지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안

A Study on the Self-Organizing Power of the Local Government

2003. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 자

주 재 복 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

지방자치가 실시된 지 10여년이 되어가면서 지방자치의 공과에 대한 논란과 함께 지방자치제도에 대한 근본적인 개혁을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 특히 지방자치단체가 중앙정부의 지나친 통제와 감독을 받는 등 지방자치권이 너무 제약되어 있다는 주장이 최근 신정부의 주요 국정과제인 분권화 기조와 아울러 보다 강하게 제기되고 있다. 이러한 문제제기는 지방자치권의 일부인 지방자치단체의 자치조직권 분야에도 나타나고 있다. 자치조직권은 지방자치단체의 자율적인 조직운영에 있어서 중요한 분야임에도 불구하고 이에 대한 구체적인 연구는 거의 없는 실정이다.

본 연구의 목적은 지방자치의 기본정신을 살리면서 동시에 책임성을 확보하기 위해서 지방자치단체 자치조직권, 특히 기구설치권과 정원관리권의 범위를 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 질문에 답하는 것이다. 본 연구는 이론적인 논의를 통하여 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형을 제시하고 있다는 점과 우리나라 지방자치단체 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안을 구체적으로 도출하였다는 점에서 활용 가치가 높다고 할 수 있다.

본 연구를 계기로 지방자치단체가 실질적인 지방자치를 수행해 나갈 수 있도록 지방의 자치조직권이 강화되고, 동시에 지방자치단체가 스스로 책임지는 건전한 지방자치가 이루어질 수 있는 계기가 되기를 기대한다. 아울러 창의적인 연구를 수행한 주재복 박사의 노고를 치하하고자 한다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 흥 래

요 약

지방자치를 본격적으로 실시한 지 10여년이 되어가면서 지방자치의 공과에 대한 논란과 더불어 지방자치제도에 대한 근본적인 개혁을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 특히 지방자치제가 실시되었지만 아직까지 지방자치단체는 중앙정부의 통제와 감독을 받는 등 지방자치단체의 자율성이 너무 제약되어 있다는 주장이 최근 신정부의 주요 국정과제인 분권화 기조와 아울러 보다 강하게 제기되고 있다. 이러한 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제는 지방자치권의 일부인 자치조직권의 영역에서도 예외는 아니다. 즉 자치조직권의 중요한 구성요소인 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권은 지방자치법과 시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정과 시행규칙, 그리고 행정자치부의 지방조직개편 추진지침 등에 의해서 상당한 제약을 받고 있다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 급변하는 행정환경에 신속하게 대응하여 효과적으로 행정을 펼칠 수 있도록 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 확대할 필요성은 인정된다. 그러나 기구설치권 및 정원관리권의 확대에 따른 문제점과 우려가 있는 것도 사실이다. 본 연구의 목적은 이러한 현실적인 문제 인식를 바탕으로 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서 지방자치단체 자치조직권의 일부인 기구설치권 및 정원관리권의 범위를 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 질문에 답하는 것이다.

서론에 이어 제2장에서는 이론적인 논의를 통하여 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형을 제시하였다. 중앙-지방간 관계, 지방정부의 자치권과 자치조직권 관련 기존 연구에 대한 이론적인 검토를 통하여 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권의 운영모형으로 통제형, 신축형, 차등형, 자율형

의 네 가지를 도출하였다. 제3장에서는 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 현황과 문제점을 분석하면서 주요 쟁점을 도출하였고, 기구 설치권 및 정원관리권과 관련된 주요 쟁점별 당사자들의 입장을 심층 설문조사를 통하여 알아보았다. 제4장에서는 미국, 영국, 일본, 프랑스의 기구설치권 및 정원관리권의 운영사례를 분석하였고, 이를 기초로 우리나라에서의 적용가능성과 시사점을 도출해 보았다. 제5장에서는 이러한 논의를 종합하여 지방자치단체 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안을 신축형, 차등형, 자율형으로 나누어서 구체적으로 제시하였다. 마지막으로 제6장에서는 연구결과를 종합하고 정책적인 함의를 도출하였다.

연구결과를 개선방안 중심으로 정리해 보면, 첫째, 신축형 중심의 개선방안은 중앙정부에서는 전체적인 기준만을 제시하고 이 범위 내에서는 지방자치단체가 어느 정도 자율성을 가지고 운영하는 방안이다. 둘째, 차등형 중심의 개선방안은 자치역량이 있는 지방자치단체를 선별하여 기능을 선택적으로 지방자치단체에 이양하는 방안이다. 셋째, 자율형 중심의 개선방안은 자치조직권 관련 사전규제적인 기능을 지방자치단체에 완전히 이양하는 방안이다. 현행 자치조직권 등에 대한 사전규제적인 규정을 폐지하고 지방자치단체의 조례에 의해 자율적으로 운영하도록 하는 방안이다.

본 연구는 결론적으로 지방자치단체가 자기책임 하에 자율적으로 자치조직권을 운영해 나가도록 해야 한다는 점을 강조하였다. 다만 자율형을 실시하기 위해 필요한 객관적인 기준의 마련과 자율성 강화에 따르는 책임성을 확보하기 위한 보완장치를 준비하는 과정이 필요하다는 점을 지적하였다. 따라서 자율형의 실시를 준비하는 과정에서 단기적으로 신축형과 차등형으로 자치조직권을 운영하면서 문제점을 보완하여 자율형을 추진하는 방향으로 자치조직권을 설계하는 것이 바람직다는 것을 제안하였다.

목 차

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
제2절 연구범위 및 방법 ····· 3
제3절 연구의 구성 및 체계도 ····· 4

제2장 이론적 배경 ····· 6
제1절 중앙-지방간 관계와 지방자치권 ····· 6
1. 중앙-지방관계론의 의의 ····· 6
2. 중앙-지방간 관계의 유형 ····· 8
3. 중앙-지방간 관계와 지방자치권 ····· 14
제2절 지방자치단체의 자치권과 자치조직권 ····· 16
1. 지방자치단체 자치권의 의미 ····· 16
2. 지방자치단체 자치권의 유형 ····· 18
3. 지방자치단체 자치조직권의 내용 ····· 20
제3절 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형 ····· 21
1. 모형 설정의 논리 ····· 21
2. 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형 ····· 26

제3장 기구설치권 및 정원관리권의 주요내용 및 쟁점 … 28
제1절 기구설치권의 주요 내용 …… 28
1. 주요 개요 …… 28
2. 주요 내용 …… 29
제2절 정원관리권의 주요 내용 …… 34
1. 주요 개요 …… 34
2. 주요 내용 …… 35
제3절 기구설치권 및 정원관리권의 주요 쟁점 …… 40
1. 중앙정부 및 지방자치단체의 기본적인 입장 …… 40
2. 기구설치권에 대한 쟁점별 입장 …… 42
3. 정원관리권에 대한 쟁점별 입장 …… 45
4. 쟁점별 입장에 대한 종합 …… 48

제4장 주요 외국 지방정부의 자치조직권 …… 50
제1절 미국 지방정부의 자치조직권 …… 50
1. 자치권의 방향 …… 50
2. 미국 지방정부의 분권화 과정 …… 52
3. 미국 지방정부의 자치조직권 …… 54
제2절 일본 지방정부의 자치조직권 …… 56
1. 자치권의 방향 …… 56
2. 일본 지방정부의 기구설치권 …… 58
3. 일본 지방정부의 정원관리권 …… 60

제3절 영국 지방정부의 자치조직권 ····· 62
1. 자치권의 방향 ····· 62
2. 영국 지방정부의 기구설치권 ····· 64
3. 영국 지방정부의 정원관리권 ····· 66
제4절 프랑스 지방정부의 자치조직권 ····· 67
1. 자치권의 방향 ····· 67
2. 프랑스 지방자치단체의 종류 및 지방공무원 ····· 68
3. 지방분권 개혁 이전의 지방자치단체 자치조직권 ····· 70
4. 지방분권 개혁 이후의 지방자치단체 자치조직권 ····· 74
제5절 외국의 자치조직권에 대한 종합적 평가 및 시사점 ····· 79

제5장 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안 ····· 82
제1절 개선안의 기본 논리 ····· 82
1. 신축형 중심의 개선 논리 ····· 82
2. 차등형 중심의 개선 논리 ····· 83
3. 자율형 중심의 개선 논리 ····· 84
제2절 개선안 도출의 기본 방향 ····· 85
제3절 기구설치 및 정원관리권의 개선방안 및 추진과제 ····· 89
1. 신축형 중심의 개선(안) ····· 89
2. 차등형 중심의 개선(안) ····· 92
3. 자율형 중심의 개선(안) ····· 93

제6장 결론 ····· 97
제1절 연구결과 종합 ····· 97
제2절 정책적 함의 ····· 100

【참고문헌】 ····· 104
【Abstract】 ····· 110
【부 록】 쟁점사항에 대한 의견 수렴 설문지 ····· 112

표 목 차

<표 2-1> 중앙-지방관계에 관한 모형 비교 ····· 8
<표 2-2> 우리나라 지방자치단체의 자치권 행사 수준 ····· 17
<표 3-1> 기초자치단체의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준 ····· 30
<표 3-2> 광역자치단체의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준 ····· 31
<표 3-3> 산식유형별 선정된 변수 ····· 36
<표 3-4> 특별시·광역시·도 지방공무원 직급별 정원책정기준 ····· 38
<표 3-5> 시·군·구 지방공무원 직급별 정원책정기준 ····· 38
<표 3-6> 지방자치단체 지방공무원 종류별 정원책정기준 ····· 39
<표 4-1> 프랑스 지방공무원 분류체계 ····· 69
<표 4-2> 지방공무원단 설치 기준 ····· 76
<표 4-3> 주요 직급별 정원책정 기준 ····· 78
<표 4-3> 주요 선진 외국의 기구설치권 및 정원관리권의 기본방향 ····· 81
<표 6-1> 주요 쟁점별 종합 정리 ····· 99

그림 목차

<그림 1-1> 연구의 체계도 ····· 5
<그림 2-1> 지방의 자율성 차원 ····· 19
<그림 2-2> 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형 ····· 27

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 1995년 제4대 지방선거를 통해 지방의회의원과 지방자치단체장을 주민들이 직접 선출함으로써 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다. 지방자치를 본격적으로 실시한 지 10여년이 되어가면서 지방자치의 공과에 대한 논란과 더불어 지방자치제도에 대한 근본적인 개혁을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 지방자치제가 실시되었지만 아직까지 지방자치단체는 중앙정부의 통제와 감독을 받고 있어 지방자치단체의 자율성이 너무 제약되어 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 주장은 최근 신정부의 주요 국정과제인 분권화 기조와 아울러 보다 강하게 제기되고 있다. 즉 우리나라의 지방자치 관련 법령은 지방자치단체에 대한 국가의 폭넓은 지도·감독을 규정하고 있으며, 최근 들어 지방자치단체의 자치권(자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등)에 대해서 중앙정부의 통제와 감독이 과도하게 이루어지고 있다는 비판이 더욱 탄력을 받고 있다. 그리고 이러한 논의는 학계와 시민단체 등 다양한 분야와 계층에서 활발하게 진행되고 있다.

이러한 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제는 지방자치권의 일부인 자치조직권의 영역에서도 예외는 아니다. 즉 자치조직권의 중요한 구성요소인 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권은 「지방자치법」과 동법 「시행령」, 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한 규정」과 그 「시행규칙」, 그리고 행정자치부의 지방조직개편 추진지침 등에 의해서 상당한 제약을 받고 있다.[1] 이러한 제약에 대해 지방자치단체에서는 지역실정과 새로운 행정수

요 등 행정환경변화에 탄력적으로 대응하기 위해 신축적인 조직운영이 필요하다는 이유를 제시하면서 기구설치권 및 정원관리권의 확대를 강력하게 요구하고 있다. 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도지사협의회, 시·도연구원협의회 등에서도 기구설치권 및 정원관리권 강화를 위한 일련의 대책들을 협의하여 중앙정부에 법률 개정 등을 강력하게 요구하고 있으며, 또한 중앙정부차원에서는 기능이양추진위원회에서 이에 대한 논의를 활발하게 진행하여 왔다. 그리고 참여정부 들어서는 정부혁신·지방분권위원회에서 자치조직권을 포함하여 지방분권의 추진과 관련된 논의를 지속해 나가고 있다. 이러한 일련의 활동들은 학계와 시민단체를 중심으로 한 분권화운동을 촉발시키는 등 자치조직권을 포함하여 지방자치권 확대를 둘러싼 논란을 가속화시키고 있다.

지방자치의 기본정신을 살리고 지방자치단체가 급변하는 행정환경에 신속하게 대응하여 효과적으로 행정을 펼칠 수 있도록 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 확대할 필요성은 인정된다. 그러나 각종 언론보도에서 보는 바와 같이 일부 지방자치단체의 인사전횡사례나 지방자치단체장의 인사비리사례 등에서 나타나고 있듯이 기구설치권 및 정원관리권의 확대에 따른 문제점과 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련될 때까지는 자치조직권을 점진적으로 확대 또는 강화해 나가는 지혜 역시 필요할 것으로 판단된다.

본 연구의 목적은 이러한 현실적인 문제 인식를 바탕으로 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서 지방자치단체 자치조직권의 일부인 기구설치권 및 정원관리권의 범위를 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 질문에 답하는 것

1) 자치조직권의 범위에 대해서는 논자들마다 다소 상이하지만 크게 기구설치권과 정원관리권을 자치조직권으로 보는 견해가 일반적이다. 따라서 본 연구에서는 자치조직권이라는 개념을 기구설치권 및 정원관리권이라는 개념과 혼용하여 사용하고자 한다.

이다. 이를 위하여 먼저 자치조직권과 관련된 이론적인 논의를 통하여 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형을 제시한다. 둘째, 현재 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 운영현황과 문제점 및 주요 쟁점들을 도출해 본다. 셋째, 주요 선진 외국 지방정부의 자치조직권에 대한 분석을 통하여 우리나라 지방자치단체의 자치조직권 운영과 관련된 시사점을 도출한다. 마지막으로 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안과 함께 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 방안을 제시함으로써 우리나라 지방자치제도의 건전한 정착에 기여하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 대상적 범위는 광역자치단체 및 기초자치단체의 지방자치권 중에서 자치조직권으로 한정한다. 자치조직권의 세부적인 범위는 행정기구의 편성권과 개편권, 자주적인 정원책정권 및 정원관리권으로 나눌 수 있다. 즉 자치조직권의 내용 중에서 가장 핵심적인 쟁점은 기구설치권과 정원관리권과 관련된 내용들이다. 따라서 본 연구에서는 자치조직권의 핵심적인 내용인 기구설치권 및 정원관리권에 한정하여 논의를 전개하고자 한다. 여기서 기구는 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위하여 설치하는 내부조직을 의미하며, 정원은 지방자치단체가 자신의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다.

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권 운영의 기본 논리 및 모형을 제시하였다. 둘째, 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권 운영실태, 문제점, 그리고 주요 쟁

점 등을 분석하였다. 셋째, 선진 주요 외국의 기구설치권 및 정원관리권 운영실태를 분석하여 벤치마킹의 자료로 활용하였다. 마지막으로 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안과 책임성 확보장치를 도출해 보았다

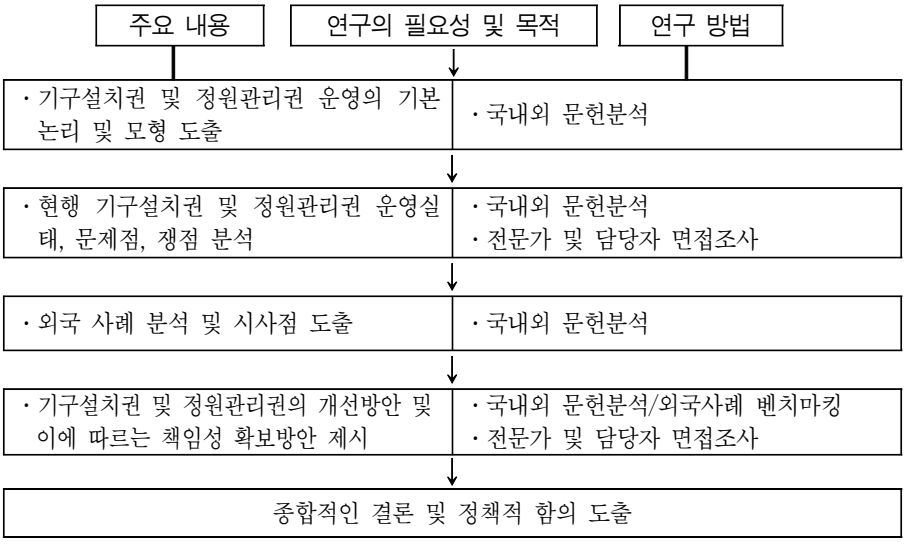
본 연구는 주요 연구방법 및 자료수집방법으로 먼저 문헌연구방법을 활용하였다. 즉 기구설치권과 정원관리권의 운영모형을 설정하고 기구설치권과 정원관리권의 현황 및 문제점을 분석하기 위하여 지방자치권 및 자치조직권과 관련된 기존의 국내외 연구논문과 저서, 각종 통계자료, 정부 내부자료, 법령집 등을 활용하였다. 둘째, 면접조사방법을 활용하였다. 즉 기구설치권 및 정원관리권과 관련된 쟁점 및 대안의 도출과 타당성 검토를 위하여 자치조직권 관련 업무를 수행하는 중앙 및 지방공무원, 그리고 전문가 등과의 인터뷰와 심층 설문조사를 실시하였다. 셋째, 기구설치권 및 정원관리권의 문제점과 개선방안을 도출하는 과정에서 워크샵(Workshop) 등을 개최하여 문제점 및 대안의 타당성을 검토하였다. 마지막으로 외국사례와의 비교연구를 통하여 자치조직권의 개선방안을 도출하는데 있어서 벤치마킹(Benchmarking) 자료로 활용하였다.

제3절 연구의 구성 및 체계도

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1장 서론에서는 연구의 필요성 및 목적, 연구의 범위 및 방법, 연구의 구성 및 체계도를 제시하였다. 제2장 이론적 배경에서는 중앙-지방간 관계, 지방정부의 자치권, 지방정부의 자치조직권 등에 대한 이론적 논의를 통하여 기구설치권 및 정원관리권의 운영모

형을 도출하였다. 제3장 기구설치권 및 정원관리권의 주요 내용 및 쟁점에서는 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권 운영실태 및 문제점을 분석하고, 기구설치권 및 정원관리권과 관련된 쟁점사항들에 대한 중앙정부 및 지방자치단체의 입장을 분석해 보았다. 제4장 주요 외국 지방정부의 자치조직권에서는 미국, 일본, 프랑스, 영국 등 주요 선진 외국의 기구설치권 및 정원관리권 운영실태를 분석하여 시사점을 도출하였다. 제5장 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안에서는 기존의 연구 결과들을 토대로 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 개선안을 신축형, 차등형, 자율형으로 나누어 제시하면서 동시에 자치조직권 확대에 따르는 책임성 확보장치를 개략적으로 제시하였다. 마지막으로 제6장 결론에서는 본 연구의 결과를 종합적으로 정리하고 정책적인 함의를 도출하였다. 본 연구의 구성을 종합하여 연구의 흐름을 도식화하면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 체계도



제2장 이론적 배경

제1절 중앙-지방간 관계와 지방자치권

1. 중앙-지방관계론의 의의

중앙정부의 간섭과 제약으로부터 지방정부 또는 지방자치단체[2]의 자율성을 확보하는 문제는 정부간 관계론(Intergovernmental Relations: IGR)의 관점에서 이해해 볼 수 있다. 즉 정부간 관계론은 지방정부에 대한 중앙정부로부터의 자율성을 설명하는데 유용한 이론이다. 정부간 관계론은 특히 바람직한 중앙-지방관계의 설정과 지방의 자치권 확대방안을 구상하는데 유용하게 활용할 수 있다. 일반적으로 정부간 관계론에서 중앙-지방간 관계를 보는 이론은 크게 분권론과 집권론으로 나눌 수 있다. 이러한 구분의 기준은 권한과 책임의 배분이 중앙정부에 집중되어 있는가 아니면 지방정부에 많이 위임되어 있는가 하는 것이다.

정부간 관계론에 대한 기존의 연구를 보면 중앙-지방간 관계는 다양한 유형으로 제시되고 있다. 가장 일반적으로 알려져 있는 모형은 미국의 중앙-지방간 관계를 분리형(대등형), 중첩형, 내포형으로 분류한 Wright(1988)의 모형이다.[3] 그리고 무라마쯔(1984)는 일본의 중앙-지방간 관계를 전통

2) 엄밀한 의미에서 지방정부라는 개념은 입법권, 사법권, 행정권을 가져야 사용이 가능하다. 따라서 우리나라의 지방자치단체는 엄밀한 의미에서 지방정부라는 개념을 사용하는데 다소 무리가 있기는 하지만 대부분의 학자들이 지방정부라는 개념을 사용하고 있기 때문에 본 글에서는 지방정부와 지방자치단체라는 개념을 구별하지 않고 사용하기로 한다.

3) Wright(1988)는 정부간관계론을 미국의 연방체제내 모든 형태와 수준의 정부들간

적인 수직적 행정통제모형과 수직적 통제모형으로 설명할 수 없는 중앙-지방관계를 설명하는 보완 모형인 수평적 정치경쟁모형으로 분류하였다. 또한 Dunsire(1981)는 중앙-지방간 관계를 이와 유사하게 하향식 모형, 지방자치모형, 정치체제모형으로 분류하였다.[4] 이 외에 Wildavsky(1979)의 협조-강제모형과 갈등-합의모형과 영국과 같은 단일제 국가의 중앙-지방관계를 분석하는데 유용한 Rhodes(1988)의 권력의존모형, 그리고 중앙과 지방간의 관계를 정치·사회학적 관점에서 조명하고 있는 Dunleavy (1980)의 중앙-지방관계론 등도 중앙-지방간 관계에 대한 주요 모형들이다. 정부간 관계론에서 제시되고 있는 중앙-지방간 관계의 주요 모형에 대한 설명은 <표 2-1>과 같다.

중앙정부와 지방정부간 관계는 이론적으로 크게 지방정부의 자율성이 거의 없는 수직적 의존관계, 상호 대등한 수평적인 의존관계, 그리고 거의 완전한 자율성을 가지는 독립적인 관계로 나누어 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 보면 중앙-지방간 관계는 자율성이 거의 없는 관계와 거의 완전히 독립적인 관계, 그리고 완전히 대등한 관계는 존재하기 어렵다. 즉 현실적으로 중앙정부와 지방정부의 관계는 어느 정도의 자율성을 가지면서 어느 정도 상호 통제와 제약을 받는 관계로 나타나게 된다. 기존의 중앙-지방간 관계에 대한 연구들도 이러한 입장에서 중앙정부와 지방정부간 관계를 논의하고 있다. 즉 통제나 의존의 정도, 자율성의 정도 차원에서 중앙-지방간 관계를 바라보고 있다.

에 일어나는 모든 활동과 상호작용을 연구하는 분야로 포괄적으로 규정하고 있으며, 정부간관계론의 4가지 구성요소로 행위자(Who), 정소(Where), 시간(When), 과제(What)를 들고 있다.

4) 하향식모델에서는 지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관에 불과하며, 지방자치모형에서는 지방정부의 자율성이 광범위하게 보장되는 상호 대등한 관계를 상정하며, 정치체제모형에서는 중앙정부와 지방정부의 관계를 선거를 전제로한 중앙정치집단과 지방정치집단간의 정치적인 관계로 파악한다(Dunsire, 1981).

<표 2-1> 중앙-지방관계에 관한 모형 비교

학자	유형	주요 내용
Wright (1988)	분리형	분리형은 인사, 재정상의 완전한 분리를 기초로 지방정부가 독립적인 자율성을 누리는 관계
	중첩형	중앙-지방은 상호 의존관계에 기초하여 정치적 타협과 협상을 벌이는 관계
	내포형	지방정부가 중앙정부에 완전히 종속되어 자율성이 거의 없는 관계
Dunsire (1981)	하향식모형	지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관에 불과
	지방자치모형	지방정부는 중앙정부와 상호 대등한 관계를 가져 광범위한 자율성을 누림
	정치체제모형	중앙-지방관계는 선거를 전제로 중앙과 지방정치집단간의 정치적 관계로 전환됨
Wildavsky (1979)	협조-강제모형	지방정부는 중앙정부의 감독하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자로서 자율성과 재량은 거의 없음
	갈등-합의모형	중앙-지방은 대등한 관계를 유지하고 있으며, 지방정부는 정책입안과 집행에 있어서 상당한 자율성을 보유함
무라마쯔 (1984)	수직적 행정통제모형	지방정부는 중앙정부의 지시와 명령에 복종하는 수직적인 상하관계에 있음
	수평적 정치경쟁모형	중앙-지방간의 상호의존성을 중시하며 양자가 정책을 둘러싸고 상호경쟁을 벌이는 대등한 관계
Rhodes (1988)	권력의존모형	전략적 게임을 벌이는 협상관계를 가지며, 서로 이용가능한 자원을 동원하여 우위를 확보하려고 함

자료 : 하혜수, 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 경기개발연구원, 2000.

2. 중앙-지방간 관계의 유형

정부간 관계론에 대한 연구를 보면 중앙-지방간에 나타나는 관계에 대한 유형은 크게 전통적 논의인 수직적 통제관계모형, 수평적 경쟁관계모형, 그리고 근래에 들어 새롭게 조명되고 있는 상호의존적 관계모형으로 구분된

다. 본 연구에서는 정부간 관계의 대표적 모형인 Wright의 모형, Rhodes의 모형, 무라마쯔의 모형 등을 중심으로 중앙-지방간 관계모형을 중앙정부의 지방정부에 대한 수직성과 계층성을 강조하는 수직적 통제모형, 중앙정부와 지방정부간 대등한 관계와 상호 독립성을 강조하는 수평적 경쟁모형, 그리고 중앙정부와 지방정부간의 상호작용을 강조하는 상호의존모형으로 구분하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 수직적 통제모형

정부간 관계에서 수직적 관계는 중앙정부와 지방자치단체간의 지배와 피지배의 관계로 나타난다. 이 때 정부간 관계의 형태는 지방자치단체를 국가의 통치기관의 일부로 보는 중앙-지방간의 관계만 존재할 뿐 지방정부간 관계가 생길 여지는 없게 된다. 그 이유는 지방자치단체가 이미 중앙정부에 예속되어 있어 지방정부라는 용어 자체가 받아들여지지 않기 때문이다. 따라서 이러한 경우 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 보여진다. 수직적 관계는 재정의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계로도 논의되고 있다(Dunleavy, 1981). 이 논의에 따르면 지방행정기관은 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 이 때 지방행정기관은 자율성과 재량성의 영역이 완전히 없거나 거의 협소하다는 것이다. 이러한 관점에서 전개되는 대표적인 이론이 Wright의 내포모형(Inclusive- Authority Model)과 무라마쯔(1991)의 수직적 통제모형이다.

Wright(1988)는 미국의 연방제 하에서 정부간 관계를 세 가지로 구분하였는데, 이 중에서 내포모형은 정부간 관계의 수직적 계층성과 정부간 관계의 의존성을 강조하고 있다. 이 모형은 연방정부, 주정부, 지방정부는 서로 계층제적 상하관계에 있으며, 지방정부는 주정부에, 주정부는 연방정부에 종

속되어 있다는 것을 제시한다. 그러므로 주정부와 지방정부의 독자적인 권한이 존재하지 않음을 전제로, 연방정부와 주정부의 의견이 상충될 때 연방정부가 최종적으로 결정할 권한을 보유하며, 주정부는 이를 따라야 한다는 것이다. 이 모형은 주정부와 지방정부가 모두 중앙정부의 시녀에 불과하고 완전히 의존적이며 중앙정부의 강력한 계층적 통제를 받는다는 것이다.

무라마쯔(村松岐夫)의 수직적 통제모형(1991)도 수직적, 계층적 관계를 강조하고 있다. 무라마쯔(1991)는 일본의 중앙-지방간의 관계를 중앙집권론 패러다임에 기초하고 있다고 보는 일단의 주장들을 종합하여 수직적 행정통제모형이라고 하였다. 이 모형을 주장하는 사람들은 일본에는 구미에서와 같은 지방자치는 존재하지 않는다고 보고 지방은 중앙집권체제의 말단이며 중앙의 각 부처의 대리인으로 보고 있다는 것이다. 무라마쯔(1991)는 종래의 수직적 행정통제모형이 주로 1945년부터 1955년까지 형성된 것으로 중앙집권적 요소 네 가지로 이루어져 있다고 파악하였다. 중앙집권적인 네 가지의 요소로는 중앙관료에 의한 결정, 지방에 의한 집행, 지방의 순종적 태도 및 지방의 능력상 한계 등이 제시되고 있다. 수직적 행정통제모델의 핵심으로는 이러한 관료우위론 외에 기관위임사무. 국고보조금과 재정구조, 낙하산식 인사관행 등을 들고 있다. 그리고 무라마쯔(1991)는 이러한 사무들의 기관위임, 재정통제, 그리고 인사상의 통제를 모두 결합시킨 행정과정의 역학으로 각 성의 예산편성과정을 들고 있다. 그는 예산편성은 이미 법령의 형태로 결정되어 있는 사항에 대한 집행과 각 연도의 예산요구서 작성이라는 두 가지 과정으로 구분하여 볼 수 있으며, 이러한 과정에서 중앙정부의 직접적 영향력은 매우 크다는 것을 주장하고 있다.

나. 수평적 경쟁모형

중앙정부와 지방정부간 수평적 관계는 수직적 계층관계와는 달리 중앙과 지방이 상호 독립적이며 대등한 지위에 놓이는 관계를 말한다. 이러한 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는다는 것을 말한다. 즉 중앙과 지방관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리의 논리로 이동하게 된다. 이때 정부간 관계의 형태는 중앙-지방정부간 관계뿐만 아니라 지방정부간의 자율적인 관계도 가능해진다.

이러한 관점에서 논의를 전개하고 있는 대표적인 모형은 Wright(1988)의 분리모형 또는 대등모형(Coordinate-Authority Model)이다. 이 모형에서는 주정부가 연방정부로부터 독립적이라는 점을 인정한다. 따라서 연방정부와 주정부는 각각의 관할권에 해당하는 업무를 독립적으로 수행하며(Dual Federalism), 양 정부의 이익이 충돌하는 경우에는 연방최고법원에서 중재역할을 하게 된다(Wright, 1988). 연방최고법원은 연방정부와 주정부간의 권한쟁의에 있어서 최종적인 판단을 하게 되며, 이러한 점이 미국의 연방제를 사법적 연방제(Juridical Federalism) 라고 특징짓게 한다. 따라서 분리모형은 중앙정부와 주정부가 경계를 이루어 각각 독자적으로 자치권을 행사하고 있는 것이 특징이며, 지방정부인 카운티(county), 타운(town), 타운십(township) 등은 주정부에 종속되어 있는 이원적 관계에 있다(Wright, 1988). 일반적으로 정부간 관계는 완전히 분리·독립하여 이루어질 수 없기 때문에 이 모형은 주로 중앙-지방정부간, 지방정부간에 갈등이 표출되는 과도기적 정부간 관계를 설명하는데 활용되고 있다.

다. 상호의존모형

상호의존적 관계는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부가 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 말한다. 이러한 상호의존적 관계는 동반자관계로도 논의되고 있다. 이 논의에 따르면 정부간에 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어지며, 이는 상호의존 관계를 통하여 체계의 구성부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위하여 자원·역할 및 권한을 교환하는 것과 관련을 맺는다. 중앙과 지방간의 상호의존적 관계를 강조한 모형으로는 Wright의 중첩(대등)모형, Rhodes의 권력의존모형, 그리고 무라마쯔의 수평적 정치경쟁모형이 있다.

Wright(1988)의 중첩모형(Overlapping-Authority Model)에 따르면 하나의 정부가 완전한 권한을 가지고 처리할 수 있는 영역은 비교적 적으며, 연방정부, 주정부, 지방정부가 중복적으로 수행하는 업무영역이 넓다. 그리고 이 모형는 정부간 계층제를 부정하고 각각의 정부가 자율성을 보유한 채로 대등한 위치에서 협상을 통하여 문제를 해결하는 것을 제시한다(Wright, 1988). 따라서 상대적으로 주정부 및 지방정부의 자율성이 강화되며, 연방정부 및 주정부의 통제권한이 약화된다. 정부간 협상은 교환과 합의로 이루어지며, 교환을 통하여 각 정부들 간에 자원과 권한이 이전된다. 또한 한 개 이상의 정부가 중복적으로 권한을 갖는 많은 부문에 있어서 연방정부와 주정부, 주정부와 지방정부 간의 관계가 협동적 관계와 갈등적인 관계 모두를 인정하고 있다. 따라서 이 모형은 중앙정부와 지방정부간의 관계가 상호의존적 관계를 지니는 상호의존모형이라고 할 수 있다. 이 모형의 주요 특징으로는 정부기능의 많은 부분이 중앙정부, 주정부, 지방정부에 의하여 동시에 작용하고 있다는 점, 자치권이 어느 정도 제한된 상태에서 분산되어 있다는 점, 정부는 상호간의 상호의존 내지 상호협력관계에 있다

는 점, 정부간에는 협상·교환관계이면서 동시에 선의의 경쟁과 상호협조체제가 이루어진다는 점 등이다(Wright, 1988).

Wright의 정부간 관계론이 미국과 같이 연방제(federal system)의 정부형태 내에서의 정부간 관계를 설명하고자 하는 분석틀이라면, Rhodes (1986)의 권력의존모형(Power Dependency Model)은 영국과 같은 단일제(unitary system) 국가의 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 설명하고자 하는 모형이다. 로즈의 분석틀(Rhodes' Framework)이라고도 불리는 이 모형은 정부간 관계를 설명하는 이론체계로서 Wright의 정부간 관계론보다 훨씬 더 정교하다는 평가를 받고 있다(김익식, 1992).

Rhodes(1986)는 중앙정부가 지방자치단체를 효과적으로 통제할 수 없다는데서 논의를 시작하고 있다. 그는 중앙·지방관계를 상호의존적인 것으로 기술하면 더욱 정확하다고 한다. 특히 Rhodes의 중앙-지방정부론(Central Local Relations)은 중앙의 각 부처들과 지방행정기관들 사이의 연계(links)에 주로 관심을 갖는다. 중앙-지방정부 관계론(Central-Local Relations)에서 중요한 변수로 다루어지고 있는 개념은 여러 조직들간 상호작용의 토대(bases of interaction)로서의 권력(power)이라는 개념이다. 중앙-지방정부간 관계론으로서 권력의존모형의 구체적인 내용은 크게 미시적 분석(micro-level analysis)과 거시적 분석 (macro-level analysis)의 두 부분으로 나뉘어진다. 미시적 분석은 주로 정부간 관계의 양상(patterns)과 상호작용이 지방 재량권(local discretion)에 미치는 효과를 다루고 있으며, 거시적 분석은 중앙정부와 지방정부간 관계의 맥락(context)과 상호작용의 토대(ground)로서 주로 권력과 가치의 배분문제를 조합주의 이론을 원용하여 다루고 있다.

무라마쯔(1991)는 수평적 정치경쟁모형이 지방자치단체와 중앙정부간

관계을 설명하는데 수직적 통제모형보다 더 적합성이 높다고 보고 있다. 그는 종래에 주장되어 온 일본의 정부간 관계론들이 법적 권한과 행정적 절차의 분석에 한정함으로써 중앙집권적 구조를 갖는 수직적 통제모형으로 잘못 결론 내렸다고 비판하고, 중앙과 지방간의 정치적 측면을 강조하는 수평적 정치경쟁모형을 수직적 통제모형을 보완하는 모형으로 제안하였다. 즉 새로운 모형은 종래의 모형을 대체하기 위한 것이라기보다는 부족한 면을 보완하기 위한 것이다. 무라마쯔(1991)는 중앙과 지방간의 관계를 수직적 행정통제모형에 의하여 파악하고자 하는 대부분의 주장이 과도하게 관료우위의 정신에 입각하여 정치적 측면을 무시함으로써 정치적 측면의 중앙과 지방간의 관계를 제대로 설명하지 못하고 있다고 비판하고 있다. 특히 법적 권한의 결여, 기관위임사무, 비공식적 통제, 재정력, 집권의 전통 등에 대한 수직적 통제모형의 설명을 비판하면서, 수직적 통제모형으로 설명할 수 없는 일본의 중앙정부와 지방정부간 관계를 수평적 정치경쟁모형을 통하여 설명해 나가고 있다.

3. 중앙-지방간 관계와 지방자치권

지방자치권의 개념은 크게 중앙정부의 간섭과 제약으로부터의 자율성과 지역의 정치적 요인으로부터의 자율성으로 나눌 수 있다. 정부간 관계론은 중앙정부의 간섭과 제약으로부터의 자율성, 즉 자치권한적 측면의 자율성을 의미하는 이론이다. 정부간관계에 대한 모형을 지방의 자치권과 관련하여 살펴보면, 주로 지방정부를 대리인으로 보느냐 협조자로 보느냐에 따라서 자치권 또는 자율성은 상당히 달라진다(하혜수, 2000). 대리인모형(Agent

Model)에서 지방정부는 중앙정부의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며, 따라서 지방정부의 재량권은 거의 없다. 협력모형(Partnership Model)에서는 중앙정부와 지방정부는 거의 대등한 관계를 유지하면서 상호 협력하는 관계를 강조한다(Zimmerman, 1995). 따라서 지방정부는 지방의 정책결정과 집행에 있어서 상당한 자율성을 가질 수 있으며 지방의 이해관계와 직결되는 국가정책의 결정에도 영향력을 행사한다.

Rhodes(1999)는 대리인 모델이나 파트너십 모델 역시 정부간 관계에 대한 충분한 기반을 제공하지 못한다고 비판하면서, 중앙정부의 통제뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간의 협상까지 전개하는 다양한 관계를 포함하는 중앙과 지방간 관계의 개념을 요구하기도 한다. 특히 Rhodes(1999)는 중앙-지방간 관계는 중앙과 지방뿐만 아니라 중앙정치조직과 지방정치조직들에 의해서도 영향을 받으며, 이러한 정치조직들과의 연계여부가 중앙-지방간 관계에 중요한 영향을 미친다고 주장하면서 네트워크 모형을 통하여 중앙-지방간 관계를 파악하고자 하였다.

결국 정부간 관계론에서 제시되고 있는 중앙-지방간 관계를 설명하는 모형들에 관한 논의를 종합해 볼 때, 앞으로 중앙-지방간 관계는 수직적 통제관계에서 수평적 경쟁관계로 나가야 하며, 직접적 통제관계에서 간접적 통제관계로 나가야 하며, 그리고 일방적 관계에서 쌍방적 협상관계로 전환되어야 한다는 것을 알 수 있다. 즉 정부간 관계는 점차 대리인 모형이나 수직적 통제관계 모형보다는 협력모형이나 수평적 경쟁모형 또는 상호의존모형으로 나아갈 것으로 예상되기 때문에 지방정부의 자율성과 자치권의 수준도 점차 높아질 것으로 기대된다.

제2절 지방자치단체의 자치권과 자치조직권

1. 지방자치단체 자치권의 의미

자치권 또는 분권화는 매우 복잡한 개념으로 오랜 역사를 가지고 있다.[5] 일반적으로 자치권은 지방정부가 그들 주민의 복지에 독자적인 영향을 미칠 수 있는 권한(Wolman & Goldsmith, 1990), 또는 지방정부가 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 시민의 복지에 영향을 미칠 수 있는 능력(Boyne, 1996) 등으로 정의할 수 있다. 또한 지방자치단체의 자치권은 지방자치단체가 법인격을 갖는 지역적 통치단체로서 일정한 구역과 주민을 지배하고 그 소관사무를 자신의 창의와 책임 아래 처리할 수 있는 지방자치단체의 권능을 의미하기도 한다. 결국 자치권이란 지방정부의 독자적인 권한 강화를 통한 자율성의 확대뿐만 아니라 그러한 권한을 통해 주민의 삶의 질 제고에 긍정적인 영향을 미쳐야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 자치권의 확대는 자율성과 책임성을 동시에 수반하는 개념이라고 할 수 있다.

자치권에는 자치법규를 만들 수 있는 자치입법권, 자치법규에 입각하여 잘못된 행위를 심판하는 자치사법권, 자기 관할에 속한 업무를 집행하는 자치행정권, 그리고 이러한 자치권을 수행하기 위해 필요한 조직을 관리하는 자치조직권과 재정을 확보하고 관리하는 자치재정권이 있다. 우리나라의 경우 자치사법권은 주어져 있지 않으며, 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권은 헌법 및 지방자치법 등에서 그 권한을 부여하고 있다. 그러나 지방자치법, 대통령령, 규칙과 지침 등 각종 법령에 의해서 상당한 제

5) 자치권과 분권화는 서로 보는 입장의 차이가 있을 뿐 상호 교환적으로 사용할 수 있다는 관점이 지배적이다(Politt, et al, 1997: 165).

약을 받고 있는 실정이다(김병준, 2000). 아래의 <표 2-2>는 지방정부의 자치권 행사수준이 어느 정도인가에 대한 지방공무원들의 인식정도를 나타내고 있다. <표 2-2>를 보면 우리나라 지방공무원들은 전반적으로 자치권 행사의 수준이 낮다고 보고 있으며, 특히 자치조직권과 자치재정권의 제약이 매우 심하다고 느끼고 있음을 알 수 있다.

<표 2-2> 우리나라 지방자치단체의 자치권 행사 수준

자치권 행사 수준	평균점수	표준편차
자치입법권	2.92	1.01
자치조직권	2.28	1.03
자치재정권	2.20	0.92
자치행정권	2.62	0.87
전 체	2.50	0.72

주: 평균점수는 응답내용을 5점 척도(매우높다 5점 - 매우 낮다 1점)로 하여 산술평균값을 계산한 것임

자료: 하혜수, 「지방정부의 정책주도권에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2001.

<표 2-2>의 조사 결과를 통해서도 알 수 있듯이 앞으로 지방자치단체의 자치권은 지속적으로 확대되어야 할 것으로 보인다. 자치권이 확대되어야 하는 이유는 다양하게 나타나고 있다. 대표적으로 Smith(1985: 186-191)는 자치권이 필요한 이유로 민주적 분권화 또는 지방자치권의 확대는 중앙의 계획보다 지방적 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 방법이며, 빈곤한 사람들의 수요를 충족시키는데 적절하며, 행정기관에의 접근성을 증대시키며, 사회변화를 부드럽게 하며, 중앙의 혼잡을 감소시키며, 지방정부에의 참여의 교육적 효과 등을 제시하였다.

2. 지방자치단체 자치권의 유형

지방정부의 자치권 또는 자율성은 학자에 따라 다양하게 분류되고 있지만 크게 세 가지 관점에서 살펴 볼 수 있다(하혜수, 2000).[6] 첫째, Gurr와 King(1987)은 지방정부의 자율성을 외부의 제약요인으로부터 자유로운 정도로 정의하면서, 지방정부의 자율성을 제1유형의 자율성과 제2유형의 자율성으로 분류하였다. 제1유형의 자율성은 헌법적 규정, 기능위임정도, 재정적 통제, 비공식적 조언과 지침 등 사회경제적 제약으로부터 자유로운 정도를 의미한다. 제2유형의 자율성은 지역경제 및 소득수준 등과 같은 지방경제의 조건, 지배이익집단의 권력, 지역의 여론과 집합적 요구 등으로부터 자유로운 정도를 의미한다.

둘째, Wolman과 Goldsmith(1990)는 지방정부의 자율성을 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 지역 주민의 복지수준에 영향을 미칠 수 있는 정도로 정의하면서, 지방정부의 자율성을 소극적 자율성(자치권한)과 적극적 자율성(자치능력)으로 분류하고 있다.[7] 소극적 자율성은 중앙정부나 경제사회적 제약상황 하에서 지방정부가 어느 정도 자유로운 정책결정을 할 수 있는가를 의미한다. 적극적 자율성은 지역주민의 복지수준에 적극적으로 영향을 미칠 수 있는 지방정부의 능력을 의미한다.

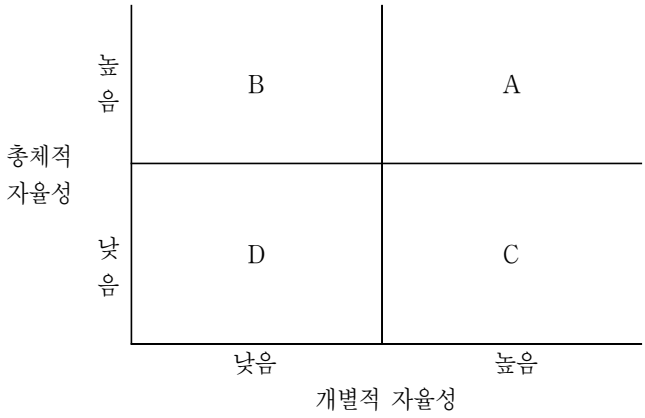
셋째, Boyne(1993: 88-90)는 지방정부가 가지고 있는 자율성의 제약

6) 자율성(autonomy) 일반적으로 자율성은 '자기 조직의 운영에 필요한 권한을 어느 정도 확보하였는가'라는 개념으로 자치권 보다 광의의 의미를 지니고 있지만, 지방정부의 자치권에 한정할 경우 자치권과 자율성은 거의 같은 개념으로 볼 수 있다.

7) 이들의 분류는 Clark(1984: 145)이 구체적인 수권 없이 지방정부가 의도적이고 목표 지향적으로 행사할 수 있는 주도적 자율성(initiative autonomy)과 상급정부의 통제나 감독에 대한 두려움 없이 지방정부가 행사할 수 있는 수혜적 자율성(immunity autonomy)으로 구분한 것과 유사하다.

측면에서 지방정부의 자율성을 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 구분하고 있다. 총체적 자율성(aggregate autonomy)은 재정통제, 기능배분, 법제도적 제약 등 전체적인 수준에서의 제약으로 지방자치단체의 자유 정도를 의미한다. 예를 들면 지방정부의 권한이나 지출수준 제약과 같이 모든 지방정부에 관련되는 자율성으로, 만약 중앙정부가 총체적으로 지방정부를 일정한 방향으로 유도할 수 있으면 총체적 자율성은 낮다. 개별적 자율성(individual autonomy)은 개별 지방자치단체의 특성과 다양성을 인정하느냐의 여부와 관련되는 자율성을 의미하는 것으로 개별적 선택행동에 관련되는 것이다. 즉 개별 지방정부에 대해 다양한 자율성을 인정해 주면 개별적 자율성은 높다. Boyne(1993: 88-90) 총체적 자율성과 개별적 자율성이 높은가 낮은가를 기준으로 <그림 2-1>와 같이 지방의 자율성 차원을 네 가지 구분하고 있다.

<그림 2-1> 지방의 자율성 차원



자료: Boyne, G. A., Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales. *Urban Studies*. 30(1), 1993, p.890

<그림 2-1>에서 A범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 높은 체제(system)이다. 즉 자신들의 행위의 총체적 유형에 대해서 구체적인 자율성을 가지며, 개별 지방정부도 획일적인 형태의 서비스를 제공하도록 하는 압력을 받지 않는다. 이러한 자율성은 연방체제 하에서만 나타날 수 있다. B범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성은 높지만 개별적 자율성은 낮은 체제이다. 따라서 중앙정부는 지방정책의 다양성을 제약한다. 예를 들면 중앙은 모든 지역에서 최소한의 서비스 제공수준을 조건으로 제시한다. C범주 내에 있는 지방정부는 개별적 자율성은 높지만 총체적 자율성에서 제약을 받는다. 따라서 지역활동의 범위나 최대 지출수준 등에서 법률에 의해 제약을 받지만, 다양한 수단을 통해 개별적 목표를 추구하는 것은 허용된다. D범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 낮은 형태이다. 따라서 지역활동은 중앙에서 구체화된 업무로 제한되고 모든 지방정부는 동일한 방법으로 중앙의 정책을 집행해야 한다.

3. 지방자치단체 자치조직권의 내용

지방정부의 자치조직권이란 지방자치단체가 자기의 조직을 스스로 구성하는 권한으로서 지방자치권의 한 구성요소이다. 즉 지방자치단체가 그 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권능을 말한다. 자치조직권은 이처럼 자치권능의 하나로서 지방자치단체에 부여되지만, 지방자치단체 역시 국가의 한 부분으로서 공익의 목적을 위하여 운영되고 있는 만큼 자치조직권은 제한요소를 가지게 된다. 자치조직권의 제한요소는 일반적으로 행정이 추구하는 가치를 중심으로 논의되어

지고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체간 자치조직권을 둘러싼 다양한 관계를 만들어 내고 있다.

결국 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치단체의 목적을 달성하기 위하여 자치단체의 기구와 정원을 자치단체 스스로 배분하는 것이라고 할 수 있다. 여기서 기구는 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위하여 설치하는 내부조직을 의미하며, 정원은 지방자치단체가 자신의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다. 따라서 자치조직권의 세부적인 범위는 행정기구의 편성과 개편권, 자주적인 정원책정권 및 정원관리권과 관련된 내용으로 나타난다. 즉 자치조직권의 내용 중에서 가장 핵심적인 쟁점은 기구설치권과 정원관리권과 관련된 내용들이다. 따라서 본 연구에서는 자치조직권 중에서 기구설치권과 정원관리권을 중심으로 논의를 전개해 나가고자 한다.

제3절 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형

1. 모형 설정의 논리

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권에 대한 운영 논리는 두 가지 관점에서 살펴 볼 수 있다. 먼저 이론적인 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 중앙과 지방간 관계에 있어서 핵심적인 요소는 기본적으로 분권과 집권 또는 자율과 통제의 문제이다. 이것은 중앙과 지방 중에서 어느 쪽에 상대적 비중을 더 두느냐에 따라 두 가지 관점으로 대별해 볼 수 있다. 중앙 차원에서 중앙과 지방의 통합을 강조하는 집권강조론과 지방정부의 자율성을 강조하는 분권강조론이 그것이다. 통합강조론은 Wildavsky(1979)의 협조-강

제모형, Wright(1988)의 대등모형에서의 주정부와 지방정부간 관계나 내포모형 등이 이에 해당되며, 분권강조론은 Wildavsky(1979)의 갈등-동의모형, Wright(1988)의 상호의존모형 등이 해당된다고 볼 수 있다. 집권강조론은 지방정부의 자율성 강조가 민주성 차원에서는 바람직할지 모르지만, 국가 목표의 효율적 달성을 위한 국정의 전반적인 조정과 통합을 어렵게 한다는 가정에서 출발한다. 반면에 분권강조론은 지방자치가 보장하는 지방의 자율성이 국정운영의 효율성을 저해하는 것이 아니라 지방의 역량을 강화시켜 국가목표 달성에 긍정적인 기능을 한다는 가정에서 출발한다.

다음으로 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권 운영논리를 현실적인 측면에서 살펴보면 다음과 같은 두 가지 입장으로 정리할 수 있다. 즉 기구설치권과 정원관리권에 대한 지방자치단체의 논리과 중앙정부의 논리로 나누어 볼 수 있다. 먼저 지방자치단체에서는 조직운영의 탄력성, 수요에 대한 적응성 등의 논리를 강조하는 입장을 보이고 있으며, 다음으로 중앙정부에서는 국가의 전체적인 형평성과 통합성 등의 논리를 강조하는 입장을 보인다. 지방자치단체는 지역수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 탄력적인 조직운영이 필요하고, 따라서 자율성을 확대하여야 한다고 주장하고 있다. 반면에 중앙정부는 전국적인 형평성과 국가 차원의 통일성을 유지하기 위해서는 일정 수준 중앙정부에 의한 통제가 필요하다고 주장하고 있다.

이러한 이론적인 논의와 현실적인 논의를 종합해 보면 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 운영 논리는 크게 두 가지 관점으로 나누어서 이해할 수 있다. 즉 강조의 대상(Locus)과 강조의 초점(Focus)의 차원에서 이해해 볼 수 있다.[8] 먼저 자치조직권을 바라 볼 때 강조의 대상을 지방

8) 이 글에서 사용하고 있는 Locus와 Focus는 Henry(1975)가 연구대상(Locus)과 연구초점(Focus)에 따라 행정학의 발전과정을 분류한 것에 착안하였다.

차원에서 지역의 특수성을 강조할 것인가 국가 차원에서 통합성을 강조할 것인가에 따라 관점이 달라지게 된다.[9] 이것은 행정 운영의 Locus를 어디에 둘 것인가의 차원과 관련되는 논리이다. 즉 운영의 Locus를 중앙에 둘 것인가 지방에 둘 것인가에 따라 자치조직권의 운영 논리는 차이가 난다. 다음으로 자치조직권을 바라 볼 때 강조의 초점을 행정의 효율성으로 할 것인가 행정의 민주성으로 할 것인가에 따라 관점이 달라지게 된다.[10] 이것은 행정의 Focus를 무엇으로 할 것인가의 차원과 관련되는 논리이다. 즉 행정운영의 Focus를 효율성에 둘 것인가 민주성에 둘 것인가에 따라 자치조직권의 운영 논리는 차이가 난다.

가. 강조의 대상(Locus) 차원: 중앙 대 지방

정부는 국가의 운영과정에서 중앙 차원에 보다 강조점을 두고 국가의 전체적인 통일성이나 통합성, 형평성 등의 온리를 강조하면서 업무를 수행해 나갈 필요성이 있다. 즉 정부는 국가 차원에서 전체의 통합성를 추구하기 위하여 노력해야 한다. 이 경우 권한은 중앙정부에 보다 많이 집중되고 중앙정부에 의한 지방정부의 통제가 보다 강조될 것이다. 결국 중앙 차원에서 전체적인 통일성을 강조하는 논리는 중앙의 입장에서 국가 전체적인 운영을 위하여 일정 수준 지방자치단체의 자치권한을 제약하는 것이 필요하다는 입장으로 나타난다. 따라서 중앙 차원을 강조하게 되면 국정 운영의 통합성을 위하여 지방자치단체의 자치조직권의 일부를 제한하게 될 것이다.

반면에 정부는 국가의 운영과정에서 지방 차원에서 보다 지방의 특수성

9) 국가 차원을 강조의 대상을 한다고 해서 지방 차원을 강조의 대상에서 배제한다는 의미가 아니라 강조의 정도 차이를 의미한다.

10) 행정의 민주성을 추구한다고 해서 행정의 효율성을 위배한다고는 할 수 없다. 따라서 여기서는 강조의 정도 차이를 의미한다.

을 인정하고 지역의 실정에 맞는 행정 운영을 수행해 나갈 필요성도 있다. 이 경우 지방자치단체에 권한을 넘겨주어 지방자치단체가 그 지역 실정에 맞게 자율적으로 업무를 수행하도록 하는 것이 보다 강조될 것이다. 결국 지방 차원에서 지방의 특수성을 강조하는 논리는 지방의 입장에서 지역주민과 가장 가까운 지방자치단체가 권한과 책임을 가지고 업무를 수행하는 것이 필요하다는 입장으로 나타난다. 따라서 지방 차원을 강조하게 되면 지역의 수요에 적합한 행정을 수행할 수 있도록 지방자치단체에 보다 많은 자율성을 부여하게 될 것이다.

나. 강조의 초점(Focus) 차원: 민주성 대 효율성

중앙정부와 지방정부를 막론하고 공공행정의 운영에 있어서 민주성과 효율성은 매우 중요한 가치이자 이념들이다. 지방자치를 민주성 및 효율성과 관련하여 바라보는 관점은 긍정적인 견해와 부정적인 견해가 동시에 나타남을 알 수 있다. 먼저 지방자치와 민주성의 관계를 보면 지방자치는 민주성과 긍정적인 측면이 있다는 주장이 있다. 이 경우 민주성의 관점에서 보면 중앙집권에 따른 자유권 상실의 방지, 민주시민의 교육 및 양성의 장 등의 장점이 강조된다. 반면에 실질적인 참여율의 저하, 소수 또는 다수에 의한 전제의 가능성, 배타주의와 분리주의 등의 한계를 지적하는 부정적인 주장도 제기되고 있다. 다음으로 지방자치는 효율성의 관점에서 보면 지역사회의 문제나 행정수요에 대한 민감한 반응, 지역적 성격을 띤 행정문제의 신속한 처리, 지방자치단체의 정책이나 행정문제에 대한 정확한 대응, 지역사회에서의 종합행정, 지역주민의 생산적인 관여, 경쟁의 유발을 통한 효율성 강화 등의 장점을 제시하는 긍정적인 견해가 있다. 반면에 지방자치는 전체의 이익보다 지엽적인 이익의 고수 등의 한계가 있기 때문에 효율성에 부정

적이라는 주장도 있다. 결국 민주성 및 효율성과 지방자치의 관계에 있어서 제기되는 이러한 긍정적 또는 부정적 견해에도 불구하고 우리는 지방자치를 시행하는 과정에서 민주성을 보다 중요시하기도 하고 효율성을 보다 중요시하기고 하며, 때로는 양자의 조화를 추구하기도 한다.

민주성을 보다 강조하는 것은 의사결정과정에 주민을 참여시켜 주민의 의사를 행정에 반영하여 주민을 위한 행정을 하자는 것이다. 따라서 민주성의 핵심적인 내용은 지역주민의 수요에 대한 대응성(responsiveness)이라고 할 수 있는데, 이는 급증하고 있는 행정수요의 변화에 대응할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 의사결정의 권한을 지방에 이양해 주어야 한다. 여기서는 주로 중앙의 권한을 지방으로 넘겨줌으로써 나타나는 민주성에 대한 긍정적인 측면을 의미한다. 따라서 민주성을 강조하게 되면 지방자치단체의 지역주민의 수요에 적합한 행정을 펼칠 수 있도록 자율성을 보장해 주는 방향으로 자치권을 운영할 것이다.

반면에 효율성을 강조한다는 것은 지방자치단체의 운영과정 상 나타나는 비용과 효과의 비교에서 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두는 것을 의미한다. 즉 한정된 자원으로 지방자치단체를 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 일정한 기준을 중앙정부에서 정하고 지방자치단체가 이러한 기준을 따르도록 하는 것이 필요하기 때문에 지방자치단체의 일부 권한을 제한하거나, 또는 효율적으로 행정을 수행할 것으로 예상되는 일부 지방자치단체를 선별하여 자율성을 부여하게 될 것이다.

이러한 원리는 지방자치단체의 자치조직권 운영 논리에도 적용된다(김영종, 2000). 즉 지방자치단체의 자치조직 구성과 운영에 있어서 고려하여야 할 중요한 요소 역시 민주성과 효율성이라는 것이다. 민주성은 지방자치단체의 조직은 주민의 행정이용이 편리하고 주민의 행정참여와 주민에 의한

행정통제가 용이하도록 구성하여야 한다는 것이다. 또한 효율성의 원칙은 국가의 통치조직과 일련의 연계성을 가지면서 통일성과 종합성을 유지하도록 관리함으로서 국가 전체적인 차원에서 최소의 경비로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 구성하여야 한다는 것이다. 따라서 민주성을 강조하게 되면 자율성을 보장해 주는 방향으로 자치조직권을 운영하게 되며, 효율성을 강조하게 되면 중앙정부에서 일정 기준을 정하고 지방자치단체로 하여금 이러한 기준을 따르도록 자치조직권을 운영하게 된다.

2. 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권과 관련된 이러한 논의를 Locus와 Focos의 관점에서 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 먼저 Locus의 관점에서 보면 강조의 대상이 지방의 특수성을 보다 강조할 것인지 또는 국가 전체적인 통합성을 보다 더 강조할 것인지에 따라 기구설치권 및 정원관리권의 운영논리가 달라질 수 있다. 또한 Focus의 관점에서 보면 강조의 초점이 행정의 효율성을 보다 강조할 것인지 또는 행정의 민주성을 보다 강조할 것인지에 따라 기구설치권 및 정원관리권의 운영논리가 달라질 수 있다. Locos 차원과 Focus 차원을 조합하여 나타내면 <그림 2-1>과 같이 통제형, 신축형, 차등형, 자율형의 네 가지 운영 모형이 도출된다.

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 운영 모형을 선택하는 문제를 논의할 때 제기되는 전제조건은 권한의 이양에 따르는 문제점을 보완해 줄 수 있는 지방자치단체의 책임성 확보장치를 동시에 마련하는 것이 필수적이라는 것이다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권 강화에 따르는 문제점

분석과 책임성 확보장치의 제시라는 문제가 동시에 고려되어야 할 것이다.

<그림 2-2> 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형

Focus / Locus	효율성	민주성
중 앙	통제형(Ⅰ)	신축형(Ⅱ)
지 방	차등형(Ⅲ)	자율형(Ⅳ)

첫째, 통제형(Ⅰ)은 중앙 차원에서의 국가 통합성 논리와 행정의 효율성 논리가 보다 강조되는 모형으로, 중앙정부가 자치조직권의 주요 내용을 규정하고 지방자치단체는 이 기준이나 범위 내에서 운영하는 형태로 현재 현재 우리나라의 자치조직권 운영형태이다. 둘째, 신축형(Ⅱ)은 중앙 차원의 국가 통합성 논리와 행정의 민주성 논리가 보다 강조되는 모형이다. 따라서 중앙정부는 최소한의 표준이나 기준만을 제시하고 지방자치단체가 일정한 재량권을 가지고 보다 신축적으로 자치조직권을 운영할 수 있도록 허용하는 형태이다. 셋째, 차등형(Ⅲ)은 지방 차원의 특수성 논리와 행정의 효율성 논리가 보다 강조되는 모형으로, 중앙정부에서 정한 일정한 기준을 충족시키는 지방자치단체에 보다 많은 자치조직권을 부여하는 형태이다. 마지막으로 자율형(Ⅳ)은 지방 차원의 특수성 논리와 행정의 민주성 논리가 보다 강조되는 모형으로, 중앙정부의 사전적인 관여를 전적으로 배제하고 지방자치단체가 자신의 책임하에 자율적으로 자치조직권을 행사하는 형태이다.

제3장 기구설치권 및 정원관리권의 주요내용 및 쟁점

제1절 기구설치권의 주요 내용

1. 주요 개요

국가가 국가행정을 수행하기 위하여 국가기관을 설치하는 것과 마찬가지로 지방자치단체도 지방행정을 수행하기 위하여 기구의 설치가 필요하다. 즉 지방자치단체는 자신들의 목적을 달성하기 위하여 기구를 조정하거나 새로운 기구를 설치할 필요성을 가지게 되며, 이를 가능하게 하기 위해서는 기구설치권이 필요하다. 우리나라의 경우 헌법(제118조 2항)에 “지방의회의 조직, 의원선거, 자치단체장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있으며, 구체적으로는 지방자치법 및 시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙 등을 비롯한 제 법령에서 기구설치권의 세부사항을 명시하고 있다.

구체적으로 지방자치법(제102조 제1항)은 “지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례”로 정하도록 하고 있으며, 시·군·구에 있어서는 대통령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 이러한 규정은 직속기관, 사업소, 출장소 등에 대해서도 비슷하게 적용된다. 또한 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의하여 지방자치단체의 행정기구 설치제한을 구체적으로 명시하고 있다.

2. 주요 내용

가. 본청기구의 설치

본청 기구는 부단체장 및 실, 국, 본부 및 과, 담당관 등을 의미한다. 지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하고 있는 기구설치 및 정수범위 이내일 경우에는 해당 지방자치단체에서 본청 기구의 기구개편, 명칭변경 및 사무분장 등을 자율적으로 운영할 수 있다. 본청기구는 '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'(대통령령)에서 정하고 있는 기구설치 정수범위 이내일 경우에는 해당 자치단체에서 기구개편, 명칭변경, 사무분장 등을 자율적으로 운영할 수 있다.

구체적인 설치기준을 살펴보면, 먼저 지방자치단체 부단체장의 경우 광역자치단체는 2인(서울시, 경기도는 3인), 기초자치단체는 1인을 두도록 하고 있다. 행정기구(실, 국, 본부 및 과, 담당관)의 경우 광역자치단체(단 서울, 광주, 대전, 울산, 경기, 제주는 별도 명시)와 기초자치단체 모두 인구를 기준으로 하여 설치 기준을 명시하고 있다.

아래의 <표 3-1>은 기초자치단체의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준을 나타낸 것이다. 그리고 <표 3-2>는 광역자치단체의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준을 나타낸 것이다.

<표 3-1> 기초자치단체의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준

구 분			실·국	실·과·담당관
시	인구 10만미만		-	14개 이내
	인구 10만미만(지방자치법 제7조제2항 제1호의 도농복합 형태의 시)		2개 이내	16개 이내
	인구 10만이상 15만미만		2개 이내	16개 이내
	인구 15만이상 20만미만		3개 이내	17개 이내
	인구 20만이상 30만미만		4개 이내	20개 이내
	인구 30만이상 50만미만		5개 이내	22개 이내
	인구 50만이상(구를 설치하지 아니한 시)		6개 이내	25개 이내
	인구 50만이상 70만미만(구를 설치한 시)		4개 이내	19개 이내
	인구 70만이상(구를 설치한 시)		5개 이내	22개 이내
구	특별시의 자 치 구	인구 50만미만	5개 이내	21개 이내
		인구 50만이상	5개 이내	22개 이내
	광역시의 자 치 구	인구 15만미만	3개 이내	13개 이내
		인구 15만이상 50만미만	3개 이내	14개 이내
		인구 50만이상	4개 이내	15개 이내
군	옹진군·울릉군		-	7개 이내
	인구 3만미만		-	8개 이내
	인구 3만이상 5만미만		-	9개 이내
	인구 5만이상 10만미만		-	11개 이내
	인구 10만이상 15만미만		-	13개 이내
	인구 15만이상		-	15개 이내

주1: 실·국 및 실·과·담당관이 아니면서 동일직급의 정원을 유지할 경우에는 설치기준에 포함

주2: 군이 도·농복합형태의 시로 된 경우에는 시로 승격된 날로부터 2년간은 기구설치기준에서 1개 실·국, 2개 실·과·담당관을 감안하여 적용

주3: 서울시 자치구중 여권 발급업무 담당구는 1개과 초과 인정

자료: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한시행규칙.

<표 3-2> 광역자치단체의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준

구 분			실·국·본부	과·담당관
서울특별시			13개 이내	69개 이내
광역시	인구300만이상~500만미만		11개 이내	48개 이내
	인구200만이상~300만미만		10개 이내	43개 이내
	인구 200만 미만	광주광역시 대전광역시	9개 이내	38개 이내
		울산광역시	9개 이내	36개 이내
도	경 기 도		16개 이내	63개 이내
	인구200만이상~400만미만		9개 이내	39개 이내
	인구100만이상~200만미만		8개 이내	35개 이내
	제 주 도		7개 이내	28개 이내

주: 실·국·본부 및 과·담당관의 수를 산정함에 있어서 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부 및 과·담당관의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 수에 포함하여 산정한다.

자료: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한시행규칙.

나. 직속기관의 설치

직속기관은 소속행정기관의 일부이다. 직속기관은 지방자치단체 소관 사무범위 안에서 필요한 때에 조례로 설치할 수 있는 기관으로 지방농촌진흥기구, 지방공무원교육원, 보건환경연구원, 보건소, 지방소방학교, 소방서 및 공립의 대학, 전문대학 등이 있다. 직속기관은 소속기관인 점에서 사업소, 출장소와 같다. 다만 단체장을 직접 보조하는 본청 기구에 포함하는 것이 타당하나, 업무대상이 한정되고 특수하여 따로 기관을 설치 운영함이 합리적인 기관이다.

설치 근거는 지방자치법 제104조(직속기관)와 지방자치법시행령 제39조3(직속기관설치) 등이 있다. 지방자치단체는 조례로 직속기관을 설치하

고자 하는 경우 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다. 즉 시장·군수·구청장은 시·도지사를 거쳐야 하며, 시·도지사는 직속기관 설치의 타당성에 대한 의견을 제출하여야 한다.

지방자치법 제103조 제1항의 규정에 의한 정원의 범위 안에서 직속기관(대학, 전문대학제외)을 설치할 경우 다음사항은 행정자치부장관의 승인을 요하지 않는다. 즉 특별시 및 그 관할구역내의 자치구 4급(상당)이하를 장으로 하는 직속기관의 설치, 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구 5급(상당)이하를 장으로하는 직속기관의 설치(다만, 자치구의 경우 특별시장·광역시장의 승인을 얻어야 함)는 승인에서 제외된다.

다. 사업소·출장소, 합의제 행정기관의 설치

사업소, 출장소, 합의제 행정기관은 소속기관의 일부이다. 먼저 사업소는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에 조례로 설치하는 지방자치단체 소속행정기관이다. 설치요건으로는 업무성격이나 업무량 등으로 보아 별도의 기관에서 수행함이 효율적 일 것, 사업장의 위치 상 현장에서 업무를 추진하는 것이 효율적일 것 등이다. 설치근거는 지방자치법 제105조(사업소), 지방자치법시행령 제40조(사업소의 설치) 등이다. 사업소를 설치할 경우 행정자치부 장관 승인을 받아야 하며, 정원범위 내에서 사업소를 설치할 경우 다음 사항은 승인을 요하지 않는다. 즉 특별시 및 그 관할구역내의 자치구에 있어서 4급(상당)이하를 장으로 하는 사업소, 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구에 있어서 5급(상당)이하를 장으로 하는 사업소(다만, 자치구의 경우에는 특별시장·광역시장의 승인을 얻어야 함)는 승인대상에서 제외된다.

다음으로 출장소는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여

필요한 때에 조례로 설치하는 소속행정기관이다. 설치요건은 원격지 주민의 편의를 위하여 소관사무를 분장할 필요가 있을 것, 업무의 종합성과 계속성이 있을 것, 관할구역의 범위가 분명할 것 등이다. 설치근거는 지방자치법 제106조(출장소), 지방자치법시행령 제40조의2(출장소의 설치) 등이다. 출장소의 설치시 행정자치부장관의 승인을 받아야 하며, 정원범위 내에서 사업소 설치할 경우 다음 사항은 승인을 요하지 않는다. 즉 특별시 및 그 관할구역내의 자치구 4급(상당)이하를 장으로 하는 출장소, 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구 5급(상당)이하를 장으로 하는 출장소(다만, 자치구의 경우에는 특별시장·광역시장의 승인 얻어야 함)는 승인대상에서 제외된다.

마지막으로 지방자치법 제107조에서 지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 합의제 행정기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있지만, 제2항에서 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정함으로써 설치권의 일부를 제한하고 있다.

라. 한시기구의 설치

한시기구는 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나, 일정기간 후 종료되는 사업수행을 위하여 부득이한 경우에 설치하는 기구이다. 직속기관, 사업소, 출장소 설치는 지방자치법에 근거하여 당해 자치단체 조례로 설치되나 한시기구는 기구·정원규정에 근거하여 지방자치단체장이 설치하는데 차이점이 있다.

주요 설치근거는 기구·정원규정 제6조(한시기구 설치운영), 기구·정원

규정시행규칙 제2조(한시기구 설치 승인) 등이다. 한시기구의 설치조건으로는 기존의 인력을 최대한 활용하여야 하며, 본청에 한시기구를 설치 할 경우에는 기존의 보조기관 및 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 중요성과 업무량이 있어야 하며, 한시정원은 기간이 만료되는 날부터 그 정원은 소멸되며, 한시정원은 한시정원이 아닌 정원으로 상계 조정할 수 없으며, 한시정원의 존속기한과 그 정수는 당해 지방자치단체의 조례로 정하고 직급별 정원은 규칙으로 정할 것 등이다. 한시기구를 설치하고자 할 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 시·도의 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하며, 시·군·구의 경우에는 특별시장·광역시장·도지사의 승인을 받아야 한다.

제2절 정원관리권의 주요 내용

1. 주요 개요

정원관리는 지방자치단체가 업무를 수행하기 위해 필요한 적정인원을 과부족없이 배치하고 인원의 불필요한 팽창을 규제하며 재정적 부담을 경감시키고자 하는 관리제도이다, 정원관리제도는 공무원의 정원산정, 공무원의 증원 등에 통제를 수행하는 기능을 한다. 적절한 정원관리가 필요한 이유로는 업무량에 적합한 최적인원의 배치, 계획적인 인사관리의 추진, 인건비의 억제, 새로운 행정수요에의 대응 등이 있다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 정원관리는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따라 행정자치부 장관이 정하는 바에 의하여 산

정된 정원의 범위 안에서 정원을 책정할 수 있도록 하고 있다. 또한 동 규정과 지방자치법 등에서 직급별·종류별 정원과 부단체장의 정수 등에 대해서도 근거규정을 두고 관여하고 있다.

2. 주요 내용

가. 정원책정권

지방자치단체 정원책정의 일반기준을 보면(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제13조 제1항), 정원은 정원의 관리 기관별로 직급을 정하여 책정하되, 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등 업무의 성질·난이도·책임도 등을 참작하여 직급별 정원을 책정하여야 한다는 등의 규정을 두어 지방자치단체의 정원책정권을 제한하고 있다. 또한 제14조 제1항에서는 지방자치단체는 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원(표준정원)의 범위안에서 정원을 책정하도록 하고 있다. 즉 구체적인 산식을 통하여 자치단체별로 일정수 이하의 정원을 갖도록 통제하고 있다. 그리고 동법 제14조 제2항에서는 보다 구체적으로 지방자치단체의 장은 행정수요의 급격한 증가 등 부득이한 사유로 인하여 제1항의 규정에 의한 표준정원에 대하여 행정자치부령이 정하는 방법에 의하여 보정한 정원을 초과하여 정원을 책정하고자 할 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 이 경우 시장·군수·구청장이 행정자치부 장관의 승인을 얻고자 하는 때에는 시·도지사를 거쳐야 하며, 시·도지사는 정원책정의 적정여부 등 그 검토결과를 첨부하여 행정자치부 장관에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

특히 표준정원제는 지방자치단체의 현재 공무원 수를 기준으로 지방자치단체간 상호비교에 초점을 둔 구체적인 산식으로 지방자치단체별로 일정 수의 정원을 규정하고 있는 제도이다. 표준정원의 산정방식은 18개의 지역특성변수[11]와 4개의 기본변수[12]를 독립변수 선정하여 회귀방정식으로 산출한다. 그리고 행정계층과 도농의 특성을 반영하여 특별시·광역시와 도, 일반시, 도농복합시, 군, 특별시 자치구, 광역시 자치구로 구분하여 산정하고 있다. 산식유형별 검토된 변수 및 선정된 변수는 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 산식유형별 선정된 변수

구 분	기본변수		지역특성변수(선정변수)
	선정변수	검토변수	
특별시·광역시	인구, 결산액 ※단, 특별시는 인구만 선정	인구, 면적 산하기관수 결산액	미포장도로면적, 관광객수, 공원면적, 도시계획면적, 경지면적
도	인구, 산하기관수 ※단, 경기도는 인구만 선정	인구, 면적 산하기관수 결산액	관광객수, 문화체육시설면적, 경지면적 환경위생처리시설용량
특별시 자치구	인구, 산하기관수 결산액	인구, 면적 산하기관수 결산액	도시계획면적 공공시설면적
광역시 자치구	인구, 면적 산하기관수, 결산액	인구, 면적 산하기관수 결산액	생활보호대상자수 도시계획면적
시	인구, 면적 산하기관수, 결산액 ※단, 50만이상시와 도농복합시는 인구·면적·산하기관수	인구, 면적 산하기관수 결산액	생활보호대상자수, 미포장도로면적 해안선길이, 관광객수, 문화체육시설면적 도시공원면적, 도시계획면적 경지면적, 임야면적, 보건시설면적 환경위생처리시설용량
군	인구 면적 산하기관수 결산액	인구, 면적 산하기관수 결산액	생활보호대상자수, 낙후지역면적 미포장도로면적, 해안선길,관광객수 경지면적, 임야면적, 보건시설면적 환경위생처리시설용량

자료: 행정자치부, 「지방공무원 표준정원 재산정」, 2003.

11) 지역 특성변수는 낙후지역면적, 해안선길이, 관광객수, 생활보호자수, 공원면적, 도시공원면적, 미포장도로면적, 시설물면적, 공공건물면적, 주간인구지수, 도시계획대상면적, 임야면적, 경지면적, 유인도서수, 상공업종사자수, 하천연장, 자동차등록대수, 보건시설면적, 환경위생처리시설용량 등이다.

12) 기본변수는 인구, 면적, 기관수, 결산액 등 네 가지이다.

이러한 정원산정방식은 행정수요를 고려한 적정 공무원수를 산정한 것이 아니라 상호 비교 또는 현재의 공무원 수를 기준으로 하고 있다(김태영 외, 1999; 김준환, 1995). 따라서 표준정원제에 의한 인력관리방식은 기본적으로 급격한 지방행정의 수요변화에 대응하지 못하고 있을 뿐 아니라 서비스 생산성과는 무관하여 비효율적인 조직관리를 방조하고 있다는 비판을 받고 있다(이혁주, 1997:90). 또한 자치단체의 특성을 반영하는 가변수의 값이 종속변수(즉 현재 정원의 크기)에 의해 결정된다는 문제, 일부 설명변수(예, 산하기관수, 결산액)에는 역유인체계가 내재되어 있다는 문제, 자치단체 유형화의 자의성 문제 등의 비판도 받고 있다(박재완, 2000; 김준환, 1995).

나. 직급별・종류별 정원관리권

대통령령에서는 지방자치단체 공무원의 종류별 및 직급별 기준과 정원을 규정하고 있으며, 일정 직급 이상의 경우 직급별 정원을 초과할 시 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제8조 제20조 등). 즉 지방자치단체의 공무원 정원을 직급별・직군별로 정원을 통제하기 위한 규정을 두고 있다. 그리고 이러한 정원규정을 기준으로 이를 초과하여 정원을 책정하거나 지방일반직 5급이상 등의 정원에 대하여 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제14조제2항, 제20조1항과 2항).

먼저 직급별 정원관리를 규정한 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제20조을 보면, 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원은 합리적인 직급체계를 이룰 수 있도록 부득이한 경우를 제외하고는 행정자치부령이 정하는 기준에 의하여야 한다고 규정하고 있으며, 지방자치단체의 장이 그 지방공무원의 정원을 책정(정원감축을 제외한다)하고자 하는 경우에

다음 각호의 정원에 대하여는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야한다고 규정하고 있다. 이 경우 시장·군수·구청장이 행정자치부장관의 승인을 얻고자 하는 때에는 시·도지사를 거쳐야 하며, 시·도지사는 정원책정의 적정성 등에 관한 의견을 첨부하여 제출하여야 하다고 규정하고 있다.[13] 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원책정기준(제8조제2항관련)을 특별시·광역시·도와 시·군·자치구로 나누어 살펴보면 <표 3-4> 및 <표 3-5>와 같다.

<표 3-4> 특별시·광역시·도 지방공무원 직급별 정원책정기준

구 분	4급이상	5급	6급	7급	8급·9급
특별시	5%이내	14%이내	30%이내	34%이냐	17%이상
광역시	5%이내	14%이내	28%이내	34%이내	19%이상
도	6%이내	18%이내	29%이내	34%이내	13%이상

자료: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙

<표 3-5> 시·군·구 지방공무원 직급별 정원책정기준

구 분	4급이상	5급	6급	7급	8급·9급
시	1%이내	7%이내	23%이내	33%이냐	12%이상
군	1%이내	6%이내	26%이내	32%이내	11%이상
자치구	1%이내	7%이내	18%이내	30%이내	13%이상

자료: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙

13) 승인을 받아야 하는 대상으로는 서울특별시 및 그 자치구의 경우 정무직 지방공무원, 일반직 4급이상·연구관·지도관 지방공무원, 소방정이상 지방공무원, 기능직 4등급이상 지방공무원, 별정직 4급상당 이상 지방공무원의 정원 등이며, 광역시·도·시·군·자치구의 경우 정무직 지방공무원, 일반직 5급이상·연구관·지도관 지방공무원, 소방령이상 지방공무원, 기능직 5등급이상 지방공무원, 별정직 5급상당이상 지방공무원의 정원 등이다.

다음으로 종류별 정원관리를 규정한 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제15조을 보면, 지방자치단체의 장은 조직간의 균형있고 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원 종류별 정원책정기준에 의하여 정원을 책정하여야 한며, 이 경우 공무원종류별 정원책정기준은 행정자치부령이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있다. 지방자치단체 지방공무원의 종류별 정원책정기준(제8조제2항관련)을 살펴보면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 지방자치단체 지방공무원 종류별 정원책정기준

구 분		일반직	기능직 · 고용직	별정직 · 정무직
특별시		62%이상	36%이내	2%이내
광역시		66%이상	32%이내	2%이내
도		75%이상	23%이내	2%이내
시		78%이상	20%이내	3%이내
군		80%이상	18%이내	2%이내
자치구	특별시	78%이상	20%이내	2%이내
	광역시	80%이상	18%이내	2%이내

자료: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙

다. 부단체장의 정수, 직급 및 임명권

지방자치법 제101조 및 시행령 제39조 등에서는 지방자치단체의 부단체장 정수 및 직급을 정하고 있으며, 광역자치단체 부단체장을 대통령이 임명하도록 하고 있다. 즉 제101조에서는 특별시의 부시장의 정수는 3인을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령으로 정하고, 광역시의 부시장 및 도의 부지사의 정수는 2인(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3인)을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 또한 시의

부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수는 1인으로 규정하고 있다.

그리고 부단체장의 직급에 대해서도 특별시와 광역시의 부시장, 도의 부지사는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하며, 그 직급은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 특히 특별시와 광역시의 부시장, 도의 부지사를 2인 또는 3인 두는 경우에 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 규정하고 있다. 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장의 경우에도 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

제3절 기구설치권 및 정원관리권의 주요 쟁점

1. 중앙정부 및 지방자치단체의 기본적인 입장

지방자치단체의 기구설치 및 정원관리권은 상당한 제약을 받고 있다. 특히 이와 관련하여 가장 쟁점사항인 기구설치와 정원에 대한 승인문제는 중앙정부의 관여(승인) 사항으로 남아있어 논란이 되고 있는 실정이다. 먼저 심층 면접조사 결과 나타난 기구설치권 및 정원관리권의 주요 쟁점에 대한 지방자치단체의 입장과 중앙정부의 입장으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.[14)]

14) 주요 쟁점에 대한 입장에 대한 자료는 심층 설문자료를 통하여 수집하였다. 본 설문지는 정부혁신지방분권위원회 용역과제 중에 수행하였다. 주요 면접 대상자는 행정자치부 담당공무원, 전국시·도지사협의회 담당자(내부자료로 대체하였음), 전국시장·군수·구청장협의회 담당자 등이다. 설문 내용 중에서 본 연구와 관련된 설문 문항은 <부록 1>을 참조하기 바란다.

먼저 지방자치단체에서는 기구설치나 정원에 대한 중앙정부의 관여에 대하여 지방자치단체는 기본적으로 지방의 자율적 운영을 제한하여 결과적으로 지방행정의 합리적·효율적 운영을 어렵게 한다고 문제점을 제시하고 있다. 기구설치권의 경우 첫째, 조직의 최고관리자가 조직체계를 합리적으로 운용하는 것을 어렵게 한다는 것이다. 둘째, 기구 및 업무의 과부하는 조직간 업무형평성을 상실케 함으로써 내부 구성원간 기피 조직과 직무스트레스를 심화시킨다는 것이다. 셋째, 조직전문성의 제고를 어렵게 한다는 것이다. 또한 정원관리권의 경우 중앙정부에 의한 획일적인 정원 통제는 지역실정에 적합한 행정을 구현할 수 없으며, 행정 수요에 탄력적으로 대처할 수 없다고 주장하고 있다.

반면 중앙정부(행정자치부)에서는 기구설치 및 정원관리에 대한 승인권의 폐지가 조직기구의 남설과 정원의 무분별한 확대를 통하여 재정악화 및 지방자치단체간 형평적 관리를 저해한다고 문제점을 지적하고 있다. 기구설치권의 경우 첫째, 조직은 특성상 지속적으로 확대하고자 경향이 있는 바, 설치기준에 대한 최소한의 제한장치가 없이는 기구의 무분별한 증설을 억제하기 어렵다는 것이다. 둘째, 승인권의 배제는 지방자치단체 사이의 형평적 운영을 어렵게 한다는 것이다. 즉 승인권의 배제는 지방자치단체간 기구나 인력운영에 있어 불균형을 초래하게 되고, 이는 해당 지방자치단체 구성원 내부의 불만을 야기 시켜 조직과 인력의 확대를 도모하게 만드는 등 형평성 파괴의 악순환을 만들어 낼 수 있다는 것이다. 또한 정원책정권의 경우 중앙정부는 정원관리권을 지방자치단체에 부여할 경우 지방자치단체의 부분별한 인력확대의 우려가 있으며, 현재로서는 이에 대한 적절한 통제장치가 마련되어 있지 않다는 것이다.

이하에서는 기구설치권과 정원관리권을 주요 쟁점별로 나누어서 구체적

으로 살펴보고자 한다. 즉 기구설치권의 경우 본청기구의 설치기준, 직속기관의 설치 승인권, 사업소·출장소·합의제행정기관 등의 설치 승인권, 한시기구의 설치 승인권 등 다섯 가지 쟁점, 그리고 정원관리권의 경우 표준정원에 의한 정원관리, 공무원 직급별·종류별 정원관리, 부단체장의 정수와 직급에 대한 규정 및 임명권 등 세 가지 쟁점에 대하여 중앙정부의 입장 및 지방자치단체의 입장을 심층 설문조사 결과를 토대로 살펴보고자 한다.

2. 기구설치권에 대한 쟁점별 입장

가. 본청기구의 설치기준

본청기구와 관련된 주요 쟁점사항은 지방자치단체의 기구설치 정수를 중앙정부에서 정하고 있다는 것이다. 즉 중앙정부의 법률과 대통령령으로 정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치법 제102조 및 시행규칙, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등).

본청기구의 설치와 관련된 쟁점에 대한 입장을 보면, 먼저 행정자치부는 지방행정기구는 공무원제도를 자치단체간 동일한 직급체계를 운영하고 있고, 지방자치법에서 자치단체의 규모에 맞는 조직과 자치단체간 균형유지·적정화가 최고의 조직관리 기본원칙인 만큼 기구에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있다는 입장이다. 본청기구에 대한 기준을 정하지 않을 경우 자치단체 규모와 상관없이 기구남설 등 현행 자치제도상 많은 문제를 유발하며, 현행 지방자치제도, 공무원 직급체계, 인사제도 등을 그대로 둔 채 기구설치의 완전한 자율권을 부여하는 것은 수용이 곤란하다는 것이다.

이에 대해 광역자치단체협의회는 기구설치는 기본적으로 조례로 하고 총

액 인건비(일반회계 총액대비 인건비 총액의 비율)와 표준정원제의 운영을 통하여 재정적인 인센티브를 부여하고, 총액 인건비는 강제조항으로 하여 인건비 총액이 지방예산의 일정 비율을 넘지 않도록 제한하자는 입장이다. 즉 본청기구의 설치기준이 기구정원규정(제7조 및 별표 1)에 명시되어 있는데, 이와 같은 획일적 규정은 지역의 특성과 행정수요에 탄력적으로 대응하는데 지장을 초래하므로 지방자치단체 실, 국, 본부(상위 조직)의 상한선은 법률로 정하고, 기타 조직(기구)의 설치기준은 조례로 정하도록 하자는 것이다. 또한 기초자치단체협의회에서는 지방자치법 제102조를 시·도는 시·도의 조례로, 시·군·구는 시·군·구의 조례로 정하도록 개정하자는 입장을 보였다.

나. 직속기관의 설치 승인권

직속기관의 설치와 관련된 주요 쟁점사항은 직속기관의 설치와 관련하여 일정 직급 이상의 경우에 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치법 104조 및 시행규칙, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙 등). 직속기관의 설치와 관련된 쟁점에 대한 중앙정부 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 총량적인 직급별 규모·비율을 기준으로 제시할 경우에는 승인장치를 둘 필요가 없으나, 현재 자치단체의 조직관리의 실태상 소속기관(사업소 등) 남설이 뚜렷이 나타나고 있으며, 사무·기능을 고려치 않고 상위직급 증설차원의 기구신설이 이루어지고 있으므로, 향후 승인장치를 폐지하기 위해서는 직속기관·사업소 등 기관설치에 관한 구체적인 기준 제시가 필요하다는 입장이다.

이에 대해 광역자치단체협의회에서는 시·도 본청에 두는 실·국장, 본

부장, 담당관 및 과장 등 보조 및 보좌 기관의 직급 기준이 기구정원규정(제8조)에 일괄적으로 명시되어 있어서 지방자치단체의 자치조직권을 지나치게 제약하고 있으므로, 시·도 기관의 직급을 조례로 정하도록 하자는 입장이다. 또한 기초자치단체협의회 역시 직속기관을 시·도는 시·도의 조례로 설치하도록 하고, 시·군·구는 시·군·구 조례로 설치하도록 하자는 입장을 보였다.

다. 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 승인권

사업소, 출장소 등의 설치와 관련된 주요 쟁점은 사업소 등의 설치와 관련하여 일정 직급 이상의 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 이를 대통령령으로 정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치법 제105조 및 시행규칙, 지방자치법지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등). 사업소, 출장소 등의 설치와 관련된 쟁점에 대한 중앙부처 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 직속기관의 설치 승인권과 동일한 의견을 제시하였으며, 광역자치단체협의회 및 기초자치단체 협의회에서도 직속기관의 설치권에 대한 입장과 동일한 의견을 제시하였다.

라. 한시기구의 설치 승인권

한시기구의 설치와 관련된 주요 쟁점은 대통령령에서 한시기구의 설치 시 행정자치부장관의 승인을 얻도록 규정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제6조 등). 한시기구의 설치와 관련된 쟁점에 대한 중앙 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 한시기구 설치시 무조건 승인장치를 두고 있는 것이 아니라, 한시정원의 증원을 수반하는 경우에만 승인을 받도록 하고 있으며, 그 이유는 한시정원은 한시적인 사업을 수행하기 위한 것임에도 불구하고 인사운용수단으로 변질되어 운영되는 것이 지방자치단체의 조직관례이고, 한번 만들어지면 상설화(영속기구화)되는 등 부작용이 있다는 입장이다.

반면 광역자치단체협의회에서는 한시기구를 설치하기 위해서는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 하고, 감독기관인 시·도지사 및 행정자치부 장관의 승인이 요구되어 자치조직권을 지나치게 규제하고 있으므로, 한시기구 설치에 필요한 사항은 조례로 정하고 1년 이상의 업무량 조항은 폐지(기구정원규정 6조3항)하여야 한다는 입장이다. 또한 기초자치단체협의회의 입장은 한시기구의 특성을 감안하여 행정자치부장관의 승인을 얻도록 규정하는 것은 업무의 효율성에 있어 문제가 있으므로 지방자치단체의 조례로 정하도록 개정해야 한다는 것이다.

3. 정원관리권에 대한 쟁점별 입장

가. 정원책정권

정원관리권과 관련된 주요 쟁점사항은 법률 및 대통령령에서는 지방자치단체 공무원의 정원을 표준정원에 의해 중앙에서 관리하고 있으며, 표준정원을 초과하는 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치법 제103조, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등). 정원관리와 관련된 쟁점에 대한 중앙 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 국가에서 공무원 인건비를 교부세에서 전액 지원하고 있고 인사관리를 동일한 직급체계로 운영하고 있으므로, 지방자치단체간 균형과 규모의 적정성을 도모하기 위해서는 표준정원 초과부문에 대해 승인제의 유지가 필요하다는 입장이다. 즉 표준정원 초과에 대한 승인의 폐지는 완전한 자율권을 의미하는 것으로 현행의 공무원제도 · 조직제도 · 지방재정제도를 유지하는 한 곤란하다는 입장이다. 따라서 계급제폐지와 연계하여 총액인건비제 등의 검토가 가능하다는 것이다.

반면 광역자치단체협의회에서는 행정자치부의 표준정원제를 권고 규정으로 전환하여, 지역별 특성을 반영할 수 있는 방향으로 표준정원제의 산정방식을 개선해야 한다는 입장이다. 즉 현행 표준정원제의 산정방식이 지방자치단체의 지역별 특성을 고려하지 못하고 있으므로 총액 인건비의 일정비율을 넘지 않는 범위 안에서 지방자치단체가 자율적으로 정원을 관리할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그리고 총액 인건비(일반회계 총액 대비 인건비 총액 비율)는 강제조항으로 법률에 규정하면 된다는 것이다. 또한 기초자치단체협의회에서는 표준정원제도의 탄력적 운영이 필요하며, 궁극적으로는 정원의 자율권을 지방자치단체에 부여하여 조례로 정하도록 해야 한다는 입장이다.

나. 직급별 · 종류별 정원관리권

공무원의 직급별 · 종류별 정원관리권과 관련된 주요 쟁점사항은 대통령령에서 지방자치단체 공무원의 종류별 및 직급별 기준과 정원을 규정하고 있으며, 일정 직급 이상의 경우 직급별 정원을 초과할 시 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제8조 제20조 등). 직급별 · 종류별 정원관리와 관

련된 쟁점에 대한 중앙 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 종류별 · 직급별 기준을 초과할 경우 모두 승인을 받도록 하는 것은 아니며, 그리고 절대적인 기준으로 운용하고 있는 것은 아니며 협의사항으로 정원의 초과 책정이 가능하기 때문에 현 제도에 문제가 없다는 입장이다. 따라서 현행의 계급제, 통일된 인사제도 운영 하에서는 폐지가 곤란하다는 것이다.

반면 광역자치단체협의회에서는 직급별 정원의 경우 상위 직급(4급 상당 이상) 지방공무원의 비율은 법률로 정하고, 기타 직급별 정원 책정기준은 조례로 정하도록 해야 한다는 입장이다. 그리고 공무원 종류별 정원의 경우에도 정무직 · 별정직의 비율은 법률로 정하고, 기타 공무원의 종류별 정원은 조례로 정하도록 해야 한다는 입장이다. 즉 일반직, 기능직 · 고용직, 정무직 · 별정직 지방공무원의 총수는 총액 인건비의 일정한 비율내에서 자율적으로 정원관리를 하도록 개선해야 한다는 것이다. 또한 기초자치단체협의회에서는 지방자치단체에 정원의 자율적인 운영권을 부여하여 조례로 정하도록 해야 한다는 입장이다.

다. 부단체장의 정수 · 직급에 대한 규정 및 임명권

지방자치단체 부단체장의 정수와 직급 및 임명권과 관련된 주요 쟁점은 법률 및 대통령령에서 지방자치단체의 부단체장 정수 및 직급을 정하고 있으며, 광역자치단체 부단체장을 대통령이 임명하도록 하고 있다는 것이다(관련법령: 지방자치법 제101조 및 시행령 제39조 등). 지방자치단체 부단체장의 정수와 직급 및 임명권과 관련된 쟁점에 대한 중앙 및 지방정부의 입장은 다음과 같다.

먼저 행정자치부에서는 부단체장의 정수는 조례로 정할 수 있으나, 수에

있어서는 규모별로 차등화 등 필요가 있으며, 시·도 부단체장의 국가직 유지는 국정의 통합성, 국가위임사무수행, 인사교류채널 유지 등 여러 가지 특수성에 기인된 것임을 이해할 필요가 있다는 입장이다.

반면 광역자치단체협의회에서는 부단체장의 정수, 자격, 사무분장 등이 법령으로 획일적으로 정해져 있어 지역특성과 필요에 따른 부단체장 제도의 운영이 어렵다는 입장이다. 따라서 부단체장의 정수는 법률로 정하고, 부단체장의 자격, 사무분장 등은 지역 특성을 반영하여 조례로 정하여야 한다는 것이다. 또한 기초자치단체협의회에서는 부단체장의 임명권과 관련해서 상급기관의 승인이 아니라 협의수준에 그치도록 해야 하며, 정수와 직급은 자치단체 실정에 맞게 조례로 정하여 운영하도록 해야 한다는 입장이다.

4. 쟁점별 입장에 대한 종합

기구설치권 및 정원관리권과 관련된 주요 쟁점사항을 종합해 보면, 먼저 지방자치단체에서는 기구설치와 정원관리에 대한 중앙정부의 지나친 관여는 기본적으로 지방의 자율적 운영을 제한하여 결과적으로 지방행정 수요에 적합한 효율적인 운영을 어렵게 한다는 문제를 지적하고 있다. 또한 중앙정부에서는 자치조직권 확대에 따르는 보완장치 없이 기구설치 및 정원관리에 대한 지방자치단체의 자율성을 확대할 경우, 조직기구 및 정원의 무분별한 확대를 가져와 지방자치단체의 재정악화를 초래하고 지방자치단체간의 형평성을 저해하기 때문에 일정 부분 중앙정부의 관여가 필요하다는 입장을 보이고 있다.

이러한 중앙정부 및 지방자치단체의 입장은 양자 모두 자신들의 입장만을

지나치게 강조하고 상대방의 입장은 무시하는 경향을 보여주고 있다. 즉 중앙정부의 입장은 지방자치단체의 자치역량과 지역사회의 감시기능을 지나치게 과소 평가하는 측면이 있다. 중앙정부에서 우려하는 사항들이 일부 지방자치단체에서 발생할 가능성이 있기는 하지만 기본적으로 지방자치단체에 대한 자율성의 확대는 지속적인 경험과 학습을 통하여 지방자치단체의 자치역량을 강화시킬 수 있으며, 지역사회의 역량 또한 강화되어 가고 있기 때문에 중앙정부에 의한 사전 통제가 없더라도 지역사회에 의한 적절한 견제와 감시의 가능성이 높아지고 있다는 점을 간과하고 있다. 따라서 먼저 지방자치단체의 자율에 맡기고 문제의 발생이 우려되는 부분은 사후적인 통제장치를 통하여 보완해 나가도 된다는 인식을 가질 필요가 있다. 또한 지방자치단체에서도 기구설치 및 정원관리에 대한 무조건적인 권한의 확대를 주장할 것이 아니라 권한의 확대에 대비하여 스스로 책임장치를 강구하고 스스로 책임지는 모습을 보여주어야 할 것이다. 즉 지방자치단체에서는 권한이 주어지는 만큼 동시에 책임도 져야 한다는 점을 인식해야 할 것이다.

제4장 주요 외국 지방정부의 자치조직권

제1절 미국 지방정부의 자치조직권[15]

1. 자치권의 방향

미국의 자치권에 대한 연구에 있어서 주의할 점은 진지한 검토와 연구 없이 미국의 통치 구조를 한국에 적합한 모델로 생각하는 것은 큰 오류가 될 수 있다는 점이다(주재복 외, 2003). 이것은 특히 다음의 두 가지 이유 때문에 더 주의를 기울여야 한다. 먼저 문화가 서로 다른 나라 사이에 경제 정치적 산출물인 통치체제의 이전 및 적용에는 많은 장애 요인이 있기 때문이다. 또한 미국의 통치구조는 분권화와 구조적 갈등 면에서 지구상 가장 극단적인 형태의 것이라는 것이다(Corey, 1993). 미국의 국정운영형태는 지방정부로부터 주 및 연방수준에 걸쳐 하나의 단일 정책형성 구조체제를 갖고 있지 않으며, 정부조직들 사이에 일치성이 거의 없는 체계인 것이다. 미국의 거버넌스(governance)도 미국 자체의 문화적, 역사적 맥락에서 이해되어야 한다. 미국의 거버넌스는 연방제에 의해 구성 운영되고 있으며, 연방정부와 주정부 그리고 지방정부가 상호연계를 맺으면서 독립적인 정부체제를 이루고 있다. 연방정부에 대한 주 정부의 관계 설정에 따라 국정운영의 기반이 잡히는 것이다. 정치・경제발전 과정에 따라 정부간 관계에서 계속적으로 변화가 이루어지면서 이러한 기본적 국정운영도 변화를 갖게 되었다.

15) 본 연구원의 분권과제 중 하나인 “지방자치권 강화(조직・인사)”의 내용 중 일부를 수정・보완한 것이다.

미국의 자치조직권 운영 형태 역시 중앙정부과 지방정부간 관계를 통해 파악하는 것이 중요하다(주재복 외, 2003). 미국의 중앙정부와 지방정부간 관계를 보면 중앙정부과 지방정부가 공동의 목적을 향하여 함께 일하는 동반자(partner)로 보는 견해가 지배적이며, 비록 권력면에서 중앙과 지방이 동등한 위치에 있지는 않지만 적어도 지방정부가 중앙정부에 예속된 것으로는 보지 않는다. 최근에는 점차 더 권력 의존형 정부관계로 변환되어 가면서 중앙과 지방은 그 어느 쪽도 상대방에 대한 절대적 통제권을 가지지 않은 독립체로서 존재하며, 따라서 두 정부간 관계는 흥정(bargaining), 교환(exchange), 협상(negotiation) 중의 하나로 이루어지는 것으로 이해해야 한다. 중앙정부와 지방정부가 각자의 실체를 서로 인정하고 그 속에서 상호의존 및 협력, 그리고 협상관계를 유지해 나가고 있다.

반면 미국의 주정부와 지방정부의 관계는 수직성과 계층성의 특징을 가진다. 미국 지방정부의 자치권의 범위는 지방정부의 헌법이라고 할 수 있는 헌장(charter)에 규정되어 있다. 헌장을 부여하는 방식에는 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지 방식이 있다(유재원, 1997). 특별법에 의한 헌장부여방식은 헌장을 제정·개정할 때마다 특별법을 만드는 형태이며, 분류법에 의한 헌장부여방식은 인구규모 등에 따라 몇 가지 헌장을 분류한 후 이중에서 하나를 선택해 주는 것이며, 선택법에 의한 헌장부여방식은 두 개 이상의 헌장을 제공하고 주민투표로 헌장을 선택하도록 하는 형태이며, 홈룰에 의한 헌장부여방식은 지방정부에 헌장을 제정·채택·수정할 수 있는 법적 권한을 부여하고(48개 주정부가 인정), 헌법이나 법률의 범위 내에서 자율성을 허용하는 형태이다. 홈룰을 채택한 주정부도 모든 지방정부에 허용하는 주정부, 인구규모 등 일정수준을 넘는 지방정부에만 허용하는 주정부 등 다양하게 운영되고 있다.

결국 미국의 연방정부와 주정부의 관계는 주로 상호 대등한 협력관계를 이루고 있으며, 주정부와 지방정부간의 관계는 다소 수직적인 관계를 보인다고 할 수 있다. 그러나 전체적으로 볼 때 미국의 주정부와 지방정부간 관계가 지방정부에 대한 주정부의 통제가 승인, 감사, 명령과 같은 강압적이고 권력적인 방식보다는 보고, 조언, 기술적 지원과 같이 비권력적이고 협조적인 방법을 주로 활용하고 있다는 것이다.

2. 미국 지방정부의 분권화 과정

미국 지방정부의 자치조직권에 대한 변화 과정을 살펴보기 위해서는 먼저 정부체계에서의 근본적인 변화를 수반하고 있는 중앙정부 차원으로부터 주정부 차원으로 향해지는 분권화 과정을 검토하여야 한다(주재복 외, 2003). 미국의 지방분권화는 1789년 미국헌법초안이 작성된 이후에 연맹조항(the articles of confederation)에서 보다 더 집중화된 연방권한이 보장된 이후에 점차 자치조직권이 이양되는 추세를 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 1935년 당시 루즈벨트 대통령이 노동관계와 사회보장제도에 대해서 연방정부의 감독권을 주 정부의 규제보다 상위에 두면서 특정 행정업무의 경우에 연방정부가 보다 더 큰 권한을 갖도록 하였다. 특히 인종차별적인 학교교육문제에 대한 연방정부의 간섭이 민권운동시기에 연방정부의 권한이 강화된 예라고 할 수 있다(Jondahl, 2001).

이러한 추세가 1972년 닉슨 대통령의 이른바 신연방주의(New Federalism)에서는 주 정부에 필요한 예산에 대해서 연방정부가 보조하는 제도를 부활시켜 분권과 공공재정을 연계하여 문제를 해결하는 방안으로 변

화하였다. 이러한 신연방주의는 주정부가 그들이 연방정부로부터 받은 돈을 어떻게 사용하는지에 관해 별다른 제한을 받지 않을 것이라는 약속에도 불구하고 의회는 이에 대해 복잡한 규칙과 제한을 입법화하였다. 그 후 1994년에 공화당은 미국 하원 및 상원을 장악하고 이른바 “국민과의 약속”이라는 정치적 어젠다에 맞추어서 연방정부 프로그램의 많은 통제권과 예산을 주정부에게 제한 없이 돌려주려고 노력하였다. 실제로 미국 연방정부와 지방정부와의 관계 및 정부간 관계는 주로 예산 및 중앙정부 지원 자금의 흐름과 관련되어 있다.

주정부는 미국 헌법 제10조에 의거하여 연방정부에 위임되거나 주정부에 위임이 금지된 권한을 제외한 모든 권한을 행사하고 있으며, 주로 선거, 재판, 공립학교. 공공서비스 등에 관한 업무가 주요 업무이다. 지방 정부는 주정부의 법적 산물이며, 시자치단체(municipality)로서의 법인격을 부여받고 있다. 따라서 주정부는 지방정부를 창설하고 그 권한을 제정하고 지방자치단체가 채택할 수 있는 정부형태를 폐지할 수 있는 권한을 지니고 있는 것이다. 주정부와 지방정부와의 관계를 특징 짓는 법적 원칙으로 딜런의 법칙(Dillon′s Rule)이 있는데, 이것은 지방정부는 주정부의 창조물이며 단지 주 정부에 의해서 명백히 부여된 권한만을 행사할 수 있다는 것이다.

다음으로 미국의 연방정부와 주정부의 지방정부에 대한 관여를 알아보기 위해서 사무배분을 살펴볼 필요가 있다. 연방정부가 지방정부를 상대로 관련을 맺고 있는 사무는 크게 직접연방사무(direct federal services)와 간접연방사무(indirect federal services)로 구분할 수 있다. 직접 연방사무란 연방정부가 지방정부에서 자신의 정책 목표를 위해 기능을 수행할 때 지방정부와 연계를 맺고 처리해야 하는 사무들이다. 법집행, 인사행정, 도로건설 등이 대표적인 예이다. 간접연방사무는 연방정부가 지방정부의 동의

나 이해를 구하지 않고 임의로 행하는 사무를 말한다. 연방정부가 지방정부에 대해 행하는 행정적 관여는 규제나 지도, 감독과 같은 권력적 수단보다는 정보의 수집 및 제공, 기술적 조언 및 원조 등과 같은 비권력적 관여수단을 취한다. 이러한 관여는 사회복지, 교육, 공중위생 등 광범위한 분야에 걸쳐 이루어진다.

3. 미국 지방정부의 자치조직권

미국의 경우 대부분 지방정부의 행정조직과 구조 및 정원관리는 시의 헌장에 따라 자치적으로 설치 운영된다. 시헌장도 대개는 상위법인 주법에 저촉되지 않는 범위 내에서 시민에 의해 제정된 것이지만, 각 지방정부마다 자치헌장이 다르기 때문에 지방정부의 조직과 구조 또한 규모가 비슷한 도시라 하더라도 상당히 상이하다. 미국 지방정부의 조직과 구조는 시민의 여론과 시정의 필요성, 그리고 예산의 규모 등에 따라서 상당히 복잡한 형태로 발전되어 왔다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(주재복 외, 2003).

대도시 사례로서 뉴욕시의 경우를 보면, 뉴욕 시장은 법에 별도의 제한이 없는 한, 규칙(executive order)에 의거하여 집행기관의 실·국·과 또는 직책을 신설하거나 폐지할 수 있다. 그리고 그에게 부여된 특정의 기능, 권한, 책임 등도 법의 제한이 없는 한, 소속 공무원들에게 위임할 수 있다. 필라델피아 시의 경우에는 시의회에서 과거에 보유하고 있던 예산의 형태 및 내용에 관한 비목별 결정권한, 주요 계약에 대한 승인과 시 공무원의 보수결정권한, 행정적 임명에 대한 승인 권한, 공무원인사위원회(Civil Service Commission)에 대한 구체적인 감독 권한, 시 행정기관의 내부 행정조직

에 관한 감독 권한 등을 대부분 시장에게로 이전시킴으로서 시의회의 위상을 매우 약화시켰다. 현재 시의회는 시장에 의하여 제출된 예산안 총액을 증액하거나 삭감하지 못하고 단지 배정된 예산안에 대한 조정만을 할 수 있으며, 집행기관에 의해 임명된 공직자 중에 유일하게 시법무관(City Solicitor)에 대해서만 승인권을 행사할 수 있다.

또 다른 대도시인 로스앤젤레스시의 경우를 보면, 우선 로스앤젤레스시를 비롯한 캘리포니아주의 모든 지방정부 선출직 공무원들(시장, 시의원, 시검사장 등)은 정당을 명시하지 않는 비정치적 토대에서 선출된다. 시장은 시정부 집행기관의 장으로서 시를 대표하며 시의 어떤 공무원보다도 시정수행에 있어서 많은 책임과 권한을 가지고 있다. 시장은 시의 행정 책임자로서 인사, 재정, 정책 등에 관해 중요한 결정권을 가진다. 시장은 행정의 최고 책임자로서 권한이 막강하여, 시의 주요 공무원이나 위원회의 위원을 의회의 동의에 의해 임명하거나 해임할 수 있다. 즉 시법무관과 조정관 및 특정 부서의 위원회 위원 등 선출직 공무원을 제외한 주요 부서장의 인사권을 가지며, 이에 대해 상급기관인 주정부나 연방정부의 간섭을 받지 않는다.

시장은 행정의 수반이지만 각 부서를 직접 통괄하지는 않는다. 대부분의 부서들은 각기 위원회를 두고 자율적으로 운영되고 있다. 인사에 있어서도 시장은 각 부서의 책임자와 위원회 위원들의 인사에만 간여하며, 각 부서의 공무원 채용, 승진, 휴직, 복직 등은 부서장의 책임하에 부서장이 관할한다. 시장과 각 부서의 관계는 상당히 수평적이고 상호 협력 하에 운영되고 있는데, 이는 행정부분이 고도로 전문화되어 있는 것과 관련된다.

시정부의 실질적인 단위조직은 국(department)이며, 대부분의 국은 집행부서이다. 이런 국들은 존립 근거에 따라 주법에 근거한 국, 시 헌장에 근거한 국, 시 헌장에 근거한 독립채산 국 등으로 구분된다. 또한 주법에 근거

하지 않은 부서의 설치는 시 자체의 조직권이다. 이는 위원회가 지휘하는 헌장에 근거한 국, 시민위원회와 연계한 헌장에 근거한 국, 조례에 근거한 국, 시민위원회와 연계된 조례에 근거한 국, 시민위원회가 지휘하며 시헌장에 근거한 독립채산 국, 상임위원회가 연계된 헌장에 근거한 국 등으로 구분된다.

이처럼 복잡한 행정조직의 구성은 근거 법령의 복잡성과 관련된 것으로 행정의 체계적 운영에 다소 지장을 초래하기도 한다. 예를 들면 각 국들의 운영이 상당한 정도의 독립성을 가지고 있기 때문에 종합적인 시정발전 전략을 추진하는 것이 용이하지 않다. 따라서 부서 상호간의 조정과 협조를 만들어 내는 것이 시장의 주요 임무가 된다. 하지만 오랜 지방자치의 경험이 이들간의 갈등을 줄여 주고 있으며, 각 국은 자기 담당분야에서 전문적 운영을 보장받는다는 장점도 있다. 결국 미국 지방정부의 기구설치권 및 정원관리권은 그 범위와 내용이 매우 다양하게 운영되고 있다고 볼 수 있다.

제2절 일본 지방정부의 자치조직권[16)]

1. 자치권의 방향

전후 일본의 지방자치에 관한 연구는 주로 중앙-지방관계에 초점을 맞추어 많은 연구가 이루어져 왔으며 자치권의 주요 방향은 다음과 같다(주재복 외, 2003). 전쟁 전의 중앙-지방관계는 경찰, 교육, 사회, 민생, 위생, 보

16) 본 연구원의 분권과제 중 하나인 “지방자치권 강화(조직・인사)”의 내용 중 일부를 수정・보완한 것이다.

건, 토목 등 대부분의 사무가 국가사무이며, 이를 관선지사인 부현에 또는 부현을 통하여 시정촌장에 기관위임사무 형태로 위임하여 처리하는 시스템이었다. 따라서 전쟁 전의 중앙-지방관계는 중앙통제가 강한 체제였다. 이에 반해 전후의 일본 헌법은 일본정치의 민주화에 초점을 맞추고 있다. 정치민주화를 위해서는 지방자치기능을 확대할 필요가 있었고, 이를 실현하기 위해 지방자치법이 제정되었다. 특히 지방공공단체 수장의 공선, 지방의회 권한의 강화, 주민의 직접청구나 주민감사, 주민투표 등을 제도화함으로써 지방자치의 민주적 측면을 정비하였다.

이러한 전후의 지방자치 시스템에 대한 일본의 연구들을 살펴보면 두가지 평가가 존재한다. 즉 전통적 견해인 집권적 시스템과 수정이론인 자치적 시스템이 크게 대립되고 있다. 집권적 시스템의 근거로는 기관위임사무, 보조금, 기채의 허가권, 낙하산식 인사 등이 지적되고 있으며, 크게 행정적 업무배분과 재정적 측면으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 행정적 업무배분을 살펴보면, 지방의 사무 중 기관위임사무가 차지하는 비율은 도도부현 사무의 약 8할, 시 사무의 약 4할 정도로 매우 높다. 즉, 중앙은 기관위임사무를 통하여 지방을 통제・감독한다는 것이다. 뿐만 아니라 재정을 통해서도 중앙이 지방을 통제한다는 것이다. 이와 같이 행・재정 차원에서 중앙의 지방에 대한 여러가지 통제수단을 강조하는 것이 집권적 시스템이다.

이에 반해 자치적 시스템은 1980년대 들어 지방정부의 자율성과 활발한 정치적 다원주의, 1990년대 지방분권의 흐름에 주목하고 있으며, 상호의존론과 지방정치론 등이 여기에 속한다. 전통적으로 주류를 형성한 집권적 시스템을 대체하는 수정주의라고도 할 수 있다. 전통적인 견해인 집권적 시스템은 중앙-지방관계의 행・재정적 측면을 강조하는데 반해, 자치적 시스템은 정치적 측면을 강조한다. 전자를 행・재정적 측면을 강조하는 수직적 행

정통제모형이라고 하며, 후자를 수평적 정치경쟁모델이라고 한다(무라마쯔, 1991. 수평적 정치경쟁모델은 국회의원, 정당, 압력단체, 지방정부, 지역주민의 행동, 특히 선거 등 정치적 측면을 중시한다. 수직적 행정통제모형보다 수평적 정치경쟁모형이 보다 많은 설명력을 지닌다면, 일본의 중앙-지방관계는 국가, 부현, 시정촌 등 3개 수준의 정부가 서로 자유롭게 정보와 의견을 교환하고 교섭하면서 사업을 추진하는 상호의존시스템이라고 할 수 있다. 일본 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(주재복 외, 2003).

2. 일본 지방정부의 기구설치권

일본 지방자치단체의 조직은 조직에 관한 조례 ·규칙·사무분장규정 등에 의해 명확히 제시되고 있으며 통상 조직도표에 의해서 파악할 수 있다. 지방공공단체의 조직에 대한 기본법인 지방자치법에서 기본 원칙을 정하고 있으며, 기타 지방공무원법, 경찰법, 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률, 그리고 지방공영기업법 등에도 규정을 두고 있다. 특히 일본의 지방자치법 제138조의 3을 보면 '보통지방공공단체의 집행기관 조직은 보통지방공공단체 장의 소관 하에 각각 명확한 범위의 소장사무와 권한을 갖는 집행기관에 의해 구성되어야 한다'고 조직구성의 기본원칙을 규정하고 있다.

사무부국에 대해서 도도부현의 경우 본청부국의 종류 및 수에 대하여 법률에 규정이 있기는 하지만, 시정촌의 경우 '조례로 필요한 분과를 설치할 수 있다'고 규정하고 있을 뿐, 그 구체적인 기준 등은 법률로 정하지 않고 있다.

일본의 지방자치법 제158조에는 지방자치단체의 본청기구에 대한 설치 기준을 도도부현과 시정촌으로 나누어 규정하고 있다. 도도부현에 대하여는 횡적 조직분화에 대한 규정은 있으나 종적 계층 분화에 대해서는 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 지방자치법 제158조에서 도에 11국, 도에 9부, 부현에는 인구수에 따라 6부에서 9부를 두도록 규정하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 이 조항은 예시조항에 불과하다. 즉 지방자치단체는 법정수를 넘어서 부국의 수를 둘 수도 있다. 이때에는 자치대신에게 그 결과를 신고하는 것으로 끝난다. 그리고 그 보다 하위의 조직에 대해서는 지방자치법 제158조 제6항에 '도도부현지사는 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여 부국 하에 필요한 분과를 둘 수 있다'고 규정하고 있다. 또한 시정촌에 대해서는 제158조 제7항에 '시정촌장은 그 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여, 조례로 필요한 부과를 둘 수 있다'는 규정만을 두고 있어 300여개의 자치단체마다 사무분장조례를 정하고 있다. 이와 같이 법정부국수에 대한 간단한 규정은 있으나 각각 부 밑에 과나 계를 설치할 것인가, 그 중간적인 직을 둘 것인가 등 횡적 직무계층에 대해서는 법률규정이 없다. 따라서 법적으로 자치단체마다 다양한 직위를 두거나 두지 않거나 할 수 있게 하는 것이 원칙이다.

일본의 지방자치법에는 보건소, 경찰서 외에 지방공공단체가 법률 내지는 정령으로 설치해야 하는 행정기관, 직원, 부속기관을 동법의 별표 제5~7에서 기재하고 있다. 이것이 소위 필치규제이다. 이 필치규제는 집권의 상징으로 크게 거론되어 1999년도 지방분권 추진을 도모하기 위한 관계법률의 정비 등에 관한 법률(일명 지방분권일괄법)에 의하여 크게 개혁되었다.[17] 1995년의 지방분권추진법에서 말하는 행정기관이란 보건소, 복지사

17) 필치규제란 '국가가 지방공공단체에 대해 지방공공단체의 행정기관이나 시설, 특별

무소, 아동상담소 등이며, 시설이란 지방공공단체가 설치하는 상담소 등의 조직이다. 또한 특별한 자격 또는 직명을 갖는 직원이란 보건소장, 식품위생감시원 등을 가리킨다. 부속기관이란 심의회, 조사회 등을 의미한다. 이와 같은 필치규제는 1999년의 지방분권일괄법으로 상당히 정비되었다.

3. 일본 지방정부의 정원관리권

지방공공단체는 공무원을 통하여 공공사무에 대해 일정한 서비스 수준을 유지해 나간다. 그러나 공무원의 수가 증가하게 되면 재정상 인건비가 증가하게 되므로 재정규모에 따라 적정한 공무원 수를 유지할 필요가 있다. 일본의 경우에도 이러한 이유 때문에 국가 및 지방공공단체의 직원 수에 대해 법률로 규제를 하고 있다. 국가공무원은 행정기관 직원의 정원에 관한 법률(총정원법)에 의해 총정원수(최고한도)가 법정되어 있으며, 각성별로는 그 최고한도의 범위 내에서 정령으로 규정하고 있다.

그러나 일본의 지방공공단체 직원 정수는 조례로 정하고 있다(지방자치법제172조제3항). 일본 지방공공단체의 정수를 살펴보면, 일본 지방자치법 제172조 제3항에는 '제1항의 직원의 정수는 조례로서 정한다. 단 임시 또는 비상근직에 대해서는 그러하지 아니한다'고 규정하여 지방직원의 정수를 조례의 전권사항으로 규정하고 있다. 따라서 지방직원의 정수는 지방의회의 의결을 거쳐서 결정된다. 직원의 정수는 인건비, 나아가 지방재정과 밀접한 관계가 있으므로 주민의 대표인 지방의회가 의결하는 조례로 정하게 하고

한 자격 또는 직명을 갖는 직원 또는 부속기관을 설치해야만 하는 의무를 지우고 있는 것(지방분권추진법 제5조)'을 말한다.

있다. 총무성 자치행정국에서 조사한 “2001년 지방공공단체정원관리조사결과”에 의하면 2001년 4월 1일 현재 지방공무원 총수는 3,171,532명이다.

정원조례의 수는 하나의 조례로도 가능하며, 직종별로 구분한 복수의 조례로도 가능하다. 그러나 통상 임명권자별로 총정수는 하나의 조례로 규정하고 있다. 또한 부과조직별 내역까지는 규정하지 않고 있다. 정수조례에서 정수는 한도를 나타낸 것으로 현재의 인원이 정수에 달하지 않아도 되나, 임명권자가 정수조례에서 정수를 넘어서 직원을 임명할 경우 위법한 임명이다. 그리고 예산상의 정수(예산산정의 기초가 되는 정수)와 조례정수가 일치하지 않을 수도 있다. 따라서 임명권자는 예산 및 조례의 범위내에서 직원을 임명해야 한다. 조례정수는 지방자치법 제172조 제3항의 단서조항에 의하여 ‘임시 또는 비상근의 직’은 포함되지 않고 있으며, 대신 이들 직에 대해서는 예산상의 규제가 따른다.

이와 같이 지방공공단체 직원의 정수는 조례사항이지만, 일본 총무성(과거의 자치성)은 지방자치단체의 정원모델을 개발하여 보급하고 있다. 정원모델이란 지방자치단체가 적정한 정원관리를 하는 참고지표로 활용하기 위해 지방공공단체정원관리연구회(사무국은 총무성내에 설치)가 연구・개발하여 발표한 것이다. 정원모델이 적용되는 곳은 일반행정부문이다. 법령 등으로 정원의 배치표준기준 등이 정해져 있는 직원이 대부분을 점하는 소방, 교직, 경찰 등 특별행정부문과 독립채산제가 채용되고 있는 공영기업 등 회계부문에는 적용되지 않는다. 제17차 지방공공단체정원관리연구회가 작성한 제7차 정원모델은 도부현, 지정도시, 중핵시, 시(3구분)마다 행정부문별로 그 단체의 직원수와 가장 관련이 있다고 생각되는 인구, 면적 등 행정수요관계 지표를 기초로 모델정원수를 산정하여 각 지방단체의 정원적정화에 도움을 주고 있다.

다음으로 교직원 및 경찰관의 정수인데 이들은 국가의 법령에 기초한 정수규제의 대표적인 예이다. 교직원 정수는 공립의무교육제학교의 학급편성 및 교직원의 정수 표준에 관한 법률 등에 의해 규정되어 있고, 경찰관의 정수는 경찰법시행령에 의해 규정되어 있다. 법령에 기초한 이들 정원규정은 그 취지가 달라 법적 구속력도 다양하다. 행정지도로 법적 구속력이 없는 것도 있고, 국고분담금, 국고보조금의 산정기준으로 정원규정을 두는 경우도 있다. 최저기준으로 해석하는 경우도 있고 바람직한 기준으로 보는 경우도 있다.

제3절 영국 지방정부의 자치조직권[18]

1. 자치권의 방향

영국 지방정부 자치권의 기본방향을 보면, 영국 지방정부의 공식적인 자치권에 대한 통제는 법률에 의해서 이루어지고 있기 때문에 중앙정부 부처는 법률에 의해 부여된 것 외에는 지방정부의 업무에 대하여 법적인 통제권을 갖지 못한다는 것이다(하혜수, 2001). 그러나 비공식적으로 지방정부와 중앙공무원 사이의 자문과정이나 중앙정부의 회람(circular) 및 비망록(memorandom) 등을 통하여 자치권을 통제하고 있다. 영국 지방정부의 자치권은 1979년 보수당정부 이후 지방정부의 권한이 많이 약해졌으나, 1997년 노동당정부 이후 전반적으로 자치권이 확대되는 추세이다. 영국의

18) 본 연구원의 분권과제 중 하나인 “지방자치권 강화(조직・인사)”의 내용 중 일부를 수정・보완한 것이다.

자치권 관련 정책의 핵심적인 특징은 선택성(selectivity)과 차등적 대우(differential treatment)이다. 선택성과 차등적 대우의 기준은 성과(performance) 평가이며, 이에 기초하여 자치단체별로 자치권의 정도를 다르게 한다는 것이 주요 특징이다.

2000년 지방정부법(Local Government Act)에서 제시하고 있는 자치권과 기존의 법령에서 보장되고 있는 자치권은 먼저 조직적 측면에서 두 가지로 요약될 수 있다(신원득, 2001). 첫째, 지방자치단체들은 다음의 세 가지 중에서 자기 지방정부의 정치구조를 자율적으로 선택하도록 하고 있다. 즉 시장을 직접 선출하고 시장이 선출된 지방의원들 중에서 내각을 구성하는 형태, 의원들에 의해 시장을 간선하고 시장이 내각을 구성하는 형태, 직접 선출된 시장과 시정지배인을 가지는 형태 등이다. 둘째, 내부 조직의 구성에 대해 어느 정도 자율성을 허용하고 있다. 즉 국장급 공무원에 대해서는 임용방법 및 상호관계에 관한 규정을 두고 있으며, 기관 전체의 규모 및 구성, 위원회의 역할 등에 대해서도 규정을 두고 있다. 그러나 그 외 하급공무원에 대해서는 자치단체가 자율적으로 정하도록 하고 있다.

영국의 지방정부 구조는 우리나라와 같이 전국적으로 단일체제가 형성된 것이 아니라 이중구조를 가지고 있다. 근대 이후 영국의 지방정부 구조는 대체로 2층 내지 3층구조 형식을 취하여 왔으며, 그 명칭과 기능은 시대적 상황과 지역에 따라 조금씩 달랐다. 영국 지방정부의 기구설치권과 정원관리권을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(주재복 외, 2003).

2. 영국 지방정부의 기구설치권

영국 지방정부의 집행기관 조직은 각 지방정부마다 조금씩 다르다. 비교적 일반적인 조직형태는 집행기관을 총괄하는 행정총장 또는 수석행정관이 있고, 그 아래에 우리의 실·국장에 해당하는 국장들이 있다. 국 가운데는 교육국, 사회서비스국과 같이 주민에게 직접 서비스를 제공하는 국이 있는가 하면, 재무국이나 총무국과 같이 일종의 중앙부서로서 각 국을 뒷받침해 주는 국들도 있다. 국내에는 국장의 지휘·통솔 하에 전문직 및 일반직 공무원으로 구성된 우리의 과·계에 해당하는 조직이 있다. 수석행정관 밑에 주요 국장급들로 구성된 간부그룹이 있다. 이것은 지방정부마다 조금씩 다른데 통상 재무국장, 교육국장, 총무국장, 계획국장, 사회서비스국장이 여기에 포함된다.

영국의 대부분 지방정부들은 집행기관의 장으로서 수석행정관제도를 두고 있다. 수석행정관은 지방정부의 집행기관을 총괄하고 사무조직을 총 책임지는 유급의 최고위직 행정관이다. 수석행정관은 각 실·국에 대한 지휘감독권은 갖지만 임명권은 갖지 않는다. 수석행정관은 위치상으로는 우리나라의 시장과 비슷하나 권한 면에서 상이하다. 우리나라의 시장이 선거에 의해서 선출되는 동시에 집행기관의 총수로서 역할을 하는데 비해, 영국의 수석행정관은 행정기관의 총수이지만 주민의 직접선거에 의해서 선출되지 않고 지방의회에 예속되면서 매우 제한된 정책결정권을 갖는다.

수석행정관의 역할은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉 지방의회의 정책을 효율적으로 수행하는 집행기관의 총책임자, 지방의회에 대한 정책자문, 지방정부의 조직·인사·행정을 종합적으로 검토하고 각종 정책방안을 지방의회에 제언, 그리고 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항 통괄 등이다. 1989

년도 지방정부 및 주택법은 수석행정관의 위상과 역할을 종전보다 강화시켰다. 그리고 동법은 지방정부의 운영이 적법하게 이루어지는지를 감시·감독할 수 있는 감독관을 지방정부 내에 두도록 규정하였다. 그런데 수석행정관은 감독관직을 겸직할 수 있으나 수석재무관직을 겸직할 수는 없다. 그리고 수석행정관들의 전국 협의체로서 "지방정부 수석행정관회"가 있다.

수석행정관 밑에는 우리나라의 국장이나 실장에 해당하는 국장이 있다. 실장이나 국장은 실과 국의 관리자로서 집행기관 내부의 정책결정권자이며, 대부분 해당분야의 전문 경험과 지식을 겸비하고 있다. 국장급 가운데 핵심부서의 국장들은 소위 간부그룹에 소속되며 집행기관의 정책결정에 핵심적인 역할을 한다. 일반적으로 국장은 다음과 같은 역할을 수행한다. 즉 지방정부의 주요 정책사안에 종합적 대처, 지방의회나 위원회에서 결정된 소관업무의 효율적 수행, 의회관련 보고서의 작성 및 관련위원회에 대한 정책자문, 지방정부 내 타부서와의 협력관계 유지, 소관 사무를 중심으로 지역주민, 타 지방정부와의 우호적인 관계 유지, 국내의 인사와 자원관리 및 활용 등이다.

영국의 지방정부는 종합능력을 지닌 행정가보다는 전문화된 국장급 이상의 간부들을 중심으로 집행기관이 운영되는 특징을 보이고 있다. 국장급 가운데는 해당 지방정부에서 줄곧 승진한 사람들도 있지만, 중앙정부 관리, 타 지역의 공무원, 전문가 집단 등으로부터 임용되는 경우도 많다. 지방정부의 정책결정 과정에서는 지방의회, 수석행정관, 국장급들이 핵심적인 역할을 하고 있다. 일반적으로 지방정부의 의사결정은 지방의회-위원회-소관국의 경로를 통하여 결정된다. 특히 위원회와 관련하여 국과의 연계 고리가 매우 강하게 작용한다. 1988년도 지방재정법에서는 수석재무관으로 하여금 지방정부의 불법적인 재정활동을 예방할 수 있도록 규정하는 한편, 위법 또는 불법한 재정행위가 발견되는 경우 즉시 지방의회에 보고하도록 규정하였다.

3. 영국 지방정부의 정원관리권

영국은 기본적으로 지방정부가 공무원의 임면권을 가지고 있으며, 공무원의 자격조건도 지방정부가 규정한다. 그러나 국가적인 최소한의 수준을 보장하기 위해 예외적인 규칙도 있다. 이러한 규칙은 통제를 위한 것이 아니라 최소한의 수준을 보장하기 위한 것으로 중앙에서 정한 법적 절차(자격조건, 임용방법 등)에 따라 임용한다. 예를 들면 국장급공무원(사회복지국장, 교육관리관, 공공분석관 등), 경찰서장 소방서장 등은 지방정부의 전국연합체(National Joint Council)에 의해 정해진 절차에 따라 임명되고 근무조건이 정해진다.

전국연합체는 지방정부들이 결성한 연합체이며 중앙정부에 의해 설치된 것이 아니다. 이 기관은 고급 공무원들의 근무시간, 공휴일, 병가보상 및 보수 등의 고용조건에 대하여 정기적으로 교섭하고 재조정하고 있다. 그외 공무원들에 대해서는 정원수, 지급체제, 보수구조 등에서 지방정부가 자율성을 갖는다. 그러나 직원 수나 보수에 대해 중앙정부가 관여하지 않는 대신, 서비스의 산출물에 대한 철저한 평가와 심사를 통해 특정 서비스의 기능을 박탈하고 타 자치단체 혹은 민간기업으로 넘기기도 한다. 보수 수준이 비슷하기는 하지만 보수구조와 고용의 탄력성이 어느 정도 존재하기 때문에 자치단체의 사정에 따라 다양한 체계를 갖는다.

정부인력의 감축을 위해 영국정부는 인력상한제(Manpower Ceiling)나 운영경비예산에 대한 통제 등 직접적인 정책수단을 활용하고 있다. 간접적으로는 능률개선계획(Efficiency Plan)을 통한 각종 능률개선기법의 적용으로 평가 후 효율성 감소부분에 대해 감축제안이 이루어진다. 인력의 감축 사례도 있지만 전반적으로 중앙정부의 지침보다는 자치단체의 필요에 의해 자율적으로 단행하는 것이 보통이다.

제4절 프랑스 지방정부의 자치조직권[19]

1. 자치권의 방향

중앙집권의 전통이 강하고 단일국가 형태를 취하고 있는 프랑스에서 대부분의 학자들은 지방자치의 본질에 대하여 “법인격을 가진 지방자치단체가 자신의 고유업무 또는 국가가 위임한 업무를 법률이 정한 범위 내에서 자치적으로 수행하고 국가로부터 사후통제를 받는 것”으로 규정하고 있다. 즉 법인격성 보유, 법률이 정한 범위 내에서의 자치권 행사, 국가의 사후통제가 프랑스 지방분권의 핵심적인 요소이다(김영우, 2001).

따라서 프랑스 지방자치단체가 보유하고 있는 자치권은 개인의 기본권과 같은 고유권이라기 보다는 국가의 주권적 통제를 받는 자치권이며, 자치권의 범위나 내용은 중앙정부가 제정한 법에 의하여 확정되고 지방자치단체는 중앙정부의 입법에 대하여 대항하거나 경합할 수 없다는 것을 특징으로 한다. 이러한 원칙은 헌법에도 명시되어 있다. 제5공화국 헌법 제72조 제2항은 지방자치단체의 행정에 관하여 “주민들의 선거에 의하여 선출된 의원들이 법률이 정한 바에 따라 자유롭게 자치권을 행사한다”고 규정하고 있으며, 제34조 제4항은 “지방자치단체의 자유로운 행정, 그 권한, 재원에 관한 사항은 법률로 정한다”고 명시하고 있다.

헌법은 지방자치의 원칙만을 천명했을 뿐, 자치행정의 구체적인 범위와 내용을 정하는 권한은 입법권자에게 위임하였다. 그렇지만 헌법이 이러한 권한들을 법률에 위임한 것은 경직성이 강한 헌법에 지나치게 상세한 규정

19) 본 연구원의 분권과제 중 하나인 “지방자치권 강화(조직・인사)”의 내용 중 일부를 수정・보완한 것이다.

을 담기가 어려운 이유 때문이지 중앙정부에게 지방자치의 원칙을 훼손할 수 있는 무제한적인 권한을 부여하려는 취지는 아니다.

정부가 법률을 통하여 지방자치단체의 자치권을 과도하게 제한하는 것을 방지하는 역할은 헌법재판소가 수행하고 있다. 헌법재판소는 판례를 통하여 입법영역의 테두리를 설정하고 있는데, 구체적으로 살펴보면 지방의회의 구성방식, 재원의 종류, 지방공무원의 인사규정, 세율결정 시 상한선 설정, 국가와 지방자치단체 간의 사무배분 등을 정하는 것이 국가의 입법영역에 속한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 조직권에 관해서는 1984년 1월 20일 판례를 통하여 직위의 신설과 폐지, 임용은 자치행정의 중요한 구성요소이므로 국가가 자치단체의 조직 및 인사권에 관여하는 것은 자치권을 과도하게 침해하는 행위라고 판결하였다. 조직 및 인사에 관한 결정은 원칙적으로 자치입법권의 영역에 속하며, 따라서 지방자치단체는 정부의 간섭을 받지 않고 자율적으로 행정기구를 설치하고 정원책정을 할 수 있다는 것이다. 그렇지만 이 원칙의 적용은 지방분권 개혁 이전에는 전면적으로 부정되었고 지방분권 개혁 이후에도 현실적인 어려움 때문에 부분적으로 적용이 유보되고 있다.

2. 프랑스 지방자치단체의 종류 및 지방공무원

프랑스 지방자치단체는 3계층으로 구성되어 있으며, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(김영우, 2001). 기초자치단체인 꼬뮌(commune)의 수는 현재 36,779개(해외영토를 제외하면 36,565개)에 달한다. 이 중 25,000개의 인구가 700명 이하이고 만 명 이상의 인구를 가진 꼬뮌은 2.3%에 불

과하다. 유럽연합의 전체 기초자치단체의 수보다 많은 프랑스의 기초자치단체의 수는 프랑스 지방행정이 당면한 행정적, 재정적 문제들의 원인을 제공하고 있다. 인구편차가 큰 꼬뮌들이 기초자치단체로서 동일한 법적 지위를 가지고 있다는 사실은 조직 및 인사권에 자율성을 부여하는데 있어서도 커다란 걸림돌로 작용하고 있다. 중간자치단체인 데빠르뜨망(département)의 수는 100개(본토 96개)이며 광역자치단체인 레지옹(région)의 수는 26개(본토 22개)이다.

새로운 제도하에서 지방공무원들은 직종별로 분류되었는데 이렇게 분류된 지방공무원 집단을 지방공무원단(cadre d'emplois)이라고 한다. 지방공무원단은 모집과 승진 등 인사관리의 기본이 되는 단위이며, "동일한 인사규칙의 적용을 받고 자신의 직급에 해당하는 종류와 책임도가 유사한 직무를 수행하는 지방공무원들의 집단"이라고 정의할 수 있다.

<표 4-1> 프랑스 지방공무원 분류체계

계 급	행정 직군	기술 직군	문화 직군	보건·사회직군	소방 직군	경찰 직군	(문화행사의) 진행자직군
카테고리A							
카테고리B							
카테고리C							

자료: 김영우(2001)에서 재인용.

<표 4-1>에서 보는 바와 같이 수평적으로 지방공무원단은 7개로 구분된 직군 중 하나에 속하게 된다. 그리고 수직적으로 지방공무원단은 모집수준과 업무의 난이도에 따라 카테고리A, B, C 3개 계급 중 하나에 배치된다. 여기서 카테고리A는 정책입안과 관리업무를 담당하며 대졸이상의 학력이 요구된다. 카테고리B는 법령이나 정책의 집행업무에 종사하며 고등학교 졸

업수준에서 충원된다. 카테고리C는 단순사무 및 기능업무를 수행하며 중학교 졸업수준의 학력이 요구된다.

각 지방공무원단은 내부적으로 하나 또는 몇 개의 직급(grade)으로 나누어지고, 각 직급은 다시 몇 개의 호봉(échelon)으로 나누어진다. 2000년 1월 1일 기준으로 59개의 지방공무원단이 설치되어 있고 지방공무원들의 직급의 수는 총 270개이다.

3. 지방분권 개혁 이전의 지방자치단체 자치조직권

지방분권화 개혁 이전의 프랑스 지방자치단체 인력관리는 중앙정부의 일률적인 통제에 의해 실시되었다. 통제를 완화시켜주는 규정으로 특수직위제도와 인구계층 상향조정제도가 있었지만 전반적으로 지방자치단체의 권한은 극히 제한되어 있었다. 지방분권 개혁 이전의 프랑스 지방자치단체의 자치조직권을 살펴보면 다음과 같다(김영우, 2001;주재복 외, 2003).

가. 꼬뮌(Commune)

지방분권화 실시 이전에 프랑스 기초자치단체는 인력관리에 있어서 이론적으로 광범위한 자율권을 누리고 있었다. 법적으로 직위의 신설과 폐지는 지방의회의 고유권한으로 인정되었다. 꼬뮌법(Code des communes) L. 413-8조에 근거를 두고 1958년 11월 3일 내무부 규칙으로 제정된 기초자치단체 직위예시표(tableau type des emplois communaux)가 존재했으나, 이 표는 기초자치단체가 기구와 인력을 운용할 때 활용할 수 있는 단

순한 참고자료로 제시하는데 목적이 있었기 때문에 각 자치단체는 이 규정을 준수할 의무가 없었다. 다시 말해서 원칙적으로는 직위예시표에 포함되지 않은 직위를 꼬뮌의회가 아무런 제약 없이 신설할 수 있었다. 그러나 실제적용은 정반대의 결과를 보여주었다. 행정재판소가 1972년 7월 21일 다음과 같은 판결을 통해서 직위예시표에 강제성을 부여했기 때문이다. "직위예시표는 그 자체로는 꼬뮌의회의 결정을 구속하지 않는다. 그렇지만 꼬뮌의회는 직위 신설시 내무부장관이 정한 보수책정규칙을 지켜야하고, 이 규칙은 직위예시표에 규정되어 있기 때문에 결과적으로 각 꼬뮌의회는 직위예시표를 준수할 의무가 있다"(Conseil d'Etat, 1972년 7월 21일, Saingéry). 이처럼 입법의도와는 다르게 사법부는 감독기관의 암묵적인 동의하에 직위예시표에 강제성을 부여했고, 이후 꼬뮌의 직위 신설시 내무부는 강력한 통제권을 행사했다.

직위예시표는 지방자치단체에 설치할 수 있는 직위를 행정, 기술, 보건·사회, 장의, 등기, 체육, 지방경찰 등 업무의 종류별 분류를 한 다음, 직무수행의 곤란성과 책임도에 따라 다시 수직적 분류를 하였다. 꼬뮌들은 인구수를 기준으로 유형화되었고 각 유형별로 설치할 수 있는 직위의 수와 직급의 수준이 결정되었다. 예를 들어, 사회보조사직은 인구 10,000명이 넘는 꼬뮌에만 허용이 되었다. 1983년 당시 약 130개의 직위가 직위목록에 포함되어 있었다. 직위분류제적 요소를 많이 담고 있었던 당시 프랑스 지방공무원제도의 특징상 직위의 종류와 직무내용을 담고 있는 직위예시표의 필요성이 인정되지만 그 적용에 강제성이 부여됨으로써 중앙정부가 지방자치단체의 인력관리를 통제하는 수단으로 이용되었음을 알 수 있다.

나. 데빠르뜨망(Département)

데빠르뜨망에 직접 적용되는 직위예시표가 존재하지 않았지만 꼬뮌과 마찬가지로 기구나 정원책정에 있어서 중앙정부의 강력한 통제를 받았다. 데빠르뜨망 의회는 직위신설시 다음과 같은 제약을 받았다. 첫째, 데빠르뜨망에 둘 수 있는 일반적인 직위들은 1963년 7월 23일 제정된 데빠르뜨망 공무원 보수규정에 열거되어 있었다. 둘째, 그 외의 직위를 설치할 때는 꼬뮌의 직위예시표 규정을 준수해야 했다 더군다나 선거에 의해 선출된 기초자치단체장과는 달리 데빠르뜨망 집행부의 장은 임명직도지사(préfet)가 겸하고 있었기 때문에 데빠르뜨망에 대한 국가의 통제가 꼬뮌보다 더 엄격했다고 볼 수도 있다.

다. 레지옹(Région)

현재 광역자치단체의 지위를 갖고 있는 레지옹은 1972년 창설 당시에는 특수공법인(établissement public)의 형태를 지니고 있었다. 레지옹은 데빠르뜨망이 너무 세분화되어 있어서 경제개발, 국토개발과 같은 광역행정에 적합하지 않았기 때문에 이를 보완하기 위해서 창설된 국가의 행정단위였다. 지방분권화 개혁 이전에 레지옹은 자체인력이나 기구를 보유할 수 없었다. 업무수행을 위해 필요한 인력은 국가기관으로부터 파견된 국가공무원들로 충당되었다. 그러나 실제적으로 중앙정부의 허용에 의해서 또는 편법을 사용해서 소수이지만 자체인력을 보유하고 있었다. 1974년부터 정부는 레지옹이 5명의 계약직 직원을 채용하는 것을 허가했으며 이 인원은 시간이 지남에 따라 점차적으로 증가했다. 또한 공기업이나 산하 관변단체가 고용하는 형식으로 자체인력을 소유하고 있었다. 그러나 당시 레지옹이 공식 또

는 비공식적으로 고용하고 있던 공무원 수는 약 1,500명으로 전체 지방공무원에서 차지하는 비중은 아주 미미했다.

라. 자치조직권의 예외 규정

1) 특수직위(l'emploi spécifique)제도

특수직위란 지방자치단체 직위예시표에 포함되지 않지만 신설이 허락된 직위를 지칭한다. 직위예시표는 중앙정부에 의해 제정이 되고 모든 자치단체에게 일률적으로 적용되기 때문에 지속적인 보완에도 불구하고 각 자치단체의 특수성을 반영하는데 한계가 있고 행정환경의 변화에 따른 새로운 업무의 등장에 신속히 대처하기가 어렵다. 특수직위제도는 이와 같은 직위예시표의 경직성을 완화시키기 위해 도입되었다. 특수직위는 지방의회의 의결을 거쳐 감독기관의 허가를 받은 후 신설된다. 특수직위의 신설이 합법적이기 위해서는 다음의 세 가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 특수직위의 직무내용이 직위예시표에 열거되어 있는 직위들의 직무와 중복되지 않아야 한다. 보수의 상향조정을 위해서 동일한 직무를 수행하면서 직위의 명칭만 바꾼 경우 특수직위의 신설은 무효이다. 직위예시표 상에 존재하는 두 개의 직위를 단일직위로 통합하는 행위도 무효처분 대상이다. 둘째, 특수직위는 지방자치단체의 원활한 업무수행에 도움이 되어야 한다. 이 직위의 신설을 통해서만 업무수행 중 발생한 문제점에 대해 구체적인 해결책을 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 특수직위 신설에 관한 지방의회의 의결은 임용자격과 보수수준을 명시해야 한다. 아울러 보수는 유사한 직무를 수행하고 있는 국가공무원의 보수를 초과할 수 없다. 특수직위제도는 자치단체의 자율권을 확대시키는 역할을 했지만 특수직위의 신설허가는 전적으로 감독기관의 재량권에 속하는 사항이어서 자의적으로 운영될 가능성이 높았다.

2) 인구계층 상향조정(le surclassement démographique)제도

인구계층 상향조정제도는 특수직위제도와 함께 지방자치단체 인력관리의 경직성을 완화시키고 자율성을 향상시키는 역할을 한다. 이 제도는 해수욕장, 위락시설, 온천, 요양소, 사적지 등이 있어서 관광지로 분류된 기초자치단체의 인구수를 상향조정해서 원래 속했던 계층보다 상위계층에 포함시키는 것을 일컫는다. 인구계층 상향조정을 위한 총인구는 상주인구와 숙박시설의 수용가능 인원을 합산해서 계산된다.

인구수가 상향조정된 지방자치단체는 새로운 인구계층에 해당하는 직위를 신설할 수 있다. 예를 들어, 주민수가 12,000명인 지방자치단체가 20,000-40,000명의 인구계층에 포함되면 이전에는 불가능했던 사무부국장을 둘 수 있다. 특수직위제도와 마찬가지로 인구계층 상향조정제도의 운영은 감독기관의 재량에 맡겨졌다. 특수직위제도와 인구계층 상향조정제도는 자치단체의 자율권을 확대시켜주는 역할을 했지만, 그러니 전반적으로 지방분권화 개혁 이전의 프랑스 지방자치단체 정원관리제도는 통제 지향적이었다.

4. 지방분권 개혁 이후의 지방자치단체 자치조직권

1981년에 집권한 사회당정부에 의해 대대적인 지방분권화가 실시되면서 지방자치단체의 조직 및 인사자치권이 대폭 강화된다. 1982년 이후 기초자치단체인 꼬뮌은 인구기준에 의한 공무원단 설치제한규정과 공무원단 내 상위직급 정원비율제한규정에 의해 최소한의 통제를 받는 것 이외에는 조직권을 자율적으로 행사하게 된다. 중간자치단체인 데빠르뜨망과 광역자치단체

인 레지옹은 아무런 제약 없이 자율적으로 조직권을 행사하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(김영우, 2001;주재복 외, 2003).

가. 인구기준에 의한 공무원단 설치제한

1982년부터 본격적으로 추진된 지방분권화는 지방자치단체 조직 및 정원관리에 대한 중앙의 통제방법에 변화가 가져오는 계기가 되었다. 1984년 1월 26일 법률 제84-53호에 의해 제정된 지방공무원에 관한 일반법 제34조는 "지방자치단체에 두는 기구와 정원은 당해 지방의회가 자율적으로 결정한다"고 규정함으로서 각 자치단체가 직위예시표의 구속으로부터 벗어나서 자유롭게 조직과 정원관리를 할 수 있도록 하였다. 단지 정원책정 시 예산의 인건비 항목에 반영시켜야 한다는 조건만을 충족시킬 것이 요구되었다.

그런데 지방공무원법이 조직 및 정원관리의 자율성을 천명한 것과는 다르게 지방공무원 공무원단 인사규칙은 여기에 부분적인 제한을 두었다. 즉 카테고리A에 속한 일부 공무원단의 설치는 인구수에 따라 제약을 받는다고 규정하고 있다. 일정규모 이하의 기초자치단체에서는 일부 상위직 공무원들을 둘 수 없다는 규정이다.

인구기준에 의한 상위공무원단 설치제한규정은 기초자치단체장 협의회의 강력한 반발을 불러 일으켰다. 이 조항이 지방자치의 원칙에 위배되고 지방자치단체간의 우수인력 확보에 부익부 빈익빈 현상을 초래할 위험이 있기 때문에 삭제를 해야한다고 주장했다. 규모가 작은 자치단체에서는 소속 공무원의 자체승진이 불가능하고 승진을 위해서는 해당 공무원을 규모가 큰 자치단체로 전출시켜야하기 때문에 소규모 자치단체를 하나의 수습기관으로 전락시킨다는 논리이다.

<표 4-2> 지방공무원단 설치 기준

공무원단	직급	설치기준 인구
지방행정관 (Administrateurs territoriaux)	급외행정관(Administrateur hors classe)	80000명 이상
	1급행정관(Administrateur de 1e classe)	
	2급행정관(Administrateur de 2e classe)	
지방담당관 (Attachés territoriaux)	국장(Directeur)	40000명 이상
	1급수석담당관(Attaché principal de 1e classe)	10000명 이상
	2급수석담당관(Attaché principal de 2e classe)	10000명 이상
	담당관(Attaché)	제한없음
지방기술관 (Ingénieurs territoriaux)	급외1등수석기술관 (Ingénieur en chef de 1e catégorie hors classe)	80000명 이상
	1등수석기술관(Ingénieur en chef de 1e catégorie)	80000명 이상
	수석기술관(Ingénieur en chef)	10000명 이상
	부기술관(Ingénieur subdivisionnaire)	제한없음
지방체육담당관 (Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives)	수석체육담당관(Conseiller des A.P.S. principal)	10000명 이상
	체육담당관(Conseiller des A.P.S)	제한없음

자료: Pierre POUT, OUT, *Fonction publique territoriale,* fasc. 840. 김영우 (2001)에서 재인용

이러한 반발에 대해 국가는 지방공무원 조직의 동질성 확보와 자치단체 간의 형평성 유지를 내세우며 인구기준에 의한 공무원단 설치제한규정의 도입을 정당화 시켰다. 인구가 40명도 안 되는 자치단체와 100만 명이 넘는 대도시가 기초자치단체로서 동등한 자격을 소유하고 있는 프랑스적 현실에서 상위직급 정원책정의 자율화는 자칫 소규모 자치단체의 과다한 상위직 신설로 이어져서 지방공무원 조직의 통일성을 해치고 인건비 상승을 초래할 위험이 있기 때문에 최소한의 제한이 필요하다는 입장이다.

나. 공무원단 내 상위직급 정원비율 제한

기초자치단체의 인력관리는 인구기준에 의한 상위공무원단 설치제한규정 뿐 아니라 공무원단 내 상위직급 정원비율제한규정에 의해서도 통제를 받고 있다. 이는 공무원단 내에서 상위직급의 수가 하위직급 공무원의 수에 의해 결정되는 제도이다. 다시 말해서 상위직급 인원수는 해당 공무원단 전체인원 또는 하위직급 공무원 수의 일정비율을 초과할 수 없다. 공무원단 내 상위직급 정원비율제한규정은 상위공무원단 설치제한규정과 동일한 목적으로 도입되었다. 전국적인 규모의 단일한 인사관리가 행해지는 국가공무원단(corps)과는 달리 지방공무원단(cadre d'emplois)은 각 지방자치단체별로 인사관리가 이루어지기 때문에 자치단체간 형평성이 깨지기 쉽고 나아가 지방공무원 조직의 동질성을 해칠 수 있다. 이를 방지하기 위해 상위직급의 정원을 엄격히 관리하고 있다. 이 규정은 카테고리A에 속하는 상위공무원단만을 대상으로 하는 인구기준에 의한 공무원단 설치제한 규정과는 달리 전체 공무원단을 대상으로 하고 있다.

직급별 정원비율 제한규정은 그 자체로는 지방자치단체에 불이익을 주기 위한 제도가 아니다. 이 규칙의 적용은 피라미드 형태를 취하고 있는 계급제 공무원제도의 속성에 기인한다. 그러나 실제적으로 이 규정은 규모가 작은 대부분의 프랑스 기초자치단체들에게 불이익으로 작용한다. 소속 공무원의 자체승진 가능성을 봉쇄함으로써 승진을 동기유발 수단으로 이용하는 것을 불가능하게 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기초자치단체간 규모 차이가 매우 큰 프랑스의 상황을 감안할 때 공무원단 내 상위직급 정원비율 제한규정은 존속이 불가피하다.

<표 4-3> 주요 직급별 정원책정 기준

공무원단	직 급	정원비율
지방담당관 (Attachés territoriaux)	수석담당관 (Attaché principal)	Attachés와 Attachés principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방행정사 (Rédacteurs territoriaux)	주임행정사 (Rédacteur chef)	공무원단 총인원의 15% 이내
	수석행정사 (Rédacteur principal)	Rédacteurs와 Rédacteurs principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방행정보 (Adjoints administratifs territoriaux)	수석행정보 (Adjoint administratif principal)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방행정원 (Agents administratifs territoriaux)	숙련행정원 (Agent administratif qualifié)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방기술사 (Techniciens territoriaux)	수석기술사 (Technicien principal)	공무원단 총인원의 25% 이내
지방기술원 (Agents techniques territoriaux)	주임기술원 (Agent technique en chef)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방보건원 (Agents de salubrité territoriaux)	주임보건원 (Agent de salubrité en chef)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방숙련문화재관리원 (Agents territoriaux qualifiés du patrimoine)	급외숙련문화재관리원 (Agent qualifié du patrimoine hors classe)	공무원단 총인원의 10% 이내
지방체육담당관 (Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives)	수석담당관 (Conseiller principal)	Conseillers와 Conseillers principaux를 합한 인원의 30% 이내
지방심리분석사 (Psychologues territoriaux)	급외심리분석사 (Psychologue hors classe)	공무원단 총인원의 15% 이내
지방유소년교육사 (Educateurs territoriaux de jeune enfant)	유소년교육주임 (Educateur chef de jeune enfant)	공무원단 총인원의 15% 이내

자료: Pierre POUTOUT, *Fonction publique territoriale,* fasc. 840. 김영우(2001)에서 재인용

이처럼 지방분권화 실시 이후에도 일부 공무원들의 정원책정은 계속해서 제한을 받고 있다. 그렇지만 적용대상은 직위예시표와는 다르게 일부 기초자치단체의 상위직 공무원과 공무원단 내 상위직급 공무원에 국한되고 있다. 그리고 부분적인 제약을 받고 있는 꼬뮌과는 반대로 중간자치단체인 데

빠르뜨망과 광역자치단체인 레지옹은 조직 및 인사권을 행사하는데 있어서 국가로부터 아무런 간섭과 제약을 받지 않는다.

제5절 외국의 자치조직권에 대한 종합 및 시사점

지금까지 논의한 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 주요 선진국의 사례 분석을 통하여 몇 가지 시사점을 발견할 수 있었다. 먼저 미국과 영국의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 미국은 중앙정부가 지방정부의 조직 및 인사에 관한 관여를 찾아볼 수 없는 가장 극단화된 분권형태를 가지고 있다. 따라서 현시점에서 한국의 실정을 고려하면 적절한 시사점을 찾아보기는 어렵다. 그러나 향후 지방자치가 본격적으로 정착하고 나면 지방자치단체장이 정치적 소신과 역량을 충분히 밝휘할 수 있도록 점차 중앙정부의 조직 및 인사관여가 줄어들어야 한다는 당위성에 따라 장기적 목표점으로 삼아야 할 것이다.

영국은 지방정부의 자치조직권을 법률에 의한 통제, 비공식적 통제 등 주로 간접적인 형태로 하고 있다는 점이 우리에게 시사점을 줄 수 있다. 또한 지방정부의 선택성 강조와 성과평가를 통한 차등적 대우를 주요 특징으로 한다는 점도 우리에게 시사하는 바가 크다. 마지막으로 영국 지방정부의 조직을 보면 공무원간 위계관계가 분명하며, 보통 전문직이 상위직을 차지하는 경향이 있는데, 이것은 우리나라 지방자치단체의 조직 및 인사제도에 상당한 시사점을 줄 수 있다.

다음으로 일본 지방정부의 자치조직권을 살펴보면, 지방조직의 횡적 분화와 관련하여 일본의 지방자치법에서는 광역단체인 도도부현의 경우 내부

조직에 관하여 법정 부국을 정하고 있다. 그러나 이것은 예시조항에 불과하여 이를 넘어서 부국을 설치할 수 있도록 하고 있다. 다만 이 경우 총무대신에게 신고하는 것으로 끝난다. 그리고 기초자치단체인 시정촌은 지방자치법에서 내부조직에 관한 것을 조례사항으로 규정하고 있다. 또한 종적 분화와 관련하여서는 어떠한 법적 제한도 가하지 않고 있다. 다만 자치성에서 만든 표준직무표에 의하여 자치단체간에 유사한 제도가 운영되고 있을 뿐이다. 이러한 점에서 본다면 일본의 자치조직권은 광범위하다고 할 수 있다. 그러나 개별법에서 필치규제를 하는 경우가 많기 때문에 이에 대한 비판의 목소리가 높다. 따라서 일본의 사례를 통해서 우리나라도 기구 및 정원관련 규정을 법적인 강제조항이 아니라 권고수준의 규정으로 전환할 필요가 있다는 시사점을 도출할 수 있다.

프랑스 지방자치단체의 조직관리에 대한 국가의 통제는 지방분권화 개혁 이전의 광범위하고 강력한 통제에서 지방분권화 개혁에는 부분적인 통제로 변화하였다. 지방자치의 핵심요소인 자치조직권에 대한 지속적인 통제는 꼬뮌들, 특히 규모가 작은 꼬뮌들의 반발을 불러오고 있지만 꼬뮌간의 심각한 규모차이를 고려할 때 불가피한 측면이 있다고 생각된다. 특히 오랜 중앙집권의 전통을 가진 프랑스에서는 지방자치 실시 이후에도 지방공무원 조직의 최소한의 동질성 유지는 우선적으로 지켜져야 할 가치로 인식되고 있기 때문에 소규모 꼬뮌들의 통합이 이루어져 기초자치단체 사이의 편차가 줄어들지 않는 한 국가의 개입이 필요한 상황이다. 우리 나라는 프랑스와는 질적으로 다른 처지에 있다. 즉, 기초자치단체의 규모가 다른 나라에 비해서 상대적으로 큰 편이고 인구규모에 있어서 기초자치단체간의 편차가 심하지 않기 때문에 프랑스처럼 지방공무원 조직의 동질성 확보를 이유로 국가가 지방자치단체의 조직 및 인사권에 개입할 필요성은 높지 않다고 본다. 다만

지방공무원 조직의 동질성을 훼손하는 무분별한 상위직 증설을 방지하기 위하여 프랑스의 사례처럼 상위직 공무원의 수가 하위직 공무원의 일정비율을 초과할 수 없도록 규제하는 것 등은 우리나라 지방자치단체의 자치조직권 운영에 시사하는 바가 크다.

선진 주요 외국의 자치조직권과 관련된 지금까지의 논의를 종합해 보면, 각 나라마다 역사적인 전통이나 고유한 상황 등이 복합적으로 작용하여 각 나라의 실정에 적합한 자치조직권이 발전되어 왔으며 현재의 모습으로 정착되었다는 것을 알 수 있다. 따라서 외국 제도를 도입할 경우 이러한 역사적인 전통이나 고유한 상황 등을 복합적으로 고려하여야 할 것이다. 지금까지 논의한 주요 선진외국의 기구설치권 및 정원관리권을 정리하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 주요 선진 외국의 기구설치권 및 정원관리권의 기본방향

주요 국가	기구설치권	정원관리권
미 국	· 다수 기구 중 선택형 · 인구 · 수요 · 특성 고려한 개별형 · 완전 자율형 등 다양	· 지방정부의 자치헌장에 의해 정원 책정
영 국	· 법정기구 외 자율형	· 자치법 범위 내 자치단체 자율 책정
일 본	· 법률 범위 내 자율형	· 자치성의 지도범위 내 자치단체 조례로 총정원 산정
프랑스	· 법정기구 외 자율형	· 지방의회 재량에 의해 결정(단, 정원책정 시 예산의 인건비 항목 반영 조건)

제5장 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안

제1절 개선안의 기본 논리

1. 신축형 중심의 개선 논리

신축형 중심의 개선논리는 어느 정도 중앙정부에 의한 통제를 인정하고 대신 제도를 보다 신축적으로 운영하자는 논리이다. 즉 지방자치단체의 자치권과 자율성 강조는 민주성 차원에서는 바람직할지 모르지만 국가 목표의 효율적 달성을 위한 국정의 전반적인 조정과 통합을 어렵게 한다는 입장을 수용한다. 따라서 이 논리는 국가 전체적인 차원에서 국정 운영의 통합성과 효율성을 위해서는 어느 정도 중앙정부에 의한 통제가 필요하다는 것이다.

다만 신축형에서 주장하는 이러한 논리는 중앙정부에 의한 일정 수준의 통제를 인정하기는 하지만, 획일적이고 경직된 통제보다 신축적이고 유연한 통제를 통하여 지방자치단체가 조직을 운영하는데 다소 여유(slack)를 주자는 것이다. 따라서 중앙정부에서는 방향성의 제시 차원에서 전체적인 기준이나 표준만을 제시하고, 이러한 기준이나 표준의 범위 내에서는 지방자치단체가 어느 정도 자율성을 가지고 자기책임 하에 자치조직권을 운영하도록 하자는 논리이다. 이러한 신축적인 조직 운영은 지역 실정이나 지역적 수요를 어느 정도 반영하면서도 중앙 차원에서 전체적인 통일성을 유지할 수 있다는 이점이 있다.

결국 신축형 중심의 개선논리는 사전적이고 직접적인 통제를 완화하여 지방자치단체의 조직운영에 대한 탄력성과 신축성을 높여줌으로써 조직운

영의 유연성을 확대시켜 주고, 대신 중앙정부는 중앙에서 제시한 기준이나 표준을 기초로 하는 사전적인 통제를 줄이고 재정인센티브제도 등과 같은 사후적이고 간접적인 통제장치를 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가자는 것이다.

2. 차등형 중심의 개선 논리

차등형은 모든 지방자치단체에 대한 획일적인 권한이양방식을 지양하고 재정능력, 성과, 지방자치단체의 의지 등 지방자치단체의 자치능력과 권한수행능력을 고려하여 차등적으로 권한을 이양하는 것을 의미한다(홍준현, 2001; 하혜수・최영출, 2002). 세계적으로 신공공관리론적 행정개혁이 추진되면서 성과 중심의 차등적 분권화를 중심으로 중앙과 지방간의 관계를 설정하는 추세이다. 차등적인 권한이양의 대표적인 제도로는 미국의 부분선점제(partial preemption), 영국의 모범자치단체제(Beacon Council)와 최고가치제(Best Value), 일본의 특례시제도, 북유럽의 자유자치단체실험(free commune experiment) 등이 있다(하혜수・최영출, 2002).

미국의 부분선점제도는 사회규제분야에 있어서 연방정부가 주정부에 대해 차등적으로 권한을 이양해 주는 제도이다. 영국의 모범자치단체제는 2000년 지방정부법의 개정으로 지방정부의 정책성과를 평가하여 그 성과에 따라 권한을 차등적으로 이양해 주는 제도이며, 최고가치제는 반대로 성과가 나쁜 지방정부의 권한을 박탈하거나 우수한 지방자치단체로 넘기도록 하는 제도이다. 일본의 특례시제도는 중앙정부의 통제완화와 지방정부의 자율성 제고를 위해 인구기준에 의한 분권화와 더불어 행정・재정적 능력을

고려하여 중앙정부의 간섭과 통제를 완화해 주는 제도이다. 마지막으로 북유럽의 자유자치단체실험는 지역의 여건과 수요에 대한 지방정부의 적응력과 재량권의 제고를 위하여 특정한 요건을 충족한 지방정부에게 일정한 기능영역과 기간동안 중앙정부의 간섭과 제약을 면제해 주는 제도이다.

결국 이러한 논리는 지방자치단체의 자치역량을 고려하여 자치권을 차등적으로 이양하자는 것으로, 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권에도 적용이 가능하다. 즉 중앙정부에서는 지방자치단체의 자치역량과 성과 등을 평가할 수 있는 객관적인 기준을 설정하고, 그 기준을 충족시키는 지방자치단체와 자율형을 신청한 지방자치단체를 선별하여 차등적으로 기구설치권 및 정원관리권 권한을 이양해 주는 것이다. 그리고 권한을 이양 받은 지방자치단체가 그 권한을 적절히 행사하지 못하는 경우 다시 기구설치권과 정원관리권을 회수하는 것이다.

3. 자율형 중심의 개선 논리

자율형은 중앙과 지방 중에서 지방에 보다 강조점을 두고 지역 실정에 적합한 행정을 수행할 수 있도록 지방자치단체의 자율성을 강화하자는 것이다. 또한 효율성 보다는 민주성에 보다 강조점을 두고 지역 주민의 행정 수요에 잘 대응하는 행정을 수행해 나가자는 것이다. 이러한 논리는 분권론자들이 주장하는 논리이다. 즉 지방자치단체의 자치권과 자율성은 국정운영의 효율성을 저해하는 것이 아니라 오히려 지방의 역량을 강화시켜 국가목표 달성에 긍정적인 기능을 한다는 가정에서 출발한다. 따라서 자율성의 확대는 민주성의 확보는 물론이고 어느 정도 효율성도 보장해 준다는 것이다.

자율성 중심의 개선 논리의 또 다른 기본적인 논거는 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 주민들이 직접 선출하도록 하는 것과 관련이 있다. 즉 이것은 중앙정부가 해야 할 일이 있듯이 지방자치단체가 담당해야 할 일을 중앙정부의 간섭과 통제 없이 독자적으로 결정하여 처리하도록 하려는 것이다. 지방자치단체가 중앙정부의 지시에 따라 사무를 결정하고 처리해야 한다면 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민들의 직접 선거를 통하여 선출할 이유가 없다. 따라서 지방자치단체의 집행기관에 대한 통제는 중앙정부가 아니라 지방자치의 기본정신에 맞게 지방의회와 단체장을 직접 선출한 주민들에 의해서 이루어지도록 하여야 할 것이다. 즉 집행기관에 대한 지방의회의 견제기능을 강화하고, 주민투표제나 주민소환제 등 지역사회 스스로에 의한 통제장치를 강화해 나가는 것이 바람직하다. 그리고 중앙정부에서는 이러한 통제장치에 한계가 있을 때 사후적이고 간접적인 방법을 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가야 할 것이다.

제2절 개선안 도출의 기본 방향

지방자치단체의 자치조직권은 중앙정부의 중복적이고 획일적인 각종의 상세 규정으로 인해 지방자치단체 스스로 조직관리와 인력수급을 할 수 있는 자율성이 결여되어 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 기구증설과 정원억제, 계층제 유지 등에 초점을 둔 나머지 사전통제중심의 규정을 두고 있다 따라서 지방자치단체는 각 지역의 실정에 맞는 기구구성과 인력수급에 장애를 겪고 있으며, 급변하는 행정환경에 대한 지방자치단체의 대응력도 저하되고 있다. 중앙정부에 의한 통제위주의 조직기구와 정원관리 방식은 현재

수준의 행정서비스 질 유지를 전제로 하고 있다. 행정서비스의 질과 주민만족도 제고를 위한 치열한 경쟁시대의 조직관리와 인력관리의 요체는 감축이 아니라 행정의 효율성과 생산성의 문제로 간주되어야 한다.

따라서 지방자치단체의 기구설치권 정원관리권은 먼저 지방분권과 자치능력을 강화시키는 방향으로 나가야 한다(박혜자, 2003). 즉 자율형 중심으로 운영해 나가야 한다. 지방분권은 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 합리적 역할분담을 통해 국가의 경쟁력을 높이는데 목적이 있다. 지금까지 중앙집권체제하에서 중앙정부는 지도와 통제를 하고 지방자치단체는 그에 따라 주어진 지침을 준수하는 수직적인 상하관계로 정립되어 왔다. 그러나 이러한 상황에서 지방정부는 중앙정부의 일선집행기관으로 전락하고 자치능력은 성장할 수 없다. 지방자치단체의 자치능력 강화는 지방분권화를 위한 전제조건이지만 지방분권화 없이는 자치능력을 강화하기 어려운 것도 사실이다. 지방자치단체의 문제해결능력을 키우고 기획 및 정책수립능력을 키우기 위해서는 지방분권화를 통한 자율과 경쟁이 필수적이다. 이러한 분권화는 지방자치단체 내에서도 적극 추진되어야 한다. 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제의 명분이 자치단체장의 인사권 전횡에 있는 만큼 자치권을 확보하기 위해서는 지방자치단체 스스로 권한의 하부기관(보조기관) 위임과 분산을 통해 권한남용과 권위적 의사결정을 방지할 필요가 있다(김판석・권경득, 1999:113).

둘째, 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권은 환경변화에 대한 지방자치단체의 대응성을 높이는 방향으로 나가야 한다. 급속한 환경변화에 신속하고 적극적으로 대응하기 위해서는 조직의 의사결정에 이르는 과정과 계층이 축소되어야 한다. 행정에 대한 수요가 다양해지고 지속적인 변화추세를 보임에 따라 행정이념도 유기체적인 대응성을 필요로 하며, 이를 위해

서는 외부의 자극과 변화를 수용할 수 있는 구조적인 유연성과 개방성을 함께 갖추어야 한다. 폐쇄적이고 경직된 조직으로는 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 없는데, 지방자치단체의 조직은 민간기업과 달리 조례나 법률의 개정이 수반되기 때문에 복잡한 조직개편 절차와 많은 시간소요 때문에 대응력이 떨어진다.

셋째, 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권은 주민참여와 주민의 선택성을 강화시키는 방향으로 나가야 한다. 지방자치의 필요성은 주민에게 접근성이 높은 지방자치단체가 주민의 요구를 더 잘 파악하고 반응할 수 있다는 데 있다. 지역발전에 대한 책임도 지방자치단체와 지역주민이 스스로 지게 된다. 그러므로 지방행정은 지역특성과 주민의 요구에 따라 다양화되어야 하고, 서비스의 선택가능성이 제고되어야 한다. 이를 위해 주민의 다양한 참여를 가능케 하는 조직관리방식이 도입되어야 하며, 주민의 만족도를 높이는 서비스행정이 필요하다. 따라서 획일적이고 사전규제 중심적인 방식에서 탈피하여 지방자치단체의 자율성을 신장시키는 방향으로 조직관리가 이루어져야 한다.

마지막으로 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권은 자율적 통제시스템을 강화하는 방향으로 나가야 한다. 과거 집권적 체제하에서 중앙정부는 지방정부의 순응을 이끌어 내기 위해 운영상의 통제를 비롯하여 조직과 인사상의 통제 등 직접적이고 규제적인 방법을 이용해 왔다. 그러나 이러한 직접적이고 규제적인 통제방법은 민선자치단체장이 등장하면서 더 이상 설득력을 갖기 어렵게 되었다. 민선자치단체장은 그 특성상 지역주민과 지방의회에 의한 내부적 통제에 더욱 민감하게 되기 때문이다. 지방자치제는 주민직선에 의해 선출된 자치단체장이 자치단체 운영에 대한 권한을 가지며, 그에 대한 책임도 지게 되어 있다. 자치조직권은 자치단체장이 지방자치단

체를 운영하는데 필요한 도구이며 자치권의 핵심요소이다. 자치단체장이 소속공무원에 대해 일차적인 통제권을 행사할 수 있을 때 그 결과에 대해 책임도 질 수 있다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 기구설치 및 정원관리와 관련된 책임과 권한의 일치를 위해서는 중앙정부에 의한 규제적·타율적 통제방식 대신 주민과 지방의회에 의한 자율적·내부적 통제시스템을 강화하여야 할 것이다.

결국 본 연구는 이러한 기본방향 하에서 기구설치 및 정원관리는 기본적으로 자율형 중심으로 운영해 나가야 한다는 점을 주장하고자 한다. 즉 단기적으로는 조직과 정원관리에 관한 규제를 완화하고 제도 운영의 탄력성을 높여 주는 신축형이나 자치단체의 여건에 따라 차등적으로 자치권을 부여하는 차등형을 고려할 수 있으나 중장기적으로는 지방자치단체의 자율에 맡기는 자율형이 바람직하다는 것이다.

지방분권화시대에 지방의 문제는 지방 스스로 판단하고 운용하되 그 결과에 대해 책임을 지도록 하는 장치에 모아져야 할 것이다. 중앙정부의 통제 대신 지방의 자율적인 내부통제시스템이 작동할 수 있도록 지방의회를 비롯하여 시민단체와 지역주민의 역량을 높이고, 조직과 인사에 관한 지방자치단체간 비교가 가능하도록 관련 정보공개를 의무화하여야 한다. 또한 공무원직장협의회나 내부고발자보호제도, 인사위원회의 강화 등도 자치단체장의 전횡을 견제하는데 도움이 될 수 있다(박혜자, 2003). 중앙정부차원에서도 지방자치단체의 조직과 인사에 대한 주기적인 진단과 평가 등의 환류기능을 강화하고 이러한 정보를 주민들에게 공표하여 지방자치단체 스스로에 의한 합리적 운영을 유도하거나 재정인센티브 등과 연계하는 간접적·사후적·재정적 방안을 모색할 필요가 있다.

결론적으로 지방자치단체의 기구설치 및 정원관리의 기본 방향은 지방자

치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 설정되어야 한다는 점을 다시 한번 강조하고자 한다. 다만 문제점 및 보완사항을 검토하고 준비할 시간이 필요하기 때문에 신축형 → 차등형 → 자율형으로 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 자율형을 실시하기 위해 필요한 객관적인 기준의 마련과 자율성 강화에 따르는 책임성 확보를 위한 보완장치를 준비하는 과정에서, 먼저 단기적으로 기구설치 및 정원관리를 보다 신축적으로 운영해 나가고, 객관적인 기준과 보완장치가 마련되면 자율형 실시에 앞서 보다 구체적인 문제점과 보완사항을 도출하기 위하여 자치능력이 있는 지방자치단체를 선별하여 우선적으로 차등형을 실시해 나가는 것이 바림직하다. 그리고 차등형에서 나타난 문제점을 보완하여 궁극적으로 자율형으로 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 이하에서는 이러한 기본적인 방향 하에서 기구설치 및 정원관리권의 개선방안 및 추진과제를 도출해 보고자 한다.

제3절 기구설치 및 정원관리권의 개선방안

1. 신축형 중심의 개선(안)

가. 기본 방향

신축형은 현 제도의 문제점을 보완하고 탄력성을 확대하는 방향으로 제도를 보완해 나가는 방안이다. 즉 중앙정부에서는 전체적인 기준만을 제시하고 이 범위 내에서는 지방자치단체가 자율성을 가지고 자기책임 하에 운영하는 방안이다. 운영의 탄력성을 높여주는 대신 중앙정부는 표준(안)을 제

시하고, 이를 보다 강력한 재정패널티제도(긍정적 또는 부정적 인센티브)와 연계하고 이를 공개하는 등의 제도적 보완을 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가는 방안이다. 다만 전체적인 기준을 만들기 전까지 여유기구 운용 등 필수수요에 대한 설치권 보장, 광역자치단체의 경우 5급정원권 우선 이양 등 현 제도를 보완하여 자치조직권 운영의 신축성을 확대하는 조치들을 우선적으로 시행하면서, 구체적이고 객관적인 기준의 마련 및 예상되는 문제점 검토, 그리고 이에 따른 보완사항 검토 등의 분석이 필요할 것으로 보인다.

나. 주요 개선과제

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 신축형으로 운영하기 위해서는 먼저 여유기구의 설치기준을 완화해 주어야 한다. 즉 시·도 및 시·군·구가 필수적인 수요에 대응하여 효율적으로 행정을 운영할 수 있도록 여유기구 설치권을 보장해 주어야 한다. 따라서 특별한 사유가 없는 한 여유기구의 설치를 승인해 주어야 한다.

둘째, 실·국 등 최상위 직급 이외의 기구설치기준은 폐지하여야 한다. 즉 시·도의 경우 실·과·담당관의 설치기준을 폐지하고 지방자치단체가 자율적으로 운영하도록 해 주어야 한다. 또한 시·군·구의 경우에도 실·국 설치기준의 인구 대비 탄력성을 확보해 주어야 한다. 즉 시·군·구의 경우 실·국의 설치기준에 <인구 90만이상(구를 설치한 시)의 경우 실·국수 6개 이내>라는 규정을 추가하여 인구가 많은 시의 경우 보다 신축적으로 기구를 운영하도록 해 주어야 한다.

그러나 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 신축형으로 운영할 경우 다음 사항들이 보완되어야 할 것으로 보인다. 즉 실·과·담당관의 설

치기준을 폐지할 경우 시·도의 실·과·담당관의 설치기준을 권고수준의 <표준>으로 정하고, <표준>에서 정한 실·과·담당관의 설치기준을 초과하는 경우 재정인센티브제도를 통하여 지나친 기구설치를 사후적으로 통제해 나가야 한다.

다. 주요 법률 개정(안)

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 신축형으로 운영할 경우 다음과 같은 법령의 개정이 필요하다. 먼저 <지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정>에서 "제5조의2 ③ 시·도 및 시·군·구는 필수 수요의 발생 시 당해 지방자치단체의 조례로 여유기구를 설치할 수 있으며, 행정자치부장관은 특별한 사유가 없는 한 이를 승인해 주어야 한다."는 규정을 두어야 한다.

둘째, <지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정>에서 "제7조 ① 시·도 본청에 두는 실·국·본부와 과·담당관의 의 설치기준 및 그 분장사무는 당해 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 <별표 1>과 같다."는 규정을 신설하여 <별표 1>에서 과·담당관의 설치기준을 폐지하고 이와 관련된 규정을 변경해야 한다.

셋째, <지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정>의 <별표 4>에서 시·군·구의 경우 실·국의 설치기준에 <인구 90만이상(구를 설치한 시)의 경우 실·국 수 6개 이내>를 추가하여야 한다.

마지막으로 <지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정> 제7조 ④를 추가하여, "<표준>에서 정한 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준을 초과하는 경우 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 재정적으로 불이익을 받을 수 있다."라는 규정을 신설하여야 한다.

2. 차등형 중심의 개선(안)

가. 기본 방향

차등형은 사전규제적인 기능을 선택적으로 지방자치단체에 이양하는 방안이다. 중앙정부에서는 일정 기준이나 표준을 정하고(예, 재정력 지수 등), 그 기준이나 표준을 충족시키는 지방자치단체나 자율관리(안)을 신청한 지방자치단체 중에서 일부를 선별하여 자율성을 부여하는 방안이다. 권한부여 이후에는 중앙정부의 기준뿐만 아니라 주기적인 성과평가, 조직진단, 재정진단 등의 사후적인 평가를 통한 통제를 제도화하여야 한다. 그리고 이러한 평가결과를 보다 강력한 재정패널티제 등과 연계할 필요가 있으며, 자율성을 부여한 지방자치단체가 일정 자격을 상실할 경우 권한 회수가 가능하도록 하는 방안(예, 계약직 확대, 인사제도의 보완 등) 등의 보완사항도 강구되어야 한다. 따라서 자율권을 부여할 때 정기적인 평가와 진단의 의무화, 일정 비율의 계약직 임용 의무화, 권한상실 조항 등을 구체적으로 명시하여야 한다.

나. 주요 개선과제

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 차등형으로 운영하기 위해서는 먼저 재정력 지수 등 차등이양 대상 지방자치단체를 선정하기 위한 객관적인 기준을 설정하여야 한다. 그리고 향후 차등 이양 지방자치단체가 그 기준을 충족시키지 못할 경우에 대비하여 권한을 회수할 수 있는 보완장치도 준비해 나가야 한다. 따라서 객관적인 기준 설정을 위한 연구를 통하여 객관적인 기준을 만든 후, 기준을 충족하는 지방자치단체를 선별하여 다음

의 자율형에서 제시하고 있는 개선과제 및 법률 개정(안)에 따라서 자율권을 부여하면 된다.

다. 주요 법률 개정(안)

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 차등형으로 운영할 경우 다음과 같은 법령의 개정이 필요하다. 먼저 <지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정>에서 제25조(특례 규정) 조항을 신설하여, “제25조 ① 대통령령이 정한 기준을 충족하는 지방자치단체는 행정기구, 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기구, 한시기구 등을 당해지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.”는 규정을 두어야 한다. 그리고 정원관리와 관련해서는 “제25조 ② 대통령령이 정한 기준을 충족하는 지방자치단체는 그 정원을 대통령령이 정한 총액인건비 기준에 따라 당해지방자치단체의 조례로 정할 수 있으며, 이 경우 직급별·종류별 정원은 당해지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정을 두어야 한다.

3. 자율형 중심의 개선(안)

가. 기본 방향

자율형은 자치조직권의 사전규제적인 기능을 지방자치단체에 완전히 이양하여 지방자치단체가 자기 책임하에 운영하도록 하는 방안이다. 따라서 자율형은 자치조직권과 관련된 기능배분에 있어서도 보충성의 원칙을 강조하는 방안이다. 이 경우 현행 자치조직권 등에 대한 사전규제적인 규정을

폐지하고 지방자치단체의 조례에 의해 자율적으로 운영하도록 하는 방안이다. 이 경우 중요한 점은 지역시민사회가 지방자치단체를 통제하고 책임을 물을 수 있는 시민통제장치를 확보해 나가야 한다. 이를 위해서는 지방의회의 집행기관에 대한 통제권한을 강화시켜야 하며, 주민들에 의한 직접 또는 간접적인 통제장치를 마련하여야 한다. 그리고 특히 성과평가, 재정진단, 조직진단 등 사후적인 평가시스템을 의무화·제도화하고, 이를 강력한 인센티브제도 등과 연계하면서 그 결과를 공개하는 등 구체적인 사후통제장치를 마련하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가야 할 필요가 있다.

나. 주요 개선과제

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 자율형으로 운영할 경우 먼저 기구설치권에 해당하는 본청기구의 설치권, 직속기관의 설치권, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치권, 한시기구의 설치권을 모두 지방자치단체에 이양하여야 한다. 즉 본청기구, 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관, 한시기구의 설치 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 해야 한다.

정원관리권의 경우에는 현재의 표준정원제를 폐지하고 총액인건비제를 통하여 정원을 관리해 나가야 한다. 직급별·종류별 정원관리 역시 직급별 정원에 대한 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여야 한다. 중앙정부에서는 권고 수준의 직급별·종류별 기준을 제시하고, 이를 재정 인센티브제도와 연결시키는 방안 등의 사후적인 장치를 통하여 지방자치단체의 정원을 통제해 나가야 한다. 그리고 부단체장의 정수와 직급 및 사무분장 역시 지방자치단체의 조례로 자율적으로 정하도록 하여야 한다.

다. 주요 법률 개정(안)

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권을 자율형으로 운영할 경우 다음과 같은 법령의 개정이 필요하다. 먼저 본청기구의 설치기준과 관련해서는 <지방자치법> 제102조(행정기구)를 개정하여 "①지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 시·도 및 시·군·자치구는 당해지방자치단체의 조례로 정한다."로 하여야 하며, 지방자치법 시행령의 관련 조항 역시 개정하고, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하여야 한다.

둘째, 직속기관의 설치 승인권과 관련해서는 <지방자치법> 104조(직속기관)를 개정하여 "①지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는 당해지방자치단체의 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다."로 하여야 하며, 지방자치법 시행령의 관련 조항을 개정하고 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하여야 한다.

셋째, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 승인권과 관련해서는 <지방자치법> 제105조(사업소)를 개정하여 "지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 당해지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다."로 하여야 하며, <지방자치법> 제106조(출장소) 규정 역시 "지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 당해지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다."로 개정하여야 한다. 또한 <지방자치법> 제107조(합의제행정기관) 역시 개정하여 "①지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 당해지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 합의제행정기관을 설치할 수 있다."로 하여야 한다. 그리고 사업소, 출장소,합의제 행정기관과 관련된 지방자치법 시행령의 관련 조항을 개정하고, 지방자치단체의행정기

구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하여야 한다.

넷째, 한시기구의 설치 승인권과 관련해서는 <지방자치법>에 (한시기구)라는 조문을 신설하여 “지방자치단체의 장은 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간후에 종료되는 사업을 수행하기 위하여 부득이한 경우에는 당해지방자치단체의 조례로 한시기구를 설치·운영할 수 있다.”는 규정을 두어야 한다. 그리고 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하여야 한다.

다섯째, 정원관리권과 관련해서는 <지방자치법> 제103조(지방자치단체의 공무원) 규정을 “①지방자치단체에는 당해지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령이 정한 총액인건비 기준에 따라 당해지방자치단체의 조례로 정한다.”로 개정하여야 하며, 지방자치법 시행령의 관련 조항을 개정하고, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하며 총액인건비 기준을 정하는 대통령령을 별도로 제정하여야 한다.

여섯째, 직급별·종류별 정원관리권과 관련해서는 <지방자치법> 제103조에 항을 신설하여 “시·도 및 시·군·구의 직급별·종류별 정원은 당해지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정을 두어야 하며, 총액인건비 기준 관련 대통령령에 종류별 공무원 상한선을 정하는 규정을 두고, 현행 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙은 폐지하여야 한다.

마지막으로 부단체장의 정수와 직급에 대한 규정 및 임명권과 관련해서는 <지방자치법> 제101조(부지사·부시장·부군수·부구청장) 규정을 “①특별시와 광역시에 부시장, 도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 정수와 직급 및 분장사무는 당해 자치단체의 조례로 정한다.”로 개정하고, 지방자치법 및 시행령의 관련 조항을 개정 및 삭제하여야 한다.

제6장 결론

제1절 연구결과 종합

지금까지 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서 지방자치단체 자치조직권의 일부인 기구설치권 및 정원관리권의 범위를 어느 정도로 하여야 하는가에 대하여 살펴보았다. 이를 위해 먼저 이론적인 논의를 통하여 기구설치권 및 정원관리권의 운영모형을 제시하였고, 둘째, 우리나라 지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권의 현황, 문제점, 주요 쟁점 및 당사자들의 입장 등을 분석해 보았으며, 셋째, 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 주요 선진국들의 자치조직권 운영사례를 분석하여 우리나라에의 적용가능성과 시사점을 도출하였다. 그리고 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 지방자치단체 기구설치권 및 정원관리권의 개선방안을 도출해 보았다. 지금까지의 논의를 통하여 도출된 연구결과를 개선방안 중심으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 신축형 중심의 개선방안은 중앙정부에서는 전체적인 기준만을 제시하고 이 범위 내에서는 지방자치단체가 자율성을 가지고 자기책임 하에 운영하는 방안이다. 운영의 탄력성을 높여주는 대신 중앙정부는 표준(안)을 제시하고, 이를 보다 강력한 재정패널티제도(긍정적 또는 부정적 인센티브)와 연계하고 이를 공개하는 등의 제도적 보완을 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가는 방안이다. 다만 전체적인 기준을 만들기 전까지 여유기구운용 등 필수수요에 대한 설치권 보장, 광역자치단체의 경우 5급정원권 우선 이양 등 현 제도를 보완하여 자치조직권 운영의 신축성을 확대하는 조치들을 우선적으로 시행하면서, 구체적이고 객관적인 기준의 마련 및 예상

되는 문제점 검토, 그리고 이에 따른 보완사항 검토 등의 분석이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 차등형 중심의 개선방안은 사전규제적인 기능을 선택적으로 지방자치단체에 이양하는 방안이다. 중앙정부에서는 일정 기준을 정하고(예, 재정력 지수 등), 그 기준을 충족시키는 지방자치단체나 자율관리(안)을 신청한 지방자치단체 중에서 일부를 선별하여 자율성을 부여하는 방안이다. 권한부여 이후에는 중앙정부의 기준뿐만 아니라 주기적인 성과평가, 조직진단, 재정진단 등의 사후적인 평가를 통한 통제를 제도화하여야 한다. 그리고 이러한 평가결과를 보다 강력한 재정패널티제와 연계할 필요가 있으며, 자율성을 부여한 지방자치단체가 일정 자격을 상실할 경우 권한 회수가 가능하도록 정기적인 평가와 진단의 의무화, 일정 비율의 계약직 임용 의무화, 권한상실 조항 등을 구체적으로 명시하여야 한다.

셋째, 자율형 중심의 개선방안은 자치조직권 관련 사전규제적인 기능을 지방자치단체에 완전히 이양하는 방안이다. 현행 자치조직권 등에 대한 사전규제적인 규정을 폐지하고 지방자치단체의 조례에 의해 자율적으로 운영하도록 하는 방안이다. 이를 위해서는 먼저 본청기구의 설치권을 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여야 한다. 둘째, 직속기관의 설치 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다. 셋째, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여야 한다. 넷째, 한시기구의 설치 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 조항을 신설하여야 한다. 정원관리권의 경우 먼저 표준정원제를 폐지하고 총액인건비제를 통하여 정원을 관리하여야 한다. 그리고 직급별 정원에 대한 승인권을 폐지하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 하며, 종류별 정원은 대통령령으로 권고수준의 상한선을 제시하는 수준에 머물러

야 한다. 이 경우 중요한 점은 지역시민사회가 지방자치단체를 통제하고 책임을 물을 수 있는 시민통제장치를 확보해 나가야 한다. 즉 지방의회의 집행기관에 대한 통제권한을 강화시켜야 하며, 특히 성과평가, 재정진단, 조직진단 등 사후적인 평가시스템을 의무화·제도화하고, 이를 강력한 인센티브제도와 연계하고 결과를 공개하는 등 구체적인 사후통제장치를 마련하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가야 할 필요가 있다.

지금까지의 논의를 기초로 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 먼저 본 연구에서 강조하고자 하는 자율형 중심의 개선(안)을 자치조직권과 관련된 중앙정부 및 지방자치단체의 입장과 비교해서 살펴보면 <표 6-1>과 같다. <표 6-1>에서 보는 바와 같이 중앙의 입장과 지방의 입장이 매우 상반되기는 하지만, 자치권의 강화가 시대적인 대세인 만큼 자치조직권의 운영은 자율형 중심으로 나가는 것이 바람직하다.

<표 6-1> 주요 쟁점별 종합 정리

구분	쟁점사항	중앙정부의 입장	지방자치단체의 입장	개선(안)
기구설치권	본청기구의 설치권	현 제도의 보완	조례위임 및 재정인센티브	조례위임
	직속기관의 설치권	현 제도의 보완	조례위임	조례위임
	사업소, 출장소, 합의제행정기관	현 제도의 보완	조례위임	조례위임
	한시기구승인제	현 제도의 보완	조례위임	조례위임
정원관리권	정원관리권	표준정원제 보완	총액인건비제 또는 조례위임	총액인건비제
	직급별·종류별 정원승인권	현 제도 보완	상위직급만 승인 또는 조례위임	직급별은 조례위임 종류별은 기준 제시
	부단체장의 정수·직급규정, 임명권	정수의 차등화는 필요	정수만 법률로 규정 또는 조례위임	조례위임

다만 지방자치단체의 자치조직권을 자율형 중심으로 운영해 나가되, 문제점 및 보완사항을 검토하고 준비할 시간이 필요하기 때문에 자율형의 실시를 준비하는 과정에서 단기적으로 신축형과 차등형으로 자치조직권을 운영하면서 문제점을 보완한 후, 자율형을 추진하는 방향으로 자치조직권을 설계하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 즉 자율형을 실시하기 위해 필요한 객관적인 기준의 마련과 자율성 강화에 따르는 책임성 확보를 위한 보완장치를 준비하는 과정이 필요하다는 것이다. 따라서 먼저 기구설치 및 정원관리를 신축적으로 운영해 나가면서, 객관적인 기준과 보완장치가 마련되면 자율형 실시에 앞서 보다 구체적인 문제점과 보완사항을 도출하기 위하여 자치능력이 있는 지방자치단체 선별하여 우선적으로 차등형으로 운영해 나가고, 차등형에서 나타난 문제점을 보완하여 자율형으로 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 자율형 중심의 개선 논리는 주요 국가의 조직 및 인사개혁 방향을 분석한 연구 결과(총무처 직무분석단, 1997)와도 흐름을 같이하고 있다. 즉 주요 선진국의 경우 지방자치단체의 정원산정에 있어서는 총정원제나 운영예산제도를 통하여 운영하고 있으며, 특히 분석결과 조직 및 인사 운영에 있어서 분권화, 자기책임성, 탄력성, 예산과의 연계, 성과평가 등이 주요 방향으로 제시되고 있다는 것은 자치조직권의 운영을 자율형 중심으로 개선해야 나가야 한다는 당위성을 잘 보여주고 있다.

제2절 정책적 함의

지방자치단체가 업무 수행을 위하여 기본적으로 필요한 자치조직권을 행사하지 못한다면, 이러한 지방자치는 진정한 의미의 지방자치라고 할 수 없

다. 지방자치의 기본정신을 살리기 위해서는 중앙정부가 지방자치단체의 자치조직권에 최소한으로 개입해야 한다. 즉 중앙정부는 자치조직권과 관련된 최소한의 기준만을 설정하고 지방자치단체가 자율적으로 운영할 수 있도록 해 주어야 한다. 따라서 지방자치단체의 조직기구 및 정원관리는 이제 지방자치단체가 자율적으로 운영하고 스스로가 책임을 지는 체제로 운영해 나가야 한다. 다만 자율적인 운영을 위한 준비를 하는 과정에서 단기적으로 신축형으로 운영하고, 어느 정도 객관적인 기준이 정해지면 자치역량이 있는 일부 자치단체를 선별하여 자율권을 부여하는 차등형으로 운영해 나가면서 문제점을 보완할 수 있는 장치를 마련해 나가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 이러한 기본적인 관점을 기초로 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 가진다.

첫째, 지방자치단체의 조직화 방식에 대한 획일적인 규정이 한국 지방자치단체들의 상황적응적 발전을 저해하고 있다는 지적이 있다(최흥석, 2000). 이것은 자치제도의 다양화가 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 우리나라는 자치제도를 지나치게 획일적으로 운영해 왔다. 따라서 자치제도를 실험할 기회조차 가지지 못하였고, 그 결과 좋은 제도를 벤치마킹할 자치단체나 자치제도도 만들어내지 못하였다. 세계적으로 이제 분권화는 시대적인 대세이다. 이러한 대세에서 우리나라도 예외가 될 수 없다. 따라서 우리나라도 이제는 지방자치단체의 자치조직권을 자율적으로 운영할 준비를 해 나가야 한다. 이를 위해서는 우선 다양한 시범 적용을 통하여 자율형에서 나타날 것으로 예상되는 문제점을 찾아내고 보완해 나가는 작업이 필요할 것으로 보인다. 조직의 운영도 마찬가지다. 환경이 다른 모든 지방자치단체에 적합한 조직구조는 만들어내기 어렵다. 따라서 조직기구와 정원관리를 지방자치단체들이 지역의 행정수요에 적합하게 지역실정을 고려하여 설계할 수

있도록 해 주어야 한다.

둘째, 자치조직권의 설계에 있어서도 중앙정부과 지방정부간 기능배분의 중요한 원칙인 보충성의 원칙에 충실해야 한다. 자치조직권과 관련하여 중앙정부는 지방자치단체가 할 수 없는 일에만 개입해야 한다. 즉 가능하면 지방자치단체의 자율과 책임에 맡기고 중앙정부는 최소한의 개입만 해야 한다는 것이다. 이러한 원칙이 지켜질 때 지방자치가 성숙하고 지방의 자치역량과 경쟁력이 높아질 것이다. 이러한 원리는 기구설치 및 정원관리에서도 적용되어야 한다.

셋째, 통제방식에 있어서는 직접적인 통제, 사전적인 통제에서 벗어나 이제는 간접적인 통제, 사후적인 통제로 전환해야 한다. 즉 엄격한 기준의 적용이나 사전 승인권과 같은 직접적이고 사전적인 통제는 과감히 버리고, 재정을 통한 간접적인 통제방식이나 성과평가나 조직진단 등과 같은 사후적인 통제방식을 활용하여 지방자치단체의 책임성을 확보해 나가는 것이 바람직하다. 따라서 지방자치단체의 상위기관인 행정자치부의 기능도 감독 및 통제기능은 축소하고, 성과평가, 조직진단 등의 사후 통제적인 기능과 지방자치단체 지원 기능 등을 강화하는 방향으로 조직을 개편해야 할 것으로 보인다. 그리고 이러한 기능을 담당하는 전문가를 채용하여 성과평가 기준과 모형, 조직진단 기준과 모형 등을 개발해 나감으로써 담당 부서의 전문성을 높여나가야 할 것으로 보인다.

넷째, 표준정원제 등과 같은 기준을 현재와 같이 강제조항으로 활용할 것이 아니라 일본에서와 같이 권고수준의 조항으로 전환할 필요가 있다. 표준정원제는 서비스 생산성과는 무관하여 비효율적인 조직관리를 방조하고 있다는 비판을 받고 있으며, 자치단체의 특성을 반영하는 값이 현재 정원의 크기에 의해 결정된다는 문제, 일부 설명변수가 역유인체계를 가지고 있다

는 문제, 지방자치단체 유형화의 자의성 문제 등의 비판도 받고 있다. 따라서 지방분권화 시대에 맞게 표준정원제의 운영방식을 근본적으로 개선해야 할 것이다. 즉 현재와 같은 표준정원제를 폐지하고 총액인건비제에 의한 정원관리로 전환하여야 한다. 그리고 이러한 제도를 권고수준으로 활용하더라도 일본과 같이 총액인건비제에 의한 표준정원을 객관적으로 연구할 수 있는 전문연구기관을 지정하여 현재 제기되고 있는 문제점과 비판들을 지속적으로 보완해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

마지막으로 자율과 책임은 동시에 고려되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 즉 기구설치 및 정원관리권 등 자치조직권을 지방자치단체에 이양하는 만큼 지방자치단체의 책임성을 강화해야 한다. 따라서 지방자치단체의 자치조직권을 자율형으로 운영할 것에 대비하여 지금까지 논의한 간접적, 사후적 책임성 확보장치 이외에도 지역주민과 시민단체 등 시민사회에 의한 통제장치를 마련하여야 하며, 지방의회의 집행기관에 대한 통제도 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 지방자치단체의 책임성 확보장치에 대한 구체적인 연구를 포함한 자치조직권과 관련된 후속 연구를 기대해 본다.

【참고문헌】

권경득・금창호. “지방자치단체의 자치권 강화방안”. 「지방행정연구」. 제12권 제2호, 1997, pp.71-93.

김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 2000.

김상묵, “지방정부의 경쟁력 강화: 조직 및 인력관리”. 「정책연구」, 제2권 제1호, 1998, pp.83-103.

김영우, “지방자치단체의 정원관리: 프랑스를 중심으로”. 「한국지방자치학회보」. 제13권 제3호, 2001, pp.271-287.

김영우, “프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성: 주변국과의 비교연구”, 「한국행정학보」, 제36권 제1호, 2002, pp.99-116.

김영종, 「지방자치론」. 서울:형설출판사, 2000.

김웅기, 「미국의 지방자치」. 대영문화사, 2001.

김준한, “지방자치단체 표준정원 산정방식의 개선 연구”, 「한국행정학보」, 제29권 제3호, 1995, pp.813-829.

김판석・권경득, “지방자치단체의 인사제도 개혁”, 「한국행정학보」. 제33권 제1호, 1999, pp.1-18.

김태영・박재완・허명환・장은주, 『지방자치단체의 표준정원 산정방법 재개발』. 행정자치부, 1999

무라마쯔 마치오 저 (최외출・이성환 공역), 「중앙과 지방관계론」. 서울: 대영문화사, 1991.

박재완. 2000, “지방자치단체 표준정원모형의 대안”, 「한국행정학보」, 제34권 제3호, pp.205-226.

박혜자, “광역자치단체의 자치조직권과 인사권의 제약요인과 그 개선방안”, 지방자치학회 추계학술대회 발표논문집, 2003.

배인명, “기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구”, 「한국행정연구」, 제10권 제4호, 2001, pp.267-289.

신원득 외, 「지방정부의 정책주도권에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2001.

우동기・이상호, “지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구: 자치인사권과 자치조직권의 확대를 중심으로”, 「한국행정논총」 제8권 제4호, 1996, pp.713-736.

총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론:OE(1)국가를 중심으로」. 서울:동명사, 1997.

이선우, 공무원 실적평가제도 개선방향, 「한국행정연구」, 제6권 제3호, 1997, pp.95-118.

이수만 외 편역, 「미국대도시의 지방자치」. 한국지방행정연구원, 1997.

이혁주, “지방자치시대에 있어 내무부 정원관리방식의 대안탐색”, 「한국행정학보」, 제31권 제3호, pp.89-105.

임도빈, “지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰”, 「한국행정학보」. 제31권 제3호, 1997, pp.57-71.

장은주・김병준・조규영, “지방자치단체의 기능별 정원관리 연구” 「한국정책학회보」, 제8권 제3호, 1999, pp.257-275.

주재복・박혜자・권영주・김영우・이제훈・조선일, 「지방자치권 강화(조직・인사」, 한국지방행정연구원 미발간 보고서, 2003.

유재원, 「한국과 외국의 지방자치 행정환경 차이점 비교분석」. 21세기정책개발연구소, 1997.

최신륭, “지방자치단체의 조직인사행정의 자율성확대방안”, 「지방행정연구」. 제11권 제2호, 1996, pp.1-21.

최용환, 「지방정부 자치인사권의 한계와 개선방안」, 충북개발연구원, 2002.

최유성, 「정부간 관여」, 한국행정연구원, 2000.

최종만 역, 「일본의 자치체 개혁」, 나남출판, 1988.

최흥석, "세계수준의 지방자치단체와 자치조직권", 지방정치 특별학술회의 발표논문집, 2000.

하태권, "광역지방자치단체의 인사권확대에 관한 연구", 「한국행정학보」. 제29권 제3호, pp.1061-1075.

하혜수. 2000. 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」. 경기개발연구원.

하혜수·최영출, "차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로", 「한국행정학보」. 제36권 제2호, 2002, pp.109-128.

홍준현, "중앙사무의 지방이양에 있어 차등이양제도 도입방향", 「한국지방자치학회보」. 제13권 제3호, 2001, pp.5-24.

행정자치부 내부자료.

지방자치법, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 등 기타 관련 법령.

Berman, David R., *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy*. New York: M. E. Sharpe, 2003.

Boyne, G. S., Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales. *Urban Studies*. 30(1), 1993, pp87-101.

Clark, Gordon L., A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. 74(spring), 1984, pp.48-53.

Dillon, Conley H. et al., A Symposium: Needs and Prospects for Research in Intergovernmental Relations. *Public*

Administration Review. 30, 1970, pp.264-276.

Dunleavy, P., Social and political theory and the Issues in Central-Local Relations. in Jones. G. New *Approaches to the Study of central-Local Government Relationship.* London:SSRC, 1980.

Dunleavy, P., *Urban Political Analysis*. London: MacMillian, 1981.

Goldsmith, M., Local Autonomy: Theory and Practice. eds. D. King & P. Pierre. *Challenge to Local Government*. London: Sage Publications, 1990.

Gore, Al, *Creating A Government that Works Better and Costs Less*. NPR, 1993.

Gurr, T, and D. King, *The State and the City*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1987.

Henry, Nicholas, Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. 30(4), 1975, pp.378-386.

Kettl, Donald, & Dilulio, John(ed.), *Inside The Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. The Brookings Institute. Washington D. C, 1995.

Kettl, Donald, "Reinventing Government A Fifth-Year Report Card". *Center for Public Management*. The Bookings Institutions, 1998.

Osborne, David & Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A Plume/Penguin Book, 1993.

Page, Edward C. & Michael J. Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations*. London: Sage Publications, 1987..

Reed, Steven R., *Japanese Prefectures and Policymaking*. University of Pittsburgh Press, 1997.

Reed, Steven R., Is Japanese Government Really Centralized?. *Journal of Japanese Studies*. October, 1981, pp.172-190.

Rhodes, R. A., Power Dependence: Theories of Central- Local Relations. in (ed.) M. Goldsmith. *New Research in Central-Local Relations*. Vermont: Gower, 1986.

Rhodes, R. A., *Control and Power in the Central-Local Government Relations*. Aldersht: Gower, 1983.

Smith, B. C., *Decentralization*. London: George Allan & Unwin, 1985.

Wolman, H. and M. Goldsmith, Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept. *Urban Affairs Quarterly*. 26(1), 1990.

Wolman, H. and M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Cambridge: Blackwell, 1992.

Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate. MA: Duxbury Press, 1988.

Wright, Deil S., Local Autonomy as a Meaning Analytical Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly,* 26(1), 1990, pp.3-27.

Wright, Deil S., Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisions. *Public Administration Review*. 50(2), 1990, pp.124-138.

Zimmerman, Joseph F., *State-Local Relations: A Partnership Approach*. Westport, CT: Praeger Publishers, 1995.

【Abstract】

A Study on the Self-Organizing Power of the Local Government

The purpose of this study is to investigate to what extent the autonomous organizing power of the local government should be ensured while enhancing the underlying spirit of local autonomy. For this, Chapter 2 proposes operating models of autonomous organizing power based on literature research, after a brief introduction in Chapter 1. Drawing on the literature review about the relationship between the central and the local government, the autonomous power, and the autonomous organizing power of the local governments, this study suggests four different models as operating models of the local government in autonomous organizing power: the control model, the flexibility model, the difference model, and the self-control model. Chapter 3 delves into the problems and status of Korean local governments concerning the establishment of institutions and personnel management and then discusses major issues and opinions of the stake-holders from an in-depth survey. Chapter 4 analyzes the cases of autonomous organization in developed countries including the United States, the United Kingdom,

Japan, and France and then discusses their applicability and implications for Korea. Chapter 5 brings the above mentioned research together and classifies ways to improve the autonomous organizing power of the local government into the flexibility model, the difference model, and the self-control model and discusses each of them in-depth. Finally, Chapter 6 summarizes the results of this study and discusses their policy implications.

In conclusion, this study emphasizes that local governments should maintain their autonomous organizing power with accountability. Nonetheless, since an objective criterion for the self-control model and complementary measures to enhance local accountability are required in order to establish the self-control model in the long term, it is preferable to design the autonomous organizing power in accordance with the self-control model while solving problems that may arise in the process of administering the flexibility and the difference model in the short term.

【부 록】

지방자치단체의 기구설치권 및 정원관리권 관련 쟁점사항에 대한 의견 수렴 설문지

안녕하십니까? 정부혁신·지방분권위원회의 주요 분권과제 중 하나인 [자치조직권 및 인사권 강화] 연구팀입니다. 지방자치단체의 자치조직권 및 인사권과 관련된 주요 쟁점사항들에 대한 전문가의 의견을 청취하여, 바람직한 지방분권의 방향을 제시하는데 도움을 얻고자 합니다. 다음의 각 쟁점사항에 대한 선생님(귀 기관)의 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

○ 본청기구의 설치기준

쟁점사항	지방자치법 및 대통령령에서는 인구별로 지방자치단체의 기구설치 정수를 정하고 있습니다. 이에 대한 의견을 제시해 주시기 바랍니다.
근 거	지방자치법 제102조 및 시행규칙, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등
의 견	

○ 소속행정기관(직속기관)의 설치 승인권

쟁점사항	지방자치법 및 대통령령에서는 소속행정기관의 설치와 관련하여 일정 직급 이상의 경우에 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
근 거	지방자치법 104조 및 시행규칙, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정과 시행규칙 등
의 견	

○ 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 승인권

쟁점사항	지방자치법 및 대통령령에서는 사업소의 설치와 관련하여 일정 직급 이상의 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 사업소 등의 설치를 대통령령이 정하는 바에 의하도록 하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
근 거	지방자치법 제105조 및 시행규칙 지방자치법지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등
의 견	

○ 한시기구의 설치 승인권

쟁점사항	대통령령에서는 한시기구 설치 시 행정자치부장관의 승인을 얻도록 규정하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
근 거	지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제6조 등
의 견	

○ 정원책정권

쟁점사항	지방자치법 및 대통령령에서는 지방자치단체 공무원의 정원을 표준정원에 의해 관리하고 있으며, 표준정원을 초과하는 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.
근 거	지방자치법 제103조, 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 및 시행규칙 등
의 견	

○ 직급별·종류별 정원관리권

쟁점사항	대통령령에서는 지방자치단체 공무원의 종류별 및 직급별 기준과 정원을 규정하고 있으며, 일정 직급 이상의 경우 직급별 정원을 초과할 시 행정자치부장관의 승인을 받도록 규정하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.
근 거	지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제8조 제20조 등
의 견	

○ 부단체장의 정수와 직급에 대한 규정 및 임명권

쟁점사항	지방자치법 및 대통령령에서는 지방자치단체의 부단체장 정수 및 직급을 정하고 있으며, 부단체장의 일부를 대통령의 임명 또는 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있습니다. 이에 대한 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.
근 거	지방자치법 제101조 및 시행령 제39조 등
의 견	

지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안

발행일 : 2003년 12월 31일
발행인 : 김 홍 래
발행처 : 한국지방행정연구원
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국행정DB센타
Tel. 02)2269-7206
http://www.admindb.co.kr
인쇄처 : 현대애드.컴
Tel. 02)2275-8125
E-mail: hprint@empal.com

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-256-5 93350