

지방정부 정책&이슈

자치조직권 확대를 위한 법령 개정 방안

: 지방자치단체의 행정기구와
정원기준 등에 관한 규정

김희진 연구위원



I. 들어가며

자치조직권이란 조직고권(組織高權)으로 표현되기도 하는데, 법령의 범위 안에서 지방자치단체 스스로가 자신의 고유한 재량으로 자신의 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 자치조직권은 지방자치단체의 행정기구와 정원을 지방자치단체가 스스로 정하는 것이라고 할 수 있는데, 행정기구는 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위하여 설치하는 내부조직을 말하고, 정원은 공무원의 수를 의미한다.

지방자치단체의 조직과 관련된 현행 법령은 「지방자치법」 및 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 있다. 이 규정들은 각 지방자치단체별 특성에 대한 고려 없이 획일적이고 상세하게 규정되어 있어 지방자치단체가 자율적으로 정할 수 있는 사항이 상당히 제한되어 있다.

특히 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 별표 규정을 통해 인구기준에 따라 기구 수 및 직급을 매우 상세하고 구체적으로 규정하고 있으며, 별표 안의 비고에서 예외를 두어 규정을 더욱 복잡하게 만들고 있다.

이러한 점은 지방자치단체의 자율적인 조직구성에 대한 제약으로 이어지게 되고, 지방자치단체의 장이 주민들의 행정수요에 적절히 대응할 수 없어 그 피해를 주민들이 고스란히 떠안게 만들고 있다.

이하에서는 이처럼 지방정부의 자치조직권을 가장 직접적으로 제약하고 있는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 중심으로, 대통령령의 개정만을 통해 지방자치단체의 자치조직권이 확대 될 수 있는 방안을 살펴보고자 한다.

II. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 검토 및 개정안

1. 시·도의 기구(실·국·본부)설치 및 보조·보좌기관 직급 자율화

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하, “기구정원규정”이라 한다)는 행정기구와 직급에 관해, 제8조 한시기구의 설치·운영을 비롯하여, 제9조 시·도의 기구 설치기준, 제10조 시·도의 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준 등 제21조 한시기구 등 설치 시 직급책정 협의, [별표1] 시·도의 실·국·본부 설치기준, [별표2] 시·도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준 등의 규정을 두고 있다.

<표-1> 시·도의 기구(실·국·본부)설치 및 보조·보좌기관 직급 관련 규정

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

제8조 (한시기구의 설치·운영)

⋮

- ② 본청에 한시기구를 설치할 경우에는 기존의 보조기관과 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 업무의 중요성과 업무량이 있어야 한다.
- ③ 한시기구를 설치하는 경우에는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 한다.
- ④ 한시기구의 존속기한은 3년의 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ⑤ 한시기구의 존속기한의 연장은 … 1회에 한한다.

제9조 (시·도의 기구설치기준)

- ① 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다.

제10조(시·도의 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준 등)

- ① 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등은 별표 2와 같다.

제21조 (한시기구 등 설치 시 직급책정 협의)

한시기구와 소속기관을 설치할 경우 소속 공무원(장과 보조·보좌기관을 포함한다)의 직급이 시·도에서는 3급 이상인 경우에는 미리 행정안전부장관과 협의해야 하고, …

한시기구는 긴급하고 탄력적인 행정수요에 대응하기 위해 설치하는 것인데, 업무량, 존속 기한 등 대통령령에 한시기구의 설치요건을 상세하게 규정하고 있다. 또한 시·도의 기구설치에 관해 별표로 지방자치단체의 인구수에 따라 그 개수를 규정하고 있다.

<표-2> 기구정원규정 별표1 시·도의 실·국·본부 설치기준 일부

구분		실·국·본부의 수
서울특별시		16개 이상 18개 이하
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	14개 이상 16개 이하
	인구 300만 이상 350만 미만	13개 이상 15개 이하
	인구 250만 이상 300만 미만	12개 이상 14개 이하
	인구 200만 이상 250만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 12개 이하
세종특별자치시		6개 이상 8개 이하
도	경기도	20개 이상 22개 이하
	인구 300만 이상 400만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 이상 300만 미만	10개 이상 12개 이하
	인구 100만 이상 200만 미만	9개 이상 11개 이하

직급에 대해서도 한시기구와 소속기관의 설치 시, 소속 공무원 3급 이상의 직급은 행정안전부장관과 협의하도록 되어 있으며, 기획 담당 실장, 실·국·본부장 등 각 지방자치단체별로 직급 및 정수를 획일적으로 규정하고 있다.

<표-3> 기구정원규정 별표2 시·도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준 등 일부

구분	기획 담당 실장	재난안전 담당 실·국·본부장	실·국·본부장
서울	「국가공무원법」 제2조의2에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원	1급 또는 2급 일반직 지방공무원	1급 또는 2급 일반직지방공무원(4명) 2급 또는 3급 일반직지방공무원
부산		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	2급 일반직지방공무원(1명) 2급 또는 3급 일반직지방공무원(2명) 3급 일반직지방공무원
인천		2급 또는 3급 일반직 지방공무원	3급 일반직지방공무원

따라서 대통령령에서 규정하고 있는 한시기구를 비롯한 기구설치 기준, 기구 수, 기구에 따른 직급기준 및 정수 등을 모두 삭제하고 조례로 위임하여 지방자치단체의 실정에 맞게 조직 및 운영할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 기준인건비제도의 개선

지방자치단체의 인건비 산정은 정원규모가 정해지고 이에 따라 적정 인건비가 계산되는 방식이었지만, 행정 여건의 변화에 탄력적으로 대응하기 위해 정원 및 조직 관리의 자율성이 보다 확대될 필요성이 제기되었다.

이에 따라 2015년 정원 운영의 자율성을 구현할 수 있도록 기준인건비제도가 도입되었는데, 관련 법령으로 「지방자치법」 제125조 제2항과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조가 있다. 이러한 기준인건비제도는 당초 지방공무원 정원의 자율성을 강화하기 위해 도입되었지만, 제도 및 운영 면에서 여러 가지 문제점을 드러내고 있다.

먼저 기준인건비 산정의 불투명성이다. 기준인건비의 산정은 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 외국인 수, 농경지 면적 등을 지표로 삼고 산정하고 있다. 그러나 이러한 산정지표를 통한 구체적인 산정내역은 공개하지 않고, 행정안전부는 지방자치단체에 기준인건비 금액만을 일방적으로 통보하고 있다. 그런데 문제는 지방자치단체가 행정안전부의 일방적인 통보에 대해 어떠한 이의신청도 할 수 없다는 것이다. 즉 산정내역을 공개하지 않고 있기 때문에 이의신청하는 것조차 불가능한 현실이다.

또한 기준인건비를 초과할 경우 보통교부세를 감액하는 페널티가 다시 부활되었다. 2025년부터는 기준인건비를 초과하여 인건비를 지출하는 경우에는 초과한 인건비만큼 페널티를 적용한다는 것이다. 페널티 부과는 기준인건비제도의 취지 -지방공무원 정원의 자율성 강화-를 무색하게 하는 것이며, 행정안전부가 지방자치단체의 자치조직권을 통제하는 수단으로 활용하겠다는 것이다.

<표-4> 지방교부세법 시행규칙 별표6 자체노력 반영항목 및 산정기준 일부

반영항목	산정방식
가. 인건비 건전 운영	<p>① (1 - 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 절감액 × 200%</p> <p>※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.</p> <p>※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.</p> <p>② (1-전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비) × 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비</p> <p>※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비 결산액 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 공무원(무기계약) 근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 인정한 사유에 해당하는 금액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p> <p>※ 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계를 대상으로 한다.</p> <p>※ 2025년 산정분부터 기준재정수요액에 반영한다.</p>

따라서 기준인건비제도의 이러한 문제점에 대해 개정방안을 제시하였다. 즉 기준인건비 산정금액을 지방자치단체에 통보 시 산정내역을 함께 공개하도록 하며, 지방자치단체는 이에 대해 이의가 있는 경우 행정안전부장관에게 이의신청할 수 있도록 개정안을 마련하였다. 현행 규정과 개정안을 대조하면 아래 표-5와 같다.

*기준인건비제는 행정안전부가 제시하는 기준인건비에 따라 지방자치단체가 자율적으로 정원을 운영할 수 있고, 여기에 더하여 지방자치단체가 복지, 안전 및 지역별 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율범위를 1%~3%까지 허용한다. 자율범위는 지방자치단체별 재정 여건에 따라 결정된다는 점에서 지방의 인력관리에 대한 자율성과 탄력성이 제고되었다는 의미를 갖는다. 기준인건비제도의 단점 중 하나는 기준인건비의 추가 자율범위 1~3%를 활용할 수 있는 지방자치단체는 많지 않다는 것이다. 추가 자율범위를 활용할 수 있다는 것은 지방자치단체의 재정력이 좋음을 의미한다. 즉 기준인건비를 초과하는 인건비는 지방자치단체의 재원으로 운영해야 하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정력이 좋지 않은 지방자치단체는 어차피 기준인건비를 초과할 수도 없다.

<표-5> 기구정원규정 제4조 개정안

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	
현행	개정안
<p>제4조(기준인건비제 운영)</p> <p>① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 <u>전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.</u></p> <p>③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정 방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.</p> <p>④ <u>행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.</u></p>	<p>제4조(기준인건비제 운영)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 <u>각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.</u></p> <p>③ 행정안전부장관은 제2항의 기준인건비 통보 시 기준인건비의 구성요소, 산정방법, 산정기준 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항을 <u>각 지방자치단체에 함께 통보하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>지방자치단체의 장은 제2항의 기준인건비에 대해 이의 신청할 수 있으며, 행정안전부장관은 이에 대해 매년 12월 31일까지 협의하여야 한다.</u></p>

III. 나가며

자치조직권은 지방자치제도의 핵심 자치권 중 하나이다. 헌법재판소는 지방자치단체의 자치조직권이 제대로 보장되지 않을 경우 지방자치단체의 자치행정은 그 실현이 불가능하게 될 것이라고 판시하고 있다(헌재 2005헌라7). 그만큼 자치행정에 있어서 자치조직권은 중요하다.

2018년 정부안으로 발의한 헌법개정안은 대통령령이 아닌 조례로 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 규정하여야 한다고 하였다. 이처럼 2018년 헌법개정안과 같이 조직 운영에 관한 사항은 대통령령이 아닌 조례로 규정하여 자율적으로 운영하고 스스로 책임지는 구조로 변경되어야 할 것이다.

한편 위에서 검토한 쟁점사항은 「지방자치법」의 개정 없이도 대통령령의 개정만으로도 자치조직권 확대가 가능한 부분이다. 다시 말하면 이것은 중앙지방협력회의에서 행정안전부와의 협력을 통해 해결 가능한 사안이고, 행정안전부의 결단이 중요한 시점이다.

지방자치단체의 자치조직권 확대에 대한 여러 우려점도 있겠지만, 지방자치단체에 자율성을 열어주고 책임성을 철저히 확보하는 것이 지방시대에 부합하는 것이 아닐까 생각한다.

참고문헌

- 강기홍. (2015). 독일법상 지방자치단체의 자치조직권. <서울법학>. 22(3). 서울시립대학교 법학연구소.
- 고경훈. (2014). <미국, 일본, 독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구>. 한국지방행정연구원.
- 김수연. (2016). 기준인건비제 문제점. <자치발전>. 22(4). 한국자치발전연구원.
- 김희진. (2022). 지방자치단체의 자치조직권 확대 방안. <분권레터>. 대한민국시도지사협의회.
- 윤태웅. (2022). 광역자치단체 자치조직권의 현실과 개선방향에 관한 연구.<대한민국지방정부연구> Vol.2. 대한민국시도지사협의회.
- 이시원 외. (2014). <자치조직권 확대방안 연구>. 대한민국시도지사협의회.
- 홍정선. (2022). <신지방자치법>. 서울 : 박영사.