

지방자치단체 기관구성 개선을  
위한 입법방안 연구

## 연구진

김 병 국 (선임연구위원)

금 창 호 (선임연구위원)

권 오 철 (연구위원)

## 차 례

제1장 서론 .....	3
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구범위 및 방법 .....	4
제2장 우리나라 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성 .....	9
제1절 지방자치단체 기관구성의 의의 및 형태 .....	9
1. 지방자치단 기관구성의 의의 및 중요성 .....	9
2. 지방자치단체의 기관구성의 형태와 장단점 .....	10
제2절 우리나라의 지방자치단체 기관구성의 특징 및 문제점 .....	11
1. 기관구성의 특징 .....	11
2. 기관구성의 문제점 .....	13
제3절 우리나라의 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성 .....	15
제3장 외국의 지방자치단체 기관구성형태와 입법례 및 시사점 .....	19
제1절 미국 .....	19
1. 기관구성 동향 .....	19
2. 기관구성 형태 .....	20
3. 입법례 .....	26

# 차 례

한국지방행정연구원

제2절 영국 .....	29
1. 기관구성 동향 .....	29
2. 기관구성 형태 .....	29
3. 입법례 .....	32
제3절 일본 .....	33
1. 기관구성 동향 .....	33
2. 기관구성 형태 : 약시장형(지방의회 동의) .....	34
3. 입법례 : 일본 지방자치법 .....	35
제4절 독일 .....	35
1. 기관구성동향 .....	35
2. 기관구성 형태 .....	35
3. 입법례 .....	39
제5절 프랑스 .....	40
1. 기관구성 동향 .....	40
2. 기관구성 형태 : 기관통합형 .....	40
3. 입법례 .....	42
제6절 시사점 .....	43

## 제4장 우리나라에서 선택 가능한 기관구성

### 방식의 대안 검토 .....

제1절 검토 가능한 대안 선정의 방향 .....	49
제2절 각 대안의 모형 및 특징 .....	51



## 차 례

1. 대안1 : 강단체장-의회형 : 현행 유지 .....	51
2. 대안2 : 약단체장-의회형 : 부단체장 의회 동의형 .....	52
3. 대안3 : 단체장 간선(의회의장의 단체장 겸임) -책임행정관형 .....	54
4. 대안4 : 단체장 직선(단체장이 의회의장 겸임) -책임행정관형 .....	58
5. 대안5 : 지방의회 중심의 위원회 .....	59
제3절 종합 .....	60

### 제5장 새로운 기관구성 개선을 위한 입법방식 ..... 65

제1절 입법방식의 판단 .....	65
1. 기관구성 개선의 형태 .....	65
2. 헌법 상 기관구성 다양화 가능성 판단 .....	65
제2절 입법방식으로서의 대안 .....	66
1. 지방자치법에 기반 하는 경우 .....	66
2. 미국의 현장제를 기반으로 하는 경우 .....	69
제3절 입법방식의 채택 .....	71

### 제6장 지방자치단체 기관구성 개선을 위한

#### 입법(안) 설계 ..... 75

제1절 기관구성의 법규체계 .....	75
----------------------	----

# 차 례

한국지방행정연구원

제2절 기관구성의 선택 절차 .....	75
1. 기관구성 선택 방식 .....	75
2. 기관구성 선택 시기 .....	76
제3절 지방자치법의 근거규정 설치(안) .....	76
1. 근거규정 삽입 조항 설정 .....	76
2. 근거규정의 내용 .....	76
제4절 특례법에 의한 입법(안) 설계 .....	77
1. 특례법 입법설계의 전제 .....	77
2. “지방자치단체의 기관구성에 관한 특례법(안)” 예시 .....	78
제5절 향후 과제 .....	84
1. 참고자료 .....	85
〈보 론〉 .....	86
참고문헌 .....	96



## 표 차례

<표 2-1> 지방자치단체 기관구성 형태별 장단점 .....	10
<표 2-2> 우리나라 지방자치단체의 기관구성 방식 변천사 .....	11
<표 3-1> 미국지방자치단체 기관구성 형태 .....	19
<표 4-1> 기관 구성 대안의 선정방향의 준거 .....	50
<표 4-2> 각 대안의 개념 및 특징 조합 .....	61
<표 4-3> 각 대안의 장단점 비교 .....	62
<표 5-1> 기관구성의 형태 및 대안 .....	65
<표 5-2> 지방자치법에 근거할 경우 .....	67
<표 5-3> 입법방식별 장단점 .....	67
<표 5-4> 현장제 방식의 장단점 .....	70
<표 5-5> 입법방식의 판단기준 .....	71

# 그림 차례

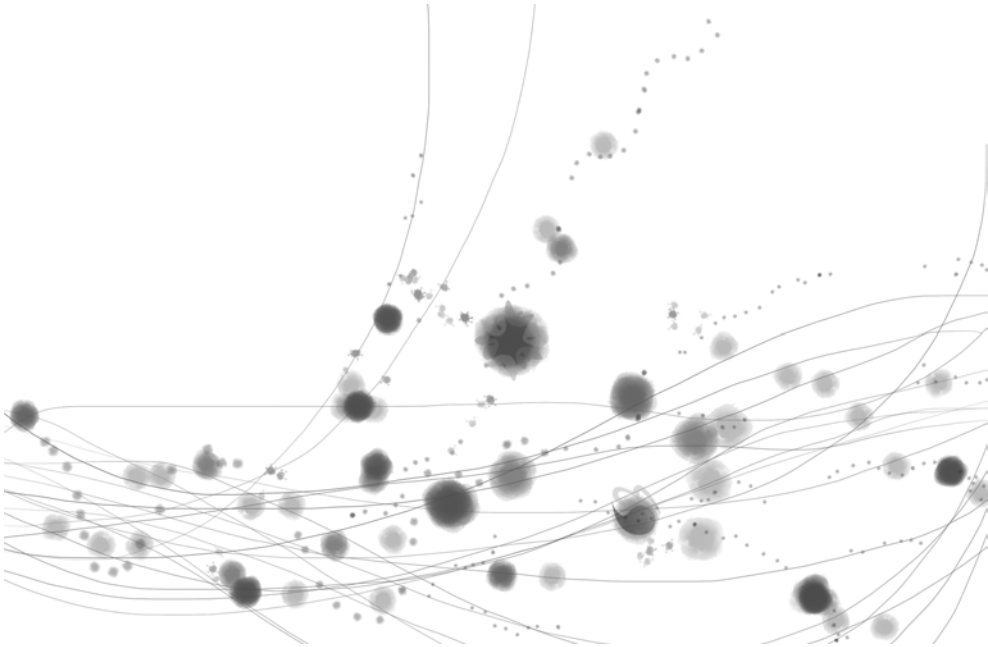
한국지방행정연구원

[그림 3-1] 강시장-의회형 .....	21
[그림 3-2] 약시장-의회형 .....	22
[그림 3-3] 의회-책임행정관형 .....	24
[그림 3-4] 위원회형 .....	25
[그림 3-5] 의원내각형(Cabinet with a Cabinet Leader) ..	30
[그림 3-6] 시장-내각형(Directly Elected Mayor With a Cabinet) .....	31
[그림 3-7] 직선시장제 선택의 일반적 절차(사례) .....	33
[그림 3-8] 수장-의회 분리형(약시장형) .....	34
[그림 3-9] 남독일 의회형 .....	36
[그림 3-10] 북독일 의회형 .....	37
[그림 3-11] 이사회형 .....	38
[그림 3-12] 시장형 .....	39
[그림 3-13] 지방자치단체기관구성형태 : 기관통합형 ...	41
[그림 3-14] 기관구성의 일반적인 형태 .....	41
[그림 3-15] 프랑스 지방자치단체의 기관구성형태 .....	42
[그림 4-1] 강단체장-의회형(현행) .....	51
[그림 4-2] 약단체장-의회형(부단체장 의회동의형) .....	53
[그림 4-3] 의회 의장의 단체장 겸임 및 책임행정관형 ..	56
[그림 4-4] 직선 단체장의 의회 의장 겸임 및 책임행정관형 .....	58

# 제 1 장 서 론

제1절 연구목적

제2절 연구범위 및 방법





# 제 1 장 서론

## 제1절 연구목적

- 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정 이후 기관대립형을 유지하고 있음
  - － 이로 인해 행정여건의 변화, 행정기능의 차이 등에도 불구하고 획일적인 기관구성형태를 유지하고 있음
  - － 특히 지역특성과 지역주민의 의견에 의한 선택이 아닌 정해진 틀에 의해 지금까지 지속되어 오고 있는 것임
- 최근 획일적인 지방자치제도의 모순을 극복하고 동시에 지방분권의 실질적 이행을 도모할 것을 강력하게 요구받고 있으며, 특히 “지방행정체제 개편에 관한 특별법”에 의거 2014년 지방행정체제 개편을 예고하고 있는 시점에서 획일적인 가치와 기준이 아닌 다양성에 기초한 제도 선택이 중요한 과제로 등장하고 있음
- “다양성”이라는 준거에 비추어 볼 때 지방자치제도의 중요한 이슈로 부각되고 있는 “지방자치단체 기관구성 방식의 다양화”라는 것은 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정의 기본구조를 결정하는 것으로 중앙-지방 간 관계는 물론 지방자치단체 자체적인 운영 성과에 많은 영향을 미치게 됨
  - － 특히 지방자치단체 기관구성 방식은 주민들의 참여 폭을 결정하는 중요한 기재로 주민 책임성 확보 및 주민만족 행정을 실현하는 핵심적인 요소인 것임
- 특히 우리나라의 경우 획일적인 기관대립형을 적용하고 있고, 이에 근거

한 기관통합형의 문제점과 기관구성 다양화의 필요성 및 그 개선대안들에 대해서는 학계 및 언론계 등에서 어느 정도 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있음

- 따라서 본 연구에서는 기관구성 다양화 필요성과 그 대안들에 대해서는 기존 논의를 본 연구의 논리에 부합되도록 재정립하고, 현재 원론적인 수준에서 이야기되고 있는 기관구성 다양화를 위한 제도 개선의 핵심인 입법 방식 및 입법설계(안)만을 대상으로 집중 분석하되 지방자치법과 특례법이라는 틀에서 체계적으로 제시하는데 그 목적을 두고자 함

## 제2절 연구범위 및 방법

- 기관구성의 다양화 필요성 및 개선 대안에 대해서는 기존 논의를 중심으로 전개함
  - － 앞으로 적용하게 될 지방자치단체의 기관구성 개선 대안에 대해서는 새로운 연구조사를 행하지 않고, 행정안전부에서 운영하고 있는 “포럼”에서 확정되어 결정된 대안들을 중심으로 함
  - － 단지, 기관구성의 다양화 필요성 및 개선 대안들에 대해서는 많은 연구가 있지만, 전면적인 검토를 한다는 입장에서 재조정하고 내용을 보강하고자 함
- 기관구성 방식의 다양화를 위한 개선대안별 입법방식을 제시함에 있어서는 지방자치법 개정, 특례법 제정이라는 틀에서 접근함
  - － 지방자치법 개정의 경우, 각 장 및 절별로 접근하여 개정 사항을 도출함
  - － 특례법 제정의 경우, 지방자치법 개정, 특례법 제정의 틀에서 제·개정 사항들을 규정하는 것으로 접근함
- 연구목적의 달성을 위해, 기관구성 개선대안별로 구체적인 입법설계안을



## 제시함

- 입법설계를 위해서는 개선대안별로 개선안의 특징과 고려사항, 입법을 위한 변화량, 입법내용의 순서대로 접근하고자 함
  - 여기서 입법고려사항은 개선안을 충분히 설명하는 내용으로 구성함
  - 입법 변화량은 지방자치법 혹은 특별법의 장과 절 단위 중심의 분류체계를 통해 접근하는데, 주민, 선거, 의회, 집행기관, 지도감독관계 등에 초점을 두고자 함
  - 입법내용은 위의 변화량을 중심으로 실제 개정 내용을 기술함
- 또한, 본 연구는 한국적 현실에서 광역자치단체의 경우 앞으로도 기관대립형을 유지할 수밖에 없다는 점에서 이를 연구대상에서 제외하고, 기초자치단체를 연구대상으로 한정함
- 인구규모와 재정력 등의 차이가 많은 기초자치단체를 대상으로 하기 때문에, 유형별로 구분한 기초자치단체들이 기관구성 개선대안들과 어떻게 연계성을 확보할 수 있는 지를 추가적으로 검토하고자 함
- 한편, 연구의 성과를 거두기 위하여, 행정안전부의 자문위원들과의 협의를 통해 “기관구성 다양화를 위한 개선대안”을 확정하고 입법안에 대해 조정하고자 함
- 본 연구는 전문가(법학 전공자) 워크숍 및 면담 등을 통해 입법방식 및 입법설계안을 작성하도록 함



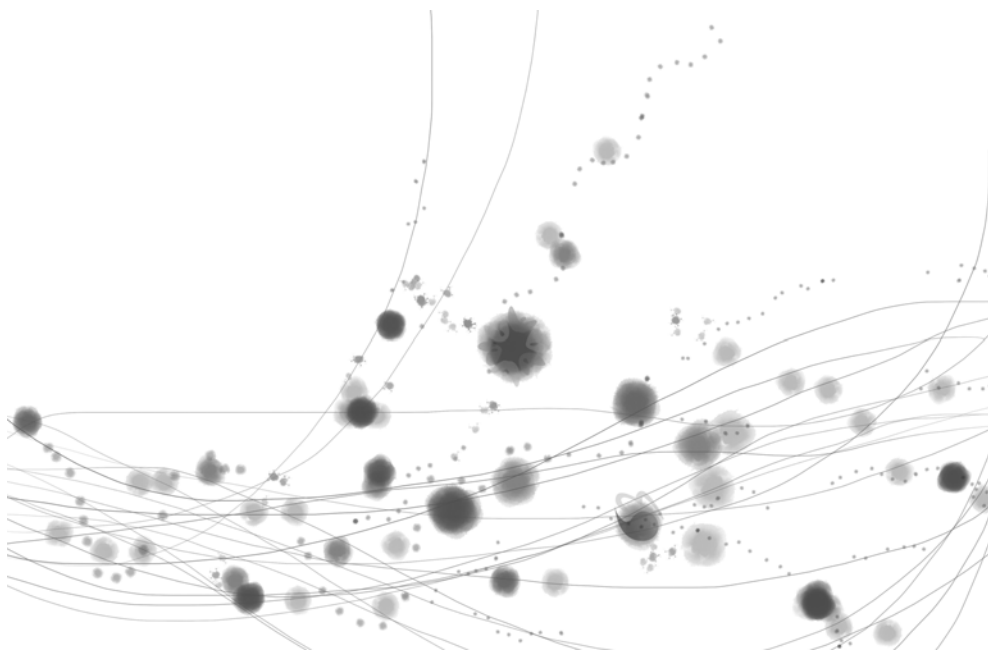
## 제 2 장

# 우리나라 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성

제1절 지방자치단체 기관구성의 의의 및 형태

제2절 우리나라 지방자치단체 기관구성의 특징 및 문제점

제3절 우리나라 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성





## 제 2 장

# 우리나라 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성

### 제1절 지방자치단체 기관구성의 의의 및 형태

#### 1. 지방자치단 기관구성의 의의 및 중요성

##### ○ 기관구성의 의의

- 기관구성은 국가와 지방자치단체는 물론 법인 및 일반단체에서도 필수적인 통치구조로, 그 구성방법이나 형태는 국가마다 정치사회적 문화, 지역적 특성에 따라 다양한 형태로 발전하였음<sup>1)</sup>

##### ○ 지방자치단체 기관구성의 중요성

- 일반적으로 지방자치단체의 기관구성은 지역주민의 복리증진을 위하여 복잡하고 다양한 공공기능을 합법적이고 합리적으로 수행하기 위한 국가의 법률적 제도의 핵심이라 할 수 있는 바,
- 지방자치단체의 정책결정과 집행과정의 기본구조를 결정하기 때문에 운영성과에 영향을 미치고,
- 주민의 선택에 의할 수 있다는 점에서 행정의 주민만족 수준을 결정할 수 있는 제도로서 그 중요성이 매우 큼

1) 지방자치단체의 정부조직형태를 전국적으로 통일하고 있는 국가도 있으나, 지방자치단체마다 그것을 달리하고 있는 국가도 있어서, 엄밀히 따지면 몇 만개의 유형이 있다고 봐야 한다(주삼식 2001 : 120).

## 2. 지방자치단체의 기관구성의 형태와 장단점

### ○ 지방자치단체 기관구성의 형태

- 지방자치단체의 기관구성은 일반적으로 기관대립형과 기관통합형으로 구분됨
- 기관대립형은 주민이 직접 선출한 자치단체장(집행기관)과 지방의원(지방의회)이 상호 독립적인 역할을 수행하면서 견제와 균형의 원리를 구현한 형태로, 강시장 의회형 혹은 약시장 의회형으로 구분되기도 하는데, 우리나라와 일본 등이 채택하고 있음
- 기관통합형은 지방의회와 집행기관의 기능을 지방의회가 통합하여 동시에 추진하는 형태로, 지방의회에서 선출하는 자치단체장은 대외적으로 자치단체를 대표하는 의례적·상징적 지위를 갖고, 정책집행 및 예산편성 등 행정운영은 책임행정관을 두어 수행하는 것이 일반적이고, 이는 영국의 자치단체가 그 대표성을 갖고 미국의 일부 자치단체가 채택하고 있음

### ○ 지방자치단체 기관구성 형태별 장단점

〈표 2-1〉 지방자치단체 기관구성 형태별 장단점

구분	장점	단점
기관대립형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호간 권력남용 방지</li> <li>- 명확한 리더십 발휘로 행정 안정성 및 책임성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호간 대립의 경우 행정 비효율성 상승</li> <li>- 정치성향의 자치단체장은 행정 안정성 훼손 가능</li> </ul>
기관통합형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호간 마찰 방지 제거</li> <li>- 주민 직선의 의원들이 행정전담으로 주민의사전달 유리</li> <li>- 책임행정관 설치로 전문성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회 중심으로 행정으로 견제와 균형 미흡</li> <li>- 의원 전문성 확보 어려움</li> </ul>

## 제2절 우리나라의 지방자치단체 기관구성의 특징 및 문제점

## 1. 기관구성의 특징

## ○ 기관구성의 입법방식

- 지방자치법에서는 기관대립형 혹은 기관통합형의 기관구성 방식을 직접 규정하고 있지 않음
- 그러나 제5장 지방의회와 제6장 집행기관이라는 항목을 규정하고 있어 기관대립형의 기관구성방식을 취하고 있음을 제시하고 있음

## ○ 기관구성의 형태 : 기관대립형

- 우리나라는 1949년 7월에 제정·공포된 지방자치법에 의하여 모든 지방자치단체의 정부조직형태를 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체장이 분립하는 기관대립형으로 정하여 오늘에 이르고 있음<sup>2)</sup>

〈표 2-2〉 우리나라 지방자치단체의 기관구성 방식 변천사

구분	지방의회	자치단체장	기관구성 유형	지방선거실시
1949.7 (지방자치법제정)	의회구성 (주민직선)	기초단체장 : 의회간선 광역단체장 : 임명제	기관분리 기관분리	제1차 지방선거(1952) (지방의회)
1956.2	의회구성 (주민직선)	기초단체장 : 주민직선 광역단체장 : 임명제	기관분리 기관분리	제2차 지방선거(1956) (지방의회, 기초단체장)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 임명제	기관분리	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 주민직선	기관분리	제3차 지방선거(1960) (지방의회, 단체장)
1961.5 (의회해산)	-	-		-
1988~1989	원칙 : 의회구성 경과조치 : 미구성	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	-	

2) 단지, 제주특별자치도의 경우 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제13조에 근거하여 기관구성 방식을 주민투표에 의해 변경할 수 있음

구분	지방의회	자치단체장	기관구성 유형	지방선거 실시
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	기관분리	제4차 지방선거(1991) (지방의회)
1994.3 (공직선거법제정)	의회구성 (주민직선)	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	기관분리	제1기 동시지방선거 (1995.6.27)
1995.6.27 ~ 현재	의회구성 (주민직선)	주민직선	기관분리	제2기 동시지방선거 (1998.6.4) 제3기 동시지방선거 (2002.6.13) 제4기 동시지방선거 (2006.5.31) 제5기 동시지방선거 (2010.6.2)

### ○ 기관구성의 특징

- 지방의회 구성과 자치단체장의 선임 등과 관련한 과거의 연혁을 비추어 보고<sup>3)</sup> 현재 지방자치법 상의 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해 볼 때, 기관대립형 중에서도 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강시장 의회형에 해당되는 특징을 가지고 있음
- 광역자치단체이든 기초자치단체이든, 농촌자치단체이든 도시자치단체이든 각 자치단체가 처해 있는 사회적 여건이나 행정기능의 차이를 불문하고, 모든 자치단체에 획일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채용하는 특징을 가지고 있음

3) 의결기관인 지방의회의 구성은 1949년 이래 지역대표제로 일관해 오다가 1994년 제정된 공직선거 및 선거부정방지법에서 시·도 의회에 비례대표제를 가미하였고, 집행기관인 자치단체장의 선임은 지방자치법의 계속되는 개정과 더불어 간선, 직선, 임명의 여러 가지 방법이 번갈아 채용되었다. 한편 1949년의 제정 지방자치법에서는 특별시와 도의 경우 이를 임명제로 하고, 기초자치단체인 시·읍·면의 수장의 경우 간선제로 하였었는데, 1956년에 시·읍·면장을 직선제로 바꾸었다가 1958년 개정 지방자치법에서 이를 임명제로 하였고 1960년 4.19 이후에는 모든 지자체 장을 주민이 직선하도록 하였다가, 1951년 5.16 이후에 제정된 지방자치에 관한 임시조치법에서는 다시 모든 자치단체의 장을 국가가 임명하도록 하였다. 1988년의 전문개정 지방자치법에서 직선제를 채택하였으나 경과적으로 임명제에 의하여 오다, 1995년 자치단체장의 주민 직선을 실현하게 되었다.



## 2. 기관구성의 문제점

### 가. 기관구성의 획일성에 따른 문제

- 동일한 기관구성 적용에 의한 인구규모별 지역 특성 반영 미흡
  - － 인구규모별 혹은 자치단체 특성별로 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응 능력이 부족하게 되고, 특히 인구 100만을 초과하는 성남시 등과 인구 10만 이하의 시 혹은 인구 5만 미만의 군 간의 정치·행정적 환경이 다르고 처리해야 할 정책과제가 다를 뿐만 아니라 주민의 행정수요도 차이가 있을 수밖에 없음에도 불구하고 동일한 조직형태를 운영함으로써 행정의 비효율적 측면이 강조될 수 있음
- 획일적인 기관구성 및 자치제도 운영으로 제도운영 실패의 경우 전국적 영향 가능
  - － 전국적으로 획일화 된 자치제도를 운영하면서 다소의 실패(주민대응 미흡, 행정의 비효율성 증가)현상이 야기되면 그 자치제도의 폐해가 전국적인 영향으로 파급될 수 있어 국가적 손실이 커질 수 있음
- 주민의 지방자치단체 기관구성 권리 제약
  - － 동일한 기관구성 형태를 취하게 되면 주민들의 지역특성에 부합한 기관구성 방식을 선택할 수 있는 기본적 권리를 제약받게 되고, 결국은 ‘주민참여의 한계’ 및 ‘주민통제의 미흡’이라는 현상으로 귀결될 것임

### 나. 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제

- 자치단체장의 권한 비대로 인한 견제와 균형의 불균형 야기
  - － 자치단체장 권한 과다로 인해 발생하는 인사권 오·남용, 예산 횡령 및 낭비, 뇌물수수 등 부당하고 위법한 행정행위가 지속화되고 있고, 특히 토착비리가 만연하여 주민들의 불신이 가중되는 현실이지만 지

방의회의 자치단체장에 대한 견제는 찾아보기 어려움

- 자치단체장에 대한 정당공천제로 인하여 공천 비리는 물론 자치단체의 과도한 정치화가 초래되고 있어 행정의 안정성이 훼손되고 있고, 특히, 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일한 경우 상호간 견제와 균형은 찾아보기 어려움
- 지방자치법 상, 지방의회의 권한이 상대적으로 자치단체장에 비해 미약하여 실질적이고 의미 있는 견제가 어려운 권한구조를 가지고 있어 상호간 견제를 통한 권력남용 방지가 어려운 현실임
- 자치단체장과 지방의회 간 갈등으로 인한 행정혼란 가중
  - 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우, 정책갈등 등으로 인해 법률적 판단에 이르기 전까지 갈등구조의 지속화가 초래되고 있는 바, 그 예로는 서울특별시의 광장사용조례, 무상급식정책 차이 등이 있음

#### 다. 기관구성에 영향을 미치는 획일적 자치제도에 의한 문제

- 자치입법권 제약에 의한 집행기관 견제 미흡
  - 지방의회의 집행기관과의 견제능력을 강화시키기 위해서는 지방의회가 입법기관으로서 조례제정을 통해 집행기관의 사무통제권 확보해야 하는 자주입법권이 보장되어야 하지만 그러지 못하는 실정임
- 중앙정부 관장의 자치권 확대에 기관구성의 자율적 선택권 제약
  - 법 제도상 지방공무원법, 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등 중앙정부가 관장하는 제도적 획일성으로 인하여 자치단체의 기관구성 및 운영의 자율성에 영향을 간접적으로 미치고 있어 기관구성의 다양화가 실현되기 어려운 현실임

### 제3절 우리나라의 지방자치단체 기관구성의 개선 필요성

- 지방자치권의 강화를 위한 효율적 장치
  - 민선지방자치체제 이후 보다 민주성이 보장되고, 주민의 요구에 효율적으로 대응하며, 선택적 자치제도를 출범시키는 것이 지방자치권을 보장하는 방향이라는 점에서 기관구성의 다양화를 도모하는 것은 중요한 기제가 될 것임
  - 최근 2014년을 목표로 지방행정체제 개편을 통해 민주성과 효율성을 확보하려는 경향을 보이고 있는 차제에 물리적으로 지방행정체제 개편을 하지 않더라도 지방자치단체의 자치권을 대폭 부여할 수 있는 물리적 실현도구로서 기관구성의 다양화를 추구하는 것이 가능할 것임
- 지방의 특수성 반영을 위한 민주적 제도
  - 과거 평등주의에서 벗어나 개인의 성격과 개성을 존중하는 시대로 변모됨에 따라서 지방자치제도의 경우도 과거 획일적 자치제도에서 벗어나 다원적 자치제도를 전환되어야 한다는 점에서 지방자치단체의 기관구성 다양화는 현 시점에서 중요한 기제로 작용할 것임
- 지방의 다양성 존중을 통한 주민의 선택권 부여
  - 지방자치단체 기관구성의 다양화를 통해 지방분권 정책을 가속할 뿐만 아니라 직접참정제도의 실현에 다가가고, 특히 주민이 자율적으로 선택하는 자치제도를 제공한다는 점에서 그 필요성이 있음



## 제 3 장

# 외국의 지방자치단체 기관구성형태와 입법례 및 시사점

제1절 미국

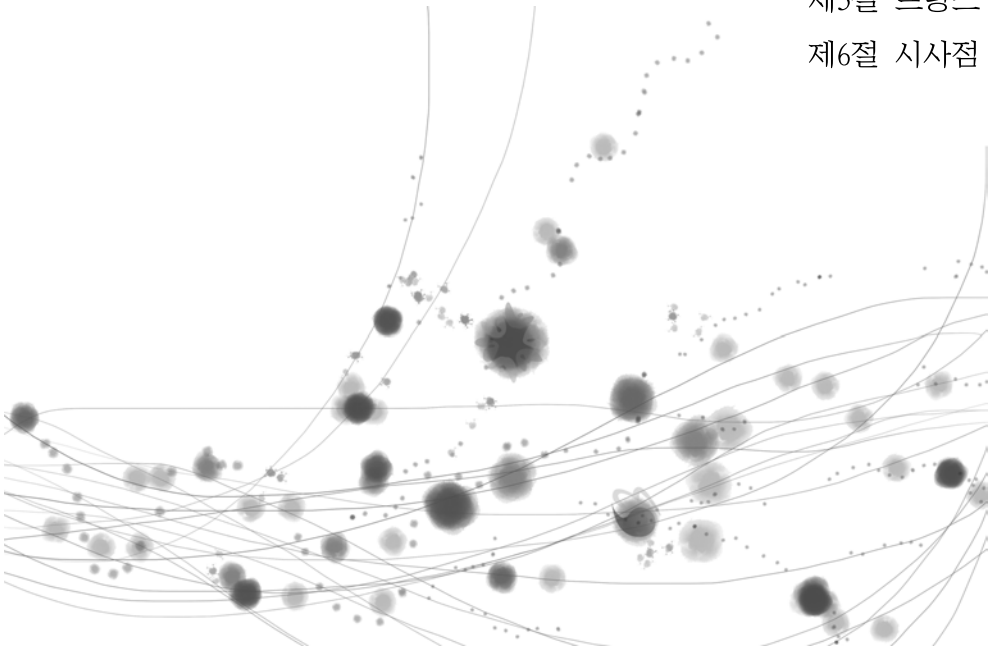
제2절 영국

제3절 일본

제4절 독일

제5절 프랑스

제6절 시사점





## 제3장

외국의 지방자치단체 기관구성  
형태와 입법례 및 시사점

## 제1절 미국

## 1. 기관구성 동향

- 1990년 이후 시장-의회형에서 의회-책임행정관형으로 변모되고 있는 것을 볼 수 있음
  - <표 3-1>에서 나타나듯이 1984년 현재 미국의 의회-시장관리관형을 채택하고 있는 도시들은 1984년 33.7%에서 2009년 현재 48.9%로 크게 증가하였고, 전통적인 시장-의회형을 선택하고 있는 도시들은 1984년 55.8%에서 2009년 43.5%로 감소하였음

〈표 3-1〉 미국지방자치단체 기관구성 형태

정부형태	2009	2004	2000	1996	1984
의회-시장관리관제	3,534 (48.9%)	3,453	3,302	2,760	2,290 (33.7%)
시장-의회제	3,131 (43.5%)	3,089	1,988	3,319	3,686 (55.8%)
위원회제	143 (2.0%)	145	143	154	176 (2.7%)
타운미팅제	403 (5.6%)	401	399	435	451 (6.8%)
기타		3			
총합	7,225 (100%)	7,091	6,832	6,668	6,603 (100%)

자료 : Inside the year book : cumulative Distribution of U.S. municipalities in the municipal Year Book 1984~2009, published by the premier local government leadership and management organization, ICMA, Washington, D.C.

- － 이러한 기관구성의 변화 이유는 재정압박(연방보조금 축소, 소득세수 부진), 행정서비스 수요 증대(경제침체에 의한 지역개발사업 증대 수요 증가), 전략적 경영(아웃소싱, 생산성 향상)에 기인하고 있음
- － 특히 인구규모별로 보면, 인구 10,000명에서 25,000명 사이의 작은 도시들은 대다수가 의회-시정관리관형을 택하고 있는 반면, 인구 500,000명 이상의 대도시의 경우에는 시장-의회형이 많은 것을 볼 수 있음
- 2009년 현재 의회-시정관리관형이 48.9%, 시장-의회형이 43.5%, 그리고 타운미팅형 5.6%, 위원회형 2.0%로 구성되어 있음

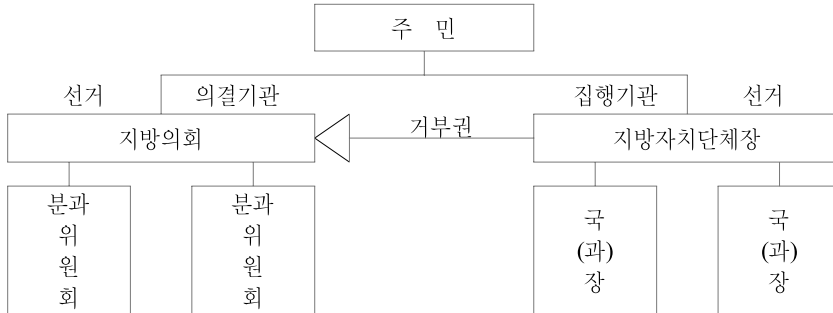
## 2. 기관구성 형태

### 가. 시장-의회형

- 기관구성
  - － 시장과 지방의원의 주민직선
- 유형
  - － 약시장-의회형(시장 직선, 의회의원 직선, 시장의 의회 의장 겸임)과 강시장-의회형(시장 직선, 의회의원 직선, 의원 중 의장 선출)으로 구분
- 모형과 사례
  - － 강시장-의회형



[그림 3-1] 강시장-의회형



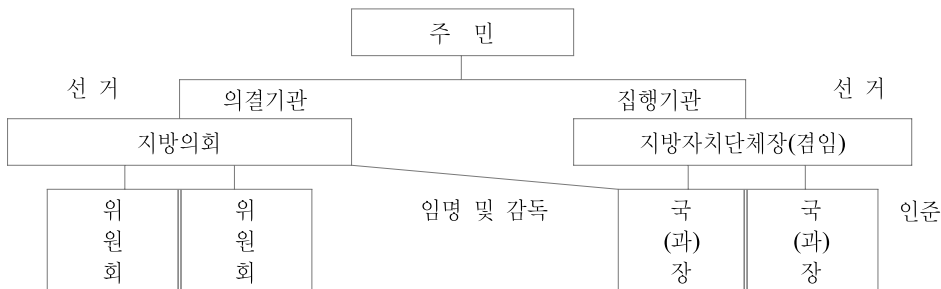
- 사례 : 플로리다주 잭슨빌 시(City of Jacksonville, Florida)
  - 인구 약 1,000,000만 명의 플로리다 중북부의 플로리다 최대 도시임. 주요 산업으로는 금융, 보험, 관광 등이 있음
  - 의회 : 잭슨빌 시의회의 의원 정수는 총 19명으로 소선거구제를 통해 4년의 임기로 선출됨. 인구비례에 맞추어 지역구를 규정하고 있어 지역구의 이해관계를 적절히 반영할 수 있도록 구성되어 있음. 또한 시의회 의원은 정당표방이 허용(partisan election)되어 있음. 의회의 권한으로는 조례 및 규칙의 제정권, 세금 징수권, 사업허가권, 그리고 집행부서에 대한 예산 및 정책통제권을 지니고 있음. 잭슨빌 시의회의 특징적 권한으로는 인사권을 들 수 있는데, 최고행정관(CAO)에 대한 인사요청권은 시장이 갖고 있으나 이에 대한 임명은 의회의 동의를 얻도록 하고 있음. 전통적인 강시장-의회형의 경우 공무원들에 대한 임명권이 시장에게 있으나 최종적인 승인권은 의회가 담당하도록 되어 있음
  - 집행기관 : 잭슨빌 시는 4년마다 시민이 직접 선출하고 있음. 시장은 주 법률과 시 조례의 합법적 준수와 시행을 맡으며, 시의 모든 공무원에 대한 감독권과 위반사항에 대한 조치를 행사할 뿐 아니라 집행부의 모든 부서와 정부조직의 일반적인 지휘·감독권 및 인사권을 갖고 있음. 또한 시장은 예산준비권과 거부권을 가지고 있음으로 인해 의

결기관과의 견제와 균형을 유지하고 있음. 소속기관으로는 시장 밑에 최고행정관(CAO)이 전체 시관리를 전담하고 있고, 최고행정관 휘하에 소방국, 인권관리국 등의 부서들과 각종 위원회로 구성되어 있음

- 의회와 집행기관과의 관계 : 의회는 집행기관에 대해 다음과 같은 권한을 가짐. 첫째, 소속기관의 최종적인 인사 승인권, 집행기관에 대한 감사 및 조사권, 조직개편에 대한 조례규정권, 시의회 의장의 시장 부재시 시장대리권 및 예산안 및 정책안에 대한 의결권을 갖고 있음. 반면, 집행부는 의회에 대해 다음과 같은 권한을 가짐. 시장은 정책법안 의결에 대한 거부권(veto power), 시장의 시의회에서의 발언권, 임시회의 소집권 등을 가지고 있음

#### － 약시장-의회형

[그림 3-2] 약시장-의회형



#### － 사례 : 플로리다주 아포카 시(City of Apopka, Florida)

- 플로리다 중동부(올란도 근처)의 인구 약 42,000명의 도시로서 관광과 공원 등이 중심인 휴양도시임
- 의회 : 아포카 시의회의 의원 정수는 총 5명으로 대선거구제를 통해 4년의 임기로 선출됨. 의원 중 1명이 의장과 시장의 역할을 겸임하고 있으며, 시의회 의원은 정당표방이 허용되지 않고 있음(nonpartisan election). 의회의 권한은 조례 및 규칙의 제정권, 세금 징수권, 사업허

가권, 그리고 집행부서에 대한 예산 및 정책통제권과 같은 전통적인 의회의 권한뿐만 아니라 집행부의 인사권 및 집행을 통제하는 권한까지 모두 갖고 있음

- 집행기관 : 아포카시의 시장은 의회의원 중 1명이 1년마다 번갈아 가며 시장직을 수행하고 있음. 아포카 시의 시장은 실질적인 권한은 없고 시를 대표하는 기능만을 수행하고 있음. 그러므로 예산준비권이나 인사권 등은 의회에 속해 있고, 행정통제 및 감독은 의회의원들의 합의로 이루어짐. 시장 휘하의 조직으로는 재무국 및 공공서비스국과 각종 위원회가 있음
- 의회와 집행기관과의 관계 : 의회와 집행부의 통합형으로 의회가 집행과 결정의 모든 권한을 소유하고 있고 시장은 시의 상징적 대표로서의 역할만을 수행함. 시장은 정책법안의결에 대한 거부권(veto power)이나 예산 제출권, 인사권이 없으나 임시회의 소집권은 갖고 있음

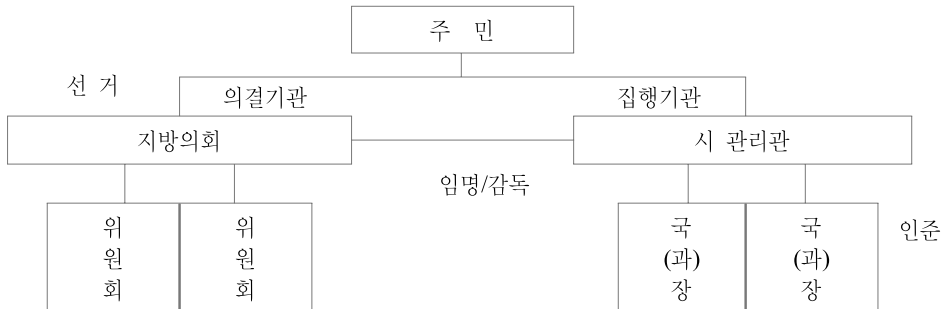
## 나. 의회-책임행정관형

### ○ 기관구성

- 시장 : 주민직선 혹은 지방의원 중 선임·명목적 권한 부여
- 지방의원 : 주민직선, 모든 정책결정권한 및 행정집행권한 보유
- 행정책임관 : 의회에서 선임

### ○ 모형과 사례 :

[그림 3-3] 의회-책임행정관형



－ 사례 : 미시간주 웨인 시(City of Wayne, Michigan)

- 인구 약 19,000명의 미시간 남동부(디트로이트 근처)의 도시로서 주로 디트로이트 시의 배드타운의 역할을 하고 있으나, 서비스나 관광이 주요 산업임
- 의회 : 웨인 시의 의원 정수는 총 7명으로 대선거구제를 통해 4년의 임기로 선출됨. 의원 중 1명이 의장과 시장의 역할을 겸임하고 있으며, 시의회 의원은 정당표방이 허용되지 않고 있음(nonpartisan election). 의회의 권한은 조례 및 규칙의 제정권, 세금 징수권, 사업허가권, 그리고 집행부서에 대한 예산 및 정책통제권과 같은 전통적인 의회의 권한을 갖고 있음
- 집행기관 : 웨인 시의 시장은 의회의원 중 다득표자가 시장직을 수행하고 있음. 웨인시의 시장은 실질적인 권한은 없고 시를 대표하는 기능만을 수행하고 있음. 반면 시의회에 의해 임명된 시 관리관이 강시장형태의 시장이 갖는 권한, 즉 예산준비권이나 인사권 및 행정집행 권한을 보유함. 시 관리관 휘하에 인사국, 소방국, 공원관리 국 등과 각종 위원회로 구성되어 있음
- 의회와 집행기관과의 관계 : 의회는 정책결정기능과 행정을 책임지고 운영할 시 관리관의 임명, 해고 등의 자치행정의 주체역할을 하고, 시 관리관은 의회가 정해주는 범위내에서 구체적인 정책결정과 집행담

당 및 그 결과에 대한 책임을 짐. 시 관리관은 의회의 결정에 대한 거부권을 행사할 수 없고 권고할 수 있는 권한만을 가짐

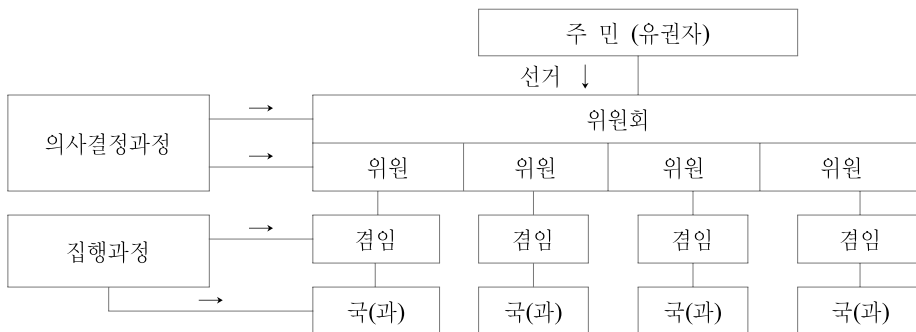
## 다. 위원회형

### ○ 기관구성

- 지방의원 : 5~7명 선출, 각 위원들이 지방의회를 구성하여 입법활동을 이행하고 동시에 집행부서의 장을 겸함
- 지방의회 : 주민직선 의원이 조례제정, 정책결정, 과세 및 예산배정 등 수행

### ○ 모형과 사례

[그림 3-4] 위원회형



- 사례 : 현재 지방자치단체에서 위원회형을 채택하는 경우는 거의 없음

## 라. 주민총회(town meeting)형

### ○ 기관구성

- 연례 주민총회 → 선출직 공무원(서기관, 과세평가관, 징세담당관, 치안관, 재무관, 교육위원회 등) 선발, 예산결정과 조례제정

- 집행위원회 : 적게는 3~5명 많게는 7~9명으로 구성되고 비상근이며, 타운의 재산관리, 면허발급, 공무원 지휘감독, 사무국장, 재무관, 재산평가관, 치안관, 교육위원 등을 임명

○ 모형과 사례

- 사례 : 뉴잉글랜드지역의 메사츄세츠주의 6천명 미만의 타운 대상, 6천명 이상일 경우 주민대표총회형으로 운영
- 사례 : 메인주의 209개의 시
  - 메인주의 주민총회형태의 도시들은 주로 3월과 4월에 연례 주민총회를 갖고 필요한 조례와 법령, 예산, 지방세율 등을 결정함. 또한 행정위원을 포함한 각 부서의 장들이 비정규직으로 직접선출되어 정책의 결정과 집행을 담당함. 메인주의 경우 책임행정관을 임명하기에는 그 규모가 크지 않고, 반면, 행정위원과 비정규직 공무원들이 시정 전반을 담당하기에 불충분하기 때문에 일반적으로는 행정위원을 보좌해주는 보조행정관을 고용해서 운영하고 있음. 현재 약 52개의 메인주 타운들이 이러한 제도를 선택하고 있음. 인구 20,500명의 샌포드 타운(Town of Sanford)의 경우 대표 주민총회형태(일종의 위원회형)를 운영하고 있음

### 3. 입법례

○ 지방자치단체의 법적지위

- 법적 지위면에서 미국의 지방자치단체는 주정부에 의해 창설되는 것 뿐만 아니라 권한의 범위 역시 주정부에 의해 결정된다는 특징이 있음(Dillon's Rule<sup>4)</sup>)
- 그러나 주정부에 의해 만들어지는 지방자치단체의 자치권 범위와 기

4) 딜런의 법칙은 1868년 아이오와주 대법원 판사인 John F. Dillon의 이름에서 따온 것으로 “지방정부는 주정부의 창조물이며 단지 주정부에 의해 명백히 부여된 권한만을 행사할 수 있다”는 내용임

관구성 형태 등은 지방자치단체의 헌법인 헌장(Charter)에 규정되어 있음. 주정부가 헌장을 부여하는 방식에는 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지가 있음<sup>5)</sup>

#### ○ 기관구성 관련 주정부법 입법규정

- 캘리포니아 주정부법 제11조는 지방정부의 기관구성에 관해 규정하고 있음
- 11조 3항에는 캘리포니아 주 카운티나 시는 자치헌장을 입법 혹은 개정할 수 있는 권한이 있음을 밝히고 있고,
- 11조 4항에서는 카운티 정부의 의회 구성방식(구역1은 소선거구제로 선출되고, 나머지 4개 구역은 대선거구제로 선출) 및 선출직 공무원의 보수와 기간의 자율성, 지방자치단체의 조례 제정권 등에 대하여 언급하고 있음
- 11조 5항에서는 자치시의 경우 시의 자치헌장을 제정할 수 있는 권한과 자치헌장에 따라 시정부의 기관구성 및 공무원의 인사에 관한 규정, 조례 제정권 등의 독립성에 대하여 규정하고 있음

#### ○ 기관구성을 둘러싼 주와 자치단체 관계

- 우선 역할분담을 살펴보면, 연방정부는 미국 헌법에 의해 위임된 각종 권한 즉, 세금부과, 전쟁선포, 군대소집, 조폐 및 차관, 주 통상규제 등의 권한을 담당하고 있음. 반면, 주정부는 헌법 수정안 제10조에 의

5) 특별법에 의한 방식은 지방정부가 헌장을 제정/수정할 때마다 주정부의 특별법 제정이 요구되는 것으로 현재 이를 활용하는 빈도는 낮음. 분류법은 주정부가 인구규모 등 일정한 기준에 따라 몇 가지 유형의 헌장을 분류해 놓고 이에 해당하는 지방정부에 동일한 헌장을 부여하는 방식임. 선택법은 주정부가 두 가지 이상의 헌장을 제시하고 지방정부가 주민투표를 통해 선택할 수 있는 방식임. 홈룰은 지방정부가 스스로 헌장을 기안/채택/수정할 수 있을 법적 권한을 부여하는 것으로 주정부 헌법이나 법률에 의해 인정됨. 홈룰의 헌장 부여방식이 주헌법으로 규정되어 있는 경우는 일반법에 의한 경우보다 지방정부의 법적지위가 확고히 보장된다고 할 수 있음. 홈룰제도의 가장 큰 장점은 주헌법에서 홈룰을 통해서 권한을 부여받은 지방정부는 주정부 법률 규정과 관계없이 상기 주정부 법률에 귀속되지 않는다는 점임

거 연방정부에서 위임된 모든 권한 즉, 선거, 재판, 공립학교, 공공서비스에 대한 업무를 수행하고, 지방자치단체는 주민의 일상생활과 밀접한 거의 모든 서비스를 제공하고 있음. 그러나 주마다 그 형태는 다양하게 나타나고 있음

- 딜런의 법칙에 따라 주정부는 지방자치단체를 지도·감독하는데, 독립된 지도·감독 부서가 아닌 기능별로 지방자치단체의 부처와 동일한 기능을 수행하는 주정부의 부처가 당해 지방자치단체에 대한 감독권을 행사함

#### ○ 기관구성 절차

- 미국의 분리형 기관구성 방법은 주민대표성을 강조
  - 자치단체는 대표성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 단체장뿐 아니라 지방의원의 경우도 과반수 득표요건을 요구하거나 결선투표제를 도입하는 사례가 많음
- 의회-책임행정관형의 기관구성 방법에서는 시장의 직선 또는 의회간선, 의원의 선출방법 및 시정관리관의 선임방법
  - 일반적으로 의회-책임행정관형 기관구성에서 지방의회 의장을 겸직하는 시장의 선출은 주민의 직접 선거로 선출하는 방법과 지방의회 내에서 의원들 가운데 한 사람을 간선으로 선출하는 방법으로 나눌 수 있음. 의회 내에서 의원들 가운데 한 사람을 시장으로 선출하는 경우는 임기 1년의 시장(의장 겸직)을 선출하여 윤번제로 운영하는 방법과 지방의원선거에서 최다 득표를 얻은 의원을 시장(의장 겸직)으로 선임하는 방법으로 나누어짐
  - 일반적으로 지방의회의 구성은 소수의 의원정수를 지니며, 의원선출 방법에 있어서 대선거구제 중심의 선거구 제도와 비정당표방 방식이 많이 채택됨. 또한 지역대표성의 확보와 전체 지방자치단체의 시각이 조화될 수 있는 의회 구성방법으로 소선거구제와 대선거구제를 병행



하는 방법이 채택될 수 있음

- 책임행정관은 의회에서 선임되며, 의회는 정책을 집행할 전문적인 행정가를 책임행정관으로 선임하기 위해 일정한 자격요건을 둬. 책임행정관의 자격심사는 실제의 행정경험과 지식 등 전적으로 행정 및 집행에 적합한 능력과 경험을 주요 기준으로 둬. 책임행정관의 선임은 의회에서 이루어지는 것이기 때문에 공정한 심사와 정치·행정의 분리라는 목적에서 지방의원은 재임기간과 재임 후 일정 기간은 책임행정관이 될 수 없도록 규정하는 것이 일반적임. 또한 책임행정관의 임기는 제한하지 않는 것이 일반적임

## 제2절 영국

### 1. 기관구성 동향

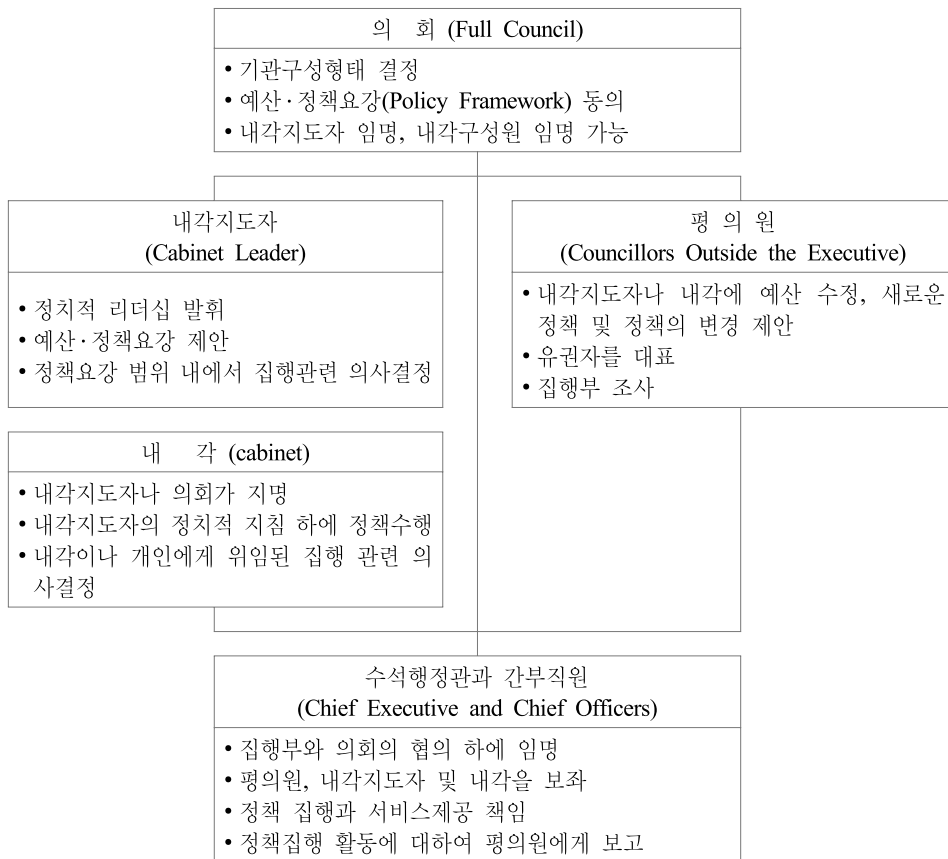
- 영국은 2000년 지방자치법에서 작은 자치단체를 제외하고는 시장직선제 또는 내각제 형태로 전환할 것을 의무화함
  - － 그 이유 : 기관대립형을 통해 권한을 명확히 하고, 지방자치단체의 정책과정을 보다 투명화하고 책임성과 효과성을 높임과 동시에 책임 있는 리더십을 강화하기 위하여 기관구성 형태의 전면적 수정
- 내각지도자형(의원내각형)은 2009년 81.9%로 약 316개 채택, 시장내각형은 10%로 11개 채택, 소위원회형은 59개 채택으로 인구 8만 미만에서 활용하고 있음

### 2. 기관구성 형태

- 의원내각형
  - － 지방의원 : 주민직선 후 의회에서 내각지도자 선출,

- 내각 : 내각지도자와 의회가 의원들로 내각을 구성하고, 통상 책임행정관을 별도로 채용
- 책임행정관과 간부직원 : 내각의 추천으로 의회가 임명, 평의원과 시장 및 내각을 보좌
- 장단점 : 의원내각형은 내각위원들의 전문성 확보로 의사결정이 신속하게 이루어지고 책임성이 향상되며, 내각에 포함되지 않은 의원들 간 관계 하에서 견제와 균형이 이루어질 수 있는 반면에 대립형보다는 주민의 관심을 덜 받게 됨
- 모형 :

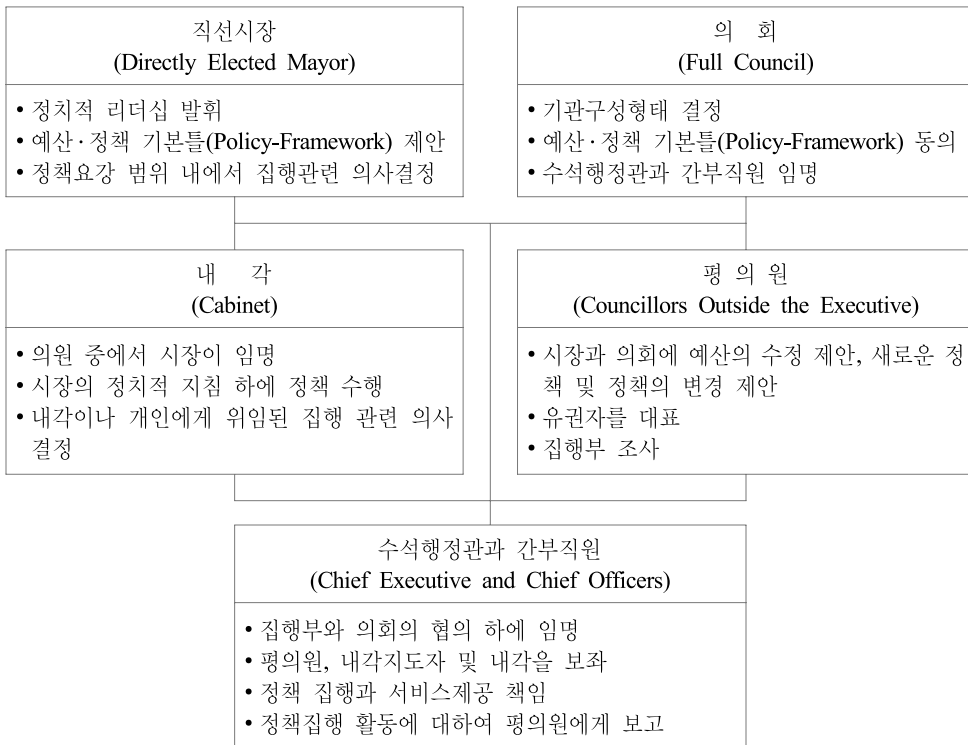
[그림 3-5] 의원내각형(Cabinet with a Cabinet Leader)



## ○ 시장-내각형

- 시장 : 주민직선
- 의원 : 주민직선
- 내각 : 시장이 의원들 중에서 내각을 임명하고, 통상 책임행정관 별도 채용
- 책임행정관과 간부직원 : 내각의 추천으로 의회가 임명, 평의원과 시장 및 내각을 보좌
- 장단점 : 시장이 의회에 대한 관심 증진 및 의사결정의 신속화 및 책임성 강화되는 반면에, 4년 임기의 시장에게 많은 권한이 부여되어 의원들의 역할이 축소될 수 있음
- 모형

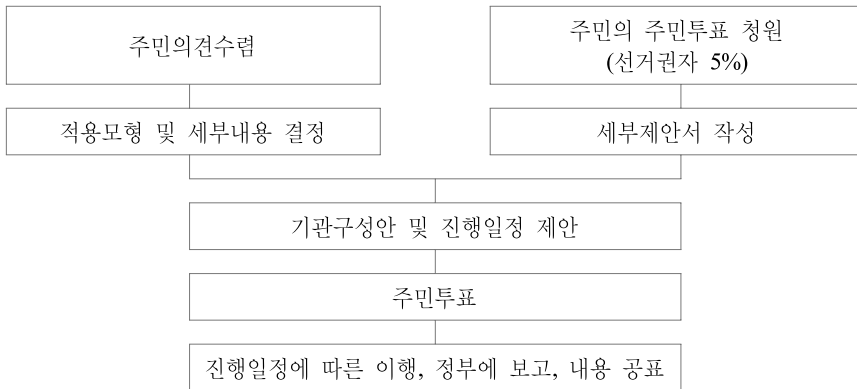
[그림 3-6] 시장-내각형(Directly Elected Mayor With a Cabinet)



### 3. 입법례

- 지방자치단체의 법적지위
  - 대륙계 국가들의 경우 지방자치제도가 헌법적인 가치로 인정되어 이들 나라의 헌법으로 제도를 보장함
  - 미국의 경우 주정부의 헌법에서 지방정부 관련법규가 정해져 있으나 영국은 성문헌법의 부재로 인하여 지방정부와 지방행정기관의 법적 테두리는 전적으로 국회의 입법내용과 법원의 해석에 따라 달라짐
  - 따라서, 영국의 경우 단일국가로서 지방자치와 관련해서는 의회주권(우월)원칙하에 하원의회가 최종 법률제정권을 갖고 되고 이것이 일원적인 법률의 원천을 이루고 있음
- 기관구성을 둘러싼 주와 자치단체 관계
  - 영국의 모든 지방정부의 구역경계, 의무, 권한, 행정실무 등에 관계된 모든 것은 하원의회법(Acts of Parliament)에 의해서 규정되고 법률에 의해서 지방정부를 창설하고 폐지하기도 함
  - 영국의 지방정부는 성문헌법과 같은 헌법적인 보호를 받지 못하고 국회의 법률적 권한에 종속되어 지방정부의 지방의원 선출원칙, 행정상 조직, 사무권한도 모두 그 결정에 달려 있음
- 기관구성 절차
  - 지방자치단체가 직선시장제를 포함하는 새로운 기관구성형태를 채택하기 위해서는 지방자치단체의 제안 또는 주민의 주민투표 발의에 의해 주민투표로 결정하도록 하였음(그림 3-7 참조)
  - 지방자치단체가 자발적으로 새로운 기관구성형태 채택 절차를 진행하지 않거나 지나치게 지연될 경우, 중앙정부가 직접 주민투표를 발의하여 결정하는 선택절차를 규정하여 시행

[그림 3-7] 직선시장제 선택의 일반적 절차(사례)



- 지방자치단체가 선택할 기관구성 형태를 제안하는 제안서에 포함되는 사항은 새로운 기관구성 모형, 집행부의 기능 및 그에 따른 조건이나 한계, 집행부의 구조 및 구성원의 책임분야, 자치단체 의전역할 담당자, 조사위원회의 역할, 집행부에 속하지 않는 기타 위원회, 학부모 및 교회 대표자들의 역할, 집행부 및 의회의 관계에 관한 기본조례 (standing order), 기관구성안의 개발 및 동의 방법, 의원과 자치단체 직원의 관계, 수석행정관 및 간부직원 임명 방법, 기타 직무수행자의 임명 방법, 시장이나 조사기능을 직접 지원하기 위한 소규모 직원의 지원, 시장후보자 추천 방법 등 일반 필요사항, 일정계획 등임

### 제3절 일본

#### 1. 기관구성 동향

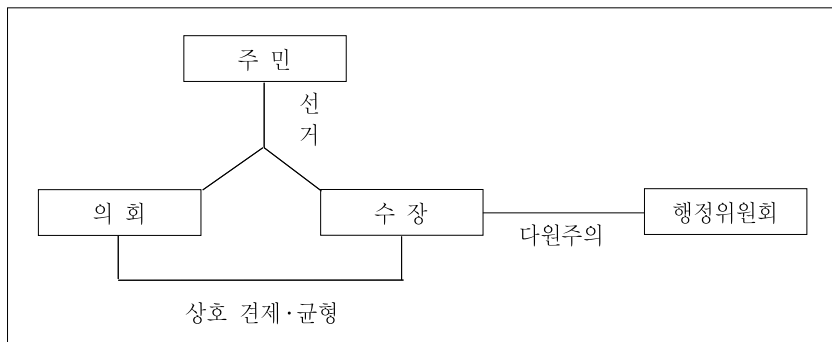
- 수장주의와 다원주의로 요약되는 이원대표제도를 채택하고 있음. 이원대표제는 수장과 의회의 쌍방을 주민의 직접선거에 의해 선출하는 기관분리형임

- 2003년과 2004년 기관분리형인 일본의 기관구성형태를 자치단체의 사정에 맞게 개혁하려는 ‘시티매니저(city manager)특구구상’ 등이 제안되었으나 헌법해석상의 문제와 국민적 논의를 통해 신중하게 검토되어야 한다는 이유로 거부됨
- 일본 지방자치단체의 기관구성은 지방분권이 진전될수록 현행 이원대표제의 재검토를 바탕으로 기관구성의 다양화 필요성이 높아질 것으로 예상됨

## 2. 기관구성 형태 : 약시장형(지방의회 동의)

- 시장과 의원 : 주민직선에 의한 기관대립
- 집행기관의 부단체장 : 지방의회의 동의 후 자치단체장 임명
- 다원주의의 증진 : 지방자치단체의 사무 중 정치적 중립을 확보하고 공정한 판단을 필요로 하는 사무처리의 경우, 자치단체장으로부터 독립된 행정위원회(교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회,公安위원회, 감사위원회, 수용위원회 등)를 설치 및 운영하고 있음
- 모형 :

[그림 3-8] 수장-의회 분리형(약시장형)



### 3. 입법례 : 일본 지방자치법

- 2011년 국회에 제출할 지방정부체제 개편에 대한 준비에서 지방자치단체 기관구성의 획일성을 탈피하고 법률에 선택지를 두어 주민의 선택권을 확대하려는 내용과 지방의회의 집행기능 참여와 책임성 확보 노력이 담긴 제도적 장치에 대한 준비가 진행 중임

## 제4절 독일

### 1. 기관구성동향

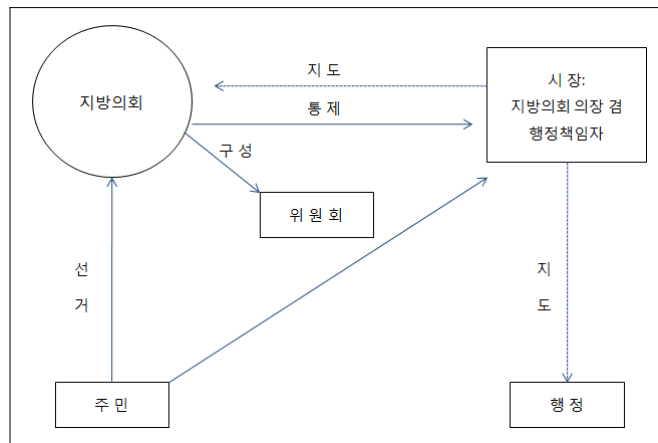
- 독일은 연방국가로서 16개 주정부로 구성됨. 모든 주정부는 연방정부로부터 독립된 주 헌법과 의회, 정부 및 사법기관 등을 가짐
- 각 주정부는 기본법 28조에 따라, 다양성과 자치성을 부여받고 지방자치제도도 매우 다양한 모델로 발전되었음
- 자치단체의 권력구조는 지역실정에 맞는 다양한 유형으로 발전되었고, 이에 따른 다양성과 문화적 배경 및 역사적 전통 등을 고려하여 가능한 지역의 특수성과 다양성을 강조하고 있음

### 2. 기관구성 형태

- 독일의 기관구성 형태는 남독일 의회형, 북독일 의회형, 이사회형, 시장형 등 4가지 유형으로 분류할 수 있음
- 남독일 의회형
  - － 시장 : 주민직선
  - － 지방의원 : 주민직선
  - － 유형 : 기관분리형과 유사한 제도

- 주민에 의해 선출된 시장은 지방의회의 의장으로서 최고정책결정권을 보유함
  - 시장은 지방의회의 의장, 행정 및 위원회의 수장, 그리고 지방자치단체의 대표자로서 막강한 권한을 갖고 있음
- － 모형 :

[그림 3-9] 남독일 의회형



- － 사례 : 남부독일, 바덴뷔르템베르크, 바이에른 주에서 도입, 통일 이후, 대부분 구동독지역에서 해당제도를 도입하고 있음

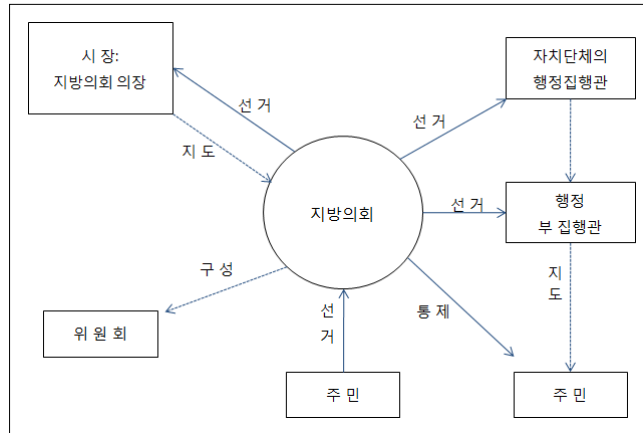
#### ○ 북독일 의회형

- － 시장 : 지방의회가 시장과 행정집행관을 선출, 시장은 의회와 자치단체 간 조정자로서 역할을 하며, 행정 관련 중요 사항은 의회에 보고할 의무가 있으며, 행정집행관에게 행정전반에 관한 보고와 자료의 제시를 요구할 권한을 가짐
- － 지방의원 : 주민직선 지방의회는 최고 의사결정기관으로서 자치단체를 대표함
- － 유형 : 약시장형(지방의회가 시장선출)



- 지방의회가 행정에 대한 정책사항을 관장하면서 행정에 대한 막강한 영향력을 행사할 수 있으며, 행정위원회를 구성
  - 행정위원회는 행정과 의회의 조정기능을 수행함
- － 모형 :

[그림 3-10] 북독일 의회형



- － 사례 : 북부독일, 노르트라인-베스트팔렌 주, 니더작센 주에서 채택

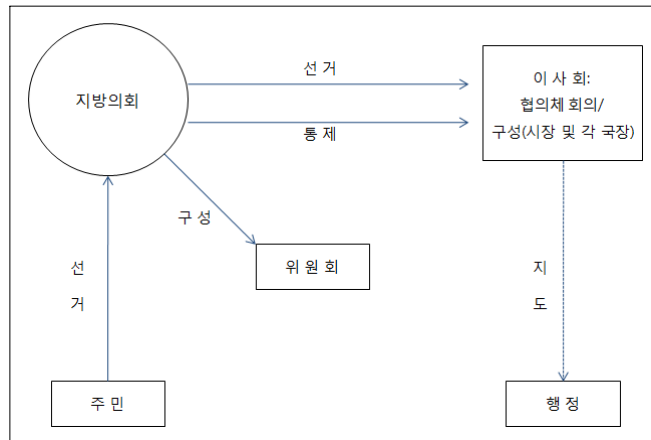
## ○ 이사회형

- － 집행기관(행정)과 의회(의회)가 상호 분리된 이중적 권력구조에 따른 집단합의체기구
  - － 의회는 주민직선에 의해 선출, 의회에서 이사회위원과 의장을 선출하고, 이사회의장은 자치단체의 시장으로서 권한이 있으며, 자치단체에 대한 모든 행정 책임을 맡음
  - 의회는 자치단체의 모든 사무에 대해 의결권을 갖고 분과 위원회를 구성함
- － 유형 : 기관분리형(지방의회와 집행기관을 엄격히 구분)
- 주민에 의해 선출된 의원들이 시장과 부시장을 선출하게 되지만, 해

센주의 경우, 1993년 지방자치법 개정으로 시장을 주민이 직접선출, 시장권한 강화

－ 모형 :

[그림 3-11] 이사회형



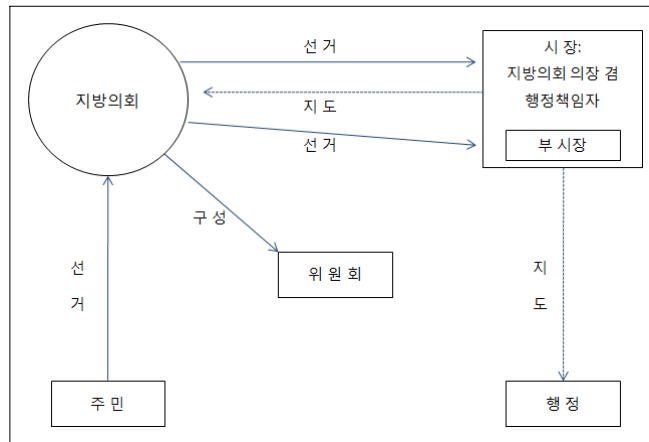
－ 사례 : 헤센 주, 쉴레스비히-홀스타인 주 도입

#### ○ 시장형

- － 지방의원을 주민이 직접선거로 선출하고 시장은 지방의회에서 선출
- － 최근에는 주정부가 시장을 직접선거로 선출할 수 있도록 선거제도를 개정함으로써 주민에 의한 직접선거로 바뀜
- － 유형 : 주민에 의해 선출된 지방의회가 시장과 부시장단을 선출하며, 시장과 부시장단은 행정집행을 하는 권한을 가짐  
또한, 시장은 지방의회의 의장으로서 역할을 하며, 행정에 대한 강력한 권한을 갖고 지방의회와 행정기관을 관장함

－ 모형 :

[그림 3-12] 시장형



－ 사례 : 라인란드-팔츠 주, 자르란트 주에서 도입한 제도

- 자르란트 주의 경우 시장은 의회에서 표결권이 없고 상임위원회 의장도 표결권이 없음

### 3. 입법례

- 독일에서는 지방행정체제를 연방헌법에 보장하는 것과 맥락을 같이하여, 지방정부의 자치행정권 및 자치조직권을 비롯하여 사무배분의 원칙도 연방정부, 주정부 및 지방정부에 각각 귀속되는 사무와 관련하여 헌법에 규정하고 있음
- 지방정부의 전권한성을 인정하여, 지방정부가 자율적인 기관구성 형태에 근거하고 예산범위 내에서 모든 사무를 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치권을 폭넓게 인정하고 있음
- 통일 후, 독일연방공화국으로 새롭게 편입된 구동독 지역의 5개주가 새로운 지방자치법 채택, 구동독 5개주 중 작센, 작센-안할트 및 튀링겐 등 3개 주는 남독일 의회형 기관구성 채택

- 브란덴부르크주, 메켈렌-포르폼멘주는 구동독지방자치법(KV DDR)에서 택하던 조직형태의 혼합형을 채택하고 있는데, 이 유형은 남독일 의회형과 유사한 형태임

## 제5절 프랑스

### 1. 기관구성 동향

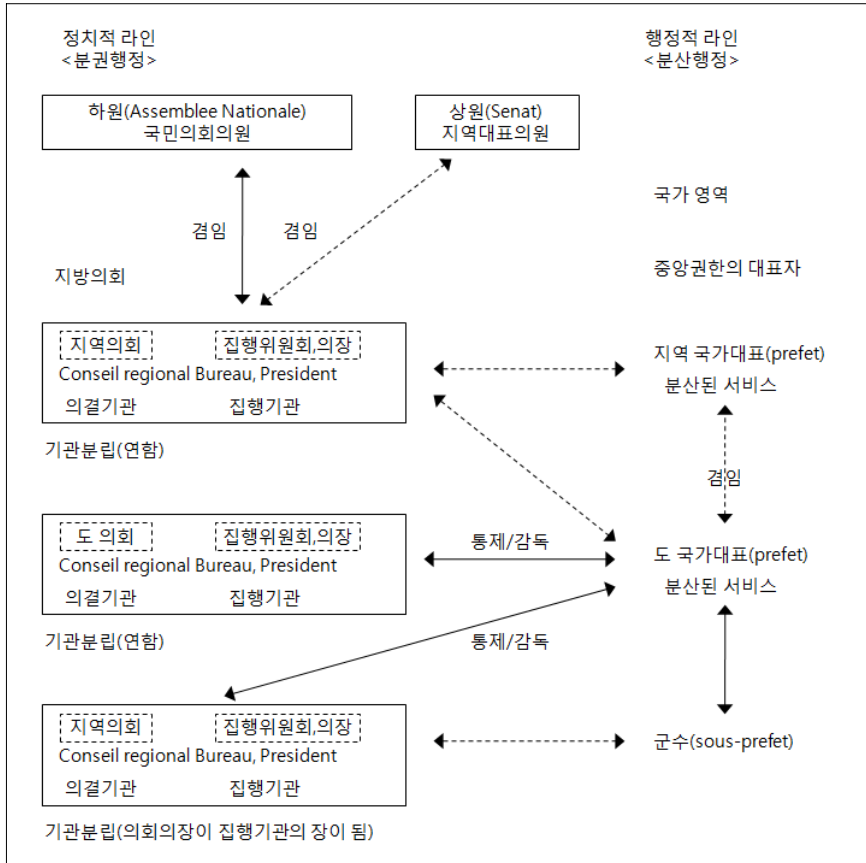
- 프랑스 지방정부는 획일적으로 기관 통합형으로 운영되고 있음
- 주민의 직접선거에 의해 지방의원이 선출되고 지방의회의원의 선거에 의하여 의회의장인 단체장과 의회부의장인 부단체장이 선출됨
- 의장겸직의 단체장을 포함한 의회가 지방정부의 모든 권한을 보유하고 행정의 궁극적인 책임을 지고 있음
- 그러나 한편으로 수석행정관제나 시티매니저제와 같은 형태를 도입하고 있음

### 2. 기관구성 형태 : 기관통합형

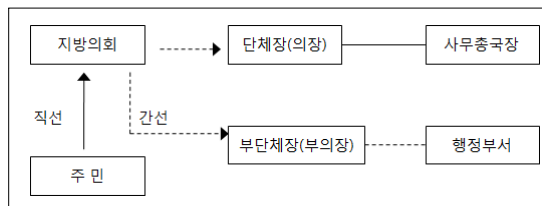
- 프랑스는 일률적으로 모든 지방자치단체에 통합된 조직 내에 의결기관(지방의회), 집행기관(집행위원회와 의장)을 배열하고 있음(표 3-13 참고)
- 외형상 의원내각제도의 형상에 따라 의결기능과 집행기능을 사실상 한 기관에서 담당하는 기관통합 형태 채택
- 통합형이지만 단체장의 강력한 리더십과 권한을 인정, 단체장의 선출은 의회간선이나 실제적으로는 다수당 정당명부 1순위가 단체장이 되어 주민대표성을 확보하고 있으며 선거제도상 다수당이 의회과반수를 확보하므로 단체장은 강력한 리더십 발휘를 할 수 있음

## ○ 모형 :

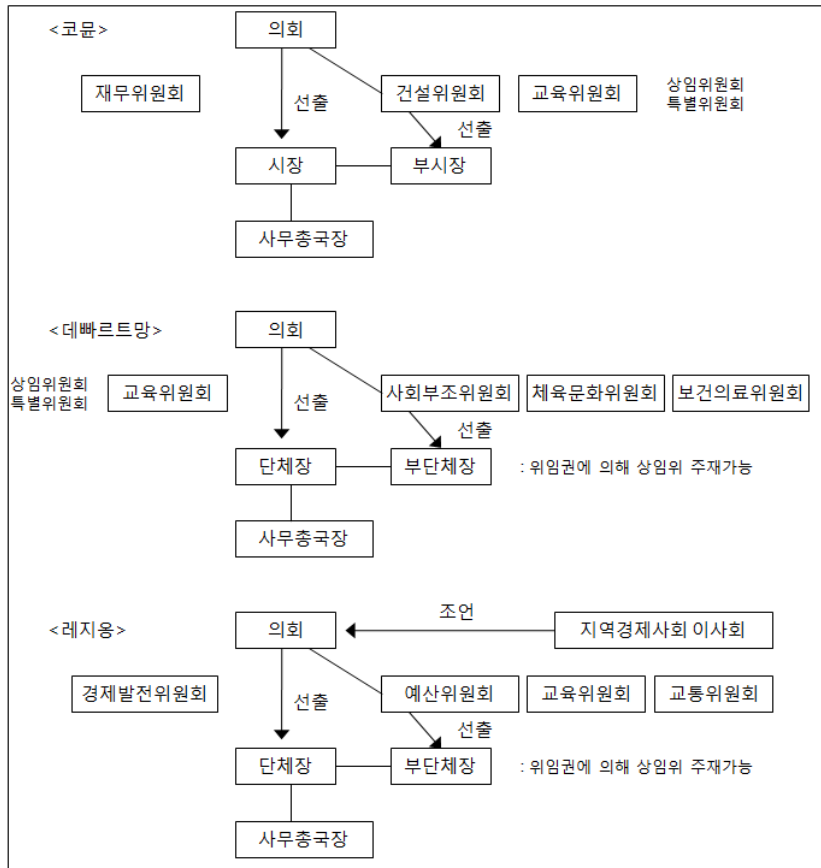
[그림 3-13] 지방자치단체기관구성형태 : 기관통합형



[그림 3-14] 기관구성의 일반적인 형태



[그림 3-15] 프랑스 지방자치단체의 기관구성형태



- 사례 : 프랑스는 모든 지방자치단체가 기관통합형(권한의 부드러운 분리형)의 일률적인 지방정치행정구조속에서 생성, 운영, 관리됨

### 3. 입법례

- 프랑스는 제2차 지방분권 추진단계를 통해서 2003년 헌법 개정을 통하여 중앙-지방 정부간 권한배분을 현실에 맞게 재정격하여, ‘보충성 원칙’에 따라 기초자치단체에 권한을 최우선적으로 이양한 후, 능력에 맞게 광역-기초 및 중간자치계층간 권한배분을 추진하였음

- 프랑스는 헌법 개정을 통하여 다양한 지방분권 정책을 제도화하기 위하여 제도실험이 가능하도록 명문규정을 만들었음
- 헌법에 명문화된 제도의 실험방법을 통해서 사전에 실험을 통해서 제도 운영상 나타날 수 있는 부작용을 막고 새로운 제도 구축과 관련해서 신중함을 보일 수 있도록 자연과학과 같은 방식의 사회제도의 실험법을 통한 제도와 정책의 발전과 변화를 추구할 수 있게 됨
- 지방자치의 다양화를 위해, 프랑스 지방자치단체들이 여러 지역적 특성을 고려하고, 그 지역의 현실에 적합하도록 정책적 변화와 유연한 적용가능성을 연구하여, 지방자치발전을 위한 새로운 제도 도입을 자율적으로 추진할 수 있게 하였음

## 제6절 시사점

- 지방자치단체의 법적지위
  - － 미국, 독일, 프랑스, 일본은 헌법과, 국가(중앙, 연방) 및 광역지방자치단체(주) 등의 법률로서 지방자치단체의 법적지위를 정의함
  - － 영국의 경우, 성문화된 헌법이 존재하지 않으므로, 법률에 따라 지방자치단체의 법적지위를 명시함
- 사례국가 별 기관구성 다양화 경향에 따른 시사점
  - － 지방자치단체의 기관구성형태의 결정에 있어서, 당해 지방자치단체의 자율성에 기초하여, 지역의 특수한 환경 및 실정의 변화에 능동적으로 대응해 나가는 것은 민주주의의 건전한 발전을 도모하는 차원에서 고려할 만한 가치가 있음
  - － 지방자치를 현대화하는 것은 행정서비스의 수요에 따른 서비스 공급의 효율화, 즉 주민이 원하는 서비스를 효율적으로 제공하는 것임

－ 미국

- 다양한 지방자치단체의 기관구성 형태를 가지고 있음
- 미국헌법의 수정조항 제10조에 근거하여 지방자치단체에 관한 권한을 주정부에 귀속시키고, 각 주정부 별로 다양한 형태의 지방자치단체의 기관구성 형태를 채택함
- 지방자치단체에 대한 권한 부여 방식 및 기관구성 방식에서 주민의 선택권이 점차 확대되는 추세에 있음
- 지방자치환경의 변화(예를들어 1800년대 후반부터 1900년대 초반, 정당의 폐해의 증가에 따른 위원회제의 도입 및 1990년대 이후 지방자치단체의 재정압박과 행정서비스에 대한 수요 증가에 따른 전략적 경영의 필요성에 의한 의회-시정관리관제의 채택 증가 등)에 따른 행정의 전문성에 대한 인식이 강화되는 경향을 보이고 있음

－ 영국

- 영국은 기관구성 다양화에 있어서 지방자치단체의 운영방식 혁신을 강조함
- 과거 획일화된 위원회 중심의 의사결정 형태로부터 변화를 유도하여, 지방자치단체가 집행능력을 보유하도록 하는 의사결정 형태로 유도함
- 주민 수 8만 5천명을 기준으로 그 이상은 강력한 리더가 정책을 추진할 수 있는 제도를, 그 이하는 신속한 의사결정을 위한 정책 분야별 위원회 형태를 유지하도록 함
- 수석행정관 제도의 도입(1970년대 이후)으로 위원회제도의 단점으로 지적되는 전문성의 결여 및 총괄적 업무조정 난점을 극복함
- 현재(2000년대 이후)는 기관구성의 다양화를 도모함과 동시에 수석행정관의 기능을 강화하는 방안의 도입 및 확산을 추진하고 있음

－ 프랑스

- 지방자치단체 기관구성의 측면에서 프랑스의 가장 큰 특징은 제도실험이 가능한 명문규정(헌법 개정을 통함)을 마련한 점임



- 제도실험을 통해, 지방자치단체들이 각각의 지역적 특성에 적합한 정책적 변화 및 적용가능성을 연구하여 새로운 제도를 자율적으로 추진할 수 있도록 함
- 독일
  - 우리나라와 유사하게 지방자치단체장과 지방의회의 관계를 중심으로 논의함
  - 우리나라와의 차이점으로는 단체장과 의장의 기관대립형 구조가 아니고, 단체장이 의장을 겸하여, 지방자치단체장의 집행계획에 지방의회의 구성원이 의견을 제시할 수 있도록 할 뿐만 아니라 집행자의 역할도 수행할 수 있도록 하여 지방자치단체의 행정에 대해 의회가 함께 책임지는 체제를 운영함
- 일본
  - 지방분권의 진전에 따라 기관위임사무를 폐지함
  - 지방자치단체의 수장우위체제의 제도적 기반이 변화하고 있음



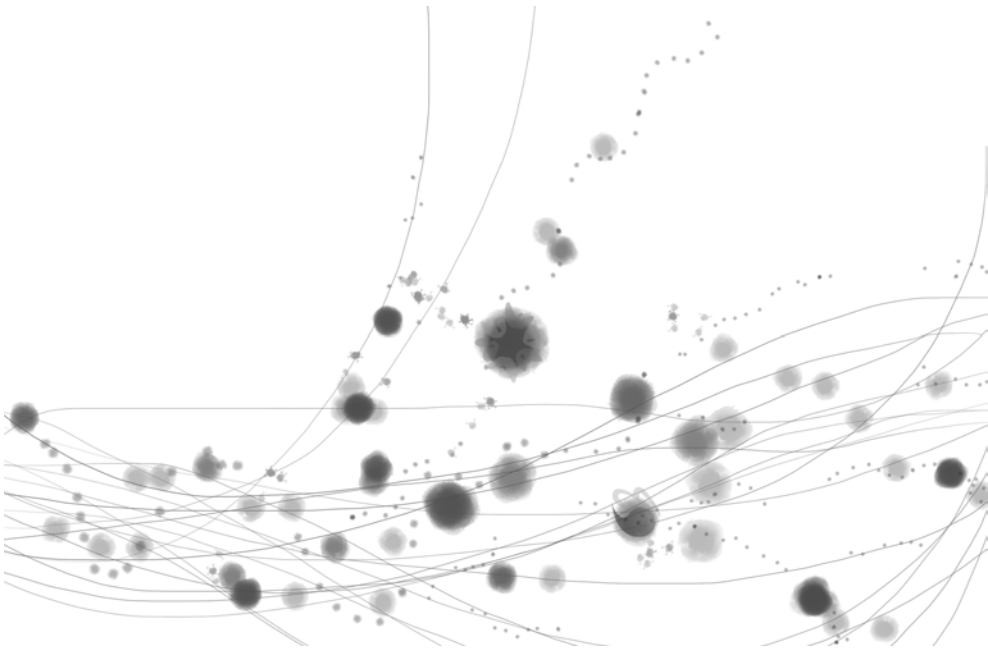
## 제 4 장

# 우리나라에서 선택 가능한 기관구성방식의 대안 검토

제1절 검토가능한 대안선정의 방향

제2절 각 대안의 모형 및 특징

제3절 종 합





## 제 4 장

# 우리나라에서 선택 가능한 기관구성 방식의 대안 검토

### 제1절 검토 가능한 대안 선정의 방향

#### ○ 기관구성 다양화의 방향

- 획일적 지방자치단체의 기관구성에 대한 변화의 일환으로 기관대립형 및 기관통합형을 모두 검토대상으로 함
- 기관구성의 조직형태를 다양화 할 수 있는 법적 기반이 마련되어야 하는데, 기관구성 모형 및 주요 내용은 법률에 규정하고, 구체적 내용은 조례로 정하여 선택할 수 있도록 함
- 기관구성의 다양화와 연계되어 관련 자치제도에서도 자율성을 확보할 수 있는 제도적 개선이 이루어져야 함
- 주민의 적극적인 참여에 의한 기관구성 형태가 결정되도록 유도해야 함

#### ○ 기관구성 대안 검토의 전제

- 광역자치단체는 규모 및 정치적 영향력 등을 고려할 때 현재의 기관대립형을 그대로 유지하고, 기초자치단체만을 대상으로 검토함
- 위에서 검토한 바 있는 외국의 다양한 기관구성 모형 중에서 한국적 현실에 부합되는 것을 고려하되, 주민의 대응역량, 책임성, 경제적 효율성에 비추어 바람직한 몇 개의 대안을 선정함
- 외국의 기관구성 모형 중에서 현재 시행착오 없이 잘 유지되고, 지방자치제도의 근간이 우리나라와 유사한 경우를 적극적으로 고려하여 선정함
- 우리나라의 인구규모 등에 의해 자치단체를 유형화 한 이후 유형별로 수용 가능한 기관구성 대안을 고려하여 모색함

## ○ 기관구성 대안의 선정 방향

- － 첫째, 현재의 기관대립형을 유지하면서도 민주성(자치권 강화)과 효율성(책임행정 강화)이라는 측면에서 그 대안을 찾고자 하였는 바, 현재의 우리나라의 강단체장형-의회형을 유지하는 방식과 두 번째로는, 일본의 부단체장에 대한 지방의회 동의를 구함으로써 자치단체장의 권한을 조정하여 지방의회의 견제장치를 강화하고 행정의 전횡을 방지하는 형태인 약단체장형-의회형 방식을 선정하는 것으로 대별함
- － 둘째, 기관구성의 획일성을 타개하기 위해 관철해야 할 행정책임관형을 주로 도입하되 자치단체장의 선임방법을 조정하는 방식을 도입하고자 하였는 바, 이는 그 동안 우리나라에서 지속적으로 행해지던 자치단체장의 위법·부당한 행위를 근절하기 위한 방안을 모색하여 행정 책임성을 확보하기 위한 것으로, 행정책임관을 설치하되 단체장 직선형과 단체장 간선형을 고려하는 것으로 대별하고자 함
- － 셋째, 소규모 자치단체의 경우, 재정력 및 총액인건비 활동 등에서 매우 비효율적이라는 측면에서 보면 반드시 기관대립형을 고수할 필요성이 적다는 논리에서, 기관통합형으로 미국의 위원회형을 적극 검토할 필요성이 있는 것으로 보고자 함

〈표 4-1〉 기관 구성 대안의 선정방향의 준거

준거	형태	대안
현행 자치제도의 민주성과 효율성 보강	기관대립형	－ 강시장-의회형 － 약시장-의회형
자치단체의 행정책임성 확보	기관통합형	－ 단체장 간선(의회의장의 단체장겸임)-책임행정관형 － 단체장 직선(단체장의 의회의장 겸임)-책임행정관형
소규모 자치단체의 효율적 운영	기관통합형	－ 지방의회 중심 위원회형

## 제2절 각 대안의 모형 및 특징

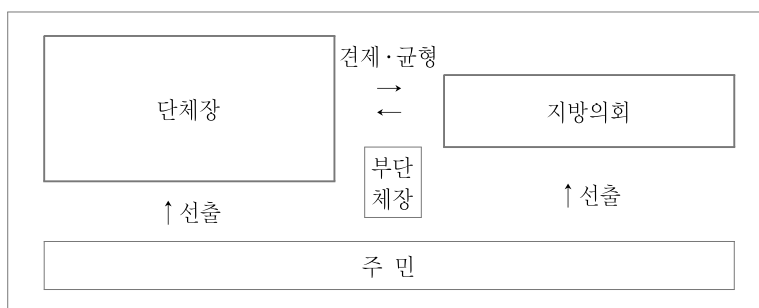
## 1. 대안1 : 강단체장-의회형 : 현행 유지

## 가. 개념

- 주민 직선으로 선출된 지방의원으로 구성되는 지방의회와 자치단체장으로 구성되는 집행기관이 상호 독립적인 역할을 수행하면서 견제와 균형의 원리를 구현시키는 방안
  - 이 경우, 자치단체장에게 현재 부여된 권한보다 폭넓은 집행권과 공무원의 임명 및 전보 정책발의 권한 등을 부여
- 집행기관의 장은 정치적 역할과 행정적 역할을 동시에 수행하며 지역의 정치권력 구조에서 가장 큰 영향력을 가짐

## 나. 모형

[그림 4-1] 강단체장-의회형(현행)



## 다. 주요 특징

- 기관대립형에 속하는 강단체장형의 경우, 지방의회와의 관계에서 독립적인 역할 수행

- 자치단체장의 강력하고 포괄적인 집행권, 인사권, 정책발의권 보유로 인한 명확한 리더십을 제공
- 자치단체장이 적법하고 합목적적으로 리더십을 발휘하면, 행정의 안정성과 책임성이 확보
- 자치단체장과 지방의회가 대립 시, 지방행정의 혼란과 마비로 행정의 비효율 발생
- 자치단체장이 정치적 문제에만 집착할 경우, 행정의 안정성 훼손

#### 라. 입법 설계 시 고려사항

- 현재 지방자치법 상 자치단체장과 지방의회 관련 규정 유지

## 2. 대안2 : 약단체장-의회형 : 부단체장 의회 동의형

#### 가. 개념

- 자치단체의 의결기관과 집행기관이 상호 독립적인 역할을 수행하되, 자치단체장에게 집중된 권한을 부단체장에게 분산시키는 방안
- 부단체장의 위상 강화
  - 부단체장 임명방식을 개선하여 단체장의 보좌역할을 강화
  - (권한) 일정범위의 인사권, 재정집행권 등 일부 권한을 선별하여 법령으로 부단체장에게 직접 부여함으로써 자치단체장의 개입을 차단
  - (임명) 부단체장을 지방의회의 동의를 거쳐 임명
    - ※ 일본의 경우 광역자치단체인 도도부현의 부지사와 기초자치단체인 시정촌의 조역 임명시 의회의 동의를 거침



## 〈부단체장제도 강화〉

- 자치단체장의 정치적·대외적·대표적·정책적 역할 강조 및 부단체장의 대내적·집행적·기술적·관리적 역할 강조를 통한 위상 제고
- 부단체장은 인사권, 재정집행권 등 법령으로부터 권한을 위임 받고, 자치단체장으로부터의 통제에 대한 제한이 필요
- 각종 위원회의 부단체장 권한 강화 및 자치단체장으로부터 독립적 위상 부여

## ○ 지방의회의 자치단체장 견제기능 강화

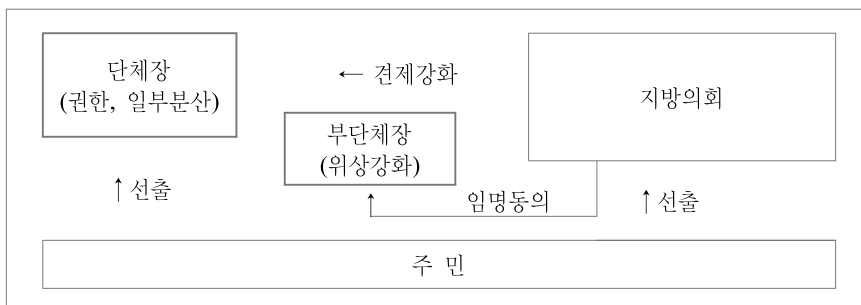
## － 지방의회의 자치단체장 견제에 필요한 조건의 개정

※ 예시 : 지방자치법 제124조(지방채무 및 지방채권의 관리) 1항 “지방 자치단체장이나 지방자치단체 조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다”를 “지방자치단체장이나… 법률로 정하는 바에 따라 지방의회의 의원 2/3을 제청을 받아 지방채를 발행할 수 있다”

※ 예시 : 지방자치법 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 재소) 제2항 “제1항의 요구에 대하여 제의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결은 확정 된다”를 “제1항의 요구에… 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로… 확정 된다”

## 나. 모형

[그림 4-2] 약단체장-의회형(부단체장 의회동의형)



#### 다. 주요 특징

- 1인의 민주적 정당성을 가진 자치단체장에게 집중된 권한을 동일한 민주적 정당성을 가진 다수의 지방의회의원이 견제
- 부단체장에 대한 지방의회의 임면동의권 부여하는 것이, 현실적으로, 책임행정관 제도를 도입하는 것에 비해 실현가능성 높음
- 자치단체장의 독주·전횡을 막고 집행기관과 의결기관의 협력 관계 유지 가능
- 현재의 기관구성 방식의 골격을 유지하므로 기관분립형에 익숙해져 있는 주민정서와의 괴리가 적음
- 현재 일본에서 잘 활용되고 있는 제도로 시행착오 없이 수용가능한 제도임

#### 라. 입법설계 시 고려사항

- 지방의회 : 지방의회의 자치단체장 견제기능 강화
  - － 의회사무기구 직원 임명권, 부서장 등에 대한 임명 동의
- 부단체장 : 현재 자치단체장의 권한 중 일부 부단체장에게 분산
  - － 부단체장 및 부서장 이하 직원 임면권, 예산편성, 집행, 결산권 등

### 3. 대안3 : 단체장 간선(의회의장의 단체장 겸임)-책임행정관형

#### 가. 개념

- 입법권을 비롯하여 자치단체장에게 부여된 모든 권한과 책임이 지방의회에 귀속되고, 의회의장이 단체장을 겸임(기관통합형)
- 지방의회는 책임행정관이라는 전문가를 최고행정책임자로 선임하여 자치단체 운영과 관련한 일체의 책임과 권한을 부여

## ○ 책임행정관

- (역할) 자치단체 내 모든 부서의 업무를 지시 감독 하는 등 자치단체의 운영을 책임지며 부서장에 대한 인사권 보유
  - ※ 자치단체장, 지방의회, 지방의회 의원이 책임행정관업무에 관여할 수 없다는 명문규정을 둠
- (임명) 지방의회 재적의원 일정 수 이상의 의결을 거쳐 지방의회에서 선임
- (해임) 임명과 동일하게 지방의회의 의결을 거치나, 책임행정관의 지위 불안정을 막기 위해 일정기간(2년)을 최소 임기로 규정
- (자격기준) 지방행정에 대한 충분한 지식과 경험을 지나고 정책수행 능력을 갖춘 자

## 〈책임행정관제도〉

## □ 위상

- 첫째, 현재 자치단체장의 권한이 지방의회로 귀속되는 형태인 단체장 간선(의장이 겸임)-의회형에서 반드시 필요한 제도로, 자치단체 운영에 일체의 책임을 갖는 최고행정전문가를 의미함
  - 이 경우, 자치단체장을 직선하지 않을 경우에 대한 주민들의 자치단체 대표 부재 논란을 불식시키고, 주민 대표로서의 자치단체장의 정치적 리더십 부재 우려를 보완하는데 초점
- 둘째, 단체장 직선(의회의장을 겸임)-의회형에서도 필요한 제도로, 자치단체장의 행정적 공백을 보강하기 위해 임명하는 최고의 행정전문가를 의미함
  - 이 경우, 직선 단체장의 정치적 행위 강화로 야기되는 행정의 비효율성을 극복하기 위해 초빙되는 행정전문가에 초점

## □ 책임행정관의 역할

- 단체장 간선제와 단체장 직선제에 의한 의회형의 경우, 단체장은 정치적 리더십이 강조되어 정치적 대표 및 의전적 대표가 되기 때문에 행정적 최고 책임자로서 책임행정관의 역할이 부여됨
- 책임행정관은 의회 혹은 단체장에 의해 임명되는데 불구하고, 행정관리책임이라는 측면에서 의회는 물론 주민 및 시민단체와 소통해야 함

## □ 책임행정관제도 도입의 효과

- 선거에 의한 인물이 자치단체를 운영하는 것이 아닌 전문행정가에 의한 행정수행으로 책임행정이 강화되고 동시에 탈정치화를 도모할 수 있음
- 기존 강단체장형에서의 단체장의 위법부당한 행정행위의 축소 및 대응책 마련이 수월하게 됨

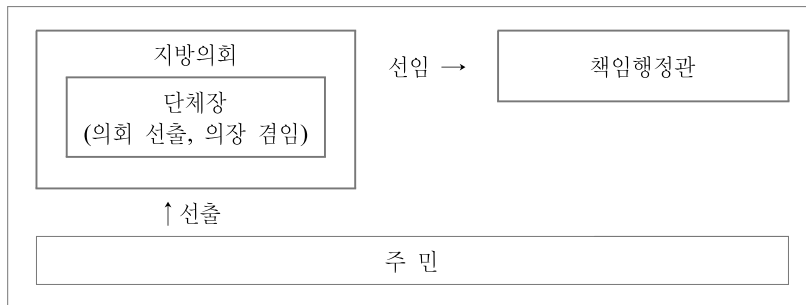
- 책임행정관 설치로 인해 지방의회가 실질적인 대표기관으로 전환됨에 따라 지방의회의 위상이 제고됨
- 향후, 기관구성 다양화에 의해 책임행정관 수요가 증가할 경우 이들의 체계적인 양성을 위한 교육체제 활성화가 가능함

#### □ 책임행정관제도의 도입 조건

- 책임행정관제도 도입 이전에 자치단체장의 위법·부당한 사례를 최소화하고 동시에 지방의회의 독주를 견제하기 위해 책임행정관과 지방의회 및 자치단체장간의 관계를 명확하고, 특히 상호간 연계성이 독립적이라도 유도
- 자치단체장(의장 겸임 등)은 정치적 리더십을 강화시킬 수 있는 제도적 장치 마련
- 지방의회 파행 시 지방행정이 마비되지 않도록 책임행정관의 역할과 기능을 명확히 규정
- 책임행정관의 임기 및 해임 등과 관련한 요인들을 사전에 충분히 검토하여 지방행정의 불안요인이 나타나지 않도록 규정화
- 의회와 자치단체장의 간섭으로부터 자유롭도록 행정관리권과 집행권 등을 보호하는 장치 마련 필요

## 나. 모형

[그림 4-3] 의회 의장의 단체장 겸임 및 책임행정관형



## 다. 주요 특징

- 지방의회가 단체장을 간선하고, 의회 의장이 단체장을 겸임하는 약 단체장의 기관통합형

- 지방의회는 책임행정관을 선임하여 탈정치화를 피하는 한편 강 단체장형의 약점을 보완

#### 라. 입법설계 시 고려사항

- 지방의회의 독주나 권한 남용에 대한 새로운 통제장치 필요
  - － 주민통제 강화(주민소환, 주민감사청구 등), 위법·부당한 명령 처분에 대한 감독기관의 시정명령 취소정지권 강화 등
- 자치단체장
  - － 규칙제정권(§23) : 책임행정관의 행정명령 등으로 제정 가능성
  - － 단체장 선거(§94) : 지방의회를 통해 간선하므로 규정 불필요
  - － 단체장의 임기(§95) : 의회의장과 자치단체장의 임기 불일치 및 연임 제한
  - － 겸임 제한(§96) : 자치단체장의 지방의회의원 겸임 금지 규정 존치 여부
  - － 선결 처분권(§109) : 자치단체장과 책임행정관 중 선결처분권 행사자 결정
  - － 예산편성·집행·결산(§127-134): 책임행정관 권한으로 인정여부
- 지방의회
  - － 지방의회의 권한 : 의회 권한의 확대
  - － 의회사무직원의 임명권 : 자치단체장 권한으로 유지 여부
  - － 책임행정관 임명권 : 지방의회의 책임행정관 임명 동의
- 책임행정관
  - － 예산 편성(§127), 직원 임면권(§105)
  - － 의회 출석권 : 책임행정관에게 인정할지 여부 및 범위

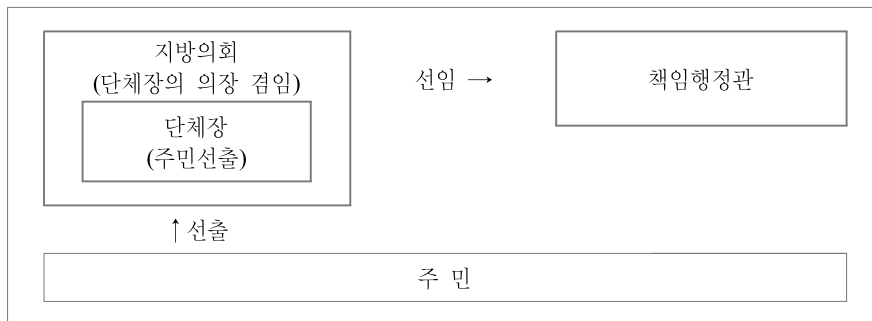
#### 4. 대안4 : 단체장 직선(단체장이 의회의장 겸임)-책임행정관형

##### 가. 개념

- 기관통합형 중 책임행정관형의 골격을 유지하되, 단체장을 직선으로 선출하는 형태
- 직선된 자치단체장은 지방의회 의장의 의전적 역할 외에 일부 역할 추가
  - － 책임행정관 추천권, 지방의회 시정연설권, 예산 배분방향 설정권 등

##### 나. 모형

[그림 4-4] 직선 단체장의 의회 의장 겸임 및 책임행정관형



##### 다. 주요 특징

- 단체장은 주민에 의해 직선되고, 단체장은 다시 지방의회의 의장을 겸임하며, 지방의회가 책임행정관을 임면하는 기관통합형
- 주민이 직선한 단체장이 강단체장적 경향을 보일 경우, 책임행정관과의 갈등이 우려됨
- 단체장을 직선하지 않을 경우에 주민들이 느끼게 되는 상실감을 해소하고 자치단체의 정치적 리더십이 상실될 수 있다는 우려에 대한 보완적 대안

- 직선으로 선출된 단체장이 강단체장형이 될 경우 책임행정관과의 갈등 우려하여 책임행정관의 역할 적절 규명

#### 라. 입법설계 시 고려사항

- 전체적으로 단체장간선형 책임행정관과 동일하게 설계
- 단체장이 직선으로 선출됨으로 인해 달라져야 할 점만 추가 고려
  - － 직선단체장에게 부여할 권한 명확히 규정
  - － 직선으로 선출된 단체장이 지방의회 의장을 겸하게 되므로, 지방의회에서 별도로 의장선서를 실시하지 않는다는 규정 필요

### 5. 대안5 : 지방의회 중심의 위원회

#### 가. 개념

- 직접 선거로 선출된 소수의 의원들이 지방의회를 구성하여 입법기능을 수행하며 의원들이 집행부서의 장 역할을 수행
  - － 지방의회 의원 중 한 사람이 자치단체를 대표(상징적)
- 별도로 집행부를 두지 않고 의회에서 현재 집행부에서 하는 업무까지 종합적으로 수행하는 형태

#### 나. 주요 특징

- 주민에 직선된 소수의 의원이 지방의회를 구성함과 동시에 집행부서의 장 역할을 수행
  - － 지방의회 의원 중 1인이 지방자치단체의 상징적인 대표가 됨
- 지방의회가 조례를 제·개정하는 등의 전통적인 권한사항을 수행함과 동시에 집행부의 기능을 담당함으로 견제와 균형이 사실상 불가능

- 대의기관에 권한과 책임이 집중되어 있으므로 민주정치와 책임정치를 구현
- 의회(정책결정)와 집행기관사이에 견제나 갈등이 없으므로 긴밀한 협조가 가능하여 정책효과 극대화 가능
- 자치단체 조직이 슬림 해지고, 공무원 숫자가 감소하는 등 경제적 비용 절감
- 지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려
- 의원이 소수인 위원회의 경우, 다양한 이익집단을 대표하기 어려움
- 위원회형 기관구성을 가진 미국의 지방자치단체는 극소수(미국 전체의 약 3% 이하)이고, 이 단체들도 위원회형 기관구성을 점차 폐지하는 추세

#### 다. 입법설계 시 고려사항

- 지방자치법 개정 보다는 별도의 특례법 제정 필요
  - － 다만, 특례법 제정시 자치단체의 기관구성과 관련된 법적근거가 이원화되는 문제 발생

### 제3절 종합

- 각 대안의 장단점과 대안별 특징에 따른 입법설계에 있어 강조되어야 할 고려사항은 다음 표와 같이 종합될 수 있음



〈표 4-2〉 각 대안의 개념 및 특징 조합

대안	개념 및 특징	입법시 고려사항
강단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접선출된 행정부와 입법부의 상호견제형</li> <li>집행부 우월: 자치단체장은 정치권력에서 가장 큰 영향력을 가짐</li> <li>리더십과 행정의 안정성 및 책임성 확보 용이</li> <li>단체장과 지방의회가 대립시 행정의 비효율 발생 가능</li> <li>단체장의 정치적 성향이 강할 경우 행정의 안정성 훼손 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법상 자치단체장과 지방의회의 규정을 유지하되, 자치단체장의 권한 강화 요인을 추출하여 개정</li> </ul>
약단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>의결기관과 집행기관의 상호견제유지, 그러나 행정권한을 부단체장에게 집중</li> <li>부단체장의 임명을 지방의회의 동의를 거쳐 임명</li> <li>단체장의 독주 제어 및 의결기관과 집행기관의 협조체제 유지 가능</li> <li>현재의 기관구성 방식과 유사함으로 주민 정서와의 괴리 적음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회: 지방의회의 자치단체장 견제 기능 강화 고려</li> <li>부단체장: 현재 자치단체장의 권한 중 일부를 분산하는 것을 고려</li> </ul>
단체장 간선-책임 행정관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>입법권과 행정권을 모두 지방의회에 귀속, 의회의장이 단체장 겸임</li> <li>의회가 책임행정관을 선임</li> <li>기존 강단체장형의 문제점 해결 가능</li> <li>지방의회의 실질적 위상 확립 가능</li> <li>자치단체의 탈 정치화 가능</li> <li>리더십/정치적 책임성 약화 및 지방의원의 행정간섭 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방의회의 독주나 남용에 대한 새로운 통제장치 필요</li> <li>책임행정관에게 명확한 권한 부여에 관한 규정 필요</li> </ul>
단체장 직선-책임 행정관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>책임행정관형을 유지하되, 단체장을 직선으로 선출하는 형태</li> <li>단체장의 의전적 역할 이외의 부가 역할 추가</li> <li>단체장 직선을 통한 자치단체 리더십과 정치적 책임성 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체적으로 단체장 간선형 책임행정관과 동일하게 설계</li> <li>단체장이 직선으로 선출됨으로 인해 달라져야 할 점만 추가고려</li> </ul>
지방의회 중심 위원회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접 선거로 선출된 의원들이 집행부서의 임무를 병행</li> <li>자치단체 조직의 슬림화 및 경제적 비용 절감 효과</li> <li>지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법의 개정보다는 별도의 특별법 제정 필요</li> <li>법령의 이원화에서 오는 폐해 방지 고려</li> </ul>

〈표 4-3〉 각 대안의 장단점 비교

구분	장점	단점
강단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 견제와 균형: 주민 직선으로 선출된 지방의원으로 구성되는 지방의회와 자치단체장으로 구성되는 집행기관이 상호 독립적인 역할을 수행</li> <li>○ 자치단체장에게 리더십을 제공하여 행정의 안정성 책임성 확보가 용이</li> <li>○ 임기동안 주민의 신임을 배경으로 강력한 정책추진이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체장과 지방의회가 대립시 지방행정의 혼란과 마비로 행정의 비효율 발생</li> <li>○ 자치단체장이 정치적 문제에만 집착할 경우 행정의 안정성 훼손</li> </ul>
약단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체장의 독주·전횡을 막고 집행기관과 의결기관의 협력 관계 유지 가능</li> <li>○ 현재의 기관구성 방식의 골격을 유지하므로 기관분립형에 익숙해져 있는 주민정서와의 괴리가 적음</li> <li>○ 현실적으로 책임행정관 제도를 도입하는 것에 비해 실현가능성 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민에 의해 선출된 자치단체장의 리더십에 영향을 미쳐 안정적인 주민선호의 반영이 어려움</li> </ul>
단체장 간선-책임행정관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체의 인사비리, 방만한 재정 운영 등 기존 강시장형의 문제점에 대한 해결 가능</li> <li>○ 지방의회가 실질적 주민대표기관으로서의 위상을 확립</li> <li>○ 지방자치단체 운영의 탈 정치화를 제도적으로 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체장의 리더십과 정치적 책임성 약화가 예상되며 자치단체장 직선에 익숙해져 있는 국민정서와의 괴리</li> <li>○ 책임행정관을 지방의회에서 임명하도록 되어 있어 지방의원의 지나친 간섭으로 집행기능 혼선과 부패 유발 가능</li> </ul>
시장직선-책임행정관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관통합형 중 책임행정관형의 골격을 유지하되, 시장을 직선으로 선출하는 형태로서 자치단체장의 리더십과 정치적 책임 향상 가능</li> <li>○ 국민직선의 자치단체장 선거라는 국민정서에 부합</li> <li>○ 행정책임관을 자치단체장과 지방의회의 동의에 의해 임명함으로써 지방의원의 지나친 행정간섭 배제 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민직접선거로 선출된 시장과 책임행정관과의 역할 마찰로 인한 갈등 우려</li> <li>○ 지방의회의 행정책임관에 대한 통제권 미약</li> </ul>
지방의회 중심의 위원회형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선출된 위원들이 직접적으로 행정에 관여함으로써 책임 있는 행정 구현 가능               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책결정과 집행의 일원화로 인한 정책 일관성 유지 가능</li> <li>- 자치단체 조직이 슬림 해지고, 공무원 숫자가 감소하는 등 경제적 비용 절감</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이를 위해 위원형에서도 책임행정관을 설치</li> </ul> </li> </ul>

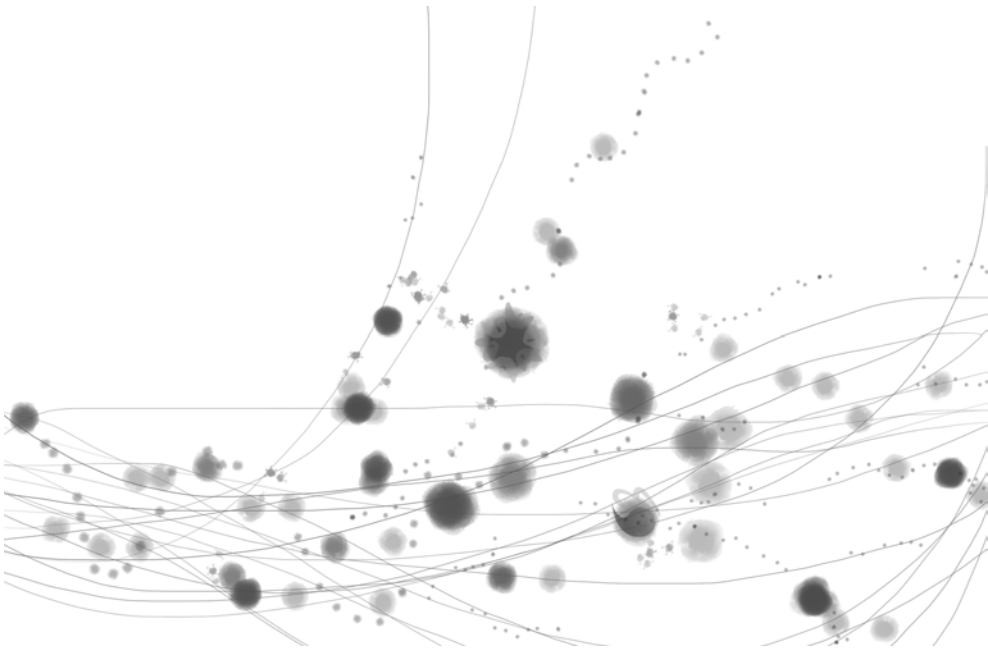
## 제 5 장

# 새로운 기관구성 개선을 위한 입법방식

제1절 입법방식의 판단

제2절 입법방식으로서의 대안

제3절 입법방식의 채택





## 제5장

새로운 기관구성 개선을  
위한 입법방식

## 제1절 입법방식의 판단

## 1. 기관구성 개선의 형태

〈표 5-1〉 기관구성의 형태 및 대안

형태	대안
기관대립형	강단체장-의회형
기관대립형	약단체장-의회형
기관통합형	단체장 간선(의회의장의 단체장겸임)-책임행정관형
기관통합형	단체장 직선(단체장의 의회의장 겸임)-책임행정관형
기관통합형	지방의회 중심 위원회형

## 2. 헌법 상 기관구성 다양화 가능성 판단

- 헌법 제118조 제1항에 “지방자치단체에는 지방의회를 둔다”, 그리고 제2항에 “지방의회 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하고 있음
- 헌법은 지방의회를 헌법기관으로 보고 있고, 그 조직과 권한 및 의원선거 그리고 자치단체장의 선임방법에 대해서는 법률에 위임하고 있기 때문에 기관구성 다양화를 추진함에 있어서 헌법 개정을 하지 않아도 가능한 것으로 판단됨

## 제2절 입법방식으로서의 대안

### 1. 지방자치법에 기반 하는 경우

- 위에서 제시한 헌법 규정에 의하면, 지방자치법과 공직선거법을 개정하면 가능한 것으로 판단됨<sup>6)</sup>

#### 가. 입법방식의 분류

- 첫째, 현행 기관대립형 구조를 전제로 장별 편재를 택하고 있는 지방자치법을 근간으로 할 경우,
  - － ① 지방자치법을 전면적 개정하는 방법
    - 기관대립형 방식 이외에 기관통합형 방식을 선택할 수 있도록 근거를 두고 동시에 주민투표에 의해 이들을 선택할 수 있도록 규정한 후,
      - ▶ 각 장별 각 조항에서 단서 조항으로 기관통합형 기관구성과 연계된 세부적인 주요 내용들<sup>7)</sup>을 규정하는 방법
      - ▶ 혹은 각 조항에 단서 조항으로 주요 내용만을 규정하고 세부적인 사항을 시행령과 조례에 위임하는 방법이 있음
  - － ② 특례화를 하는 방법
    - 기관대립형 방식 이외에 다른 기관구성 방식을 채택할 수 있다는 근거를 두고 동시에 주민투표에 의해 이들을 선택할 수 있도록 규정한 후,
      - ▶ 세부적인 주요 내용들은 (가칭) 지방자치단체 기관구성에 관한 특례법을 제정하여 시행하는 방법
      - ▶ 혹은 지방자치법 제11장 “기관구성에 관한 특례”를 신설한 후 각

6) 본 연구의 핵심이 기관구성에 있는 바, 공직선거법 개정은 의원선거 및 자치단체장 선거에 관한 것으로 그 중심에 있지 않기 때문에 지방자치법 개정을 중심으로 기술하고자 함

7) 각 기관구성 방식별로 다르게 나타나는 내용들로, 지방의회 구성 및 권한, 자치단체장의 선임 및 권한, 책임행정관의 임명방식 및 권한, 각 기관간 관계 등을 의미함

방식별로 특례사항들을 규정하는 방법이 있음

- 둘째, 현행 기관대립형 구조를 전제로 한 지방자치법을 폐지하고, 새로운 지방자치기본법(가칭)을 제정할 경우
  - － 새로운 지방자치기본법에는 기존의 기관대립형 구조의 편재(지방의회, 집행기관과 같은 장의 편재)를 배제한 채 기관구성 다양화를 위한 근거만을 규정하되, 지방자치단체의 기관구성에 관한 특별법을 별도로 제정하여 기관구성과 관련한 지방의회 및 자치단체장에 대한 내용을 상세히 규정하는 방법이 가능할 것임

〈표 5-2〉 지방자치법에 근거할 경우

접근법		규정 방향
지방자치법 개정	전면개정 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 근거규정 및 전면개정(각 조항별 단서에서 세부내용 규정)</li> <li>－ 근거규정 및 전면개정(세부사항의 시행령/조례 위임)</li> </ul>
	특례화 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 근거규정 및 별도의 특례법 제정</li> <li>－ 근거규정 및 지방자치법에 특례의 장 신설</li> </ul>
새로운 지방자치기본법 제정		－ 자치기본법 혹은 특별법 제정

## 나. 입법방식별 장단점

〈표 5-3〉 입법방식별 장단점

접근법	규정 방향	장점	단점
지방자치법 개정	－ 근거규정 및 전면개정(각 조항별 세부사항 규정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 자치법 내에 기관구성방식에 대한 내용이 총괄적으로 규정되어 기관구성 다양화에 대한 명확한 기반구축</li> <li>－ 5가지 기관구성에 대한 내용이 조항별로 비교 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 자치법의 내용 과다로 복잡한 체제 유지에 의한 혼란 가중(각 방식별로 달라지는 의회권한, 장 선임방식과 권한, 책임 행정관 임명과 권한, 각 기관 간 관계 등을 각 관련 조항마다 규정)</li> <li>－ 5가지 기관구성안의 종합적 내용 파악 곤란</li> </ul>

접근법	규정 방향	장점	단점
지방 자치법 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근거규정 및 전면 개정(세부사항의 시행령/조례 위임)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부사항의 시행령 위임으로 조항별 내용의 간소화 가능</li> <li>- 기관구성 다양화 입법취지 실현 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법 규정 내용과 시행령 및 조례 위임사항에 대한 범위 확정 어려움</li> <li>- 법의 내용 과다를 해소하기 위한 시행령 위임방안은 입법취지상 절차규정 및 내용보완의 의미하는 대통령령 규정을 초월하는 것으로 부적합(위임입법의 한계 노출)</li> <li>※ 단지 세부사항을 시행령이 아닌 조례로 보다 많이 규정하도록 한다면 다소 단점을 극복할 수 있음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근거규정 및 별도의 특례법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 자치법을 크게 변화시키지 않는 법적 안정성 확보</li> <li>- 5가지 기관구성에 대한 내용의 명확화 및 차별화 가능</li> <li>- 특례법에 의한 일부 시범실시 가능 및 추후 평가에 따른 확대 가능성 전개</li> <li>※ 현재 우리 법제에는 관련법을 바탕으로 특례법을 80개 가량 제정하여 효율적으로 운용하고 있는 실정(특례법 시행령 포함) : 행정안전부 소관 법률을 예로 들면, 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법 등이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관구성 관련 법적 근거의 이원화 : 그러나 큰 단점으로 작용되지 않음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근거규정 및 지방자치법에 특례의장 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치법 내에 기관구성방식에 대한 내용이 규정되어 기관구성 다양화에 대한 명확한 기반 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위의 자치법 전면개정에서 각 조항에 규정되는 세부사항이 그대로 제11장(가칭 기관구성 특례)에 옮겨오면 내용과다로 복잡하고 혼란</li> <li>- 제10장 행정특례에 이어 기관구성특례를 두면 특례법적 성격 전환으로 기본법적 지위 위태</li> </ul>
새로운 지방자치 기본법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근거규정 및 자치기본법(특별법)에 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 자치제도의 문제점과 함께 기관구성 다양화를 위한 획기적인 자치제도 개선 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 자치법 폐지 이유가 기관구성이라는 점에서 폐지논거 취약</li> <li>- 새로운 자치법 제정에 대한 전면 개편 및 장기간 소요 등으로 개편 효과 반감</li> <li>- 자치기본법과 특별법 관계의 논란 등 실효성이 떨어지는 입법방식</li> </ul>



※ 참고로 지방자치법 전면 개정(각 조항별 세부사항 규정) 방식의 경우 조문이 지나치게 복잡해 질 수 없는 바, 이를 예시하면 아래와 같음

기관구성 유형	규정 내용 예시
제5장 강시장-의회형	제1절 기관구성 제2절 지방의회 제0조(권한)~제0조 : 설치, 선거, 의원임기, 권한, 소집 및 회기, 의장과 부의장, 위원회, 회의, 청원, 사직 등, 질서, 징계, 사무기구와 정원 제3절 집행기관 제0조(자치단체장 : 지위와 선거 및 임기 등)~제0조 자치단체장의 권한, 지방의회와의 관계 : 보조기관, 소속기관 등)
제6장 약시장-의회형	상동
제7장 단체장 간선(의회의장의 단체장겸임)-책임행정관형	제1절 기관구성 : 제0조~제0조 제2절 단체장과 지방의회 : 제0조~제0조 제3절 책임행정관 : 제0조~제0조
제8장 단체장 직선(단체장의 의회의장겸임)-책임행정관형	상동
제9장 지방의회 중심의 위원회형	제1절 기관구성 : 제0조~제0조 제2절 지방의회 : 제0조~제0조 제3절 위원회 : 제0조~제0조

## 2. 미국의 헌장제를 기반으로 하는 경우

### 가. 헌장제 방식

- 한편 주정부가 지방자치단체의 헌장을 규정하고 각 자치단체가 이를 선택하는 미국의 방식이 그 대상이 될 수 있음
- 미국에서 적용하는 4가지의 방식은 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule)로, 이들을 준용하여 우리나라에 적용할 수 있는 방식을 정리하면,
  - － 첫째, 특별법 방식 : 지방자치단체가 헌장을 제정·수정할 때마다 국가(국회)가 특별법 제정하는 방식으로, 이를 위해서는 지방자치법 및 국회 관여에 관한 근거가 있어야 함

- 둘째, 분류법 방식 : 국가가 인구규모와 공간규모 등 일정한 기준에 따라 몇 가지 유형으로 분류하고 유형별로 동일한 현장을 부여하는 방식으로, 이를 위해서는 지방자치법을 전면 개정해야 함
- 셋째, 선택법 방식 : 지방자치법에 다양한 기관구성 방식과 방식별로 자치권의 범위를 제시해 놓고 지방자치단체가 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 방식으로, 지방자치법 전면 개정과 주민투표법의 개정을 해야 함
- 넷째, 흡률 방식 : 지방자치단체가 스스로 현장을 기안·채택·수정할 수 있는 법적 권한을 부여하는 것으로, 이를 위해서는 헌법이나 지방자치법의 개정을 전면 재정해야 함

#### 나. 현장제 방식의 장단점

〈표 5-4〉 현장제 방식의 장단점

구분	장단점
특별법 방식	자치단체가 자율적으로 현장 제·개정권을 갖고 기관구성을 한다는 점은 자치의 근본을 유지하는 것으로 보이지만, 이에 대한 법적 뒷받침을 국가가 하고 통제하게 된다는 것은 한국적 현실에 부합되지 못함
분류법 방식	자치단체 유형별로 자치현장제를 선택하게 한다는 점에서 유용성이 있으나, 궁극적으로는 자치단체의 자율성을 침해하고 탄력적 운영 및 주민선택을 제한하는 결과를 가져오기 때문에 합리적 대안이 될 수 없음
선택법 방식	모든 유형의 기관구성 관련 현장제를 제시하여 자치단체가 자율적으로 이를 선택한다는 면에서 장점을 가지고 있으나, 자치법에 모든 기관구성 방식의 현장제를 적시한다는 것이 문제임
흡률 방식	자치단체에게 모든 기관구성에 관한 권한을 주는 것으로 전면적 자율성을 확보하게 하지만, 자치단체별로 무수히 많은 기관구성형태가 나타나고, 법제상 자치현장제를 채택하고 있지 않다는 점에서 한국적 현실에 부합되지 못함

## 제3절 입법방식의 채택

## ○ 판단의 기준

- － 입법 목적성 : 기관 자율 선택성
- － 입법 기능성 : 법체계 적합성, 상·하위 법제와의 연계성, 법제 관리의 간편성
- － 현실 적합성 : 개편 실현성

## ○ 판단

〈표 5-5〉 입법방식의 판단기준

접근법	규정 방향	입법 목적성	입법 기능성			현실 적합성	종합판단
		자율 선택성	법체계 적합성	법제 연계성	법제 간편성	개편 실현성	
지방자치법 개정	－ 근거규정 및 전면개정 (각 조항별 세부사항 규정)	○	○	△	×	×	
	－ 근거규정 및 전면개정 (세부사항의 시행령/조례 위임)	○	×/○	×/○	○	△	△
	－ 근거규정 및 별도의 특별법 제정	○	○	○	△	○	○
	－ 근거규정 및 지방자치법에 특례의 장 신설	○	△	△	×	△	
새로운 지방자치기본법 제정	－ 자치기본법(특별법)에 규정	○	△	×	×	×	×
현장제 도입	특별법 방식	○	×	×	×	×	×
	분류법 방식	△	△	△	×	×	×
	선택법 방식	○	△	△	×	×	×
	흡률 방식	○	×	×	×	×	×

## ○ 위에서 제시한 판단기준을 준거로 판단하는 과정에서,

- － 새로운 자치기본법 제정을 통한 채택은 개편의 실현성이라는 현실적

- 어려움으로 판단대상이 되지 않았고,
- 현장제의 경우에도 법제 구조상 한국적 현실에 맞지 않는다는 점에서 판단대상이 되지 않았음
  - 단지 지방자치법 개정에 의한 접근방법 중에서 선택을 고려하되,
    - 현재의 지방자치법은 기관대립형을 전제로 장별 편제를 택하고 있기 때문에 이를 근간으로 개정을 해야 한다는 전제 하에서 접근하되,
    - 5가지의 기관구성 형태 중에서 현재의 시스템인 강시장-의회형을 제외하고 모두 4개의 형태를 지방자치법에서 관장해야 하므로 지방자치법의 일부 개정으로는 이를 모두 포함하기 어려워서 전부 개정방식이 검토대상이 되어야 한다는 점을 고려하였음
  - 결과적으로, 지방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성 형태를 취하는 자치단체에게 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 판단기준에 적합한 것으로 나타났다
  - 차선의 방법으로 검토해 볼 수 있는 것은, 상기 “-근거규정 및 전면개정(세부사항의 시행령/조례 위임)”에서 시행령(행정입법이므로)에 위임하는 방식을 삭제하고, 조례에 직접 위임할 경우, 특례법을 제정하는 방식 다음으로 적절한 방법이 될 수 있음
    - 이 경우, 지방의 참여를 획기적으로 보장한다는 장점이 있을 수 있고, 많은 법률(특히 환경법 영역, 국토해양법 영역)에서는 법률에서 직접 조례방식으로 위임하는 방식을 취하고 있기 때문에, 법체계 적합성 및 법제 연계성에서 문제가 되지 않음
    - 만약, 2순위 방식(조례위임 방식)을 채택한다면, 중앙 및 지방차원에서 대응해야 할 일은, 중앙의 경우 표준조례를 만드는 것이고, 지방의 경우 표준조례에 따라 기존 존재하는 자치단체의 조례들과의 통일성을 점검하는 것이 요청됨

## 제 6 장

# 새로운 기관구성 개선을 위한 입법안 설계

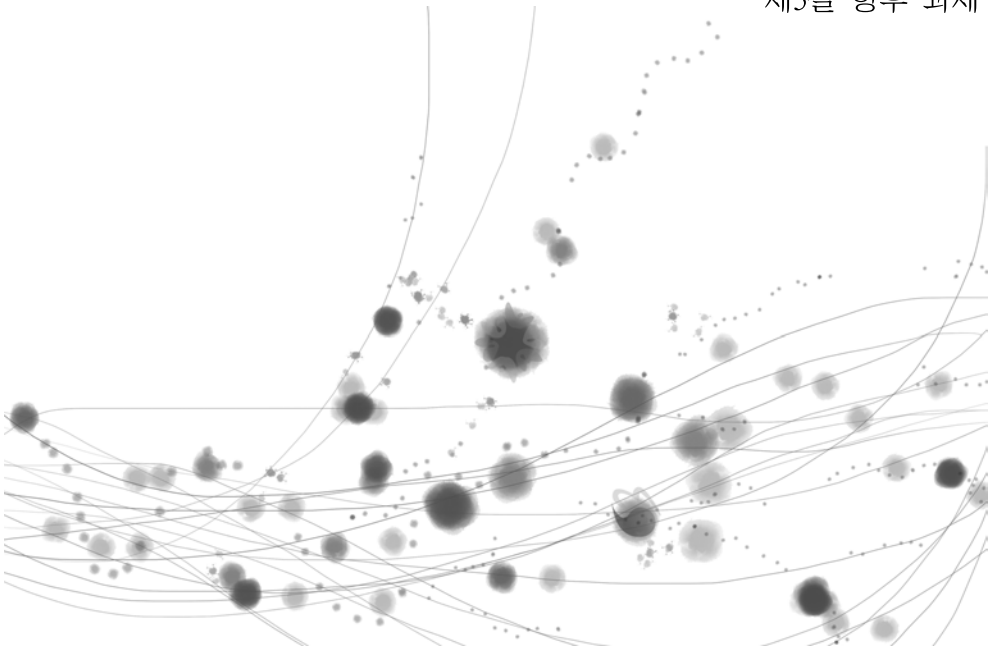
제1절 기관구성의 법규체계

제2절 기관구성의 선택 절차

제3절 지방자치법의 근거규정 설치(안)

제4절 특별법에 의한 입법(안) 설계

제5절 향후 과제





## 제 6 장

# 지방자치단체 기관구성 개선을 위한 입법(안) 설계

### 제1절 기관구성의 법규체계

- 상술한 바와 같이 지방자치법에 기관구성 다양화에 대한 근거규정을 두고, 기관구성 대안에 대한 내용을 별도의 특례법을 제정하는 규정하는 체제가 가장 바람직함
  - － 즉 근거법인 지방자치법에 근거조항 설치, 운영법인 특례법에 세부사항을 규정하는 것으로, 지방자치법에 기관대립형의 현행 구조를 그대로 유지하고, 그 이외의 기관구성 방식에 대한 내용과 권한 등을 특례법에 규정하는 체계임

### 제2절 기관구성의 선택 절차

#### 1. 기관구성 선택 방식

- 지방자치법과 특례법에 제시된 기관구성 방식 중에서 개별 지방자치단체가 주민투표를 통해 원하는 방식으로 결정
  - － 1안 : 지방자치단체가 즉시 주민투표를 통해 결정하는 방법
  - － 2안 : 자치단체 내부에서 사전에 기관구성 관련 절차 등을 포함한 조례를 제정한 후 주민선택을 위한 절차를 추진하는 방법으로, 지방의회 내 특위구성 → 주민의견 수렴 및 공청회 → 주민투표 실시하는 방법

## 2. 기관구성 선택 시기

- 지방선거 이전 주민투표에 의해 기관구성 방식을 결정하되, 단 3차례의 동일 기관구성 방식 적용 이후 개선이 가능하도록 함

### 제3절 지방자치법의 근거규정 설치(안)

#### 1. 근거규정 삽입 조항 설정

- 지방자치법에 근거 조항을 두는 경우, 지방자치법 몇 조에 삽입하는가와 관련한 논쟁이 있을 수 있음
  - － 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류)의 2, 제3조(지방자치단체의 명칭과 구역)의 2, 제8조(사무처리의 기본원칙)의 2 등이 고려될 수 있음
  - － 그러나 지방자치단체의 내부적 운영구조를 결정하는 것인 바, 본 연 구에서는 지방자치법 제2조의 2로 규정하는 것이 타당하다고 판단

#### 2. 근거규정의 내용

- 지방자치법 상에 근거규정을 어떠한 내용으로 삽입할 것인가에 관한 것 으로, 규정할 내용을 다양하게 예시하면 아래와 같음

##### 가. 예시1

제2조(지방자치단체의 종류) ①

②

③

④

제2조의 2(지방자치단체의 기관구성) ① 지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 구성(이하 “기관 구성”이라 한다)은 일반적으로 이 법에서 정하는 방식에 따르되, 이와 다르게 주민이 직선한 지방자치단체장이 의회의장을 겸직하거나, 지방자치단체장을 지방의원 중에서 선출하여 의장을 겸 임하게 하거나, 그리고 의회중심의 위원회를 구성하는 방안을 주민투표로 결정할 수 있다.

② 제1항의 시행에 필요한 사항에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다).



## 나. 예시2

제2조의 2(지방자치단체의 기관구성) ① 지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 구성(이하 “기관구성”이라 한다)은 일반적으로 이 법에서 정하는 방식에 따르되, 이와 다르게 지방자치단체는 기관대립형, 기관통합형, 위원회형 중에서 지역의 실정에 적합한 기관구성형태를 선택할 수 있다. 이에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 특례를 둘 수 있다.

② 주민투표법 제9조 1항에 따라 주민, 지방자치단체의 장, 지방의회는 지방선거 실시 전(혹은 후) 6개월 이내에 기관구성방식에 관한 주민투표를 제안할 수 있다. 단, 동일한 기관구성 형태를 3차례 이상 시행한 이후에 가능하다.

③ 주민투표에 의해 기관구성형태가 결정된 경우, 지방의회는 즉시 관련조례를 제·개정하여야 한다.

## 다. 예시3

제2조의 2(지방자치단체의 기관구성) ① 지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 구성(이하 “기관구성”이라 한다)은 인구규모, 재정상황 등 지역의 실정에 적합한 방식을 선택할 수 있다.

② 제1항의 지방자치단체의 기관구성 방식 및 선택에 대해서는 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

## 제4절 특별법에 의한 입법(안) 설계

### 1. 특별법 입법설계의 전제

- 현행의 지방자치법(기관대립형 구조)의 규정들을 그대로 인정(기관구성의 근거 포함)한 채로 특례 사항만을 대상으로 입법화 하는 것임
- 5개의 기관구성 중에서 대안1(현재의 강단체장 의회형)을 제외한 나머지 기관구성 대안들을 대상으로 함
  - － 대안 2의 경우, 현 지방자치법에서 부단체장의 임용 및 권한과 관련한 조항에서 단소 혹은 별도의 조문을 설치하여 해결하는 것이 가능하기 때문에 특별법 규정에서는 제외해도 가능할 것으로 판단됨

- 특례법 대상으로는 5개의 기관구성방식 중에서 대안3(의회의장의 단  
체장 겸임 및 책임행정관형), 대안4(직선단체장의 의회의장 겸임형 및  
책임행정관형), 대안5(지방의회 중심의 위원회형)를 중심으로 적용함
- 특례법에 의한 기관구성 다양화를 도모할 경우, 이미 지방자치법에 특례  
를 둘 수 있도록 하고 있기 때문에 1개의 특례법만을 제정하고, 이를 기  
반으로 하여 대안별 내용 관련된 기본 조항들은 동 특례법에 규정하되,  
구체적인 사항에 대해서는 시행령과 조례로 위임하여 규정함

## 2. “지방자치단체의 기관구성에 관한 특례법(안)” 예시

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제2조의 2 및 기타 지방자치관련 법령에 따라 지방자치단체의 기관구성의 선택에 관한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방자치단체장의 지방의회 간선에 의한 기관통합형”이란...
2. “지방자치단체장의 주민 직선에 의한 기관통합형”이란...
3. “지방의회 중심의 위원회형”이란...
4. “책임행정관”이란...

제3조(지방자치단체 기관구성의 선택)

- ① 지방자치단체는 주민투표로 인구규모, 재정상황 등 지역의 실정에 적합한 기관구성 형태를 선택할 수 있다.
- ② 주민투표법 제9조 제1항에 따라 주민, 지방자치단체의 장, 지방의회는 지방선거 실시 이전 6개월 이내에 기관구성형태에 관한 주민투표를 제안할 수 있다.
- ③ 지방자치단체 기관구성을 위한 주민투표의 절차 및 방법은 대통령령

및 조례로 정한다.

제4조(지방자치단체의 대표권) 지방자치단체의 장은 법률상 지방자치단체를 대표한다.

## 제2장 기관구성의 특례

제1절 지방자치단체장의 지방의회 간선에 의한 기관통합형

제5조(지방자치단체장과 의회 의장의 겸임) 지방의회 의장은 지방자치단체의 장을 겸임한다.

제6조(지방자치단체의 장의 선임) ① 지방자치법 제94조에 불구하고 지방자치단체의 장은 지방자치법 제48조에 의하여 선출된 의장으로 선임한다.

② 제1항에 의하여 선출된 지방자치단체장의 임기는 지방자치법 제95조의 규정에 불구하고 2년으로 한다.

제7조(책임행정관)

① 의회는 의회가 결정한 정책을 책임지고 집행하는 책임행정관을 선임한다.

② 책임행정관은 자치단체의 운영을 책임지며 지방자치단체의 직원에 대한 임면권을 향유한다.

③ 지방자치단체의 장, 지방의회 의장, 지방의회 의원은 법률이 정하는 사항 외에는 책임행정관의 업무집행에 관여할 수 없다.

④ 지방의회 의장과 의원은 재적의원 3분의 1 이상으로 책임행정관의 해임을 제의할 수 있고, 재적의원 과반수의 찬성으로 해임할 수 있다. 다만, 해임을 하는 경우에도 그 임기가 2년 이내인 경우에는 2년이 경과한 다음 날부터 해임건의를 제기할 수 있다.

⑤ 책임행정관은 최대 10년까지 연임할 수 있다.

⑥ 책임행정관의 선임방법, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(지방자치단체장의 권한 및 의무에 대한 특례)

① 지방자치법 제14조(주민투표) 1항, 제15조(조례의 제정과 개폐청구) 1항,

제16조(주민의 감사청구) 3항, 6항, 7항, 9항, 제17조(주민소송) 1항 3호, 4호, 2항 4호, 10항, 11항, 제18조(손해배상금 등의 지불신청 등) 1항, 2항, 제19조(변상명령 등) 1항, 제20조(주민소환) 1항, 제25조(지방자치단체를 신설하거나 격을 변경할 때의 조례·규칙의 시행), 제41조(행정사무 감사권 및 조사권) 3항, 제124조(지방채무 및 지방채권의 관리) 1항, 2항, 3항의 지방자치단체장은 이를 지방의회의장으로 한다.

② 지방자치법 제26조(조례와 규칙의 제정절차 등) 1항, 2항, 3항, 5항, 6항, 제27조(조례위반에 대한 과태료) 2항, 제40조(서류제출요구) 1항, 제41조(행정사무감사권 및 조사권) 4항, 제42조(행정사무처리상황의 보고와 질문 응답) 1항, 2항, 제45조(임사회) 2항, 제46조(부의안건의 공고), 제61조(위원회의 개최), 제66조(의안의 발의) 1항, 제72조(회의록) 3항, 제76조(청원의 이송과 처리보고) 1항, 2항, 제81조(궐원의 통지), 제91조(사무직원의 정원과 임명) 2항, 제95조(지방자치단체의 장의 선거), 제96조(겸임 등의 제한) 1항, 2항, 제97조(지방자치단체의 폐치·분합과 지방자치단체의 장), 제98조(지방자치단체의 장의 사임), 제99조(지방자치단체의 장의 퇴직), 제100조(지방자치단체의 장의 체포 및 확정판결 통지), 제103조(사무의 관리 및 집행권), 제104조(사무의 위임 등) 1항, 2항, 3항, 4항, 제105조(직원에 대한 임면권 등), 제106조(사무인계), 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) 1항, 3항, 제108조(예산집행 불가능한 의결의 재의요구) 1항, 제109조(지방자치단체의 장의 선결처분) 1항, 4항, 제112조(행정기구와 공무원) 6항, 제127조(예산의 편성 및 의결) 1항, 3항, 4항, 제128조(계속비), 제130조(추가경정예산) 1항, 제131조(예산이 성립하지 아니할 때의 예산집행), 제132조(재정부담을 수반하는 조례제정 등), 제133조(예산의 이송·고시 등) 1항, 2항, 제134조(결산) 1항, 2항, 제140조(사용료 등의 부과·징수, 이의신청) 3항, 4항, 제148조(지방자치단체 상호 간의 분쟁조정) 1항, 4항, 5항, 제151조(사무의 위탁) 1항, 2항, 4항, 제152조(행정협의회의의 구성), 제

155조(협의회 자료제출요구 등), 제156조(협회사항의 조정) 1항, 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체) 1항 3호, 제168조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정) 1항, 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) 1항, 2항, 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령) 1항, 2항, 3항, 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) 1항, 3항, 4항, 5항, 7항의 지방자치단체의 장(시도지사 제외)은 이를 책임행정관으로 한다.

③ 지방자치법 제110조(부지사·부시장·부군수·부구청장) 5항, 제111조(지방자치단체의 장의 권한대행 등) 1항, 3항의 부시장·부군수·부구청장은 이를 책임행정관으로 한다.

## 제2절 지방자치단체장 주민 직선에 의한 기관통합형

제9조(지방자치단체장과 의회 의장의 겸임) ① 지방자치법 제48조 제1항의 규정에 불구하고 지방자치단체의 장이 지방의회의 의장을 겸임한다.

② 제1항의 지방의회 의장의 임기에 대해서는 지방자치법 제48조 제2항의 규정을 적용하지 않는다.

제10조(지방자치단체의 장의 선거) 지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

제11조(책임행정관)

제7조의 규정을 준용한다.

제12조(지방자치단체장의 권한 및 의무에 대한 특례)

① 지방자치법 제16조(주민의 감사청구) 3항, 6항, 7항, 9항, 제17조(주민소송) 1항 3호, 4호, 2항 4호, 10항, 11항, 제18조(손해배상금 등의 지불청구 등) 1항, 2항, 제19조(변상명령 등) 1항, 제20조(주민소환) 1항, 제25조(지방자치단체를 신설하거나 격을 변경할 때의 조례·규칙의 시행), 제41조(행정사무 감사권과 조사권) 3항, 제101조(지방자치단체의 통합대표권), 제124조(지방채무 및 지방채권의 관리) 1항, 2항, 3항의 지방자치단체장

(시도지사 제외)은 이를 지방의회의장으로 한다.

② 지방자치법 제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) 1항, 2항, 3항, 5항, 6항, 제27조(조례위반에 대한 과태료) 2항, 제40조(서류제출요구) 1항, 제41조(행정사무 감사권 및 조사권) 4항, 제42조(행정사무처리상황의 보고와 질문응답) 1항, 2항, 제45조(임시회) 2항, 제46조(부의안건의 공고), 제61조(위원회의 개회), 제66조(의안의 발의) 1항, 제72조(회의록) 3항, 제76조(청원의 이송과 처리보고) 1항, 2항, 제81조(결원의 통지), 제91조(사무직원의 정원과 임명) 2항, 제93조(지방자치단체의 장), 제95조(지방자치단체의 장의 임기), 제96조(겸임 등의 제한) 1항, 2항, 제97조(지방자치단체의 폐치·분합과 지방자치단체의 장), 제98조(지방자치단체의 장의 사임), 제99조(지방자치단체의 장의 퇴직), 제100조(지방자치단체의 장의 체포 및 확정판결의 통지), 제103조(사무의 관리 및 집행권), 제104조(사무의 위임 등) 1항, 2항, 3항, 4항, 제105조(직원에 대한 임면권 등), 제106조(사무인계), 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) 1항, 3항, 제108조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구) 1항, 제109조(지방자치단체의 장의 선결처분) 1항, 4항, 제112조(행정기구와 공무원) 6항, 제127조(예산의 편성 및 의결) 1항, 3항, 4항, 제128조(계속비), 제130조(추가경정예산) 1항, 제131조(예산이 성립하지 아니할 때의 예산집행), 제132조(재정부담을 수반하는 조례제정 등), 제133조(예산의 이송·고시 등) 1항, 2항, 제134조(결산) 1항, 2항, 제140조(사용료 등의 부과·징수, 이익신청) 3항, 4항, 제148조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정) 1항, 4항, 5항, 6항, 7항, 제151조(사무의 위탁) 1항, 제152조(행정협의회회의 구성), 제155조(협의회회의 자료제출요구 등), 제156조(협의사항의 조정), 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체) 1항 1호, 3호, 제168조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정) 1항, 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) 2항, 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령) 1항, 2항, 3항, 제172조(지방의회 의결의 재의

와 제소) 1항, 3항, 4항, 5항, 7항의 지방자치단체의 장(시도지사 제외)은 이를 책임행정관으로 한다.

③ 지방자치법 제110조(부지사·부시장·부군수·부구청장) 5항, 제111조(지방자치단체의 장의 권한대행 등) 1항, 3항의 부시장·부군수·부구청장은 이를 책임행정관으로 한다.

### 제3절 지방의회 중심의 위원회형

제13조(지방자치단체의 대표권) ① 지방의회 의원 중 1인이 지방자치단체를 대표한다.

② 제1항의 지방자치단체를 대표하는 의원은 의원 중에서 무기명투표로 선거한다.

### 제14조(집행기관의 구성)

① 지방자치단체에 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지는 위원회를 둔다.

② 각 위원회의 장은 의회 의원으로 선임한다.

### 부칙

#### ※ 특례법의 장-절 편재에 관한 장단점

구분	장점	단점
기관구성형태별 절 구성체계	－ 모법인 지방자치법에 대한 특례를 기관구성형태별로 분류함으로써 보다 명확하게 특례를 설명할 수 있음	－ 공통성이 있는 책임행정관 규정을 반복하고 있음(위원회형 제외)
책임행정관-기관구성형태별 절 구성체계	－ 책임행정관에 대한 공통적인 조문을 강조할 수 있음	－ 특례법 취지가 책임행정관에 귀결될 수 있는 오해를 가져옴

## 제5절 향후 과제

- 첫째, 입법방식에 있어서 지방자치법에 근거규정을 두고 특별법을 활용하는 원칙을 확정하고, 세부내용에 대해서는 가급적 조례에 위임을 많이 하는 방향에서 검토 필요
- 둘째, 지방자치법이 근거규정의 내용을 확정하는 과제
- 셋째, 상기에 특별법안에서 제시한 지방자치법상의 자치단체장(의장 포함)과 책임행정관의 권한과 그 범위에 대한 객관적 판단 필요
- 넷째, 지방자치법을 제외한 지방재정법, 재난관리기본법 등 개별법상의 자치단체장의 권한과 향후 도입될 책임행정관의 권한과 그 범위에 대한 판단 필요



## 1. 참고자료

### 서울특별시 행정특례에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제174조에 따라 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 관한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(지위) 서울특별시는 정부의 직할로 두되, 이 법에서 정하는 범위에서 수도로서의 특수한 지위를 가진다.

제3조 삭제

제4조(일반행정 운영상의 특례)

① 행정안전부장관이 「지방재정법」 제11조에 따라 서울특별시의 지방채 발행의 승인 여부를 결정하려는 경우에는 국무총리에게 보고하여야 한다.

② 행정안전부장관은 「지방자치법」 제171조에 따라 서울특별시의 자치사무에 관한 감사를 하려는 경우에는 국무총리의 조정을 거쳐야 한다.

③ 삭제

④ 삭제

⑤ 서울특별시 소속 국가공무원의 임용 등에 관한 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지, 제78조제1항·제4항 및 제82조에 따른 소속 장관 또는 중앙행정기관의 장의 권한 중 대통령령으로 정하는 사항은 서울특별시장이 행사하며, 이와 관련된 행정소송의 피고는 같은 법 제16조에도 불구하고 서울특별시장이 된다.

⑥ 삭제

⑦ 서울특별시 소속 공무원 등에 대한 서훈(叙勳)의 추천은 「상훈법」 제5조제1항에도 불구하고 서울특별시장이 한다.

⑧ 삭제

제5조(수도권 광역행정 운영상의 특례)

① 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획을 수립하고 그 집행을 할 때 관계 중앙행정기관의 장과 서울특별시장의 의견이 다른 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 국무총리가 이를 조정한다.

② 제1항의 조정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부칙 <법률 제4371호, 1991.5.31>

생략

〈보 론〉

## 지방자치단체 유형화를 통한 각 대안의 적용가능성 판단

### 1. 기관구성 다양화를 위한 지방자치단체의 유형화 방법

#### 가. 유형화 원칙

- 지방자치단체를 유형화함에 있어서 그 기준은 인구, 인구+재정력지수, 인구+재정력지수+산업구조 등 다양할 수 있지만<sup>8)</sup>, 본 연구에서는 기관 구성의 다양화를 도모한다는 측면에서 강조되는 인구와 재정력을 준거로 유형화하고자 함

#### 나. 인구 기준

- 광역자치단체는 본 연구의 대상이 아니므로 제외하고, 기초자치단체인 시와 군 및 자치구를 대상으로 분류함
  - － 시의 경우 인구가 다양한 바, 대도시 특례 기준인 인구 50만 명을 준거로 하여 인구 50만 이상 시(대도시형)와 인구 50만 이하 시(일반시형)로 구분하고자 함
  - － 군의 경우 군의 평균인구이며 동시에 시 승격기준인 인구 5만 명을 준거로 하여 인구 5만 이상 군(일반농촌형)과 인구 5만 이하 군(과소농촌형)으로 구분하고자 함
  - － 자치구의 경우, 동일성격이 강함에 따라 하나의 유형으로 구분하고자 함

8) 인구만 기준으로 유형화하는 경우, 도시의 다양한 특성이 고려되지 못한다는 단점이 있고, 산업구조의 경우 그 다양성을 표준화하기 어려운 단점이 있음. 물론 재정력 지수가 도시의 다양한 특성을 모두 고려하지는 못하고 있으나 객관적인 도시의 행·재정적 특성을 일반화시킬 수 있다는 점에서 실질적인 지표일 수 있음. 그러므로 인구와 재정력지수를 활용한 유형화 방안이 지방자치단체의 다양한 특성을 고려한 기관구성의 다양화 방안의 적용에 부합함

## 다. 지방재정력 기준

- 지방재정력은 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 의미하는 것으로, 행정안전부의 지방교부세 산정한 재정력 지수를 준거로 함
  - 0.1 이하, 0.1~0.2, 0.2~0.4, 0.4~0.6, 0.6~0.8, 0.8~1.0, 1.0 초과로 구분 하고자 함

## 라. 인구와 재정력지수에 의한 자치단체 유형화

〈표 보론-1〉 시·군 자치단체 유형화(안)(재정력지수)

재정력 지수(07~09)	유형	시		군	
		대도시형 (50만이상)	일반도시형 (50만이하)	일반농촌 (5만이상)	과소농촌형 (5만이하)
1.0초과		용인, 성남, 고양, 수원, 화성	과천		
0.8~1.0		안산, 안양, 천안, 창원	파주, 시흥, 김포, 광주		
0.6~0.8		부천, 청주, 포항, 남양주, 김해	의정부, 평택, 오산, 광명, 군포, 구리, 하남, 의왕, 이천, 아산	울주	
0.4~0.6		전주	양주, 안성, 포천, 동두천, 양산, 원주, 서산, 여수, 광양, 구미, 경산, 마산, 거제, 진해	달성, 기장, 여주, 청원, 당진	
0.2~0.4			춘천, 강릉, 속초, 동해, 충주, 제천, 계룡, 공주, 논산, 보령, 익산, 군산, 목포, 순천, 경주, 진주, 통영, 사천, 밀양	양평, 가평, 강화, 음성, 진천, 연기, 태안, 홍성, 예산, 완주, 칠곡, 함안	연천, 평창, 정선, 증평

재정력 지수(07~09)	시		군	
	대도시형 (50만이상)	일반도시형 (50만이하)	일반농촌 (5만이상)	과소농촌형 (5만이하)
0.1~0.2		태백, 삼척, 정읍, 김제, 남원, 나주, 안동, 김천, 영주, 영천, 상주, 문경	홍천, 울진, 옥천, 영동, 금산, 부여, 서천, 부안, 고창, 영암, 무안, 화순, 영광, 해남, 고성, 하동, 거창, 창녕, 합천, 남해	웅진, 양양, 인제, 철원, 화천, 영월, 고성, 양구, 괴산, 단양, 보은, 청양, 담양, 횡성, 고령, 장성, 함평, 곡성, 성주, 울릉, 청도, 영덕, 예천, 군위, 함양, 의령, 산청
0.1이하			완도, 고흥, 의성	순창, 무주, 임실, 진안, 장수, 신안, 보성, 강진, 진도, 장흥, 구례, 청송, 봉화, 양양

\* 자치구는 유형화를 하지 않음

## 2. 기관구성 다양화를 위한 자치단체 유형별 적용 가능한 기관구성방식

### 가. 접근방법

- 상기와 같이 유형별로 적합한 기관구성방식을 연계하는 것은 정부가 최종적으로 가이드라인을 제공하려는 것으로 강제적 적용을 위한 것이 아님
  - － 지방자치단체의 기관구성방식의 선택은 최종적으로 지방의회의 의결 혹은 주민투표로 결정되어야 하기 때문에 각 자치단체의 규모별 적합한 기관구성방식의 모형을 제공하는데 초점이 있음
- 기관구성방식에 대한 입법설계를 행함에 있어서 다양한 기관구성방식을 선택할 경우 최소한의 효율성을 확보하기 위해 인구와 재정력지수를 통한 그룹화를 준거로 바람직한 기관구성방식을 제공하는데 의의를 두고 접근하고자 함
- 기관구성방식별 적합도를 판단하기 위해, 각 유형별 특징을 사전에 검토해 보면서 접근할 필요가 있음

〈표 보론-2〉 도입가능한 기관구성 유형 비교

요인	의회중심			집행부중심	
	위원회형 책임행정관	시장간선 책임행정관	시장직선 책임행정관	약시장-의회 (부단체장 동의필요)	강시장-의회 (현행)
정치적 환경	의회우월	의회우월 집행부우월	의회우월 집행부우월	의회우월	집행부우월
단체장 선출	의회간선	의회간선	주민직선	의회간선 주민직선	주민직선
지방의회 의원 선출	주민직선	주민직선	주민직선	주민직선	주민직선
광역과 기초간의 관계(연계성 정도)	수평적 (강함)	수평적 (강함)	수평적 (양호)	수직적 (약함)	수직적 (보통)
지방자치단체와 주민과의 관계 (대표성)	강함	강함	양호	양호	약함
의결기관과 집행기관과의 관계 (연계성)	강함	강함	양호	강함	약함
인구	하	중하	중상	중간	상
재정자립도	하	중하	중상	중간	상

\* 자료 : 구기찬, 지방자치단체의 기관구성에 관한 연구, 박사학위논문, 2008.

## 나. 제 1유형 : 인구 50만 명 이상 대도시

### 1) 특징

- 도의 정치 행정 경제의 중심 지역이거나 수도권의 신도시 조성 등으로 성장한 지역
- 제한된 면적에 과도한 인구집중, 이질적 인구 구성 등으로 다양한 행정 수요에 대응하기 위한 효율적 행정시스템이 필요
- 경쟁력 있는 도시 육성을 위해 도의 간섭에서 벗어나 중앙정부와 직접 교섭하는 등의 요구가 증대하는 지역

### 2) 검토

- 효율적인 행정서비스를 위해서는 책임행정관이 필요하나 도시의 발전을

위해서는 강력한 리더십(강시장형)도 필요

- 일정부분 리더십이 필요하다는 점을 감안, 책임행정관을 도입하는 경우에도 시장을 직선으로 선출

### 3) 가능한 연계(안)

- 현행의 강시장-의회형이 가장 유력하고, 부단체장을 지방의회의 동의를 구하는 약시장-의회형도 가능하며, 시장직선(시장의 의장겸임) 책임행정관형도 가능할 것으로 판단됨
  - 대도시의 경우 주민이 직접 자치단체장과 의원을 선출하여 견제와 균형의 원리에 합치하게 할 필요가 있음
  - 인구의 규모가 크고 주민들의 정치적 요구가 다원화되어 있으므로 주민직선의 단체장이 강력한 리더십으로 효율적인 행정이 가능하고 민의에 따른 행정운영이 가능하게 할 필요가 있음
  - 또한 우리나라의 대도시의 경우 재정자립도가 기초자치단체에 비해 높음으로 인해 주민선호에 대한 대응성이 높은 행정과 치열한 선거에 의해 야기될 수 있는 비용부담능력이 있기 때문에 이러한 두 가지 형태의 제도가 유지 가능할 것으로 판단됨

## 다. 제 2유형 : 인구 50만명 이하 일반도시

### 1) 특징

- 일반적으로 인구 50만명 이하 도시를 성장 정체지역이라 할 수 있는 바, 역사적으로 지역의 중심지였으나, 거점도시 등으로 인해 인구유출로 도시가 쇠퇴한 지역
  - 인구유입을 촉진할 매개체가 부족하고 인구의 변동이 적어 대도시로 발전하지 못하고 정체
- 또한 정부정책 산업단지 조성 등으로 인구 및 재정력 증대 등 빠른 도시

화가 진행되고 있으나 아직 규모면에서는 대도시가 아닌 신흥 중소도시 지역

## 2) 검토

- 전체적으로 주민들의 정치적 성향이 유사하고 효율적 행정서비스에 대한 요구가 강하므로 시장을 주민직선으로 할 필요가 있음
- 인구규모가 적은 도시의 경우 반드시 시장을 직선으로 선출할 필요성이 상대적으로 적기도 함
- 약시장형 혹은 시장간선 책임행정관형이 우선적으로 적합
- 인구규모가 적은 도시의 경우 지방의회와의 관계를 조정하기 위해 시장을 직선으로 뽑아야 한다면 부단체장의 역할을 강조할 필요가 있고, 실제로 시장을 직선으로 선출해야 한다면 상대적으로 의회가 작을 수도 있어 시장직선의 책임관형이 적합할 수 있음

## 3) 가능한 연계(안)

- 시장직선(간선)-책임행정관형이나 약시장-의회형의 대안이 유력할 것으로 판단됨
  - 주민의 선호가 다양화되어 있고 비교적 재정자립도가 높은 편 40~50만 규모 도시의 경우 직선제로 인한 정치적 비용을 감당할 수 있기 때문에 시장 직선형(약시장 의회형)이 선호될 수 있음
  - 또한 주민선호가 다양화 될 가능성이 높으나 거대도시처럼 많은 정치적 리더십이나 책임성이 요구되지 않은 신흥 중소도시의 경우 약시장-의회형의 제도가 효과적일 수 있음
  - 한편 인구의 규모가 너무 크지 않고 주민들의 정치적 요구가 다원화되어 있지 않은 적은 규모 도시의 경우 주민의 선호에 대한 대응성이 높지 않아도 되는 시장 간선-책임행정관형도 선택 가능할 것으로 판단됨

- 그러나 도시의 인구규모가 크고 재정자립도가 일정 수준 이상이 되는 곳의 경우 대립적인 행정해태나 선거에서 오는 비용부담을 감당할 수 있기 때문에 시장직선-책임행정관형의 제도를 선택해도 무관할 것임

## 라. 제 3유형 : 인구 5만명 이상 일반 농촌형

### 1) 특징

- 지속적 인구감소 및 급속한 노령화 등으로 성장잠재력이 낮은 지역
  - 혈연, 지연, 학연 등 1차 집단이 주류를 이루는 지역으로 행정서비스 수요가 단순(사회복지 중심)한 지역

### 2) 검토

- 농촌지역으로 인구가 상대적으로 많으므로 책임행정관형 도입 가능성이 높음

### 3) 가능한 연계(안)

- 위원회형이나 시장직선(간선)-책임행정관형의 대안이 유력할 것으로 판단됨
  - 인구의 규모가 작고, 또한 주민들의 정치적 요구(단순한 사회복지 서비스의 요구)가 비교적 획일화되어 있기 때문에 기관통합형의 형태가 적용 가능함
  - 주민에 대한 서비스의 획일화 및 비전문성으로 인해 전문적 인력이 아닌 의결기관의 의원들이 부서를 담당하여 행정운동을 하여도 효과적일 수 있기 때문에 위원회형도 가능함
  - 그러나 지역에 따라(농촌에서 도시로 바뀌는 지역)서는 전문적인 서비스 수요에 대응하기 위해 책임행정관을 둔 시장간선형이 더 유리할 수 있음



## 마. 제4유형 : 인구 5만 명 이하 과소농촌형

### 1) 특징

- 일반농촌형에 비해 급속한 인구감소, 고령화, 낮은 재정력 등으로 단기간에 성장할 가능성이 매우 낮은 지역
- 현재 여건 속에서 주민서비스 효율화가 필요한 지역

### 2) 검토

- 농촌형의 지역특성을 감안한다면 재정자립도가 낮은 지역일 것이고 일반적으로 재정자립도가 낮은 지역에서 집행부와 의결기관과의 대립에서 오는 정치적 고비용을 감당하기 힘들게 되기 때문에 기관통합형이 바람직함

### 3) 가능한 연계(안)

- 위원회형이나 시장간선-책임행정관형의 대안이 유력할 것으로 판단됨
  - 인구의 규모가 작고, 재정력지수가 적을 경우, 그리고 주민들의 정치적 요구(단순한 사회복지 서비스의 요구)가 비교적 획일화되어 있을 경우 주민에 대한 서비스의 획일화 및 비전문성으로 인해 전문적 인력이 아닌 의결기관의 의원들이 부서를 담당하여 행정운동을 하여도 효과적일 수 있기 때문에 위원회형이 바람직함
  - 그러나 지역에 따라(농촌에서 도시로 바뀌는 지역)서는 전문적인 서비스 수요에 대응하기 위해 책임행정관을 둔 시장간선 형태가 더 유리할 수 있음

## 바. 제 5유형 : 특별시·광역시의 자치구

### 1) 특징

- 자치구는 도시의 성격상 가장 비슷한 점이 많은 유형
- 인구규모가 상대적으로 많지만 면적인 좁아 자치권의 범위가 가장 협소

한 유형으로 효율적인 행정운동을 위한 기관구성이 필요한 지역

## 2) 검토

- 특별시나 광역시도의 자치구의 경우 재정자립도가 일정 수준이상이나, 주민선호가 비교적 획일화되어 있어 구청장 직선에 대한 요구가 상대적으로 약하기 때문에 책임행정관형이 유력함

## 3) 가능한 연계(안)

- 시장간선-책임행정관형의 대안이 유력할 것으로 판단됨
  - － 자치구는 그 지리적 협소함과 지역주민들의 선호의 유사성 등으로 인해 지역주민의 다원화된 선호에 대한 대응 보다는 전체적인 행정의 효율성이 더 추구가 되기 때문에 시장간선-책임행정관형이 보다 유리함
- 그러나 인구의 규모가 상대적으로 큰 자치구의 경우, 자치구의 재개발이나 발전전략에 있어 자치구 주민의 충돌 등 정치적 성향이 강하기 때문에 전체적인 공공서비스의 공급을 조율하고 관장할 수 있는 시장직선-책임행정관형도 가능함

## 사. 종합

- 상기의 인구의 규모 및 도시의 특성별로 가능한 연계안을 종합해 보면 <표 보론-3>과 같음

〈표 보론-3〉 대안별 연계안 종합

유형	인구	특성	연계(안)
제1유형	50만 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도의 경제적 중심/신도시</li> <li>◦ 인구집중과 이질적</li> <li>◦ 경쟁력있는 도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 강시장-의회형</li> <li>◦ 약시장-의회형</li> <li>◦ 시장직선-책임행정관형</li> </ul>
제2유형	50만 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 인구유출지역(성장정체지역)</li> <li>◦ 급속한 도시화(신흥중소도시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 약시장-의회형</li> <li>◦ 시장직선-책임행정관형</li> <li>◦ 시장간선-책임행정관형</li> </ul>
제3유형	5만이상 농촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 성장잠재력 낮음(고령화/인구감소)</li> <li>◦ 행정서비스 수요 획일화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시장간선-책임행정관형</li> <li>◦ 위원회형</li> </ul>
제4유형	5만이하 농촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 급속한 인구감소 및 고령화</li> <li>◦ 낮은 재정력</li> <li>◦ 주민서비스 효율화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시장간선-책임행정관형</li> <li>◦ 위원회형</li> </ul>
제5유형	자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주민선호 획일화</li> <li>◦ 지리적 협소함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시장간선-책임행정관형</li> <li>◦ 시장직선-책임행정관형</li> </ul>

## 참 고 문 헌

배준구(2004), 프랑스의 지방분권, 부산: 도서출판 금정

양현모(2006), 독일정부론, 서울: 대명문화사

임도빈(2002), 프랑스의 정치행정체제, 법문사

임채호(역)(2008), 영국의 지방정부, 서울: 박영사

최종만(2007), 영국의 정부시스템 개혁, 나남

권오혁, 미국의 시정부와 지방자치, 지샘, 2000

### <논문>

구기찬, 한국 지방자치단체의 기관구성형태 다양화에 관한 연구, 박사학위논문, 경원대학교 대학원, 2010

강인호(2006), 지방자치단체 기관구성 형태의 다양화를 위한 시론적 연구, 한국 거버넌스학회 춘계학술대회자료집, 한국거버넌스학회

박옥성(2003), 지방정부 기관구성형태의 다양화 방안에 관한 연구, 사회과학연구, 제10집, 경원대사회과학연구소

이관행(2010), 다양한지방자치단체 기관구성 방안에 관한 연구, 강원법학, 제30권

이종수(2010), 지방정부 기관구성의 다양화와 책임성 제고, 한국행정학회 국정포럼(2010.11.4)

채원호(2005), 일본지방정부의 기관구성 다양화 구성형태 연구, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문, 한국지방자치학회

최우용(2007) 지방자치단체 기관구성 다양화와 헌법적 근거, 자치행정, 제226호, 지방행정연구소

한국지방행정연구원, 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안, 연구보고서, 2006

한국지방행정연구원, 외국의 지방자치제도와 기관구성, 연구보고서, 1997

Gains, F.(2004) New Council Constitutions in Alternative Arrangement

Authorities, [www.elgnce.org.uk](http://www.elgnce.org.uk) and ODPM London  
California, State Constitution of California  
LA County, LA County Charter  
LA, LA Charter