

기초지방정부 정책리포트 제6호



시·군·구 부단체장 임용제도의 쟁점과 과제

구정태¹⁾

목차

I. 문제의 제기: 갈등과 쟁점

- 시·군·구 부단체장 임명을 둘러싼 시·도와 시·군·구간 갈등은 어제오늘의 일이 아니고, 1995년 민선자치가 시작된 후 계속 반복되어 온 것임. 최근에는 민선 8기가 출범한 직후 구리시가 경기도가 관행적으로 해오던 부시장 인사를 거부하고 자체적으로 부시장을 임용하기로 하면서 구리시와 경기도 간에 갈등을 빚었음

II. 지방자치단체 부단체장의 정수와 임명

- 시·군·구는 「지방자치법」제123조에 따라 부단체장의 임명권은 명백히 시장·군수·구청장에게 속한 권한이라고 보지만, 시·도는 「지방공무원법」제30조의2의 인사교류 협의에 따라 오래전부터 해오던 관행이라고 하고 있음

III. 지방자치단체의 인사교류· 개방형직위· 임기제공무원

- 특히, 구리시는 부시장을 내부 임용이 아닌 개방형직위로 공개 채용하기로 함에 따라 부단체장을 개방형직위로 임용이 가능하다는 것도 새로운 쟁점으로 떠올랐음

IV. 시·군·구 부단체장 임명에 관한 쟁점검토

- 결국, 부단체장을 둘러싼 갈등의 밑바탕에는 자치조직권(인사고권) vs 인사교류, 원칙(법) vs 현실(관행), 개방형 직위로 부단체장 임용 가능 여부 등의 중요한 쟁점이 깔려 있음

V. 결 론

- 따라서 이 글에서는 지방자치법 등 관련 법령과 판례, 연구문헌, 사례 등을 통해 시·군·구 부단체장 임용과 관련한 주요쟁점을 검토하고, 향후 부단체장 임용제도의 바람직한 발전방안을 제시해 보고자 함

I 문제의 제기: 갈등과 쟁점

1. 구리시, “부시장 우리가 뽑겠다”

- 2022년 7월에 민선 8기가 출범하고 구리시(시장 백경현)는 경기도가 관행적으로 단행해 오던 부단체장 인사를 거부하고, 대신 자체적으로 공직사회 안팎의 유능한 인재를 공개채용을 통해 부단체장으로 뽑기로 함
 - 이에 경기도는 『지방공무원법』 제30조의2의 시·도와 시·군·구 간 인사교류 규정을 근거로 “『지방자치법』상 일반 시군 부단체장은 개방형 직위로 채용할 수 있는 근거가 없다”며 구리시에 통보함
- 그러나 구리시는 『지방자치법』 제123조 제4항에 따라 구리시장에게 부시장 임명권이 있다고 보고, 행정안전부에 부단체장의 개방형직위 채용 가능 여부에 대한 유권해석을 의뢰하였음 (7.22)
 - 구리시는 “임기제 공무원도 일반직 지방공무원에 해당하므로 개방형으로 외부 인사채용이 가능하다”는 반면, 경기도는 “일반직공무원에는 임기제 공무원이 포함되지 않아 개방형 채용 근거가 없다”라고 함
- 이후 행정안전부는 “부시장 직위에 대해서는 개방형 직위 지정이 불가하다”는 입장을 구리시에 통보함 (8.22)
 - 행정안전부는 “부시장은 유사시 시장 업무를 대행해야 하는데 개방형 직위는 특정 분야 전문가를 채용하는 과정으로, 유사시 포괄적 업무를 해야 하는 시장을 대행하기에는 적합하지 않다”고 하면서
 - 아울러 “인구 100만 명 이상 특례시에는 부시장을 2명 둘 수 있게 돼 있고, 제2부시장은 임기제 공무원을 채용할 수 있다는 단서조항이 있다”며 “이는 제2부시장에게만 적용되는 단서조항인 만큼 부시장이 1명인 일반 지자체에서는 부시장을 임기제로 채용하는 것이 불가하다”고 해석함
- 그러나 구리시는 “법령상 지방임기제 공무원도 일반직공무원에 해당하는 것은 분명한 만큼 임기제 임용이 가능하면 개방형 직위도 뽑을 수 있다”고 하면서 “법제처에 해당 조항에 대해 질의를 할 예정”이라고 함

2. 시·도·시·군·구간 부단체장 임명 갈등사례

■ 시·군·구 부단체장은 1995년 민선자치 출범 당시 국가직 공무원으로 운영되다가 1998년부터는 지방직으로 변경하여 시장·군수·구청장이 직접 임명할 수 있도록 하였음. 그러나 인사교류 명목으로 시·도가 시·군·구 부단체장 인사를 관행적으로 행사함으로써 시·군·구는 계속해서 문제를 제기해 옴

- 2006년 군포시 ‘관행이 법보다 앞설 수는 없다’라는 원칙에 따라 부시장을 내부에서 승진 임명했지만 6개월 만에 철회하는 사례가 있었고, 2016년에는 자체 임용 움직임이 ‘전국공무원노조’를 중심으로 강원·부산·충북·경남 등 전국적으로 전개되었으나 제도개선으로 이어지지 못했음

☞ 2006년 당시 경기도는 “부시장, 부군수에 대한 도지사의 인사교류 협의 조정권은 『지방공무원법』 제30조의2에 규정된 도지사의 고유 권한”이라면서 “50년 이상 유지돼온 정당한 법적 절차를 정치적인 차원에서 무시해버린 군포시는 응분의 책임을 져야 한다”며 강력 대응 입장을 밝힘

☞ 이에 군포시는 ‘관행이 법보다 앞설 수는 없다’라는 원칙에 따라 “부시장 인사는 『지방자치법』 제123조 제4항에 근거한 당연한 인사이며, 이번 인사를 앞두고 자체 승진 인사방침을 도에 통보했고 시장이 도지사를 면담하는 등 의견교환을 했으나 합의를 보지 못했을 뿐”이라고 함

- 오규석 전(前) 기장군수는 2018년 7월부터 2021년 7월까지 매주 화요일 부산시청 광장 앞에서 ‘군수가 부군수 임명도 못 하나’라는 피켓을 들고 ‘부군수 임명권 반환 촉구 1인 시위’를 72번이나 벌였고, 부군수 임명권을 돌려달라는 내용의 19번째 정식 공문을 부산시에 발송한 바 있음

☞ 오 군수는 “대한민국이 지방자치와 지방분권을 외쳐온 지 한 세대 가까이 되어 간다”며 “『지방자치법』에 보장된 군수의 부군수 임명권을 부산시로부터 반드시 돌려받아 법과 원칙을 바로 세우겠다”고 강조

☞ 또한, “인사교류 운운하며 부산시가 억지 논리와 주장을 펴지만, 부군수 임명권은 『지방자치법』에 명백히 보장된 군수의 권한”이라며, “대한민국 어느 법에도 광역시장이 부군수를 임명할 수 있다는 법은 없다”고 주장

- 2월에는 ‘전국시·군·구공무노동조합연맹’이 시·도의 시·군·구 인사권 침해 관행을 개선하기 위한 ‘이제는 광역시·도의 인사침해 끝나야 한다!’는 성명을 발표하고 국회의원, 시·도지사 협의회 등에 제도개선을 촉구

☞ 지방자치제도는 『헌법』 제117조와 제118조, 『지방자치법』 제118조 및 제123조(부시장 부군수 부구청장) 제4항 등에 의해 보장되지만, 광역시·도는 우월주의와 감시, 통제수단으로 아직도 시·군·구 지방정부의 인사권을 침해

☞ 시·군·구 사례를 조사한 결과, 4개 광역시·도에서 17개 시·군·구의 5급(사무관) 이상의 자리를 차지하고 있으며 특히, 낙하산 관행처럼 이어지는 부단체장 자리 또한 전국 226개 기초자치단체가 침해받고 있음

3. 시·군·구 부단체장 인사관행의 문제점

- 시·도 공무원의 인사교류를 통해 시·군·구 부단체장 직을 수행하게 하는 데에는 제도의 긍정적·부정적인 양면이 있음
 - 먼저, 긍정적 측면을 보면, 시·군·구는 시·도와 인사교류를 통해 시·도와 원활한 업무협조 관계를 형성하고, 시·군·구는 시·도로부터 행·재정적 지원과 협력을 받을 수 있으며 행정역량을 보완하는 계기가 될 수 있음
 - 시·도는 관내 시·군·구에 부단체장을 포함한 공무원(5급 이상)의 파견 등을 통해 인사적체 해소 등 조직의 원활한 인사운용을 도모할 수 있음
 - 그러나 시간이 지나면서 전반적으로 지방자치단체의 역량이 축적되고 성숙해지면서 시·도 인사교류를 통한 인사관행 특히, 시·군·구 부단체장 임명과 관련한 문제점들이 나타나기 시작했음

- 첫째, 시·군·구의 부단체장을 시·도의 일방적인 인사운영에 따라 임용함으로써 시장·군수·구청장의 법적 권한인 고유인사권을 침해하게 되고, 시·군·구는 시·도의 ‘인사적체 해소기관’이나 ‘공무원 수습기관’으로 전락함
 - 시·도의 입장에서는 인사교류를 통해 시·도 고위공무원(4급~2급)을 1년 정도 관내 시·군·구 부단체장으로 파견하여 일선 시·군·구의 경험과 경력을 쌓고 다시 복귀함으로써 시·도의 원활한 인사운영을 위한 중요한 수단임
 - 그러나 시·군·구의 입장에서 시·도의 4급이나 5급이 파견을 오면, 가뜰이나 적체가 심한 시·군·구 인사는 더욱 적체됨. 즉, 시·도에서 4급 1명이 부단체장으로 내려오면 시·군·구의 5급, 6급, 7급, 8급, 9급 줄줄이 인사적체가 발생하고 시·군·구는 9급으로 시작해 30년 넘게 근무하고도 5급(과장이나 읍·면장) 한 번 못해본 채 정년퇴직하는 공무원이 적지 않음

- 둘째, 시·군·구 부단체장의 잦은 교체에 따른 시·군·구 행정의 안정성을 저해함. 시·군·구 부단체장의 평균 재직기간이 약 1년 6월에 불과하여 주요 정책추진, 지역발전 등 비효율의 원인이 되고 있음
 - 시·군·구 부단체장은 관내 모든 공무원의 평가 권한을 갖고 있지만, 직원들의 업무는 물론 관내 현황이나 지역주민의 성향도 전혀 모르는 부단체장이 직원을 제대로 통솔하고 지역을 관리할 수 있을지 의문임

- 셋째, 시·도의 인사교류에 불응할 경우, 교부금이나 시·도비보조금 제외나 지연 등 재정적 불이익을 주거나, 행정사무 감사 등 각종 압박수단을 활용하는 등의 반 지방자치 행태가 행해지고 있음

- 2013년 속초시는 부단체장을 자체 승진·임용하였으나, 강원도는 속초시에 대해 강원도 표창상장 미교부, 6급 장기교육자 차출 거부, 관내 부단체장 회의 배제, 도비보조금 및 보통교부세, 일반재정보전금의 교부지연 또는 감액, 현안사업 제외 등 사실상 보복성 행·재정적 제재를 가함
- 당시 시·군·구는 도의 임명과 시군의 자체승진을 ‘윤번제’로 하는 방안, 1대1일 인사교류 원칙 준수 등을 대안으로 제안하기도 하였음

4. 시·군·구 부단체장 임명과 관련한 쟁점

- 시·도는 인사교류를 통해 시·군·구에 부단체장을 파견함으로써 조직 내의 원활한 인사운영을 도모할 수 있다는 포기할 수 없는 이점이 있지만, 시·군·구는 부단체장의 행정지원 역할보다 지역현안이나 주민소통 등에 중점을 둔 부단체장의 적극적인 리더십을 필요로 함
 - 특히, 시·도의 5급 이상 고위직 공무원의 시·군·구 파견으로 시·군·구 인사적체가 심화하고 인사운용이 경직되는 것이 시·군·구가 시·도의 부단체장 인사를 거부하는데 큰 이유임
- 이번 구리시와 경기도 간 부시장 임명 갈등사례를 포함하여 과거 유사사례에서 중요한 몇 가지 쟁점을 끌어낼 수 있음
 - 첫째, 자치조직권(인사권) vs 인사교류: 『지방자치법』상의 ‘자치조직권’ 즉, 시장·군수·구청장의 인사권과 『지방공무원법』상의 ‘인사교류’ 중 어느 것이 더 우선하는가?
 - 둘째, 원칙(법) vs 현실(관행): 시장·군수·구청장은 왜 원칙대로 법에서 명시하고 있는 부단체장에 대한 인사권을 행사하지 못하고, 여전히 현실에서 시·도 인사교류를 통해 부단체장을 임명할 수밖에 없는가?
 - 셋째, 개방형직위 부단체장: 구리시에서처럼 개방형 직위로 부단체장을 임용하는 것이 제도적으로 가능한가? 그리고 “부시장 직위에 대해서는 개방형 직위 지정이 불가”하다는 행정안전부의 해석은 타당한가?
 - 넷째, 개선(보완) 방안: 그렇다면 시·군·구 부단체장 임명을 둘러싼 갈등을 해결 또는 완화할 방안은 없는가? 근본적으로 개선되어야 할 것은 무엇이고 보다 현실에서 개선되어야 할 점은 무엇인가?
- 다음에서는 시·군·구 부단체장 임명과 관련한 관계 법령(지방자치법, 지방공무원법 등), 판례, 연구문헌 등을 중심으로 위의 네 가지 쟁점 사항을 심도있게 검토해 보고자 함

II 지방자치단체 부단체장의 정수와 임명

1. 부단체장의 정수 (『지방자치법』제123조)

■ 시·도 부단체장의 정수

- 『지방자치법』제123조에 따라 시·도는 부단체장을 2~3명을 둘 수 있는데, 특별시와 인구 800만 이상의 광역시나 도는 3명, 나머지 시·도(광역시와 특별자치 및 도와 특별자치도)는 2명을 둘 수 있음 (법 제1항 제1호 및 제2호)

※ 서울특별시가 행정1부시장, 행정2부시장, 정무부시장을 두고 있으며 경기도(1,358만 명)가 행정1부지사, 행정2부지사, 경제부지사를 두고 있음

■ 시·군·구 부단체장의 정수

- 시·군·구는 1명의 부단체장을 둘 수 있음(법 제123조 제1항 제3호). 다만, 인구 100만 명 이상 대도시의 경우 **특례로 2명(제1부시장, 제2부시장)**을 둘 수 있도록 하고 있음¹⁾

※ 226개 시·군·구 중 인구 100만 이상 대도시인 수원시, 고양시, 용인시, 창원시가 제1부시장과 제2부시장을 두고 있음

2. 부단체장의 임명과 직급 (『지방자치법』제123조)

■ 시·도 부단체장의 임명

- 시·도의 부단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하되, 2명이나 3명을 두는 경우 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보할 수 있고, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때 자격기준은 해당 조례로 정함
- 국가공무원으로 보하는 부시장과 부지사(행정부시장과 행정부지사)의 경우, 특별시는 정무직 국가공무원으로 나머지 시·도는 『국가공무원법』상 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 보하며, 지방공무원으로 보하는 부시장과 부지사(정무부시장과 정무부지사)는 별정직 1급 상당 지방공무원이나 지방관리관으로 포함²⁾ (같은 법 제123조 제2항)

1) 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』제42조(특례시의 보조기관 등) ① 「지방자치법」제123조제1항에도 불구하고 특례시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 「지방자치법」제123조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 임기제 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」제68조, 제102조 및 제125조에도 불구하고 특례시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

2) 『지방자치법 시행령』제71조 제2항 및 제3항

■ 시·군·구 부단체장의 임명과 직급

- 시·군·구의 부단체장(부시장·부군수·부구청장)은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 시장·군수·구청장이 임명함 (법 제123조 제4항)
- 시·군·구 부단체장은 민선자치 출범 초기(1995.7.~1998.6)에는 국가직 공무원으로 운영되었으나, 1998년 7월부터는 지방직으로 변경하여 시장·군수·구청장이 직접 임명할 수 있도록 하고 (행정안전부 예규, 2022)³⁾
- 시·군·구 부단체장 직급은 인구 규모에 따라 10만 미만은 지방서기관(4급), 10만~50만 (특별시 자치구 50만 미만)은 지방부이사관(3급), 50만 이상은 지방이사관(2급) 등으로 다르게 정하고 있음⁴⁾
- 2022년 기준 226개 시·군·구 중 인구 10만~50만 시·군·구가 110개(49%)로서 거의 절반을 차지하고 있고, 다음이 인구 10만 미만이 93개(41%), 50만 이상 시·군·구가 23개(10%), 50만 미만의 특별시 자치구가 21개(9%)로 나타남 (* 사실상, 특별시 자치구의 경우 10만 미만은 없음)

〈표〉 시·군·구 부단체장의 직급 기준

(2022년 7월 기준)

인구기준	직급기준	비고(226개)
인구 10만 미만의 시·군과 광역시의 자치구	지방서기관 (4급)	93개(41%)
인구 50만 미만의 특별시의 자치구	지방부이사관 (3급)	21개(9%)
인구 10만 이상 50만 미만의 시·군과 광역시의 자치구	지방부이사관 (3급)	110개(49%)
인구 50만 이상의 시·군·자치구	지방이사관 (2급)	23개(10%)

자료: 『지방자치법 시행령』(제71조 제7항)에서 재구성.

■ 시·도 및 시·군·구 부단체장의 역할

- 같은 법 제123조 5항은 “시·도 및 시·군·구의 부단체장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독한다”고 하면서 시·도 및 시·군·구 부단체장의 역할을 규정하고 있음

3) 『민선8기 지방자치단체장 직무안내서 목민관 길라잡이』(행정안전부, 2022)

4) 『지방자치법 시행령』제71조 제7항

III 지방자치단체의 인사교류·개방형직위·임기제공무원

1. 지방자치단체 인사교류 (『지방공무원법』제30조의2)

■ 행정안전부와 지방자치단체 간 인사교류

- 행정안전부 장관은 행정안전부와 지방자치단체 간에 인사교류가 필요하다고 인정되면 인사교류안을 작성하여, 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장에게 인사교류를 권고할 수 있고, 이 경우 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 **정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 함**

■ 시·도와 시·군·구간 인사교류

- 시·도지사 또는 시·도회의의 의장은 해당 시·도와 관할 구역의 시·군·구 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 인사교류안을 작성하여, 관할 구역의 지방자치단체의 장 등에게 인사교류를 권고할 수 있고, 이 경우 해당 지방자치단체의 장 등은 **정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 함**

2. 개방형직위 (『지방공무원법』제29조의4 등)

■ 대상직위

- 『지방공무원법』제29조의4(개방형직위)는 “임용권자는 전문성 등 필요한 직위는 개방형 직위로 지정·운영할 수 있고, 이 경우 시·도는 5급 이상, 시·군·구는 6급 이상 공무원으로 보할 수 있는 직위 중 임기제공무원으로도 보할 수 있는 직위는 **개방형직위로 본다**”라고 규정하고 있음⁵⁾
- 다시 말해 시·도 5급 이상, 시·군·구 6급 이상 공무원으로 임명할 수 있는 직위 중 임기제공무원으로 임명할 수 있는 직위는 **개방형직위로 지정해야 함**(개방형직위에 포함됨)을 의미함

■ 지정비율 및 대상직종

- 『지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위 운영 규정』(이하 ‘개방형직위 운영규정’)은 법 제29조의4제1항에 따른 개방형직위는 시·도는 1급부터 5급까지, 시·군·구는 2급부터

5) 『지방공무원법』제29조의4(개방형직위) ①임용권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 이 경우, 『지방자치법』등 지방자치단체의 조직 관계 법령이나 조례·규칙에 따라 시·도는 5급 이상, 시·군·구는 6급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 중 임기제공무원으로도 보할 수 있는 직위는 개방형직위로 본다.

5급까지의 공무원 또는 이에 상응하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 총수의 100분의 10 범위에서 지정할 수 있음

- 개방형직위는 과장급 이상 직위에 보할 수 있는 일반직·특정직·별정직·임기제공무원이 적용 대상

■ 임용방법

- 임용권자는 경력경쟁임용 등의 방법으로 개방형직위에 공무원을 임용함. 다만, 개방형 임용 당시 경력직공무원인 사람은 전보, 승진 또는 전직의 방법으로 임용할 수 있음
- 개방형직위에 임용되는 공무원은 ‘임기제공무원’으로 임용하여야 하나, 경력직공무원인 사람이 전보, 승진 또는 전직의 방법으로 임용하는 경우와 국가공무원을 그 직급에 해당하는 지방공무원으로 경력경쟁임용 등을 하는 경우는 제외함 (지방공무원법 제27조제2항, 개방형직위 운영규정 제8조)

■ 임용기간

- 개방형직위에 임용되는 공무원의 임용기간은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 최소 2년 이상 5년의 범위에서 임용권자가 정함 (개방형직위 운영규정 제9조)

3. 임기제공무원 (『지방공무 임용령』제3조의2 등)

■ 지방공무원의 구분

- 『지방공무원법』제2조는 지방공무원을 경력직공무원을 “실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원”이라고 정의하고, 종류로 일반직공무원과 특정직공무원을 두고 있음⁶⁾

6) 『지방공무원법』제2조(공무원의 구분) ① 지방자치단체의 공무원(지방자치단체가 경비를 부담하는 지방공무원을 말하며, 이하 “공무원”이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다.

② “경력직공무원”이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 일반직공무원: 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원
2. 특정직공무원: 공립 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원, 교육감 소속의 교육전문직원 및 자치경찰공무원과 그 밖에 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률에서 특정직공무원으로 지정하는 공무원

③ “특수경력직공무원”이란 경력직공무원 외의 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 정무직공무원
가. 선거로 취임하거나 임명할 때 지방의회의 동의를 필요로 하는 공무원
나. 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원
2. 별정직공무원: 비서관·비서 등 보좌업무 등을 수행하거나 특정한 업무수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원

■ 임기제공무원

- 『지방공무원법』제25조의5는 “지방자치단체장과 지방의회의장은 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하 ‘임기제공무원’)을 임용할 수 있다”라고 규정하고 있음
- 『지방공무원 임용령』제3조의2(임기제공무원의 종류)은 ‘임기제공무원’ 종류를 “1. 일반임기제공무원, 2. 시간선택제임기제공무원, 3. 한시임기제공무원”으로 나누고 일반임기제공무원을 “예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원”으로 정의하고 있음⁷⁾
- 행정안전부 『지방공무원 인사제도 운영지침』(2021)에 따르면 “일반임기제공무원은 ‘개방형직위’에 임용되는 임기제공무원”으로 정의하면서 “과장급 이상 직위 중 임기제공무원으로도 임명할 수 있는 직위는 개방형직위로 지정하여 운영함을 원칙으로 함”이라고 규정
- 또한, “조직관계 법령이나 조례·규칙에 따라 정원을 대체하여 임용되는 임기제공무원”으로 정의함으로써 일반직공무원의 정원 범위에서 운영할 것을 명시하고 있음

IV ▶ 시·군·구 부단체장 임명에 관한 쟁점검토

1. 자치조직권(조직고권) vs 인사교류

- 결론적으로 자치단체 간 인사교류가 지방자치의 가장 기본적인 원리이자 원칙인 자치단체의 ‘자치조직권’ 또는 자치단체장의 고유한 ‘인사권’에 우선할 수 없으며 『지방자치법』은 이 관계를 명확히 하고 있음
- 『지방자치법』제13조(지방자치단체의 사무범위)에서 지방자치단체에 속하는 사무로서 “산하 행정기관의 조직관리”와 “소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육”을 규정하고,

7) 『지방공무원 임용령』제3조의2(임기제공무원의 종류) 임기제공무원의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 일반임기제공무원: 예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원
1의2. 전문임기제공무원: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 수행하기 위하여 예산의 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원
가. 정책결정의 보좌업무
나. 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 업무
2. 시간선택제임기제공무원: (생략)
3. 한시임기제공무원: (생략)
가.~라. <생략>

- **법 제118조(직원에 대한 임면권 등)**는 “지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 …〈생략〉…그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다”라고 함으로써 지방자치단체(장)의 조직권과 인사권을 명시하고 하고 있음
 - 이어 **법 제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) 제4항**은 “시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로서 보하되, 시장·군수·구청장이 임명한다”라고 함으로써 시·군·구의 부단체장의 임명권은 시장·군수·구청장의 고유하고 주요한 인사권 중의 하나임을 명확히 하고 있음
- **우리 판례(2005헌라7)도 “『헌법』제117조 및 제118조는 지방자치단체에 일정한 자치권을 부여하고 있고, 그리고 『지방자치법』제13조에 따라 지방자치단체는 조직을 구성할 권한, 즉 ‘조직고권(자치조직권)’을 가진다”라고 함으로써 지방자치의 기본원리로서 ‘자치조직권’을 인정하고 있음**
- **조직고권(組織高權)**은 ‘지방자치단체가 자신의 조직을 자주적으로 정하는 권능’으로서 자치행정을 실시하기 위한 행정조직을 국가의 간섭에서 벗어나 스스로 결정하는 권한을 말하고, 이러한 조직고권이 제도적으로 보장되지 않을 때 지방자치단체의 자치행정은 그 실현이 불가능하게 된다는 것을 의미함 (2005헌라7 강남구 등과 국회 등 간의 권한쟁의)⁸⁾
- **한편, 『지방공무원법』제30조의2는 “국가 및 지방자치단체 또는 지방자치단체 간 인사교류는 해당 지방자치단체 또는 지방의회 의장에게 인사교류를 권고할 수 있다”고 함으로써 인사교류의 시행여부는 지방자치단체장이 여러 사정을 고려하여 자율적으로 결정할 사항이지 ‘자치조직권’이라는 지방자치 기본원리에 강제적으로 우선할 수는 없음**
- 그런데 법 제30조의2 후단에서는 “지방자치단체장 등은 **정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다**”고 강제하고 있어 같은 법 규정안에서 논리적인 충돌이 발생하고 있어 이에 대한 법리적 검토도 필요함
 - 『헌법』과 『지방자치법』이 보장하고 있는 ‘자치조직권(인사권)을 침해’하는 것은 법 제30조의 2에서 말하는 인사교류를 거부할 수 있는 ‘**정당한 사유**’에 해당할 것임

8) 우리 「헌법」제117조 제1항은 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 규정하고, 제118조 제2항은 ‘……지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’고 규정함으로써 헌법적 차원에서 지방자치단체에게 일정한 자치권을 부여하고 있다. 그리고 구 「지방자치법」제9조는 지방자치단체가 행하는 자치사무에 대하여 그 범위를 정하고 있는데, 제1항은 ‘지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.’고 규정하고 있고, 제2항은 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있는바, 이에 의하면 지방자치단체는 그 조직을 구성할 권한, 즉, 조직고권(자치조직권)을 가지고 있다 할 것이다.

2. 원칙(법) vs 현실(관행)

- 원칙(법)적으로 「지방자치법」제123조에서 시·군·구 부단체장의 임명권은 시장·군수·구청장에게 속해 있음을 명백히 규정하고 있음에도, 왜 현실에서는 시·도가 부단체장의 인사를 관행적으로 행사하는가? 이 문제는 근본적으로 시·도와 시·군·구 간 행·재정적으로 종속적·불균형적인 관계에서 비롯된 것으로 볼 수 있음
 - 현실적으로 시장·군수·구청장이 자의든 타의든 시·도 인사교류를 통해 부단체장을 임명할 수밖에 없는 이유는 시·군·구는 시·도에 재정적으로 조정교부금이나 시·도비보조금 등 상당 부분을 의존하고 있고, 행정적으로는 사무감사, 승인, 각종 인·허가 등에서 종속적·불합리한 관계에 있기 때문임
 - 사실, 시·군·구 입장에서 시·도가 시·군·구에 조정교부금이나 시·도비보조금 규모를 줄이거나 지급 시기를 늦추고, 사사건건 사무감사를 하는 등 간섭하고 통제하기 시작하면 시·군·구는 매우 어려운 상황에 직면할 수밖에 없음

3. '개방형직위' 부단체장

- 시장·군수·구청장은 『지방자치법』, 『지방공무원법』 및 『같은 법 시행령』 등에 따라 시·군·구 부단체장을 개방형직위를 통해 경력직공무원으로서 '일반임기제공무원'으로 임용하고, 일반직 지방공무원으로 보하는 것이 가능함
 - 『지방자치법』제123조 제4항에서 “시·군·구 부단체장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수·구청장이 임명”하고, 『지방공무원법』제25조의5는 “지방자치단체장은 경력직공무원(일반직/특정직)을 임용할 때 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(임기제공무원)을 임용”할 수 있도록 하고 있음
 - 그리고 『지방공무원법』제29조의4 및 『개방형직위 운영 규정』(행정안전부) 등에 따라 임용권자는 시·도는 1급부터 5급까지, 시·군·구는 2급부터 5급까지 공무원으로 임명할 수 있는 직위 총수의 100분의 10 범위에서 일반직·특정직·별정직·임기제공무원을 대상으로 개방형직위로 지정·운영할 수 있음
 - 그런데 행정안전부가 “개방형직위는…유사시 포괄적 업무를 해야 하는 시장을 대행하기에는 적합하지 않다”고 하면서 “부시장이 1명인 일반 지자체에서는 부시장을 임기제로 채용하는 것이 불가하다”고 해석한 것은 궁색하고 기득권적·행정편의적인 변명으로 밖에 보이지 않으며, 관련법령과도 배치되는 측면도 있음

4. 대안은 무엇인가?

■ 지방자치 원리에 근거한 “자율적 인사운용 방침” 확립

- 지방자치 원리에 가장 부합하는 시·군·구 부단체장 임명방법은 임용권자인 시장·군수·구청장이 『지방자치법』과 『지방공무원법』 등에 따라 자율적으로 자체 또는 인사교류를 통해 부단체장을 임명하면 됨
- 그러나 앞서 살펴보았듯이, 현실적으로 시·도와 인사교류를 하지 않고 내부 승진 등 자체적으로 부단체장을 임용할 경우 시·도는 다양한 행·재정적인 수단으로 시·군·구를 압박함으로써 원만한 관계가 어려워짐
- 우선, 시·도-시·군·구 인사교류는 기본적으로 당사자 간 자율적 의사결정에 따를 수 있도록 해야 함. 이러한 측면에서 『지방공무원법』 제30조의2는 “인사교류를 권고할 수 있다” 정도로 여지를 두고 “정당한 사유가 없는 한 인사교류를 하여야 한다”는 일방적·불합리한 조항은 삭제하는 것이 바람직함

■ 시·도-시·군·구 상호 대등·협력적 관계로 전면 전환

- 근본적으로 시·도와 시·군·구간 종속적·일방적 관계를 독립적·협력적 관계로 전면적으로 바꾸어야 함. 행정적으로는 사무와 기능을 보충성과 현장성의 원칙에 따라 재조정하고 재정적으로 지방교부세, 조정교부금, 시·도비보조금 등 이전재원을 포함한 시·도세와 시·군·구세의 전반적인 조정이 필요함
- 특히, 중앙과 지방이 참여하는 ‘중앙·지방협력회의’가 설치된 만큼 시·도와 시·군·구 간에도 사무와 재정에 관해 대등·협력적 관계에서 협의할 수 있는 “(가칭) 광역기초협력회의”를 설치해야 함

■ 시·군·구에 제2부시장·부군수·부구청장을 두는 방안

- 시·군·구 부단체장 임명제도와 관련한 보다 직접적인 개선방안은 시·군·구에도 시·도처럼 부단체장을 2명을 둘 수 있도록 하는 것임. 예를 들어, 시·도의 공무원인 행정직 부단체장으로 나머지 1명은 시장·군수·구청장이 필요에 따라 정무직 등으로 임명하는 것임
- 지방자치가 시작된 지 30여 년이 지나는 동안 지방행정 역량이 전반적으로 향상되면서 부단체장의 행정지원 역할은 대폭 줄어들게 되었음. 대신 시장·군수·구청장은 현안사업이나 정책에 관한 자문이나 조언, 주민소통 등의 역할을 할 수 있는 부단체장을 더 필요로 하게 되었음
- 이 방안은 시·도와 시·군·구는 기존과 같이 협력 통로를 확보함으로써 상호 원만한 협력관계를 유지하고 모두 윈-윈할 수 있는 장점이 있지만, 국민이 공감하고 동의하는가가 가장 큰 관건으로 고위직 자리만 하나 더 늘린다는 비판에 직면할 경우 현실화하기 어려운 면이 있음

V 결론

- 시·군·구 부단체장 임명에 관한 문제는 법과 제도의 범위 안에서 자율적으로 운용하면 크게 문제가 될 것이 없음. 시·군·구가 자체 임용을 원하면 임용권자인 시장·군수·구청장이 법령에 따라 임명하면 되고, 시·도와 긴밀한 협력이 필요하면 시·도와 인사교류를 통해 임명하면 됨
- 다만, 법리적으로 인사교류가 헌법과 지방자치법, 판례 등이 보장·인정하고 있는 자치조직권(조직고권)에 우선할 수는 없음. 자체 임용이나, 인사교류를 통한 임용이나는 지방자치단체의 자율적인 의사결정에 달렸지만, 인사교류를 명분으로 자치조직권에 반하여 부단체장의 임용을 강제할 수는 없음은 명백함
- 그러나 문제는 현실적으로 시·군·구가 자체 임용을 원하더라도 시·도의 의사를 전혀 무시하고 부단체장 인사를 단행하기에는 쉽지는 않음. 여기에는 앞서 살펴본 바와 같이 시·군·구는 행·재정적으로 시·도와 종속적·불평등한 관계에 있다는 엄연한 현실적 한계가 있기 때문임
- 따라서 근본적으로 시·군·구가 자체 임용을 하든, 시·도와 인사교류를 통한 임용을 하든 자율적인 결정을 할 수 있도록 시·도와 시·군·구간의 관계를 종속적·불평등 관계에서 상호 대등·협력적인 관계로 전환해야 함
 - 특히, 중앙부처는 시·도에 시·도는 시·군·구에 인사교류를 등을 명분으로 일방적으로 인사를 내리꽂는 구시대적 관행은 이제는 반드시 근절돼야 함.
- 보다 직접적인 대안으로는 『지방공무원법』제30조의2의 후단 “지방자치단체장 등은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다”는 인사교류 강제조항은 삭제하여 최소한 법령상 인사교류를 명분으로 자치조직권(인사권)을 침해하는 빌미는 없어야 함
- 그리고 지방자치 30여 년이 지난 시점에서 시·군·구에도 부단체장을 1명 더 두는 방안도 본격적으로 검토해 볼 필요가 있음. 지역에 부단체장이 1명 더 둘 것이냐, 둔다면 어떻게 뽑고 운용할 것인가 등은 주민이 판단하고 결정할 수 있도록 함
 - 일본, 독일, 미국, 영국 등은 부단체장의 정원(인원), 권한, 명칭, 역할, 임기 등이 조례로 정해져 있어 자치단체별로 상이하고, 상급기관에서 파견하는 공무원도 없음. 우리나라도 전국 획일적으로 부단체장의 인력풀을 시·도에 한정하지 말고 지역별 특성에 맞게 다양성을 추구하는 것이 바람직함

- 결론적으로 지방자치단체(시·도 및 시·군·구)의 부단체장 신분을 국가공무원으로 획일화하거나 지방공무원으로 규정하여 유능한 국가(지방)공무원 내지 민간경영전문가의 영입을 차단하는 것은 결코 바람직하지 않음
 - 국가 이익과 지방의 이익을 조화시키는 가운데 지방자치의 정통성과 전문성이 동시에 추구될 수 있도록 부단체장 제도를 재설계해야 함. 이러한 관점에서 시·도 및 시·군·구는 물론 지방자치의 주무부처인 행정안전부도 달콤한 기득권을 내려놓고 행정편의주적 관행에서 벗어나야 함
 - 따라서 현재의 부단체장 임면을 포함한 신분, 자격, 능력, 임기에 관한 결정은 각 지방자치단체의 여건에 따라 조례를 통해 스스로 결정할 수 있도록 하는 것이 지방자치 정신과 원리에 부합하고 궁극적으로 부단체장 제도를 변화된 시대적 요청에 맞게 미래지향적으로 발전시키는 길일 것임

[참고문헌]

- 박재영. (2000). 기초부단체장 국가직화의 내용과 필요성. 「지방자치」, 26-31.
- 박해육·하동현·이세진. (2012). 「지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 중앙일보. (2018). 부단체장 임명권 돌려 달라 vs 공무원법 우선, 인사교류해야. (2018.8.16.)
- 엄상현. (2016). 광역단체 인사 ‘갑질’ 논란: 사무관·부단체장 ‘낙하산’ 기초단체 속앓이. 「新東亞」59(1). 132-137.
- 육동일. (2000). 부단체장의 신분과 역할은 주민의 뜻에 맡겨야. 「지방자치」, 37-40.
- 육동일. (2002). 부단체장의 임명방법과 역할 연구. 「지방자치」, 160(22-24).
- 윤영근·박해육·안영훈. (2014). 「해외 주요국가의 지방자치단체 부단체장 제도 연구」. 한국지방행정연구원.
- 한겨레. (2020). 공무원 노조, 도청, 일방적 부시장·부군수 임용안돼. (2020.11.30.).
- 한국일보. (2022). “부시장 우리가 뽑겠다” 경기도에 반기든 구리시... 행안부 결정은? (2022.8.2.)
- 행정안전부. (2021). 「지방공무원 인사제도 운영지침」. 행정안전부 예규 제187호.
- 행정안전부. (2022). 「민선 8기 지방자치단체장 직무안내서 목민관 길라잡이」.
- 헌법재판소. (2008). 강남구 등과 국회 등 간의 권한쟁의. (2008.6.29. 2005헌라7 전원재판부).