

# 해외 거대도시와 비교 통한 서울시 자치역량 강화전략

정희운 신정민

Improving the Capacity of Local Autonomy of Seoul Metropolitan  
Government Through Comparison with Advanced Mega-Cities Abroad



서울연구원  
The Seoul Institute

# 해외 거대도시와 비교 통한 서울시 자치역량 강화전략

## 연구책임

정희운      도시경영연구실 선임연구위원

## 연구진

신정민      도시경영연구실 연구원

## 외부연구진

하동현      안양대학교 행정학과 교수  
이태동      연세대학교 정치외교학과 교수  
안영훈      한국지방행정연구원 선임연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약

# 서울시, 거대도시처럼 개별 도시특성 반영해 자치입법 등 5대 영역별 자치역량 강화 필요

## 서울시, 해외 거대도시와 자치역량 비교해 분권논리 마련할 시점

우리나라의 수도이자 천만 대도시인 서울시는 일반 도시와 여건이 많이 다르다. 서울시 자치권의 5대 영역(자치입법, 조직, 재정, 사무배분, 정부의 관계)별 한계를 중심으로 경쟁상대인 해외 거대도시들과 비교하여 제도적, 운용적 측면의 차이를 구체적으로 파악 후 서울시 입장의 분권 논리를 마련하고 자치분권을 향한 일반해와 함께 서울시 특성을 반영할 수 있는 행정특례의 개선안을 마련하고자 하였다. 자치역량의 해외비교에 관한 선행연구는 많으나 대개 국가단위의 비교로 수행되었고, 일부 도시단위의 비교연구도 법·제도적 측면의 일반적 접근이 다수여서 이 연구와 차이점이 있다.

## 비교대상 도시는 일본 도쿄, 프랑스 파리, 영국 런던, 미국 뉴욕

비교대상 해외도시는 서울시와 인구 규모가 유사하고 세계도시의 영향력이 크다고 잘 알려진 일본 도쿄도, 프랑스 파리지, 영국 런던시와 미국 뉴욕시로 선정하였다. 이 연구에서는 자치역량의 5대 영역별로 서울시의 한계요인을 도출하고 이를 중심으로 제도적·운용적 차이를 구체적으로 비교하여 정책시사점을 찾고자 하였다.

|          |                    |  |
|----------|--------------------|--|
| 자치<br>입법 | 지방법규의 위상           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례는 ‘법령의 범위 안에서...’ 상위 법에서 엄격하게 규정 (지방자치법 22조: 법률 우위의 원칙)</li> <li>• 법률의 위임 없는 주민권리 제한, 의무부과는 불가 (지방자치법 22조 단서조항: 법률유보원칙)</li> <li>• 창의적 정책(전국 최초)이라도 상위 법 근거 없이 조례제정이 곤란</li> </ul>        |
| 자치<br>조직 | 자치기구, 정원운영 등 조직자율권 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기구와 직위, 정원 기준에 관하여 상세하게 규정 (지방자치법 112조, 대통령령)</li> <li>• 수행사무의 대부분 국가사무로 규정: 기관위임사무로 보고 조직권 개입</li> </ul>   |
| 자주<br>재정 | 지방재정 자주성           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세는 법률이 정하는 바에 따라 부과(조세법률주의)</li> <li>• 불합리한 국세와 지방세의 조세(세입) 배분구조 (8:2)</li> <li>• 중앙정부의 일반적인 결정으로 자율적인 세목 및 세율조정 불가 등</li> </ul>  |
| 사무<br>배분 | 포괄적·적극적 사무이양 여부    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치사무의 비중은 국가위임사무(단체, 기관)에 비해 저조 (3:7)</li> <li>• 집행기능 중심의 사무이양(관리, 인허가, 시정명령, 부과징수 등)</li> <li>• 행재정 지원이 없는 사무배분</li> <li>• 자치사무에 관한 비합리적 관여(종복적, 포괄적 관리감독, 기준: 지방자치법 169, 170조)</li> </ul> |
| 거버<br>넌스 | 협력기구의 실질적 운영실태 여부  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시장은 구무회의 참석이 가능하나 실질적 국정관여는 극히 미미</li> <li>• 지방협의체(연합체)는 안행부장관을 통하여 정부부처에 의견 제출: 국회 서면의견 제출은 가능</li> <li>• 실제 지방정부의 사무는 상당수 국가위임사무로 간주: 단순의견 개진, 국정의 입법참여는 지극히 미미</li> </ul>              |

[그림 1] 자치역량 5대 영역별 서울시의 한계

## 해외 거대도시는 개별 도시특성 반영 가능한 특례·제도여건 존재

국내의 도시특례는 지방자치법(3조)에서 50만 명 이상 도시의 사무특례와 특별법 형태의 서울 특별시 행정특례, 제주특별자치도, 세종특별자치시 특별법 등이 제도적으로 가능하다. 일본은 도쿄도와 23개 특별구 사이에 사무 및 세·재정 특례가 있으며, 프랑스는 통합지방자치법에서 파리, 리옹, 마르세이유 3개 대도시의 예외적 특례규정을 두었다. 영국은 런던시 대상 런던대도시법을 별도로 제정하였다. 미국 뉴욕시는 주 헌법에 따른 홈룰(Home Rule)에 의해 시민들의 투표를 거쳐 자치권을 뉴욕 City Charter로 규정하였다.

## 도시 자치역량 비교: 도시별 제도적 맥락·운용상 차이 파악해야

---

지방자치는 각 나라와 도시별로 발전경로가 상이하여 맥락적(context) 이해가 중요하며 같은 제도라도 배경과 목적, 지향점이 다를 수 있다. 영국, 미국 등 준연방제와 연방제 국가는 지방 자치의 역사가 깊고 이미 다중심적 거버넌스 체제로서 주로 분화된 행정서비스의 효율성 제고 관점에서 제도변화를 시도하였다. 반면 프랑스, 일본은 아직 단일국가 개념과 중앙집권적 요소가 상당히 살아 있어 정치적 자치보다는 국가로부터 사무이양, 행정적 분권 측면에서 지방분권을 추진하고 있다. 특히 도시비교연구에서는 하드웨어적 제도 차이도 중요하나 그보다 운용 측면의 소프트웨어적 차이를 주목할 필요가 있다.

## 자치입법: 자치사무 범위가 훨씬 넓고 상당한 자율성 제도적 보장

---

해외 거대도시의 자치입법권도 상위법의 허용범위 내에서 발휘되나, 우선 자치사무의 범위가 훨씬 넓고 허용된 범위 내에서는 상당한 자율성을 제도적으로 보장하고 있다. 영국과 미국에서는 자치입법의 위상이 정부의 행정입법과 거의 동일한 수준이고 프랑스와 일본은 헌법에서 ‘보충성 원칙’을 명시하여 정부 관련법도 자치입법권을 존중하고 있다. 자치입법을 위반할 경우 조례로 일부 주민의 권리제한이나 의무부과도 가능하다. 다만, 영국은 조례가 행정형법을 수반할 경우 관계 장관의 승인을 요하고 형벌 가부 결정은 법원에서 판단한다. 자치권 범위 내에서는 상당한 자율성을 부여하므로 지방정부도 상위법의 근거 없이 웬만한 창의적 정책의 추진은 얼마든지 가능하다.

## 자치조직: 인사권은 사전 규제 없고 거의 지방의회 거쳐 자율 결정

---

일본(도쿄), 프랑스(파리), 영국(런던)과 미국(뉴욕)의 자치조직 및 인사권은 거의 지방의회 의결을 거쳐 조례에서 자율적으로 규정하였다. 중앙정부의 자치조직권 통제가 전혀 없진 않으나

대개 사후적이며, 주민통제를 강화하거나 관련 정보 및 성과평가 공개 등 간접적으로 통제하는 방식을 주로 이용한다.

## 자주재정: 법률·조례로 과세표준, 세율 결정 등 많은 자율성 보장

일본(도쿄)은 중앙정부와 사전협의를 통해 조례로 법정외 세 창설, 재량적 세율조정이 가능하다. 프랑스(파리)와 미국(뉴욕)도 헌법이나 주 헌법에서 자율적 과세표준이나 세율결정 등 상당한 자율성을 보장하고 있다. 국세와 지방세 비율은 미국의 지방세 비중이 약 5:5 수준으로 다른 도시에 비해 다소 높은 편이다. 특히, 영국은 명목상 국세 비중이 94% 정도이나 사업세(Business rate) 등은 사실상 지방세 성격이 강해 이를 조정하면 미국과 유사한 수준이다. 재정자립도도 해외 거대도시들의 자체재원은 전체 재원의 약 2/3 정도를 차지하고 있었다. 정부와의 재정갈등 문제도 도쿄도는 교부세 불교부단체로서 큰 영향이 없었고 뉴욕시도 뉴욕 주 인구의 40%를 차지하여 영향력이 상당하였다. 프랑스나 영국은 ‘지방재정운영위원회’ 등 다양한 협의체가 구성되어 갈등문제를 해소하고 있었다.

## 사무배분: 관련법에 사무·권한 배분 명시로 정부와 갈등 최소화

일본(도쿄)은 1차 지방분권개혁 시('99년) 기관위임사무를 거의 폐지하여 자치사무와 법정수탁사무로만 구분하고 있고, 프랑스는 사무배분기본법('83년)에 근거하여 사무, 권한 배분을 명확하게 명시하고 있다. 영국(런던)은 런던대도시법에서 7대 광역행정사무를 명시하였고, 미국(뉴욕시)도 주 헌법과 자치정부통합법에서 특정열거대상으로 규정하고 있다. 해외 거대도시들은 주로 광역행정사무에 집중하고 일상적 사무는 자치구에 위임하고 있었다. 이들 도시는 법에 의한 명확한 사무배분 체계로 정부와의 상호갈등은 비교적 심하지 않은 것으로 조사되었다.

## 정부와 관계: 지방우위 협의체 구성, 지방의견 정부답변 의무화

---

서울시장처럼 특정 기관장이 국무회의에 직접 참여하는 경우는 없었다. 일본(도쿄)은 국가와 지방 간 ‘협회의 장’을 법제화하였고 지방정부 의견에 대한 정부 답변도 법에서 의무화하고 있다. 프랑스(파리)에는 정부와 협의채널로서 다양한 위원회나 심의회가 존재하는데 지방 우위의 위원회 구성이 특이하였다. 영국(런던)은 정부와의 관계에서 행정계약이나 협약방식을 잘 활용하고 있었고, 미국(뉴욕) 지방정부는 연방정부보다 주 정부를 상대로 조직적인 로비활동을 벌이고 있었다.

## 시사점: 해외 도시는 개별 도시특성 반영된 자치권 행사 제도화

---

도시비교연구의 가장 큰 시사점은 개별 도시특성이 반영된 자치권의 행사가 제도적으로 가능하다는 점이다. 런던과 뉴욕은 개별 도시특성이 반영된 별도의 ‘런던대도시법’과 ‘자치헌장’이라는 제도적 기반이 마련되어 있었다. 프랑스와 일본도 헌법에 ‘보충성 원칙’을 명시하여 이를 근거로 관련 법에서 상당한 자치권을 보장하였다. 해외 도시의 자치역량도 정부의 자발적인 동기보다는 오랜 세월에 걸쳐 스스로 쟁취해 낸 결과의 산물이었다. 서울시의 중점 검토과제로는 첫째, 국가위임사무의 대폭 조정과 광역행정기능의 강화이다. 둘째, 형식적인 정부-지방 협력 거버넌스에서 실질적인 협치를 위한 실행 프로그램을 마련해야 한다. 셋째, 서울시는 지방분권형 헌법 개정을 위해 여타 지자체와 연대를 구축하고 선도적인 역할을 수행해야 한다.

## 일반해: 자치입법, 사무배분, 자주재정은 지방연대로 접근할 필요

---

### 1) 정부에 창의적 정책실험, 사무재배분 법제화, 행정계약·투자협약 방식 적극 제안

서울시의 중앙정부 제안사업은 다음과 같다. 전국 최초의 정책 시도가 많은 서울시는 프랑스의 ‘제도실험’ 관련 제도를 적극 검토하여 선도정책일 경우, 입법 및 규제외의 예외적 적용방안을 적극 제안한다. 둘째, 국가위임사무 조정과 광역행정기능 강화를 위한 사무재배분의 법제화를



적극 건의한다. 셋째, 사무재배분에 수반되는 추가재정, 인력, 조직 등을 위한 지방주도형 평가위원회를 구성한다. 넷째, 정부의 공동/위임사무는 수평적 관계에 기반을 둔 행정계약/투자협약 방식을 적극 활용하도록 한다. 마지막으로 지방분권 관련 법 개정 시 지방정부의 참여 및 협의를 의무화하는 (가칭) 자치영향평가제의 법제화를 추진한다.

## 2) 서울시는 일상사무 자치구 이양, 지역상생발전기금 확대 개편, 광역협의회 구성

서울시는 광역행정기능은 강화하되 일상 관련 사무는 자치구 이양을 위한 실무적 추진방안을 마련한다. 둘째, 자주적 지방재정 확보는 다른 지방정부와의 공감대 형성이 요구되므로 ‘지역상생발전기금’의 확대개편을 적극 검토한다. 셋째, 광역행정기능의 강화를 위해 획기적인 수도권 광역협의회체의 구성을 적극 검토한다.

## 특수해: 자치조직, 인사권은 서울시 행정특례 확대개편이 바람직

### 1) 서울시 행정특례 확대개편이 불가피한 논리 개발하고 ‘행정조직구성’ 규정도 마련

서울시의 자치권 강화를 위해서는 국가와 광역자치단체의 역할분담 및 사무재배분과 함께 자치조직 및 인사권 확보를 위해 ‘지방자치법’ 제9조, 15조의 단서조항, ‘지방공무원법’, 대통령령 등 관련 법상 제한규정에 관한 전면개정이 선행될 필요가 있다. 이는 여타 지방정부와의 공감대 형성이 요구되며 서울시 특수성의 불가피성에 관한 논리개발도 필요하다. 동시에 서울시는 사무재배분, 자치행정 조직구성 및 지방공무원 정원에 관한 조례설치주의 관련 규정을 구체적으로 마련하고 이를 서울시 행정특례에 반영한 행정특례 전면개편안을 제시할 필요가 있다.

### 2) 서울시의회 견제기능 강화, 시민 정책참여 확대 등 자율적 책임성 강화방안 제시

이 연구에서는 여타 지방정부와의 공감대 형성과 정부의 설득을 위하여 서울시의 자치권 강화에 따른 자율적 책임성 확대전략도 제시한다. 이를 위해 서울시 의회의 견제기능을 강화하는 방안을 마련하고 새로운 정책을 도입할 경우 여론조사형 주민투표제를 실시하는 등 시민의 선택권과 참여도 획기적으로 높일 수 있는 방안을 함께 마련한다. 또한 영국 런던시장의 국회 법률안 제출권 관련 제도를 적극 검토하여 일정한 요건이 충족될 경우 공공목적의 대도시 특수성 반영을 위한 서울시의 국회 법률안 제출권을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

## 목차

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 01 연구개요                  | 2   |
| 1_연구배경과 목적               | 2   |
| 2_연구내용 및 방법              | 4   |
| 02 지방자치단체의 자치역량과 도시특례제도  | 8   |
| 1_서울시의 지방자치와 한계          | 8   |
| 2_국내외 도시특례제도 검토          | 11  |
| 03 해외 거대도시의 5대 영역별 자치역량  | 24  |
| 1_일본 도쿄도                 | 24  |
| 2_프랑스 파리시                | 52  |
| 3_영국 런던대도시               | 81  |
| 4_미국 뉴욕시                 | 105 |
| 04 서울시와 해외 거대도시의 자치역량 비교 | 130 |
| 1_개요                     | 130 |
| 2_자치입법권                  | 133 |
| 3_자치조직권                  | 136 |
| 4_자주재정권                  | 139 |
| 5_사무배분                   | 143 |
| 6_정부와의 관계                | 147 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 05 자치역량 강화를 위한 정책제언        | 152 |
| 1_해외 거대도시 사례의 시사점          | 152 |
| 2_지방자치단체 자치역량 강화를 위한 주요 과제 | 154 |
| 3_서울시 자치역량 강화를 위한 주요 과제    | 158 |
| 참고문헌                       | 161 |
| 부록                         | 168 |
| Abstract                   | 199 |



## 표

|  |    |
|--|----|
| [표 1-1] 도시 단위의 자치역량 비교 관련 기존 선행연구                        | 3  |
| [표 2-1] 사무구분 현황(2012년 기준)                                | 11 |
| [표 2-2] 지방자치법이 규정하는 도시의 차등적 지위                           | 12 |
| [표 2-3] 국내 광역자치단체 특례의 법적 근거                              | 12 |
| [표 2-4] 서울특별시 행정특례에 관한 법률의 주요 내용                         | 13 |
| [표 2-5] 자치역량 관련 제주특별자치도 특별법의 주요 내용                       | 14 |
| [표 2-6] 자치역량 관련 세종특별자치시 특별법의 주요 내용                       | 16 |
| [표 2-7] 도쿄도 관련 특례  | 17 |
| [표 2-8] 파리대도시·마르세이유·리옹 대도시의 특례                           | 19 |
| [표 2-9] 런던대도시법(Greater London Authority(GLA) Act)의 주요 내용 | 20 |
| [표 2-10] 뉴욕시 자치현장의 주요 내용                                 | 21 |
| [표 3-1] 일본의 지방분권개혁 과정과 주요 내용                             | 25 |
| [표 3-2] 일본 지방행정제도 현황                                     | 27 |
| [표 3-3] 각 판결의 법률적합성 판단 사례                                | 32 |
| [표 3-4] 법률과 합치되지 않는 조례의 사례                               | 34 |
| [표 3-5] 일본의 자치조직권 확대과정                                   | 35 |
| [표 3-6] 도쿄도부지사 담당업무(2017년 4월 기준)                         | 37 |
| [표 3-7] 도쿄도 직원 정수  | 38 |
| [표 3-8] 2017년 도쿄도 직원 정수                                  | 38 |
| [표 3-9] 도쿄도 재정 관련 현행제도                                   | 40 |

|   |     |
|---|-----|
| [표 3-10] 도쿄도의 일반회계 세입 내역                      | 42  |
| [표 3-11] 도세의 내역                               | 42  |
| [표 3-12] 도쿄도의 목적별 세출 내역                       | 44  |
| [표 3-13] 도쿄도와 일본 내 다른 지방자치단체와의 비교             | 45  |
| [표 3-14] 일본의 국가와 지방정부의 역할 분담                  | 47  |
| [표 3-15] 회계검사원이 실시하는 대상: 선택적 검사대상 중           | 50  |
| [표 3-16] 일본의 중앙-지방 간 주요 소통채널                  | 51  |
| [표 3-17] 2003년 새롭게 정립된 헌법적 가치                 | 54  |
| [표 3-18] 프랑스 행정단위별 주요 특징                      | 55  |
| [표 3-19] 파리지 자치법규에 대한 법적근거                    | 59  |
| [표 3-20] 파리지 부시장 21명의 업무 영역과 권한 범위(2017년 상반기) | 65  |
| [표 3-21] 파리지 전체 예산수입 내역                       | 69  |
| [표 3-22] 파리지/도의 직접지방세 세율 변화(2011년~2016년)      | 70  |
| [표 3-23] 프랑스의 사무구분 및 사무배분 체계                  | 73  |
| [표 3-24] 파리지 감사총국의 감사관 직급 체계(2017년)           | 77  |
| [표 3-25] 프랑스 중앙-지방정부 간 협력 거버넌스 체계 주요 사례       | 79  |
| [표 3-26] 영국 지방자치단체의 주요 집행부 구성형태               | 84  |
| [표 3-27] 런던대도시 부시장들의 담당업무(2017년 기준)           | 93  |
| [표 3-28] 영국의 지방제제도 개요                         | 95  |
| [표 3-29] 런던대도시 세입구조                           | 96  |
| [표 3-30] 영국의 사무구분 및 사무배분 체계                   | 99  |
| [표 3-31] 잉글랜드, 웨일즈 대도시-카운티-런던대도시의 주요 사무배분 체계  | 100 |
| [표 3-32] 런던대도시의 광역기능 권한 확대 변화                 | 102 |
| [표 3-33] 지방정부 내부감사 및 내부통제 최고책임자               | 103 |
| [표 3-34] 런던대도시 감사 규정                          | 104 |

|  |     |
|--|-----|
| [표 3-35] 미국 지방정부 수                         | 108 |
| [표 3-36] 뉴욕시자치헌장(City Charter)에서의 조직권      | 116 |
| [표 3-37] 뉴욕시 세원구성                          | 119 |
| [표 3-38] 뉴욕시 세입구조 변화                       | 122 |
| [표 4-1] 각 나라의 지방자치 특징                      | 130 |
| [표 4-2] 해외 거대도시의 자치행정 및 운영체제에 관한 일반적 특성 비교 | 131 |
| [표 4-3] 자치입법권에 관한 서울시의 주요 한계               | 133 |
| [표 4-4] 해외 거대도시의 조례제정 기준                   | 134 |
| [표 4-5] 해외 거대도시의 조례를 통한 제재수단 설치            | 135 |
| [표 4-6] 해외 거대도시의 창의적 정책 추진여부               | 136 |
| [표 4-7] 자치조직권에 관한 서울시의 한계                  | 136 |
| [표 4-8] 해외 거대도시의 조직 및 인사구성의 자율성            | 137 |
| [표 4-9] 해외 거대도시의 조직권에 대한 중앙정부의 통제          | 138 |
| [표 4-10] 자주재정권에 관한 서울시의 한계                 | 139 |
| [표 4-11] 해외 거대도시의 조세에 관한 자율성               | 139 |
| [표 4-12] 해외 거대도시의 조세 배분구조 및 재정자립도          | 140 |
| [표 4-13] 해외 거대도시의 정부와의 재정 갈등 해결            | 142 |
| [표 4-14] 사무배분에 관한 서울시의 한계                  | 143 |
| [표 4-15] 해외 거대도시 국가의 사무배분 구분               | 144 |
| [표 4-16] 해외 거대도시의 주요 기능 및 사무               | 145 |
| [표 4-17] 해외 거대도시의 사무에 관한 중앙정부의 관여 여부       | 146 |
| [표 4-18] 정부와의 관계(국정참여권)에 관한 서울시의 한계        | 147 |
| [표 4-19] 해외 거대도시의 국정참여                     | 148 |
| [표 4-20] 해외 거대도시의 지방협의체 운영                 | 149 |
| [표 4-21] 프랑스의 중앙-지방정부 간 협력 거버넌스 주요 사례      | 149 |

## 그림

|   |     |
|---|-----|
| [그림 1-1] 비교분석의 틀                          | 5   |
| [그림 3-1] 일본의 지방행정계층구조                     | 26  |
| [그림 3-2] 조례의 법률 적합성의 판단 기준과 방식            | 31  |
| [그림 3-3] 일본 광역자치단체의 기본 조직편제               | 36  |
| [그림 3-4] 2017년도 도쿄도 예산규모                  | 41  |
| [그림 3-5] 도쿄도의 자주재원비율                      | 45  |
| [그림 3-6] 도쿄도의 사무                          | 49  |
| [그림 3-7] 시장-의회통합형인 파리시의 운영체제              | 58  |
| [그림 3-8] 파리시 행정조직                         | 63  |
| [그림 3-9] 영국의 계층구조                         | 83  |
| [그림 3-10] 수석행정관 중심의 집행기관 조직(2015년 11월 기준) | 92  |
| [그림 3-11] 뉴욕시 세입구조(2017년 추정)              | 120 |
| [그림 3-12] 뉴욕시 세출구조(2017년 추정)              | 121 |

# 01

---

## 연구개요

1\_연구배경과 목적

2\_연구내용 및 방법



# 01 | 연구개요

## 1\_연구배경과 목적

글로벌화, 지식경제화, 정보통신의 발달 등으로 국가 간 문턱이 낮아지면서 국가보다 거대도시 간 경쟁력이 화두가 되는 시대이다. 게다가 현대행정서비스의 요체는 거대담론, 국가 전체의 부, 총량적 성장보다는 신속하고 생활밀착적이며 전문적인 서비스를 요구하여 피부로 체감할 수 있는 현장맞춤형 서비스이다. 이러한 공공서비스는 현장에 가까운 지방정부의 역할이 중요해질 수밖에 없고 이는 자율성이 확보될 때 가능하다. 우리나라도 탄핵정국 이후 중앙집권적인 정부와 획일적이고 권위적인 통치방식은 서서히 저물어가고 지방자치·분권의 시대가 부상하고 있다. 유감스럽게도 여러 측면에서 우리나라의 지방자치는 아직은 미성년 단계이다. 중앙정부의 독점적 권한으로 지방자치의 주요 영역인 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권 등은 여전히 정부의 감독과 지시, 통제하에서 운용되고 있는 것이 현실이다. 최근에 출범한 현 정부도 문제의식을 가지고 ‘자치분권과 균형발전’ 이슈를 5대 국정목표와 20대 국정전략에 포함하였고 100대 국정과제의 일부로 선정하였다. 주무부처인 행정안전부도 최근에 준연방제 국가를 표방하며 지방자치 발전을 위한 로드맵을 제시한 바 있다. 이러한 문맥하에서 이 연구는 서울시와 경쟁상대인 해외 거대도시와 비교하여 우리 자치역량의 현주소를 가늠하고 향후 어떤 방향으로 나아가야 하는지 정책방향을 모색하였다.

서울은 우리나라의 수도이자 천만 대도시로서 일반 지자체와는 여건이 많이 다르다. 이 연구의 목적은 경쟁상대인 해외 거대도시와 비교하여 서울시 입장에서 분권의 논리적 근거를 마련하고 일반해와 함께 서울시 행정특례의 개편방안을 제시하고자 한다. 지방자치의 역사와 정치문화가 상이한 해외도시와의 자치역량 비교는 연구범위가 너무 방대하여 연구 도중에 길을 잃기 십상이다. 이런 점을 고려하여 이 연구에서는 일반적 이슈는 제외하고 서울시 자치권의 5대 분야별로 가장 아쉬운 한계점을 중심으로 해외 거대도시와 비교함으로써 자치역량의 차이를 보다 구체적으로 파악하였다. 또한 해외도시의 자치역량의 한계를 어떤 방식으로 풀어가는지를 집중탐구하였다. 즉 글로벌 경쟁상대인 해외 거대

도시(수도)는 서울시가 가지지 못한 자치사무의 범위, 권한은 얼마나 되고, 중앙정부와의 관계에서 어려움을 어떻게 풀어가고 있는지 비교분석하여 서울시의 자치역량 강화에 대한 서울시 입장의 분권논리를 마련하고 주요 추진과제를 제시하였다.

사실 지방자치에 관한 선진사례 연구는 기존 연구에서도 많이 다루어 온 주제이다. 그러나 대다수의 연구가 국가단위의 거시적 행정체제 비교라는 관점에서 많이 수행되었다.

**[표 1-1] 도시 단위의 자치역량 비교 관련 기존 선행연구**

| 연구자                   | 비교대상               | 주요내용   |
|-----------------------|--------------------|--|
| 안영훈·신현기<br>(2009)     | 지방자치<br>선진국 대도시    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 계층구조와 관련한 지방행정체제 변화 및 개편 내용</li> <li>· 계층제 간 법적관계</li> <li>· 계층 간 사무권한</li> <li>· 계층 간 정치적·재정적 관계</li> </ul>  |
| 안영훈<br>(2014)         | 광역자치단체<br>(광역시, 도) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시</li> <li>· 스코틀랜드 지역정부</li> <li>· 파리시</li> <li>· 일드프랑스 지역정부</li> <li>· 법적 지위와 권한(법적·계층적 관계)</li> <li>· 런던대도시의 기능과 역할(사무배분체계)</li> <li>· 인사권 행사</li> <li>· 재정제도</li> </ul>  |
| 조성호 외<br>(2015)       | 광역대도시              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도쿄도</li> <li>· 홋카이도</li> <li>· 런던(광역) 대도시</li> <li>· 스코틀랜드 지역정부</li> <li>· 파리시</li> <li>· 일드프랑스</li> <li>· 뉴욕대도시</li> <li>· 카탈루니아</li> <li>· 바르셀로나</li> <li>· 특례제도의 도입배경</li> <li>· 법적체계</li> <li>· 특례내용(자치조직권, 자치사무권, 자치재정권, 자치계획권)</li> </ul> |
| 최승범·이수창·이현우<br>(2015) | 국가별                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 영국</li> <li>· 프랑스</li> <li>· 독일</li> <li>· 미국</li> <li>· 스페인</li> <li>· 이탈리아</li> <li>· 일본</li> <li>· 사무배분 법적 근거</li> <li>· 중앙정부-광역정부-기초정부 기능 배분 분석</li> </ul>  |

또한 소수의 도시 단위에서의 자치역량 비교연구도 [표 1-1]과 같이 주로 법·제도적 차원의 일반적 접근이 대부분이어서 자치영역별로 구체적인 한계점을 중심으로 한 비교 연구는 찾아보기 어려운 실정이다.

이 연구는 서울시의 5대 자치영역별 한계점을 중심으로 경쟁상대인 해외 거대도시의 자치역량과 구체적으로 비교함으로써 기존 연구와의 차별화를 추구하였다. 도시단위의 이슈별 비교연구는 국가단위의 법체제적인 측면뿐만 아니라 관련 제도의 운용적인 측면(의사결정 절차 및 과정 등)에서의 비교가 가능하므로 구체적인 정책 시사점을 파악할 수 있는 장점을 적극 활용할 필요가 있다.

## 2\_연구내용 및 방법

도시의 자치역량 비교 연구는 매우 범위가 넓고 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 특히 도시 단위에서의 비교연구는 하드웨어인 법제도적 측면도 중요하나 상호 비교가 되는 대상도시의 소프트웨어적 운용 측면에서 비교 요인을 영역별로 구체화할 필요가 있다. 전술하였듯이 이 연구의 문제의식은 서울시 자치역량의 5대 영역별 한계로부터 해외 거대도시들은 서울시보다 얼마만큼의 역량을 더 확보하고 있는지에 관한 궁금증에서 시작되었다.

따라서 자치역량을 자치입법, 자치조직, 자주재정, 사무배분, 정부 관계 등 5대 영역별로 구분하고 영역별로 서울시의 한계요인을 중심으로 구체적으로 파악하고 비교요인 범위를 명확히 한정하였다. 비교영역별 주요 쟁점 및 비교분석의 틀은 [그림 1-1]과 같다. 비교분석의 주요 이슈는 자치입법, 자치조직, 자주재정, 사무배분, 협력적 거버넌스별로 서울시가 가장 아쉬워하는 쟁점을 중심으로 제도 및 운용적 측면의 차이를 구체적으로 비교하여 파악하였다.

|          |                       |  |
|----------|-----------------------|--|
| 자치<br>입법 | 지방법규의 위상              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례의 제정권한 및 범위 여부</li> <li>• 조례를 통한 제재수단 확보 여부</li> <li>• 창의적 제도 실현 여부</li> </ul>      |
| 자치<br>조직 | 자치기구, 정원운영 등<br>조직자율권 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직기구 구성의 자율권 여부</li> <li>• 주요 직위 구성의 자율권 여부</li> <li>• 정원운영의 자율권 여부</li> </ul>        |
| 자주<br>재정 | 지방재정 자주성              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주적 과세권 도입 여부</li> <li>• 중앙/지방 간 합리적 재원 조정 방안</li> </ul>                              |
| 사무<br>배분 | 포괄적·적극적 사무이양<br>여부    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무이양에 따른 행정지원 병행 여부</li> <li>• 자율적 결정권이 발휘 가능한 사무이양 정도</li> </ul>                     |
| 거버<br>넌스 | 협력기구의 실질적<br>운영실태 여부  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 구성</li> <li>• 협의결정 구속력 여부</li> <li>• 자치구와의 실질적 협력 여부</li> </ul> |

[그림 1-1] 비교분석의 틀

첫째, 자치입법권은 지방법규의 위상을 먼저 살펴보고자 한다. 우리나라의 경우 모든 자치 관련 법령은 자치입법인 조례보다 우위적인 위상을 가지고 있다. 과연 해외 선진도시들도 그러한가? 그리고 우리나라는 법률의 위임 없이는 주민의 권리제한이나 의무규정이 불가능하다. 해외도시들은 조례를 위반하였을 경우 제재수단 확보 여부(법률의 위임 여부)가 어떠한지 궁금하였다. 마지막으로 상위법의 법적 근거가 미약한 지방정부의 창의적인 제도는 어떻게 실현되고 있는지 궁금하여 비교분석하였다.

둘째, 자치조직권으로 우리는 이에 관한 세세한 규정을 정부의 시행령·규칙에서 제시한다. 서울수도 경직된 조직운영 체계를 가지고 있으며 인력운영에서도 상당한 제한을 받고 있다. 해외 거대도시들의 조직기구 구성, 주요 직위 구성, 정원운영도 그러한가? 자치조직 및 인사권의 자율권 여부를 분석함으로써 서울시에 대한 시사점을 제공하였다.

셋째, 자주적 재정운영의 확보 여부이다. 서울시는 정부의 지방교부세 불교부단체로서 재정자립도는 비교적 높은 수준이나 최근 정부 국책사업의 의무적 매칭비용으로 자주재정은 열악해진 상황이다. 또한 자체 재원의 절대적 규모는 크나 천만도시로서 주민 1인당 재정 규모는 전국에서 하위 수준이다.

넷째, 사무배분과 관련된 주요 사항이다. 해외 거대도시들의 국가사무-자치사무의 배분 구조를 알아보고 사무가 지방으로 이양되었을 경우 그에 수반되는 행·재정적 지원을 하고 있는지 여부에 대해 분석하였다. 우리나라의 경우 국가(위임)사무와 자치사무의 비율이 대략 7: 3으로 무늬만 지방자치라는 자조적인 비판이 있다.

마지막으로 정부-지역 간 협력적 거버넌스의 운영실태 여부이다. 정부 간 협의 기제의 제도적 측면과 더불어 정부-지방 간 협의기구의 실질적인 구성, 운영, 절차 그리고 의견을 제시했을 경우 답변의 의무화 여부 등 운영적 측면도 세부적으로 살펴보았다.

해외 거대도시들의 자치역량은 오랜 역사적 산물이므로 해당 도시의 정치·문화, 역사적 맥락, 관행 등에 관한 충분한 이해 없이는 해석하기 어려운 비교항목이 다수 존재한다. 특히, 이 과제에서 제시한 5개 분야의 세부 연구 질문들은 해당 지역에 대한 충분한 맥락적인 (context) 이해가 요구되어 연구진만의 노력으로는 해결하기 어려운 부분이 있다. 이를 위해 해외도시별로 지방자치에 관한 연구경력을 다수 보유하고 있으며 유학 등의 경험으로 해당 지역의 역사·정치 문화적 맥락의 이해가 깊은 외부 전문가에게 일부 원고를 의뢰하고 이를 참고하여 비교 분석을 수행하였다. 일본의 도쿄도는 안양대학교 하동현 교수, 미국의 뉴욕시는 연세대학교 이태동 교수, 영국 런던시와 프랑스 파리시는 한국지방행정연구원에 계신 안영훈 박사에게 많은 자문과 도움을 받았다.

# 02

---

## 지방자치단체의 자치역량과 도시특례제도

- 1\_서울시의 지방자치와 한계
- 2\_국내외 도시특례제도 검토

## 02 지방자치단체의 자치역량과 도시특례제도

### 1\_서울시의 지방자치와 한계

서울시는 과거 백제시대부터 조선왕조 건국 이후 수도로서의 중추적 기능을 수행하면서 국회, 대법원 등의 주요 공공기관이 소재하고 있는 정치·경제·사회·문화 중심지이다. 서울시는 지방자치법에서도 우리나라의 수도라는 특수성을 인정하여 행정특례를 부여받고 있다. 현재 서울시의 인구는 10,464천 명이며 면적은 605.25km<sup>2</sup>이다.

서울시의 지방자치 관련 상위의 법제로는 헌법, 지방자치법, 지방자치 관련법(지방공무원, 주민투표, 공직선거법 등), 서울시 행정특례 등이 있다. 서울시의 법적지위는 지방자치법 제정에 따라 현재의 서울특별시로 개칭된다. 1962년 1월 이후 ‘서울특별시행정에 관한 특별조치법’ 및 동년 2월 ‘동법시행령’에 따라 다른 지방과는 차별화된 법적 지위를 가지게 된다.

서울시의 행정계층제는 1962년 정부 직할 서울특별시에서 1987년 민주헌법의 개정으로 1988년 서울특별시와 자치구로 분화하였다. 1991년 서울시 및 자치구 의원 직선, 1995년 시장직선으로 현재 서울시의 행정단위는 2계층제를 채택하고 있다. 광역지방자치단체인 서울시와 기초지방자치단체인 25개구 그리고 424개의 자치센터로 구성되어 있다. 기관대립형 구조를 가진 서울시는 1995년 시장 직선으로 집행부의 대표로서 서울시장과 자치입법과 예산심의 기능의 서울시의회가 분리되어 운영되고 있다.

1987년 민주헌법으로 지방자치가 재개된 이후 '91, '95 민선의회, 시장으로 시작한 지방자치는 많은 성과를 가지고 있다. 지난 22여 년간 서울시의 자치역량별 성과를 살펴보면, 자치입법권 분야에서는 민선 의회를 통한 정책형성이 확산되면서 민선 1기 287건의 조례 제정 수가 민선 5기에 들어서 742건으로 약 160%가 증가하였다. 자치조직분야에서 서울시는 운영의 효율성을 위해 민선 1기 18,309명에서 점차 인력을 감축하여 민선 6기에는 약 1,200여 명이 감소한 17,125명(2014년 기준)인 것으로 나타났다. 또한 시민수요 및 생활밀착형 정책을 위한 관련 분야의 전문가들을 확보하면서 시민참여의 방식을 점진적으로 도입하였다. '96년 ‘바른시정 시민위원회’, '99년 ‘민원처리 온라인 공개시스템’, 민선 3기의

‘버스개혁신민위원회’ 등의 활동은 서울시 정책에 있어 주민참여의 확대와 발전을 보여준다.

이러한 성과에도 불구하고 여전히 자치사무를 수행하는 데 있어 중앙정부 명령 및 규칙을 통해 통제받고 있으며 아직 실질적 지방자치는 실현되지 못하는 상황이다. 서울시 자치역량의 5대 영역별 한계점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 자치입법권

우리나라 지방자치단체의 조례제정은 지방자치법 제22조에서 ‘법령의 범위 안에서’라고 규정하고 있다. 실제로 법률우위원칙에 따라 일반적으로 상위법의 적용범위를 엄격하게 규정하고 있다. 또한 헌법에서 제시된 법률유보조항으로 상위법률의 위임이 없는 조례에 의한 주민권리제한이나 의무부과는 불가하다. 이러한 자치입법의 위상 및 제약으로 지역 특성에 맞는 현장 맞춤형 조례의 제정이 매우 어려운 실정이다. 그 일례로 서울시의 ‘먹거리 기본 조례’를 들 수 있다. 먹거리 기본 조례는 본래 서울시내 62개 청소년 시설의 자판기에서 탄산음료 판매를 금지하는 방안을 넣을 계획이었다. 하지만 상위법률의 위임이 없다 보니, 우회로를 택해 자판기에 탄산음료 대신 과일이나 채소 등 건강한 먹거리를 판매할 경우 서울시가 먹거리판매 우수업소로 인증해 주는 방안을 담았다.<sup>1)</sup> 또한 상위법 근거가 없는 서울시만의 창의적 정책 제안도 곤란한 상황이다. 민선 1기 서울시가 전국 최초로 보행권을 인정하는 보행조례를 제정하려 시도했으나 상위법의 근거 없다는 이유로 상당한 기간 동안 유보되었다. 관련 시민단체들의 끊임없는 문제제기와 서울시의 설득을 통해 겨우 서울시의 보행조례를 제정한 경험이 있다. 그 후 보행조례는 제주도, 부산을 시작으로 해서 전국적으로 확산된 바가 있다.

## 2) 자치조직권

우리나라는 지방자치법 제112조 및 대통령령에 의해 행정기구에서부터 정원 기준까지 상세하게 규정되어 있다. 현재 서울시는 시장, 3부시장, 1실 5본부, 8국 113과, 3사업본부,

<sup>1)</sup> 한국일보 2017.09.27., ‘퇴근 후 카톡 금지’ 등 시대상 빠르게 반영.... 내 삶 바꾸는 조례 <인터넷 검색일: 2017. 10. 30>



40사업소, 30직속기관을 가지고 있는데 정부의 규정에 의한 조직구성이다. 서울시는 주요 직위 구성 및 정원 운영에 있어서도 정부의 세세한 통제를 받고 있다. 그렇기 때문에 주민 수요에 필요한 정책을 위한 조직 및 인력 구성 마련에 있어 상급기관인 행정안전부와의 갈등을 겪고 있다.

### 3) 자주재정

우리나라(서울시)의 조세법률주의는 국세 및 지방세 등의 조세에서 엄격하게 적용되고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 과세자주권의 범위는 제한적이며 세입기준으로 '8(국세):2(지방세)'라는 불합리한 조세 배분구조가 지속되고 있다.

지방 예산의 대부분이 국고보조사업(매칭사업)에 사용되는 의무적 지방예산 매칭도 서울시에 필요한 정책 사업의 예산을 부족하게 하는 원인이 된다. 예를 들어 서울시의 복지재정의 경우 국고보조사업이 확대되고 국고보조사업비 중 국고 부담비율이 줄어든 대신 서울시 부담비율은 증가하고 있다(김승연, 2016).

또한 조세 항목에 대해서 중앙정부의 일반적인 결정의 영향을 받고 있으며 자율적인 세목 및 세율조정은 불가능한 상황이다. 이러한 중앙집권적 재정구조에서 서울시와 중앙정부 간 갈등이 발생한 주요 사례는 서울시의 청년수당 정책이다. “보건복지부는 서울시의 청년수당 정책에 대해서 중앙정부와 합의되지 않았기 때문에 시행이 불가하다는 입장을 밝히고 있으며 지방자치단체의 자체적인 복지정책에 과도한 권한 행사라는 비판을 받고 있다(홍성익·김유찬, 2016: 173).”

### 4) 사무배분

우리나라의 국가-지방 간의 사무배분을 살펴보면 지방자치단체의 자치사무 비중은 국가 위임사무(단체, 기관)에 비해 저조한 상황이다. 다음의 [표 2-1]을 살펴보면 국가사무의 비중은 약 70%로 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.

사무이양에 있어서도 관리·인허가·시정명령·부과징수 등 집행기능 중심의 사무이양이 이루어졌으며 행·재정 지원이 이루어지지 않았다. 국가사무-지방자치단체의 사무가 명확하게

배분되지 않았기 때문에 관리·감독 측면에서도 자치사무에 관해 포괄적·비합리적 관여가 이루어지고 있는 실정이다.

[표 2-1] 사무구분 현황(2012년 기준)

(단위: 건, %)

| 원(原) 처리권자 | 사무건수    |              | 현(現) 처리권자      |              |
|-----------|---------|--------------|----------------|--------------|
| 국가사무      | 직접처리사무  | 30,130(65.8) | 국가처리사무         | 30,130(65.8) |
|           | 기관위임사무  | 1,068(2.3)   | 지방자치단체<br>처리사무 | 15,664(34.2) |
|           | 단체위임사무  | -            |                |              |
|           | 소계      | 31,198(68.1) |                |              |
| 지방자치단체사무  | 시도사무    | 7,699(16.8)  |                |              |
|           | 시군구사무   | 6,897(15.1)  |                |              |
|           | 소계      | 14,596(31.9) |                |              |
| 총 계       | 45,794건 |              |                |              |

자료: 안전행정부, 2012, 현행 국가 총사무 현황

## 5) 정부와의 관계

서울시와 정부와의 관계는 서울시-중앙정부, 지방정부협의체 등으로 구분하여 한계점을 살펴볼 수 있다. 우선 중앙정부와의 관계에서 서울시는 우리나라 지방자치 중 유일하게 단체장인 시장이 국무회의에 참석할 수 있으나 단지 일반적인 의견만을 개진할 뿐이다. 서울시가 포함된 지방협의체는 행정안전부 장관을 통하여 정부부처에 의견을 제출할 수 있고 국회에 서면의견을 제출할 수 있다. 하지만 지방협의체 의견에 대한 회답 의무가 법에 명시되지 않아 실질적 국정 관여에 있어 영향력이 미미하다고 할 수 있다.

## 2\_국내외 도시특례제도 검토

서울시와 같은 거대도시는 천만도시라는 인구 집중도, 수도라는 특수성에도 불구하고 자치권 행사에 있어서 상당한 한계를 가지고 있다. 거대도시는 행정의 전문성과 함께 시민 요구의 다양성 등으로 각 지역의 특성을 살리면서 운영되어야 한다. 개별도시의 특성이 반영되어있는 국내외 도시 관련 특례 범위 및 사례를 알아보고 시사점을 제시하였다.

## 1) 국내 도시특례 관련 제도

현행 지방자치법은 인구 50만 명 이상을 대도시로 보고 있으며 차등적 지위를 근거로 행정 기구, 사무 및 재정운영에 대한 사무특례를 부여하였다. 하지만 특례가 지방자치단체의 개별적 특성을 반영한 자치권이라기보다는 국가사무의 일괄적인 배분이라는 측면이 강하다.

[표 2-2] 지방자치법이 규정하는 도시의 차등적 지위

| 구 분                 | 내 용  | 비 고   |
|---------------------|--|---|
| 지방자치법 제3조 3항        | · 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 명 이상의 시에는 자치구가 아닌 구 설치 가능  | 인구 규모에 따른 시의 차별성 인정                         |
| 지방자치법 제10조 1항2호     | · 인구 50만 명 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리 가능  | 사무처리에서 인구 50만 명 이상의 시에 대하여 특례적 지위를 인정       |
| 지방자치법 53조 시행령 41조2항 | · 특별시 및 광역시의 구 또는 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 전항의 규정에 의한 교부율을 초과하여 행정 자치부령으로 그 교부율을 설정 가능 | 인구 50만 명 이상의 시에 대하여 도세징수액의 50%를 교부 가능하도록 규정 |

우리나라는 현행 지방자치법상 광역자치단체 단위의 특례와 특별법을 부여하고 있는 곳은 서울시, 제주도, 세종시 3곳이다([표 2-3] 참고). 서울시는 광역자치단체와 기초자치단체를 가지고 있지만, 제주도와 세종시는 광역자치단체로서 광역 및 기초에 해당하는 기능을 동시에 수행하고 있다. 제주도는 국제자유도시라는 이유로 다른 지자체보다는 훨씬 더 강화된 자치권과 책임성을 부여하고 있다. 세종시는 행정수도 건설 및 국가균형발전이라는 국정목표를 위해 광역 및 기초기능을 동시에 수행하도록 특례가 부여되었다.

[표 2-3] 국내 광역자치단체 특례의 법적 근거

| 구 분                | 주 요 내 용   | 법 적 근 거        |
|--------------------|---|----------------|
| 서울특별시              | · 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례 가능                     | 지방자치법 제174조 1항 |
| 제주특별자치도<br>세종특별자치시 | · 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례 가능 | 지방자치법 제174조 2항 |

### (1) 서울시 행정특례

서울시는 수도로서의 특수성을 인정받아 행정특례가 설치되었다. 1991년 행정특례에 관한 법률이 제정되었을 당시 지방채 및 감사 등에 관한 국무총리 조정, 조직 특례가 규정되었다. 1991년 제정 이후 현재까지 총 9차례 개정되었으며 1994년 개정 시 조직상 특례인 “서울특별시 보조기관의 직급과 행정기구에 관하여는 지방자치법에 의한 대통령령을 별도로 정한다.”와 “서울특별시가 다음의 직속기관 등을 설치 또는 설립하고자 할 때에는 지방자치법에 의한 내무부장관의 승인을 요하지 아니한다.”라는 2개의 조항을 삭제하였다. 또한 “서울특별시장이 관할구역 안의 구 상호 간 재원조정을 할 때에 지방자치법의 규정에 의한 내무부장관의 승인을 요하지 아니한다.”라는 규정의 삭제 등으로 실질적 권한은 오히려 축소된 상태라 할 수 있다. 현재 서울시 행정특례에 관한 법률(서울시법)은 목적, 일반행정 운영, 수도권 광역행정 운영 등 사실상 2개 조항에 불과하여 유명무실한 수준이다.

[표 2-4] 서울특별시 행정특례에 관한 법률의 주요 내용

| 구 분      | 주 요 내 용   | 법 적 근 거  |
|----------|---|----------|
| 지위       | · 수도로서의 특수한 지위를 인정하여 조직 및 운영에 관한 특례 규정  | 서울시법 제2조 |
| 일반행정 운영  | · 지방채 발행 승인 여부를 국무총리에 보고<br>· 행정안전부장관이 서울특별시 자치사무에 관한 감사를 하려는 경우 국무총리의 조정이 필요 | 서울시법 제4조 |
| 수도권 광역행정 | · 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획 수립                                    | 서울시법 제5조 |

### (2) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭: 제주특별법)

제주특별자치도는 출범된 지 10여 년이 지났다. 국제자유도시 조성을 목표로 제주도 자치권 강화를 위한 5단계의 제도개선이 추진되었다. 4,500건이 넘는 권한들을 이양받으면서 제주도의 관할 지역 내 정책을 스스로 결정할 수 있는 역량이 정립되었으나 재정 및 핵심 권한들은 여전히 이양되지 않아 한계점으로 제시되고 있다. 제주특별자치도 특례에서 자치분권 체계가 어떻게 정립되었고 어떤 사무들이 이양되었는지 구체적으로 살펴보자.

[표 2-5] 자치역량 관련 제주특별자치도 특별법의 주요 내용

| 구 분       | 주 요 내 용  |
|-----------|--|
| 추가 권한이양   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도지사 소속 자체 감사기구 설치</li> <li>· 특별지방행정기관 사무이양: 7개 분야 458개 사무(국토관리, 노동, 환경, 보훈, 해양수산, 중소기업, 고용 등)</li> <li>· 교육자치 및 경찰자치</li> </ul>   |
| 지방의회      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도의원 정수 조례로 자율화(41명 범위 내)</li> <li>· 도의회 의장에게 소속직원 인사권 부여</li> </ul>   |
| 자치조직 및 인사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 총액인건비제도 배제</li> <li>· 부지사 정수(2017년 2명) 및 사무분장, 행정기구의 설치 및 운영기준</li> <li>· 지방공무원의 정원기준 등은 도 조례로 설정</li> <li>· 5급 이하 일반직 지방공무원의 직군 및 직렬은 도 조례로 정하는 바에 따라 그 일부를 통합하거나 신설 가능</li> <li>· 교육부장관 또는 행정자치부장관의 권한은 각각 도교육감 또는 도지사의 권한으로 함</li> </ul> |
| 자치재정      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 균특 회계에 제주 계정을 설치</li> <li>· 제주자치도세의 세율은 도 조례에 따라 세율조정권 상향(50% → 100%)</li> <li>· 도의회 의결을 거쳐 지방채발행한도액 범위 초과하여 발행가능</li> </ul>  |
| 자치경찰      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도지사 소속으로 자치경찰단 설립 가능</li> <li>· 조직과 정원 등은 도조례로 설정</li> <li>· 자치경찰단장은 도지사 임명 및 지휘 감독을 받음</li> </ul>  |
| 자치감사      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙행정기관 장은 자치감사 대상기관에 대해서 행정 전반 또는 정책, 사업, 예산 등에 대한 감사 불가</li> <li>· 제주특별자치도와 그 소속기관 등 도조례로 정하는 기관 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 도지사 소속 감사위원회가 감사</li> </ul>   |

총 4편 481조로 구성된 제주특별자치도 특별법은 법적지위, 분권 강화(자치사무 및 자치조직, 주민참여의 확대, 도의회, 자치인사, 자치감사체계 확립, 자치경찰제 등), 국제자유도시 발전(산업발전 및 각종 규제 완화) 등을 규정하고 있다.

제주특별자치도 특별법의 주요 내용은 지방분권과 관련한 권한 이양과 국제자유도시 추진에 필요한 사무이양이라 할 수 있다. 지방분권과 관련한 행정시스템은 자치조직권 및 인사, 자재정, 자치감사, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무이양 등이며 국제자유도시를 위한 조항은 1차산업(농업, 산지, 연안관리 등), 관광산업(관광분야 법률(관광진흥법, 국제회의 산업육성법, 관광진흥개발기금법) 규제권한 이양 등), 교육산업, 의료산업 등에 관해 명문화하였다. 제주도의 탄력적 도정운영은 적극적인 사무이양과도 관련이 있다. 현재까지 제주도에 이

양된 사무는 총 4,537건으로 1995년 이후 2014년까지 국가사무 가운데 지방자치단체로 이양이 확정된 단위사무 3,101건과 비교하였을 때 높은 이양실적을 가지고 있다(금창호, 2017).

자치입법권은 상위법인 지방자치법에서 여전히 ‘법령의 범위 안에서’라고 규정하고 있기 때문에 조례제정 권한의 확대에는 한계가 있다. 하지만 사무배분과 연계하여 중앙행정기관의 사무가 제주특별자치도의 사무로의 이양, 기초자치단체 폐지로 인한 기초자치단체 사무 수행 등으로 자치입법권이 확대되었다고 볼 수 있다(표명환, 2009: 152-155). 제주특별자치도의 자치조직권은 기준인건비 적용 제외, 기구 설치 자율화, 중앙감사가 배제된 자치감사위원회 운영 등 행정기구 조직권 및 정원관리의 주요 사항들을 도조례로 정할 수 있도록 상당한 특례를 인정하였으며 우리나라의 다른 지역보다 자치조직권이 보장되었다고 할 수 있다. 또한 재정운영에 관해서도 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대방안을 마련하였다.

지난 10년간 제주특별자치도의 분권은 주로 중앙정부-도지사 사이에서만 이루어졌다는 비판이 제기되었고 주민자치, 도의회 분권, 감사위원회 등은 미흡하다는 평가를 받는다(양영철, 2016).

제주특별자치도의 경우 특별법으로 인해 자치입법권이 제한적으로 확대되었으나 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정되고 있기 때문에 실질적인 자치입법권은 한계가 있다. 또한 사무배분과 관련하여 개별적 열거적 사무의 이양은 제주특별자치도법 조문이 방대해지고 복잡해지는 문제를 야기한다. 하나의 사무 및 권한을 이양받기 위해서는 많은 수의 개별 법률 개정해야 하는 문제가 있다(안영훈·박해욱, 2016). 따라서 개별 법률이 개정될 경우 무용지물이 될 가능성이 있다는 실효성 문제를 내포하고 있다(표명환, 2009: 154).

### (3) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭: 세종시법)

국가의 균형발전을 위해 행정기능복합중심도시를 추진하고 행정수도의 기능을 강화하고자 세종시법을 도입하였다. 세종특별자치시는 서울시와는 다른 단층 행정체계를 가지고 있으며 광역 및 기초 기능을 동시에 수행하고 있다. 총 30조로 구성된 세종시법은 세종특별자치시의 책무, 사무 위탁, 재정지원 등을 규정하고 있다.

[표 2-6] 자치역량 관련 세종특별자치시 특별법의 주요 내용

| 구 분       | 주 요 내 용   |
|-----------|---|
| 자치조직 및 인사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시 조례로 행정기구 및 지방공무원의 정원을 인규규모, 면적, 도시 발전단계 등 행정수요를 감안하여 설정 가능</li> <li>· 시장은 자치행정 수행능력의 향상과 소속 공무원의 능력개발을 위하여 소속 공무원 정수의 100분의 5의 범위에서 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 하며 필요한 사항은 시 조례로 정함</li> </ul> |
| 사무배분      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초와 광역단체의 사무를 동시 수행</li> <li>· 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁처리 가능</li> </ul>  |
| 자치재정      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 세종특별자치세 도입</li> <li>· 보통교부세 특례 5년간(2013~2017년) 25% 추가지원</li> <li>· 지방자치단체 기금의 존속기한을 시조례로 제정 가능</li> </ul>  |
| 자치감사      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치감사를 수행하기 위해 시장 소속하에 감사위원회 설치</li> <li>· 사무국 운영 및 조직에 필요한 사항은 시조례로 정함</li> <li>· 특별한 사정이 없으면 종료된 이후 60일 이내에 시장에게 자치감사 결과 보고</li> </ul>  |

세종시법의 주요 특징을 살펴보면 우선 사무위탁에 관한 조항으로 세종특별자치시의 시장 및 시 교육감은 소관사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 타 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하였다. 자치조직 및 인사권을 위해 행정기구의 설치 및 지방공무원의 정원을 대통령령에 따라 시 조례로 규정하였으며 시의원 정수의 비례대표의원 정수 또한 특별법에 명문화하였다. 또한 자주재정 측면에서 광역시 세 및 구세 세목을 특별자치시세의 세목으로 부과 징수하였다. 8년간 세종특별시에 교부하는 보통교부세의 기준재정수요액을 보장할 수 있으며 수요액과 수입액 차이의 125%이다. 세종특별자치시는 참여정부 시절 약 8조 원의 재정지원을 받았다.

세종시는 행정수도로서 특수성을 강조하면서 총액 예산에 의한 공무원 정원관리 배제, 행정기구 구성을 시 조례로 정하도록 하는 등 제주특별자치도 수준의 강화된 자치권을 주장하고 있다.

현재 지역별로 자치분권 강화를 위한 움직임이 일어나고 있다. 부산시는 부산시 해양특별자치시(대통령 소속 해양위원회 설립 요청) 설립을 추진하고 있다. 해양산업 발전 잠재력 극대화를 위해 해양수도 건설, 지역 특화 분권 전략(해양수산물 등 해양과 수산분야 관련

정부 기관들을 부산으로 집적시켜 국가경쟁력을 높이고 해양특별시로서 자치권 확대)을 마련하였고 해양특별시 특별법(부산 해양특별시 설치 및 지원에 관한 특별법) 초안을 작성하였다. 대전시는 대덕연구단지를 기반으로 한 4차 산업혁명 특별시를 추진하고 있으며 이를 위한 전담조직 신설 및 시장을 위원장으로 하는 ‘4차 산업혁명 추진위원회’가 구성되었다. 강원도는 분단된 남북 강원도의 지역 특수성을 고려하여 평화통일모델 추진을 위한 자치단체의 법적 지위 및 권한에 대한 특례를 부여하는 강원평화특별자치도를 추진하고 있다.

### 3) 국외 도시특례 관련 제도

전술한 바와 같이 서울시 행정특례는 상당히 제한적이라 할 수 있다. 국가의 경쟁력이 도시경쟁력으로 대변되는 것이 시대인 만큼 세계 유수의 대도시들(도쿄, 파리, 런던, 뉴욕)의 자치권에 대한 도시 특례조항 및 운영을 살펴보고 시사점을 제시하였다.

#### (1) 일본 도쿄도 관련 특례제도

일본의 도시 특례제도는 특례를 부여받은 중핵시 제도(30만 이상), 정령지정도시(50만 이상)와 같은 대도시특례제도, 특별구(도쿄도 23개구)로서의 자치구제도, 특별지방공공단체로서의 지방자치단체조합 제도 등이 관련된다(한국지방행정연구원, 2016). 도쿄도 관련 특례제도는 적용대상이 반드시 도쿄도라기보다는 도쿄도와 23개 특별구 간 사무특례·세재정 특례를 주로 말한다.

**[표 2-7] 도쿄도 관련 특례**

| 구 분         | 주 요 내 용   |
|-------------|---|
| 도쿄도 세·재정 특례 | · 도(都)는 특별구가 존재하는 지역에서 재산세, 시정촌민세법인분, 특별토지보유세를 부과하며, 법정의 보통세, 사업소세, 도시계획세, 법정의 목적세 부과 가능(지방세법 제734조, 제735조) |
| 도쿄도 특별구 특례  | · 특별구-도쿄도 사무 처리 특례에 관한 조례<br>· 도-구 재정조정제도(지방자치법 제282조)  |

도쿄도만을 대상으로 하는 별도의 법 규정은 존재하지 않으나 헌법, 지방자치법, 지방분권일괄법 등에 의해 자치조직권, 자치사무권, 자치재정권, 자치계획권 등이 포괄적으로 인



정되고 있다(조성호 외, 2015: 208). 도쿄도는 지방세법(제734조, 제735조)<sup>2)</sup>에 의해 특례를 부여받고 있는데 보통세 특례와 목적세 특례이다. 법정외 목적세로 도쿄도는 숙박세를 창설하여 운영하고 있다.

일본 내의 다른 지방자치단체와 달리 도쿄도는 특별구를 운영하고 있어 도쿄도-특별구 간 사무특례 및 세·제정 특례가 존재한다. 특별구와 도의 특례는 시 사무의 특별구와 도와의 분담에 맞게 재원배분을 목적으로 하고 있으며 도·구재정조정제도에서도 재원배분의 균형을 모색하고 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012). 특별구의 도쿄도 사무 처리 특례에 관한 조례(特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例)에 따라 법령상 도지사 권한에 속하는 사무 일부를 구의 단체장이 관리 및 집행한다. 도·구재정조정제도(도와 특별구만이 갖고 있는 특례적 시스템)는 도(都)와 특별구, 특별구 상호 간 재원의 균형을 도모하고, 특별구 행정의 자주적이고 계획적인 운영을 보장하기 위해 재산세, 시정촌민세법인분, 특별토지보유세 수입액의 일정비율을 특별구 재정조정교부금으로 특별구에 교부한다(지방자치법 제282조).

## (2) 프랑스 파리지 관련 특례제도

프랑스 파리지의 자치권에 대한 법적근거는 지방분권 헌법, 1982년 3대도시(파리, 마르세이유, 리옹)에 관한 특별법, 통합지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 등이다. 프랑스 헌법(제72조)에서는 특별한 지위를 가진 지방자치단체를 규정하고 있으며 현재 일드프랑스 레지옹, 코르시카(Corsica) 등과 함께 파리 대도시는 법에서 예외적 특례 규정을 인정하고 있다(피에르 앙리 프레로, 2007). 프랑스는 역사적 전통, 인구 규모, 정치적 고려, 지역의 정체성 등 지역의 특수성을 고려하여 특례적 지위의 필요성을 인정하고 1982년 파리를 비롯한 마르세이유, 리옹 등 대도시는 일반법 체계를 따르지 않는 제도개혁을 단행하였다(윤상용 외, 2011: 4).

특수한 지방조직으로 파리, 리옹, 마르세이유 대도시는 1982년 12월부터 PML법 제정으로 특수한 지위를 부여하였고 하부조직인 구(Arrondissement)를 창설할 수 있게 되었다.

2) 도(都)는 특별구가 존재하는 지역에서 재산세, 시정촌민세법인분, 특별토지보유세를 부과하며, 법정외보통세, 사업소세, 도시계획세, 법정외목적세를 부과할 수 있다.

[표 2-8] 파리대도시·마르세이유·리옹 대도시의 특례

| 구 분            |             | 파리대도시  | 마르세이유, 리옹   |
|----------------|-------------|--|---|
| 조직<br>특례       | 기관구성        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 꼬뮌(시)과 데파르트망(도)의 이중지위</li> <li>· 준자치구 시행</li> <li>· 시의회의원 수(163명), 부시장 수(의원정원의 30% 이내)</li> <li>· 구청장에 부시장 지위를 동시 부여</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 꼬뮌과 동일함(특혜없음)</li> <li>· 준자치구제 시행</li> <li>· 시의회의원 수(마르세이유 101명, 리옹 73명), 부시장 수(의원 정원의 30% 이내), 구청장에게 부시장 지위를 동시 부여</li> </ul>        |
|                | 구의 지위 및 조직  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 구청장 선거, 부구청장은 구의원 정수의 30% 이내(구청장 임기와 동일)</li> <li>· 구의회(20개구, 구의원 517명)</li> <li>· 시의원에 구의원 지위를 동시 부여</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 구청장 선거, 부구청장은 구의원 정수의 30% 이내(구청장 임기와 동일)</li> <li>· 구의회 구성(마르세이유 16개구 구의원 202명, 리옹 9개구 구의원 148명)</li> <li>· 시의원에 구의원 지위 동시 부여</li> </ul> |
| 행정<br>운영<br>특례 | 시장직무·권한     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장의 권한과 도의 장으로서 권한을 함께 행사</li> <li>· 시장의 보좌인력에 대해 자유재량임명권</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 꼬뮌처럼 시장으로서의 권한 행사 없음(특례 없음)</li> </ul>  |
|                | 경찰·해양·소방    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부가 임명하는 경찰청장이 경찰권을 행사. 단, 공공도로 위행, 주차허가, 토지 양도, 시장질서, 재산보호 등은 시장이 행사</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 마르세이유 해양 소방대는 시장의 지휘, 명령하에 시 및 마르세이유 항만의 소방, 위험, 사고방지 담당 비용, 봉급, 수당, 주택 및 설비는 시가 부담</li> </ul>   |
|                | 공무원의 지위와 충원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원은 다른 자치단체와 달리 직군별 특례신분규정에 의해 국가공무원에 준하는 지위를 부여하고, 사무국장·행정관은 중앙부처처럼 고급공무원단 출신자로 충원</li> </ul>                                 | -   |
|                | 재정운영        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 외 외국 공법 및 사법인들과 협약 체결, 차입 보증, 보조금 부여 허용</li> <li>· 투자교부금의 사업계획 허가, 지출예산 구분 가능</li> <li>- 회계는 중앙정부부처처럼 회계원이 통제</li> </ul>     | -   |
|                | 구의 권한       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례제정권은 없지만 행정, 재정, 계획 등에서 어느 정도의 자치권 보유</li> </ul>  | -   |

자료: 윤상용 외, 2012, 이재필, 2012: 47 인용

[표 2-8]과 같은 특례에 의해 파리, 리옹, 마르세이유 3개 대도시의 의결기관으로서 시의회를 구성하고 복수의 부시장을 가질 수 있게 되었다. 파리의 특례를 구체적으로 살펴보면 통합지방자치법전 제2부 꼬뮌 5장 특별규정(dispositions particulières)에서 꼬뮌으로서의 파리에 대한 조직, 권한 및 권능이 마르세이유-리옹과 구분되어 규정하고 있으며, 제3부 데파르트망 4장 특정 데파르트망에서의 특별규정에서 데파르트망의 지위를 가진 파리의 일반규정, 조직, 예산규정을 명시하고 있다.

### (3) 영국 런던대도시 관련 특례제도

불문헌법 국가인 영국은 지방정부마다 제정된 개별 법률을 통해 자율결정권을 가지고 사무를 수행하고 있다. 사무수행 권한의 차이를 둔 개별 지방정부법(스코틀랜드 지역정부법, 웨일즈 지역정부법, 런던대도시법 등)을 제정하면서 중앙정부의 지방이양(devolution)을 이행하고 있다(안영훈·박해욱, 2016). 런던대도시는 1999년 런던대도시법(Greater London Authority Act)이 제정되면서 자치권을 부여받고 있다. 동 법은 시장 및 의회의 권한과 기능을 정의하며 재정체계, 광역기능(교통, 경찰, 소방 및 지역 계획, 지역 개발 등) 및 런던대도시 산하 집행기관(functional bodies)에 대해 규정하고 있다.

[표 2-9] 런던대도시법(Greater London Authority(GLA) Act)의 주요 내용

| 구 분    | 주 요 내 용  |
|--------|--|
| 조례     | · GLA, TfL 및 LDA가 조례를 제정할 권한을 부여하며 이를 위해 광범위한 협의가 이루어져야 한다고 규정     |
| 사무배분   | · 교통, 경제개발, 경찰, 소방 및 비상계획, 환경 등 7대 광역행정기능을 수행                      |
| 시장의 권한 | · 12명 정치보좌관, 부시장을 자유 재량권으로 임명 가능<br>· 산하 집행기관장에 대한 임명권 및 총괄지휘권을 행사 |
| 재정운영   | · 정부교부금, 사업세 등 광역권을 위한 안정적 재정지원 등                                  |

### (4) 미국 뉴욕시 관련 특례제도

미국의 지방정부는 각 주 정부의 헌법에 따라 지방자치제도가 상이하다. 그렇기 때문에 특례라기보다는 주마다 개별적으로 적용되는 지방자치제도를 가지고 있다. 뉴욕 주는 주법으로 자치정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 채택하고 있으며 미국 지방자치 홈룰헌장(Home-rule Charter)은 지방자치단체의 헌법으로 “㉠ 지방의 주요 관심사에 주(州)의 개입을 방지하거나 최소화하고, ㉡ 지역의 공동체가 자신이 원하는 지방정

부의 형태를 구성하고, ㉔ 지방정부에 그 사무를 수행하기 위한 차터를 제정하여 지방의 증가하는 수요를 충족하는 실질적인 권한을 부여하는 원칙이라고 할 수 있다(김석태, 2016: 101).” 홈룰을 가지고 있는 도시들은 자치현장이 시민 선거에 의해 작성되고 채택되며 이는 지방헌법과 유사한 지위를 가진다. 시민들은 선거, 주민법안 발의, 주민투표, 소환 등과 같이 그들의 시정부에 대해 필요한 통제사항을 결정한다. 미국 지방자치에 관한 법률의 단계에서 차터 시티(Chartered City)는 주(州) 헌법-헌장(Charter)-조례(ordinance)-규칙(regulation)이다. 홈룰 헌장은 지방자치사무에 관하여 당해 지방자치단체의 구역 내에서 주 헌법 아래에 일반 법률보다 우위에 있다(김석태, 2016: 104-105).

뉴욕시의 경우 뉴욕 주 헌법 제9조에 의거하여 뉴욕시 자치권(자치입법권, 자치조직 및 인사, 자치사무 등)을 뉴욕시 자치헌장(New York City Charter)에 규정하고 있다. 시 헌장(city charter)은 시정부의 절차, 기능, 조직, 권한 등을 정의하는 기본적인 문서이다. 이는 주 헌법 및 미국의 헌법과 비슷한 수준이다. 뉴욕시 자치헌장은 뉴욕시만의 헌법으로 뉴욕시민들이 스스로 결정하며 뉴욕 주법과 동등한 효력을 가진다.

[표 2-10] 뉴욕시 자치헌장의 주요 내용

| 법 적 근 거                 |                        | 주 요 내 용  |
|-------------------------|------------------------|--|
| 시의회<br>자치입법권(제21조)      |                        | · 뉴욕시 정부의 입법기관으로 시의회가 구성, 시의회는 시 정부의 입법권을 부여받음<br>· 자치정부헌법에서 열거된 어떠한 권한도, 본 자치정부헌법에 특별히 규정된 것을 제외하고 시의회 입법권을 제한하지 못함                                   |
| 시의회<br>입법권(제28조)        |                        | · 시의회는 자치조례를 제정하는 권한을 가지며 조례위반에 대하여 민사상의 처벌, 벌금, 과료, 구금 또는 동시에 처벌할 수 있는 절차를 마련할 수 있는 권한을 가짐  |
| 조례(Local law)<br>(제32조) |                        | · 법률로 제안된 것들을 제외하고 시의회의 모든 입법행위는 자치조례에 의해서 구성됨. 자치조례의 문구는 “시의회가 다음과 같이 법률을 제정한다”로 시작함. 모든 자치조례는 오직 하나의 주제만 다룸. 각 제목은 주제내용과 관련한 것으로 간단하게 작성             |
| 조직<br>및<br>인사           | 자치인사권<br>(시 헌장<br>제6조) | · 시장은 법률로 규정한 사항을 제외하고 각 시행정부처의 장, 시위원회의 장과 기타 모든 시의 임명직 사무국 직원들의 임명권을 가짐<br>· 시장은 시민의 이익 관련 조치를 취할 필요가 있다고 판단될 경우 언제든지 임명직 직무를 수행하는 시 공무원들을 면직시킬 수 있음 |
|                         | 행정조직권<br>(시 헌장<br>제8조) | · 시 행정업무를 완수하는 데 필요한 조직이 있을 경우 언제든지 시장의 집행사무국 내에 과국·직위 설치 및 폐지 가능  |
| 자치재정                    |                        | · Municipal Home Rule Law Section 10에 의거하여 지방세외 수입 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정<br>· 주요 세원은 재산세, 도시 판매세, 주정부 및 연방정부의 보조금, 소득세 등을 가짐                             |

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원(2012), 조성호 외(2015)를 참고하여 재구성

해외 거대도시의 자치권한 확대는 글로벌 경제거점 지위 획득이라는 차원에서 광역 행정 구역체제와 밀접하게 연계하여 추진되는 경향이 있다. 프랑스 파리의 경우 2017년 파리 대도시권인 ‘그랑파리(Grand Paris)’가 출범하였다. 2014년 특례적 지위를 부여받은 그랑 파리는 기능형 통합정부 체제로서 기초정부이자 도지방정부인 파리를 대표하여 수도권 의 대도시 권역을 총괄하는 대도시연합형의 지방정부이다. 영국 역시 새로운 유형의 정부 형태인 대도시권 연합정부(Combined authorities)를 구축하여 운영하고 있다. 연합정부는 주로 광역적 기능에 초점을 두고 업무를 추진하고 있다.

해외 거대도시들은 지역경제 활성화 및 경쟁력 확보를 위해 대도시권으로 통합하고 있으며 보다 용이하게 광역적 사무 및 정책을 수행하기 위한 사무 및 권한 이양 관련법들의 제·개정이 이루어졌다.

### 3) 소결

국외 특례 사례를 검토한 결과 국회가 개별도시별 지방정부법을 제정할 수 있도록 허용하고 있다는 점이 특징적이라고 하겠다. 개별 도시법을 가지고 있는 런던대도시, 뉴욕시의 경우 사무수행 범위가 법규정에 포함되어 있기 때문에 일률적이지 않고 지역특수성에 맞는 사무수행이 가능하다. 해외 거대도시들은 특례로 자치조직권 및 인사권에 있어서도 상당한 자율권을 부여받고 있었다.

또한 시민의 선택권을 중요시하고 있다는 점이다. 예를 들어 런던대도시를 성립할 때 주민 투표법을 제정하여 주민투표에 부쳐 도시의 행정체제 선택을 결정하도록 하였다. 영국은 의회주권과 주민투표 확대를 위해서 1972년부터 2000년, 2003년 등 분야별 지방정부법 제정과 함께 주민투표 제도를 보다 일반화시키는 정책을 추진해 왔다. 그 결과 2003년 지방정부법에서 지방의회 발의로 여론조사형(local poll) 주민투표제도 등을 제도화하였다. 뉴욕시에는 주민의 요구를 반영할 수 있는 제도적 기반이 존재하고 있었다.

이러한 정책집행을 위한 의견수렴의 제도로서 보다 가벼운 주민투표 방식을 도입해야 할 필요가 있다. 주민참여의 제도적 보안을 통해 이후 서울시민들의 자치정책 참여와 관심을 유도하고 다수의 시민의견이 반영될 수 있도록 시민참여방식을 개선해야 한다.

# 03

---

## 해외 거대도시의 5대 영역별 자치역량

- 1\_일본 도쿄도
- 2\_프랑스 파리지
- 3\_영국 런던대도시
- 4\_미국 뉴욕시

## 03 | 해외 거대도시의 5대 영역별 자치역량

### 1\_일본 도쿄도

#### 1) 일본의 지방자치

##### (1) 일본 지방자치의 역사적 배경

단일국가의 중앙집권적 성격이 강한 일본은 지방분권입법 제정에 따른 개혁, 삼위일체 개혁 등 여러 차례의 지방분권개혁을 통하여 상대적으로 많은 권한을 지방에 이양하였다. 일본의 지방자치는 중앙정치가 주도하는 정부혁신·지방분권 논리를 근거로 실시된 ‘하향식 자치’, ‘관 주도 자치’의 틀에 의존하고 있다(우에야마 신이치, 1990; 전영평, 2008: 237 재인용). 많은 권한이 지방으로 이양되었다고는 하나 중앙정부의 영향력은 아직 남아 있다. 일본이 중앙집권적 지방정치문화를 가지게 된 배경과 그러한 권한을 이양하게 된 역사적 과정에 대해서 간략히 살펴본다.

일본의 봉건시대는 200여 개의 막번체제로 통일된 국가 체제가 아니었으며 번주(藩主)가 왕처럼 군림하는 지배체제였다. 당시 일본은 왕 중심의 중앙집권형 관료체제가 아니었다. 막부통치가 지방의 권력 다양성, 문화다양성이 유지될 수 있는 제도적 기반으로 작용하였다는 점을 알 수 있다(전영평, 2008: 236). 메이지 유신 이후 근대화된 국민국가를 형성하는 과정에서는 지방의 권력보다 중앙정부의 영향력을 더욱 높이하고자 하였으며 ‘일본 국민’의 의식을 고취시키기 위해 일왕제 중심의 중앙집권행정체제를 수립하게 된다. 일본은 메이지유신부터 중앙집권적이고 통제적인 문화였으나 정당정치가 의회 민주주의로 확립되어가는 과정에서 보통선거제 도입, 중앙정부(내무성) 관여 축소 등 지방자치권의 개혁이 확대되어갔다. 메이지 정부체제하에서 지방정부 지사는 관선제도에 의한 중앙정부 파견원의 성격이었으나 시정촌에서는 주민 직선의회가 해당 직위의 관료를 선출하였다. 그러므로 이 시기 지방정부는 부분적인 자치권을 보유하고 있었음을 알 수 있다.

일본의 경제가 침체된 시기에 국가-지방의 재정위기, 중앙정부 정책기조와 지방 정책 간 갈등(환경오염 등)은 1990년대 지방분권개혁을 추진하게 되는 계기가 된다. 1999년 지방

분권일괄법 제정으로 시작된 제1차 지방분권개혁의 주된 내용은 기관위임 사무제도의 폐지, 국가와 지방자치단체 사이에 관한 이양, 설치 규제 재검토 등이었다(행정안전부·한국 지방행정연구원, 2012). 지방분권개혁은 1차 이후에도 2차례 더 추진되었다. 주요 내용은 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 일본의 지방분권개혁 과정과 주요 내용

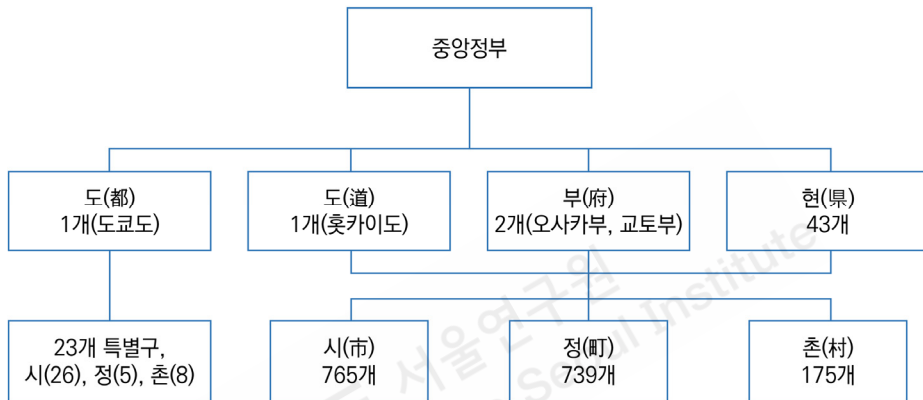
| 연 도            | 주 요 내 용  |   |
|----------------|--|---|
| 1993. 6        | · 중의원, 참의원 양원에서 '지방분권 추진에 관한 결의'   | 제1차 분권개혁<br>: 기관위임사무의 폐지, 국가의 관여 기준 확립, 국고보조부담금의 정리 합리화 등   |
| 1994. 9        | · 지방6단체의 '지방분권의 추진에 관한 의견서'  |   |
| 1995. 5        | · 지방분권추진법 성립(2001년에 실효)  |   |
| 1995. 7        | · 지방분권추진위원회 발족(2001. 7 해산)<br>※ '96. 3: 중간보고, '96. 12: 제1차 권고, '97. 7: 제3차 권고, '97. 10: 제4차 권고, '98. 11: 제5차 권고, '01. 6: 최종 보고 |   |
| 1999. 7        | · 지방분권일괄법 성립   | 3위 1체 개혁<br>: 국고보조부담금 개혁, 세원 이양, 지방교부세 개혁                   |
| 2001. 7        | · 지방분권개혁추진회의 발족(2004. 7 해산)<br>※ 2003. 6: 3위 1체 개혁에 관한 의견  |   |
| 2002 - 2005. 6 | · 경제 재정 개혁의 기본 방침(骨太의 방침)(각의 결정): 매년   | 제2차 분권개혁<br>: 국가관여의 개선, 사무· 권한의 이양, 보조대상 재산에 대한 재산처분의 탄력화 등 |
| 2006. 6        | · 지방분권의 추진에 관한 의견서(지방6단체)  |   |
| 2006. 12       | · 지방분권추진개혁법 성립   |   |
| 2007. 4        | · 지방분권개혁추진위원회 발족(2010. 3 해산)<br>※ '07.5: 지방분권개혁추진에 있어서의 기본적인 사고, '08.5: 제1차 권고, '08.12: 제2차 권고, '09.10: 제3차 권고, '09.11: 제4차 권고 |   |
| 2009. 12       | · 지방분권개혁추진계획(각의 결정)  |   |
| 2011. 4        | · 제1차 일괄법 성립, 국가와 지방 간 협의의 장법 등 성립   |   |
| 2011. 8        | · 제2차 일괄법 성립   |   |
| 2013. 3        | · 지방분권개혁추진본부 발족(본부장: 내각총리대신)   |   |
| 2013. 4        | · 지방분권개혁유식자회의 발족   |   |
| 2013. 6        | · 제3차 일괄법 성립   |   |
| 2013. 12       | · 사무·권한의 이양 등에 관한 개선방침(각의 결정)  |   |
| 2014. 5        | · 제4차 일괄법 성립   |   |

자료: 최우용, 2015: 173



## (2) 일본 지방행정체제

일본은 홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈인 네 개의 섬과 주변의 작은 섬들로 이루어진 국가이다. 총 면적은 37만 7,835km<sup>2</sup>이며 인구는 2017년 기준 1억 2645만 명으로 저출산·고령화 등의 영향으로 해마다 줄어드는 추세이다. 2016년 기준으로 일본은 47개의 도도부현(都道府県)을 가지고 있으며 기초지방자치단체로는 791개 시(市), 744개 정(町), 183개 촌(村) 총 1,718개에 도쿄 23개 특별구를 합하면 1,741개이다.



[그림 3-1] 일본의 지방행정체제총구조

일본의 행정계층 구조를 살펴보면 역사적으로 1차 메이지 대합병, 2차, 3차 대합병으로 지방행정구역을 개편하였으며 최근에는 대도시 행정체제 개편 및 도주제 도입 등이 논의되고 있다. 도도부현(都道府県)은 메이지 시대부터 47개의 수를 유지하는 반면 시정촌의 수는 지속적으로 줄어드는 추세이다(1차 메이지 대합병: 15,859개의 시정촌, 2차 쇼와 대합병: 3,472개 시정촌, 3차 대합병 이후: 1,788개 시정촌). 자치계층은 우리나라의 특별시, 광역시, 도에 해당하는 광역지방자치단체인 도도부현(都道府県)과 기초지방자치체인 시정촌(市町村)인 2계층제를 채택하고 있다. 시(市)는 지정도시(50만 이상), 중핵시(30만 이상), 특례시(20만 이상), 일반시 등으로 구분된다.

[표 3-2] 일본 지방행정제도 현황

| 행정구역    | 도도부현(都道府県)  | 시정촌(市町村)   |
|---------|---|--|
| 개수      | 47개   | 1,741개   |
| 권한 및 기능 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역 사무 성격인 경찰, 교육, 도시 계획, 산업폐기물 관리 및 처리, 도로, 환경 등을 담당</li> <li>· 지방자치단체 간 연락 및 조정 사무</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민들의 실생활과 밀접한 관련이 있는 사무 수행</li> <li>· 소방, 쓰레기 수거, 초등교육, 복지</li> </ul> |

일본은 헌법(제93조)에 의거하여 지방정부의 구성형태는 의결기관으로서 의회와 집행기관으로서 단체장으로 구성하게 되어있으며 모두 주민 직선이다. 권력분립형태는 “단체장 외에 위원회 또는 위원(행정위원회)의 집행기관을 두는 집행기관을 두는 집행기관 다원주의”를 채용하고 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 101-102).

일본에서는 「지방분권일괄법」 제정 이후 국가-지방정부의 관계는 대체로 대등하고 독립적인 기관으로 사무수행이 배타적으로 이루어진다. 국가는 외교·국방 등과 같은 국가가 중점적으로 해야 하는 사무, 지방자치단체는 주민과가 밀접한 관련이 있는 서비스를 제공한다. 자치사무에 대한 중앙정부의 관여는 최대한 배제하고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 일본 도쿄도의 지방자치

### (1) 도쿄도 지방자치의 역사적 배경

도쿄가 일본의 역사에서 중요해진 시기는 1603년 도쿠가와 이에야스 막부시대이다. 당시 에도(江戸)로 불린 도쿄는 일본 정치·문화의 중심지로 18세기 중반에 인구 100만 명 이상의 대도시로 변모하게 된다. 이후 1868년에도 막부시대가 무너진 뒤 명칭이 도쿄로 바뀌게 되었으며 일왕이 교토에서 도쿄로 거처를 옮기면서 일본의 수도가 된다. 메이지 시대 서양 문명을 적극적으로 흡수한 도쿄는 1889년 메이지 헌법이 공포되면서 근대국가의 도시체제가 확립된다.

3) 일본 지방자치법에 근거하는 일반적인 관여는 ‘조언·권고, 자료제출의 요구, 시정의 요구, 협의’ 4유형에 한정하고 개별법에 있어서의 관여에 대해서도 대집행이나 시정의 지시 등 권력적인 관여는 원칙적으로 마련하지 않도록 하고 있다(지방자치법 제245조)(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012).

대도쿄도시의 출범은 1932년 도쿄부(東京府)와 도쿄시(東京市)(35구: 현재의 23개구와 거의 유사)로 이루어지게 된다. 1935년 도쿄의 거주 인구는 636만 명에 달해 뉴욕 및 런던 등과 같은 세계 거대도시와 비슷한 수준으로 성장하게 된다. 1943년 도쿄도제가 시행되면서 도쿄부와 도쿄시를 폐지하였고 도쿄도가 설립된다. 이 당시 도쿄도는 현재 광역지방자치단체가 아닌 국가의 지방행정기관으로 시와 같은 기초자치단체의 성격을 가졌다. 제2차 세계대전 중 전쟁수행체제라는 역사적 배경 때문에 도쿄도제가 성립하게 되었으며 초대 도장관은 정부가 임명하였다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012). 전쟁 중 설립된 도쿄도는 중앙정부의 집권적 의지가 반영된 결과였으며 대도시 행정의 일체성을 의도한 것이다(御園, 1994; 김순은, 2002 재인용). “도쿄대도시권의 발전 역사를 보면, 1920년대 도쿄시를 포함하여 5개 도시를 주축으로 도쿄도를 만들었고 이들 5개 도시는 지방정부의 지위를 주장하였으나 전쟁으로 중단된 후 1947년 민주적인 지방자치법 개정으로 도쿄도는 선출직의 도지사과 도의회를 구성하는 제도로 전환되었다(안영훈·신현기, 2009).” 도쿄도는 일본의 다른 지방에 비해 특수한 행정체제를 가지고 있는데 바로 도구(都区) 제도이다. 도구(都区) 제도는 대도시 지역에 여러 기초자치단체가 병존하고 있는 대도시제도를 의미한다. 도쿄도의 중심권은 23개의 특별구를 말한다. 도쿄도 특별구는 지방자치법 제3편 제2장(특별구) 규정을 받으며 법인격을 가진 자치구이다.

## (2) 도쿄도 지방행정시스템

### ① 도쿄도 현황

광역지방자치단체로서의 도쿄도는 도쿄도구부(東京都区部), 다마지역(多摩地域), 도쿄도도서부(東京都島嶼部)로 구분되며 행정구역은 23개의 특별구와 26시 5정 8촌으로 구성되어 있다. 국회, 수상관저, 대법원 소재 등 정부기관들이 위치하고 있는 도쿄도를 “수도”로 제정한 헌법 등 성문화된 법령은 없지만, 일반적으로 정치·경제·문화의 중심 도시권을 수도라고 보고 있다. 1943년 도쿄도제가 제정되었는데 이는 「도쿄에 진정한 국가적 성격 체제 정비 확립 및 강력한 행정수행을 도모」, 「행정의 고도 효율화 추진」을 목적으로 하였으나 지방자치법 시행에 따라 도쿄도제는 폐지되고 도(都) 제도는 도부현(道府縣) 제도와 동등하게 규정되었다(전국시도지사협의회, 2014).<sup>4)</sup> 도쿄도 중심권인 23개 특별구는 서울과 유사한 면적으로 605km<sup>2</sup>, 인구는 약 924만 명이며 일본 내 다른 지역과는 다른

도구(都区) 제도를 가지고 있다. 대도시제도로써 도쿄도 23개구의 특별구는 지방자치법 제281조에 근거하고 있으며 특별지방공공단체이기 때문에 의회를 가질 수 있는 성격이다. 서울시 자치구는 특수성에도 불구하고 일반 시군의 성격으로 행정체제를 운영하고 있기 때문에 탄력적이지 않다는 견해가 있다.

## ② 도쿄도 행정계층 및 기관구성

도쿄도의 행정계층을 살펴보면 서울시와 마찬가지로 2계층제이며 광역지자체인 도쿄도와 기초지자체인 특별구, 시(市), 정(町), 촌(村)으로 구성되어 있다. 서울시와 마찬가지로 도쿄도는 단체장과 의회가 분립형인 기관대립형 구조를 가지고 있다. 도쿄도 본청 조직은 도지사를 중심으로 교육위원회, 감사위원회, 인사위원회, 노동위원회 등으로 구성되어 있으며 도지사는 주민 직선으로 선출되고 임기는 4년이다. 도쿄도 도지사의 권한은 도쿄의 사무를 관리하고 집행한다. 주요 권한으로 예산안 작성 및 집행, 의회 조례안 제출, 조세 징수권, 각 위원회 등에 필요한 조직구성 및 정원조정권 등을 가지고 있다. 도쿄도의 의결 기관은 일본 지방자치법 제96조에 의거하여 도민의 직선으로 구성된 도쿄도의회이다. 정수는 127명이며 임기는 4년이다. 2017년 7월 2일 도쿄도 의회선거가 있었고 선거결과 전체 127석 중 도민퍼스트회(고이케 유리코 도쿄도지사) 79석, 자민당 23석, 공명당 23석, 도쿄·생활자 네트워크 1석, 무소속이 6석을 차지하였다.

## 3) 일본 도쿄도의 자치역량

도쿄도의 자치역량은 도쿄도만의 문제가 아니라 일본의 지방분권개혁과 연계하여 고찰해야 한다. 일본은 여러 차례의 지방분권개혁을 하면서 기관위임사무의 폐지 및 사무의 재배분, 삼위일체개혁 등을 하여 지방의 자주재정권 강화 대책, 추가적인 권한의 이양 등 지방정부의 자율성 및 독립성이 강화되었다. 제1장에서 언급한 자치역량의 5대 영역별 분석요인으로 살펴보았다.

4) 지방자치법에는 「도(都)」를 일반지방자치단체의 하나이면서도 시정촌을 포괄하는 광역 지방자치단체로 간주하고 있으며, 이런 측면에서 도(都)는 부현(府縣)과 다를 것이 없다(CLAIR, 1997). 부현과 다른 점이 있다면 도 내에 특별구가 존재한다는 것이다. 오사카부는 오사카시와의 통합 후 오사카도(都) 변경으로 도모하는 중이다.

### (1) 자치입법권

도쿄도의 자치입법권은 헌법(제94조) ‘법률의 범위 내에서 조례 제정’과 지방자치법(제14조) ‘법령에 위반하지 않는 한’에 의거하여 자율적인 조례제정이 가능하며 그에 대한 적법성은 상위법에서 규정한 기준에 의거하여 해석된다.

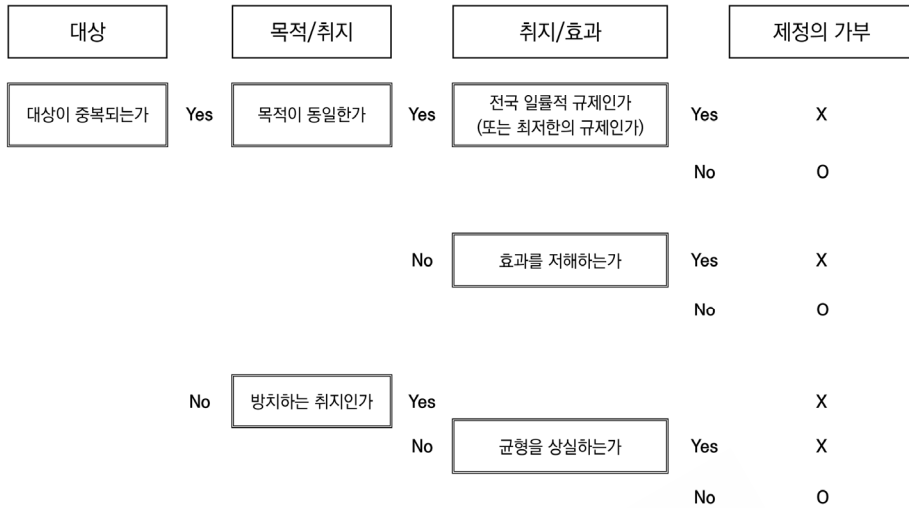
#### ① 도쿄도 자치법규의 위상

현재 일본 조례의 법률적 적합성에 대해서는 협의설,<sup>5)</sup> 실질적 판단설, 광의설<sup>6)</sup>이 논의되고 있으나 ‘실질적 판단설’이 통설로 자리 잡고 있다. 실질적 판단설은 법률과 조례를 대상과 규정만이 아니라 각각의 취지, 목적, 내용과 효과를 서로 비교하고 모순되는 부분이 있는지를 살펴보고 조례의 법률적합성 여부를 판단해야 한다는 것이다(兼子, 1978). 법률과 조례의 관계를 대상, 목적/취지, 취지/효과에 따라서 판단하자는 것으로 통설로 자리 잡고 있다.

현재 일본의 최고재판소(한국의 대법원에 해당)는 통설로서 실질적 판단설을 취하고 있으며 도쿄도 조례 적법성 여부도 대상, 목적/취지, 취지/효과 등의 기준에 따라 이루어지고 있다. 도쿄도 조례의 적법성 여부는 실질적 판단설에 따르며([그림 3-2] 참조), 조례의 적합성 검토는 크게 3단계로 구분할 수 있다(磯崎, 2012: 195-196).

5) 협의설은 헌법이 인정한 조례제정권을 매우 좁게 해석한 것으로, 법률이 규제하는 영역은 조례로 제정할 수 없다는 관점이다. 법률선점론(法律先占論)으로 법률에서 규정된 사항이나 영역을 선점영역으로 간주하고 법률에서 위임되지 않는 것은 위법으로 판단된다.

6) 조례의 자율성을 최대한으로 인정하는 것으로 분권개혁이 추진되면서 이러한 관점이 확대되고 있다. 광의설에는 고유자치사무 영역론과 조례원칙 적법설이 논의되고 있다. 먼저, ‘고유자치사무 영역론’은(原田, 2005; 2010) 자치단체 고유의 자치사무로서 특정 지역 속에 내재될 수 있다는 것이다. ‘조례원칙 적법설’은 분권개혁의 취지를 바탕으로 자치단체의 사무 관련 법률은 국가와 지방의 적절한 역할분담을 고려한 최소한의 규정이며, 획일적인 규제가 실시되어서는 안 된다. 조례는 “원칙적으로 국법에 저촉되지 않는다는 추정이 작용한다”는 것으로 인식한다(阿部, 1999; 123).



[그림 3-2] 조례의 법률 적합성의 판단 기준과 방식

첫 번째는 법령과 조례의 대상이 중복되는가의 여부이다. 예를 들어 건축물을 제재하는 조례는 이미 이를 규제하는 건축기본법이 있으므로 Yes로 가는 반면, 자전거 방치 규제 조례는 방치자전거를 직접 규제하는 법령이 없으므로 No로 가게 된다.

두 번째는 첫 번째의 결과에 따라 2가지 상황으로 나눌 수 있다. 첫째, 대상이 중복될 경우(Yes의 경우), 법령과 조례의 목적이 중복되는가의 여부이다. 예를 들어 건축기준법은 건축물의 안전성 확보가 목적이므로, 만일 건축물 규제 조례가 동일한 목적이라면 Yes로, 경관보전을 목적으로 한다면 No로 가게 된다. 둘째, 대상이 중복되지 않는 경우(No의 경우), 법령의 취지가 해당 대상을 방치하는 취지, 즉 해당 행위를 실시할 자유를 보장하고 있는가이다. 예를 들어 법령이 자전거를 방치하도록 하는 취지가 있다면 방치자전거 규제 조례는 법령을 위반하게 되지만, 이것이 아니라는 점에서 No로 가게 된다.

세 번째는 3가지 경우가 상정된다. 첫째, 대상이 중복되고 목적도 중복하는 경우(Yes의 경우)는 법령의 취지가 전국 일률적인 규제(지역별 개별규제, 즉 우와노세 규제를 비인정)인가, 아니면 전국 최저한의 규제(지역별 우와노세 규제를 인정)인가의 여부이다. 예를 들어 건축기준법은 일반적으로 전국 최저한의 규제로 해석되므로(즉, No), 건축물의 안전성

확보를 목적으로 하는 건축규제조례의 경우 조례는 O(적법)가 된다. 둘째, 대상은 중복하지만 목적이 다를 경우(NO의 경우)에는 법령의 효과를 방해하는가의 여부가 쟁점이다. 예를 들어 만일 건축기준법이 건축물의 건축을 촉진하는가의 효과를 의도한다면, 경관보전을 목적으로 하는 건축규제조례는 이를 억제하는 효과를 지니고 있는지가 문제가 된다. 동법은 그러한 효과를 의도하고 있지 않으므로(즉, No), 이 조례는 적법이 된다. 셋째, 대상이 중복되지 않으면서 법령이 해당 대상을 방치할 취지가 아닌 경우(No의 경우)는 법령과 조례의 규제가 균형을 상실했는지의 여부(특별한 이유 없이 법령보다 엄격한 규제를 하고 있는가)가 초점이다. 예를 들어 관련 도로법이 불법점용물에 대해 취하는 규제보다 방치자동차의 규제조례가 엄격한 규제가 아니라면(즉, No) 이 조례는 O(적법)가 된다. 이러한 조례의 법률적합성 판단 사례를 구체적으로 살펴보면 다음의 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 각 판결의 법률적합성 판단 사례

| 판결                       | 관계법률       | ① 대상      | ② 목적/취지    | ③ 취지/효과      | ④ 결론    |
|--------------------------|------------|-----------|------------|--------------|---------|
| 도쿠시마 공안조례사건              | 도로교통법      | Yes<br>중복 | Yes<br>중복  | No<br>최저한    | O<br>적법 |
| 이타미시<br>교육환경보전조례사건       | 風聲법        | Yes<br>중복 | No<br>다름   | No<br>저해 없음  | O<br>적법 |
| 메시모리마치<br>역관건축규제조례사건     | 여관업법       | Yes<br>중복 | Yes<br>중복  | No<br>비례 위반  | X<br>위법 |
| 미에현<br>생활환경보전조례사건        | 폐기물<br>처리법 | Yes<br>중복 | Yes<br>중복  | No<br>최저한    | O<br>적법 |
| 가나가와현<br>임시특례기업세<br>조례사건 | 지방세법       | Yes<br>중복 | No<br>다름   | No<br>저해 없음  | O<br>적법 |
| 고치시 보통하천<br>관리조례사건       | 하천법        | Yes<br>중복 | No<br>방치없음 | Yes<br>균형 상실 | X<br>위법 |

자료: 이소자키(磯崎), 2012: 201 발췌

## ② 도쿄도 주민의 권리제한 및 의무부과

일본 지방자치단체의 법규인 조례에도 법률처럼 침해유보설이 적용되고 있다. 침해유보설은 국민의 권리와 자유를 권력적으로 침해하는 것을 제한하는 행정작용에 대한 법률적

근거가 필요하다는 견해이다. 주민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하기 위해서는 조례를 근거로 해야 하며 이는 지방자치법에 법률화되어 있다. 도쿄도 역시 이러한 법적근거에 따라 도쿄도의회는 주민에게 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례를 제정할 수 있다. 우리나라의 경우 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야만 가능하지만, 일본은 법률의 위임 즉 법률유보의 원칙이 적용되지 아니한다(김태호·양성만, 2012).

주민 권리 제한 및 의무부과에 대한 도쿄도의 구체적 사례는 후생부문에 제정한 ‘도쿄도 약물 남용 방지에 관한 조례(東京都薬物の濫用防止に関する条例)’이다. 2015년 1월에 제정된 조례로, 약물 남용으로부터 도민의 건강과 안전을 지키는 동시에 도민이 평온하고 안심된 생활을 할 수 있도록 하는 사회를 실현할 것으로 목적으로 한다. 조례에는 약물남용의 규제와 그와 관련된 벌칙 등이 포함되어 있다. 조례를 구체적으로 살펴보면 제21조에 제17조 규정의 명령을 위반한 자는 2년 이하의 징역이나 100만 엔 이하의 벌금에 처한다고 규정되어 있다.

### ③ 상위법 근거가 없을 경우 창의적 정책추진 여부

일본에서는 지방정부가 중앙정부보다 환경·공해, 노동·인권, 보건·복지에 먼저 관심을 갖고 대처방안을 제시하였다. 중앙정부의 법령보다 강력한 조례를 제정함으로써 환경과 공해문제를 해결하기 시작하였으며 행정절차를 민주적으로 규정함으로써 인권의 신장에도 기여하였다. 중앙정부가 제도적으로 권한을 이양하기 이전에 지방정부가 중앙정부에 앞서 선도적 조례 등의 조치를 취한 것이다(김순은, 2017).

도쿄도의 창의적 조례는 적용 대상을 어떠한 범위에서 어떤 기준으로 규제할 것인가(적용의 대상, 기준)에 관한 법률의 취지나 효과 등을 고려하여 합법성 여부를 판단하여 왔다. 구체적인 사례로는 1969년 도쿄도공해방지조례의 제정 이후 법률적으로 인정받은 우와노세(上乗せ) 조례를 들 수 있다.



[표 3-4] 법률과 합치되지 않는 조례의 사례

| 조례종류                | 관련내용  |
|---------------------|---|
| 우와노세(上乘せ)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법령과 동일 목적에서 동일대상에 대해 더 엄격한 규제를 제정(법령보다 엄격한 기준)</li> <li>· 1969년 도쿄도공해방지조례의 제정 이후 우와노세 조례가 법률적으로 인정되게 되었음</li> <li>· 수질오염방지법 시행령에서 규정하는 특정시설을 설치하는 공장이나 사업장의 배출수는 배수기준에 적합해야 함. 도쿄도의 경우 '환경확보조례'에서 지정하는 공장, 지정적업장에 해당하는 경우, 조례가 규정한 더 엄격한 우와노세 기준이 적용되고 있음(수질오염방지법 제3조제3항)</li> </ul>   |
| 요코다시(横出し)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법률 규제에서 대상이 되지 않으나, 자치단체가 필요한 영역으로 규제하는 조례(법령의 대상 이외의 영역을 추가하여 규제)</li> <li>· 법령이 이산화탄소만을 규제할 때, 조례가 이산화탄소도 규제항목에 추가하는 경우가 존재</li> <li>· 해당 법령이 규제대상 사항 이외의 것을 부정할 취지인지, 아니면 내셔널 미니멈만을 규제하고 자치단체의 필요성에 따라 규제항목을 추가할 것을 허용하는 취지인지를 판단하여 허용</li> <li>· 대기오염 제32조, 수질오염 제29조, 소음규제 제27조 제2항 등의 법률은 명시적으로 요코다시 조례를 허용(우가, 2009; 154-155)</li> </ul>  |
| 스소기리<br>(裾きリ, スソ切り) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법령에서 일정규모나 일정기준의 미만을 규제대상의 밖이라고 할 때, 이를 규제대상에 포함하는 조례임</li> <li>· 스소기리 조례는 법률의 대상이 아닌 부분을 규제하지 않으려는 취지인지, 아니면 내셔널미니멈으로 지역실정에 맞는 규제를 허용하는 취지인지에 따라 허용 여부를 판단함. 이는 우와노세나 요코다시 조례의 일종으로 보기도 함</li> <li>· 국토이용계획법은 2,000평방미터 이상의 토지 거라에 대해서만 신고제를 채용하지만, '도쿄도토지거래적정화조례'는 2,000평방미터 미만의 소규모 토지에 대해서도 신고제를 도입하였음</li> <li>· 건축기준법 제43조 제2항은 특수건축물이나 일정한 건축물에 대해 법이나 동법 시행령에 따라 제한을 강화하는 조례를 규정할 수 있음. 도쿄도는 '도쿄도건축안전조례'에서 방재구조 및 특수건축물과 도로와의 관계 등에 제한을 추가하고 있으며 지하로나 길도 독자 규제를 실시함</li> </ul> |

## (2) 자치조직권

도쿄도의 자치조직권은 일본 지방자치가 발전해 오는 과정에서 그 경과상황을 살펴볼 수 있다(오오스기, 6-7; 하동현 외, 2011: 285-288). 1990년대 이후 지방자치분권개혁이 시행되면서 조직편성권은 점차 지방의 권한으로 이양되었다. 현재 일본의 자치단체 기본 조직 편성은 지방의회의 의결을 거쳐 조례를 통해 제정되고 있다(조례설치주의, 지방자치법 제158조제1항).

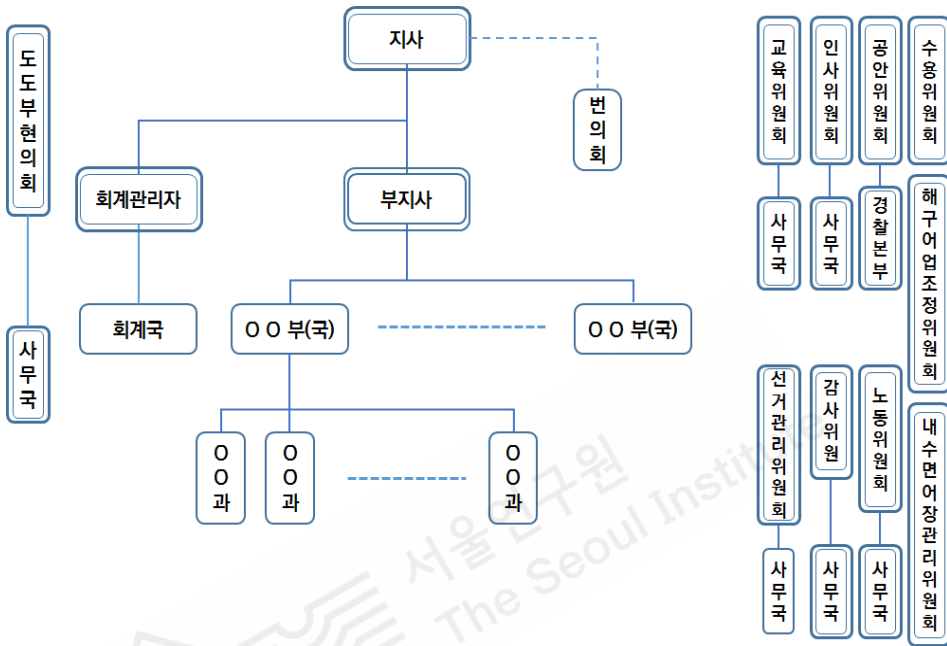
[표 3-5] 일본의 자치조직권 확대과정

| 제도   | 표준국부제<br>(1956~1990)  | 법정국부수제<br>(1991~2002)   | 조직 조례제정제<br>(2003~현재)  |
|------|---|---|--|
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도(都) 10국</li> <li>· 도(道) 9부</li> <li>· 250만 이상 부현 8부</li> <li>· 100만~250만 미만 부현 6부</li> <li>· 100만 미만 부현 4부</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도(都) 11국</li> <li>· 도(道) 9부</li> <li>· 250만 이상 부현 8부</li> <li>· 100만~250만 미만 부현 7부</li> <li>· 100만 미만 부현 6부</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 부국의 증설은 조례로 설치하도록 하여 '자주 조직권' 존중</li> </ul>                       |
| 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 초과 부국설치 시 자치대상과의 사전협의</li> <li>· 부국명칭 및 분장사무를 예시</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사전협의제를 사전신고 제로 변경</li> <li>· 부국명칭 및 분장사무 예시 폐지</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례제정 개폐 시 신고 제 유지(2011년 신고 조항도 폐지)</li> <li>· 지방의회의 통제</li> </ul> |

자료: 한국지방자치학회, 2014: 105

한편 국가가 지방자치단체에게 법이나 정령 등으로 반드시 설치하도록 하는 조직이나 직위도 존재하는데 이를 필치규제(必置規制)라고 한다. 필치규제의 관련 대상 조직은 주로 지방자치단체의 행정기관, 심의회 등 부속기관이다. 이러한 규제가 지방자치단체의 조직 구성의 자율성을 저해하고 종합적인 행정 및 효율적인 운영을 저해시킨다고 비판되어 왔다(하동현 외, 2011). 제1차 지방분권개혁으로 이러한 필치규제들이 상당수 완화되거나 폐지되었다. “예를 들어 복지 관련 사무소의 배치기준 폐지, 관계직원의 전임규제 완화, 공민관 운영심의회 임의 설치화 등이 그 대상이었다(하동현·주재복·최홍석, 2011).” 2003년에 개정된 지방자치법은 지방자치단체에 종전보다 진일보한 조직편성의 자율성을 부여하고 있다. “단체장은 자신의 권한에 속하는 사무를 분장하는 데 필요한 내부조직을 설치할 수 있고 이는 조례로 규정된다(제158조의 1항). 종전에는 광역자치단체는 부·국·시·과, 기초자치단체는 시·과로 조직 단위를 서로 다르게 규정했으나 광역과 기초 자치단체 모두를 “내부조직”으로 통일시켰다(하동현 외, 2011).” 이는 자치단체가 조직단위를 자율적으로 설정할 수 있게 하는 조치였다. 다만, 단체장은 내부조직을 편성할 때 사무, 사업운영이 간소하고 효율적으로 될 수 있도록 충분히 배려해야 한다(제158조의 2항). 자치단체가 내부조직 편성과 운영의 자율성은 최대한 확보하되, 사무처리의 효율화와 조직합리화의 원칙은 견지되어야 함이 강조되었다(하동현, 2011). 기본적인 광역자치단체의 조직 편제는 [그림 3-3]과 같다. 법률로 반드시 설치해야 하는 조직은 지사, 회계관리자,

의회·사무국, 교육위원회·사무국,公安위원회·경찰본부, 수용위원회, 해구어업조정위원회, 선거관리위원회·사무국, 감사위원·사무국, 노동위원회·사무국, 내수면어장관리위원회가 있다. 설치가 원칙적으로 법률로 요구되는 것은 부지사이다.



[그림 3-3] 일본 광역자치단체의 기본 조직편제

#### ① 자치조직 구성의 자율성

기본적으로 도지사는 법령 등의 제약 없이 도쿄도 조직 구성의 자율권을 가진다. 도쿄도는 조직구성(部局新設 등)에 있어서 법령의 제한을 받고 있지 않으며 지방자치법 제158조 1항에 따라 ‘지방자치단체의 장은 산하조직 설치 및 분장사무에 대해 조례’로 규정하도록 명문화하였다. 조직 구성 변동 및 개편 등에 대해서 도쿄도 부지사는 조례로 증감할 수 있으며 중앙정부의 인가를 받는 것이 아니라 사전 신고하는 방식이다. 도쿄도 조직 규정에서 상세히 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 조직규정에는 도쿄도의 국, 부, 과 단위의 설치조직과

<sup>7)</sup> [http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki\\_honbun/g1010125001.html](http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/g1010125001.html)

설치 직위에 관해 내용이 포함되어 있다. 2017년 기준 도쿄도의 조직(2017년 4월 현재)은 도지사 직속의 13개국이 설치되어 있다.

## ② 자치인사 구성의 자율성

도쿄도는 도지사가 인사권을 가지고 있으며 도쿄도인사조례에 의해 인력운영을 하고 있다. 부지사는 도지사가 의회의 동의를 얻어 선임하는데(지방자치법 제162조), 임기는 4년(지방자치법 제163조)이다. 부지사는 지사를 보좌하고 정책과 기획의 일부를 담당하면서 직원들의 사무를 감독하며 지사의 직무를 대리한다(지방자치법 제167조). 현재 4명의 부지사를 두고 있다(도쿄도부지사의 정수조례). 부지사 업무는 도쿄도부지사의 담임사항(東京都副知事の担任事項)에 의거하여 상세하게 나타나 있다([표 3-6] 참조).

[표 3-6] 도쿄도부지사 담임업무(2017년 4월 기준)

| 부지사                 | 담임업무   |
|---------------------|--|
| 安藤立美<br>(안도 다츠미)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특명 사항에 관한 국가 및 조정 관련 과제</li> <li>· 정책기획국, 생활문화국, 도시정비국, 건설국, 항만, 교통국, 수도국, 하수도국 조직 담당</li> <li>· 교육위원회, 수용위원회 연락에 관한 업무</li> </ul>  |
| 川澄俊文<br>(카와스미 토시후미) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 방재위기 관리, 저출산·고령화 대책, 중소기업 산업 진흥, 타마섬 진흥에 관한 과제</li> <li>· 총무국, 재무국, 환경국, 복지건강국, 산업노동국, 회계관리국, 도쿄 소방청, 청소년·치안대책본부, 병원 경영본부 조직 담당</li> <li>· 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원,公安위원회, 노동위원회 연락에 관한 업무</li> </ul> |
| 中西充<br>(나카니시 미쓰루)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장 전략 본부에 관한 과제</li> <li>· 중앙도매시장 관련 업무</li> </ul>  |
| 山本隆<br>(야마모토 타카시)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도쿄 올림픽·패럴림픽에 관한 종합조정 과제</li> <li>· 올림픽·패럴림픽 준비에 관한 업무</li> </ul>  |

자료: [www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki\\_honbun/ag10148341.html](http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/ag10148341.html)(도쿄도 예규집 데이터베이스)  
(인터넷 검색일: 2017. 10. 30)

도쿄도의 인사 관련 조례는 도쿄도 예규집의 ‘제2편 인사’에 구성되어 있다. 총 14장으로 구성되며 303건의 예규가 존재한다. 직원 정수는 법률 규정이 있는 것이 아니라 도쿄도 직원정수조례(東京都職員定数条例)에 근거하여 규정된다. 2017년 7월 기준 동 조례의 내용을 살펴보면, 조례 제2조에 [표 3-7]과 같이 정수를 규정하고 있다.

[표 3-7] 도쿄도 직원 정수

(단위: 명)

| 구 분                |                            | 정 수                               |
|--------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| 지사의 사무부국의 직원       |                            | 24,325<br>(이 중 33명은 복지사무소 정수로 한다) |
| 공영기업의 직원           | 교통사업<br>(고속전차사업 및 전기사업 포함) | 6,608                             |
|                    | 수도사업<br>(공업용 수도사업 포함)      | 3,863                             |
|                    | 하수도사업                      | 2,519                             |
|                    | 소계                         | 12,990                            |
| 의회 사무부국의 직원        |                            | 148                               |
| 인사위원회 사무부국의 직원     |                            | 63                                |
| 선거관리위원회 사무부국의 직원   |                            | 25                                |
| 감사위원 사무부국의 직원      |                            | 89                                |
| 교육위원회 사무부국의 직원     |                            | 670                               |
| 해구어업조정위원회 사무부국의 직원 |                            | 5                                 |
| 합 계                |                            | 38,315                            |

도쿄도 직원 정수는 도쿄도직원정수조례(東京都職員定数条例) 제2조에 정해져있지만 ‘직원정수 특례’를 두어 지속적으로 도쿄도의 정원을 증가시키고 있다(조성호 외, 2015: 123). 2017년 도쿄도의 직원정수는 전체 총 167,577명으로 전년도에 비해 758명 증가하였다([표 3-8] 참조). 이는 도쿄2020올림픽·패럴림픽경기대회 개최를 위한 준비, 도민 서비스에 직결되어 있는 사업 추진 등을 위한 것으로 보인다.

[표 3-8] 2017년 도쿄도 직원 정수

| 구 분                         | 2017년 조례정수 | 2016년 조례정수 | 전년대비 증감 수 |
|-----------------------------|------------|------------|-----------|
| 도쿄도직원정수조례<br>(지사부국 등 및 공기업) | 38,315     | 38,128     | 187       |
| 학교직원정수조례                    | 64,353     | 63,942     | 411       |
| 경시청설치조례                     | 46,501     | 46,387     | 114       |
| 도쿄소방청직원정수조례                 | 18,408     | 18,362     | 46        |
| 총 합                         | 167,577    | 166,819    | 758       |

자료: 도쿄도 홈페이지(<http://www.metro.tokyo.jp/>) (인터넷 검색일: 2017.10.20.)

\* 지사부국 등은 의회국 행정위원회를 포함한다. 사유별 주요 증감 항목은 별지와 같다.

도쿄도의 중심권인 특별구 23개는 특별구인사후생조합에서 직원채용시험 및 전형을 일괄적으로 주관하는 등 자체적으로 인력을 채용하고 있다. 서울시와 달리 교육 및 경찰공무원의 인사권 역시 도쿄도지사에게 있다.

### ③ 조직 및 인사구성에서 중앙정부의 감독

일본 지방정부의 정원관리는 기본적으로 각 지방자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정한다. 따라서 중앙정부는 정원조정의 필요성을 전달하고 지방자치단체가 정원관리를 추진하는 데 참고가 되는 자료와 관련 정보를 제공한다. 참고 지표로 활용되는 것이 ‘유사단체별 직원 수의 상황’, ‘정원모델’, ‘정원회귀모형’이며 해당 지방자치단체는 비교분석을 통해 자신들이 가지고 있는 조직 인원의 적정성을 파악한다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 155). 총무성은 각 지방정부에 매년 공무원 수의 증가를 가져오는 시책을 억제하도록 요청하면서 다양한 법령으로 지방자치단체에 부과한 시설의 설치, 인원 배치의 기본 필요성을 재검토하고 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 155). 2012년 이후 총무성은 지방자치단체의 정원관리 계획에 특별한 요청은 하고 있지 않다. 도도부현과 시정촌의 절반 이상이 자체적으로 정원관리의 수치목표를 세우고 지속적으로 추진할 것으로 예상된다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 158).

### (3) 자주재정권

일본의 자주재정권과 관련하여 조세법률주의를 규정하고 있는 일본헌법 제84조<sup>8)</sup>에 대한 통설은 지방세에 대해서 조세조례주의를 채용하고 있다고 해석하고 있다. 즉 헌법 제84조에 따라 조세에 지방세를 배제하고 있지 않을 뿐만 아니라 국가차원에서 국민의 대표기관인 국회가 제정하는 규범을 ‘법률’이라고 한다면, 지방자치단체차원에서 주민의 대표기관인 지방의회가 제정하는 규범인 ‘조례’도 당연히 포함되어야 한다고 본다(한국법제연구원, 2007). 조례로 세목 신설 또는 세율 결정이 가능하다. 헌법에서 “법률 또는 법률이 정한 조건”에 따라 세금을 부과할 수 있도록 되어 있으며 이는 우리나라 지방세 체계와 차이가 있을 수 있다. 헌법에 의거하여 지방세법에서 법정외세의 신설을 허용하고 있고 따라서 지방자치단체에서는 법정외세를 조례로 신설하여 시행하고 있다(한국지방세연구원, 2012).

8) 새롭게 조세를 부과하거나 또는 현행 조세를 변경함에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의할 것을 필요로 한다.

[표 3-9] 도쿄도 재정 관련 현행제도

| 구 분             |               | 주 요 내 용  |
|-----------------|---------------|--|
| 세원배분            | 도쿄도           | · 도도부현 세금 이외에 <u>시정촌민세(법인분)</u> , <u>재산세</u> , <u>특별토지보유세</u> , <u>사업소세</u> , <u>도시계획세</u><br>※ 밑줄 친 세금은 '조정세(調整税)'라고 불림   |
|                 | 특별구           | · 특별구민세 개인분, 경자동차세, 특별구담배세, 광산물세, 입목세  |
| 도구(都区) 재정 조정 제도 | 특별구 재정 조정 교부금 | · 도구(都区) 간 및 특별구 상호 간의 재정조정을 도모하기 위하여 도시가 교부(지방자치법 282조)<br>· 도(都)가 부과징수 하는 조정세금의 일정 비율(2007년부터 55%)을 재원으로 하고 있음<br>· 나머지 45%는 도(都)가 수행대도시의 일체성을 확보하기 위한 사무의 재원이 됨 |

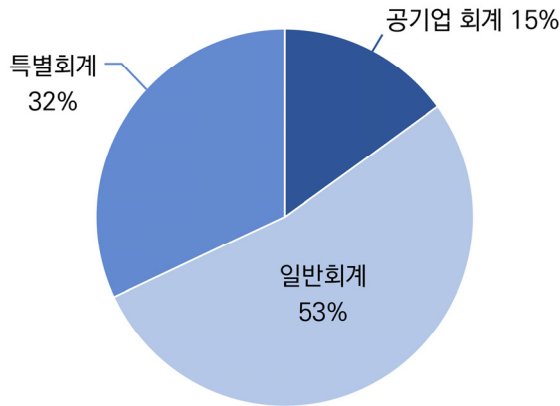
자료: 도쿄도제의 분석(東京都制の分析) p.8 재구성

([http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9799/00055422/shiryou03-4\\_tokyo.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9799/00055422/shiryou03-4_tokyo.pdf))

도쿄도의 재정 관련 현행제도는 [표 3-9]와 같으며 일본 내 다른 지방자치와는 다르게 특별구가 존재하는 지역에서 특별구 재정 조정 교부금 제도를 운영하고 있다.

#### ① 도쿄도 예산 개요

도쿄도의 2017년도 일반회계 예산규모는 6조 9,540억 엔이며 특별회계와 공기업회계를 합친 전체 예산규모는 13조 542억 엔이다. 스웨덴의 국가 예산과 비슷한 규모이다. 참고로 일본 전체의 국가예산규모는 (2017년도) 97조 4,547억 엔이다. 도쿄도의 회계는 일반회계, 특별회계(15회계), 공기업회계(11회계)가 설치 운영되고 있다. 일반회계는 행정에 필요한 수지를 종합적으로 경리하는 것으로, 세금을 주요재원으로 지방 공공 단체의 기본적인 활동에 필요한 모든 경비를 계상한 회계이다. 특별회계는 특정사업이나 자금 수지를 명확히 하기 위한 것으로 특별구재정조정회계, 모자복지대출자금회계, 용지회계, 도쿄도가 경영하는 주택 등 보증금 회계 등이 해당된다. 공기업회계는 수도, 전철, 버스 등 독립채산제로 운영되는 공기업의 수지 관리를 위한 것으로 병원회계, 중앙도매시장회계, 도시재개발사업회계, 교통사업 회계, 하수도사업회계 등이 해당된다.



[그림 3-4] 2017년도 도쿄도 예산규모

자료: 도쿄도의 재정(東京都の財政), 2017

## ② 도쿄도 세입 및 세출구조

도쿄도의 세입구조 특징은 다음과 같다(東京都財務局, 2017: 5). 첫째, 지방세의 비율이 높다. 세입의 약 70%를 도세가 차지하고 있다. 그중에서도 경기변동의 영향을 받기 쉬운 법인세의 비율이 높아 도 재정은 상대적으로 불안정하다는 평가를 받는다. 둘째, 지방교부세가 교부되지 않고 있다. 도쿄도는 광역자치단체에서 유일하게 지방교부세의 교부를 받지 않고 있어 다른 단체보다 자립적인 재정운영을 할 필요성이 높다. 이는 불교부단체인 서울시와 유사하다. 일본 내 다른 광역자치단체들은 재원 중 지방교부세가 차지하는 평균 비율이 18.9%이다. 셋째, 국고보조금의 비율이 낮다. 도쿄도는 재정기반의 주요 수입원인 지방세가 73.2%(타 자치단체 평균 45.1%), 자주재원의 비율이 86.7%정도이다. 도채를 제외한 지방양여세, 지방특례교부금, 국고지출금 등의 국가로부터 보조받는 비율은 10% 미만이다. 넷째, 지방채의 비율이 낮다. 도쿄도의 지방채인 도채는 2017년도에 2,983억 엔으로 전년도에 비해 551억 엔이 감소하고 있으며, 전체 일반회계의 4.3% 수준이다. 이는 다른 자치단체들의 평균인 10.6%에 비하면 상대적으로 의존 비율이 매우 낮다고 볼 수 있다.



[표 3-10] 도쿄도의 일반회계 세입 내역

(단위: 억 엔, %)

| 구 분                | 내 역    | 비 중   |
|--------------------|--------|-------|
| 도세(都税)             | 50,911 | 73.21 |
| 지방양여세(地方譲与税)       | 2,346  | 3.37  |
| 지방특례교부금(地方特例交付金)   | 54     | 0.08  |
| 분담금 및 부담금(分担金及負担金) | 152    | 0.22  |
| 사용료 및 수수료(使用料及手数料) | 889    | 1.28  |
| 국고지출금(国庫支出金)       | 3,854  | 5.54  |
| 재산수입(財産収入)         | 479    | 0.69  |
| 이월금(繰入金)           | 3,807  | 5.47  |
| 제수입(諸収入)           | 4,034  | 5.80  |
| 도채(都債)             | 2,983  | 4.29  |
| 기타수입(その他の収入)       | 32     | 0.05  |
| 합 계                | 69,540 | 100   |

자료: 東京都財務局, 2017

2017년도를 기준으로 전체 6조 9,540억 엔의 일반회계 중 도세는 5조 911억 엔(73.2%)으로 70% 이상을 차지하고 있으며 제수입 4,034억 엔, 국고지출금 3,854억 엔, 이월금 3,807억 엔, 지방채 2,983억 엔 등의 순으로 수입원이 되고 있다. 타 지방자치단체가 상당 부분 의존하고 있는 지방교부세는 배분받지 않고 있다.

[표 3-11] 도세의 내역

(단위: 억 엔, %)

| 구 분              | 내 역    | 비 중   |
|------------------|--------|-------|
| 법인2세(法人二税)       | 17,538 | 34.45 |
| 법인도민세(個人都民税)     | 8,803  | 17.29 |
| 도민세이자율(都民税利子割)   | 80     | 0.16  |
| 이월지방소비세(繰入地方消費税) | 6,174  | 12.13 |
| 부동산취득세(不動産取得税)   | 782    | 1.54  |
| 자동차세(自動車税)       | 1,045  | 2.05  |
| 재산세(固定資産税)       | 11,908 | 23.39 |
| 도시계획세(都市計画税)     | 1,032  | 2.03  |
| 사업소세(事業所税)       | 2,304  | 4.53  |
| 숙박세(宿泊税)         | 24     | 0.05  |
| 기타세금(その他の税)      | 1,222  | 2.40  |
| 합 계              | 50,911 | 100   |

자료: 東京都財務局, 2017

도세는 도쿄도 수입의 70% 이상을 차지하는 주요 수입원이다. 도세가 2017년도에는 6년 만에 감소되었으나 최근 3년간 대략 5조 엔대를 보여주고 있다. 이 중 법인세가 가장 많은 재원인데 1조 7,538억 엔으로 전년도보다는 감소된 수치이다. 다음으로 고정자산세(1조 1908억 엔), 개인도민세(8803억 엔), 이월 지방소비세(6174억 엔)의 순으로 도세 수입의 약 90%를 차지하고 있다. 나머지가 도시계획세 등의 세금이다. 도세에서도 가장 많은 비중을 차지하는 세금이 법인2세이다. 이는 법인사업세와 법인도민세로 구성되어 있으며, 법인사업세는 법인이 하는 사업에 부과되는 세금이며, 법인도민세는 법인에 부과하는 세금이다.

도쿄도는 일본 내 다른 지방과는 달리 법정 외 세목으로 숙박세를 설정하였다. 도쿄도 숙박세는 관광 진흥을 도모시킬 목적으로 호텔 또는 여관의 숙박자에게 일정한 세부담을 요구하는 법정외목적세로 신설하였다. 도쿄도의 숙박세는 뉴욕시(호텔객실점유세), 파리시(체재세), 싱가포르(호텔세)를 참고로 한 것이다(안완수, 2005: 62-63). 법정외세 수입은 도쿄도 세입구조에서 큰 비중을 차지하고 있지는 않지만, 도쿄도 특성을 반영한 것으로 자체세원 마련에 그 의의가 있다.

도쿄도의 세출을 일반회계에서 목적별로 살펴보면 복지·건강에 대한 비중이 23.7%로 가장 높았으며 그 뒤를 이어 장학금 확충 등을 위한 교육·문화 지출이 높게 나타났다. 일반세출 총액은 2016년도에 비해 감소하였지만 한정된 재원을 효율적으로 배분하고 도(都)민의 민생을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 도쿄도 세출에서는 일본의 다른 지방과는 달리 특별구재정조정교부금을 계상하고 있다.

[표 3-12] 도쿄도의 목적별 세출 내역

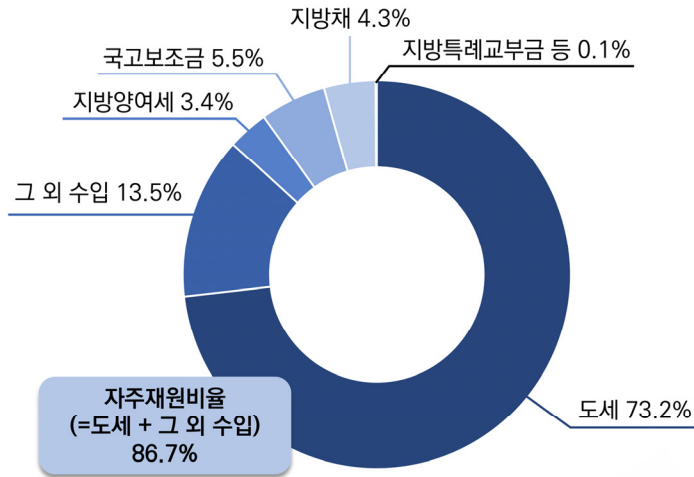
(단위: 억 엔 %)

| 구 분                     |        | 내 역    | 비 중  |
|-------------------------|--------|--------|------|
| 일반세출                    | 복지와 보건 | 12,017 | 23.7 |
|                         | 교육과 문화 | 11,073 | 21.9 |
|                         | 노동과 경제 | 4,815  | 9.5  |
|                         | 생활환경   | 2,014  | 4.0  |
|                         | 도시정비   | 8,821  | 17.4 |
|                         | 경찰과 소방 | 8,957  | 17.7 |
|                         | 기획·총무  | 2,945  | 5.8  |
|                         | 총합     | 50,642 | 100  |
| 공채비(公債費)                |        | 5,002  | -    |
| 세금연동경비 등(税連動経費等)        |        | 13,896 | -    |
| 집중적이고 중점적인 정책 전개를 위한 기본 |        | -      | -    |
| 합 계                     |        | 69,540 | 100  |

자료: 東京都財務局, 2017

## ③ 도쿄도 재정자립도 및 재정수요충족도

일본에서는 자주재원과 자주재원비율을 활용한다. 자주재원은 자치단체가 스스로의 권리를 바탕으로 자주적으로 거둘 수 있는 재원으로 지방세, 분담금 및 부담금, 사용료, 수수료 등이 있다. 자주재원비율은 재원 전체에서 자주재원의 비중으로 자주재원액/세출결산 총액으로 구한다. 지방세(도세)가 일반 회계세입의 70%를 차지하고, 자주재원비율은 86.7%로서, 재정운영상의 유연성을 확보하고 있다. 도세가 73.2%이며 제 수입, 이월금, 사용료와 수수료 등의 그 외 수입이 13.5%로 자주재원에 속한다. 나머지가 국고보조금(5.5%), 지방채(4.3%), 지방양여세(3.4%) 등으로 이루어진다.



[그림 3-5] 도쿄도의 자주재원비율

도쿄도는 일본 내 타 지방자치단체와 비교했을 경우에도 약 30%p 정도 지방세의 비율이 높았으며 그 외 수입의 비중 역시 약 2배 정도 높았다. 평균적으로 자치단체들의 자주재원 비율은 51.8%였으며 상당 부분의 재정운동을 지방교부세 및 국고보조금으로 채워가고 있었다.

[표 3-13] 도쿄도와 일본 내 다른 지방자치단체와의 비교

(단위: %)

| 구 분   | 자주재원 |      | 지방<br>교부세 | 지방<br>양여세 | 지방특례<br>교부금 | 국고<br>지출금 | 지방채  |
|-------|------|------|-----------|-----------|-------------|-----------|------|
|       | 지방세  | 그 외  |           |           |             |           |      |
| 지방 전체 | 45.1 | 6.7  | 18.9      | 2.9       | 0.2         | 15.6      | 10.6 |
| 도쿄도   | 73.2 | 13.5 | 0         | 3.4       | 0.1         | 5.5       | 4.3  |

도쿄도의 재정지표를 살펴보면 도세수입에 변동이 있어도, 사업평가 등을 통한 시책의 끊임없는 검토와 도채·기금의 적절한 활용을 실시한 결과, 재정지표 등은 양호한 수준으로 나타났다. 2017년 도쿄도는 약 4,800개의 사업에 대해 종기(終期)를 설정하고 종기가 도래한 것에 대해 사업평가를 통한 사후검증시스템을 도입하여 모든 사업의 평가시기를 규칙화하고, 관리기능을 강화하도록 하였다.

#### (4) 사무배분

일본은 1998년 지방자치법 개정으로 인해 사무배분원칙이 명확해지면서 자치사무는 ‘지방에서 자유롭게 수행하여야 한다.’라는 원칙으로 자치사무와 법정수탁사무로 구분된다. 도쿄도의 경우 국가사무-광역자치사무-기초자치사무가 명확하게 구분되어 있으며 23개 특별구의 경우 일반시와는 다르게 행정상 사무 특례를 인정하고 있다. ‘시’의 사무 일부를 ‘도(都)’가 분담한다는 것으로 대도시 지역의 일체성과 자치구와의 조화를 이룬 것이다. 도쿄도 특별구 23개구는 도가 처리하는 하수도 업무, 소방 사무 등과 같은 도(都)가 전반적으로 행할 필요가 있는 사무를 제외한 보건소, 도시계획 구역 내 개발 행위 허가 등 일반시 사무를 처리하게 되어있다.

##### ① 사무배분의 주요 기준

중앙정부와 도쿄도의 관계는 도쿄도만의 특별한 관계라기보다 국가와 지방이라는 차원, 광역자치단체라는 차원에서 사무배분이 이루어지고 있다. 일본의 제1차 지방분권개혁으로 중앙-지방 간 역할분담의 명확화, 기관위임사무의 폐지, 중앙정부의 통제 및 관여방식의 공식화가 추진되었다. 첫째, 중앙과 지방 간 역할분담을 명확히 하였다. 지방자치단체는 주민의 복지 증진을 기본으로 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할을 광범위하게 담당하며, 주민에 가까운 행정은 가능한 지방자치단체에 맡기는 것을 원칙으로 한다(지방자치법 제1조의2). 정부는 국제사회에서 국가로서의 존위에 관련된 사무, 전국적으로 통일적으로 규정할 것이 바람직한 국민의 여러 활동이나 지방자치의 기본적인 준칙에 관한 사무, 전국적인 규모 또는 전국적인 시점에서 실시해야만 하는 시책 및 사업의 실시 등의 사무와 그 외 국가가 본래 해야만 하는 역할을 중점적으로 담당하여 역할분담을 명확히 하였다. 또한 ‘정부가 법령규정의 정비, 해석, 운용할 때 지방자치단체의 자주성과 자립성을 충분히 발휘하도록 해야 한다’고 규정하면서 지방을 배려하도록 하였다(제1조의2의 2항).

[표 3-14] 일본의 국가와 지방정부의 역할 분담

| 분 야        | 국가(중앙정부)   | 지방정부  |   |
|------------|--|---|---|
|            |  | 광역자치단체  | 시정촌   |
| 사회자본정비     | · 고속 자동차 국도, 거점 공항                                 | · 기간도로, 일반국도<br>· 산지, 하천, 해안, 삼림, 수자원의 보전<br>· 광역적 도시계획     | · 준용 하천 등의 보전<br>· 도시계획 마을만들기<br>· 상하수도<br>· 공영주택<br>· 도시공원<br>· 문화 시설등의 도시 기반 정비 |
| 산업·경제      | · 통화, 금융, 도량형<br>· 경제정책<br>· 증권거래<br>· 에너지         | · 농지 등의 광역적 토지 이용<br>· 농림 수산업의 진흥<br>· 관광, 중소기업 지원 등의 산업 지원 | · 상가 대책<br>· 관광 시설의 정비, 경관 보호   |
| 교통·통신      | · 신칸센  | · 철도<br>· 광역 교통 네트워크<br>· 정보 통신 인프라 정비                      | · 일반도로, 농도 등  |
| 고용·노동      | · 노동기준   | · 고용 대책<br>· 전문적인 인재육성<br>· 무료 직업 소개                        | · 무료 직업 소개  |
| 복지·건강      | · 공적연금<br>· 공적보험<br>· 의약품                          | · 광역의료<br>· 감염증   | · 보건복지 시책(고령자 장애인 아동 복지 등)<br>· 생활보호<br>· 탁아소<br>· 지역의료                           |
| 교육·문화·과학기술 | · 우주개발<br>· 원자력 이용<br>· 국보                         | · 대학, 고등학교, 특수 학교, 학교법인<br>· 중요문화재                          | · 초중학교, 유치원<br>· 생애학습<br>· 지역문화진흥   |
| 환경         | · 국립공원의 지정   | · 산업폐기물 대책<br>· 환경 감시·규제<br>· 국립공원 내의 행위                    | · 쓰레기 처리<br>· 생활 환경의 보전   |
| 치안·안전·방재   | · 국민보호<br>· 해상 보안, 항공 보안                           | · 경찰<br>· 광역 방재<br>· 위기 관리                                  | · 소방, 방재  |
| 그 외        | · 세관<br>· 여권<br>· 외교, 방위, 안전보장<br>· 사법<br>· 출입국 관리 | · 시정촌에 대한 지원  | · 호적, 주민기본대장, 외국인 등록  |

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 62

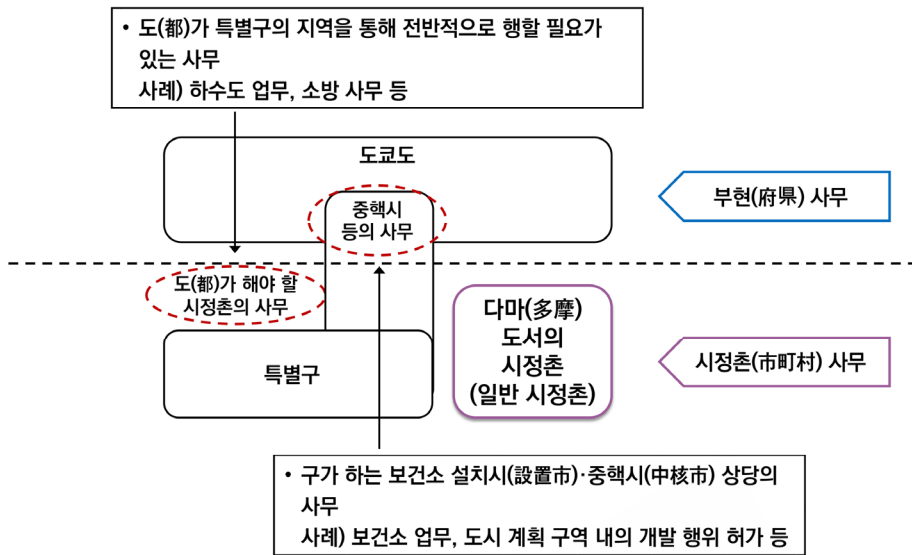
둘째, 기관위임사무의 폐지이다. 기관위임사무제도는 중앙정부와 지방정부의 역할을 불분명하게 만들었다는 비판을 들었는데, 중앙정부의 통달 등 비공식적인 관여와 통제로 지방의 자율성을 제약한다는 것이었다. 이러한 기관위임사무가 폐지되면서 대다수의 사무가 자치사무로 편입되었고 일부는 폐지되거나 국가가 직접 실시하는 방식으로 변경되었다. 또한 국가사무이지만 실제로 지방의 집행력을 빌려야 하는 사무를 법정수탁사무라는 새로운 체제로 만들었다. 법정수탁사무는 국정선거나 여권 교부 등 국가의 역할과 관련된 사무이나 적절한 처리를 위해 지방이 담당하고 있으므로 지방의 관여를 어느 정도 인정하는 자치사무적인 일면도 있다. 결과적으로 지방자치단체가 처리하는 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 구분되었다.

셋째, 중앙정부의 통제와 관여방식이 공식화되었다. 기관위임사무제도가 존재했을 때에는 포괄적 지휘감독권이 인정되었지만, 이것이 폐지되면서 관여를 하기 위해서는 법률이나 법령의 근거를 필요로 하게 되었다(법정주의 명문화). 관여 방식에도 사무별로 그 기본 유형과 절차가 설계되는 등 국가의 비공식적 통제를 제도화시켰다.

중앙정부-도쿄도의 사무배분은 지방자치법의 개정에 따라 사무역할 배분이 비교적 명확하게 분담된다. 하지만 도쿄도는 도쿄시가 폐지되고 주변의 기초자치단체와 통합된 역사적 경위가 있는 만큼 광역행정을 위한 도쿄도와 기초자치단체(특히 23특별시) 간 사무배분이 다른 일본 내 광역 및 기초자치단체와는 다른 양상을 띠고 있다.

## ② 도쿄도의 자치사무

도쿄도는 타 광역자치단체와 거의 동일한 사무를 수행하면서도 도쿄도를 구성하는 특별구와 시정촌의 특수성에 따라 도쿄도의 역할 비중은 다른 지역의 광역-기초자치단체 간 관계와 차이를 보이고 있다([그림 3-6] 참고).



[그림 3-6] 도쿄도의 사무

자료: 도쿄도제의 분석(東京都制の分析)

([http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9799/00055422/shiryou03-4\\_tokyo.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/9799/00055422/shiryou03-4_tokyo.pdf))

2007년 1월부터 2011년 11월까지 29차례의 회의가 개최되었던 도쿄도와 자치구 개혁 검토위원회(都区のあり方検討委員会)에서 상호 간의 행정업무 재조정을 협의하는 과정에서 나온 자료를 바탕으로 도쿄도의 사무를 작성하였다. 도쿄도의 사무는 크게 도의회 사무(도의회 운영 보조 및 연락 조정 사무 등), 도 전체 조직 운영 관련 사무(기획, 조정, 홍보, 인사·급여, 예산 등), 국가나 다른 자치단체와의 연락 조정 관련 사무(정령시, 9도 현시, 각 성청과의 연락 조정 사무 등) 등으로 분류된다.

도(都) 사무기준은 특별구 전역에 걸친 계획의 작성 및 사무의 조정, 광역에 걸쳐 일차적으로 처리해야 하는 사무(공해규제 등), 간선도로, 교통, 상하수도 등 대규모적인 사무, 시험연구기관 등 고도의 전문적 기술을 필요로 하는 사무이다(안영훈·신현기, 2009: 23).

### ③ 도쿄도 사무에 관한 중앙정부 감사 규정

일본은 기본적으로 국가 예산이 들어간 부분은 회계검사원(감사원에 해당)의 검사를 거친다. 회계검사원의 검사대상에는 회계검사원이 반드시 해야 하는 필요적 검사대상, 회계검



사원이 필요하다고 인정할 때 검사할 수 있는 선택적 검사대상이 있다(회계검사원 홈페이지). 국가 회계의 모든 분야뿐만 아니라 정부관계기관 등 국가가 출자하는 단체, 국가가 보조금이나 그 외 재정지원을 했던 광역, 기초자치단체, 각종 법인 등도 그 대상에 포함되고 있다.

지방자치단체는 반드시 해야 하는 필요적 검사대상은 되지 않으며 국가 보조금이 등 국가 회계에 들어갈 때 선택적으로 회계검사가 실시되는 선택적 검사대상이다. 2017년 4월을 기준으로 47개 도도부현과 국가공무원 공제조합연합회 등의 13단체가 계속 지정 단체가 되었다. 연도 한정 지정 단체는 5,170곳으로 1,444곳의 기초자치단체, 2,388곳의 농업협동조합 등 각종 법인, 그 외 1,275곳이었다. 도쿄도는 계속지정 단체의 대상이 되고 있다.

[표 3-15] 회계검사원이 실시하는 대상: 선택적 검사대상 중

| 구 분   | 구체적 분류   | 해당 사항                                      |
|---|--|--|
| 회계검사원이 필요하다고 인정될 때 검사할 수 있는 것<br>(선택적 검사대상) | 국가의 소유 또는 보관하는 유가증권, 국가가 보관하는 현금 및 물품                                |  |
|   | 국가 이외 자가 국가를 위해 다루는 현금, 물품, 유가증권의 수취와 지불                             |  |
|   | 국가가 직접 또는 간접으로 보조금 등을 교부하거나 대부금 등의 재정원조를 제공하는 곳의 회계                  | 계속지정 61단체<br>연도한정지정 5,170단체<br>(2014년차 실적) |
|   | 국가가 자본금의 일부(2분의 1 미만)를 출자하는 곳의 회계                                    | 계속지정 8법인                                   |
|   | 국가가 자본금을 출자했던 곳이 다시 출자하는 곳의 회계                                       | 계속지정 15법인                                  |
|   | 국가가 차입금의 원금이나 이자의 지불을 보증하는 곳의 회계                                     | 계속지정 3법인                                   |
|   | 국가 또는 국가의 2분의 1 이상 출자법인의 공사, 그 외 공무의 청부인이나 업무의 수탁자나 물품 납입자의 계약 관련 회계 | 56단체                                       |

#### (5) 중앙정부와의 관계

서울시장이 국무회의에 참석하는 것처럼 도쿄도만이 독자적으로 중앙정부 국무회의나 국회의 입법과정에 참여하는 경우는 없다. 도쿄도만 단독으로 참여하기보다는 전국시도지

사회의 회원으로써 발언을 하고 있다. 또한 중앙정부와 도쿄도만의 정기적인 정책협회는 이루어지지 않는다. 필요에 따라 각종 협의체가 구성되기도 하는데 2020년 도쿄올림픽의 성공적 개최를 위해 최근 상호 협력을 위한 협의체가 설치되었다. 일본의 중앙정부와 지방 정부가 상호 협의하는 통로는 [표 3-16]과 같이 정리될 수 있다(하동현, 2017).

[표 3-16] 일본의 중앙-지방 간 주요 소통채널

| 구 분  | 정기성  | 비정기성   |
|------|--|--|
| 공식화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가와 지방 간 협의의 장 (1년 3~4회)</li> <li>· 정부주최 자사회의(1년 1회)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보편적인 정책과정의 절차</li> <li>· 특정 정책별 정책과정의 절차</li> </ul> |
| 비공식화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 협의체의 요망/진정 활동 (매년 실시되는 분야)</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 협의체의 요망/진정 활동 (특정 정책쟁점)</li> </ul>                  |

중앙지방협력회의(‘국가와 지방 간 협의의 장’)가 2009년에 법제화되면서 전국 6단체 협의체가 정부의 대표와 정책을 협의한다. 중앙지방간 협의채널의 유형화는 두 가지의 축으로 분류된다. 먼저 중앙과 지방간의 협의 채널이 법률이나 규칙 등으로 공식화되어 있는가(제도의 공식화/비공식화)의 여부, 그리고 중앙과 지방 간의 협회가 정기적으로 실시되고 있는가 아니면 필요에 따라 이루어지고 있는가의 여부(정기성/비정기성)이다. 이 축의 상호 교차를 통해 4가지의 유형이 도출된다.

첫째는 공식적이고 정기적인 협의채널이다. 법적으로 구축된 제도를 통해 정기적으로 협의가 이루어지는 방식이다. ‘국가와 지방 간 협의의 장(중앙지방 협력회의)’, 중앙정부가 주최하는 ‘전국도도부현지사회의’가 대표적이다. ‘국가와 지방 간 협의의 장’은 중앙과 지방의 대표가 매년 3~4차례씩 정기적으로 모여 지방에 영향을 주는 정책을 협의하는 장으로서 법으로 규정된 대화의 장이다. 민주당이 2009년에 실시된 중의원 선거를 앞두고 공약으로 동 제도의 법제화를 공약하였고 정권교체가 이루어지면서 실현되었다. 동 제도가 제도화되기 전에 이미 삼위일체 개혁 등에서 운영되었던 경험을 가지고 있다. 지방자치에 영향을 미치는 정부 정책을 정부의 대표(내각관방장관, 특명담당대신, 총무대신, 재무대신, 총리 지정 국무대신)와 지방의 대표(6대협의체) 등이 모여 논의한다. 논의 결과는 구성원들에게 구속력은 없으나 존중해야 하는 정치적 의무를 부과하고 있다. 회의 보고서는 국회(중의원, 참의원)에 제출된다.

중앙정부가 주최하는 ‘전국도도부현지사회의’는 총리, 대신 등의 정부 대표와 광역자치단체의 수장들이 매년 1회 모여 논의하는 정부가 주최하는 행사이다. 논의 내용은 회의록으로 공개되며 지방창생 등 현안을 중심으로 단체장이 발언하고 정부인사가 답변하는 방식으로 진행된다.

둘째는 공식적인 제도지만 비정기적으로 실시되는 방식으로 정책과정에서의 의견제시, 지방협의체의 의견 제안이 있다.

셋째는 비공식적이지만 정기적으로 실시되는 방식이다. 지방6단체는 매년 지방 관련 예산 편성 과정에서 자신들의 입장을 담은 내용들을 정부 부처나 정당 관계자를 만나 전달하고 그들을 설득하는 활동을 펼치고 있다. 예를 들어 전국지사회 등은 내부 논의를 거쳐 “국가의 시책 및 예산에 관한 제안/요망(平成28年度国の施策並びに予算に関する提案・要望)”을 작성하여 반영하기 위해 노력한다.

마지막 방식은 비공식적이면서 비정기적으로 실시된다. 법령 등 제도적으로 규정되지 않았지만 필요에 따라 협의하는 방식이다. 이는 전국지사회 등의 전국 6단체가 쟁점별 입장을 위원회 차원에서 정하여 정부나 정당 관계자들에게 정책제안들을 실시할 때 이루어진다.

## 2\_프랑스 파리지

### 1) 프랑스의 지방자치

프랑스의 지방자치는 이전의 중앙집권적 국가를 크게 분권화하면서 일상생활에서 모든 시민은 법 앞에 평등하다는 기본원칙의 적용에 기여하게 될 것이라는 믿음에서 비롯되었다. 최근까지도 광역지자체의 통합, 중역지자체의 폐쇄, 메트로폴의 탄생 등 여러 지방행정개혁이 이루어지고 있다. 이러한 배경에는 지방자치단체가 너무 작은 단위까지 분할되어 있어 행정의 효율성이 저하된다는 비판이 존재하기 때문이다.

#### (1) 프랑스 지방자치의 역사적 배경

고도로 중앙집권화된 단일 국가인 프랑스는 1970년대 후반까지 주요 공공업무는 중앙부처를 통하여 수행하였다. 프랑스에서의 ‘민족의 단합(unity of the nation)’, ‘왕국의 불

가분성(indivisibility of the kingdom)’ 또는 ‘공화국(republic)’의 개념은 수세기에 걸쳐 하위정부 차원의 제도적 발전에 영향을 미쳤다(Kuhlmann, 2004). 프랑스의 절대왕정은 중앙집권적 경향을 더욱 강하게 만들었으며 프랑스 대혁명 이후의 중앙집권을 주장한 자코뱅의 승리, 나폴레옹식의 중앙집권체제로 이어지는 단일국가 형태가 지속된다. 이러한 역사적 배경하에 지방자치의 프랑스적 전통은 국가에 의해 지배받는 중앙집권적 통치구조로 지방정부를 거부하고 행정의 부가적 기능을 담당하게 하는 지방관청(local authorities; les autorités locales)으로 구분하여 그 안에서 지방자치단체(les collectivités territoriales ou locales)로 불리워진 측면이 있다(최진혁, 1999). 중앙집권적 체제에서 지방으로 권한을 이양하게 된 사건은 1982년 헌법 개정이라 할 수 있다. 프랑스 문헌이나 정부 웹사이트들이 제시한 지방자치의 흐름은 크게 제3막으로 구분된다. 나폴레옹 제정 이후 중앙집권체제를 유지해오다 1982년 지방분권법 이후부터 2003년 헌법 개정 전까지 제1막, 2003년 헌법 개정과 그 이후 지방자치단체 개혁법까지 제2막, 제3막은 2010년부터 현재까지로 보고 있다(전훈, 2016).

프랑스에서 지방자치제도가 본격적으로 실시된 것은 1982년 지방분권법의 제정 이후이다. 이로써 지방분권(Décentralisation)의 원칙을 적용하여 많은 행정권한이 중앙에서 지방으로 이양되었다. 「꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법」(신지방자치법 또는 신지방분권법으로 지칭)의 제정으로 지방분권국가로 전환하게 되며 국가의 지도 감독권 축소·광역자치단체인 레지옹(Région)을 새로운 지방자치단체로 신설하는 등 개혁을 진행한다. 지방자치단체의 민선단체장과 의회가 지방행정계획 및 운영을 주도하고 국가의 지방행정관청인 프레페가 국가의 감독자가 아니라 지방자치단체의 행위 적법성을 확보하는 역할로 전환되었다(전훈, 2016: 14). 지방분권법에서는 지방자치단체의 의결 내용, 명령, 처분 등이 제정 공포되고 국가대표에게 통보됨으로써 바로 집행될 수 있었으며 국가행정기관에 의한 사전 승인 및 집행의 중지, 무효화 선언 등 모든 사전적 통제는 폐지된다.

[표 3-17] 2003년 새롭게 정립된 헌법적 가치

| 원 칙                               | 주 요 내 용  | 법 적 근 거          |
|-----------------------------------|--|------------------|
| 분권국가                              | · 지방분권에 기초한 분권조직 국가의 원칙  | 헌법 제1조           |
| 지방자치권<br>(liberal administration) | · 행정 및 재정 자치권 보장   | 헌법 제34조<br>3항 2문 |
| 보충성 원칙                            | · 정부 간 관계 및 사무배분의 기본 틀로서 지방자치단체는 각 행정단계에서 권한 전반에 대한 결정권을 보유<br>· 기초정부는 자치적으로 주민에게 가까운 사무를 수행. 데파르트망 정부는 사회복지 사무를, 레지옹 지역정부는 광역적 사무를 책임 | 헌법 제72조<br>제2항   |
| 제도 실험                             | · 지방분권제도의 다양한 제도 실험이 가능하도록 규정  | 헌법 제74조<br>제4항   |
| 재정자치권                             | · 자원운용 및 지출결정 자치권 보장   | 헌법 제72-2조        |

지방자치 제2막(1995~2012)은 우파인 시라크 대통령과 사르코지 대통령이 집권한 시기로 2003년 헌법 및 2004년 지방자치법 개정이 이루어진다. 2003년의 헌법 개정은 미테랑 정권의 지방분권 개혁 과정에서 중앙정부의 관료가 지방분권 시행과정에 간섭하거나 개입하여 제동을 거는 재중앙집권화의 흐름을 차단하기 위해 시도되었다(배준구, 2012). 지방분권을 위한 헌법 개정의 주요 내용은 분권화된 공화국(Une “République décentralisée”)이라는 지방분권을 국가의 조직 원칙으로 천명하였고 보충성 원칙, 지방재정권의 강화, 주민투표 실시 근거 마련, 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 지방의회의 명령제정권 규정 등이다. 헌법이 개정된 이후 지방분권과 관련한 재정자치법(2004), 지방의 자유와 책임에 관한 법(2004), 지방자치단체 개혁법(2010) 등이 잇달아 제정된다.

## (2) 프랑스 지방행정체제

프랑스는 2017년 기준으로 지방정부(collectivités territoriales)가 총 36,860개이며, 이 중 기초정부는 36,744개로 조사되었다. 지방정부를 중심으로 한 자치계층 3계층제(코뮌-데파르트망-레지옹)의 구조를 가지고 있다. 기초지방정부인 코뮌(Commune)은 36,744개, 중간지방정부인 데파르트망(Département)은 99개, 지역정부는 프랑스 본토가 12개이며

코르시카 섬과 해외영토 4개를 포함하면 총 17개로 조사된다. 이들 각 자치계층은 상호 독립적인 관계로서 상하계층 정부 간에 평등한 관계를 유지하고 있다.

현재 프랑스의 계층구조는 지방정부의 자치행정 단위를 포함하여 “코뮌(자치/행정 계층) → 칸통(행정계층) → 아롱디스망(행정계층) → 데파르트망(자치/행정 계층) → 레지옹(자치/행정계층)” 등 이중적 지방행정체제를 구성한다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 39). 프랑스의 지방자치단체는 헌법상 지위를 부여받고 주민이 직접 선출하는 지방 의회가 중심이 되어 의사결정권을 가지는 독립된 법인체라고 할 수 있다.

[표 3-18] 프랑스 행정단위별 주요 특징

| 행 정 단 위               | 주 요 특 징   |
|-----------------------|---|
| 코뮌(Commune)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가의 최하위 행정단위인 동시에 법인격을 갖춘 지방자치단체</li> <li>- 단체장은 위임사무 수행 및 국가의 최하위 행정기관으로서 역할과 관련하여 제한적으로 Préfet의 지휘 및 감독을 받음</li> <li>· 단체장의 역할</li> <li>- 국가법령(대통령령, 정부령, 부처령 등)의 공표와 집행을 담당</li> <li>- 국가사무인 일반 민방위, 시민안전대책, 선거인 명부작성·관리, 호적 관련 민원 업무, 국가 병역업무 등</li> </ul> |
| 칸통(Canton)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 데파르트망(Département) 의원의 선출을 위한 선거구 행정단위</li> <li>· 군경찰, 세금징수사무소의 소재지로서 특별행정구역</li> </ul>  |
| 아롱디스망(Arrondissement) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 여러 개의 칸통(Canton)을 합쳐 구성되는 국가 행정단위</li> <li>- 국가의 보통지방행정기관으로 각 분야 행정사무 조정</li> <li>- 구역 내 공공질서, 대민보호, 화재 및 재난구호 등 책임</li> <li>· Département Préfet의 행정책임하에 각 임명부지사 존재</li> </ul>  |
| 데파르트망(Département)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가의 가장 중요한 행정단위인 동시에 중간 지방자치단체</li> <li>· '83년 「재산수용에 관한 법」에 의해 데파르트망(Département) 자체에 귀속되는 재산을 소유할 수 있는 독립된 법인 지위 보유</li> </ul>   |
| 레지옹(Région)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단위의 국가 행정단위인 동시에 광역권을 관할하는 지방자치단체</li> <li>· 자치단체 및 국가 행정단위로서 지위 병행</li> </ul>   |

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 42-44를 참고하여 정리

프랑스에서는 국가사무와 지방사무를 구분하고 전통적으로 교육, 경찰, 건강서비스는 국가책임사무로 수행하고 있다(최진혁, 2015). 1983년 사무배분법을 통해 국가와 행정단위별 사무를 명확하게 구분하여 국가사무를 지방으로 대폭 이양하였다. 소음 및 오염 대책, 도시 계획, 공공건설 등이 주로 자치사무 범위에 해당된다.

## 2) 프랑스 파리지의 지방자치

### (1) 파리지 지방자치의 역사적 배경

국가정치체제의 안정성을 가졌던 영국, 미국과 비교하였을 때 프랑스는 상대적으로 반복되는 혁명과 그로 인한 정치체제의 변동이 심하였다. 그러한 과정에서 파리시는 역사적으로 중요한 혁명(1789년 프랑스 대혁명, 1830년 7월 혁명, 1848년 2월 혁명)의 중심지가 된다. 때문에 파리시는 프랑스 내 다른 도시들에 비해 중앙정부의 통제 정도가 심했다. 파리시만이 왕에 의해 통치를 받는 지역(province)이었으며 오랜 시간동안 중앙집권적인 국가에서 파리시는 경제수도, 국가와 국제기업 및 기관을 위한 장소로서 역할을 하였다.

도시(municipality)로서 파리지의 지위는 1795년의 혁명과 함께 폐지되었으며 12개의 독립적인 아롱디스망(arrondissements)으로 줄어들게 된다(Breuillard, 2012: 47). 지방자치를 위한 권리가 결여된 상태에서 국가가 도시의 행정부를 지휘하는 파리지의 종속은 1837년의 법에 의해 강화되었다. 이러한 현상은 다른 지방자치단체와는 달리 1795년까지 계속되었다(Glum, 1920: 8; Kuhlmann, 2004 재인용). 1795년 10월 1일의 법(loi du 19 vendémiaire an IV)과 1800년 2월 17일의 법(loi du 28 pluvoise an VIII)에 의해 파리시장의 폐지, 이층 도지사 체제의 창설(그 중 하나는 시장의 기능을 담당(Préfet de Paris), 하나는 경찰, 법과 질서 기능(préfet de police)에 대한 책임) 등과 같은 변화가 발생했다(Kuhlmann, 2004). 특히 1800년에 제정된 법은 파리지의 자치행정 견제를 위한 기본적인 틀로서 그러한 기본구도가 1975년까지 유지된다.

1871년 파리 코뮌(Paris Commune) 붕괴 때문에 파리시는 여타 지방정부와는 다른 특별법률이 적용되어왔다. 현대에 와서는 1964년 7월 법에서 기초정부(Commune)와 도정부(Département) 지위를 동시에 가진 법적 특례를 갖게 된다. 1975년의 법은 파리시를 다른 지역과 동등한 법적 지위로 규정하였으며 그 결과 시장을 직접 선출할 수 있게 되었다. 1976년부터는 지금의 수도권 레지옹(Ile-de-France Région)을 구축하여 수도 중심의 대도시권을 만들었다. 파리-리옹-마르세이유의 정치행정 변화는 1982년 지방분권법에 의해 촉발되었으며 시정부의 분권화 수준이 강화되었고 결과적으로 파리 지방자치단체(예: 도시 계획, 사회 복지, 교육 등)의 역량이 확대되었다(Kuhlmann, 2004). 또한 동법으로 인

해 준자치구가 설치되었으며 파리시는 2계층제 성격을 가지게 된다. 이후 지방자치가 실시되면서 시장과 시의회가 실권을 잡게 되었으며 구의회의 1/2은 직선으로 선출된다. 2003년 헌법 개정을 통해 파리시는 분권화된 대도시정부로서 중앙정부의 영향을 덜 받게 되나 자치경찰 측면에서 여전히 통제를 받고 있다.

## (2) 파리시 지방행정시스템

### ① 파리시 현황

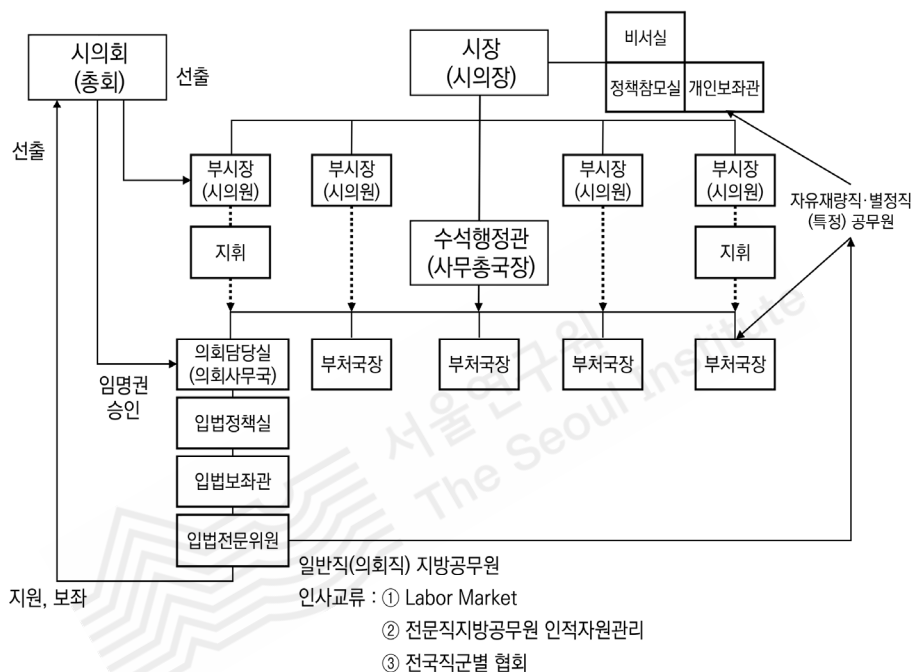
프랑스의 정치·경제·문화 중심지인 파리는 기초지방정부라 할 수 있는 코뮌(commune)임과 동시에 중간 지방정부인 데파르트망(Département)의 지위를 가지기 때문에 여타 지방과는 다른 독특한 행정구조를 가지며 광범위한 역량을 포괄하고 있다. 20개구의 아롱디스망으로 구성되어 있고 루브르 박물관 1구를 중심으로 오른쪽으로 나선형 번호가 매겨진다. 파리는 다른 해외 거대도시 중 가장 작은 면적이나 프랑스에서는 가장 큰 도시이며 EU회원국 중에서도 거대 도시 중 하나라고 할 수 있다. 2017년 기준으로 인구는 2,201,578명이고, 면적은 105.4km<sup>2</sup>이며 파리시의 공무원은 약 52,000명으로 조사되었다(2016년 9월 기준). 파리시는 마르세이유, 리옹과 함께 대도시 특례를 가지며 행정운영상 자치조직권 등에 관한 특례를 가지고 있다.

### ② 파리시 행정계층 및 기관구성

파리시 지역의 지방행정체제 개편은 4단계로 구분할 수 있다. 지방자치실시 이전인 1795년~1800년, 지방자치실시 이후(1975년), 2003년 헌법 개정 이후, 그리고 지방자치개혁위원회가 그랑 파리를 창설한 2009년이다. 파리시의 행정계층구조는 20개의 아롱디스망(Arrondissement)으로 구성된 2계층제이다. 아롱디스망은 준자치구로서 법인격이 없으나 주민 생활과 관련된 사무를 자율적으로 집행하고 있다. 구의 주민들이 구청장을 선출하며 구청장은 동시에 상위 행정계층인 파리시의 시의원 겸 부시장이 될 수 있다. 준자치구인 아롱디스망은 파리시의 행정사무에 참여하지 않으며 민원사무, 교육(초등학교) 등에 책임을 진다. 1795년~1800년 파리시의 장은 국가가 임명한 도지사 프레페였으며 의회는 실권을 가지고 있지 않았다. 1975년 지방자치실시 이후 시장과 시의회의 실질적 자치가 이루어졌으며 기초(Commune) 및 광역(Département) 2중 지위 구의회는 1/2 직선으로 선출되게 된다.



프랑스에서의 자치행정조직의 기본원칙은 선출직 지방의회의 존재와 그와 관련된 선거제도 및 행정사무의 운영체계 등과 관련되어 획일적인 통합형을 유지하고 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012). 파리지 역시 의회-시장 통합형으로 구성되어있으며 파리지의 결기관인 의회는 주민이 구의원을 선출하고 구의원 중 일부가 시의원이 된다. 시의원들이 시장·부시장을 직접 선출하여 파리지 집행기구를 구성하게 된다.



[그림 3-7] 시장-의회통합형인 파리의 운영체제

준자치구로서 아롱디스망의 기초의원(527명)들 중에서 선별된 일부 의원(163명)들이 일종의 광역의회의 기능을 수행하면서 파리지 대도시권의 광역적 기능을 체계적이고 일괄적으로 이행할 수 있는 체제를 갖추도록 한 것이다.

### 3) 프랑스 파리시의 자치역량

#### (1) 자치입법권

프랑스는 헌법 및 법률에서 지방자치단체가 ‘자유롭게 행정을 집행한다고 선언’함으로써 주어진 예산의 범위 내에서 자유롭게 공공정책을 기획하고 추진할 수 있는 일반적 사무 권한을 가지고 있다(행정자치부, 2015: 72). 프랑스 헌법 제34조는 지방자치단체의 자치입법권이 ‘법령’이 아닌 ‘법률’로 제한됨을 명문화하였다. 서울시와 달리 기초자치단체이면서 광역자치단체의 이중적 지위를 가진 파리시는 자치입법권 및 자치행정권, 지방공무원에 대한 인사권 등을 소유하고 있다.

##### ① 파리시 자치법규의 위상

파리시는 기초정부이면서 도 중간정부로서 다른 지방정부와 마찬가지로 프랑스의 헌법과 통합지방자치법전(Code général des collectivités territoriales)에서 자치법규를 제정할 수 있는 자치입법권을 부여받고 있다. 먼저 자치입법권의 헌법적 근거로는 2003년 헌법 개정에서 과거의 자치입법권 조항이 더 확장된 제72조 2항~3항에 지방정부에 대한 법규제정권이 규정되어 있다. 2003년 이후 개정헌법에 따라서 자치입법권이 더욱 구체적이고 명시적으로 헌법에 규정되면서 지방정부의 조례는 중앙정부의 행정입법 수준인 ‘2차 법률로서의 법규제정권’과 같은 입법적 지위를 확정하게 되었다.

[표 3-19] 파리시 자치법규에 대한 법적근거

| 분 류        | 주 요 내 용   | 법 적 근 거                    |
|------------|---|----------------------------|
| 자유로운 행정권   | · 법률에서 정하는 바에 따라 지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 (자치)행정권을 행사, 지방의회는 법규제정권(행정입법권)을 가짐   | 헌법 제72조 제2-3항              |
| 기초정부 자치입법권 | · 기초정부의회(conseil municipal)는 기초정부의 사무와 관련해서 의회의 결정으로 정함. 법률과 시행령 등에서 요청하는 바에 따라서 또는 도의 국가대표(임명도지사)의 요청이 있을 때마다 그 의견을 줌<br>· 이상의 요청에도 불구하고, 기초정부의회가 의견을 주지 않았거나 무시할 경우에는 없는 것으로 간주함. 기초정부의회는 기초정부의 관할지역에 관련된 모든 이해관계 사항에 대해서 의견을 제시함 | 통합지방자치법전<br>법률규정 제2121-29조 |

파리시의 입법적 위상은 일반적으로 헌법에서 명시한 지방정부의 자치권 조항 이외에 1996년 통합법전으로 만든 통합지방자치법전(Code général des collectivités territoriales)에 기초정부(Commune)로서의 법적 지위 이외에도 도 지방정부로서의 지위(동 법전 제4권 파리시 등 특정 도 지방정부에 대한 규정)와 함께 통합지방자치법전 제5권 특별규정(LIVRE V: DISPOSITIONS PARTICULIÈRES)에서 파리시를 규정하고 있다. 파리시는 통합지방자치법전에서 기초정부와 도정부의 지위를 함께 공유하고 있으므로 이와 관련한 조항도 동일하게 적용되는 바, 자치입법권에 대해서는 기초지방정부 의회에 귀속되어 있음을 규정하고 있다. 즉, 법률규정 제2편 제2121-29조(Article L2121-29)에서 지방의회의 의결권을 명시하고 있다. 파리시의 조례 제정 기준으로 적용하면, “법률이 규정한 조건에 따라서”, “법률에 위반되지 않는 조건에서” 지방의회의 자율적 결정권한이 있는 것으로 해석된다.

파리시에 적용되는 조례제정의 범위는 일반적으로 프랑스의 기초정부에 적용되는 내용과 같으며 시정부가 수행하는 사무수행과도 관련이 있다. 기초정부의 자치행정권 및 사무권한에 관한 분야(자치경찰, 육아교육 및 초등학교, 묘지관리, 상하수도 등 기초정부 수준의 총괄 사무권한)에 대해서 자치조례 제정권을 보장하고 있다. 또한 파리시는 제2편 제5권 파리시, 리옹시, 마르세이유시 등에 관한 특별규정에서도 파리시의 자치경찰권, 소방방재 및 재난구조, 파리시 재정 등과 관련해서도 폭넓은 자치권 규정들에 근거해서 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제3편 도 지방정부 편에서도 도 지방정부의 사무권한에 속한 규정들뿐만 아니라 같은 편 제4권에서 도 중간정부로서의 조직과 지방재정 등에 관한 특정한 규정들에 근거한 조례 제정권을 부여받고 있다. 파리시의 조례제정은 파리시의 자치사무 수행권한의 기능적 분야와 범위를 명시한 것이라 할 수 있다.

## ② 파리시 주민의 권리제한 및 의무부과

헌법 및 법률에 근거하여 권리제한 및 의무부과에 관해 행정행위 집행력을 가지고 있다. 앞서 지방정부의 포괄적인 행정행위가 헌법 및 법률과 (조례보다 법률적 구속력이 앞서는) 정부령에 위반하지 않는 것을 전제로 하면, 파리시 주민의 권리제한과 의무부과는 자치입법적인 절차에 따라서 정당할 경우에는 존중되어야 하는 것으로 되어 있다.

### ③ 상위법 근거가 없을 경우 창의적 정책추진 여부

우리나라 서울시에서 찾아볼 수 없는 독특한 제도는 “제도 실험”이다. 파리시가 법률에 규정한 내용과 다른 별도의 제도를 설치 운영하고자 한다면 2003년 헌법 개정으로 부여된 지방정부의 제도실험 제안을 활용하면 된다. 제도를 실험적으로 하기 위해서, 지방정부가 자율적으로 설치 운영하고자 하는 새로운 제도에 대하여 제한된 기간 내에 구체적인 정책목적을 갖고 실제 다른 기존의 법령 규정을 임시적으로 무시하면서도 지방정부가 의도한 정책실험을 가능하게 하는 권리를 국회로부터 부여받고 있다(통합지방자치법전 조 직법률 규정 제LO1113-1조). 또는 지방정부들은 그 행정권한에 속한 사무를 수행하고자 할 때, 이러한 제도 운영 가능성으로 인해 현재 파리시 등 지방정부가 스스로의 정책적 동기부여를 갖고 지방정치 및 지방정책의 현장경험들을 토대로 새로운 법률 및 행정시행령의 제정, 새로운 제도의 창설 등과 같이 각 지방정부의 다양한 환경과 특성에 맞는 제도적 보완 조치를 할 수 있도록 하였다(프랑스 헌법 제72조 제4항). 헌법 제34조에 근거하여 기본적으로 지방정부의 자치입법권은 법률에서 제정한 의도에 따라서 그 범위 내에서 집행권을 행사하기 위한 조례제정으로서의 법규명령권이라고 할 수 있다고 입법 범위를 규정한 바 있다. 다만 헌법 제72조 제4항에서 “제도 실험”을 할 수 있다는 규정을 두고 있으므로, 이와 관련해서 완전히 창의적인 정책추진을 하고자 할 때에는 국회의 동의를 얻어서 시행할 수 있도록 하였다. 이는 단일국가로서의 국가적 통합성 유지를 위한 법체계의 엄격성을 기반으로 하고자 하기 때문이다.

여기에는 두 가지의 해석이 존재한다. 법률에 위반하지 않아야 한다는 조건하에서 지방정부의 조례 제정권한이 과거보다 확대되었다는 의미는, 중앙정부의 시행령과 동일한 법적 지위로 격상되었다는 것이며 이는 결과적으로 중앙정부의 행정입법 체계의 범위 등과 동일하다고 할 것이다. 즉 국회 입법권의 범위를 침해해서는 안 된다는 조건하에서, 세부적인 법률 규정이 부족할 경우에는 법률에 저촉되지 않아야 한다는 조건하에 지방정부의 자율적인 입법권 행사가 가능하다는 점을 실무적으로 활용하고 있다.

### (2) 자치조직권

프랑스의 지방정부 구성에서 우리나라와의 가장 큰 차이점은 획일적인 기관통합형으로 운영되고 있다는 점이다. 기관통합형은 주민 직접선거에 의해서 구성되는 지방의회와 의회에

서 선출되는 단체장 등 최고의결기관을 구성하는 형태를 말한다. 이로써 파리지 지방의회는 의장겸직의 파리시장(maire de Paris)을 포함한 파리지의회가 지방정부의 모든 정책 결정권 및 자치입법권을 행사하는 최고정책결정 및 의결기관으로서 동시에 자치행정에 관련된 모든 권한을 책임진다. 그렇기 때문에 조직구성 및 운영에 있어서도 조례를 통해서 자율적인 구성이 가능하다. 하지만 지방공무원에 대한 인사운영체계는 전문 수석행정관이 담당하고 있는데 이는 공무원의 자율적, 독립적, 전문적 인사운영시스템을 위함이다.

#### ① 자치조직 구성의 자율성

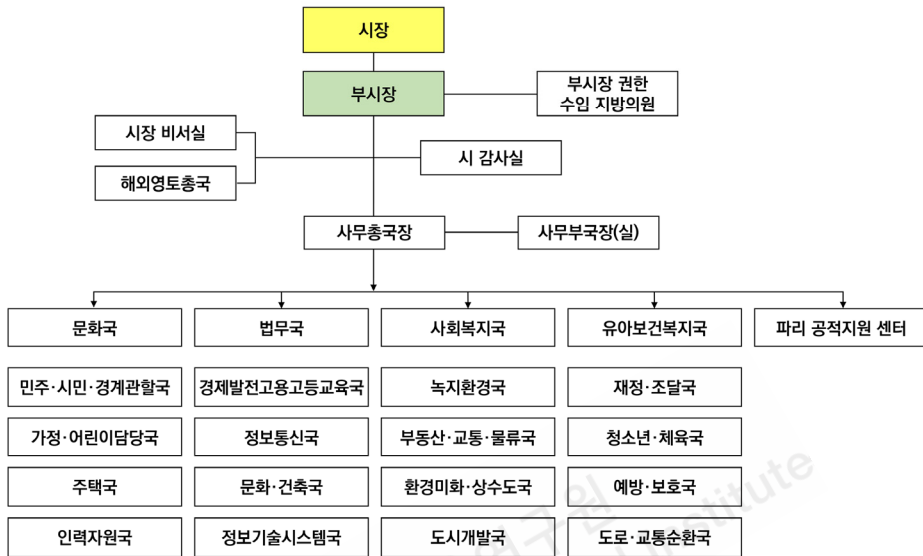
프랑스에서 중간정부인 데파르트망과 광역자치단체인 레지옹 정부에는 정원 및 기구 설치 제한이 없다. 기초정부와 도 중간정부의 이중적 지위를 가진 파리지의 경우 지방의회 및 집행기구에 대한 조직 체계 등과 같은 기본적 구조는 공통의 원칙으로 동일하게 적용된다. 파리지 기관구성에 관한 통합지방자치법전에서 규정하고 있다. 동 법에서는 기초정부에 관한 규정을 명시한 제2편 기초정부(Commune)의 공통적으로 적용되는 규정 이외에도 제5권 특별규정 사항에서 파리지의 준자치구 행정조직에 기초한 2계층제를 규정하였다. 그리고 그러한 2계층제와 함께 ‘도 중간정부’로서의 지위를 가졌기 때문에, 제3편 도 중간정부에서 제4권 파리 도 지방정부(DÉPARTEMENT DE PARIS)의 규정에서 기관구성 등을 명시하고 있다. 이러한 규정들은 지방의회 및 집행기구에 대한 조직체계는 기본적인 구조는 그 주민 수에 따라서 공통의 원칙으로 동일하게 적용하여 구성하도록 하였고, 지방공무원의 수, 세부적인 집행기관의 국, 과, 계 등에 대해서는 통합지방자치법전에서 그 제한을 두고 있는 규정은 없다.

파리지의 행정실무는 시장과 부시장의 지휘를 받는 사무총국장이 총괄하고 있으며, 2017년 현재 부시장은 27명으로서 각자 21개 국 및 기타 6개 관련 집행기관들에 관한 실무적인 책임을 맡아서 관련 사무와 정책 집행을 위한 지휘권을 행사하고 있다.

2017년 상반기와 달리, 2017년 9월 하반기 새로운 파리지의 조직 출범에 따라서 부시장이 21명에서 27명으로 증원되었으며, 주요 행정국(Direction) 그대로 21개 국 단위를 유지하고 있다.<sup>9)</sup> 지방정부 집행기구 조직을 위한 자치조직권상 부분적인 제약조건은 존재

<sup>9)</sup> 파리지 조직 및 역할 웹사이트

한다. 통합지방자치법전에서 명시적으로, 다른 법률의 근거 등에 의거해서 ‘자치경찰’, ‘소방구조구급대’ 등의 조직에 대해서는 그 조직 구성의 최소한의 조건을 규정하고 있다.



[그림 3-8] 파리시 행정조직

그 외에도 필수적으로 조직해야 할 ‘기초정부 단위에서의 복지센터’, ‘상하수도 생산·관리 조직’, ‘묘지·쓰레기처리 관리 조직’ 등 기초 단위, 도 중간정부 단위, 지역정부 단위에서 사무배분의 권한에 따라서 정책집행 및 서비스를 제공할 때 요구되는 최소한으로 수행조건 및 조직운영 조건 등은 부분적으로 필수 사항들에 대해 (다른 법률 등의 근거에 의해서) 제한 규정을 하고 있다.

## ② 자치인사 구성의 자율성

프랑스의 지방정부의회는 획일적인 기관통합형으로 운영되므로 파리시의회도 지방정부의 모든 정책결정권 및 자치입법권을 행사하는 최고정책결정 및 의결기관인 동시에 자치행정에 관련된 모든 권한을 책임진다. 하지만 지방공무원에 대한 인사운영체계는 전문 수석행

정관(행정기관의 사무총국장)을 임명하여 전문적 관리를 맡기고 있다. 이 제도는 영미국의 시경영인(City Manager) 제도와 유사하다고 하겠다. 파리시의 시장(maire de Paris)은 지방의회의장으로서 주민직선으로 선출된 지방의원들 중에서 지방의회가 구성된 첫 번째 전체회의에서 지방의원들의 간접선거로 공식적으로 선출된다. 파리시장은 단체장으로서 그 임기는 6년이며 사실상 연임 제한규정이 없다.

파리시의 공무원 총수는 2016년 9월 기준으로 약 52,000명으로 집계되었다. 지방공무원 인력의 총괄적 정수 및 직위 등에 대한 제한은 상한선만 개괄적으로 규정하고 있으며 나머지는 지방의회의 인력운영 예산 결정 시 인력관리 정책 등으로 파리시가 자치적으로 조정하고 있다. 파리시 지방공무원의 정원 책정은 시의회의 지방정부 예산법에 근거하여 당초예산에서 각 직위와 그에 따른 정원 등을 규정하고 그에 대한 인력관리 예산을 결정한다. 이러한 예산 및 정원 등의 결정은 총체적으로 지방정부의 자치권으로 의회에서 예산법에 근거하여 자율적으로 결정한다. 이러한 의회의 예산안 결정에 따라서 2016년 12월 기준으로 발간한 인력관리 보고서에 따르면, 새로운 정책 추진 계획과 정책적 우선분야를 지원하기 위해서 모든 지방공무원 직급체계를 종합해서 2016년 한 해 동안 총 4,355건에 관련된 신규 인력을 채용하였다.<sup>10)</sup>

2016년 12월 31일 기준으로 파리시의 공무원들에 대한 대분류 및 인력 현황을 보면 다음과 같다. 즉, 행정직(Filière administrative)의 경우 특정직 921명, 일반행정직 7,479명이고, 기술직(Filière technique)의 경우, 16,443명 정도이다. 보건사회 및 사회복지 분야(Filière médico-sociale)의 경우 약 11,845명이고, 스포츠(FILIERE SPORTIVE)는 약 460명, 문화직(FILIERE CULTURELLE) 분야는 3,086명, 육아교육 및 레크레이션 직종(Filière animation) 등은 4,085명, 보안 및 안전인력(FILIERE POLICE)은 약 2,953명이다. 행정직 분야의 특정직 921명과 보건사회 분야의 3,057명 등을 제외하면 정규직 인력은 총 46,351명의 수준으로 집계되고 있다. 이외에도 비정규직, 계약직, 보조직 등 다양하다.<sup>11)</sup>

<sup>10)</sup> Direction des Finances et des Achats (2017), Budget primitif 2016: Deliberation Emploi(당초예산 인력관리에 관한 의회 결정 및 운영 보고서)

<sup>11)</sup> Direction des Finances et des Achats (2017), Budget primitif 2016: Etat du Personnel(당초예산에 근거한 인력운영 현황 보고서)

파리 시장의 자유재량적 인사권에 해당이 되는 임용 대상은 집행부 지방의원들을 보좌하는 정책보좌직들(Emplois de cabinet)이다. 또 다른 자유재량직 직렬에 대한 단체장의 인사권은 행정기관 업무를 총괄하는 사무총국장(수석행정관) 및 국장급, 그리고 개인비서 등이라고 할 수 있다. 이외의 다른 전문직 공무원에 대해서는 지방공무원제도 운영체계에 따라서 인사와 승진 등에 관한 모든 인사관리를 수석행정관을 통해 자율적으로 하는 시스템으로 운영되고 있다.

부시장제는 통합지방자치법전에 의거하며, 선출된 지방의원 총 30% 수준 이내에서 부시장의 수를 정하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 파리는 이렇게 선출된 파리시장과 도 중간정부의회 간 협의를 거쳐 2017년 현재에는 27명의 부시장(Adjointe au Maire de Paris)을 선출하였다. 그 전 임기에서는 40명 이상의 부시장이 있었으나 2017년 초까지 21명, 현재는 27명으로 증원한 파리시 부시장 체제를 유지하고 있다.<sup>12)</sup> 파리시의회에서 간접 선출된 부시장들은 고정임기 없이 관할 선거구인 아롱디스망의 준자치구의회의 의장이면서 구청장의 역할을 수행한다.

[표 3-20] 파리시 부시장 21명의 업무 영역과 권한 범위(2017년 상반기)

| 부시장             | 업무 및 권한  |
|-----------------|--|
| Bruno Julliard  | · 제1부시장으로 자치구와 문화유산, 문화기업 등 문화와 관련된 전반적인 업무와 파리 교육협의위원회 상임위원을 겸함 |
| Julien Bargeton | · 공공조달 및 금융정책, 위탁 등을 책임지고 있으며, 파리 교육협의위원회 상임위원을 겸함               |
| Célia Baluel    | · 파리 환경문제와 지속가능한 개발, 영토·에너지·기후 기획 등의 업무를 담당                      |
| Helène Bidard   | · 양성 평등 및 인권문제 등의 업무를 담당   |
| Ian Brossat     | · 파리의 주택정책과 긴급 주거에 관한 모든 사항을 담당하고 있으며, 파리 교육협의위원회 상임위원을 겸함       |

<sup>12)</sup> 2014년 3월 지방선거까지 파리시의 기관구성 형태에서 파리시 부시장(Les adjoints au maire de Paris)은 파리시 중간지방의회 의원 총수의 30%를 넘지 않는 범위에서(최대 48명) 의회에서 간접되었다. 즉, 파리시 부시장은 지방의원들 중에서 비밀투표를 거쳐 간접선출된다. 시장의 사무권한을 위임받아 분야별로 사무권한을 맡아 수행하며, 주로 도시개발, 건축, 지역발전, 환경, 기후변화, 교통, 재정, 안전, 주택, 문화, 사회복지 등과 관련하여 시장으로부터 위임받아 처리하며 공식적으로는 파리시장의 사무권한을 대행 및 보좌하는 기능을 수행하는 것이기도 하다.





aux finances)’이라고도 한다. 파리의 업무 중에서 부시장들이 담당하고 있는 것들은 크게 도시개발, 건축, 지역발전, 환경, 기후변화, 교통, 재정, 안전, 주택, 문화, 사회복지 등이다. 이러한 권한들은 시장으로부터 개별적으로 위임권을 받아서 행정책임을 행사하고 동시에 파리시장의 총체적 업무수행도 보좌하는 역할을 담당한다. 기본적으로 그 원칙과 기준 등은 주로 각 행정국(Direction)이 담당하는 분야별 업무에 근거하여 부시장의 권한과 사무도 분담해 책임지게 된다.

### ③ 파리시 조직운영에 대한 중앙정부 주무부처의 감독권

프랑스는 전국적 차원에서 지방공무원 인사관리 시스템을 운영하고 있으며 이는 파리시에 도 해당된다. 파리시 지방공무원을 포함해서 전국적으로 지방공무원의 인사관리는 개별 지방정부의 자율적 임용체제에 맡겨두지만, 지방공무원 전체의 임용, 재배치, 파견 등 총체적인 인사관리는 ‘지방공무원 인사관리센터(centre de gestion de la fonction publique territoriale)’에서 통합 조정하고 있다. 프랑스는 전체적으로 국가공무원 및 지방공무원이 1천여 개가 되는 직종군으로 세분화되어 있다. 그렇기 때문에 하나의 시도 및 지방정부에서 승진, 전보, 파견 등의 일반적인 인사관리 체제가 쉽지 않다. 프랑스 공무원 제도의 특성 상 전국을 대상으로 중앙부처 및 그 소속기관, 산하기관, 지방정부 및 관련 공공기관, 공공법인 등을 망라하는 총체적인 인사관리 체제를 유지하고 있다.

### (3) 자주재정권

프랑스 헌법에서는 법률이 정하는 바에 따라서 지방정부의 자율적 과세표준 및 세율 결정이 가능하도록 하였다(제72-2조). 1982년 신 지방자치법 제정과 함께 지방정부들의 예산 회계 운영방식 및 결산제도 등이 개선되었고 지역회계감사원들이 설치되면서 지방재정과 관련된 임명도지사, 지역회계감사원 등의 ‘사전적 재정통제’ 방식을 완전히 폐지하였다. 지역회계감사원이 사후적으로 적법성 차원에서 회계감사 중심의 재정통제가 이행되어왔다. 프랑스의 주요 지방세는 주거세(주민세), 부동산보유세(종합부동산세), 투자세(최근 부동산보유세로 포함됨) 등으로 구성되어있다. 프랑스 지방세의 특징은 프랑스 헌법의 지방정부 재정자주권(헌법 제1조, 헌법 제72조의 2)과 아울러 일정한 한계가 있지만 각 지방자치단체가 지방세 세율을 결정할 수 있다는 점이다(안창남, 2013).

2003년 헌법 개정과 함께 중앙정부는 그 이듬해 ‘지방정부의 재정자치에 관한 법률’(2004년 7월 29일)을 제정하여 개별 지방정부의 자치재정력 강화를 촉진하게 되었다. 이 법률에 근거하여 기존에 존재하였던 지방정부에 대한 다양한 국가교부금(도시연대 교부금), 기금(수도 권교민 간 연대기금, 레지옹 간 불균형시정기금), 보상재원(주거세 중에서 레지옹 지역정부의 몫 폐지에 따른 보상분, 레지옹 사업세 중에서 임금소득분 상실에 대한 보상재원 등)을 ‘경상비교부금’에 통합하였다. 그리고 지방정부의 재원이 되었던 사업세 등을 폐지하였다.

프랑스 정부는 지방정부 간 재정 불균형 해소를 위해 다양한 재정조정 및 지원제도를 시행하고 있다. 재정력이 우수한 지방정부로부터 재정력이 빈약한 지방정부에 대하여 불균형 해소를 위한 재정지원 제도로서 형평성 유지에 기여해 왔다. 또한 프랑스 수도권에 위치한 기초정부들을 위한 상호 간의 연대기금, 그리고 레지옹 지역정부 간 재정형평성 유지를 목적으로 한 ‘레지옹형평교부금’ 등과 같은 지방재정조정제도는 우리나라의 재정조정제도에도 시사점이 있어 보인다.

#### ① 파리시 예산 개요<sup>14)</sup>

프랑스의 지방정부 총 세입 규모를 보면 2016년 기준으로 지방정부의 수입총액은 약 0.5% 증가하였고 금액으로는 1,970억 유로 정도 된다. 이 중에 1,288억 유로는 세수입(65.4%), 나머지 412억 유로는 정부교부금(concours financiers de l'Etat)으로 20.9%이다.

프랑스 내 다른 지방정부와 비교할 때 파리시는 높은 관광수입과 낮은 부채규모로 재정 여건은 상대적으로 양호하다. 파리시의 재원운영은 다른 시도들에 비해 상당히 자율적으로 운영되고 있다. 파리시의 지방세 구성은 재산세 영업세 등이며 파리시의 재정수입은 주민세, 토지 및 건물세 관련 직접 지방세와 기타 광고수입 등이다. 2017년 당초예산 계획에 따르면, 파리시 전체의 경상비 지출(depenses de fonctionnement) 총액은 78억 유로, 투자예산 총액(masse budgétaire d'investissement, CP)은 25억 2천만 유로, 이 중에서 지방채 상환액을 제외하면 실질 투자지출(depenses réelles d'investissement)

14) 이하 참조: Le projet de budget primitif 2017: Rapport budgétaire(2017): 2017년 당초예산계획

은 16억 9천만 유로 정도이다. 파리시의 신규 사업으로 다년사업비용(autorisations de programme nouvelles)은 14억 4천 유로로 책정되었다.

**[표 3-21] 파리시 전체 예산수입 내역**

(단위: 백만 유로)

| 구분         |                     | 2016년<br>당초예산 | 2017년<br>당초예산 | 증감<br>(2016/2017) |
|------------|---------------------|---------------|---------------|-------------------|
| 경상수입       | 실제 경상수입비            | 8,316         | 8,358         | +0,5%             |
|            | 지방세 수입              | 5,661         | 5,853         | +3,4%             |
| 국가교부금*     | TIPP ET FMDI<br>교부금 | 258           | 259           | +0,1%             |
|            | 공공서비스 수입            | 481           | 485           | +0,9%             |
|            | 개발잉여금               | 78            | 103           | +32,4%            |
|            | 재정운영상품              | 29            | 33            | +12,7%            |
|            | 총 계                 | 774           | 651           | -15,8%            |
| 총저축(수입-지출) |                     | 533           | 494           | -7,3%             |
| 실제투자 수입비   |                     | 605           | 601           | -0,7%             |

\* 파리시 전체 예산총액에서 2016년 국가교부금 수입액(7억 7,400억 유로)으로부터 2017년에 -15,8% 정도 줄어들었다.

한편 세출 구조를 살펴보면 지방정부의 경상지출(depenses de fonctionnement des collectivités locales)은 1,685억 유로로서 기초정부가 54%를 지출하였고, 도 중간정부는 1/3 이상, 그리고 레지옹 지역정부는 11% 경상지출을 기록하고 있다.

## ② 파리시 세입 및 세출구조

파리시 재정수입에서 중앙정부로부터 지원받은 중앙포괄교부금(dotation globale de fonctionnement, DGF)은 2012년부터 현저하게 줄어들고 있다. 2017년에는 약 1억 4,300만 유로가 줄어드는 것으로 나타났고, 2011년부터 2017년 사이의 총 감소금액은 약 6억 9,700만 유로로 기록된 바 있다.<sup>15)</sup>

파리시의 직접지방세 구조와 세율을 살펴보면 파리시(기초정부(communes))의 경우 건물

<sup>15)</sup> Rapport d'orientations budgétaires 2017: 파리시 2017년 예산운영 동향 보고서, p.2.

포함 토지세의 수입원을 소유한다. 또한 건물 없는 토지세, 거주세, 지역경제기여세(CET) 등의 세원을 보유한다. 데파르트망(départements)의 지위를 가진 파리시의 경우 세원배 분이 달라진다. 거주세, 건물 없는 토지세, 기업토지이용세 등 수입원을 갖지 못하고 그 대신 건물포함토지세를 세원으로 소유한다. 그리하여 건물포함토지세는 레지옹 지역에서 징수된 세수 부분에 대해서 소유권을 가진다.

[표 3-22] 파리시/도의 직접지방세 세율 변화(2011년~2016년)

(단위: %)

| 지방세         |                  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|-------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 파리도         | 건물포함토지세(TFPB)    | 5.13  | 5.13  | 5.13  | 5.13  | 5.13  | 5.13  |
|             | 거주세(TH)          | 13.38 | 13.38 | 13.38 | 13.38 | 13.38 | 13.38 |
| 파리시<br>(기초) | 건물포함토지세(TFPB)    | 8.37  | 8.37  | 8.37  | 8.37  | 8.37  | 8.37  |
|             | 건물 없는 토지세(TFPNB) | 16.67 | 16.67 | 16.67 | 16.67 | 16.67 | 16.67 |
|             | 부가세율(TFPNB)      | 2.31  | 2.31  | 2.31  | 2.31  | 2.31  | 2.31  |
|             | 기업토지이용세(CFE)     | 16.52 | 16.52 | 16.52 | 16.52 | 16.52 | 16.52 |
|             |                  |       |       |       |       |       |       |

자료: <https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/taxes-et-impots-2318>

파리시는 이외에도 약 10유로 정도 되는 청소세(taxe de balayage)를 징수하고 가정쓰레기오물수거세(taxe d'enlèvement des ordures ménagères)도 징수한다. 또한 관광객, 파리시 임시 방문자 등에게 부과하는 임시거주세(taxe de séjour)가 있는데, 이는 호텔(고급호텔의 경우 1인당 3.3유로), 캠핑장소, 관람 장소 등에 대해서 부과하는 간접세 형태로서 파리시/도 세수입원이다. 이상 4가지 직접지방세는 모든 지방정부가 공통적으로 조세수입원으로 하고 있으며, 지방정부들은 매년 여러 지방세의 세율 결정을 위한 투표를 실시하고, 거주세율 등과 관련해서 감세 및 면세 등의 조건 등을 규정한다.

### ③ 파리시 재정자립도 및 재정수요충족도

2017년 당초예산 기준으로 볼 때, 실제 경상수입 총액은 83억 5,800만 유로로 전년도와 비교해서 0.5% 증가한 액수이다. 지방세 수입은 58억 5,300만 유로인데 비해서 중앙정부로부터 교부받은 교부금은 매년 줄어들고 있으며, 2017년에도 전년도에 비해서 -15.8%

나 축소되었다. 파리시는 다른 지방정부와 달리 충분한 자원 확보가 이루어지고 있으며, 지출내역에서도 지방정부 간 재정조정 및 재정 형평성을 위한 형평기금을 5억 4,600만 유로를 지출하였고, 이는 전년도와 비교해서 9.4% 증가한 액수로 나타난다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 파리시의 재정수요 충족도는 역시 높다고 할 것이다. 한편, 2017년 현재 투자지출 비용이 16억 9,000만 유로로 전년도 보다 약 3백만 유로가 증가하였다. 그리고 전체 지출총액의 약 1/3 정도는 경상비 분야에서 도출한 총 저축액으로 충당하고 있다.<sup>16)</sup>

#### ④ 중앙정부와의 재정 갈등 해결 절차

프랑스는 다양한 재정조정제도를 시행하고 있으며 이에 대한 헌법적 근거를 가지고 있다. 파리시도 다른 지방정부와 중앙정부 등 간 재정조정을 위한 재정조정형평기금을 지출하고 있다. 국가가 지방정부 전체를 대상으로 국가 균형발전을 위한 다양한 재정조정제도를 시행함에 있어서 파리시는 다른 지방정부보다 재정수입 등이 넉넉하기 때문에 이러한 재정불균형 및 갈등 해소를 위한 재정형평기금 조성의 한 공여자로서 역할을 수행한다.

프랑스는 지방정부의 권한 확대 및 중앙권한의 지방이양에 따라 지방정부 간 재정력 격차가 점차 벌어지는 상황을 시정하고자 형평화기금을 조성하여 지방재정조정제도를 실시하고 있다. 이에 대한 헌법적 근거는 제72-2조<sup>17)</sup>에 명시되어 있다.

프랑스는 중앙-지방정부 간 재정조정 및 지방이양 촉진을 위한 거버넌스 체제도 운영하고 있다. 그 중의 하나인 지방재정운영위원회(Comité des finances locales, CFL)는 지방정부 대표, 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명의 위원으로 구성·운영된다. 재무이양재정평가위원회(Commission consultative d'évaluation des charges, CCEC)도 1983년 사무배분법 제정과 함께 설치되었다. 2004년 개편을 거쳐 지금은 지방재정운영위원회의 한 상임위원회로 운영되고 있다.

<sup>16)</sup> 자료: Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, p.7.

<sup>17)</sup> 제72-2조 제⑤항 법률로 지방정부 간 평등성을 촉진할 목적으로 법률로 형평화 조치들을 마련해야 한다(Article 72-2⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.).

#### (4) 사무배분

프랑스는 새로운 지방분권체제를 출범하면서 보충성 원칙에 근거하여 중앙정부와 지방정부 간 권한배분 관련법들을 제정하였다. 보충성 원칙을 기준으로 지방정부 상호 간에 개별적·독립적인 사무권한을 직접 수행할 수 있었으며 상위 지방정부가 한정적으로 관여할 수 있는 원칙을 규정하였다. 지방자치단체의 행정사무 배분에 관한 법률(*lois sur le tranfert des compétences*)에 따라 지방자치단체의 사무에 관해 국가의 지휘 감독권 폐지, 자치계층별 상하관계 부재, 사무이양에 따른 재정 이양이 이루어진다.

역사성·지역의 특수성으로 인해 이중적 지위를 가진 파리시는 사무상 특례로서 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 동시에 수행한다. 광역사무의 경우 교육, 대중교통, 사회부조급여, 보건복지서비스 등이며 자치단체사무의 경우 초등학교, 유치원, 도시계획, 상하수도, 일반폐기물 수집 등이다. 그러나 자치경찰의 경우 수도라는 특수성 때문에 중앙정부가 파견하는 도지사(*Préfet*)가 자치경찰권을 행사한다.

##### ① 사무배분의 주요 기준

1982년 프랑스의 새로운 지방분권 체제가 출범하기 전에는, 중앙-지방정부 간 권한배분은 대체로 기초정부와 도 지방정부 우선의 원칙(전권한성의 원칙) 및 암묵적인 보충성의 원칙이라는 기준에 근거하여 시행된 바 있었다. “그러나 프랑스 헌법위원회(헌법재판소)가 1979년 지방정부의 자치행정권을 헌법적 가치를 가진 원칙으로 격상시키면서, 국회로 하여금 지방정부에 대하여 실질적인 권한을 법률로 보장해야 한다고 결정하였다(프랑스 헌법위원회 결정, *Decisions n85-196 DC du 1985 et no 87-241 DC du 19 janvier 1988*)(조성호 외, 2015).” 그 결과 중앙정부는 보충성 원칙에 근거하여 중앙정부와 지방정부 간 권한배분 관련 법률들을 세부적으로 제정하였다(『사무배분기본법』(*Loi 83-663 du 22 Juillet 1983*)).<sup>18)</sup> 동 법률에 근거해서 보충성 원칙을 기준으로 지방정부 상호 간에는 개별적으로 그리고 독립적으로 자기의 사무권한을 직접 수행하도록 하였으며, 헌법적으로 지방정부 간에 상호 지도·감독 관계를 금지한 평등한 관계라는 점을 명시하고 있다.

<sup>18)</sup> 정식명칭은 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 및 국가의 사무배분에 관한 법률이다(*Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*).

기본적으로 프랑스는 지방정부에 대한 사무배분권을 이양하기 위해서 개별법 체계를 종합적으로 규정한 사무배분법을 제정하여 국가와 지방정부 간, 그리고 지방정부 각 계층 간의 사무권한 범위와 그 역할 등을 법률적으로 보장하고 있다. 프랑스 중앙정부는 국가가 제정한 사무배분기본법을 근간으로 다음과 같은 사무구분 및 사무배분 체계를 구축 운영하고 있다. [표 3-23]과 같이 행위주체자를 중심으로 분명한 책임과 의무를 맡을 수 있도록 ‘사무수행권자’를 구분한 방식으로 사무명칭을 채택하여 구분하고 있다.

**[표 3-23] 프랑스의 사무구분 및 사무배분 체계**

| 구분   | (1983년 당시 신 지방자치법 및 사무배분법상) 법령 근거 및 예시  |
|------|---|
| 국가사무 | · 개별 법령 및 사무배분법상 ‘국가사무’로 규정하되 제한적으로 열거  |
| 자치사무 | · 기초정부의 사무: 프랑스 신 지방자치법 제2권 ‘기초정부의 행정기관과 사무(Administration et services communaux)’라는 제목하에 기초정부 권한을 세부적으로 규정(동법 제2141-1조 이하). 또한 제2권 제2장에서 기초정부의 위탁사무, 장례·장묘사무, 상공업 분야 등 기초지방정부의 사무 등을 소속사무의 제목으로 두고, 사무 내용과 권한범위 등을 상세히 규정<br>· 레지옹, 데파르트망 등 각 계층의 지방정부 사무: 같은 방식으로 지방자치법 내용으로 상세히 규정 |
| 위임사무 | · 법률상 반드시 의무적으로 지방정부(의 장)가 수행하도록 규정한 사무: 주로 국가행정을 대리하여 수행하는 위임사무로 민원행정, 선거관리행정, 경찰행정, 주민복지행정, 도로관리행정, 교육행정 등(신 지방자치법 제2122-22조)   |

국가사무라는 개념은 법적으로 불확정적인 개념이다(Chapus, 1996: 262~270). 국가가 수행하는 사무들은 (정치적) 선택의 문제에 달려있고 ‘지방사무’라는 용어 역시 개념적으로 모호하다고 하겠다. 자치사무에 대해서는 개별 사무수행 주체의 명칭으로 사무를 구분한 것이다. 위임사무는 법령상 규정에 의하여 의무적으로 수행하는 사무이다.

기초정부이면서 도 중간정부의 지위를 가진 파리시의 사무배분을 살펴보면 기초정부로서 파리시(commune)는 기본적으로 환경, 쓰레기 처리문제, 탁아소, 유치원, 초등교육 등과 같이 주로 주민의 기본적인 생활에 필요한 전반적인 업무를 관장하고 있다. 도 중간정부로서의 파리시(département)는 사회복지 지원사무, 도서관, 박물관, 주택정책, 사회복지 분야, 의료서비스 분야, 최저생계비 지급 등 영세민 노약자, 장애인 등 관련 수혜자를 위한 재정지원, 중학교 시설의 유지와 관리 등에 관련한 광역적 기능을 수행하고 있다.



파리시는 다른 지방정부와 달리 2계층제로 구성되어 준자치구로서 20개의 아롱디스망을 기반으로 하고 있다. 파리시와 준자치구 간의 사무배분 및 사무수행 관계를 보면 다음과 같다. 하위 행정계층으로서 아롱디스망 구청장은 구의 주민들로부터 직접 선출된 구의원들 중에서 정치리더가 구청장이 되며 동시에 상위 행정계층인 파리시의 시의원 겸 부시장으로서 출신 관할구의 민원사무, 초등학교, 건축허가권 등에 대한 기초사무 수행의 책임을 지고 있다. 20개의 준자치구는 법인격을 갖지 않은 파리시 하위 행정단위의 하나로서 그와 같은 사무를 수행하고 이를 수행함에 있어서 관할행정구역에 위치한 공공기관과 복지시설 등에 관련된 행정사무들의 집행은 파리시 의회의 위임을 받아 자율적으로 운영하기도 한다. 물론 이와 관련된 예산 및 재정지원은 모두 파리시로부터 교부 받아서 집행하는 바 준자치구의 행정집행권에 대해서는 독자적인 자치재정권을 인정하지 않고 있다. 자치행정의 집행에 관련해서는 어느 정도 구청장의 재량에 따른 사무수행을 인가하고 있지만, 예결산의 승인과 관련해서는 전체적으로 파리시와 파리시의회의 감독을 받는다. 파리시는 기초정부이면서 동시에 도 중간정부로서 이러한 준자치구를 포함한 중층형 대도시 지방정부 행정체제에 의한 계층 간 사무권한을 수행하고 있다.

파리시 대표자로서 파리시장의 법적인 사무권한 범위를 살펴보면 일반적인 사무수행 권한들은 통합지방자치법전 제12122-21조 이하에서 규정하고 있다. 예를 들어 기초정부가 소유하고 있는 자산 보존 및 관리(운영), 소속기관들에 대한 지휘와 감독, 회계감독, 집행기관 전반에 대한 예산 수립 및 준비, 그 집행에 관한 지출명령(l'ordonnancement des dépenses) 이행, 파리시가 기초정부로서 수행하는 다양한 지방공공서비스 제공을 위한 기초사업 및 관련 공사 등에 관한 책임을 진다. 법적인 당사자로서는 법률에 근거한 인허가권 신청에 대한 승인 서명, 기초정부 자산관리와 임대계약 체결, 사업(공사) 등의 낙찰 결정 등과 함께 법적인 소송당사자이자 청원권자로서 소송의 주체가 되어 대표한다.

## ② 파리시의 자치사무

파리시는 기초정부 및 도 정부로서의 지위를 가지고 있으며 이와 연계되어 사무수행이 이루어지고 있다(통합지방자치법전 제2편 제2121-29조 이하 제2121-33조 등). 또한 법률 규정 제2편 제2권 이하 조문에서는 기초정부 파리시의 자치행정권 및 사무권한에 관한 분야(자치경찰, 육아교육 및 초등학교, 묘지관리, 상하수도 등 기초정부 수준의 총괄 사

무권한)에 대한 규정도 적용된다. 파리시는 통합지방자치법전 제L2121-30조에서 기초정부의회의 권한으로 부여받은 초등학교와 관련된 정책을 포괄적으로 집행할 수 있는 권한이 있고, 이를 최대한 자율적인 정책으로 수립, 집행할 수 있도록 하였다.

별도의 특별규정으로는 리옹시, 마르세이유시를 포함해서 파리시의 특정한 사무수행 권한에 대해 통합지방자치법전 법률규정 제2편 제5권을 중심으로 규정하고 있다. 파리시의 사무권한 범위인 자치경찰권, 소방방재 및 재난구조, 파리시 재정, 나아가 도 지방정부의 지위로서 파리시는 제3편 도 지방정부 편에서 모든 도 지방정부에 명시적으로 부여하고 있다. 주요 사무권한들은 중학교 시설 유지 및 관리, 사회보장 관련 공적 부조, 그리고 같은 편 제4권에서는 도 중간정부의 조직, 지방재정에 관한 특별 규정들을 명시하였다.

대도시로서 파리시의 대도시권 계획과 관련한 사무배분 권한을 보면, 광역적 기능을 주로 수행하는 파리 도 중간정부로서는 특히 공공지역 및 공공사업 관리(*gestion du domaine public et des travaux publics*), 지방공공서비스 제공을 위한 집합설비(*équipements collectifs*)의 건설 및 유지관리 등에 관한 자치권을 부여받고 있다. 공용도로와 같은 공공지역 내에서의 시설관리와 파리시의 유지 관리에 속하는 파리시 도로, 파리 시내에서의 새로운 지역개발 및 이와 관련한 대규모 건설사업, 공공서비스 시설의 유지관리를 위한 공사 및 사업추진 등을 자율적으로 수행하고 있다. 파리시 발전을 위한 기본계획의 경우 파리시 토지운용계획안(POS: *plan d'occupation des sols*)을 승인하고, 이에 기초하여 파리시의 경제발전을 촉진하기 위해서 직·간접 사업결정 및 정책결정 등도 파리시의 자율적인 사무수행 권한으로 되어 있다.<sup>19)</sup>

또한 파리시의 귀속재산(공공사용자에게나 공공서비스에게도 할당되지 않은 모든 재산, 토지, 숲, 목장 등) 관리 및 부동산 취득, 파리시 재산 양도와 매각 등도 자치권에 해당한다. 다른 지방정부와의 협력적 조합을 운영하는 규약 또는 헌장(*les chartes intercommunales*)의 제정 및 승인, 이를 기반으로 한 지방공공서비스의 공동 제공 등에 대해서도 자치권을 폭넓게 행사한다.

19) 통합지방자치법 제2편 기초정부의 조직, 사무권한 조항 중 파리시편(LIVRE V: DISPOSITIONS PARTICULIÈRES).

### ③ 파리지 사무에 관한 중앙정부 감사 규정

우리나라와 프랑스의 지방정부체계에 있어서 가장 큰 차이점은 국가임명 지사(Préfet)의 존재라고 할 수 있다. 국가임명 지사는 단일국가의 통일성을 지방에서도 유지하기 위해 중앙정부가 파견한 고위공직자로서 국가 이익의 관점에서 지방자치단체를 감독하고 통제하는 역할을 한다(행정자치부, 2015: 72).

프랑스 지방정부의 내부감사기구인 행정인력과 주민인구 수에 근거한 지방정부 행정조직 규모에 따라서 지방의회 감사위원회와 집행기관의 내부감사기구가 별도로 이원적 또는 이중적 방식으로 내부감사 업무를 이행한다. 지방의회에서 간선된 기관대표인 단체장과 시장들은 지방의회 의장을 겸직하기 때문에 집행기관장의 지위와 의장의 겸직적 지위로 인하여 예산수립과 집행, 지출 및 회계업무 등 전반에 대한 지출원인행위 책임자이면서 동시에 감독자이기도 하다. 지방의회 전체회의에서 승인한 예산활용 전략과 집행정책에 따라서 수입 및 지출을 관장하고 책임을 지고 있다. 지방정부는 이와 같은 직무를 위해서 필요한 내부감사 절차를 수립하고 감사와 내부통제를 위한 전담기구를 설치한다.

파리지 사무에 관한 감사는 내부 및 외부 감사기구에 의해서 수행된다. 파리 시장을 중심으로 집행기관 내에 위치하고 있는 파리지 내부감사기구는 시장 직속의 감사총국(Inspection générale de la Ville de Paris, IGV)을 의미한다. 내부감사의 주목적은 주로 공공자금이 제대로 쓰이고 있는지 확인하고, 행정의 오류를 수정하고 위험요인을 사전에 통제하는 기능들이 주된 감사업무이다.

파리지 내부감사기구의 감사인력 관리체계에서 파리지 감사총국장의 임명은 파리지시장의 정책참모실장(directeur au cabinet du Maire)과 수석행정관인 사무총국장(Secrétaire Générale)의 제청으로 시장이 직접 임명한다. 2017년 파리지 감사총국의 조직으로는 감사실장(Directrice Générale)이 책임자이고, 감사실장 산하에 수석감사관(Inspecteur Général) 9명을 포함하여 감사관(Inspecteur de la Ville) 40명 등이 있다(여성 비율 53%). 이외에도 수석감사관을 기술적으로 지원하는 감사지원 및 실시를 담당하는 감사담당자(Chargé de mission) 13명, 행정직 감사공무원(Administrateurs) 6명 등 51명이 근무하고 있다.<sup>20)</sup>

**[표 3-24] 파리시 감사총국의 감사관 직급 체계(2017년)**

| 전문감사관 직급 명칭                                    |            |
|--|------------|
| Inspecteurs généraux                           | 수석감사관      |
| Inspecteurs généraux en service extraordinaire | 특별감사관      |
| Inspecteurs 1ère classe                        | 1급감사관      |
| Inspecteurs 2ème classe                        | 2급감사관      |
| Administrateurs                                | 일반행정직 감사담당 |
| Attachés                                       | 특정직 감사담당   |
| Chargés de missions                            | (계약직)감사담당관 |

수석감사관들은 과거 파리시청의 국장직을 지낸 고위 지방공무원들이 주로 수석감사관의 직무를 수행한다. 이 기구에서 근무하는 파리시 감사총국 고위감사관 및 (일반) 감사관은 파리시 고위공무원단 소속의 공무원들 중에서 충원되고 파견근무 형태로 일정기간 동안 임명되는 경우도 빈번하다. 이와 함께, 때때로 감사인력을 외부 전문가들로 충원하는 개 방형 임용방식도 활용하고 있다.

파리시 외부감사기구에 의한 자치사무 감사는 지역감사원과 임명도지사가 수행한다. 국가는 1982년 새로운 지방자치법을 제정하면서 당시까지 행사하였던 국가의 사전 및 사후 감독권 중에서 사전감독권(Tutelle a priori)을 폐지하였다. 그러면서 지방정부에 대해서는 예산과 회계감사를 중심으로 국가의 감독을 실시하였다. 하지만 이 경우에도 자치사무의 수행절차나 그 내용에 대해서는 정책감사와 같은 것들은 실시하지 않았고 적법성과 합헌성 등의 법규적 위반사항 및 회계부정 등에 제한을 두고 관여하였다. 이를 위해서 각 지역정부 단위로 동법 제84조에서 각 레지옹(Région) 지역 권역에 지역회계감사원(chambre régionale des cours de comptes)을 설치 운영하게 되었다. 1983년부터 프랑스 전국에 25개(본토 22개, 해외영토 3개)의 지역회계감사원이 설치 운영되었으며, 지역 회계감사원이 지방정부의 외부감사기구로서 감사활동을 수행하고 있다. 이 지역회계감사

20) 몇 년 전 감사관실 인터뷰(2011. 12. 6)에 따르면 실제 직접 감사를 시행하는 인력은 2011년 당시 39명 정도라고 하였다 ([https://www.paris.fr/municipalite/1-hotel-de-ville/evaluation-inspection-generale-183#qui-sommes-nous\\_1](https://www.paris.fr/municipalite/1-hotel-de-ville/evaluation-inspection-generale-183#qui-sommes-nous_1)).

원은 주로 지방정부의 회계부정에 대한 사전감사 및 과도한 재정운영에 대한 외부적 통제 등을 주로 이행한다.

한편 임명도지사는 과거 신 지방자치법 이전에는 지방정부들을 관리 감독하는 임무를 수행하면서 법률상 관할지역에서 유일하게 국가를 대표하는 공식적인 기관으로서의 지위를 갖고 있었다. 하지만 1982년 신 지방자치법 제정 이후, 1992년 2월 법 제2조에 근거한 행정분권기관(services déconcentrés)으로서 행정적 분권체제로 전환되면서 임명도지사 및 임명직군수는 관할지역의 국가행정기관인 특별지방행정기관을 지휘 감독하는 것으로 그 역할이 축소되었다. 동시에 지방정부들에 대해서는 사후적이고 간접적 통제의 역할을 수행한다. 임명도지사가 지방정부에 관여하는 전반적인 통제 범위는 주로 지방의회 또는 지방의회의 위임을 받아서 심의 결정한 사항, 지방의회가 행정사무의 권한범위 내에서 결정한 법규적 성격의 행위(법규행위), 개별경찰행위와 규제경찰행위, 공공계약, 지방채발행, 행정기관과 관련된 개별적 결정사항(예: 지방공무원 임명, 진급 등) 등과 관련해서 내용적 관여는 하지 않고, 적법성과 합법성 등 소극적 검토 방식의 감독권을 행사한다(안영훈, 2006). 궁극적으로는 지방정부 시장과 지방의원들의 적극적인 협력자로서, 또 정책집행을 위한 조연자로서의 긍정적인 역할을 더 많이 한다.

#### (5) 중앙정부와의 관계

프랑스의 경우 중앙-지방정부 간 협력 원칙에서 가장 두드러지게 나타나는 것은 중앙-지역정부 간 <지역발전 계획계약> 제도의 운영이 있다. 또한 합법적 감독의 경우 프랑스 헌법에서는 지방정부 상호간의 감독권은 배제하고 있고, 최소한의 사후적 감독이면서 직접적 관여가 아닌 예산의 수지균형 유지 권고 등 간접적 관여를 통해서 정부 간 협력적 거버넌스 체제를 활성화하고 있다. 여기에는 법적 근거가 있는 메커니즘과 법적 근거 없이 소프트하게 정부 간 협의를 통해서 관계를 맺는 경우도 있다.

파리시는 중앙정부 입법과정에 직접 참여하기보다 프랑스 내에 존재하는 다양한 지방정부 대표협의체 기구들을 중심으로 중앙정부의 입법과정에 참여한다. 가장 대표적인 경우가 시장협의회(Association des maires de France, AMF)이다. 이외에도 데파르트망 도 중간정부협의회(Assemblée des départements de France, ADF), 지역정부협의회(Association

des régions de France, ARF), 지방정부 간 협력기구(조합) 협의회(Assemblée des Communautés de France, AdCF) 등을 통해서 중앙정부의 부처장관 대표들과 지방정부를 대표하는 각종 협의회의 대표자들인 시장, 선출직 도지사 등 중앙 단위뿐만 아니라 각 지방 단위에서도 활발하게 협력 절차들을 활용하여 상호 보완하고 있다.

이외에도 공식적으로 법적 혹은 법적인 근거가 없는 대표기구를 통해서 파리의 입법의견들을 제안하고 있다([표 3-25] 참고). 시장이 이러한 대표위원회의 위원으로 직접 참여하기 때문에 다양한 정부 간 관계위원회를 통해 파리의 입법의견을 제시하고 있다.

**[표 3-25] 프랑스 중앙-지방정부 간 협력 거버넌스 체계 주요 사례**

| 구 분       |                  | 주 요 내 용  |
|-----------|------------------|--|
| 법적근거      | 지방재정운영위원회        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 지방정부에 대한 교부금 및 국고 보조금 등 주요 자원배분에 있어 정책 결정, 사전·사후 재정운영 감독, 지방정부 의견 수렴 및 정책제안 등</li> <li>· 구성: 지방정부 및 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명의 위원 구성</li> </ul>   |
|           | 사무이양재정평가위원회      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 상임위원회를 운영, 사무이양에 따른 중앙정부의 지방이양 재원에 대한 감독 및 평가, 비용추계에 의한 익년 대비 이양재정의 수준 평가 등</li> <li>· 구성: 총 22명; 지방정부 대표가 위원장, 중앙정부의 예산장관, 기재부장관, 지방정부 소관 부처인 내무부장관 등과 지방협의회 대표, 시장대표(파리시장) 등 동수위원회</li> </ul> |
| 법령<br>미근거 | 중앙-지방정부 정치리더 협의회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정치, 지방분권 등에 관한 정부정책, 중앙-지방정부 간 협력 방식에 대한 재설계 논의</li> <li>· 수상이 위원장이며, 지방분권 관련 장관들이 참석, 지방정부 대표로 시장협의회, 도협의회, 지역정부협의 등 6명의 대표 위원들이 참여</li> </ul>   |

통합지방자치법전에서 공식적으로 파리에 대한 국회의 법률제출권을 인정하는 명문화된 규정은 없다. 다만 프랑스의 지역정부의회(Conseil Regional)에 대해서만 2015년 8월 7일 법(loi portant nouvelle organisation territoriale de la Republique)에 근거하여 국회에 ‘법률안 제안권’을 부여하고 있다(통합지방자치법전 법률규정 제4221-1조). 그렇지만 파리시장과 시의원들은 수도권에서 중요한 지방정부 대표들이기 때문에 파리가 요청하는 입법사항에 대해서는 중앙정치를 관장하는 중앙당과의 협력을 통해서 직간접적으로 국회에 제안하게 된다. 또한 프랑스의 상원의회는 지방정부를 대표하고 있기 때문에

이러한 파리시의 입법적 요청에 대해서 의견을 수렴하고 검토하여 지방정부 대표회의기구를 통해서 법률안을 제안받는다.

이와 다른 방식으로는 ‘법령사전검토(심사)’ 또는 ‘입법안(법령) 평가’ 제도가 있다. 선진국의 경우 일반적으로 지방정부와 관련한 정책 및 규제 등에 관한 법령들을 제·개정할 경우에 대한 사전 영향평가제도를 운영하고 있다. 물론 프랑스의 경우 파리시에 관련한 법령 사항에 대해서 특별히 그것에만 국한된 별도의 사전법령심사 또는 법령제정에 관한 영향평가 제도를 공식화하고 있지는 않다. 하지만 이 제도는 법안을 국회에 제출하기 전에 전문적으로 법적인 사전검토를 거쳐 향후 나타날 영향을 분석하는 절차를 거친다는 의미이다. 프랑스에서는 대표적으로 국사원 등에서 정부입법안, 국회의 제정법률 등에 대한 사전검토, 헌법위원회의 사전심사제 등과 같은 사전적 제도적 법률안의 합헌성, 합법성, 적정성 검토 절차들이 운용된다.<sup>21)</sup>

앞서 중앙정부의 입법과정에서 파리 시장을 포함한 지방정부 대표들이 중심이 되어 입법 절차와 관련 정책집행 전후에 의견제시 등을 하고 있다고 하였다. 기본적으로 각 지방정부에는 국가의 대표자인 임명도지사 및 임명군수들이 국가를 대표하여 각 주무부처의 지방행정기관들을 통합적으로 지휘 감독하기 때문에, 이러한 지방에서의 국가대표자에게 정책의견을 제시하고, 필요시에는 특별지방행정기관들의 시설이나 재산 등을 활용하여 지방정부가 지역주민을 위한 공공서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 또한 임명도지사는 지방정부가 생성한 정보 및 관련통계 등을 통지받아서 지방과 주무부처 차원에서 통합적으로 관리하고 중앙에 보고한다.

프랑스 중앙-지방정부 간 관계에서의 특이점은 계약방식을 적극 활용한다는 것이다. 파리와 같이 도심재개발계약 정책 등을 이행하는 경우 중앙정부의 물리적 지원뿐만 아니라 정책적 지원을 받을 경우에도 종종 상호 간의 계약에 기반하여 협력하고 있다. 이렇게 국가와 지방정부 및 파리시 간에 활발히 활용되는 사업 중심의 행정계약들은 실제 법적

21) 프랑스 국회는 1995년부터 국회사무처 형식의 국회입법개선처(Office parlementaire d'amélioration de la législation)를 만들어 법령 재개정 시 사전심사 및 영향분석 등을 시행하고 있다. 이 기관의 3대 임무로는 입법안의 적절성에 관한 평가, 입법안의 간결함과 통합성 유도, 법률 집행에 필요한 시행령안 제정에 대한 감독 등이다.

강제성을 가진 약속이라기보다는 아직까지 협력·조정절차로 이해되고 있다. 협력이라는 법적 원칙을 공식화함으로써 중앙-지방정부 간에도 새로운 권력관계를 형성하는 것으로 인식하는 것이 필요하기 때문이었다.

### 3\_영국 런던대도시

#### 1) 영국의 지방자치

##### (1) 영국 지방자치의 역사적 배경

영국은 지방자치 관련 법 제정 및 개정을 통해 점진적인 개혁이 이루어져 왔으며 오랜 기간 지방자치를 중요하게 생각했기 때문에 자치권에 관한 가치가 정치문화의 일부로 자리 잡았다는 것이 특징이다. 영국의 지방자치는 5세기경 앵글로색슨 시대부터 시작되며 교회 교구를 의미하는 패리쉬(parish)는 영국 지방의회의 기원으로 약 7세기경부터 패리쉬 의회를 중심으로 발전하게 된다(서울행정학회, 2009: 147). 패리쉬 의회는 자연발생적인 지역공동체로서 주민의 직접참여를 기초로 한다. 11세기 이후 절대왕정의 등장으로 중앙집권적 시스템이 강화되어 통제의 범위가 넓어졌으며 지방자치가 약해진다. 하지만 1688년 명예혁명을 통해 확립된 의회주의는 지방정치에 대한 국왕의 권한을 축소시켰고 이것이 근대 지방자치제도가 정착하게 된 직접적인 계기가 된다(고세훈, 1995: 101). 의회주의를 통한 주민자치의 확립전통은 영국의 자치제도가 중앙 관료적인 행정감독 관행이 여전히 남아있는 유럽대륙 국가들과는 근본적으로 구별될 수 있는 여지를 보여준다(고세훈, 2000).

영국에서 근대적 의미의 지방정부는 도시자치단체법(Municipal Corporation Act, 1835) 및 지방정부법(Local Government Act, 1888) 제정으로 확립되었다고 할 수 있으며 19세기에 지방기관이라는 개념이 도입되었다. 1835년의 도시자치단체법은 지역주민 10% 정도의 제한적 선거권을 부여하였지만, 시의회 및 지방정부에 더 많은 권한을 부여하였다는 점에서 의의가 있다. 이때 처음으로 주민직선의 근대적인 다목적 지방정부의 의회가 구성되었고 기관통합형의 기관구성으로 실질적인 지방자치가 시작되었다(행정안전부·한국

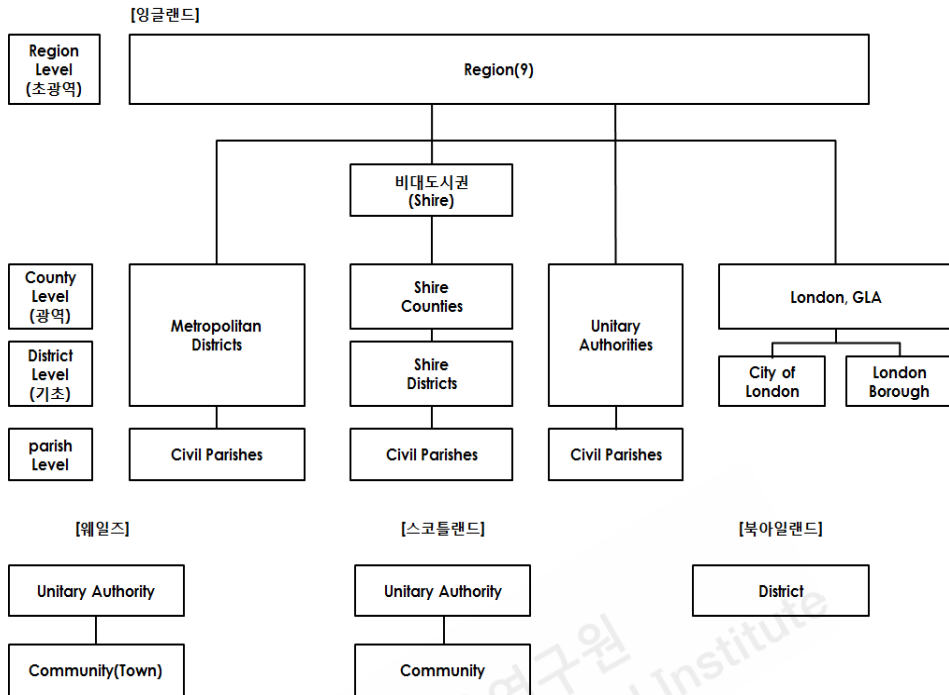


지방행정연구원, 2013: 58). 하지만 서로 다른 역사적 전통을 지닌 지방정부는 보건 및 주택 등 문제 해결에서 여전히 역량이 부족하였으며 산업혁명시기의 도심 인구의 팽창과 함께 지방정부를 구성하는 구 행정단위가 콜레라·장티푸스·발진티푸스 등과 같은 질병, 위생문제, 실업 등 여러 문제에 대처할 능력이 없었다. 종합적인 지방정부 시스템에 대한 필요성으로 1888년 제정된 지방정부법(Local Government Act 1888)은 전국의 지방자치단체 체계를 정비하기 시작하였고 주민직선 의회가 지역 업무를 담당할 수 있게 되었다. 이 법률이 영국 지방자치의 존립과 발전의 근거가 되었다고 보고 있다(초의수 외, 2006).

불문헌법국가인 영국은 지방자치의 헌법적 보장이 부재하여 정권교체 및 정치적 이유로 지방자치 내용이 달라지는 등 불안정성을 보이고 있다. 정권교체에 따라 분권과 집권의 반복이었으며 대처정권으로 대표되는 보수당 정권은 중앙집권적인 지방정책으로 많은 비판을 받았다. 이후 블레어 정권으로 대표되는 노동당 정권에서는 지방분권을 적극 추진하였다(김민훈, 2011: 395). 보수당 정부의 경우 잉글랜드 7개 대도시 의회 일거 해체 등 중앙집권이 강화되는 양상을 보였으나 노동당 정부의 경우 스코틀랜드·웨일즈·광역자치 정부 설치, 런던대도시(GLA) 부활 등 지방분권이 강화되었다(최봉석, 2017).

## (2) 영국의 지방행정체제

영국은 단일국가이나 준연방제로서 2017년 통계에 따르면 4개 지역인 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 전체 418개의 지방정부를 두고 있다. 잉글랜드의 2계층제 지방정부 체제를 제외하면, 스코틀랜드 32개, 웨일즈 22개, 북아일랜드 11개에 각각 통합형 지방정부(Unitary authorities)를 두고 있다. 잉글랜드 지역은 2계층제에 의한 상위 27개 카운티 지방정부(County Councils), 하위 201개 디스트릭트 지방정부, 36개 대도시 지방정부, 55개 통합기초정부가 있다. 그리고 특별한 지위(Sui Generis authority)의 섬지방정부인 Isles of Scilly가 있다. 또한 런던대도시권을 중심으로 런던대도시 지역정부(Greater London Authority, GLA)가 있으며, 기초정부로서 32개 런던자치구(London Boroughs)와 특별한 지위의 런던중심자치구(City of London Corporation)가 있다. 이 외에도 타운십, 마을 수준의 준자치정부(town, parish, community, neighbourhood and village councils)들이 약 11,000개 있다.<sup>22)</sup> 영국에서는 다양한 지방행정기관이 존재하며 각 지역에서 행정서비스를 직·간접적으로 제공하고 있다.



[그림 3-9] 영국의 계층구조

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 29

현재 영국의 행정계층구조는 런던대도시를 제외하고 단층제(single-tier system) 및 이층제(two-tier system) 혼합형으로 구성되어 있으며 지역별로 다른 형태의 지방정부를 가지고 있다. 런던대도시(GLA)와 잉글랜드 비도시권 카운티(County)는 우리나라 광역자치단체라 할 수 있으며 웨일즈와 스코틀랜드는 광역과 기초자치가 통합하여 행정서비스를 제공하는 단층제 성격인 단일통합정부(Unitary Authority)이다.

전통적으로 기관통합형의 형태를 유지하였으나 시간 소요 문제, 정책 결정에 대한 책임성 문제 등으로 2000년 지방자치법(Local Government Act 2000)이 개정되면서 지방자치단체 집행부 기관구성 형태가 제시되었다. 즉, 의회로부터 분리된 집행기관 즉 기관분리형 기관을 채택할 수 있게 되었다. 한편 주민 수가 8만 5천 명 미만이 되는 작은 규모의 지방

22) 2017년 통계: <http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/>

정부들은 단순한 유형으로 수정된 위원회제(modified committee system, Alternative Arrangements, committee leader form)를 채택할 수 있게 하였다. 보수당의 캐머런 정부는 2011년 지방주의법(Localism Act)에서 주민 수가 8만 5천 명 이상의 지방정부 경우에도 이 위원회제도를 채택할 수 있도록 규정하였다.

[표 3-26] 영국 지방자치단체의 주요 집행부 구성형태

| 구 성 형 태  | 주 요 내 용   |
|--|---|
| 시장 + 집행내각<br>(Mayor and cabinet executive)     | · 시장을 직선으로 선출하고 동 시장이 집행부 내각을 지명하여 구성                 |
| 집행위원장 + 집행내각<br>(Leader and cabinet executive) | · 지방의회에서 집행위원장(통상 의회 다수당 대표)을 선출하고 집행내각을 임명하여 구성      |
| 시장 + 수석행정관<br>(Mayor and council manager)      | · 직선 시장이 전반적인 정책방향을 제시하고 통상적인 행정관리는 의회가 임명한 수석행정관이 집행 |

영국은 자치사무를 구분함에 있어 대륙법계인 프랑스·독일과 같이 행위주체별로 구분하고 있기 때문에 지방정부법상 카운티 지방정부(county councils) 사무, 대도시 카운티 정부(metropolitan county) 사무, 도시기초정부(metropolitan districts) 사무, 농촌기초정부(non metropolitan districts) 사무, boroughs 사무, 통합지방정부(unitary authorities) 사무, town 및 township 사무 등으로 구분하여 사무배분을 하였다(1972년 지방정부법).<sup>23)</sup>

## 2) 영국 런던대도시의 지방자치

### (1) 런던대도시 지방자치의 역사적 배경

런던지역의 주요 행정체제 변화는 2계층제인 런던광역의회 설립(1888년), 런던광역시의회(Greater London Council, GLC) 창설과 폐지, 런던대도시(Greater London Authority,

<sup>23)</sup> 1972년 지방정부법(Local government Act 1972)상 사무배분 근거규정 사례: Part IV discharge of functions(지방정부가 사무수행에 있어서 필요한 기본적인 기관구성 원칙을 규정); Part IX Functions(지방정부의 기능수행 내용 및 절차를 규정); 제179조~제215조: 일반 수행규정(제179조), 공중보건(제180조), 상하수도(제181조)~장례장묘 관리(제214조), 교회부속 묘지관리(제215조) 등.

GLA) 설립이라고 할 수 있다. 초기 런던시는 1885년 Metropolis Local Government Management Act에 의해 2계층제가 되었으며, 이후 1888년 대도시의 지위를 갖고 대도시의회(London County Council)를 설치하였다. 2차 세계대전 이후에는 특히 1965년 지방정부법의 개편 정책에 따라 런던대도시권의 명실상부한 지역정부로서 런던광역시의회(Greater London Council, GLC)가 설치되었다. 기존에 하위 기초단위로 존재하였던 자치구(Borough)들을 12개로 조정하면서 신 편입지에 20개의 Borough를 재편입하였다. 1983년 재집권한 보수당의 대처 수상은 “도시정비(Streamlining the Cites)” 백서를 발표하여 영국 경제의 활성화라는 국정목표하에 지방정부 예산의 축소, 지방재정에 대한 엄격한 통제, 지방정부에 대한 중앙정부 보조금의 삭감, 그리고 공공부문의 시장원리 도입 등을 추진하였다. 그러한 정책의 일환으로 대도시 지역의 지방정부 구조개편으로 런던시의 행정체제 개편을 단행하였다. 상위 지방정부인 런던대도시와 하위 기초단위인 런던 자치구 간의 갈등과 긴장을 해소하고, 나아가 지역주민에게 혼란 없는 행정서비스를 제공한다는 명분 아래 야당이 주류였던 런던광역시의회(GLC)를 폐지하였다.

1997년 다시 집권한 노동당은 1997년 7월 “런던의 새로운 리더십”이라는 정책백서를 발표하고,<sup>24)</sup> 시민들로부터 1,200여 건의 의견을 수렴한 후<sup>25)</sup> 런던지역의 주민투표에서 찬성 72%, 반대 28%로 긍정적인 결과를 토대로 런던대도시권의 지역정부 설립에 대한 지지를 받았다(주민투표 실시 1998년 5월 7일). 2000년부터 새로운 통치체제인 런던대도시 지역정부(Greater London Authority, GLA)를 창설하게 된다(GLA Act, 1999).

1888년 지방행정법에 의한 행정구역으로는 인구 증가로 인한 도시화 현상에 대하여 런던시정부가 광역행정을 구현하지 못하였으며 다양한 지방정부로 인해 도로문제부터 전기 공급, 하수도, 도시재정, 도시계획 및 발전에 이르기까지 체계적인 관리가 이루어지지 못하였다. 중앙정부 차원에서 런던광역지역의 행정수행평가를 연구한 얼스워터 위원회, 런던지역의 문제점을 대도시 지역의 인구증가 및 산업인구 분포로 연구한 버러우 위원회, 런던지역의 발전계획을 연구한 에버쿠롬비 계획 등 런던지역의 정치행정 연구위원회들이 활동하

<sup>24)</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions, New Leadership for London - The Government's Proposals for a Greater London Authority: A Consultation Paper, 1997.

<sup>25)</sup> Department of Environment, Transport and the Regions, A Mayor and Assembly for London, 1998.

였다. 이후 허버트 위원회는 런던광역시의회(GLC) 성립에 중요한 역할을 한다. 허버트 위원회는 런던지역의 전략적 계획 수립과 교통, 소방, 응급처리, 주요 도로 및 쓰레기처리 등 광역 행정기능을 수행할 런던광역시의회(Greater London Council)와 주민생활 관련 기본적 행정서비스를 제공할 하위 지방정부로 구성된 2층제의 행정구조 수립을 중앙정부에 권고하였다(한국지방자치학회, 2006). 중앙정부는 이를 수용하였으며 지방자치법을 개정하여 하위 지방정부인 32개 버러우로 구성된 광역지방정부인 런던광역시의회(Greater London Council, GLC, 1965년~1986년)를 설립하게 된다.

오일쇼크 이후 영국의 경제가 악화되면서 효율성 및 공공지출 감축을 강조하는 작은 정부를 검토하게 되었고 재정악화, 중앙정부와의 갈등 등으로 런던정부의 구조개편을 요구하였다. 신자유주의의 흐름과 함께 영국 경제의 활성화를 위한 정부개혁조치로 신 공공관리 및 대도시지역의 지방정부 구조개편을 공약한 보수당이 집권함에 따라 GLC는 폐지되었다. 대처정부는 광역도시정부가 기능의 중첩, 기구의 방대함 등 비효율적 운영으로 재정을 낭비한다고 보았고 광역정부의 행정기능은 하위 지방정부가 담당해야 한다는 “도시의 정비” 백서를 발간한다. 이후 1985년 지방자치법은 런던광역시의회 폐지와 도시행정 간소화를 추구하였으며 기존의 광역수행기능은 중앙정부, 하위 지방정부, 특별위원회, 임시 기구 등으로 이관하였다. 기존의 대도시 행정기능을 수많은 기관이 담당하고 있으며 단층제로 개편된 런던대도시는 행정구조가 오히려 복잡해졌다는 비판과 동시에 이로 인해 책임소재의 불명확성 문제가 대두되었다. 초거대도시로서 런던 전체를 기획·대표·관리할 리더십이 부족하였으며 국제적 위상을 유지할 기획력 및 리더십의 결핍문제가 제기되었다(이종수, 2001).

교통, 경제 및 전략 계획 등 광역 사무의 효과적 수행을 위해 노동당은 “런던의 새로운 리더십(New Leadership for London - The Government's Proposals for a Greater London Authority: A Consultation Paper)”을 발표하였으며 이후 런던지역의 행정개편 안인 “런던지역의 시장과 의회”라는 백서를 발간한다. 런던대도시 설립에 대한 주민투표를 실시하였고 그 결과 기능적 2계층제와 기관분리형인 런던대도시 지역정부(Greater London Authority, GLA)가 설립된다. 미국의 도시정부모델을 기반으로 설립된 GLA는 교통, 경찰, 런던시의 전략 계획 등 광역행정기능에 대한 책임을 가지게 된다. 기관분리형인 런던대도시는 신지방민주주의 이념에 따라 도시 전체를 대표할 시장을 선출하여 일차적인 시정관리 책임을 시장에게 부여하였으며 견제와 감시의 역할은 지방의회에 맡겼다

(이종수, 2001). Hambleton and Sweeting(2004)에 따르면 런던대도시(GLA)의 창설은 지역 리더십을 강화하고 의사결정을 간소화하며 지방정부의 책임을 강화함으로써 지방 거버넌스의 현대화를 추구하는 새로운 정치적 관리모델로 평가된다(Wetzstein, 2009). 현 런던시장인 사디크 칸은 런던이 브렉시트(Brexit) 이후 경제적 불확실성 해소와 협력적인 국제협상을 주도할 자치권이 필요하다고 주장한다. 그는 런던 독립에 대한 국민 투표는 없을 것이라고 보지만 세계적인 도시역할을 지키기 위한 조치가 취해져야 한다고 강조한다. “영국의 수도 런던 경제를 보호하려면 중앙정부로부터 공공 지출을 포함한 자치권과 자기결정권이 지금 당장 더 확보되어야 한다.”<sup>26)</sup>고 요구하고 있다.

## (2) 런던대도시 지방행정시스템

### ① 런던대도시 현황

잉글랜드 남서부에 위치한 런던은 영국의 수도이자 세계 중심도시라는 지위를 가지고 있다. 런던대도시법(Greater London Authority Act)에 근거하여 지역정부의 지위를 가지고 있으며 광역기능 수행, 집행기관 구성의 자율권, 인사 임명권, 재정운영 등의 권한을 부여받고 있다. 런던대도시(GLA)의 주된 목적은 런던의 경제 개발, 부의 창출, 사회 개발 및 환경 개선을 촉진하는 것이다. 2017년 9월 조사일 현재 (2016년 통계기준) 인구 830만 명, 면적 1,579km<sup>2</sup>(610 sq. miles)의 대도시이다.

### ② 런던대도시 행정계층 및 기관구성

런던대都市는 1963년 런던정부법(Government of London Act 1963)에 의해 하위 자치 단체인 12개 버러우(borough)와 함께 도시법인인 런던시티, 20개 런던버러우로 구성된 런던광역시의회(Greater London Council, GLC)의 창설이 이루어졌다. 1985년 지방정부법에 의한 런던광역시의회(GLC)의 폐지로 단층제로 바뀌었으나 1999년 런던대도시법 제정에 따라 런던의 자치계층구조는 2계층제로 다시 전환된다. 현재는 기초단위를 포괄하는 지역정부이면서 광역시로서 2계층제를 유지하고 있고, 하위정부로서 독립 법인들인 런던자치구(Borough+City of London)들이 총 33개의 기초정부를 구성하고 있다. 따라

<sup>26)</sup> 허핑턴포스트코리아, 2016.06.29., “런던시장 사디크 칸이 브렉시트 이후 런던에 더 많은 자치권이 필요하다고 말하다”, 인터넷 검색일: 2017.08.02.

서 이들 33개 기초정부의 관할 행정구역을 넘어 광역적 기능을 수행하는 권한이 있는 정부가 런던대도시이다. 자치구는 특수법인이라 할 수 있는 런던시티와 32개의 버러우(borough)로 구성되어있으며 법인격을 가지고 있다.

### 3) 영국 런던대도시의 자치역량

#### (1) 자치입법권

런던대도시의 자치법규 위상은 스코틀랜드 지역정부, 카운티 지방정부 등과 대등한 자치입법권을 갖고 있다. 먼저 영국 지방정부들의 자치법규 위상에 대하여 그 권한의 범위와 성격에 대한 이해가 필요하다. 불문헌법 국가인 영국에서 자치입법권의 원칙은 2011년 지방주의법(Localism Act)이 제정되기 전까지 월권행위 금지원칙이 주를 이루었다. 이는 지방정부가 국회(하원)의 법률적 권한에 귀속되어 법률이 정한 범위 내에서 조례 제정과 자치입법권을 행사한다는 것으로 자치입법권의 범위는 개별법들에 의해서 제한을 둔다는 것이다. 지방주의법 제정 이후 포괄적 사무수행의 원칙이 보장되었으며 업적이익의 목적, 상업적 이익의 목적, 중복사무 수행 등의 경우를 제외하고는 자치법규의 포괄성을 인정하여 조례제정의 폭을 확대하였다.

#### ① 런던대도시 자치법규의 위상

영국 국회는 개별 지방정부법을 제정하여 지방정부마다 자치입법권과 사무수행의 범위 및 권한을 부여하고 있다. 런던대도시의 경우도 GLA 법에서 사무수행 분야별로 자치입법권을 제정하고 있으며 이는 국회의 입법으로 보장받고 있다.

영국의 지방정부에 대한 조례제정권 부여는 기본적으로 1972년 지방정부법(Local Government Act) 제236조에 근거한다. 런던대도시를 포함한 모든 지방정부에 대하여 '위임조례'의 제정권을 부여하고 있다. 1999년 런던대도시법을 제정하면서 동법 제76조에서, 전에 제정된 1972년 지방정부법 제236조의 규정에서 '지방정부' 종류의 하나로 '런던대도시(GLA)'를 삽입하는 조항을 두고 있다. 따라서 런던대도시 지역정부의 조례 제정 기준은 앞서 제시한 두 가지 방식에 따르며, 하나는 런던대도시 지역정부 법률로 자치조례를 제정하고, 또 하나는 1972년 지방정부법 제236조와 1999년 런던대도시법 제76조에

근거하여 ‘위임조례’의 제정권을 부여받고 있다.

런던대도시시는 ‘런던대도시법’ 전체에서 각 부와 장마다 규정하고 있는 광역적 기능의 수행과 그 절차 등을 이 법률에 근거하여 재량적으로 런던대도시 지역정부 법률을 제정 운영한다. 따라서 런던시 정부의 조직 및 운영에 관련된 사항들은 런던시정부의회가 알아서 자율적으로 제정하고 그 내용들은 개별 법률들에 위반되지 않는 범위 내에서 제정 효력을 가진다.

## ② 런던대도시 주민의 권리제한 및 의무부과

‘조례’ 형식의 지방정부 법률은 행정형벌이 수반될 경우 반드시 관계 장관인 지방정부장관(Secretary of State for Communities and Local Government)에게 승인을 받아야 효력이 발생한다. 왜냐하면 이 조례에 의해서 지방주민의 권리를 제한하면서 동시에 위법한 사항을 행하였을 때에는 행정형벌 등의 강제 집행권을 행사하거나 형벌의 조치가 부과되기 때문이다. 조례 형식의 지방정부 법률을 위반한 주민에 대해서는 지방정부가 아닌 법원(Magistrates’ Courts)이 그 위반 여부를 결정하여 벌금 등의 제재를 부과할 수 있다.<sup>27)</sup> 조례를 준수하지 않은 침해행위에 대해 과태료, 벌금 등이 부과될 수 있으며 벌금 등을 납부하면 침해행위의 법적 책임은 해소된다. 벌금을 내지 않을 경우 지역법관의 법원(Magistrate Court)에서 기소당할 수 있으며, 조례위반에 대한 벌금은 약 500~2,500파운드 정도이다(법제처, 2014).

## ③ 상위법 근거가 없을 경우 창의적 정책추진 여부

영국은 2011년 지방주의법(Localism act)에 근거하여 지방정부의 사무권한으로서 포괄적, 전권한성의 원칙을 규정하고 있다. 런던대도시법 제2부(Part II: General Functions and Procedure: The general and subsidiary powers of the Authority)에서 런던대도시 시장(Mayor of London)과 의회(London Assembly)는 일반적이고 포괄적인 권한을 행사할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 런던대도시법에서 제한을 두고 있는 분야와 권한을 제외하고는 창의적인 정책을 얼마든지 추진할 수 있다.

2007년 런던대도시법을 개정하면서 런던시장은 창의적인 정책을 수행할 수 있는 권한이

<sup>27)</sup> DCLG, The making and enforcement of byelaws: consultation, August 2008, para 2.1.



확대된다. 공공주택공사(Housing Corporation) 내에 런던시운영위원회(London Board)를 설립하였고, 또한 런던시 직업훈련고용위원회(London Skills and Employment Board)의 설립 및 운영, 도시계획 분야의 전략적 중요성이 있는 사업들에 대한 계획결정권, 런던 대중교통공사(Transport for London)에 정당을 대표하는 이사를 임명할 수 있는 권한 등도 부여받았다. 뿐만 아니라, 경찰개혁과 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility Act, 2011)의 제정 이후 런던시장은 당연직 경찰범죄위원회 위원(Police and Crime Commissioner)이며, 시장이 경찰범죄국(Mayor's Office for Policing and Crime)을 관할하게 되었다.

2011년 지방주의법률에 근거하여 런던시장은 2017년 현재 ‘포괄적 사무수행 권한(general power of competence)’을 행사하고 있다. 이러한 권한을 통해서 경제, 사회 발전은 물론 환경개선 등의 분야에서 필요하면 런던시장의 자율적 결정에 따라서 정책집행을 할 수 있다.<sup>28)</sup> 뿐만 아니라 실질적으로는 런던시에 있는 모든 공공기관들의 리더들에 대한 영향력을 행사할 수 있고, 광범위한 정책적 리더십을 발휘할 수 있다.

런던대도시 의회의원들은 창의적 의정활동을 위한 지원체계가 존재하는 데 의정활동 지원 예산이 허용되는 한도 내에서 상한액을 결정하고 그에 따라 자율적으로 지원하고 있다. 보통 영국의 지방정부와 마찬가지로 런던대도시 지방의원도 전체회의나 각종 위원회의 회의 참석 이외에 지방의원의 관할 선거구역에도 상담소를 운영한다. 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한정하는 것이 보통이지만, 주로 스코틀랜드 지역의회와 같이 규모가 큰 지역정부 의회나 런던대도시의회 등에는 의정활동 지원을 위한 별도의 인건비 등도 책정하여 지원하고 있다. 영국 지방정부 대부분이 지방의회 전체적으로 의원들에게 개인비서를 제공하지는 않는다. 하지만 집행부의 책임을 지고 있는 집행기관 담당 지방의원들 모두에 대해서는 지방의원 지역구를 중심으로 한 일반 사무경비, 비서 및 조사수당 등 명목으로 지방의회에서 ‘사무실 운영비(Office costs allowance)’ 등의 상한액 결정 수준을 정하고 지원한다. 정형화되어 있지는 않으나 필요에 따라서 유연한 형태로 개인보좌 인력의 지원도 허용하고 있다. 런던대도시 지방의회는 사무비서(secretaries) 및

<sup>28)</sup> Greater London Authority Act 1999, s. 30(2).

연구조사원(research assistants) 등을 의정활동 지원비 예산총액 한도 내에서 고용할 수 있다. 지방의회 쪽에서는 시법무관(City Solicitor)이 집행기관 전체의 (법무) 감찰관으로서 집행부의 역할은 물론 시의회의 의정절차, 선거인명부, 인허가절차 등과 관련한 다양한 법무지원 업무도 함께 수행하기 때문에 총괄적인 통합운영체제를 유지하는 중심축이 되기도 한다.

## (2) 자치조직권

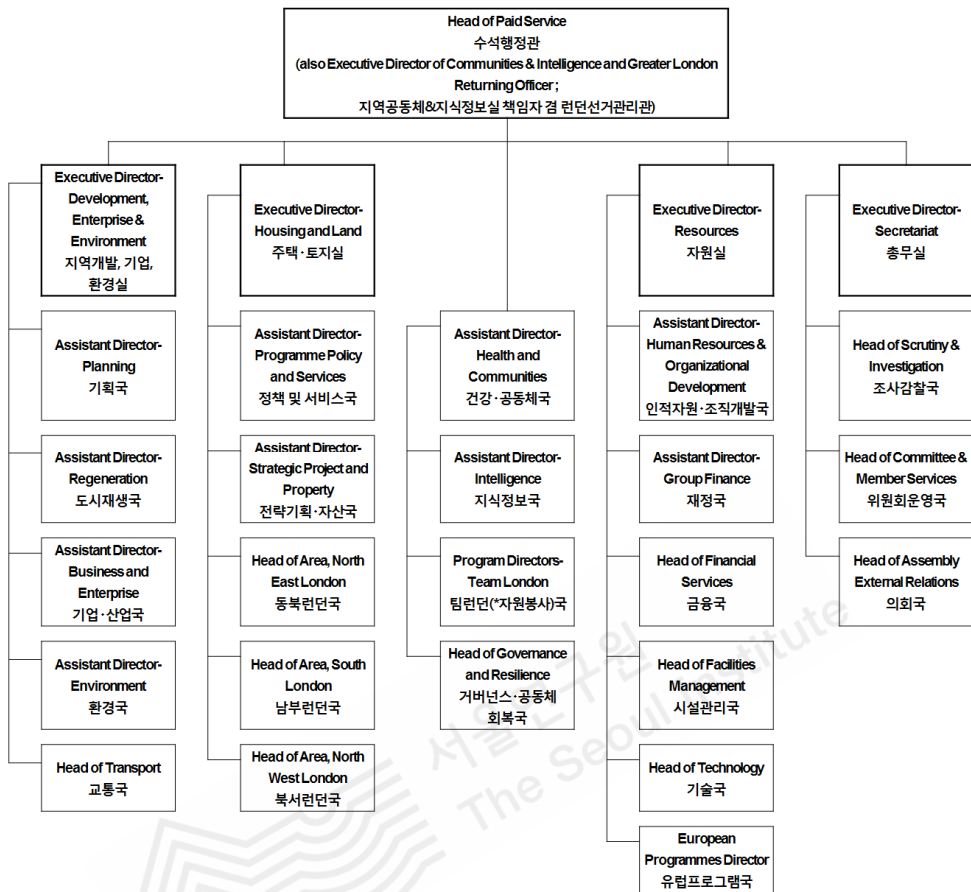
보통 영국 지방정부의 기관구성은 기관통합형을 채택하고 있으나 런던대도시는 직선 시장과 직선 의회로 구성된 기관분립형의 구조를 가지고 있다. 중앙정부에서 권고한 지방정부의 자율적 기관구성을 위한 기본적인 통치유형은 크게 3가지이며, ㉠ 내각지도자와 내각 집행부형(Leader and Cabinet executive), ㉡ 직선시장과 내각집행부형(Mayor and Cabinet executive), ㉢ 직선시장과 전문관리자형(Mayor and Council Manager) 등으로 구분된다(Local Government Act, 2000).

한편 주민 수가 8만 5천 명 미만인 작은 규모의 지방정부들은 단순한 유형으로 수정된 위원회제(modified committee system, Alternative Arrangements, committee leader form)를 채택할 수 있게 하였다. 또한 보수당의 캐머런 정부는 2011년 지방주의 법(Localism Act)에서 주민 수가 8만 5천 명 이상인 지방정부도 이 위원회제도를 채택할 수 있도록 규정하였다.

### ① 자치조직 구성의 자율성

영국의 중앙정부는 기구 설치에 관해 지방자치단체의 자율적 관리를 허용하고 있다. 런던시의 자치조직 및 인사권 등은 런던대도시법(Greater London Authority Act 2007) 제1조~제16조(1999년 런던대도시법의 수정조항) 등에 규정되어 있다.

런던시는 런던대도시를 사무수행 권역으로 하는 중앙부처 소속의 공공기관들에 대해서도 그 기관장들의 인사권과 보직 임명권 등으로 광역적 사무를 총괄 책임지고 있는 형태로 운영된다. 기본적으로 조직운영에 있어서 국장급 공무원들은 법적 절차(자격조건, 임용방법 등)에 따른 임용제도가 객관적이고 공정하게 이행되고 있다. 그 외의 공무원 정원, 직급체계 등은 지방정부가 자율적으로 결정하는 시스템이고, 결과적으로 기관 전체의 규모 및 구성 등은 국회에서 지방정부별로 제정한 법률에서 규정하고 있다.



[그림 3-10] 수석행정관 중심의 집행기관 조직(2015년 11월 기준)

## ② 자치인사 구성의 자율성

런던대도시 시장은 전략적 집행권을 가진 총괄 책임자로서, 보통 12명의 정치보좌관을 자유재량권에 의해 임명할 수 있다. 사무권한으로는 영국 수도의 경제발전, 부의 창출, 사회적 번영, 환경증진, 문화 창출, 관광자원 발전 등의 임무를 책임지고 있다. 동시에 주요 분야별로 런던시장의 임명권과 지휘하에서 공공집행기관(Functional Bodies)들을 관리 운영하며 관련 사무를 책임지고 있다. 부시장은 런던시장의 권한으로 복수로 임명할 수 있으며 현재 2017년 9월 기준으로 모두 9명이 존재한다. 런던대도시법이 규정하고 있는 지방의원 중 1명인 법정부시장과 정치적 임명이 가능한 8명의 부시장으로 구성되어있다. 부시장의 담당업무는 [표 3-27]과 같으며 정책 자문 및 분야별 업무를 관리하는 책임운영

부시장제로 운영하고 있다. 법정부시장의 보수는 연 100,180파운드로 우리나라 한화로 환산하면 약 1억 8천8백만 원 수준이다.

[표 3-27] 런던대도시 부시장들의 담당업무(2017년 기준)

| 구 분   | 세부 업무분장                              |
|-------|--------------------------------------|
| 제1부시장 | · 시장 부재·유고 시 권한대행<br>· 교육, 유아정책 등 책임 |
| 제2부시장 | · 주택 및 주거발전 분야                       |
| 제3부시장 | · 지역발전계획, 도심재생 및 기술(직업교육)            |
| 제4부시장 | · 문화 및 창조산업                          |
| 제5부시장 | · 사회통합, 사회이동(이주 등), 커뮤니티 참여          |
| 제6부시장 | · 기업활동                               |
| 제7부시장 | · 환경 및 에너지                           |
| 제8부시장 | · 경찰 및 범죄퇴치                          |
| 제9부시장 | · 교통                                 |

런던대도시 공무원의 정원은 약 795명 수준으로 해외의 다른 대도시들과 비교했을 때 상당히 적은 수준이다. 런던대도시의 사무 수행 체계는 광역행정기능 계획의 수립을 담당하고 기본적인 지방공공서비스의 집행 및 공급은 기초정부인 33개 자치구와 런던대도시 산하기관에서 수행하고 있다.

2016년부터 영국 정부는 런던대도시권에 속한 공공기관들을 모두 런던시장 직속으로 편입시켰다. 그 결과 런던소방청, 런던경찰청, 런던교통청 등은 시장의 지휘하에 귀속되었고 2011년에 런던지역개발청은 폐지되었다. 런던경찰청도 런던시장 지휘하의 런던시경찰청으로 전환되어 런던시장의 총괄 지위를 받게 된다.

### ③ 런던대도시 조직운영에 대한 중앙정부 주무부처의 감독권

영국 중앙정부는 지방정부의 조직 관리인 인사, 조직 통폐합 등에 대하여 지방정부에 교부금을 지급하기 때문에 지방정부가 제공하는 서비스 등과 관련한 운영성과들을 연례적으로 평가하지만, 직접적인 통제보다는 그 결과를 공개하는 등 거시적이고 간접적인 원격

통제 방식으로 행사하고 있다. 지방공무원의 인력 수는 다른 지방정부들과 비교해서 과도하게 운영을 하는 경우 중앙정부가 주관하는 성과평가 및 Best Value에서 좋은 점수를 받지 못하는 방식으로 평가한다. 이런 관리 결과들은 공개되므로 지역주민들에게 알려지면 결과적으로 지방정부의 단체장이 재선되지 않는 주요 원인으로 작용하게 되어 그 평가결과가 선출직에게 영향을 크게 미친다는 점에서 지방정부에 대한 성과평가 및 Best Value를 통한 간접적 통제방식은 지방공무원 정원을 통제하는 강력한 수단으로 활용되고 있다.

### (3) 자주재정권

영국의 조세제도는 국세 위주로 만들어졌으며 국세가 다양한 세목으로 구성되는데 반해 지방세는 카운슬세(Council Tax) 단일 세목으로 이루어져 있다(임성일, 2008). 그렇기 때문에 지방 세입의 확보가 어렵다는 비판이 있다. 하지만 지방세와 영국 정부의 보조금 제도가 긴밀하게 연계되어 있고 보조금 운영에 있어 지방비 의무 매칭부담 등 중앙정부의 개입이 거의 없어 중앙정부와의 협의를 통해 보조금을 신축적으로 사용할 수 있다는 특징을 가지고 있다(김의섭, 2013).

영국의 지방자치단체들은 지방세의 세율조정권을 가지고 있으며 지방세 역할 측면에서도 우리나라와 차이가 있다. 영국의 지방세인 카운슬세는 지방정부의 세출예정액과 이전재정 등에 의한 세입 사이의 차이를 충당하고 조절하는 역할을 한다. 런던대도시의 지방재정에 관한 근거법은 「런던대도시법, GLA Act 1999」의 제3편 재정 조항(Part III-Financial Provisions)에 근거하고 있다. 제3편 제1장은 주민세 조항, 제2장은 중앙정부의 보조금(grants), 제3장은 임시재정지원 방안, 제4장은 런던시 재정수입 및 자본지출 등 런던대도시 집행기관들에 관한 재정운영 원칙들을 규정하고 있다.

[표 3-28] 영국의 지방세제도 개요

| 구 분  | 주 요 내 용  |
|------|--|
| 세목 수 | · 1개   |
| 조세특성 | · 기본적으로 재산과세이나 소득세, 인두세 특성 보유  |
| 과세권  | · 지방정부가 과표, 세율 등에 대한 과세권 보유<br>· 간접적으로 중앙정부 통제 가능                            |
| 과표평가 | · 법적요건과 달리 통상 10년의 장기간에 걸쳐 재산세 평가 실시<br>· 전국적 전수평가                           |
| 기능   | · 자체수입 조달기능<br>· 조세가격 기능, 재정책임성 확보 기능  |
| 기타   | · 재정이전제도 연계장치 내장<br>· billing authorities, precepting<br>· gearing effect 존재 |

자료: 임성일, 2008: 45

런던대도시의 재원은 중앙정부보조금(Grant), 지방정부세(Council Tax), 교통 및 기타 이용료, 사업세로 구성되어있다. 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비율이 높으며 재원 일부는 기초정부인 런던자치구에서 징수한 지방세에 의존한다.

#### ① 런던대도시 예산 개요

영국 지방정부의 주요 세입원은 중앙정부의 보조금, 카운슬세, 기타 수수료 및 서비스 비용이라 할 수 있다. 영국 세입의 약 95% 정도는 중앙정부에 의한 것이며 단지 5%만이 카운슬세를 통해 지방정부가 마련한다. 명목상으로 본다면 국세 중심으로 재정운영이 되는 것처럼 보이나 지방정부로 이전되는 기업레이트(사실상 지방세 성격)와 보조금 지원액을 재조정하게 되면 실제 비율은 51:49 수준으로 조정된다.

2017년 기준 런던대도시의 총 예산은 중앙정부 보조금이 대부분이다. 런던대都市는 수도로서의 지위와 대도시로서의 그 경제적 부의 수준에 따라서 다른 지방정부와 차별되는 재정수입원들을 국회가 인가하고 있다. 그 내용을 보면, 런던시의 주민세(Council tax precepts), 교통관련 3가지 지방세, 대중교통 이용료 수입원, 국세인 사업세의 일정액 보유, 지역사회(도시) 인프라 개발세, 사업세 보충세원(business rate supplement, BRS) 등 세원도 다양하다.

## ② 런던대도시 세입 및 세출구조

2010년 당시 런던대도시의 예산체계를 보면(2010~2011년) 총 3억 6,400만 파운드였고, 총 예산의 60%(2억 1,900만 파운드)는 정부가 새로운 체계로 징수하게 된 사업세(Business Rate Supplement)로서 수입재정원의 큰 비중을 차지하고 있다. 이 예산구조 중에서 13%(4,810만 파운드)는 중앙정부의 교부금(General GLA Grant)으로부터 온 것이고, 다른 26%(9,220만 파운드)는 지방세인 주민세(council tax), 기타 세외수입 등으로부터 충당하였다.<sup>29)</sup> 런던대도시-자치구 등 두 자치계층 간 재정관계를 보면, 런던대도시의 재원은 그 일부가 기초정부인 런던자치구의 주민세(Council Tax)로부터 나오며 나머지 예산은 정부로부터의 교부금으로 충당하고 있다(조성호 외, 2015).

[표 3-29] 런던대도시 세입구조

| Revenue Budget                                    | (단위: million Pound, %) |       |
|---|------------------------|-------|
|   | Fiscal Year 2016-2017  |       |
|   | Million Pound          | Ratio |
| Council Tax                                       | 774.3                  | 6.76  |
| Fares and traffic income                          | 4,958.4                | 43.31 |
| Home Office Police General and Formula Grant      | 1,904.6                | 16.64 |
| Other general income                              | 1,228.9                | 10.73 |
| Retained Business Rates                           | 1,043.5                | 9.11  |
| Transport grant(general element                   | 435.7                  | 3.81  |
| Home Office Specific grants                       | 385.1                  | 3.36  |
| Business rates income used to fund tariff payment | 358.6                  | 3.13  |
| Revenue support grant                             | 168.1                  | 1.47  |
| Use of Reserves                                   | 143.7                  | 1.26  |
| Other specific government grants                  | 47.5                   | 0.41  |
| 총 합   | 11,448.4               | 100   |

자료: 금창호 외, 2016: 110

<sup>29)</sup> 런던대도시(2010), 전략기획계획서(The Greater London Authority Strategic Plan 2010-2012), Part 1, pp.23~24.

### ③ 런던대도시 재정자립도 및 재정수요충족도

영국의 Oxford Economics에 따르면 수도인 런던시는 국가 공공재정에 공헌한 효과가 크다는 점을 밝히고 있다. 예를 들면 2000년대에 들어와서 경제위기 등을 겪을 때 런던대 도시는 약 100~200억 파운드의 경제적 부가가치를 창출함으로써 국가 예산의 수지균형에 기여해 왔다고 평가하고 있다.<sup>30)</sup> 특히 2008~2009년 금융위기 때에도 런던시는 최소한의 적자재정을 운영하였고, 그 결과 다음 해인 2010~2011년도에는 약 50억 파운드의 흑자로 전환할 수 있었다는 점 등을 강조한 바 있다.<sup>31)</sup> 그럼에도 불구하고, 2011~2012년 회계연도를 보면, 대부분의 재정수입은 중앙정부의 사업세를 포함한 교부금으로부터 왔다. 런던대도시와 자치구 등 전체 재정을 포함해서 자본재원지출(local government expenditure in the capital)은 73%가 중앙정부 교부금이었고, 12%가 주민세 재원이었다. 따라서 전체 공공부문에서 지출되는 비용은 약 58% 정도가 중앙정부가 관할하고 있다고 할 것이다(Local Finance Commission, 2013 부록).

### ④ 중앙정부와의 재정 갈등 해결 절차

중앙정부와 지방정부 간 공동위원회의 조사결과를 통해 대안을 제시함으로써 재정 갈등을 조정하고 있다. 이는 런던대도시만 해당하는 것은 아니다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지역의 지방정부 재정 확보를 위한 재정분권 강화 방향을 논의하기 위해서 중앙정부의 주무부처는 중앙위원회(Communities and Local Government Select Committee), 또는 국회의 공공회계위원회(House of Commons Public Accounts Committee) 등 각종 대표위원회들을 구성하여 이해관계자 대표인 지방정부 대표자와 중앙정부 대표들이 모여 갈등요인이 되는 지방재정 실태를 조사하여 보고한 후 정책대안들을 제시한다. 그렇게 함으로써 점진적인 개선안을 실천하는 방향으로 갈등을 해소해 가고 있다. 런던대도시도 주무부처가 주관한 중앙위원회에서 런던대도시의 재정력 이양에 관한 조사를 실시한 후, 주민세율(new council tax bands)을 재조정하고, 세수 불균형을 최소화하기 위해서 국

30) Oxford Economics, 'London's Finances and Revenues', <http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/Londons-finances-and-revenues.aspx>

31) 참조: 런던대도시(2011년 6월), The Greater London Authority Strategic Plan 2010-2012(Update for 2011-12); Part 2: The Greater London Authority's 2011-12 Budget Book.



세 부분을 공동세원으로 하는 방안을 제안하였다. 특히 소득세(income tax)와 부가가치세(VAT)의 부분 양도를 고려해야 한다고 권고한 바 있다.<sup>32)</sup>

런던시장은 런던대도시 재정수입원의 추가적 발굴을 위하여 런던시재정위원회(London Finance Commission)를 2012년 7월부터 설치·운영하면서 재정수입 확대를 위한 지방세 제 분권(tax devolution) 방향을 모색하고 있다. 동 위원회는 국세로 징수하는 사업세율을 100% 귀착하는 방안, 세율의 확대방안 등 지방세 확장안을 제안하였다. 현재 Khan 시장은 2기 위원회를 발족시키면서 런던대도시는 나라의 수도로써 중앙정부로부터 50%~70%까지 자체재원으로 재원충당을 할 수 있도록 지방세제 시스템을 바꾸고 재정 분권(fiscal devolution)을 신속히 이행해야 한다고 강조하고 있다.<sup>33)</sup>

#### (4) 사무배분

영국 지방정부들의 사무를 구분하는 방식은 대륙법계 국가들인 프랑스·독일과 동일하게 사무수행 주체별로 구분하고 있다. 기본적으로 지방정부 간 사무를 배분하고 구분한 법률은 1972년 지방정부법에 기초하고 있다.<sup>34)</sup>

영국 지방정부의 자치사무 구분은 의무적 사무와 자유재량적 사무로 구분한다. 의무적 사무(statutory duties or mandatory powers)는 하원의회가 제정한 개별 법률들에 근거를 두고 있으며, 지방정부가 반드시 의무(법)적으로 이행해야 하는 사무들이다. 우리나라의 사무구분 체계로 보면 일종의 국가가 부과한 위임사무라고 할 것이다.

지방정부의 자유재량적 사무(discretionary powers)는 일단 하원의회가 사무수행과 관련하여 법률적 기본 틀을 규정해 두면, 지방정부는 그 법률적 근거에 의하여 해당 지방정부가 자율적 선택(선택) 의지에 따라서 재정능력과 전문성, 지역적 필요성 등을 고려하여 자율적

32) London Finance Commission(2017. 1), 런던대도시 재정보고서(Devolution: a capital idea), p.22.

33) <http://www.cityam.com/246205/mayor-london-sadiq-khan-launches-london-finance-commission>(2017년 9월 1일 검색); London Finance Commission(2017. 1), 런던대도시 재정보고서(Devolution: a capital idea).

34) 1972년 지방정부법(Local government Act 1972)상 사무배분 근거규정 사례: Part IV discharge of functions(지방정부가 사무수행에 있어서 필요한 기본적인 기관구성 원칙을 규정); Part IX Functions(지방정부의 기능수행 내용 및 절차에 대하여 규정); 제179조~제215조: 일반 수행규정(제179조), 공중보건(제180조), 상하수도(제181조)~장례장묘 관리(제214조), 교회부속 묘지관리(제215조) 등등.

로 이행하거나 또는 이행하지 않을 수도 있는 사무들이다. 이들 자유재량적 사무에 대해서는 기본적으로 ‘월권행위의 금지 원칙(Ultra vires)’이 적용되면서 사무의 범위가 제한되어왔다.

[표 3-30] 영국의 사무구분 및 사무배분 체계

| 구분   | 법령 근거 및 예시  |
|------|---|
| 국가사무 | · 개별법상 ‘중앙정부’와 중앙정부에 속한 ‘책임운영기관’의 사무로 규정  |
| 자치사무 | · 지방정부법상 카운티 사무, 디스트릭트 사무, 버러우 사무, 타운십 사무 등<br>: 법적 의무사무(위임사무)를 제외한 자유재량사무(discretionary powers) <sup>35)</sup><br>· 지역정부사무(1998년 스코틀랜드법, 웨일즈법 등 자치입법권에 의한 집행)  |
| 위임사무 | · 지방정부가 수행하는 사무 중 법적 의무규정이 있는 사무(statutory duties or mandatory powers): (예) 1944년 교육법(Education Act), 1972년 만성병자와 지체 부자유급여법(Chronically sick and disabled persons Act), 1977년의 무거주자법(homeless persons Act), 1992년 주민보건의료법(communitary care Act) 등 |

자료: 전국시도지사협의회, 2014

#### ① 사무배분의 주요 기준

영국 지방정부의 사무구분 및 사무배분 체계에 따르면, 중앙정부와 런던대도시 간 사무배분 기준은 개별 법률들과 런던대도시법 등 법률에 그 근거를 두고 있기 때문에, 국회가 제정한 (개별) 법률에 근거해서 국가에 속한 사무수행 권한과 런던대도시의 사무수행 권한 등의 기준이 된다.

런던대도시권 지역에서 국가사무로서 수행해야 할 것들은 국회가 제정한 개별 법률들에 제정하여 이를 런던대도시에 소재한 공공기관들이 수행하도록 하고, 자치사무로서 런던대도시가 수행해야 할 사무는 ‘런던대도시법’에 명시하여 그 권한과 범위, 대상들을 국회가 규정하고 있다. 따라서 국가사무이지만 공공기관과 런던대도시가 협력해서 수행하는 사무도 있고, 런던대도시의 자치사무이지만 공공기관과 협력해서 이를 수행하기도 한다. 다시 말하면, 사무배분의 기준은 바로 국회가 제정한 법률에 근거한다고 할 것이며, 그

<sup>35)</sup> 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000) 제22장 중 지방정부 집행부의 사무권한(Executive functions)에 관한 조항 제13조: 13.-(1) This section has effect for the purposes of determining the functions of a local authority which are the responsibility of an executive of the authority under executive arrangements. 또한 제14조는 집행부의 사무권한을 별도로 명기하고 있다: Provisions with respect to executive arrangements: 14조. Discharge of functions: mayor and cabinet executive.

수행방식에 있어서도 사무수행 주체가 런던대도시로 되어 있다면 국가사무일지라도 권한을 부여받은 사무수행 주체인 지방정부가 직접 자율적으로 사무를 수행하여 결과를 산출하게 된다.

국가는 국방·외교·통화관리 등 국가 차원의 거시적 기능을, 지방은 주민 일상생활과 밀접한 복지·편익에 관한 기능을 담당하고 있다. 카운티 등 지역정부와 기초정부 간에는 각 지방정부 의회의 입법권을 통해서 분야별 사무성격에 따라 카운티 등 지방정부와 기초단위 지방정부 간 역할을 명확히 분담하고 있어서 우리나라의 지방자치법 등에서 명시하고 있는 별도의 사무배분 기준은 없다. 예를 들면, 쓰레기 수거 및 처리 등의 기능은 한 지역에서 행정구역의 관할범위를 서로 달리하고 있기 때문에 이러한 분야의 사무권한 및 처리는 각 관할구역을 담당하는 지방정부들이 각각의 사무로써 수행하고 있는 것이다.

[표 3-31] 잉글랜드, 웨일즈 대도시·카운티-런던대도시의 주요 사무배분 체계

| 사무분야      | 대도시권  |      | 농촌지역   |     |       |      | 런던대도시권 |            |      |
|-----------|-------|------|--------|-----|-------|------|--------|------------|------|
|           | 디스트릭트 | 사무조합 | 통합지방정부 | 카운티 | 디스트릭트 | 사무조합 | 런던자치구  | 런던대도시(GLA) | 사무조합 |
| 교육        | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      |            |      |
| 도로        | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      | ✓          |      |
| 교통계획      | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      | ✓          |      |
| 공공교통      |       | ✓    | ✓      | ✓   |       |      |        | ✓          |      |
| 사회복지      | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      |            |      |
| 주택        | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |
| 도서관       | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      |            |      |
| 레저와 레크레이션 | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |
| 환경/보건     | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |
| 쓰레기 수집    | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |
| 쓰레기 처리    |       | ✓    | ✓      | ✓   |       |      | ✓      |            | ✓    |
| 계획 신청     | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |
| 전략적 계획    | ✓     |      | ✓      | ✓   |       |      | ✓      | ✓          |      |
| 경찰        |       | ✓    |        |     |       | ✓    |        | ✓          |      |
| 소방/구급     |       | ✓    | ✓      | ✓   |       | ✓    |        | ✓          |      |
| 지방세 징수    | ✓     |      | ✓      |     | ✓     |      | ✓      |            |      |

자료: DCLG, 2015: 2 Local Government Financial Statistics England No.25

## ② 런던대도시의 자치사무

런던대都市는 이미 국회에서 제정한 ‘런던대도시법(GLA Act)’에 독자적으로 이행해야 할 사무들을 규정하였다. 이 법에서 런던시장 및 런던대도시 의회의 감독권에 귀속된 각 공공기관들의 사무권한과 범위에 대해서도 명확히 규정하여 수행하도록 하였다. 2000년 주민직선의 런던대도시를 설치 운영하면서부터 국가기관들은 점차 런던시장의 지휘하에서 런던대도시권을 중심으로 공공서비스를 제공하도록 하였다.

런던대도시 사무 수행체계를 살펴보면 런던대도시(GLA)권과 런던버러우(런던자치구)는 광역적 업무와 자치업무로 명확히 구분되어 있다. 런던대都市는 광역 기능을 담당하고 있으며 보건, 교육, 사회보장, 예술과 문화, 환경보호 등과 같은 사무들을 수행한다. 이러한 광역적 사무들을 런던대都市가 직접적으로 집행하지는 않으며 런던교통국과 같은 런던대都市의 산하기관들과 버러우 정부가 담당한다(김순은, 2001). 그렇기 때문에 런던대都市의 공무원 정원은 해외의 다른 대도시들보다 상당히 적다고 할 수 있다. 기초단체인 런던버러우(런던자치구)는 광역 기능 이외에 주민의 생활과 밀접하게 관련 있는 사무를 수행하고 있으며 도로, 교통계획 등과 같은 일부 광역사무를 런던대도시권과 상호 협조하여 수행하고 있다. 런던대都市의 자치사무는 제정 법률인 런던대도시법(GLA Act, 1999, 2007, 2011)에 의거하여 광역적 기능과 사무권한이 확대되었으며 이는 [표 3-32]와 같다.

런던대도시 내에서 공공기관의 국가사무와 런던대도시 간 사무체계를 사례를 들어 살펴보자. 런던대都市를 권역으로 하는 ‘테러, 치안, 재난안전, 화재예방 등’의 사무는 국가가 경찰청, 소방청 등 국가의 공공기관으로 하여금 사무를 이행하도록 하고 있다. 하지만 런던대도시 권역을 관할하는 경찰청, 소방청 등은 그 지휘와 책임을 이미 런던대도시 시장에게 부여하고 있어서 자율적인 책임하에 자치사무의 성격을 가지고 있다. 그렇기 때문에 런던대都市라고 하는 지역정부의 행정 관할구역 내에서는 자율적인 권한행사를 책임 있게 수행하도록 자치권을 보장하고 있는 것이다. 그 대신 관련 법률을 통한 지도 감독 및 통제로서 감사 등과 같은 보완적이고 국가로서 가져야 할 최후의 책임성과 통치권은 ‘명확하게’ 법률에 명시하여 자율과 책임을 확실하게 하고 있다.

[표 3-32] 런던대도시의 광역기능 관한 확대 변화

| 광역기능           | 1999년   | 2007년   | 2011년 이후   |
|----------------|---|---|--|
| 교통             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시권의 대중교통운영(지하철, 노면전차, 주도로, 택시규제, 테임즈 강변도로 및 교통운영관리 등</li> <li>· 교통혼잡 통행세 부과권</li> </ul>                |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 크로스레일 건설 프로젝트를 위한 특별세 징수</li> </ul>                                     |
| 경제발전           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시권 개발청</li> </ul>  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시 개발청 폐지에 따른 런던대도시 지역정부의 개발권 확대</li> </ul>                          |
| 환경             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활소음, 대기오염, 쓰레기관리, 바이오 시스템 관리</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기후변화, 에너지관리, 쓰레기처리 및 재활용관리, 런던시장 전략적 정책에 관한 런던시의회의 감독권 확대 등</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소음, 대기질, 바이오, 쓰레기, 기후변화 등 5대 환경정책 전략적 수립 집행권 확대</li> </ul>              |
| 주택             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시권 주택건설 분야 건설 및 투자전략 등 권한 확대</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 동 분야에서의 관련 권한을 런던시장의 권한으로 확대 및 이양</li> </ul>                            |
| 경찰             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장의 런던경찰청 예산 수립 및 경찰위원회 위원 임명권 등</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 런던경찰청 경찰위원회 회의 주관</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 내무부 소속의 런던경찰청 폐지 및 런던시장 소속의 런던경찰범죄청으로 전환 후 런던시장의 경찰청 지휘권을 확대</li> </ul> |
| 화재             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 런던소방청 임원 임명권 및 예산수립권 보장</li> </ul>   |   |  |
| 고용기술<br>(직업교육) |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 런던직업고용위원회 회의 주관 및 정책전략 수립</li> </ul>   |  |
| 문화전략           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화전략</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화예술위원회 위원 임명권 등</li> </ul>  |  |
| 도시계획           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 중앙정부 주도의 런던시 개발계획에 관련한 거부권 및 검토안 참여권 보장</li> <li>· 런던시장의 트라팔가 광장 및 국회의사당 구역 등 계획 및 개발권 확보</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 주요 정책 전략 결정 및 적용권 인정</li> <li>· 런던시장의 런던자치구 구역개발권 변경 등에 관한 관여권 인정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장의 런던대도시권에 대한 광역적 도시계획 중심으로 권한 재조정</li> </ul>                        |
| 보건             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시권에 소재한 보건 의료기관들의 임원 임명권 및 보건 의료 불균형 정책 관여권 등</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시 지역정부 주도의 보건 의료청 설치</li> </ul>                                     |

자료: 영국 하원의회 보고서, 2017: 24~25.

### ③ 런던대도시 사무에 관한 중앙정부 감사 규정

영국 지방정부 내에서 내부통제기구를 구성하는 인사들은 1차적으로는 수석행정관, 재정 회계국장, 수석재무(관리)관(Treasurer) 등이며 이들은 법률(지방정부법)에 근거하여 재정 회계(공공재산)를 책임지는 “재정회계(집합+독임) 감독관제”를 책임지고 있다. 기관장 인 시장은 재정(무)회계를 총괄적으로 책임지는 법적 책임자(Accounting Officer)이고, 실무적으로는 재정회계국장이 권한위임을 받아 실무적 총괄책임자가 된다.

**[표 3-33] 지방정부 내부감사 및 내부통제 최고책임자**

| 직위                           | 직무                              | 근거법  |
|------------------------------|---------------------------------|--|
| Chief Executive<br>수석행정관     | Head of Paid Service<br>최고집행책임자 | 1989년 지방정부 및 주택법 제4조(Section 4, Local Government and Housing Act 1989) |
| City Solicitor<br>시법무(의회)담당관 | Monitoring Officer<br>시감찰국장     | 1989년 지방정부 및 주택법 제5조   |
| City Treasurer<br>수석재무(관리)관  | Chief Finance Officer<br>재정회계국장 | 1972년 지방정부법 제151조(Section 151, Local Government Act 1972)              |

2차적으로는 지방정부 업무를 총괄하는 수석행정관 및 재정회계국장 등은 산하부서인 내부감사기구와 그 감사인력을 동원하여 부정부패 및 새로운 사안들에 대한 감찰과 감사를 시행하고 최종결과를 시장과 지방의회에 보고한다.

기존 런던대도시의 내부감사제도는 2011년 보수당 정권 이후에 변화하였다. 2011년 이후부터 지방감사위원회를 폐지하고 지방감사제도를 개편하였으며, 이에 따라서 런던대도시에 대한 감사업무는 중앙부처를 대신해서 외부 민간감사법인(회사)인 딜로이트(Deloitte) 컨설팅법인이사가 런던시장의 정책기조, 런던시의회의 정책결정 및 제정 규정에 따라서 대행하였다(런던대도시 예산운영보고서, 2010~2012). 하지만 감사의 기본체계는 내부감사 기구의 장은 재정회계총국장이며 전 부서의 재무회계를 총괄하는 책임자인 외부 민간감사 기관에서 내부(자체)감사업무를 보고받고, 내부감사 활동을 총괄한다.

또한 국회 법률인 지방자치법 및 지방재정법 등에서 런던 지방정부의 감사를 규정하고 있다. 국회가 제정한 법률에 따라서 런던대도시에 대한 감사 규정(런던대도시법 제3부 지방

재정, 제5장 재정관리, 예산계정 및 감사)들은<sup>36)</sup> 제127조~제135조까지 명시하였다. 또 국회에서 제정한 외부감사 체제와 1988년 지방정부 재정법(Local Government Finance Act 1988)에서 런던대도시도 지방정부의 하나로 국가가 제정한 예산운영 및 재정관리 원칙 등의 법 규정을 준수하도록 명시하였다.

[표 3-34] 런던대도시 감사 규정

| 법 적 근 거   | 주 요 내 용  |
|---|--|
| 런던대도시 시장 및 지방의회 권한에 관련한<br>감사규정(런던대도시법 제127조~제135조) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 적절한 재정운영행정 및 재무책임자</li> <li>· 1988년 지방정부 재정법 제8부 규정의 준수 원칙</li> <li>· 재무책임자의 자격 요건</li> <li>· 감사기구로서의 재무책임자</li> <li>· 감사기구로서의 의무</li> <li>· 재무책임자 이외의 감독관</li> <li>· 1998년 감사위원회법 적용 및 준수</li> </ul> |

#### (5) 중앙정부와의 관계

영국 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 영어로 표현하면, “자치(self-rule) + 협력적 통치(shared-rule) + 통합체제(solidarity)”라고 할 수 있다. 중앙정부-지방정부 간 관계의 법적 근거는 미약한 편이며 보통은 협약방식에 근거하여 운영되고 있다.

중앙정부의 입법과정에서 런던대도시가 참여하는 방식은 별도로 공식화된 것은 없다. 그러나 정치적 정당을 통해서 중앙정부와 국회에 입법권을 제출하고 사전입법 시에도 공청회 등의 정치적 토론과정에서 런던대도시 의견을 제시하는 수준이다. 런던대도시 정부는 국회에 법률안 제출권을 직접 행사할 수 있다. 중앙정부에 많은 하원 국회의원들이 정부의 장·차관 등 책임자로 있어서 실제로는 법률안 제출권을 행사하는 것이 바로 정부의 입법과정 및 국회의 입법과정에 참여할 수 있는 기회를 법적으로 보장받고 있는 것이라 할 수 있다. 런던대도시 관련 국회입법에 대한 찬성 또는 반대안 등 법안 제출권은 런던대도시법에서 규정하고 있는데 런던시민을 위한 공익 목적 또는 런던대도시를 위한 공적 목

<sup>36)</sup> 런던대도시법 제3부(Part III. Financial Provisions. Chapter V Financial Administration, Accounts and Audit).

적을 위해 지방정부와 관련된 법률안(local Bill in Parliament)을 국회에 제출할 수 있다(GLA act 제77조 제1항a). 뿐만 아니라 런던시민에게 부정적인 영향을 미치는 지방정부 관련 법률안에 대해서 반대할 수 있다(동법 제77조 제1항b).

런던대도시 정부는 지방정부의 하나로서 이미 1972년 지방정부법 제70조에서 규정하고 있는 바와 같이, 지방정부에 영향을 끼치는 국회 입법사항에 대해서는 반대 또는 찬성을 위한 입법권을 주장할 수 있도록 한 바 있다. 이러한 법률 원칙에 따라서 런던대도시법에서도 같은 원칙을 명시해 두었으며 런던시장이 런던대도시 정부를 대표하여 그 권한을 행사할 수 있다(동법 제77조 제3항). 또한 시장은 국회에 법률안 제출 권한을 행사하기 전에 런던시의회에 자문을 구할 수 있다(동법 제77조 제5항). 런던시장과 런던시의회의 국회에 대한 입법적 관여권은 런던대도시에만 국한된 것은 아니다. 런던자치구 기초정부들과 관련된 사항 또는 사무수행과 관련된 권한 관계 등의 경우에도 함께 자문하고 협의를 통하여 의견을 통합한 뒤 런던시장이 대표권을 행사하게 된다.

## 4\_미국 뉴욕시

미국 지방자치체제의 특성이 있다면 그것은 지방정치 제도와 행정시스템, 지방자치제도 형성의 역사가 우리와는 매우 다르다는 점이다. 이러한 두 가지 차이점은 한국과 미국의 지방자치체제와 자치역량을 비교할 때 기본이 되는 부분이면서 한편으로는 직접 비교를 방해하는 요인이 되기도 한다. 미국의 지방정치제도 및 행정시스템은 이른바 ‘다중심거버넌스(polycentric governance)’에 기초해 있다고 묘사될 수 있고 수많은 일반목적/단일 목적의 지방정부들로 이루어진 고도로 분절된 정부구조이다(Ostrom, 2010; 안성호, 2011).

예컨대 우리나라의 기초지방자치단체(시·군·구 단위)는 모두 228개에 불과한 반면 연방국가인 미국은 일반목적(general purpose)의 지방정부만 해도 그 수가 38,910개에 달한다. 이러한 다중심적인 행정거버넌스는 대도시지역의 지방정부 합병논자들이 지지하는 단일 중심체제(monocentric system)에 반대되는 표현으로서 공식적, 독립적이고 중층적인



지방정부들에 의한 통치시스템으로 이해할 수 있다. 따라서 미국에서 지방정부로 여겨질 수 있는 그 단위와 수는 매우 다양하며, 이들 간의 복잡한 상호작용을 통하여 지방정치가 펼쳐진다.

## 1) 미국의 지방자치

### (1) 미국 지방자치의 역사적 배경

미국인들은 유럽인들에 비해 상대적으로 개인 문제에 대해 스스로 결정하는 자율성을 중시하는 문화를 가지고 있다. 이는 정치와 종교의 자유를 위해 신대륙으로 건너온 이민자들이 새로운 국가를 만들어가는 과정에서 형성되었다고 볼 수 있다. 절대 권력을 가진 유럽왕정의 폐해에 염증을 느끼던 이민자들은 소규모 마을 단위에서 시작하여 결국 국가 수준의 주(state)로 발전되고 몇 개의 주가 모여서 연방 국가를 만든 역사 자체가 아래로부터의 자율적인 움직임에 기초하였다. 이 과정에서 개인은 자기 결정을 중시하고 결국 하나의 문화로 발전되어 자리 잡게 되었다(김태영, 2017). 토크빌(Tocqueville)은 정치·사회적 특성뿐 아니라 문화적 특성을 강조하면서 자유공화정부의 기초인 지방자치는 주민이 자주적으로 결정하여 구현된다고 보았고 미국의 민주주의가 이러한 가치에 충실하다고 찬사를 보냈다(Tocqueville, 2000). 미국은 개인과 가족들이 지역공동체를 형성하기 위해 함께 모였고, 결국 지역공동체가 형성되어 국가를 구성하게 되었으며 궁극적으로 연방정부가 탄생하였다고 보았다(Katz, 1999).

미국은 역사적으로 지방자치를 존중하는 형태로 정치체계와 형태가 구축되었다. 하지만 1960~1970년대 미국 대도시개혁론자들은 대도시지역에 너무 많은 지방정부가 존재하고, 지방정부 간 관할권 중첩, 권한 분산 등이 도시의 제도적 실패에 영향을 준다고 보았다. 1960년대 이후 지방정부체제의 개편논의에서 주류를 이루었다고 볼 수 있는 ‘통합’의 움직임은 미국 행정학회가 그동안 축적된 연구결과에 기초하여 다수의 크고 작은 지방정부들이 중층적으로 공존하는 다중심 거버넌스 체제를 공식 지지하면서 다시 ‘자치’ 중심의 방향으로 선회하였다. 미국 연방정부의 정부 간 관계자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)는 합병론을 두둔하던 기존의 의견을 철회하고, 대도시 지역의 일반목적, 특별목적 지방정부들의 존재가 좋은 정부와 대도시 거버넌스의 장애

요인이 아니라 긍정적인 요인으로도 작용할 수 있다고 언급하였다(안성호, 2011: 61-64). 이후부터 미국에서는 대도시 행정체제의 논의에서 지방자치론을 존중하는 움직임이 다시 강해졌다고 볼 수 있다. 그러나 최근 미국에서 보이는 다양한 시-카운티 통합(Carr and Feiock, 2002) 등 거대도시 중심의 단일 제도를 만드는 움직임 역시 대도시정부의 민주성을 약화시키는 것은 아니라는 연구결과도 존재한다(김순은, 2013). 예컨대 민주성의 중요한 변수로서 주민참여는 활발한 주민참여에 필요한 시민단체나 그들의 활동이 중요한데 이는 농촌지역보다 대도시에서 그 수도 많고 더 적극적일 수 있기 때문이다(김순은, 2013: 73). 특히, 뉴욕시의 경우 미국 내에서도 특별히 거대도시체제로서 별도의 통합된 지방정부라는 점에서 서울시와 의미 있는 비교분석이 가능하다.

미국의 정치제도는 연방정부-주 정부-지방정부라는 다양한 단위를 제외하더라도, 일반적으로 지방정부로 일컬어지는 일반목적(general-purpose)의 자치법인체(municipal corporation) 그 자체도 카운티(county), 시(cities), 타운(town), 빌리지(village)로 다양하다. 미국의 지방자치제도를 더욱 복잡하게 하는 점은 자치법인체이지만 종합행정을 수행하지 않으며 특정 기능의 특정서비스만 제공하는(special purpose) 지방정부(예를 들어 학교, 소방, 토양보전, 배수, 도시수도, 하수도, 주택, 도시재개발 등)의 형태가 존재한다(안영훈·금창호, 2010: 67-68). 이런 특별목적 지방정부는 일반적으로 주법의 규정에 의하여 일정한 수의 주민이 서명으로 청원하면 주민투표를 통해 설치된다.

미국의 지방자치제도와 거대 도시제도는 역사적으로 기구축된 다중심 가버넌스에서 나타나는 행정의 비효율성을 극복하기 위해 시도된 것으로 그 방향을 이해할 수 있다. 한편, 한국은 중앙집권의 정치체제에서 어떻게 하면 지방자치단체가 실제 자치역량을 획득하는 분권화를 이룩할 수 있을 것인가에 대한 시도로 요약할 수 있을 것이다. 즉, 서울시 자치역량의 화두는 중앙정부로부터 얼마나 자율적인 자치권한을 획득하였는가로 귀착되지만, 뉴욕시의 경우는 다중심 거버넌스의 특징을 지닌 다른 지방자치단체에 비해 ‘통합된 뉴욕시가 과연 효율적인가, 만약 더 효율적이라면 다중심 거버넌스의 행정효율성은 어떻게 확보할 것인가?’가 주요 관심사이다. 이러한 차이는 한국과 미국 지방자치제도의 토양이 애초부터 출발점이 달랐기 때문인 것으로 볼 수 있고, 이후의 비교연구 논의에서도 해석에 주의가 요구되는 부분이다.

## (2) 미국의 지방행정체제

2015년 기준 인구 3.214억 명과 국토면적이 약 983만km<sup>2</sup>에 달하는 미국은 주(state)마다 독자적 헌법을 가지고 있는 연방공화제이다. 즉, 미국의 정부체계는 애초부터 독자적 권한을 가진 지역정부들이 모여 연방국가를 형성하였으며 이러한 체제하에서 주 정부와 지방정부는 중앙정부의 하부기관이 아니라 고유의 권한을 가진 주체로서 각 지방의 발전 방안을 모색하여 운영된다. 미국의 행정조직은 연방헌법 제2조 및 수정헌법 제25조 제4절에 명문화되어 있으며 대통령과 부통령, 대통령실, 15개의 부처로 이루어져 있다. 미국의 지방자치단체는 동일한 주에 속해 있어도 구성 및 조직 등이 상이하다. 이는 역사적으로 지역의 사회·문화·정치적 특성을 반영하여 독자적으로 발전되어왔기 때문이다. 광활한 미국은 50개의 주가 있으며 그에 따른 지방정부의 유형도 복잡하고 수도 많다.

[표 3-35] 미국 지방정부 수

| 총 합    | 일반목적 지방정부 |        |           |               | 특별목적 지방정부 |                  |                 |
|--------|-----------|--------|-----------|---------------|-----------|------------------|-----------------|
|        | 소계        | County | Municipal | Town Township | 소계        | Special District | School District |
| 90,056 | 38,910    | 3,031  | 19,519    | 16,360        | 51,146    | 38,266           | 12,880          |

자료: 미국 통계청([https://www2.census.gov/govs/cog/2012/2012\\_cog\\_map.pdf](https://www2.census.gov/govs/cog/2012/2012_cog_map.pdf)) (인터넷 검색일: 2017.11.2)

2012년 미국 통계청 분류기준에 의하면 일반목적의 지방정부는 카운티 정부(county government)와 카운티 하위정부인 시 정부(municipal governments)와 타운 정부(town governments)로 구분된다. 특별목적의 정부는 지역의 학교교육을 담당하는 교육구와 특별목적의 사업수행을 위한 특별구가 있다. 최근 통계<sup>37)</sup>에 따르면 미국의 지방정부 수는 총 90,056개이며 일반목적의 지방정부가 38,910개, 특별목적의 지방정부는 51,146개이다. 그 수는 최근 20년간 크게 변하지 않았다. 연방정부-주정부-지방정부인 미국의 정부체계에서 일반적으로 지방행정계층구조는 단층제 또는 2계층제 혼합형이며 상위정부에 의한 것이 아니라 주민의 행정수요에 따라 지방행정체제의 개편이 이루어졌다.

37) 미국 통계청(U.S. Bureau of Census)에서는 5년마다 지방정부 현황을 조사하고 있으며 가장 최근의 조사는 2012년에 이루어졌다(미국 통계청: <https://www.census.gov/govs/cog/> 인터넷 검색일: 2017.7.12.).

## 2) 미국 뉴욕시의 지방자치

### (1) 뉴욕시 지방자치의 역사적 배경

뉴욕시의 정치사는 소수 민족 및 인종 집단의 이민, 정치적 동원 및 지도자의 정치권력 승계와 밀접하게 연관되어 있다. 19세기 이래로 정치시스템은 민족과 인종 이익을 조율하기 위한 메커니즘으로 민족 갈등을 관리하는 역할을 해왔다(Berg, 2007). 뉴욕시는 다양한 인종과 계층의 중첩된 행정문제와 소수의 이익을 보호하기 위해 현재와 같은 강한 시장형 기관구성형태를 가지게 된다.

뉴욕시의 역사는 1898년 일찍이 5개의 카운티를 합쳐서(consolidation) 하나의 시로 출발하였다. 뉴욕시의 통합은 1890년대부터 1970년대까지의 정치적 통합 움직임(centralization)의 기초와 함께 순차적으로 진행되었다(Zimmerman 1982, 17, 19). City와 county가 병합된 consolidated city-county형인 뉴욕은 1524년 이탈리아 탐험가에 의해 맨허튼이 최초로 발견된다. 1664년 영국의 식민지가 된 후 지역명을 현재의 “New York”으로 개명하였으며 주요 무역항으로 발돋움하게 된다. 뉴욕시는 뉴욕 주 수도(1785~1797년)가 되었으며 일시적으로 5년 동안(1785~1790년) 미국의 연방 수도 역할을 한다. 이 기간 동안 1789년 초대 대통령이 Wall Street에 위치한 Federal Hall에서 집무를 시작하였다. 1790년에 이르러 뉴욕은 필라델피아를 제치고 미국 최대의 도시가 된다. 도시가 성장함에 따라 다른 인프라 개선도 이루어지게 되었는데 대표적으로 1811년 뉴욕 주 의회에서 제안된 “Commissioners’ Plan of 1811”이 있다. 이로 인해 맨허튼은 현재 모습의 바둑판식 개발이 이루어지게 된다. 1830년대 이민이 본격적으로 시작되어 1860년에는 인구 100만 명에 이르는 등 급격한 도시 성장을 하게 된다. 꾸준한 인구 유입과 격자형 설계로 인해 공공 공간이 부족하다는 문제가 제기되면서 1859년 센트럴파크(Central Park)를 개장하게 된다. 1898년 이전 뉴욕시는 맨허튼과 브롱스로 구성되었으나 브롱스를 포함한 5개의 카운티를 통합하여 지금의 뉴욕시가 된다. 이 당시 맨허튼·브롱스 등 5개 지역에 자치구는 구성되었으나 의회는 설치되지 않았다. 뉴욕시는 미국의 수많은 일반목적(general-purpose) 지방정부의 하나로서 법령과 뉴욕 주와 미국 연방헌법에 의해 부여된 권한 내에서 활동하고 있다(New York State Department of State 2009, 29).

1914년 뉴욕 주의 62번째 카운티로서 Bronx County가 설치된 후 대도시권이 발전되었고 이듬해 준자치구가 확정된다. 20세기 초 뉴욕시는 정치·행정 권한이 뉴욕시정부 한 곳으로 집중되고 부패의 정도가 다른 도시들에 비해 심하였다. 대표적인 사건은 트위디 법원 사례로, 당시 부패정치인 트위디는 뉴욕시 법원을 신축하면서 엄청난 차액을 횡령하였다. 이러한 부패를 척결하기 위한 노력으로 직선 감사원장(The Comptroller)이라는 선출직 직책이 생겨나게 된다.

1950년대 바둑판식 도시개발로 건물들이 밀집된 맨허튼에서 뉴욕시가 독단적으로 진행하였던 도시계획과 관련하여 주민들과 갈등이 발생하게 된다. 이를 계기로 도시계획 및 예산집행과 관련한 주민의견을 수렴하기 위해 1951년 맨허튼 구청장에 의해 12개의 커뮤니티 위원회가 관내에 설치되었다. 이 커뮤니티 위원회는 15~20명으로 구성되며 지역계획 수립과 예산편성의 자문기능을 수행한다. 1960년대 미국의 지방자치 개혁론자들은 민주, 참여, 그리고 이를 위한 지역사회 정부의 필요성을 강조하기 시작하였다. 이러한 맥락에서 뉴욕시 역시 주로 지방자율권의 강화, 시 행정권한의 분권화 및 지역에 대한 분권 내지 수권 등을 추구하게 된다(이승종, 1997). 대표적인 사례가 1963년 뉴욕시 헌장(charter)에 규정된 기구로 62개의 커뮤니티 위원회 설치 증가, 1968년 “Community Planning Boards and Districts”에 의해 시 운영을 위한 버러우 장(Borough President)의 선출과 City Agency 창설 등이라 할 수 있다. 1970년대 뉴욕시는 부실한 재정운영 및 부동산 위기로 파산위기에 당면하였으며 이에 강력하고 책임 있는 시장이 필요하게 되었다. 1989년 시 조례의 개정으로 시의회 의원 수가 51명으로 증원되었고 뉴욕시 행정과 책임에 관한 주요 권한이 시장에게 부여되었다(한국지방자치학회, 2006). 현재 뉴욕시는 1898년 이후 행정체제의 변화가 없으며 5개 카운티는 모두 도시화된 지역으로서 뉴욕시-준자치구의 1.5 계층제(자치구의회 부재)를 형성하고 있다(안영훈·신현기, 2009: 22).

## (2) 뉴욕시 지방행정시스템

미국은 연방제 국가로서 주 정부가 상당한 자치권을 행사한다. 주 정부 산하의 지방정부는 엄밀하게 말하면 연방정부보다 주 정부에 의해 자치권을 제약받는 위치에 있다. 그러나 미국의 주-지방정부의 관계에 관한 홈룰(home-rule) 제도로 지방정부도 관할 지역에 대해서는 최대한의 자치권을 보장받는다. 지방정부는 홈룰 권한 아래 지역사회 삶의 질을

향상시키고 주민에게 직접적인 서비스를 제공하기 위해 광범위한 권한을 부여받게 된다. 뉴욕 주(New York State)는 홈룰을 채택한 주로서 뉴욕시(New York City)는 뉴욕 주(New York State)의 한 지방정부(Local Government)라는 법적 지위를 지닌다. 뉴욕시 헌장(New York City Charter)은 뉴욕시 자치를 위해 만든 뉴욕시의 지방정부법으로서 홈룰 제도 아래 만들어진 것이다. 뉴욕시정부는 뉴욕 주에 속한다 할지라도 뉴욕시헌장은 뉴욕 주의 법안을 근거로 제정되었고 역사적으로 높은 수준의 자치권을 가진다.

#### ① 뉴욕시 현황

서울시의 약 1.5배 정도인 면적 784km<sup>2</sup>와 약 818만 명의 인구를 가진 뉴욕시는 글로벌 금융서비스 산업들이 선호하는 대도시로서 경제·문화·외교·패션 등 세계 중심도시이다. 경제규모 및 인구밀집도가 높은 수준이며 이를 근거로 광범위한 자치권을 확보하여 행사하고 있다(행정연구원). 고도로 중앙집권화된 정부형태를 가진 뉴욕시는 연방정부와 마찬가지로 행정부, 입법부, 사법부로 구성되어 있다. 집행부의 수장으로서 뉴욕시장은 시와 관련된 모든 서비스와 법률의 집행 등을 수행한다. 뉴욕시의회는 51명의 선출직 공무원으로 구성되어 있으며 뉴욕시를 구성하는 5개 버러우 지역 내 다른 디스트릭트를 대표한다. 서울시와는 다른 특징으로는 감사원장이 주민직선으로 선출되며 시의 운영을 관리감독하고 민선 검찰총장이 범죄를 단속한다. 뉴욕시 정부에는 경찰국이 소속되어 있다. 우리나라의 일반 구에 해당하는 맨허튼, 브롱스, 브루클린, 퀸즈, 스테튼아일랜드 5개의 Borough로 구성되어있다. 뉴욕시 자치정부 홈룰 법(Municipal Home Rule Law) Section 10의 조항은 지방정부의 기관구성 조직 및 운영에 대한 조직권뿐만 아니라 입법기관의 구성 및 조세징수권 등 기본적인 자치정부의 권한을 포괄적으로 인정하고 있다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 13).

#### ② 뉴욕시 행정계층 및 기관구성

뉴욕시정부는 유동적인 성격인데 이는 시 헌장에 규정된 규칙에 따라 운영되고 헌장은 정기적인 검토와 변경의 대상이 되기 때문이다. 1897년 처음 채택된 뉴욕시헌장은 시의 정치체제와 광범위한 도시 기관의 권한과 책임을 명문화하였으며 시정부의 조직, 권한, 기능, 정책 등을 규정하고 있다. 연방정부와 주 정부가 권한에 있어 동등한 관계를 가지는 연방제 국가인 미국은 다중심 거버넌스 체제로 단층제, 2층제, 3층제가 혼합되어

있다(Boyd, 2008; 김순은, 2012: 64 재인용). 뉴욕시의 경우 단층제<sup>38)</sup> 혹은 1.5층제라고 할 수 있으며 시의 하부 기관이라고 할 수 있는 법인격이 없는 준자치구로 구성되어 있다.

뉴욕시는 시 헌장(city charter)에 따라 연방정부 시스템과 유사한 강한 시장-의회 분립형(strong mayor-council government) 정부이다. 행정의 효율성을 위해 뉴욕시장이 행정 전반에 대한 책임을 지며 강력한 인사권과 예산편성 등을 가진다. 뉴욕시장이 시의 행정 수장이며 시의회가 정책결정기관이라는 것을 의미한다. 이 모델의 경우 다른 지방정부형태의 시 정부보다 더 많은 권력을 시장에게 제공하며 시는 상대적으로 중앙집권화된 조직을 가지고 있다. 뉴욕시는 강시장-위원회(strong mayor-council)형을 취하고 있다(New York State Department of State 2009, 챕터 6; Berg 2007, 180-181). 시장은 시의 행정 전반에 책임을 지면서, 강력한 인사권, 예산 편성권, 집행권, 심지어 입법안 제출권, 의회 의결 거부권 등을 지닌다.<sup>39)</sup>

강시장-위원회형 거버넌스는 선출된 시장이 실적제에 상관없이 시 공무원을 임용하거나 해고할 수 있는 행정부가 있으며, 비교적 작은 도시위원회 내 5~9명의 위원으로 구성된 사법부가 존재하는 것이 특징이다(Hayes and Chang 1990, 167). 시장을 제외하고는 뉴욕시의 집행기관 중 시대변인(Public Advocate), 감사관(Comptroller),<sup>40)</sup> 5명의 구 대표(Borough President)가 직선으로 선출된다. 시장의 권력을 견제하기 위해 독립적인 회의체(board) 및 위원회(commission)가 존재하고 있으며 뉴욕시의 경우 59개의 커뮤니티 위원회(Community board)가 그 역할을 담당한다.

38) 미국의 문헌에서는 뉴욕시를 단층제로 분류하는 한편, 우리나라에서는 1.5층제로 분류하기도 한다(김순은, 2012: 64).

39) 미국의 지방정부 (특히 도시) 정치에서 집행부와 의회간의 성격은 기관대립형인 한국과는 다르게 그 유형이 다양하다. 뉴욕 주 안에서만 해도 시 지방정부는 기관협조형의 대표인 위원회-지배인(council-manager)형, 강시장-위원회(strong mayor-council)형, 약시장-위원회(weak mayor-council)형, 기관통합형으로 볼 수 있는 위원회(commission)형으로 형태로 다양하게 존재한다(New York State Department of State 2009 챕터 6).

40) 선출직으로서 시의 재정을 담당하는 감사관의 존재는 서울시와는 분명히 구분되는 뉴욕시만의 특징이다.



## 2) 미국 뉴욕시의 자치역량

뉴욕시의 자치역량 중 법적 권한을 살펴보기 위해서는 뉴욕 주 헌법과 뉴욕시의 최상위 법률로서 뉴욕시 헌장, 그 밖에 뉴욕시 법률들(대표적으로 뉴욕 주의 Statue of Local Governments, Municipal Home Rule Law)을 중심으로 분석하였다(New York State Department of State 1998; Berg 2007, 챕터 7). 특히 뉴욕시 헌장은(Charter of the City of New York) 뉴욕시 자치역량의 내용을 가장 직·간접적으로 다루고 있다(Gibson, 1988; Berg, 2007).

### (1) 자치입법권

지방의회의 자치입법권 형태는 지방정부법률(자치조례, local laws), 지방정부시행령(ordinances), 의회결의안(resolutions) 등 3가지로 나타난다(행정자치부, 2006). 자치조례는 지방정부의회의 최상위 자치입법형태로 보통 미국 주정부헌법에 근거하여 지방정부의 권한으로 주어진다. 자치조례는 시민에 의해 선출된 대표기관이 입법권을 행사하는 것과 같다는 점에서 주 의회의 개별법과 같은 법적 효력을 가진다. 예로 뉴욕 주에서는 주 의회 법률이나 지방정부 법률(조례) 모두 전통적으로 주정부의 국무장관(Secretary of State)이 법령 등록관리를 하면서 법적 효력을 가진다(한국지방행정연구원, 2010: 69-70).

#### ① 뉴욕시 자치법규의 위상

미국의 주-지방정부 관계(State-Local Relationship)는 딜런 룰을 통해 그 관계가 확정되었다. 딜런 룰(Dillon's Rule)이라는 원칙은 다음의 세 가지 경우에만 지방정부가 권한을 행사할 수 있도록 제한하고 있다. 첫째, 명시적으로 주어진 권한(granted in express words)을 행사하는 경우, 둘째, 명시적으로 주어진 권한에 내포되어 있거나 부수적인 다른 권한을 행사하는 경우, 셋째, 지방정부의 존립 목적을 달성하는 데 단순히 편의상 필요한 것이 아닌 불가피(not simply convenient but indispensable)한 경우이다. 뉴욕 주 역시 딜런 룰을 차용하는 39개 주 중 하나이다. 그러나 딜런 룰을 인정한다고 해서 해당 주가 지방정부에 대해 중앙집권적인 것은 아니다. 왜냐하면 주 정부는 홈룰 제도를 통해 지방정부에 동시에 홈룰 권한을 제도적으로 부여(grant)하기 때문이다(Richardson Jr, 2011).

홈룰 제도는 지방정부의 관할 지역에 대해 최대한의 자치권을 부여하며, 지방정부의 관료



들은 주 정부의 과도한 간섭 없이 자신의 지역 사회에 맞는 정책을 수립할 수 있는 여지를 더 많이 준다. 이는 본래 지방의 기능으로 여겨지는 정부의 역할을 지방정부에게 보장해 주기 위한 제도이다. 주 의회가 특별법을 제정하여 지방정부의 재산권, 행정 권한 등에 제한을 가한 경우에도 지방정부의 자치권 보장 장치로서 작동하기도 한다(안영훈·금창호, 2010: 72). 뉴욕 주는 딜런 룰을 사법적 해석의 틀에서 사용하면서 동시에 홈룰은 인정하는 주이다.

뉴욕 주의 홈룰도 역사적으로 발전해왔는데, 뉴욕 주는 1894년에 처음으로 홈룰을 주 헌법에 담았다(Cole 1984; Gibson 1988, 226-228). 뉴욕 주 헌법의 ‘홈룰 조항’으로 여겨지는 제9조(Article IX)는 1963년 개정을 통해 현재의 모습을 갖추게 되었다. 이후 1964년 뉴욕 주는 해당 헌법조항의 이행조치로서 주 법으로 자치정부통치법(Municipal Home Rule Law)을 1964년에 입법화하여 주 헌법 제9조의 홈룰 내용을 제도적으로 보장하였다. 구체적으로 살펴보면 주 헌법과 자치정부통치법에 모두 확인 가능한 지방법 권한(the Local Law Power)의 분류는 다음과 같다. 첫째, 헌법 규정 또는 일반법에 위배되지 않는 재산, 업무 또는 정부와 관련된 지방법을 채택하거나 개정할 수 있는 권한이다. 둘째, 특정 열거 대상과 관련 헌법 또는 일반법에 위배되지 않는 지방법을 채택하거나 개정할 수 있는 권한이다. 마지막으로 지방정부에 재산, 업무 또는 정부와 관련이 없는 추가 권한을 부여하고 그러한 추가 권한을 철회하거나 제한하도록 명시적으로 권한을 부여받은 주 입법부를 명시하고 있다. 이는 지방정부에 지방법 채택에 관한 권한을 상당 부분 부여하였다는 것이다.

뉴욕시 헌장은 뉴욕시 자치를 위해 만든 뉴욕시의 최상위법률로서 홈룰제도에 따라 지방법을 만들 권한을 담고 있다. 뉴욕 지방정부가 사용할 수 있는 홈룰 권한은 미국 전역에서 가장 광범위한 편에 속한다(New York State Department of State 2009, 29). 그러나 뉴욕 주는 뉴욕시의 정부 구조와 시 업무에 주 정부의 헌장 개혁위원회(state-mandated charter-reform commissions)를 통해 개입할 여지는 있다(Soneshein and Hogen-Esch, 2006).

## ② 뉴욕시 주민의 권리제한 및 의무부과

뉴욕시 조례나 법, 코드, 규제에 대한 법규를 어겼을 경우, 시 헌장 39항 NYC rule에 의해 규제가 된다. 사안의 경중에 따라 벌금, 과태료, 금고, 투옥 등이 부과된다. 예를 들어,

도시 간 버스가 지정된 지역이 아닌 곳에서 승객이 태우거나 내리면 버스 사업자가 515달러의 벌금을 (code 03) 뉴욕시 교통국 New York City Department of Transportation에 내야 한다. 41) 또한 제설 대책을 위한 뉴욕시의 조례를 건물주나 세입자들이 위반할 경우 민사 처벌을 받으며 최소 100달러에서 최고 150달러의 벌금이 부여되거나 10일 동안 구금될 수 있다<sup>42)</sup>.

### ③ 상위법 근거가 없을 경우 창의적 정책추진 여부

뉴욕시의 자치입법권은 시민투표를 거쳐 공인되고 구성된 뉴욕시 위원회(의회)에 부여되며, 위원회는 (한국의 경우 조례와 유사한) 지방법, 지방정부시행령(ordinance), 의회결의안(resolution)의 형태로 나타난다. 특히 지방법은 지방정부 의회의 최상위 자치입법형태로서, 주 의회의 개별법과 같은 법적 효력을 지닌다(New York State Department of State 2009, 35; 안영훈·금창호, 2010: 69-70). 홈룰을 적용하지 않는 주에서는 주 의회에서 법령이 통과됨으로써 지방정부에 제한적인 권한을 부여한다.

예를 들어, 2006년 12월 뉴욕시는 미국에서 처음으로 식당에서 트랜스 지방 사용을 금지하는 조례를 제정하였다. 이는 연방정부 차원의 트랜스 지방에 대한 규제를 확장 심화한 정책이다. 연방 기관인 FDA(Food and Drug Administration)에서는 트랜스 지방에 대한 수준을 영양소(nutrition facts)에 기재하도록 하였다. 뉴욕시는 인공적으로 만들어진 지방이 주로 식당에서 사용될 수 있다고 판단하여 식당에서 트랜스 지방을 점진적으로 사용하지 않는 규제를 신설하였다. 이 규제를 어긴 식당은 보건당국의 홈페이지에 게재되며, 식품 안전 재검사의 대상이 되었다. 또한 트랜스 지방의 점진적 감축과 사용 규제를 어긴 식당은 200~2,000달러의 벌금을 내야 했다. 이러한 규제는 다른 지역(로스앤젤레스, 샌프란시스코, 오레곤 주)으로 확대되었다. 미국은 지방에서 발의된 법이 상위법의 범위를 초월해서 만들어지기도 하고 다른 도시로 확산되기도 하는 예를 보여준다.<sup>43)</sup>

41) 자세한 코드와 제재 방식은 <http://www1.nyc.gov/site/finance/vehicles/services-violation-codes.page> 참조

42) 뉴욕시 위생관리법(New York City Administrative Code Sanitation Section 16-123)

43) 뉴욕시의 트랜스 지방 규제 관련 내용은 다음 참고문헌을 참조  
<http://www.publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/phlc-policy-trans-fat.pdf>

## (2) 자치조직권

주 헌법의 홈룰 규칙은 지방정부에게 자신의 정부를 구성하는 데 있어 일정 부분의 자율성을 제공한다(Berg, 2012: 484). 그렇기 때문에 뉴욕 주의 홈룰 제도에 따르면 뉴욕시는 상당한 자치권을 획득하였으며 자치조직권에서도 예외는 아니다. 뉴욕시헌장(New York City Charter) 제6조 및 제8조에서는 시장의 자치인사권과 행정 조직권을 규정하고 있으며 조직 및 인사구성에 있어 상당한 자율권을 부여한다고 볼 수 있다.

### ① 자치조직 구성의 자율성

뉴욕시헌장 11조는 시장의 관할권하에 있는 조직들의 재조직화에 대한 내용을 담고 있다. 뉴욕 시 헌장은 자치조직권에 대한 권한을 시장에게 부여하고 있다. 뉴욕시의 경우 뉴욕 시 헌장은 지방정부의 행정부를 구성하는 대부분 기관의 위원장(commissioner)과 행정관(administrators)을 임명하고 제거할 수 있는 권한을 시장에게 부여한다. 이때 대부분의 임명은 뉴욕시 위원회(의회)의 확인을 필요로 하지 않는다.

[표 3-36] 뉴욕시자치헌장(City Charter)에서의 조직권

| 구 분        | 주 요 내 용  |
|------------|--|
| 뉴욕시의 자치조직권 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시 조직은 시 헌장이나 주 혹은 지방법에 의한 경우를 제외하고 계속 존재</li> <li>· 시 정부의 효과적인 효율적인 기능을 위해서, 시장은 관할권 하의 조직들을 조직하거나 재조직 가능</li> <li>· 한 조직에서 다른 조직으로의 기능 이양, 새로운 조직의 생성, 기존 조직의 제거, 조직 간 합병이 포함</li> </ul> |

### ② 자치인사 구성의 자율성

우선 자치정부통치법의 제10항1에 의하면, 뉴욕 주의 지방정부는 도시와 타운이 입법기관의 구성원을 갖는 권한을 갖지 아니하는 것을 제외하고 임원 및 직원의 권한, 임무, 자격, 번호, 선택 및 제거 방식, 임기, 보상, 근무 시간, 보호, 복지 및 안전에 관한 자치권을 지닌다. 이런 원칙(조항)은 정부 부서의 창설 또는 중단, 권한 및 처방의 수정을 포함하지만 이에 국한되지만은 않는다. 뉴욕시의 경우 뉴욕시 헌장은 지방정부의 행정부를 구성하는 대부분 기관의 위원장(commissioner)과 행정관(administrators)을 임명하고 제거할 수

있는 권한을 시장에게 부여한다. 이때 대부분의 임명은 뉴욕시 위원회(의회)의 확인을 필요로 하지 않는다. 동시에 뉴욕시 현장은 시장에게 부시장을 지명할 수 있는 권한을 부여한다. 이런 시장의 자치조직 권한을 통해 시장은 행정부의 직원을 배치하는 관료를 통제하는 역할을 한다. 시장의 역할에 도움을 주는 도구로서는 위원장 임명, 기관 개편 능력, 예산 통제, 시장 관리 보고서의 작성 및 출판, 개별 기관에 대한 특별 조사, 공무원 노조와의 계약 협상 및 연설 연단(bully pulpit)의 이용 등이 포함된다(Berg, 2007: 252-253).

뉴욕시는 약 325,000의 직원을 고용하고 있다. 캘리포니아 주, 텍사스 주, 뉴욕 주를 제외하고 미국의 주, 도시 가운데 가장 많은 인원이 일하고 있다.<sup>44)</sup>

부시장의 권한, 의무, 숫자는 시 현장에 규정되어 있지 않고, 시장의 필요에 따라 정해진다.<sup>45)</sup> 2016년 기준으로 뉴욕시 부시장은 행정명령(Executive Order No. 14) 제14호에 의거하여 4명이다. 시장은 부시장을 직접 임명하며 제1부시장(the First Deputy Mayor), 주택·경제부시장(the Deputy Mayor for Housing and Economic Development), 보건복지부시장(the Deputy Mayor for Health and Human Services), 전략정책부시장(the Deputy Mayor for Strategic Policy Initiatives)으로 구성되어 있다. 제1부시장의 담당 업무는 시장의 권한 및 의무를 수행하며 뉴욕시정부와 관련된 프로그램, 계획, 모든 정책들에 관해 시장을 보조하고 자문한다. 또한 모든 업무 부서를 직접 감독하고 업무를 조정하는 등의 역할을 한다. 주택경제부시장은 시의 성장 또는 경제발전을 촉진시키기 위해 고안된 모든 정책들, 계획 및 프로그램들에 대해 시장을 보조하고 자문한다. 보건복지부시장의 주요 업무는 뉴욕시의 보건 및 정신 위생부서, 심신건강, 병원, 사회서비스, 아동, 노숙자들을 위한 서비스 부서 등의 업무를 직접적으로 감독하거나 조정한다. 마지막으로 전략정책부시장은 취학 전·방과 후 학교, 지역사회 학교 등의 활동 및 운영을 감독하거나 조정하는 것을 주요 업무로 한다. 4명의 부시장은 모두 주요 집행조직의 책임자이며 한국의 실·국장급과 같은 역할을 하면서 해당 업무분야별 전문 부시장으로 기능하고 있다(윤영근 외, 2014: 14-15).

44) 미국 주와 지방정부의 고용에 관한 내용은 <http://cepr.net/documents/publications/wage-penalty-2010-05.pdf> 참고  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Government\\_of\\_New\\_York\\_City](https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_New_York_City)

45) [https://en.wikipedia.org/wiki/Mayor\\_of\\_New\\_York\\_City#Deputy\\_mayors](https://en.wikipedia.org/wiki/Mayor_of_New_York_City#Deputy_mayors) 참고

### ③ 뉴욕시 조직운영에 대한 상위 정부 주무부처의 감독권

연방·주 정부는 두 가지 기본 방식으로 지방 관료제 운영에 영향을 미친다. 여기서 다루는 부분은 뒤에서 언급할 자주재정권, 자치사무권에서도 비슷한 논리가 적용된다. 우선 위임 사항의 발행과 범위 내에서 정부 간 프로그램인 공공 자금의 조달을 통해 연방정부와 주 정부는 행정부에 조직과 운영에 영향을 미치는 경우가 있다. 또한 지방 관료의 오랜 활동 중 일부는 정부 간 프로그램의 결과이기 때문에 지방 관료들은 다른 상위 정부수준의 관료와 관계를 맺어 왔으며 해당 관료들에 의해 영향을 계속해서 받을 수 있다(Berg, 2007: 266-267).

### (3) 자주재정권

자주재정권은 경제적 의미에서 자치역량을 다룬다는 점에서 그 의미가 사뭇 다르다. 지방의 재정적 자치 역량이라고 하면 재정적으로 ‘얼마나 다른 곳에 의존하지 않는가?’(재정 자립도)라는 개념에서 많이 다루어지고 있다(Wolman, et al. 2008).

미국의 주 정부 및 지방정부가 부가하는 조세의 종류는 재산세, 개인소득세, 법인세, 자동차 등록세 등이며 사용료 등 세외수입은 대학교육, 의료기관 및 고속도로, 공항 등의 사용료 수입으로 구성된다(행정안전부·한국지방행정연구원, 2012: 149). 미국의 조세구조를 연방세, 주세, 지방정부세로 나눈다면, 조세의 80% 가까이는 연방세가 점하고 있다. 왜냐하면 대부분 일반목적 지방정부의 경우, 수입 증대 결정은 주 헌법 및 법적 제한에 의해 통제되기 때문이다. 많은 경우 주 정부는 시 정부 및 카운티 정부의 부동산에 대한 세금(property tax)을 통해 수입을 올릴 수 있는 권한을 부여하지만 소매 판매 및 소득세/급료세와 같은 다른 유형의 세금에 대한 허가는 일률적으로 부여되지 않는다(Pagano and Johnston, 2000: 160).

뉴욕시의 개인 및 법인 지방소득세에 관한 과세소득 산정은 기본적으로 연방정부의 과세 소득에 기반하며 과세소득은 뉴욕 주의 조정 총소득을 기초로 하여 뉴욕시 세법에 따라 부가되거나 차감되는 금액을 정산하여 산정한다(허등용 외, 2016). 뉴욕시의 예산은 부분적으로 자율성 있게 집행되며 부동산세·소득세 등의 지방세율을 독자적으로 조정가능하다. 뉴욕시 내 기업에 대한 세제 혜택 부여 등도 중앙정부의 간섭 없이 가능하다.

### ① 뉴욕시 예산 개요

뉴욕시 예산은 도시정책 결정의 많은 부분이 만들어지고 정책 목표가 세부적으로 구체화되고 구현되는 곳이다. 예산의 범위는 시정부의 모든 세입 및 세출을 포함한다. 2017년에는 850억 달러로 추정된다. 예산은 회계 도구 이상으로 시장과 시의회에 의해 작성된 가장 중요한 정책문서이다. 세입예산에는 시정부가 회계 연도 중에 얼마나 많은 돈을 가져갈지 추정하는 내용이 포함되어 있다. 이러한 세금에는 재산세(general property tax), 개인소득세(personal income tax), 판매세(sale tax), 면허, 허가 및 임대 수입과 같은 서비스에 대해 정부 기관에서 생성한 것과 연방 및 주 정부 보조금이다. 다른 도시들보다 더 많은 자치권을 가지고 있지만 새로운 세금을 부과하기 위해서는 여전히 뉴욕 주 정부로부터 승인을 받아야 한다(Slack, Enid, 2017). 예를 들면 2015년에 뉴욕시는 주 정부에 기존의 주세에 추가되는 “맨션세(mansion tax)”를 부과할 수 있는지에 대해 문의하였으나 주 정부는 이를 거절하였다(2008년 혼잡세 역시 거절).

[표 3-37] 뉴욕시 세원구성

(단위: USD)

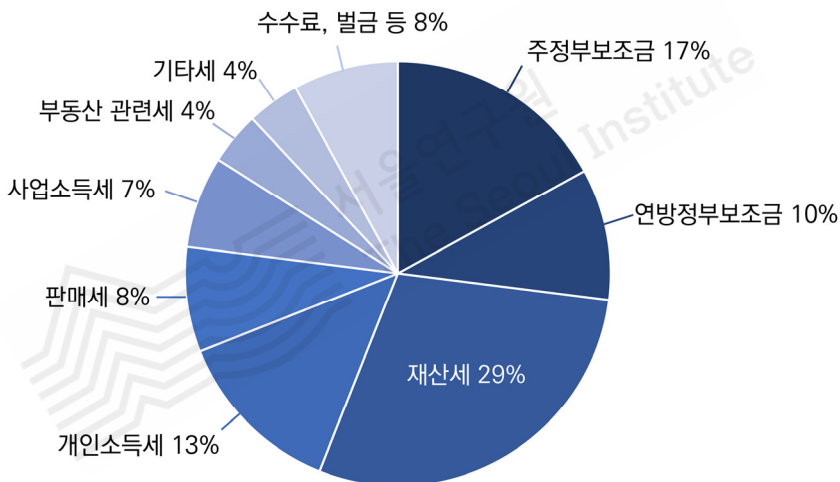
| Revenue Budget                                |                            | Fiscal Year 2016 Adopted Budget |
|---|----------------------------|---------------------------------|
| City Funds and Capital Transfers              | General Property taxes     | \$22,384,192,000                |
|   | Other taxes                | \$29,834,583,519                |
|   | Miscellaneous Revenues     | \$6,538,406,370                 |
| Total City Funds                              |                            | \$58,757,181,889                |
| Other Categorical grants                      |                            | \$855,583,364                   |
| Transfers from Capital Budget                 |                            | \$575,637,498                   |
| Total City Funds and Capital Budget Transfers |                            | \$60,188,402,751                |
| Federal and State Funds                       | Federal Categorical Grants | \$7,145,594,491                 |
|   | State Categorical Grants   | \$12,977,567,860                |
| Net Total Revenue Budget                      |                            | \$80,311,565,102                |

### ② 뉴욕시 세입 및 세출구조

뉴욕시의 경우 지방세는 미국의 5번째로 큰 정부 예산인 770억 달러 예산을 운용하는데 거의 2/3에 해당하는 부분을 지방세를 통해 얻을 뿐 아니라 그 세원도 다른 지역에서 보기 힘들만큼 다양하다. 이런 다양성은 도시 경제의 규모가 주는 장점과 함께, 특정 기업 및 특정 세원에 대한 의존도를 보여주는 역할을 한다(Fiscal Policy Institute 2015). 이런

부분은 뉴욕시의 자주재정권을 다룰 때 결코 간과해서는 안 되는 대도시로서 뉴욕시의 특징이다.

뉴욕시의 세원은 재산세, 소득세, 판매세, 법인세, 소비 및 기타 세(담배세, 호텔세, 택시 면허이전세 등) 등으로 구성되며 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것은 재산세(29%)이다 ([그림 3-11] 참고). 연방 및 주 정부 보조금을 제외한 실질적인 뉴욕시의 세원은 재산세 (29%)와 개인소득세(13%)이다. 연방 및 주 정부 보조금은 27%로, 세입에 있어서 상당한 자치권을 가지고 있는 것으로 보인다. 뉴욕시정부에서 뉴욕시세의 대부분을 징수하나 주 세, 개인지방소득세, 판매세, 자동차세의 경우 주 정부가 대신하여 징수한다(허등용·이상훈·김필현, 2016: 80).

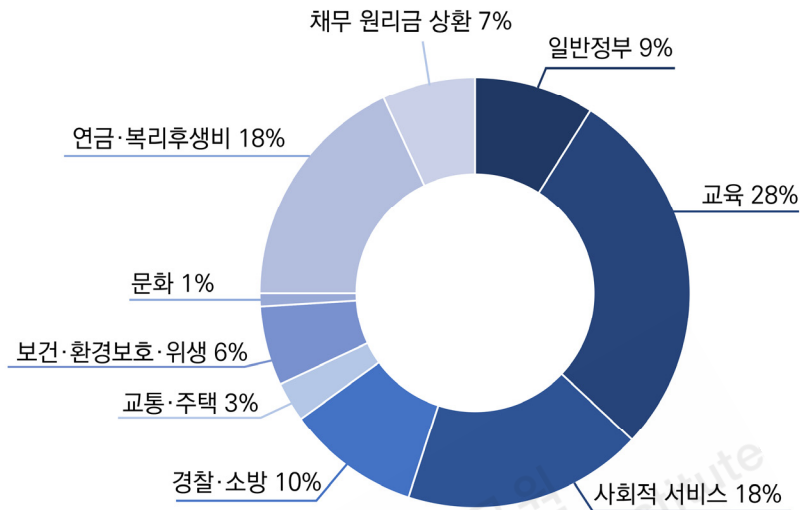


[그림 3-11] 뉴욕시 세입구조(2017년 추정)

자료: IBO(New York City Independent Budget Office), 2017: 7

뉴욕시의 2017년 예상 세출을 살펴보면 지출이 가장 많이 소요된 서비스 분야는 교육 부분으로 총 예산의 28%를 차지하였다. 그 뒤를 이어 연금·복리후생비 18%, 사회적 서비스 18%, 경찰·소방 등 안전기관 10%, 일반정부 9%, 채무 원리금 상환 7%, 보건·환경보호·위생 6%, 교통·주택 3% 등의 순으로 나타났다([그림 3-12] 참고).

뉴욕시의 재정을 관리하는 제도로 감사관(Comptroller)이 존재한다. 특이한 것은 감사관이 선거에 의해서 선출된다는 점이다.



[그림 3-12] 뉴욕시 세출구조(2017년 추정)

자료: IBO(New York City Independent Budget Office), 2017: 8

### ③ 뉴욕시 재정자립도 및 재정수요충족도

뉴욕시의 자주재정권과 재정자립도가 악화된 시기는 1970년대 시의 재정위기와 함께 찾아왔다(Gelfand, 1978). 시의 재정위기를 타개하기 위해 시장은 주 정부를 건너뛰고 연방 정부에게 직접 지원을 받기도 하였다. 1976년~1977년의 경우 뉴욕시 전체 예산 중 44%~46%를 연방정부와 주 정부에 의지하였고, 1977년의 경우 연방정부와 주 정부의 부담금의 비율은 22%로 같았다(Berg, 2007: 65-67). 위에서 언급하였듯 교부금을 받게 되면, 시정부의 자주재정권은 상당부분 제약받게 된다. 그러나 최근 뉴욕시 예산 경향은 아래 [표 3-38]에서 확인할 수 있듯이 연방/주 정부로부터 받는 교부금이 전체 예산의 25% 정도로 상당 부분의 재정독립성을 확보했다고 할 수 있다.



[표 3-38] 뉴욕시 세입구조 변화

| 구 분                             | 2000              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 지방세<br>(Local Taxes)            | \$22,229<br>(58%) | \$35,873<br>(59%) | \$40,350<br>(61%) | \$42,111<br>(62%) | \$45,722<br>(64%) | \$48,293<br>(64%) |
| 연방 교부금<br>(Federal Grant)       | \$4,417<br>(12%)  | \$5,941<br>(10%)  | \$7,747<br>(12%)  | \$6,998<br>(10%)  | \$8,421<br>(12%)  | \$8,298<br>(11%)  |
| 주 교부금<br>(State Grant)          | \$7,062<br>(12%)  | \$12,124<br>(10%) | \$11,255<br>(12%) | \$11,114<br>(16%) | \$11,027<br>(15%) | \$11,725<br>(16%) |
| 기타 재원<br>(Other Local Revenues) | \$4,417<br>(12%)  | \$6,708<br>(11%)  | \$7,310<br>(10%)  | \$7,310<br>(11%)  | \$6,397<br>(9%)   | \$7,170<br>(9%)   |
| 총합                              | \$38,125          | \$60,646          | \$65,881          | \$67,533          | \$71,567          | \$75,486          |

자료: 뉴욕 감사관에서 발행하는 Comprehensive Annual Financial Report들을 요약 정리한 Fiscal Policy Institute의 자료를 인용하였음(Fiscal Policy Institute 2015, 42)

참고: 괄호 안은 해당 연도 예산 총합에서 해당 수입원이 차지하는 비율을 나타냄. 기타 재원은 기타 수익, 비정부 보조금 및 기금 이전을 뜻함

#### ④ 중앙정부와의 재정 갈등 해결 절차

뉴욕 주와 뉴욕시의 관계를 중심으로 살펴보면, 뉴욕 주 헌법 제8조(Article VIII Local Finance)는 지방정부의 조세권 및 기채 발행권 등 자율적 재정확보를 보장하는 사항을 규정하고 있으며, 관련 지방법과 예산 변경, 재정 영향 규정은 뉴욕시 헌장 33조를 통해 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 관련 조항과 지금까지의 주-지방 간 관계를 살펴보면 주 정부는 지방정부의 재원(revenue)과 예산(budget)에 대해 상당 부분 영향을 주고 있다. 주 정부는 재무관리위원회(Financial Control Board)와 주 감사관(State Comptroller)을 통해 주기적으로 예산을 감시할 뿐 아니라(Berg, 2007: 62) 추가적으로 뉴욕시의 재원에 크게 4가지 방법을 통해 직간접적인 영향을 주고 있다. 부채(indebtedness)에 대한 상한선 설정, 세무 당국에 대한 통제, 도시에 대한 정부 간 이전(transfer) 수준 결정, 위임(mandates)에 따른 추가비용 부과 등이다.

우선 뉴욕 주는 주 헌법을 통해 “과세 대상 부동산의 전체 가치에 대하여 5년 이동평균의 10%(ten percent of the five year rolling average of the full value of taxable real property)”로 뉴욕시의 부채 상한성을 설정하고 있다. 이 비율은 뉴욕 주의 다른 지방정부

에 비해서는 상당히 큰 부분이지만, 뉴욕시가 갖고 있는 재원수급의 역량과 부채상환능력을 볼 때, 제한적인 부분이다(Berg, 2012: 485-486).<sup>46)</sup> 또한 뉴욕 주는 세무 당국에 대해 비교적 엄격한 잣대를 들이대면서 자주재정권에 영향을 줄 수 있다. 다른 지방정부와 마찬가지로 뉴욕시는 재산세에 대해서는 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 그러나 다른 세금(개인소득세, 소비세, 기업세 등)에 대해서는 뉴욕시가 추가 부담금을 부여하기 위해서는 뉴욕 주의 승인을 받아야 한다. 현재 뉴욕시의 8.375% 소비세(sales tax)는 뉴욕 주가 4%, 뉴욕시가 4%, 그리고 도시교통당국(MTA, Metropolitan Transit Authority)이 0.375%를 이용하고 있는데, 뉴욕시와 MTA의 비율을 주기적으로 승인받아야 한다(Berg, 2012: 485-486). 주-지방 간 관계에서 다른 주와 지방정부에 비하여 상당히 많은 부분의 자치권을 인정한다고 여겨지는 뉴욕 주이지만(Wolman, et al., 2008), 뉴욕시가 지역의 교통체증을 완화하고자 제시하였던 혼잡세를 뉴욕 주가 거절한 사례는 자주재정권에서 지방정부의 위치를 단편적으로 보여주는 사례로 여겨진다(Bowman and Kearney, 2012: 532).

뉴욕 주는 도시에 대한 정부 간 이전(transfer) 수준에 대한 결정과 위임(mandates)에 따른 추가 비용 부과 방법을 통해서도 뉴욕시 자주재정에 영향을 준다. 뉴욕 주의 정부 간 이전은 교육, 건강, 대중교통, 복지와 같은 정책 영역에 있어서 주 교부금을 제공한다(Berg, 2012: 487-488). 단순히 주 정부에서 시정부로 교부금을 줄이게 된다면, 시정부의 재정에는 문제가 생길 수 있다. 이런 경우가 현실에선 적다 하더라도 교부금은 대부분 그 사용처에 있어 제한을 주거나 그 전달 방법도 상당히 경직적이라는 단점이 존재한다(Berg, 2007: 65). 그리고 뉴욕시의 자치사무를 논하면서 다시 한 번 언급하겠지만, 연방 정부와 주 정부는 시정부에게 특정 프로그램과 서비스를 위임(mandates)하는데, 이때 추가되는 예산이 시정부에게 부담되는 경우가 허다하다(Pagano and Johnston 2000, Martin, et al., 2012). 특히 뉴욕 주는 연방차원의 메디케이드(Medicaid) 부담금을 시에게 상당량을 분담하도록 하는 주 중 하나이다(Berg, 2012: 488).

<sup>46)</sup> 뉴욕 주는 뉴욕시를 비롯한 지방정부의 부채에 대한 자세한 규정들을 주 헌법 8조에 담고 있다. 자세한 내용은 Appendix의 뉴욕 주 헌법 8조 원문과 번역을 참조하였다.

#### (4) 사무배분

미국 지방정부에 홈롤이 적용되는 경우 주 헌법의 홈롤 규칙은 지방정부에게 자신의 업무를 수행하는 자율성의 정도를 제공하고 이는 뉴욕시에도 동일하게 적용 된다(Berg, 2012: 484). 일반적으로 대도시 자치 홈롤에서 지방정부가 수행하는 기능은 다음과 같다. 도시발전계획, 주택 및 도심재개발, 고속도로 및 기타 도로관리, 대중교통, 교육 및 훈련, 보건의료와 사회복지, 경찰서비스, 공공시설이다(안영훈·금창호, 2010: 72-75). 이런 점에서 본다면, 자치사무를 결정하는 것 역시 앞서 언급하였던 자치입법권과 밀접한 관련이 있다.

##### ① 사무배분의 주요 기준

자치사무란 국가와 지방정부의 사무배분 시, 지방정부가 얼마만큼의 지방만의 업무적 자율성을 갖는가를 논할 때 사용되는 용어이다. 한국은 중앙에 집중된 사무를 지방이양 또는 업무 이양(devolution)하는 방안이 1990년대 이후 논의되기 시작했지만, 미국의 사무배분, 차등이양은 기존부터 존재하였던 상위정부의 선점권(Preemption), 헌장제도 등의 개념을 통해서 사무배분의 정도와 자치사무권 정도를 확인할 수 있다(홍준현, 2001).

홈롤이 적용되는 경우, 주 헌법의 홈롤 규칙에서 지방정부의 자율성 정도를 제공하고 이는 뉴욕시에도 동일하게 적용된다(Berg, 2012: 484). 특히, 경찰(police commissioner)이나 소방 행정의 장(fire commissioner)은 뉴욕시장이 임명한다.<sup>47)</sup> NYPD(뉴욕시 경찰국)는 36,000명의 경찰과 18,000명의 행정직이 일하는, 미국에서 가장 오래된 지방경찰국 중 하나이다.

##### ② 뉴욕시의 자치사무

뉴욕 주의 자치정부통치법은 주 헌법 제9조 홈롤 원칙을 재확인함과 동시에, 자치입법권의 입법과정 등을 명기하였다.<sup>48)</sup> 자치정부통치법의 제10항(Section 10)은 앞서 언급했던

47) <http://www1.nyc.gov/site/nypd/about/leadership/leadership-landing.page> 참고

48) 뉴욕 주는 뉴욕시를 비롯한 지방정부의 자치 권한 대한 자세한 규정들을 주 헌법 9조에 담고 있다. 자세한 내용은 Appendix의 뉴욕 주 헌법 9조 원문과 번역을 참조하였다.

뉴욕 주 헌법과 자치정부통치법에서 모두 확인 가능한 지방법 권한의 분류 중 ‘특정 열거 대상과 관련하여 헌법 또는 일반법에 위배되지 않는 한 지방법을 채택하거나 개정할 수 있는 권한에 대해 구체적으로 담고 있다. 홈룰은 자치입법권을 포함하는 다양한 자치권을 다루는데, 자치사무권과 간접적인 관계에 있는 주 정부와의 사무배분도 담고 있다. 예를 들어 자치정부통치법 제10항은 자치정부 의회의 구성 결정과 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정하였을 뿐만 아니라, 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 권한 등도 있다고 규정하고 있다(안영훈·금창호, 2010).<sup>49)</sup> 이는 뉴욕시의 자치사무를 규정하고 있다고 볼 수 있다.

### ③ 뉴욕시 사무에 관한 중앙정부의 감사 규정

뉴욕시의 자치사무는 뉴욕 주 정부와 연방정부의 선점권에 의해 제한받을 수 있다. 선점권(Preemption)은 하위 정부에 배정된 기능에 대하여 총체적 또는 부분적 책임을 일방적으로 책정할 수 있는 상위 정부의 능력을 의미하는데, 이는 “주 정부의 문제(matters of state concern)”와 다소 유사한 의미이다. 선점권은 주 법이 특정 규제 분야를 선점하거나 점유하는 주의 목적을 분명하게 명시한 경우에만 발생할 수 있다. 실제로 뉴욕시가 최저 임금을 설정하려는 시도가 실패한 경우는 선점권의 작동원리를 보여준다. 어떤 경우에는 국가가 관련된 특정 주제에 대하여 관할권을 행사했음을 법 자체에 명확하게 표현하고 있기도 하다(New York State Department of State, 1998: 6-7).

재정영역이 아니라 실질적인 정책 영역에서 주 정부는 시정부에 영향을 준다. 이는 정책 영역에 따라 다음 세 가지로 분류될 수 있다. 뉴욕시가 관장하고 싶지만 주 정부에 의해 제약받는 정책 영역, 하고 싶지 않지만 주 정부에 의해 해야 하는 정책 영역, 주 정부와 시정부가 협력하는 정책 영역이다. 우선 뉴욕시가 관장하고 싶지만 주 정부에 의해 제약받는 영역이 전술하였듯이 주 정부의 선점권에 영향을 받는 분야인데, 대표적으로 집세 안정화 정책, 학교 거버넌스 정책 등이 있다. 이와 별개로 주 정부가 위임(mandates)하는

<sup>49)</sup> 뉴욕 주는 뉴욕시를 비롯한 지방정부의 자치 사무 대한 자세한 규정들을 주 헌법 10조에 담고 있다. 자세한 내용은 Appendix의 뉴욕 주 헌법 10조 원문과 번역을 참조하였다.

영역은 연방정부로부터 내려온 학교 정책, 노숙자를 위한 보호소 정책 등이 있다. 주 정부와 시 정부가 협력하는 정책으로는 공원 정책, 경제개발 정책, 수질 정책 등이 있다(Berg 2012, 488-494). 공원 정책에 대한 공동 사무는 주로 관리에 관한 거버넌스 구조를 통해 이루어진다. 예를 들어 허드슨 강 공원의 경우 트러스트(Trust)의 구성원 13명 중 5명은 주지사가, 5명은 시장이, 3명은 맨허튼 구 대표가 지명한다.

#### (5) 중앙정부와의 관계

미국은 연방제 국가로서 연방헌법에는 지방정부에 관한 규정이 명시되어 있지 않다. 이러한 근거에 의해서 지방정부와 관련된 사항은 주 정부와의 관계에서 중점적으로 이루어지고 있다. 즉 미국에서 대도시와 그 상위 정부 간의 관계를 보기 위해서는 대도시-연방정부의 관계가 아닌 대도시-주 정부의 관계를 보는 것이 요구된다. 따라서 미 연방정부의 국무회의에 뉴욕시장이 참석하거나 정책 형성과정에 역할을 할 수 있는 제도는 존재하지 않는다. 대신, 뉴욕시장은 뉴욕 주가 있는 알바니(Albany)에 주 입법 오피스(Office of State Legislative Office)를 두고, 주 정부로부터의 교부금 확보, 시공무원의 연금, 뉴욕시장의 학교 관리, 혼잡통행료 등 뉴욕시 행정에 직접적으로 관련된 업무에 대한 로비와 주 정부의 정책 과정에 참여하고 있다.

지금까지 뉴욕시의 자치역량으로서 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권, 사무배분을 살펴볼 때, 뉴욕시는 뉴욕 주의 한 부분으로서 제약을 받는 모습을 많이 보였다. 그렇지만, 때때로 뉴욕시가 주 단위 결정과 정책에 영향을 주기도 한다. 우선 뉴욕시는 도시의 재정적 영향력을 이용하여 주 정부에 영향을 줄 수 있다. 실제 뉴욕시의 경제 침체는 주에 직접적으로 영향을 주며 뉴욕시 경제의 흥망성쇠와 함께 하기 때문이다(Berg 2012, 494). 또한 뉴욕시는 미국이 지닌 정치제도 안에서 주와 연방정부 차원에 다양한 영향을 주기도 한다. 우선, 뉴욕시의 인구는 뉴욕 주 인구의 40% 넘게 차지하기 때문에, 뉴욕시 민들의 선거권은 결코 무시할 수 없다. 게다가 많은 경우 주 의회의 많은 정치인들이 뉴욕시의회의 정치를 경험하거나, 뉴욕시를 지지하는 정책을 많이 펼치곤 한다. 실제로 뉴욕시의회와 뉴욕 주 의회의 정당이 일치할 때, 뉴욕시에 이득이 되는 정책들이 많이 펼쳐졌다. 주지사-뉴욕시 시장 간 관계 또는 대통령-뉴욕시 간 관계는 뉴욕시가 상위 정부에게 원하는 것이 있을 때 이를 효과적으로 얻기 위한 통로가 되곤 한다(Berg, 2012: 494-497).

미국은 연방제 국가로서 연방헌법에는 지방정부에 관한 규정이 명시되어 있지 않지만, 연방정부와 시 정부의 관계가 전무한 것은 아니다. 앞서서 간접적으로 언급하였지만, 연방정부도 교부금을 주고, 특정 업무를 위임하는 존재이다. 역사적으로 뉴욕시와 연방정부의 특수 관계를 보여주는 시기는 뉴욕시의 재정위기(Fiscal Crisis) 때였다. 이때, 연방정부는 주 정부를 통과(bypass)하여 직접 개입하였다. 홈룰제도 원칙으로 인해 많은 경우 지방정부는 자치권을 향유하며 때론 주 정부가 이를 제약하곤 하지만, 뉴욕 주 헌법과 뉴욕시 헌장 모두에도 재정위기와 같이 명시되지 않은(extralegal) 중요한 일들이 발생하면 정치의 영역은 확대된다(Berg, 2007: 챕터 4). 그렇기 때문에 뉴욕시를 포함한 많은 도시는 연방정부에도 로비 활동을 조직적으로 한다. 전미도시동맹(NLC, National League of Cities), 미국시장회의(United States Conference of Mayors)가 대표적인 예이다.

뉴욕시에도 연방정부와의 관계를 담당하는 조직이 존재하며 시장의 정부 간 업무 오피스(Mayor's Office of Intergovernmental Affairs) 소속하에 있는 연방사무 오피스(NYC Federal Affairs Office)가 그것이다. 연방사무 오피스는 시정부의 이익을 연방의회와 연방 행정부에 반영하기 위한 연락 사무실의 역할을 한다. 주로 연방정부의 교부금(grant)이나 기금(fund)을 확보하기 위한 로비가 주된 임무이다. 예를 들어, 연방정부의 국토안(Homeland Security)과 관련된 기금의 배분에 있어 테러를 경험하고 그 위험성이 높은 뉴욕시가 2003년 연방정부로부터 8억 달러의 기금을 받은 것도 연방사무 오피스의 주된 업적이었다.<sup>50)</sup>

<sup>50)</sup> <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/395-07/mayor-bloomberg-newly-renovated-office-federal-affairs-washington>

# 04

---

## 서울시와 해외 거대도시의 자치역량 비교

- 1\_개요
- 2\_자치입법권
- 3\_자치조직권
- 4\_자주재정권
- 5\_사무배분
- 6\_정부와의 관계

## 04 서울시와 해외 거대도시의 자치역량 비교

### 1\_개요

서울시와 해외 거대도시의 자치역량을 비교하기 위해 우선적으로 지방자치는 각국의 정치·사회적 환경과 국가 성격에 따라 상이한 발달경로를 가진다는 것을 이해해야 한다. 좀 더 큰 맥락에서 살펴보면 서구의 지방자치 개념은 오랜 전통의 자연법(고유권)적 자치권 입장을 주장하는 영미형과 단일국가로부터 자치권을 부여하는 분권적 입장(전래권설)의 유럽 대륙형(프랑스, 독일 등)으로 구분된다. 큰 틀의 제도적 차이는 국가 단위의 비교가 유용하지만 전술하였듯이 영향력이 큰 대도시 단위에서도 상당한 제도적·운영적 차이가 존재한다. 특히 유사한 제도라 할지라도 법·제도적 변화는 그 배경, 목적, 지향점이 다를 수 있기 때문에 신중한 해석이 요구된다. 영미형과 유럽 대륙형의 지방자치에서 주요 관심사는 [표 4-1]과 같다.

**[표 4-1] 각 나라의 지방자치 특징**

| 국 가                     | 지방자치에 관한 주요 관점   |
|-------------------------|--|
| 영국(U.K)<br>·<br>미국(U.S) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 준연방제·연방제 국가로서 지방자치의 역사가 깊고 상당한 자치권 보유</li> <li>· 미국은 다중심거버넌스에서 주로 행정서비스의 효율성 확보 관점에서의 제도적 변화를 시도</li> <li>* 지방정부 개수: 미국 38,910개(일본), 프랑스 36,744개(고원) 등(기초자치제 포함), 한국 228개(시·군·구)</li> </ul> |
| 프랑스<br>·<br>일본          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 단일국가 개념이고 중앙집권적 요소가 상당히 살아 있는 상황</li> <li>· 정치적 자치권보다는 국가로부터의 행정사무 이양, 지방분산(행정분권) 관점에서 제도적 변화를 시도</li> </ul>  |

제3장에서도 언급하였듯이 영국이나 미국처럼 준연방제나 연방제 국가에서는 지방자치의 역사가 깊고 상당한 자치권이 인정된 경우로서 이미 다중심거버넌스 체제가 정착되어 분절된 체제에서 어떻게 하면 행정서비스의 효율성을 확보할 것인가를 중심으로 제도적 변화를 시도하였다. 한편 프랑스나 일본은 아직 단일국가의 개념이 강하고 중앙집권적 요소가 상당히 살아있는 상황이라 정치적인 자치권의 논의보다는 국가로부터의 행정사무이양



이나 지방분산(행정분권) 관점에서 제도적 변화를 시도하고 있다는 차이를 발견할 수 있다. 특히 도시 비교연구에서는 하드웨어적 법·제도의 차이도 중요하나 소프트웨어적 운용 측면에서의 정부-지역사회의 협치적(수평적) 의사결정 배경, 구조 및 과정이 중요하다. 제 3장에서 이미 국가 및 비교대상 거대도시별로 5대 영역의 자치역량은 자세히 살펴본 바 있다. 본 장에서는 제3장에서 전술한 내용을 바탕으로 서울시의 5대 영역별 자치역량의 한계점을 중심으로 해외 거대도시들의 자치역량과 하나, 하나 구체적으로 비교함으로써 정책시사점을 찾고자 한다.

서울시와 해외 거대도시의 자치행정 및 운영체제에 관한 일반적 특징을 비교하면 다음의 [표 4-2]와 같다. 해외 거대도시들의 인구규모는 파리를 제외하면 모두 800만 명 이상으로 서울시와 비교할 만한 대도시 규모이다. 파리시의 경우는 현재 인구는 220만 명 정도이나 2016년에 출범한 ‘그랑파리’의 구획결과(파리시 + 인근 130개 시)에 따르면 인구 규모가 약 697만 명에 달하는 대도시이다. ‘그랑파리’는 파리시가 가지고 있는 규모경계의 불리함을 해소하기 위해 추진되었으며 2020년까지 완전한 자자체로서의 통합 출범을 눈앞에 두고 있다(전국시도지사협의회, 2016).

[표 4-2] 해외 거대도시의 자치행정 및 운영체제에 관한 일반적 특성 비교

| 지방자치 구성 요소           |                          | 서울특별시<br>(한국)                                       | 도쿄도<br>(일본)                                       | 파리시<br>(프랑스)  | 런던대도시<br>(영국)                                   | 뉴욕시<br>(미국)  |
|----------------------|--------------------------|---|---|---|---|--|
| 기본<br>현<br>황         | 인구<br>(인)                | 9,794,304   | 8,945,695   | 2,243,833<br>(* 그랑 파리<br>6,968천 명)                      | 8,173,941                                       | 8,175,133  |
|                      | 면적<br>(km <sup>2</sup> ) | 605   | 622   | 105   | 1,572   | 784  |
| 국가 성격                |                          | 대통령제/<br>단방제  | 내각제/단방제   | 의원집정부제/<br>단방제  | 내각제/준연방제  | 대통령제/연방제   |
| 지방<br>자치권<br>보장 근거   |                          | · 헌법<br>· 지방자치법<br>· 자치관련<br>법령<br>· 서울시<br>· 행정특례법 | · 헌법<br>· 지방자치법<br>· 지방자치<br>관련법<br>· 지방분권<br>일괄법 | · 헌법<br>· 지방자치법<br>· 통합자치법전<br>(기초정부편,<br>파리시특례<br>지위편) | · 지방정부법<br>· 런던대도시법<br>(GLA Act)                | · 주정부헌법<br>· 개별 지방정부법<br>· 일반시정부법<br>· Home Rule법<br>· 뉴욕시 Charter |
| 지방정부<br>구성/<br>행정 계층 |                          | 특별시<br>+ 자치구(25)                                    | 도쿄도<br>+ 특별구(23)                                  | 광역시 겸 기초시<br>+ 준자치구<br>(20개 Arrondissement)             | 광역시(GLA)<br>City of London +<br>자치구(32 Borough) | 대도시(기초정부)+<br>준자치구(5 Borough)<br>1.5층제(구의회 부제)                     |

| 지방자치<br>구성 요소      | 서울특별시<br>(한국)   | 도쿄도<br>(일본)   | 파리시<br>(프랑스)  | 런던대도시<br>(영국)  | 뉴욕시<br>(미국)   |
|--------------------|---|---|---|--|---|
| 계층제<br>변화          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1962년 정부 직할 서울특별시행정특례법제정</li> <li>· 1998년 자치구제</li> <li>· 1991년 서울시 및 자치구 의원직선</li> <li>· 1995년 시장직선</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2층제(광역+기초)</li> <li>· 광역지자체</li> <li>· 도도부현(都道府縣) 중 도(都)는 도쿄도가 유일하며 특별구 설치 가능</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1964년 광역기초의 이중적 지방정부 지위</li> <li>· 1982년 준자치구 설치로 기능적 2계층제</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1885년 이후 2계층제</li> <li>· 1965년 광역시 설치</li> <li>· 1986년 광역시 폐지로 1계층제</li> <li>· 1999년 런던 대도시 설치로 기능적 2계층제</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1785년 주수도</li> <li>· 1831년 대도시 출범</li> <li>· 1800년대 후반 준자치구 확대</li> <li>· 1914년 준자치구 확정</li> </ul>   |
| 사무권한<br>및 주요<br>기능 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시도/시군구</li> <li>· 사무배분표 참조</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대도시지역의 행정일체성과 통일성 확보가 필요한 사무</li> <li>· 특별구의 연합체 사무수행</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초정부와 도 정부에 부여된 사무권한</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던대도시는 광역적 업무와 자치업무를 구분</li> <li>· GLA: 도로, 교통계획, 공공교통, 전략계획 경찰, 소방/구급 등 광역사무 담당</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 준자치구 구청장 중심의 준자치구 위원회 권한으로 투자계획, 주민공청회, 예산집행, 의견수렴 등을 이행</li> </ul>  |
| (준)<br>자치구와의<br>관계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 비권력적 통제(조안권고, 지도, 재정기술적 지원)</li> <li>· 권력적 통제(위법부당한 명령·처분의 취소·정지, 직무이행명령 및 대집행, 감사 등)</li> <li>· 사전적 통제 + 사후적, 권력적 통제(주무부처 장관이 합법성 및 합목적성 통제)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 하나의 독립된 지방자치 단체로 역할</li> <li>· 대도시지역 행정업무는 배제</li> <li>· 선거에 의해 구청장, 구의회 선출</li> <li>· 중앙정부의 영향력 지대</li> <li>· 도구협의회 설치</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 준자치구는 일부 독자적 사무수행 권한; 주로 현지접근성 원칙에 따른 기초사무 수행</li> <li>· 재정적 연속관계</li> <li>· 정치적으로 주민직선 구청장 선출과 대도시의 부시장으로 정치적 자치권 보유</li> <li>· 비권력적 통제</li> <li>· 사후적 통제방식으로 지방회계감사원에 의한 합법성 통제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던버러: 광역사무 이외 법정사무 담당, 일부(도로, 교통계획, 전략계획)는 상호 협조</li> <li>· 예산 및 지방세(카운슬세) 일부를 징수하여 배분하나 재정상 광역시와 자치구(정부교부금) 독립</li> <li>· 비권력적 통제(지도, 검열, 협의, 조례의 확인, 감사 등)</li> <li>· 사후적 통제 형태로 사법부가 합법성 통제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 뉴욕시, 준자치구 간 재정 독립성은 미확보; 정치적, 정책적 독립성 부분 보유</li> <li>· 주정부의 비권력적, 협력차원의 통제기제(권고정보 제공, 협의, 기준 설정, 재심사, 지도 등)</li> <li>· 사후적 통제(예와 지방채 발행인가) 형태로 사법부에 의한 합법성 통제</li> </ul> |

\* 그랑 파리: 파리시 + 인근 130개 시(인구 473만 명)

지방정부의 구성 및 행정계층을 살펴보면 서울, 도쿄, 런던은 법인격을 가진 자치구로 구성된 2계층제를 운영하고 있었다. 도쿄, 런던 자치구의 사무권한은 서울보다 매우 컸으며 도쿄의 경우 보충성의 원칙, 런던은 법률로서 사무배분을 명확하게 한 것에 기인한다고 볼 수 있다. 파리는 도 중간정부 및 기초정부의 이중적 지위를 가진다는 특이점이 있었다. 준자치구인 아롱디스망의 역할은 시가 수행하는 구의 사무에 대한 서면 질의 및 토론권, 구 관련 사무에 대한 사전 의견제시권 등 그 역할이 한정적이었다. 뉴욕시의 상하위 계층구조를 살펴보면 하위 계층구조로 준자치구인 5개의 버러우(Borough)를 운영하고 있었고 구의회는 부재하지만 구정협의 형태로 운영된다. 구청장은 주민 직선이며 준자치구로서 일정 부분 자치권을 행사하므로 형식적으로는 단층제이나 기능상으로는 이중제 혹은 1.5층제 구조를 구축하고 있다(안영훈·신현기, 2009).

## 2\_자치입법권

서울시 자치역량의 한계점을 중심으로 각 해외 거대도시를 대상으로 조례의 법적 위상, 주민의 권리제한 및 의무부과 여부 및 범위, 상위법 근거가 없는 창의적 정책의 추진 여부 등을 비교하여 서술하였다.

**[표 4-3] 자치입법권에 관한 서울시의 주요 한계**

| 구 분    | 주 요 내 용   |
|--------|---|
| 서울시 한계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례는 ‘법령의 범위 안에서...’ 상위법령에서 엄격하게 규정 (지방자치법 22조; 법률유위원칙)</li> <li>· 법률의 위임이 없는 주민의 권리제한, 의무부과 불가(일부 과태료 인정) (지방자치법 22조 단서조항; 법률유보원칙)</li> <li>· 전국 최초 등 창의적 정책도 상위법의 근거 없이는 조례제정 곤란</li> </ul> |

비교대상의 해외 거대도시들도 자치입법권은 상위법의 허용범위 내에서 제정되지만, 우선 자치사무의 범위가 훨씬 넓고 허용된 범위 내에서는 상당한 자치입법권을 제도적으로 보장 받고 있었다. 해외 거대도시들의 자치입법권을 검토한 결과 [표 4-4]와 같이 성문헌법을 가진 국가들인 프랑스, 일본은 헌법에서 ‘보충성 원칙’ 등 지방자치단체의 입법재량권을 명시

하였고 이에 따라 하위 법률에서는 상당히 자율적인 조례 제정을 허용하고 있었다. 불문헌 법과 준연방제 성격의 영국은 개별도시별로 지방정부법을 제정하였고, 연방제 국가인 미국은 주 정부의 헌법으로 지방정부헌장에서 자치입법권을 포괄적으로 허용하고 있었다. 자치입법의 위상은 정부의 행정입법과 거의 동일한 위상을 갖거나 그 내용을 존중하고 있었다.

영국은 국회에서 개별 도시별로 지방정부법을 제정하고 있으며 행정입법에 준하는 2차 법률적 지위를 가진다. 런던대도시는 GLA 법에서 각 사무수행 분야별 자치입법권을 제정하고 있으며 이는 국회의 입법으로 보장받고 있다고 할 수 있다. 뉴욕시의 자치입법권은 뉴욕 주 정부의 달런 물과 흙물 간 타협의 산물로서 흙물에 의거하여 주민투표로 선택한 ‘뉴욕자치헌장’에서 포괄적인 자치입법 위상을 보유하고 있다. 뉴욕시 위원회(의회)는 흙물제도에 의해 “주 정부의 법률에 구속되지 않고 자율적 권한을 보유”한다(New York State Department of State 2009 챕터 4; 안영훈·김창호, 2010: 71-75).

[표 4-4] 해외 거대도시의 조례제정 기준

| 구 분      | 일본(도쿄도)                                       | 프랑스(파리시)                                      | 영국(런던시)  | 미국(뉴욕시)  |
|----------|---|---|--|--|
| 조례<br>제정 | · 실질적 판단설에 따라 지방자치의 본질적인 내용, 법률과 제도 간의 관계를 탐색 | · 헌법에 ‘보충성 원칙’ 명시<br>· 행정입법에 준하는 2차 법률적 지위 보유 | · 런던대도시법 (GLA act)에서 사무수행 분야별 자치입법권을 제정하고 있으며 이는 국회의 입법으로 보장<br>· 지방정부 자치입법권은 지방정부 법률과 조례로 구분하여 시행 | · 뉴욕시 위원회 (의회)는 흙물제도에 의해 “주 정부의 법률에 구속되지 않고 자율적 권한을 보유 |

도쿄도 조례의 법률과의 관계는 소위 ‘실질적 판단설’에 의해 해석되고 있다. 즉, 법률과 조례 관계를 대상, 목적/취지, 효과에 따라 유연하게 판단하고 있다. 최근에는 분권개혁이 추진되면서 조례의 자율성을 더욱 광범위하게 바라보려는 관점이 확대되고 있다.

프랑스는 2003년 헌법 개정을 통해 ‘법률에서 정하는 바’에 따라 지방정부의 자율적 법규 제정권을 명시하였고 법률(취지)에 위반하지 않는 조건 내에서 자율적 결정권한이 있는

것으로 해석된다. 특히 파리시는 기초정부이면서 도 중간정부로서 이중적 지위를 가지며 다른 지방정부와 마찬가지로 프랑스의 헌법과 통합지방자치법전(Code général des collectivités territoriales)에서 자치법규를 제정할 수 있는 자치입법권을 부여받고 있다. 파리시에 적용되는 조례제정의 범위는 일반적으로 프랑스의 기초정부에 적용되는 내용과 같으며 시정부가 수행하는 사무수행과도 관련이 있다. 자치입법권은 법적위상도 중요하나 자율성은 사실상 자치사무의 범위·정도에 매우 밀접하게 연관되어 있었다.

해외 거대도시들 조례의 법적구속력은 [표 4-5]와 같다. 대부분의 해외 거대도시들은 주민에게 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례를 제정할 수 있었다. 일본(도쿄)은 일본 지방자치법(제14조)에 의거하여 2년 이하 징역/금고, 100만 엔 이하 벌금, 구류, 과료, 몰수형 또는 5만 엔 이하 과료가 가능하다. 영국(런던)은 조례에서 행정형벌을 수반할 경우 관계 장관의 승인이 요구되며 조례 위반 시에도 법원이 조례 침해행위에 대한 제재(벌금, 과태료 등)를 부과할 수 있다는 점이 여타 도시들과 다른 특징이라 하겠다. 뉴욕시도 조례 위반 사안의 경중에 따라 벌금 및 과태료 부과가 가능하다.

[표 4-5] 해외 거대도시의 조례를 통한 제재수단 설치

| 구 분  | 도쿄도   | 파리시  | 런던시  | 뉴욕시  |
|------|---|--|--|--|
| 제재수단 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2년 이하 징역/금고</li> <li>· 100만 엔 이하 벌금</li> <li>· 구류, 과료 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법률(취지)에 위반하지 않는 조건 내에서 자율적 결정권한이 있는 것으로 해석</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법원만이 조례 위반행위 과태료, 벌금 등이 부과</li> <li>· 벌금을 내지 않을 경우 지역법관의 법원(Magistrate Court)에서 기소</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사안의 경중에 따라 벌금, 과태료 부과 가능</li> </ul> |

창의적 정책의 추진여부도 자치사무에는 상당한 자율성을 보장하므로 정책추진이 가능하며 이 부분도 역시 사무배분과 밀접한 관련이 있는 것으로 분석되었다. 도쿄도의 창의적 정책 추진은 조례의 '실질적 판단설'에 근거하여 적용 대상을 어떠한 범위에서 어떤 기준으로 규제할 것인가?(적용의 대상, 기준)에 따라 법률의 취지나 효과 등을 고려하여 합법성 여부를 판단하여 왔다. 파리시·런던시·뉴욕시의 경우 자치사무에 대한 상당한 자율성 부여로 창의적 정책추진이 가능한 제도적 기반을 가지고 있었다. 특히 프랑스는 "지방정부

의 제도실험 제안권”이라는 독특한 정책을 헌법에 명시하고 있다. 이 규정을 통해 지방정부들은 행정권한에 속한 사무를 수행하고자 할 때 국회가 동의하면 지방정부가 의도한 새로운 정책 실험이 가능한 권리를 부여받는다. 창의적 정책 추진과 관련하여 미국의 경우, 지방에서 발의된 법이 상위법의 범위를 초월해서 만들어지기도 하고 이런 사례는 다른 도시로 확산되기도 한다(사례: 트랜스 지방 사용금지 조례 등).

[표 4-6] 해외 거대도시의 창의적 정책 추진여부

| 구 분             | 도쿄도   | 파리시  | 런던시  | 뉴욕시  |
|-----------------|---|--|--|--|
| 창의적<br>정책<br>추진 | · 상위법의 취지/<br>목적, 효과를<br>고려 유연하게<br>해석 및 적용 | · 제도실험 규정<br>- 지방정부들이 행<br>정권한에 속한 사<br>무를 수행하고자<br>할 때 국회가 동<br>의하면 지방정<br>부가 의도한 새<br>로운 정책 실험<br>이 가능한 권리<br>부여 (헌법 제<br>72조) | · 2011년 지방주<br>의법에 근거하여<br>지방정부의 사<br>무 권한으로서<br>포괄적 권한의<br>원칙 규정<br>· 경제, 사회발전<br>은 물론 환경 개<br>선 등 분야에서<br>런던시장의 자<br>율적 결정에 따<br>라 정책 집행 | · 지방에서 발의<br>된 법이 상위법<br>의 범위를 초월<br>해서 만들어지<br>기도 하고 다른<br>도시나 시로<br>확산 |

### 3\_자치조직권

우리나라(서울시)는 지방자치단체의 조직 및 인사구성에 관하여 대통령령으로 일률적으로 상세하게 규정하고 있다. 그렇기 때문에 급변하는 환경 변화나 행정수요에 신속하게 대처하기 위한 유연한 인적 활용 및 조직 구성이 어려운 실정이다. [표 4-7]은 서울시 자치조직권의 자치역량의 한계를 보여준다. 이와 관련하여 해외 거대도시들의 인사고권 및 조직의 자율성 범위, 행정조직 및 정원, 직위구성 기준과 관련 규정을 비교하였다.

[표 4-7] 자치조직권에 관한 서울시의 한계

| 구 분    | 주 요 내 용   |
|--------|---|
| 서울시 한계 | · 행정기구와 직위, 정원의 관련 기준을 시행령에서 상세하게 규정<br>(지방자치법 112조, 대통령령)<br>· 수행사무의 대부분 국가사무; 기관위임사무로 보고 조직권 개입 당연시 |

해외 거대도시들은 자치조직권의 사전 규제근거가 되는 상위법의 규정을 보유하고 있지 않으며 조직 및 인사구성이 각 지역의 특수성에 맞도록 유연하고 자율적으로 가능하였다. 또한 부단체장 정원과 관련하여 법정 정수에 대한 포괄적인 규정은 존재하지만 범위 내에서 자율적으로 운영하고 있었다. 도쿄도의 조직과 인사는 조례에 의해 자유롭게 스스로 결정한다. 현재 부도지사정원도 도쿄도부지사정수조례에 의해 4명(2017년 4월 기준)이며 상시 근무기준으로 한 도쿄도의 직원 수 역시 도쿄도직원 정수조례에 의해 규정되며 38,315명이다.

프랑스는 헌법(제72조 제2항, 제3항 및 제34조)에 근거하여 법률로 지방정부의 지위 및 조직권한 등을 결정할 수 있다고 명시하고 있다. 자치행정조직의 기본원칙은 선출직 지방의회와 의회에서 선출된 단체장이 의장을 겸직하는 ‘기관통합형’을 유지하고 있다. 파리시 의회가 집행기관의 조직·인사권을 통제하지만, 지방공무원은 독립성 및 전문성 보장을 위해 전문 ‘수석행정관’을 임명하여 관리하고 있다. 파리시의 부시장은 시의원 수 30% 내로 정할 수 있으며, 최대 48명까지 운영 가능하다. 현재 파리시의 부시장 수는 27명이다.

[표 4-8] 해외 거대도시의 조직 및 인사구성의 자율성

| 구 분           | 도쿄도   | 파리시  | 런던시   | 뉴욕시   |
|---------------|---|--|---|---|
| 조직 및 인사구성 자율성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>자치조직권은 지방의회 의결을 거쳐 조례로 규정 (조례설치주의)</li> <li>상당수의 필치 규제 폐지</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>헌법에 자치조직권 명시</li> <li>인력의 정수 및 직위 등은 상한선만 개괄적으로 규정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>기관대립형으로 GLA법에 의해 자치조직 및 인사권을 폭넓게 인정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>홈룰(Home Rule)에 의한 자치현장으로 의원 수, 공무원 정원, 인사, 급여 등 포괄적 권한 인정</li> <li>감사관, 시 대변인도 선거를 통한 선출직</li> </ul> |
| 부시장 수         | <ul style="list-style-type: none"> <li>4명(정수 조례)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>27명(시의원 수 30% 내, 최대 48명)</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>9명(시장재량)</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>4명(시장 재량)</li> </ul>   |
| 공무원 수         | <ul style="list-style-type: none"> <li>38,315명 (정수 조례)</li> <li>167,577명 (경찰·교육 포함)</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>약 52,000명</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>약 795명</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>약 325,000명 (모든 고용자 기준)</li> </ul>  |

런던은 직선 시장 및 직선 지방의회 간에 별도의 기관을 구성하는 기관대립형으로 자치조직 및 인사권(시장, 의회 구성, 시정운영 전략을 위한 의견수렴 절차 등) 등은 런던대도시법에 규정하고 있다. 현재 런던대도시의 부시장은 9명으로 법정부시장 1명과 업무분야별 부시장 8명으로 구성되어 있다. 또한 런던의 공무원 정원은 795명으로 다른 도시들보다 그 수가 적은데 이는 기본적인 지방공공서비스의 이행과 공급은 기초정부인 33개 자치구에서 수행하고, 런던대도시는 광역적 기능에만 초점을 맞추어 운영하고 있기 때문이다.

홈룰(Home Rule)에 근거한 뉴욕시 자치현장은 의원 수, 공무원 정원, 인사, 급여 등 포괄적 권한이 인정되고 있다. 뉴욕시는 강시장형으로 시장은 집행 사무국 내에 언제든지 과, 국, 또는 직위의 설치 및 폐지가 가능하다(자치정부헌장 제8조). 하지만 감사관, 시대변인은 선거를 통한 선출직이라는 것이 다른 도시들과는 구분되는 특징이라 하겠다. 뉴욕시의 부시장 권한, 의무, 숫자는 시 헌장에 규정되어 있지 않고 시장의 재량에 따라 정해진다. 현재 4명의 부시장이 활동하고 있다.

해외 거대도시들의 자치조직권에 대한 통제는 주로 사후적인 간접통제 방식으로 이루어진다. 일본 총무성은 지방자치단체의 조직 및 인사를 관리하기 위해 정원모형을 개발하여 권고하고 있다. 인사행정사항 정보공개로 통해 지방자치단체들을 비교함으로써 경쟁을 유도하여 간접적으로 자치조직을 제어하고 있다.

[표 4-9] 해외 거대도시의 조직권에 대한 중앙정부의 통제

| 구 분     | 도쿄도                             | 파리시  | 런던시  | 뉴욕시  |
|---------|---------------------------------|--|--|--|
| 중앙정부 통제 | · 정원모형을 개발하고 권고하여 간접적으로 자치조직 제어 | · 1천여 개 직종군으로 세분화되어 '지방공무원 인사관리센터'에서 통합 조정 | · 직접주민통제 강화와 교부금의 'Best Value' 측정, 성과평가 공개 등으로 간접 통제 | · 위임 사항의 발행과 범위 내에서 정부 간 프로그램인 공공자금의 조달을 통해 연방정부와 주 정부 정부는 행정부에 조직과 운영에 영향 |

프랑스는 1천여 개의 직종군으로 세분화되어 있어 지방공무원 인사관리센터에서 통합조정하여 지원하고 있었다. 영국의 중앙정부는 직접주민통제를 강화하거나 정부교부금 분야에 관하여 'Best Value'를 측정하고 성과평가를 공개하는 등 간접적으로 통제하고 있다.



## 4\_자주재정권

재원운영에 있어 서울시의 한계는 [표 4-10]과 같다. 이와 관련하여 해외 거대도시들의 국세 및 지방세의 비율, 재정자립도, 국고보조금 등 정부와 재정 갈등문제의 해결 절차 및 방법을 비교하기로 한다.

[표 4-10] 자주재정권에 관한 서울시의 한계

| 구 분    | 주 요 내 용  |
|--------|--|
| 서울시 한계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부의 일방적 결정(예. 담뱃값 인상 시 개별소비세를 국세로 신설)으로 자율적인 세목, 세율조정이 불가(조세법률주의)</li> <li>· 불합리한 국세와 지방세의 조세(세입) 배분구조(8:2)</li> <li>· 정부의 일방적인 국책사업추진에 따른 지방예산 매칭의무화 문제 등</li> </ul> |

기본적으로 해외 거대도시들도 조세법률주의에 근거하지만 상위법에서 상당한 과세의 자율성을 부여하고 있다는 것을 알 수 있었다. 일본 도쿄도는 중앙정부와의 사전협의를 통해 조례로 법정의 세의 창설 및 재량적 세율조정이 가능하다. 또한 세부담 경감의 대상, 조건, 기간, 정도를 설정하여 지방세에 특례조치가 가능하다. 도쿄도(東京都)는 특별구가 존재하는 지역에서 재산세, 시정촌민세(법인), 특별토지보유세를 부과하며, 법정외 보통세, 사업소세, 도시계획세, 법정외 목적세를 부과할 수 있다(지방세법 제734조, 735조).

[표 4-11] 해외 거대도시의 조세에 관한 자율성

| 구 분    | 도쿄도  | 파리시   | 런던시  | 뉴욕시   |
|--------|--|---|--|---|
| 조세 자율성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부와 사전협의를 통해 조례로 법정외 세 창설, 재량적 세율조정 가능 (지방자치법, 지방세법)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법에 근거 법으로 지방정부의 자율적 과세표준 및 세율결정 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 잉글랜드 지역은 지방세의 최고 한도 규정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 뉴욕은 주 헌법에 서 조세권, 기채 발행권, 자율적 재정확보 보장</li> <li>· 주정부는 재무 관리위원회, 주 감사관으로 통제</li> </ul> |

파리시는 헌법에 근거하여 법으로 지방정부의 자율적 과세표준 및 세율결정이 가능하다. 프랑스는 2003년 헌법 개정을 통해 재정자치권이 확대되었으나 지방정부 고유의 세수입

을 창설하는 기능은 보유하고 있지 않다. 과세대상을 확정할 수 있으나 세율결정권은 인정하지 않고 있는 것이 특징이라 할 수 있다(배인명, 김미나, 2015).

수도로서의 지위와 대도시로서의 런던시는 그 경제적 부의 수준에 따라서 다른 지방정부와 차별되는 재정수입원인 런던시의 주민세, 교통관련 3가지 지방세, 대중교통 이용료 수입원, 국세인 사업세의 일정액 보유 등을 국회가 인가하고 있다. 영국의 중앙정부는 주요 교부금 제도를 폐지하고 지방정부로 하여금 직접 관할지역에서 사업세 및 주민세를 보유할 수 있도록 재정구조를 개편할 계획이다. 뉴욕시는 뉴욕 주 헌법에 의해 조세권, 기채발행권 등 자율적 재정 확보를 보장받고 있다. 그러나 뉴욕 주정부는 부채상환선 정부이전 수준 결정, 위임사무의 추가비용 등 재무관리위원회 및 주 감사관을 통해 뉴욕시의 예산을 간접적으로 통제한다.

해외 거대도시들의 조세배분구조를 살펴보면 연방국가인 미국의 지방세 비중이 상대적으로 높은 반면 단일국가(프랑스, 일본)의 지방세 비중은 비교적 낮은 편이다. 일본의 국세 및 지방세 비중을 살펴보면 2014년 기준으로 국세(61.1%): 지방세(38.9%) 수준이다. 지방세의 비중이 우리나라보다는 높지만 여전히 국세의 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 도쿄도는 서울시와 마찬가지로 지방교부세에 있어 불교부단체 지위를 가지며 국고보조금의 비율이 낮다. 도쿄도는 재정기반의 주요 수입원인 지방세가 73.2%(타 자치단체 평균 45.1%), 자주재원의 비율이 약 86.7%를 기록하고 있다.

[표 4-12] 해외 거대도시의 조세 배분구조 및 재정자립도

(단위: %)

| 구 분                     | 도쿄도                                       | 파리시                          | 런던시                          | 뉴욕시                          |
|-------------------------|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 국세·지방세 비중<br>(2014년 기준) | 61.1 : 38.9                               | 71.9 : 28.1                  | 93.9 : 6.1                   | 55.5 : 44.5                  |
| 재정자립도<br>(2015년 기준)     | 자체재원(81.9):<br>공유세(12.5):<br>정부재원 이전(5.6) | 자체재원(83.7):<br>정부재원 이전(16.3) | 자체재원(31.2):<br>정부재원 이전(68.8) | 자체재원(74.0):<br>정부재원 이전(26.0) |

자료: e-나라지표, Slack, 2017: 10

\* 영국의 국세: 지방세는 명목상 94:6이나 사실상 51:49 수준임(사업세, 보조금지원액 조정)

프랑스의 조세배분구조는 국세 71.9%, 지방세 28.1%인 것으로 나타났다. 2016년 기준 프랑스 지방정부의 총수입에서 세수입은 1,288억 유로(65.4%)이고 412억 유로(20.9%)는 정부교부금의 수준으로 기록하였다. 기초정부 파리지의 경우 거주세, 건물 없는 토지세, 지역경제기여세 등의 세원을 보유하고, 데파르트망의 지위를 가진 파리지의 경우 건물포함토지세를 세원으로 소유한다. 2017년 기준 파리지의 지방세 수입은 전년도에 비해 증가하였고 중앙정부로부터 교부받은 교부금은 매년 줄어들어 전년도에 비해 15.8% 축소되었다. 영국의 국세 및 지방세의 비중은 명목상 95:5로, 국세 중심으로 보이나 국세 중 지방정부로 이전되는 기업레이트(사실상 지방세 성격)와 보조금 지원액을 재조정하면 실제 비율은 약 51:49 수준으로 조정된다. 정부보조금 일부가 용도 지정을 부채하는 등 자율적 활용이 가능하여 사실상 지방세 성격을 가진다. 런던대도시의 재정은 33개 버러우(자치구)가 주민세를 징수하여 이를 이전하는 것이며 정부보조금(60%)과 기타수입으로 구성되어 있다. 런던시의 자체재원의 비율은 약 31%로 다른 해외 거대도시들보다 낮지만, 정부보조금을 재조정하게 되면 유사한 수준으로 나타나게 된다. 미국의 조세구조는 연방세, 주세, 지방세 또는 지방자치세로 구분되며 국세 및 지방세는 국세 55.5%, 지방세 44.5%로 나타났다. 뉴욕시는 연방정부와 주 정부로부터 받는 교부금이 전체 예산의 27%(연방정부 11%, 주 정부 16%) 정도이므로 상당 부분 재정독립을 확보했다고 볼 수 있다.

해외 거대도시들은 중앙정부와 재정 갈등 해결을 위해 다양한 재정조정제도가 있었고 정부에 그들의 정책 의견을 제시하려는 노력을 기울이고 있었다. 도쿄도의 경우 지방교부세 불교부단체이며 국가로부터 보조받는 비율도 10% 미만이다. 그렇기 때문에 도쿄도는 상대적으로 정부의 간섭에서 탈피하고 있었고 국가와 지방 간의 권한 이양, 지방과 지방 간의 자원 부담비를 조정 등 제도적 차원에서 정부는 도쿄도의 의견을 반영하려 노력하고 있었다.

[표 4-13] 해외 거대도시의 정부와의 재정 갈등 해결

| 구 분        | 도쿄도  | 파리시   | 런던시  | 뉴욕시  |
|------------|--|---|--|--|
| 재정갈등<br>해결 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 불교부단체이므로 상대적으로 정부 간섭에서 탈피</li> <li>· 국가와 지방 간 권한 이양과 지방과 지방 간의 자원 부담비율 조정 등 제도적 차원에서 도쿄도 의견을 반영하려 노력</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스는 재정 갈등문제 해결을 위한 기구로 '지방재정운영위원회', '사무이양재정평가위원회' 등 운영</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 영국은 중앙정부 및 지방정부 간 공동위원회 조사결과를 통한 대안 제시로 갈등 조정</li> <li>· 런던은 재정력 이양에 관한 조사를 실시로 주민 세율을 재조정하고 세수 불균형을 최소화하기 위해 국세 부분을 공동세원으로 하는 방안 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구규모(뉴욕 주의 40%), 정치인 거주지로서 주정부 관계에 상당한 영향력을 행사</li> </ul> |

프랑스는 중앙정부와의 재정 갈등문제 해결을 위한 기구로 '지방재정운영위원회', '사무이양재정평가위원회' 등을 운영하고 있다. '지방재정운영위원회'는 1979년 설치 이후 매년 2회 개최하고 있으며 지방정부와 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명으로 운영되고 있다. 사무이양재정평가위원회는 사무이양에 따른 정부의 행·재정 지원 여부를 관리 및 감독하는 기구로 위원장(지방정부 대표)과 22명의 위원으로 구성되며 주요 특징은 중앙-지방정부 대표가 동수로 구성된다는 점이다. 영국은 재정 갈등 해결을 위해 중앙정부 및 지방정부 간 공동위원회를 구성하여 조사결과를 통한 대안 제시로 갈등을 조정하고 있다. 런던은 재정력 이양에 관한 조사를 실시한 후, 주민세율을 재조정하고 세수불균형을 최소화하기 위해 국세 부분을 공동 세원으로 하는 방안을 제안하는 중이다. 영국 정부는 교부금 연례 평가 및 결과 공개를 통해 원격으로 예산을 통제하고 있다. 뉴욕시는 뉴욕 주 인구규모의 40%를 차지하고 있고 실제 정치인의 거주지로서 주 정부와의 관계에 있어서도 상당한 영향력을 가지고 있는 것으로 보인다.

## 5\_사무배분

우리나라는 국가-지방 간 사무에서 국가위임사무의 비중이 훨씬 높으며 사무이양 시에도 행재정적 지원이 없는 사무배분으로 인해 지방정부가 업무를 수행하는 데 있어 재정부담의 원인이 되고 있다. 서울시의 한계는 [표 4-14]와 같다. 해외 거대도시별로 사무배분 시 주요 기준, 자치사무의 비중, 사무이양 시 행·재정 지원에 관한 규정, 자치사무에 대한 국가 감사규정 등을 구체적으로 비교하였다.

[표 4-14] 사무배분에 관한 서울시의 한계

| 구 분    | 주 요 내 용  |
|--------|--|
| 서울시 한계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무의 비중은 국가위임사무(단체, 기관)에 비해 저조(3:7 수준)</li> <li>· 집행기능 중심의 사무이양(관리, 인허가, 시정명령, 부과징수 등) 및 행재정 지원이 없는 사무배분</li> <li>· 자치사무에 관한 비합리적, 비공식적 관여<br/>(중복적, 포괄적 관리감독, 기준; 지방자치법 169, 170조)</li> </ul> |

해외 거대도시들의 사무배분에 있어 주요 특징은 중앙-지방정부 간 사무, 권한 등을 법률로 명확하게 구분하였다는 것이다. 성문헌법이 존재하는 국가들(일본, 프랑스)은 헌법에 ‘보충성 원칙’을 명시하였고 이에 따라 하위 법률에서는 국가-광역-기초자치단체 간 사무를 명확하게 규정하였다. 영국처럼 헌법상 명문규정이 없을 시 광역지자체가 국가사무 이외의 분야를 자율적으로 수행할 수 있도록 개별 지방법으로 사무배분 원칙을 제시하였다.

[표 4-15] 해외 거대도시 국가의 사무배분 구분

| 구 분      | 도쿄도  | 파리시  | 런던시   | 뉴욕시  |
|----------|--|--|---|--|
| 사무<br>배분 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법에서 자치사무는 지방자치단체 사무를 우선 처리하도록 규정(보충성 원칙)</li> <li>· 1차 지방분권개혁('99년)으로 기관위임사무 폐지</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사무배분법(1983년)에 근거하여 2003년 헌법 개정에서 보충성 원칙 명문화</li> <li>· 국가-지방정부 간 권한 배분 관련 법률을 세부적으로 규정(국가, 자치, 위임사무)</li> <li>· 파리 등 3대 도시는 별도의 특별규정</li> <li>· 공동사무는 계약(행정, 계획) 체결 방식</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙-지방, 광역-기초 등 정부 간 권한, 의무, 관계 등 사무배분은 법률로 명확하게 구분</li> <li>· 런던시는 GLA 법에서 독자적으로 이행해야 할 광역사무 규정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주 헌법 및 자치정부통치법에서 특정 열거대상으로 규정</li> <li>· 주 선점권(preemption)이 명시된 경우 영향력 발휘</li> <li>· 주정부 위임사무(학교, 노숙자 등), 공동사무(공원, 경제개발, 수질 등)도 수행</li> </ul> |

일본은 헌법에서 자치사무는 지방자치단체가 우선적으로 처리하도록 규정(“보충성 원칙”)하였고 지방자치법(제1조 2)에 주민에 가까운 행정은 가능한 지방자치단체에서 수행하도록 중앙정부와 지방정부 간 역할분담을 명확하게 규정하였다. 1차 지방분권개혁에서 기관위임사무가 폐지되었다는 것이 가장 큰 특징이라 하겠다. 이로 인해 기본적으로 도쿄도의 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 이루어진다.

프랑스 정부와 파리시 간 사무배분에 관한 주요 기준은 1983년 사무배분법에 근거한다. 이후 2003년 헌법 개정을 통해 사무배분 체계가 개선되었고 보충성 원칙이 헌법에 명문화된다. 국가-지방정부 간 권한 배분은 관련 법률에서 세부적으로 규정하고 있으며 파리 등 3대 대도시는 별도의 특별규정을 가지고 있다. 국가사무위임 시 관련 재정 및 인력 지원을 동시에 수반하도록 법에 명시하였고 공동사무는 계약(행정, 계획 등)체결에 의한 방식이 특징이라 하겠다. 영국의 사무배분은 중앙-지방, 광역-기초 등 정부 간 권한 및 의무 등이 법률로 명확하게 구분되어 있다. 국가와 지방정부 간 개별 법률에 근거하여 개별적 사무수행 체계가 유지되며 런던시도 GLA법에서 독자적으로 이행해야 할 광역사무를 규정하고 있다. 특히 런던 관할구역 내의 국가 지방행정기관도 런던이 사무수행의 주체이면 런던 시장이 지휘(경찰, 교통 등)하고 정부는 이를 지원하는 체제를 가진다.

뉴욕시의 자치사무는 자치입법과 밀접한 관련이 있다. 주 헌법 및 자치정부통치법에서 특정열거대상으로 규정하고 있다. 자치의회 구성 결정, 지방세, 지방세 외 수입, 징수권, 환경, 목지, 인명 및 재산 보호 등이 자치사무로 보장되고 있다. 집세 안정화, 학교 등 주의 선점권(preemption)이 명시된 경우에는 주 정부가 영향력을 발휘하며 일부 주 정부의 위임사무(학교, 노숙자 등)와 공동사무(공원, 경제개발, 수질 등)도 수행하고 있다.

[표 4-16]과 같이 해외 거대도시들은 광역행정기능의 사무를 주로 수행하며 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 기초자치단체에게 위임하고 있었다. 도쿄도의 사무는 도 전체 조직 운영 관련 사무, 국가나 타 자치단체와의 연락조정 관련 사무, 상하수도 설치, 소방, 도시계획결정, 대기환경 개선지도 사무, 토양/지하수 오염 대책 사무 등을 수행한다.

[표 4-16] 해외 거대도시의 주요 기능 및 사무

| 구 분              | 도쿄도  | 파리시   | 런던시                                 | 뉴욕시  |
|------------------|--|---|-------------------------------------|--|
| 광역기능<br>중심<br>사무 | · 교통, 환경, 방재 및 안전, 인프라 정비, 상하수도 설치 및 관리, 소방, 산업폐기물처리시설 등 | · 도 중간정부: 공공지역 및 공공사업 관리, 지방공공서비스 제공을 위한 집합 설비의 건설 및 유지관리 등 | · 도로, 교통계획, 공공교통, 전략적 계획, 경찰, 소방/구급 | · 도시발전계획, 주택 및 도심재개발, 대중교통, 교육 및 훈련, 소방 및 경찰 서비스 |

파리시는 다른 해외도시들과 다르게 기초정부 및 도 중간정부인 이중적 지위를 가지고 있다. 기초정부로서 파리시의 사무는 환경, 쓰레기 처리, 탁아소 및 유치원, 지방세율의 결정, 지방채 승인 결정, 수정예산의 확정, 시장의 행정회계 등 파리시가 시민들에게 공공서비스를 제공하기 위한 조직 및 기구의 창설 등을 보장하는 것이다. 도 중간정부로서 파리시의 사무는 사회 및 의료서비스 계획 수립 및 공포 등 사회복지 관련 사무이다.

런던대도시의 수행사무 내역을 살펴보면 광역적 업무와 자치사무 간 체계가 명확하다. 런던시는 런던대도시를 권역으로 광역적 기능의 지역정부 업무를 담당하고 런던버러우(런던구)는 자치사무를 담당하나 일부(도로, 교통계획, 전략적 계획)는 상호협조하고 있다.

뉴욕시 정부가 수행하는 기능은 자치홈룰에 의해 도시발전계획, 주택 및 도심재개발, 대중교통, 교육 및 훈련, 소방 및 경찰 서비스 등이다. 해외 거대도시들은 사무배분 체계가 관련법에 의해 명확하게 명시되었기 때문에 사무를 수행함에 있어서도 상위 정부와는 상호 배타적이며 따라서 상호갈등이 비교적 적은 수준이다.

[표 4-17] 해외 거대도시의 사무에 관한 중앙정부의 관여 여부

| 구 분        | 도쿄도   | 파리시   | 런던시   | 뉴욕시  |
|------------|---|---|---|--|
| 중앙정부<br>관여 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무에 관한 포괄적 지위 감독권 폐지</li> <li>· 중앙정부 통제 및 관여범위의 법정화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 내부-외부감사기구에 의해 자치사무 감사</li> <li>· 정부-지방 공동 사무는 주로 계약(행정, 계획) 방식으로 체결</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가의 최후 책임성과 통치권을 법률에 명확히 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무를 존중하나 주정부의 선점권 존재</li> </ul> |

일본의 경우 자치사무에 대한 중앙정부의 관여를 살펴보면 지방분권개혁으로 인해 포괄적 지위의 감독권이 폐지되었고 자치사무에 관해 중앙정부 통제 및 관여범위도 법정화하였다. 그러나 국가 예산이 들어간 부분에 대하여 회계검사원이 감사를 실시하는 제도를 가지고 있다. 파리시는 내부 및 외부 감사기구에 의해 자치사무 감사를 받는다. 내부감사기구는 시장 직속의 감사총국을 의미하며 감사와 내부통제를 자율적으로 실시하고 있었다. 내부감사의 주목적은 공공자금의 제대로 쓰이고 있는지 확인, 행정 오류 수정 등을 통해 위험요인을 사전에 통제하고자 함이다. 외부감사기구는 지역감사원 및 임명도지사이다. 여기서 임명도지사는 사후적으로 간접적 통제의 역할을 수행한다. 임명도지사의 통제 범위는 지방의회가 행정사무의 권한 내에서 결정한 법규적 성격의 행위, 개별경찰행위, 규제경찰행위, 공공계약, 지방채 발행 등이다. 런던시 사무에 관한 중앙정부의 관여 부분은 국가의 최후 책임성과 통치권을 법률에 명확히 제시하고 있다. 또한 런던대도시의 감사 업무는 중앙부처를 대신하여 외부 민간감사법인(회사)인 딜로이트(Deloitte) 컨설팅법인 회사가 대행하여 시행한다는 점이 특징이다. 뉴욕시의 자치사무는 최대한으로 존중되나 뉴욕 주정부 및 연방정부의 선점권에 의해 제한된다. 주 정부 차원의 선점권(preemption)은 주 정부에서 목적을 분명하게 명시한 경우에만 발생할 수 있다.



## 6\_정부와의 관계

국정참여에 있어서 서울시의 한계는 [표 4-18]과 같다. 해외 거대도시들의 입법과정에서 참여 여부, 정부에 의견을 제출했을 경우 응답 및 통지 의무 여부, 지방협의체 운영 등을 상호 비교·서술하였다.

[표 4-18] 정부와의 관계(국정참여권에 관한 서울시의 한계)

| 구 분    | 주 요 내 용   |
|--------|---|
| 서울시 한계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울시장은 국무회의 참석이 가능하나 실질적 국정관여는 미미</li> <li>· 지방협의체(연합체)는 행자부 장관을 통해서 정부 부처에 의견 제출; 국회에 서면의견 제출은 가능</li> <li>· 실제 지방정부의 사무는 상당수 국가위임사무로 간주하는 경향; 대개 단순의견으로 개진; 국정의 입법참여는 사실상 지극히 미미</li> </ul> |

국정 참여에 관해서 검토한 결과 해외 거대도시들은 우선 서울시처럼 특정 도시의 기관장만이 국무회의에 참석하는 경우는 없었다. 또한 미국, 프랑스, 일본 등 양원제를 채택하는 국가의 대도시들은 각 지역을 대표하는 상원의원을 통하여 지역 의견을 국회로 전달하는 시스템을 가지고 있었다.

일본 도쿄도를 살펴보면, 도쿄도만이 독자적으로 중앙정부의 국무회의에 참여하는 경우는 없다. 전국지사회의 회원으로서 지사회장이 중앙지방협력회의(‘국가와 지방 간 협의의 장’)에 참여하여 전국시도지사회의 회원으로서 발언하고 있다. 중앙지방협력회의(‘국가와 지방 간 협의의 장’)가 2009년에 법제화되면서 전국 6개 단체 협의체가 정부의 대표와 정책을 정기적으로 협의한다. 파리시는 중앙정부 입법과정에 직접 참여하기보다는 프랑스 내에 존재하는 다양한 지방정부의 대표협의체 기구들을 중심으로 중앙정부의 입법과정에 참여하였다. 파리시에 공식적으로 국회 법률제출권을 인정하는 명문화된 규정은 없으나 프랑스의 지역정부의회에 대해서는 국회에 ‘법률안 제안권’을 부여하고 있었다. 파리시의 입법적 요청이 있을 경우 이에 대한 의견을 수렴하고 검토한 후, 지방정부 대표회의기구를 통해 법률안을 제안하고 있다.

[표 4-19] 해외 거대도시의 국정참여

| 구 분      | 도쿄도  | 파리시   | 런던시  | 뉴욕시   |
|----------|--|---|--|---|
| 국정<br>참여 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국지사회 구성원으로 논의</li> <li>· 제도적으로 입법과정에 참여하기보다는 정치적 영향력을 지닌 도시로서의 위상</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스는 국회의원이 자신의 선거구, 출신지의 시·군·구 의원이거나 의장 또는 도의원을 겸직하여 지방의 의견이 자연스럽게 국정에 반영되는 체제</li> <li>· 파리의 입법적 요청에 대한 의견 수렴 및 검토 후 지방정부대표회의기구를 통해 법률안 제안</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던시장은 시민을 위한 공익 목적 또는 런던대도시 발전을 위한 공적 목적 달성을 위해 국회에 법률안 제출 가능(선출직 시의원, 리더의 동의로 대표권 행사)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방제 특성상 지방정부는 주 정부와의 관계(재정위기의 경우 연방정부와 직접적 관계)</li> <li>· 뉴욕은 주입법 오피스를 통해 주정부의 교부금 확보, 시공무원의 연금 등 관련 업무에 대한 로비 활동</li> </ul> |

런던시는 다른 해외 대도시들과 다르게 런던시장이 런던시 관련 법률안의 국회 제출권을 가진다는 것이 특징이다. 런던시민을 위한 공익 목적 또는 런던대도시의 발전을 위한 공적 목적 달성을 위해 국회에 관련 법률안을 제출할 수 있다. 이때에 런던시장은 런던자치구의 선출직 의회의원 및 지역리더 등과의 협력·동의를 거쳐 그 대표권을 행사할 수 있다는 의미이다. 미국은 연방제도의 특성(지방정부는 주 정부의 창조물)으로 연방정부와의 관계는 직접적으로 상호 작용하는 제도로 발전하지 않았다. 연방정부도 지방정부(뉴욕시)에 교부금을 주거나 특정 업무를 위임할 수 있다. 그러나 지방정부가 연방정부의 정책 결정에 직접적으로 관계할 수 있는 제도적 통로는 미비하였다.

해외 거대도시들의 지방협의체 운영을 살펴본 결과 다수의 지방협의체가 존재하며 실질적인 구성, 절차 및 운영측면에서 서울시와 큰 차이가 존재하였다.

일본의 지방협의체는 정부와 국회에 의견제출권을 가지며 중앙정부는 지방자치법(제263조 의3)에 의해 지방정부 의견에 대한 답변 의무를 법에 명시하였다. 또한 국가와 지방 간 ‘협의의 장’을 법률에 명시하여 중앙-지방정부 간 의사소통을 법제화하였다. ‘협의의 장’의

의장은 내각총리대신이며 정부대표 5명, 지방협의체 대표 6명으로 구성된다. 매년 4회씩 개최하며 회의경비는 국가 및 지방 6개 협의단체에서 공동으로 부담한다.

[표 4-20] 해외 거대도시의 지방협의체 운영

| 구 분             | 도쿄도   | 파리시   | 런던시  | 뉴욕시   |
|-----------------|---|---|--|---|
| 지방<br>협의체<br>운영 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체 연합조직이 정부, 국회에 대한 의견 제출권 가짐</li> <li>· 중앙정부는 지방자치법에 의해 지방정부 의견에 대한 답변 의무를 명시</li> <li>· 국가와 지방 간 '협의의 장'을 법률에 명시하여 중앙-지방 간 소통 법제화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 법정, 비법정 위원회 및 심의회를 구성하며 지방 우위의 위원회 구성 운영 및 절차로 적극적인 의견 제시 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부 간 관계의 법적 근거는 마약</li> <li>· 정부차원에서 협약방식에 근거하여 운영</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· '전미도시동맹', '미국시장화'를 통하여 연방정부에 조직적인 로비 활동</li> </ul> |

프랑스는 각종 법정 및 비법정 위원회와 심의회를 구성하고 있으며 지방 대표가 우위인 위원회를 구성하는 등 운영 및 절차적 측면에서 적극적인 의견 제시가 가능하였다.

[표 4-21] 프랑스의 중앙-지방정부 간 협력 거버넌스 주요 사례

| 구 분       | 주 요 내 용  |
|-----------|--|
| 지방재정운영위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부 대표와 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명 위원으로 운영</li> <li>· 중앙정부의 지방정부에 대한 교부금 및 국고보조금 등 주요 재원배분에 있어서 정책결정, 사전 사후 재정운영 감독, 중앙정부의 지방재정 정책에 관한 자문, 지방정부의 의견수렴 및 정책제안 등</li> </ul> |
| 법규법평가위원회  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처 차원에서 총 24명으로 구성(지방정부 대표 15명, 중앙정부(장관 등) 대표 7명 등)</li> <li>· 전문가 위원회가 이를 지원하며 주로 지방정부의 재정부담이 되는 중앙정부의 법령들에 대한 심사기구로서 그 역할을 수행</li> </ul>                        |
| 갈등중재자제도   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부가 법규 분야에서 정부와 갈등 시 원인 분석과 함께 관련 중앙부처의 행정기관에게 필요한 지원을 받아 조사</li> </ul>   |

영국은 정부 간 관계에서 법적 근거는 미약하였으나 주로 정부 차원에서 협약 방식에 근거하여 운영하고 있었다. 지방정부연합회(Local Government Association, LGA)의 의장과 지방정부장관(Secretary of State for Communities and Local Government) 간 협약을 체결하는 경우가 대부분이다. 이외에도 정책적으로 지역발전협약(Local Area Agreement, LAA)은 중앙정부와 지방정부 간 최우선정책을 선정하고 3년 기간의 지역발전협약을 통해서 재정지원을 하는 바 이는 지방정부가 주도하는 정책집행을 원활하게 하기 위해서 지원하는 방식이기도 하다. 또한 지역전략파트너 협약(Local Strategic Partnership, LSP) 방식은 중앙정부의 대표와 지역대표들이 모인 자발적인 협력기구로서 지역경제 활성화 및 다양한 지방공공서비스 공급을 위해 협력을 주도하고, 이에 대해서도 지방정부가 주도하게 된다. 예를 들면, 런던시의 경우는 주로 런던자치구인 Camden, Hackney, Lambeth, Wandsworth 등에서 이 ‘지역전략파트너 협약’들을 이행한 바 있다.<sup>51)</sup> 미국은 연방제의 특성상 지방정부는 연방정보보다는 주 정부와 직접적인 관련이 있다. 뉴욕시는 주 입법오피스(Office of State Legislative Office)를 가지고 있으며 주로 주 정부의 교부금 확보, 시 공무원의 연금 등 관련 업무에 대한 로비 활동을 한다. 연방정부와의 관계를 담당하는 뉴욕시의 조직으로는 시장실의 정부 간 업무 오피스(Mayor's Office of Intergovernmental Affairs)하에 연방사무 오피스(NYC Federal Affairs Office)가 있다. 연방사무 오피스는 시정부의 이익을 연방의회와 연방 행정부에 반영하기 위한 연락 사무실 역할을 한다. 또한 뉴욕시를 포함하여 미국의 많은 도시들은 ‘전미도시동맹’, ‘미국시장회의’에 참여하여 연방정부에 대한 로비활동을 조직적으로 한다.

<sup>51)</sup> Yamaguchi, Y., 2008, Local Strategic Partnerships in London: an investigation of local collaborative action, Doctoral thesis, University of London.

# 05

---

## 자치역량 강화를 위한 정책제언

- 1\_ 해외 거대도시 사례의 시사점
- 2\_ 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 주요 과제
- 3\_ 서울시 자치역량 강화를 위한 주요 과제

## 05 자치역량 강화를 위한 정책제언

### 1\_해외 거대도시 사례의 시사점

해외 거대도시들의 5대 영역별 자치역량에 대해 서울시의 한계점을 중심으로 비교 분석한 결과 가장 큰 시사점은 해외 거대도시들은 개별 도시의 특성을 반영할 수 있는 자치권 행사가 가능한 제도적 여건을 구비하고 있었다는 점이다. 예를 들어 런던 및 뉴욕은 대도시의 특성을 반영한 별도의 GLA 법과 자치헌장(홈룰제)이라는 제도적 기반이 존재하여 지방정부의 포괄적 권한이 인정되었다. 프랑스(파리) 및 일본(도쿄)은 법에 ‘보충성 원칙’과 ‘총체적 권한의 원칙’ 등을 명시하고 있어 이를 근거로 관련법들에서 자치권한을 제도적으로 보장하여 지방자치의 자율성을 부여하고 있었다.

둘째, 해외 거대도시의 지방분권이나 자치역량도 오랜 역사와 특정한 계기를 통하여 많은 시행착오를 거친 후에 쟁취된 결과라는 점이다. 따라서 서울시도 중앙정부의 자발적 동기나 정책의지에 지나치게 기대하거나 의존하기는 어려워 보인다. 서울시 정도의 행정역량이면 자치권도 매번 중앙정부에 읍소하는 방식보다는 서울시가 스스로 할 수 있는 부분은 선도적인 역할을 수행해 가면서 모범적인 모습을 보여줄 필요가 있다.

한편, 서울시의 기능과 역할에 관한 시사점으로서 전술하였듯이 해외 거대도시들은 광역적 행정기능을 중심으로 운영되고 있었다는 점을 들 수 있다. 프랑스 파리의 경우 보충성 원칙에 의거하여 기초정부(파리시)는 주로 주민 밀착형 서비스를 제공하고 데파르트망도 지방정부(파리시의 도 중간정부)는 사회복지 사무, 레지옹 지역정부는 지역계획, 지역 균형발전, 경제발전 등 광역적 사무를 책임지도록 하였다. 일본의 경우도 몇 차례의 지방분권 개혁을 통해 기관위임사무를 폐지한 바 있고(일부는 ‘법정수탁사무’라는 형태로 존재), 중앙정부 관여도 법정화·공식화하였으며 이런 과정에서 도쿄도도 광역행정 중심으로 개편되었다.

서울시도 천만 대도시와 수도로서의 특별한 기능을 수행하여야 하므로 그 자치권의 범위와 역할은 다른 일반 지방정부와는 현저한 차이가 있을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 일을

적으로 적용되는 현행 지방자치법체계의 개정만으로는 서울시 특성에 맞는 자치입법이나 조직, 사무수행 체계를 유연하게 수행하기가 어렵다. 따라서 대안으로서 일반적인 접근이 필요한 경우에는 여타 지방정부와 연대하여 관련 법률을 국회로 하여금 제·개정하도록 촉구하는 것이 필요하다. 그러나 불가피한 경우에는 일반적인 접근보다는 서울시 「자치현장 조례」의 정신에 의거하여 서울시의 특성이 반영될 수 있는 자치권을 행사할 수 있도록 서울특별시 행정특례의 확대 개편방안을 적극 고려할 필요도 있다. 전술한 사례로 영국의 지방정부 개편사례 및 지방정부의 개별적 법률제정 등의 운영사례가 서울시에도 많은 시사점을 준다고 할 것이다.

서울시도 국제경쟁력과 천만 대도시의 특성을 살리는 자치역량을 강화하기 위해 요구되는 중점과제는 다음과 같다. 우선 국가위임사무의 대폭적인 조정이 필요하다. 현재와 같이 국가위임사무가 많은 상태에서는 중앙정부의 관여가 불가피한 측면이 있다. 서울시도 광역행정기능의 강화를 위해 합리적인 사무재배분 전략을 마련하고 이에 따른 행·재정적 영향을 정밀하게 분석하는 일이다. 동시에 서울시도 주민생활 관련 업무는 과감하게 자치구에 위임하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 특히, 자치입법권은 자치사무와 밀접하게 연관되어 있는데 이는 자치사무의 범위를 확대 개편하게 되면 상당 부분 해결될 수 있고 서울시가 전국 최초로 시도하는 창의적 정책도 얼마든지 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 기존의 형식적인 정부-지방 간 협력적 거버넌스의 실질적 협치를 위한 제도적 기반을 갖추는 일이다. 물론 하드웨어적인 법·제도적 개편도 중요하나 보다 근본적으로 현재의 중앙-지방정부 간 수직적, 종속적 관계는 보다 수평적, 상호보완적 역할분담체제로 전환되어야 할 것이다. 도시단위에서는 이러한 취지의 제도적 개편을 뒷받침하고 구체적인 실현이 가능한 정책기제와 소프트웨어적인 실행 프로그램의 마련이 더욱 중요할 것이다.

셋째, 서울시는 현재 논의 중인 ‘지방분권형 헌법’ 개정을 위해 다른 지방정부와 연대를 구축하고 공감대를 형성함에 있어서 선도적 역할을 수행해야 한다. 프랑스 사례에서 볼 수 있듯이 해외 선진사례에서도 자치분권은 관련 법 개정에서 정부관계자의 저항에 부딪혀 결국 헌법 개정이 전제되어야 원활한 추진을 기대할 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 우리나라의 경우도 전술한 지방분권 관련법의 개정이 가능하려면 제정헌법 당시의

최소 지방자치주의 정신을 담고 있는 현행 헌법의 개정이 무엇보다 필요하다. 다행히 현 정부는 준연방제적 자치분권의 정책의지를 표방한 바 있고 지방분권형 헌법 개정도 활발히 논의되고 있는 실정이다. 서울시는 이러한 지방분권형 개헌 과정에서 선도적인 역할을 수행할 필요가 있다.

보다 구체적으로 해외 거대도시들과의 비교를 통한 서울시의 자치역량 강화전략은 우리의 현실을 고려하여 다른 일반 지방정부와 연대를 통한 일반적 접근과 서울시 특성을 반영할 수 있는 특별한 접근으로 구분하여 추진될 필요가 있다.

## 2\_지방자치단체 자치역량 강화를 위한 주요 과제

먼저 지방자치단체의 자치역량 강화를 위하여 서울시와 여타 지방자치단체와의 연대를 통해 풀어야 할 주요 의제는 자치입법권, 사무배분, 자주재정 관련 분야이다. 이는 기존 관련 법의 개정을 통한 일반적 접근이 필요하며 여기서는 중앙정부에 대한 서울시 정책건의의 부분과 서울시가 스스로 수행해야 할 역할부문으로 구분하여 제안하였다.

우선 서울시의 선도정책 관련 중앙정부의 건의사항이다. 자치입법 분야에서 어느 지방정부보다 전국 최초의 창의적 정책시도가 많은 서울시는 무엇보다 프랑스 제도실험 관련 제도를 적극 검토하여 선도정책 활성화를 위한 제도적 도입방안을 마련할 필요가 있다. 서울시 등 지방정부가 선도적으로 정책 실험을 하는 경우 기존 법체계 내에서는 제도적 근거조항을 찾기가 쉽지 않으므로 현행 헌법이나 관련 법 개정 시 일정한 조건에서 입법 및 규제 조항 등에 관한 예외 적용을 도입하는 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 요즘과 같이 정보산업기술 등 주변 환경이 급격히 변하는 시대의 적절한 대응이나 전국 최초의 새로운 정책시도 등은 기존 법체계 내에서는 제도적 근거를 마련하기 어려워 정책 자체가 상당히 지연될 개연성이 높고 사실상 실현되기 어려운 것이 현실이다.

둘째, 사무배분에 관한 문제로서 국가위임사무의 대폭적인 조정과 동시에 서울시의 광역행정기능 강화를 위한 사무재배분 전략이 필요하다. 이를 위해 우선 정부-광역-기초자치단체의 역할분담과 업무 재배분에 관한 논의가 필요하며 그리고 서울시도 광역-기초지자



체 간 사무위임을 위한 사무범위 및 수행체계를 마련하여 이를 법제화할 필요가 있다. 이를 추진하기 위한 제도적 기반으로서는 프랑스의 사무배분기본법 사례를 심층 분석할 필요가 있다. 프랑스는 국회가 지방자치단체에 배분할 사무를 개별 법률에서 제정하고 있는 사항들로부터 가장 중요한 부분들을 하나의 기본법체계로 묶어 사무분야별로 일관된 사무배분원칙에 따라 사무배분체계가 이루어지도록 한 바 있다. 우리도 별도의 ‘사무배분기본법’을 제정하여 국가와 광역시도, 시군과 자치구 상호 간의 명확한 사무구분 및 배분체계를 기능별 또는 분야별로 재정립하여 정리된 총괄법을 제안하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

이러한 관련 법률개정 논의과정에는 지방이양에 따른 사무수행 체계의 실질적 추진을 위해서 반드시 관련된 적절한 재정·인력·조직 등이 수반될 수 있도록 구체적인 원칙과 세부 조항들을 검토하여 명시하는 것이 필요하다. 도시개발계획, 지역계획 및 토지이용, 산업, 환경, 교통, 교육 등 여타 기능에 관해서도 행·재정적 지원방안 및 공식적인 재정이양방안, 관련 인력, 조직의 구성 운영 등에 관한 자치권 행사가 가능하도록 포괄적으로 규정할 필요가 있다. 동시에 서울시로 사무가 이양될 경우 그에 따른 행정소모비용 및 재정보전을 위한 협의 절차와 합의기구 등에 관한 구체적인 검토와 협의사항을 제도적으로 마련해야 한다. 프랑스의 경우 ‘사무이양재정평가위원회(Commission consultative d'évaluation des charges, CCEC)’ 등을 구성하여 운영하고 있으므로 관련 정책기제를 적극 검토할 필요가 있다. 이 위원회의 역할은 주로 사무이양에 따른 단위사무별 소요비용 추정 및 재정보전을 위한 협의사항을 담당한다. 서울시도 이러한 정책협력기제를 적극 벤치마킹하여 관련 부처와 실무급 인력들이 수평적 관계에서 논의하고 참여하는 「(가칭)재정영향평가위원회」를 구성·운영함으로써 지방이양에 따른 재정보전의 충실성 등을 검토하고 정책 효과를 평가하는 작업들이 필요하다고 판단된다. 프랑스 사무이양재정평가위원회(CCEC) 등 관련 운영방식을 검토해서 이와 유사한 취지의 기구를 설치하되, 국회의 각 정당을 대표하는 국회의원, 지방자치단체의 지역·정당 대표, 행정안전부·기획재정부 등 관련부처 장관들로 구성된 위원회를 설치하게 될 때 4개의 전국 지방자치단체협의체도 함께 참여하는 방안을 적극 검토한다. 세부적인 논의를 위해 필요시 소위원회 체제나 분과위원회 등을 구체적으로 운영함으로써 이양된 사무들이 기초지자체 단위와 광역지자체 단위에서 수행될 때 사무들의 단위별 소요비용들이 어떻게 얼마만큼 산정되고 있는지, 그리고 그러한

소요재정에 대해서는 추가적인 재정보전을 어떻게 마련하고 향후 예산에 어떻게 반영하여 계상할지 등을 중앙정부와 함께 협의하여 적절한 대안을 찾는 방안이 필요할 것이다.

셋째, 사무재배분을 설계한다 하여도 중앙-지방정부의 일부 공동사무나 위임사무는 여전히 불가피할 것으로 보인다. 이러한 공동사무나 일부 국가위임사무를 수행함에 있어서는 자율적인 계약협약 방식의 활용을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 영국의 경우 중앙-지방정부 간 계약은 당사자 간의 자유로운 협상을 통해 맺는 협약을 의미하며, 중앙정부와 지방정부는 각각 공법인체 지위를 갖고 행정계약으로 수행하고 있다. 이러한 계약(협약)방식을 통하여 계약조건에 따라 개별 도시별 관심사와 특성이 좀 더 반영될 수 있으므로 유연성이 제고될 수 있다. 또한 이러한 계약이나 협약방식은 상호합의가 필수적이므로 중앙-지방정부 간에도 비교적 수평적인 관계설정이 어느 정도 가능할 것으로 보인다. 이와 함께 서울시는 수도권 단위 광역행정기능의 강화를 위해 서울대도시권의 지역경제 활성화 및 다양한 공공서비스 공급을 위해 대도시권 단위의 공동협력을 주도하고, 이와 관련된 중앙정부도 협력적 파트너로써 공동 참여할 수 있는 사업추진방식을 중앙정부의 관련 부처에도 제안하여 수행하는 방안을 마련할 필요가 있다.

마지막으로, 현재 정부에서 추진 중인 지방분권촉진을 위한 관계 법 개정 시 법령의 사전심사(평가)제의 도입을 적극 검토하여야 한다. 프랑스, 영국의 경우 지방정부에 대한 자치입법권의 제도적 보장과 함께 파리지 등이 정책적 안정성 유지를 목적으로 지방정부와 관련된 법령들이 국회와 중앙부처 차원에서 제정될 때 지방정부 대표로 하여금 사전심사절차를 거쳐 지방정부의 다양한 의견을 수렴하고 있다. 중앙부처 중심의 법령 제·개정 과정에 관련 지방자치단체의 견해가 단순한 의견개진 정도가 아니라 의견 제출과 함께 정부답변을 의무화하도록 제도화하기 위해서 가칭 지방 관련 입법의 ‘자치영향평가제도’의 법제화 등 다양한 방안검토가 요구된다. 즉, 국회와 중앙정부가 지방자치단체의 자치입법권 보장은 물론이고 지방자치와 관련된 법령을 제정할 경우 관련 법령의 실효성을 제고하기 위하여 사전검토와 사전평가절차를 공식화하는 등 논의과정에서 지방정부의 ‘절차적 정당성’을 확보할 수 있는 구체적인 절차와 정책수단을 적극 검토하여 제안할 필요가 있다.

중앙정부를 향한 정책제언과는 별도로 서울 시도 스스로 자치구와의 사무 재배분, 자주적 지방재정, 광역행정 강화 등의 사항을 적극 검토할 필요가 있다.

서울시도 광역행정기능은 강화하되 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 생활자치사무는 자치구 이양을 위한 실무적 추진방안을 적극 검토할 필요가 있다. 다행히 서울시는 광역자치단체로서 기초지자체인 자치구에 대한 포괄적인 재정조정을 과감하게 시행한 바 있고 현재도 자치구의 영향이 클 것으로 예상되는 시책사업을 추진할 경우 소위 ‘자치영향평가제’를 도입하여 자치구와 협의하는 제도를 전국 최초로 시행하고 있다. 여기서 한 발 더 나아가 자치구와의 적절한 역할분담 및 사무재배분 방안을 적극 논의할 필요가 있다. 또한 서울시는 광역자치단체로서의 중재권 행사 및 조정, 지역리더 역할을 통해서 경계가 인접한 자치구 간 협력체제도 마련하여 광역적 사무대행, 통합사무 수행 등도 지금보다 더 원활하도록 노력해야 한다. 대도시권 단위의 협력사례는 영국과 프랑스 사례가 많은 시사점을 줄 수 있다. 영국은 분권형 지역발전정책을 지속적으로 추진하기 위해 제도적 여건을 마련한 바 여러 대도시권이 신청하여 중앙정부와 2017년 3월까지 협상하였고 그 결과 13개 대도시권이 협상안에 합의하였다. 맨체스터 대도시권을 포함하여 8개 대도시권이 최종 확정되었고 9개 대도시권은 관련 지자체 연합기구를 설립하였다. 이 중 6개의 대도시권에서는 2017년 5월에 대도시권 단위의 광역시장을 선출하였다(이원섭, 2017). 한편 프랑스의 그랑파리는 파리가 해외 경쟁 대도시들에 비해 규모가 작아 국제경쟁력 강화를 위해 파리와 인근 130개 도시들과 통합을 시도한 것이다. 그랑파리는 2016년에 조합형 공공기관이 설립하여 추진하고 있으며 2020년에는 완전한 지방자치단체를 목표로 지방정부 간 협력기제와 법제화를 적극 추진 중이다. 그랑파리 대도시권의 주요 업무는 도시폐기물 처리, 상하수도, 관광 및 투자, 지역경제개발 등이다. 물론 영국과 프랑스는 기관통합형 지방정부 체제 등 정치행정적, 제도적 차이가 분명히 존재하나 의미 있는 정책 시사점으로 참고할 사안이 많다고 생각된다.

자주적인 재정문제는 관련 논의가 원활하게 추진되려면 서울시도 다른 지방정부와의 연대를 필수적으로 해야 한다. 빈익빈 부익부 등 비수도권 지방정부의 우려가 예상되므로 중앙정부와 이들을 설득하기 위해서 서울시와 경기도, 인천 등 수도권 차원에서 국토균형발전에 좀 더 기여할 수 있는 수평적 재정조정제도를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 우선 현재 운용 중인 서울시의 ‘지역상생발전기금’의 확대 개편방안을 검토해 볼 수 있다. 정부가 이미 약속한 지방소비세율을 인상할 경우 서울시도 지역상생발전기금의 확대를 통한 기여방안 등을 보다 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 프랑스는 국가가 지방정부 간 수평

적 재정조정기금의 운영이 가능하도록 헌법에 명문화하였는데 서울 시도 이와 관련하여 보다 장기적인 안목의 연구검토가 필요할 것으로 판단된다. 이러한 방식으로 여타 지방정부와 공감대를 형성하면서 중앙정부를 설득하기 위한 논리를 개발하여 궁극적으로는 지방재정법에 ‘지방세 조례주의’를 일부라도 규정할 수 있는 개정방안을 적극 마련할 필요가 있다.

### 3\_서울시 자치역량 강화를 위한 주요 과제

천만 대도시 및 수도 특수성은 여타 일반 지방정부와는 여건이 현저히 다르므로 일반적 접근으로는 해결하기 어려운 부분이 불가피하게 존재한다. 전술한 해외 대도시 사례에서도 보았듯이 지방자치분권도 이러한 개별 도시의 여건과 특성이 충분히 반영될 수 있는 제도적 방안의 마련이 필요하다.

현 제도적 여건하에서는 우선 현재 유명무실해진 서울시의 행정특례에 관한 확대개편방안을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 서울시의 사무배분, 자치조직 및 인사권은 여타 지방정부와는 여건이 현저히 다르므로 서울시 행정특례를 적극 활용하여 확대개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우선 서울시는 현재 부여된 사무배분의 권한 범위를 고려하여 서울특별시 특례법 상에서 서울시의 자치사무, 위임사무 등을 명시하는 사무배분 체계의 개선방안을 마련하고 이를 실행하기 위한 입법권의 자율적인 체계를 확대할 필요가 있다. 국가와 광역지자체, 기초지자체 상호간 사무배분체계를 보다 명확히 하고 각 계층에 적합한 사무를 배분할 수 있는 지방자치법의 관련조항 개정과 함께 서울시 행정특례법상의 관련조항 개편이 요구된다. 특히 서울시는 관련 자치입법권, 자치조직권, 인사권 등에 부여된 제한규정을 구체적으로 검토하여 전면 개정할 필요가 있다. 대표적인 사례가 부시장제도 등을 제한하고 있는 자치조직권 및 인사권 등 지방공무원 정원 관련 대통령령 및 관련 지방자치법 조항이다. 이러한 제한규정들에 대한 전면적인 재검토가 선행될 필요가 있다. <지방자치법> 제9조, 제15조의 단서조항, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정> 등 광역자치단체의 자치권을 제한하는 규정 또는 <대통령령>과 관련된 규정의 개정이 선결

요인이다. 이러한 제도적 개편을 위해 여건조성 및 공감대 형성이 요구되며 서울수도 서울시 특성의 반영이 불가피한 이유 등 대응논리를 적극 개발하여야 한다. 이러한 개편 법안은 국회의원을 통하여 국회에 입법 발의하는 방안도 있겠으나 서울시 행정특례법을 전면 개정하는 개별법 체계로 제정하여 법률안을 준비하는 방안도 적극 고려될 필요가 있다. 이러한 광역자치단체의 자치권 확대를 위한 구체적인 실천전략은 전술한 미국의 홈룰방식, 영국의 지방정부헌법 제정방식 또는 일본의 ‘자치기본조례’ 제정방식 등을 적극 검토하여 서울시에 적절한 방안을 모색할 필요가 있다.

동시에 사무배분, 자치조직 및 인사권의 자율성 강화에 따른 서울시의 자율적 책임성 강화방안도 함께 제시되어야 여타 지방정부나 기초지자체의 공감대 조성은 물론이고 정부의 설득력을 높일 수 있을 것이다. 이에 대한 방안으로는 크게 서울시 의회의 견제기능 강화(의회 주권 강화)와 시민의 선택권 및 참여 확대방안 등으로 구분하여 적극 고려할 필요가 있다. 영국은 의회주권과 주민투표의 확대를 위해서 1972년부터 2000년, 2003년 등 분야별 지방정부법 제정과 함께 주민투표 제도를 보다 일반화시키는 정책을 추진해온 바 있다. 그 결과 2003년 지방정부법에서 지방의회의 발의로 새로운 시책에 대한 여론조사형(local poll) 주민투표제도 등을 제도화하였다. 새로운 정책이나 자치권 강화집행을 위한 시민의 의견수렴제도로써 보다 가벼운 주민투표 방식을 도입하여 점진적으로 서울시민들의 자치정책에의 관심과 참여를 체계적으로 유도하는 시민참여방식을 활성화할 필요가 있다. 마지막으로 서울시는 런던 시장의 국회 법률안 제출권을 적극 검토할 필요가 있다. 런던대도시는 물론 해외 선진 대도시들은 대개 대도시의 특수한 여건을 반영하기 위해 대도시만을 위한 개별법적 행정체계를 가지고 있다. 서울수도 런던시 사례를 참조하여 서울시의 특수한 공공목적 달성 등 일정한 입법 취지나 요건을 충족하는 경우 국회의 법률제안권을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 고세훈, 1995, “선진외국의 지방자치사례-영국”, 『황해문화』, 통권 제6호, pp.100~116.
- \_\_\_\_\_, 2000, “영국 중앙-지방정부 관계의 조정 기제: 정당의 역할을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제34권 제3호, pp.255~273.
- 금창호 외, 2016, 「지방분권 실태 진단분석: 서울특별시를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 금창호, 2017 「제주특별자치도의 성과와 강원평화특별자치도 시사점」, 강원정책포럼 자료집.
- 김석태, 2016, “홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대방안에 대한 시사점”, 『한국지방자치학회보』, 제28권 제4호, pp.1~23.
- 김순은, 2013, “대도시 행정체제의 개편논의와 방향”, 『지방정부연구』 제16권, pp.55~77.
- 김순은, 2001, “21세기를 대비한 대도시 정치행정체제의 개혁: 런던광역시의 탄생을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제13권 제3호, pp.249~269.
- 김순은, 2017, 「지방분권 개혁의 과제」, KIPA-KAPA 정부혁신 Forum, 한국행정연구원.
- 김승연, 2016, 「서울시 자치구의 복지재정 위기 양상과 유형분석」, 서울연구원.
- 김의섭, 2014, “영국의 지방제 제도”, 『지방세 포럼』, 제15권, pp.48~56.
- 김종성, 2009, “지방자치단체의 자치조작권에 대한 중앙의 통제제도”, 『사회과학연구』, 제20권 제1호, pp.37~61.
- 김찬동, 2009, “서울시 자치구 행정구역 개편방안 - 생활권을 중심으로”, 『정책리포트』, 제47호, pp.1~20.
- 김태호·양성만, 2012, 「지방제 감면조례 규제제도의 개선방안에 관한 연구」, 한국지방세연구원.
- 런던대도시(2011년 6월), The Greater London Authority Strategic Plan 2010-2012(Update for 2011-12); Part 2: The Greater London Authority's 2011-12 Budget Book.
- 런던대도시(2013년 5월), The Greater London Authority's Business Plan 2013/14 to 2015/16.
- 런던대도시(2015년 5월), The Greater London Authority's Business Plan: 2015-17(런던대도시 2015-2017년 사업계획서).
- 런던대도시법, GLA Act 1999: Part III-Financial Provisions.
- 배병호 외, 2016, 「지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안 연구」, 서울특별시의회.
- 배인명·김미나, 2015, 「지방재정제도의 해외 선진사례에 대한 연구」, 서울연구원.

- 안영훈, 2006, 「지방자치단체 감사체계 개선방안」, 감사교육원.
- 안성호, 2011, 「다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향」.
- 안영훈·박해옥, 2016, 「헌법에 기초한 특별자치 외국사례 조사 및 제언」, 한국지방행정연구원.
- 안영훈·금창호, 2010, 「대도시 사무특례 발굴에 관한 연구」, In Secondary 대도시 사무특례 발굴에 관한 연구, ed Secondary ———, Reprint.
- 안영훈, 2015, “프랑스 사례를 통한 지방분권개혁 과정 및 전략에 관한 연구”, 「한국지방자치학회 지방분권포럼 자료집」, pp.19~54.
- 안완수, 2005, “일본의 법정외세 제도(Ⅱ)”, 「월간법제」, 2005권 제4호, pp.55~71.
- 안전행정부, 2012, 현행 국가 총사무 현황, 보도자료.
- 안창남, 2013, 「프랑스 지방세제도」, 한국지방세연구원.
- 양덕순, 2004, 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」, 제주발전연구원.
- 양영철, 2016, 「제주특별자치도 10년을 돌아본다」, 제주특별자치도 출범 10주년 성과와 과제 정책세미나.
- 영국 하원의회 보고서(2017년 1월), The Greater London Authority.
- 윤상용 외, 2011, 「프랑스 지방분권 조사 연구」, 대구경북연구원.
- 윤영근·박해옥·안영훈, 2014, 「해외 주요국가의 지방자치단체 부단체장 제도 연구」, 한국지방행정연구원.
- 이원섭, 2017, 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal), 국토정책 Brief.
- 이재필, 2012, 「인구 50만 이상 대도시 특례의 평가와 과제」, 대구경북연구원.
- 일드프랑스 지역회계감사원, 2016, L'audit interne de la ville de Paris(파리시 내부감사에 관한 보고서).
- 임성일, 2008, 영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향, 한국 지방재정학회 세미나 자료 No.3: 21-52.
- 財務局/主税局, 2015, 「共存共栄による日本全体の発展を目指して～地方税財政に関する東京都の主張～」.
- 전국시도지사협의회, 2014, "중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구.
- , 2016, Grand Paris (파리광역화) 추진 사례.
- 정희운 외, 2015, 「서울시 민선자치 20년 회고와 전망 - 시민중심의 지방분권 실현 위한 역할과 과제」, 서울연구원.
- 조성호 외, 2015, 「광역대도시의 특례에 관한 연구」, 경기연구원.
- 최승범·이수창·이현우, 2015, 「광역자치단체 자치역량 강화방안 연구」, 전국시도지사협의회.
- 최우용, 2015, 「일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향」, 「공법학연구」, 제16권 제3호, pp.171~205.
- 최진혁, 2015, “21세기 지방자치의 현대적 경향 -영국과 프랑스의 지방자치의 진화”, 「한국지방자치학회보」, 제27권 제3호, pp.1~29.



최철호, 2007, 「재정분권화를 위한 지방세법률주의의 개선방안 연구 - 법정외세의 도입방안을 중심으로」, 한국법제연구원.

崔哲豪·정평조, 2007, “조세법률주의와 지방세조례주의에 관한 연구”, 「조세연구」, 제7집, pp.169~195.

표명환, 2009, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로”, 「공법학연구」, 제10권 제4호, pp.139~168.

피에르 앙리 프레로(P.H. Prelot), 2007, “프랑스 헌법상의 서로 다른 지방자치단체의 유형”, 「지방자치법연구」, 제7권 제4호, pp.1~16 전훈 역.

하동현·주재복·최홍석, 2011, 「일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점」, 한국지방행정연구원.

하동현, 2011, “일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점”, 「지방행정연구」, 제25권 제1호, pp.277~314.

하동현, 2014, “개혁의 장의 형성과 구축, 아이디어들 간의 결합: 일본 지방분권개혁을 소재로”, 「정책과학학회보」, 제18권 제3호, pp.1~38.

하동현, 2017, “일본의 중앙-지방간 소통채널과 협력방안”, 「월간 지방행정」, 제66권 제769호, pp.34~37.

한국지방자치학회, 2014, 「자치조직권 확대방안 연구」.

행정안전부·한국지방행정연구원, 2012a, 「선진지방자치제도: 미국편」.

행정안전부·한국지방행정연구원, 2012b, 「선진지방자치제도-일본편」.

행정자치부, 2006, 「지방자치단체평가 개선방안 연구」.

행정자치부, 2015, 「국가와 지방자치단체 간의 사무구분 및 사무조사 연구」.

홍성익·김유찬, 2016, “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「조세연구」, 제16권 제1집, pp.159~184.

홍준현, 2001, “중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향”, 「한국지방자치학회보」, 제13권 제3호, pp.15~24.

회계법인 Ernst & Young LLP 감사보고서(2015년 10월), Greater London Authority: Annual Audit Letter for the year ended 31 March 2015.

A Framework for City-Regions: Working Paper 2: City-Regions: Policy and practice: Lessons from France, Germany and the Netherlands, ODPM A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry (2007), Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, Report of March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University(<http://www.clrgr.cardiff.ac.uk>), 2006 b.

A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry, Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff



University([www.clrgr.cardiff.ac.uk](http://www.clrgr.cardiff.ac.uk)).

Alan Townsend, 2005, Mutli-Level Governance in England, Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional Regeneration & Development Studies (ICRRDS), August 2005(revised).

Avlon, John, 2013, "Change the Rules and You Change the Game: That's Why Charter Revisions Matter in New York City", *NYL Sch. L. Rev.* 58:25.

Bas Denters, Lawrence E. Rose, Towards Local Governance? in Denters Bas, Rose Lawrence E. (eds)(2005), *Comparing Local Governance Trends and Developments*, London, Palgrave Macmillan, pp.246~262.

Benjamin, Gerald, 2012, *The Oxford Handbook of New York State Government and Politics*: Oxford University Press.

Berg, Bruce F, 2007, *New York City Politics: Governing Gotham*: Rutgers University Press.

———, 2012, "New York State and New York City Relations", In *The Oxford Handbook of New York State Government and Politics*, ed. Gerald Benjamin: Oxford University Press.

Boadway Robin, Shah Anwar, *Fiscal Federalism Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009.

Bowman, Ann O'M, and Richard C Kearney, 2012, "Are Us Cities Losing Power and Authority? Perceptions of Local Government Actors", *Urban Affairs Review* 48:528-46.

Carr J.B. and Feiock R.C.(ed), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, New York, M.E. Sharpe, 2004.

Carr J.B. and R.C. Feiock, "Who Becomes Involved in City-County Consolidation? Findings from County Officials in 25 Communities," *State and Local Government Review*, 34, n°2, 2002, pp.78~94.

Carr, Jered B, and Richard C Feiock, 2002, "Who Becomes Involved in City-County Consolidation? Findings from County Officials in 25 Communities", *State and Local Government Review* 34: 78~94.

Cole, James D, 1984, "Constitutional Home Rule in New York: The Ghost of Home Rule", *John's L. Rev.* 59: 713.

Committee of the Regions(2004), *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Vol. 1 and 2.

*Communities and Local Government, Place Matters*, 2007.

Cooke: P. and K. Morgan(2000), *The associational economy: firms, regions and innovation*. Oxford University Press, Oxford.

Coulson Andrew, Ferrario Caterina (2007), 'Institutional Thickness': Local Governance and Economic Development in Birmingham, England, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 31.3, September 2007, pp.591~615.

Cour des comptes, 2017, Rapport public annuel 2017(2017년 2월 프랑스 감사원 보고서).

Crowell, Anthony W, 2013, "Revisionists' History: A Foreword", *NYL Sch. L. Rev.* 58:11.

DCLG, 2015, Local Government Financial Statistics England, No.25.

Department for Communities and Local Government, 2015, Local Government Financial Statistics England, No.25, 2015, London.

Direction générale des collectivités locales, 2017, Les collectivités locales en chiffres(프랑스 내무부의 지방정부 통계집).

Fiscal Policy Institute, 2015. "New York City Taxes—Trends, Impact and Priorities for Reform", In *Secondary New York City Taxes—Trends, Impact and Priorities for Reform*, ed Secondary ———, Reprint.

Galie, Peter J, and Christopher Bopst, 2012. *The New York State Constitution*: Oxford University Press on Demand.

Gelfand, M David, 1978, "Seeking Local Government Financial Integrity through Debt Ceilings, Tax Limitations, and Expenditure Limits: The New York City Fiscal Crisis, the Taxpayers' Revolt, and Beyond", *Minn. L. Rev.* 63:545.

Goldstein, Matthew, 2013, "Working toward a Better-Functioning Government: Reflections on the 2010 Charter Revision Commission", *NYL Sch. L. Rev.* 58:43.

Hayes, K. and Semoon Chang, 1990, "The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government", *Southern Economic Journal* 57:167~177.

Heijman Wim(Ed.), 2007, *Regional Externalities*, Springer Berlin Heidelberg.

Herrschel, T. and P. Newman, 2002, *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*, Routledge, London.

Herrschel, T. and P. Newman, *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*, Routledge, London, 2002.

HM Treasury, Review of sub-national economic development and regeneration, Report of HM Treasury of the UK, London, 2007.

Hoffmann-Martinot, Vincent and Wollmann, Hellmut (eds.), 2006, *State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS Verlag für sozialwissenschaften,

London Assembly Devolution Working Group, 2015, A New Agreement for London(런던대도시의회 지방분권연구팀 보고서, 2015년 9월).

London Finance Commission, 2017, 2013, Raising the capital: The report of the London Finance Commission.

Mark Sandford, 2016, Local authority byelaws, 영국 하원의회 Briefing Paper, 2016년 3월 1일자.

Martin, Lawrence L, Richard Levey, and Jenna Cawley, 2012, "The "New Normal" for Local Government", State and Local Government Review 44: pp.175~285.

Ostrom, Elinor, 2010, "A Long Polycentric Journey", Annual review of political science 13: pp.1~23.

Pagano, Michael A, and Jocelyn M Johnston, 2000, "Life at the Bottom of the Fiscal Food Chain: Examining City and County Revenue Decisions", Publius: The Journal of Federalism 30: pp.159~170.

Pecorella, Robert F, and Jeffrey M Stonecash, 2006, Governing New York State: SUNY Press.

Richardson Jr, Jesse J, 2011, "Dillon's Rule Is from Mars, Home Rule Is from Venus: Local Government Autonomy and the Rules of Statutory Construction", Publius: The Journal of Federalism 41: pp.662~685.

Schwarz Jr, Frederick AO, 2013, "Twenty-Five Years Later: Reflections on New York City's 1989 Charter Revision Commission and on Charter Commissions in General", NYL Sch. L. Rev. 58:95.

Wamer M & Hefetz A, 2002, Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice, Urban Affairs Review, 38(1), pp.70~89.

Wile, A. A.E.G. Jonas and D.C. Gibbs, Unblocking the city: growth pressures, collective provision and the search for new spaces of governance in Greater Cambridge, England, Environment and Planning A 36, 2004, pp.279~304.

Wolman, Hal, Robert McManmon, Michael Bell, and David Brunori, 2008, "Comparing Local Government Autonomy across States", George Washington Institute for Public Policy, Washington, Working Paper 35.

Zimmerman, Joseph F, 1982, "Evolving Decentralization in New York City." State & Local Government Review, pp.16~19.

東京都, 2017, 東京都の財政

東京都例規集 (現行版:平成29年05月15日)

東京都財務局, 2017, 東京都の財政状況と都債 (本編)

- [\(http://budgetprimitif2016.paris.fr/#/\(파리시 예산 현황 사이트\)\)](http://budgetprimitif2016.paris.fr/#/(파리시 예산 현황 사이트)) (인터넷 검색일: 2017. 9. 22)
- [\(http://www.cityam.com/246205/mayor-london-sadiq-khan-launches-london-finance-commission\)](http://www.cityam.com/246205/mayor-london-sadiq-khan-launches-london-finance-commission) (인터넷 검색일: 2017. 9. 1)
- [\(http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/Londons-finances-and-revenues.aspx\)](http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/Londons-finances-and-revenues.aspx) (런던의 재원 및 세입) (인터넷 검색일: 2017. 8. 29)
- [\(http://www.jbaudit.go.jp/ \(회계검사원\)\)](http://www.jbaudit.go.jp/) (인터넷 검색일: 2017. 9. 4)
- [\(http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/ \(지방정부통계\)\)](http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/) (인터넷검색일: 2017. 8. 29)
- [\(http://www.metro.tokyo.jp/ \(도쿄도 홈페이지\)\)](http://www.metro.tokyo.jp/) (인터넷 검색일: 2017. 10. 20)
- [\(http://www.tax.metro.tokyo.jp/ \(도쿄도 주세국\)\)](http://www.tax.metro.tokyo.jp/) (인터넷 검색일: 2017. 7. 19)
- [\(http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata.html\)](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/arikata.html) (특별구 단체장회) (인터넷검색일: 2017. 9. 4)
- [\(https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/ \(파리시 참여예산제 운영 사이트\)\)](https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/) (인터넷 검색일: 2017. 9. 4)
- [\(https://data.london.gov.uk/ \(런던대도시 데이터\)\)](https://data.london.gov.uk/) (인터넷 검색일: 2017. 8. 7)
- [\(https://www.census.gov/govs/cog/ \(미국 통계청\)\)](https://www.census.gov/govs/cog/) (인터넷 검색일: 2017.7.12.)
- [\(https://www.london.gov.uk/ \(런던대도시 홈페이지\)\)](https://www.london.gov.uk/) (인터넷 검색일: 2017. 8. 28)
- [\(https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/good-governance/our-procedures\)](https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/good-governance/our-procedures) (런던대도시 홈페이지/정책집행 절차) (인터넷 검색일: 2017. 8. 7)
- [\(https://www.london.gov.uk/people/mayoral\)](https://www.london.gov.uk/people/mayoral) (런던대도시 홈페이지/런던시장 및 부시장) (인터넷 검색일: 2017. 8. 7)
- [\(https://www.paris.fr/actualites/le-budget-a-paris-comment-ca-marche-2998#un-budget-strictement-encadre\\_1\)](https://www.paris.fr/actualites/le-budget-a-paris-comment-ca-marche-2998#un-budget-strictement-encadre_1) (파리시 예산운영 사이트) (인터넷 검색일: 2017. 9. 22)
- [\(https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/evaluation-inspection-generale-183#qui-sommes-nous\\_1\)](https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/evaluation-inspection-generale-183#qui-sommes-nous_1) (파리시 홈페이지) (인터넷 검색일: 2017. 9. 30)
- [\(https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/organigramme-de-la-ville-de-paris-2380\)](https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/organigramme-de-la-ville-de-paris-2380) (파리시 조직 및 역할) (인터넷 검색일: 2017. 9. 30)
- [\(https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/taxes-et-impots-2318\)](https://www.paris.fr/municipalite/l-hotel-de-ville/taxes-et-impots-2318) (파리시 지방세 제도) (인터넷 검색일: 2017. 8. 28)
- [\(http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki\\_honbun/ag10148341.html\)](http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/ag10148341.html) (도쿄도 예규집 데이터베이스) (인터넷 검색일: 2017. 10. 30)

## 부록

### 1\_일본 도쿄도 관련 주요 법 규정

#### [부록 표 1] 도쿄도의 조직규정

(도쿄도청 조직 규정)을 다음처럼 규정한다

목차

제1장 총칙

제2장 본청국 및 분과

제3장 본청행정기관

제4장 지방행정기관

제5장 부속기관

부칙

제1장 총칙

(이 규정의 목적)

제1조 이 규정은 지사 및 회계관리자의 권한에 속하는 사무를 처리하기 위해 필요한 조직을 규정할 것을 목적으로 한다

(기관의 설치)

제2조 전조의 조직을 구성하는 기관 및 그 소장사무는 법령 또는 조례에 규정하는 것 이외에 이 규칙에 따라 규정하도록 한다.

(기관의 종별)

제3조 전조의 기관을 나누어 본청, 본청행정기관, 지방행정기관 및 부속기관으로 한다

(본청)

제4조 본청이란 지방자치법 제158조 등의 규정에 기초하여 장의 직속하위(직근하위)의 내부조직을 말한다

(본청행정기관)

제5조 본청행정기관이란 시험연구기관, 사업소 및 사무소 등에 있어 본청, 지방행정기관 및 부속기관 이외의 기관을 말한다

(지방행정기관)

제6조 지방행정기관이란 지방자치법 제155조 및 제156조의 규정에 기초하여 설치된 기관을 말한다

(부속기관)

제7조 부속기관이란 지방자치법 제138조의 4제3항의 규정에 기초하여 설치된 심의회를 말한다

## 제2장 본청국 및 분과

(본청분과)

제8조 본청의 국 및 그 분과는 다음과 같이 한다

### 정책기획국

총무부 총무과 비서과 관리과  
조정부 정책과 섭외과 보도과  
계획부 계획과  
외무부 관리과 기획과 사업과

### 총무국

총무부 총무과 기획계리과 문서과 법무과  
부흥지원대책부 피해지지원과 도내피난자지원과  
행정개혁추진부 행정개혁과 감리단체지도과  
정보통신기획부 기획과  
인사부 인사과 직원지원과 제도기획과 조사과  
컨플라이언스추진부 컨플라이언스추진과  
행정부 진흥기획과 구정과 시정촌과  
종합방재부 방재관리과 방재계획과 방재대책과 방재통신과  
통계부 조정과 인구통계과 산업통계과 사회통계과  
인권부 기획과 인권시책추진과

### 재무국

경리부 총무과 계약제1과 계약제2과 검수와  
주계부 의안과 재정과 예산제1과 예산제2과 예산제3과 공채과  
재산운용부 관리과 종합조정과 활용촉진과  
건축보전부 공무과 기술관리과 청사관리과 청사정비과 시설정비제1과 시설정비제2과  
올림픽패럴림픽시설정비과

### 주세국

총무부 총무과 직원과 경리과  
세제부 세제과 세제조사과 세입과 시스템관리과 평가심사와  
과세부 계획과 과세지도과 법인과세지도과 사찰과  
자산세부 계획과 고정자산세과 고정자산평가과  
징수부 계획과 징수지도과 납세추진과 개인도민세대책과 기동정리과

### 생활문화국

총무부 총무과 기획계리과  
광보광청부 광보과 정보공개과 도민의 소리와  
도민생활부 관리법인과 지역활동추진과 남녀평등참획과 여권과  
소비생활부 기획조정과 거래지도과 생활안전과

과학부 과학진흥과 사학행정과  
문화진흥과 기획조정과 문화사업과

#### 올림픽패럴림픽준비국

총무부 총무과 기획계리과  
종합조정부 조정과 연계추진과 계획운영과  
패럴림픽부 조정과 장애인스포츠과  
대회시설부 조정과 시설정비제1과 시설정비제2과  
스포츠추진부 조정과 사업추진과

#### 도시정비국

총무부 총무과 직원과 기획계리과 기술관리과  
도시만들기정책부 광역조정과 도시계획과 토지이용계획과 개발계획과 녹지경관과  
주택정책추진부 주택정책과 민간주택과 맨션과 부동산업과  
도시기반부 조정과 교통기획과 가로계획과  
시가지정비부 관리과 기획과 방재도시만들기와 구획정리와 재개발과  
다마뉴타운사업실  
시가지건축부 조정과 건축기획과 건축지도과 건설업과  
도영주택경영부 경영기획과 지도관리과 자산활용과 주택정비과  
시설정비부  
기지대책부

#### 환경국

총무부 총무과 환경정책과 경리과  
지구환경에너지부 계획과 총량삭감과 지역에너지와 환경도시만들기와 차세대에너지추진과  
환경개선행부 계획과 대기보전과 화학물질대책과 환경보안과 자동차환경과  
자연환경부 계획과 녹환경과 수환경과  
자연순환추진부 계획과 일반폐기물대책과 산업폐기물대책과

#### 복지보건국

총무부 총무과 기획정책과 계리과 계약관재과 직원과  
지도감사부 지도조정과 지도제1과 지도제2과 지도제3과  
의료정책부 의료정책과 구급재해의료과 의료안전과 의료인재과  
보건정책부 보건정책과 건강추진과 질병대책과 의료조성과 국민건강보험과  
생활복지부 계획과 보호과 생활지원과 지역복지추진과  
고령사회대책부 계획과 개호보험과 재택지원과 시설지원과  
저출산사회대책부 계획과 가정지원과 육성지원과 보육지원과  
장애인시설추진부 계획과 지역생활지원과 시설서비스지원과 정신보건의료과  
건강안전부 건강안전과 식품감시과 약무과 환경보건위생과 감염병대책과

#### 산업노동국

총무부 총무과 기획계리과 직원과  
상공부 조정과 창업지원과 경영지원과 지역산업진흥과  
금융부 금융과 대금업대책과

관광부 기획과 진흥과 수입환경과  
농림수산부 조정과 식료안전과 농업진흥과 수산과 산림과  
고용취업부 조정과 취업추진과 노동환경과 능력개발과

#### 건설국

총무부 총무과 기획계리와 기술관리과 직원과 용도와  
용지부 관리과 용지와 조정과  
도로관리부 관리과 로정과 감찰지도과 보전과 안전시설과  
도로건설부 관리과 계획과 철도관련사업과 가로과 도로교량과  
3순환도로정비추진부 관리과 정비추진과  
공원녹지부 관리과 계획과 공원과 공원건설과  
하천부 관리과 지도조정과 계획과 개수와 방재과

#### 항만국

총무부 총무과 기획계리와 재무과  
항만경영부 경영과 진흥과  
임해개발부 개발기획과 유치촉진과 개발정비과 해상공원과  
항만정비부 건설조정과 계획과 기술관리과 시설건설과  
이도항만부 관리과 계획과 건설과

#### 회계관리국

관리부 총무과 공금관리과 회계기획과 출납과  
경찰/소방출납부 경찰출납부 소방출납부

- 2 전항의 분과에 분실을 둘 수 있다
- 3 분실의 분장사무, 직의 설치, 직원의 직책 등은 별도로 정한다

#### (국장의 직)

제9조 국에 국장을 둔다

- 2 회계관리국장은 회계관리자를 지니고 이에 맞춘다
- 3 국에 차장, 기감 및 이사를, 정책기획국에 외무장을, 총무국에 위기관리감을, 건설국에 도로감을 둘 수 있다

#### (부장의 직)

제10조 부에 부장을 둔다

- 2 국에 총무국장이 별도로 규정되면서 담당부장을 둔다
- 3 총무국컨플라이언스추진부에 주석감찰원 및 감찰원을 둔다

#### (과장의 직)

제11조 과에 과장을, 도시정비국 시가지 정비부 다마뉴타운사업실에 실장을 둔다

- 2 부에 총무국장이 별도로 규정되면서 담당과장을 둔다
- 3 총무국컨플라이언스추진부에 부감찰원을 둔다
- 4 국의 부에 전문과장을 둘 수 있다
- 5 총무국에 법무담당과장을 둘 수 있다



---

(과장대리의 직)

제12조 국장은 지사의 승인을 받아, 제8조제1항의 본과에 과장대리를 둔다

제13조 제9조에서 전조까지의 직 이외에 필요한 직을 둔다

(국장의 직책)

제14조 국장은 지사 및 부지사의 명을 받아(회계관리자가 법령에 기초하여 가지는 권한에 속하는 사무를 제외함), 국의 사무(이하, 국무라 함)를 담당하여 소속직원을 지휘감독한다

2 국장은 국무의 집행상황에 대해 즉시 문서 또는 구두를 가지고 지사 및 부지사에 보고하도록 한다

3 차장은 국장을 보좌하고 국무를 정리한다

4 기감(技監)은 기술에 관해 국장을 보좌한다

5 차장 또는 기감이 2인 이상 설치된 국에서는 각 차장 및 기감이 실시하기 전에 2항의 직무 범위에 대해 지사의 승인을 받아 국장이 규정한다

6 이사는 국장을 보좌한다

7 외무장은 도시외교 관련 사무에 대해 지사를 보좌한다

8 위기관리감은 방재 및 위기관리 관련 사무에 대해, 총무국장을 보좌하고 이들의 사무를 정리한다

9 도로감은 도로의 건설 및 관리 관련 사무에 대해 건설국장을 보좌하고 이들의 사무를 정리한다

(부장의 직책)

제15조 부장(담당부장을 포함, 이하 동일)은 국장의 명을 받아 부의 사무 또는 담임 사무를 담당하여 소속직원을 지휘감독한다

2 부장은 부의 사무 또는 담임의 사무 집행상황에 대해 즉시 문서나 구두를 지니고 국장에 보고하도록 한다

3 주석감찰원은 총무국장의 명을 받아 감찰사무를 총괄한다

4 감찰원은 총무국장의 명을 받아 감찰사무를 담당한다

(과장의 직책)

제16조 과장(제11조제1항의 실장 및 담당과장을 포함, 이하 동일)은 부장의 명을 받아, 과(제11조제1항의 실을 포함, 이하 동일)의 사무 또는 담임의 사무를 담당하여 소속직원을 지휘감독한다

2 과장은 과의 사무 또는 담임의 사무 집행상황에 대해 즉시 문서나 구두를 가지고 부장에 보고하도록 한다

3 부감찰원은 주석감찰원 또는 감찰원의 명을 받아 감찰사무에 해당한다

4 법무담당과장은 총무국장 또는 총무국 총무부장의 명을 받아, 고도의 전문지식을 필요로 하는 법무사무를 처리한다

5 전문과장은 부장의 명을 받아 전문분야에 대해 담임의 사무를 처리한다.

(과장대리의 직책)

제17조 과장대리는 과장 또는 부감찰원의 명을 받아, 담임의 사무를 담당하고 해당 사무 관련 직원을 지휘감독한다

2 과장대리는 과장 또는 부감찰원을 보좌한다

3 과장대리는 담임의 사무 집행상황에 대해 즉시 문서나 구두를 가지고 과장에 보고하도록 한다

(그 외 직원의 직책)

제18조 제14조에서 전조까지 규정하는 직원 이외의 직원은 상사의 명을 받아 사무에 종사한다

---

---

#### 제4절 분장사무

(정책기획국 각 부과의 분장사무)

제19조 정책기획국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제20조 총무국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제21조 재무국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제22조 주세국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제23조 생활문화국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제23조의2 올림픽/패럴림픽 준비국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제24조 도시정비국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제25조 환경국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제26조 복지보건국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제27조 산업노동국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제28조 건설국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제29조 항만국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제30조 회계관리국 각 부과의 분장사무는 다음과 같이 한다  
(부과 과의 분장 사무를 열거)

제31조 본청행정기관의 명칭, 소재지 및 소장사무는 별표3과 같이 한다

---

---

제32조 전조에 규정하는 기관에는 각각 장을 둔다  
2 전항의 장은 상사의 명을 받아 소속직원을 지휘감독하고 소장 사무를 담당한다

제33조 본청행정기관의 내부조직은 별도로 정한다

제34조 지방행정기관의 명칭, 소재지 및 소장사무는 별표4와 같이 한다

제35조 전조에 규정하는 기관에는 각각 장을 둔다  
2 전항의 장은 상사의 명을 받아 소속직원을 지휘감독하고 소장 사무를 담당한다

제36조 지방행정기관의 내부조직은 별도로 정한다

제37조 부속기관의 명칭, 소장사무 및 조직은 별도 규정에 따른다

부칙

---

## [부록 표 2] 인사행정 운영 상황 관련 일본 광역자치단체의 공통 양식

---

### 1. 총괄

#### (1) 인건비의 상황(일반회계 결산)

- 해당연도(전후)의 주민등록 인구(00년 1월 1일), 세출액, 실질수지, 인건비, 인건비율

#### (2) 직원급여비의 상황(일반회계 결산)

- 해당연도의 직원 수(매년 4월 1일 현재), 급여비(급료, 직원수당, 기말/근면수당, 총), 1인당 급여비, 광역평균 1인당 급여비

#### (3) 라스파이레스 지수의 상황

- 연도별 해당 자치단체와 광역 평균의 지수 상황 그래프

#### (4) 급여변화의 상황

##### 1) 월례급

- 해당연도의 인사위원회의 권고안(민간급여, 공무원급여, 인상권고-개정율), 급여인상율, 국가공무원 개정율(참고)

##### 2) 특별급(기말/근면수당)

- 해당연도의 인사위원회의 권고안(민간급여, 공무원급여, 인상권고-개정율), 급여인상율, 국가공무원 개정율(참고)

#### (5) 급여제도의 종합적 개선 실시 상황

##### 1) 급료표의 개선

- 실시사항

- 미실시의 경우 그 이유

---

---

## 2) 지역 수당의 개선

- 실시내용(국가 기준의 경우 지급비율과 해당 자치단체의 지급 비율)

## 3) 그 외 개선 내용

### (6) 특기 사항

#### 2. 직원 평균 급여 월액, 첫 임금의 상황

- (1) 직원 평균연령, 평균 급료 월액과 평균 급여 월액의 상황<sup>52)</sup>(2000년 4월 1일 현재)

##### 1) 일반행정직

- 해당 자치단체의 관련 부문별로 평균연령, 평균급료 월액, 평균 급여 월액, 평균 급여월액(국가와의 비교)을 국가, 광역 평균과 비교하여 게시

##### 2) 기능노무직

- 해당 자치단체의 관련 부문별로 평균연령, 직원 수, 평균급료 월액, 평균 급여 월액을 국가, 광역 평균과 비교하여 게시. 해당 지역 민간기업 유사업종의 정보도 비교 대상으로 기입

##### 3) 고등(특별지원/전수/각종) 학교 교육직

- 해당 자치단체의 평균연령, 평균급료 월액, 평균급여 월액을 광역 평균과 비교 게시

##### 4) 초중학교(유치원) 교육직

- 해당 자치단체의 평균연령, 평균급료 월액, 평균급여 월액을 광역 평균과 비교 게시

##### 5) 경찰직

- 해당 자치단체의 평균연령, 평균급료 월액, 평균급여 월액, 평균 급여월액(국가와의 비교)을 국가, 광역 평균과 비교 게시

##### 6) 00직

- 해당 자치단체의 평균연령, 평균급료 월액, 평균급여 월액, 평균 급여월액(국가와의 비교)을 국가, 광역 평균과 비교 게시

#### (2) 직원의 첫임금의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 일반행정직, 기능노무직, 고등학교 교육직, 초중학교 교육직, 경찰직, 00직별로 대졸, 고졸 직원의 첫 임금을 해당 자치단체와 국가공무원의 액수를 기입

#### (3) 직원의 경험연수별/학력별 평균급료월액의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 일반행정직, 기능노무직, 고등학교 교육직, 초중학교 교육직, 경찰직, 00직별로 경험연수 10년, 20년, 25년, 30년의 대졸, 고졸 직원의 평균급료월액을 기입

#### 3. 일반행정직의 급별지원수의 상황

##### (1) 일반행정직의 급별지원수와 급료표의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 각 직급별 표준 직무내용, 직원수, 구성비, 1호봉의 급료월액, 최고봉의 급료 월액

##### (2) 승급에의 근무성적 반영상황

---

---

#### 4. 직원 수당의 상황

##### (1) 기말수당/근면수당<sup>53)</sup>

- 해당 자치단체와 국가의 2000년도의 1인당 평균 지급액, 기말, 근면수당의 비율
- 직제상의 단계, 직무 등급에 의한 가산조치 등의 상황

##### (2) 퇴직수당(2000년 4월 1일 현재)

- 해당자치단체의 근속별(20년, 25년, 35년, 최고한도액) 지급액, 1인당 평균지급(해당 연도에 지급된 퇴직금 평균)을 국가의 수치와 함께 기입

##### (3) 지역수당(2000년 4월 1일 현재)

- 지급실적, 지급직원 1인당 평균 지급 연액
- 지급대상 지역, 지급률, 지급대상 직원 수, 국가의 지급률

##### (4) 특별근무수당(2000년 4월 1일 현재)

- 지급실적
- 지급직원 1인당 평균 지급연액
- 직원전체에서의 수당지급

##### (5) 시간외 근무수당

- 지급실적
- 직원 1인당 평균지급연액

##### (6) 그 외 수당(2000년 4월 1일 현재)

- 수당명: 부양수당, 주거수당, 통근수당, 관리직 수당, 휴일 근무수당, 산업교육수당
- 내용, 국가와의 동일 여부와 차이 내용, 지급실적, 1인당 평균 지급액

#### 5. 특별직 보수의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 대상: 지사/부지사, 의장/부의장/의원
- 항목: 급료/보수, 기말수당, 퇴직수당

#### 6. 퇴직수의 상황

##### (1) 부문별 직원 수의 상황과 주요 증감이유

- 일반회계부문(일반행정, 교육, 경찰, 그 외)의 직원 수와 증감이유
- 공기업의 회계부문의 직원 수와 증감이유

##### (2) 연령별 직원구성의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 연령대별(20세 미만, 20살부터는 3살 단위로 구분/조사, 마지막은 60세 이상) 직원 수

##### (3) 직원 수의 추이

- 일반행정
  - 교육
  - 경찰
  - 소방
  - 일반회계 합계
-

- 
- 공기업회계 합계
  - 총 합계

## 7. 공기업직원의 상황

### (1) ○○ 사업

#### 1) 직원급여의 상황

##### ① 결산

- 연도, 총비용, 순손익 또는 실질수지, 직원급여비, 총비용 중 직원급여비 비율

##### ② 특기사항

#### 2) 직원의 평균연령, 기본급과 평균월수액의 상황(2000년 4월 1일 현재)

- 평균연령, 기본급, 평균월수액

#### 3) 직원 수당의 상황

##### ① 기말수당/근면수당

- 1인당 평균지급액, 기말수당/근면수당의 지급 비율

##### ② 퇴직수당(2000년 4월 1일 현재)

- 근속 20년, 근속 25년, 근속 35년, 최고한도액, 1인당 평균지급액

##### ③ 지역수당(2000년 4월 1일 현재)

- 지급실적, 지급 직원 1인당 평균 지급연액
- 지급지역, 지급률, 지급대상 직원 수, 일반행정직의 지급률

##### ④ 특수근무수당(2000년 4월 1일 현재)

- 지급실적, 직원 1인당 평균지급연액, 직원 전체에서의 수당지급직원 비율
- 수당의 종류별로 명칭, 주요 지급 대상직원, 주요 지급대상사무, 지급실적, 지급 단가

##### ⑤ 시간외 근무수당

- 지급실적, 직원 1인당 평균지급연액

##### ⑥ 그 외 수당(2000년 4월 1일 현재)

- 수당명: 부양수당, 주거수당, 통근수당, 관리직 수당, 휴일출근수당
  - 내용과 지급액, 일반행정직과의 동일 여부와 차이점, 지급실적, 1인당 평균지급연액
- 

---

52) 평균 급여 월액이란 2000년 4월 1일 현재 직종별 직원의 기본급 평균을 가리키며, 평균 급여 월액이란 급여 월액과 매월 지급되는 부양수당, 지역수당, 주거수당, 시간외 근무수당 등 모든 수당 액수를 합계한 것을 말한다. 평균 급여 월액(국가와의 비교)은 비교를 위하여 국가공무원과 동일 베이스(시간외 근무수당 등을 제외)에서 산출한 것이다.

53) 상반기(6월), 하반기(12월)에 지급되는 수당

## 2\_프랑스 파리시 관련 주요 법 규정

### [부록 표 3] 프랑스 헌법 규정 제72조 제2항~3항

프랑스 헌법 제72조제③항 법률에서 정하는 바에 따라 지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 (자치)행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위해서 지방의회는 법규제정권(행정입법권, pouvoir réglementaire)을 가진다.

Article 72③ Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

### [부록 표 4] 프랑스 기초정부의 지방의회 의결권(법률규정 제L2121-29조)

기초정부의회(conseil municipal)는 기초정부의 사무와 관련해서 의회의 결정으로 정한다. 기초정부의회는 법률과 시행령 등에서 요청하는 바에 따라서 또는 도의 국가대표(임명도지사, représentant de l'Etat)의 요청이 있을 때마다, 그 의견을 준다. 이상의 요청에도 불구하고, 기초정부의회가 의견을 주지 않았거나 무시할 경우에는 없는 것으로 간주한다. 기초정부의회는 기초정부의 관할지역에 관련된 모든 이해관계 사항(objets d'intérêt local)에 대해서 의견을 제시한다.

Article L2121-29

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

### [부록 표 5] 기초정부에 부여된 자치입법권의 조례 제정 기준(통합지방자치법제 제L2131-1조)

기초정부가 결정한 행정행위(actes)는 최고의결기관인 의회 및 집행기관에서 결정한 뒤 일반주민들에게 공표하거나 발간, 그리고 그 행정구역을 관할하는 국가의 지방대표(임명도지사, représentant de l'Etat) 등에게 통지하는 절차를 거치고 나면 그 즉시 집행력을 가진다.

Article L2131-1

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

**[부록 표 6] 프랑스 헌법 제34조 제2항**

법률은 다음과 같은 규정에 관해서도 정한다. 해외영토를 포함한 프랑스 시민을 대표하는 국회, 지방의회 및 민주적으로 대표하는 기관들에 관한 선거제도 그리고 지방정부의 의회를 대표하는 지방의원들의 선출직 임기와 기능 수행 조건 등을 법률로 제정한다.

Article 34② La loi fixe également les règles concernant: le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

**[부록 표 7] 파리 부시장 수 및 선출인원의 법적 근거(프랑스 통합지방자치법전, CGCT: Code général des collectivités territoriales, 제2122-2조).**

프랑스 지방정부의회는 해당 의회의 법정 인원수의 30%를 초과하지 않는 범위에서 부시장(adjoints au maire) 수를 결정한다.

Article L2122-2 En savoir plus sur cet article...Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996: "Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal."

**[부록 표 8] 지방정부와 국가 간의 협력의무에 관한 규정**

통합지방자치법전 제L2132-1조(기초정부의회의 자치결정권)

통합지방자치법전 제L2122-22조의 16항 규정에 근거해서, 기초정부의회는 기초정부를 대표하여 수행하고자 하는 행정행위를 결정하여 의결한다.

Sous réserve des dispositions du 16<sup>o</sup> de l'article L2122-22, le conseil municipal délibère sur les actions à tenter au nom de la commune.

제L1111-2조(자율적 사무처리권, 국가와 협력의무)

지방정부인 코뮌, 데파르트망, 레지옹은 각 지방정부의 자율적 결정에 의해서 (관할구역 내에) 집행권을 가진 사무들을 수행한다.

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

지방정부인 코뮌, 데파르트망, 레지옹은 국토개발 및 유지관리, 경제사회와 보건위생, 문화, 과학 분야의 발전, 그리고 환경보호 및 삶의 질 향상을 위해서 국가와 협력한다.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.



---

지방정부인 코뮌, 데파르트망, 레지옹은 지역의 삶에서 시민참여를 보장하는 제도적 장치를 구성해야 하고, 주민들의 다양성을 보장해야 한다.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité.

---

### 3\_영국 런던대도시 관련 주요 법 규정

#### [부록 표 9] 지방주의법 제1조 ~ 제3조

---

지방주의법에서는 영국 지방정부의 포괄적 사무수행 권한을 인정(localism act 2011 제1조)하면서, 제2조에서는 포괄적 사무수행 권한에 관한 제한 사항을 규정하고 있다.

지방주의법 제1편 제1장 제1조: 지방정부의 포괄적 사무수행 권한: (1) 지방정부는 각 지방정부가 개별적으로 수행하고자 하는 사무들에 대해서는 권한을 가진다(또는, 지방정부는 개인주민들이 일반적으로 하고자 하는 일은 무엇이든지 행할 수 있는 권한이 있다).

“Local authority’s general power of competence: (1) A local authority has power to do anything that individuals generally may do.”

지방주의법 제1편 제1장 제2조: 포괄적 사무수행 권한의 제한 범위 규정  
“(2) Boundaries of the general power”

지방주의법 제1편 제1장 제3조: (3)“업적 이익의 목적으로 지방정부의 포괄적 권한을 행사할 수 없다. (제4조): 상업적 이익의 목적으로 지방정부 권한을 사용할 경우의 제한적 조건들을 준수해야 한다. (제5조): 중복사무의 수행 등의 경우 주무장관이 사무수행 명령권을 행사할 수 있다.” (지방주의법 제1편 제1장 제3조~제5조)

“3. Limits on charging in exercise of general power; 4. Limits on doing things for commercial purpose in exercise of general power; 5. Powers to make supplemental provision”

---

#### [부록 표 10] 런던시의 포괄적 자치입법권에 관한 법규정(런던대도시법 제30조 제(2)항)

---

런던대도시법에서 런던시의 목적 달성을 위한 권한 집행과 관련하여 명시하고 있는 것은 (a) 런던대도시의 경제적 발전과 부의 창출 증진, (b) 런던대도시의 사회적 발전 증진, (c) 런던대도시의 환경개선 증진 등을 주요 목표로 규정하고 있다.

(2) Any reference in this Act to the principal purposes of the Authority is a reference to the purposes of (a) promoting economic development and wealth creation in Greater London; (b) promoting social development in Greater London; and (c) promoting the improvement of the environment in Greater London.

---

**[부록 표 11] 런던시의 자치조직 관련 법규정(런던대도시법(Greater London Authority Act 2007)  
제1조~제16조)**

제1조 런던대도시 정부로 하여금 시장의 보수수준 결정권, 런던대도시의회의 의원구성 및 의원자격 정지 등에 관련된 규정 제정,

제2조 시장의 시정운영전략을 위한 의견수렴 절차 제정, 제3조 시장의 런던대도시의회에 정기보고 책임 및 절차 등을 규정하고 있다.

Section 1: allows the Authority to establish and administer a severance pay scheme for the Mayor of London ("the Mayor") and the members of the London Assembly (the "Assembly members") on ceasing to hold office. Section 2: introduces additional procedures relating to consultation on Mayoral strategies. Section 3: brings forward the date by which the Mayor must make a report to the London Assembly ("the Assembly") before each of the ten.

**[부록 표 12] 런던 시장의 지휘 및 임명 권한에 관한 법규정**

30. (10) 이 조항에 의해 런던시(Authority: 대표기구인 시장 및 지방의회)에 부여되거나 규정된 기능은 시장이 시 대표기구를 대신하여 행사할 수 있는 시장의 기능이다.

30. (10) The functions conferred or imposed on the Authority under or by virtue of this section shall be functions of the Authority which are exercisable by the Mayor acting on behalf of the Authority.

67. (1) 시장은 다음과 같은 사람을 임명할 수 있다.

- (a) 2명 이하의 정치자문 위원
- (b) 10명 이하의 정책보좌진

(2) 의회는 특히 다음의 사항에 대해 시장과 협의하고 검토하여야 한다.

- (a) 시장이 위 (1)항에 의해 부여된 권한들을 수행하는 정도와 방식, 또는 그러한 권한들을 수행하기 위해서 제안하는 정도와 방식 등에 대하여,
- (b) 이 규정하에서 의회의 권한을 집행함에 있어서 시장의 의견을 고려해야 하고, 시장 또는 의회가 개별적으로, 아니면 시장과 의회가 공동으로 런던시의 사무집행을 하기 위해서 필요한 인력들을 임명하기 위해 시장의 의견들을 고려해야 한다.

(3) 위의 (1)항과 (2)항에 따라 임명된 직원들은 런던대도시의 지방공무원을 임명하는 것이다.

67. (1) The Mayor may appoint

- (a) not more than two persons as his political advisers; and
- (b) not more than ten other members of staff.

(2) The Assembly, after consultation with the Mayor and taking into account, in particular,

- (a) the manner in which, and the extent to which, the Mayor has exercised, or proposes to exercise, the powers conferred by subsection (1) above, and
- (b) any views of the Mayor as to the exercise of the Assembly's powers under this subsection, may appoint such staff as it considers necessary for the proper discharge of such functions of the Authority as are respectively exercisable by the Mayor, the Assembly, and the Mayor and Assembly acting jointly.

(3) Any appointment under subsection (1) or (2) above is an appointment as an employee of the Authority.

## 4\_미국 뉴욕시 관련 주요 법 규정

### [부록 표 13] 뉴욕 주 헌법 8조 (Article VIII Local Finance)

[Gift or loan of property or credit of local subdivisions prohibited; exceptions for enumerated purposes]

언급된 목적 이외의 재산 증여나 융자 또는 지방 세목의 신용은 금지된다.

“Section 1. No county, city, town, village or school district shall give or loan any money or property to or in aid of any individual, or private corporation or association, or private undertaking, or become directly or indirectly the owner of stock in, or bonds of, any private corporation or association; nor shall any county, city, town, village or school district give or loan its credit to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking, except that two or more such units may join together pursuant to law in providing any municipal facility, service, activity or undertaking which each of such units has the power to provide separately.”

섹션 1. 카운티, 시, 타운, 빌리지 또는 교육구는 특정한 돈이나 재산, 개인의 재정지원, 개인회사 혹은 협회, 개인사업, 또는 직간접적으로 주식의 소유주가 되는 모든 민간 법인이나 협회에 자금이나 재산을 제공하거나 대여하지 않는다. 2개 또는 그 이상의 단위에서 참여하여 법에 따라 별도로 제공할 수 있는 권한을 가진 시립 시설, 서비스, 활동 또는 사업은 예외로 둔다.

“Each such unit may be authorized by the legislature to contract joint or several indebtedness, pledge its or their faith and credit for the payment of such indebtedness for such joint undertaking and levy real estate or other authorized taxes or impose charges therefore subject to the provisions of this constitution otherwise restricting the power of such units to contract indebtedness or to levy taxes on real estate.”

각 단위들은 입법부의 권한으로 공동 혹은 여러가지 채무를 청산할 수 있으며 공동 사업에 관한 채무 지불에 대해 신탁과 신용을 보증하고, 부동산 또는 기타 공인 세금이나 요금을 지불하여 이 헌법의 규정에 따른다. 그렇지 않을 경우 단위들의 부채상환을 제한하거나 부동산에 따른 세금을 부과할 수 있다.

“The legislature shall have power to provide by law for the manner and the proportion in which indebtedness arising out of such joint undertakings shall be incurred by such units and shall have power to provide a method by which such indebtedness shall be determined, allocated and apportioned among such units and such indebtedness treated for purposes of exclusion from applicable constitutional limitations, provided that in no event shall more than the total amount of indebtedness incurred for such joint undertaking be included in ascertaining the power of all such participating units to incur indebtedness. Such law may provide that such determination, allocation and apportionment shall be conclusive if made or approved by the comptroller. This provision shall not prevent a county from contracting indebtedness for the purpose of advancing to a town or school district, pursuant to law, the amount of unpaid taxes returned to it.”

입법부는 특정 단위들에서 진행되는 공동 사업들의 부채의 방식과 비율에 대해 법으로 규정할 수 있는 권한을 가진다. 또한 부채가 단위들 사이에서 결정되고 할당되며 배분되는 방법을 결정할 권한을 가진다.

입법부는 특정 단위들에서 진행되는 공동 사업들의 부채의 방식과 비율에 대해 법으로 규정할 수 있는 권한을 가진다. 또한 부채가 단위들 사이에서 결정되고 할당되며 배분되는 방법을 결정할 권한을 가진다. 그리고 헌법상으로 적용되는 제한에서 제외되는 목적으로 취급되는 채무들은 어떠한 경우에도 공동 사업에서 발생하는 채무의 총액을 넘어서지 않으며, 채무를 발생시키는 모든 참여 단위의 권한을 결정하지 아니한다. 감사관에 의해 승인되는 경우 법은 그러한 결정, 할당, 배분을 결정적으로 규정할 수 있다. 이 조항은 타운 또는 교육구를 개발할 목적으로 카운티가 부채를 청산하는 것을 막지 않는다.

[Limitations on local indebtedness]

§4. "Except as otherwise provided in this constitution, no county, city, town, village or school district described in this section shall be allowed to contract indebtedness for any purpose or in any manner which, including existing indebtedness, shall exceed an amount equal to the following percentages of the average full valuation of taxable real estate of such county, city, town, village or school district: "

§4. 본 헌법에 달리 명시된 경우를 제외하고, 본 항에 언급된 카운티, 도시, 타운, 빌리지 또는 교육구는 기존의 부채를 포함하여 다음과 같은 액수를 초과하는 어떠한 목적이나 방식으로도 부채를 상환할 수 없다. 해당 카운티, 시, 타운, 빌리지 또는 학교 구역의 과세 백분율은 다음과 같다:

(a) the county of Nassau, for county purposes, ten per centum;

(a) 나사우 카운티는 카운티 목적으로 10%;

(b) any county, other than the county of Nassau, for county purposes, seven per centum;

(b) 나사우 카운티를 제외한 모든 카운티는 7%;

(c) the city of New York, for city purposes, ten per centum;

(c) 뉴욕시, 도시 목적에 의해 10%;

(d) any city, other than the city of New York, having one hundred twenty-five thousand or more inhabitants according to the latest federal census, for city purposes, nine per centum;

(d) 뉴욕 시를 제외한 도시들 중 인구 조사에 따라 125,000명이나 그 이상의 주민이 있는 도시들의 경우는 시의 목적에 의해 9%;

(e) any city having less than one hundred twenty-five thousand inhabitants according to the latest federal census, for city purposes, excluding education purposes, seven per centum;

(e) 최신의 연방 인구 조사에 따라 125,000명 이하의 주민이 있는 시는 교육 목적을 제외한 시의 목적에 의해 7%;

(f) any town, for town purposes, seven per centum;

(f) 모든 타운은 도시 목적에 의해 7%;

(g) any village for village purposes, seven per centum; and

(g) 모든 빌리지는 빌리지의 목적에 의해 7%;

(h) any school district which is coterminous with, or partly within, or wholly within, a city having less than one hundred twenty-five thousand inhabitants according to the latest federal census, for education purposes, five per centum;

(h) 최근의 연방 인구 조사에 따라 125,000명 미만의 인구를 가진 시의 교육구는 교육 목적에 따라 5%; provided, however, that such limitation may be increased in relation to indebtedness for specified objects or purposes with

그러나 이러한 제한조건들은 특정 대상 또는 목적에 대한 부채와 관련하여 증가될 수 있다.

(1) the approving vote of sixty per centum or more of the duly qualified voters of such school district voting on a proposition therefor submitted at a general or special election, (2) the

consent of The Regents of the University of the State of New York and (3) the consent of the state comptroller. The legislature shall prescribe by law the qualifications for voting at any such election.

(1) 발의된 안에 관한 일반 혹은 특정 투표에서 교육구의 유권자 중 60% 또는 그 이상의 찬성표가 나왔을 때, (2) 뉴욕 주립대학교 이사회의 동의를 있을 때, (3) 주 감사관의 동의가 있을 때 입법부는 그러한 선거에서 투표할 자격을 법률로 정한다.

[Limitations on local indebtedness]

§4. "Except as otherwise provided in this constitution, any indebtedness contracted in excess of the respective limitations prescribed in this section shall be void.

In ascertaining the power of any city having less than one hundred twenty-five thousand inhabitants according to the latest federal census to contract indebtedness, indebtedness heretofore contracted by such city for education purposes shall be excluded."

이 헌법에 달리 규정되어 있지 않는 한, 이 조에 규정된 각각의 제한을 초과해 계약된 부채는 무효이다. 최근의 연방 인구 조사에 따라 주민이 125,000명 미만인 도시의 권한을 보장하며 교육 목적으로 그 도시가 이전까지 갖고 있던 부채는 제외된다.

"Such indebtedness so excluded shall be included in ascertaining the power of a school district which is coterminous with, or partly within, or wholly within, such city to contract indebtedness. The legislature shall prescribe by law the manner by which the amount of such indebtedness shall be determined and allocated among such school districts."

그렇게 배제된 부채는 해당 시와 함께 궁극적으로는 부채 상환을 위해 교육구의 권한을 보장하는 데 도움이 되게 한다. 입법부는 법률에 따라 부채의 금액을 결정하고 그것을 교육구들에 할당하는 방식을 규정한다.

"Such law may provide that such determinations and allocations shall be conclusive if made or approved by the state comptroller. In ascertaining the power of a school district described in this section to contract indebtedness, certificates or other evidences of indebtedness described in paragraph A of section five of this article shall be excluded."

법은 주 정부 감사관이 작성하거나 승인한 경우 그러한 결정들이나 배정들을 결정적으로 규정될 수 있다. 이 조항에 설명된 교육구의 권한을 확인함에 있어, 제5항의 A단락에 설명된 부채의 증빙 또는 기타 증빙은 제외된다.

"The average full valuation of taxable real estate of any such county, city, town, village or school district shall be determined in the manner prescribed in section ten of this article. Nothing contained in this section shall be deemed to restrict the powers granted to the legislature by other provisions of this constitution to further restrict the powers of any county, city, town, village or school district to contract indebtedness."

해당 카운티, 시, 타운, 빌리지 또는 교육구의 과세 대상 부동산의 평균 전체 과세액은 이 조항 제10항에 명시된 방식으로 결정된다. 이 조항에 포함된 어떤 것도 헌법의 다른 규정들의 입법권에 부여된 권한들을 제한하는 것으로 간주하지 않으며 나아가 카운티, 시, 타운, 빌리지 또는 교육구의 권한을 제한하지 않는다.

“(New. Approved by vote of the people November 6, 1951. Substituted for §4, derived in part from former §10, renumbered and amended by Constitutional Convention of 1938 and approved by vote of the people November 8, 1938.” 국민 투표에 의해 1951년 11월 6일에 승인됨. §10에서 부분적으로 유래 된 §4로 대체되고, 1938년 헌법 협약에 따라 번호가 매겨지고 개정되었으며, 국민 투표에 의해 1938년 11월 8일에 승인됨)

“[Debt-incurring power of New York city; certain additional indebtedness to be excluded]  
§7. In ascertaining the power of the city of New York to contract indebtedness, in addition to the indebtedness excluded by section 5 of this article, there shall be excluded:”  
§7. 뉴욕시의 부채 청산 권한을 보장함에 있어, 본 항목의 5항에서 제외된 부채 이외에 추가적으로 제외되는 것들은 다음과 같다.

“A. Indebtedness contracted prior to the first day of January, nineteen hundred ten, for dock purposes proportionately to the extent to which the current net revenues received by the city therefrom shall meet the interest on and the annual requirements for the amortization of such indebtedness. The legislature shall prescribe the method by which and the terms and conditions under which the amount of any such indebtedness to be so excluded shall be determined, and no such indebtedness shall be excluded except in accordance with such determination. The legislature may confer appropriate jurisdiction on the appellate division of the supreme court in the first judicial department for the purpose of determining the amount of any such indebtedness to be so excluded.”

A. 시의 현재 순 수입액에 비례하여 도크 목적으로 1월 1일 19시 10분 이전에 책정된 부채는 그것의 할부 상환을 위한 이자 및 연례 요건을 충족시켜야 한다.  
입법부는 이러한 방법으로 부채의 금액을 조정하는 방법과 조건을 결정해야 하며, 그 결정을 따르는 경우가 아닌 다른 부채는 별도의 예외 없이는 제외되지 않는다. 입법부는 제1시법부의 대법원 항소 부서에 적절한 사법권을 부여하여 그 규모를 결정하는 목적의 차원에서 일정량의 부채를 면제할 수 있다.

“B. The aggregate of indebtedness initially contracted from time to time after January first, nineteen hundred twenty-eight, for the construction or equipment, or both, of new rapid transit railroads, not exceeding the sum of three hundred million dollars. Any indebtedness thereafter contracted in excess of such sum for such purposes shall not be so excluded, but this provision shall not be construed to prevent the refunding of any of the indebtedness excluded hereunder.”

B. 초기에 부채 총계는 1월 1일 19시 28분 이후부터 생겨 새로운 고속 운송 철도의 건설 또는 장비 모두에서 3억 달러를 초과하지 않는다. 특정 목적들에 의해 액수를 초과하여 책정된 어떠한 채무도 면제되지 않지만, 이 조항은 본 계약에서 제외된 채무의 상환을 방지하는 것으로 해석될 수 없다.

“C. The aggregate of indebtedness initially contracted from time to time after January first, nineteen hundred fifty, for the construction, reconstruction and equipment of city hospitals, not exceeding the sum of one hundred fifty million dollars. Any indebtedness thereafter contracted in excess of such sum for such purposes, other than indebtedness contracted to refund indebtedness excluded pursuant to this paragraph, shall not be so excluded.”

C. 1월 1일 19시 50분부터 수시로 책정된 초기 부채 총액은 1억 5,000만 달러를 초과하지 않으며 병원의 건설, 재건 및 장비에 관한 것이다. 어떤 목적들에 의해 정량을 초과하여 책정된 채무는 이 항에 따라 제외된 환급받기로 계약된 채무 이외에는 면제되지 않는다.

D. "The aggregate of indebtedness initially contracted from time to time after January first, nineteen hundred fifty-two, for the construction and equipment of new rapid transit railroads, including extensions of and interconnections with and between existing rapid transit railroads or portions thereof, and reconstruction and equipment of existing rapid transit railroads, not exceeding the sum of five hundred million dollars. Any indebtedness thereafter contracted in excess of such sum for such purposes, other than indebtedness contracted to refund indebtedness excluded pursuant to this paragraph, shall not be so excluded."

D. 1월 1일 19시 52분부터 수시로 책정된 채무의 총액은 기존의 고속철도 확장 및 연결성, 그리고 새로운 고속 운송 철도의 건설 및 장비에 관한 것이며 총액 5억 달러를 초과하지 않는다. 어떤 목적들에 의해 정량을 초과하여 책정된 채무는 이 항에 따라 제외된 환급 받기로 계약된 채무 이외에는 면제되지 않는다.

"E. Indebtedness contracted for school purposes, evidenced by bonds, to the extent to which state aid for common schools, not exceeding two million five hundred thousand dollars, shall meet the interest and the annual requirements for the amortization and payment of part or all of one or more issues of such bonds. Such exclusion shall be effective only during a fiscal year of the city in which its expense budget provides for the payment of such debt service from such state aid."

공공 학교에 대한 주 정부의 보조금이 250만 달러를 초과하지 않는 범위 내에서 학교 목적으로 책정된 채무는 이자율 및 하나 혹은 그 이상의 이슈에 관한 상황에 대한 연례 요건을 충족해야 한다. 면제는 비용 예산이 주 정부 보조금으로 부채 상황을 위해 제공되는 도시의 회계 연도 동안에만 유효하다.

"The legislature shall prescribe by law the manner by which the amount of any such exclusion shall be determined and such indebtedness shall not be excluded hereunder except in accordance with the determination so prescribed. Such law may provide that any such determination shall be conclusive if made or approved by the state comptroller."

입법부는 법률에 따라 면제 금액을 결정하는 방식을 규정하고, 그에 따라 정해진 결정을 수용하는 경우를 제외하고는 채무를 면제하지 아니한다. 법률은 주 정부 감사관이 작성하거나 승인한 경우에 그것이 결정적인 것으로 규정할 수 있다.

"(Derived in part from former §10. Renumbered and amended by Constitutional Convention of 1938 and approved by vote of the people November 8, 1938. Paragraph D added by amendment approved by vote of the people November 8, 1949; paragraphs E and F added by vote of the people November 6, 1951. Former paragraph A deleted; subsequent paragraphs relettered A to E by amendment approved by vote of the people November 3, 1953.)"

(부분적으로 이전 §10에서 파생. 1938년 헌법 협약에 의해 수정되고 개정되었으며 1938년 11월 8일 국민 투표에 의해 승인되었다. D단락은 1949년 11월 8일 국민 투표에 의해 승인된 수정안으로 추가되었다; E단락과 F단락은 국민 투표에 의해 1951년 11월 6일에 추가되었다. 전 단락 A는 삭제되었고; 후속 단락은 1953년 11월 3일 국민 투표에 의해 승인된 수정안에 의해 A에서 E로 다시 표기되었다.)

"[Debt-incurring power of New York city; certain indebtedness for railroads and transit purposes to be excluded]"

[철도 및 운송 목적을 위한 특정 부채가 제외됨]



---

“§7-a. In ascertaining the power of the city of New York to contract indebtedness, in addition to the indebtedness excluded under any other section of this constitution, there shall be excluded: ”

부채를 책정하는 뉴욕시의 권한을 확인함에 있어 이 헌법의 다른 조항에서 면제된 부채 이외의 부채를 책정하는 사항을 제외되어야 한다.:

“A. The aggregate of indebtedness initially contracted from time to time by the city for the acquisition of railroads and facilities or properties used in connection therewith or rights therein or securities of corporations owning such railroads, facilities or rights, not exceeding the sum of three hundred fifteen million dollars”.

시설 또는 권리를 소유한 법인들의 관계에서 철도시설 및 부동산 취득을 위해 시에서 수시로 책정한 부채의 합계는 3억 5천만 달러를 초과하지 아니한다.

“Provision for the amortization of such indebtedness shall be made either by the establishment and maintenance of a sinking fund therefor or by annual payment of part thereof, or by both such methods.”

부채 상환에 대한 규정은 감소하는 기금의 설치 및 유지 혹은 그 일부의 연례 지불, 또는 그러한 방법에 의하여 이루어진다.

“Any indebtedness thereafter contracted in excess of such sum for such purposes shall not be so excluded, but this provision shall not be construed to prevent the refunding of any such indebtedness.”

특정 목적들로 액수를 초과하여 책정된 어떠한 채무도 면제되지 않지만, 이 조항은 본 계약에서 제외된 채무의 상환을 방지하는 것으로 해석될 수 없다.

“[Powers of local governments to be restricted; further limitations on contracting local indebtedness authorized]”

제한되는 지방정부의 권한; 지방 부채에 대한 계약상의 추가 제한

“§12. It shall be the duty of the legislature, subject to the provisions of this constitution, to restrict the power of taxation, assessment, borrowing money, contracting indebtedness, and loaning the credit of counties, cities, towns and villages, so as to prevent abuses in taxation and assessments and in contracting of indebtedness by them.”

헌법의 규정에 따라 과세의 남용 및 부채의 발생을 방지하기 위해 과세, 평가, 대출, 부채 계약 및 카운티, 시, 타운, 그리고 빌리지의 신용 대출을 제한하는 것은 입법부의 의무이다.

“Nothing in this article shall be construed to prevent the legislature from further restricting the powers herein specified of any county, city, town, village or school district to contract indebtedness or to levy taxes on real estate. The legislature shall not, however, restrict the power to levy taxes on real estate for the payment of interest on or principal of indebtedness theretofore contracted.”

본 조항의 어떠한 내용도 주의회가 카운티, 시, 타운, 빌리지 또는 교육구로 지정된 부채를 축소하거나 부동산에 대한 세금을 부과하지 못하도록 제한하지 않는다. 그러나 입법부는 계약이 체결된 채무에 대한 이자 또는 원금의 지불을 위해 부동산에 대한 세금을 부과할 수 있는 권한은 제한해서는 안된다.

“(New. Adopted by Constitutional Convention of 1938 and approved by vote of the people November 8, 1938. Amended by vote of the people November 5, 1963.)”

---



**[부록 표 14] 뉴욕 주 헌법 9조 (Article IX Local Governments)(Bill of rights for local governments)**

“Section 1. Effective local self-government and intergovernmental cooperation are purposes of the people of the state. In furtherance thereof, local governments shall have the following rights, powers, privileges and immunities in addition to those granted by other provisions of this constitution: ”

효과적인 지방자치정부 및 정부 간 협력은 국가와 국민의 목적이다.

지방자치단체는 본 헌법의 다른 규정에 의해 부여된 권리 이외에도 다음의 권리, 권한, 특권 및 면제권을 갖는다.

“(a) Every local government, except a county wholly included within a city, shall have a legislative body elective by the people thereof. Every local government shall have power to adopt local laws as provided by this article.”

도시 내에 전적으로 포함된 카운티를 제외한 모든 지방정부는 국민이 선출한 입법기구를 갖는다.

모든 지방정부는 본 조에 규정된대로 현지 법률을 채택할 권한을 갖는다.

“(b) All officers of every local government whose election or appointment is not provided for by this constitution shall be elected by the people of the local government, or of some division thereof, or appointed by such officers of the local government as may be provided by law.”

이 헌법에 의해 선거 또는 임명이 규정되지 않은 모든 지방정부의 임원은 지자체 혹은 그 일부에 의해 선출되거나, 지방정부의 임직원에 따라 법적으로 선임될 수 있다.

“(c) Local governments shall have power to agree, as authorized by act of the legislature, with the federal government, a state or one or more other governments within or without the state, to provide cooperatively, jointly or by contract any facility, service, activity or undertaking which each participating local government has the power to provide separately. Each such local government shall have power to apportion its share of the cost thereof upon such portion of its area as may be authorized by act of the legislature.”

지방정부는 입법부의 권한에 따라 연방정부, 주와 1개 또는 그 이상의 다른 정부가 협조하여 공동으로 시설, 서비스, 활동 또는 서비스를 제공할 권한을 가지며, 각각의 지방정부는 개별적으로 제공할 수 있는 권한을 가진다. 각 지방정부는 입법부의 권한으로 허가된 지역의 부분에 관해 비용 분담금을 분배할 권한을 가진다.

“(d) No local government or any part of the territory thereof shall be annexed to another until the people, if any, of the territory proposed to be annexed shall have consented thereto by majority vote on a referendum and until the governing board of each local government, the area of which is affected, shall have consented thereto upon the basis of a determination that the annexation is in the over-all public interest. The consent of the governing board of a county shall be required only where a boundary of the county is affected.”

지방정부 또는 그 영토의 일부는 국민들이 국민 투표의 다다수 득표를 얻고 각 지방정부의 집행 이사회 동의의 동의를 얻을 때까지 다른 지역에 병합되지 아니한다. 카운티의 관리위원회의 동의는 해당 카운티의 경계 내에서 유효한 경우에만 요구된다.

“On or before July first, nineteen hundred sixty-four, the legislature shall provide, where such consent of a governing board is not granted, for adjudication and determination, on the law

---

and the facts, in a proceeding initiated in the supreme court, of the issue of whether the annexation is in the over-all public interest.”

“(e) Local governments shall have power to take by eminent domain private property within their boundaries for public use together with excess land or property but no more than is sufficient to provide for appropriate disposition or use of land or property which abuts on that necessary for such public use, and to sell or lease that not devoted to such use. The legislature may authorize and regulate the exercise of the power of eminent domain and excess condemnation by a local government outside its boundaries.”

지방정부는 과도한 토지 또는 재산과 함께 공공의 사용을 위해 경계 영역 내에서 특정 영역의 사유 재산을 소유할 권한을 갖지만, 그 용도에 맞지 않게 판매하거나 임대할 수 있다. 입법부는 지방정부의 권한 행사를 허용하고 영역 밖에서의 비난을 제재할 수 있다.

“(f) No local government shall be prohibited by the legislature (1) from making a fair return on the value of the property used and useful in its operation of a gas, electric or water public utility service, over and above costs of operation and maintenance and necessary and proper reserves, in addition to an amount equivalent to taxes which such service, if privately owned, would pay to such local government, or (2) from using such profits for payment of refunds to consumers or for any other lawful purpose.

(g) A local government shall have power to apportion its cost of a governmental service or function upon any portion of its area, as authorized by act of the legislature.”

지방정부는 입법부의 승인을 받아 정부 서비스나 기능의 비용을 해당 지역의 일부에 분배할 권한을 가진다.

“(h) (1) Counties, other than those wholly included within a city, shall be empowered by general law, or by special law enacted upon county request pursuant to section two of this article, to adopt, amend or repeal alternative forms of county government provided by the legislature or to prepare, adopt, amend or repeal alternative forms of their own.”

도시에서 완전히 포함된 카운티를 제외한 카운티들은 일반 법률 또는 이 조항의 2절에 따라 제정된 특별법에 의거하여 입법부가 제공한 카운티 정부의 대체 양식을 채택, 개정 또는 폐지하거나 입양, 수정 혹은 폐지할 권리를 가진다.

“[Powers and duties of legislature; home rule powers of local governments; statute of local governments.]”

입법부의 권한 및 의무; 지방 자치의 가정 규칙 권력; 지방정부의 법령

“§2. (a) The legislature shall provide for the creation and organization of local governments in such manner as shall secure to them the rights, powers, privileges and immunities granted to them by this constitution.”

입법부는 본 헌법에 의해 부여된 권리, 권한, 특권 및 면책권을 그들에게 확보하는 방식으로 지방정부의 창설 및 조직을 제공해야 한다.

“(b) Subject to the bill of rights of local governments and other applicable provisions of this constitution, the legislature: ”

지방정부들의 권리 장전의 주제와 헌법상의 다른 적용 가능한 규정들은:

---

“(1) Shall enact, and may from time to time amend, a statute of local governments granting to local governments powers including but not limited to those of local legislation and administration in addition to the powers vested in them by this article. A power granted in such statute may be repealed, diminished, impaired or suspended only by enactment of a statute by the legislature with the approval of the governor at its regular session in one calendar year and the re-enactment and approval of such statute in the following calendar year.”

본 조에 의해 부여된 권한 외에도 지방 법령 및 행정을 포함하여 지방정부의 법령을 제정하고 수시로 개정할 수 있다. 법령에서 부여된 권한은 주지사의 승인을 받은 입법부의 법령으로 폐지, 축소 또는 정지될 수 있고, 그 해의 정례회의를 통해 이듬해 법령을 다시 제정하고 승인한다.

“(2) Shall have the power to act in relation to the property, affairs or government of any local government only by general law, or by special law only (a) on request of two-thirds of the total membership of its legislative body or on request of its chief executive officer concurred in by a majority of such membership, or”

(a) 일반법에 의해서만 지방정부의 재산, 업무 또는 정부와 관련하여 행동할 권한을 가지는데, 특별한 경우로 입법부 전체 구성원 중 2/3의 요청에 의하거나 대다수의 구성원들에 최고관리인이 동의할 때, 혹은

“(b) except in the case of the city of New York, on certificate of necessity from the governor reciting facts which in the judgment of the governor constitute an emergency requiring enactment of such law and, in such latter case, with the concurrence of two-thirds of the members elected to each house of the legislature.”

(b) 뉴욕시의 경우를 제외하고는 주지사의 판단에 따라 그러한 법의 제정을 요구하는 사실을 서술하는 사실을 낭독하고, 후자의 경우에는 그 중 2/3의 찬성으로 회원들은 입법부의 각 부서로 선출된다.

“(3) Shall have the power to confer on local governments powers not relating to their property, affairs or government including but not limited to those of local legislation and administration, in addition to those otherwise granted by or pursuant to this article, and to withdraw or restrict such additional powers.”

그들의 재산, 특정 사안, 혹은 정부와는 무관하게 권한을 부여해야 하며, 이 법에 의해 부여된 것에 추가하여, 지방 법령 및 행정부에 속하는 사안이나 정부는 포함하되 이에 국한되지 않고 추가 권한을 철회하거나 제한할 수 있다.

“(2) In the case of a city, town or village, the membership and composition of its legislative body.”

도시, 타운 또는 빌리지의 경우, 입법기관의 인적 구성과 조합

“(3) The transaction of its business.”

사업의 거래

“(4) The incurring of its obligations, except that local laws relating to financing by the issuance of evidences of indebtedness by such local government shall be consistent with laws enacted by the legislature.”

---

지방정부의 부채 증빙에 의한 자금 조달에 관련된 지방 법률이 입법부에 의해 제정된 법률과 일치하는 것을 제외하고는 의무는 유효하다.

“(5) The presentation, ascertainment and discharge of claims against it.”

그것에 대한 클레임의 제시, 확인 및 방출

“(6) The acquisition, care, management and use of its highways, roads, streets, avenues and property.”

고속도로, 도로, 대로 그리고 재산의 취득, 관리, 및 사용

“(7) The acquisition of its transit facilities and the ownership and operation thereof.”

운송 시설의 소유 및 운영

“(8) The levy, collection and administration of local taxes authorized by the legislature and of assessments for local improvements, consistent with laws enacted by the legislature.”

입법부에 의해 승인된 지방세의 징수, 그것의 관리 및 주의회가 제정한 법률에 부합하는 지방 개선을 위한 과세

“(9) The wages or salaries, the hours of work or labor, and the protection, welfare and safety of persons employed by any contractor or sub-contractor performing work, labor or services for it.”

임금 또는 급여, 노동 또는 근무 시간, 근로자, 하청업자가 노동이나 서비스를 위해 고용한 사람의 보호나 복지 및 안전

“(10) The government, protection, order, conduct, safety, health and wellbeing of persons or property therein.”

정부, 보호, 질서, 행동, 안전, 건강 및 개인 또는 재산의 복리

“(d) Except in the case of a transfer of functions under an alternative form of county government, a local government shall not have power to adopt local laws which impair the powers of any other local government.”

카운티 정부의 대안 형태로 기능을 이전하는 경우를 제외하고, 지방정부는 다른 지방정부의 권한을 손상시키는 현지 법률을 채택할 수 없다.

“(e) The rights and powers of local governments specified in this section insofar as applicable to any county within the city of New York shall be vested in such city. (Amended by vote of the people November 6, 2001.)”

뉴욕시 내의 모든 카운티에 적용되는 이 절에 명시된 지방정부의 권리와 권한은 해당 도시에 귀속된다. (국민 투표로 2001년 11월 6일 개정)

“[Existing laws to remain applicable; construction; definitions.]”

적용 가능한 기존 법; 구성; 정의들

“§3. (a) Except as expressly provided, nothing in this article shall restrict or impair any power of the legislature in relation to: ”

---

명시적으로 제공된 경우를 제외하고 이 조항의 어떠한 내용도 다음과 관련하여 입법부의 권한을 제한하거나 손상시키지 않는다:

“(1) The maintenance, support or administration of the public school system, as required or provided by article XI of this constitution, or any retirement system pertaining to such public school system,”

본 헌법 제11조에 의해 보장되는 공립학교 제도의 유지, 지원이나 관리 또는 그러한 공립학교 제도와 관련된 은퇴 제도

“(2) The courts as required or provided by article VI of this constitution, and”

이 헌법 제6조에 의해 요구되거나 보장되는 법원

“(3) Matters other than the property, affairs or government of a local government.”

지방정부의 재산, 업무 또는 정부 이외의 사항

“(b) The provisions of this article shall not affect any existing valid provisions of acts of the legislature or of local legislation and such provisions shall continue in force until repealed, amended, modified or superseded in accordance with the provisions of this constitution.”

이 조항의 항목들은 입법부 또는 현존하는 지방 법령에 유효한 조항들에 영향을 주지 않으며, 본 헌법의 조항에 따라 철회, 수정 또는 대체될 때까지 계속 유효하다.

“(c) Rights, powers, privileges and immunities granted to local governments by this article shall be liberally construed.”

본 조항에 따라 지방정부에 부여된 권리, 권한, 특권 및 면제는 자유롭게 해석될 수 있다.

“(d) Whenever used in this article the following terms shall mean or include: ”

이 조항에서 사용된 용어들은 다음을 의미하거나 포함한다:

“(1) “General law.” A law which in terms and in effect applies alike to all counties, all counties other than those wholly included within a city, all cities, all towns or all villages.”

“일반법” 모든 카운티에 동일하게 적용되는 법률로서 도시, 타운 또는 빌리지에 소속되는 카운티를 제외한 모든 카운티에 적용된다.

“(2) “Local government.” A county, city, town or village.”

“지역 정부” 카운티, 시, 타운 또는 빌리지

“(3) “People.” Persons entitled to vote as provided in section one of article two of this constitution.”

“사람들” 이 헌법 제 2조 제 1항에 규정된 투표권이 있는 자

“(4) “Special law.” A law which in terms and in effect applies to one or more, but not all, counties, counties other than those wholly included within a city, cities, towns or villages.”

“특별법” 하나 또는 그 이상, 그러나 모든 카운티는 아닌, 도시, 타운, 빌리지에 완전히 포함된 카운티 이외의 카운티에 적용되는 조항

**[부록 표 15] 자치정부통치법의 제10항 (Section 10. General powers of local governments to adopt and amend local laws.)**

“1. In addition to powers granted in the constitution, the statute of local governments or in any other law,”

헌법에서 부여된 권한 외에도, 지방정부의 법령 또는 기타 법에 따라,

“(i) every local government shall have power to adopt and amend local laws not inconsistent with the provisions of the constitution or not inconsistent with any general law relating to its property, affairs or government and,”

모든 지방정부는 헌법 규정에 저촉되지 않거나 그 재산, 업무 또는 정부와 관련된 일반법에 위배되지 않는 지방법을 채택하고 개정할 권한을 가진다.

“(ii) every local government, as provided in this chapter, shall have power to adopt and amend local laws not inconsistent with the provisions of the constitution or not inconsistent with any general law, relating to the following subjects, whether or not they relate to the property, affairs or government of such local government, except to the extent that the legislature shall restrict the adoption of such a local law relating to other than the property, affairs or government of such local government: ”

이 장에서 규정된 대로 모든 지방정부는 다음의 주제와 관련하여 그들의 사적재산과는 관계없이 헌법 규정이나 일반법에 위배되지 않는 지방법을 채택하고 개정할 권한을 가진다. 이는 그 지방정부의 재산, 업무 또는 정부 이외의 것에 관한 현행법의 채택을 입법기관이 제한하는 경우를 제외하고는 가능하다.

“(1) The powers, duties, qualifications, number, mode of selection and removal, terms of office, compensation, hours of work, protection, welfare and safety of its officers and employees, except that cities and towns shall not have such power with respect to members of the legislative body of the county in their capacities as county officers.”

시와 타운을 제외하고 권한, 직무, 자격, 번호, 선택 및 제거 방식, 임기, 보상, 근무 시간, 보호, 복지 및 직원의 안전은 카운티 관리로서의 역량하에 카운티의 입법기관에 대하여 권한을 갖지 아니한다.

“This provision shall include but not be limited to the creation or discontinuance of departments of its government and the prescription or modification of their powers and duties.”

이 조항은 정부 부서의 창설 또는 중단, 권한 및 처방의 수정 또는 수정을 포함하지만 이에 국한되지는 않는다.

“(2) In the case of a city, town or village, the membership and composition of its legislative body.”

도시, 타운 또는 빌리지의 경우, 입법기관의 구성

“(3) The transaction of its business.”

사업거래

“(4) The incurring of its obligations, except that local laws relating to financing by the issuance of evidences of indebtedness by such local government shall be consistent with laws enacted by the legislature.”

지방정부의 부채 증빙에 의한 자금 조달에 관련된 지방 법률이 입법부에 의해 제정된 법률과 일치하는

---

것을 제외하고는 의무는 유효하다.

“(5) The presentation, ascertainment, disposition and discharge of claims against it.”  
그것에 대한 클레임의 제시, 확인 및 방출

“(6) The acquisition, care, management and use of its highways, roads, streets, avenues and property.”  
고속도로, 도로, 대로 그리고 재산의 취득, 관리, 및 사용

“(7) The acquisition of its transit facilities and the ownership and operation thereof.”  
운송 시설의 소유 및 운영

“(8) The levy and administration of local taxes authorized by the legislature and of assessments for local improvements, which in the case of county, town or village local laws relating to local non-property taxes shall be consistent with laws enacted by the legislature.”  
입법부에 의해 승인된 지방세의 징수, 그것의 관리 및 주의회가 제정한 법률에 부합하는 지방 개선을 위한 과세는, 카운티의 경우, 지방의 비 재산세에 관한 지방 법 또는 입법부에 의해 제정 된 법률과 일치해야 한다.

“(9) The collection of local taxes authorized by the legislature and of assessments for local improvements, which in the case of county, town or village local laws shall be consistent with laws enacted by the legislature.”  
입법부가 승인 한 지방세 징수 및 지방 개선을 위한 과세는 카운티의 경우, 지방 법 또는 입법부에 의해 제정된 법과 일치해야 한다.

“(10) The wages or salaries, the hours of work or labor, and the protection, welfare and safety of persons employed by any contractor or subcontractor performing work, labor or services for it.”  
임금이나 급여, 노동 또는 근무시간, 근로자, 하도급자가 고용한 사람의 보호, 복지 및 안전

“(11) The protection and enhancement of its physical and visual environment.”  
물리적 및 시각적 환경의 보호 및 향상

“(12) The government, protection, order, conduct, safety, health and well-being of persons or property therein. This provision shall include but not be limited to the power to adopt local laws providing for the regulation or licensing of occupations or businesses provided, however, that: ”  
개인, 재산의 정부, 보호, 질서, 행동, 안전, 건강 및 복지. 이 조항에는 현지 법률을 채택할 권한이 포함되며 이에 국한되지 아니한다.

“(a) The exercise of such power by a town shall relate only to the area thereof outside the village or villages therein.”  
빌리지에 의한 권한의 행사는 그 빌리지 또는 그 빌리지 밖에 있는 지역에만 관련된다.

“(b) Except in a case where and to the extent that a county is specifically authorized to regulate

---

---

or license an occupation or business, the exercise of such power by a county shall not relate to the area thereof in any city, village or area of any town outside the village or villages therein during such time as such city, village or town is regulating or licensing the occupation or business in question.”

카운티가 직업 또는 사업을 규제하거나 라이선스하도록 특별히 허가된 경우를 제외하고, 카운티에 의한 그러한 권한의 행사는 해당 도시, 마을 또는 마을이 그 지역의 직업 또는 사업을 규제하거나 허가하는 동안 그 마을 또는 마을 외부의 어떤 도시의 어떤 도시, 마을 또는 지역에도 관련되어서는 안 된다.

“(13) The apportionment of its legislative body and, only in connection with such action taken pursuant to this subparagraph, the composition and membership of such body, the terms of office of members thereof, the units of local government or other areas from which representatives are to be chosen and the voting powers of individual members of such legislative body. The power granted by this subparagraph shall be in addition to and not in substitution for any other power and the provisions of this subparagraph shall apply only to local governments which adopt a plan of apportionment thereunder.”

입법기관의 할당, 이 조항에 따라 취해진 그러한 조치와 관련하여, 그러한 단체의 구성과 회원권, 그 구성원의 임기, 지방정부의 단위 또는 대표가 선출되는 다른 분야, 그리고 그러한 입법기관의 개별 구성원들의 투표권. 이 조항에 의하여 부여된 권한은 다른 권한에 추가되거나 대체되지 않으며 이 조항의 규정은 그 배분 계획을 채택한 지방정부에만 적용된다.

“(a.) A plan of apportionment adopted under this subparagraph shall comply with the following standards, which shall have priority in the order herein set forth, to the extent applicable: ”  
본 조항에 따라 채택된 배분 계획은 다음의 기준을 준수해야 하며, 이 기준은 본 규정에 따라 우선 순위를 가진다.

“(i.) The plan shall provide substantially equal weight for all the voters of that local government in the allocation of representation in the local legislative body.”

이 계획은 지방 입법기관의 대표를 배정할 때 해당 지방정부의 모든 유권자에게 실질적으로 동등한 비중을 제공해야 한다.

“(ii.) In such plan adopted by a county, no town except a town having more than one hundred and ten per cent of a full ratio for each representative, shall be divided in the formation of representation areas. Adjacent representation areas in the same town or city shall not contain a greater excess in population than five per cent of a full ratio for each representative.”  
한 카운티에 의해 채택된 계획에서 각 대표의 전체 비율 110%인 마을을 제외한 모든 마을은 대표 지역의 형성에 있어서 분리되어야 한다. 동일한 도시 또는 도시의 인접한 대표 구역은 각 대표자의 전체 비율의 5%를 포함해서는 안된다.

“(iii.) The plan shall provide substantially fair and effective representation for the people of the local government as organized in political parties.”

이 계획은 정당에서 조직된 지방자치단체의 사람들을 위해 실질적으로 공정하고 효과적인 대표성을 제공해야 한다.

“(iv.) Representation areas shall be of convenient and contiguous territory in as compact form

---



---

as practicable.”

대표 지역은 가능한 한 간결한 형태로 편리하고 인접한 영역이어야 한다.

“(14) The powers granted to it in the statute of local governments.”

지방정부의 법령에 부여된 권한

“ b. A county:

(1) The adoption, amendment or repeal of a county charter pursuant to article four of this chapter in addition to its powers under this article.”

본 조항의 권한 외에 이 장의 제4조에 의거한 카운티 헌장의 채택, 개정 또는 폐지

“(2) The establishment of a county tax department headed by a director appointed by and serving at the pleasure of the board of supervisors, which director shall, subject to authorization of such board (a) employ necessary employees, (b) advise with and assist all assessors, collectors and receivers of taxes of the various tax districts within the county in the discharge of their duties, (c) assist in the preparation of equalization rates with the various tax districts within the county, (d) assist in the disposition and sale of real property acquired by the county as the result of enforcement of unpaid taxes, and (e) perform such other duties as shall be prescribed by such board.”

“(4) The creation of an office of administrative assistant to the chairman of the board of supervisors and assignment to and performance by such an assistant, under the general supervision of such chairman, of specified administrative functions, powers and duties on behalf of such board, with provision for periodic reports to such board, and with further provision that such local law shall not divest such board of such functions, powers and duties.”

이사회 의장에 대한 행정 보조원 창설과 보조의 임무 및 수행은 의장의 일반적인 감독하에, 이사회에 대한 정기 보고서 제공으로서의 구체적인 기능을 위해, 지방 법령이 역할, 권한, 및 임무를 해임시키지 않는다는 조항을 가진다.

“(5) The compensation to be paid from county funds to public officers or employees who are not officers or employees of the county other than members of the judiciary.”

(5) 카운티 자금을 카운티에 소속된 공무원이나 직원이 아닌 공무원 또는 직원에게 지급하는 보상

“(6) The method for the correction of assessment rolls and tax rolls as authorized by title three of article five of the real property tax law, subject to review by the courts as provided by law.”

(6) 법에 규정된 재판소의 재검토를 요하는 부동산 세법 5조 3항에 의해 승인된 과세 롤 및 과세 목록 수정 방법

“(7) The protection or preservation of game, game birds, fish or shell fish on county-owned lands.”

(7) 카운티 소유의 토지에서 게임, 새 사냥, 어류 또는 조개류의 보호 또는 보존

“(8) The control of floods or the conservation of soil.”

---

---

(8) 홍수 통제 또는 토양의 보전

“(9) The reforestation of lands owned by the county.”

(9) 카운티 소유 토지의 재산림화

“(10) The eradication or prevention of bovine tuberculosis or other infectious or communicable diseases affecting animals or fowls.”

(10) 소 결핵증이나 다른 전염병 혹은 동물 또는 조류에 영향을 미치는 기타 전염성 질병의 박멸 혹은 예방

“(11) The regulation or prohibition of the dumping of garbage, rubbish, ashes or other waste material in or adjacent to creeks or streams in watershed areas improved under any flood control or soil erosion program.”

(11) 쓰레기 투기 혹은 폐기물

홍수 통제와 토양 침식 프로그램에 따라 쓰레기 또는 기타 폐기물을 하류 혹은 하천 그 주변의 투기에 대한 규제와 금지가 개선되었다.

“c. A city:

(1) The revision of its charter or the adoption of a new charter by local law adopted by its legislative body pursuant to the provisions of this chapter and subject to the procedure prescribed by this chapter or by local law adopted pursuant to article four of this chapter.”

“(2) The preparation, making, confirmation and correction of assessments of real property and the review of such assessments subject to further review by the courts as provided by law.”

(2) 부동산 과세의 준비, 작성, 확인 및 수정과 그러한 과세의 검토는 법률이 정한 바에 따라 법원의 재검토를 받는다.

“(3) The authorization, making, confirmation and correction of benefit assessments for local improvements.”

(3) 지역 개선을 위한 혜택 과세의 승인, 작성, 확인 및 수정

“2. Every local government also shall have power to adopt and amend local laws where and to the extent that its legislative body has power to act by ordinance, resolution, rule or regulation.”

2. 모든 지방자치단체는 또한 입법기관이 조례, 결의, 규칙 또는 규정에 따라 행동할 권한이 있는 지역 및 지역 법률을 채택하고 개정할 권한을 가진다.

“3. a. A grant of a specific power by this section to one or more local governments shall not operate to restrict the meaning of a general grant of power by this section to the same or any other local government or to exclude other powers comprehended in such general grant.”

3. a. 하나 이상의 지자체에 대한 이 조항에 의한 특정 권한의 부여는 이 조항에 의거한 일반 권한 부여의 의미를 동일 또는 다른 지방정부에 제한하거나 그러한 일반 교부금에 포함된 다른 권한을 제외시키지 아니한다.

“b. The enumeration of powers in this section is not intended to imply that any of such powers

---

---

is not included within the power of a local government to adopt and amend local laws in relation to its property, affairs and government.”

b. 이 절의 권력 열거는 해당 권한이 지자체의 재산, 업무 및 정부와 관련하여 현지 법을 채택하고 개정할 수 있는 권력 내에 포함되지 않았음을 의미하지는 않는다.

---



## Abstract

---

### Improving the Capacity of Local Autonomy of Seoul Metropolitan Government Through Comparison with Advanced Mega-Cities Abroad

Hee-Yun Jung · Jung-Min Shin

Compare to other local governments, Seoul has very different situations. It plays leading roles as a Capital city with dominant socioeconomic positions in Korea. It is the hub of business and government agencies. It is also a mega city with over 10 million residents. Thus, it is inevitable for Seoul to prepare its own decentralization strategies matching its rival mega-cities abroad with competitive position. The purpose of this research is to lay out a logical basis to strengthen the capacity of local autonomy of Seoul through comparison with rival foreign mega-cities and suggest decentralization strategies and policy measures in the perspective of Seoul. This research proceeds a comparative analysis with advanced mega-cities abroad, focusing on specific issues in five domains of local autonomy: legislative power, organization authority, financial right, redistribution of government affairs, and government relations. Although many comparative studies concerning local autonomy are available, most studies are proceeded at national level. While some comparative studies of local autonomy at city level also exist, they do not properly address specific issues of Seoul by these five domains of local autonomy. In this study, Tokyo in Japan, New York in USA, London in UK, and Paris in France were selected as comparable mega-cities with Seoul. The comparative analysis with these four advanced mega-cities abroad focuses on specific issues by the five

domains of local authority that Seoul Metropolitan Government has experienced as main obstacles or limiting factors of local autonomy so far. Major findings of this comparative analysis are as follows.

The most important policy implication out of this comparative analysis is that the four advanced mega-cities abroad have proper institutional frameworks of local autonomy to reflect their particular local characters in individual mega-city context. London and New York have their own individual local authority law reflecting their particular local conditions such as the Law of Greater London Authority and New York City Charter. France and Japan also have significant authority of local autonomy through specifying clear statements in their Constitutions such as the subsidiarity principle. Of course, their achievements in their local autonomy are also outcomes of fierce rivalry among many related stake holders in a lengthy period rather than voluntary motivations of the central government.

Major policy issues for Seoul to improve its capacity of local autonomy compared to advanced mega-cities abroad can be summarized as follows. First, drastic adjustments of delegated affairs from central government and strengthening integrated administrative functions of Seoul as a mega-city need to be considered seriously. Second, Seoul needs to prepare practical programs and institutional frameworks concerning governance between central-local government as true sense of communication channels rather than as cursory government relations. Third, Seoul needs to set up ties with other local governments and play a leading role in the revision of the Constitution for the decentralized national governance system. Specific policy proposals to improve the capacity of local autonomy of Seoul ties with other local governments are as follows. First, it is important for local governments to allow creative policy initiatives through an application of exception rules beyond the existing legal system with some conditions if necessary for the purpose of public interests. This proposal is especially important for Seoul which has many experiences in the nation's first attempts at policy. For this purpose, institutional experiment clauses in the Constitution of France are worthwhile to review as a good example. Second, proper adjustments of delegated

affairs from central governments and strengthening integrated administrative functions as the mega-city can push ahead the decentralization strategy. Third, local government-led policy evaluation committee needs to be established to figure out local impacts in the transfer process of central government powers such as manpower, organization, finance, and redistribution of central government affairs. Fourth, institutional frameworks of local autonomy impact assessments that require mandatory participations and consultations of related local governments need to be set up for legislation or revision of local autonomy related laws in the national assembly.

Seoul metropolitan government by itself also needs to transfer administrative works related daily life to Seoul metropolitan districts while strengthening integrated administrative functions of Seoul. On the other hand, Seoul needs to consider a horizontal financial transfer system such as expanding the share of 'The Balanced Regional Development Fund' to form social consensus for more independent local public finance. In order to reinforce integrated administrative functions of Seoul metropolitan area, ground-breaking institutional formations of the regional consultative body for the Capital region are also required.

Major tasks that Seoul as a mega city should promote by its own decentralization strategy are as follows:

Administrative organizations, personal affairs, and government affairs of a mega-city with over 100 million residents and the Capital city of Seoul are drastically different from other local governments by nature. Thus, it is inevitable for Seoul to consider its own decentralization strategy reflecting particular conditions for these matters. Expansion and reorganization of 'Seoul Special Administration Law' which has no meaning today can be considered as one of policy tools. However, related clauses in Local Government Law and Local Public Service Law of the central government need to be revised in advance in the current legal system. At the same time, Seoul needs to prepare its own clear policy measures concerning organizations, public officials, and administrative affairs. It also needs

to figure out how to install its policy measures in local ordinance of Seoul. Seoul also needs to suggest its own self-regulating responsibility according to expanding autonomous authorities concerning organizations, public officials, and administrative affairs in order to convince the central government and form a bond of sympathy with other local governments. Expanding citizen's right of selection such as resident voting system of opinion polls and active public participations in the process of public policy making need to be considered seriously. Last but not the least, a right of the mayor of Seoul to introduce a legislative bill to the national assembly is worthwhile to seek. Intensive reviews are necessary to find out how the mayor of London in the U.K. get the right to submit a draft of proposed law to the national congress.



# Contents

---

## 01 Introduction

- 1\_Background and Purposes
- 2\_Major Contents and Research Methods

## 02 The Capacity of Local Autonomy and Special Laws of Urban Administration

- 1\_The Local Autonomy of Seoul Metropolitan Government and its Limitations
- 2\_Reviews of Special Laws of Urban Administration at Home and Abroad

## 03 The Capacity of Local Autonomy by Five Domains of Mega-Cities Abroad

- 1\_Tokyo in Japan
- 2\_Paris in France
- 3\_London in U.K.
- 4\_New York in U.S.A.

## 04 Comparative Analysis of Seoul with Advanced Mega-Cities Abroad

- 1\_Introduction
- 2\_Autonomous Legislation Domain
- 3\_Autonomous Organisation Domain
- 4\_Autonomous Finance Domain
- 5\_Work Redistributions between the Central Government and Seoul



6\_Relations of the Central Government and Cooperative Governance  
Domain

05 Policy Suggestions to Improve the Capacity of Local Autonomy

1\_Main Policy Implications out of Comparative analysis with Foreign  
Mega-Cities

2\_Major Tasks to Improve the Capacity of Local Autonomy in General

3\_Major Tasks to Improve the Capacity of Local Autonomy of Seoul in  
Particular



---

서울연 2017-BR-14

해외 거대도시와 비교 통한  
서울시 자치역량 강화전략

발행인 \_ 서왕진

발행일 \_ 2017년 12월 31일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-267-2 93350 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.