



지방자치 정책 Brief

2022. 6.
NO.144

지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 쟁점과 과제

김지수 지방행정혁신실장

주요내용

지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 개념

- 지방자치단체가 해당 지역의 기관구성 형태를 자율적으로 결정하게 됨으로써 지역에 맞는 기관구성 형태로 다양화되는 현상
- 기관구성 형태: 단체장에 대한 직선제 여부, 집행기관-의결기관 사이의 견제와 균형 방식 등

지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 주요 쟁점

- 쟁점1: 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 대한 사회적 요구가 있는가? 국내의 경우 미미하여 공론화 필요
- 쟁점2: 지방자치단체에게 어느정도의 자율성을 부여할 것인가? 그에 대한 사회·문화적 공감대가 형성되어 있는가? 주요국 사례에 따르면 해당 국가의 맥락에 따라 상이하하며, 사회·문화적 공감대가 형성되지 못할경우 법개정에도 불구하고 다양화되지 못하거나 과거로 회귀하는 현상 발생
- 쟁점3: 지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 통해 어떤 효과가 있는가? 비용편의 차원에서의 효과보다는 지방분권 고도화 등 정책적 효과 예상

향후의 과제

- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 관한 사회적 공론화와 다양한 의견수렴을 통해 수용성 높은 법제도 설계 필요

01

지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 필요성



지방자치단체 기관구성 형태 다양화 논의의 필요성

- 그간의 지방분권 논의는 국가-지방 간 사무 배분 및 조직·인사·재정 자율화가 중심이 되어 왔음
- 지방분권 고도화를 위해 지방자치단체가 스스로 통치구조를 선택·설계할 수 있는 권한(구성자치권, structural autonomy)이 확대될 필요가 있으며, 최근 그에 대한 법적 근거가 마련됨
 - 구성자치권이란, 주민이 지방자치단체의 근간이라 할 수 있는 기관구성 형태 및 구조에 관한 자기결정권을 부여하는 것으로 높은 수준의 지방자치권 확보의 근간이 됨
 - 지방자치단체 기관구성 형태 다양화란, 지방자치단체의 의결기관인 지방의회 의원 및 집행기관인 단체장의 선출방식을 지역에 맞게 선택할 수 있도록 하는 제도를 말함
 - 2022년 1월 13일 시행 「지방자치법」 제4조에서 '지방자치단체의 기관구성 형태의 특례'가 법제화됨에 따라 우리나라에서도 지방자치단체의 기관구성 형태 다양화의 법적 근거가 마련됨
- 그러나 국가별로 다양한 방식의 지방자치단체 기관구성 다양화 법제화 방식이 있으므로 이를 검토해 보고 국내로의 적용방안을 모색하는 것이 필요함



지방자치단체 기관구성 형태 다양화 관련 주요 쟁점

- 해외 사례 조사 결과 주요국의 맥락(context, 예컨대 각국의 정치·사회·문화적인 배경)에 따라 다양한 방식이 채택되고 있으나 전반적으로 지방자치단체 기관구성 형태를 다양화하고 있는 것이 일반적인 특징임
 - 따라서 우리나라가 지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 논의하기 위해 다음과 같은 3가지 쟁점을 살펴볼 필요가 있음

지방자치단체 기관구성 다양화의 주요 쟁점

쟁점 1	쟁점 2	쟁점 3
<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 대한 사회적 요구가 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체에게 어느 정도의 자율성을 부여할 것인가? • 그에 대한 사회·문화적 공감대가 형성되어 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 통해 어떤 효과가 있는가?

02

주요 쟁점별 논의



쟁점 1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 대한 사회적 논의가 있는가?

- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 관한 학술적·정책적·정치적 당위성과 그 필요성 논의는 있었으나, 구체적인 방안을 설계하는 연구는 부족함(김지수·이재용, 2019; 김지수·박재희, 2020). 또한 일반국민 차원에서 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 필요성과 방법에 관한 사회적 논의는 거의 없었음
- 2022년 1월 「지방자치법」 시행에 따른 행정안전부의 지방자치단체 기관구성 다양화 방안 개발에 대해서도 각계의 다양한 의견 수렴이 필요하다는 점이 이제 막 쟁점화되고 있음
- 따라서 지방자치단체 기관구성 형태 다양화에 대한 사회적 논의는 이제 시작이며, 우리의 삶에 큰 변화를 가져올 수 있는 만큼 국가 차원의 공론화가 필요함



쟁점 2. 지방자치단체에게 어느 정도의 자율성을 부여할 것인가? 그에 대한 사회문화적 공감대가 형성되어 있는가?

- 지방자치단체의 기관구성 형태는 크게 2가지 유형으로 분류될 수 있음
 - 기관통합형: 단체장 간선제, 지방의회 직선제 방식, 기관분리형: 단체장 직선제, 지방의회 직선제 방식
- 해외사례를 살펴보면, 국가별 맥락에 따라 그 특성이 다양하지만, 다음과 같은 몇 가지 공통된 특성이 있음
- 독일의 경우 주법에 의해 지방자치단체의 기관구성 형태가 정해지지만, 기초자치단체의 경우 주가 정한 기관구성 형태를 따르고 있어 한 주에 속한 기초자치단체의 경우 기관구성 형태가 동일함
- 영국의 경우 본래 지방의회 중심의 기관통합형으로 통일되어 있었으나, 「Local Government Act 2000」 제정을 기점으로 각 지역이 주민투표를 통해 4가지 기관구성 형태 유형 중 1개를 선택할 수 있도록 하는 방식으로 전환함
- 우리나라의 경우, 전통적으로 단체장 중심의 지방자치단체 운영방식이 문화적으로 익숙하고 지방의회에 대한 신뢰도가 비교적 낮은 편임. 그러나 단체장의 권한이 지나치게 강하여 지방의회가 견제의 기능을 수행하는데 한계가 있어 지방의회를 강화해야 한다는 의견도 공존하고 있음
 - 2021년 설문조사에 따르면, 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체 조직구성 형태의 필요성에 대해서는 공감대 높았음(전체 응답자의 58.2%)(금창호 외, 2021)
 - 또한 기관구성 형태에 대한 선호도는 ① 지방의회의원 직선 + 지방의회가 행정전문가를 채용해 단체장 역할을 수행하는 방식(45.4%), ② 현재 단체장의 권한을 부단체장이나 의회에 배분하고 기관구성 형태는 유지하는 방식(38.4%), ③ 지방의회의원 직선 + 지방의회의장이 단체장역할 수행(16.2%)의 순으로 나타남(금창호 외, 2021)
 - 그러나 구체적으로 각 지역의 기관구성 형태를 변경하게 될 경우, 지역의 상황에 맞는 전혀 새로운 형태의 기관구성 방식을 설계할 가능성이 있으며, 선호 역시 달라질 수 있으므로 사회적 공감대 형성이 필요

▣ 주요국 지방자치단체 기관구성 형태 변화의 특징 ▣

<p>[특징 1] 행정수요 복잡성 ↑ & 경제위기 극복 필요 → 기관분리형 선호(미국/독일)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 경우 90년대 이전 대도시의 복잡행 행정수요에 효율적으로 대응하기 위해 기관대립형이 확대됨 • 미국의 경우 경제위기 극복을 위한 행정효율화 등을 위해 외부전문가를 책임행정관으로 채용하는 사례가 증가되면서 책임행정관 채용방식이 확산됨 • 독일의 경우 90년대 이후 개혁을 통해 모두 시장직선제를 채택했으며, 직업정치인보다는 행정전문가 또는 기업인을 시장으로 선출하는 문화가 생김
<p>[특징 2] 기관구성의 자율성 ↑ → 책임성 확보방안 보강(미국)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 경우 예를 들어 기관분리형의 경우 감사원장, 재무관 등 선출직의 비중이 증가되는 현상, 기관통합형의 경우 책임행정관이 확산되는 현상 등이 대표적임
<p>[특징 3] 지역/시대의 사회문화적 특징 미반영 → 과거로의 회귀현상 발생(영국)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 영국의 경우, 2017년 기준 53건의 주민투표를 통해 16개 도시가 직선시장 유형으로 전환되었으나, 오히려 시장의 선출이 봉건제도로의 회귀 우려가 있다는 이유로 다시 리더-내각형의 기관통합형으로 회귀하는 등의 사례가 나타남 • 또한 기관구성 다양화 가능성이 열렸음에도 불구하고 대부분의 자치단체(약 80.2%)는 여전히 기관통합형으로 운영되고 있음

쟁점 3. 지방자치단체의 기관구성 형태 다양화를 통해 어떤 효과가 있는가?

- 우리나라의 경우 전국동시지방선거를 실시하기 때문에 비용 측면에서의 절감 효과는 미미할 것으로 예상됨. 그러나 지방분권의 고도화 및 지역상황에 맞는 기관구성 형태 변경 가능성의 확보라는 정책적 효과는 존재함

03

향후의 과제

특별법 제정과정에서 공론화를 통한 수용성 제고 필요

- 특별법 제정과정에서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 사회적 논의를 활성화하고 법제도에 대한 수용성 제고를 위해 다양한 이해관계자의 의견수렴이 필요함
 - 예를 들어 기관구성 다양화의 방식을 ① 법률에 유형을 명시하고 선택하는 방식과 ② 지방자치단체의 자율성에 모두 위임하는 방식 중 어떤 것을 채택할지 여부, 만약 ①을 선택할 경우, 어떤 유형을 법제화할 것인지 등에 대한 논의가 필요함

참고문헌

김지수·이재용(2019) 자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구, 정책연구2019-3. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
 김지수·박재희(2020) 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구. 정책연구2020-01. 한국 지방행정연구원 정책연구과제.
 금창호 외(2021) 「지방자치 미래비전 2040」 수립방안. 자체연구2020-09. 한국지방행정연구원 자체과제.

내용문의

김지수 한국지방행정연구원 지방행정혁신실장(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)