

‘입법고문조례’를 보면 자치행정 수준이 보인다.

전기성(한양대 행정자치대학원 겸임교수/한국지방자치학회 고문)

1. 자치단체가 정한 입법고문조례

서울특별시를 비롯해 많은 자치단체는 입법고문조례를 제정하여 입법고문을 두고 입법활동에 도움을 받고 있다. 조례명칭은 서울특별시와 같이 입법고문과 법률고문을 함께 표시하는 「입법·법률고문운영조례」로 하거나 대전광역시와 같이 ‘법률고문운영조례’로 하고 법률고문 직무에 조례제정을 위한 자문활동을 포함하는 경우도 있다. 또 경상북도 의회와 같이 ‘고문변호사운영조례’로 하고 변호사로부터 입법자문을 받는 경우와 입법은 없고 ‘법률고문조례’로 제정하여 소송사건, 행정심판, 이의신청만 취급하는 경우도 있으며, 아예 유사한 규정을 두지 않는 자치단체도 있다. 현재 광역자치단체와 서울시 성동구를 비롯한 많은 기초자치단체도 입법고문조례를 제정하여 조례제정을 지원하고 있다. 전국 시·도와 시·도의회 32곳의 입법고문조례와 법률고문조례를 운영하는 상황을 보면 다음 표와 같다.

광역자치단체·의회 입법고문조례 현황

자치단체명	조례 명칭	입법고문 직무	자격	정원	임기
서울특별시	입법·법률고문운영조례	입법자문, 소송, 행정심판	교수,	15인	3년
서울시의회	입법·법률고문운영조례	입법자문, 소송	전문가	10인	2년
부산광역시	법률고문운영조례	입법자문, 법령해석, 정책자문	법률교수	15인	3년
부산시의회	고문변호사조례	의안심의 자문	변호사	2인	2년
대구광역시	법률고문운영규칙	쟁송사건 수행	변호사	10인	2년
대구의회의회	법률고문조례	입법활동자문	변호사	1인	2년
인천광역시	법률·고문운영조례	법률자문, 쟁송사건	교수,	10인	2년
인천시의회	입법·법률고문운영조례	입법자문, 법령해석, 정책자문	입법경륜자	(공동)	
광주광역시	법률고문변호사조례	소송사건, 행정심판	변호사	3인	1년
광주시의회	입법정책실시규정	자치법규제개정안작성지원	계약직공무원	--	--
대전광역시	법률고문운영조례	조례, 규칙, 청원자문, 소송수행	교수, 전문가	3인	2년
대전시의회	입법·법률고문운영조례	입법자문, 법령해석, 정책자문	교수, 전문가	5인	2년
울산광역시	법률고문변호사조례	법률사안협의지도, 소송, 행정심판	변호사	3인	2년
울산시의회	고문변호사조례	각종의안 법률자문, 소송수행	변호사	2인	2년
경기도	고문변호사운영조례	소송수행, 행정심판 사항	변호사	20인	2년
경기도의회	법률고문운영조례	조례, 규칙, 청원자문, 소송수행	변호사	6인	2년
강원도	고문변호사조례	소송, 이의신청, 행정심판	변호사	2인	1년
강원도의회	고문변호사조례	조례, 규칙, 청원자문, 소송수행	변호사	2인	2년
충청북도	고문변호사조례	소송, 행정심판, 쟁송사건	변호사	3인	2년
충북도의회	고문변호사조례	소송, 행정심판, 의안심의자문	변호사	2인	1년
충청남도	고문변호사조례	소송, 행정심판	변호사	5인	2년
충남도의회	입법·법률고문운영조례	입법자문, 법령해석, 정책자문	교수, 전문가	5인	2년
전라북도	규정없음	-----	---	--	--
전북도의회	입법·법률고문운영조례	입법자문, 법령해석, 정책자문	교수, 전문가	4인	2년

전라남도 전남도의회	고문변호사조례 입법·정책·법률고문운영조례	소송, 이의신청, 행정심판 입법자문, 법령해석, 정책자문	변호사 교수, 전문가	5인 3인	2년 1년
경상북도 경북도의회	고문변호사조례 고문변호사운영조례	소송, 이의신청, 행정심판 의안의 자문, 소송수행	변호사 변호사	10인 5인	2년 2년
경상남도 경남도의회	고문변호사에 관한조례 입법·법률고문운영조례	소송, 이의신청, 행정심판 입법자문, 법령해석, 정책자문	변호사 교수, 전문가	5인 4인	2년 2년
제주특별자치도 제주도의회	규정없음 입법·법률고문운영조례	----- 입법자문, 법령해석, 정책자문	---- 교수, 전문가	-- 3인	-- 2년
계	시·도 : 14 시·도의회 : 16				

물론 입법고문조례를 제정했다고 해서 입법활동이 활발하고 입법고문조례가 없어서 입법활동이 부진하다고 보는 것은 속단이다. 그러나 헌법과 지방자치법에 자치단체의 조례제정 규정이 있고 이 규정이 입법형성권(立法形成權)임을 감안하면 입법고문조례를 두는 것 자체가 입법활동에 관한 관심을 갖는 것으로 그만큼 기대를 갖는 것은 무리가 아니다. 이와 관련하여 자치단체측에서는 자치법규 제정에 관해서는 자치단체 공무원이 학자들보다 더 잘 알며 자치단체 실무를 이해하고 입법지식을 공유하는 학자나 전문가를 물색하기도 쉽지 않고 거기에다 고문변호사만으로 충분하다는 의견을 제시하기도 한다.

2. 시련 겪고 출범한 서울시 입법고문조례

입법고문조례가 최초로 제정된 것은 1997년 「서울특별시 입법·법률고문 운영조례」(제정 1997.09.13 조례 제3421호)이며 그 다음이 「서울특별시의회 입법·법률고문 운영조례」(제정 1998.09.25 조례 제3519호)이다. 서울시와 서울시의회가 입법고문조례를 제정하게 된 것은 여러 가지 의미가 있다. 그 당시만 해도 ‘입법학’이라는 용어자체가 생소하였고 더구나 ‘입법고문’ 용어는 자치단체 법제담당공무원에게도 들어보지 못한 용어로 출범 또한 순탄하지 않았다. 이런 상황에서 서울시 입법고문제도의 도입에는 1998년 설립된 한국입법학회의 태동과 관계가 있다. 1995년부터 한국입법학회 설립을 준비해온 필자는 1997년 마침 입법학에 관심을 갖고 있던 서울시의회 이용부의원이 운영위원장으로 선출되자 서울시에 입법고문제도 도입을 권고했고 이위원장은 이를 받아들여 「서울특별시 입법·법률고문 운영조례」안을 의원발의하였으며 이어서 본회의를 통과했다. 조례내용은 시행중인 「서울특별시 고문변호사규정」에 입법고문제도를 새로 도입하여 조례로 격상시키는 것이었다. 그러나 뜻밖에도 서울시(당시 조순시장)의 반발에 부딪히게 됐고 시장은 입법절차의 최후수단인 재의요구(거부권행사)를 하여 관계자들을 놀라게 하였다. 특히 상위법에 근거가 없다는 이유로 대법원에 제소하겠다는 으름장을 놓기까지 했으나 서울시의회는 개의치 않고 만장일치로 재의결하였다. 그리고 조 시장의 뒤를 이은 강덕기 시장직무대리는 조례안을 검토한 바, 서울시 입법활동지원을 위한 내용이고 대법원에 제소하더라도 승산이 없다는 판단아래 조례안을 전격 수용하고 공포하였

다. 이렇게 하여 입법활동을 지원하는 입법고문 10명과 소송사건을 지원하는 법률고문 25명 등 35명을 정원으로 하는 조례가 시행된 것이 1997년 9월13일의 일이다. 그런데 입법고문 위촉에서 또 다시 시련이 있었다. 사연인즉 서울시 요청을 받은 필자는 입법고문 후보 5명을 추천했으나 서울시는 추천자 모두를 배제하고 법률고문 10명을 입법고문으로 겸직 위촉한 것이다. 표면적 이유는 입법고문 10명에게 1인당 지급하는 월 15만원, 1년이면 180만원을 절약할 수 있다는 이유였다. 입법고문과 법률고문의 직무가 전혀 다른데도 이를 구별하지 않고 종전의 관행에 따르겠다는 주장이었다. 이에 서울시의회는 다시 「서울특별시의회입법·법률고문운영조례」를 제정하게 되었는데 서울시의 집행부와 의회 모두 입법고문제도를 도입하게 된 배경이다. 1998년 10월5일 초대 입법고문으로 필자와 오준근 교수(현 경희대 법대) 등 5명으로 출발하였으며 필자는 의회 입법고문 2기를 거쳤고, 지금은 서울시입법고문 임기 3년을 마치는 시점에 있다. 그리고 입법고문조례는 현재 인천시의회 등 20곳의 광역자치단체와 많은 기초자치단체에서 도입하고 있다.

3. 입법고문과 법률고문의 차이

그렇다면 입법고문과 법률고문의 차이는 무엇인가. 그리고 일부 자치단체에서 아직도 ‘법률고문조례’, 또는 ‘고문변호사조례’를 그대로 두거나 아예 조례를 제정하지 않은 상황은 어떻게 설명해야 하는가. 자치단체가 입법고문조례를 제정한다는 형식적 의미보다는 입법고문조례 내용에 실용적인 내용을 규정하고 그에 따라 입법고문의 지원을 받아 우수한 조례를 제정하여 시행한다면 효율적인 자치행정이 가능해질 것이다. 앞서 연재된 ‘조례사랑이야기’를 보면, 조례는 법령의 범위안에서 제정되지만 상위법령에 문제가 있으면 제대로 된 조례를 제정할 수 없고 따라서 정상적인 지방자치에 되는데 영향을 받게 됨을 알 수 있다. 중요한 것은 조례제정에 영향을 주는 상위법령의 입법동향을 능동적으로 파악하여 분석하고 이에 대한 자치단체의 입법에 반영시키는 것이 입법고문의 중요한 역할임에도 자치단체는 이를 이해하지 못하고 있다. 단순히 담당 공무원이 만든 조례안의 문구를 상위법령과 검토하는 정도의 자문이라면 입법고문제도는 무의미하며 입법고문제도를 도입할 필요가 없다고 본다. 실제로 시행중인 일부 자치단체 입법고문조례를 보면 이런 조례로 정상적인 입법활동과 자치행정을 수행할 수 있을지 의문이 가는 조례도 있다. 입법의 기초도 이해하지 못한 수준의 조례라면 그 단체의 입법수준이 어느 정도인지 짐작할 만하다.

4. 입법고문은 현재보다 미래를 향한 개혁을 본다.

‘입법고문조례’를 자치단체의 수백 개 조례 중 단순히 하나의 조례로 본다면 아무런 의미가 없다. 조례의 형식과 내용이 다른 조례의 모범이 돼야 함은 물론이고 입법고문조례가 지향하는 바에 따라 다른 조례가 제정돼야 한다. 또한 입법고문조례를 운영하는 담당공무원은 입법에 대한 이해가 충분해야 하며 다른 공무원의 입법과업

을 이끌어가는 수준이어야 한다. 입법고문과 수시로 협의하면서 국회와 정부의 입법동향을 수집·분석하고 대응책을 강구하여 해당담당자들에게 공급해야 한다. 살아 있고 능동적이며 미래지향적이고 개혁적인 사고가 필요하며 이것이 입법고문을 두는 핵심적인 이유다. 그리고 이런 활동과 연계된 특별한 입법연구도 진행돼야 한다. 그렇게 되면 궁극적으로 자치단체의 재정운용과 예산 절약에도 기여하게 된다. 문제는 이런 사정을 이해하는데 한계가 있다는 것을 그동안 수 없이 경험하고 있다는 사실이다. 이런 분위기를 감안하여 입법고문의 역할을 정리하면 자치단체에서 마련한 조례안의 문안을 검토하고 자문의견을 내는데 그쳐서는 안되며 아래와 같은 보다 능동적인 의견을 제시하는 역할로 개선돼야 한다. 이런 내용이 포함된 조례를 제정하고 시행함으로써 침체된 지방자치발전에 기여하는 것이 진정한 의미의 입법고문의 역할이라고 생각한다.

※ 입법고문의 능동적인 역할

- 국회와 정부의 입법정보를 수시로 파악·분석하여 자치단체 입장에서 의견을 개진한다. 이 경우, 입법고문의 명의 또는 자치단체 명으로 선택적으로 발표한다. 예로 법령의 입법예고가 진행되면 담당 공무원과 협의하여 예고안을 평가하고 이의가 있으면 입법의회견으로 제출한다.
- 현재 시행중인 법령을 평가하여 자치행정에 불이익을 주는 규정을 발견하고 개정을 위한 대안을 만들어 국회와 정부에 법령개정을 청구한다. 이 경우 특별한 연구가 필요하면 자치단체와 공동으로 연구를 수행한다.
- 입법고문은 자치단체의 모든 업무를 관여하기 보다는 전문분야를 분담하고 해당 분야에 대한 연구를 하고 수시로 의견을 능동적으로 공급한다.

※ 입법고문조례 사례

서울특별시 입법·법률고문 운영조례

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 입법·법률 및 쟁송사건에 관한 자문 또는 수행을 위하여 두는 입법·법률고문의 효율적인 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.(개정 2008.07.30)

제2조(설치) 서울특별시에 입법고문과 법률고문을 둔다.

제3조(업무) ① 입법고문은 다음 각호에 관한 시장의 자문에 응하여야 한다.

1. 서울특별시 자치법규의 제정 및 개정에 관한 사항
2. 제1호를 위한 상위법, 관련법규해석 및 입법정책에 관한 사항
3. 법률 및 자치법규의 해석에 관한 사항. 다만, 쟁송사안에 관련된 법규해석은 제외한다.
4. 그 밖에 입법업무에 관한 사항(본항개정 개정 2008.07.30)

② 법률고문의 업무는 다음 각 호와 같다. (개정 2008.07.30) 1. 서울특별시 또는 서울특별시청(이하 “시장”이라 한다)과 그 소속 행정기관의 장, 서울특별시의 자치구 또는 자치구 구청장과 그 소속 행정기관의 장에 관한 쟁송 또는 법령, 자치법규에 관한 자문사항 (개정 2008.07.30) 2. 시장으로부터 수임 받은 쟁송사건의 소송수행 (개정 2008.07.30) 3. 그 밖에 시장이 의뢰하는 사항 (개정 2008.07.30) ③ 입법 및 법률고문은 각각 제1항 및 제2항 각호의 직무를 정당한 이유없이 기피할 수 없으며, 서울특별시·서울특별시의 자치구·시장·서울특별시의 자치구청장 또는 그 소속 행정기관의 장이 당사자가 되는 쟁송사건의 경우 그 상대방을 위하여 소송대리를 하거나 또는 자문에 응하여서는 아니 된다. (개정 2005.01.05) 제4조(정원) ① 입법고문의 정원은 15명 이내로 하고 입법고문 중에서 주임고문 1명을 둘 수 있다. ② 법률고문의 정원은 50명 이내로 하며 법률고문 중에서 공법분야와 사법분야에 주임고문 각 1명을 둘 수 있다. (개정 2008.07.30) 제5조(위촉) ① 입법고문은 법률학교수 또는 입법분야의 지식과 경륜을 갖춘 자 중에서 시장이 위촉한다. ② 법률고문은 서울지방변호사회에 등록된 변호사로서 시장이 위촉한다. 제6조(해촉) ① 시장은 입법 및 법률고문이 임기 중에 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해촉할 수 있다. (개정 2005.01.05, 2008.07.30) 1. 사임의 의사표시가 있는 경우 2. 정당한 사유없이 제3조제1항, 제2항의 업무수행을 기피한 경우 3. 제3조제3항의 규정에 위반한 경우 4. 정원의 조정 및 시정운영상 부득이한 경우 5. 수임사건의 복대리, 무성의한 소송수행 등으로 서울특별시에 불이익을 초래하는 경우 (개정 2005.01.05) 6. 입법 및 법률고문으로서 품위를 손상시키는 행위를 한 경우 7. 그 밖에 해촉에 상당하는 특별한 사유가 있는 경우 (개정 2008.07.30) 제7조(임기) 입법 및 법률고문의 임기는 각각 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 단 법률고문의 경우 임기가 완료되어도 수행중인 소송은 종료시까지 수행하여야 한다. (개정 2005.01.05) 제8조(협의) 서울특별시의 각 실과장이 제3조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 자문을 구하고자 할 때에는 법무담당관과 사전협의하여야 한다. 자문결과를 받은 때에도 또한 같다. 제9조(회의) 시장은 시정시책사업사안에 관한 입법 및 법률문제를 협의하기 위하여 입법 및 법률고문으로 구성된 회의를 개최할 수 있다. 제10조(고문료·회의비지급) ① 입법 및 법률고문에게는 고문료와 회의비 등을 지급할 수 있다. ② 고문료, 회의비 지급에 관한 세부사항은 시장이 규칙으로 정한다. 제11조(시행규칙) 서울특별시 입법 및 법률고문 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. 부 칙 (1997.09.13) 제1조 (시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 부 칙 (2008.07.30)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.