

지방자치단체 기관구성 다양화의 필요성과 방향

○ 지방자치단체 기관구성 다양화 필요성

최근 “지방자치법 전면개정안”에 “지방자치단체의 기관구성 다양화 특례”가 포함됨에 따라 그 후속조치로서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 심도 있는 논의가 필요한 상황임

- 최근 보다 높은 수준의 지방분권을 위한 다양한 방안이 논의되고 있음. 그 중에서도 지방자치단체 기관구성 다양화 논의는 지방자치단체의 구성자치권(structural autonomy)과 직접적인 관련성이 있음

학술적 차원에서 국내의 경우 지방자치단체 기관구성 다양화는 다음과 같은 네 가지 측면에서 의미가 있음

- 첫째, 주민투표를 통한 기관구성형태의 선택으로, 풀뿌리 민주주의가 강화됨
- 둘째, 지방자치단체장의 과도한 권한집중을 개선하여 실질적인 견제와 균형을 도모함
- 셋째, 획일화된 지방자치단체 기관구성 형태를 벗어나 지역별 다양한 특성을 반영하고, 탄력적인 행정운영이 가능함
- 넷째, 지방자치단체 운영 효율성의 제고 및 경제적·행정적 차원의 비용절감 가능성이 있음

그러나 지방자치단체 및 일반시민들 사이에서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 논의는 아직 시작단계에 불과함

- 지방자치단체 및 지방의회는 경우, 지방분권의 강화를 위한 맥락에서 지방자치단체의 구성자치권을 확보할 필요가 있다는 점에 대해서는 포괄적인 차원에서 동의함. 그러나 각 지방자치단체가 특례법 통과 이후 현재와 다른 유형의 기관구성 형태를 채택할지 여부에 대해서는 아직까지 충분한 논의가 되지 않은 상태임
- 일반국민들의 경우 아직까지 지방자치단체 기관구성 다양화의 의미와 필요성 등에 대한 공감대가 형성되지 않았을 뿐만 아니라, 그것이 무엇인지에 대한 학습도 아직은 미미한 상황임

○ 해외의 기관구성 다양화 실태

해외의 경우, 지방자치단체의 기관구성 다양화는 점차 확대되고 있는 상황임

- 미국 등 연방제국가의 경우 기관구성 유형을 제한하지 않고 지역에 맞는 기관구성 형태를 가질 수 있도록 하고 있음
- 영국 등 단방제국가의 경우 법률 상 지방자치단체가 기관구성의 유형을 정해 선택하도록 하고 있음
- 단, 공통적으로 지방자치단체 기관구성 형태 변화시 주민투표를 거치도록 하고 있음

〈표 1〉 해외의 지방자치단체 기관구성 다양화 법제화의 2가지 방식

유형	기관구성 유형 무제한 방식	기관구성 유형 제한 방식
특징	• 지방자치단체가 기관구성 형태를 자율적으로 결정하도록 하여 제한을 두지 않음	• 지방자치단체가 선택할 수 있는 기관구성 형태 유형을 법률에 명문으로 규정
사례	• 미국, 독일 등 연방제 국가	• 영국 등 단방제 국가
장점	• 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관 구성방식을 개발·채택 가능 • 고도의 기관구성 자율성 보장	• 비교적 안정적·체계적 시스템 구축
단점	• 안정적·체계적 시스템 구축 한계	• 유형 외의 기관구성 형태를 채택할 수 없기 때문에 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관 구성방식을 개발·채택하는데 한계 • 기관구성 자율성이 제한

미국의 경우, 기관구성 형태에 대한 지방자치단체의 자치권이 고도로 보장되어 있어, 매우 다양한 형태의 기관구성 형태를 확인할 수 있음(Frederickson et al., 2004)

- 대도시의 경우 기관대립형을 선호하고 있으며, 기관통합형을 채택할 경우 책임행정관을 두어 전문성을 보강하는 방향으로 발전되고 있음
- 이에 비해 소도시의 경우 기관통합형으로 운영되는 사례가 많지만, 이 때 지방자치단체가 책임져야 하는 업무의 범위가 최소한에 머무르는 특징을 지니고 있어 인구가 적어도 종합행정을 모두 수행해야 하는 국내외 차이가 있음
- 또한 감사기구의 독립성 확보를 위해 감사위원장을 선출직으로 두기도 함

영국의 경우 의회 중심의 기관구성만으로는 리더십의 부족과 지역발전에 계기가 부족하다고 판단하여 지방정부법 제정(Local Government Act, 2000)을 통해 기관구성 다양화를 법제화 함

- 법률에 '① 시장-내각형, ② 리더-내각형, ③ 위원회형, ④ 내무장관으로부터 승인받은 기타 협약' 등 4개 유형 중 하나를 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 명문으로 규정함
- 그러나 여전히 기관통합형이 다수를 차지하고 있으며, 기관대립형으로 전환되었던 지역 중 일부는 다시 기존의 기관구성 형태로 회귀하는 모습을 보임. 즉, 지역에 맞는 기관구성 형태는 지역의 정치·문화·사회적 맥락과도 연관되어 있음
- 기관통합형 내에서 견제와 균형, 전문성을 확보하기 위해 책임행정관의 채용, 의회 내 상임위원회의 적극적 역할 확보 등의 방안을 모색함

따라서 이와 같은 해외의 사례를 볼 때, 국내의 맥락에 맞는 기관구성 형태 유형의 개발이 필요하며, 그에 대한 주민들의 공감대 형성이 무엇보다 중요함

○ 지방자치단체 기관구성 다양화의 방향

첫째, 우리나라의 특성에 맞는 지방자치단체 기관구성 다양화 방안의 모색 및 그에 대한 국민적 공감대 형성이 필요함

- 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 특례가 법제화된다고 하여도, 이를 채택·활용하는 지방자치단체가 없다면 의미가 퇴색될 수 있음. 지방자치단체 기관구성 다양화의 의미와 필요성에 대한 사회적 공감대 형성이 선제될 필요가 있음

둘째, 지방자치단체 기관구성 다양화 특례에 대해 초기에는 영국과 같이 법률 상 기관구성 유형을 규정하고, 이 중 한가지를 지방자치단체가 주민투표를 통해 채택하도록 하는 방식이 적합하다고 판단됨

- 현재 지방자치법 상에 규정된 단체장중심형 기관구성 모델과 함께 단체장 권한분산형, 의회중심형 등의 모델이 제시될 수 있음

셋째, 지방자치단체 기관구성 다양화에 있어서 인사 및 감사기구의 독립성 확보를 위한 제도적 장치가 포함될 필요가 있음

- 미국의 사례를 참고하여 선출직 감사위원장을 채택하거나, 그밖에 인사 및 감사위원회를 구성하는 위원에 대한 추천권을 지방자치단체와 지방의회 등으로 분산하는 방안, 감사위원장의 사무국에 대한 독립적 관리감독권한 확보 방안을 모색할 필요가 있음

넷째, 기관통합형의 기관구성 유형을 채택할 경우, 전문성 확보를 위해 책임행정관 제도를 채택하고, 그에 대한 지방의회의 관리감독을 강화할 필요가 있음

- 또한 기관통합형의 경우 사실상 지방자치단체를 지방의회가 총괄하는 구조임
- 따라서 1개의 정당에서 특정 지역의 지방의회를 모두 독점하는 등의 상황이 발생할 수 있으므로, 지방의회 내부의 견제와 균형을 강화하기 위해 의원과 민간위원으로 구성된 인사 및 감사특별위원회 등을 운영하는 방안을 모색하는 것이 필요함

다섯째, 지방자치단체 기관구성 다양화 모델의 적용에 대한 사전 시뮬레이션이 필요함

- 새롭게 제시되는 지방자치단체 기관구성 모델에 대한 보다 심층적인 해외사례 연구 및 국내 적용시 직면하게 되는 다양한 상황에 대한 사전 시뮬레이션을 통해 시행착오를 최소화 하는 것이 필요함

▶ 내용문의 : 김지수(한국지방행정연구원 부연구위원, jisookim@krila.re.kr, 033-769-9857)

▶ 지난호 : 더 쾌적한 생활환경을 위한 화력발전 지역자원시설세 세율인상 방안(김봉균 부연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.