

현안분석 2006-

법령용어 □□

# 지방자치 용어해설집

강 현 철

현안분석 2006-

법령용어 □□

## 지방자치 용어해설집

연구자 : 강 현 철 (부연구위원)  
Kang, Hyun-Cheol

2006. 10.

## 국문초록

자치용어해설집은 법학 특히 헌법학 분야와 행정법분야의 지방자치 관련 용어를 법학전문가와 실무가들은 물론 일반인들이 이해할 수 있는 용어해설집으로 준비하게 되었다. 이는 국민의 자치권하고, 이를 통한 주민생활과 복리증진을 위한 지방자치법제의 보다 정확한 이해와 통일성을 위하여 필요할 것으로 생각되며, 입법과 지방자치실무에 있어서 활용할 수 있는 자료로서 뿐만 아니라 일반국민이 지방자치에 대한 이해와 접근을 용이하게 하고자 함을 그 연구목적으로 하고 있다. 이를 위하여 기존의 법학전문해설에 한정하지 않고 헌법재판소와 대법원 관례에서의 구체적 사례와 해설에 보다 많은 관심을 기울였으며, 가능한한 쉬운 용어와 해설을 통하여 일반국민도 쉽게 이해할 수 있도록 하고자 노력하였다.

이 해설서의 연구범위는 지방자치관련용어에 관한 해설에 한정하였다. 그러나 현재 우리나라에 있어서 지방자치의 개념은 매우 복합적으로 사용되고 있고, 그 범위를 임의적으로 한정하는 것에는 어려움이 있으나, 현행 지방자치법을 기준으로 지방자치관련 교육·재정 등에 관한 법령을 중심으로 그 범위를 한정하여 용어를 선정하였고, 이 용어를 중심으로 해설하였음을 밝힌다. 해설서의 기본편제는 가나다 순서이며, 한자어의 사용은 표제어에 한정하였고, 이 역시 괄호를 사용하였다. 또한 기타 외국어 표현은 이해를 돕기 위하여 필요한 최소한의 경우에만 이를 표시하였으며, 우리나라 법령용어에 대한 이해와 접근에 그 중심을 두고 있음도 아울러 밝히고자 한다.

※ 키워드 : 자치, 지방자치, 용어해설, 자치용어해설, 법령용어, 법령용어순화

## Abstract

Encyclopedia of a self-governing system which contains mainly autonomy terminology of constitution law and administration law is designed for providing full explanation and understanding on them to lawyer, public official and national people. This is necessary for comprehension and unification of autonomy terminology for protection of autonomy and livelihood in residents people And this is also purpose to apply practical affair and lawmaking. For this study, we make a try to explain book of law and case of The Constitutional Court and The Supreme Court. And we have thrown our effort into making national people's understanding of the self-governing system terminology easier with plain vocabularies and full explanations. The province of this encyclopedia restricts self-governing system terminology.

※ key words : self-governing system, self-governing system terminology, autonomy terminology of constitution law, autonomy terminology of and administration law, Encyclopedia of self-governing system.

## 일 러 두 기

1. 이 자치용어해설집은 지방자치관련 용어 중 학술용어와 법령용어를 포함하여 많이 사용되는 용어를 중심으로 그 이해를 돕고자 하는 것이다. 따라서 일반적인 법령용어나 행정법령상의 용어의 보편적이고 일반적인 개념보다는 지방자치에 직접적으로 관련되는 내용으로써 국내외 지방자치용어사전 및 해설집 그리고 지방자치관련 전문서적은 물론 국어사전 등을 참조하여 집필하였다. 원칙적인 집필의 기준은 법령의 내용을 중심으로 서술하였으며, 필요한 경우 또는 법령에 나오지 않는 전문용어는 각 해당 분야의 전문서적과 판례 등을 참조하였다.
2. 자치용어는 2006년 10월 현재 시행되고 있는 지방자치 관련법령과 지방교육·재정 등에 관한 법령을 중심으로 선정·해설하였으며, 현재 출간된 행정법 및 지방자치관련 전문서적을 참고하여 선정·해설하였다. 용어선정의 기준은 먼저 법령에 사용되는 주요 용어이며, 필요하다고 생각되거나 전문용어 중 해설이 필요한 용어인 경우에 필자의 개인적인 의견에 따라 첨삭하였음을 밝힌다.
3. 법령명은 현재 일반적으로 적용되고 있는 법령명 띄어쓰기 기준에 따라 필요한 경우에 겹따옴표(“ ”)로 표시하였고, 해설용어와 본문에 나온 용어 중 순화정비가 필요할 것으로 생각되는 용어에 대하여는 별도의 표시(▶)로 순화정비에 관한 의견을 함께 제시하였으며, 유사해설용어, 비교어, 동의어, 관련어와 참조어는 전체적인 관점에서 화살표(→)로 단일한 알림표시를 하여 필요한 경우에 이를 식별하여 보다 쉽게 찾을 수 있도록 하였다.

4. 본문에 인용된 법령은 법령명 전체를 명시함을 원칙으로 하고, 중복으로 동일성을 확인할 수 있는 경우에만 예외적으로 ‘동법’ 등으로 표시하였음. 해설용어에 대한 선정과 집필내용은 전적으로 집필자 개인의 판단에 의한 것이며, 각 법령과 사전 및 전문서적의 인용 근거는 별도로 이를 표시하지 않았고, 법령인용은 현재의 법령입안 심사기준의 예에 따라 집필하였음을 밝힌다.
  
5. 이 해설집은 지방자치 관련 법령용어와 전문용어를 보다 쉽게 이해하기 위한 일반인들과 관련 실무가 및 법학입문자를 위한 참고해설서로서 활용하기 위한 것으로 전적으로 저자의 개인적인 견해에 의하여 작성된 것으로 어떠한 공식적인 해석지침이 될 수 없음도 아울러 밝힌다.

## 목 차

국문 초록 .....	3
Abstract .....	5
일 러 두 기 .....	7
【가】 .....	11
【나】 .....	41
【다】 .....	43
【마】 .....	49
【바】 .....	53
【사】 .....	70
【아】 .....	93
【자】 .....	117
【차】 .....	168
【타】 .....	171
【파】 .....	175
【하】 .....	177
▣ 용 어 색 인 .....	197

## 【가】

### ◇ (지방행정사무)감사 및 조사대상기관(監査 및 調査對象機關)

지방행정 사무감사 및 조사의 대상기관은 ①당해 지방자치단체, ②당해 지방자치단체의 소속행정기관(직속기관<sup>1)</sup>), 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), ③하부행정기관(일반구·읍·면·동), ④교육·과학 및 체육에 관한 기관<sup>2)</sup>, ⑤지방공기업, 지방공사 및 지방공단, ⑥지방자치법 제95조에 따라 위임·위탁된 사무를 처리하는 단체 또는 기관 등이다(동법 시행령 제17조의3 참조).

- ▶ ‘당해’(當該)는 (일부 명사 앞에 쓰여) 바로 그 사물에 해당됨을 나타내는 말로 쓰이지만, 일본식 용어이면서 법령용어 이외에는 잘 쓰이지 않는 용어임. 따라서 일반적으로 사용되는 ‘해당’(該當)이라는 용어로 순화하자는 의견이 다수 있음.

→ 행정사무감사 및 조사권

### ◇ 감사위원회(監査委員會)

지방의회는 당해 지방자치단체의 사무를 감사하거나 조사하고자 할 때에는 본회의에서 이를 행하거나 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 이를 행하게 할 수 있다(지방자치법 시행령 제17조). 여기에서 구성되는 위원회 중 감사를 위한 경우는 감사위원회라고 하며, 지방행정사무에 대한 감사위원회는 지방의회가 지방행정 사무감사를 실시하고자 할 때 구성하는 위원회로서 감사계획서를 작성하여

---

1) 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관, 중소기업지도기관 등.  
 2) 일차적으로는 교육위원회가 실시하고 지방의회에 보고하는 것으로 같음하되 지방의회는 본회의의 의결이 있는 경우 특정사안에 대하여 감사·조사할 수 있다.



본회의 승인을 얻어야 감사를 실시할 수 있다. 감사를 위하여 필요한 때, 감사위원회는 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계공무원이나 그 사무관계자를 출석시켜 증인선서 후 증언시키거나 참고인 의견진술을 요구할 수 있다(지방자치법 제36조 제4항). 또한, 감사위원회는 증인이 허위증언을 한 경우 고발할 수 있으며, 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 불출석하거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(동법 동조 제5항).

→ 행정사무감사 및 조사권

#### ◇ (감독기관의) 감시권(監視權)

감시권은 상급청이 하급청의 사무집행을 조사하고 보고받는 등의 감독상 기초적 수단으로 본래의 감독권을 행사하기 위한 정보수집의 권한이라고 할 수 있다.

→ 행정기관에 의한 감독

#### ◇ 강임(降任)

강임은 공무원의 신분변경에 관한 것으로 동일한 직렬내에서의 하위의 직급에 임명하거나, 하위직급이 없어 다른 직렬의 하위직급으로 임명하는 것을 말한다(지방공무원법 제5조 제4호). 임용권자는 직제 또는 정원의 변경이나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 폐지되거나 강등되어 과원이 된 때 또는 본인이 동의한 경우에는 소속공무원을 강임할 수 있다(동법 제65조의4 제1항).

▶ ‘강임’(降任)은 직무관련법령에 있어서 광범위하게 사용되는 법령용어이지만, 국어사전에 없는 일본식 용어를 법령에서만 사

용하는 것으로 순화의 필요성이 있다(예 : ‘좌천’(左遷, 징계적 성격이 없을 경우)<sup>3)</sup>; ‘강등’(降等, 징계적 성격이 있을 경우)).

→ 지방공무원관계의 변경

#### ◇ 개발영향부담금(開發影響負擔金)

개발영향부담금(Development Impact Fees)은 1960년대 후반 미국에서 무질서한 개발이 지역사회의 가치를 저하시킨다는 인식하에 지방자치단체가 성장관리를 위하여 적용한 것으로 특정개발에 의하여 야기되는 지역사회 전체에 대한 불리한 영향을 완화하는 데 필요한 추가시설 및 서비스에 재원을 조달하기 위하여 개발자에게 부과하는 부담금이다. 개발영향부담금의 부과조건은 ①신규개발과 이에 따른 추가적 시설수용간의 합리적 연관성이 인정되어야 하고, ②개발자가 부담한 부담금과 개발지역 주민들이 향유하는 편익간에 합리적 관련성이 있어야 한다. 이러한 개발영향부담금제는 한정된 대상지역에서 일정한 기준에 근거하여 일정 시점 이후의 모든 개발에 대하여 부담금을 부과하는 것으로 공평성의 면에서 우수하다는 평가를 받고 있는 반면에, 개발자에 대한 부담이 이용자에게 전가되어 가격상승으로 이어질 우려가 있다는 단점이 있다.

→ 공공시설부담금제

#### ◇ 객관적 소송(客觀的 訴訟)

행정소송은 위법한 행정작용에 의하여 개인의 권리·이익이 침해된 경우에 법원이 이러한 위법한 행정작용을 심리·판단하여 행정법규의 적정한 적용을 보장하고, 개인의 권익을 보호함을 목적으로 하는 소

3) 좌천(左遷) : (어떤 사람을) 지금보다 낮은 지위나 직위(職位)로 옮김, 또는 중앙에서 지방으로 옮김

송이다. 따라서 개인의 권익보호와는 무관하게 오직 행정법규의 적절한 적용을 보장하기 위한 행정소송은 허용하지 않는 것이 원칙이다. 그러나 때로는 법률이 공익적 견지에서 행정법규의 적절한 적용, 즉 행정작용의 적법성을 보장하기 위한 소송을 허용하고 있는 경우가 있다. 이것은 개인적·주관적 권리의 보호를 목적으로 하는 것이 아니고, 행정작용의 적법성을 보장하기 위한 것이라는 의미에서 이를 객관적 소송이라 한다. 객관적 소송으로는 행정소송법상 민중소송과 기관소송이 인정되고 있다.

민중소송은 선거와 국민투표에 관한 사항을 다투는 선거소송(선거무효소송, 당선무효소송, 국민투표무효소송)과 지방자치법상의 주민소송이 있으며, 기관소송은 의결무효소송과 감독처분에 대한 이의소송이 있다.

→ 행정소송, 민중소송, 기관소송

#### ◇ 결산(決算)

일반적으로 결산이란 한 회계년도의 출납완결 후에 세입예산의 모든 수입과 세출예산의 모든 지출에 대해 예산과 실적을 비교하여 작성하는 확정적인 계수이다. 지방자치단체의 결산의 절차는 다음과 같다.

① **결산서 및 증빙서류의 작성제출** : 지방자치단체의 장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 영도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(지방자치법 제125조 제1항). 결산서는 세입·세출예산과 동일한 구분에 의하여 작성하되 세입에 관해서는 세출예산액·전년도 이월액·예비비사용액·전용 등 증감액·초과지출액·예산현액·지출액·다음연도 이월액·불용액 등을 명백히 하여야 한다(지방재정법 제41조).

② **감사위원의 검사** : 지방자치단체의 장이 지방의회의 결산승인을 받기 위해서는 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여야 하며, 감사위원의 선임 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(지방재정법 제125조 제1항 제3항).

③ **지방의회의 심의·승인** : 지방자치단체의 장은 결산서 및 증빙서류와 감사위원의 의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 지방의회는 결산심의회 필요하다고 인정할 때에는 감사위원을 출석시켜 의견을 들을 수 있다.

④ **보고 및 고시** : 지방자치단체의 장은 지방의회의 승인을 얻은 때에는 이를 5일 이내에 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(지방재정법 제125조 제2항).

#### ◇ 고시(告示)

고시란 행정기관이 그 소관사무에 관한 일정한 사항을 널리 일반에게 공시하는 형식을 말한다. 즉, 행정기관의 의사결정 또는 사실을 불특정다수인에게 공식적으로 알리기 위한 하나의 형식으로서 그 자체로서는 공시의 형식에 지나지 않지만, 실제 행정의 운영면에서는 고시의 형식으로 법령에서 정하는 규범을 보충하거나 또는 규범적 의미를 가진 일반적 기준이나 준칙을 정한 경우가 많이 있다는 점에서 지방자치의 중요한 법원(法源)으로서의 역할을 담당한다.

→ (지방자치의) 법원

#### ◇ 고유권설(固有勸說)

고유권설은 자치권의 이론적 근거에 관한 학설 중의 하나로서 지방자치단체는 고유의 권리로서 자치권을 가지는 것이지, 그 권리가 국

가의 승인에 의해 주어지는 것이 아니라고 하는 것이다. 여기에는 근대 자연법과 자연권 사상을 지방자치단체에도 적용한다는 지방권 사상이나 단체라는 것은 자연적·역사적 창조물로서 자연인과 똑같이 고유한 인격을 가진다는 단체법 사상이 그 배경이 되고 있다. 고유권설의 입장에서는 고유의 자치권을 이유로 국가에 대한 지방자치단체의 독립성을 강하게 주장하며, 헌법상 지방자치의 보장을 결한 구제도에 있어서 자치권의 확보·확대를 위한 유력한 이론적 근거로 활용되었으며, 법률의 해석·운용 이상으로 실천적으로도 중요한 기능을 담당하였다.

그러나 지방자치제도가 현실적으로 헌법상의 제도로써 존재하고 있는 이상 헌법이전의 근거를 논하는 것만으로는 충분하지 못하며, 자치권의 절대불가침은 인정될 수 없는 이론적 근거라는 점에서 비판되고 있다. 즉, 국가를 떠나서 지방자치단체의 관념이 성립될 여지도 없으며, 국가의 통치권으로부터 완전히 독립된 고유의 자치권 관념도 인정할 여지가 없다는 점이다.

→ 전래설, 제도적 보장설

#### ◇ 고유사무(固有事務)

→ 자치사무

#### ◇ 공공단체(公共團體)

공공단체에는 지방자치단체·공공조합·영조물 법인 및 공법상 재단이 있다. 지방자치단체는 국가의 영의 일부인 일정 지역을 그 구서단위로 하여, 그 지역 안의 주민을 통치하는 포괄적 자치권을 가진 단체이며, 공공조합은 특정한 행정목적을 위하여 일정한 자격을 가진 사람의 결합체에 공법상의 법인격을 부여한 경우를 말한다(예 : 농지

개량조합, 임업협동조합, 의료보험조합 등). 영조물 법인은 일정한 행정목적의 달성을 위하여 설립된 인적·물적 결합체에 공법상의 법인격을 부여하고 있는 경우(예 : 한국도로공사·한국전력공사 등)이며, 공법상 재단은 국가나 지방자치단체가 출연한 재산을 관리하기 위하여 설립된 재단법인인 공공단체(예 : 한국학술진흥재단)를 말한다.

→ 지방자치단체, 공공조합, 영조물 법인, 공법상 재단

#### ◇ 공공시설과 지방자치(公共施設과 地方自治)

공공시설이란 국가나 지방자치단체 및 기타 이에 준하는 공공단체가 직접 국민이나 주민의 복지를 증진시킬 목적으로 그 이용에 제공하기 위하여 설치·관리하는 시설을 말한다. 이러한 공공시설의 개념은 실정법상으로는 주민의 복지를 증진할 목적으로 그 이용에 제공하는 시설을 뜻하는 것으로 구체적으로는 도로·공원·하천 등의 공물, 학교·도서관·병원 등의 영조물, 전화·철도·수도 등의 공기업을 들 수 있다.

이러한 공공시설에 관련하여 지방자치법은 지역주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치하며, 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없는 경우에는 조례로 정하며, 이 경우 공공시설은 관계지방자치단체의 동의를 얻어 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다고 규정하고 있다(지방자치법 제135조). 또한 지방재정법은 “지방자치단체 또는 그 장이 관리하는 국가의 공공시설로서 지방자치단체가 그 관리에 소요되는 경비를 부담하는 것에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체 또는 그 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 당해 공공시설에 대한 사용료를 징수할 수 있다”고 규정하고 있다(지방재정법 제26조, 제27조, 제109조).

→ 급부행정, 지방공기업

### ◇ 공공시설부담금제(公共施設負擔金制)

공공시설부담금제는 지방자치단체가 각종 도시개발사업에 따른 개발영향에 의해 추가적으로 소요되는 공공 및 간접시설을 확보하기 위하여 개발사업자에게 부담금을 부과하고, 징수되는 부담금 등을 재원으로 하여 당해 지역의 도시계획과 자본증진계획 등을 연계시켜 적절한 공공시설이 제공되도록 하는 도시성장관리수단의 하나이다. 이것은 계획수립 및 신청단계에서 각종 개발사업안에 대하여 공권력으로 기반시설의 설치·정비를 강요한다는데 의의가 있다.

부담금은 공법상의 금전급부의무로서 공익사업과의 관계와 그것이 근거로 하는 비용부담원칙에 따라서 수익자부담금, 원인자부담금, 손상자부담금으로 분류할 수 있다. 그 중 수익자부담금은 공공시설로부터 직접적으로 편익을 받는 자들이 설치에 필요한 비용을 부담하되 그 부담의 정도는 편익을 받는 정도에 비례하여 부담하는 것을 말한다. 원인자부담금은 공공시설의 설치를 유발한 원인제공자, 즉 특정한 공사의 시행을 필요하게 한 자가 그 설치비용의 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다. 공공시설부담금제는 도시개발에 따른 부족한 공공시설확충을 위한 재정마련의 하나의 방안으로 마련된 제도적 장치이다. 이를 도입·시행하기 위하여 ①적합한 도시종합계획, ②합리화된 규제처리제도, ③용의주도한 자본증진계획, ④정교한 영향평가 및 감시제도개발 등과 같은 전반적인 전제조건을 갖추고 이들 조건에 입각하여 실행가능한 제도를 마련하여야 할 것이다.

→ 부담금, 분담금, 개발영향부담금

### ◇ 공공시설이용권(公共施設利用權)

지방자치법 제13조 제1항 전단은 “주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 가진다”라

고 규정하고 있으며, 이를 지방자치단체 주민의 공공시설이용권이라 한다. 여기에서 ‘공공시설’은 지방자치단체가 주민의 복지를 증진할 목적으로 설치하는 시설로서 일반적인 영조물에 공공용 공물을 포함하고 있다. 따라서 여기에서의 공공시설은 단순한 물적 개념으로서만 파악되는 것이 아니라 기능적 개념으로 이해하는 것이 적절할 것이다. 종래 이러한 공공시설이용권은 단순한 반사적 이익으로 이해되었으나, 현재에는 주민을 위한 일상불가결한 생활기반의 제공이 행정의 주된 임무라는 점에서 위법한 공공시설의 관리에 의해서 주민생활에 막대한 지장을 초래한 경우에는 당해 주민이 그 위법한 공공시설관리의 시정을 청구할 수 있다는 공권으로 승인하고자 하고 있다.

→ 주민의 권리

#### ◇ 공공조합(公共組合)

공공조합은 특정한 행정목적을 위하여 일정한 자격을 가진 사람의 결합체에 공법상의 법인격을 부여한 경우로써 일정한 지역을 그 존립기반으로 하는 것이 아니라는 점에서 지방자치단체와 다르다. 공공조합은 여러 가지 행정목적에 위하여 설립되는 것으로서 농지개발조합·임업협동조합·도시재개발조합·토지구획정리조합·변호사회·대한교육연합회·의료보험조합·상공회의소 등의 매우 다양한 종류가 있다.

→ 공공단체

#### ◇ 공법상 재단(公法上 財團)

공법상 재단(Stiftung des öffentlichen Rechts)이란 국가나 지방자치단체가 출연한 재산을 관리하기 위하여 설립된 재단법인인 공공단체로서 법률에 의하여 설립된 재단을 말한다. 공법상 재단의 중심적 요소는



일정한 행정목적을 위하여 출연된 재산의 결합체라는 점에서 인적·물적 수단의 결합체인 영조물 법인과 다르며, 인적 수단은 출연재산을 관리하기 위한 부수적 수단에 불과하다는 점에서 차이가 있다. 따라서 공법상 재단은 공공조합과 같은 구성원이 없으며, 영조물 법인과 같은 이용자도 없이 단순한 수혜자만이 존재하는 특징이 있다. 현행법상 공법상 재단은 “학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률”에 의하여 설립된 한국학술진흥재단이 대표적이다.

→ 공공단체

#### ◇ 공해방지협정(公害防止協定)

공해방지협정은 행정계약 중 하나인 협정의 대표적인 것으로 지방자치단체가 환경오염을 발생시킬 위험이 있는 사업을 경영하는 사업주와 환경오염방지에 관한 조치에 대하여 절충하고 사업자로 하여금 각종 환경오염방지요지를 약속하게 하는 협정을 말한다. 이러한 협정은 법률이나 조례와 더불어 공해방지를 위한 제3의 수단으로 유용하게 작용할 수 있는 장점을 가진다.

→ 협정

#### ◇ 과태료(過怠料)

과태료는 행정상의 질서유지를 위하여 과하는 일종의 벌과금으로서 지방자치단체는 조례로써 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 규정할 수 있으며(지방자치법 제20조), 각 지방자치단체는 사기 기타의 부정한 수단으로 사용료·수수료·분담금의 징수를 면한 자에 대하여 그 징수를 면한 금액의 5배 이내의 과태료에, 공공시설을 부정사용한 자에 대하여는 50만원 이하의 과태료에 처하는 벌칙을

조례로 정할 수 있다(지방자치법 제130조 제2항). 과태료의 징수절차는 사용료 등의 경우와 같으나 불복이 있는 경우 비송사건절차법에 따른다.

→ 지방자치단체의 재원, 좁은 의미의 세외수입

### ◇ 관습법(慣習法)

지방자치의 법원으로서 관습법에는 ①지역의 주민이 공물의 사용을 오랫동안 계속함으로써 그것이 권리로 승인되기에 이른 경우 이를 관습법으로 인정하는 지방적·민중적 관습법과 ②행정청의 선례가 반복되어 이루어진 관습법인 행정선례법이 있다. 후자의 법원성에 관하여는 학설상의 대립이 있다.

→ 불문법원

### ◇ (지방자치단체의) 관할구역(管轄區域)

통치단체로서의 지방자치단체는 주민, 구역 및 자치권을 기본적 구성요소로 성립하며, 관할구역의 확정은 주민의 범위를 확정하고, 지방자치단체의 자치권과 지역적 범위를 확정하는 의의를 가진다. 따라서 지방자치단체의 구역은 육지와 수면 및 해면을 포함하며, 상공과 지하를 포괄하는 개념으로 파악되고 있다. 현행 지방자치법은 관할구역에 관하여 “지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합<sup>4)</sup>할 때에는 법률로써 정하되, 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경<sup>5)</sup>은 대통령령으로 정한다”(제4조

4) 폐치·분합은 지방자치단체의 설치·폐지를 수반하는 구역의 변경을 말하며, 이에  
는 분할, 분립, 합병, 편입의 4종류가 있다.

5) 경계변경은 지방자치단체의 폐지·설립을 수반하지 않고 단순히 그 지역 내의 구  
역만이 변화하는 것을 말한다.

제1항)라고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 주민투표법 제8조의 규정에 의하여 주민투표를 실시한 경우를 제외하고는 관계지방자치단체의 회의 의견을 들어야 한다. 또한 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 폐치·분합할 때에는 행정자치부 장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하지만, 명칭과 구역의 변경은 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 시·도지사에게 보고하여야 한다. 리의 구역은 자연의 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 폐치·분합할 때에는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. 동·리(里)는 행정능률과 주민편의를 위하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정운영상 동·리(행정동·리)를 따로 둘 수 있으며, 필요한 경우, 행정동·리에 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 하부조직을 둘 수 있다. 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합이 있는 때에는 새로 그 지역을 관할하게 된 지방자치단체가 그 사무와 재산을 승계한다. 그러나 지역에 의하여 지방자치단체의 사무 및 재산을 구분하기 곤란한 때에는 시·도에 있어서는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사가 그 사무와 재산의 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정한다. 이는 통일성 있는 행정의 보장과 주민의 편익을 위한 것이다.

- ▶ ‘폐치’(廢置)는 폐지와 설치의 합성어이며, ‘분합’(分合)은 분리(분할)와 합병의 합성어이다. 하지만 이러한 용어를 합성어로 하여야 할 이유는 존재하지 않으며, 단순한 일본 법률의 차용에 의하여 무분별하게 사용하고 있다. 따라서 ‘폐치·분합’은 ‘설치·분할·합병·폐지’로 풀어서 사용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

◇ 광역지방자치단체(廣域地方自治團體)

광역지방자치단체는 시·군·자치구를 포괄하는 광역적 지방자치단체로서 시·군·자치구간의 연락·조정, 광역행정 기타 시·군·자치구가 처리함이 적절하지 못한 사무를 담당하며, 지역적으로 특별시·광역시와 도 및 특별자치도로 구성되어 있다. 즉, 특별시·광역시와 도 및 특별자치도는 시·군 및 자치구를 포괄하는 단체이므로 광역지방자치단체내의 행정통일 내지 부조화를 시정하기 위하여 법률로서 우월성을 부여받을 수 있다. 따라서 기초지방자치단체는 광역지방자치단체의 조례를 위반하여 사무를 처리할 수 없다(지방자치법 제8조 제3항).

→ 기초자치단체

◇ 교부금(交付金)

국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 당해 지방자치단체에 교부하게 되는 소요경비를 말한다(지방재정법 제18조 제2항).

→ 좁은 의미의 세외수입, 부담금

◇ 교육감(教育監)

교육감은 해당 지역(시·도)의 교육활동과 관련된 사무를 책임지고 집행하는 기관으로서, 국가의 행정사무 중 교육·학예에 관한 사무로 시·도에 위임된 사무의 집행기관으로서의 역할을 담당하는 독립제행정청을 말한다. 교육감에 관한 사항은 지방교육자치에 관한 법률 제

20조에 “시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다”라고 규정하고 있다.

교육감은 각 학교별로 설치되어 있는 학부모와 지역인사 그리고 교사단체대표로 구성된 학교운영위원회 선거인단 전원이 선출하며, 선거인단의 과반수의 득표를 얻어야 한다. 당선인의 결정에 있어서는 과반수 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하여 다수득표자를 당선자로 하고 다수득표자가 2인 이상인 경우에는 연장자를 당선자로 한다. 또한 후보자 등록 마감시간에 후보자가 1인이거나, 후보자 등록 마감 후 선거일 투표마감시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자가 1인이 된 때에는 투표를 실시하여 그 득표수가 투표자 총수의 과반수에 달하여야 당선인으로 결정한다. 교육감의 자격은 학식과 덕망이 높고 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자로서 교육 또는 교육행정경력이 5년 이상 있는 자라야 한다. 교육감의 임기는 4년이며, 1차에 한하여 중임할 수 있다. 만약 교육감이 궐위된 때에는 20일 이내에 후임자를 선출하여야 하며, 그 임기는 전임자의 잔여임기 동안으로 한다.

교육감의 권한은 다음과 같다. ①교육·학예사무에 관한 최종적 집행권, ②교육·학예사무 통할권, ③교육·학예행정사무 집행권, ④소속 공무원의 지휘·감독에 관한 권한, ⑤지방의회 출석·발언권, ⑥시·도의회 및 교육위원회 의결에 대한 재의요구 및 제소권, ⑦선결처분권 등이 있다. 교육·학예행정사무 집행권의 구체적인 내용은 다음과 같다. ①조례안의 작성, ②예산안의 편성, ③결산서의 작성, ④교육규칙의 제정, ⑤학교 기타 교육기관의 설치, 이전 및 폐지에 관한 사항, ⑥교육과정의 운영에 관한 사항, ⑦과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, ⑧사회교육 기타 교육·학예진흥에 관한 사항, ⑨학교체육·보건

및 학교환경정화에 관한 사항, ⑩학생통학구역에 관한 사항, ⑪기타 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항, ⑫재산의 취득·처분에 관한 사항, ⑬특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, ⑭소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항 등이다.

#### ◇ 교육규칙 제정권(教育規則 制定權)

교육규칙 제정권은 시·도 교육감의 집행권한 중의 하나로서, 교육감은 법령 또는 조례의 범위안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할 수 있다. 이에 따라 제정된 교육규칙은 교육감이 대통령령이 정하는 일정한 방식에 의하여 공포하여야 하며, 교육규칙은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일일 경과함으로써 효력을 발생한다(지방교육자치에 관한 법률 제28조).

#### ◇ 교육소청심사위원회(教育訴請審査委員會)

→ (지방)소청심사위원회

#### ◇ 교육위원(教育委員)

교육위원은 지방교육위원회의 구성원으로서 각 학교별로 설치되어 있는 학부모와 지역인사 그리고 교사단체대표로 구성된 학교운영위원회 선거인단전원이 권역별로 선출하되 학식과 덕망이 높고, 시·도의 회의원의 피선거권이 있는 자로 후보자 등록일로부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자여야 한다. 그리고 교육 또는 교육행정경력이 있는 자로서 교육위원후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록일을 기

준으로 교육 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다(지방교육자치에 관한 법률 제60조 제1·2항). 교육위원의 임기는 4년이며, 전임교육위원의 임기만료일의 다음 날부터 개시한다. 교육위원회는 7인-15인의 교육위원으로 구성되며, 시·도별 교육위원의 정수는 인구, 지역적 특성 등을 고려하여 개별적으로 정한다.

#### ◇ 교육위원회(教育委員會)

지방교육자치에 관한 법률 제3조 제1항은 “시·도의 교육·학예에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다”라고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 “교육위원회는 제5조의 규정에 의하여 선출된 교육위원으로 구성한다”라고 규정하고 있다. 시·도 교육위원회는 교육위원회에 의장 및 부의장 각 1인을 두도록 하며, 의장 및 부의장은 교육위원 중에서 무기명투표로 선출하되, 재직교육위원 과반수의 득표로 당선된다. 임기는 2년이며, 의장은 교육위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 교육위원회의 사무를 감독한다. 교육위원회는 ①지방교육자치에 관한 법률 제13조 제1항에서 규정한 사항에 대한 심의·의결권, ②지방교육자치에 관한 법률 제24조에서 규정하고 있는 해당 지역의 교육·학예에 관한 행정사무 감사권·조사권 및 청원수리권 등의 권한을 가지고 있다. 교육위원회의 심의·의결사항은 다음과 같다. ①시·도 의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, ②시·도 의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, ③기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 중요재산의 취득처분, ④공공시설의 설치·관리 및 처분, ⑤법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, ⑥청원의 수리와 처리, ⑦기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다.

교육위원회의 회의는 교육감 또는 재적교육위원 3분의 1 이상의 요구에 의하여 집회하며, 회의일수는 년 50일을 초과하지 아니하는 범위안에서 당해 교육위원회의 회의규칙으로 정한다. 교육위원회의 개회·휴회·폐회·회기 기타 의사에 관한 사항은 당해 교육위원회의 회의규칙으로 정한다. 심의할 의안은 교육감이나 재적교육위원 3분의 1 이상의 연서로 발의하며, 재적교육위원 과반수의 출석으로 개의하고 지방교육자치에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 출석교육위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

#### ◇ 교육재정(教育財政)

교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별부담금·수수료·사용료·기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방교육재정교부금, 지방교육양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 또는 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다(지방교육자치에 관한 법률 제38조). 한편, 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비는 지방교육재정교부금법이 정하는 바에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 지방재정교부금법에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모가 부담한다(동법 제39조). 뿐만 아니라 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 관리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비특별회계를 두며(동법 제40조), 국가는 예산의 범위안에서 시·도의 교육비를 보조하며, 국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육인적자원부장관이 관장한다(동법 제41조).

교육감은 매 회계년도마다 교육인적자원부장관이 시달하는 예산편성기본지침에 의하여 예산을 편성하여 회계년도 개시 70일전까지 교육위원회에 제출하여야 하며, 또한 교육감은 교육위원회에서 의결된



예산안을 회계년도 개시 50일전까지 시·도의회에 제출하여야 한다. 한편 교육감은 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 수정예산안을 작성하여 당해 교육위원회 또는 시·도위원회에 다시 제출하여야 한다(동법 제42조 제1·2·3항). 교육위원회는 교육감이 편성하여 제출한 예산안을 회계년도 개시 60일전까지 의결하여야 하며, 교육위원회는 교육감의 동의 없이 지출예산 각항의 금액을 증액하거나 개 비목을 설치할 수 없다(동법 제43조). 또한 동법 제38조의 규정에 의한 특별부과금은 특별한 재정수요가 있는 때에 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 의하여 부과·징수하며, 이 경우 특별부과금은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다(동법 제44조).

→ 의무교육경비

#### ◇ 교육청의 교육장(教育廳의 教育長)

시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로서 교육청을 두며, 교육청의 업무를 담당하는 자를 교육장이라 한다. 교육청에 두는 교육장은 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(지방교육자치에 관한 법률 제36조 제3항). 교육장은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·고등학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종 학교의 운영·관리에 관한 지도·감독 및 기타 시·도의 조례로 정하는 사무를 위임받아 분장한다(동법 제37조). 한편, 교육장의 소관사무에 관한 자문에 응하기 위하여 교육청에 자문기관을 둘 수 있으며, 자문기관의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시·도의 교육규칙으로 정한다(동법 시행령 제23조).

→ 하급교육행정기관

◇ 국가와 지방자치단체간의 사무배분(國家와 地方自治團體間의 事務配分)

현행 지방자치법은 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관하여 동법 제11조에 지방자치단체의 처리가 제한되는 국가사무를 예시함으로써 그 기준을 마련하고 있다. 즉, ①외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ②물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, ⑥우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이 그것이다.

국가와 지방자치단체간의 사무배분은 국가의 존립을 위하여 직접 필요한 사무를 제외한 지방자치단체의 구역내의 사무는 가능한 한 자치사무로 하고, 국가는 지방자치단체가 유효하게 처리할 수 없는 사무만을 처리하는 것이 지방자치의 취지에 적합할 것이다. 즉, 국가의 사무 내지 권한의 유보는 필요최소한으로 하여야 하고, 지역적 문제에 대해서는 지방자치단체에 사무와 권한을 부여하며, 행정의 지역적 합성을 중시하고 지방자치단체의 재량을 최대한으로 확대하는 것이야말로 지방자치의 본래의 취지를 살리는 것이라 하겠다.

→ 사무배분, 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분

◇ 국가의 감독(國家의 監督)

행정상의 감독이란 국가의 이익을 보장하기 위하여 타기관의 행동에 주의를 주고, 또 필요에 따라 간섭함으로써 일정한 구속을 주는

작용이며, 권한의 감독은 동일 계통의 행정청 상호간에 인정됨이 원칙이다. 따라서 감독은 개별적 법령의 근거는 필요하지 않지만, 일반적·추상적인 법적 근거는 필요하다. 지방자치단체에 대한 국가의 감독은 감독기관에 따라 행정기관, 입법기관 및 사법기관에 의한 것으로 나누어 볼 수 있다.

행정기관에 의한 감독은 일반적으로 상급행정청의 감시권, 인·허가권, 훈령권, 취소·정지권, 권한쟁의의 결정권 등에 의하여 행사되며, 지방자치법에 따라 중앙정부는 자치사무에 대한 감사, 보고의 수령, 지방자치단체의 사무에 대한 조언·지도·지원 및 자료제출요구, 국가사무 또는 시·도사무 처리의 지도·감독, 위법·부당한 명령·처분의 시정, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령, 입법기관에 의한 감독은 법령이나 예산의 심의권을 통하여 간접적으로 행사한다. 사법기관에 의한 감독은 판결을 통하여 간접적으로 자치단체에 대하여 법규감독을 하며, 선거소송·기관소송 및 이의결정에 대한 출소 등으로 지방자치단체에 대한 법원의 간접적 감독이 인정된다.

→ 행정기관에 의한 감독, 입법기관에 의한 감독, 사법기관에 의한 감독

#### ◇ 국가의 지도(國家의 指導)

지방자치단체의 사무는 당해 자치단체가 국가나 다른 자치단체의 관여없이 자율적으로 처리함이 원칙이지만, 자치단체의 사무를 능률적으로 처리하고 전체로서의 행정체계를 확보하기 위하여 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구하기도 한다. 국가 또는 시·도는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다(지방자치법

제155조 제1·2항). 이 경우 지방자치단체에 대한 국가의 지도는 그 자체로서 법적 효력을 수반하지 아니하는 임의적·비권력적인 것이다.

지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. 시·군 및 자치구 또는 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다(동법 제156조 제1·2항). 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 협의조정기구를 둘 수 있다. 협의조정기구의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제156조의 2). 이에 근거하여 동법 시행령 제54조의 4에서 국무총리실산하에 중앙행정기관과 지방자치단체간에 ‘행정협의조정위원회’를 두고 있다.

#### ◇ 국가행정조직(國家行政組織)

국가는 국가전체에 관련있는 행정을 행하기 위하여 자기의 행정기관을 구성하고 자신의 책임으로 이를 행하는 바, 이러한 행정기관의 조직을 국가행정조직이라 한다. 국가의 행정조직에 대해서는 헌법의 행정권에 관한 조항 이외에 정부조직법, 국가공무원법 등이 있다. 국가행정에는 중앙행정기관에 의하여 수행하는 중앙행정과 중앙행정기관의 감독아래 일정한 지역에만 권한을 가지는 지방행정기관이 국가행정을 수행하는 지방행정이 있다. 이러한 중앙행정을 수행하는 중앙행정기관의 조직이 중앙행정조직이며, 지방행정을 수행하는 지방행정기관의 조직이 지방행정조직이다. 국가 또는 지방자치단체가 다른 지방자치단체나 그 기관 또는 사인에게 국가의 행정을 위임하여 행하게 하는 행정을 위임행정이라 하며, 이 위임에는 단체위임과 기관위임이

있다. 현행법상 지방자치단체에 대한 단체위임은 넓게 인정하고 있고, 단체의 고유행정과 같이 단체자치를 인정하는 범위에 대하여 국가의 특별한 지휘감독을 요하지 아니하는 반면에, 기관위임은 지방자치단체의 기관이 국가기관으로서의 지위에서 행정을 행하는 것이므로 국가의 지휘감독하에서 행정을 집행하여야 한다.

행정조직	국가행정조직	중앙행정조직	입법부
			행정부
			사법부
			기타(헌재, 선관위 등)
	지방행정조직	보통지방행정기관	
		특별지방행정기관	
	자치행정조직	보통지방자치단체	광역지방자치단체 (특별시·광역시·도·특별자치도)
			기초지방자치단체 (시·군·자치구)
		특별지방자치단체	지방자치단체조합 등

→ 자치행정조직

### ◇ 권리성 추정이론(權利性 推定理論)

권리성 추정이론이란 행정개입청구권을 어떠한 이론적 논거로 인정할 것인가를 살펴보는 이론 중의 하나로서, 법집행에 따라 생성된 이익을 과거의 반사적 이익으로 보는 입장에서 탈피하여 가급적 국민의 이익을 위한 것이라는 실정법의 입법취지에 맞게 해석함으로써 법률상 보호이익의 범위를 확대하려는 이론으로서 종래 실정법의 해석원리로서 일반화되는 경향에 있는 이론적 논거이다.

→ 행정개입청구권

### ◇ 권한의 위임(權限의 委任)

일반적으로 권한의 위임은 위임행정청이 자기 권한의 일부를 다른 기관(주로 하급행정기관 또는 보조기관)에 위임하여 행사하게 하는 것으로 권한의 귀속자체를 변경하는 것을 말한다. 이에 대하여 주로 대등한 행정기관에서 이루어지는 권한의 일부 이양을 권한의 위탁이라고, 권한의 귀속자체를 변경하지 않는 행정청의 대리, 내부위임 및 내부전결 등과 구별된다. 따라서 위임은 법령에 정해진 권한의 일부를 타기관에 이동시키는 것이기 때문에 반드시 법령의 근거를 필요로 한다(정부조직법 제6조 등). 즉, 법률의 근거가 없거나 권한의 전부를 위임한 것은 수임청의 무권한행위로 무효가 된다. 또한 권한이 위임된 경우에는 위임한 행정청은 그 권한을 상실하고 위임을 받은 기관이 자신의 이름으로 권한을 행사하게 된다. 권한의 위임은 그 수임의 상대방에 따라 ①보조기관·하급행정기관에 대한 위임, ②대등관청 기타 타행정기관에 대한 위임, ③자치단체나 그 기관에 대한 위임, ④사인에 대한 위임(민간위탁) 등의 형식으로 나누어진다.

지방자치법 제95조는 장의 권한의 위임에 대해서 다음과 같은 규정을 두고 있다. ①지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다(제1항). ②지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임 또는 위탁할 수 있다(제2항). ③지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련 없는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다(제3항). ④지방자치단체의 장이 위임 또는 위탁받은

사무의 일부를 제1항부터 제3항의 규정에 따라서 다시 위임 또는 위탁하는 경우에는 미리 당해 사무를 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다(제4항).

→ 장의 권한, 직무의 대리

#### ◇ 권한쟁의의 결정권(權限爭議의 決定權)

권한쟁의의 결정권은 상급행정청의 감독의 수단 중의 하나로서 상급행정청이 행정청 상호간의 권한소재에 대하여 쟁의가 발생한 경우에 이를 결정하는 권한을 말한다. 쌍방의 행정청에 공통되는 상급행정청이 있을 경우에는 그 재정에 따라 결정하고, 그것이 없을 경우에는 쌍방의 상급행정청의 협의에 따라 결정한다.

→ 행정기관에 의한 감독

#### ◇ 규칙(規則)

지방자치단체의 장은 자치입법으로서 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 자기 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(지방자치법 제16조). 규칙은 조례와 더불어 지방자치단체가 자치입법권에 근거해서 정립하는 자주법으로서의 의미를 가지지만, 지방의회의 의결에 의하지 않고 장이 제정하는 점에서 조례와 다르다. 규칙은 조례와 함께 주민을 직접 대표하는 입장에서 원칙적으로 각각 독립된 개별의 입법형식이라는 점에서 국가에 있어서 명령이 법률의 위임을 근거로 할 것을 요하는 관계와는 다르다고 하겠다.

따라서 규칙은 자치입법으로서 법규적 성질을 가지며, 일부 행정규칙적인 성질을 동시에 가지는 것도 있다. 다만 우리 지방자치법은 조례위반행위에 대하여 과태료의 벌칙을 조례로써 정하도록 함으로써

(동법 제20조), 규칙에 의한 과태료의 부과를 인정하고 있지 않다. 규칙제정권의 범위는 ‘장의 권한에 속하는 사무’로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 장에 위임된 국가나 지방자치단체의 사무(기관위임사무) 등이다. 즉, 기관위임사무는 당해 지방자치단체의 사무가 아니기 때문에 이에 관해서는 조례를 제정할 수 없고, 규칙으로 정하여야 한다. 규칙은 국가의 법령과 조례의 하위법이지만, 위원회의 규칙에 대한 관계에 있어서 소관사항이 경합할 경우에는 이에 우선한다. 따라서 법령과 조례에 위반하지 아니하는 범위에서만 허용된다.

→ 조례

#### ◇ 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리(均等하게 行政의 惠澤을 받을 權利)

주민은 법령이 정하는 바에 의하여 소속 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. 이는 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 제외한 나머지 일체의 행정의 혜택을 헌법상 평등원칙에 위배되지 않게 평등하고 균등하게 받을 권리를 의미한다.

→ 주민의 권리

#### ◇ 급부행정과 지방자치(給付行政과 地方自治)

오늘날에 있어서 지방자치행정은 건강하고 문화적인 생활조건의 창조를 위해서 비권력적인 급부행정의 중요성이 강조되고 있다. 이것은 지역의 질서유지와 주민의 안전보호를 위한 지방자치행정의 권력적 작용과 함께 전통적으로 지역의 공동생활에 필요한 공익적 역무를 제공하고 주민의 편의를 도모하는 것이 주된 사명이라는 점에서도 잘



드러나고 있다. 자치단체는 “국가는 지배하고, 자치단체는 관리한다”(Der Staat herrscht, die Gemeinde wirtschaftet)라는 격언에서도 알 수 있듯이 지역사회의 도시·환경·생활기반의 정비와 지역주민에 대한 생활필수물자나 서비스의 제공 등이 주요임무이며, 존립목적이기도 하다.

현재 급부행정의 영역은 사회부조(실업자·노인·장애인 등 사회적 약자보호), 생활기반조성(도로·상하수도·쓰레기처리·공원 등), 교육문화시설의 설치(학교·도서관·체육관 등), 의료보건시설의 제공(병원·보건소), 재난시의 구조 및 재난대책 등 아주 다양한 분야에 미치는 바, 자치단체가 제공하는 급부행정의 의존도는 점차 증가하고 있다. 또한 오늘날의 지방자치단체는 국가와 함께 경제적 활동의 일부를 직접 담당하는 사업의 주체로서 등장하고 있다. 이러한 점에서 최근의 지방자치단체의 급부행정은 일반적 행정급부의 제공에서 벗어나 공공시성 등에 의한 서비스의 제공과 지방공기업의 운영 등을 통한 적극적 급부행정의 방향으로 나아가고 있다.

→ 공공시설, 지방공기업

#### ◇ 기관소송(機關訴訟)

기관소송이란 국가 또는 공공단체의 행정기관 상호간에 주관권한의 존부 또는 권한행사에 관한 분쟁이 있는 권한쟁의에 관한 객관적 소송을 말한다. 다만 헌법재판소법 제2조의 규정에 따라 헌법재판소의 권한쟁의심판의 관할사항으로 되는 소송은 행정소송으로서의 기관소송에서 제외된다(행정소송법 제3조 제4항 단서). 원칙적으로 행정기관 상호간의 권한쟁의는 권한의 획정에 관한 사항으로서 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 이를 해결하는 것이 원칙이지만 기관의 독립성이 보장되고, 기관의 공통적인 상급기관이 없는 경우에는 행정소송을 통하여 해결의 필요성이 있을 것이다. 따라서 기관소송은 국민의 구체

적 권익구제와는 관련이 없는 객관적 소송으로서 개별 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 인정되고, 그 법률에 정한 자만이 소를 제기할 수 있다(동법 제45조). 현행법상 인정되는 기관소송은 지방의회나 교육위원회의 의결무효소송과 주무부장관이나 상급지방자치단체장의 감독처분에 대한 이의소송으로 나눌 수 있다.

지방의회 등의 의결무효소송은 지방자치단체의 장이 지방위원회의 의결이 위법하다고 인정하는 때, 먼저 지방위원회에 재의를 요구하고 재의결된 사항도 역시 위법하면 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 그 무효확인의 소를 제기할 수 있다(지방자치법 제98조). 또한 행정자치부장관과 시·도지사는 하위 지방자치단체의 지방위원회의 의결이 위법하다고 판단되는 때에는 지방자치단체의 장에게 재의를 요구할 수 있고, 재의결된 사항이 여전히 위법함에도 하위 지방자치단체의 장이 그 의결의 무효를 구하는 소를 제기하지 아니할 때에는 직접 그 무효를 구하는 소를 제기할 수 있다(동법 제159조). 뿐만 아니라 교육감은 시·도의회 또는 교육위원회의 의결이 법령에 위반된다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있고, 재의결된 사항이 여전히 위법하다고 판단되면, 재의결된 날로부터 20일 이내에 그 무효확인의 소를 제기할 수 있으며, 교육감이 제소하지 않을 때에는 교육부장관이 직접 제소할 수 있다(지방교육자치에 관한 법률 제38조).

감독처분에 대한 이의소송은 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도지사에게 대하여는 주무부장관이, 시·군·자치구에 대하여는 시·도지사가 그 시정을 명하고, 이에 응하지 않으면 직접 취소나 정지할 수 있다. 이 경우 관계 지방자치단체의 장은 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 이의소송을 제기할 수 있다(지방자치법 제157조). 또한 지방자치단체의 장이 국가 또는 상위 지방자치단체의 위임사무의 관리·집행을 명

백히 해태하고 있다고 인정될 때에는 특별시·광역시·도·특별자치도에 대하여는 주무부장관이, 시·군·자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 그 이행을 명할 수 있는데, 이에 이의가 있는 지방자치단체의 장은 그 이행명령서를 접수한 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다(동법 제157조의2). 뿐만 아니라 교육부장은 교육·학예에 관한 자치사무에 대한 교육감의 명령이나 처분이 위법한 때에는 그 시정을 명하고, 이에 응하지 않으면 직접 취소·정지할 수 있는데, 교육감은 그 시정명령이나 취소·정지처분에 대하여 15일 이내에 대법원에 이의소송을 제기할 수 있으며(지방교육자치에 관한 법률 제50조), 교육감이 국가위임사무의 관리·집행을 명백히 해태하고 있다고 인정될 때에는 교육부장은 그 이행을 명할 수 있는데, 이에 이의가 있는 교육감은 그 이행명령서를 접수한 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다(동법 제50조의2).

→ 객관적 소송, 민중소송

#### ◇ 기관위임사무(機關委任事務)

기관위임사무란 국가나 다른 지방자치단체가 자치단체의 장에게 또는 지방자치단체의 장이 그 소속행정기관에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 국가가 지방자치단체의 기관을 이용해서 국가의 사무를 집행하는 제도이다. 지방자치법 제93조는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”라고 규정하여 국가사무의 위임에 관하여 규정하고 있다. 동법 제95조 제1항은 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다”라고 규정하여 기관위임사무에 관한 근거를

마련하고 있다. 주로 호적·병사·주민등록·경찰 및 각종 선거에 관한 사무 등이 기관위임사무로서의 성격을 가진다.

→ 위임사무, 단체위임사무

#### ◇ (국가와 지방자치단체의) 기능분담(機能分擔)

국가와 지방자치단체의 기능분담은 각국의 역사적 사정이나 정치적 배경에 따라 전개되지만 크게 보면 미국과 같은 ‘완전분리형’과 독일이나 일본에서 볼 수 있는 ‘융합형’이 존재한다. 이것은 지방자치를 국가와 지방자치단체간의 단순한 사무배분의 차원이 아니라 기능분담을 통한 분권화를 통하여 본래의 지방자치행정을 실현하고자 하는 논의에서 출발하고 있다. 우리나라의 경우, 헌법은 지방행정의 주체로서 지방자치단체를 예정하고, 지방자치단체는 특별시·광역시 및 도·특별자치도와 시·군·자치구의 2종으로 하고, 보조금 교부에 의한 국가의 통제와 감독을 전제로 일본과 유사한 ‘융합형’을 채택하고 있다.

→ 완전분리형

#### ◇ 기준재정수요액(基準財政需要額)

기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 당해 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 산정한 액을 말한다. 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령이 정하는 기준의 범위안에서 물가변동 등을 감안하여 행정자치부령으로 정한다. 기준재정수요액을 산정함에 있어서 ①대통령령이 정하는 도서·벽지지역의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우, ②대통령령이 정하는 낙후지역의 개발 등 지역간의 균형있는 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경

우, ③단위비용의 획일적인 적용 기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하여야 한다.

#### ◇ 기준재정수입액(基準財政收入額)

기준재정수입액은 각 자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 기준세율로써 산정한 당해 자치단체의 보통세의 수입액을 말한다. 기준세율은 지방세법의 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율로 하며, 기준세율로 산정한 각 자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다.

#### ◇ 기초자치단체(基礎自治團體)

기초자치단체는 시와 군 및 구에 해당하는 지역으로 구성된 자치단체로서 주민에게 가장 친근한 기초적 자치단체이다. 즉, 기초자치단체는 주민의 일상적인 행정수요를 충족시켜주기 위하여 공공역무(Public Service)를 제공하는 단체이다.

→ 광역지방자치단체

## 【나】

### ◇ 납세자 소송(納稅者 訴訟)

납세자 소송은 중앙정부나 지방자치단체의 위법한 예산집행을 견제하고 지방자치단체 및 주민 공동의 이익을 보호하기 위하여 주민 또는 납세자에게 원고적격을 인정하는 공익소송 제도이다. 즉, 직접 피해를 보지 않은 일반 국민이라 하더라도 법률상 원고(原告)가 돼 불법이라고 생각되는 예산집행이나 사업 등에 대해 정부나 지방자치단체를 상대로 정식소송을 제기하는 제도이다. 외국의 예를 살펴보면 미국은 주법과 연방법에서 납세자 소송제도를 두고 있으며, 일본과 우리나라는 지방자치법에 주민소송이라는 이름으로 납세자 소송제도를 인정하고 있다.

→ 주민소송

### ◇ 농어촌정비사업(農漁村整備事業)

농어촌정비사업은 농어촌정비법에 따라 농업생산기반을 조성·확충하기 위한 농업생산기반정비, 생활환경개선을 위한 농어촌생활환경정비와 농어촌관광휴양자원개발 및 한계농지 등의 정비사업을 말한다(동법 제2조 제2호).

### ◇ 능력요건(能力要件)

공무원이 되기 위하여 일반적으로 일정한 요건의 구비가 요구되는바, 능력요건과 자격요건이 그것이다. 그 중 능력요건을 결한 자의 임

명은 원칙적으로 무효이지만, 자격요건을 결한 자의임명은 취소할 수 있는 행위라는 점에서 구별된다.

지방공무원이 되기 위한 능력요건은 지방공무원법 제31조에 상세하게 규정되어 있는 바, ①금치산자 및 한정치산자, ②파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자, ③금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나, 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자, ④금고 이상의 형을 받고 그 집행유예의 기간이 만료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자, ⑤금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예기간 중에 있는 자, ⑥법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, ⑦징계에 의하여 파면의 처분을 받은 날로부터 5년을 경과하지 아니한 자, ⑧징계에 의하여 해임의 처분을 받은 날로부터 3년을 경과하지 아니한 자 등에 해당하지 아니하는 자를 말한다. 따라서 지방공무원은 위의 능력요건을 갖춘 자 중에서 공개채용시험, 특별채용시험 등을 통하여 임용한다(동법 제 26조, 제27조).

## 【다】

### ◇ 단일예산주의 원칙(單一豫算主義 原則)

단일예산주의란 한 회계년도를 단일회계년도로 하는 것으로 일반회계예산을 원칙으로 하고 예외적으로 특별회계예산을 인정하는 것을 말한다. 이 원칙은 재정전체를 쉽게 파악할 수 있고, 재정의 팽창·복잡을 방지하는 것을 목적으로 한다.

→ 예산원칙

### ◇ 단체위임사무(團體委任事務)

단체위임사무란 법령에 의하여 국가나 다른 지방자치단체의 사무집행이 지방자치단체 그 자체에게 위임되어 있는 것으로 지방자치단체의 장 등에 위임되어 있는 사무인 기관위임사무와 구별되는 사무를 말한다. 단체위임사무는 권력적인 것, 비권력적인 것, 주민과의 직접관계 유무를 불문하며, 지방자치단체에 위임된 이상 그 단체의 사무로서 처리되므로 그 처리방법 및 절차는 자치사무와 동일하다. 현행 법상의 단체위임사무로는 시·군의 국세징수사무(국세징수법 제8조)와 도세징수사무(지방세법 제53조) 등이 대표적이다.

→ 위임사무, 기관위임사무

### ◇ 단체자치(團體自治)

단체자치란 대륙형 특히 독일의 지방자치제도에서 발달된 것으로 국가와는 별개의 독립된 법인격을 가진 지역적 통치단체의 설치를 인



정하고 이러한 지역적 통치단체로 하여금 지역사회의 공공사무를 처리하게 하는 것을 말한다. 단체자치는 지방자치단체와 국가와의 관계 즉, 자치체의 대외적 관계에 관한 것으로 자치에 관한 일종의 자유주의적 요청이라 할 수 있다.

→ 주민자치

#### ◇ 대도시 및 특별자치도의 행정특례(大都市 및 特別自治道の 行政特例)

지방자치법은 제10장에서 서울특별시 등 대도시와 제주도특별자치도의 행정에 관하여 서울특별시·광역시의 관할구역안의 자치구 상호간의 재원조정과 서울특별시의 지위·조직 및 운영 그리고 제주도특별자치도의 지위·조직 및 행정·조직 등의 운영 및 기타 대도시에 대한 특례를 둘 수 있는 근거규정을 두고 있다.

자치구 상호간의 재원조정의 문제는 특별시장 및 광역시장은 시세 수입 중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 관할구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다(지방자치법 제160조). 이것은 특별시 및 광역시의 관할구역 안의 자치구는 시·군에 상당하는 기초지방자치단체이지만, 자치구가 대도시행정제도인 특별시·광역시의 내부단체를 구성하고 있으므로 특별시 및 광역시에 있어서 집약되어 있는 도시문제 등에 대처하기 위하여 지방자치단체의 장으로 하여금 자치구의 재원을 조정하게 함으로써 바람직한 대도시행정을 확보하기 위하여 인정된 것이다.

서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있는 바, 이에 따라 제정된 법률이 “서울특별시 행정특례에 관한 법률”이다. 또한 제주도특별자치도의 지위·조직 및 행정·조직 등의 운영에 있어서는 행

정체제의 특수성을 고려하여 특례를 둘 수 있는 바, 이에 따라 제정된 법률이 “제주도 행정체제 등에 관한 특별법”이다. 기타 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있도록 하고 있다. 또한 대도시와는 별도로 특별자치도로서 ‘제주도특별자치도’를 인정하고 있으며, 이를 위하여 “제주도 행정체제 등에 관한 특별법”을 제정·시행하고 있다.

→ 서울특별시 행정특례에 관한 법률, 제주도 행정체제 등에 관한 특별법

#### ◇ 대륙형 지방자치(大陸型 地方自治)

대륙형 지방자치는 단체자치라는 자치의 요소를 기초로 성립된 것으로 상대적으로 국왕이나 봉건제후의 권력이 강대하였던 프랑스나 독일의 지방자치의 형태로 나타났다.

프랑스의 근대적 지방자치는 1789년의 혁명시 하나로서 지방제도가 재편되어 각도·시·군·구에 공선에 의한 의회가 설치됨으로써 시작된다. 혁명전 프랑스의 국토는 본건영토로 세분되어 영주마다 다양한 지배형태를 취하고 있었지만, 국가의 통일과 민주화를 도모함에는 지방제도를 통일하고 획일화하는 것이 중요하다는 판단하에 지방제도의 개혁이 촉진되었다. 한편, 독일의 근대적 지방제도는 1808년의 Stein에 의한 프로이센시제(Städtsordnung) 및 군구제(Gemeindeordnung)의 제정으로 실현되었던 바, 나폴레옹전쟁의 패배로 타격을 받은 프로이센을 재건하고 지방정치에 대한 국민참가를 촉구하며, 국민의 공공정신을 함양하여 애국심을 고취시키기 위한 목적으로 시행되었다.

이와 같이 프랑스나 독일의 근대적 지방제도는 강력한 통일국가형성의 수단으로서 국가에 의해 실현됨으로써 지방자치란 국가가 국가

로부터 형식적으로 독립된 지방자치단체의 설치를 인정하고, 이들로 하여금 지방행정을 담당하게 하는 것으로 이해되었다. 예를 들면, 프랑스에서 지사 등은 최근까지도 주민의 공선이 아닌 중앙정부의 임명제였으며, 독일에는 지방자치단체가 실시하는 사무에 대해서 자주적으로 행하는 고유사무와 국가로부터 위임된 위임사무로 대별되어 위임사무에 대해서는 국가의 강력한 감독권이 유보되어 있었다. 결론적으로 대륙형 지방자치는 단체자치의 요소가 강하여 주민자치의 요소가 비교적 미약했다고 할 것이다.

→ 단체자치

#### ◇ (직무의) 대리(代理)

직무의 대리는 행정청 권한의 전부 또는 일부를 다른 행정기관이 피대리 행정청을 위한 것임을 표시하고 자기의 이름으로 행사하며, 그 행위는 피대리 행정청의 행위로서 법적 효과를 발생하는 것을 말한다. 이는 행정청의 권한 자체를 다른 행정기관에 이전하는 것이 아니므로 권한의 위임과 다르며, 피대리청을 위한 것임을 표시하고 대리자의 이름으로 한다는 점에서 직무대결과 다르다. 권한의 대리는 수권대리와 법정대리가 있는 바, 수권대리는 본래의 행정청이 행정청의 수권에 의하여 대리관계가 발생한 경우를 가리키며, 법정대리는 일정한 법률사실의 발생시에 법률에 따라 다른 행정기관이 본래의 행정청의 권한의 전부를 당연히 대행하는 것을 말한다. 지방자치단체장의 권한은 장이 스스로 행사하는 것이 원칙이지만, 장이 부재와 궐위로 그 권한을 행사할 수 없는 경우는 물론 단체사무의 독자적 처리가 불가능하다는 점에서 인정되는 제도적 장치라 하겠다.

이에 따라 지방자치법은 장이 사고를 당한다든가 지방자치단체의 폐지·분합이 있는 경우 등에 대하여 지정대리(제89조)와 직무대리(제

101조의2 제3항) 등의 권한의 대리를 인정하고 있다. 지정대리는 지방자치단체의 폐치·분합에 따라 새로 지방자치단체의 장을 선거하여야 할 경우, 지방자치단체의 장이 선거될 때까지 시·도지사는 행정자치부장관이, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사가 각각 그 직무를 대행할 자를 지정하는 것을 말한다. 다만 2이상의 동격의 지방자치단체를 통·폐합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 경우에는 종전의 지방자치단체의 장 중에서 당해 지방자치단체의 장의 직무를 대행할 자를 지정한다. 이 경우의 대행이 넓은 의미의 법정대리의 일종이다. 직무대리는 좁은 의미의 법정대리의 개념으로서 지방자치단체의 장이 사고가 있는 때에는 당해 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장·부군수·부구청장이 그 직무를 대리하는 것을 말한다.

→ 장의 권한, 권한의 위임

#### ◇ 동시선거에 관한 특례(同時選舉에 관한 特例)

선거구의 일부 또는 전부가 겹치는 구역에서 2 이상 다른 종류의 선거를 같은 선거일에 실시하는 것을 동시선거(공직선거법 제202조 제1항)라고 하는 바, 동법 제14장은 선거를 행하여야 할 경우가 증가함에 따라 선거인의 이익·편익 및 사무의 편의와 더불어 선거에 수반하는 노력·물자·비용을 절약하고 전체로서 선거의 합리화를 위해서 지방자치단체 의회의원 선거 및 장의 선거 등의 동시선거에 대해서 필요한 특례를 규정하고 있다.

임기만료일이 같은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료에 의한 선거의 선거일에 동시 실시 한다. 제35조(보궐선거 등의 선거일) 제2항 제2호의 규정에 의한 지방자치단체의 장의 보궐 선거 등이 다음 각 호에 해당되는 때에는 임기만료에 의한 선거의 선거일에 동시 실시 한다. ①임기만료에 의한 선거의 선거기간 중에 그

선거를 실시할 수 있는 기간의 만료일이 있는 보궐선거 등, ②선거를 실시할 수 있는 기간의 만료일이 임기만료에 의한 선거의 선거일후에 해당되나 그 선거의 실시사유가 임기만료에 의한 선거의 선거일 30일 전까지 확정된 보궐선거 등이다. 제35조 제2항 제1호의 규정에 의한 보궐선거 등 가운데 다음 각 호의 보궐선거 등은 임기만료에 의한 선거의 선거일에 동시 실시한다. ①임기만료에 의한 선거의 선거기간개시일전 40일내에 선거일이 있는 보궐선거 등, ②임기만료에 의한 선거의 선거일전 30일까지 그 실시사유가 확정된 보궐선거 등이다. 이 경우 당해 임기만료에 의한 선거의 선거일전 30일후에 그 선거의 실시사유가 확정된 보궐선거 등은 그 다음의 보궐선거 등의 선거일에 실시한다. 다만, 그 보궐선거 등의 선거일이 국회의원 또는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 임기만료에 의한 선거의 선거기간개시일전 40일부터 선거일후 50일까지의 사이에 있는 때에는 당해 임기만료에 의한 선거의 선거일부터 50일후 첫번째 수요일에 그 보궐선거 등을 실시하되, 그 연기된 보궐선거 등의 선거일전 30일까지 선거의 실시사유가 확정된 보궐선거 등도 동시에 실시한다.

#### ◇ 동의조항(同意條項)

동의조항은 요강행정의 내용 중 일조권 등에 대하여 인근주민의 동의를 구하게 하는 것을 미리 요강에 삽입하게 하는 것을 말한다.

→ 요강

## 【마】

### ◇ 면직(免職)

면직이라 함은 공무원의 신분을 상실시키는 행정처분으로서 의원면직과 직권면직의 두 종류가 있다.

의원면직은 공무원 자신의 자유로운 의사표시인 사직원에 따라 이루어지는 면직이며, 사의의 표시만으로 공무원관계가 소멸되지 아니하고 면직처분이 있기까지는 공무원관계가 지속된다. 직권면직은 공무원 본인의 의사와는 관계없이 임용권자의 일방적 의사에 의하여 이루어지는 공무원의 신분박탈행위이다. 징계면직과 좁은 의미의 직권면직이 있다. 전자는 공무원의 신분을 박탈하는 징계수단으로서, 파면과 해임이 있으며(지방공무원법 제70조), 후자는 공무원관계를 계속 유지할 수 없는 사유 때문에 임용권자의 일방적 의사로 공무원관계가 소멸되는 단독행위이다(동법 제62조).

→ 지방공무원관계의 소멸

### ◇ 명령적 훈령(命令的 訓令)

명령적 훈령이란 일반적·추상적 훈령으로서 좁은 의미의 훈령이라 하며, 일반적으로 훈령이라 하면 명령적 훈령을 의미한다.

→ 훈령

### ◇ 무하자재량행사청구권(無瑕疵裁量行使請求權)

무하자재량행사청구권이란 국민이 행정청에 대하여 하자가 없는 적법한 재량권의 행사를 청구할 수 있는 권리를 말한다. 이에 관한 법

리는 독일에서 이론적으로 주장되어 1950년대 이후에는 학설·판례상으로 그 내용이 확립되었으며, 우리나라에서는 1970년대 후반기부터 주로 학설상으로 검토되어 왔다. 이 권리는 적극적 공권이지만 재량권의 법적 한계를 준수하면서 처분할 것을 구한다는 점에서 제한적 공권이면서 절차적·형식적 공권으로서의 성격을 동시에 가지고 있다. 이 권리가 성립하기 위해서는 먼저 행정청에 법적 의무로서의 처분의무가 부과되어 있어야 하며, 또한 당해 재량처분을 규정하고 있는 관계법규의 목적·취지가 적어도 개인의 이익도 보호하고자 하는 경우에만 인정된다.

이 권리는 ①종래 위법이 아니라 부당의 문제로 다루어진 재량행위의 문제를 ‘재량하자론’의 전개를 통하여 이를 사법적 통제아래 두어 국민의 권리의 범위를 확대하고자 하는 것이다. ②오늘날에는 재량행사도 법적인 한계를 가지므로, 행정의 재량권행사의 이월·남용으로 초래될 위법한 효과를 사전에 배제·청구할 수 있는 권리로서 인정되는 것이다. ③이 권리는 특정한 행정행위의 처분을 요구할 수 있는 권리가 아니라, 최종적인 결정에 이르는 과정에 하자가 없을 것을 요구하는 형식적·절차적 권리라는 측면에서 재량권이 0(영)으로 수축되어 오직 하나의 처분만이 적법한 재량권의 행사로 인정되는 경우에는 구체적 권리로 전환된다(재량수축론).

- ▶ ‘무하자’(無瑕疵)는 부정개념의 중복사용으로 긍정개념을 도출하는 것으로 직접적인 긍정개념으로 표현하는 것이 이해와 표현에 적절할 것으로 생각됨(예 : 적법(혹은 적합)재량행사청구권).

#### ◇ 민중소송(民衆訴訟)

민중소송은 국가 또는 공공단체의 기관이 행정법규에 위반되는 행위를 한 때에 일반선거인·일반주민 등이 직접적인 자기의 법률상 이

익과는 무관하게 선거인 또는 주민의 지위에서 그 시정을 구하기 위하여 제기하는 소송을 말한다. 이것은 당사자 사이의 구체적인 권리·의무에 관한 분쟁의 해결이 목적이 아니라, 선거행정 기타 행정의 적정성을 확보하기 위하여 제기하는 소송으로서 법률적 쟁송에는 속하지 않으므로 법률의 명시적 규정이 있는 때에만 제기할 수 있다(행정소송법 제45조). 현행법상 인정되는 민중소송은 선거에 관하여는 국민투표법이 정한 국민투표무효소송 및 “공직선거법”이 정한 선거무효소송과 당선무효소송 그리고 지방자치법상의 주민소송이 있다.

선거무효소송은 ①대통령·국회의원선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인이 선거일로부터 30일 이내에 대법원에 제소하거나(공직선거법 제222조 제1항), ②지방의회의원·지방자치단체장의 선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인이 선거일로부터 14일 이내에, 관할 선거관리위원회에 소청한 후, 그에 대한 결정서를 받은 날로부터 10일 이내에 시·도지사선거의 경우는 대법원에, 지방의회의원 및 시·군·자치구의 장의 선거의 경우는 그 선거구를 관할하는 고등법원에 제소하는 소송이다(동법 제219조 제1항, 제222조 제2항). 당선무효소송은 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체의 장 선거에 있어서 선거의 효력은 인정하면서 개개 당선인의 당선을 다투는 쟁송이며, 이는 무자격자가 당선되었거나 개표에 잘못이 있음을 이유로 한다. 이 소송은 선거무효소송과는 달리 일반 선거인은 제소할 수 없고 후보자와 후보자를 추천한 정당에 한하여 제기할 수 있다. 국민투표무효소송은 국민투표의 효력에 관하여 이의가 있는 투표인이 10만인 이상의 찬성을 얻어 선거일로부터 20일 이내에 대법원에 제소하는 소송이다(국민투표법 제92조).

주민소송은 지방자치단체의 위법한 예산집행을 견제하고 지방자치단체 및 주민 공동의 이익을 보호하기 위하여 주민 또는 납세자에게 원고적격을 인정하는 공익소송제도이다. 우리나라에서는 2006년부터



주민소송제도(지방자치법 제13조의5)가 시행되고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 자신의 개인적 권리·이익의 침해와 관계없이 그 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있다. 소송대상은 지방자치단체의 위법한 재무회계행위로 자치단체가 행하는 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행이 위법한 경우이거나, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수를 위법하게 태만히 한 경우이다.

→ 객관적 소송, 기관소송, 주민소송

## 【바】

## ◇ 법령의 자주해석권(法令의 自主解釋權)

법이 일반적으로 문언에 의한 객관성에 근거하여 고정된 의미내용을 가지는 것이 아니라는 점에서 법의 집행은 법을 구체적 사실에 맞추어 타당한 결론을 도출하는 작용으로 볼 수 있다. 즉, 법의 해석은 가치중립적 조문의 언어적 해석이 아니라 법목적의 적절한 실현을 위하여 그 의미내용을 도출시키는 실천적 가치판단이며 특별한 창조적 작용으로서 입법권과는 별개의 권한이라 할 것이다. 따라서 법의 집행권을 가진 지방자치단체 내지 그 기관이 법의 집행을 함에 있어서 법해석에 의문이 있는 경우에는 그 권한과 책임을 근거로 지역주민에 대해서 책임을 질 수 있는 적절한 법해석을 자주적으로 도출하는 노력을 기울여야 할 것이다. 이것이 지방자치단체의 법령의 자주해석권을 의미한다. 이것은 지방자치단체 내지 그 기관이 법령을 집행하는 과정에서 나타나는 법해석상의 문제로서 이 경우 그 법해석의 주체가 누구인가에 대한 문제와 결부된다. 일반적으로 그 동안의 관례는 소관행정청의 훈령이나 행정실무 및 소관행정청에의 조회 또는 승인에 의한 것이 일반적이었다. 그러나 지방자치단체의 자치사무에 있어서 중앙관청의 훈령 혹은 행정실무는 어떠한 법적 구속력을 가지는 것이 아니라는 점에서 지방자치단체 내지 그 기관의 법령의 자주해석권이 인정된다고 하겠다. 즉, 지방자치단체는 중앙의 법해석을 유력한 참고자료로서 관례적인 존중을 하고 있으나, 이것이 개별 지방자치단체에 그대로 적용하기에 부당하거나 적절하지 않다고 생각되는 경우에는 독자의 해석을 자주적으로 고안해서 개별사안을 적절하게 처리해야 할 책무와 권한을 가지는 것이다.

### ◇ 법률과 조례의 저촉문제(法律과 條例의 抵觸問題)

조례의 내용이 정면으로 법률에 저촉되는 것이 허용될 수 없음은 입법 원칙상 당연하다할 것이다. 하지만 조례로서 동일 사항에 대하여 동일한 목적으로 그 법률 이상으로 엄격한 규제조치를 정할 수 있는가 하는 것이 법률과 조례의 저촉문제이다. 이점에 있어서 종래의 통설은 법률의 규제대상영역에 대해서는 법률의 규정으로 충분하다고 보아야 하기 때문에 조례가 법률과 동일한 목적으로 당해 법률의 규제범위 이외의 사항을 규제하거나, 법률의 규제기준 이상의 엄격한 기준을 두어 규제하는 것은 법률에 특히 이를 허용한다는 특별한 규정이 없는 한 허용될 수 없다고 한다(법률선점이론). 즉, 이것은 어떠한 경우에도 조례가 법률의 선점영역을 침해하는 것은 허용될 수 없다는 이론으로서 법률이 임시변통의 규제조치라도 먼저 두게 되면, 그 후 조례가 지역적 행정수요에 적합한 이른바 합당한 규제를 행하고자 하더라도 불가능하게 됨을 의미한다. 뿐만 아니라 이 이론은 환경오염규제행정의 영역에 있어서 국가의 규제기준 여하에 따라 지역주민의 생명과 건강 그리고 지역의 환경을 보전할 수 없게 되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 현재의 다수설은 법률의 취지를 고려하여 법률이 전국적으로 일률적인 기준을 두어 평등한 규제를 실시하고자 하는 취지라고 해석될 때에는(최대한 규제입법) 조례로써 당해 법률의 규제범위 이외의 사항에 대한 규제나 법률의 규제기준 이상의 엄격한 기준을 두어 규제하는 것은 허용될 수 없지만, 반대로 법률이 최소한 규제조치를 정하고 있는데 불과하다고 해석될 때에는(최소한 규제입법) 지방자치단체가 그 영역의 특수한 사정을 고려할 필요가 있다고 인정할 때에는 이를 허용한다고 해석한다(수정선점이론).

→ 법률선점이론, 수정선점이론

◇ 법률선점이론(法律先占理論)

→ 법률과 조례의 저촉문제

◇ (지방자치의) 법원(法源)

지방자치의 법원이란 지방자치단체의 조직 및 작용에 관한 법의 존재형식으로서 일반적으로 성문법원과 불문법원으로 나뉜다. 성문법원으로는 헌법, 법률과 명령, 자주법인 조례와 규칙, 국제조약 그리고 실질상 법규의 성질을 가지는 고시·훈령·요강 등이 있다. 불문법원으로는 관습법, 판례법 및 조리법이 있지만, 행정법학 분야인 지방자치법에 있어서는 상대적으로 보충법원으로서 조리법이 중요한 역할을 담당한다.

→ 성문법원, 불문법원

◇ (장의) 보조기관(補助機關)

보조기관이란 일반적으로 지방자치단체 집행기관의 직무집행을 보조하는 것을 임무로 하는 기관으로서 독립적으로 사무를 집행하는 것이 아닌 단순한 직무보조만을 담당하는 기관을 말한다. 지방자치법상 이러한 보조기관으로는 ①부시장·부지사·부군수 및 부구청장, ②행정사무를 분장하기 위한 행정기구, ③지방자치단체의 공무원 등이 있다.

보조기관은 특별시와 광역시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수는 ①특별시의 부시장의 정수는 3인을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령으로 정하며, ②광역시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수는 2인(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3인)을 초과하지 아니

하는 범위안에서 대통령령으로 정하고, ③시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수는 1인으로 한다. 특별시와 광역시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보(보)하지만, 부시장·부지사를 2인 또는 3인 두는 경우에 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. 한편 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명절차를 종료하여야 한다. 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 당해 시장·군수·구청장이 임명한다. 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장·부군수·부구청장은 당해 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다. 한편, 시·도의 부시장과 부지사를 2인 또는 3인을 두는 경우에 그 사무 분장은 대통령령으로 정하며, 이 경우 부시장·부지사를 3인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다.

지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 두며, 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정하는 바, 이에 관한 사항은 지방공무원법에 그 내용을 상세히 규정하고 있다. 지방자치단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가공

무원을 둘 수 있으며, 이때의 국가공무원은 국가공무원법 제32조 제1항부터 제3항까지의 규정(임용권자에 관한 규정)에 불구하고 5급 이상의 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관이 임명한다.

→ (장의) 소속 행정기관, 하급행정기관

#### ◇ 보조금

보조금은 국가나 지방자치단체가 자치단체 재정의 적정을 도모하기 위하여 교부하는 금전을 말하며, 넓은 의미에서 보조금이라 할 때에는 교부세·부담금 등도 포함하는 것이나 일반적으로는 이들이 제외된 개념으로 사용된다. 지방재정법 제23조는 국가나 상급지방자치단체는 시책상 필요한 때 또는 자치단체의 재정사정상 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위안에서 자치단체에 보조금을 교부할 수 있음을 규정하고 있다. 한편, 국가나 상급지방자치단체는 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는 재원부담지시를 할 수 없다. 보조금에 관하여는 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”이 제정되어 있다. 동법 제2조 제1호는 ““보조금”이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 지방자치단체의 장이 동법에 따라 중앙행정기관의 장에게 보조금의 예산계상을 신청한 때에는 그 내용을 당해 회계연도의 전년도 5월 31

일까지 행정자치부장관에게 보고하여야 하며, 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다(지방재정법 제24조).

보조금의 교부는 법률 또는 조례에 근거해서 행하는 것이 일반적이지만, 실무상 요강을 근거로 실시되는 경우도 있다. 이에 대하여 보조금 행정은 반드시 법률 또는 조례에 의해야 한다거나(전부유보설), 적어도 행정행위에 의한 통일적·조직적 금전교부의 기본구조는 법률 또는 조례에서 정하여야 한다(본질유보설)는 점에서 법률이나 조례의 근거도 없이 보조금행정을 행하는 것에 대해 비판적인 견해가 있다. 그러나 요강에 의한 보조금 교부는 복지행정 분야뿐만 아니라 산업정책분야 등에서 상당히 광범위하게 실시되고 있는 점에 비추어 실무상으로는 법령이나 조례의 근거가 없어도 보조금의 교부는 적법하게 행하여지고 있다. 법령이나 조례에 근거한 보조금의 교부결정은 대부분 행정처분의 형식을 취하고 있지만, 요강을 근거로 하는 경우는 (부담부)증여행위로 보아야 할 것이다. 따라서 요강에 근거한 보조금교부 결정에 대한 다툼은 항고소송이 아니라 민사소송 내지 공법상의 당사자 소송으로 다투어야 할 것이다.

한편, 지방자치단체의 장이 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”에 의하여 중앙행정기관의 장에게 보조금의 예산계상을 신청한 때에는 그 내용을 회계연도의 전년도 5월 31일까지 행정자치부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 구청장을 시·도지사를 경유하여야 한다.

→ (지방자치단체의) 재원

#### ◇ 보통교부세(地方交付稅)

보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부하는 것을 말하

며, 자치구에 대하여는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 당해 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산하여 산정하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 교부한다.

→ 지방교부세, 기준재정수입액, 기준재정수요액

#### ◇ 보통지방자치단체(普通地方自治團體)

보통지방자치단체는 전국적으로 보편적·일반적으로 존재하는 지방자치단체로서 광역지방자치단체인 특별시·광역시·도 및 특별자치도와 기초지방자치단체인 시·군 및 자치구가 있다. 특별시·광역시·도 및 특별자치도는 정부의 직할하에 두고, 시는 도의 관할구역 안에, 군은 광역시 또는 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할구역 안에 둔다(지방자치법 제3조 제2항). 여기에서 ‘관할구역 안에 둔다’는 의미는 구역 안에 위치한다는 뜻이지 지배통제를 받는 상하복종의 관계를 의미하는 것은 아니다. 즉, 광역 및 기초자치단체는 양자 모두 자치체로서 대등한 법인인 동시에 행정주체로서의 성격을 지닌다. 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리(里)를 둔다(동법 동조 제3항). 현행 지방자치법은 종전의 직할시를 광역시로 명칭을 바꾸어 광역행정의 실시를 규정하고 있으며, 보통지방자치단체로서 특별자치도를 신설하여 제주도 특별자치도를 운영하고 있다.

→ 국가행정조직, 특별지방자치단체

#### ◇ 보통지방행정기관(普通地方行政機關)

보통지방행정기관이라 함은 지방행정조직 중의 하나로서 일정한 관할구역내에서 일반 행정사무의 처리를 그 권한으로 하는 지방관청을



말한다. 현행법상 국가행정사무만을 담당하기 위해 설치된 보통지방행정기관은 없으며, 지방행정관청은 지방자치단체의 집행기관과 국가의 보통지방행정기관의 지위를 동시에 가진다고 보고 있다. 즉, 지방의 사무는 지방자치단체가 처리한다는 지방자치의 취지를 살리기 위하여 별도의 보통지방행정기관을 설치하지 않고 있으며, 행정사무 중 지역에서 집행되어야 할 사무만을 지방자치단체의 집행기관 등에게 위하여 처리하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 집행기관은 국가사무의 처리에 관하여 중앙행정기관의 장의 지휘·감독을 받는다.

→ 국가행정조직, 지방행정조직, 특별지방행정조직

#### ◇ 부교육감(副教育監)

부교육감은 교육감의 보조기관으로 교육감 아래에 국가공무원으로 보하는 직으로서 그 직급은 대통령령에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다(지방교육자치에 관한 법률 제 33조 제1항). 일반적으로 부교육감은 1인을 두지만, 인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 시·도는 2인을 둔다. 부교육감은 당해 시·도교육감이 추천한 자를 교육인적자원부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다(동법 동조 제2항). 부교육감은 교육감을 보좌하여 사무를 처리하며, 부교육감 2인을 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정하고 이 경우 그중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다(동법 동조 제3·4항).

한편, 부교육감은 다음의 경우에 교육감의 권한을 대행한다. ①결위된 경우, ②공소제기된 후 구금상태에 있는 경우, ③금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정되지 아니한 경우, ④의료법에 의한 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우, ⑤교육감이 그 직을 가지고

교육감선거에 입후보하는 경우에는 후보자등록을 한 날부터 선거일 (동법 제116조 제2항의 규정에 의하여 결선투표를 하는 경우에는 결선투표일을 말한다)까지 교육감의 권한을 대행한다. 또한, 부교육감은 교육감이 출장·휴가 등 일시적인 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 그 직무를 대리한다. 권한대행과 직무대리에 있어서 부교육감이 2인인 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 순에 의하여 그 권한을 대행하거나 그 직무를 대리한다.

### ◇ 부담금(負擔金)

일반적으로 부담금이라 함은 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금·부과금·예치금·기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무를 말한다(부담금관리기본법 제2조). 위와 같은 일반적인 부담금을 부과하기 위하여는 부과에 근거가 되는 법률에 부담금의 부과 및 징수 주체·설치 목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과료율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다(동법 제3조). 또한 일반적인 부담금은 설치목적의 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다는 기본원칙이 준수되어야 한다.

지방자치단체의 관할 구역의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담하는 것이 원칙이지만, 위와 같은 원칙에 의하여 지방재정과 관련하여 설치된 부담금은 지방자치단체

또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다(지방재정법 제21조 제1항). 이에 따른 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다(동법 제22조 제1항). 또한, 시·도 또는 시·도지사가 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장으로 하여금 그 사무를 집행하게 하는 때에는 시·도는 그 사무집행에 소요되는 경비를 부담하여야 한다(동법 제28조).

→ 좁은 의미의 세외수입, 공공시설부담금, 교부금

#### ◇ 부담조항(負擔條項)

부담조항은 요강행정의 내용 중 도로나 녹지 등 토지의 일부나 일정액의 기부에 대한 사항을 것을 미리 요강에 삽입하게 하는 것을 말한다.

→ 요강

#### ◇ 부당결부금지의 원칙(不當結付禁止의 原則)

부당결부금지의 원칙(Koppelungsverbot)이란 행정작용과 사인이 부담하는 급부는 부당한 내적인 관련을 가져서는 아니 될 뿐만 아니라 상호 결부되어서도 아니 된다는 원칙으로 법치국가의 원리와 자의금지의 원칙에서 파생된 행정법의 일반원칙인 조리법 중의 하나이다. 즉, 행정작용을 함에 있어서는 그것과 실질적 관련성이 없는 상대방의 반대급부를 행정작용의 조건으로 하여서는 아니 된다는 것을 의미한다.

판례에 나타난 부당결부금지의 원칙을 위반한 사례를 보면 다음과 같다. 즉, 오토바이를 음주운전하였다는 이유로 제1종 대형운전면허를 취소한 것이나, 국세미납을 이유로 여권발급을 거부하는 경우 및 인근 공원에 환경미화사업을 할 것을 조건으로 호텔건축허가를 하는 것, 아파트 신축시에 진입도로가 있는데도 불구하고 아파트사업지구 밖에 별도의 도로를 개설하여 시에 기부채납할 것을 조건으로 한 주택건설사업 계획승인 등이 그것이다.

→ 조리법

#### ◇ 부동산교부세(不動產交付稅)

부동산교부세는 지방자치단체의 탄력세율적용으로 인한 세수감소분의 보전을 위하여 인정하는 지방교부세의 일종으로서 그 재원은 “종합부동산세법”에 의한 종합부동산세 총액과 지방교부세법 제5조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 하며, 재원으로 확보된 부동산교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 이에 따른 부동산교부세의 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황 등을 감안하여 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

→ 지방교부세

#### ◇ 부의장(副議長)

지방의회는 의장을 보좌하고 의장의 사고에 대하여 그 직무를 대행하기 위하여 의회의 기관으로서 부의장 제도를 두고 있다. 부의장은 시·도의회는 2인, 시·군 및 자치구는 1인을 두며, 지방의회 의원의

무기명투표에 의한 선거에 의해 2년의 임기로 선출된다. 부의장이 궐위된 때에는 보궐선거를 실시하며, 보궐선거에 의하여 선출된 부의장의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다. 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 아니한 때 지방의회의 불신임의결로 해임된다. 이 경우 불신임의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 행한다.

→ 지방의회

#### ◇ 부작위위법확인소송(不作爲違法確認訴訟)

부작위위법확인소송은 행정청의 부작위가 위법하다는 것을 확인하는 소송으로서 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 신청을 받아들여 적극적인 처분을 하거나 신청을 거부하는 내용의 소극적 거부처분을 하여야 할 법률상 응답의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 경우에 그 부작위가 위법하다는 것을 확인함으로써 행정청의 응답을 신속하게 하여 부작위 또는 무응답이라고 하는 소극적 위법상태를 제거하는 것을 목적으로 하는 소송이다.

#### ◇ 분권교부세(分權交付稅)

분권교부세는 국고보조사업을 이양 받은 자치단체에 대하여 교부하는 것으로 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 산정한다(지방교부세법 제9조의2). 다만, 분권교부세의 재원은 내국세총액의 1만분의 94에 해당하는 액으로 한다(동법 제4조 제2항). 행정자치부장관은 분권교부세를 교부하고자 하는 때에는 당해 자치단체의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은

분권교부세의 산정기초 및 자치단체별 교부내역을 당해 자치단체의 장에게 송부하여야 한다.

→ 지방교부세

### ◇ 분담금(分擔金)

지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위안에서 분담금을 징수할 수 있다(지방자치법 제129조). 분담금은 공권력에 근거해서 징수되는 금전이지만, 일반주민으로부터 징수되는 것이 아니고 특별한 이익을 받는 자로부터 징수되는 점, 또한 무상으로 부과되는 것이 아니라는 점 및 일반적 수입이 아니라 당해 사건의 비용에 충당하기 위해서 징수되는 점에서 조세와 구별된다. 이러한 재산 또는 공공시설 설치의 예로서는 토지개발사업, 도로사업, 하천사업 등이 있다. 또한 분담금의 부과는 수익자의 한도를 넘을 수 없으며, 분담금은 도시계획세·공동시설세와 실질적으로 같은 것이므로 분담금과 목적세를 이중부과할 수 없다. 징수에 관하여는 사용료·수수료 등과 같이 조례로 정하며, 징수절차는 지방세 징수의 예에 따른다. 분담금의 부과·징수에 이의가 있는 자는 그 처분의 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다(지방자치법 제131조 제3항).

→ 좁은 의미의 세외수입, 공공시설부담금

### ◇ (지방자치단체)분쟁조정위원회(紛爭調整委員會)

지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하여 다툼이 있는 때에는 다른 법률에 특별

한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없는 때에도 직권으로 이를 조정할 수 있다. 또한 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있는 때에는 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정할 수 있다. 다만, 관례시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있다. 이상과 같은 지방자치법 제140조 제1항의 규정에 의한 분쟁의 조정과 제146조 제1항의 규정에 의한 협의사항의 조정에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회와 시·도 지방자치단체 지방분쟁조정위원회를 둔다.

중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정위원회는 각각 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성되며, 그 중 중앙분쟁조정위원회의 위원장 및 위원 중 5인은 ①대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중이거나 재직할 자, ②판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직할 자, ③기타 지방자치사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하고, 대통령이 정하는 중앙행정기관 소속공무원은 당연직 위원이 된다. 한편, 지방분쟁조정위원회의 위원장 및 위원 중 5인은 위의 각 호에 해당하는 자 중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉하고, 조례로 정하는 당해 지방자치단체 소속공무원은 당연직 위원이 된다. 공무원이 아닌 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

중앙분쟁조정위원회는 ①시·도 또는 그 장간의 분쟁, ②시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 또는 그 장간의 분쟁, ③시·도와 시·군

및 자치구 또는 그 장간의 분쟁, ④시·도와 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁, ⑤시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁, ⑥시·도를 달리하는 지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다. 또한, 지방분쟁조정위원회는 중앙분쟁조정위원회의 권한에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다. 그리고 분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 위원 7인 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하며, 분쟁조정위원회의 위원장은 분쟁의 조정과 관련하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계 공무원, 지방자치단체조합직원 또는 관계전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계기관 또는 단체에 대하여 자료 및 의견제출 등을 요구할 수 있다.

#### ◇ 불문법원(不文法源)

불문법원으로는 관습법, 판례법 및 조리법이 있지만, 행정법학 분야인 지방자치법에 있어서는 상대적으로 보충법원으로서 조리법이 중요한 역할을 담당한다. 먼저 지방자치의 법원으로서 관습법에는 ①지역의 주민이 공물의 사용을 오랫동안 계속함으로써 그것이 권리로 승인되기에 이른 경우 이를 관습법으로 인정하는 지방적·민중적 관습법과 ②행정청의 선례가 반복되어 이루어진 관습법인 행정선례법이 있다. 후자의 법원성에 관하여는 학설상의 대립이 있다. 판례법에 대해서는 일반적으로 법원성이 인정되지 않지만, 법원의 유권해석으로 행정청의 법령해석에 대한 현실적인 규제를 하고 있다는 점과 법관에 의한 사법부의 법창조기능의 관점에서 부분적인 판례의 법원성은 인정된다고 하여야 할 것이다. 특히, 지방자치단체의 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 기관간 쟁송과 권한쟁의에 대한 판례와 의견제



시는 사실상의 일반규범으로 인식되며, 이후의 유사한 법률관계를 실질적으로 규율하는 법원으로서의 역할을 담당한다고 할 것이다.

일반적으로 조리(Natur der Sache)는 사물의 본질적 법칙 또는 일반 사회의 정의감에 비추어 반드시 그러하여야 할 것이라고 인정되는 법의 일반원칙을 말한다. 이러한 조리는 법해석의 기본원리로서, 성문법·관습법·판례법이 모두 없는 경우에 최후의 보충적 법원으로서 그 중요성을 가진다. 법원으로서의 조리법은 구체적인 사물의 성질에 따른 판단으로 민사법 분야뿐만 아니라 행정법 분야에 있어서도 제3의 불문법원으로 학설상 일반적으로 인정되고 있으며, 그 구체적인 예는 평등원칙과 행정의 자기구속의 법리, 비례원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원리 등이 있다.

→ (지방자치의) 법원(法源), 관습법, 판례법, 조리법

#### ◇ 비례원칙(比例原則)

비례원칙은 모든 행정활동에 동등하게 적용되는 헌법상의 원칙으로 행정청에 의한 공권력의 발동은 그 대상인 행위의 위법성 또는 공익 침해의 정도에 비하여 형평이 유지되어야 함을 의미하는 법의 일반원칙 중의 하나이다. 즉, 행정법상의 비례원칙은 일반적으로 행정작용에 있어 목적 실현을 위한 수단과 당해 목적 사이에는 합리적인 비례관계가 있어야 함을 의미하는 것으로 적합성의 원칙, 필요성의 원칙 및 협의의 비례원칙 등으로 구성된다. 적합성의 원칙은 행정작용이 그 목적달성에 적합한 수단이어야 한다는 것이며, 필요성의 원칙은 목적달성을 위한 당해 행정작용은 그 상대방과 일반국민에 대하여 필요최소한도로 침해적인 것을 선택하여야 한다는 것이다. 또한 협의의 비례원칙은 위의 두 가지 요건이 충족되는 경우에도 다시 당해 적용에 의한 침해의 정도와 그 추구하는 목적 사이에는 합리적인 비례관계가

있어야 한다는 것이다.

비례의 원칙은 일반적으로 정의·형평 등의 기본관념에서 도출할 수 있으며, 근대적 입헌국가의 헌법은 또한 이익형량에 의한 적정한 가치의 확보를 그 기본적인 이념으로 하고 있다. 우리 헌법은 기본권 제한의 일반적 법률유보조항인 제37조 제2항에서 비례의 원칙을 이념적으로 천명하고 있다는 점에서 비례원칙은 단순한 일반 조리상의 원칙에 그치지 않고, 헌법의 기본규범이나 이념에서 도출되는 헌법적 원리라고 할 수 있다. 따라서 비례원칙은 일반적으로 행정청의 재량권의 한계를 설정하는 행정법의 일반원리로서 모든 행정작용에 적용된다. 따라서 엄격한 의미의 재량행위는 아니지만, 그 행위에 대한 합리성의 판단기준으로 작용하며, 실제 재량행위에 대한 재판통제사유로서 작용하고 있다.

→ 조리법

## 【사】

### ◇ 사무기구(事務機構)

지방의회의 원활한 운영을 위하여 의회의 사무를 총괄하는 의장의 보좌기관으로서의 사무기구를 인정하고 있다(지방자치법 제12절 제82조~제84조). 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 지방공무원으로 보한다. 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하고, 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법을 적용한다.

### ◇ (지방자치단체의) 사무범위(事務範圍)

지방자치단체의 사무범위는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 사무이다(지방자치법 제9조 제1항).

보통지방자치 단체의 사무	자치사무	지방자치단체의 사무	
		단체위임사무	
	위임사무	단체위임사무(자치사무)	· 지방자치단체의 사무
		기관위임사무	· 국가의 사무 · 다른 지방자치단체의 사무 · 기타 공공단체의 사무

→ 자치사무, 위임사무

### ◇ 사무배분(事務配分)

사무배분이란 주민생활과 관련되는 여러 가지 행정사무(고유사무) 가운데서 어떠한 내용의 사무를 국가 또는 지방자치단체에 담당시킬 것인가 하는 문제를 말한다. 현행 지방자치법은 행정상 어떠한 내용의 사무를 어떠한 판단기준과 근거로서 국가 또는 지방자치단체에 배분할 것인가를 명확하게 규정하고 있지 않다. 지방자치법은 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거함(지방자치법 제11조)과 동시에 지방자치단체의 사무를 예시하고(동법 제9조 제2항), 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무를 처리한다(동법 제9조 제1항)고 하여 포괄적·예시적 수권방식을 채택하고 있다. 이러한 사무배분의 문제는 ①국가와 지방자치단체간의 사무배분의 문제와 ②시·도와 시·군·자치구간의 사무배분이 문제된다.

→ 국가와 지방자치단체간의 사무배분, 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분

### ◇ 사무와 자치조례 제정범위(事務와 自治條例의 制定範圍)

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제15조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 이

때 사무란 지방자치법 제9조 제1항의 자치사무와 단체위임사무를 의미하므로 지방자치단체가 제정할 수 있는 자치조례는 원칙적으로 이에 한한다. 즉, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같은 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다. 하지만 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 위임하는 경우에는 기관위임사무에 관하여도 조례를 제정할 수 있다. 물론 이 경우의 조례는 당연히 법령의 취지에 부합하도록 하여야 하며, 그 범위를 벗어나는 조례는 그 효력을 인정받을 수 없다.

#### ◇ 사무위탁(事務委託)

사무위탁은 일반적으로 행정청이나 그 장이 소관사무의 일부를 다른 행정청이나 그 장에게 위탁하여 처리하게 하는 것을 말한다. 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있는 바, 이 경우 지방자치단체의 장은 사무위탁의 당사자가 시·도 또는 그 장인 경우에는 행정자치부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(지방자치법 제141조 제1항).

또한, 지방자치단체 또는 그 장이 사무를 위탁하고자 하는 때에는 관계지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 이를 고시하여야 하며, 사무위탁에 관한 규약에는 ①사무를 위탁하는 지방자치단체 및 사무를 위탁받는 지방자치단체, ②위탁사무의 내용과 범위, ③위탁사무의 관리와 처리방법, ④위탁사무의 관리 및 처리에 소요되는 경비의 부담 및 지출방법, ⑤기타 사무위탁에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다. 지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고, 행정자치부장관 및 관계중앙행정기관의 장 또는

시·도지사에게 보고하여야 한다. 사무가 위탁된 경우, 위탁된 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용된다.

#### ◇ 사무의 촉탁(事務의 囑託)

사무의 촉탁은 대등한 행정청 상호간에 있어서 일정한 사무가 타행정청의 권한에 속하는 경우에 그 처리를 촉탁하는 것을 말한다.

#### ◇ 사법기관에 의한 감독(司法機關에 의한 監督)

사법기관인 법원은 자치단체의 위법한 처분에 대한 항고소송, 자치단체에 대한 공법상의 권리관계에 관한 소송, 기타 자치단체가 당사자가 되는 소송을 자신의 관할로 하고 있으므로 판결을 통하여 간접적으로 자치단체에 대하여 법규감독을 한다. 공직선거법은 자치단체의 선거쟁송에 관하여, 지방자치법은 자치단체의 장과 의회간의 기관쟁송 및 사용료·수수료·분담금의 부과·징수에 관한 이의결정에 대한 출소를 인정함으로써 지방자치단체에 대한 법원의 간접적 감독을 인정하고 있다.

→ 국가의 감독

#### ◇ 사업수입(事業收入)

지방자치단체의 세외수입 중 사업수입은 지방자치단체가 경영하는 지방공기업·지방공사·공단 등의 사업경영을 통해서 얻어지는 수입을 말한다.

→ 좁은 의미의 세외수입

### ◇ 사용료(使用料)

사용료란 일반적으로 행정재산의 사용 또는 행정시설의 사용에 대한 대가인 반대급부로서 징수되는 것으로 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다. 행정재산 사용허가의 예로서는 청사내의 매점과 식당 등이 있으며, 공공시설 사용허가에 관한 예로서는 병원의 진료비·학교의 수업료·수도료 등이 있다. 지방자치단체 또는 그 장이 관리하는 국가의 공공시설로서 지방자치단체가 그 관리에 소요되는 경비를 부담하는 것에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체 또는 그 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 당해 공공시설의 사용에 대한 사용료를 징수할 수 있으며, 이에 따라 징수한 사용료는 당해 지방자치단체의 수입으로 한다(지방재정법 제31조).

→ 좁은 의미의 세외수입

### ◇ 사정판결(事情判決)

행정소송법 제28조에는 ‘원고의 청구가 이유있다고 인정하는 경우에도 처분 등을 취소하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 인정하는 때에는 법원은 원고의 청구를 기각할 수 있다’고 명시하고 있는데, 이러한 판결을 사정판결이라고 한다. 이 판결이 내려지면, 법원은 판결 주문에서 처분 등이 위법하다는 것을 명시해야 하며, 판결 전에 원고가 그로 인해 입게 될 손해의 정도와 배상방법 등을 조사해야 한다. 반면에 원고는 국가 또는 공공단체를 상대로 손해배상, 제해시설(除害施設)의 설치, 그밖에 적당한 구제방법의 청구를 통해 취소소송 등을 제기할 수 있다. 일반적으로 원고 청구를 기각하는 형태로 판결이 선고되지만, 손해배상 청구소송 등을 통해 손해의 상당

부분을 구제받을 수 있다. 법원은 사도(私道)로 개설된 토지가 사실상 그 소유자나 일반인의 통행에 공용되는 것이 아니라도 그 사도가 폐지된다면 인접한 타 대지상에 건축된 건축물이 노폭 4m 이상의 도로에 접하지 않게 되어 접도의무에 저촉되는 결과가 된다면 공익상의 필요에 따라 사도의 폐지·변경은 제한되어야 한다(대법원 1986. 2. 25. 판결)고 사정판결을 내렸다.

#### ◇ 상급청의 지휘감독권(上級廳의 指揮監督權)

상급청의 지휘감독권은 행정기관의 상급청이 하급청을 감독하기 위하여 행사하는 감시권, 인·허가권, 훈령권, 취소·정지권을 포괄하는 개념을 말한다.

→ 행정기관에 의한 감독

#### ◇ 상임위원회(常任委員會)

지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있으며, 위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회로 구성된다(지방자치법 제50조 제1·2항). 또한 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있으며(동법 제50조의2), 위원회의 위원은 본회의에서 선임하도록 하고 있다.

→ 위원회

#### ◇ 서울특별시 행정특례에 관한 법률(서울特別市 行政特例에 관한 法律)

1991년 5월 31일 법률 제4371호로 제정된 서울특별시 행정특례에 관한 사항을 규율하기 위한 것으로 서울특별시를 정부의 직할하에 두



되 법률이 정하는 범위안에서 수도로서 특수한 지위를 부여하였다. 이에 따라 행정자치부장관이 지방자치법 제115조 제1항의 규정에 따라 서울특별시의 지방채발행의 승인여부를 결정하고자 할 때에는 국무총리에게 보고하여야 하며, 행정자치부장관이 지방자치법 제158조의 규정에 따라 서울특별시의 자치사무에 관한 감사를 하고자 할 때에는 국무총리의 조정을 거쳐야 한다(동법 제4조 제1·2항). 서울특별시소속 국가공무원의 임용 등에 관한 국가공무원법 제32조 제1항~제3항, 제78조 제1·4항 및 제82조의 규정에 따른 소속장관 또는 중앙행정기관의 장의 권한 중 대통령령으로 정하는 사항은 서울특별시장이 이를 행하고, 이와 관련된 행정소송의 피고는 국가공무원법 제16조의 규정에 불구하고 서울특별시장이 된다(동법 제4조 제5항). 서울특별시 소속공무원 등에 대한 서훈의 추천은 상훈법 제5조 제1항의 규정에 불구하고 서울특별시장이 이를 행한다(동법 동조 제7항). 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획 수립과 그 집행에 있어서 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정하며, 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제5조 제1·2항).

→ 대도시 및 특별자치도의 행정특례

#### ◇ 선거구(選舉區)

지역구 시·도 의원 및 자치구·시·군의원은 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 선거하며(공직선거법 제20조 제2항), 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 관할구역을 단위로 하여 선거한다(동법 제20조 제3항). 따라서 지방의회의원 선거구획정은 먼저 시·도의회의원선거구의 경우에는 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려

하여 자치구·시·군<sup>6)</sup>을 분할하여 이를 확정하되, 그 선거구의 명칭과 구역은 공직선거법의 별표 2와 같이 한다(동법 제26조 제1항). 이에 의하여 선거구를 확정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 선거구에 속하게 하지 못한다(동법 동조 제3항). 다음으로 자치구·시·군의원 선거구는 읍·면·동<sup>7)</sup>을 단위로 확정하되, 선거구의 명칭·구역과 그 선거구별 의원정수는 시·도 조례로 정한다(동법 동조 제2항)

### ◇ 선거기간과 선거일(選舉期間과 選舉日)

공직선거법은 선거기간과 선거일에 관해서 각각 명확한 규정을 두고 있다(동법 제33조~제36조). 선거기간이란 후보자등록마감일의 다음날부터 선거일까지를 말하는 것으로 지방의회 의원 및 장 선거의 선거기간은 국회의원 선거기간과 같은 14일이다<sup>8)</sup>. 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료일전 30일 이후 첫 번째 수요일이며<sup>9)</sup>, 선거일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 선거일전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음 주의 수요일로 한다.

보궐선거·재선거·증원선거와 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거는 다음과 같이 실시한다. ① 지역구국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 보궐선거·재

6) 하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원 지역구로 된 경우에는 국회의원 지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원 지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다.

7) 인구 5천 미만의 동이 인접한 읍·면·동과 통합된 때에는 그 통합된 구역을 말한다.

8) 대통령선거의 선거기간은 23일이다.

9) 대통령선거는 그 임기만료일전 70일 이후, 국회의원선거는 그 임기만료일전 50일 이후 첫 번째 수요일이 선거일이다.

선거, 지방의회의원의 증원선거는 전년도 10월 1일부터 3월 31일까지의 사이에 그 선거의 실시사유가 확정된 때에는 4월중 마지막 수요일에 실시하고, 4월 1일부터 9월 30일까지의 사이에 그 선거의 실시사유가 확정된 때에는 10월중 마지막 수요일에 실시한다. 이 경우 선거일에 관하여는 제34조(선거일) 제2항의 규정을 준용한다. ②지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 60일 이내에 실시하되, 선거일은 관할 선거구선거관리위원회 위원장이 당해 지방자치단체의 장(직무대행자를 포함한다)과 협의하여 선거일전 20일까지 공고하여야 한다.

#### ◇ 선결처분(先決處分)

선결처분이란 지방의회가 그 직책을 충분히 수행하지 않는 경우에 의회의 권한에 속하는 사항에 대해서 장이 의회를 대신해서 권한을 행사하는 것을 말한다. 의회가 그 권한을 적절하게 행사하지 않거나 긴급의 사건이 발생하는 경우, 또는 의회와 장의 대립 등에 의해서 의회의 의사결정을 얻는 것이 곤란하여 이 때문에 지방자치단체의 원활한 운영이 저해되어 주민생활에 영향을 미칠 우려가 있는 경우에 장에게 의회의 권한을 대신해서 행사하는 것을 인정함으로써 의회와 장과의 균형억제관계를 장으로부터 조정하는 것이 선결처분제도의 목적이다.

현행 지방자치법 제100조는 선결처분의 요건을 다음과 같이 규정하고 있다. ①의회가 성립하지 아니한 때, ②장이 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체될 때 등이다. 전자의 경우란 의원의 구속 등의 사유로 재적의원 과반수의 출석과 과반수의 찬성으로 의결되는 의결정족수에 미달하게 된 때를 말하며, 후자의

경우는 지방의회의 의결사항중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항을 말한다. 이러한 선결처분의 요건에 대한 판단 및 행사는 장의 재량이지만, 재량권의 한계를 넘지 않는 합리적인 것 이어야 한다.

장이 의결을 해야 할 사건 또는 결정해야 할 사건을 선결처분을 한 때는 의회의 의결 또는 결정을 거친 것과 동일한 효과를 발생한다. 장은 선결처분을 한 때에는 지체 없이 다음의 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 하며, 이러한 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그때부터 효력을 상실한다. 지방자치단체의 장은 전술한 사항을 지체 없이 공고하여야 한다.

#### ◇ 성문법원(成文法源)

성문법원으로는 헌법, 법률과 명령, 자주법인 조례와 규칙, 국제조약 그리고 실질상 법규의 성질을 가지는 고시·훈령·요강 등이 있다. 헌법은 제8장에 지방자치보장의 규정을 두고 있으며, 이는 지방자치의 제1차적 법원이 된다. 또한 형식적·실질적 지방자치법은 조약과 함께 지방자치의 기본법률로서 중요한 지방자치의 법원이 된다.

→ (지방자치의) 법원

#### ◇ (장의) 소속행정기관(所屬行政機關)

지방자치단체의 장은 소속행정기관으로 직속기관(지방자치법 제104조, 자치경찰·소방·교육·보건진료·시험연구·중소기업지도기관 등)을 설치할 수 있으며, 사업소(동법 제105조)와 출장소(제106조)를 설치할 수도 있다. 또한 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에 합의제행정기관을 둘 수 있다(동법 제107조). 즉, 소속행정기관이란

보건위생, 복지 등의 특정 행정권한을 처리하기 위해서 두는 기관으로서 주민의 권리·의무에 관한 행정사무를 처리하지만, 반드시 직접적 공권력의 행사를 요건으로 하는 것은 아닌 기관을 말한다.

그 구체적인 사항을 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다)·소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다(동법 제104조 제1항). 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다(동법 제105조). 지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다(동법 제106조).

→ 합의제 행정기관, 하부행정기관

#### ◇ 소청(訴請)

소청은 징계처분 기타 그의 의사에 반하는 불이익처분을 받은 공무원이 그 처분에 불복하는 경우에 지방소청심사위원회에 심사를 청구하는 행정심판을 말한다. 지방공무원법 제67조는 위법·부당하게 불이익한 처분을 받은 공무원은 지방소청심사위원회에 행정심판을 청구할 수 있도록 규정하고 있으며, 그 절차는 소청절차규정에 상세하게 규정하고 있다.

임용권자가 공무원에 대하여 징계처분을 행할 때와 강임·휴직·직위해제 또는 면직처분을 행할 때에는 그 공무원에게 대하여 처분의 사유를 기재한 설명서를 교부하여야 하며, 설명서의 교부를 받은 공

무원이 그 처분에 불복이 있을 때에는 설명서를 받은 날부터, 공무원이 그 의사에 반하는 불이익처분을 받았을 때에는 그 처분이 있는 것을 안 날부터 각각 30일 이내에 심사위원회에 대하여 당해 처분의 심사를 청구할 수 있다. 본인의 의사에 반하여 파면 또는 해임이나 동법 제62조 제1항 제7호의 규정(대기명령을 받은 자가 그 기간 중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때)에 의한 면직처분을 하였을 때에는 그 처분을 한 날부터 40일 이내에는 후임자의 보충발령을 하지 못하지만 예외적으로 인력관리상 후임자를 보충하여야 할 불가피한 사유가 있는 경우에는 당해 인사위원회의 의결을 거쳐 후임자의 보충발령을 할 수 있다. 그러나 소정의 기간 내에 소청심사청구를 하지 아니한 때에는 그 기간경과 후에 후임자의 보충명령을 할 수 있다.

심사위원회는 소청을 접수한 때에는 지체 없이 이를 심사하여야 하며, 심사위원회는 심사를 함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 사실의 조사 또는 증인의 환문을 하거나 관계서류의 제출을 명할 수 있다. 심사위원회가 소청사건을 심사하기 위하여 징계요구기관이나 관계기관의 소속공무원을 증인으로 소환할 경우에는 당해 기관의 장은 이에 응하여야 하며, 심사위원회는 필요하다고 인정할 때에는 특별한 학식·경험이 있는 자에게 검정 또는 감정을 의뢰할 수 있다. 심사위원회가 공무원이 아닌 자를 증인으로 환문할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 실비보상을 하여야 한다. 심사위원회가 소청사건을 심사할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소청인 또는 그 대리인에게 진술의 기회를 부여하여야 하며, 진술의 기회를 부여하지 아니하고 한 결정은 이를 무효로 한다. 심사위원회의 결정은 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 재적위원 과반수의 합의에 의하되, 의견이 분립된 경우에는 재적위원 과반수에 달하기까지 소청인에게 가장 불리한 의견의 수에 순차 유리한 의견의 수를 가하여 그 중에서 가장 유리한

의견을 합의된 의견으로 본다. 심사위원회의 결정은 처분행정청을 기속한다. 소청심사청구가 파면 또는 해임이나 제62조 제1항 제7호의 규정에 의한 면직처분으로 인한 경우에 심사위원회는 그 청구를 접수한 날로부터 5일 이내에 당해 사건의 최종결정이 있을 때까지 후임자의 보충발령을 유예하게 하는 가결정(假決定)을 할 수 있다. 심사위원회가 가결정을 한 경우에는 가결정을 한 날로부터 20일 이내에 최종결정을 하여야 하며, 임용권자는 그 최종결정이 있을 때까지 후임자를 보충발령하지 못한다. 심사위원회는 가결정을 한 경우를 제외하고는 소청심사청구를 접수한 날로부터 60일 이내에 이에 대한 결정을 하여야 하지만, 심사위원회의 의견이 불가피하다고 인정되는 경우에는 30일을 연장할 수 있다.

- ▶ ‘假決定’의 ‘假’는 ‘거짓’ 혹은 ‘임시’의 뜻을 동시에 가지는 것으로 ‘임시’로 순화정비하는 것이 바람직할 것으로 생각됨.

→ (지방)소청심사위원회

#### ◇ (지방)소청심사위원회(訴請審査委員會)

공무원의 징계 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사 결정하기 위하여 시·도에 임용권자별로(임용권을 위임받은 자를 제외한다) 지방소청심사위원회 및 교육소청심사위원회를 둔다. 처분 기타 본인의 의사에 반한 불리한 처분 또는 부작위에 관한 행정소송은 심사위원회의 심사·결정을 거치지 아니하면 이를 제기할 수 없다. 이는 공무원에 대한 구제절차로서 소청전치주의를 취하고 있는 것이다. 소청의 제기·심사 및 결정 기타 소청절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

심사위원회는 위원 7인으로 구성하되, ①법관·검사 또는 변호사의 직에 있는 자, ②대학에서 법률학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있

는 자, ③소속국장급 이상의 공무원 중에서 시·도지사 또는 교육감이 임명 또는 위촉한다. 다만, ①과 ②의 위원이 4인 이상이 되도록 하여야 하며, 인사위원회 위원·정당법에 의한 당원 및 지방의회 의원은 심사위원회의 위원이 될 수 없다. 위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 없다. 또한 심사위원회에 위원장 1인을 두며, 심사위원회에서 ①과 ②에 해당하는 위촉위원 중에서 호선하며, 위원장은 심사위원회를 대표하고, 심사위원회의 사무를 통할하고, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 그 직무를 대행한다. 위원에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 실비보상을 할 수 있으며, 심사위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 심사위원회에 간사 및 서기 약간인을 두며, 간사 및 서기는 시·도지사 또는 교육감이 그 소속공무원 중에서 임명하고, 간사는 위원장의 명을 받아 심사위원회의 사무를 처리하고, 서기는 간사를 보조한다. 심사위원회의 위원은 그 위원회에 계류된 소청사건의 증인이 될 수 없으며, ①위원본인과 관계있는 사항, ②위원본인과 친족의 관계에 있거나 친족의 관계에 있었던 자와 관계있는 사항에 관한 소청사건에 관여하지 못한다.

심사위원회의 결정은 다음과 같이 구분한다. ①심사청구가 이 법 또는 다른 법률에 적합하지 아니한 것인 때에는 그 청구를 각하한다. ②심사청구가 이유없다고 인정할 때에는 그 청구를 기각한다. ③처분의 취소 또는 변경을 구하는 심사청구가 이유있다고 인정할 때에는 처분을 취소 또는 변경하거나 처분행정청에게 취소 또는 변경할 것을 명한다. ④처분의 효력유무 또는 존재여부에 대한 확인을 구하는 심사청구가 이유있다고 인정할 때에는 처분의 효력유무 또는 존재여부를 확인한다. ⑤위법 또는 부당한 거부처분이나 부작위에 대하여 의무이행을 구하는 조사청구가 이유있다고 인정할 때에는 지체 없이 청



구에 따른 처분을 하거나 이를 할 것을 명한다. ③과 ④의 규정에 의한 결정이 심사청구의 대상이 된 징계처분에 있어서 법령의 적용, 증거 및 사실조사에 명백한 흠이 있거나 인사위원회의 구성 또는 징계의결 기타 절차상의 흠이 있음을 이유로 한 경우에 처분권자는 다시 당해 징계사건에 대한 징계절차를 밟아 결정서를 받은 날부터 3월 이내에 이를 끝내도록 하여야 하며, 심사위원회의 취소 또는 변경명령 결정은 그에 따른 징계 기타 처분이 있을 때까지는 종전에 행한 징계처분에 영향을 미치지 아니한다. 심사위원회가 징계처분을 받은 자의 청구에 의하여 소청을 심사할 경우에는 원징계처분에서 과한 징계보다 중한 징계를 과하는 결정을 하지 못하며, 심사위원회의 결정은 그 이유를 명시한 결정서로 하여야 한다.

→ 행정위원회, 소청

#### ◇ 수도권 매립지 관리공사(首都圈 埋立地 管理公社)

2001년 1월 2일 “수도권 매립지 관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률”에 의하여 수도권 매립지 관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 사항을 규정하여 수도권 매립지를 효율적으로 관리하도록 함으로써 수도권지역에서 발생하는 폐기물의 적정한 처리와 자원화를 촉진하고, 주변지역주민의 쾌적한 생활환경의 조성에 기여함을 목적으로 설립된 공사이다. 주요사업으로는 ①수도권 매립지에 반입되는 폐기물의 처리, ②“폐기물관리법” 제2조 제7호의 규정에 따른 폐기물처리 시설 및 이에 부속되는 시설의 설치·관리, ③폐기물을 자원화하기 위한 시설의 설치 및 운영, ④주민지원기금의 조성 및 주변영향지역의 지원, ⑤다음 각각의 결정 및 징수, ㉠수도권 매립지에 반입되는 폐기물의 처리에 필요한 비용인 반입수수료, ㉢“폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률” 제8조의 규정에 의한 가산금,

㉔시·도지사, 시장·군수·자치구청장 또는 수도권 매립지에 폐기물을 반입하는 자로부터 징수하는 폐기물처리시설의 설치에 필요한 부담금, ㉕수도권 매립지 및 주변지역의 환경관리, ㉖오염방지시설의 설치 및 관리, ㉗복토용 토사의 확보를 위한 토취장의 개발 및 운영, ㉘수도권매립지의 사후관리, ㉙수도권 매립지 안의 “도시공원 및 녹지 등에 관한 법률” 제2조 제4호의 규정에 따른 공원시설, “체육시설의 설치·이용에 관한 법률” 제2조 제1호의 규정에 따른 체육시설, “문화예술진흥법” 제2조 제1항 제3호의 규정에 따른 문화시설 등의 설치 및 운영, ㉚기타 수도권 매립지의 설치·관리와 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무, ㉛제1호 내지 제11호의 사업을 위한 조사·연구, 설계, 책임감리, 환경오염물질의 측정·분석 및 기술지원 등 부대되는 업무 등이 있다.

→ 지방자치단체조합

#### ◇ 수수료(手數料)

일반적으로 수수료는 특정인에 대해서 제공하는 역무의 대가로서 징수하는 보상적 성격을 가진 반대급부를 말한다. 수수료를 징수할 수 있는 사무는 특정인의 요구에 따라 그 자에게 이익이 되거나 또는 필요한 사무로 각종의 증명·허가 등이 이에 해당하지만 지방자치단체의 행정상 필요에 근거한 사무에 대해서는 수수료를 징수할 수 없다. 따라서 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우와 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다. 이에 따른 수수료는 법령에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체의 수입으로 한다(지방자치법 제128조).

→ 좁은 의미의 세외수입

◇ 수익사무(隨意事務)

→ 임의적 자치사무

◇ 수익자부담원칙(受益者負擔原則)

수익자부담원칙은 공공시설로부터 직접적으로 편익을 받는 자들이 설치에 필요한 비용을 부담하되 그 부담의 정도는 편익을 받는 정도에 비례해야 한다는 원칙으로서 공공시설부담금제의 비용부담에 관한 원칙 중의 하나이다. 이 원칙은 공공재의 공급비용이 수익자의 수익에 의해 결정되고 가격결정원리에 의해 결정됨으로써 공공재의 공급량과 가격이 자원배분의 최적을 달성할 수 있으며, 공공재의 공급과 공공기반시설 설치에 따른 비용과 편익을 직접적으로 연계시켜 주민이 비용을 부담할 수용에만 서비스를 제공하여 과도한 서비스 요구를 방지할 수 있으며, 공공기반시설의 공급과 비용부담에 대해 조세부담에 대한 중압감과 증세에 따른 정책적 제약을 완화할 수 있는 장점이 있다. 반면에 이 원칙은 공공시설의 비용부담에 있어서 외부편익발생에 따른 무임승차자가 있을 경우 편익기준만으로 비용부담주체를 결정하면 부담의 공평성 문제를 발생시킬 수 있고, 공공서비스의 생산과 공급에서 지나치게 이 원칙에만 의존하면 해당 서비스의 이용계층에게 비용을 부담시켜 경제적 측면에서의 효율은 달성할 수 있을지 모르지만, 지불능력이 없는 저소득층을 배제시키는 결과를 가져와 사회 전체적으로 비효율을 초래할 수 있는 단점이 있다.

→ 공공시설부담금제, 원인자부담원칙

### ◇ 수인성의 원칙(受忍性の原則)

수인성의 원칙(Grundsatz der Zumutbarkeit)이란 모든 공공행정기관이나 입법자의 작용은 그 효과가 사인이 수인할 수 있는 것이어야 한다는 것으로 행정법의 일반원칙으로서 조리법(條理法) 중의 하나이다. 이 원칙은 그 근거를 기본권과 비례의 원칙에 두고 있으며, 현재에 있어서는 공법상의 독자적인 일반원칙으로 강조되어지고 있다.

→ 조리법

### ◇ 수장제(首長制)

현행 우리나라의 지방행정조직은 의결기관으로서의 의회와 집행기관으로서의 장을 설치하고, 그 모두를 주민이 직접선거로서 선출하는 취지를 규정하고 있기 때문에 의회와 장은 주민에 대하여 직접 책임을 지는 수장제(Presidential System)를 채용하고 있다. 이러한 수장제의 채용은 주민자치에 철저를 기하고, 의회와 장을 대립시켜 상호자율성을 존중함과 더불어 상호 견제와 균형을 취함으로써 효율적인 지방자치행정의 운영을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다. 지방행정조직은 수장제 이외에 의회제(Parliamentary System), 위원회제(Commission System), 시지배인제(City Manager System) 등의 형태가 있다.

→ 시지배인제

### ◇ 수정선점이론(修正先占理論)

→ 법률과 조례의 저촉문제

◇ 시·군 및 자치구의 사무(市·郡 및 自治區의 事務)

→ 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분

◇ 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분(市·道와 市·郡·自治區間의 事務配分)

현행 지방자치법에 의하면 주민의 복지증진을 위한 사무는 각 지방자치단체의 공통된 사무로 하고 있으며, 기타의 사무는 다음과 같은 기준에 의하여 종류별로 배분하고 있다. 시·도의 사무는 ①행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ②시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무, ⑤시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등이며, 시·군·자치구의 사무는 시·도의 사무 이외의 것을 시·군·자치구의 사무로 하되 기초자치단체와 광역자치단체의 사무가 경합할 때에는 시·군·자치구 우선의 원칙이 적용된다. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

다만, 시·군·자치구는 시·도의 조례에 위반하여 사무를 처리할 수 없으며, 시·도는 시·군·자치구에 대하여 사무위탁권, 협의사항의 분쟁조정권, 지방자치단체조합의 설립에 대한 승인권, 위임사무 처리감독권, 위법·부당한 명령·처분의 시정권, 위임사무의 해태에 대

한 직무집행명령권, 자치사무 감독권 등을 가진다. 또한, 기관위임사무를 처리할 경우에 시장과 도지사는 시장·군수 및 구청장에 대하여 상급감독청이 되어 사무의 집행을 지휘·감독하는 권능이 부여된다.

→ 사무배분, 국가와 지방자치단체간의 사무배분

#### ◇ 시·도의 사무(市·道의 事務)

→ 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분

#### ◇ 시·도회의 의원정수(市·道議會의 議員定數)

지역구 시·도의원정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군<sup>10)</sup>마다 2인으로 한다(공직선거법 제22조 제1항). 다만, 이에 불구하고 “지방자치법” 제7조 제2항에 따라 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군 통합 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회 의원선거에 한하여 당해 시의 도의회의원의 정수는 통합전의 시와 군마다 2인으로 한다(동법 동조 제2항). 이러한 기준에 의하여 산정된 의원정수가 16인 미만인 광역시 및 도는 그 정수를 16인으로 한다(동법 동조 제3항). 비례대표 시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10으로 하며, 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표 시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다(동법 동조 제4항).

→ 자치구·시·군의회의 의원정수

---

10) 하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원 지역선거구로 된 경우에는 국회의원 지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원 지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다.

### ◇ 시·읍의 설치기준(市·邑의 設置基準)

지방자치법 제7조는 시·읍의 설치기준에 관하여 규정하고 있다. 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다(동조 제1항). ①제7조 제1항의 규정에 의하여 설치된 시와 군을 통합한 지역, ②인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군, ③인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군으로서 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 경우, ④국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제106조의 규정에 의하여 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부인 지역은 이를 도농복합형태의 시로 할 수 있다(동조 제2항). 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 한다. 다만, ①군사무소 소재지의 면, ②읍이 없는 도농복합형태의 시에 있어서 그 면 중 1개 면에 해당하는 경우에는 인구 2만 미만인 경우에도 읍으로 할 수 있다(동조 제3항). 한편, 시·읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다(동조 제5항).

이에 따라 시로 될 수 있는 지역은 구체적으로 ①당해 지역의 시가지를 구성하는 지역안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상일 것, ②당해 지역의 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체가구의 60퍼센트 이상일 것, ③1인당 지방세납세액, 인구밀도 및 인구증가경향이 행정자치부령이 정하는 기준이상일 것 등의 요건을 갖추어야 한다(동법 시행령 제7조 제1항). 또한 도농복합형태의 시로 될 수 있는 지역은 구체적으로 ①당해 지역의 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군전체가구의 45퍼센트 이상일 것, ② $[(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}] \times 100$ 의

식에 의하여 계산한 당해 군의 재정자립도가 전국 군의 재정자립도의 평균치 이상일 것 등의 요건을 갖추어야 한다(동법 시행령 제7조 제2항). 한편, 읍으로 될 수 있는 지역은 구체적으로 ①당해 지역의 시가지를 구성하는 지역안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 40퍼센트 이상일 것, ②당해 지역의 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체가구의 40퍼센트 이상일 것 등의 요건을 갖추어야 한다(동법 시행령 제7조 제3항).

#### ◇ 시지배인제(市支配人制)

시지배인제(City Manager System)란 주민공선의 시의회 그 자체는 존치하면서 시의회가 행정의 비정치적·직업적 전문가를 시지배인으로 임명하고, 그 자에게 행정의 집행을 일임하는 것을 말한다. 이러한 시지배인제는 ①시지배인은 시의회에서 결정된 정책을 충실하게 집행하고, 그에 대해서는 주민뿐만 아니라 의회에 대해서 책임을 지며, ②시장은 의례적 대표에 지나지 않으므로 집행권을 가지지 않는다는 특징을 가진 조직형태이다.

→ 수장제

#### ◇ 신뢰보호의 원칙(信賴保護의 原則)

신뢰보호의 원칙(Prinzip des Vertrauensschutzes)은 행정기관이 취한 언동(명시적·묵시적)에 대하여 사인이 가진 정당한 신뢰는 법적으로 보호되어야 한다는 법원칙을 말한다. 신뢰보호의 관념은 독일에서 학설·판례로 정립발전된 이론을 1976년 연방행정절차법에서 위법한 수익적 행정행위의 취소의 제한, 행정행위의 철회의 제한, 확약 등의 법적 근거로서 제도화하였다. 즉, 신뢰보호의 원칙은 현대국가에 있어서의 행



정법령의 양적 증가와 질적 변화 속에서 행정기관이 각종 행정작용을 통하여 표명한 법령해석에 대한 상대방의 신뢰를 보호하려는 데에 그 의의가 있는 것으로 목지행정의 전개와 더불어 각국에서 그 중요성을 더해가소 있다. 이 원칙의 이론적 근거는 법적 안정성설, 신의측설, 사회국가원리설, 기본권설 등이 있으며, 실정법상의 근거로는 행정절차법 제4조 제2항과 조세법분야의 국세기본법 제18조 제3항을 들 수 있다.

신뢰보호의 원칙을 인정하기 위하여 다음과 같은 일반적 요건의 충족이 필요하다. ①행정청이 약속·계약·합의·행정지도·행정계획·처분·규칙·법령 등 일정한 조치를 취하여 국민이 이를 믿게 한 선행조치가 있어야 하며(선행조치), ②관계인의 행정청의 선행조치의 정당성·존속성에 대한 신뢰에 대하여 신뢰가치가 존재하여야 하며(보호가치), ③행정청이 선행조치에 의하여 약속한 행위를 하지 않으며, 그것을 믿은 관계인의 권익이 침해되어야 하고(상대방의 조치), ④행정청의 선행조치와 이를 믿은 국민의 신뢰사이에 인과관계의 존재가 필요하다. 이러한 신뢰보호의 원칙은 실정법적 효력을 가지는 원칙이기 때문에 행정처분이 이에 위반하는 경우에는 원칙적으로 취소사유가 될 것이나, 예외적으로 무효가 되는 경우도 인정될 수 있을 것이다.

→ 조리법

## 【아】

## ◇ 영미형 지방자치(英美型 地方自治)

영미형 지방자치는 민주주의적 요청에 기초한 주민자치의 관행에 의하여 형성되어 왔다. 11세기 노르만 정복에 의한 통일국가가 출현하기 이전의 앵글로-색슨 시대부터 각 촌락이나 지구단위로 주민전체가 참가하는 주민총회가 있었으며, 이러한 주민총회가 지역의 공동역무를 처리해왔다. 이러한 영국의 근대적 지방제도는 19세기 들어서 1835년의 도시단체법, 1888년의 지방자치법 등에 의해서 비로소 뿌리를 내렸다. 영국의 근대법제에 있어서는 중앙의회가 절대·전능의 권한을 가지고 있었던 관계로 ‘지방자치제는 법률에 의하여 권한이 부여되지 않은 한 아무 일도 할 수 없다’는 이른바 *ultra vires*<sup>11)</sup>의 원칙이 지배하였으며, 영국의 자치권은 법률에 의하여 제한되는 제도적 시스템으로 이해되었다. 즉, 대륙법계의 국가에서는 지자체가 지방행정에 관하여 포괄적인 권한(포괄적 위임주의)을 가지고 있음에 비하여 영국의 지자체는 형식적 법제상으로는 한정적인 권한만을 가지고 있다(개별적 지정주의).

하지만 현실적인 운용면에서 보면 자치단체에 대한 개별법의 수권범위는 그 폭이 매우 넓음을 알 수 있다. 이것은 영국사회의 오랜 전통과 경험으로 축적된 주민자치의 의식이 뿌리 깊기 때문에 지방행정의 처리는 주민고유의 권리로 생각되어 법률에 의하여 한번 수권된 사항은 자치단체가 주민자치의 원리에 따라 자주적으로 처리하는 것

11) 라틴어로써 ‘*ultra vis*’의 복수형, 원래의 어원은 ‘강력한 힘’을 의미하는 것이지만, 현대의 법리적 개념에 있어서는 “(개인·법인의) 월권의, 권한을 넘은”이라는 개념으로 사용되고 있다(영 : *beyond power*).

은 당연한 일로 인식되었다. 즉, 영국의 지방자치제도에 있어서는 대륙법계의 국가에서 이루어지고 있는 것과 같은 자치단체에 대한 중앙정부의 후견적 감독을 찾아볼 수 없다. 결론적으로 영국의 지방자치는 오랜 전통을 배경으로 확고한 기초를 지녔다고 하겠다.

→ 주민자치

### ◇ 영조물(營造物)

영조물(public institution)이라 함은 국가 및 공공단체 또는 그로부터 특허를 받은 자가 계속적으로 공공목적을 위하여 제공하는 인적·물적 시설로서 공공영조물 또는 공공시설이라고 한다. 영조물에는 일반공중의 이용에 제공되는 공공용(公共用) 영조물(병원·학교·철도·전화 등)과 행정주체의 사용에만 제공되는 공용(公用) 영조물(교도소·시험장·경찰용 전화 등)이 있다. 영조물은 그 본질에 있어서 개인이 경영하는 같은 종류의 시설과 다른 점이 없으나, 공공적 성질을 띠고 있으므로 법률은 영조물 관리자에게 영조물 규칙제정권·명령징계권·공용부담특권·영조물경찰 등 개인의 그것과는 다른 법률적 취급을 하는 일이 많다. 영조물 이용의 법률관계는 원칙적으로 사법상의 이용관계와 같으나 법률, 특히 공법적 규율을 하고 있는 경우에는 공법관계가 된다. 예를 들면, 국립학교 학생의 징계·퇴학에 대하여 행정소송을 제기할 수 있는 경우, 사용료 징수를 국세징수법에 의하게 하는 경우와 같다. 영조물의 설치 또는 관리에 결함이 있어서 국민에게 손해가 생긴 때에는 국가 및 공공단체 측에 하자가 없는 경우에도 손해배상을 하게 된다(국가배상법 5조).

▶ ‘영조물’(營造物)은 일반적인 용어와는 많은 차이를 보이는 대표적인 법률용어로서 ‘공공시설’ 등 포괄적이고 일반적인 개념으로 일원화하는 것이 필요할 것으로 생각됨.

### ◇ 영조물 규칙(營造物 規則)

영조물 규칙은 영조물(국립학교·국립도서관 등)의 관리청이 그 조직·관리·사용 등을 규율하기 위하여 발하는 규칙으로 국립대학교 학칙·국립도서관 규칙 등 광의의 행정규칙을 말한다.

### ◇ 영조물 법인(營造物 法人)

영조물 법인이란 일정한 행정목적의 달성을 위하여 설립된 인적·물적 결합체에 공법상의 법인격을 부여하고 있는 공공단체 중의 하나를 말한다. 영조물 법인은 일반적으로 행정목적의 수행에 있어서 합리적·능률적인 경영을 도모하기 위하여 예산·인사 등에 관한 일반적인 공법상의 제한을 완화하여 설립하는 것이 일반적이다. 국가에 속하는 영조물 법인에 관하여는 “정부투자기관 관리기본법”이 있고, 지방자치단체에 속하는 영조물법인에 대한 일반법으로서 “지방공기업법”이 있다. 영조물법인은 매우 다양하지만 주로 공사나 특수은행 등이 있는 바, 한국도로공사·한국전력공사·한국토지공사·서울특별시 지하철공사·한국은행·한국산업은행 등을 들 수 있다.

→ 공공단체

### ◇ 영조물 이용관계(營造物 利用關係)

영조물 이용관계라 함은 폐쇄적 시설의 계속적 이용관계를 일반공공시설의 이용관계와 구별하여 부르는 것으로 법정사항의 발생에 의해서 형성되는 경우와 시설관리자가 입소를 결정하는 것에 의해서 형성되는 경우도 있다. 양자 모두 일단 시설에 입소한 자는 시설내의 포괄적 지배하에서 생활해야 하는 것을 의미한다.

### ◇ 예규(例規)

예규(published rulings)는 법규문서 이외의 문서로서 반복적 행정사무의 기준을 제시하는 처분적 훈령 중의 하나를 말한다. 예규는 상급행정관청이 하급행정관청에 대하여 그 지휘권 내지 감독권으로서 발하는 명령 내지 지시로서 행정규칙의 한 형식이다. 예규통첩(例規通牒)이라는 말과도 비슷하게 쓰이고 있는데, 예규는 기본적인 사항인 사항을 명령할 때 취하는 형식이고, 통첩(通牒)은 세부적인 사항 및 구체적이고 개별적인 사항을 시달할 때 쓰이는 것이나, 엄격한 구분을 필요로 하는 것은 아니다. 예규는 법원(法源)이 될 수 없으므로 행정조직 내부 또는 특별권력관계의 내부에서만 효력을 가지는 것으로 국민에게 준수 의무를 부과할 수 없으며, 재판의 규범이 될 수 없다. 그러나 예규를 믿고 한 납세의무자의 행위가 반복됨으로써 과세 관행이 성립된 경우에는 신의칙, 소급과세금지의 원칙 등에 의하여 보호되어야 한다는 견해가 유력하다.

▶ ‘예규’(例規)는 ‘본보기’로 순화하자는 의견이 있음. ‘통첩’(通牒)은 ‘행정전달’ 또는 ‘행정알림’으로 순화하는 것이 좋을 것으로 생각됨.

→ 훈령, 처분적 훈령

### ◇ 예비비(豫備費)

지방자치단체는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다(지방자치법 제120조 제1항, 지방재정법 제43조). 또한, 예비비의 지출은 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(동법 동조 제2항). 다만, 특

별회계(교육비특별회계를 제외한다)의 경우에는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다(지방재정법 제43조 단서).

### ◇ 예산원칙(豫算原則)

예산의 성격상 지방의회에 의한 주민적 통제와 더불어 실효성이 담보되어야 하므로 국가예산과 같이 몇 가지 예산원칙을 가지고 있다.

① **총계예산주의 원칙** : 한 회계년도의 일체의 수입 및 지출 전부를 세입·세출예산에 편입할 것을 내용으로 하는 것을 말한다(지방재정법 제34조 제1항). 다만, 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 지방자치법 제133조 제1항 및 “지방자치단체 기금관리 기본법”의 규정에 의하여 설치된 기금을 운용하는 경우, 그 밖에 대통령령이 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금 또는 유가증권이 있는 경우에는 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다(동조 제3항). 총계예산주의 원칙은 모든 세입 및 세출이 예산에 계상되기 때문에 수입 및 지출의 균형을 도모할 수 있음과 동시에 세입세출에 대한 의회의 민주적 통제를 용이하게 한다.

② **단일예산주의 원칙** : 한 회계년도를 단일회계년도로 하는 것을 말한다. 즉, 일반회계예산을 원칙으로 하고 특별회계예산을 예외로 하는 것으로 이 원칙은 재정전체를 쉽게 파악할 수 있고, 재정의 팽창·복잡을 방지하는 것을 목적으로 한다.

③ **회계년도 독립의 원칙** : 회계년도란 세입세출을 구분해서 회계정리를 명확하게 하고, 그 사이의 수지균형을 지키기 위하여 설치된 일정기간을 말하며, 회계년도 독립의 원칙이란 회계년도의 세출은 그 연도의 세입으로 충당하여야 하는 것을 말한다. 지방자치단체의 회계년도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일 종료한다(지방재정법 제6조 제1항). 그리고 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계

로 구분되며(지방자치법 제117조 제1항; 지방재정법 제9조 제1항), 특별회계는 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제117조 제2항). 이와 관련하여 지방재정법은 “특별회계는 ‘지방공기업법’에 의한 지방직영기업 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 계리(計理)<sup>12)</sup>할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 조례로 설치할 수 있다”(제9조 제2항)라고 보다 구체적인 특별회계의 내용을 규정하고 있다.

④ 기타 원칙 : 이상의 원칙 이외의 예산원칙으로 예산은 질서정연하게 분과되어 계통적으로 통합·조정되어 일정한 규정에 따라 편성되어야 함을 내용으로 하는 예산통일의 원칙, 예산사전의결의 원칙 및 예산공개의 원칙 등이 있다.

- ▶ ‘계리’(計理)는 일반적으로 사용하지 않는 용어이며, 특별히 전문 법령용어로서의 의미를 가지는 것으로 생각되지 않으므로 일반적인 개념인 ‘정리’ 혹은 ‘회계정리’로 순화하는 것이 적절하다고 생각됨.

#### ◇ 예산의 내용(豫算의 內容)

일반적으로 예산이라 함은 세입·세출예산을 가리키는 것이 많지만, 지방자치법상의 예산은 세입·세출예산뿐만 아니라 이에 직접 관련하는 것 또는 장래 재정부담을 수반하는 것 등 실질적으로 예산으로 되는 것을 모두 포함한다. 즉, 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비를 총칭한다(지방재정법 제40조 제1항).

12) ‘계리’의 사전적 의미는 ‘계산하여 정리’임. 따라서 ‘계리’는 일반적으로 ‘회계정리’의 준말로 이해됨.

① **예산총칙** : 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항을 정하여야 한다(동법 동조 제2항). 한편, 지방자치단체의 세입예산 및 세출예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장(章)·관(款)·항(項)으로 구분하며, 세출예산의 경우 세항(細項) 및 목(目)으로 세분화할 수 있다.

② **세입·세출예산** : 일반적으로 세입예산은 세출의 재원인 자금조달의 견적에 지나지 아니하므로 이의 구분은 단순히 수입을 어떻게 구분하는가 하는 것에 지나지 아니한다. 이에 대해서 세출예산은 그 목적·금액 등의 범위 내에서만 장에 대해서 지출의 권한을 부여하고, 이외의 지출을 제한하는 것이기 때문에 그 구분은 중요한 의의를 가진다.

③ **계속비** : 지방자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 때에는 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 얻어야 한다(지방자치법 제119조). 이와 관련하여 지방재정법은 “지방자치단체의 장은 공사나 제조 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 소요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다”(제42조 제1항)라고 규정하고 있으며, 이에 의하여 계속비로 지출할 수 있는 연한은 당해 회계연도부터 5년 이내로 하고 필요하다고 인정되는 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있다(동조 제2항).

④ **명시이월비** : 세출예산 중 경비의 성질상 당해 회계연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 명시이월비로서 특히 그 취지를 세입·세출예산에 명시하여 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 이를 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다(지방재정법 제50조 제1항).



⑤ **채무부담행위** : 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례에 의한 것과 세출예산·명시이월비 또는 계속비 총액의 범위안의 것 중의 하나에 해당하는 것을 제외하고 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결 그 밖의 행위를 하고자 할 때에는 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 이러한 채무부담이 되는 행위를 한 때에는 상환하는 회계연도 세출예산에 반드시 계상하여야 한다(지방재정법 제44조).

#### ◇ 예산의 의결(豫算의 議決)

지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다. 이를 위하여 시·도의회에서는 회계연도개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도개시 10일전까지 예산안을 의결하여야 한다. 하지만 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없지만, 지방자치단체의 장은 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다. 또한, 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

#### ◇ 예산의 종류(豫算의 種類)

지방자치단체의 예산은 일반회계예산과 특별회계예산으로 구분된다(지방자치법 제117조 제1항, 지방재정법 제9조 제1항). 예산원칙에서 보면 예산은 단일임이 바람직하고 예산을 통일화함으로써 세입세출을 명료하게 파악하여 통제와 집행의 적정을 담보함에 도움이 되게 하여

야 한다. 하지만 특정의 사업을 행할 경우(사업특별회계)나 기타 특정의 세입으로 특정의 세출에 충당하여 일반의 세입세출과 구분하여 계리를 할 필요가 있는 경우에 조례로써 이를 정하는 특별회계를 인정하고 있는 것이다.

#### ◇ 예산의 집행(豫算의 執行)

지방의회의 의장은 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 이를 당해 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다. 지방자치단체의 장은 예산의 이송을 받은 때에는 지체 없이 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다. 다만, 지방자치법 제99조의 규정에 의한 재의요구를 할 때에는 그러하지 아니하다. 성립한 예산안의 이송을 받은 지방자치단체의 장은 예산의 계획적이고 효율적인 집행을 확보하기 위하여 필요한 계획을 세우고, 정기 또는 임시로 세출예산의 배정을 하며, 세입·세출예산의 각항과 목절을 구분함과 동시에 당해 목절의 구분에 따라 세입·세출예산을 집행하여야 한다. 하지만 지방의회에서 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 ①법령이나 조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ②법령 또는 조례상 지출의무의 이행, ③이미 예산으로 승인된 사업의 계속의 목적을 위한 경비는 전년도예산에 준하여 집행할 수 있다.

#### ◇ 예산의 편성(豫算의 編成)

지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 하며, 모든 자료에

의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다. 또한, 지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 중기지방재정계획과 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 하며, 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다. 행정자치부장관은 국가 및 지방재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체 재정운용업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급할 수 있으며, 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정자치부령으로 정한다. 그리고 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

#### ◇ 음부즈만 제도(ombusman 制度)

음부즈만 제도는 시민의 고충처리에 근거해서 행정을 감찰하고, 행정의 잘못을 개선·권고하는 역할을 가진 행정감찰관 제도를 말한다. 이 제도는 1809년 스웨덴에서 처음 시행된 것으로 이후 의원내각제 국가인 덴마크에서 스웨덴식 제도가 도입(1955년)되었으며, 뉴질랜드에서 음부즈만제도가 창설(1962년)되었다. 뒤이어 영국, 캐나다, 미국의 몇 개 주, 오스트레일리아가 이 제도를 채택하고 있다.

음부즈만제도의 일반적인 특징은 ①직권행사에 대해서는 중립성과 독립성이 보장되고, 목적에 따라 입법부에 파견되는 의회음부즈만, 행정부에 파견되는 행정음부즈만이 있다. ②음부즈만의 권한은 시민으로부터의 고충에 근거해서 사안을 조사하거나 자기의 식견과 신념에

따라서 관계기관에 대해서 행정비리의 시정이나 제도의 개선을 구하는 것이고, 행정처분 등을 취소할 권한은 없지만 스스로 직권을 발동하는 것은 가능하다. ③시민으로부터의 고충처리는 간이한 절차로 신속하게, 그리고 무료로 행한다. ④조사권한을 가진 사무국이 존재한다는 점이다. 우리나라는 현재 이 제도를 채택하고 있지 않지만, 옴부즈만제도는 제도자체의 연구는 물론 인격과 식견을 갖춘 옴부즈만을 선택하는가 하는 것이 매우 중요한 요소로 작용한다. 뿐만 아니라 기존의 행정심판제도, 행정소송제도, 고충처리제도 등과 중복되는 면이 있다는 점에서 각 제도간의 운용상의 조정이 중요한 과제로 남는다고 하겠다.

#### ◇ 완전분리형(完全分離型)

전형적 연방제 국가인 미국에서는 헌법상 연방의 입법권한과 행정권한이 제한되고, 연방을 구성하는 각주가 광범위한 권능을 가진다. 즉, 미국에는 독일처럼 연방이 주에 행정을 위임하는 연방위임행정이거나 연방감독과 같은 제도가 아니고, 연방은 자신의 행정기관으로 어디까지나 연방의 행정사무를 처리한다. 기본적이고 광범위한 권한을 가진 주는 입법권한을 가지지만, 지방자치에 관하여는 주헌법에 근거하여 도시자치단체(Municipal Corporation, Municipality=city, borough, town, village)에 포괄적으로 권능을 위임하여 지방자치단체에 속하지 아니하는 사항에 대하여는 개별행정기관이나 주의 말단행정기관을 통하여 행정을 행한다. 미국의 도시자치단체는 고유한 자치권을 가지는 존재가 아니라 그 자체 주의 창조물로서 주법률에 따라야 하지만 주민투표와 같은 일정한 절차를 밟아 채택한 자치현장에 의하여 주로부터 수권된 사항에 대해서는 지방자치단체가 주정부의 행정감독을 받지 아니하고 완전한 자주성·자율성을 가지고 사무를 처리하고 있다.

그러나 주로부터 수권된 자치권이 부여된 지방자치단체는 우리나라에서의 관역자치단체나 기초자치단체와 같이 종합행정의 주체로서 모든 공공사무, 위임사무 등의 자치사무를 처리하는 것이 아니고, 주헌법에 근거하여 당해 지방자치단체에 수권된 사항의 범위에 한정된 사항만 처리한다. 그러므로 주민에 밀접한 사무라도 지방자치단체의 사무가 아닌 것도 있을 수 있으며, 이러한 사무는 학교구와 같은 개별행정기관에 위임되고 있다. 또 도시주변에 있는 농촌지역은 군에 속하고 군은 자치단체인 경우, 준자치단체인 경우, 또 자치단체가 아닌 경우도 있다. 따라서 지방자치단체의 과세권만 하더라도 주헌법의 규정에 따라야 하며, 각 자치단체는 고유의 세수나 기채로서 사무처리 of 재원에 충당하고 원칙적으로 연방이나 주의 보조금에 의존하는 일은 없다. 그러므로 재정적자에 따라 파산하는 지방자치단체의 예를 흔히 볼 수 있다. 이와 같이 미국의 지방제도는 기본적 시스템이 우리와 달리 연방=주=지방자치단체라는 개별 행정주체가 제각기의 사무를 독립·분리하여 처리하고, 도로의 건설·관리, 도시계획, 교육문화 등의 분야에 대해서는 연방·주·지방자치단체의 권능이 완전히 독립 내지는 분리되어 있어 정책결정에서부터 실시단계에 이르기까지 자기 완결적으로 행사된다는 특징이 있다.

→ 기능분담

#### ◇ 요강(要綱)

요강의 사전적 의미는 ‘근본이 되는 중요한 강령’ 혹은 ‘기본이 되는 줄거리나 골자’ 등으로 사용되지만 행정법학에 있어서 요강은 법원(法源)이 아닌 단순한 행정내부의 사무처리를 위한 준칙을 의미한다. 이것은 기존의 행정청이 행정행위를 행하기 위하여 필요한 법규와는 달리 국가의 법규정비의 미흡이라는 상황 속에서 지방자치단체

가 국가의 법령과의 저촉위험을 피하고, 의회의 의결도 필요로 하지 않는 형식을 빌려 국가의 법령규제수준을 높이거나 넓히는 강력한 규제적·조정적 행정지도를 요강이라는 형식으로 행하여 오고 있다. 이러한 요강의 법적 성질은 행정내부의 준칙에 불과한 것으로 재판기준성이 인정되지 않으며, 주민의 법적 지위를 변동시키는 아무런 효과도 없지만 규제적·조정적 행정지도에 관하여 재량기준만을 인정하는 것은 평등의 원칙에 위반된다고 볼 수 있다는 점에서 재량권행사의 적법성기준에 맞추어 요강의 범규범성도 판단할 필요성이 있을 것이다.

요강의 내용에는 각 지역과 지자체에 따라 다르게 나타나지만 그 대강을 살펴보면 다음과 같다. ①중·고층건물 건축시 사전에 계획을 공표하여 일조, 전파방해 등에 대하여 협의하게 하는 협의조항, ②일조권 등 기타에 대하여 인근주민의 동의를 구하게 하는 동의조항, ③도로나 녹지 등 토지의 일부나 일정액의 기부를 하게 하는 부담조항, ④이상의 각 조항에 위배될 때 지자체가 건축물의 준공검사를 유보한다든가, 상·하수도 설치금지나 도로점용을 허가하지 않는 등의 제재적 조항을 그 내용으로 한다. 이러한 요강행정에 대하여는 소극론과 적극론의 대립이 있지만, 협정이나 요강과 같은 비권력적 행정수단의 출현은 현대적 행정의 현상으로서 법의 불비를 보완하고 시민생활의 옹호를 위하여 불가피한 측면이 있다는 점에서 법률에 의한 행정의 원리와의 조화를 도모하면서 법적 의미를 부여하는 것이 필요할 것이다.

→ (지방자치의) 법원

#### ◇ 원인자부담원칙(原因者負擔原則)

원인자부담원칙은 공공시설의 설치를 유발한 원인제공자, 즉 특정한 공사의 시행을 필요하게 한 자가 그 설치비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다는 공공시설부담금제의 비용부담원칙 중의 하나이다.

이 원칙은 유발책임기준의 한계 및 부담기준의 모호성과 관련하여 문제점이 제기될 수 있고, 유발책임기준에 의한 부담금 부과시에는 무임승차자의 문제가 발생할 수 있으며, 부담정도를 결정하는 기준과 관련해서 유발책임기준이 잠재적 근거로 하기 때문에 불명확하다는 점이 지적되고 있다.

→ 공공시설부담금제, 수익자부담원칙

#### ◇ 위원회제도(委員會制度)

지방의회의 회의를 행하는 조직은 의원전원에 의한 본회의와 본회의의 의결 전에 의안을 부문별로 예비심의하는 위원회가 있다. 지방자치법은 지방의회에 위원회제를 채용함으로써 의회에 있어서의 의안에 대한 철저한 심의와 능률적인 의사운영을 도모하고 있다. 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있으며, 위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회로 구성된다(지방자치법 제50조 제1·2항). 또한 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있으며(동법 제50조의2), 위원회의 위원은 본회의에서 선임하도록 하고 있다. 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등 또는 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사하고(동법 제51조), 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(전문위원)을 둔다(동법 제52조의2 제1항). 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사 그 밖에 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행하며, 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동법 제52조의2 제2·3항). 그리고 위원회는 일반적으로 회기 중 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 개최하

지만, 폐회 중에는 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정할 때, 재적위원 3분의 1 이상의 요구 또는 지방자치단체의 장의 요구가 있는 때에 한하여 개최할 수 있다(동법 제53조). 위원회에서는 당해 지방의회의원이 아닌 자는 위원장의 허가를 얻어 방청할 수 있으며, 위원장은 질서를 유지하기 위하여 필요한 때에는 방청인의 퇴장을 명할 수 있다(동법 제52조). 한편, 위원회에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 조례로 정한다(동법 제54조).

→ 지방의회, 상임위원회, 특별위원회

#### ◇ 위임(委任)

→ 권한의 위임

#### ◇ 위임사무(委任事務)

위임사무란 지방자치단체의 본래의 사무는 아니지만, 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임을 받아 지방자치단체에 속하게 된 사무를 말한다. 위임사무에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있으나 일반적으로 위임사무라 함은 단체위임사무를 가리킨다.

→ 단체위임사무, 기관위임사무

#### ◇ 의결권(議決權)

지방의회는 당해 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관이지만, 이 의결은 내부적 의사결정으로서 지방자치단체의 장이 이를 외부에 표시하여 집행함으로써 단체행위로서의 대외적 효력이 발생한다. 지방의회의 의결사항은 ①조례의 제정 및 개폐, ②예산의 심의·확정, ③결산의 승인, ④법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담



금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, ⑤기금의 설치·운용, ⑥대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분, ⑦대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, ⑧법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, ⑨청원의 수리와 처리, ⑩외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, ⑪기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다(지방자치법 제35조 제1항). 또한, 이와는 별도로 지방자치단체는 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다. 한편, 이를 위하여 본회의 또는 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 당해 지방자치단체의 장에 대하여 요구할 수 있다(동법 제35조의2).

이와 같이 지방자치법은 지방의회의 의결사항을 정함에 열기주의를 취하고 있다. 이는 개괄주의가 주민자치의 관념에 충실할 뿐만 아니라 집행기관을 견제할 수 있다는 장점이 있기는 하지만, 행정능률의 저하와 집행기관에 대한 의회의 부당한 간섭이 생길 수 있기 때문이다. 이러한 지방의회의 의결은 지방자치단체의사의 결정으로 행정쟁송의 대상이 되는 처분이 아니다. 왜냐하면, 의결은 집행기관의 집행행위가 있어야만 법적 효력이 발생하기 때문이다. 그러나 집행기관의 집행행위 없이도 직접적 효력을 발생하는 징계의결은 행정처분으로서의 성격을 가진다.

→ 지방의회

#### ◇ 의결정족수(議決定足數)

의결정족수란 회의에 있어서 의결을 하는데 필요한 정하여진 수를 말한다. 지방의회의 의사는 지방자치법에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하며, 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다. 특별의결정족수는 ㉠사무소 소재지의 변경(재적의

원 과반수의 찬성-동법 제6조 제2항), ㉞조례안의 재의결(재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제19조 제4항), ㉟회의의 비공개(출석의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제57조 단서), ㊱자격 상실의결(재적의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제72조 제1항), ㊲제명(제명, 동법 제80조 제2항) 등이 있다.

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 의무교육경비(義務教育經費)

의무교육경비는 의무교육에 종사하는 교원의 보수와 기타 의무교육에 관련되는 경비의 총체를 말하는 것으로 원칙적으로 “지방 교육재정 교부금법”에 따라 국가와 지방자치단체가 부담하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 “지방 교육재정 교부금법”에 따라 국가·지방자치단체 및 학부모 등이 부담한다.

#### ◇ 의무적 자치사무(義務的 自治事務)

의무적 자치사무는 자치사무 중에서 법령으로 처리하는 것이 의무로 되어 있는 사무를 말한다.

→ 자치사무

#### ◇ 의사정족수(議事定足數)

의사정족수란 회의를 개최하기 위하여 필요한 정해진 수를 말한다. 지방의회는 재적의원 3분의 1 이상의 출석으로 개의하고, 회의 중 정족수에 달하지 못한 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다.

→ 지방의회의 회의와 운영

### ◇ 의원의 사직·퇴직(議員의 辭職·退職)

지방의회는 그 의결로 소속의원의 사직을 허가할 수 있고, 폐회 중에는 의장이 이를 허가할 수 있다(지방자치법 제69조). 지방의회 의원은 ①의원이 겸할 수 없는 직에 취임한 때, ②피선거권이 없게 된 때(지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합을 제외한 다른 사유로 당해 지방자치단체의 구역밖으로 주민등록을 이전한 때를 포함한다), ③징계에 의하여 제명된 때 등의 경우에는 의원의 직에서 퇴직된다(동법 제70조).

→ 지방의회 의원

### ◇ 의장(議長)

지방의회 의장은 의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다. 또한 위원회에 출석하여 발언할 수 있다. 의장의 임기는 2년이며, 의원의 무기명투표의 선거에 의하여 선출된다. 의장이 궐위된 때에는 보궐선거를 실시하며, 보궐선거에 의하여 당선된 의장의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 지방의회 의장은 법령을 위방하거나 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 아니한 때에는 지방의회의 불신임의결로 해임된다. 이 경우 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 행한다.

→ 지방의회

### ◇ 의장 또는 의원의 제척(議長 또는 議員의 除斥)

제척은 회의의 의장이나 소속원이 구체적인 안건에 대하여 법률에서 정한 특수한관계가 있는 때에 법률상 당연히 그 안건에 관하여 의사에 참여할 구 없는 경우를 말한다. 지방의회도 회의의 공정을 조장

하기 위하여, 지방의회의 의장이나 의원은 본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의회의 동의를 있는 때에는 의회에 출석하여 발언할 수 있다(지방자치법 제62조).

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 의회사무처(議會事務處)

→ 지방의회, 사무기구

#### ◇ 이월비(移越費)

이월금이란 동일한 회계에 있어서 전년도에 생긴 잉여금 중에서 현 년도로 이월된 금액을 말한다. 여기에는 세출예산 중 경비의 성질상 당해 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되는 경우 이월하는 명시이월금, 세출예산 중 당해 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 그 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 부대경비의 금액을 이월하는 사고이월비 및 계속비의 연도별 소요경비의 금액 중 당해 연도 내에 지출하지 못한 금액을 당해 계속비의 사업완성년도까지 순차로 이월하는 계속비이월 등의 세 종류가 있다.

→ 좁은 의미의 세외수입

#### ◇ 인사위원회(人事委員會)

지방자치단체에 임용권자(임용권을 위임받은 자를 제외하되, 그 중시의 구청장과 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 소속기관의

장을 포함한다)별로 인사위원회를 두되, 시·도에는 필요한 경우 제1 인사위원회와 제2인사위원회를 둘 수 있다. 인사위원회는 위원 7인 이상 9인 이하로 구성하되, 지방공무원법 제7조 제3항 각호의 규정에 의하여 위촉되는 위원이 2분의 1 이상이어야 한다. 위원은 당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 ①법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, ②대학에서 법률학·행정학 또는 교육학을 담당하는 조교수이상의 직에 있거나 초등학교·중학교·고등학교 교장 또는 교감의 직에 있는 자, ③공무원(국가공무원을 포함한다)으로서 20년 이상 근속하고 퇴직한 자, ④“비영리 민간단체 지원법”에 의한 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역단위조직의 장에 해당하는 자로서 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 위원의 자격요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 시험위원은 시험실시기관의 장이 따로 위촉할 수 있으며, 공무원 임용에 결격사유가 있는 자, 정당법에 의한 당원 및 지방의회 의원은 위원으로 위촉될 수 없다. 위촉되는 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 지방자치단체는 조례에 따라 위원에게 실비보상을 할 수 있으며, 위원은 그 직무에 관하여 지득한 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

인사위원회는 ①공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, ②임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진·전보 임용기준의 사전의결, ③승진임용의 사전심의, ④임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계의결, ⑤지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, ⑥그 밖에 법령 또는 조례의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항 등의 사무를 관장한다. 인사위원회는 ④의 사무의 처리에 있어 필요하다고 인정할 때에는 사실의 조사 또는 증인의 환문을 하거나 관계서류의 제출을 요구할 수 있다. 인사위원회에 위원장·부위원장 각 1인을 두며, 위원장

은 시·도의 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사·부교육감, 시·군·자치구의 부시장·부군수·부구청장이 되고, 부위원장은 당해 인사위원회에서 호선한다. 다만, 임용권을 위임받은 기관에 두는 인사위원회의 위원장과 부위원장은 당해 인사위원회에서 호선한다. 시·도에 복수의 인사위원회를 두는 경우 제1인사위원회의 위원장은 지방공무원법 제9조 제1항 본문의 규정에 의하고, 제2인사위원회의 위원장은 부시장·부지사(지방자치법 제101조 제6항 후단의 규정에 의하여 특정지역의 사무를 담당하는 부시장·부지사를 말한다) 또는 인사를 담당하는 국장이 된다. 위원장은 인사위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 통할하며, 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

인사위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 이를 소집하고 위원장은 그 의장이 된다. 인사위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 인사위원회의 위원은 그 친족의 징계의결에 관여하지 못하며, 그밖에 인사위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 인사위원회에 간사와 서기 약간인을 두며, 간사와 서기는 당해 기관의 장이 그 소속공무원 중에서 임명하고, 간사는 위원장의 명을 받아 인사위원회의 사무를 처리하며 서기는 간사를 보조한다.

→ 행정위원회

#### ◇ (감독기관의) 인·허가권(認·許可權)

인·허가란 상급청이 하급청의 권한수행에 대하여 사전에 자기의 승인을 거치도록 하는 감독수단을 말한다. 상급청의 이러한 인·허가권은 법의 명문규정이 없는 경우에도 필요하다고 인정되는 경우에는 하급청에 대하여 권한행사 전에 상급청의 승인을 얻어야 한다는 것을

훈령으로 지시할 수 있다. 하지만 감독수단으로서의 인가권은 하급청의 권한행사의 위법·부당을 사전에 예방하기 위한 수단이지만, 이 수단이 취해질 때에는 하급청은 그의 권한행사에 있어서 행위능력이 박탈되는 것을 의미하는 것이기 때문에 법령에 명문규정이 있을 때에는 그 한계를 일탈하여서 행사되어서는 안 된다.

#### ◇ 일사부재의의 원칙(一事不再議의 原則)

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 임시회(臨時會)

지방의회 의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때 15일 이내에 임시회를 소집하여야 하며, 의장 및 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없을 때에는 의원 중 연장자의 순으로 소집할 수 있다. 임시회의 소집은 시·도는 집회일 7일전에, 시·군 및 자치구는 집회일 5일전에 공고하여야 하지만 긴급을 요할 때에는 예외를 인정하고 있다. 또한, 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회 의원 임기개시일 부터 25일 이내에 소집한다(동법 제39조 제1항). 그리고 임시회의 회기는 의회의 의결에 의한다.

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 임용(任用)

임용은 공무원관계의 성립원인 중의 하나로서 국가와 개인이 공법상의 근무관계를 설정하는 행위이며, 공무원으로서 신분을 부여하는

행위를 말한다. 실정법상의 용어로서 신규채용·승진임용·전직·전보·겸임·과견·강임·휴직·정직·직위해제·복직·면직·해임·및 파면 등을 포함하는 넓은 개념이며, 공무원의 신분을 취득한 자에게 일정한 지위를 부여하는 행위인 보직과 구별된다. 임용행위의 법적 성질에 대하여는 공법상의 계약(부합계약) 또는 상대방의 동의를 요하는 단독행위라는 견해의 대립이 있다.

지방공무원의 임용은 시험성적·근무성적·경력평정·기타 능력의 실증에 따라 행한다(지방공무원법 제25조). 임용권자는 지방자치단체의 장이며, 장은 공개경쟁임용시험에 합격한 자를 신규임용후보자명부에 등재하여야 하며, 신규임용시 장은 신규임용후보자명부의 최고순위자로부터 3배수 이내의 범위안에서 임명하여야 한다(동법 제37조 제1항). 5급 공무원을 신규임용하는 경우에 1년, 6급 이하 및 기능직 공무원을 신규임용하는 경우에는 6월의 기간을 시보(試補)로 임용하고, 그 기간 중에 근무성적이 양호한 경우에 정규공무원으로 임명한다. 임명행위의 효력발생은 임명장에 기재된 일자에 발생하지만, 그 임명의 의사표시가 상대방에게 도달하였을 것을 조건으로 한다.

#### ◇ 임의적 자치사무(任意的 自治事務)

임의적 자치사무란 자치사무 중에서 처리하는 것이 지방자치단체의 의사에 맡겨져 있는 사무를 말한다.

→ 자치사무

#### ◇ 입법기관에 의한 감독(立法機關에 의한 監督)

지방자치단체의 종류, 지방의회의 조직·권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 그 밖에 지방자치단체의 조직과 운영에 관한



사항은 법률사항으로 국회는 법률이나 예산의 심의권을 통하여 지방자치단체의 활동을 간접적으로 통제한다. 입법에 의한 감독은 본래 행정의 전국적 통일을 유지할 필요가 있는 것에 대해서 행정의 목적과 수준의 기준을 나타내는 것이지만, 행정범위의 확대와 더불어 지방자치단체의 사무에 관련하는 입법이 증대함으로써 법률에 의한 관여가 증대하고 있다. 더욱이 지방자치단체의 조직과 운영에 관해서는 법률의 형식으로 정하여야만 하지만, 이에 대한 보충적 규범으로서의 행정입법 즉 명령 등에 의한 규제도 적지 않다.

→ 국가의 감독

## 【자】

### ◇ 자율권(自律權)

지방의회는 내부조직, 의원의 신분, 회의 및 징계에 관한 회의규칙 등을 스스로 결정하는 자율권을 가진다. 의회가 스스로 결정할 수 있는 자율사항은 ①의장·부의장·위원회의 위원의 선거 등 내부조직에 관한 것, ②개회·휴회·폐회와 회기결정 및 회의의 운영에 관하여 필요한 사항을 회의규칙으로 정하는 것, ③지방의회 의원이 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있을 때 재적의원 4분의 1 이상의 연서로써 자격심사를 청구하고 징계에 필요한 사항을 결정하는 것, ④의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무수행을 하지 아니한 때에 불신임결의를 하는 것 등을 들 수 있다.

→ 지방의회

### ◇ 자주조직권(自主組織權)

지방자치법은 법제상 지방자치단체의 조직은 법률에 의해서 획일적으로 정하는 획일주의를 원칙으로 하고 있으나, 일정한 범위 내에서 지방자치단체가 스스로의 조직을 자주적으로 결정하는 것을 제한된 범위에서 인정하고 있는 바, 이를 지방자치단체의 자주조직권이라 한다. 예를 들면, 지방의회의 위원회 설치, 행정기구·소속행정기관 및 하부행정기관 등은 지방자치단체가 각각의 사정에 따라 법이 허용하는 범위 내에서 자주적으로 결정·조치할 수 있는 것을 말한다. 그렇지만 지방자치단체의 기본구조는 획일적으로 법정되어 있어서 각 지방자치단체가 자기의 판단으로 독자의 의결기관을 선택하거나 이질적인 집행기관을 설치하는 것은 허용되지 않는다.

### ◇ 자치구·시·군의회의 의원정수(自治區·市·郡議會의 議員定數)

시·도별 자치구·시·군의회의 의원의 총정수는 공직선거법 별표 3<sup>13)</sup>과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원 선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 기준에 따라 정한다. 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 하고, 비례대표 자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 하며, 이 경우 단수는 1로 본다.

→ 시·도회의의 의원정수

### ◇ 자치권(自治權)

자치권이라 함은 헌법과 법률에 의하여 보장되는 제도로서의 지방자치단체가 자치입법인 조례와 규칙을 제정하는 권능인 자치입법권, 자치사무를 행하는 권능인 자치행정권, 조직편성에 있어서 독자적인 조치를 취하는 권능인 자치조직권, 사무처리에 필요한 경비를 충당하기 위하여 독자적으로 지방세 등을 부과·징수하는 권능인 자치재정권의 총칭을 말한다. 오늘날 지방자치단체는 사법권을 제외한 광범위한 자치적 권능이 부여되어 있다.

### ◇ 자치사무(自治事務)

자치사무란 지방자치단체가 헌법상 부여받은 지방자치권에 근거해서 자주적으로 실시하는 자치단체 본래의 사무를 말한다. 따라서 지역

---

13) 공직선거법 별표3)의 자치구·시·군의회의원의 총정수는 2005년 8월 4일 기준으로 2,922명으로 산정하고 있다.

에서 필요한 경우, 지방자치단체는 법률 소정의 사항 이외에 대해서도 법령의 규정에 위반하지 않는 한 자기책임으로 필요가 있는 사무를 자기 사무로서 실시할 수 있다. 자치사무 중 법령에 의해 처리하는 것이 의무로 되어 있는 사무를 필요사무(의무적 자치사무)라 하며, 처리하는 것이 지방자치단체의 의사에 맡겨져 있는 사무를 수의사무(隨意事務 : 임의적 자치사무)라 한다.

자치사무의 수행은 수의사무가 원칙이지만, 교육법에 의한 각종 학교의 설치·운영, 소방법에 의한 화재예방 및 소방의무, 전염병예방법에 의한 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역사무 등은 필요사무로 되어 있다. 자치사무는 지방자치단체 본래의 목적으로 예정되어 있는 사무를 의미하는 것으로 지방자치단체의 존립과 유지를 위하여 필요한 모든 사무를 말한다. 예를 들면, 주민의 복지증진을 위한 각종 사업의 경영<sup>14)</sup>, 공공시설의 설치·관리, 주민을 위한 보조사업 등 비권력적으로 처리되는 사무 외에 지방자치단체의 조직<sup>15)</sup>, 재무<sup>16)</sup>에 관한 사무 등이 있다.

→ 고유사무

#### ◇ 자치입법권(自治立法權)

지방자치단체가 그 사무에 관하여 스스로 법을 정립하는 권능을 자치입법권이라 하고, 이에 근거해서 정립된 법을 자주법이라 한다. 지방자치단체가 법률의 범위안에서 자치입법권을 가지는 것은 헌법 제 117조 제1항으로부터 명백하지만, 이 권능은 헌법에 의해 부여된 것이기 보다는 오히려 헌법이 보장하는 지방자치단체의 당연한 권능이라고 이해된다. 자주법은 지방자치단체의 구역 안에서만 효력을 가지

14) 급수사무, 쓰레기처리, 치산치수사업 등

15) 장과 의원의 선거

16) 지방세의 부과, 회계사무

고 각 지방자치단체는 그에 따라 각각의 법질서를 구성하고 있지만, 그것은 법령의 범위안에서 제정된다는 한계를 가진다.

자주법의 형식으로는 조례 및 규칙이 있으며, 조례는 의회의 의결에 의해 정해지는 법이고, 규칙은 집행기관인 장이 정하는 법이다. 조례 및 규칙은 주민의 권리·의무에 관해서 정할 수 있고, 또한 이것은 조례위반에 대한 과태료부과 등에 의해서 실효성을 담보받고 있으므로 지방자치행정에 있어서는 국가의 법령만큼이나 중요하다고 할 수 있다.

→ 자치권, 조례, 규칙

#### ◇ 자치재정권(自治財政權)

자치재정권이란 지방자치단체가 그 사무에 필요한 경비를 충당하기 위해 스스로 필요한 자금을 조달하고 관리하는 권능을 말한다. 자치재정권의 특징은 당연히 자금조달의 측면에 있고, 지방세를 비롯한 분담금, 사용료, 수수료 등의 부과·징수와 같이 권력적 작용으로 행한다는 것에 특징이 있다. 이러한 작용에 관해서는 지방자치법 이외에 지방재정법, 지방세법 등이 있고, 이에 근거해서 지방자치단체가 각각 구체적인 규정을 두고 권한을 행사한다. 지방자치단체의 자주적인 운영을 위해서는 자주적인 재원조달이 불가결하지만, 지방재정의 실태는 국세와 지방세의 재원분배, 보조금 등에서 볼 수 있듯이 국가재정이 지방자치단체의 재정권을 제한함과 동시에 재정을 통해서 중앙통제를 강화하는 경향이 현저하다. 따라서 지방자치단체 재정의 건전화와 자주성의 강화는 금후 지방자치의 중요한 과제라고 할 수 있다.

#### ◇ 자치조직권(自治組織權)

자치조직권이란 지방자치단체가 그 자치권에 근거해서 스스로의 조직, 즉 기관의 설치·운영 등을 정하거나, 그 기관을 구성하는 공무원

을 임면하는 등의 권능을 말한다. 지방자치단체에 관한 사항은 지방자치법 기타 법률로 정해지지만, 구체적인 사항에 대해서는 조례·규칙에 의해 지방자치단체의 실정에 맞게 결정하는 것이며, 이에 대하여는 대폭적인 자주조직권이 인정되고 있다. 자치조직권의 주요한 예로는 지방자치단체의 명칭변경, 사무소의 설치, 의회·장 및 합의제 행정기관의 설치·운영, 보조기관의 설치 등이 있다.

#### ◇ 자치행정권(自治行政權)

자치행정권이란 일반적으로 지방자치단체가 사무를 처리하는 권능을 말하는 것으로 주로 자치사무와 단체위임사무 등을 처리하는 것으로 되어 있다. 이것은 주민의 복지를 증진시키기 위한 것으로 널리 주민에 대해서 역무를 제공하는 본래적 사무뿐만 아니라 주민의 권리 및 자유를 제한하는 권력적 작용을 행하는 권능도 가지고 있는 것이다.

#### ◇ 자치행정조직(自治行政組織)

지방자치단체는 일정한 지역을 기초로 하고, 그 지역 내의 주민을 구성요소로 하여 그 지역 내의 행정을 행하기 위하여 국가로부터 통치권의 일부를 부여받은 단체이지만, 이러한 행정을 행하기 위하여 일반적으로 지방자치단체 자신의 기관을 구성한다. 이러한 지방자치단체의 설치·폐지·권능 및 이러한 기관의 조직을 자치행정조직이라 한다. 지방적 행정 중 지방자치법이 규정하는 일반적인 자치단체뿐만 아니라 공통의 이해관계를 가지는 자들이 공공조합을 구성하거나, 공사 또는 영조물법인을 구성하여 행정의 일부를 담당하게 하는 경우도 있다. 이러한 단체는 행정의 목적을 위하여 구성된 일종의 자치단체로서 그 조직은 넓은 의미에서의 자치행정조직의 일환이라고 할 수 있다.

행 정 조 직	국가행정조직	중앙행정조직	입법부
			행정부
			사법부
			기타(헌재, 선관위 등)
	자치행정조직	지방행정조직	보통지방행정기관
			특별지방행정기관
			광역지방자치단체 (특별시·광역시·도·특별자치도)
	자치행정조직	보통지방자치단체	기초지방자치단체 (시·군·자치구)
			특별지방자치단체

→ 국가행정조직, 지방행정조직

#### ◇ 잡수입(雜收入)

지방자치단체의 잡수입으로는 기부채납에 의한 수입인 기부금, 재산의 매각대금 및 위약금, 불용품의 매각 등이 있다. 기부금이란 주민·기업 등에 의한 기부채납을 통해 얻어지는 수입으로 대통령령이 정하는 바에 따른다(지방재정법 제75조). 여기서 기부채납이란 타인으로부터 증여된 재화를 수증하는 행위로서 사법상의 증여의 성질을 가진다.

→ 좁은 의미의 세외수입

#### ◇ (지방자치단체의) 장(長)

① **장의 일반적 지위** : 지방자치단체는 시·도에는 시장과 도지사, 시·군 및 자치구에는 시장·군수 및 구청장을 그 장으로 두고 있는 바, 이들은 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하며 자치사무와 위임사무를 관리하고 집행하는 지위에 있다. 장은 자치사무의 관리·집

행에 대해서는 주민에 대하여 책임을 지며, 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가의 기관위임사무의 관리·집행에 대하여는 주무장관의 지휘·감독을 받는 지위에 있다.

② **장의 겸직금지의무** : 지방자치단체의 장은 직무의 공정한 집행을 보장하고, 그 직무에 전념하기 위하여 ㉠대통령, 국회의원, 헌법재판소재판관, 각급선거관리위원회위원, 지방의회의원, 교육위원회의 교육위원, ㉡“국가공무원법” 제2조에 규정된 국가공무원과 “지방공무원법” 제2조에 규정된 지방공무원, ㉢다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가지는 직, ㉣“정부투자기관 관리기본법” 제2조에 규정된 정부투자기관(한국방송공사와 한국은행을 포함한다)의 임·직원, ㉤농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·임업협동조합·의료보험조합·엽연초생산협동조합·인삼협동조합(이들 조합의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임·직원, ㉥교원, ㉦“지방공기업법” 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임·직원, ㉧기타 다른 법률이 겸임할 수 없도록 정하는 직에 해당하는 직을 겸임할 수 없다. 이외에도 장은 재임 중 당해 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 지방자치단체와 관계있는 영리사업에 종사할 수 없다.

③ **장의 신분취득과 상실** : 지방자치단체의 장은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출되며, 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다. 다만, ㉠금치산선고를 받은 자, ㉡선거범으로서 100만원 이상의 벌금형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함된다), ㉢법원의 판결에 의해서 선거권이 정지 또는 상실된 자, ㉣금고 이상의 형의 선



고를 받고 그 형이 실효되지 아니한 자, ㉔법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 피선거권이 정지되거나 상실된 자는 피선거권이 없다(지방자치법 제19조).

지방자치단체의 장의 임기는 4년으로 하며, 계속 재임은 3기에 한한다(동법 제87조 제1항). 장의 임기는 전임자의 임기만료일의 다음날부터 개시된다. 장의 신분상실은 ㉑겸임할 수 없는 직에 취임한 때, ㉒피선거권이 없게 된 때, ㉓폐치·분합에 따라 장의 직을 상실한 경우에는 그 직에서 퇴직되며, 사망·임기만료 등의 경우에 그 직을 상실한다. 장이 그 직을 사임하고자 할 때에는 당해 지방의회의 의장에게 미리 사임일을 기재한 서면(사임통지서)으로 통지하여야 하고, 지방자치단체의 장은 사임통지서에 기재된 사임일에 사임된다. 다만, 사임통지서에 기재된 사임일까지 지방의회의 의장에게 사임의 통지가 되지 아니한 경우에는 지방의회의 의장에게 사임의 통지가 된 날에 사임된다(동법 제90조).

④ **장의 일반적 권한** : 장은 ①당해 지방자치단체의 통할대표권(동법 제92조), ②당해 지방자치단체의 자치사무와 위임사무의 관리 및 집행권(동법 제93·94조), ③조례에 의한 자기사무의 일부에 대한 위임과 위탁권(동법 제95조 제1·2·3항), ④직원의 임면 및 지휘·감독권(동법 제96조), ⑤퇴직시의 사무인계의무(제97조), ⑥하급지방자치단체에 대한 행정지도와 행정감독권(동법 제155조~제158조), ⑦규칙제정권(동법 제16·17조), ⑧조례공포권(제19조 제2항), ⑨지방의회의 의결에 대한 재의요구권(동법 제98조), ⑩지방자치단체의 장의 선결처분권(동법 제100조) 등을 가진다.

#### ◇ 재량수축론(裁量收縮論)

→ 무하자재량행사청구권

◇ 재량하자론(裁量瑕疵論)

→ 무하자재량행사청구권

◇ 재산수입(財産收入)

지방자치단체가 소유하는 재산, 즉 공유재산은 용도에 따라 행정재산·보존재산 및 잡종재산으로 구분되고, 이 중에서 행정재산은 공용재산·공공용 재산 및 기업용 재산으로 분류된다. 이와 같이 지방자치단체가 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 또는 기금을 설치·운용할 수 있는 바, 이러한 재산에서 생기는 수익을 재산수입이라 한다. 그러나 재산수입은 수익용 재산뿐만 아니라 당초의 설립목적이 수입에 있지 아니한 재산에서 수입이 생기는 경우가 있다.

→ 좁은 의미의 세외수입

◇ (지방자치단체의) 재원(財源)

자치단체의 세입은 크게 세수입(지방세)과 세외수입이 있으며, 세외수입은 다시 사용료·수수료 등과 같은 좁은 의미의 세외수입과 지방교부세·보조금 및 지방채 등으로 나눌 수 있다.

◇ 재의제도(再議制度)

재의제이란 장이 의회의 의결 등에 이의가 있는 경우 그 효력의 발생을 거부해서 다시 심의 및 의결 등을 요구하는 제도를 말한다. 이는 장과 의회 사이에서 장의 입장에서 대립을 조정하는 수단으로서

인정되는 것으로 일반적으로 이러한 장의 권한을 거부권이라 한다. 형행 지방자치법은 4가지 경우의 재의제도를 인정하고 있는 바, 일반적으로 조례에 대해 장에게 이의가 있는 경우의 재의를 일반적 거부권(①)이라 하며, 위법한 조례 또는 예산에 관한 의결에 대해서 특별히 인정되어 있는 재의를 특별적 거부권(②, ③, ④)이라 한다.

①지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다. 하지만 재의의 요구가 있을 때, 지방의회가 재의에 붙여 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정된다.

②지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때, 지방자치단체의 장은 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있지만, 재의의 결과 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다. 하지만 지방자치단체의 장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되는 때에는 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 이 경우에는 지방자치법 제159조 제3항의 규정(결정집행정지의 신청)을 준용한다.

③지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때, 지방자치단체의 장은 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 또한 지방의회가 ㉠법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비, ㉡비상재해로 인한 시설의 응급부구를 위하여 필요한 경비 등을 삭감한 경우에도 재의를 요구할 수 있다. 이러한 경우에 있어서도 지방자치법 제98조 제2항의 규정을 준용한다.

④지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다(지방자치법 제159조 제1항).

#### ◇ 전래설(傳來說)

전래설은 자치권의 이론적 근거에 관한 학설의 하나로서 주권은 국가에 통합되어 모든 권력은 국가에 연원하는 것이기 때문에 지방자치단체의 존립과 그 자치권도 국가승인의 산물임을 확인하는 설이다. 즉, 원래 국가만이 가지는 통치권 중의 일부분을 국가가 지방자치단체의 권능으로 분배함으로써 자치권이 성립하는 것으로 자치체는 국가에 종속하여 국가의 감독과 통제를 받게 된다. 하지만 전래설은 지방자치단체의 조직과 권능이 오로지 국가에 자유롭게 맡겨져 있지만은 않다는 비판을 받고 있다.

→ 고유권설, 제도적 보장설

#### ◇ 정기회(定期會)

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 정보공개조례(情報公開條例)

(행정)정보공개란 국가나 지방자치단체의 행정기관이 관리하고 있는 정보를 사인의 청구에 따라 공개하는 것으로 행정기관 스스로 제공하는 정보제공과는 구별되는 개념이다. 이와 관련하여 “공공기관<sup>17)</sup>의 정

보공개에 관한 법률<sup>18)</sup>은 ‘정보’란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항 등이며, ‘공개’란 공공기관이 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 “전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률” 제2조 제7호의 규정에 의한 정보통신망을 통하여 정보를 제공하는 것 등이라고 정의하고 있다. 이러한 정보공개에 관한 사항을 지방자치단체가 주민의 직접 청원이나 직접 제정으로 조례로서 제정하는 것을 총칭하여 ‘정보공개조례’라고 한다. 이러한 정보공개조례는 국민의 알권리라는 헌법적 근거에 기초하여 자치행정의 주민참여와 감시를 통한 행정의 효율성 및 신뢰 확보에 그 목적이 있다. 따라서 법률에 한정된 정보의 공개가 아닌 지역적 특성과 사정에 맞는 적절한 행정정보의 공개와 공유를 통하여 자치행정의 민주화·효율화 및 신뢰회복을 위한 제도적 장치로서 기능하게 할 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 “공공기관의 정보공개에 관한 법률” 제4조 제2항은 “지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다”라고 규정하고 있다.

#### ◇ 정부관련기업(政府關聯企業)

정부관련기업이란 정부가 직접 경영하기보다는 독립채산하에서 기업적인 경영방식에 의하는 편이 합리적인 사업경영을 가능하게 한다고 보아 독립의 법인으로 한 것으로 각종 공단, 공사 등이 그것이며, 이는 모두 국가행정의 일부를 담당하는 것으로 특별한 법률의 규정이나 절차에 따라 설립된다.

17) ‘공공기관’이라 함은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 대통령령이 정하는 기관을 말한다.

18) 1996년 12월 31일 법률 제5242호로 제정·공포되고, 1998년 1월 1일부로 시행됨.

◇ 제도적 보장설(制度的 保障說)

제도적 보장설은 자치권의 이론적 근거에 관한 학설의 하나로서 헌법이 지방자치를 보장하고 있고 지방자치단체의 자치권을 인정하는 것은 자연권적이고 고유권적인 기본권을 보장하는 것이 아니라 지방자치라는 역사적·전통적·이념적인 공법상의 제도를 보장하는 것이라고 하는 학설이다. 그리고 이는 지방자치제도의 본질적인 내용을 입법 등에 의한 침해로부터 보호한다는 데에 있다. 즉, 지방자치를 제도로서 보장한다는 것은 지방자치단체의 존립이나 권능의 현상을 보장하는 것이 아니라 지방자치제도가 국법상의 제도인 이상 입법에 의한 변경이 허용되지만 그 본질적인 내용은 변경될 수 없음을 의미하는 것이라 할 것이다. 다만, 헌법이 지방자치제도를 보장하고 입법의 침해한계를 규정한 구체적인 내용이 무엇을 의미하는가에 의문이 있다.

→ 고유권설, 전래설

◇ 제재적 조항(制裁的 條項)

제재적 조항은 요강행정의 내용 중 협의조항, 동의조항, 부담조항 등에 관한 사항이 요강에 위배될 때에 지방자치단체가 건축물의 준공검사를 유보한다든가, 상·하수도 설치금지나 도로점용의 불허 등과 같은 제재에 관한 사항을 미리 요강에 삽입하게 하는 것을 말한다.

→ 요강

◇ 제주도 행정체제 등에 관한 특별법(濟州道 行政體制 등에 관한 特別法)

“제주도 행정체제 등에 관한 특별법”은 지방자치법 제161조 제2항에 근거하여 2006년 1월 11일 법률 제7847호로 제주도의 지역적 특수

성에 맞는 지위와 행정체제를 부여하여 국제자유도시 조성을 효율적으로 추진할 수 있도록 제주특별자치도를 설치하기 위하여 제정된 특별법을 말한다.

→ 대도시 및 특별자치도의 행정특례

### ◇ 조례(條例)

조례는 지방자치단체가 헌법에서 부여된 자치권에 근거하여 법령의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 그 사무에 관하여 제정한 자주법을 말한다. 즉, 조례의 제정에 관해서는 법률의 위임이 필요하지 않으며, 그 자치사무에 속하는 행정사무를 추진하기 위해서 새로운 법규범의 정립이 필요하다고 인정되는 때에는 법령의 범위안에서 자주적으로 제정할 수 있다. 따라서 조례는 지방자치단체의 자치입법권에 근거해서 제정된다는 점에서 국가의 입법권에 근거한 법률과는 제정의 근거를 달리하며, 법률에 의한 수권을 요하지 아니한다는 점에서 명령과도 구별된다. 또한 지방자치단체의 자주법 가운데서도 의회의 의결에 의해 제정된다는 점에서 장 기타 집행기관이 제정하는 규칙과도 성질을 달리한다.

조례의 종류에는 ①당해 지방자치단체의 행정기구나 조직의 관리운영에 대해서 규정하는 조직조례, ②비권력적 행정서비스의 내용을 정하는 조례, ③권력적인 규제조치를 정하는 조례 등으로 분류될 수 있다. 조례제정권의 근거로는 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는…… 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여 자치입법권을 보장하고, 지방자치법 제15조는 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 법칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 하여 조례제정권의 실정법상 근거로 규정하고 있

다. 따라서 조례는 직접 헌법에 근거하여 제정되는 자주법이라는 점에서 개별적인 법률의 수권에 의하지 아니하고, 법령에 저촉되지 아니하는 한 지방적 사무에 관하여 필요하다고 판단될 경우에 제정된다.

조례는 법규의 한 종류이지만, 개개 지방자치단체가 그 자치권에 근거해서 정립하는 법이기 때문에 법령과는 달리 많은 제약이 있다. 조례의 형식적 효력은 법령의 하위이며, 법령에 위반하지 않는 한도에서 제정할 수 있다. 또한 동일 지방자치단체의 조례와 규칙은 자주법으로서의 공통성을 가지지만 형식적으로는 조례가 규칙에 우성한다. 조례의 실질적 효력은 ①지방자치단체가 정립하는 법이기 때문에 지방자치단체의 구역내에 한정하여 그 효력이 미치며, ②시간적으로는 시행으로 그 효력이 발생하고 폐지로 효력이 상실된다.

→ 규칙, 조례제정절차

#### ◇ 조례제정 및 개폐청구권(條例制定 및 改廢請求權)

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도 및 50만 이상 대도시에 있어서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1이상 70분의 1이하, 시·군 및 자치구에 있어서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1이상 20분의 1이하의 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다. 다만, ①법령을 위반하는 사항, ②지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항, ③행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항 등은 제외된다. 지방자치단체의 19세 이상의 주민이 조례의 제정이나 개폐를 청구하는 때에는 청구인의 대표자를 선정하여 이를 청구인명부에 기재하여야 하며, 청구인의 대표자는 조례의 제정 및 개폐안을 작성하여 제출하여야 한다. 지방자치단체의 장은 조례의



제정이나 개폐를 청구가 있는 때에는 청구를 접수한 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인 명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람할 수 있도록 하여야 한다. 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 10일 이내에 당해 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다. 이의신청이 있는 때에는 지방자치단체의 장은 기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구인의 대표자에게 통지하여야 하며, 그 이의신청이 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지하여야 한다. 지방자치단체의 장은 이의신청이 없는 경우 또는 모든 이의신청에 대하여 결정이 완료된 경우 청구의 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하여 이를 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다. 지방자치단체의 장은 청구를 각하하는 경우에는 청구인의 대표자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다. 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정 또는 개폐안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다.

→ 주민의 권리

#### ◇ 조례제정절차(條例制定節次)

지방자치법은 조례안을 의회에 제출할 수 있는 자로서 지방의회의 의원과 당해 지방자치단체의 장을 예정하고 있다(지방자치법 제58조). 다만 주민들은 자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있는 직접청구권을 인정하고 있다(동법 제13조의 3). 구체적인 발의요건은 의원인 경우, 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 할 수 있다(동법 제58조 제1항). 또한 위원회는 그 소관에 속하

는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다(동법 동조 제2항). 다만 재정부담을 수반하는 조례제정의 경우에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다(동법 제123조).

의회에 제출된 조례안은 의회의 심의를 거쳐 의결된다. 통상은 상임 위원회에 부의되어 거기서 실질적으로 심의되지만, 특히 중요한 조례안은 특별위원회가 설치되거나 공청회가 개최되는 경우가 있으며, 이외에 의회의 의결 이외의 조례는 장의 선결처분에 의해서 제정되는 경우도 있다. 즉, 지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 조례사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분할 수 있으며, 이는 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 단 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그때부터 효력을 상실한다(동법 제100조 제1·2·3항).

의회의 의결에는 원안가결, 수정가결, 부결 등이 있고, 이는 원칙적으로 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결된다. 조례는 의결에 의해서 성립하지만, 그것은 그 자체로 법규로서 대외적 효력을 발생하는 것이 아니라 효력요건으로서 공포절차가 필요하며, 장은 이의가 있는 경우에는 재의를 요구할 수 있고, 이 경우 의결의 효력은 발생하지 않는다(동법 제19조 제3항). 또한 조례안이 지방의회에서 의결된 때에는 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 하며, 지방자치단체의 장이 조례안을 이송 받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 한다(동법 제19조 제1·2항). 지방자치단체의 장이 이 기간 내에 공포나 재의를 요구하지 아니한 때에는 조례안은 조례로서 확정된다(동법 동조 제5항).

한편, 지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 위의 기간 내에 이유를 붙여 20일 이내에 지방의회로 환불하고 그 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없으며, 재의의 요구가 있을 때에 지방의회는 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정된다(동법 동조 제3·4항). 지방자치단체의 장은 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 하며, 조례가 확정된 후 또는 재의에 의하여 확정된 조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니할 때에는 지방회의의 의장이 이를 공포한다(동법 동조 제6항). 공포된 조례와 규칙은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생하며, 공포에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 동조 제7·8항).

조례는 원칙적으로 자치입법이므로 감독청의 승인을 요하지 아니한다. 다만 지방자치법은 감독청에 대하여 승인이 아니라 보고할 것을 규정하고 있다. 즉, 조례나 규칙을 제정 또는 폐하는 경우 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에, 규칙에 있어서는 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정자치부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정자치부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 다만 시·도지사는 시장·군수 및 자치구의 구청장으로부터 받은 보고 중 행정자치부장관이 지정한 사항이 있을 때에는 지체 없이 이를 행정자치부장관에게 보고하여야 한다(동법 제21조).

→ 조례

### ◇ 조리법(條理法)

일반적으로 조리(Natur der Sache)는 사물의 본질적 법칙 또는 일반 사회의 정의감에 비추어 반드시 그러하여야 할 것이라고 인정되는 법의 일반원칙을 말한다. 이러한 조리는 법해석의 기본원리로서, 성문법·관습법·판례법이 모두 없는 경우에 최후의 보충적 법원으로서 그 중요성을 가진다. 법원으로서의 조리법은 구체적인 사물의 성질에 따른 판단으로 민사법 분야뿐만 아니라 행정법 분야에 있어서도 제3의 불문법원으로 학설상 일반적으로 인정되고 있으며, 그 구체적인 예는 평등원칙과 행정의 자기구속의 법리, 비례원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원리 등이 있다. 이러한 조리법은 지방자치에 관한 성문법을 보완하는 것으로서 지방자치에 관한 법원으로 인정된다. 즉, 이는 사인간의 법률관계에 있어서만이 아니라 행정상의 법률관계까지도 구속하며, 행정청의 행위가 형식상으로는 적법하더라도 특정인의 신뢰를 저버리는 것과 같은 경우에 신뢰보호의 차원에서 위법이라고 보는 것과 같은 것이다. 따라서 조리는 법령해석상 의문이 있는 경우 법령해석의 기준으로서 작용하고, 재량행위의 기준이 되기도 하며 또 법규정의 흠결을 보충하는 보충법원으로서 중요한 의미를 지닌다.

→ (지방자치의) 법원, 불문법원

### ◇ 조합(組合)

→ 지방자치단체조합

### ◇ 좁은 의미의 세외수입(좁은 意味의 稅外收入)

좁은 의미의 세외수입에는 재산수입·사용료·수수료·분담금·사업수입·과태료 및 기타의 잡수입이 있으며, 개별적인 법령의 규정<sup>19)</sup> 또는 법령에 근거한 조례에 의하여 부과·징수한다.

### ◇ 주민감사청구권(住民監査請求權)

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 50만 이상 대 도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다. 다만, ①수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, ②개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, ③ 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우와 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다. ④동일한 사항에 대하여 주민소송이 계속 중이거나 그 판결이 확정된 사항 등은 감사청구의 대상에서 제외한다. 감사청구는 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년을 경과하면 제기할 수 없다. 주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 하며, 그 감사결과를 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지하

19) 호적법 제6조에 의한 호적수수료 등

고 이를 공표하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 미리 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 통지하고 공표하여야 한다. 주무부장관 또는 시·도지사는 주민이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사한 사항이거나 감사중인 사항인 경우에는 그 기관에서 실시한 감사결과 또는 감사중인 사실과 감사종료 후 그 결과를 통지하겠다는 사실을 청구인의 대표자에게 통지하여야 하고, 당해 기관에도 그 사실을 통지하여야 한다. 주무부장관 또는 시·도지사는 주민감사청구를 처리함에 있어서 청구인의 대표자에게 반드시 증거제출 및 의견진술의 기회를 부여하여야 한다. 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 감사결과에 따라 기간을 정하여 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다. 주무부장관 또는 시·도지사는 조치요구내용과 당해 지방자치단체의 장의 조치결과를 청구인의 대표자에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다.

→ 주민의 권리

#### ◇ 주민소송(住民訴訟)

주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 예산집행을 견제하고 지방자치단체 및 주민 공동의 이익을 보호하기 위하여 주민 또는 납세자에게 원고적격을 인정하는 공익소송제도이다. 우리나라에서는 2006년부터 주민소송제도(지방자치법 제13조의5)가 시행되고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 자신의 개인적 권리·이익의 침해와 관계없이 그 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있다. 소송대상은 지방자치단체의 위법한 재무회계

행위로 자치단체가 행하는 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행이 위법한 경우이거나, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수를 위법하게 태만히 한 경우이다.

지역주민이 이러한 대상에 대해 주민소송을 제기하기 위해서는 우선, 일정수 이상의 주민이 연서해 상급기관에 주민감사청구를 제기해야 하며, 감사청구결과에 불복이 있는 경우에는 감사청구에 연서한 주민은 1인이라도 누구나 소송을 제기할 수 있다<sup>20</sup>). 다만 감사청구 제기는 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날로부터 2년 이내에 해야 한다. 주민이 청구할 수 있는 소송유형은 무분별한 소송형태의 난립을 방지하기 위해 크게 4가지 유형으로 범정화됐다. 또 이러한 소송은 주민감사청구에 대한 불복사유가 발생한 날로부터 90일 이내에 이를 제기토록 해 행정의 지속적으로 불안정한 상태에 놓이지 않도록 했다. 이와 함께 소송을 제기한 주민이 승소했을 때는 해당 지자체에 대해 변호사 보수 등 소송비용과 감사청구 진행 등에 소요된 비용을 청구할 수 있는 실비보상청구권이 주어진다.

---

20) 지방자치법 제13조의5 제1항 “제13조의4 제1항의 규정에 의하여 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련있는 위법한 행위나 해태사실에 대하여 당해 지방자치단체의 장(당해 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속기관의 장을 말한다. 이하 이 조 및 제13조의6에서 같다)을 상대방으로 소송을 제기할 수 있다. 1. 주무부장관 또는 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일(제13조의4 제3항 단서의 규정에 의하여 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 종료된 날을 말한다)을 경과하여도 감사를 종료하지 아니한 경우, 2. 제13조의4 제3항 및 제4항의 규정에 의한 감사결과 또는 동조 제6항의 규정에 의한 조치요구에 불복이 있는 경우, 3. 제13조의4제6항의 규정에 의한 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우, 4. 제13조의4 제6항의 규정에 의한 지방자치단체의 장의 이행조치에 불복이 있는 경우”

주민소송에 대한 확정판결로 손해배상 등에 대한 책임이 발생한 경우 승소자는 확정된 날부터 60일 이내에 손해배상금 지불을 청구할 수 있다. 만약 이 기간 내에 손해배상금이 지불되지 않을 경우에는 자치단체가 손해배당 책임당사자를 피고로 민사소송을 제기해 배상금 지불의 이행을 담보토록 했다. 주민소송과 관련하여 성남 참여자치시민연대는 2006년 5월 25일 서울 공항기지 주변에 도로를 불법개설한 것과 관련하여 최초로 법원에 주민소송으로서 소를 제기한 바 있다.

→ 납세자소송

#### ◇ 주민소환(住民召還)

주민은 당해 지방자치단체의 장 및 비례대표 지방의회 의원을 제외한 지방의회 의원을 소환할 권리를 가진다. 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다. 이에 따라 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 2006년 5월 24일 법률 제7958호로 “주민소환에 관한 법률”이 제정되었다. 주민소환투표청구권자는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원과 같은 선출직 지방공직자에 대하여 시·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상, 시장·군수·자치구의 구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상, 지역구시·도 의원과 지역구 자치구·시·군의원은 당해 지방의회 의원의 선거구안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다(주민소환에 관한 법률 제7조 제1항).

→ 주민의 권리



### ◇ 주민의 권리(住民의 權利)

현행 법제상 지방자치단체의 주민의 권리는 다양한 형태로 규정되어 있다. ①참정권, ②청원권, ③직접청구제도(주민투표권, 조례제정 및 개폐청구권, 주민감사청구권), ④공공시설이용권, ⑤균등하게 행정의 혜택을 받을 권리 및 ⑥쟁송권(주민소환권, 주민소송) 등이다.

### ◇ 주민의 의무(住民의 義務)

주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소속지방자치단체의 비용을 분담하는 의무를 진다(지방자치법 제14조). 또한 명문의 규정은 없지만 주민은 지방자치단체가 법령에 따라서 행하는 행정적 규제에 복종해야 한다. 이것은 주민이 주민으로서 가지는 지위와 권리에 대하여 지방자치단체가 행정을 행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 지방세·분담금·사용료·각종 수익자부담금·과태료 등을 평등하게 부담하는 의무를 진다.

### ◇ 주민의 의의(住民의 意義)

주민이란 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자로서 주소를 가지고 있다는 사실에 따라 당연히 주민이 되며, 법인 또는 자연인을 불문하며, 내·외국인도 불문한다. 공법관계에 있어서 ‘주소’는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민등록지이며, 민법상의 ‘생활의 근거’여부는 이를 묻지 아니한다.

이와 관련하여 주민등록법은 30일 이상 거주할 목적으로 주소나 거소를 가진 자를 주민으로 규정하고 있으며, 공직선거법은 20세 이상

의 국민으로서 선거인명부 작성기준일 현재 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 자는 그 구역에서 지방의회 의원과 지방자치단체의 장의 선거권을 가지며, 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권을 가진다고 규정하고 있다. 이와 같이 주소는 선거권의 발생요건, 지방세 납부의무의 성립요건 그리고 각종 행정기관의 서류의 송달지로서 주소의 존부인정은 법률상 중요한 문제가 된다.

#### ◇ 주민의 지위(住民의 地位)

지방자치에 있어서 주민의 법적 지위는 그 구성원으로서 지방자치단체의 지배를 받는 것과 동시에 단체의 조직·운영에 참여하는 주체자로서의 지위가 동시에 주어진다. 이러한 점에서 지방자치법 제12조는 주민의 일반적 지위를 규정하고 있다.

①지방자치운영의 주체로서의 주민이다. 주민자치의 이념을 실현하는 수단으로서 대한민국 국민인 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리 즉 참정권을 보장받고 있다. 그리고 조례의 제정과 개폐청구권, 지방사무의 처리에 대한 감사청구권 및 주민소송의 주체로서의 지위가 인정되고 있다.

②지방행정의 감시자로서의 주민이다. 주민의 세금으로 충당되는 지방재정의 방만한 운영이나 부패의 방지를 위하여 주민에 의한 감사청구와 주민소송을 제기할 수 있다. 지방자치단체의 자에게 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있도록 함으로써 간접적으로 지방행정의 감시자로서의 지위가 부여되고 있다.

③지방행정의 객체로서의 주민이다. 주민은 행정의 객체로서 자신이 속하는 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

④지방행정의 비용부담자로서의 주민이다. 주민은 법령이 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 가진 것과 동시에 소속 지방자치단체의 비용을 분담할 의무를 진다.

### ◇ 주민자치(住民自治)

주민자치란 지방행정에 대한 중앙정부의 간섭을 재제하여 지방의 정치·행정이 제각기 지역주민의 자주적인 의사에 따라 자기책임으로 처리되게 하는 것, 즉 지방자치단체의 조직이나 작용에 대하여 주민이 참여하고 통제하는 것으로 주로 영국에서 발달된 ‘영미형 지방자치를 의미한다. 따라서 주민자치는 지방자치단체의 내부적 관계에 관한 것이며, 그 배경은 자치체 내부의 민주주의적 요청이라 하겠다.

→ 단체자치

### ◇ 주민참가(住民參加)

넓은 의미의 주민참가는 지방자치단체의 정책입안으로부터 실시에 이르기까지의 단계에서 주민이 스스로 자치단체의 행정에 관여하는 것을 의미한다. 즉, 직접참여제도는 물론 행정절차 적정화의 관점에서 이루어지는 각종 심의회나 공청회의 참가도 모두 포함하는 개념이다. 이에 대해서 좁은 의미의 주민참가는 구체적인 행정정책결정 집행과정 등에 대한 직접적 참가만을 의미한다. 종래의 주민참가는 지방자치운영에 있어서 주민의 의사를 반영시키는 제도의 하나로 이해되어 왔으나, 오늘날에는 널리 지방자치단체의 운영에 있어서 주민의 발언권을 확보하고 보장하는 제도로써 널리 이해되고 있다.

### ◇ 주민투표권(住民投票權)

지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다(지방자치법 제13조의2 제1항). 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다(지방자치법 제13조의2 제2항). 이에 따라 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 2004년 1월 29일 법률 제7124호로 제정된 “주민투표법”이다. 동 법률에 의하면 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

동법률에 따라 20세 이상의 주민으로서 투표인명부작성기준일 현재 그 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자, 20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자가 주민투표권을 가진다. 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있지만, 직권에 의하여 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다. 일반주민은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

그러나 다음의 사항은 주민투표에 부칠 수 없다. ①법령에 위반되거나 재판중인 사항, ②국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항, ③지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항, ④행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항, ⑤다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항 등이다.

→ 주민의 권리

#### ◇ 중앙분쟁조정위원회(中央紛爭調整委員會)

→ (지방자치단체)분쟁조정위원회

#### ◇ 지방공기업(地方公企業)

일반적으로 공기업은 국가 또는 공공단체 등의 행정주체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 스스로 경영하는 기업으로 정의되고 있다. 그 중에서 지방자치단체가 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 설치·운영하는 공기업을 지방공기업이라 한다. 이의 구체적인 사항은 “지방공기업법”이 정하고 있다. 즉, 지방공기업법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민의 복리증진에 기여하게 함을 목적으로 한다. 동

법이 정하는 지방공기업의 종류는 지방직영기업, 지방공단 및 지방공사 등이 있다.

지방공기업법은 기본사업으로서 ①수도사업(간이상수도사업을 제외한다), ②공업용 수도사업, ③궤도사업(도시철도사업을 포함한다), ④자동차운송사업, ⑤지방도로사업(유료도로사업에 한한다), ⑥하수도사업, ⑦주택사업, ⑧토지개발사업에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다)중 동법 제5조의 규정에 의하여 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령이 정하는 기준 이상의 사업(지방직영기업)과 동법 제3장 및 제4장에 의하여 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다. 이외에 추가사업으로서 ①민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, ②동법 제2조 제1항 각호의 1에 해당하는 사업 중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업, ③여행업 및 카지노업을 제외한 “체육시설의 설치·이용에 관한 법률”에 의한 체육시설업 및 “관광진흥법”에 의한 관광사업에 해당하는 사업 중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례가 정하는 바에 의하여 동법을 적용할 수 있다. 따라서 지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 하고, 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영함에 있어서 민간경제를 위축시키거나 공정하고 자유로운 경제질서를 저해하거나 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다는 경영원칙은 준수하여야 한다. 이에 지방공기업에 관한 법령 및 조례와 규칙 기타 규정은 상기의 기본원칙에 따라야 한다.

행정자치부장관은 지방공기업의 경영원칙에 따라 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방공기업에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라

필요한 조치를 강구하여야 한다. 다만, 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 실시하게 할 수 있다. 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군 및 자치구의 지방공기업에 한한다)의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 행할 수 있다. 지방자치단체의 장이 경영평가를 실시한 때에는 그 종료 후 1월 이내에 경영평가보고서, 재무제표 기타 대통령령이 정하는 서류를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 행정자치부장관은 경영평가를 하거나 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 ①3사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, ②특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업, ③경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업, ④기타 대통령령이 정하는 지방공기업에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다. 행정자치부장관은 경영진단 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 당해 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있고, 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없는 한 지체 없이 이에 응하여야 한다.

행정자치부장관은 지방공기업 경영진단의 전문적·기술적 분야에 관한 자문에 응하게 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관계전문가로 구성된 지방공기업경영진단 위원회를 운영할 수 있다. 지방공기업의 경영지도·자문 및 평가업무를 전문적으로 지원하게 하기 위하여 지방자치단체는 공동으로 경영지도법인을 설립·운영할 수 있다. 지방자치단체가 법인을 설립하고

자 할 때에는 그 정관을 첨부하여 행정자치부장관의 설립인가를 받아야 하며, 법인에 대하여 출연 또는 보조할 수 있다. 국가는 지방공업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 당해 지방자치단체가 출자할 자본금 기타 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

### ◇ 지방공단(地方工團)

지방공단은 지방공업법 제2조에 규정된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체가 설립하는 공단으로서 지방공사에 관한 사항을 준용하고 있다. 다만 비용부담에 있어서 공단은 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 그 사업에 따른 수익자로 하여금 사업에 필요한 비용을 부담하게 할 수 있다는 규정을 두고 있다.

→ 지방공업, 지방공사

### ◇ 지방공무원(地方公務員)

지방공무원이란 지방자치단체의 모든 공무원을 말한다. 즉, 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방자치단체의 공무원을 지방공무원이라 하고, 이를 규율하는 법률이 지방공무원법이다. 지방공무원의 종류는 크게 경력직 공무원과 특수경력직공무원으로 나누어 진다. 경력직 공무원은 일반직<sup>21)</sup>·특정직<sup>22)</sup>·기능직<sup>23)</sup> 등의 실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되는 공무원을 말하며, 특수경력직 공무원은

---

21) 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원

22) 공립의 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원 및 지방소방공무원과 기타 특수분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직공무원으로 지정하는 공무원

23) 기능적인 업무를 담당하며 그 기능별로 분류되는 공무원



정무직<sup>24)</sup>· 별정직<sup>25)</sup>· 계약직<sup>26)</sup>· 고용직<sup>27)</sup> 등의 경력직공무원 외의 공무원을 말한다.

지방공무원은 신분상의 권리로서 ①신분과 직위를 보유하는 권리, ②행정쟁송제기권, ③국가의 공무원에 대한 안전배려의무에 대응하는 권리, ④직무집행권 등을 가지며, 재산상의 권리로서 보수청구권, 연금청구권, 실비변상을 받을 권리 등을 가진다. 또한 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 공무를 위한 성실의 의무를 지고 있기 때문에 일반고용관계에서 볼 수 있는 노동법상의 권리는 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외하고 원칙적으로 인정되지 않는다. 그리고 지방공무원의 의무로서는 선서의 의무, 성실의 의무, 법령준수의 의무, 복종의 의무, 직무전념의 의무(직장이탈금지), 친절·공정의 의무, 비밀유지의 의무, 청렴의 의무, 품위유지의 의무, 외국정부로부터 영예나 증여를 받지 않을 의무, 영리업무의 금지의무, 정치활동을 하지 않을 의무, 집단행위를 하지 않을 의무 등이 있다. 한편, 이러한 권리와 의무에 기하여 공무원은 공무원법상의 징계책임과 변상책임 이외에 형사책임과 민사책임을 진다.

→ 임용

#### ◇ 지방공무원관계의 변경(地方公務員關係의 變更)

지방공무원관계의 변경은 공무원의 신분을 가지면서 그 직위·급류·직렬 기타 공무원관계의 내용을 변경하는 것으로 임용행위와는 달리 일방적 행위로 이루어진다. 변경의 태양에는 승진·강임(降任)·전직·

---

24) 선거에 의하여 취임하거나 임명에 있어서 지방자치단체의 의회의 동의를 요하는 공무원과 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원

25) 특정한 업무를 담당하기 위하여 별도의 자격기준에 의하여 임용되는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 별정직으로 지정하는 공무원

26) 지방자치단체와 채용계약에 의하여 일정한 기간동안 전문지식·기술이 요구되거나 임용에 있어서 신축성 등이 요구되는 업무에 종사하는 공무원

27) 단순한 노무에 종사하는 공무원

휴직·직위해제·정직·감봉 및 복직 등이 있다. 승진은 직렬 내의 상위의 급류의 직에 임용하는 것으로 근무성적평정·경력평정·기타 능력의 실증에 의하여야 한다. 다만 1급부터 3급까지 공무원의 승진 임용에 있어서는 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원에 의 승진임용에 있어서는 승진시험을 거치도록 하되 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있다. 전보는 동일한 직급 내에서의 직위(보직)의 변경을 말하며, 전직은 공무원의 직렬의 변경으로서 일정한 경우를 제외하고는 전직시험을 거쳐야한다. 복직은 휴직·직위해제 및 정직 중인 공무원을 직위에 복귀시키는 것을 말한다. 일반적으로 휴직기간 중 그 사유가 소멸되면 30일 이내에 이를 임용권자에게 신고하여야 하고 임용권자는 지체 없이 복직을 명하여야 하며, 휴직기간이 만료된 공무원이 30일 이내에 복직을 신고한 때에는 당연 복직된다. 한편, 직위해제 중인 공무원이 직위해제사유가 소멸된 때에는 임용권자는 바로 직위를 부여하여야 한다. 강임은 동일직렬 내에서 하위의 직급에 임용되거나 그 하위의 직급이 없어 다른 직렬의 하위직급에 임용되는 것이다. 휴직은 공무원의 신분을 가지면서 일정한 기간동안 직무담당을 해제하는 것이며, 직위해제는 임용권자가 직위를 계속 유지시킬 수 없는 사유 즉 직무수행능력부족 또는 근무성적의 불량·징계의결요구 중·형사사건으로 기소 중 등의 이유로 직위를 부여하지 않는 것이다. 정직과 감봉은 징계수단으로서 정직은 1월 이상 3월 이하의 기간 동안 직무에 종사하지 못하고 보수의 3분의 2를 감하는 것이고, 감봉은 1월 이상 3월 이하의 기간 중 보수의 3분의 1을 감하는 것이다.

#### ◇ 지방공무원관계의 소멸(地方公務員關係의 消滅)

지방공무원은 공무원의 신분을 상실하면 공무원관계가 소멸되는 것으로 가장 대표적인 것이 퇴직이며, 이외에 지방공무원법상의 결격사

유발생·정년·사망·임기만료 등으로 퇴직한다. 공무원 결격사유가 있는 사람은 ①금치산자 및 한정치산자, ②파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자, ③금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나, 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자, ④금고 이상의 형을 받고 그 집행유예의 기간이 만료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자, ⑤금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예기간 중에 있는 자, ⑥법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, ⑦징계에 의하여 파면의 처분을 받은 날로부터 5년을 경과하지 아니한 자, ⑧징계에 의하여 해임의 처분을 받은 날로부터 3년을 경과하지 아니한 자 등이다.

한편, 공무원의 신분을 상실시키는 행정처분으로서의 면직은 의원면직과 직권면직이 있다. 전자는 공무원 자신이 자유로운 의사표시인 사직원에 의하여 이루어지는 면직이며, 사의의 표시만으로 공무원관계가 소멸되지 아니하고 면직처분이 있기까지는 공무원관계가 지속된다. 후자는 공무원 본인의 의사와는 관계없이 임용권자(해당 지방자치단체의 장)의 일방적 의사에 의하여 이루어지는 공무원의 신분박탈행위이다. 징계면직과 좁은 의미의 직권면직이 있다. 징계면직은 공무원의 신분을 박탈하는 징계수단으로서 파면과 해임이 있고, 좁은 의미의 직권면직은 공무원관계를 계속 유지할 수 없는 사유<sup>28)</sup> 때문에 임용권자의 일방적 의사로 공무원관계가 소멸되는 단독행위이다.

---

28) 지방자치단체의 폐지·분합 및 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 된 때, 휴직기간의 만료 또는 휴직사유가 소멸된 후에도 직무에 복귀하지 아니하거나 직무를 감당할 수 없을 때, 전직시험에서 3회 이상 불합격한 자로서 직무수행능력이 부족하다고 인정된 때, 징병검사·입영 또는 소집의 명령을 받고 정당한 이유 없이 이를 기피하거나 군복무를 위하여 휴직 중에 있는 자가 재영(在營) 중 군무를 이탈하였을 때, 제65조의3 제3항의 규정에 의하여 대기명령을 받은 자가 그 기간 중 능력 또는 근무성적의 향상을 기대하기 어렵다고 인정된 때, 당해 직급에서 직무를 수행하는데 필요한 자격증의 효력이 상실되거나 면허가 취소되어 담당직무를 수행할 수 없게 된 때

### ◇ 지방공사(地方公社)

지방공사란 법률상 정확한 개념이 정립되어 있지 않지만, 일반적으로 지방자치단체가 그 행정운영에 협력시키기 위하여 스스로 출자해서 설립하고 재정적·인적 원조를 하면서 그 경영에 관여하는 법인을 말한다. 즉, 지방공사는 법적으로는 별개의 법인이지만, 자치단체행정이 당면하는 정책과제를 담당하면서 지방자치단체의 행정적 기증의 일부를 보완·대표하는 법인으로서의 기능을 수행한다. 따라서 지방자치단체는 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사를 설립할 수 있으며, 공사를 설립하고자 할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다. 지방자치단체가 공사를 설립하고자 하는 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과·사업성 등 지방공기업으로서의 타당성 여부를 사전에 검토하여야 한다. 또한, 지방자치단체는 상호 규약을 정하여 공동으로 공사를 설립할 수 있고, 규약에는 공사의 명칭, 사무소의 위치, 설립 지방자치단체, 사업내용, 공동처리사항, 의결기관대표자의 선임방법, 출자방법 기타 필요한 사항을 규정하여야 한다.

공사의 자본금은 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자하지만, 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위안에서 외국인 및 외국법인을 포함한 지방자치단체외의 자로 하여금 출자 또는 증자하게 할 수 있다. 외부출자 또는 증자된 공사의 자본금은 주식으로 분할·발행하며, 이 경우에 발행하는 주식의 종류, 1주의 금액, 주식발행의 시기, 발행주식의 총수, 주금의 납입시기 및 납입방법은 조례로 정한다. 또한, 공사는 당해 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 지방자치단체외의 다른 법인에 출자할 수

있고, 지방자치단체가 소유하는 주식에 대한 주주권은 지방자치단체의 장 또는 그 장이 지정하는 소속공무원이 행사한다. 공사의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 의한다. 공사의 사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 당해 사업연도 개시 전까지 편성하여야 한다. 공사는 매 사업연도의 결산을 당해 사업연도 종료 후 2월 이내에 완료하여야 한다. 공사는 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 사채를 발행하거나 외국차관을 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 공사의 업무를 감독한다. 행정자치부장관 및 지방자치단체의 장은 공사의 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며 필요한 보고를 명할 수 있다.

→ 지방공기업

#### ◇ 지방교부세(地方交付稅)

지방교부세는 국가가 재정적 결함이 생기는 자치단체에게 운영에 필요한 재원을 교부하여 지방행정의 건전한 발전을 위하여 교부하는 금전으로서 보통교부세·특별교부세·분권교부세 및 부동산교부세를 말한다. 이러한 지방교부세는 세원이 편중되어 있음으로써 도시지역 이외의 지방재정이 빈곤한 지방자치단체에게는 매우 중요한 의의를 가지는 바, 이를 위하여 “지방교부세법”이 제정되어 있다.

지방교부세의 재원은 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다.) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 액과 지방교부세법 제5조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다. 이에 따라 구체적인 재원의 배분은 분권교부세의 재원은 내국세총액의 1만분의 94에 해당하는 액으로 하고, 보통교부세의 재원은 분권교부세액을 제외한 교부세 총액의 100분의 96에 해당하는 액으로 하며, 특별교부세의 재원은 분권

교부세를 제외한 교부세총액의 100분의 4에 해당하는 액으로 한다. 또한 이와는 별도로 부동산교부세의 재원은 “종합부동산세법”에 의한 종합부동산세 총액과 지방교부세법 제5조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다. 국가는 매년도 교부세를 국가예산에 계상하여야 하며, 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세에 증감이 있을 경우에는 지방교부세도 이를 증감시켜야 한다. 또한 내국세 예산액 및 종합부동산세 예산액과 각각의 결산액과의 차액으로 인한 교부세의 차액은 이를 늦어도 다음다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

→ (지방자치단체의) 재원, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세

#### ◇ 지방분쟁조정위원회(地方紛爭調整委員會)

→ (지방자치단체)분쟁조정위원회

#### ◇ 지방세(地方稅)

지방세는 지방자치단체가 국가와의 관계에서 원칙적으로 가지는 자치적인 세금의 부과징수권에 근거하여 조례로서 부과·징수하는 세금을 말한다. 다만, 지방세도 국가재정의 원칙인 조세법률주의의 원칙이 적용되므로 실제로는 부과·징수에 대한 법률적 제한을 받게 된다. 지방자치단체는 자치상 필요한 경비를 법률이 정하는 바에 따라 주민에게 조세로 부과·징수한다. 지방세는 그 과세주체에 따라 특별시·광역시·도세와 시·군·구세로 나누어지며, 과세의 목적과 대상에 따라 보통세와 목적세로 나누어진다. 보통세의 세목은 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세 등이며, 목적세의 세목은 도시계획세, 공동시설세,

사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등이다.

지방세의 과세주체는 각 지방자치단체이며, 사실상의 과세권의 행사는 집행기관인 자치단체의 장이 행사한다. 자치단체의 장은 그 권한의 일부를 소속공무원이나 다른 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 수 있다. 그리고 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 지방세법이 정하는 범위안에서 조례로써 하여야 한다. 지방세를 징수하고자 할 때에는 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 납세의무자 또는 특별징수의무자에 대하여 납부 또는 납입할 금액, 기한, 장소 기타 필요한 사항을 기재한 문서로써 납부 또는 납입의 고지를 하여야 한다.

→ (지방자치단체의) 재원

#### ◇ 지방양여금(地方讓與金)

지방양여금이란 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 국세 중 지방자치단체에게 양여하는 금액을 의미하였으나, 2005년부터 지방양여금법 및 지방양여금관리특별회계법이 폐지됨으로써 지방교부세로 통합 일원화되었다. 종전의 지방양여금 대상사업은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등이었다.

→ (지방자치단체의) 재원

#### ◇ 지방의회(地方議會)

지방의회는 지방자치단체의 의결기관으로서 헌법에 의한 지방자치단체의 기관이며, 의회의 의원은 선거일 현재 만20세 이상인 국민으로

로서 선거공고일 현재 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 된 주민에 의하여 직접 선출된다. 따라서 지방의회는 헌법상의 필요기관이며, 지방자치단체의 의사를 결정하는 기관으로서의 성격을 가진다. 즉, 지방의회가 주민의 대표기관인 점, 의결기관인 점 그리고 자치입법권 등 광범한 권한을 가진다는 점 등을 보면 국가에 있어서의 국회와 그 성질이 유사하지만, 집행기관과의 관계에서 보면 국회와 같은 우월적 지위가 보장되지 아니하며, 양자는 원칙적으로 독립대등한 관계에 있다. 지방의회의 내부조직은 의장과 부의장, 위원회, 사무기구 등으로 구성되며, 그 권한은 의결권, 행정사무조사·감사권, 청원수리권 및 자율권 등이 있다.

→ 의장, 부의장, 위원회, 사무기구, 의결권, 행정사무조사·감사권, 청원수리권, 자율권

#### ◇ 지방의회 의원(地方議會 議員)

① **지위** : 지방의회 의원은 소속 지방자치단체 주민의 대표자로서 선거를 통하여 자격을 취득하며, 임기의 만료로 자격을 상실한다. 지방의회의원의 임기는 4년이며, 총선거에 의한 전임의원의 임기만료일의 다음날부터 개시된다. 지방의회 의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 하며, 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다. 또한 지방의회의원은 그 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니될 의무를 진다(지방자치법 제34조). 또한 지방의회의원은 의회의결의 공정과 적법성을 보장하기 위하여 ①국회의원 및 다른 지방의회의 의원, ②헌법재판소재판관·각급 선거관리위원회위원·교육위원회의 교육위원, ③국가공무원법 제2조



에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조에 규정된 지방공무원(정당법 제6조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원을 제외한다), ㉔“정부투자기관 관리기본법” 제2조에 규정된 정부투자기관(한국방송공사와 한국은행을 포함한다)의 임·직원, ㉕지방공기업법 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임·직원, ㉖농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·임업협동조합·엽연초생산협동조합·인삼협동조합(이들 조합의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 상근 임·직원과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장, ㉗정당법 제6조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 교원 등과 같은 직에 대해서 그 겸직이 금지된다. 또한, 지방의회의원은 당해 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며 이와 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.

지방의회 의원의 직무상 권리는 의안의 발의권, 행정사무처리에 대한 질문권, 표결권, 의장과 부의장 선거에 출마할 수 있는 권리, 임시회 소집요구권 등을 가지며, 재산상의 권리로는 의원의 의정활동비와 보상금을 지급받을 수 있다. 즉, 지방의회의원은 ㉘의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비, ㉙본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 여비, ㉚지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당 등의 비용의 지급받으며, 지방의회의원이 회기 중 직무로 인하여 신체에 상해를 입거나 사망한 때와 그 상해 또는 직무로 인한 질병으로 사망한 때에는 보상금을 지급받을 수 있다. 보상금의 지급기준은 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

② **의원의 사직·퇴직과 자격심사** : 지방의회는 그 의결로 소속의원의 사직을 허가할 수 있지만, 폐회 중에는 의장이 허가할 수 있다(지방자치법 제69조). 지방의회 의원은 ㉛의원이 겸할 수 없는 직에

취임한 때, ⑥피선거권이 없게 된 때(지방자치단체의 구역변경이나 폐지·분합을 제외한 다른 사유로 당해 지방자치단체의 구역밖으로 주민등록을 이전한 때를 포함한다), ㉔징계로 제명된 때 등의 경우에는 의원의 직에서 퇴직된다(동법 제70조). 또한 지방의회의 의원이 다른 의원의 자격에 이의가 있으면 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 의장에게 자격심사를 청구할 수 있으며, 피심 의원은 자기의 자격심사에 관한 회의에 출석하여 변명은 할 수 있으나 의결에는 참가할 수 없다(동법 제71조). 피심 의원에 대한 자격상실의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하며, 피심 의원은 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 아니한다(동법 제72조). 지방의회의 의원이 궐원된 때, 의장은 15일 안에 그 지방자치단체의 장과 관할선거관리위원회에 통지하여야 한다(동법 제73조).

③ 징계 : 지방의회는 의원이 지방자치법 또는 자치법규에 위배되는 행위를 한 때에는 의결로써 징계할 수 있다(동법 제78조). 징계에 관하여 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다(동법 제81조). 지방의회의 의장은 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있을 때에는 윤리특별위원회 또는 본회의에 회부한다. 본회의 또는 위원회에서 모욕을 당한 의원은 모욕을 가한 의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있으며, 모욕을 당한 의원이 징계를 요구할 때에는 징계사유를 기재한 요구서를 의장에게 제출하고, 의장은 윤리특별위원회 또는 본회의에 회부한다. 징계는 공개회의에서의 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명 등이 있으며, 제명에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다(동법 제80조).

#### ◇ 지방의회의 회의와 운영(地方議會議의會議와運營)

① 소집과 회기 : 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하며, 정례회의 집회일 기타 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이

정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법 제38조). 이에 따라 동법 시행령 제19조의4는 “정례회중 제1차 정례회는 매년 6월·7월중에, 제2차 정례회는 11월·12월중에 집회하여야 한다. 다만, 총선거가 실시되는 연도의 제1차 정례회는 9월·10월중에 집회할 수 있다”라고 규정하고 있다. 지방의회회의 개회·휴회·폐회와 회기는 지방의회가 의결로 정하며, 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제41조)<sup>29)</sup>. 하지만 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회의원 임기 개시일로부터 25일 이내에 소집한다(동법 제39조 제1항). 지방의회의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 15일 이내에 임시회를 소집하여야 하며, 의장 및 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없을 때에는 의원 중 연장자의 순으로 소집할 수 있다. 임시회의 소집은 시·도에 있어서는 집회일 7일전에, 시·군 및 자치구에 있어서는 집회일 5일전에 이를 공고하여야 하지만 긴급을 요할 때에는 예외를 인정하고 있다.

② 정족수 : 정족수에는 의사정족수와 의결정족수가 있다. 지방의회는 재적의원 3분의 1 이상의 출석으로 개의하고, 회의 중 정족수에 달하지 못한 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다. 그리고 의사는 지방자치법에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하며, 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다. 특별의결정족수는 ㉠사무소 소재지의 변경(재적의원 과반수의 찬성·동

29) 개정전의 지방자치법은 지방의회회의 연간 회의 총일수는 정례회 및 임시회를 합하여 시·도는 120일, 시·군 및 자치구는 80일을 초과할 수 없도록 규정하였다. 그리고 정례회의 회기는 년 2회를 합하여 시·도의회회의 경우 40일 이내, 시·군 및 자치구 의회의 경우 35일 이내, 임시회의 회기는 15일 이내로 제한하였다.

법 제6조 제2항), ㉞조례안의 재의결(재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제19조 제4항), ㉟회의의 비공개(출석의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제57조 단서), ㊱자격상실의결(재적의원 3분의 2이상의 찬성-동법 제72조 제1항), ㊲제명(除名, 동법 제80조 제2항) 등이 있다.

③ **회의의 원칙** : 지방의회의 회의에 관한 기본원칙은 회의공개의원칙, 회기계속의원칙 및 일사부재의(일사부재의)의원칙 등이 있다. 지방의회의 회의는 원칙적으로 공개하지만, 의원 3인 이상의 발의로 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있거나 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다(동법 제57조). 또한, 지방의회의원의 임기가 만료되는 경우를 제외하고는 지방의회에 제출된 의안은 회기 중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다(동법 제59조)<sup>30)</sup>. 한편, 지방의회에서 부결된 의안은 같은 회기 중에 다시 발의 또는 제출할 수 없다(동법 제60조).

④ **의안의 발안 등** : 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하고, 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다. 이 경우 의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다. 지방자치단체의 장이 지방의회에 부의할 안건은 지방자치단체의 장이 이를 미리 공고하여야 하지만 회의 중 긴급한 안건을 부의할 때에는 그러하지 아니하다. 하지만 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부의할 수 없지만, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부의하여야 한다. 이러한 요구가 없는 경우, 그 의안은 자동

30) 일본 지방자치법은 회기 중에 의결에 이르지 않은 사건은 후회에 계속하지 아니한다는 회기불계속의원칙을 채택하고 있다(동법 제119조).

으로 폐기된다.

한편, 지방의회 회의의 공정을 조장하기 위하여, 지방의회의 의장이나 의원은 본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의회의 동의를 있는 때에는 의회에 출석하여 발언할 수 있다. 또한, 지방의회는 회의의 운영에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 회의규칙으로 정하고(동법 제63조), 회의록을 작성하며 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 기재하여야 한다. 회의록에는 의장과 의회에서 선출한 의원 2인 이상이 서명하여야 하고, 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 통고하여야 한다. 회의록은 의원에게 배부하지만, 비밀을 요한다고 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다(동법 제64조).

⑤ **회의의 질서** : 지방의회의 의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 발언 또는 행위를 하여 회의장의 질서를 문란하게 한 때에는 의장 또는 위원장은 이를 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다. 이러한 명에 응하지 아니한 의원이 있는 때, 의장 또는 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언을 금지시키거나 퇴장시킬 수 있으며, 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란한 경우에는 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다. 그리고 지방의회의 의원은 본회의 또는 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 하여서는 아니되며, 만약 본회의 또는 위원회에서 모욕을 당한 의원은 모욕을 가한 의원에 대하여 지방의회에 그 징계를 요구할 수 있다. 또한, 지방의회의 의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장 또는 위원장의 허가 없이 연단이나 단상에 등단하여서는 아니 된다. 방청인은 의안에 대하여 가부를 표

명하거나 소란한 행위를 하여서는 아니 되고, 의장은 회의장안의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명할 수 있으며, 필요한 때에는 경찰관서에 인도할 수 있다. 방청석이 소란할 때에는 의장은 모든 방청인을 퇴장시킬 수 있고, 기타 방청인의 단속에 관하여 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

#### ◇ 지방이양추진위원회(地方移讓推進委員會)

지방이양추진위원회는 “중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률”에 근거하여 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분 등을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령소속하에 설치한 위원회이다. 위원회는 위원장 2인을 포함한 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 국무총리와 해당 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자가 된다. 위원은 대통령이 위촉하는 자와 대통령령이 정하는 국가공무원 및 지방공무원이 되며, 이 경우 공무원이 아닌 위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다. 위원회에 간사 1인을 두되, 공무원이 아닌 위원 중에서 국무총리가 아닌 위원장이 지명하는 자가 되며, 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 국무총리가 지명한 위원이 직무를 대행한다. 위원회는 ①중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분에 관한 기본계획의 수립과 시행에 관한 사항, ②중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분을 위한 대상사무의 조사에 관한 사항, ③중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간 사무배분 대상의 결정에 관한 사항, ④법령에 규정된 사무의 국가 또는 지방자치단체의 소관 구분에 관한 사항, ⑤그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의·의결한다.

### ◇ 지방자치단체(地方自治團體)

지방자치단체는 일정한 지역과 거기에 거주하는 주민을 구성요소로 하고, 그 지역에 관련되는 공공적 역무를 처리하는 지역공동체로서 그 지역의 주민과 체재자에 대하여 포괄적 지배권을 가지는 단체를 말한다. 현재 우리나라의 지방자치단체의 종류는 보통지방자치단체로서 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 광역자치단체와 시·군·자치구의 기초자치단체가 있으며, 특별지방자치단체로서 특정의 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에 인정되는 지방자치조합 등이 있다. 이러한 지방자치단체는 독립한 하나의 공법인으로서 법인격을 부여받고 있으며, 그것은 국가와는 별개로 스스로가 권리·의무의 주체로서 사무를 처리하는 권능을 자기고 있음을 의미한다.

### ◇ 지방자치단체조합(地方自治團體組合)

지방자치단체조합은 둘 이상의 지방자치단체가 특정 사무를 공동처리하기 위하여 합의에 의하여 설립하는 독립법인인 특수지방자치단체 중의 하나로서 그 설립행위의 법적 성격은 공법상의 합동행위에 해당한다. 지방자치단체는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군·자치구는 시·도지사(둘 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관)의 승인을 얻어 설립할 수 있으며, 공익상 필요할 때에는 행정자치부장관이 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다(지방자치법 제153조 제1항). 조합은 의결기관으로서 조합의회와 집행기관으로서 조합장 및 사무직원을 두며, 이 사항은 모두 조합규약에 따라 선임한다(동법 제150조). 우리나라 최초의 지방자치단체조합은 1971년 경기도의 23개 시·군으로 구성된 ‘전

용행정통신망조합'이 설치·운영되었으나 1975년 해체되었으며, 1991년에 서울·경기·인천의 쓰레기매립지 공동처리를 위하여 설립된 수도권매립지 운영관리조합이 있었다. 동 조합은 2000년 “수도권매립지 관리공사의 설립 및 운영에 관한 법률”에 따라 폐지되었다.

한편, 지방자치단체조합의 규약사항은 반드시 다음의 사항이 포함되어야 한다. ①조합의 명칭, ②조합을 구성하는 지방자치단체, ③사무소의 위치, ④조합의 사무, ⑤조합회의의 조직 및 위원의 선임방법, ⑥집행기관의 조직 및 선임방법, ⑦조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, ⑧기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항 등이다. 또한, 지방공기업법의 지방자치단체의 조합에 관한 특례에 따라 지방자치단체는 지방직영기업의 경영에 관한 사무를 광역적으로 처리하기 위하여 필요한 때에는 규약을 정하여 공동으로 지방자치단체조합을 설립할 수 있다(지방공기업법 제44조 제1항).

#### ◇ 지방직영기업(地方直營企業)

지방직영기업이란 지방자치단체가 직접 설치·관리하는 형태의 지방공기업을 말한다. 이는 지방자치단체가 특정의 사업에 관하여 전문성과 계속성을 유지하기 위하여 조직상, 회계상의 독립성을 인정하면서도 법인으로 하지 않는 것으로 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 하며, 지방직영기업에 대하여는 지방공기업법에 규정한 것을 제외하고는 지방자치법 및 지방재정법 기타 관계법령을 적용한다.

지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하게 하기 위하여 사업마다 관리자를 둔다. 다만, 조례가 정하는 바에 의하여 동질 또는 유사한 사업에 있어서는 2이상의 사업에 걸쳐 의료사업에 있어서는 병원마다 관리자 1인을 둘 수 있다. 관리자는 대통령령이 정하는 바에 의하여, 당해 지방자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경



영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다. 관리자는 ①예산안을 의회에 제출하는 사항, ②결산을 의회의 승인에 붙이는 사항, ③의회의 의결을 요하는 사항으로서 그 의안을 의회에 제출하는 사항, ④지방자치법 제130조 제2항의 규정에 의한 과태료를 과하는 사항을 제외한 지방직영기업의 업무를 관리·집행한다. 관리자는 법령 또는 조례나 규칙에 위반하지 아니하는 범위안에서 지방직영기업 업무에 관하여 기업관리규정을 제정할 수 있다. 관리자가 담당하는 주요업무는 ①지방직영기업에 관한 조례안 및 규칙안을 작성하고 이를 지방자치단체의 장에게 제출하는 사항, ②지방직영기업의 사업운영계획 및 예산안을 작성하고 이를 지방자치단체의 장에게 제출하는 사항, ③결산을 작성하고 이를 지방자치단체의 장에게 제출하는 사항, ④지방직영기업의 자산을 취득·관리·처분하는 사항, ⑤계약을 체결하는 사항, ⑥요금 기타 사용료 또는 수수료를 징수하는 사항, ⑦예산내의 지출에 있어서 현금이 부족할 때에 일시 차입을 하는 사항 및 기타 예산집행에 관한 사항, ⑧출납 기타 회계사무를 행하는 사항, ⑨증빙서 및 공문서류를 보관하는 사항, ⑩지방직영기업의 조직 및 인사운영에 관한 사항 기타 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례와 규칙에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다. 지방자치단체의 장은 관리자에 대하여 ①지방직영기업경영의 기본계획에 관한 사항, ②지방직영기업의 업무의 집행에 관한 사항 중 당해 지방자치단체의 주민의 복리에 중대한 영향이 있다고 인정되는 사항, ③지방직영기업의 업무와 다른 업무와의 필요한 조정에 관한 사항 등을 지휘·감독한다.

→ 지방공기업

#### ◇ 지방행정조직(地方行政組織)

지방행정조직이라 함은 국가전체행정의 통일성 있는 협동적 활동을 위한 중앙행정청의 지휘·감독 하에서 일정한 지역에 한하여 권한을

행사하는 지방행정청의 조직을 말한다. 국가의 지방행정은 보통지방행정기관의 관할에 속하는 것과 특별지방행정기관의 관할에 속하는 것이 있다. 이러한 지방행정조직은 민주성의 원칙·책임명확화의 원칙·행정운영 효율화의 원칙·공정의 원칙하에 구성되며, 획일주의·수장제·집행기관의 다원주의와 같은 특징을 가지고 있다.

행정조직	국가행정조직	중앙행정조직	입법부
			행정부
			사법부
			기타(헌재, 선관위 등)
	지방행정조직	보통지방행정기관	
		특별지방행정기관	
	자치행정조직	보통지방자치단체	광역지방자치단체 (특별시·광역시·도·특별자치도)
			기초지방자치단체 (시·군·자치구)
특별지방자치단체		지방자치단체조합 등	

→ 국가행정조직, 자치행정조직, 보통지방행정기관, 특별지방행정기관

### ◇ 지침(指針)

지침이란 행정운업을 위하여 일반적 준칙을 정하고, 이에 따라 행정을 실시하는 규제적 행정지도의 기준을 말한다. 지침은 행정기관의 사무처리의 기준이라는 점에서 행정집행기준과 공통적 성격을 가지지만, 법률·조례상의 구체적 규정의 집행을 목적으로 하지 않는다는 점에서 행정집행기준과는 다르다. 행정주체의 지침이라는 비공식적 행정내부의 준칙에 따른 행정운영은 국민의 권리·자유를 제약하는 규제적 내용의 조치가 법률이나 조례와는 무관하게 이루어지는 것으로 법치행정의 원리에서 보면 많은 문제점을 안고 있다. 하지만 지침

행정은 법의 불비를 보충하면서 지역사회의 혼란과 주민생활의 파탄을 막기 위한 긴급피난으로 도입되는 불가피한 행정수단이라는 점에서 그 적법성과 유용성을 파악할 필요성이 있다.

#### ◇ 지휘감독권(指揮監督權)

감독이란 국가의 이익을 보장하기 위하여 타기관의 행동에 주의를 주고, 또 필요에 따라 간섭함으로써 일정한 구속을 주는 작용을 말한다. 감독의 권한은 행정조직이 일반적으로 상·하행정청의 계층적 구조를 취하고 있으므로 동일계통의 행정청 상호간에 있어서 상급행정청에게 인정되는 보편적 권한이다. 일반적으로 감독권의 종류로는 상급행정청의 감시권, 허·인가권, 훈령권, 취소·정지권, 권한쟁의의 결정권 등이 있다. 이러한 감독의 법리는 지방자치단체의 경우에도 그대로 적용된다. 지방자치법은 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 규정하고 있으며, 상급지방자치단체는 하부행정기관에 대한 지휘감독권과 하급 지방자치단체에 대한 감독권을 갖는다.

→ (지방자치단체의) 장

#### ◇ 집행기관(執行機關)

지방자치단체의 집행기관이란 당해 지방자치단체의 의사를 외부에 표시하고 이를 집행하는 기관으로서 지방자치법은 집행기관으로서 원칙적으로 주민의 직접선거에 의하여 선출되는 지방자치단체의 장을 두고 있다. 이외에 다소 독립된 지위와 권한을 가진 행정위원회로서의

위원회와 감사위원 등의 제도를 집행기관으로서 둘 수 있다. 이러한 집행기관의 다원주의는 집행권한의 분산을 통한 행정사무의 개별·구체적 성질에 따른 집행과 한 기관으로의 권한집중으로 인한 행정운영의 관료적 획일화의 방지를 보장함으로써 주민에 대한 민주적이고 공정한 행정운영 또는 집행을 실현하고자 하는 것이다. 하지만 이러한 집행기관의 다원화는 행정의 일관성을 저해할 수 있고, 행정책임을 불명확하게 할 수 있다는 단점도 아울러 가지고 있는 바, 이를 위하여 행정의 통합성과 체계화가 필요할 것으로 보인다.

## 【차】

### ◇ 처분적 훈령(處分的 訓令)

처분적 훈령은 훈령 중 개별·구체적인 내용으로서 지시·예규·통첩·일일명령 등으로 나누어진다.

→ 훈령, 예규

### ◇ 청원수리권(請願受理權)

모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 청원할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대하여 심사할 의무가 있으며, 이에 따라 청원법은 청원을 받은 행정기관에게 심사처리의무와 통지의무를 부과하고 있다. 이러한 헌법정신에 근거하여 지방자치법은 주민의 경우 지방의회에 청원할 수 있는 권리가 있음을 명문화하고 있다(동법 제65조 제1항). 지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 하며, 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 기재하고 서명·날인하여야 한다. 하지만 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 이를 수리하지 아니한다. 지방의회의 의장은 청원서를 접수한 때에는 이를 소관위원회 또는 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. 청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 본회의의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 한다. 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 때에는 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원인에게 이를 통지하여야 한다. 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의

견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송하며, 지방자치단체의 장은 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 지방의회에 보고하여야 한다.

→ 주민의 권리, 지방의회

#### ◇ 총계예산주의 원칙(總計豫算主義 原則)

총계예산주의란 한 회계년도의 일체의 수입 및 지출 전부를 세입·세출예산에 편입할 것을 내용으로 하는 원칙을 말한다. 이 원칙은 모든 세입 및 세출이 예산에 계상되기 때문에 수입 및 지출의 균형을 도모할 수 있음과 동시에 세입세출에 대한 의회의 민주적 통제를 용이하게 하는 장점이 있다. 다만, 이 원칙에 대하여 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 지방자치법 제133조 제1항(재산 및 기금의 설치) 및 “지방자치단체 기금관리기본법”의 규정에 의하여 설치된 기금을 운용하는 경우, 그 밖에 대통령령이 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금 또는 유가증권이 있는 경우에는 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다(지방재정법 제34조 제3항).

→ 예산원칙

#### ◇ 추가경정예산(追加更正豫算)

지방자치단체의 장은 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 지방의회의 의결을 얻어야 하며(지방자치법 제121조 제1항, 지방재정법 제45조), 이 경우 동법 제118조 제3항 및 제4항의 규정은 이를 준용한다(동조 제2항). 다만, 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비와 재해구호 및 복구와 관련하여 교

부된 경비는 추가경정예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 동일 회계연도내의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다(지방재정법 제45조 단서).

◇ (감독기관의) 취소·정지권(取消·停止權)

상급행정청이 직권 또는 행정심판청구에 의하여 하급행정청의 위법·부당한 행위를 취소 또는 정지하는 권한으로서 상급행정청의 지휘감독권속에 취소·정지권이 포함된 것으로 이해된다. 하지만, 취소·정지권은 법률에 명문의 규정이 있는 경우(정부조직법 제10조 제2항, 제15조 제2항 및 지방자치법 제157조 등)를 제외하고는 소극적으로 해석하는 것이 자치행정의 취지에 부합하는 것이다.

→ 행정기관에 의한 감독

## 【타】

### ◇ 통제조례(統制條例)

특별시·광역시와 도 및 특별자치도는 시·군·자치구의 행정사무가 통일성을 가지도록 시·군·자치구의 행정사무에 관하여 조례로서 필요한 규정을 둘 수 있다. 이러한 조례를 통제조례라고 한다. 통제조례는 시·군·자치구 자치에 대한 침해될 우려가 있기 때문에 기초자치단체간 통일적 내용일 것을 요하며, 기관위임사무를 처리함에 있어서 광역자치단체의 장은 상급감독청이 되어 사무의 집행을 지휘·감독하는 권능을 부여받는다.

### ◇ 통첩(通牒)

통첩(note)은 일반적으로 국제법상으로는 국가의 문서에 의한 일방적 의사표시(예 : 최후통첩)이며, 행정법상으로는 산하의 기관·직원·지방자치단체 등에 대하여 어떤 사항을 통지하는 형식으로 처분적 훈령 중의 하나를 말한다.

- ▶ ‘통첩’(通牒)은 ‘시달’(示達)과 같이 매우 권위적이며, 구시대적 법령용어로서 보다 쉬운 용어나 우리말로 순화하는 것이 필요함 (예 : ‘행정전달’, ‘행정알림’).

→ 처분적 훈령, 예규

### ◇ 특별교부세(特別交付稅)

특별교부세는 ①기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안수요가 있을 때, ②보통교부세의 산정기일 후에 발생



한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 교부되는 지방교부세를 말한다.

→ 지방교부세

#### ◇ 특별위원회(特別委員會)

지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있으며, 위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회로 구성된다(지방자치법 제50조 제1·2항). 또한 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있으며(동법 제50조의2), 위원회의 위원은 본회의에서 선임하도록 하고 있다. 그 밖에 특별위원회는 수개의 상임위원회소관과 관련되거나 특별한 사안에 대한 조사 등이 필요한 경우에 본회의의 의결로 설치할 수 있으며, 특별위원회를 설치할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있으며, 특별위원회는 활동기간이 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본회의에 제출하여야 한다(동법시행령 제20조의3).

→ 위원회

#### ◇ 특별지방자치단체(特別地方自治團體)

특별지방자치단체는 전국어디에서나 찾아볼 수 있는 보편적인 단체가 아니라 보통지방자치단체를 기초로 하여 과생적으로 생겨난 특수한 단체로서 특수한 목적을 수행하기 위한 한정된 범위의 사무만을 관장하는 특수한 지방자치단체를 말한다. 즉, 특별지방자치단체란 설치목적·조직·사무·권한 등이 특수한 지방자치단체로서 상하수도·지하철 등 광역단위로 임무를 수행할 필요가 있거나, 교육 등의 특별한 목적을 위하여 활용될 수 있을 것이다. 또한 특별지방자치단체는

헌법이 예정한 자치체로서의 성격을 가지는 것은 아니지만 이미 관습상 존재하는 단체를 후에 지방자치법이 법률적으로 인정한 특별한 단체라는 성격을 가진다. 일반적으로 지방자치단체조합을 특별지방자치단체의 예로서 인정하고 있다. 하지만 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 아직 관련법령이 제정되지 않고 있음에 따라 특별지방자치단체의 지위와 권한이 명확하지 않은 불합리한 점이 있다.

→ 보통지방자치단체, 지방자치단체조합

#### ◇ 특별지방행정기관(特別地方行政機關)

특별지방행정기관은 특정 중앙행정기관에 소속되어 특정한 중앙행정기관의 소관사무만을 관장하는 지방관청으로서 보통지방행정기관이 아닌 것을 말한다. 따라서 특별지방행정기관은 특정의 중앙행정기관의 사무만을 수행하며, 그 특정의 중앙행정기관의 지휘·감독을 받는다. 또한 특별지방행정기관은 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 설치할 수 있으며, 대통령령 등으로 분장된 사무를 집행하며, 기관의 장의 명령이나 처분이 위법·부당한 경우에는 소속 중앙행정기관의 장이 취소 또는 정지할 수 있다. 특별지방행정기관으로 대표적인 것은 경찰청 소속의 지방경찰청 및 경찰서, 조달청 소속의 지방조달청·출장소, 산림청 소속의 지방산림관리청·국유림관리소, 법무부 소속의 출입국관리사무소 등이 있다.

→ 자치행정조직, 보통지방행정기관

#### ◇ 특허사용(特許使用)

공공시설의 관리자가 특정인에 대하여 그 출원에 따라 일반인에게는 허용되지 아니하는 독점적·배타적인 사용권을 설정하는 경우에

있어서의 사용관계를 특허사용이라 한다. 예를 들면, 도로에 전주나 수도관을 설치하기 위하여 관리청의 도로사용허가에 의한 사용 등이 그것이다. 공공시설사용권의 특허는 관리자가 출원자의 주관적 사정, 사용목적, 공익에 미치는 영향 등의 사정을 참작하여 특허를 할 것인지의 여부를 결정하는 것으로서 원칙적으로 재량행위에 속한다고 하겠다. 그러나 법령이 일정한 사유가 있을 때 사용권의 특허를 공공시설관리를 구속하는 규정이 있거나(도로법 제41조), 특허행위로 인하여 제3자의 기득권을 침해하게 되는 경우 등은 기속행위에 속한다.

특허에 의한 공공시설의 사용권이 사권인가 공권인가에 대해서는 학설상의 다툼이 있지만, 공공시설의 사용을 내용으로 하는 일종의 재산권이라는 점, 양도성이 있다는 점, 이에 대한 침해는 불법행위를 구성하며, 피해자는 방해배제청구권을 가진다는 점 등에 대해서는 이론이 없다. 다만 특허사용권은 공익목적을 위하여 관리되고 있는 공공시설에 대하여 인정되는 권리인 만큼 사권처럼 절대적인 권리를 보장받지는 못하며, 공익상의 필요가 있을 때에는 특허를 철회할 수 있다. 특허의 철회에는 상대방의 귀책사유로 인한 경우와 보다 큰 공공 목적을 달성하기 위하여 기존의 특허를 철회하는 경우가 있으며 후자의 경우에는 손실보상이 필요하다. 또한 특허사용권은 자유시장과 달리 특정인을 위하여 권한을 설정하는 것이므로 관리자는 사용의 대가를 징수할 수 있다.

→ 허가사용

## 【과】

### ◇ 판례법(判例法)

판례법에 대해서는 일반적으로 법원성이 인정되지 않지만, 법원의 유권해석으로 행정청의 법령해석에 대한 현실적인 규제를 하고 있다는 점과 법관에 의한 사법부의 법창조기능의 관점에서 부분적인 판례의 법원성은 인정된다고 하여야 할 것이다. 특히, 지방자치단체의 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 기관간 쟁송과 권한쟁의에 대한 판례와 의견제시는 사실상의 일반규범으로 인식되며, 이후의 유사한 법률관계를 실질적으로 규율하는 법원으로서의 역할을 담당한다고 할 것이다.

→ 불문법원

### ◇ 평등의 원칙(平等의 原則)

평등의 원칙은 이를 정당화하는 사유가 없는 한, 타인에 대한 처분보다 불리한 처분을 하여서는 아니 된다는 행정법상의 불문법원으로서는 조리법 중의 원칙이다. 이 원칙은 헌법 제11조의 법 앞의 평등원칙에 의하여 도출된 것으로 행정법상의 평등원칙의 내용을 이루는 공공부담 앞의 평등원칙, 공역무 앞의 평등원칙 등에 대한 본질적 근거가 되고 있다. 이러한 행정법상의 조리법의 일종으로서 평등의 원칙은 행정의 자기구속의 법리와 결부되어 논의되고 있다. 즉, 행정법상의 평등의 원칙은 행정의 자기구속의 법리로 전환되었다고 하겠다.

→ 조리법, 행정의 자기구속의 법리

◇ 폐치·분합((廢置·分合)

폐치·분합이란 지방자치단체의 설치·폐지를 수반하는 구역의 변경을 말하며, 이에 분할, 분립, 합병, 편입의 4종류가 있다.

- ▶ ‘폐치’(廢置)는 폐지와 설치의 합성어이며, ‘분합’(分合)은 분리(분할)와 합병의 합성어이다. 하지만 이러한 용어를 합성어로 하여야 할 이유는 존재하지 않으며, 단순한 일본 법률의 차용에 의하여 무분별하게 사용하고 있다. 따라서 ‘폐치·분합’은 ‘설치·분할·합병·폐지’로 풀어서 사용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

◇ 필요사무(必要事務)

→ 의무적 자치사무

## 【하】

### ◇ 하급교육행정기관(下級教育行政機關)

시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로서 교육청을 두며, 교육청의 업무를 담당하는 자를 교육장이라 한다(지방교육자치에 관한 법률 제36조 제1·2항).

→ 교육청의 교육장

### ◇ 하부행정기관(下部行政機關)

하부행정기관이란 조례가 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무(지역적 사무)를 분장하기 위하여 두는 행정기구를 말한다(지방자치법 제111조<sup>31)</sup>). 이는 지방자치단체의 장에 소속되어 장의 지휘·감독을 받으나, 어느 정도 독립하여 소관사무를 처리하는 기관이므로 내부적으로 단순한 보조에 그치는 보조기관과 전문적인 사무를 처리하기 위하여 두는 직속기관과는 구별된다. 하부행정기관으로는 자치구가 아닌 구에 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 둔다(동법 제108조). 자치구가 아닌 구의 구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되 시장이 임명하며, 읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다(동법 제109조).

하부행정기관의 장의 직무권한은 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장 또는 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의

---

31) 이 경우에 동(洞)은 지방자치법 제4조 제5항의 규정에 의한 행정동을 말한다.

시장을 말한다) 또는 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다(동법 제110조).

#### ◇ 합의제 행정기관(合議制 行政機關)

우리나라의 행정조직은 그 기관설치방법에 있어서 독립제를 원칙으로 하지만, 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있게 하였다(정부조직법 제5조). 이것은 정당 등 외부의 압력을 배제함으로써 행정의 민주화를 실현하고, 정책의 중립성을 보장하며 행정현실에 입각한 국가의 규제적 행정기능을 수행하기 위한 것으로 현재 우리나라에는 감사원, 중앙노동위원회, 토지수용위원회, 금융통화위원회 등이 있다. 이외에 자문기관뿐만 아니라 의결기관(징계위원회, 행정심판위원회, 공정거래위원회 등)의 성격을 가진 합의제 행정기관이 있다.

지방행정에 관해서도 사무 중 장(長)으로부터 독립해서 정치적 중립을 확보하거나 또는 공정한 과학적 판단하에 실시하는 것이 적절한 사무에 관하여는 위의 원칙들이 적용된다. 따라서 지방자치법은 지방자치단체의 장의 소속 행정기관으로서 지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있으며, 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(지방자치법 제107조 제1·2항). 또한 지방자치행정에 관한 개별법에 의해 규정되고 있는 행정위원회로서는 교육위원회(지방교육자치에 관한 법률), 선거관리위원회(공직선거법), 인사위원회(지방공무원법) 등이 있다.

→ 행정위원회

◇ 행정감찰관 제도(行政監察官 制度)

→ 옴부즈만 제도

◇ 행정개입청구권(行政介入請求權)

행정개입청구권이라 함은 법률상 행정청에 규제·감독 기타 행정권 발동의무가 부과되어 있음에도 불구하고 행정청이 권한의 행사를 게을리 함으로써 법률상 국민이 받도록 되어 있는 급부나 보호를 받지 못할 경우, 행정청에 대하여 권한의 발동을 적극적으로 요구하여 급부나 보호를 청구할 수 있는 권리를 말한다. 이것은 행정청에 대하여 적극적으로 행정행위 기타 행정작용을 구하는 적극적 공권이라는 점에서 위법한 권익침해의 배제를 구하는 소극적 공권 또는 방어권과는 구별된다. 이러한 행정개입청구권의 전형적인 것으로는 경찰개입청구권, 소음·먼지·공기오염행위에 대한 규제권발동청구권 등을 들 수 있으며, 그 외에도 다양한 형태가 상정될 수 있지만, 우리 판례상 행정개입청구권을 정면으로 인정한 판례는 아직 없다. 행정개입청구권의 인정여부에 대해서는 종래 반사적 이익론과 행정편의주의(혹은 재량행위) 등의 이론적 근거를 바탕으로 소극적 견해가 지배적이었으나, 최근에는 권리성 추정이론과 의무이행소송의 인정 등을 논거로 이를 인정하고 있다. 따라서 행정개입청구권은 기속행위에 대해서는 당연히 행정청이 법적 의무를 지고 있으므로 당연히 인정되며, 재량행위에 대해서 인정되기 위해서는 ①법규에 의하여 구체적인 행정권 발동의무가 부과되어 있어야 하고, ②당해 법규의 취지가 적어도 개인의 이익도 보호하는 것이어야 한다.

→ 권리성 추정이론



### ◇ 행정계약(行政契約)

행정계약은 행정주체 상호간 또는 행정주체와 국민 사이에 행정목적 수행하기 위하여 체결하는 계약으로서 공법상 계약과 사법상 계약이 있다. 공법상 계약은 공법적 효과의 발생을 목적으로 복수당사자간 대립되는 의사표시의 합치로써 성립되는 공법행위이다. 이러한 의미의 공법상 계약에 관한 법리는 프랑스에서 주로 판례에 의하여 정립·발전된 것이다. 이러한 행정계약의 종류에는 행정주체상호간의 행정계약과 행정주체와 사인간의 행정계약이 있다. 전자는 또한 공공단체상호간의 행정계약<sup>32)</sup>과 지방자치단체 상호간의 행정계약<sup>33)</sup>으로 구분되며, 후자는 정부계약<sup>34)</sup>, 국공유재산에 관한 계약, 공물·영조물 이용관계의 설정계약, 원자력손해배상계약, 임의적 공용부담, 공법상 보조계약, 행정사무의 위임, 환경보전협정 등이 있다.

### ◇ 행정기관(行政機關)

행정주체를 위하여 그 수족이 되고 표현기관이 되어 현실적으로 그 직무를 수행하는 기관을 행정기관이라 한다. 따라서 행정기관에게는 법률에 의하여 일정한 권한과 책임이 주어지며, 그 권한의 범위 내에서 행정기관이 행하는 행위의 법률상의 효과는 행정주체에 귀속되고, 행정기관 그 자체에는 귀속되지 않는다. 행정기관이 행정주체를 위하여 행위할 수 있는 직무의 범위로서의 각 행정기관의 권한은 정부조직법에 의하여 명확하게 규정되어 있고, 직무의 한계는 내용·지역·직능에 대한 한계 등이 있다. 그리고 행정기관은 그 기능에 따라 행

32) “지방교육자치에 관한 법률”에 의한 교육사무위탁

33) 지방자치단체간에 행해지는 도로·하천의 경비분담에 관한 협의 등

34) 납품계약, 건축도급계약

정청, 보조기관, 자문기관, 의결기관, 집행기관, 감사기관 등으로 나눌 수 있다.

#### ◇ 행정기관에 의한 감독(行政機關에 의한 監督)

감독이란 국가의 이익을 보장하기 위하여 타기관의 행동에 주의를 주고, 또 필요에 따라 간섭함으로써 일정한 구속을 주는 작용이다. 특히, 권한의 감독은 동일 계통의 행정청 상호간에 인정됨이 원칙이며, 개별적인 법령의 근거는 필요하지 않지만, 일반적·추상적인 법적 근거는 필요하다. 일반적 감독의 수단에는 상급행정청의 감시권, 인·허가권, 훈령권, 취소·정지권, 권한쟁의의 결정권 등이 있다.

자치단체에 대하여 감독권을 행사할 수 있는 기관은 위로는 정부의 수반인 대통령과 행정각부를 통괄하는 국무총리도 포함되지만, 자치단체에 대한 직접적인 감독기관으로는 국무총리·행정각부장관 및 상급자치단체의 장을 들 수 있다. 국무총리는 서울특별시에 대하여 감독권을 가지며(서특법 제4조), 행정각부장관은 그 소관사무에 관하여 광역시와 도 및 일정한 사항에 관한 범위안에서 서울특별시에 대하여 감독권을 가진다. 또한 상급지방자치단체의 장은 국가기관의 지위에서 그 구역내의 시·군·구에 대하여 감독권을 가지며, 자치단체의 회계검사와 직무감찰에 관하여는 감사원이 그 권한을 가진다.

행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있으나, 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다. 또한, 조례나 규칙을 제정 또는 개폐하는 경우, 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에, 규칙에 있어서는 공포예정 15일전에 시·도지사는 행정자치부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정자치부장관은

이를 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 그리고 예산의 이송을 받은 때와 결산승인을 얻은 때에도 보고를 수령한다.

지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다. 이때 지방자치단체의 장은 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.

지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가 위임사무 또는 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있다. 이때 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장이 정해진 기간내에 이를 이행하지 아니할 때에는 당해 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이와 관련하여 지방자치단체의 장은 이행명령에 이의가 있는 때에는 이행명령서를 접수한 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 이와 함께 지방자치단체의 장은 이행명령의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다. 이 요구에 대하여

재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다. 한편, 지방자치단체의 장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다. 또한, 주무부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다. 이에 관한 제소의 지시는 관련기간이 경과한 날부터 7일 이내에 하고, 당해 지방자치단체의 장은 제소지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 하며, 주무부장관 또는 시·도지사는 관련기간이 경과한 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다.

지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. 시·군 및 자치구 또는 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

→ 국가의 감독

#### ◇ 행정대집행(行政代執行)

행정대집행이란 행정상의 대체적 작위의무를 진 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 경우에 당해 행정청이 스스로 또는 제3자로 하여금 의무를 이행하게 하고 그 비용을 의무자로부터 징수하는 행정상의 강제집행을 말한다(행정대집행법 제2조).

### ◇ 행정사무 조사·감사권(行政事務 調査·監査權)

지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위 내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다. 조사를 발의하고자 할 때에는 이유를 명시한 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다. 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 감사 및 조사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있다. 증언에서 허위증언을 한 자에 대하여는 고발할 수 있으며, 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 감사 및 조사를 위하여 필요한 사항은 “국정감사 및 조사에 관한 법률”에 준하여 대통령령으로 정하고, 제4항 및 제5항의 선서·증언·감정 등에 관한 절차는 “국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률”에 준하여 대통령령으로 정한다.

→ 지방의회, 감사대상기관, 감사위원회

### ◇ 행정선례(行政先例)

행정기관에 있어서 실제로 처리한 사건이 선례로서 존중되어 법규로서의 위력을 가지게 된 것으로서 재판례의 경우와 동일하게 처리되는 것을 행정선례라 한다.

### ◇ 행정위원회(行政委員會)

우리나라의 행정조직은 그 기관설치방법에 있어서 독립제를 원칙으로 하지만, 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있게 하였다(정부조직법 제5조). 행정위원회는 복잡·다양한 행정을 적절하게 처리하기 위해서 행정권한을 장(長)뿐만 아니라 복수의 기관에 분담시킬 필요가 있기 때문이다. 또한 정치적 중립성의 요청, 전문기술성의 원칙, 민의의 반영 및 이해조정요청 등의 필요에 의하여 인정되어진다. 물론 행정위원회는 ①지방자치단체의 집행기구를 복잡화하고, 비대한 인원을 요한다는 점, ②행정책임의 소재가 불명확하게 되기 쉽다는 점, ③신속하면서 능률적인 행정집행이 곤란하다는 점, ④종합적인 행정운영이 곤란하다는 점 등의 문제점도 가지고 있다.

행정위원회의 첫 번째 특징은 합의제 집행기관이라는 점으로 이는 민주적이면서 신중한 의사결정이 기대되기 때문에 공정·중립적인 입장에서의 행정집행 또는 심판적 기능을 행하는 것을 목적으로 하지만, 비능률적이고 신속한 행정운영을 곤란하게 한다는 비판이 있다. 위원회의 위원은 통상 의회의 선거, 동의 등을 거쳐 민주적으로 선거되고, 그 신분은 임기가 정해져 있는 등 독립성을 보장받고 있으며, 위원회의 정치적 중립성을 확보하기 위해 위원의 정당소속을 제한하

고 있는 경우가 많다. 또한, 위원회는 각각의 권한으로 된 사항에 대해서 행정집행의 권한을 가지는 외에도 직무집행의 독립성을 보장하기 위한 규칙제정 등 준입법적 기능이나 준사법적 기능을 가지는 경우가 많으며, 대부분 내부 조직권과 인사권이 인정되고 있다. 그리고 행정위원회의 최대의 특색은 장으로부터 독립해서 직무를 행사하는 점으로서 장(長)은 행정위원회의 직무집행에 대해서 지휘·감독을 할 수 없다.

현행법상 인정되는 대표적인 행정위원회는 교육위원회(지방교육자치에 관한 법률), 선거관리위원회(공직선거법), 인사위원회(지방공무원법)와 지방공무원소청심사위원회 및 교육소청심사위원회(지방공무원법) 등이 있다.

#### ◇ 행정응원(行政應援)

행정응원이라 함은 대등한 행정청의 일방이 다른 행정청의 요청에 따라 또는 자발적으로 다른 행정청의 권한행사에 협력하는 것을 말한다.

#### ◇ 행정의 자기구속의 법리(行政의 自己拘束의 法理)

행정의 자기구속(Die Selbstbindung der Verwaltung)이란 동일 사안에 대하여 제3자에게 행한 결정을 상대방에게도 하도록 행정청이 구속받는 것으로서 평등의 원칙이 행정법상의 실질적 법리로 전환된 것이다. 즉, 행정의 자기구속은 자유로운 판단이 가능한 영역에서 스스로 제시한 기준에 따라 자신이 행한 행위로부터 특별한 사유가 없는 한 이탈할 수 없음을 의미하는 바, 만약 이를 이탈한다면 상대방의 신뢰유무를 따질 것도 없이 평등의 위반을 뜻하는 것이기 때문에 그 근거를 평등의 원칙에서 구하는 것이다. 한편, 행정의 자기구속의 법리는

법령보다는 행정규칙과 관련하여 그 중요성을 가지는 바, 이는 행정규칙을 국가와 국민간의 관계를 규율하는 법규로 전환시키는 전환규범으로서 기능하도록 하고 있다. 즉, 행정의 자기구속은 원칙적으로 행정청에 대한 특정의 행위청구권을 가져다주는 것이 아니라, 개개인이 행정청에 전제요건의 평등한 고려를 기대하는 형식적 권리를 가져다줌으로 해서 행정청이 이를 고려하지 않으면 평등원칙위반의 처분이 될 수 있음을 의미한다.

→ 조리법, 평등의 원칙

#### ◇ 행정주체(行政主體)

행정주체란 사회관리 기능일반 또는 공공역무의 제공을 통하여 국민생활에 봉사하는 활동으로 이해되는 행정을 행하는 권리와 의무를 가지고 자신의 이름과 책임으로 행정을 행하는 단체와 법인을 말한다. 여기에는 국가·지방자치단체·기타의 공공단체 등이 있다. 기타의 공공단체에는 정부출자에 의거하여 설치된 재단적 성격의 단체로서 공단·공사 등의 정부관련기업과 이해관계인들로 구성되는 사단적 성격의 단체로서의 공공조합 등이 있다. 또한, 스스로의 이름으로 일정한 공공행정사무를 처리할 수 있는 권한을 위임받은 공무원수탁사인도 그 권한이 미치는 한도에서 행정주체의 지위에 있다.

#### ◇ 행정집행기준(行政執行基準)

행정집행기준이란 법률·조례나 법규명령을 실시 내지 집행하기 위하여 행정기관이 제정하는 기준으로 말한다. 이 기준은 개별적·구체적 행위의 요건·대상·절차 등에 대하여 법률 등의 해석이나 행정기관에 허용된 재량권 행사의 방침을 제시하는 것으로 법률 등의 해석



이나 행정기관에 허용된 재량권 행사의 방침을 제시하는 것으로 법률 등의 집행에 있어서 행정기관 자신의 정책적·기술적 판단의 도입을 가능하게 함과 동시에 다수의 행정기관에 의한 법률 등의 집행을 통일적으로 행하게 하는 기능을 가진다.

→ 지침

#### ◇ 행정협의조정위원회(行政協議調整委員會)

지방자치법 제156조의2는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우, 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 협의조정기구를 둘 수 있으며, 협의조정기구의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는 바, 동법 시행령 제54조의4에 따라 구성된 중앙행정기관과 지방자치단체간 협의조정기구가 ‘행정협의조정위원회’이다. 행정협의조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 13인 이내의 위원으로 구성하며, 행정협의조정위원회의 위원은 ①재정경제부장관·행정자치부장관·기획예산처장관·국무조정실장 및 법제처장, ②안건과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사중 위원장이 지명하는 자, ③기타 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 국무총리가 위촉하는 자 4인으로 구성된다. 행정협의조정위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉하며, 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 연임할 수 있지만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 신청에 의하여 당사자간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 사항에 대하여 협의·조정하며, 협의·조정의 신청은 당사자의 쌍방 또는 일방이 서면으로 행정협의조정위원회의 위원장에게 신청하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 행정자치부장관을, 시장·군수·구청

장은 시·도지사나 행정자치부장관을 거쳐야한다. 협의·조정 신청이 있는 때에는 행정협의조정위원회의 위원장은 지체 없이 이를 국무총리에게 보고하고, 행정자치부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 당해 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 행정협의조정위원회의 위원장은 협의·조정사항에 관한 결정을 한 때에는 지체 없이 이를 서면으로 국무총리에게 보고하고, 행정자치부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 당해 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체의 장은 그 협의·조정결정사항을 이행하여야 한다.

행정협의조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 행정협의조정위원회는 위원회의 심의에 앞서 당사자간의 긴밀한 협조 및 의견조정과 위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 위원회에 행정협의조정위원회 실무위원회를 둔다. 실무위원회는 위원장 1인을 포함하여 9인 이내의 실무위원으로 구성하며, 위원장은 국무조정실장이 되고 실무위원은 재정경제부차관, 행정자치부차관, 기획예산처차관, 법제처차장, 안전과 관련된 중앙행정기관의 차관 및 지방자치단체의 행정부시장·부지사가 된다. 실무위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하며, 행정협의조정위원회와 실무위원회의 사무를 처리하기 위하여 행정협의조정위원회와 실무위원회에 각각 간사 1인과 필요한 공무원을 둔다. 행정협의조정위원회의 간사는 행정자치부 지방행정본부장이 되고, 실무위원회의 간사는 행정자치부소속 2급부터 5급까지 공무원 중에서 실무위원장이 지명한다. 행정협의조정위원회 및 실무위원회의 위원장은 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원 및 관계전문가 등을 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견제출 등을 요구할 수 있다.

→ 국가의 지도

### ◇ (지방자치단체의) 행정협의회(行政協議會)

행정협의회란 2개 이상의 지방자치단체가 서로 관련된 사무의 일부를 공동으로 관리하고, 처리하기 위하여 공동으로 구성하는 협의회를 말한다. 행정협의회를 구성하는 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정자치부장관과 관계중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. 지방자치단체가 협의회를 구성하고자 할 때에는 관계지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다. 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계지방자치단체에 대하여 협의회 구성을 권고할 수 있다.

협의회는 ①협의회 명칭, ②협의회를 구성하는 지방자치단체, ③협의회가 처리하는 사무, ④협의회 조직과 회장 및 위원의 선임방법, ⑤협의회 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, ⑥기타 협의회 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항 등을 포함하여야 한다. 한편, 사무를 공동으로 처리하는 협의회는 관계 지방자치단체의 공통의 집행기관으로서의 성격을 가지지만, 자기의 권한으로 사무집행을 하는 것이 아니고 관계 지방자치단체 또는 그 집행기관의 이름으로 그 사무를 집행한다. 협의회는 회장과 위원으로 구성되며, 규약이 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임된다. 회장은 협의회를 대표하며, 회의를 소집하고 협의회 사무를 총괄한다.

협의회는 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계지방자치단체의 장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구할 수 있다. 또한, 협의회에서 합의가 이루어지지 아

니한 사항에 대하여 관계지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있는 때에는 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정할 수 있지만, 관계시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있다. 한편, 행정자치부장관 또는 시·도지사가 조정을 하고자 할 때에는 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다. 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 하며, 지방자치법 제146조 제1항에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사가 조정한 사항이 있는 경우에는 제140조 제3항부터 제6항까지의 규정(행정협의회 규정)을 준용한다. 협의회가 관계지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.

이상과 같은 행정협의회는 문제점으로는 ①독자적인 법인격을 갖고 있지 못하고, ②광역지방자치단체와 기초자치단체간의 갈등해소를 위한 수직적 행정협의회가 없고, ③광역시설 서비스권역과 불일치로 행정협의회 권역의 의미가 반감되며, ④지방자치단체의장으로만 구성되어 지방의회의 참여가 배제되며, ⑤협의회 운영 등을 들 수 있다. 현재 운영 중인 행정협의회로는 차안행정협의회, 수도권행정협의회, 섬진강환경 행정협의회, 영산강 유역권 행정협의회, 충청북부권 행정협의회, 부산시 주택행정협의회 등 다수가 활동하고 있다.

#### ◇ 허가사용(許可使用)

허가사용은 공공시설의 사용이 사회공공의 질서에 장애가 되지 않도록 하기 위하여 또는 이용시설을 확보하고 설치목적 달성하기 위하여 공공시설의 이용을 일반적으로 금지하고 그 이용을 관리기관의

허가를 요하도록 하는 것을 말한다. 이를 위하여 지방자치단체는 공주의 자유사용에 개방된 공공용시설이라도 이용자가 집단적으로 이를 이용하거나 통상 예상되는 방법과는 다른 형태로 시설을 이용하는 경우에는 시설의 관리자는 다른 이용자의 사용과의 조정, 기타 시설보존이나 관리의 적정을 기하기 위해서 관리조례로 특별조치를 정할 수 있다. 공원내의 집회나 데모행진 또는 판매행위를 금지하거나 이것을 관리자의 허가하에 두는 것 등이 그 예이다.

→ 특허사용

#### ◇ 헌법과 지방자치(憲法과 地方自治)

제헌헌법 이래로 우리 헌법은 지방자치에 관한 장을 둠으로써 지방자치제도가 국가의 기본적 통치구조의 일환임을 천명하고 있다. 이것은 ‘지방자치제’의 실시가 단순한 입법정책의 문제가 아니라 헌법에 의하여 보장된 기본적 제도이며, 헌법의 기본원칙임을 의미하는 것이다. 따라서 지방자치는 그 내용에 있어서도 헌법이 규정하는 기본원칙에 따른 입법정책을 수립하여야 함을 의미하는 것이다. 헌법35)과 지방자치법은 ①지방자치단체의 존립근거, ②지방자치단체의 권능인 자치입법권·행정권·재정권 등의 보장, ③자치사무의 보장, ④자주적 기관에 의한 지방사무처리, ⑤지방자치행정의 민주성과 능률성의 도모(지방자치법 제1조) 등을 지방자치의 기본원칙으로서 제시하고 있다.

---

#### 35) 헌법 제 8 장 지방자치

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

우리 헌법이 지방자치를 보장하는 의의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 자치권은 국가의 의사에 따라 제약될 수 없으며, 자치제도의 중핵 즉, 본질적 요소는 국회의 입법권에 의해서도 침해되어서는 안된다는 것을 의미한다. 둘째, 지방자치에 대한 헌법상의 기본원칙은 지방의 자치권능을 중앙의 부당한 침해와 간섭으로부터 지키는 법규관념임과 동시에 지방제도의 정착을 유도하는 지표관념임을 의미하는 것으로 자치의 방어적 보장이 아닌 지방자치의 적극적 형성과 운영을 유도하고자 하는 의미를 담고 있는 것이다.

#### ◇ 협의조항(協議條項)

협의조항이란 요강행정의 한 내용으로서 중·고층건물 건축시 사전에 계획을 공표하여 일조, 전파방해 등에 대하여 사전에 협의하여 요강의 내용으로 삽입하는 것을 말한다.

→ 요강

#### ◇ 협정(協定)

협정은 행정계약의 일종으로서 지방자치단체와 사인간에 규제의 영역에 관하여 상호 협약을 체결하여 그 협약의 범위를 준수하게 하는 것을 말한다. 이러한 협정은 지방자치단체와 사업주 사이의 공해방지협정이 대표적이며, 이외에도 원자력발전과 관련된 안전협정, 건축협정, 도시의 환경녹지협정 등 계약방식에 의한 자주적 규제가 각 분야에서 전개되고 있다. 협정에 의한 방식은 ①법률·조례에 의한 환경오염규제는 일률적이고 획일적인 내용이지만 협정에 의하면 개개 사업자와의 협의에 의하여 규제내용을 정할 수 있기 때문에 지역상황에 따라 개별적으로 타당하고 유효한 규제가 가능하다는 것, ②환경오염방지에

는 기술적 대응이 필요하기 때문에 협정방식에 의한다면 규제행정청과 사업자와의 협의로 적절한 기술적 대응조치의 개발이 가능하다는 장점이 있다. 이 협정의 법적 성질에 관하여는 신사협정 또는 행정지도설(법적 효력부인설)과 계약설(법적 효력승인설)의 대립이 있으나, 계약 중에서도 행정계약으로 파악하는 것이 성질상 적절할 것으로 보인다.

→ 공해방지협정

#### ◇ 회계년도독립의 원칙(會計年度獨立의 原則)

회계년도독립의 원칙이란 각 회계년도의 세출은 그 연도의 세입으로 충당하여야 하는 것을 말한다. 지방자치단체의 회계년도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 종료한다. 그리고 회계는 일반회계와 특별회계로 구분되며, 특별회계는 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 하고 있다.

→ 예산원칙

#### ◇ 회기계속의 원칙(會期繼續의 原則)

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 회의공개원칙(會議公開原則)

→ 지방의회의 회의와 운영

#### ◇ 훈령(訓令)

훈령이란 일반적으로 감독행정청이 소관 하급행정기관에 대하여 법률의 해석이나 재량판단의 구체적 지침을 제시하여 행정업무의 통일

을 기하기 위하여 발하는 명령의 총칭을 말한다. 현대행정의 특징은 법률에 의한 행정이지만 현실적으로는 행정상의 법률관계는 상급행정청이 소관 하급행정청에 대하여 발하는 훈령이 실질적으로 법률이상의 기능을 수행하고 있다. 이러한 훈령이 현대행정에서 중요한 의미를 가지게 된 배경은 행정조직의 복잡화, 행정내용의 전문기술화에 따른 법률해석의 전문화 및 법집행의 정책적 재량판단의 확대 등에 기인하는 것이다.

훈령은 일반적·추상적인 내용으로 발하는 명령적 훈령과 개별·구체적인 내용의 것으로 발하는 처분적 훈령이 있다. 전자는 좁은 의미의 훈령이라 하며, 훈령의 대부분이 이에 속하며, 후자는 지시·예규·통첩·일일명령 등을 의미한다. 훈령은 법규가 아니고 행정규칙이라는 점에서 상급행정기관과 하급행정기관 사이에 효력을 가지는 행정조직의 내부적 규범으로서 하급기관의 권한행사의 지침이 되지만, 행정조직의 외부에 대해서는 법적 효과를 가지지 않는다. 따라서 훈령위반행위의 효력은 적법하고 훈령위반자는 징계책임을 진다. 또한 훈령은 개별적 훈령에 대한 법률적 근거를 요하지 않는다는 점에서 포괄적 지휘감독권한에 기하여 수시로 이를 발할 수 있으며, 행정기관 상호간을 규율하는 것이기 때문에 일반국민이 훈령 자체에 대하여 직접 행정소송을 제기하여 다툴 수 없다.

→ (지방자치의) 법원, 명령적 훈령, 처분적 훈령, 예규



# 용어 색인

## 【가】

◇ (지방행정사무)감사 및 조사대상기관(監査 및 調査對象機關) ……	11
◇ 감사위원회(監査委員會) ……	11
◇ (감독기관의) 감시권(監視權) ……	12
◇ 강임(降任) ……	12
◇ 개발영향부담금(開發影響負擔金) ……	13
◇ 객관적 소송(客觀的 訴訟) ……	13
◇ 결산(決算) ……	14
◇ 고시(告示) ……	15
◇ 고유권설(固有勸說) ……	15
◇ 고유사무(固有事務) ……	16
◇ 공공단체(公共團體) ……	16
◇ 공공시설과 지방자치(公共施設과 地方自治) ……	17
◇ 공공시설부담금제(公共施設負擔金制) ……	18
◇ 공공시설이용권(公共施設利用權) ……	18
◇ 공공조합(公共組合) ……	19
◇ 공법상 재단(公法上 財團) ……	19
◇ 공해방지협정(公害防止協定) ……	20
◇ 과태료(過怠料) ……	20
◇ 관습법(慣習法) ……	21
◇ (지방자치단체의) 관할구역(管轄區域) ……	21
◇ 광역지방자치단체(廣域地方自治團體) ……	23
◇ 교부금(交付金) ……	23
◇ 교육감(教育監) ……	23
◇ 교육규칙 제정권(教育規則 制定權) ……	25
◇ 교육소청심사위원회(教育訴請審査委員會) ……	25
◇ 교육위원(教育委員) ……	25
◇ 교육위원회(教育委員會) ……	26

◇ 교육재정(教育財政) .....	27
◇ 교육청의 교육장(教育廳의 教育長) .....	28
◇ 국가와 지방자치단체간의 사무배분(國家와 地方自治團體間의 事務配分) .....	29
◇ 국가의 감독(國家의 監督) .....	29
◇ 국가의 지도(國家의 指導) .....	30
◇ 국가행정조직(國家行政組織) .....	31
◇ 권리성 추정이론(權利性 推定理論) .....	32
◇ 권한의 위임(權限의 委任) .....	33
◇ 권한쟁의의 결정권(權限爭議의 決定權) .....	34
◇ 규칙(規則) .....	34
◇ 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리(均等하게 行政의 惠澤을 받을 權利) .....	35
◇ 급부행정과 지방자치(給付行政과 地方自治) .....	35
◇ 기관소송(機關訴訟) .....	36
◇ 기관위임사무(機關委任事務) .....	38
◇ (국가와 지방자치단체의) 기능분담(機能分擔) .....	39
◇ 기준재정수요액(基準財政需要額) .....	39
◇ 기준재정수입액(基準財政收入額) .....	40
◇ 기초자치단체(基礎自治團體) .....	40

**【나】**

◇ 납세자 소송(納稅者 訴訟) .....	41
◇ 농어촌정비사업(農漁村整備事業) .....	41
◇ 능력요건(能力要件) .....	41

**【다】**

◇ 단일예산주의 원칙(單一豫算主義 原則) .....	43
------------------------------	----

◇ 단체위임사무(團體委任事務) .....	43
◇ 단체자치(團體自治) .....	43
◇ 대도시 및 특별자치도의 행정특례(大都市 및 特別自治道の 行政特例) .....	44
◇ 대륙형 지방자치(大陸型 地方自治) .....	45
◇ (직무의) 대리(代理) .....	46
◇ 동시선거에 관한 특례(同時選舉에 관한 特例) .....	47
◇ 동의조항(同意條項) .....	48

### 【마】

◇ 면직(免職) .....	49
◇ 명령적 훈령(命令的 訓令) .....	49
◇ 무하자재량행사청구권(無瑕疵裁量行使請求權) .....	49
◇ 민중소송(民衆訴訟) .....	50

### 【바】

◇ 법령의 자주해석권(法令의 自主解釋權) .....	53
◇ 법률과 조례의 저촉문제(法律과 條例의 抵觸問題) .....	54
◇ 법률선점이론(法律先占理論) .....	55
◇ (지방자치의) 법원(法源) .....	55
◇ (장의) 보조기관(補助機關) .....	55
◇ 보조금 .....	57
◇ 보통교부세(地方交付稅) .....	58
◇ 보통지방자치단체(普通地方自治團體) .....	59
◇ 보통지방행정기관(普通地方行政機關) .....	59
◇ 부교육감(副教育監) .....	60
◇ 부담금(負擔金) .....	61
◇ 부담조항(負擔條項) .....	62

◇ 부당결부금지의 원칙(不當結付禁止의 原則)	62
◇ 부동산교부세(不動產交付稅)	63
◇ 부의장(副議長)	63
◇ 부작위위법확인소송(不作爲違法確認訴訟)	64
◇ 분권교부세(分權交付稅)	64
◇ 분담금(分擔金)	65
◇ (지방자치단체)분쟁조정위원회(紛爭調整委員會)	65
◇ 불문법원(不文法源)	67
◇ 비례원칙(比例原則)	68

**【사】**

◇ 사무기구(事務機構)	70
◇ (지방자치단체의) 사무범위(事務範圍)	70
◇ 사무배분(事務配分)	71
◇ 사무와 자치조례 제정범위(事務와 自治條例의 制定範圍)	71
◇ 사무위탁(事務委託)	72
◇ 사무의 촉탁(事務의 囑託)	73
◇ 사법기관에 의한 감독(司法機關에 의한 監督)	73
◇ 사업수입(事業收入)	73
◇ 사용료(使用料)	74
◇ 사정판결(事情判決)	74
◇ 상급청의 지휘감독권(上級廳의 指揮監督權)	75
◇ 상임위원회(常任委員會)	75
◇ 서울특별시 행정특례에 관한 법률(서울特別市 行政特例에 관한 法律)	75
◇ 선거구(選舉區)	76
◇ 선거기간과 선거일(選舉期間과 選舉日)	77
◇ 선결처분(先決處分)	78

◇ 성문법원(成文法源) .....	79
◇ (장의) 소속행정기관(所屬行政機關) .....	79
◇ 소청(訴請) .....	80
◇ (지방)소청심사위원회(訴請審査委員會) .....	82
◇ 수도권 매립지 관리공사(首都圈 埋立地 管理公社) .....	84
◇ 수수료(手數料) .....	85
◇ 수의사무(隨意事務) .....	86
◇ 수익자부담원칙(受益者負擔原則) .....	86
◇ 수인성의 원칙(受忍性の 原則) .....	87
◇ 주장제(首長制) .....	87
◇ 수정선점이론(修正先占理論) .....	87
◇ 시·군 및 자치구의 사무(市·郡 및 自治區의 事務) .....	88
◇ 시·도와 시·군·자치구간의 사무배분(市·道와 市·郡·自治 區間의 事務配分) .....	88
◇ 시·도의 사무(市·道の 事務) .....	89
◇ 시·도회의의 의원정수(市·道議會의 議員定數) .....	89
◇ 시·읍의 설치기준(市·邑의 設置基準) .....	90
◇ 시지배인제(市支配人制) .....	91
◇ 신뢰보호의 원칙(信賴保護의 原則) .....	91

### 【아】

◇ 영미형 지방자치(英美型 地方自治) .....	93
◇ 영조물(營造物) .....	94
◇ 영조물 규칙(營造物 規則) .....	95
◇ 영조물 법인(營造物 法人) .....	95
◇ 영조물 이용관계(營造物 利用關係) .....	95
◇ 예규(例規) .....	96
◇ 예비비(豫備費) .....	96

◇ 예산원칙(豫算原則) .....	97
◇ 예산의 내용(豫算의 內容) .....	98
◇ 예산의 의결(豫算의 議決) .....	100
◇ 예산의 종류(豫算의 種類) .....	100
◇ 예산의 집행(豫算의 執行) .....	101
◇ 예산의 편성(豫算의 編成) .....	101
◇ 옴부즈만 제도(ombusman 制度) .....	102
◇ 완전분리형(完全分離型) .....	103
◇ 요강(要綱) .....	104
◇ 원인자부담원칙(原因者負擔原則) .....	105
◇ 위원회제도(委員會制度) .....	106
◇ 위임(委任) .....	107
◇ 위임사무(委任事務) .....	107
◇ 의결권(議決權) .....	107
◇ 의결정족수(議決定足數) .....	108
◇ 의무교육경비(義務教育經費) .....	109
◇ 의무적 자치사무(義務的 自治事務) .....	109
◇ 의사정족수(議事定足數) .....	109
◇ 의원의 사직·퇴직(議員의 辭職·退職) .....	110
◇ 의장(議長) .....	110
◇ 의장 또는 의원의 제척(議長 또는 議員의 除斥) .....	110
◇ 의회사무처(議會事務處) .....	111
◇ 이월비(移越費) .....	111
◇ 인사위원회(人事委員會) .....	111
◇ (감독기관의) 인·허가권(認·許可權) .....	113
◇ 일사부재의의 원칙(一事不再議의 原則) .....	114
◇ 임시회(臨時會) .....	114
◇ 임용(任用) .....	114

- ◇ 임의적 자치사무(任意的 自治事務) ..... 115
- ◇ 입법기관에 의한 감독(立法機關에 의한 監督) ..... 115

### 【자】

- ◇ 자율권(自律權) ..... 117
- ◇ 자주조직권(自主組織權) ..... 117
- ◇ 자치구·시·군의회의 의원정수(自治區·市·郡議會의 議員定數) .....  
118
- ◇ 자치권(自治權) ..... 118
- ◇ 자치사무(自治事務) ..... 118
- ◇ 자치입법권(自治立法權) ..... 119
- ◇ 자치재정권(自治財政權) ..... 120
- ◇ 자치조직권(自治組織權) ..... 120
- ◇ 자치행정권(自治行政權) ..... 121
- ◇ 자치행정조직(自治行政組織) ..... 121
- ◇ 잡수입(雜收入) ..... 122
- ◇ (지방자치단체의) 장(長) ..... 122
- ◇ 재량수축론(裁量收縮論) ..... 124
- ◇ 재량하자론(裁量瑕疵論) ..... 125
- ◇ 재산수입(財産收入) ..... 125
- ◇ (지방자치단체의) 자원(財源) ..... 125
- ◇ 재의제도(再議制度) ..... 125
- ◇ 전래설(傳來說) ..... 127
- ◇ 정기회(定期會) ..... 127
- ◇ 정보공개조례(情報公開條例) ..... 127
- ◇ 정부관련기업(政府關聯企業) ..... 128
- ◇ 제도적 보장설(制度的 保障說) ..... 129
- ◇ 제재적 조항(制裁的 條項) ..... 129



◇ 제주도 행정체제 등에 관한 특별법(濟州道 行政體制 등에 관한 特別法) .....	129
◇ 조례(條例) .....	130
◇ 조례제정 및 개폐청구권(條例制定 및 改廢請求權) .....	131
◇ 조례제정절차(條例制定節次) .....	132
◇ 조리법(條理法) .....	135
◇ 조합(組合) .....	135
◇ 좁은 의미의 세외수입(좁은 意味의 稅外收入) .....	136
◇ 주민감사청구권(住民監査請求權) .....	136
◇ 주민소송(住民訴訟) .....	137
◇ 주민소환(住民召還) .....	139
◇ 주민의 권리(住民의 權利) .....	140
◇ 주민의 의무(住民의 義務) .....	140
◇ 주민의 의의(住民의 意義) .....	140
◇ 주민의 지위(住民의 地位) .....	141
◇ 주민자치(住民自治) .....	142
◇ 주민참가(住民參加) .....	142
◇ 주민투표권(住民投票權) .....	143
◇ 중앙분쟁조정위원회(中央紛爭調整委員會) .....	144
◇ 지방공기업(地方公企業) .....	144
◇ 지방공단(地方工團) .....	147
◇ 지방공무원(地方公務員) .....	147
◇ 지방공무원관계의 변경(地方公務員關係의 變更) .....	148
◇ 지방공무원관계의 소멸(地方公務員關係의 消滅) .....	149
◇ 지방공사(地方公社) .....	151
◇ 지방교부세(地方交付稅) .....	152
◇ 지방분쟁조정위원회(地方紛爭調整委員會) .....	153
◇ 지방세(地方稅) .....	153

◇ 지방양여금(地方讓與金) .....	154
◇ 지방의회(地方議會) .....	154
◇ 지방의회 의원(地方議會 議員) .....	155
◇ 지방의회의 회의와 운영(地方議會的 會議와 運營) .....	157
◇ 지방이양추진위원회(地方移讓推進委員會) .....	161
◇ 지방자치단체(地方自治團體) .....	162
◇ 지방자치단체조합(地方自治團體組合) .....	162
◇ 지방직영기업(地方直營企業) .....	163
◇ 지방행정조직(地方行政組織) .....	164
◇ 지침(指針) .....	165
◇ 지휘감독권(指揮監督權) .....	166
◇ 집행기관(執行機關) .....	166

### 【차】

◇ 처분적 훈령(處分的 訓令) .....	168
◇ 청원수리권(請願受理權) .....	168
◇ 총계예산주의 원칙(總計豫算主義 原則) .....	169
◇ 추가경정예산(追加更正豫算) .....	169
◇ (감독기관의) 취소·정지권(取消·停止權) .....	170

### 【타】

◇ 통제조례(統制條例) .....	171
◇ 통첩(通牒) .....	171
◇ 특별교부세(特別交付稅) .....	171
◇ 특별위원회(特別委員會) .....	172
◇ 특별지방자치단체(特別地方自治團體) .....	172
◇ 특별지방행정기관(特別地方行政機關) .....	173
◇ 특허사용(特許使用) .....	173

**【과】**

◇ 판례법(判例法) ..... 175  
 ◇ 평등의 원칙(平等의 原則) ..... 175  
 ◇ 폐치·분합((廢置·分合) ..... 176  
 ◇ 필요사무(必要事務) ..... 176

**【하】**

◇ 하급교육행정기관(下級教育行政機關) ..... 177  
 ◇ 하부행정기관(下部行政機關) ..... 177  
 ◇ 합의제 행정기관(合議制 行政機關) ..... 178  
 ◇ 행정감찰관 제도(行政監察官 制度) ..... 179  
 ◇ 행정개입청구권(行政介入請求權) ..... 179  
 ◇ 행정계약(行政契約) ..... 180  
 ◇ 행정기관(行政機關) ..... 180  
 ◇ 행정기관에 의한 감독(行政機關에 의한 監督) ..... 181  
 ◇ 행정대집행(行政代執行) ..... 183  
 ◇ 행정사무 조사·감사권(行政事務 調査·監查權) ..... 184  
 ◇ 행정선례(行政先例) ..... 185  
 ◇ 행정위원회(行政委員會) ..... 185  
 ◇ 행정응원(行政應援) ..... 186  
 ◇ 행정의 자기구속의 법리(行政의 自己拘束의 法理) ..... 186  
 ◇ 행정주체(行政主體) ..... 187  
 ◇ 행정집행기준(行政執行基準) ..... 187  
 ◇ 행정협의조정위원회(行政協議調整委員會) ..... 188  
 ◇ (지방자치단체의) 행정협의회(行政協議會) ..... 190  
 ◇ 허가사용(許可使用) ..... 191  
 ◇ 헌법과 지방자치(憲法과 地方自治) ..... 192

◇ 협의조항(協議條項) .....	193
◇ 협정(協定) .....	193
◇ 회계년도독립의 원칙(會計年度獨立의 原則) .....	194
◇ 회기계속의 원칙(會期繼續의 原則) .....	194
◇ 회의공개원칙(會議公開原則) .....	194
◇ 훈령(訓令) .....	194