



# 지방자치 정책 Brief

2022. 12.  
NO.158

## 지방자치단체 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안<sup>1)</sup> 주요내용 및 쟁점

최인수 자치분권제도실장

### 주요내용

#### 지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안

- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화란, 지방자치단체의 의결기관인 지방의회 의원 및 집행기관인 단체장의 선출방식을 지역의 특성에 맞게 다양하게 선택할 수 있도록 하는 제도를 말함
- 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 제4조 ‘지방자치단체의 기관구성 형태의 특례’에 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관 구성 형태를 따로 법률로 정하는 바에 따라 달리 할 수 있도록 하는 근거가 신설된 바 있으며 이의 후속조치로서 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법」을 제정하기 위하여 2022년 10월 4일 김영배 의원이 대표하여 법안 발의함

#### 특별법안에서의 지방자치단체의 기관구성 3가지 형태 및 변경 절차

- 지방자치단체의 장을 지방의회에서 선출하는 형태(특별법안 2장) : 지방의회의원이 아닌자 중 후보등록 및 후보자 소개, 소견발표후 지방의회에서 선출
- 지방의회의 의원이 지방자치단체의 집행기관에 참여하는 형태(특별법안 3장) : 지방의회의원 중 지방의회에서 선출, 집행부 회의 구성, 지방의회의장 당적보유 금지
- 지방자치단체장의 권한을 분산하는 형태(특별법안 4장) : 부단체장, 지방공사 사장 등 인사청문 실시, 지방의회의장은 지방의회 사무기구 정원, 예산편성 관련 협의권
- 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차 : 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐 변경

#### 특별법안의 쟁점과 과제

- 지방의회 주도의 단체장 선출의 기관구성과 관련하여 사회적 공감대가 형성이 필요하며, 지방의회 구성 관련 지방선거를 규정하는 「공직선거법」 등 제반의 법률이 함께 종합적으로 검토되고 개정될 필요가 있음
- 지방의회의 책임성과 민주성이 충분인가에 대한 논의가 필요하며, 지방의회 중심의 기관구성에서 지방의회의 규모와 역량의 적절성 문제와 소규모 지방의회의 경우, 지방자치단체장과 집행위원 및 지방의원의 직을 겸해서 수행하는 것이 사실상 어려울 수 있음
- 부단체장 및 지방공사 사장 등에 대한 인사청문회 실시와 지방의회의장의 당적보유 금지 및 자치단체장의 전문성 확보를 위해 자치단체장으로 지방의회의원이 아닌 자로 책임행정관(특별법안 제2장) 형태로 지방의회에서 선출할 수 있게 하는 내용은 진일보한 내용으로 평가됨

1) 김영배 의원 외 10인은 2022년 10월 4일, 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」을 의원입법 발의함

01

## 지방자치단체 기관구성 개요 및 법률안 제안이유



### 개요

- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화란, 지방자치단체의 의결기관인 지방의회 의원 및 집행기관인 단체장의 선출방식을 지역의 특성에 맞게 다양하게 선택할 수 있도록 하는 제도를 말함
- 현행 「지방자치법」 상에 규정된 “단체장 중심형 기관구성 모델”에서 “지방의회에서 책임행정관(전문행정관)의 형태로 단체장을 선출하는 유형”, “지방의회에서 지방의회 가운데 단체장을 선출하는 유형” 및 “단체장 권한분산 유형” 등의 기관구성 형태를 다양화하여, 풀뿌리 민주주의의 확대, 단체장의 과도한 권한집중을 개선하여 실질적인 견제와 균형을 도모, 지역별 다양한 특성을 반영한 탄력적인 지자체 운영, 운영의 효율성 제고 등이 가능해 짐



### 기관구성 형태 변경 관련 특별법안 제안이유

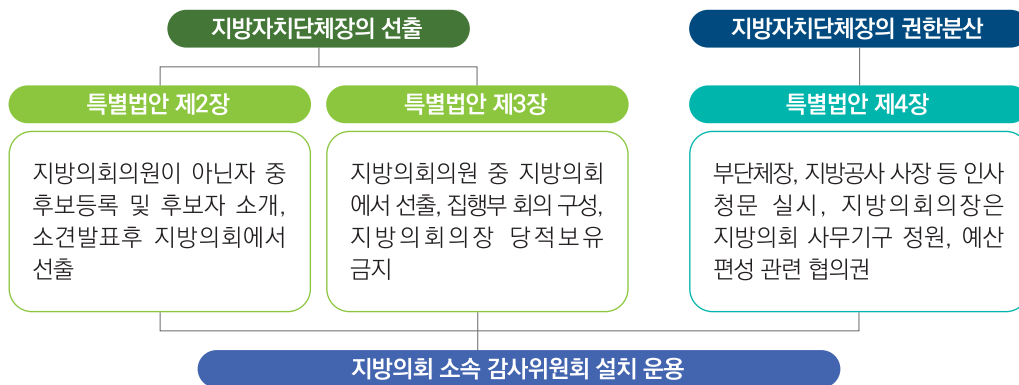
- 전국적으로 17개의 시도 광역지방자치단체와 226개의 시군구 기초지방자치단체가 있는데, 지방자치단체별로 행정여건이 다변화되면서 지금과 같은 지방자치단체의 장을 주민들에 의해 직접 선출하는 형태의 동일한 기관구성을 행정여건 다변화에 부합하는 다양한 기관구성 형태가 가능하도록 함
- 또한 2020년 12월 9일 「지방자치법」이 전부개정되어 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 제4조 ‘지방자치단체의 기관구성 형태의 특례’에 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관 구성 형태를 따로 법률로 정하는 바에 따라 달리 할 수 있도록 하는 근거가 신설되었음
- 이에 대한 후속조치로서 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법」을 제정하여 지방자치단체가 변경 가능한 기관구성 형태와 변경 절차를 규정함으로써 지방자치단체의 기관구성 형태를 해당 지역의 특성과 지역주민의 요구에 맞는 형태로 변경할 수 있도록 하려는 것임

02

## 지방자치단체 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안의 기관구성 형태 및 변경절차



### 특별법안에서의 지방자치단체의 기관구성 3가지 형태



자료 : 저자 작성

- 지방자치단체의 장을 지방의회에서 선출하는 형태 : 지방의회가 지방의회의 의원이 아닌 자 가운데 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자격을 갖춘 자로서 지방자치단체장으로 지원한 자를 지방자치단체의 장으로 선출하고, 지방의회에는 독립성을 갖춘 감사위원회를 설치하는 방안
- 지방의회의 의원이 지방자치단체의 집행기관에 참여하는 형태 : 지방의회가 지방의회의 의원중에서 지방자치단체의 장을 선출하고, 지방자치단체의 주요 결정사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장과 부단체장, 지방자치단체의 장이 지방의원 가운데 지명하는 집행위원으로 구성되는 집행부 회의를 두며, 집행기관과 지방의회 간 견제·균형을 위해 지방의회의 의장은 당적을 가질 수 없도록 하고 지방의회 소속으로 감사위원회를 설치하는 방안
- 지방자치단체장의 권한을 분산하는 형태 : 지방자치단체의 장이 부단체장과 조례로 정하는 지방공사의 사장 등을 임명할 때 지방의회의 인사청문 등을 거치도록 하고, 지방의회 소속으로 감사위원회를 설치하며, 지방의회 사무기구의 기구·정원 및 예산편성에 대해 지방의회의 의장이 지방자치단체의 장에게 의견을 제출할 수 있도록 함
- 지방자치단체의 기관구성 3가지 형태 모두 지방의회 소속으로 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사기구인 감사위원회를 설치하고, 조례로 정하는 수의 3-7명의 감사위원을 구성하며, 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 갖도록 하였으며, 기타 감사위원회 관련하여 특별법안 제12조(감사위원장), 제13조(감사위원장후보추천위원회), 제14조(감사위원회의 위원), 제15조(감사위원회의 사무기구), 제16조(「공공감사에 관한 법률」의 준용)에 따라 운영하도록 함



## 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차

- 지방자치단체의 기관구성 형태를 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐 변경하도록 하되, 주민이 청구인대표자증명서 교부 신청과 청구인서명부에 서명할 것을 요청할 때 또는 지방의회가 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 이 법에 따른 지방자치단체 기관구성 형태 중 어느 하나 또는 이 법의 적용으로부터 배제하는 것에 대한 찬반 주민투표를 청구하는 것임을 밝히도록 함
- 지방자치단체의 장은 지방의회의 동의를 얻어 투표일과 주민투표안을 공고하며, 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표 결과에 따라 조례를 제정하여 변경하는 지방자치단체의 기관구성 형태 및 적용일(주민투표일에 임기 중인 지방의회의원의 임기만료일 다음 날을 말함)을 규정하도록 함

### 03

## 지방자치단체 기관구성 형태 변경 특별법안의 쟁점과 과제

- 현행 단체장 중심의 지방자치단체의 기관구성을 포함하여 특별법안에서 제시하고 있는 지방의회 주도의 단체장 선출의 기관구성과 관련하여 사회적 공감대가 형성되어 있는가에 대한 논의가 필요하며, 지방의회의 권한이 강화되는 과정에서 지방의회의 구성에 전국동시지방선거를 규정하는 공직선거법 등 제반의 법률이 함께 종합적으로 검토되고 개정되어야 한다는 의견이 있음
- 지방의회 중심의 기관구성에 있어서, 지방의회의 책임성과 민주성이 충분한가에 대한 논의가 필요하며, 시도 광역자치단체의 경우는 의원정수가 최소 20명(세종)에서 최대 156명(경기)이나, 시군구 기초자치단체의 경우는 의원정수가 최소 7명(부산 중구 등 다수)에서 최대 45명(경남 창원)이며, 10인 이하의 의원정수를 가진 지방의회가 99개 시군구로 전체의 43.8%에 이르는 상황에서 지방의회 중심의 기관구성에서 지방의회의 규모와 역량은 적절한가에 대한 의문이 있을 수 있음
- 지방의회의원중에 단체장을 선출하고 집행위원을 임명하여 집행부 회의를 구성할 경우(특별법안 제3장) 7-10인 이하의 소규모 지방의회의 경우, 지방자치단체장과 집행위원 및 지방의원의 직을 겸해서 수행하는 것이 사실상 어려운 한계가 존재할 수 있음
- 우리나라는 4년마다 치루어지는 전국동시지방선거를 통해 지방의회가 구성되고, 영국이나 독일과 같은 유럽국가들과는 달리 자체적인 의회 해산과 재선거 과정을 겪는 것이 불가능한 상황에서, 지방의회에 의한 단체장에 대한 불신임이 불가한 시기와 주민소환이 불가능한 시기를 선출 후 1년, 차기 선거 1년을 앞둔 시기를 제외하고 나면, 전체 임기 4년 중 2년 만이 가능하다고 할 때, 자치단체장의 안정적 운영을 보장한다는 측면이 과다하여 민주적 절차에 의한 불신임과 주민소환을 과도하게 제한한다는 비판이 있을 수 있음. 따라서, 지방의회에 의한 불신임 시기를 제한하는 규정의 삭제 검토할 필요가 있음
- 지방자치단체장의 권한분산 형태로 제안되는 부단체장 및 지방공사 사장 등에 대한 인사청문회 실시와 지방의회의장의 당적보유 금지 및 자치단체장의 전문성 확보를 위해 자치단체장으로 지방의회의원이 아닌 자로 책임행정관(특별법안 제2장) 형태로 지방의회에서 선출할 수 있게 하는 내용은 진일보한 내용으로 평가될 수 있음

부록

## 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 특별법안의 구성 및 주요내용

### 지방자치단체 기관구성 형태 변경 특별법안 구성 및 주요내용

구분	주요 법률안 내용
제1장 총칙 (제1조-4조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조(목적) : 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 하기 위해 필요한 사항 규정, 지방자치단체가 해당 지역의 특성과 지역주민의 요구에 맞는 기관구성 형태로 변경할 수 있게 하여, 지방자치 이념 구현</li> <li>제2조(정의) : 이 법에서 사용하는 용어의 뜻을 정함</li> <li>제3조(적용범위) : 본 법에 의해 기관구성 형태를 변경한 지방자치단체에만 적용</li> <li>제4조(다른 법률과의 관계) : 이 법은 지방자치단체의 기관구성 형태 및 기관구성 형태 변경에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용</li> </ul>
제2장 지방자치단체장 지방의회 선출 형태 (제5조-16조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제5조(지방자치단체의 장의 선출 등) : 지방자치단체의 장을 지방의회에서 선출, 후보자 중 등록된 자 중에서 무기명투표로 선거, 지방의회의원 임기개시일 90일 이내에 실시</li> <li>제6조(지방자치단체의 장 후보자 등록 등) : 후보자가 되고자 하는 사람은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자격 보유 필요, 선거일 30일 전부터 2일 내에 지방의회에 서면으로 후보자 등록을 신청, 지방공무원법 31조 결격사유 해당자와 지방의회의원은 후보자 등록 불가</li> <li>제7조(후보자 소개 및 소견발표) : 후보자등록 마감일의 다음날부터 선거일 전 7일까지의 기간 중 지방의회의 의결로 정하는 날에 본회의를 열어 후보자 소개 및 소견 발표 실시</li> <li>제8조(지방자치단체장의 임기) : 지방자치단체의 장의 임기는 당선이 결정된 때 개시하고, 새로운 선거로 구성된 지방의회에서 선출한 새로운 지방자치단체의 장의 당선이 결정된 때 만료</li> <li>제9조(지방자치단체의 장에 대한 불신임) : 지방의회 재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2이상의 찬성으로 지방자치단체의 장의 불신임을 의결, 불신임 의결이 있으면 해임, 불신임 의결 불가한 시기 명시</li> <li>제10조(지방자치단체의 장에 대한 주민소환) : 주민은 지방자치단체의 장에 대해 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있고, 「주민소환에 관한 법률」의 규정 적용</li> <li>제11조(감사위원회의 설치 및 직무 등) : 지방의회 소속으로 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사기구인 감사위원회 설치, 조례로 정하는 수의 3-7명의 감사위원 구성, 감사위원회는 직무상 독립된 지위</li> <li>제12조(감사위원장), 제13조(감사위원장후보추천위원회), 제14조(감사위원회의 위원), 제15조(감사위원회의 사무기구), 제16조(「공공감사에 관한 법률」의 준용) : 필요시 법률안 참조</li> </ul>
제3장 지방의회의원의 집행기관 참여 형태 (제17조-23조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제17조(지방자치단체의 장의 선출 등) : 지방자치단체의 장을 지방의회의원 중에서 지방의회에서 무기명투표로 지방의원의 임기개시일 이후 최초 집회일에 선출</li> <li>제18조(지방자치단체의 장에 대한 주민소환) : 주민은 지방자치단체의 장에 대해 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있고, 「주민소환에 관한 법률」의 규정 적용, 주민소환 확정되어도 지방자치단체의 장의 직은 상실하나 지방의회의원의 직은 상실하지 아니함</li> <li>제19조(집행부 회의) : 지방자치단체의 주요결정사항으로서 조례로 정하는 사항을 심의하기 위해 지방자치단체의 장, 부단체장, 집행위원으로 구성되는 집행부회의를 둠</li> <li>제20조(집행위원) : 지방자치단체의 장은 당선일부터 25일 이내에 지방의회의원 중에서 집행위원을 임명, 집행위원은 정무직 지방공무원으로 보하고 겸직 가능, 집행위원은 지방자치단체의 장을 보좌, 정책의 기획과 수립에 참여, 정무적 업무를 수행</li> </ul>
제3장 지방의회의원의 집행기관 참여 형태 (제17조-23조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제21조(지방의회의장의 당적 보유 금지) : 지방의회의장은 선출된 다음 날부터 재직하는 동안 당적 보유 금지, 의장 임기 만료시 당적 이탈 당시 소속 정당으로 복귀</li> <li>제22조(감사위원회의 설치 등) : 지방의회 소속으로 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사기구인 감사위원회 설치, 감사위원회에 관하여는 제11조부터 제16조 규정 준용</li> <li>제23조(지방자치단체에 둘 수 없는 지방공무원) : 「지방자치법」 상 부단체장, 「지방공무원법」 상 전문임기제 공무원</li> </ul>

구분	주요 법률안 내용
제4장 지방자치단체장 권한분산 형태 (제24조-28조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제24조(부단체장의 임명 등) : 부단체장을 임명할 때에는 지방의회의 동의 필요, 임명동의안 처리위해 인사청문특별위원회를 두고, 공직윤리청문회(비공개)와 공직역량청문회로 구성되는 인사청문회 개최, 「인사청문회법」 관련조항 준용</li> <li>제25조(지방공사 사장 등의 임명 등) : 지방자치단체의 장이 임명하는 지방공사 또는 지방공단 사장 중 조례로 정하는 자를 임명할 때에는 「지방공기업법」 제58조에 따라 임원추천위원회에서 추천 받은 복수의 후보자 중 한 명을 선정하여 지방의회에 인사청문의 실시 요청, 출자·출연 기관의 임원 중 조례로 정하는 자를 임명시 지방의회에 인사청문의 실시 요청</li> <li>제26조(감사위원회의 설치 등) : 지방의회 소속으로 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사기구인 감사위원회 설치, 감사위원회에 관하여는 제11조부터 제16조 규정 준용</li> <li>제27조(지방의회 사무기구 정원 등에 관한 협의) : 지방의회의장이 지방의회 사무기구의 설치·변경과 지방의회 사무기구 공무원의 정원 조정 등에 대한 의견 제출 가능, 지방자치단체의 장은 의견 최대한 존중</li> <li>제28조(지방의회 사무기구 예산편성 등에 관한 협의) : 지방의회의장은 지방의회 소관 세출예산요구서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출 가능, 지방자치단체의 장은 지방의회의 의견 최대한 존중</li> </ul>
제5장 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차 (제29조-35조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제29조(「주민투표법」의 적용) : 지방자치단체의 기관구성 형태는 이 법과 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐 변경</li> <li>제30조(주민투표의 대상) : 「주민투표법」 제7조 2항에도 불구하고 주민투표에 부의 가능</li> <li>제31조(주민투표의 청구 등) : 이 법에 따른 지방자치단체 기관구성 형태 중 어느 하나 또는 이 법의 적용으로부터 배제하는 것에 대한 찬반 주민투표를 청구하는 것임을 밝혀야 함</li> <li>제32조(주민투표의 투표일) : 「공직선거법」 제60조의2에 따른 지방자치단체의 장의 예비후보자 등록일부터 선거일까지의 기간은 지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 대한 주민투표의 투표일로 정할 수 없음</li> <li>제33조(주민투표의 발의) : 주민투표 요지 공표일부터 30일 이내에 투표일과 주민투표안을 공고, 주민투표안을 공고하기 전에 주민투표안에 대해 지방의회의 동의 필요, 주민투표안은 이 법에 따른 지방자치단체 기관구성 형태 중 어느 하나에 대한 찬반을 묻는 내용으로 함, 이 법의 적용으로부터 배제하는 것에 대한 찬반을 주민투표안으로 할 수 있음</li> <li>제34조(주민투표결과에 따른 조례의 제정 등) : 주민투표 결과를 반영하여 주민투표 결과가 확정된 날로부터 120일 이내 기관구성 형태, 형태 변경 적용일 등을 조례에 규정</li> <li>제35조(주민투표 실시의 제한) : 기관구성 형태 변경이 적용된 날부터 4년 이내에는 변경된 지방자치단체의 기관구성 형태를 변경하기 위한 주민투표를 실시할 수 없음</li> </ul>
부칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1조(시행일) : 공포 후 1년 경과한 날부터 시행</li> <li>제2조(다른 법률의 개정) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정, 제8조<sup>2)</sup>를 삭제한다</li> </ul>

자료 : 저자 정리

2) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행 기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다. ② 제주특별자치도지사는 제1항에 따라 제주자치도의 지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 제주특별자치도의회에 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따라 요청을 받은 행정안전부장관은 이 법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도의 주민을 대상으로 제주특별자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따른 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 같은 법의 규정을 따른다.

참고문헌

김명배 외 10인(2022) 지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안, 의안번호 17724, 대한민국국회

내용문의

최인수 한국지방행정연구원 자치분권제도실장(033-769-9850, ischoi@krila.re.kr)

지난호  
보기