되어 위법한 경우는 물론 부당한 경우도 취소·정지할 수 있다(법 제167조, 제169조, 제170조).

라. 지방의회의 관여에 의한 구분

1) 자치사무 및 단체위임 사무

지방의회의 의결, 동의, 사무감사, 회계감사 등 지방의회가 관여할 수 있는 사무이다.

2) 기관위임 사무

지방의회가 사무이행에 필요한 경비 부담에 관한 사항 이외에는 원칙적으로 사무처리에 관여할 수 없는 사무를 말하나 예외적으로 법 제41조(행정사무감사 및 조사)등과 같이 관여하는 경우도 있다.

〈표 7〉 지방자치단체의 사무

구 분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	법 제9조제1항 전단, 제2항, 제103조	법 제9조제1항 후단, 제103조	법 제102조, 제104조
사무의 성 질	○ 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 처리하는 사무 ○ 지방자치단체의 존립·유지에 관한 사무 ○ 그 지방자치단체에만 이해관계가 있는 사무	○ 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임된 사무(시·도, 시·군에 위임) ○ 그 지방자치단체와 전국적인 이해관계를 동시에 가지고 있는 사무	○ 법령에 의하여 하급 단체장에게 위임된 사무(시·도지사, 시장·군수에게 위임) ○ 전국적인 이해관계가 있는 사무
경비부담	○ 자치단체 부담 ○ 국가, 상급단체의 보조 가능	○ 자치단체와 위임기관 공동 부담	○ 원칙적으로 전액 국고 부담
지방의회 관 여	○ 관여(의결, 사무감사·조사 가능)	○ 관여(고유사무와 같음)	○ 관여대상이 아님
조례제정	○ 조례제정 가능	○ 조례제정 가능	○ 조례제정 대상이 아님
상급기관 감 독	○ 원칙적으로 감독 불가 ○ 소극적(사후, 합법성) 감독 허용	○ 소극적, 합목적성 감독	○ 소극적, 적극적(사후, 합목적성) 감독허용
사무의 예 시	○ 상하수도 사업, 운동장 설치관리, 지방도 신설관리, 청결·소독·오물처리·미화사업, 공설묘지 및 화장장 설치관리, 공중변소 설치관리, 극장의 설치운영	○ 예방접종(전염병예방법), 국세징수(국세징수법), 생활보호(생활보호법), 보건소의 운영(보건소법), 재해 구호사업	○ 총포수리업 허가, 대통령·국회의원선거사무, 국민투표, 병사사무, 산업 통계, 공유수면매립 면허, 개별지가조사, 천연기념물 관리

관 련 사 례

판례 1

지방자치단체의 장이 국가로부터 국가행정사무를 위임받아 행함에 있어 국가가 손해를 입은 경우 지방자치단체의 손해배상책임 유무

□ 사건경위

- ○○부장관이 관장하는 국가행정사무가 ○○도지사에게 기관위임 되어 그 업무를 집행하던 중 소속직원의 과실로 국가가 손해를 입어 국가가 ○○도를 상대로 그 손해액에 대한 손해배상청구

□ 판결요지

- ○○계획에 관한 사무는 ○○부장관이 관장하는 국가행정사무이며 이러한 사무는 지방자치단체의 장에게 위임하여 행할 수 있고 그와 같은 경우는 이른바 기관위임으로서 지방자치단체의 장은 그 수입사무를 처리함에 있어서는 어디까지나 국가기관의 입장에서 움직이는 것이라고 보아야 할 것이다.
- 따라서 이 사건 사고가 피고의 지휘감독을 받은 소 외 조○○의 과실로 인하여 발생한 것이기는 하나 이는 국가로부터 위임받은 국가행정사무인 ○○ 계획사업을 집행함에 당하여 일어난 것이므로 국가가 위 사고로 인하여 손해를 입었다 하더라도 국가는 국가배상법이 규정하는 [타인]에 속한다 할 수 없다.

(1980. 10. 14. 80다1647 손해배상청구, 행정자치부. 1994)

사례 1

국가로부터 사무를 기관이 위임받은 업무의 설치 및 보존의 하자로 인한 손해 배상책임의 주체

□ 판결요지

자동차운전면허시험 관리업무는 국가행정사무이고 지방자치단체의 장인 ○○시장은 국가로부터 그 관리업무를 기관위임 받아 국가행정기관의 지위에서 그 업무를 집행하므로, 국가는 면허시험장의 설치 및 보존의 하자로 인한 손해배상책임을 부담한다.

(1991. 12. 24. 91다 34097 손해배상, 행정자치부. 1994)

사례 2

국가위임사무처리과정의 손해배상책임주체는 지방자치단체

□ 사건경위

원고가 운송사업을 하면서 직영제로 운영하였음에도 불구하고 지입제로 운송회사를 운영했다는 이유로 감차처분을 함으로써 재산상 발생한 손해 배상을 해줄 것을 피고(천안시)에게 청구하자 원심은 피고의 행정처분은 국가기관의 지위에서 행한 처분이므로 손해배상책임은 국가에게 있다고 하여 청구를 배척하였다. 왜냐하면 자동차운수사업법에 의한 자동차운송사업의 면

허 및 그 취소는 교통부장관이 관장하는 국가행정사무로서 원고에 대하여 내려진 감차처분이나 당시 소외인들에 대한 개별운송사업면허 처분은 교통부장관으로부터 도지사가 위임받는 사무를 천안시장이 재위임 받아 국가행정기관의 지위에서 한 것이므로 그 처분이 위법, 부당하여 불법행위를 구성한다하더라도 원고는 그 처분기관이 소속하고 있는 국가에 대하여 이로 인한 손해배상을 구할 수 있을지언정 이 사건 업무와 관련이 없는 지방자치단체에 불과한 피고시에 대하여는 그 배상을 구할 수 없다고 청구를 배척한 것에 대하여 원고는 상고한 것이다.

□ 판결요지

국가배상법 제6조제1항에는 같은 법 제2조, 제3조에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 손해를 배상할 책임이 있는 경우에 공무원의 선임, 감독을 하는 자와 공무원의 봉급, 급여 기타의 비용을 부담하는 자가 동일하지 아니한 경우에는 그 비용을 부담하는 자도 손해를 배상할 의무가 있다고 규정하고 있고, 위 제6조제1항 소정의 ‘공무원 봉급, 급여 기타의 비용’이란 공무원의 인건비만을 가리키는 것이 아니라 그 사무에 필요한 일체의 경비를 의미한다고 할 것이고, 궁극적 부담자가 아니라도 그러한 경비를 부담하는 자에게 포함할 것인바, 이 사건 감차처분 및 개별운송사업면허처분이 있었던 당시에 시행되던 구「지방자치법」(1988. 4. 6. 법률 제4004호 이전의 법) 제131조에서는 지방자치단체는 그 자치사업 수행에 필요한 경비와 위임된 사무로서 부담된 경비를 지출할 의무를 진다. 단, 국가행정사무 및 자치단체사무를 위임할 때에는 반드시 그 경비는 이를 위임한 국가 또는 자치단체에서 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 지방자치단체장이 기관 위임된 국가행정사무를 처리하는 경우에 소요되는 경비의 실질적, 궁극적 부담자는 국가라고 하더라도 그 지방자치단체는 국가로부터 내부적으로 교부된 금원으로 그 사무에 필요한 경비를 대외적으로 지출하는 자이므로, 이러한 경우 지방자치단체는 국가배상법 제6조 제1항 소정의 비용부담자로서 공무원의 불법 행위로 인한 위법에 의한 손해를 배상할 책임이 있다고 할 것임. (대법원 94다38137, 1994. 12. 9 판결)

4. 사무유형 구분의 의의

지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하는 것은 「주민자치」와 「단체자치」에 대한 개념 구분이 서구의 자치법 사상에서 발생되었듯이 이 자치사무라는 개념도 국가 이전의 사회로부터 전래된 사무라는 지방분권 사상에 기초하고 있어, 오늘날의 현대 민주정치 이론과 부합하지 않을 뿐 아니라 실체에 있어서도 자치사무와 위임사무를 명확히 구분하기는 매우 어려운 실정이다.

이와 같이 자치사무와 위임사무는 그 구분이 모호할 뿐 아니라 지방자치단체가 처리하고 있는 국가사무의 비중이 높아 사무구분의 실익은 적다고 하겠으나, 현행 「지방자치법」 제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도·지원), 같은 법 제167조(국가위임사무, 시·도사무 처리에 대한 지도감독), 같은 법 제170조(국가위임사무에 대한 단체장의

직무이행명령)의 규정에서 볼 수 있는 바와 같이 위임사무는 자치사무와 다르게 국가 또는 시·도의 지도·감독의 범위에 차이가 있을 뿐만 아니라, 행정사무 감사 및 조사대상에 있어 지방의회는 기관위임사무에 대해 원칙적으로 행정사무감사나 조사를 실시할 수 없기 때문(법 제41조제3항)에 현실적으로 사무구분이 필요하다고 하겠다. 또한 위임사무는 위임기관에서 원칙적으로 경비보전을 하여야 하는 등 경비부담의 주체를 명확히 한다는 측면에서도 그 구별의 의의가 있다고 하겠다.

토론 주제

1. 지방자치단체 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하는 실익은 무엇인가?
2. 지방자치단체의 사무처리능력의 향상을 위한 제도적 장치는 무엇인가?
3. 행정계층간 사무 재배분의 필요성과 방향, 방법을 논의해 보자.



IV. 지방자치단체의 기관

IV. 지방자치단체의 기관

1. 지방자치단체의 기관구성 형태

가. 기관구성의 의의

지방자치단체는 국가와 마찬가지로 그 존립목적이 되는 공공사무를 처리하기 위하여, 일정한 기관을 필요로 하고 있다. 기관을 구성하는 방법이나 형태는 각국의 자치전통과 여건에 따라 각양각색으로 발전되고 있으나 대체적으로 지방자치단체의 기관은 단체의사를 결정하는 의결기관(지방의회)과 결정된 의사를 집행하는 집행기관으로 구성되며 의결기관과 집행기관을 어떻게 설치하느냐에 따라 기관구성 유형은 크게 두 가지로 분류된다. 그 외 절충형과 주민총회형이 있다.

- ┌ 기관통합형 : 의결 기능과 집행 기능을 단일기관에 귀속
- └ 기관분립형 : 양 기능을 각각 다른 기관에 분담·분리

나. 기관 구성의 유형과 각 국의 예

1) 기관통합형

지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 의회에서 모두 담당하는 형태로 국가권력구조에 있어서 의원내각제도와 유사한 제도이며 권력통합주의에 입각해 있다. 기관통합형제도에서의 의회는 정책결정을 포함한 정책집행기관의 기능을 수행하므로 의회가 지방정부가 된다.

지방의회의 의장은 통상 시장의 지위를 겸하나 이때의 시장은 상징적·의례적 존재로서의 기능을 수행한다.

기관통합형제도는 주민자치적 전통이 강한 영국을 비롯하여 캐나다, 호주, 위원회제를 시행하고 있는 미국의 중소도시 일부에서 채택하고 있다.

기관통합형제도는 ① 권한과 책임이 통합기관인 의회에 집중되어 책임정치를 구현할 수 있고, ② 의회와 집행기관의 대립·마찰의 소지가 없으므로 지방행정의 안정성을 확

보할 수 있으며, ③ 정책결정과 집행의 유기적 관련성을 높일 수 있다는 장점을 갖는다.

그러한 반면 ① 단일기관에 권한이 집중되어 견제와 균형이 결여되어 권력남용의 소지가 크고, ② 행정을 통제하고 조정할 단일집행 책임자가 없어 행정의 전반적 통일성과 종합성을 확보하기 어렵게 된다. 또한 ③ 행정에 대한 전문적 지식과 경험이 없거나 적은 의원 또는 위원이 행정책임자가 되므로, 행정의 전문성이 결여되고 행정이 정치화되기 쉽다는 단점을 가지고 있다.

2) 기관분립형

의사결정기능을 담당하는 의회와 집행기능을 담당하는 집행기관을 분리하는 형태로서 의결기관과 집행기관이 상호 견제와 균형에 의하여 자치행정을 수행하는 수장제 형태이다. 이 형은 집행기관의 선임형태에 따라 미국, 프랑스, 서독, 일본 등에서와 같은 선거형과 미국의 일부, 1982년 전의 프랑스, 인도네시아, 태국에서 볼 수 있는 것과 같은 임명형으로 나눌 수 있다. 또한 주민직선행정은 ‘강시장-의회형’과 ‘약시장-의회형’, 수석행정관형, 일본의 의회-수장형으로 분류될 수 있다.

기관분립형 제도의 장점은 ① 행정의 전문화와 능률화 요구에 부응할 수 있고 ② 상호견제와 균형으로 행정의 전횡과 부패를 방지할 수 있다는 점이다.

단점으로는 ① 의회와 집행기관 간에 대립과 마찰이 자주 발생할 수 있고 ② 행정에 주민의사의 충분한 반영기회가 상대적으로 미흡하다는 점을 들 수 있다.

기관통합형과 기관분립형은 모두 나름의 장·단점을 지닌 제도이다. 그 나라의 역사와 문화, 정치·사회적 여건에 맞는 제도를 선택하는 것이 중요하다 할 것이다.

3) 절충형

절충형은 의결기관과 집행기관을 따로 두로 있으면서도 그들이 대립되지 않게 하는 유형이다.

대체로 절충형은 의회와 수장 이외에 행정위원회 등 집행기능을 실제로 수행하는 기관을 따로 두어 집행기관을 2원화하고 있어 결과적으로 의결기관을 합하면 기관 3원형이 되고 있는 것이 특색이다.

이러한 절충형은 기관통합형과 기관대립형의 중간적 형태로서, 대립과 마찰을 피하

면서 기관 상호간의 협조체계를 유지할 수 있고, 민의를 충실히 반영하면서 공정하고도 신중한 행정을 도모할 수 있는 등 장점을 가지고 있다. 그러나 반면에 기관통합과 대립의 각 장점을 상실하고, 기관 3원제로 인한 행정의 혼란과 지체를 초래하며 책임소재의 불명확성 등의 결점도 가지고 있다.

집행기관을 2분함에 있어 두 기관 모두 독임제로 하는 경우, 두 기관 모두 합의제로 하는 경우, 한쪽은 독임제, 다른 한쪽은 합의제로 하는 경우 등 그 유형이 다양하다.

이러한 절충형은 대체로 북유럽 국가들에서 많이 채용되고 있다.

4) 주민총회형

주민총회형은 직접 민주제의 원리를 현실적으로 적용한 조직유형이다. 즉, 해당 자치단체의 유권자 전원으로 구성되는 주민총회가 해당 자치단체의 최고 기관으로서 자치단체의 기본정책·예산·인사문제 등을 직접 결정하며 집행한다.

미국의 town meeting, 스위스 등에서 그 예를 찾을 수 있다. 특히 스위스는 직접민주제의 전형적인 나라로서 농촌지역 기초자치단체의 9할에 주민 총회가 구성되어 있다.

다. 우리나라의 기관구성 형태

우리나라는 1949년 7월에 제정·공포된 「지방자치법」에 의하여 지방자치단체의 기관 구성에 있어 기관분립형 제도를 채택하여 오늘에 이르고 있다. 즉 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로서 지방의회를 두면서 외부적으로 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통합 관리하는 집행기관으로 단체장을 두고 있다. 지방의회와 단체장은 법령에 의해 각각의 권한을 부여받고 상호견제·균형을 유지하면서도 어느 한쪽이 다른 쪽의 권한을 침해할 수 없는 「권한의 분리와 배분 원칙」에 입각해 있다.

한편, 우리나라는 기관대립형 중에서도 자치단체장의 권한이 강력한 강수장형¹⁶⁾에

16) 우리나라 지방자치단체의 정부조직은 집행기관 우위적 기관대립형의 판단근거로 지방의회는 그 자치단체의 고유사무와 단체위임사무만을 토의의결할 수 있는 데 비하여 자치단체장은 고유사무와 단체위임사무 외에 의회가 관여할 수 없는 기관위임사무를 관장하고 있고, 지방의회의 권한은 열거주의인 반면에 자치단체장의 권한에 있어서는 개괄주의가 채택되어있으며 단체장에게는 국가사무의 기관위임 원칙에 따라 특별법에 의하여 광범한 권한이 부여되고 있으며 지방의회에 대한 재의요구권, 선결처분권이 부여되고 있기 때문이다.

해당한다고 할 수 있다.

2. 지방의회

가. 지방의회의 구성

1) 지방의회제도의 유형

지방의회제도는 각국의 지방자치의 역사와 전통, 정치·사회적 여건에 따라 다양한 형태를 보이고 있으나, 자치단체별 의원정수의 규모에 따라 크게 「대의회제」와 「소의회제」 형태로 분류할 수 있다.

가) 대의회제

대의회제는 지방자치의 본질을 주민의 정치교육의 장으로 인식하는 나라에서 되도록이면 많은 주민이 지방의회에 참여케 하여 각 지역과 직능의 이익을 충분히 대변토록 하는 등 지방의회의 주민대표성을 제고하는데 역점을 두고 있는 제도로서 오랜 지방자치역사를 지니고 있는 영국과 프랑스 등 유럽대륙국가와 일본에서 채택하고 있다. 「대의회제」를 채택하고 있는 이들 나라에서 지방의회의원정수는 자치단체별로 적게는 20여명이상에서 많게는 100여명을 훨씬 상회하고 있으며, 이들 지방의회의원은 현재는 의정활동에 소요되는 최소한의 실비를 보상받는다. 예외적으로 일본만은 대의회제이면서도 유급직을 택하고 있다.

나) 소의회제

소의회제는 지방자치를 경영적 측면에서 주로 인식하는 나라에서 능률성과 전문성을 중시하여 상대적으로 적은 수의 전문적인 의원들로 지방의회를 구성하는 제도로서 미국의 대다수 도시정부와 캐나다 등에서 채택중이다. 이들 국가의 자치단체별 지방의회의원의 정수는 적게는 3명 많아야 20명이내로서 이들은 보수를 지급받는다.

2) 우리나라의 지방의회 제도

우리나라 지방의회의원의 정수는 다수(대의회제)로 하면서 1949년 「지방자치법」 제정 이래 일관되게 명예직 지방의회제도를 채택해 왔다. 그러나 2006년 제5기 지방의회의원부터는 유급제를 실시하여 의정활동비 및 월정수당을 지급하고 있다.

가) 지방의회의원의 정수

지역구 시·도의원은 소선거구제로 자치구·시·군 또는 국회의원 지역선거구마다 2인을 선출(680명)하고 지역구의원 정수의 하한선은 비례대표 의원을 포함하여 19인으로 하며 비례대표(81명)의 경우에는 지역구의원 정수의 100분의 10을 선출하되 그 정수의 하한은 3인이다. 도·농 통합시의 경우에는 통합 후 최초 선거 시에 통합전의 시와 군마다 2인을 선출한다. 한편, 시·도별 자치구·시·군 의회 의원의 총 정수는 2,898명이며, 자치구·시·군 의회의 의원 정수는 그 시·도의 총 정수 범위 내에서 그 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역 대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.

2010년 1월 25일 「공직선거법」 개정일 기준으로 비례대표 및 교육위원을 포함한 시·도의원 정수는 843명, 시·군·자치구 의원 2,888명 등 총 3,731명이었으며 2014년 6.4 지방선거에 의해 광역단체장은 17명, 기초단체장 226명, 교육감 17명, 시·도의원은 789명, 교육의원 5명(제주도), 시·군·구의원은 2,898명으로 선출인원은 총 3,952명이다.

광역지방의회의원 정수가 가장 많은 광역단체는 경기도(124명)이며 다음으로는 서울특별시(106명)이고, 가장 적은 광역자치단체는 의원정수가 22명인 광주, 대전, 울산이다.

한편, 기초지방자치단체의 의원 정수의 하한은 7인이고, 의원정수가 그 관할구역안의 읍·면·동수 보다 많거나 같을 경우에는 면과 동을 통합하지 아니한다(「공직선거법」 제23조). 세종시를 포함한 지방의회 의원 선거구 및 정수는 다음과 같다.

〈표 8〉 지방의회의 의원 선거구 및 정수

(2013년 12월)

구 분	기초의원	광역의회			교육위원	광역의회
	의원정수	의원정수①			②	의원총수(①+②)
		계	지역(선거구)	비례	계	총계
서울	419	106	96	10	8	114
부산	182	47	42	5	6	53
대구	116	29	26	3	5	34
인천	112	33	30	3	5	38
광주	68	22	19	3	4	26
대전	63	22	19	3	4	26
울산	50	22	19	3	4	26
세종	-	15	13	2	-	15
경기	417	124	112	12	7	131
강원	169	42	38	4	5	47
충북	130	31	28	3	4	35
충남	167	37	34	3	5	42
전북	197	38	34	4	5	43
전남	243	57	51	6	5	62
경북	284	58	52	6	5	63
경남	259	54	49	5	5	59
제주	0	36	29	7	5	41
계	2,876	773	691	82	82	855

자료 : 안전행정통계연보(2013)

(나) 의원의 의정활동 수당

지방의회 의원의 의정활동 수행에 필요한 다음 각 호의 비용을 지급한다(같은 법 제 33조).

1. 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조 활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 여비
3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당

나. 지방의회의 지위

(1) 주민대표기관으로서의 지위

지방의회는 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 뽑힌 의원으로 구성되므로(법 제31조) 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 이 지위에서 의회는 의원의 소개로 주민의 청원을 처리하는 등 여러 가지 권한을 행사하고 있다.

(2) 의결기관으로서의 지위

지방의회는 자기의 사무 즉 지방행정사무를 독자적으로 결정할 수 있는 권리와 법령의 범위 안에서 자치단체의 의사를 스스로 결정하는 최고 의사결정 기관으로서의 지위를 갖는다. 의회의 의결권의 범위는 「지방자치법」 제39조제1항에서 예시적으로 열거하고 있으나, 「지방자치법」을 포함한 개별법령 또는 조례에서 정하는 사항에 대하여 의결권을 행사할 수 있다(법 제39조 ②).

(3) 입법기관으로서의 지위¹⁷⁾

지방의회는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 발의하고 의결할 수 있는 권능을 가진다. 여기서 지방자치단체의 조례제정권은 소위 고유사무와 단체위임사무를 처리하는데 필요한 범위에 국한한다는 것이 일반적인 견해이다. 조례는 법률에 위반할 수 없으며 법률에 위반되는 조례는 무효이나 실제 현장에서는 조례가 법률에 위반되는지 명확하지 않은 경우가 많다. 최근에는 조례의 법령위반 여부를 엄격하게 형식적으로 적용하는 것보다 각 지방의 실정에 맞는 조례제정을 허용하는 취지로 해석되면 조례제정이 가능하도록 하고 있다. 다만 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(헌법 제117조, 법 제22조).

17) 특히 입법기관의 지위로서 조례를 발의하고 의결한 것 중 ‘청주시행정정보공개조례’는 지방자치시대의 개막을 ‘수원시공중화장실설치및관리조례’는 조례의 제정을 통해 우리나라 화장실문화를 선도했으며 또한 ‘신안군천일염 산업육성지원조례’는 지역 특화자원을 정책적으로 어떻게해야 하는 것인지 시사점을 주었다. 한편, ‘귀농·귀촌 정착및지원조례’ ‘경기도 자치법규 입법영향분석조례’ 등 우리나라의 지방자치를 한단계 성숙시키는 계기를 마련하고 있다.

관 련 사 례

사 례

조례제정의 범위

(대법원 1997.4.25. 선고 96추244판결, 대법원 2000.11.24. 선고2000추29판결)

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 아니다.

(4) 비판·감시기관으로서의 지위

지방의회의 민주주의의 기본원리인 자기 지배의 원칙, 자기통제의 원칙에 의해 주민 대표로서 행정의 집행을 통제할 수 있는 지위도 아울러 가지고 있다. 지방의회가 자신의 결정사항이나 그 집행업무가 집행기관에 의해 성실히 수행되고 있는지, 합법적으로 집행하였는지를 감시·감독·비판할 수 있는 권한을 부여하여 집행기관에 대한 통제기관으로서의 지위를 가진다. 지방행정사무에 대한 감사·조사권(법 제41조), 지방자치단체장 등 관계 공무원의 의회나 위원회의 출석요구권이 부여되고 있다(법 제42조).

다. 지방의회의 권한

(1) 총 설

지방의회의 권한을 구분 기준에 따라 다르게 분류할 수 있다. 첫째, 지방의회가 행사하는 권한의 성질과 내용을 기준으로 하면 ① 입법에 관한 권한 ② 일반행정에 관한 권한 ③ 재정에 관한 권한 ④ 지방행정통제에 관한 권한 ⑤ 자율권 등으로 나눌 수 있는바 이것을 실질적 구분이라 한다. 둘째, 권한 행사의 형식을 기준으로 하면 ① 협의의 의결권 ② 동의권 ③ 승인권 ④ 의견제시권 ⑤ 직접통제권 ⑥ 내부자율권 등으로 나눌 수 있는 바, 앞의 ①②③④⑥을 광의의 의결권이라고 한다. 여기서는 편의상

먼저 광의의 의결권을 열거하고, 이들 중에서 성질상 동의권, 승인권에 해당하는 것들을 재분류하고, 의견제시권, 집행기관에 대한 감시·통제권으로 나누어 살펴본다. 이를 형식적 분류라고 한다. 여기서는 편의상 형식적 분류 방법에 따라 편별하여 정리하고자 한다.

(2) 광의의 의결권

지방의회의 의결권은 「지방자치법」 제39조와 개별 조문에서 규정하고 있다.

(가) 의회의 예시적 의결사항(법 제39조제1항)

- 1) 조례의 제정 및 개폐(법 제22조)
- 2) 예산의 심의·확정(법 제127조)
- 3) 결산의 승인(법 제134조)
- 4) 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수(법 제139조)
- 5) 기금의 설치·운용(법 제142조)
- 6) 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분(법 제143조)
- 7) 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분(법 제144조)
- 8) 법령이나 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무 부담이나 권리의 포기(법 제124조)
- 9) 청원의 수리와 처리(법 제73조)
- 10) 외국지방자치단체와의 교류 협력에 관한 사항
- 11) 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

(나) 「지방자치법」상 필수적 의결사항

- 1) 사무소의 소재지 변경/신설(법 제6조)
- 2) 행정사무조사권의 발동(법 제41조)
- 3) 채무이행지체행위(법 제124조제4항)
- 4) 채무면제 및 효력 변경(법 제124조제5항)

- 5) 계속비(법 제128조)
- 6) 행정협의회 설립규약(법 제152조제2항)
- 7) 지방자치단체조합의 설립규약(법 제159조제1항)

(다) 조례로 정하는 의결사항

지방자치단체는 법령이 정하는 사항 외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다. 의결권 행사의 결과로 비로소 범위가 정해지는 것이므로 조례가 정하는 바 의결사항은 조례제정 범위로 한정된다(법 제39 ②항). 따라서 법령상 지방자치단체장의 권한으로 정해진 사항은 조례로써 의회의 의결권을 행사할 수 없음은 당연하다.

(라) 재의요구에 대한 재의결권(법 제26조, 제107조, 제172조)

지방의회는 의결권을 행사함에 있어서 법령에 위반하거나 공익을 해한다고 인정되는 경우에는 자치단체장이 의회에 대하여 재의를 요구할 수 있다(구체적인 내용은 의회와 집행기관간의 관계 참조).

(마) 자율권·선거권

지방의회는 의회 운영에 대하여 집행기관 등으로부터 아무런 관여나 간섭을 받지 않고 스스로를 규율하는 권한을 지닌다. 자율권에는 회의규칙의 제정, 의회의 개회와 폐회 및 회기의 결정, 질서의 유지, 징계, 의원의 자격심사 등이 있다.

아울러 지방의회는 법령이나 조례에 의한 선거권을 지닌다. 지방의회가 행하는 선거는 의장·부의장의 선거, 임시의장의 선거, 상임위원장의 선거, 지방자치단체조합회의 위원의 선거 등이 있다.

관 련 사 례

사 례	완주군의회회의규칙(92.9.29) (대법원 1993. 2. 26 선고 92추 109판결(무효))
☐ 규칙내용 ○ 방청인은 지역 발전이나 주민복지 증진에 관한 사항에 대하여 출신 지역 의원의 소개를 받아 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여 발언을 할 수 있도록 하고 다만, 상정된 안건에 대한 가부에 영향을 줄 수 있는 발언은 할 수 없음 ☐ 판결요지 ○ 방청인이 지역 발전이나 주민복지 증진에 관한 사항에 대하여 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여 발언을 할 수 있도록 규정 ⇒ 방청인의 발언내용에 관하여 막연히 지역 발전이나 주민복지 증진에 관한 사항이라고만 규정하고 있을 뿐, 심의안건과의 관련 여부에 대하여 아무런 제한을 두지 아니한 채 그 발언 내용의 적부를 전적으로 의장의 판단에 맡기고 있으므로 이는 대표제 원리에 위반하여 위법무효	

(3) 동의적 성격의 의결권

지방의회의 동의권은 지방자치단체장의 집행업무에 대하여 의회가 사전에 의결로써 뒷받침 해줌으로써 효력을 발생시키는 권한을 말한다. 여기에 열거하는 사항은 지방자치관계법에서 동의라는 용어를 직접 사용한 경우와, 의결 또는 승인이라는 용어를 사용하고 있지만 성질상 동의를 의미할 경우를 포함하고 있다.

(가) 지방채 발행

지방자치단체장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다(법 제124조제1항).

(나) 채무부담원인행위 등

지방자치단체장이 세입·세출예산외의 부담이 될 채무 부담의 원인이 되는 행위를 하고자 할 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다(법 제124조 ②). 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 얻어 보증 채무부담행위를 할 수 있다(법 제124조제3항).

(다) 사용료 부담면제

국가가 사용하는 지방자치단체의 재산 또는 공공시설에 관한 국가의 사용료 부담 면제 동의를 할 수 있다(공유재산 및 물품관리법 제42조).

(라) 기타 의회의 동의를 얻어야 할 사항

- ① 공유재산관리계획
- ② 관내에 다른 지방자치단체가 공공시설을 설치하는 경우
- ③ 시·도가 시행하는 토목·건설사업에 대한 국가의 사용료 부담 면제에 관한 사항
- ④ 각 회계간의 재산이관 시 무상으로 하고자 하는 경우

(4) 승인적 성격의 의결권

지방의회의 승인권은 지방자치단체장의 집행업무에 대하여 의회가 사후에 의결로써 효력을 확정시키는 권한을 말하며, 따라서 승인권도 넓은 의미의 의결권의 일종이다.

(가) 결산의 승인

지방자치단체장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙 서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 검사 의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(법 제143조제1항).

(나) 예비비 지출승인

지방자치단체는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다. 이러한 예비비의 지출은 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(법 제129조).

(다) 자치단체장의 선결 처분에 대한 승인

지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 않은 때(의원의 구속 등의 사유로 제64조

의 규정에 의한 의결정족수에 미달하게 된 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항중 주민의 생명과 재산 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결 처분을 할 수 있다(법 제109조). 이 경우 지방자치단체장의 선결 처분은 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 지방의회에서 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결 처분은 그 때부터 효력을 상실한다.

〈표 8〉 지방의회의 의원 선거구 및 정수

[제7기 : '14. 7~'18. 6]

시·도 Metropolitan/City/ Province	총계 Total		광역의회 UpperLevelLocalCouncil						기초의회 LowerLevelLocalCouncil			
	선거구수 Numberof ElectionDi stricts	의원정수 Number of Local Council Members	광역의회의원 UpperLevelLocalCouncilMembers				교육의원 EducationCouncilMemb ers		선거구수 Numberof ElectionDi stricts	의원정수 Number of Local Council Members		
			선거구수 Numberof ElectionDi stricts	의원의수 Number of Local Council Members			선거구수 NumberofE lectionDistric ts	의원정수 Numberof Education CouncilMe mbers		선거구수 Number of Local Representa tive	지역 Local Represe ntative	비례 Proportional Representa tive
				소계 SubTotal	지역 Local Representa tive	비례 Proportional Representa tive						
계 Total	1,744	3,692	705	789	705	84	5	5	1,034	2,898	2,519	379
서울 Seoul	255	525	96	106	96	10	—	—	159	419	366	53
부산 Busan	112	229	42	47	42	5	—	—	70	182	158	24
대구 Daegu	71	146	27	30	27	3	—	—	44	116	102	14
인천 Incheon	69	151	31	35	31	4	—	—	38	116	101	15
광주 Gwangju	44	90	19	22	19	3	—	—	25	68	59	9
대전 Daejeon	40	85	19	22	19	3	—	—	21	63	54	9
울산 Ulsan	38	72	19	22	19	3	—	—	19	50	43	7
세종 Sejong	13	15	13	15	13	2	—	—	—	—	—	—
경기 Gyeonggi	271	559	116	128	116	12	—	—	155	431	376	55
강원 Gangwon	91	213	40	44	40	4	—	—	51	169	146	23
충북 Chungbuk	75	162	28	31	28	3	—	—	47	131	114	17
충남 Chungnam	91	209	36	40	36	4	—	—	55	169	144	25
전북 Jeonbuk	105	235	34	38	34	4	—	—	71	197	173	24
전남 Jeonnam	134	301	52	58	52	6	—	—	82	243	211	32
경북 Gyeongbuk	156	344	54	60	54	6	—	—	102	284	247	37
경남 Gyeongnam	145	315	50	55	50	5	—	—	95	260	225	35
제주 Jeju	34	41	29	36	29	7	5	5	—	—	—	—

자료 : 행정자치부통계연보(2015) *선거의회과 주무관 석민영(02-2100-3861)

관 련 사 례

사례 1 단체장의 예산편성에 대한 지방의회의 관여 권한

- 합리적인 예산 편성을 위하여 지방자치단체의 장이 예산을 편성하고자 할 때 일정금액 이상의 사업 예산에 대하여는 충분한 시간을 가지고 심사할 수 있도록 사전에 의회와 협의를 거치도록 조례로 규정할 수 있는지 여부를 질의함(○○구의회)
- ⇒ 현행 「지방자치법」 상은 단체장과 지방의회간의 권한의 분리와 배분 원칙에 입각해 있으며 단체장에게는 예산의 편성 제출권을, 지방의회에는 예산의 심의·의결권을 부여하고 있는 바, 예산편성 단계에서 의회와 사전 협의토록 의무화 하는 것은 위법임
(행정자치부, 96. 10)

(5) 의견제시권

지방의회의 의견제시권(또는 의견표명권)은 의회가 주민의 대표기관으로서 주민의 복지와 관련된 사항에 대하여 의사결정권은 없으나 법적 구속력이 없는 의견을 제시할 수 있는 권한을 말한다. 여기에는 법적 근거가 있는 경우와 법적 근거 없이 건의 또는 결의의 형태로 의견을 표명할 수 있으나 전자의 경우에 절차를 결한 의사결정은 무효라 할 것이나 후자의 경우에 그 절차를 결한 의사결정은 유효하다고 보아 양자의 차이가 있다고 할 것이다. 여기서는 전자에 대해서만 관련되는 제도적 장치를 열거한다.

(가) 지방자치단체의 폐치·분합, 구역변경·명칭변경에 관한 의견 제출

지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)의 의견을 들어야 한다(법 제4조). 다만, 「주민투표법」 제8조의 규정에 의하여 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

(나) 청원에 관한 지방자치단체장에 대한 의견 제시

지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다(법 제76조제1항). 지방자치단체의 장은 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 지방의회에 보고하여야

한다(같은 법 같은 조제2항).

(다) 기타 개별법에 의한 의견제시

지방의회는 「지방자치법」이 아닌 개별법령이 정하는 바에 의하여 의사결정자에게 그에 관한 의견을 표명할 수 있다. 그 대표적인 것이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 자치단체장이 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 도시관리계획의 결정이나 승인을 신청하고자 할 때에는 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있다(같은 법 제21조제1항).

또한 「주민투표법」 제8조에 근거를 둔 ‘국가정책에 관한 주민투표’를 중앙행정기관의 장이 지방자치단체의 장에게 실시요구 하는 경우에, 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하고 공표일로부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 하도록 규정하고 있다(「주민투표법」 제8조제2항).

(6) 집행기관에 대한 감시·통제권

(가) 행정사무감사

1) 행정사무감사 제도의 의의

행정사무감사 제도는 집행기관 등이 처리한 행정업무 전반에 대한 포괄적인 확인·감사 제도로서 특정 사안에 관한 구체적 조사·규명 제도인 행정사무조사 제도와 구분된다. 외국의 지방의회에서는 포괄적 행정사무감사 제도는 따로 제도화하지 않고 있고 일본의 경우 사무조사와 서류·계산서의 검열권이 부여되고 있다. 지방행정 사무감사를 위한 구체적인 절차는 「지방자치법」 동 시행령 및 그에 따른 조례로 정하도록 하고 있다(법 제41조제3항).

2) 감사주체와 사무감사 범위

지방의회가 감사를 실시하고자 할 때에는 소관 상임위원회별로 실시하거나 특별위원회를 구성하여 실시하며, 이 경우의 위원회를 감사위원회라 한다(이하 “위원회”라 칭한다)(같은 법 제40조 참조).

지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국

회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 그 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

3) 감사계획서의 본회의 승인

위원회는 계획서를 작성하여 본회의 승인을 얻어야 감사를 실시할 수 있다. 감사계획서에는 ① 감사위원회 편성 ② 감사일정 ③ 감사요령 ④ 기타 조례로 정하는 사항이 포함되어야 한다(같은 시행령 제41조제1항). 의장은 감사계획서가 본회의에서 승인된 때에는 지체 없이 이를 지방자치단체장에게 통보하여야 한다(같은 령 같은 조제3항).

4) 감사대상기관

지방의회가 행정사무감사를 실시할 수 있는 대상기관은 당연 감사 대상 기관과 본회의 의결이 있어야 감사대상기관이 되는 경우로 나눌 수 있다.

가) 당연 감사대상기관

- ① 그 지방자치단체
- ② 그 지방자치단체의 소속행정기관(직속기관 : 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관, 중소기업지도기관 등, 사업소, 출장소, 합의제행정기관) 및 하부행정기관(일반 구, 읍, 면, 동)
- ③ 교육·과학 및 체육에 관한 기관
- ④ 지방자치단체가 설치한 법제146조의 규정에 의한 지방공기업

나) 본회의 의결을 얻어 감사 대상기관으로 지정하는 경우

- ① 법 제104조(지방행정사무는 타 단체나 민간에게 위임위탁을 인정하는 규정)에 의하여 위임 위탁된 사무(지방자치단체에 위임·위탁된 사무를 제외한다)를 처리하는 단체 또는 기관
- ② 지방공기업법 제77조의 3의 규정에 의한 지방공사·공단외의 출자·출연법인중

지방자치단체가 4분의 1이상 출자 또는 출연하는 법인. 다만, 지방자치단체의 출자·출연에 관련된 업무·회계·재산에 한하여 실시한다.

5) 감사시기 및 기간

지방의회는 매년 1회 정례회의 회기 내에 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 14일, 시·군 및 자치구에 있어서는 9일의 각 범위에서 감사를 실시할 수 있다(법 제41조제1항). 여기에는 공휴일을 포함하여 14일 또는 9일을 감사기간으로 하지만, 일요일에는 감사를 실시하지 않는다.

6) 감사위원회의 권능

감사위원회는 감사를 위하여 필요한 때에는 현지 확인을 하거나 서류 제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있다(법 제41조제4항). 증인이 증언에서 허위증언을 한 경우에는 고발할 수 있으며, 증인으로 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때에는 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(법 제41조제5항).

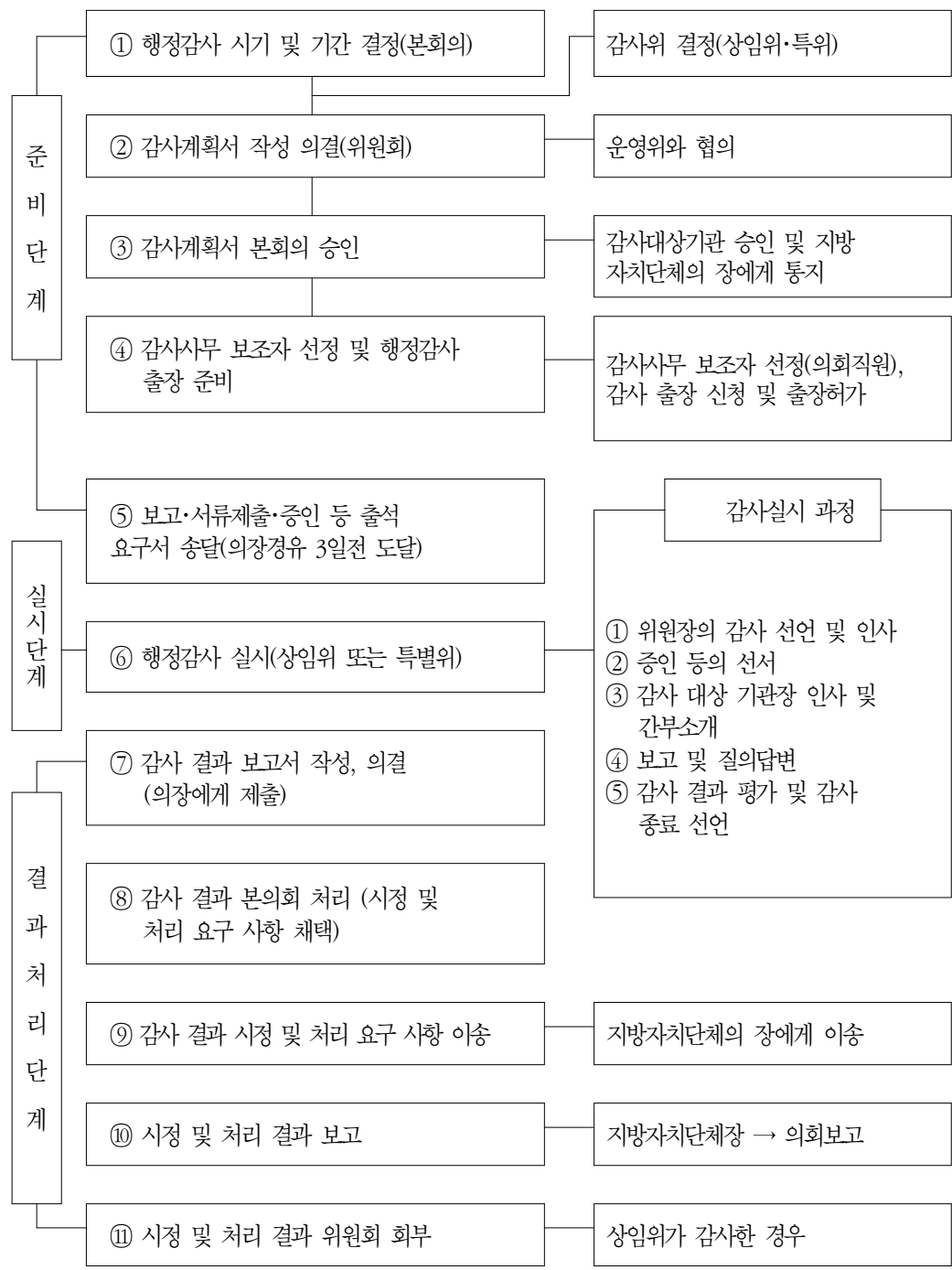
7) 감사위원의 제척과 의무

감사대상사안과 이해 관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 의원은 감사위원의 신분을 가질 수 없다(같은 법시행령 제46조). 이를 위반한 위원은 일반적으로 징계 대상이 된다(각 지방자치단체의 개별조례 참조). 감사활동을 함으로써 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 않도록 주의를 하여야 한다. 또한 위원과 사무보조자는 감사를 통하여 알게 된 기밀을 정당한 사유 없이 누설해서는 아니 된다(같은 법시행령 제47조). 이를 어기면 일반적으로 징계 사유가 된다(같은 조례 참조).

8) 감사결과의 처리

위원회가 감사를 완료한 때에는 그 위원장은 지체 없이 감사보고서를 의장에게 제출하고, 본회의에 보고하여야 하고(같은 법시행령 제50조), 보고된 감사 결과는 본회의 의결로써 이를 처리한다. 이때 그 기관의 시정을 요하는 사항은 시정을 요구하고, 해당 기관에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 사항은 이를 해당기관에 이송하고 해당 기관장은 그 처리를 지체 없이 하고 그 결과를 의회에 보고하여야 한다(같은 법시행령 제19조제3항). (이상 (그림5) 참조).

[그림 5] 행정사무감사 절차



관 련 사 례

사례 1 농지개량조합의 행정사무감사 대상여부

☐ 질의 요지

- 농지개량조합이 시도의회의 행정사무감사 대상에 포함되는지 여부

☐ 회 신

- 지방자치단체 및 그 장에 위임된 국가사무와 시·도의 사무에 대하여는 「지방자치법」 제41조의 규정에 의거 국회와 시·도 의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 해당 지방의회가 감사를 행할 수 있으며, 「지방자치법」 시행령 제42조제1항 제5호에 의거 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 한하여 조례 또는 규칙에 의해 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임·위탁된 사무에 대해 그 지방의회가 감사를 할 수 있도록 된 바,
- 농지개량조합은 농촌근대화촉진법에 의거 농지개량시설의 효과적 유지·관리 및 구획정리와 농사개량사업 등을 수행할 수 있도록 그 권한을 부여받고 있으며, 그 감독은 같은 법 제177조 및 같은 법 시행령 제68조에 의거 농림부장관이 하도록 하고, 같은 법 제183조 및 같은 법 시행령 제71조와 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제35조에 의거 그 감독권의 일부를 시·도지사에게 위임하고 있음.
- 따라서 시·도지사로부터 그 본연의 업무를 위임·위탁받지 않고 있는 농지개량조합은 「지방자치법」 시행령 제42조에 해당하는 지방의회의 행정사무감사 대상이 될 수 없다 할 것임.(행정자치부, 95. 12)

(나) 행정사무조사권

1) 조사권 발의

지방의회는 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의의 의결로 조사할 수 있으며, 조사를 하고자 할 때에는 재적의원 3분의 1이상의 연서로 이유를 명시한 서면으로 발의하여야 한다(법 제41조 ②).

2) 조사권 행사방법 및 결과처리

행정사무 조사권 발동 방법은 행정사무 감사권의 그것과 같다. 다만 감사권 행사와 크게 다른 점은 조사권 발동은 특정 사안에 대하여 수시로 행사 될 수 있는데 반하여 감사는 일반 사안에 대하여 정례회기에 9일~14일 간만 행사된다는 점이다.

(다) 관련서류 제출 요구권

본회의 또는 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 그 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다. 위원회가 서류 제출 요구를 할 때에는 의장을 경유하여야 한다(법 제40조).

(라) 행정사무 처리사항의 보고 및 질의 응답 요구권

지방자치단체장 또는 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 지방자치단체장 또는 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 출석·답변하여야 한다. 이때 특별한 사유가 있는 경우에 지방자치단체장은 관계 공무원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다. 지방의회 또는 그 위원회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원의 범위는 조례로 정하도록 규정하고 있다(법 제42조).

관 련 사 례**사례 1 시·도의회와 시·군에 대한 행정사무조사 가능여부****□ 질의요지**

- ○○도의회가 도내 시·군에 대한 도비 보조사업 추진 실태를 확인하기 위하여 행정사무조사를 실시하고자 하는 바 시·군을 대상으로 행정사무조사가 가능한지 여부

□ 회 신

- 시·도의회는 그 시도의 사무에 대하여 행정사무 감사 또는 조사를 할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 시·도로 부터 시·군이 위임받아 처리하는 사무(지방자치단체에 위임된 사무 제외)에 대하여는 특히 필요하다고 도의회가 의결하는 경우에 한하여 행정사무조사를 할 수 있는 바,
- 시·군에서 추진되는 도비 보조사업 중 도 위임 사무에 해당되는 사업에 대하여는 도의회가 도의회 차원의 구체적인 확인·규명 등이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 그 의결로써 우선 행정사무조사를 실시할 수 있다 할 것임.
- 그러나 도비 보조금지원이 반드시 사무위임 여부 구분에 따라 이루어지는 것이 아니고, 그 사무가 위임사무인지 또는 자치사무인지의 구분이 명확치 않는 경우도 있는 실정을 감안할 때, 도의회의 시·군에 대한 행정사무 조사는 그 필요성과 조사권의 범위, 출석요구 대상 등을 신중히 고려하여 관련 기관 간 상호 협의를 통해 원만히 추진되는 것이 바람직하다고 봄.

라. 소집과 회기

(1) 소집권자

지방의회를 소집할 수 있는 자는 원칙적으로 지방의회의 의장이다. 다만, 총선거 후 최초로 소집되는 임시회는 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장이 지방의회의원 임기 개시일로부터 25일 이내에 소집한다(법 제45조).

(2) 회의 종류 및 절차

지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다(법 제44조). 정례회중 제1차 정례회는 매년 6월에서 7월 중(단, 총선거가 있는 해에는 9월에서 10월)에, 제2차 정례회는 11월에서 12월 중에 집회하여야 한다.

정례회별 처리 안건은 다음과 같다.

- ① 제1차 정례회는 법 제143조의 규정에 의한 결산안의 승인 및 기타 지방의회 부의 안건. 경우에 따라서는 법 제41조제1항에 의한 행정사무감사 실시
- ② 제2차 정례회는 법 제127조의 규정에 의한 예산안의 의결 및 기타 지방의회 부의 안건, 경우에 따라서는 제41조제1항에 의한 행정사무감사 실시

임시회는 지방자치단체의 장이나 재적의원 1/3이상의 요구가 있을 때에는 15일 이내에 지방의회 의장이 소집하여야 한다.

임시회의 소집은 시·도에 있어서는 집회일 7일 전에, 시·군·자치구는 집회일 5일 전에 이를 공고하여야 하는데 긴급을 요하는 경우에는 그러하지 아니한다(법 제45조).

(3) 회기

지방의회의 개회·휴회·폐회와 회기는 지방의회가 의결로 이를 정한다. 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 해당 자치단체의 조례로 정한다(법 제47조).

마. 회의

(1) 의사정족수

지방의회는 재적의원 1/3이상의 출석으로 개의하며, 회의 중 정족수에 달하지 못한 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다(법 제63조).

(2) 의결정족수

의사(議事)는 「지방자치법」에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하며, 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다(법 제64조).

(3) 특별발의 정족수와 의결정족수

〈표 9〉 지방의회의 특별 발의 정족수와 의결정족수

안 건	발의 정족수	의결정족수
일반 안건	재적의원 1/5이상, 10인 이상 연서 (법 제66조)	재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성(법 제64조)
의장·부의장 선거		회의규칙
의장 불신임안	재적의원 1/4 이상(법 제55조)	재적의원 과반수(법 제55조)
조례안의 재의요구	* 자치단체장의 요구	재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성(법 제64조)
행정사무조사 실시	재적의원 1/3 이상 연서	재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수 찬성(법 제64조)
의원의 자격 심사	재적의원 1/4 이상 연서(법 제79조)	자격상실 의결은 재적의원 2/3이상 찬성(법 제80조)
의원의 징계	재적의원 1/5 이상, 의원 10인 이상의 연서로(회의규칙표준안)	제명하려면 재적의원 2/3이상 찬성(법 제88조)
임시회 집회 요구	재적의원 1/3 이상(회의규칙 표준안 제16조) *자치단체장의 요구	소집 요구가 있으면 집회

안 건	발의 정족수	의결정족수
임시회 집회 요구	재적의원 1/3 이상(회의규칙 표준안 제16조) *자치단체장의 요구	소집 요구가 있으면 집회
회의의 비공개	의원 3인 이상(법 제65조)	출석의원 2/3 이상 찬성이나 의장이 독자의결로 결정
휴회 중 회의 재개	재적의원 1/3이상(회의규칙표준안 제16조) * 의장의 필요시, 자치단체장 요구	요구가 있으면 회의 재개
회기 중 위원회 개최 요구	재적의원 1/3이상(법 제61조) * 위원장의 필요시 * 폐회 중에는 본회의 의결, 자치단체장의 요구, 의장의 필요인정, 재적의원 1/3이상 요구	요구가 있으면 개최
위원회 폐기 안건의 본회의 부의	재적의원 1/3이상(법 제69조) * 의장의 요구	요구가 있으면 본회의 부의

바. 의장 또는 의원의 제척

지방의회의 ‘깨끗한’ 활동을 보장하기 위해 「지방자치법」은 제36조의 의원의 의무 이외에 제70조에서 지방의회의 의장 또는 지방의회 의원의 제척을 규정하고 있다. 편파성의 우려가 있는 의장이나 의원을 특정 의안의 결정 과정에서 배제함으로써 의결의 공정성을 담보하기 위한 제도이다.

사. 표결과 결과의 선포

지방의회에서 표결할 때에는 의장이 표결할 안건의 제목을 의장석에서 선포하여야 하고, 의장이 표결을 선포한 때에는 누구든지 그 안건에 관하여 발언할 수 없다.

표결이 끝났을 때에는 의장은 그 결과를 의장석에서 선포하여야 한다(법 제64조의2).

토론 주제

1. 행정사무 감사제도의 효율성을 확보할 수 있는 방안은?
2. 지방의회의 권능행사와 시·도의회와 시·군·구의회 간 역할 분담 측면에서 시·군·구에 대한 시·도议회의 감사제도 및 운영 개선 방안은?
3. 행정사무 감사와 조사에 있어 증인·참고인의 채택 범위와 서류 제출 요구의 한계는?

3. 집행기관

가. 집행기관의 의의

지방자치단체의 집행기관이란 지방자치단체라는 법인의 의사를 자기 이름으로 집행하는 기관을 말한다. 즉, 지방의회에서 결정한 정책·사업·계획 등의 집행을 담당하고 있는 단체장과 그를 보좌하는 행정기구와 소속 행정기관 등을 의미한다.

나. 지방자치단체의 장

(1) 지방자치단체의 장의 이중적 지위

(가) 지방자치단체의 首長으로서의 지위

지방자치단체의 장은 자치사무를 처리하는 「지방자치행정기관」으로서 외부에 대하여 그 자치단체를 대표하는 지위에 있으며, 지방자치단체의 최고 집행기관으로서 그 사무를 통할하는 지위에 있다(법 제101조). 그러나 교육, 학예, 체육 사무에 관하여 의결 기능은 교육위원회가 담당하고 집행 기능은 교육감이 각각 담당한다.

(나) 국가의 보통행정기관으로서의 지위

한편 시·도와 시·군 및 자치구에서 행해지는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 처리되므로(법 제102조), 지방자치단체의 장이 국가(또는 상급 자치단체)의 행정사무(기관위임사무)를 수임·처리하는 한도에서는 국가(또는 상급 자치단체)의 보통행정기관으로서의 지위에 있다.

(2) 지방자치단체의 대표(법 제101조)

지방자치단체의 장은 외부에 대하여 그 자치단체를 대표한다. 여기서 대표란 단체장의 행위가 그 자치단체의 행위로서 법적 효과를 발생하는 것을 의미하며, 지방의회의 주민 대표성이 정치적 의미의 대표로서 자치단체의 내부적인 의사 형성을 위한 것인데 반하여, 지방자치단체의 장의 대표권은 행정 행위나 사법상의 행위를 함에 있어서의 법적 대표를 의미한다.

(3) 지방자치단체의 사무통할(법 제101조)

지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 최고 집행기관으로서 행정 전반의 기본 방향을 설정하고, 그의 일체성과 종합성을 확보하면서 자신의 권한과 책임 하에 사무를 처리한다. 단체장의 권한에 속하는 사무를 처리하기 위하여 부단체장과 행정기구, 소속 행정기관 등을 설치하며 단체장은 이들 기관의 사무 처리에 대하여 지시하고 지휘·감독하는 등 최종적 권한과 책임을 진다.

(4) 지방자치단체장의 권한

(가) 사무의 관리집행권(법 제103조)

지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그에게 위임된 사무를 관리하고 집행할 권한을 지닌다.

지방자치단체장의 사무관리 집행권은 의회의 의결사항에 대하여는 의회의 의결에 따라 이를 집행하여야 할 의무를 포함하고 있으며 그 밖의 일반 사항에 대하여는 의사결정과 그 집행을 모두 포함한다.

(나) 소속 직원에 대한 지휘·감독권(법 제105조)

지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘, 감독하고 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 행사한다.

(다) 소속 행정기관 및 하급 기관에 대한 지휘, 감독권(법 제101조 등)

지방자치단체의 장은 보조기관(부단체장), 소속행정기관, 하급행정기관(구청장·읍면장·동장)을 지휘·감독한다(법 제101조, 제110조).

다만, 시·도지사가 관할 구역에 있는 시·군·자치구에 대하여 「지방자치법」 제92조에 따라 감독권을 행사하는 것은 지방자치단체의 장의 지위에서 나오는 권한이 아니라 국가기관으로서의 시·도지사의 권한에 속한다.

(라) 기관 및 시설의 설치권

지방자치단체는 그 소관사무의 범위 내에서 필요한 때에는 대통령령 또는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다(법 제113조).

또한, 지방자치단체는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있고 원격지주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(법 제114조, 제115조).

(마) 규칙 제정권(법 제23조)

지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 대해 규칙을 제정할 수 있으며 다만, 시·군·자치구의 규칙은 그 지역을 관할하는 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 안 된다.

(바) 지방의회에 대한 견제권한(법 제45조 등)

지방자치단체장은 지방의회와 관계된 다음과 같은 권한을 가진다.

- ① 의회 부의 안건의 공고권(법 제46조)
- ② 의안 발의권(법 제66조)
- ③ 예산안의 편성 및 제출권(법 제127조)
- ④ 조례의 공포권(법 제26조)
- ⑤ 재의 요구권(법 제26조, 제133조, 제134조, 제172조)
- ⑥ 선결처분권(법 제100조)

(5) 자치단체장의 사임·퇴직

지방자치단체의 장이 그 직을 사임하고자 할 때에는 그 지방의회의장에게 미리 사임일을 기재한 서면(이하 “사임통지서”라 한다.)으로 통지하여야 한다. 지방자치단체의 장은 사임통지서에 기재된 사임일에 사임된다. 다만, 사임통지서에 기재된 사임일 까지

지방의회의 의장에게 사임의 통지가 되지 아니한 경우에는 지방의회의 의장에게 사임의 통지가 된 날에 사임된다(법 제98조).

지방자치단체의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 때에는 그 직에서 퇴직된다(법 제99조).

1. 법 제96조가 정하는 지방자치단체장이 겸임할 수 없는 직에 취임한 때
2. 피선거권이 없게 된 때(지방자치단체의 구역 변경이나 폐치·분합을 제외한 다른 사유로 그 지방자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전한 때를 포함한다)
3. 지방자치단체의 폐치·분합에 따라 단체장의 직을 상실한 때

(6) 지방자치단체장의 권한대행

지방자치단체의 장이 궐위 또는 의료법에 의한 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 때에는 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 이 조에서 “부단체장”이라 한다)이 그 권한을 대행한다. 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 그 지방자치단체의 장 선거에 입후보하는 경우에는 후보자 등록을 한 날부터 선거일까지 부단체장이 그 지방자치단체의 장의 권한을 대행한다. 지방자치단체의 장이 출장·휴가 등 일시적 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부단체장이 그 직무를 대리한다.

이 경우에 부지사 또는 부시장이 2인 이상인 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 순에 의하여 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다. 그러나 부단체장이 단체장의 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제 순에 의한 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다(법 제111조).

참 고 사 례

사 례	읍·면장에 대한 군수의 지도 감독권의 범위 (무주군사무의 읍면 위임 조례 중 개정조례 무효판결)
	□ 조례내용(96. 5. 17.) ○ 군수의 권한에 속하는 사무 중 읍·면장 등에게 위임한 사무에 대한 군수의 지휘·감독에 관하여 “부당하다고 인정될 때”를 삭제하여 “그 처분이 위법하다고 인정될 때”에만 이를 취소하거나 중지시킬 수 있도록 규정(제3조) □ 판결내용 ○ 「지방자치법」은 행정의 통일적 수행을 기하기 위하여 군수에게 읍·면장에 대한 일반적 지휘·감독권을 부여함으로써 군수와 읍·면장은 상급 행정관청과 하급 행정관청의 관계에 있어 상명하복의 기관 계층제를 구성하는 것이고, 「지방자치법」이 상급 지방자치행정관청이 하급 지방자치단체의 장의 자치사무 이외의 사무처리에 관한 위법하거나 현저히 부당한 명령·처분에 대하여 취소·정지권을 부여하고 있는 점에 비추어 볼 때 동일한 지방자치단체 내에서 상급 행정관청이 하급 행정관청에 사무를 위임한 경우에도 위임관청으로서의 수임관청에 대한 지휘·감독의 범위는 그 사무처리에 관한 처분의 합법성뿐만 아니라 합목적성의 확보에까지 미친다고 해석된다 할 것이다. 따라서 군수가 하급 행정관청으로서 그의 일반적 지휘·감독을 받는 읍·면장의 위임사무 처리에 관한 위법한 처분에 대하여만 취소·정지권을 부여하고 부당한 처분에 대하여는 이를 배제하는 것은 「지방자치법」에 위배되어 허용되지 않는다고 할 것이다. (대법원 '96. 12. 23. 선고, 96추 114 판결)

다. 보조기관·소속행정기관·하급행정기관

(1) 부단체장

(가) 특별시·광역시·도의 부시장·부지사

특별시와 광역시에 부시장, 도에 부지사를 둔다. 특별시와 광역시의 부시장, 도의 부지사는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하며, 그 직급은 대통령령으로 정하는 바에 의하여 2인(서울은 3인, 인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3인)을 둘 수 있다. 이 경우 1인은 일반직 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 그 지방자치단체의 조례로 정한다(법 제110조).

이에 따라 시·도에는 시·도지사를 보좌하며 그 단체의 사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독하는 행정부시장, 행정부지사와 시·도지사에 대하여 정무적 보좌기능을 수행

하는 정무부시장, 정무부지사를 둔다. 부시장·부지사를 3인을 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다. 시·도의 행정부시장, 부지사를 국가직으로 임명하고 있는 것은 시·도가 상당량의 국가사무를 위임하면서 기초자치단체를 지도·감독하고 있는 점을 고려하여 국가전체의 행정의 통합성과 효율성을 도모하기 위한 것이다. 시·도지사가 사고가 있는 경우에 부시장, 부지사가 그 직무를 대리한다.

정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 시·도의 부시장·부지사 즉 행정부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격 사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명 절차를 종료하여야 한다.

(나) 시·군 및 자치구의 부시장·부군수·부구청장

시의 부시장과 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하며 그 직급은 대통령령으로 정한다. 시의 부시장·부군수·부구청장은 그 지방자치단체의 장을 보좌하며 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독한다.

부시장·부군수·부구청장은 일반직 지방공무원으로서 그 단체장이 임명하나 선출직 지방자치단체장의 최초 임기 중에 대하여는 일반직 국가공무원으로 보하도록 하고 있으며, 임명은 시·도와 같이 그 단체장의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격 사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명 절차를 종료하여야 한다.

(2) 행정기구

지방자치단체의 행정사무를 분장 처리하기 위하여 지방자치단체의 장의 보조·보좌기관으로서 행정기구(국·실·과 등)를 둔다(법 제112조).

시·도 행정기구의 설치에 대통령령이 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하고 시·군·구의 행정기구는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

지방자치단체는 행정기구의 설치·운영에 있어서 그 합리화를 도모하고 다른 지방자치단체와의 균형을 유지하여야 하는 바(법 제112조제3항), 행정기구설치에 있어 합리

화의 원칙은 행정기구를 설치·운영함에 있어서 업무에 상응하도록 하고 중복이나 불필요한 기구의 설치를 지양하여 능률적이고 합리적인 행정이 가능하도록 하기 위한 것이다.

지방자치단체간의 균형의 원칙은 각 지방자치단체의 자율적 조직 편성권을 인정하면서도 최소한의 전국적 통일성을 유지함으로써 국가 전체적인 행정의 효율성을 도모하고 자치단체간 균형 있는 행정서비스 공급이 가능토록 하기 위한 것이다.

현재 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」(대통령령)에서는 시·도별(시·군·구는 인구 규모별)로 설치할 수 있는 실·국·본부 및 과·담당관의 설치상한을 정하는 「총수관리제」를 채택하고 있으며, 지방자치단체간의 균형과 통일성, 중앙 행정조직과의 연계성을 고려하여 「공통필수기구」제를 정하고 있다.

(3) 소속행정기관

(가) 직속기관

지방자치단체는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 조례로 소방기관(예 : 소방서, 소방파출소)·교육훈련기관(예 : 지방공무원교육원)·보건진료기관(예 : 보건소)·시험연구기관(예 : 보건환경연구원, 개발연구원) 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다(법 제113조). 지방자치단체가 조례로 직속기관을 설치하고자 하는 때에는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장이 승인을 얻고자 하는 때에는 시·도지사를 거쳐야 하며, 시·도지사는 직속기관 설치의 타당성에 관한 의견을 제출하여야 한다(법 시행령 제39조의 3).

(나) 사 업 소

지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 자치사무만을 수행하는 경우에는 지방공무원의 정원 범위 안에서 그 지방자치단체의 조례로써 사업소를 설치할 수 있다(법 제114조).

(다) 출 장 소

지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(법 제115조). 현재 도의 출장소 및 시·군·구, 읍·면·동출장소가 있다. 출장소는 특정 분야의 기능을 수행하는 사업소와 달리 종합적인 행정 기능을 수행하고 있으며 실질적으로 행정 계층의 승격에 대비하거나 그에 준하는 역할을 수행한다.

(라) 합의제 행정기관

지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 합의제 행정기관을 설치할 수 있다(법 제116조). 합의제 행정기관으로는 인사위원회와 소청심사위원회, 행정심판위원회 등을 들 수 있다.

아울러 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 필요한 경우에는 조언·권고·건의·심의·조사를 목적으로 하는 자문기관을 조례로 설치할 수 있다. 이 경우 상근 위원이나 사무 직원을 두는 경우에는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(령 제80조).

(4) 하급행정기관

특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다. 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다(법 제3조제3항, 제4항).

자치구가 아닌 구에 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 두며, 이들은 시장·군수 또는 구청장의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다(법 제119조).

(5) 지방공무원

지방자치단체에는 그 자치단체의 경비로서 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은

대통령령으로 정한 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 지방자치단체 정원 관리에 있어서 그 규모의 적정화와 운영의 합리화를 도모하여야 한다. 지방자치단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다.

지방자치단체에 두는 국가공무원은 5급 이상의 경우 그 지방자치단체장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 경우 그 지방자치단체장의 제청으로 소속 장관이 임명한다(국가공무원법상 임용권자 및 임용 절차에 대한 특례). 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)은 표준정원제를 채택하여, 자치단체별 인구, 관할 행정구역 수, 면적, 일반회계 총결산액 등을 변수로 하여 표준정원을 산정한 후 표준 정원을 기준으로 산정한 일정 정원 범위에서는 그 지방자치단체가 자율적으로 정원을 책정할 수 있도록 하고 있다.

그러나 행정조직이 지니고 있는 팽창 속성과 고위직 증설 경향을 억제하기 위하여 정원의 초과 책정과 고위 직급의 신설 시는 행정자치부장관의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

한편 시·도의 경우 기획관리실장을 비롯한 국·과장 직위 중 일부를 법률이 정하는 바에 따라 국가 공무원으로 보하고 있다.

4. 지방의회와 집행기관(단체장)의 관계

가. 지방의회와 집행기관의 기본관계

(1) 권한의 분리와 배분

현행 「지방자치법」은 단체장과 의회를 독립된 기관으로 설치하는 기관대립형 제도를 채택하여 지방의회는 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로서의 지위를 지니고 단체장은 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서의 지위를 지닌다.

따라서 단체장의 권한과 의회의 권한은 엄격하게 분리되어 배분된다.

관 련 사 례

판례 1

광주광역시 서구 동정 자문위원회 조례(91. 12. 31.)

(대법원 1996. 7. 28. 선고 92추 31판결(무효))

□ 조례내용

- 동정자문위원 위·해촉 시 해당지역 구의원과 협의하여 위촉
- 지역구 의원이 부의하는 사항도 동정자문위원회가 자문 심의 하도록 함

□ 판결요지

- ① 동정자치위원회를 구성하는 위원의 위촉과 해촉에 관한 권한을 동장에게 부여하면서 그 위촉과 해촉에 있어서 그 지역 구의원과 협의하도록 규정
 ⇒ 구의회 본회의 또는 위원회의 활동과 관련 없이 구의원 개인에게 하부 집행기관의 사무집행에 관여하도록 함으로써 하부 집행기관의 권능을 제약한 것이므로, 이러한 규정은 법이 정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한 분리 및 배분의 취지에 위반되는 위법한 규정
 ※ 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 활동과 아무런 관련 없이 의원개인의 자격에서 집행기관의 사무집행에 간섭할 권한이 없으며, 이러한 권한은 법이 규정하는 의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한 한계를 침해하는 것
- ② 재의요구 사유가 아닌 동정자문위원회의 명칭을 동정자치위원회로 변경한 것에 대하여 주장
 ⇒ 소송에서의 심판 대상은 원고가 재의 요구 시에 이의사항으로 지적하여 재의결에서 심의의 대상이 된 것에 국한된다고 볼 것이므로, 위 명칭 변경 부분은 당원의 심판 대상이 아님.

판례 2

대구직할시 도시계획위원회 조례(92.7.6.)

(대법원 1993. 2. 9. 선고 92추 93판결(무효))

□ 조례내용

- 시 소속 공무원인 위원은 5인 이내로 함(제4조제3항)
- 위원 위촉 시 미리 시의회의 동의를 얻도록 함(제4항)
- 위원 위촉 임기 만료 시 위촉위원 2인 이상 교체
- 소위원회의 시 소속 공무원인 위원은 1인 이상 과반수 미만으로 함

□ 판결요지

- 위원 위촉시 미리 시의회의 동의를 얻도록 한 것은(제4항)
 ⇒ 도시계획법 제17조, 같은 법 시행령 제58조의2는 위원의 임명·위촉권을 시·도지사에게 부여하면서도 달리 시·도지사의 임명·위촉권 행사에 대한 제약이나 견제를 할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로 시·도지사의 전속적 권한인 위원의 임명, 위촉권의 행사에 미리 의회의 동의를 얻도록 규정한 것은 위법 무효

판례 3

전라북도 행정 불만 처리 조례(93.6.23.)

(대법원 1994. 4. 26. 선고 92추 24판결(무효))

□ 조례내용

- 행정 불만을 도지사나 교육감 등 집행기관이 직무상 처리한 행정행위에 대한 이의로 제기(제2조)
- 위원회조직 : 5명(도지사 2명 위촉, 도지사 3명 위촉)(제9조)
- 위원회는 도민의 행정 불만을 접수, 관계기관에 대한 시정요구 등을 할 수 있도록 함(제11조)
- 집행기관의 책무 : 위원회 직무수행 독립성 존중 및 직무 불간섭(제17조)
- 불만사항처리 : 접수 14일 이내 조사 착수, 위원회에서 집행기관에 시정요구, 30일 이내 처리결과 위원회 보고(제18조)

□ 판결요지

[위 법]

- ① 조례안에 규정된 위원회 위원의 일부를 의회 의장이 위촉하도록 규정
 ⇒ 위 조례 기관들은 독립하여 사무를 수행한다 할지라도 이는 지방자치단체의 사무일부의 집행을 위한 기관으로서 결국은 집행기관에 속하는 기관이고 위원회의 활동은 지방자치단체의 집행사무에 속하는 것이므로 그에 대한 책임은 궁극적으로 집행기관의 장이 지게 되고
 ⇒ 그 위원의 위촉, 해촉에 “지방의회의 동의”를 받도록 한 것은 사후에 소극적으로 개입하는 것으로서 지방의회의 집행기관에 대한 견제권의 범위에 드는 적법한 규정이라고 보아야 될 것이나,
 ⇒ 그 일부를 “지방의회 의장이 위촉”하도록 한 것은 지방의회가 집행기관의 인사권을 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 「지방자치법」이 정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 취지 위반
- ② 도의회 의장에게 위원 일부의 위촉권을 부여(조례 제9조제1항)
 ⇒ 지방의회 의장과 의원개인의 지위 및 권한에 비추어 볼 때 집행기관의 인사권에 의장 개인의 자격으로는 관여할 수 없어 위법
- ③ 교육감 소관의 업무에 대한 행정 불만 처리사무도 도지사나 그 산하의 위원회가 관장하도록 규정
 ⇒ 교육감은 도의 교육, 학예에 관한 사무를 고유적으로 분장하게 하기 위하여 설치한 특별지방행정기관인 집행기관으로서, 관련법에 규정된 교육감의 고유 권한을 침해하는 것으로서 위법

판례 4

청주시 공유재산 관리 조례안(95.4.27)

(대법원 1996. 10. 15 선고 95추 56판결(무효))

□ 조례내용

- 조례안 제61조제1항은 공유재산 및 물품관리법 제16조(현행법)의 규정에 의한 청주시공유재산심의회는 12명의 위원으로 구성하며 위원은 시의원 9명, 관계 공무원 3명으로 하도록 하고 제1항의 관계 공무원은 시장이 임명하고 시의원은 의장의 추천을 받아 시장이 위촉하도록 하는 규정 신설

□ 판결요지

- 위원 중 시의원을 의장의 추천을 받아 시장이 위촉하도록 한 것은(제61조제2항)
 - ⇒ “시의회의장의 추천”은 시의회의 의결이 아닌 의장 개인이 추천한다는 것으로 해석되며
 - ⇒ 지방의회의장은 의회를 대표하는 직무를 가자나 의회를 대표한다 함은 조직적 의전적 의미의 대표이지 지방의회의 의사를 대표할 수 있는 것이 아니므로 집행기관의 인사권에 의장 개인 자격으로는 관여할 권한이 없고
 - ⇒ 공유재산심의회의 활동은 지방자치단체의 집행사무에 속하고 그에 대한 책임은 궁극적으로 집행기관의 장에게 귀속되고 공유재산심의회 위원 중 시의원 9명을 의장이 추천하게 하는 것은 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 특별한 사정이 없는 한 허용될 수 없어 위법

(2) 견제와 균형의 원리

지방의회와 단체장간의 관계는 권력의 남용을 방지하기 위한 「견제와 균형」의 원리가 기본이 되며 지방의회는 행정사무 감사와 조사권 등에 의하여 단체장의 사무집행을 감시 통제하고 단체장은 의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 제동을 가할 수 있다. 또한, 단체장과 의회 간에 대립과 갈등이 야기된 경우 이를 완화시켜 행정이 원만히 수행될 수 있도록 제도적 조정 장치가 마련되고 있다.(예, 재의, 선결처분) (<표 10> 참조)

<표 10> 지방의회와 지방자치단체장의 상호간의 권한관계

지 방 의 회	지 방 자 치 단 체 장
○ 의안발의권(제66조) ○ 의결권(제39조) · 조례의 제정·개폐 · 예산의 심의·확정 · 결산의 승인 · 사용료·수수료·분담금 등의 부과·징수 · 예산외 의무부담 등 ○ 행정사무감사·조사권(제41조) ○ 단체장의 출석·답변 요구권(제42조) ○ 임시회 소집 공고권(제45조)	○ 자치단체의 통할대표권(제101조) ○ 의안발의권(제66조) ○ 사무의 관리 및 집행권(제103조) ○ 조례의 공포권(제26조) ○ 예산안 편성·제출권(제127조) ○ 예산 불성립시 예산집행권(제131조) ○ 단체장 및 공무원의 출석·답변권(제42조)

지 방 의 회	지 방 자 치 단 체 장
○ 청원의 심사와 처리권(제75조) ○ 청원서 이송·처리결과보고 요구권(제77조) ○ 의회사무직원 임명추천권(제91조) ○ 재의 요구된 조례안 등에 대한 재의결·확정권(제26조, 제107조, 제108조) ○ 선결처분의 사후 승인권(제109조) ○ 지방자치단체장의 사임통지 수령권(제98조) ※ 단체장 불신임 의결권(불채택)	○ 임시회 요구권(제45조) ○ 부의안건의 공고권(제46조) ○ 위원회 개최 요구권(제61조) ○ 의회사무직원 임명권(제91조) ○ 조례안 등의 재의 요구권(제26조, 제107조, 제108조) ○ 선결 처분권(제109조) ※ 의회해산권(불채택)

관 련 사 례

판례 1	‘서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례안’ (대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추 11판결) ☐ 조례내용 ○ ‘서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례안’ 제4조제3항 등이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것과 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재 위탁하거나 기간 연장 등 기존 위탁 계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 내용 ☐ 판결요지 ○ 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간 위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간 위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간 위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간 위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행 권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁 사무를 재 위탁하거나 기간 연장 등 기존 위탁 계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간 위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제 기능이 최초의 민간 위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행 권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 나아가 재위탁 등에 관하여 지방의회의 동의를 받을 기한이나 수탁기관의 적정 여부를 판단할 기한의 설정이 다소 부적절하다는 점만으로 지방자치단체장의 집행 권한을 본질적으로 침해한다고 단정할 수도 없다.
------	---

나. 재의 요구권

(1) 재의의 의의

지방자치단체의 장은 그 단체의 사무를 통할하고 관계하는 지방의회가 행한 의결이 부당하거나 위법 또는 집행 불능한 것이라고 판단될 때는 의결의 효력을 정지 거부할 수 있는 권한이 부여되어 있으며 이를 「재의 요구권」이라고 한다.

재의 요구권은 의결의 효력을 영구히 잃게 하는 것이 아니고, 그 효과를 일시정지시키고 그 사이에 의회의 재고를 촉구하는 것을 목적으로 하는 것으로 재의요구 즉, 거부권이 행사된 안건은 다시 한 번 지방의회의 본회의에 부의되며 지방의회는 재의요구 이유를 충분히 검토하여 의회의 의사를 다시 한 번 결정하여야 한다.

(2) 재의에 회부할 수 있는 경우

지방자치단체장이 지방의회에 대하여 재의를 요구할 수 있는 경우는 다음과 같은 6가지의 경우가 있다.

- ① 조례의 제정·개폐 의결에 이의가 있는 경우(법 제26조제3항)
- ② 지방의회의 의결이 월권이거나 위법이라고 인정되는 경우(법 제107조제1항)
- ③ 지방의회의 의결에 예산상 집행 불가능한 경비가 포함되어 있는 경우(법 제108조제1항)
- ④ 법령에 의해 지방자치단체가 의무적으로 부담하여야 하는 경비를 삭감한 경우(법 제108조제2항제1호)
- ⑤ 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비를 삭감한 경우(법 제108조제2항제2호)
- ⑥ 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단되어 행정자치부장관 또는 시·도지사의 재의요구 지시가 있는 경우(법 제172조)

〈표 11〉 지방의회의 조례안 재의요구 현황

구분 기별	계	발의주체		단체장 재의요구				지방의회 재의결과		
		단체장	의원	자체요구		재의요구지시		부결	재의결	폐안 기타
				기초 단체장	광역 단체장	광역 단체장	행정부 장관			
제3기 (1998~2002)	192	77 (40.1%)	115 (59.9%)	68 (35.4%)	5 (2.6%)	99 (51.6%)	20 (10.4%)	114 (59.4%)	52 (27.1%)	26 (13.5%)
제4기 (2002~2006)	144	102 (70.8%)	42 (29.2%)	67 (46.5%)	12 (8.3%)	47 (32.7%)	18 (12.5%)	59 (41.0%)	64 (44.4%)	21 (14.6%)
제5기 (2006~2010)	167	57 (34.1%)	110 (65.9%)	84 (50.3%)	19 (11.4%)	57 (34.1%)	7 (4.2%)	76 (45.5%)	68 (40.7%)	23 (13.8%)

자료출처: 행정자치부지방의회백서(2003, 2007, 2011)

(3) 재의요구의 처리절차

지방자치단체의 장은 지방의회의 의결을 송부 받는 날로부터 20일 이내에 재의요구를 할 수 있으며, 재의요구에는 이유를 붙여야 하되 의결의 일부에 대하여 또는 의결을 수정하여 재의요구 할 수 없다(법 제26조제3항, 령71조 ②).

재의요구는 지방의회가 폐회중인 때에도 할 수 있으며 폐회 중에 재의요구가 있으면 지방자치단체의 장에 의한 임시회의 소집요구가 있는 것으로 본다.

지방의회는 재의요구서가 도착한 이후 10일 이내에 재의에 붙여야 하며 재의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 의결 사항은 확정되고 그렇지 않으면 의안은 폐기된다(법 제107조 ②).

지방자치단체의 장은 재의요구를 한 경우 그 사실 및 재의의 결과를 시·도지사(시·군·자치구의 경우) 또는 행정자치부장관(시·도의 경우)에게 보고 하여야 한다.

지방의회는 재의요구에 대하여 원칙적으로 수정의결을 할 수 없으며 만약 지방의회에서 사소한 자구변경 등을 포함한 어떤 형태로든 수정의결 하였을 경우, 원래의 재의요구 대상인 원안은 자동적으로 폐기되고 새로운 의결로 보아 그에 대하여 재의요구 등이 가능하다.

(4) 재의결의 효과와 대법원 제소

재의결되어 확정된 조례안은 지방자치단체장이 이송을 받은 날로부터 지체 없이 공포하여야 하며 지방자치단체장이 5일 이내에 공포하지 않을 때에는 지방의회 의장이 공포한다(법 제26조제6항).

재의결 결과 당초와 같이 「위법한 상태」가 계속되면, 지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 제소할 수 있으며 주무부장관 또는 시·도지사는 재의요구 지시한 사항이 재의결되어 법령에 위반되는데도 그 지방자치단체장이 대법원에 제소하지 아니하는 때에는 제소를 지시하거나(이 경우 단체장은 7일 이내에 반드시 제소) 직접 제소 할 수 있다. 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관 또는 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관 또는 시·도지사는 의결사항을 이송 받은 날부터 20일이 경과한 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다. 지방의회의 의결 또는 지방의회에 의하여 재의결된 사항이 2 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명한 때에는 행정자치부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.(법 제172조제6항, 제7항 참조).

대법원에 제소된 조례 중 유효로 판결된 조례는 많지는 않으나 ① 충북청주시행정정보공개조례 ② 인천광역시동구학교급식시설지원에관한조례 ③ 광주광역시동구저소득주민생계보호지원조례 등이 그 예이다. 한편, 주민에 의하여 제소된 사건 중에서 조례에 대한 유효 판정을 받는 경우는 “산청군제증명수수료징수조례”등이 있고, 헌법재판소의 헌법소원사건에서 합헌 결정을 받은 조례로는 “부천시·강남구 등 담배 자판기 설치금지 조례”등이 있다.

사 례	재의결 확정에 따른 대법원 직접 제소사례
	1. 서울시의회 기본조례 법률위반(재의결 무효 확인소송/ 서울시장 제소) 지방의회 의원의 입법 활동을 지원하기 위해 보좌직원을 두는 것은 지방의원의 신분, 지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 일으키는 것으로 이는 국회의 법률로 규정해야 할 입법사항이라고 판시 2. 서울시 시우회 등 육성 및 지원조례 법률위반(의결무효 확인소송/ 행정자치부장관 제소) 서울시 시우회의정회는 지방재정법에서 기부보조금 대상으로 정한 공공기관이나 지자체 권장사업을 위해 인정되는 경우에 해당하지 않는다면 위법하므로 효력이 없다고 판시

다. 선결처분권

지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 않을 때(의원의 구속 등의 사유로 제64조의 규정의 의한 의결정족수에 미달하게 된 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항중 주민의 생명과 재산 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 선결처분에 대한 지방의회의 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그 때부터 효력을 상실한다(법 제109조).

지금까지 선결처분이 실제 이루어진 사례는 많지 않으나 주민생활과 직결된 사안에 대하여 일부 자치단체에서 선결 처분한 사례가 있었다.

관 련 사 례

사례 1 준용하천 익사자에 대한 손해배상금 지급 선결처분(충남도 연기군)

준용하천 내 하상정비를 위한 골재채취 현장내 국교생 익사 사고와 관련하여 연기군 소재 미호천의 관리청인 연기군이 1994년 7월 32백만 원의 손해배상금을 지급하기로 하여 선결처분하고 동년 9월 추가 정정예산 승인시 의회의 승인을 받음.

사례 2 수해복구사업 지방비부담 선결처분(경북도 군위군)

1991년 8월 23일 태풍 글래디스의 피해에 대한 국·도비예산 보조내시에 대해 군비 부담금 31건 251 백만 원을 부담하기로 선결처분하고 동년 10월 19일 본회의에서 1991년 수해복구사업예산 선결처분승인의 건을 원안 가결함.

사례 3 지방공무원 정원 조례 중 개정 조례안 선결처분(강원도 양양군)

지방자치단체의 장의 직급이 1995년 7월 1일부터 지방정무직으로 조정 승인됨에 따라 「양양군지방공무원정원조례」를 개정하여야 했으나 속초시와 양양군의 통합 반대에 따른 양양군의원(6명)의 집단 사직으로 의회 기능이 마비됨에 따라 선결처분하고 차후에 지방의회에서 승인을 받음.

5. 지방의회와 집행기관 간의 갈등해소 방안

지방의회와 지방자치단체의 집행기관 간에는 갈등이 발생할 가능성이 상당히 많다. 그러한 갈등이 적절한 방식으로 해소 또는 해결되지 못하면, 지방자치단체의 사무 수행에 막대한 지장을 초래할 수 있다.

그러나 현행 「지방자치법」 상으로는 지방의회와 지방자치단체의 집행기관간의 갈등이 극한적 상황에 도달한 경우에 갈등의 해소를 위한 제도적 장치가 결여되어 있다.

양자 간의 극한적인 갈등을 해소하는 방식으로는 사법적 방식과 정치적인 방식이 검토될 수 있다. 사법적인 해결 방식으로는 지방의회와 지방자치단체장 간의 기관소송을 인정하는 것을 들 수 있다. 행정소송법 제46조는 기관소송을 법률이 정한 경우에 법률이 정한 자에 한해서 제기할 수 있도록 하고 있으므로, 개별법에 의해 기관소송 가능성이 별도로 규정되어 있는 경우에만 소의 제기가 허용된다. 현행 「지방자치법」은 기관

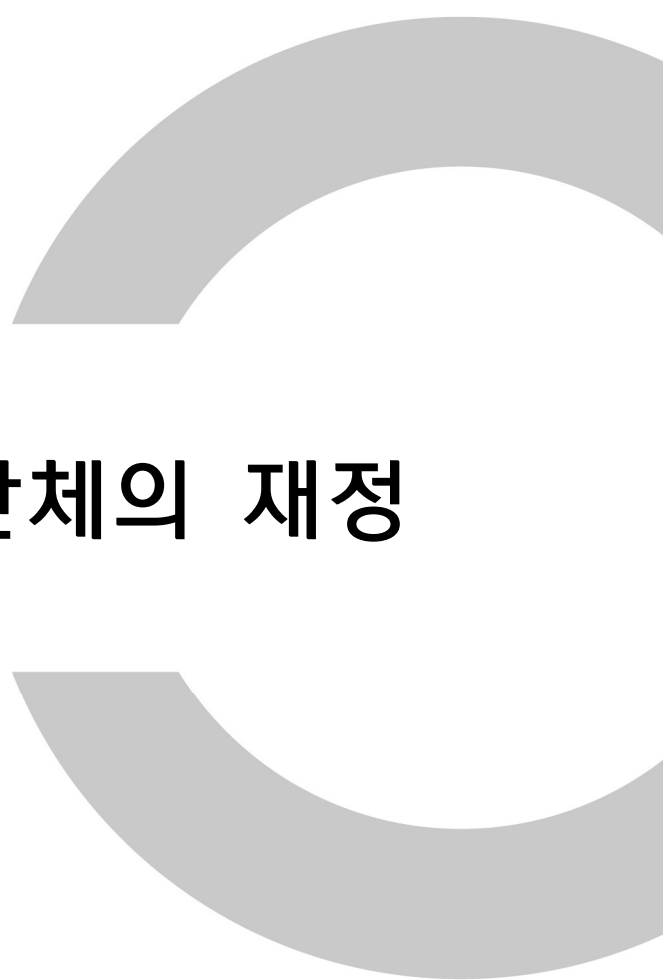
소송에 대해 매우 소극적인 태도를 취하고 있어 「지방자치법」에 기관소송에 대한 규정을 신설하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

다음에 정치적인 수단으로는 지방자치단체장의 의회 해산권과 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임 의결제도를 부활할 필요가 있다. 우리나라에서는 「지방자치법」이 제정된 초기에 광역자치단체와 기초자치단체에 불신임권과 의회 해산제도가 도입되어 1960년까지 지속된 바 있다. 다만 초기 시행당시에 제도의 남발이 있었던 바, 지방의회가 구성된 후 1년 이내에는 의회 해산을 할 수 없도록 하고 지방자치단체장의 경우도 임기 개시 1년 이내에는 불신임할 수 없도록 하여 최소한의 안정성은 확보할 필요가 있을 것이다.

또한 지방자치단체의 장과 지방의회 간의 의견 대립이 극단적인 갈등으로 발전하는 경우 주민이 직접 결정하도록 하는 방식도 고려할 수 있다. 즉, 주민투표를 적극 활용하여 양 기관이 직접 충돌하는 것을 피하고 주권자인 주민이 직접 결정하도록 하는 것이다.

토론 주제

1. 지방자치단체의 행정기구와 정원의 편성·운영상의 문제점과 개선 방안은?
2. 지방의회와 집행기관 사이에 갈등을 조장하는 제도적 미비점은 어떠한 것이 있으며 양기관간의 협력적 관계의 증진 방안은 무엇인가?
3. 현행 지방의회제도의 장·단점은 어떠한 것이며 앞으로의 발전 방안을 위한 선결과제는 무엇인가?



V. 지방자치단체의 재정

V. 지방자치단체의 재정

1. 재정운영의 기본원칙

가. 건전 재정의 운영

지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다. 수지균형의 원칙은 예산과 결산에 공히 적용된다(법 제122조제1항). 한편, 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 지방자치단체에 전가하여서는 아니 된다(같은 조 제2항).

나. 국가시책의 구현

지방자치단체는 국가시책의 구현을 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 소요되는 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다(법 제123조). 이에 관련 법령으로는 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”이 있다.

〈표 12〉 국가재정 대 지방재정

□ 재정규모 Finance Scale

연도 Year	재 정 규 모 (일반회계) FinanceScale(GeneralAccounts)					
	국가재정(A) NationalFinance	신장률(%) RateofGrowth	지방재정(B) LocalFinance	신장률(%) RateofGrowth	비 율(%)	
					국가재정대비 =A/(A+B)	지방재정대비 =B/(A+B)
1995	514,981		366,674		58.4	41.6
2000	926,022	180	576,532	157	61.6	38.4
2003	1,196,755	232	965,039	263	55.4	44.6
2004	1,196,447	100	972,309	265	55.2	44.8
2005	1,364,585	114	997,142	272	57.8	42.2
2006	1,478,668	124	1,090,904	298	57.5	42.5
2007	1,711,721	143	1,182,428	322	59.1	40.9

연도 Year	재 정 규 모 (일반회계) FinanceScale(GeneralAccounts)					
	국가재정(A) NationalFinance	신장률(%) RateofGrowth		지방재정(B) LocalFinance	비 율(%)	
					국가재정대비 =A/(A+B)	지방재정대비 =B/(A+B)
2008	1,815,858	152	1,330,400	363	57.7	42.3
2009	2,049,475	171	1,449,206	395	58.6	41.4
2010	2,052,235	171	1,350,250	368	60.3	39.7
2011	2,148,604	180	1,407,068	384	60.4	39.6
2012	2,237,034	187	1,512,643	413	59.7	40.3
2013	2,295,443	192	1,618,012	441	58.7	41.3
2014	2,472,032	207	1,492,245	407	62.4	37.6
2015	2,585,856	216	1,430,931	390	64.4	35.6

주 : 2013년도까지는결산액, 2014년도는최종예산액, 2015년도는당초예산액, 신장률은1995년기준

Note: Closing amount until 2013, final budget amount in 2014 and initial budget amount in 2015, Rate of growth is based on 1995.

안전행정통계연보(2013)

다. 지방채무 및 채권관리

1) 지방채 발행

지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방채 발행 계획을 수립하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(법 제124조제1항).

2) 채무부담원인행위·보증채무부담행위

지방자치단체의 장이 세입·세출예산외의 부담이 될 채무부담의 원인이 되는 행위를 하고자 할 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 얻어 보증채무부담행위를 할 수 있다(법 제124조제2항, 제3항).

3) 채무의 이행 지체 및 채권에 대한 채무 면제

지방자치단체는 조례 또는 계약에 의하지 아니하고는 그 채무의 이행을 지체할 수 없으며, 법령 또는 조례의 규정에 의하거나 지방의회의 의결을 얻지 아니하고는 채권에 관하여 채무를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없다.(법 제124조제4항, 제5항)

〈표 13〉 연도별 지방자치단체 채무

(단위:억원)(Unit : 100 Million Won)

시·도 Metropolitan City/Province	회계 Accounts	계 Total	일반회계 GeneralAccount	기타특별회계 Other SpecialAccount	공기업특별회계 PublicEnterprise SpecialAccount	기금 LocalPublic Funds
계 Total		280,017	104,675	79,597	95,603	141
서울 Seoul		53,268	7,617	44,107	1,544	—
부산 Busan		28,968	15,676	9,458	3,816	18
대구 Daegu		18,979	11,270	5,927	1,782	—
인천 Incheon		33,265	11,581	12,235	9,448	—
광주 Gwangju		9,246	4,680	—	4,566	—
대전 Daejeon		6,969	2,798	—	4,160	11
울산 Ulsan		5,230	487	—	4,729	14
세종 Sejong		1,220	—	—	1,220	—
경기 Gyeonggi		39,422	15,678	1,647	22,096	—
강원 Gangwon		12,221	7,846	326	4,049	—
충북 Chungbuk		6,561	2,167	267	4,127	—
충남 Chungnam		9,059	2,383	2,472	4,197	7
전북 Jeonbuk		10,081	4,676	534	4,872	—
전남 Jeonnam		11,409	4,012	866	6,483	48

시·도 Metropolitan City/Province	회계 Accounts	계 Total	일반회계 GeneralAccount	기타특별회계 Other SpecialAccount	공기업특별회계 PublicEnterprise SpecialAccount	기금 LocalPublic Funds
경북 Gyeongbuk		13,069	6,463	855	5,751	—
경남 Gyeongnam		14,713	4,402	715	9,557	40
제주 Jeju		6,336	2,940	189	3,206	1

* 시, 군, 구채무포함

* 행정자치부 통계연보 (2015) 재정정책과 주무관 이정우(02-2100-3514)

2. 예산 및 결산

가. 회계연도

지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 끝난다(법 제125조). 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로 충당된다. 세입과 세출의 회계연도 소속구분은 대통령령으로 정한다.

우리의 지방예산제도에서는 “회계연도 독립의 원칙을 채택하고 있기 때문에 개별적 세입·세출은 모두다 특정 회계연도에 귀속시켜야 된다. 이것을 세입·세출의 “회계연도 소속구분”이라고 하며 이는 예산 편성이나 집행에 있어 그 전제조건이 된다.

나. 회계의 구분

지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. 특별회계는 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다(법 제126조).

1) 일반회계

지방자치단체의 예산 가운데서 주민의 공공복리 증진을 위하여 운영되는 회계를 일반회계라고 부른다. 이 회계로 지원되는 사업은 기업성 보다는 공공성이 강조되고 있기 때문에 그 성과를 측정하기 어렵다. 일반적으로 예산이라고 하면 일반회계를 지칭한다.

2) 특별회계

지방자치단체가 특정한 목적을 달성하기 위하여 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하는 예산 제도를 특별회계라고 한다. 지방자치단체의 특별회계의 설치에 관하여 ① 공영기업을 운영할 때 ② 기타 특정 사업을 운영할 때 ③ 특정 자금이나 특정세입·세출로서 일반 세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 조례로 설치할 수 있다.

- ① 공영기업 운영을 위한 특별회계 예시 : 공영개발사업, 주택사업, 구획정리사업, 상·하수도 사업 등

- ② 기타 특정 사업 운영을 위한 특별회계 예시 : 의료급여기금, 지역개발기금, 영세민 생활안정기금, 새마을소득사업, 중소기업육성기금 등
- ③ 특정 세입으로 특정 세출에 충당하는 특별회계 예시 : 주차장 사업, 팔당호관리, 유료도로관리, 사적관리, 하천골재채취, 관광개발 등

다. 예산의 편성 및 의결

지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. 지방자치단체의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 이를 의결하여야 한다. 지방의회는 예산안을 심의함에 있어서 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다. 지방자치단체의 장은 법정기한 내에 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다(법 제127조).

라. 예산 중 특별한 규정이 있는 경우

1) 계 속 비

지방자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 때에는 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 얻어야 한다(법 제128조).

2) 예 비 비

지방자치단체는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다. 이러한 예비비의 지출은 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(법 제129조).

3) 추가경정예산

지방자치단체의 장은 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다(법 제130조).

4) 예산불성립시의 예산집행

지방의회에서 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다(법 제131조).

1. 법령이나 조례에 따라 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법령 또는 조례상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

5) 지방자치단체를 신설하는 때의 예산

지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합쳐 새로운 지방자치단체가 설치된 경우에는 지체 없이 그 지방자치단체의 예산을 편성하여야 한다. 이 경우에 해당 지방자치단체의 장은 예산이 성립될 때까지 필요한 정상적 수입과 지출을 할 수 있다. 수입과 지출은 새로 성립될 예산에 포함시켜야 한다(법 제131조의2)

마. 예산안에 대한 지방의회의 의결권 제한

1) 재정 부담을 수반하는 조례제정 등

지방의회가 새로운 재정 부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다(법 제132조).

2) 예산상 집행 불가능한 의결에 대한 단체장의 재의요구

자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때에는 그 의결 사항에 대하여 재의를 요구할 수 있다(법 제108조제1항). 또한, 지방의회가 법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담할 경비와, 비상 재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비를 삭감하는 의결을 한 때에는 지방자치단체장이 재의를 요구할 수 있다(법 제108조제2항).

바. 예산의 이송·고시 등

지방의회의 의장은 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 이를 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다. 지방의회로부터 예산을 이송 받은 지방자치단체의 장은 지체 없이 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다. 다만, 제108조의 규정에 의한 재의 요구를 할 때에는 그러하지 아니하다(개정 2008.2.29.).

사. 결산

지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙 서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 때에는 이를 5일 이내에 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다. 이상의 과정을 기한별로 정리하면 다음 <표 14>과 같다.(법 제134조제1항 제2항)

〈표 14〉 예산 운영 과정

구 분	일 정	비 고	국가경우
- 예산편성기본지침 시달	7월 31일까지	행정자치부 → 시·도 각 자치단체	기획재정부 → 각 부처시달 전년 3.31까지
- 자치단체예산(안) 편성	9월~11월		전년 5.31까지
* 교부세, 국고보조금, 양여금 등 내시	10월중	행정자치부 및 각 부처	각 부처 → 기획재정부
- 예산안 의회 제출			
· 시·도	11월 11일까지	회계연도 개시 50일전	회계연도 개시 90일전
· 시·군·자치구	11월 21일까지	회계연도 개시 40일전	
- 지방의회 심의·의결			
· 시·도	12월 16일까지	회계연도 개시 15일전	전년 12.27까지 회계연도 개시 30일전까지
· 시·군·자치구	12월 21일까지	회계연도 개시 10일전	
- 의결된 예산 이송	의결 즉시	의회 → 단체장	
- 편성결과 보고 및 고시	접수 즉시	시·도 → 행정자치부 시·군·자치구 → 시·도	

3. 수입 및 지출

가. 지방자치단체의 수입

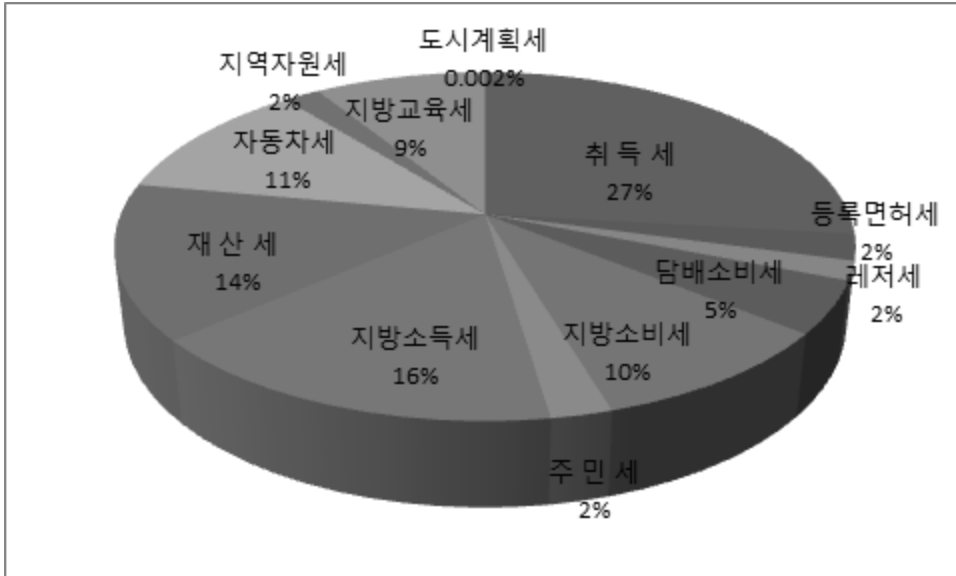
1) 수입의 종류

가) 지방세

지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다. 지방세의 부과 징수에 관하여 지방세법이 있다(법 제135조). 지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 관할 구역 내의 주민, 재산 또는 수익 기타 특정 행위에 대하여 아무런 대가 없이 강제적으로 부과·징수하는 재화이다. 지방세 수입은 지방자치단체가 자주재정권을 근거로 지방세법에 의하여 부과 징수하는 재원으로서 지방수입의 가장 기본적인 재원이다. 따라서 지방세는 과세권의 주체가 지방자치단체라는 점에서 국세와 구별된다.

따라서 지방세에 대하여도 헌법 제59조상 조세법률주의를 채택하고 있다. 지방자치단체가 조례의 규정만으로는 지방세를 과징할 수 없음을 나타내고 있는 것이다. 이와 관련하여 지방세는 법정세와 법정외세로 나눌 수 있다. 전자는 지방세법의 규정이 있는 조세로서 임의세를 제외하고는 과세 요건에 해당하는 한, 반드시 과세해야 할 세금을 말한다. 후자는 지방자치단체의 자주재정권에 의해서 지방자치단체 스스로의 필요성과 의사에 의해 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말하는데 우리나라에서는 채택하고 있지 않다.

참 고 지방세 세목별 세수비중



자료 : 행정자치부 통계연보(2015), 과년도수입 제외

나) 사 용 료

지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다(법 제136조). 사용료(user charge)는 정상적 세외 수입의 하나로써 지방자치단체가 주민의 복지를 증진하기 위하여 설치한 공공시설을 특정 주민이 사용할 때, 그 반대급부로서 조례에 의거 부과·징수하는 공과금이다. 이는 수수료라는 용어와 구별되지만 실제로 엄격하게 구별하여 사용하지는 않는다(법 제137조 참조). 여기서 공공시설이란 함은 지방자치단체가 주민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 주민의 이용에 제공하는 지방자치단체의 설비를 말한다.

사용료는 ① 도로, 하천, 상·하수도, 공유수면, 시장, 도축장, 증기 등의 사용료 ② 운동장, 공연장 등의 입장료와 사용료 ③ 공원, 관광지, 묘지, 복지회관, 시민회관 주차장 등 공공시설 및 재산의 사용료 등이 있다. 다만 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요성이 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다(「지방자치법」 제139조제1항 단서).

다) 수 수 료

지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다. 지방자치단체는 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다(법 제137조제1항, 제2항). 수수료는 지방자치단체의 활동에 의하여 개별적으로 특수한 이익을 누리게 되는 사람으로부터 그 비용의 일부나 전부를 변상하게 하기 위하여 징수하는 공과금의 일종이다. 수수료가 사용료와 다른 점은 전자는 지방자치단체가 특별한 활동에 의해서 이익을 받는 경우에 부과하는데 대하여, 후자는 지방자치단체의 공공시설을 개인이 이용함으로써 이익을 받는 경우 부과하는 점이 다르다. 따라서 수수료는 특수한 이익을 누리게 되는 사람에게 부과해야 한다는 “특수성의 원칙”, 자치단체의 활동이 특정한 개인을 위한 것이어야 한다는 “응익성의 원칙”, 자치단체가 특정인을 위하여 들인 노력의 대가의 일부 또는 전부를 변상하여야 한다는 “비용변상의 원칙”에 입각하여야 한다.

관 련 사 례

사례 1 지방의회가 수정한 예산안의 처리

<질의요지>

지방의회에서 예산을 심사한 결과 원안의 수정이 필요하여 지방의회에서 세출예산안에 대한 증액·삭감·조정 등의 수정한 경우에 지방자치단체의 장은 어떻게 수정예산안으로 작성하여 다시 제출하여야 하는가?

<상담내용>

자치단체장이 지방의회에서 삭감한 세출예산을 수정하는 방법으로는 ① 세출예산에서 삭감한 만큼 세입예산을 삭감하는 방안 ② 세출예산 삭감액 만큼 집행기관에서 이미 편성한 다른 세출예산 항목의 부족분을 증액하거나 새 비목을 설치하는 방안 ③ 세출예산의 삭감액 만큼 예비비를 증액하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 ① 방안은 재정자립도가 낮은 지방자치단체에게는 불리해지는 결과가 초래되므로 채택되기 어렵기 때문에 ② 또는 ③ 방안으로 처리되고 있다.

사례 2 산청군 제 증명 등 수수료 징수 조례에 의한 수수료 부당이득금 반환청구 사건-사건 97다21253-

<조례내용>

- 입찰참가 신청 시 입찰참가 신청 1건당 10,000원을 징수토록 규정
⇒ 입찰은 「지방자치법」 제137조제1항에 의한 특정인을 위한 역무 제공이 아니고 지방자치단체 자신의 행정상 필요에 의한 사무로 수수료의 특정성·유익성·비용변상성이란 특성에 부합하지 않아 위법이므로 원고 우남토건주식회사는 기 징수한 수수료를 부당이득금반환 청구소송을 대법원에 제기함

<판결요지>

- 법 제137조제1항의 취지는 지방자치단체의 사무가 특정인만을 위한 사무인 경우에 한정하여 수수료를 징수할 수 있다는 것이 아니라 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 사무인 동시에 지방자치단체 자신의 사무인 경우에도 수수료를 징수할 수 있다는 취지라 할 것인데, 입찰에 관한 사무는 전체적으로 볼 때 자치단체가 사경제주체로서 계약을 체결함에 있어서 그 계약 상대방을 결정한다고 하는 자치단체 자신의 행정 목적을 위한 사무라고 할 것이지만, 그러한 입찰에 참가하는 신청을 수리하는 사무는 자치단체를 위한 사무인 동시에 입찰참가자를 위한 사무이기도 하므로, 입찰참가 신청에 대하여 수수료를 징수하도록 한 피고(산청군)의 조례는 법률의 위임의 범위 내에서 적법하게 제정된 것이다.

라) 분 담 금

지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다(법 제138조). 분담금이란 지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받을 때 그 비용의 일부를 충당하기 위하여 그 이익을 받는 자로부터 수익의 정도에 따라 징수하는 공과금이다. 이를 부담금이라는 표현도 사용되고 있다. 실정법에서는 분담금을 수익자부담금 또는 특별부담금이라는 용어로 사용되고 있다. 수수료는 일반 사인으로서가 아니고 공공시설의利用者 또는 공물의 사용자의 지위에 있는 자에 대하여 부과되는데 대해서, 분담금은 일반 사인인 지위에서 부과해지는 점이 서로 다르다. 또한 수수료는 현실적으로 이용관계에 들어간 것에 대한 이용의 대가인데 대해서, 분담금은 현재 이용하고 있느냐의 여부에 관계없이 그것을 이용할 예정으로 있는 자에 대하여 부과되는 점이 서로 다르다.

2) 세외 수입의 징수 수단 방법

가) 징수 수단

사용료·수수료 또는 분담금 등을 세외 수입이라고 하는 바 그 징수에 관한 사항은 지방세 징수의 예에 따른다. 사기 기타 부정한 방법으로 사용료·수수료 또는 분담금의 징수를 면한 자에 대하여는 그 징수를 면한 액의 5배 이내의 과태료에, 공공시설을 부정 사용한 자에 대하여는 50만 원 이하의 과태료에 처하는 규정을 조례로 정할 수 있다(법 제139조).

나) 사용료 등의 부과·징수, 이의신청

사용료·수수료 또는 분담금은 공평한 방법으로 부과 또는 징수하여야 한다. 사용료·수수료 또는 분담금의 징수는 지방세 징수의 예에 의한다. 사용료·수수료 또는 분담금의 부과나 징수에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분을 통지받은 날로부터 90일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이의 신청을 할 수 있고, 지방자치단체의 장은 이의 신청을 받은 날부터 60일 이내에 이를 결정하여 알려야 한다. 이 기간 내에 결정의 통지를

받지 못하였거나, 결정에 대해 불복이 있으면 기간 종료일 또는 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 처분청을 당사자로 하여 소를 제기하여야 한다. 이의신청의 방법과 절차 등에 관하여는 지방세법 제73조와 제75조부터 제79조까지의 규정을 준용한다. (법 제140조제2항 내지 제7항).

나. 경비의 지출

지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다(법 제141조).

4. 재산 및 공공시설

가. 재산 및 기금의 설치

지방자치단체는 행정 목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다. 지방자치단체가 자기 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다. 여기서 “재산”이라 함은 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말한다(법 제142조).

여기서 기금은 특정 목적을 위하여 재산을 유지·관리하는 것을 목적으로 설치하는 지방자치단체의 기금을 말한다. 기금에는 재산을 유지하거나 또는 자금을 적립하기 위한 기금과 정액의 자금을 운용하기 위한 기금의 두 종류가 있다. 현재 설치·운용되고 있는 기금을 조성 재원이나 설치 근거에 따라 지방자치단체의 기금과 기타 기금(지방자치단체 조례로 정하지 아니한 기금)으로 구분할 수 있다. 다만, 일반회계 및 특별회계 등과 몇 가지 차이가 있다.

〈표 15〉 지방자치단체 기금

(단위:억원)(Unit : 100 Million Won)

구분 Classification	기금수 No.ofLocalPublicFunds	조성액 Amount
계 Total	2,380	164,272
서울 Seoul	341	54,404
부산 Busan	121	9,152
대구 Daegu	62	3,280
인천 Incheon	86	5,780
광주 Gwangju	54	1,374
대전 Daejeon	61	3,890
울산 Ulsan	46	2,595
세종 Sejong	13	256
경기 Gyeonggi	387	31,973
강원 Gangwon	186	8,555
충북 Chungbuk	127	2,860
충남 Chungnam	161	4,566
전북 Jeonbuk	163	5,389
전남 Jeonnam	177	10,223
경북 Gyeongbuk	196	8,677
경남 Gyeongnam	180	8,601
제주 Jeju	19	2,696

#주 : 2014년도최종계획기준

자료 : 행정안전부 통계연보(2015) *재정정책과사무관김상길(02-2100-3518)

나. 재산의 관리 및 처분

지방자치단체의 재산은 법령 또는 조례에 의하지 아니하고는 이를 교환·양여·대여하거나 출자 또는 지급의 수단으로 사용할 수 없다(법 제143조).

다. 공공시설

지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다. 지방자치단체의 공공시설의 설치 및 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없는 경우에는 조례로 정한다. 지방자치단체의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 얻어 그 지방자치단체의 구역밖에 설치할 수 있다(법 제144조). 「지방자치법」에서의 공공시설은 지방자치단체에 의하여 공익 목적을 위하여 계속적으로 공용되는 인적·물적 시설의 종합체를 말하는 것이다.

5. 보칙

가. 지방재정운영에 관한 법률의 제정

지방자치단체의 재정에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(법 제145조). 이 규정에 따라 제정된 법률이 「지방재정법」이다. 지방재정법은 ①지방재정운영에 관한 일반법이고 ② 「지방자치법」의 보완법인 동시에 구체화한 법이며 ③ 지방자치단체의 회계절차에 관한 법으로서의 성격을 갖고 있다. 「지방재정법」은 총 14장 총98조 부칙으로 구성되어 있다.

나. 지방공기업의 설치·운영

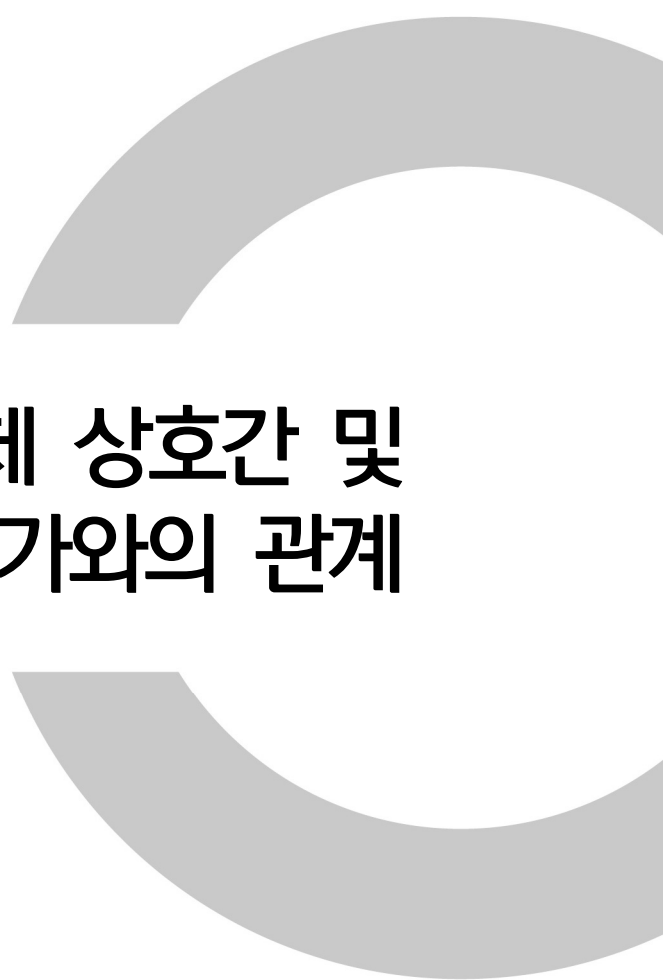
지방자치단체는 주민의 복지 증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다. 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(법 제146조). 지방공기업은 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 지역 주민의 복지를 증진하기 위하여 경영하는 사업 중에서 기업적 성격을 지닌 것을 말한다. 지방공기업은 사업소 형태로 운영하는 직접 운영 방식(예컨대, 상·하수도, 공영개발, 지역개발

기금 등)과 지방공사(예컨대, 지방의료원, 도시개발공사 등)·공단형태(예컨대, 주차·체육시설공단 등)의 간접 경영 방식이 있다.

이에 근거하여 제정된 법률이 「지방공기업법」이다. 지방공기업법의 내용을 보면 제1장 총칙, 제2장 지방 직영기업, 제3장 지방공사, 제4장 지방공단, 제5장 보칙, 제6장 벌칙, 총 83조 부칙으로 구성되어 있다.

토 론 주 제

1. 예산심의·확정과 관련하여 지방의회가 지방자치단체장의 동의를 얻어 확정할 사안은 어떤 것이 있는가?
2. 지방의회가 의결한 예산안에 대하여 자치단체장이 재의를 요구할 수 있는 경우는 어떤 때인가?
3. 지방자치단체의 재정과 관련하여 지방의회의 의결을 얻어야 하는 사안은 어떤 것들이 있는가?



Ⅵ. 지방자치단체 상호간 및 국가와의 관계

Ⅶ. 지방자치단체 상호간 및 국가와의 관계

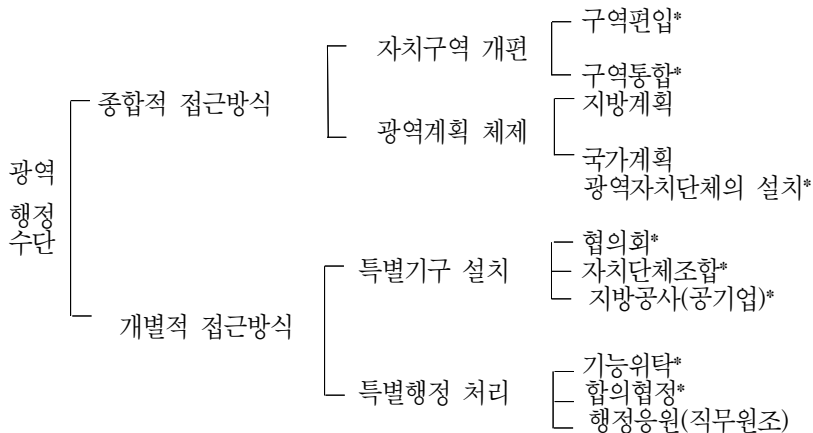
1. 지방자치단체 상호간의 관계

지방자치단체는 독립된 법인격을 가진 단체로서 상호간 대등한 관계를 가지며 독자적으로 업무를 처리하면서 다른 지방자치단체의 업무에 관여할 수 없는 것이 원칙이다.

그러나 오늘날 행정 환경의 변화로 지방자치단체 간 협력에 의한 광역적 사무의 공동 처리 방식의 필요성이 커지고 있는 반면에 현실에 있어서는 본격 지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체 간 분쟁과 갈등이 점차 심각해지는 양상을 보이고 있다.

각 지방자치단체가 설치하는 공공시설에는 규모의 경제를 확보하거나 부족한 재원의 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체 상호간 협력 체제를 구축할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 이러한 필요성에 부응하기 위하여 지방자치단체상호간에 야기되는 문제를 광역 행정 체제로 대응하고 있다. 우리나라 광역행정 체제의 골격은 「지방자치법」에서 정하고 있는 바, 행정협의회와 지방자치단체조합 및 사무의 위임, 위탁에 의한 처리방식이 그것이다. 그러나 그것을 국가의 관여에 의한 광역행정까지를 포함시켜 고찰해 볼 때 아래 그림과 같은 제도가 운용되고 있다.

[그림 6] 우리나라 광역행정 수단



* 표는 「지방자치법」상의 수단임

이하 지방자치단체 상호간의 관계를 상호 협력 관계와 분쟁 조정 관계로 나누어서 살펴보고자 한다.

가. 지방자치단체 상호간의 협력관계

오늘날의 지방행정에 있어서는 지방자치단체 간 협력에 의한 사무처리의 필요성이 증대되고 있다. 즉 주민 생활권의 광역화로 단일의 지방자치단체가 자기 완결적으로 주민에 대한 모든 서비스를 제공한다는 것은 사실상 곤란하며 도시교통시설·환경기초 시설, 상·하수도 등은 시설의 규모나 성격으로 보아 인접 자치단체간의 협력에 의한 공동처리방식의 효율성이 훨씬 크다.

일본을 비롯한 우리보다 지방자치의 역사가 긴 외국의 경우 사무의 공동처리방식이 많이 활용되는 등 지방자치 간 협력제도가 많이 발전되어 있으나 지방자치 실시 초기인 우리나라의 경우 초보적 단계에 머무르고 있다.

이하에서는 행정협의회, 지방자치단체조합 및 사무의 위임위탁처리에 의한 방식을 중심으로 소개하고자 한다.

1) 행정협의회 설치와 운영

가) 행정협의회 구성

지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체의 행정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우에 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. 지방자치단체가 협의회를 구성하고자 할 때에는 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 협의회 구성을 권고할 수 있다(법 제152조).

나) 협의회 조직

협의회는 회장과 위원으로 구성한다. 회장과 위원은 규약이 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다. 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄한다(법 제153조).

다) 협의회의 규약 내용

협의회의 규약에는 ① 협의회의 명칭 ② 협의회를 구성하는 지방자치단체 ③ 협의회가 처리하는 사무 ④ 협의회의 조직과 회장 및 위원의 선임방법 ⑤ 협의회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출 방법 ⑥ 기타 협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다.(법 제154조)

라) 업무추진에 대한 관계 자치단체의 협력

협의회는 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계 지방자치단체의 장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구 할 수 있다(법 제155조).

마) 협의사항의 조정

협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정 요청이 있을 때에는, 시·도간의 협의 사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의 사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정할 수 있다. 다만, 관계 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있다. 행정자치부장관 또는 시·도지사가 협의조정을 하고자 할 때에 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 지방자치단체 중앙분쟁 조정위원회 또는 지방자치단체 지방분쟁 조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다(법 제156조).

바) 협의회의 협의 및 사무처리 내용의 효력

협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에

따라 그 사무를 처리하여야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사가 조정한 사항이 있는 경우에는 지방자치단체 간 분쟁 조정 규정 제148조제3항 내지 제6항의 규정을 준용한다. 협의회가 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계 지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.(법 제157조)

사) 협의회 운영현황

우리나라의 행정협의회는 인접지역 간 도시권행정협의회를 설치하여 운영하고 있다. 2010년을 기준으로 권역별로서 광역행정협의회는 수도권 행정협의회 등 8개 권역(14개 지방자치단체 참여), 기초행정협의회는 경기 중부권행정협의회 등 56개 권역(165개 지방자치단체 참여)에서 운영 중에 있다¹⁸⁾. ‘행정협의회’는 지방자치단체 간 분쟁의 사전 예방과 공동 관심 사안을 해결하는 데 유용한 제도적 장치로 활용되고 있다고 볼 수 있다.

관 련 사 례

사례 1 원전 소재 지자체협의회-고리 1호기 관련 공동건의문 채택

원전 소재 지방자치단체 행정협의회는 2012년 5월 2일 안전성이 수반되지 않을 경우 고리원전 1호기와 월성원전 1호기를 포기한다는 내용의 공동건의문을 채택하였다. 협의회는 또 원전 소재 지자체에 원전 안전 전담기구 설치, 원전 주변 지역 환경방사선감시기 설치, 방사능 누출 대비 비상경부 자동 시스템 구축, 국비에 의한 주민 보호용 방호장비 구입 등을 제안하였다. 협의회는 이밖에 지자체 이름을 사용하는 원전 명칭을 다른 이름으로 바꾸도록 요구하기로 하였다.

사례 2 서울 경기지역 6개 기초 자치단체-국철 수도권 구간 지하화를 위한 공동 협약식

서울 노량진~경기도 군포 당정역 사이의 국철 1호선(경부선)26km구간을 지하화하기 위하여 서울·경기지역 6개 기초자치단체가 공동 대응에 나섰다. 안양시는 2012년 5월 3일 안양시청에서 군포시, 서울 구로·금천·동작·영등포구와 함께 국철 1호선 수도권 구간 지하화를 위한 공동 협약식을 갖는다고 1일 밝혔다. 이들 지자체는 지하화 국책사업 전환을 위한 8억~12억 원 규모의 용역비를 공동 분담할 계획이다. 또한 지하화 추진을 위한 상설 협의제도 만들기로 했다.

18) 처리현황을 보면 2007년 499건 중 344건의 협의 처리(86%), 2008년 247건 중 221건의 협의 처리(89%), 2009년 283건 중 243건의 협의 처리(85%), 2010년 234건 중 206건의 협의처리(88%)를 나타내고 있다.

2) 지방자치단체조합의 설치와 운영

가) 설 립

2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 법인인 지방자치단체조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립할 수 있다. 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(법 제159조). 행정협의회와 지방자치단체조합을 비교하면 특정한 사무의 공동처리를 위한 지방자치단체 상호간의 협력 방식이라는 점에서 행정협의회와 비슷하나, 지방자치단체조합은 독자적인 법인격을 가진다는 점에서 그 성격을 달리한다.

나) 조 직

조합에는 조합회의(의결기관)와 조합장(집행기관) 및 사무직원을 둔다. 조합회의의 위원과 조합장 및 사무직원은 조합규약이 정하는 바에 따라 선임한다. 관계 지방자치단체의 의회의원과 그 지방자치단체의 장은 조합회의의 위원 또는 조합장을 겸할 수 있다(법 제160조).

다) 조합회의와 조합장의 권한

조합회의는 조합의 규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요사무를 심의·의결한다. 조합회의는 조합이 제공하는 역무 등에 대한 사용료, 수수료 또는 분담금을 법령이 인정한(법 제139조제1항) 조례의 범위 안에서 정할 수 있다. 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 총괄한다(법 제161조).

라) 조합의 규약

조합의 규약에는 ① 조합의 명칭 ② 조합을 구성하는 지방자치단체 ③ 사무소의 위치 ④ 조합의 사무 ⑤ 조합회의의 조직 및 위원의 선임방법 ⑥ 집행기관의 조직 및 선임방법 ⑦ 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 ⑧ 기타 조합의

구성 및 운영에 관한 사항 등이 포함되어야 한다(법 제162조).

〈표 16〉 조합규약의 내용

조합규약	「지방자치법」
조합의 명칭	제 152조제1호
조합을 구성하는 지방자치단체	제 152조제2호
조합사무소의 위치	제 152조제3호
조합의 사무	제 152조제4호
조합회의에 관한 사항	제 152조제5호
위원 정수, 위원 선임 방법, 위원 임기, 의장 및 부의장의 선출 방법·임기, 조합회의 의결 사항, 의사 및 의결정족수, 조합회의 종류 등	
집행기관에 관한 사항	제 152조제6호
조합장의 선임 방법 및 임기, 조합장의 기능, 사무 직원의 정원 및 임명 방법 등	
예산 편성 및 집행, 결산에 관한 사항	제 152조제7호
조합의 운영 및 사무 처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법	제 152조제7호
기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항	제 152조제8호

마) 조합에 대한 지도·감독

시·도가 구성원인 조합은 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 행정자치부장관은 공익상 필요한 경우에는 조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다(법 제163조).

바) 조합의 규약변경 및 해산

조합의 규약을 변경하거나 해산하고자 할 때에는 규약안을 그 지방의회의 의결을 거쳐 상급기관의 승인을 얻어야 한다. 조합을 해산할 경우에는 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 의한다(법 제164조).

3) 사무의 위탁

가) 사무의 위탁

지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무위탁의 당사자가, 시·도 또는 그 장인 경우에는 행정자치부장관 및 관계 중앙 행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(법 제151조제1항).

나) 사무위탁에 관한 규약의 내용

지방자치단체 또는 그 장이 사무를 위탁하고자 할 때에는 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 다음에 열거하는 내용을 포함하는 규약을 정하여 이를 고시하여야 하며 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다(법 제151조제2항, 제3항).

1. 사무를 위탁하는 지방자치단체 및 사무를 위탁받는 지방자치단체
2. 위탁사무의 내용과 범위
3. 위탁사무의 관리와 처리방법
4. 위탁사무의 관리 및 처리에 소요되는 경비의 부담 및 지출방법
5. 기타 사무위탁에 관하여 필요한 사항

다) 사무위탁규약의 효력

지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁규약을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고, 행정자치부장관 및 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다. 사무가 위탁된 경우, 위탁된 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용된다(법 제151조제4항, 제5항).

라) 사무위탁의 현황

1995년~2010년까지 총 58건이 이루어졌다. 분야별로 상·하수 처리 23건, 쓰레기 처리 14건, 도로 건설 8건 등이며 위탁기관 별로는 시·도간 14건, 광역·기초 간 9건, 기초 간 35건 등이나, 민간위탁과 달리 전반적으로 사무위탁에 따른 권한 축소 또는 재정적 부담 우려 등으로 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

대상사무(5건/2012. 7. 1 세종특별자치시 출범)

연번	위탁 사무명	수탁 기관	관련 부서	비고
1	지방공무원 교육훈련	충청남도	공무원교육원	
2	가축질병, 축산물 위생검사 등		가축위생연구소	
3	경보통제 사무		재난민방위과	
4	소방공무원 교육훈련		충청소방학교	
5	보건환경 연구	충청남도, 충청북도	보건환경연구원	공동수탁

- 수탁기간 : 2012. 7. 1 ~ 사무별 별도 정하는 기간
- 수탁비 : 소관부서에서 비용산정 후 세종특별자치시에 지급 요청
- 협약방법 : 충청남도 ↔ 세종특별자치시 부서간 개별 협약체결
- 관련법령 : 「지방자치법」 제151조(사무의 위탁) 및 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제10조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례)

나. 지방자치단체 간의 분쟁조정

1) 분쟁조정제도의 취지

민선 지방자치 실시이후 지방자치단체의 자율권이 강화되고 주민들의 행정서비스에 대한 요구가 다양화·고도화되면서 해당 지역 주민들의 권익을 지나치게 보호하려는 나머지 지역적으로 이해가 대립되는 사안이 있는 경우 좀처럼 쉽게 해결되지 않는 경향이 나타난다.

사회간접시설이나 산업시설의 확충 또는 각종 환경기초시설의 설치·운영과 관련해

여 나타나고 있는 지역 간의 갈등과 대립 현상이 그것이다.

이 같은 상황에서 지방자치단체 간 분쟁조정제도는 지역 간의 갈등과 대립을 신속·공정하게 조정함으로써 주민 생활과 지방자치 행정에 미치는 손실을 최소화하는데 그 의의가 있다.

2) 분쟁조정권자

지방자치단체 상호간이나 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하여 다툼(이하 “분쟁”이라 한다)이 있는 때에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없는 때에도 직권으로 이를 조정할 수 있다. 직권으로 행정자치부장관 또는 시·도지사가 분쟁을 조정하는 경우에는 그 취지를 미리 당사자에게 통보하여야 한다(법 제148조 제1항, 제2항).

행정자치부장관 또는 시·도지사가 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체장 상호간 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 사무처리에 관련된 “지방자치단체 중앙분쟁 조정위원회” 또는 “지방자치단체 지방분쟁 조정위원회”의 의결에 따라 조정하여야 한다(같은 조 제3항).

행정자치부장관 또는 시·도지사는 분쟁을 조정 결정한 때에는 이를 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정 결정 사항을 이행하여야 한다(같은 조 제4항). 이상의 조정결정 사항 중 예산이 수반되는 사항의 경우에는 관계 지방자치단체는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다. 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다. (같은 조 제5항). 행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 조정결정에 의한 시설의 설치 또는 역무(役務)의 제공으로 이익을 받거나 그 원인을 야기하였다고 인정되는 지방자치단체에 대하여 그 시설비 또는 운영비 등의 전부 또는 일부를 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 부담하게 할 수 있다(같은 조제6항).

3) 분쟁조정위원회의 설치 및 기능

지방자치상호간의 분쟁의 조정과 지방자치단체 상호간의 협의 사항의 조정에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 지방자치단체 중앙분쟁 조정위원회(이하 “중앙분쟁 조정위원회”라 한다)와 시·도에 지방자치단체 지방분쟁 조정위원회(이하 “지방분쟁 조정위원회”라 한다)를 둔다(법 제149조제1항).

우선, 중앙분쟁조정위원회는 다음 사항에 해당하는 분쟁을 심의·의결한다(같은 조②).

- ① 시·도 또는 그 장간의 분쟁
- ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 또는 그 장간의 분쟁
- ③ 시·도와 시·군 및 자치구 또는 그 장간의 분쟁
- ④ 시·도와 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁
- ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁
- ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁

한편, 지방분쟁 조정위원회는 중앙분쟁 조정위원회의 심의의결 사항에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다(법 같은 조제3항).

중앙분쟁 조정위원회 및 지방분쟁 조정위원회(이하 “분쟁조정 위원회”라 한다)는 각각 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다. 중앙분쟁 조정위원회의 위원장 및 위원 중 5인은 다음 각 호에 해당하는 자 중 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하고, 대통령이 정하는 중앙행정기관 소속공무원은 당연직 위원이 된다(법 같은 조제4항 제5항).

- ① 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중이거나 재직한 자
- ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직한 자
- ③ 기타 지방자치사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

지방분쟁조정위원회의 위원장 및 위원 중 5인은 이상의 ①②③각호에 해당하는 자중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉하고, 조례로 정하는 그 지방자치단체 소속공무원은 당연직 위원이 된다.(법 같은 조제6항)

공무원이 아닌 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.(법 같은 조제7항)

분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 위원 7인 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다. 분쟁조정위원회의 위원장은 분쟁의 조정과 관련하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계 공무원, 지방자치단체조합 직원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관 또는 단체에 대하여 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있다. 이 경우 분쟁의 당사자에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(법 제150조 참조).

분쟁조정위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.(법 제150조제3항).

다. 지방자치단체의 장 등의 협의체

지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 ① 시·도지사 ② 시·도의회의 의장 ③ 시장·군수·자치구의 구청장 ④ 시·군·자치구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국적 협의체 ⑤ 이상의 ① ②③④가 모두 참가하는 지방자치단체의 연합체를 설립할 수 있다. 이러한 협의체 또는 연합체를 설립한 때에는 그 협의체 등의 대표자는 이를 지체 없이 행정자치부장관에게 신고하여야 한다. 이들 협의체 등은 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다. 이들 협의체 등의 설립 신고와 운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법 제165조 참조).

관 련 사 례

사 례	서울 지하철7호선 차량기지설치와 관련한 서울시·경기도간 분쟁조정
가. 분쟁개요	○ '90. 7월 의정부시 장암동에 설치기로 한 서울시 지하철7호선 차량기지 건설 계획을 의정부시에서 반대하자 - '93. 2월 교통부 주관 관계기관 회의에서 「의정부시의 토지이용계획에 미치는 장애수준에 상응한 비용」을 서울시가 부담기로 합의한 후, 공사를 착공토록 중재함 ○ 그러나 교통문제연구원의 용역결과 414억 원이 산출되자 - 의정부시에서는 414억 원 전액을 서울시에서 부담할 것을 요구하고 - 서울시는 비용 산출이 잘못된 만큼 부담할 수 없고 맞섬에 따라 분쟁이 장기화 되었고, 이에 경기도에서 행정자치부에 분쟁 조정을 신청함('96. 5. 9)
나. 조정내용	○ 중앙분쟁 조정위원회는 전체회의 3회, 소위원회 2회 등 총 5회에 걸쳐 회의를 개최하여 조정한 바('96. 10. 26.) ○ 서울시에서 의정부시가 추진하는 경전철 사업과 관련한 도봉산역 승환역사 건립에 따른 부지 매입비, 화차 시설을 포함한 역사 시설의 토목·건축 공사비, 운송 SYSTEM설치비, 기타 부대 공사비를 부담토록 함 ○ 중앙분쟁 조정위원회의 조정 결정에 대해 서울시와 경기도는 이를 수용하고 이행 계획을 제출함('96. 12. 9.)

2. 국가와 지방자치단체의 관계

가. 정부간 관계 (Intergovernmental Relations · IGR)

중앙과 지방간의 관계를 '정부간 관계론'으로 보는 출발점은 1930년대 미국의 지방자치제도에서 출발한다. 정부간 관계 유형은 라이트(D. Wright)에 의한 유형구분을 소개하고자 한다. 라이트(1988)는 상위정부가 하위정부를 포함하는 ①포괄형(inclusive authority model) 각급 정부가 상호독립적으로 행동하는 ②분리형(separated authority model) 그리고 각급 정부가 상호 의존하는 ③중첩형(overlapping authority model)/종속형, 독립형, 상호의존형 모델로 구분하였다.

한편 일본의¹⁹⁾ 天川晃一은 ①집권·융합형 ②분권·융합형 ③집권·분리형 ④분권·분리

형의 4가지 모형을 제시한 바 있으며 이 모형으로 본다면 대체적으로 영미는 분리형, 대륙계는 융합형으로 구분할 수 있다.

나. 지방의 자율성과 국정 of 통합성의 조화

지방자치의 성공적 정착은 지방의 자율성과 국정 of 통합성이 상호 조화를 이루어 나갈 때 비로소 가능하다. 따라서 지방자치의 건전한 발전을 위하여 중앙정부는 지방의 자율과 창의를 최대한 보장한다는 기본원칙 아래 자치기능을 지속적으로 보장하여줌으로써 실질적인 지방자치를 보장해 주어야 하며 지방자치단체는 지방대로 국가경영의 큰 틀 안에 지방이 존재한다는 인식아래 국가시책에 적극 협력해 나가는 성숙한 자세가 필요하다.

국가와 지방자치단체(또는 시·도지사 and 시·군 및 자치구)의 기본적인 관계는 지원·협력·조정을 기본바탕으로 하는 비권력적 지도·감독관계 외에도 국정 of 통합성을 확보하기 위한 권력적 지도·감독관계가 있다. 국가위임사무에 대한 지도·감독, 위법·부당한 명령 처분에 대한 시정명령, 위임사무의 관리·집행에 있어서 태만한 경우의 직무이행명령제도 등이 그것이며 이러한 「지방자치법」상의 통제이외에도 국회에 의한 입법적 통제, 법원에 의한 사법적 통제가 가능하다.

지방자치단체에 대한 국가의 지도감독에 있어 중요한 것은 현행 「지방자치법」이 이른바 「행정계층별 지도·감독 체계」를 채택하고 있어 시·군 및 자치구에 대하여는 광역자치단체의 장인 시·도지사가 1차적인 지도·감독기능을 수행함으로써 국가통치권을 분담 수행하는 지위에 있다는 점이다.

19) ※일본의 개혁노선의 예는 [집권(集權)·융합(融合)·분립(分立)체제]로서

집권:정부가 자치체에 대해 제도적인 자원을 많이 보유하고 영향력을 강력하게 행사하는 제도적기반이 있는 것, 구체적으로 재원(보조금행정), 권한(기관위임사무) 인원

융합: 정부와 자치체가 동일종류의 사무사업에 상호 관계하는 상태, 기관위임사무/ 단체위임사무에서 특징적이며 보조금·부담금 등이 있음

분립(分立): 정부·자치단체를 통해서 행정이 개별분야별로 종합행정의 형태를 의미, 이 종합행정도 재정적으로는 개별 보조금·부담금, 권한적으로는 기관위임사무제도에서 나타남

이론적으로 다음과 같이 4가지의 선택양식이 가능함

①分權·分離·分立노선

②분권·분리·통합노선

③분권·융합·분립노선

④분권·융합·통합노선(일본 제1차 분권개혁의 노선)

따라서 시·도지사는 국정의 통합성 유지와 자치행정의 적법성 감독을 위하여 중앙행정기관과 책임을 공유한다는 자세가 필요하다.

다. 지방자치단체의 사무에 대한 지도·지원

중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다(법 제166조제1항).

국가 또는 시·도는 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다(법 제166조제2항). 이에 관한 법제로는 지방세법, 지방교부세법 등이 있다.

읽어보기

린드블롬(charles E. Lindblom)에 따르면 민주적 규칙이 지배하는 권력 작용에서의 통제행사방법을 설득, 교환, 권위, 상호작용 등 네 가지 유형으로 분류하고 있다. 설득(persuasion)은 주로 당파적 분석을 통하여 상대방에게 손익을 제시함으로써 자기에게 유리한 결과를 이끌어내는 방법이다. 경우에 따라서는 다양한 형태의 위협을 병행하여 사용할 수도 있다. 교환(exchange)은 쌍방 모두에게 혜택을 주는 방법으로 가장 널리 이용되고 있다. 설득과 교환 외에, 권위(authority)도 매우 중요한 통제 행사방법이다. 권위는 비록 행사범위가 제한적이고 특수적 이기는 하지만, 일단 확립 되면 통제가 용이할 뿐만 아니라 효과도 지속적이다. 또한 권위는 설득과 교환을 보다 쉽게 하여 주기도 한다. 따라서 권위는 정책결정의 초석이라 할 수 있다.

(오석홍·김영평 편저 『정책학의 주요이론』 법문사, 2000년, pp5~6.)

라. 지방자치단체에 대한 국가의 감독

1) 입법부에 의한 통제

헌법 제117조제2항 및 제118조제2항에 의하면 지방자치단체의 조직과 운영 등은 법률로 정하도록 규정함으로써 입법자는 법률의 제정을 통하여 지방자치제도를 구체화하고 그 활동의 영역과 자유를 보장하고 또는 제한한다. 아울러 지방자치단체의 사무에 관하여도 각종 법률에 의하여 다양한 제한이 가해지고 있으며 그 제한의 정도나 방법 등에 있어서 차이가 있지만 지방자치단체의 사무 전 영역에 걸쳐서 각종 개별 법률에 의한 제한이 가해진다.

그러나 입법자는 지방자치의 본질적인 내용을 침해해서는 안 되며 비례의 원칙에 위배되어서는 안 된다.

2) 행정부에 의한 감독

가) 국가사무 처리의 지도·감독

시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다. 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. 또한 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.(법 제167조).

나) 위법·부당한 명령·처분의 시정·취소·정지

지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여 주무부장관이 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고, 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나

처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다. 지방자치단체의 장은 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다(법 제169조).

위법 부당한 명령·처분의 시정·취소·정지제도는 위법 부당한 행정 처리로부터 국민의 권익을 보호하고 자치행정의 적법성과 법치주의를 확립하기 위한 것이다.

위임사무의 경우 위법 사항뿐만 아니라 부당한 사항에 대해서도 시정명령 등을 할 수 있도록 한 것은 법령에 대한 1차적인 유권해석 권한을 주무부 장관이 지니고 있다는 점과 국가 또는 시·도위임사무가 지역 간에 균형 있게 처리되도록 하기 위한 것이다.

사례 1 구청장의 학교급식시설비 보조 시정명령 및 취소

○○광역시장은 산하△△구청장이 지방교육재정교부금법에 의하여 광역시장의 승인을 얻은 후에 학교급식 시설비를 보조할 수 있도록 되어 있음에도 ○○광역시장으로부터 승인을 받지 못한 상태에서 학교급식 시설비 보조결정을 내린데 대하여 96. 7. 15. 시정 명령하였으며, △△구청장이 시정명령을 이행하지 않자 96. 12. 26. 급식시설비 교부결정을 직접 취소함

사례 2 ○○시 인사에 대한 시정요구

○○시는 행정안전부의 인사취소요구와 관련 △△시장이 거부의를 밝혀 파문이 확산되었다. 이에 행안부의 요구를 받은 경기도가 ○○시에 ‘위법 인사 취소 및 관련 공무원 징계를 요구하고 나섰다. 도는 ○○시에 인사를 취소하지 않을 경우 도지사가 직권으로 인사를 취소할 것이라며 강경 입장을 밝혔다. 구체적으로 도는 위법하게 전보 발령된 5명의 인사 발령을 취소하고 즉시 원상 회복시키고, 대기 발령자 1명에 대해서는 보직을 부여하라고 요구하였다. 이어 “인사위원장인 부시장의 의견을 무시하고, 인사위원회의 심의를 거치지 않은 채 담당 국장에게 직접 지시해 위법하게 인사를 하였다”며 △△시장에게는 경고를, 행정지원국장은 경징계, 담당과장·계장·실무자에 대해서는 훈계 조치토록 하였다. 도지사의 직권 조치에 이의가 있을 경우 시는 처분 후 15일 이내 대법원에 행정소송을 제기할 수 있다.(관련사례 발췌 경인일보, 2010.8.10.).

사례 3 “제주해군기지 공유수면매립공사”에 대한 정지명령과 취소

제주해군기지(민·군 복합형 관광 미항)사업부지 안의 속칭 ‘구림비해안바위를 부수는 발파작업이 2012년 3월 7일 시작되었다. △△제주도지사는 이날 발파공사에 반발해 ‘공유수면 매립공사 정지사전 예고’를 해군 측에 통보하여 중단을 촉구하였다. 국방부는 “제주도지사가 공사 정지 명령을 내릴 경우 「지방자치법」에 따라 국토해양부와 협조하여 이를 취소하는 방안을 추진할 것”이라고 하였다.

다) 직무이행명령

지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무의 관리 및 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되는 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있다. 주무부 장관 또는 시·도지사는 그 지방자치단체의 장이 일정한 기간 내에 이를 이행하지 아니한 때에는 그 지방자치단체의 비용 부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 행정대집행에 관하여는 행정대집행법을 준용한다. 이때 지방자치단체의 장은 이행명령에 이의가 있는 때에는 이행명령서를 접수한 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 이행명령의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다(법 제170조 참조).

라) 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사

행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령 위반 사항에 대하여서만 실시한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사는 자치사무에 대한 감사를 실시하기 전에 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하여야 한다(법 제171조). 주무부장관, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대하여는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 감사 대상에서 제외하고 종전의 감사 결과를 활용하여야 한다. 주무부장관과 행정자치부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감사를 실시하고자 하는 때에는 지방자치단체의 수감부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 같은 기간 동안 함께 감사를 실시할 수 있다.

1. 제167조에 따른 주무부 장관의 위임사무 감사
2. 제171조에 따른 행정자치부 장관의 자치사무 감사

「지방자치법」 제167조, 제171조 및 제2항에 따른 감사에 대한 절차·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법 제171조의2).

지방자치행정도 국가법 질서 내에서 운영되어야 하며, 자치행정의 적법 타당성 확보

를 자체 감사 기구 또는 지방의회에 의한 자체 통제에만 맡기는 것은 적절치 않기 때문에 행정자치부장관과 시·도지사가 자치행정에 대한 포괄적 지도·감독 기능을 수행할 수 있도록 감사권을 부여한 것이다. 감사권을 통하여 행정자치부장관과 시·도지사는 자치행정의 적법 타당성 확보는 물론 자치행정 전반에 대한 시책 추진 상황의 파악과 각종 정책 및 제도 개선 자료의 수집, 자치단체간의 조화와 균형 등을 도모함으로써 지방자치의 발전을 촉진한다.

마) 지방의회 의결의 재의와 제소 지시

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.(법 제172조제1항)

주무부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위배된다고 판단됨에도 그 지방자치단체의 장이 대법원에 소를 제기하지 아니한 때에는 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(법 제172조제4항).

지방의회가 의결한 조례 등이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해할 소지가 있는 경우에도 지방자치단체에서는 소관 법령에 대한 이해가 미흡하거나 지방의회의 마찰 회피 기타 여러 가지 사유로 재의요구 또는 제소 등의 적법성 확보를 위한 절차가 잘 이루어지지 않는 경우가 종종 있다. 재의요구 지시 제도는 바로 이와 같은 경우에 주무부 장관이나 시·도지사가 지도·감독권을 행사하여 조례 등의 적법·타당성을 확보하기 위한 것이다.

3) 사법적 통제

첫째, 지방자치단체가 업무를 수행함에 있어서 위법하게 국민의 권익을 침해했을 때 피해자의 제소를 전제로 하여 법원이 합법성의 심사를 할 수 있다.

둘째, 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

이에 대하여 지방의회가 재의결하게 되면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구청장은 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다(법 제172조 참조).

셋째, 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관 또는 시도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체장이 재의를 요구하지 아니할 경우에는 주무부장관 또는 시·도지사는 의결사항을 이송 받은 날로부터 20일이 지난날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(제172조제7항).

따라서 지방의회의 의결이나 재의결이 대법원에 제소되면 그 판결에 의하여 지방의회의 의결의 효과가 좌우된다.

마. 중앙행정기관과 지방자치단체간의 협의조정

중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속 하에 협의조정기구를 둘 수 있다. 조정절차는 당사자의 서면신청에 의하되, 위원회의 협의·조정 후 결정사항에 대하여 당해 기관은 이를 이행할 의무가 있으나, ‘중앙분쟁 조정위원회’의 경우처럼 불이행시 이행명령과 대집행의 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 중앙과 지방간의 협의조정기구의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법 제168조 참조).

2000년 5월 13일 설치된 이후 최근 사례로는 2009년 3월 31일 서울시와 국방부 간 제2롯데월드 신축 관련 분쟁이 조정된 바 있으며, 2008년 12월 26일 신청된 국방부와 청주시간 국유재산(구 기무부대 부지)도시계획 결정 관련 분쟁은 관계기관 실무회의를 통하여 원만히 해결되어 국방부와 청주시 간 국유재산 매매계약서 체결이 진행되다 있고 2010년 6월 1일 신청된 국방부와 포항시 간 포스코 신제강공장 고도 제한 완화 관련분쟁은 행정협의 조정실무회의(2회)와 관계기관 회의(5회), 연구용역 실시 등을 통하여 당사자 간 원만한 협의 조정이 진행된 바 있다.

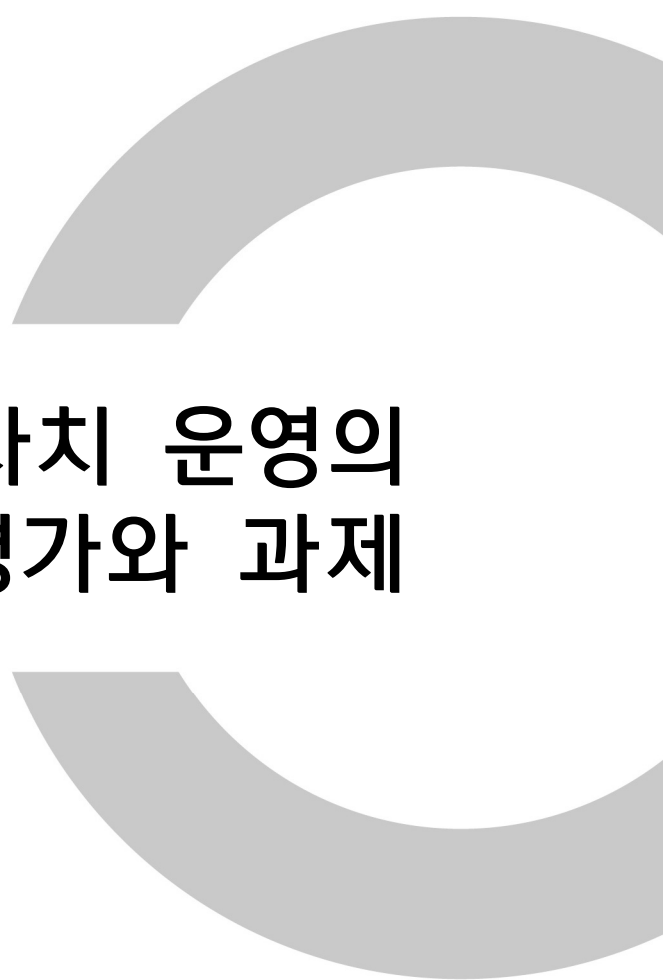
〈표 17〉 행정협의조정위원회 운영 실적

사건명	당사자	결정내용
군산 개야도 어업권 손실보상	군산시 → 건교부	조정(2001.11.7.)
난지도 폐가전처리시설 보상	환경부 → 서울시	실무조정 수용, 취하(2001.11.7.)
포항 정치어업망 손실보상금	포항시 → 해수부	실무조정 수용, 취하(2003.6.4.)
포항 정치어업망 손실보상금	포항시 → 해수부	실무조정 수용, 취하(2003.6.4.)
지하철 분당선 개포1·2역 사업비 분담	철도청 → 서울시, 토지공사	조정(2003.6.4.)
경부고속철도 제41공구 역명칭 선정	아산시 → 건교부	각하(2003.8.26.)
경인2복선 전철사업비 분담	철도청 → 부천시	실무조정 수용, 취하(2004.10.19.)
녹산국가산업단지 해안면 방재 대책	부산시 → 건교부, 산자부	조정 (2005.9.14.)
신항만 명칭	해수부 → 부산시, 경남도	각하(2005.9.14.)
제2롯데월드 신축(1)	국방부 → 서울시	조정(2007.7.26.)
제2롯데월드 신축(2)	서울시 → 국방부	조정(2009.3.31.)
포스코 신제강공장 고도 제한 완화	포항시 → 국방부	조정(2011.1.18.)
국유재산(구 기무대부지)도시계획결정	국방부 → 청주시	취하(2011.1.27.)
안양교도소 재건축협의 불가처분 취소	법무부 → 안양시부	조정(2012.1.30.)

출처 : 행정자치부, 「2010행정안전백서」

토론 주제

1. 지방자치단체간의 협력 방식에 의해 사무를 처리함으로써 행정 효율을 증대하고 주민 편익을 제고할 수 있는 구체적 사업 레를 찾아보자.
2. 국가와 지방자치단체, 시·도와 시·군 및 자치구간 사이에 갈등이 발생하였을 경우에 협의·조정할 수 있는 방안은 어떠한 것이 있겠는가?
3. 지방자치단체 장이 상급기관의 지방의회 의결에 대한 재의요구지시를 이행하지 않는 경우 그 대책은 무엇인가?
4. 직무이행명령을 발동할 수 있는 가상적 사례를 제시해 보시오.



VII. 지방자치 운영의 평가와 과제

VII. 지방자치 운영의 평가와 과제

1. 긍정적 평가

가. 자치단체의 여건을 활용한 지역발전 도모

지방자치 시대의 주민들은 지역의 경제 발전과 주민 소득 증대를 위해 많은 노력을 하게 되고 이러한 과정 속에서 지역경제가 활성화된다. 민선 자치단체장은 지역 실정에 걸맞은 지역발전을 이끄는 견인차와 같은 역할을 수행하고 있다. 자치단체장은 지역에서 변화와 혁신을 유도하는 동시에 꿈을 담은 비전제시와 방향을 설정하여 지역 발전을 도모하고 있다. 지방화가 지역의 성장에 기여할 수 있을 것인가에 대한 비판적 시각도 존재하나, 각 자치단체별 지역 혁신전략을 마련하여 실천하며, 향토 지적 자산을 산업화 하고, 지역 자산을 관광 브랜드로 만들어 마케팅을 전개하고 있다. 지역별로 특성 있는 개발을 도모하고 만들어가려는 노력이 결국 지역 발전으로 이어질 것으로 기대한다.

나. 지방사무 처리의 전문성과 능률성 확보

지방자치 시대의 도래로 지방공무원들은 지방 업무의 전문적 처리가 가능하게 되었고 이를 통해 행정 능률을 향상시키고 있다. 지역의 인재들이 스스로의 지역 행정을 책임지고 창의성을 기반으로 지방을 변화시키며 이를 기반으로 지방의 전문가로 성장하고 있다. 한편으로 주민들은 공무원들로부터 친절하며 편리하고 빠르며, 공정하고 투명한 행정서비스를 제공받을 수 있게 된 것이다. 지방자치단체의 민원공개시스템, 행정서비스 현장 제도 등이 정착되어 실천함으로써 행정서비스의 질적 수준을 향상시키고 있다.

다. 개성 있는 지역문화 형성

지방자치단체는 지역 문화의 개성화를 추구하고 있다. 세계화 시대를 맞이하여 지구촌이 형성됨으로써 “가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이라는 인식”아래 지역 문화

를 꽃피우는데 앞장서고 있다. 지방자치단체는 지역 문화를 지키기도 하지만, 만들기도 한다. 2011년 기준으로 전국에서 약 664여개가 넘는 지역문화 축제가 개최되고 있으며, 화천산천어축제²⁰⁾, 김제지평선축제가 대표축제로 선정되고 광주 추억의 7080 충장축제, 이천쌀문화축제, 경기 자라섬재즈페스티벌, 강경젓갈축제, 무주반딧불축제, 강진청자축제, 진도신비의바닷길축제, 문경차사발축제, 산청한방약초축제 등 9개 축제가 최우수 축제로 선정되어 대한민국 대표축제로 성장하고 있다. 또한 칠곡군의 인문학 축제, 광주 충정로 축제 등 문화와 세대 간 공감대, 농촌과 도시의 격차를 해소하는 개성 있는 지역문화 교류를 추진하여 상호 이해와 협력을 도모하고 있다.

최근에는 문화예술이 어우러진 작은 마을 축제로 새롭게 지역문화를 형성하는 곳도 있다. ‘평창 감자꽃마을 축제’로 참가자는 지역주민을 포함해 1000명에 불과하나 마을 풍경을 소재로 한 ‘마을 달력전’, 옛 분교를 추억하는 ‘분교박물관’이 열려 또 다른 마을 축제의 가능성을 보이고 있다.

라. 주민참여 기회 확대 및 예산 감시와 통제 강화

지방행정의 거버넌스(governance) 패러다임에 따라 정책 수립이나 집행 과정에 주민의 참여기회가 크게 확대 되었다. 제도적으로는 일정 수의 주민은 주민투표, 조례를 제정하거나 개정 및 감사를 청구할 수 있으며, 감사 결과를 수용하지 않을 경우에는 주민소송을 제기할 수 있도록 「지방자치법」이 개정되었다. 또한, 자치단체장은 주민이 원하는 행정서비스를, 주민에게 편리한 방법으로, 제공하기 위하여 행정서비스나 정책을 수립할 때에 주민을 참여시켜 의견을 들어 전향적으로 수용하고 있다. 예컨대, 각종 위원회 구성·운영, 주민 옴부즈맨제도, 각 읍면동의 주민자치센터, 민원배심원제 등의 제도들이 주민의 행정 참여기회를 보장하고 있는 것이다. 한편으로 지방자치 시대에는 주민이 직·간접적으로 예산의 편성 및 지출 과정을 가까이에서 감시 통제하게 때문에 예산의 낭비를 줄일 수 있다.

20) 2003년 개최를 시작해, 2014년 150만 명이 방문한 강원도 화천 산천어축제는 ‘CNN이 선정한 겨울의 세계 7대 불가사의 축제’, ‘스키장보다 더 많은 사람들이 찾는 대한민국 겨울놀이터’등 많은 수식어가 붙는다. 미국NBC, 중국의 CCTV 등 해외언론에 지속적으로 소개되기도 한다.

2. 부정적 평가

가. 지역이기주의 및 계층 간 갈등 심화

민선 이후 자치단체의 권한이 강화되면서 중요한 국가 정책의 집행 과정에서 중앙-지방간의 갈등과 분쟁이 속출하고 있다. 지역이기주의와 중앙 정부의 조정력 부재로 인하여 자치단체 상호간의 갈등과 분쟁이 빈번하기도 하여 광역행정 수행에 막대한 지장을 초래하고 있다. 지역 내에서도 주민참여가 활성화되면서 주민 간 갈등, 계층 간 갈등이 심화되기도 한다. 지방자치시대에는 이러한 어려움을 해결하는 데 많은 어려움을 겪게 된다.

정부와 지자체 간 갈등 조정이 안 될 경우 공식 갈등 조정기구인 국무총리실 산하 행정협의조정위원회가 조정하지만 강제성이 없어 지자체가 조정 결과에 불응하는 경우가 많다. 안양교도소 사례처럼 선거 등과 맞물려 상황이 꼬일 때가 허다하다. 결국 사법적 판단으로 갈등을 해결할 수밖에 없다. 시간적 비용적 낭비가 큰 것은 물론이다.

나. 주민의 정치적 무관심 증대

주민은 지방자치의 주역임에도 불구하고 특히 지방선거에서 무관심 경향이 심화되고 있다. 지방선거 참여율을 보면 1995년 제1기에는 68.4%, 1998년 제2기에는 52.7%, 2002년 제3기에는 48.8%, 2005년 재·보선에는 33.5%를 나타내 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 2006년 제4기에는 51.6%, 제5기에는 54.5%, 제6기 56.8%²¹⁾로 2006년 대비 2.9% 상향, 95년 지방선거 이후 15년 만에 최고를 나타내고 있어 다행히 개선의 여지는 보이고 있다. 그러나 한편으로 선거로 뽑는 대표를 지역 차원이 아닌 중앙 정치적 차원에서 투표하는 경향이 강하다. 따라서 자기가 뽑은 기초자치단체장이 나 지방의원의 대표자의 이름을 기억하는 주민이 많지 않으며, 지방의회의 권한이나 기능을 정확하게 이해하고 있는 주민이나 단체가 많지 않다는데 문제가 있다.

다. 불건전한 재정운용

21) 여기에는 전국 단위로 지방선거에서 사상 처음 도입돼 선거전에 실시된 사전투표의 투표율 11.49와 거소투표의 투표율이 반영된 것이다.

우리나라 지방자치단체는 과반 이상이 소속 공무원의 인건비 등 정상적 경비를 충당하기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체장이 재정운용을 비효율적이고, 불합리하게 집행하는 사례가 자주 발생하고 있다는 점이 문제이다²²⁾.

첫째, 비교적 많은 예산을 투입한 공공시설의 관리가 부실해 지고 있다. 공공시설 설치사업의 규모와 내용 그리고 사업 추진에 관한 체계적인 관리 계획이 부족하여 사업 진행 과정에서 잦은 사업 계획 변경이 초래되고 있다. 민선 단체장은 선거공약 이행, 지역 이기주의 심화 등에 기인한 무리한 사업 추진으로 막대한 예산이 낭비되고, 시설물이 완공된 후 유지 관리를 소홀히 하여 비효율적인 운영 실태가 심심치 않게 지적되고 있다.

둘째, 공사계약 과정에 부조리가 포착 적발되고 있다. 지방 선거를 치르게 됨으로써 필연적으로 후보자와 지역 토착 세력 간의 공생 관계가 형성된다. 자치단체장이 임의로 비자격 업체에게 공사를 주거나 수의계약을 체결함으로써 비리를 양산한다. 지역에 기반을 둔 토착 기업주들이 지방의회에 다수 진출하여 윤리규정을 어기고 각종 건설사업 등의 수주에 개입하여 압력을 행사하고 있다. 또한 전문기술인력 부족으로 설계, 공사 감독, 준공검사 등의 소홀한 업무 집행으로 인한 예산 낭비와 업자와 담합하는 등의 부조리 사례가 발생하고 있다.

셋째, 경영수익사업 참여로 인한 정부 실패 현상이 발생하고 있다. 지방재정 확충을 위해 민선 패러다임 하에서 나타난 것이 경영수익사업이다. 지방자치단체의 경영수익 사업은 호텔업, 식당, 찻집, 생수, 관광유람선, 대형주차장, 공원묘지, 전원주택, 폐비닐 재활용, 음식물쓰레기를 이용한 양돈사업 등의 영역까지 확대되고 있다. 그러나 대다수의 경영수익사업이 수익을 내지 못하고 민선 자치단체장들의 정치적 동기에 의한 치적용 사업으로 끝나거나, 단체장이 바뀌면 사업성과도 없이 사업이 종료 되는 등 예산만 낭비하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

넷째, 선심성·전시성·행사성 경비가 증대되고 있다. 선거를 의식한 단체장이 자체 사업 타당성 검토의 부실과 상부기관 등의 의견을 무시한 채 각종 선심성 사업, 수익사업, 국·내외 행사 등을 무리하게 추진하다가 재원 부족 등으로 사업내용이 부실해지거

22) 1999년의 경기도 하남시의 사례로서 당시 하남시는 국제환경박람회를 개최하기 위해 무리한 정책을 추진했다. 재정손실이 너무 커 감사원 감사 엄중주의 조치 후 결손보존 보조금 88억원 총 보조금액만 186억 5,200만원에 달했다. 시민단체로부터 '밑 빠진 독상'을 수여받기도 했다.

나 중도에 중단하는 등 막대한 예산이 낭비되고 있다. 또한 의회-집행기관간의 야합에 의한 지역별로 나눠 먹기식 예산 배분으로 말미암은 낭비 및 부조리가 발생하고 있다. 민선 단체장이 재량으로 편성하고 재량으로 사용할 수 있는 포괄 사업비와 임의단체보 조금 등에 있어서도 선심성 논란이 일어나고 있다.

라. 자치단체장에 의한 불공정 인사운영

자치단체장이 불공정한 인사 운영으로 직업공무원으로서의 지방공무원의 안정성과 중립성을 크게 약화시키고 있다. 자치단체장에 의한 정실인사나 엽관주의 인사가 자행됨으로써 공직 사회의 일하는 분위기가 훼손되고, 지방공무원의 편 가르기 등을 조장하고 있는 실정이다. 또한, 자치단체장의 막강한 인사권 앞에 줄서기를 거부하거나 후보 선택을 잘못된 공무원에 대한 불공정한 인사가 일부 이루어지고 있어 소신 있게 일하고자하는 많은 지방자치단체 소속 공무원들의 사기저하가 예상된다.

3. 향후 지방자치의 과제

가. 기본방향

오늘날에는 전 세계적으로 지방분권화와 중앙집권화의 요청이 동시에 커지고 있고, 따라서 중앙집권과 지방분권의 이상적인 균형 내지 조화점이 적극적으로 모색되고 있다.

우리나라 지방분권촉진에 관한 특별법에서는 지방분권의 개념을 “국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.”고 규정하고 있다. 또한 지방분권의 이념을 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함에 둔다.”고 규정하고 있다.

기존의 분권개념과 이념에 충실하게 제도를 보완하며 국가·지방관계를 집권과 분권에서 전환하여 기능적 상호 의존의 관계로 전환하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

나. 지방분권의 추진과제

1) 권한이양 및 사무구분체계의 정비 등

국가는 지방분권관련특별법 제9조에 따른 사무 배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화 하여야 한다. 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다. 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다(지방분권관련특별법 제11조).

2) 특별지방행정기관의 정비

국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다(같은 법 제12조 제1항).

3) 자치경찰제도의 도입

국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다(같은 법 제12조제3항).

4) 지방재정의 확충 및 건전성 강화

국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다.

지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체 세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산 지출의 합리성을 확보하기 위해 노력해야 하며, 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방 재정의 발전 방안을 마련하여야 한다(같은 법 제13조).

5) 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선

국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례 제정 범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책 사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회 의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선 방안을 마련하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다(같은 법 제14조).

6) 주민참여의 확대²³⁾

국가 및 지방자치단체는 주민 참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민 직접 참여 제도를 강화하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사 활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다(같은 법 제15조).

7) 자치행정역량의 강화

지방자치단체는 행정의 공정성과 투명성을 확보하고 책임성을 강화할 수 있도록 행정체제를 정비하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 국가는 국정통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가 기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 지방공무원의 전문성을 높이고 역량을 강화하기 위하여 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사 교류를 활성화하고 교육훈련 제도를 개선하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다(같은 법 제16조).

23) 2012년 대통령소속 지방자치발전위원회는 한편 주민자치의 활성화를 위해 '주민자치회' 실시방안을 마련하였다. 이를 위해 읍·면·동사무소와 주민자치회의 두 기구가 상호협력하는 '협력형'을 시범실시모델로 채택해 시범실시하고 있다.

9) 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립

국가는 지방자치단체와의 상호 협력 관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다. 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정 체계를 정비하는 등 분쟁조정 기능을 강화하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 지방 행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다(같은 법 제17조).

참고문헌

- 이주희, 『「지방자치법」 이론과 운영사례/조문별 해설 논점·판례·상담, 경험사례』 서강, 2010.
- 이기우·하승수 공저, 『「지방자치법」』 대영출판사, 2007.
- 정일섭, 『지방자치사례연구』 대영문화사, 2012
- 한국헌법학회, 『헌법판례100선』 법문사, 2012.
- 최창호, 『지방자치의 이해』 삼영사, 2007.

〈 부록1 〉 지방분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법

[시행 2013.5.28] [법률 제11829호, 2013.5.28, 제정]

행정자치부(자치제도과) 02-2100-3767

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.
2. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층 구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능 배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
3. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항, 제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
4. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항 제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지방자치단체와 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계 각층의 의견을 수렴하여 지방분권 및 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적인 조치를 마련하여야 하며, 지방분권정책을 수행하기 위한 법적 조치를 마련하는 때에는 포괄적·일괄적으로 하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선 조치를 마련하여야 한다.

③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 지방분권과 지방행정체제 개편 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제5조(지방자치발전 종합계획의 수립) ① 제44조에 따른 지방자치발전위원회(이하 “위원회”라 한다)는 지방분권 및 지방행정체제 개편을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관

의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방자치발전 종합계획을 수립하여야 한다.

② 지방자치발전 종합계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 기본 방향과 추진 목표
2. 주요 추진 과제 및 추진 방법
3. 재원 조달 방안
4. 그 밖에 지방분권 및 지방행정체제 개편을 위하여 필요한 사항

③ 지방자치발전 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다. 이미 수립된 지방자치발전 종합계획을 변경할 때에도 또한 같다.

④ 위원회는 수립된 지방자치발전 종합계획을 국회에 보고하여야 한다.

제6조(연도별 시행계획의 수립·시행) 위원회는 제5조에 따른 지방자치발전 종합계획을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 매년 지방자치발전 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

제2장 지방분권

제1절 지방분권의 기본원칙

제7조(지방분권의 기본이념) 지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본 이념으로 한다.

제8조(지방자치와 관련되는 법령의 제정·개정) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 지방분권의 기본 이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 중앙행정기관의 장으로부터 통지를 받은 법령에 대하여 지방자치 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다.

제9조(사무배분의 원칙) ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는

원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간 부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정 참여 기회를 확대하여야 한다.

제10조(지방분권정책의 시범실시) 국가는 지방분권정책을 추진함에 있어서 필요한 때에는 그 지방자치단체의 실정에 맞게 시범적·차등적으로 실시할 수 있다.

제2절 지방분권의 추진과제

제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 제9조에 따른 사무 배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화 하여야 한다.

② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.

③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가는 지방행정과 치안 행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제13조(지방재정의 확충 및 건전성 강화) ① 국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정 책임을 강

화하여야 한다.

② 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체 세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산 지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.

제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정 범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책 사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회 의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

제15조(주민참여의 확대) ① 국가 및 지방자치단체는 주민 참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민 직접 참여제도를 강화하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사 활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

제16조(자치행정역량의 강화) ① 지방자치단체는 행정의 공정성과 투명성을 확보하고 책임성과 효율성을 강화하여 행정서비스의 질을 제고하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 국가는 국정지표의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가 기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방공무원의 전문성을 높이고 역량을 강화하기 위하여 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사 교류를 활성화하고 교육훈련 제도를 개선하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.

제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) ① 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정 기능을 강화하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

제3장 지방행정체제 개편

제1절 지방행정체제 개편의 기준과 과제

제18조(지방행정체제 개편의 기본방향) 지방행정체제 개편은 주민의 편익 증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.

1. 지방자치 및 지방행정 계층의 적정화
2. 주민 생활 편익 증진을 위한 자치구역의 조정
3. 지방자치단체의 규모와 자치 역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
4. 주거 단위의 근린 자치 활성화

제19조(과소 구의 통합) 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.

제20조(특별시 및 광역시 관할 구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등) 위원회는 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 한다.

제21조(도의 지위 및 기능 재정립) ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편 방안을 마련하여야 한다.

② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제22조(시·군·구의 개편) ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

제23조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.

- ③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다

제24조(시·군·구의 통합절차) ① 위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준에 따라 통합대상 지방자치단체를 발굴한다.

- ② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총 수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 위원회에 건의할 수 있다.
- ③ 위원회는 시·군·구 통합 방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

- ④ 행정자치부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합 방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

- ⑤ 행정자치부장관은 제4항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 행정자치부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

- ⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.

- ⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제25조(통합추진공동위원회) ① 제24조에 따른 지방의회 의견 청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합 의사가 확인되면 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부 사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.

- ③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

- ④ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

- ⑤ 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(통합 지방자치단체의 명칭 등) ① 제25조에 따른 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

② 통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다.

③ 제2항에 따라 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.

④ 위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민 화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역 사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

④ 행정자치부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제2절 통합 지방자치단체에 대한 특례

제30조(불이익배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는

아니 된다.

제31조(공무원에 대한 공정한 처우 보장) ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제32조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영 경비 등(국가가 부담하는 예산에 한한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산 항목별로 합친 것으로 한다.

제33조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발전촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제34조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(「지방교부세법」에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정자

치부령으로 정한다.

제35조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원) 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.

제36조(예산에 관한 특례) 통합 지방자치단체는 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출 예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

제37조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기 만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회 의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제38조(의원정수에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 획정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할 구역에서 선출할 의원 정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

제39조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계외 할증 요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부 업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가

설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다.

제3절 대도시에 대한 특례

제40조(대도시에 대한 사무특례) ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상 대도시 및 100만 이상 대도시의 행정·재정 운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천 제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하고 그 이행방안을 마련하여야 한다.

제41조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관계 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.
2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.
 - 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)
 - 나. 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 택지개발지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에만한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.
4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출
8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 변경 결정 요청. 이 경우

미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

제42조(인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등) ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 「지방자치법」 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 임기제 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1 부시장 및 제2 부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정 기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

제43조(대도시에 대한 재정특례) ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제40조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.

② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무 이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따라 소방 시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

제4장 추진기구 및 추진절차

제44조(지방자치발전위원회의 설치) 지방분권 및 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방자치발전위원회를 둔다.

제45조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방자치발전 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항
2. 제11조부터 제17조까지의 규정에 따른 과제의 추진에 관한 사항
3. 제1호 및 제2호에 규정된 사항의 점검 및 평가에 관한 사항
4. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
5. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견 수렴에 관한 사항
7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
8. 제8조에 따른 중앙행정기관의 장의 법령 제정 또는 개정 시 의견 제출에 관한 사항
9. 그 밖에 지방분권 및 지방행정체제 개편 등 지방자치 발전을 위하여 필요하다고 위원장이

인정하는 사항

제46조(위원회의 구성·운영) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직 위원과 위촉 위원으로 구성한다.

② 당연직 위원은 기획재정부장관, 행정자치부장관, 국무조정실장으로 한다.

③ 위촉 위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다.

④ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉 위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정자치부장관으로 한다.

⑤ 위촉 위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

⑦ 위원회의 사무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문 요원을 둘 수 있다.

⑧ 위원회의 회의, 분과위원회의 구성과 운영 등 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제47조(지방자치발전위원회의 사무기구) ① 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 사무기구의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제48조(추진상황의 보고 등) ① 위원회는 제45조에 따라 심의·의결한 사항과 지방분권 및 지방행정체제 개편과 관련된 정책의 추진 사항에 관하여 정기적으로 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따라 보고를 마친 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 보고 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따라 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 신속히 실천 계획을 수립하여 위원회에 제출하고, 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제49조(이행상황의 점검·평가 등) ① 위원회는 제48조제3항에 따라 수립한 실천 계획이 차질 없이 이행될 수 있도록 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진 상황을 점검·평가하여 그 결과를 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 평가 결과에 따라 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있다. 다만, 제11조 및 제45조에 따라 위원회가 의결한 중앙행정기

관의 권한 이양이 지연되었다고 판단되는 경우 기한을 정하여 필요한 조치를 권고할 수 있다.

③ 제2항 후단에 따라 권고를 받은 중앙행정기관의 장은 위원회가 정한 기한 내에 관계 법령 개정 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 그 처리 결과를 위원회에 통보하여야 한다.

제50조(지방자치단체 등과의 협조) ① 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계 기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자 또는 지방자치단체의 장은 위원회 회의에 참석하여 의견을 개진하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

③ 위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

④ 제1항에 따른 의견청취, 자료제출 요구 등 협조 요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제51조(국회의 입법조치) 국회는 종전의 「지방행정체제개편에관한특별법」 제9조에 따라 제출된 기본계획 및 제5조제4항에 따라 보고된 지방자치발전 종합계획을 토대로 관계 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 위원회의 의견을 존중하여야 한다.

제52조(위원회의 존속기한) 위원회는 이 법 시행일부터 5년간 존속한다.

부 칙 〈제11829호, 2013.5.28〉

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 폐지) 다음 각 호의 법률은 각각 폐지한다.

1. 지방분권촉진에 관한 특별법
2. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

제3조(적용례) ① 제30조부터 제39조까지는 2010년 1월 1일 이후 설치된 통합 지방자치단체에 적용한다. 다만, 제35조는 2015년 1월 1일 이전에 설치되는 통합 지방자치단체에 한하여 적용한다.

② 제41조제6호 및 제43조제3항은 경상남도 창원시에 한하여 시범 실시한다.

제4조(사무이관 등에 따른 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회(이하 “종전의 두 위원회”라 한다)의 소관 사무는 제44조에 따른 지방자치발전위원회가 승계한다.

② 이 법 시행 당시 종전의 두 위원회가 심의·의결한 사항은 제44조에 따른 지방자치발전

위원회가 심의·의결한 것으로 본다.

③ 종전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 대통령과 국회에 제출한 기본 계획은 유효한 것으로 본다.

제5조(사무정리를 위한 경과조치) 부칙 제2조에도 불구하고 종전의 「지방분권촉진에관한특별법」 제20조 및 「지방행정체제개편에관한특별법」 제7조에 따라 설치된 전담지원기구는 이 법 시행일부터 3개월의 범위에서 종전의 두 위원회의 남은 사무처리에 필요한 기간까지 존속한다.

〈부록2〉 지방자치발전 종합계획(2014.12)²⁴⁾

제1장 종합계획의 개요

1 수립목적 및 근거와 성격

□ 목 적

지방자치발전 종합계획은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 및 ‘대통령 보고(지방자치발전위원회 제1차 회의)’에 근거하여 지방자치발전 실천과제의 구체적 추진방안을 제시하는데 목적이 있음

□ 근 거

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법

■ 제5조(지방자치발전 종합계획의 수립) 제1항

지방자치발전위원회는 지방분권 및 지방행정체제 개편을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방자치발전 종합계획을 수립하여야 한다.

24) 대통령소속 지방자치발전위원회의 종합계획은 단순 자문의문이 아닌 국무회의의 심의/의결을 거친 구속력 있는 계획안으로 후속조치가 따른다.

대통령 강조사항 (위원회 제1차 회의, '13.10.23)

- 지방자치발전은 새 정부 국정운영의 중요한 축으로 지방자치가 국가발전의 토대가 되고, 국가발전이 국민 개개인의 행복으로 이어지는 상생과 선순환 구조를 만들어내야 함
- 성숙한 지방자치시대를 맞이하기 위해 지방자치발전위원회가 중심이 되어 폭넓은 의견수렴을 통해 합리적 대안을 만들어 제시하면, 적극적으로 실현될 수 있도록 최대한 힘쓰겠음
- 지방자치발전 20개 과제는 우선순위를 잘 결정해 추진해야 하며, 지방자치발전위원회는 주민 입장에서 주민 눈높이에 맞춰 정책을 펼쳐가기 바람
- 실질적인 제도 개선을 위해서는 국회 협조가 긴밀한 만큼 정치권을 비롯한 각계와 소통하는 일에 최선을 다해주기 바람

□ 성 격

- 특별법 제5조에 따라 수립하는 **법정계획**
- 중앙부처와 지자체에서 의무적으로 이행해야 하는 **정책 추진계획**

2

추진경과

① 대통령 주재 제1차 회의 개최('13.10.23)

- 지방자치발전 20개 정책과제 보고·확정

② 17개 시·도 등 다양한 의견수렴(자치현장토크)

- 대상/기간 : 17개 시·도 / '13.10.30~12.24
- 참석 : 지역주민, 주민자치위원회, 분권단체 등 지역별 100~300명 참석
- 주요내용 : 시·도지사 간담회, 언론인 간담회, 종합토론회
- 주요성과
 - 지방자치에 대한 지역 주민들의 관심 제고 및 위원회 추진과제에 대한 전국적인 공감대 형성

- ▶ 총 2,700여명 참석(시·도지사, 지역전문가, 지역주민, 언론인 등)
- ▶ 질의·대안 등 총 316건 의견수렴→개선방안에 반영
- ▶ 특별기고(32회), 인터뷰 기획보도(34회) 등 총 394회 언론 보도

○ 자치현장 각계 반응

- (시·도지사) 열악한 재정 여건을 호소하며, 지방재정 확충 필요성 및 지자체 역량에 맞는 권한과 책임 부여 건의
- (지역주민) 지방자치발전과제에 대한 높은 관심과 염원 표출 및 실질적인 성과를 내는 위원회의 역할 기대
- (지역언론) 지역 당면현안*에 대한 위원회의 실질적인 해법 주문
 - * 지방재정 확충, 사무이양(분권), 시·군 통합, 주민자치 강화, 자치구제 개선 등
- (지역전문가) 위원회의 강한 추진의지에 큰 기대

③ 지방자치발전 20개 과제별 추진방안(부처·지자체 협의안) 마련('14.6월)

- ▶ 본위원회 10회, 분과위원회 36회, 소위원회 44회, 실무위원회 3회, 자문위원회 6회, T/F 93회, 분과위원장협의회 2회
- ※ 과제별 소위원회, T/F 구성·운영을 통해 개선안 논의
- ▶ 전문가 간담회, 지방4대협의체 등 의견수렴

④ 중앙부처 협의 및 지자체 등 관계기관 의견수렴('14.7~10월)

- 관계 중앙부처 및 지방자치단체 의견조회 및 협의
- 지방자치 관련 분권단체, 학회, 언론 등 의견수렴
- 시·도지사 간담회 개최(17개 시·도, '14.7.14~9.1)
 - 지역별로 각 시·도지사와 위원회 위원 간 간담회를 통해 종합계획 수립 배경 및 향후계획 등 설명
 - 주요의견

- ▶ 지방재정 확충 등 재정분권의 확립과 자치조직권의 강화가 실질적인 지방자치를 위해 가장 중요
- ▶ 실효성 있는 국가사무의 지방이양을 위해서는 그에 수반되는 인력과 재정을 함께 이양 필요
- ▶ 지자체에 지위·역할·권한을 주고, 그에 따르는 책임을 지도록 해야 하며, 중앙과 지방이 상호 수평적, 동반자적 관계라는 인식전환 필요
- ▶ 주민자치를 제도화하고, 성공사례를 확산시키는 것이 제도 정착에 중요

⑤ 지방자치발전위원회 의결('14.11.24) 및 국무회의 의결('14.12.2)

3

추진목표 및 과제

비전

성숙한 지방자치, 행복한 지역주민

목표

주민편의 증진, 행정효율 제고, 지방경쟁력 강화

정 책 과 제	① 강력한 지방분권 기초 확립과 실천 ① 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 ② 중앙권한 및 사무의 지방이양 ③ 특별지방행정기관 정비 ④ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	② 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 ① 지방재정 확충 및 건전성 강화 ② 지방선거제도 개선 ③ 지방의회 활성화 및 책임성 제고 ④ 지방자치단체 평가제도 개선 ⑤ 지방자치단체 간 행정협력체제 정립
	③ 주민중심 생활자치·근린자치 실현 ① 자치경찰제도 도입 ② 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력 ③ 읍·면·동 주민자치회 도입 ④ 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 ⑤ 주민직접참여제도 강화 ⑥ 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합	④ 미래지향적 지방행정체제 구축 ① 특별광역시 자치구군의 지위 및 기능 개편 ② 대도시 특례제도 개선 ③ 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 ④ 도의 지위 및 기능 재정립 ⑤ 사·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

4 추진전략

파급효과가 큰 핵심과제 선정, 선택과 집중을 통한 단계별 시행

① 8개 핵심과제

- 지방자치의 근본 틀을 개선하여 지자체가 자율성과 핵심역량을 발휘토록 함으로써 국민들에게 직접적인 파급효과가 큰 과제

① 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	② 중앙권한 및 사무의 지방이양
③ 지방재정 확충 및 건전성 강화	④ 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력
⑤ 자치경찰제도 도입	⑥ 대도시 특례제도 개선
⑦ 특별광역시 자치구군의 지위 및 기능 개편	⑧ 읍·면·동 주민자치회 도입

② 10개 일반과제

- 지방자치발전을 위해 관련 제도를 새롭게 정비할 필요가 있는 과제

① 지방의회 활성화 및 책임성 제고	② 지방선거제도 개선
③ 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선	④ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립
⑤ 특별지방행정기관 정비	⑥ 지방자치단체 평가제도 개선
⑦ 지방자치단체 간 행정협력체제 정립	⑧ 주민직접참여제도 강화
⑨ 지방자치단체 소규모 읍면동 통합	⑩ 사군구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

③ 2개 미래발전과제

- 중·장기적 관점에서 국민적 합의를 거쳐 반드시 추진할 필요가 있는 미래지향적 행정체제 발전과제

① 지방자치단체 기관구성 형태 다양화	② 도의 지위 및 기능 재정립
----------------------	------------------

제2장 정책과제별 추진방안

I. 핵심과제

1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비
2. 중앙권한 및 사무의 지방이양
3. 지방재정 확충 및 건전성 강화
4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력
5. 자치경찰제도 도입
6. 대도시 특례제도 개선
7. 특별·광역시 자치구군의 지위 및 기능 개편
8. 읍·면·동 주민자치회 도입

1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비

□ **추진근거** : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조·11조

- 국가와 지방자치단체 간 사무 중복배분 금지
- 기관위임사무 폐지 및 자치사무와 국가사무로 이분화

□ **대통령 지시사항**(‘13.5.20, 수석비서관 회의 시)

- 지방분권과 관련 국민에게 행정서비스를 하는데 있어서 지방이 더 잘 할 수 있는 것, 중앙이 더 잘 할 수 있는 것을 각 분야별로 정리할 것

□ 추진방안

< 기본 방향 >

- ◆ 현행 법령상 기준을 보완하는 구체적인 사무배분 기준을 마련하여 국가사무와 자치사무의 합리적인 재배분 추진

① 사무배분기준 보완('13.11.29)

- 단편적·포괄적인 현행 사무배분 기준을 구체화 및 세분화
 - 주민 접근성 및 주민 편의성 증진, 사무처리의 편의성 도모 등

< 사무배분기준 보완 >

- (국가 사무) 현행 지방자치법상 7개 기준에 “국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무” 등 **6개 기준** 보완
- (시·도 사무) 현행 지방자치법상 6개 기준에 “효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무” 등 **5개 기준** 보완
- (시·군·구 사무) 현행 지방자치법상 1개 기준에 “현지성이 강하여 시군구가 수행하는 것이 효율적인 사무” 등 **4개 기준** 보완

※ 첨부 1 「자치사무와 국가사무 재배분 기준」 참고

② 국가 총사무 재배분('13.12월~'14.9월)

- (국가 총사무 전수조사) 현행 4,000여개 법령('13.8.31 기준)상 국가 총사무는 46,005개로 재집계
- (재배분 실시) 사무배분 보완기준에 따라 국가 총사무를 Zero Base에서 재배분
 - < 1차 재배분 실시('13.12월~'14.4월) > ※ 전문가 T/F 집중 심사(120명, 총35회 회의 개최)
 - 이양 2,122건 : 지역경제 활성화 유도, 실질적 권한이양 사무중심
 - 예) 잔류성유기오염물질 배출시설 사용중지·폐쇄 명령(국가→시도), 부산물인 석유제품 생산판매업 등록(국가→시군구)

- 환원 174건 : 국민안전 분야, 국가 균형발전 분야 중심
예) 민방위 동원 중 재해 등에 대한 보상(시도→국가)

< 2차 공동처리사무 재배분 실시('14.5월~9월) >

- 국가와 지방 및 시도·시군구가 공동으로 처리하는 **2,884개 사무**에 대한 재배분 실시
- 처리권자 일원화 대상사무 101개 발굴(국가환원 80, 지방이양 21)
- ※ (공동처리사무 주요유형) 국가와 지방의 책무·노력 등을 함께 규정한 사무, 특정사업의 재원을 공동으로 부담·지원하도록 한 사무 등

□ 향후계획

- 재배분 완료사무(공동사무 포함)에 대한 이양 절차 추진('14.12월~)
- ※ 향후 실무위 → 분과위 → 본위원회 3단계 심의·의결 (실무위 심의시 시·도 및 관계부처 의견 수렴)을 거쳐 최종 이양·환원여부 결정 예정

2. 중앙권한 및 사무의 지방이양

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조

- 권한 및 사무를 자치단체에 포괄적·일괄적 이양 및 법적 조치 마련
- 사무이양에 따른 행정적·재정적 지원 병행

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 현지성이 높고 주민생활과 밀접한 사무의 지방이양을 통해 지방자치단체의 기능과 역할 강화

□ 추진방안

< 기본 방향 >

- ◆ 미이양 사무의 일괄이양을 위한 법률 제정으로 지방이양 효과 달성
- ◆ 사무이양에 따른 행·재정 지원을 제도화하여 자치단체의 수용성 제고
⇒ 자치사무 비율 40%를 목표로 단계별 확대 추진

① (가칭) 「지방일괄이양법*」의 단계별 제정 추진

* 중앙행정 권한 및 사무 등의 지방일괄이양을 위한 관계법률 정비와 지원에 관한 법률

○ (1단계) 그동안 이양확정 후 법률개정이 되지 않은 미이양 사무(기관위임사무 중심)를 대상으로 일괄 법제화 추진

- 대 상: 총 20개 부처, 111개 법률, 649개 사무*

* 지난 정부 위원회(지방이양추진위, 지방분권촉진위) 이양 결정(3단계 심의) 후 대통령 재가를 거쳐 부처에 통보했으나, 해당부처에서 개별 법률을 개정하지 않아 미이양 상태로 남아 있는 사무

- 사 무: 국가의 하부기관으로서 수행하는 기관위임사무 386개(59%), 일반사무 263개(41%)

- 내 용: 국가 및 지방자치단체의 책무, 사무이양을 위한 조치 등 규정

< 사무이양 추진현황('00 ~ '12년) >

○ 총 3,101개 사무를 지방이양사무로 확정했으나, 1,119개 사무 미이양

- 법률개정이 필요한 사무(649개)는 지방일괄이양법에 반영하여 일괄 개정, 나머지(470개) 사무는 시행령·시행규칙 등 개정 추진

○ (2단계) 국가총사무 재배분 완료 사무에 대한 일괄 법제화 추진

○ (3단계) 특별지방행정기관 사무이양 등* 일괄 법제화 추진

* 특별지방행정기관의 집행적 사무와 대도시 특례사무

② 사무이양에 따른 행·재정 지원 법제화

○ 이양사무의 「소요비용* 산정모델」 개발 용역('14.1월~6월) 결과를 바탕으로 단계별 지방

일괄이양에 따른 행·재정지원 방안 마련

* 소요비용 : 인건비, 경상비, 사업비 등

③ 신규 이양사무 발굴 및 지속 이양 추진

- 개별 단위사무가 아닌 기능 중심의 사무발굴 및 이양 추진
- 규제완화 및 주민생활 불편해소 사무를 중심으로 지방이양

□ 향후계획

- 단계별 「지방일괄이양법」 법제화 적극 추진('14.12월 ~)

3. 지방재정 확충 및 건전성 강화

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조

- 국세의 지방세 전환, 낙후지역에 대한 재정조정책임 강화(국가)
- 자체세입 확충, 예산·회계제도 개선 등 건전성 강화(지자체)

□ 박근혜정부 국정과제(104번)

- (지방재정확충) 지방소비세 상향 등 지방세 비중 확대, 이전재원 축소, 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편 등
- (지방재정조정제도 개선) 보통교부세 및 분권교부세 제도 개선 등
- (지방재정의 건전성·투명성 강화) 지방채무 및 지출관리 강화 등

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 자체수입 확충(지방소비세 규모 확대, 신세원 발굴 등), 교부세 개선 및 국고보조사업 재조정(사회복지사업 국고보조율 상향 등)
- 지방재정의 투명성·책임성 강화(재정위기단체 지정제도 적극 운영 등)

□ 지방재정 여건 및 수요

- 지방의 **사회복지 지출, 국고보조사업 지방부담액 등의 지속적 증가**
 - 무상보육·무상급식 실시, 기초연금제도 도입, 기초생활보장 개별급여 개편, 사회복지인력 충원, 분권교부세 사업비 등 지방비부담 증가
 - ※ 보육보조율 인상 및 지방소득세 법인세분 감면 정비('13.12), 담배소비세·주민세 개편 및 지방세 비과세·감면 정비('14.9) 등 지방재정 확충계획이 마련되었으나, 지방4대협약체는 지방소비세율 상향조정 등 근본적인 지방재정 확충방안 요구
- 사무구분체계 변경(기관위임사무 및 공동사무 폐지), 국가사무 지방이양(일괄이양법 제정 등), 자치경찰제 도입 등 **지방자치발전 정책과제 이행에 따른 지방재정 추가 수요 발생**

□ 개편방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ **지방재정의 자율성 확보를 위한 지방세 비율 확대**
 - 복지제도 변경 및 국가·지방 기능 조정에 따른 국세·지방세간 비율 조정, 지방교부세율 조정 등 근원적인 제도 개선
- ◆ **권한 및 재원 이양에 따른 책임성 확보, 투명한 재정관리**

[자주재원 확충]

- 국가·지방 기능 조정에 따른 지방소비세 등 국세·지방세간 합리적 조정
- 국세수준의 지방세 비과세·감면 축소('13년 23% → '17년 15% 이하)
- 신세원 발굴, 정액세율의 현실화, 지자체의 기업·투자유치 활동과 세수증대의 연계 강화 등 지방세제 개편
 - * 지방세제 개편 및 지방세 비과세·감면 정비 등 지방세 확충방안 정부발표('14.9)

[이전재원 조정]

- 행정수요 변화 등과 연계한 교부세 제도 개선(지방교부세 및 지방교육재정교부금의 합리적 운영 등) 및 지방교부세율 조정

- 국고보조사업* 정비(지방이양, 통폐합 등) 및 포괄 보조금 확대
 - * '05년 359개(지방비 부담 7조, 32%) → '13년 956개(23조, 40%)

[지방재정 건전성 강화]

- 지자체 자구노력 강화
 - 지방세 체납징수율('13년 27% → '17년 30%) 및 세외수입 체납징수율('13년 11% → '17년 15%) 제고
 - 경상경비 절감, 선심성·전시성 사업, 과잉투자 개선 등 세출 구조조정
- 재정위기관리제도 개선
 - 현 3단계, 정상, 주의, 심각 → 정상, 주의, 심각, 긴급*(국가개입 단계)
 - * '긴급' 단계 시 재정관리관 파견 및 자치단체장 권한 일부 제한(예산편성권 제한 등)
- 지방공기업 재무 건전성 관리 강화
 - 부채감축 관리(공기업 부채비율 최고한도 '14년 320% → '17년 200%)
 - 과도한 복리후생 개선 등 구조조정 추진

□ 향후계획

- 지방재정 확충 등을 위한 연도별 시행계획 마련('14.12월~)
- 특별법 의무이행 및 지방재정부담심의위원회 내실 운영('14.12월~)

4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조

- 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 함
- 교육자치 실시에 관하여는 따로 법률로 정함

□ 필요성

- 종합적인 지방행정으로 교육서비스의 질적 향상과 비효율 제거
- 교육의 분권 강화로 지방교육의 자율성·창의성·다양성 확보

- 교육감 선출방식 개선을 통해 교육행정의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보

□ 개편방안

< 기본 방향 >

- ◆ 교육자치와 지방자치의 연계·협력 강화 중심으로 제도 개선
- ◆ 교육자치와 지방자치간의 행정체제 합리화 방안 마련
 - 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장, 인사 및 재정권의 자율성 부여

① 교육자치와 지방자치 연계·협력 강화

- 교육행정분야
 - 시·도-교육청간 인사교류 활성화, 시·도에 지방교육 전담부서 설치 확대, 교육관련 협의회 활성화 등
- 교육재정분야
 - 중기지방재정계획 수립 사전협의 절차 도입, 교육재정부담금 전출시기 명확화, 주민참여 예산위원회 운영 연계 등
- 교육정책분야
 - 평생교육, 도서관, 학교안전을 위한 환경개선 사업 등에 대해 협력 강화

② 교육감 선출방식 및 교육장 임용방식 개선

- 교육감 선출방식
 - 국민적 합의를 거쳐 헌법과 관련 법률의 입법취지에 부합하도록 교육감 선출방식 채택
 - 교육감 선출방식을 개선하되, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보 강화와 병행 추진
 - ※ 교육감 후보의 교육관련 경력(3년 → 5년 이상)과 정당가입 제한 기간(1년 → 3년 이상) 강화
- 교육장 임용방식
 - 일정 범위 내에서 추천제 또는 공모제 방식으로 임용하도록 개선

③ 교육의 지방분권 및 학교자주성 강화

- 교육부와 시·도 교육청간 사무 재조정
 - (국가사무) 국가교육정책 및 기조 설정 등 교육의 통일성과 형평성을 위해 필요한 사무는 교육부에 존치

- (교육자치사무) 교육부 사무 외의 유·초·중등 교육에 관한 사무는 시·도 교육청으로 이양 노력

○ 기초단위 교육자치 확대 검토

○ 학교자주성 강화

- (학교운영위원회 활성화) 심의대상 확대, 운영위원 전문성 강화 등

- (지역사회와 협력) 학교·지역사회 교육공동체 결성, 주민자치회와 협력 등

□ 향후계획

○ 교육자치와 지방자치 연계·협력 실시('15.1월~)

○ 국민적 합의를 거쳐 교육자치와 지방자치간의 합리적인 연계·통합 행정체제 개편방안 마련('15년 이후)

5. 자치경찰제도 도입

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조

○ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도 도입

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

[보고내용]

○ 생활안전 관련 지방·경찰행정을 통합하여 주민안전 전담체제 구축

○ 도입단위(기초, 광역, 광역 및 기초), 사무, 재원 등 합리적 기준 마련

[지시사항]

○ 자치경찰은 지방이 더 잘할 수 있는 것을 지방으로 넘기는 것이 핵심

□ 개편방안

< 기본 방향 >

◆ 기초단위에 도입 / 광역단위는 통합·조정 기구 설치, 미비점 보완

◆ 적정한 사무 부여와 재원 확보 등 현실성 있는 방안 마련

◆ 시범실시 등을 통해 시행착오 최소화

① 도입 기본방안

○ 기초자치단체에 자치경찰제 도입

- 소규모 시·군·구 등 필요시 인근 기초자치단체와 통합 가능

○ 시범실시 후 지역여건 등을 감안, 자치단체가 자율적으로 결정

② 역할과 권한 (※ 첨부 2 「자치경찰 수행사무 일람표」 참고)

○ 자치경찰의 사무로 적당한 주민 생활 밀착형 사무 62개*와 특별사법경찰 사무 23종** 발굴

- * 방법·질서유지·교통소통 관리, 학교폭력·성폭력·가정폭력 등 사회적 약자 보호활동 등

- ** 식품·환경·공중위생·농축산물 분야 및 지적재산권 침해·무면허 운수사업 단속 등

○ 발굴된 사무에 대한 구체적 부여범위 및 시기, 시범실시 방법 등은 관계부처 협의 거쳐 추가 검토

- ※ 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판 청구권 부여 여부 등 추가 논의

③ 기구와 인력

○ (기본조직) 시·군·구에 자치경찰단 설치

- 단장은 개방형 직위로 인구규모, 업무량 등 고려해 적정 계급 대우
- 주요현안 심의·의결기구로 시·군·구 자치경찰위원회 설치

○ (광역기구) 인사교류, 분쟁조정 등 위해 시·도 자치경찰위원회 설치

- 광역 ‘단장후보 추천위원회*’에서 후보 3명 추천 → 기초단체장 임명

- * 위원회는 광역단체장(3명), 광역의회의장(3명), 지방경찰청장(3명) 및 해당 기초단체장(1명), 기초의회의장(1명)이 추천한 위원으로 구성

○ (소요인력) 12,000명 ~ 14,000명 내외

④ 재원 확보

○ 재원은 지방소비세 규모 확대, 과태료 징수이관과 징수교부금제 도입, 자치경찰 단속 범칙금 지자체 귀속 등 중세 없는 방안 강구

□ 향후계획

○ 자치경찰법 제정 및 경찰법·도로교통법 등 관련법 개정 지원

- ※ 향후 관련부처로 구성된 실무추진단 구성 추진

- 국회 법제화 후 시범실시('16년~)를 거쳐 본격실시

6. 대도시 특례제도 개선

- 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제18조·40조

- 지방자치단체의 규모와 역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
- 인구 50만 이상 및 100만 이상 대도시에 대한 특례발굴 및 이행방안 마련

- 대통령 보고내용('13.10.23)

- 인구 50만, 100만 이상 대도시 특례 모델 개발
- 인구, 면적, 특성 등을 고려하여 차등화 된 실질적 특례 발굴

- 추진방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ 대도시 규모와 역량에 부합하도록 자치권 차등부여
- ◆ 사무특례 규모를 기준으로 행정·재정운영특례를 마련하되, 도 및 타 시·군에 미치는 영향을 고려

① 대도시 명칭 부여 및 지정기준

- (명칭) 일반시와의 기능·역할 차이, 대도시 유형별 특례 차등화 등 고려, 50만 이상은 '특례시', 100만 이상은 '특정시'로 명명
※ 별도의 지방자치단체 종류로 구분하지는 않음

- (지정기준) 인구 외 면적기준 적용 검토. 다만, 면적기준은 지방자치단체 간 통합 등 특별법의 취지를 고려, 통합 자치단체에만 적용 검토

② 대도시 특례 확대

- (사무특례) 50만·100만 대도시의 특성을 고려, 대도시 사무특례 대폭 확대 ※ 예비특례 사무 422건 발굴(50만 이상 210건, 100만 이상 212건)
⇒ 중앙·지방 의견조사 등을 거쳐 사무특례 확정

- (행정운영특례) 기준인건비 산정 시 인구 100만 이상 대도시의 특수성을 고려하여 기준 인건비 반영

※ 기존 총액인건비제는 50만 이상·미만으로 구분·운영(100만 이상 미구분)

- (재정운영특례) 100만 이상 대도시 재정자율성 확대

- 지방채 발행비율 확대 : 현행 5% → 8%

- 재정투융자 심사 완화 : 40억원 이상 100억원 미만 신규사업 자체심사(100억원 이상 사업은 중앙 의뢰 심사 유지)

※ (현행) 20억원 이상 40억원 미만 신규사업은 시 자체심사, 40억원 이상 100억원 미만은 도 의뢰 심사, 100억원 이상은 중앙 의뢰 심사

▶ 사무특례 확정 후 사무의 이양규모 및 성격, 도 재정영향 분석 등을 통해 세부적인 행정·재정 운영특례 마련

③ 법제화 방안

- 지방자치법에 명칭·유형 등 규정, 나머지는 특별법 등에 규정

- 다만, 특례사무는 (가칭) 「지방일괄이양법」 제정을 통해 일괄 이양 추진

□ 향후계획

- 대도시 사무특례 심의·확정(∼'15.6월) 및 입법 지원('15.7월∼)

7. 특별·광역시 자치구군의 지위 및 기능 개편

- 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조

○ 위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련

※ 동일생활권이 여러 자치단체로 분할됨에 따른 주민불편 및 행정 비효율 해소

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 행정구로 전환 등 자치구·군 개편방안 마련
- 자치구·군의 지위 및 기능 개편에 따른 보완방안 검토

□ 개편방안

〈 기 본 방 향 〉

- ◆ 특별·광역시 구·군 의회 미구성 → 행정구·군으로 개편
 - 특별시의 구와 광역시의 구는 차별적 개편방안 적용(수도의 특수성 등 고려)
- ◆ 광역시의 군은 구와 동일한 지위 부여(개편에 따른 불이익 방지)

※ 첨부 3 「특별·광역시 자치구·군 개편방안 마련 경과」 참고

① 특별시 자치구 : 구청장 직선, 의회 미구성

- (지위) 구청장 직선제는 유지, 구의회는 구성하지 않음
- (사무) 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리
- (재원) 독자적 과세권은 미부여, 기존 자치구세는 시세로 전환하되, 일정 수준의 구청장 재량재원 보장

② 광역시 자치구·군

○ 1순위(행정구·군) : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성

- (지위) 구청장·군수는 시장이 시의회의 인사청문회를 거쳐 임명하고 구·군의회의는 구성하지 않음. 군의 혜택은 종전대로 유지
- (사무) 특별시 자치구 개편방안과 동일
- (재원) 특별시 자치구 개편방안과 동일하나 재량재원은 미보장

○ 2순위 : 특별시 개편안과 동일

□ 개편안 후속조치 방안

① 특별·광역시 개편안 공통 보완

- 주민대표성 보완
 - 의회제도 개선 : 시의원 증원 방법 및 규모, (가칭)지역위원회 설치방안 마련 등

- 구정협의회 설치 : 구성 및 정수, 임기, 선임·위촉 방법, 시 의회와의 관계 등 기능과 역할 정립

- 읍·면·동 주민자치회 우선 적용방안 마련

○ 시장 권한 견제

- 독립적 감사위원회 설치·운영 방안 마련
- 장기적으로 선출직 회계감사관 제도 도입방안 마련

○ 특별·광역시와 구·군 간 위임사무 범위 등 정립

- 구청장·군수의 인사·조직권 범위 구체화 및 위임사무 표준안 제시
- 특별·광역시의 구·군에 대한 예산보전 기준·규모·절차 마련 등

② 특별시 구청장 직선제 보완

- 위임사무에 대한 조례발의 요구, 규칙 제·개정 요구 방식 및 절차
- 예산편성 요구권의 세부내용 및 처리절차 정립
- 구청장에 대한 재량재원 범위 및 배분방안 마련
- 시·구협의회의 설치 및 운영방안 마련

③ 광역시 구청장·군수 임명제 보완

- 구청장 및 군수에 대한 인사청문회 도입
- 장기적으로 시의회 선출 또는 개방직 등의 구청장 선임방식 마련

□ 향후계획

- 국민적 합의를 거쳐 개편방안 확정(~'17년) 후 추진

8. 읍·면·동 주민자치회 도입

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제18조, 제27~29조

- 주거단위의 근린자치 활성화
- 읍·면·동에 주민자치회 설치, 지방자치단체 사무의 일부 위임 또는 위탁 등

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 풀뿌리 주민자치를 위해 읍·면·동 주민자치회 도입(현재 시범실시중)

- 주민화합·발전을 위한 사항, 자치단체·관계법령 등 위임·위탁사무 처리
- 시범실시 결과를 정밀 분석하여, 우리나라 실정에 맞는 최적모델 마련

□ 추진방안

〈 기 본 방 향 〉

- ◆ 협력형 모델 시범실시 성과분석, 통합형·주민조직형 모델의 장·단점 분석 등을 통해 주민자치회 도입방안 마련
- ◆ 세부 실시방안(실시방법·모델 등) 확정, 법제화

① 주민자치회 도입방안

○ 최적의 주민자치회 모델 마련

- 시범실시(∼'14.12월) 중인 협력형 모델 및 나머지 2개 모델에 대한 장·단점 분석을 통해 3개 모델 개선·보완, 설치·운영방안 구체화

〈 주민자치회 3개 모델 〉

- (협력형) 읍·면·동 사무소와의 협력기구(현행 읍면동사무소 존치)
 - 주민자치기능 및 위임 또는 위탁사무 처리 읍면동의 주민생활 밀접기능 협의·심의
- (통합형) 읍·면·동 행정사무 의결기구(읍면동사무소는 집행기능 담당)
 - 읍면동 행정기능 및 주민자치기능 수행, 위임 또는 위탁사무 처리
- (주민조직형) 의결·집행기구(기존 읍면동사무소는 폐지)
 - 주민자치기능 및 위임 또는 위탁사무 처리

※ 첨부 4 「주민자치회 설치·운영 방안」(구, 행개위) 참고

② 실시방안 : 시범실시 결과 반영 확정

○ 실시 방법

- (1안) 임의 실시
 - ※ 특별법(제27조)에는 주민자치회 설치를 임의적 사항으로 규정
- (2안) 의무 실시
- (3안) 특별·광역시에는 의무 실시, 기타 지역은 임의 실시
 - * 자치구·군 의회 폐지 시 주민 참여·대표성 보완을 위해 우선 실시

○ 실시 모델

- (1안) 협력형 단일모델 채택
- (2안) 협력형 우선 실시, 통합형·주민조직형 순차 실시
- (3안) 3개 모델 중 1개 모델 주민 선택

③ 법제화

○ 확정된 실시방안을 별도의 법률(개별법)*로 제정

* (가칭) 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률」

※ 특별법 제29조 제3항에 주민자치회 설치 및 운영, 구성 등을 별도의 법률로 제정하도록 규정

○ 법령(안)을 토대로 자치단체 표준조례안 마련

□ 향후계획

- 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석(~'14.12월)
- 주민자치회 도입방안(~'15.5월) 및 법령안(~'15.7월) 마련
- 국회 법제화 지원('15.8월~)

II. 일반과제

1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고
2. 지방선거제도 개선
3. 지방자치단체 간 관할구역 경계조정제도 개선
4. 국가와 지방자치단체 간 협력체제 정립
5. 특별지방행정기관 정비
6. 지방자치단체 평가제도 개선
7. 지방자치단체 간 행정협력체제 정립
8. 주민직접참여제도 강화
9. 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합

1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조

- 국가 및 지방자치단체는 자치입법권, 지방의회 권한, 지방의회의원 전문성, 의회의장의 인사 독립권 강화방안 마련

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 조례제정권 확대, 의회 인사권 독립, 광역의원 전문성 강화 등 지방의회 기능 활성화

- 지방의원의 성실한 의정활동 및 책임성 제고방안, 겸직제한 강화 등을 통한 지방의회 책임성 강화

□ 개편방안

< 기본 방 향 >

- ◆ 의회 권한 강화 및 의원 전문성 제고를 통한 지방의회 활성화 도모
- ◆ 지방의회의 권한 강화에 따른 책임성 제고방안 마련

① 지방의회 권한 강화

○ 자치입법권 확대

- ‘법령을 위반하지 않는 범위’ 내로 조례 제정범위 확대
- 법령에서 조례 위임사항을 다시 대통령령, 부령으로 규정하는 사례 방지

○ 지방의회 인사 독립권 강화

- 지방의회 의장에게 의회소속 공무원*의 인사권 부여
- * 단, 의회사무처장(국·과장)은 현행 유지(의장 추천에 따라 단체장 임명)
- 전문위원을 임기제공무원으로 단계적 전환
- 장기적으로 지방의회에 의회직렬 신설 추진

○ 행정사무감사 결과에 대한 후속 조치권 신설

- 처리결과 보고를 받은 후 필요한 조치(징계요구권 등)를 취할 수 있는 권한 부여

② 지방의원 전문성 제고

○ 지방의원 입법지원 강화

- 광역의회에 입법정책실을 (확대)설치하여 분야별 전문가를 채용, 또는 전문가 활용경비를 의원에게 지원할 수 있는 입법정책연구비 신설
- 기초의회에 총 정원내 전문위원(임기제 공무원)을 1~2명 증원

○ 지방의원 교육훈련 전담기관* 설립

- * 민법에 의한 재단법인, 행정자치부 산하 공법인, 또는 위탁 교육 실시 등

③ 지방의회 책임성 제고

○ 지방의원 겸직제한 대상 확대

- 지자체 출자·출연 또는 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체의 대표, 임원, 상근직원 및 위원 추가
- ※ (현행 겸직제한 대상) 공공기관 및 지방공사·공단, 농업협동조합 등 임직원, 정당 당원이 될 수 없는 교원, 국회의원, 국가·지방공무원 등
- 전원위원회제도 도입, 지방의회의원 선서규정 신설

□ 향후계획

- 지방의회 활성화 등을 위한 개선방안 법제화 추진 지원('14.12월~)

2. 지방선거제도 개선

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조

- 지방자치단체의 장과 지방의회의원 선출방법 개선, 선거구의 합리적 조정, 선거공영제 확대 등 지방선거제도의 개선방안 마련

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 기초선거의 정당공천제 폐지여부 및 관련 제도 개선방안 마련
- 선거공영제도 보완으로 고비용·저효율 구조 개선

□ 개편방안

〈 기 본 방 향 〉

- ◆ 불합리한 선거제도 개선 및 선거 투명성 강화
- ◆ 선거공영제 책임성 강화로 자치단체 재정부담 경감 및 공정선거 실현

① 기초단체장·기초의원 선출방법 개선

- 기초단체장 및 기초의원 선거의 정당공천제 폐지
- 이에 따른 보완방안으로 여성의원 선출비율 확대, 정당표방 허용, 기표방식 개선, 광역의회 비례대표 비율 단계적 확대 추진

② 선거공영제 책임성 강화

○ 재·보궐선거 원인제공자의 선거비용 일부 부담

- 정당추천으로 당선된 자는 정당이, 무소속으로 당선된 자는 본인이 선거관리경비 중 관리준비와 선거실시에 필요한 경비 부담

○ 당선무효된 자의 반환받은 기탁금 및 선거 보전 비용 환수 강화

- 현재 반환하지 않을 경우 관할 세무서에 징수 위탁을 하고 있으나, 실제 반환율이 저조하므로 대상자 명단을 일반인에 공개하여 환수의무 강화

③ 자치단체장 보궐선거의 전임자 잔여임기 승계제도 폐지

- 기초 및 광역단체장 보궐선거는 전임자 잔여임기 승계제도를 폐지하여, 새로 임기(4년) 개시
- 기초 및 광역의회의원은 의회 원 구성 및 상임위 배정 등을 고려, 현행 보궐선거제도 유지

※ (일본 사례) 보궐선거로 선출된 지방의원은 전임자 잔여임기 승계, 단체장의 경우 재선거만 실시(보궐선거 없음)하며, 사직한 단체장이 재선거에서 다시 선출될 경우만 잔여임기를 승계

④ 기초의원 지역구 단위 의원정수 조정

- 기초의원 지역구 단위에서 선출할 의원정수를 현행 2~4인으로 유지하되, 3~4인 선출 지역구가 확대되도록 노력

□ 향후계획

- 지방선거제도 개편방안에 대한 국회(정개특위) 차원의 추진 지원('14.12월~)
- 기초선거 정당공천제 폐지는 국민적 합의를 거쳐 추진(~'18년)

3. 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제45조

- 주민불편 해소를 위해 위원회에서 추진과제로 채택

※ 동일 아파트 단지가 2개 지자체 관할로 분리된 경우 원거리 등·하교(학군 분리), 원거리 보건소 이용 등 주민불편 가중

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 지자체 간 경계조정 활성화 방안 마련
- 경계조정 제도개선을 위한 입법화 추진

□ 개편방안

< 기 본 방 향 >

◆ 지자체 간 관할구역 경계의 생활·경제권 불일치로 인한 주민생활 불편 해소 추진

① 경계조정 전담기구 설치·운영

○ 설치기관

- 중앙(행정자치부) : 중앙경계조정위원회
 - 시도 간 경계조정을 수반하는 시·군·구 간 경계조정
- 시·도 : 지방경계조정위원회
 - 동일 시도 내 시·군·구 간 경계조정

※ 경계조정위원회는 관련 전문가 등 9인 이내로 구성, 임기 2년

○ 기능

- 경계조정 신청사항에 대한 접수조사·권고·조정, 필요지역에 대한 직권조사·권고·조정 등

※ 경계조정 필요지역 : 63개 지역

(동일 시도 내 시·군·구 간 48, 시도 간 경계조정을 수반하는 시·군·구 간 15)

② 경계조정 절차별 이행기한 설정

- 경계조정의 신속한 처리를 위해 **경계조정 신청 후 1년 이내에**

조정절차 마무리

- 관계 지자체 간 자율협의(150일 이내), 경계조정위원회 심의·의결(150일 이내)

③ 대상지역 자율조정 협의결과 존중

- 경계조정 심의 사전절차로 대상지역 **자율조정협의체***를 구성·운영토록 하고, 경계조정위원회 심의 시 동 협의결과를 존중

* 자율조정협의체는 대상지역 주민·지방의원·소속 공무원 및 관련 전문가 등 20인 이내로 구성

※ 첨부 5 「지방자치단체 간 관할구역 경계조정제도 개선 방안」 참고

□ 향후계획

- 경계조정 제도개선 관련 법률* 제정 입법화 추진 지원('14.12월~)
- * 가칭 「지방자치단체 간 관할구역 경계조정에 관한 법률」

4. 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조

- 협의체 운영 적극 지원, 자치단체 의견 국정에 적극 반영

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

[보고내용]

- 대통령 직속 중앙-지방 협의회 설치·운영 검토
 - 주요 지방 행·재정 정책 관련 중앙-지방간 협의사항 논의

[지시사항]

- 중앙정부와 지방정부 사이의 협력체제 구축이 매우 중요
 - 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 소통하고 협력하는 관계 필요

□ 개편방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ 중앙·지방 협의체가 실질적인 기능과 역할을 할 수 있도록 구성·운영방안 마련, 설치 법제화

- 중앙-지방 협의체 설치·운영방안(가칭, 중앙-지방협의회)
 - (구 성) 의장(국무총리), 부의장(행정자치부장관, 시도지사협의회장)
 - ※ 중앙 3명(국무총리, 기획재정부·행정자치부 장관), 지방 17명(시·도지사)으로 구성
 - (기 능) 지방분권정책 추진에 관한 사항, 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는

법령·정책의 변경 및 시행에 관한 사항 등 심의

- (회의운영) 협력회의는 의장이 소집하고 주재(대통령은 필요시 회의 소집을 요청)
- (결과조치) 회의결과 대통령 보고(2개월 이내, 행자부장관), 차기회의 시 추진상황 보고(소관부처 장관)

○ 협의체 설치·운영 법제화

- (가칭) 「중앙-지방 협력회의 설치에 관한 법률」 제정

□ 향후계획

- 중앙-지방협력회의 설치를 위한 국회 입법지원('14.12월~)

5. 특별지방행정기관 정비

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조

- 특행기관 사무 중 지자체 수행이 더 효율적인 사무는 지자체가 수행

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 기존 위원회 의결사항을 고려하여 특별지방행정기관 정비 추진

□ 추진방안

〈 기본 방 향 〉

- ◆ 지방중복 사무, 현지성이 강한 사무, 집행적 사무들은 지방이양
 - 기존위원회가 의결한 243개 사무 중 89개 사무 우선 이양 추진
 - 추가정비가 필요한 분야에 대한 2단계 지방이양 사무 발굴
- ◆ 지방이양이 결정된 사무는 일괄 법제화 추진

① 기존 위원회가 의결한 사무 중 지방이양대상사무(89개 사무)

- 단순 집행적인 지도·점검 사무(9개 사무) *환경분야
 - 축산폐수 규제 및 정수장 지도점검, 환경기초시설 실태조사 등
- 일자리 창출 등 현지성이 강한 사무(13개 사무) *고용노동분야
 - 지역경제단체와 협력사업 및 취업지원, 직업능력개발훈련 등

- 지역경제 활성화 등 지자체와 유사·중복되는 사무(41개 사무) *중소기업분야
 - 중소기업 수출지원센터 운영 및 전통시장 환경개선, 공장설립 지원
- 주민 식생활 안전과 밀접히 관련된 사무(25개 사무) *식의약품분야
 - 식중독 예방관리 및 어린이 식생활 안전, 수입식품 사후관리
- 건설공사 준공검사 등 지자체 수행이 효율적인 사무(1개 사무) *국토하천분야

② 추가정비 사무 발굴 추진

- 해양항만분야 등에 대한 지방이양사무 발굴 추진

□ 향후계획

- 지방이양대상사무(89개)에 대해 실무위 → 분과위 → 본위원회 3단계 심의(관계 부처 협의)를 거쳐 이양여부 결정('14.12월~)

6. 지방자치단체 평가제도 개선

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제16조

- 국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 지방자치단체에 대한 정부의 각종 평가운영 실태조사 실시를 통해 개선(안) 마련

□ 추진방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ 현행 운영 중인 정부합동평가*, 개별평가** 제도 개선방안 마련
- ◆ 기관위임사무 폐지 등을 고려하여 향후 평가제도 개선방향 제시
 - * 27개 부처 9개 분야 36개 시책
 - ** 13개 부처 33개 평가(지방재정분석, 물가관리, 대중교통 등)

[현행 평가제도 개선]

① 정부합동평가

- 정부합동평가의 실효성 제고
 - 평가기간 단축, 평가지표 개선 등에 대해 정부업무평가위원회 심의 강화
- 평가결과의 정책 반영사항 보고
 - 전년도 평가결과에 대한 중앙정부 정책 반영사항을 당해 연도 ‘합동평가결과보고서’에 포함하여 보고
 - ※ 정책 반영 실적 제출(관계부처) → 보고서 작성 및 제출(합동평가위원회)
 - 합동평가결과보고서 심의(정부업무평가위원회)
- 평가실적 증빙자료 간소화
 - 중앙부처가 회계시스템 등에서 직접 통계 추출, 실적 증빙
- 특별교부세 인센티브 재원 확보
 - 국가적 장려사업 등에 지원하는 특별교부세 중 정부합동평가 인센티브 재원 적극 확보 추진

② 개별평가

- 개별평가 신설 억제
 - 정부업무평가위원회 사전협의 및 사후보고 체계 강화
 - 개별평가 일몰제 확대
 - ※ 새로운 국가 시책 등 장기간 평가할 필요성이 있는 경우 개별평가 실시계획에 평가일몰 시기 명시(기한 도래 시 자동 폐기)

[향후 평가제도 개선방향]

- 평가대상 사무 재설정
 - 기관위임사무 폐지시 **최소한의 국가관리가 필요한 사무 중심으로 평가대상 사무 선정**
 - ※ 현재 평가대상 사무는 기관위임사무, 국가의 주요시책 등 국가사무로 한정
 - ⇒ 구체적인 내용은 추후 논의를 통해 개선방안 마련

□ 향후계획

- 지방자치단체 평가제도 개선을 위한 연도별 시행계획 마련('15.1월~)

7. 지방자치단체 간 행정협력체제 정립

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한특별법」 제17조

- 국가·지방자치단체의 특별지방자치단체 제도 도입·활용 노력 의무

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 기 운영 중인 행정협력체제 평가 및 제도개선 방안 마련
- 외국사례를 벤치마킹, 특별지방자치단체 도입 방안 검토

□ 추진방안

〈 기본 방 향 〉

- ◆ 현행 협력체제 평가결과를 반영, 사무위탁 제도 개선
- ◆ 특별지방자치단체 제도 구체화

① 사무위탁 시 지방의회 의결 의무화(지방자치법 제151조 개정)

- 현행 사무위탁 제도는 지방의회 의결 없이 집행기관 의사에 따라 위탁되고 있어 사무위탁 시 지방의회 의결을 거치도록 의무화

② 특별지방자치단체 제도 구체화

- 입법 불비상태* 개선을 위해 특별지방자치단체 사무·기관구성 등 구체화 방안 마련 후 지방자치법 개정 등 법제화

* 지방자치법(제2조)에 특별지방자치단체 설치근거만 있고, 설치절차 및 운영 등에 관한 세부규정이 없어 제도 시행 불가능

□ 향후계획

- 사무위탁 시 지방의회 의결 의무화 법제화 지원('14.12월~)
- 특별지방자치단체 제도 구체화 방안 마련(~'15.12월)

8. 주민직접참여제도 강화

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제15조

○ 국가 및 지방자치단체는 주민참여 활성화를 위하여 주민직접참여제도 강화

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 조례 제정(개정)권 확대로 주민의 권리 강화
- 주민소환제도 개선으로 선출직 공직자에 대한 주민통제 강화

□ 개편방안

〈 기본 방 향 〉

◆ 청구 또는 제약요건 완화 등을 통해 주민직접참여제도 활성화 도모

① 조례제정 청구 및 개·폐 청구제도 개선

- 주민청구 조례안 심사특례제도 도입
 - 의원임기 만료시 자동 폐기되지 않고 차기의회에 한하여 계속 심사 추진
- 조례제정 청구 서명자 수 완화
 - (시·도, 대도시) 1/100 ~ 1/70 → 1/150 ~ 1/100 이내에서 조례로 제정
 - (시·군·구) 1/50 ~ 1/20 → 1/100 ~ 1/50 이내에서 조례로 제정

② 주민감사청구제도 및 주민소환제도 개선

- 주민감사청구 대상기간 연장(2년 → 3년)
 - 상당기간 경과 후 발견되는 위법사항에 대해 청구 대상기간 확대
 - ※ 국가(지방)공무원법 개정으로 비위 징계시효 기간 연장(2년→3년)
- 지방의원 주민소환 청구요건 완화
 - 기초자치단체장 수준 완화(20/100 → 15/100 이상 서명)

③ 주민참여예산제도 개선

○ 주민참여예산위원회 심의절차 의무화

- 심의절차 의무화를 통해 지자체 예산편성에 대한 주민참여 활성화 및 주민권한 강화 도모

○ 주민참여 예산범위 확대

- 일반회계에서 특별회계, 기금, 지방채 발행까지 포함 의무화
 - ※ 주민참여 예산범위가 지자체 자율로 대부분 일반회계 한정

□ 향후계획

- 주민직접참여제도 개선방안 법령개정 추진 지원('14.12월~)

9. 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제45조

- 전국시장군수구청장협의회 등의 건의에 따라 위원회에서 추진과제로 채택

- ※ 교통·통신 발달, 읍·면·동 기능개편 등 행정여건 변화를 반영한 규모 적정화 필요
(현재 평균인구 1/2이하 읍·면·동 수는 전체의 23% 수준)

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 인구·면적·지리적 특성 등을 고려하여 읍·면·동 통합기준을 마련하되 지자체별 자율적 통합 추진, 행·재정적 특례 지원

□ 추진방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ 주민편익과 복리를 증진하는 방향으로 통합기준을 마련하고, 통합지역에 대해 행·재정적 지원

① 소규모 읍·면·동 통합기준 및 모델 마련

- 인구수면적·지역적 특성(생활권·주민 편의성 등)과 향후 읍·면·동 기능개편 방향을 고려하여 **통합기준 마련**
- 주민의 참여를 확대할 수 있는 **통합유형 모델 마련**
- 주민 자율적 통합을 우선하되, 통합이 불가피한 지역은 통합 유도

② 통합 지원방안 마련

- 통합유휴인력의 전환·재배치(복지·문화 등 신규행정수요, 주민생활 지원 등)
- 잉여청사의 타 용도 활용지원(문화복지센터, 주민사랑방, 주민자치회 등)
- 통합의 저해요인(선거구·공무원수 등) 해소

□ 향후계획

- 지자체 소규모 읍·면·동 통합 세부 추진방안 마련('14.12월~)

10. 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

제22조~26조, 제30조~39조

- 시·군·구 통합을 위한 추진절차 및 방법
- 통합 지자체에 대한 행·재정적 특례
- ※ 생활·경제권과 자치권역의 불일치로 인한 부작용 해소 필요

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 기존 「시·군·구 통합방안(구 행개위)」 및 추가 발굴 통합대상 지역에 대해 **통합 여건변화, 지방선거 등을 고려하여 통합추진**
- 통합지역(창원시, 청주·청원 등)의 통합 **성과평가**를 통한 통합관련 **제도개선 방안 마련**

□ 추진방안

< 기본 방향 >

- ◆ 기존 시·군 통합 건의지역 후속조치 및 통합 관련 제도개선
- ◆ 통합 지자체에 대한 현행 특례기한 연장 및 특례 추가 발굴

① 기존 시·군 통합 건의지역* 후속조치

- 지역여론 등 통합여건 성숙도를 고려, 자율 통합 추진 지원
 - 추진여건 파악, 통합 필요성 홍보 등 지원 병행
 - * 6개 지역 14개 시·군(의정부·양주·동두천 등)

② 시·군·구 통합 관련 제도개선

- 통합지역*에 대한 성과평가(주민편의·행정효율성·지역경쟁력 등)를 실시하고, 평가결과를 토대로 제도개선 방안 마련
 - 지자체 간 협의절차 의무화, 상생협력 방안, 자율통합 한계 보완 등
 - * 여수시('98), 창원시('10), 청주시('14)
- 현행 특별법상 통합 특례기한 연장 및 특례 추가 발굴
 - 통합 지자체에 대한 보통교부세 지원특례 기한 연장 추진
 - 2015.1.1 이전 설치되는 통합 지자체에 한하여 적용되는 특례규정* 기한 연장 추진
 - * 특별법 제35조(통합 지자체 재정지원) : 보통교부세 총액의 6/100을 10년간 지원
 - 지자체 건의 및 전문가 의견 수렴 등을 통해 특례 추가 발굴

③ 통합대상 지자체 추가 발굴

- 통합여건 변화 등을 고려, 지자체의 추가 통합 건의 및 자체 발굴 등을 통해 통합 대상지역 선정

□ 향후계획

- 특별법상 통합특례 관련 법제화 지원('14.12월~)
- 통합대상 지자체 및 특례 추가 발굴('14.12월~)
- 통합관련 제도개선 방안 마련('15년~)

Ⅲ. 미래발전과제

1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화

2. 도의 지위 및 기능 재정립

1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화

□ 추진근거 : 국정과제

- 박근혜정부 국정과제 포함('13.2월)
 - 생산적 지방자치를 위한 제도개선 방안 검토(국정과제 105-4)

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 획일화 되어있는 「단체장-의회 대립형 구조」의 자치단체 기관구성 방식 탈피
- 기관구성 표준모형 마련, 주민의 기관선택권 부여 검토

□ 개편방안

< 기 본 방 향 >

- ◆ 현행 헌법의 범위 내에서 적용 가능한 다양화 모형 마련
- ◆ 다양한 기관구성 모형을 자치단체가 선택하는 방안 적용

○ 기관구성 다양화 모형(안)

① 단체장 중심형(현행)

- 주민직선 단체장이 강력한 권한을 보유하며, 의회에 대해 우월적 지위

② 단체장 권한 분산형

〈 부단체장·감사위원장 임명동의형 〉 ※ 유사사례 : 제주도

- 독립적 감사위원회 설치, 주민직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장과 감사위원장을 임명하고 인사권·집행권 등 보유

〈 부단체장·행정위원장 임명동의형 〉 ※ 유사사례 : 일본

- 감사위원회·인사위원회 등 다수의 독립적 행정위원회 설치, 주민직선 단체장이 의회동의를 받아 부단체장·행정위원(장) 임명

③ 의회중심형 ※ 유사사례 : 미국(약시장-의회형)

- 주민직선 지방의회의 의장이 단체장을 겸임하고, 의회에서 선임한 책임행정관에게 대부분의 행정권한 위임

※ 단체장은 책임행정관의 실·국장(실과장) 임명에 대한 동의권 또는 의견 제출권 보유

○ 실시 방안

- (적용대상) 우선 기초자치단체로 한정
- (모형선택) 의회의결 또는 주민투표로 선택 결정

□ 향후계획

- 모형별 기관구성 및 권한·책임 구체화 방안 마련(~'15.12월)
- 기관구성 형태 다양화를 위한 법제화 추진 지원('16.1월~)
 - 지방자치법에 기관구성 형태 다양화 근거 규정 신설
 - 기관구성 다양화 방안 관련 별도법령을 제정하여 세부사항 규정

2. 도의 지위 및 기능 재정립

□ 추진근거 : 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제21조

- 도는 지방자치단체로서 존치하되, 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 함
- 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정함

□ 대통령 보고내용('13.10.23)

- 국가-도-시·군 간 합리적 기능 재정립 방안을 중점 논의
- 장기적 관점에서 도의 지위 재정립 등 통일시대에 대비한 新광역행정체제 개편방안 마련

□ 개편방향

< 기 본 방 향 >

- ◆ 국가사무 지방이양, 교육·지방자치 통합 등과 연계하여 개편(안)을 마련하되,
- (단기) 도 존치를 전제로 국가-지방, 도-시군 간 기능 재정립 및 지위 조정
 - (장기) 남북통일 등 미래대비 개편방안 검토

① 특별법(도 존치)에 따른 개편방향

- 기능개편 요인
 - (강화요인) 국가와 도간 공동사무 및 기관위임사무 폐지, 특별지방행정기관 사무 지방이양, 교육자치와 지방자치의 통합 등
 - (약화요인) 보충성의 원칙에 따라 도와 시·군간 공동사무의 시·군 이양, 기관위임 사무 폐지 등
- 도의 기능개편 방향
 - 공동사무 폐지 등에 따라 지방이 수행하는 것이 바람직한 기능은 국가 → 도 또는 시·군, 도 → 시·군으로 각각 이양
 - ※ 도는 광역적 기능 중심, 시·군은 주민생활 밀접기능 중심으로 이양
 - 다만, 국가통합적 기능*은 국가, 지역통합적 기능**은 도 직접수행
 - * 전국통일 필요성, 전국규모성, 고도의 전문성/ ** 광역성, 경제성, 효율성
- 도의 지위개편 방향
 - 기관위임사무 폐지, 공동사무 폐지 등에 따라 도의 국가행정기관으로서의 지위, 상급자치단체로서의 지위는 원칙적 배제
 - ※ 다만, 법령 위반시 사후교정, 재난대응·분쟁조정 등을 위한 지도감독 업무 예외적 존치
 - '국가와 도', '도와 시·군'의 관계는 상하관계에서 사실상 대등한 동반자적 관계로 변화

② 미래대비 개편방향

- 지역경쟁력 제고를 위해 시·군 통합, 광역자치단체 간 통합 또는 광역행정청 설치 등 검토
- 남북통일 등 미래를 대비한 새로운 국가운영체제의 틀 속에서 지방행정체제 개편* 연구

* 남북한 현실을 고려한 단계적(과도기·정착기) 지방행정체제 개편방향 설정을 통한 통합방안 설계

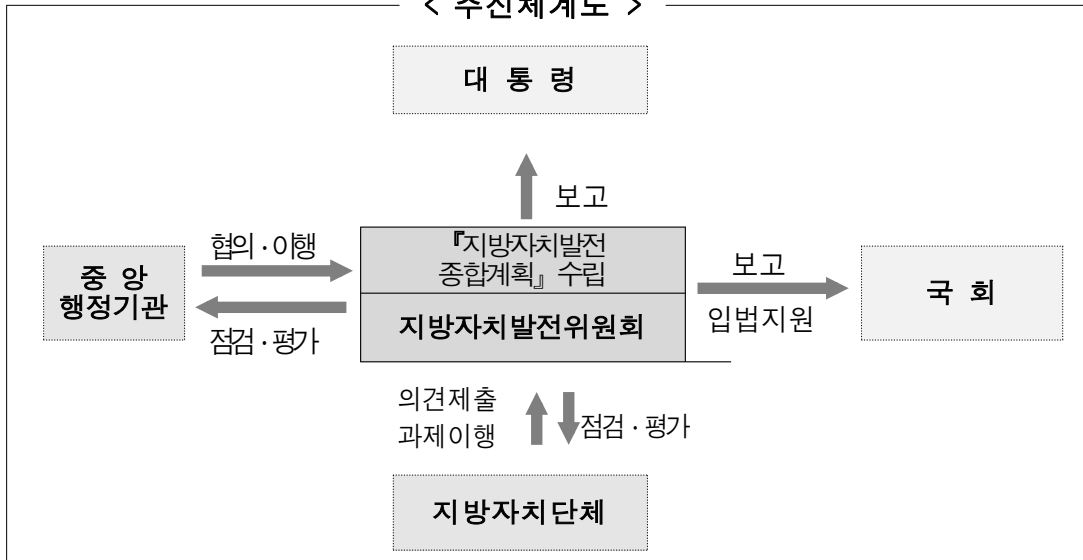
□ 향후계획

- 도의 기능 재정립 방안 마련(~'15.12월)
- 미래지향적 광역행정체제 개편방안 마련('16.1월~)

제3장 추진체계 및 일정

1

추진체계



□ 지방자치발전위원회

- 『지방자치발전 종합계획』 수립 및 보고(대통령, 국회)
- 연도별 시행계획 수립 및 이행상황 점검·평가
- 과제 추진을 위한 법제화 지원

□ 중앙행정기관

- 『지방자치발전 종합계획』 및 연도별 시행계획 수립 협의
- 소관과제 실천계획 수립 및 이행(법제화 등 제도 개선)

□ 국 회

- 다수 상임위 관련 과제의 입법 추진(지방자치발전특위)
- 기타 지방자치발전 과제 입법 추진(안행위 등)

□ 지방자치단체

- 『지방자치발전 종합계획』에 대한 의견 제출
- 과제별 실천계획 수립 및 이행

2

행·재정 지원

① 과제 입법화 지원

- 행정자치부를 포함하여 관련 중앙부처와 유기적 연계성을 가지고 **국회·소관부처 입법 활동** 등을 지원

② 재정지원 방안

가. 기본방향

- 지방자치발전 20개 과제의 성공적 추진을 위해 중앙권한 및 사무의 지방이양 등에 따른 **필요재원 전체 이양**
- 지방재정은 **자구노력 강화** 및 **자주재원(지방소비세) 확충**, **이전재원(교부세) 확대** 방향으로 추진

나. 소요예산

- 지방자치발전 20개 과제 중 예산소요 과제
 - 예산소요 과제 4개*, 나머지 16개 과제는 예산이 수반되지 않는 제도개선 과제
 - * 중앙권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비
- 지방자치발전 20개 과제 추진에 따른 소요예산
 - 이양사무의 「소요비용 산정모델」 개발 등을 통해 **추후 산정**

다. 주요 재원마련 방안

- 지자체 자체수입 확충 및 지출절감 등 자구노력 강화
- 국가보조금의 포괄 보조금화 및 지방 부담률 축소
- 지방소비세 규모 확대
- 지방교부세 법정교부율 조정

3

추진절차 및 향후일정

① 『지방자치발전 종합계획』 대통령·국회 보고

(지방자치발전위원회, '14.12월)

② 실천계획 수립 (중앙행정기관·지방자치단체, '15.1월)

- 중앙행정기관 및 지방자치단체는 『지방자치발전 종합계획』의 시행을 위해 기

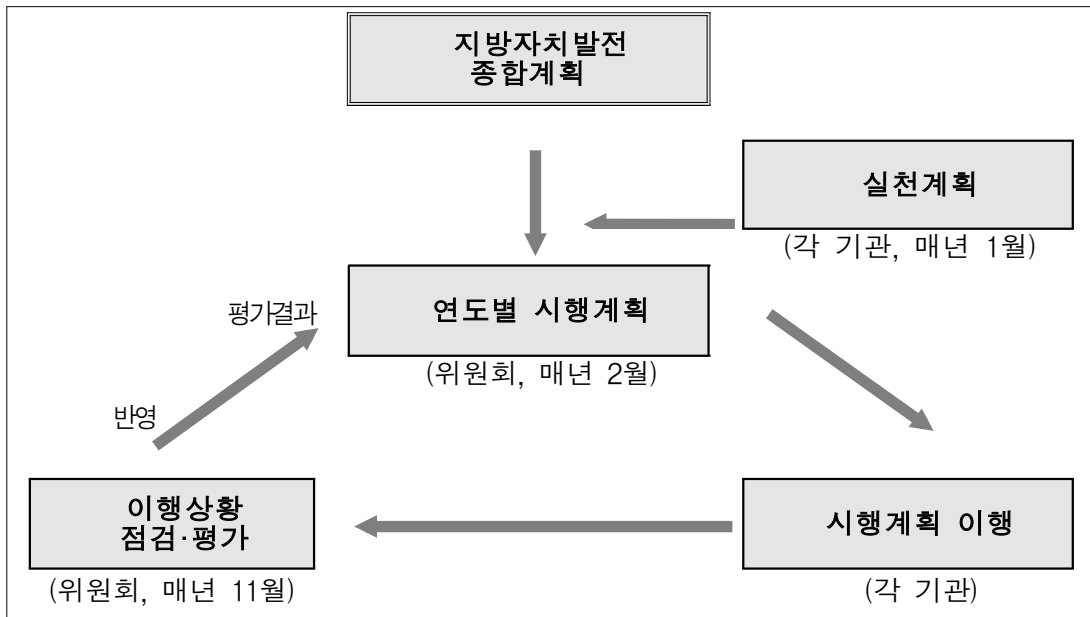
관별 실천계획을 수립하여 위원회에 제출

③ 연도별 시행계획 수립 (지방자치발전위원회, '15.2월)

- 위원회는 각 기관별로 제출된 실천계획을 심의·확정하여 연도별 시행계획 수립

④ 이행상황 점검·평가 (지방자치발전위원회, '15.11월)

- 각 기관에서 작성한 실천계획의 이행상황 점검 및 평가 실시
- 평가 결과는 국무회의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하고 다음 해 시행계획 수립에 반영



첨 부 자 료

첨부 1

자치사무와 국가사무 재배분 기준

《국가 사무》

현행 기준(지방자치법)	위원회 보완 재배분 기준
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, 국토종합 개발계획, 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, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무	① 지방자치단체간 조정·통합 및 평가 등에 관한 사무 ② 국민의 안전과 관련하여 종합적·통 일적 대응이 요구되는 사무 ③ 국제협약 등 국제적으로 통일적 처 리가 필요한 사무 ④ 국민 최저생활(national minimum) 보장 등 인간다운 생활을 하기 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무 ⑤ 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을 위한 기반구축 등 국가에서 추진 해야 할 사무 - 지역간 격차해소 및 균형발전에 관한 사무 등 ⑥ 국가지정 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 지속적 관리가 필요한 사무

《사·도 사무》

현행 기준(지방자치법)		위원회 보완 재배분 기준
① 행정처리 결과가 2개 이상의 사군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 ② 사도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ③ 지역적 특성을 살리면서 사도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ④ 국가와 사군 및 자치구 사이의 연락조정 등의 사무 ⑤ 사군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무	+	① 사도 관할의 사군구간 조정, 평가 등에 관한 사무 ② 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무 - 지방하천 수계관리, 광역상수원 관리 등 ③ 사군구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 - 구제역 검사, 수질대기의 오염정도 측정 등 ④ 사무처리의 효과가 사도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 지방도로 건설 ⑤ 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 - 구조 및 응급처치에 관한 교육 등

《시·군·구 사무》

현행 기준(지방자치법)	위원회 보완 재배분 기준 (※ 시·도 사무 중 시·군·구 이양대상 사무)
① 시·도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무 ※ 다만, 인구 50만 이상의 시의 경우 도의 사무 중 일부 직접 처리(지방공사 설립·운영 등)	① 국가 또는 시·도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 - 주거환경 개선사업 경관계획의 수립 문화·관광 분야 해설사 선발·관리 등 ② 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무 - 어린이놀이시설 안전진단 실시·사고 보고의무 및 사고조사 등 - 의료기기 수리업 신고 및 폐업 신고의 수리, 영업소 폐쇄명령 등 ③ 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 소규모 토석채취 허가, 농로포장, 용·배수로 정비 등 ④ 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무 - 석유제품 판매업자 등의 공표, 병든 가축의 신고 수리 등

첨부 2

자치경찰 수행사무 일람표

□ 국가경찰사무 중 자치경찰 수행사무(60개)

구분	자치경찰만 수행사무(10)		각자수행 사무(47)		공동수행 사무(3)	
	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(9)	제주자치경찰 既수행(32)	제주자치경찰 未수행(15)	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(2)
생활 안전 (5)			· 행정정보공개 및 생활안전 민원	· 민간단체(자율방 범대) 협력 · 방범용CCTV 및 관제센터 운영		· 범죄다발시기· 지역대상 방범 활동(특별방범) · 불심검문 등 범죄예방을 위한 방범활동 (일반방범)
생활 질서 (16)		· 게임장 점검 (행정처분 및 과태료 사안) · 풍속업소 단속 (행정처분 및 과태료 사안) · 풍속단속 행정 처분·통계관리 · 무단광고물 등 민원사건 처리 (행정처분 및 과태료 사안)	· 습득물 보관 · 분실신고 접수 · 습득금 입금 · 습득신고 관리 및 유실자인계 · 습득금 지방 금고 귀속 · 습득물 이관 · 보호조치 및 노숙자 관리 · 통고처분 관리 · 경범죄범칙금 미납자 관리 · 기초질서 캠페인 · 기초질서 확립 홍보 및 교육	· 풍속업소112 미단속 업소 관리		
외근 경찰 (11)	· 단순민원, 소음, 서비스 요청 등 일반신고 처리	· 상담문의, 소음, 서비스 요청 등 타기관 관련 112신고 처리	· 일반신고에 의한 질서 유지 활동 · 일반신고에 의한 교통 소통 활동	· 음주사범 단속 · 각종 풍속단속 · 112신고에 의한 질 서유지 · 112신고에 의한 교통소통	· 범죄예방을 위한 차량· 도보 등 순찰	

구분	자치경찰만 수행사무(10)		각자수행 사무(47)		공동수행 사무(3)	
	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(9)	제주자치경찰 既수행(32)	제주자치경찰 未수행(15)	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(2)
교통 관리 (11)			· 교통단속 활동 · 경범죄 단속 활동			
			· 통고처분 관리 및 과오납 처리 · 체납과태료 징수 · 과태료통지서 관리 (반송공고 등) · 압류등록 및 압류말소, 소유주변경 · 압류해제 및 과태료 과오납 및 감경 · 범칙금 미납자 통지서 발송 및 처리 · 시효결손 · 교통안전교육 및 캠페인	· 범법차량 접수 및 처리 · 통고처분 및 무인단속 · 이의신청 · 민간단체(녹색 어머니회) 협력		
교통 안전 (12)			· 교통사범 단속 계획 수립 / 단속 · 사망사고 예방 · 교통신호 운영체계 개선 · 교통안전시설 심의위원회 운영 · 각종 행사 교통 계획 / 관리 · 교통안전시설 관리 민원처리	· 음주단속 및 채혈 등 관리 계획 · 음주사범 단속 · 도로공사 신고 접수 · 교통영향평가 등 타기관 업무협의		
여성 청소년		· 청소년육성회 관리 및 협력 · 모범 청소년		· 학교폭력예방 및 청소년 선도를 위한		

구분	자치경찰만 수행사무(10)		각자수행 사무(47)		공동수행 사무(3)	
	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(9)	제주자치경찰 既수행(32)	제주자치경찰 未수행(15)	제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(2)
(5)		포상 등 업무 · 명예 경찰 소년단 운영 · 아동안전 지킴이집 관리 등		학교전담경찰관 관리		

□ 자치경찰에 추가 부여한 사무(2개)

제주자치경찰 既수행(1)	제주자치경찰 未수행(1)
지역축제 · 행사 관리	가정 · 성폭력 예방 및 피해자 보호

□ 특별사범경찰 사무(23종)

제주자치경찰 既수행(17개 분야)		제주자치경찰 未수행(6개 분야)
· 산림 · 의약품 · 공원관리 · 공중위생 · 도로 · 청소년 · 대외무역 · 하천 · 자동차	· 식품위생 · 문화재 · 수산업 · 환경 · 관광 · 농축수산물 · 농약·비료 · 가축방역	· 저작권 · 개발제한구역 · 해양환경 · 부정경쟁행위 · 여객 및 화물자동차 · 품종보호권

□ 제주자치경찰의 지역특화 사무(예시)

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| · 공공시설 경비 | · 주정차 지도단속 |
| · 어린이 교통공원 운영 | · 제주기마대 운영 등 지역특화 치안활동 |
| · 교통정보센터운영 및 교통안내방송 등 | · 가정폭력, 학교폭력 등의 예방활동 |
| · 공항외국인 검색 업무 지원 | · 무비자 이탈자 적발 인계사무 등 |
| · 지역축제 및 행사 관리 | · 아동, 청소년, 노인, 여성 등 사회적 약자 보호활동 |



제주자치경찰이 치안행정과 연계된 지방행정사무를 발굴, 독자 수행하는 사무

첨부 3

특별·광역시 자치구·군 개편방안 마련 경과

□ 국회 논의 및 특별법 제정

- 제17·18대 국회에서 특위를 구성, 개편방안을 논의하였으나 최종합의에 이르지 못하고 「지방행정체제개편 특별법」 제정(10.10.1)
 - 18대 국회 특위에서는 당초 자치구의회 폐지 등 준자치구 전환을 합의하였으나, 최종법안에는 구의회 폐지조항 등 삭제
 - 지방행정체제개편추진위원회(이하 “행개위”)에서 특별·광역시 자치구·군의 개편방안을 마련하도록 규정(舊 특별법 제13조)

□ [구]행개위 ‘자치구·군 개편방안’ 마련

- 특별법 규정에 따라 ‘특별·광역시 자치구·군 개편방안’을 마련, 「지방행정체제개편 기본계획」에 포함하여 국회 등 보고(12.7월)
 - ※ 17개 시·도 및 행정안전부 등 관계기관에 기본계획 통보(12.7월)

< 舊 특별법 규정 >

- ▶ (제9조) 개편위원회는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획을 대통령과 국회에 제출하여야 한다.
- ▶ (제13조) 특별시 및 광역시의 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

□ 현행 특별법 ‘자치구·군 개편방안’ 유효성 인정

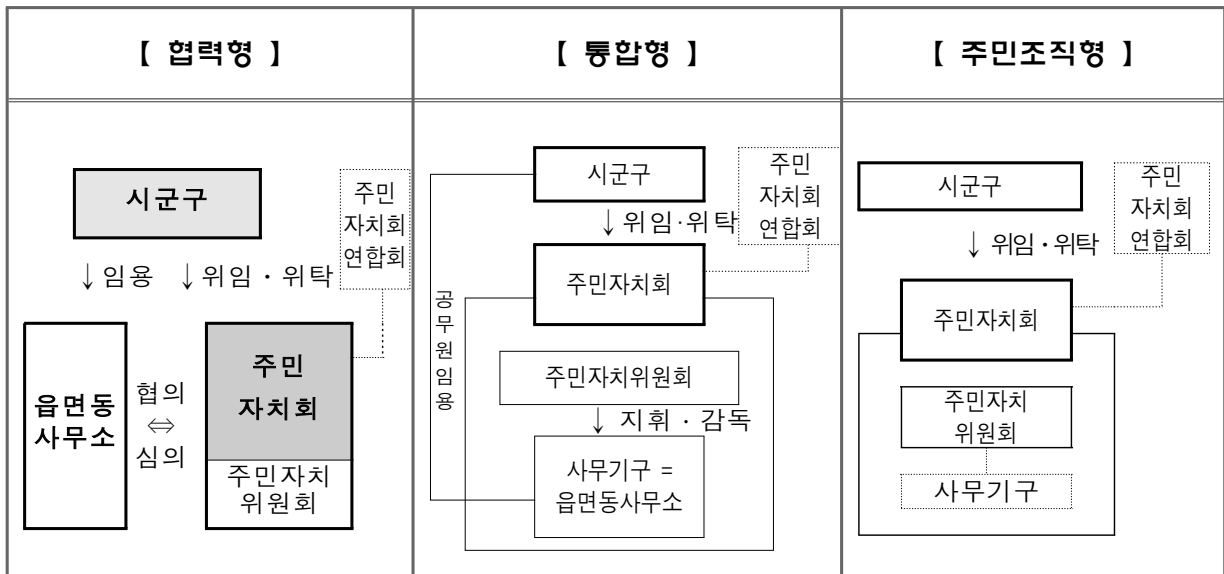
○ 현행 「지방분권 및 지방행정체제 개편 특별법」 부칙 제4조,

(구)행개위 「기본계획」의 유효성 명문화(자치구·군 개편방안 유효)

※ 부칙 제4조③ 종전의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제9조에 따라 대통령령과 국회에 제출한 기본계획은 유효한 것으로 본다.

첨부 4 주민자치회 설치·운영 방안 (舊, 행개위)

I 기본모형



III 모델별 구성방안 및 기능

1 협력형

○ 구성방안

- 주민대표로 구성되는 읍·면·동사무소와의 협력기구

※ 읍·면·동사무소는 존치하며 현행기능 유지(일부 주민자치회에 위임·위탁)

- 주민자치위원회 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있음(필

요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청 가능)

○ 기능

- ① 주민자치기능(주민화합 및 발전을 위한 사항)
- ② 자치단체 또는 관계 법령·조례·규칙에 따른 위임·위탁사무의 처리
- ③ 현행 읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사항*의 협의·심의
 - * 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 관한 사항

② 통합형

○ 구성방안

- 주민대표로 구성되는 의결기구(주민자치위원회)와 그 소속 하에 공무원으로 구성되어 집행기능을 담당하는 사무기구(기존 읍·면·동사무소)를 설치·운영

- ▶ 지방자치단체장이 사무기구의 조직·인사를 운영하나, 사무기구의 장 임용시 주민자치위원회의 협의를 거침
- ▶ 주민자치위원장은 소속직원의 업무·복무에 대한 지휘·감독권을 가짐

○ 기능

- 읍·면·동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능 수행

③ 주민조직형

○ 구성방안

- 주민대표로 구성되는 의결·집행기구(주민자치위원회)를 설치·운영
 - ※ 주민자치회 설치시 읍·면·동사무소는 폐지
- 주민자치위원회 운영지원을 위하여 유급사무원 또는 자원봉사자로 구성되는 사무기구를 둠(필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청 가능)

○ 기능

- 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능

III 설치·운영 방안 (3개 모델 동일)

1 설치단위

- 읍·면·동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 도서·산간지역 등 특별한 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 함

2 위원 구성

① 위원의 지위 및 자격

- (지위) 2년 임기(연임가능)의 무보수 명예직 봉사자(회의참석 등에 따른 수당 지급)
- (자격) 당해 읍·면·동에 주민등록이 되어있는 주민이거나 지역 내 소재한 사업장 또는 단체 근무자

② 위원 선정 및 위촉

가. 위원 정수

- 20~30명의 범위 내에서 조례로 규정, 단 인구규모가 적은 지역의 경우 20명 이하로도 구성 가능

나. 선정 및 위촉

- (위원선정) 읍·면·동 단위로 9명 이내의 '위원선정위원회*'를 구성·운영, 선정방식 및 위원 구성비율, 선거관리 등 위원선정을 위한 세부사항은 위원선정위원회에서 결정

< 선정 방식 >

- ▶ (지역대표) 주민총회(읍·면·동 단위, 위원선정위원회 주관)에서 선출하거나 통·리장 중 선출(호선 또는 순번제)
- ▶ (일반주민 공개모집) 공개모집 후 추천 또는 위원선정위원회가 선정
- ▶ (직능대표 공개모집) 전문가, 직능단체 대표 등을 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정

※ 공개모집으로 선출된 위원이 주민자치위원회 전체를 구성할 수 없도록 제한, 성·연령·소득수준 등을 고려하여 계층별로 균형있게 구성하도록 규정

* 시군구청장·시군구의회 의장·교육장·주민자치회장 각각의 추천을 받아 구성

- (위원위촉) 위원선정위원회에서 선정한 위원 중에서 시군구 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체장이 위촉

③ 회의 운영 등

- 임원, 분과위원회 구성과 회의 개최시기, 개최요건, 의사결정 방식 등 회의운영에 필요한 구체적인 사항은 지역 특성을 반영, 지방자치단체 조례로 정함

④ 재정 및 회계

- 자체재원(회비, 사업수입, 사용료 등), 의존재원(보조금 등), 기타재원(기부금 등)으로 구성
- 단, 통합형은 독립적인 재원 운영을 위해 별도의 특별회계를 두며, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 행정감사규칙 등 관련 규정 준용

⑤ 연계조직

- (하부조직) 필요시 통·리 단위의 주민총회를 구성할 수 있음
- (연합조직) 법령상 시·군·구 단위의 임의단체로 연합회를 둘 수 있음

⑥ 국가 및 지방자치단체의 지원 등

- 국가 및 지방자치단체는 주민자치회에 재정 및 주민자치에 대한 정보, 기술 등을 지원하고, 교육과 연수 기회를 제공
- 주민자치회는 현 주민자치위원회의 권리·의무를 승계하고, 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동을 위한 공간으로 활용

첨부 5**지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 방안****① 경계조정 범위**

- 동일 시·도 내 시·군·구 간 경계조정과 시·도 간 경계조정을 수반하는 시·군·구 간 경계조정 포함
- ※ 공유수면 매립지 관할 결정 : '중앙분쟁조정위원회' 권한 축소 및 경계조정과 성격이 상이한 점 등을 고려하여 제도개선 범위에 불포함

2 경계조정 기구

《 경계조정위원회 》

- 설치단위 : 시·도 및 행정자치부
 - 시·도(지방경계조정위) : 관할 시·군·구 간 경계조정 담당
 - 행정자치부(중앙경계조정위) : 시·도 간 경계조정을 수반하는 시·군·구 간 경계조정 담당
 - 위원회 구성
 - 위원장 : 위촉직 위원 중에서 호선
 - 위원수 : 9명 이내로 구성하되, 임기는 2년(위원장 포함)
 - 당연직(3명) : 시·도 및 행정자치부 관계관 등
 - 위촉직(6명) : 경계조정에 관한 지식과 경험이 풍부한 전문가*
 - * 예시) 대학에서 부교수 이상으로 재직한 자, 판사·검사 또는 6년 이상 변호사 경력이 있는 자, 행정기관의 4급 이상 공무원으로 5년 이상 재직한 자 등
 - 위원회 기능
 - 경계조정 신청사항에 대한 접수·조사·권고·조정
 - 경계조정 필요지역에 대한 직권조사·권고·조정
 - 경계조정에 따르는 손실보상 또는 인센티브 제공의 권고·조정
 - 그 밖에 경계조정에 관하여 필요하다고 위원회에서 결정하는 사항 등 심의·의결
- ※ 재적위원 과반수 출석으로 개최, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결

《 자율조정협의체 》

- 설치단위 : 시·도 및 행정자치부
- 협의체 구성
 - 의장 : 민간인 전문가 중에서 호선
 - 위원 수 : 20명 이내로 구성(의장 포함)
 - 관계 지자체 소속 공무원, 대상지역 기초·광역지자체 의회의 해당 지역구의원, 대상지역 주민, 경계조정에 관한 지식과 경험이 풍부한 전문가
- 협의체 기능
 - 경계조정 범위에 관한 사항
 - 손실보상 및 인센티브 제공과 경계조정 일정·절차
 - 그 밖에 경계조정에 관하여 필요한 사항 협의

③ 경계조정 대상

- 사례분석을 통해 도출된 경계조정 필요지역 유형을 명문화
 - (가) 단일 건물, 아파트 단지, 학교 등이 2개 이상 시·군·구 관할로 분리된 경우
 - (나) 도로, 하천, 택지정리 등으로 인해 관할구역이 기형적인 형태를 갖게 된 경우
 - (다) 2개 이상 시·군·구에 걸친 도시개발사업으로 인해 새로운 경계획정이 필요한 경우
 - (라) 기타 생활권과 관할구역의 불일치로 주민불편과 행정비효율이 상당히 초래되는 경우
- ⇒ (가)~(다)는 (가칭) 「지방자치단체 간 관할구역 경계조정에 관한 법률」에 규정, (라)는 대통령령에서 구체화하도록 위임

④ 경계조정 신청

- 신청주체 : 주민, 기초 및 광역단체장 → 경계조정위에 신청
 - 주민 비거주지역 : 제반 지역 여건 등을 고려하여 관계 자치단체장이 신청
- 주민 신청 관련
 - ① (신청요건) 주민투표권자 총수의 '일정수 이상'보다 '일정비율 이상'으로 설정
 - 신청요건 : 주민투표권자 총수의 1/3 이상의 주민
 - 인구 과소지역도 별도 요건을 고려하지 않고 동일 요건 적용
 - ※ '과소지역' 기준 설정 곤란, 신청주체에 기초단체장도 포함
 - ② (주민모수) 경계조정이 필요한 소규모 지역으로 설정
 - '해당 시·군·구 전체', '해당 읍·면·동' 등도 고려할 수 있으나, 대부분 소규모 지역에 국한하여 이해관계가 형성되는 점을 고려할 때 '경계조정이 필요한 소규모 지역(마을, 아파트 단위)'으로 채택
 - ③ (서명부 유효성 판단) 원칙적으로 경계조정위원회가 판단하되, 해당 기초단체장에게 사전 검토할 수 있는 기회 부여
 - 주민서명부 접수(위원회) ⇒ 검토요청(위원회 → 기초단체장)
 - ⇒ 의견제출(기초단체장 → 위원회) ⇒ 유효성 판단(위원회)
 - ※ 기초단체장에게 주민서명부 유효성 여부 판단권한 부여 시, 당해 단체장이 경계조정에 반대할 경우 판단의 공정성 확보 곤란
- 심의여부 결정
 - 주민 등으로부터 신청 접수 후 심의대상 적합 여부(형식적 요건 및 경계조정 필요 여부 등)에 대해 경계조정위원회에서 결정

□ **경계조정 신청이 없는 경우**

- 경계조정위원회는 직권으로 경계조정 필요지역을 조사하고, 이를 토대로 자율협의를 하도록 요청할 수 있는 권한을 가짐

5 **지방의회 의견청취**

- **(의견청취 여부)** 경계조정 활성화를 위해 필수적 의견청취는 배제하고 경계조정 위원회 심의과정에 지방의회가 의견을 제출할 수 있도록 규정
- **(의견제출 시기)** 경계조정위원회 심의 시 참고자료로 활용될 수 있도록 의견제출 시기는 경계조정위원회 의결 이전까지로 제한

6 **주민투표**

- 경계조정 의사 확인 절차로서의 주민투표는 실시하지 않음
 - 주민투표 실시구역 확정곤란, 경계조정이 해당지역 일부 주민에 관련된 사항이라는 점 등을 고려
- 다만, 주민투표법 제8조에 따른 주민투표* 실시근거는 유지
 - * 중앙행정기관의 장이 자치단체의 구역변경에 관해 필요시 관계 자치단체의 장에게 요구 가능

7 **경계조정 절차 이행기한**

- 원칙 : 신청 등이 있는 후 1년 이내 절차 완료
- 세부 절차별 이행기한
 - (가) 주민, 기초 및 광역단체장 신청
 - ↓
 - (나) 경계조정위원회 접수
 - ↓ —→ (심의대상 적합성 여부 결정, 주민서명부 유효성 판단)
 - ↓ —→ (즉시 협의체 구성 권고)
 - (다) 관계 지방자치단체 간 자율협의
 - ↓ —→ (30일 이내 협의체 구성)
 - ↓ —→ (120일 이내 자율 협의하여 결과 보고)
 - (라) 경계조정위원회 심의·의결
 - ↓ —→ (150일 이내 조정안 의결)
 - (마) 대통령령 제정

8 손실보전

- (손실보전 원칙) 원칙적으로 지방자치단체 간 자율조정협의체 협의로 해결하되, 협의 미성립 시 경계조정위원회에서 권고안 제시

9 인센티브

- (인센티브 규정 마련) 사안마다 특성이 다르므로 구체적인 손실보전 및 인센티브 규정을 두는 대신 '최소한의 합리적 근거 규정'만 마련
- ※ 조문형식(예시) : 국가 및 광역지방자치단체는 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

10 경계조정 결과에 대한 이의제기

- 경계조정 결과에 대하여 행정심판법 또는 행정소송법의 일반원리에 의해 이의제기가 가능
- ※ 다만, 관계 지방자치단체장은 결정을 통보 받은 날부터 15일 이내 대법원에 소송 제기

11 개별법 제정

- 경계조정의 중요성과 상징성을 위해서 특별법이라는 명칭을 사용하지는 않더라도 지방자치법의 개정보다는 별도의 개별법으로 제정
 - (가칭) 「지방자치단체 간 관할구역 경계조정에 관한 법률」
- 기존 지방자치법상 경계조정에 관한 규정은 정비(삭제 등)

지방자치제도

2016년 2월 일 인쇄
2016년 2월 일 발행

편 집 : 지 방 행 정 연 수 원 기 획 부

대표집필 : 행정자치부 홍진이
지방행정연수원 교수

검 토 : 충 청 북 도 민 관 영

교 정 : 인 천 광 역 시 이 영

인 쇄 : 전북장애인보호작업장

TEL : (063) 227-9944

FAX : (063) 227-9947

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방행정연수원 홈페이지 (www.logodi.go.kr)에 게재되어 있습니다.

☎ 문의 : 063-907-5048 지방행정연수원 기획협력과 과 장 정 종 훈
답 당 신 은 은

<비매출>