

지방자치단체의 위원회 설치·운영에 관한 법적 문제점 및 개선방안 - 조례 제정권을 중심으로 -

Legal Problems and Improvement Plan on Establishment
and Operation of Local Government Committee
: Focusing on enactment power of municipal ordinance

최 성 두*
Choi, Seong-Doo

목 차

- I. 머리말
- II. 위원회 개괄
- III. 지방자치단체 위원회 운영 현황
- IV. 지방자치단체 위원회에 관한 법적 문제점
- V. 맺음말

국문초록

행정의 민주화, 전문지식의 도입 등을 위하여 많은 위원회가 설치되고 있다. 지방자치단체도 예외는 아니다. 그러나 지방자치단체의 위원회수가 2015년 12월 현재 21,729개나 되지만, 1년간 평균회의 개최회수는 3.7회에 불과하고 1년간 한 번도 회의를 개최하지 않은 위원회도 25.8%나 되는 등 그 운영을 적절히 하고 있지는 못하고 있다. 여러 가지 요인이 있겠지만 여기에서는 현행 지

논문접수일 : 2018. 03. 30.

심사완료일 : 2018. 05. 03.

게재확정일 : 2018. 05. 03.

* 제주대학교 법학박사과정 수료

방자치단체의 위원회 관련 법체계의 문제점을 진단하고 그 개선방안을 제시하려고 한다. 현재 지방자치단체에 위원회를 설치할 수 있도록 「지방자치법」 제116조 및 제116조의2에 그 근거를 명시하였다. 또한 유사한 위원회를 조례로 통합하여 운영할 수 있는 근거도 그 안에 포함되어 있다. 그러나 실제로는 무의미한 문구가 포함되어 혼란을 주거나, 법령에 따른 위원회는 이를 조례로 통합하거나 그 기능 및 내부조직 등을 추가하는 것은 불가하다. 여러 가지 제한 때문에 합의제행정기관은 설치가 자유롭지 못하는 문제도 있다. 실질적인 자치분권을 보장 선도하기 위해 설치된 제주특별자치도에 있어서도 상황은 다르지 않는데, 제주특별자치도는 단일 광역체제가 되면서 행정시에 대한 위원회 운영에 문제점이 발생하고 있다.

지방자치단체는 법령을 제·개정할 수 없음에도 지방자치단체가 법령을 통하여 위원회를 설치할 수 있을 것 같이 표현한 문구를 정비하거나 이를 제도화할 필요가 있다. 합의제행정기관을 자유롭게 설치할 수 있도록 관련 규정을 정비하여야 한다. 법령에 따른 위원회에 대하여 이를 통폐합하거나 변경할 수 있도록 그 근거를 더 명확히 해야 할 것이다. 제주특별자치도의 행정시에 대한 위원회 설치의 특례 또한 정비하여 그 운영에 불편이 없도록 하여야 할 것이다. 이러한 사항들을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하여 자치입법권을 보장함은 물론 그 실효성을 보장할 수 있도록 하여야 할 것이다.

주제어 : 위원회, 자문기관, 합의제행정기관, 조례 제정권, 제주특별자치도, 「지방자치법」 제116조, 「지방자치법」 제116조의2, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

1. 머리말

행정의 민주화, 전문지식의 도입, 공정성의 확보, 이해관계의 조정, 각종 행정의 종합조정 등을 위하여 많은 위원회가 설치되고 있다. 행정기능의 양적 증대와 질적 전문화를 특징으로 하는 현대행정에 있어서 행정기관 자신의 기능을

보완하기 위한 수단으로서 위원회를 두는 경향이 증가하고 있기 때문이다. 지방자치단체에서 또한 그러하다. 2015년 12월 현재 지방자치단체의 위원회 수는 21,729개나 된다. 이 위원회의 1년간 평균회의 개최회수는 3.7회에 불과하고 1년간 한 번도 회의를 개최하지 않은 위원회도 5,606개로 25.8%나 된다. 그 운영으로 들어가는 비용도 481억원이나 된다. 국가나 각 지방자치단체에서는 이러한 위원회를 대폭 정비한다고 나서고 있으나 쉽지 않은 실정이다.¹⁾²⁾ 국가 입장에서는 각 지방자치단체에서 조례에 따라 설치한 위원회를 일방적으로 정비할 수 없고, 지방자치단체 입장에서는 현행 지방자치법령 체계에서의 조례 제정권은 법령의 범위라는 제한이 있을 수밖에 없는데 위원회 설치·운영에 대하여도 다를 바가 없어서 법령에 따른 위원회에 대하여는 지방자치단체에서 쉽사리 통폐합하거나 조정할 수 없기 때문이다. 이러한 점은 실질적인 자치분권을 보장하고 이를 선도하려고 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”이라 한다)에 따라 설치한 제주특별자치도에 있어서도 마찬가지이다.

이 글에서는 현행 법체계하에서 위원회의 종류를 구분하고 이중 지방자치단체에 설치되고 있는 위원회와 그 위원회의 설치·운영에 있어서의 법적 문제점을 지방자치단체의 조례 제정권 입장에서 살펴보고 그 위원회를 합리적이고 효율적으로 운영할 수 있도록 현행 지방자치법령 체계 범위에서 개선방안 제시해 보도록 하겠다.

II. 위원회 개괄

1. 위원회의 개념

위원회는 단독제·독임형 조직에 대응하는 조직으로서 민주적 결정과 조정을 촉진시키기 위해 복수의 구성원으로 구성되는 합의제 기관이다. 19세기 말 미

1) 뉴스와이어 2015. 9. 9. “지방자치단체 위원회 대폭 정비”.

2) 제민일보 2015. 1. 2. 2면, “제주도 위원회 통·폐합 말로만”.

국의 독립규제위원회가 그 전형적 형태이다.³⁾ 위원회는 직능대표제의 하나에 해당하는 형태로 발전되어 왔으나, 오늘날에는 일반적으로 행정의 민주화, 전문 지식의 도입, 공정성의 확보, 이해관계의 조정, 각종 행정의 종합조정 등을 위하여 설치되고 있다. 행정기능의 양적 증대와 질적 전문화를 특징으로 하는 현대행정에 있어서 행정기관 자신의 기능을 보완하기 위한 수단으로서 위원회를 두는 경향이 증대하고 있다.⁴⁾ 위원회제도는 행정계층제의 경직성을 완화하고 행정의 민주성을 확보하는 유용한 수단이 되고 있으며 이와 같은 위원회제도가 발달하게 된 구체적인 요인은 ① 행정국가의 출현에 의한 권력재배분화의 요청, ② 전문가의 의견 청취 등 행정에의 전문지식·기술의 활용의 요청, ③ 노·사간의 조정 등 대립된 이해 조정의 요청, ④ 국민대표의 참여 등 국민의사의 반영 및 국민권리 보호의 요청이라고 한다.⁵⁾

2. 위원회의 종류

위원회의 종류는 그 관점과 기준여하에 따라 수없이 다양하게 분류될 수 있으나 통상적인 분류기준은 다음과 같다.⁶⁾

가. 일반적인 구분 기준

권한을 기준으로 구속력 없는 의사를 결정하는 위원회인 자문위원회, 구속력 있는 의사를 결정하는 위원회인 의결위원회와 의사결정권 및 집행권을 행사하는 행정위원회 등 세 가지로 구분할 수 있다.

기능을 기준으로 갈등·대립된 이해를 조정하는 조정위원회, 결정의 자료를 제공하는 위원회인 조사연구위원회, 심의하여 의견을 제공하는 심의위원회, 일정한 안건에 관하여 협의하는 협의위원회, 정의 과정 및 결과를 통제하는 통제

3) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C>

4) 법제처, 「자치입법안심사기준」, 2005, 160면.

5) 최창호·정세욱, 「행정학」, 법문사, 292면, 1986.

6) 법제처, 전거서, 161면.

위원회 등 다섯 가지로 구분할 수 있다.

구성을 기준으로 정치적 중립이 가능하도록 구성하는 초당파위원회, 대립적인 이해의 조정이 가능하도록 구성하는 초이익위원회, 일정한 직위에 있는 자가 당연히 겸임하는 직책에 의한 위원회, 국민의 의견을 대변하도록 구성하는 국민대표위원회 등 네 가지로 구분할 수 있다.

지위를 기준으로 조직의 계층체로부터 어느 정도 독립하는 독립위원회, 조직의 계층체에 예속되는 반독립위원회 두 가지로 구분한다.

나. 우리나라 법체계 따른 구분 기준

우리 나라 현행법상의 위원회를 어떠한 기준에 따라 어떻게 구분할 것인가라는 문제는 유형화가 갖는 공통적 어려움을 내포하는 것으로서 최선의 방안은 있을 수 없다고 볼 수 있으나 이 글에서는 권한을 기준으로 하는 분류방법에 따라 행정관청으로서의 지위를 지니는 위원회와 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회로 크게 구분하고 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회를 자문기관인 위원회와 의결기관인 위원회로 나누기로 한다.⁷⁾

3. 위원회의 내부조직

가. 위원회의

위원회제도에 있어서는 합의기관인 위원회의가 독임기관의 경우의 장에 해당하는 지위를 가진다. 위원회에는 위원장이 있다. 위원장은 단지 위원들 중의 제 1인자에 불과하며, 그는 회의에서 의장이 되고 대외적으로는 위원회를 대표하는 데 지나지 않는다. 위원회제도에 있어서 그 위원의 수를 몇 명으로 할 것인가가 문제된다. 그 수는 국가에 따라, 그리고 구체적 사정에 따라 다양하다. 그러나 대체로 3명 정도로 하는 것이 일반적이다⁸⁾ 이와 같이 그 수를 적게 하는

7) 임병수, “위원회제도에 관한 연구”, 『법제』 1995년 4월호, 법제처.

이유는 위원회제도의 단점을 극소화하려는 데에 있다. 우리나라는 일반적으로 그 수가 많은 것이 특징이다.⁹⁾

나. 보조기관

위원회에는 그 보조기관으로 사무국이 있다. 사무국이란 용어는 일반적 표현으로서, 구체적으로는 그 위원회의 규모 또는 지위에 따라 사무처, 사무국, 사무과, 사무장, 간사 등 여러 가지의 명칭을 가지게 된다. 사무국은 위원회의 회의에 상정될 의안을 정리하고, 자료를 준비하며, 위원회의 업무에 필요한 연구를 행하고, 위원회의 사무 기타 일반 행정업무를 수행한다. 사무국에도 국, 과, 계 등 필요한 보조조직을 둔다.

Ⅲ. 지방자치단체 위원회 운영 현황

1. 지방자치단체 위원회 운영 현황

2015년 12월 현재 지방자치단체의 위원회 수 21,729개이다. 이 중 법령에 따른 위원회는 13,521개이고 조례에 따른 위원회는 6,878개, 규칙에 따른 위원회는 457개 기타 873개이다. 이 위원회들의 1년간 평균회의 개최회수는 3.7회에 불과하고 1년간 한 번도 회의를 개최하지 않은 위원회도 5,606개로 25.8%나 된다. 이에 따른 운영비도 481억원으로 결코 적지 않다. 「지방자치법」 제 116조 및 제116조의2에 따르면 지방자치단체의 위원회는 법령이나 조례로 설치하도록 하고 있는데 규칙이나 기타로 설치한 위원회도 1,330개로 결코 적지 않는 등 이 통계¹⁰⁾만 보더라도 그 운영에 문제가 있음을 알 수 있다. 이러한 문제 때문에 때만 되면 지방자치단체의 위원회들을 대폭 정비한다고 거듭 외치

8) 미국의 연합인사위원회, T.V.A, 연합교육위원회, 일본의 인사원 등.

9) 감사위원회의 7명, 중앙징계위원회 10명.

10) 행정자치부(자치제도과) 작성 지방자치단체 위원회 현황(2016년).

고 있으나,¹¹⁾ 그 성과는 미미한 실정이다. 그 원인은 여러 가지가 있겠으나 이 글에서는 지방자치단체 위원회의 법체계와 그에 따르는 기능적 한계 등 법적인 문제를 중심으로 논하도록 하겠다.

2. 지방자치단체 위원회에 관한 법체계 및 위원회의 유형

국가의 경우 「정부조직법」 제4조에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정기관에 자문기관을 둘 수 있도록 하고 있다. 같은 법 제5조에서는 행정기관에 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있도록 하고 있다. 이에 대비하여 「지방자치법」 제116조에서는 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 수 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하고 있고 같은 법 제116조의2에서는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다.

이를 앞서 본 우리나라 현행 법체계에 따른 위원회 기준으로 분류하면, 「지방자치법」 제116조에 따른 합의제행정기관은 ①행정관청으로서의 위원회¹²⁾와 ②행정관청으로 지위를 지니지 못하는 위원회 중 ④의결기관인 위원회¹³⁾¹⁴⁾이고 「지방자치법」 제116조의2에 따른 자문기관은 행정관청으로서의 지위를 가지지 못하는 위원회 중 자문기관으로 분류할 수 있다.

3. 제주특별자치도의 위원회 운영 현황과 법체계 및 위원회의 유형

11) 뉴스와이어 2015. 9. 9. “지방자치단체 위원회 대폭 정비”, 대구신문 2017. 10. 18.자, 2면 “세금만 거덜내는 지자체 산하 유명위원회”.

12) 4면, 결정한 의사를 행정관청의 지위에서 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회를 말한다.

13) 구속력 있는 의사를 결정하는 위원회를 말한다.

14) 대법원 2000.11.10. 선고, 2000추36 판결: 합의제행정기관에는 그 의사와 판단을 결정하여 외부에 표시하는 권한을 가지는 합의제 행정관청뿐만 아니라 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지는 의결기관도 포함된다고 한다.

가. 제주특별자치도의 위원회 운영 현황 및 문제점

제주특별자치도 소속 위원회의 수 또한 2015. 12. 현재 181개나 된다. 법령에 따른 위원회는 94개, 조례에 따른 위원회는 85개, 규칙에 따른 위원회는 없고, 기타 2개이다. 이 위원회들의 1년간 평균회의 개최회수는 5.2회로 전국 평균보다는 다소 높은 편이나 저조하고, 1년간 한 번도 회의를 개최하지 않은 위원회도 전국 평균보다는 낮으나 20개로 11%나 된다.

나. 제주특별자치도 위원회의 법체계 및 그 유형

제주특별자치도 위원회에 관한 법체계와 위원회의 유형은 앞서본 지방자치단체 위원회에 관한 법체계 및 위원회의 유형에서 제주특별법에 따른 특례에 따라 조정된 형식으로 구성된다고 할 수 있다. 제주특별법에서 「지방자치법」에 대한 위원회에 관한 특례에 대하여는 특별한 규정은 없다. 다만 제주특별법 제9조제1항에서 다른 법령에서 지방자치단체, 도 또는 시·군을 인용한 경우에는 각각 제주특별자치도를 포함한 것으로 보아 해당법령을 적용하도록 하고 있고, 같은 조 제3항에서는 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 도지사 또는 시장·군수를 인용한 경우에는 각각 제주특별자치도지사를 포함한 것으로 보아 해당법령을 적용하도록 하고 있다. 따라서 개별법령에서 시·군에 위원회를 설치하도록 하는 경우에는 제주특별법 제10조제2항에 따른 행정시가 아닌 제주특별자치도에 바로 설치해야 한다. 예컨대, 「영유아보육법」 제6조제1항에서는 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있는데, 제주특별자치도에서는 제주특별자치도에만 지방보육정책위원회를 두면 되는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 제주특별자치도의 위원회에 관한 법체계 및 위원

15) 제주특별법 제10조제3항에서는 다른 법령에서 시를 인용하는 경우 해당 법령에 특별한 규정이 없으면 행정시는 포함되지 아니하도록 하고 있고, 사회복지사업법 제7조의2에서는 시군구를 규정하면서 그 시에 제주특별법 제10조제2항에 따른 행정시를 포함하도록 하면서 그 시

회의 유형은 그 소속으로 기초지방자치단체가 없고 행정시를 설치함에 따라 그 위원회를 설치하여야 하는 주체에 관한 차이 외에는 다른 지방자치단체의 사례와 크게 다를 게 없다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 지방자치단체 위원회에 관한 법적 문제점

앞에서 본바와 같이 지방자치단체의 위원회 수가 21,729개에 이르나 이들 위원회의 1년간 평균 개최회수가 3.7회에 불과하며, 1년간 한 번도 회의를 개최하지 않는 위원회도 25.6%나 되는 상황이다. 그렇다면 지방자치단체는 이러한 문제를 해결하기 위해 그 위원회의 통폐합이나 활성화를 위한 여러 가지 조치를 할 수 있을 것이다. 지방자치단체는 법령을 입법할 권한이 없으므로 결국 조례 제정권을 통하여 해결할 수밖에 없다. 여기에서는 조례 제정권을 통하여 여러 조치를 취하는데 있어서의 법적 문제점에 대하여 논하기로 한다.

1. 지방자치단체 위원회 설치에 관한 문제점

가. 법령에 따른 위원회 설치 불가

앞서 본바와 같이 「지방자치법」 제116조에서는 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 수 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하고 있고 같은 법 제116조의2에서는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다. 국가가 「정부조직법」 제4조 등에 따라 위원회를 설치할 수 있는 것에 대비하여 지방자치단체에도 위원회를 설치할 수 있도록 보장해준 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체는 법령을 제·개정할 권한 자체가 없으므로 현재 없는 위

에 지역사회복지협의체를 두는 등 특별한 규정이 있기도 하다.

원회를 지방자치단체의 의지에 따라 법령으로 위원회를 새로 설치할 수 있는 권한은 없는 것이다. 법령에서 그 위원회의 설치 근거가 생기고 그 위원회를 설치할 것인지 말 것인지에 대한 재량이 주어졌을 때 이를 설치할 수 있는 권한 밖에 없는 것이다. 따라서 지방자치단체가 그 사무에 관하여 합의제행정기관 이든 자문기관이든 새로운 위원회가 필요하다고 한다면 조례로 밖에 설치할 수 없을 것이다.

나. 조례에 따른 합의제행정기관 설치의 한계

합의제행정기관이란 결정한 의사를 행정관청의 지위에서 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회와 비행정관청으로서의 위원회 중 구속력 있는 의사를 결정하는 위원회를 말한다.¹⁶⁾ 헌법 제117조제1항에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있고, 「지방자치법」 제22조 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 같은 조 단서에서는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하도록 하고 있다. 따라서 조례로 위원회에 관하여 정할 수 있는 범위에 한계가 있을 수밖에 없다. 위원회를 설치하는 이유는 ① 행정국가의 출현에 의한 권력재배분화의 요청, ② 전문가의 의견 청취 등 행정의 전문지식·기술의 활용의 요청, ③ 노·사간의 조정 등 대립된 이해의 조정의 요청, ④ 국민대표의 참여 등 국민의사의 반영 및 국민권리의 보호의 요청이다. 특히 합의제행정기관은 ① 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우, ② 독립적이고 공정한 집행이 필요한 경우, ③ 주민의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우에 설치하도록 되어 있는바¹⁷⁾, 그 제정 범위에 있어 한계가 있는 조례로 이 사항들을 충분히 반영할 수 있을지 의문이 있을 수밖에 없다. 여기에서는 조례로 합의제행정기관을 설치하는 데 어떠한 문제가 있는 지 살펴보도록 한다.

16) 4면, 대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결.

17) 지방자치법 제116조 및 같은 법 시행령 제79조.

1) 준사법적인 합의제행정기관 등

법률에 따라 지방자치단체에 설치되는 대표적인 합의제행정기관으로 행정심판위원회¹⁸⁾가 있다. 행정심판위원회가 합의제행정기관으로 그 권한을 행사할 수 있는 것은 ① 심판청구가 적법하지 아니하면 그 심판청구를 각하(却下)하거나 ② 심판청구가 이유가 없다고 인정하면 그 심판청구를 기각(棄却)하거나 ③ 취소심판의 청구가 이유가 있다고 인정하면 처분을 취소 또는 다른 처분으로 변경하거나 처분을 다른 처분으로 변경할 것을 피청구인에게 명하거나 ④ 무효 등확인심판의 청구가 이유가 있다고 인정하면 처분의 효력 유무 또는 처분의 존재 여부를 확인하거나 ⑤ 의무이행심판의 청구가 이유가 있다고 인정하면 지체 없이 신청에 따른 처분을 하거나 처분을 할 것을 피청구인에게 명할 수 있는 「행정심판법」 제43조에 따른 재결의 권한 등 때문이다.

헌법 제117조제1항 및 「지방자치법」 제22조에 따른 한계를 지닌 조례로서 이와 유사한 사항을 정하는 것을 불가하다 할 것이므로 행정심판위원회 등과 같이 준사법적 역할을 하는 합의제행정기관은 조례로 설치할 수는 없을 것이다.

2) 소관 사무의 한계

「지방자치법」 제116조에 따르면 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체의 소관 사무는 고유사무인 자치사무와 단체위임사무를 말하고, 기관위임사무는 여기에 포함되지 않는다.¹⁹⁾ 따라서 기관위임사무 즉 국가사무를 처리하는 합의제행정기관은 조례로 설치할 수 없다. 그런데 문제는 그 사무가 자치사무인지 기관위임인지 그 구분이 쉽지 않다는 점이다. 「지방자치법」 제102조나 「정부조직법」 제6조제1항 또는 개별법령에 따라 국가사무가 위임되는 경

18) 행정심판법 제6조제3항 ③ 다음 각 호의 행정청의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구에 대하여는 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회에서 심리·재결한다.

1. 시·도 소속 행정청
2. 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구의 장, 소속 행정청 또는 시·군·자치구의 의회(의장, 위원회의 위원장, 사무국장, 사무과장 등 의회 소속 모든 행정청을 포함한다)
3. 시·도의 관할구역에 있는 둘 이상의 지방자치단체(시·군·자치구를 말한다)·공공법인 등이 공동으로 설립한 행정청

19) 대법원 2000. 5. 30. 선고 99추 85 판결.

우에는 그 구분이 쉬우나, 법률에서 직접 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정 되는 경우에는 그 구분이 매우 어려우므로²⁰⁾ 그 업무의 성격이 명백히 자치사무인 경우를 제외하고는 합의제행정기관을 조례로 설치하는 것은 어려울 것이다. 실제로 제주특별자치도는 2014. 9. 국제수준의 카지노 감독기구 출범을 전제로 카지노 감독기구를 합의제행정기관으로 설치하는 것을 추진하였으나²¹⁾ 결국 관련 자문기관만 설치하였다.²²⁾

3) 조직·기구 관련 법령에 따른 한계

「지방자치법」 제116조에 따르면 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하고 있다. 한편 같은 법 제112조제1항에서는 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 두도록 하면서 같은 조 제2항에서는 그 행정기구와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 합의제행정기관은 결정한 의사를 행정관청의 지위에서 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회와 비행정관청으로서의 위원회 중 구속력 있는 의사를 결정하는 위원회를 말한다. 이러한 위원회는 전문성과 업무량 등을 고려할 때 행정기구와 인원이 필요한 경우가 대부분이다. 「지방자치법」 제112조 등에 따라 그 행정기구와 지방공무원을 정할 수 있는 기준으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 그 기준을 정하고 있는데, 같은 규정 제4조에서 지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 운영하도록 하면서 그 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따르도록 하고 하면서, 행정기구 등

20) 대법원 1999. 9. 17. 선고 99추30 판결(법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 할 것이다.)

21) 제민일보, 2014. 10. 1. 1면, 카지노 감독기구 내년 2월 출범.

22) 제주특별자치도조례 제1292호 2015. 6. 30. 제정.

의 구체적인 기준을 정하고 있는데 그 규정과 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른
행정기구 등의 기준

조항	내용
제9조, 제10조, 별표 1 및 별표 2	시·도의 실국본부의 설치기준 및 직급기준에 관한 사항
제15조 및 별표 4	의회사무기구의 설치기준 및 직급기준에 관한 사항
제16조 및 별표 2	지방농촌진흥기구의 조직에 관한 사항
제17조	지방공립대학의 조직에 관한 사항
제18조 및 별표 2	지방공무원교육훈련기관의 조직에 관한 사항
제19조	보건환경연구원에 관한 사항
제20조 및 별표 6	사업소, 출장소, 사업본부, 지역본부 등의 설치기준 및 직급기준
제22조부터 제30조	정원의 기준에 관한 사항

지방자치단체는 이 기준에 따라 행정기구를 설치하고 그에 따른 직급기준에 따라 그 행정기구의 직급을 정하며 그에 따른 정원기준에 따라 정원을 그 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하여 그 지방자치단체의 행정기구 및 정원을 정하는 구조이다. 그러나 이 규정 별표 2에서 세종특별자치시 감사위원회 감사위원장과 사무국장의 직급과 별표 7에서 제주특별자치도의 합의제행정기관으로 감사위원회 위원장, 사무국장 과장의 직급과 지방노동위원회의 위원장 또는 상임위원 및 사무국장의 직급에 관한 사항을 정하는 것을 제외²³⁾하고는 합의제행정기관의 설치에 관한 사항에 대하여는 그 설치기준 및 직급기준 등이 규정이 되어 있지 않다. 따라서 합의제행정기관을 설치하려는 경우 해당 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 반영하는데 문제가 발생할 수밖에 없다. 위 규정 체계를 고려할 때 실질적으로 지방자치단체에서는 필요한 합의제행정기관을 조례 등에 따라 자율적으로 설치할 수 없는 구조이다. 다만, 지방자치단체 중 조례로 자체감사기구를 합의제행정기관으로 전환한 곳이 있으나 이는 「공공감사에 관한 법률」 등의 뒷받침이 되어 가능하였다.²⁴⁾²⁵⁾

23) 제주특별자치도는 제주특별법 제131조, 세종특별자치시는 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제21조에 따라 감사위원회를 설치하도록 하고 있음에 따라 이를 반영한 것이다.

4) 입법정책적인 문제

실질적인 지방분권을 보장하려고 제주특별법에 따라 설치한 제주특별자치도에서 지방자치단체에서는 처음으로 감사기구를 합의제행정기관으로 설치하면서 조례가 아닌 법률로 설치하였다. 실질적인 지방분권의 핵심적인 내용 중에 하나가 자치입법권이다. 제주특별법 제44조에 따라 다른 지방자치단체보다 행정기구 등을 조례로 정할 수 있는 범위가 더 넓음에도²⁴⁾ 제주특별자치도가 자율에 따라 조례로 설치하지 않고 제주특별법 제131조에 따라 감사위원회를 설치하고 제주특별법 제405조에 따라 고용노동부장관 소속의 지방노동위원회를 제주특별자치도지사 소속으로 설치하도록 하였다. 합의제행정기관을 포함한 위원회제도는 행정계층제의 경직성을 완화하고 행정의 민주성을 확보할 수 있는 유용한 수단이므로 앞으로 그 도입은 확대될 것으로 보이는데, 자율과 책임의 지방분권 보장을 선도하려는 목적으로 설치한 제주특별자치도에 있어서도 그 설치를 자율에 맞기 않고 법률로 설치한 것은 아쉬운 부분이다.

아울러 앞서본 「지방자치법」에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 기구를 설치하도록 하고 있고 합의제행정기관에 관한 사항을 명시하지 않은 조직·기구 관련 법령체계 또한 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하는데 큰 장애요인이다.

2. 지방자치단체 위원회의 운영에 관한 문제점

지방자치단체 위원회의 문제점 중의 하나가 유사한 기능을 하는 위원회가 많은 것이다. 이러한 유사한 위원회를 통폐합 할 수 있다면 그 운영을 합리적

24) 충청남도는 2011. 7. 1. 서울특별시 2015. 7. 13. 광주광역시 2015. 12. 1.에 출범하였는데 모두 공공감사에 관한 법률 제정(2010. 3. 22.) 이후이다. 같은 법 제 5조제2항에서 자체 감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있도록 규정하였다.

25) 지방자치법 제112조에 따라 행정기구를 설치하기 위해서는 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 설치하여야 하는데 그 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제112조 제1항에 합의제행정기관에 관한 설치기준이나 직급기준이 없어 이를 실제 조직에 반영하기 어려운 문제가 있으나 자체감사기구의 경우에는 이미 보조기관으로 설치되어 있는 자체감사기구에 대한 사항을 그대로 합의제행정기관으로 적용하는 방법으로 적용이 가능할 것이다.

26) 직급기준에 관한 사항을 제외하도록 하여 지방자치법에 따른 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제12조 및 별표 7에서 제주특별자치도의 합의제행정기관인 감사위원회와 지방노동위원회의 직급기준을 포함한 각 행정기구의 직급기준을 정하고 있다.

이고 효율적으로 할 수도 있을 것이다. 그러나 법령에 따른 위원회는 지방자치단체에서 통폐합하여 운영할 수 없다. 2015년 12월 현재 법령에 따라 지방자치단체에 설치된 위원회가 13,521개에 달하는데 법령에 따라 설치된 위원회간의 통합이나 법령에 따라 설치된 위원회와 조례 등에 따라 설치된 위원회 간에 통합이 자유롭다면 불필요한 위원회는 자연스럽게 정비가 되고 이에 따른 비효율은 자연스럽게 정리될 것이다. 여기에서는 위원회 운영상의 법적 문제점에 대하여 살펴보도록 하겠다.

가. 위원회 통폐합에 관한 법적 쟁점

「지방자치법」 제116조의2제1항에 따르면 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있고, 같은 조 제2항에 따르면 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 따라서 문언만 본다면 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 자문기관인 위원회는 통폐합이 가능 한 것으로 보인다. 그러나 다른 위원회에서 대행하거나 통합하여 설치·운영할 수 있도록 하는 규정이 없음에도 다른 위원회에서 대행하거나 통합하여 설치·운영할 수 있도록 한다면, 해당 위원회의 설치 근거를 두는 의의가 없고 다른 위원회는 위원 수, 기능, 자격 등 해당 위원회와 다르기 때문에 법령에서 의도하는 바를 달성하기 곤란한 등의 문제가 발생할 우려가 많다.²⁷⁾ 정부 내부의 유권해석도 「지방자치법」 제22조에서 정하는 조례의 제정·개정 한계에 위배되지 않아야 하고, 법령에서 지방자치단체에 두는 자문기관의 설치를 정하고 있는 경우 이러한 법령의 규정은 그 자문기관의 명칭·심의사항·구성방법 등에 대하여 지방자치단체의 권한에 일정한 제한을 부과하고 있으며 해당 지방자치단체는 그 자문기관을 법령에서 정한 명칭과 형태로 조직·운영할 의무가 있다. 법령에 따라 설치된 자문기관의 경우 그 설치·운영을 지방자치단체가 임의적으로 변경할 수 없고, 또 조례를 통해 법령에서 정하

27) 박영욱, 「사례로 보는 조례의 이해」, 한국학술정보(주), 2013, 144면.

고 있는 내용을 침해할 수도 없으므로, 같은 법 제116조의2제2항에 따라 지방자치단체가 어떠한 자문기관에 그 기능을 포함하여 운영할 수 있는 자문기관에는 개별 법령에 따라 설치된 지방자치단체의 자문기관은 제외된다고 보아야 할 것이라고 하여²⁸⁾ 「지방자치법」 제116조의2제2항에 따라 조례로 법령에 따른 위원회의 통폐합은 현실적으로 불가능하다.

나. 위원회 기능 및 조직 추가 등에 관한 문제

위원회를 운영하다 보면 그 위원회를 효율적으로 운영하기 위해서 그 위원회의 기능을 추가하거나, 실무위원회나 소위원회를 추가하는 등 위원회를 변경할 필요가 있을 것이다. 이것이 가능하다면 굳이 위원회를 새로 설치할 필요가 없을 뿐만 아니라 위원회 운영상의 실질적인 문제점을 보완하거나, 지역특성에 맞게 위원회의 운영이 가능할 것이기 때문이다. 조례에 따라 설치되는 위원회는 위와 같은 필요성이 있을 때에는 그 지방자치단체에서 그 조례를 개정하여 반영하면 되므로 문제의 소지가 없다. 그러나 법령에 따라 설치된 위원회의 경우 위와 같은 사항이 필요할 경우 지방자치단체의 입장에서는 법령을 개정할 수 없으므로 조례로 이를 변경하여 운영할 수 있을지가 문제될 수 있다.

1) 법령에 따른 위원회에 조례로 기능 추가

먼저 법령에 따라 설치된 위원회에 조례로 새로운 기능을 추가할 수 있는지를 보면 「지방자치법」 제22조에 따라 조례는 법령의 범위안에서 정할 수 있고 법령의 범위는 법령을 위반하지 않는 범위를 말한다. 따라서 조례로 법령에서 정한 기능에서 조례로 그 기능을 추가할 때 이것이 법령을 위반한 것이지를 따져 봐야할 것인데, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 따라 법령 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없을 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라

28) 법제처 2010. 2. 1. 09-0395 법제처 유권해석.

도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 따라 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.²⁹⁾ 따라서 위원회를 설치한 법령의 취지가 위와 같은 경우에는 조례로 그 기능을 추가하는 경우에도 가능하게 될 것으로 보인다.

실제사례를 통하여 이에 대하여 살펴본다. 첫 번째로, 「서울특별시 도시계획조례」 제21조제2항에서 개발행위 허가에 관하여 도시계획위원회에서 심의하여야 할 사항을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 및 같은 법 시행령 제57조보다 넓게 정한 사례이다. 이 사례에서 정부는 “「서울특별시 도시계획조례」 제21조제2항은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 및 같은 법 시행령 제57조와는 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것이라고 보기는 어렵고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 및 같은 법 시행령 제57조는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하는 취지 즉 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석하기 어렵다.”고 하여 기능을 추가하는 것이 위법하다고 판단한바 있다.³⁰⁾ 두 번째로 안산시의 사례로 「유통산업발전법」에 따라 대규모점포등의 등록을 심의·조정하기 위하여 그 등록심의회 설치·운영이 가능한가에 대한 사례이다. 법제처는 이에 대한 의견에서 그 등록심의회 설치·운영은 가능하나 해당 등록심의회위원회의 역할이나 심의사항을 조례로 정하면서 법령에서 정한 요건 외의 사항을 심의하거나 행정에 관여하도록 규정하여 운영하는 것은 조례로 주민에게 의무를 부과하는 경우에 해당하게 된다고 할 것이어서 허용되지 않는다고³¹⁾ 밝히고 있다. 이 두 사례를 통하여 정부는 법령에 따른 위원회의 기능을 조례로 추가하는 것에 대하여는 일관되게 불가하다고 판단하고 있다.

2) 법령에 따른 위원회 내부 조직 변경

각 지방자치단체에서는 법령에 따라 설치한 위원회를 실제로 운영하려는 경

29) 대법원 2016. 10. 12. 선고 2006추38판결.

30) 법제처 2011. 6. 23. 법제처 유권해석 11-0240.

31) 법제처 2011. 4. 8. 법제처 자치법규 의견제시 11-0023.

우 그 근거조항이 없더라도, 위원회를 효율적으로 운영하기 위하여 그 위원회에 실무위원회나 소위원회를 설치·활용하거나, 위원 구성에 있어 그 지역 특성 등에 맞는 자격을 갖춘 위원을 추가하여 위촉하고 싶은 경우가 있을 것이다.

법령에서 조례로 위원회 관련 규정을 위임할 때 구성과 운영에 관한 사항을 위임하는데³²⁾, 통상 실무위원회나 소위원회를 두는 경우 위원회가 규정된 법령부터 규정되고, 조례로 실무위원회나 소위원회를 설치한다고 하여도 실무위원회나 소위원회의 의결을 본 위원회의 의결로 간주하지 못하기 때문에 실무위원회를 두는 실익이 반감되며, 해당 법령에서 해당 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항만 조례로 정하도록 하고 있는데 이에 해당하지 않으므로 조례로 이를 설치하는 것에 대하여는 문제가 제기되고 있는 실정이다.³³⁾

위원 구성에 있어 법령의 자격에도 불구하고 그 지역 특성 등에 맞는 자격을 갖춘 위원을 추가하여 위촉하는 것에 대하여도 「유통산업발전법」 제36조제4항에서 위원회의 위원이 될 자에 관하여 한정적으로 열거하여 규정하고 있는 이상 같은 법 제36조제7항은 같은 조 제4항에 따른 위원회의 구성에 관한 사항 외의 사항을 정하도록 위임한 것이라고 이해하는 것이 합리적이므로 그 외에 해당 지방자치단체의 조례로 규정하는 경우 해당 조례는 「유통산업발전법」에 위반된다고 정부는 판단하고 있다.³⁴⁾

3. 제주특별자치도로서의 차별성

실질적인 지방분권을 보장하려고 제주특별법에 따라 설치한 제주특별자치도에는 4,537건의 중앙권한을 이양 받는 등 여러 가지 특례가 있으나 일반적인 위원회와 관련해서는 명시적인 특례가 없다. 다만, 제주특별법 제131조에 따른

32) 첫째, 재난 및 안전관리 기본법 제11조와 같이 법률에서 설치근거만 두고 그 구성·운영에 관한 모든 사항을 조례로 모두 위임하는 경우, 둘째, 지역보건법 제6조제5항과 같이 법령에서 위원회에 관하여 일부사항을 정하고 그 밖에 구성과 운영에 관한 사항을 위임하는 경우, 셋째 아동복지법 제12조제2항과 같이 대통령령으로 그 기준·범위를 정하고 위임하는 경우가 있으나 첫째는 드물고, 둘째와 셋째가 대부분이다.

33) 박영욱, 전거서, 98-99면.

34) 법제처 2010. 11. 26. 10-0407 법제처 유권해석.

감사위원회 등 제주특별법에 따라 도지사 소속으로 설치하도록 한 위원회에 관한 사항과 앞서 본 제주특별법 제9조제1항 및 제3항에 따라 시·군 또는 시장·군수를 각각 제주특별자치도 및 제주특별자치도지사로 보도록 함에 따라 개별 법령에서 시·군에 위원회를 설치하도록 한 경우에는 특별한 규정이 없는 경우 제주특별자치도만 그 위원회를 설치해야 하는 사항이 있다.

가. 제주특별법에 따라 제주특별자치도에 설치되는 위원회

제주특별법에 따라 제주특별자치도에 설치되는 위원회는 다음 표와 같다. 이 위원회에 대한 설치·운영에 대하여는 특별한 특례가 없으므로 그 설치·운영에 있어 다른 법령에 따라 설치되는 위원회와 크게 다를 바가 없다.

〈표 2〉 제주특별법에 따라 제주특별자치도에 설치되는 위원회 현황

위원회명	조항	주요기능	조례 위임 사항
선거구획정위원회	제38조	도의회의원 지역선거구의 공정한 획정	없음
의정비활동비 심의위원회	제40조	도의원에게 지급하는 비용의 종류와 그 지급기준	구성 및 운영 등에 필요한 사항
주민자치위원회	제45조	주민자치센터의 운영에 관한 사항	구성 및 운영
행정시 인사위원회	제47조	지방공무원법 제8조에 관한 사항(소관 공무원)	구성, 부위원장, 사무직원 등
치안행정위원회	제94조	제주자치도와 국가경찰의 치안행정 업무협조	위원구성, 임기, 의결정족수를 제외한 구성·운영
자치경찰인사위원회	제108조	자치경찰공무원의 인사에 관한 사항 심의·의결	
감사위원회	제131조	자치감사 수행	위원구성, 임기 등을 제외한 구성·운영
민자유치위원회	제143조	민자유치추진계획을 심의하고 민자유치 활동을 지원	구성·운영 등 필요한 사항
제주국제자유도시 종합계획 심의회	제144조	국제자유도시의 개발에 관한 종합계획 등 심의	기능·구성을 제외한 조직과 운영 등

외국교육기관설립운영심의위원회	제220조	외국교육기관의 설립을 승인	기능·구성·운영
제주영상위원회	제261조	영상산업 발전과 육성	없음 (정관으로 위임)
친환경농업육성위원회	제273조	친환경농업의 발전	구성·운영
풍력발전사업심의위원회	제303조	풍력발전사업의 허가·인가 등 심의	기능·구성 등
보건의료정책심의위원회	제306조	제주특별법 제307조에 따른 의료기관의 허가와 보건의료 발전계획의 수립 등 심의	기능·구성·운영
환경영향평가심의위원회	제364조	환경영향평가서 심의	구성·운영
지하수관리위원회	제385조	지하수의 기초조사 등 제주특별법 제385조 각 호의 사항 자문	구성·운영 등
지방노동위원회	제405조	노동위원회법 제2조의2(관할 구역)	명칭, 위치, 사무국의 조직·운영
교통시설심의위원회	제435조	횡단보도의 신설·이전 등 안전하고 원활한 교통 확보를 위한 사항	위원 구성, 자격 등을 제외한 구성·운영 등
항만정책심의회	제439조	중앙항만정책심의회외의 소관사항 중 위임된 사항과 제주자치도 관할 항만의 개발 및 관리·운영에 관한 사항을 심의	구성·기능 및 운영 등
사회협약위원회	제458조	직능별 사회협약 체결에 관한 사항 등 제주특별법 제458조제2항 각 호의 사항	구성·운영
분야별 발전협의회	제460조	국가공기업과의 업무협조	없음 (대통령령에 위임)

나. 시·군에 설치하는 위원회를 제주특별자치도에 설치하는 문제

제주특별법 제9조제1항 및 제3항에 따라 개별법령에서 시·군에 설치하도록

하는 위원회는 특별한 규정이 없는 한 제주특별자치도에 설치하게 된다. 제주특별법 제10조제2항에 따라 제주특별자치도에 지방자치단체가 아닌 시·읍·행정시를 두게 되는데 지방자치단체가 아니어서 결국 제주특별자치도의 사무를 위임받아 처리하게 되고 그 위임사무와 관련되는 위원회가 있다면, 특별한 규정이 없는 경우 그 권한이나 업무는 행정시에서 행사하거나 처리하면서 그 위원회는 제주특별자치도지사 소속으로 설치하게 되는 기형적인 형태가 되게 된다. 권한이나 사무를 위임한다는 것은 수임기관으로 하여금 자율과 책임 하에 독자적으로 행사하도록 하는 것이고, 위원회 또한 본래 그 권한이나 사무를 행사·처리하는 기관에 소속되어야 하는 것인데 결국 위원회에 관한 사무는 위임기관에서 처리하고 그 위임된 사무는 수임기관에서 처리해야 하는 문제가 발생 하는 것이다.

그 밖에도 시·도에 두는 위원회 중 시·군·자치구를 조정하거나 시장·군수·구청장의 처분을 처리하는 위원회는 설치할 필요가 없는데 이에 대한 명확한 규정이 없는 문제, 시·도와 시·군·자치구에 동시에 두는 위원회로 그 기능 등이 상이한 경우 두 개의 위원회를 설치해야 하는 문제³⁵⁾가 있으나, 이와 관련하여 조례로 조정할 수 있는 등의 특례가 없으므로 현재로서는 개별법령 등 법령으로 해결하는 방법 밖에 없다.

4. 개선방안

지방자치단체가 위원회를 운영함에 있어 그 법적 문제점에 대하여 크게 지방자치단체 위원회 설치에 관한 문제로 법령으로 지방자치단체가 위원회를 설치할 수 없는 문제와 조례에 따라 합의회행정기관을 설치할 수 있는 한계, 지방자치단체의 위원회의 운영에 관한 문제점을 살펴보았다. 여기에서는 지방자치단체의 입장에서의 개선방안에 대하여 살펴보도록 하겠다.

가. 지방자치단체 위원회 설치에 관한 문제점에 대한 개선 방안

35) 박영욱, 「2011년판 쟁점으로 보는 제주특별자치도법」, 한국학술정보(주), 2011, 33-36면.

1) 법령에 따른 위원회 설치

「지방자치법」 제116조 및 같은 법 제116조의2에서는 지방자치단체는 법령이나 조례로 합의제행정기관이나 자문기관을 설치할 수 있도록 하고 있으나, 지방자치단체는 법령을 제·개정할 권한 자체가 없으므로 합의제행정기관이든 자문기관이든 법령으로 설치할 수 없다. 따라서 무의미하고 혼란만 줄 수 있는 문구는 삭제하거나, 굳이 그 취지를 살리고 싶은 경우에는 법령으로 지방자치단체에 설치할 필요가 있는 위원회에 관하여 제주특별법 제19조³⁶⁾ 법률안 의견제출 제도를 참조하여 제도화할 필요가 있을 것이다.

2) 조례에 따른 합의제행정기관 설치 한계에 대한 개선방안

지방자치단체가 합의제행정기관을 자유롭게 설치하기 위해서는 여러 가지 법적 문제점을 해결해야 한다. 행정심판위원회와 같은 준사법적 합의제행정기관은 개별법령에 따른 행정청의 처분에 대하여 효력을 발휘해야 하므로 조례 제정권에 한계가 있는 현행 헌법체제하에서는 지방자치단체에서 임의로 설치할 수는 없을 것이다. 또한 그 사무가 자치사무인지 기관위임사무인지가 불분명한 사무를 처리하는 합의제행정기관도 현실적으로 설치하기 곤란한 만큼 이 문제의 해결과 더불어 자치분권의 실현을 위해서는 기관위임사무 등 사무구분에 대한 정비³⁷⁾가 필요하다고 할 것이다. 아울러 현행 지방자치단체의 조직·기구 관련 법

36) 제19조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다.

② 지원위원회는 제1항에 따라 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 통보된 내용의 타당성을 검토하여야 한다. 이 경우 검토기간은 그 통보를 받은 날부터 2개월을 지나서는 아니 된다.

④ 관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 검토결과를 검토기간이 지난 날부터 7일 이내에 지원위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토한 결과 타당성이 없다고 인정할 때에는 그 사유와 내용을 구체적으로 밝혀 통보하여야 하고, 타당하다고 인정할 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.

⑤ 지원위원회는 제4항에 따라 통보받은 검토결과를 심의하여 그 심의결과를 도지사와 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

37) 행정안전부에서는 2011년 7월 지방자치단체의 사무범위를 단순·명료화하기 위해 자치사무와 법정수임사무로 이분화 하되, 기존의 기관위임사무와 단체위임사무는 폐지하고 기관위임사무 중 국가사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 경우 법정수임사무로 전

령을 정비하되, 단계적으로 우선 「지방자치법」에 따른 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 합의제행정기관에 관한 구체적인 사항을 규정하여 지방자치단체에서 이를 활용할 수 있도록 하고 더 나아가 지방자치단체의 행정기구 등에 대한 제한을 없애 지방자치단체에서 합의제행정기관을 포함한 행정기구 등을 아무 제한 없이 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 추진하는 과정에서 필요하다면 제주특별법에 따라 제주특별자치도에서 우선 시범적으로 운영하는 방법도 가능하다 할 것이다.

나. 지방자치단체 위원회의 운영에 관한 법적 개선방안

지방자치단체가 위원회를 운영함에 있어 그 통폐합이나 위원회의 기능 및 조직 등을 변경하여 운영할 수 있도록 그 법적 근거를 명확히 해야 할 것이다.

1) 위원회 통폐합에 관한 사항

「지방자치법」 제116조의2제2항에서는 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있도록 규정하고 있음에도 실제 행정부 내부의 해석으로 법령에 따른 위원회는 그 적용에서 제외되고 있다. 따라서 법령에 따른 위원회라 할지라도 지방자치단체가 그 자치법입법권으로서 자율적으로 유사한 위원회를 통폐합 할 수 있도록 위 조항에 “다른 법령의 규정에도 불구하고”를 추가하는³⁸⁾ 등 명확히 그 근거를 명시하여야 할 것이다.

2) 위원회 기능 및 조직 추가 등에 관한 문제

법령에 따른 위원회에 대하여 조례로 그 기능을 추가하거나 실무위원회나 소위원회 등의 조직 등을 추가하는 문제에 있어서도 행정부 내의 유권해석 등으

환하여 종전의 기관위임사무와 달리 조례 제정 및 지방의회의 행정사무감사·조사가 가능하도록 하고 국가의 관여범위 및 수단을 법률로 명확하게 하려는 취지의 지방자치법의 개정을 추진하여 그 법률안을 국회에 제출하였으나 제18대(2008~2012) 국회 임기만료로 폐기되었다.

38) 박영욱, 전게서, 144-145면.

로 불가하거나 바람직하지 아니한 것으로 받아들여지고 있는바, 이에 대하여도 「지방자치법」 제116조의2 등에 그 근거를 명확히 하여 이를 개선할 필요가 있다. 이 경우 개별법령 상의 취지가 중요할 것인데, 그 취지가 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 명백하지 아니하는 한 그것이 가능하도록 명시하여 지방자치단체가 자율적으로 그 기능이나 실무위원회나 소위원회 등의 내부 조직을 추가할 있도록 하여야 할 것이다.³⁹⁾

다. 제주특별자치도 위원회에 관한 개선방안

실질적인 지방분권을 보장하려고 제주특별법에 따라 설치한 제주특별자치도는 그 계층구조가 기초 지방자치단체가 없는 단일 광역체제이다. 기초지방자치단체 대신 그 하부행정기관으로 행정시를 설치하였는데, 이러한 변경에 따라 위원회 관련 문제가 발생한바, 이에 대한 개선방안은 다음과 같다.

행정시가 종전의 시·군에서 하던 사무를 수행하는 경우, 사무는 행정시에서 수행하면서 위원회는 제주특별자치도에 설치하여 운영하는 기형적인 구조가 발생하고 있는바, 이에 대하여는 ①각 개별법에서 행정시를 시·군에 포함시킴으로써 행정시에 위원회를 두게 하는 방법과⁴⁰⁾, ②제주특별법에 특례를 두어 조례로 행정시에 위원회를 둘 수 있게 하는 방법⁴¹⁾ 있다.

시·도에 두는 위원회 중 시·군·자치구를 조정하거나 시장·군수·구청장의 처

39) 이때의 조문 예시는 다음과 같다. “제1항 및 제2항에 따라 설치되는 자문기관에 대하여 지역 특성을 반영하는 등 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 위원회의 기능·구성·운영 등에 관한 사항을 달리 정할 수 있다. 다만, 그 법령에 따른 위원회에 관한 사항이 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지인 경우에는 그러하지 아니하다.”

40) 사회복지사업법 제7조의2제제1항에서 특별자치도 또는 시·군·구에 지역사회복지협의체를 설치하도록 하면서 시에 제주특별법 제10조제2항에 따른 행정시를 포함하여 행정시에도 지역사회복지협의체를 둘 수 있도록 하였다.

41) 2017. 12. 28. 정부가 국회에 제출한 제주특별법 일부개정법률안 제15조의2에서는 위원회 설치에 관한 특례로 「건축법」, 「아동복지법」 및 「영유아보육법」에도 불구하고 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회, 「아동복지법」 제12조에 따른 아동복지심의위원회, 「영유아보육법」 제6조에 따른 지방보육정책위원회는 도조례로 정하는 바에 따라 행정시에 설치·운영할 수 있도록 하고 있다.

분을 처리하는 위원회는 제주특별자치도에 둘 필요가 없으므로 그 해당법령에서 “제주특별자치도는 제외한다.”고 이를 명확히 하여야 할 것이다.

시·도와 시·군·자치구에 동시에 두는 위원회로 그 기능 등이 상이하여 두 개의 위원회를 설치해야 하는 경우에 대하여는 해당 위원회별로 행정시에 두어야 할 것인지를 판단하여 행정시에 둘 필요가 있는 경우에는 위에서 본 방법에 따라 행정시에 설치할 수 있도록 하며 될 것이고, 그렇지 않은 경우에는 제주특별법에 특례를 두어 두 개의 위원회를 조례가 정하는 바에 따라 통합하여 운영할 수 있도록 하면 될 것이다.

V. 맺음말

「정부조직법」 제4조 및 제5조에 따라 행정기관에 자문기관을 두거나 합의제 행정기관을 설치할 수 있는 것에 대비하여 「지방자치법」 제116조 및 제116조의2에 따라 지방자치단체는 합의제행정기관과 자문기관 등 위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 그러나 지방자치단체가 실제 그 위원회를 설치하거나 운영함에 있어서는 많은 법적 문제점을 가지고 있다. 실질적인 지방분권을 선도하고 보장하려고 설치한 제주특별자치도에서도 그 상황은 마찬가지이다. 이 글에서는 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 조속한 개선되길 바란다.

문재인 정부 100대 국정과제 가운데 자치분권이 포함되고, 정부의 4대 복합 혁신과제의 하나로 “자치분권과 균형발전”과제가 채택되었으며, 그 자치분권의 선도 모델이 될 수 있는 “제주특별자치도 분권모델의 완성”과제 또한 국정과제에 포함되었다. 정부가 지방분권에 대하여 강력히 그 의지를 나타낸다고 할 수 있다. 그러나 아직 구체적으로 실현된 게 없는 현실에서 지방자치단체는 자문기능을 하는 위원회 하나도 마음대로 통폐합 할 수 없다. 헌법에서부터 지워진 자치입법권에 대한 족쇄 때문이다. 이 글에서는 현행 지방자치법령체계 범위에서의 현실적인 입법적 개선방안을 제시하였다. 현재 개헌논의가 진행 중이다. 그 개헌에 자치분권과 자치입법에 관한 사항이 포함되길 간절히 바란다. 만약 그렇게 되어 더욱 자치입법권이 강화된다면 더 진일보한 개선방안이 제시될 수

있을 것이다. 아울러 지방자치단체는 위원회 문제뿐만 아니라 모든 소관 사무에서 그 권한으로 자율과 책임에 걸 맞는 창의성을 발휘하여 해당 지역을 발전시킬 것이고 더 나아가 국가발전을 견인할 것이다.

참고문헌

[단행본]

박영욱, 「사례로 보는 조례의 이해」, 한국학술정보(주), 2013.

_____, 「2011년판 쟁점으로 보는 제주특별자치도법」, 한국학술정보(주), 2011.

법제처, 「자치입법안심사기준」, 2005.

최창호·정세욱, 「행정학」, 법문사, 1986.

[논문]

임병수, “위원회제도에 관한 연구”, 「법제」 1995년 4월호, 법제처

[Abstract]

Legal Problems and Improvement Plan on Establishment
and Operation of Local Government Committee
: Focusing on enactment power of municipal ordinance

Choi, Seong-Doo

Completion of doctoral program at Cheju National University

Many committees are being established for democratization of administration and adoption of professional knowledge. This is not exception for local

governments. However, the number of local government committees is as many as 21,729 as of December, 2015, but they are held only average 3.7 times per year, and 25.8% of them are never held for a year, which means the operation of them is not suitably done. There might be various factors, but this study is intended to diagnose the problems of legal system related to current local government committees, and to present the improvements. The basis of establishing committees in local governments is stated in Article 116 and Article 116 Clause 2 of the Local Government Act. The basis of operating similar committees in combination of ordinance is also included in the article. However, in actuality, meaningless sentences included in the article create confusion, or it is impossible to integrate these or to add functions and internal organizations in accordance with the ordinance. Due to many restrictions, the collegiate administrative agency sometimes can't be established freely. The situation is not different in the case of Jeju Special Self-Governing Province, which was established to guarantee and lead actual autonomous decentralization. In Jeju Special Self-Governing Province, some problems occur in operation of committees for administration city as it became the sole Metropolitan system.

It is necessary to amend the expressions that seemingly allow local governments to establish committees through laws although local governments are unable to establish or revise laws. It is also necessary to improve related regulations to establish the collegiate administrative agency freely. There is a need to clarify the basis for committees to be merged or revised. The exceptional case of establishing committees in Jeju Special Self-Governing Province should also be improved, so that the operation can be smooth. By allowing these matters to be decided by ordinance of the relevant local governments, it is necessary to guarantee self-governing legislation right and its effectiveness.

Key words : committee, advisory organization, collegiate administrative agency, enactment power of municipal ordinance, Jeju Special Self-Governing Province, Article 116 of the Local Government Act, Article 116 Clause 2 of the Local Government Act, Implementing Regulations on the Administrative Organization and Capacity Standards of Local Governments