

안건번호	의견13-0114	요청기관	경기도	회신일자	2013. 4. 30.
안건명	「김포시 제안제도 운영에 관한 조례」 제정 관련(「지방공무원법」 제78조 관련)				

· **질의요지**

공무원과 시민의 제안제도를 통합한 「김포시 제안제도 운영에 관한 조례」를 제정하는 것이 적절한지?

· **의견**

시민 제안제도에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 가능하다 할 것이지만, 공무원 제안제도에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 「지방공무원법」 제78조제3항 등의 규정 취지에 반할 소지가 있으므로 이와 관련된 내용은 지방자치단체의 규칙으로 정하는 것이 적절한 입법방식이라 할 것입니다.

· **이유**

「민원사무처리에 관한 법률」 제31조에 따르면, 제1항에서는 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 하도록 규정하고 있고, 제2항에서는 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 「국민제안규정」 제2조제1호에서는 “국민제안”이란 국민이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안을 의미한다고 규정하고 있는바, 위 규정은 지방자치단체의 시민제안제도 운영의 근거법령이 된다 할 것이고, 지방자치단체에서 시민제안제도를 운영하는 것은 조례 제정이 가능한 자치사무에 해당하는 것으로 보이므로, 조례로써 이와 관련된 사항을 규정하는 것은 가능하다 할 것입니다.

한편, 「지방공무원법」 제78조에 따르면, 제1항에서는 행정운영의 능률화와 경제화를 위한 공무원의 창의적인 의견이나 고안을 계발하고 이를 채택하여 행정운영 개선에 반영하기 위하여 제안제도를 두도록 규정하고 있고, 제2항에서는 제안이 채택되고 시행되어 국가 또는 지방자치단체 예산을 절약하는 등 행정운영 발전에 뚜렷한 실적이 있는 사람에게는 상여금을 지급할 수 있으며 특별승진 또는 특별승급시킬 수 있도록 규정하고 있으며, 제3항에서는 제2항에 따른 상여금, 특별승진 또는 특별승급에 관하여는 대통령령으로 정하고, 그 밖에 제안제도의 운영에 필요한 사항은 ‘규칙’으로 정하도록 규정하고 있고, 이에 따라 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제9조에서는 장안상여금에 관하여 구체적인 사항을 규정하고 있습니다.

그런데, 앞서 본 바와 같이 시민제안제도에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 가능하다 할 것이지만, 공무원제안제도에 관한 사항을 조례로 정하는 것이 적절한지가 문제될 수 있습니다.

살피건대, 일반적으로 법령에서 사용되는 용어의 뜻은 정의규정이 따로 없다면 사전상의 의미나 사회통념에 따라 정해지거나 해당 법령의 다른 규정에서 사용되는 용어에 따라 정해진다고 할 것인바, ‘규칙’은 통상적으로 지방자치단체의 자치법규 중 집행기관이 발하는 법규 형식을 의미하고, 이는 「지방공무원법」 제8조제1항제5호에서 보듯이 ‘규칙안’이 지방자치단체장이 발하는 것임을 예정하고 있는 데에서도 알 수 있습니다.

또한, 조례나 규칙은 「지방자치법」 제22조에 따라 법령의 범위 안에서 정할 수 있다고 할 것인데 법령에서 자치법규에 위임하는 경우 그 위임형식에도 구속된다 할 것입니다. 「지방공무원법」 임용권의 위임(제6조제2항), 실비보상(제46조제1항), 복무 선서(제47조), 표창(제79조) 등은 조례로, 신규 임용후보자의 자격 상실(제37조제5항)은 규칙으로 위임하고 있고, 특히 이 사안의 제안제도와 관련해서는 상여금, 특별승진 또는 특별승급에 관하여는 대통령령으로, 그 밖에 제안제도의 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 규정하고 있는바, 각각의 경우 규정형식을 달리하고 있는 것은 그 사안의 개별성을 고려하여 그 형식을 달리하는 입법적 판단이 있었던 것이라고 보아야 할 것입니다. 따라서, 조례를 제정함에 있어서도 이러한 입법취지를 존중하여야 할 것이므로, 공무원제안제도에 관한 사항은 「지방공무원

법」이 예정한 바에 따라 '규칙'의 형식으로 규율하는 것이 적절하다 할 것입니다.

결론적으로, 시민 제안제도에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 가능하다 할 것이지만, 공무원 제안제도에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 「지방공무원법」 제78조제3항 등의 규정 취지에 반할 소지가 있으므로 이와 관련된 내용은 지방자치단체의 규칙으로 정하는 것이 적절한 입법방식이라 할 것입니다.