

세종형 자치조직권 강화 방안에 관한 연구

: 세종시법 개정(안) 조직특례 검토를 중심으로*

A Study on the Reinforcement of Se-Jong Autonomy focusing on the Special Organization of the Revision of the Sejong City Act

김 흥 주**·박 상 철***

Kim, Heung Ju·Park, Sang Chul

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 자치조직권에 관한 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 세종형 자치조직 발전방향과 과제
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구의 목적은 중앙정부와 지방자치단체에 오랫동안 논쟁이 되어온 자치조직권의 강화와 관련된 문제들을 체계적으로 파악하고 세종시의 특성에 맞는 자치조직의 자율성을 확대하는 방안을 모색하는데 있다. 세종특별자치시는 균형발전·자치분권의 선도·시범도시로서 국정방향을 가지며, 이에 상응한 행정기구의 설치, 정원채정과 관련된 자율성을 강화시켜나가야 할 당위성이 있다. 이는 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권종합계획 4-3(세종시의 자치분권 모델 확립)에서 잘 나타난다. 따라서 세종특별자치시의 법적 지위와 특성에 상응하는 권한 부여 등 맞춤형 분권모델을 만들어야 할 필요성이 있기에 전문가 그룹의 자문 및 심층 조사방법을 통해 세종형 자치조직권 강화방안(세종시법 조직특례 개정안)을 제시하였다.

전문가 조사를 위한 주요내용은 세종시의 자치조직권 강화의 당위성(종합적 측면, 세종시의 특

* 본 논문은 2019년 대전세종연구원에서 발행한 「세종형 자치조직 발전방안」 보고서를 수정·보완하여 학술논문으로 재구성하였다.

** 제1저자, 대전세종연구원 연구위원

*** 교신저자, 영남대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2020. 11. 16, 심사기간: 2020. 11. 16 ~ 2020. 12. 14, 게재확정일: 2020. 12. 14

성반영), 현행 세종시법 전부 개정(안)에 나타난 한계점, 그리고 세종형 자치조직의 발전방향을 중심으로 구성되었다. 전문가 조사를 통한 결과를 토대로 정책적 제언은 다음과 같이 제시된다. 개헌을 통한 지방자치 규정 명문화와 함께 ① 행정중심도시적 특성을 반영한 행정조직·기구설치 및 정원관리 자율성 확대, ② 직급조정 자율성 확대, ③ 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 기능재설계(공동생산의 관점), ④ 광역행정 및 협치를 위한 기구설치 및 자율성 강화, 그리고 ⑤ 그에 상응하는 책임성 확보장치를 세종시법 개정(안)에 반영할 수 있도록 제시하였다. 무엇보다 세종시는 타 광역자치단체와 비교해 주민의 실질적 참여를 통한 민주적 제도들을 실험할 수 있는 장점이 있기에 주민참여에 의해 정부와 주민이 공동으로 정책을 결정·집행하고 그에 따른 책임을 공동으로 해나가는 제도를 모색해야 할 시사점을 제공한다.

□ 주제어: 세종형 자치조직권, 세종시법 개정(안), 조직특례, 자치분권

Sejong Special Self-Governing City has the direction of state administration as a leading and pilot city of balanced development and decentralization of autonomy, and there is a need to strengthen autonomy related to the establishment of corresponding administrative bodies and quotas. Since there is a need to create a customized decentralized model, such as delegating authority corresponding to the legal status and characteristics of Sejong Special Self-Governing City, the direction of the development of the Sejong-type autonomous organization (direction of special organization of the Sejong City Act) was derived through consultation and investigation by an expert group. As a result of comprehensive survey of experts, the limitations of the current revision (draft) of the Sejong City Act and the justification for reinforcing the self-governing rights of Sejong City were reviewed in advance. And along with local autonomy through the amendment, the authors suggests as follows - ① Expansion of autonomy for the establishment of administrative organizations and organizations reflecting the characteristics of an administrative-centered city, ② Expansion of autonomy for officials' position adjustment, ③ Re-arrangement of the function of administrative districts in terms of the principle of supplementality, ④ Strengthening autonomy for regional collaboration, and ⑤ securing the corresponding responsibility reflected in the revision (draft) of the Sejong City Act.

□ Keywords: Sejong-type Autonomy, Special Revision of Sejong City Act, Special Provision, Autonomous Decentralization

I. 서론

우리나라의 지방자치 역사는 1949년 「지방자치법」이 제정되면서 지방자치 실시의 근거가 마련된 이래 70여년이라는 시간동안 많은 개정과 변화가 있었다. 다시 말해서 1961년 「지방자치에 관한 임시조직법」 제정으로 지방자치가 중단된 바 있으며 1991년 지방의회 구성과 1995년 단체장 직선을 통해 지방자치제도가 부활하는 등 일련의 과정을 거쳤다. 그리고 최근 까지 대의민주제의 한계를 극복하기 위해 다양한 민주제도들이 실효성 있도록 실험해 오고 있는 상황이다.

2017년 문재인정부의 출범과 더불어 본격적으로 분권화 개헌에 대한 논의가 대두되고, 주요 국정과제로서 ‘자치분권’의 실현을 제시하였다. 이를 위해 관련부처 및 자치단체의 의견수렴을 통해 자치분권위원회에서 자치분권 종합계획을 심의·의결(18.4~8), 국무회의를 통한 심의·의결과 종합계획 확정, 그리고 6대 추진전략, 33개 과제를 중심으로 대국민발표(18.9.11)를 하였다.¹⁾ 이후 자치분권 종합계획을 구체적으로 실행하기 위해 시행계획 수립 지침을 마련 후 통보, 자치분권 시행계획 수립을 위한 의견을 수렴(지방 4대 협의체 간담회, 온라인 의견수렴, 전국 12개 권역 간담회 등), 부처별 계획접수, 분과위원회 심의 후 2019년 2월 자치분권 시행계획을 확정·발표하게 되었다.

이중 자치조직권 강화는 자치단체의 자치역량 제고의 핵심전략으로 자율적·탄력적 자치조직권의 확대라는 추진과제로 『자치분권 종합계획(안)』의 6대 추진전략 중에서 자치단체의 자율성과 책임성 확대(5번 째)에 중점을 둔다. 그리고 행정수요에 신속하게 대응할 수 있도록 하기 위해 조직의 자율성과 탄력성을 확대할 필요성을 자치조직권 강화의 기본 방향으로 제시하고 있다.²⁾

세종특별자치시의 경우 균형발전·자치분권의 선도도시를 구현한다는 국정방향이 있기에 행정기구 설치 및 정원채정과 관련된 자율성이 강화되어야할 당위성을 가진다. 즉, 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권 종합계획 4-3(세종시의 자치분권모델 확립)에서 그 당위성이 피력된다.³⁾ 그러나 세종시는 특별자치시

1) 2018년 9월 11일에 대통령소속 자치분권위원회는 6대 추진전략, 33개 과제로 구성된 ‘자치분권 종합계획’을 발표했으며 그 시행계획을 2019년 2월 확정·발표하게 되었다.

2) 자치조직권은 지방자치단체가 사무를 처리하기 위한 근본적인 고유의 영역이기에 이에 대한 권한의 확대가 이루어져야 한다는 논의가 제기되고 있다.

3) 세종형 자치조직운영의 자율성을 확대하기 위해 단층제에 맞는 분청-읍·면·동 기능 재설계 및 하부행정 기관 기구 인력운영모델 설계, 자치조직권 특례부여가 자치분권 시행계획에 담겨있다.

로서의 법적지위를 보유하고 있음에도 불구하고 자치조직권에 있어서 조직이 체감하는 자치분권의 성과는 여전히 미흡할 뿐 아니라, 다른 광역시와 크게 차별적이지 못하다는 견해(여전히 하향적 관리방식)가 다수이다. 이에 세종시는 특별자치시로서의 특성과 자치역량에 부합하는 자치조직권 확보를 위하여 선제적인 제도개선안 마련 및 특례사항을 발굴해야하는 상황에 직면해 있다. 따라서 세종특별자치시의 법적 지위에 상응하는 권한을 부여해 특별자치시의 특성에 맞는 자치조직권 강화의 필요성이 제기된다.

본 연구는 현 세종시법 개정(안)을 중심으로 조직특례를 평가해 세종특별자치시의 비전에 맞게 지역별 특성을 반영하고, 조직운영의 자율성 및 탄력성을 확대해 대민서비스가 필요한 분야에 탄력적으로 정원을 배치하는 등 세종시의 특성을 고려한 자치조직권 강화방안을 모색하고자 한다.

II. 자치조직권에 관한 이론적 배경

1. 자치조직권의 의의 및 법적 검토

1) 자치조직권의 개념

지방자치관련 실정법에 의하면 자치조직권이라는 용어는 활용되지 않으며 일부 「지방자치법」 연구에서는 지방자치단체가 「헌법」과 법률의 범위 내에서 자기의 조직을 자주적으로 정할 수 있는 권한을 자치조직권으로 명명(박균형, 2014), 학자들 사이에서는 주로 ‘조직고권’의 개념으로 쓰인다. 여기서 조직고권은 “지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”을 의미한다(이기우·하승수, 2007: 49; 윤영근·박해육, 2017).⁴⁾ 그러나 자치조직권 혹은 조직고권의 용어는 직접 찾아보기는 어려우며 다만 「헌법」과 「지방자치법」에 의해 ‘자치권’에 대한 언급이 있기에 이를 통해 간접적으로 유추할 수 있다(강기홍, 2015). 궁극적으로 자치조직권은 조례 및 규칙을 주요 수단으로

4) 자치권을 설명하는데 있어서 영미권의 국가와 대륙권의 국가에서 쓰이는 용어의 차이가 있는데, 전자의 경우 자율성(구조적, 기능적, 재정적, 인사적 자율성)을 후자는 고권(조례고권, 조직고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권)이라는 용어로 쓰여 왔다. 그러나 일반적으로 자치권은 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 그리고 자치재정권으로 구분되어 왔으며(금창오·권오철, 2007), 이중 자치입법권을 조례제정권과 규칙제정권으로, 자치행정권을 자치조직권, 자치재정권, 자치운영권, 그리고 자치계획권으로 구분하기도 한다.

하는 자치입법권을 통해서 지방자치단체가 기관을 설치·운영하고, 그에 따라 자치단체에서 필요한 공무원의 임면, 보수, 사무분장 등을 결정하는 것을 포함한다(박혜자, 2003: 6; 심상복, 2007:51; 윤영근·박혜육, 2017).⁵⁾

자치조직권은 「헌법」과 법률에 근거해 제도적 보장이 이루어지고 이에 근거 조례를 통해서 구체적 내용이 담겨있으나, 실질적으로 그 대부분의 내용이 대통령령의 범위 내로 제한되어 중앙통제의 여지가 매우 크다(이경운, 2002; 하혜수, 2004). 무엇보다도 기구설치 범위와 공무원 정원에 관한 사항은 중앙정부의 제약이 가장 큰 분야로 지적되어 왔기에 자치조직권의 실효성은 실질적으로 공무원의 정원관리제도의 변화에 크게 영향을 받아왔다고 할 수 있다(박혜육, 2013).

2) 자치조직권의 내용 및 법적 근거

자치조직권의 세부적인 범위는 가장 핵심적인 행정기구 개편권, 자주적 정원책정권 및 관리권 등을 중심으로 한 내용으로 이루어져 있으며 전자인 기구는 행정사무 수행을 위해 설치하는 내부조직, 후자인 정원은 지자체의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다. 「헌법」제117조, 제118조에 근거 지방자치단체의 종류, 조직 및 운영에 관해서는 법률로 정한다고 규정해 「지방자치법」을 제정하고 있다. 그리고 「지방자치법」에 의하면 지방의회의 조직·권한·의원선거 및 집행기관 장의 선임방법, 보조기관과 장의 소속기관, 그리고 하급기관까지 폭넓게 포함하는 규정을 담고 있다(윤영근·박혜육, 2017). 그리고 그 밖의 구체적 조직사항에 대해서는 각 지방자치단체가 일정한 범위 내 조례 및 규칙을 구성하거나 참여하도록 하고 있다.

〈표 1〉 자치조직권의 내용

<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례규정사항 - 지방자치단체 및 구/읍/면/동 사무소 소재지의 변경 또는 설정 - 지방의회의 위원회 설치 - 직속기관의 설치 - 리의 하급조직 - 공사의 설립 - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 - 지방의회 사무직원의 정원 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규칙규정사항 - 시/군/자치구의 행정기관 - 지방자치단체 지방공무원의 정원 - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등
---	--

자료: 윤영근·박혜육(2017:11-12) 재구성

5) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 정원, 충원, 인력배치, 보수 등의 인사와 관련한 다양한 내용을 수반한다는 점에서 인사권을 내포하고 있다고 보기도 한다(박혜자, 2003). 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질에 직접적 관련이 있기에 실질적 자치행정 구현에 중요한 요소(이경운, 2002)이며, 지방자치권의 핵심적 수단으로 고려된다.

자치조직권의 최우선적 근거는 「헌법」으로 1948년 제헌 「헌법」 제96조, 제97조에서 우리나라의 지방자치제도는 형식적인 선언규정의 의미로 규정되었으며 현행 「헌법」 제117조, 제118조는 그 이념을 계승하였다. 이는 「지방자치법」을 포함한 관련 법률로서 지방자치의 이념 실현을 구체화하는 법으로서의 의미를 가진다(이시원·강기홍·하정봉, 2014).⁶⁾

「지방자치법」 제112조의 경우 자치조직권과 관련해서 큰 의미를 지니는데, “행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정해, 「지방자치법」에 기본적 근거만을 두고 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 위임해 지방자치단체의 자치조직권의 범위를 제한하고 있다.⁷⁾ 자치조직권의 법적 근거를 종합적으로 정리하면 다음 <표 2>와 같이 제시된다.

<표 2> 자치단체 조직 및 정원에 관한 법적 체계

법령		관련법령명	내용
법률	개별 법률	정부조직법	• 행정기관의 설치와 정원에 관한 규정
		지방자치법	• 지방자치단체에 두는 공무원종류를 규정 • 제112조 제②항은 지방공무원과 그 정원은 국가공무원과 그 정원에 대한 규정을 하고, 관리는 해당 자치단체의 조례에 근거할 것을 명시함
		자치단체에 두는 국가공무원정원에 관한 법률	• 「지방자치법」 제112조 제⑤항에 의하여 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 사항을 규정
대통령령	통칙	행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙	• 「정부조직법」에 근거해 설치되는 국가행정기관의 조직 및 정원의 합리적인 책정과 관리를 위한 기준을 제시, 정원배정 및 운용방법, 정원조정에 대한 규정
	시행령	자치단체에 두는 국가공무원정원에 관한 법률 시행령	• 자치단체에 두는 국가공무원의 직급별 정원(일반행정, 소방, 수의직, 임업직 등)과 자치단체별 정원의 상한을 규정
	규정	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	• 「지방자치법」에 의거 지방자치단체(서울시 포함)와 그 소속기간의 기구설치 및 운영과 정원관리(총정원)에 관한 원칙적인 기준법령

6) 「지방자치법」 제110조(단체장 정수), 동법 제112조(행정기구와 공무원), 제113조(직속기관), 제114조(사업소), 제115조(출장소), 제116조(합의제행정기관) 등에 근거 자치조직권을 규정하고 있으며 「지방자치법 시행령」 제73조·제74조·제75조·제77조·제78조·제79조에 따라 행정기구 및 공무원 정원에 대한 필요사항을 규정하고 있다.

7) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 부칙을 포함해 총40개의 조문으로 구성되어 있으며 각기 내용을 별도로 표시한 별표에 시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조 제1항 관련), 시·군·구 실·국의 설치기준(제13조 제1항 관련), 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준(제14조 관련), 의회사무기구의 설치기준, 의회사무기구 공무원의 직급기준 등으로 구성된다.

법령		관련법령명	내용
행정 안전부령		지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙	• 자치단체(광역시·도, 시·군·구)등의 정원책정의 일반기준과 관리 기관별·공무원종류별·직급별 정원관리와 조직진단에 관한 사항을 규정함
자치 법령	조례 및 규칙	개별 자치단체의 행정 기구와 정원기준 등에 관한 조례 및 규칙	• 대통령령, 개별 자치단체 조례에 근거해 관련 규칙을 제정함. 그리고 특별시·광역시·도는 자치단체의 특성을 감안해 필수기구를 정하며, 시·군·구는 이에 근거 조직 및 정원을 관리함

2. 자치조직권의 제도적 변화 및 성과

1991년 지방자치가 부활한 이래 지방자치단체의 조직관리제도는 3번의 변화가 있었다. 1994년 표준정원제로 전환, 2004년 총액인건비제의 도입계획과 2005-2006년까지의 시범 실시, 2007년 전면실시, 그리고 2014년 기준인건비제도를 도입해 현재에 이르게 되었다.⁸⁾

8) 특히, 1961년 지방자치가 중단된 이래 1987년까지 개별승인제에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법」개정에 따라 기준정원제가 도입되었으며(윤영근·박해육, 2017), 1987년 이전까지 지방자치제도가 중단된 이래 지방자치단체의 모든 기구, 인력운영에 대한 사항은 당시 내무부장관의 승인사항이었다. 이후 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 개선되는 방향으로 자치조직권의 제도적 변화가 이루어져 온 것이다. 이 중에서 총액인건비제도는 2005년에서 2006년 동안 2년간의 시범실시를 거친 이후 2007년 시행되었으며 기존의 제도에 비해 지방자치단체의 자치조직권을 향상시키기 위한 목표로 도입된 바 있다.

〈그림 1〉 지방자치단체 조직관리의 변천과정

	1987년	1988년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제	⇒ 기준정원제	⇒ 표준정원제	⇒ 총액인건비제	⇒ 기준인건비제
관계 법령	「지방자치에 관한 임시조치법」	「지방자치단체의 지방공무원정원 기준 등에 관한 규칙(내무부령)」 「지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)」	「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)」
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관 승인	기준범위 내 규칙으로 정함	기준범위 내 조례 또는 규칙으로 정하며 인력불균형 시정	총 인건비 범위 내 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

자료: 금창호 외(2015); 금창호(2018: 81) 재인용

총액인건비제도의 도입으로 지방자치단체의 자치조직권이 확대될 것을 기대하였으나 종전의 표준정원제와 그 차별성이 크지 않다는 비판이 제기되자 이에 대한 개선안을 위해 기준인건비제도를 도입·검토하였다(이시원·강기홍·하정봉, 2014). 따라서 2014년에 총액인건비제의 경직성을 다소 완화하기 위해 기준인건비제도를 도입하였으며 자치단체의 현안 수요에 대응하도록 지방자치단체의 재정력에 따라 상·중·하로 구분 3단계로 1-3(상위그룹 3%, 중위그룹 2%, 하위그룹 1%)의 범위 내에서 정원관리의 탄력성을 부여하고자 하였다.

현행 기준인건비제는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 일부내용을 개정해 2014년 1월 2일 입법예고, 동년 2월 26일 국무회의를 통과, 그리고 동년 3월 5일 공포됨으로써 확정되어 새롭게 도입되었으나 그 한계 또한 지속적으로 제기되고 있다(이시원·강기홍·하정봉, 2014).⁹⁾

이러한 한계에도 불구하고 1995년 민선자치 이후에 자치조직권 제도는 실질적인 지방자치 실현을 위해 지방자치단체의 기구설치권, 정원관리권을 단계적으로 확대하여 왔으며 그 성과는 다음과 같이 제시된다. 즉, 지방자치단체의 조직기구의 일부에 대해서 자율적으로 설치를 허용하며, 다른 한편으로는 과도한 남설을 막기 위해 일정부분 기준을 제시함으로써 책임성을 확보하도록 하였다.

〈표 3〉 기구설치권 및 정원관리권 이양 실적

연도	항목	운영규정
1995	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 7월 민선단체장 출범에 따라 자치단체별로 지역특성에 맞는 탄력적인 지방조직 개편이 나타남 • 자치단체별로 국, 과, 계 등의 기구에 대해 법률기준범위 내에서 지역실정에 맞게 재배치
1998	구조조정을 통한 적정규모 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 감축관리를 위해 지방행정조직의 유사·중복기능을 통·폐합하고 한시기구 폐지 - 한시적 업무를 담당해 온 기획단, 개발사업단 등은 일반부서로 통·폐합 - 기획조정 및 정책개발 기능 담당 부서는 기획관리(담당)실로 통합 운용 • 광역자치단체의 국, 과: 평균 3개국 6개과씩 축소 • 시·군·구의 행정조직: 10만 명 미만의 경우 4과/10-15만 명 1국 3과/20만-30만 명 1국 2과/50만 명 이상 3과/50만명-70만 명 1국 1과씩 축소
2004	여유기구제 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 7월 행정자치부 장관 승인 없이 탄력적으로 운용 가능한 여유기구제 도입 • 여유기구는 기구설치의 자율권이 제약되는 상황에서 과도기적으로 운영할 수 있도록 여유분으로 확보한 기구를 말하며, 기존의 정규기구에서 담당하기에 적절하지

9) 기준인건비제는 인구 이외의 변수를 반영하도록 설계하였으면서, 기구설치에 있어서는 인구기준만 따르는 불합리성이 제기되었으며, 이러한 문제를 보완하기 위해 최근 2017년 7월 기준을 개정해 기구설치 기준의 최소화 및 최대범위를 지정함바 있다. 그러나 자율성의 범위가 매우 제한적일 뿐 아니라 기구 수 역시 행정안전부의 승인이 요구되기 때문에 실효성이 부족하다는 지적도 제기된다.

연도	항목	운영규정
		<p>많은 사무를 처리함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시·도: 1개 실·국(3급), 2개 과·담당관(4급) 이내 <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시 및 경기도의 경우 인구 특수성을 감안하여 1과 추가 • 시·군·구: 1개 과·담당관(5급) <ul style="list-style-type: none"> - 인구 50만 이상의 시는 대도시 특수성을 감안하여 2개과 이내 설치 가능
	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 12월 소방방재청 출범 및 지방 재난관리조직 보강 시 각 시·도, 시·군·구 재난관리전담과 신설에 대해 재량권 허가 • 2004년 12월 한시기구 설치 승인제도 폐지 • 시·도 5급 이상 기술직렬 정원조정 승인제도 폐지
2005	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 2월 시·도 5급 지방공무원 정원책정 승인제도 폐지 • 행정동 설치 시 동장정원책정 승인제도 폐지 • 2005년 10월 경기도 소방본부장 계급을 소방준감에서 소방감으로 조정 • 2005년 10월 팀제 도입을 위한 지자체 기구정원규정 개정 명칭 개편(실·국→본부·단·부/과·담당관→팀)
	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 5월 경기도 소방준감 1인 정원(국가직) 배정 • 실·국·본부(16개→17개), 과·담당관 수(65개→67개) 조정
2006	제주특별자치도 행정직급 기준 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 4월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제정 • 차등적 분권을 통한 고도의 자치 실현을 위해 보조기관·하부행정기관의 장 등 직급기준만을 기구정원규정으로 규정 • 행정기구 설치 및 정원기준, 직속 및 하부기관, 사무분장 등은 자율적 조례로 제정
2007	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도와 국을 둘 수 있는 시·군·구의 실·국과 국을 둘 수 없는 시·군·구의 과 단위 기구(이에 상응하는 소속기관 기구 포함) • 즉, 지자체의 상위직 기구에 대해 이를 적절하게 관리하기 위한 설치기준 설정-시·도와 국이 있는 시·군·구에서는 과 단위 이하 기구는 자율적으로 설치 가능-국이 없는 시·군·구에서는 과 단위는 기준 내에서 운영하되 6급 이하 인력은 자율적으로 책정가능
2014	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 12월 행정기구 및 직급기준에 관련한 법령 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 100만 명 또는 200만 명 단위의 광역시에 대해서 실·국·본부 설치 기준을 인구 50만 명 단위로 세분화 - 인구가 동일 구간에서 2년간 연속하여 상위 구간에 근접하게 증가하는 지방자치단체에 대해서 추가 기구증설 허용
2015	재난대응 관련기구 설치 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 2015년 4월 재난안전대응과 관련한 본부 증설 및 직속 설치 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도의 효율적인 재난안전대응을 위해서 시·도에 재난안전 업무 담당 실·국·본부를 증설함 - 재난에 대한 시·도지사 책임 강화를 위해 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부에 대해서 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 시·도지사 직속으로 설치할 수 있도록 함

자료 : 행정안전부·한국지방행정연구원(2015); 금창호 외(2015); 금창호(2018: 83) 재인용

3. 선행연구 검토

자치조직권에 대한 연구는 주로 지방자치제도가 시행된 이후 제기되었으며, 무엇보다 중앙 정부의 분권정책 추진과 관련된 연구가 다수이다. 주요 선행연구를 중심으로 살펴보면 크게 지방분권관련 법령분석 및 시사점(박수혁, 1998; 이경훈, 2002; 최우용, 2014), 자치조직권 제약요인 및 개선방안(우동기 이상호, 1996; 박혜자, 2003; 심상복, 2007; 이시원·강기홍·하정봉, 2014; 윤영근·박해육, 2017), 자치조직권 운영실태에 대한 사례분석(주재복, 2003; 서순복·권오철, 2003; 하혜수·김성호, 2004; 하동현·주재복·최홍석, 2011), 그리고 자치조직권 확대의 타당성 검토(금창호·권오철, 2007; 하혜수·양덕순, 2007; 김종성, 2009)를 중심으로 구분된다. 이 중 자치조직권 강화방안을 제시하는 데 참고가 될 수 있는 연구를 중심으로 제시하면 <표 4>와 같이 제시된다.

<표 4> 자치조직권 관련 선행연구의 종합

구분	연구자	연구방법	분석결과
자치조직권의 제약요인과 개선방안	박혜자 (2003)	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> • 기구설치 및 정원책정 등에 있어서 자치조직권의 제약이 나타났음 • 이에 지방자치단체에 대한 기구설치 기준 폐지, 총액인건비제 검토, 그리고 자율적 인사관리 등을 중심으로 개선방안을 논의함
	이시원·강기홍·하정봉 (2014)	문헌실증 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방자치단체 간 지속적 논쟁이 되는 자치조직권 강화와 관련된 문제를 체계적으로 파악함 • 그리고 설문조사, 전문가조사(FGI) 등을 통해 주요 쟁점(중앙정부 vs 지방자치단체 입장차) 및 장애요인(조직납설, 고위직 위주 증가 가능성 등)을 도출 • 부단체장을 포함한 기구설치와 정원관리의 자율화(1단계), 기존의 1단계 +보수의 자율화를 포함하는 방향으로 추진되어야 할 것을 제시함 • 이와 더불어 자치조직권의 강화와 관련 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치(인사위원회 기능 및 지방의회의 권한 강화, 정보공개 강화, 중앙정부의 사후적 관리시스템 마련, 시민단체의 역할 강화 등)의 마련을 검토해야 할 것을 주장함
	윤영근·박해육 (2017)	문헌실증 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 지방자치단체의 조직관리 제도의 문제점과 제약요인을 검토함(개별승인제, 기준정원제, 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제 등) • 그리고 실증적 분석을 위해 군집분석의 결과를 통해 광역, 기초자치단체 내 행정수요의 유사성을 발견함 • 본 연구의 결과들을 바탕으로 기구설치 기준의 변경 방안을 중심으로 한 제도개선방안을 모색함

구분	연구자	연구방법	분석결과
	하혜수· 김성호 (2004)	문헌사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도의 자치조직권 운영실태를 분석하여 현재 자치조직권의 문제점(통제, 기구, 정원에 대한 획일적 기준 적용, 표준정원 산정에 있어 타당성 결여 등) 및 확대방안을 검토함 개선방안으로는 자율적 통제방안, 합목적적인 권한강화 등을 제시함
자치조직권 확대의 타당성 검토	금창호· 권오철 (2007)	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> 참여정부 시기 자치조직권의 확대를 위한 정책을 평가함 평가를 통해 기구설치권의 완화, 한시기구 설치에 대한 협의권 조정안, 자율적·경쟁적 수단에 의한 통제, 중·장기 인력계획, 자체조직진단 상시화, 유인책의 강화 등을 검토함
	하혜수· 양덕순 (2007)	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 공무원정원관리 제도의 변화과정을 경로 의존의 관점에서 분석하였으며, 특히, 총액인건비제도 도입 이후 기존의 제도와 유사한 방식으로 자치조직권의 자율성이 저해되고 있다는 점이 나타남 이러한 경로친화적 특징은 표준정원제도가 가졌던 제도적 타성, 중앙정부 통제의지로 볼 수 있는 것으로 나타남
	김종성 (2009)	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비제도 도입 이후 자치조직권은 제약됨 중앙정부 차원에서는 무분별한 조직팽창을 우려, 통제수단을 유지·강화하려는 의도가 강했음 이러한 측면은 자치조직권을 저해하는 기제가 되므로 조직의 자율성을 지속적으로 강화해 나가야함을 지적하고 있음

이와 더불어 지방자치단체의 책임성에 관한 연구가 검토되며 이는 조직의 자율성을 부여한다는 의미는 책임성이 전제된다는 측면에서 그 관련성이 깊다고 할 것이다. 따라서 책임성과 관련된 선행연구는 이기우(2003; 2008), 소순창(2005), 유재원·김영미(2006), 현성욱(2012)의 연구가 대표적이며 책임성 확보를 위해서는 크게 외부통제와 내부통제로 구분하여 설명하고 있다. 외부통제로 국정감사, 자체감사, 징계제도 강화, 그리고 내부통제로 단체장에 대한 권한이양 및 인사권 강화, 감사기관의 지방의회 소속 등 자체감사 기관의 독립성, 유급제, 유급보좌관, 위원회 공개 등 지방의회 전문성 제고, 주민투표제 실현, 주민소환 및 소송제, 근린위원회 제도 등을 통한 주민통제 강화로 제시된다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법 및 조사대상

본 연구는 세종형 자치조직권을 강화하기 위해서는 어떠한 논의가 필요한지 살펴보기 위해

학계, 공직자, 정치인, 시민단체 등을 대상으로 심층설문조사를 실시하였다. 그리고 조사의 특성상 모집단으로부터 세종시의 자치조직권 강화방안 연구와 관련된 전문가를 확률적 방법으로 추출하는 것이 용이하지 않으므로 본 연구는 세종시 지역의 특수성에 대한 이해도가 높은 전문가를 대상으로 하였다. 따라서 전문가 조사에 포함된 대상자는 자치분권 분야의 전문성을 가진 공직자(전직 공직자 포함) 5명(제1그룹), 관련 분야 학자 13명(제2그룹), 정치인, 변호사 및 시민단체 전문가 등 4명(제3그룹)으로 총 22명을 대상으로 2019년 9월 28일에서 2019년 10월 7일까지 조사를 실시하였으며 개방형 질문에 대한 응답을 중심으로 정리하였다.

〈표 5〉 전문가 조사대상

구분	내용	참여자 수(명)	조사기간
전문가 집단	제1그룹 자치조직 관련분야 경력 공직자 (전직공무원 포함)	5명	2019년 9월 28일 ~ 10월 7일
	제2그룹 자치조직 관련 학계전문가 (대학교수, 박사급 연구원)	13명	
	제3그룹 정치인, 법조인, 시민단체 전문가	4명	
계		22명	

2. 조사내용 및 분석들

본 연구의 개방형 질문을 중심으로 한 전문가 조사를 시행하기 위해 지방자치단체의 자치조직권 강화에 있어 이해주체별로 입장 차가 반영되어 검토된 〈표 6〉을 참고 하였다. 따라서 집단별 입장차가 검토된 〈표 6〉에 근거 자치조직권 강화의 쟁점 및 당위성 검토, 현행 세종시 법에 규정된 행정기구 설치와 정원관리 자율성 검토, 자치조직권 제약 및 강화논리에 따른 세종형 자치조직 발전방향에 대한 내용을 중심으로 구성하였다.

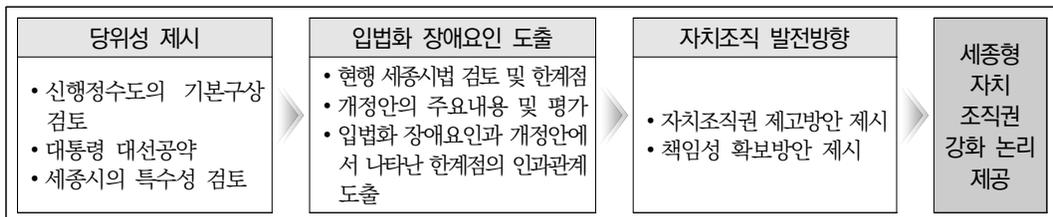
〈표 6〉 집단별 입장차 검토

구분	현행제도	자치조직권 제약논리	자치조직권 강화논리
자치조직권 강화의 쟁점	행정기구 설치 상한기준 및 직급별 기준명시 등 가이드라인에 의한 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 완전한 자율화는 조직의 남설, 방만한 재정운영 가능성 제기 • 이로 인해 자치단체 재정악화 및 형평성 저해 발생 등 논리 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직권의 제약은 지방 자치 본질 및 행정 효율적 운영저해 • 지역의 특성에 맞는 행정운영 저해

구분		현행제도	자치조직권 제약논리	자치조직권 강화논리
행정 기구 설치	본청, 직속 기관, 합의제 행정 기관 등	지방자치단체 행정기구 설치수를 법률과 대통령령으로 제한	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 간 통일성, 남설방지를 위해 일반요건을 규정해야함 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 자치제도, 공무원 직급체계, 인사제도를 그대로 둔 채 기구설치 완전부여를 통한 자율성은 곤란(본청관련 예시) - 직속기구 등의 남설이 농후, 사무기능 등을 고려치 않고 상위직급 증설우려(직속기관 등 예시) 유사자치단체 간 형평성 유지, 적정성의 도모를 위한 가이드라인 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 기구설치의 자율성은 자치권의 핵심, 사전적 통제성격은 불필요 <ul style="list-style-type: none"> - 행정수요에 대한 탄력성이 미흡, 상한선을 정하고 조례로 위임 - 법령에 의한 지나친 제약 지방자치법에 설치의 근거만 규정, 구체적 기구설치에 관한 사항은 조례로 규정
정원 관리	정원 및 직급 기준 제한, 개방형직위 및 부단체장 정수 제한 등	기준인건비 범위 내 자율운영, 기준인건비 초과 허용범위는 지자체별 재정여건에 따라 1-3%만 인정, 대통령령에 직급별 기준 명시/부 단체장 등은 지방자치법에 규정	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비 범위 내에서 정원책정 자율(정원) 현행 계급제 하 폐지 곤란(직급 기준) 개방형 직위 지정은 불가피(100분의 10범위) 현행제도 유지 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 예산총액에 따른 정원관리배제 직급별 정원기준의 조례 규정, 정무직, 별정직 비율의 법률규정(비율상향) 조례위임 부단체장 정수 법률규정(정수확대), 기타 조례규정

〈표 7〉은 전문가 조사는 〈표 6〉에 근거해 세종시의 특성을 반영한 개방형 질문을 중심으로 정리하였다. 그리고 전문가조사 주요내용을 정리해 그림을 도식화(flow chart)하는 방식으로 본 연구를 진행하였다. 즉, 세종형 자치조직권의 강화 논거, 세종시법 개정안 통과의 장애요인, 세종형 자치조직 발전방향 모색을 중심으로 전문가 조사를 실시해 응답결과를 토대로 논리를 개발하였다. 본 연구의 흐름도는 다음 〈그림 2〉와 같이 제시된다.

〈그림 2〉 실행과정에 따른 세종형 자치조직권 강화 논리 개발 흐름도



〈표 7〉은 세종시 자치조직 강화의 당위성, 세종시법 개정(안)의 평가검토, 세종시 특성에 맞는 자치조직 발전방향 및 책임성 확보 방안 모색을 위한 질문을 중심으로 구성하였으며 다음과 같이 제시된다.

〈표 7〉 전문가 조사 질문내용

주요주제(제약 및 강화논리)	논의 목적
• 세종시 자치조직권 강화 당위성	세종시의 특수성 확인
• 세종시법 개정(안)의 평가검토(입법화 장애요인 및 한계점)	평가검토를 통한 개선안 도출
• 세종시의 특성에 맞는 자치조직 발전방향 • 자치조직과 관련된 책임성 확보	현재의 보완논리 개발

IV. 세종형 자치조직 발전방향과 과제

1. 세종특별자치시의 자치조직권 강화 당위성 및 세종시법 개정(안) 평가

1) 세종특별자치시의 자치조직권 강화 당위성 검토¹⁰⁾

세종특별자치시의 출범은 신행정수도를 완성한다는 취지에 있으며 건설이념은 국민통합, 국가균형발전 등으로 신행정수도의 미래상, 규모와 형태, 도시 공간구조, 이전대상 기관 등 기본구상을 〈표 8〉에서 보여주고 있다.

10) 종합적으로 지방자치단체의 자치조직 강화 당위성 논거는 세종시와 더불어 함께 검토할 수 있을 것이며 이에 대한 전문가 조사는 다음과 같이 제시된다. 첫째, 증가하고 다양화되는 행정수요에 대응해 지역별 특성을 고려한 탄력적인 대응의 필요성을 지적하고 있다(주민의 편의와 복리증진). 이는 지방행정 추진의 효과성 측면에서 유의미하며 현재 중앙정부(행정안전부)의 한정된 인력의 한계, 현행 기준인건비 제도가 가지는 경직성 등에 기인한다. 둘째, 자치조직권은 원래 지방자치단체가 원칙적으로 보유해야 하는 근본적인 권한이다. 즉, 시민중심의 민주주의 대두, 자치분권의 시대적 요구, 지방자치의 이념적 타당성에도 부합하다. 셋째, 지방자치의 완성에 있다. 민주주의 국가, 권력분립, 법치주의 달성을 통해 시민의 안전과 권리를 보호하는 데 있으며, 헌법정신에 부합하는 수단인 것이다. 넷째, 현재 자치조직권의 중앙정부에 의한 통제가 외국사례와 비교해도 과도한 수준이라는 점이다. 이러한 당위성에도 불구하고 기구의 남설과 방만한 운영, 행정수요 및 인건비를 고려치 않은 무조건적인 자율성 강화는 부정적으로 인식되기에 행정수요에 비례한 자치조직권과 책임성 확보장치가 함께 병행되어야 할 것이다.

〈표 8〉 신행정수도 기본 구상

건설이념	• 국가균형발전, 국민통합, 상생과 도약(21세기 동북아 경제 중심을 포괄하는)
신행정수도 미래상	• 국민통합과 균형발전을 선도하는 정치·행정도시 • 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시 • 편리성과 아름다움을 함께 갖춘 살고 싶은 인간존중도시 • 전통문화와 첨단기술이 조화되는 문화·정보도시
규모와 형태	• 도시개발 유형: 기존 도시와는 독립된 형태로 개발하는 신도시형 • 인구규모: 50만 명을 최적대안으로 설정 • 개발면적: 약 2,300만 평 예상
도시 공간 구조	• 중심지구의 경우 다양한 기능(정치·행정·상업 업무 등)을 혼합적으로 배치 • 300인/ha로 국내 최저수준의 순밀도 도시 조성 • 전체면적의 48.4%를 공원·녹지로 확보, 쾌적한 도시를 조성 • 고속간선 교통망 구축(전국 주요도시에서 2시간 이내에 접근 가능) • 실사가 정보교류가 가능한 정보도시 구현
이전 대상 기관	• 이전계획기관: 18부 4처 3청 등 73개 기관 • 입법부·사법부 등 헌법 기관: 국회 동의 절차를 거쳐 이전 여부 결정
건설 비용	• 2030년까지 총 45조 6천억 원(정부 재정 11조 3천억 원, 민간 34조 3천억 원)
재원 조달	• 행정중심복합도시건설 특별회계 설치
기대 효과	• 충청권 인구 65만 1천 명 증가, 이에 반해 수도권 인구 51만 3천 명 감소 • 연간 1조 1천억 원 교통비용 절감(전국) • 연간 1,060억 원 환경 비용 절감(수도권)

자료: 최길수 외(2017: 42-43)

19대 대통령 선거에서 문재인 대통령 후보의 공약을 살펴보면 지방분권과 균형발전을 위해 정치행정수도를 세종시로 이전, 이전 여부를 국민들이 찬성하면 개헌에 포함시킬 것, 그리고 세종시와 제주도를 연방제 수준의 자치분권 실험지역으로 선정할 것을 공표한 바 있다. 〈표 9〉는 대통령의 세종특별자치시에 대한 공약사항을 보여주고 있다.

〈표 9〉 대통령의 세종특별자치시 공약사항

4대 비전	12대 약속	항	세항
2. 더불어 성장으로 함께 하는 대한민국	6. 전국이 골고루 잘사는 대한민국	1. 지방분권 강화 및 균형발전	4. 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 만들겠습니다.

따라서 세종시의 자치조직권을 강화하기 위한 논거는 행정도시, 행정수도 완성을 위한 효과적인 추진체계를 확보한다는 측면, 그리고 문재인 정부의 국정과제에서 제시한 세종 및 제주의 분권모델 완성이라는 과제에서 지방분권의 시범적·선도적 도시로서 그 논거가 제시될

수 있을 것으로 판단된다.

이와 더불어 세종시의 자치조직권 강화를 위한 타당성을 마련하기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 제시된다.

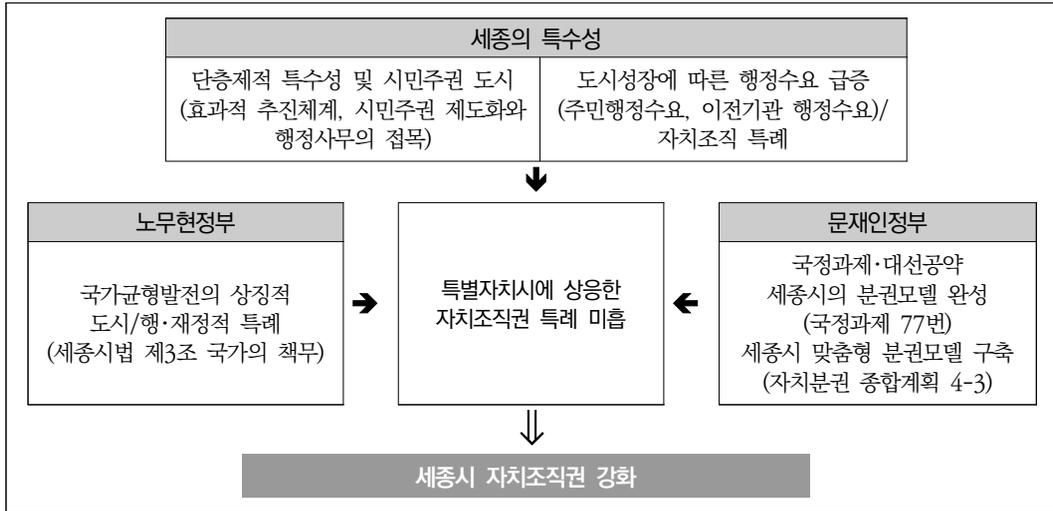
『세종시의 자치조직권 강화 논거: 전문가 조사 결과 종합』

- ① 국가균형발전의 상징적 도시로서 국가의 책무에 해당되며 도시성장 동력확보를 위한 자치권부여
 - 현재 국가균형발전의 상징적 도시로서 행정중심복합도시의 의미는 명확함. 결국 행정수도로의 지향을 의미하며 이를 달성하기 위한 중앙정부 차원의 전폭적 지지, 도시성장 동력확보를 위한 자치권부여가 그 핵심임
 - 무엇보다도 특히, 세종시법 제3조 국가의 책무에서 살펴보면 인접지역과 상생을 이룰 수 있는 시책과 지원방안 마련 등 특별한 지원 강구의 법적의미가 있음. 이는 행·재정적 자주권제고와 국가균형발전을 선도하는 구심점 역할을 수행하는 시책과 방안을 마련해야한다는 의미임(특별자치단체로서 특별법에 담긴 의미임)
- ② 현 정부의 공약사항 및 주요 국정과제로 자치분권 선도도시로서의 의미가 있음
 - 국정과제 77번 세종시를 대표적 분권모델로 완성함, 자치분권 종합계획 4-3에 '세종형 맞춤형 자치모델 구축'에서 보듯이 정부의 추진의지가 반영됨
- ③ 단층제 도시로서의 세종시의 특수성 반영, 효율적 체계적인 업무추진을 위해 읍·면·동 기능 재설계 등 하부기관 및 인력 운영의 자율성이 중요함
 - 광역 및 기초의 성격을 포괄한 특별한 조직권한으로 이를 활용한 지방민주주의 강화, 그리고 성숙한 지방자치 완성의 의미가 있음
 - 이러한 논의는 제주의 경우 실질적 분권의 시범형을 구축하는데 중점을 두고 있는데 반해, 세종시는 세종시의 특성에 부합하는 맞춤형 자치권(시민주권 관련 제도화와 행정사무의 접목)에 중점을 두어야 한다는 것임
- ④ 도시성장에 따른 지속적인 행정수요와 그에 따른 추진기구 설치 필요
 - 세종시는 아직 미완성된 계획도시(국회세종의사당 설치 추진, 청와대 세종집무실 설치 추진, 계속되는 중앙부처 및 공공기관 이전 가능성), 현재의 행정중심도시, 첨단산업 및 물류, 기초연구, 도·농통합도시로서의 성격을 가짐. 이렇듯 다양한 분야에서 주민의 행정수요, 이전기관의 행정수요가 급증하고 있는 가운데 세종시의 특성을 반영한 자치조직권 특례는 매우 중요한 것임

세종시의 자치조직권 강화논거를 위해 실행정수도로서의 기본구상, 대통령의 대선 공약, 그리고 전문가 조사 등을 종합적으로 제시하면 <그림 3>과 같다.¹¹⁾

11) 세종시법 제3조 국가의 책무에 따르면 “① 국가는 세종특별자치시의 지방자치 정착과 지역발전 실현에 필요한 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법상·행정상 조치를 하여야 한다. 이 경우 제6조 제2항에 따른 세종특별자치시 행정체제의 특수성을 반영하여야 한다. ② 국가는 세종특별자치시와 인접 지역이 상생발전을 이룰 수 있는 시책과 지원방안을 마련하여야 한다. ③ 국가는 세종특별자치시의 운영목표 및 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 세종특별자치시가 행정·재정 자주권을 제고하고 국가균형발전을 선도하는 구심점 역할을 수행할 수 있는 시책과 방안을 마련하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

〈그림 3〉 세종특별자치시의 자치조직권 강화논거



2) 현행 세종시법 검토 및 한계점

현행 세종시법은 총 30조로 구성, 세종특별시로서의 지위와 범위, 책무, 관할구역 등을 규정하고 사무위탁, 재정특례, 감사특례 등을 규정하고 있다(부록 1 참조). 특히, 자치조직(인사)권에 대해 법령 적용상 특례 주요내용은 <표 10>과 같이 제시된다.¹²⁾

〈표 10〉 세종시법 특례 주요내용

구분	조항	주요내용
지위 특례	제3조	• 국가의 책무로서 세종특별자치시의 행정체제의 특수성 반영하는 입법상·행정상 조치에 대한 특례규정
	제6조	• 정부의 직할 하에 두되, 관할 지방자치단체를 두지 않음

12) 「지방자치법」 제112조에 근거 행정기구와 지방공무원을 두는 규정에도 불구하고, 세종특별자치시는 세종시법 제15조에 근거 시조례로 행정기구 및 지방공무원의 정원을 인구규모, 면적, 도시의 발전단계 등 행정수요를 감안해 정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 「행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 세종특별자치시는 8개 이하의 실·국·본부를 설치할 수 있고, 실·국장의 직급도 타 광역시·도와 같은 3급 일반직 공무원으로 동일하게 규정하고 있다. 그리고 인사교류 및 파견 특례와 관련해 시장은 소속공무원의 능력개발을 위해서 정수의 100분의 5 범위 내에서 타 자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 기타 기관의 장과 협의를 거쳐서 인사교류를 할 수 있으며(법률 제16조 제1항), 이 때 「지방공무원법」 제30조 4의 제4항에도 불구하고 시조례로 파견사유, 기간, 절차 및 파견기간 중 복무를 규정할 수 있도록 하고 있다(세종시법 제16조 3항)

구분	조항	주요내용
	제13조	• 중앙행정기관의 장은 세종특별시에 행정상·재정상 특별 지원 및 우선적 지원 가능한 특례 규정
자치사무 특례	제11조	• 시장 및 시교육감은 사무 일부를 타 자치단체에 위탁가능
조직 및 인력특례	제15조, 제16조	• 행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 시 조례로 규정 • 인사교류 방법 및 지원을 시 조례로 조정
재정상 특례	제12조	• 총 세출 예산액의 일정비율을 지역격차 해소 사업에 투자 및 사업비 비율을 시 조례로 규정
	제28조	• 국가균형발전특별회계 계정설치 특례
	제29조	• 지방자치단체기금관리 특례
감사상 특례	제21조	• 감사위원회 설치 및 직무 처리 특례
	제23조	• 감사위원회 사무국 설치 및 운영을 시 조례로 규정

세종특별자치시는 특별자치시의 법적지위에도 불구하고 원칙적으로 특례가 거의 적용되지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제15조에 근거하여 행정기구와 정원은 특례가 규정되나 이는 세종특별자치시의 규모를 적용한 하향적인 특례로 간주된다. 결과적으로 세종특별시의 자치조직권은 특례규정이 있음에도 불구하고 법령에 근거해 통제를 받고 있기에 여타의 광역자치단체와 동일한 규정을 적용받고 있다는 것이다.

특히, 세종시법을 제주특별법과 비교해서 보더라도 자치조직권 측면에서 제주특별법은 제 44조~제62조까지 특례규정이 세종시법과 비교해 훨씬 많은 것을 알 수 있다(부록 2~5 참조).¹³⁾ <표 11>은 세종시의 자치조직권 특례규정이 지닌 한계점을 보여주고 있다.

13) 제주특별자치도는 제주특별법 제14조 이하에 기구설치권, 정원관리권에 있어서 상당한 특례를 인정받고 있다. 즉, 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 위임받고 있다(이시원·강기홍·하정봉, 2014: 171 재인용). 이에 대한 자세한 내용은 제주특별법을 참고할 수 있을 것이다.

〈표 11〉 세종특별자치시 기구 및 정원 근거법령

구분		내용
관련 법령	특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제15조(조직특례) - 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다.
	대통령령	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 - [별표2]3. 세종특별자치시의 소방담당 과장 중 1명은 지방소방청으로 임명한다. - [별표2]4. 세종특별자치시의 감사위원의 직급기준(감사위원장 정무직지방공무원, 사무국장4급 일반직지방공무원 또는 4급 상당특정직지방공무원) - [별표2]5. 세종특별자치시 읍장·면장·동장의 직급기준 등(5급 일반직 지방공무원)
평가		<ul style="list-style-type: none"> • 기구관리 - 타 광역과 동일한 획일적 설치범위를 원칙으로 하되, 하향조정 • 정원관리 - 타 광역과 동일한 획일적 변수적용

자료: 금창호(2018: 91)

3) 세종시법 전부개정(안)에 반영된 조직특례(안) 주요내용 및 평가

(1) 세종시법 전부개정(조직특례)안 주요내용

전술한 내용을 종합적으로 볼 때, 세종시는 자치조직권을 강화하기 위한 노력을 기함도 불구하고 여전히 특별자치시에 걸맞는 행·재정적 특례를 비롯한 자치권이 미흡하다는 평가가 지배적이다. 이에 세종시는 세종시법 전부개정(안)을 발의해 기존의 자치조직권이 가지는 한계점을 보완하기 위해 노력을 기하였으며 그 주요내용을 살펴보면 〈표 12〉와 같이 제시된다.¹⁴⁾

〈표 12〉 신구조문대비표 : 안 제15조

현 행	개 정 안
<p>제15조(조직 특례) 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정 수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다.</p>	<p>제15조(조직 특례) ① 「지방자치법」 제112조 제1항, 제2항 및 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고, 세종특별자치시의 다음 각 호에 필요한 사항은 시 조례로 정할 수 있다.</p> <p>1. 행정기구의 설치·운영 기준(직급기준에 관한 사항 제외) ※ 실·국·본부 및 직급기준에 관한 사항 제외 중 실·국·본부 삭제 (이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 제1호)</p> <p>2. 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 ※ 소속기관의 장이 직급이 3급 이상인 경우 미리 행정안전부 장관</p>

14) 현재 발의된 세종시법 전부개정(안)은 기존 이해찬의원 대표발의안과 강준현의원 대표발의안을 비교 검토한 후 강준현의원 발의안을 기준으로 평가하였다.

현 행	개 정 안
	<p>과 협의 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 제3호)</p> <p>3. 하부 행정기구의 설치</p> <p>※ 지방공무원 정원기준 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 2호)</p>
<p><신 설></p>	<p>② 행정 능력과 주민 편의를 위해 필요한 경우 시 조례로 정하는 바에 따라 인접한 2개 이상의 읍·면·동을 통합 운영할 수 있다. 통합되는 읍·면·동 중 하나의 읍·면·동에는 복지 안전 등 특정사무의 처리를 위해 보조기관을 두고, 그 밖에 읍·면·동에는 시 조례로 정하는 바에 따라 달리 운영할 수 있다.</p> <p>※ '달리 운영할 수 있다'로 변경/출장소를 둔다' 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제2항)</p>
	<p>③ 제2항에 따른 읍장·면장 동장의 직급기준 등은 대통령령으로 정한다.</p>
	<p>④ 시장은 행정기구 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 행정기구의 설치·운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.</p>
	<p>※ 지방교육자치에 관한 법률」 제30조 제5항, 제32조, 제33조 제1항에도 불구하고 세종특별자치시교육청의 다음 각 호의 사항은 시 조례로 정할 수 있다(이해찬 의원 발의안 제19조 제5항 삭제)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정기구의 설치·운영 기준 2. 지방공무원의 정원기준 3. 직속기관의 설치요건
	<p>제20조(인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제 부분 삭제/이해찬 의원 발의안) ① 「지방자치법」 제112조 제2항에도 불구하고 세종특별자치시의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 아니한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 세종특별자치시의 행정기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 조직운용의 효율성이 낮다고 판단되는 경우 조직진단을 실시하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부 장관은 제2항에 따른 조직분석 및 진단결과를 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 공개할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 제2항에 따른 조직분석 및 조직진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 세종특별자치시에 대하여 조직개편 등 개선조치를 하도록 요구할 수 있다.</p>

(2) 세종시법 전부개정(조직특례)안 평가

세종시는 국내 유일의 단층제 특성을 가진 행정체제로 기초지자체 없이 광역·기초사무를 통합하여 관할하고 있다. 그리고 업무 책임도 및 난이도의 증가와 더불어 급격한 인구유입, 다양한 행정수요 등에 대비해 체계적인 대응의 필요성이 제기됨에 따라 세종시법 전부개정(안)을 발의했다. 그럼에도 불구하고 세종시법 전부개정(안)의 조직특례에 대한 한계점을 중심으로 전문가 조사결과를 종합하여 살펴보면 다음과 같이 제시된다.

『세종시법 개정(안) 성과와 한계: 전문가 조사 결과 종합』

1. 성과

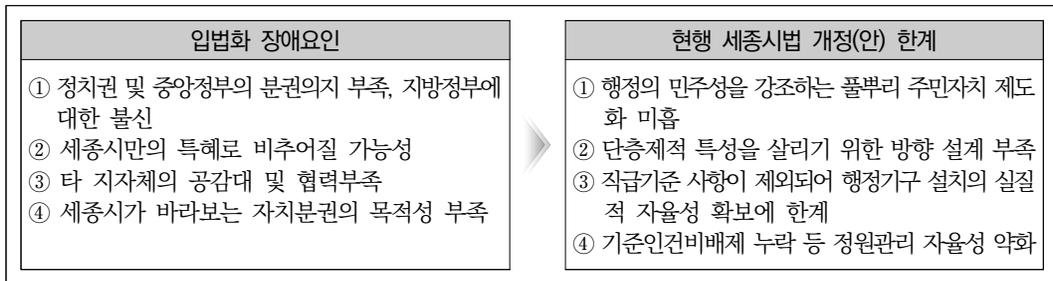
- ① 실·국·본부 설치 및 직급기준에 관한 사항을 제외하고 행정기구의 설치·운영 기준, 그리고 직속기관·사업소·출장소의 설치요건, 하부행정기관 설치 등에 관해 조례로 정할 수 있도록 함
- ② 행정능률성 및 주민편의를 위해 필요한 경우 조례에 근거해 2개 이상의 인접한 읍·면·동을 통합 운영할 수 있도록 함

2. 한계점

- ① 행정의 민주성을 강화시키는 풀뿌리 주민자치의 제도화 측면이 미흡함
 - 본 개정(안)은 행정능률, 행정규모의 적정화, 효율성 등 행정 내부의 기능에 중점(행정우선주위 형식)을 둔 조직 및 인력 충원의 자율성을 강조한 부분이 있음
- ② 단층제의 특성을 살려 세종시가 직면한 문제를 극복하기 위해 주민편의를 도모하는 방향의 설계가 미흡하다고 판단됨
 - 현재 자치조직권 특례정도로 세종시와 같은 특수목적 및 역할수행, 신규행정수요에 대응하는 데는 한계가 있다고 판단됨
- ③ 현행 개정(안)에 행정기구 설치 및 운영기준에 있어 직급기준 사항이 제외되어 실질적 자율성 확보에 한계가 있음
- ④ 기존 기준인건비 배제항목이 삭제되는 등 정원관리 자율성이 약화되었음

〈그림 4〉는 세종시법 개정(안)의 입법화 장애요인과 개정(안)에서 나타난 한계점에 대한 인과관계를 도식화하여 보여주고 있다.¹⁵⁾

〈그림 4〉 입법화 장애요인과 세종시법 개정(안)의 한계점



15) 세종시법 개정(안)이 통과 되는데 장애요인이 어떤 것인지 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과 첫째, 정치권 및 중앙정부의 분권이지 부족 및 지방정부에 대한 불신, 둘째, 세종시만의 특혜로 비추어질 가능성, 셋째, 타 시·도 자치단체의 공감대 및 협조가 부족함, 넷째, 세종시가 바라보는 자치분권 실현의 목적성이 부족 등이 지적되었다.

2. 세종특별자치시의 자치조직권 제고

1) 세종형 자치조직 발전방향

세종형 자치조직 발전방향을 마련하기 위하여 어떠한 방안이 필요한지를 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행해 주요결과를 분석하였으며 전문가별 의견을 종합하면 다음과 같이 제시된다.¹⁶⁾

『세종형 자치조직 발전방향: 전문가 조사 결과 종합』

- ① 첫째, 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 역할 재정립 및 재설계 방향 검토
 - 세종시의 특수성을 반영해 공동생산의 관점(마을자치 실현, 지방민주주의 강화 및 지원)에서 행정기능 및 조직개편, 인력배분을 검토해야 할 것임
 - 단층제가 가지는 한계점을 보완하고 그에 따른 대안이 가능하도록 제시함. 그 예로 책임임용제를 중심으로 한 자치권 부여로 효율적인 관리체계 확립
- ② 행정중심 도시적 특성을 반영한 기능관리를 특성화하고, 추가적으로 중앙행정기관 이전과 연계한 관리 및 지원기능을 보완하는 조직체계 구상해야 할 것임. 향후 도시관리 기능의 일원화 및 강화(도시관리의 총괄부서 설치 등) 방향 검토
- ③ 셋째, 광역행정을 위한 조직신설 방안 검토
 - 세종시는 다른 자치단체와 차별성을 가지고 있으며 무엇보다도 인근지역과 상호의존적, 호혜적 의존관계를 구축해 나가야함. 이에 인근 지역과 네트워크 구축과 협력이 요구되는 지역인 만큼 이에 대한 검토도 필요할 것임
- ④ 넷째, 민관협치를 위한 총괄부서 신설 방안 검토
 - 지속적 인구유입, 시민주권에 대한 인식 증대, 시민참여의 활성화, 주민자치에 대한 역량확보 차원에서 민관협치에 관한 중요성 강조, 이에 상응하는 지원부서 신설
 - 그밖에 스마트 시티 기능 실질화를 위한 도시관리 모델 차원의 방향성을 모색할 수도 있을 것임
- ⑤ 마지막으로, 기준인건비 적용 배제항목 신설과 책임성 확보방안으로 행정안전부장관이 조직진단 실시 및 개선조치 요구 근거를 명시함

종합적으로 세종시는 타 광역자치단체의 표준적 권한과 비교해 특례라고 할 만한 권한이

16) 전제 지방자치단체 차원에서 자치조직권 강화를 위하여 어떠한 방안이 필요한지를 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 개헌을 통해 지방자치의 규정을 더욱 구체적이고 명확하게 명문화 할 것을 지적, 둘째, 행정조직의 기구설치 기준에 관한 사항을 자율적(조례를 근거로)으로 설정할 수 있도록 권한을 부여, 셋째, 지방공무원의 정원 및 직급조정에 있어서 자율성(조례를 근거로)을 확대해 나가는 방향을 검토, 넷째, 의회의 기능강화 및 주민의 요구에 대응할 수 있는 원리를 강조하는 방향, 다섯째, 분야별 전문가의 원활한 충원을 위해 인사교류 활성화 등을 검토, 여섯째, 전면적으로 자율성을 확대해 나가는 부작용을 방지하고자 단계적 접근을 통한 실현 제시(단기: 기구관리의 자율성 확대·강화 방향 모색, 중·장기: 기구관리 및 정원관리의 자율성 확대·강화 방향 모색), 마지막으로 행정에 대한 감시 및 감독권을 통해 지방자치단체 자치조직권의 남용에 대한 통제장치가 마련되어야 하는 당위성이 논의되었으며, 사무이양과 함께 검토되어야 할 것을 제시하고 있다.

부여되지 못한 부분이 있다. 행정구조상 광역과 기초가 통합되어 있는 단층제, 중앙부처 등의 이전으로 차별적 수요가 발생하는 점에 따라 조직 및 인력운영의 탄력성이 강화되어야 하는 당위성이 있을 것이다.

2) 책임성 확보방안

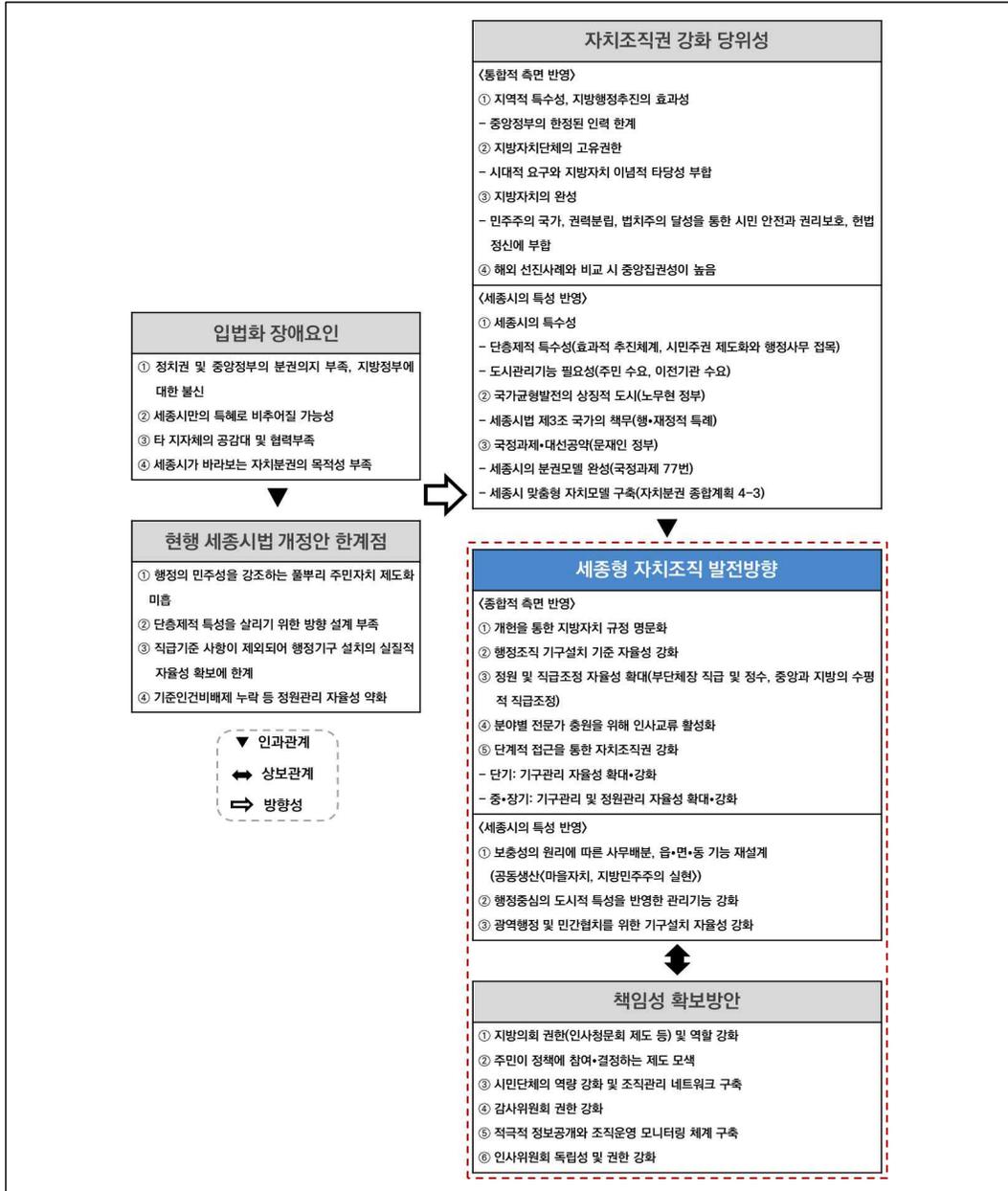
세종시의 자치조직권 강화에 따른 책임성을 확보하기 위해 각기 전문가별 의견을 종합하여 제시하면 다음과 같이 제시된다.

『책임성 확보 방안: 전문가 조사 결과 종합』

- ① 지방의회의 권한 강화(인사청문회 도입 등) 및 독립성 확보가 있을 것임
 - 인사권 독립, 입법정책 및 예산·결산 지원을 위한 조직구성, 교섭단체 구성 및 지원 등
- ② 주민이 정책에 참여하고 결정할 수 있는 제도적 모색(민·관 공동책임)
 - 세종시 공무원과 주민이 함께 정책의 공동책임 주체가 될 수 있는 방향을 모색. 즉, 주민참여에 의해 정부와 주민이 동시에 정책결정 및 집행을 통한 공동책임을 가지는 제도의 틀 모색
- ③ 시민단체의 역량강화 및 조직관리 네트워크 구축
 - 시민단체의 역할 및 민관거버넌스 체계를 공고히 할 필요성이 있음(예, NPO 중간지원센터 설치 및 지원 등). 그리고 지역 내 언론 및 시민사회의 연계를 강화해 나갈 필요성도 제시됨
- ④ 넷째, 감사위원회 권한 강화 방향 모색
 - 감사위원회 공모제, 감사인력 순환보직제, 전문성 확보를 위한 감사 직렬의 신설 등이 검토될 수 있을 것임
- ⑤ 적극적 정보공개(정기적인 조직운영 모니터링 체계 구축 등)
 - 시민단체와 언론, 시홈페이지 등에 조직진단에 대한 결과를 공개해 공개토론회 등을 실시하고 책임성을 확보해 나갈
- ⑥ 인사위원회의 독립성 및 권한강화 등이 제안됨
 - * 중앙정부의 사후적 관여권 부여에 대해 검토할 수 있음. 즉, 정기적으로 조직진단을 자발적으로 실시하고 효율적 조직운영 방안을 지향하되, 사후적 진단은 중앙정부가 보충적으로 진행하는 방식을 검토 제안함

세종시의 자치조직권 강화방안을 제안하기 위하여 앞서 검토한 입법화 장애요인, 그로 인한 개정(안)의 한계점, 세종시의 자치조직 강화의 당위성, 자치조직 발전방향 및 책임성확보 방안을 검토하였다. 그리고 각기 상호보완적 관계, 원인관계, 방향성(지향성) 등을 중심으로 <그림 5>에서와 같이 도식화하여 보여주고 있다. 종합하면 입법화 장애요인으로 인한 한계점이 있지만, 세종형 자치조직권 강화의 당위성에 기인, 세종시가 지향해야 될 세종형 자치조직 발전방향(책임성 확보와 병행)을 제시해 세종시법 개정(안)(조직특례 부분)에 반영할 필요성이 있음을 제시하고 있다.

〈그림 5〉 세종형 자치조직권 강화방안



V. 결론 및 정책적 함의

자치조직권은 지방자치단체의 조직 및 인력을 자율적으로 정하여 시행하는 고유의 권한이다. 변화하는 환경 속에서 행정수요에 신속하게 대응하기 위해 지방조직의 자율성·탄력성을 확대해야 할 필요성이 제기되고 있다. 세종특별자치시는 균형발전·자치분권의 선도·시범도시로서의 국정방향을 가지며, 이에 상응한 행정기구의 설치, 정원채정과 관련된 자율성을 강화시켜 나가야 할 당위성이 있다.¹⁷⁾

그러나 세종시는 특별자치시로서의 법적지위를 보유하고 있음에도 불구하고 자치조직권에 있어서 조직이 체감하는 자치분권의 성과는 여전히 미흡할 뿐 아니라, 다른 광역시와 크게 차별적이지 못하다는 지적이 제기되고 있다. 이에 세종특별자치시의 특성과 자치역량에 부합하는 자치조직권 확보를 위하여 선제적인 제도개선안 마련 및 특례사항을 발굴해야 할 필요성이 제기된다. 이를 위하여 앞서 지방자치단체의 자치조직과 관련된 전문가(학자, 공직자, 시민단체 전문가, 법조인, 정치인 등)들을 대상(총 22명)으로 심층조사를 실시해 당위성, 장애요인, 한계점, 발전방향 등을 중심으로 세종형 자치조직권 강화방안을 제시한 바 있다. 이를 중심으로 향후 세종시법 개정(안)(조직특례 중심) 및 자치조직권 강화를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 행정중심의 도시적 특성을 반영한 행정조직 기구설치 및 정원관리의 자율성을 확대하는 방향을 모색해야 할 것이다. 중앙정부는 기준인건비제를 기준으로 지방자치단체의 기구설치 및 정원을 기준인건비의 범위 내에서 자율적인 책정이 이루어지도록 규정하고 있다. 그러나 여전히 행정안전부장관이 정하는 바에 따르도록 해 사전적인 통제라는 본질에서 벗어나지 못하였다.¹⁸⁾ 세종시는 그동안 중앙정부 중심으로 신도시(행정중심복합도시)가 건설되었으며 향후 도시관리 기능이 세종시로 다시 이관되어야 하는 구조에 있기에 자체적으로 세종시가 도시를 관리해야 하는 상황에 직면해 있다. 이 과정에서 들어가는 특수한 행정수요와 함께 향후 이관되는 도시관리 기능을 담당하기 위해 행정기구의 설치범위를 확대할 필요성이 있다. 이를 위해 현재 세종시법 개정(안)에 실·국·본부 설치에 관한 사항은 제외해 소극적인 입장을 견지하고 있다는 점을 감안한다면 각 생활권역별 행정수요의 특성에 맞는 기구의 설치가 자

17) 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권 종합계획 4-3(세종시의 자치분권모델 확립)에서 그 당위성이 제기된다.

18) 행정안전부에서는 각 지방자치단체가 정원관리 규정(기준인건비 등)에 따르지 않더라도 그에 따른 패널티가 없기 때문에 정원관리의 자율성이 있다는 입장이나 실질적으로 지방자치단체는 이에 대한(구속력) 부담감을 가지는 게 사실이다.

유로울 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다. 따라서 제안할 수 있는 것은 현행 기준인건비의 범위(기준인건비 배제 등) 내 기구설치권과 정원관리의 자율성을 강화하기 위한 구체적 조치로 세종시법 개정(안)에 반영할 수 있을 것이다.

둘째, 직급체계 조정의 자율성을 확대 해야 할 것이다. 지방자치단체의 지위와 직급과 관련된 문제는 위상과 권한과 직결된다고 할 것이다. 그러나 현행 「행정기구 설치와 정원관리에 관한 규정」에 근거 부단체장, 그리고 실·국장의 지위와 권한 측면에 대한 논의는 법령에 의해 제한되어 있다. 지방자치의 성패를 가름하는 핵심적 요인은 정부의 정책적 의지와 세종시를 포함한 지방자치단체의 역량집중, 인적자원의 능력을 향상시키는데 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 본래의 실질적 기능을 완성하기 위해서는 부단체장, 실·국장 등의 직급체계를 조정할 수 있도록 자율성을 강화하는 방향을 제안할 수 있을 것이다.

셋째, 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 기능 재설계(공동생산 관점)이다. 세종시는 전국 유일한 단층제적 광역지방자치단체의 특징을 가지고 있으며, 기존 행정안전부가 효율성을 강화하기 위하여 추진한 책임읍동제의 시범운영 지역이다.¹⁹⁾ 책임읍동제의 성과여부는 전체 사무의 의미 있는 재분배에 달려 있다는 점에서 기존 책임읍동제의 성과평가와 세종시 전체 사무에 대한 종합적 진단이 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로 법령상의 방향보다는 실용적이고 보충성의 원리에 따른 사무배분이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 따라서 이 과정에서 현재 ‘시민주권 특별자치시 세종’의 실현 차원에서 도입된 다양한 시민의 권리행사를 지원하는 서비스를 공식적으로 행정사무로 규정하여 읍·면·동 기능재설계에 반영할 필요가 있다. 궁극적으로 광의의 ‘공동생산’의 관점에서 읍·면·동 행정기능 및 조직개편과 인력배분을 고려하는 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 국가균형발전, 자치분권을 실현시키기 위해 광역행정 및 민관협치를 위한 기구설치 자율성 강화 모색이다. 세종시는 현재 행정중심복합도시로서 행정수도의 완성을 위한 노력을 기울이고 있다. 따라서 행정수도 완성을 통해 국가균형발전의 초석이 되기 위해서는 무엇보다 범충청권의 결집이 선행되어야 할 것이며 이를 위해 세종시 인근 자치단체와 네트워크 구축과 협력을 위한 광역행정 조직을 만들어 나갈 필요성도 제기된다. 또한 자치분권의 선도적인 도시로 성장하기 위해서는 민관협치를 강조, 이를 제도화 해나가는 방향이 지속되어야 할

19) 세종시의 책임읍동제는 광역사무와 기초사무의 본청 집중에 따른 본청의 과부하와 일부 지역주민의 기초사무에 대한 물리적 접근성의 완화 차원에서 실시된 제도적 실험이기도 하였다. 그러나 실시 3년차인 현 시점에서 순기능을 보여주고 있는 반면, 다양한 법·제도상 또는 운영상의 문제도 제기도 하였다. 이와 더불어 세종시는 ‘시민주권’에 대한 관심과 제도화를 위한 노력을 하고 있으며 지방자치 철학이 ‘지방분권’ 만큼 주민이 지방정부의 주인이라는 ‘지방민주주의’의 중요성을 인식하고 있다. 그리고 이 가운데 읍·면·동 중심으로 전개하고 있는 풀뿌리 민주주의를 위한 제도화 노력에 주목하고 있는 상황이다(곽현근 외, 2019).

것으로 민관협치를 설계하고 관리할 수 있는 전문부서 등을 본청단위에서 자유롭게 설치할 수 있도록 설계해 나갈 필요성이 있다.

마지막으로, 제주특별자치도와 마찬가지로 세종특별자치시 역시 책임성 확보 강화 측면에서 검토해야 할 것이다. 이를 위해 먼저, 지방의회의 권한 및 역할강화가 이루어질 필요성이 있다. 자치조직권이 강화되면서 공무원의 인사적체 해소, 단체장의 정치적 입지를 강화하기 위한 수단 등으로 기구의 남설, 방만한 운영이 될 가능성에 대한 중앙정부의 우려를 사전에 차단해 나가야 할 것이다.²⁰⁾ 이와 더불어 현재까지 인사청문회 제도가 미 도입된 상황이다. 따라서 인사청문회 제도를 세종시법에 도입하는 방안을 적극 검토할 필요성이 있으며 이를 통해 지방에 많은 권한이 이양될 시 내부적으로 감시·견제할 수 있는 제도로서 지방의회의 역할을 강조할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 둘째, 시민단체의 역량강화 및 조직관리 네트워크를 구축하는 방향이어야 할 것이다. 전문성을 가진 시민단체는 지방자치단체의 다양한 현안파악, 그리고 보다 적절한 해결책을 제시할 수 있는 역할을 수행하고 집행부와 의회(세종시의 경우 단체장과 의회의 다수석 정당이 동일)를 감시·견제하는 차원에서 중요하다. 따라서 시민단체의 역량을 강화시켜 나가고 이들 간의 네트워크 형성을 통해서 협력적 활동을 촉진·지원할 수 있는 체계를 만들어 나가야 할 것이다. 셋째, 인사위원회 및 감사위원회의 독립성·권한을 강화하는 방향을 모색해야 한다. 즉, 조직운영, 인사권 행사의 공정성 및 중립성을 확보하기 위해 인사위원회의 권한과 기능을 강화²¹⁾해 나가는 방향을 검토해야 할 것이다. 이와 더불어 감사위원장 공모제 도입, 감사인력에 대한 순환보직제 그리고 전문성강화를 위해 감사직렬 신설 등 감사위원회의 권한을 강화시켜 나갈 수 있을 것이다. 넷째, 적극적 정보공개와 조직운영 모니터링 체계 구축이다. 지방자치단체의 조직권의 자율성이 높아질수록 기구 및 인력운영에 대한 정보공개 등을 적극적으로 실시해 투명성과 책임성을 확보해야 할 필요성이 있다. 따라서 시민단체, 언론, 시 홈페이지 등에 조직진단 결과에 대한 공개와 함께 토론회 등을 실시해 책임성을 확보해 나갈 수 있을 것이다. 다섯째, 주민이 정책에 참여·결정하는 제도 모색하는 것이다. 자치조직권의 확대와 함께 중요하게 검토되는 것이 바로 책임성 확보이다(조성규, 2014). 책임성을 확보하기 위한 수단과 관련해 법·제도적인 검토가 가능할 것이나 무엇보다 주민참여의 실질화를 통해 책임성을 제고하는 것이 중요할 것이다. 세종시는 타 광

20) 제주특별자치도의 사례를 살펴보면 도의회 기능강화를 위해 제주특별법에 명문화하였다. 제주특별법 제43조 제1항에 별정직 지방공무원을 보하는 경우 부지사에 대하여 임용 전 도의회에 인사청문의 실시를 요청할 수 있도록 하였다. 그리고 행정기구설치 및 소속공무원 정원에 관한 규칙의 제·개정, 혹은 폐지가 있을시 도의회에 제출하도록 하였다.

21) 제주특별자치도의 경우 제주특별법 제47조 제5항에 도인사위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 호선하고, 인사위원회 구성 위촉위원이 과반수가 되도록 규정하고 있으며 동조 제6항에서 인사에 관한 주요 사항을 도인사위원회의 심의를 거쳐 조례로 정하도록 그 권한을 강화시켰다.

역지방자치단체와 비교해도 주민의 실질적 참여를 통한 민주적 제도들을 실험할 수 있는 장점이 있다고 판단된다. 따라서 주민참여에 의해 정부와 주민이 공동으로 정책을 결정·집행하고 그에 따른 책임을 공동으로 해나가는 제도를 모색할 수 있을 것으로 사료된다.

궁극적으로 지방자치단체가 행하는 고유의 사무를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 헌법적 차원에서 지방자치단체의 자치조직권을 명문화 해나가야 할 것이나 개헌을 통한 지방자치의 규정을 명문화에 대한 검토가 구체화 되지 못했으며 전문가 집단별 의견의 특성의 차이를 반영하지 못한 한계 역시 존재한다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 본 연구는 법률적 측면에서 현행 세종시법 개정(안)을 중심으로 세종시의 자치조직권 확대에 대한 종합적 연구가 부족한 가운데 전문가 조사 방법 등을 통해 세종시의 특성이 반영된 세종형 자치조직권의 발전방향을 모색했다는 데 그 의의가 있다.²³⁾

22) 현행 「헌법」 제117조 제1항에는 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 규정하게끔 하고 있으며, 「지방자치법」 제22조, 동법 시행령에 의하여 구체적인 규정을 두도록 하여 사실상 지방자치단체의 자치조직권은 보장되었다고 보기 어려운 현실이다. 따라서 지방자치단체가 지역의 사무를 처리함에 있어서 보다 적합한 조직을 갖추기 위해서는 지방자치단체의 조직에 대한 구체적인 구성에 있어서 조례로 규율할 수 있는 「헌법」의 개정이 이루어져야 할 것이다(손윤석, 2018).

23) 본 연구는 분석결과를 도출하는데 있어서 전문가 집단별 의견의 차이가 반영되지 못했다는 익명의 심사자 의견과 같이 그 한계가 존재한다. 따라서 향후 세종형 자치조직권 강화방안을 보다 입체적으로 검토하고 대안을 마련하기 위해서 이를 고려한 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강기홍. (2015). 독일법상 지방자치단체의 자치조직권. 「서울법학」, 22(3): 85-130.
- 금창오·권오철. (2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 금창호 외. (2015). 「세종형 자치행정모델 개발 연구용역」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 금창호. (2018). 「세종시 자치조직권 자율성, 그 현실성과 타당성, 시민주권 특별자치시 세종」. 학술토론회 발표자료.
- 곽현근 외. (2019). 「시민주권형 읍면동제 모델개발」. 한국지방자치학회 연구보고서.
- 김종성. (2009). 지방자치단체 총액인건비제의 개선과 대응방안. 「지방행정」, 56: 24-34.
- 박수혁. (1998). 지방자치권의 범위와 한계. 「저스티스」, 31(1): 7-25.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박혜자. (2003). 지방정부의 자치조직권과 인사권 제약요인과 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 5-25.
- 서순복·권오철. (2003). 자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안: 서울특별시와 경기도를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 209-224.
- 심상복. (2007). 지방정부의 자치조직권 확대. 「자치연구」, 17(1): 49-64.
- 우동기·이상호. (1996). 지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구: 자치인사권과 자치조직권 확대를 중심으로. 「한국행정논집」, 8(4): 713-736.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이기우·하승수. (2007). 「지방자치법」. 서울: 대영문화사.
- 이시원·강기홍·하정봉. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. (사)한국지방자치학회 연구보고서.
- 조성규. (2014). 지방재정과 자치조직권. 「지방자치법연구」, 14(4): 65-96.
- 주재복. (2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 최길수 외. (2017). 「지방분권형 개헌과 세종시의 헌법상 지위에 관한 연구」. 대전세종연구원 연구보고서.
- 최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰: 일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로. 「공법학연구」, 15(3): 171-204.
- 하동현·주재복·최흥석. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 「지방행정연구」, 25(1): 277-314.
- 하혜수. (2004). 「제주특별자치도의 자치조직권 인사권」. 제주발전연구원 기획논문.

- 하혜수·김성호. (2004). 「제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구」. 서울행정학회 하계학술대회 발표자료.
- 하혜수·양덕순. (2007), 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」, 45(2): 127-153.

김 홍 주: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대전세종연구원에 연구위원으로 재직 중이다. 주요연구 관심분야는 지방자치, 지방재정, 그리고 규제정책 등이며 최근 논문으로는 “세종형 주민자치회 평가와 향후 발전과제: 부강면 주민자치회 시범실시 사례 중심으로”(2020), “읍·면·동장 시민추천제 정책진단 및 제언: 세종특별자치시 사례를 중심으로”(2020) 등이 있다 (myutos78@dsi.re.kr).

박 상 철: 미국 플로리다 주립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요연구 관심분야는 정부 간 관계, 지방거버넌스, 그리고 성과평가 등이며 최근 논문으로는 “읍·면·동장 시민추천제 정책진단 및 제언: 세종특별자치시 사례를 중심으로”(2020) 등이 있다(scspark@ynu.ac.kr).

부록

〈부록 1〉 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 세종시법) 주요내용

조항	주요내용
제1조 목적	행정중심복합도시로서 세종특별자치시 설치규정
제2조 적용범위	세종특별자치시 관할구역 한정
제3조 국가의 책무, 제4조 세종특별자치시의 책무, 제5조 다른 법률과의 관계	
제6조 설치 등	정부직할 및 관할구역 내 지방자치단체를 두지 않음
제7조 관할구역	충청남도 연기군을 폐지 및 관할구역 지정
제8조 세종특별자치시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례	세종특별자치시교육감 규정
제9조 세종특별자치시지원위원회 설치	국무총리 소속하에 세종특별자치시지원위원회 설치
제10조 지원위원회 심의결과 조치 등	국무총리 소속 세종특별자치시지원위원회는 심의결과(세종시 중장기적 발전방안, 행·재정자주권 제고, 사무처리 지원 등)를 중앙행정기관 장에 통보, 중앙행정기관 장은 필요조치
제11조 사무위탁 특례	세종특별자치시의 장 또는 시교육감은 타 자치단체에 사무를 위탁하여 처리 가능
제12조 세종특별자치시내 지역균형발전	세종특별자치시내 균형발전을 위한 지역격차 해소사업 추진 및 사업비 비율 등을 시 조례로 규정
제13조 세종특별자치시에 대한 특별지원	중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 대해 행·재정상 특별지원 가능, 각종시책사업 시행 시 세종특별자치시 우선적 지원 가능
제14조 재정특례	지방교부세, 지방교육재정교부금 등의 특례
제15조 조직특례	세종특별자치시에 행정기구 설치 및 지방공무원 임용을 시 조례로 규정
제16조 국가와 세종특별자치시 간의 인사교류 및 파견	시장은 인사교류 방법 및 지원을 시 조례로 규정
제17조 불이익배제의 원칙	세종특별자치시의 설치로 편입된 종전 지방자치단체, 특정지역이 누리던 행·재정상 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담은 배제
제18조 공무원에 대한 공정한 처우보장	시장은 소속공무원에 대해 인사 상 동등한 처우 보장
제19조 공직선거특례	

조항	주요내용
제22조 감사위원장	감사위원회 대표로 감사위원장 선임
제23조 감사위원회 사무국	감사위원회 자치감사활동 지원, 행정사무 처리를 위해 사무국설치
제24조 자치감사계획	자치감사 수행 전 자치감사 계획 수립
제25조 자치감사결과의 처리	등, 제26조 징계 문책사유의 시효정지 등, 제27조 비밀유지의무 등
제28조 국가균형발전 특별회계 계정설치 특례	「국가균형발전특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정 설치
제29조 지방자치단체 기금관리 특례	기금의 존속기한을 시 조례로 제정 가능
제30조 주민참여 예산제도	예산편성 과정에서 주민의 공모방식에 의한 참여

〈부록 2〉 세종특별자치시와 제주특별자치도의 제도 비교

구분	세종특별자치시	제주특별자치도
설치목적	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전+국가경쟁력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 고도의 자치권+지방분권+국제자유도시
행정 체계	<ul style="list-style-type: none"> 자치1계층/행정구 無/인구수 33만 명 ※ 광역+기초지자체 기능 동시 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 자치1계층/2행정시/인구수69만 명 ※ 광역+기초지자체 기능 동시 수행
자치권 범위	<ul style="list-style-type: none"> 개별법령 범위 내에서 자치권 행사 - 세종시 특성에 맞는 맞춤형 권한이양 시급 → 문재인 정부의 분권과제로 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 각종 권한이양, 규제완화 및 자율성 확대로 광범위한 자치권 부여 - 4,537건 이양(5차례 제도개선/18. 3월 기준) - 특별행정기관 7개 이체(국토관리청, 노동위원회, 노동사무소, 환경출장소, 해양수산청, 보훈청, 중소기업청)/ ※ 자치경찰단 신설
자치 조직	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비제 적용 (인구증가 및 행정수요에 대처 곤란) ※ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)적용 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비제 적용배제, 기구정원 책정 자율성 부여 ※ 단, 직급기준에 관한 사항은 대통령령 유지
자치 재정	<ul style="list-style-type: none"> 보통교부세 가산율 적용(8년간) ※ (기준재정수요액-기준재정수입액)×25% ※ 726억('17) → 464억('18) → 498억('19) 예산규모 ※ 1조 4,344억('17) → 1조 6,561억('18) → 1조7,264억('19) 	<ul style="list-style-type: none"> 보통교부세 총액의 3% 정률제 ※ 1조 1,252억('17) → 1조 2,740억('18) → 1조 4,282억('19) 예산규모 ※ 5조 1,360억('17) → 5조 3,434억('18) → 5조 2,851억('19)

〈부록 3〉 광역자치단체별 법령 및 조직구조 비교

구분	제주특별자치도	세종특별자치시	특별시·광역시·도
근거법	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」	「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」	「지방자치법」
행정체제	자치 1계층 ※ 행정시 설치	자치 1계층 ※ 기초자치단체 없음	자치 2계층
자치단체 지위	광역자치단체	광역자치단체	광역자치단체
행정기능	광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	광역기능 수행
부단체장	- 정수: 2명 - 직급: 타 시·도와 동일	- 정수: 2명 - 직급: 타 시·도와 동일	- 2명(서울, 경기는 3명) - 직급: 행정은 국가 고위 가급, 정무는 지방 1급 ※ 서울은 정무직(차관급)
실·국·본부	- 실·국·본부수: 15개 - 직급: 3급	- 실·국·본부수: 10개 - 직급: 3급	- 실·국·본부수: 11~21개 ※ 서울 20, 경기 24 - 직급: 3급(서울 1~3급)
의회 사무기구	- 의회사무처 설치 - 처장: 2·3급	- 의회사무처 설치 - 처장: 3급	- 의회사무처 설치 - 처장: 2·3급(서울 1급, 부산 2급)

자료: 금창호(2018: 96) 수정·보완

〈부록 4〉 세종·제주 기구비교

구분		제주도('19.8.5.)	세종시('19.8.5.)
시·도	본청	15실·국·본부 60과·담당관	10실·국·본부, 47과
	직속기관	9직속기관	5직속기관
	사업소	12사업소	2사업소
의회사무처		4담당관 8전문위원	4담당관
합의제행정기관		2위원회	1위원회
행정시	제주시	7국 34실·과·팀 2도서관 3소 3보건소	-
	서귀포시	6국 30실·과·팀 4소 3보건소	-

〈부록 5〉 세종·제주 정원비교

(단위: 명)

구분		제주도('19.8.5.)	세종시('19.8.5.)	
합계		6,078	2,163	
시·도	소계	3,224	1,759	
	본청	1,254	1,036	
	의회사무처	131	43	
	직속기관	1,304	569	
	사업소	469	83	
	합의제행정기관	66	28	
제주시	소계	1,666	읍·면·동	404
	본청	997		
	읍·면·동	669		
서귀포시	소계	1,188		
	본청	803		
	읍·면·동	385		

