제390회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안 등 3개 법률안

검 토 보 고

▣ 지방자치법 일부개정법률안(강민정의원 대표발의, 의안번호 제9033호
▣ 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안 (강민정의원 대표발의, 의안번호 제9028호)
▣ 국가공무원법 일부개정법률안(강민정의원 대표발의, 의안번호 제9032호)

2021. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정성희

목 차

Ⅰ. 개요 ····· 1

1. 지방자치법 일부개정법률안 ····· 1

2. 지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률 일부개정법률안 ····· 3

3. 국가공무원법 일부개정법률안 ····· 5

Ⅱ. 검토의견 ····· 7

1. 총괄 ····· 7

2. 「지방자치법 일부개정법률안」에 대한 검토 ····· 8

3. 「지방자치법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 하는 그 밖의 2개 법률안에 대한 검토 ····· 13

Ⅰ. 개요

1. 지방자치법 일부개정법률안

(1) 제안경위

1. 발 의 자 : 강민정의원 등 12인

2. 발의연월일 : 2021. 3. 23.

3. 회부연월일 : 2021. 3. 24.

(2) 제안이유 및 주요내용

현행법은 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사 중 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있음.

그런데 해당 조항은 지방자치단체장 직선제와 민주주의가 현재처럼 성숙하기 전에 만들어진 조항임. 따라서 시민들이 선출하는 지방자치단체장들의 역량이 향상된 현재 상황을 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있음. 이와 관련하여 시·도지사는 시민이 선출한 지역 행정 최고 책임자이므로 시·도지사에게 해당 관청의 공무원 임용에 대한 인사권을 부여하는 것은 책임행정 구현을 위한 당연한 조치라는 의견이 제시되고 있음.

따라서 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사의 임명권을 시·도지사에게 부여하여 효율적인 지방자치와 책임행정의 실현을 도모하려는 것임(안 제123조).

참고사항

이 법률안은 강민정의원이 대표발의한 「국가공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제9032호) 및 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제9028호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안

(1) 제안경위

가. 발 의 자 : 강민정 의원 등 12인

나. 발의연월일 : 2021. 3. 23.

다. 회부연월일 : 2021. 3. 24.

(2) 제안이유 및 주요내용

「지방자치법」에 따르면 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사 중 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있음.

이는 지방자치단체와 국가의 행정적 협조관계를 유지하기 위해서 도입되었던 내용으로서, 지방자치제도가 정착되고 활성화된 현재의 상황에 맞추어 개선하여야 한다는 의견이 있음.

따라서 국가공무원의 정원에 특별시·광역시의 부시장 및 도·특별자치도의 부지사를 포함하고 있는 규정을 삭제하여 해당 직위를 지방공무원으로 보할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제1호 삭제).

참고사항

이 법률안은 강민정의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제9033호) 및 「국가공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제9032호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

3. 국가공무원법 일부개정법률안

(1) 제안경위

가. 발 의 자 : 강민정 의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2021. 3. 23.

다. 회부연월일 : 2021. 3. 24.

(2) 제안이유 및 주요내용

현행법은 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명함. 또한, 시·도 교육청의 부교육감은 교육감의 추천을 교육부장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명함.

그런데 해당 조항들은 지방자치단체장 직선제와 민주주의가 현재처럼 성숙하기 전에 만들어진 조항임. 따라서 시민들이 선출하는 지방자치단체장들의 역량이 향상된 현재 상황을 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있음. 이와 관련하여 시·도지사는 시민이 선출한 지역 행정 최고책임자이며 교육감은 시민이 선출한 지방 교육 행정의 최고책임자이므로 시·도지사와 교육감에게 해당 관청의 공무원 임용에 대한 인사권을 부여하는 것은 책임행정 구현을 위한 당연한 조치라는 의견이 제시되고 있음.

이에 부시장·부지사·부교육감을 고위공무원단에서 제외하고, 부시장·부지사의 인사권을 시·도지사에게, 부교육감의 인사권을 교육감에게

이관함으로써 지방자치와 책임행정을 구현하려는 것임(안 제2조의2제2항제3호 삭제).

참고사항

이 법률안은 강민정의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제9033호), 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제9036호) 및 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제9028호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄

특별시·광역시·특별자치시 부시장 및 도·특별자치도부지사를 지방공무원으로 보하도록 하면서, 그 임명권을 시·도지사에게 부여하는 내용의 「지방자치법 일부개정법률안(의안번호 제2109033호)」과 함께, 그 의결을 전제로 현행 법률을 정비하는 2건의 일부개정법률안이 강민정의원 대표발의로 행정안전위원회에 회부된 바 있음[1].

연번	의안번호	법률명
1	2109028	지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안
2	2109032	국가공무원법 일부개정법률안
3	2109033	지방자치법 일부개정법률안

「지방자치법 일부개정법률안」 과 해당 법률의 의결을 전제로 하는 2건의 일부개정법률안에 대하여 검토하고자 함.

1) 2건의 일부개정법률안 외에 부교육감을 고위공무원단에서 제외하고, 부교육감의 인사권을 교육감에게 이관하는 내용의 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제2109036호)」이 현재 교육위원회에 회부되어 전체회의에 상정되었음.

2. 「지방자치법 일부개정법률안」에 대한 검토

가. 개정안의 주요내용

개정안은 특별시·광역시·특별자치시 부시장 및 도·특별자치도 부지사를 지방공무원으로만 보하도록 하면서, 그 임명권을 시·도지사에게 부여함.

현　　　행	개　정　안
법률 제17893호 지방자치법 전부개정법률	법률 제17893호 지방자치법 전부개정법률
제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① (생　략)	제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① (현행과 같음)
② 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보한다. 다만, 제1항제1호 및 제2호에 따라 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <후단 신설>	② ------------------------------- ------------------------------- 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 시·도지사가 임명한다. <단서 삭제> 이 경우 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
③ 제2항의 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전	<삭　제>

현 행	개 정 안
부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 사람에게 법적 결격사유가 없으면 시·도지사가 제청한 날부터 30일 이내에 임명절차를 마쳐야 한다.	
④ ~ ⑥ (생 략)	④ ~ ⑥ (현행과 같음)
부 칙	부 칙
제22조(다른 법률의 개정) ① ~ ⑩ (생 략)	제22조(다른 법률의 개정) ① ~ ⑩ (현행과 같음)
⑪ 국가공무원법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제2조의2제2항제3호 중 "「지방자치법」 제110조제2항·제112조제5항"을 "「지방자치법」 제123조제2항·제125조제5항"으로 한다.	<삭 제>
⑫ ~ ⑲ (생 략)	⑫ ~ ⑲ (현행과 같음)

나. 검토의견

(1) 부단체장 제도 개괄

현행 「지방자치법」에서는 집행기관의 보조기관으로 부지사·부시장·부군수·부구청장 등 부단체장의 설치 근거를 두면서 정수 및 임명 방법에 대해서 정하고 있음.

현행 제도에 따르면, 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장과 도와 특별자치도의 부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장

관을 거쳐 대통령이 임명하고, 정무직 또는 일반직 '국가공무원'으로 보하고 있음. 다만, 부시장과 부지사의 정수가 2명이나 3명인 경우에는 부단체장 중 1명은 정무직·일반직 또는 별정직 '지방공무원'으로 보하도록 함.

<부시장·부지사 등의 수와 직급>

	서울특별시	경기도	기타 광역단체
행정	정무직 국가공무원 2명	「국가공무원법」에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 2명	「국가공무원법」에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명
정무	정무직 지방공무원 1명	별정직 1급상당 지방공무원 또는 지방관리관 1명	별정직 1급상당 지방공무원 또는 지방관리관 1명
총합	3명	3명	2명

행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정무적 업무를 수행함[2].

2) 「지방자치법 시행령」 제73조(부시장·부지사 등의 수와 직급 등)
④ 행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정무적 업무를 수행한다. 다만, 시·도의 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행할 수 있다.
⑥ 행정부시장·행정부지사를 2명 두는 시·도의 경우에는 이를 행정(1)부시장·행정(1)부지사, 행정(2)부시장·행정(2)부지사로 하고, 그 사무분장은 별표 8에서 정하는 바에 따른다.

■ 지방자치법 시행령 [별표 8]

행정(1)부시장·행정(1)부지사와 행정(2)부시장·행정(2)부지사의 사무분장표(제73조제6항 관련)

해당 시·도	행정(1)부시장·행정(1)부지사	행정(2)부시장·행정(2)부지사	비 고
서울	기획·예산관리, 감사, 비상	도시계획·건설, 상하수도,	1. 시장은 필요하다고 인정

(2) 개정안에 대한 검토

개정안은 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장과 도·특별자치도의 부지사의 임명권을 시·도지사에게 부여하여 지방공무원으로 보하려는 것으로, 효율적인 지방자치와 책임 행정의 실현을 도모하려는 취지임.

광역자치단체의 부단체장을 단체장의 제청을 통해 대통령이 임명하도록 한 제도는 「지방자치법」제정 당시부터 도입되어 운영되어 왔으며[3], 이는 자치단체간 및 자치단체와 국가와의 협력관계

특별시	기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경, 교통 및 민방위분야 업무	주택 및 소방·방재분야 업무	하면 기획·예산관리업무를 직접 관장할 수 있다. 2. 시장은 행정업무의 효율과 주민 편의를 위하여 필요하다고 인정하는 일부 사무에 대해서는 행정(1)부시장과 행정(2)부시장의 사무분장을 달리 정할 수 있다.
경기도	수원시·성남시·안양시·부천시·광명시·평택시·안산시·과천시·오산시·시흥시·군포시·의왕시·하남시·용인시·이천시·안성시·김포시·여주시·화성시·광주시·양평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	의정부시·동두천시·고양시·구리시·남양주시·파주시·양주시·연천군·포천시·가평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	1. 도 단위로 통일성을 유지할 필요성이 있거나 지역적으로 구분하기 곤란한 사무의 경우에는 행정(1)부지사가 총괄하되, 행정(2)부지사와 미리 협의를 거쳐야 한다. 2. 도지사는 행정업무의 효율과 주민 편의를 위하여 필요하다고 인정하는 일부 사무에 대해서는 행정(1)부지사와 행정(2)부지사의 사무분장을 달리 정할 수 있다.

3) 「지방자치법(법률 제32호)」제112조
부지사, 서울특별시의 부시장 기타 대통령령으로 지정하는 시의 부시장은 당해 자치단체의장의 추천으로 내무부장관을 경유하여 대통령이 임명한다.
전항 이외의 시의 부시장은 당해 시장의 추천으로 도지사가 임명하고 읍, 면의 부읍, 면장은 당해 읍, 면장의 추천으로 군수를 경유하여 도지사가 임명한다.
부지사와 부시, 읍, 면장의 임용자격은 대통령령의 정하는 바에 의하여야 한다.

구축 등의 취지를 위해 도입된 제도로 이해됨.

개정안과 관련하여서는, 광역자치단체의 부단체장을 국가공무원으로 단체장의 제청을 통해 대통령이 임명하도록 한 제도의 취지 및 기능[4]과 현행 법에 따르더라도 부단체장 임명에 있어 단체장의 제청이 선행되어야 한다는 점과 함께
부단체장은 단체장의 궐위 시에 단체장의 직무를 대행하기에[5] 부단체장 임명에 있어 민주성을 고려할 필요성 여부[6] 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

한편, 행정안전부는 국정통합성과 지역자율성 조화 도모[7], 국가사무 위임수행[8], 국가-지방공무원 역량 강화 및 교류 활성화 측면에서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

---

4) 행정안전부는 이와 관련하여, 지방자치단체 등은 국가 사무를 위임받아 처리한다는 점에서 현행 제도가 국가와 지방자치단체의 사전적·행정적 협의를 위한 의사소통 창구로 기능하고 있음을 설명함.

5) **「지방자치법」** 제111조(지방자치단체의 장의 권한대행 등)

① 지방자치단체의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되면 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 이 조에서 "부단체장"이라 한다)이 그 권한을 대행한다.

1. 궐위된 경우
2. 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우
3. 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우

② 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 그 지방자치단체의 장 선거에 입후보하면 예비후보자 또는 후보자로 등록한 날부터 선거일까지 부단체장이 그 지방자치단체의 장의 권한을 대행한다.

③ 지방자치단체의 장이 출장·휴가 등 일시적 사유로 직무를 수행할 수 없으면 부단체장이 그 직무를 대리한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 경우에 부지사나 부시장이 2명 이상인 시·도에서는 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 권한을 대행하거나 직무를 대리할 부단체장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 그 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제 순서에 따른 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다.

6) 민주성을 고려하여 지방의회의 관여가 필요하다는 의견·단체장과 마찬가지로 부단체장도 선거를 통해 선출할 필요가 있다는 의견 등도 있음.

7) 행정안전부는 부단체장은 지방의 입장과 의사를 대변함과 동시에 국정과제의 지역적 확산·구현 역할을 수행하고 있어, 국가와 지방자치단체간 정책협조 및 협력대응을 제도적으로 보장할 필요가 있다고 설명함.

8) 행정안전부는 지방자치단체가 국가사무를 수임하거나 국비보조를 받는 경우, 사무수행 적법성 등에 대한 사전적·행정적 협의가 필요하다고 설명함.

3. 「지방자치법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 하는 2개 법률안에 대한 검토[9]

「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안」과 「국가공무원법 일부개정법률안」[10]은 특별시·광역시·특별자치시 부시장 및 도·특별자치도 부지사를 지방공무원으로 보하도록 함에 따라 변경되는 사항을 법률에 반영하려는 것임.

「지방자치법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 하는 것이므로, 해당 법률안이 의결되는 경우에 한하여 개정이 필요하겠음.

문 의 처
02)6788-5337

9) 의안은 참고자료로 제시함.

10) 「국가공무원법 일부개정법률안(의안번호 제2109032호)」은 부시장·부지사 외에 부교육감을 고위공무원단에서 제외하고, 부교육감의 인사권을 교육감에게 이관하는 내용을 담고 있으므로, 「지방자치법 일부개정법률안(의안번호 제2109033호)」외에 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제2109036호)」의 논의 경과를 참고할 필요가 있겠음.
「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제2109036호)」은 현재 교육위원회에 회부되어 전체회의에 상정되었음.

[참고자료] 개정안

1) 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률안

현 행	개 정 안
제2조(지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위) 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 「지방자치법」 제110조에 따른 특별시·광역시의 부시장 및 도·특별자치도의 부지사 2.·3. (생 략)	제2조(지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위) ----------. <삭 제> 2.·3. (현행과 같음)

2) 국가공무원법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
제2조의2(고위공무원단) ① (생 략) ② 제1항의 "고위공무원단"이란 직무의 곤란성과 책임도가 높은 다음 각 호의 직위(이하 "고위공무원단 직위"라 한다)에 임용되어 재직 중이거나 파견·휴직 등으로 인사관리되고 있는 일반직공무원, 별정직공무원 및 특정직공무원(특정직공무원은 다른 법률에서 고위공무원단에 속하는 공무원으로 임용할 수 있도록 규정하고 있는 경우만 해당한다)의 군(群)을 말	제2조의2(고위공무원단) ① (현행과 같음) ② ----------

현 행	개 정 안
한다.	----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 「지방자치법」 제123조제2항·제125조제5항 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제33조제2항에 따라 국가공무원으로 보하는 지방자치단체 및 지방교육행정기관의 직위 중 제1호의 직위에 상당하는 직위	<삭 제>
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)