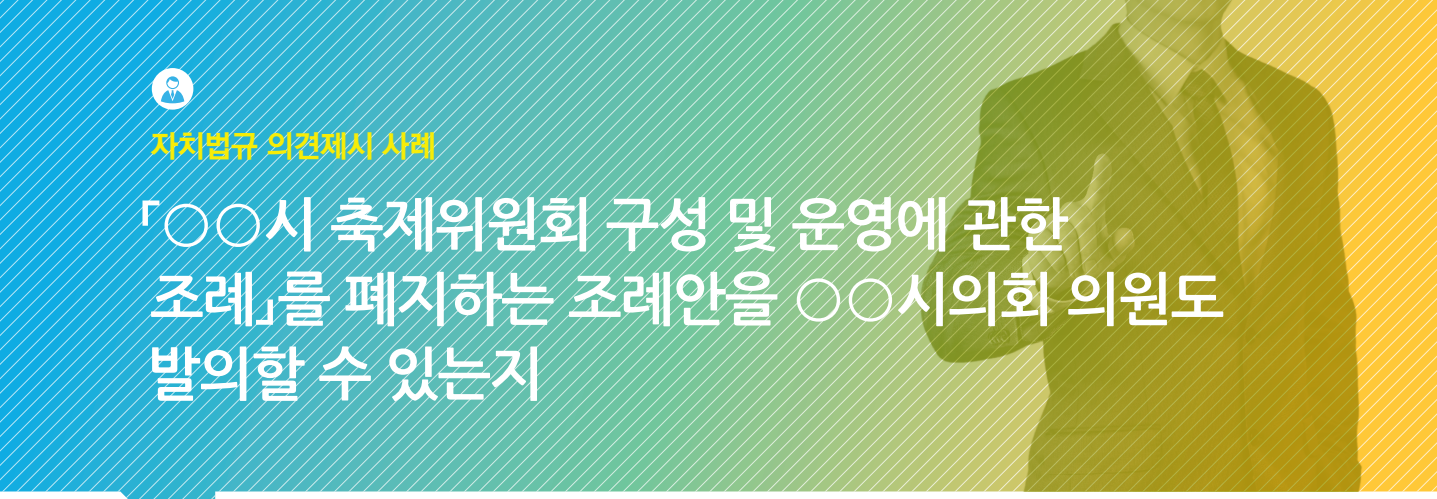


자치법규 의견제시 사례

「○○시 축제위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 폐지하는 조례안을 ○○시의회 의원도 발의할 수 있는지

글 | 법제처 자치법제지원과

질의 제목 ○○시 – 「○○시 축제위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 폐지하는 조례안을 ○○시의회 의원도 발의할 수 있는지 여부(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제36조 관련)

관련 문서 ○○시 의회 – 4242(2014. 6. 9)

I 질의요지

「○○시 축제위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 폐지하는 조례안을 ○○시의회 의원도 발의할 수 있는지?

II 의견

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

III 이유

이 사안은「○○시 축제위원회 구성 및 운영에 관한 조례」(이하 "○○시조례"라 함)를 폐지하려는 조례안을 ○○시의회의 의원이 발의하여 그대로 의결하는 것이 가능한 것인지에 대한 질의로 보입니다.

먼저「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제36조제2항에서는 "지방의회는 지방자치단체의 장이 제안한 기구와 정원에 관한 조례안을 의결할 때 지방행정조직의 합리적 운용과 건전한 재정운영을 위하여 기구를 축소하거나 기구를 하나로 묶어서 합치거나 폐지하여 합치는 것, 정원을 감축하는 것을 의결할 수 있다. 이 경우 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다."고 규정하고 있으므로 이 규정에 따를 때 지방의회 의원이 행정기구 설치에 관한 조례안을 제안하는 것이나, 지방자치단체 장이 제안한 조례안을 의결할 때 새로운 행정기구를 설치하거나 확대하는 것은 허용되지 않는 것으로 보입니다. 다음으로 관련되는 판례를 보면, 합의제 행정기관도 행정기구로 보고 "지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다."고 보며(대법원 2005.8.19. 선고 2005추48 판결), "지방의회의원이 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 않는다."는 견해를 취하고 있습니다(대법원 2009.9.24. 선고 2009추53 판결).

따라서 이 사안에서는 ○○시 축제위원회의 성격이 합의제 행정기관인지 자문위원회인지 여부가 문제됩니다. 관련 법령을 살펴보면,「지방자치법」제116조제1항에서는 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 제116조의2제1항에서는 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회 · 위원회 등의 자문기관을 설치 · 운영할 수 있다고 규정하고 있습니다. 또한 같은 법 시행령 제79조에서는 합의제행정기관의 설치요건을, 같은 법 시행령 제80조에서는 자문기관의 설치요건을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제80조의2에서는 자문기관은 설치 목적을 효율적으로 달성하는데 필요한 인원으로 구성하고, 자문기관의 위원은 비상임으로 하도록 규정하고 있습니다. 또한「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」제5조제3항에서는「지방자치법 시행령」제80조에 따라 설치되는 자문기관에는 상설의 사무처나 사무국 · 과 · 담당관을 둘 수 없다고 규정하고 있고, 같은 규정 제30조에서는 지방자치단체에 두는 지방공무원의 총수는 합의제행정기관 등의 정원의 구분에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있습니다. 이들 규정을 종합해 보면, 합의제 행정기관은 지방자치단체의 소관 사무의 일부를 독립하여 수행하는 행정관청으로, 위원은 상임위원도 있을 수 있으며, 소속된 직원은 공무원으로 정원에 통제를 받지만, 자문기관은 지방자치단체 장의 자문에 응하는 기관으로, 위원은 비상임위원이며, 상설의 사무국 등을 둘 수 없고 소속된 직원은 공무원이 아니므로, 합의제 행정기관과 자문기관은 기관의 성격과 기능, 상임위원 여부, 소속 직원이

공무원인지 여부 등에서 커다란 차이가 있습니다(법제처 자치법규 의견제시 2014. 6. 11. 14-0096 참조).

이상의 점을 고려하여 ○○시조례의 내용을 살펴보면, ○○시조례 제2조제1항에서는 ○○시 축제위원회는 ○○ 국제불빛축제, 호미곶 한민족 해맞이축전, 그 밖에 시가 위탁하는 문화행사 축제를 총괄한다고 규정하고 있고, 제6조제1항에서는 축제의 전문성과 효율적인 운영을 위해 사무국을 둘 수 있다고 규정하고 있으며, 제7조에서는 위원회의 행사 및 운영경비는 시의 보조금과 그 밖의 수입금으로 충당하며 시장은 예산의 범위 안에서 보조금을 지원할 수 있다고 규정하고 있습니다. 또한 제8조에서는 위원회는 목적사업의 경비를 충당하기 위하여 필요한 때에는 축제의 건전한 육성과 발전을 위한 범위 안에서 시장의 승인을 받아 수익사업을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

○○시조례에서는 ○○시 축제위원회가 축제를 총괄하고 사무국을 둘 수 있도록 하는 등으로 규정되어 있어 합의제 행정기관인지 자문기관인지 의문이 있을 수 있으나, 첫째, ○○시조례 제2조에서는 ○○시 축제위원회가 축제를 "총괄"한다고 규정하고 있지만, 「○○시 행정기구설치 조례 시행규칙」 제14조제14호에 따를 때 "문화관광축제 기획 · 추진"사무는 "관광진흥과"가 관장하는 사무로 규정하고 있고, ○○시축제위원회는 조직 상 나타나 있지 않으므로 ○○시 축제위원회를 축제 관련 사무를 총괄하는 집행기관으로 보기는 어려울 것입니다. 둘째, 합의제 행정기관이라면 공무원이 소속 직원으로 있어야 할 것인데, ○○시 축제위원회에는 공무원인 소속 직원으로 배치되어 있지는 않는 것으로 보입니다. 셋째, ○○시조례안 제7조에서는 위원회의 행사 및 운영경비는 시의 보조금과 그 밖의 수입금으로 충당한다고 규정하고 있는데 보조금은 행정기관이 아닌 개인 · 단체에 지급되는 것이므로 보조금으로 운영되는 위원회를 합의제 행정기관으로 보기 어려울 것입니다. 마지막으로, ○○시조례 제6조에서는 자문기관에는 두지 못하도록 한 "사무국"을 둘 수 있다고 규정하고 있지만, ○○시 축제위원회에서 두고 있는 사무국은 공무원이 아닌 자로 구성된 조직으로서 합의제 행정기관에 두는 공무원으로 구성된 상설의 사무국이라고 할 수는 없어 보입니다. 이상의 여러 가지 점을 종합적으로 고려할 때 ○○시 축제위원회가 ○○시의 축제 관련 사무를 사실상 수행하고 있는지는 별론으로 하더라도 ○○시 축제위원회를 합의제 행정기관으로 보기는 어렵다고 할 것입니다.

결론적으로, ○○시 축제위원회를 합의제 행정기관으로 보기는 어렵다는 점에서 지방의회 의원이 이를 폐지하는 조례안을 발의하는데 있어 제한이 있다고 보기 어려우므로 「○○시 축제위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 폐지하려는 조례안은 지방자치단체장만이 제출할 수 있는 것이 아니라, ○○시의회 의원도 발의할 수 있을 것으로 보입니다.