

2008 공통교재

# 지방자치제도



시·도 공무원교육원

# 지 방 자 치 제 도

시 · 도 공무원교육원

## 공무원 윤리헌장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.

오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.

이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.

충성과 성실은 삶의 보람이요, 공명과 정대는 우리의 길이다.

이에 우리는 국민 앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며,  
우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.

우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새시대를 창조하는  
역사의 주체가 된다.

우리는 겨레의 엄숙한 소명앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는  
민족의 선봉이 된다.

우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는  
국가의 역군이 된다.

우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는  
국민의 귀감이 된다.

우리는 공익 우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는  
겨레의 기수가 된다.

## 공무원의 신조

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에게 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 신의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

# 목 차

<b>I. 서 론</b> .....	3
1. 지방자치의 의의 .....	3
2. 지방자치의 두 양태 - 단체자치와 주민자치 .....	4
3. 지방자치부활의 의미 .....	6
4. 우리나라의 지방자치 연혁 .....	7
5. 우리나라 지방자치관계법령 체제 .....	9
6. 우리나라 지방자치법의 내용 .....	10
<b>II. 지방자치단체의 구성요소와 종류</b> .....	12
1. 지방자치단체의 개념, 성격 및 구성요소 .....	12
2. 지방자치단체의 구역 .....	12
3. 지방자치단체의 주민 .....	22
4. 자 치 권 .....	35
5. 지방자치단체의 종류 .....	58
<b>III. 지방자치단체의 사무</b> .....	60
1. 사무의 계층간 배분 .....	60
2. 지방자치단체 사무의 종류 .....	65
3. 사무의 종류별 특성 .....	68
4. 사무유형 구분의 의의 .....	74
5. 중앙행정권한의 지방이양촉진 체제 .....	75
<b>IV. 지방자치단체의 기관</b> .....	81
1. 지방자치단체의 기관구성 형태 .....	81
2. 지방의회 .....	83
3. 집행기관 .....	113
4. 지방의회와 집행기관(단체장)의 관계 .....	123

<b>V. 지방자치단체의 재정</b> .....	135
1. 재정운영의 기본원칙 .....	135
2. 예산 및 결산 .....	136
3. 수입 및 지출 .....	141
4. 재산 및 공공시설 .....	146
5. 보칙 .....	147
<b>VI. 지방자치단체 상호간 및 국가와의 관계</b> .....	149
1. 지방자치단체 상호간의 관계 .....	149
2. 국가와 지방자치단체의 관계 .....	162
<b>VII. 외국의 지방자치제도</b> .....	169
1. 미국 .....	169
2. 영국 .....	171
3. 프랑스 .....	173
4. 독일 .....	175
5. 일본 .....	179
<b>VIII. 민선 지방자치의 평가와 과제</b> .....	183
1. 긍정적 평가 .....	183
2. 부정적 평가 .....	184
3. 향후 10년의 지방자치의 과제 .....	187

# I . 서 론

## 1. 지방자치의 의의

### 가. 정 의

지방자치에 대한 개념 정의는 나라마다 그 실시 형태가 다르므로 임의적으로 정의할 수 없겠으나 포괄적으로 정의를 내린다면 “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 公法人인 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 부담하에 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 행정효율증대 ⑤ 주민 스스로의 행정에 의한 책임과 주민의식을 함양할 수 있기 때문에 필수 불가결한 제도라고 할 수 있다.

## 2. 지방자치의 두 양태 – 단체자치와 주민자치

지방자치에는 기본적으로 두 가지의 측면이 있다. 하나는 지방자치단체와 국가(중앙정부)와의 관계이고 다른 하나는 당해 지방자치단체와 주민과의 관계이다.

지방자치를 지방자치단체와 국가(중앙정부)와의 관계라는 측면에서, 즉 지방자치단체의 자치권을 중심으로 이해할 때 이를 단체자치라 하고, 지방자치를 지방자치단체 안의 정부와 주민과의 관계라는 측면에서, 즉 주민의 자치운영에의 참여에 중점을 두고 이해할 때 이를 주민자치라고 한다.

### 가. 단체자치

단체자치는 이를 법률적 의미의 자치라고도 하는 바, 국가로부터 독립한 지방자치단체에 의한 자치라는 뜻이다. 즉, 국가와는 별개의 법인격을 갖는 지방자치단체의 존재를 인정하고, 지방적 사무는 가능한 한 국가의 관여 없이 단체로 하여금 처리하게 하는 방식이다. 국가가 통치권을 가지고 있는 것과 같이 지방자치단체도 국가에서 독립된 公法人으로서 자치권을 갖고 있어, 이를 토대로 지방자치단체가 자주적으로 그 의사를 결정하고 그것을 실현하는 형태의 자치를 단체자치라고 하는 것이다.

### 나. 주민자치

주민자치는 이를 정치적 자치라고도 하는 바, 지방의 사무를 그 지방의 주민에 의해서 처리하는 형태를 말한다. 이 때 주민은 대표자를 선출하여 이들에게 행정처리를 맡기거나 특정한 문제에 대해서는 직접 스스로의 의사를 실현시키기도 한다. 주민의 참여에 의해서 자치사무를 처리한다는 측면에서 지방자치의 의의를 찾는 것이 주민자치이다.

## 다. 주민자치와 단체자치의 비교

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

<표> 주민자치와 단체자치의 비교

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

## 라. 주민자치와 단체자치의 구별의 실익

주민자치와 단체자치의 구별은 기본적으로는 중앙정부의 감독과 통제가 지방정부에 대하여 얼마나 작용하는가를 구별해 주는 실익이 있다. 즉, 주민 자치는 중앙정부의 감독·관여가 거의 없고 또한 지방정부가 수행하는 사무에 있어 국가사무·지방사무의 구별이 없는 것을 특징으로 하고 있다. 그러나 단체자치에서는 지방자치단체의 사무가 중앙정부의 위임사무와 자체의 고유 사무로 구분되어 있으며, 자치단체의 성격은 「국가의 보통행정기관」으로서의 지위와 「지방자치단체」로서의 지위의 이중적 지위를 가지고 있다.

## 마. 양대 계보의 접근

지방자치는 항상 단체자치와 주민자치의 양면이 결합되어 이루어지는 것이 지 두 측면이 각각 별개로 분리되어 존재하는 것은 아니다. 즉, 지방자치는 지방자치단체가 대외적으로 국가(중앙정부)로부터 독립하여 그 자신의 문제를 독자적으로 처리하되, 그것을 대내적으로 주민들의 의사에 따라 처리할 때에 비로소 완전한 것이 될 수 있는 것이다.

이러한 단체자치와 주민자치는 그 나라의 문화와 역사에 따라 그 개념에 대한 인식의 중점이 다르다. 전통적으로 중앙집권적 문화가 강하였던 프랑스, 독일 등의 유럽국가들은 단체자치를 지방자치의 중심개념으로 파악하였고 영국, 미국 등 영연방국가들은 주민자치를 강조하며 지방자치를 발전시켜왔다.

단체자치 계통에서는 자치권을 국가로부터 수여된 전래적인 것으로 보는 반면 주민자치 계통에서는 이를 천부적인 것으로 보는 입장에 있다.

그러나 최근에 와서 이러한 2분법적 자치개념은 상호 보완하며 접근하는 경향을 보이고 있어 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.

한편, 제2차 세계대전 이후에 독립한 많은 신생독립국들은 대륙계의 단체자치적 요소와 영·미계의 주민자치적 요소를 동시에 혼합적으로 도입·채택하였다.

## 3. 지방자치 부활의 의미

우리나라는 1991년 지방의회 구성에 이어 1995년 지방자치단체의 장을 선거함으로써 실로 30여년만에 지방자치제가 부활되었다.

지방자치의 부활은 60년대에서 80년대에 이르기까지의 권위주의적 정치체제 속에서 억눌려 온 국민들의 참여 욕구가 분출되면서 권위주의 체제가 더 이상 지탱되지 못하고 중앙정치 뿐만 아니라 지방행정을 비롯한 우리 사회 전반에 민주주의적 제도와 가치가 확고히 뿌리내리게 되었음을 의미한다.

그러나 지방자치 부활의 의미를 단순히 정치적 민주주의의 측면에서만 보는 것보다 오히려 60~90년대를 거치면서 진행된 우리 사회의 급속한 산업화와 다원화·전문화, 그리고 정보화와 세계화의 추세에 부응하기 위하여 종래의 「중앙집권적 국가관리체제」에서 「지방분권적 체제」로 전환하여 지방의 다양성과 창의성을 살려 지방의 활력을 극대화 시켜서 국가 전체의 경쟁력을 높인다는 국가 발전 전략적 측면에서 더 큰 의미가 있다.

## 4. 우리나라의 지방자치 연혁

### 가. 제1공화국

— 1948. 7 제헌헌법에서 지방자치제도를 인정하여 1949. 7. 4 법률 제32호로 지방자치법을 제정하였다.

(1) 자치계층을 중층제로 하여 광역자치단체로는 도와 서울특별시를, 기초자치단체로는 시·읍·면으로 하되, 자치단체의 장과 의회간의 기관분립형을 채택하다.

(2) 자치단체장중에서 시·도지사는 임명제를, 시·읍·면장은 의회에서 간선으로 하다.

(3) 1952. 4. 25에 최초로 시·읍·면의회의원 선거를, 5. 10에는 도의회의원선거를 실시하다.(서울·경기·강원제외)

(4) 1956. 2. 13 법률 제385호에 의거하여 자치단체장을 주민 직선제로

개정·시행하였고, 1958. 12. 26 법률 제501호에 의하여 임명제로 개정·시행하다.

### **나. 제2공화국**

1960. 11. 1 자치단체장을 주민직선제로 개정하여 서울특별시장·도지사, 시·읍·면장, 동·리장 선거를 실시하다

### **다. 제3공화국**

(1) 1961. 5. 16 군사혁명 포고 제4호에 의거해서 전국 지방의회를 해산하고 그 권한 대행을 상급기관이 수행하다. 1961. 9. 1 ‘지방자치에 관한 임시조치법’을 제정하여 읍·면자치제도를 폐지하고 대신에 군을 기초자치단체로 하다.

(2) 1962. 12. 25 제3공화국 헌법 부칙 제7조제3항에 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”는 규정을 둠으로써 지방의회를 구성하지 않고, 자치단체장은 임명제로 운영하다.

### **라. 제4공화국**

1972. 12. 27 유신헌법 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”는 규정을 두다.

### **마. 제5공화국**

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

### **바. 제6공화국**

(1) 헌법 제117조 및 제118조를 두어 지방자치를 제도적으로 보장하고

1988. 4. 6 법률 제4004호로 지방자치법을 全文 개정하다.

(2) 자치계층을 중층제로 하되 광역자치단체는 특별시·광역시·도로 하고, 기초자치단체는 시·군·자치구로 하다.

(3) 1991. 4. 15에 시·군·자치구의회를, 7. 8에는 시·도의회를 구성하였으나 자치단체장은 계속 임명제를 유지하다.

(4) 1995. 7. 1에 주민의 직선에 의해 구성된 지방의회와 직선 자치단체장에 의해 본격적인 자치시대가 열린다.

## 5. 우리나라 지방자치관계법령 체제

### 가. 헌법상 지방자치관계조항

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(제117조 제1항).

(2) 지방자치단체의 종류 : 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다(동조 제2항). 이에 따라 지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류를 정하고 있다.

(3) 지방의회의 구성과 지방선거 : 지방자치단체에 의회를 둔다(제118조 제1항). 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(동조 제2항).

### 나. 지방자치관계 법률의 구성체계

(1) 지방자치에 관한 일반법 : 지방자치법령

(2) 선거관계 : 공직선거법령

- (3) 공무원관계 : 지방공무원법령, 지방공무원교육훈련법령
- (4) 교육자치관계 : 지방교육자치에 관한법령
- (5) 지방재정관계 : 지방재정법령, 지방교부세법령, 지방세법령
- (6) 공기업관계 : 지방공기업법령
- (7) 자치단체 특례 : 서울특별시행정특례에 관한법령, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
- (8) 기능이양관계 : 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한법령
- (9) 주민소환관계: 주민소환에 관한법령
- (10) 주민투표: 주민투표법령

## 6. 우리나라 지방자치법의 내용

현행 지방자치법은 2007년 5.11 법률 제8423호로 전부개정 되었는데 총 10장, 총 175개조, 부칙으로 구성되어 있는바 그 구성과 내용은 다음과 같다.

### 제 1 장 총 강

제 1 절 총 칙, 제 2 절 지방자치단체의 관할구역, 제 3 절 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 보 칙

## 제 8 장 지방자치단체 상호간의 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 대도시 행정의 특례

## 부 칙

### <토론주제>

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

## 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, 지방단체로 불리기도 한다. 다시 말하면 국가 영토의 일부를 그 구역으로 하고 그 구역안의 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, 법적 요소로서의 자치권을 그 구성의 3대 요소로 하고 있다. 따라서 지방자치단체는 행정주체로서의 지위를 가지는 바 「권리능력」의 주체가 되어 권한을 행사하고 의무를 진다.

### 2. 지방자치단체의 구역

#### 가. 의 의

지방자치단체의 구역이란 그 지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 공간적인 범위를 말한다. 외국에서는 교통·통신의 발달로 인하여 자치단체를 통합해 감으로써 관할구역의 면적 규모가 커지고 있는 추세에 있으며 우리나라의 자치단체의 관할구역은 비교적 넓은 편이다.

## 나. 구역변경의 유형

### (1) 유 형

구역변경에서는 크게 지방자치단체의 법인격의 변경을 수반하는 폐지·분합과 법인격의 변경을 수반하지 않고 단순하게 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.

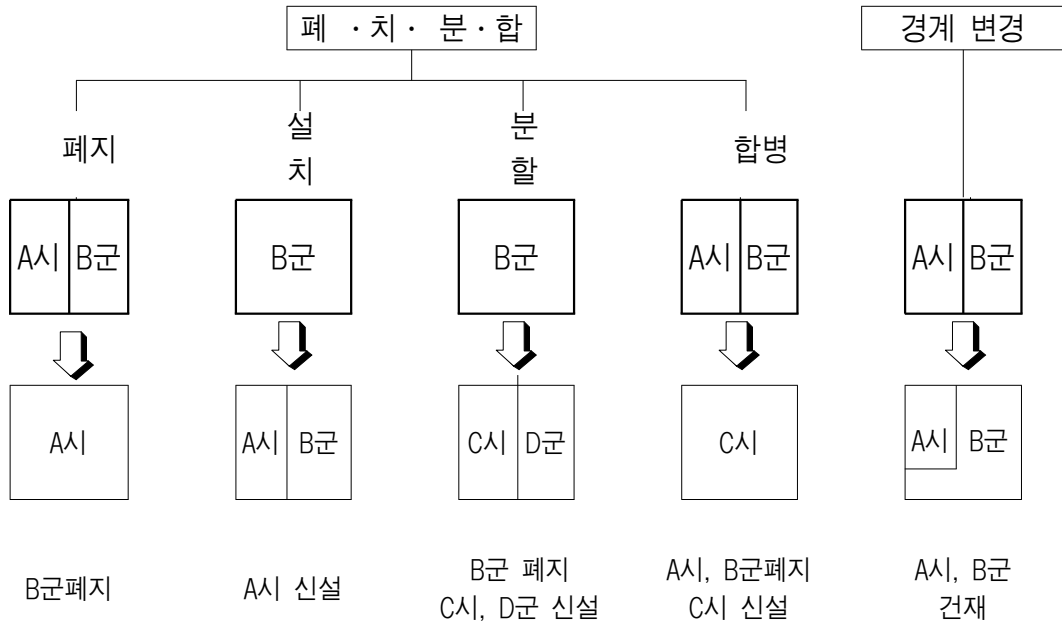
(나) 설치 : 하나의 지방자치단체의 구역의 일부를 떼 내어 새로운 독자적인 지방자치단체를 설립하는 것을 말한다. 예컨대, 읍을 종전의 군지역에서 분리하여 시를 설립하는 경우가 이에 속한다.

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

(그림 - 1) 구역변경의 유형



#### 다. 자치단체의 구역변경의 주체와 법적수단

##### (1) 지방자치단체의 명칭·구역변경/폐치·분합

시·도와 시·군·구의 명칭·구역변경 및 폐치·분합은 법률로써 정하도록 규정하고 있다. 예컨대 1997년 종전의 울산시를 폐지하고 울산광역시와 5개 구·군을 설치할 때에는 법률로 정하였다.(법 제4조 ①)

##### (2) 시·군·자치구의 관할구역 경계변경

동일한 시·도내에서 시·군·자치구간의 경계변경은 대통령령으로 정함으로써 가능하다. 예컨대, 1987년 승주군 해룡면 복성리의 광양군 광양읍으로의 편입은 대통령령으로 구역을 변경한 바 있다.(법 제4조 ①) 한편, 시·도의 단순한 경계변경은 법률에 의한다.

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

이는 행정자치부장관의 협의를 거쳐 당해 지방자치단체의 조례로써 정한다. 다만, 구역변경은 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사의 협의를 거쳐 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. 이들 행정구나 읍·면·동의 구역변경의 문제를 지방자치단체가 조례로써 시행하도록 함으로써 자치행정의 자율성과 주민편의를 도모하는 한편, 행정구역의 명칭 등은 당해 지역주민뿐만 아니라 전국적으로 널리 사용되고 있으므로 국가행정의 능률성을 조화시키기 위해서 행정자치부장관의 승인을 얻도록 규정한 것이다(법 제4조 ③).

#### (4) 리의 명칭과 구역의 변경 또는 폐치·분합

이는 당해 지방자치단체의 조례(예 : 달성군동리의명칭과구역에관한조례)로 정하도록 규정하고 있다(법 제4조④)

#### (5) 행정동·리의 설치

일선의 행정능률과 주민의 편의를 위해 당해 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 하부조직을 설치할 때에도 당해 지방자치단체의 조례(예 : 달성군반설치조례)로써 정하도록 하고 있다.(법 제4조 ⑤, ⑥)

### **라. 구역변경을 위한 주민 의견 수렴**

#### (1) 지방의회의 의견 수렴

지방자치단체의 구역의 변경 즉 폐치·분합은 국민의 대표기관인 국회에서 법률로 정하도록 하였으며, 동일한 시·도안에서 기초자치단체간의 경계변경은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 그러나 행정구역은 주민의 일상생활편의와 밀접하게 관련된 것이기 때문에 지방자치단체를 폐치·분합하거나

그 명칭 또는 구역을 변경할 때는 관계 지방의회의 의견을 듣도록 규정함으로써 지역대표기관의 의사반영을 보장하고 있다. 여기서 ‘관계지방의회’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).

여기서 「관계 지방의회의 의견을 들어야 한다」의 의미는 찬성의결을 거쳐야 하는 의미로 해석하기보다는 찬반의 의견을 제시할 수 있는 것으로 해석하는 것이 보통이다. 관련지방의회의 의견은 국가가 법률을 제정하는데 관련된 지역의 의견을 수렴하는 제도적인 장치일 뿐이다. 따라서 국가는 그 의견에 구속되지 아니한다고 보아야 할 것이다. 다시 말하면, 지방의회의 관할구역의 폐치·분합의 의견은 법적 구속력은 없는 것이고, 다만 정치적 의미만 존재한다고 해석하여야 할 것이다.

## (2) 주민의 의견수렴

지방자치단체의 폐치·분합에 대하여 조례로 정한 경우에는 지방자치단체장은 주민투표에 붙일 수 있다(주민투표법 제7조 참조). 따라서 폐치·분합에 대한 지방의회의 의견수렴은 기속사항임에 대하여 주민의 의견수렴은 지방자치단체의 조례사항으로 정할 수 있다는 점이 서로 다르다.

## 마. 행정구역 조정정책의 변화

### (1) 종전 행정구역 조정방식 : 도농분리적 조정방식

정부수립이후 행정구역 변화의 기본적 특징의 하나는 도나 군은 거의 변화가 없지만 광역시와 시의 수는 획기적으로 증가하였다는 것이다.

이는 시를 도로부터 분리하여 직할시·광역시로 승격시키고 읍을 군으로부터 분리하여 시로 승격시키는 행정구역 조정의 관행에서 비롯된 것으로, 이러한 구역조정방식은 중심도시(광역시·시)와 배후농촌(군 또는 면)을 분리시키는 『도농분리적 행정구역 조정방식』이라 한다. 이러한 조정방식은 고도성장을 달성하기 위하여 도시중심의 공업화가 요청되었고, 팽창되는 도시를 보다 효율적으로 관리하기 위하여 동일생활권이라 하더라도 도시를 농촌에서 분리시켜 별도로 관리하는 것이 보다 바람직하다는 인식에 근거를 둔 것이다.

이 결과 마치 『달걀을 노른자위만을 흰자위에서 분리시킨 것』과 『구멍 뚫린 도너스』와 비슷한 형태의 행정구역이 많이 발생되었다.

## (2) 오늘날의 행정구역 조정방식 : 都農통합형 행정구역조정 방식

종전 도농분리적 조정방식은 도시개발과 산업화에 기여해 왔다고 하지만, 도시·농촌문제의 누적적 악순환이라는 사회적 부작용을 낳았고, 또한 지역의 균형개발을 저해하고 군부지역의 행정·재정력의 약화, 생활권과 행정구역의 인위적인 분리, 일반행정비의 과다 지출과 지역개발투자의 효율성 저하 등의 행정·경제·사회적 효율성을 제약하는 요인으로 대두되었다.

이에 따라 1995년 지방자치실시를 계기로 시·군통합으로 대표되는 『도농통합형 행정구역조정방식』을 채택하게 되었다. 도농통합형 행정구역조정방식은 도농분리적 행정구역개편방식이 안고 있는 문제점을 극복하여 주민생활의 편의성을 확보하고, 국가경쟁력과 광역행정의 효율성을 제고하며, 광역적인 지역개발을 촉진하자는 취지에서 도입한 것이다.

**<표> 지방자치단체 수의 변천**

구 분	1949	1963	1981	1994	1997	2008. 1.1
계	172	195	234	283	250	246
광역자치단체	10	11	13	15	16	16
· 특별시	1	1	1	1	1	1
· 광역시	-	1	3	5	6	6
· 도	9	9	9	9	9	9
기초자치단체	162	184	221	268	234	230
· 시	19	30	46	68	71	72
· 군	134	139	139	136	94	89
· 자치구	9	15	36	64	69	69

**바. 폐치·분합·경계변경에 따른 효과**

지방자치단체가 폐치·분합 또는 경계변경이 이루어지게 되면 지방자치단체간의 사무 및 재산의 승계, 소속기관의 구성·조정·정비, 관계 자치단체의 예산조치, 폐지된 지방자치단체의 수입·지출에 대한 결산, 자치법규의 효력, 자치단체 주민에게 적잖은 영향을 미치게 된다.

이들 사항에 대하여는 지방자치법에 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 채무문제를 누가 승계할 것인가가 현안으로 발생하는 경우가 많다. 채무가 어떤 자치단체에

속한다고 분명하게 지정하기 어려운 것이 대부분이고, 채무를 부담해야 되는 자치단체로 지정되더라도 당해 자치단체가 이를 인수하지 않는다면 이를 강제할 현실적인 수단이 확보되지 않았다는데 어려움이 나타나고 있다. 따라서 이에 대한 제도적 장치를 강구할 필요가 있을 것이다. 즉 채무승계의 범위에 관하여 법령으로 분명하게 규정함으로써 이로 인해 발생하는 문제를 최소화 할 수 있을 것이다.

## (2) 폐치·분합, 경계변경과 주민

지방자치단체의 폐치·분합 및 경계변경의 경우 주민은 새로이 관할하게 된 지방자치단체의 주민으로서 권리를 향유하고 의무를 진다. 폐치·분합 자체가 일종의 행정처분이라고 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 관할구역의 경계변경은 대통령령으로 정하고 있기 때문이다(법 제4조 제1항).

## (3) 폐치·분합에 따른 관련 자치단체의 과도적인 조치

### (가) 자치법규의 효력

자치법규인 각 지방자치단체의 조례와 규칙은 지방자치단체의 존폐 및 지배 범위와 운명을 함께하는 것이 원칙이다. 그러나 지방자치단체의 폐치·분합 또는 효력에 대하여 분명한 입장을 취하는 경우도 있다. 현행 지방자치법은 지방자치단체가 분합하여 새로운 지방자치단체가 설치되거나 지방자치단체의 격이 변경된 때(중전의 충청남도 대전시가 대전광역시로 되는 등)에는 당해 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 제15조).

### (나) 신설되는 지방자치단체의 예산조치

지방자치단체가 신설되는 경우에는 종래의 지방자치단체의 장인 자는 새로운 지방자치단체의 장이 선출 될 때까지 그 직무를 수행하며 당해 지방자치단체의 장은 예산에 대한 의회의 의결이 있을 때까지 필요한 경상적 수입과 지출에 대하여 잠정예산을 편성하여 이를 집행한다. 이 경우 수입과 지출은 새로 성립될 예산에 포함시켜야 한다(법 시행령 제4조).

(다) 폐지되는 지방자치단체의 수입과 지출 조치

폐치·분합으로 인하여 소멸한 지방자치단체의 수입과 지출은 폐지한 날로써 마감하되 당해 지방자치단체 장이었던 자가 이를 결산하여야 한다. 그 결산은 법 제134조 제1항의 규정에 의하여 사무를 인수한 지방자치단체의 의회의 승인을 얻어야 한다(법 시행령 제5조).

(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 소의 이익은 소멸된다. 다만, 의원제명의결 취소소송이 있는 경우에 그에 대하여는 새 지방자치단체 의원으로서 의원의 신분이 존속하는 것이 전제가 된 경우에 한하여 시·군·자치구가 소멸되더라도 訴의 이익은 소멸되지 아니한다.

(4) 폐치·분합에 따른 지방자치단체 장과 지방의회의원의 지위승계

(가) 지방의회의원

2이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방의회의원은 같은 종류의 새로운 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임기간 재임하며, 하나의 지방자치단체가 분할되어 2이상의 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방의회의원은 후보자등록당시의 선거구를 관할하게 되는 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임기간 재임한다.

시가 광역시로 된 때에는 종전의 시의회의원과 당해 지역에서 선출된 도의회의원은 종전의 지방의회의원의 자격을 각각 상실하고 광역시의회의원의 자

격을 취득한다(공직선거법 제28조).

(나) 지방자치단체의 장

시·자치구 또는 광역시가 새로 설치된 때에는 당해 지방자치단체의 장은 새로 선거를 실시한다. 하나의 지방자치단체가 분할되어 2이상의 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. 2이상의 같은 종류의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방자치단체의 장은 그 직을 상실하고, 새로운 지방자치단체의 장에 대해서는 새로 선거를 실시한다(공직선거법 제30조).

단체장을 새로이 선거하기 전까지 직무를 대행할 자는 시장·군수·구청장에 대해서는 시·도지사가, 시·도지사에는 행정자치부장관이 지정하여야 한다(법 제97조).

**사. 관 련 사 례**

<사 례1> 울산광역시설치등에관한법률(96. 12. 31)

개 요

- 국토의 동남권의 중핵도시로서의 울산지역의 지역 개발과 이를 통한 국토의 균형있는 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 소속기관의 장(읍·면·동장을 포함) 또는 담당하는 사무는 그 소관에 따라 울산광역시·울산광역시장

(울산광역시 교육감을 포함) 및 그 소속기관의 장 또는 구·군, 구청장·군수 및 그 소속기관의 장이 각각 이를 승계하며 승계할 사무중 구분하기 곤란한 것에 대하여는 행정자치부장관(교육·과학 및 체육에 관하여는 교육부장관)이 승계할 사무의 범위를 정함.

- 법 시행전에 경상남도지사(경상남도 교육감을 포함) 또는 울산시장이나 그 소속기관의 장이 행한 처분 기타 행위는 각각 그 소관에 따라 울산광역시(울산광역시 교육감을 포함) 또는 구청장·군수나 그 소속기관의 장이 행한 처분 기타 행위로 보며, 경상남도지사 또는 울산시장이나 그 소속기관의 장에 대하여 행한 처분의 신청·신고 기타 행위는 각각 그 소관에 따라 울산광역시 또는 구청장·군수나 그 소속기관의 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 경상남도의회의원은 울산광역시의회의원이 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 지방

자치단체의 장이나 지방의원을 선출하는 등 단순한 권리주체로 인식했다.

그러나, 주민의 행정에의 참여욕구가 폭발적으로 분출되는 가운데 '99. 8월에 조례 제개폐청구제도, 감사청구제도 등이 도입되고, 최근에는 주민투표제도 등 주민 직접참여 및 주민통제라는 새로운 시스템이 본격 추진됨에 따라 주민이 단순한 지방자치단체의 인적 구성요소에 불과하다는 인식에서 지방자치는 곧 주민자치라는 발상의 전환이 대대적으로 이루어지고 있다.

## 2) 주민이 되기 위한 법적 요건

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

지방자치법 제12조에서도 지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다고 규정하고 있다. 여기서 “주소”라는 것이 주민등록법상 주소인지 아니면 민법상의 주소인지에 따라 외국인이나 법인도 주민이 될 수 있는지를 해석하는 데 관건이 된다.

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

지방세법상 주민세도 관할구역안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 부과하고, 실무상 외국인에게도 주민세를 부과하고 있는데, 같은 공법이면서도 주민의 개념에 차이가 있게 되는 문제가 발생한다. 또한, 주민등록법상 주소를 지방자치법상 주소로 보는 경우에는 법인을 주민 개념에 포섭하기 곤란하다.

한편, 지방자치법에서도 “주민”과 “국민인 주민”을 구분하여 사용하고 있는데, 주민등록법상 주소는 당연히 대한민국 국적 소지자에게만 부여되는 것으로

로서 지방자치법에서 별도로 “국민인 주민”으로 표현할 필요가 없다.

※ 지방자치법 제13조(주민의 권리) ①주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

②국민인 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

따라서, 지방자치법상 “주소”는 기본적으로 민법상의 주소 개념으로 이해함이 타당하며, 다만 대한민국 국민인 경우에는 주민등록법상 “다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법에 의한 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 한다”라고 규정하고 있고 지방자치법에서도 특별한 규정이 없으므로 주민등록법상 주소를 지방자치법상 주소로 해석할 수밖에 없을 것이다.

## 나. 주민의 권리

### 1) 재산 및 공공시설 이용권(지방자치법 제13조 제1항)

○ 지방자치단체의 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 가진다

○ 따라서, 당해 공공시설의 목적, 수용능력, 공공시설의 유지 및 관리 등을 위하여 법령(조례 및 규칙을 포함한다)이 정하는 경우에는 이용권리, 이용횟수, 이용방법 등의 제한을 가할 수 있다.

### 2) 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리(지방자치법 제13조제1항)

행정서비스, 공적부조 또는 자금지원 등 지방자치단체가 주민복리증진을 위하여 제공하는 모든 행정업무에 대하여 성별, 신분 등에 따른 차별없이 주민

이라면 누구나 동일한 자격으로 평등하게 혜택을 받을 권리를 말한다. 이 규정은 주민 이외의 자에 대한 행정업무 제공을 금지하는 취지는 아니다.

### 3) 선거권(지방자치법 제13조제2항)

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

① 19세 이상의 국민으로서 공직선거법 제37조(명부작성)제1항의 선거인명부작성기준일 현재 당해 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 선거인명부작성기준일 현재 「출입국관리법」 제34조(외국인등록표등의 작성 및 관리)의 규정에 따라 당해 지방자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자

그러나 공직선거법 제18조의 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(선거비용 관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처

벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원 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 각호의 자는 지방선거에서의 피선거권을 가진다.

- ① 25세 이상의 국민(외국인은 선거권이 없음)
- ② 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해지역에 주민등록이 되어 있는 주민
- ③ 공직선거법 제19조의 규정에 의한 결격사유가 없을 것

※ 공직선거법 제19조 (피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각호의 1에 해당하는 자는 피선거권이 없다.

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

#### 5) 조례제정 및 개폐청구권

##### 가) 연혁 및 의의

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

## 나) 청구대상 및 청구권자

주민이 제개정 또는 폐지를 청구할 수 있는 조례는 원칙적으로 제한이 없다. 다만, 아래 각호의 경우는 제·개정을 청구할 수 없다.

- 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항, 행정기구의 설치·변경에 관한 사항

- 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 청구할 수 없도록 금지하고 있다.(지방자치법 제15조 제1항)

조례 제정 및 개폐를 청구할 수 있는 주민의 자격은 19세 이상의 주민(지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자)로서, 공직선거법상 결격사유(금치산자, 범법자 등)가 없어야 한다.

주민의 선거권 및 피선거권은 지방자치법 제13조제2항에서 “국민인 주민”의 권리로 규정하고 있는 반면, 조례 제정 및 개폐청구권에서는 단지 “19세 이상의 주민”으로 규정되어 있어 외국인은 청구권이 없는지에 관하여 해석상 이견이 있을 수 있으나 적극적으로 해석하여 외국인에게도 일정한 조건을 충족하는 경우에는 조례제정·개폐청구권이 인정된다고 보아야 할 것이다.

조례 제정 및 개폐청구제도는 어느 한 사람이 청구했다고 해서 되는 것이 아니고 일정수 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 총수의 100분의 1이상 70분의 1이하, 시·군 및 자치구에 있어서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1이상 20분의 1이하의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다. 그런데, “19세 이상 주민 총수의 20분의 1”이라고 하는 경우에 주민총수는 전출입이나 출생 등으로 수시로 변하고 서명수집기간

에도 변하기 때문에 어떠한 특정 시점의 주민 총수로 고정할 필요가 있는바, 우리 지방자치법에서는 전년도 12월 31일 현재 주민총수를 기준으로 하도록 하고 있다.

## 6) 주민감사청구제도

### 가) 연혁 및 의의

감사청구제도도 '99. 8.31 지방자치법 개정으로 도입되었다. 청원법상 청원제도에 의해 주민은 공무원의 비위 시정 등을 요구할 수 있었으나, 이러한 청원제도를 통해 권리를 구제받거나 부정비리를 모두 감시하는 데는 한계가 있고, 감사청구제도는 조례제정 및 개폐청구제도와 마찬가지로 다수 주민의 집약된 의사라는 점, 그리고 해당기관의 상급기관이 감사를 한다는 점에서 청원제도보다는 훨씬 실효성이 크다 할 것이다.

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

### 나) 청구대상 및 청구권자

감사청구는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해하는 경우에 청구할 수 있다. 그러나, 해당 사안이 수사 또는 재판중인 경우, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 이미 감사를 실시하였거나 감사중인 사항, 동일한 사항에 대하여 주민소송이 계속 중이거나 그 판결이 확정된 사항은 제외된다.

감사를 청구할 수 있는 자격은 조례제정 및 개폐청구권자와 동일하다. 다만, 감사를 청구하는 데 필요한 주민의 수는 19세 이상 주민총수의 50분의 1 범위 내에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

## 7) 주민소송제도

### 가) 현황

현행 소송구조 하에서는 국민 개개인의 직접적 이익과 관계없이 단순히 공익의 보호를 목적으로 제기하는 객관소송은 허용되지 않고 있다.

시민단체 등에서 위법한 재무행위에 대한 외부통제 강화, 참여민주주의 실현 등을 위한 납세자소송제도 도입을 주장한다에 따라 관련 법안이 국회에 계류중인 상태이다.

### 나) 주민소송요건

주무부장관 또는 시·도지사는 자치단체장의 감사조치결과를 대표자에게 통지·공표하여야 하는바, 주민감사청구 사항이 위법한 재무회계행위와 관련된 경우에는 다음 각 호의 사유가 발생한 경우에 한해 주민소송 제기할 수 있다.

- 주무부장관 또는 시·도지사의 감사결과 또는 감사결과에 따른 조치요구에 불복이 있는 때
- 주무부장관 또는 시·도지사가 정해진 감사기간 내에 감사를 종료하지 아니한 때
- 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구에 대해 행한 당해 지방자치단체장의 이행조치에 불복이 있는 때
- 당해 지방자치단체장이 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구를 이행하지 아니한 때

### 다) 주민소송 제소기간의 제한(제4항)

주무부장관 또는 시·도지사의 감사결과 또는 조치요구에 불복이 있는 경우는 당해 감사결과 또는 조치요구내용 통지가 있는 날부터 90일 이내

- 주무부장관 또는 시·도지사가 청구일로부터 60일을 경과해도 감사를 종료하지 아니한 경우는 당해 60일을 경과한 날(또는 연장기간이 종료된 날)부터 90일 이내

- 당해 지방자치단체장의 이행조치에 불복이 있는 경우는 당해 조치결과에 대한 통지가 있는 날부터 90일 이내
- 당해 지방자치단체장이 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구를 이행하지 아니한 경우는 당해 조치 요구 시 지정된 기간을 경과한 날부터 90일 이내

## 8) 주민투표제도

### 가) 개요

다음 각 호의 1에 해당하는 주민투표청구권자 총수의 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 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 20세 이상의 주민(공직선거법 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)
- ② 제5조제2항의 규정에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 외국인

### 나) 연혁

- '94. 3월 지방자치법 개정시 주민투표제의 도입근거만 마련
  - 구체적인 투표대상, 절차 등에 대해서는 별도로 후속법률을 제정토록 한다.
  - ※ '94년 대대적인 시군통합이 추진되는 과정에서 지역주민의 의견을 수렴하기 위해 의원입법으로 주민투표제 도입근거를 지방자치법에 마련
- 행정자치부에서 법안을 마련하여 주민투표법을 04.1.29.법률 제0714호로 공포 시행하고 있다.

#### **다) 주민투표사무의 관리**

주민투표공보의 발행, 투·개표관리 등 주민투표사무의 효율적 처리와 객관성·공정성을 제고하기 위하여 주민투표에 관한 사무는 관할 선거관리위원회가 담당하도록 한다(제3조).

#### **라) 주민투표권**

일반 공직선거와의 차이와 국내외 추세 등을 감안하여 주민투표권자는 20세 이상의 주민으로 하고, 외국인도 일정한 자격을 갖춘 때에는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권을 부여할 수 있다(제5조).

#### **마) 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(제7조).

#### **바) 국가정책에 대한 주민투표**

중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치·분합, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 대한 주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 때에는 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다(제8조).

#### **사) 주민의 주민투표 청구요건**

주민은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하고,

지방의회는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하며, 지방자치단체의 장이 직권으로 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 미리 지방의회의 동의를 얻어야 한다(제9조).

#### 아) 주민투표의 발의

지역현안에 대한 정책의 선택이라는 주민투표의 특성을 감안하여 주민투표 운동에 관한 제한을 최소화하는 한편, 주민투표운동의 명목으로 사실상 선거 운동을 하는 등의 부작용을 방지하기 위하여 공직선거일 전 60일부터 선거일까지는 주민투표를 발의할 수 없다(제13조).

#### 자) 주민투표결과 확정

주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 3분의 1 이상의 투표와 투표인 과반수의 득표로 확정하며, 지방자치단체는 확정된 내용에 따라 행정·재정상의 조치를 하여야 한다(제24조).

### 9) 주민소환제도

#### 가) 연혁

'00.12.27 자치제도 개선을 위한 국민대토론회에서 자치 행정의 책임성확보 수단으로 주민소환제를 논의를 시작하여 '01.12. 민주당은 주민청구징계제, 한나라당은 주민소환제 도입 등을 내용으로 하는 지방자치법개정안 국회제출하였다. '01.12~'02.2 국회정치개혁특위에서 협상을 추진하였으나 미합의로 국회계류중에 참여정부에서 지방자치단체장과 직접선거에 의하여 선출된 지방의원에 대하여 소환을 주민투표로 결정할 수 있도록 하는 「주민소환에 관한 법률」 2006. 5. 24 법률 7958호로 공포, 2007.5.25.부터 시행

## 나) 주민소환투표의 청구

### ○ 주민소환투표의 청구인수

전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조 제1항 제1호 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) : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상

② 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상

③ 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

### ○ 시·도지사에 대한 주민소환투표 청구

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

○ 기초 자치단체장 및 지역구지방의회의원에 대한 주민소환투표 청구  
 시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구지방의회의원(지역구 시·도의원과 지역구 자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구 지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 읍·면·동에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구 지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

#### 다) 주민의 의무

주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소속지방자치단체의 비용을 분담할 의무를 지게 된다.(지방자치법 제14조). 법령상 주민의 의무는 다음과 같다.

- 지방세법에 의한 지방세의 납부의무
- 지방자치법의 규정에 의한 사용료·수수료·분담금 납부의무
- 공직선거법의 규정에 의한 선거권 행사의무
- ※ 선거권 행사는 상징적 의무로서 위반시 제재는 없음(오스트레일리아와 같이 투표를 하지 않는 경우 벌금형에 처하도록 하는 국가도 있다.)

## 4. 자 치 권

자치권이란 지방자치단체가 국가로부터 독립한 법인격을 가진 단체로서 그 소관업무를 자기의 창의와 책임하에 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 일면적인 타당성만을 인정하지 않을 수 없다.

### 가. 자치입법권

지방자치단체가 스스로의 권능으로서 자치에 관한 규정을 정립하는 기능을 말한다. 우리나라의 지방자치단체의 입법권은 법령의 범위 안에서 조례제정권과 규칙제정권을 인정하고 있다.

#### (1) 조례제정권

##### (가) 조례의 의의와 성질

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회가 의결하고 자치단체장이 공포함으로써 성립하는 자치에 관한 규정이다. 헌법(제 117조 제1항)에서 지방자치단체는 “법령의 범위안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정함으로써 조례 제정권을 헌법상으로 보장하고 있는 것이다.

우리나라 지방자치단체의 조례의 성격에 관하여 조례는 위임입법인가? 자주입법인가?에 학설의 대립이 팽팽하게 전개되고 있으나 헌법 및 지방자치법의 규정으로 볼 때 전자(위임입법설)에 입각하여 유권해석을 하고 있다.

그러나 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있기 때문에 일률적으로 말할 수 없다고 하겠다. 왜냐하면 조례는 <법률-시행령-조례>, <법률이 직접 위임 함으로써 시행령이 없는 조례>, <법령이 없는 상태에서 제정된 조례>가 있을 수 있으므로 그 성질은 한결 같지 않다고 보아야 할 것이기 때문이다.

(나) 조례로 규정할 수 있는 내용과 범위

1) 법령의 범위안에서 제정(법령 우위의 원칙)

조례는 「법령의 범위 안에서」 제정되어야 한다(헌법 제117조 제1항, 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 모법이 없다거나 법령에 규율하고 있지 아니한 사항(이른바 “국법상 공백 상태에 있는 사항”)이라 하더라도 법령에 위반되지 않는 조례를 제정할 수 있다고 해석하는 것이 판례의 태도이다.

<판례 1> 청주시행정정보공개조례

— 대법원 1992.6.23. 선고 9추 17판결(유효) —

□ 조례내용

- 법령상 공개 금지되는 등의 정보를 제외한 집행기관에서 직무상 작성 또는 취득한 모든 정보를 공개대상으로 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(제12조 제1항)

□ 판결요지

- 법률의 개별적 위임이 없이 행정정보공개조례안을 제정한 것의 위법여부
- ⇒ 행정정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 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> 아산시결산검사위원선임및운영에관한조례(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 범시행령 제46조제1항은 시 결산검사위원수를 3인 이상 5인 이하로 하되 그 정수, 선임방법 등 필요한 사항은 당해 자치단체조례로 정하도록 하고 동범시행령 동조 제2항은 지방의회의원은 감사위원수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정하여
- ⇒ 지방의회 의원은 1명밖에 감사위원이 될 수 없어 위 부칙 제2항의 적용이 한시적이더라도 지방자치법 및 그 시행령에 위배되어 무효

<판례 3> 서울특별시은평구응암4-2주택개량재개발사업지구청산금징수조례(95.12.29)

- 대법원 1996. 6. 14 선고 96추 46판결(무효) -

□ 조례내용

- 서울특별시 은평구 응암4-2 주택개량재개발사업지구 1차 분양처분관련 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 거치기간을 둘 수 있도록 규정
  - ⇒ 도시재개발법 제54조제1항, 법 시행령 제47조제1항은 "법 제54조제1항의 규정에 의하여 청산금을 분할 징수하거나 분할 지급할 경우 이자율은 분할징수 또는 분할지급을 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

2) 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 규정시의 상위 법률 근거

지방자치단체가 조례로서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항 또는 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(법 제22조 단서).

이는 침해유보원칙으로서 헌법상의 기본권제한의 법률유보원칙(헌법 제37조 제2항), 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, 조례제정권자인 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, 92헌마264 병합결정).

**<판례 1> 양평군묘지등설치허가시주민의견청취에관한조례(94.12.20)**

— 대법원 1995. 12. 22 선고 95추 32판결(무효) —

□ 조례내용

- 묘지 등 설치허가시 주민의견을 청취하여 청취대상 주민의 3분의2 이상 찬성 없이는 설치허가 할 수 없음(제3조 제1항)
- 묘지 등 설치허가시 주민의견 청취대상 영향권을 지정(제3조 제2항)
- 공설화장장과 납골당의 설치의무 규정(제7조)

□ 판결요지

- 영향권내 지역주민 3분의 2이상 찬성을 허가요건으로 규정
  - ⇒ 매장및묘지등에관한법률 제8조의 사설묘지 등의 설치허가행위는 같은 법시행령 제5조제2항 등에 정해진 기준에 의한 기속재량행위이고 행정청으로서의 법령이 정한 기준에 해당하면 허가하여야 함
  - ⇒ 법률이 정한 사설묘지 등의 허가요건에 대하여 위 법률과 동일 또는 유사한 목적에서 법령의 근거 없이 영향권내 주민 3분의 2 이상의 찬성이라는 새로운 허가요건을 가중하는 것이 되므로 매장및묘지등에관한법률 및 그 시행령에 위반되어 위법무효

## <판례 2> 법률의 포괄적 위임에 의한 지방자치단체의 조례 제정권의 범위

### □ 사건경위

○○회사가 ○○구청장으로부터 공유수면점용허가를 득하여 사용하여 오던 중 1988. 8. 2 서울특별시공유수면점용료등징수조례가 개정되면서 공작물의 설치를 목적으로 하는 점용이나 야적장 등 기타 목적을 위한 점용 등 토지의 형태로 점용사용하는 경우의 점용료에 관해서 종전에는 공유수면인 당해 토지의 과세시가표준액을 기준으로 산정하던 것을 1988. 8. 2부터는 인근 유사지의 과세시가표준액을 기준으로 산정하도록 개정된 사항에 의거 ○○구청장이 유지점용료 부과처분

### □ 판결요지

- 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니한 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하였다 고 하더라도 행정관청의 명령과는 달리, 조례도 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 지방자치단체의 자주법인 만큼, 지방자치단체가 법령에 위반되지 않는 범위내에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다.
- 공유수면관리법 제7조와 같은 법시행령 제12조의 규정에 의한 공유수면의 점용료 또는 사용료의 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 서울특별시공유수면점용료등징수조례(1988. 8. 2. 조례 제2369호로 개정된 것)가 공유수면을 수면의 형태대로 이용하는 경우와 이와는 달리 토지의 형태대로 이용하는 경우로 구분하여, 후자의 경우에는 인근 유사지의 지방세법의 규정에 의한 과세시가표준액을 기준으로 점용료를 산정하도록 규정하였다면, 공유수면이라고 하더라도 그 용도, 기능, 지역여건, 위치, 환경, 이용상황 등이 인근 토지와 유사한 경우에는 인근 유사지의

지방세법의 규정에 의한 과세시가표준액을 기준으로 점용료를 산정하게 하려는 취지로 해석되므로, 위 조례가 모법인 위 법이나 시행령에 위반되는 것이라고 볼 수 없다. (1991. 8. 27. 90누6613 유 지점용료부과처분취소)

3) 당해 지방자치단체의 사무범위 안에서 제정 조례는 당해 지방자치단체의 사무에 관하여 제정되어야 한다(법 제22조). 소위 자치사무나 단체위임사무의 처리와 관련하여 조례를 정할 수 있으며 국가사무나 소위 기관위임사무에 대해서는 조례로 규정할 수 없다.

**<판례 1> 광주광역시서구주택건설사업입지심의회운영조례(91.12.31)  
- 대법원 1992. 7. 28 선고 92추 31판결(무효) -**

조례내용

- 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의하여 사업계획승인을 얻어야 하는 공동주택을 심의 대상으로 함(제3조)

판결요지

- 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어야 하는 공동주택을 심의 대상으로 한(제3조) 규정  
⇒ 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인은 건설교통부장관 소관의 국가사무로서 단체장에 위임된 기관위임사무이므로 이는 조례로 제정할 수 없는 사항을 규정한 것으로 위법

**<판례 2> 광주광역시동구저소득주민생계보호지원조례(제정)**

조례내용

- 2년 이상 관내거주자로서 법률상 부양의무자가 있으나 부양의무를 이행할 수 없는 자로 인정되어 사실상 생활에 어려움이 있는 자를 보호대상자중 65세이상 노쇠자, 18세미만의 아동, 임산부 등을 보

호대상자로 규정(제3조 제1항)

○ 비용은 매년 구청장이 일반회계 예산을 확보하도록 함(제10조)

□ 판결요지

○ 생활보호법 시행령 제6조 제3호에서 자활보호대상자의 범위를 명확히 규정하고 있어 본 조례 안에서 자활보호대상자에게까지 생계비를 지급토록 규정한 것의 위법여부

⇒ 법령이 이미 존재할 경우도 법령의 목적, 효과를 저해하지 않거나 동일한 목적을 가지고 있어도 전국에 걸쳐 동일내용을 규율하려는 취지가 아니고 지방실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지로 해석될 때는 적법

⇒ 조례 안의 내용은 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나 보호대상자의 선정기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법과 다르게 규정함과 함께 동시에 생활보호법 소정의 자활보호대상자중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보호법의 목적과 효과를 저해할 우려는 없고, 자활보호대상자에게는 전국적으로 일률적인 동일내용의 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 시군 및 자치구의 조례로 시·도의 사무에 대해서 정하는 것도 허용되지 아니한다.

<판례 1> 인천광역시연수구공동구설치및점용료징수조례(95.3.9)

- 대법원 1995. 6. 30 선고 95추 49판결(무효) -

□ 조례내용

○ 도시계획법 제34조 및 동법 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 관리주체는 시장(서울특별시, 광역시장 포함), 군수이며, 같은 법 제16조나 제84조는 그 관리에 필요한 사항으로서 같은 법 시행령(제55조제2항, 제3항)에 규정되지 아니한 사항을 당해 조례로 정하도록 하고 있는 바 당해 지방자치단체의 조례 역시 서울특별시, 광역시, 시, 군의 조례를 의미

⇒ 인천광역시 의회가 제정하여야 할 것을 구 조례로 제정한 것은 위법하여 전체적으로 무효

다만, 법령으로 조례에 위임하면 기관위임사무에 대하여도 조례를 정할 수 있다.

<헌재결 사례> 부천시 담배자동판매기설치금지조례(제정)

○ 이 조례는 기관위임사무에 대하여 법령의 위임으로 조례를 제정한 사례에 해당하는 특징을 가지고 있음.

□ 조례내용

○ 담배자판기는 성인이 출입하는 업소 외에는 부천시 전역에 설치할 수 없도록 함(제4조)

○ 조례의 시행 전에 설치된 자판기는 시행일부터 3월 이내에 철거(부칙 제2조)

□ 결정요지

① 법률의 위임과 관련한 헌법위반 여부

⇒ 담배사업법 및 담배사업법시행규칙(재무부령)의 위임에 따라 제정된 조례는 자판기의 전면적 설치를 금지하는 등 특별한 사정이 없는 한 위임한계를 벗어난 것이 아님.

② 직업선택의 자유 침해여부

⇒ 청소년 보호를 위하여 자판기 설치의 제한은 반드시 필요하고 이로 인하여 담배소매인의 직업선택의 자유가 다소 제한되더라도 법익형량의 원리상 감수되어야 함.

③ 평등권 침해여부

⇒ 청구인들이 다른 지역 주민들에 비하여 더한 규제를 받게 되었다 하더라도 헌법 제11조 제1항의 평등권침해는 아님.

④ 소급입법에 의한 재산권의 박탈여부

⇒ 부칙조항은 장래에 향하여 자판기의 조치·사용여부를 규제한 것으로 소급입법이 아니며 이미 설치되어 있는 자판기를 조례 시행일로부터 3월 이내에 철거토록 하였다 하더라도 3개월의 유예기간을 두어 경제적 손실을 최소화할 수 있도록 함으로써 자판기사용 담배소매인에 대하여 어느 정도 배려를 하고 있으므로 청구인들의 신뢰보호와 법적 안정성을 위면한 헌법상 법치주의 원리에 어긋나는 것이 아님.

⑤ 법률이 아닌 조례에 의한 재산권 제한의 위헌여부

⇒ 이 사건 조례는 법률의 위임에 의하여 제정한 것으로 위임한계 내에서는 조례로도 재산권 제한이 가능함.

시·군 및 자치구의 조례·규칙은 시·도의 조례·규칙에 위반하여서는 아니 된다(법 제24조). 그러나 이는 전체적인 법질서 상호간의 모순·저촉을 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 일응 양자간의 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.

<판례> 인천광역시남동구학교급식시설지원에관한조례안(96.3.21)

- 대법원 1996. 11. 29 선고 96추 84판결(유효) -

□ 조례내용

- 학교급식의 조기실시를 권장하기 위하여 구청장으로 하여금 학교급식후원회가 설치된 학교에 급식시설·설비비의 일부지원
- 학교급식실시 학교로 지정되지 아니한 학교의 경우에도 학교급식조기 실시가 필요하다고 인정되면 관할교육청에 소요금액의 대여 또는 소요금액의 50% 범위 내에서 전출금으로 지급할 수 있도록 함

□ 판결요지

- ① 학교급식의 조기실시를 권장하기 위하여 학교급식후원회가 설치된 학교에 급식시설·설비비의 일부지원 등을 규정

⇒ 학교급식의 실시에 관한 사항은 고등학교 이하 각급 학교의 설립경영·지휘·감독에 관한 사무로서 특별시·광역시·도의 사무(지방교육자치에관한법률 제2조, 학교급식법)에 해당되나 학교급식시설의 지원에 관한 사무는 고등학교 이하 각급 학교에서 학교급식의 실시에 필요한 경비에 일부 보조하는 것으로, 지방교육재정교부금법 제11조제5항은 시·군·자치구가 관할 구역 안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비일부를 보조할 수 있도록 하고 있으므로 시·군·자치구의 자치사무에 해당하는 것임

- ② 급식시설·설비경비의 지원 대상학교를 학교급식법 제4조의 대상보다 확대규정

⇒ 시·군·자치구는 보조규정 제2조제5호의 학교교육여건 개선사업으로서 학교급식법 제4조 소정의 학교급식 대상학교 중·초등학교, 중학교 외의 학교에 대하여도 급식시설·설비경비를 지원할 수 있음

※ 학교급식법 제4조는 학교급식대상으로 제1호 내지 제4호에서 “교육법 제8조에 의한 의무교육대상 학교”등을 규정

③ 조례에서 광역시장의 승인을 요하는 것으로 규정하지 않은데 대하여  
⇒ 조례안에 학교급식시설을 지원함에 있어 광역시장의 승인을  
요하지 않는 것으로 규정되어 있다고 인정할 자료도 없어 조례안  
이 법령에 위반되어 무효라는 주장은 이유 없음

※ 조례규칙제정시 제1조의 목적조항에 법적 근거를 반드시 규정하여  
자치법규의 성격을 명확히 할 필요성이 있음.

#### 4) 개별법령에 의한 사전승인 등 선행절차 이행

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

이 경우 지방자치단체는 해당 법령의 규정내용에 따라 사전에 상급기관의 승인  
등 필요한 선행절차를 거친 후 조례를 제정하여야 한다(예, 기구정원 조례 제·개  
정에 필요한 사전승인·지방세 감면 등에 필요한 행정자치부장관 사전승인).

#### <판례 1> 서울특별시의회사무처설치조례중개정조례안의 2건 (96.7.22)

- 대법원 1996. 12. 10 선고 96추 121판결(무효) -

##### □ 조례내용

- (1) 서울특별시의원의 원활한 의정활동 지원을 위하여 지방별정직 5급  
상당 보좌관을 두고 보좌관은 서울특별시 의원의 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 의원보좌  
관을 추가, 의원의 지방5급 별정직 의원보좌관을 임면시 의원의  
임명요청서, 면직요청서에 의회의장의 추천을 제출 받아 임면한다는  
단서 신설

□ 판결요지

① 별정직 유급보좌관을 두도록 한 것은

⇒ 현행 법령상의 지방의회제도에 중대한 변경을 초래 하는 것으로 조례가 아닌 법률로 규정할 입법사항이며

⇒ 지방의회의원에게 공무여비 및 회의수당 외에 매월 일정 의정활동비지급(법 제33조), 회기 중 직무로 인한 사망 상해시 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.

⇒ 지방의회의원을 명예직으로 한 구 지방자치법 제32조 위반 및 법이 예정하고 있지 않은 전혀 새로운 항목의 비목지출로 동법 제22조 규정 위반

② 시행령에서 정한 행정자치부장관 승인과정을 거치지 않은 것

⇒ 재의결일 현재 서울특별시 지방공무원 현정원(17,606)은 법제103조, 시행령 제14조 제1항 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙 제3조의 규정에 의한 총정원(15,366)을 이미 초과하여 총정원을 결과적으로 늘리는 내용의 조례를 미리 행정자치부장관의 승인절차를 거치지 않은 채 재의결한 조례는 구 지방자치법 제103조, 시행령 제14조 제2항의 규정에 위배되어 위법 무효

(다) 조례제정절차

1) 발 의

조례에 대한 제정 또는 개·폐를 하기 위한 발의는 지방자치단체장과 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다. 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다(법 제66조). 주민들은 조례를

발의할 수는 없지만 제정이나 개폐를 청구할 수는 있다. 그러나 주민의 조례 제정 및 개폐 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(법제15조 참조). 한편, 지방교육에 대한 조례발의는 법령상 교육감이나 교육위원회의 재적교육위원 3분의 1이상의 연서로써 가능하도록 하고 있으므로(교육자치에 관한법률 제21조) 지방자치단체장이나 지방의회의원이 발의하는 것은 불가능하다.

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

## 2) 심 의

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

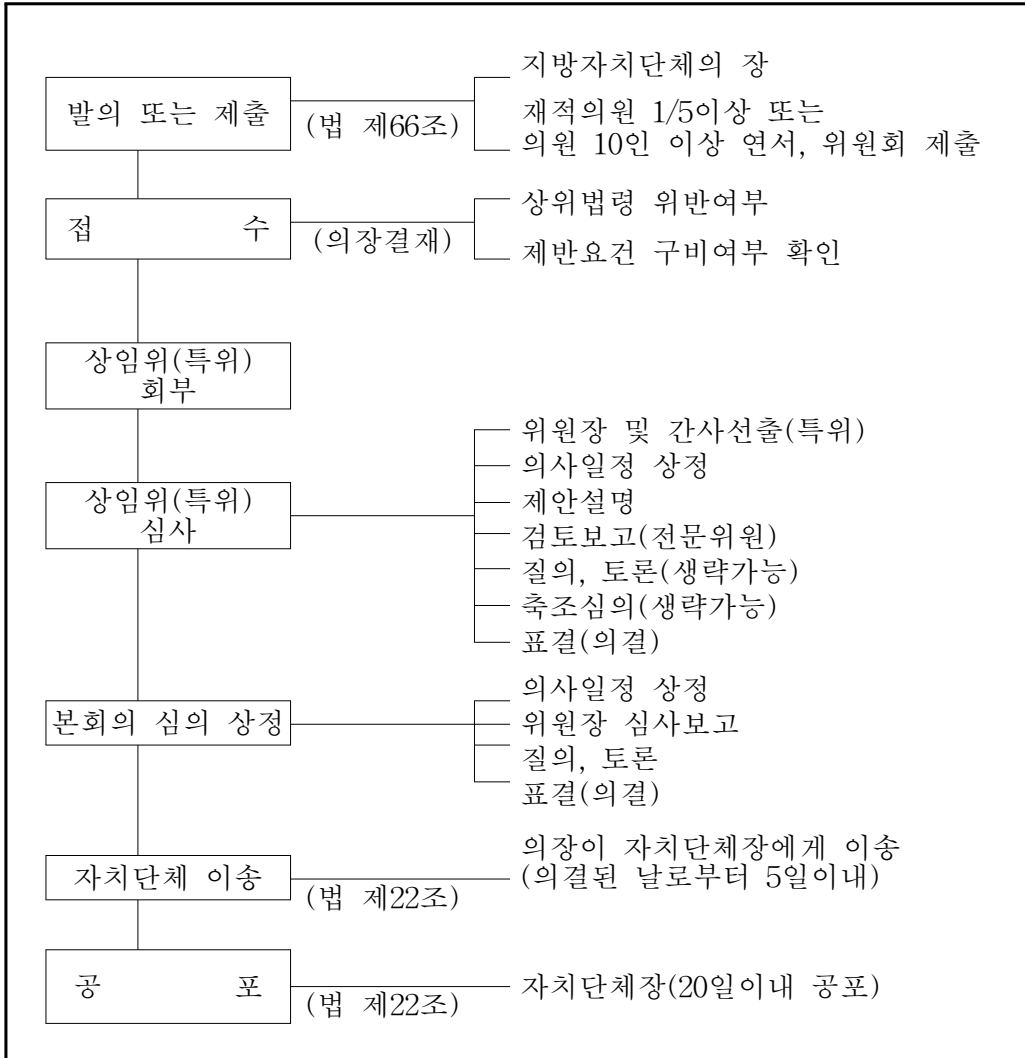
나) 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정(부결)된 의안은 본회의에 부의할 수 없다. 다만, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장 또는 재적의원 1/3이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부의하여야 한다.

## 3) 의결후 효력발생

조례안이 지방의회에서 의결된 때에는 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 한다. 지방자치단체의 장이 의회로부터 조례안을 이송받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 한다. 지방자치단체의 장이 이송받는 날로부터 20일 이내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 조례안은 조례로써 확정된다. 조례는 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 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 자치단체구역안에서 효력 발생함을 원칙으로 한다. 다만 구역밖에서도 효력을 발생하게 되는 경우도 있다(예컨대, 어떤 시설을 관할구역 밖에 설치하고 그 관리에 관한 조례가 있을 수 있다).

〈표〉 의안(조례안) 심의 절차



(라) 조례안에 대한 자치단체장의 재의요구

지방자치단체의 장은 이송받은 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 제22조 ③).

자치단체장이 의회에 대하여 재의요구를 하게 되면 의회는 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로써 확정된다. 지방자치단체장은 법령의 규정에 의하여 확정된 조례를 지체없이 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 제22조 ④, ⑤, ⑥).

#### (마) 조례의 공포전 보고

조례를 제정 또는 개폐하는 경우에 있어서는 지방의회에서 조례안이 이송된 날로부터 5일 이내에 시·도지사는 행정자치부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정자치부장관은 이를 관계중앙행정기관의 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 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 당해 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 제172조⑥ ⑦⑧참조).

(바) 조례위반에 대한 과태료 부과

지방자치단체는 조례로써 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 행정질서별인 과태료는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 장 또는 그 관할구역안의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다. 이때 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날로부터 30일 이내에 당해 지방자치단체장에게 이의를 제기할 수 있으며, 이의가 제기된 때에는 당해 지방자치단체의 장은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 이를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. 한편 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 지방체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다(법 제27조). 다만 본조의 해석과 관련하여 과태료 부과와 전제가 되는 의무 또는 부담의 부과, 권리제한에 대하여는 상위 법률에 위임근거가 있어야 한다는 것이 법제처의 견해이다.

<토론주제>

1. 모법의 위임이 없으면 조례를 제정할 수 없는가?
2. 지방자치법 제22조 단서는 법률유보의 원칙을 선언하고 있는 바, 헌법 제117조는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있음에도 불구하고 법 제22조 단서는 왜 합헌이라고 해석하고 있는가?
3. 부천시담배자판기설치금지조례의 헌법상의 문제는 무엇인가?
4. 지방자치단체장이 제출한 조례안에 대하여 지방의회가 수정 없이 원안대로 의결하여 지방자치단체장에게 이송하였는바, 동조례안이 법령에 위반된다는 이유로 재의를 요구할 수 있는가?

## (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) 규칙제정의 한계

규칙은 자치사무와 단체위임사무, 기관위임사무처리와 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 교육자치에관한법률 제27조). 위임규칙으로는 주민의 권리·의무에 관한 사항도 정할 수 있지만 직권규칙은 주민의 권리의무에 관한 사항을 규정할 수 없다.

지방자치법상 위임규칙의 유일한 예는, 자치단체장의 권한을 대행하는 부단체장이 없는 경우에 그를 대행하는 직제순을 정한 규칙이 있다. 즉, 자치단체장의 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 당해 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제순에 의한 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리하도록 규정하고 있다(법 111조제5항). 한편, 직권규칙으로 제정 가능한 지방자치법상의 영역은 ① 지방자치단체장의 통할대표권(법 제101조) ② 사무의 관리집행권(법 제103조) ③ 관할구역 내의 지방자치단체 및 하급행정기관의 지도감독(법 제144조) ⑤ 소속직원임명권(법 제105조) 등의 행사에 관련된 사항이다. 규칙 제정사항을 명시하고 있는 법령으로는 지방자치법시행령, 지방재정법령, 지방세법령, 지방공무원법령 등을 주로 들 수 있다.

## <관련사례>

### <판례 1> 조례의 위임에 의한 규칙의 효력

#### □ 판결요지

- 원심은 소외 ○○시장이 원판시 도시계획사업 시행자로서 도시계획 사업을 시행한 사실과 피고가 1977. 11. 25. 원고들에게 도시계획사업 수익자부담금 2,258,267원을 부과하는 처분을 한 사실을 확정된 다음 도시계획법 제65조 제1항, 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 관할구역내에 있는 행정청에 위임할 수 있다고 할 것인바, ○○시 도시계획사업수익자부담금징수조례에 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 권한없는 자가 한 행정처분이어서 당연무효라고 판시하고 있다.
- 그러나 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 위임한 범위내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 바 ○○시 도시계획사업수익자부담금징수조례는 제12조 제1항에서 “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 범위내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 ○○시장은 그가 제정하는 규칙으로 도시계획사업

수익자부담금을 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 권한없는 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·미국가에서는 자치조직권이 넓은 반면, 대륙계 국가에서는 비교적 폭넓은 제한을 하고 있다.

우리나라의 자치단체 조직권의 내용을 보면

### (1) 자치단체의 구역에 관한 사항중

- (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 제4조)은 이를 조례로써 정하도록 규정하고 있다.

### (2) 지방의회조직에 관한 사항중

- (가) 위원회의 설치(법 제56조 제1항)
- (나) 지방의회에 두는 사무직원의 정수(법 제91조제1항)를 조례로 정하도록 되어 있다.

### (3) 집행기관의 행정조직 중에서

- (가) 직속기관·사업소 및 출장소의 설치(법 제113~115조)

- (나) 합의제 행정기관의 설치(법 제116조)
- (다) 자문기관의 설치(영 제80조) 등은 조례로,
- (라) 부시장·부구청장의 직급은 대통령령으로 정하되, 그 자격기준은 조례로(법 제136조 제2항)
- (마) 지방자치단체의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령이 정하는 기준(법 제112조 제1항)에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
- (바) 조례로 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 그 소관사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 수 있다(법 제120조)
- (사) 지방자치단체의 공무원 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(법 제112조 제2항)

#### **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 권력작용과 재산 및 수지를 관리하는 관리작용으로 나눌 수 있다. 헌법 제117조 제1항에서 “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. 지방자치법은 자치재정권의 내용으로 재정권력작용과 재정관리작용에 대한 규정을 두고 있다. 지방자치단체는 지방세·사용료·수수료·분담금을 징수하고(법제135조~138조 참조), 그들의 체납에 대하여 강제집행권(법제140조)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 자주재정권력작용의 예이다. 한편, 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위하여 또는

공익을 달성하기 위하여 필요한 경우에 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운영을 위한 기금을 설치할 수 있으며(법제142조), 지방공기업을 경영할 수 있다(법제146조). 또한 지방자치단체는 회계연도마다 예산을 편성하고 결산을 행하며, 법령이 정하는 바에 따라 수입과 지출을 행할 수 있음(법제125조~제134조 참조)은 자주재정관리작용의 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 제 117조에 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, 시중에서도 인구 50만 이상인 시는 일반시보다는 폭넓은 자치행정권이 부여되고 있다(법 제9조, 서울특별시행정특례에관한법률 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(법제144조 ③), 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 특별자치도가 있으며 이는 상급자치단체 또는 중간자치단체로 불려지고 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 기능중복문제 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.

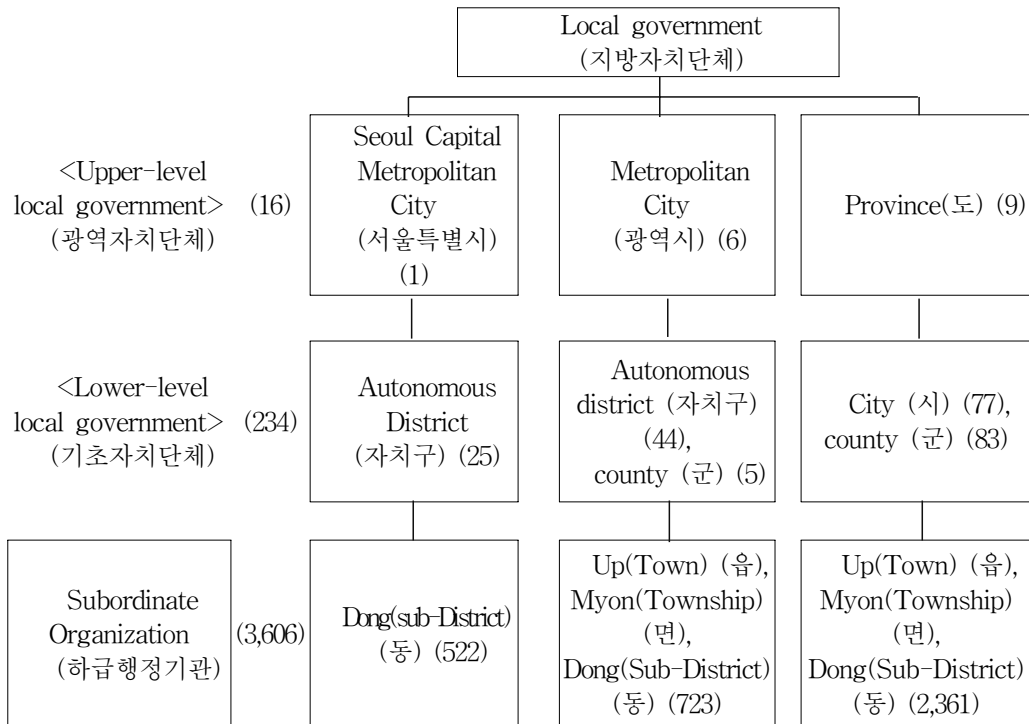
우리 지방자치법은 보통지방자치단체외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다고 규정하고 그 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(법 제2조). 지방자치단체조합은 외국에서는 특별지방자치단체로서 지위를 부여하고 있으나 우리 지방자치법의 규정으로 보면 그 법적성격이 애매한 상태이다.

**<토론주제>**

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>**

□ 지방자치단체구조(Structure of Local Government)



### Ⅲ. 지방자치단체의 사무

#### 1. 사무의 계층간 배분

##### 가. 의 의

행정사무의 행정계층간 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 우리나라와 같이 지방자치계층이 2층구조인 경우에는 국가-광역자치단체-기초자치단체(시·군·구)사이의 3원적으로 사무가 배분되는 것이다. 이에 따라 지방자치법 제9조 및 제10조에서는 국가와 지방자치단체 사이의 사무배분의 기준뿐만 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 방식

을 쓰고 있다.

이 방식의 전형인 영국의 경우를 살펴보면, 각 지방자치단체는 지방자치에 관한 일반법인 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 개별법률안을 의회에 제출하여 해당 자치단체에만 적용되는 지방법의 제정을 추진한다.

이러한 개별적 수권방식은 각 자치단체의 책임한계를 명확하게 하는 장점을 가지고 있으나 반면에 지나친 개별성의 남용으로 인하여 통일성을 저해하는 단점도 아울러 지니고 있다.

## (2) 개괄적 수권방식

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 사무처리의 중복과 상급단체의 지나친 통제를 초래하기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 우리나라에서는 과거에 개괄적 수권방식을 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 지방자치법에서 광역자치단체가 처리할 사무와 기초지방자치단체가 처리할 사무 및 자치단체의 장에게 위임할 기관위임사무를 예시하여 일괄 배정하는 이른바 예시적 개괄수권방식을 채택하고 있는데 이것도 절충방식의 하나라 할 수 있다.

우리나라에서도 지방자치법 제9조 및 제10조에서 일본의 예에 따라 광역자치단체와 기초자치단체가 처리할 사무를 예시하여 일괄배정하는 “예시적 개괄수권방식”을 채택하고 있다.

## 다. 사무배분의 원칙

국가와 지방자치단체간의 사무(기능)배분은 지방자치법 제1조에서 밝힌 바와 같이 지방자치행정의 민주성과 능률성이 최대한 발휘되고 지방의 균형적인 발전과 국가의 민주적 발전이 이루어질 수 있도록 배분되고 집행되어야 할 것이다. 사무배분의 원칙은 관점에 따라 약간씩 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 현지성·경제성·책임성·종합성 등에 사무배분의 기준을 두고 있다.

### (1) 현지성의 원칙

현지주민의 기본수요와 욕구를 행정에 반영할 수 있도록 주민과 가까운 행정계층에 그 기능을 우선적으로 배분하여야 한다는 원칙

### (2) 경제성의 원칙

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

### (3) 책임성의 원칙

행정사무에 대한 권한과 책임이 일치될 수 있도록 사무주체, 감독관계 및 경비부담 등을 고려하여 배분

### (4) 종합성의 원칙

광범위하고 다양한 각 분야의 시책을 지역단위에서 종합하여 수행할 수 있도록 배분

## 라. 사무배분의 기준

지방자치법 제10조에서는 광역자치단체인 시·도, 그리고 기초자치단체인 시·군·구에 대한 사무에 대하여 규정하고 있으며, 동법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로 7개 유형을 열거하고, 동법 제9조에서는 지방자치단체의 사무범위를 정하고 있다.

지방자치법에서 정한 사무배분기준을 중심으로 국가와 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 정리하면 다음과 같다.

### (1) 국가사무

국가의 존립유지 및 전국적인 통일을 요하는 주요정책에 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, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다.

## (2) 시·도사무

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 자치구간의 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 자치구사무

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

- ① 집행적사무 : 사무처리가 관할 시·군·구에 미치는 집행사무(지방세징수, 인·허가사무 등)
- ② 주민편의사무 : 지역주민에 대한 직접적 봉사사무(민원사무, 청소사무 등)
- ③ 주민복지사무 : 주민의 후생 복리증진을 위한 사무(영세민구호사무, 보건사무, 아동복지사무 등)
- ④ 시설관리사무 : 주민을 위한 각종 시설유지 관리사무(사회복지시설운영, 도서관관리)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 제10조①제2호), 동법시행령 제10조② 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), 동법시행령 제9조 및 동령 별표 2는 자치구가 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무의 특례를 인정하고 있다.

### 마. 지방사무처리의 기본원칙

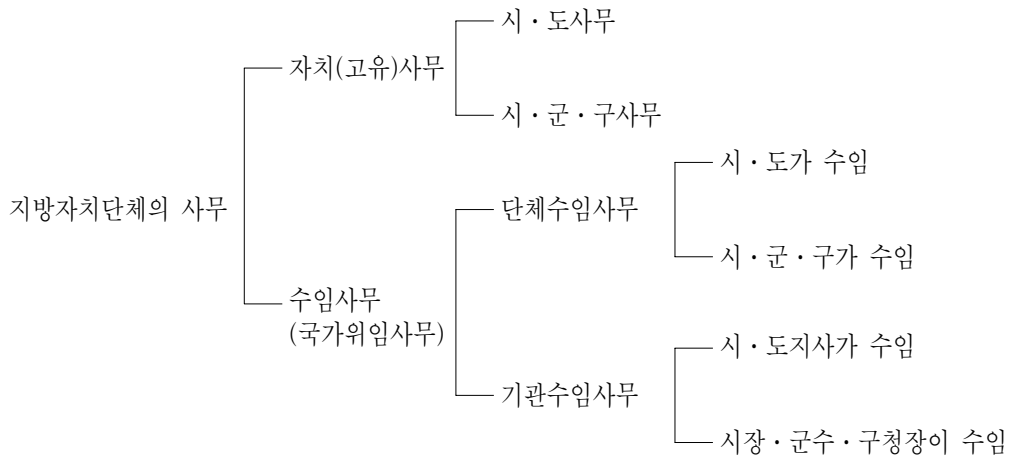
자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다. 지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 한다. 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다(법 제8조). 행정도 서비스산업의 일종이므로 지방행정서비스는 주민에게 만족과 감동을 주어야 한다.

## 2. 지방자치단체 사무의 종류

지방자치단체의 사무는 그 분류기준에 따라 여러 가지로 나눌 수 있으나 가장 일반적인 분류방법은 지방자치법 제9조①과 제102조 및 제103조의 법률상 규정에 따라 ① 자치사무 ② 단체위임사무 ③ 기관위임사무로 분류하는 것이다.

지방자치법 제9조①은 “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.

### <지방자치단체의 사무의 종류>



## 가. 자치사무

자치사무는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담하에 자치단체의 존립유지 또는 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 사무이며, 지방자치단체의 본래적 사무라는 의미에서 고유사무라고도 한다. 자치사무에 관하여는 당해자치단체가 그 시행여부를 자주적으로 결정할 수 있음을 원칙으로 하고 있으나 법령에 의하여 사무처리 의무가 부과되는 경우도 있어 자치사무를 임의적 사무(수의적사무)와 필요적 사무로 개념상 구분하기도 한다. 임의적 사무란 당해 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. 단체위임사무

단체위임사무는 지방자치단체의 본래의 사무가 아니고 각 개별 법령에 의하여 국가 또는 타 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 사무중 단체위임사무는 극소수이다.

### <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, 행정권한의위임및위탁에관한규정 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.

#### 가. 법령상 표현형식에 의한 구분

##### (1) 자치사무

법령상 “지방자치단체는 ○○를 시행한다”는 규정이 있으면 대부분 자치사무로 본다.

현행법령상 “시·도지사, 시장·군수·구청장이 이를 시행한다”는 형식으로 규정된 사무로서 사무의 성질이 당해 자치단체에 직접 이해관계가 있는 사무는 자치사무로 본다.

##### (2) 단체위임사무

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.

### (3) 기관위임사무

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) 단체위임사무

보조금의 전부 또는 일부를 부담금의 성격으로 지원하는 사무를 말한다.

### (3) 기관위임사무

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

## **다. 법령상 감독관계에 의한 구분**

### (1) 자치사무

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

### (2) 단체위임사무

소극적 감독 및 제한된 범위내의 적극적 감독을 받는 사무를 말한다.

(3) 기관위임사무

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 단체위임사무

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

(2) 기관위임사무

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

### 지방자치단체의 사무

구 분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	법 제9조 제1항 전단, 제2항, 제103조	법 제9조 제1항 후단, 제103조	법 제102조, 제104조
사무의 성 질	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체가 자기의 책임과 부담하에 처리하는 사무</li> <li>○ 지방자치단체의 존립·유지에 관한 사무</li> <li>○ 당해 지방자치단체에만 이해관계가 있는 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임된 사무(시·도, 시·군에 위임)</li> <li>○ 당해 지방자치단체와 전국적인 이해관계를 동시에 가지고 있는 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법령에 의하여 하급단체장에게 위임된 사무(시·도지사, 시장·군수에게 위임)</li> <li>○ 전국적인 이해관계가 있는 사무</li> </ul>
경비부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체 부담</li> <li>○ 국가, 상급단체의 보조 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체와 위임기관 공동부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원칙적으로 전액 국고 부담</li> </ul>
지방의회 관여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관여(의결, 사무감사·조사 가능)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관여(고유사무와 같음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관여대상이 아님</li> </ul>
조례제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조례제정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조례제정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조례제정 대상이 아님</li> </ul>
상급기관 감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원칙적으로 감독 불가</li> <li>○ 소극적(사후, 합법성) 감독 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소극적, 합목적성 감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소극적, 적극적(사후, 합목적성) 감독허용</li> </ul>
사무의 예 시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상하수도 사업, 운동장 설치관리, 지방도 신설관리, 청결·소독·오물처리·미화사업, 공설묘지 및 화장장 설치관리, 공중변소 설치관리, 극장의 설치운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예방접종(전염병예방법), 국세징수(국세징수법), 생활보호(생활보호법), 보건소의 운영(보건소법), 재해 구호사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총포수리업 허가, 대통령·국회의원선거사무, 국민투표, 병사사무, 산업 통계, 공유수면매립면허, 개별지가조사, 천연기념물 관리</li> </ul>

## <관련사례>

〈판례 1〉 지방자치단체의 장이 국가로부터 국가행정사무를 위임받아 행함에 있어 국가가 손해를 입은 경우 지방자치단체의 손해배상책임 유무

### □ 사건경위

○ ○○부장관이 관장하는 국가행정사무가 ○○도지사에게 기관위임되어 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 수임사무를 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 위임받는 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 2〉 국가로부터 사무를 기관이 위임받은 업무의 설치 및 보존의 하자로 인한 손해 배상책임의 주체

### □ 판결요지

자동차운전면허시험 관리업무는 국가행정사무이고 지방자치단체의 장인 ○○

시장은 국가로부터 그 관리업무를 기관위임받아 국가행정기관의 지위에서 그 업무를 집행하므로, 국가는 면허시험장의 설치 및 보존의 하자로 인한 손해배상책임을 부담한다.

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

### 〈사례 3〉 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 면허 및 그 취소는 교통부장관이 관장하는 국가행정사무로서 원고에 대하여 내려진 감차 처분이나 당시 소외인들에 대한 개별운송사업면허 처분은 교통부장관으로부터 도지사가 위임받는 사무를 천안시장이 재위임받아 국가행정기관의 지위에서 한 것이므로 그 처분이 위법, 부당하여 불법행위를 구성한다하더라도 원고는 그 처분기관이 소속하고 있는 국가에 대하여 이로인한 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 제6조 제1항에는 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 제6조 제1항 소정의 ‘공무원 봉급, 급여 기타의 비용’이란 공무원의 인건비만을 가리키는 것이 아니라 당해사무에 필요한 일체의 경비를 의미한다고 할 것이고, 궁극적 부담자가 아니라도 그러한 경비를 부담하는 자에게 포함할 것인바, 이 사건 감차처분 및 개별운송사업면허처분이 있었던 당시에 시행되던 구지방자치법(1988. 4. 6. 법률 제4004호 이전의 법) 제131조에서는 지방자치단체는 그 자치사업수행에 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 당해 지방자치단체는 국가로부터 내부적으로 교부된 금원으로 그 사무에 필요한 경비를 대외적으로 지출하는 자이므로, 이러한 경우 지방자치단체는 국가배상법 제6조 제1항 소정의 비용부담자로서 공무원의 불법행위로 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 자치법사상에서 발생되었듯이 이 자치사무라는 개념도 국가 이전의 사회로부터 전래된 사무라는 지방분권 사상에 기초하고 있어, 오늘날의 현대 민주정치이론과 불부합할 뿐 아니라 실제에 있어서도 자치사무와 위임사무를 명확히 구분하기는 매우 어려운 실정이다.

이와 같이 자치사무와 위임사무는 그 구분이 모호할 뿐 아니라 지방자치단

체가 처리하고 있는 국가사무의 비중이 높아 사무구분의 실익은 적다고 하겠으나, 현행 지방자치법 제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도·지원), 동법 제167조(국가위임사무, 시·도위임사무처리에 대한 지도감독), 동법 제170조(국가위임사무에 대한 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.

## 5. 중앙행정권한의 지방이양촉진 체제

### 가. 현행사무배분상의 문제점

우리나라의 현행 계층별 사무배분체계는 국가전체 사무중 자치사무의 영역이 협소할 뿐만 아니라 자치단체의 사무중 위임사무의 비중이 지나치게 높다는 문제점이 지적되고 있다. 아울러 계층간 특히 시·도와 시·군·구간 사무가 중복되거나 경합되는 경우가 많으며, 사무의 구분에 따른 비용부담 체계가 명확하게 정립되지 못한 측면이 있다.

이에 정부는 중앙행정기관의 권한중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모함을 목적으로 “중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률”(이를 이하 본항 안에서는 “동법”이라고 한다)을 제정하여 시행하게 된 것이다.

## 나. 지방이양 및 사무배분의 기본원칙과 지원

### (1) 지방이양 등의 기본원칙

중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 다음 원칙이 지켜져야 한다(동법 제2조).

① 지방자치법 제9조 제2항 각호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 독자적으로 처리하도록 할 것

② 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사를 존중할 것

③ 지방자치단체가 이양 받은 사무를 자주적인 결정과 책임아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것

④ 지방자치법 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것

⑤ 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것

⑥ 시·군·자치구가 처리하는 사무중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조 제1항 제1호 각목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것

한편, 중앙행정기관의 장은 이상의 6가지 원칙에 따라 지방자치단체에 이양한 사무에 대하여는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 취하여야 하며, 그 사무를 처리함에 있어서 전국적인 통일을 기하기 위한 사무처리기준을 마련하고자 하는 때에는 이를 당해 법령에 직접 규정하거나 그 사무처리기준의 고시근거를 당해 법령에 명시하고 그 내용을 관보에 게재하여야 한다(동법 제3조제2항).

## (2) 국가와 지방자치단체간 사무배분의 기준

국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야 한다. 한편, 지방자치단체에서 처리하는 사무중 지방자치단체의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 그 업무의 성격상 중앙행정기관에서 처리함이 합리적인 사무는 중앙행정기관으로 이양하여야 한다(동법 제4조).

## (3) 행정적·재정적 지원의 병행

중앙행정기관의 장은 중앙행정권한의 지방이양을 함에 있어서 지방자치단체가 그 이양 받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 이와 같은 재정지원을 함에 있어서는 그 방법 및 규모 등에 관하여 중앙행정기관간 및 지방자치단체간에 재정지원의 균형유지 등을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하기 전에 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다(동법 제5조).

## (4) 이양의 특례

지방이양 추진 위원회는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분의 대상을 확정함에 있어서는 각 지방자치단체의 규모와 능력 또는 사무의 개별적인 특성을 고려하여 지방자치단체간에 차등을 둘 수 있으며, 특정한 지방자치단체의 여건상 중앙행정권한을 이양 받을 수 없다고 판단되는 경우에는 그 지방자치단체를 제외하고 이양하도록 결정할 수 있다. 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 이미 지방자치단체로 이양된 사무가 그 업무의 성격, 사회일반에 미치는 영향, 지방자치단체의 사무수행능력 등을 고려하

여 지방자치단체보다 중앙행정기관에서 처리함이 합리적이라고 인정되는 경우에는 위원회에 이양사무의 환원결정을 요청할 수 있다(동법 제18조 참조).

## 다. 지방이양추진위원회의 설치 및 운영

### (1) 설치와 권한

중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분 등을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령소속 하에 지방이양추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다(동법제6조). 위원회는 다음 사항을 심의·의결한다(동법 제7조).

① 중앙행정권한의 지방이양(제18조 제2항의 규정에 의한 이양사무의 환원을 포함한다. 이하 이 조 및 제11조, 제13조 내지 제17조에서 같다) 및 지방자치단체간의 사무배분에 관한 기본계획의 수립과 시행에 관한 사항

② 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분을 위한 대상사무의 조사에 관한 사항

③ 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간 사무배분 대상의 결정에 관한 사항

④ 법령에 규정된 사무의 국가 또는 지방자치단체의 소관 구분에 관한 사항

⑤ 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

### (2) 위원회 구성

위원회는 위원장 2인을 포함한 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 국무총리와 해당 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자가 된다. 위원은 해당 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 국가공무원 및 지방공무원이

된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다.

위원회에 간사 1인을 두되, 공무원이 아닌 위원 중에서 국무총리가 아닌 위원장이 지명하는 자가 된다. 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 국무총리가 지명한 위원이 그 직무를 대행한다(동법 제8조).

### (3) 운영

위원회의 의결은 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 지방자치단체의 능력에 따라 이양의 특례로 차등을 두는 결정(동법 제18조 참조) 및 사무를 이양함에 있어서 이양당사자가 이의가 있는 경우 재심사(동법 제21조 제2항)의 경우에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

위원회의 업무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문요원을 둘 수 있다. 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 한시적인 전담지원기구를 둘 수 있다.

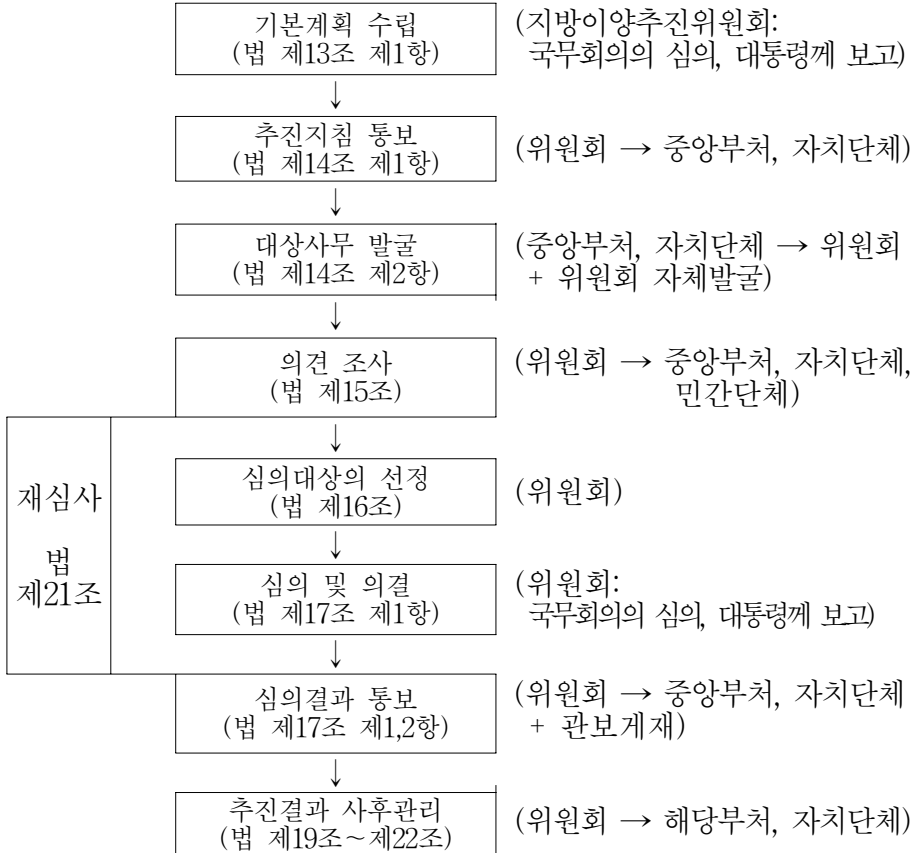
위원회의 심의·의결사항에 대한 사전검토 등 위원회의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 지방이양추진실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

위원회는 필요하다고 인정하는 경우 다음과 같은 조치를 할 수 있다.

① 관계 행정기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출 요구

② 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견진술의 요구  
관계 행정기관의 장은 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무 배분과 관련하여 소속 공무원 또는 관계 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다(동법 제11조).

**<참고> 중앙행정권한의 지방이양 추진절차**



**<토론주제>**

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

### 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.

- ┌ 기관통합형 : 의결기능과 집행기능을 단일기관에 귀속
- └ 기관분립형 : 양 기능을 각각 다른 기관에 분담·분리

#### 나. 기관구성의 유형과 각국의 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 지방 행정의 안정성을 확보할 수 있으며, ③ 정책결정과 집행의 유기적 관련성을 높일 수 있다는 장점을 갖는다.

그러한 반면 ① 단일기관에 권한이 집중되어 견제와 균형이 결여되어 권력 남용의 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 수장제형태이다. 이 형은 집행기관의 선임형태에 따라 미국, 프랑스, 서독, 일본 등에서와 같은 선거형과 미국의 일부, 1982년전의 프랑스, 인도네시아, 태국에서 볼 수 있는 것과 같은 임명형으로 나눌 수 있다. 또한 주민직선형은 ‘강시장-의회형’과 ‘약시장-의회형’, 수석행정관형, 일본의 의회-수장형으로 분류될 수 있다.

기관분립형제도의 장점은 ① 행정의 전문화와 능률화요구에 부응할 수 있고 ② 상호견제와 균형으로 행정의 전횡과 부패를 방지할 수 있다는 점이다.

단점으로는 ① 의회와 집행기관간에 대립과 마찰이 자주 발생할 수 있고

② 행정에 주민의사의 충분한 반영기회가 상대적으로 미흡하다는 점을 들 수 있다.

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

#### **다. 우리나라의 기관구성 형태**

우리나라 지방자치법은 지방자치단체의 기관구성에 있어 기관분립형제도를 채택하고 있다. 즉 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로서 지방의회를 두면서 외부적으로 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통합관리하는 집행기관으로 단체장을 두고 있다. 지방의회와 단체장은 법령에 의해 각각의 권한을 부여받고 상호견제·균형을 유지하면서도 어느 한쪽이 다른쪽의 권한을 침해할 수 없는 「권한의 분리와 배분원칙」에 입각해 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 유럽대륙 국가와 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 지방의회 의원의 정수는 적게는 3명 많아야 20명이내로서 이들은 보수를 지급받는다.

## (2) 우리나라의 지방의회 제도

우리나라는 1949년 지방자치법 제정이래 일관되게 명예직 지방의회 제도를 채택해 왔으나, 2003. 7.18 지방자치법의 개정으로 명예직 규정이 삭제되었다. 현행 지방의회는 지방의회의원의 정수를 다수(대의회제)로 하면서 지방의회의원에게는 소정의 실비만을 보상하고 있다.

(가) 지방의회의원의 정수

지역구 시·도의원은 소선거구제로 자치구·시·군 또는 국회의원 지역선거구마다 2인을 선출(649명)하고 지역구의원 정수의 하한선은 비례대표 의원을 포함하여 19인으로 하며 비례대표(77명)의 경우에는 지역구의원 정수의 100분의 10을 선출하되 그 정수의 하한은 3인이다. 도·농 통합시의 경우에는 통합 후 최초 선거시에 통합전의 시와 군마다 2인을 선출한다. 한편, 시·도별 자치구·시·군 의회 의원의 총정수는 2,888명이며, 자치구·시·군 의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.

이에 따라 지방의회의원의 총 정수는 2005. 8. 4일 공직선거법 개정일 기준으로 비례대표를 포함한 시·도의원 정수는 808명, 시·군·자치구의원 2,888명 등 총 3,696명이다.

광역지방의회의원 정수가 가장 많은 광역단체는 경기도(126명)이며 다음으로 서울특별시(114명)이고, 가장 적은 광역자치단체는 의원정수가 23명인 광주, 대전, 울산이다.

한편, 기초지방자치단체의 의원 정수의 하한은 7인이고, 의원정수가 그 관할 구역안의 읍·면·동수 보다 많거나 같을 경우에는 면과 동을 통합하지 아니한다(공직선거법제23조). (다음 표 참고).

〈표〉 지방의회의 의원 선거구 및 정수

(2008 1. 1현재)

구 분	기초의원	광역의회			교육위원	광역의회
	의원정수	의원정수(a)			(b)	의원총수(a)+(b)
		계	지역(선거구)	비례	계	총계
서울	419	106	96	10	8	114
부산	182	42	42	4	6	48
대구	116	29	26	3	5	34
인천	112	31	30	3	5	36
광주	68	19	16	2	4	23
대전	63	19	16	2	4	23
울산	50	19	16	2	4	23
경기	417	119	108	11	7	126
강원	169	40	36	4	5	45
충북	131	31	28	3	4	35
충남	178	38	34	4	5	43
전북	197	38	34	4	5	43
전남	243	51	46	5	5	56
경북	284	55	50	5	5	60
경남	259	53	48	5	5	58
제주	0	36	29	7	5	41
계	2,888	726	655	74	82	808

(나) 의원의 의정활동 수당

지방의회 의원의 의정활동 수행에 필요한 다음 각호의 비용을 지급한다(동법 제33조).

① 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비

② 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 여비

③ 지방의회회원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당

## 나. 지방의회의 지위

### (1) 주민대표기관으로서의 지위

지방의회는 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 뽑힌 의원으로 구성되므로(법제31조) 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 의사결정기관으로서의 지위를 갖는다. 의회의 의결권의 범위는 지방자치법 제39조 제1항에서 예시적으로 열거하고 있으나, 지방자치법을 포함한 개별법령 또는 조례에서 정하는 사항에 대하여 의결권을 행사할 수 있다(법 제39조 ②).

### (3) 입법기관으로서의 지위

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. 다만 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(헌법 제117조, 법 제22조).

#### (4) 비판·감시기관으로서의 지위

지방의회의 민주주의의 기본원리인 자기 지배의 원칙, 자기통제의 원칙에 의해 주민대표로서 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), 지방자치단체장등 관계공무원의 의회나 위원회의 출석요구권이 부여되고 있다(법 제42조).

### 다. 지방의회의 권한

#### (1) 총 설

지방의회의 권한을 구분기준에 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 있는 바 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 제39조 제1항)

- 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 의무부담이나 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) 지방자치법상 필수적 의결사항

- 1) 사무소의 소재지 변경/신설(법 제6조)
- 2) 행정사무조사권의 발동(법 제41조)
- 3) 채무이행지체행위(법 제124조 제4항)
- 4) 채무면제 및 효력 변경(법 제124조 제5항)
- 5) 계속비(법 제128조)

6) 행정협의회 설립규약(법 제152조 제2항)

7) 지방자치단체조합의 설립규약(법 제159조 제1항)

(다) 조례로 정하는 의결사항

지방자치단체는 법령이 정하는 사항외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다. 의결권행사의 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 의회운영에 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.

<관련판례> 완주군의회의회의규칙(92.9.29)

- 대법원 1993. 2. 26 선고 92추 109판결(무효) -

□ 규칙내용

- 방청인은 지역발전이나 주민복리증진에 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 지역발전이나 주민복리증진에 관한 사항에 대하여 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여 발언을 할 수 있도록 규정  
⇒ 방청인의 발언내용에 관하여 막연히 지역발전이나 주민복리증진에 관한 사항이라고만 규정하고 있을 뿐, 심의안건과의 관련여부에 대하여 아무런 제한을 두지 아니한 채 그 발언내용의 적부를 전적으로 의장의 판단에 맡기고 있으므로 이는 대표제 원리에 위반하여 위법무효

(3) 동의적 성격의 의결권

지방의회의 동의권은 지방자치단체장의 집행업무에 대하여 의회가 사전에 의결로서 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 비상재해 복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다(법 제124조 ①).

(나) 채무부담원인행위 등

지방자치단체장이 세입·세출예산외의 부담이 될 채무부담의 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 보증채무부담행위를 할 수 있다(법 제124조 ③).

(다) 사용료 부담면제

국가가 사용하는 지방자치단체의 재산 또는 공공시설에 관한 국가의 사용료 부담면제 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 부담면제에 관한 사항
- ④ 각 회계간의 재산이관시 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 출납폐쇄후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(법 제143조 ①).

(나) 예비비 지출승인

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

(다) 자치단체장의 선결처분에 대한 승인

지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 않은 때(의원의 구속 등의 사유로 제64조의 규정에 의한 의결정족수에 미달하게 된 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있다(법 제109조). 이 경우 지방자치단체장의 선결처분은 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 지방의회에서 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그 때부터 효력을 상실한다.

## <관련 사례>

### <사례 1> 단체장의 예산편성에 대한 지방의회의 관여 권한

- 합리적인 예산편성을 위하여 지방자치단체의 장이 예산을 편성하고자 할 때 일정금액이상의 사업예산에 대하여는 충분한 시간을 가지고 심사할 수 있도록 사전에 의회와 협의를 거치도록 조례로 규정할 수 있는지 여부를 질의함(○○구의회)
- ⇒ 현행 지방자치법상은 단체장과 지방의회간의 권한의 분리와 배분원칙에 입각해 있으며 단체장에게는 예산의 편성제출권을, 지방의회에는 예산의 심의·의결권을 부여하고 있는 바, 예산편성단계에서 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 당해 절차를 결한 의사결정은 유효하다고 보아 양자의 차이가 있다고 할 것이다. 여기서는 전자에 대해서만 관련되는 제도적 장치를 열거한다.

#### (가) 지방자치단체의 폐치·분합, 구역변경·명칭변경에 관한 의견제출

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 그

러하지 아니하다.

(나) 청원에 관한 지방자치단체장에 대한 의견제시

지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다(법 제76조).

(다) 기타 개별법에 의한 의견제시

지방의회는 지방자치법이 아닌 개별법령이 정하는 바에 의하여 의사결정자에게 그에 관한 의견을 표명할 수 있다. 그 대표적인 것이 「국토의계획및이용에관한법률」상 자치단체장이 건설교통부장관 또는 시·도지사에게 도시관리계획의 결정이나 승인을 신청하고자 할 때에는 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있다(동법 제28조 제5항).

(6) 집행기관에 대한 감시·통제권

(가) 행정사무감사

1) 행정사무 감사제도의 의의

행정사무감사 제도는 집행기관 등이 처리한 행정업무 전반에 대한 포괄적인 확인·감사제도로서 특정의 문제사안에 대한 구체적 조사 규명제도인 행정사무조사제도와 구분된다. 외국의 지방의회에서는 포괄적 행정사무감사 제도는 따로 제도화하지 않고 있고 일본의 경우 사무조사와 서류·계산서의 검열권이 부여되고 있다. 지방행정 사무감사를 위한 구체적인 절차는 지방자치법 동시행령 및 그에 따른 조례로 정하도록 하고 있다(법 제41조 ③).

## 2) 감사주체와 사무감사 범위

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

지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 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(동 시행령 제41조 제1항). 의장은 감사계획서가 본회의에서 승인된 때에는 지체없이 이를 지방자치단체장에게 통보하여야 한다(동령 동조 ③).

## 4) 감사대상기관

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

### 가) 당연 감사대상기관

① 당해 지방자치단체

② 당해 지방자치단체의 소속행정기관(직속기관 : 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관, 중소기업지도기관 등, 사업소, 출장소, 합

의제행정기관) 및 하부행정기관(일반 구, 읍, 면, 동)

③ 당해 지방자치단체가 설치한 법제146조의 규정에 의한 지방공기업  
나) 본회의 의결을 얻어 감사 대상기관으로 지정하는 경우

① 교육·과학 및 체육에 관한 기관(일차적으로는 교육위원회가 실시하고 지방의회에 보고하는 것으로 같음하되, 특정사안에 대하여 감사·조사할 수 있다)

② 법 제104조(지방행정사무는 타 단체나 민간에게 위임위탁을 인정하는 규정)에 의하여 위임 위탁된 사무(지방자치단체에 위임·위탁된 사무를 제외한다)를 처리하는 단체 또는 기관

③ 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 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위내에서 감사를 실시할 수 있다(법 제41조 ①). 여기에는 공휴일을 포함하여 10일 또는 7일을 감사기간으로 하지만, 일요일에는 감사를 실시하지 않는다.

## 6) 감사위원회의 권능

감사위원회는 감사를 위하여 필요한 때에는 현지 확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있다(법 제41조 ④). 증인이 증언에서 허위증언을 한

경우에는 고발할 수 있으며, 증인으로 출석요구를 받은 자가 정당한 이유없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(법 제41조 ⑤).

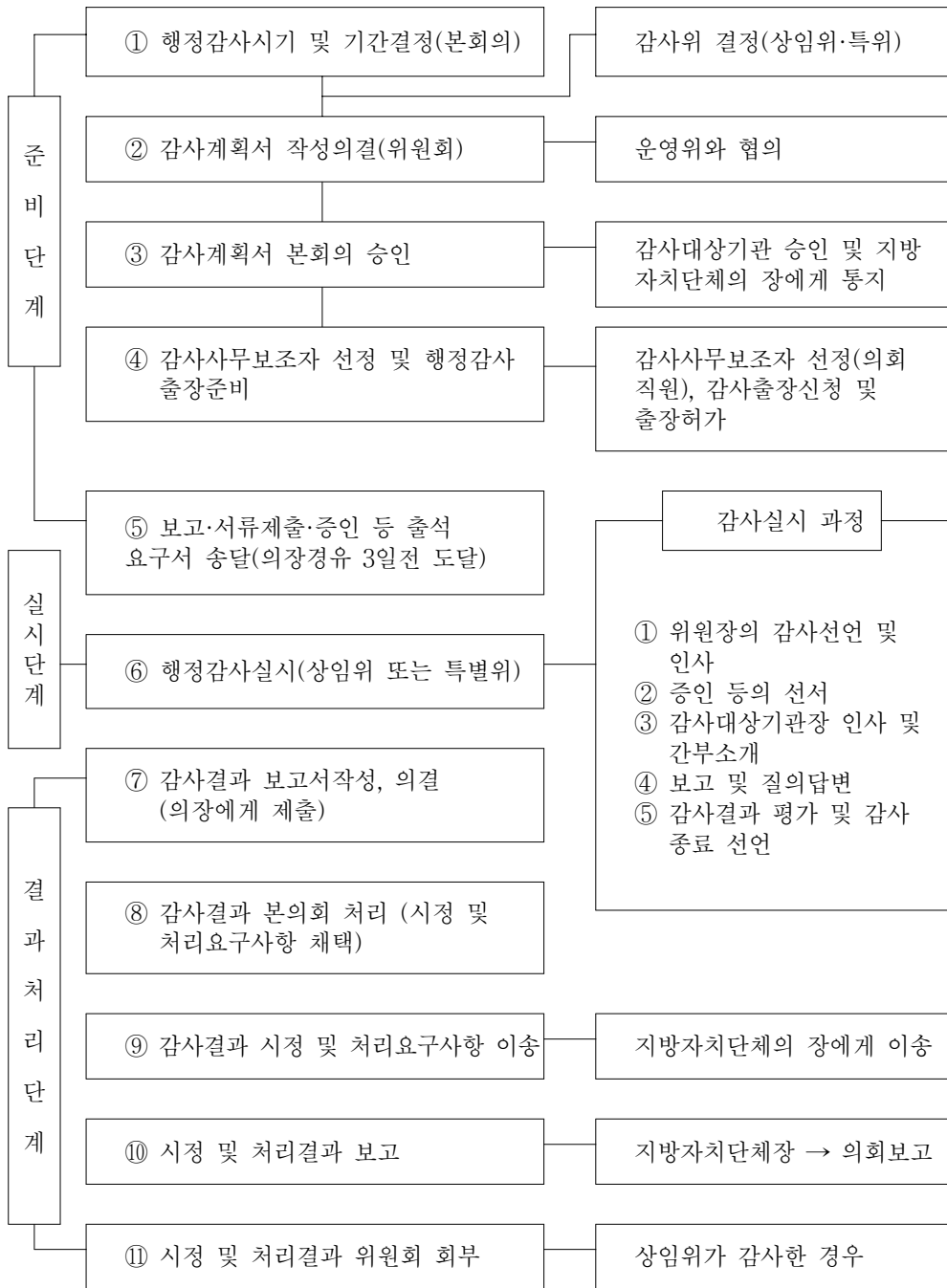
#### 7) 감사위원의 제척과 의무

감사대상사안과 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 의원은 감사위원의 신분을 가질 수 없다(동령 제46조). 이를 위반한 위원은 일반적으로 징계대상이 된다(각 지방자치단체의 개별조례 참조). 감사활동을 함으로써 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 않도록 주의를 하여야 한다. 또한 위원과 사무보조자는 감사를 통하여 알게된 기밀을 정당한 사유 없이 누설해서는 아니 된다(동령 제47조). 이를 어기면 일반적으로 징계사유가 된다(동 조례 참조).

#### 8) 감사결과의 처리

위원회가 감사를 완료한 때에는 그 위원장은 지체없이 감사보고서를 의장에게 제출하고, 본회의에 보고하여야 하고(동령 제50조), 보고된 감사결과는 본회의 의결로써 이를 처리한다. 이때 당해기관의 시정을 요하는 사항은 시정을 요구하고, 해당기관에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 사항은 이를 해당기관에 이송하고 해당 기관장은 그 처리를 지체 없이 하고 그 결과를 의회에 보고하여야 한다(동령 제19조 ③).

### <행정사무감사 절차>



## <관련사례>

### <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, 지방자치법시행령 제42조 제1항 제5호에 의거 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 한하여 조례 또는 규칙에 의해 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임·위탁된 사무에 대해 당해 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 동법 제177조 및 동법시행령 제68조에 의거 농림부장관이 하도록 하고, 동법 제183조 및 동법시행령 제71조와 행정권한의위임및위탁에관한규정 제35조에 의거 그 감독권의 일부를 시·도지사에게 위임하고 있음.
- 따라서 시·도지사로부터 그 본연의 업무를 위임·위탁받지 않고 있는 농지개량조합은 지방자치법시행령 제42조에 해당하는 지방의회의 행정사무감사 대상이 될 수 없다 할 것임.(행정자치부, 95. 12)

## (나) 행정사무조사권

### 1) 조사권 발의

지방의회는 지방자치단체의 사무중 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 7일~10일간만 행사 된다는 점이다.

## (다) 관련서류 제출요구권

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

## (라) 행정사무 처리사항의 보고 및 질의 응답요구권

지방자치단체장 또는 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 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).

## <관련사례>

### <사 례> 시·도의회 시·군에 대한 행정사무조사가능여부

#### □ 질의요지

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

#### □ 회 신

- 시·도의회는 당해 시도의 사무에 대하여 행정사무 감사 또는 조사를 할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 시·도로부터 시·군이 위임받아 처리하는 사무(지방자치단체에 위임된 사무 제외)에 대하여는 특히 필요하다고 도의회가 의결하는 경우에 한하여 행정사무 조사를 할 수 있는바,
- 시·군에서 추진되는 도비 보조사업중 도위임 사무에 해당되는 사업에 대하여는 도의회가 도의회 차원의 구체적인 확인·규명 등이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 그 의결로써 일응 행정사무조사를 실시할 수 있다 할 것임.
- 그러나 도비 보조금지원이 반드시 사무위임 여부 구분에 따라 이루어지는 것이 아니고, 당해 사무가 위임사무인지 또는 자치사무인지의 구분이 명확치 않는 경우도 있는 실정을 감안할 때, 도의회 시·군에 대한 행정사무 조사는 그 필요성과 조사권의 범위, 출석요구 대상 등을 신중히 고려하여 관련 기관간 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 지방자치단체장이 소집한다(법 제45조).

### (2) 회의 종류 및 절차

지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다(법제44조). 정례회중 제1차 정례회는 매년 6월에서 7월중(단, 총선거가 있는 해에는 9월에서 10월)에, 제2차 정례회는 11월에서 12월중에 집회하여야 한다.

정례회별 처리안건은 다음과 같다.

① 제1차 정례회는 법 제143조의 규정에 의한 결산안의 승인 및 기타 지방의회 부의 안건. 경우에 따라서는 법제41조 제1항에 의한 행정사무감사 실시

② 제2차 정례회는 법 제127조의 규정에 의한 예산안의 의결 및 기타 지방의회 부의 안건, 경우에 따라서는 제41조 제1항에 의한 행정사무감사 실시

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

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

### (3) 회 기

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

## 마. 회 의

### (1) 의사정족수

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

### (2) 의결정족수

의사(議事)는 지방자치법에 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

지방자치법상 지방의회의 특별 발의 정족수와 의결정족수는 다음 표와 같다.

안 건	발의 정족수	의결정족수
일반안건	재적의원 1/5이상, 10인이상 연서 (법제66조)	재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성(법제64조)
의장·부의장선거		회의규칙
의장불신임안	재적의원1/4 이상 (법제55조)	재적의원 과반수 (법제55조)
조례안의 재의요구	* 자치단체장의 요구	재적의원 과반수 출석과 출석의원2/3이상의 찬성(법제64조)
행정사무조사 실시	재적의원 1/3 이상 연서	재적의원 과반수출석과 출석의원 과반수 찬성(법제64조)

의원의 자격심사	재적의원 1/4 이상 연서(법제79조)	자격상실의결은 재적의원 2/3이상 찬성 (법제80조)
의원의 징계	재적의원 1/5 이상, 의원10인 이상의 연서로 (회의규칙표준안)	제명하려면 재적의원2/3이상 찬성 (법제88조)
임시회 집회요구	재적의원1/3 이상(회의규칙 표준안제16조) *자치단체장의 요구	소집요구가 있으면 집회
회의의 비공개	의원 3인이상(법제65조)	출석의원2/3 이상 찬성이나 의장이 독자적으로 결정
휴회중 회의재개	재적의원1/3이상(회의규칙 표준안 제16조) * 의장의 필요시, 자치단체장 요구	요구가 있으면 회의 재개
회기중 위원회 개회 요구	재적위원1/3이상(법제61조) * 위원장의 필요시 * 폐회중에는 본회의 의결, 자치단체장의 요구, 의장의 필요인정, 재적위원1/3이상 요구	요구가 있으면 개회
위원회 폐기안건의 본회의 부의	재적의원1/3이상(법제69조) * 의장의 요구	요구가 있으면 본회의 부의

## 바. 지방의회 의원의 지위와 권한

### (1) 의원신분의 취득

지방의회의원의 신분은 임기의 개시로 취득되고 임기기간동안 유지됨이 원칙이다. 의원의 임기는 4년으로 하고, 보통 총선거에 의한 전임의원의 임기만료일의 다음 날로부터 개시된다. 다만, 천재 지변등의 사유로 전임의원의 임기가 만료된 후에 총선거를 실시한 때에는 그 당선 일로부터 개시된다. 한편, 보궐선거에 의한 지방의회의원의 임기는 당선된 날로부터 개시되어 전임자의 잔임 기간으로 한다.

### (2) 의원의 법적 지위

지방의회의원은 주민의 대표자로서의 지위, 정당의 대표자로서의 지위, 의회구성원으로서의 지위 등을 갖는다. 그 중에서도 의회구성원으로서의 지위에서 법에 의한 신분보장을 받으며 각종 권리와 의무의 주체가 된다.

### (3) 의원의 권리

#### (가) 회의 소집 요구권

지방의회의원은 재적의원 3분의 1 이상이 연서로써 임시회 소집을 의장에게 요구할 수 있으며 소집요구를 받은 의장은 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다(법 제45조 2항). 위원회 소집은 재적의원 3분의 1 이상이 연서하여 요구 할 수 있다(법 제61조).

#### (나) 발의권

지방의원은 10인 이상 또는 재적의원 5분의 1 이상의 연서로 의회에 안건을 발의할 수 있으나(법 제66조제1항), 지방자치법이 발의 요건을 따로 정하고 있는 경우에는 그에 의한다.

그러나 의회에서 처리할 안건이나 다른 기관의 전속사항으로 법이 정하고 있는 경우에는 의원이 발의할 수 없는 바 그 예는 다음과 같다. 예컨대 예산안 발의는 지방자치단체장의(법 제127조), 교육에 관한 조례안에 대한 발의는 교육감과 교육위원의 전속적인 권한이다(지방교육자치에 관한 법률 제21조 참조).

지방의회는 의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치법이 그 대상을 정하고 있으나 보다 상세한 내용은 의회규칙으로 정할 수 있다(법 제43조, 제71조). 이러한 의회규칙에 대한 발의권은 성질상 의회의원에게만 인정되는 것으로 이해되고 있으며 외부에 대하여 효력을 발생하지 않는 것이 원칙이다.

#### (다) 출석권 · 발언권 · 표결권

지방의회의원은 지방의회나 소속 위원회에 출석하여 발언할 권리를 가진다. 이 발언권에는 질문권과 토론권이 포함된다. 또한 의안에 대하여 표결권을 가진다. 다만, 지방의회의 의장이나 의원은 본인 또는 직계 존·비속과 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의회의 동의를 있는 때에는 의회에 출석하여 발언할 수 있다(법 제70조).

#### (라) 상해·사망시 보상을 받을 권리

지방의회의원이 회기 중 직무(제53조 단서의 규정에 의하여 개최된 위원회의 직무와 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의한 폐회중의 공무여행을 포함한다)로 인하여 신체에 상해를 입거나 사망한 때와 그 상해 또는 직무로 인한 질병으로 사망한 때에는 보상금을 지급할 수 있다. 이 보상금의 지급기준은 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단

체의 조례로 정한다.

(마) 일비와 여비를 받을 권리

지방의회의원에게 다음 각 호의 비용을 지급한다.

① 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 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.

각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령이 정하는바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

(4) 지방의회의원의 의무

(가) 공익우선의무

의원은 주민의 대표자로서 법과 양심에 따라 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 수행하여야 한다(법 제36조 1항).

(나) 성실의무

의원은 그의 직무를 성실히 이행하여야 한다(법제36조 1항). 따라서 의원은 지방의회에 충실히 출석하여 그 직무를 성실하게 수행하여야 한다.

(다) 청렴의무

의원은 그의 직무와 관련하여 직접 혹은 간접적으로 사례나 증여, 뇌물 등을 받아서는 아니 된다.

(라) 품위유지의무

의원은 의원으로서의 품위를 유지하여야 하는 바 이는 공인으로서의 직

무의 수행과 관련된 것뿐만 아니라 사생활에 있어서도 적용된다(법 제36조 2항). 구체적으로는 의원은 본회의 또는 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 해서는 아니 된다(법 제83조).

(마) 지위남용 금지의무

지방의회의원은 그 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다(법 제36조 3항).

(바) 겸직금지 의무

지방의회의원은 ① 국회의원, 다른 지방의회의 의원 ② 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회위원, 교육위원회의 교육위원 ③ 국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원과 지방공무원법제2조에 규정된 지방공무원(정당법 제6조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원을 제외한다) ④ 정부투자기관관리기본법 제2조에 규정된 정부투자기관(한국방송공사와 한국은행을 포함한다)의 임직원 ⑤ 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임직원 ⑥농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·농지개발조합·임업조합·엽연초생산협동조합·인삼협동조합(이들 조합의 중앙회나 연합회를 포함한다)의 상근임·직원과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장 ⑦ 정당법 제6조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원 등의 직을 겸할 수 없다(법 제35조 1항).

(사) 겸업금지 의무

지방의회의원은 당해 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며 이와 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다(법 제35조 제2항).

(아) 회의장의 질서유지의무

의원은 회의장의 질서를 유지할 의무를 부담한다(법 제82조). 의원이 본 회의 또는 위원회에서 법규(지방자치법령 및 회의규칙)에 반하는 행위를 하여 회의장의 질서를 문란하게 하는 경우에는 의장 또는 위원장은 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다. 의원이 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며 의장 또는 위원장의 허가 없이 연단이나 단상에 등단하여서는 아니 된다(법 제84조).

(5) 의원신분의 상실과 자격심사

(가) 사망

의원은 임기 중에 사망한 경우에는 당연히 의원의 신분을 상실한다.

(나) 사직

지방의회는 그 의결로 소속 의원의 사직을 허가할 수 있다. 다만, 폐회 중에는 의장이 이를 허가할 수 있다(법 제77조).

(다) 퇴직

지방의회의 의원이 ① 의원이 겸할 수 없는 직에 취임한 때 ② 피선거권이 없게 된 때(지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합을 제외한 다른 사유로 당해 지방자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전한 때를 포함한다) ③ 징계에 의하여 제명된 때에는 의원의 직에서 퇴직된다(법제78조).

(라) 자격심사

1) 의원의 자격심사 발의권

지방의회의 의원이 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있는 때에는 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 의장에게 자격심사를 청구할 수 있다. 피심

의원은 자기의 자격심사에 관한 회의에 출석하여 변명은 할 수 있으나 의결에는 참가할 수 없다(법 제79조). 의장은 법 제79조에 의하여 의원의 자격심사청구가 있을 때에는 그 청구서를 자격심사를 위한 특별위원회에 회부하고 그 부분을 피심의원에게 송달하여 기일을 정하여 답변서를 제출하게 한다(회의 규칙표준안 제77조).

## 2) 의원의 자격상실의결

의장이 피심의원에게 답변서를 접수한 때에는 이를 특별위원회에 회부하여 이를 심사한다. 다만, 기일내에 답변서를 제출하지 아니한 때에는 청구서만으로 심사를 할 수 있다. 특별위원회는 심사보고서를 의장에게 제출하고 의장은 이를 본회의에 회부한다(회의규칙표준안 제 78조 제3항). 자격심사의 결과 피심의원에게 자격상실의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다. 피심 의원은 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 아니한다(법 제80조). 자격상실이 있을 때에는 의장은 그 결과를 청구의원과 피심의원에게 송부한다(회의규칙표준안 제78조 제4항).

## (6) 의원에 대한 징계

### (가) 징계의 의의

의원에 대한 징계는 지방의회의 품위와 질서를 유지하기 위하여 의회가 그 구성원에 대한 자율적인 제재를 말한다.

### (나) 징계의 요건

지방의회는 의원이 이 법 또는 회의규칙에 위배되는 행위를 한 때에는 의결로써 이를 징계할 수 있다(법제113조). 지방의회의 의장은 징계대상 의원이 있을 때에는 이를 소관 위원회 또는 본회의에 회부한다. 의원에 의하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구할 때에는 징계사유를 기재한 요구서를

의장에게 제출하여야 한다. 징계요구가 있을 때에는 의장은 이를 소관 위원회 또는 본회의에 회부한다(법제87조).

(다) 징계의 종류 및 구제

의원에 대한 징계의 종류는 ① 공개회의에서의 경고 ② 공개회의에서의 사과 ③ 30일 이내의 출석정지(폐회중이라도 기간은 계속된다) ④ 제명(이 경우에는 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 함)으로 구분된다. 위법한 의원에 대한 징계는 행정소송의 대상이 된다.

**<토론주제>**

1. 행정사무 감사제도의 효율성을 확보할 수 있는 방안은?
2. 지방의회의 권능행사와 시·도의회와 시·군·구의회간 역할분담 측면에서 시·군·구에 대한 시·도의회 감사제도 및 운영개선 방안은?
3. 행정사무 감사와 조사에 있어 증인·참고인의 채택범위와 서류제출 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 소속행정기관 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 최고집행기관으로서 그 사무를 통할하는 지위에 있다(법 제101조). 그러나 교육, 학예, 체육사무에 관하여 의결기능은 교육위원회가 담당하고 집행기능은 교육감이 각각 담당한다.

##### (나) 국가의 보통행정기관으로서의 지위

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

## (2) 지방자치단체의 대표(법 제101조)

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

## (3) 지방자치단체의 사무통할(법 제101조)

지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 최고 집행기관으로서 행정전반의 기본방향을 설정하고, 그의 일체성과 종합성을 확보하면서 자신의 권한과 책임하에 사무를 처리한다. 단체장의 권한에 속하는 사무를 처리하기 위하여 부단체장과 행정기구, 소속행정기관 등을 설치하며 단체장은 이들 기관의 사무처리에 대하여 지시하고 지휘·감독하는 등 최종적 권한과 책임을 진다.

## (4) 지방자치단체장의 권한

### (가) 사무의 관리집행권(법 제103조)

지방자치단체의 장은 당해 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 일반사항에 대하여는 의사결정과 그 집행을 모두 포함한다.

### (나) 소속직원에 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) 소속행정기관 및 하급기관에 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 당해 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 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(법 제114조, 제115조.)

(마) 규칙 제정권(법 제23조)

지방자치단체의 장은 법령 또는 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 안된다.

(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 당해 지방의회의장에게 미리 사임일을 기재한 서면(이하 “사임통지서”라 한다)으로 통지하여야 한다. 지방자치단체의 장은 사임통지서에 기재된 사임일에 사임된다. 다만, 사임통지서에 기재된 사임일까지 지방의회의 의장에게 사임의 통지가 되지 아니한 경우에는 지방의회의 의장에게 사임의 통지가 된 날에 사임된다(법제98조).

지방자치단체의 장이 다음 각각에 해당된 때에는 그 직에서 퇴직된다(제99조 참조).

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

(6) 지방자치단체장의 권한대행

지방자치단체의 장이 궐위 또는 공소 제기된 후 구금상태에 있거나 금고이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정되지 않는 경우와 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 당해 지방자치단체의 장 선거에 입후보하는 경우에는 후보자 등록을 한 날부터 선거일까지 부단체장이 당해 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 당해 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제순에 의한 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다(법제111조 참조).

### <관련사례>

#### <사 례> 읍면장에 대한 군수의 지도 감독권의 범위 (무주군사무의 읍면위임조례중 개정조례무효판결)

##### □ 조례내용(96. 5. 17)

- 군수의 권한에 속하는 사무중 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

- 지방자치법은 행정의 통일적 수행을 기하기 위하여 군수에게 읍·면

장에 대한 일반적 지휘·감독권을 부여함으로써 군수와 읍·면장은 상급 행정관청과 하급 행정관청의 관계에 있어 상명하복의 기관 계층제를 구성하는 것이고, 지방자치법이 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 합법성 뿐만 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 지방자치법에 위배되어 허용되지 않는다고 할 것이다. (대법원 '96. 12. 23 선고, 96추 114판결)

## 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 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(법 제110조).

이에 따라 시·도에는 시·도지사를 보좌하며 당해 단체의 사무를 총괄하고

소속직원을 지휘·감독하는 행정부시장, 행정부지사와 시·도지사에 대하여 정무적 보좌기능을 수행하는 정무부시장, 정무부지사를 둔다. 부시장·부지사를 3인을 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다. 시·도의 행정부시장, 부지사를 국가적으로 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 결격사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명절차를 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 당해 지방자치단체의 장을 보좌하며 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독한다.

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

#### (2) 행정기구

지방자치단체의 행정사무를 분장처리하기 위하여 지방자치단체의 장의

보조·보좌기관으로서 행정기구(국·실·과 등)를 둔다(법 제137조).

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

지방자치단체는 행정기구의 설치·운영에 있어서 그 합리화를 도모하고 다른 지방자치단체와의 균형을 유지하여야 하는 바(법 제137조 ②), 행정기구 설치에 있어 합리화의 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 조직편성권을 인정하면서도 최소한의 전국적 통일성을 유지함으로써 국가 전체적인 행정의 효율성을 도모하고 자치단체간 균형있는 행정서비스 공급이 가능토록 하기 위한 것이다.

현재 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정」(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 범위안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 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 직속 기관을 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) 사업소

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

#### (다) 출장소

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

#### (라) 합의제 행정기관

지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 합의제행정기관을 설치할 수 있다(법 제 116조). 합의제 행정기관으로는 인사위원회와 소청심사위원회, 행정심판위원회 등을 들 수 있다.

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

#### (4) 하부행정기관

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, 그밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 당해 구에 읍·면·동을 둘 수 있다(법 제3조 ③, ④).

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 당해 자치단체의 경비로서 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령으로 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. 지방자치단체정원관리에 있어서 그 규모의 적정화와 운영의 합리화를 도모하여야 한다. 지방자치단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다.

지방자치단체에 두는 국가공무원은 5급이상의 경우 당해 지방자치단체장의 제청으로 소속장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급이하의 경우 당해 지방자치단체장의 제청으로 소속장관이 임명한다(국가공무원법상 임용권자 및 임용절차에 대한 특례). 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정』(대통령

령)은 표준정원제를 채택하여, 자치단체별 인구, 관할행정구역수, 면적, 일반회계 총결산액 등을 변수로 하여 표준정원을 산정한후 표준정원을 기준으로 산정한 일정정원 범위내에서는 당해 지방자치단체가 자율적으로 정원을 책정할 수 있도록 하고 있다.

그러나 행정조직이 지니고 있는 팽창 속성과 고위직 증설경향을 억제하기 위하여 정원의 초과 책정과 고위직급의 신설시는 행정자치부장관의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

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

## 4. 지방의회와 집행기관(단체장)의 관계

### 가. 지방의회와 집행기관의 기본관계

#### (1) 권한의 분리와 배분

현행 지방자치법은 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.

<판례 1> 목포시통·반설치조례(91.11.25)

- 대법원 1992. 8. 21 선고 92추 24판결(무효) -

□ 조례내용

- 통장을 동장이 위촉하던 것을 해당지역 시의원의 합의를 받아 위촉토록 함(제5조 제2항 제1호)

□ 판결요지

- 통장을 동장이 해당지역 시의원의 합의를 받아 위촉토록 규정(제5조제2항제1호)

⇒ 조례에 의하여 통장과 자문위원회의 자문위원 위촉 권한은 동장에게 부여하여 놓고 동장이 통장을 위촉함에 있어서 해당지역 시의원과 합의하여 하도록 한 것은 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 취지에 위반 무효

<판례 2> 광주광역시서구동정자문위원회조례(91.12.31)

- 대법원 1996. 7. 28 선고 92추 31판결(무효) -

□ 조례내용

- 동정자문위원 위·해촉시 해당지역 구의원과 협의하여 위촉
- 지역구 의원이 부의하는 사항도 동정자문위원회가 자문심의하도록 함

□ 판결요지

- ① 동정자치위원회를 구성하는 위원의 위촉과 해촉에 관한 권한을 동장에게 부여하면서 그 위촉과 해촉에 있어서 당해지역 구의원과의 협의하도록 규정

⇒ 구의회 본회의 또는 위원회의 활동과 관련없이 구의원 개인에게 하부집행기관의 사무집행에 관여하도록 함으로써 하부집행기관

의 권능을 제약한 것이므로, 이러한 규정은 법이 정한 의결기관과 집행기관사이의 권한분리 및 배분의 취지에 위반되는 위법한 규정

※ 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 활동과 아무런 관련없이 의원 개인의 자격에서 집행기관의 사무집행에 간섭할 권한이 없으며, 이러한 권한은 법이 규정하는 의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한한계를 침해하는 것

② 재의요구 사유가 아닌 동정자문위원회의 명칭을 동정자치위원회로 변경한 것에 대하여 주장

⇒ 소송에서의 심판대상은 원고가 재의 요구시에 이의사항으로 지적하여 재의결에서 심의의 대상이 된 것에 국한된다고 볼 것이므로, 위 명칭변경 부분은 당원의 심판대상이 아님.

### <판례 3> 대구직할시도시계획위원회조례(92.7.6)

- 대법원 1993. 2. 9 선고 92추 93판결(무효) -

#### □ 조례내용

- 시소속 공무원인 위원은 5인 이내로 함(제4조 제3항)
- 위원 위촉시 미리 시의회의 동의를 얻도록 함(제4항)
- 위원위촉 임기 만료시 위촉위원 2인 이상 교체
- 소위원회의 시소속 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·위촉권행사에 대한 제약이나 견제를 할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로 시·도지사의 전속적 권한인 위원의 임명, 위촉권의

행사에 미리 의회의 동의를 얻도록 규정한 것은 위법무효

<판례 4> 전라북도행정불만처리조례(93.6.23)

- 대법원 1994. 4. 26 선고 92추 24판결(무효) -

□ 조례내용

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

□ 판결요지

[위 법]

- ① 조례안에 규정된 위원회 위원의 일부를 의회의장이 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 지게되고  
⇒ 그 위원의 위촉, 해촉에 “지방의회의 동의”를 받도록 한 것은 사후에 소극적으로 개입하는 것으로서 지방의회의 집행기관에

대한 견제권의 범위에 드는 적법한 규정이라고 보아야 될 것이  
나,

⇒ 그 일부를 “지방의회 의장이 위촉”하도록 한 것은 지방의회가 집행기관의 인사권을 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 지방자치법이 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 행정불만 처리사무도 도지사와의 산하의 위원회가 관장하도록 규정

⇒ 교육감은 도의 교육, 학예에 관한 사무를 고유적으로 분장하게 하기 위하여 설치한 특별지방행정기관인 집행기관으로서, 관련법에 규정된 교육감의 고유권한을 침해하는 것으로서 위법

#### <판례 5> 청주시공유재산관리조례안(95.4.27)

- 대법원 1996. 10. 15 선고 95추 56판결(무효) -

##### □ 조례내용

- 조례안 제61조 제1항은 공유재산 및 물품관리법 제16조(현행법)의 규정에 의한 청주시공유재산심의회는 12명의 위원으로 구성하며 위원은 시의원 9명, 관계공무원 3명으로 하도록 하고 제1항의 관계공무원은 시장이 임명하고 시의원은 의장의 추천을 받아 시장이 위촉하도록 하는 규정 신설

##### □ 판결요지

- 위원중 시의원을 의장의 추천을 받아 시장이 위촉하도록 한 것은 (제61조 제2항)
  - ⇒ “시의회의장의 추천”은 시의회의 의결이 아닌 의장 개인이 추천한다는 것으로 해석되며
  - ⇒ 지방의회의장은 의회를 대표하는 직무를 가지나 의회를 대표한 다함은 조직적 의전적 의미의 대표이지 지방의회의 의사를 대표할 수 있는 것이 아니므로 집행기관의 인사권에 의장개인 자격으로는 관여할 권한이 없고
  - ⇒ 공유재산심의회의 활동은 지방자치단체의 집행사무에 속하고 그에 대한 책임은 궁극적으로 집행기관의 장에게 귀속되고 공유재산 심의회 위원중 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 의회간에 대립과 갈등이 야기된 경우 이를 완화시켜 행정이 원만히 수행될 수 있도록 제도적 조정장치가 마련되고 있다.(예, 재의, 선결처분)

**<표> 지방의회와 지방자치단체장의 상호간의 권한관계**

지 방 의 회	지 방 자 치 단 체 장
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의안발의권(제66조)</li> <li>○ 의결권(제39조)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례의 제정·개폐</li> <li>· 예산의 심의·확정</li> <li>· 결산의 승인</li> <li>· 사용료·수수료·분담금등의 부과·징수</li> <li>· 예산외 의무부담 등</li> </ul> </li> <li>○ 행정사무감사·조사권(제41조)</li> <li>○ 단체장의 출석·답변요구권(제42조)</li> <li>○ 임시회 소집 공고권(제45조)</li> <li>○ 청원의 심사와 처리권(제75조)</li> <li>○ 청원서 이송·처리결과보고 요구권(제77조)</li> <li>○ 의회사무직원 임명추천권(제91조)</li> <li>○ 재의요구된 조례안 등에 대한 재의결·확정권(제26조, 제107조, 제108조)</li> <li>○ 선결처분의 사후승인권(제109조)</li> <li>○ 지방자치단체장의 사임통지수령권(제98조)</li> <li>※ 단체장 불신임 의결권(불채택)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체의 통할대표권(제101조)</li> <li>○ 의안발의권(제66조)</li> <li>○ 사무의 관리 및 집행권(제103조)</li> <li>○ 조례의 공포권(제26조)</li> <li>○ 예산안 편성·제출권(제127조)</li> <li>○ 예산불성립시 예산집행권(제131조)</li> <li>○ 단체장 및 공무원의 출석·답변권(제42조)</li> <li>○ 임시회 요구권(제45조)</li> <li>○ 부의안건의 공고권(제46조)</li> <li>○ 위원회 개최요구권(제61조)</li> <li>○ 의회사무직원 임명권(제91조)</li> <li>○ 조례안 등의 재의요구권(제26조, 제107조, 제108조)</li> <li>○ 선결처분권(제109조)</li> <li>※ 의회해산권(불채택)</li> </ul>

## 나. 재의요구권

### (1) 재의의 의의

지방자치단체의 장은 당해 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 「재의요구권」이라고 한다.

재의요구권은 의결의 효력을 영구히 잃게 하는 것이 아니고, 그 효과를 일시 정지시키고 그 사이에 의회의 재고를 촉구하는 것을 목적으로 하는 것으로 재의요구 즉, 거부권이 행사된 안건은 다시 한번 지방의회 본회의에 부의되며 지방의회는 재의요구 이유를 충분히 검토하여 의회의 의사를 다시 한번 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 제26조③)
- ② 지방의회 의결이 월권이거나 위법이라고 인정되는 경우(법 제107조 ①)
- ③ 지방의회 의결에 예산상 집행 불가능한 경비가 포함되어 있는 경우(법 제108조 ①)
- ④ 법령에 의해 지방자치단체가 의무적으로 부담하여야 하는 경비를 삭감한 경우(법 제108조 ② 제1호)
- ⑤ 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 삭감한

경우(법 제108조 ② 제2호)

- ⑥ 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단되어 행정자치부장관 또는 시·도지사의 재의요구지시가 있는 경우(법 제172조)

### (3) 재의요구의 처리절차

지방자치단체의 장은 지방의회의 의결을 송부받는 날로부터 20일이내에 재의요구를 할 수 있으며, 재의요구에는 이유를 붙여야 하되 의결의 일부에 대하여 또는 의결을 수정하여 재의요구 할 수 없다(법 제26조 ③, 령71조 ②).

재의요구는 지방의회가 폐회중인 때에도 할 수 있으며 폐회중에 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 의결사항은 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 보고하여야 한다.

지방의회는 재의요구에 대하여 원칙적으로 수정의결을 할 수 없으며 만약 지방의회에서 사소한 자구변경 등을 포함한 어떤 형태로든 수정의결하였을 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 없

이 공포하여야 하며 지방자치단체장이 5일 이내에 공포하지 않을 때에는 지방의회 의장이 공포한다(법 제26조 ⑥).

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 당해 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 당해 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관 또는 시·도지사는 의결사항을 이송받은 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 제172조 ⑥⑦참조).

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 합헌결정을 받은 조례로는 “부천시·강남구등담배자판기설치금지조례”등이 있다.

## 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 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있다. 지방자치단체 장은 선결처분에 대한 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 선결처분한 사례가 있었다.

### <관련사례>

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

준용하천내 하상정비를 위한 골재채취 현장내 국교생 익사사고와 관련하여 연기군 소재 미호천의 관리청인 연기군이 1994년 7월 32백만원의 손해배상금을 지급하기로 하여 선결처분하고 동년 9월 추가 경정예산 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 251백만원을 부담하기로 선결처분

하고 동년 10월 19일 본회의에서 1991년 수해복구사업예산 선결처분 승인의 건을 원안가결함.

**<사례 3> 지방공무원 정원조례중 개정조례안 선결처분(강원도 양양군)**

지방자치단체의 장의 직급이 1995년 7월 1일부터 지방정무직으로 조정 승인됨에 따라 「양양군지방공무원정원조례」를 개정하여야 했으나 속초시와 양양군의 통합반대에 따른 양양군의원(6명)의 집단사직으로 의회기능이 마비됨에 따라 선결처분하고 차후에 지방의회에서 승인을 받음.

**<토론주제>**

1. 지방자치단체의 행정기구와 정원의 편성·운영상의 문제점과 개선방안은?
2. 지방의회와 집행기관 사이에 갈등을 조장하는 제도적 미비점은 어떠한 것이 있으며 양기관간의 협력적 관계의 증진방안은 무엇인가?
3. 현행 지방의회제도의 장·단점은 어떠한 것이며 지방의원의 정수와 선거구제의 발전방안을 논의해 보자.

## 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 제122조 제1항). 한편, 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 지방자치단체에 전가하여서는 아니된다(동조 제2항).

#### 나. 국가시책의 구현

지방자치단체는 국가시책의 구현을 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 소요되는 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다(법 제123조). 이에 관련 법령으로는 “보조금의예산및관리에관한법률”이 있다.

#### 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 지방채발행계획을 수립하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(법 제124조 제1항).

##### (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 제124조 제2, 3항).

### (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.

## 2. 예산 및 결산

### 가. 회계연도

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

우리의 지방예산제도에서는 “회계연도 독립 원칙을 채택하고 있기 때문에 개별적 세입·세출은 모두 다 특정 회계연도에 귀속시켜야 된다. 이것을 세입·세출의 “회계연도소속구분”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 회

계를 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 설치는 아래와 같이 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 조례로서 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, 영세민생활안정기금, 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 회계연도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다. 지방자치단체의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도개시 10일전까지 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. 예산중 특별한 규정이 있는 경우

### (1) 계속비

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

### (2) 예비비

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).

#### -사례- 추가경정예산안에 대한 지방의회의 부결 효과

##### <질의내용>

지방의회가 법정·의무적 경비로만 편성된 추가경정예산안을 부결 또는 의결 보류한 경우 그 효과는 어떠한가?

##### <상담의견>

이러한 경우 지방의회의 부결행위는 위법(법제108조 제2항 위반)이므로 무효라고 새겨야 할 것이며, 의결보류행위는 ① 경비제출시한 내 의결이 가능한 경우에는 의결보류가 가능하지만, ② 경비지출시한내 의결이 불가능한 경우는 위법으로 새겨야 할 것이다.

### (4) 예산불성립시의 예산집행

지방의회에서 새로운 회계년도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다(법 제130조).

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

#### **마. 예산안에 대한 지방의회의 의결권제한**

##### (1) 재정부담을 수반하는 조례제정 등

지방의회가 새로운 재정부담을 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 제 108조 제1항). 또한, 지방의회가 ① 법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담할 경비와, 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 삭감하는 의결을 한 때에는 지방자치단체장이 재의를 요구할 수 있다(법 제 108조 제2항).

#### **바. 예산의 이송·고시 등**

지방의회의 의장은 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 이를 당해 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다. 지방의회로부터 예산을 이송 받은 지방자치단체의 장은 지체없이 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다. 다만, 제99조의 규정에 의한 재의 요구를 할 때에는 그러하지 아니하다.

## 사. 결산

지방자치단체의 장은 출납폐쇄후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 때에는 이를 5일 이내에 시·도에 있어서는 행정자치부 장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다. 이상의 과정을 기한별로 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 > 예산 운영 과정

구 분	일 정	비 고	국가경우
- 예산편성기본지침 시달	7월 31일까지	행정자치부 → 시·도 각 자치단체	기획예산처→ 각 부처시달 전년 3.31까지
- 자치단체예산(안) 편성 * 교부세, 국고보조금, 양여금 등 내시	9월~11월 10월중	행정자치부 및 각 부처	전년5.31까지 각 부처 → 기획예산처
- 예산안 의회제출 · 시·도	11월 11일까지	회계연도개시 50일전	회계연도개시
· 시·군·자치구	11월 21일까지	회계연도개시 40일전	90일전
- 지방의회 심의·의결 · 시·도	12월 16일까지	회계연도개시 15일전	전년12.2까지 회계연도개시
· 시·군·자치구	12월 21일까지	회계연도개시 10일전	30일전까지
- 의결된 예산 이송	의결즉시	의회 → 단체장	
- 편성결과보고 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 구역내의 주민, 재산 또는 수익 기타 특정행위에 대하여 아무런 대가없이 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 과세요건에 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.

##### 나) 사용료

지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다(법 제136조). 사용료(user charge)는 경상적 세외 수입의 하나로써 지방자치단체가 주민의 복지를 증진하기 위하여 설치한 공공시설을 특정 주민

이 사용할 때, 그 반대 급부로서 조례에 의거 부과·징수하는 공과금이다. 이는 수수료라는 용어와 구별되지만 실제로 엄격하게 구별하여 사용하지는 않는다(법 제137조 참조). 여기서 공공시설이라 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.

#### 다) 수수료

지방자치단체는 당해 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 제137조 제1, 2항). 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 일 개인을 위한 것이어야 한다는 “응익성의 원칙”, 자치단체가 특정인을 위하여 들인 노력의 대가의 일부 또는 전부를 변상하여야 한다는 “비용변상의 원칙”에 입각하여야 한다.

- 상담사례- 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 세출예산항목의 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.

[관련판례] 산청군제증명등수수료징수조례에 의한 수수료 부당이득금  
반환청구 사건-사건 97다21253-

(조례내용)

- 입찰참가 신청시 입찰참가신청 1건당 10,000원을 징수토록 규정

⇒입찰은 지방자치법 제137조제1항에 의한 특정인을 위한 역무제공  
이 아니고 지방자치단체 자신의 행정상 필요에 의한 사무로 수  
수료의 특정성·유익성·비용변상성이란 특성에 부합하지 않아 위  
법이므로 원고 우남토건주식회사는 기 징수한 수수료를 부당이득금  
반환 청구소송을 대법원에 제기함

(판결요지)

- 법 제137조 제1항의 취지는 지방자치단체의 사무가 특정인만을  
위한 사무인 경우에 한정하여 수수료를 징수 할 수 있다는 것이  
아니라 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 사무인 동시에 지  
방자치단체 자신의 사무인 경우에도 수수료를 징수 할 수 있다는  
취지라 할 것인데, 입찰에 관한 사무는 전체적으로 볼 때 자치단  
체가 사경제주체로서 계약을 체결함에 있어서 그 계약 상대방을  
결정한다고 하는 자치단체 자신의 행정목적에 위한 사무라고 할  
것이지만, 그러한 입찰에 참가하는 신청을 수리하는 사무는 자치  
단체를 위한 사무인 동시에 입찰참가자를 위한 사무이기도 하므  
로, 입찰참가신청에 대하여 수수료를 징수하도록 한 피고(산청군)  
의 조례는 법률의 위임의 범위 내에서 적법하게 제정된 것이다.

## 라) 분담금

지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위안에서 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 이용자 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 조례로 정한다. 사기 기타 부정한 방법으로 사용료·수수료 또는 분담금의 징수를 면한 자에 대하여는 그 징수를 면한 액의 5배 이내의 과태료에, 공공시설을 부정 사용한 자에 대하여는 50만원 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 부과 또는 징수에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분의

통지를 받은 날로부터 60일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이의신청할 수 있다. 지방자치단체의 장은 이의신청을 받은 날로부터 60일 이내에 이를 결정·통지하여야 한다. 사용료·수수료 또는 분담금의 부과 또는 징수에 대하여 행정소송을 제기하고자 하는 때에는 결정의 통지를 받은 날부터 90일 이내에 처분청을 당사자로 하여 소를 제기하여야 한다(법 제140조).

## **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). 지방자치단체의 세출예산 및 결산의 장-관-항-세항의 구분을 경비 지출의 목적별로 구분하여 사용하고 있다. 즉, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 공익사업비, 민방위 운영비, 지원제비 등으로 구분하는 방법이다.

# **4. 재산 및 공공시설**

## **가. 재산 및 기금의 설치**

지방자치단체는 행정목적의 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 특정목적을 위하여 재산을 유지·관리하는 것을 목적으로 설치하는 지방자치단체의 기금을 말한다. 기금에는 재산을 유지하거나 또는 자

금을 적립하기 위한 기금과 정액의 자금을 운용하기 위한 기금의 두 종류가 있다. 현재 설치·운용되고 있는 기금을 조성재원이나 설치근거에 따라 지방자치단체의 기금과 기타 기금(지방자치단체 조례로 정하지 아니한 기금)으로 구분할 수 있다. 다만, 일반회계 및 특별회계 등과 몇 가지 차이가 있다.

#### **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 제143조). 지방자치법에서의 공공시설은 지방자치단체에 의하여 공익 목적을 위하여 계속적으로 공용되는 인적·물적 시설의 종합체를 말하는 것이다.

### **5. 보 칙**

#### **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 지방자치법의 보완법인 동시에 구체화한 법이며 ③ 지방자치단체의 회계절차에 관한 법으로서의 성격을 갖고 있다. 지방재정법은 총 13장 총97조 부칙으로 구성되어 있다.

## 나. 지방공기업의 설치·운영

지방자치단체는 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다. 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(법제146조). 지방공기업은 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 지역주민의 복지를 증진하기 위하여 경영하는 사업 중에서 기업적 성격을 지닌 것을 말한다. 지방공기업은 사업소 형태로 운영하는 직접운영방식(예컨대, 상·하수도, 공영개발, 지역개발기금 등)과 지방공사(예컨대, 지방의료원, 도시개발공사 등)·공단형태(예컨대, 주차·체육시설공단 등)의 간접경영 방식이 있다.

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

### <토론주제>

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?
4. 지방자치법상 지방자치단체는 스스로 지방세목을 신설할 수 없는 바 그 이유를 법조문을 찾아서 그들 조항의 헌법 적합성을 논하라.

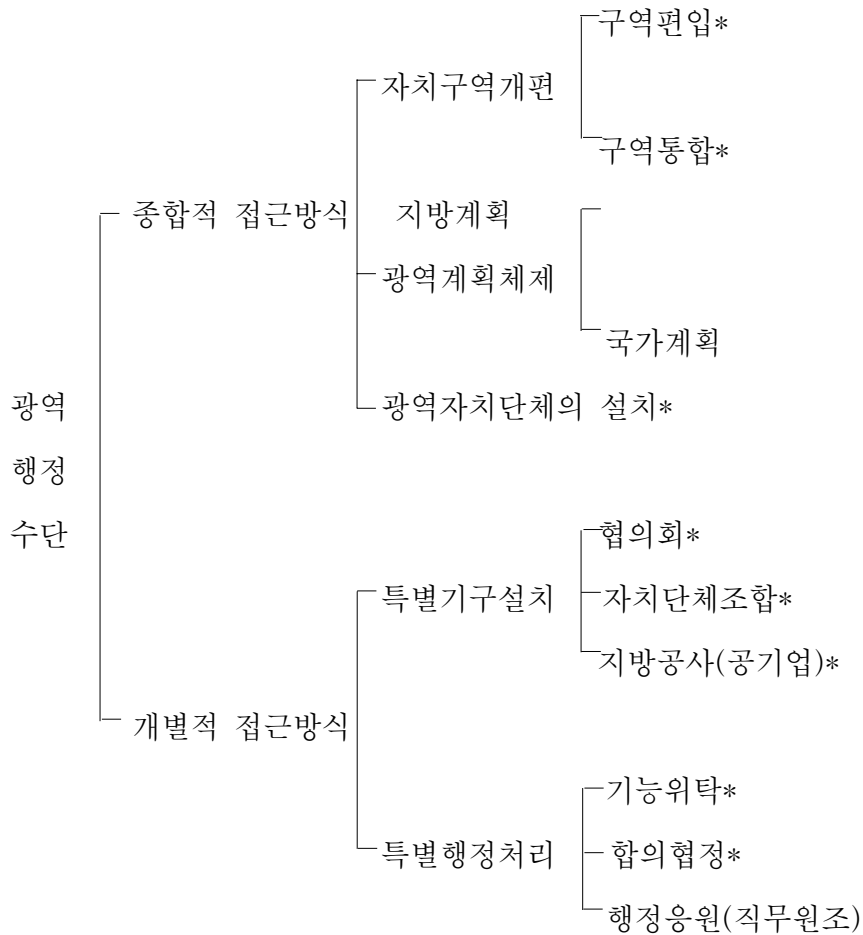
## VI. 지방자치단체 상호간 및 국가와의 관계

### 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 행정환경의 변화로 지방자치단체간 협력에 의한 광역적 사무의 공동처리 방식의 필요성이 커지고 있는 반면에 현실에 있어서는 본격 지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체간 분쟁과 갈등이 점차 심각해지는 양상을 보이고 있다.

각 지방자치단체가 설치하는 공공시설에는 규모의 경제를 확보하거나 부족한 재원의 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체 상호간 협력체제를 구축할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 이러한 필요성에 부응하기 위하여 지방자치단체 상호간에 야기되는 문제를 광역행정체제로 대응하고 있다. 우리나라 광역행정체제의 골격은 지방자치법에서 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.



\* 표는 지방자치법상의 수단임

이하 지방자치단체 상호간의 관계를 상호협력관계와 분쟁조정관계로 나누어서 살펴보고자 한다.

## 가. 지방자치단체 상호간의 협력관계

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

일본을 비롯한 우리보다 지방자치의 역사가 긴 외국의 경우 사무의 공동처리 방식이 많이 활용되는 등 지방자치간 협력체도가 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 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 협의회의 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 규약내용

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 지출방법 ⑥ 기타 협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다.

#### (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 조정요청이 있을 때에는, 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 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 장관의 협의를 거쳐 지방자치단체중앙분쟁조정위원회 또는 지방자치단체지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다(법 제156조).

## (바) 협의회외 협의 및 사무처리내용의 효력

협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사가 조정한 사항이 있는 경우에는 지방자치단체간 분쟁 조정규정 제140조 ③ 내지 ⑥의 규정을 준용한다. 협의회가 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계 지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.

## (사) 협의회외 운영실태와 문제점

우리나라의 행정협의회는 인접지역간 도시권행정협의회를 설치하여 운영하고 있다. '96년말 현재 시·도가 구성원이 되는 협의회는 5개, 시·군·구가 구성원이 되는 협의회는 전국적으로 49개가 설치·운영되고 있다.

그러나 각 권역별 행정협의회는 운영실적이 부진한 편이며 앞으로 자치단체간 협력 및 갈등해결의 중추기구로서 운영의 활성화가 요망된다.

## (2) 지방자치단체조합의 설치와 운영

### (가) 설 립

2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 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 협력방식이라는 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 의회위원과 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 제139조 제1항) 조례의 범위 안에서 정할 수 있다. 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 통할한다(법 제162조).

#### (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).

#### (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

행정자치부 장관의 지도·감독을 받는다. 행정자치부 장관은 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 당해 지방의회의 의결을 거쳐 상급기관의 승인을 얻어야 한다. 조합을 해산할 경우에는 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 의한다(법 제164조).

<관련사례>

<사례 1> 수도권 매립지운영관리조합(폐지됨)

우리 나라의 지방자치단체조합은 유일하게 「수도권매립지운영 관리조합」이 1992년부터 설립되어 운영되다가 2000년 7월1일부터는 수도권매립지운영관리공사(국가)로 그 법적 지위가 바뀌었다.

(가) 목적 및 소재지

수도권 매립지를 효율적으로 운영·관리하기 위하여 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 경기도 김포군 검단면소재 매립지에 수도권매립지운영관리조합을 설립·운영한다.

(나) 조합회의(의결기관) 구성

조합회의는 예산, 결산, 반입료 등 조합업무와 관련된 중요사항의 의결권을 행사하는바 3개시·도 지방의회의원 8인, 관련국장 3인 등 총 11인으로 구성되어 있다.

(다) 조합장과 사무국(집행기관)

조합장은 서울특별시, 인천광역시, 경기도 순으로 일반직 2~3급 지방 공무원이 되며, 그 임기는 2년이다. 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 두는데 3개시·도에서 49명이 파견되어 있다.

(라) 재 무

조합의 경비는 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타 수입금으로 충당하며, '97예산은 2,684억원으로서 반입료가 1,452억원, 부담금이 1,207억원, 기타 25억원이다.

<사례2> 현재 자치정보화조합, 수도권교통조합, 경제자유구역청 등 현존하는 지방자치단체조합은 ① 사무 위임에 따른 지도감독 등 구성 자치단체와의 관계 모호 ② 사무의 효율적 수행을 위한 조직·인사·재정의 자율성 미흡 ③ 조례제정가능여부, 조합장의 신분 및 권한의 명확화 등의 문제점이 지적되고 있다.

(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 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(법 제151조 ①).

(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 한다(법 제151조 ③).

- 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 제 151조 ④, ⑤).

**나. 지방자치단체간의 분쟁조정**

(1) 분쟁조정제도의 취지

민선 지방자치 실시이후 지방자치단체의 자율권이 강화되고 주민들의 행정 서비스에 대한 요구가 다양화·고도화되면서 지역주민들의 권익을 지나치게 보호하려는 나머지 지역적으로 이해가 대립되는 사안이 있는 경우 한치의 양보도 하지 않으려는 지역 이기주의 현상이 나타나고 있다.

사회간접시설이나 산업시설의 확충 또는 각종 환경기초시설의 설치·운영과 관련하여 나타나고 있는 지역간의 갈등과 대립현상이 그것이다.

이같은 상황에서 지방자치단체간 분쟁조정제도는 지역간의 갈등과 대립을 신속·공정하게 조정함으로써 주민생활과 지방자치행정에 미치는 손실을 최소화하는데 그 의의가 있다.

(2) 분쟁조정권자

지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어

서 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 제150조①, ②).

행정자치부장관 또는 시·도지사가 지방자치단체상호간 지방자치단체장 상호간 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 사무처리에 관련된 “지방자치단체중앙분쟁조정위원회” 또는 “지방자치단체지방분쟁조정위원회”의 의결에 따라 조정하여야 한다(동조③).

행정자치부장관 또는 시·도지사는 분쟁을 조정결정한 때에는 이를 서면으로 지체없이 관계지방자치단체장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정 사항을 이행하여야 한다(동조④). 이상의 조정결정사항중 예산이 수반되는 사항의 경우에는 관계지방자치단체는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다. 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다(동조⑤). 행정자치부장관 또는 시도지사는 제1항의 조정결정에 의한 시설의 설치 또는 역무(역무)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(동조⑥).

### (3) 분쟁조정위원회의 설치 및 기능

지방자치상호간의 분쟁의 조정과 지방자치단체상호간의 협의사항의 조정엔 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 “중앙분쟁조정위원회”라 한다)와 시·도에 지방자치단체지방

분쟁조정위원회(이하 “지방분쟁조정위원회”라 한다)를 둔다(법 제140조의 2①).

우선, 중앙분쟁조정위원회는 다음 사항에 해당하는 분쟁을 심의·의결한다(동조②).

- 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, 지방분쟁조정위원회는 중앙분쟁조정위원회의 심의의결사항에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다(법동조③).

중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)는 각각 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다. 중앙분쟁조정위원회의 위원장 및 위원중 5인은 다음 각호에 해당하는 자중 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하고, 대통령령이 정하는 중앙행정기관 소속공무원은 당연직 위원이 된다(법동조 ④⑤).

- ① 대학에서 부교수이상으로 3년 이상 재직중이거나 재직한 자
- ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직중이거나 재직한 자
- ③ 기타 지방자치사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

지방분쟁조정위원회의 위원장 및 위원중 5인은 이상의 ①②③각호에 해당하는 자중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉하고, 조례로 정하는 당해 지방자치단체 소속공무원은 당연직 위원이 된다.

공무원이 아닌 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 다

만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다(법동조 ⑥⑦).

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 의견제출 등을 요구할 수 있다. 이 경우 분쟁의 당사자에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(법 제150조 참조).

중앙분쟁조정위원회는 분쟁을 조정함에 있어 이를 사전 심의하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다. 소위원회는 행정자치부차관을 위원장으로 하여 5인 이내의 위원으로 구성된다.

#### **다. 지방자치단체의 장 등의 협의체**

지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 ① 시·도지사 ② 시·도회의의 의장 ③ 시장·군수·자치구의 구청장 ④ 시·군·자치구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국적 협의체 ⑤ 이상의 ①②③④가 모두 참가하는 지방자치단체의 연합체를 설립할 수 있다. 이러한 협의체 또는 연합체를 설립한 때에는 당해 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 설립신고와 운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법 제165조 참조).

## <관련사례>

### <사 례> 서울 지하철7호선 차량기지설치와 관련한 서울시·경기도간 분쟁조정

#### 가. 분쟁개요

- '90. 7월 의정부시 장암동에 설치기로 한 서울시 지하철7호선 차량기지 건설계획을 의정부시에서 반대하자
  - '93. 2월 교통부주관 관계기관 회의에서 「의정부시의 토지이용계획에 미치는 장애수준에 상응한 비용」을 서울시가 부담기로 합의한 후, 공사를 착공토록 중재함
- 그러나, 교통문제연구원의 용역결과 414억원이 산출되자
  - 의정부시에서는 414억원 전액을 서울시에서 부담할 것을 요구하고
  - 서울시는 비용산출이 잘못된 만큼 부담할 수 없고 맞섬에 따라 분쟁이 장기화 되었고, 이에 경기도에서 행정자치부에 분쟁조정을 신청함('96. 5. 9)

#### 나. 조정내용

- 중앙분쟁조정위원회는 전체회의 3회, 소위원회 2회 등 총 5회에 걸쳐 회의를 개최하여 조정한 바('96. 10. 26)
- 서울시에서 의정부시가 추진하는 경전철사업과 관련한 도봉산역 승환역사 건립에 따른 부지매입비, 회차시설을 포함한 역사시설의 토목·건축공사비, 운용 SYSTEM설치비, 기타 부대공사비를 부담토록 함
- 중앙분쟁조정위원회의 조정결정에 대해 서울시와 경기도는 이를 수용하고 이행계획을 제출함('96. 12. 9)

## 2. 국가와 지방자치단체의 관계

### 가. 지방의 자율성과 국정의 통합성의 조화

지방자치의 성공적 정착은 지방의 자율성과 국정의 통합성이 상호조화를 이루어 나갈 때 비로소 가능하다. 따라서 지방자치의 건전한 발전을 위하여 중앙정부는 지방의 자율과 창의를 최대한 보장한다는 기본원칙아래 자치기능을 지속적으로 보강하여줌으로써 실질적인 지방자치를 보장해 주어야 하며 지방자치단체는 지방대로 국가경영의 큰 틀안에 지방이 존재한다는 인식아래 국가시책에 적극 협력해 나가는 성숙한 자세가 필요하다.

국가와 지방자치단체(또는 시·도지사과 시·군 및 자치구)의 기본적인 관계는 지원·협력·조정을 기본바탕으로 하는 비권력적 지도·감독관계외에도 국정의 통합성을 확보하기 위한 권력적 지도·감독관계가 있다. 국가위임사무에 대한 지도·감독, 위법·부당한 명령처분에 대한 시정명령, 위임사무의 관리·집행에 있어서 해태하는 경우의 직무이행명령제도 등이 그것이며 이러한 지방자치법상의 통제이외에도 국회에 의한 입법적 통제, 법원에 의한 사법적 통제가 가능하다.

지방자치단체에 대한 국가의 지도감독에 있어 중요한 것은 현행지방자치법이 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.

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

## 나. 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 제166조 ①).

국가 또는 시·도는 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다(법 제166조 ②). 이에 관한 법제로는 지방세법, 지방교부세법 등이 있다.

## 다. 지방자치단체에 대한 국가의 감독

### (1) 입법부에 의한 통제

헌법 제117조 ② 및 제118조 ②에 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 전영역에 걸쳐서 각종 개별 법률에 의한 제한이 가해진다.

그러나 입법자는 지방자치의 본질적인 내용을 침해해서는 안되며 비례의 원칙에 위배되어서는 안된다.

### (2) 행정부에 의한 감독

#### (가) 국가사무 처리의 지도·감독

시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다. 지방자치단체의 장은 당해 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(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 기간내에 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).

위법부당한 명령·처분의 시정·취소·정지제도는 위법 부당한 행정처리로 부터 국민의 권익을 보호하고 자치행정의 적법성과 법치주의를 확립하기 위한 것이다.

위임사무의 경우 위법사항 뿐만 아니라 부당한 사항에 대해서도 시정명령등을 할 수 있도록 한 것은 법령에 대한 1차적인 유권해석권한을 주무부장관이 지니고 있다는 점과 국가 또는 시·도위임사무가 지역간에 균형 있게 처리되도록 하기 위한 것이다.

**<사례 1> 구청장의 학교급식시설비 보조 시정명령 및 취소**

○○광역시장은 산하△△구청장이 지방교육재정교부금법에 의하여 광역시장의 승인을 얻은 후에 학교급식시설비를 보조할 수 있도록 되어 있음에도 ○○광역시장으로부터 승인을 받지 못한 상태에서 학교급식시설비 보조결정을 내린데 대하여 96. 7. 15 시정명령하였으며, △△구청장이

시정명령을 이행하지 않자 96. 12. 26 급식시설비 교부결정을 직접 취소함

### <사례 2> 군수의 공무원 승진 임용취소

○○도지사는 △△군수가 형사입건 기소중인 자를 지방행정사무관에서 지방서기관으로 승진임용('97. 3. 19)한데 대하여 인사위원회 승진사후심의 위법(지방공무원법 §8③, §39③) 형사기소처분자의 직위해제 미이행 (§65의2), 형사기소처분자징계의결요구(§69) 결여 등을 이유로 3회에 걸쳐 시정명령하였으나 군수가 이에 불응하자 '97. 11. 11 승진임용을 직접 취소함

#### (다) 직무이행명령

지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있다. 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장이 일정한 기간내에 이를 이행하지 아니한 때에는 당해 지방자치단체의 비용부담으로 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 법령위반

사항에 한하여 실시한다(법 제171조).

지방자치행정도 국가법 질서 내에서 운영되어야 하며, 자치행정의 적법 타당성 확보를 자체감사기구 또는 지방의회에 의한 자체통제에만 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 적법타당성 확보는 물론 자치행정 전반에 대한 시책추진상황의 파악과 각종 정책 및 제도개선 자료의 수집, 자치단체간의 조화와 균형 등을 도모함으로써 지방자치의 발전을 촉진한다.

#### (마) 지방의회 의결의 재의와 제소지시

지방회의의 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.

주무부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위배된다고 판단됨에도 당해 지방자치단체의 장이 대법원에 소를 제기하지 아니한 때에는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(법 제172조 제4항).

지방의회가 의결한 조례 등이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해할 소지가 있는 경우에도 지방자치단체에서는 소관법령에 대한 이해가 미흡하거나 지방회의의 마찰회피 기타 여러 가지 사유로 재의요구 또는 제소 등의 적법성 확보를 위한 절차가 잘 이루어지지 않는 경우가 종종 있다. 재의요구지시제도는 바로 이와 같은 경우에 주무부장관이나 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·도지사 및 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 이송받은 날로부터 20일이 경과하도록 재의요구를 하지 않은 채로 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(제172조 제7항).

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

### 라. 중앙행정기관과 지방자치단체간의 협의조정

중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 협의조정기구를 둘 수 있다. 중앙과 지방간의 협의조정기구의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법제168조 참조).

## <토론주제>

1. 지방자치단체간의 협력방식에 의해 사무를 처리함으로써 행정효율을 증대하고 주민편익을 제고할 수 있는 구체적 사업례를 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 법 제172조 ③의 규정에 의거 재의결된 조례안이 법령에 위반된다고 판단되어 대법원에 소를 제기한 경우 지방의회의장이 법 제26조 ⑥의 규정에 의거하여 조례를 공포할 수 있는지?
4. 지방자치단체 장이 상급기관의 지방의회 의결에 대한 재의요구지시를 이행하지 않는 경우 그 대책은 무엇인가?
5. 직무이행명령을 발동할 수 있는 가상적 사례를 제시해 보시오.

## Ⅶ. 외국의 지방자치제도

### 1. 미국

#### 가. 개요

미국의 지방자치단체들은 지방이나 지역에 따라 여러 개의 서로 다른 기관구성 형태를 취하고 있으나 ① 시장-의회체제 ② 시지배인-의회체제가 주류를 이루고 있는 바, 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

첫째, 지방자치에 관한 기본 개념은 영국에서와 마찬가지로 넓은 범위의 지방분권주의, 주민참여의 강조, 의회중심주의로 요약할 수 있다.

둘째, 시장-의회형의 경우 의원과 장을 모두 주민이 직선하며, 시지배인-의회형의 경우 의회에서 시지배인을 임명하는 경우가 보통이지만 의례적인 대표기능을 갖는 시장은 주민직선에 의해 선출되기도 한다.

셋째, 주민발안, 주민투표, 공직자 소환제도 등 직접민주주의 제도가 널리 채택되어 있는 경우가 많다.

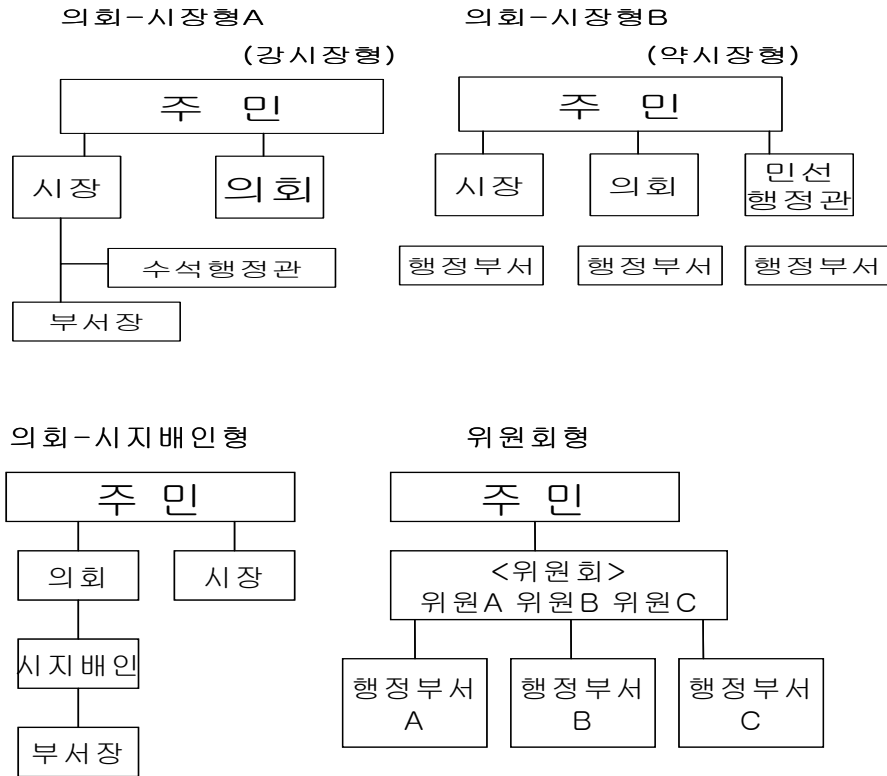
#### 나. 지방자치단체의 기관구성

미국 지방자치단체의 기관구성은 의결기관과 집행기관의 조직양태에 따라 크게 ①의회-시장형 ② 위원회형 ③ 주민총회형으로 나눌 수 있으며, 시대적 변화에 따라 지방자치단체의 자체적 결정에 의하여 기관구성형태를 변모시켜 나가고 있다.

---

1) 이기호, “자치단체기관구성개편 방향에 관한 연구” 국가전문행정연수원 고급간부반수료논문, 2001. p.12.

<그림1> 기관구성 현황표



위 <그림1>의 의회-시장형은 의결기관과 집행기관이 분리되어 상호 견제와 균형을 취하는 기관구성형태로서 시장의 권한과 기능의 집중정도에 따라 강시장형과 약시장형으로 나뉜다.

의회-시지배인형은 기능상 의결기관과 집행기관이 분리되어 있으나 집행기관을 실질적으로 총괄하는 시지배인을 의회가 선임하는 특징을 지닌다. 이에 비하여 위원회형은 의결기관과 집행기관이 통합되어 있는 형태로서 기관의 구성뿐만 아니라 기능상 의결기관이 집행기능을 직접 통제하며, 주민총회형은 다수의 주민이 직접 참여하여 의사를 결정하고 시행하는 제도이다.

의회-시지배인형은 인구 2만5천에서 25만 사이의 시자치단체에 많이 분포되어 있는 것과 비교하여 시장-의회형은 50만명 이상의 대규모 자치단체나 인구

1만명 이하의 시자치단체에 많이 나타나고 있다. 위원회형이나 주민총회형은 대부분 인구 2만 5천명 이하의 자치단체에서 채택되고 있다.

## 2. 영국

### 가. 개요

영국의 지방자치단체들은 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관으로서 의결과 집행이 통합된 기관구성형태를 취하고 있으며, 의장직을 겸직하는 시장은 시를 의례적으로 대표하는 상징적 존재의 의미만을 지니고 있을 뿐 행정수반으로서의 실질적인 집행권한은 지니고 있지는 않다.<sup>2)</sup> 지방의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 지방의회에 속하며, 지방의회의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당한다. 따라서 집행기관이 따로 존재하기보다는 각 국장은 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하며 책임도 소관위원회에 대해서 진다.

영국의 지방자치는 다른 유럽 국가에서 발견할 수 있는 분권화의 경향과는 달리 중앙집권화의 추세로 나아가는 것을 발견할 수 있으며 또한 영국은 유럽의 다른 어떤 국가보다도 지방자치단체에 대한 중앙간여의 정도와 갈등이 높은 것으로 평가된다.<sup>3)</sup> 지방자치단체의 지위에 대한 논의는 중앙-지방간의 관계 외에도 지방자치단체에 대한 주민의 성원과 지지를 고려해야 할 것이다. 다른 유럽 국가의 지방자치체제와 비교하여 영국 제도가 갖는 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>4)</sup>

---

2) 이러한 기관구성형태는 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 남아공아국 등 영국문화권하의 국가에서 흔히 발견되고 있다.

3) Bately, R. and S. Gerry, 「*Local Government in Europe*」, London: Macmillan, 1991.

4) Blair, P, "Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European

첫째, 일반적인 자치권의 행사에 있어 영국의 자치단체는 다른 유럽국가와는 달리 주민을 대신해서 자치단체가 권력을 행사한다기보다는 특정한 활동을 수행할 수 있는 일련의 권한을 부여받고 있다는 점에서 취약한 지위에 놓여 있다.

둘째, 주민의 집중적인 관심 대상이 되며 지역의 리더쉽을 발휘하는 단체장의 존재에 있어 영국의 자치단체장은 예를 들어 프랑스의 시장이 누리는 명성과 인지도와 비교하여 크게 못 미치고 있는 것으로 나타난다.

셋째, 주민과 자치단체와의 관계에 있어서 영국의 자치단체는 기술적인 능력이나 전문성에 있어서 큰 평가를 받고 있으나 자치단체의 큰 규모로 인하여 주민이 일체감을 갖는데 어려움을 지니고 있다.

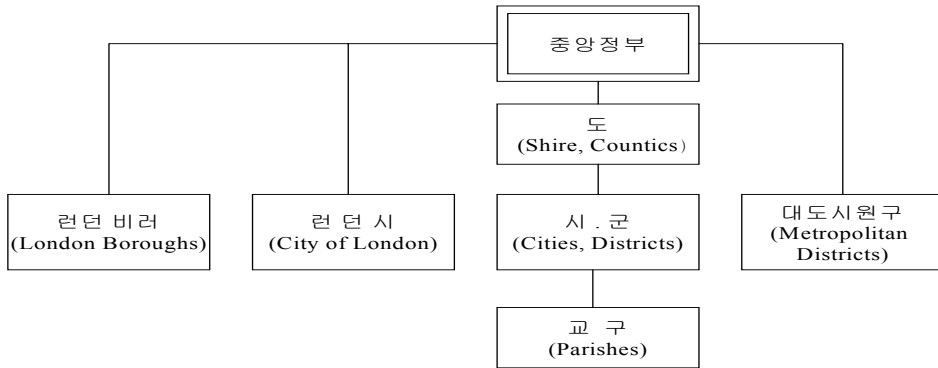
## 나. 지방자치단체의 기관구성

영국 지방자치의 특징은 주민의 직접선거에 의해 선출된 의원들로 구성된 지방의회가 중심이 되어 지방자치단체를 운영하는 데 있다. 즉 영국의 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관의 기능을 담당하는 기관통합형의 구조를 지닌다. 지방의회가 지니는 집행기관의 성격은 지방의회의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당하는 것에서 찾을 수 있다. 즉, 집행기관이 따로 분리되어 독립적으로 존재하기보다는 집행기관 소속의 각 국장이 의회소속의 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하며 책임도 소관위원회에 대해서 지게 된다. 따라서 지방의회가 정책결정의 주도권을 갖고서 집행기관보다 우위에 서는 특징을 지니게 되는 것이다<sup>5)</sup>. 그러나 2000년대에 들어와 “지방정부 자율형”으로 전환되고 있다.

---

*Perspective*”, in Batley, R. and S. Gerry, 「*Local Government in Europe*」, 1991.  
5) 임성일, 『영국의 지방정부』, (서울:법경사,1996), p.57.

<그림3> 지방자치단체 계층구조



### 3. 프랑스

#### 가. 개요

중앙집권적 성격이 강한 전통을 지닌 프랑스는 기관통합형을 취하되 행정기관 우월주의에 입각하고 있는 모습을 발견할 수 있으며, 그 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

첫째, 프랑스 지방자치는 민선에 의해 구성된 지방의회 및 지방의회에서 선임된 단체장이 수행하는 자치행정과 중앙정부에서 파견된 관선 도지사(Prefet)에 의한 국가의 지방행정이 병존하는 구조를 지니고 있으며, 계층구조상 지방자치단체와 국가의 지방행정기관은 긴밀하게 연계되어 있다. 특히 코뮌과 같은 기초 지방자치단체의 장은 자치단체의 집행기관으로서의 지위와 국가의 하부 행정기관으로서의 지위를 이중으로 지니는 등 프랑스의 지방자치단체는 국가의 지방행정기관과 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

둘째, 지방행정의 구조는 피라미드형의 계층구조를 이루고 있으나, 자치 단체

6) 이기호, 전개 논문, p.31.

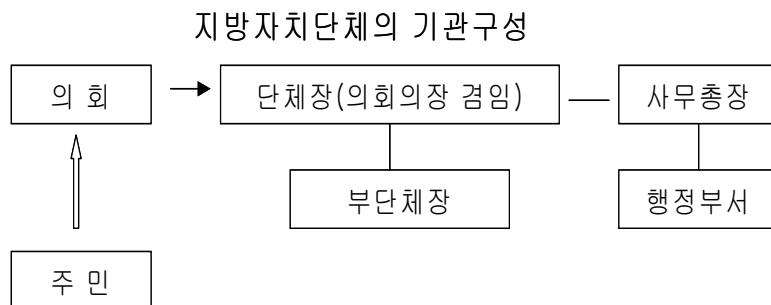
의 경우 규모나 재정능력의 차이에도 불구하고 동일한 법적 지위와 기관구조를 지닌다. 또한 국가의 지방행정 구조와는 달리 지방자치단체의 계층간에는 수직적인 행정계서가 존재하지 않으며, 기능과 사무분담 측면에서 상호 보완적인 역할을 수행하고 있다.

셋째, 영국 등 다른 기관통합형의 기관구성과 비교하여 프랑스의 지방자치단체 기관구성에서 특징적인 양상은 시장이 지위와 권한면에서 상당히 강한 모습을 보이고 있는 점이다. 즉 시장은 시의회를 주재하는 등 의장의 권한을 지니고 있을 뿐만 아니라 집행기관에 대하여 인사권과 조직권 등 실제적인 집행권한을 지니고 있다.

## 나. 지방자치단체의 기관구성

기관통합형의 구성형태를 지니고 있는 프랑스의 지방자치단체는 주민의 직접 선거에 의해 지방의회를 구성하고, 지방의원들 가운데 단체장과 여러 명의 부단체장이 선출되어 집행부를 구성하고 있다<sup>7)</sup>. 다시 말해서 주민의 직접선거에 의해 선출되어 구성되는 의회가 의결기관인 동시에 집행기관을 구성하며, 의회 의장이 단체장을 겸하고 있는 것이다.

<그림5> 프랑스 자치단체기관구성현황



7) 한국지방행정연구원, “프랑스 행정계층간 기능배분에 관한 분석”, ‘95 연구보고서, p.195.

## 4. 독일

### 가. 개요

독일에 있어서 지방자치제도는 지방자치가 국가 권력 하에서 국가목적 달성을 위한 수단으로서의 성격을 가지고 있으며, 지방자치는 지방주민이 당연히 가지고 있는 권리라기 보다 국가로부터의 授與物로 생각되었다<sup>8)</sup>. 독일의 지방자치단체는 제 2차 세계대전 이후 점령국의 영향을 받았으며, 특히 연방제의 채택으로 각 주가 지방자치제도를 독자적으로 채택함으로써 상당히 다양한 형태의 기관구성과 운영을 발견할 수 있다. 제2차 세계대전후 자치현장의 유형에 따라 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있는데 그 주요 기준은 의회와 단체장 및 집행위원회와의 관계에 있다. 즉 의회우위의 북독일의회형, 단일기관형태의 집행위원회형, 의장을 겸직하는 시장형, 기관분립의 남독일의회형이 있다.

독일의 전반적인 지방자치체제의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde : 우리 시·읍·면에 해당)는 따로 규정하지 않는 한 주민의 일반적 이익을 위하여 필요한 모든 사항을 처리할 수 있도록 비교적 넓은 범위의 지방분권이 되어 있으며, 지방행정에 주민이 참여할 수 있는 폭이 넓다.

둘째, 지방자치단체에 대한 권한부여방법은 포괄적 위탁주의를 채택하고 있으며, 중앙정부의 감독·통제는 최소한의 수준에서 이루어진다.

셋째, 지방자치단체의 사무는 국가사무와 자치사무로 구분되며, 국가사무는 자치단체의 집행기관에 위임하여 처리하고 있다.

---

8) 김규정, 『신고 행정학원론』, (서울:법문사, 1992), p.360.

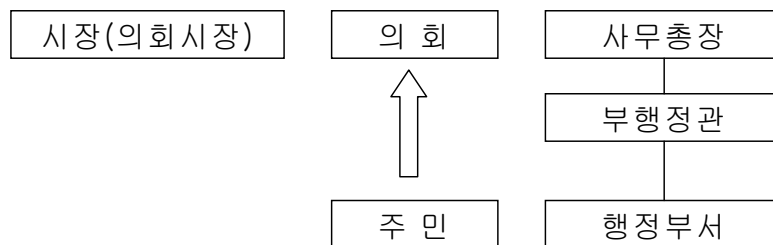
## 나. 지방자치단체의 기관구성

독일의 지방자치에 대해서는 주마다 서로 상이한 지방자치법이 존재함으로써 기관구성이나 그 운용방법에 다양한 모습을 보이고 있다. 독일 지방자치단체의 기관구성은 제2차 세계대전 이후 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 점령국의 영향을 받아 각국의 지방자치제도가 독일의 전통적인 지방행정구조와 접목하여 지역별로 독특한 형태의 기관구성을 하게 되었다. 독일 지방자치단체의 기관구성은 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있는 데, 기본적으로 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주를 중심으로 하는 북독일의회형과 바덴-뷔르템부르크주와 바이에른주를 근간으로 하는 남독일의회형으로 대분 되기도 한다. 다음은 독일의 가장 기본적인 지방자치단체인 개마인데를 중심으로 4가지 유형의 기관구성을 살펴보고자 한다<sup>9)</sup>.

### (1) 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)

북독일의회형은 영국의 점령지역으로 그 영향을 받은 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주에서 발견되는 기관구성 형태이다.

<그림6> 북독일 의회형 기관구성형태



이는 주민의 선거에 의해 구성된 의회가 지배적 역할을 담당하는 것을 특징으로 들 수 있는데, 의회는 의장인 시장(Burgermsister)을 선출할 뿐만 아니라 행

9) 이기호, 전개논문, pp.38-41 참조

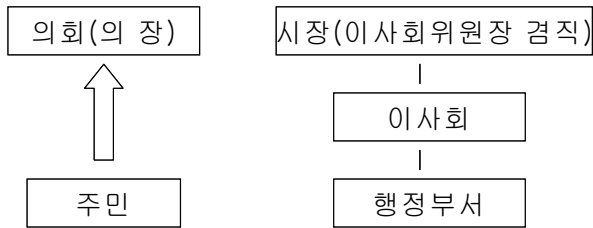
정의 책임자인 사무총장(Gemeindedirektor)과 부행정관(Beigerordnete)들을 선임하여 의회의 결정을 집행하고 전문행정기구들을 통할케 한다. 사무총장은 정치적으로 의회에 종속되어 있으나 임기가 보장된 직위로서 의회에 대하여 사실상의 대칭적인 관계를 이루고 있다. 한편, 의회의장이 겸하고 있는 시장은 집행기관의 책임자가 아닌 상징적인 존재로서 시를 대표하는 의전적인 업무만을 수행할 뿐 실제로는 의회만을 관장한다.

예를 들어 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 게마인데 주민은 5년 임기의 의회의원을 선출하며 의회는 자문 및 의결권이 있는 다수의 위원회로 구성되어 운영된다. 의회는 5년 임기의 시장을 선출하며, 시장은 게마인데 의회의 결정에 대하여 특정한 경우에 “이의 제기권”을 행사할 뿐 일반적으로 게마인데 의회의 의장을 겸임하는 명예직으로서 활동하고 있다. 한편, 의회서 8년의 임기제로 선임하는 직업적인 사무총장은 게마인데 의회의 의결안을 준비하고 의회결정의 집행과 위법한 의회의결에 대한 이의제기를 할 수 있다. 또한 사무 총장은 직업적인 부행정관은 8년 임기로, 여타의 경우는 5년 임기로 부행정관을 선임하며, 크라이스에 속하지 않는 자치시 경우 1명의 직업적인 부행정관을 시재정 책임자로서 선임한다.

## (2) 이사회형(Magistratsverfassung)

헤센과 슐레스비히-홀스타인주의 자치시 등에도 도입되어 있는 이사회형의 기관구성은 합의제형 행정관제의 특징을 나타내고 있다. 이 유형은 의회와 집행기관이 엄격히 분리되어 있는데, 주민이 선출한 의회가 최고 결정기관이며, 의회에서 이사회 위원과 위원장을 선출하여 의회와 분리된 집행기관으로서 이사회를 구성한다. 이사회 위원장은 시장이 겸직하며 모든 행정을 책임진다. 즉, 의회에서 선출하는 시장 및 이사회 위원들이 합의제 행정기구를 구성하여 의회에서 의결한 사항을 집행하는 형태이다. 이사회형을 채택하고 있는 지방의회의 임기는 4년이며, 이사회 위원의 임기는 헤센주의 경우 6년, 슐레스비히-홀스타인주의 경우는 6~12년이다.

**<그림7> 북독일 이사회형 기관구성형태**

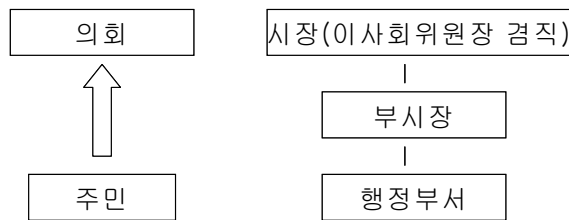


**(3) 시장형**

시장형은 프랑스의 영향을 받은 쉘레스비히-홀스타인주와 자를란트주 등 라인강 유역지역에서 채택하고 있는 데, 주민선거에 의해 구성된 의회에서 시장과 부시장단의 선임하는 형태이다. 시장은 행정사무의 수행 및 의회의 결정에 대한 집행 책임을 지고 있을 뿐만 아니라 의회 내에서 투표권을 지니는 의장을 겸직함으로써 시의회와 행정기관을 통솔하는 강력한 지위를 지니고 있다.

쉘레스비히-홀스타인주 경우 의회위원의 임기는 4년이며, 의회에서 선임하여 행정을 총괄하는 시장의 의회에서 표결권을 지닌 의장직을 겸임하고 있으며 6년의 임기를 지니고 중임 될 수 있다.

**<그림8> 북독일 시장형 기관구성형태**



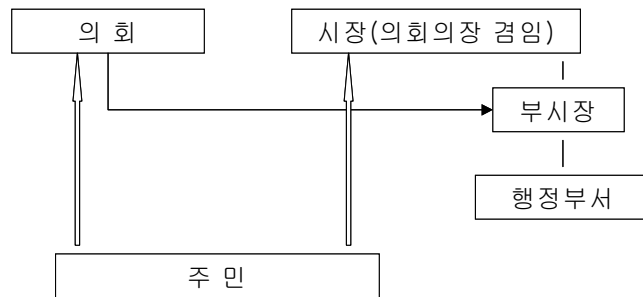
**(4) 남부독일형**

남독일 의회형은 미국의 영향을 받은 남부지방의 바덴-뷔르템베르크주, 바이에른주와 1994년 이후 라인란트-팔트주, 그리고 통독후 1993년부터 동독의 5개 주에서 도입되고 있다. 남독일 의회형은 주민이 직접 시장과 의원을 선출하며, 시장이 의회의 의장직을 겸임한다. 남독일 의회형은 기관구성은 시장이 주민에

의회 직접 선출됨으로써 독립기관으로서의 고유권한을 지니며, 의회와의 관계에서 독자성이 보장된 대등한 위치를 지니는 것을 특징으로 한다.

바덴-뷔르템베르크주 경우, 게마인데 주민은 5년의 임기로 의회의원을 선출할 뿐만 아니라 8년 임기의 시장을 선출한다. 의회는 자문 및 의결권이 있는 다수의 위원회를 구성하여 운영하며, 여러 명의 부시장을 8년의 임기제로 선출한다. 부시장은 시장의 지시하에 있으며, 주민수 1만명 이상의 게마인데와 크라이스에 속하지 않는 자치시의 경우 직업적인 부시장이 임명된다. 한편, 시장은 게마인데의회 의원직과 함께 의장직을 수행하고 있으며, 행정 권한면에서 고유사무와 일상적 사무 및 긴급한 경우의 사무처리권을 지닌다. 또한 시장은 국가위임사무에 대한 전적인 권한과 게마인데 의회의 위법한 의결에 대한 이의제기권을 지니고 있다. 이에 대하여 의회는 행정을 감독할 권한을 지닌다.

<그림9> 남부독일형 기관구성형태



## 5. 일 본

### 가. 개 요

일본의 지방자치제도는 기관대립형의 기관구성을 비롯하여 우리 나라와 여러 가지 면에서 상당히 유사한 체제를 지니고 있다. 일본 지방자치단체의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다<sup>10)</sup>.

첫째, 내각제를 취하는 중앙정부의 기관구성과는 달리 지방자치단체는 기관대립형의 기관구성을 취함으로써 단체장과 지방의원을 주민이 각각 선출하고 있으며, 양 기관간의 권력 균형과 견제를 위하여 의회의 단체장 불신임의결과 단체장의 의회해산 등 기관대립의 전형적인 제도적 장치를 갖추고 있다.

둘째, 지방자치단체는 광역과 기초의 2계층제를 지니고 있으며, 자치단체간 상호관계를 살펴볼 때 법적인 차원에서는 상하관계에 놓여 있지 않으나 실제로는 오랜 전통과 정치문화적인 영향으로 상·하의 階序的 관계를 형성하고 있다.

셋째, 중앙과 지방자치단체간 관계에서 중앙정부는 지방자치단체의 행정 수행에 대한 허가·지휘명령·취소 등 지방자치단체에 대한 권력적 간여와 재정적 통제를 중심으로 포괄적이고 실제적인 지도·감독이 이루어지고 있다.

## 나. 지방자치단체의 기관구성과 권한

일본 지방자치의 특징은 국가의 정치조직이 의원내각제를 채택하고 있는데 비하여, 지방자치단체는 주민 직선에 의해 선출된 단체장과 의사결정기관인 지방의회의 구성으로 분립원칙에 입각한 기관대립형의 기관구성을 지니고 있는 점을 들 수 있다.

### (1) 지방의회의 구성과 권한

지방의회는 자치단체의 최고 의사결정기관으로서 일본의 지방자치법은 의회의 독립성과 자주성을 존중하고 적극적인 활동을 촉진하기 위하여 조례제정권<sup>10)</sup> 비롯하여 예산의결권, 회의규칙제정 등 의회 조직운영에 관한 결정권을 부여하고 있다. 또한 지방의회는 단체장 및 집행기관에 대하여 검사·조사권, 감사청구권, 설명요구권, 의견진술권, 단체장에 대한 불신임결의권 등 견제·감사권을

10) 이기호, 전계논문, pp.47 참조.

11) 조례의 실효성을 확보하기 위하여 위반시 2년이하의 징역 또는 금고, 100만엔이하의 벌금, 구류, 또는 압수를 구형할 수 있다.(일본지방자치법 제14조 5항.)

지니고 있다. 그리고 관계 행정청에 대하여 의회는 의결서 제출권을 지니고 있으며, 주민·기타 관계인에 대하여 조사권과 청원에 대한 수리권을 지니고 있다.

## (2) 집행기관의 구성과 권한

주민의 직접 선거로 선출되는 4년 임기의 도도부현(都道府縣)의 지사 및 시정촌(市町村)의 장 등 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 일반사무를 관장하는 대표적인 집행기관이며, 동시에 국가 기타 단체의 기관위임사무를 관리·집행하는 기관이란 이중의 지위를 지니고 있다. 단체장의 기본적인 권한에 있어서 광역과 기초단체간에 차이는 없으나 광역단체가 기초단체를 포괄하며, 국가의 기관으로서 도도부현의 지사가 시정촌의 장을 지휘·감독할 수 있는 권한이 있기 때문에 광역단체의 장은 기초단체의 장에 대하여 여러 권한이 인정되고 있다.

지방자치단체의 장은 자치단체 사무전반의 종합적인 통할권과 대표권을 지니며, 사무집행과 처분의 취소정지권 등과 같은 국가의 기관위임사무도 처리하는 권한을 지닌다. 또한, 농협·산림조합·어협·생협·산업경제단체(예:상공회의소)·후생사업단체(예:양로원, 적십자사), 문화사업단체(예: 청년단, 부인회, 체육회) 등 공공활동을 하는 ‘공공적 단체’에 대한 지휘·감독권을 지니고 있다. 이는 산업·경제·문화·사회 등 여러 방면에서 활동하는 공공적 단체들의 활동을 종합적인 견지에서 자치단체와의 적절한 조화와 협력을 이루기 위한 것이다<sup>12)</sup>.

단체장은 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여 조례를 통해 필요한 부서를 설치할 수 있으며, 단체장을 보좌하고 그 직무를 대리하는 직원으로서 부지사, 기초단체에서는 부단체장 등을 둘 수 있다. 또한 일본의 단체장은 법령을 위반하지 않는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관해 규칙을 제정할 수 있으며 실효성을 확보하기 위해 규칙 위반 시 5만엔 이하의 벌금을 부과할

12) 최외출·이성환, 『중앙과 지방관계론』, (서울:대영문화사, 1991).p.169.

수 있다.<sup>13)</sup>

또한 자치단체 사무 가운데 독립·공공성을 도모하고 전문적·기술적 지식을 요하는 사무를 위하여 단체장 관리아래 단체장과 독립적인 특수 집행 기관으로서 위원회와 위원을 둔다(예: 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회, 고정자산평가위원회 등). 이들 위원회는 합의제 집행기관으로서 행정적 권한이외에 준입법적 권한과 준사법적 권한이 주어져 있다. 이러한 집행기관의 다원주의적 요소는 집행기관의 복수병립을 통하여 독임제 단체장의 독선을 막고 행정의 민주화와 공정·중립성을 보장하기 위한 목적을 지닌다. 그러나 단체장이 지니고 있는 예산권으로 인하여 이들 위원회가 단체장의 영향에서 벗어나 완전히 독립적일 수 없다는 점과 비효율적인 요소를 지니고 있다는 평가가 나온다.

---

13) 일본지방자치법 제15조 2항

## VIII. 지방자치 운영의 평가와 과제

### 1. 긍정적 평가

#### 가. 자치단체의 여건을 활용한 지역발전 도모

민선 자치단체장은 지역실정에 걸맞는 지역발전을 이끄는 견인차와 같은 역할을 수행하고 있다. 자치단체장은 지역에서 변화와 혁신을 유도하는 동시에 꿈을 담은 비전제시와 방향을 설정하여 지역발전을 도모하고 있다. 나아가 지역별 산업발전의 특성화 전략을 도모하고, 대학이나 연구소가 참여하는 지역 혁신전략을 마련하여 실천하며, 향토지적자산을 산업화 하고, 지역자산을 관광 브랜드로 만들어 마케팅을 전개하고 있다. 시·도지사는 외자 유치에 위해 끊임없는 노력을 경주하고 있으며, 지역별로 특성 있는 개발을 도모하고 있다.

#### 나. 행정서비스 질적 수준의 향상

각 지방자치단체에서는 디지털 시대 덕분에 과거와는 판이하게 다른 차원에서 “주민편의주의적 행정서비스”를 생산·제공되고 있다. 주민의 행정수요를 파악하고, 주민이 원하는 바를 충족시키는데 초점을 두고 있으며, 그 성과를 주민이 직접 평가하는 시스템을 구축하여 운영하고 있다. 주민들은 언제, 어디서나 상당량의 민원행정서비스를 제공받을 수 있게 되었다. 공무원들로부터 주민들은 친절하며 편리하고 빠르며, 공정하고 투명한 행정서비스를 제공받을 수 있게 된 것이다. 지방자치단체의 민원공개시스템, 상당수준 진척된 원스톱·논스톱 행정서비스, 행정서비스 현장 제도 등을 도입하여 실천함으로써 행정서비스의 질적 수준을 향상 시키고 있다.

## **다. 개성 있는 지역문화 형성**

지방자치단체는 지역문화의 개성화를 추구하고 있다. 세계화 시대를 맞이하여 지구촌이 형성됨으로써 “가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이라는 인식”아래 지역문화를 꽃피우는데 앞장서고 있다. 지방자치단체는 지역문화를 지키기도 하지만, 만들기도 한다. 전국 250개의 지방자치단체는 400여개의 지역문화 축제를 개최하고 있으며, 농촌과 도시가 문화교류를 추진하여 상호 이해와 협력을 도모하고 있다.

## **라. 주민참여 기회 확대**

지방행정의 거버넌스(governance) 패러다임에 따라 정책수립이나 집행과정에 주민의 참여기회가 크게 확대 되었다. 제도적으로는 일정 수의 주민은 주민투표, 조례를 제정하거나 개정 및 감사를 청구할 수 있으며, 감사결과를 수용하지 않을 경우에는 주민소송을 제기할 수 있도록 지방자치법이 개정되었다. 또한, 자치단체장은 주민이 원하는 행정서비스를, 주민에게 편리한 방법으로, 제공하기 위하여 행정서비스나 정책을 수립할 때에 주민을 참여시켜 의견을 들어 전향적으로 수용하고 있다. 예컨대, 각종위원회 구성·운영, 주민 읍부즈만제도, 각 읍면동의 주민자치센터, 민원배심원제 등의 제도들이 주민의 행정 참여기회를 보장하고 있는 것이다.

## **2. 부정적 평가**

### **가. 지역이기주의 및 계층간 갈등 심화**

민선 10년 동안 지방자치를 실시해 오는 동안 경험부족과 준비소홀 등으로 중앙정부, 자치단체, 주민 등이 여러 형태의 시행착오를 양산하기도 했다. 민

선 이후 자치단체의 권한이 강화되면서 중요한 국가정책의 집행과정에서 중앙-지방간의 갈등과 분쟁이 속출하였다. 과도한 지역이기주의와 중앙정부의 조정력 부재로 인하여 자치단체 상호간의 갈등과 분쟁이 빈번하여 광역행정 수행에 막대한 지장을 초래하고 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부간의 갈등은 당연한 것으로 생각하는 자세가 필요하다. 왜냐하면 중앙정부는 국가차원에서 문제를 해결하거나 정책을 수립·집행하여야 하고, 지방정부는 지역 차원에서 지방의 입장을 대변해야 하기 때문이다.

### **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%, 그리고 2005년 재·보선에는 33.5%를 나타내 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 이는 사권과 관련된 경우에는 적극적으로 참여하지만 전체적으로 대표자를 뽑는 선거에는 관심을 덜 갖는 데 문제가 있다. 또한, 선거로 뽑는 대표를 지역차원이 아닌 중앙정치적 차원에서 투표하는 경향이 강하다. 따라서 자기가 뽑은 기초자치단체장이나 지방의원의 대표자의 이름을 기억하는 주민이 많지 않으며, 지방의회의 권한이나 기능을 정확하게 이해하고 있는 주민이나 단체가 많지 않다는 데 문제가 있다.

### **다. 불건전한 재정운용**

우리나라 지방자치단체는 극히 일부를 제외하고는 소속 공무원의 인건비등 정상적 경비를 충당하기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체장이 재정운용을 비효율적이고, 불합리하게 집행하는 사례가 자주 발생하고 있다는 점이 문제이다.

첫째, 비교적 많은 예산을 투입한 공공시설의 관리가 부실해 지고 있다. 공공

시설 설치사업의 규모와 내용 그리고 사업추진에 관한 체계적인 관리계획이 부족하여 사업진행 과정에서 잦은 사업계획 변경이 초래되고 있다. 민선단체장은 선거공약 이행, 지역이기주의 심화 등에 기인한 무리한 사업 추진으로 막대한 예산이 낭비되고, 시설물이 완공된 후 유지관리를 소홀히 하여 비효율적인 운영 실태가 심심치 않게 지적되고 있다.

둘째, 공사계약과정에 부조리가 포착 적발되고 있다. 지방선거를 치르게 됨으로써 필연적으로 후보자와 지역토착세력간의 공생관계가 형성된다. 자치단체장이 임의로 비자격 업체에게 공사를 주거나 수의계약을 체결함으로써 비리를 양산한다. 지역에 기반을 둔 토착기업주들이 지방의회에 다수 진출하여 윤리규정을 어기고 각종 건설사업 등의 수주에 개입하여 압력을 행사하고 있다. 또한 전문기술인력 부족으로 설계, 공사감독, 준공검사 등의 소홀한 업무집행으로 인한 예산낭비와 업자와 담합하는 등의 부조리 사례가 발생하고 있다.

셋째, 경영수익사업참여로 인한 정부실패 현상이 발생하고 있다. 지방재정 확충을 위해 민선 패러다임 하에서 나타난 것이 경영수익사업이다. 지방자치단체의 경영수익사업은 호텔업, 식당, 쌀매장, 생수, 관광유람선, 대형주차장, 공원묘지, 전원주택, 폐비닐 재활용, 음식물쓰레기를 이용한 양돈사업 등의 영역까지 확대되고 있다. 그러나, 시민참여가 높아진 민선 패러다임 하에서의 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 사업타당성 검토의 부실과 상부기관 등의 의견을 무시한 채 각종 선심성 사업, 수익사업, 국내외행사 등을 무리하게 추진하다가 재원부족 등으로 사업내용이 부실해지거나 중도에 중단하는 등 막대한 예산이 낭비되고 있다. 또한 의회-집행기관간의 야합에 의한 지역별로 나눠 먹기식 예산배분으로 말미암은 낭비 및 부조리가 발생하고 있다. 민선단체장이 재량으로 편성하고 재량으로 사

용할 수 있는 포괄사업비와 임의단체보조금 등에 있어서도 선심성 논란이 일어나고 있다.

다섯째, 업무추진비 등 경상적 경비가 변태 집행되는 사례도 있다. 기관운영 업무추진비와 시책추진업무추진비를 현금집행억제, 시민단체감시, 정보공개 등으로 그 빈도는 줄었지만 여전히 소모성경비 지출이 늘어나고 있고, 품의내용과는 다르게 사적인용도로 집행하는 변태집행이 이루어지고 있다.

## **라. 공직사회의 줄서기 성행**

자치단체장이 불공정한 인사운영으로 직업공무원으로서의 지방공무원의 안정성과 중립성을 크게 약화시키고 있다. 자치단체장에 의한 정실인사나 엽관주의 인사가 자행됨으로써 공직사회의 일하는 분위기가 훼손되고, 지방공무원의 편 가르기 등을 조장하고 있는 실정이다. 또한, 자치단체장의 막강한 인사권 앞에 줄서기를 거부하여 후보선택을 잘못된 공무원에 대한 불공정한 인사가 이루어지고 있음은 큰 문제라고 생각한다.

# **3. 향후 10년의 지방자치의 과제**

## **가. 기본방향**

지방자치의 지속적 발전을 위해서는 단기적이고 대중요법적인 방안에서 탈피하여 환경변화에 따른 지방행정수요를 고려하여 보다 근본적이고 장기적 관점에서 자치발전방안이 수립되어야 한다.

첫째, 지방행정이념은 능률지향에다 민주와 형평에 대한 고려가 추가되어야 할 것이다. 지방행정환경변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 지방행정기능의 적절한 조정이 이루어져야 한다. 또한, 자치단체의 행정수요증대에 비하여 지방행정체제의 대응능력에는 한계가 있으므로 지방행정의 능률화를 위한 노력

과 함께 가능한 부문에서의 민간부문의 활용을 확대하여야 한다.

둘째, 지방자치단체장은 중앙-지방, 지방-지방, 지방-주민, 지방-기업, 지방-국제간 관계, 및 지방자치단체내부의 자율적·창의적 운용 등을 포괄하므로 당연히 이들 요소에 대한 균형적인 관심이 요구된다.

셋째, 지구적으로 생각하고 지방적으로 행동하는 지방의 세계화를 도모하여야 한다. 지방자치단체도 글로벌 스탠더드(Global Standard)에 따라 외국의 지방자치단체, 자유무역협약 및 환경에 대한 국제협약 등을 준수하지 않으면 아니 된다. 세계화 현상이 증가하는데 따라 이러한 활동을 효과적으로 수행할 인적자원의 개발 및 정보지원체계를 확립해야 할 것이다.

## **나. 앞으로의 정책적 과제**

### **1) 자치권의 지속적 강화**

지방자치단체는 중앙정부의 권한을 이양을 요구하는 동시에 스스로의 역량을 키워야 할 것이다.

첫째, 자치입법권을 강화해야 한다. 자치입법권을 자치단체의 행정서비스의 가장 중요한 수단이므로 확대 되어야 한다. 현재 지방자치단체의 입법권은 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있으나 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 경우에는 법률의 위임을 필요로 하는데, 이는 헌법에 근거를 두고 있기 때문에 법률의 개정만으로는 문제가 해결되지 않는다. 따라서 자치단체의 조례제정권을 확대하려면 헌법을 개정할 때 헌법조문에 “자치사무에 관한 조례는 법률의 위임 없어도 주민의 권리를 제한하거나, 의무를 부과하거나 벌칙을 규정할 수 있도록 규정”을 명시하여 자치입법권이 확대되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 중앙정부의 권한을 지방정부에 대폭적으로 이양하여 자치행정권을 확대하여야 한다. 자치권 취약으로 세계화 시대의 지방의 대외 경쟁력이 약화되

어 있는 실정이므로 중앙행정권한의 지방이양 방법을 “중앙권한일괄이양법”을 제정하여 자치권을 신장하는 전략을 모색해야 한다. 그리고 현재의 단체 또는 기관위임사무로 폐지하고 중앙정부가 지방정부의 도움이 필요할 때에는 법령으로 “위탁사무”로 규정하여 처리하여야 하며, 특별지방행정기관의 사무는 자치단체에 단계적으로 이양하고, 두 기관은 발전적으로 통합되어야 할 것이다.

셋째, 지방재정의 자주성·생산성·건전성을 제고하여야 한다. 지방자치단체 재정력의 한계를 극복하기 위하여 자치재정권 확대를 추진하고, 국세와 지방세를 합리적으로 재배분하며, 국고보조금 대상사업을 통합하고, 장기적으로 경우에 따라서는 “포괄 보조금제도”를 도입할 필요가 있다. 지방재정건전화를 위하여 사업의 타당성 검증을 위한 심사제도를 강화하고, 지방재정투융자심사제도의 운영을 내실화하며, 온라인을 통한 주민의 참여와 감시를 확대하고, 내부고발자를 보호하는 제도를 활성화하며, 지방의회에 의한 재정통제를 강화하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

## 2) 자치단체의 역량 강화 시스템 구축

지방선거제도 및 선거문화를 개선하여 엘리트 지방정치인을 확보하도록 하여야 한다. 지방행정의 전문화를 위하여 행정관리 체제를 개방해야 할 것이다.

첫째, 지방의원의 유급제를 합리적으로 도입하여야 한다. 유능한 인사의 의회진출 촉진 및 의정활동 전념을 위해 유급직화가 필요하다는데 이의가 없지만 일률적으로 도입하기 보다는 예산 팽창방지를 위해 중앙에서 유형별 상한액을 설정하고, 구체적 보수 수준은 각 자치단체가 지역실정을 고려해 스스로 그 수준을 결정하도록 한다.

둘째, 지방의정 활동이 생산성을 확보할 수 있도록 여건을 조성하여야 한다. 지방의정의 비효율화가 행정서비스의 비효율화로 연결되므로, 이를 방지하기 위하여 지방의회가 스스로 적정 회기일수를 정하도록 하고, 생산적인 의정활동이 될 수 있도록 회의규칙을 개정하고 의정활동에 관련된 비효율적인 관행을 타파하여야 할 것이다.

셋째, 고비용 지방행정조직·인사 체제를 자율적으로 개편하도록 한다. 자치단체 행정비용이 과다하게 요구되고 있으므로 소위 “총액인건비” 제도를 운영하면서 유사 중복 조직 및 사업소의 통·폐합으로 자치단체의 경량(slim)화하도록 하되, 자치단체의 행정의 전문화를 위하여 지방 고위직에 대한 인사 개방제 및 계약제를 도입하도록 한다.

### 3) 창의적인 행정서비스로 경쟁력 확보

무한경쟁의 시대에는 세계무대에서 지방자치단체가 경쟁의 주역이 될 것으로 전망되므로 질 좋은 행정서비스로 승부를 걸어야 한다.

첫째, 지방공무원들은 끊임없는 연찬 활동이나 학습으로 창의적으로 행정서비스를 개발해야 한다. 우리나라의 국토면적이 좁아 행정서비스의 쇄신의 확산속도가 매우 빠르기 때문에 혁신에 의한 경쟁력의 성과가 오래 지속되지 못하므로 창의적인 행정서비스를 개발하기 위해서는 연찬이나 학습 기회를 갖도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방경쟁력을 강화하는 차원에서 행정규제를 혁파하고 행정서비스를 제공해야 한다. 우리나라 250개의 지방자치단체는 대부분 열악한 여건 하에서 주민 복지를 실현해야 하는 부담을 안고 있다. 그러나 여건이 좋은 자치단체만 꼭 일등 하란 법이 없고, 여건이 안 좋은 자치단체라도 일등하지 말란 법이 없는 것이다. 여건이 아무리 좋아도 자치단체장의 혁신적인 리더십과 공무원의 헌신적인 봉사 없이는 일등 자치단체로 존재하지 못한다. 따라서 자치단체장은 창의적인 아이디어로 자치단체를 일등으로 이끌어 나가는 리더십을 발휘하여야 할 것이다.

셋째, 고객 중심의 행정서비스 체제를 구축해야 한다. 행정서비스에 대한 고객의 만족과 감동을 창출하기 위해서는 투명한 전자 지방행정서비스 체제를 구축하는 동시에, 편리하고 쾌적한 지방행정서비스, 친절하고 신속한 지방행정서비스를 개발하여 제공해야 할 것이다.

#### 4) 국가와 자치단체간, 자치단체상호간 협력강화

지방자치 시대를 맞이하여 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간 및 지방의회와 집행기관간의 관계가 새롭게 형성됨으로써 이들 간의 관계를 긍정적 구도로 정착시키려는 노력들이 수반되어 왔다. 두 기관간 상호 견제와 균형의 원리는 각종 지역현안의 해결에서 지역발전 또는 주민복지의 증진이라는 궁극적 목표가 실현될 수 있도록 양자가 긴밀히 협조하는 자세를 견지하도록 한다. 이를 위하여 다음과 같은 두 가지 방향으로 체제를 구축해야 할 것이다.

첫째, 중앙과 지방정부가 생산적 협력관계의 정착을 위해 적정한 분권화를 추진하여야 한다. 21세기의 환경변화는 대체로 분권화 수준에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 현재 우리나라의 분권화 수준이 미흡하다는 점을 고려하건대 적정분권에 이르기까지는 단기적으로는 분권화 수준의 제고를 위한 노력이 필요할 것이다. 분권화를 위한 구체적 과제로는 인사·조직상의 지방자율권 신장, 사무 및 재원의 지방이양 확대, 중앙과 지방간의 분권협회의 활성화 등이 포함되어야 할 것이다. 분권화를 위한 시책의 추진과 함께 지방차원에서 해결하기 어려운 광역과제, 지방차원에서 조정이 되지 않는 문제에 대한 중앙의 조정권을 일정한 한도 내에서 인정하는 조치가 필요하다.

둘째, 지방정부와 지방정부간에는 호혜적 협력관계가 구축되어야 한다. 현대 지방행정은 도시화 및 교통통신의 발달로 광역화추세를 나타내고 있으므로 광역적 협력의 확보가 중요한 이슈가 되고 있다. 광역업무 처리과정에서 자치단체간 분쟁의 원만한 조정 및 해결을 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 광역과 기초자치단체간의 유기적 기능분담이 이루어져야 할 것이며, 구체적으로, 시·군·구로 하여금 지역의 구체적인 수요에 대응하게 하고, 시·도는 지역간 불균형의 조정 및 시·군·구가 담당하기 어려운 광역기능을 담당하게 해야 할 것이다.

#### 5) 주민의 정치적 관심의 확대

지방자치는 주민에 의한, 주민을 위한 주민의 의한 정치과정이므로 주민의 관심이 성패의 관건이다.

첫째, 주민의 권리·의무 의식을 강화해야 한다. 지방자치가 정착되는데 가장 필요한 사항은 지방자치단체 주민이 자기 권리를 행사하고 의무를 이행하는 일이다. 주민이 자기 권리위에서 잠을 자거나, 의무를 태만히 하게 되면 자치발전은 결코 이루어지지 않기 때문이다. 지방선거에 참여하지 않아 바람직한 지역대표가 선발되지 못해 그로 인한 폐해가 발생한다면 이는 오로지 스스로 감수해야 한다는 점을 명심하고 적극적으로 참여하도록 해야 할 것이다.

둘째, 자치단체장에 대한 주민통제 장치를 적극적으로 가동해야 한다. 분권화·지방화의 결과로 지방자치단체의 기능이 확대되고, 자치단체장의 권한이 강해짐에 따라 지방행정에 대한 전횡 사례가 빈발하고 있으므로, 현재 제도화되어 있는 주민의 통제장치의 이외에도 자치단체장에 대한 “주민소환제”를 도입하도록 하고, 자치단체의 의사결정 단계에서의 주민참여를 확대하도록 하여야 할 것이다.

## [ 참고 문헌 ]

- \* 이주희, 『지방자치법 이론과 및 운영사례』  
-조문별 해설 논점, 판례, 질의회시, 상담사례, 경험사례-  
기문당, 2006.





# 지 방 자 치 제 도

---

---

2008년 2월 일 인쇄

2008년 2월 일 발행

편 집 : 지방혁신인력개발원 기획지원부

집 필 : 지 방 혁 신 인 력 개 발 원  
교 수 이 주 희

교 정 : 울 산 광 역 시 현 수 권

인 쇄 : 한국보훈복지의료공단 신생인쇄조합  
TEL : (02) 426-4415  
FAX : (02) 429-9562

---

---

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방혁신인력개발원 홈페이지  
([www.logodi.go.kr](http://www.logodi.go.kr))에 게재되어 있습니다. <<비매품>>

2008 공통교재

# 지방자치제도