

연구보고서 97-13 (제284권)

목차교정
각주)교정

외국 지방자치제도와 기관구성

연구책임 황 아 란

1997. 12.

한국지방행정연구원

외국 지방자치제도와 기관구성

연구책임자 : 황 아 란(책임연구원)

1997. 12.

한국지방행정연구원

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제2장 지방자치단체 기관구성의 특징 및 사례선정 ..4	
제1절 기관구성의 의의 및 유형	4
제2절 국가별 지방자치체제의 특징 및 비교	6
1. 국가별 지방자치체제의 특징	6
2. 국가간 비교 및 개혁동향	11
제3절 사례선정의 기준 및 분석의 틀	15
1. 사례자치 단체 선정기준	15
2. 분석의 틀	16
제3장 미국	19
제1절 미국 지방자치제도의 개관	19
1. 지방자치 단체의 법적 지위	19
2. 지방자치 단체의 종류	20
3. 중앙과 지방자치단체간 관계	24
4. 기관구성	27

5. 미국 지방자치 단체의 개혁동향	33
제2절 미네아폴리스시: 의회-시장형	35
1. 현황	35
2. 지방의회	37
3. 집행기관	43
4. 의회와 집행기관의 관계	49
제3절 피닉스시: 의회-시지배인형	53
1. 현황	53
2. 지방의회	56
3. 집행기관	61
4. 의회와 집행기관의 관계	68
제4장 영국	72
제1절 영국 지방자치제도의 개관	72
1. 지방자치 단체의 법적 지위	72
2. 지방자치 단체의 계층체제	74
3. 중앙과 지방자치단체간 관계	81
4. 기관구성	85
5. 영국 지방자치 단체의 개혁동향	91
제2절 요크시	94
1. 현황	94
2. 지방의회	95
3. 집행기관	101

4. 의회와 집행기관의 관계	106
제5장 프랑스	109
제1절 프랑스 지방자치제도의 개관	109
1. 지방자치 단체의 법적 지위	109
2. 지방자치 단체의 계층체계	110
3. 중앙과 지방자치단체간 관계	118
4. 기관구성	124
5. 프랑스 지방자치 단체의 개혁동향	132
제2절 파리시	134
1. 현황	134
2. 지방의회	139
3. 집행기관	144
4. 의회와 집행기관의 관계	149
제6장 독일	151
제1절 독일 지방자치제도의 개관	151
1. 지방자치 단체의 법적 지위	151
2. 지방자치 단체의 계층체계	152
3. 중앙과 지방자치단체간 관계	156
4. 기관구성	160
5. 독일 지방자치 단체의 개혁동향	167

제2절 빌레펠트시	171
1. 현황	171
2. 지방의회	172
3. 집행기관	177
4. 의회와 집행기관의 관계	183
제7장 일본	185
제1절 일본 지방자치제도의 개관	185
1. 지방자치 단체의 법적 지위	185
2. 지방자치 단체의 계층체계	186
3. 중앙과 지방자치단체간 관계	191
4. 기관구성	194
5. 일본 지방자치 단체의 개혁동향	202
제2절 카나자와(金澤)시	204
1. 현황	204
2. 지방의회	207
3. 집행기관	210
4. 의회와 집행기관의 관계	215
제8장 각국 사례자치단체 기관구성의 비교 및 평가	219
제1절 기관구성의 요약 및 비교	219
제2절 기관구성의 평가 및 시사점	231

표 목차

<표 1-1-1> 주요 사례도시의 인터넷 주소	3
<표 2-1-1> 국가간 지방자치체제의 비교	12
<표 3-1-1> 인구규모·기관구성형태별 지방자치단체의 수	29
<표 3-1-2> 지역별 ICMA지역의 지방정부 및 정부간연합체현황	35
<표 3-2-2> 미네아폴리스시의 상임위원회	42
<표 3-3-1> 피닉스 시의회의 위원회 종류 및 담당분야	59
<표 5-1-1> 지방자치단체간 기능분담	115
<표 5-1-2> 지방자치단체 및 국가기관의 주요 사무 비교	122
<표 5-1-3> 인구규모별 교문 지방의회의 정수 및 부단체장 수	128
<표 5-2-1> 파리시 구별 인구, 면적, 의원 수	137
<표 5-2-2> 파리시의회의 정당 분포	140
<표 5-2-3> 파리시의회 위원회의 종류 및 분야	142
<표 6-1-1> 지방자치단체의 사무	158
<표 6-1-2> 독일의 지방선거제도	166
<표 6-2-1> 빌레펠트시의 구역 의회	172
<표 6-2-2> 빌레펠트시의 지방선거결과 (1975-1994)	173
<표 6-2-3> 빌레펠트시의회의 위원회 종류 및 구성	176
<표 7-1-1> 일본 지방의회 의원의 정수	198
<표 7-1-2> 시·정·촌 지방의회의원 및 단체장의 보수	200
<표 7-2-1> 카나자와(金澤)시 회계규모의 추이	205
<표 7-2-2> 카나자와(金澤)시 지방공무원 수의 추이	206
<표 7-2-3> 카나자와(金澤)시의회의 위원회	209

<표 7-2-4> 카나자와(金澤)시 공무원 현황	214
<표 8-1-1> 6개 사례 자치단체의 비교 1: 의원 및 시장의 선출	230
<표 8-1-2> 6개 사례 자치단체의 비교 2: 의회-집행기관의 조직구 성 및 운영	231

그림 목차

<그림 2-1-1> 기관구성의 유형	5
<그림 2-3-1> 지방자치단체 기관구성 분석의 틀	17
<그림 3-1-1> 미국 지방자치단체의 기관구성형태	27
<그림 3-2-1> 시조정관실의 조직 기구도	46
<그림 3-2-2> 미네아폴리스시의 행정조직	48
<그림 3-3-1> 피닉스시의 조직 및 기구구성	66
<그림 4-1-1> 잉글랜드의 지방자치단체 계층구조(1996년 4월) ...	76
<그림 4-2-1> 요크 시의회의 위원회 구성	99
<그림 4-2-2> 요크시 수석행정관실의 조직기구	102
<그림 4-2-3> 요크시의 집행기관조직	103
<그림 4-2-4> 요크시의 조직기구표: 의회와 집행부서	107
<그림 5-1-1> 국가 및 지방자치단체의 행정체제(1997년)	118
<그림 5-1-2> 지방자치단체의 기관구성	125
<그림 5-2-1> 파리시의 행정조직(1997년)	148
<그림 6-1-1> 지방자치단체의 종류 및 수	152
<그림 6-1-2> 독일의 행정계층체제	156
<그림 6-1-3> 북독일 의회형의 기관구성	161
<그림 6-1-4> 이사회형 기관구성	163
<그림 6-1-5> 시장형 기관구성	163
<그림 6-1-6> 남독일 의회형 기관구성	164
<그림 6-2-1> 빌레펠트시의 행정조직	182
<그림 7-1-1> 일본 지방자치단체의 계층구조	186
<그림 7-2-1> 카나자와(金澤)시 집행기관의 조직	212
<그림 7-2-2> 일본의 시장에 대한 의회의 불신임의결 과정	216

제1장 서론

제1절 연구목적

현행 우리나라의 지방자치단체 기관구성 형태는 집행기관과 의회의 대립형을 채택함으로써 의결기관과 집행기관이 상호 균형과 견제를 통한 지방행정의 원활한 수행을 도모하도록 하고 있다. 대립형 기관구성은 기본적으로 의결기관과 집행기관의 갈등을 전제로 하고 있는 바, 양자간 비평상적 관계가 형성될 때에는 이를 신속히 해결할 수 있는 적정대안이 마련되어야 할 것이다. 특히 1995년 동시지방선거의 실시에 따라 출범한 민선단체장체제에서는 단체장의 역할이 실제적으로 강화되고, 이에 따라 단체장과 해당 지방의회간의 갈등이 제기되고 있을 뿐만 아니라 그 강도도 심화되고 있는 실정 이어서 이에 대한 문제 해결 방안에 관심과 노력이 요청되고 있다.

본 연구의 목적은 선진 외국의 지방자치단체 기관구성 형태를 대립형에서부터 통합형에 이르기까지 주요 기관구성 형태와 운영을 비교·분석함으로써 우리나라의 지방자치단체 기관구성과 운영에 시사받을 수 있는 측면을 검토하고 도움이 되고자 하는데 있다.

이를 위하여 본 연구는 각국 지방자치단체의 기관구성 형태에 관한 개괄적인 이론 및 특징을 검토하는 한편, 각 기관구성 형태를 취하고 있는 외국의 실태를 사례자치단체의 선정과 함께 자세히 살펴보고자 한다. 즉 영국, 프랑스, 독일의 사례에서는 기관통합형의 기관구성에 초점을 두며, 미국과 일본의 사례에서는 기관대립형의 기관구성에 초점을 두고 의회·시장형과 의

화-시지배인형 기관구성 형태를 분석하고자 한다. 한편 기관구성의 운영적 측면에서는 각 기관의 조직구성과 운영을 분석하며, 특히 부단체장의 제도 운영실태로써 미국의 시지배인, 시조정관, 일본의 부단체장(助役), 영국의 수석행정관제도, 그리고 독일·프랑스의 사무총국장제도를 살펴보고자 한다. 또한 집행기관과 의회의 관계에서도 운영적 시사점을 찾는 데 초점을 두고, 이러한 외국의 실태분석을 토대로 우리실정에 도움이 되는 시사점을 도출하고자 한다.

끝으로 본 연구는 외국의 지방자치단체 기관구성의 형태와 운영을 구체적으로 살펴봄으로써 해당제도에 관한 자료축적 및 활용범주를 확대할 수 있을 것으로 기대되며, 시사점 도출을 통하여 우리나라 지방자치단체의 집행기관과 의회간의 갈등해소 방안을 비롯하여 효과적인 운영방안을 모색하는데 도움을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 외국의 지방자치단체의 기관구성을 분석함에 있어 기관구성의 양대 기관인 집행기관과 의회를 중심으로 각 기관의 구성방법과 조직 및 기관 운영, 그리고 양 기관간의 관계에 초점을 두고자 한다.

분석 대상 국가는 특색있는 지방자치단체의 기관구성으로 유형화되고 있는 대표적인 국가로써 미국, 영국, 프랑스, 독일 및 일본을 연구대상으로 삼고자 한다.¹⁾ 본 연구는 각국별 자치단체 기관구성의 전반적인 특징과 이에

1) 조장현, 『지방자치론』 (서울: 박영사, 1994), 15-24쪽.

영향을 미치는 지방자치체제의 제반사항을 살펴봄과 동시에 사례분석을 병행하고자 한다. 즉 각국의 사례 자치단체를 선정하여 분석함으로써 구체적이고 실제적인 외국 지방자치단체의 다양한 기관구성을 살펴보고자 한다.

이를 위하여 본 연구는 각국 기관구성에 관한 연구서와 논문, 각 자치단체의 현장, 통계자료, 백서, 인터넷을 통한 최신 관계자료 등을 바탕으로 문헌 분석을 하고자 한다. 참고로 본 연구의 사례 자치단체와 관련된 인터넷 주소는 <표 1-1-1>과 같다.

<표 1-1-1> 주요 사례도시의 인터넷 주소

사례국가	사례도시	인터넷 주소
미국	미네아폴리스	http://www.ci.mpls.mn.us
	피닉스	http://www.ci.phoenix.az.us
영국	요크	http://www.york.gov.uk
프랑스	파리	http://www.paris.france.org
독일	빌레펠트	http://www.bielefeld.de
일본	카나자와	http://www.ija.or.jp/kanazawa

한편 본 연구의 내용은 다음과 같이 구성하고자 한다.

먼저 제 2장은 자치단체 기관구성의 전반적인 특징과 각국의 지방자치체제를 이해하기 위한 제반사항을 비교분석의 관점에서 논의하고자 한다. 제 3장부터 제 7장까지는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 분석대상 국가의 지방자치단체 기관구성에 대한 개별적인 연구로서 각 장의 제 1절은 각국 지방자치체도의 전반적인 체제와 운영현황을 살펴봄, 제 2절부터는 사례 자치단체의 기관구성에 초점을 두고 현황과 의회 및 집행기관의 구성을 살펴보고 양 기관간의 관계를 분석하고자 한다. 끝으로 제 8장은 종합적인 분석으로써 사례자치단체의 주요 특징과 비교를 바탕으로 기관구성의 민주성과 효율성 측면에서 평가와 시사점을 도출하고자 한다.

제2장 지방자치단체 기관구성의 특징 및 사례선정

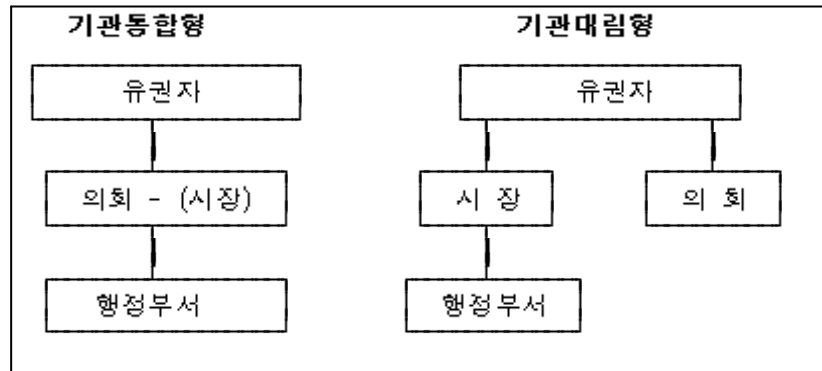
제1절 기관구성의 의의 및 유형

지방자치란 일정한 지역의 주민이 지방자치단체를 구성하여 그 지역의 공공사무를 그들의 의사와 책임 아래서 처리하는 것을 뜻한다고 볼 때 지방자치단체의 기관구성은 지역주민의 복리증진을 위하여 복잡 다양한 공공기능을 합법적이고 합리적으로 수행하기 위한 국가의 법률적 제도의 핵심이라 할 수 있을 것이다.

지방자치단체의 기관은 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 의결기관에서 결정된 자치단체의 의사를 집행하는 집행기관인 자치단체의 장으로 구성되는 것이 일반적이다. 그러나 그 구성방법이나 형태는 나라마다 다르며 각기 역사적 전통이나 정치·사회적 문화, 지역적 특성 등에 따라 다양한 형태로 발전되어 왔다.

지방자치단체 기관구성의 형태를 크게 유형화하자면 대체로 결정기능과 집행기관을 단일의 기관에 귀속시키는가 아니면 각각 분리하여 분담시키는가에 따라 기관통합형과 기관대립형으로 나누어 볼 수 있다 (<그림 2-1-1> 참조). 일명 의회제라 불리는 기관통합형은 권력통합주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의사결정기능과 집행기능 모두를 지방의회에 귀속시키는 형태를 뜻한다. 기관통합형의 대표적인 예는 영국의 의회제와 미국의 위원회제(Board of Commissioner Form)을 들 수 있다.

<그림 2-1-1> 기관구성의 유형



한편 기관대립형은 권력분립의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 정책결정기능을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 자치단체의 장을 각각 분립시킴으로써 상호 견제와 균형의 논리에 입각하여 기관을 구성하고 운영하는 형태를 뜻한다.¹⁾ 기관대립형의 대표적인 예는 미국과 일본의 시장-의회형을 들 수 있으며, 자치단체의 장을 의회에 의해 선임하는 미국의 시지배인-의회형도 기관대립형의 기관구성형태에서 파생된 유형이라 할 수 있다.

그러나 기관통합형이나 기관대립형을 기준으로 각 자치단체의 기관구성을 논의하기에는 우선 한 국가내에서도 다양한 구성형태를 갖는 경우도 있으며, 같은 유형의 기관구성형태를 지니고 있다 할지라도 그 실제 운영면에서 큰 차이를 보이고 있는 경우도 많다. 따라서 다음 절에서는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로 그 특징을 먼저 비교함으로써 국가별 지방자치단체 기관구성의 전반적인 이해를 구하는 데 논의의 초점을 두고자 한다.

1) 기관대립형에는 집행기관의 장을 어떻게 선임하는가에 따라 선거형과 임명형으로 나눌 수 있으며, 선거형에는 직선형과 간선형으로 다시 구분되어질 수 있는 등 다양한 형태를 발견할 수 있다.

제2절 국가별 지방자치체제의 특징 및 비교

지방자치는 나라마다 그 역사·전통·지리·경제·문화적 환경에 따라 서로 다른 형태로 형성되어 왔기 때문에 오늘날 세계 150여개 국가의 지방자치제도는 나름대로의 다양한 특징을 지니고 있다. 본 절에서는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 지방자치단체가 지니고 있는 기관구성에 초점을 두고 전반적인 국가별 지방자치체제의 특징을 비교 관점에서 분석해 보고자 한다.²⁾

1. 국가별 지방자치체제의 특징

가. 미국

미국의 지방자치단체들은 지방이나 지역에 따라 여러 개의 서로 다른 기관구성 형태를 취하고 있으나 시장-의회체제와 시지배인-의회체제가 주류를 이루고 있다. 이러한 자치단체의 기관대립형 기관구성은 일본이나 필리핀, 독일의 일부 등에서도 발견되는 데 이들 자치단체의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치에 관한 기본 개념은 영국에서와 마찬가지로 넓은 범위의 지방분권주의, 주민참여의 강조, 의회중심주의를 들 수 있다.

둘째, 시장-의회형의 경우 의원과 장을 모두 주민이 직선하며, 시지배인-

2) 조광현, 권계서, pp. 18-22 참조.

의회형의 경우 의회에서 시지배인을 임명하는 데, 경우에 따라서는 의례적인 대표기능을 갖는 시장이 주민직선에 의해 선출되기도 한다

셋째, 주민발안 주민투표, 공직자 소환제도 등 직접민주주의 제도가 널리 채택되어 있는 경우가 많다.

한편 시장-의회체제와 시지배인-의회체제를 채택하고 있는 미국 자치단체의 성격과 특성을 비교 관점에서 살펴보면 전자는 인구 구성면에서 이질적 성격을 지니고 있는 대도시에서 많이 발견되며 소선거구제와 정당참여의 선거를 허용하고 있는 곳이 많다. 이에 비해 후자는 중소도시(인구 2만5천~25만명), 특히 동질적인 성격을 지닌 자치단체에서 많이 발견되며 대선거구제로 소수의 의원을 선출하고 비정당선거를 채택하고 있다.³⁾

나. 영국

영국의 지방자치단체들은 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관으로서 의결과 집행이 통합된 기관구성형태를 취하고 있으며, 의장직을 겸직하는 시장은 시를 의례적으로 대표하는 상징적 존재의 의미만을 지니고 있을 뿐 행정수반으로서의 실질적인 집행권한은 지니고 있지는 않다.⁴⁾ 즉 지방의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 지방의회에 속하며, 지방의회의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당한다. 따라서 집행기관이 따로 존재하기보다는 각 국장은 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하며 책임도 소관위원회에 대해서 진다.

3) Wolfinger, R. E. and J. O. Field, "Political Ethos and the Structure of City Government," (APSR, Vol. 60, 1966); Lineberry, R. Land E. Fowler, "Reformism and Public Policies in American Cities," (APSR, Vol. 61, 1967).

4) 이러한 기관구성형태는 영국 이민국으로 나라를 구성한 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 남아공아국 등 영국문화권하의 국가에서 흔히 발견되고 있다.

영국의 지방자치는 다른 유럽 국가에서 발견할 수 있는 분권화의 경향과는 달리 중앙집권화의 추세로 나아가는 것을 발견할 수 있으며 또한 영국은 유럽의 다른 어떤 국가보다도 지방자치단체에 대한 중앙간여의 정도와 갈등이 높은 것으로 평가된다.⁵⁾ 지방자치단체의 지위에 대한 논의는 중앙-지방간의 관계 외에도 지방자치단체에 대한 주민의 성원과 지지를 고려해야 할 것이다. 다른 유럽 국가의 지방자치체제와 비교하여 영국이 지니는 개별성은 다음의 세가지 측면에서 시사점을 찾을 수 있다.⁶⁾

첫째, 일반적인 자치권의 행사에 있어 영국의 자치단체는 다른 유럽국가와는 달리 주민을 대신해서 자치단체가 권력을 행사한다기 보다는 특정한 활동을 수행할 수 있는 일련의 권한을 부여받고 있다는 점에서 취약한 지위에 놓여 있다.⁷⁾

둘째, 주민의 집중적인 관심 대상이 되며 지역의 리더쉽을 발휘하는 단체장의 존재에 있어 영국의 자치단체장은 예를 들어 프랑스의 시장이 누리는 명성과 인지도와 비교하여 크게 못미치고 있는 것으로 나타난다.

셋째, 주민과 자치단체와의 관계에 있어서 영국의 자치단체는 기술적인 능력이나 전문성에 있어서 큰 점수를 올리고 있으나 자치단체의 큰 규모로 인하여 주민이 일체감을 갖는데 어려움을 지니고 있다.

다. 프랑스

중앙집권적 성격이 강한 전통을 지닌 프랑스는 기관통합형을 취하되 행

5) Batley, R. and S. Gerry., 『Local Government in Europe』, London: Macmillan., 1991.

6) Blair, P., "Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective", in Batley, R. and S. Gerry., 『Local Government in Europe』, 1991.

7) 그럼에도 불구하고 영국의 지방자치단체가 중앙정부를 상대로 할 수 있는 것은 실제적인 지방자치단체의 인사 및 조직권에 기인하고 있는 점을 지적할 수 있다. 참고로 공무원의 31% 가량이 지방공무원이다.

정기관우월주의에 입각하고 있는 모습을 발견할 수 있으며, 이러한 점은 그리스, 터키, 이란, 태국 등에서도 비슷한 예를 찾을 수 있다. 그 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 프랑스 지방자치는 민선에 의해 구성된 지방의회 및 지방의회에서 선임된 단체장이 수행하는 자치행정과 중앙정부에서 파견된 관선도지사(Prefect)에 의한 국가의 지방행정이 병존하는 구조를 지니고 있으며, 계층구조상 지방자치단체와 국가의 지방행정기관은 긴밀하게 연계되어 있다. 특히 코뮌과 같은 기초 지방자치단체의 장은 자치단체의 집행기관으로서의 지위와 국가의 하부 행정기관으로서의 지위를 이중으로 지니는 등 프랑스의 지방자치단체는 국가의 지방행정기관과 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

둘째, 지방행정의 구조는 피라미드형의 계층구조를 이루고 있으나, 자치단체의 경우 규모나 재정능력의 차이에도 불구하고 동일한 법적지위와 기관구조를 지닌다. 또한 국가의 지방행정 구조와는 달리 지방자치단체의 계층간에는 수직적인 행정계서권이 존재하지 않으며, 기능과 사무분담 측면에서 상호 보완적인 역할을 수행하고 있다.

셋째, 영국 등 다른 기관통합형의 기관구성과 비교하여 프랑스의 지방자치단체 기관구성에서 특징적인 양상은 시장이 지위와 권한면에서 상당히 강한 모습을 보이고 있는 점이다. 즉 시장은 시의회를 주재하는 등 의장의 권한을 지니고 있을 뿐만 아니라 집행기관에 대하여 인사권과 조직권 등 실제적인 집행권한을 지니고 있다.

라. 독일

독일의 지방자치단체는 제 2차 세계대전 이후 점령국의 영향을 받았으며, 특히 연방제의 채택으로 각 주가 지방자치단체를 독자적으로 채택함으로써

상당히 다양한 형태의 기관구성과 운영을 발견할 수 있다. 제 2차 세계대전 후 자치현장의 유형에 따라 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있는데 그 주요 기준은 의회와 단체장 및 집행위원회와의 관계에 있다. 즉 의회우위의 복독 일의회형, 단일기관형태의 집행위원회형 의장을 겸직하는 시장형, 기관분립의 남독일의회형이 있다. 한편 독일의 전반적인 지방자치체제의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체인 게마인데(시·읍·면에 해당)는 따로 규정하지 않는 한 주민의 일반적 이익을 위하여 필요한 모든 사항을 처리할 수 있도록 비교적 넓게 지방분권이 되어 있으며, 지방행정에 주민이 참여할 수 있는 폭이 넓다.

둘째, 지방자치단체에 대한 권한부여방법은 포괄적 위탁주의를 채택하고 있으며 중앙정부의 감독·통제는 최소한의 수준에서 이루어 진다.

셋째, 지방자치단체의 사무는 국가사무와 자치사무로 구분되며, 국가사무는 자치단체의 집행기관에 위임하여 처리하고 있다.

마. 일본

일본의 지방자치제도는 기관대립형의 기관구성을 비롯하여 우리나라와 여러 가지 면에서 상당히 유사한 체제를 지니고 있다. 일본 지방자치단체의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 내각제를 취하는 중앙정부의 기관구성과는 달리 지방자치단체는 기관대립형의 기관구성을 취하므로써 단체장과 지방의원을 주민이 각각 선출하고 있으며, 양기관간의 권력 균형과 견제를 위하여 의회의 단체장 불신임 의결과 단체장의 의회해산 등 기관대립의 전형적인 제도적 장치를 갖추고 있다.

둘째, 지방자치단체는 광역과 기초의 2계층제를 지니고 있으며, 자치단체 간 상호관계를 살펴볼 때 법적인 차원에서는 상하관계에 놓여 있지 않으나 실제로는 오랜 전통과 정치문화적인 영향으로 상·하의 계서적 관계를 발견할 수 있다.

셋째, 중앙과 지방자치단체간 관계에서 중앙정부는 지방자치단체의 행정수행에 대한 허가·지휘명령·취소 등 지방자치단체에 대한 권력적 간섭과 재정적 통제를 중심으로 포괄적이고 실제적인 지도·감독이 이루어지고 있다.

2. 국가간 비교 및 개혁동향

가. 지방자치체제의 비교

서구유럽의 지방자치체제는 미국과 비교하여 역사적으로나 문화적으로 그 배경을 달리 함으로써 여러 면에서 차이를 발견할 수 있다. 먼저 서구유럽의 지방자치체제가 지니는 일반적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.^{B)}

첫째, 지방자치단체에 대한 헌법적 지위보장과 국가기관으로서의 지위를 지닌다. 둘째, 지방자치단체는 지역의 공공사무에 관하여 해당 지방의회가 책임지는 등 기초단체로서의 개념을 지닌다. 셋째, 지방의회와 지역공동체간의 긴밀한 관계를 위해 광범위한 지역으로 통합되는 것에 대한 거부 경향을 보인다. 넷째, 지역에 대한 종합적이고 광범위한 기능을 수행하므로써 일반자치단체로서의 개념이 반영되고 있다. 다섯째, 중앙정부기관과 행정구조상의 지방자치단체는 중앙과 긴밀하게 연계되어 상호의존과 존중의 관계가 정립되어 있으며, 따라서 지방자치단체는 지방의 이해가 반영된 국가정책의 집행자로서 인식되고 있다. 여섯째, 지방자치단체의 연합이나 강력한 정당체

B) Norton A. L., "The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies", (INLOGOV: Birmingham, 1983.)

제로 지방자치단체의 상향식 정치력이 행사되고 있으며 국회의원은 지역의 지지를 크게 의식하여 지방자치단체와 긴밀한 접촉을 유지하고 있다.

이와 같은 서구유럽 자치단체의 특징은 미국의 자치단체에서 일부 발견되기도 하지만 전부는 아니라고 할 수 있는 것들이다 <표 2-1-1>은 보다 자세히 본 연구의 주요관심 대상국인 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 국가간 지방자치체제의 주요 유사점과 차이점을 비교한 것이다⁹⁾

<표 2-1-1> 국가간 지방자치체제의 비교

	미국	영국	프랑스	독일	일본
법적지위근거	주헌법	중앙의회	헌법	주헌법	헌법
자치계층	복합	복합	3계층	복합	2계층
분권화경향	복합	약화	강화	강화	강화
지방행정기관	복합	의회	시장	복합	시장
대표체제	다수대표제	다수대표제	비례대표제	비례대표제	다수대표제
정당체제	약한 양당체제	강한 양당체제	강한 다당체제	강한 다당체제	약한 다당체제
투표참여	낮음(35%)	낮음(40%)	높음(70%)	높음(70%)	높음(75%)

<표 2-1-1>에서 보듯이 서구유럽 국가 가운데 특히 영국 지방자치체제의 특징은 다른 서구유럽 국가에 비하여 미국과 유사한 점이 많은 것을 볼 수 있다. 물론 영국체제의 정치화나 행정기관 구성형태는 미국과 큰 차이가 있다. 정치화의 측면에서 유럽은 정당의 활동이나 투표참여가 낮은 미국과 크게 대비된다. 그러나 영국은 특히 지방선거에서 낮은 투표참여를 보이나 활발한 정당체제를 지니고 있다. 일반적으로 다수대표체제의 선거제도에서 양당화 경향이 높은 선거는 미국의 경우 더 뚜렷하지만 영국과의 유사한 특징으로 지적할 수 있다. 즉 영국의 지방자치체제는 미국과 유럽 사이에 위

9) Mburitzer P.E. and Nielsen K. H., "Handbook of Comparative Urban Fiscal Data", (Odense: DDA, 1988.)

치한 지리적 위치처럼 양자의 성격을 일부씩 지니고 있다고 본다.

한편 영국과 다른 국가간의 차이를 살펴보면, 지방자치단체는 법적 지위 면에서 대부분의 국가에서 헌법이나 기본법률에 보장된 지위를 지니고 있다. 그러나 영국의 경우 '불분법'에 기초한 지방자치단체의 지위는 법적인 특별한 보호를 지니고 있지 않으며, 이러한 사실은 대처행정부 시절에 여실히 드러난 바 있다.

영국과 다른 서구유럽국가의 차이는 지방자치단체의 권한과 기능면에서도 찾아볼 수 있다. 유럽대륙에 속한 국가의 지방자치단체는 일반자치단체의 성격, 즉 법의 범위내에서 자치단체의 소속구역과 주민에 관계된 사안에 대하여 전반적인 권한을 행사하는 것이 일반적이다. 이에 비해 영국의 지방자치단체는 공공서비스의 전달 또는 전달을 조정하기 위한 기관으로서 인식되고 있으며,¹⁰⁾ 거의 모든 유럽 국가에서 기초자치단체의 기능이라 할 수 있는 수도·가스·전기 공급, 병원 및 보건시설 등의 운영이 영국의 경우 지방자치단체의 기능에 속하지 않고 있다.¹¹⁾ 이와 같은 차이는 대부분의 유럽국가가 정부의 개념을 정치관계에 대한 非경제적, 非공리적 태도로서 접근하는 것과 달리 전통적으로 공익은 사익의 총합에 지나지 않는 것으로 간주하는 앵글로색슨계/미국의 정부관에 따른 것으로 해석된다.¹²⁾

나. 각국 지방자치단체의 개혁동향

10) 이는 지방자치단체를 이용하는 대신 특별기관체제를 구축하였던 19세기의 실용주의적인 전통에 근거한 것이라 볼 수 있다; Blair P., "Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective" in Bailey R. and G. Stoker (eds.), "Local Government in Europe", (London: MacMillan, 1991.)

11) 본래 지방자치단체가 제공하였던 이들 기능은 상·하수도의 경우 1974년, 가스 1948년, 전기 1947년, 병원서비스 1946년, 보건업무는 1974년부터 중앙정부, 수자원청, 또는 민영화되었다.

12) Dyson, K., "The State Tradition in Western Europe", (Oxford: Martin Robertson, 1980.)

미국 지방자치단체의 가장 큰 변혁의 물결은 20세기 초반의 진보운동 (progressive movement)에서 찾을 수 있다. 이는 1800년대 말부터 1900년대 초까지 지방자치단체의 가장 심각했던 정치보스(political bosses) 중심의 기관정치(machine politics)를 타파하기 위한 개혁운동으로써 주로 미국의 남부와 서부 등 신흥 도시들이 중심이 되어 행정의 비정치성, 민주성, 전문성, 효율성에 초점을 두고 지방자치체제를 정비하였다. 예를 들어, 비정당선거의 도입과 소의회제 및 대선거구제의 채택, 시지배인제의 도입, 그리고 정책제 의권·주민투표·소환제 등 직접민주주의 제도의 도입 등을 들 수 있다. 또한 1960년대이후 발견되는 행정의 전문경영화 추세는 의회-시지배인체제를 도입하지 않았던 시자치단체의 조직과 구조상에 많은 변화를 가져왔으며, 특히 전반적인 행정의 사무들을 총책임지는 임명직 전문행정관의 신설 등으로 지방자치단체의 기관구성에 전문경영체제를 이루고 있다.

한편 유럽 지방자치단체의 구조적 개혁의 물결은 1950년대와 1970년대 사이에 일어났는데, 이는 전후 유럽 국가의 대부분의 자치단체가 작은 규모를 지니고 있는 데서 원인을 찾을 수 있다. 즉 부의 증가와 함께 높은 수준의 경제와 물리적·사회적 발전을 이룬 선진사회가 요구하는 서비스를 소규모의 자치단체가 제공하기에는 부적절하다는 판단에 따른 것이었다. 영국은 이러한 이유로 에너지 보건 수도 등의 서비스를 국유화하였던 데 비해 프랑스나 독일 등 다른 유럽국가들은 특별기관의 설치나 계약을 통해서, 또는 특수목적이나 복합기능의 수행을 위한 자치단체간의 연합 방법 등을 채택함으로써 이러한 문제를 해결하고자 하였다.

끝으로, 최근 독일 프랑스 및 일본 등에서 발견되는 분권화 경향은 독일의 경우 통독이후 지방자치체제의 정비라는 시대적 요구에 부응한 것이라 할 수 있으며, 프랑스와 일본의 경우 과거 강력한 중앙집권적 지방자치체제

에서 분권화로 전이되고 있는 과정이라 볼 수 있을 것이다.

제3절 사례선정의 기준 및 분석의 틀

1. 사례자치단체 선정 기준

본 연구는 선진 외국 지방자치단체의 기관구성을 분석하는 데 있어서 지방자치단체를 둘러싸고 있는 각국의 지방자치체제를 이해하는 것과 아울러 사례 자치단체를 선정하여 연구분석함으로써 각국 지방자치단체 기관구성의 실체를 파악하는 데 주요 목적을 두고 있다. 따라서 사례자치단체의 선정 기준은 각국 기관구성의 유형화에 적합한 일반성이 주요기준이 되며, 이와 함께 우수한 자치단체로 모범이 되고 있는 특수성, 그리고 자료수집의 용이성을 고려하여 선별하고자 한다. 즉 사례자치단체는 첫째, 각국의 자치단체 기관구성유형에서 일반화될 수 있는 기관구성형태를 지니고 있어야 할 것이며, 따라서 미국, 영국, 프랑스, 독일 및 일본 등 연구대상 국가내에서 지방자치단체가 주로 취하고 있는 기관구성형태를 기준으로 자치단체를 선정하고자 한다.

둘째, 각국의 유형화된 특징을 지니고 있는 동일한 기관구성형태의 자치단체 가운데 우수한 자치단체로 모범이 되고 있거나 기관구성의 운영상 중요한 시사점을 찾을 수 있는 자치단체를 선정하고자 한다.

셋째, 본 연구는 최신자료에 바탕을 둔 사례연구라는 점에서 현재 운영되고 있는 자치단체의 기관구성을 분석하기 위하여 자료 수집 및 이용의 용이성을 간과할 수 없는 중요한 기준으로 삼았다.

위와 같은 기준을 고려하여 각국의 사례자치단체는 다음과 같이 선정하

였다. 먼저, 미국의 경우 市자치단체의 기관구성형태는 의회-시장형과 의회-시지배인형이 90% 이상을 차지하고 있다.¹³⁾ 따라서 미국은 의회-시장형과 의회-시지배인형의 기관구성을 지닌 두 개 시를 제 1차 사례자치단체의 선정기준으로 삼았다. 또한 의회-시장형 자치단체 가운데는 시정의 효율성과 책임성을 강조하는 미네아폴리스시를 사례단체로 선정하였으며, 의회-지배인형 자치단체 가운데는 세계에서 가장 잘 운영되는 시('Best-Run City in the World')로 1993년에 선정된 된 바 있는 피닉스시를 사례자치단체로 선정하였다.

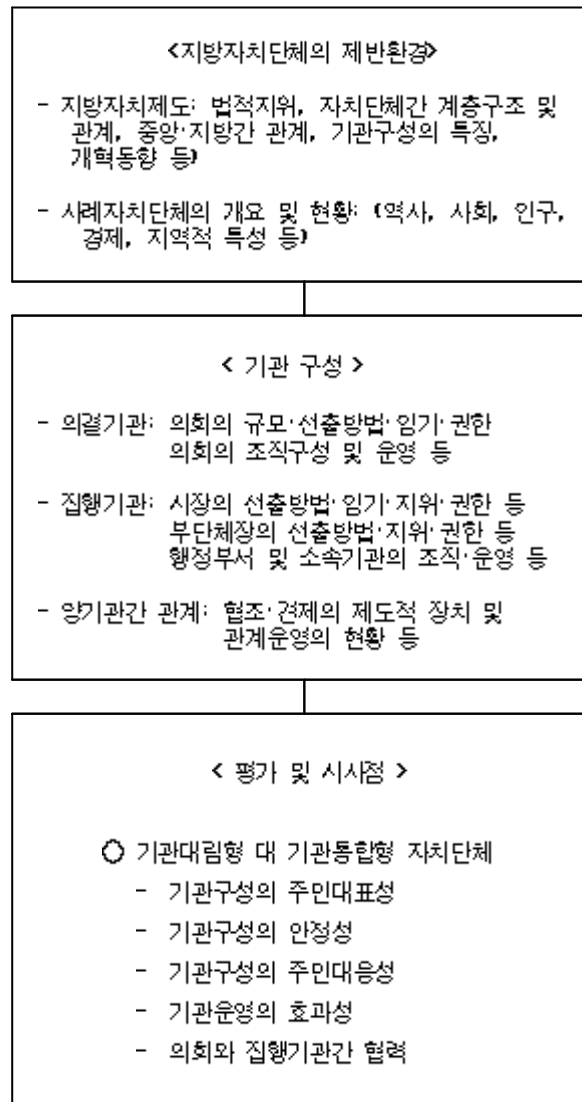
영국은 모든 자치단체가 기관통합형으로 운영되고 있는 바, 잉글랜드의 자치단체 가운데서 최근 1990년대의 단층화 계층구조개혁에 동참하였으며, 인터넷 등으로 자료수집이 용이한 요크시를 사례자치단체로 삼았다. 프랑스와 일본의 경우 역시 기초자치단체의 기관구성은 전국적으로 동일한 형태를 지니고 있는 바, 프랑스는 교문의 지위를 지니고 있으면서 대도시의 기관운용을 보여주는 파리를 사례자치단체로 선정하였으며, 일본은 카나자와시(金澤市)를 사례자치단체로 선정하였다. 독일은 다양한 기관구성형태가 발견되고 있으나 본 연구에서는 사무총장제에 대한 각별한 관심으로 이를 채택하는 북독일의회형 기관구성의 자치단체 가운데 빌레펠트시를 사례자치단체로 선정하였다.

2. 분석의 틀

본 연구는 각국 지방자치단체의 기관구성을 분석하는데 있어서 우선 각국별 지방자치제도의 전반적인 특징과 제반사항들을 살펴보고자 한다.

13) 미국의 한 통계에 따르면, 조사대상 7,231개 市자치단체 가운데 지방자치단체의 기관구성형태는 의회-시지배인형이 3,030개, 의회-시장형이 3,555개, 위원회형 163개, 다운미팅형이 483개로 조사된 바 있다(The Municipal Year Book, 1995).

<그림 2-3-1> 지방자치단체 기관구성 분석의 틀



즉 각국 지방자치단체의 법적 지위, 지방자치단체의 계층구조 - 종류 및 지방자치단체간 관계, 중앙과 지방자치단체간 관계, 지방자치단체 기관구성의 전반적인 특징, 그리고 최근 지방자치단체의 개혁동향 등을 분석하고자 한다.

또한, 구체적인 사례자치단체의 기관구성 분석에 들어가서는 그 사례자치단체의 역사·정치·경제·사회·인구 등 지방자치단체를 둘러싸고 있는 지역적 특성과 환경적 요인들을 살펴봄으로써 사례 자치단체에 대한 기본적인 지식과 이해를 돕고자 한다.

한편, 사례 지방자치단체의 구체적인 기관구성 분석은 기관구성의 방법과 권한, 그리고 기관의 운용이란 측면에서 의결기관과 집행기관의 역학관계와 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 첫째, 의결기관인 의회의 구성에 초점을 두고 의회의 규모와 의원의 선출방법과 임기, 권한, 결원시 충원방법 등을 살펴보는 한편 위원회의 구성을 비롯하여 의회운영의 전반적인 사항을 분석하고자 한다.

둘째, 집행기관의 구성에서는 단체장의 지위와 선출방법, 임기, 권한, 결원시 충원방법 등을 살펴보는 한편 부단체장을 포함한 소속기관의 구성과 역할, 그리고 행정부서의 조직과 기능 등에 초점을 두고 분석하고자 한다.

셋째, 지방자치단체의 양 기관간 관계를 분석하기 위하여 집행기관에 대한 의회의 권한과 의회에 대한 집행기관의 권한 등 의회와 집행기관의 협조와 견제를 위한 제도적인 장치와 현황을 살펴보고자 한다.

끝으로 각국 사례자치단체 기관구성의 주요 특징을 중심으로 민주성과 효율성 측면에서 기관구성의 주민대표성, 안정성, 주민대응성, 기관운영의 효과성 및 의회와 집행기관의 협력적 관계에 대한 비교평가와 시사점을 도출하고자 한다. .

제3장 미국

제1절 미국 지방자치제도의 개관

1. 지방자치단체의 법적 지위

미국의 연방제 국가정부체제로 구성·운영되고 있으며, 크게 연방정부와 주정부 그리고 지방자치단체가 상호 연계를 맺으면서 독립적인 정부체제를 이루고 있다. 법적 지위면에서 미국의 지방자치단체는 주정부에 의해 창설되는 것일 뿐만 아니라 자치단체에 부여되는 권한의 범위 역시 주정부에 결정된다는 데 그 특징이 있다. 즉, 주정부는 시자치단체(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시자치단체가 채택 가능한 정부형태를 결정할 뿐만 아니라 심지어는 지방자치단체를 폐지할 수 있는 권한도 지니고 있는 것이다. 시와 빌리지 그리고 몇몇 주에서는 버러(borough)와 타운이 시자치단체로서의 법인격을 부여 받고 있다.

한편, 주정부에 의해 창조되는 지방자치단체의 자치권 범위와 기관구성 형태 등은 지방자치단체의 헌법이라 할 수 있는 헌장(charter)에 규정되어 있다. 주정부가 헌장을 부여하는 방식에는 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지가 있다. 특별법에 의한 방식은 지방자치단체가 헌장을 제정·수정할 때마다 주정부의 특별법 제정이 요구되는 것으로 가장 오래된 헌장부여 방식이나, 요즘에 와서는 대부분의 주헌법에 이를 금지하는 규정으로 이를 활용하는 빈도는 낮다. 한편 분류법은 주정부가 인구규모 등 일정한 기준에 따라 몇가지 유형

의 현장을 분류해 놓고 이에 해당하는 자치단체에게 동일한 현장을 부여하는 방식이며, 선택법은 주정부가 두 가지 이상의 현장을 제시해 놓고 지방자치단체가 주민투표를 통해 선택할 수 있는 방식이다. 끝으로 홈룰은 지방자치단체가 스스로 현장을 기안·채택·수정할 수 있을 법적 권한을 부여하는 것으로 주정부의 헌법이나 법률에 의해 인정된다.¹⁾ 특히 홈룰의 현장부여방식이 주헌법으로 규정되어 있는 경우는 일반법에 의한 경우보다 지방자치단체의 법적지위가 확고히 보장된다 할 수 있다. 최근 통계(ACTR, 1993년)에 의하면 시자치단체에 홈룰을 인정하는 주정부는 48개이며, 카운티에 이를 인정하는 주정부는 37개로 나타나고 있으며²⁾ 20만 이상의 도시에 약 2/3, 50만 이상 도시에 약 80%가 홈룰을 갖고 있다.

요컨대 미국의 지방자치단체는 주정부에 의해 법적지위와 권한이 결정되며, 따라서 지방자치단체의 기관구성 형태를 비롯하여 지방자치단체가 수행하는 기능, 과세·기채·지출권의 범위 등 자치권한의 폭도 주마다 차이를 나타내고 있다. 또한 같은 주정부 내에서도 지방자치단체의 기관구성 형태나 특정기능에 따라 실제 지방자치단체의 독립적 권한행사의 정도가 다양하게 나타나고 있다.

2. 지방자치단체의 종류

미국의 보통지방자치단체는 시자치단체, 카운티, 타운 및 타운십으로 나눌 수 있으며, 하나 또는 몇 개의 기능만을 수행하기 위해 설립되는 특별지

1) 단 홈룰을 인정받은 지방자치단체는 주정부의 헌법과 법률의 범위내에서만 자율권이 인정되며, 현장 수정도 주법에 위반되지 않거나 주정부에 의해 선점되지 않는 사항에 대해서만 주의회의 승인없이 주민투표에 의해 수정할 수 있는 것을 뜻한다.

2) 홈룰을 채택하고 있는 주정부 가운데는 주정부내 모든 지방자치단체에 홈룰을 부여하는 수가 있는가 하면, 인구규모가 일정수준을 넘는 지방자치단체에게만 차별적으로 허용하는 주정부도 있다.

방자치단체로 학교구와 특별구를 들 수 있다. 참고로 미국의 지방자치단체 숫자는 약 82,000개로 여기에는 19,000개의 시자치단체, 3,000개의 카운티, 17,000개의 타운십, 15,000개의 학교구, 29,000개의 특별구가 있다. 다음에서는 보통지방자치단체에 초점을 두고 이를 살펴보고자 한다.

가. 시자치단체(Municipalities)

시와 빌리지 등을 포함한 시자치단체는 과거 거의 주입법기관의 영향하에 있었으며, 20세기 초반까지 시들은 일반적으로 주입법기관의 특별법으로 창설되고 통치되었다. 그러나 이러한 특별법에 따른 지방자치단체의 권한이나 지위부여 등은 입법기관의 과도한 통제와 관련지식 등의 미비로 인하여 비판의 대상이 되었으며, 그 결과 앞서 언급하였듯이 거의 모든 주가 특별법에 대한 주헌법상의 금지와 함께 일반법으로 시자치단체를 설치하게 됨으로써 홈룰(home rule)과 같은 자치현장의 채택이나 헌법상의 보장 등을 가져오게 된 것이다.

인구 규모면에서 미국의 19,000여개 시자치단체 가운데 반 이상이 주민 1000명 이하의 규모를 지니고 있는 반면 뉴욕시, 시카고, 로스앤젤레스, 필라델피아, 디트로이트, 휴스턴 같은 곳은 100만 이상의 인구규모를 지니고 있다. 시자치단체의 기능은 주마다 차이가 있으며, 같은 주내에서도 인구규모에 따라 많은 차이를 나타내고 있다. 예를 들어 뉴욕시 같은 곳에서는 일반적으로 주정부나 카운티에서 제공하는 복지프로그램을 제공하고 있으며, 어떤 시자치단체는 일반적으로 학교구에 위임된 교육에 대한 책임을 부여받고 있기도 하다.

나. 카운티(County)

카운티정부는 시자치단체와는 달리 전통적으로 주정부 프로그램(예: 복지 서비스, 고속도로건설, 교육, 사법행정 등)을 제공하기 위한 행정적 단위로서 기능을 해 왔다. 전통적인 성격의 카운티 정부에서 권한은 카운티 의결 기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 민선 공직자들에게 분산되어 있는 까닭에 구조적으로 누구든 어떤 한 사람이 리더십을 발휘하거나 카운티정부의 전반을 통제하기는 매우 어렵게 되어 있다.

이와 같은 카운티 정부의 주정부 하부행정기관 성격의 전통적인 역할은 지금도 많은 농촌지역에서 발견되고 있다. 그러나 대도시의 경우 어떤 주들은 시자치단체에서 제공하던 서비스를 카운티정부가 할 수 있도록 자치현장을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이는 카운티정부가 여러 시자치단체를 포괄하는 구역을 차지하고 있기 때문에 대도시나 지역단위로 광역서비스를 제공하는 것이 적합할 뿐만 아니라 의료·보건서비스와 같은 고비용의 서비스를 효율적으로 제공할 수 있다는 데 그 이유를 찾을 수 있다.³⁾

한편, 최근 도시지역에서의 카운티정부는 행정의 효율화를 위하여 기관구성의 구조적인 측면에서 변화를 가져오고 있다. 카운티정부의 70%이상이 전통적인 위원회형 기관구성 형태를 지니고 있으나 도시지역에서는 의회-행정관형 (council-administrator plan) 또는 의회-민선단체장형 (council-elected executive form)이 점차 채택되고 있는 추세이다. 의회-행정관형은 카운티의회가 전문행정인(county manager, chief administrative officer, or executive secretary 등으로 명칭)을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관

3) 광역서비스의 제공자로서 새로운 역할이 돋보이는 카운티들은 주로 미국의 남부지역에 위치하고 있는데, 이들 지역은 전통적으로 주정부의 집권화가 강한 성격을 지니고 있기 때문에 주의 하부행정기관으로서 카운티정부의 기능이 타운이나 타운십 자치단체와 중복되어 있지 않았던 곳이다.

등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이며 의회-민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태이다.

도시지역에서의 이와 같은 카운티정부의 증대된 활동과 기관구성 형태의 변화는 점차 주정부나 시정부와의 관계에서 중요한 위치를 차지하게 하여, 주정부에 대해서는 주의 하부행정기관으로서의 기능은 수행할지라도 회계권의 제한같은 통제를 하지 않도록 강력히 요구하고 있으며, 시자치단체에 대해서는 지역서비스의 제공에 있어 중요한 역할을 차지하려는 경쟁양태를 보이고 있다.

다. 타운 및 타운십(Town and Township)

타운이나 타운십은 미국의 가장 오래된 지방정부 형태라고 할 수 있는 주민총회(local town meeting)로 운영되는 데, 주로 지방자치의 전통이 강하게 남아 있는 뉴잉글랜드 지역(코네티컷, 메사추세츠, 로드아일랜드, 버몬트, 뉴햄프셔, 메인 등 북동부 6개 주)에서 많이 발견된다. 현재 타운이나 타운십은 주법에 의해 설치된 일선기관적 성격을 지닌 경우가 많으며, 대개 도시화되어 있지 않은 지역에서 행정기능의 수행을 담당하고 있다.

식민지시대부터 실시된 주민총회는 직접민주주의가 구현되는 기관구성 형태로서 원래는 모든 주민이 연례총회에 참석하여 지역문제를 논의하고 법규를 제정하였는데, 오늘날에는 인구증가와 도시문제의 증가에 따라 직접민주주의에서 변형된 주민대표총회의 형태(representative town meeting form)가 뉴잉글랜드 지역에서 많이 발견되고 있다. 주민참석의 규모는 유권자의 10%이하를 요구하는 곳에서부터 40%이상을 요구하는 곳까지 다양한 모습을 보인다.

3. 중앙과 지방자치단체간 관계

가. 기능분담

미국의 정부간 기능 및 역할분담면에서 지방자치단체와 상급 정부의 관계를 살펴보면, 첫째 연방정부는 미국 헌법에 의해 위임된 각종 권한을 행사하고 있는데 여기에는 세금의 부과, 전쟁선포, 군대소집, 조폐 및 차관, 州간 통상규제, 연방재판소설치, 이민자들에 대한 귀화법규의 제정 등이 포함되어 있다. 둘째, 주정부는 미국 헌법 수정안 제10조에 의거하여 연방정부에 위임되거나 주정부에 위임이 금지된 권한을 제외한 모든 권한을 행사하고 있으며, 주로 선거, 재판, 공립학교, 공공서비스 등에 관한 업무를 수행하고 있다. 셋째, 주민과 가장 가까운 정부로서 지방자치단체는 카운티, 시, 빌리지, 타운, 타운쉽 등 보통지방자치단체와 학교구 및 특별구와 같은 특별지방자치단체로 구분할 수 있다. 이들은 주민의 일상생활과 밀접한 거의 모든 서비스를 제공하는 것을 볼 수 있다.

그런데 정부간 기능분담면에서 주목해야 할 사항은 특히 주정부와 지방자치단체간에는 기능배분 형태 및 자치권의 범위가 주마다 상이하고 매우 복잡 다양한 형태를 보이고 있다는 점이다. 주정부가 고속도로·공공복지·보건·자연자원·교정 등의 기능에, 그리고 지방자치단체가 소방·하수도·방역·주차시설 등의 기능을 주로 담당하는 경우가 많은 것은 사실이나 주에 따라서는 한 정부가 아닌 다수의 정부가 기능을 분산하여 수행하는 경우도 상당수에 이르고 있다.

나. 지도·감독

지방자치단체에 대한 주정부의 지도·감독은 이를 총괄하여 관리·통제하

는 부서가 따로 존재하는 것은 아니며, 고직해야 주나 지방자치단체간 업무 조정이나 지방재정을 감시하는 부처가 있을 뿐인데, 이 역시 몇몇 주정부내에서만 설치되어 있다. 일반적으로 지방자치단체에 대한 주정부의 지도·감독 방식은 기능별로 수행됨으로써 지방자치단체의 부처와 동일한 기능을 수행하는 주정부의 부처가 당해 지방자치단체에 대한 감독권을 행사한다. 감독방식에는 보고, 조사, 조언 기술적 지원, 보조금, 회계감사, 사전승인 명령 등이 있다. 대체로 보고·조언·기술적 지원 등의 비권력적이고 협조적인 감독방식들이 많이 이용되고 있으며, 회계감사·사전승인·명령 등의 강압적이고 제재지향적인 방식은 크게 사용되고 있지 않다.⁴⁾

다. 정부간 관계의 변화동향

미국은 경제·사회적 환경변화와 공공의 요구에 의한 시대적 영향에 따라 정부간 관계변화를 가져왔는데 지방자치단체를 중심으로 정부간 관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체와 연방정부의 관계는 1930년대 이후 경제대공황과 세계대전을 치루면서 지방자치단체의 지역경제회복과 고용창출을 위한 연방정부의 보조금이 지방자치단체에 직접 지원됨에 따라 긴밀하고 강화된 상호관계를 형성하였다. 지방자치단체에 대한 이러한 연방정부의 재정지원은 기존의 주정부와 지방정부와의 관계를 변화시키는 파급효과를 가져왔을 뿐만 아니라 지방정치지도자들의 정치력을 매우 약화시키는 계기가 되기도 하였다. 또한 연방정부의 재정지원으로 시행된 각종 사회복지 프로그램들은 도시민의 교외이주현상을 가속화시키는 결과를 가져와 도시 중심부의 퇴락을 가져오기도 하였다.⁵⁾ 한편 최근에는 지방자치단체의

4) Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, (Pacific Grove, Brooks/Cole, 1968), p. 330.

5) 이수만, "미국 지방자치제도 개관," (충남대학교 북미주연구소, 1996년 2월)

‘정부간 연합의회(council of governments)⁶⁾’형성에 연방정부의 지원이 큰 역할을 하고 있다. 연방정부는 ‘정부간 연합의회’의 직원채용, 운영 및 광역 계획의 수립에 소요되는 경비를 보조할 뿐만 아니라 지방자치단체가 사업수행을 위하여 연방정부에 보조금을 신청할 때 당해 지역의 ‘정부간 연합의회’의 평가를 먼저 받게 함으로써, 지방자치단체의 사업이 ‘정부간 연합의회’에서 작성한 광역의 지역계획에 합치하도록 유도하고 있다.

둘째, 지방자치단체와 주정부와의 관계는 앞서 논의하였듯이 미국 지방자치단체가 주정부의 법적 산물이라는 점에서 지방자치단체가 지니고 있는 권한은 주정부가 어떤 법적원칙, 즉 크게 ‘딜런의 법칙(Dillon’s Rule)⁷⁾’과 ‘쿨리의 법칙(Cooley Rule)⁸⁾’ 가운데 어느 법칙을 적용시키느냐에 따라 많은 차이를 보이고 있으며, 대개의 경우 딜런의 법칙이 우세한 경향을 보인다.

실제로 각 지방자치단체가 누리는 자치권의 정도는 주마다 차이가 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 유형이나 특정 기능에 따라 다양하게 나타나고 있다. 대체로 시, 빌리지, 타운 등 시자치단체가 카운티나 다른 형태의 지방자치단체보다 많은 자치권을 보유하고 있다. 또한 일반적으로 지방자치단체가 지니고 있는 자치권은 지방자치단체가 어떤 기능을 수행하느냐 혹은 어떻게 세입을 늘리고 사용하느냐에 부여된 자율권보다는 어떻게 지방자치단체를 조직화하고 구조화하는가를 결정할 수 있는 자율권을 더 누리고 있다. 이렇듯 분야마다 지방자치단체에 부여된 자율권이 다른 것은 여러 가지 요

6) 정부간 의회는 정부간 협의회의 성격을 지닌 자발적인 연합체로서 대도시권역 안에 존재하는 정부들을 대표하는 선출직 공무원으로 구성되어 있으며, 연구·기획·협의를 통해 대도시권역이 공통적으로 안고 있는 문제들을 해결하는 것을 주된 기능으로 한다.

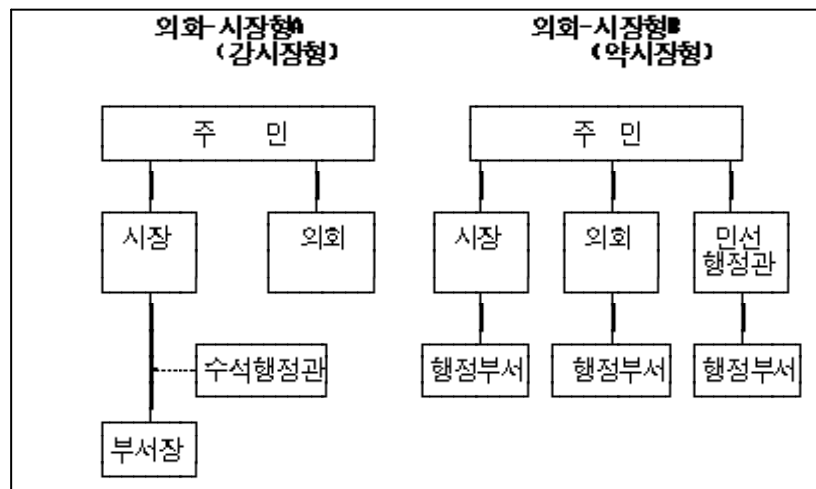
7) 딜런의 법칙은 1868년 아이오와주 대법원판사인 John F. Dillon의 이름에서 따온 것으로 “지방정부는 주정부의 창조물이며 단지 주정부에 의해 명백히 부여된 권한만을 행사할 수 있다”는 내용이다.

8) 쿨리의 법칙은 1871년 미시간주 Thomas Cooley판사의 판결에 따라 명칭된 것으로 지방자치단체의 권리는 본래 부여된(Inherent) 것이란 내용을 담고 있다.

인에서 그 이유를 찾을 수 있겠으나, 급속한 인구증가로 인하여 주정부가 지방자치단체에게 구조적인 면에서 보다 많은 자율권을 부여하게 된 반면, 어떤 기능을 지방자치단체가 수행하는냐의 문제는 느리게 변화하는 문화적인 요인과 연계된 것이기 때문이란 해석을 하기도 한다⁹⁾ 한편, 연방정부의 정책변화가 주정부와 지방자치단체간의 변화를 가져오기도 하는데, 최근 지방자치단체에 대한 연방보조금의 감소는 주정부가 지방자치단체에게 세입을 늘리는 면에서 보다 많은 자율권을 부여하는 계기가 되고 있다.

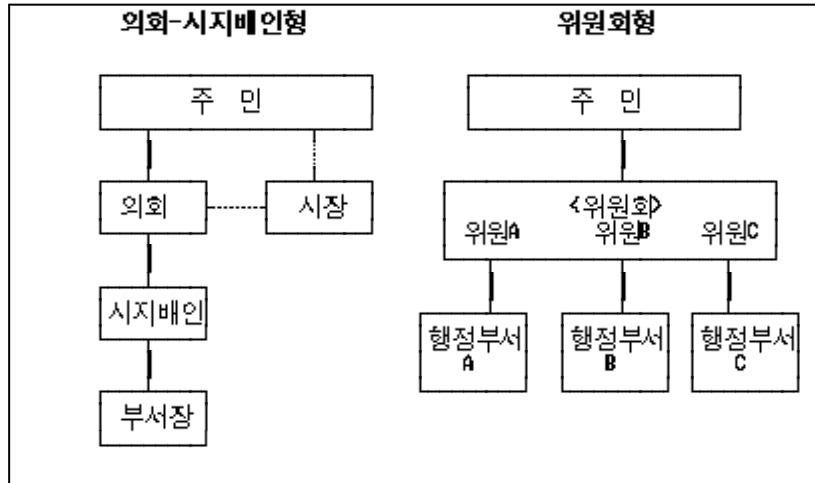
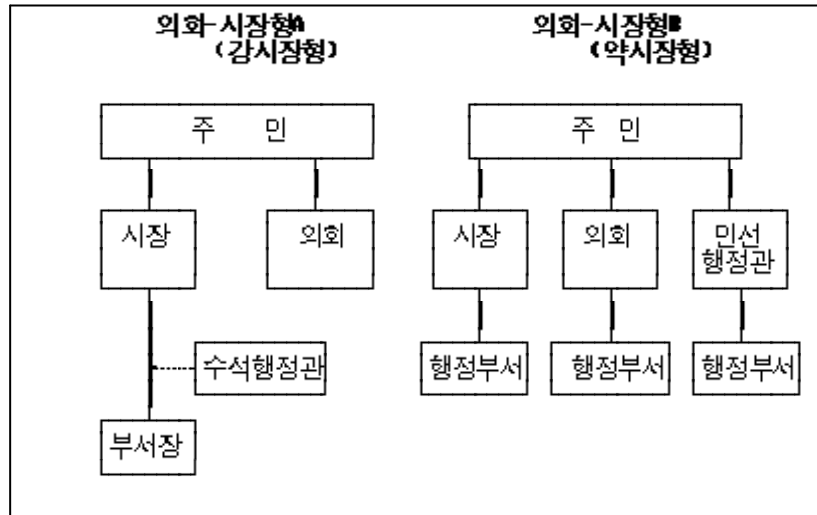
4. 기관구성

<그림 3-1-1> 미국 지방자치단체의 기관구성형태¹⁰⁾



9) Berman, D. R. and L. L. Martin, "State-Local Relations: an Examination of Local Discretion," *Public Administration Review*, March/April 1988, pp. 637-641.

10) Berman, D. R., *State and Local Politics*, (Dubuque, I.A.: Wm. C. Brown, 1990), pp.234.



미국 지방자치단체의 기관구성은 의결기관과 집행기관의 조직양태에 따

라 크게 의회-시장형, 의회-시지배인형, 위원회형, 주민총회형으로 나눌 수 있으며, 시대적 변화에 따라 지방자치단체의 자체적 결정에 의하여 기관구성 형태를 변모시켜 나가고 있다(<그림 3-1-1> 참조). 의회-시장형은 의결기관과 집행기관이 분리되어 상호 견제와 균형을 취하는 기관구성 형태로서 시장의 권한과 기능의 집중정도에 따라 강시장형과 약시장형으로 나뉜다. 의회-시지배인형은 기능상 의결기관과 집행기관이 분리되어 있으나 집행기관을 실질적으로 총괄하는 시지배인을 의회가 선임하는 특징을 지닌다. 이에 비하여 위원회형은 의결기관과 집행기관이 통합되어 있는 형태로서 기관의 구성뿐만 아니라 기능상 의결기관이 집행기능을 직접 통제하며, 주민총회형은 다수의 주민이 직접 참여하여 의사를 결정하고 시행하는 제도이다.

참고로 ICMA(International City/County Management Association)에서 조사한 총 7231개 시자치단체의 인구규모에 따른 기관구성 형태의 분포를 살펴보면 <표 3-1-1>과 같다.

<표 3-1-1 > 인구규모·기관구성형태별 지방자치단체의 수

인구규모	소계	기관구성형태			
		시장-의회형	의회-시지배인형	위원회형	주민총회형
100만 이상	8	6	2	-	-
50만-100만	17	14	3	-	-
25만-50만	39	16	21	2	-
10만-25만	131	47	80	4	-
5만-10만	338	118	213	3	4
2만5천-5만	682	239	403	17	23
1만-2만5천	1,602	678	746	55	123
5천-1만	1,805	920	705	37	143
2천5백-5천	2,001	1,256	565	38	142
2천5백 이하	608	261	292	7	48
총계	7,231	3,555	3,030	163	483

(자료: ICMA, *Municipal Year Book* (1995), pp xii 참조)

의회-시지배인형은 인구 2만 5천에서 25만 사이의 시자치단체에 많이 분포되어 있는 것과 비교하여 시장-의회형은 50만명 이상의 대규모 자치단체나 인구 1만명 이하의 시자치단체에 많이 나타나고 있다. 위원회형이나 주민총회형은 대부분 인구 2만 5천명 이하의 자치단체에서 채택되고 있으며, 인구 2천 5백 이상의 시자치단체 가운데 위원회형은 24%, 주민총회형은 6.6%를 차지하고 있다.

가. 시장-의회형 (Mayor-Council Form)

시장-의회형은 시민에 의해 선출된 시장과 의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 전형적인 기관구성 형태로서 대다수(54%)의 시자치단체가 시장-의회형 또는 여기서 약간 변형된 기관구성을 지니고 있다. 주로 인구 50만 이상의 대도시나 2만 5천명 이하의 소도시의 지방자치단체에서 많이 채택하고 있다. 시장-의회형 기관구성 형태는 시장이 행사하는 권한 정도에 따라 다시 약시장형-의회형과 강시장-의회형으로 세분되어지기도 한다.

약시장-의회형은 정부권력이 한 명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위한 취지에서 만들어진 기관구성 형태로, 여러 명의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 지니고 있다. 시장은 시민에 의해 선출되지만 인사권 거부권 행정권의 행사 등에 많은 제약을 받으며 시장의에 많은 공직자들(재정관, 검사, 전문위원회위원)이 시민에 의해 직접 선출되기 때문에 시장의 권한범위가 매우 축소되어 있다. 이러한 형태의 기관구성은 인구 1만명 이하의 소도시에서 많이 발견(예외: 시카고)되며, 규모가 큰 도시의 경우 많은 수의 의원(50명 이상)으로 의회가 구성되어 있는 것을 발견할 수 있다.

한편, 강시장-의회형은 일반적으로 시장과 의원들만이 주민에 의해 직접 선출됨으로써 지방자치단체의 조직구조를 단순화시키고 조직규모를 축소시키면서 약시장-의회형에 비하여 시장의 권한을 대폭 강화시킨 기관구성 형태이다. 여기서는 시장에게 지방행정에 대한 전적인 책임과 통제권을 부여함으로써 시장은 부서장에 대한 인사권, 예산안제출권, 의회의결거부권 등을 보유하게 되며 지방자치단체의 내·외부에 있어서 강력한 정치적 리더쉽을 행사하고 있다. 이러한 기관구성 형태는 대부분의 대도시와 많은 소도시에서 발견되고 있으며, 대도시의 경우 시장이 행정적인 책무를 수행하는데 많은 시간이 소요될 수 있기에 전문적인 수석행정관(chief administrative officer)을 시장이 임명하여 부서장의 감독이나 예산안의 준비, 인사상의 문제 등을 담당케 하고 있다.

나. 의회-시지배인형(Council-Manager Form)

의회-시지배인형은 의회에서 선임되는 시지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 기관구성 형태로서 시지배인은 의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적으로 집행하는 일을 담당하며, 의회의 동의를 받아 행정부서장에 대한 임명·파면 등의 인사권을 지니는 실제적인 행정의 총책임자가 된다. 의회-시지배인형 기관구성에서 시장은 주민에 의해 직선되는 경우도 있으나 일반적으로 의원들 가운데 선출(운번제로 운영되거나 선거에서 최다 득표를 얻은 의원)되며, 어떤 경우든 의회적이고 명목적인 기능만을 수행한다. 따라서 시장은 누구를 임명하거나 파면하는 인사권을 지니고 있지 못하며, 의원을 겸직하지 않는 한 시지배인에 대한 어떤 영향력도 행사할 수 없다.

한편, 의회는 정책결정기능을 담당할 뿐만 아니라 전문행정가인 시지배인의 선임을 통해 행정을 책임지고 수행토록 하고 있으며, 대개 5명~9명의

의원으로 구성된 소규모 의회로서 의원들은 보통 대선거구제와 비정당표방 방식에 의해 선출되고 있다. 이러한 의회-시지배인형 기관구성 형태는 효율적인 경영방식을 모방한 기관운영과 정치·행정의 분리를 목적으로 도입되었으며, 주로 인구 25만명 이하의 중소도시¹¹⁾와 중산층을 중심으로 지역구성원의 동질성이 높은 교외지역에서 주로 채택되어 왔다.

다. 위원회형(Commission Form)

위원회형은 기관통합형의 구성으로 행정과 입법의 권한이 하나의 자치단체기관에 위임되어 있는 형태이다. 따라서 위원은 지방의회의 일원일 뿐만 아니라 집행부서의 장을 겸임하고 있다. 즉 소수의 의원이 지방자치단체의 입법 및 행정 전반에 걸친 권한을 장악하고 있으며, 의회를 통하여 조례 제정, 정책결정, 조세징수, 예산배정 등의 기능을 수행하는 한편, 개별적으로는 지방자치단체 각 행정부서의 장이 되어 부문별 행정을 실제로 책임지고 있다. 이러한 기관구성형태의 자치단체에서 시장은 주민이 직접 선출하거나 위원들 가운데 간선으로 선출되기도 하지만, 어떤 경우든 시장이 지니고 있는 권한은 거의 없다.

따라서 위원회형의 기관구성에서는 의회와 집행기관간에 견제나 갈등은 있을 수 없는 데 비하여, 의원이 자신이 담당한 국의 이해를 도모하는 과정에서 집행부서간에 이해갈등이 빈번히 발생할 수 있으며, 그럴 경우 이에 대한 조정력을 지닌 사람의 부재로 의사결정이 지연되기 쉬운 단점이 있다.

위원회형 기관구성 형태를 지니고 있는 미국의 지방자치단체는 그 수가 매우 적으며(미국 전체의 3% 이하), 이 지방자치단체들도 위원회형의 기관구성을 점차 폐지하고 다른 형태의 기관구성을 채택하고 있는 추세가 발견

11) 그러나 Dallas, Cincinnati, Kansas City와 같이 대도시의 지방자치단체에서도 이러한 기관구성 형태를 취하는 경우도 있다.

되고 있다.¹²⁾

라. 주민총회형(Town Meeting Form)

주민총회형은 앞에서 이미 논의하였듯이 지방자치단체내에 거주하는 모든 유권자 또는 유권자를 대표하는 다수의 주민대표들이 총회에 참석하여 지방자치단체의 정책결정에 참여하고 의견 수렴과 공동의 문제에 대해 투표하는 등 직접민주주의가 가장 잘 실현되는 기관구성 형태이다.

뉴잉글랜드지역의 타운에서 주로 발견되는 이러한 주민총회형 기관구성은 동부와 중서부지역에서도 타운과 타운쉽 자치단체가 창설되면서 채택되었다. 그러나 오늘날 대부분의 농촌지역 타운쉽들은 연례주민총회에 주민참여가 줄어들면서 기관운영에 어려움이 발견되고 있으며, 카운티와 시자치단체로 많은 기능(고속도로, 법시행 등)이 이양되면서 그 권한이 축소되고 있다.

5. 미국 지방자치단체의 개혁동향

전문 경영화에 초점두고 변화와 개혁을 시도하는 미국의 지방자치단체 가운데는 의회-시지배인체제의 도입이나 의회-시장형체제에서 전문행정관제의 도입으로 지방자치단체의 전문적이고 능률적인 기관운영에 많은 정성을 기울이고 있다. 이에 대한 도입 배경과 현황을 살펴보면 다음과 같다.

전문적인 경영방식에 따른 미국 시자치단체의 기관운영은 의회-시지배인체제의 도입과 맥을 같이 하고 있다. 시지배인과 유사한 직위가 생긴 것은 1908년 버지니아주의 스탠튼(Staunton, Virginia)에서 시의 행정기능을 감독하기 위해 '일반지배인(general manager)'을 고용한 데서 비롯된 것이다. 한

12) 위원회형을 택하고 있는 대표적인 시로는 Atlantic City, Tulsa, Portland, Mobile, Topeka, Shreveport 등을 들 수 있다.

편 처음으로 의회-시지배인체제를 도입한 곳은 1912년 남가주의 썬터(Sumter, South Carolina)로 알려져 있으며 어느 정도 규모를 갖춘 시로서는 1913년 오하이오주의 데이튼(Dayton, Ohio)을, 그리고 카운티 수준에서는 1930년 북가주의 들햄 카운티(Durham County, North Carolina)를 처음 도입한 자치단체로 들고 있다. 의회-시지배인체제의 기관구성 형태는 1914년부터 꾸준히 증가되어 왔으며, 1918년에는 98개, 1930년에는 418개, 1945년에는 622개의 자치단체가 이를 도입하여 운영하게 되었다. 『국제 시/카운티 경영협회(ICMA)』의 통계에 따르면 1994년 12월말 현재 미국에서 의회-시지배인체제를 채택하고 있는 시와 카운티 자치단체는 2,962개에 이르는 것으로 집계되었다.

한편 1960년대부터 미국 지방자치단체는 커다란 변화를 보이기 시작하였는데, 이 시기에 미국의 지방자치단체는 새로운 문제들에 직면하게 되었을 뿐만 아니라 조직과 구조상에 다양한 변화들이 일어났다. 많은 시와 타운, 카운티들이 본래 형태의 의회-시지배인체제를 채택하지는 않았지만 전반적인 행정의 사무들을 총책임지는 임명직 전문행정관리를 두게 되었다. 예를 들어 의회-시장형 기관구성에 전문행정관제의 도입 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 이러한 형태의 지방자치단체를 본래의 의회-시지배인체제와 구별하여 ‘일반경영시자치단체(*general management municipalities*)’라 칭한다. 한편 유사한 맥락에서 최근 ‘정부간 연합의회’와 지역의회와 신설 등도 지방자치단체에 새롭게 혁신적인 구조를 부여하는데 일조를 하고 있다. 전문경영체제를 도입하고 있는 미국 지방자치단체의 지역별 분포를 ICMA의 집계에 따라 살펴보면 <표 3-1-2>와 같다.

<표 3-1-2 > 지역별 ICMA지역의 지방정부 및 정부간연합체현황

ICMA지역	의회-시장제인형(CM)			일반경영형GM			
	시,타운	카운티	소계	시,타운	카운티	*정부간연합체	소계
북동부1	591	6	597	342	28	14	384
남동부2	608	83	691	116	93	45	254
중서부3	553	14	567	326	35	30	391
산악-평야4	569	12	581	161	16	43	220
서부해안5	509	17	526	82	36	26	144
합계	2,830	132	2,962	1,027	208	158	1,393

(자료: 1994년 12월 30일 현재 ICMA지역의 지방정부 및 정부간연합체현황, *Municipal Year Book* (1995), pp xi 참조)

* 정부간연합체는 정부간연합의회(councils of governments), 시정부리그(State municipal leagues)를 포함.

¹ Connecticut, Delaware, the District of Columbia, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island, and Vermont.

² Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Virginia, and West Virginia.

³ Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Missouri, Ohio, and Wisconsin.

⁴ Arizona, Arkansas, Colorado, Idaho, Kansas, Louisiana, Montana, Nebraska, New Mexico, North Dakota, Oklahoma, South Dakota, Texas, Utah, and Wyoming.

⁵ Alaska, California, Hawaii, Nevada, Oregon, and Washington.

제2절 미네아폴리스시: 의회-시장형

1. 현황

미네아폴리스(Minneapolis)¹³⁾시는 미네소타주의 가장 큰 도시로서 바로 왼쪽에 인접한 세인트폴 시와 함께 ‘트윈시티’로 불리고 있다. 역사적으로 미네아폴리스는 1856년 타운으로 시작하여 1867년 시로 창설되었으며, 1872년 ‘세인트 앤소니’시와 병합한 후 1920년 시헌장을 채택하여 오늘에 이른다.

13) 미네아폴리스의 지명은 “호수도시”란 뜻으로 12,034개의 호수가 있는 미네소타주에 가장 잘 어울리는 이름이라 할 수 있다.

다. 참고로 미국의 유명한 정치인 허버트 험프리(Hubert Humphrey)가 1945년 시장으로 당선된 바 있으며, 1993년에는 여성과 흑인으로서의 처음 미네아폴리스시에서 샤론 벨튼(Sharon Sayles Belton)이 시장으로 당선되었다.

미네아폴리스시는 153 평방 킬로미터의 면적(13평방미터는 호수)을 차지하고 있으며, 미국에서 두 번째로 춥고 눈이 많이 오는 도시로 유명한데¹⁴⁾, 시내에는 2층의 실내 공중보도가 설치되어 있다. 미네아폴리스시는 미국 북쪽 중서부지역의 금융·산업·무역·교통의 요지를 이루고 있으며, 주요 산업은 기계, 철강, 플라스틱, 컴퓨터, 출판물 들 수 있으며, 7개의 병원과 미네소타 대학은 국가적으로 유명한 의료기지로써 첨단의료장비의 제작으로도 널리 알려져 있다.

미네아폴리스시의 인구 규모는 368,383명(1990년 인구통계)으로 백인 78%, 흑인 13%, 기타 인디안과 동양인이 나머지를 차지하여 백인 중심의 인구 구성을 보이고 있다. 실업율은 3.7%(1994년)이며 노동인구가 278,100명(1994년)을 차지하고 있다. 중간 가계소득은 25,324 달러(1990년 인구통계)로서 1인당 소득은 14,830 달러(1990년 인구통계)로 나타나고 있다. 한편, 미네아폴리스시의 재정 규모는 1996년 현재 718,321,899 달러이며, 5,500명의 시공무원을 고용하고 있다.

끝으로 미네아폴리스시에는 60여개의 각종 위원회와 자문위원회가 조직되어 시민의 자발적인 참여 속에 시의 정책개발과 행정 및 현안에 대한 자문 기능을 수행하고 있다.

14) 겨울에는 영하 29도에서 34도까지 내려가기도 하며, 적설량은 40.3인치(1995년)를 기록하고 있다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법

미네아폴리스 시의회의 의원 정수는 총 13명으로 소선거구제에 의해 4년의 임기로 선출된다. 최근의 선거로서 1997년 11월에 실시된 시 일반선거에서는 9명의 현직의원이 재선에 성공하였다. 선거구획정에 있어서 시현장은 시 전체인구를 13으로 나누어 인구비례의 균형을 맞추되, 각 선거구의 인구수는 평균 인구의 상·하 5%를 넘지 못하도록 규정함으로써 의회구성이 지역구의 이해를 공정하게 반영할 수 있도록 하고 있다.

선거권은 만 18세 이상의 20일이상 당해 지역에 거주한 자로서 20일 전 혹은 선거당일 선거인으로 등록하여야 한다. 피선거권은 만 21세의 시민으로서 당해 지역에 30일이상 거주해야 하며, 지역 유권자의 500명 또는 지난 시 일반선거에서 당해 지역 투표수의 2%에 해당하는 추천을 받아야 한다.

시의원의 선출은 예비선거를 거친후 일반선거에서 결정되며, 정당표방을 허용¹⁵⁾하고 있다. 즉 세 명이상의 후보가 경합을 벌이게 되는 경우 예비선거를 통하여 상위 득표 두 명을 가려낸 후, 결선투표 성격의 일반선거를 실시하고 있는 것이다. 이러한 선거방식은 선출 의원에 대하여 투표자 과반수 이상의 지지를 제도적으로 확보함으로써 의회의 주민 대표성을 확보하기 위한 조치로 이해된다. 1997년의 선거 경우 예비선거는 9월 9일에 실시되었으며, 일반선거는 11월 4일에 실시된 바 있다.

한편 13명의 의원으로 시의회가 구성된 후 결원이 생기게 된 경우, 미네아폴리스시는 결원된 시기가 시일반선거가 있는 해의 3월 1일 이전이면 보궐선거를 실시(예비선거 포함)하며, 3월 1일 또는 그 이후이면 시의회에서

15) 미네아폴리스시에서는 시장과 시의원선거에 한하여 투표용지에 후보의 이름과 함께 정당번호나 정치적 노선을 표방할 수 있도록 하고 있다.

해당 지역구 주민 가운데서 선임하게 된다. 즉 관여임기를 10개월 기준으로 보궐선거의 실시여부가 결정되지만, 어떤 경우든지 결원된 의원을 보충하므로써 의회구성의 완전성을 이루고 있다. 이는 미네아폴리스 시의회가 소수의 의원으로 구성되어 운영되기 때문에 의회구성에 결원이 발생하는 것은 그만큼 기관운영에 많은 영향을 미치게 된다는 사실과 밀접한 관련이 있는 것으로 생각해 볼 수 있다.

나. 권한

기관대립형의 기관구성을 취하는 미네아폴리스시는 시의회에게 의결기관이 지니는 일반적인 권한을 모두 부여하고 있으며, 시의 다양한 기능에 대하여 입법적·행정적·재정적 권한을 행사하고 있다. 시의회는 조례 및 규칙의 제정권, 세금 징수권, 사업 허가권, 그리고 집행부서에 대한 예산 및 정책통제권을 지니고 있다. 시의회의 권한을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

시의회는 의결기관으로서 주민에게 일반 복지를 제공하기 위한 입법과 정책을 입안하여 결정하며, 시장이 제출한 예산안을 포함하여 모든 행정부 입법안은 시의회의 승인을 받아야 효력을 발생한다. 시의회의 조례 제정 및 개정에는 각종 인·허가 및 규제를 포함하여 시의 안녕과 공공질서를 유지하기 위한 여러 가지 사항에 포괄적으로 부여되고 있으며, 의회가 제정한 조례와 규칙을 위반할 경우 벌금(700 달러이하) 및 구류(90일이하)를 부과할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또한 시의회의 의결권에는 시장에 의해 거부된 의안의 경우 2/3의 찬성으로 재의결할 수 있는 권한도 포함하고 있다.

시의회는 시의 모든 회계과 재정에 관하여 감사권을 지니고 있으며, 시의 모든 재산과 재정에 대한 관리·통제권을 지니고 있다. 이와 아울러 시 소유

의 재산 매각 또는 임대에 대한 승인여부도 의회에서 결정되며, 시소유의 부동산을 매각하는 경우는 의원정수 2/3의 찬성을 요하고 있다.

인사권과 관련하여 시의회가 지니고 있는 권한은 우선 시장이 행사하는 모든 인사권에 대한 승인권 행사를 들 수 있는데, 시장의 인사승인 요청이 6일 이내에 거부되지 않으면, 승인된 것으로 간주된다. 한편 시의회는 정무직 공무원의 인사를 담당하는 「행정위원회(Executive committee)」¹⁶⁾의 임명권과 일반직 공무원의 인사를 담당하는 「공무원인사위원회(Civil Service Commission)」의 인사권 행사에 대한 최종 승인권을 지니고 있다. 시의회의 인사승인은 민선공직자를 제외한 주요 공무원(임기 2년)에 대하여 과반수 이상의 승인투표로 결정된다. 특히 의회가 선임 또는 승인하는 몇몇 주요 공직자들은 의회내 관련 위원회에서 공청회를 거친 후 인사가 결정된다.¹⁷⁾ 또한 의회는 의회에서 임명되는 모든 공무원에 대한 해임권도 지니고 있다. 단, 「행정위원회」가 선임하는 시공무원에 대해서는 「행정위원회」에 해임권이 있다.

참고로 이와 같이 강력한 인사권이 미네아폴리스 시의회에 부여되고 있으나, 어느 시의원도 개인적으로 시공무원을 선임하는데 있어서는 직·간접적으로 어떠한 영향력도 행사할 수 없게 규정함으로써¹⁸⁾ 집행기관의 주요 공직자 선임에 공정성과 합리성을 확보하고 있다.

또한 시의회는 시 공무원의 임무를 추가로 부여할 수 있을 뿐만 아니라,

16) 「행정위원회」는 시장과 시의장 및 3명의 시의원으로 구성되는 데, 자세한 내용은 뒤에서 논의하고자 한다.

17) 의회내 관련 위원회에서 공청회를 거쳐 의회에서 최종 인사승인하는 공직자는 다음과 같다: Department Head Committees, Assessor, Civil rights commission, City attorney, Civil service Commission, City clerk, Civilian review authority, City engineer, Library board, Civil rights department, Metropolitan sports director facilities commission, Fire chief, Police chief, Public health commissioner.

18) 위반시 직권남용으로 면직된다.

시의 주요 행정기관 설치와 조직구성을 조례로서 규정할 수 있는 권한을 지니고 있는데, 예를 들어 경찰국, 소방국, 기획국, 조달국, 공원·위락위원회, 도서관위원회, 공무원인사위원회, 산업개발위원회 등이 이에 해당된다. 덧붙여 시의회는 시장의 행정적 보좌직의 최대 인원수에 대하여 결정할 수 있다.¹⁹⁾

한편, 시의회 의장은 시의회를 이끄는 지도자로서의 역할 뿐 아니라 시장의 부재 또는 공석시 '시장대행'으로서 시장에게 부여된 모든 권한과 책임을 행사하는 권한을 지니고 있다. 덧붙여 시의회 의원은 시의 프로그램과 서비스와 관련하여 지역구 주민으로부터 질문·제안·불만 사항들을 처리하며, 지역주민과 정기적으로 만나 지역구와 시전체의 발전을 위하여 논의하고 있다.

요컨대 시의회는 의결권을 통하여 미네아폴리스시의 입법과 정책결정을 주관하고 있으며, 집행기관에 대한 조사·감사권과 주요 행정관료에 대한 인사승인권을 보유함으로써 기관대립형 기관구성의 견제적 장치를 확보하고 있다. 한편 시장의 부재시 또는 궐위된 시장의 잔여임기가 10개월을 넘지 않는 경우 의장이 시장의 모든 권한과 책임을 인계받게 되어 있는 점이나 집행기관의 인사결정과 관련된 시의회 의 권한은 주민의 대표기관으로서 시의회가 지니고 있는 권한이 상당히 높다는 것을 시사해 주고 있다.

다. 지방의회의 조직구성 및 운영

미네아폴리스시 시의회는 의장 및 부의장을 매년 첫 의원총회에서 선출하며, 시의회 의장은 정기 의원총회와 임시회의를 주재(의장부재시 부의장

19) 시장의 행정적 보좌직의 최소 인원은 행정부책임자(administrative deputy) 1명, 행정보좌관(administrative aids) 2명, 행정 조원((administrative assistant), 행정비서(executive secretary) 1명 등으로 미네아폴리스시 조례에 규정되어 있다.

이 주재하는 역할을 담당하고 있다.

현재 미네아폴리스시 시의회는 7개의 상임위원회 및 임시조직인 특별위원회 그리고 행정조직인 사무국(the Office of City Clerk)이 설치되어 의안 발의 등 의회운영을 보조하고 있다. 사무국장은 의회에서 2년의 임기로 선출되며 시의 모든 기록과 공문서를 보관하고 시의회의 회의기록 및 보관을 담당한다. 사무국장은 의회의 승인으로 의회사무국에 필요한 사무원과 보조원 그리고 부사무국장을 임명한다. 부사무국장은 사무국장을 보좌하며 의회내 상임위원회의 회의에 참석하여 서기의 업무를 담당하고 있다. 참고로 사무국과 미네아폴리스 시립도서관이 합동으로 시립정보도서관을 운영하여 각종 문서와 자료를 시민에게 제공하고 있다. 한편 의회운영의 지원기관으로서 시법무관이 의회와 상임위원회의 법률자문을 담당하고 있으며, 시의회의 회의에 참석하고 있다.

한편 위원회 구성은 민주적 운영을 강조하여 시의회 의장이 의장석을 떠나 부의장이나 시의원이 주재하여 이루어 진다. 즉 상임위원회의 구성은 의회에서 다수투표에 의해 결정되며, 다수의 찬성에 의해 소속 위원회를 바꿀 수 있다. 단 「지역발전위원회」와 「세입·예산위원회」에 동시에 소속될 수 없도록하여 공정하고 견제적인 조직구성이 되도록 노력하고 있다. 현재 미네아폴리스 시의회의 상임위원회로는 「지역발전위원회, 「정부간관계위원회, 「공공안전·규제위원회, 「교통·공공관리위원회, 「세입·예산위원회, 「구획·도시계획위원회, 「소청위원회」가 있으며, 특별위원회로는 「선거위원회, 「규칙위원회, 「조세위원회」가 조직되어 있다.

상임위원회는 격주로 열리는 의원총회에 앞서 위원회 회의를 소집하여 운영하고 있다. 단 「소청위원회」는 한 달에 1회 소집된다. 한편 위원회의 규모는 상임위원회의 경우 <표 3-2-2>와 같으며, 특별위원회는 13명 모두의

의원이 각각의 위원회에 소속되어 있다.

<표 3-2-2> 미네아폴리스시의 상임위원회

<위원회의 종류>	<규모>
지역발전위원회	6명
정부간관계위원회	6명
공공안전·규제위원회	6명
교통·공공관리위원회	6명
세입·예산위원회	6명
구획·도시계획위원회	6명
소청위원회	3명

시의회의 운영은 위원회와 함께 이루어진다 할 수 있는데, 각 행정부서가 배정된 위원회를 통해 의회에 안건을 상정하면, 위원회에서 심사를 거친 후 의원총회로 회부되어 의결이 이루어 지고, 다음으로 시장에게 전달되어 승인 또는 거부가 이루어 진다.

미네아폴리스 시의회는 매달 첫째와 마지막 주 금요일에 정기 의원총회를 열고 있으며, 시장의 요청으로 임시회의가 소집될 수 있다.²⁰⁾ 그리고 상임위원회 및 특별위원회의 정기적인 회의는 시의회 의장이 지정한 날에 개최되며, 위원회의 임시회의는 위원장에 의해 소집될 수 있다. 의원총회 및 위원회 회의 등 모든 회의는 일반인에게 공개되며, 회의 일정은 '미네아폴리스 스타 트리뷴' 등 주요 지역 주간지에 공시된다.

정기회의나 임시회의를 개최하기 위해서는 전체의원(13명) 가운데 과반수(7명)의 의원참석이 의사정족수로서 요구되며, 시의회의장이 모든 회의를 진행한다. 의사정족수가 채워지지 않는 경우는 산회하되 임시회의 소집일을 지정하여 회의를 진행할 수 있다.

20) 시장의 임시회의 요청권한은 1975년 11월에 개정된 사항이다.

위원회 회의 또한 소속 위원의 과반수 참석이 정족수로 요구된다. 회의 토론은 1일 2회이하로 발언이 제한되어 있으며, 첫 발언은 7분이하, 두 번째 발언은 5분이하로 제한함으로써 효율적이고 신속한 회의운영에 초점을 두고 있다. 시장의 발언 역시 동일한 규칙이 적용된다. 그러나 시민의 회의발언은 허용되지 않는다.²¹⁾ 끝으로 모든 조례안과 규칙안 및 예산안 결정은 의원정수의 과반수 찬성으로 통과되며, 시의원 개개인의 찬반투표는 기록되고 공개된다.

이러한 의회운영은 소의회제가 갖는 장점이라 할 수 있는데, 13명으로 구성된 시의회는 의사결정 과정상에 불필요한 논쟁을 막고 상호 이해와 협력을 구하기 쉽다는 점에서, 그리고 조직이 비대해지면 자연히 발생하기 쉬운 의회내 권력의 과두화를 막을 수 있다는 점에서 효율적인 의정활동을 벌일 수 있는 장점을 지닌다.

3. 집행기관

가. 시장의 선출방법 및 임기

미네아폴리스시는 4년마다 시장을 선출하고 있으며, 현재 시장인 샤론 벨튼(Sharon S. Belton)은 흑인여성으로 처음 1994년 시장에 당선된 바 있으며, 1997년의 11월 4일 선거에서 재선에 성공(득표율 54.7%)하여 재직하고 있다.

시장직이 공석되는 경우, 시의원과 마찬가지로 공석된 시기가 시일반선거가 있는 해의 3월 1일 이전이면 보궐선거를 실시(예비선거 포함)하며, 3월 1일 또는 그 이후이면 시의회의 의장이 시장직을 수행하여 잔여임기를 채우게 된다. 또한 보궐선거를 실시하게 되는 경우, 시의회 의장은 잔여임기를

21) 회의운영규칙은 의회 정족수의 2/3의 찬성으로 개정될 수 있다.

체를 시장을 선출할 때까지 한시적으로 '시장대행(Acting Mayor)'을 맡게 된다. 시장의 직무를 수행하게 되는 시의회 의장은 시장에게 부여된 모든 권한과 책임을 인계받게 되며, 시장의 봉급을 지급받는다.

나. 시장의 권한

기관대립형의 기관구성에서 미네아폴리스시의 시장은 미네아폴리스의 공식적인 대표일 뿐만 아니라 행정의 최고 집행자로서 실제적인 권한을 지닌다. 시장이 보유하고 있는 책임과 권한을 살펴보면 다음과 같다.

시장은 주법률과 시 조례의 합법적 준수와 시행을 책임 맡으며, 시의 모든 공무원에 대한 감독권과 위반사항에 대한 조치를 행사할 뿐 아니라 집행부의 모든 부서와 정부조직의 일반적인 지휘·감독권 및 인사권을 지니고 있다. 예를 들어 시장은 경찰국의 설치·관리·인사·통제·감독 등 모든 권한을 지니고 있는데, 시장을 위원장으로 하는 「행정위원회」에서 3년 임기의 경찰국장을 선임하여 의회의 승인을 얻어 임명하는 하는 한편, 시장은 모든 경찰국 직원에 대한 인사권·지휘감독권을 지닌다. 또한 시장은 「행정위원회」뿐 아니라 시의 여러 정부 위원회의 당연직 위원으로 참여하고 있다²²⁾.

시장은 매년 「연례지침서(the Annual State of the City)」와 「예산교서(Budget Framework addresses)」를 통해 한 해 동안 수행할 정책의 방향과 목표를 정하며, 시의회는 이를 검토한 후 승인을 하고 있다.

또한, 의회와 관련하여 시장은 예산안(8월 15일 기한)을 포함하여 집행기관에서 작성된 의안의 의회제출권을 지니고 있으며, 의회에서 통과된 모든 법안(의회조직·규칙·절차 등은 제외)의 승인권으로 의결기관과의 견제와 균

22) 행정위원회 외에 시장이 당연직 위원으로 있는 정부위원회는 다음과 같다. Board of Estimate and Taxation, Municipal Employees Retirement Fund Board, Municipal Building Commission, Youth Coordinating Board, Minneapolis Convention and Visitors Commission, Saint Anthony Falls Heritage Zone Board.

형을 유지하고 있다. 시장의 승인권은 모든 법안의 효력 발생과 관련된 것으로, 5일 이내에 승인하지 않거나 또는 거부된 후 의회에서 재의결(2/3의 찬성)된 경우는 시장이 승인한 경우와 동일한 효력이 발생한다.

덧붙여 시장은 시민을 대상으로 시정에 대한 질문이나 시의 기능 및 운영에 대한 정보를 제공하는 책임을 지고 있으며, 시장을 도울 수 있도록 1명의 행정부책임관과 2명의 행정보좌관을 선임할 수 있는 권한을 지니고 있다. 현재 시장실에는 비서실장을 비롯하여 행정비서관, 5명의 행정보조원, 5명의 비서·사무원 및 인턴들이 근무하고 있다.

다. 소속기관

1) 시조정관(City Coordinator)

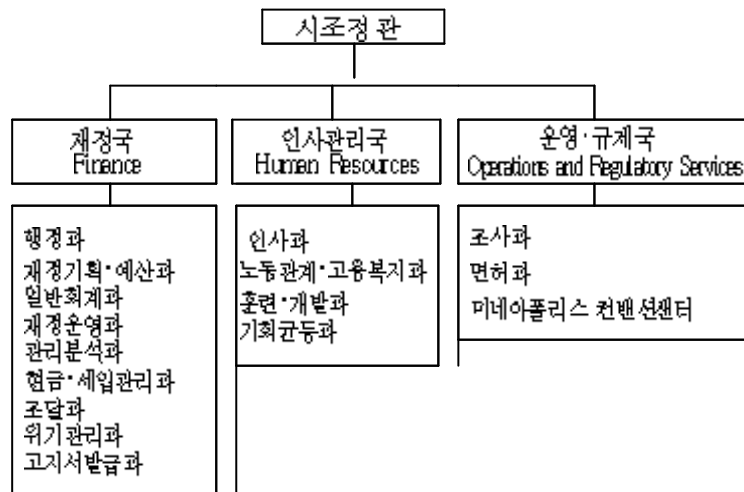
시조정관은 현장에 규정된 기관으로서 시의회가 조례·규칙으로 시조정관의 일반적인 책임을 규정토록 하고 있다. 시조정관의 임명은 「행정위원회」가 선임하여 의회의 공청회를 거쳐 승인을 받으며, 2년의 임기로 임명된다. 시조정관은 시현장과 시장 및 시의회에서 제정한 일반적인 지침아래 시정부와 시장 및 의회의 조화로운 방향과 리더십을 제공하는 책임을 지고 있으며, 민선공직자들의 정책결정이 미치는 영향에 대하여 시장과 의회에 조언을 제공한다. 시조정관의 주요 업무 분야를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장과 의회를 대상으로 조언과 자문을 제공하며, 각종 정책·프로젝트·프로그램과 관련하여 제안을 담당한다. 둘째, 재정운영을 감독하며, 의회에 제출할 예산서를 작성하는 데 참여한다. 셋째, 시의 행정에 영향을 미칠 모든 중요한 개발 사항에 대하여 시장과 의회에게 이를 주지시킨다. 넷째, 시장과 의회에 의해 제정하여 시행중인 시의 프로젝트·정책·프로그램들

을 조정하는 역할을 한다. 다섯째, 인사관리국을 비롯하여 재정국, 운영·규제국, 정부간관계국, 보조금 및 특수사업국, 예술위원회, 국제관계국 등 행정 부서에 대한 직접적인 지휘·감독을 담당하고 있다.²³⁾

그밖에 시조정관은 컨벤션센터의 운영책임자, 규제과장, 통신·정보과장, 시민봉사국장 등을 임명하는 권한을 지니고 있다. <그림 3-2-1>은 시조정관실의 조직 기구도로서 지면관계상 인사관리국, 재무국 및 운영·규제국을 중심으로 재편성한 것이다.

<그림 3-2-1> 시조정관실의 조직 기구도



2) 시법무관(City Attorney)

시법무관은 「행정위원회」가 선임하여 의회의 공청회를 거쳐 승인을 받으며 2년의 임기로 임명된다. 시헌장에 규정된 시법무관은 시의 정부 기관에

23) 시조정관의 직접적인 지휘·감독을 받는 부서로는, Human Resources, Finance, Operations & Regulatory Services, Intergovernmental Relations, Grants & Special Projects, Arts Commission, International Affairs 등 이다.

대하여 법적 지문을 담당할 뿐 아니라 의회에 제출되는 조례안 등의 법적 지문을 제공하고 있으며, 2명의 부법무관 선임권을 지니고 있다. 시법무관실은 두 개의 부서로 운영되고 있는데, 하나는 시정부와 관련된 모든 소송이나 법적 사안에 있어서 미네아폴리스시와 공무원·부서·정부기관를 대변하여 미네아폴리스시의 법률적 이해를 보호하는 기능을 담당하며, 다른 하나는 각종 범죄사건을 담당하는 기능을 한다.

3) 재무관 (Finance Officer)

재무관은 현장에 의해 의회에서 조례로 선임방법 및 기능을 규정하고 있는데, 역시 「행정위원회」에서 선임하여 의회의 승인을 받아 2년의 임기로 임명된다. 재무관은 1명의 부재무관을 선임할 수 있으며 부재무관은 재무관의 부재시 재무관의 책임과 권한을 행사하게 된다. 재무관의 주요 기능은 시의 모든 회계 및 재무관련 업무 담당(회계기록·보존, 연례 회계보고서작성, 모든 지방채 및 주문서 등의 배서 및 계약서의 배서) 등을 맡고 있다.

4) 시자산평가관(City Assessor)

시자산평가관은 「행정위원회」가 선임하여 의회의 공청회를 거쳐 승인을 받으며 2년의 임기로 임명된다.²⁴⁾ 시자산평가관은 시의 자산을 평가하는 공무원으로서 주로 부동산의 분류 및 재산가치의 평가를 담당하고 있다.

5) 시엔지니어 (City Engineer)

시엔지니어는 시현장의 규정에 따른 전문적인 엔지니어로 등록된 자로서 「행정위원회」에서 선임하여 의회가 승인하여 2년의 임기로 임명된다. 시엔

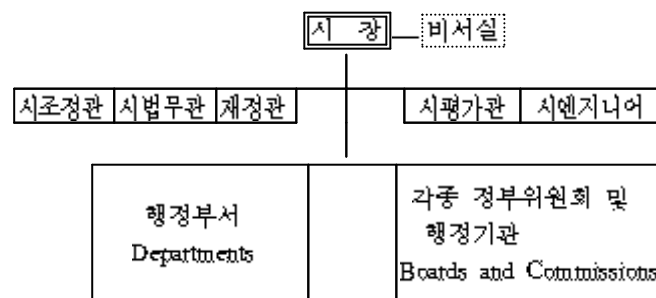
24) 시평가관은 적수 제의 첫 의원총회에서 임명된다.

지니어는 1명의 시엔지니어 보좌관을 선임할 권한을 지니고 있으며, 시의 모든 도로·보도·다리·도로부설물 등의 건설과 관련하여 총괄적인 감독 및 책임을 맡고 있다.

6) 행정조직

미네아폴리스시의 행정조직은 크게 시조정관·시법무관·재정관·시자산평가관·시엔지니어를 비롯하여 실제 집행을 담당하는 행정부서, 그리고 각종 정부위원회 및 행정기관으로 구성되어 있다. 여기서는 시청에 위치하고 있는 행정부서를 중심으로 그 종류와 기능을 살펴보고자 한다.

<그림 3-2-2> 미네아폴리스시의 행정조직



미네아폴리스 시청에는 앞서 논의한 시장실과 시조정관실을 비롯하여 주요 행정부서가 위치하고 있는데, 「조세국」은 시헌장에 규정된 행정부서로서 세금업무를 담당하며, 「예산·평가국」은 재정기획을 비롯하여 예산과 프로그램평가를 담당하고 있다. 「시민권리국」은 차별에 대한 민원조사와 영세 기업 프로그램의 관할 및 시민권리교육을 담당하고 있으며, 「시민봉사국」은 고용·훈련, 에너지·환경, 보건 주택, 계약관리 등의 분야²⁵⁾로 나누어 주민

지원서비스를 제공하고 있다. 「공공사업국은 5개의 부서²⁵⁾로 나뉘어져 주민생활의 편의를 제공하고 있다.

한편 「경찰국²⁷⁾ 크게 순찰과, 서비스과, 조사과, 비상연락과, 지역서비스과 등 5개 부서로 운영되고 있는데, 이 가운데 특히 지역서비스과는 지역주민의 안전과 안녕에 밀접한 관련을 맺고 있는 책임부서로서 기능하고 있다.²⁸⁾ 또한 「비상연락센터」는 경찰서 및 소방서와 연계되어 있으며, 「비상대책국은 주요 비상사태에 대한 대처 수준을 제고시키는 업무를 담당하고 있다. 「소방국은 430명의 소방수 및 20개의 소방서를 관할하며 화재대처를 비롯하여 예방과 안전교육 및 응급의료서비스를 제공하고 있다. 「공공정책국」 시정부에서 행하는 프로그램과 정책, 서비스 등에 대한 정확한 정보를 시민에게 알리고 궁금증을 해결하는 부서로써 관계부서의 주소록·전화목록을 관리하며, 각종 정기간행물의 발간을 통하여 시정에 대한 주민관심에 대응성을 높이고 있다.

4. 의회와 집행기관의 관계

기관대립형의 기관구성을 지니는 미네아폴리스시 의회와 집행기관 사이에 권한의 균형적인 배분으로 견제적인 관계에 있을뿐 아니라 양기관간의 협조적인 관계를 조성하는 제도적 장치를 운용함으로써 원활한 관계를 유지

25) 시민봉사국 산하의 5개 부서는 다음과 같다: Employment and Training, The Center for Energy and Environment, Health, Housing Services, Contract Management.

26) 공공사업국 산하의 5개 부서는 다음과 같다: Engineering Design, Engineering Operations, Solid Waste & Recycling, Transportation, Water Works.

27) 참고로 「경찰감사국(Civilian Police Review Authority)은 경찰국과 독립적으로 운영되는 부서로써 경찰의 부정조사를 담당하고 있는데, 시정사 탄에 분리되어 설치되어 있다.

28) 경찰국 소속의 지역서비스과는 4개의 부서로 조직되어 있다: Community Crime Prevention/Safe, Repeat Call Address Policing, Law Enforcement Explorers, Police Chaplains

하고 있다. 먼저 권한의 배분 측면에서 양기관이 지니고 있는 상호견제의 수단을 각각 나누어 살펴 본 후 양기관의 협조적인 관계를 제고시키는 대표적인 제도적 장치인 「행정위원회」에 대하여 그 의의과 운영에 대하여 구체적으로 논의하고자 한다.

가. 집행기관에 대한 의회의 권한

첫째, 의회는 집행기관의 주요 소속기관에 대한 인사 승인권을 지니고 있다. 즉 시장이 선임한 집행기관 소속의 모든 공직자에 대하여 인사 승인권을 지니고 있으며, 「행정위원회」에서 선임한 공직자를 제외한 모든 공무원에 대한 해임권도 지니고 있다. 또한 주요 공직자에 대해서는 의회승인에 앞서 관계위원회 내에서 공청회를 거치도록 권한이 부여되어 있다. 단 의회가 아닌 의원 개인으로서는 집행부 공무원의 인사결정에 어떠한 영향력도 행사할 수 없도록 하고 있다.

둘째, 시의회는 집행기관에 대한 감·조사권을 지니고 있으며, 시 공무원의 임무를 추가로 부여할 수 있는 권한 뿐만 아니라 시의 몇몇 주요 행정기관에 대하여 그 설치와 조직구성을 조례로서 규정할 수 있는 권한을 지니고 있다. 앞서 논의한 경찰국, 소방국, 기획국, 조달국 등 행정기관 소속의 집행부서와 공원·위락위원회, 도서관위원회, 공무원인사위원회, 산업개발위원회 등 정부 위원회들은 시현장에서 시의회에게 설치와 조직구성의 권한을 부여한 기관들이다.

셋째, 시의회 의장은 시의회를 이끄는 지도자로서의 역할 뿐 아니라 시장의 부재 또는 공석시 '시장대행'으로서 시장에게 부여된 모든 권한과 책임을 행사하는 권한을 지니고 있다. 즉 공석된 시장의 잔여임기가 10개월을 넘지 않는 경우, 보궐선거를 치루지 않고 시의회의장이 잔여임기를 채울 시장으

로서 권한을 인계받으며, 보궐선거를 치루는 경우나 일시적인 시장의 부재인 경우에도 의회의 의장이 시장직을 대행하는 제도를 취하고 있다. 이는 기관대립형의 기관구성 속에서도 시장의 부재 또는 공석에 대하여 주민의 대표성을 강조한 재충원 방식이라 할 수 있는 것이다.

끝으로, 예산안을 포함하여 시장 및 행정부서에서 의회에 제출하는 모든 의안은 시의회의 의결을 거쳐 통과되어야 하는 점에서 의회는 집행기관에 대한 재정적·정책적 통제장치를 구비하고 있다.

나. 의회에 대한 집행기관의 권한

첫째, 기관대립형의 기관구성에서 일반적으로 그러하듯이 미네아폴리스시도 시의회의 의결권에 대한 견제와 균형의 장치로서 시장에게 승인·거부권을 부여하고 있다. 따라서 시의회에서 통과된 정책법안이나 집행기관에 관계된 모든 의결은 시장의 승인을 얻어야 법적 효력을 발생한다. 참고로 시장의 서명을 받지 못한 법안은 통과된 것으로 간주되지만, 거부권이 행사된 법안에 대해서는 30일 이내에 의원 2/3의 찬성으로 재의결된 경우에만 법적 효력이 발생될 수 있는 것이다.

둘째, 의회에서의 정책결정 과정에 대한 집행기관의 참여란 측면에서 살펴볼 때 의회에서 논의되는 의안의 대부분은 집행기관의 각 행정부서에서 제출되고 있는 현실이기 때문에 미네아폴리스의 시의회와 집행기관의 관계는 매우 상호 협조적이고 보완적인 관계를 유지하고 있다. 시장은 시장을 매년 연례지침서와 예산교서를 통해 한 해 동안 수행할 정책의 방향과 목표를 정하여 시의회에 제출하여 승인을 받고 있으며, 집행부서는 시의회의 관계 위원회와 긴밀한 관계를 맺고 집행부서에서 추진하고 있는 정책과 집행에 대한 이해를 구하고 있다.

셋째, 시장은 시의회에 참석하여 발언할 수 있을 뿐 아니라 임시회의를 소집할 수 있는 권한을 지니고 있다. 이를 통하여 시장은 시의회에서 다루어 주길 희망하는 안건이 토의되고 의결되는 과정을 거치게 함으로써 시정 운영에 중요하고 신속한 대응을 요하는 정책결정이 효과적으로 진행될 수 있도록 하고 있다.

다. 「행정위원회」의 구성 및 운영

미네아폴리스시는 시장, 시의회 의장 그리고 시의회에서 선출한 3명이하의 시의원으로 구성된 「행정위원회(Executive Committee)²⁹⁾」가 시현장의 규정으로 설치되어 집행부의 주요 공직자에 대한 인사결정을 담당하고 있다. 「행정위원회」는 앞서 논의하였던 시조정관·시법무관·시자산평가관·시엔지니어를 비롯하여 경찰국장·소방국장·보건국장 등 주요 고위 공무원과 일반 행정부서의 공무원 등 시장이나 시의회에서 선임하는 공무원에 대한 선임과 해임에 전적인 권한을 지니고 있다.

「행정위원회」는 자체적인 규칙과 절차를 규정할 수 있으며, 시장이 위원장을 맡아 운영되고 있다. 「행정위원회」의 인사결정 과정을 살펴보면 다음과 같다. 우선 시장이 후보를 지정하는 데서 시작하는데, 만약 세 번의 지명에도 혹은 공석 후 90일이후에도 시장이 위원회의 인사결정을 이루지 못하거나 의회의 승인을 얻지 못하는 경우, 위원회에서는 적어도 세 명이상의 후보명단을 시장에게 서면으로 제출하여 시장이 지명케 한다. 만약 시장의 승인을 받지 못하는 경우 위원회는 새로운 후보명단을 다시 제출하여 시장의 지명과 의회의 승인을 얻을 때까지 이러한 절차를 반복한다.

요컨대 행정위원회의 구성과 운영에서 시사하듯이 미네아폴리스시는 시

29) 행정위원회는 시장과 모든 시의원이 동일한 정당일 때를 제외하고는 모든 구성위원이 동일한 정당에 소속되어서는 않는다.(시헌법, Ch.3 Sec 4)

의 주요 공직자 및 공무원에 대한 인사결정을 시장을 주축으로 한 행정위원회에서 의회 의장 및 구성 시의원의 의견이 사전에 조율되고 결정된 후 최종적으로 시의회의 승인을 얻게 함으로써 양기관의 협력 속에 공정하고 합리적인 인사가 이루어 지도록 노력하고 있다.

제3절 피닉스시: 의회-시지배인형

1. 현황

피닉스(Phoenix)시는 미국에서 일곱 번째로 인구가 많은 도시이며 남서부에 위치한 아리조나주의 수도이자 마리코파 카운티(Maricopa County)에 속해 있는 대도시로서 백인이 67.9% 히스파닉계가 21.3%를 구성하고 있다.

피닉스시는 1881년 2월 25일 공식적으로 출범하였으며, 설립이후 꾸준히 성장을 계속해 온 도시로서 특히 1950년이후 급성장을 보이고 있다. 1900년 당시 피닉스시의 인구수는 5,544명에 불과하였으나 1950년에는 17평방 마일의 면적과 약 107,000명의 인수로 미국에서 99번째의 큰 도시가 되었다. 인구조사에 따르면 1985년에는 912,700명, 1990년에는 995,896명으로 성장세를 기록하고 있으며, 1996년 6월 현재 피닉스시의 면적은 469.2 평방마일이며, 인구는 1,168,703명이다. 한편, 피닉스 시정부는 1996년 현재 12,309명을 고용하고 있으며 인구 1000명당 10.5명의 공무원이 일하고 있다. 피닉스시의 재정운영규모를 1995-96 회계연도 예·결산을 통해 살펴보면 약 13억9천3백9십만 달러로 나타나고 있다.

피닉스시는 1913년 홈룰(home rule)을 제정하였으며, 시에서 정부구조를

결정하고 수수료 등의 세입과 물류세를 부과할 수 있는 권한 등을 규정하고 있다. 몇 번의 시헌장 수정이 있었으나 피닉스시는 헌장 채택이래 줄곧 정치와 행정의 기능이 엄격히 분리되어 있는 의회-시지배인의 기관구성 형태로 운영되고 있다. 피닉스시의 의결기관인 의회는 주민이 직선한 시장과 의원으로 구성되어 있는 것이 특징으로 지적되며, 피닉스시의 행정과 운영은 의회에서 선임되는 시지배인에게 모든 권한과 책임 부여되어 있다.

피닉스시의 시민들은 미국의 다른 많은 시와 마찬가지로 시장이나 시의원의 선거뿐 아니라 주민발안이나 주민투표, 주민소환, 공채발행 등 비정기적인 투표에 참여하고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 새로운 조례나 기존의 조례를 수정하는 권한을 주민에게 부여하는 제도인 주민발안은 주민이 제정하고자 하는 조례안에 대해 유권자들에게 서명을 받아 이를 의회에 제출하거나 주민투표에 회부하게 되는데, 유권자의 서명은 지난 시장선거 투표수의 15%로써 주민발안을 제출하기전 6개월간의 서명을 유효한 것으로 간주한다.

둘째, 주민투표는 시의회가 제정한 조례나 규칙 등에 대한 재심사나 폐지를 요구하는 제도로써 이미 시행되고 있는 조례나 규칙을 폐지하고자 할 때에 법적인 협의를 거쳐 주민의 거부권을 행사하게 된다. 주민투표에 회부되기 위해 필요한 유권자의 서명 수는 지난 시장선거 총투표수의 10%이며, 주민투표의 실시는 가까운 일반선거나 특별선거에서 찬반투표에 의해 실시된다.³⁰⁾

셋째, 민선에 의해 공직에 선출된 사람을 주민이 해임할 수 있는 주민소환 제도는 주민에 의해 선출된 공직자가 맡은 바 소임을 하는데 있어서 주민에 대한 책임을 강조하는 데 그 취지가 있다. 피닉스시에서는 주민소환에

30) 주민투표의 대상이 되는 조례나 규칙은 찬반투표로 결정되기 전까지 그 효력이 유효된다. 단 시의원의 2/3의 찬성에 의해 법적효력을 발생할 수는 있다.

필요한 서명의 수를 최근의 일반선거에 참여한 투표수의 25%이상으로 정하고 있다.

한편 피닉스시는 이와 같이 투표를 통한 주민참여외에도 다양한 시자문 기관과 위원회 등을 통해 주민의 참여가 활발히 이루어지고 있는 것을 특징이다. 피닉스시에는 1,000명 이상의 자원봉사자들이 약 60개의 위원회와 자문 기구에 참여하여 시의회에 직접적인 권고사항을 제안하는 활동을 하고 있으며, 이들은 도서관 도서선정에서부터 공항의 확장문제, 시설물 안전, 환경의 질 문제, 개발계획, 구역규제 등 다양한 문제를 다루고 있다.

끝으로 피닉스시의 최근 개혁동향을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다 피닉스시는 평가개발측정지표를 아주 일찍부터 도입한 선경지명이 높은 도시로서 유명하다. 1980년대 미국에 불어닥친 불황의 영향에서 피닉스시도 예외는 아니어서 막대한 예산절감이 필요한 실정이었으나 세금을 인상하는 방법을 택하는 대신, 행정서비스의 효율성과 효과성을 향상시키는데 주의와 노력을 기울여 왔다. 현재 피닉스시는 모든 평가항목에서 우수한 성적을 기록하고 있는데, 특히 시민참여의 동원력과 업무수행에 관한 종합적인 지표의 개발 및 공공서비스의 효율성과 효과성을 측정하는 지표 개발, 공무원의 동기유발 등은 타자치단체의 모범으로 인정받고 있다.

또한 대도시 행정의 책임부재현상을 방지하기 위해 20여년 전에 ‘도시촌(urban village)’이라는 개념을 도입하여 피닉스시를 9개의 구역으로 나누어 지방행정의 향상과 투명성을 증진시키는 노력을 기울여 왔다. 그 밖에 주요 개혁으로는 1985년에 이루어진 것으로서 전략적인 정책개발에 모든 주민의 참여를 끌어들이고자 하였던 것을 들 수 있다. 『미래를 위한 공개토론회(Futures Forum)』는 3,500명의 시민참여와 함께 피닉스시의 행정부를 이끄는 ‘피닉스 2015’전략을 위한 토대를 마련하였다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법

피닉스시의 시의회는 시장과 8명의 시의원으로 구성되어 있다. 즉 별개의 선거로 선출된 시장이 당연직 의장을 겸함으로써 시의회는 총 9명으로 구성되어 있는 점이 특기할 사항으로 지적된다. 시의원의 임기는 4년이며, 소선거구제에 의해 현재 8개의 선거구에서 각각 한명씩의 의원을 선출하고 있다. 참고로 피닉스시의회 선거는 1982년 주민발의안에 의해 대선거구제에서 소선거구제로 전환하였으며 의원수도 6명에서 현재의 8명으로 증가되었다. 이러한 전환은 기존의 대선거구제가 시장과 시의원으로 하여금 주민이 아닌 기업이나 특정 집단에 더 신경을 쓰게 되는 것을 막기 위함이었다.

한편, 시의원의 당선 요건으로는 각 선거구에서 유권자의 과반수 득표를 요구함으로써 소선거구제로의 전환에서 소홀하기 쉬운 주민의 대표성 확보에 주의를 기울이고 있다. 만약 투표수의 51%를 득표하지 못한 경우는 결선투표를 행하게 되며, 결선투표는 상위 득표 2명의 후보를 대상으로 11월 넷째 화요일에 치뤄진다. 참고로 시의원선거나 결선투표에서 모두 같은 수의 득표를 할 경우는 추첨에 의해 최종 결정한다. 이렇게 선출된 지방의회 의원의 임기는 다음 해의 회계년도 개시일부터 시작된다.

선거권 및 피선거권의 연령은 18세이상으로 동일하며, 피닉스시에 선거일 전 최소한 30일간의 거주기간과 유권자등록을 요구하고 있기 때문에 두 개 선거구에 동시에 출마할 수 없다. 참고로 겸직금지 규정에 따라 시의원이 다른 공직을 갖을 수 없도록 하고 있으며, 윤리적인 문제와 관련하여 죄를 지은 경우는 즉시 의원직이 면직된다.

한편, 피닉스시는 미국의 다른 많은 시의 경우처럼 비정당표방제로 선거

가 실시되고 있기 때문에 투표용지에 출마후보의 성명과 출마 대상 공직을 제외한 후보에 대한 어떤 사항(예: 소속정당, 지지노선 등)도 기재되지 않는다. 시의원으로 출마하기 위해서는 해당 선거구에 거주하는 유권자 200명 이상의 서명추천을 받아 선거일전 90일부터 60일전까지 시청 총무국장(the City Clerk)에게 제출하여 심사를 받도록 하고 있다.³¹⁾ 또한 시의원의 연임 횟수도 1회로 제한됨에 따라, 4년 임기의 의원직을 2회이상 연속하여 수행하지 못하도록 하고 있다. 단 보궐선거나 의회의 선임으로 일정 기간 의원직을 수행한 경우는 4년 임기의 2회 연속 규정에서 제외된다.

끝으로, 시의회가 구성된 후 결원이 생긴 경우는 잔여임기에 따라 충원방법을 달리하여 의회를 재구성하고 있는 데, 잔여임기가 90일이상이면 반드시 충원하여 기관구성의 안정성을 도모하고 있다. 첫째, 결원된 의원의 잔여임기가 365일이상이면 보궐선거를 실시하여 잔여임기를 채울 의원을 선출한다.³²⁾ 둘째, 잔여임기가 90일이상 365일미만인 경우는 의회가 해당 지역구에 거주하는 주민 가운데 한 사람을 의원으로 선출한다. 셋째, 잔여임기가 90일이 안될 경우는 의회에서 공석된 자리를 채울지 비워둘 지를 결정할 수 있다.

나. 권한

피닉스시의 모든 권한은 시장(의장겸직)과 8명의 시의원으로 구성된 시의회에 속하며, 시의회에서는 의원들 가운데 부의장을 선출한다. 시의회는 시

31) 유권자의 추천이 선거일전 150일을 경과한 것은 무효로 처리된다. 총무국에서는 추천서명을 접수받은 후 10일 이내에 그 결과를 통보하며, 만약 심사결과 서명무효 등 추천에 필요한 인원이 부족할 시에는 선거일 60일 이전에 추가로 추천인 서명을 제출할 수 있다.

32) 시의회는 공석된 후 10일내에 보궐선거를 위한 회의를 소집하여 보궐선거일(120일 이후)을 정하며, 공석된 후 12~15일 사이에 임시의원을 해당지역구의 주민 가운데 선출한다.

를 관할하고 주민의 일반복지를 제공하기 위한 입법활동을 통하여 정책을 결정하고 조례·규칙 등을 제정하며, 예산안을 채택할 뿐 아니라 시의 법원 판사 및 행정을 책임지는 시지배인(city manager)을 선임하는 권한을 지니고 있다. 또한 시의회는 선거실시의 권한을 지니고 있으며, 시장을 비롯하여 모든 민선 공직자를 대상으로 결원이 생길 경우, 이에 대한 충원을 결정하는 인사권을 지니고 있다. 단 잔여임기가 365일이 상인 경우는 보궐선거를 실시하여 결원된 공직을 충원하지만, 보궐선거의 구체적인 시기나 일정은 시의회에서 최종 결정한다.

한편, 시의회 의장이 지니고 있는 권한을 살펴보면 의장은 의회내 정책 회의 및 공식회의를 주관할 뿐만 아니라 시의회의 위원회를 구성하고 위원장을 선임하는 권한을 지니고 있다. 그런데, 피닉스 시의회는 앞서 언급하였듯이 시장이 당연직 의장을 겸임하는 기관통합적 요소를 엿보이고 있다. 주민이 직접 선출하는 시장이 의장직을 겸임하는 것은 다시말해 주민이 의회를 이끌어갈 의장을 직접 선출하고 있는 것과 동일한 내용이다. 그리고 행정을 실질적으로 총괄할 시지배인은 의회를 통해 선임됨으로써 의회가 지니는 위상과 권한은 기관통합형의 기관구성에서 살펴볼 수 있는 의회중심의 기관구성이라 할 수 있다. 단, 시의원은 비상임으로 일하며 행정이나 운영에는 직접 관여하지 않음으로써 정치·행정의 분리를 강조하는 것이 의회-시지배인체제의 특징이라 할 수 있다. 참고로, 시의원은 회의와 관련하여 안전심의회에 필요한 자료를 집행기관에 요청할 수 있는데, 의회의 승인을 먼저 받지 않는 한 8시간이상이 소요되는 자료나 정보를 관계공무원에게 요구할 수는 없도록 하고 있다.

다. 지방의회의 조직구성 및 운영

피닉스 시의회는 크게 8개의 상임위원회와 임시로 운영되는 특별위원회로 조직되어 있다. 시의회가 시장과 8명의 시의원으로 구성되어 소규모로 운영되고 있듯이 위원회의 구성도 이를 반영하고 있다. 즉 거의 모든 의원이 위원회의 장을 맡고 있으며, 의원들은 여러 위원회에 중복되게 소속되어 있다. 또한 각 위원회는 위원장을 포함하여 보통 3명의 의원으로 구성되어 운영되고 있다.

위원회의 종류와 구성은 의장을 겸직하는 시장의 권한 사항이며, 단 「회계감사위원회」는 피닉스법령에 근거하여 조직되어 있다. 피닉스 시의회 상임위원회 종류와 주요 담당분야를 살펴보면 <표 3-3-1>과 같다.

<표 3-3-1> 피닉스 시의회 위원회 종류 및 담당분야

<종류>	<주요 담당분야>
윤리·공공안전 위원회	경찰, 범죄예방, 시법원, 화재/응급의료서비스, 윤리프로그램 등
주택·지역 위원회	주택, 주거지역, 유택지, 부랑인 프로그램 등
교육·청소년·가정 위원회	교육, 인력관리, 보건복지 프로그램 등
환경·천연자원 위원회	천연자원보호, 상수, 대기, 하수, 쓰레기 등
경제·도심 위원회	경기부양책 및 도심의 경기활성화
교통·기술 위원회	교통계획, 대중교통, 공항, 통신·기술 등
예술·스포츠·문화 위원회	예술, 문화, 스포츠 프로그램 및 시설
회계감사위원회	회계 및 운영감사

즉 「윤리·공공안전 위원회」는 경찰, 범죄예방, 시법원 형사관련 법조체제, 화재 및 응급의료서비스 응급조치 등에 관련된 정책사안을 검토·제안하며, 피닉스시의 윤리프로그램의 개발과 운영에 관계된 정책사안과 기준 등을 검토한다. 「교통·기술 위원회」는 교통계획, 대중교통 서비스 통신 및 기술에 관련된 정책사안의 검토와 제안을 하며, 국제항공서비스를 포함하여 공항이나 항공관련 정책제안 등을 수행한다. 「주택·지역 위원회」는 주택관련 문제와 거주부정자(homeless)프로그램, 주거지역조성에 관한 정책사안을

검토·제안하며, 역사 유적지의 보존과 관련된 사안과 지역개발보조금의 운용 등에 대한 사항도 담당한다. 「교육·청소년·가정 위원회」는 교육 및 인력관리 그리고 가정·노인·청소년에 관련 보건 복지, 활성화 프로그램들을 담당한다. 「환경·천연자원 위원회」는 사막의 보존을 포함하여 희소한 천연자원의 보호에 초점을 둔 정책개발을 담당하며, 상수, 공기, 하수 및 고형쓰레기 등 관련된 정책사안을 검토하고 제안한다. 「경제·도심 위원회」는 피닉스 시의 경기부양정책과 피닉스시 중심가의 경기활성화를 위한 프로그램이나 프로젝트 등에 대한 검토와 제안을 한다. 「예술·스포츠·문화 위원회」는 예술과 문화 및 스포츠 프로그램과 시설(시내중심가의 시설제외) 등에 관한 정책제안을 담당한다.

한편, 피닉스 시의회는 정책회의, 공식회의, 특별회의로 운영되고 있는데, 정책회의에서는 주민생활과 밀접한 일반적인 정책사안을 토의하고 공식회의에 앞서 논의될 주제에 대해 필요한 관계직원의 보고와 정보 및 자료를 요청하게 된다. 한편 공식회의에서는 대개 정책회의에서 논의된 안건들에 대한 공식적인 승인을 위하여 조례 및 규칙의 제정, 건설계약, 비품구입, 정부지불 등에 대한 결정이 이루어진다.

정책회의와 공식회의는 매주 각각 화요일, 수요일에 정기적으로 소집되며, 특별회의는 시장이나 의원 3명의 요청에 의해 언제든지 소집되는 등 피닉스 시의회는 상당히 활발한 회의소집과 활동적인 기관운영을 보여주고 있다. 모든 회의는 시장이 주재하며, 시장은 토의 참여와 의결권도 지니고 지니고 있다. 참고로 회의소집은 과반수(5명)이상의 참석이 요구되며, 대부분의 사안은 과반수 찬성으로 의결된다.³³⁾ 또한 아리조나 주법에 의해 정책회

33) 의회위원의 투표행사는 유예될 수 없는 것으로써 직무상의 일이나 표결의 안전이 의원의 이해관련으로 제외되는 경우를 빼고는 회의의 불참이나 기권 등은 찬성표로 간주된다. 한편 어떤 의제에 대한 투표이든 거부동수일 경우는 부결된 것으로 간주한다.

의와 공식회의는 공개로 열리고 있으며, 주민의 의회내 발언권은 인정되지 않으나 시장의 허락 또는 휴회나 산회직후 의사를 표명할 수 있도록 하고 있다.³⁴⁾

끝으로 피닉스시의 예산편성과정을 살펴보면 다음과 같다.

① 피닉스시의 회계년도는 7월 1일에서 시작하여 6월 30일까지로서 새 회계년도를 위한 예산편성은 10월부터 시작된다. 먼저 예산·조사담당국은 기초적인 소요예산을 산정하며, 이를 시의회와 시지배인 및 주요관계자가 검토한다.

② 이를 토대로 새로운 회계년도를 위한 공식적인 준비가 1월에 시작된다. 각 부서의 장은 각종 예산요구사항을 평가하고 산정하게 되는데, 이때 시의회는 일반적인 정책지침을 시달리며 구체적인 예산요구사항에 대한 평가 등을 통해 어떤 프로그램이 우선 순위이며, 어떤 프로그램이 삭감 또는 증액을 위해 고려해야 되는 지를 알려준다.

③ 시지배인은 이렇게 준비된 예산안을 5월 중순경에 시의회에 제출한다. 이 시기에 시전역에서는 공청회가 열림으로서 시민의 관심사항과 프로그램 및 서어비스의 우선순위에 대한 의견을 수렴하게 된다.

④ 시민의 의견이 수렴되고 고려된 후 시의회는 예산에 대한 최종 심사를 거쳐 필요한 수정과 보완을 하게 되며, 6월말까지 최종예산안을 잠정적으로 채택하게 된다. 이렇게 결정된 예산안은 시립도서관 어디에서나 입수할 수 있다.

3. 집행기관

34) 그러나 서면으로 제출된 주민청원의 경우는 의회의 정규적인 의사일정에 따라 15일 이내에 처리된다.

가. 시장의 선출방법 및 임기

시장은 비정당표방 투표에 의해 주민이 직접 선출하며, 임기는 4년이다. 시장직에 출마하기 위해서는 선거권을 지닌 유권자로서 주민 1,500명이상의 서명추천을 받아 선거일전 90일부터 60일전까지 시청 총무국장(the City Clerk)에게 제출하여 심사를 받는다. 시장의 당선요건은 과반수 득표를 요하며, 그렇지 못한 경우는 상위 득표 후보 2명을 대상으로 결선투표가 실시된다.

시장의 연임횟수는 1회로 제한되어 있으며, 따라서 4년의 임기를 두 번까지는 계속할 수 있으나, 그 이상 계속 재직할 수는 없도록 규정하고 있다. 단 보궐선거나 다른 이유로 4년의 임기를 채우지 않은 경우는 4년 임기의 2회 연속 규정에서 제외된다. 현재 피닉스시의 시장은 전직 시의원출신인 스킵 림짜(Skip Rimsza)로서 1995년에 선출된 바 있다.

한편, 시장의 부재나 공석시 부시장이 시장의 직무대리(Mayor pro tempore)를 임시로 맡게 되며, 시장의 잔여 임기에 따라 총원방식을 달리하고 있다. 첫째, 시장의 잔여 임기가 365일이상일 경우, 보궐선거를 실시하여 잔여 임기를 채울 시장을 선출한다.³⁵⁾ 둘째, 잔여 임기가 90일이상 365일미만일 경우는 시의회에서 공석된 날로부터 10일이내에 모든 시의원이 참석하여 공개회의로 시의원 가운데 잔여 임기를 채울 시장을 선출한다. 셋째, 잔여 임기가 90일이 되지 못하는 경우는 의회에서 시장의 선출 여부를 결정할 수 있는데, 시장을 선출하는 경우 잔여 임기의 90일이상 365일미만의 방식에 따른다.

35) 시장에 출마할 후보는 공석된 날로부터 10일 동안 출마선언을 하며, 시의원의 경우는 의원직을 사퇴해야 한다. 이 때시의회는 보궐선거를 위한 회의를 소집하여 선거일을 정하는 (120일 후) 한편, 시의회는 공석된 날부터 12일~15일 이내에 새로운 시장이 선출될 때까지의 시장대행자를 시의원 가운데서 선출한다.

나. 시장의 권한

시장은 피닉스시의 공식적인 대표자이며, 시의회와 행정 공무원을 이끄는 법적 최고집행자로서의 지위를 지니고 있다. 그러나 시장은 행정 총수권자로서의 권한보다는 당연직 의장으로서 지니는 권한이 더 강한 것이 특징이다. 피닉스시의 시장은 시의회 의장으로서 시의 정책방향을 설정하고 시의회의 모든 회의를 주재하며, 의회내 각종 위원회의 설치 및 조정 그리고 위원장의 임명권을 보유하고 있다. 한편 시장으로서 지니고 있는 권한을 살펴보면 다음과 같다.

시장은 정기적으로 그리고 때때로 시문제에 관계된 정보를 의회에 제공할 뿐만 아니라 중요하다고 생각되는 사안에 대해서는 의회에서 다루어 주길 제안하는 권한을 지닌다. 그리고 심각한 위기상황이 발생한 경우 시장은 경찰에 대한 명령권과 시를 통치하는 권한을 지니며 위기상황에 대한 필요한 모든 조치를 취할 권한을 지닌다. 시장은 개인 보좌관과 비서진을 선임할 권한을 지니고 있다.

요컨대 피닉스시의 시장은 의회-시지배인체제의 기관구성형태에서 일반적으로 살펴볼 수 있듯이 집행기관에 대한 인사권이나 조직운영권을 지니고 있지 못하다. 다만 이러한 권한이 부여되는 시지배인의 선임을 의회에서 결정할 때 의장으로서 참여함으로써 영향력을 행사할 수 있다고 볼 수 있다.

다. 소속기관

1) 시지배인(City Manager)

시지배인은 시의회에서 선임되며, 규정된 임기의 제한은 없다.³⁶⁾ 시지배

36) 시지배인의 보수는 시규약에 의해 일정액의 보수를 받는데, 현재 피닉스시 시배인의 연

인의 자격심사는 실제의 행정경험과 지식 등 전적으로 행정 및 집행에 적합한 능력과 경력을 주요 기준으로 삼는다. 또한 시지배인의 자격조건에는 선임 당시 거주지에 상관없는 미국 시민이기만을 요구하고 있으나, 시지배인으로 선임된 후에는 피닉스시의 시민이 되어야 한다. 참고로 시의원은 재임 기간과 재임후 1년 동안은 시지배인이 될 수 없게 함으로써 정치와 행정의 분리를 강조하고 있다. 이는 시지배인의 선임권을 지니는 시의원 자신이 영향력을 행사하여 시지배인이 되는 것을 방지하기 위한 제한조치라 할 수 있다.

시지배인은 시의회의원 2/3의 찬성으로 이유에 상관없이 해임될 수 있다. 단, 시지배인의 직무대만이나 직무유기, 직권남용 등의 이유로 해임될 때에는 시의회의원 과반수의 찬성만을 요한다. 시지배인에 대한 해임시 의회는 30일전 예비결정을 하며, 시지배인은 이에 대한 서면 응답과 공청회를 요청할 수 있다.

시지배인은 시의 최고행정책임자로서 시의회가 설정한 정책 및 목표에 대한 전문적인 행정 수행을 담당하며, 집행에 대하여 의회에 책임을 지고 있다. 시지배인은 또한 시가 지니고 있는 문제 가운데 시의회에서 고려되지 않은 대안을 개발하기도 하며, 시정부에 대해 장차 주민이 요구하게 될 사항에 대한 프로그램을 계획하는 일을 하기도 한다. 시지배인의 다양한 책무를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시지배인은 모든 시공무원과 임명직 행정공무원에 대한 임명권과 해임권을 지니고 있다. 또한 개인보좌관과 부시지배인³⁷⁾에 대한 임명권도 지니고 있는 데, 부시지배인은 피닉스시의 두 번째 행정 책임자로서 시지배인의 유고나 부재시 시지배인의 모든 권한과 의무를 인계받게 된다. 참고로

봉은 13만불 수준이다.

37) 시지배인인 임명하는 개인비서나 부시지배인은 피닉스시 공무원체에 구속되지 아니한다.

시지배인이 임명하는 모든 사람에 대하여 의회나 시의원은 임명 및 해임에 관하여 어떠한 요구나 지시도 할 수 없으며, 시지배인을 통하여 모든 시행정 서어비스에 관한 사안을 다룰 수 있을 뿐, 시지배인의 부하직원에게는 명령을 내릴 수 없도록 함으로써 정치·행정을 엄격히 분리하고 있다.

둘째, 시지배인은 시의 모든 행정부서에 대한 감독·지휘권을 지니며, 시장과 시의회가 통과시킨 모든 법안이 제대로 집행되고 있는지에 책임을 지고 있다. 또한 시의회의 요구시 시지배인의 관찰하에 있는 모든 행정부서의 운영에 대한 사항을 보고할 의무를 지닌다.

셋째, 시지배인은 모든 시의회의 회의에 참석하여 토론에 참여할 수 있는 권한을 지닌다. 단 표결에는 참여하지 못한다.

넷째, 시지배인은 예산안을 준비하여 이를 시의회에 상정하며, 회계연도 말에는 시의 재정 및 행정활동에 대한 보고서를 작성하여 의회에 제출하고 이를 시민에게 공표하는 책임을 지고 있다.

요컨대 시지배인은 시장과 시의회와의 긴밀한 관계 속에서 시의 목표와 정책, 프로그램들을 만들어내는 일을 도우며, 의회가 정한 시의 모든 프로그램들을 효율적으로 운영하는 등 실제적인 피닉스시의 모든 행정을 책임지고 있다.

2) 회계감사관 (City Auditor)

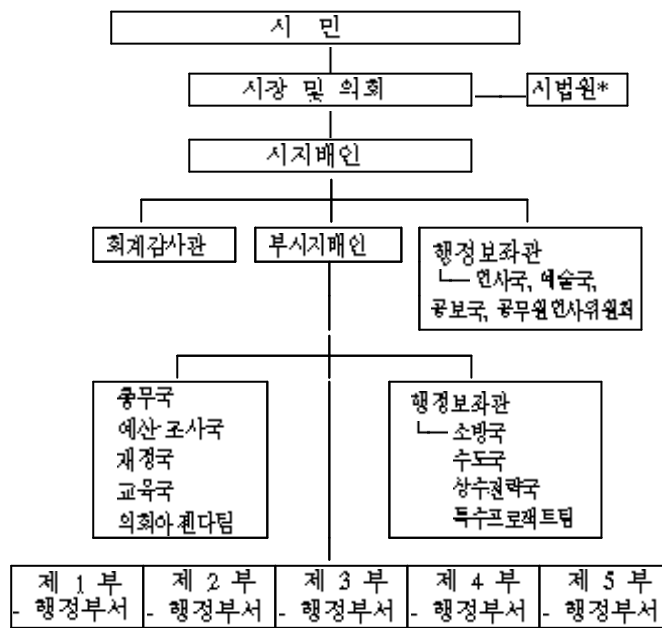
시지배인 직속의 회계감사관은 시의 모든 회계기록과 장비 및 물품의 구입을 책임지고 있다. 회계감사관은 시의회의 매월 첫 회의에 시의 모든 지출내역과 재정상태에 대한 보고서를 제출한다. 또한 의회의 요청시 언제든지 시의 지출이나 영수증 등에 관련한 사안에 대해 의회에 출석하여 구두 또는 서면으로 보고하여야 한다.

회계감사관은 시의회의 동의와 승인으로 직원을 선임할 수 있으며 그에 따른 경비(월급)는 의회가 정한다. 참고로, 피닉스시의 재정상태에 대한 연례 회계감사는 시의 소속 직원이 아닌 공인회계사에 의해 행하여 진다.

3) 행정조직

시 행정조직의 가장 큰 목적은 시민에게 기본적인 공공서비스를 제공하는 것이라 할 수 있으며, 이를 위하여 피닉스시는 행정 각 부서의 공무원들과 다양한 여러 관계기관에서 노력을 하고 있다. 피닉스시의 조직 및 기구 구성은 <그림 3-3-1>과 같다.

<그림 3-3-1> 피닉스시의 조직 및 기구구성



* 피닉스 시법원(Phoenix Municipal Court)은 시장으로부터 독립된 기관으로 사법조 체계의 한 부분을 차지한다 할 수 있는데, 교통법규위반에서부터 1급 범죠회대 6개월 형량 또는 2,500달러의 벌금구형)의 사건까지 담당한다

행정부서는 국을 중심으로 운영되며, 그 아래 과로 나뉘어져 업무가 분담되기도 한다. 다음은 주민들과 가장 빈번히 접촉하는 부서들을 중심으로 그 기능과 운영을 살펴보고자 한다.

「총무국」은 시민에게 공무서 열람이나 시의회의 일정 및 활동 등을 제공하고 있으며, 시의 모든 선거를 감독할 뿐만 아니라 구역개편사안이나 규제·면허 등의 업무를 담당한다. 「인사국」은 시공무원의 모집과 채용시험을 담당하고 있으며, 인사기록관리와 노사관계, 안전 인력개발프로그램을 담당하고 있다. 「도시계획국」은 피닉스시의 개발을 지도하는 업무를 담당하는데, 예를 들어 일반계획의 시행이나 재구획에 대한 요청사항의 처리, 주거지역 개발계획의 수립, 유적지의 보존프로그램, 구역관련 명령사항에 대한 집행 및 제정 등의 업무를 관할하고 있다. 「주택국」은 저소득층이나 노인 및 장애자들을 지원함으로써 다양한 주거환경을 제공하고 조성하는 업무를 담당하고 있으며, 현재 저소득층을 위한 1,700세대, 노인 및 장애자를 위한 630세대이상의 시영아파트가 있다. 「주거환경관리국」은 쾌적한 주거환경의 유지와 개선에 관계된 업무를 담당하는데, 예를 들어 미관을 해치는 건물이나 철거된 건물, 쓰레기, 방치된 녹지환경, 구역위반 등에 대한 시민의 고발을 조사하는 한편 주택보수나 주택개량, 낙서된 벽 등의 보수를 위한 지원과 보조 등의 업무를 처리하고 있다.

「지역경제개발국」은 창업이나 사업확장의 지원, 사업소개약 및 상거래의 분쟁조정, 국내 및 국외 교역의 지원하는 업무와 박람회나 문화, 스포츠 행사와 지역발전을 위한 프로그램을 위한 지원을 담당한다. 「개발서비스국」은 피닉스시에 건설되는 시설물의 안전성과 적법성을 관할하는 부서로서 건축 허가권을 비롯하여 모든 공공·민간 건설사업의 검토와 승인을 담당한다.

「기회균등국」은 고용, 주거, 교육, 시민활동 등에 차별을 금하는 프로그램이나 정책을 담당하는 부서로서 특히 소수민족이나 여성, 청소년, 장애자들을 위한 교육과 지원, 기회 확대에 노력을 기울이고 있다. 「시민봉사국」은 어린이·성인·가족들을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있는데, 저소득주민을 위한 고용·기술교육 프로그램, 미취학아동과 노인을 위한 급식 프로그램 등을 실시하고 있다. 「공원·위락·도서관 담당국」은 공원이나 마을회관에서 문화·여가활동을 담당하며, 현재 피닉스시에는 200개 이상의 공원이 있다. 「소방국」은 화재와 응급구조 업무를 담당하는데, 1996년 현재 피닉스시는 45개의 소방서가 있으며 1,140명의 소방공무원이 근무하고 있다. 「치안국」은 시 및 주의 법을 집행하고 있으며 주민의 생명과 재산을 보호하는 업무를 담당하는데, 범죄 및 마약퇴치 프로그램도 운영하고 있다. 1996년 현재 3,081명이 치안부에 소속되어 근무하고 있으며 경찰의 수는 2,380명이다. 「폐기물처리국」은 쓰레기의 수거 및 처리를 담당하고 있으며 유해폐기물이나 불법폐기 및 재활용을 프로그램을 운영하고 있다. 「항공국」은 스카이하버 국제공항(Sky Harbor International)을 비롯하여 세 개의 공항을 관리하고 있으며 시민의 세금으로 운영되는 것이 아니라 자체적으로 운영되고 있다.

4. 의회와 집행기관의 관계

피닉스시의 기관구성은 앞서 논의한 바와 같이 주민에 의해 직접 선출된 시장이 의회에서 당연직 의장으로 겸임하고 있다. 이러한 점에서 기관통합적 성격을 지닌다 볼 수도 있으나 기관 운용상 피닉스시는 의회-시장배인 체제의 엄격한 정치·행정의 분리로 의회와 집행기관이 대립되는 형태를 지니고 있다. 그러나 의회와 집행기관간의 관계는 시장의 의장직 겸직과 시장배인의 의회선임에서 엿볼 수 있듯이 상호 협조적이고 긴밀한 관계를 형성

하고 있다.

가. 집행기관에 대한 의회의 권한

집행기관에 대한 의회의 권한은 무엇보다 피닉스시의 실제 행정과 집행을 담당하는 실무책임자인 시지배인을 시의회에서 선임하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 시장이 의장을 겸하고 있으며, 시지배인은 시의회에 대해 책임을 지고 있다는 점에서 양자간의 관계는 의회에 무게 중심이 쏠린다고 평가할 수 있다. 즉 시의회는 시를 운영하는 전권을 지니고 있다고 할 수 있는데, 시의회는 시 정책의 모든 면에서 전적인 책임을 지고 있으며, 정책을 입법화하는 당연한 책무외에도 시지배인의 통제를 통하여 정책집행의 권한을 지니고 있다. 따라서 엄격한 의미의 권력분립이 이루어지지 않는다 할 수 있으며 의회에 대한 유일한 통제는 여론의 압력과 주민소환을 통해 이루어진다고 볼 수 있다.

이러한 양기관간의 관계는 의회와 집행기관간에 대립이나 갈등의 요소보다는 협조적인 관계로써, 양자간에 긴밀할 수밖에 없는 제도적인 여건에 따른 것으로 볼 수 있다. 실제 피닉스시의 의회와 집행부와의 관계는 시정의 방향이나 구체적인 정책 및 프로그램의 개발과 수립에 있어서 집행부뿐만 아니라 시민의 의견을 수렴하고 반영하여 모든 관계자가 긴밀하게 협조하고 참여하는 열린 의회로서의 모습을 보여주고 있다. 또한 이렇게 결정된 정책의 운영이나 실제적인 행정은 전문적인 시지배인의 역량에 전적으로 맡기되고 진행상황에 대해서는 보고 등을 통해 상호교류를 원활히 하고 있는 것을 볼 수 있다. 예컨대 시의회의 요구시 시지배인은 자기관할하에 있는 모든 행정부서의 운영에 대한 사항을 보고할 의무를 지고 있다.

그러나 정치와 행정의 엄격한 분리를 특징으로 하는 의회-시지배인형 기

관구성을 택하고 있는 피닉스시는 시의회의 집행부관여가 기관 운용적인 측면에서 상당히 제한된 양상을 보이고 있다. 예를 들어 시지배인은 행정부서의 인사권과 감독지휘권을 지니며, 의회의원은 집행기관의 조직운영에 간섭할 수 없도록 함으로써 행정운영에 정치적인 간섭을 배제시키고 있는 것이다.

나. 의회에 대한 집행기관의 권한

피닉스시의 집행기관은 의회에 대한 견제 권한보다는 협조적인 측면에서의 권한을 지니고 있는 것이 특징이다. 예를 들어 시장은 법안의 거부권도 지니고 있지 않다. 양 기관의 구성에서 살펴보면 의회에 대한 집행기관의 권한은 의장직을 겸하는 시장과 의회에서 선임되는 시지배인이 의회에 대하여 자연적으로 견제의 의미보다는 협조의 의미에서 권한을 행사할 수밖에 없는 것이다. 이러한 측면에서 시장과 시지배인이 의회에 대해 지니고 있는 권한을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 피닉스시의 공식적이고 법적인 대표로서 행정을 책임지고 있는 시장은 시의회의 구성요원으로서 시의회의 의장을 겸직하고 있으며, 따라서 시의회의 모든 회의를 주재할 뿐만 아니라 위원회의 설치 및 장을 선임할 수 있는 권한을 지니고 있고, 의결에 참여하는 투표권도 지니고 있는 정책 결정자이기도 하다.

둘째, 시장은 의회에 연례적으로 때론 부정기적으로 시문제에 관계된 정보를 의회에 제공하며, 중요하다고 생각되는 사안에 대해서는 의회에서 다루어주길 제안하는 등 집행부와 시의회의 중계인 역할을 담당함으로써 양자간의 긴밀하고 협조적인 관계가 정립되어 있다.

셋째, 정책결정의 측면에서 의회와 집행기관간의 상호협조적인 관계는 시

지배인의 역할과 기능에게 살펴볼 수 있다. 즉, 시의회의 정책결정을 집행하고 행정을 총괄하는 책임자이면서 동시에 시지배인이 갖고 있는 역할에는 시가 지니고 있는 문제 가운데 의회에서 고려되지 않은 대안을 개발하는 것과 시에 대해 장차 주민이 요구하게 될 사항에 대한 프로그램을 계획하는 일이 포함되어 있다. 이는 정책의 실제 집행자가 시의회의 보다 적실성있는 정책결정을 돕는 역할을 담당한다는 점에서 정책결정과 집행의 교류가 원활하다는 것을 시사한다.

끝으로 의안이 실제로 토의되고 결정되는 시의회의 정책회의에서는 시관계직원의 보고와 자료 및 정보제공으로 정책결정에 필요한 집행부의 협조를 얻고 있다. 참고로 시의회와 집행부의 긴밀한 협조관계는 시의회의 회의기록을 집행부소속의 총무국이나 공보국 또는 시지배인의 직원이 담당한다는 점에서도 양기관간의 업무영역이 상호협력에 의해 원활하게 진행되고 있는 것을 간접적으로 살펴볼 수 있다.

제4장 영국

제1절 영국 지방자치제도의 개관

1. 지방자치단체의 법적 지위

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코트랜드, 북부 아일랜드 지역으로 구성된 단일국가(unitary state)이면서 동시에 서로 다른 역사적 배경과 문화를 지닌 데 따라 현실적으로 상당히 다른 사회제도를 운영하고 있기 때문에 연방국가적 성격도 지니고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 대체로 잉글랜드와 웨일즈가 서로 비슷한 제도를 지니고 있는 반면 스코트랜드와 북아일랜드는 이들과 상당히 다른 것을 살펴 볼 수 있다. 특히 잉글랜드는 전체 5,750만 인구 중 약 80% 전 국토의 절반(53%) 이상을 차지하고 있는 중심 지역으로 사회·경제·정치면에서 압도적인 영향력을 행사하고 있다.

영국 지방자치단체의 법적지위는 헌법이 아닌 영국의회에서 제정한 법률에 의해 그 존재와 권한이 부여되고 있는 것이 특징이다. 다시말해 영국의 지방자치단체는 헌법적 보장을 받지 못하고 국회의 법률적 권한에 귀속되어 지방의원의 선출원칙·행정조직·사무권한 등이 정해지기 때문에 지방자치단체의 권한은 사실상 완전한 독립성과 자율성을 갖지 못한다 할 수 있으며, 극단적으로 지방자치단체의 존재와 기능이 영국의회에 의해 상실될 수도 있는 것이다. 또한 지방자치단체가 법률의 범위내에서 정하는 조례나 규칙 등

1) 영국의 국가 구성에 대한 자세한 내용은 임성일, 「영국의 지방정부」, (서울: 법경사, 1996) 참조

입법권 역시 중앙정부의 승인사항에 해당하며, 법적인 소추의 기준으로 인정되고 있다. 이러한 법적 지위는 대부분의 유럽국가들의 경우 지방자치단체의 존재와 권한 및 기능에 관한 사항이 헌법에 의해 보장되어 있으며, 미국, 독일, 캐나다와 같은 연방국가의 경우 통상 입법권이 연방정부와 주정부 간에 나뉘어 있는 것과 비교되는 점이다.

이와 같이 영국 지방자치단체의 독립성이나 재량권이 국회에 의해 크게 영향을 받는다는 사실은 1979년 보수당집권에서 좋은 예를 찾을 수 있다. 1979년의 보수당 집권은 사회민주주의 이념하에 형성되었던 기존의 정치와 행정, 경제, 사회 등 모든 분야의 정책을 근본적으로 개혁하는 ‘신우파(New Right)’ 정책을 펼침으로써 영국의 전통적 지역민주주의와 다원주의의 위기를 야기한 바 있다.²⁾ 즉 신우파정책의 핵심적인 내용 가운데 하나인 중앙중앙집권의 강화는 1986년 광역런던의회(GLC)와 대도시권 카운티의회의 폐지를 비롯하여 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드에 대한 중앙정부의 간여와 통제를 강화함으로써 지방자치단체의 권한과 기능을 크게 제한하고 중앙집권기능을 상대적으로 강화시킨 바 있다. 요컨대 영국의 지방자치단체는 국회법률에 의해 창설·폐지될 수 있는 위치에 있으며, 지방사무에 대해 전적인 책임권한을 갖는 기관이 아니라 부분적인 자율권을 지니고 중앙정부에서 지방자치단체에게 위임한 기능들을 수행할 수 있을 뿐이라 말할 수 있다.

2) Phillips, A., "Why Does Local Democracy Matter?," In Pratchett, L. and Wilson, D. (eds), *Local Democracy and Local Government* (London: Macmillan Press, 1996), pp. 20-37; Gilmour, I., *Dancing with Dogma: Britain Under Thatcherism*, (London: Simon & Schuster, 1992).

2. 지방자치단체의 계층체제

가. 지방자치단체의 계층구조

긴 역사를 지니고 있는 영국의 지방자치는 산업혁명을 거치면서 급속히 증가하는 도시문제와 행정수요에 따라 19세기 말에 제정된 세 개의 법안³⁾에 의해 종합적이고 근대적인 의미의 지방자치단체가 탄생하게 되었다. 19세기 말경에 탄생된 지방자치단체의 계층구조는 1972년 지방자치법이 도입될 때까지 기본적으로 3층 구조를 - 카운티(County)/ 디스트릭트(District)· 카운티 버러(County Borough)/ 교구(Parish) - 지니고 있었다.

제 2차 세계대전을 거치면서 영국의 지방자치단체는 그 기능과 역할이 증대되었는데, 교통·통신의 발달과 함께 주민생활의 활동범위가 증가되고 행정서비스에 대한 효율적인 공급에 대한 필요성이 대두됨에 따라 1972년 「지방자치법」 제정으로 지방자치단체의 구조적인 변화가 이루어지게 되었다. 법제정에 따른 1974년의 구조개편은 지방자치단체의 광역화에 초점을 두고 자치단체의 수를 줄이면서 상대적으로 카운티와 대도시 디스트릭트의 기능을 강화하는데 역점을 둔 것이었다. 그 결과 6개 대도시권 카운티와⁴⁾ 그 아래 36개 대도시 디스트릭트(metropolitan district)가 신설된 바 있다.

한편 1985년 지방자치법에 따른 1986년의 지방자치단체의 대대적인 구조개편은 광역런던과 6개 대도시 카운티의 폐지로써 단층구조의 효율적이고 강력한 지방자치체제를 구축하는 것을 골자로 하고 있다⁵⁾. 즉 6개 대도시와

3) 1888, 1894 지방자치법(Local Government Act 1888, 1894), 1899 런던정부법 (London Government Act 1899)의 주요 내용은 임성일(1996), 권계서, 67-69쪽 참조.

4) 대도시 카운티는 West Midland, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire, South Yorkshire, Tyne and Wear 등 6개로서 비대도시 카운티와 비교하여 다양한 대도시 행정수요를 충족시키기 위해 보다 포괄적인 기능이 주어졌다.

5) 1985년의 「지방자치법」에 따른 1986년의 계층구조 개편은 중앙정부와 대도시내 각 지방자치단체의 직접적인 접촉을 가능케 하였으며, 광역자치단체의 폐지로 분산된 권한과 기능을 지니게 된 지방자치단체에 대하여 중앙정부는 상대적으로 쉽게 각종 행정재정적

런던에서는 디스트릭(Metropolitan District Councils)과 런던바러(London Boroughs) 및 런던시(City of London)로 단층체제를 유지하는 한편 비대도시권에서는 카운티(Non-metropolitan County Councils)와 디스트릭(Non-metropolitan District Councils)의 2층제 계층구조를 지니게 된 것이다. 그리고 종래 광역런던과 대도시 카운티에서 담당하던 여러 기능들은 하위 자치단체나 각종 합동위원회(joint boards)나 공사와 공단으로 이양되었다.

참고로 디스트릭 밑에 일종의 제 3층 지방자치단체로써 잉글랜드의 교구(Parish councils)와 웨일즈·스코트랜드의 커뮤니티(Community councils)가 존재하는데, 이들이 지방자치단체로서 지니는 기능과 책임은 사실상 매우 제한되어 있다. 그리고 수적인 면에서 교구·커뮤니티는 주로 비대도시권에서 많으며(약 11000개), 대도시권 디스트릭에서는 극소수에 불과한 실정이다.

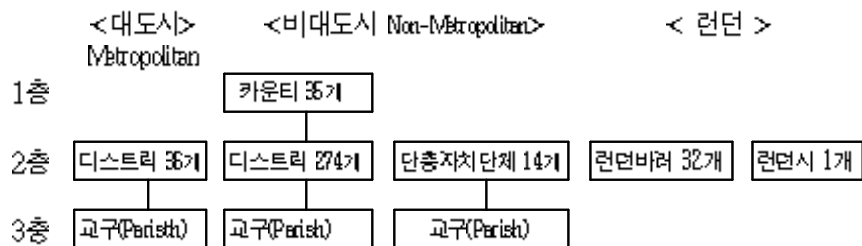
이러한 지방자치단체의 단층화 추세는 1990년대에도 계속되어 중앙정부의 주도하에 최근까지 일련의 계층제 개편안이 채택되어 실시되고 있는 상황이다. 비교 분석의 관점에서 지방자치단체의 계층구조적 재개편이 이루어진 1996년을 기준으로 삼아 살펴보면 다음과 같다. 우선 1996년 4월 1일 이전의 지역별 계층구조를 살펴보면, 첫째 잉글랜드 지역은 비대도시권에 39개 카운티 및 296개 디스트릭의 2층구조와 대도시권에 36개 디스트릭의 단층구조를 유지하고 있었으며, 런던은 32개 런던바러 및 1개 런던시의 단층구조를 유지하고 있었다. 둘째, 웨일즈지역은 8개 카운티와 37개 디스트릭의 2층구조를 지니고 있었으며 (참고로 885개 커뮤니티 존재), 셋째 스코트랜드는 1973년도 지방자치법에 따라 리전-디스트릭(region-district)체제의 2계층

인 통제를 가할 수 있게 되었다. 이는 당시 런던을 비롯한 주요 대도시의 정치적 권력이 노동당의 지배체제하에 놓여 있는 데 대한 보수당정권의 정치권력적인 이해관계를 시사하고 있다.

제를 지니고 있었는데, 9개 리전과 53개 디스트릭이 존재하고 있었으며 (1350개 커뮤니티 존재), 지리적 특성에 따라 3개 도서지역만이 별도로 단층 제로 운영되고 있었다. 끝으로 북아일랜드⁶⁾는 주요 거주지역을 중심으로 형성된 디스트릭 위주의 단층제 구조로써 총 26개의 디스트릭이 있었다.

한편, 1991년 창설된 「지방자치위원회(Local Government Commission)」의 단층제 구조개편의 권고안이 1996년 입법통과됨으로써 영국의 지방자치 단체는 새로운 단층제 구조개편이 이루어지게 되었다. 먼저, 1996년 4월 1일 현재 잉글랜드 지방자치단체의 계층구조를 살펴보면 그림으로 정리하면 <그림 4-1-1>과 같다. 즉 개편이전과 비교할 때, 잉글랜드 지역은 2계층제를 유지하고 있던 비대도시권에서 14개의 단층자치단체(unitary authority)가 창설되어 기존의 카운티-디스트릭의 2층구조와 병존하는 모습을 취하게 된 것이다.

<그림 4-1-1> 잉글랜드의 지방자치단체 계층구조(1996년 4월)



단층자치단체의 창설은 단층제의 계층구조가 지역공동체의 일체감과 이해를 보다 잘 반영하며, 또한 효과적이고 편리한 지방자치단체를 만드는데 그 목적이 있다 볼 수 있다.⁷⁾ 또한 단층자치단체는 1997년 13개, 1998년 19

6) 북아일랜드는 영국 본토와의 심한 분쟁과 갈등으로 지방자치제도가 제대로 실시되지 않고 사실상 중앙정부의 직접 통제체제가 이루어지고 있는 실정이다.

개가 추가될 예정이어서 약 8백만의 인구가 총 46개의 새로운 단층제 구조의 지방자치단체에 속하게 된 것이다.

둘째, 그 밖의 지역은 1996년의 계층구조 개편 결과로서 웨일즈와 스코트랜드는 광역자치단체가 폐지되고 각각 22개와 32개의 단층자치단체로 구성되었으며, 북아일랜드는 기존의 26개 디스트릭으로 구성된 단층제 구조가 그대로 유지되고 있다.

요컨대 잉글랜드지역의 비대도시권을 제외한 모든 지역이 현재 단층구조의 지방자치단체로 구성되어 있으며, 다만 잉글랜드 지역 가운데 비대도시권에서 기존의 2층구조와 새롭게 탄생한 단층자치단체가 병존하는 모습을 보이고 있다.

나. 지방자치단체의 종류

현재 영국의 지방자치단체는 크게 광역자치단체로서 카운티, 기초자치단체로서 런던바러, 런던시티, 디스트릭 및 단층자치단체를 들 수 있으며, 이보다 하위 개념으로서 교구나 커뮤니티가 존재하고 있다⁷⁾.

1) 카운티(County council)

카운티는 1996년이후 잉글랜드 지역의 비대도시권에만 존재하는 광역자치단체로서 1996년 현재 35개가 있다. 참고로 1996년이전에는 잉글랜드의 비대도시권에 39개, 웨일즈에 8개의 카운티, 그리고 스코트랜드에 9개의 리전이 광역자치단체로서 존재한 바 있다. 영국의 광역자치단체는 앞서 논의

7) 단층제 자치단체의 개편논의, 과정, 결과 및 평가는 "The Local Government Review in England 1991-96., (eds) Leach, S. and G. Stoker., (*Public Administration*, 1997, Spring) 참조.

8) 교구나 커뮤니티는 앞서 논의하였듯이 매우 제한적인 기능을 가지며 특별한 경우를 제외하고는 통상 영국에서는 주요한 지방자치단체로 간주하지 않는다.

한 대로 단층제 구조개편 추세에 따라 처음에는 잉글랜드의 대도시권과 런던에서 폐치된 후 웨일즈와 스코트랜드에서 사라지게 되었으며, 최근에는 잉글랜드의 비대도시권에서도 폐치·분할되어 그 수가 점점 줄어드는 양상을 보이고 있다.

한편 기능이나 규모면에서 카운티는 하위 단체인 디스트릭과 비교할 때, 보다 많은 권한과 예산을 지니는데, 예를 들어 잉글랜드의 카운티는 평균 3억 6,000만 파운드의 예산규모를 지니고 있는데 비해 디스트릭은 평균 2,500만 파운드에 불과하다.

2) 디스트릭(District council)

영국의 디스트릭은 계층구조상 두 종류로 나눌 수 있다. 하나는 잉글랜드 지역의 비대도시권에서 카운티 자치단체의 하위 계층으로 존재하는 자치단체이며, 다른 하나는 그 외 지역에서 발견되는 단층제 구조에서의 자치단체로 존재하고 있는 것을 들 수 있다. 후자는 앞서 논의한 대로 잉글랜드의 대도시권이냐 웨일즈, 스코트랜드, 북아일랜드 등으로 모두 디스트릭의 단층제 구조를 지니고 있다. 또한 잉글랜드의 비대도시권은 과거에 보편화되어 있던 2계층 구조에서 벗어나 점차 새로운 단층제 구조를 형성해 나가는 과정에서 과거 2계층하의 디스트릭이 독립적으로 또는 일부 인접 디스트릭을 병합하여 새로운 단층자치단체로 탄생되고 있는 추세이다. 이들 단층제 구조의 디스트릭 및 단층자치단체는 사무기능에 있어서 모든 분야의 지방자치단체 서비스를 총체적으로 책임지고 있다. 다만 몇몇 중요한 서비스나 규모의 경제를 살려야 할 서비스에 대해서는 자치단체간 합동체제를 유지하기도 한다.

한편 카운티 자치단체의 하위자치단체로서 기능하고 있는 디스트릭은

1996년의 구조개편 전에는 총 296개가 잉글랜드의 비대도시권에 존재하고 있었으나, 1996년 개편직후 274개로 줄어들었으며, 1998년까지는 238개로 그 수가 더욱 줄어들 예정에 있다.

3) 교구(Parish council) 및 커뮤니티(Community council)

교구나 커뮤니티는 일종의 제 3층 지방자치단체로서 종교적인 배경 하에 중세부터 전통적으로 존재해 왔으나, 그 기능이나 책임은 사실상 매우 제한적이다⁹⁾. 교구·커뮤니티 의회는 보통 5~25명으로 구성되어 있으며, 교구 의회의 경우 5인이하로 구성될 수 없다. 교구는 일부 도시를 제외하면 대개 비도시권 디스트릭을 중심으로 발달해 있으며, 특수한 경우를 제외하고는 기본적으로 법적 의무와 권한을 갖지 않는다¹⁰⁾. 그러나 최근의 자치단체 계층구조 개편에 따라 단층제 자치단체가 증가하면서 교구·커뮤니티의 새로운 역할과 책임의 중요성을 강조하는 경향이 일고 있다. 이는 단층자치단체의 행정구역 확대가 자칫 행정서비스의 주민 대응성을 떨어뜨리고 지역공동체 의식을 저하시킬 소지가 있기 때문인 것으로 해석된다.

다. 지방자치단체 간 관계

1) 기능분담

잉글랜드의 비대도시권에 존재하고 있는 카운티-디스트릭의 2계층제 구조에서 지방자치단체의 기능은 양자간에 기능상의 분담이 이루어져 있다. 광역자치단체에 해당하는 카운티는 거시적·대규모 기능을 담당하는데, 교육, 전략계획, 교통계획, 경찰, 소방 등의 기능에 총 지방지출의 80% 이상을 사

9) 영국에서는 카운티나 디스트릭을 일반적인 "지방자치단체(principal local government)"라 부르는 데 비해 교구나 커뮤니티는 "로컬 카운슬(local council)"라 부른다.

10) 임성일 (1996), 권계서, 74쪽.

용한다. 한편, 하위 자치단체인 디스트릭은 지역특성과 주민복지와 밀접한 사업으로 주택, 공중보건, 쓰레기수거, 상업지구관리 등의 기능을 수행하며 총 지방지출의 20% 미만의 예산을 사용하고 있다.

한편, 단층제를 취하는 대도시권의 디스트릭(또는 런던의 경우 바러)이나 비대도시권의 단층자치단체는 교육, 주택, 쓰레기수거, 사회서비스, 지역계획 등을 수행하며, 광역적 특성을 지니는 경찰, 소방, 민방위, 대중교통 등의 사업은 몇 개의 지방자치단체가 공동으로 운영하는 합동위원회의 설치나 기타 기관(환경·교통·지역개발부(DETR)), 도시개발공사(UDCs), 준정부기관(QUANGO)) 등을 활용하여 서비스를 제공하고 있다.

참고로 교구나 커뮤니티의 주요 기능은 지역 내의 주요 현안이나 관심사를 주민들과 함께 토론할 수 있는 장을 마련하고 여기에서 결정된 사항들을 상위 지방자치단체에게 적절히 보고 또는 건의하는 데 있다.

2) 협의체

지방자치단체간 관계는 광역적 행정업무 처리를 위한 협력관계와 갈등적 관계의 해소문제로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 지방자치단체의 협력관계는 앞서 논의한 합동위원회나 이사회(Boards)의 구성을 통해 지방자치단체의 사무를 협력하여 수행하는 것을 들 수 있다. 이는 특히 1986년 광역런던 및 6개 대도시권 카운티의회의 폐지 후, 그리고 1990년 단층제로의 개편과정에서 많이 발견할 수 있는 협력관계라 할 수 있다.

또한 지방자치단체간 전국 협의체를 구성하여 중앙·지방간의 협의 조정 에 있어서 중추적인 기능을 하기도 하며, 때로는 중앙정부를 상대로 공동대응의 이익단체로서 역할을 하기도 한다. 예를 들어 잉글랜드와 웨일즈의 대표적인 협의체로는 비대도시권 카운티 협의체(AOC: Association of County

Councils), 대도시권 지방자치단체 협의체(AMA: Association of Metropolitan Authorities), 디스크릭 협의체(ADC: Association of District Councils), 교구·커뮤니티 협의체(NALC: National Association of Local Councils) 등이 있다. 전국 단위의 이러한 협의체외에도 지역단위의 협의체(예: 런던바러협회)라든가 국제단위의 기구(UULA: International Union of Local Authorities)를 통하여 각국 지방자치단체간 의견 및 정보교환, 훈련, 연구 등 교류를 돈독히 하고 있다.

한편, 지방자치단체간 갈등의 발생은 우선 중앙정부의 장관에 의해 조정되며, 그리고 나서 실패할 경우는 갈등의 당사자인 지방자치단체가 법원에 제소하여 사법적 판결로서 갈등해결이 이루어 지게 된다.

3. 중앙과 지방자치단체간 관계

가. 기능분담

영국의 중앙과 지방간 관계는 앞서 논의하였듯이 지방자치단체가 헌법적 보장을 받지 못하고 있다는 점에서 중앙정부로부터 사실상 자유로울 수 없는 근본적인 한계를 지니고 있다. 또한 지방재정이 기본적으로 중앙재정에 의존하고 있는 것도 중앙정부의 통제와 감독을 상당히 많이 받고 있는 현실을 반영한다. 특히 대처정부 이후의 중앙집권화 현상은 중앙과 지방간의 관계에 많은 변화를 가져왔다. 우선 영국의 정부간 기능 및 역할분담에 따른 중앙과 지방간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

영국의 중앙정부는 국방, 보건, 사회보장, 산업·교통, 해외원조, 통화관리 등 국가 차원의 거시적인 기능을 담당한다. 이에 비해 지방자치단체는 주민의 일상생활과 밀접한 복지 및 편익에 대한 대부분의 기능, 즉 교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리 등을 담당하

는데, 특히 교육, 주택, 환경은 전체 지방재정지출의 70%이상을 차지하고 있다. 이러한 정부간 기능분담은 매우 분명할 뿐만 아니라 기능분담에 따른 권한 배분도 잘 정립되어 있다. 한편 1990년대 이후 공공부문과 민간부문의 기능분담이 재정립되면서 민간부문의 기능이 보다 활성화되는 추세를 보이고 있으며, 민·관 협동체제가 발전하고 있다. 특히 지방자치단체가 행정서비스를 직접 공급하던 방식에서 민영화를 통한 간접공급방식으로 정책이 선회하고 있는 것이 최근의 특징으로 꼽을 수 있다¹¹⁾

나. 지도·감독

지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도·감독과 통제의 필요성은 국가 전체의 이익 도모, 각 자치단체간 서비스공급의 균형, 그리고 재정지원에 대한 감독이란 측면에서 그 논리적 근거를 제시하고 있으며, 방법적으로 사법적·입법적·행정적·재정적 조정과 감독이 실시되고 있다. 또한 1974년 지방행정 음부즈만제도의 실시는 각 지방자치단체와 관련하여 행정적 결정과 처리상에서 발생하는 고충과 민원, 갈등을 처리하기 위하여 지방행정 음부즈만을 중앙에서 임명하여 국가적 차원에서 전담기구가 설치되어 활동하고 있다.¹²⁾ 다음은 행정적 측면의 지도·감독에 보다 비중을 두고 중앙의 지도·감독을 논의하고자 한다.

지방자치단체의 행정업무에 대한 수행을 감사·지도하는 방법으로는 우선

-
- 11) 이 또한 1980년대의 "신우파(New Right)"정책의 일환으로써 공공부문의 경쟁력과 효율성을 강조하여 자유시장론의 도입과 국유산업의 민영화, 그리고 강제경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering), 3E제(Economy, Efficiency, Effectiveness), V/M제(Value for Money), 시민헌장제(Citizen's Charter) 등 새로운 관리개념이 도입되었다.
- 12) 지방행정 음부즈만의 조사대상 등 자세한 논의는 Fenney, R., (ed), *Essential Local Government*, (London: LGC Communications, 1996); 이종수, "영국의 지방행정제도", "한국과 외국의 지방자치 행정환경 차이점 비교분석", (21세기 정책개발연구소, 1997) 101-104쪽 참조.

중앙의 각 부처가 부처별로 감독관을 두어 관련된 업무수행에 대해 적법성과 능률성을 감독할 수 있도록 하는 것을 들 수 있는데, 이러한 감독제도는 지방자치단체에 대한 중앙의 중요한 통제수단으로서 평가되고 있다.¹³⁾ 지방자치단체의 사무수행 가운데 특히, 교육, 경찰, 소방의 경우는 종종 중앙의 감독관 통제를 직접적으로 받는 분야인데, 중앙정부의 감독관들은 조정자로서 또는 지역주민의 권익보호를 위해 노력하는 자세를 보이고 있다. 또한 1988년의 지방자치법에서와 같이 민영화와 계약외주를 의무화하는 등 지방자치단체의 행정과정에 중앙정부가 직접적인 간여와 통제를 시행하기도 한다. 폐기물의 수거, 건물의 청소, 학교급식, 토지·차량관리, 스포츠·레저시설의 운영 등이 민간부문과 경쟁토록 강요한 예로 들 수 있다.¹⁴⁾ 끝으로 중앙의 지도·감독에는 지방자치단체가 중앙의 지시를 따르지 않는 경우 중앙은 관리자를 파견하여 지방자치단체를 직접 운영할 수도 있으며, 각 부처장관이 지방자치단체간 갈등을 중재하는 경우 준사법적 지위에서 역할을 수행하기도 하는 것을 지적할 수 있다.

한편 중앙부처 가운데 특히 직접적으로 지방자치단체들을 관할하고 통제하는 권한을 지니고 있는 기구를 중심으로 그 역할과 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 주무부서로서 대표적인 기관은 과거 「환경부(DoE: Department of Environment)」를 들 수 있으며, 1997년 6월 정부조직개편에 따라 환경부와 교통부가 통합되어 「환경·교통·지역개발부(DETR: Department of Environment, Transport and Regions)」로 개편된 바 있다. 「환경·교통·지역개발부」는 영국내 잉글랜드와 웨일즈 지역에서 그 기능과

13) Wilson, D. and C. Game, *Local Government in the United Kingdom* (London: Macmillan, 1994) p.98.

14) John, Peter, "The Restructuring of Local Government in England and Wales," in *Local Government in Europe* (eds) Batley, R and G. Stoker., (London: MacMillan, 1991) pp. 66-68.

권한을 행사하며, 스코트랜드와 북아일랜드는 각각 「스코트랜드부」와 「북아일랜드부」가 담당하고 있다. 이들 중앙부처는 지방자치단체의 권한 조직구조, 중앙정부의 교부금제도의 관리 등 행·재정에 깊이 관여할 뿐만 아니라 중앙과 지방자치단체간의 공식적인 연계창구로서 중앙-지방간의 연결고리를 이룬다.

지방자치단체와 관련하여 「환경·교통·지역개발부」의 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 구조에 직접적인 이해관계를 가지는 중앙부처로서 구조개편(예: 1990년대의 단층제 개편)을 주도하며, 둘째 지방자치단체가 수행하는 제반 행정활동에 관한 법적 준거(훈령, 통첩, 지침 등)를 제시하고, 셋째 지방재정을 보조·지원하며, 넷째 지방자치단체가 추진하는 각종 공공사업(특히 주택건설, 도시 및 농촌계획, 환경규제)에 주무부서로서 깊이 관여하고 있다.

그 밖에 영국의 지방자치단체에 중요한 역할을 하는 중앙기구로는 1992년 지방재정법에 의해 설치된 전국 「감사위원회(Audit Commission)」를 들 수 있다. 「감사위원회」는 독립적인 기관으로서 기구 안팎의 감사요원을 고용하여 지방자치단체의 적법성과 실용성 및 효율성 등을 점검하며, 이에 따라 자치단체들은 항목별 수치로서 종합적인 비교대상이 된다. 즉, 「감사위원회」의 기본 업무는 회계기록의 정확성을 확인하는 것이지만, 지방자치단체의 자원활용이 경제적·효과적·효율적으로 사용되고 배분되었는지도 확인토록 요청받고 있으며, 매년 감사종료 후 감사위원은 중앙정부와 지방의회에게 보구서를 제출토록 법제화되어 있다. 또한 1991년 시민헌장(Citizen's Charter)이후 「감사위원회」의 업무에는 지방자치단체의 실적평가가 추가되었으며, 1992년 지방자치법 제정후 감사위원은 지방자치단체로 하여금 특정 회계연도의 활동내역에 대한 평가결과를 제출토록 요청할 수 있게 함으로써

연차별 비교뿐 아니라 자치단체간 실적비교가 가능하게 되었다.¹⁵⁾

4. 기관구성

영국 지방자치의 특징은 주민의 직접선거에 의해 선출된 의원들로 구성된 지방의회가 중심이 되어 지방자치단체를 운영하는 데 있다. 즉 영국의 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관의 기능을 담당하는 기관통합형의 구조를 지닌다. 지방의회가 지니는 집행기관의 성격은 지방의회 의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당하는 것에서 찾을 수 있다. 즉, 집행기관이 따로 분리되어 독립적으로 존재하기보다는 집행기관 소속의 각 국장이 의회소속의 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하며 책임도 소관위원회에 대해서 지게 된다. 따라서 지방의회가 정책결정의 주도권을 갖고서 집행기관보다 우위에 서는 특징을 지니게 되는 것이다.

다음에서는 영국 지방자치단체의 전반적이고 공통적인 사항을 중심으로 기관구성의 특징을 논의하고자 한다.

가. 지방선거

1) 선거권 및 피선거권

영국의 지방의회선거는 18세 이상의 시민에게 선거권이 주어지며¹⁶⁾, 비교다수투표에 따라 많은 득표를 얻은 후보가 당선자로 결정된다.

15) 「감사위원회」는 복지·교육·소방·경찰·주택·의료 등의 세부 분야별 평가지표를 개발하여 지방자치단체가 지표에 따라 해당 실적을 조사하여 출판하도록 규정하고 있으며, 이러한 실적평가를 바탕으로 중앙정부의 보조금을 차등지급하는 근거로 사용코져 하고 있다.

16) 런던시에서는 독특하게 「기업투표(business vote)」라 하여 비록 비주민이라 할지라도 일정한 이상의 지방세 부과대상 자산을 보유하는 자에게 투표권을 주고 있다.

지방의회 의원에 출마하기 위해서는 21세 이상의 시민으로서 해당지역의 선거인으로 등록된 사람이거나, 또는 입후보자로 지명되기 이전 12개월간 해당지역에 자산(토지, 건물)을 보유하고 있거나 주된 업무지를 갖는 사람에게 피선거권이 주어진다. 한편 피선거권의 제한사항으로는 파산선고를 받은 사람, 지방의원으로서 불법한 지출행위를 하였거나 인가해 준 사실이 있는 사람, 최소 3개월 이상의 실형을 받은 적이 있거나 선거과정에서 부정·불법행위로 선거사범의 전력이 있는 사람, 또는 지방자치단체로부터 유급고용을 받고 있는 사람 등은 지방의회의원으로 출마할 수 없다.

영국의 피선거권에서 흥미로운 사실은 이중직(twin-tracking)의 금지와 중복(복수)의원직의 허용을 지적할 수 있다. 이중직의 금지는 1969년 『지방자치 및 주택법(Local Government and Housing Act)』에서 공무원의 정치참여를 매우 엄격히 제한한 규정을 두었으며, 특히 고위직 공무원과 정치적으로 민감한 직위에 있는 공무원에 대해서는 당래에 중앙 및 지방선거에 출마할 수 없도록 강력히 규제하고 있다. 또한 연간 보수가 19,500 파운드를 넘는 지방공무원은 지방의원에 출마할 수 없도록 규정하고 있다.¹⁷⁾

한편 중복의원직의 허용은 서로 다른 지방의회에 걸쳐 의원직의 겸임이 가능한 것을 뜻한다. 예를 들면, 디스트릭의 의원직을 맡으면서 동시에 카운티 의원직을 맡을 수 있다. 현재 전체 지방의원의 약 13%가 중복의원이며, 지방자치단체별로는 런던바리의 2%부터 카운티의 28%까지 다양하다.¹⁸⁾

17) Forman, F. N. and Baldwin N. D., *Mastering British Politics*, (3rd ed.), (London: Macmillan, 1986), pp.341.

18) 임성일 권게서, p. 188-190.

2) 선거 실시 시기와 의회구성체제

영국의 지방선거는 실시 시기면에서 크게 두 가지로 나뉜다. 즉 4년 임기의 지방의원을 전원 선출하는 전체의회체제와 매년 1/3씩 나눠서 선출하는 1/3의회체제가 운영되고 있다. 전체의회체제는 카운티 의회선거에 적용되며, 1/3의회체제는 대도시권 디스트릭 의회선거에 적용되어 카운티 의회선거가 없는 해에 순차적으로 선출하게 된다. 또한 비대도시권 디스트릭 의회선거의 경우는 전체의회체제와 1/3의회체제 가운데 하나를 택할 수 있는데, 약 2/3 정도가 전체의회체제를 택하고 있다.

선거 실시 시기에 따른 이러한 지방의회체제는 지방의회 구성과 운영에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 1/3의회체제는 3년간 매해 선거를 치름으로써 여론수렴과 민심에 밀접하게 대응할 수 있으며, 의회운영의 연속성 확보와 정책의 일관성 유지, 그리고 새로운 의원의 충원으로 의회에 신선한 자극과 활력을 제공할 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 매해 선거를 치름으로써 오히려 주민의 관심이 낮아지고, 지방정당조직의 활동을 위한 방편으로 이용될 소지가 있으며, 선거비용의 증가와 선거관리의 비효율성, 유권자의 혼동 유발, 그리고 특히 전격적인 교체가 불가능하기 때문에 개혁과 변화의 한계를 지니는 문제가 비판으로 제기되기도 한다. 한편 전체의회체제의 장 단점은 1/3의회체제의 장 단점과 비교하여 서로 상반되는 면을 지닌다 할 수 있을 것이다.

3) 선거구제 및 선출방법

영국의 지방의원선거는 다수대표제로서 지방의원을 선출하고 있는데, 크게 두가지의 선거구제 방식이 적용되고 있다. 한가지는 소선거구 다수대표제로서 잉글랜드 지역의 카운티 지방자치단체에서 실시되고 있는데, 선거구별로 가장 많이 득표한 후보 1인을 당선자로 선출한다. 다른 한가지는 중선

거구 다수대표제라 할 수 있는데, 디스트릭의 경우 선거구로 나누어 보통 3명의 의원을 득표 순위에 따라 선출한다. 한편 스코트랜드 지역은 모든 지방선거에서 소선거구 다수대표제로 한 선거구당 1명의 의원을 선출하고 있으며, 북아일랜드 지역의 디스트릭은 1~3인을 선출하고 있다.

나. 지방의회의 구성

1) 지방의원의 임기 및 정수

지방의회 의원의 임기는 4년이며, 각 지방자치단체의 의원 정수는 지역의 인구 수를 근거로 산출되나 지방자치단체별로 많은 차이가 있다. 1996년 지방자치단체의 재개편이후 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방의회 규모를 살펴보면, 단층자치단체(unitary authority) 의회는 40~70명, 카운티의회는 60~100명, 디스트릭 의회는 30~80명의 의원들로 구성되어 있다.¹⁹⁾

2) 지방의회의 조직 및 운영

기관통합형의 영국 지방의회는 최고의결기관인 동시에 집행기관이 수행하는 각종 행정활동을 지휘·감독할 뿐 아니라 행정집행에 대한 최종 책임을 지는 기관이다. 따라서 의회조직은 지방의회내 각종 위원회와 집행기관이 긴밀히 연계되는 구조를 지닌다. 즉 지방자치단체의 기본운영과 정책을 결정하는 의원총회가 있으며, 그 아래 위원회·소위원회에서 분석하고 토의 결정한 결과를 의원총회에 보고하여 최종 토의와 결정을 한다. 참고로 지방의회는 비록 집행에 대한 권한이 법적으로 부여되고 있지는 못하지만 실제적으로는 지방의원의 활동에서 시사하는 바와 같이 지방행정에 대한 각종 민원의 처리, 자치단체에 소속된 각종 기관이나 조직(예: 보건청, 교육위원회, 상수도청 등)의 위원으로 활동하는 등 정책집행에도 깊숙히 간여하고 있다.

19) Fortman (1996). 전계서 p.341.

의회는 상임위원회와 특별(임시)위원회가 있으며, 상임위원회는 통상 10개 내외이며, 그 아래 3개 정도의 소위원회를 두는 경우도 있다. 일반적으로 영국의 지방의회에는 여러 상임위원회들 가운데 특히 정책·자원위원회(Policy and Resources Committee)가 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 거의 모든 위원회의 위원장들이 소속 위원으로 구성되어 있다. 참고로 의회는 조직구조상 위원회 및 소위원회에 밑에는 집행기관의 국(局)이 직접적으로 연계되므로써 긴밀한 관계 속에 사무위임을 통하여 주민에게 행정서비스가 제대로 공급될 수 있도록 한다. 즉 각 서비스별로 지방의회의 각 위원회가 집행부서의 직업공무원과 연계되어 공동책임을 지고 있는 기관 운영을 하고 있다.

한편 지방의회의 운영은 매년 지방의회 내에서 선출하는 간접선거에 의해 의장이 담당하고 있다. 참고로 지방의회내 다수당의 당수(council leader)가 의장과 동일인이 아닌 경우도 많은데, 이 때에는 전통과 관행에 근거를 둔 의회지도자가 의장보다 큰 정치적 영향력을 행사하여 실질적인 의회 지도자로서의 역할을 담당한다.

3) 지방의원의 보수

지방의회는 아마추어리즘의 정신과 원칙에 입각하여 운영되고 있으며, 월 평균 약 70~75시간을 의정활동에 소요하고 있다²⁰⁾. 따라서 정기적인 일정액의 보수가 지급되는 것이 아니라 의정활동에 소요되는 지출(출장, 식사비 등)과 손실(생업)을 보존해 주는 차원에서 회의참석 수당제도가 도입되어 시행되고 있다²¹⁾. 연간 평균 수당액은 852파운드(약 1천만원)이며, 대도시

20) Forman (1996), 권계서 p.343.

21) 1974년 지방자치단체 재조직 당시 지방의원의 내실있는 활동을 위하여 회의참석 수당제도가 도입되었으며, 1980년 「지방자치단체 기간계획 및 토지법」의 제정에 따라 상임위

지역의 지방의원은 1,306~1,853파운드의 수당액을 받고 있다.

다. 집행기관

지방자치단체의 장은 매년 의회에서 간선된 의장이 겸임하고 있으며, 따라서 단체장은 지방의회와 통수일뿐만 아니라 자치단체를 대표하는 상징적인 인물로서 존재한다. 단체장은 여러 명칭(Mayor, Chairman, Convener 등)으로 불리우지만 집행기관을 이끄는 실제적인 행정권한은 보유하지 못하고 있다. 이는 기관통합형 기관구성 형태를 취하고 있는 프랑스의 경우와 비교되는 것인데, 시장을 겸직하는 의장의 권한이 취약한 이유 가운데 하나는 시장의 선출 방법과 과정의 차이에서 오는 것이라 볼 수 있다²²⁾

조직 구조면에서 살펴볼 때, 영국 지방자치단체의 집행기관은 기관통합형의 특성하에 지방의회와 지휘·감독을 받고 있는 수석행정관의 총괄 아래 실·국장에게 해당하는 국장(Chief officer)이 있으며, 국장의 지휘·통솔하에 전문직 및 일반직 공무원으로 구성된 하부조직이 있다.

한편, 기능면에서 살펴보면 수석행정관은 유급의 최고위직 행정관으로서 정책집행의 효율적 수행을 담당하는 집행기관의 총책임자이다. 또한 지방의회에 대한 정책지문과 방안들을 제언하는 역할을 하며, 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항을 통괄한다. 한편, 실·국장은 집행기관 내부의 정책결정권자로서 대부분 해당분야의 전문경험과 지식을 겸비하고 있으며, 재무국장, 교육국장, 총무국장, 계획국장, 사회서비스국장 등 핵심부서의 국장들은 소위 간부진을 형성하여 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 한다.

원회 위원장과 의장 등 특수 겸무수당을 지급할 수 있도록 하였다.

22) 이에 대해서는 제 5장 참조

5. 영국 지방자치단체의 개혁동향

가. 계층구조 개혁의 배경 및 현황

지방자치단체의 조직개편은 지방자치단체의 단층화에 가장 큰 중점을 두고 있다. 실제적으로 지방자치단체의 단층화 시도는 1980년에 런던을 비롯한 대도시권을 대상으로 이루어진 바 있으며, 그 후속 조치로써 1990년대 초부터 잉글랜드의 「지방자치위원회」와 중앙정부내의 웨일즈·스코트랜드부에서 지방자치단체 계층 개편에 관한 실무작업을 착수하였다. 그 결과 1996년 4월 1일에 웨일즈와 스코트랜드의 지방자치단체에 대해서는 단층화 작업이 완결되었으며, 잉글랜드 지역은 1996년 7월 「지방자치위원회」의 권고안이 수용되어 입법화됨으로써 현재 잉글랜드에 대한 개편작업이 계속 진행 중에 있다.

1998년까지 개편작업이 완결되면 잉글랜드 지역에는 약 8백만의 인구가 46개의 새로운 단층제 구조의 지방자치단체에 속하게 될 것이다. 이러한 잉글랜드 지역의 단층제 개혁은 잉글랜드 지역에 238개 디스트릭(원래 296개)가 2계층 체제하에 있으며, 14개 카운티는 변함 없는 기존체제의 유지, 그리고 20개 카운티는 1개 이상의 '단층제' 디스트릭 창설로 인하여 축소되어 살아 남고, 4개 카운티는 폐치되는 결과를 가져오게 되는 것이다. 한편 스코트랜드와 웨일즈지역은 지방자치단체의 구조변화로 8백만 인구가 더 단층제하에 속하게 되었으며, 이러한 개혁은 1998년까지 영국연방 인구의 약 60%가 단층제 지방자치단체에 살게 됨을 의미한다.

나. 지방행정 및 재정운영의 변화

지방자치단체의 기능은 교육, 주택, 대인사회서비스, 환경(쓰레기수거·처리), 경찰, 소방 등 주민생활과 밀접한 공공서비스의 제공에 있다. 최근 영

국의 지방자치단체는 서비스공급에 있어 자체적으로 모든 서비스를 직접 생산하여 제공하는 1980년대 중반까지의 독점방식에서 벗어나 민간부문을 다양하게 활용하는 소위 ‘능력 있는 정부 (enabling government)’로 변모하고 있다. 예를 들어 1988년 지방자치법은 지방자치단체로 하여금 경쟁과 효율성을 증진시키도록 하기 위하여 민영화와 계약외주를 의무화한 바 있으며, 쓰레기 수거, 건물청소, 학교급식, 토지와 차량관리, 스포츠 및 레저시설의 운영 등에 있어 민간부문과 경쟁을 하도록 한 예를 찾을 수 있다.²³⁾ 그 결과 전기를 비롯한 가스, 수도 공급, 쓰레기 처리 서비스 등은 지역의 산업체가 수행하고 있으며, 이 가운데 몇몇은 1989/90년 민영화가 이루어진 바 있다.

이와 같은 민간부문과의 공개경쟁입찰제도의 도입뿐만 아니라 고객중심의 공공선택의 확장과 행정 및 서비스의 분권화, 그리고 지방자치단체가 제공하는 서비스에 주민참여를 확대하는 다양한 방법들로 영국의 지방자치단체는 여러 방면에서 상당히 큰 변화를 가져오고 있다. 현재 가장 큰 관심은 고객의 선택과 서비스 질의 확보라는 데 모아지고 있으며, 지방자치단체가 제공하는 서비스와 성과와 같은 산출면에서 평가된다. 이는 과거 재원지출에 초점을 두고 평가된 것과는 상당한 차이가 있는 것이다.

한편, 지방자치단체의 행정활동 경비는 지방세, 세입수입으로 구성되는 자체수입과 중앙정부의 이전지출, 지방채 등을 통해 조달되는데, 1980년을 전후로 한 지방세제 및 재정제도의 개편 결과, 최근에는 지방재정에서 자체수입이 차지하는 비중이 매우 낮은 경향을 보인다.²⁴⁾ 1982년 지방재정법이 통과됨으로써 중앙정부의 통제가 강화된 바 있으며, 1984년 재산세법에서는

23) John, Peter, "The Restructuring of Local Government in England and Wales," Batley, R and G. Stoker (eds), (Local Government in Europe, 1991), pp.68.

24) 임성일 (1996), 권계서, 66쪽.

환경부장관이 특정 지방자치단체의 지방세 부과수준을 제한할 수 있도록 하고 있다.²⁵⁾ 예를 들어, 영국의 중앙정부는 비(非)내국세의 세율을 정할 수 있는 지방자치단체의 과세권을 박탈하고 전국적으로 동일한 사업세로 대체함으로써 지방자치단체가 자체적으로 세입의 규모를 정할 수 있는 수준을 약 반 정도 감소시키는 결과를 가져온 것이다.²⁶⁾ 요컨대 공공지출에 대한 제한은 중앙정부로 하여금 전국 지방자치단체의 지출을 통제하여 조세체계의 변화를 가져왔으며, 지방자치단체가 지방세를 통해 충당하는 지방재정의 비율을 낮추는 한편 중앙정부에서 배당하는 재원의 규모를 확대하는 결과를 가져왔다.

결론적으로 영국 지방자치단체의 개혁동향은 공공부문의 중요성을 떨어뜨리는 전반적인 정책기조로 중앙정부의 통제력을 증대시키고 지방자치단체를 변화시키려는 동향과 함께 이에 강력하게 반발하는 지방 정치인들과 자치단체의 동향에 맞서 있다고 볼 수 있다. 지금까지 지방정치인들과 자치단체 관계 지도자들은 상당한 정도의 혁신과 아이디어를 개발해 왔으며, 중앙정부가 내세웠던 변화를 보다 혁신적인 변화의 도입으로 가일층 진전시켜 왔다. 이러한 개혁과정의 속도와 방향은 결국 지방자치단체가 민간부문과 비교하여 대등한 혹은 보다 효율적이란 것을 보여 줄 방법을 개발하여 증명하는 데 달려 있다고 본다. 영국의 지방자치단체는 민간부문에서 이용되고 있는 방법들을 채택하여 공공행정의 조건과 공공서비스의 특성에 응용하는 데서 그 방법을 찾고 있다. 이러한 방법들은 지방자치단체가 특정한 지역환경에 관계하고 있는 공공기관이라는 존재를 부각하면서 지역주민들과 특정

25) 전통적으로 영국의 자치단체는 지방세의 세율결정에 있어서 자유재량권을 행사해 왔으며, 그 결과 각 지방자치단체의 행정수요와 재정력에 따라 지방세율과 주민의 조세부담 수준에 지역별 차이가 있어 왔다. 최근 지방자치단체의 과세자주권에 대하여 제한이 가해지고 있으나 여전히 지방자치단체의 과세자주권은 인정되고 있다.

26) John, P. (1991), [ibid]

한 집단을 상대로 서비스제공이 이루어 진다는 점에 지방자치단체의 문제해결 능력과 정책개발의 가능성을 강조하고 있다.

제2절 요크시

1. 현황

요크(York)시는 잉글랜드지역 북동부의 북요크셔(North Yorkshire)지역 내에 위치한 오랜 역사와 전통을 지닌 도시로서, 최근의 영국 정부가 행한 지방자치단체 계층구조 재개편에 따라 1996년 4월 1일부터 새롭게 요크 시의회(City of York Council)로 개편되었다. 즉, 북요크셔 카운티, 요크시, 셀비 디스트릭, 라이데일 디스트릭, 헤로게이트 버러(North Yorkshire County Council, York City Council, Selby and Ryedale District Councils and Harrogate Borough Council) 등 5개 지방자치단체가 요크시를 중심으로 일부분씩 병합되어 새롭게 단층자치단체(unitary authority)인 요크시의회로 탄생한 것이다. 참고로 지방자치단체 계층구조 재개편이전의 북요크셔 지역은 북요크셔 밑에 리치몬드셔, 햄블튼, 라이데일, 스카버러, 크레이븐, 헤로게이트, 요크, 셀비 등 8개의 자치단체가 있는 2계층제였는데, 개편이후 요크시가 단층자치단체로서 독립되어 나오고 나머지 지역은 기존의 2계층제를 유지하고 있다.

요크시의 단층제 구조개편은 1995년 5월의 지방선거결과에 따른 것으로, 새로운 의회구성이 공공서비스의 기획과 설계, 제공에 이르기까지 주민의 관점이 중심이 되어 이루어지는 능력있는 지방자치단체로 변모하는 데 노력

하고 있다. 참고로 지난 10년간 요크에 있던 기존의 시의회는 전통적인 행정에서 벗어나 역동적이고 혁신적인 관리방식의 도입과 민간부문의 고객중심 정신을 수용함으로써 시민의 개개인과 집합적인 역할을 강조해 왔다. 변화와 개선에 대한 이러한 관점은 새롭게 1층 구조로 개편된 요크시의회가 보다 자율적이고 능동적으로 시정의 목표를 정하고 펼쳐가면서, 모든 주민에게 새로운 형태의 지방자치단체가 지닌 장점을 고루 나누어 지닐 수 있게 하는 데 있다.

현재 요크시의회외의 관할지역은 105 평방 마일(27,250 헥타르)에 이르며, 5,500명을 고용하여 약 175,000명의 주민을 대상으로 교육, 사회서비스, 레저, 고속도로, 기획, 청소 등 63개의 공공서비스를 제공하고 있다. 요크시자치단체는 연간 1억1천만 파운드의 세입예산(1996/97)을 세우고 있으며, 자본예산(Capital Budget)은 16,239,000 파운드의 규모로 운용되고 있다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법²⁷⁾

1995년 5월에 실시된 지방의원선거로 새롭게 개편된 요크 시의회는 29개 선거구에서 53명의 시의원이 당선되었다. 요크시의원 선거는 영국의 일반적인 다른 지방선거와 마찬가지로 정당참여가 자유로이 허용되고 있을 뿐 아니라 지방의회의 정치적 요소가 상당히 강하게 반영되고 있는 것을 확인할 수 있다. 1995년의 선거 결과 요크 시의원의 소속정당은 노동당 30명, 자민당 18명, 보수당 3명, 무소속 2명으로써 노동당이 과반수이상의 의석을 차지하고 있는 지배정당으로 자리하고 있다.

시의원의 선출방식은 1개의 선거구에서는 인구비례에 따라 1명~3명의

27) 요크시의회 선거의 선거권 및 피선거권 등은 제4장 1절 참조

의원이 선출되는 중선거구·다수대표제를 택하고 있으며, 선거구는 시 중심지의 15개 선거구와 외곽의 14개 선거구로 구성되어 있다. 선거실시는 전체 의회체제로 4년마다 선거를 실시하여 모든 의원을 한꺼번에 선출하는데, 여기서 당선된 시의원이 각 지역의 선거구와 주민을 대표하여 의회를 구성하고 있다.

참고로 요크시의회는 1995년에 선거가 실시된 바 있으나 1996년 4월 정식으로 출범하였으며, 다음 선거는 1999년 5월로 예정되어 있다. 이는 거의 모든 영국의 지방선거가 5월 첫째 목요일에 동시에 실시되는 것에 따른 것이다.²⁸⁾ 한편, 기관구성의 안정성 측면에서 의회에 결원이 생긴 경우는 보궐선거를 통해 충원을 하며, 대부분 목요일에 보궐선거가 실시되고 있다.

나. 권한

요크시의회는 지역공동체의 대표기관으로서 민의수렴을 비롯하여 의결기관으로서 기능할 뿐 아니라 상공서비스, 커뮤니티서비스, 교육, 환경·개발, 레저, 재원 등의 서비스에 직접적인 책임을 진다. 참고로 영국의 지방의회는 앞서 지적하였듯이 집행에 대한 권한이 법적으로 부여되지 않고 있으며, 지방의원들은 집행업무에 관여하지 못하도록 제도적 장치가 구비되어 있지만, 실제적으로 지방의회는 각 위원회가 집행부서와 함께 공동으로 책임을 지는 기관통합형 기관구성의 체제운동을 보이고 있다.²⁹⁾ 다시말해 요크 시의회는 주민의 대표기관이며 요크시의 주요 정책결정을 이루는 의결기관일 뿐 아니라 집행에 대한 최종 책임을 지는 기관으로서 자리하고 있다.

한편, 요크시의 민의수렴과 관련된 요크시의회의 권한과 책임을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도시지역의 경우 민의수렴은 정기적으로 회합을 갖는 마

28) 런던 시의회는 경우에만 12월 첫째 금요일에 지방의원선거가 실시된다.

29) 이종수 (1997년), 권계서, 99-109쪽.

을포럼(Neighbourhood Forums)를 통해 주민들이 직접 문제를 제기하고 관심사항과 공공서비스에 대한 의견을 개진하고 있는데, 이러한 포럼들은 시의회가 매년 예산을 지원하여, 자체적으로 그 지역에 필요한 곳에 사용할 수 있도록 하고 있다. 한편 농촌 지역의 경우는 교구의회(Parish Councils)를 통해 민의수렴이 이루어 지는데, 요크시에 존재하는 교구의회는 영국의 회에서 부여한 권한을 지니며 지방자치단체로서 지방세 고지 권한을 지니고 있을 뿐 아니라 자체적으로 이를 운용할 수 있는 권한도 부여되고 있다. 현재 요크시의 교구의회는 잔디깎기, 가로등, 버스정류장 관리, 게시판, 공설운동장 등과 관계된 사무를 관할하고 있다. 요컨대 요크시의회는 민의수렴을 위해 자치단체내에 존재하는 마을포럼과 교구의회를 지원·관할하는 권한과 책임을 지니고 있다.

지방의원의 주요 권리와 의무는 1972년 지방자치법에 간략히 규정된 바와 같이 의정활동과 관련하여 지방자치단체의 공문서를 접할 수 있는 권리, 출석수당을 요구할 수 있는 권리, 그리고 의회모임에 대한 출석의무와 의원의 금전적 이해관계에 관한 공표의무 등을 들 수 있다. 따라서 요크 시의원들은 자발적인 비상임 명예직으로서 직무를 수행하며, 회의수당은 받지않고 급여를 받지 않는다. 그러나 시의회는 정규직의 직원을 고용하여 전문적이고 행정적, 기술적 지원을 통해 의원들의 의정활동을 도울 수 있게 하고 있다.

끝으로 지방의회 의장은 지방선거후 첫 정기총회에서 의원들의 간선에 의해 1년의 임기로 선출되며, 이때 부의장도 같은 방식으로 함께 선출된다. 의장은 회의를 주재하는 권한을 지니고 있을 뿐 아니라 투표권을 행사하며, 의결상에 거부동수일 경우 결정권을 가지고 있다.

다. 지방의회의 조직구성 및 운영

요크시의회의는 전체 53명의 의원이 참석하는 의원총회가 1년에 6번 소집되고 있다. 따라서 한 번 소집된 의원총회에서 필요한 모든 사안을 전부 다룰 수는 없기 때문에 주요 업무들은 의회내에 조직된 각 위원회에 위임하여 처리하고 있다. 그러나 지방채를 발행하거나 지방세 세율을 결정하는 것은 법적으로 위원회에 위임할 수 없으며, 반드시 의원총회에서 다루어지고 결정하도록 하고 있다. 의원총회에서는 각 위원회의 결정사항이 투표로서 최종 의결되며, 위원회의 분석·건의·보고를 토의하고 검토한 후 이에 대한 승인·수정·거부·재심의를 이루어지게 된다. 즉 의원총회에서는 위원회의 활동을 감독하고 중요한 공공문제들을 논의하며, 최종적인 결정을 내리는 기능을 하고 있다.

한편 각 위원회에서는 일반적으로 토의·결정된 내용을 의원총회에 보고하도록 되어 있는데, 이는 위원회에서 결정한 사항을 모든 의원들이 모인 의원총회에서 알린다는 것과 총회로부터 사후 승인을 받는다는 데 그 목적이 있는 것이다.

요크시의회의 회의는 의원뿐 아니라 주요 관계공무원과 서기가 함께 참석하고 있다. 서기는 회의 기록과 실무적인 운영을 담당하며, 관계공무원은 행정업무에 대한 보고와 지문역할을 위해 참석하여 지문이 필요한 경우에 한하여 발언이 허용되고 있다.

참고로 앞서 지적하였듯이 현재 요크 시의원은 거의 대부분(51/53) 소속 정당을 지니고 있으며, 노동당이 지배정당으로 모든 상임위원회의 의석 과 반수를 차지하고 있다. 이러한 지방의회의 정당정치 현상은 요크시 의회의 조직구성뿐 아니라 운영에도 많은 영향을 미치고 있는데, 통상 중요한 정책 결정이 본회의에 상정되기 전에 각 정당별 모임에서 결정되는 경향이 많아

지고 있을 뿐 아니라 요크시의 정책수립·인사·재원배분에서도 노동당의 정책 많이 반영되는 경향을 보이고 있다.

한편 조직 구성면에서 요크 시의회에는 9개의 위원회가 설치되어 있으며, 위원회의 구성은 의회내의 정당의석을 고려하여 안배하는데 요크 시의회는 노동당이 다수당으로써 모든 위원회의 위원장과 부위원장을 장악하고 있다(<그림 4-2-1> 참조). 보통 한 명의 의원은 2~3개의 위원회에 중복하여 소속되어 있다.

<그림 4-2-1> 요크 시의회의 위원회 구성

		노동당	자민당	보수당	무소속
의 원 총 회	정책·자원위원회 (18명):	10	6	1	1
	상공위원회 (8명):	5	3		1
	교육위원회 (14명):	8	5	1	
	환경위원회 (8명):	5	3	1	
	주택위원회 (11명):	6	4	1	
	레저위원회 (11명):	6	4		1
	지역사무위원회 (8명):	5	3		1
	기획·교통위원회 (14명):	8	5	1	
	사회서비스위원회 (14명):	8	5	1	

상임위원회의 주요 기능은 연구·조사를 통해 정책을 개발하고 특정한 분야에 관계된 향후 조처에 대한 조언을 의회총회에서 제시하는데 있으며, 정책집행에 대한 업무는 각 위원회내 소위원회에게 주어져 있다. 요크 시의회의 9개 상임위원회가 담당하는 주요 담당분야와 운영상황을 살펴보면 다음과 같다.

「정책·자원위원회」는 요크시의회내 상임위원회 가운데 가장 비중이 높은 중요한 위원회로서 주로 전반적인 정책전략과 재정적인 사안들을 다룬다.

「정책·자원위원회」의 구성은 다수당의 지도자(Leader of the Council)를 비롯하여 다른 주요 위원회의 위원장들과 소수당의 지도자들로 이루어지는 것이 일반적이며, 현재 노동당의 지도자인 로드 힐즈(Rod Hills)가 정책·자원 위원회의 위원장을 맡고, 나머지 8개 위원회의 위원장들이 구성 위원으로 포함되어 있다. 정책·자원위원회는 1년에 10번의 회의를 소집하며, 6개의 소위원회 및 활동그룹(Working Group)으로 나뉘어 있다. 즉, 「지역아젠다 21 활동그룹」, 「이동서비스 활동그룹」, 「경제개발 소위원회」, 「개인소청 소위원회」, 「재정심사 소위원회」, 「긴급 소위원회」가 있다.

한편 「상공위원회」는 의무경쟁입찰(OCT)과정에 관계하여 의회내에서 성과와 재정목표를 수립하는 책임을 지고 있다. 상공서비스 위원회는 1년에 6번의 회의를 개최한다. 「교육위원회」는 7명의 위촉위원(교사대표 3명, 학부모 1명, 고등교육계 대표 1명 및 교회대표 2명)을 따로 포함하고 있다. 교육위원회는 1년에 10번 회의를 소집하며, 지역 교육기관의 기능, 특히 교육과 치출에 관련된 사안들을 검토한다. 「교육검토 분과」는 3명의 의원으로 구성되어 있으며, 보조금, 통학, 입학 등과 관련된 청원들을 심사한다. 「선임 분과」에서는 공식인 대표를 선임하며 분기마다 적어도 한 번의 회의를 가진다. 「환경위원회」는 환경개선과 주민보건에 관련하여 다양한 서비스 제공을 담당한다. 예를 들어, 식당의 위생검사, 소비자보호 및 조연, 환경오염업체의 감시 및 통제, 쓰레기 재활용의 권장 등의 업무를 담당하며, 1년에 6회의 회의를 소집한다. 「주택위원회」는 주택수요를 파악하는 전략계획의 개발과 주택공급 방법을 모색할 뿐만 아니라 값싼 주택공급을 책임맡고 있으며, 연간 6회의 회의를 소집한다. 「레저위원회」는 레저와 관련된 정책결정과 더불어 가장 적절하고 효과적인 정책수행 방법을 담당하고 있으며, 1년에 11번 소집된다. 시립예술전시관을 포함하여 박물관 서비스에 관계된 사안들은 1년

에 5번 소집되는 헤리티지(Heritage)소위원회에서 다루어 진다. 「지역사무위원회」는 지역공동체의 리더쉽과 요크시의 주민과 조직에 관계된 시 관리업무를 담당하는데, 특히 자발적인 사회부문과의 의회관계를 관리하는 역할과 마을공청회와 교구의회를 통하여 지역 민주주의가 이루어지도록 지원 및 개발의 노력을 기울인다. 이 위원회는 2달에 1회씩 소집되고 있다. 「기획·교통위원회」는 지역계획의 준비와 교통 및 운송의 사무를 담당한다. 개개의 기획신청과 교통체계들은 4개 지역 소위원회, 즉 도심부 소위원회, 북동부 소위원회, 북서부 소위원회 및 남부 소위원회에서 나누어 담당하고 있다. 「사회서비스위원회」는 사회서비스에 관한 책임을 지며, 여기에는 아동, 성인 및 가족을 위한 서비스의 제공과 적절한 지역복지 계획의 개발, 그리고 보건과 주택 관련 기관들이나 다른 지역기반 서비스들과의 연계를 모색한다.

3. 집행기관

가. 시장의 선출 및 권한

요크시의 시장은 ‘로드 메이어(Lord Mayor)’라 불리우며 매년 시의회 내에서 간선으로 의원들이 선출하는 의장이 겸임하고 있다. 이는 앞서 논의하였듯이 기관통합형의 영국 지방자치단체에서는 지방의회의 총수가 자치단체를 대표하는 상징적인 인물로서 주로 의전적인 업무를 담당할 뿐 기관대립형에서와 같은 강력하고 실제적인 집행권한을 지니고 있지는 못하다.

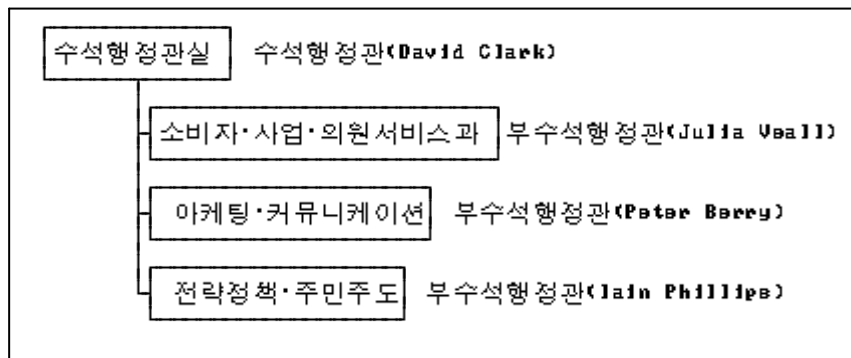
나. 소속기관

1) 수석 행정관(Chief Executive)

수석행정관은 지방의회의 지휘·감독하에 집행부서를 총괄하는 최고위직 행정관으로써 의회에서 선임된다. 요크시자치단체의 수석행정관실은 크게 3

개 영역으로 - 소비자·사업·시의원지원과, 마케팅·커뮤니케이션과, 전략정책·주민주도과 - 나뉘어져 있으며, 부수석행정관들이 각각 담당한다. 현재 수석행정관으로는 데이빗 클락(David Clark)이 업무를 수행하고 있으며, 그 아래에 세명(Julia Veall, Peter Berry, Iain Phillips)의 부수석행정관이 업무를 나누어 보좌하고 있다(<그림 4-2-2> 참조).

<그림 4-2-2> 요크시 수석행정관실의 조직기구



수석행정관실의 업무분담을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 「소비자·사업·시의원지원과」는 시의원들과 행정부서를 대상으로 서비스를 제공한다. 즉 행정부서가 제공하는 공공서비스의 기준설정 및 기준준수의 감독을 도우며, 의회의 사업계획을 담당하는 직원, 특히 의무경쟁입찰(OCT)제도하에서 계약입찰에 관계하는 직원들을 지원한다. 또한 시장을 포함하여 시의원들에게 행정적인 지원을 하며, 의사결정과정의 위원회체제를 관리하며, 관계 의회직원을 통하여 의사결정의 집행을 감독한다.

둘째, 「마케팅·커뮤니케이션과」는 주민과 소비자를 위한 자치단체 서비스를 증진시키기 위한 다양한 서비스를 제공한다. 다양한 서비스의 마케팅계획수립과 홍보물의 제작, 마케팅 활동의 구성을 비롯하여 행정부서를 대상

으로 다양한 마케팅활동에 대한 조언을 제공한다. 또한 주민을 대상으로 자치단체의 서비스에 대한 실제적인 정보제공뿐 아니라 「요크 시티즌」의 신문 발간이나 정기간행물, 테입 등을 통하여 자치단체의 정책이나 전략을 알게 해 준다. 마케팅·커뮤니케이션과는 주민들의 관심사안을 파악하고 이를 정책결정과정에서 환류시키는 데 중요한 역할을 하며, 다른 행정부서와 협력하여 조언부서로서의 역할을 수행한다.

셋째, 「전략정책·주민주도과」는 앞서 논의한 교구의회와 마을포럼을 통하여 지역주민단체와 긴밀한 연계를 위하여 설치되었으며 다양한 사안들에 대한 시정부의 정책형성을 돕고 있을 뿐만 아니라 장애인이나 소수민족 주민들과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 또한 전략정책·주민주도과는 선거인등록과 지방선거사무를 관할하며, 비상사태가 발생할 경우 시자치단체의 비상기획 절차를 통합조정하는 역할을 수행한다.

2) 행정조직

요크시의 시의원이 선거구에 대해 책임을 지는 것과 비교하여, 지방공무원으로 구성된 요크시 자치단체의 집행기관은 지방의회에 대하여 책임을 진다. 즉 집행기관은 의회에 대하여 각종 정책자문 및 보고를 하며, 의회의 의결사항을 실제 집행하는 업무를 담당한다.

<그림 4-2-3> 요크시의 집행기관조직



요크 시자치단체의 주요 행정부서로는 1997년 현재 상공서비스국, 지역사회

회국, 교육국, 환경·개발국, 레져서비스국, 자원국 및 수석행정관실 등 7개 부서로 이루어져 있다. 주요 행정부서의 조직 및 기능을 살펴보면 다음과 같다.

「수석행정관실(Chief Executive's Department)」은 6개 행정부서에 전문적인 서비스를 제공하며 자치단체 전체의 행정사무를 총괄하는 기능을 한다 (<그림 4-2-3> 참조). 「수석행정관실」 안에는 앞서 논의하였듯이 3개의 과가 업무를 분담하여 부수석행정관이 이를 담당하고 있다.

「상공서비스국」은 다른 부서와의 업무계약을 통하여 다양한 서비스를 제공한다. 상공서비스국의 운영은 크게 두 개의 영역, 즉 노무조직과와 레져관리과으로 나뉘어져 있다. 노무조직과는 건물보수, 토목공사(고속도로, 막힌 배수관의 보수, 유적보수), 제설작업, 쓰레기수거, 차량보수 및 관리 등의 서비스를 제공하며,³⁰⁾ 레져관리과는 자치단체의 체육관이나 수영장 등 레져시설의³¹⁾ 운영을 담당한다.

「지역사회국」은 사회서비스와 주택관련 사무를 통괄한다. 이는 사회서비스와 주택관계 공무원의 업무가 상호 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 하나의 부서에서 통괄하는 것이 바람직하기 때문이다. 지역국의 이러한 업무통괄은 주민수요에 대한 의회의 종합적인 평가를 가능케할 뿐만 아니라 보다 나은 지역서비스를 제공할 수 있게 한다. 지역국은 크게 4개의 분야로 - 아동복지과, 소비자복지과, 사회복지과, 주택서비스 - 나뉘어져 있다. 지역사회국은 자치단체의 주택채권의 관리와 탁아소운영, 양노원, 보호소 등의 관리운영을 책임지고 있다.

30) 막힌 배수관의 보수나 버려지는 부피 큰 가재도구의 수거와 같은 서비스들은 민간부문에 직접 위탁하기도 한다.

31) 대표적인 역가시설로는 다음과 같은 것이 있다: York Barbican Centre, Edmund Wilson Swimming Pool, Yearsley Swimming Pool, Oakland's Sports Centre and Mbooks Corss Complex.

「교육국」은 자치단체에서 지원운영하는 교육기관을 담당한다. 요크 시자치단체는 3세이상의 어린이를 위한 1개의 시립유치원과 초등학교에 설치되어 있는 15개의 유치부를 지원하며, 5세~10세까지의 어린이를 위한 63개의 초등학교, 그리고 11세~16세까지의 청소년을 위한 12개 중등학교를 지원한다. 요크 시자치단체는 대학교를 정식 지원하지는 않지만 양자간에 긴밀한 협조체제를 구축하고 있다. 교육국은 또한 특수교육이 필요한 아동들을 위하여 4개의 특수학교를 운영·지원하고 있으며, 정규학교에 특수아동교육 프로그램을 설치하고 있을 뿐만 아니라 아동, 청소년, 성인을 위한 다양한 교육서비스를 제공하고 있다. 예컨대 현재 4,000명의 주민이 평생교육프로그램을 받고 있다.

「환경·개발국」은 공해나 교통체증과 같은 환경문제를 담당하고 있는 한편 지역경제개발을 위해 중요한 역할을 담당한다. 환경·개발국은 충분한 고용기회를 창출하고 주택 및 운송시설이 환경과 조화되는 시를 만드는 데 목표를 두고 있다. 환경·개발국은 『지역계획』을 통해 이러한 목표를 위해서 의회가 다음 해에 어떤 활동을 벌여야 할 지 설정한다. 이외에도 환경·개발국은 거래기준과 식품안전 및 위생, 쓰레기소각장 관리 등을 담당하며, 의무경쟁입찰(OCT)제도하에 계약을 통해 상공국이 담당하는 도로청소, 쓰레기수거 및 처리 등의 사무의 책임을 진다. 또한 환경·개발국은 기획신청서를 처리하며 건축물의 보건·위생 기준의 준수를 점검한다.

「레저서비스국」은 스포츠, 예술 및 레저활동을 위한 다양한 서비스를 담당한다. 레저서비스국이 이러한 서비스를 직접 제공하기도 하며, 계약이나 보조금을 통해 지원하기도 한다. 즉, 수영장이나 테니스장과 같은 체육시설과 공원이나 공회당, 부지시설 등의 레저시설들을 관할하며, 시립 박물관이나 전시회장, 문화회관 등을 관리한다. 또한 레저서비스국은 시립 도시관의

운영을 관할하고 있으며, 청소년과 성인을 위한 다양한 프로그램을 제공하고 있다.

「자원국」의 업무는 크게 4개의 영역으로 - 재정, 인사, 정보기술, 법률서비스 - 나뉘어져 있다. 재정과는 카운슬세(Council Tax)³²⁾의 징수를 통하여 자치단체의 운영을 지원한다. 현재 72,900 가구가 카운슬세를 납부하고 있으며, 그 징수액은 보유재산에 따라 차등을 두고 있다. 또한 재정과는 급료지급이나 대금지불 등 자치단체의 재정적인 처리를 총괄한다. 인사과는 고용과 자치단체 5,500명 직원의 능력개발과 훈련을 담당하며, 기회균등과 원만한 노조관계 등 작업환경개선을 위해 노력한다. 정보기술과는 자치단체의 컴퓨터시스템을 지원한다. 법률서비스과는 시의회 의원들과 행정부서들이 자치단체에 부여된 법적권한과 의무들을 제대로 파악한 상태에서 의사결정이 이루어지도록 도움을 준다.

4. 의회와 집행기관의 관계

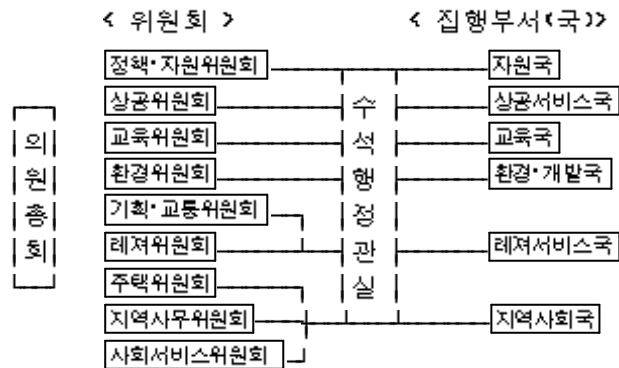
요크 시의회는 다른 영국의 지방의회와 마찬가지로 기관통합형의 구조를 지니고 있기 때문에 요크시 자치단체의 최고결정기관이면서 동시에 집행기관의 각종 행정활동을 지휘·감독하며 그 결과에 대해 최종 책임을 진다. 이는 주민 직선에 의해 구성된 유일한 기관인 시의회가 지방자치단체의 최고 기관으로서 의결기능뿐 아니라 집행기관의 주요 고위 행정관료를 선임하고 통제함으로써 행정서비스의 정책결정에서 집행까지 주민에 대하여 궁극적인 모든 책임을 의회가 지는 기관구성 형태이기 때문에 책임의 명확성을 장점

32) 카운슬세는 전통적 지방세였던 주거레이트(Domestic Rate)와 1990년대 초기에 잠시 운영되었던 커뮤니티세(Community Charge)에 뒤이어 1993년 4월부터 현재 시행되고 있는 새로운 영국의 지방세이며, 보유재산의 임대가격과 거주하는 성인의 수에 따라 부과됨으로써 재산세와 인두세의 복합적인 성격을 띠고 있다.

으로 지닌다 할 수 있다.

정책결정과 집행에 있어서 요크 시의회와 집행기관과의 관계는 의회의
 우위에서 상호 유기적인 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다. <그림
 4-2-4>에서 보는 바와 같이 요크시의회는 「정책·자원위원회」를 비롯하여
 부문별 상임위원회를 통해 정책을 형성하고 의원총회에서 이를 결정하며,
 그 사항을 의회가 선임한 수석행정관의 총괄아래 집행부서에서 수행하는 체
 제를 지니고 있다. 그런데 의회의 정책결정과 집행기관의 정책집행이 일방
 적인 지시와 복종의 관계로 특징지어지기 보다는 의회내 각 위원회가 집행
 부서의 국장들과 평소 긴밀한 연계를 맺고 사전에 충분한 의견교류와 정보
 교환을 통하여 상호 협조적인 관계를 유지하고 있다.

<그림 4-2-4> 요크시의 조직기구표: 의회와 집행부서



요컨대 집행기관은 수석행정관의 총괄하에 있는 국장들이 집행기관의 정
 책결정에 핵심적인 역할을 하며 지방의회에 대한 정책자문과 방안을 제언함
 으로써 정책결정과 집행의 유기적인 관계를 유지하고 있는 것이다.

그러나 기관통합형의 기관구성체제가 시사하듯이 집행기관이 의회를 견제하거나 감독권을 행사할 수 있는 권한은 지니고 있지 않다. 즉 요크 시의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 요크 시의회에 속한다는 것을 뜻한다. 요크시 의회의 조직기구상에서 살펴보면 요크시의회는 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 각 소관위원회의 지휘아래 집행부서가 행정을 집행하는 것으로, 의회는 정책의 결정·집행·감독 사항에 대하여 강력한 권한을 지니고 있는 것이다. 다만 수석행정관은 의회로부터 권한의 일부를 위임받아 전문 행정관료로서 집행부서의 조직운동을 효과적이고 능률적으로 통괄하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 이는 기관통합형의 기관구성 형태에서 의회 중심의 자치단체 기관운영이 자칫 선거에 따른 정치적인 바람으로 인하여 집행기관의 전문성과 안정성을 저해할 소지가 있는 것에 대한 제도적 조치로 이해될 수 있을 것이다. 즉 수석행정관을 비롯하여 고위 행정관료들에 대한 의회 선임은 행정의 전문성과 지식, 경험을 기준으로 공정한 심사를 거쳐 임명되고 있으며, 시의회의 적실성 있는 의사결정을 위하여 자문기구로서의 역할도 담당하게 하고 있다.

요컨대 요크 시의회와 집행기관간의 관계는 의회가 우위에 서서 모든 권한을 행사하고 위임하는 형태로 시정운영에 대한 궁극적인 책임을 지고 있다. 이러한 뚜렷한 책임소재는 주민의 대표기관으로서 의결기능과 행정기능의 전문성과 효과성을 제고시키려는 노력으로 특히 행정기능의 전문성을 위하여 시의회의장이 겸직하는 시장은 자치단체를 대표하는 명예직으로서의 기능을 할 뿐 의회는 수석행정관의 선임을 통하여 행정의 전문성과 조직운영의 효율성을 확보하여 협력적인 기관운동을 이루어 가고 있다.

제5장 프랑스

제1절 프랑스 지방자치제도의 개관

1. 지방자치단체의 법적 지위

프랑스는 중앙집권적 관료체제를 기반으로 한 단일국가이면서 자치분권의 원리에 따라 국가로부터 독립된 법인격을 가진 지방자치단체가 당해 자치단체 고유의 행정사무를 중심으로 지역주민의 공공 이익을 위하여 봉사하는 자치행정의 중심체라 할 수 있다. 즉 프랑스의 지방자치체제는 자치단체를 중심으로 한 대륙형 단체자치의 특징을 지님에 따라 지방행정의 개념이 법률적인 의미에서 강하게 나타나고 있다.

프랑스의 지방자치단체는 헌법 제 34조와 제 72조에 의해 헌법상 그 지위가 확보되어 있으며, 이에 근거하여 법률로써 지방자치단체의 지위와 조직, 권한 등이 결정된다. 1958년 제정된 현행 헌법 제72조에 따르면 지방자치단체는 법에 주어진 조건에 합치하여 선출된 대표자에 의해 자율행정권을 가지되 법률에 의해 자치단체의 조직과 기능을 정하고 국가의 행정통제를 받으며 법률에 따라 창설하거나 폐치될 수 있다.¹⁾

또한 헌법 제 34조에 따르면 “법률은 지방자치단체의 자율행정과 사무권한 및 이에 따른 채원들의 기본 원칙을 정한다”고 명시하고 있다. 그러나 이와 같이 법률의 범위내에서 행사되는 지방자치단체의 자율권의 제약은 헌법위원회의 판결 등에서 예시하는 바와 같이,²⁾ 지방자치단체의 고유 대표성

1) 예를 들어 1975년 파리시의 특별시 해체와 1982년 레지옹의 자치단체설립을 들 수 있다.

을 갖는 행정활동 영역의 보호와 지방자치단체의 재정권 보장, 그리고 지방자치단체간 감독 금지 등 지방자치단체에게 가해지는 과도한 제한을 금하도록 하는 법률적 한계 원칙으로 균형을 이루고 있다. 따라서 중앙정부의 법률 제정권을 통한 지방자치단체에 대한 통제는 지방자치단체의 자율행정원칙을 침해하지 않는 범위내에서 자유롭게 간여할 수 있다는 의미이며, 전국적 수준에서 적용되는 법규범의 준수와 국가의 통일성이 지켜져야 한다는 것을 강조하는 의미라 볼 수 있다.

지방자치단체에 대한 독립적인 법인격은 특히 1982년 3월 2일 『코뮌, 데파르트망 및 레지옹 자치단체의 권리와 자유에 관한 법(지방자치법)』이 통과됨으로써 확고해졌으며, 이에 따라 본격적인 지방자치시대의 개막과 자치적 분권이 활발히 이루어져 왔다. 1982년 지방자치법에 따라 프랑스 혁명 당시 국가의 행정단위로써 만들어졌던 데파르트망(Département)과 기초행정단위인 코뮌(Commune)이 지방자치단체로 바뀌었으며, 제 2차 세계대전 후 광역행정의 수요에 따라 데파르트망의 광역기구로써 국가의 영조물로 조직되었던 레지옹(Région)도 지방자치단체로서의 지위를 얻게 되었다.

2. 지방자치단체의 계층체제

가. 지방자치단체의 계층구조

프랑스의 지방자치단체는 총 약 8천억 프랑의 예산을 운용하며 약 150만 명의 직원(노동인구 15명 당 1인)을 고용하고 있으며, 유럽 연합국의 자치단체를 합한 숫자보다 많은 지방자치단체를 지니고 있어 행정구역이 극도로 세분화되어 있는 특징을 지닌다. 이들 지방자치단체가 구성하는 계층구조를

2) 안영훈, 『협지에서 본 프랑스 지방자치제도』, (한국지방행정연구원 연구자료집 제 64권, 1997년), 26-28쪽.

살펴보면 가장 큰 단위인 레지옹(Région)과 중간 단계인 데파르트망(Département), 그리고 기초단체인 코뮌(Commune)으로 구분되는 3단계의 계층체제를 볼 수 있다. 참고로 국가의 지방행정체제에서 논의한 아롱디스망(arrondissement)은 데파르트망 내의 행정구역으로서 지방의회가 구성되어 있지 않으며,³⁾ 칸통(canton)은 선거구로서의 기능과 국가의 특별행정구역 단위로서 지방자치단체가 아니다. 참고로 지방자치단체의 계층체제에서 살펴볼 수 있는 레지옹과 데파르트망, 그리고 코뮌은 국가의 지방행정기관과 행정구역상 거의 중첩되어 있다. 이는 주로 국가행정의 효율성을 최대화시키기 위한 것에 주목적이 있기 때문이라 할 수 있다. 다음에서는 지방자치단체의 종류와 기능에 대해 살펴 본 뒤 지방자치단체간 관계에 대하여 논의하고자 한다.

나. 지방자치단체의 종류

프랑스의 지방자치단체는 레지옹, 데파르트망, 그리고 코뮌으로 나눌 수 있으며, 1997년 1월 현재 기초자치단체인 코뮌의 수는 36,772개, 데파르트망 100개, 레지옹 26개로 집계되고 있다.

1) 레지옹

프랑스의 가장 큰 단위의 지방자치단체인 레지옹은 1982년 지방자치단체로서의 법인격을 처음 부여 받았다. 레지옹은 자치단체로서의 역사가 그리 오래 되지 않은 관계로 그 역할에 있어 기초단체인 코뮌과 중간단계인 데파르트망의 보완적인 기능을 담당하며, 주로 광역단위의 경제·사회개발계획의 수립이 주된 업무로 수행하고 있다. 하나의 레지옹에는 보통 3~6개의 데파

3) 그러나 파리, 리옹, 마르세이유는 특별법에 의거하여 아롱디스망 의회가 구성되어 준자치구로서 기능하고 있다.

르트망으로 구성되어 있으며, 레지옹 지방의회는 데파르트망 단위로 선거구를 나누고 인구비례로 의원수를 할당하여 구속명부식 비례대표제에 의해 의원들이 선출된다. 그리고 레지옹 의회의장은 데파르트망 의회의장을 겸할 수 없다.⁴⁾

현재 프랑스 본토는 22개의 레지옹으로 구성되어 있으며, 해외에 4개가 설치되어 있다. 레지옹 가운데 가장 넓은 곳은 Midi Pyrenees가 45,348 평방킬로미터, 가장 작은 곳은 Alsace가 8,280 평방킬로미터이며, 인구로는 Ile-De-France가 약 1천만명으로 가장 많고, Corse가 24만7천명으로 가장 적다.

2) 데 파르트망

데파르트망은 레지옹과 코뮌간 중간단위의 자치단체라고 할 수 있는데, 1871년 8월 10일의 법령에 의해 지방자치단체로서의 법인격을 부여받았으며 1982년 지방자치법이 제정되면서 명실상부한 지방자치단체의 지위를 얻게 되었다. 즉 1982년 이전에는 국가의 지방행정기관의 대표인 관선도지사(prefet)가 데파르트망을 대표하였으나 자치법제정에 따라 자치단체인 데파르트망 의회⁵⁾에서 선출한 의장이 데파르트망 자치단체를 대표하는 최고행정책임자가 됨으로써 자치단체로서의 지위를 훨씬 강화하게 된 것이다.

데파르트망 자치단체의 사무권한 분야는 크게 구역내의 도로유지와 관리, 대중교통체계, 상업항구통합관리 등의 건설교통부문, 지역개발 계획안·코뮌간 국토개발·도시개발계획 기준안 등의 국토계획부문, 사회복지·모자복지·장애인복지·의료부조·보건 등 사회복지부문, 교육(중학교·청소년기술학교)·

4) 이는 국가의 지방행정체제에서 레지옹 관청이 소재한 데파르트망의 지사가 레지옹지사를 겸하고 있는 것과 비교된다.

5) 참고로 데파르트망 의회선거는 캉통(canton)이란 선거구역으로 나뉘어 선거가 실시된다.

도서관관리·문화유산보호·축제 및 관광사업 등의 교육문화부문, 그리고 직간접 원조의 경제활동부문으로 나눌 수 있다.

현재 데파르트망은 본토에 96개, 해외에 4개가 설치되어 있다. 참고로 파리는 기초자치단체인 코뮌의 지위를 지니면서 동시에 중간단체인 데파르트망의 지위도 가지고 있다. 데파르트망 가운데 가장 넓은 곳은 Gironde가 10,782 평방킬로미터, 가장 작은 곳은 파리가 105 평방킬로미터이며, 인구는 Nord가 약 25만명으로 가장 많고, Lozere가 7만4천명으로 가장 적다.

3) 코뮌

코뮌은 사실상 주민과 가장 밀접한 관계를 지니는 기초적인 자치단체로서 프랑스 지방자치의 토대를 이룬다고 할 수 있다. 코뮌은 1789년 12월 14일 정부시행령으로 설치된 오랜 역사를 지니고 있으며, 1884년 4월 5일 법령에 의해 정치적, 사법적, 재정적 독립성을 지닌 기초자치단체로서의 법인격을 지니게 되었다. 또한 1982년 지방자치법을 통해 코뮌의 결정사항이 완전한 집행 효력을 지니게 되었으며 국가행정기관의 사전감독이 사라지고 자율적인 예산편성권을 지니게 되었다.

기초자치단체로서 코뮌은 주민과 직접적으로 관련되는 청소, 도로관리, 공원관리, 매장·묘지 관리, 방재사업 등의 업무를 수행하고 있는데, 코뮌의 고유 행정사무로는 민원행정, 경찰행정, 교육행정(탁아소·유치원·초등학교 등), 도시계획행정(시영주택·산업지대·환경보호 등)이 있으며 1980년대 이후 도시계획분야와 교육·문화활동분야 그리고 경제활성화분야의 사무들이 추가되어 왔다.⁶⁾

또한 앞서 논의한 대로 코뮌의 단체장은 국가의 지방행정체제상 데파르

6) 안영훈 (1997), 권계서, 78-80쪽,

트망에 설치되어 있는 지방지사의 출장소와 같은 기능을 수행함으로써 코문은 지방사무를 관할하는 지방자치단체인 동시에 국가의 행정기능을 위임받아 수행하는 이중적인 역할을 수행하고 있다.

현재 코문의 수는 36,000개 이상으로 유럽에서 최다를 기록하고 있으며, 평균 약 1,600명의 인구를 지니고 있다. 그러나 파리시와 같이 인구 2백만 이 넘는 대도시도 하나의 코문으로서 기초자치단체의 지위를 지니는 경우도 있다. 코문은 부락 단위로 이루어진 관계로 인구가 2천명 이하의 코문이 약 32,000개(90%)로 대부분을 차지하며, 1만명 이상의 코문은 약 2%에 불과하다. 또한 코문 총수의 1%로 되지 않는 100여개만이 5만 이상의 인구를 지니고 있다. 따라서 소규모의 기초자치단체인 코문간에는 규모의 경제와 효율적인 서비스제공을 위하여 자치단체조합 결성이 활발한 실정이다.

다. 지방자치단체 간 관계

1) 기능분담

프랑스에서는 지방자치단체 상호간 상하관계가 형식적이든 실제적이든 존재하지 않으며, 다만 법률에 규정된 사항에 따라 역할과 기능이 배분되어 상호 보완적인 관계에 놓여 있다고 볼 수 있다. 즉 지방자치단체간에는 계서상의 상급자가 존재하지 않으며 지시·감독의 관계가 아닌 자율적인 의사결정권에 따라 자치단체의 사무가 이루어진다. 이와 같은 사항은 1983년 1월 7일 지방자치법 실시에 따른 『사무권한에 관한 이전법』의 전문 제1조에 “지방자치단체간에는 수직행정계서권의 구속을 받지 않는다”고 명시되어 있다. 1983년 헌법위원회의 판결은 Narbonne 코문과 Languedoc-Roussillon 레지옹 간의 분쟁에 대하여 데파르트망 의회를 중간에 두고 코문에게 부여하는 조건부 보조금 절차를 취소시킨 것을 예로 들 수 있다.⁷⁾ 참고로 지방자

치단체에 대한 모든 법률행위에 대한 통제는 앞서 논의한 대로 국가가 담당한다.

<표 5-1-1> 지방자치단체간 기능분담

기능	교문	데마르트망	레지옹
도시화	교문간 기본개발구상수립 토지점유계획수립 건축허가	데마르트망 구역에 관 계된 교문의 개발구상 및 토지점유계획	
농촌개발 토지계획	교문간 개발현장의 수립 및 승인	레지옹의 계획에 의견 제시 농촌시설확충보조 프로 그램 참여	국가계획의 수립 및 집행에 참여 레지옹개발계획 농촌시설확충보조
주거	주거 프로그램 주거취약자 보조계획	주거위원회운영 주거보조금에 의견제시 주택사회보장 의견제시	주거우선사업의 결정 주거지원 삶의 질 개축
교통·해양	데마르트망·레지옹 계획 에 의견제시 데마르트망과 계약사업 휴양지 항구관리	레지옹계획에 의견제시 교통계획수립 국철과의 협약체결 해양·항구 관리 해양개발공사보조	교통계획수립 공항신설 국철과 계약 운하시설 및 강변항 관리 해양양식 및 어업보조
교육	초등학교·유치원설립 및 지원·관리	중학교 계획 및 지원· 관리	고등학교·특수학교 계 획 및 지원·관리
직업훈련		직업훈련위원회에 의견 제시	직업훈련 사업추진 및 지원
공동시설	도로·농촌로 신설 및 관 리	농촌전기사업·농지개량 ·수도사업의 교문간 재원배분 및 시행 도로 신설 및 관리	
보건사회	의무적 사회복지비부담 시립 위생·소독과 지원 사회부조관련 서류관리	사회복지 비용부담 및 규정수립 사회·의료서비스계획의 수립 및 공포 사회복지기관 신설 및 수수료결정	

지방자치단체간 기능분담은 대체로 교문은 주택 등 주민의 기본적인 생

7) 상계서, 28쪽.

활에 필요한 전반적인 업무를, 데파르트망은 주로 보건사회 분야를, 그리고 레지옹은 특히 경제 및 국토개발에 관련된 업무를 담당하고 있다.

레지옹의 광역기능은 국가와 보조를 맞추어 5개년계획의 수립 등 국가개발계획과 조화를 이루는 차원에서 이루어지는데, 현재 진행되는 제 11차 개발계획은 레지옹의회가 총 예산의 30~60%를 지출할 만큼 레지옹 자치단체의 주요 활동으로 꼽히고 있다.

프랑스의 지방자치단체간 기능분담을 요약하면 <표 5-1-1>과 같으며, 이는 같은 성격의 기능이라도 각 자치계층별로 다르게 담당하고 있는 것을 살펴볼 수 있다.

2) 협의체

프랑스의 지방자치단체는 코문의 엄청난 수가 시사하는 바와 같이 조그마한 규모의 지방자치단체가⁸⁾ 많기 때문에 농촌지역의 경우 재정적인 능력의 결핍에다 지역적인 분산으로 주민에 대한 행정서비스를 제대로 제공할 수 없는 경우가 많다. 따라서 자치단체통합에 대한 국가의 적극적인 지원⁹⁾ 뿐만 아니라 경제적인 수익성의 필요에 의해 여러 자치단체가 연합하여 공동협력으로 하나 또는 여러 개의 지방공공서비스를 제공하는 것을 적극 추진하고 있다. 시기적으로 살펴 볼 때, 자치단체간 협력은 1837년 제도화된 느슨한 코문간 협의체에서 출발하여 1890년대 설립된 단일목적조합, 1950년대에 제도화된 다목적조합, 1959년부터 설립되기 시작한 디스트릭트, 1966년부터의 도심공동체, 1992년의 도시연합체 및 코문연합체 등 여러 가지 다양

8) 현재 32,000개의 코문이 인구 2,000명이 하이며, 그 가운데 23,000여개 코문은 인구 500명 이하이다.

9) 1971년의 Marcellin법은 자치단체통합을 위한 주민투표에 의한 결정권과 통합자치단체에 대한 설비교부금의 인상 등 재정적인 원조를 강화하였으며, 단순통합방식뿐만 아니라 조합형 통합방식도 취할 수 있도록 하였다.

한 형태로 발전되어 왔다.

이러한 지방자치단체간 협력방법은 크게 조합형태와 연합형태로 나눌 수 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 조합형태는 다시 세 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째 상수도관 전력공급, 도로관리 등의 분야와 관련한 단일목적조합, 둘째 농촌지역 및 도심지역 등의 개발에 관련하여 지역개발연구·도시개발계획·주택·설비건설·환경보호·쓰레기수거·통학시설 등의 기능을 위해 설립하는 다목적조합, 셋째 혼합자치단체간 조합(*syndicats mixtes*)으로서 주로 관광개발, 산업·주거단지 개발, 수자원개발·정화, 농촌개발(가축시장·도살장), 지역자연공원개발 등의 목적을 두고 설립하는 코뮌·데파르트망·레종 자치단체간 또는 자치단체 조합간의 협력체를 들 수 있다.

한편 연합형태의 지방자치단체간 협력에는 디스트릭트, 도심연합체(*communautés urbanines*), 신도시연합체(*syndicats d'agglomération nouvelles: SAN*), 도시연합체(*communautés de villes*), 코뮌연합체(*communauté de communes*) 등이 있다. 이와 같은 자치단체간 공동연합체들은 관련 자치단체의회의 대표자들로 구성된 협력조직으로서 단일 자치단체가 제공하기 힘든 지방공공서비스를 공동으로 제공하는 데 목적을 두고 자치단체의 일부 행정권한을 연합체로 이전하여 수행한다.¹⁰⁾

‘디스트릭트’의 경우 주택서비스, 화재 및 재난구호 등의 사무권한을 의무적으로 이전해야 하며, 1995년 현재 322개의 디스트릭트가 구성되어 있다. 한편 ‘도심연합체’는 실질적인 자치단체간 통합의 추진방편으로써 각 자치단체의 행정사무권한의 대부분을 의무적으로 이전토록 하고 있는 데, 여기에는 도심교통사업·학교시설·상수도공급·환경정화사업·쓰레기처리·산업단지의 조성 및 관리·지방도로관리·주차시설관리·묘지사업·도축장·시장관리의

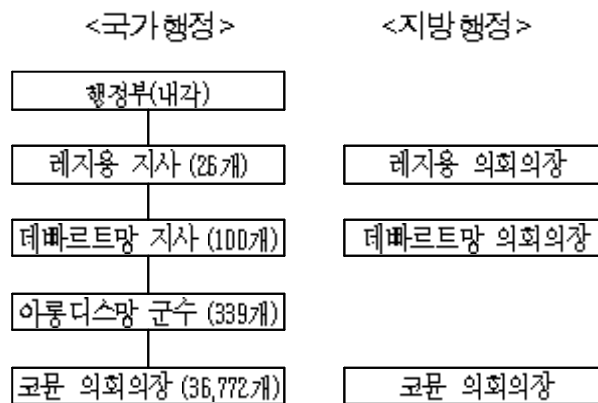
10) 최진호, 「현지에서 본 프랑스 지방행정실제, (서울특별시, 1995년), 16-23쪽.

사무권한 등이 포함되어 있다. 1995년 현재 9개의 도심연합체가 있으며 주로 5만 이상의 도심을 중심으로 정부령에 의해 설립되고 있다. 이와 비교하여 '도심연합체'는 1992년 새로 도입된 협력방식으로써 인구 2만 이상의 도심을 중심으로 녹지공간개발·경제발전계획·도로개발·대중교통·환경보호 등 가운데 공동연합체에 이전해야 할 공공사무를 회원자치단체가 정하도록 하고 있다. 또한 '코뮌연합체'는 녹지공간개발·환경보호·경제발전계획 등의 사무권한 가운데 적어도 두 개 분야를 의무적으로 공동연합체에 이전토록 하고 있다.

3. 중앙과 지방자치단체간 관계

가. 프랑스의 지방행정체제

<그림 3-1-1> 국가 및 지방자치단체의 행정체제(1997년)



프랑스 지방자치의 특징 가운데 하나는 주민이 직접 선출한 지방의원이

구성하는 지방자치단체(Collectivités locales)에 의한 자치행정과 국가에서 각급 지방자치단체별로 직접 파견된 관선도지사(Préfet)에 의한 국가의 지방행정으로 이원화 되어 있는 것을 들 수 있다(<그림 5-1-1> 참조). 이들 지방자치단체와 관선도지사는 상호간 밀접한 관계 속에 행정의 전국적인 통일성을 이루면서 지역주민의 직접적인 이익이 반영되도록 조화를 이루고 있다. 이는 지방자치단체가 국가와의 관계에서 제한된 국가의 지시와 감독을 받으며, 자치분권을 지닌 지방자치단체는 법률의 범위내에서 자율적인 의사결정권을 행사할 수 있기 때문이다. 다음은 국가의 지방행정의 계층체제를 살펴보면 중앙과 지방간의 관계를 논의하고자 한다.

프랑스의 국가 지방행정체제는 계서권의 연속을 받고 있기 때문에 중앙의 하부 행정기관들은 특정 관할 중앙행정기관에 소속하여 지방행정단위로 제한된 관할 구역내에서 중앙행정기관의 주무부서가 정한 부령 및 행정사무규칙을 기준으로 주민을 위한 공공서비스를 책임지고 있다. 국가의 지방행정기관들은 주로 규모, 서비스별, 행정구역별로 나뉘어져 있으며, 중앙의 상급행정기관은 하부 행정기관에 대하여 지시, 취소, 변경요구 등을 할 수 있는 계서권을 지니고 있다. 또한 부차적으로 행정행위에 대한 통제권과 결정에 대한 승인권, 중지권 및 권한 대행권을 행사할 수 있다. 국가의 지방행정 계층체제는 보통지방행정기관을 중심으로 크게 레지옹, 데파르트망, 아롱디스망, 그리고 코뮌의 장으로 연결되어 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 레지옹은 광역행정의 수요에 부응하기 위해 만든 것으로 다음에서 논의할 데파르트망을 3개 정도 묶은 광역도(道)로 이해할 수 있으며, 국가의 상급 지방행정기관으로서 국가가 임명하는 레지옹 관선도지사(prefet de région)가 광역단위의 국가행정기관을 지휘하고 있다. 그런데 레지옹 관선도지사는 해당 레지옹의 국가지방행정기관이 소재하는 데파르트망의 관선도지

사(prefet)가 겸직하고 있어 두 개 단위의 행정을 동시에 관장 있다.¹¹⁾ 레지옹 관선도지사는 데파르트망 관선도지사와 협력하여 광역 단위의 지역개발 계획을 조정하는 역할을 하며, 이를 위해 국가의 투자기금에 대한 사용권과 배분권을 지니고 있다. 참고로 레지옹 관선도지사는 국가를 대신하여 지방 자치단체에 대해 행정감독권을 행사할 수는 있으나, 자치단체의 권한을 넘어서는 사안에 관계할 수 있는 특별경찰권을 지니고 있지는 않다.

둘째, 데파르트망은 우리나라의 도(道)와 같은 개념으로 이해할 수 있으며, 프랑스 국가의 지방행정 단위로서 가장 중요한 골격을 구성한다고 할 수 있다. 데파르트망 관선도지사(prefet de département)는 해당 구역에서 모든 국가의 행위에 대해 국가를 대표하며 매우 광범위한 권한을 행사한다. 예를 들어 중앙부처의 직속기관으로 데파르트망에 위치한 농업국, 도로건설 교통국, 사회보장국 등 특별행정기관에 대해 총괄적으로 책임을 지는 실질적인 지휘권을 지니고 있다. 또한 경찰행정당국으로서 자치단체의 권한을 넘어서는 사안을 담당하는 특별경찰권을 지니고 있으며, 국가를 대표하여 지방자치단체와 공공법인에 대한 행정통제를 가할 수 있을 뿐만 아니라 사법경찰당국의 자격(형법 제30조)으로 경범죄에 대한 조사·압수·수색·체포 등의 권한을 지닌다.

셋째, 아롱디스망(Arrondissement)¹²⁾은 데파르트망의 하위 행정구역으로서, 지금까지는 통상 '군'으로 번역되어 왔다. 아롱디스망은 데파르트망 관선도지사의 관할책임하에 놓여 있는 국가의 지방행정기관으로서, 아롱디스망

11) 예를 들어 일드프랑스(ile-De-France) 레지옹은 파리를 포함하여 7개의 데파르트망으로 구성되어 있는데, 일드프랑스의 레지옹 지사는 일드프랑스의 국가지방행정기관이 파리에 위치한 관계로 파리 지사(Prefet de Paris)가 겸직하고 있다.

12) 참고로 아롱디스망 내에는 분할 의원선거구로서 칸통(carton)이 있는데, 이는 데파르트망 의회의원선거의 선거구로서 이용되며, 군경찰(gendarmarie) 관할지역과 세금징수를 위한 특별 행정구역 단위로서 1995년 현재 총 4,014개(본토: 3,838개)가 있다.

단위의 국가 지방행정청(sous-préfecture)은 하나의 데파르트망 안에 2~4개 설치되어 현재 총 339개(해외 12개)가 있다. 아롱디스망의 임명지사(sous-préfet)는 데파르트망 관선도지사의 명을 받아 해당 구역내에 파견된 중앙행정관청의 조정업무를 관장하고 있으며, 공공질서, 대민보호, 화재 및 재난구호 등을 담당하고 있다. 또한 아롱디스망에 내에 위치한 코뮌에 대하여 적법성에 관한 통제임무를 데파르트망 관선도지사와 함께 수행하기도 한다.

넷째, 국가의 지방행정을 수행하는 가장 하위 행정기관으로서 코뮌의 장(maire)을 들 수 있다. 코뮌의 장은 코뮌이라는 지방자치단체를 대표하는 장이면서 동시에 국가의 위임사무를 담당하는 국가공무수행원의 직위도 지니고 있다. 즉 모든 코뮌에 대하여 직접 국가의 지방행정기관을 설치하는 대신에 코뮌의 장(maire)이 데파르트망의 관선도지사(préfet de département)에게 코뮌에서 수행되는 국가사무에 관한 책임을 지도록 하고 있다.¹³⁾ 코뮌의 시장이 수행하는 국가 위임사무에는 국가안전에 관한 일반적 조치들의 집행, 법령과 규칙의 공포와 집행, 일반 민방위와 시민안전대책에 대한 국가사무의 관장, 선거인명부의 작성과 관리, 인구 등에 관한 통계 관리, 그리고 국가를 대신하여 민원행정과 사법경찰행정관으로서의 직무수행과 병역업무에 관한 법집행 등을 들 수 있다.

참고로 국가는 코뮌이외에도 독자적으로 전 영토에 걸쳐 고유사무를 관장하는 특별지방행정기관을 따로 설치하고 있다. 이는 행정업무의 특수성에 따른 특정한 국가 지방행정기관의 기관설치로써 업무성격의 특수성에 따라 통합조정 of 어려움이 나타나고 있기도 하다.

13) 참고로 코뮌의 장과 데파르트망지사 사이에는 국가의 지방행정체제상 데파르트망 밑에 앞서 논의한 아롱디스망(arrondissement)이라는 보조 행정구역이 있는데, 아롱디스망지사(sous-préfet)가 코뮌단위의 국가 행정사무를 관할하고 있다. 한 개의 아롱디스망에는 보통 150~200여개의 코뮌이 포함되어 있다.

나. 중앙과 지방자치단체간의 관계

1) 기능분담

기능분담의 측면에서 중앙과 지방자치단체의 관계를 살펴보면 1983년 1월 7일 제정된 『교문, 데파르트망, 레지옹 및 국가간의 사무권한배분에 관한 법』에 따라 지방자치단체는 법에 의해 인정되는 공공서비스 창설권을 지니게 되었다.

◁표 5-1-2> 지방자치단체 및 국가기관의 주요 사무 비교

단계	지방자치단체	국가 기관
레지옹	- 경제·사회 개발계획 - 직업훈련·기업지원활동 등 - 관광촉진 - 도시·농촌지역관리 - 학교관리 (고등학교)	- 자치단체 법무관리 - 치안·국방 - 레지옹의 재산관리 - 직업교육 및 경제활동 지원
데파르트망	- 재난·구조 - 관광 - 사회·보건활동 - 운송 및 도시계획 - 학교관리 (중학교)	- 치안·국방 - 관광·교통수동·환경 - 자치단체 법무관리 - 운전면허·외국인등록 - 원호업무
교문	- 선거·호적·병사관리 - 주민복지사무·청소·주민보건관리 - 도로관리·공원관리 - 학교관리 (유치원, 초등학교)	※ 아롱디스망 지사(sousprefet)가 데파르트망의 명을 받아서 업무 수행

이는 다시말해 지방자치단체에게 공공서비스의 창설권이 허가되지 않는 분야가 존재한다는 의미로, 이러한 분야는 국가와 민간부문의 권한에 속한다는 것을 뜻한다. 그런데 일반적으로 특정하게 정의된 지방사무가 따로 존재하기보다는 지방자치단체와 국가 또는 자치단체간의 협의와 법률에 근거한 열거주의에 입각하여 상황에 따른 법률결정으로 좌우되고 있는 실정이다. <표 5-1-2>는 지방자치단체와 국가기관이 수행하고 있는 주요 사무를 비교한 것이다.

지금까지 지방자치단체의 공공서비스 창출권이 인정된 경우를 중심으로 지방자치단체의 공공서비스 영역을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경제적 목적을 지닌 지방기업들이 특히 공공용지를 이용하는 수단을 통해 실질적인 독점상태를 구성하는 경우(예: 대중교통, 상수도, 가스, 전기 등), 지방자치단체에 의한 지방기업을 창설함으로써 공공서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 적법한 사무권한과 관련된 공공서비스의 경우(예: 공동샤워장, 공동세탁장의 설립이나 코문의 수영장설립 등), 이에 대한 지방자치단체의 산업활동이 인정된다. 셋째, 지역주민의 공공이익을 위하여 민간기업의 참여가 없는 경쟁부재의 경우(예: 연극공연장, 주택 등), 지방자치단체의 경제활동이 인정된다. 참고로 지방자치단체가 재정적인 수단을 위해 참여하는 경제활동은 상공업자유원칙에 위배될 수 있으므로 금지되고 있다. 넷째, 지방자치단체의 재정적 균형을 확보하기 위한 경우(예: 지방직영기업의 재정균형을 위한 장례설비의 독점 판매에 관한 판례, 1954년), 지방자치단체의 사업경영적 성격의 서비스 창설을 허용하고 있다. 끝으로 지역경제발전을 위하여 경제활동에 간여함으로써 직접적 또는 간접적 원조를 할 수 있다. 특히 직접적인 원조는 레지용의 특별한 권한 사항이나 코문이나 데파르트망의 참여를 허용하고 있다. 예를 들어 1988년 1월 5일의 『지방자치제도의 개선을 위한 법』은 데파르트망 자치단체가 협약에 의해 공익보호를 목적으로 재정적으로 힘든 기업들에게 원조를 할 수 있도록 새로운 권한을 부여하고 있다.

2) 지도·감독

지도·감독의 측면에서 중앙의 권한행사는 국가의 법체계 질서와 국가 통합성을 위해 이루어지는 것이며, 특히 행정부의 법률제정권 행사는 지방자치단체의 자율행정원칙을 침해하면서까지 이루어지는 것은 아니다. 실제 지

방자치단체의 고유 대표성을 갖는 행정활동의 영역과 이를 위한 지방자치단체의 재정권이 잘 보장되고 있는 편이다. 또한 지방에 위치한 국가의 지방행정기관은 자치단체 집행기관의 정책수행을 위하여 적극적인 도움을 주도록 하는 내용을 『전국행정기관에 관한 지침법(1992년)』 제 7조에 명시하고 있다. 그리고 1982년 지방자치법에 의하면 데парта트망의 자치단체장과 임명지사는 상호 협의를 통해 이들 행정기관의 행정업무를 조정·통합토록 권고하고 있다. 뿐만 아니라 데парта트망의 자치단체장은 예산지출을 위해 데парта트망의 재정을 담당하는 국가공무원인 예산출납관에게 예산지출을 명하며, 예산출납관은 적법성만을 확인하여 이를 수행하는 관계를 맺고 있다.

이와 같이 지방자치단체에 대한 국가의 행정통제는 주로 적법성에 대한 사법적 통제라 할 수 있다. 특히 1982년 지방자치법이 제정됨에 따라 지방자치단체의 행정행위에 대한 국가감독은 사전적인 형태에서 사후적인 감독 형태로 바뀌었다. 즉 1982년 이후 지방자치단체의 심의결정된 결정안은 국가행정관인 관선도지사에게 의무적으로 통보한 후부터 집행 효력을 갖게 되었는데, 국가는 이와 같은 지방자치단체의 결정사항이나 법규행위 등에 대하여 행정행위의 시기적절성과 적법성에 관한 통제권을 발휘할 수 있는 것이다. 또한 재정적인 측면에서 지방자치단체에 대한 국가의 감독 사항에는 지방채 발행에 대한 허가권을 비롯하여 1982년 이후 레지옹 회계심의회를 통한 모든 공공기관의 회계감사 및 지방자치단체의 재정 균형상태와 예산관리에 대한 사후감사 등이 포함되어 있다.

4. 기관구성

기관통합형의 구성형태를 지니고 있는 프랑스의 지방자치단체는 주민의 직접선거에 의해 지방의회를 구성하고, 지방의원들 가운데 단체장과 여러

명의 부단체장이 선출되어 집행부를 구성하고 있다 (<그림 5-1-2> 참조). 다시말해 주민의 직접선거에 의해 선출되어 구성되는 의회가 의결기관인 동시에 집행기관을 구성하며, 의회 의장이 단체장을 겸하고 있는 것이다. 다음은 자치단체 기관구성 기초가 되는 지방의회의원선거와 코뮌·데파르트망·레지옹 등 각급별 지방자치단체의 의회 및 집행부의 기관구성을 살펴보고자 한다.

<그림 5-1-2> 지방자치단체의 기관구성



가. 지방선거

1) 선거권 및 피선거권

프랑스의 지방의회선거에서 선거권과 피선거권은 18세 이상의 시민으로서 해당지역의 선거인 명부에 등록되어 있거나 당해연도 1월 1일 이후 납세자로 등록되어 있는 사람에게 주어진다. 그런데 코뮌에 거주하지 않은 의원의 수는 인구 500명이상의 코뮌의 경우, 전체 의원 수의 1/4를 넘지 않아야 하며, 그 이하의 작은 코뮌에서는 4명 또는 5명을 넘지 않아야 한다.¹⁴⁾

한 가지 흥미로운 사실은 영국과 유사하게 지방의원의 입후보 자격에 겸

14) 임도빈, "선진외국의 지방자치사례 - 프랑스" ("황해문화", 1995년 봄호, 제3권 1호), 124쪽.

직이 허용됨으로써 코문의 의원이 데빠르트망이나 레지옹의 의원이 될 수도 있다는 점이다. 그러나 동시에 두 개의 코문 의회에서 당선된 경우, 당선 후 10일 이내에 하나를 택해야 하며, 그렇지 않을 경우 자동적으로 선거인 수가 적은 코문에 소속하게 된다. 또한 '병립불능(incompatibilité)'의 조건으로써 예를 들어 부부, 직계존비속 및 형제자매 등은 함께 의원으로 일할 수 없으며, 1985년 12월의 법제정으로 국회의원은 한 개의 지방의원직만을 겸직할 수 있다. 그리고 행정의 정치화를 막기 위하여 해당지역의 행정관 공무원 국가에서 파견된 관선도지사, 경찰, 직업군인 등은 피선거권이 없다.

2) 선거구제 및 선출방법

프랑스의 지방의회의원선거는 레지옹·데빠르트망·코문 등 각급 자치단체 별로 상이한 선거구제와 선출방법을 택하고 있으나 공통적으로 지방의원의 주민대표성의 특히 강조되고 있는 것을 볼 수 있다. 각급별 자치단체의 선거구제와 선출방식은 다음과 같다.

첫째, 레지옹 의회의원선거는 데빠르트망을 기준으로 선거구를 나누고 인구비례에 의해 의원수를 할당하여 여러 명을 선출하는 중선거구제를 택하고 있다. 중선거구제의 선출방식은 구속명부식 비례대표제를 취하되, 유효득표수의 5%이하를 획득한 명부는 의석할당에서 제외한다.

둘째, 데빠르트망 의회의원선거는 선거구 단위인 캉통(canton)마다 1인을 선출하는 소선거구·절대다수대표제로서 유효투표수의 과반수를 획득하면 당선인으로 결정된다. 따라서 1차 투표에서 당선인이 없는 경우, 총 유권자수의 10%이상을 획득한 후보들만을 대상으로 결선투표를 통하여 최다득표자를 당선자로 결정하는 방식을 택하고 있다. 참고로 데빠르트망의 지방의원 선거는 3년마다 선거를 실시하여 의원 정수의 반을 교체하고 있다.

셋째, 코문 의회의원선거는 인구수에 따라 투표방법이 약간 다른데, 대체

로 인구 3,500명을 기준으로 나누어 볼 수 있다. 인구 3,500명이상인 경우 대선거구·구속명부식 비례대표제를 택하며, 1차 투표에서 절대다수를 획득한 명부에 의석의 반을 할당하고, 나머지 의석은 다수당을 포함하여 5%이상 획득한 모든 명부에 득표비례로 할당된다. 만약 1차 투표에서 절대다수를 획득한 명부가 없으면, 총 유효투표수의 10%이상 득표한 후보명부만을 대상으로 2차 투표를 실시하여, 다수를 획득한 1순위 득표명부에 의석의 반을 할당하고 나머지 의석은 모든 명부에 득표비례로 할당한다. 이와 비교하여 인구 3,500명 미만의 코문에서는 2차에 걸친 전통적인 다수명부제에 의한 과반수 투표방식을 택하되, 초정당연기투표가 가능하며, 인구 2,500명 이하의 코문에서는 단독 후보로 출마할 수 있는 것이 상이한 점으로 지적된다. 요컨대 코문의 지방의회의원선거는 제 1당의 경우 과반수이상(70~80%)의 의석을 확보하도록 제도적 장치를 마련함으로써 이를 바탕으로 안정된 지방행정을 이끌어 갈 수 있도록 배려하는 데 그 특징을 찾을 수 있다.

나. 지방의회의 구성

1) 지방의원의 임기 및 정수

지방의회 의원의 임기는 6년이며 중임의 제한이 없다. 지방의회 의장은 의회이 구성된 후 최초의 본회의에서 지방의원들 가운데 비밀투표로 선출되어 시장을 겸직한다. 의장의 피선거권은 21세가 되어야 하며, 최근 1년간 해임 또는 면직된 사실이 없어야 한다. 일반적으로 시의회의원 선거시 시장 예정자를 명부 1순위에 두고 투표하게 됨에 따라 다수의석을 석권한 정당의 명부에서 1순위에 올라 있던 후보가 의장(시장)으로 선출되는 것이 대부분이다. 의회 본회의에서의 의장 선출방식은 절대다수 득표를 요하며, 1차 투표에서 과반수를 득표한 후보가 없으면 2차 결선투표를 실시한다. 지방의회

의장의 임기는 다른 의원의 임기와 마찬가지로 6년이며 한 번 임명되면 시의회는 해임할 수 없다. 다만 3년마다 선거를 실시하는 테파르트망 의회의 경우, 테파르트망 의회의장의 임기는 3년으로 선거이후 의회내에서 선출된다.

지방의회의 규모는 코문의 경우 주민 수에 따라 9명~69명이며, 테파르트망 의회의 의원정수는 보통 40명 내외, 그리고 레지옹 의회의 정수는 인구수에 따라 다르나 원칙적으로 해당 지역의 국회의원 수의 2배로 정하고 있어 31명~209명의 분포를 나타내고 있다. 코문법 제 121조 2항에 근거한 지방의원의 선출 수는 <표 5-1-3>와 같다.

<표 5-1-3> 인구규모별 코문 지방의회의 정수 및 부단체장 수

주민 수	의원 수	부단체장 수
100이하	9	2
100-499	11	3
500-1,499	15	4
1,500-2,499	19	5
2,500-3,499	23	6
3,500-4,999	27	7
5천-9,999	29	8
1만-19,999	33	9
2만-19,999	35	10
3만-29,999	39	11
4만-49,999	43	12
5만-59,999	45	13
6만-79,999	49	14
8만-99,999	53	15
10만-149,999	55	16
15만-19,999	59	17
20만-249,999	61	18
25만-299,999	65	19
30만이상	69	20

2) 지방의회의 조직 및 운영

먼저 코문 자치단체를 살펴보면, 코문 지방의회의 의회내 상임위원회 조직은 자유롭게 이루어 지고 있으며, 기관통합형을 취하고 있는 관계로 의회 사무처(국)과 같은 별도의 기구를 두고 있지 않다. 대신에 의원들 가운데 서기를 한 명이상 선출하여 회의록 작성 등 서기업무를 수행하고 있다. 또한 의장과 함께 부의장(부단체장 겸직)이 의원들 가운데 선출되는데, 의원 재적 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 참고로 부의장의 수는 의원 총수의 30%를 넘지 않는 범위내에서 선출한다(<표 5-1-2 참조>).

코문의 지방의회 운영은 정기회기를 두기보다는 최소한 4분기마다 1회 공개로 소집되며, 이를 위하여 회의 개시일 5일전(소규모 코문은 3일)에 회의를 공표해야 한다.¹⁵⁾ 또한 최대 개최일수도 정하지 않고 있으며, 필요시 의장이 언제든지 소집할 수 있다. 또한 국가의 관선도지사의 요구나 의원 정수의 1/3(인구 3,500명 이하 코문의 경우 과반수)의 요구가 있을 때 의장은 한 달 이내에 회의를 소집하여야 한다. 회의는 의원 정수의 과반수이상의 출석으로 성립되며, 의결은 투표수의 과반수이상이다. 참고로 주민의 방청과 의원의 생업에 지장을 주지 않기 위하여 근무시간이 끝난 저녁에 회의가 진행되는 것이 일반적인 관례이다.

한편, 데빠르트망 의회와 레지옹 의회의 내부운영이나 조직도 코문과 흡사하다. 다만 지방의회의 이사회격인 의장단 회의(Bureau)가 있는데, 이는 전체회의가 소집되지 않는 상황에서 지방의회의 권한을 위임받아 신속한 결정을 내리는 의사결정기구라 할 수 있다. 의장단회의는 의장과 4명~10명의 부의장(부단체장 겸임)으로 구성되고 경우에 따라 평의원이 약간 명 포함되기도 한다.

15) 코문법 L121조.

3) 지방의원의 보수

프랑스의 지방의회는 영국과 마찬가지로 아마추어리즘의 정신과 원칙에 입각하여 운영됨에 따라 의원직은 명예는 있으나 보상이 약한 봉사직이라 할 수 있다. 따라서 대부분의 유럽국가의 지방의원이 그러하듯이 월급은 없고 최소의 수당과 실비보전의 차원에서 보상이 이루어지고 있다.

코뮌의회내에서 가장 많은 수당을 지급받고 있는 의장(겸 단체장)의 경우, 공무원의 최고 호봉을 준거로 계산하여 자치단체의 인구수에 따라 12%에서 최고 95%까지의 수당을 지급받는다. 평의원의 경우는 의장의 최고 허용기준의 40%인구 10만 이상은 50%까지 수당이 지급될 수 있으며, 다른 직을 겸직하는 경우나 공공기관에 근무하는 경우 총보상액이 국회의원 수당의 1.5배를 초과할 수 없다. 한편 지방의원이 생업에 종사하는 경우, 사기업 등 고용주는 지방의회사무(본회의, 상임위원회회의 등)로 인해 근무하지 못한 시간¹⁶⁾에 대하여 경제적·인사적 불이익을 줄 수 없도록 법률로 명시되어 있다. 한편, 데파르트망이나 레지옹 의회의원들 경우도 이와 유사한 방법으로 경제적 보상이 이루어지고 있다.

다. 집행기관

프랑스의 단체장은 지방의회의 의장이 겸임하므로써 지방의회의 총수일 뿐만 아니라 실제적인 집행권한을 보유하고 있는 자치단체를 대표로서 그 권한이 막강한 것을 특징으로 한다. 이러한 특징은 같은 기관통합형이라 하더라도 영국과는 대조를 이루는 것이라 할 수 있는데, 선거제도상 의회내 다수위원의 지지가 확보되어 야당의 견제가 미약한 데 한 이유를 찾을 수 있다.

16) 의회공무로 인한 최대 허용 결근시간은 분기당 총시간으로 계산하여 의장(인구 1만 이상)은 3일 근무에 해당하는 시간이며, 평의원은 주당 근무시간의 60% 이하이다.

코문의 지방자치단체를 예를 들어 살펴보면, 코문의 단체장은 시를 대표할 뿐만 아니라 사유재산의 관리·시공공기관의 회계 통제 및 감독·예산편성 및 지출명령·각종 시공사관리·시도로규제·공개입찰·지방경찰권(국가지사의 통제하) 등의 권한을 행사하고 있으며 의회의 권한을 위임받아 시재산의 취득 및 처분·지방채의 발행·도심지선매권 등의 업무, 그리고 호적업무등 국가위임사무를 수행한다. 단 데빠르트망이나 레지옹의 단체장은 국가위임 사무가 없다. 이러한 단체장의 막대한 권한 행사는 기관통합형의 특성하에 지방의회의 지휘·감독을 받는 한편 국가의 관선도지사에 감독을 받는 이중적인 통제하에 이루어 진다.

한편, 단체장은 부단체장을 두고 있으며, 이들은 의회내 부의장으로서 그 숫자는 전체의원의 30%를 넘지 않는 범위내에서 선출된다. 부단체장은 행정의 총책임자인 단체장으로부터 그 권한의 일부를 위임받아 처리한다. 일반적으로 규모가 큰 자치단체일수록 부단체장은 의회내의 상임위원회의 부 위원장으로서 단체장의 결재권의 일부를 위임받아 행사한다. 예를 들어 재정위원회 부위원장이 재정관계 부단체장으로서 재정국장의 결재사항 일부를 결재한다.

이와 비교하여 프랑스의 지방자치단체에는 단체장이 임명하여 행정을 총괄하는 사무(총)국장 제도가 있다. 데빠르트망과 레지옹 자치단체에서는 사무총장(*directeur général des services*)이 행정을 총괄하며 이들은 대개 국가도청의 고급관료들로서 지방자치단체에 초빙되어 한시적으로 파견 근무하는 경우가 많다. 사무국장과 사무총장의 직급은 자치단체의 인구규모별로 정령에 정해져 있다.

참고로 일정 규모이상의 코문이나 데빠르트망, 레지옹의 단체장은 정치적인 업무수행을 위해 비서실을 둬으로써 비서실장과 전문비서들이 단체장을

보좌하고 있다. 이들은 특별한 자격요건 없이 단체장이 마음대로 임명할 수 있으나 보수에 제한을 둬으로써 엽관인사의 폐해를 방지하기 위하여 비서실장의 보수는 자치단체의 최고 호봉을 받는 공무원 보수액의 80%를 넘지 못하도록 하고 있다.

끝으로 자치조직권을 지니고 있는 프랑스의 지방자치단체는 모든 공무원이 지방공무원으로서 그 신분이 단일화되어 있으며 직업공무원으로서 신분이 보장된다. 자치단체의 공무원 수는 완전히 자율적이 되, 예산의 수지균형을 지켜야 하는 의무 때문에 다른 사업예산과 함께 인건비를 고려해야 하는 간접적인 제약이 따른다. 집행부의 조직은 코뮌의 경우 인구 규모에 따라 다양하며, 인구가 적은 곳은 전일제로 근무하는 대신 파트타임으로 공무원이 고용되어 운영되기도 한다. 이와 비교하여 규모가 큰 자치단체는 계서제에 따른 관료조직이 존재하는데, 대체로 일반행정국, 기술국, 문화국, 경제국, 사회복지국 등이 포함된다. 한편 데парта망이나 레지옹의 경우도 1982년 이후 지방자치단체의 자율적인 집행부 조직을 갖게 되었는데, 데парта망 자치단체의 집행부 조직은 필수적으로 행정실, 재정실, 기술실 등이 포함되어 있으며, 레지옹 자치단체의 집행부 조직은 보통 일반행정부, 경제활동부, 직업훈련부, 학교건축부 등이 포함되어 있다.

5. 프랑스 지방자치단체의 개혁동향

가. 지방자치단체의 기관구성

프랑스의 지방자치 개혁은 오랜 우파정권을 물리친 사회당의 미테랑 대통령이 집권하면서부터 본격적으로 시작되었으며, 이러한 개혁동향은 과거 중앙집권적 행정체제에서 지방분권적 행정체제로의 변화로 특징지을 수 있다. 특히 1982년의 지방자치법이 통과되면서 지방자치단체의 기관구성을 비

못하여 많은 부문에 커다란 영향을 미치게 되었는데, 그 주요 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 종전에는 테베르트망의 국가행정기관이 테베르트망 의회의 의결사항을 집행하는 권한을 겸하고 있었으나, 개혁 결과 테베르트망 의회가 테베르트망 자치단체의 장을 선출하여 독자적인 집행을 담당케 함으로써 제도상 완전한 지방자치의 틀을 갖추게 되었다.

둘째, 국가의 광역행정기관으로 있던 레지옹이 명실상부한 지방자치단체로서 출범하여 주민직선의 의회구성과 독자적인 집행부를 지니게 되었으며, 1986년 처음으로 지방의회선거를 실시하였다.

셋째, 테베르트망의 지사가 자치단체(특히 코뮌)에 행사하던 국가의 감독·통제 기능이 대폭 약화되었으며, 자치단체에 대한 적법성 통제도 사전통제에서 사후통제로 변화되는 등 자치단체의 자율성이 높이 신장되었다.

넷째, 레지옹, 테베르트망, 코뮌 등 각 단계별 자치단체의 기능을 재분배 하였으며, 이에 필요한 재원과 조직 등이 이양되었다.

나. 지방행정의 수행체제 및 인사제도

지방자치 개혁(1982년)은 지방행정의 수행체제와 조직, 인사, 재정 등의 거의 모든 분야에 직·간접적인 많은 영향을 미치게 되었는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 레지옹과 테베르트망의 지방행정 수행체제는 국가와 지방이 완전히 분리된 이원화된 조직을 갖게 됨으로써 국가의 관선도지사와 자치단체장 사이에 새로운 역할분담이 요청되었으며, 양자간에 갈등사례도 발생되었으나 점차 상호 보완적이고 조화를 이루는 차원에서 양자간의 관계가 정립되고 있다.

둘째, 인사제도면에서 지방자치단체에서 일하는 공무원에 대한 지방공무원법이 1984년 제정되었는데, 새로운 지방공무원법의 개편 원칙은 단일성의 원칙에 따라 모든 지방공무원이 국가공무원과 비교하여 동등한 신분을 지니며, 근무조건·채용·조직 등에 있어서 국가공무원에 상응하는 대우를 하도록 하였으며, 이와 함께 지방공무원에 적용되는 특수한 상황의 고려를 강조하였다. 또한 중앙정부는 지방 공무원에 대한 지방자치단체의 완전한 자율성을 갖도록 노력함으로써 자율적인 인사행정체제의 구축이 이루어지고 있다.

셋째, 1988년부터 본격적인 행정경영권의 분권화와 지역특성에 맞는 자율적인 정책결정이 강조되면서 1989년에는 『새로운 공공서비스의 창출』이란 운동이 정부차원에서 추진되기 시작하였다. 이는 특히 공무원 개개인의 책임성을 강조하여 1990년 책임국이 창설되었으며 공공서비스의 질적 향상과 정책실현을 위한 책임성의 고취로 자율적인 행정경영팀을 운영해 오고 있다.

제2절 파리시

1. 현황

프랑스의 수도인 파리(Paris)는 세느강을 중심으로 도시가 형성되어 있으며, 파리를 중심으로 한 수도권 주변지역은 반경 약 60킬로미터에 약 천만명의 주민이 거주하는 거대도시이다. 파리시 근교의 인구밀도는 제 2차 세계대전이후 급격히 늘어났으며, 1960년대 이후 파리 외곽지역의 인구증가로 여러 신도시가 형성되어 왔다. 1993년 현재 1 평방킬로미터당 인구밀집

도는 20,533명으로 나타나고 있다.

가. 파리의 특수성

인구 2백만이 넘는 파리는 기초자치단체인 코뮌으로의 지위뿐만 아니라 데парта망 자치단체로서의 지위도 동시에 지니는 특별한 위치에 있다. 이는 1975년과 1982년에 제정된 법에 근거한 것으로 파리는 코뮌인 동시에 데парта망의 지위를 부여 받아 두 가지 성격의 자치단체 사무를 수행하는 것이다. 예컨대 파리 시장은 코뮌으로서의 파리를 대표하는 단체장의 직무를 수행하면서 동시에 파리 데парта망 의회의 의장으로서 직무를 수행하고 있다. 또한 예산에 있어서도 파리는 코뮌과 데парта망을 구분하여 예산을 운용하고 있으며 동산·부동산 등 재산도 코뮌과 데парта망의 재산으로 분리되어 관리하고 있다. 참고로 1994년 파리시 예산은 310억 3천만 프랑(경상예산 211억 프랑, 투자예산 99.3억 프랑), 파리 데парта망 예산은 76억 3천만 프랑(경상예산 65억 4천 프랑, 투자예산 10억 9천 프랑)이었다.

또한 파리시와 인근 주변의 데парта망으로 구성되는 광역자치단체인 일드프랑스(Region d ile-de-France) 레지옹은 광역자치단체의 기능을 수행하면서 이 지역내의 협조체제를 구축하고 있다. 일드프랑스는 다른 레지옹과는 달리 재원수입에 있어서 시설특별세, 지방시설보충세, 사무실건축, 공업 시설 건축분담금 등의 세원을 추가로 지니고 있을 뿐만 아니라 녹지관리·교통정책, 상수도 공급, 하천항구 관리 등의 분야에서도 다른 레지옹과는 구별되는 특별한 권리를 가지고 있다. 그런데 일드프랑스 레지옹의 의회 및 집행기관이 소재하고 있는 곳이 파리시이므로 파리는 기초와 중간 자치단체로서의 이중적인 지위와 함께 광역기능의 심장부에 위치하는 특수성을 지니고 있는 것이다.¹⁷⁾ 요컨대 파리에는 지방자치단체로서 파리시, 파리 데парта

망, 일드프랑스 레지옹이 있는 한편, 국가의 지방행정관청으로서 파리 데파르트망 관선도지사(prefet de Paris), 일드프랑스 레종 관선도지사, 그리고 건축경찰·위생경찰의 업무를 관할하는 파리 시경 등 7~8개의 기관이 상존하여 지방행정업무를 수행하고 있다.

이와 같이 파리만이 지니고 있는 특수성으로 인하여 파리에서는 예를 들어 대중교통세를 파리 광역지역에 거주하는 모든 공사의 자연인과 법인에게 부과하고 있으며, 그 세율을 파리 중심부에 근접한 데파르트망일수록 높게 차등을 두어 부과 시키고 있다. 또한 일드프랑스 레지옹에 속한 기초자치단체의 유대기금(Fonds de solidarite des communes d'ile-de-France)이 1991년 조성되어 재정이 불충분한 코뮌을 대상으로 주로 사회복지서비스를 위해 쓰여지는 등 파리를 중심으로 한 주변지역의 협조와 유대관계가 긴밀하게 이루어 지고 있다.

나. 파리시의 기초자치행정 - 아롱디스망(區)

파리시는 1993년 현재 인구가 약 2,156,000명과 면적 105.39 Km²으로써 마르세이유와 리옹과 함께 인구가 많은 대도시의 업무집중을 막고 시민과 시행정간의 거리 좁히기 위하여 아롱디스망(區)을 두고 있다. 파리에는 20개의 아롱디스망이 있는데, 자치단체로서 독립된 법인격을 갖고 있지는 못하나 『파리·마르세이유·리옹 지위에 관한 특별법』에 의거하여 준자치구적인 아롱디스망을 운영함으로써 다른 곳에서의 행정구 성격의 아롱디스망과 차이를 두고 있다. 즉 주민직선에 의한 구의회를 구성하고 구의회에서 구청장을 선출하여 비교적 자율적인 구정을 이끌어 갈 수 있다는 점에서 기초자치단체인 코뮌과 유사하다고 할 수 있다.

17) 참고로 일드프랑스 레지옹의 의회의원 197명 가운데 파리에서 42명이 선출된다.

여기서 한 가지 흥미로운 사실은 구의회 의원의 일부가 파리시 의회를 구성하여 시의원직을 겸하고 있다는 점이다. 다시말해 주민들은 지방선거에서 한 번의 투표로 구의원을 선출하고 동시에 그 일부가 시의원이 됨으로써 구정과 시정이 긴밀하게 연계되는 체제를 지니고 있다. 따라서 파리시의회 의 의원은 모두 구의회 의원인 동시에 자동적으로 데파르트망 의회 의원이 되는 것이다. 다음은 파리시의회 구성과 밀접한 관련을 맺고 있는 아롱디스망(區)의 기관구성 방법과 그 기능을 살펴보고자 한다.

<표 5-2-1> 파리시 구별 인구, 면적, 의원 수

구역	인구('90)	면적	구의원	시의원
합계	2,153,678명 (100%)	105.39Km ² (100%)	517명	163명
1구	0.85 %	2.11 %	13	3
2구	0.96 %	1.14 %	13	3
3구	1.63 %	1.34 %	13	3
4구	1.49 %	1.84 %	13	3
5구	2.84 %	2.92 %	14	4
6구	2.22 %	2.48 %	13	3
7구	2.92 %	4.70 %	15	5
8구	1.89 %	4.46 %	13	3
9구	2.67 %	2.51 %	14	4
10구	4.18 %	3.33 %	18	6
11구	7.13 %	4.22 %	33	11
12구	6.05 %	7.33 %	30	10
13구	7.95 %	8.23 %	39	13
14구	6.34 %	6.47 %	30	10
15구	10.41 %	9.78 %	51	17
16구	7.89 %	9.02 %	39	13
17구	7.52 %	6.52 %	39	13
18구	8.72 %	6.90 %	42	14
19구	7.67 %	7.81 %	36	12
20구	8.56 %	6.89 %	39	13

파리시에 있는 20개의 아롱디스망 의회는 인구비례에 의해 의원 수를 정하는데, 선거방법은 앞 절에서 설명하였던 인구 3,500명이상의 코뮌 경우를 준용하고 있다. 다만 정당별 후보명부에 따라 득표율에 비례하여 선출된 의원 가운데 상위 1/3은 시의원과 구의원을 겸직하며(163명), 나머지 2/3는 구의원으로서만 역할을 한다(354명). 참고로 현재 파리의 20개 구의회는 규모는 12명~51명이며, 총 구의원 수는 517명이다(<표 5-2-1> 참조).

구의회 의장이기도 한 구청장은 시의원을 겸직하는 의원 가운데서 선출된다. 구청장은 구의원 수의 30%의 범위내에서 부구청장을 둘 수 있으며, 구청단위로 행정사무국장을 두어 행정사무를 총괄토록 하고 있다. 구청장은 호적관리 등 국가공무원으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라 코뮌의 공무원(예: 학교급고 운영위원장)으로서의 역할을 담당한다.

한편, 구의 기능과 구와 관련된 모든 사항은 원칙적으로 시의회의 위임을 통해 정해지며, 구의회의 의결사항은 시장을 경유하여 국가 기관인 데파르트망 관선도지사에게 접수됨으로써 효력을 발생한다.¹⁸⁾ 구의회는 크게 3가지 고유권한을 행사하고 있는데, 첫째 시장이나 시의회에 전달할 결의나 결의, 둘째 구와 이해관계가 있는 보고서·시의회 의결사항·질문에 대한 의견 제출 및 시의회의 정책에 관한 자문역할, 셋째 탁아소·체육시설·공원녹지·사회복지시설의 설치장소를 결정한다. 그 밖에도 시의회의 위임을 받아 시 소유의 각종 시설관리와 서비스를 제공할 수 있으며 구 단위에서 시의원과 각 협회 대표들간의 회합을 주선할 수 있다. 요컨대 파리시의 구는 시의회의 권한위임으로 주민과 가까운 자치기구으로써 관할 구역의 공공기관과 복지시설 등에 관한 행정사무를 자율적으로 운영하고 있다.

그러나 구는 독립적인 예산자율권을 갖고 있지 못하며 따라서 구의 투자

18) 이 때 시장은 구의회에 수정을 요구할 수 있으며, 만약 구의회에서 이를 거부하면 데파르트망 지사에게 이송하되 집행정지를 요청하고 지방행정재판소에 제소할 수 있다.

예산은 시장과 구청정으로 구성된 「시설계획심의회」의 의견을 들어 시의회에서 결정된다. 구의 예산은 의무적 보조금과 기타 보조금으로 구성되며, 구의 예산편성은 각 구청장이 하되 예산총액이 시예산에 명시되어 각 구별 예산이 시 예산의 부록에 별도로 나와 있다. 또한 구는 제한된 인사권만을 지니고 있으며, 구의 인건비도 시의 예산에서 지출된다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법¹⁹⁾

파리 시의회 의원은 총 163명으로 인구비례에 따라 각 구(아롱디스망)에서 선출되는 데, 앞에서 논의하였듯이 구의원과 시의원은 동일한 정당별 후보명부를 가지고 선거를 하여 정당별 득표율에 따라 의석을 배분함으로써 구의원의 일부(1/3)가 시의원을 겸직하고 있다. 또한 파리시의회 의원 163명 가운데 시의회 의장이 간선되어 당연직 시장을 겸하고 있다.²⁰⁾

현재의 시의회는 1985년 6월 11일부터 6월 18일까지 1, 2차에 걸친 프랑스 코뮌 총선거를 통해 구성되었는데, 대통령선거이후 1개월만에 치뤄진 이번 지방선거는 평균 64.75%의 투표참여율로 1947년이후 가장 낮은 기록을 남겼으며, 파리시장을 비롯하여 전국적으로 46,664명의 시장과 총 505,000여 명의 시의원이 선출되었다. 파리의 투표참여율은 47.73%로 1989년의 72.9%, 1993년의 78.4%와 비교하여 상당히 저조하였다. 선거 결과, 전체 20개 구 가운데 8개 구에서 현재 다수당인 우파연합이²¹⁾ 1차 투표에서 절대 다수 득표로 선거가 종결되었으며, 나머지 12개 구에서는 1985년 6월 18일

19) 파리시의회 선거의 선거권 및 피선거권, 선출방식 등은 제5장 1절 참조.

20) 이에 대한 자세한 논의는 시장의 선출방법 참조.

21) 시라크 당이라고 불리는 공화연맹(Rassemblement Pour la Republique)과 민주동맹(UDF)을 뜻함.

2차 투표가 실시되어 6개 구(3, 10, 11, 18, 19, 20구)에서 사회당이 승리하는 이변을 낳았다.²²⁾

<표 5-2-2> 파리시의회 의원 정당 분포

파리시의회 의원 소속정당	의석수
시라크당 Rassemblement Pour la République	63
민주동맹 Paris Libertés => U D F	32
신우파 Divers Droite	4
국민전선 Front National	1
사회당 Socialistes	43
공산당 Communistes	9
환경당 Écologistes	5
시민운동연합 Mouvement des Citoyens	6

앞서 설명하였듯이 파리 시의회는 20개 구(아롱디스망)의회에서 각 구마다 구의회 의원의 1/3이 모여 구성되는 방식으로, 구 선거에서 각 정당명부가 얻은 득표율에 따라 의석이 할당되고 명부순위에 따라 시의원(구의원 겸직)과 구의원이 정해지는 것이다. 예를 들어 파리 제 15구의 경우 발라뒤르 전 수상의 명부가 56.09%를 득표하므로써, 의석배분에 있어 제 1당으로 전체 의석(제15구의 전체 시의원 수는 17명)의 50%가 우선 할당되었다. 그리고 나머지 의석은 제 1당을 포함하여 5%이상 득표한 다른 정당 후보명부들과 득표비율에 비례하여 의석을 재할당한 결과, 발라뒤르 전 수상의 명부가

22) Chirac시장의 재임 당시(1977년-1995년)에는 20개 모든 구에서 자파의원이 압도적으로 당선되어 20개 구청장 모두 자파에서 선출되었다.

13석, 25.66%를 득표한 사회당 후보명부가 2석, 환경당 및 국민전선 후보명부가 각각 1석씩 배분 받아 파리 시의회 의원으로 당선되었다. 전체적으로 볼 때 파리 시의회 선거결과는 시라크당 및 민주동맹이 연합한 우파가 95명, 사회당 43명, 공산당 9명, 환경당 5명, 기타 11명으로 총 163명의 시의원이 탄생하였다. 시의원의 자세한 정당소속은 <표 5-2-2>와 같다. 참고로 시라크당을 비롯한 4개 정당은 우파 성격의 정당으로, 사회당을 비롯한 4개 정당은 좌파 성격의 정당으로 분류될 수 있다.

나. 권한

시의회는 시예산을 의결할 수 있으며, 시 운영에 관련된 사항을 의결할 수 있다. 즉 법률에 저촉되지 않는 범위내에서 예를 들어 시 조직의 설치나 기업에 대한 보조 등을 결정하되, 주민의 재정적인 부담을 할 수 있는 범위 안에서 의결이 이루어져야 한다. 파리 시의회는 단순히 조례제정과 예산 심의·결정만 하는 것이 아니라 모든 행정행위에 대한 결정(연간 약 4000여건)을 하며, 그 결정은 조례 형태를 취하고 있다. 시의회는 시의 권한과 관련된 의결을 할 수 있는데, 이는 단순한 토론과 결정으로 나눌 수 있으며, 의회에서 결정한 사항은 국가기관인 파리 데парта망 관선도지사에게 통보되어진 경우 효력이 발생된다.²³⁾ 참고로 1982년 지방자치법 제정이전에는 의회 의결사항에 대한 관선도지사의 승인을 15일 이내에 얻지 못하면 무효로 되었던 것과 비교할 때, 승인에서 통보라는 제도적 요건의 변화는 자치권의 확대측면에서 시의회의 권한이 상당히 강화된 증거라 할 수 있을 것이다.

시의원은 원칙적으로 무보수이나 인구 40만명이상의 코뮌에서 지급될 수 있는 경상수당과 함께 파리 시의원은 데парта망 의원²⁴⁾을 겸직하므로 파

23) 데парта망 지사는 이를 통보사항에 대한 이상이 발견되면 15일 이내에 지방행정재판소, 또는 지역회계원(예산·회계 관련 사안의 경우)에 제소할 수 있다.

리 시의원은 1인당 통상 월 11,000프랑~17,000프랑(약 190만원~290만원) 정도의 수당을 지급받고 있다.

다. 지방의회의 조직 및 운영

파리시 의회는 6개의 상임위원회가 구성되어 있으며, 파리 시의원은 하나의 위원회에 각자 소속되어 있다. 상임위원회는 각 분야로 소관 업무가 나뉘어져 있으며, 주로 의회에 상정되어 의결될 사항들은 검토하고 사전에 조율하는 기능을 담당하고 있다.

먼저 파리 시의회에 설치되어 있는 상임위원회의 종류와 담당분야를 살펴보면 <표 5-2-3>과 같다. 즉 파리 시의회에서 가장 중요한 역할을 담당하는 「재무위원회」는 파리시와 파리 데парта망 관련 재정과 예산, 보조금 등에 관련된 사안을 담당하며, 「인사·행정위원회」는 일반적인 행정 문제와 인사관련 문제, 그리고 소송과 정보에 대한 사안을 담당한다. 「교통·안전위원회」는 교통관련 사안으로서 주차, 도로, 대중교통 등의 사안과 경찰, 안전, 환경보호, 도로청소 및 관리 등 파리시의 안전과 질서유지에 관련을 맺고 있다. 「문교위원회」는 교육, 문화, 청소년, 체육, 환경, 공원 및 정원 등과 관련된 사안을 담당한다. 「사회·보건위원회」는 사회적인 문제와 보건·위생의 문제를 담당하며, 「도시개발위원회」는 도시개발을 비롯하여, 건설, 주택, 토지 및 소유재산 등과 관련된 사안을 다룬다. 「경제활동위원회」는 경제발전이나 산업·상업의 육성, 관광에 관련된 사안을 다루고 있다.

<표 5-2-3> 파리시의회 위원회의 종류 및 분야

24) 인구 1백 25만명 이상의 데парта망의회 의원은 15,366프랑을 지급받는다.

위원회종류	담당 분야	규모
재무위원회	개정·예산·보조금	23명
인사·행정위원회	일반행정·인사·소송·정보	21명
교통·안전위원회	교통·주차·도로·대중교통·경찰·안전· 환경보호·도로청소	25명
문교·환경위원회	교육·문화·청소년·체육·환경·공원·정원	23명
사회·보건위원회	사회·보건	24명
도시개발위원회	도시개발·건설·주택·토지	23명
경제활동위원회	경제·산업·상업·관광	24명

파리 시의회에서 각 상임위원회의 기능이란 주로 안전에 대하여 사전에 의견조정의 역할을 담당하는 것이라 볼 수 있다. 각 상임위원회는 총회가 열리기 전 목요일과 금요일에 회의를 소집하며, 모든 의원들에게 정보를 공유하면서 상정된 의제에 대한 검토와 관련 행정부서에 대하여 필요한 문서 자료를 요청하고 질의하는 시간을 갖는다. 일반적으로 시의회의 의원총회가 열리기 일주일 전에 비공식적인 의원회의를 통하여 시의원들은 사전에 의견을 교환하고 조율하는 과정을 거치고 있다.

한편 파리 시의회의 의원총회는 보통 매월 1회 개최되며 주로 월요일에 회의가 소집된다. 참고로 8월은 바캉스 시즌으로 개최되지 않으며, 예산심의가 있는 12월은 2일간 개최된다. 파리시의회는 평균적으로 각 회기마다 약 350건의 의안을 처리하며, 그 가운데 약 2/3 정도는 사전에 구(아롱디스망)에서 검토된 사안들이라 할 수 있다.

파리시의 의원총회는 오전 10시에 개최되어 시장이나 임명도지사가 관련된 의제와 관한 기초연설로 시작되며, 1시부터는 테빠르트망 의회가 개최되어 파리 테빠르트망 관련 사안을 다루게 된다. 또한 시의회가 개최되어 코문관련의 사안에 대하여 각 정당의 질의 시간을 갖은 후 의사일정에 따라 상정된 의제에 대한 사안의 검토와 토론, 그리고 질의응답이 이루어 지게 되는데, 이에 대해서는 관련 부시장이 답변하게 된다. 그후 의결로서 법안이

통과되면 데파르트망 관선도지사에게 통보하고 공표한 후 효력이 발생하게 된다.

끝으로 파리 시의회의 법안처리 과정과 절차는 다음과 같다. 먼저 행정부서에서 법안을 준비하면 사무총장의 주재하에 「재정·경제국」의 검토를 거치게 된다. 이에 대하여 재무담당 부시장과 사안에 따라 관련된 부시장이 제안한 내용을 참조하여 제 1 부시장이 총괄·조정하여 시장에게 제출하면, 시장은 서명절차를 거쳐 의회에 의제로 상정하게 된다. 참고로 의원총회가 열리기 전에 앞서 시의회에 상정될 법안은 구청장에게 통지되어, 구의회의 의견이 개진되고 수렴되는 절차를 거쳐 사전에 의견이 조율될 수 있도록 하고 있다. 또한 시의회에서 의원총회가 열릴 때 2시간 가량의 토론과정에서 후차적인 질의응답을 가능토록 하고 있다. 특히 예산관련 문제의 사안에 대해서는 의원총회가 열리기 전 시장이 주재하는 정책협의회(conférence de programmation)에서 구청장과 구의회의 의견이 수렴되어 사전에 조율되도록 하고 있다.

3. 집행기관

가. 시장의 선출 방법 및 임기

파리 시장 및 부시장은 구의회선거에서 당선되어 시의원을 겸직하는 구의원과 구청장 등 총 163명의 시의원이 선거후 첫 본회의에서 투표로 선출한다. 시장 또는 부시장의 자격조건은 21세이상으로 최근 1년간 해임·면직된 사실이 없어야 하며, 국가의 재정관련 공무원이나 산림감시 공무원, 시청의 공무원과 겸직할 수 없다. 의회에서의 시장(의장) 선출방식은 1, 2차에 걸친 절대 다수득표제로써 1차 투표에서 과반수를 득표하지 못하면 2차 결선 투표를 실시하여 당선자를 가리게 된다. 시장의 임기는 시의원과 마찬가지로

지로 6년이다.

참고로 프랑스의 후보 명부식 투표실시는 명부의 1순위 지명자가 단체장 후보로서 주민들은 주로 1순위 후보를 기준으로 투표하는 경향을 보인다.²⁵⁾ 이러한 점이 바로 영국과 비교하여 같은 기관통합형이라도 프랑스의 지방자치단체장이 강한 리더쉽과 영향력을 행사하게 되는 근본적인 요소로 지적될 수 있을 것이다. 즉 형식적으로는 의회내에서 선거를 거쳐 시장이 선출되지만, 선거제도상 다수 의석이 확보되는 프랑스의 지방선거는 정당비례대표 방식에서 1순위에 올라 있는 후보가 시장이 되는 관례가 정착되어 있다.

파리 시장의 선출은 1975년 12월 31일의 법에 의하여 1977년 처음 실시되어 현 프랑스 대통령인 자크 시락(Jacque Chirac)이 당선된 바 있으며, 1983년, 1989년 선거에서 계속 승리하여 18년간 장기 재임한 기록을 갖고 있다. 현재의 파리 시장은 1995년 선거 당시 제5구에서 약 57%의 득표로 1차 투표에서 당선되었던 우파의 선두 주자인 63세의 장 티베리(Jean Tiberi)가 맡고 있다.

나. 시장의 권한

파리시의 시장은 파리의 특수성으로 인하여 파리시장인 동시에 파리 데парта망 자치단체의 시장을 겸하고 있으며, 다른 코뮌에서의 시장과 마찬가지로 국가사무를 위임받아 처리하여 국가기관인 파리 데парта망 관선도지사(현재 Joël Thoraval)사후통제를 받고 있다. 단, 일반적으로 코뮌의 시장은 법률의 준수와 국가질서의 유지를 위하여 경찰권을 지니고 있는 것과 비교할 때, 파리시의 경우는 예외로 국가에서 직접 관할하는 파리시경이 그

25) 물론 1순위 지명자와 단체장이 다른 경우도 간혹 있는데, 예를 들어 파리 15구의 경우 발라뒤르(Balladur) 전 수상이 후보명부의 1순위에 올랐으나 나중에 파리 15구의 구청장은 다른 후보가 선출된 바 있다.

역할을 대행하게 하므로써 국가공무원인 파리 경찰청장(Préfet de police de Paris)²⁶⁾이 파리시에서의 치안유지와 경찰권을 행사한다.

파리시장은 시의회를 주재하고 의사일정을 정하는 등 의장으로서의 권한을 지니고 있을 뿐 아니라 시의회에서 의결할 사항과 예산안을 준비하며, 의회의 위임을 받아 시장으로서의 권한을 행사하며 지방공무원법의 정해진 범위내에서 인사권을 행사하는 등 실제적인 집행권한을 보유하고 있다.

또한 다른 코뮌의 시장이 갖고 있는 권한과 마찬가지로 파리시장은 사유재산의 관리·시공공기관의 회계 통제 및 감독·예산편성 및 지출명령·각종 시공사관리·시도로규제·공개입찰·재판에서의 코뮌대표 등의 권한을 지니고 있으며, 부시장 및 일부 시의원에게 권한을 일부 위임하여 시장의 행정기능을 분담시킬 수 있는 권한을 지니고 있다.

참고로 1995년 기준으로 볼 때 파리 시장은 직무수당으로 월 25,277 프랑(최고한도를 115%), 부시장은 시장이 받는 수당의 최고 50%까지의 직무수당을 받을 수 있다.²⁷⁾

다. 소속기관

1) 사무총장(Secrétaire Général)

시장에 의해 임명되는 파리의 사무총장은 행정을 총괄하는 실제적인 의미의 부시장 역할을 담당하고 있으며, 시장 직속의 보좌기관을 제외한 모든 행정부서를 시장의 지휘를 받아 조정한다. 두 명의 부국장을 두고 있는 현 사무총장(Jean-Claude Le Taillandier de Gabory)은 별도의 비서실 조직

26) 파리 경찰청장은 지방경찰의 분야에서 파리시의회에 대해 책임을 지며, 시의회에 출석하여 발언을 청취할 수 있는 등 파리 시장과 함께 시의회운영에 참석하고 있다.

27) 시장의 직무수당은 코뮌법 L.123조에 근거한 것으로, 이에 따르면 시장·부시장·의원은 등 은 보수를 받지 않으나 직무수행에 필요한 수당을 지급받는다. 시장의 직무수당은 인구수에 따라 차이가 있는데, 파리시장의 보수는 별도로 파리·마르세유·리옹에 해당한다.

을 지니고 있으며, 파리시의 행정조직을 관리하고 시민을 위한 실질적인 일
반 행정업무를 관할하면서 조직과 관리의 현대화를 위해 노력하고 있다.

2) 부시장

시의원 가운데 선출된 44명의 의회 부의장은 부시장으로서 시장을 보좌
하는데, 부시장에는 20명의 구청장이 당연직 부시장으로 포함된다. 참고로
부시장은 전체 시의원의 30% 범위내에서 선출할 수 있는데, 파리시의 경우
48명까지 가능하나 1997년 12월 현재 44명이 선출되어 활동하고 있다.

파리시의 부시장은 우리나라에서의 부시장과는 개념을 달리하며, 업무 영
역이 명확히 구분되어 시장의 순수한 보좌기관으로서의 역할을 담당한다.
1997년 현재 부시장별 담당업무 분야를 살펴보면 다음과 같다. 제 1 부시장
(담당: Jacques Dominati)은 나머지 43명의 부시장의 업무영역을 총괄하여
시정업무 전반의 조정을 담당하고 있다. 다른 부시장의 업무영역은 도시개
발 담당, 민원 담당, 도로·운송·교통·주차장 담당, 학교·대학관계 담당, 환경
보호 담당, 정보 및 통신기술 담당, 낙후지역 담당, 원호담당, 공예·예술산업
담당, 건설·주택담당, 체육담당, 고용·직업교육 담당, 공무원 인사·노조관계
담당, 인권담당, 수자원 담당, 관광육성 담당, 건축담당, 지방공기업(제3섹터)
감독 담당, 방재·안전 담당, 보건·위생 담당, 고층처리(중계) 담당, 아동·사
회복지 담당, 경제개발·국제기업관계 담당, 상공·산업·시장 담당, 예산·재정
담당, 문화 담당, 일드프랑스 레지옹관계 담당, 공원·녹지 담당, 국제협력관
계 담당, 프랑스어권 국가협력 담당, 장애인 담당, 청소년 담당, 세느강 유역
관리 담당 등 35개 분야로 나뉘어져 있으며, 나머지 여덟 명의 부시장은 현
재 담당 업무분야를 갖고 있지 않다.

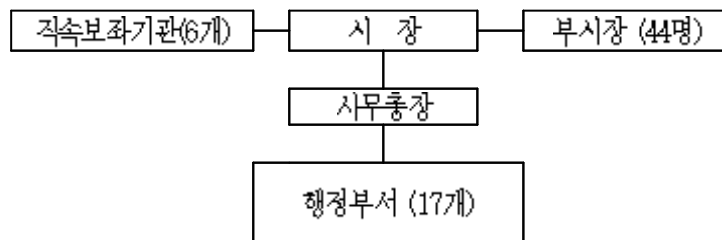
부의장이기도 한 이들 44명의 부시장은 관련 분야의 의회내 상임위원회

에 속하면서 정책형성과 결정에 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 집행기관의 관련 부서와 긴밀한 연계를 맺고 있기도 한다. 또한 각 부시장은 시의회 총회에서 의원들의 질문사항에 대해 공무원이 아니라 해당 분야 부시장이 답변하므로써 의결기구와 집행기구의 통합적 요소를 시사해 주고 있다.

3) 행정조직

파리시는 시장 직속의 6개 보좌기관과 시장의 지시를 받아 사무총장의 지휘를 받는 17개 부서로 기본 행정조직을 이루고 있다 (<그림 5-2-1> 참조).

<그림 5-2-1> 파리시의 행정조직(1997년)



시장 직속의 6개 보좌기관에는 시장참모실을 비롯하여 대외공보실, 파리 시장홍보고문실, 감사실, 자치단체협력실, 그리고 의회사무국장이 있으며 그 기능은 다음과 같다. 시장참모실(Cabinet du Maire)은 시장의 정치적 결정을 추진하며 민선 공직자와의 관계 및 국제관계 업무를 담당한다. 파리시장 홍보고문실(Conseiller Aupres du Maire pour la Communication)은 공보활동과 언론관계 업무 및 정보·통신 관련 업무를 조정한다. 감사실(Inspection Generale)은 연구, 조사 및 시정 전반의 조직·기능·서비스 활동에 대한 감사를 담당한다. 자치단체협력실(Direction de la Vie Locale et Regionale)은

지역생활의 발전과 아롱디스망(구) 및 파리주변 지역과의 관계를 원활히 하는 역할을 한다. 의회사무국은 의회내 지원기구로서 의회에서 이루어진 토론과 의결 내용의 기록 및 의안작성의 업무 등을 담당한다.

사무총장의 지휘를 받는 17개 행정부서는 재정·경제국, 인사관리국, 법무국, 정보·통신·조달국, 개발·경제활동·고용촉진국, 보건·복지국, 사회개발 센터, 청소년·체육국, 문화국, 교육국, 도시개발·건설국, 환경국, 주택관리국, 공원·녹지관리국, 도로·교통관리국, 문화재보호·관리국, 방재·안전국 등이다.

한편, 파리의 공무원인 총 35,270명(1995년)으로 정책기획등 관리직인 A등급 공무원이 9.04%, 실제적인 정책의 집행업무를 담당하는 일반공무원인 B등급이 12.8%, 단순·노무직인 C등급이 나머지를 이루고 있다. 직종별로는 행정직 18.4%, 기술직 7.02%, 노무직 42.7%, 특수직 14.9%, 서비스직 16.8%이다. 참고로 파리시청에서는 국제관계 업무나 전문적인 감사업무 등 필요 인력의 확보가 어려울 경우 국가기관이나 공공기관 등에서 인력을 파견받아 활용하고 있다.

4. 의회와 집행기관간의 관계

파리의 기관구성은 영국과 유사한 기관통합형 구조로서 양기관간의 관계가 긴밀한 협조와 협력을 바탕으로 의결과 집행이 이루어지고 있으며, 따라서 양 기관간에 견제나 권한의 균형이란 측면에서 제도적 장치를 마련되어 있지는 않다. 앞서 논의하였듯이 파리 시의회 의장은 시의회를 주재하고 의결기관의 대표로서 활동할 뿐 아니라 시장으로서 시의회에서 의결할 사항과 예산안을 준비하며 집행기관을 총 책임지는 역할을 동시에 하고 있다.

그러나 기관운용에 있어서 파리는 영국과는 달리 시장의 권한과 위상이 상당히 높은 것을 특징으로 하고 있다. 파리 시장은 의회에서 위임한 시

장으로서의 권한이 상당히 폭넓게 인정될 뿐 아니라, 실제 집행기관을 지휘하는 데 있어서 실질적인 권한이 확보되어 있는 것이다. 예를 들어 파리의 시장은 행정을 총괄하는 사무총장을 직접 선임할 뿐 아니라 지방공무원법의 정해진 범위내에서 인사권을 행사하는 등 실질적인 집행권한을 보유하고 있다. 이러한 파리시의 시장 권한은 같은 기관통합형 기관구성 형태라도 영국과는 대비되는 특징으로써 앞서 논의하였던 요크 시의 시장이 의례적·상징적 대표로서 기능하고 있는 것과 많은 차이를 나타내 준다.

또한 파리시는 44명이나 되는 시의회 의원이 부시장을 겸임하므로써 업무 분장을 통하여 집행기관의 관련부서와 긴밀한 연계를 이루고 있는 점 역시 기관통합적인 요소를 강하게 시사해 주고 있다. 특히 이들 부시장은 의회내에서 관련분야의 상임위원회에 소속되어 의제 설정과 정책 결정에 중요한 역할을 담당하고 있을 뿐 아니라 집행기관에 대한 의회내 질문에 대하여 소관 업무 영역에 따라 부시장이 답변을 담당하는 등 정책결정과 집행의 유기적인 관계를 반영해 주고 있다.

요컨대 파리시 의회와 집행기관의 관계는 기관통합적인 기관구성 형태가 시사하고 있는 상호 협력과 조화를 발견할 수 있으며, 특히 시장의 강한 리더쉽과 권한을 인정하는 기관운동과 함께 선거 제도상 의회내 한 정당의 과반수 의석이 확보되어 있는 점 등이 의회와 집행기관의 관계를 안정적이고 협조적인 관계로 이끌어 갈 수 있는 기반을 제공해 준다 볼 수 있다. 즉, 시장의 선임이 형식적으로는 의회의 간선방식을 취하지만, 실제적으로는 지방선거에서 정당명부의 1순위를 시장으로 간주하여 투표가 이루어 진다는 점에서 시장의 위상과 리더쉽이 중요하게 인정되고 있는 것이라 볼 수 있으며, 시장은 의회내 다수의석을 확보하고 있기 때문에 의결과 집행에 있어서 효과적이고 원만한 관계를 유지할 수 있는 기반을 지니고 있다고 볼 수 있

는 것이다.

제6장 독일

제1절 독일 지방자치제도의 개관

1. 지방자치단체의 법적 지위

독일은 16개의 주정부(Länder)로 구성되어 있는 연방제 국가로서 약 8천 만명의 인구를 지니고 있으며, 상당히 분권화되고 차별화된 행정구조를 지니고 있는 것을 특징으로 하고 있다. 독일의 각 주(州)는 입법, 사법, 행정을 자치적으로 행사하는 고유의 권한을 지니며, 연방헌법의 기본원리를 승계하여 주의 통치권을 규정하는 주(州)헌법을 제정하고 있다.

독일의 지방자치단체는 독일 헌법 제 28조에 의해 헌법적 보장을 받되, 주에 입법권에 부여됨으로써 주 헌법으로 지방자치에 대한 규정을 두어 개별 주들이 자기 상이한 지방자치 관련 법률들을 제정하고 있다. 즉, 독일 헌법 제 2장 제 28조 1항은 각 주의 헌법에 지방자치단체의 대표가 주민의 보통·직접·자유·평등·비밀 선거에 의해 구성되는 것을 규정하고 있다. 또한 동법 제 28조 2항은 각 주의 헌법에 게마인데가 그 지역사회의 모든 사무를 자기 책임하에 규율할 권리를 보장해야 하며, 게마인데연합(또는 크라이스)도 법률의 범위내에서 자치행정의 권한이 있음을 규정하고 있다. 따라서 각 주 헌법은 이러한 독일 헌법 제 28조를 구체화한 지방자치에 관한 규정을 둬으로써 주가 연방에 비해 지방자치제도에 관한 규율권과 그 보장기능을 더욱 강력하게 행사하고 있는 것이다.

그러나 이러한 지방자치에 대한 독일 헌법의 제도적 보장은 게마인데나

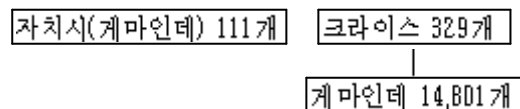
크라이스 등 지방자치단체가 독자적인 법인격을 보장받고, 그에 보장된 자치행정권의 박탈을 있을 수 없다는 것만을 의미하는 것이지, 개별 지방자치단체의 현상유지적 지위나 항구적인 존립을 보장하는 것은 아니다. 즉 개별 지방자치단체는 법률에 의해 해체될 수도 있고, 개별적인 고유사무 역시 법률에 의해 박탈되거나 새로 부여될 수도 있는 것이다.¹⁾

2. 지방자치단체의 계층구조

가. 지방자치단체의 종류

독일의 지방자치단체는 연방(Bund), 주(Land)와 함께 국가구조의 제3의 기둥이라고 불리울 정도로 중요한 한 부분을 차지하고 있다. 지방자치단체는 크라이스(Kreis)와 게마인데(Gemeinde)로 크게 분류할 수 있으며, 크라이스의 관할을 받지 않는 게마인데가 자치시(Kreisfreie Stadt)로 존재하고 있다(<그림 6-1-1> 참조).

<그림 6-1-1> 지방자치단체의 종류 및 수



자치시는 10만 이상의 인구를 지닌 대도시로서 행·재정 능력을 갖추고 있을 뿐만 아니라 크라이스에 상응하는 행정권을 지니고 게마인데에 부여된

1) 하인리히 쉘러, (김재룡 역), 『독일의 지방자치법 연구』, (한국학술진흥재단번역총서 171, 1994년), 31-33쪽.

모든 고유사무와 국가 최하위 관청으로서 위임사무를 처리하는 의무를 지닌다. 크라이스는 게마인데 연합체인 동시에 그 자체가 지방자치단체이며, 주의 하위행정기관으로 중앙과 게마인데를 잇는 중간 자치단체라 할 수 있다. 한편, 게마인데는 헌법에 정한 기초자치단체로서 인구가 많은 대도시도 지방자치법상 일률적으로 게마인데로 호칭한다.

크라이스와 게마인데는 1967년부터 1978년 사이의 지방자치개혁법으로 그 수가 많이 줄어들었으며, 1990년대의 통독 후 동독지역에서의 구역개편(특히 게마인데의 통합)으로 그 수가 더욱 줄어들 전망이다. 1994년 12월 31일 현재 자치시는 111개, 크라이스는 329개, 게마인데는 14,801개로 집계되고 있다²⁾

참고로 게마인데에는 주민총회(Bürgerversammlung)가 있는데 이는 주민에 가까운 행정이 이루어질 수 있도록 여러 주 게마인데법들이 주민총회에 관한 규정을 둬으로써 직접민주제 요소를 반영하고 있는 것이다.³⁾ 주민총회는 게마인데의 결정권 있는 기관이 아니라 단순히 자문적 성격의 총회가 할 수 있으며,⁴⁾ 크라이스에 소속된 게마인데에서 많이 발견된다.

나. 지방자치단체간 관계

독일의 지방자치단체간 관계는 상하의 수직적인 개념보다는 수평적인 대등한 관계로서 이해될 수 있다. 즉 크라이스와 게마인데의 관계는 상하의 지도·감독의 성격보다는 사무의 분리로써 기초자치체인 게마인데에서 처리할 수 없는 기능과 사무를 광역의 크라이스가 처리하는 것으로 이해할 수

2) 한부영, 「협지에서 본 독일 지방자치제도」, (한국지방행정연구원, 연구자료집, 제 65권, 1997년), 23쪽.

3) 독일 헌법 제28조 1항의 「게마인데에서는 주민총회가 주민에 의해 선출된 기구를 대신할 수 있다」는 근거 규정에 따라 여러 주 헌법들이 이에 대한 설치규정을 두고 있다.

4) 김해동 역 (1994), 권계서, 47쪽.

있으며, 목적단체인 게마인데 연합의 경우도 몇 개의 게마인데가 모여 특정 사무를 처리하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 이는 독일 지방자치의 기초가 게마인데에 있다는 점에서 게마인데가 처리할 수 없거나 비효율적인 기능을 크라이스나 게마인데 연합이 수행하는 상향식 지방자치체제라는 점에서 지방자치단체간 관계를 살펴볼 수 있는 것이다.

자치단체간 수평적 관계는 지역공동체간 협력에서 잘 나타나는 데, 크게 작업공동체(Arbeitsgemeinschaft), 공법적 협정(öffentlichrechtliche Vereinbarung), 목적조합(Zweckverband) 등 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 작업공동체는 참여자의 협정에 근거한 공동체로 법인격을 가지지 않으며 대개 참여자에 대해 어떠한 구속력도 없다⁵⁾. 즉 작업공동체는 모든 공동 문제를 토의, 계획, 공조하여 종국적으로 공동의 결의를 행할 수는 있지만 강제력을 갖지 못하는 것을 특징으로 한다. 작업공동체에서 다루는 과제는 거의 모든 지역문제를 포함하는데, 전기와 가스, 전산자료처리 분야 등이 특히 중요한 과제로 지적될 수 있다. 이러한 작업공동체에 대한 감독은 거의 모든 주에서 감독관청에 보고하고 협의토록 의무화하고 있다.

둘째, 공법적 협정은 앞서 논의한 작업공동체와 뒤에 논의할 목적조합의 중간 위치를 가지는 지역간 협력 형태라 할 수 있다. 공법적 협정은 문서상으로 체결되며, 작업공동체와는 달리 모든 관계자에 대해 영향력을 행사할 수 있도록 규정되어 있을 뿐만 아니라 공법적인 계약의 당사자로는 대개 게마인데와 게마인데연합만이 고려대상이 된다⁶⁾. 공법적 협정과 목적조합과의 차이는 협정의 경우, 무엇보다 그 처리해야 할 업무에 대한 관할권이 있는 새로운 법적 주체가 없다는 점을 들 수 있다. 공법적 협정의 특징은 하나의

5) 바이에른주 법은 단순한 작업공동체와 특수한 작업공동체로 구분하고 있는데, 후자의 경우 작업공동체의 구성원에 대한 강제의무가 첨가된다.

6) 그러나 노르트라인-베스트팔렌주, 자를란트주, 쉘레스비히-홀슈타인주에서는 목적조합도 공법적인 협정의 참여자가 될 수 있다.

게마인데가 다른 모든 구성원의 개별적인 과제나 혹은 여러 관련된 과제를 위임받아 실행하는 것이다. 이 때 위임받은 게마인데는 참여하는 자치단체들의 관할지역 전체에 적용되는 시설물의 이용규정을 만들 수 있는 권한이 부여된다. 참고로 대부분의 공법적 협정은 자발적인 토대위에서 성립되며, 그 밖에 의무협정(Pflichtvereinbarung)인 공법적 성격의 계약제도로써 감독 관청의 지시에 의해 의무사안의 경우 공익의 이유에서 필요한 때 관련 지방자치단체간에 체결된다.

셋째, 목적조합은 특정한 과제를 처리하기 위해 구성된 게마인데와 게마인데연합들의 공법적 결합체이다. 그러나 지역단체나 게마인데연합으로서의 성격을 지니고 있지 않기 때문에 지방자치법규의 보장이나 혜택은 받지 못한다. 목적조합은 크게 자발적 조합(자유설립조합)과 의무적 설립조합으로 구별할 수 있으며, 바이에른주와 헤센주의 경우는 그 외에 게마인데 사무조합 또는 게마인데 행정공동체라는 특수한 형태의 조합도 지정하고 있다.

한편, 지방자치단체 전국협의회(kommunale Spitzenverbände)도 지방간 협력에 기여하고 있는 기구로서 지적될 수 있다. 이러한 전국협의회는 구성원들간 경험의 교환과 자문의 역할뿐 아니라 의회나 여타의 국가기관 또는 사회기관에 대해 그 구성원의 이해관계를 대변하는 역할을 한다. 연방 차원에서의 지방자치단체협의회는 주 차원 협의회의 상위조직으로서 세 종류의 전국 지방자치단체협의회가 있다. 독일 도시협의회(Deutscher Städtetag)는 자치시와 크라이스 소속의 시, 그리고 세 개의 주급 도시가 구성원이며, 독일 도시 및 게마인데연맹(Deutscher Städte und Gemeindebund)은 독립시들과 게마인데가 구성원이며, 독일 크라이스협의회(Landkreise bzw. Kreise)는 모든 크라이스가 그 구성원이다. 이와 같은 지방자치단체협의회들은 또한 그들의 업무를 지방자치단체 전국협의회 연합이라는 조직을 통해 조정하고 통합한

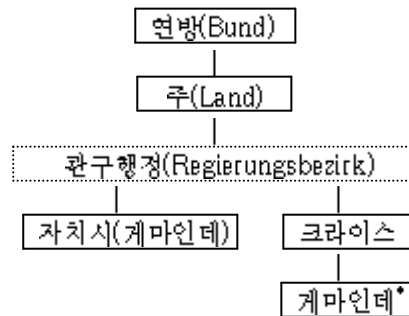
다⁷⁾

3. 중앙과 지방자치단체간 관계

가. 독일의 행정계층체제

독일의 행정계층체제는 연방(Bund)과 주(Land), 그리고 지방자치단체로 구성되며, 지방자치단체에는 크라이스(Landkreis)와 게마인데(Gemeinde)로 크게 분류할 수 있다(<그림 6-1-2> 참조).

<그림 6-1-2> 독일의 행정계층체제



* 크라이스에 속한 게마인데는 대부분 주민총회가 주민에 의해 선출된 의회를 대신하기도 하는데, 이는 독일 헌법 제28조 1항의 규정에 근거를 둔 것이다.

독일연방공화국을 구성하는 16개 주 가운데는 베를린, 함부르크, 브레멘 등 3개의 도시가 포함되어 있으며, 이들 주급 도시는 크라이스나 게마인데가 따로 존재하지 않고 사이면서 주이고 동시에 게마인데인 형태를 지닌다⁸⁾. 나머지 13개 주는 일반적으로 3~4개의 행정관구로 나누어 관구행정이

7) 김해룡 역 (1994년), 권계서, B4쪽.

이루어 지며, 총 32개의 행정관구가 독일에 존재하고 있다. 즉 인구규모가 큰 주는 몇 개의 행정구역을 나누어 게마인테와 크라이스를 통할하며, 행정관구가 없는 경우는 주가 직접 게마인테와 크라이스를 관할한다.

한편 주 또는 행정관구 아래에는 크라이스가 있으며, 크라이스 아래 게마인테가 있는 경우와 크라이스에 속하지 않는 게마인테가 자치시(Kreisfreie Stadt)로서 존재하는 경우가 있다. 요컨대 독일의 행정계층은 주정부의 행정관구 존재여부와 게마인테가 크라이스에 속하는가 아닌가에 따라 대개 3계층에서 5계층의 계층구조를 지니고 있다.

나. 중앙과 지방자치단체간 관계

1) 기능분담

기능분담 측면에서 중앙과 지방자치단체의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 연방정부는 외교, 국방, 통화제도, 연방철도, 항공, 우편, 일부의 조세 업무 등을 주요 사무로 담당하고 있으며, 주정부는 문화, 경찰, 교육, 건설, 환경, 보건위생 업무 등의 사무를 담당한다. 한편, 지방자치단체는 원칙적으로 주민의 복지를 위한 모든 사무를 처리할 수 있으나 일반적으로 지방의 대중교통수단, 지방도로 건설, 수도·전기·가스의 공급, 하수 및 쓰레기 처리, 도시계획 등의 업무를 처리한다.

게마인테의 경우 지역의 모든 일을 관장하도록 헌법상 규정되어 있으며, 크라이스도 법률의 근거에 따라 주어지는 법적인 사무영역 범위내에서 자치행정의 권한이 있다고 헌법상 규정되어 있다. 따라서 크라이스의 사무는 주의 법률로써 정해지는데, 이들 사무로는 크라이스 도로의 건설과 관리, 학교

8) 참고로 주의 권한을 지닌 페를린 등 세 개 시의 경우, 시의회의 지시와 통제하에 구행정이 이루어지는 데, 구행정은 주민이 직선하는 행정구 총회 회원과 이들 중 일부로 구성된 이사회에서 집행을 담당한다.

나 기타 사회부조시설의 건립과 운영 등을 대표적으로 들 수 있다. 이와 비교하여, 게마인데가 수행하는 고유사무는 지역공동체의 모든 사무영역이 이에 속하는 데, 무엇이 그 고유사무인가 하는 것은 주 헌법, 게마인데법 및 기타 개별 법률에 의해 정해진다. 게마인데의 고유사무에는 도로건설, 학교 건립, 소방사무, 지역계획, 지역전역의 교통 및 에너지 수급, 하수 및 쓰레기 처리, 그리고 상수도 공급 등을 예로서 들 수 있다. 참고로 크라이스에 속하지 않는 게마인데는 자치시로서 게마인데의 관할에 속하는 고유업무와 함께 기타 위임사무도 수행함으로써 크라이스가 행하는 행정사무도 수행하고 있다.

요컨대 독일의 지방자치단체, 특히 게마인데 자치행정의 목적은 지역단위에서의 민주주의의 실현과 주(州)내에서의 권력의 집중화 및 집권화의 방지로 요약된다 할 수 있으며, 지방행정의 단일화와 지방자치 업무의 전(全)권 한성 및 자기책임하의 사무처리가 그 핵심이라 볼 수 있는 것이다.

<표 6-1-1> 지방자치단체의 사무

종류	사례
임의적 자치사무	유지원, 양로원, 병원, 수영장, 스포츠, 도로건설 등
의무적 자치사무	사회보장, 초등학교, 상·하수도, 소방서, 공동묘지 등
위임사무	호적(출생), 주민등록사무, 시민보호, 건축, 영업사무, 보건위생 등

다음은 독일의 지방자치단체가 처리하는 사무를 크게 3가지로 분류하여 살펴보고자 한다(<표 6-1-1> 참조)⁹⁾. 임의적 자치사무는 지방자치단체가 자발적으로 수행하되 반드시 수행할 의무는 없으며, 의무적 자치사무는 법

9) 한우장, "선진외국의 지방자치사례: 독일," 『황해문화』, 1995년 봄, 134쪽.

를(예: 계마인테법, 특별법 등)에 의한 것으로 수행상에 어느 정도의 자치권은 인정되나 반드시 의무적으로 수행해야 하는 사무이다. 예를 들어 공공안전이나 공공질서의 영역, 공공복지와 공중보건의 영역, 도시계획의 분야가 의무적 자치사무에 속한다. 즉, 의무적 자치사무는 지방자치단체의 '수행여부'가 법적으로 확정되어 있으나 그 수행의 '방법'은 자유의사에 맡기는 반면, 임의적 자치사무는 그 '수행여부'와 '방법' 모두 지역공동체의 판단에 따라 설정되는 것을 뜻한다.

한편, 위임사무는 주정부에서 위임한 국가사무를 주의 하부행정기관으로서 수행하는 것을 뜻하며, 위임사무를 처리하는데 있어 지방자치단체는 그에 소요되는 재정적, 인적 수단을 지원 받는다.

참고로 지방자치단체가 이러한 자치사무 및 위임사무를 수행하는 데 있어 구사할 수 있는 수단으로는 자치단체 법규인 조례의 제정(예: 지역상수도 이용규정, 하수 처리규정, 묘지 이용규정 등)과 행정처분(예: 제설작업의 주민동원 규정, 위험한 저수지 등에서의 수영금지 규정 등)의 발동권한을 지닌다.

2) 지도·감독

지도·감독의 측면에서 독일의 행정계층은 다음과 같은 관계를 지니고 있다. 크라이스와 크라이스에 속하지 않는 계마인테(자치시)의 주민대의기구는 주(州)감독관청인 행정관구청장의 하부행정단위이며, 크라이스에 속한 계마인테의회는 크라이스의 장이 감독관청이 된다. 이러한 감독관청은 자치단체에 위임된 주(州)사무(예: 건축규제, 외국인관계, 사회부조 등)에 대해서 지방자치단체가 행한 조치의 위법성뿐만 아니라 위임된 사무들이 통일적으로 수행되게 하기 위하여 위임사무의 수행에 대한 전문성과 타당성을 따지

는 합목적성 여부까지 심사한다. 즉 감독기관으로서 감독관청은 일정한 전제조건하에 당해 게마인테의 조치의 변경이나 취소를 요구할 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 자치단체의 고유사무에 대해서는 감독관청은 단지 게마인테가 상위 법률의 범위내에서 사무를 처리하였는 지 합법성 여부만을 심사할 뿐 어떠한 직접적인 통제도 받지 않는다. 다시말해 법률이 게마인테에게 허용하고 있는 재량영역은 심사하지 않으며, 단지 재량의 남용이나 일탈이 있는 경우에만 감독권의 행사가 가능하다. 한편, 연방정부는 지방자치단체 수준에서는 지도·감독의 관계를 맺고 있지 않다.¹¹⁾

상급단체가 행하는 지도나 감독은 어떤 주민이나 지방자치단체 기관의 구성원 또는 시장이 크라이스의 장이나 행정관구청의 장에게 통보하거나 감독적 조치를 청구함으로써 행사되며, 감독관청이 스스로 위법한 사항을 인지하였을 때에도 감독권을 행사할 수 있다.

한편, 독일의 지방자치단체는 어떤 법률이나 상급단체의 조치가 게마인테의 자치행정권을 제약하는 경우 자주권의 확보 차원에서 연방헌법재판소에 제소할 수 있도록 하고 있으며, 주의 고권적 조치로 인해 자치행정권이 침해되는 경우 주 헌법재판소에 제소할 수 있도록 하고 있다.

4. 기관구성

독일의 지방자치에 대해서는 주마다 서로 상이한 지방법이 존재함으로써

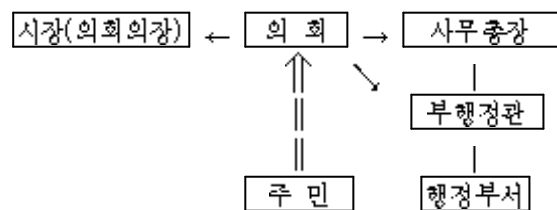
10) 최근들어 게마인테들이 그 관할지역에 원자무기의 폐지를 금하는 지역(Atomwaffenfreien Zonen) 시제가 증대하고 있어 현안문제로 대두되고 있다. 그러나 국방업무영역에 있어서 연방의 배타적인 관할권을 지니고 있는 분야에 대하여 게마인테가 어떠한 조치를 행할 아무런 권권이 없기 때문에, 이 경우 감독관청은 법적 감독관청으로써 게마인테의 행위가 법률에 위반된다는 이유로 이의를 제기하고 있다.

11) 연방헌법재판소는 주정부를 통하지 않고 지방자치단체에 직접적인 재정보조를 하는 것은 위헌성을 내포하고 있다고 결정한 바 있다.

기관구성이나 그 운용방법에 다양한 모습을 보이고 있다. 독일 지방자치단체의 기관구성은 제 2차 세계대전 이후 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 점령국의 영향을 받아 각국의 지방자치제도가 독일의 전통적인 지방행정구조와 접목하여 지역별로 독특한 형태의 기관구성을 나타내게 되었다. 독일 지방자치단체의 기관구성은 크게 네가지 유형으로 나눌 수 있는데, 기본적으로 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주를 중심으로 하는 북독일의회형과 바덴-뷔르템부르크주와 바이에른주를 근간으로 하는 남독일의회형으로 구분되기도 한다. 다음은 독일의 가장 기본적인 지방자치단체인 게마인데를 중심으로 네가지 유형의 기관구성을 살펴보고자 한다.

가. 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)

<그림 6-1-3> 북독일 의회형의 기관구성



북독일의회형은 영국의 점령지역으로 그 영향을 받은 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주에서 발견되는 기관구성 형태이다. 이는 주민의 선거에 의해 구성된 의회가 지배적 역할을 담당하는 것을 특징으로 들 수 있는데, 의회는 의장인 시장(Bürgermeister)을 선출할 뿐만 아니라 행정의 책임자인 사무총장(Gemeindedirektor)과 부행정관(Beigerordnete)들을 선임하여 의회

의 결정을 집행하고 전문행정기구들을 통괄케 한다. 사무총장은 정치적으로 의회에 종속되어 있으나 임기가 보장된 직위로서 의회에 대하여 사실상의 대청적인 관계를 이루고 있다. 한편 의회의장이 겸하고 있는 시장은 집행기관의 책임자가 아닌 상징적인 존재로서 시를 대표하는 의전적인 업무만을 수행할 뿐 실제로는 의회만을 관장한다.

예를 들어 노르트라인-베스트팔렌주의 경우¹²⁾ 게마인데 주민은 5년 임기의 의회의원을 선출하며 의회는 자문 및 의결권이 있는 다수의 위원회로 구성되어 운영된다. 의회는 5년 임기의 시장을 선출하며, 시장은 게마인데 의회의 결정에 대하여 특정한 경우에 이의제기권을 행사할 뿐 일반적으로 게마인데 의회의 의장을 겸임하는 명예직으로서 활동하고 있다. 한편 의회에서 8년의 임기제로 선임하는 직업적인 사무총장은 게마인데 의회의 의결안을 준비하고 의회결정의 집행과 위법한 의회의결에 대한 이의제기 및 법률에 의거하여 위임된 사무의 처리를 담당한다. 또한 의회는 다수의 부행정관을 선임하는데 직업적인 부행정관은 8년 임기로, 여타의 경우는 5년 임기로 부행정관을 선임하며, 크라이스에 속하지 않는 자치시의 경우 1명의 직업적인 부행정관을 시재정책임자로서 선임한다.

나. 이사회형(Magistratsverfassung)

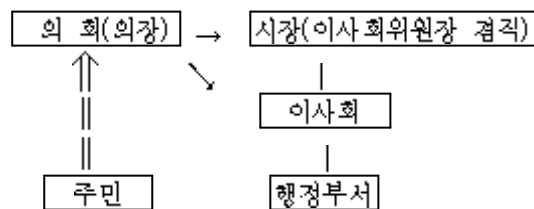
헤센과 슐레스비히-홀스타인주의 자치시 등에서 도입되어 있는 이사회형의 기관구성은 합의제형 행정관제의 특징을 나타내고 있다.¹³⁾ 이 유형은 의회와 집행기관이 엄격히 분리되어 있는데, 주민이 선출한 의회가 최고 결정

12) 한국법제연구원, 「독일자치법제연구」 : 제제와 기관론, (연구보고 91-15, 1991년), 126-149쪽.

13) 참고로 구 동독의 5개주는 통일 이후 이사회형을 도입하여 실시하였으나 현재는 남독일 의회형으로 채택하여 실시하고 있다.

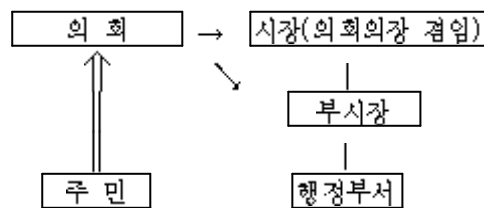
기관이며, 의회에서 이사회 위원과 위원장을 선출하여 의회와 분리된 집행 기관으로서 이사회를 구성한다. 이사회 위원장은 시장을 겸직하여 모든 행정을 책임진다. 즉 의회에서 선출하는 시장 및 이사회 위원들이 합의제 행정기구를 구성하여 의회에서 의결한 사항을 집행하는 형태이다. 이사회형을 채택하고 있는 지방의회의 임기는 4년이며, 이사회 위원의 임기는 헤센주의 경우 6년, 슬레스비히-홀스타인주의 경우는 6년~12년이다.

<그림 6-1-4> 이사회형 기관구성



다. 시장형 (Bürgermeisterverfassung)

<그림 6-1-5> 시장형 기관구성



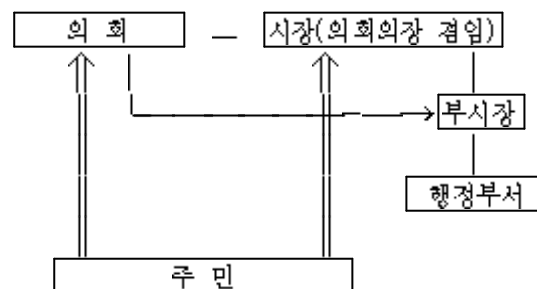
시장형은 프랑스의 영향을 받은 슬레스비히-홀스타인주와 자를란트주 등

라인강 유역지역에서 발견되는 데, 주민에 의해 구성된 의회에서 시장과 부시장단을 선임하는 형태이다. 시장은 행정사무의 수행 및 의회의 결정에 대한 집행 책임을 지고 있을 뿐만 아니라 의회내에서 투표권을 지니는 의장을 겸직함으로써 시의회와 행정기관을 통솔하는 강력한 지위를 지니고 있다.

슐레스비히-홀스타인주 경우 의회위원의 임기는 4년이며, 의회에서 선임하여 행정을 총괄하는 시장은 의회에서 표결권을 지닌 의장직을 겸임하고 있으며 6년의 임기를 지니고 중임되기도 한다.

라. 남독일 의회형(Süddeutsche Ratsverfassung)

<그림 6-1-6> 남독일 의회형 기관구성



남독일 의회형은 미국의 영향을 받은 남부지방의 바덴-뷔르템베르크주, 바이에른주와 1994년이후 라인란트-팔트주, 그리고 통독후 1993년부터 동독의 5개 주에서 도입되고 있다. 남독일 의회형은 주민이 직접 시장과 의회의원을 선출하며, 시장이 의회의 의장직을 겸임한다. 남독일 의회형의 기관구성은 시장이 주민에 의해 직접 선출됨으로써 독립기관으로서의 고유권한을

지니며, 의회와의 관계에서 독자성이 보장된 대등한 위치를 지니는 것을 특징으로 한다.

바덴-뷔르템베르크주 경우, 게마인데 주민은 5년의 임기로 의회위원을 선출할 뿐만 아니라 8년 임기의 시장을 선출한다. 의회는 자문 및 의결권이 있는 다수의 위원회를 구성하여 운영하며, 여러 명의 부시장을 8년의 임기제로 선출한다. 부시장은 시장의 지시하에 있으며, 주민수 1만명이상의 게마인데와 크라이스에 속하지 않는 자치시의 경우 직업적인 부시장이 임명된다. 한편 시장은 게마인데의회 의원직과 함께 의장직을 수행하고 있으며, 행정권한면에서 고유사무와 일상적 사무 및 긴급한 경우의 사무처리권을 지닌다.¹⁴⁾ 또한 시장은 국가위임사무에 대한 전적인 권한과 게마인데 의회의 위법한 의결에 대한 이의제기권을 지니고 있다. 이에 대하여 의회는 행정을 감독할 권한을 지닌다.

마. 지방의회선거

독일의 지방자치는 주민이 직접 시장을 선출하는 남독일 의회형을 제외하고는 대부분의 경우 의회를 통해 집행기관의 구성이 이루어 진다는 점에서 지방의회선거는 독일의 지방자치와 기관구성의 이해를 돕는데 중요한 기초가 된다. 그런데 독일의 지방의회 선거는 주마다 다르기 때문에 그 선출 방법이나 지방위원의 임기도 주마다 다양한 모습을 보여주고 있다. 다음은 독일 헌법에 규정한 선거규정을 살펴보는 한편, 앞서 논의한 기관구성의 분류에 따라 몇몇 주의 지방의회선거제도를 개관하고자 한다.

독일 헌법 제 28조 1항은 각 주 및 지방자치단체에서 의회는 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀선거로 선출된 의회를 규정하고 있다. 모든 시민권자는

14) 한국법제연구원 (1991년), 권계서, 126-134쪽.

선거권과 피선거권을 가지며 선거인 명부에 등록을 함으로써 투표권을 행사할 수 있다. 피선거권의 경우, 각 주의 의회는 일반적으로 공무원과 공공기관의 공무원들이 지방의회의 의원직을 겸직할 수 없다는 내용의 법규정을 마련하고 있다. 이는 권력분립의 차원에서 집행기구와 의결기구의 직을 겸할 수 없는 데 그 논지의 근거를 둔다. 또한 각 주 지방선거법은 지방의회 선거에서 선거구를 획정한 경우 피선거권에 있어서 선거구 지역의 거주요건을 두고 있다.

<표 6-1-2> 독일의 지방선거제도¹⁵⁾

	주	선출방식	투표권	임기
북독일의회형	니더작센	혼합제	3표*	5년
	노트라인베스트팔렌	혼합제	1표	5년
이사회형	헤센	비례대표제 (구속명부식)	1표	4년
시장형	자알란트	비례대표제 (구속명부식)	1표	5년
	슐레스비히홀스타인	비례대표제 (구속명부식)	1표	4년
남독일의회형	바덴-뷔르템베르크	비례대표제 (자유명부식)	3표*	5년
	바이에른	비례대표제 (자유명부식)	3표*	6년
	라이란트-팔츠	비례대표제 (자유명부식)	6~12표*	5년

* 투표권의 행사는 혼합, 누적제로 한 후보에게 일정 수의 표를 몰아줄 수 있음.

의원의 선출방식은 각 주마다 조금씩 차이가 있으나 거의 모든 주가 비례대표제를 채택하고 있다. 후보명부에 따라 득표비례에 의해 당선인을 결정하는 비례대표제에서는 각 정당 및 시민단체가 선거후보자추천명부를 작

15) 한우창 (1995년), 권계논문, 138쪽 참조.

성하여 선거위원회에 제출한다. 또한 명부에 투표하는 비례대표제와 함께 후보 개인에게 투표하여 다수득표에 의해 당선인을 결정하는 다수대표제를 병행하는 경우도 있어 독일의 지방선거는 다양한 선출방식이 적용되는 것을 볼 수 있다.

자유명부식 비례대표제를 택하고 있는 바덴-뷔르템베르크나 바이에른 주의 경우, 유권자는 선출의원 수 만큼 투표권을 지니며, 한 후보에게 3표까지 누적하여 투표할 수 있다. 또한 한 사람에게 기표할 표를 다른 정당에서 추천받은 후보들에게 할당할 수도 있다. 한편, 구속명부식 비례대표제의 경우는 정당에 투표함으로써 정당별 득표집계에 따라 비례적으로 의석을 할당하고, 명부순위에 따라 당선인이 결정되는 방법을 취한다.

지방선거의 선거구는 지방자치단체를 하나의 선거구로 정하는 대선선거구가 많으며, 경우에 따라서는 인구수에 기초하여 몇 개의 선거구로 나누어 지방의원을 선출하기도 한다. 그럴 경우 후보자추천명부는 선거구역에 따라 등재된다.

5. 독일 지방자치단체의 개혁동향

가. 전반적인 개혁동향

독일의 지방자치단체는 연방 및 주정부 차원에서 창출된 존재로서 공공 서비스 법이나 공공서비스에 대한 전국의 집합적인 규약, 예산법 등 전체 공공행정에 적용되는 법적 테두리 안에 놓여 있다. 공공서비스법에 대한 개혁 논의는 상당히 오랫동안 지속되어 왔지만 최근 규제적인 틀에서 큰 변화는 발견되지 않고 있다. 한편 몇몇 주에서 단행하고 있는 구역개혁은 지난 20년간 지방자치단체에 상당히 큰 변화와 영향을 가져오게 하였다. 이러한 개혁의 목적은 보다 큰 규모의 지방자치단체를 창설함으로써 토지이용계

획의 효과성을 증진하고 지방자치단체의 권한을 강화하는 데 있다.

최근에는 공공행정에 대한 개혁의 필요성을 강조하는 논의가 활발히 진행되고 있는데, 함브르크와 바덴-뷔르덴베르크주 같은 곳에서는 위원회가 구성되어 개혁 안건을 상정하고 있다. 『공공서비스 및 수송 종사원 노조』의 경우 개혁아이디어를 개발하면서 개혁에 앞장서 왔으며, 파이럿 프로젝트를 지지하고 있다.

지방자치단체단체를 살펴볼 때 『행정절차 간소화를 위한 지방자치단체연합 기구(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)』¹⁶⁾는 ‘재원 책임의 분권화’와 ‘행정통제의 신모델’과 같은 개혁주제를 내세우고 있다. 예를 들어 이 기구는 ‘틸버그 모델(Tilburg Model)’에 기초하여 독일지방자치단체에 대한 구체적인 대안을 제시한 바 있다.

이와 같은 추세에 발맞추어 여러 지방자치단체가 행정구조를 개혁하므로써 행정부서에 대한 재원의 책임성 확대와 보다 전반적인 예산활동을 지원하는데 노력을 기울여 오고 있다. 그러나 아직까지는 개혁에 대한 이러한 시도들이 전반적이고 깊숙이 영향을 미치고 있지는 않다.¹⁶⁾

나. 독일 통일이후의 지방자치단체 기관구성의 변화

1990년대 들어서 독일 지방자치단체의 주요 개혁동향은 동·서독의 통일 후 독일연방공화국으로 새롭게 편입된 구동독 지역의 5개 주가 새로운 지방자치법을 채택한 데서 살펴볼 수 있다. 먼저 구동독 지역은 제 2차 세계대전 후 단일한 지방자치법이 존재하였으나 ‘민주주의적 중앙집권화의 원칙(das Prinzip des demokratischen Zentralismus)’에 따라 그 적용면에서 동독의 게마인데들은 독자적인 지역사무처리권을 갖지 못하는 국가의 단순한

16) Carl Berterlsmann Foundation, ‘Carl Berterlsmann Price’, 1998, pp. 48.

하위 행정단위에 머물러 있었다. 그러다가 1990년 구동독의 의회(인민대표 자회의 Volkshammer)에서 제정한 '동독의 지방자치 행정에 관한 법'에 의거하여 1993년에서 1994년에 걸쳐 서독에서의 지방자치 행정제도와 각 주의 지방자치 관계법을 모델로 새로운 지방자치제도가 구동독 지역에 도입되었다.

구동독지역의 5개 주 가운데 작센 작센-안할트 및 튀링겐 등 3개 주는 남독일의회형의 기관구성을 채택하였으며, 브란덴부르크와 메켈렌-포르폼멘의 경우는 서독지역의 주에서 채택하는 조직형태를 도입하지 않고 구동독지방자치법(KV DDR)에서 택하고 있던 조직형태의 혼합형을 채택하고 있다. 그러나 브란덴부르크나 메켈렌-포르폼멘주의 기관구성의 특징이라 할 수 있는 주민직선의 시장선출은 남독일의회형과 상당히 유사한 면모를 지니고 있다.

한편 지방자치단체의 기관구성면에서 서독지역의 주요 개혁동향은 남독일의회형의 기관구성이 크게 선호되고 있는 점을 들 수 있다. 예를 들어 앞서 논의하였던 라인란트-팔츠주도 1994년 이후 남독일의회형이 기관구성이 새로이 채택되어 실시되고 있으며, 노르트라인-베스트팔덴주 역시 1994년의 주 헌법 개정을 통하여 1999년부터 시장을 직선할 예정에 있다.

이러한 개혁동향은 어떠한 기관구성형태가 바람직한가에 대한 논의와 맥을 같이 하는데, 여기에는 특히 행정실제와의 적합성과 지역사무의 집행상 능률성과 효과성에 많은 관심이 모아지고 있다. 지방자치단체의 기관구성이 게마인데 주민의 의사가 최대한 존중되는 민주주의 원칙의 준수라는 점에서 남독일의회형의 기관구성은 시장이 주민에 의해 직접 선출되고, 그에 대한 기관위임사무가 이루어지며, 시장이 의결권을 지닌 지방의회 의장직을 수행함과 동시에 행정기구의 수장으로서 지위를 갖는다는 점이 큰 매

력을 끌고 있다.

물론 남독일의회형에서 의회는 실질적인 사무에 대한 의결기관으로서 게마인테 의사결정에 있어 절차상의 중추기관 역할을 담당하고 있으며, 시장은 의회에서의 의결권이나 행정사무의 통할권으로 게마인테의 의사결정을 좌지우지하고 있지는 않다. 시장의 주민 직선제와 집행부의 수장 및 의회 의장의 겸직으로 인한 시장의 이중적 지위는 게마인테 의회와 집행부간의 연결고리로서 역할하는 데 그 장점을 발휘하고 있는 것이다. 즉 의회의 결정을 집행하는 데 있어서 신속함과 정보전달의 적시성, 업무 환류체계의 기능제고 및 능률성 증진이 시장의 이중적 지위가 갖는 장점으로 업무상의 능률과 효과성을 높인다고 할 수 있다.

남독일의회형의 기관구성과 비교하여 다른 유형의 기관구성은 의회에서 시장이 선임되기 때문에 시장의 독립성이 유지되기 어려운 문제가 있다. 즉 시장은 자신의 선출에 영향을 주었거나 주게 될 정당이나 의회에 대하여 어떠한 부담을 지니게 될 가능성이 높으며, 실제 시장이 의회위원의 대리인 역할을 하는 경우도 적지 않는 것이 발견되기도 한다. 예를 들어, 북독일의회형의 기관구성에서도 시장과 의회의장은 겸직의 이중적 구조를 지니지만 개별사안에서 뿐만 아니라 지방정치적으로 마찰을 유발하는 소지로서 작용하고 있으며, 이사회형 기관구성에서도 의사결정구조상의 어려움이 수반되고 의사결정절차에 장애가 될 경우가 발생하기도 한다.¹⁷⁾

17) 김해룡 역 (1994년), 권게서, 331-332쪽.

제2절 빌레펠트(Bielefeld)시

1. 현황

빌레펠트시는 독일 북부의 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주에 속하고 있으며, 도르트문트(Dortmund)와 하노버(Hannover)사이에 위치하고 있다. 빌레펠트시의 면적은 257.69 Km²로서 거주지역 및 상가가 68 Km²를 차지하고 산림·강이 154 Km²를 차지하고 있다. 또한 독일의 대표적 인 대학과 산업이 균형적으로 발전된 도시로서 빌레펠트시는 독일에서 20번째의 큰 중형 도시로 알려져 있다.

빌레펠트시는 1214년에 창설된 역사가 오랜 도시로서 1900년대의 인구성장 추이를 살펴보면 다음과 같다. 1900년 63,007명, 1930년 120,963명, 1972년 166,484명으로 증가해 오다 1973년 빌레펠트시와 군이 합병하여 인구 320,997명이 되었다. 1996년 현재 빌레펠트시의 인구는 325,143명(1996년)이며, 약 41,000명의 외국인이 살고 있다. 이 가운데 고용인구는 155,055명(공장 25.4%, 유통 17.4%, 서비스 16.8%, 지방관청·사회보험 15.3%)으로 집계되고 있다. 한편, 빌레펠트시의 경제 사정은 도시 총생산이 11,421,138,000 마르크이며, 1인당 소득은 35,206 마르크로 나타나고 있는데, 시의 재정규모면에서 시예산은 1,969,330,169.39 마르크(1996년)에 이르고 있다.

빌레펠트시는 10개의 구역으로 나뉘어져 각 구역은 19명씩의 민선된 구역의회가 구성되어 민의수렴과 기초행정의 단위로서 기능하고 있다. 구역의회는 주민의 직선에 의해 구성되며, 정당의 참여와 활동 역시 중요한 비중을 차지하고 있다. 정당의 의석분포는 시민당과 기민당이 주요 정당으로써 주민의 지지를 받고 있다. (<표 6-2-1> 참조).

<표 6-2-1> 빌레펠트시의 구역 의회

<구역 명칭>	정당별 의석수			
	사민당	기민당	녹색당	시민연합
Brackwede	9	7	2	1
Dornberg	6	8	4	1
Gackerbaum	7	7	4	1
Heepen	9	8	1	1
Jellenbeck	9	7	2	1
Mitte	8	6	4	1
Schildesche	8	7	3	1
Senne	7	8	2	2
Sennestadt	9	8	1	1
Stieghorst	9	8	1	1

참고로 빌레펠트시는 현재 앞서 논의한 북독일 의회형의 기관구성 형태를 취하고 있으나, 1994년 노르트라인-베스트팔렌 주헌법의 개정 에 따라 1999년부터는 최근 독일에서 나타나고 있는 기관구성의 개혁동향이라 할 수 있는 시장직선의 체제로 변화될 예정에 있다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법

빌레펠트 시의회의 의원정수는 총 65명이며, 지방선거를 통하여 5년의 임기로 선출된다. 최근의 지방선거는 1994년 10월 16일에 실시된 바 있으며, 현재 빌레펠트시 시의회는 사민당 28명, 기민당 24명, 녹색당 8명, 시민연합 5명으로 구성되어 있다. 또한 여성이 21명으로 전체 의원정수의 약 1/3을 차지하고 있다.

앞 절에서 논의한 북독일의회형 기관구성이 그러하듯이 빌레펠트시 주민은 영국이나 프랑스에서와 같이 지방의회의원 선거에 참여하므로써 지방자치단체 기관구성에 작·간접적인 영향력을 행사할 수 있다. 지방선거에 참여하기 위해서는 18세의 독일 시민으로 빌레펠트시에 3개월이상 거주하여야 한다.

시의원의 선출방법은 명부에 의한 비례대표제로서 각 정당이 얻은 득표 비율에 따라 의석이 할당되고 명부 순위에 따라 당선자가 결정된다. 1994년 지방선거 결과에서 나타난 각 정당별 득표율을 살펴보면, 사민당 41.3%, 기민당 36.2%, 녹색당 12.5%, 시민연합 7.4%, 기타(F.D.P.) 2.5%로서 득표율과 의석점유율간에 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다(<표 6-2-2> 참조). 이는 비례대표 방식이 사표방지로 인하여 주민의 의사가 기관구성에 가장 잘 반영될 수 있게 하는 제도라는 점을 확인시켜 주는 것이다. 즉 기관구성상 주민 대표기관으로서 의회의 '대표성'을 제고시키는 데 비례대표제가 가장 효과적인 제도임을 시사해 준다.

<표 6-2-2> 빌레펠트시의 지방선거결과 (1975-1994)

연도	선거인수	투표율	정당별 득표율 (%)				
			사민당	기민당	녹색당	시민연합	F.D.P
1975	227,902	86.4 %	46.5	43.9	-	-	8.7
1979	228,157	69.7 %	45.8	41.6	5.6	-	6.5
1984	230,835	67.7 %	41.3	39.4	13.5	-	5.4
1989	237,151	66.7 %	39.0	34.6	10.1	9.6	6.5
1994	236,957	82.8 %	41.3	36.2	12.5	7.4	2.5

요컨대 빌레펠트시는 대선거구제에 의해 시의회선거를 치루며, 정당 명부에 투표함으로써 의회의 구성이 개인적인 혹은 소지역의 이해를 반영하기보

다는 자치단체 전체의 의사를 반영하며, 정당간 정향에 따라 그리고 자치단체 전반의 이해와 발전을 위하여 운영될 수 있도록 하는 효과를 지니고 있다.

나. 권한

현재 북독일의회형의 빌레펠트시의 기관구성은 주민의 선거에 의해 구성된 의회가 지배적 역할을 담당하는 것을 특징으로 들 수 있다. 빌레펠트시 의회의 입법권은 노르트라인-베스트팔렌 주헌법에 따라 조례 제정권이 부여되고 있으며, 시와 관련된 일반적인 지방행정을 비롯하여 재무·질서유지·학교·문화·사회복지·건설·공공시설·경제 등에 폭 넓게 적용되고 있다. 시의회가 행정업무의 일부를 시장에게 위임하는 경우, 시장은 의회의 이름으로 이를 수행하게 된다.¹⁸⁾

또한 시의회는 의장직을 겸직하는 시장(Bürgermeister)을 선출할 뿐만 아니라 행정의 책임자인 사무총장(Gemeindedirektor 또는 Stadtdirektor)과 부행정관(Beigerordneter)¹⁹⁾을 선임하여 의회의 결정을 집행하고 전문행정기구들을 통괄케 하는 권한을 지니고 있으며, 해임할 수 있는 권한도 지니고 있다. 참고로 1994년 개정된 노르트라인-베스트팔렌 주헌법에 따라 1999년부터 5년 임기의 시장이 주민 직선으로 선출될 경우, 의회는 시장의 궐위시 후임시장을 선임할 수 있는 권한이 부여되어 있을 뿐만 아니라, 의회에게 과반수이상의 제안과 2/3의 찬성으로 시장을 해임할 수 있도록 권한도 부여하고 있다.²⁰⁾

18) 『노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법』 제41조

19) 또는 부시장으로 번역되기도 한다.

20) 『Die neue Kommunalverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen(노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법)』 제 65조-66조.

빌레펠트 시의회는 시에 관한 일반적인 중요한 사항을 주민에게 고지해야 할 의무가 있으며, 지역발전 및 주민의 경제·사회·문화적 복지에 직접적인 관계가 있는 계획의 경우는 주민에게 그 근거·목표·목적·효과 등을 고지해야 한다. 또한 시의회 의원은 의회내에 구성되어 있는 위원회외에도 시민단체의 각종 자문기관과 동호회에 속하여 주민의 생활과 관심사항에 대하여 긴밀한 접촉과 연계를 유지하고 있다.

시원의 보수는 노르트라인-베스트팔렌주 법률²¹⁾에서 정한 인구규모에 따른 보수규정에 적용을 받고 있다. 빌레펠트시의 경우 인구 15만 1명이상~45만 이하에 해당하므로, 시원은 월 701 DM을 지급받거나 또는 월 556 DM와 함께 회의수당으로서 1일 29 DM을 받을 수 있다. 참고로 회의수당의 경우 1일 6시간이 초과될 경우는 2배로 지급될 수 있다. 또한 제 1부 의장의 보수는 의원의 3배이며, 제 2부 의장의 보수는 의원의 1.5배를 받을 수 있도록 규정되어 있다. 그리고 의회내 10석 이상의 의원으로 교섭단체를 구성할 수 있는 정당 대표는 의원의 3배에 해당하는 보수를 지급받고 있다. 그 밖에 시원은 교통비·출장비로서 킬로미터 당 0.52 DM을 지급받을 수 있으며 사고보험의 혜택을 받을 수 있다.

다. 지방의회의 조직 및 운영

빌레펠트시 의회는 첫 의원총회에서 의장과 세 명의 부의장(stellvertretender Bürgermeister)을 선출하여 지도부를 구성한다. 현재 시의회 의장은 사민당의 도파이데(Angelika Dopheide)로서 의회를 대표할 뿐 아니라 의원총회를 주재하고 운영위원회의 위원장으로서 의회를 이끌어 가는 권한을 지니고 있다.

21) *Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, §1, 1.

부의장은 제 1 부의장, 제 2 부의장, 제 3 부의장으로 명칭되면서 의장의 부계시 그 직무와 권한을 순서에 따라 인계받아 대행하게 된다. 현재 부의장은 사민당 1명(Dr. Rainer Wend), 기민당 1명 (Eberhard David), 녹색당 1명 (Mehmet Kilicgedik)으로 각각 제 1, 제 2, 제 3 부의장을 맡고 있다.

한편 시의회의 구성은 상임위원회를 중심으로 운영되고 있는 데, 현재 빌레펠트시 의회에는 13개의 상임위원회가 구성되어 있다 (<표 6-2-3> 참조). 위원회의 종류로는 시의회 의장이 위원장으로 있는 운영위원회를 비롯하여 「재정·인사위원회」, 「의료시설위원회」, 「회계·감사위원회」, 「시영공동묘지관리위원회」, 「시민회관위원회」, 「주민위원회」, 「문화·체육위원회」, 「사회·보건위원회」, 「환경·도시발전위원회」, 「청소년육성위원회」, 「교육위원회」, 「선거심사위원회」 등이 있다.

<표 6-2-3> 빌레펠트시의회의 위원회 종류 및 구성

위원회 종류	구성
운영위원회	16명 (사민7,기민6,녹2,시연1)
재정·인사위원회	15명 (사민6,기민6,녹2,시연1)
의료시설위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)
회계·감사위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)
시영 공동묘지위원회	10명 (사민5,기민3,녹1,시연1)
시민회관위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)
주민위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)
문화·체육위원회	11명 (사민6,기민5)
사회·보건위원회	12명 (사민6,기민6)
환경·도시발전위원회	12명 (사민6,기민6)
청소년육성위원회	9명 (사민3,기민3,녹2,시연1)
교육위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)
선거심사위원회	11명 (사민5,기민4,녹1,시연1)

각 위원회는 정당 분포를 고려하여 소속 위원을 선정하여 구성되며, 부재 시 대리 위원이 지정되어 있어 위원회 구성과 운영에 안정성을 도모하고 있다. 즉 각 정당(교섭단체)이 위원회의 의석배분에 관하여 합의한 후, 각 위원회의 위원장을 정하게 되는 데, 합의가 이루어지지 않는 경우는 정당의 의석수를 기준으로 순서가 배분되어 위원회 구성이 이루어지게 된다. 참고로 몇몇 위원회는 전문위원이 위촉되어 있거나 자문기구가 설치되어 있기 때문에 (예: 의료시설위원회, 시영공동묘지관리위원회, 시민회관위원회 등), 위원회 운영과 의사결정에 전문성을 확보하고 있다.

회의는 의사일정에 따라 정기적인 회의와 임시회의로 나눌 수 있으며, 공개를 원칙으로 하고 있다. 정기적인 회의 일정을 살펴보면, 의원총회는 매달 목요일에 한 번씩 소집되며, 위원회 회의는 주로 화·수·목 중에 월 1~2회씩 열리고 있다. 또한 의원 정수의 1/5이상, 또는 의회내 교섭단체의 심의요청시 회의를 소집할 수 있다. 한편, 조례제정·개정을 비롯하여 의사결정은 일반적으로 의원 재적 과반수로서 의결되며, 의회에서 임명하는 고위 행정관료에 대한 해임결의 등 중요한 사안에 대해서는 과반수이상의 제안과 2/3의 찬성을 요구하고 있다.

3. 집행기관

가. 시장의 선출방법 및 임기

시장은 의원총회에서 5년의 임기로 선출되며, 시의회 의장을 겸직하고 있다. 즉 시의회 의장을 겸직하는 시장은 의회내 비밀선거를 통하여 각 정당에서 제출한 명부에 의해 비례대표 방식²²⁾으로 부의장과 함께 선출되며, 시

장으로 선출된 후보가 이를 수락하지 않을 경우는 동일한 추천명부의 다음 순위에 해당하는 후보가 선출된다. 현재 빌레펠트 시의 시장은 사민당의 안젤리카 도파이데(Angelika Dopheide)가 1994년 선거이후 시장직을 수행하고 있다.

안젤리카 도파이데(Angelika Dopheide)시장은 1979년에서 1984년까지 시 의원이었으며, 1986년에는 시의회 사회·보건위원회 위원장을, 그리고 1989년부터 1994년까지는 부의장을 역임한 바 있다. 안젤리카 도파이데 시장은 1994년 사민당과 녹색당이 연합하여 지방의회선거를 치룬 후, 다수 의석을 석권한 정당에 소속되어 시장으로 선출되었다.

이와 같은 빌레펠트시의 시장선출은 유사한 기관통합형 기관구성을 지닌 영국이나 프랑스와 비교해 볼 때, 영국보다는 프랑스에 가까운 선출방식이라 할 수 있다. 이는 다수대표제를 취하는 영국과는 달리 비례대표제를 취하고 있는 선거제도에 기인한 것이라 할 수 있을 것이다. 즉 명부 순위에서 1 순위에 기재되어 있는 후보를 중심으로 투표가 이루어 지고, 그 결과 다수 의석을 석권한 정당이 자연스럽게 의회내 시장(의장)선출에서 명부에 1 순위로 올라 있는 의원을 시장으로 지명하여 선출하게 되는 것이기 때문이다. 물론 프랑스의 선거제도와는 달리 어느 정당도 과반수 의석을 확보하지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, 그럴 경우 시장의 선출은 정당간 경합으로 치열해 지기도 한다.

참고로 노르트라인-베스트팔렌 주헌법의 개정으로 1999년부터 시장은 5년 임기의 주민 직선으로 선출되며, 공석될 경우 의회에서 선임할 수 있는 권한을 부여하고 있다(65조)²³⁾.

22) 비례대표 방식에 의하여 부의장이 의장과 다른 정당에 소속되는 경우를 보장하고 있다.

23) 『Die neue Kommunalverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen(노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법)』

나. 시장의 권한

시장은 앞서 논의한 대로 시의회에서 간선으로 선출한 시의회 의장이 시 의장직을 겸직하고 있으며 5년의 임기를 지니고 있다. 빌레펠트시의 시장(Oberbürgermeister)은 인구가 10만 이상의 게마인데에 속함으로써 일반 시장(bürgermeister)과 구별하여 특별한 명칭으로 불리고 있으며, 의장의 직무와 함께 의회와 시민의 대표로서 그리고 시와 지방행정의 지도자로서 역할하고 있다. 일반적으로 노르트라인-베스트팔렌 주의 시장은 게마인데 의회의 결정에 대하여 특정한 경우에 이의제기권을 행사할 뿐 게마인데 의회의 의장을 겸임하는 명예직으로서 활동하고 있는 데 비하여, 빌레펠트시의 시장은 모든 부서를 직접 지휘하는 것은 아니지만, 영국처럼 의례적이고 상징적인 시장의 지위만을 갖고 있는 것도 아니라 할 수 있다. 즉 시의 대표기관으로서 시장이 존재하며, 사무총장 및 행정위원회에 행정의 총괄을 맡기고 상호 연계되어 행정을 이끌 뿐만 아니라 직접 소관 업무가 정해져 행정 부서를 지휘하고 있기도 하다.

현재 빌레펠트시 시장의 업무분장을 살펴보면 다음과 같다. 시장은 시장실과 의회의 대표이면서 동시에 지역발전과 경제문제의 위임자로서 역할을 하며 외국인사무소를 관할하고 있다. 또한 행정부서 가운데 총무국 산하의 시정 연구·통계조사과, 회계감사과 및 법무·질서국 산하의 법무과의 업무를 관할하고 있다. 참고로 시장의 부재시 이와 같은 시장의 직무는 지정된 부 행정관(이름: Ludwig)가 대행하도록 정해져 있다.

한편 시장직이 공석이 된 경우는 시의회에서 선출한 제 1 부의장이 의장직을 인계 받으면서 시장직을 겸직하게 되며, 의장직을 인계 받은 제 1 부의장이 공석된 경우는 제 2 부의장이, 제 2 부의장이 공석된 경우는 제 3 부

의장이 의장직을 인계 받아 시장직을 겸직하게 된다.

다. 소속기관

1) 사무총장 (Stadtdirektor)

사무총장은 의회에서 선임되어 의회의 결정을 집행하고 집행부서와 전문 행정기구들을 통괄 하는 행정의 총 책임자로서 권한을 지니고 있다. 이는 영국의 수석행정관제 처럼 시의회에서 빌레펠트시의 행정총괄 책임자로서 전문적인 행정관료를 선임하므로써, 의장직을 겸직하는 시장의 업무 능력과 여건을 보완하고 시정의 전문성과 효율성을 제고시키기 위하여 실시되는 제도라 볼 수 있다. 참고로 현재의 사무총장인 요하네스 크라머(Dr. Johannes Kramer)는 전체 행정부서를 통괄하는 책임뿐 아니라 직접 위생·보건 분야의 행정 책임자로서 사회복지국 산하의 화학분석과와 경제·교통국 산하의 위생·세균연구소의 업무를 담당하고 있기도 하다.

2) 부행정관 (Beigeordneter)

부행정관은 8년의 임기로 시의회에서 사무총장과 함께 선임되며²⁴⁾, 시의회 의원이 아닌 전문 관료로서 사무총장의 지휘아래 행정분야별로 소관 업무를 담당한다. 현재 부행정관직은 세 명(이름: Enderle, Ludwig, Dr. Pole)의 관료로 충원되어 있으며, 기획·건설·주민서비스 분야, 환경·교통·보건 분야, 아동·청소년·사회·체육 학교 분야, 교육·문화 분야를 담당하고 있다. 참고로 기획·건설·주민서비스 분야는 담당 부행정관이 정해져 있지 않은 상태에서 대리(Vertreter)로 지정된 부행정관이(이름: Enderle)이 대신 담당하고

24) 부행정관의 해임은 의원 정수의 과반수 제안과 2/3의 찬성으로 의결되며, 후임자는 6개월 이내에 의회에서 선출된다. 「노르트라인-베스트팔렌 주 지방자치법」 제 71조

있다. 이들의 업무분장을 살펴보면 다음과 같다

첫째, 기획·건설·주민서비스 분야를 대리 담당하고 있는 부행정관(Enderle)은 총무국 산하의 구청채용감독과, 재무국 산하의 토지과, 건설국 산하의 기획과, 측량·지적과, 건축법규과 등을 지휘하고 있다.

둘째, 환경·교통·보건 분야를 담당하고 있는 부행정관(이름: Enderle)은 법무·질서국 산하의 법규과, 신분보험과, 수자원보호과, 화재·재난관리과 및 식품관리과와 사회복지국 산하의 위생과, 건설국 산하의 구역교통과, 경제·교통국 산하의 묘지행정과 등을 지휘하고 있다. 참고로 이와 같은 직무를 담당할 부행정관이 그 직을 수행하지 못하는 경우는 대리로서 다른 부행정관(이름: Dr. Pohle)이 담당하도록 지정되어 있다.

셋째, 아동·청소년·사회·체육·학교 분야를 담당하고 있는 부행정관(이름: Ludwig)은 학교·문화국 산하의 교육행정과와 사회·복지국 산하의 사회과, 청소년과, 체육과, 조정·보상과 및 사회고용과, 그리고 건설국 산하의 주택건설과 등을 지휘하고 있다. 참고로 아동·청소년·사회·체육·학교 분야의 부행정관이 그 직을 수행할 수 없는 경우는 대리로서 다른 부행정관(이름: Enderle)이 담당하도록 지정되어 있다.

넷째, 교육·문화 분야를 담당하는 부행정관(이름: Dr. Pohle)은 학교·문화국 산하의 문화과, 시립도서관, 공문서보관서, 미술관, 자연과학박물관, 시립교향악단, 시민대학, 음악·예술학교, 역사박물관 등을 관장하고 있다. 참고로 교육·문화 분야를 담당하는 부행정관이 그 직을 수행하지 못할 경우는 대리로서 시재무관이(Hille) 담당하도록 지정되어 있다.

참고로 의회는 부행정관 외에 전문행정 관료(Bessortleiter)로서 세 명(이름: Dr. Kramer, Jaspert, Brinkmann)을 지정하여 각각 위생·보건시설, 시소·유건축물시설, 교통·환경시설 등을 관할하는 책임을 부여하고 있다. 이들 역

시 담당분야의 직무를 수행할 수 없는 경우 대리로 그 직무를 수행할 담당관이 미리 지정되어 있는데, 위생·보건시설은 부행정관(이름: Ludwig)이, 그리고 나머지 두 분야는 시재무관(이름: Hille)이 담당하도록 지정되어 있다.

3) 시재무관(Städtekämmerer)

시재무관은 재정·인사·조직 분야를 담당하는 전문행정관료로서 시의회에서 선임된다. 현재 시재무관(이름: Hille)의 업무분장을 살펴보면 총무국 산하의 총무과와 인사과, 그리고 재무국 산하의 회계과, 시금고과, 조세과 등을 지휘하고 있다.

4) 행정조직

빌레펠트시의 행정조직은 시장이 일부 부서를 지휘하며, 시장을 위시하여 사무총장, 부행정관, 시재무관 및 전문행정관 등 행정부서를 지휘하는 행정전문관료가 행정감독부(Verwaltungsvorstand)를 구성하여 정책집행에 실질적인 책임을 담당하고 있다(<그림 6-2-1> 참조).

<그림 6-2-1> 빌레펠트시의 행정조직



행정감독부는 일종의 행정위원회와 같은 간부그룹으로서 집행기관의 고위간부들이 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 한다. 또한 이들은 앞

서 논의하였듯이 각자의 행정업무 분장을 통하여 분야별로 행정부서를 직접 지휘하기도 하며, 대리자가 지정되어 있어 부재시 업무의 연속성과 안정성을 확보하고 있다.

한편, 행정부서로는 크게 8개 분야로 나뉘어 총무국, 재무국, 법·질서국, 학교·문화국, 사회·복지국, 건설국, 공공시설국, 경제·교통국으로 구성되어 있으며, 그 밑에 여러 개의 과로 조직되어 업무 분장이 이루어지고 있다. 계서상 행정조직은 과장, 국장, 행정감독부, 사무총장, 시장의 순으로 연계되어 있다.

4. 의회와 집행기관의 관계

빌레펠트시는 현재 북독일 의회형의 기관구성을 취함으로써 주민의 선거에 의해 구성된 의회가 기관 운영에 지배적 역할을 담당하고 있다(<그림 6-1-3> 참조). 즉 기관통합형의 기관구성으로 의회에서 간선으로 선출된 시 의회의장이 시장을 겸직하고 있으며, 의회는 행정의 책임자인 사무총장과 부행정관 및 주요 고위 행정관료를 선임하는 권한을 지니고 있다. 그러나 집행기관에 대한 이러한 의회의 인사권은 사무총장을 비롯하여 이들 전문 행정관료들이 의회에 책임을 지게 하는 제도적 장치로써 기능하고 있지만, 실제 이들에게는 뚜렷한 업무분장과 임기가 보장되므로써 전문적이고 능률적인 행정업무를 수행할 수 있는 체제를 갖추고 있다.

또한 기관통합형의 기관구성에서 시사하는 바와 같이 의회와 집행기관간의 관계는 상호 갈등이나 견제의 장치가 있는 것이 아니라 주민에 대하여 책임을 지는 유일한 기관인 의회가 우위에 서서 집행기관과의 상호 협조와 협력의 관계를 정립해 나가는 것으로 이해할 수 있다. 이는 시장을 주민이 직접 선출하는 대신 주민이 선출하여 구성한 의결기관을 통하여 시장을 겸

직하는 의장을 선출하는 것이 한 이유가 될 수 있으며, 실제 행정을 총괄하는 전문적인 행정전문가를 의회에서 선임함으로써 주민선거를 통한 중원방식이 정치적인 성격을 수반할 수 밖에 없는 한계를 극복하여 행정의 전문성과 능률성을 확보하려는 제도적 조치로서 이해할 수 있을 것이다.

그러나 빌레펠트시의 이러한 체제는 대부분의 주요 집행기관 고위 공직자들이 의회에서 선임되지만 어느 정도 독립성을 부여하여 전문 분야별로 고유 업무 분장이 이루어지고, 임기를 보장함으로써 집행기관의 전문성과 안정성을 도모하는 한편 시장은 양 기관의 대표로써 의결기관과 집행기관을 긴밀하게 연계시키고 효과적인 의사전달체계를 이루는 중요한 매개자로서의 역할을 담당하는 것을 특징으로 들 수 있다.

특히 빌레펠트시의 경우 시장의 업무분장은 의례적이고 상징적인 시의 대표로서의 직무 외에 일부 행정부서의 운영에 직접 관여하도록 권한을 부여하고 있다는 점과 사무총장뿐 아니라 부행정관 등 다수의 전문 행정관료를 의회가 직접 선임하여 전문성의 확보와 권한의 분산을 기하고 있는 점, 그리고 직무대행 체제를 수립함으로써 행정공백을 줄이고 집행기관 운영에 안정성을 도모하고 있는 점 등은 기관통합형 기관구성에서 효과적인 집행기관의 운용이라 볼 수 있을 것이다.

제7장 일본

제1절 일본 지방자치제도의 개관

1. 지방자치단체의 법적 지위

일본 지방자치단체¹⁾의 법적지위는 헌법 제 8장에 지방자치 조항(제 92조~제 95조)이 정식으로 설치되어 헌법적 지위를 지니고 있다. 즉 일본 헌법 제 92조는 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지²⁾에 따라 법률로 정하도록 규정함으로써 지방공공단체에 대한 권한 부여와 자치행정에 대한 주민 참여를 법률로 정하고 있다. 이에 의거하여 지방공공단체의 조직·운영 및 기본적인 사항을 규정하고 있는 기본법인 『지방자치법』을 비롯하여 공직선거법, 지방공무원법, 지방재정법 및 지방교부세법, 지방공기업법 등 지방자치 관계 제법률이 제정되어 있다.

또한 헌법 제 93조는 지방공공단체의 의회 설치와 의회의원 및 단체장의 주민 직접선출을 규정하므로써 지방공공단체의 기본 조직이 의회와 집행부의 기관대립형의 기관형태를 취하도록 하고 있으며, 제 94조는 단체자치를 기능케하며 지방공공단체의 자주성·자율성을 확보하기 위하여 지방공공단체에 대해 자치입법권을 부여함으로써 법령에 위반되지 않는 범위내에서 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 헌법 제 95조는 개별

1) 일본에서는 지방공공단체라 칭함.

2) 지방자치의 취지에 따른 지방자치제도란 단체자치와 주민자치의 두 가지 관점에 입각하여, 첫째 주민권리의 확장, 둘째 지방공공단체의 자주성·자율성 강화, 셋째 지방공공단체의 행정운영의 능률화 및 공정성의 확보의 3원칙을 만족하는 것이어야 한다.

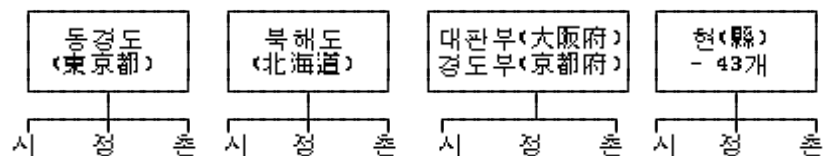
지방공공단체에만 적용되는 특별법에 대하여 주민투표를 의무화하고 있다.

2. 지방자치단체의 계층체제

가. 지방자치단체의 계층체제

일본의 보통 지방자치단체는 크게 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나눌 수 있으며, 광역단체에는 도·도·부·현(都·道·府·縣), 그리고 기초단체에는 시·정·촌(市·町·村)이 있어 일본의 지방자치단체의 계층체제는 2계층제의 구조를 지니고 있다. 1997년 현재 광역자치단체로서 1개의 도(東京都)와 또 다른 종류의 1개 도(北海道), 2개의 부(大阪府·京都府) 및 43개의 현으로 구성되어 있으며, 기초자치단체로서 664개의 시, 1,992개의 정, 576개의 촌으로 구성되어 있다.

<그림 7-1-1> 일본 지방자치단체의 계층구조



나. 지방자치단체의 종류

지방자치의 법적 주체인 지방자치단체는 '보통 지방자치단체'와 '특별지방자치단체'의 두 종류로 나뉘어 진다. 전자는 앞에서 논의한 도·도·부·현과 시·정·촌이 속하며 후자는 특별구, 지방자치단체의 조합, 재산구(財産區), 지방개발사업단 등이 있다.

1) 광역자치단체(都·道·府·縣)

도·도·부·현은 시·정·촌을 포괄하는 광역지방자치단체로서 전국적으로 47개로 나뉘어져 있다. 도(都)에 대해서는 특별구제도와 도지사의 보조기구로서 국(局)설치 등의 특례가 적용되며, 도(道)에 대해서는 보조부서와 일선 기관(支廳설치) 등에 대한 일반 부·현(府·縣)과 약간 다른 취급을 하는 데 지나지 않으며, 부·현은 단순히 명칭의 차이에 불과하다.

도·도·부·현 가운데 도(都)는 동경도를 지칭하는 것으로 특별지방자치단체인 23개의 특별구와 주변의 41개 시·정·촌을 포괄하는 광역 자치단체이다. 동경도는 수도권이라는 특수성은 있으나 기본적으로 다른 광역단체인 도·부·현(道·府·縣)과 다르지 않다. 한편, 도(道)는 북해도(北海道)를 지칭하며 역시 다른 광역 자치단체와 기본적으로 동일한 성격과 기능을 지니고 있다.

2) 기초자치단체 (市·町·村)

시·정·촌은 기초자치단체로서 총 3232개가 있으며, 그 성격과 권한 및 기능이 거의 동일하지만 인구와 도시화 정도로 구분된다. 시의 성립 요건은 인구 5만명 이상이며, 가구수의 분포가 중심 시가지에 60%이상을 차지해야 한다. 또한 상공업 종사인구도 전체 인구수의 60%이상일 뿐만 아니라 관공소, 학교, 도서관 등 도시 시설이 도도부현이 정하는 일정 요건을 구비하여야 한다.

또한, 시가 인구 50만을 넘으면 정령(政令)에 의해 광역자치단체의 기능을 일부 이양 받을 수 있는 지정도시(指定都市)가 되는 데, 정령지정시 제도는 우리의 광역시에 해당되는 규모의 대도시행정체제라 할 수 있다. 그 취지는 대도시행정의 능률성을 제고하기 위하여 적정한 사무배분과 자율권을 보장해 주기 위한 것으로, 1997년 현재 12개(大阪, 神戸, 京都, 横滨, 名古屋, 北九州, 川崎, 札幌, 福岡, 廣島, 仙臺, 千葉)의 정령지정시가 있다. 지정도시

는 대도시 행정의 효율적 수행을 위하여 일반시보다 사무배분(아동복지·도시계획 등), 행정감사(도도부현 지사의 인허가 생략), 행정조직(구 설치) 등에 특례가 인정된다.

이에 덧붙여 최근에는 1994년 개정된 지방자치법에 따라 대도시 행정의 효과성을 높이고자 인구 30만 이상의 도시에 대하여 중핵시(中核市)제도가 실시되어 1997년 4월 현재 카나자와(金澤)시를 포함하여 17개의 중핵시가 존재하고 있다. 중핵시에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 논의하고자 한다.

한편, 정·촌은 도·도·부·현의 조례가 규정한 요건을 설립요건으로 하는데 시의 요건으로 규정되어 있는 것보다 완화된 내용이 많다. 정(町)은 도시적 형태가 강하며 촌(村)은 농촌적 색채가 강하지만 실제적인 차이는 없다. 1997년 4월 현재 1,992개의 정과 576개의 촌이 존재하고 있다.

3) 특별지방자치단체

특별지방자치단체는 그 조직과 기능, 사무 등에 있어서 특별한 성질을 갖는 단체이다. 첫째, 특별구는 현재 동경도(東京都)에만 존재하는 것으로 특별구의 장은 주민 직선으로 선출되며, 일반 시와 법적 지위나 기능이 비슷한 성격을 지니지만 도(都)의 조정을 많이 받아 동경도의 내부적 구성단체라는 지위를 지닌다. 현재 동경도 안에는 23개의 특별구가 존재하고 있다. 둘째, 지방자치단체의 조합은 지방자치단체가 그 사무 및 기관위임 사무 등을 공동으로 처리하는 것이 능률적이고 합리적일 경우에 지방자치단체가 공동으로 설치하는 단체로서 1997년 현재 2,830개의 일부(一部)사무조합 등이 있다. 셋째, 재산구는 공공법인의 재산을 관리·처분하기 위하여 법인으로 설립하는 것을 뜻하며, 넷째 지방개발사업단은 지방자치단체가 일정 지역의 종합적인 개발과 건설을 위하여 다른 자치단체와 공동으로 사업 실시를 위탁받은 단체를 뜻한다.

다. 지방자치단체 간 관계

1) 기능분담

일본의 보통 지방자치단체는 기능상 약간의 차이는 있으나 성격은 거의 동일하며 상호 대등한 법인으로서 법적인 차원에서 상하관계에 놓여있지는 않다. 즉 도도부현과 시정촌간에는 상위·하위 감독·피감독의 관계는 법적으로 존재하지 않으며, 양자는 각각의 규모에 상응하여 처리하는 사무가 다르며, 상호간에 경합하지 않는 것을 원칙으로 한다(일본 지방자치법 제2조 7항)³⁾ 다만, 도도부현은 광역적인 단체 또는 국가와 시정촌간의 중간적인 단체이기 때문에 시정촌의 적정규모 권고(동법 제8조의 2), 경계조정(裁定)(동법 제8조), 통제조례(동법 제14조 3항, 4항), 시정촌 사무의 합리화에 관한 조언 권고 등(동법 제245조)과 같은 시정촌에 대한 지도, 원조, 연락조정 기능을 인정하고 있다. 그러나 오랜 전통과 정치문화의 영향으로 사실상 광역과 기초 자치단체간에는 상·하의 계서적 관계를 발견할 수 있다⁴⁾

일본의 지방자치법 제 2조 제 6항은 광역자치단체의 사무로 광역사무, 통일사무, 연락조정사무, 보완사무 등이 있다. 첫째, 광역사무에는 시·정·촌 구역을 넘는 치산치수사업·산업기반의 정비·대규모 생활관련 광역적 공공사무·폐기물처리 사무 등이 해당한다. 둘째, 통일적인 처리가 필요로 되는 사무로써 교육·공립학교 교육수준유지·경찰의 관리운영·각종 업업허가 및 규제·전염병예방 등이 있다. 셋째, 중간 자치단체로서 국가와 시정촌간의 연락 및 시정촌 조직·운영의 합리화에 대한 조언·권고·지도 등 연락조정사무⁵⁾가 있

3) 실제적으로는 행정의 많은 분야에서 광역과 기초자치단체간의 사무가 겹쳐지고 있는 실정이다(『현지에서 본 일본의 지방자치실제』, 한국지방행정연구원, 1997, 99쪽~100쪽).

4) 감광권, "일본의 지방행정제도", 『한국과 외국의 지방자치 행정환경 차이점 비교분석』, (21세기 정책개발연구소, 1977년), 66쪽.

5) 연락조정사무의 담당은 도도부현의 「지방과」이며, 지방과 과장은 자치생 출신이 많은 점

다. 끝으로 보완사무로써 일반 시정촌이 처리하기에 그 규모나 예산면에서 부적당하다고 인정되는 사무(예: 고등학교, 연구소, 미술관, 노동복지시설 등의 설치·운영)를 도도부현이 보완하는 사무가 있다.

한편 시·정·촌은 시민과 직결되는 기초적인 지방자치단체로서 지방자치법 제 2조 제 4항은 도·도·부·현이 처리하도록 되어 있는 광역·통일·연락조정·보완사무 이외의 모든 사무를 처리하도록 규정되어 있다. 즉 시정촌 사무로서는 예를 들어 호적, 주민등록, 제증명서발급 등 주민생활의 법적 기반이 되는 사무를 비롯하며, 공원, 상하수도, 쓰레기수집 및 처분, 학교 등 주민생활에 필요한 공동시설의 건설 및 유지, 그리고 생활보호 등 사회복지, 중소기업·농업 등 주민생활보호 사무, 도시 및 농촌의 계획·개발 등의 공공사업실시 등을 들 수 있다.

2) 협의체

지방자치단체의 상호협력은 특히 현대 지방행정에서 요구되는 광역행정의 수요에 대한 효과적이고 경제적인 대응방안이라는 점에서 중요성이 높아지고 있다. 일본에서는 광역사무의 공동처리를 위한 협력방안으로써 앞서 논의한 특별지방자치단체외에 공공시설의 구역외설치 및 공동이용 방식, 공동규약에 따른 협의회 방식, 집행기관의 설치로 위원회 공동설치 방식, 사무위탁방식, 직원파견 방식, 상호규제사업의 경영위탁 방식 등을 활용하고 있다. 또한 단체장과 의장의 연합조직으로서 「전국 지사회」, 「전국 도도부현 의회의장회」, 「전국 시장회」, 「전국 시의회의장회」, 「전국 정촌회」, 「전국 정촌회의의장회」 등 이른바 '지방 6단체' 등과 같은 조직을 결성하여 상호협력을 구축하고 있다. 그 밖에도 동경도의 23개 구로 구성된 「동경도 구협의회」는 구의 협의에 의해 사무를 공동처리하고 있다. 이와 같은 협력단체의

이 특색이다.

구성은 중앙과 지방자치단체간의 협의나 조정 에 있어서 중추적인 역할을 담당할 뿐만 아니라 때로는 공동대응의 이익단체로서의 역할도 한다.

한편 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 기관 상호간에 분쟁이 발생할 경우, 자치법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 도도부현 또는 자치대신(도도부현이 당사자가 되는 경우)이, 기타의 것은 도도부현의 지사가 당사자의 신청에 의하거나 직권으로 분쟁해결을 위하여 『자치분쟁조정위원회』의 조정에 회부할 수 있다.

3. 중앙과 지방자치단체간 관계

가. 기능분담

일본의 정부간 기능분담 측면에서 중앙과 지방자치단체의 관계를 살펴보면, 국가는 입법·사법·외교·방위 등과 같이 성격상 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가차원의 거시적인 기능을 담당하는 것에 비교하여, 지방자치단체는 국민의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 사무를 담당하는 것을 기본 원칙으로 삼고 있다.⁶⁾ 일본 지방자치법 제 2조 2항에 따르면 지방자치단체는 공공사무(고유사무) 및 법률 또는 그에 의거한 정령(政令)에 따라 정해진 사무(단체위임사무)외에도 그 구역내에서 기타 행정사무로서 국가의 사무에 속하지 않는 것을 처리하도록 규정되어 있다.

예를 들어 공공사무에는 초·중학교의 설치 및 관리, 병원진료소의 설치 및 관리, 상하수도사업, 버스·전차 등의 운송사업, 가스사업의 운영, 단체장 및 지방의원의 선거, 위원회의 위원 등의 선임, 직원의 임면, 재무에 관한

6) 국가와 지방자치단체간의 사무배분은 기본적으로 1956년 개정된 지방자치법에 기초하고 있으며, 그 원칙은 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙 및 지방자치단체(특히 기초단체)우선의 원칙에 따르고 있다. 이는 1949년 8월의 『사우프 권고』와 이를 구체화한 지방행정조사위원회의 권고에서 채택된 원칙이다.

사항 등이 있다. 단체위임사무에는 도시공원의 점용허가, 보육소, 국민건강 보험사무의 운영 등을 들 수 있으며, 행정사무에는 청소년 보호육성에 관한 규제사무, 공해방지·강매방지를 위한 규제사무, 각종 현(縣)내 생산물의 검사 등이 해당된다.

물론 국가와 지방자치단체간에 사무배분은 많은 부분에서 중복되는 것을 발견할 수 있으나, 기능적으로 사무분담이 이루어 지고 있다. 예를 들어 소방행정에 있어 1차적인 책임은 기초단체인 시·정·촌(市·町·村)이 지며, 시·정·촌은 소방본부, 소방서, 소방단 등을 설치하여 화재나 풍수해, 지진 등 현장에서 방재업무를 담당한다. 광역단체인 도·도·부·현(都·道·府·縣)은 도·도·부·현과 시·정·촌간의 연락 및 시·정·촌 상호간의 연락협조를 도모하며, 소방에 관한 조언·권고·지도 등을 행하지만 재해현장에서 직접 소방활동을 벌이지는 않는다. 한편 국가는 자치성(自治省)의 외청으로 소방청이 설치되어 소방제도의 연구·입안, 소방 직원 및 단원의 교육·훈련, 소방에 관한 각종 기준의 연구·입안, 소방에 관한 시험연구, 그리고 도·도·부·현과 시·정·촌에 대한 조언·권고·지도 등을 행한다.

나. 지도·감독

지도·감독의 측면에서 중앙과 지방자치단체간의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 일본의 지방자치는 헌법상의 권리이고 지방분권주의가 법적으로 잘 보장되어 있지만, 지방행정이 국가 행정의 일환이란 점에서 국가는 지방자치단체에 대한 포괄적인 의미의 통제 권한을 지니고 있다. 따라서 국가의 지방자치단체에 대한 관여는 국가 전체의 입장에서 종합적이고 통일적인 시책을 필요로 하는 분야에 한정된다. 다음에서는 국가의 입법적·사법적·행정적·재정적 관여를 통해 중앙과 지방자치단체간의 관계를 살펴보고자 한다.

첫째, 입법적 관여는 각종의 행정 법규에 의한 기본적인 관여로서 지방자치단체의 입법권이나 행정권은 기본적으로 '법률의 범위내에서' 보장되는 것이다. 법률이 국가의 입법기관인 국회에서 제정·폐지되는 것이란 점에서 볼 때 일본의 지방자치단체는 국가가 정하는 법률의 범위를 넘어설 수 없다.

둘째, 사법적 관여는 사법기관에 의한 법률적 관여로 법치국가에서는 피할 수 없는 공통적인 사항이다. 일본에서는 특히 직무집행 명령 소송에 의한 대집행 제도가 운영되고 있는 데, 이는 단체장이 기관위임사무의 집행에 있어서 관련 주무 대신(또는 상급 자치단체장)의 지휘·감독을 따르지 않는 경우 기한을 정하여 해당 자치단체장에게 '직무집행명령'을 내린 후, 그래도 집행하지 않는 경우 국가는 고등재판소(기초단체는 지방재판소)에 직무집행 명령소송을 청구할 수 있다. 여기서 국가가 승소하는 경우는 그 직무를 국가가 대행한다.

셋째, 입법적·사법적 관여에 비하여 행정적 관여는 지방자치단체들에 대한 직접적인 관여로써 중앙과 지방자치단체간의 관계를 살피는 중요한 사항이라 할 수 있다. 행정적 관여 가운데 특히 중앙 행정부가 행사하는 허가·지휘명령·취소 등 소위 권력적 관여는 일본의 행정적 관여에 중심을 이루고 있다. 그 밖에도 보고서 제출·시찰·조사·권고·조언·조례준칙 제시 등의 비권력적 관여를 들 수 있다.

넷째, 국고 지출금과 같은 보조금, 지방채 등의 허가를 통한 재정적 관여도 지방자치단체에 대한 효과적인 통제수단으로 활용될 수 있는 데, 보조금은 일정한 행정 수준을 확보하기 위하여 특정 재원을 지원하여 당해 사무의 실시를 의무화하는 것을 뜻한다. 또한 조직의 운영이나 합리화를 위하여 조언·권고를 할 수 있도록 되어 있는 것에 의거하여 행·재정 진단이라는 형태로 국가나 상급자치단체가 지방단체에 개입하여 통제하는 방향으로 종종 이

용되어 왔다.

4. 기관구성

일본 지방자치의 특징은 국가의 정치조직이 의원내각제를 채택하고 있는데 비하여, 지방자치단체는 주민 직선에 의해 선출된 단체장과 의사결정기관인 지방의회의 구성으로 분립원칙에 입각한 기관대립형의 기관구성을 지니고 있는 점을 들 수 있다. 다음은 단체장 및 지방의회의원의 선출을 위한 지방선거를 비롯하여 의회 및 집행기관의 권한, 조직, 운영 등 기관구성의 제반적인 사항을 살펴보고자 한다.

가. 지방선거

1) 선거권 및 피선거권

일본 지방선거의 선거권은 만 20세이상 일본 국민으로서 귀화한 외국인도 선거권을 갖으며, 3개월이상 관할 구역내에 거주하여야 한다. 지방의회의원의 피선거권으로 연령은 선거일을 기준으로 광역과 기초 모두 만 25세 이상이며, 거주요건으로 3개월이상 해당 구역내에 거주하여야 한다. 이러한 거주요건의 규정은 지방자치단체의 의결기관인 의회에 대하여 지역과의 관계를 중시한 것으로 집행기관의 장에 대한 피선거권 규정과 차이를 두고 있다.

한편, 단체장의 선출되기 위해서는 광역단체의 경우 만 30세이상으로 광역의회의원의 피선거권 연령기준보다 높은 데 비하여, 기초단체의 경우는 기초의회의원의 피선거권과 동일하게 만 25세이상이다. 그리고 지방의회의원 선거와는 달리 단체장선거에서는 피선거권에 거주요건이 따로 규정되어 있지 않다. 이는 의결기관인 지방의회의 구성이 지역과의 정향성을 중시하

는 데 비하여, 집행기관의 장은 지역과의 관계보다는 능력있는 엘리트의 충원이란 점을 강조하여 널리 인재를 동용하기 위하여 거주 요건을 두지 않는 것이라 할 수 있다. 실제 타지역이나 중앙의 인물이 지방자치단체의 장으로 출마하는 경우가 종종 발견된다.

2) 선거구제 및 선출방법

지방의원의 선출방식은 비교다수대표제를 택하고 있다. 단 당선인 결정에 있어서 총 유효투표수를 선거구내 의원정수로 나누어 얻은 수의 1/4이상 득표를 요구하는 법정득표수를 규정함⁷⁾으로써 의결기관의 대표성을 확보하려는 제도장치를 두고 있다. 선거구제에 있어서 광역지방의회선거(都·道·府·縣)는 중선거구제가 대부분이며 일부 농촌지역에서는 소선거구제를 택하는 경우도 있다. 이에 비하여 기초지방의회선거(市·町·村)는 원칙적으로 대선거구를 취하며⁸⁾, 지정도시의 경우 지정도시의 구를 선거구역으로 확정하여 인구비례로 선출인원을 정하는 중선거구제를 택하고 있다. 요컨대 일본의 지방의회선거는 다수대표제를 취하고는 있으나 중·대선거구제 중심과 대표성확보의 제도적 장치 등을 통하여 지방의회 구성의 주민 통제력을 제고시키고 있다.⁹⁾

한편 단체장은 대선거구로서 주민이 직접 선출하며, 단체장의 주민 대표성을 확보하기 위하여 유효투표수의 1/4이상의 득표요건을 두고 있다.

3) 선거실시 시기 및 정당참여

7) 일본 공직선거법 제95조.

8) 시·정·촌 의회선거구의 경우 특별히 필요가 있을 때, 조례로 선거구를 설치할 수 있다.

9) 이와 비교하여, 소선거구제의 경우 주민은 한 사람의 의원선출을 위한 투표권행사이기 때문에 의회구성에 있어서 제한적인 영향력밖에 행사할 수 없으며, 지방의원 역시 소지역을 대표하는 것과 권지역을 대표하는 것 사이에는 역할론에서 중요한 차이가 발생할 수 있다.

일본의 지방선거는 통합선거라는 동시선거제도를 채택하고 있으며, 매 선거 때마다 특례법을 제정하여 선거를 시행하고 있다.¹⁰⁾ 참고로 제 7회 통일 지방선거 이후 4월 둘째, 넷째 일요일에 각각 광역단체와 기초단체의 선거가 관례적으로 실시되어 오고 있으나 현재까지도 특례법 제정을 지속되고 있다. 이러한 일본의 선거실시 방식은 광역단체와 기초단체를 구분하여 의회와 단체장을 동시에 선출함으로써 지역주민은 의결기관과 집행기관의 구성이란 투표선택 기준으로 후보를 평가하고 선택하는 것을 용이하게 하는 효과를 지니고 있다.

한편, 최근의 지방선거실시 사례를 살펴보면, 제 13회 통일 지방선거(1995년 4월) 결과에서는 정당중심의 투표선택보다는 인물중심의 투표선택이 주요 특징으로 나타났다. 특히 무소속후보의 출마가 단체장선거에서 높은 비율을 차지하고 있으며, 그 중 상당수가 당선되었다¹¹⁾는 점은 시사하는 바가 크다. 이는 일본의 정당체제가 다당제를 유지하고 있으며, 정당간 연합구도를 형성하여 공천한 후보가 공식적으로는 무소속으로 후보등록을 시키는 것이 중요한 요인이 될 수 있다 하겠지만, 특히 1950년대부터 지속되어 오던 보수와 혁신의 대립구도가 사라지고 국민의 탈정치화 경향이 높아지면서 나타난 결과로 해석되기도 한다. 한편, 지방선거에서의 정당참여는 자치단체기관의 정치화를 살펴보는 중요한 기초자료가 된다는 점에서, 이와 같이 늘어난 무소속 후보의 당선이나 국민의 탈정치화 경향은 의회와 집행기관간에 정당대립 구도나 각 기관내의 정당 영향력의 수준 등에 상당한 영향을 미칠 것으로 기대된다.

10) 이에 대한 자세한 내용은 한국지방행정연구원, 『일본통일지방선거제도』, 연구자료집 94-6, 제35권, 1995년 참조.

11) 기초자치 단체장선거에서 무소속후보가 시·구 단체장의 30%, 광역의회 의원선거에서 자민당(1,275)에 이어 387석을 차지하였다. 경향신문 (1995년 4월 11일), 3면. 중앙일보 (1995년 4월 25일), 6면.

나. 지방의회의 구성

지방의회는 자치단체의 최고 의사결정기관으로서 일본의 지방자치법은 의회의 독립성과 자주성을 존중하고 적극적인 활동을 촉진하기 위하여 조례 제정의 입법권¹²⁾ 비롯하여 예산의결권, 회의규칙제정 등 의회 조직운영에 관한 결정권을 부여하고 있다. 또한 지방의회는 단체장 및 집행기관에 대하여 검사·조사권, 감사청구권, 설명요구권, 의견진술권, 단체장에 대한 불신임 결의권 등 견제·감사권을 지니고 있다. 그리고 관계 행정청에 대하여 의회는 의견서 제출권을 지니고 있으며, 주민·기타 관계인에 대하여 조사권과 청원에 대한 수리권을 지니고 있다.

1) 지방의원의 임기 및 정수

지방의회 의원의 임기는 4년이며, 의회위원의 정수를 정함에 있어 의회는 주민의 대표기관인 점을 감안하여 주민의 수를 고려하고, 의사결정기관의 합의체로서 의제를 토의·결정하는 데 적절한 규모일 필요가 있다. 자치단체의 인구기준으로 도도부현 지방의회는 40인~120인(예외 동경도는 130인), 시는 30인~100인, 정·촌은 12인~30인 사이의 지방의원으로 구성되어 있다. 구체적인 지방위원의 법정 정원산식은 <표 7-1-1>과 같다¹³⁾ 참고로 지방의회의 의원정수를 증가할 수는 없으나 조례로써 감소시키는 것은 가능하다. 또한 지방의회위원의 정수는 원칙적으로 일반선거의 경우가 아니면 변경할 수 없으나, 시정촌의 통·폐합 및 경계변경의 사유가 발생하였을 때는

12) 조례의 실효성을 확보하기 위하여 위반시 2년이하의 징역 또는 금고, 100만엔이하의 벌금, 구류, 또는 압수를 구형할 수 있다(일본지방자치법 제14조 5항).

13) 일본 지방자치법 제 90조, 제91조.

임기 중이라도 조례로서 중·감하는 것이 가능하다.¹⁴⁾

한편 지방의회의 구성에 결원이 생긴 경우 보궐선거를 통하여 충원이 이루어 지는데, 도·도·부·현은 2명이상의 결원이나 소선거구에서 선출된 의원일 경우 보궐선거를 치루며, 시·정·촌은 의원 정수의 1/6이상이 결원된 경우 보궐선거를 통하여 결원을 보충하여야 한다.¹⁵⁾ 보궐선거를 통하여 당선된 의원은 전임 의원의 잔여임기를 채우게 된다.

<표 7-1-1> 일본 지방의회 의원의 정수

자치단체 종류	인구수(x)	의원정수
도도부현	$x < 70$ 만	40인
	$70 \text{만} \leq x < 100 \text{만}$	$40 \text{인} + [(x - 70 \text{만}) / 5 \text{만}]$
	$100 \text{만} \leq x$	$46 \text{인} + [(x - 100 \text{만}) / 7 \text{만}]$ ※ 상한 120명(동경도 130인)
시	$x < 5$ 만	30인
	$5 \text{만} \leq x < 15 \text{만}$	36인
	$15 \text{만} \leq x < 20 \text{만}$	40인
	$20 \text{만} \leq x < 30 \text{만}$	44인
	$30 \text{만} \leq x < 50 \text{만}$	$48 \text{인} + [(x - 30 \text{만}) * 4 / 10 \text{만}]$
	$50 \text{만} \leq x$	$48 \text{인} + [8 + (x - 50 \text{만}) * 4 / 20 \text{만}]$ ※ 상한 100명
정·촌	$x < 2$ 천	12인
	$2 \text{천} \leq x < 5 \text{천}$	16인
	$5 \text{천} \leq x < 1$ 만	22인
	$1 \text{만} \leq x < 2$ 만	26인
	$2 \text{만} \leq x$	30인

2) 지방의회의 조직 및 운영

지방의회의 내부조직은 의원들에 의해 선출되는 의장과 부의장을 비롯하

14) 일본 공직선거법 시행령 제 5조.

15) 일본 공직선거법 제 113조.

여 상임위원회, 의회 사무국, 도서관 등으로 구성된다. 의장과 부의장의 임기는 4년이며, 상임위원회의 소속위원의 임기는 보통 2년이다. 상임위원회의 수는 일본 지방자치법(109조)에 의해 인구규모별로 규정되어 있으나 위원회의 명칭이나 정수, 명칭, 소관업무 등은 조례로서 정할 수 있도록 하고 있다.

상임위원회의 종류는 시정촌의 경우 대개 운영위원회, 총무위원회, 교육민생위원회, 경제환경위원회, 건설토목위원회 등 약 4~6개 정도이며, 도도부현의 경우는 운영위원회를 비롯하여 8~9개의 상임위원회가 설치되어 있다.

한편, 의회 사무국은 조례에 의해 설치되는 것으로 의장이 임명권을 행사하는 사무국장과 서기 기타 직원들로 구성되며, 의장의 명을 받아 의회의 사무를 관리한다. 단 기초단체인 시·정·촌에서는 사무국장을 두지 않아도 된다. 도서관은 의원의 의정활동을 보조하는 인력으로써 도서관 이외에 따로 없다. 이들 의회 직원의 임용·급여·근무조건 등은 기본적으로 지방공무원법에 의한다.

일본의 지방의회 운영은 정기적으로 열리는 정례회의가 대개 매년 3월, 6월, 9월, 12월로 1년에 4회 개최되며, 그 밖에 임시회의가 개최되기도 한다.

3) 지방의원의 보수

지방의원은 1945년 이전에는 무급의 명예직이었으나, 1945년 이후에는 유급직으로 전환하였다(<표 7-1-2> 참조). 이러한 유급직으로의 전환은 유능하고 전문적인 학식과 경험을 지닌 지방의원을 유입함으로써 의결기관의 전문성과 안정성을 제고하기 위한 제반조치로서 평가된다.

그러나 의원은 상근이 아니기 때문에 다른 직업을 지니고 생계를 유지할

수 있다. 다만 의원으로서 직무에 전념하는데 지장을 주거나 직무상호간에 제도상 모순(예: 권력분립의 원칙 등)을 막고 공정한 직무집행을 위하여 겸업·겸직금지 규정을 두고 있다. 겸직금지는 국회의원, 재판관, 공무원이 해당되며, 겸업금지에는 자치단체의 사무를 처리하는 법인의 간부가 되는 것을 뜻한다.

<표 7-1-2> 시·정·촌 지방의회의원 및 단체장의 보수

	자치단체 인구규모	의원보수(월)	단체장월급에 대한 비율
시	경형 지정도시	846,000	65.7 %
	50만 이상	643,000	58.1 %
	40만 이상 ~50만 미만	612,000	56.6 %
	30만 이상 ~40만 미만	555,000	53.5 %
	20만 이상 ~30만 미만	527,000	52.0 %
	10만 이상 ~20만 미만	453,000	48.2 %
	5만 이상 ~10만 미만	382,000	43.7 %
	5만 미만	321,000	38.8 %
	정·촌	인구 D 단체	263,000
C		224,000	30.7 %
B		207,000	29.3 %
A		186,000	27.7 %

다. 집행기관

주민의 직접 선거로 선출되는 4년 임기의 도도부현의 지사 및 시정촌의 장 등 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 일반사무를 관장하는 대표적인 집행기관이며, 동시에 국가 기타 단체의 기관위임사무를 관리·집행하는 기관이란 이중의 지위를 지니고 있다. 단체장의 기본적인 권한에 있어서 광역과 기초단체간에 차이는 없으나 광역단체가 기초단체를 포괄하며, 국가의 기관으로서 도도부현의 지사가 시정촌의 장을 지휘·감독할 수 있는 권한

이 있기 때문에 광역단체의 장은 기초단체의 장에 대하여 여러 권한이 인정되고 있다.

지방자치단체의 장은 자치단체 사무전반의 종합적인 통할권과 대표권을 지니며, 사무집행과 처분의 취소정지권 등과 같은 국가의 기관위임사무도 처리하는 권한을 지닌다. 또한 농협·산림조합·어협·생협·산업경제단체(예:상공회의소)·후생사회사업단체(예:양로원, 적십자사), 문화사업단체(예: 청년단, 부인회, 체육회) 등 공공활동을 하는 '공공적 단체'에 대한 지휘·감독권을 지니고 있다. 이는 산업·경제·문화·사회 등 여러 방면에서 활동하는 공공적 단체들의 활동을 종합적인 견지에서 자치단체와의 적절한 조화와 협력을 이루기 위한 것이다.

단체장은 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여 조례를 통해 필요한 부서를 설치할 수 있으며, 단체장을 보좌하고 그 직무를 대리하는 직원으로서 부지사, 기초단체에서는 부단체장(助役) 등을 둘 수 있다. 또한 일본의 단체장은 법령을 위반하지 않는 범위내에서 그 권한에 속하는 사무에 관해 규칙을 제정할 수 있으며, 실효성을 확보하기 위해 규칙 위반시 5만엔이하의 벌금을 부과할 수 있다.¹⁶⁾

또한 자치단체 사무 가운데 독립·공정성을 도모하고 전문적·기술적 지식을 요하는 사무를 위하여 단체장 관리아래 단체장과 독립적인 특수 집행기관으로서 위원회와 위원을 둔다(예: 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회, 고정자산평가위원회 등). 이들 위원회는 합의제 집행기관으로서 행정적 권한이외에 준입법적 권한과 준사법적 권한이 주어져 있다. 이러한 집행기관의 다원주의적 요소는 집행기관의 복수병립을 통하여 독임제 단체장의 독선을 막고 행정의 민

16) 일본지방자치법 제15조 2항

주화와 공정·중립성을 보장하기 위한 목적을 지닌다. 그러나 단체장이 지니고 있는 예산권으로 인하여 이들 위원회가 단체장의 영향에서 벗어나 완전히 독립적일 수 없다는 점과 비효율적인 요소를 지니고 있다는 평가가 나오기도 한다.¹⁷⁾

5. 일본 지방자치단체의 개혁동향

가. 지방의 자율성 강조 - 지방분권추진법 제정

일본은 1868년이후 중앙집권화되었던 지방행정체제를 지방분권형 체제로 변형시키기 위한 노력으로 1993년 지방분권을 위한 국회의결, 1994년 지방분권추진을 위한 대강(大綱)방침의 각의(閣議)의결, 1995년 지방분권추진법 제정 등 1990년대 들어 지방의 자율성을 신장하기 위한 여러 조치들이 실행되고 있다. 지방분권추진법은 현(縣)으로의 사무권한 이양을 주요골자로 1995년부터 향후 5년간 발효될 예정이다.

지방분권추진법의 제정으로 일본 정부는 정부내에 학자, 경제인, 전직관료를 중심으로 지방분권추진위원회를 발족시켜 행정개혁의 구체적인 검토작업을 진행하고 있다. 예를 들어 지방분권추진위원회는 기관위임사무(한국의 국가위임사무에 해당)의 폐지를 전제로 1996년 3월과 10월에 새로운 사무배분안을 제출한 바 있으며¹⁸⁾, 1997년 10월 9일에는 자치단체관련 분쟁처리를 포함한 최종보고안을 제출함으로써, 시행령 제정에 주요 자료로서 심의되고 있다.

17) 김광권 (1997), 권계서, 86쪽.

18) 일본의 기관위임사무는 자치단체의 자율성 확보라는 측면과 국가권제의 행정통일성 확보하는 차원에서 논란이 되어왔던 사안이다. 지방분권추진위원회의 새로운 사무배분안은 기존의 기관위임사무를 법정수탁사무로 명칭을 변경하되 선거, 호적, 여권 등 그 범위를 한정함으로써 국가와 지방간의 기능을 재조명하는 계기를 마련하고 있다

요컨대 지방분권추진법의 제정등 최근 일본의 자치단체 개혁동향은 1993년 8월 장기집권하였던 자민당의 붕괴와 호소가와(細川)연립내각의 출범으로 가일층 지방의 역할분담과 권한의 분산이 강조되고 있다. 특히 지방분권에 치중하는 행정개혁의 추진은 국가와 지방간의 관계가 상하 주종관계에서 상호 대등하고 협력하는 관계로 전환시키고 있다.

나. 대도시행정체계의 개편 - 중핵시(中核市)제도 도입

일본은 1994년 6월 지방자치법 개정으로 대도시 문제의 해결을 위해 대도시행정체계에 중요한 획을 긋는 지방분권특례법을 실시하게 되었다. 이는 지방분권과 지방중시의 개혁이 불가피하다는 국민적인 합의와 1993년 새로 탄생한 연립정권에 의해 가능했던 것이라 볼 수 있다. 이에 따라 규모·능력이 비교적 큰 도시에 대해 사무권한을 강화시켜주기 위한 방안으로써 가능하면 주민과 가까운 자치단체에게 권한을 부여하기 위하여 기존의 지정도시(指定都市)제도 외에 「중핵시(中核市)제도」가 도입되었으며, 다양한 광역행정 수요에 효율적으로 대응하기 위하여 국가로부터 권한을 이양받을 수 있는 「광역연합제도」가 창설되었다. 1997년 현재 17개의 중핵시와 1개의 광역연합이 있다. 특히 중핵시제도는 법적 규정으로 인구 30만이상, 면적 100평방 킬로미터, 인구 50만이만인 경우 정령으로 정하는 중핵성(畫間人口比率을 100이상으로 할 예정) 등 3개의 요건을 두고 있다. 이는 기존의 지정도시제도와는 법적 규정이 명확하다는 점에서 부·현과의 갈등이나 중앙에서의 정치적 개입의 소지가 줄어들어 효과를 지니고 있으며, 시정촌 일률주의로부터 벗어난 새로운 시도라는 평가를 받고 있다.¹⁹⁾

19) 한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치실체」, (연구자료집 97-6, 1997년), 118-119쪽.

제2절 카나자와시(金澤市)

1. 현황

카나자와(金澤)시는 대안지역(對岸地域) 북륙지방(北陸地方)이라고 하는 곳에 위치하고 있다. 해안도시로서 항구와 온천, 철기공업, 스키장, 古都의 풍취를 느낄 수 있는 곳이라고 일컬어지는 곳이며, 이시카와(石川縣)의 중심 도시이다.

1546년 본원사(本願寺)가 가하·능등·월중(加賀·能登·越中)의 불교의 일종인 진종(眞宗)을 포교하기 위해 창립한 사찰마을로서 형성된 것이 지금의 카나자와(金澤)시의 발원이라고 할 수 있다. 그러나 지금의 카나자와(金澤)시가 중세의 도시형태라고 할 수 있는 죠카마찌(城下町)로서 발달된 계기는 1583년 마에다(前田利家)집안이 이 지역의 번주(藩主)로서 오게된 이후부터라고 할 수 있다. 당시의 인구는 약 5만 1천여명에 이르렀다고 한다. 이후 카나자와(金澤)시는 마에다(前田)집안의 행정·유통의 중심지로서 발달하여 명치(1868-1912)초기인 1871년에는 인구 약 12-3만명에 이르는 당시로서는 일본의 5대 도시에 손꼽히는 도시로 성장한 것이다.

그러나 산업화에 따른 인구의 동경 및 대관 동지로의 유출에 의해 시세(市勢)는 급격히 쇠퇴하였다. 외부로의 인구 유출을 막기 위해 철기 중심의 전통공업, 섬유공업, 관광산업등에 힘을 기울여 어느 정도 인구유출을 막기는 하고 있으나 시세가 급속하게 팽창되리라고는 보지 않는 지역이다. 카나자와(金澤)시의 특성은 2차대전 중에 공습을 입지 않은 관계로 전통 도시의 모습이 그대로 남아 있으며, 인구 유출이 발생하긴 했으나 인구 유입 또한 적어 일본의 대도시에서 쉽게 발견할 수 있는 시민운동단체는 찾아 보기는

어렵고 대신에 구(舊)중간계층이라고 할 수 있는 쇼카이(町會)등 주민 조직이 여전히 강한 힘을 발휘하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

1997년 4월 현재 카나자와(金澤)시의 인구는 453,739명, 면적은 467.77 평방킬로미터이며, 연평균 기온은 14.2 °C이다. 세대수는 172,460이며 한 세대당 평균 인구는 264명이다.

또한 카나자와(金澤)시는 앞서 논의하였던 중핵시(中核市)라는 행정적 지위를 가지고 있으며 제2의 도약을 하려고 하는 곳이다. 일본에서는 도시문제의 해결을 위해 별도의 도시행정체계를 가지고 있는데 이미 논의하였듯이 동경도의 도(都)제도, 12개의 지정시(指定市) 그리고 탄생한지 2년이 된 중핵시 17개가 여기에 해당된다. 중핵시는 1994년 6월 공포된 지방자치법의 일부 개정법에 의해 시행된 것으로서 정령도시와 함께 기존의 시정촌(市町村) 일률주의로부터 벗어난 대도시행정체계에 대한 새로운 시도로 평가되는데, 카나자와(金澤)시는 30만 이상의 인구와 면적 100 평방킬로미터 등의 자격 요건을 갖추고 1996년 중핵시가 된 것이다.

<표 7-2-1> 카나자와(金澤)시 회계규모의 추이

(단위: 천엔)

年度	일반회계	특별회계	공영기업회계	계	신장율
1994	154,780,000 (151,019,099)	79,623,163 (78,943,527)	62,611,047 (59,999,448)	297,014,210 (289,962,074)	8.1 (5.5)
1995	158,250,000	99,573,274	64,252,349	322,075,623	8.4 (11.1)
1996	167,330,000	114,271,932	67,862,599	349,464,531	8.5
1997	170,750,000	103,562,442	71,391,436	345,703,878	1.1

주()은 1994년도에 特定資金公共事業債(NTT債)償還金を 引 금액임.

한편, 카나자와(金澤)시의 지방재정을 살펴보면 앞서 언급했듯이 철기, 금박 등 전통공예와 관광이 발달하여 비교적 재정상태가 좋은 곳이다. 카나자와(金澤)시의 회계규모의 추이를 살펴보면 <표 7-2-1>과 같다.

참고로 카나자와(金澤)시 재정에서 일반재원은 시세(市稅), 지방양여세, 이자, 골프장이용세, 지방소비세, 특별지방소비세, 자동차취득세, 국유제공시설 등 소재 시조성(市助成)의 각 교부금 및 지방교부세가 포함되며, 지방채(市債) 의존도는 비교적 낮은 수준으로서 1994년에 12.1%, 1995년 11.4%, 1996년 13.1%, 1997년에 12.4%를 기록하고 있다.²⁰⁾

<표 7-2-2> 카나자와(金澤)시 지방공무원 수의 추이

年度	人口	職員數(現員)
1993년	444,184 명	3,793 명
1994년	446,048 명	3,794 명
1995년	447,335 명	3,790 명
1996년	452,064 명	3,795 명
1997년	453,739 명	3,785 명

끝으로 카나자와(金澤)시의 인구 및 지방공무원 총수의 추이를 살펴보면 <표 7-2-2>와 같다. 참고로 카나자와(金澤)시가 중핵시로 승격된 1996년도에 5명의 정원증원을 받았으나 1997년도에는 자체적으로 10명의 인원감소가 있었다.

20) 참고로 기채허가비율과 공채비율을 보면 기채제한비율(起債制限比率)이 위험수위라고 하는 15%보다는 훨씬 낮아(1994년 6.8%, 1995년 6.8%, 1996년 6.7%, 1997년 7.2%) 카나자와(金澤)시가 건전한 재정상태를 유지하고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 지방의회

가. 의원의 정수 및 선출방법

카나자와(金澤)시 시의회 의원정수는 44명이며, 4년 임기로 선출된다. 카나자와(金澤)시는 인구규모로 볼 때 법정 의원수²¹⁾가 52명이지만 조례로서 하향조정할 수 있는 규정에 따라 현재 44명의 의원을 정수로 하고 있다.

시의원의 선출방식은 대선거구·다수대표제를 취하고 있으며, 전체 金澤(카나자와)시를 단일 선거구로 삼아 1인 1표 투표방식에 따라 44명의 지방 의원을 득표순위로 당선인을 결정하고 있다.

최근의 카나자와(金澤)시 지방의회선거는 1995년 4월 통일지방선거에서 실시되었으며²²⁾, 높은 재선율을 나타내었다. 현재 44명의 의원들 가운데 초선의원은 9명에 불과하며, 재선 9명, 3선 6명, 4선 10명, 그리고 5선이상이 10명으로서 현역의원의 높은 재선율을 재확인해 주는 기록이라 할 수 있다. 이는 현직효과의 영향으로 현역의원에 도전할 강력한 후보가 적은 결과로 해석될 수 있을 것이다. 또한 이러한 높은 재선율은 의결기관의 정체현상을 야기할 수도 있으나 지방의원의 전문성과 경험이 쌓여지게 됨으로써 기관운영의 전문성과 안정성을 꾀할 수 있는 장점이 될 수 있다고도 본다. 참고로 카나자와(金澤)시 시의회 의원의 평균 연령은 54.4세이며, 현재 44명의 의원 가운데 신진당 23명, 자민당 6명, 시민당 6명, 포럼(시민연합) 5명, 공산당 4명의 정당분포를 나타내고 있다.

나. 권한

일본 지방자치법에서 규정하고 있는 의회의 권한은 의회의 독립성과 자

21) 제7장 제1절의 기관구성 참조.

22) 투표참여율은 80.82%로 비교적 높은 일본의 지방선거 투표율을 반영하고 있다.

주성을 존중하고 적극적인 활동을 촉진하기 위한 것으로 그 대표적인 권한은 조례를 제정을 비롯한 입법권과 지방자치 단체장 및 집행기관에 대한 견제·감시권이라 할 수 있다. 카나자와(金澤)시의회 역시 다른 지방의회와 같이 조례제정권과 예산의결권을 지니고 있으며, 회의규칙제정 등 의회 조직 운영에 관한 결정권을 지니고 있다.

또한 카나자와(金澤)시의 시장 및 집행기관에 대하여 검사·조사권, 감사청구권, 설명요구 및 의견진술권을 지니고 있을 뿐만 아니라 시장이 임명하는 부시장(助役)·회계관(收入役)·감사위원·교육위원 등의 인사에 대한 승인권과 단체장에 대한 불신임 결의권과 같은 강력한 견제수단을 지니고 있다. 그밖에 관계 행정청에 대하여 카나자와(金澤)시 의회는 의견서 제출권을 지니고 있으며, 주민·기타 관계인에 대하여 조사권과 청원에 대한 수리권을 지니고 있다.

다. 지방의회의 조직구성²³⁾ 및 운영

카나자와(金澤)시의회는 2년 임기의 의장 및 부의장을 간선으로 선출하며, 의장은 시의회를 대표하고 의원총회를 주재하는 역할을 담당한다. 한편, 카나자와(金澤)시의회는 「의회운영위원회」를 비롯하여 5개의 상임위원회와 3개의 특별위원회로 구성되어 분야별로 활동하고 있다. 「의회운영위원회」는 각 정당의 대표들로 구성되어 실제로 의회 운영에 중요한 협의기관으로서 영향력이 높이 인정되는 위원회라 할 수 있다. 「의회운영위원회」는 회기·의사일정·의사진행·의안·청원 등에 관한 것과 회의장의 질서 등 의회운영의 기본적인 사항을 다루고 있다.

23) 지방의회의 기본 조직은 지방자치법에 규정되어 있으며, 세세한 부분은 조례 및 규칙으로 규정하고 있다.

각 위원회의 위원장은 의장에 의해 선임되며, 부위원장은 구성위원의 호선에 의해 선출된다. 카나자와(金澤)시의회의 상임위원회에는 해당 분야별로 「총무위원회, 「경제위원회, 「후생위원회, 「건설위원회, 「문교위원회 등이 있으며, 각 위원회는 대개 9명의 시의원으로 구성되어 있다. 각 상임위원회의 규모와 기능은 <표 7-2-3>과 같다. 이들 상임위원회의 분야별 영역은 집행기관의 행정부서와 직접적으로 연계되어 양기관간에 협조적인 관계를 유지하고 있다.

<표 7-2-3> 카나자와(金澤)시의회의 위원회

종류	정수	분야
운영위원회	13명	의회운영·조례관련 사항 및 의장자문사항
총무위원회	9명	도시정책부·총무부·재무부·회계과·선관위·감사위원·소방본부에 관련사항
경제위원회	9명	경제부·농림부·기업국·농업위원회·도매시장
후생위원회	9명	시민생활부·복지보건부·환경부·시립병원에 관련사항
건설위원회	9명	토목부·건설부·하수도부에 관련사항
문교위원회	8명	교육위원회·미술공업대학 관련사항

상임위원회와 비교하여 특별위원회는 특별한 안전이나 여러 상임위원회와 관련된 안전은 임시적으로 설치되는 것을 뜻하는데, 카나자와(金澤)시의회에는 「도심정비특별위원회, 「신(新)교통시스템-신칸선 특별위원회, 「광역행정지방분권추진특별위원회가 설치되어 있다. 「도심정비특별위원회는 22명으로 구성되어 있으며, 나머지 2개 위원회는 각각 12명의 시의원으로 구성되어 있다.

한편, 앞 절에서 논의하였듯이 일본의 지방의회 안에는 사무국장, 서기,

기타 상근직원으로 사무국을 조직할 수 있는데, 카나자와(金澤)시의회의 경우 사무국장과 총무과장 및 의사조사(議事調査)과장을 비롯하여 21명의 직원을 두고 있다. 그밖에 비상근 직원으로서 2명, 각정당에서 고용한 직원 7명이 의정운영을 보조하고 있다.

끝으로 카나자와(金澤) 시의회는 일본 지방자치법(102조)의 규정에 따라 정기적인 의원총회(정례회의)가 일년에 4번(3월, 6월, 9월, 12월) 개최되고 있으며, 특정한 토의사안을 다루기 위해 소집되는 임시회의가 의원 1/4의 요청으로 소집될 수 있다. 또한 각 위원회의 회의가 사안에 따라 소집되어 의정활동을 벌이고 있다.

3. 집행기관

가. 단체장의 선출방법 및 임기

카나자와(金澤)시 시장은 주민 전체가 참여하는 지방선거에서 4년의 임기로 선출된다. 현재 카나자와(金澤)시 시장은 1990년 12월 선거에서 당선되어 연임해 오고 있다. 참고로 시장의 선거실시가 지방의회선거 시기와 다른 것은 다양한 당선자의 임기 기산일에 따른 것으로 예를 들어 선거후에 전임자가 궐위된 때는 그 다음 날부터 4년의 임기가 시작되는 것으로 간주된다.²⁴⁾

시장의 선출은 다수대표제를 따르고 있으나 당선되기 위해서는 법정 득표요건에 따라 유효 득표수의 1/4이상을 득표해야 함으로써 최소한의 주민 대표성을 규정하고 있다.

한편 시장이 궐위된 경우는 보궐선거를 통해 잔여임기를 채울 시장을 선

24) 「일본공직선거법」 제259조.

출한다

나. 시장의 권한

카나자와(金澤)시 시장은 행정의 최고 집행자로서 카나자와 시를 대표하며, 조례나 규칙 등의 법령제안권과 의회의결을 통과한 예산안 및 법안의 승인권을 지니고 있다. 또한 카나자와(金澤)시 집행기관내의 각종 위원회의 위원장 및 위원의 임명권을 포함한 집행기관의 소속 공무원에 대한 인사권과 지휘·감독권을 지니고 있다.

한편 의회에 대한 중요한 권한으로서 의회의결에 대한 재의요구권 전결처분권 의회해산권 등을 보유하고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 논의할 의회와 집행기관간의 관계에서 자세히 살펴보고자 한다.

다. 소속기관

1) 부시장(助役)

부시장(助役)은 시장에 의해 선임되며 4년 임기로 의회의 승인을 받아 임명된다. 부시장은 행정담당 부단체장의 역할을 수행함에 따라 시장의 지시를 받아 행정 각 부서의 공무원을 지휘·감독하고 있다. 또한 시장의 부재시 대결할 수 있는 권한을 지니고 있으며, 시장이 사고 또는 궐위되었을 때에는 시장의 직무대리를 맡는다.²⁵⁾

현재 카나자와(金澤)시에는 두 명의 조역을 두고 있는데, 재정과 비재정 분야로 나누어 업무분장이 이루어 지고 있다. 시장의 부재시 비재정 담당 부시장(助役)이 시장의 직무를 대행한다.

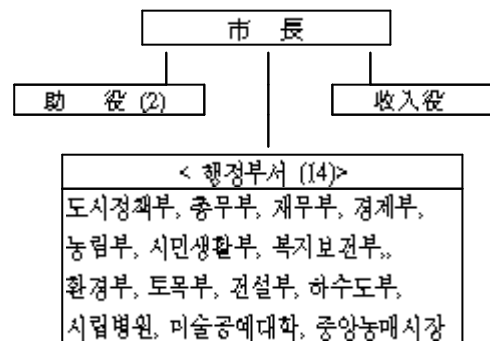
25) 일본 지방자치법 152조.

2) 회계관(收入役)

회계관(收入役)은 시장에 의해 4년의 임기로 선임되어 의회의 승인을 받아 임명되며, 연임하는 경우가 많다. 회계관(收入役)은 부시장(助役)과 함께 시장을 보좌하는 역할을 담당하며, 특히 시의 수입과 지출에 관련된 업무를 관장하고 있다. 현재 카나자와(金澤)시에는 회계관(收入役) 밑에 회계과를 두고 있다. 회계관(收入役)은 시장의 보조기관으로서 시장의 감독에 복종하지만²⁶⁾, 그 사무의 집행에 대해서는 독립된 권한이 인정되고 있다.

3) 행정조직

<그림 7-2-1> 카나자와(金澤)시 집행기관의 조직



카나자와(金澤)시 행정조직은 시장을 비롯하여 두 명의 부시장(助役)과 한 명의 회계관(收入役), 그리고 크게 14개의 부서로 나뉘어져 있으며, 총 2,407명의 공무원이 시장 밑에서 재직하고 있다. 행정부서는 일반적으로 부(部)-과(課)-계(係)의 조직구조를 지니고 있으며, 카나자와(金澤)시의 주요

26) 일본지방자치법 제 149조.

행정부서로는 도시정책부, 총무부, 재무부, 경제부, 농림부, 시민생활부, 복지보건부, 환경부, 토목부, 건설부, 하수도부, 시립병원, 미술공예대학, 중앙농매시장 등을 들 수 있다(<그림 7-2-1> 참조).

행정 각 부서의 주요 담당 기능을 살펴보면 다음과 같다. 「도시정책부」는 기획·정책, 교통대책, 문화진흥, 정보통계에 관련한 업무를 담당하고 있으며, 「총무부」는 국제교류, 인사, 직원후생, 집행기관내 회계·감사 등의 업무를 관할하고 있다. 「재무부」는 재정과 납세에 관련된 업무를 담당하며, 「경제부」는 공업·산업·관광 진흥을 위한 업무를 관할하고 있다. 「농림부」는 농업 기반 정비와 임업진흥을 위한 업무를 담당하며, 「시민생활부」는 시민생활과 관련하여 국민건강과 국민연금, 노동복지 등의 업무를 총괄한다. 「복지보건부」는 민생관련 어린이·노인·장애인의 복지와 보건후생의 업무를 담당하며, 「환경부」는 생활환경과 관련하여 시설관리와 환경보존의 업무를 총괄한다. 「토목부」는 도로건설, 도로정비, 하천, 주택 및 배선의 업무를 담당하며, 「건설부」는 도시계획, 구획정리, 녹지조성, 재개발 및 건축지도의 업무를 총괄한다. 「하수도부」는 하수시설의 건설과 시설관리를 담당하고 있다.

행정업무에 대한 서류의 결재는 직속상사로부터 의사결정을 얻어낸 다음 순차적으로 과장 - 부장 - 조역·수입역 - 시장의 순으로 이루어 진다.

한편, 카나자와(金澤)시의 집행기구에는 일본의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 단체장의 관리하에 단체장과 독립적으로 운영되는 특수 집행기관으로서 선거관리위원회와 행정과 재정상황을 감사하기 위하여 감사위원, 그리고 교육위원회, 농업위원회, 기업국 및 인사·청문을 담당하는 공평위원회 등이 독립된 기구로 존재하고 있다. 이는 집행기관의 다원주의에 따라 시장에게 집중되는 권한을 방지하며, 정치적으로 독립된 행정의 중립적인 운영을 확보하기 위한 설치 목적을 지닌다.²⁷⁾ 그러나 이들 기구들이 종합적인

행정운영을 방해하거나 업무처리의 비효율화를 초래할 것을 방지하기 위하여 시장의 관할 아래 명확한 소관 업무의 범위와 권한을 지정하여 독립성을 부여하고 있다.²⁸⁾

카나자와(金澤)시 공무원의 정원 및 현재 인원을 의회사무국을 포함하여 모든 지방공무원의 수를 살펴 보면 <표 7-2-4>와 같다.

<표 7-2-4> 카나자와(金澤)시 공무원 현황

소속	정원 (명)	현원 (명)
시장소속의 부·국	2,418	2,407
교육위원회	530	522
선거관리위원회	7	7
감사위원	10	10
농업위원회	9	9
소방	414	413
기업국(공기업국)	407	396
의회사무국	21	21
< 총계 >	3,816	3,785

한편, 카나자와(金澤)시는 효과적인 행정운영을 도모하기 위하여 현재 62개 교하(校下)지구로 나누어 지역문제를 논의하고 여론을 수렴하는 공민회관의 기능을 담당케 하고 있다. 교하(校下)지구는 학교교육토의, 도로에 관한 의견수렴, 생활보호대상자 추천서 등의 증명서 배부를 비롯하여 마을축제, 상가, 가로등설치, 쓰레기장관리 등 지역생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 문제에 대해 의결과 집행기능도 담당하는 역할을 하고 있다. 참고로 교하지구의 중심이 되는 공민관 건설에 필요한 재정은 시에서 50%, 주민이

27) 일본의 단재광과 각종 행정위원회와의 관계에 대해서는 「일본지방자치법」, (한국지방행정연구원, 연구자료집 90-6, 1991년), 129-139쪽 참조.

28) 일본 지방자치법 제 138조

50% 부담하여 운영하고 있다.

4. 의회와 집행기관의 관계

카나자와(金澤)시는 기관대립형의 기관구성형태를 지니는 일본의 지방자치단체가 그러하듯이 상호 견제와 균형을 이루기 위하여 여러 가지 권한이 양 기관에 부여되고 있다. 특히 양기관이 나누어 지니고 있는 전결처분권, 재의권, 불신임의결권, 의회해산권 등은 단체장과 의회간의 대립이 발생하는 경우 이를 조정하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

가. 집행기관에 대한 의회의 권한

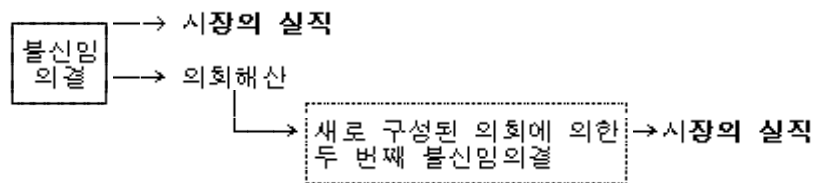
카나자와(金澤)시의회는 시장이 예산안을 포함하여 제출한 의안에 대한 의결권을 지니며, 시장이 전결처분을 내린 경우 시장의 의무사항인 보고에 대해 승인권을 보유하고 있다. 즉 의회의 고유권한에 속하는 사항을 시장이 행사하게 된 경우 의회에게 승인권을 부여함으로써 양기관간의 견제와 균형을 이루게 하고 있다. 또한 의회의결에 대하여 시장이 재의요구권을 행사한 경우, 의회는 일반적으로 출석의원의 2/3이상의 동의로 재의결할 수 있다.

의회는 기관위임사무에 관한 설명요구권과 의견진술권을 지니며, 자치단체의 사무에 대한 조사와 단체장 등 관계인의 출석 및 증언 기록의 제출을 청구할 권한을 지니고 있다. 따라서 의장으로부터 출석요구가 있을 때 시장과 기타의 집행기관 및 이들의 위임 또는 위탁을 받은 자는 의회에 출석하여 설명을 하여야 한다. 참고로 시장 등은 의장의 요구가 없는 한 자유롭게 의회에 출석하여 발언할 수 없다.

한편, 집행기관에 대한 가장 강력한 견제수단은 시장에 대한 의회의 불신임 의결권이라 볼 수 있다. 불신임 사유는 지방자치법상 별다른 제한은 없

으며, 불신임의결은 불신임안을 가결한 경우에만 한정되는 것은 아니다. 예를 들어 신임안의 부결, 사직권고안의 가결 등도 결정요건을 만족시키는 것이며, 객관적으로 불신임의사가 명확한 것으로 인정될 때는 불신임의결로 간주된다. 불신임의결은 재직 의원수의 2/3이상의 출석과 출석의원의 3/4이상의 의결을 요한다. 불신임의결이 있을 경우 의장은 즉시 시장에게 이를 통지하여야 하며, 시장은 통지를 받은 날부터 10일 이내에 의회를 해산한다. 그렇지 않으면 실직하게 된다. 또한 불신임의결에 대하여 시장이 의회를 해산한 후, 새로 구성된 의회에서 다시 불신임의결이 이루어지는 경우는 재직의원수의 2/3이상 출석과 출석의원의 1/2이상 찬성이 요구되며, 시장은 통지를 받은 날로부터 실직하게 된다(<그림 7-2-2> 참조).

<그림 7-2-2> 일본의 시장에 대한 의회의 불신임의결 과정



나. 의회에 대한 집행기관의 권한

시장은 의결기관의 가장 중요한 권한이라 할 수 있는 의회에서의 의결에 대해 승인·거부권이 인정됨에 따라 의결내용에 대한 재의요구권(再議要求權)을 행사할 수 있다. 재의는 조례의 제정 및 폐지, 예산에 대한 의결 등에 대해 이의가 있을 경우 인정되는 '일반적 재의와 특별한 사유(위법한 의결 등)가 있을 경우 이에 대한 시정을 요구하는 '특별적 재의'가 있다. 특별적 재의는 시장의 의무사항인데 비하여 일반적 재의는 시장의 임의적인 판단에

따라 행사될 수 있는 권한이다. 이는 시장이 자신의 의사와 정책에 반하는 의결에 대해 그 집행을 강제하지 않도록 부여된 권한이라는 점에서 양 기관 간에 힘의 균형을 도모하는 제도적 장치라 볼 수 있다.

한편, 시장은 지방자치단체의 행정집행의 효율화를 꾀하기 위한 수단으로 의회의결에 앞서 전결처분(專決處分)을 내릴 수 있다. 전결처분의 대상범위는 의회 의결의 일반적인 모든 사항이 해당되지만, 성격상 시장의 불신임의결, 직접청구에 관계되는 조례 등은 대상이 되지 않는다.²⁹⁾ 전결처분은 의회가 의원 정수의 1/2미만일 경우나 의회가 소집될 시간적 여유가 없다고 인정될 때, 또는 객관적으로 의회가 의결해야 할 안전을 의결하지 않을 때, 시장이 그 의결할 안전을 처리하고, 다음 회의에서 이를 의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 시장의 전결처분권은 시장과 의회와의 관계를 조정하는 수단으로써 특히 많이 활용되고 있다 할 수 있는 데, 대부분의 의회가 소집될 시간적 여가가 없는 것을 이유로 이는 회기(會期)와 관련이 있다고 본다. 특히 의원총회는 1년에 4번에 불과하고 임시회의 역시 특별히 중요한 사안이 아닌이상 소집되지 않는 것이 일반적이기 때문에 시장에게 의회의 권한 가운데 객관적으로 가벼운 사항에 대한 결정을 위임하는 것을 인정하고 있다고 볼 수 있다. 또한 대부분의 경우 전결처분을 내리기 전에 시장은 관계 상임위원회나 특별위원회, 운영위원회 또는 의장이나 정당대표의원에게 이를 설명하고 양해를 구하는 것이 일반적이다.

끝으로, 시장은 의회의 단체장 불신임의결에 대항하는 수단으로 앞서 논 의한 의회의 해산권을 인정하고 있다. 시장의 의회해산권은 의회에서 시장에 대한 불신임의결이 이루어진 경우로 한정되는 데, 의회해산 후 새로 구성된 의회에서 불신임의결이 다시 가결된 경우에 대해서는 의회해산권을 발

29) 한국지방행정연구원, 『일본 지방자치법』, (연구자료집 90-6, 1991년).

취할 수 없다. 참고로 의회 해산은 모든 의원이 한꺼번에 의원직을 상실하는 것으로, 만약 시장의 의회해산에 불복하는 경우는 시장이 자치대신(시정촌은 도도부현 지사)에게 심결신청(審決申請) 후 시장을 피고로 행정사건소송법에 따라 재판을 받게 된다.

제8장 각국 사례자치단체 기관구성의 비교 및 평가

1. 기관구성의 특징 및 비교

가. 미네아폴리스

약 37만명의 인구가 살고 있는 미국의 미네아폴리스시는 전형적인 의회-시장형의 기관대립형 기관구성의 특징을 나타내고 있으며, 시장 및 소수의 의원으로 구성된 의회에 대하여 주민의 대표성을 확보하기 위한 선거제도상의 장치가 마련되어 있다. 또한 다수의 정부위원회가 현장의 규정으로 설치되어 일부는 주민이 직접 선출하여 구성하는 등 권한의 분산과 시정의 전문성 및 효율적 운영을 강조하고 있다. 의회와 시장의 선출을 비롯하여 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시의회와 시장은 각각 주민의 직접 선거로 선출되어 상호 독립적인 기관 운용이 이루어지고 있는데, 미네아폴리스시는 다른 선거와는 달리 시의회와 시장의 선거에서는 정당표방을 허용하며, 시의회의원과 시장은 예비 선거를 거쳐 두 명의 후보를 가린 후 시일반 선거에서 최종 선출하는 제도를 실시하고 있다.

둘째, 기관 운영에 있어서 미네아폴리스시는 13명으로 구성된 소규모의 시의회가 7개의 상임위원회로 나뉘어져 보통 6명의 의원으로 운영되며, 월 2회의 의원총회를 비롯하여 상임위원회의 회의가 정기적으로 소집되는 등 활발한 의정활동이 전개되고 있다. 시의원의 임기는 4년이며, 임기 1년의 시의회의 의장은 의회내 간선을 통해 매년 선출된다. 의회구성에 결원이 생긴

경우 보궐선거는 시의원의 잔여임기가 10개월이 넘는 경우 실시하며, 잔여 임기가 10개월이 넘지 않는 경우는 시의회에서 해당 지역구의 주민 가운데 선임하여 의원정수를 채우고 있다.

한편, 시장은 자치단체를 대표하는 지위를 지니고 있으며 집행기관을 지휘·감독하는 권한과 「행정위원회」의 위원장으로 의회의 승인을 요하는 고위 행정관료를 선임하는 등 집행기관의 수장으로서 실질적인 권한을 지니고 있다. 그러나 미네아폴리스시는 시현장으로 시장외에 시조정관, 재무관, 시법무관, 시자산평가관, 시엔지니어 등 여러 명의 고위 행정관료를 의회의 승인 하에 임명케하고 뚜렷하고 구체적인 업무분장을 이루고 있다. 시장이 권위된 경우 보궐선거는 시의원과 마찬가지로 잔여임기가 10개월이 넘는 경우 실시하며, 그렇지 않은 경우는 시의회 의장이 시장의 권한과 직무를 수행하게 된다.

셋째, 양기관의 관계 측면에서 의회와 시장은 권한의 균형 및 견제의 수단으로써 시의회는 조례·규칙 제정권, 집행기관에 대한 인사승인권, 조·감사권, 그리고 일부 주요 행정기관에 대한 조직설치권 등을 지니고 있는 한편, 시장은 정부조직의 지휘·감독·인사권, 의회에 대한 조례·규칙의 승인권 등을 지니고 있다. 특히 집행기관의 인사에 대하여 시장과 의회는 「행정위원회」를 구성하여 의회의 승인 전에 시장과 의회의 의견이 사전에 조율되어 원만하고 공정한 인사가 이루어지도록 협조하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 또한 미네아폴리스시의 시장은 매년 연례지침서와 예서교서를 준비하여 의회에 제출하고 승인을 받음으로써 시정운영에 대한 양기관의 협조적인 관계를 제고시키고 있다.

나. 피닉스

약 99만명의 인구가 살고 있는 미국의 피닉스시는 의회-시장배인형 기관 구성을 지니고 있으며, 시장을 주민이 직접 선출하되 행정기관을 통솔하는 권한은 시의회에서 임명하는 시장배인에게 부여하는 대신 시장은 의전적으로 시를 대표하고 시의회 의장을 겸직하는 지위를 부여하고 있다. 피닉스시는 주민발안·주민투표·주민소환 등 직접민주주의의 기제를 활용하고 있을 뿐 아니라 다양한 위원회와 지문기관의 운영으로 시민의 참여를 적극 유도하고 있다. 또한 시장 및 소수의 의원으로 구성된 의회에 대한 주민 대표성의 확보와 시장배인 선임을 통한 시정의 전문성 및 효율적 운영을 기관구성에서 살볼 수 있다. 의회와 시장의 선출을 비롯하여 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시의회와 시장은 각각 4년의 임기로 주민이 직접 선출하며 비정당 선거로써 정당참여의 금지와 과반수 득표를 당선 요건으로 하고 있다. 또한 시의원과 시장은 재임할 수는 있으나 연임횟수를 1회로 제한하고 있으며, 시의원의 경우 다른 공직을 갖을 수 없도록 규정하고 있다.

둘째, 기관 운영에 있어서 피닉스시는 8명의 시의원과 의장직을 겸하는 시장으로 구성되어 소의회제로 운영되고 있으며, 시의회내의 8개 상임위원회 역시 3명의 소속 위원으로 구성되어 소규모로 운영되고 있다. 의회활동은 매주 개최되는 의원총회와 정책회의의 정기적인 의사일정과 함께 시장이나 시의원 3명의 요청으로 열리는 부정기적인 임시회의로 활발한 의정활동이 전개되고 있으며, 시장은 회의를 주재하며 토의에 참여할 뿐 아니라 의결권도 지니고 있는 명실상부한 의장직의 권한을 지니고 있다. 의회운영과 관련하여 시장배인은 의결권은 없으나 회의에 참석하여 토론에 참여할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 의회구성에 결원이 생긴 경우 보궐선거는 시의

원의 관여임기가 1년이상인 경우 실시하며, 관여임기가 90일이상 1년미만인 경우는 시의회에서 해당 지역구의 주민 가운데 선임하여 의원정수를 채우고 있다. 관여임기가 90일미만인 경우는 결원된 의원의 충원여부를 의회에서 결정한다.

한편, 시장은 자치단체를 대표하는 의전적인 지위를 지니고 있으며 집행기관을 지휘·감독하는 권한은 의회에서 선임한 시지배인에게 부여되어 있다. 즉 집행부서에 대한 실질적인 권한은 주민이 선출한 시장에게 있는 것이 아니라 전문성과 행정경험에 입각하여 의회에서 선임된 시지배인에게 부여되어 있으며, 의회는 시지배인의 행정운영에 간섭하지 못하도록 함으로써 사실상의 기관 분립을 도모하고 있다. 시장이 궐위된 경우 보궐선거는 시의원과 마찬가지로 관여임기가 1년이상인 경우 실시하며, 관여임기가 90일이상 1년미만인 경우는 시의원 가운데 간선으로 선출하며, 관여임기가 90일미만인 경우는 궐위된 시장의 충원여부를 의회에서 결정한다.

셋째, 양기관의 관계 측면에서 피닉스시는 정치와 행정의 분리라는 시지배인체제의 특징대로 의회는 시정의 방향과 주요 정책의 결정기구로써 역할하며, 시지배인이 통솔하는 행정부서는 전문적이고 효율적인 집행의 기능을 담당하고 있다. 그러나 의회와 분리된 집행기관으로써 시지배인 체제의 독립적 기관운영은 시지배인의 선임과 해임을 의회에서 결정하며, 시장 또한 시의회 의장으로서의 역할이 강조되는 등 의회가 주민에 대한 모든 책임을 지는 의회 우위의 기관구성형태를 지닌다 할 수 있다. 이러한 점은 의회와 집행기관의 긴밀한 협조와 원만한 관계를 유도하는 제도적 장치가 기관구성 방법에서 구비되어 있는 것이라 볼 수 있는 것이다.

다. 카나자와(金澤)

일본의 카나자와시(金澤市)는 약 45만명의 인구가 살고 있는 도시로 중핵시(中核市)라는 일본의 새로운 도시행정체제가 적용된 비교적 큰 규모의 시자치단체이다. 기관구성은 우리나라와 상당히 유사한 기관대립형 기관형태로써 카나자와시(金澤市)는 일본 지방자치단체의 기관구성이 그러하듯이 양 기관간에 권한의 분립과 균형을 이루는 특징을 지니고 있다. 의회와 시장의 선출을 비롯하여 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시의회와 시장은 각각 주민의 직접 선거로 선출되어 상호 독립적인 기관 운영이 이루어지고 있으며, 다수득표제를 취하되 시장은 유효 투표수의 25%, 시의원은 유효투표수를 선거구당 선출 인원수로 나누었을 때의 25%를 각각 최소한의 당선 득표요건으로 규정하고 있다. 시의원과 시장은 모두 연임의 제한을 두지 않고 있으며, 시장의 경우는 시의원과는 달리 후보 출마시 거주요건을 갖추지 않아도 된다.

둘째, 기관 운영에 있어서 카나자와시(金澤市)는 시조례로 일본지방자치법의 인구비례에 따른 의원정수 규정보다 8명이 적은 44명으로 시의회가 구성되어 있으며, 6개의 상임위원회로 나뉘어져 보통 9명의 의원으로 운영되고 있다. 시의회의 의원총회는 1년에 4번 정기적으로 소집되는 정례회의를 중심으로 이루어지며, 이에 맞추어 각 위원회의 회의 일정이 조정되어 위원회 활동과 의회운영이 효과적으로 연계되고 있다. 시의원의 임기는 4년이며, 임기 2년의 시의회의 의장 및 부의장이 의회내 간선을 통해 선출된다. 의회 구성에 1/6이상의 의원이 결원된 경우는 반드시 보궐선거를 통하여 관여임기를 채울 시의원을 선출한다. 보궐선거가 치루어지지 않는 경우는 그냥 결원된 상태에서 의회가 운영된다.

한편, 시장은 자치단체를 대표하는 지위를 지니고 있으며 집행기관을 지휘·감독하는 권한과 부시장(助役)이나 회계관(收入役) 등 고위 행정관료를 임명하는 권한을 비롯하여 조직·인사권 등 집행기관의 수장으로서 지니는 강력하고도 실질적인 권한을 지니고 있다. 그러나 일본의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 카나자와시(金澤市)의 집행기관에는 단체장의 관리 아래 단체장과 독립적인 관계의 특수 집행기구로 다수의 위원회와 위원이 설치되어 권한의 분산을 이루어냄으로써 정치적으로 독립된 행정의 전문성과 중립성을 확보하고 있다. 시장이 권위된 경우는 보궐선거를 실시하여 관여임기를 채울 시장을 선출하게 된다.

셋째, 양기관 관계 측면에서 의회와 시장은 권한의 균형과 견제의 수단으로서 시의회는 조례·규칙 제정권, 집행기관에 대한 인사승인권, 조·감사권, 시장불신임권을 지니고 있는 한편, 시장은 정부조직의 지휘·감독·인사권, 의회에 대한 조례·규칙의 승인권, 전결처분권, 재의권, 의회해산권 등을 지니고 있다. 특히 시장과 의회간에 분쟁이 발생했을 때, 일본은 당사자의 신청으로 카나자와시(金澤市)의 경우 상위 자치단체인 현(縣)의 지사가 학식 경험자 중에 3명의 자치분쟁조정위원을 임명하여 조정안을 마련하고 수락을 권고함으로써 강제적이지 않은 정치적 해결 방안의 제도적 장치를 마련해 두고 있다.

라. 요크

영국의 요크시는 최근 지방자치단체의 계층구조 재개편이 이루어진 단층 자치단체로서 약 17만명의 인구규모를 지니고 있다. 영국의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 요크시는 의회우위의 기관통합형 기관구성 형태를 지니고 있다. 시의회에서 간선으로 선출된 의장은 의례적이고 상징적으로 시를

대표하는 한편, 의회에서 임명하는 수석행정관이 행정부서를 총괄하며 의회 내 각종 위원회와 집행부서가 상호 긴밀하게 연계되어 유기적인 기관운동을 특징으로 하고 있다. 의회와 집행기관을 중심으로 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 요크시는 시의회만 주민이 직접 선거로 구성하며, 시의회 의장이나 수석행정관은 의회에서 선임하는 기관통합형 구성 체제를 지니고 있다. 즉 시의원은 4년의 임기로 중선거구(3명이하) 다수대표제로써 주민이 직접 선출하며, 의회내에서 1년 임기의 시의회 의장을 선출하는 한편, 의회 권한으로 행정부서를 총괄할 전문적인 수석행정관을 선임한다.

둘째, 기관 운영에 있어서 요크시의회는 53명의 시의원으로 구성되어 1년에 6번의 의회총회가 열리고 있다. 또한 시의회는 정책·자원위원회를 비롯하여 9개 상임위원회가 설치되어 보통 11명 정도의 의원으로 구성되어 있으며, 각 위원회는 분야별로 정책연구·조사·심사를 주관하며 집행과 관련하여 소관 부서와 긴밀한 연계를 맺고 있다. 의회운영과 관련하여 수석행정관은 회의에 참석하여 발언할 수 있으며, 의사결정에 필요한 자문과 보고, 자료협조 등 협력적인 관계를 보이고 있다. 의회구성에 결원이 생긴 경우 보궐선거를 통해 충원이 이루어 진다.

한편, 시의회 의장이 겸직하는 시장은 자치단체를 대표하는 의전적인 지위만을 지니며, 집행기관을 지휘·감독하는 권한은 미국 피닉스시의 시지배인체제에서와 같이 의회에서 선임한 수석행정관에게 위임되어 있다. 수석행정관은 주요 행정부서의 국장으로 구성된 간부그룹을 지휘하며 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 담당하는 한편, 수석행정관실의 업무분장을 통하여 시의회와 행정부서의 중간고리로서 양 기관을 지원하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 피닉스시의 시지배인과는 달리 요크시의 수석행정관은 의

회와 독립적인 집행부서의 지휘권을 지니고 있지는 못하다.

셋째, 양기관의 관계 측면에서 요크시는 의회우위의 기관구성을 나타내고 있다. 즉 의회는 주요 정책을 결정할 뿐 아니라 행정을 총괄할 고위 공직자를 선임하며 집행을 포함한 정책의 전과정을 궁극적으로 책임지는 기관통합형 형태의 기관운용을 보여준다. 따라서 양 기관의 관계는 피닉스시의 시 지배인체제에서와 같이 정치적인 갈등이나 견제보다는 주민의 대표기관으로서 의회에 협조하는 협력의 관계로서 긴밀하게 연계되어 있는 것을 살펴볼 수 있다.

마. 파리

프랑스의 파리는 약 2백 1십만의 인구를 지니고 있는 수도이기도 하면서 기초단체인 코뮌이며 동시에 중간단체인 데파르트망의 지위도 함께 지니고 있다. 기관구성 면에서 특히 파리는 준자치구 성격의 아롱디스망(區) 의회의 의원 일부가 모여 시의회를 구성하는 독특한 제도를 채택하고 있으며, 기관통합형 기관구성 형태를 지니고 있으나 기관운용상 다른 나라와는 달리 시의회의장을 겸직하는 시장의 강력한 리더쉽과 지위가 확보되어 있는 것을 특징으로 들 수 있다. 의회와 집행기관을 중심으로 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 파리는 20개의 아롱디스망 구의회에서 구의원의 1/3이 시의원을 겸직하여 시의회를 구성하고 있으며, 정당명부식 비례대표제에 의해 의원을 선출하고 있다. 시장은 의회내 간선을 통해 선출되는 형식을 취하지만 실제로는 각 정당의 명부에서 1위에 올라 있는 후보가 시장직을 시사하는 것으로 주민들은 누가 명부를 이끌고 있는냐에 중심을 두고 투표가 이루어진다. 시의원과 의장(시장)의 임기는 4년이며, 시의회의 결원시 후보 명부에서 순

차적으로 후임자가 결정된다. 또한 선거제도의 제도적 장치로 인하여 제 1당이 과반수이상의 의석을 확보할 수 있는 의석배분 방법이 채택되고 있다.

둘째, 기관 운영에 있어서 파리시 의회는 163명의 의원으로 구성되어 대의회제로 운영되고 있으며, 시장을 겸직하는 시의회 의장을 비롯하여 다수의 부시장 겸직 부의장을 선출하고 있다. 시의회 운영은 제 1당의 과반수 의석의 확보로 안정적인 시정운영의 기틀이 마련되어 있으며, 매월 개최되는 의회총회와 이에 앞서 이틀간 열리는 상임위원회 회의를 중심으로 의정 활동이 활발히 진행되고 있다. 상임위원회는 재무위원회를 비롯하여 7개가 설치되어 있으며, 1명의 의원이 하나의 상임 위원회에 소속되어 활동하고 있다. 의회구성에 결원이 생긴 경우 보궐선거를 통해 충원이 이루어 진다.

한편, 시의회 의장을 겸직하는 시장은 자치단체를 대표하는 의전적인 지위뿐만 아니라 영국의 요크시와는 달리 집행기관을 지휘·감독하는 실질적인 권한을 지니고 있으며, 행정의 전문성과 효율성을 확보하기 위하여 행정부서를 총괄하는 사무총장을 선임하는 권한도 지니고 있다. 또한 파리시의 집행기관은 현재 44명의 당연직 부시장이 업무 분장을 통하여 행정부서와 의회의 연계를 이루는 한편, 44명의 부시장 가운데 20명은 각 아롱디스망 의회의장(구청장)이 당연직 부시장을 맡게 됨으로써 시와 구간의 자연스런 협력과 조화로운 관계를 마련하는 특징을 보이고 있다.

셋째, 양기관의 관계 측면에서 파리시는 영국의 요크시 처럼 의회우위의 기관구성이면서 동시에 요크시와는 달리 시의회의장을 겸직하는 시장의 리더쉽과 지위를 강조하는 기관운영의 특징을 보이고 있다. 시장과 부시장은 시의회 의원으로 의회의 의결기능과 집행기관의 행정기능을 상호 연계시키는 역할을 담당하고 있으며, 행정을 총괄하는 사무총장 역시 시장의 선임과 의회의 통제하에 협조적인 관계를 유지하고 있다. 또한 의회내 각 상임위원

회와 행정부서가 담당 분야를 중심으로 연계되어 적실성 있는 의사결정과 성실한 집행에 효과적인 협력관계를 만들어 내고 있다.

바. 빌레펠트

독일의 빌레펠트시 노르트라인-베스트팔렌 주에 속한 약 32십만명으로 기초자치단체로서 현재 북독일의회형의 의회 중심의 기관구성 형태를 지니고 있다. 그러나 독일 지방자치단체의 최근 동향이라 할 수 있는 시장 직선을 1999년부터 실시할 예정에 있으며, 현재에도 시장의 업무가 의전적인 것에 그치지 않고 일부 행정부서를 지휘할 수 있도록 업무분장이 이루어 지는 등 남독일의회형의 기관운형을 가미한 특징을 나타내고 있다. 의회와 집행기관을 중심으로 기관의 구성 방법, 운영, 양 기관의 관계 등의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 빌레펠트시는 정당명부식 비례대표제에 의해 대선거구로 의원을 선출하고 있으며, 시장은 의회내 간선을 통해 선출되는 형식을 취하지만, 프랑스의 파리시와 같이 실제로는 각 정당의 명부에서 1위에 올라 있는 후보가 시장직을 시사하는 것으로 주민들은 누가 명부를 이끌고 있는냐에 중심을 두고 투표가 이루어 진다. 시의원과 의장(시장)의 임기는 5년이며, 시의회의 결원시 후보 명부에서 순차적으로 후임자가 결정된다.

둘째, 기관 운영에 있어서 빌레펠트시 의회는 65명의 의원으로 구성되어 대의회제로 운영되고 있으며, 의회내 간선을 통하여 시장을 겸직하는 시의회 의장과 3명의 부의장을 선출하고 있다. 시의회는 13개의 상임위원회를 설치하여 운영하고 있으며, 소속 위원이 부재중일 경우 이를 대신할 의원이 지정되어 안정적인 위원회 활동을 위한 제도적 장치가 마련되어 있다. 의원 총회는 월 1회로 소집되며, 이에 앞서 상임위원회의 회의가 정기적인 의사

일정에 따라 월 1~2회 정도 소집되고 있다. 의회구성에 결원이 생긴 경우 보궐선거를 통해 충원이 이루어 진다.

한편 시의회 의장을 겸직하는 시장은 자치단체를 대표하는 의전적인 지위를 지니고 있으며, 일반적인 북독일의회형의 기관운용과는 달리 집행기관 내에 시장의 고유업무가 지정되어 행정운영에도 직접 관계하는 모습을 보이고 있다. 빌레펠트시의 집행기관 운영은 시의회의 지시와 감독 아래 시의장직을 겸하는 시장의 지휘를 받으며, 실질적인 행정운영은 시의회에서 선임한 사무총장을 비롯하여 3명의 부행정관, 시재무관 등 고위 전문행정관료가 중심이 되고 있다. 이들 역시 부재 중인 경우 직무를 대행할 사람이 사전에 지정되어 행정운영의 안정성을 도모하고 있다.

셋째, 양기관의 관계 측면에서 빌레펠트시는 다른 기관통합형의 사례자치단체와 마찬가지로 의회우위의 기관구성을 나타내고 있다. 시의회는 주요 정책을 결정할 뿐 아니라 행정을 총괄하는 고위 행정관료를 선임하는 권한을 지니고 있다. 특히 빌레펠트시의 경우 다수의 고위 전문행정관료가 의회에서 임명될 뿐 아니라 의회내에도 전문위원과 자문위원회의 설치로써 행정권한의 분권화와 전문성을 강조하는 기관운영이 특징으로 지적된다. 양 기관간의 관계는 집행을 포함한 정책의 전과정을 의회가 궁극적으로 책임지는 기관통합형 구성으로써 정치적인 갈등이나 견제보다는 주민의 대표기관으로서 의회에게 협조하는 협력의 관계로서 긴밀하게 연계되어 있는 것을 살펴볼 수 있다.

이상에서 논의한 5개국 6개 사례자치단체의 주요 특징과 비교를 정리하면 <표 8-1-1>의 기관의 구성방법과 <표 8-1-2>의 기관의 조직구성 및 운영으로 요약된다.

<표 8-1-1> 6개 사례자치단체의 비교 1: 의원 및 시장의 선출

구분	구성방법	기관대립형			기관동합형		
		마리아폴리스	피닉스	카나자와	요크	파리	빌레넬트
의원 선출	의원경수	13명	8명 ¹⁾	44명	53명	163명	65명
	선거구	소선거구	소선거구	대선거구	중선거구	區선거구 ²⁾	대선거구
	선출방식	예비선거 후 결선투표	과반수 득표	다수득표 ³⁾	다수득표	비례대표- (구의원 1/3)	비례대표
	경당참여	표방허용	금지	허용	허용	허용	허용
	구성방법	전제	전제	전제	전제	전제	전제
	임기	4년	4년	4년	4년	4년	5년
	연임제한	없음	1회	없음	없음	없음	없음
	의장 선출	의회내 간선	시장 겸직	의회내 간선	의회내 간선	명부 1위 (의회 간선)	명부 1위 (의회 간선)
의장 임기	1년	4년	2년	1년	4년	5년	
시장 선출	시장 선출	예비선거 후 결선투표	과반수 득표	다수득표(단 1/4이상득표)	의장 겸직	명부 1위 (의장 겸직)	명부 1위 (의장 겸직)
	경당참여	표방허용	금지	허용	허용	허용	허용
	임기	4년	4년	4년	1년	4년	5년
	연임제한	없음	1회	없음	(순번제)	없음	없음
시 규 모	인구	368,383 (1990년)	995,896 (1990년)	453,739 (1997년)	약 75,000 (1996년)	2,154,678 (1990년)	325,143 (1996년)
	시예산	\$718,321,899 ('96년)	\$1,393,90 만('96년)	¥345,703천 ('97년)	천억 1천만 ('97년)	¥310억3천만 ('94년)	1,969,330천 DM ('96)

¹⁾ 피닉스시는 시장을 포함하여 전체 의회 구성원은 9명임.

²⁾ 파리는 각 구에서 대선거구 비례대표제에 의해 선출된 구의원의 1/3이 시의원 겸직.

³⁾ 카나자와시의 시의원은 총득표수를 의원경수(44)로 나눈 수의 1/4이상을 득표해야 함.

<표 8-1-2> 6개 사례자치단체의 비교 2: 의회집행기관의 조직구성 및 운영

구분	분류	기관대립형			기관통합형		
		미네이폴리스	피닉스	카나자워	요크	파리	빌레벨트
의회	위원회수	7개	8개	6개	9개	7개	13개
	위원회규모	3~6명	3명	8~13명	9~18명	21~25명	9~16명
	의원총회	월 2회	주 2회	연 4회	연 6회	월 1회	월 1회
	의회사무국	설치	총무국 ³⁾	설치	설치	설치	설치
	의원 보궐선거 결위 의회선임	11개월이상 10개월이하	1년이상 90일~1년	의원정수 1/6 -	1년이상 -	후보명부	후보명부
	집행기관	부단체장 ¹⁾ (임기)	시조경관 (2년)	시지배인 (없음)	부시장(助役) (2년)	수석행정관 -	사무총장 -
(임명권자)		행정위원회 (의회승인)	의회	시장 (의회승인)	의회	시장 (의회승인)	의회
고위행정관료		시법무관 재무관 시평가관 시연자니어	회계감사관 부시장배인	회계관(收入 役)	부수석행 정관	당역직 부시 장 (44명)	부행정관 시재무관
(임명권자)		행정위원회 (의회승인)	시지배인 (의회승인)	시장 (의회승인)	수석행정관 (의회승인)	의회	의회
행정지휘권 ²⁾		시장	시지배인	시장	수석행정관	시장	행정사무총장
시장 보궐선거 결위 의회선임		11개월이상 10개월이하 (시의장)	1년이상 90일~1년 (시의원)	(1년이상) -	의회내 간선	의회내 간선	의회내 간선

¹⁾ 부단체장은 시장의에 집행기관의 행정업무를 총괄하는 사람을 뜻함

²⁾ 집행기관의 실제적인 조직운영·지휘권을 갖은 사람을 뜻함

³⁾ 집행기관의 총무국에서 의회사무국 기능 병행

2. 기관구성의 평가 및 시사점

지금까지 분석한 5개국 6개 사례자치단체의 기관구성을 종합적으로 평가하고 시사점을 도출하기 위하여 다음에서는 6개 사례자치단체를 크게 두 가지의 기관구성 형태로 나누어 비교의 관점에서 살펴보는 한편³⁰⁾, 기관구성의

30) 참고로 국가간 비교 관점에서 단일국가 대 연방제국가로 분류할 경우, 권자는 헌법(일본, 프랑스)이나 중앙 입법기관(영국)에서 자치단체에 대한 법적 지위를 확고히 보장하면서 법률에 의해 구체적인 틀을 갖추고 있는데 비하여, 연방제 국가에서는 헌법적 규정이 특별히 없거나(미국), 헌법적 지위보장은 있되 구체적인 틀은 주정부에 위임하는(독일) 것을 특징으로 들 수 있다.

주요 평가 준거라 할 수 있는 민주성과 효율성에 초점을 두고 구체적인 분석에 들어가고자 한다.

먼저 사례자치단체의 기관구성 형태를 크게 기관대립형과 기관통합형으로 나누고자 할 때, 전자는 미국의 미네아폴리스시와 피닉스시, 일본의 카나자와시(金澤市)가 해당되며, 후자는 영국의 요크시, 프랑스의 파리시, 독일의 빌레펠트시가 해당된다. 본 연구에서는 각 부류에 속한 사례 지방자치단체가 다음의 평가항목에 비추어 어떠한 장단점을 지니고 있으며, 어떠한 유사점과 차이점을 지니고 있는 지 분석하고자 한다.

한편, 기관구성의 민주성과 효율성을 위한 주요 평가 항목으로써 본 연구는 기관구성의 주민대표성, 안정성, 주민대응성, 기관운영의 효과성 및 의회와 집행기관간 관계에서 나타나는 특징을 중심으로 기관구성의 평가와 시사점을 찾아보고자 한다.

첫째, 기관구성의 주민 대표성은 민주성과 직결되는 기본적인 항목으로 기관을 구성하는 방법에 있어서 의회와 집행기관이 주민의 대표기관으로 자리매김하기 위하여 어떠한 제도적 장치를 구비하고 있는가에 초점을 두고 분석하고자 한다.

둘째, 기관구성의 안정성은 의회의원이나 시장이 궐위되었을 경우의 충원 방법과 조건 등에 초점을 두고 평가하고자 한다.

셋째, 주민대응성은 기관구성과 운영이 반응성을 제고시키는 측면에서 주민 참여기제와 선거제도상의 (선거실시 시기, 연임제한 등) 장치 및 권력의 분산 정도를 살펴보고자 한다.

넷째, 기관운영의 효과성은 의회와 집행기관의 효율적인 운영과 전문성에 초점을 두고 분석하고자 한다.

끝으로 의회와 집행기관의 관계는 협력제고와 갈등해소를 위한 기관운영

의 제도적 장치에 초점을 두고 평가하고자 한다.

가. 기관구성의 주민대표성

1) 기관대립형 사례 자치 단체

첫째, 미네아폴리스시는 소선거구에 의해 선출하는 시의원이나 전체 주민이 선출하는 시장 선거에 있어서, 예비선거를 걸쳐 상위 득표 두 명의 후보를 뽑은 뒤 시일반 선거에서 최종적으로 시의원과 시장을 선출하는 방식으로 주민의 대표성을 강조하고 있다. 이는 의회의 대표성을 제고시키기 위한 선거제도로써 시의원과 시장의 선출에 대한 유권자의 과반수 지지를 제도적으로 확보하는데 의미를 찾을 수 있다. 또한 지역의 유대감과 연고를 확보하기 위하여 시장과 시의원 후보는 30일 이상의 거주요건을 갖추도록 하고 있다.

둘째, 이와 비교하여 피닉스시 역시 소선거구제로 시의회 의원을 선출하고 있으나 과반수 득표를 당선요건으로 하고 있으며, 과반수를 득표하지 못한 경우 결선투표를 행함으로써 의회의 주민 대표성을 강조하고 있다. 또한 시의회 의장을 겸직하는 의전적인 시장 역시 과반수 득표와 결선투표를 규정함으로써 주민 대표성을 강조하고 있으며, 지역의 유대감과 연고를 확보하기 위하여 미네아폴리스시와 마찬가지로 시장과 시의원 후보는 30일 이상 당해 지역에서 거주해야 한다. 참고로 행정부서를 총괄하는 시지배인의 경우는 선임당시 거주요건을 두지 않음으로써 주민 대표성보다는 전문적인 능력과 경륜을 중시하고 있음을 시사해 준다.

셋째, 일본의 카나자와시(金澤市)는 대선구제로 시의원을 선출함으로써 의회의 구성이 자치단체 전체를 대표하는데 강조를 두고 있다. 이는 소선거구제에 의한 의원 선출방식과 비교하여 소지역의 대표가 아닌 시전체의 대

표로서 지역 선거구의 이해에 치중하지 않고 시 전반의 이익과 발전을 지향토록 유도하는 기제로써 작용하는 효과를 지닌다. 또한 시의원의 선출방식에 있어서 다수대표제를 택하되, 당선요건에 일정 득표수를 획득하도록 법적 규정을 둠으로써 최소한의 주민 대표성을 확보하려는 장치를 마련하고 있으며, 시장선출의 경우도 다수득표제를 취하되, 1/4이상의 득표를 요구함으로써 다수 후보의 난립으로 너무 적은 득표수에도 당선될 수 있는 문제를 방지하고 있다. 그러나 시의원과는 달리 시장의 입후보 요건에는 출마지역의 거주요건을 두지 않음으로써 행정의 전문적 지식과 경험에 우선하여 널리 인재를 등용하는 시사점을 찾을 수 있다.

2) 기관통합형 사례자치단체

첫째, 영국의 요크시는 시의원선거를 중선거구제에 의해 한 선거구에서 1~3명의 의원을 선출하고 있는데, 의원선출 방식에 있어서 다수득표제를 취하고 있으나 주민대표성 확보 차원에서 일정수이상의 득표요건 같은 제도적 규정은 별도로 두지 않고 있다. 또한 의회내 간선을 통해 1년의 임기로 선출되는 요크시 의회 의장은 시를 대표하는 시장직을 겸직하지만 시장으로서의 권한은 미약하다는 현실에서 시의회 의장 선출에 대한 특별한 대표성을 강조하지 않는 것으로 해석된다.¹⁾ 한편, 요크시의 집행기관을 총괄하는 수석행정관은 의회에서 선임되는 전문 행정관료로서 주민의 대표성보다는 행정의 전문성을 우선시하여 선임이 이루어지고 있다. 이와 비교하여 시의원의 입후보는 후보 등록시 거주하고 있거나 12개월간 해당 지역에 자산(토지·건물)을 보유 또는 주된 근무처가 있는 경우에 가능케 함으로써 후보의

1) 참고로 미국 샌프란시스코의 시의회 의장은 시장의 부재 또는 결석시 시장직을 대신하는 강력한 권한과 지위를 지니고 있는 데, 이 경우 시의회 의장의 선출은 대선구제 의원 선출에서 가장 많이 득표한 시의원이 맡게 함으로써 시의회 의장의 특별한 권한이나 강력한 리더십은 주민 대표성에 기초하는 것을 시사해 준다.

지역 연고성을 기초로 한 주민대표성을 확보하고 있다.

둘째, 프랑스의 파리시는 20개 구(아롱디스망) 의회선거에서 정당명부식 비례대표제에 의해 구의원을 선출하고, 구의원의 일부가 시의원을 겸직케 함으로써 파리시 의회는 20개 구의 주민대표성을 확보하고 있다. 즉 각 구 의회는 정당명부식 비례대표제에 의해 구의원을 선출하기 때문에 정당중심의 선거에서 유권자가 보낸 지지에 비례하여 정당명부의 상위 후보가 시의원을 겸직케 함으로써 결국 다수의 지지를 얻은 정당이 비례적으로 시의회를 구성하여 주민 대표성을 확보하고 있다. 한편 임기 4년의 강력한 권한과 지위를 누리고 있는 파리시장은 형식적으로는 시의회의 간선을 통해 시의장직을 겸하는 전형적인 기관통합형 선출방법을 따르고 있지만, 실제에 있어서는 지방선거에서 정당의 명부를 이끄는 첫 번째 순위의 후보가 시장직을 뜻하는 것으로 투표가 이루어져, 주민 대표성이 그 어느 선출방법보다 잘 확보되어 있는 것을 시사해 준다.

셋째, 독일의 빌레펠트시는 대선거구, 정당 명부식 비례대표제에 의해 시의회를 구성함으로써 주민 대표성을 확보하고 있다. 즉 정당 중심의 지방선거를 통해 각 정당이 획득한 지지에 비례하여 의석수가 할당되고 명부순위대로 당선자가 결정됨으로써 주민의 의사가 다수대표제와는 달리 사표없이 시의회 구성에 반영되는 방법을 취하고 있다. 시장의 선출은 프랑스와 같이 형식적으로는 간선의 방식을 취하지만, 다수의석을 석권한 정당의 명부에서 첫 번째 순위의 후보가 시의장을 겸직하는 시장으로 선출되고 있다.

3) 시사점

기관대립형의 사례자치단체들은 시의원과 시장의 선출에 있어서 모두 일정수의 득표 요건을 규정하여 기관의 주민 대표성을 확보하려는 제도적 장

치를 마련하고 있으며, 특히 미네아폴리스시와 피닉스시는 과반수이상의 지지를 확보하도록 규정하여 주민 대표성을 강조하고 있다. 이는 일본의 카나자와시(金澤市)와 비교하여 이들 자치단체들이 소의회제의 의회운영과 소선거구제의 의원선출 방식을 채택하고 있기 때문에, 자칫 소홀하기 쉬운 자치단체 전반의 이익과 시각을 시의원에 대한 주민 대표성의 강조로 보완하고 있음을 시사해 주는 것이라 본다. 또한 이들 사례자치단체는 공통적으로 지방선거가 정당 중심의 의원(또는 시장)선출이 아니라 후보 중심의 의원(또는 시장)선출이라는 점에서 후보 개인의 주민 대표성이 강조되고 있는 것으로 본다.

한편, 기관통합형의 사례자치단체들은 후보 개인보다는 정당 중심의 주민 대표성을 강조하는 것을 특징으로 들 수 있다. 즉 요크시나 파리시, 빌레펠트시의 시의원 선출은 후보 개인보다는 정당 중심의 선거가 이루어지는 것을 공통적으로 지적할 수 있다. 특히 파리시나 빌레펠트시의 경우 대선구제의 정당명부식 비례대표를 채택하고 있기 때문에 정당에 기초한 투표가 이루어져 후보 개인의 주민 대표성보다는 후보의 소속 정당에 대한 주민 대표성을 강조하는 것을 살펴볼 수 있다. 한편 중선거구 다수대표제를 취하고 있는 요크시의 경우는 일정 수의 득표요건을 두고 있지는 않으나, 정치문화적인 측면에서 영국의 지방선거가 후보 중심의 선거보다 오랜 전통으로 정당 중심의 선거를 치루고 있는 현실을 고려할 때 기관의 주민 대표성을 시의원 개인보다는 소속정당에 비중을 두는 것으로 해석해 볼 수 있을 것이다.

요컨대 미국이나 일본처럼 후보 중심의 지방선거인 경우 후보의 주민 대표성을 강조하고 확보하는 차원에서 일정 수이상의 득표요건이 중요하게 간주될 수 있는 반면, 정당 중심의 선거가 오랜 정치 문화로 자리잡아 온 경

우는 후보 개인보다는 후보의 소속 정당에 비중을 두고 투표가 이루어 진다는 점에서 기관의 주민대표성이 후보 개인보다는 후보의 소속 정당에게 큰 비중을 두고 있음을 시사해 준다.

나. 기관구성의 안정성

1) 기관대립형 사례 자치 단체

첫째, 미네아폴리스시는 기관의 구성을 안정적으로 유지하는 측면에서 시의원이나 시장의 궐위시 잔여임기가 10개월이 넘으면 정식선거처럼 예비선거를 거쳐 보궐선거를 실시함으로써 주민이 직접 선출하며, 10개월이 넘지 않은 경우는 시의회에서 충원을 결정한다. 시의원은 결원된 의원의 지역구 주민 가운데서 적임자를 선임하며, 시장은 시의회 의장이 시장직을 수행함으로써 기관 구성의 안정성을 도모하고 있다.

둘째, 피닉스시는 시의원과 시장의 궐위시 보궐선거의 실시여부를 1년의 잔여임기로 기준을 삼고 있으며, 90일 이상 1년미만의 경우는 의회에서 충원을 결정한다. 즉 시의원은 해당 지역 주민 가운데 적임자를 선임하여 의회 구성의 완전성을 기하며, 시장은 의회내 간선을 통하여 잔여임기를 채울 시장을 선출한다. 그리고 90일미만의 경우는 의회에서 충원여부를 결정할 수 있도록 하여, 적어도 시의원이나 시장의 잔여임기가 3개월 이상인 경우는 어떤 방법으로든 반드시 충원하여 기관 구성의 안정성을 유지하는 데 주의를 기울이고 있는 것이라 본다.

셋째, 일본의 카나자와시(金澤市)는 의회의 결원시 보궐선거를 통하여 충원을 하고 있다. 즉 의회에서 선임하는 방법은 취하지 않고 있으며, 보궐선거를 통해서만 충원할 수 있도록 하고 있는 것이다. 그런데 시 자치단체의 보궐선거는 의원정수의 1/6 이상이 결원되지 않는 경우에 보궐선거를 치루지

않을 수도 있기 때문에, 경우에 따라 결원된 상태에서 기관운영이 이루어지기도 한다. 이는 소의회제 자치단체의 규정에서 시사하는 것과는 달리 의회 구성의 완전성에 비교적 큰 비중을 두고 있지 않는 것을 암시해 준다. 한편 시장의 궐위시 카나자와시(金澤市)는 보궐선거를 통하여 잔여임기를 채울 시장을 선출하며, 잔여임기에 따라서 부시장(助役)이 시장의 직무를 대리하도록 하고 있다.

2) 기관통합형 사례자치단체

첫째, 영국의 요크시는 시의회에 결원이 생긴 경우 보궐선거를 통하여 충원이 이루어진다. 요크시의 보궐선거는 중선거구·다수대표제의 의원선출 방식에 따른 것으로 보궐선거가 없는 파리시나 빌레펠트시와 비교하여 유사한 기관통합형 기관구성 형태를 지니고 있으나 의원선출 방법이 다른 데서 오는 차이점이라 할 수 있다.

둘째, 파리는 시의회에 결원이 생긴 경우 결원된 의원의 소속 구(아롱 디스망)의 정당명부 순서에 따라 충원이 이루어진다. 즉, 파리 시의원의 선출은 기본적으로 정당명부식 비례대표제에 기초하여 구마다 시의원을 겸직할 구의원이 결정되기 때문에, 결원이 생긴 경우 관련 명부의 순서에 따라 시의원을 겸직할 구의원이 정해지는 것이다. 한편 파리 시장이 궐위된 경우는 형식적으로 의회의 간선 방식을 취하지만, 역시 전임시장의 정당명부 순위에 따라 잔여임기를 채울 후임시장이 선출된다.

셋째, 빌레펠트시 역시 정당명부식 비례대표제로 시의원을 선출하고 있기 때문에 시의회에 결원이 생긴 경우, 결원된 의원의 정당명부 순서에 따라 후임 의원이 결정된다. 한편 시장이 궐위된 경우도 형식적으로 의회의 간선 방식을 취하지만 역시 전임시장의 정당명부 순위에 따라 일반적으로 동

일 정당소속인 제 1 부의장이 관여임기를 채울 후임시장으로 선출된다.

3) 시사점

기관대립형의 사례자치단체들은 의회의 규모와 의원선출방식에 따라서 기관 구성에 결원이 생긴 경우 충원여부의 조건이나 충원방법에 차이점을 발견할 수 있다. 즉 대의회제와 대선거구제를 택하고 있는 일본의 카나자와시(金澤市)는 보궐선거를 통해서만 충원이 이루어 지며, 결원된 시의원의 수가 의원정수의 1/6을 넘지 않으면 충원을 위한 보궐선거를 치루지 않을 수도 있는 데 비하여, 소의회제와 소선거구제를 택하고 있는 미국의 미네아폴리스시나 피닉스시의 경우는 보궐선거외에도 의회의 선임을 통한 간접방법을 이용하여 기관의 구성과 운영에 안정성을 도모하고 있다. 이는 소의회제의 경우 의회구성 결원으로 의회 운영에 미치는 영향이 대의회제 하에서 일부 의원이 결원되는 것보다 상당히 심각한 문제를 야기할 수 있다는 데 그 이유를 찾을 수 있다고 본다. 또한 지방의원을 대선거구제로 선출하는 것과 소선거구제로 선출하는 것 사이에는 선거비용이란 측면에서 보궐선거의 실시여부에 중요한 요인이 된다고 볼 수도 있다. 즉 보궐선거에 드는 비용과 기관구성의 안정성이 주는 실익을 비교할 때, 특히 카나자와시(金澤市)와 같이 대선거구·대의회제의 경우는 다른 경우보다 보궐선거의 실시가 용이하지 않는 것으로 평가될 수 있다.²⁾

한편 기관통합형의 사례자치단체들의 경우는 대개 공통적으로 대의회제를 채택하고 있으며, 의원의 선출방법에 따라 결원된 의원의 충원방식이 달라지는 것을 볼 수 있다. 즉 영국의 요크시는 중선거구·다수대표제에 의하

2) 참고로 대선거구·소의회제를 택하고 있는 샌프란시스코시의 경우는 관여임기(29개월 이상)에 따라 보궐선거를 실시하며, 그렇지 않을 때는 시장이 결원된 의원을 대신할 의원을 선임하도록 하여 기관구성의 안정성 유지하고 있다.

여 시의원을 선출하고 있기 때문에 보궐선거를 통해 결원된 의원을 충원하는 데 비하여, 파리시나 빌레펠트시는 정당명부식 비례대표제에 의해 시의원을 선출하고 있기 때문에 정당명부에 의거하여 언제든지 충원을 이룰 수 있는 장점을 발휘하고 있다.

다. 기관구성의 주민 대응성

1) 기관대립형 사례 자치 단체

첫째, 미네아폴리스시는 기관의 주민 대응성을 높이기 위한 제도적 장치로써 의회와 집행부서외에 수 많은 정부 위원회와 전문 위원회를 설치하여 주민의 의견을 수렴하고 요구에 반응성을 높이는 데 주의 기울이고 있다. 또한 주민의 생활에 밀접한 관계를 맺고 있는 주요 정부위원회는 주민이 직접 선출하여 구성함으로써 자치단체 기관운영에 주민의 관심과 참여를 도모하고 있다.

둘째, 피닉스시는 주민 발안제를 비롯하여 주민 투표제, 주민 소환제를 채택하여 실시함으로써 기관운영의 책임성과 주민 대응성을 제고하고 있다. 뿐만 아니라 시의원과 시장을 선출하는 데 있어서 장기적인 집권에 따른 기관운영의 정체 현상과 불감증을 막기 위하여 연임횟수를 1회로 제한하는 등 민의의 요구에 대하여 기관의 반응성을 제고하기 위해 상당히 많은 주의를 기울이고 있는 것을 시사해 주고 있다.³⁾ 또한 주민으로 구성된 약 60개의 정부 자문기관과 위원회의 설치로 주민과 가까운 시정을 펼치기 위하여 노력하고 있음을 보여주고 있다.

3) 참고로 기관구성의 주민대응성을 제고시키기 위한 측면에서 미국의 일부 도시들은 시의원의 선거를 2년마다 반씩 교체하는 제도를 채택하고 있는 경우도 있으며(예: 샌프란시스코시), 시의원의 선출을 대선거구제와 소선거구제를 병행하여 실시함으로써 자치단체 전반의 이해와 소지역의 이해를 조화시켜 의회의 주민 대응성을 폭넓게 수용하는 경우도 있다(예: 버팔로시).

셋째, 카나자와시(金澤市) 역시 직접 참정제도가 도입되어 직접 청구로서 조례의 제정 및 폐제, 사무감사의 청구, 의회해산의 청구 및 시장을 포함한 주요 공직자에 대한 해임을 청구할 수 있으며, 그 밖에 주민투표와 청원 등을 실시함으로써 기관운영의 책임성과 주민 대응성을 제고하고 있다. 또한 초카이(町會) 등 주민조직의 활발한 시정 참여로 민의를 반영하는 기관운영이 이루어지고 있으며, 집행기관의 조직구성에 있어서 특수 집행기구로 다수의 위원회와 위원을 설치함으로써 기관운영의 전문성과 권한의 분산을 꾀하고 있다.

2) 기관통합형 사례 자치 단체

첫째, 요코시는 시의회의 재정적 지원을 받는 민의수렴 기관이라 할 수 있는 도시지역의 「마을포럼」과 농촌지역의 「교구의회」를 통해 주민 대응성을 높이고 있으며, 특히 행정옴부즈만이나 주민발안을 통해 시정에 대한 주민의 의견이나 정책제시가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 주민투표의 경우 법적인 효력은 지니지 않고 민의수렴의 기능만을 할 뿐이며, 지방의원에 대한 주민소환권이나 연임횟수에 대한 제한은 두지 않고 있다.

둘째, 파리시 기관구성의 주민 대응성은 시의회의 구성이 아롱디스망(區) 의회의 구성을 통해 간접적으로 이루어 진다는 점에서 구의회를 통한 민의수렴과의 연계가 특징으로 지적된다. 시의회 상정될 의안은 사전에 구청장(시의원)에게 통지되어 구의회의 의견을 수렴토록 하고 있으며, 특히 예산관련 문제에 대해서는 시장이 주재하는 정책협의회에서 구의 의견이 협의되고 조율되도록 함으로써 시의회의 결정에 주민과 가까이 자리한 구의 의견이 투표될 수 있도록 하고 있다. 또한 주민투표(유권자의 1/5이상 발의)를 통하여 주민의 의견을 수렴할 수 있도록 함으로써 기관구성의 운영이 민의에 적

합하도록 제도적 장치를 두고 있다. 그러나 주민투표에 의한 결정안은 권고 사항으로써 영국과 같이 법적 효력을 지니고 있지 못하다.

셋째, 빌레펠트시는 중요한 행정계획이나 사업계획에 대한 청문을 의무화할 뿐 아니라 이해 당사자의 경우 구체적인 실행계획이나 집행과정에 있어서 행정관청에 대하여 문서열람권을 지니게 함에 따라 기관운영의 투명성과 주민에 대한 대응성을 제고시키고 있으며, 예산조례에 대한 이의제기권도 인정함으로써 주민의 의사가 기관운영에 투영될 수 있도록 각별한 주의를 기울이고 있다. 또한 주민 발안제도로써 주민청원권이 인정되며, 의회내의 회의 참석으로 청문과 질의를 벌일 수 있으며, 자문 위원회에서의 위원활동을 통하여 주민의 의사에 대한 시정에 반영되도록 제도적 장치를 구비함으로써 기관운영의 반응성을 제고시키고 있다.

3) 시사점

기관대립형의 사례자치단체들은 기관의 구성과 운영에 주민 대응성을 제도적인 장치로서 주민 발의, 주민 투표, 주민 소환 등 직접민주주의 기제의 주민 청구권을 허용하고 있는 경우가 많으며, 특히 피닉스시의 경우 이러한 주민 청구제도외에도 시의원과 시장의 연임횟수를 1회로 제한함으로써 기관운영의 주민 반응성을 확보하려는 노력이 각별함을 특징으로 보여주고 있다. 또한 각종 정부위원회와 전문위원회의 설치를 비롯하여 주민 참여와 의사통로 기관을 다양화시킴으로써 시정의 주민 대응성을 증폭시키는 효과를 나타내고 있다.

한편, 기관통합형의 사례자치단체들은 기관운영의 주민 대응성을 제고시키기 위하여 민의를 수렴하는 여러 가지 제도적 장치를 구비하는 데 초점을 두고 있다. 요크시의 경우 교구의회나 마을포럼을 예로 들 수 있으며, 파리

시의 경우 아롱디스망(區)의회의 기능을 통하여 민의를 수렴하여 시정에 반영하는 모습을 지적할 수 있다. 빌레펠트시의 경우도 20개의 구역의회를 통해 민의 수렴 통로를 다양화하고 있으며, 시정 운영에 중요한 의회결정에 대해서는 청문을 의무화하는 제도와 문서열람권 등을 통해 기관의 주민 대응성을 높이고 있다.

라. 기관운영의 효과성

1) 기관대립형 사례 자치 단체

첫째, 미네아폴리스시는 13명의 의원으로 구성된 소의회제의 운영으로 매주 2회의 의원총회를 비롯하여 7개 상임위원회의 회의가 자주 소집됨으로써 활발한 의정활동이 펼쳐지고 있다. 또한 의회운영상의 규칙에 있어서 발언 횟수(2회)와 시간(5~7분)을 제한함으로써 능률적인 의사진행을 도모하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 한편 집행기관의 경우 미네아폴리스시는 시장에게 행정을 총괄하는 실질적인 권한을 부여함으로써 시장의 리더십을 강조하고 있다. 그러나 시현장에는 다양한 행정분야의 전문성과 효과성을 확보하기 위하여 시조정관을 비롯한 여러 명의 고위 행정관료를 의회의 승인하에 (시장을 위원장으로 하는) 「행정위원회」에서 임명하도록 규정함으로써 집행기관의 과도한 권력 집중을 막고 전문성에 기초한 권한의 분산과 조직운영의 효과성을 높이는 데 초점을 두고 있음을 시사해 주고 있다.

둘째, 피닉스시 역시 소의회제로 시의회가 운영되고 있으며, 시의장을 겸직하는 민선 시장과 8명의 시의원으로 시의회가 구성되어 매주 정책회의와 공식회의가 소집되는 등 활발한 의회운영을 시사해 준다. 특히 피닉스시는 의장직을 맡고 있는 시장뿐 아니라 시지배인도 시의회 회의에 참석하여 발언하고 정책자문에 응하는 기관운영을 보임으로써 적실성 있는 의사결정에

도움을 주고 있다. 한편, 집행기관의 운영은 정치·행정의 분리를 원칙으로 하는 의회-시지배인 체제의 기관구성이 시사하듯이 행정전문 관료인 시지배인이 최고 행정책임자로서 모든 인사권과 감독·지휘권을 행사하고 있다. 즉 비록 시의회에서 선임되지만 시지배인은 의회로부터 위임받은 권한을 구체적으로 행사하는 데 있어서 의회의 간여를 받지 않고 독립적으로 집행부서를 지휘하여 효과적이고 능률적인 조직운동을 벌일 수 있도록 하고 있다.

셋째, 카나자와시(金澤市)의 시의회는 법정 의원정수보다 적은 44명의 의원으로 의회를 운영하고 있으며, 연 4회의 의원총회를 개최하고 있다. 법정 인원보다 적은 것은 일본의 많은 지방자치단체에서 발견되는 일반적인 현상으로 비용적인 측면과 효과적인 의회운동을 위한 것이라 평가된다. 의회운영은 운영위원회를 중심으로 5개의 상임위원회가 분야별로 소관업무를 나누어져 있는데, 특히 각 상임위원회는 담당 집행부서를 정하여 소관 업무가 분장되어 있기 때문에 상호 연계된 협조 속에 적실성 있는 의안심사가 이루어질 수 있다고 본다. 한편 집행부서는 시장의 강한 리더십을 중심으로 체계적인 조직운동을 펼치고 있으며, 특히 의회에 대한 시장의 전결처분권은 행정의 효율성과 시기 적절성을 제고하기 위한 것으로 후에 의회의 승인을 받아야 하는 것이지만 이미 사전에 협조를 구하는 관행으로 기관간에 큰 마찰없이 행정의 능률성을 제고하고 있는 것으로 평가된다.

2) 기관통합형 사례 자치 단체

첫째, 영국의 요크시는 53명의 시의원으로 구성된 대의회제를 채택하고 있으며, 연 6회의 의원총회와 함께 상임위원회에 따라 보통 연 6회~11회의 회의가 소집된다. 시의회는 시간·행정경험·전문성면에서 모든 행정을 처리

할 수 없기 때문에 매우 중요한 사안(예: 지방채발행, 지방세 세율결정 등)을 제외하고는 일반적으로 각 위원회와 지방공무원에게 업무를 상당부분 위임하여 처리하므로써 기관운영의 능률성과 효과성을 높이고 있다. 한편 의회 우위의 기관통합형 구조를 지닌 요크시는 의결기관으로서 뿐 아니라 집행에 대한 최종 책임을 지는 기관으로서 집행부서와 긴밀한 연계를 맺고 있다. 전문적이고 효율적인 행정운영을 위하여 의회는 집행기관에 수석행정관을 선임하여 행정을 총괄케 하는 한편, 각 위원회가 집행부서와 직접적으로 연계되어 의사결정과정과 집행에 유기적인 관계를 맺음으로써 기관통합적인 요소를 강하게 나타내고 있다. 특히 요크시의 수석행정관실은 3개 분야로 나누어 시의원에 대한 행정 지원뿐 아니라 각 집행부서들에 대한 전문적인 서비스를 지원하며, 자치단체 전체의 행정사무를 조정하는 역할을 담당하고 있다.

둘째, 파리시는 163명의 대규모 시의회를 운영하는데 있어서 월 1회의 의원총회와 2회의 상임위원회 회의를 소집하고 있으며, 의원총회가 열리기 보통 1주일 전에 비공식적인 회의가 소집되어 자유로운 분위기에서 사전에 의견이 조율되고 정보를 교환하는 시간을 마련하고 있다. 또한 위원회 운영은 기관통합형 기관구성 형태가 시사하듯이 행정부서와 직접적으로 연계되어 의안심사에 필요한 자료와 자문 협조가 원활히 이루어 지는 것을 발견할 수 있다. 한편 집행부서의 운영은 의장직을 겸직하는 시장의 실질적인 행정 지휘권을 바탕으로 44명의 시의원이 부시장으로써 업무 분장을 통하여 시의회와 집행기관의 중요한 연결고리 역할을 담당하고 있다. 또한 전문적이고 효율적인 기관 운영을 위하여 시장이 임명하는 사무총장은 행정부서의 지휘와 조정 역할을 담당하며, 시의회에 상정할 행정부서 법안을 총괄적으로 검토·준비하는 작업을 담당하고 있다.

셋째, 빌레펠트시 역시 65명의 시의원으로 구성된 대의회제를 채택하여 월 1회의 의원총회와 월 1~2회의 상임위원회 회의를 개최하고 있으며, 13개의 상임위원회로 조직되어 다양한 분야에 대한 전문적인 의사결정기구로서 자리하고 있다. 특히 빌레펠트시의 경우 위원회내에 전문위원의 위촉과 자문기구의 설치가 일반화되어 있어 의회 기능의 전문성을 제고시키고 있다. 또한 모든 위원회는 부재시 대리할 의원이 지정되어 있어 위원회 운영의 효과적 운영과 안정성을 시사해 주고 있다. 한편, 집행기관은 시의회와 긴밀한 연계를 맺고 있으며, 시의회는 고위 전문행정관료를 선임함으로써 행정운영의 전문성과 효율성을 도모하고 있다. 5년 임기의 시장은 시의회의장을 겸직하여 집행기관을 대표하는 기관통합적 형태를 보이지만, 실제적인 행정부서의 총괄과 지휘는 사무총장을 중심으로 3명의 부행정관과 시재무관이 담당하고 있으며, 명확한 업무분장과 부재시 대행체제를 갖추으로써 기관운영의 안정성과 효율성을 도모하고 있다.

3) 시사점

기관대립형 사례자치단체들은 비교적 적은 규모의 시의회를 구성하는 데서 의회운영의 효율성을 시사해 주고 있다. 특히 미네아폴리스시나 피닉스시의 소의회제 채택은 의원들간의 긴밀한 접촉과 유대감을 형성시키고 서로에 대한 이해와 협력을 도모시킴으로써 의사결정 과정에 불필요한 대립이나 논쟁을 피하게 할 뿐 아니라 의회 조직이 간소하기 때문에 대의회제에서 흔히 발견되는 과두제적인 권력의 집중을 분산시키면서 민주적이고 효과적인 의정활동을 벌이는 장점을 시사해 준다.⁴⁾ 즉 '작은' 의회는 의회소집의 용이

4) 카나자와시(金澤市) 역시 의원정수를 축소하여 운영하는 데서 소의회제의 장점을 추구하고 있는 것을 시사해 주고 있다.

성과 능률적인 회의운영, 효과적인 의사결정 등의 효율적 기관운영과 함께 의원 1인당 주민대표성을 증대시킴으로써 지방의원의 정치적 위상을 제고시키는 효과도 내포하는 것이라 본다. 한편 기관대립형 사례자치단체의 집행기관은 미네아폴리스시와 카나자와시(金澤市)의 경우 민선 시장이 중심이 되는 데 비하여, 피닉스시는 의회에서 선임한 시지배인을 중심으로 조직체계가 자리잡혀 있다. 그러나 공통적으로 주요 고위행정관료에 대해서는 의회의 승인이 요구되지만 집행기관의 조직운영에 대해서는 의회와 독립적인 관계를 유지함으로써 이원화된 정치·행정의 원리를 시사해 주고 있다. 또한 이들 사례자치단체들은 공통적으로 고위 행정관료들에 대한 뚜렷한 업무분장을 통하여 집행기관내의 권력 분산화와 행정의 다원주의를 가미시키는 한편 시장이나 시지배인은 부단체장에 준하는 전문 행정관료를 직접 추천할 수 있게 함으로써 행정의 전문성과 조직운영의 효과성을 제고시키는 것을 시사해 주고 있다.

한편 기관통합형 사례자치단체들에서는 기관대립형 사례자치단체와 비교하여 대의회제를 채택하고 있는 경향을 나타내고 있다. 이러한 현상은 의회 우위의 기관통합형 기관구성 형태에서 의회가 유일한 주민 대표기관이라는 데 비중을 두고 있음을 시사해 준다. 대의회제 운영은 비교적 적은 횡수의 의원총회가 시사해 주듯이 분야별로 나뉘어져 있는 각 상임위원회를 중심으로 관련 집행부서의 협조를 통하여 의결기능과 집행의 업무가 상호 연계되는 특징을 보이고 있다. 기관통합형 사례자치단체들 가운데 특히 파리는 시의장을 겸직하는 시장의 위상과 리더쉽이 강조되어 집행기관을 실질적으로 통솔하는 권한을 지니고 있는 데, 이는 요크시의 경우와 크게 대별되는 특징으로 지적할 수 있을 것이다. 또한 파리는 44명의 시의원이 부시장을 겸직하여 행정업무를 관할함으로써 기관통합적인 요소를 강하게 드러내고

있는 데 비하여, 요크시나 빌레펠트시는 시의회의장이 정치적 성격이 강한 시장을 겸직하는 것을 제외하고는 시의원들이 직접적으로 행정부서에 고위 관료로서 겸직하는 것을 금하는 기관운영을 보여주고 있다. 그러나 이들 사례자치단체들은 공통적으로 집행기능의 효율적 운영과 전문성을 확보하기 위하여 의회에서 선임한 전문 행정관료가 행정부서를 총괄케 하는 역할을 부여하고 있다.

마. 의회와 집행기관의 관계

1) 기관대립형 사례자치단체

의회와 집행기관이 독립된 사례자치단체들은 기관간 협력을 제고하기 위한 대표적인 제도적 장치로서 미네아폴리스시의 경우는 「행정위원회」의 설치로 주요 고위행정관료에 대한 인사를 의회의 승인 전에 양 기관이 사전에 조율할 수 있도록 하고 있으며, 피닉스시의 경우는 집행부서를 총괄하는 시지배인을 의회가 선임하고 해임할 수 있도록 함으로써 양기관간에 긴밀한 협력체제를 갖추고 있다. 카나자와시(金澤市)의 경우는 시의회내 각 상임위원회가 담당하는 분야를 집행부서별로 소관 업무를 분장함으로써 의회와 집행부서간의 연계를 제고시키고 있으며, 특히 시장이 지니고 있는 전결처분권의 행사에 있어서 사전에 시의회와 협조를 구하는 관행으로 양 기관간의 마찰이나 갈등을 감소시키고 있다.

한편, 의회와 집행기관간에 갈등이나 대립이 발생한 경우 이를 해소하는 방안으로서 미국 사례자치단체들은 법적 대응으로 사법적인 해결을 모색하고 있으며, 일본의 경우는 광역단체의 장이 주관하는 자치분쟁조정위원회의 권고를 거치는 한편 양 기관간에 의회해산과 시장의 해임이라는 최후 수단이 정비되어 있다.

2) 기관통합형 사례 자치 단체

기관통합형 사례자치단체들에서 공통적으로 나타나는 기관간 협력의 특징은 우선 제도적으로 집행기관의 주요 고위 행정관료들이 의회에서 선임되는 것을 들 수 있으며 의회내 상임위원회가 집행부서와 긴밀한 관계를 맺고 있는 데서 기관통합적인 요소가 양기관간의 협력을 전제하고 있다는 것을 시사해 준다. 또한 의회 우위의 기관구성형태는 양 기관간에 갈등이나 대립을 가능치 않게 함으로써 원만한 관계가 확보되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 기관대립형의 사례자치단체와는 달리 의회가 주민에 대해 책임을 지는 유일한 대표기관이라는 데서 의회 우위의 기관운영이 정당성을 갖는다고 볼 수 있다.

3) 시사점

의회와 집행기관의 협력을 제고시키는 제도적 장치는 기관대립형 기관구성형태에서 특별히 요구되는 문제라 할 수 있다. 예를 들어 기관통합형 사례자치단체의 기관운영에서 시사하듯이 집행기관에 대한 인사권이 협력관계에 중요한 요인으로써 작용한다고 볼 때, 미네아폴리스시는 의회의 인사승인권인 행사되는 과정에서 양 기관간의 갈등을 미연에 방지하고 협력을 도모할 수 있는 제도적 장치를 구비하고 있다. 또한 의회와 집행기관의 유기적인 관계를 구축하기 위하여 기관대립형 사례자치단체들은 공식·비공식적인 다양한 통로를 통하여 정책과정에 양기관이 함께 협조하는 것이 원활한 기관운영을 위하여 중요하는 것을 시사해 주고 있다. 그리고 무엇보다 기관대립형 사례자치단체들에서 공통적으로 나타나고 있는 점은 권한과 책임에 대한 뚜렷한 업무분장으로 기관운영에서 발생할 수 있는 갈등과 혼선을 최소화하려고 노력하고 있으며, 기관간 권한의 행사에 있어서 특히 시장을 비

못한 고위 행정관료들은 마찰의 소지가 있는 결정과 실행에 대하여 사전에 충분히 양해를 구하는 관행을 정착시키고 있는 점을 지적할 수 있다. 즉 주민을 대표하는 기관으로서 양 기관이 제도적인 장치외에도 운영적인 측면에서 상호 협조적인 관계를 위해 노력하는 것이 중요하다는 것을 시사해 준다.