

자치분권 · 상생발전 기획시리즈 7차 세미나

# 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

2015.11.18

수 10:00

서울연구원 대회의실

## 프로그램

**발 표** 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

발표 | 안영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)

**토 론** 사회 | 송창석 (서울연구원 초빙선임연구위원)

이상범 (전국시장군수구청장협의회 선임전문위원)

이수연 (서울시 기획조정실 조직담당관)

장동수 (지방자치발전위원회 기능개편과장)

지영림 (서울특별시의회 입법담당관)

최현선 (명지대학교 교수)



# 자치분권 · 상생발전 연중기획시리즈 프로그램

---

주최: 서울연구원 상생발전 · 분권연구센터

## 1차: 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I

- 중앙-지방간 관계 혁신사례: 미국 강제적 정부 관계로부터의 교훈
- 서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색

## 2차: 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 II

- 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안
- 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안

## 3차: 지방의회의 분권 활성화 방안

- 특광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로
- 지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안

## 4차: 상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안

- 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안
- 지속가능한 도농교류 활성화 방안

## 5차: 서울시 자치구의 재원확충과 재정격차 해소방안

- 서울시 자치구의 재원확충과 재정격차 해소방안

## 6차: 지방자치발전을 위한 지방분권형 헌법개정의 당위성과 방향

- 지방분권형 헌법개정의 당위성과 방향

## 7차: 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

- 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

## 8차: 지방자치단체 사회복지재정 부담 개선방안

- 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안
- 사회복지 국고보조율의 산정방식 개선방안

## 9차: 수도권 지역생활권의 상생협력 활성화 방안

- 서경지역생활권의 운영실태 및 발전방안
- 경기도 지역생활권의 운영실태 및 발전방안
- 인천 지역생활권의 운영실태 및 발전방안

## 10차: 국가 및 지방재정의 미래전망 및 대응방안

- 재정 기준전망을 통해 본 국가재정의 미래
- 국가 장기재정 전망 및 지방재정



## Program

시 간	순 서		
9:30~10:00	등 록		
10:00~10:10	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄사회 : 정희윤 (서울연구원 상생발 전·분권연구센터장)
10:10~10:30	발표. 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안 - 발표자 : 안영훈 (한국지방행정연구원 안전통일연구센터장)		
10:30~11:30	토론	사회 / 송창석 (서울연구원 초빙선임연구위원) 이상범 (전국시장군수구청장협의회 선임전문위원) 이수연 (서울시 기획조정실 조직담당관) 장동수 (지방자치발전위원회 기능개편과장) 지영림 (서울특별시의회 입법담당관) 최현선 (명지대학교 교수)	
11:30~11:45	종합 토론 및 질의응답		



## Content

### 개회식

개회사 .....	1
-----------	---

### 발표

지방자치단체의 기관구성 다양화 방안 .....	3
I. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 운영체제 .....	3
II. 주요 선진국 지방자치단체의 기관구성 운영체제 .....	7
III. 지방자치단체의 기관구성 운영체제의 제도개선 전략 .....	22

## 개 회 사

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다. 1995년 민선 지방자치단체장으로 본격 부활된 한국의 지방자치가 어느덧 20주년을 맞이하게 되었습니다. 올해 서울연구원에서는 자치분권과 상생발전과 관련된 주요 이슈에 대하여 연중 기획시리즈를 마련하고 있습니다. 일곱 번째로 개최되는 이번 세미나에서는 「지방자치단체의 기관구성 다양화」라는 주제로 관련 분야 전문가를 모시고 학술적 논의를 통한 다양한 대안을 함께 고민하고자 합니다.

우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 「지방자치법」 제정 이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있습니다. 이러한 획일적 지방자치단체의 기관구성 형태는 한국 사회의 역동적인 발전에 따른 자치역량의 성장과 인구규모, 재정능력 등 서로 다른 지역적 특성과 여건을 반영하지 못한다는 한계에 직면하고 있습니다. 특히 천만 인구의 서울특별시는 대한민국의 수도이자 지방자치발전의 선도적 역할을 추진해야 할 입장으로 세계 대도시간 무한경쟁, 새로운 행정수요와 주민요구에 맞추어 기관구성의 형태와 기능을 탄력적으로 운용할 수 있는 제도적 기반과 자치조직권의 확대가 절실한 실정입니다.

이러한 한계와 문제점을 해결하기 위해 획일적인 지방자치단체의 기관구성에 대한 변화가 요구되고 있습니다. 현 정부도 ‘지방자치발전 종합계획’을 통하여 지방자치단체의 기관구성 다양화와 관련, 올해까지 기관구성 다양화 모형에 따른 기관구성 및 권한·책임 구체화 방안 등을 마련하고, 2016년부터 이에 대한 법제화를 추진하고자 하는 의지를 밝힌 바 있습니다.

이러한 시대적 요구에 맞추어 서울연구원은 지방자치단체의 기관구성 다양화와 관련하여 중앙정부, 지방정부, 학계 등 여러 주체들을 모시고 머리를 맞대고 논의하는 자리를 갖고자 합니다. 다양한 관점과 진지한 논의를 통하여 상호간 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치의 발전에 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 희망합니다. 부디 참석하셔서 자리를 빛내주시기 바랍니다. 감사합니다.

2015. 11. 18.

서울연구원 원장 김 수 현





# 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

안영훈(한국지방행정연구원 안전통일연구센터장)

## I. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 운영체계

### 1. 지방자치단체의 기관구성을 위한 법·제도적 기본틀

#### ○ 기관구성 다양화의 의미

- 현재 지방자치단체의 기관구성 다양화의 의미는 사실상 자치조직권의 자율적 집행권한이라고 할 것이다. 즉, 자치조직권이란 지방자치단체의 조례와 규칙을 기반으로 한 자치입법 절차를 따라서 지방자치단체의 기관구성을 위한 조직설계, 지방공무원의 임면과 보수, 인사운영, 사무분장 등을 결정하는 사항과 관련이 되는 것이다.
- 정부는 지방자치단체의 자치조직권 행사에 관여함에 있어서 과거 ‘표준정원제’에서 2007년부터 ‘총액인건비제’ (기준인건비제, 대통령령 제4조)를 실시하여 왔다. 이는 표준정원의 초과, 일정 직급 이상 정원의 확대와 관련해서 행정자치부의 승인을 필요로 하는 제도적 제약으로부터 정원과 상위직급 책정, 기구의 설치 등과 관련해서 총액인건비를 기준으로 조직관리의 자율성, 책임성을 부과하는 제도로 발전시키고자 하는 의도를 담고 있다(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 대통령령 제26183호:2014. 4. 7.)

○ 주제의 초점: 총액인건비제 중심의 조직관리의 한계

- 따라서 우리나라는 지방자치 발전과정에서 정부가 지방자치단체의 자치조직권에 대하여 지방자치법 이외에 주로 대통령령의 “행정기구의 조직과 운영” 및 “지방공무원의 정원의 기준” 등에 관한 제약을 통해서 지방자치단체의 자율적 기관구성 권한에 관여하여 제약을 두고 있다.
- 오늘 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의 초점은 지방자치단체의 조직 운영 자율성 강화와 관련된 주제로서 자치조직권의 자율성 확대, 100만 이상 기초자치단체의 특례 부여 등과 같은 조직(기구)설치와 그의 정원책정과 관리·운영 등과 주로 관련된다. 본 논의에서는 ‘자치인사권’ 이라고 할 수 있는 지방공무원의 임면, 승진, 보수책정, 징계권 등을 다루지는 않다.

2. 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영 기본법

○ 지방자치단체 집행기구와 지방공무원 정원 규정 (지방자치법)

- 지방자치법에서 지방자치단체의 보조보좌기관으로 집행기구와 부단체장 등의 설치를 규정하고 있다(동법 제110조 부단체장, 제113조 이하 직속기관 등 소속 행정기관).
- 동법 제112조(행정기구와 공무원)의 제2항에 근거에 의하여 지방자치단체는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- 지방공무원의 인사권에 관련된 사항인 지방공무원 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률인 지방공무원법으로 규정하고 있다.

○ 지방의회의 사무기구와 직원 규정 (지방자치법)

- 「지방자치법」 제90조~제92조는 지방의회의 사무기구와 직원에 대한 내용을 다음과 같이 규정하고 있다. 주요내용을 살펴보면, i) 조례로 정하

는 바에 따라 사무처를 두도록 하고 있고, ii) 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, iii) 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장(長)이 임명하도록 하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조에 의한다. 다만, iv) 별정직시·도계약직시·도기능직 공무원에 대한 임용권은 의회사무처장이 갖도록 하고 있다.

### 3. 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영 설정 기준

#### ○ 행정기구와 지방공무원의 정원 관리 기준(대통령령 제3조~4조)

- “지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 운영하며, 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다”고 하였으나, “행정자치부장관은 매년 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위를 함께 통보할 수” 있도록 하고 있다.
- 특히 행정자치부장관은 “기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항”을 정하고 이를 다음 연도 기준인건비에 반영하고 조치하고 있다. 그리고 행정기구의 설치 및 폐지 시 인구기준의 고려(동 시행령 제7조, 제9조, 제13조)는 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 한다.

#### ○ 행정기구의 설치·개편 시 고려할 조건(동 시행령 제5~6조)

- 기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성, 기구가 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성, 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성, 주민편의·행정능률 등을 고려한 효율성, 통솔범위·기능의 중복유무 등 기구의 능률성, 사무의 위탁가능성 등이다.

1) 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같다.

- 자문기관에는 상설의 사무처나 사무국·과·담당관을 둘 수 없고, 특별시·광역시·특별자치도 등은 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 실·본부를 설치할 수 있다(동 시행령 제6조 제2항)
- 과는 동 시행령 제6조 제4항 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·자치구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다.

○ 행정기구의 명칭 규정 (동 시행령 제6조 제7항)

- 실·국 및 과·담당관의 명칭은 실·국은 본부·단·부로, 과·담당관은 팀으로 각각 달리 정할 수 있다. 또 지방자치단체의 본청에 설치하는 실·국과 실·과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부단체장의 지휘·감독 하에 둔다.

○ 제주특별자치도의 행정기구에 두는 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급 기준 등도 본 시행령 제12조에 근거한 각 실국장 및 보조보좌기관의 직급기준 별표(7호)에 의거하고, 직급체계 등은 제주특별자치도의 규칙으로 정하여 시행하고 있다.

○ 지방교육공무원과 교육행정기관에 관해서는 별도로 “지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”을 두고 있다(대통령령 제25375호).

## II. 주요 선진국 지방자치단체의 기관구성 운영체제

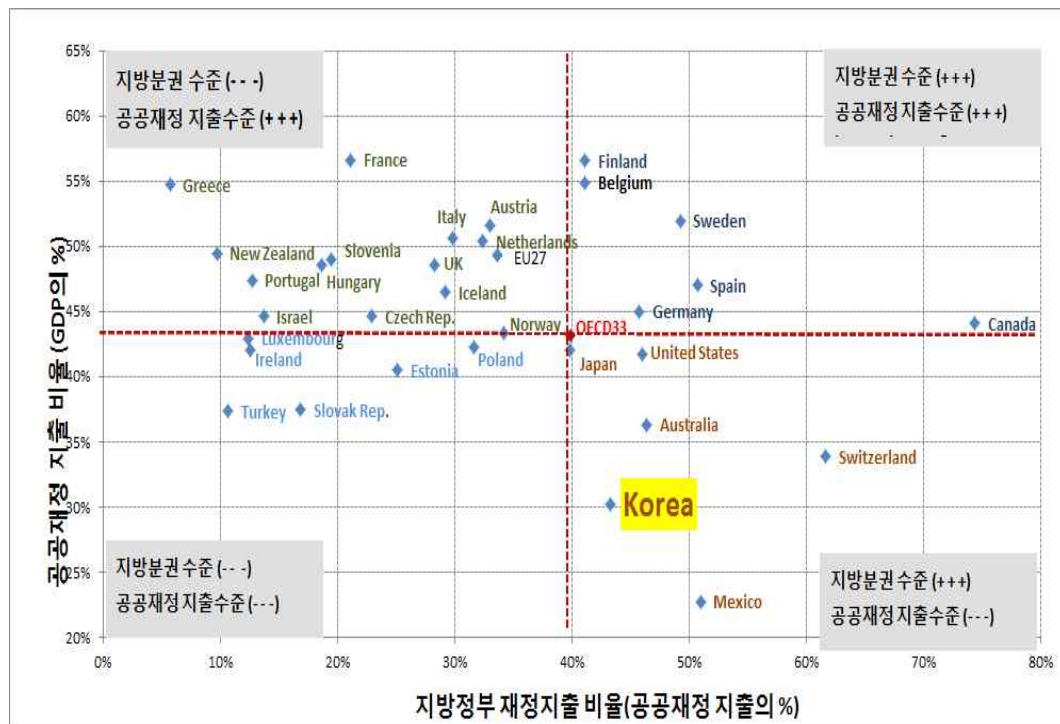
### 1. 주요 선진국 지방자치단체(지방정부)의 계층 구조

Federations & quasi-federations 연방국가 및 준연방국가(지역정부 중심 국가)			Unitary countries (단일국가)		
국가	인구 (천명)	자치정부 계층 ① Municipal ② Intermediary ③ Regional ④ Total	국가	인구 (천명)	자치정부 계층 ① Municipal ② Intermediary ③ Regional ④ Total
Germany	81,212	① 11,327 (게마인데) ② 295 (크라이스) ③ 16 (주정부) ④ 11,638	France	63,724	① 36,700 (코뮌) ② 101 (데파르트망) ③ 27 (레지옹 지역정부) ④ 36,828
Switzer- land	7,955	① 2,408 (게마인데) ② - ③ 26 (주정부, 캉통) ④ 2,434	Japan	127,498	① 1,719 (시정촌) ② - ③ 47 (도도부현) ④ 1,766
United States <sup>2)</sup>	316,266	① 35,879 (시정부) ② 3,031 (카운티정부) ③ 50 (주정부) ④ 38,960	United Kingdom	63,244	① 406 (시정부) ② 28 (카운티정부) ③ 3 (지역정부) ④ 437
Spain	46,163	① 8,116 (기초정부) ② 52 (도정부) ③ 17 (자치지역정부) ④ 8,185	Italy	59,101	① 8,092 (코무니) ② 110 (데파르티만티) ③ 20 (레지오니) ④ 8,222

출처: OECD (2013), Subnational governments in OECD countries: Key data(2012기준)

2) United States: the municipal level here comprises only general purpose entities i.e. municipalities, towns and townships. Special purpose entities i.e. special districts and independant school districts such as school boards (51 146 entities in 2012) are excluded.

○ OECD에서 대한민국 지방분권 수준



출처: OECD regional outlook 2014, p.32

- OECD 통계로 볼 때, 대한민국은 지방분권 수준은 높지만 GDP상의 공공재정 지출비율로 보면 여전히 지방자치단체의 재정지출 수준은 다른 주요 선진국보다 상당히 낮은 수준이다.(2014년 기준, 통계수치는 2012년)

## 2. 미국 지방정부의 기관구성 유형

## 가. 기관구성에 관한 법적 근거

○ 주정부 헌법과 지방정부의 자치헌법(City charter)에 의한 자치조직권

- 미국은 주별로 별도의 주헌법이 존재하여 집행기관과 의회와의 운영형태가 다양하게 혼재되어 있다. 대표적인 지방정부의 기관구성 형태는 의회-전문경영인제(Council-manager government)형과 시장-의회제(Mayor-council)이며 위원회(commission) 형이 가장 소수이다. 의회-전문경영인제와 위원회형은 지방의회가 주도하는 기관통합형으로 지방의회 사무국에 대한 인사권을 행사하고 있다.

## ○ 뉴욕시 사례

- 뉴욕시(New York City, 시정부헌장 제21조 이하)는 시민직선의 시장, 시민대변인(public advocate)과 뉴욕시 5개 버로(Borough) 전역의 51개 의원 선거구에서 선출된 51명 시의원으로 구성된다. 이들은 각 의원선거구(council district)를 대표하는 지방의원이다(뉴욕시정부헌장 제24조).<sup>3)</sup>
- 시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수(대표자)로써 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사한다(뉴욕시정부 차터, 제6조)<sup>4)</sup>

## 나. 기관구성 유형과 사례

### ○ 대도시 중심의 주요 기관구성 운영 유형

- 2006년 통계조사표에 따르면, 주요 대도시를 중심으로 한 지방정부의 기관구성 형태들은 기관대립형인 시장-의회형(mayor-council)은 미국 지방정부 전체의 43.3%를 차지하였다.
- 2012년을 기준으로 볼 때에도, 다음 <표>에서 보는 바와 같이, 미국 상위 25개 대도시 중에서 17개 도시(68%)가 시장-의회형(Mayor-Council)을 채택하고 있다. 이 유형은 단순히 시장-의회형이 아니라 바로 전문경영인 체제가 포함된 제도 운영이 다수를 이루고 있다(2015년 11월 10일 검색).

---

3) 부르클린 16, 퀸즈 14, 맨하탄 10, 브롱스 8, 스테튼아일랜드 3명 등. 한편 시의회의장(Speaker)은 시의회 다수당인 민주당 대표는 다수당 대표(Majority Leader), 소수당인 공화당 대표는 소수당 대표(Minority Leader)라고 한다.

4) 뉴욕시정부 차터(지방정부헌법), 제6조 : chief executive officer of the city : a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.



〈표〉 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태

도시	인구(만명)	기관구성 운영 유형	M-C
New York	818만명	mayor-council	*
Los Angeles	379만	mayor-council	*
Chicago	270만	mayor-council	*
Houston	210만	mayor-council	*
Philadelphia	152만	mayor-council	*
Phoenix	145만	council-manager	
San Antonio	133만	council-manager	
San Diego	131만	mayor-council	*
Dallas	120만	council-manager	
San Jose	95만	council-manager	
San Francisco	82만	mayor-council	*
Jacksonville	81만	mayor-council	*
Detroit	81만	mayor-council	*
Indianapolis	81만	mayor-council	*
Austin	79만	council-manager	
Columbus	77만	mayor-council	*
Fort Worth	73만	council-manager	
Charlotte	70만	council-manager	
Memphis	68만	mayor-council	*
Boston	68만	mayor-council	*
Baltimore	64만	mayor-council	*
El Paso	62만	council-manager	
Seattle	62만	mayor-council	*
Denver	61만	mayor-council	*
Milwaukee	61만	mayor-council	*

출처 : [http://strongmayorcouncil.org/images/City\\_List\\_Top\\_25\\_2011\\_Publication.pdf](http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf)

- 즉, 단순한 시장-의회형이 아닌 시장이 대표인 ‘집행기관’에는 임명부 시장(뉴욕시) 등을 포함한 임명직에 의한 전문직 경영인(Manager)들이 시장을 보조하는 기관으로 활동하고 있다는 것을 의미한다.

- 그렇기 때문에 이 유형을 다시 강시장형과 약시장형으로 나눌 수 있으며, 약시장형은 타운 등 소규모 기초정부에서, 강시장형은 대도시에서 채택 운영되고 강시장제와 약시장제 지방정부에서는 대부분 전문경영인이 보조기관으로서 활동하고 있다.
- 이 표에서도 8개 도시정부가 의회-전문경영인(Council-manager) 유형을 채택하고 있고, 위원회 형은 없다. 의회-전문경영인 체제에서는 지방의회가 시티매니저(전문경영인)를 임명하고 행정을 맡기는 형태가 있고, 시장-의회형에서는 시장이 시티매니저를 임명하고, 강의회제에서는 시장의 임명권은 의회의 승인 또는 임명절차를 밟게 된다. 약의회제에서는 강시장이 전문경영인을 임의로 임명하여 시경영을 맡길 수도 있다.
- 대도시와 같은 강시장-강의회제 지방의회는 정책결정, 조례제정, 예산승인, 전문매니저를 임명하고 전문매니저는 대체로 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사하며 업무내용과 책임 범위는 전문매니저가 임명될 때 성립되는 계약사항에 규정되기도 한다. 이때 시의회는 집행부로부터 상당한 정도의 의정활동에 필요한 전문성을 지원받는 것이 보통이다.
- 50개 대도시 유형에서도 시장-의회형(60%, 29개 도시), 의회-전문경영인형(38%, 19개 도시), 위원회형(2%, 1개 도시)로 거의 유사한 방식을 채택하고 있다.

### 3. 영국 지방정부의 기관구성 유형

#### 가. 기관구성에 관한 법적 근거

##### ○ 영국 지방정부의 지역별 계층 유형

- 잉글랜드 지역을 중심으로 계층제 유형의 경우는 County Council(카운티정부)와 District Council(도시정부)가 유지되며, 대도시권은 Metropolitan District Council(대도시권 지방정부)가, 군(카운티) 지역과 도시 지역을 통합한 Unitary Council(통합지방정부)도 있다.

- 그리고 수도권인 런던대도시권의 경우는 런던대도시(Greater London Authority)가 광역자치단체의 역할을 수행하며, 기초 단위로 City of London Corporation을 비롯한 32개의 London borough Council(런던자치구 정부) 등이 있다.
- 다른 지역정부 권역에는 지역정부들을 중심으로 통합지방정부가 기초 단위로 운영되고 있다. 즉, 스코틀랜드 지역정부(Scottish regional government)와 그 권역에 속한 통합지방정부(Unitary Authority), 웨일즈 지역정부(Welsh regional government)와 통합지방정부, 북아일랜드 지역정부와 기초정부 등이 있다.

#### ○ 기관구성에 관한 법적 근거

- 영국은 불문헌법을 채택하고 있으므로, 지방정부에 관해서는 국회가 제정하는 개별법에 근거하고 있다. 기본적으로 지방정부에 관해서는 1972년 지방정부법(Local government act)에 근거하여, 그 기관구성 운영도 내각제형 지방의회가 중심이 되어 왔지만, 다양한 분야의 지방사무 관련 법들이 제정되면서 지방정부의 유형들도 많은 변화를 겪었다.
- 대처정부 이후 런던광역시 등 광역자치단체들을 폐지하기도 하였다가 1997년 스코틀랜드 지역정부법 제정과 함께 웨일즈와 북아일랜드 지역 등의 지역정부가 설치 되면서 지방정부의 형태도 변화를 가져왔고, 그에 따라서 잉글랜드 지역에도 기관구성을 다변화 시키는 지방정부 개편과정이 일어나게 되었다.
- 1998년부터 노동당 정부는 환경·교통·지방자치부(DETR: Department of Environment, Transport and the Regions) 권고로 “2000년 지방자치법”(Local Government Act 2000)을 제정하여 새로운 기관구성안들을 제시하였다.

#### 나. 기관구성 유형과 사례

#### ○ 4가지 유형의 지방정부 기관구성 운영방식

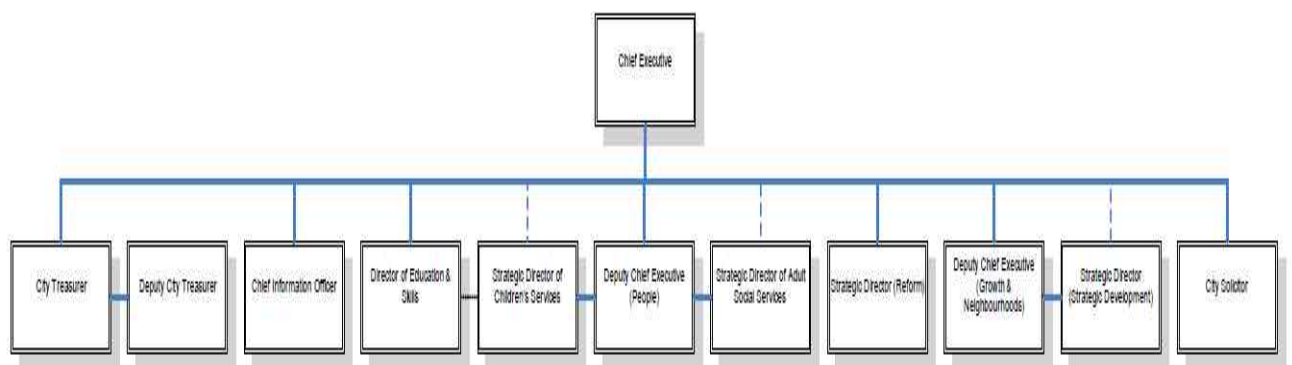
- 주요 개편의도는 지방의회가 독점적으로 가졌던 정책결정과 평가 책임을 정책결정 책임을 갖는 Executive(내각구성의원 중심의 집행부)와 정책평가를 담당하는 Backbenchers(일반 지방의원)으로 이원화하였으며, 또한 시민의 직접선출을 통해서 대도시의 시장 등 실질적인 책임을 지는 지방단체장을 선출할 수 있도록 자율성을 대폭 확대하고자 하였다.
- 기본적인 기관구성 유형은 ① 내각지도자와 내각집행부형(Leader and Cabinet executive), ② 직선시장과 내각집행부형(Mayor and Cabinet executive), ③ 직선시장과 전문관리자형(Mayor and Council Manager)으로 구분된다. 그리고 주민수 8만 5천명 미만의 소규모 지방정부에서는 단순 유형으로 수정된 위원회제(modified committee system, Alternative Arrangements)를 채택하도록 하였다.
- 보수당의 캐머런 정부는 2011년 지방주의법(Localism Act)에서 주민수 8만 5천명 이상이 되는 지방정부에서도 이 위원회제도를 채택할 수 있게 하였다.

#### ○ 스코틀랜드 지역정부

- 영국에서 스코틀랜드는 지역정부(regional government)를 구성하고 있다. 따라서 우리나라의 광역자치단체의 차원과 유사한 지방정부로서, 스코틀랜드 지역의 총인구는 2012년 추정으로 520만명이며, 지역정부 수도인 Edinburgh는 약 45만명이 거주한다. 이 지역에서 가장 큰 도시는 Glasgow이며 약 58만명이다.
- 지역 내에는 353개의 지방의원 선거구가 있고, 스코틀랜드 전체적으로 통합지방정부 의원 1,222명이 있다. 지방정부법 개편에 의하여 이들 권역에는 지방정부 통치 모델은 과거의 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 다양한 기관구성 형태에 기초하고 있다.
- 한편, 스코틀랜드 지역정부 구성의 법적 근거와 지위로는 1998년 영국 국회가 제정한 스코틀랜드법(Scotland Act)은 스코틀랜드 지역정부와 지역의 회를 설치 운영하도록 하고, 법률제정권을 부여하였다(Scotland Act 1998, ss. 28(1), 29(1), 이를 개정한 법률 2012년 법률).<sup>5)</sup>

○ 맨체스터시 지방정부 기관구성 및 운영체제

- 인구 50만 수준의 맨체스터 대도시의 기관구성이 ‘리더(시장)+의회 내각 집행부형’으로 32개 선거구를 중심으로 96명의 지방의원들이 선출된다. 집행기관 등 기관구성과 운영에 관해서는 Manchester Local Constitution(2015)에 근거하고 있으며, 총 9개 파트로 나뉘어 기본 16개 조항과 세부사항(Section) 등으로 구분되어 있다.
- 집행기관의 결정기구인 리더와 집행위원으로 구성된 운영(집행)이사회이며 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며 상임위원회와 분과위원회 등으로 운영된다. 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터시 지방정부헌법 제6장 시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등으로 명시되어 있다. 그리고 지방의회 의원과 사무국 직원 간의 업무적 관계를 규정한 원칙, 조례 등도 제정되어 있다.
- 2015년 현재 핵심 집행기구 조직(Strategic Management Team, SMT): Chief Executive, Deputy Chief Executive(People), Deputy Chief Executive(Growth and Neighbourhoods), City Treasurer, City Solicitor, Strategic Director of Children’s Services, Strategic Director of Adult Social Services, Strategic Director(Reform), Chief Information Officer, Director of Education and Skills, Strategic Director(Strategic Development), Deputy City Treasurer



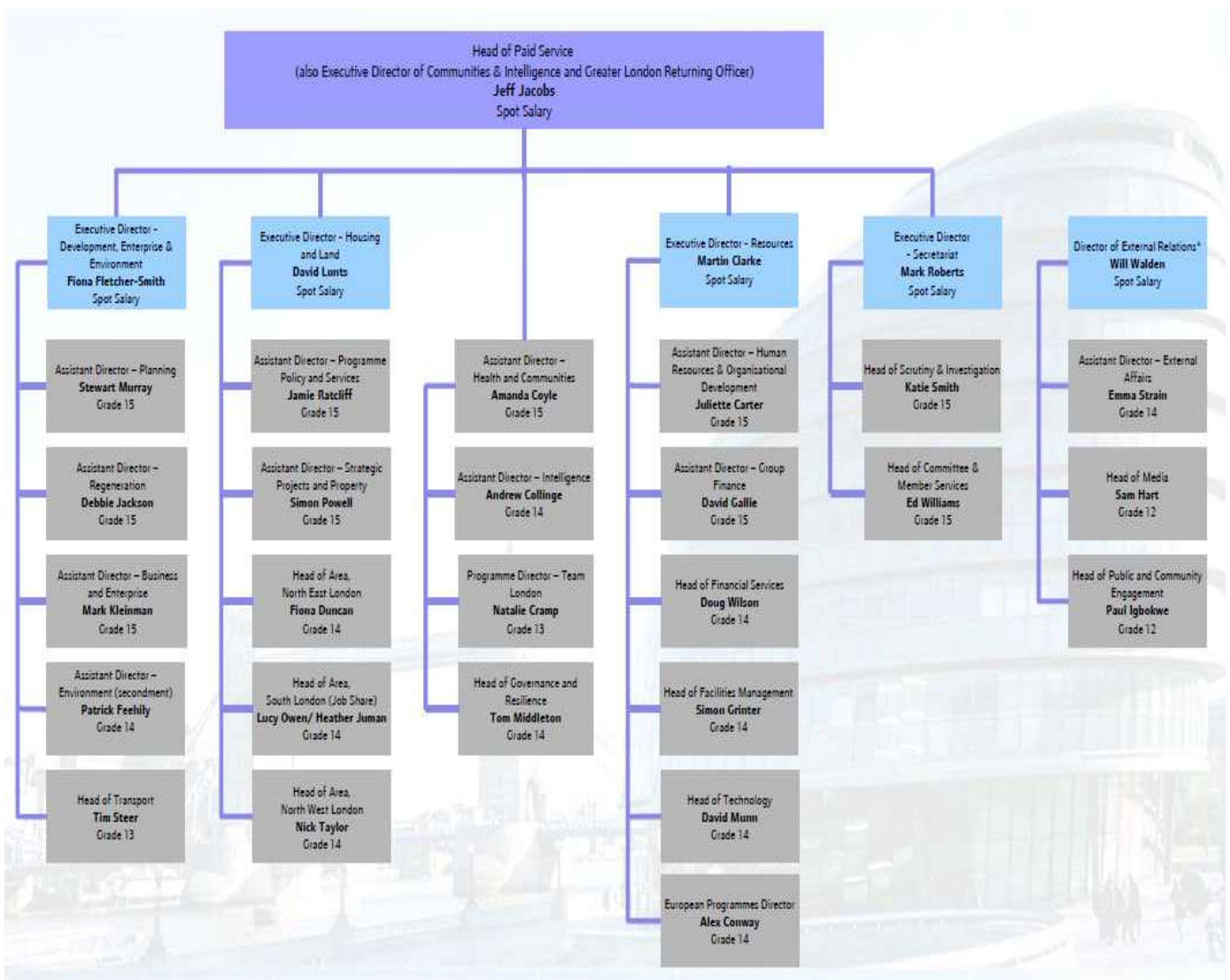
출처: MANCHESTER CITY COUNCIL, CONSTITUTION OF THE COUNCIL, May 2015

5) 지역정부의 집행기관 구성에 대한 법적 근거는 스코틀랜드법 제2부 12~226조에 근거한다(Part II of the Scotland Act, 2012).

## ○ 런던대도시의 기관구성

- 런던대도시(Greater London Authority, GLA)는 2000년부터 다시 광역시의 지위를 갖게 되었다(GLA Act, 1999). 즉, 영국의 런던시 중심의 수도권 내 33개 독립 법인 런던자치구(Borough+City of London)들이 기초정부를 구성하고 있고, 이들 기초정부의 관할구역을 넘어서는 광역적 기능을 수행하기 위해 런던대도시가 설치된 것이다. 기본적으로 런던대도시 지방정부를 규정한 법률은 GLA Act 1999, GLA Act 2007, Localism Act 2011 및 개별 법률들이다.

<그림> 런던대도시 지방정부의 핵심 집행기관 조직도(2015년 11월 현재)



- 런던광역시 시장은 전략적 집행권을 가진 총괄 책임자로서, 12명의 정치 보좌관을 자유재량권에 의해 임명할 수 있고, 사무권한으로서 영국 수도의 경제발전, 부의 창출, 사회적 번영, 환경증진, 문화창출, 관광자원 발전 등의 임무를 수행하고 있다. 동시에 각 주요 기능적 분야별로 런던광역시장의 임명권과 지휘 하에 산하 집행기관(Functional Bodies)을 총괄하고 있다.
- 예를 들면, 런던시장이 임명권을 갖고 있는 직속의 집행기관(Working to deliver the Mayor's vision for London)으로는 런던교통청(Transport for London, TfL), 런던지역개발청(London Development Agency, LDA), 런던소방청(London Fire and Emergency Planning Authority, LFEPA), 런던경찰청(Metropolitan Police Authority, MPA) 등이 있다.<sup>6)</sup>

#### 4. 프랑스 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체계

##### 가. 기관구성에 관한 법적 근거<sup>7)</sup>

- 프랑스 지방자치단체의 권력구조 및 기관구성 형태와 관련해서는, 1958년 헌법 제72조 제2항에 근거를 두고 있으며, 이에 대해서는 통합지방자치법에서 각 지방자치단체의 계층별(commune-departement-region)로 그 기관구성과 사무에 대해서 규정하고 있다.
- 기본적으로 프랑스 지방자치단체의 기관구성은 지방의회의장이 지방자치단체장을 겸직하는 합의제기관(organes collégiaux)으로 지방의회(assemblées délibérantes locales)를 설치하여 간선되는 의회-단체장 통합형의 지방민주주의(la démocratie locale)를 실체화 하고 있다.
- 획일적인 기관구성제도를 운영하고 있는 프랑스의 경우 지방자치단체의 조직에 관한 법적 근거는 앞서 언급한 프랑스 헌법 제72조와 함께 헌법

6) <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised> (2015년 11월).

7) 본 내용은 다음 책에서 발췌 수정하였다: 안영훈(2013), 선진 지방자치제도: 프랑스편, 한국지방행정연구원.

제34조에 근거하고, 법률로 지방자치단체의 지위와 조직권한 등을 결정할 수 있다고 명시하고 있다.

- 이에 근거하면 지방자치단체의 자치행정 및 자치조직권은 지방의회가 직접 법규성격의 행정행위를 통해서 기관구성 형태를 다양하게 직접 제정할 수 있다고 하는 주장도 있으나<sup>8)</sup>, 프랑스에서 자치행정조직의 기본원칙은 선출직 지방의회의 존재와 그와 관련된 선거제도 및 행정사무의 운영체계 등과 관련되어 현재까지 획일적인 통합형을 유지하고 있다. 그러나 2016년부터는 지역정부가 서로 통폐합을 할 수 있어서 그에 따른 통합형으로도 구성될 수 있기 때문에 부분적으로 다양한 기관구성 유형을 갖게 된다.
- 지방자치단체 의회는 획일적인 기관통합형으로 운영되므로, 주민의 직접 선거에 의해 구성되는 지방의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸직하는 제도이다.. 의장겸직의 단체장을 포함한 의회가 지방정부의 모든 정책결정권 및 자치입법권을 보유하면서 동시에 자치행정의 궁극적 책임도 진다.
- 다만 자치행정의 전문성을 살리기 위하여 수석행정관(행정기관의 사무총국장)제 또는 시경영인제 등과 같은 영미법계 국가의 조직운영 형태를 도입하여 획일적 조직운영을 다양화 하는 대안으로 활용하고 있다.

#### 나. 기관구성 유형과 사례

- 파리시는 1871년 파리 코뮌(Paris Commune) 붕괴 때문에 다른 지방정부와 완전히 다른 특별법률이 적용된 이후 1964년 7월 법에서 기초정부(Commune)와 광역정부(Département)의 지위를 동시에 가진 법적 특례를 부여받은 대도시 지방정부로 변화되어 왔다. 그리고 현재의 수도권인 레지옹(Ile-de-France Région)을 국가기관으로 창설하여 대도시권과 대수도권을 제도화 하였다가, 사회당이 주도한 1982년 지방분권법에 의해서 국

---

8) M. François Luchaire, «Les fondements constitutionnels de la décentralisation», Revue du droit public, 1982, p.1543.



가의 행정기관이었던 수도권의 레지옹은 지역지방정부로 바뀌어 4년 뒤부터 레지옹의회가 구성되어 자치권을 행사하게 되었다.

- 수도인 파리를 포함한 프랑스 3대 대도시 파리-리옹-마르세이유(Paris-Lyon-Marseille) 지방자치단체는 특례적 지위를 갖고 주민직선에 의한 준자치구의회 의원과 구청장을 선출하는 아롱디스망(Arrondissement)을 대도시 파리의 하위 준자치 행정계층으로 운영하면서 실질적인 중층제형 대도시권으로 변화, 발전해 왔다.
- 또한 준자치구 의회위원의 1/3은 대도시 정부인 파리의원을 겸직하고 있고, 준자치구는 법인격을 갖지 않고 있지만 파리의 하위 행정단위의 하나로써 앞서 언급한 바와 같이 사무의 수행권한에 있어서 관할행정구의 공공기관과 복지시설 등에 관한 행정사무에 대하여 Paris시로부터 위임을 받아 자율적으로 운영한다. 준자치구의 예산은 모두 파리시로부터 교부받으므로 자치재정 결정권이 없고, 예·결산의 승인도 파리의 감독을 받는다.
- 따라서 파리는 기초정부이면서 동시에 광역정부 및 지역정부로서 준자치구를 포함한 중층형 대도시권 지방정부 행정체제로 운영되고 있으며, 최근에는 Grand Paris 프로젝트를 통해서 대도시 권역을 총괄하는 대도시 연합형의 지방정부로 발전하려고 다양한 정책을 수립·집행하고 있다.
- 부단체장은 지방자치법에서는 선출직 지방의원 수의 1/3 수준으로 제한하고 있어서, 과거 파리의 부단체장은 40명이 넘는 경우도 있었으나, 현재의 파리 부단체장은 21명으로 각 준자치구인 아롱디스망의 구청장이 직무를 맡아 파리의 다양한 업무를 파리시장으로부터 위임받거나 대리로 임무를 수행한다.
- 자치단체장이 지방공무원에 대해서 자율적인 인사권을 행사할 수 있는 경우는 주로 2개 직렬에 해당되며, 하나는 집행부의 지방의원들을 보좌하는 정책보좌관제도(Emplois de cabinet)이다. 이에 속한 직위는 선출직 리더의 정치적 조언자, 전문적 보좌인력으로 시장 등 선출직 공무원의 임기 동안 자유롭게 임용된다. 이들이 합법적으로 선출직 공무원(단체장, 지방

의원)에게 부여된 자유재량직 임용대상이다. 또 다른 자유재량직은 행정기관의 업무를 총괄하는 사무총국장(수석행정관), 국장급 및 개인비서 등이라고 할 수 있다. 다른 전문직 공무원에 대해서는 지방공무원제 규정에 따라서 인사와 승진 등 모든 인사관리는 수석행정관 직무를 수행하는 사무총국장이 전문경영인으로 이를 행사한다.

## 5. 일본 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체계

### 가. 기관구성에 관한 법적 근거<sup>9)</sup>

#### ○ 정부의 의원내각제 형태와 달리 권력분립적 집행기관 다원주의를 채택

- 일본의 지방자치단체는 지방자치단체장에게 모든 행정권이 집중되어 있지 않다. 즉, 일본 헌법의 제92~93조에 따라 주민의 직접선거에 의해서 의사(議事)기관으로서 지방의회의원과 집행기관으로서 단체장(長)을 선출하는 이원대표제를 운영하고 있다.
- 또한 ‘집행기관 다원주의’ 방식을 채택함으로써 자치단체장 이외에도 위원회 또는 위원(행정위원회)의 집행기관을 두는 방식을 채택하고 있다(일본 지방자치법 제138조의 4). 자치단체장은 이러한 운영체제에서 권한의 충돌 등이 발생할 때 이를 조정하는 역할을 담당하게 되는데 이것이 바로 지방자치단체 사무전반의 종합적 통합성을 담보하게 하는 총괄대표권(統括代表權)(일본 지방자치법 제147조)과 함께 포괄적인 관리집행권(管理執行權)(지방자치법 제148조)을 행사하도록 하였다. 이 근거에 따라서 다른 집행기관의 권한으로 정해지지 않은 사무는 단체장이 집행하게 된다.
- 일본은 자치단체장에 행정권한이 집중되지 않도록 하기 위해서, 지방자치법 및 그 외 개별법에 근거하여 위원회, 위원 등 독립된 합의제 집행기관을 설치할 수 있게 하여, 이를 통해서 행정권을 분산시켜, 자치단체장이 집행기관 전체의 사무권한을 수행함에 있어서 통합·합조정 기능을 수행하

9) 다음 자료에서 요약 발췌하였다: 하동현(2013), 선진 지방자치제도: 일본편, 한국지방행정연구원.

도록 하는 운영 구조를 채택하고 있는 것이 특징이며, 이를 “집행기관 다원주의” 라고 한다.

#### ○ 기관구성의 획일적 운영

- 한국과 마찬가지로 일본의 지방자치단체는 조직기관 구성 및 운영에 대해서는 원칙적으로 동일한 기본틀을 적용하고 있다.
- 일본 지방자치법 제161조에 따르면, 집행기관의 직무수행을 보조하기 위해서 보조기관을 내부적으로 설치할 수 있고, 부지사, 출납장(회계 담당), 부출납장, 직원, 전문위원 등을 두고 있다. 도도부현에는 부지사, 시정촌에는 부시정촌장을 두고 정수는 조례로 결정하지만 이를 두지 않을 수도 있다. 부단체장에 대해서는 지방의회의 동의를 얻어 선임하고(지방자치법 제162조), 임기는 4년이지만 지방자치단체장이 임기 중에도 부지사 등의 해임을 가능할 수 있게 하였다(지방자치법 제163조).

#### ○ 지방의회의 사무기구 조직의 설치

- 도도부현은 법률에 따라 사무기구(사무국)을 반드시 설치해야 하며, 시정촌은 조례에 따라 임의적으로 설치 가능하다. 지방의회 의장은 사무기구의 사무국장, 서기, 그 외의 직원들을 임명한다(일본 지방자치법 제138조). 지방의회의 사무국장, 서기장, 서기, 그 외 직원에 관한 임용, 직제, 급여, 근무시간, 그 외 근무조건 등은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따른다.

### 나. 기관구성 유형과 사례

#### ○ 일본 지방자치법상 행정기관의 분류

구분	기관의 분류	
본청기관	<部> (법 제158조 제1항). <회계국>(법 제171조 제5항)	
	<室/課>(법 제158조 제1항)	
지역설치 기관	<행정기관>	종합지역설치기관(법 명칭 : 지청 또는 지방사무소) (법 제155조 제1항)
	공권력의 행사에 관한 사무 그 외 주민의 권리 의무에 밀접한 관계가 있는 사무를 처리하는 기관	법률에 기초한 행정기관(법 제156조 제1항)
		조례에 기초한 행정기관(법 제156조 제1항)
(출선기관)	<分課상당기관>(법 제158조 제1항) 지사의 권한에 속하는 사무를 분장하는 기관	
	<공의 시설>(법 제244조의 2 제1항) 주민복지를 증진시키기 위하여 주민들이 이용할 것을 목적으로 설치된 시설 관리를 운영하는 기관	
부속기관	(법 제138조의 4 제3항) 집행기관의 요청에 따라 그 행정집행의 전제로서 필요할 조정, 심사, 심의 또는 조사 등을 실시하는 기관	
특별기관	(행정조직규칙 제80조) 지사는 임시 또는 특별 사무로 본청기관, 부속기관 및 파견기관에 의해 처리시키기 보다는 다르게 처리할 필요가 있다고 인정될 때는 프로젝트 팀 및 본부, 위원회, 심사회 등 특별한 기관을 설치할 수 있음	

○ 동경도 집행기관 구성 사례(2015년 11월 현재)<sup>10)</sup>

항목	설치	종류	기관수
부속기관	법률 또는 조례에 의해 설치되는 집행기관, 심의회, 심사회 등. 도쿄 소방청 등을 비롯한 17개 실·국으로 구성, 상수도 등 3개 공기업, 행정위원회 등	96	147
부지사	3명, 지방의회의 동의로 선출		3
도의회	42개 선거구, 127명 도의원, 사무직원 수 148명, 관리부-의사부-조사부로 구성		
행정위원회	감사위원을 제외하고 합의제 기구로 운영: 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회,公安위원회, 노동위원회, (토지)수용위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회, 고정자산평가위원회		

10) [http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi\\_01.htm](http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi_01.htm)

### III. 지방자치단체의 기관구성 운영체계의 제도개선 전략

#### 1. 대륙법계 프랑스의 헌법개정 교훈

##### ○ 지방자치법 구성 체계

- 한국과 일본의 법체계와 유사성을 가진 프랑스 지방자치법은 상당히 독특하다고 할 수 있다. 한국과 일본이 지방자치 운영과 관련된 법령들이 별도로 규정되어 있는 상황이라면, 프랑스는 이러한 지방자치 관련법들을 하나의 「통합지방자치법」에 모두 포함시켜 통합적인 법체계로 운영하고 있다.
- 프랑스의 지방자치법 발전 역사를 보면 상당히 오래되었다. 이미 1831년, 1837년에 기초자치단체(코뮌)법, 1833년, 1838년의 도(데파르트망) 자치단체법 등이 제정되었으며, 특히 제3공화국 시대인 1884년에 제정된 기초자치단체법(grande loi municipale)이 그 이후부터 지방정부 발전의 원동력으로 활용되었다. 20세기 이후인 1957년과 1977년 기초자치단체법으로 전환되었다가, 1981년 사회주의적 이념을 대표하는 미테랑 대통령의 당선과 함께 프랑스 국회는 새로운 지방자치제도를 실시하면서 1982년 현재 근거가 되는 새로운 지방자치법(코뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유와 권리에 관한 법, loi relative aux droits et liberts des communes, des départements et des régions)을 제정하게 되었다. 이를 다시 1995년에 들어와 다른 관련법들을 모두 모아서 ‘법전’ (Code) 형식으로 합본하여 새로운 조문 편제를 구성한 「통합지방자치법」으로 전환시킨 것이다.
- 이렇게 「통합지방자치법」이 만들어지면서 다른 여러 관련법들은 이 ‘통합 법전’에 포함되었다. 1,700여 조 이상을 포함하고 있는 현재의 「통합지방자치법」은 총 5편으로 구성되어 있다. 1편은 지방정부의 조직과 관련해서 지역, 주민, 시장, 행정기관, 시의회, 기초정부간 조합체 등에 대한 구성 요건을 제정하였고, 2편은 지방정부 채정에 있어서 예산, 지출, 수입, 회계, 특별회계 등을 명시하고 있다. 3편은 지방정부의 행정기관에 있어서 행정기구 구성과 함께 집행기관으로서 지방공공서비스를 제공하는 주체로서 지방공공서비스의 분야별로 그 사무를 국가·광역·

기초정부 별로 배분을 규정하고 있다. 주분야들은 도서관, 박물관, 화재보호국, 각종 지방서비스기관 등이다. 그리고 4편은 지방정부의 인력인 지방공무원의 직렬, 인사운영 체계 등을, 5편은 법률 관련해서 기타 조항으로 구성되어 있다.

## ○ 헌법 개정에 의한 지방자치권 확대

- 프랑스는 2000년대부터 연여에 걸친 국민적 논의를 거쳐, 2003년 3월 17일 상-하원 합동총회를 열고 지방자치 관련 프랑스헌법 중에서 총 10개 조의 14개 조문들을 완전히 수정하였다. 이후 시행령 등을 통해서 권한이양 방법을 구체화하여, 과거 제5공화국 헌법 제12장 <지방정부>편(제72조 3개 조문)을 대폭 개정해서 제1조 ‘지방분권 국가’임을 천명하고 함께 14개 조문을 바꾼 것이다.

<표> 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
대한민국 헌법	제117조 1항 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2항 ‘지방자치단체의 종류는 법률’로 규정 제118조 2항 지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정. 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보
독일연방 통일헌(기본)법	제28조1항 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel). 즉, 국가통합성을 강조 제28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 제70조 주정부의 법률제정권 제106조 조세지출에 관한 지방정부 간 배분원칙을 규정, 국세·주정부세·연방정부와 주정부 간 공동배분세율 및 재정배분 규정. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와 주정부 간 세율배분을 규정할 수 있으며, 지방정부의 주요 재정은 연방·주·기초정부 간 공동으로 배분하는 세제에 근거함. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적 재정자치권 행사
이탈리아 헌법	5조 지방자치권 인정 114조 지방정부 종류를 명문화 하고 인정(regioni, provincie, comuni) 117조 regioni(지역정부)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정. 즉, 지역정부의 입법권(법규명령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외한 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의회와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정할 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권 부여. 제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정. 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정, 특수한 상황의 지방정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정

	제120조2항 “국가의 안전과 경제체제 등 통합성 확보를 위하여 국가가 대행권을 가질 수 있다”고 하여 유사시 국가의 대(집)행권 인정.
스페인 헌법	137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제138조 재정조정 원칙(“국가는 경제발전의 균형(제2조)을 유지하면서 ‘연대원칙’의 실천을 보장해야 한다”) 제142조 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 제148조~제149조 지역정부의 자치입법권 보장(Estatuto) 150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임 제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정권 인정 헌법 제158조2항 “지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity) 규정

- 헌법개정을 통해서 가장 확실하게 한 것은 크게 5가지 원칙을 헌법적 가치로 승화시킨 것인데 요약하면, 지방분권에 기초한 분권조직 국가의 원칙(제1조), 지방자치권(liberal administration)인 행·재정 자치권 보장원칙(제34조 3항 2문), 정부간관계 및 사무배분의 기본틀인 보충성 원칙(제72조 제2항), 지방분권제도의 다양한 제도 운영의 실험을 가능하도록 한 원칙(제72조 제4항), 자원운용 및 지출결정 자치권을 보장한 재정자치권(제72-2조) 등이다.
- 그 결과 중앙권한의 지방이양은 물론 약 12만 명 이상의 국가공무원이 지방공무원으로 전환되었고, 이와 같은 권한이양에 따른 재정지원을 충실하게 이행하여 지방자치권을 확대하였다. 또한 지방자치단체의 경우 조례의 법적 지위를 ‘행정입법’에 준하는 제2차 법률의 지위로 격상시키기도 하였다.

○ 스페인과 이탈리아 대륙법계 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체제

- 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 지방자치제도의 유사한 점을 갖고 있는 스페인은 단일 국가지만 스페인 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고(제151조) 3계층제로 구성된 지역정부 중심의 자치분권형 지방자치제도를 유지하고 있다.

- 광역자치단체 유형으로서 17개 지역정부(comunidad autónoma, autonomous communities, region)를 가진 스페인은 제142조에서 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 등을 보장함으로써 지역정부의 실질적인 자치재정권을 보장해 주면서, 기관통합형 또는 내각책임제 형태의 자율적인 기관구성 운영체제도 권장하고 있다. 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 지역정부 의회와 지역의원이 선출한 지역정부지사가 의회와 집행부를 구성·운영한다. 지역의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgánica) 하에 ‘지역의회’ 또는 ‘지역국회’의 명칭을 갖고, 지역의원 수는 주민 수와 영토 크기를 고려하여 계산되며, 이들은 직접비밀투표에 의하여 주민에 비례한 대표제에 근거해서 4년 임기로 선출된다.
- 지역정부지사(Presidente de la Comunidad Autónoma)는 지역의원 중에서 선출되어 행정부 수장으로써 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행 등의 자치권 행사를 통해서 지역대표자 역할을 수행한다. 기관구성 다양화의 기본적인 근거는 국회의 조직법에 의한 지역정부 지위 부여가 가능하며, 바스크, 나바라 등과 같은 지역정부는 거의 주정부 수준의 권한을 행사하고 있다. 뿐만 아니라 카나리섬, 마요르카섬 등은 스페인 헌법 제141조 4항에 의해 군도(섬)로서 별개의 지방정부 조직을 갖고 지방자치를 활성화시키고 있다.

## 2. 지방자치법의 자치권 확대 전략

### ○ 홈룰제도와 City Charter/Local Constitution에 관한 도입 필요성

- 앞서 살펴 본 바와 같이 영국, 프랑스, 미국 등 분권형 국가에서는 헌법과 개별법률에서 자치입법권과 자치조직권이 명문화 되었거나 이를 지방자치단체의 자치권으로 규정하고 있다. 우리나라의 제주특별자치도의 실시가 이와 유사한 모습을 가진다고 할 수 있다. 그러나 여전히 자치조직·입법권과 자치재정권의 범위는 이들 나라보다 상당히 제한적이기 때문에 여전히 제1단계의 분권화 수준을 넘지 못하고 있다.
- 지방자치권에 대한 법적 규정, 지방자치권의 보장 규정 등이 국가의 국회 입법권(지방자치법)이 아닌 지방정부 의회 수준에서 결정되는 상황인 EU와 미국의 지방정부 경우에는 지방정부의 종류, 자치행정권 등도 헌법(주



정부헌법)으로 명문화하였다. 지방자치법은 기본법으로 작용하고 있기 때문에 주로 운영체계의 기본틀을 규정하고 있는 관계로 그 조문의 틀과 내용이 쉽게 바뀌지는 않는다. 특히 대륙법계 국가에서는 이 기본법을 대폭 개정해서 지방자치제도를 거시적으로 개편하는 나라는 많지 않다.

- 여기서는 영미법계 국가에서의 지방자치법 체계를 논의하고 있지는 않지만, 우리나라가 속한 대륙법계와 근본적으로 다른 지방자치법은 바로 ‘홈룰제도(Home-rule)’에 의한 기본틀이라고 할 것이다. 이 홈룰제도의 기본에서는 각 지방자치단체 아니 각각의 ‘지방정부’는 그 자체가 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있기 때문에 개별적으로 ‘지방정부헌법’ (local constitution, city charter)을 제정·운영하고 있다. 이 점에서 현재의 대륙법계 체계와는 완전히 다르다. 하지만 아마도 10~20년 이상 지난 뒤에는 대륙법계와 영미법계의 지방자치법 체계 틀이 서로 교차적으로 유사한 구성틀을 갖게 될 것으로 짐작해 볼 수 있다.
- 대륙법계 국가인 일본과 프랑스도 개별 자치단체마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지 않지만 유사한 형태의 ‘자치기본조례’를 두고 있다. 하지만 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것으로는 미약한 수준이다. 이 때문에 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으로 뒷받침하기 위해서 또 다른 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대해 오고 있다. 이런 시각에서 정치적으로 법적으로 가장 중요하게 변화시킨 법들이 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이었고, 프랑스에서는 이 보다는 더 자치권을 확대하기 위해서 프랑스헌법을 대폭 개정하여 새로운 법령제정권을 지방자치단체에 부여하도록 한 바 있다.

#### ○ 영국의 개편: 지방정부헌법에 의한 자치권 확대를 지향

- 지금까지 살펴본 바에 의하면 지방자치법 개정을 통해서 획기적으로 지방정부의 권한을 확대한 나라는 영국이다. 영국의 스코틀랜드 지역정부(Scottish Regional Government)는 2014년 주민투표를 통해서 독립을 시도

하기도 하였다(스페인의 카탈루니아도 유사하다). 영미법계의 특성상 지방자치법이 개별 지방정부에 대해서 부여된 권한을 규정하는 체계이기 때문에 런던광역시는 런던대도시법(Greater London Authority Act)이 별도로 제정·운영되고 있다.

- 마찬가지로 스코틀랜드도 1998년 법(Scotland Act of 1998)이 제정되어 지역정부가 탄생하면서 스코틀랜드 지역의회는 영국 국회로부터 2차 법률 제정권(secondary legislation)을 부여받아 집행기관의 자율적 구성권(스코틀랜드법 2012), 국세의 일부조정권 등 상당한 자치권을 향유하고 있다.

#### ○ 미국의 시정부헌장에 의한 자치권 행사

- 또 다른 자치권 확대 모델은 미국의 지방정부이다. 모든 주정부가 주헌법을 통해서 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부는 시헌장(Charter)에 의해서 자율적으로 채택한 자치정부 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 자율 결정하는 선택권을 갖고 있다. 이것이 바로 미국의 ‘홈룰’ 제도이고, 영국은 이것을 2000년 이후 지방정부헌법(local constitution)이라는 운영체제로 발전시켰다. 일본 지방자치단체의 일부에서는 이러한 법적 지위 확보를 위해서 ‘자치기본조례’ (자치헌법)로 도입·운영하고 있다.

NY' s Administrative Code (행정조례법전) ← Ordinances (자치법규들) ← City Charter ← State' s legislations

- 우리나라도 앞으로 지방자치권 확대·강화를 위해서는 영미법 체계를 변형하여 적용하고 있는 대륙법계의 이탈리아·스페인과 같은 유형을 고려해 볼 수 있다. 이들 나라는 헌법에서 지역정부에게 주정부와 같은 광역적 권한을 부여하고 있고, 그 지역정부의 「기본조례」로 관할지역 내의 기초자치단체들에 공통적으로 적용하도록 제도의 기본 틀을 규정하였다. 관할 지역 내의 각 기초자치단체들은 나머지 세부사항에 대해서는 자율적으로 개별조례로 제정·운영한다.

- 예를 들면, 기관구성 다양화 제도 운영을 위해서 지역정부 수준에서 (단체장, 지방의원 등) 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 동일하게 규정한다. 그리고 나머지 세부사항은 기초자치단체들의 조례로 결정하여 다양화를 보장한다. 그 결과 지역적 정체성과 광역적 협력기제 등은 최대한 살리고, 기초단위에서는 지역공동체 특성에 맞도록 집행부의 조직 및 운영체계를 개별적으로 다양하게 정할 수 있게 하였다. 이렇게 변형된 유연한 방식의 홈룰제도 또는 지방정부헌법 운영방식은 광역과 기초 간의 합리적 협력관계를 유리하게 하고, 최대한 주민과 가장 가까운 곳에 주민의 뜻에 따른 직접민주주의 가치를 실현할 수 있게 하여 결과적으로 자율성과 책임성을 동시에 확보 가능하다.

## ○ 요약

- 영미 국가에서는 모두 지방자치단체가 자율적으로 인사권, 행정조직권 등 폭 넓은 자치권을 행사한다. 미국은 주정부의 헌법에서 지방정부의 자치권을 인정하고 홈룰 방식에 의한 지방정부 헌장(Charter)을 인정하면서 그 법률적 테두리 내에서 자치권을 보장해 주고 있다.
- 미국 시정부의 Charter가 영국에서는 지방정부헌법(Local Constitution)이라는 명칭으로 사용된다. 영국의 지방자치단체들은 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3~4가지의 기관구성 형태를 놓고 주민투표를 통해서 선택하고, 이를 지방정부헌법에 규정해 두고 운영하고 있다. 이 두 나라만 보아도 가장 먼저 헌법에서 지방자치단체의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수이다.
- 이어서 지방자치단체의 기관구성 조례, 아니 더 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 각 지역의 특색과 지역주민의 선택의지를 담은 지방정부헌법으로 자치권이 확보되어 있다.
- 스페인의 지역정부 역시 헌법에 근거하여 자치권 뿐만 아니라 지역정부의 자치재정권 등까지 뒷받침하고 있는 것을 보았다. 이러한 법·제도적 환경을 기본으로 하여야만 지방자치단체의 자치권과 그에 따른 기관구성 및 운영체계의 다양화를 실현할 수 있다는 것을 확신할 수 있다.

---

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]