

서울특별시 지방분권촉진 및 지원에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1124호
- 나. 제출자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2019년 10월 16일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 지방분권의 확대에 따라 ‘서울특별시 지방분권협의회’를 상시 운영하기 위하여 관련 규정을 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 서울특별시 지방분권협의회 존속기한 규정을 삭제함(안 제11조)
- 나. 제명의 띄어쓰기를 정비함(안 제명)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 “자치분권특별법”)의 개정으로 ‘지역별 협의회’의 법적근거가 마련됨에 따라 ‘서울특별시 지방분권협의회’의 존속기한을 삭제해 영구적으로 운영하기 위해 제출되었음.

나. 지방분권협의회의 구성·운영

- ‘서울특별시 지방분권협의회’(이하 “분권협의회”)는 지방분권 촉진과 지원에 대한 사항을 자문하기 위해 2015년부터 설치·운영되고 있으며, 20명의 위원으로 구성되어 매년 1회 이상 자문회의와 토론회 등을 개최하고 있음.
- 2019년 현재까지 총 8회의 회의가 개최¹⁾되었으며, 지방이양일괄법안, 자치경찰제 도입, 분권정책 전반에 대한 자문과 서울시 주최 분권행사에 함께하는 등 자치분권의 구현과 발전에 기여하고 있음.

다. 존속기한 규정 존치여부(안 제11조 삭제)

- 개정안은 「자치분권특별법」의 개정(2018.3.20.)으로 지역별 분권협의회의 근거규정이 신설(제46조의2)됨에 따라, 위원회의 존속기한을 삭제함으

1) 2015년 1회, 2016년 2회, 2017년 2회, 2018년 1회, 2019년 2회

로써 협의회를 지속적으로 운영하기 위한 취지임.

- 「지방자치법 시행령」(이하 “시행령”)에 따르면, 위원회와 같은 자문기관을 설치할 때에는 계속 존치해야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 5년 범위에서 최소의 존속기한을 조례에 명시하도록 하고 있음.
- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 및 같은 조례 시행규칙에 따르면, 위원회의 존속기한은 최소 2년으로 하되 법령에 따라 설치되는 위원회는 존속기한을 명시하지 않을 수 있도록 하고 있음.
- 분권협의회는 2015년 4월 조례 제정·시행과 함께 활동을 시작하여 조례에서 정한 2년이 경과한 시점에서 자체 방침(2017.3.30.)에 따라 3년을 연장하여 2020년 4월까지 존속하는 것으로 결정하였음.
- 그러나 연장된 분권협회의 존속기한은 조례에 명시하지는 않았는데, 이는 조례 제정 당시 최초 존속기한을 2년으로 정하고 이후 성과평가 후 연장할 수 있도록 재량권을 부여했기 때문임.

지방자치법 시행령	서울특별시 지방분권촉진 및 지원에 관한 조례
<p>제80조의3(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 자문기관을 설치할 때에 계속 <u>존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 명시하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.</p>	<p>제11조(협회의 존속기한) 협회의 존속기한은 이 조례 시행일로부터 2년으로 하되, <u>협회의 운영에 대한 성과평가 후 존속기한을 연장할 수 있다.</u></p>

- 이와 같이 위원회 운영과 관련하여 집행기관에 과도한 재량권을 부여한 것은 무분별한 위원회 설립과 운영으로 인한 행정비용을 줄이기 위해 위원회의 존속기한(연장 포함)을 지방의회 의결사항인 조례에 명시하도록 한 시행령의 입법 취지에 반하는 것임.
- 따라서, 향후에는 위원회의 존속 연장의 경우에도 반드시 조례에 그 존속기한을 명시하도록 함으로써 서울시의회의 입법적 통제를 받아야 할 것임.
- 한편, 현재 서울시 위원회 중 존속기한이 정해지지 않은 위원회는 총 171개(총 위원회의 84%)이며, 최근 ‘공공주택통합심의위원회’의 경우 관계 법령의 설립근거를 이유로 존속기한을 삭제한 사례가 있음.

〈서울시 위원회 존속기한 삭제 유사사례〉

- 공공주택통합심의위원회는 조례제정 당시(2015.1월) 지침에 맞춰 존속기한을 두었음.
(서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 제21조 : ‘협의회 존속기한은 조례 제정으로부터 2년, 성과평가를 거쳐 연장 가능’)
- 상위법 상에 위원회 설립근거가 명시(2015.8.28.)
(공공주택 특별법 제33조 제2항 : 시·도에 시·도공공주택통합심의위원회를 둘 수 있다)
- 상시 운영 중인 국토교통부의 공공주택통합심의위원회와 동일하게 시 공공주택통합심의위원회를 운영하는 것에 맞추어 위원회 존속기한을 삭제하였음(2019.5.16 개정)

- 그런데 관계 법령과 자치법규, 내부지침(서울시 위원회 설치 운영 지침)에서는 존속기한 명시 제외 사유를 ‘법령에 따라 반드시 설치해야 하는 경우’로 한정하고 있음.

「서울시 위원회 설치 운영 지침」

□ 위원회의 존속기한 규정여부

○ 위원회를 설치할 때에는 조례에 존속기한을 명시해야 함

- 법령에 따라 반드시 설치되는 위원회나 특별한 사유가 있는 경우는 제외
(서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙 제5조)

- 「자치분권특별법」은 지역별 협의회를 단체장의 재량에 따라 임의로 설치할 수 있도록 규정하고 있는 바²⁾, 이 법에 따른 분권협의회를 ‘법령에 따라 반드시 설치되는 위원회’로 볼 수 없으므로 존속기한 명시에 예외사유로 인정하기 어려움.
- 비록 지방분권의 가속화와 지방행정체제 개편 등 서울시의 자치분권 정책 결정과 집행과정에서 분권협의회 역할이 매우 클 것으로 예상되지만, 대통령 직속 ‘자치분권위원회’도 존속기한을 5년으로 정하고 있는 점을 감안하면, ‘분권협의회’의 존속기한 규정을 삭제할 당위성은 없다고 판단됨.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

2) 제46조의2(일반국민의 참여 등) ① 위원회는 자치분권 정책에 관하여 일반국민이 참여할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 자치분권 과제에 대한 정보교환, 정책제안, 의견수렴 등을 위한 지역별 협의회를 설치할 수 있다.

[참고자료 1] 관계규정

「지방자치법 시행령」

제80조의3(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 명시하여야 한다.

② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」

제46조의2(일반국민의 참여 등) ① 위원회는 자치분권 정책에 관하여 일반국민이 참여할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 자치분권 과제에 대한 정보교환, 정책제안, 의견수렴 등을 위한 지역별 협의회를 설치할 수 있다.

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」

제11조(위원회의 존속기한) ① 시장 등은 위원회를 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 위원회의 존속기한을 조례 또는 규칙에 명시하여야 한다.

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」

제5조(위원회의 존속기한) 조례 제11조제2항의 필요한 최소한의 기간은 2년으로 한다. 다만, 법령에 따라 설치되는 위원회나 특별한 사유가 있는 경우에는 제외한다.

「서울시 위원회 설치 운영 지침」 p.10

□ 위원회의 존속기한 규정여부

○ 위원회를 설치할 때에는 조례에 존속기한을 명시해야 함

- 법령에 따라 반드시 설치되는 위원회나 특별한 사유가 있는 경우는 제외

(서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙 제5조)

○ 존속기한이 경과하면 위원회가 자동 폐지되며, 존속기한을 연장하려면 조례 개정 필요

○ 존속기한은 최대 5년 범위 내에서 가능(지방자치법 시행령 제80조의3)하며, 5년을 초과하여 존속기한을 연장하려면 조례 개정을 통해 존속기한 규정 변경 필요

[참고자료 2] 서울특별시 지방분권 협의회 위원 명단

연번	구 분	성 명	소 속
1	위촉직 (위원장)	이기우	인하대 법학전문대학원
2	위촉직 (부위원장)	박정수	이화여대 행정학과
3	위촉직	고경훈	한국지방행정연구원
4	위촉직	김미경	상명대 행정학과 교수
5	위촉직	김성호	(사)자치법연구원 부원장
6	위촉직	김순은	서울대 행정대학원
7	위촉직	김정태	서울시의원
8	위촉직	문소영	서울신문 논설실장
9	위촉직	배인명	서울여대 행정학과
10	위촉직	소순창	건국대 행정학과
11	위촉직	이국운	한동대 법학부 교수
12	위촉직	이종수	연세대 행정학과
13	위촉직	이종원	가톨릭대학교 행정대학원
14	위촉직	이태화	서울시립대 도시행정학과 교수
15	위촉직	정희윤	서울연구원 상생발전분권연구센터
16	위촉직	최호진	국행정연구원 재난안전연구실
17	위촉직	최흥석	고려대 행정학과
18	위촉직	홍준현	중앙대 공공인재학부
19	당연직	서정협	서울시청 기획조정실장
20	당연직	유보화	서울시청 정책기획관