

地方自治團體 副團體長의 地位와 役割

曹正燦*

차례

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치법상 부단체장제도의 변천과정
- III. 부단체장의 지위
 - 1. 지방자치단체장에 대한 보조기관 내지 보좌기관
 - 2. 부단체장의 공무원 신분에 따른 문제
 - 3. 부단체장의 定數와 職級
 - 4. 부단체장의 임명권자 및 임명절차
- IV. 부단체장의 직무
 - 1. 사무총괄권 및 소속직원의 지휘·감독권
 - 2. 직무대리 및 권한대행권
 - 3. 부단체장의 직무배분에 관한 특수유형
- V. 맺는 말

* 法制處 法制官

I. 문제의 제기

5·16후 유명무실하여진 地方自治의 이념을 되살리기 위하여 계속된 노력은 1980년대 말에 이르러 地方自治法の 전면개정을 가져왔고 1990년대 초에는 地方議會的 구성이 완료되었으며 뒤이어 1995년에는 地方自治團體長の 直選制가 실시되었다.¹⁾

종전에 지방자치단체장을 中央政府가 임명하던 시대에는 국가의 일선지방행정기관의 지위가 부각되었으나, 民選 團體長은 국가와 독립된 法人格을 가진 지방자치단체의 首長으로서, 民選을 배경으로 한 정치적 영향력을 갖게 됨은 물론 국가의 지휘·감독을 가급적 배척하는 입장에 놓여 있기 때문에, 국가와 지방자치단체의 협력관계에 있어서는 逆機能이 나타날 소지가 있었다.

따라서 국가는 地方自治를 복원시키면서 지방자치단체장이 수행하던 중앙정부의 일선행정기관으로서의 역할을 계속 유지시키기 위한 여러 가지 방안을 모색하였던 바, 지방자치단체의 副團體長을 당분간 국가공무원으로 任命하도록 한 것도 그 일환이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방자치제도를 논의함에 있어서 지금까지는 지방자치단체장의 지위와 역할 내지는 지방의회와의 관계 그리고 국가와 지방자치단체장 상호간의 관계에 초점을 맞추어 왔으며, 부단체장의 지위와 역할에 대하여는 특별한 관심을 보이지 아니하였다.

부단체장은 지방자치단체의 수장으로서 막강한 권한과 정치적 영향력을 가진 민선 단체장의 통할아래 놓여 있기 때문에 지방자치법에서 부여한 지위와 역할을 제대로 수행하는데 어려움이 있었고, 그 단적인 사례로서 민선 단체장이 身病 내지는 拘束 등의 사유로 직무를 수행할 수 없게 된 경우에도 단체장의 권한과 직무를 대신하여야 할 부단체장이 단체장이 入院한 병원이나 수감중인 교도소에 찾아가서 일일이 결재를 받는 현상을 보여주기도

1) 지방자치의 復元 내지 활성화의 관건은 지방자치단체의 자치사무확대 등 그 고유기능을 정립하는데 있다는 것이 필자의 생각이다(법제처, 「자치입법실무강의」 제2집, 1997에 실린 “지방자치단체의 사무에 관한 소고” 등 참조). 그럼에도 불구하고 우리 나라는 지방의회의 구성과 단체장의 직선에 대부분의 노력을 기울였고, 사무배분에 관하여서는 최근 까지도 여러 가지 문제를 남겨놓고 있다.

하였다.

또한 최근에는 경기도에서 한강이북지역 주민들의 소외감을 무마시키기 위하여 副知事 1인을 증원하고 이를 도청소재지가 아닌, 해당지역에 상주시켜 그 지역의 업무를 관장하게 하는 방안을 마련하고, 이를 추진하기 위하여 지방자치법과 그 하위법령을 개정하려 하고 있는 바, 이 역시 부단체장의 지위와 역할에 대한 검토가 충분히 이루어지지 아니한 상황에서 현안과제를 해결하려는 의욕만이 앞선 모습을 보여주고 있다.

이 글에서는 그동안 소홀히 하였던 부단체장의 지위와 역할에 대하여 관계 법령과 그 실제운영현황을 살펴보고 제도개선방안을 제시함으로써 지방자치의 정착은 물론 중앙정부와의 관계정립에 관련된 몇가지 문제를 해소하기 위한 단서로 삼고자 한다.

II. 지방자치법상 부단체장제도의 변천과정

1949. 7. 4 법률 제42호로 제정된 지방자치법에서는 지방자치단체장의 보조기관으로서²⁾ 道에 부지사 1인을 두고, 서울특별시와 시·읍·면에 각기 副市·邑·面長 1인을 두도록 하였으며(제111조), 부지사와 서울특별시의 부시장 기타 대통령령으로 정하는 대도시의 부시장은 당해 자치단체장의 추천으로 내무부장관을 경유하여 대통령이 임명하고, 그밖의 부시장은 당해 시장의 추천으로 도지사가 임명하며, 부읍·면장은 당해 읍·면장의 추천으로 군수를 경유하여 도지사가 임명하도록 하되, 부지사와 부시·읍·면장의 임용자격은 대통령령으로 정하도록 하였다(제112조).

부지사와 부시·읍·면장은 당해 자치단체장의 命을 받아 일체의 사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독하며(제113조), 자치단체장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리하도록 하였다(제114조제1항).

1949. 12. 15 법률 제73호에서는 부지사제도를 폐지하고, 부읍·면장의 임명권자를 군수로 조정하는 개정이 있었으며, 1956. 2. 13 법률 제385호에서는 대통령이 임명하는 부단체장의 범위에서 대도시의 부시장을 제외시키고, 서울특별시 부시장을 제외한 부시장은 도지사의, 부읍·면장은 군수의 승인을

2) 이 당시 보조기관에 해당한다는 명문규정은 없으나 부단체장에 관한 조항이 「보조기관」의 節에 배열되어 있기 때문에 보조기관으로 본 것이다.

언어 당해 자치단체장이 임명하도록 하며, 도지사와 서울특별시시장의 직무대리에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하는 개정이 있었으며, 1960. 11. 1 법률 제563호에 의한 개정에서는 내각책임제의 채택에 따라 대통령을 국무총리로, 대통령령을 국무원령으로 대체하였다.

5·16이후 지방자치를 정지시키고 지방의회를 해산하며 지방자치단체장을 중앙정부에서 임명하도록 하면서 地方自治에관한臨時措置法을 제정하였는 바, 이때 읍·면 자치제를 폐지하고 郡을 지방자치단체로 규정하였다.

1963. 12. 14 법률 제1512호로 동 임시조치법을 개정할 때 도에 부지사를 두되, 2급인 일반직 국가공무원으로 보하며, 부지사는 도지사를 보좌하여 도의 사무를 처리하고, 소속직원을 지휘·감독하며, 도지사가 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리하도록 하는 규정을 두었는데(제9조의2), 이에 따라 각 道의 기획조정관제도를 폐지하는 대신 부지사제도를 부활시켰다. 1973. 3. 12 법률 제2195호에 의한 동 임시조치법의 개정에서는 부산시에 부지사급의 부시장을 두도록 하였으며, 1981. 4. 4 법률 제3412호에 의한 동 임시조치법의 개정에서는 도와 직할시의 부지사·부시장의 정수와 직급을 대통령령으로 정하도록 하였다. 한편, 1974년 말부터는 새마을운동을 본격적으로 추진하기 위하여 부군수제도를 도입하기 시작하여 1985년까지 모든 郡에 부군수가 신설되었다.

그후 1988. 4. 6 법률 제4004호로 지방자치법을 전문개정하면서 부단체장에 관한 조항도 전면적으로 손질하였는데 그 내용을 보면 특별시·직할시 및 도에 각각 부시장과 부지사를 두되, 그 직급은 대통령령으로 정하고, 시·군·자치구에 부시장·부군수·부구청장을 두되, 일반직지방공무원으로 보하며, 그 직급은 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로 정하고, 시·도의 부시장과 부지사는 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 시의 부시장과 부군수·부구청장은 당해 지방자치단체장이 임명하도록 하였다. 그리고 이들 부단체장은 당해 지방자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하며, 지방자치단체장이 사고가 있는 때에는 그 직무를 대리하도록 하였다(101조).

1988년 전문개정 당시에는 지방자치단체장을 직선하지 아니하고 종전처럼 임명제를 유지하도록 하였기 때문에 부단체장의 경우에는 종전과 달리 규정할

필요성이 적었고 그 조문체계를 정비하는데 주된 의의가 있었다.

그러나 그후 1989. 12. 30 법률 제4162호로 동법을 개정할 때 지방자치단체장의 직선제를 채택하게 되었는데,³⁾ 그에 따라 시·도의 부시장·부지사 임명절차에 있어 당해 시·도지사의 추천절차를 추가하였고, 특히 동법 부칙에서 최초의 직선단체장의 임기만료시까지의 시·도의 부시장·부지사를 종전절차에 따라 임명하도록 하였다.

1994. 3. 16 법률 제4741호에 의한 개정에서는 시·도의 부시장·부지사를 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 2인을 둘 수 있도록 하되, 이 경우 1인은 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하고, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였으며, 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사(행정부시장·부지사)는 시·도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하되, 제청된 자에게 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 임명절차를 종료하도록 하였다. 이때 시·군·자치구의 부단체장은 종전처럼 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며, 당해 시장·군수·구청장이 임명하도록 하였으나, 동법개정후 그동안 논란을 거듭하여왔던 지방자치단체장의 직선제실시가 최종 타결을 보았기 때문에 동법 부칙 제5조에서는 직선제로 선출된 시장·군수·구청장의 임기만료시까지의 부단체장을 일반직 국가공무원으로 보하고, 이들은 단체장의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하며, 제청된 자에게 법적 결격사유가 없으면 임명제청후 30일 이내에 임명절차를 종료하도록 하는 규정을 두었다.

1994. 12. 20 법률 제4789호에 의한 개정에서는 특별시의 경우 부시장을 3인까지 둘 수 있도록 하였다.

한편 부단체장의 직무대리제도가 실제운영상 실효성을 발휘하지 못한다는 문제점이 제기됨에 따라 1999. 8. 31 법률 제6002호에 의한 동법개정에서는 지방자치단체장 유고시 권한대행제도를 신설하였다. 그 내용은 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

3) 실제 단체장직선은 부칙규정에 의하여 계속 유예되어 오다가 1995. 6. 27에야 실시되었다.

Ⅲ. 부단체장의 지위

1. 지방자치단체장에 대한 보조기관 내지 보좌기관

현대조직은 그것이 행정조직이든 公私團體든 간에 부기관장 내지 부단체장을 두는 경우가 많은데, 이들 부기관장 등의 지위나 역할에 관하여서는 법령에서 명시한 경우도 있고⁴⁾ 아무런 언급이 없는 경우도 있다.

지방자치법 제101조제5항에서는 「시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장, 부군수·부구청장은 당해 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다」라는 규정을 두었는데, 우선 행정조직에 있어서 부기관장의 지위를 따로 규정한 것은 이례적이라고 할 수 있다.

단적인 예로 부통령제를 채택하였던 제헌헌법에서는 부통령에 대하여 대통령령유고시 권한대행을 한다는 점(제53조), 탄핵재판소의 재판장이 된다는 점(제47조) 등을 규정하였으나, 독립적인 조항에서 그 법적 지위를 규정하지 아니하였으며, 현행 국회법도 부의장제도를 두고 있으면서도 의장에게 사고가 있을 때 직무대리를 한다는 점만을 규정하고 있다(제12조).

특히 정부조직법에서도 각 부처에 차관 또는 차장을 두도록 하면서 이들이 중앙행정기관의 보조기관이라고만 규정하고 있을 뿐(정부조직법 제2조제3항) 그 지위 등에 관하여서는 아무런 규정을 두지 아니하였다. 다만, 국가정보원법 제7조제3항에서는 「차장은 원장을 보좌하며, 원장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다」라고 하였기 때문에 다른 행정기관의 부기관장에 대하여서도 동조항의 취지에 따라 그 지위와 역할을 유추할 수 있다고 본다.

부기관장은 우선 기관장에 대한 보좌기관적 성격을 갖는다는 점과 기관장의 유고시 직무대리권을 갖는다는 점에서 그 법적 지위를 찾을 수 있는데, 보좌의 의미가 무엇인지 불분명하지만 기관장의 의사결정에 복종하여야 한다는 점만은 분명하며, 기관장의 유고시에 비로소 제기능을 발휘할 수 있다는 점에서

4) 예컨대 한국은행법 제37조에서는 「부총재는 총재를 보좌하고, 부총재보는 총재와 부총재를 보좌하며, 각자 정관이 정하는 바에 따라 업무를 분장한다」라고 규정하였고, 초·중등교육법 제20조제2항 본문에서는 「교감 또는 원감은 교장 또는 원장을 보좌하여 교무 또는 원무를 관리하고, 학생 또는 원아를 교육하며, 교장 또는 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다」라고 규정하였다. 그러나 고등교육법에서는 부총장 또는 부학장의 지위와 역할에 관한 규정을 두지 아니하였다.

일종의 스페어 타이어의 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 본다면 부기관장의 지위는 기관장의 그늘 아래 놓여 있으며, 실제운영상으로도 그와 같은 현상이 일반화되어 있는 것이다.

여기에서 보좌기관의 성격에 관하여 살펴볼 필요가 있겠는데, 정부조직법의 하위에 놓인 대통령령인 행정기관의조직과정원에관한통칙 제2조에서는 보좌기관을 「행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관」으로 정의하고 있으며, 이와 대조되는 개념으로서 보조기관은 「행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관」으로 정의하고 있다.

이와 같은 규정은 매우 추상적이어서 그 의미를 파악하기가 쉽지 아니한데, 행정학에서는 보좌기관을 스텝(staff)으로, 보조기관을 라인(line)으로 구분하고 있다.

그런데 부기관장의 경우 위에서 본 바와 같이 보좌기관인 것처럼 규정되어 있으나 정부조직법 제2조제3항에서는 「중앙행정기관의 보조기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 차관·차장·실장·국장 또는 부장 및 과장으로 한다」라고 규정하여 차관·차장 등 부기관장이 실·국장·과장 등과 같이 보조기관임을 명백히 하고 있다.

생각컨대 부기관장은 결재과정에서 기안책임자가 올린 문서에 과장·국장 등에 이어 중간결재자로서 그 기관의 의사결정에 참여하는 경우가 대부분이기 때문에 보조기관의 성격을 갖는다는 점은 분명하다고 할 수 있고, 위 행정기관의조직과정원에관한통칙상의 보조기관의 정의에도 부합된다.⁵⁾

그럼에도 불구하고 지방자치법을 비롯한 많은 법률에서 부단체장 또는 부기관장이 단체장이나 기관장을 보좌한다고 표현한 것은 조직론상의 보조기관과 보좌기관의 개념구분에 따른 것이 아니고 보조기관으로서의 역할을 포함하여 넓은 의미로 보좌의 역할을 수행한다는 점을 나타낸 것이라 하겠다.⁶⁾

5) 다만, 실제에 있어 보좌기관의 전형인 차관보 내지 심의관의 경우에도 중간결재자로서 참여하고 있으며, 담당관 등도 특정업무를 분장하여 수행하고 있기 때문에 보좌기관과 보조기관의 구별은 상대화되고 있다.

6) 현행 지방자치법도 부단체장에 관한 조문의 위치를 제6장 집행기관 제2절 「보조기관」에 두고 있다는 점도 부단체장이 보조기관에 해당함을 나타내고 있다.

2. 부단체장의 공무원 신분에 따른 문제

우리 공무원법은 공무원의 신분을 국가공무원과 지방공무원으로 나누고 있는데, 부단체장도 지방자치단체에 소속되어 있기 때문에 지방공무원으로 분류되어야 한다.⁷⁾

그러나 우리 지방자치법은 시·도의 부시장과 부지사중 1인 내지 2인(서울 특별시의 경우), 즉 행정부시장·부지사는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하도록 하였고, 시·군·자치구의 경우에도 제1기 민선단체장의 임기만료시까지의 일반직 국가공무원으로 보하도록 하였기 때문에 이와 관련하여 부단체장의 신분에 대하여 생각할 필요가 있다.

부단체장을 이처럼 국가공무원으로 보하도록 한 것은, 과거 내무부 출신을 비롯한 중앙정부 출신의 공무원들이 지방자치단체장으로 임명되어 나감으로써 인사적체를 해소하고 해당 공무원들의 사기를 앙양하는데 기여하였던 점과 관련하여, 단체장 직선제로의 전환이 단행된 이후 인사행정상의 충격을 최소화하려는 고려도 없지 않았겠지만, 그보다는 국가의 일선행정기관의 지위를 겸하여 국가위임사무를 처리하여야 할 지방자치단체장이 직선제 실시 이후 당해 지방자치단체의 입장만을 내세우고 중앙정부의 사정이나 국가의 위임사무를 외면함으로써 지방행정수행에 막대한 차질을 빚을 것을 우려하여, 부단체장으로 하여금 국가와 지방자치단체의 중간에 서서 연락·협조사무를 담당하게 할 필요성이 절실하였기 때문이라 할 수 있다. 또한 민선단체장의 행정경험이 일천하다는 점을 고려하여 일반 행정사무에 관한 의사결정에 있어 부단체장의 행정경험을 활용하여 단체장의 업무수행을 보좌하도록 하려는 의미도 내포되어 있다고 하겠다.

따라서 「국가에서 지방자치단체의 장의 직선을 염두에 두고 직선된 지방자치단체의 장을 견제하기 위하여 부단체장제도를 활용하려고 하는 의도」라고 비판하는 견해⁸⁾에 대하여서는 찬성하기 어렵다.

실제에 있어서 부단체장은 지방자치단체장의 제청에 의하여 임명하도록 하였기 때문에 부단체장 진출을 희망하는 수많은 중앙정부 공무원 중에서 자신

7) 지방자치단체장이나 지방의회의원도 지방공무원법상 지방공무원에 해당한다(특수경력직 공무원으로서 정무직공무원: 동법 제2조제3항).

8) 한국사법행정학회, 『주석지방자치법』, 1997, p.101.

을 부단체장으로 지명하여 준 단체장에게 대하여 견제 내지 대항한다는 것은 상상할 수도 없으며, 뒤에서 보는 바와 같이 부단체장의 직무대리제도 내지 권한대행제도가 파행적으로 운영되는 사례가 빈번한 것도 부단체장의 지위가 불안정함을 나타내는 뚜렷한 증거가 된다.

많은 경우 부단체장은 중앙정부에 안면이 있음을 활용하여 국고보조금을 얻어온다든지 법령의 해석이나 행정감사 등에 있어서 중앙정부의 도움이 필요할 때 중개역할을 담당하는데 주력하고 있으며, 당해 지방자치단체 내부에서는 단체장을 둘러싸고 있는 그 지역출신 지방공무원들로부터 중요한 정책결정에 있어 소의를 당하는 사례까지 나타나고 있다.

이와 같은 점은 제1기 민선단체장의 임기만료로 그 신분이 국가공무원에서 지방공무원으로 변경된 시·군·자치구의 부단체장들중 상당수가 신분변경에 따른 불안감을 느끼기보다는 지방공무원으로서 융화에 오히려 도움이 된다고 느끼는 데에서도 그 실태를 짐작할 수 있다.⁹⁾

물론 지방자치법 개정당시 일각에서는 지방행정의 전문화를 위하여 부단체장을 중심으로 업무를 수행하게 하고 민선 단체장은 의례적이고 상징적인 역할을 주로 수행하도록 하자는 주장이 있었으며, 부단체장을 국가공무원으로 보하도록 한 것은 이러한 주장과 통하는 바가 있다고 볼 수도 있겠으나, 앞에서 본 바와 같이 부단체장의 임명에 있어 단체장의 영향력이 절대적인 이상 국가공무원으로 보하였다고 하여 단체장의 권위에 맞서 실질적인 권한을 행사한다는 것은 거의 기대하기 어려운 것이다.

3. 부단체장의 定數와 職級

지방자치법 제101조제1항에서는 부단체장의 定數에 관하여 특별시의 부시장은 3인을 광역시의 부시장과 도의 부지사는 2인을 넘지 않는 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 하고, 시·군·자치구의 부단체장은 1인으로 규정하였으며, 동법시행령 제39조제1항에서는 특별시의 경우 3인, 광역시와 도의 경

9) 이때 전국의 200개가 넘는 시·군·자치구의 부단체장들은 국가공무원으로 보하는 직위가 없어짐에 따라 자동면직될 상황에 놓여 있었으나 대기발령·공로연수 등에 의한 구제조치가 병행되고 제2기 민선 단체장들이 국가공무원 중에서 부단체장을 임명체청함으로써 대량면직사태는 일어나지 않았다. 그리고 이때 지방자치법부칙의 경과조치 적용시한을 연장하는 방안도 검토되었으나 실제 입법이 추진되지는 않았다.

우 2인으로 규정하였다.

동법 제101조제2항에서는 시·도의 부시장·부지사는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하도록 하였고, 2인 이상의 부단체장을 두는 경우 그중 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였으며, 동조제4항에서는 시·군·자치구의 부단체장을 일반직 지방공무원(앞에서 언급한 바와 같이 제1기 민선단체장의 임기만료시까지의 일반직 국가공무원)으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하도록 하였다.

동법시행령 제39조제2항 및 제3항에서는 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사(행정부시장·행정부지사)는 특별시의 경우 정무직 국가공무원으로(공무원보수표상 차관급), 광역시와 도의 경우 관리관인 국가공무원으로 보하도록 하고, 지방공무원으로 보하는 부시장·부지사(정무부시장·정무부지사)는 특별시의 경우 정무직 지방공무원으로(역시 차관급), 광역시와 도의 경우 별정직 1급상당 지방공무원으로 보하도록 하였으며, 동조제5항에서는 시·군 및 자치구의 부단체장의 직급에 관하여 인구수 15만 미만인 시·군 및 광역시의 자치구는 지방서기관으로, 인구수 50만 미만의 특별시의 자치구와 인구수 15만 이상 50만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구는 지방부이사관으로, 인구 50만 이상의 시·군 및 자치구는 지방이사관으로 보하도록 규정하고, 동조제6항에서는 인구수 산정의 기준 및 시점에 관하여 규정하였다.

한편 대통령령 제14703호 지방자치법시행령 부칙 제3항에서는 제1기 민선단체장의 임기만료시까지 일반직 국가공무원으로 보하는 시·군·자치구 부단체장의 직급을 규정하고 있는데, 여기에서는 인구기준 등을 언급하지 아니하고 각 시·군·자치구를 이사관·부이사관 또는 서기관의 직급별로 열거하는 방식으로 규정하였으며, 제2기 민선 단체장이 취임한 현재에는 동 부칙조항이 실효되었다.

부단체장의 직급은 단체장의 직급부여에 직접적인 영향을 미치는 바, 지방공무원보수규정에 의하면 지방자치단체장은 연봉제 적용대상인데, 부단체장보다 하나높은 직급의 최고호봉에 해당하는 보수를 기준으로 하여 책정되어 있고, 정무직 지방공무원인 단체장의 직급은 보수가 얼마인가에 따라 결정될 수밖에 없는 것이다.

현재 부단체장의 직급을 인구만 가지고 결정하도록 하고 사무량에 대하여 고려하지 아니한 것은 합리성을 결여하고 있다. 예컨대 자치구는 일반 시·군보다 제한된 범위의 자치권을 갖고 있으며 그 사무범위도 좁게 되어 있고(지방자치법 제2제2항, 동법시행령 제9조 및 별표 2 참조), 인구 50만 이상인 시에서는 도에서 처리할 사무의 일부를 직접 처리하게 하였기 때문에(법 제10조제1항제2호 단서, 영 제10조 및 별표 3 참조), 이와 같은 점이 부단체장의 직급결정에 반영되어야 하고, 또한 대도시 주변지역의 경우 베드타운화 되어 인구가 많더라도 반드시 행정사무가 많다고 보기 어려운 점이 있다.

한편 부단체장이 국가공무원인 경우 지방자치단체에두는국가공무원의정원에 관한법률 및 동법시행령에 그 정원과 직급을 명시하고 있다.

부단체장의 정수를 대통령령으로 정하도록 한 것을 놓고 「지방자치단체의 조직과 권한을 현저히 제한하는 것이며 지방자치단체가 법률의 범위내에서 정치적으로 결정할 수 있도록 조례에 위임하는 것이 보다 바람직스럽다」고 주장하는 견해도 있다. 또한 이 주장에서는 지방자치단체의 부단체장을 시·도의 경우 복수로 할 수 있도록 한 것은 「부단체장별로 소관사무를 분장할 수 있도록 하려는 취지이나 시·도에 국가공무원을 부단체장으로 임명하는 것에 대한 비판의 여론을 희석시키기 위하여 단체장이 지방직으로 보하는 부단체장을 둘 수 있도록 하고 있다」하고 주장한다.¹⁰⁾

그러나 시·도의 경우 부단체장을 국가공무원으로 보하도록 한 이유는 앞에서 본 바와 같고, 그렇게 한 이상 그 정원을 국가의 법령에서 규정하는 것이 당연하며(시·군·자치구는 지방공무원인 대신 그 정수가 1인이므로 문제될 것이 없음), 정무부시장·부지사제도를 도입한 것은 민선 단체장으로서 정치적 성격의 업무가 많다는 점을 고려한 것으로 보아야 한다.

4. 부단체장의 임명권자 및 임명절차

시·도의 경우 행정부시장·부지사와 정무부시장·부지사의 임명권자와 임명절차를 달리 하고 있는 바, 전자의 경우에는 당해 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 하되, 제청된 자에게 법적 결격 사유가 없는 한 30일 이내에 임명절차를 종료하도록 하였으며, 후자의 경우

10) 한국사법행정학회, 앞의책, p.353.

에는 지방자치법에 언급이 없기 때문에 지방공무원법에 따라 시·도지사가 임명권을 행사하는 것으로 보아야 한다(지방자치법 제96조 및 제103조 참조).

행정부시장·부지사를 대통령이 임명하도록 하고 있으나 이는 국가공무원의 신분을 갖기 때문에 당연한 것이고 단체장의 제청권이 실질적인 권한이라고 할 수 있다.

이러한 제도에 대한 비판을 보면 「지방자치단체의 공무를 수행하는 공무원은 최종적으로 지방의 주민에게서 민주적인 정당성을 가져야 한다는 것이 지방자치에 대한 헌법상의 보장이라는 점을 감안하면 본 조에서 대통령이 임명하도록 한 것은 헌법이 보장하는 지방자치단체의 인사고권과 합치되지 아니하는 것이라고 볼 수 있다. 비록 지방자치단체장의 제청권이 실질적인 것이라고 하더라도 결과는 마찬가지이다. 대통령이 임면권자인 국가공무원을 지방자치단체의 부단체장으로 하는 것부터가 헌법에 합치되지 아니한다. 어떠한 경우이든지 헌법에 합치되기 위해서는 지방자치단체의 장이 임명권자로 되어야 하고 반드시 국가직 공무원중에서 임명하게 하려면 지방자치단체장이 임명한 후 지방직으로 전환하도록 하여야 하며, 국가에서 영향력을 행사하려면 지방자치단체장의 임명에 대한 승인권을 유보하는 것은 법적으로는 가능하다고 본다」라고 하고 있다.¹¹⁾

생각건대 자치권은 헌법상 보장되고 있지만 법령의 범위 내에서 행사된다고 보아야 할 것이고, 국가공무원으로 부단체장을 임명하는 문제는 앞에서 살펴본 바와 같으며, 국가공무원으로 되어 있는 이상 임명권만큼은 대통령이 가질 수 밖에 없고, 단체장의 제청권을 법적으로 실효성 있게 보장한 현행제도에 문제점이 있다고 보기는 어렵다. 그리고 임명승인제도는 제청제도보다 단체장의 권한을 제약하는 결과가 될 것이므로 타당성이 없다고 본다.

시·군·자치구의 경우 부단체장은 지방공무원이기 때문에 단체장이 임명하며, 이 점은 지방자치법 제101조제4항에서 따로 명시하고 있다.

부단체장을 국가공무원으로 보하는 시·도에 있어서 단체장이 사임하고, 부단체장도 사임한 경우 제청권을 누가 행사할 것인지에 관하여 논란의 소지를 남기고 있다.¹²⁾

11) 한국사법행정학회, 앞의책, p.354.

12) 법제처, 『자치입법실무강의』 제3집, 1998, pp.203~211, ‘지방자치단체장의 직무를 대리하고 있는 부단체장의 사퇴시 직무대리자의 결정’ 참조.

IV. 부단체장의 직무

1. 사무총괄권 및 소속직원의 지휘·감독권

지방자치법 제101조제5항에서는 부단체장의 직무로서 「당해 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다」라고 규정하였는데, 이는 단체장에 관하여 「당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다」라고 한 제92조와 소속직원을 지휘·감독하도록 한 제96조의 규정과 관련하여 살펴보아야 한다.

사무총괄권과 사무통할권은 같은 의미이기 때문에 결국 단체장과 부단체장의 직무는 같은 내용이라고 볼 수 있다.

그러나 부단체장은 단체장을 「보좌하여」라는 문구가 전제되어 있기 때문에 단체장의 권한을 제약할 수는 없고 단체장의 지휘·감독에 따라 업무를 수행하여야 할 것이다.

부단체장은 실체에 있어 중간결재자로서 의사결정에 참여하기 때문에 보조기관에 해당함은 위에서 본 바와 같다. 그러나 다른 실·국장들과 달리 업무 전반을 담당한다는 점에서 차이가 있고 따라서 사무를 「총괄」한다고 표현한 것인데, 부단체장을 2인 이상 두는 경우에는 그 업무를 분장할 수 밖에 없다.

현행 지방자치법 제101조에서는 복수 부단체장과 업무분장 근거가 없고, 동법시행령 제39조제4항에서 업무분장을 규정하고 있는 바, 업무분장은 자치권중 이른바 조직고권에 해당하는 것이기 때문에 법률의 근거없이 시행령에서 여기에 관한 사항을 규정한 것은 문제라고 본다.

어쨌든 시행령 제39조제4항에서는 「행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고, 소속공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 당해 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 기타 정무적 업무를 수행한다. 다만, 행정부시장을 2인 두는 특별시의 경우에는 이를 행정(1)부시장·행정(2)부시장으로 하고, 행정(1)부시장은 기획·예산관리·감사·비상기획·행정관리·보건복지·산업경제·문화관광·환경 및 민방위·소방·방재 분야업무를, 행정(2)부시장은 도시계획·교통·건설·상하수도 및 주택분야 업무를 분장하되, 기획·예산관리업무는 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 이를 직접 관장할 수 있다」라고 규정하여 정무부시장·부지사는 본래의 의미

의 보좌기관으로 규정하고, 복수 행정부시장을 둔 서울특별시는 사무의 성질 별로 분장하여 소관사무에 대한 총괄권을 행사하도록 하였다(다만, 단서 후단에서 기획·예산관리업무를 시장이 직접 관장하도록 한 것은 그 의미가 다소 불명확하나, 부시장을 거치지 아니하고 직접 실·국장을 상대하겠다는 취지라면 지방자치법 제101조제5항에 규정된 부시장의 사무총괄권을 침해하는 것으로 보여진다).

부단체장의 사무총괄권 내지 소속직원의 지휘·감독권을 지방자치법에 굳이 명시한 이유는 앞에서 살펴본 여러 가지 사정을 감안한 것인 바, 외국의 사례를 보면 행정의 전문화를 위하여 사무총장제 내지 市支配人制度를 채택하여 民選 단체장의 권한을 일부 제약하는 국가도 있기 때문에 우리 나라에서도 그러한 점을 의식하지 않았나 생각해 볼 수 있다.¹³⁾

그러나 부단체장은 현실적으로 인사권을 가진 단체장에게 대항할 수 없기 때문에 그와 같은 기대는 무위에 그쳤다고 보아야 할 것이다.

2. 직무대리 및 권한대행권

현행 지방자치법(99. 8. 31 개정된 것) 제101조의2에서는 지방자치단체장의 권한대행과 직무대리에 관하여 규정하고 있는데, 먼저 단체장이 궐위 또는 공소제기된 후 구금상태에 있거나 의료법에 의한 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에는 부단체장이 그 권한을 대행하고, 단체장이 그 직을 가지고 당해 지방자치단체의 장 선거에 입후보하는 경우에는 후보자등록을 한 날부터 선거일까지 부단체장이 그 권한을 대행하며, 단체장이 출장·휴가 등 일시적 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부단체장이 그 직무를 대리하도록 하되, 부단체장이 2인 이상인 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 순에 의하여 그 권한을 대행하거나 직무를 대리하도록 하였고, 부단체장이 권한대행 내지 직무대리를 할 수 없는 때에는 당해 지방자치단체의 규칙에 정하여진 직제순에 의한 공무원이 그 권한을 대행하거나 직무를 대리하도록 하였다.

그리고 동법시행령 제39조의2에서는 서울특별시의 경우 행정(1)부시장·행정(2)부시장·정무부시장의 순으로, 그밖의 시·도의 경우 행정부시장·부지사과 정무부시장·부지사의 순으로 직무를 대리하도록 하였다(권한대행에 관

13) 예컨대 독일의 노르트라인-베스트팔렌州의 경우에는 市支配人制度를 채택하였으나, 최근 이를 폐지하고 市長에게 실권을 주는 방향으로 지방자치법을 개정하였다.

한 사항은 아직 반영되지 않았다).

종전의 지방자치법 제101조제6항에서는 「지방자치단체의 장이 사고가 있는 때에는 당해 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장, 부군수, 부군청장이 그 직무를 대리한다」라고 규정하였던 바, 이 규정에서 「사고 있는 때」라 함은 사임·사망의 경우는 물론 구속·입원·출장·휴가 등 모든 경우를 포괄하는 개념이며, 이때 부단체장은 「그 직무를 대리한다」라고 규정하고 있으나 행정공백이 생기도록 방치하여서는 안되기 때문에 부단체장의 직무대리는 법적 권한임과 동시에 법적 의무라고 보아야 할 것이고, 따라서 단체장이 정상업무에 복귀할 때까지 업무처리를 지연시키는 것은 물론 자신의 권한을 스스로 행사하지 아니하고 구속·입원 또는 출장중인 단체장을 방문하여 일일이 결재를 받는 것 또한 비정상적 업무처리로서 직무유기 내지 직무태만의 책임을 면할 수 없다고 보아야 한다.

또한 여기에서의 직무대리는 법정대리이기 때문에 단체장의 의사표시와 관계없이 사고의 발생이라는 객관적 사실만 있으면 바로 직무대리에 착수하여야 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 부단체장은 단체장이 직접 임명하거나(기초자치단체의 경우), 단체장의 제청에 의하여 임명되기 때문에(광역자치단체의 경우), 특히 구속의 경우 구속에서 풀려난(무혐의 석방 또는 집행유예·가석방 등) 단체장이 자신의 권한을 대신 행사한 부단체장에 대하여 인사상 불이익을 주거나 업무상 소외시키게 될 것을 우려하여 부단체장은 직무를 대리하는데 소극적인 태도를 보여왔으며, 그 결과 긴급현안사항의 의사결정을 지연시키거나 옥중결재 등의 잘못된 관행을 보여주었다.¹⁴⁾

옥중결재의 경우 특히 단체장은 선출해 준 지역주민들의 심리적 배신감에도 불구하고 부단체장은 단체장의 심기를 살펴 행정지연과 주민들의 불편에도 아랑곳하지 않고 제한된 접견시간¹⁵⁾을 활용하여 구치소에까지 출장결재를 받아

14) 구 지방자치법 제101조제6항과 같은 표현은 각종 공단·공사 등 특수법인설립법률에서도 일반적으로 사용하고 있는 바, 지방자치단체에서의 옥중결재와 같은 잘못된 관행이 공사·공단 등에까지 확대될 우려도 있다.

15) 형이 확정되면 당연퇴직되기 때문에 행형법상 수행자에 대하여는 문제될 것이 없고 미결수용중인 단체장의 경우가 문제인 바, 형사소송법 및 행형법상 접견권이 있으나 접견시간 및 횟수가 제한되어 있기 때문에 단체장의 정상적인 업무수행이 거의 불가능하다. 행형법상 미결수용자의 접견은 구치소장의 허가를 받도록 하고, 교도관의 참여를 요하며, 접견시간은 30분 이내, 접견횟수는 1일 1회로 제한하고 있다.

왔는데, 이와 같은 관행이 잘못된 것임을 두말할 필요도 없을 것이다.

일부에서는 형이 확정되기 전까지는 無罪推定の 원칙이 적용되기 때문에 주민이 직접 선출한 단체장으로 하여금 직접 업무를 수행하도록 최대한 보장하려는 취지로 이해하여야 한다고 하나, 직무대리제도는 업무의 정상적 수행이 가능한지의 여부에 관한 문제이기 때문에 무죄추정의 원칙과는 관계가 없으며, 民選이라는 것도 옥중결재를 합리화할 근거가 될 수 없다고 보아야 할 것이다.

또한 실제 관행상 모든 사안을 옥중결재 내지 방문결재로 해결할 수 없기 때문에 경미한 사안에 대하여는 代決을 병행하고 있는 바, 代決은 사고가 있을 것을 전제로 하기 때문에 양자를 병행하는 것은 논리적으로도 설득력이 없다고 본다.

지방자치법 제101조의2를 신설한 것은 이러한 잘못된 관행을 바로 잡으려는 정부의 노력이라고 하겠으나 그 본질상 권한대행이나 직무대리는 큰 차이가 없고,¹⁶⁾ 권한대행제도를 도입한 후에도 일부 지방자치단체에서는 구속중인 단체장에게 사전에 구두로 보고한 후에 결재를 하는 편법을 사용하고 있는 점에서 관계자들의 의식전환과 주민들의 비판여론의 성숙이 없는 한 그 효과를 기대하기 어렵다고 본다.

3. 부단체장의 직무배분에 관한 특수유형

1999년말 행정자치부는 인구가 800만이 넘는 경기도에 행정부지사 1인을 증원하는 지방자치법개정안을 마련하고 국무회의 심의를 거쳐 국회에 제출하였는데, 여기에서는 복수 행정부지사의 업무배분을 서울특별시의 경우처럼 사무의 기능별로 하는 것이 아니라 특정지역의 사무를 관장하게 하려는 의도를 갖고 있었다.¹⁷⁾

16) 박운흔, 『행정법강의(하)』, 박영사, 1997, pp.31~35 등 참조.

17) 당초 심사의뢰된 원안에서는 인구 800만 이상인 도의 경우 부지사를 3인까지 둘 수 있다는 내용만으로 되어 있었으나 법제처 심사과정에서 특정지역의 사무를 관장하는 부지사를 둘 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 앞에서 지적한 바를 감안하여 복수 부단체장간의 업무분장을 시행령에서 정할 수 있는 근거를 마련하였다. 그 내용은 다음과 같다.
「... 시·도의 부시장과 부지사를 2인 이상 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정한다. 이 경우 부시장·부지사를 3인 이상 두는 시·도에 있어서는 그중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 관장하게 할 수 있다」

경기도는 인구면에서도 서울특별시에 버금가지만 한강이남과 이북의 지역적 여건이 상이하여 개발이 늦어진 북부지역 주민들의 불만을 가져왔다.

그리하여 일부에서는 分道까지를 주장하기도 하였는 바, 이러한 주장에 담긴 주민들의 불만을 수용하여 경기도 북부지역에 증원된 행정부지사를 상주시키고 동 지역과 관련된 도지사의 권한을 행정부지사가 전결하도록 한다는 것이었다.

현재 경기북부지역에는 의정부에 북부출장소(소장은 이사관)를 설치하여 운영중인 바, 이는 지방자치법 제106조에서 「지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다」라고 규정한 바에 근거한 것이었다.

행정자치부가 구상하였던 방안은 다음과 같은 여러 가지 문제점을 안고 있었다.

첫째, 부지사의 전결권 확대방안의 문제점을 보면, 부지사는 앞에서 본 바와 같이 지방자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독하도록 되어 있는데, 이는 부지사가 중간결재자로서 단체장의 의사결정을 보조하는 보조기관에 해당함을 나타낸 것이다.

원안의 취지는 보조기관인 부단체장이 특정지역의 업무를 분담할 수 있도록 전결권을 확대하겠다는 것인 바, 전결제도는 기관장의 업무부담을 덜고 업무처리의 신속성을 제고하기 위하여, 기관장의 전결자인 보조기관에 대한 신임을 바탕으로 하여, 업무의 성질상 중요도가 낮은 업무를 보조기관이 전결하도록 하려는 것이고, 관할구역에 따른 업무분담을 위하여 도입된 제도로 볼 수 없으며(예컨대 국세청에 제2차장을 신설하여 특정 지역에 근무시키면서 그 지역의 관할사항을 전결처리하도록 하는 것과 다를 바 없는데, 이는 지방국세청처럼 국세청장 소속의 독립관청을 두고 있는 현행제도와 비교할 때, 조직원리에 위배되는 명백하다), 또한 전결제도는 법령에 의하여 권한의 범위가 정하여지는 위임제도와 달리 기관장의 의사에 따라 전결의 범위가 정하여지는 것이고, 대외적으로는 기관장의 명의로 책임하에 이루어지는 것으로서, 행정자치부에서 과거에 운영하다가 문제점을 인식하여 폐지한 내부위임제도와 유사한 제도이기 때문에 문제가 있다(내부위임제도의 문제점으로서 첫째, 의사결정권자는 수임자인데 대외적 표시와 책임은 위임자에게 귀속되므로 권한과

책임의 소재가 불명확하게 되며 둘째, 행정행위의 효력유무와 관련된 권한의 주체가 법령에 의하여 정하여지지 아니하고 기관장의 의사에 따라 결정된다는 점을 들 수 있다).

둘째, 행정부지사 상호간 업무배분원칙에 위배되는 문제가 있다. 즉, 행정부지사가 2인일 경우 그 업무분장은 서로 대등한 것이 원칙인 바, 제1부지사는 경기도 전체를 대상으로 하는 기획업무(조례·규칙의 제정·예산안 편성 등)와 경기남부지역에 관련된 사항을 보좌하고 제2부지사는 경기북부지역에 국한된 사항에 관하여 보좌하도록 하는 것은 조직원리에 위배된다는 것이다. 만일 제2부지사가 한수이북지역의 도지사업무를 전결처리하면서 한수이남지역의 도지사업무는 도지사가 최종결재자가 되도록 한다면 같은 업무의 결재자가 지역별로 달라지는 문제점이 있고, 이를 해소하기 위하여 제1부지사도 한수이남지역의 도지사업무를 전결처리한다면 경기도가 兩分되는 것처럼 보이고, 한수이북지역에 대한 특별배려의 효과를 거두기 어렵게 된다.

셋째, 출장소제도와와의 상충문제인 바, 개정배경에 나타난 바를 살펴보면, 현행 지방자치법 제106조에 규정된 출장소와 유사한 기능을 행정부지사가 수행하도록 하겠다는 것인데, 그와 같은 내용을 지방자치법시행령이나 자치법규에 규정할 경우 출장소제도에 관한 지방자치법 제106조와 상충이 일어나게 된다.

법제처에서는 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 현행 출장소제도를 활용하여 경기북부출장소의 소장의 직급을 1급으로 승격시키도록 권고하였으나, 道民의 여론을 내세운 제안부처의 주장을 받아들이지 않을 수 없어 지방자치법에서 출장소제도와 유사한 행정부지사제도를 운영할 수 있는 근거를 마련하는 선에서 심사안을 확정시켰다.

V. 맺는 말

지방자치시대를 열게 한 상징적 조치로서 자치단체장의 직선제를 채택하였으나, 민선 단체장의 업무를 가장 측근에서 보좌할 부단체장의 지위와 역할은 지방자치법의 입법자가 기대한 바와 달리 매우 열악한 상태에 놓여 있다.

국가와의 협력관계를 유지한다는 목적으로 국가공무원으로 부단체장을 보하거나 국가공무원 출신을 영입하고 있으나, 지방공무원들과의 융화에 어려움을

겪고 민선 단체장의 눈치를 보면서 신분상의 불안감을 갖지 않을 수 없는 것이 현실이다.

지방자치시대에 민선 단체장을 중심으로 행정을 수행하는 것은 당연하지만 부단체장이 갖고 있는 풍부한 행정경험을 살릴 수 있도록 하고, 중앙정부 국가공무원들과의 인사교류를 통하여 국가시책과의 연계 및 업무상의 협조를 원활히 하는 방향으로 부단체장제도가 정착되어야 할 것이다.

일부에서는 아직도 민선 단체장의 권한을 일부 축소하여 부단체장에게 실질적 권한을 부여하여야 한다는 주장이 있으나, 민주적 정당성을 가진 단체장이 지방행정의 전반을 장악하도록 하는 것이 책임행정의 원리에 부합된다고 본다.

이 글이 그동안 관심밖에 있었던 부단체장제도에 관하여 보다 깊이있는 연구성과를 거두도록 하는데 일조가 되기를 바란다.