

# 行政組織法에 관한 研究

林炳洙\*

## 차 례

### I. 行政組織法の 의의

### II. 行政組織法の 기본원리

1. 行政組織의 民主性
2. 行政組織法政主義
3. 獨任制原則

### III. 行政機關

1. 의의
2. 종류

### IV. 國家行政組織法

1. 國家중앙행정조직
2. 國가지방행정조직

### V. 地方自治團體行政組織法

1. 지방자치단체의 종류
2. 지방자치단체의 行政機關

\* 法制處 法制官

## I. 行政組織法の 의의

行政組織法은 行政主體<sup>1)</sup>(국가·지방자치단체·공공조합 및 영조물법인을 의미하나 이하에서는 국가 및 지방자치단체에 한정하여 살펴보기로 한다)의 조직에 관한 법을 말한다.

행정주체, 즉 국가 또는 지방자치단체가 행정을 행함에 있어서는 각종 행정기관<sup>2)</sup>(예:내무부장관)을 설치하여 각 행정기관에게 일정범위의 행정사무를 분장시키고, 그 상호관계를 체계적으로 편성하여야 한다. 이와 같이 행정주체가 각종 행정기관을 체계적으로 편성하는 사항을 규정한 법이 바로 行政組織法인 것이다.

行政組織法은 국가행정조직법과 지방자치단체행정조직법으로 나누며 國家行政組織法은 (行)政府組織法이 기본법으로 되어 있다.

地方自治團體行政組織法은 지방자치법이 기본법이며 地方教育自治에 관한法律이 포함된다.

행정조직에 관하여는 憲法<sup>3)</sup>이 기초적 法源이 되고 있으며 이러한 헌법상 원칙을 구체화하기 위하여 政府組織法 기타 개별법률과 각종 대통령령이 제정·시행되고 있다.

---

1) 행정주체란 행정상 법률관계에 있어 행정권의 주체를 말하는 것으로서 개개의 행정기관(예:내무부장관 또는 세무서장)이 행하는 행위의 법적효과가 통일적·계속적으로 귀속되는 추상적인 인격체를 의미한다. 따라서, 개개 행정기관의 행위는 법적으로 행정기관이 아닌 행정주체에 귀속하게 된다. 권리주체라는 말과 동일하다.

2) 행정기관이란 행정조직을 구성하는 개개의 법적단위를 말한다.

3) 우리 憲法은 행정권은 국민의 주권에서 나온 것이라는 것, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다는 것, 정부와 국회·법원과의 관계에 관한 사항과 정부조직의 기본원칙 그리고 지방자치단체의 설치·조직 및 그 권능의 기본원칙을 정하고 있다.

우리 헌법에서는 행정권의 주체를 국가 또는 지방자치단체로 일용 한정하면서도 공공단체라는 표현을 일부에서 사용함으로써 지방자치단체외의 공공단체(공공조합 및 영조물법인)도 행정권의 주체가 될 수 있음을 암시하고 있다.

## II. 行政組織法の 기본원리

### 1. 行政組織의 民主性

행정조직이 민주국가원리에 입각하여 구성·운영되어야 함은 당연하며 이 원리는 행정권의 수반인 대통령이 국민에 의하여 직접 선거되고 지방자치단체장이 주민에 의하여 직접 선거되는 점에서 잘 나타나 있다.

### 2. 行政組織法政主義

우리 헌법 제96조에서는 『행정각부<sup>4)</sup>의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다』라고 규정함으로써 行政組織法政主義를 천명하고 있다.

원래 독일에서는 행정조직에 관한 사항은 법률 규정사항의 영역에서 제외된다고 보는 것이 일반적이었으나 근래에는 조직권도 행정권의 일환으로 해석되어야 한다는 주장이 대두되면서 법률의 규율대상에 포함되게 되었다.

### 3. 獨任制原則

우리나라의 행정조직은 독임제(최종 결정권자가 1인, 예: 장관)를 원칙으로 하며 예외적으로 행정위원회 등 합의제(최종 결정권자가 다수)기관을 둘 수 있도록 하고 있다(정부조직법 제4조의2 참조).

---

4) 행정각부란 국가행정조직중 중앙행정기관(예:내무부 등)을 말하는 것으로 해석되며 정부조직법등에서는 중앙행정기관(기관장과 그 보조·보좌기관을 통칭)에 대하여만 규정하고 있고 그외의 사항은 대통령령으로 규정하고 있다.

### Ⅲ. 行政機關

#### 1. 의 의

行政機關이란 행정조직을 구성하는 개개의 법적단위로서 국가 또는 지방자치단체의 행정사무를 담당하게 하기 위하여 설치된 個別機關을 말한다.

#### 2. 종류

행정기관은 크게 상부조직과 하부조직으로 나뉘어지며 법률상 지위·권한·기능 등에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다.

##### (1) 상부조직(행정관청 또는 행정청)

상부조직은 행정관청 또는 행정청으로 불리어지며 행정기관의 長을 말한다(감사원·공정거래위원회등 합의제 행정기관인 위원회의 경우에는 위원회 그 자체가 행정관청 또는 행정청이 된다).

행정관청 또는 행정청은 행정주체(국가 또는 지방자치단체)를 위하여 그 의사등을 결정하고 이를 대외에 표시할 수 있는 권한<sup>5)</sup>을 가진 행정기관(예:내무부장관 등)을 말한다.

地方自治團體의 長만을 행정청이라 하여 낮추어 부르는 경우도 있으나 실정법상으로는 국가·지방자치단체 구별없이 다같이 “행정청” 또는 “행정기관의 장”이라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다. 한편, 후술하는 하부조직도 행정권한을 위임받는 범위안에서는 상부조직(행정관청)의 지위에 서게 됨을 주의할 필요가 있다.

---

5) 직무범위 또는 관할을 말하는 것으로서 권리(법이 정하는 힘)와 구별된다.

## (2) 하부조직

### (가) 보조기관 · 보좌기관

행정기관의 하부조직으로서 상부조직(행정관청)의 권한행사를 보조함을 임무로 하는 기관을 보조기관(차관 · 본부장 · 실장 · 국장 · 부장 · 과장)이라고 하고 상부조직(행정관청) 또는 보조기관의 업무중 정책의 기획 · 연구 · 조사 등의 업무에 관하여 이를 보좌하는 기관을 보좌기관(차관보 · 담당관)이라고 한다.

### (나) 의결기관

상부조직(행정관청 또는 행정청)이 의사결정을 함에 있어 합의제기관<sup>6)</sup>의 의결을 전제요건으로 하는 경우가 있다. 이 경우 의결을 하는 기관을 의결기관(예:징계위원회, 행정심판위원회)이라고 하는 바, 의결기관의 의결이 없는 상부조직(행정관청)의 행위는 무효<sup>7)</sup>가 되고 상부조직(행정관청)은 의결기관에서 의결된 내용대로 그 의사를 표시하여야 한다는 점이 그 특징<sup>8)</sup>이다.

### (다) 부속기관 또는 직속기관

상부조직(행정관청)에 부속 또는 직속하여 그를 지원하는 기관으로서 자문기관(예: 각종 자문위원회 등 합의제기관) · 시험연구기관(국립과학수사연구소 등) · 교육훈련기관(공무원교육원 등) · 문화기관(국립극장 등) · 의료기관(국립의료원 등) · 제조기관(국립영화제작소 등) 등을 말한다.

6) 의결기관으로서의 합의제기관은 행정에 관한 의사 등을 내부적으로 결정함에 그치고 이를 대외적으로 표시할 수 있는 권한은 가지지 못한다는 점에서 행정관청(상부조직)으로서의 합의제기관과 구별된다. 또한 의사결정권을 가진다는 점에서 후술하는 자문기관으로서의 합의제기관과도 구별된다.

7) 이 점에서 의결기관의 설치는 법률규정사항으로 하고 있다.

8) 자문기관으로서의 합의제기관의 의결은 상부조직(행정관청)을 구속하는 구속력을 가지지 아니한다.

## (라) 지방행정기관

지역적 사무의 수행을 위하여 각 지방·지역에 설치하는 기관으로서 국가의 경우와 지방자치단체의 경우로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

### 1) 국 가

#### 가) 보통지방행정기관(지방자치단체)

국가사무는 전국적 이해관계를 가지는 사무(예:주민등록, 국세징수 등)이므로 지방에도 국가행정기관을 설치할 필요가 있게 된다. 그러나 국가의 지방행정기관을 전국적으로 설치하는 것은 지방자치단체의 조직과 중복되게 되어 인력·예산 낭비를 초래하게 되므로 우리나라는 전문·기술적 사무(예:병무·국세·환경 등)를 제외하고는 기존 지방자치단체의 조직을 활용하는 방식을 택하고 있다. 따라서 지방자치단체는 지방자치단체 본래의 성격외에도 국가의 지방행정기관(이를 국가보통지방행정기관이라고 한다)으로서의 성격도 아울러 가지고 있다.

#### 나) 특별지방행정기관

국가사무중 전문·기술적 사무는 지방자치단체에서 수행하기 곤란하므로 이러한 사무에 대하여는 국가가 직접 지방에 행정기관을 설치하게 되는 바(예:지방병무청, 지방국세청, 지방환경청 등), 이러한 지방행정기관을 국가보통지방행정기관에 대응하여 국가특별지방행정기관이라고 한다.

### 2) 지방자치단체

#### 가) 비자치구·읍·면·동(교육청)

지방자치단체장(교육감 포함)의 사무중 지역적사무를 맡아서 처리하기 위하여 설치하는 기관이다(地方自治法과 地方教育自治에관한法律에서는 이를 하부행정기관 또는 하급행정기관이라고 부르고 있다).

#### 나) 출장소, 사무소

원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때 또는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에 설치하는 기관을 말한다(地方自治法에서는 이를 소속행정기관이라고 부르고 있다).

## IV. 國家行政組織法

행정조직은 행정주체별로 구별할 경우 국가행정조직과 지방자치단체행정조직으로 개별된다. 따라서 國家行政組織法은 국가행정기관의 설치·조직·권한에 관한 법(憲法·政府組織法 등)을 의미한다. 이하에서는 국가행정조직을 국가중앙행정조직과 국가지방행정조직으로 나누어 살펴보기로 한다.

### 1. 국가중앙행정조직

중앙행정조직은 ①대통령과 그 소속기관 ②국정심의회기관인 국무회의 ③대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 국무총리와 그 소속기관 ④대통령 및 국무총리의 통할하에서 행정사무를 분장·처리하는 행정각부와 그 소속기관으로 구성된다.

#### (1) 大統領

大統領은 행정부의 수반으로서 헌법상 부여된 권한을 행사하며 대통령의 소속기관으로는 대통령비서실, 대통령경호실, 감사원(합의제 행정관청), 국가안전기획부와 자문기관(국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국가과학기술자문회의 및 각종 자문위원회)이 있다.

#### (2) 국무회의

국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 국가의 최고<sup>9)</sup>정책심의회기관이다. 국가정책의 필수적 最高審議機關인 점에서 단순 자문기관과 구별되는 점이 있으나, 대통령이 심의내용에 구속되지 않는다는 점에서 의결기관으로 볼 수는 없다.

---

9) 최고라는 의미는 국무회의의 심의는 최종적인 것이어서 어떤 다른 기관도 다시 심의할 수 없다는 것으로 보아야 한다.

### (3) 국무총리

우리 憲法은 大統領中心制政府形態를 취하고 있으면서도 부통령을 두지 않고 이례적으로 국무총리를 두고 있기 때문에 그 지위가 특히 문제된다. 우리 헌법상 국무총리는 대통령의 보좌기관의 역할을 담당하는 정부의 제2인자로 되어 있다. 따라서 내각책임제국가에서 행정권을 직접 담당하고 있는 수상과 다르며 이원적 執政府制度<sup>10)</sup>를 채택한 국가에서의 수상과도 다르다.

다만, 국무총리는 행정각부업무의 조정업무와 성질상 어느 한 부에 관장시키는 것이 불합리한 성질의 사무(예:인사·법제·행정관리 등)를 관장하기 위하여 행정조정실·비서실외에 그 소속하에 2院 5處와 비상기획위원회와 공정거래위원회를 두고 있으며 이들 기관의 사무에 관하여 法律案 또는 大統領令案을 제안할 수 있고<sup>11)</sup> 總理令을 발할 수 있도록 되어 있다는 점에 우리 국무총리제도의 또 다른 특색이 있다.

그러나 유의할 것은 국무총리소속하에 설치되어 있는 2원 5처의 기관장중 재정경제원·통일원·총무처·과학기술처 및 공보처장관을 국무위원으로 보하도록 하고 있어 이들 기관의 사무에 관하여는 국무총리가 법률안 또는 대통령령안을 제안할 수 없고 다만, 하위법령으로서의 총리령만 제안할 수 있다<sup>12)</sup>는 점에서 국무총리의 행정관청으로서의 지위가 다소 약화되어 있다고 할 수 있다. 또한 국무총리소속기관중 2院 5處와 비상기획위원회·공정거래위원회는 관계 법률에서 독자적인 행정관청으로서의 지위를 부여받고 있으므로 국무총리의 행정관청으로서의 지위는 더욱 약화되어 있다고 할 수 있다.

---

10) 대통령제의 요소와 의원내각제의 요소를 결합하여 대통령과 정부를 다 함께 행정권의 담당자로 하는 제도를 말한다.

11) 2원 5처의 기관장중 국무위원으로 보해지지 아니하고 있는 법제처 및 국가보훈처의 사무와 비상기획위원회 및 공정거래위원회의 사무에 관하여만 법률안 또는 대통령령안을 제안할 수 있다.

12) 따라서 2원 5처의 기관장중 국무위원으로 보해지고 있는 기관장은 소관사무에 관하여 독자적으로 원령 또는 처령을 발령할 수 없고 국무총리의 재가를 받아 총리령으로 발령하여야 한다.



#### (4) 행정각부

행정각부는 대통령 및 그의 명을 받은 국무총리의 통할하에 정부의 권한에 속하는 사무를 부문별로 관장·집행하는 행정기관으로서 그 기관장은 행정권한을 행사하는 범위안에서 행정관청으로서의 지위를 가진다.

행정각부에는 행정관청으로서의 장관과 그 보조기관·보좌기관·의결기관·지방행정기관·부속기관 및 소속기관으로서의 청(국세청 등)·외국(문화재관리국·수도국) 및 합의제행정관청으로서의 위원회<sup>13)</sup>(국세심판소·중앙노동위원회 등)가 있다. 다만, 청 및 외국은 政府組織法上 중앙행정기관<sup>14)</sup>으로 분류되어 독자적인 행정관청으로서의 지위를 부여받고 있으며 합의제행정관청으로서의 위원회도 행정권한을 행사하므로 행정각부장관의 행정권한은 청·외국 및 합의제행정관청으로서의 위원회의 사무에 있어서는 상대적으로 축소되어 있다고 할 수 있다.

#### (5) 국가중앙행정조직의 하부조직 및 공무원의 정원

##### (가) 보조기관

①원·부·처·청에는 보조기관으로 차관 또는 차장, 실장, 국장, 부장, 과장을 둔다.

실장은 1급인 일반직공무원으로, 국장은 2급 또는 3급인 일반직공무원으로, 과장은 3급 또는 4급인 일반직공무원으로 각각 보한다. 다만, 실장·국장·부장은 별정직공무원으로 보할 수 있는 바, 별정직공무원인 국장 또는 부장은 각 중앙행정기관마다 1인을 초과할 수 없다.

13) 합의제행정관청으로서의 위원회는 행정각부의에도 각 원·처에도 소속기관으로 설치된다(예: 국무총리소속의 공정거래위원회, 총무처소속의 소청심사위원회 등).

14) 중앙행정기관의 개념은 政府組織法에서 창설한 개념으로 독자적인 행정권한을 행사하는 기관을 통칭하는 개념이다. 이에선 각 원·부·처·청·외국 기타 법률이 정하는 기관(예: 공정거래위원회)이 포함되며 실정법상 많이 인용되는 개념이나 조직법체계를 이해하는데 다소간 혼선을 초래할 수 있는 개념이니 유의할 필요가 있다.

외무부에 있어서는 실장·국장·과장은 외무공무원으로, 법무부의 실장·국장·과장은 검사로, 국방부의 실장·국장·과장과 병무청의 국장·과장은 현역군인으로, 교육부의 실장·국장·과장은 교육공무원으로, 경찰청의 국장·과장은 경찰공무원으로 보할 수 있다.

내무부의 차관 밑에 두는 민방위사무담당보조기관은 민방위본부장·국장 및 과장으로 하고, 민방위본부장은 1급인 일반직공무원으로 보하며, 민방위업무중 소방업무담당 국장·과장은 소방공무원으로 보할 수 있다.

②보조기관의 설치 및 사무분장은 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다. 현행 정부조직법은 각 중앙행정기관의 실 또는 국과 과의 설치 및 사무분장은 정하고 있지 아니하므로 결국 그것은 대통령령으로 정하여지게 된다.

③외국에는 보조기관으로 과장을 둔다.

④보좌기관인 중앙행정기관(대통령비서실·국무총리비서실·행정조정실 등)에는 그 성격상 보조기관을 두지 않는다.

#### (나) 보좌기관

①원·부의 장관과 차관을 보좌하는 차관보와, 원·부·처·청 또는 외국의 장·차관·차장·실장이나 국장·본부장 등을 정책의 기획, 계획의 입안, 연구·조사, 심사·평가 및 홍보를 통하여 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.

②차관보는 1급상당 별정직공무원으로 보하고, 담당관은 2급 내지 4급인 일반직 또는 별정직공무원으로 보한다. 다만, 외무부의 차관보 및 담당관은 외무공무원으로, 법무부의 담당관은 검사로, 국방부의 차관보와 국방부 및 병무청의 담당관은 현역군인으로, 교육부의 담당관은 교육공무원으로, 내무부의 소방업무담당관은 소방공무원으로, 경찰청의 담당관은 경찰공무원으로 각각 보할 수 있다.

③차관보는 법률에서 각 원·부별로 인원수만을 정하고 그 설치와 사무분장은 대통령령으로 정하며, 담당관은 대통령령으로 정한다.

#### (다) 한시적 보조기관·보좌기관

중앙행정기관(외국은 제외)의 장은 긴급히 발생하는 행정수요에 기동성 있게 대처하기 위하여 필요하거나 기존의 보조기관인 또는 담당관으로는 그 목적을 달성하기 곤란한 중요한 업무가 발생한 때에는 당해 기관의 정원의 범위 안에서

4급일반직 또는 4급상당별정직이나 이에 준하는 특정직국가공무원으로 보하는 한시적 보조기관과 보좌기관(담당관)을 설치·운영할 수 있다. 한시적 기관은 각 중앙행정기관별로는 3개 이내, 각 행정기관별로는 2개 이내에 한하며, 존속기간은 1년이내로 하되, 1회에 한하여 연장할 수 있다. 이들 기관은 총리령 또는 부령으로 설치한다.

#### (라) 부속기관

행정기관에 부속하여 그 기관을 지원하는 기관을 말한다. 정부조직법은 부속기관으로 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의료기관·제조기관 및 자문기관 등을 두고, 대통령령으로 설치할 수 있게 하였다.

#### (마) 특별지방행정기관

각 중앙행정기관은 소관사무중 지역적 사무를 시행하게 하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 특별지방행정기관을 둘 수 있다.

#### (바) 정원

①각 행정기관에 배치할 공무원의 종류·정원은 대통령령으로 정한다. 직무의 성질상 2개 이상의 행정기관의 정원을 통합하여 관리함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 통합하여 정할 수 있다.

②중앙행정기관의 장은 소속기관별·하부조직별로 정원을 배정하되, 소속기관 상호간에는 직제상 직위를 부여하고 있는 정원에 해당하는 인원을 제외하고 직제상 규정된 정원의 5퍼센트 범위 안의 인원을 다른 기관에 배정하여 운영할 수 있다.

③행정기관의 장은 직무의 종류·곤란성·책임도를 고려하여 업무상 문제가 없다고 판단되는 경우에는 인사관계규정이 정하는 바에 따라, i)일반직의 8급과 9급, ii)기능직의 9등급과 10등급, iii)경찰의 경장과 순경, iv)소방의 소방교와 소방사, v)그 밖에 이에 준하는 공무원의 정원중 총무처장관이 인정하는 정원을

통합하여 운영할 수 있다.

## 2. 국가지방행정조직

국가중앙행정기관의 사무를 지역적으로 분장하게 하기 위하여 지방에 설치한 국가행정기관을 말하는 바 국가지방행정기관은 국가보통지방행정기관과 국가특별지방행정기관으로 나뉘어진다.

### (1) 국가보통지방행정기관

우리나라에서는 국가행정을 수행하기 위한 보통지방행정기관을 따로이 설치하지 아니하고, 지방자치단체의 행정기관인 서울특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·자치구청장과 구청장·읍장·면장에게 위임하여 행한다.

이는 지방적 사무는 지방자치단체에 이양하고 국가의 지방행정기관은 가능하면 설치하지 않는다는 취지에 부응하기 위한 것으로 볼 수 있으나 사무위임에 따른 인력·예산의 증가가 뒤따르지 못하고 있는 우리 현실에서는 그 취지를 충분히 살리고 있지 못한 실정이다.

여하튼 지방자치단체의 집행기관은 국가사무를 위임·처리하는 한도내에서는 국가의 보통지방행정기관의 지위에 있는 것이며, 따라서 지방자치단체의 집행기관의 지위와 국가보통행정관청의 지위를 아울러 가진다.

이들 보통지방행정기관은 중앙행정기관의 장의 지휘·감독을 받는데, 서울특별시장·광역시장·도지사에 대하여는 주무중앙행정기관의 장, 시장·군수·자치구청장에 대하여는 제1차로 시·도지사가, 제2차로 주무중앙행정기관이 지휘·감독을 하며, 서울특별시장·광역시장·도지사의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 인정할 때에는 주무중앙행정기관의 장이, 시장·군수·자치구청장의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 인정할 때에는 시·도지사가 취소 또는 정지시킬 수 있다.

### (2) 국가특별지방행정기관

중앙행정기관은 그 소관사무를 지역적으로 분장하기 위하여 필요한 때에는 특

별지방행정기관을 설치할 수 있다.

특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 그 중앙행정기관의 소관사무를 분장하는 것이 원칙이다(예: 경찰청소속 지방경찰청, 관세청소속 세관, 법무부소속 출입국관리소, 산림청소속 영림서 등).

## V. 地方自治團體行政組織法

### 1. 지방자치단체의 종류

지방자치단체는 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 우선 대별된다.

#### (1) 보통지방자치단체

보통지방자치단체는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나뉘며 광역지방자치단체는 서울특별시·광역시 및 도이고, 기초지방자치단체는 시·군 및 자치구이다.

#### (2) 특별지방자치단체

보통지방자치단체가 보편적·일반적인 조직과 권능을 가지며 전국에 보편적으로 존재하는 지방자치단체인데 대하여 특별지방자치단체는 그 구역·권능·조직이 특수적이며 그 존재가 보편적이 아닌 예외적인 지방자치단체를 말한다.

특별자치단체에는 주민을 구성요소로 하는 것과 보통지방자치단체를 구성요소로 하는 것이 있다. 地方自治法에서는 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있다고만 규정하고 있고 구체적인 사항이 아직 정하여진 바가 없으나 특정한 사업을 추진하기 위하여 보통지방자치단체를 구성요소로 하여 설정되는 지방자치단체조합(地方自治法 제149조 내지 제154조)이 이에 해당된다고 볼 수 있을 것이다.

## 2. 지방자치단체의 行政機關

우리 地方自治法은 機關對立型(首長主義)을 채택하여 議決機關인 地方議會(교육·과학 및 체육에 관한 사무에 있어서는 시·도에 한하여 교육위원회설치)와 執行機關인 長을 다 같이 직접 민의에 기초를 둔 주민의 대표기관(교육감은 교육위원회에서 선출)으로 대립시키고 각각 권한을 분담하여 서로 그 자주성을 존중하면서 상호간에 균형과 조화를 도모하도록 하고 있다.

한편 집행기관은 일반사무집행기관과 교육·과학 및 체육에 관한 집행기관으로 나뉘어 진다. 이하에서는 집행기관에 관하여만 살펴보기로 한다.

### (1) 일반사무집행기관

#### (가) 상부조직(지방자치단체의 장)

서울특별시장·광역시장 및 도지사와 시장·군수 및 자치구청장이 행정청으로서 행정권한을 행사한다.

#### (나) 하부조직

##### ①보조기관 및 보좌기관

㉞부지사·부시장·부군수·부구청장

㉟실장·국장·소방본부장(특별시 및 광역시에 한함)·과장

㊱담당관(공보관·감사관 등)

##### ②직속기관

지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는 소방기관(소방서)·교육훈련기관(지방공무원교육원)·보건진료기관(보건소)·시험연구기관(농촌진흥원) 및 중소기업지도기관 등을 둘 수 있다.

##### ③지방행정기관

㉞비자치구·읍·면·동(지방자치법상 하부행정기관)

㉟출장소·사무소(지방자치법상 소속행정기관)

## (2) 교육·과학 및 체육에 관한 집행기관

### (가) 상부조직

시·도의 교육감이 시·도의 교육·과학 및 체육에 관한 행정권한을 행사한다.

### (나) 하부조직

#### ①보조기관 및 보좌기관

㉞부교육감

㉞기획관리실장·국장·과장

㉞담당관(공보담당관, 기획담당관 등)

#### ②지방행정기관(교육청)

㉞상부조직(교육청)

㉞하부조직(국장·과장)

## [참고] **위원회제도에 관한 소고**

### 1. 위원회의 분류

우리나라 現行法上의 위원회를 어떠한 기준에 따라 어떻게 구분하는게 좋은 것인가 하는 문제는 類型化가 갖는 공통적 어려움을 내포하는 것으로서 최선의 방안은 있을 수 없다고 볼 수 있으나 본고에서는 權限을 기준으로 하는 분류방법에 따라 행정관청으로서의 지위를 지니는 위원회와 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회로 크게 구분하고 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회를 자문기관인 위원회와 의결기관인 위원회로 나누어 보고자 한다.

- ① 행정관청으로서의 위원회 : 결정한 의사를 행정관청의 지위에서 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회를 말한다.
- ② 비행정관청으로서의 위원회
  - ㉠ 자문기관인 위원회 : 구속력없는 의사를 결정하는 위원회를 말한다.
  - ㉡ 의결기관인 위원회 : 구속력있는 의사를 결정하는 위원회를 말한다.

### 2. 行政官廳으로서의 위원회

○ 행정관청으로서의 위원회는 국가 또는 지방자치단체의 의사 또는 판단을 결정하여 이를 외부에 표시하는 권한을 가진 기관(예: 감사원, 토지수용위원회, 배상심의회, 노동위원회, 국세심판소, 소청심사위원회, 공정거래위원회, 해난심판원 등)을 의미한다.

○ 이러한 행정관청으로서의 위원회는 반드시 행정각부 등에 소속될 필요는 없으나 현행 법령상으로는 대부분 행정각부 등에 소속되도록 규정하고 있고 政府組織法 제4조의2에서도 「행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다」고 규정하여 행정각부 등에 소속되는 행정관청으로서의 위원회의 설치근거만 규정하고 있다. 그러나 행정각부 등에 소속되지 아니하는 위원회(소위 중앙행정기관으로서의 위원회)를 중앙행정기관으로서 설치할 수 없는 것은 아니



며 정부조직법 제2조제2항의 해석상 다른 법률에 그 설치근거를 둘 경우 중앙행정기관으로서의 위원회 설치도 가능하다고 본다.

※정부조직법 제2조제2항 『중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 원·부·처·청 및 국(외국을 말한다)으로 한다』

○이러한 행정관청으로서의 위원회는 그 명의로 문서를 발송 또는 교부하며 이를 위하여 청인을 가진다(사무관리규정 제35조)

※비행정관청으로서의 위원회로 분류되는 의결기관인 위원회와 자문기관인 위원회도 사무관리규정상 청인을 가진다고 규정되고 있으나 이는 사무처리상 필요한 것이며 청인소지자체만으로 행정관청으로서의 위원회로 볼 수는 없을 것이다.

※그러나 하나의 위원회가 의결기관과 합의제행정관청으로서의 성격을 법령상 동시에 가지는 경우(예:지방공무원법상의 인사위원회와 行政審判法상의 행정심판위원회)에는 청인소지자체가 당연하다 할 것이다.

## 〈쟁점검토〉

### (1) 중앙선거관리위원회

○중앙선거관리위원회는 행정관청으로서의 위원회로 볼 수 있으나 행정각부 소속이 아닌 행정부로부터 독립된 위원회로서 이른바 獨立規制委員會에 해당한다고 할 것이다.

○이러한 독립규제위원회는 정치적 압력을 배제하고 독립적인 지위를 가지기 위하여 설치하는 것으로서 그 구성에 국회 및 대법원의 영향을 받게 되는 관계로 우리 실정법상으로는 憲法에 그 근거를 두고 있다.

### (2) 방송위원회

○放送法 제11조에서는 『방송의 공적책임 및 공정성과 공공성을 유지하고 방송내용 전반의 질적향상을 도모하기 위하여 방송위원회를 둔다』고 규정하고 있고, 동법 제12조에서는 『방송위원회는 방송관계전문가 및 학식·경험과 덕망이 있는 자중에서 대통령이 임명한 9인의 위원으로 구성하되 위원중 3인은 국회의장이 추천한 자를, 3인은 대법원장이 추천한 자를 임명한다』고 규정하고 있으며

동법 제13조제4항에서는 위원장 및 부위원장 각 1인을 제외한 위원은 비상임으로 한다고 규정하고 있다.

○방송위원회는 행정관청으로서의 위원회에 속하는 것은 당연하다고 할 수 있으나 행정각부소속이 아닌 관계로 중앙행정기관인 위원회인지 아니면 행정부로부터 독립된 위원회인지 여부가 불분명하나 위원회의 구성(국회의장 및 대법원장이 위원 9인중 6인을 추천)으로 보아 행정부로부터 독립된 이른바 독립규제위원회로 보아야 할 것이다. 이러한 독립규제위원회는 위원구성에 있어 국회 및 대법원의 영향을 받는 관계로 헌법에 그 설치근거를 두는 것이 법체계상 타당하다고 할 것이다.

### (3) 금융통화위원회

금융통화위원회도 행정관청으로서의 위원회에 해당한다고 보는 견해도 있으나<sup>15)</sup> 실질적으로는 행정관청적 성격을 가진다고 하더라도 이 위원회는 營造物法人(정부투자기관)인 한국은행의 소속기관이므로 행정각부 등에 소속된 위원회도 아니고 그 구성에 있어서도 국회 및 대법원의 영향을 받는 독립규제위원회도 아니므로 행정관청으로서의 위원회로 보는 것은 형식적 체계면에서 현실상 곤란한 점이 있다고 하겠다.

## 3. 非行政官廳으로서의 위원회

### 가. 비행정관청으로서의 위원회의 개념

비행정관청으로서의 위원회는 行政主體 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지고 이를 대외적으로 표시할 권한은 없는 合議制機關을 말한다. 따라서 국가의사를 의결함에 그치고 이를 대외적으로 표시할 권한은 없다는 점에서 행정관청인 위원회와 구별되며 국가의사의 결정권한을 가진다는 점에서 보조기관이나 보좌기관과도 구별된다.

15) 김도창(하) P122; 김남진(Ⅱ) P76.

## 나. 비행정관청으로서의 위원회의 종류

1) 이러한 위원회는 앞에서 설명한 바와 같이 그 의결에 행정관청(행정기관의 장)에 대한 구속력이 부여되어 있는지 여부에 따라 의결기관인 위원회와 자문기관인 위원회로 다시 구분된다.

### 2) 의결기관인 위원회

○의결기관인 위원회는 구속력있는 의사를 결정한다는 점에서 자문기관인 위원회와 구별되며, 의사결정권만 가지고 그 집행권은 타자에 의존한다는 점에서 행정관청으로서의 위원회와도 구별된다.

그러나 구속력있는 의사를 결정한다는 점에서 그 설치근거는 법률에 규정을 두고 있다.

○의결기관으로서의 위원회를 실정법상 구분하는 방법은 그 의결에 구속력이 있는지를 개별·구체적으로 분석하거나 법 규정중 『심의·의결을 거쳐』 또는 『심의·의결을 거쳐야 한다』 등의 표현을 사용하고 있는 지 여부를 살펴볼 수밖에 없는 바 몇가지 입법례를 분석해 보도록 한다.

#### 가) 行政審判法上 행정심판위원회

- 행정심판법 제31조제1항에서는 『위원회는 심리를 마치면 그 심판청구에 대하여 재결할 내용을 의결하고 그 의결내용을 재결청에 통고하여야 한다』고 규정하고 있고

- 동조제2항에서는 『재결청은 제1항의 규정에 의한 위원회의 의결내용에 따라 지체없이 재결하여야 한다』고 규정하여 위원회의 의결에 구속력을 부여하고 있음을 알 수 있으므로 행정심판위원회는 이른바 의결기관인 위원회임을 알 수 있다 하겠다.

※그러나 행정심판법에서는 청구인지위신고수리(제12조제3항), 피청구인·更正결정(제13조제2항), 제3자 심판참가허가(제16조제1항) 등의 행정권한을 행정심판위원회에 부여하고 있어 행정관청으로서의 위원회적 성격도 일부 가미되어 있다고 볼 수 있다.

나) 國稅基本法上 國稅심사위원회

- 국세기본법 제64조제1항에서는 『심사청구가 있는 때에는 국세청장은 국세심사위원회의 심의를 거쳐 이를 결정하여야 한다』고만 규정하고 있어 국세심사위원회의 성격을 분명히 하고 있지는 아니하나

- 국세기본법상 심사청구관계규정이 행정심판법에 대한 특례를 규정한 것이라는 점을 감안하면 국세심사위원회의 의결에도 행정심판법상 의결의 구속력에 관한 규정이 준용된다고 보아 의결기관으로서의 위원회로 보아야 할 것이다.

※그러나 국세기본법 제56조에서는 『제55조에 규정하는 처분에 대하여는 행정심판법을 적용하지 아니한다』고 규정하여 행정심판법상 의결의 구속력에 관한 규정이 준용되지 아니한다고 보는 주장도 가능하나 국세기본법 제56조는 행정심판법에 대한 특례임을 선언한 것일 뿐 행정심판법의 준용까지 막는 규정으로 보아서는 아니될 것이다.

다) 國家公務員法上 징계위원회

- 국가공무원법 제82조제1항에서는 『공무원의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 징계위원회가 설치된 소속기관의 장이 행하되』로만 규정하여 징계위원회의 법적성격이 분명히 명시되어 있지는 아니하나

- 동조제2항에서 『징계의결을 요구한 기관의 장은 징계위원회의 의결이 경하다고 인정한 때에는 그 처분을 하기 전에 직근상급기관에 설치된 징계위원회(국무총리소속하에 설치된 징계위원회의 의결에 대하여는 그 징계위원회)에 심사 또는 재심사를 청구할 수 있다』고 규정하고 있는 점을 감안하면 징계위원회의 의결에도 간접적이거나 구속력이 부여되어 있다고 보여지므로 의결기관으로서의 위원회로 분류하여야 할 것이다.

라) 鑛業法上 광업개발심의회

- 광업법 제73조제2항에서도 『상공자원부장관은 제1항의 재결을 할 때에는 미리 광업개발심의회의 심의를 거쳐야 한다』고만 규정하여 광업개발심의회의 법적성격이 분명히 명시되어 있지는 아니하나

-동 재결이 당사자재송에서의 결정에 해당한다는 점에서 광업개발심의회도 의결기관인 위원회로 보아야 할 것이다.

### 3) 자문기관인 위원회

○자문기관인 위원회는 구속력없는 의사를 의결을 통하여 결정할 뿐 결정된 의사(의결)가 실제 채택되는지 여부는 행정관청(행정기관의 장)에게 달려 있는 위원회를 말한다. 현행법상 대부분의 위원회가 자문기관인 위원회에 해당한다.

○이러한 자문기관인 위원회는 행정기관의 장의 전문성을 보완하거나 대립된 이해의 조정 또는 관계부처간 협의를 위하여 설치하는 것으로서 그 예는 무수히 많으며 그 설치근거는 국가중요정책에 관한 위원회를 제외하고는 대부분 대통령령에 그 설치근거를 두고 있다.

○현행법상 자문위원회를 그 기능을 기준으로 일용 구분하여 본다면 전문성보완을 위한 심의·조사·연구 위원회와 관계부처간 협의·조정을 위한 위원회로 크게 구분할 수 있으나 실제로는 양자가 혼합된 위원회가 대부분이다.

#### 가) 전문성보완을 위한 심의·조사·연구위원회

행정권한을 행사하는 行政機關의 長의 전문성을 보완하기 위하여 관계안전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자를 위촉하여 구성하는 위원회로서 학자 기타 관계전문가가 그 구성원이 되는 위원회<sup>16)</sup>를 말한다. 그러나 실제로는 민간부문의 관계전문가와 관계부처공무원을 혼합하여 위원을 구성하는 경우가 대부분이다.

#### 나) 관계부처간 협의·조정을 위한 위원회

이는 본래적 의미의 자문기관으로 보기에는 어려운 점도 있으나 행정기관중 총괄·조정기능을 수행하는 기관의 경우에는 동 기능의 원활한 수행을 위하여 관계부처공무원 등의 자문을 받을 필요가 있는 경우에 설치하는 위원회<sup>17)</sup>를 말한다.

16) 민간위촉위원으로만 구성된 위원회의 예로는 21세기위원회(대통령소속), 교육개혁위원회(대통령소속), 교육정책자문회의(대통령소속), 국제화추진위원회(국무총리소속), 예산회계제도심의회(재정경제원장관), 학술진흥위원회(교육부장관소속), 양곡유통위원회(농림수산부장관소속), 공업발전심의회(통상산업부장관소속).

17) 이러한 위원회의 예로는 수도권정비위원회(대통령소속), 인사교류심의위원회(국무총리소속), 중앙공적심사위원회(총무처장관소속), 초고속정보화추진위원회(국무총리소속), 정부간행물조정심의위원회(국무총리소속), 산업정책심의회(재정경제원장관소속), 공업입지정책심의회(재정경제원장관소속), 시·도경제협의회의(재정경제원장관소속) 등이 있다.