

지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

A Study on a Variation of the Type of Local
Government Organizational Structure

2006. 12.

연구진

안영훈 (수석연구원)

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

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 목적과 범위	1
가. 연구의 목적	1
나. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 지방정부의 기관구성 다양화에 관한 이론적 논의	6
1. 통치기관의 구성원리	6
가. 통치기관 구성원리로서의 대의제도	6
나. 권력분립원칙과 ‘견제와 균형’의 원리와의 관계	7
다. 우리나라의 국가통치 구성원리	9
라. 통치원리에 따른 국가유형 분류	9
2. 지방정부 통치기관의 구성 및 운영원리	13
가. 지방정부 통치권의 의미와 기관운영 원리	13
나. 지방정부의 기관구성체계	18
3. 지방정부 기관구성 다양화의 필요성	24
가. 새로운 권력분립제에 의한 직접민주주의의 확대 요구	24
나. 지역성을 살릴 수 있는 직접민주주의의 실천 요구	25
다. 우리나라 자치단체의 기관구성 다양화가 필요한 이유	26
라. 지방정부의 기관구성 다양화의 지향방향	27

제3장 우리나라 지방자치단체의 기관구성 현황과 문제점 ...	29
1. 현행 지방자치단체의 기관구성체계	29
가. 현행 지방행정계층	29
나. 지방자치단체의 기관구성 근거	31
다. 지방자치단체의 기관구성체계	32
2. 지방자치단체의 기관구성 및 운영상의 문제점	36
가. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천과정	36
나. 우리나라 지방자치단체의 기관운영상의 문제점	38
제4장 외국 지방정부 기관구성의 다양화 사례 분석	46
1. 미국	46
가. 지방정부 현황	46
나. 지방정부 기관구성 형태	47
다. 지방정부의 자치조직권	53
라. 시사점	56
2. 영국	58
가. 지방정부 현황	58
나. 지방정부 기관구성 다양화 도입 정책	61
다. 지방정부의 자치조직권	69
라. 기관구성 다양화 정책에 대한 중간평가(2002~2006) ...	73
마. 시사점	79
3. 독일	82
가. 지방정부 현황	82
나. 지방정부의 기관구성 형태	82
다. 지방정부의 자치조직권	86
라. 시사점	88

4. 프랑스	88
가. 지방정부 현황	88
나. 지방정부 기관구성 형태	90
다. 지방정부의 자치조직권 확대	93
라. 시사점	93
5. 스웨인	96
가. 지방정부 현황	96
나. 지방정부의 자치조직권 근거	97
다. 지방정부의 기관구성 형태	97
6. 이탈리아	99
가. 지방정부 현황	99
나. 지방정부의 자치조직권 근거	99
다. 지방정부의 기관구성 형태	100
7. 비교 및 시사점	102
가. 지방행정조직의 확대 성향	102
나. 지방정부의 기관구성 주형태:대통령제와 내각책임제 혼합 ...	99
다. 헌법수정으로 지방분권화 가속화	100
제5장 기관구성 다양화 제도의 도입 가능성 검토	105
1. 기관구성 다양화 방안 모색을 위한 범제도적 여건	105
가. 범제도적 도입여건의 필요성	105
나. 지방정부 자치입법권의 확대 필요	105
다. 자치기본조례(홈룰제도)의 도입·운영이 필요	108
2. 기관구성 다양화 방안을 위한 3가지 모델유형 검토	114
3. 기관구성 다양화 방안 도입 및 운영 절차	124



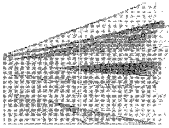
제6장 결론	126
【참고문헌】	134
【Abstract】	138

목 차

표 1-1.	연구대상 및 범위	4
표 2-1.	지방정부 기관운영 원리의 변화	17
표 3-1.	일반시(77개) 인구 규모	31
표 3-2.	우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천사	37
표 4-1.	미국 지방자치정부 수의 변화(1972~2002)	46
표 4-2.	County의 정부형태(2000년 기준)	47
표 4-3.	영국 지방정부 현황(2006)과 지역현황	60
표 4-4.	카디프 지방의회 위원회의 구성	72
표 4-5.	내각(Cabinet) 및 집행기관의 구성	73
표 4-6.	새로운 제도 도입에 따른 시행과정 조사	75
표 4-7.	의사결정이 빨라졌는가에 대한 응답	75
표 4-8.	지방의회의 종합적 정책이슈 관련 응답	75
표 4-9.	정책 및 의사결정 투명성에 대한 응답	75
표 4-10.	지방의원들의 업무 수행정도	76
표 4-11.	기관구성 다양화 정책에 의해서 개선된 결과	77
표 4-12.	프랑스 지방정부의 계층구조 및 총수	89
표 5-1.	뉴욕주 지방자치법	110
표 6-1.	지방자치법 개정사항	133

III 그림 목 차 III

그림 3-1.	2005년 현재 우리나라의 전국 지방행정체제 현황	30
그림 4-1.	미국의 위원회형 지방정부 기관구형 형태	49
그림 4-2.	Council-Manager(수석행정관) 형태	51
그림 4-3.	Chief Administrative Officer 형태	51
그림 4-4.	Chief Administrative Assistant 형태	52
그림 4-5.	의회-민선행정관형(Council-Elected Executive Form)	53
그림 4-6.	과거 지방정부의 기관통합형 조직도	62
그림 4-7.	집행기능과 의결기능의 분리	64
그림 4-8.	내각과 내각지도자형 채택	72
그림 4-9.	이사회형 지방자치 구조	83
그림 4-10.	시장형 지방자치 구조	84
그림 4-11.	북독일 의회형	85
그림 4-12.	북독일 지방자치 구조	86
그림 5-1.	홈룰제도 하에서 기관구성 다양화 방안 선택 절차	124
그림 5-2.	주정부 또는 지역정부 차원에서 기관구성 다양화 방안 선택 절차	125



제 1 장 서 론

1. 연구의 목적과 범위

가. 연구의 목적

우리나라는 지금까지 민선 11년의 지방자치 역사를 갖고 시도-시군구 2층형 자치계층체제에 의한 지방자치제도를 시행해 오고 있다. 그러나 과거 대륙법계에서 갖고 있던 일반법에 의해 획일적이고 경직된 지방자치제도를 운영해 왔기 때문에 점차 복잡다기해 지는 현대사회에서 지역적, 지리적인 특성 또는 지역주민의 다양한 요구를 적절히 고려하지 못하는 반쪽의 지방자치제도를 운영하고 있다.

이에 21세기 세계화, 지방화 시대에는 현대 사회의 특성에 맞게 다원주의적 민주주의 실천 가치를 내포하고 있는 지방분권의 지속적인 축진이 필요하고, 이의 직접적인 제도화를 위해서는 지역적 특성에 맞는 다양한 지방정부 행정조직과 운영 시스템이 활성화 될 필요성이 있다. 이러한 취지에서 참여정부의 지방분권 로드맵과 지방분권특별법상에서 지방민주주의 발전을 위한 우리나라 지방자치단체의 기관구성에 관한 다양화 방안 연구가 필요하다고 제안한 것도 바로 이 때문이라고 할 수 있다.

사실상 지방자치 선진국이라고 할 수 있는 미국, 영국, 독일, 스페인, 이탈리아 등에서는 지역적 특색에 맞는 지방자치단체의 기관을 조직하고 운영하면서 직접민주주의의 실체인 지방정부의 가치를 높여가고 있다. 그러나 우리나라는 지방자치가 실시된 이후 지금까지 기초자치단체와 광역자치단체 등 자치단체의 종류에 대한 구분 없이, 또는 지역마다의 인구규모와 상관없이 모든 자치단체에

대해서 크건 작건 획일적으로 자치단체의 장으로 대표되는 집행기관장(민선도지사, 광역시장, 일반시장, 군수, 자치구청장)과 주민의 직선에 의해 선출, 구성되는 지방의회 등 두 기관 상호간의 ‘견제와 균형의 원리’에 의한 기관대립 내지 기관분립 형태로만 운영되고 있다.

그 결과 자치단체 내 두 기관 간에는 불균형적인 견제와 균형 원리가 작용하여, 주로 지방의회에 대해서 자치단체장의 권한이 상대적으로 크게 우위에 있게 됨으로써 불균형적이고 파행적인 기관운영상의 부작용을 종종 발생시킨 바 있다. 특히 기초자치단체와 광역자치단체간 또는 기초자치단체간에도 도시형 자치단체와 농촌형 자치단체간 경제규모와 인구, 노동력 및 재정력에 있어서도 상당한 차이가 발생하고 있기 때문에 이러한 변화된 행정환경에 맞는 기관구성 및 운영 시스템을 자치단체가 자율적으로 운영하지 못함으로써 파생시키게 되는 비효율성은 계량적 평가로도 가늠하기가 쉽지 않은 상황이다. 견제와 균형의 원리에서 볼 때, 단체장과 지방의회가 상호 대등한 위치에서 이 원리를 유지해야 하는 것이 기본이나 우리나라의 현행 법적 상황은 집행기관의 장에게 보다 더 우월한 권한을 부여하였기 때문에 계속해서 상당한 비생산적 상호갈등이 빈번하게 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 본 연구는 우리나라 지방자치가 갖고 있는 제도 운영의 획일성에서 오는 여러 장애요인들을 살펴본 뒤, 지방자치 선진국에서 이미 여러 방식으로 활용되고 있는 지방정부의¹⁾ 다양한 기관구성 및 운영

1) 지방(자치)정부와 지방자치단체 용어 사용 : ‘지방자치단체’라는 용어는 본래 프랑스의어 지방단체(Collectivités locales)를 일본이 ‘지방공공단체’로 번역 사용하면서 이를 우리나라 지방자치법상 법적 용어로 사용하고 있다. 본래, ‘지방(자치)정부’의 용어는, 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government) 제3조2항에서 규정한 “지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사”되는 지방(자치)정부를 의미한다. 따라서 본 연구에서는 ‘지방자치단체’와 ‘지방정부’간 구분을 하지 않도록 한다. 왜냐하면 ‘지방정부’의 개념은 “직접비밀평등선거”에 의해서 선출된 대표자들의 기구가 직접 통치하는 것만을 ‘정부’라고 할 수 있으므로 우리나라 ‘지방자치단체’는

모델을 분석하고자 한다. 이러한 분석 목적은 바로 우리나라가 갖고 있는 문제점에 대한 해결방향을 찾아보고자 하는 의도를 갖고 있으며, 이러한 해결방향의 모색은 궁극적으로 우리나라 지방자치단체 내부의 균형적인 자치권을 확장시켜 풀뿌리 직접민주제도의 본래적 의도가 담긴 지방수준에서의 또 다른 풀뿌리 대의제도의 발전을 도모하자는데 그 목적이 있다.

나. 연구의 범위

본 연구의 대상은 지방자치단체의 기관구성 형태, 즉 우리나라의 경우 입법기관인 지방의회와 집행기관인 집행기관의 구성방법과 상호간의 관계에 대하여 연구를 하고자 한다. 우리나라 지방자치단체가 지금과 같은 확실적인 기관분립형을 벗어나 새로운 행정환경과 주민의 요구에 맞는 여러 형태의 다양한 기관구성 및 운영체계를 갖출 수 있는 방안이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

연구대상으로 지방의 입법기관인 지방의회와 단체장으로 대표되는 집행기관간 관계에 기초한 지방정부의 여러 통치유형을 살펴보고자 한다. 이외의 집행기관 구성요소로 자치단체의 장을 보좌하기 위한 부기관장, 소속행정기관, 하부행정기관을 포함하고 있지만, 지방정부 수준에서 통치유형과 관련된 다양화 방안을 연구하고자 하기 때문에 대의적 통치유형에는 의사결정기관과 집행권 및 행정명령권을 가진 집행기관(장)과 지방의회를 의미하므로 이 두 기관에 국한된 지방정부 기관구성 다양화 형태를 연구하기로 한다. 또한 시군통합, 도농통합, 자치단체조합, 광역시로의 통합·분할 및 지방의회 관련 의회구성방식, 지방의원 선거방식, 주민투표제, 주민소환제, 주민참여제도 등과 같이 행정구역과 지방행정계층에 관련되거나 기관구성의 외적 변수에 해당하는 내용들에 대해서는 연구대상에서 제외하고자 한다. 집행기관의 장에게만 국한된 의회불신임제, 인사위원회 독립 및 공무원인사 등과 같은 관련 내용도 연구대상에서 제외한다.

지방'정부'의 자격을 필요충분조건으로 갖추고 있기 때문에 미래지향적 시각에서 그와같이 간주해도 전혀 무리가 없을 것으로 판단한다.

이상의 내용을 요약 정리하면, 본 연구의 범위는 다음과 같다. 즉, 지방자치권을 보유한 한 지방자치단체 내에서의 지방의 통치기구인 집행기관과 지방의회 간 조직·운영의 다양성 확보를 위한 초기단계의 제도개선을 위한 대안탐색 연구로 제한하고자 한다.

<표 1-1> 연구대상 및 범위

구분	지방자치단체 기관구성 요소	다양화 제도의 연구범위와 관련된 내용
본 연구의 대상 및 범위	① 집행기관 구성·운영 에 관한 다양화 제도	단체장 연임제, 부단체장 선임제, 사업소 설치권 한 등
	② 지방의회 구성·운영 에 관한 다양화 제도	지방의회 회기일수, 지방선거에의 정당참여, 지 방의원선거구 획정 등
	③ 집행기관과 지방의회 의 구성·운영에 관 한 다양화 제도	대립(분립)형-통합형(내각형, 의회중심형), 절충 형, 강시장-약의회, 약시장-강의회, 수석행정관 형 등의 도입 가능성 모색

2. 연구의 방법

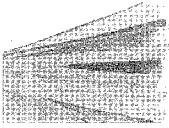
지방자치제도상 지방의회의 기능은 주로 입법권과 정책결정권을 강조하고 있으며, 집행기관은 주로 예산수립 및 집행, 정책집행 등 권한의 이행에 중점을 두고 있는데 이러한 상황에서 대의민주주의 기관운영의 통치원리인 삼권분립원리를 어떻게 적용하고, 활용하여 다양한 방식의 기관구성 및 운영 방안이 도출될 수 있는지 실제 사례들에 대한 심도 있는 제도연구가 필요할 것으로 본다.

이를 위해서 먼저 문헌검토 등 기존연구 검토가 필요하다. 사실 현재 우리나라에는 지방자치제도 다양화 및 기관구성 다양화에 관한 본격적인 대안 도입의 연구가 많지 않은 상황이다. 따라서 선행연구에서 간과하고 있는 이론적 논점들

을 고찰하고, 이를 토대로 연구과제의 주요 근거가 되는 외국에서의 지방정부 기관구성 다양화 사례에 대한 비교분석을 하고자 하며, 이러한 분석내용을 참고로 하면 향후 대안마련이 유효할 것으로 본다. 또 지방자치단체의 규모(주민수, 면적)에 따른 변형된 삼권분립원리 또는 견제와 균형원리의 적용 가능성 정도 등에 대해서도 각국의 지방정부 기관운영 사례분석에서 시사점으로 도출할 필요가 있다고 판단된다.

따라서 이론적 논의와 기존연구의 검토를 마친 후, 미국과 영국의 영미법계 사례와 독일, 이탈리아·프랑스·스페인 등 대륙법계 국가에서 활용되는 실제 다양한 지방정부의 기관구성 형태 및 이와 관련한 법제도 등을 분석하고자 한다. 특별히 비교적 최근에 기관구성 다양화를 추진해 온 영국의 경험을 중심으로 다양화 방안의 도입과정, 도입 이후의 중간결과 등에 관련된 실증사례를 검토해서 이를 토대로 우리나라에 맞는 다양한 기관구성 방안을 모색하기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

또한 현행 우리나라 지방자치제도상 획일적으로 운영되고 있는 기관구성 및 운영 상황의 문제점들을 분석하고, 지방자치제도의 다양성을 도입하기 법·제도 수용 여건들의 검토 및 그에 따른 개선방안을 도출하고자 한다. 그리하여 현행 법체계상 중앙정부 및 지방자치단체가 수용 가능한 외국 지방정부들의 다양한 유형들의 도입 가능성과 관련한 법제도 도입 수준과 범위 등이 어느 정도인지에 대한 검토를 보다 구체화 하도록 노력하고자 한다.



제 2 장 지방정부의 기관구성 다양화에 관한 이론적 논의

1. 통치기관의 구성원리

가. 대의제도

대의제도(Representative system)는 간접민주주의, 대의민주주의, 의회민주주의의 세 가지 개념을 포괄하는 넓은 개념이며, 국민주권의 이념을 실현하기 위한 통치기관의 구성 원리이다. 즉, 국민이 직접 정치적인 결정을 내리지 않고 그 대표를 통해서 간접적으로만 정치적인 결정에 참여하는 기관의 원리요, 의사결정의 원리를 뜻한다. 대의제도에 의한 국가의 통치기관에 대한 조직구성 형태는 기본적으로 ‘기관구성권’과 ‘정책결정권’의 분리를 전제로 하고 ‘정책결정권’의 자유위임을 그 이념적인 바탕으로 하는 통치기관의 구성 원리로 나타난다(허영, 2005:764~769).

그리하여 통치기관의 구성 원리로서 대의제도는 그 본질상 ‘정치권력의 절제’ 위에서만 제대로 꽃을 피울 수 있는 바(허영, 2005:767), 대의제도가 권력의 ‘견제와 균형’의 메커니즘인 권력분립의 원리와 이념적인 연관성을 갖는 것도 이 때문이며, 대의제도의 실현은 통치기관인 정부(government)가 의사결정과 집행에 의하여 실현된다. 이때 대의제도는 의사를 대리하는 ‘대리제도’ 또는 ‘대표제도’와는 달리, 국민으로부터 부여받은 ‘민주적 정당성’에 입각해서 기본권 실현의 방향으로 독자적인 의사결정을 해야 하는 ‘통치기관’에 의해서 행사된다.

정부의 구성에 있어서 ‘정책결정’을 위한 전문기관을 따로 설치하는 것을 그 본질로 하기 때문에 현대와 같은 고도의 산업사회에서 요구되는 전문적인 정책

결정을 보장하는 데 크게 기여하는 기능을 갖기도 한다. 이것이 바로 정치권력을 여러 국가기관에 나누어 맡길 수 있는 가장 중요한 전제조건이 되며, 현대사회가 점점 직접민주제의 요소를 필요로 하고 있기 때문에 현대 자유민주국가에서는 대의제도를 통치기관의 구성 원리로 삼으면서도 필요하다고 인정하는 경우에는 국민의 직접 통치적 요소를 통치구조에서 보충적으로 채택하는 경향을 보이고 있다.

대의제도를 구현하고 있는 통치기관인 국가 또는 정부(government)라는 말은 기본적으로 국가를 통치하는 모든 제도, 법률, 절차 등을 의미하여 입법, 사법, 행정을 포괄한다. 그러므로 본 연구의 초점이 되고 있는 집행기관은 현대 국가 통치기구에 대해서 집행기구(executive)를 의미하는 행정부 뿐만 아니라 그 집행기관(administration)을 포함하여 말하기도 한다. 또한 집행권(executive power)이란 정부의 권한으로 합법적으로 부여된 법적 권한(legal authority vested in by vote)을 의미하며, 정치적 권한으로 정책을 수립하고, 정책에 필요한 조치를 취하고 관련된 법을 집행하는 권한이다(It is the power to set policy, to take action, and to implement the law)라고 정의할 수 있다. 이러한 기관구성의 의미, 집행권의 의미가 지방의 수준에서 동일하게 적용되면서, 현대 국가의 지방자치의 원리에 의하여 존재하고 있는 ‘지방정부’가 지역주민의 대표기구로 지방에서의 대의제도의 근간으로 이루고 있다.

나. 권력분립 원칙과 ‘견제와 균형’의 원리와의 관계

한 국가 내에서 권력을 그 성질에 따라서 여러 국가기관에 분산시킴으로써 권력 상호간의 ‘견제와 균형(checks and balances)’을 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려는 원칙이 ‘권력분립 원칙’(principle of separation of powers)이고, 이러한 권력분립의 원칙으로 몽테스키외가 제안한 삼권분립에 근거하여 민주국가들은 통치기관을 운영하고 있다. 삼권으로 분립하여 운영되는 이들 통치기관을 보면, 행정부(집행부)는 정책을 집행하고, 입법부는 국민을 대표하여 입법하고 결정하

며, 사법부는 이와 관련된 판단을 하는 것으로 구분되어 왔다(Craig & Tomkins, 2006:1~5).

견제와 균형의 원리는 사실상 기능주의적 접근 시각으로서 권력분립 원칙에 따라서 균형적인 조직을 구성하고 있는가, 또는 한 기관의 권한이 다른 기관보다 더 크지 않은가 등에 초점을 두고 상대적인 감독권, 거부권 등에 의한 대등한 권한의 유지를 강조하는 원리라고 하겠다.

권력분립의 원칙에서 권력은 반드시 분립되어서 행사되어야 한다는 기본원리로부터 국민들의 대리권을 행사하는 통치권자들의 권한은 분산되어 사용되고 있다. 권력분립의 원칙이 관여하는 시각은 통치권자가 사용하는 권한의 성격이 입법권, 집행권, 사법권 중 어떤 범주에 속하는가와 이러한 권한이 올바른 기관에 귀속되어 사용되고 있는가 등에 관주로 초점을 두고 있으며, 특히 집행권에 대한 견제를 강조하고 있다고 하겠다. 따라서 삼권분립의 원리와 같은 적용은 국가마다 다양한 통치제도 속에서 적용되고 있다. 미국의 경우 James Madison에 의하여 1780년 Massachusetts 헌법에 처음으로 적용한 바 있다.

이상 권력분립의 원칙은 자유민주국가에서 국가권력 행사의 절차적 정당성을 보장할 수 있는 실효성 있는 권력통제의 메커니즘을 뒷받침 하는 통치구조상 조직원리의 하나이다. 즉, 현대국가를 통치하기 위해서는 입법, 사법, 행정의 어느 하나의 국가기능으로만 분류하기가 어렵기 때문에 국가작용의 기능별 기관구성을 다양하게 조직하여 운영하고 있다. 이러한 통치원리와 함께 직접민주주의의 실현을 위한 장치를 함께 이용하여 통치기관의 운영원리로 활용하고 있다.

그 결과 대의제도에서 나타나는 권력분립의 원리와 견제와 균형의 원칙이 현대 자유민주국가에서 더욱 효과를 갖기 위해서는 직접민주주의의 제도적 요소가 통치기관의 구성 때, 그리고 그 기관들의 운영 틀 속에 조화되어 활용되어야 한다. 직접민주제의 요소들이 통치기관의 구성과 운영 틀에 조화되기 위해서는 국민의 직접참정제도가 가미되어야 할 것이다. 국민이 직접적으로 정책결정에 참여해야만 한다는 직접참정제도의 실현 방법은, 직접민주주의가 가장 많이 발

달한 국가인 스위스의 경우와 같이, 어느 정도 통치영역을 세분화하여 충분히 작은 규모의 여러 단위로 나누어서 물리적으로 충분히 국민의 직접 참여를 보장할 수 있는 ‘주민의 직접 참정에 의한 직접적인 자율적 통치가 보장되는 체제’인 지방자치제도를 최대한 활용할 필요가 있다.

다. 우리나라의 통치원리

우리나라의 헌정체제를 살펴보면, 대의제도를 그 구성 원리로 하고 있으며 다른 선진국과 마찬가지로 직접민주제도의 요소들을 포함하면서 현대 정당국가로서의 새로운 대의제도를 충실히 운영하고 있다. 즉, 우리나라 헌법 제89조, 제111조, 제114조, 제116조 등에서 정당국가의 이념을 반영하는 대의제도에 기반을 두고 있으며, 직접민주제적인 여러 요소와도 공존을 하고 있는 현대 유형의 대의제도를 운영하고 있다.

또한 현행 헌법상 제66조 제4항, 제40조, 제101조 제1항 등에서 권력분립제도를 충실히 이행하면서 선거를 통한 대의기관의 구성과 정책결정권의 분리를 이념적 기초로 하여 대의제도와 기능적 연관성을 갖도록 하고 있다. 즉, 국민투표제도(헌법 제72조), 대통령직선제도(제67조)와 같은 직접민주주의제도를 도입, 운영하고 있으며, 권력분립제도로써 위에서 제기한 헌법 조항 이외에도 대통령과 국회의원의 임기를 다르게 정하고 있는 제도(헌법 제70조, 제42조)를 채택하고 있다. 특이하게 강조하고 싶은 통치원리의 하나로서 우리나라는 영국 및 유럽국가들과 달리 집행권과 입법권의 주체의 선출기반을 달리해서 의원내각제적 기관의존성을 배척하고 있는 것이 현실이다(허영, 2005:840~841).

라. 통치원리에 따른 국가유형 분류

현대 법치국가 또는 헌법민주주의(constitutional democracy) 국가에서의 정부형태를 구성하는 기본원리는 위에서 살펴본 바와 같이, 권력분립의 원칙에 내포되

어 있는 ‘기능과 조직의 분리’, ‘견제와 균형의 매커니즘’, ‘통제의 원리’ 등이 구체적으로 어떤 형태로 실현되느냐에 따라 국가의 통치형태가 조직적, 기능적인 측면에서 다르게 나타난다.

이러한 국가의 통치형태(정부)에 대한 분류는 주로 기관을 구성하는 삼권분립의 주요소들인 입법, 사법, 행정에 의한 분업의 정도(degree of differentiation)와 국가조직의 목표, 정책, 정책과정 등을 고려하여 어느 정도의 통합성을 유지할 수 있는가의 정도를 나타내는 통합의 정도(integration) 및 관리의 중앙집권화 정도(extent of centralisation)에 따라서 구분할 수 있다(Leach, 1994:53~55).

1) 연방국가와 단일국가

주로 대륙법계 국가에서 독일, 벨기에 등을 제외하고 나타나는 단일국가(unitary state)의 기본적 사상을 보면, 특히 1970년대 이전에 단일국가의 통치철학을 지배하는 것은 법치국가로서 법의 지배(rule of law)가 전국에 획일적으로 동일하게 모든 국민에게 적용되는 태도야 말로 민주공화국이라는 단일국가로서의 분할불가성(indivisibility)의 원칙을 충실하게 지키는 모습이라고 여겨왔다고 할 수 있다.

이러한 사상은 평등성, 민주주의, 민주공화국, 법률의 획일적 적용 등에 의하여 과거 프랑스 혁명정신으로부터 출발 되었으며, 연방주의와 달리, 권력의 통일, 정책결정의 중앙화, 사법규범(법률)의 동일성(획일적 적용) 등이 시민의 권리와 자유를 가장 잘 보장해 주는 체제라고 인식하였기 때문이다. 나아가 획일적인 행정조직체계, 획일적인 법률적용 등이 일반적으로 평등성원칙이 가장 잘 존중되는 방법인 것으로 생각해 왔기 때문에, 프랑스의 경우와 같이, 이미 1791년 헌법에서부터 제5공화국 헌법인 1958년에까지 프랑스 공화국의 분할불가성과 중앙집권적인 철학에 근거하여 프랑스 공화국은 분할될 수 없다고 규정하여 왔었다. 프랑스의 헌법학자인 카레드말버거(R. Carré de Malberg)에 의하면, 국민의 대표성이 국민 전체로부터 분할이 불가한 성격을 가졌다는 의미로부터 파생되어 국가주권

에 대한 분할불가성은 국민의 분할불가성과 연결이 되어 왔다고 한다²⁾.

그러나 프랑스도 이러한 고전적인 단일국가의 통치원리에 대해서 지방분권이 라는 또 다른 권력분립 및 견제와 균형 원리를 근간으로 하여 ‘프랑스 공화국은 지방분권 조직에 기초한 공화국이다’라고 하여 2003년에는 헌법을 개정하게 되 었던 것이다.

이와 달리 연방국가(federal state)를 뒷받침 하고 있는 연방주의 사상과 연방국 가의 통치철학이 갖는 기저는 바로 삼권분립과 같은 권력의 분점에 의해서 자유 가 보장된다고 생각하였으며, 이러한 사상을 근거로 연방주의가 태어났다. 그리 고 미국과 같은 연방국가에서는 이와 더불어 법에 의한 시민권의 남용을 방지하 기 위하여 판사의 관여에 의하여 시민권 보호장치를 마련하는 철저한 삼권분립 의 원칙을 적용하게 되었던 것이다³⁾.

2) 의원내각제와 대통령제(Parliamentary versus Presidential)

통치유형별로 정부를 다원적 형태로 분류할 수 있다(허영, 2005:916~932, 정 부형태의 다원적 분류이론 참조). 이 중에서 삼권분립에 따라 입법부와 집행부의 조직, 활동, 기능상 상호관계가 ‘독립성의 원리’에 의해서 지배되느냐 아니면 ‘의존성의 원리’에 의해서 지배되느냐를 기준으로 정부형태를 구별할 수 있고, 이러한 구별의 대표적 통치제도가 바로 의원내각제와 대통령제이다.

가) 의원내각제

의원내각제는 의회제도를 기본원리로 하는 바, 의회주의와 대의제도의 이념 에 입각한 책임정치를 일상적으로 실현시키는 데 역점을 두는 정부형태이며, 입

2) D. Klippel, «La polémique G. Jellinek/E. Boutemy. Une controverse scientifique ou conflit de nationalisme», Revue française d'Histoire des Idées politiques, n°1, 1995, p.79~178.

3) B. E. Brown(ed.), Great American Political Thinkers, 2 t., New York, A discus Book/Published by Avon Books, 1983.

법부와 행정부의 조직, 활동, 기능상의 의존성을 지속적으로 지켜나가기 위한 권력분립주의의 실현형태로써 독립한 권력주체로서의 의회와 집행부 사이의 힘의 균형관계가 집행부의 의회로의 통합 속에서도 추구되는 정치체제를 말한다(허영, 2005:921). 의회는 민의를 대변하여 입법활동을 전개하고 주요정책을 결정함과 아울러 정부에 대한 감시 및 비판기능을 통하여 올바른 국정운영을 도모한다. 그리하여 선거를 통하여 선출된 대표자의 의사가 국민전체의 의사로 간주되기 때문에 국민대표의 원리, 법안 및 정책심의의 원리, 국정감독의 원리를 기본 원리로 한다(최인기, 2001:129).

그러한 의원내각제를 보다 세분하면 <의회정부제>와 <내각책임제>로 구분 가능하다. <의회정부제>는 국민의 대의기관인 의회가 우월한 권력의 주체로 기능하는 정치체제를 말하며, 주로 과거 공산국가의 통치체제에서 나타났던 통치 형태였다. 그리고 <내각책임제>는 특별히 영국적인 의원내각제를 일컫는 개념으로서 수상을 정점으로 하는 내각이 의회보다 우월한 지위를 가지고 정치의 주도권을 행사하는 정부형태이며, 영국의 지방정부에서도 2000년 이전까지 주로 활용되어 왔던 기관구성 및 운영 형태라고 할 수 있다.

그런데 영국의 의원내각제는 영국 의회주의 모델(British model)로서 내각책임제의 통치원리는 오히려 권력의 통합(fusion of powers)을 기저로 하여, 집합적으로 '정부'라고 하는 수상과 내각위원(총 약 100여명의 상·하원의원)들이 국회 내의 다수당의 지도자들 중에서 선별되어 통치기구를 관장하고 있다⁴⁾.

나) 대통령제

정부형태의 하나인 대통령제에서는 독립적 권력의 주체인 집행부(government)와 의회(congress)가 완전히 분리되어 있지만 헌법상 국가정책결정에 상호 협력하게 되어 있는 정부형태로서 미국이 대표적인 사례가 된다. 즉, Madison이 새로운 정치학으로서 권력의 분립을 언급하며, 입법부, 집행부, 사법부에 의한 통치체제

4) 영국 수상과 수상내각 운영에 대해서는 Magstadt, 2005:115~117.

를 적용한 제도이다(Magstadt, 2005:40). 그 결과 대통령제는 권력분립의 이념에 입각해서 ‘조직 및 기능의 분리’와 ‘견제, 균형의 원리’를 보다 충실하게 실현시키는데 그 주안점을 두고 있으며 입법부와 집행부의 조직, 활동, 기능상의 독립성을 최대한으로 보장하기 위한 권력분립주의의 실현 형태인 것이다(허영, 2005:844).

다) 절충형 정부형태

절충형 정부형태란 위에서 구분하였던 대통령제와 의원내각제를 중심으로 해서 두 제도의 기본을 변형시켰거나 두 제도의 요소를 적절히 혼합시킨 모든 정부형태의 집합개념이라고 할 수 있다. 기본적으로 ‘변형된 대통령제’ 내지 ‘대통령중심의 절충형’과 ‘변형된 의원내각제’ 내지는 ‘의원내각제중심의 절충형’으로 구별할 수 있는 것으로 보인다.

2. 지방정부 통치기관의 구성 및 운영원리

가. 지방정부의 통치권 및 기관구성 및 운영의 의미

1) 대의제도와 지방정부의 관계

대의제도의 바람직한 현대적 실현형태는 정당국가적 현상에서 나타나는 여러 가지 새로운 정치양상을 대의기구에서 충분히 수용함으로써 국민의 직접통치의 필요성을 줄이는 것이라고 한 바 있다. 그러나 현대 정당국가적 헌법질서에서 대의제도가 통치기관의 구성원리로서 제대로 기능하기 위해서는 그 형태적인 현대화가 필요하다고도 하였으며, 지방수준에서 대의제도를 직접 실현하고 형태적인 현대화로 나타난 것이 바로 지방자치제도이다.

지방자치제도에는 기능적 권력분립의 요소가 포함되어 있으며, 이 중심이 되는 지방정부는 중앙정부에 어느 정도는 귀속되어 있고, 또 어느 정도는 자율

과 독립성을 보장받으면서, 종속성과 자치성(dependence and autonomy)의 균형점 상 중요한 요인으로 작용하여(Davies, 1983:1) 주민의 요구에 따라 변화하는 지방 수준에서의 통치기구 역할을 한다.

2) 지방정부의 통치권 범위

가) 지방정부 자치권의 의미와 범위

‘지방정부’라는 용어는 영국에서 처음 사용될 때 1858년 국민보건국(Board of Health)의 책임자이자 보수당 정치인 지주인 C.B.Adderley가 만들어 낸 용어로 이 당시에 사용된 ‘지방정부’의 의미는, 사실상 중앙정부의 한 부처로써 지방행정 기관들을 감독하는 역할을 수행하는 위원회 등의 하나로 여기던 기관을 그렇게 지칭한 것이었다. 그러나 본질적 의미의 ‘지방정부’라는 의미로서의 용어가 나타난 것은 1882년과 1883년에 제정된 지방공법인체법(Municipal corporations Acts)라고도 볼 수 있고, 1835년 개정된 지방공법인체법은 이전까지의 chartered borough 시스템을 폐기하고 현대적인 의미의 local authorities 조직형태를 탄생시킨 법으로 기록되었다(Davies, 1983: 34~35).

‘지방정부’ 용어의 기원에서도 보듯이 ‘지방정부’는 ‘법’과 분리될 수 없는 상호관계성을 갖고 있다. 따라서 ‘지방정부’는 ‘지방자치법’에서 규정되어야 하는 것이며, ‘지방정부’의 형태와 실체는 법적인 규정 속에서 해석되어야 한다. 그리고 법적인 규정에서 나타는 것과 실제적인 상황에서 일어나는 것과 차이가 있기 때문에 이에 대하여 주의를 기울여 이해할 필요도 있다.

이와 같이 법에 근거하고 있는 ‘지방정부’의 통치권인 자치권은, 국가가 통치권을 갖고 있듯이 지역 내에서의 지역통치권에 해당하며, 이 권한의 범위 결정은 대의제도를 대표하는 삼권분립기관의 하나인 국회(입법권자)의 의도에 달려 있다. 따라서 지방정부의 권한은 법률로 규율하게 되고, 지방정부 자치권의 한

계와 제약도 법률로 결정되는 것이다. 그러나 ‘지방정부’로서 가장 중요한 필요적 사항은 바로 “직접비밀평등선거에 의해서 선출된 대표자들의 기구가 직접 통치하는 것”만을 ‘정부’라고 할 수 있다는 사실이다.

나) 우리나라 지방자치단체의 통치권 범위

지방자치단체의 통치기관 구성 및 운영과 관련되는 권한으로 자치단체가 자신의 업무수행에 필요한 입법·행정적 조직을 자주적으로 결정하는 조직권이 있지만, 우리나라 지방자치단체의 경우에는, 헌법에서 “지방자치단체의 조직과 운영을 법률로 규율하는 사항”이기 때문에 지방자치법과 기타의 법령에서 조직권을 제약받고 있다. 그렇지만 자치단체는 공법의 주체로서 자치조직권 이외에도 고유권한이 존재하는 바, 자치입법권, 재정권 등이 그것이다. 공법체로서의 권한은 공법상·사법상 권리능력과 행위능력, 소송당사자자격, 소송능력 등을 갖는다. 자치단체의 기본권인 자치권은 권한쟁의심판청구권, 행정소송제기권(항고소송), 위헌법률심사신청권 등(자치법 제157조 2항, 제157조의2-3) 다른 권한을 행사하는데 근거가 된다(김성수, 2001:362). 자치단체의 인사권은 헌법 118조 제2항에 근거하여 법률(법령)에 유보되어 있는 바, 예를 들면 부단체장 임명권은 지방자치법 제101조 2항~3항에 관련되고, 국가공무원의 자치단체 임명은 제103조 제4항~5항과 관련된다⁶⁾.

3) 지방정부의 기관운영 원리

가) 과거 관료제적 기관운영 원리

일반적으로 지방정부는 지방공공서비스를 제공하기 위해서 기본적으로 자급자족 형태(self-sufficiency)로 수요와 공급을 책임지는 기관이라고 가정하였으며,

6) 이상 우리나라 지방자치단체의 기관구성에 관한 법적 근거와 집행기관 및 지방의회의 권한 등 통치권 범위에 관해서는 다음 제3장의 1 이하를 참조.

지역주민에게 획일적인 서비스를 제공하기 위하여 모든 조직, 운영방식이 통일되어야 한다고 여겼다(uniformity). 또한 전통적인 관료제적(Traditional bureaucratic authority) 모델에서 보면, 지방정부는 지역주민에게 서비스를 직접 제공하고, 직접적인 통제와 감독을 수행해야 하며(assumption of direct control), 이러한 임무의 수행은 전문 직업공무원에 의해서 수행되어야 한다고 보았고(dominance of professionalism), 주민들에게 공식적인 책임성(formalities of accountability)을 나타내 주어야 한다고 보았다(Leach, 1994:제2장).

이러한 모델의 특징은 획일적인 조직형태, 집행수단을 통해서 지방공공서비스를 중앙정부의 명령에 따라서 직접적으로 제공하는 기관이고 전문직인 공무원들이 중앙부처의 각 개별부처의 기능에 따라서 분업화된 기능적 조직형태를 갖고 지방공공서비스를 획일적으로 제공하여 왔다는데 있다.

그러나 현대에 와서 지방자치단체가 하나의 지방행정조직으로서 단순히 지방에서 지역주민을 위한 지방공공서비스를 제공하는 급여기관으로서의 기능을 수행하였던 전통적인 관료제적 시각에서 변화가 나타났다.

나) 새롭게 변화된 기관운영 원리

지방정부는 주민의 선거를 통해서 구성된 통치기관(elected political institution)으로 하나의 정부이자 정치적 제도(a government and a political institution)이기도 하다(Leach, 1994:5). 따라서 지역에서의 통치기관의 중요한 역할의 하나는 지역주민의 목소리를 대변하고, 지방공공서비스를 공급할 책임을 지며, 지역사회의 삶의 수준, 지역공동체의 삶의 방식을 리드하는 것이다.

지방정부는 다른 조직과 달리 지방선거에 근간을 두고, 공공책임성을 수행해야 하고, 지방세를 징수할 권리를 가진 종합행정을 수행하는 공공조직으로서 법률에 의하여 구성되며 지역을 대표하기 때문에 지역내 다양한 조직들과 상호작용을 해야 한다. 따라서 지역사회를 통치하는 지방정부는 한 지역 내에 존재하는 다양한 이익과 가치들을 대변하고 타협과 조정을 통해서 합의를 만들어가는

논의와 토론의 과정에 의해서 통치되는 정치체이다. 이러한 통치체로서의 지위를 가진 지방정부에 대하여 운영해 가는 방식이 달라져야 하는 것은 당연하다고 할 것이다.

그렇다면 주민을 대표하는 지역의 정치체(local polity)로써 지방정부는 과거의 획일적인 조직, 기관구성 형태로는 변화무쌍한 현재의 행정환경과 주민의 욕구를 충족시킬 수 없기 때문에 더 이상의 획일성 보다는 다양성이 요구되고 각 지역에 맞는 적절한 조직형태를 근간으로 지역주민에 맞게 채택한 정책과정과 전략, 문화에 따라서 운영될 수 있는 정치체제로 변화되어 운영될 필요성이 절실하게 되었고, 결과적으로 지역특성에 맞는 적절한 조직구성의 균형성이 요구된 것이었다. 이러한 상황에서 전통적인 조직모델에 근거한 운영원리에서 벗어나 새로운 조직모델에 근거한 기관운영 방식을 실천해야 할 당위성이 제기된 것이다.

<표 2-1> 지방정부 기관운영 원리의 변화

전통적 조직모델에 근거한 운영원리	새로운 조직모델에 근거한 운영원리
전통적이고, 정적인 관리	변화중심의 관리
중앙부처-중앙집권적 중심 운영	개방적이고, 쌍방향적 의사소통형태
단기적 점진주의 중심	고객중심의 운영
규칙중심	시장경제원리에 기초한 유연한 조직운영
수동적 인사정책	적극적인 인사정책
통합적 조직문화의 부재	관리목표를 반영한 조직문화 유지
재정-예산 규칙중심의 운영	정책중심의 운영

출처 : Leach, 1994:26

이는 오스본과 게블리가 1992년 ‘정부재창조’ 저서에서 제시한 고객지향적 정부(customer-driven government), 임무지향적 정부 (mission-driven government), 지역사회 중심의 정부(community-owned government), 예방적 정부(anticipatory government), 기업가적 정부(enterprising government), 결과지향적 정부(result-oriented government), 분권지향적 정부(decentralized government), 촉매적 정부(catalytic government), 시장

지향적 정부(Market-oriented government), 경쟁적 정부(competitive government) 등 미래지향적 10가지 정부형태로의 지향을 의미하는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다.

나. 지방정부의 기관구성체계

지방정부 통치기관으로 대별할 때 지방의회와 집행부(기관)로 나눌 수 있고, 주민에 의해 선출되는 지방의회는 크기와 유형에 있어서 차이가 있지만 대개 기본적인 성격은 공통적이거나 유사성을 갖는다. 집행기관의 경우는 다양한 형태로 나타난다. 이 두 기관 사이에 나타나는 스펙트럼을 보면, 지방의원들이 필요에 따라서는 직접 서비스국을 담당하여 직접 업무를 수행할 수 있으며, 또는 지방의회와는 별도로 공식적으로 분리된 조직형태로 선출직 또는 임명직의 집행부와 그 구성원이 집행기관을 구성하기도 한다. 그러나 대개의 경우 지방정부 내에서는 지방의회-집행부는 중첩된 관계 또는 조직적 협력관계를 형성하고 있다(Norton, 1994:94).

1) 지방정부의 기관구성 요소 : 지방의회와 집행부

가) 지방의회

① 지방의회의 기능

주민에 의해서 직접 선출된 지방의원으로 구성된 지방의회는 입법기관으로서 지방 수준에서 지방법, 조례, 규칙 등을 제정하며, 법적으로 제공하는 서비스 관련 행정행위를 결정하고 관련 규제를 제정한다. 또한 주민을 위한 주민의 감시꾼(watchdogs) 역할을 수행한다.

지방의회가 수행하는 제1의 기능은 무엇보다도 시민을 대표해서 정책결정을 뒷받침하기 위해 시민의견을 수렴하는 것이다. 통상 결정된 정책에 대하여 집행하는 것을 주임무로 하는 것 같지는 않으며, 지방정부가 제공하는 서비스에 대

한 감시와 감독기능을 수행하는 것으로 나타났다. 지방의원들이 많을수록 이러한 감시와 감독기능과 관련한 업무수행에 더 적합한 것으로 조사된 바 있다(Norton, 1994:94~96).

한편, 지방의회는 활동이 공식적인 총회 또는 국가법령에 크게 종속을 받게 될 때에는, 활동 성격이 분명할 수는 있으나 제도운영상 상당히 엄격하거나 경직된 형태로 나타날 수 있다.

② 지방의회의 규모

지방의회의 규모 중 가장 효과적인 정책결정, 의사결정 규모는 5명에서 7명이라는 견해도 있다. IULA가 1983년 조사한 바에 의하면 OECD 주요 선진국가 13개 나라의 경우 지방의회의 규모가 최소한을 나타내는 미국 지방의회 3명부터 캐나다와 덴마크 5명, 영국 대도시권 지방정부의 의회의 경우 60명까지 있다고 한다(Norton, 1994:96). 북미의 경우가 주로 5명 이하의 소수의 지방선출직 의원으로 구성되는 경우가 나타나며, 7명 이상의 지방의원 수부터는 이러한 효율성이 점차 줄어드는 경향을 보인다고 하였다. 가장 낮은 수준에서의 최고 많은 지방의원수를 나타내는 나라는 캐나다로써 약 15명의 지방의원 수를 나타내고, 가장 높은 수준에서의 지방의원 수는 149명이라고 한다. 예외적인 경우는 프랑스 파리지의 경우가 163명 정도이다.

③ 지방의회의 운영

지방의회는 시민에게 공개되는 회의가 보통이고, 사전 소위원회 형태로 운영되고 있다고 한다. 지방의회의 회기운영절차는 주로 그 나라의 국회운영과 유사한 형태를 갖기는 하지만, 영국 지방의회로부터 발전된 <질의시간>(question time) 제도 운영이 주로 활용되고, 국회운영과 유사하게 주로 정책적인 토론, 보고에 대한 승인 및 결의안 채택과정과 같은 내용보다는 법안제정(law-making) 절차에 더 많은 시간을 소비하는 것으로 나타났다.

④ 지방의회 소위원회제의 운영

위원회제 운영의 경우, Committee 또는 Commission(유럽국가에서 주로 사용하는 용어)으로는 상임위원회, 주요 위원회, 소위원회제를 운영한다. 이들 위원회는 의사결정과 의견수렴 및 청취 등이 지방의원들 간에 배분되는 역할을 담당한다. 특별위원회, 전문위원회, 임시위원회 등 다양한 성격을 갖게 되며, 총회 또는 상임위원회에 보고 이후에는 해체되는 것이 보통이다. 지방정부간 합동위원회(Joint boards or committees) 등의 경우에는 보조기능 또는 집행권을 위임받아 수행하기도 한다. 소위원회의 구성은 주요 정치적 구도에 따라서 의석이 배분된다. 필요한 경우에는 외부 전문가의 도움을 받을 수 있으며, 이익단체 대표를 포함하는 경우도 있다.

소위원회의 기능상 그 성격과 범위는 업무성격마다 다를 수 있으나, 지방의회와 집행부 그리고 그 집행기구의 유무와 책임의 배분 정도에 따라서 달라진다. 위원회가 다루는 업무의 규모와 양이 많거나 높은 수준의 것일수록 전문성을 가진 지방공무원에 의지하는 정도도 높아진다. 위원회가 업무를 수행하는 경우, 특정한 집행부가 없는 조직적 상황인 경우에는, 업무부담이 상당히 가중될 수 있어서 실무적인 기능이 약할 수 있다. 이 경우 전문직 공무원에게 권한을 이양 또는 위임함에 있어서 사실상 정책적인 차원의 문제(policy matters)와 일상 행정적 차원의 문제(administrative matters)가 구분될 수 있고 이러한 전문성의 정도에 따라서 소위원회가 직접적인 집행기능을 수행하는 내각책임제형 <cabinet> 시스템으로 운영될 수도 있다.

나) 집행부

우리나라에서의 집행부(기관)는 “스스로 자기의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시할 수 있는 지방자치단체의 장을 의미하고, 넓은 개념의 집행부는 집행기관 조직 전부를 의미”하는(최인기, 2001:80) 바와 같이, 자치단체의 장으로서 주민직선에 의하여 선출된다. 즉, 자신의 책임 하에 사무를 집행하는 독임제 행

정기관이지만, 기관구성의 다양성을 추구하는 미국과 영국, 대륙법계 국가의 지방자치단체의 장은 주민직선에 의해 선출된 독립제 이외에도 기관통합형 내지 내각책임제형 등 다양한 형태를 유지하고 있다.

특히, 영국의 집행부에 대해서는 2000년 지방정부법 이전까지 법령상 규정이 별도로 제정되어 있지 않았다. 미국의 지방정부 경영, 캐나다 등에서도 동일한 전통이 보전된 경우가 발견되고 있다. 집행부는 지방정부 내에서 주도적인 인물이 어떻게 권한을 행사하는가에 지방정부 집행기관이 좌우되지 되는 경향이 있다(Norton, 1994:99). 반면, 대륙법계 국가에서의 집행부 기능은 주로 정치적, 행정적 시스템으로 규제를 받고 있으며, 법적으로 규정된 집행부는 1인 또는 운영위원회(board), 집행위원회(executive committee)의 형태를 갖기도 하며, 직접 선출되기도 하고, 지방의회가 간선하거나, 네덜란드의 burgamater와 같이 중앙정부 수준에서 지방의회의 동의를 얻어서 임명되기도 한다.

① 집행부의 기능

집행부의 기능은 지방의회를 대신해서 법안 초안마련, 지방의회가 결정한 사업 준비, 예산 및 다년도 계획안 준비 이외에도 집행기능으로서 정책결정된 것을 집행하고, 지방정부 자원을 관리하며 공식적 비공식적 주민과의 대외관계를 관리한다.

기본적으로 집행부는 상당한 수준으로 전문직 공무원의 역량에 의존하고 있으며, 이는 정책결정과정, 정책집행과정 등에서도 모두 의존적인데, 이것은 지방의회에 대한 책임성, 주민에 대한 책임성 등이 일상의 행정적 차원의 것일 수도 있지만, 정치적인 차원의 문제로써 다루어지기 때문이다(Norton, 1994:100). 즉, 집행부 기능은 정치과정의 하나로써, 리더십과 관련이 깊고 지역주민간 갈등을 극복해야 하며 주민간 합의를 도출하거나, 문제를 해결하고 화해시켜야 하는 등 발생하는 사건들에 대한 정치적인 대응능력을 갖추어야 하는 리더십과 깊은 관련이 되어 있기 때문이다.

② 집행부의 다양한 유형

집행부의 유형으로는 선출직으로 구성된 지방정치인 중심의 집행위원(political executive)과 전문직업의 고위직 지방공무원(officer administration, senior staff, paid servants or officers of the local authority)으로 구분이 가능하며, 독일의 경우 예외도 있다(german Magistrat). 영국은 2000년 이전까지 지방의회와 집행부가 법적으로 구분되지 않았으며, 지금도 기관구성 다양화 정책을 실시하여 주민직선의 직선시장제를 운영하고 있는 곳도 있지만, 지방정부 내에서의 최고의 정책결정은 지방의회의 총회 또는 위원회에서 결정이 가능하다. 미국의 경우도 3~7명의 지방의원으로 구성된 지방의회에 있어서는 시경영인 또는 수석행정관(general manager or executive commissions) 등을 임명한다고 해도 집행부와 지방의회간 구분되지 않는 경우도 있다.

③ 집행부의 공통적 특징

집행부는 지방의회를 위하여 세부추진사업의 내용을 준비하고, 지방의회의 결정을 집행하며, 공식적 비공식적 관계에서 지방의회를 대표하기도 한다. 집행부를 구성하는 행정기관의 구성원은 주로 전문적인 직업인으로 구성되며, 이들의 정당한 지위는 전문성에 있고, 선출직 지방의원 및 집행부 대표와 달리 임기제가 아닌 상대적인 직업적 영속성을 갖고 있으며 지방의회의 결정에 따라서 기능을 수행하며, 법적 지위를 통해서 안정성을 보장받고 있기도 하다.

2) 지방정부의 기관구성 형태의 분류

가) 기관통합형

기관통합형의 경우, 지방정부의 의결기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 형태로서 국가 정부형태에 있어서 의원내각제인 유형과 유사한 제도이며 기관단일주의에 입각한 조직형태이다. 조직의 효과적인 관리를 위한 조직원리로

써, 기능의 지속성을 보장해야 하기 때문에 과거부터 지방정부는 위원회제도(committees system)와 분업에 기초한 부처별 조직형태(departmentalism)를 근간으로 운영되어 왔다

사례로는 영국의 의회형, 미국 카운티의 기관구성 형태의 하나인 위원회형, 의회-시경영인형 등이 있다.

나) 기관분립형

기관분립형은 권력분립주의의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간 견제와 균형을 기본원리로 하며 대통령중심제와 유사한 형태의 조직유형이다.

사례로는 미국의 시장-의회형, 카운티를 제외한 시티, 버러, 타운십 등이 가장 많이 채택하는 기관구성형태이다. 기능배분과 조직형태에 따라서 강시장-의회형, 약시장-의회형, 행정관이 있는 강시장-의회형으로 나뉜다(최인기, 2001:75~77).

다) 절충형

절충형은 의결기관과 집행기관을 상호 분립시키고 있는 점에서는 기관분립형과 유사하지만, 양기관을 서로 대립시키지 않고 있다는 점에서는 기관통합형과도 유사하다(최인기, 2001:77).

사례로는 의회-참사회형(또는 집행위원회형)이 있으며 네덜란드, 벨기에 및 스웨덴, 덴마크, 스위스 등에서 볼 수 있다.

3. 지방정부 기관구성 다양화의 필요성

가. 새로운 권력분립제에 의한 직접민주주의의 확대 요구

지방자치제도가 실질적인 기능통제의 관점에서 중요한 새 권력분립제의 모델로 등장하면서, 국가권력의 입법, 사법, 행정에 의한 ‘수평적인 분립’(horizontal separation of powers) 뿐만 아니라 실효성 있는 권력통제장치가 요구되는 현대사회에서는 지방자치제도와 같은 권력의 ‘수직적인 분립’(vertical separation of powers)이 더욱 중요시 되어 가고 있다(허영, 2005:806).

1) 지방자치단체 기관구성에 견제와 균형의 원리 적용 필요

지방자치제도가 과거 주로 ‘주민근거리행정’을 실현하기 위한 집행작용의 차원에서 다루어진 바 있었으나 지방자치단체는 그 지방주민의 선거에 의해서 구성된 독자적인 자치기구에 의해서 그 고유사무를 처리하거나, 지방주민을 직접, 간접으로 자치사무처리에 참여케 함으로써 지방주민에게 참정의 기회를 넓혀주는 직접참여가 가능한 조직이라는 의미에서 지방자치가 민주정치 실현에 크게 기여하는 이른바 ‘풀뿌리의 민주정치’로 간주되고 있다.

‘수직적 권력분립’의 정신에서 지방자치단체가 중앙정부에 대한 견제적 기능을 충실히 이행하기 위해서는 지방자치단체의 기관구성이 그 지역주민의 민주적 정당성에 뿌리를 두고 있어야 하기 때문에 지방자치단체의 기관을 민주적인 방법으로 구성하는 것이 반드시 필요하다.

지방의회는 물론이고 지방자치단체장도 주민의 선거에 의해서 구성함으로써 자치기관 스스로의 민주적 정당성과 그 자체 내의 견제, 균형의 메커니즘을 확보하는 것은 지방자치제도의 권력분립적 기능을 높이기 위한 전제조건이다.

2) 지방자치에 의한 민주주의 가치실현 가능

그리하여 과거에는 다양한 계층이 존재하였고 불평등한 사회환경에 대해서 민주주의의 이상을 실현하는 가장 좋은 방법이 중앙집권제도, 법률의 평등성, 획일적 적용으로 생각하여 왔으나, 오늘날은 지방자치제도를 통해서 직접민주주의의 가치를 실현할 수 있게 되었다. 지방분권을 통해서 권력의 중심점을 다원화 시킬 수 있고 시민으로 하여금 이러한 권력에 가까이 다가서게 할 수 있으며, 이로써 시민이 공공정책의 운영, 결정에 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 촉진시켜 주기 때문에 더욱 민주주의를 잘 실천하고 보장하는 결과가 된다 (Lavroff, 2003:287).

따라서 지금까지 지방정부의 획일적인 민주주의 운영방식도 바뀔 필요가 있고 이에 대한 정책적 전환으로 나타난 것이 영국의 경우 2000년 지방정부법에서 지방정부들의 기관구성을 다양하게 선택할 수 있도록 하였으며, 스페인과 이탈리아는 대륙법계 단일국가임에도 불구하고 헌법을 개정하면서 지방분권 정책을 가속화하여 지역정부 중심의 자치권 확대를 지속적으로 시행한 결과 지역의 특색에 맞는 기관구성을 자유롭게 변화시킬 수 있도록 법적인 보장을 하여, 지역주민들의 요구를 일상적으로 가까이서 받아드릴 수 있도록 하는 지역주민 중심의 지방정부 운영체제로 바뀌어 왔던 것이다⁷⁾.

나. 지역특성을 살릴 수 있는 직접민주주의의 실천 요구

과거의 지방행정체계가 획일적이었던 이유는 이러한 획일적 행정체제가 ‘평등지상주의’ 또는 ‘평등주의를 우선하는 성향’ 때문이었으나, 현대국가에서 개인의 특별성, 개별성, 개인의 다양성을 인정해 주는 다원주의 지향 민주주의체제에서는 이러한 획일적인 행정체제를 계속 추구하는 발상은 위험하다. 특히 획일성의 유지에 지방의 특별성, 개성, 개별적 특수성, 인격, 개성을 파괴하는 행위로

7) 이하 4장에서 각 국가별 기관구성 다양화제도에 관하여 참고.

작용하게 되어 결과적으로 지방의 초기생각, 신선한 발상, 정책의지 등을 파괴하게 된다(Lavroff, 2003: 14).

그리하여 획일적인 사고, 국가체계를 변화시키기 위해서는 반드시 지방자치가 필요하고, 이러한 지방자치는 지역주민들의 목소리를 가까이서 들을 수 있고 개별 주민들의 각각의 요구를 올바르게 수렴하기 위해서는 지방정부의 조직형태와 운영상 기능이 다양하게 집행될 수 있도록 현재의 행정체제를 개혁하고 주민 가까스로 다가올 수 있도록 변화시킬 필요가 있다.

다. 우리나라 지방자치에서 기관구성 다양화가 필요한 이유

특히 우리나라에서 자치단체의 기관구성 다양화가 필요한 이유를 생각해 볼 때, 지금까지 우리나라와 같은 단일국가에서는 지방자치제도 등 일반적으로 공공제도가 통일적이고, 획일적이어야 국민을 위한 평등성을 보장할 수 있다고 하는 무의식 속에 사회전체를 하나의 획일적인 틀로 구속하고, 중앙집권적 제도운영을 일반화하여 왔기 때문에 더욱 지방민주주의의 실천을 위해서도 지역 특색에 맞는 주민직접 참여를 효과적으로 유도할 수 있는 지방자치단체의 기관구성 다양화가 절대적으로 필요하게 되었다.

더구나 현대에 와서는 지방자치의 가치와 함께 주민의 입장에서 헌법, 법률, 제도가 운영되고 해석되어야 한다는(최우용, 2006:31) 것과 이를 위해서 현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합되는 것이기 때문에, 지금부터 우리나라 지방자치제도는 지역적 특성에 맞고 다양하면서도 민주적이고 주민의 욕구에 맞는 선택적 지방자치제도를 구현하는 것이 절대적으로 필요하다. 이와 같은 요구를 실천하기 위하여 참여정부의 지방분권 로드맵과 지방분권특별법 상에도 지방자치의 다양화 제도의 실천을 위해 끊임없이 지방분권 정책의 상징 등이 있어 왔다.

그렇기 때문에 헌법상, 지방자치법상 불완전하게 지방정부의 지방자치권을 인정하고 있는 상황에서 현행 지방행정체제를 물리적으로 개혁하지 않고도, 지방정

부에 대폭적인 자치권을 부여하여 진정한 지방자치 실현이 가능하도록 하는 법적 기반을 마련하기 위한 기관구성 다양화 같은 제도개편 노력이 여전히 요구되고 있는 것이다.

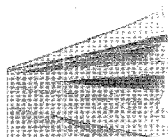
라. 기관구성 다양화의 지향방향

일반적으로 지방정부의 유형을 구성하는 핵심가치로서 지방정부의 주민에 대한 대응역량(Responsiveness to the public), 책임성(Accountability) 그리고 경제적 효율성(Efficiency) 및 효과성(Effectiveness)이 필요하다면, 지방공공서비스의 수혜를 동등하게 제공할 수 있는 평등성(Equality)도 중요한 핵심요소로 볼 수 있다. 이와 같은 핵심가치를 고려하면서 지방정부의 기관구성을 어떻게 만들어 갈 것인가 고민할 때마다 기관구성의 형태는 상당히 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 만일 공공부문에서의 역할을 고려하고, 시장경제의 원리를 도입하여 지역사회에서의 공공서비스의 생산성과 공급, 분배 등을 강조하는 정책에 우선을 두고 있는 public sector-agencies 역할을 강조하는 지방정부의 조직 운영이라면 경제발전에 우선하는 조직유형이 될 것이고, 경제성과 효과성 등을 고려하여 신속한 의사결정과 집행이 가능하도록 할 경우에는 행정의 능률성이 최우선시 되는 조직유형이 필요할 것이다.

또한 민주성이 최우선시 되는 조직유형의 경우에는 지방선거제도에 기초하여 대표의원들을 선출한 뒤, 정당간의 협력, 정당 중심의 정치를 실현할 수 있는 정책적 대표성(election manifesto)에 기초한 정책수행이 가능한 대표민주주의형(representative democracy) 기관구성이 유리할 것이며, 지역사회의 참여를 최우선시 하여, 민주적 포럼과정을 의사결정과정에서의 가장 중요한 부분으로 인식하고 정책 결정, 집행의 합법성을 투표, 선거를 거쳐서 보장받고 실행하자는 조직 형태는 참여민주주의형(participatory democracy) 기관구성이 유리할 것이다.

이후 연구과정에서는 우리나라 지방자치 현 실정을 고려해 볼 때 어느 것이 좋은 조직유형인지에 살펴보기 위해서 다양한 기관구성 형태를 운영해 온 선진국의 여러 조직들의 운영 경험을 비교분석 해야 할 것이다. 하지만 이와 관련된

직접적인 조사자료(다양한 기관구성에 따른 운영 실제사례 및 운영결과에 대한 실증자료 등)를 구하는 것이 쉽지 않다는 근본적인 연구의 어려움을 고려하여 선진국의 기관구성 다양화 사례를 분석함에 있어서 우리나라에 도입 가능한 법적 제도적 필수 요인들이 무엇인지 제도운영상의 법적 규정들을 중심으로 살펴 보기로 한다. 먼저 우리나라의 획일적인 기관구성 및 운영제도에서 나타나는 문제점을 살펴보고, 이러한 문제점을 개선할 수 있는 제도적 개선방향을 모색하기 위하여 외국의 다양한 기관구성과 관련한 형태적 요인과 법적 요인을 살펴본다.



제 3 장 우리나라 지방자치단체의 기관구성 현황과 문제점

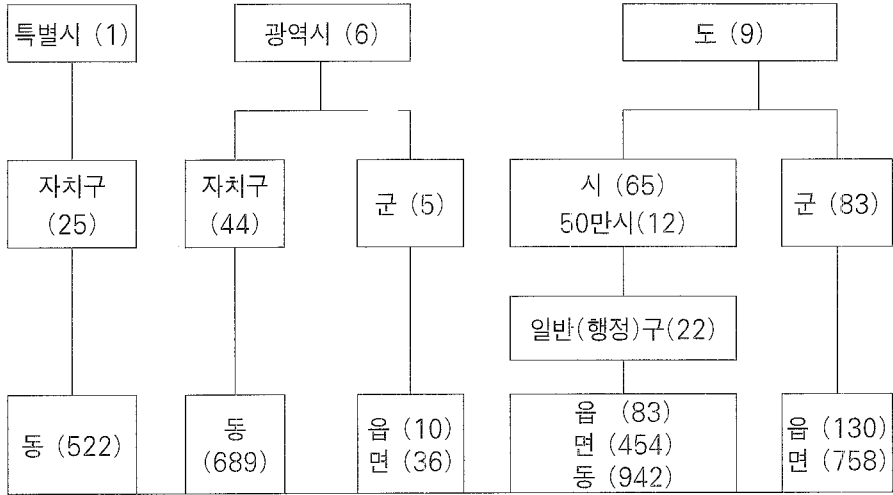
1. 현행 지방자치단체의 기관구성체계

가. 현행 지방행정계층

우리나라의 지방행정체제는 자치계층으로 시도의 광역자치단체와 시군자치구의 기초자치단체 등 2계층(특별시, 광역시-자치구/ 도·시, 군)으로 구성되어 있으며(지방자치법 제2~3조)⁸⁾, 각 자치계층은 1~2계층(읍면동/행정구-동)의 행정구역(단위)로 구분된다.

8) 지방자치법 제3조 제2항에서 특별시와 광역시 및 도는 정부의 직할 하에 두고, 시는 도의 관할구역 안에, 군은 광역시 및 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두는 것으로 규정하여 특별시·광역시·도와 시·군·자치구간 위계적 구조를 명시하고 있다. 동법 제3조 제3항은 지방행정계층으로 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구 포함)에는 동을, 읍·면에는 리를 두는 것으로 규정하고 있다.

<그림 3-1> 2005년 현재 우리나라의 전국 지방행정체제 현황



구분	광역 자치단체	16개 시도	
		자치계층	행정계층
자치 계층	기초 자치단체	77개 일반시 평균 275,169명, 495.01km ² , 읍 82개, 면 454개, 동 942개	52개 도농복 합형태 시 25개 일반시 평균 376,932명, 122.14km ² , 동 483개
		88개 군	평균 57,007명, 664.13km ² , 읍 129개, 면 755개
		69개 자치구	평균 324,335명, 48.74km ² , 동 1,211개
		22개 일반구	평균 308,836명, 103.48km ² 읍 4개, 면 10개, 동 303개
행정 계층		211개 읍 평균 20,459명, 68.12km ²	
		1,209개 면 평균 4,477명, 62.45km ²	
		2,153개 동 평균 18,046명, 4.66km ²	

자료 : 2005년 1월 1일 기준 (행정자치부 자료에서 재정리)

<표 3-1> 일반시(77개) 인구 규모

10만 미만	10~20만 미만	20~30만 미만	30~40만 미만	40~50만 미만	50만 이상
			8	3	12
10	28	15	마산, 남양주, 김해, 의정부, 평택, 시흥, 구미, 광명, 진주, 익산, 여수		수원, 성남, 고양, 부천, 안산, 전주, 청주, 안양, 용인, 창원, 포항, 천안

나. 지방자치단체의 기관구성 근거

우리나라에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 되어 있는 상황에서 일반적으로 지방자치단체의 기관구성과 관련된 근거는 헌법과 지방자치법에서 찾을 수 있다.

헌법상의 규정을 보면, 헌법 제118조 1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 되어 있으며, 제2항에서는 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 되어 있다. 즉, 우리나라의 지방자치단체에는 지방의회를 두는 것(헌법 제118조제1항)을 규정하였고, 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 등 기관구성에 관한 조직과 운영은 ‘법률’로 정하도록 하였다(헌법 제118조제2항).

우리나라에서 지방자치단체의 기관은 집행기관을 대표하는 자치단체의 장(지방자치법 제6장 제85조)과 지방의회(지방자치법 제5장 제35조 권한, 제42조 구성 등) 간 분립(대립)형으로 구성되어 있고 이러한 규정은 지방자치단체의 기관에 관한 조직과 운영을 정한 지방자치법에 명시되어 있다.

따라서 우리나라의 지방자치단체가 지방의회와 집행기관간의 기관분립(대립) 및 기관통합형 등을 선택할 수 있는 여부는 ‘지방자치법’에 근거할 수 있다고 할 것이다. 또한 지방자치단체의 장의 선임방법 여부도 ‘지방자치법’에 근거할 수 있다는 것을 인지할 수 있다. 별도로 지방자치법 제9조제2항에서 지방자치단

체의 사무에 관한 규정 중에서 기관구성 및 운영과 관련된 ‘지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무’는 자치단체의 사무로 규정하고 있다는 점도 관련되는 근거라고 할 수 있다⁹⁾.

다. 지방자치단체의 기관구성 요소

1) 지방의회

우리나라의 지방자치법상 기관구성은 지방의회와 지방자치단체의 장을 구분하는 기관분립주의를 규정하고 있다¹⁰⁾.

지방의회란 주민의 선거로 구성되는 주민의 대표기관이며, 주민으로부터 공선된 의원으로 구성되어 지방자치단체의 의사를 결정하고 그 집행기관을 감시하는 합의제 의결기관으로서(최인기, 2001:135), 지방자치단체의 최고 의사결정 기관이다. 또한 조례제정권을 보유한 입법기관이자 집행기관에 대한 감시기관으로서의 기능을 수행한다¹¹⁾.

가) 지방의회의 지위와 역할

행정기관으로서의 지방의회를 생각해 볼 때, 조례제정 행위가 넓은 의미의 행정입법의 하나라고 보면 지방의회도 단체장과 같이 행정기관으로서의 성격을 가질 수 있다. 지방의회가 넓은 의미에서 행정기관으로 여겨지는 이유 중의 하나는 바로 지방의회의 의결은 그 자체로서 외부적 효력을 발생하는 것이 아니고 반드시 지방자치단체의 장에 의하여 집행됨으로써 일정한 법적 효력을 갖기 때

9) 지방자치단체의 사무(제9조2항)와 기관구성과 관련된 사무의 내용을 보면, 가. 관할구역 안 행정구역의 명칭, 위치 및 구역의 조정, 나. 조례규칙의 제정 개폐 및 그 운영 관리, 다. 산하행정기관의 조직관리 등으로 규정하고 있다.

10) 지방의회의 조직, 권한, 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 법은 지방자치법이며, 의원정수와 그 선거에 관한 규정은 공직선거및선거부정방지법에 근거한다.

11) 최창호, 지방자치제도론, 삼영사, 1990, 492~494 재인용 최인기, 2001:137.

문이기도 하다(김성수, 2001:386).

그러나 무엇보다도 지방의회는 주민의 직접선거에 의하여 구성된 <주민의 대표기관>의 지위를 가장 우선으로 인정해야 할 것이다. 지방자치법에서 지방의회를 주민의 대표기관으로 명문 규정하고 있지 않으나, 헌법과 자치법에 근거하여 주민에 의해 선출된 개개 의원은 주민의 대표자이고 지방의회는 주민의 대표기관이다(김성수, 2001:400;최인기, 2001:137).

또한 우리나라 지방자치법은 제한적 열거주의를 채택하고 있어 지방의회는 자치단체의 사무 중 기본적인 사항과 중요한 사항으로서 법령에 의하여 규정된 사항에 대해서만 의결권을 행사할 수 있다고 되어 있다. 지방자치단체의 모든 사무가 지방회의의 의결을 거치는 것은 아니지만¹²⁾, 지방의회에 의하여 결정되는 지방자치단체의 의사는 주민의 의사로 의제된다고 할 것이다.

나) 지방회의의 법적 권한

지방자치법상 규정하고 있는 지방회의의 권한을 보면 지방자치법 제35조 이하에 다음과 같다. 즉, 조례, 예산, 주요정책 등에 대한 의결권, 집행기관에 대한 감시권, 의장단의 선거 등 내부조직, 의사운영 등의 자율권, 청원수리권 등이 있다. 보다 세분하면, 법정의결사항 또는 필요적 의결사항으로 예산의 심의, 확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치 및 운용, 중요재산의 취득 및 처분과, 입법기관으로서의 지위를 갖고 조례의 제정 및 폐(지방자치법 제15조, 제19조) 등을 의결한다.

다) 지방회의 입법기능의 쟁점

현대사회에서 의결기관의 전문성이 약화되어 가는 것과 마찬가지로 우리나라 지방자치단체의 경우, 지방의회가 갖고 있는 입법기능이 점차 약화되어 왔다. 그 이유는 사회의 발전, 다원화, 고도화로 행정의전문성 등이 요구되어, 입법도

12) 이것은 자치법상의 (제한적) 의결권(제35조 이하)을 의미하기도 한다.

이를 뒷받침하기 위한 전문지식이 요구되고 있으나, 비전문가 집단인 지방의회가 이를 충분히 감당할 수 없어, 대부분 조례안이 집행부에 의해서 입안되고 있고, 지방의회에서는 이를 통과시키는 절차만 강구하고 있는 경향이 있다.

다른 한편에서는, 그렇다고 하더라도 지방의회가 갖는 본질적인 입법기능에 변화가 있는 것은 아니다. 집행기관에 의하여 입안된 조례안의 경우에도 그 심의과정을 통하여 여론의 소재와 주민의 의사를 확인하고, 이를 올바르게 대변하여야 할 책임이 있기 때문에 지방의회의 입법기능은 여전히 중요한 의의를 지니고 있다고 하겠다(최인가, 2001:139).

2) 지방자치단체의 집행기관으로서의 지방자치단체장

우리나라 지방자치단체에서 집행기관이라 함은 지방자치단체의 장이며 단체장은 일반적인 집행기관의 지위에서 부기관장, 소속행정기관, 하부행정기관을 포함하게 된다. 즉, 집행기관이란 일반적으로 “스스로 자기의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시할 수 있는 지방자치단체의 장을 의미하나, 넓은 개념의 집행기관은 집행기관의 조직 전부를 의미하기도 한다”(최인가, 2001:80).

가) 집행기관장의 지위와 역할

자치단체장은 자신의 책임 하에 사무를 집행하는 독립제 행정기관으로서, 지방자치단체의 대표기관이자 행정수반, 국가의 지방행정기관 및 지방의회의 견제기관 역할도 수행한다.

자치단체장은 주민에 대한 관계에 있어서 정치적인 의미로서 지방자치단체의 대표기관이며, 단체장의 이름으로 대외적으로 사법상, 공법상의 행위를 하게 된다. 그렇지만 모든 법적 효과는 지방자치단체에 귀속한다.

또한 자치단체장은 행정수반으로서 사무를 통할하는 최고의 집행기관이며(지방자치법 제92조), 이에 근거하여 자치단체의 자치사무 집행권을 가진다(동법

제94조). 그리하여 소속직원을 지휘감독하고 법령과 조례규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항을 처리한다(동법 제96조). 또, 지방자치단체의 규칙은 행정입법행위로서(김성수, 2001:402), 자치단체장이 이를 제정하기 때문에 규칙제정기관이 된다¹³⁾.

나) 집행기관장의 권한

자치단체장인 집행기관장의 권한을 요약하면 다음과 같다. 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 통할 대표권, 지방자치단체의 사무의 관할 집행권, 소속 행정청과 관할 자치단체의 지도감독권, 소속 직원의 임면 및 지휘감독권, 규칙제정권, 주민투표 부의권 등을 관장한다. 또한 지방의회의 활동에 대한 견제 역할로 지방의회의 임시회의 소집요구권, 지방의회에 부의할 안건의 공고, 의안의 발의, 예산안의 편성 및 제출, 조례의 공포, 재의의 요구 및 선결처분권 등이 있다.

자치단체장의 보조기관으로서 부단체장(지방자치법 제10조), 소속행정기관(제102조), 하부행정기관, 여기에 소속된 공무원(동법 제103조) 등을 포함하며, 여기서 보조기관이란 지방자치단체의 장의 직무를 내부적으로 보조하는 내부기관이다¹⁴⁾.

3) 지방자치단체의 기관구성 및 운영상의 특징

우리나라 지방자치단체의 기관구성체계는 법률에 근거한 것을 보면, 기관분리주의를 원칙으로 두 기관간의 상호 분리 형태를 유지하고 있으며 권한도 분담하고 있다. 즉, 두 기관은 법적으로는 상호 대등한 관계에 있으나, 현실적으로

13) 행정입법으로서의 규칙은 지방자치법 제16조가 규정하는 바에 따라서 주민의 권리 제한, 의무부과나 벌칙의 경우뿐 아니라 모든 법규사항에 대하여 위임을 요한다.

14) 보조기관이란 단체장의 지휘감독 하에 어느 정도 독자성을 가지고 자치단체의 행정사무를 기능별로 분담처리 하는 기관으로 소방기관, 교육훈련기관, 보건의료기관 등 직속기관(제104조), 사업소(제105조), 출장소(제106조) 등도 포함되며, 하부행정기관이란 자치단체의 기능을 지역적으로 분담하여 처리하는 기관으로서 행정구의 구청장, 읍면동장(제108조) 등을 의미한다.

집행기관인 장이 우월한 지위를 유지하고 있어 수장중심주의적 형태를 취하고 있다고 할 수 있으며, 이러한 경우는 미국의 강시장형과 일본의 기관분리형과 유사한 조직형태(최인기, 2001:78)라고 할 수 있다.

이러한 기관구성의 경우는 사실상 전국의 모든 지방자치단체가 획일적으로 구성·운영되고 있는 상황에서 지역적 특성 및 인구의 규모에 따른 다양한 운영 방식을 채택하지 못하는 경직된 조직구조를 갖고 있다고 볼 수 있다. 특히, 우리나라의 법제도상 자치단체의 기관구성을 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등 여타의 관련법에 근거하여 중앙정부에서 거의 획일적으로 조직의 구성형태와 운영방식 등을 결정하도록 의무화 하고 있어 자율성 근거한 지방자치제도의 발전을 상당히 제약하고 있는 것으로 판단하고 있다.

2. 지방자치단체의 기관구성 및 운영상의 문제점

가. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천과정

1948년 제헌헌법 제8장의 지방자치 규정과 함께 지방자치가 시작되면서, 최초의 기관구성 형태로는 기초단체장(시·읍·면장)의 간선, 광역단체장(서울특별시장, 도지사)의 대통령 임명제로 시작되었으며, 지방의원은 주민투표에 의한 선거를 실시한다고 하였으나, 우여곡절 끝에 1952년 기초와 광역의원 선거가 처음 실시되었다. 이후 1961년 군사쿠데타로 지방자치가 중단되어 1991년 지방의회가 다시 직선되기 전까지 약 30년간 중앙집권적 방식의 지방행정기관으로 운영되어 왔다.

우리나라의 경우 이전부터 모두 기본적으로 대통령제적 성격의 통치방식을 지방자치제도에도 그대로 적용하여 자치단체장 중심의 기관분립 형태를 유지하는 획일적인 지방자치단체 기관구성이 이루어져 왔다(아래 기관구성 변천사 참조).

1961년 이후 지방자치에 관한 임시조치법(1961년 9월 1일)에서 군자치제, 시장과 군수의 도지사 추천에 의한 내부부장관 제청 후 대통령 임명제 등으로 일관되어 왔다. 그러다 주민직선에 의한 1991년 지방의원 선거를 실시하여 지방의회를 운영하여 오다가, 1994년 3월 15일 공직선거 및 부정선거방지법이 제정되어 1995년부터 자치단체장을 포함하는 전면적인 동시 민선지방자치시대를 맞아 지방선거를 실시하면 2006년 5월30일 현재 제4대 민선지방선거를 시행해 오고 있다.

<표 3-2> 우리나라 지방자치단체의 획일적인 기관구성 변천사¹⁵⁾

구분	지방의회	자치단체장	기관 구성	지방선거실시
1949.7 (지방자치법 제정)	의회구성 (주민직선)	기초단체장 : 의회간선 광역단체장 : 임명제	기관 통합 기관 분립	제1차 지방선거(1952) (지방의회)
1956.2	의회구성 (주민직선)	기초단체장 : 주민직선 광역단체장 : 임명제	기관 분립 기관 분립	제2차 지방선거(1956) (지방의회, 기초단체장)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 임명제	기관 분립	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 주민직선	기관 분립	제3차 지방선거(1960) (지방의회, 단체장)
1988 -1989	원칙:의회구성 경과조치:미구성	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	----	---
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙 : 주민직선 경과조치 : 임명제	기관 분립	제4차 지방선거(1991) (지방의회)
1994.3 (공직선거법 제정)	의회구성 (주민직선)	주민직선	기관 분립	제1기 동시지방선거 (1995.6.27) 제2기 동시지방선거 (1998.6.4) 제3기 동시지방선거 (2002.6.13)

15) 최진혁외, 우리나라 지방자치 다양화방안, 정부혁신지방분권위원회 T/F 최종보고서, 2006.

이러한 변화에 대해서 보다 세부적으로 기관구성 다양화 연구의 초점과 관련해서 언급하자면 다음과 같다. 즉, 지방자치단체의 장에 대한 선출에 있어서는 임명제를 비롯하여 간선방식, 주민직선방식 등 다양한 형태로 변화를 겪어 왔으나, 이것으로 우리나라 지방자치단체가 기관구성에 있어서 다양한 변화를 겪었다고는 말할 수 없다. 왜냐하면, 지방의회와 단체장간의 상호 영향을 미치는 권력분립원칙과 견제와 균형이라는 민주국가의 기본 통치구성 원리하고는 거리가 있는 집행기관장에 대한 다양한 임명방식의 변화만을 보여준 것이기 때문이다.

나. 우리나라 지방자치단체의 기관운영상의 문제점

1) 기관구성의 획일성에서 발생하는 문제

우리나라의 지방자치단체의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 등의 구분이나 도시지방정부와 농촌지방정부, 인구밀도가 높은 지방정부와 인구규모가 적은 지방정부 등의 구분 없이 모두 획일적으로 동일한 기관구성 형태로 지방정부를 운영하도록 제도화함으로써 발생하는 문제들이 지적되어 왔다.

예를 들면, 기초, 광역지방자치단체 모두 획일적으로 자치단체의 장과 지방의회 간 대립적인 권력분립형으로 구성되어 있고, 지방의회와 집행기관(장)과의 관계에 있어서 전국적으로 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-의회 형태를 가진 획일화된 지방자치제도를 운영하여 왔다. 이는 삼권분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간에 견제와 균형(checks & balances)의 논리를 추구해야 한다는 원칙과도 그리 일치되지 못하는 상황이라고 하겠다.

특히 기초자치단체와 광역자치단체는 인구, 경제규모, 산업구조, 재정적인 규모가 격차가 매우 심하다. 그럼에도 불구하고 아직 이러한 자치단체간의 차별성을 고려하지 않고 지방자치제도를 획일적으로 운영해 왔다. 뿐만 아니라 지역의 요구와 특성, 지방여건을 전혀 고려하지 못하고 지방자치단체를 구성, 운영하기

때문에 지역특성에 따른 주민의 요구에 제대로 대응하지 못하는 행정의 비효율성을 상시적으로 발생시켜 왔다고 본다.

그리하여 제도의 운영상 실패가 발생할 때에는 예상보다 더 큰 과도한 손실이 나타날 우려가 있다는 경고도 상시 지적된 바 있다. 왜냐하면, 전국적으로 획일화 된 자치제도를 운영하면 자치제도의 폐해가 전국적인 영향으로 과급될 수 있기 때문이다.

2) 견제와 균형 불균형에 따라 기관운영상 나타나는 문제점

견제와 균형의 원리에서 볼 때, 기관분립형의 자치단체 운영에 있어서는 기본적으로 단체장장과 지방의회가 상호 대등한 위치에서 견제와 균형을 유지해야 하지만, 우리나라의 법적 상황에서는 상호견제 권한이 집행기관의 장에게 더 우월한 지위를 부여하고 있어서 이로 인하여 비생산적인 갈등이 간간히 발생하여 왔다(김성호 외, 1999:24~25).

우리나라 자치단체장의 경우 지방의회 보다 우위에 있는 권한을 보면, 주로 지방자치단체의 집행기관 통할관할권과 지방의회 의결에 대한 재의요구권, 비교적 자유로운 인사권 등이라고 할 수 있다. 미국의 위원회형 및 영국의 지방정부의 정치리더 등과 달리 지방자치법 제92조에 근거한 사무통할권에 의하여 지방자치단체를 대표하면서 폭 넓은 집행권을 행사하고 있다.

지방의회에 대해서는 지방의회의 의결에 대한 재의요구권, 또는 거부권을 행사할 수 있다¹⁶⁾. 그리고 재의결된 사항이 다시 '법령에 위반된다고 인정되는 때'에는 대법원에 소(訴)를 제기함과 동시에 집행정지결정을 신청할 수 있도록 하

16) 지방의회의 의결이 ①월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때(제98조1항), ②예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때(제99조1항), ③법령에 따라 지방자치단체가 의무적으로 지출해야 할 경비를 삭감했을 때(제99조2항), ④비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위해 필요한 경비를 삭감했을 때(제99조 2항 2호), 그 '의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여' 자치단체장이 재의를 요구할 수 있는 것으로 되어 있다.

고 있어(지방자치법 제98조3항), 사실상 지방의회로 하여금 자치단체의 요구에 따라서 재의결 할 수 밖에 없는 지방의회의 권한 약화를 가져올 수 있는 제도적 제약을 갖고 있는 상황이다.

단체장의 부단체장에 대한 인사권에 있어서도¹⁷⁾ 주민의 직선에 의해 선출된 주민대표인 지방의회의 관여를 인정하지 않으면서도 중앙정부의 관여를 인정하고 있다. 특히 일반시의 구청장, 시군의 읍·면·동장과 같은 하급행정기관의 장들에 대해서도 지방의회의 동의없이 단체장의 임명권이 폭 넓게 인정되고 있다. 또한 자치단체장은 지방의회 사무처·국·과장을 비롯한 지방의회 직원에 대한 임명권까지 행사하고 있다. 외국의 지방정부 운영의 경우에는 지방의회가 주요 인사권에 대한 승인 및 견제권한이 있어서 견제와 균형의 원리가 유지된다고 볼 수 있으나, 지방의회의 사무직원 인사권조차 지방의회가 아닌 단체장에 주어져 있는 상황에서 지방의회에 대한 견제기능을 확실히 할 수 있다고 장담할 수 없는 상황이다.

비록 지방의회가 대 자치단체장 견제권으로 행정감사권과 조사권, 그리고 출석요구권 등이 있고, 조례제정이라는 입법권의 행사를 통해 자치단체장의 정책적 권한을 제약할 수 있다고는 하나, 이러한 권한들은 사후적 통제의 의미를 지니는 데다 권한행사의 대상이 되는 자치사무 및 단체위임사무의 폭이 좁다는 데서 그 실질적 의미가 크게 상실되고 있다. 그리하여 행정사무조사 및 감사에 관련된 서류제출이나 행정사무처리 상황에 대한 보고 및 진술을 요구할 수 있다고 해도 집행기관에서 이를 거부하거나 불성실하게 응할 때 지방의회는 이에 대한 대응조치가 한정되어 있어 중요한 견제기능을 수행할 수 없는 상황이다.

이상에서 보듯이 지방의회는 그 권한과 역할에서 소관사무에 대한 실질적 권한이 단체장에 비하여 크게 약하기 때문에 단체장에 대한 지방의회의 견제와 통제는 약해질 수 밖에 없다.

또 다른 문제로는 지방자치법상 규정하고 있는 실질적인 지방의회의 권한이

17) 부단체장의 임명과 관련하여 지방자치법 제101조 3항은 특별시와 광역시의 부시장과 도의 부지사는 '시·도지사의 제청으로 행정자치부 장관을 거쳐 대통령이 임명'하게 하고 있고, 시·군·자치구의 부단체장은 '단체장이 임명'하는 것으로 규정하고 있다.

단체장에 비하여 훨씬 미약하기 때문에, 결과적으로 지방의회의 행정(집행기관)에 대한 감시기능이 저하될 뿐만 아니라, 지역주민을 대표하는 대표기관으로서 기능과 정책제안의 역할 수행도 거의 적극적인 인지도가 없다는데 더 큰 문제가 있다.

정치적으로는 정당공천제의 확대, (2006년 5월 지방선거의 경우) 임의적으로 지정하여 운영된 바 있는 중선거구제의 시행 등 선거법의 부작용과, 지방의원 유급제의 변형 등으로 인하여 지방의회와 집행부가 중앙정치와 중앙당의 하부기관 역할을 수행함으로써 중앙정치에 좌지우지 당하여 지방의 풀뿌리 지방자치 취지를 무색케 하고 있는 상황이다¹⁸⁾.

지방의회와 집행기관(장)과의 불균형한 권한배분 관계는 양 기관간의 지나친 대립과 갈등의 요인이 될 수도 있고, 정치적으로 동일한 정당 소속의 지방의회와 단체장의 경우에는 담합의 소지도 충분히 예견할 수 있기 때문에 지방자치단체를 대표하는 두 기관의 효과적인 동등한 권력배분 방식의 운영체계 개선이나 책임성을 확보한다는 차원과 행정의 효율성을 극대화 한다는 차원에서 여러 가지 다양한 기관구성 운영방식의 자율성을 도모함으로써 지방자치제도를 효과로 높여야 할 것으로 본다.

18) 2006년 지방선거에서 중앙정치의 영향력이 컸다고 하는 것은 우선 지방의원 선출 방식에서의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 지방선거 전체의 투표율이 51.6%인 수준에서 볼 때, 한나라당은 전체 유권자의 25%가 조금 넘는 지지율을 기록했고 이것으로 시도위원과 시군구위원의 경우 총 3,626명 중 2,197명으로 1/2 이상을 훨씬 넘는 수의 지방의회 의석을 차지하고 있다. 이것은 한나라당의 지지율이 급상승해서 얻은 결과라기보다는 단순 다수득표자에 의한 지방의원 선출방식으로 인하여 얻은 결과이고, 부분적으로 지역주의에 따른 투표성향에 기인하고 있기도 하다. 특히, 기초자치단체장의 경우 정당별 득표율을 보면, 한나라당이 전체 100% 중에서 50.8%를 차지하여 155명의 기초단체장을 배출하고 있고, 열린우리당은 23.1%, 민주당은 8.3%, 민주노동당은 3.5%, 국민중심당은 2.2%, 무소속에 대한 성향은 12.2%를 보여주고 있다.

3) 지방자치제도 및 관련법상 나타나는 기관운영상의 문제점

가) 자치단체간 재정력 등에 의한 불균형

지방자치단체간의 재정력 격차 등 지방자치단체간의 불균형이 상당히 심각하다. 현재 지방자치단체의 지방재정 현황을 보면, 광역지방정부(순계)의 경우, 서울 95.0%, 전남 11.9% (부산 73.4%), 기초지방정부(총계)의 경우, 서초구 92.6% 무안군 6.9% 등으로 전국평균 재정자립도는 56.2%이다. 이것은 전체 지방정부 중 재정자립도 50% 미만인 지방정부가 211개 단체로 205개 중 84.4%(시도 8, 시 58, 군 87, 자치구 58개)로 구성되어 있어서 특히 자치구의 재정자립도는 상당히 약한 실정이다¹⁹⁾. 자치계층간 지방재정 불균등의 문제점을 보면, 주요 원인은 지방정부의 자체수입(지방세 + 세외수입) 구조가 취약하여 지방재정의 자율성이 매우 약하며, 지방세 구조가 비탄력적이고, 영세하기 때문에 지역간 불균형이 심화되어 있다. 예를 들면, 지방세 (33조 6,952억원) 중 재산과세가 16조 7,799원으로 50.6%를 차지한다. 세원의 불균등 분포 인해 지방정부간 극심한 재정력 격차가 크다. 즉, 재정력지수는 전국평균 0.37, 서울 1.11, 전남 0.32, 과천 2.65 신안 0.07 등으로 지역간 경제력의 불균등이 재정력의 불균등을 초래한다. 서울-수도권-광역대도시-중핵도시-중소도시-군으로 서열화를 보이고 있다.

이러한 문제는 도시화 및 산업화에 따른 지역경제의 불균형이 초래된 것이라고 보며, 이러한 영향요인 중 중요한 것은 인구나 산업구조라고 할 수 있다. 지방자치단체의 경우에도 이와 같이 인구나 산업이 몰려드는 도시와 도시 주변의 지방자치단체와 인구가 빠져나가는 농촌지역 지방자치단체간의 불균형이 심화되어 인적·물적 능력상의 차이가 심하게 나타나고 있다.

19) 이재은 교수, 지방소득세의 이론적 변경과 한국에서의 도입방안, 한국지방재정학회 2006년 동계정기학술대회, 2006년 2월 24일, p.253~255.

나) 자치단체간 인구규모의 차이에 따른 불균형

최근 수도권내 일부 시들이 통합하여 인구 100만 명 이상이 되는 경우 광역 자치단체로 승격될 것을 요망하고 있는 상황에서 광역시와 도의 문제점도 여러 번 지적되고 있다. 서울특별시의 경우 인구가 우리나라 전체 인구의 4분의 1에 이르고 국민총생산의 35%에 해당하는 재화와 용역이 집중되어 다른 지방자치단체와 큰 차이를 보이고 있다.

2005년을 기준으로 한 경기도, 일반시 및 자치구 등의 면적과 인구규모를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 시 : 77개 시(평균 275,169명, 495.01km²) : 일반시 25개 (평균 376,932명, 122.14km²), 도농복합 형태의 시 52개(평균 226,245명, 674.26km²)
- ② 경기도 : 11시 : 용인, 남양주, 평택, 화성, 안성, 김포, 광주, 이천, 안성, 양주, 파주
- ③ 구가 있는 시 8개 : 인구 50만 이상 시, 수원, 성남, 고양, 부천, 안산, 전주, 청주, 안양 (포항시는 도농복합시로 포함)
- ④ 군 : 88개 (평균 57,007명, 664.13km²)
- ⑤ 자치구 : 69개 구 (평균 324,335명, 48.74km²)
- ⑥ 일반구 : 22개 구 (평균 308,836명, 103.48km²)
- ⑦ 211개 읍 (평균 20,459명, 68.12km²), 1,209개 면 (평균 4,477명, 62.45km²), 2,153개 동 (평균 18,046명, 4.66km²)

위에서 살펴본 바와 같이 경기도 역시 인구가 급격히 증가하면서 분도의 이야기도 거론되는 상황에서 다른 도와 비교해 볼 때 상당한 격차를 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 또 기초 지방자치단체 역시 경기도 일원의 수원시, 부천시 처럼 인구규모와 재정규모가 큰 경우가 있는가 하면 경북 울릉군이나 강원도 양구군같이 인구와 재정 모두 규모가 작은 지방자치단체도 존재하고 있다.

이러한 상황에서 지방의회의 규모는 그다지 변화가 없다는 점에서 제도의 확일

성에 문제가 있다는 지적이다. 즉, 2006년부터 지방의원에 대해 유급제를 실시함에 따라 지방의원의 정수를 어떻게 조정할 것인가 하는 사안도 논란의 대상이 되어왔다. 대부분 유급제 실시로 지방의원 정수를 줄여야 한다는 주장이 강하게 제기되었으나, 지방자치단체의 인구규모와 면적 및 광역과 기초간의 관계, 광역시와 자치구 등과 관계성을 고려하지 않고 확일적으로 우리나라 지방의원의 정수는 공직선거법에서 규정하고 있어서 지방자치단체에서 그 수를 자율적으로 정할 수 없는 상황이다. 정수의 규모는 기초의회와 비교하여 지방자치단체 당 평균 의원수가 15명이며, 광역의원의 수도 자치단체 당 평균 43명이다. 이것은 인구규모의 차이로 인하여 발생하는 문제로 지방자치단체 당 표의 증가성에 대한 문제점 지적이 있었다.

예를 들면, 2002년 선거에서 자치구·시·군의회 의원정수는 읍·면·동마다 1인으로 더하기로 하되, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 인접 읍·면·동과 통합하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하도록 한 바 있었다. 이러한 조치는 전에 비해 광역의원과 기초의원의 수 일부를 줄이는 효과만 있었을 뿐 표의 증가성 문제를 근본적으로 해결해 주지 못하였다. 그 이유는 국회의원 선거구 획정 자체에 이미 증가성의 문제가 내재해 있었고, 근본적으로는 기존의 행정구역을 중심으로 한 선거구 획정이 문제를 내포하여 인구규모에 따른 지방의원 수 등을 고려하지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

다) 자주입법권의 제약

우리나라 지방자치단체의 자주입법권은 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있고, 이어서 자치법 제15조는 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 주민의 권리제한이나 의무 부과에 관한 사항은 개별 법률의 위임이 있어야 한다고 규정함으로써 지방자치단체의 자주입법권을 지나치게 제약한다는 지적이 항시 있어 왔다.

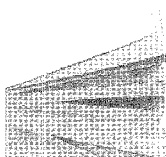
이러한 제약으로 인하여 지역주민의 대표자, 대변자 등의 역할을 수행해야

할 지방의회의 경우에는 지방분권 이슈의 추진, 지방의회의 정책개발능력 제고, 지방의회의 민주적·합리적 운영, 집행부와의 견제관계 유지 등과 같은 정책지원 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 자율적으로 의장단의 선출방식이 개선될 수 있거나, 지방의회의 관여범위 등이 확대될 수 있어야 하는데 자율권의 제약으로 그와 같지 못하였다고 할 수 있다.

집행기관과의 관계에 있어서 이상의 정책적 기능을 보완하기 위해서는 그에 따른 견제능력도 강화시켜야 하는데 그러기 위해서는 입법기관으로서 실질적으로 조례제정에 의한 집행기관의 사무에 대한 통제권 강화 등과 같은 자주입법권의 자율적 운영권을 보장받아야 할 필요가 있었던 것이나 현재의 법적 제약에 의하여 그러하지 못한 상황이라고 하겠다.

이외에도 우리나라의 법제도상 자치단체의 기관구성 및 운영의 자율성을 방해하는 요인들이 있는데, 이것은 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등에 근거하고 있어서 실질적으로 지방자치단체의 자율적 의지에 따른 기관구성의 다양화를 살리지 못하고 획일적으로 거의 모든 제도의 조직과 운영을 중앙정부에서 결정하도록 규정된 제도적 획일성이 근본적인 문제라고 할 수 있을 것이다.

그 결과 우리나라 지방자치단체의 기관구성 선택권은 그 자율성이 미흡하고, 이와 관련한 법적인 자치권이 전혀 보장되지 못한 상황이라는 것을 알 수 있었으며, 그에 따라서 주민을 위한 주민에 대한 실질적인 지방자치단체의 장 및 지방의원의 책임성 확보가 쉽지 않다는 점도 인지할 수 있었다고 하겠다. 행정적 효과면에서도 중앙정부로부터 획일적으로 정책집행의 영향을 지시받게 되고, 지방 수준에서는 다양하게 적용하거나 응용할 정책적 유연성이 결여됨으로써 언제나 행정의 효과성 및 효율성이 반감될 수 있다고 하는 우리나라 지방자치제도의 근원적인 약점을 지적하지 않을 수 없다.



제 4 장 외국 지방정부 기관구성의 다양화 사례 분석

1. 미국

가. 지방정부 현황

가장 최근 집계된 미국 통계청의 자료를 보면, 2002년 6월 30일 기준으로 미국의 정부단위는 연방정부 및 50개의 주정부와 87,525개의 지방정부(units of local government)를 포함해서 87,576개에 이른다. 정부단위 전체조사에서 1997년도와 비교해 볼 때 72개의 지방정부가 더 생겨났으며, 카운티정부와, 타운십, 독립적 지위의 학교구 등이 줄어든 반면 시정부가 약간 증가를 보였고, 특히 특별구가 1997년부터 꾸준히 증가하여 5년 동안 1.1%가 증가한 것으로 나타났다.

<표 4-1> 미국 지방자치정부 수의 변화(1972~2002)²⁰⁾

정부형태	1972년	1982년	1992년	2002년
연방정부	1	1	1	1
주정부	50	50	50	50
지방정부	78,218	81,780	86,692	87,525
county	3,044	3,041	3,043	3,034
municipal	18,517	19,076	19,296	19,429
township	16,991	16,734	16,666	16,504
school district	15,781	14,851	14,556	13,506
special district	23,885	25,078	33,131	35,052
총계	78,269	81,831	86,743	87,576

20) 출처: 미국 상무성, 통계청(Bureau of the Census), 1992년~2003년 정부통계(Census of Governments), 2006.

나. 지방정부 기관구성 형태

1) 카운티(County)

전통적인 성격의 카운티정부 권한은 카운티 의결기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 민선 공직자들에게 분산되어 있는 까닭에 구조적으로 어떤 한 사람이 리더십을 발휘하거나 카운티정부의 전반을 통제하기는 매우 어렵게 되어 있다. 도시지역에서의 카운티정부는 행정의 효율화를 위하여 기관구성의 구조적인 측면에서 변화를 가져오고 있는데, 카운티정부의 70% 이상이 전통적인 위원회형 기관구성 형태를 지니고 있으나 도시지역에서는 의회-임명행정관형(council-administrator plan) 또는 의회-민선단체장형(council-elected executive form)이 점차 채택되고 있는 추세를 보였다.

의회-행정관형은 카운티의회가 전문행정인(county manager, chief administrative officer, or executive secretary 등으로 명칭)을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이며, 의회-민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태이다.

<표 4-2> County의 정부형태(2000년 기준)

정부형태	채택비율	주민거주비율
위원회형	77%	49%
의회-임명행정관형	18%	31%
의회-민선행정관형	5%	20%

2) 일반시정부(Municipalities)

시와 빌리지 등을 포함한 일반시정부(Municipalities)는 과거 거의 주입법기관의 영향 하에 있었으며, 20세기 초반까지 시들은 일반적으로 주입법기관의 특별법으로 창설되고 통치되었으나, 이러한 특별법에 따른 지방정부의 권한이나 지위부여 등은 입법기관의 과도한 통제와 관련지식 등의 미비로 인하여 비판의 대

상이 되었고, 그 결과 거의 모든 주가 특별법에 대한 주헌법상의 금지와 함께 일반법으로 시정부를 설치하게 됨으로써 홈룰(home rule)과 같은 자치현장의 채택이나 헌법상의 보장 등을 형성하게 되었다. 인구 규모면에서 미국의 19,000여 개 시정부 가운데 반 이상이 주민 1000명 이하의 규모를 지니고 있는 반면 뉴욕시, 시카고, 로스앤젤레스, 필라델피아, 디트로이트, 휴스턴 같은 곳은 100만 이상의 인구 규모를 지니고 있다.

지방정부 기관구성 형태는 주로 시장-의회형(Mayor-council form of government), 시의회-시경영인형(Council-manager), 위원회형(Commission forms) 등 다양하다.

뉴잉글랜드에서는 town meeting, representative town meeting governments들이 발견되고 있으며, Council-manager 형의 정부형태는 1만 이상의 도시정부를 중심으로 점차 증가해 왔다. 즉 정부의 정책결정은 선출직인 지방의회에 있고, 행정적 전문성을 고려한 정책집행은 전문직 직업관리자에게 책임을 맡긴다. 전문직 직업관리인에 대해서는 선출직 지방의회가 임명권을 갖고 있는 조직형태이다. 지방의회가 입법기능을 수행할 뿐만 아니라 정치적인 리더십을 발휘하는 구조이다. 또한 이 유형에서는 시장도 직선으로 선출되기는 하지만, 지방의회의 의장 역할을 수행하고, 집행기관의 관리를 임명하는 권한 등을 보유하고 있으나 항상 지방의회의 한 구성원으로서 투표권을 갖고 행사한다. 다만 점차적으로 시장의 정치적 리더십을 확대하는 성향을 보인다.

위원회형은 합의제 형태로 정책결정기구를 구성하고 개별적으로 여러 행정부처의 수장이 되는 정부형태이다. 미국에서 이러한 형태의 지방정부는 점차 줄어들었다. 뉴잉글랜드 주에서 주로 나타난 형태로서 타운지방정부에 사용되고 있다.

3) 타운 및 타운십(Town and Township)

타운이나 타운십은 미국의 가장 오래된 지방정부 형태라고 할 수 있는 주민총회(local town meeting)로 운영되는 데, 주로 지방자치의 전통이 강하게 남아 있는 뉴잉글랜드 지역(코네티컷, 메사추세츠, 로드아일랜드, 버몬트, 뉴햄프셔, 메인 등 북동

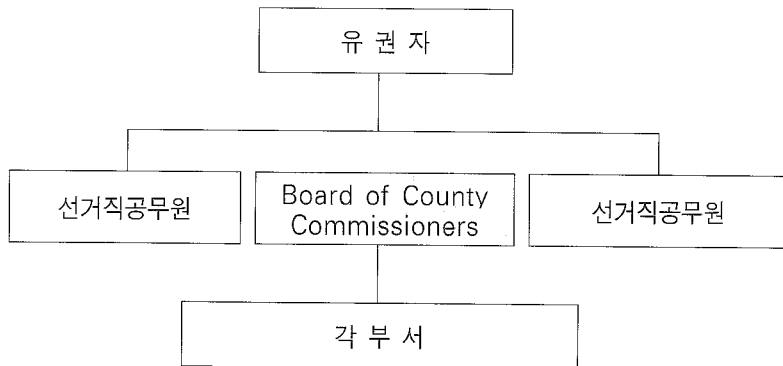
부 6개 주)에서 많이 발견된다. 식민지 시대부터 실시된 주민총회는 직접민주주의가 구현되는 기관구성형태로서 원래 모든 주민이 연례총회에 참여하여 지역문제를 논의하고 법규를 제정하였는데, 오늘날은 인구증가와 도시문제의 증가에 따라 직접민주주의에서 변형된 주민대표총회의 형태(representative town meeting form)로 뉴잉글랜드 지역에서 많이 발견되고 있다. 주민참석의 규모는 유권자의 10%이하를 요구하는 곳으로부터 40%이상을 요구하는 곳까지 다양한 모습을 보인다.

4) 지방정부의 기관구성 형태

가) 위원회형(Commission Form)

1724년 Pennsylvania주에서 처음 시작하여 급속히 미국 전역으로 확산된 가장 전통적인 County 정부형태로 70% 이상인 2,500여 개의 County에서 채택(중서부지역의 비교적 인구가 적은 County)한 바 있다. 위원회형의 정부형태는 의회가 입법기능과 행정기능을 동시에 수행하는 기관통합형으로 의회위원의 수는 3~5명으로 소선거구(By District)또는 대선거구(At Large)방식으로 선출한다. 의회는 통상 「Board of Supervisors」 또는 「Board of County Commissioners」 라고 불리고 있으며, 의회위원 이외에 County Clerk, Auditor, Assessor, Treasurer, Prosecuting Attorney, Sheriff, Coroner등을 주민이 직접 선출 행정부의 업무를 분담 수행하고 있다.

<그림 4-1> 미국의 위원회형 지방정부 기관구형 형태



나) 의회·임명행정관형(Council-Administrator Form)

County 정부의 취약점을 보완하기 위한 노력이 계속되던 중 시지역의 Council-manager plan」 정부형태를 모방하여 1927년 North Carolina주 「Iredell County」가 처음 정부형태로 채택된 이래 500개의 County가 채택하고 있다. 의회-임명행정관형의 특징²¹⁾은 정책을 결정하는 의회는 소수인원으로 구성되어 있고, 행정은 의회에서 임명하는 전문행정관이 전담하는 분업형태이다. 의회는 지방법령의 제정, 예산의 승인, 지방세부과, 전문행정관의 임명 등을 수행한다. 전문행정관은 지방법령의 집행, 공무원의 임명 및 업무의 집행·감독, 예산안의 제출 및 행정업무와 정책에 대해 의회에 조언하는 등 행정을 전담처리 한다.

의회-임명행정관형을 채택한 County는 인구가 많고 행정업무가 복잡한 지역이 대부분으로 이러한 정부형태를 취한 County의 비율은 18%에 불과하나 거주 인구 비율은 31%를 점유하고 있다. 전문행정관의 명칭은 지역마다 상이하나 County Manager, Chief Administrative Officer, Executive Director 등으로 불리며, County Charter에 임명 및 해직요건이 명시되어 있는 등 신분이 보장되고 행정부 내에서 강력한 권한을 행사한다.

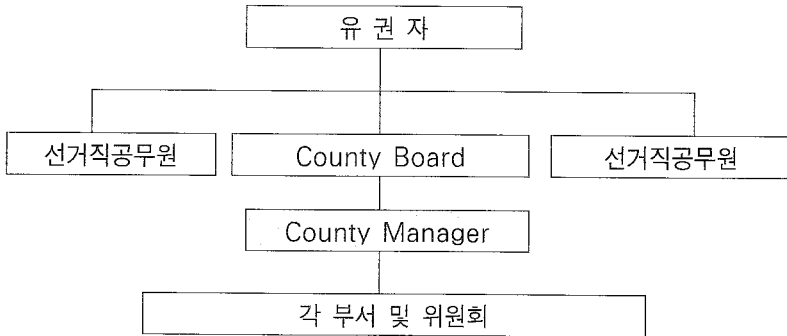
의회-임명행정관형의 정부형태도 전문행정관에게 얼마나 많은 권한을 부여하느냐에 따라 3가지 형태로 구분하고 있다.

① Council-Manager(수석행정관 또는 시의회-시경영인) 형태

전문행정관이 비록 의회에서 임명되고 해임될지라도, 의회-임명 행정관 형태에서 가장 많은 권한을 부여하고 있는 제도이다.

21) 의회-임명행정관형의 정부형태가 급속히 확산되는 이유는 종전위원회형의 정부형태가 「권한의 분산」이라는 민주주의 원칙에는 적합하지만, 복잡한 현대행정을 효율적으로 집행하기 위해서는, 행정경험이 부족한 의회의원 보다는, 정책결정만 의회에서 하고, 행정은 전문행정가가 처리하는 것이 효율적이라는 판단에 따라 지방정부에서 선호하는 추세였다.

<그림 4-2> Council-Manager(수석행정관) 형태

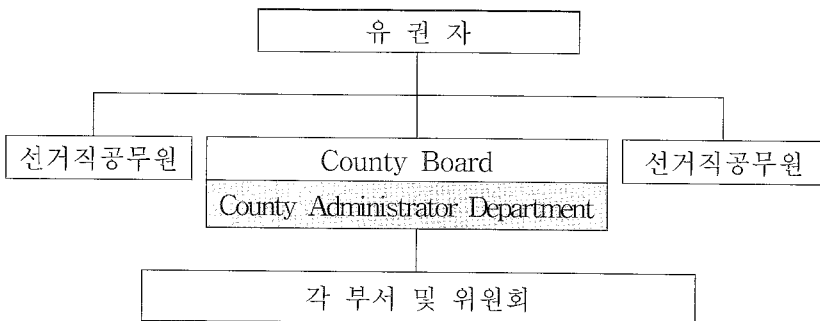


전문행정관은 행정부 대부분의 부서책임자를 임명하고, 업무를 감독하며, 예산안의 작성, 조례 및 지방법령의 의회제출 등 City 지방정부의 시장과 같은 역할을 수행하는 형태(Florida주 Dade County)이다.

② Chief Administrative Officer 형태

전문행정관은 「Council Manager」 형태 와 마찬가지로 의회에서 선출·해임하고, 예산안의 작성, 조례 지방법령의 의회제출, 의회 지시 하에 County 프로그램의 조정기능을 수행하는 등 유사한 점이 많이 있으나, 「Council-Manager」 형태에 서처럼 각 부서의 장을 임명하거나 감독할 권한이 없고, 다만 각부서의 조정기능만을 의회로부터 위임받아 처리(L.A County 정부형태)한다.

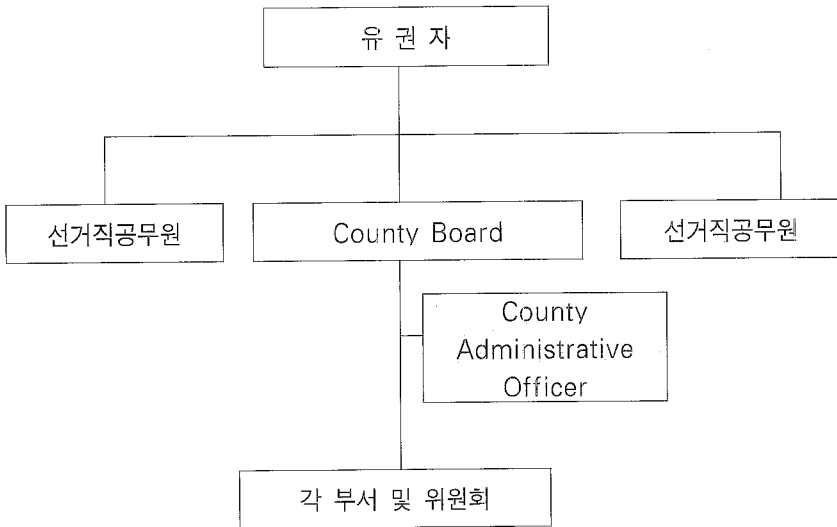
<그림 4-3> Chief Administrative Officer 형태



③ Chief Administrative Assistant 형태

의회-임명행정관형의 County 정부형태 중에서 가장 전문행정관의 권한이 약화된 형태이다. 전문행정관은 의회에서 임명하되 행정부 소관업무는 독립적으로 주어지지 않고, 다만 의회를 지원하기 위한 기능, 즉 법령초안의 준비, 예산안의 준비만 수행하며, 공무원임명 및 각부서 지시감독기능이 없는 형태이다.

<그림 4-4> Chief Administrative Assistant 형태



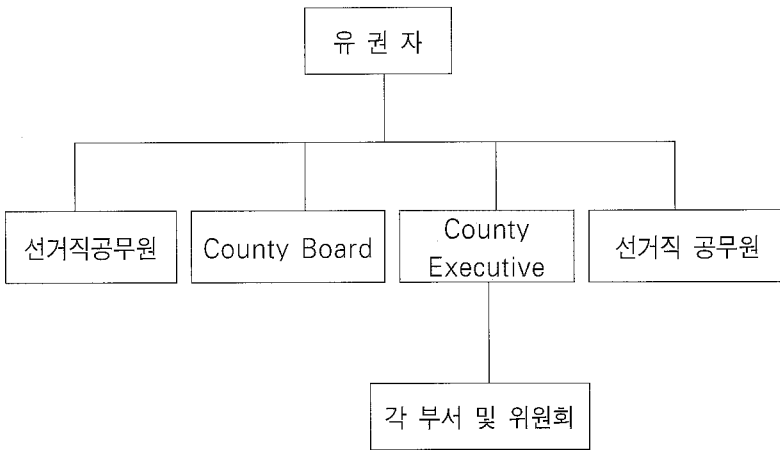
다) 의회-민선행정관형(Council-Elected Executive Form)

City의 시장-의회형 정부형태와 유사한 형태로, 1983년 Illinois주의 「Cook County」에서 채택한 이후, 1977년에는 150여개 County로 증가하여 County에서 차지하는 비율은 5%이며 거주인구는 20%를 점하고 있다. 특히 대도시 주변지역에서 많이 채택하고 있는 정부형태(New York, Maryland, Wisconsin주에서 많이 채택하고 있다.

민선으로 선출되는 「County Executive」는 의회-임명행정관 형태의 Manager와 유사하게 공무원의 임명 및 해임(단, 부서의 책임자 임명 시 의회의 동의 필요)

과 예산안의 작성, 지방법령을 작성 의회에 제출하는 등 행정부에 모든 권한과 책임을 부여함과 동시에 의회결정에 대한 거부권까지 행사할 수 있는 명실상부한 County의 대표역할을 수행한다.

<그림 4-5> 의회-민선행정관형(Council-Elected Executive Form)



다. 지방정부의 자치조직권 확대

미국 연방헌법에서는 지방정부에 대한 규정이 없고, 지방정부 용어도 없다. 이것은 지방정부가 주헌법의 산물이라는 것을 입증해주고 있는 것으로서, 주정부의 헌법과 법률에 따라서 지방정부의 권한이 확대, 감소 또는 지방정부를 폐지할 수도 있다. 기본적으로 지방정부의 자치권을 귀속하는 주정부 법률은 주헌법(state constitution), 주정부 법률(state statutes), 지방정부법(local laws)이 관련된다²²⁾.

22) Charles R. Adrian, State and Local Governments, 4th ed., New York:McGraw-Hill, 1976, p.134-136;Kinternational City/County Management Associaiton, The Minicipal Yearbook, Washington, DC:ICMA, 2005;James H. Svava, Official Leadership in the City, New York and Oxford, Oxford University press, 1990, p.44-54.

1) 지방정부 기관구성의 자치조직권 부여방식 : 홈룰제도

주정부는 시정부(municipality)가 채택 가능한 정부형태를 결정할 뿐만 아니라 이들 지방정부인 시를 폐지할 수 있는 권한을 갖는다. 그리하여 주정부에 의해 창조되는 지방정부의 자치권 범위와 기관구성 형태 등은 지방정부의 기초헌법이라 할 수 있는 헌장(charter)에 규정되어 있다. 주정부가 헌장을 부여하는 방식에는 특별법헌장제(Special-act charters), 분류법헌장제(Classified general-act charters), 선택법헌장제(Optional general-act charters), 홈룰헌장제(Home-rule charters) 등 네 가지로 되어 있다.

특별법에 의한 방식은 지방정부가 헌장을 제정·수정할 때마다 주정부의 특별법 제정이 요구되는 것으로 현재 이를 활용하는 빈도는 낮다. 분류법은 주정부가 인구규모 등 일정한 기준에 따라 몇 가지 유형의 헌장을 분류해 놓고 이에 해당하는 지방정부에 동일한 헌장을 부여하는 방식이다. 선택법은 주정부가 두 가지 이상의 헌장을 제시하고 지방정부가 주민투표를 통해 선택할 수 있는 방식이다. 홈룰은 지방정부가 스스로 헌장을 기안·채택·수정할 수 있을 법적 권한을 부여하는 것으로 주정부 헌법이나 법률에 의해 인정된다. 홈룰의 헌장 부여방식이 주헌법으로 규정되어 있는 경우는 일반법에 의한 경우보다 지방정부의 법적 지위가 확고히 보장된다고 할 수 있다.

따라서 이러한 홈룰제도의 기본은 사전에 특정한 법률적 권한의 제약을 받지 않고 지방정부가 자율적으로 권한을 결정할 수 있다는데 큰 의미가 있다. 물론 이 경우에도 주정부에서는 이미 사전에 개별법과 일반법에 의하여 지방정부의 권한을 부분적, 전체적으로 제약하고 있기는 하다. 그렇지만 홈룰제도의 또 다른 장점으로서는 주헌법에서 홈룰(home-rule provisions on state constitutions)을 통해서 권한을 부여받은 지방정부는(local sovereignty), 주정부 법률 규정과 관계없이 상기 주정부 법률에 귀속 받지 않는다는 점이다. 한편, 대부분의 지방정부가 제정한 자치기본조례(Home-rule charters)는 주정부에 따라서 주국회의 승인을 필요로 하는 곳도 있지만, 다른 주에서는 지역주민들의 투표를 통해서 특정한 정부

형태와 그 조직 및 운영 등에 관한 내용들로 구성된 자치기본조례를 투표로써 승인한다. 이러한 주민투표를 통해서 그 지역의 기초정부, 카운티 등이 조직유형과 자치권 및 책임의 범위 등이 결정된다²³⁾.

2) 홈룰제도를 채택한 지방정부

가) 뉴욕주와 뉴욕시의 자치조직권

뉴욕주헌법상 지방정부에 부여하는 자치조직권은 주헌법 제9조 Section 1에 지방정부 권리(Bill of Rights for Local Governments)라는 제목으로 규정되어 있다(뉴욕주 핸드북, 2000:4~5). 이러한 권리로는 지방정부가 주민이 선출한 입법기관을 가질 수 있으며, 주헌법에서 정한 규정이 아닌 경우 선출직 또는 임명직의 지방정부 공무원을 선출 또는 임명이 가능하며 개인재산의 공용 목적을 위한 사용이 가능하도록 하는 등의 지방정부 권한이 규정되어 있다. 그리고 시정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)의 Section 10 에도 지방정부의 기관구성 조직 및 운영에 대한 조직권 뿐만 아니라 입법기관의 구성 및 조세징수권 등 기본적인 자치정부 권한도 인정하고 있다.

이러한 법적 근거에 따라서 뉴욕시정부의 권한이 헌장(CHAPTER 2 제21조 이하 COUNCIL의 권한 등)에 규정되어 있어서 뉴욕시정부의 자치입법권, 자치조직권, 주민투표권 등이 위 시헌장에 규정되어 자율적인 지방정부 조직을 운영하고 있다.

나) 캘리포니아 주헌법과 로스앤젤레스 시정부의 홈룰제도

캘리포니아 주정부내 지방정부에 대한 규정은 주헌법 제11조 지방정부 조항에 규정되어 있다.

로스앤젤레스 시정부의 시헌장(City Charter)은²⁴⁾ 직선시장제 및 직선된 시장

23) 예를 들면, J Devereux Weeks and Paul T.Hardy, eds., Handbook for Georgia Mayors and Councilmembers, Athens: Carl Vinson Institutes of Government, University of Georgia, 1993, p.59.

은 시의원 중 1명으로서 15명으로 구성된 시의회에 참석하여 함께 시정부의 운영을 맡으며, 시장이 부시장 등 집행기관 공무원 임명권이 있다. 그리하여 시정부 현장에서 자치조직권에 대해서는 section 100 이하에서 규정하고 있다.

또 샌프란시스코 시헌장의 경우도 시의 권한과 경계, 의회와 시장을 비롯한 민선공직자의 권한, 책임, 임기, 그리고 행정실국의 조직구성, 시재정, 선거, 주민투표 및 주민소환 등에 대한 내용을 포함하고 있다.

다) 미네아폴리스 시정부의 자치조직권

미네아폴리스 시헌장에서 시민이 시정부에 부여한 권한과 어떻게 시정부를 구성하는 지에 대하여 규정하고 있다. 시헌장은 어떤 공직자가 민선으로 선출되며, 선출방식과 지방의원과 시장을 비롯한 민선공직자의 임기와 의무, 권한과 책임 등을 명기하고 있으며, 조직 부서의 구성, 시재정, 선거 등에 대한 내용을 담고 있다.

라. 시사점

1) 미국의 자율적 정부간 관계

미국에서 주정부와 지방정부의 정부간 관계는 각 주에 따라서 독자적으로 주정부의 입법을 통하여 지방정부의 경계, 지방정부형태와 행정구조, 지방선거제도, 윤리규정, 기타 지방정부간 협력체제, 토지사용규정, 조세제도, 조세평가, 임금과 보수를 포함한 인사규정, 연금제도, 근로조건 등을 제정한다. 따라서 각 주정부는 지방정부에 대하여 감독권을 행사하기도 하고 승인권으로 대체하기도 하며 지방정부의 행정관을 임명하는 수단을 사용하는 등 다양한 형태로 지방정부와의 관계 속에서 통제와 감독을 행한다.

24) Amended by Charter Amendment 1, approved April 10, 2001, effective May 5, 2001.

그러나 이러한 주정부의 권한들이 과도하게 사용되는 경우는 상당히 드물다(Norton, 1994:407). 미국은 지방분권 시스템에 의한 거버넌스를 특징으로 하고 있어서 지방정부가 연방정부, 주정부와 관련하여 높은 정책자율성을 확보하고 있다. 동시에 지방정부 시스템은 기능적, 지리적 분산(functional and territorial fragmentation) 유형을 보여주고 있다(유재원, 소순창, 2005 : 5156).

2) 홈룰(Home Rule)방식을 통한 지방정부 권한의 확대

미국 각 주 지방정부들이 향유하는 자치권 홈룰은, 넓은 의미에서 전통적으로 지방정부가 주정부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 수행하는 지방정부의 자율적 권한과 활동을 보장하는 자치권을 의미한다. 보다 전문적인 의미에서 홈룰은 지방정부에 주어진 의무와 책임을 실천하기 위해서 필요한 지역에 대하여 자율적으로 법률을 제정할 수 있는, 헌법과 법률로부터 부여받은 자치행정권 및 자치조직권 등이 포함된 자치권한이다. 이러한 자치권의 부여는 주의회가 특별법을 제정하여 지방정부의 재산권, 행정권한 등에 제한을 가하는 경우에도 자치정부의 자치권을 보장할 수 있는 방패막이로 작용한다.

그리고 자치입법권(Local Legislative Power)은 주민투표를 거쳐 선출 구성된 지방의회에 부여되며, 지방의회의 자치입법권 형태는 지방정부 법률(자치조례, local laws), 지방정부령(ordinances), 의회결의안(resolutions) 등 3가지로 나타난다.

3) 기관통합형인 위원회형의 기관구성 운영

기관통합형은 입법기관과 집행기관이 하나이기 때문에 ①양 기관의 마찰이나 이로 인한 행정의 낭비나 지연이 없어 행정을 보다 안정적으로 수행할 수 있고, ②의원들이 직접 행정을 담당하기 때문에 행정에 주민의 의사를 보다 정확히 반영할 수 있는 장점이 있다. ③또 여러 의원의 의사를 모아 정책결정과 집행을 수행하므로 정책과정 전반에 걸쳐 신중을 기할 수 있다는 장점도 있다.

그러나 단점으로는 단일기관에 의해 모든 것이 이루어지다 보니 ①견제와 균형의 원리가 적용되지 않아 권력남용의 소지가 있고, ②선거에 의해서 선출되는 위원이 유능한 행정인이라는 보장이 없어 비능률의 소지를 안게 된다. ③또 선거에 의해서 당선된 의원들 사이에 구심점이 없는 경우 행정의 총괄 조정이 어렵다는 지적도 있을 수 있다²⁵⁾. 실제 이 위원회형은 20세기 초반을 지나면서 여러 가지 문제들을 드러내기 시작했다. 산업화와 도시화 등의 영향으로 지방정부가 처리해야 할 행정문제가 구조적으로 복잡해졌을 뿐만 아니라 보다 전문적이고도 신속한 대응체계를 요구하게 되었기 때문이었다. 전문성 확보와 총괄조정 체계의 확립이 어려운 위원회형으로써는 그 나름대로의 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 복잡한 구조의 행정문제가 많이 발생하는 도시지역은 더욱 그러했다. 결과적으로 미국에서는 20세기 초반을 지나면서 위원회형은 그 수가 크게 감소하기 시작했다. 미국의 경우 중소도시를 중심으로 위원회형은 대거 시경영인제 등으로 전환되었다.

2. 영국

가. 지방정부 현황

1) 잉글랜드 지역의 지방정부

8개 광역권과 런던대도시권 : 잉글랜드의 8개 광역권은 군사방어지역으로 설치되었으며, 이후 1994년부터 행정단위의 하나로 재인정되면서 현재 새로운 지방정부의 한 계층으로 개편하고자 제안하였으나 앞서 언급한 바와 같이 주민투

25) 이에 대한 토론은 Jay Goodman, *The Dynamics of Urban Government and Politics* (N. Y.: Macmillan Publishing Co. Ltd., 1980), pp.118~150; Marcus D. Pohlmann, *Governing the Postindustrial City* (N. Y.: Longman, 1992), pp.212-231 참조.

표에서 2차례 부결되었다. 현재 8개 광역권은 지역경제발전과 지역도시발전을 위하여 지역개발청(Regional Development Agencies, RDAs)과 지방정부 대표자 및 민간부문의 대표자를 포함한 지역협의회(regional chambers)를 구성하여 잉글랜드 지역에서의 대중교통, 경제개발, 지역계획, 유럽구조기금의 관리, 국토이용계획 분야의 공동협력 관계를 유지하고 있다. 이후 2002년 지역정부 혁신정책에 따라서 지역의회구성법안(Regional Assemblies Preparations Bill)을 제출하면서, 지역주민의 직선에 의한 지역정부 구성을 계속 추진하려고 노력하고 있다.

잉글랜드 지역의 다양한 형태의 지방정부 존재 : 런던대도시권에는 런던광역시(Greater London Authority)와 33개의 런던자치구, 이외의 지역에는 36개의 도시 기초정부(metropolitan districts), 238개의 농촌기초정부(non metropolitan districts or districts), 46개 통합지방정부(unitary authorities), 34개의 광역정부로써 카운티 등이 있고, Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield 등 8개 대도시는 “주요핵심도시그룹(Core Cities Group)”을 구성하고 있다. 구역단위 수준으로는 1만 여개가 있으나, 이중에 구역의회(civil parishes)를 갖추고 있는 곳은 8,700개이다.

2) 기타 3개 지역의 지방정부

스코틀랜드 지역 : 지역의회에 기반을 둔 1개 광역정부와 32개 통합지방정부가 있다.

웨일즈 지역 : 22개의 통합지방정부에는 1,257명의 지방의원이 선출되었다. 이들 22개 기초정부는 다시 10개의 county boroughs, 9개의 카운티, 3개의 시로 세분되고, 또한 구역의회(community councils)도 있다.

북아일랜드 지역 : 26개의 통합지방정부가 있으며 582명의 지방의원 의석을 포함한다. 지역정부는 지역의원들 6명의 장관으로 구성된 집행부가 있으며, 북아일랜드의 구역의회는 다시 townlands로 세분되기도 하며, 일부 카운티의 경우도 다시 먼지역(baronies)으로 구분한다.

<표 4-3> 영국 지방정부 현황(2006)과 지역현황

구 분	2006년	면 적 (km ²)		인 구 (명)	
계	471	241,752		56,192,000	
England	388	130,423	53.9%	49,089,000	83.5%
	Districts 238				
	London 33				
	Metropolitan 36				
	County 34				
	Unitary 46				
GLA 1					
Wales	Unitary 22	20,766	8.6%	2,921,000	5.0%
	Welsh Assembly 1				
Scotland	Unitary 32	77,080	31.9%	5,149,000	8.6%
	Scottish Parliament 1				
Northern Ireland	Unitary 26	13,483	5.6%	1,663,000	2.8%
	Regional Assembly 1				

3) 영국 지방정부의 법적 지위

우리나라, 일본, 프랑스, 독일 등 대륙계 국가들의 경우 지방자치제도가 헌법적인 가치로 인정되어 이들 나라의 헌법으로 이 제도를 보장하고 있다. 이들과 영국·미국을 대조해 본다면, 미국은 주정부의 헌법에서 지방정부 관련법규가 정해져 있으나 영국은 성문헌법의 부제로 인하여 지방정부(local government)와 지방행정기관(local administration)의 법적 테두리는 전적으로 국회의 입법내용과 법원의 해석에 따라 달라진다. 실제로 이러한 법적 틀은 영국을 구성하는 지방마다 다르게 해석·시행되고 있다. 따라서 영국의 경우, 단일국가로서 지방자치와 관련해서는 의회주권(우월)원칙 하에 하원의회가 최종 법률제정권을 갖게 되고 이것이 일원적인 법률의 원천을 이루고 있다. 따라서 영국의 모든 지방정부는 국회법의 창조물(the creatures, the creations of parliamentary statute)이다. 즉, 지방정부의 구역경계, 의무, 권한, 행정실무 등에 관계된 모든 것은 하원의회법(Acts of Parliament)에 의해서 규정되고 법률에 의해서 지방정부를 창설하고 폐지시키기도 한다는 뜻이다. 성문헌법을 가진 대륙법계 국가들과는 달리 영국의 지

방정부는 성문헌법과 같은 헌법적인 보호를 받지 못하고 국회의 법률적 권한에 종속되어 지방정부의 지방의원 선출원칙, 행정상 조직, 사무권한도 모두 그 결정에 달려있다²⁶⁾.

나. 지방정부 기관구성 다양화 도입 정책

1) 1997년 이후 노동당 정부의 지방정부 현대화 정책 배경

‘새로운 영국(New Britain)’을 내세운 노동당정부는 지방자치의 문제점으로 다음과 같은 사항들을 지적하였다. 즉, 노동당의 중앙정부는 지방정부가 여전히 공급자 중심의 행정서비스를 제공하고, 지역공동체와의 관계는 계속 약화되어 부정·부패의 조장이 계속되고 있으며, 또 주민의 지방자치에 대한 무관심, 자치정부의 지역공동체 대표성의 약화, 부적합한 선거제도, 지방세에 대한 낮은 책임성, 지방정부 선출직의 윤리강령에 대한 주민의 신뢰성 저하 등 해결해야 되는 문제점들이 많다는 점들을 인식하게 되었다. 이러한 문제해결을 위해서 지방정부의 현대화를 당면과제로 설정하고 ①민주적 쇄신을 통한 지방정부와 지역사회간의 관계 재설정 ②최상의 가치를 지닌 서비스제공 ③지방의원 및 공무원에 대한 새로운 윤리체계 마련 ④지역과 중앙정부간 연계를 강화하는 재정체계수립 등의 정책을 추진하게 되었다.

노동당정부는 먼저 지방선거제도의 현대화 작업(지방의원의 일부 매년선출방식), Open Register(익명선거인명부제)과 함께 지방정부의 행정조직에 있어서 기존의 기관통합형 기관구성을 탈피하여 집행기능과 의결기능을 분리하는 새로운 기관구성형태를 지방정부별로 선택할 수 있도록 직선시장과 내각형, 내각지도자와 내각형, 직선시장과 관리자형 등 3가지 중에서 선택할 수 있도록 2000년 지방정부법을 개정하였으며, 런던광역시를 다시 부활하여 직선시장제에 의하여 런던광역시장²⁷⁾을 선출하였다.

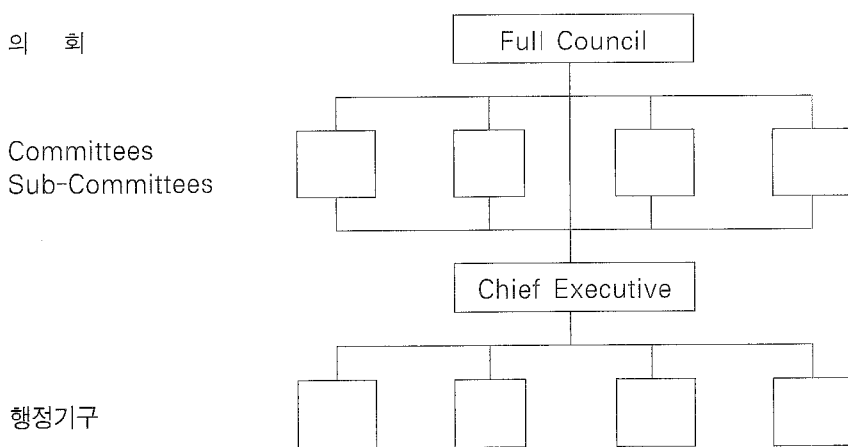
26) Wilson, 1994:23. 영국 지방정부에 관하여서 1979년부터 지금까지 하원의회에서 통과된 법률안은 약 150개를 훨씬 넘어섰다.

2) 기관구성 다양화 정책을 통한 개선방향

지방정부를 현대화 한다는 것은 결국은 주민이 원하는 서비스를 보다 효율적으로 제공하도록 하는 것인 만큼, 영국정부는 무엇보다 지방정부 자체의 운영방식 혁신에 초점을 맞추고 기관구성 다양화 방안을 시행한 것으로 보인다.

2000년 이전의 지방정부 기관구성 및 운영 상황을 보면, 지방의원들이 전체의 회·위원회·소위원회 등을 통해 의결기능과 집행기능을 동시에 수행하는 기관통합형 지방정부를 구성하였으며, 실질적인 행정집행은 수석행정관(Chief Executive)이 담당하였고, 수석행정관이 지방공무원을 지휘하고 지방정부의 전체 운영관리를 책임졌다. 그 결과 지방의회회의 주민에 대한 책임성은 떨어졌으며, 지역주민들로부터도 의면당하기 시작하여 지방선거 참여율이 30% 수준으로 떨어졌고, 주민대응성에서도 비난을 면치 못하는 상황이었다.

<그림 4-6> 과거 지방정부의 기관통합형 조직도



과거의 지방정부는 전통적인 위원회방식으로 운영되고 왔던 결과 의원들이 회의에 파문혀 지역대표기능을 잘 수행하지 못하였고, 위원회도 비생산적인 경우가

27) 런던광역시(Great London Authority)는 교통, 계획, 소방, 관광촉진, 내부투자, 경제개발 및 지역재건, 환경, 스포츠와 예술, 공중건강, 소방, 경찰 등 수행.

많았다. 따라서 집행기능 위주에서 탈피하여 보다 전략적 문제를 다루도록 위원회 기능을 조정하고, 의제의 축소, 위원회 수의 감축, 전담 소위원회 구성, 공무원에 대한 위임확대 등 기관구성과 운영상의 대대적인 개편을 시작했던 것이다.

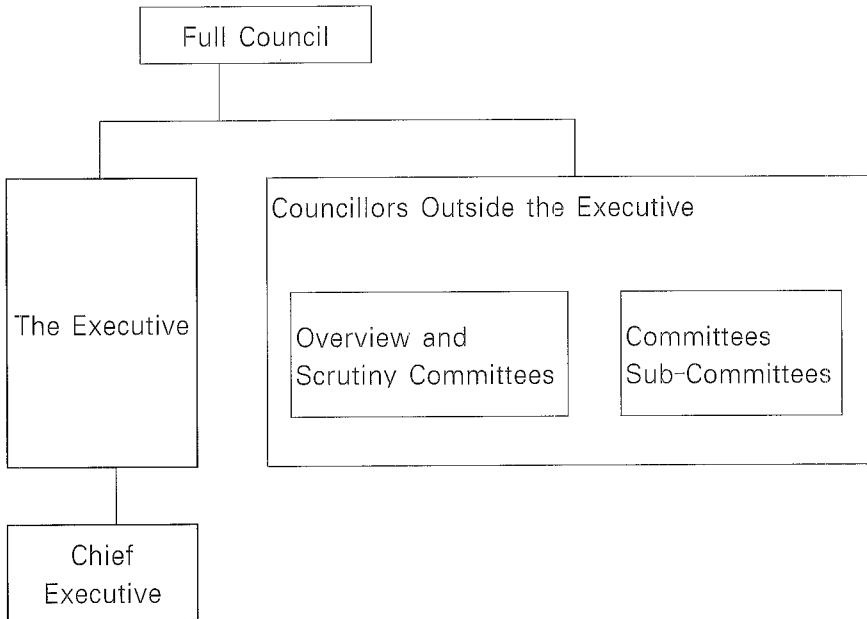
지방정부 현대화 정책을 통해서 토니블레어 노동당 정부는 지방의원들에 대하여 집행기능과 정책기능을 분리하고자 하였다. 지방정부의 역할은 한마디로 정치적 리더십을 바탕으로 지역주민이 원하는 것을 가용자원 범위 내에서 우선순위에 대한 선택을 거쳐 실천에 옮기는 것에 주력하였고, 이러한 역할을 제대로 수행하게 하기 위해서 주민대표기능과 집행기능의 분리가 가능한 기관구성 방법을 제안하였다. 이러한 역할의 분리는 의원의 지역대표기능 강화에도 도움이 되면서, 현재 지방의원들은 이제 수많은 위원회 회의에 참석하는 대신 정책결정 내용의 타당성을 검토하고 새로운 방향을 제시하는데 노력을 기울이고 주민의사를 반영하는데 더 많은 시간을 할애하게 되었다고 한다.

3) 새로운 기관구성 도입 형태

영국 중앙정부는 2000년 지방정부법에서 작은 규모의 지방정부를 제외하고 다른 모든 지방정부에 대해서 시장직선제 또는 내각제형태로 전환할 것을 의무화 하였다. 실제 1998년부터 지방행정의 책임성·투명성 및 지방정부의 역할 제고를 위한 개혁의 일환으로 자율적인 기관구성 개편을 권고하였으며 이는 위에서 밝힌 바와 같이 주로 3가지 유형을 제안하였다.

우선 기본적으로 지방의회 전체를 구성하는 총회로부터 의결기능과 집행기능을 분리하고자 하였다. 지방의회(Full Council)의 기본적인 기능은 정책기조의 승인 및 예산승인과 집행부 구성원을 지명하는 것이며, 무임소 평지방의원(Councillors Outside the Executive)의 경우에는 새로운 정책이나 또는 정책변경을 제안하거나 주민을 대표하여 집행부를 조사하는 역할을 수행하도록 하였다.

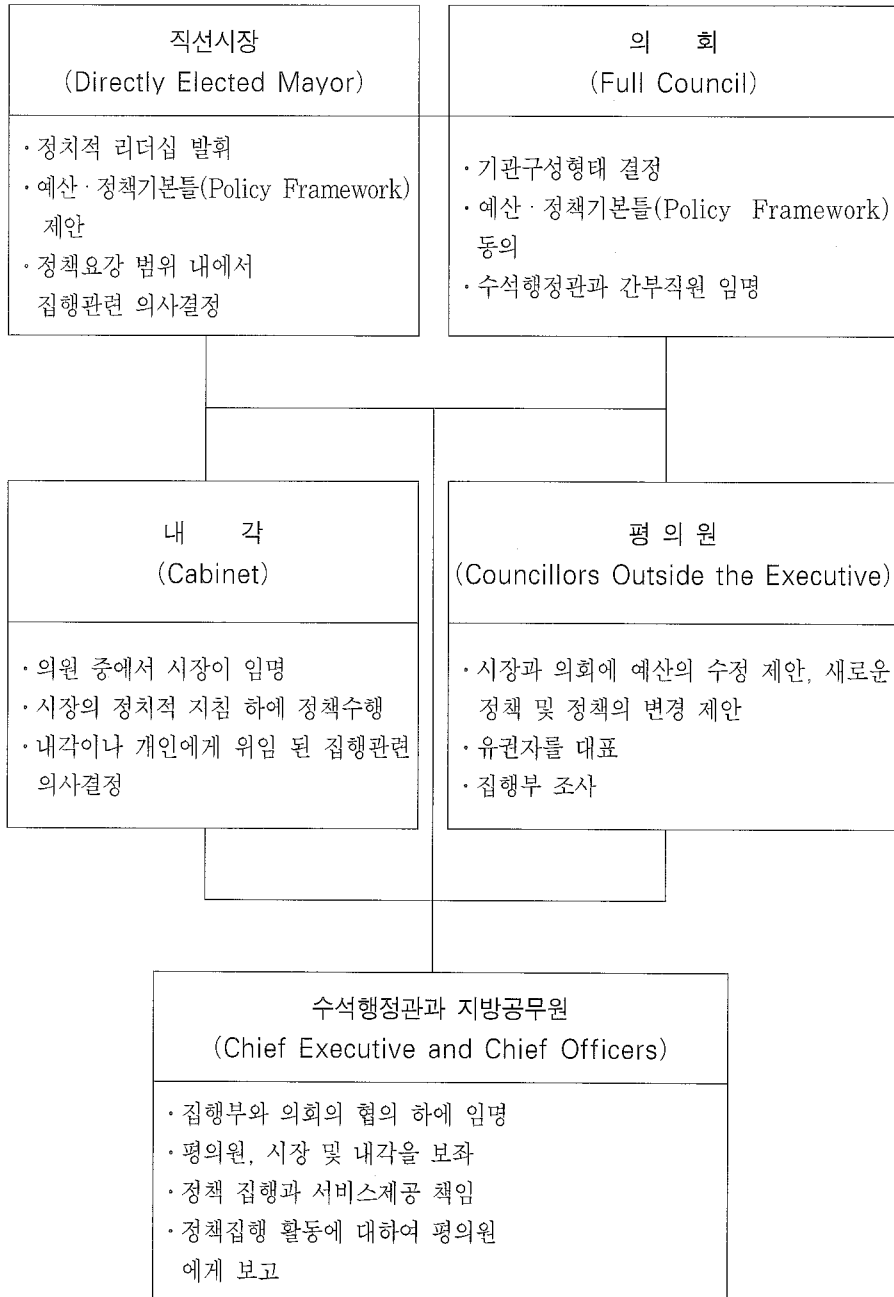
<그림 4-7> 집행기능과 의결기능의 분리



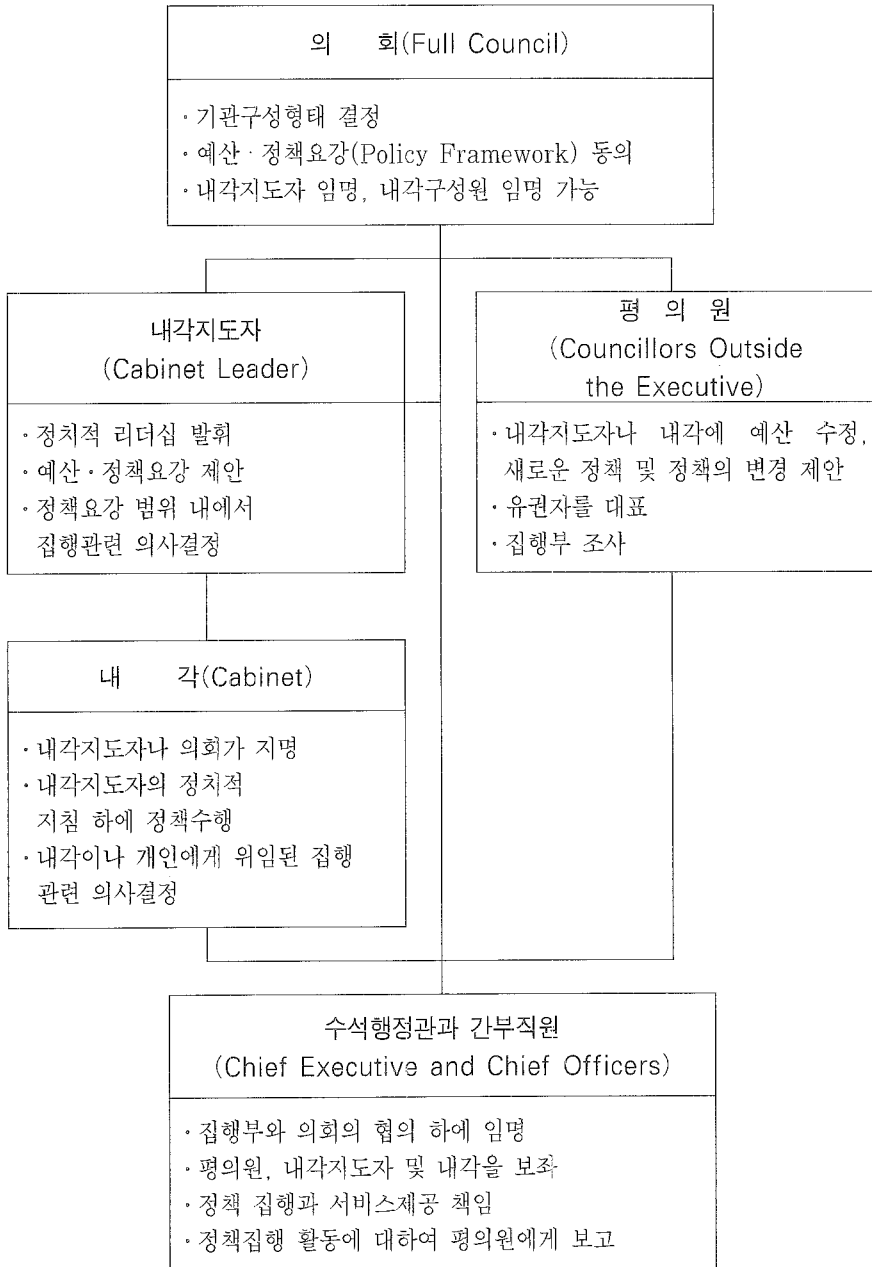
집행부(Executive)를 구성하는 지방의원과 정치적 대표는 정책기본틀(Policy framework)을 제안하고, 예산편성·제안, 정책집행, 서비스에 대한 책임을 지며, 지방정부를 대표한다. 수석행정관과 집행기관의 지방공무원(Chief Executive and Chief Officers)은 집행부 대표와 일반의원을 함께 보좌하며, 정책집행활동에 대하여 무임소 평의원에게 보고한다.

이러한 기본적 구성형태를 기반으로 여러 가지 다양한 기관구성 형태를 갖도록 하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

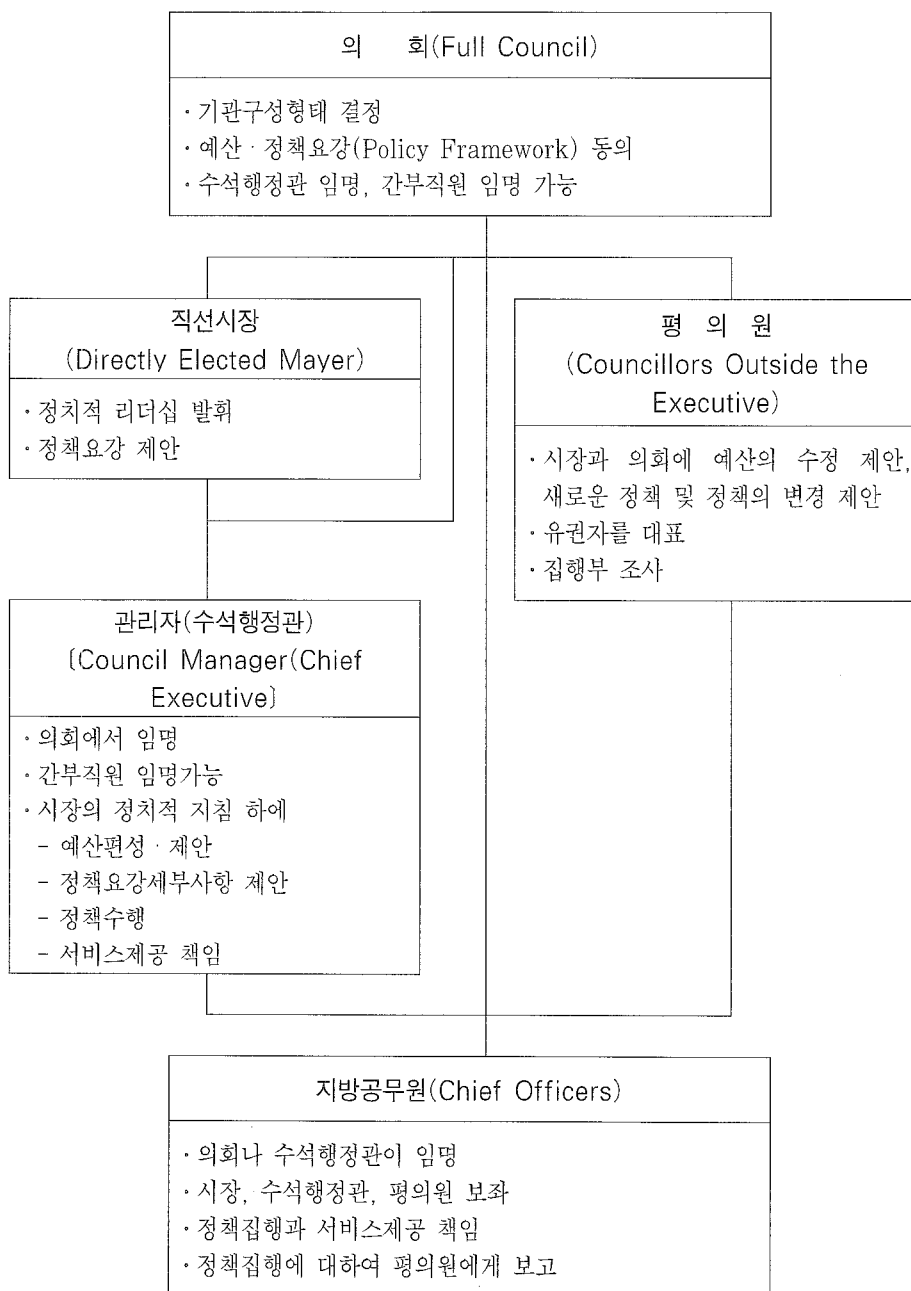
① 직선시장과 내각제형(Directly Elected Mayor With a Cabinet)



② 내각과 내각지도자형(Cabinet With a Cabinet Leader)



③ 직선시장과 시경영인형(Directly Elected Mayor and Council- Manager)



내각지도자 형태가 81%로 다수를 차지하고 있는 바, 민주주의제도는 한 사람이든 여럿이든 강력한 리더십이 뒷받침 되어야 한다는 점을 강조한 조직유형이라는 것이 결론으로 316개 지방정부(81%)가 채택하고 있다. 이 기관구성 형태는 주민들에 대한 대응성을 높이길 원하기도 하지만, 강력한 리더가 정책을 추진하길 원하고 있다는 점에서 다수의 지방정부들이 채택한 조직형태이다. 내각의 수는 평균 7명이고, 대도시 지방정부의 경우에는 평균 8명(런던자치구와 카운티 정부의 경우) 등으로 나타났다(Stoker, G. et al., 2003:7).

시장제(mayor-cabinet authority)를 채택한 지방정부는 10개(3%)이고 런던광역시를 포함하면 11개가 된다. 이 중에서 시장직선제와 함께 시관리자형(mayor-council manager authority)을 채택한 지방정부는 1개이다.

그리고 소위원회형(streamlined committee system)은 4번째 기관구성의 형태로써 주로 8만5천명 이하 작은 지방정부의 기관유형에서 활용되고 있는 형태이다. 이것은 leader cabinet 형태가 변형된 유형으로 59개 지방정부가 채택하고 있다.

이상과 같이 다양한 기관구성 형태를 도입하게 된 주요 이유를 정리하면 다음과 같다. 즉, 영국의 기관구성 다양화 개혁은 의사결정기구와 집행기구의 분리를 명확하게 하여 투명성, 책임성, 효과성을 높이려고 하였으며, 이를 통해서 명백하고 책임감 있는 리더십을 구축하도록 유도하고자 하였다²⁸⁾. 그렇게 되면 지방정부 내에서 보다 신속하고 결정적인 의사결정 시스템이 구축되기 때문에, 이를 통해서 지방민주주의를 더 활성화 할 수 있을 것으로 기대하였던 것이다. 동시에 지역주민을 대표하는 지방의원과 주민들을 다시 연결시켜 줄 수 있는 제도의 보완을 도모한 것이기도 하였다(Rao, 2005:6). 이러한 사실은 2006년 보고서에서도 확인하고 있는데, 2000년 지방정부법에 의한 기관구성 다양화 목적은 과거

28) Rachel Ashworth and Chris Skelcher, *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government*, Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff Business School Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, 2005년 9월.

획일화된 위원회 중심의 의사결정 형태로부터 변화를 유도하고 실질적으로 주민 8만5천명 이상의 지방정부는 집행력을 갖춘 의사결정 형태를 유도하기 위한 개편이었고, 주민 8만5천 이하의 규모가 적은 지방정부는 예외로 하여 신속한 의사결정을 위한 적은 정책분야별 위원회 형태를 유지하도록 권고한 바 있다.

다. 지방정부의 자치조직권 확대

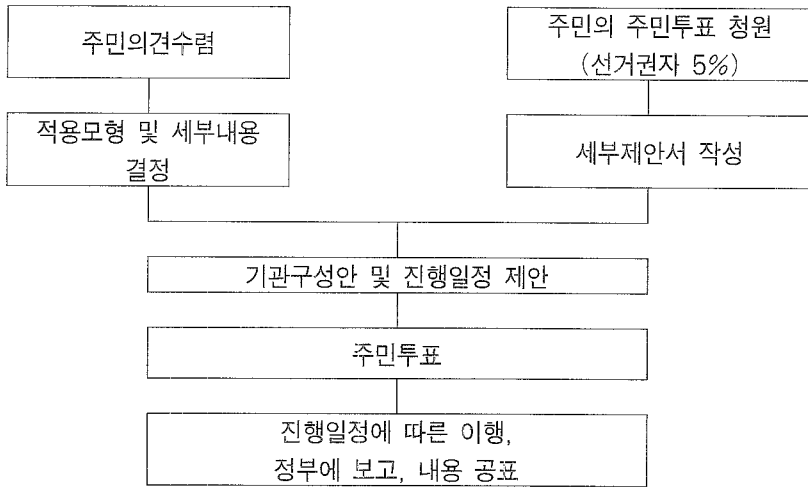
1) 기관구성 다양화 조직권 부여방법

영국 중앙정부는 2000년 지방정부법에서 정치적 경영체제의 실행시스템(Executive systems of political management)의 이름으로 지방정부들이 다양한 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 법적인 제도화를 시행하였으며, 실제로 이를 위한 실천수단으로 자치기본조례(New Council Constitutions)에 근거하여 지방정부들의 새로운 기관구성을 다양화하는 방안을 도입하였던 것이다.

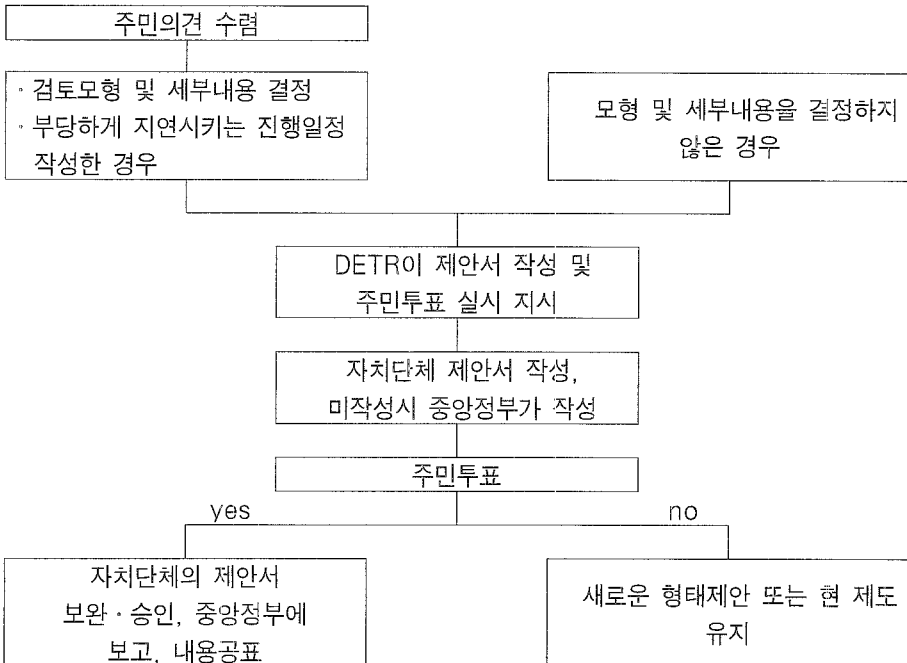
2) 새로운 기관구성 선택 절차

지방정부가 직선시장제를 포함하는 새로운 기관구성형태를 채택하기 위해서는 지방정부의 제안 또는 주민의 주민투표 발의에 의해 주민투표로 결정하도록 하였다(아래 그림 ①). 지방정부가 자발적으로 새로운 기관구성형태 채택 절차를 진행하지 않거나 지나치게 지연될 경우 중앙정부가 직접 주민투표를 발의하여 결정하는 선택절차를 규정하여 시행하였다(아래 그림 ②).

① 직선시장제 선택의 일반적 절차(사례)



② 중앙정부 개입에 의한 절차



지방정부가 선택할 기관구성 형태를 제안하는 제안서에 포함되는 사항(The new constitution check list)을 보면 다음과 같다.

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

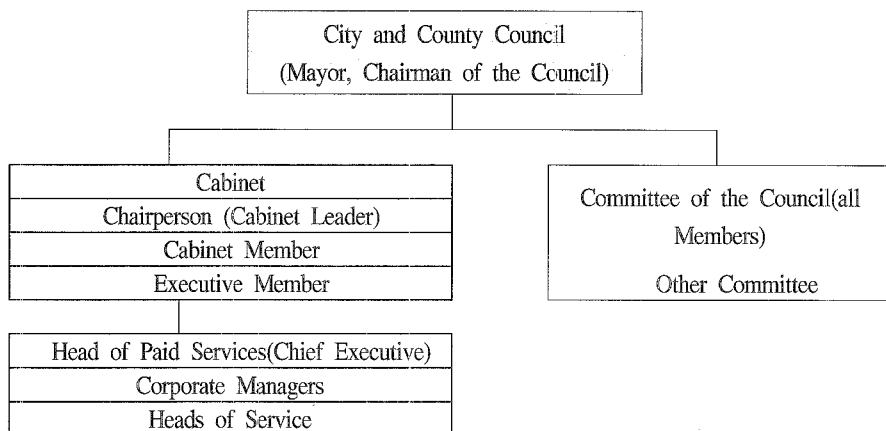
3) 새로운 기관구성 형태를 채택한 사례 : 웨일즈의 Cardiff City

가) 카디프 시정부(Cardiff City)의 조직 구성

Cardiff시는 단일 통합지방정부로서 Wales의 중심도시이며, 공식명칭은 City and County of Cardiff이다. 전체회의의 구성은 의장(Load Mayor, Chairman of the Council) 1인과 부의장(Deputy Load Mayor, Vice-Chairman of the Council) 1인 선출로 되어 있으며, 의장, 부의장은 매년 정기회(Annual Meeting)에서 선출한다.

내각구성원은 총 8인으로 다수당 지도자(1), 부지도자(1), 원내총무(1), 다수당 지도자가 지명하는 5개 서비스 분야별 각 1인이다. 원내총무와 지명된 5인은 부시장(Deputy Mayors)으로 불린다.

<그림 4-8> 내각과 내각지도자형 채택



내각구성원을 보좌하기 위하여 다수당 지도자가 지명하는 10인의 집행위원(Executive Members)이 있다. 다수당 지도자와 부지도자는 지방의회 지도자 및 부지도자 되며, 내각 의장 및 부의장(the Chair Person and Deputy Chair Person of the Cabinet)이 된다.

나) 지방의회의 위원회 구성

전체의원이 위원이 되는 지방의회는 총회(Committee of the Council)를 구성하여 중요한 정책의 심의·의결하는 것이 특징이다. 총회 위원장과 부위원장을 Presiding Officer, Deputy Presiding Officer라 한다.

<표 4-4> 카디프 지방의회 위원회의 구성

일반위원회	Scrutiny Committees	Regulatory Committees
Committee of the Council	Policy Review & Audit	Appointment
Cardiff Bay Development	Economic Scrutiny	Disciplinary Appeals
Corporation Shadow Board	Environmental Scrutiny	Housing Appeals
Standing Orders Committee	Social Scrutiny	Planning
Social Services(Special Issues)	Direct Services Scrutiny	Licensing
Sub-Committee	Ethics & Standards	Schools Decisions

다) 내각(Cabinet) 및 집행기관의 구성

<표 4-5> 내각(Cabinet) 및 집행기관의 구성

Portfolio	Service Area	Cabinet Member	Executive Councillor	Corporate Manager	Head of Service
Corporate Services	Corporate support	R Goodway G Houlston P. Robinson		B Davies	M Doel
	Business Management			D. Bevan	-
	Information Technology			B Davies	-
	Legal Services			D. Bevan	S King-Davies
	Strategic Planning			E Evans	-
	Best Value			D. Bevan	-
	Modernising Agenda			D. Bevan	-
	Special Projects			T. Morgan	-
Environment	Highway and Park	C Priday	M Michael B. James	T. Morgan	P. Gillard
	Traffic and Transport			J. Dacey	C Pike
Families and Community Development	Family Services	L. Thorne	D. English G. Hinchey	J. Hobden	G. Williams
	Advice & Benefit			D. Bevan	A. Graham
	Neighbourhood Renewal			E. Evans	T. Riche
Regeneration	Marketing & Tourism	M Drake	G. Owens S. Pantak	T. Morgan	P. Jenkins
	Business & Development			J. Dacey	J. Andrew
Resources	Finance	C. Bettinson	D. Rees J. Sheppard	P. Higgins	C. Salter
	Human Resources			P. Higgins	J. Bevan
Schools & Lifelong Learning	Children's Services	P. Perkins	R. Pearson J. Regan	J. Hobden	K. Thompson
	Schools			J. Hobden	H. Knight
	Leisure and Learning			E. Evans	T. Gough
	Scrutiny services				G. Hosgood
	Regulatory services				M. Evans

라. 기관구성 다양화 정책에 대한 중간평가(2002~2006)

영국의 Evaluating Local Governance (ELG) research team이 2000년부터 5년간 기관구성 다양화 제도 도입 이후 기관운영에 대하여 여러 측면에서 검토하고 평가

를 진행해 왔다²⁹⁾. 그 조사결과들을 중심으로 영국 지방정부가 도입한 기관구성 다양화 정책의 실효성에 대한 중간평가를 정리하면 다음과 같다.

1) 기관구성 다양화에 따른 변화 정도의 조사

2000년 지방정부법에 따라 다양한 기관구성을 채택한 지방정부들에 대한 개혁조치에 대한 사후 조사로써 2002년 여름 조사(Stoker et al., 2002)에 기초하고자 한다. 조사방법으로는 주민수가 8만5천명 이상이 되는 지방정부들은 대부분 leader cabinet systems을 채택하였던 결과, 그 수가 316개이기 때문에 이에 대한 지방정부를 대상으로 조사하여 237개 지방정부로부터 응답을 얻었으며, 그리고 7개 직선시장제를 채택한 지방정부 중 6개 지방정부로부터 응답을 받아 조사하였다. 또한 59개 기타 기관형태를 채택한 지방정부 중 40개 지방정부로부터 응답을 받았다. 이 조사는 또한 조직형태가 변화되었다고 해서 조직의 문화나 일하는 방식이 급격하게 바뀌었다는 가정을 하지는 않고 조사를 실시하였다.

또 다른 조사에서는 새로운 제도의 도입에 따른 시행과정을 조사(2002년 조사)하였는데³⁰⁾, 40개 지방정부의 지방의원, 지방공무원, 이해관계자 등을 대상으로 조사하여 2천명으로부터 대답을 얻었다. 여기에서 먼저 기관구성 다양화 제도의 도입 등 개혁에 대한 태도를 물어본 결과, 기관구성을 바꾸고자 하는 새로운 개혁조치에 대해서 대부분의 지방의원들은 처음에는 반대의사를 밝혔고(Stoker, G. et al., 2004:16), 지방공무원들과 이해관계자들은 이러한 조직의 변화를 찬성한 편이었으며 지방정부의 거버넌스 기능, 행정의 효과성 등을 개선시켰다고 대답한 경우가 대부분이었다.

29) All the ELG publications are published on both the ELG website (www.elgnce.org.uk) and the Department for Communities and Local Government (DCLG) website (www.communities.gov.uk).

30) Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation; Office of the Deputy Prime Minister; London. 2004년 7월.

<표 4-6> 새로운 제도 도입에 따른 시행과정 조사

구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	주민 등 이해관계자(%)
초기 개혁에 찬성	29	54	48
무관심	19	28	29
반대	45	13	14
모르겠다/무응답	7	5	9
전체응답자 수	901명	546명	444명

의사결정의 신속성과 지방정부가 통합적으로 정책적 이슈를 제대로 다루게 되었는가 등의 질문에 대한 답을 보면 다음과 같다(Stoker, G. et al., 2004:37).

<표 4-7> 의사결정이 빨라졌는가에 대한 응답

구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
업무의 신속성에 동의한다	52	55	39
동의도/ 부정도 아님	25	23	50
동의하지 않는다	23	22	12
전체응답자 수	825	531	396

<표 4-8> 지방의회가 종합적인 정책이슈를 다루는데 개선되었는가에 대한 응답

구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
개선에 동의한다	31	46	37
동의도/ 부정도 아님	30	34	45
동의하지 않는다	39	21	17
전체응답자 수	839	532	415

<표 4-9> 정책 및 의사결정이 투명해 졌는가에 대한 응답

구분	지방의원(%)	지방공무원(%)	이해관계자(%)
투명해졌다는데 동의한다	38	48	34
동의도/ 부정도 아님	21	31	41
동의하지 않는다	41	21	25
전체응답자 수	841	533	417

지방의원들에 대한 업무의 과중은 증가한 것으로 나타났으며, 집행기구를 담당하는 지방의원 이외에도 다른 의원들도 업무가 증가하였다고 답을 하고 있다.

1994년에 조사한 경우를 보면 지방의원들은 월 평균 74시간을 지방의회 업무에 치중한다는 조사가 있었다(Rao, 1994). 2000년대에는 새로운 기관구성 형태가 도입된 이후 지방의원들의 업무 수행정도를 보면 2003년도 조사에서 월 평균 82.5시간 정도로 증가된 것으로 나타났다(Stoker, G. et al., 2004:20).

<표 4-10> 지방의원들의 업무 수행정도

월 평균 업무시간	%
35시간 이하	21
36시간 ~ 75시간	33
75시간 ~ 100시간	22
101시간 이상	24
전체 응답한 지방의원 수	864명

2) 2003년 조사 : 새로운 제도 채택시 장애요인에 대한 조사 결과

2003년 조사는 새로운 지방정부 자치기본조례를 채택한 40개 자치단체를 중심으로 1,927명의 지방의원, 지방공무원, 관련자 등을 대상으로 조사하였으며, 기관구성 형태는 Cabinet leader 지방정부 형태에서의 리더십 등에 관한 조사이다.

이에 따르면, 새로운 기관구성 형태를 채택함에 있어서 전체 지방정부 중 약 1/3(36%)의 지방정부는 쉽게 제도를 채택하여 운영하였다고 하고, 63%는 대체로 일부 어려움이 있었다고 하였고, 5% 정도는 상당한 어려움이 있었다고 밝히고 있다³¹⁾.

강력한 리더가 효과적이기 위해서는 실질적인 권한을 부여해야 하며, 지방의원들에게 권한을 부여하기 위해서는, 지방의원 전체 중 1/2 이하의 숫자가 적합하다고 인정하고 있다(약 47%가 이에 대하여 찬성의견을 제시)(Peter John and Francesca Gains, 2005).

31) G. Stoker et al. (2003), Implementing the 2000 Act with respect to New council constitutions and the Ethical framework: First Report, ELG Team and ODPM London, 2003년 6월, p.3.

기관구성의 다양화가 도입된 이후, 111개 지방정부는 주요 제도적 장점으로 보다 효과적이고 신속한 정책결정을 유도한다고 답하였으며, 64개 지방정부는 투명하고 책임성 있는 정책결정을 유도한다고 긍정적인 답을 보여 주었다. 또한 41개 지방정부는 강력하고 리더십에 강점을 가진 제도라고 답하기도 하였다 (Stoker, G. et al., 2003:7). 단점으로는 집행기능을 담당하지 않은 지방의원들의 경우에는 그 효과성을 느끼지 못한다고 답하기도 하였다(109개 지방정부). 이러한 부정적인 답변을 한 이유 중의 하나는 바로 지방의회의 역할에서 scrutiny의 기능에 대한 혼란을 갖고 있는 점에 기인한다.

3) 새로운 기관구성 형태의 채택에 대한 결과평가에 대한 조사

새로운 기관구성 형태에서는 지방의원의 역할을 두 가지로 구분하고 있는데, 집행부를 책임지는 실무주도 의원(executive member)은 주로 정책입안을 책임지고 있고, 무임소 일반평의원(non-executive member)은 주로 정책집행을 감시하고 평가, 검토하는 역할을 담당해 왔다.

이에 대하여 2002년 40개 지방정부 지방의원들 912명으로부터 답변조사를 얻은 결과를 보면 다음과 같다. 즉, 2000년 지방정부법에서 초기 새로운 기관구성 형태의 채택에 대해서 대략 44%의 지방의원들이 반대를 하였고, 29%만 찬성한 바 있었으며, 도입 이후 집행기능을 담당한 지방의원의 경우는 40% 정도가 새로운 기관구성 형태가 제도적 개선을 가져왔다고 인정하고 있으며, 일반의원의 경우에는 약 20%가 긍정적인 답을 한 바 있다(Rao, 2005:9).

<표 4-11> 기관구성 다양화 정책에 의해서 개선된 결과

질문(전체 응답자수)	시장직선제 (57명)	리더/내각제형 (729명)	기타 형태(56%)
결정이 빨라졌다	67	52	44
리더의 역할이 더 강해졌다	63	74	70
정책결정의 투명성 강화	47%	38%	30%

4) 조사결과의 주요내용

시장직선제를 채택한 지방정부에 대한 조사에서 그 대상은 주로 런던자치구 3(Lewisham, Hackney, Newham), 대도시자치구 2(North Tyneside, Doncaster), 단층지방정부 2(Middlesbrough, Hartlepool), 3개 도시지방정부(Bedford, Watford, and Mansfield) 등인데, 직선시장제도를 채택한 지방정부는 모두 도시형 지방정부들이라고 할 수 있지만, 여전히 영국의 맨체스터 등 주요 대도시 지방정부(core cities)는 시장직선제를 채택하고 있지 않았다³²⁾. 또한 카운티 지방정부에서는 하나도 채택하지 않은 기관구성 형태였다.

시장직선제를 채택한 지방의원들의 경우에는 지방정부의 리더십이 더욱 강화되었다는 판단을 하고 있으며, 지방의원들의 견해에 따르면 주민들의 직접적인 의사결정에의 참여가 생각보다는 덜 활발하였던 것으로 보고 있다(이에 대하여 58% 정도만 긍정적이라고 보았다).

과거와 비교하여 지방의원들의 경력 및 배경 등에 있어서 큰 변화는 없었고 예년과 비교해서 대체로 3/4(74%) 지방의원들이 모두 남성이었으며 대부분 백인들이었던 점들도 큰 변화가 없었다. 지방의원들의 업무와 관련해서 현재 지방의원들은 대략 월 평균 81시간 지방정부 업무에 소비하고 있으나, 2003년 평균 83시간에 비해서는 약간 줄어든 경향을 보였다. 대신 집행임무를 담당하는 지방의원(Executive councilors)의 경우는 2003년 통계치는 없었으나 이번 2005년 조사에 따르면 월 평균 112시간 이상을 지방정부 업무에 소요했다.

전체적으로 대부분의 지방정부 의원들은 집행기능이 더욱 효과적이 되었다고 판단하고 있다³³⁾. 이러한 점은 기관구성 다양화 정책을 도입하면서 집행부의 책

32) Stoker, G. (2004) How are Mayors Measuring Up? www.elgnce.org.uk and ODPM London.

33) Stoker, Gerry, Francesca Gains, Stephen Greasley, Peter John, Nirmala Rao(2006), Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions : Findings from the 2005 ELG Sample Survey, Department for Communities and Local Government, 2006년 10월.

임성 강화, 역량 강화를 목적으로 하였고, 이를 위해서 집행부를 지방의원에게 까지 개방하고 집행부와 함께 야당의원이라 하더라도 정책결정상의 긴밀한 협력을 기반으로 좋은 정책을 추진할 수 있는 기관구성 다양성에 의한 개방성을 높였으며 동시에 구역포럼, 구역위원회 등과의 연계성을 높이는 효과도 가져오도록 정책적 변화를 시도한 것이다. 지금까지 5년 정도의 정책시행에 대한 정확하고 포괄적인 조사결과는 아직 나오지 못하였으나 대체로 지금까지의 조사결과로 볼 때 상당히 긍정적인 조직변화가 유도되고 있다는 점을 짐작할 수 있게 한다.

마. 시사점

1) 수석행정관(chief executive officer)제도의 발전

1970년대 이후 위원회형을 운영해 온 가장 대표적인 국가 중의 하나인 영국에서 대부분의 지방정부가 수석행정관(chief executive officer)제도의 도입을 통해 위원회제도가 지닌 비전문성과 총괄조정상의 난점을 보완하였는데 이는 무엇보다도 미국 지방정부에서 채택하고 있는 시경영인제의 기관운영 형태에 상당한 영향을 받은 것이다. 수석행정관은 행정을 조정하고 의회에 정책적 자문을 하는 역할을 수행하는데, 이러한 제도의 도입은 곧 지방의회 또는 그 내부의 위원회가 정책과 행정상의 모든 것을 직접 처리하는 전통적인 위원회제로부터의 변화를 의미하였다. 또 2000년 이후 기관구성 다양화 정책과 함께 이러한 수석행정관의 기능을 더욱 강화하는 기관운영 방식도 함께 도입하여 활용하고 있다.

2) 지역(Region) 중심의 정치분권형 중앙-지방 정부간관계로 전환

영국은 스페인, 이탈리아의 뒤를 이어서 정치적 분권(devolution) 정책에 근거하여 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 4개 지역을 중심으로 한 지역형

분권국가(Regionalised state)로 발전하고 있다. 2001년 영국 공식통계에 따르면 5,878만 명의 인구 중 잉글랜드가 약 84%를 차지하고 있다.

지방정부의 기관구성 등 행정조직에 있어서는 기존의 기관통합형 기관구성을 탈피하여 집행기능과 의결기능을 분리하는 새로운 기관구성형태를 자치정부별로 선택할 수 있도록 직선시장과 내각형, 내각지도자와 내각형, 직선시장과 관리자형 등 3가지를 제시하여 각 자치정부는 이를 시행하고 있고 각 지방정부마다 자치기본조례에 의한 기관구성 형태의 다양화를 자율적으로 실시하고 있는 것이다.

3) 다양한 지방정부 행정체제를 유지

1990년대의 지방행정체제 개편 특색은 다양한 개혁목적의 효과성을 높이기 위한 단순화된 지방정부 구축을 권장하기 위하여 단층제형 통합지방정부(unitary authority) 형태를 제안하였는데, 영국은 지역주민에 맞춘 극도로 다양한 지방자치제도를 실시하는 나라(decentralization à la carte)이기도 하였으며(Delcamp, 2003: 32), 그 결과 지역간 획일적인(동질성) 지방정부체제를 갖고 있지 않을 뿐만 아니라, 지방행정체제도 가장 다양한 형태로 존재하고 있는 나라가 되었다.

특히 정부간 기능배분에 있어서는 기본적으로 지방정부는 법률에 의하여 부여된 권한의 범위 내에서(*ultra vires* 원칙) 모든 행정기능을 수행하며, 주로 법률이 그 집행을 강제하고 있는 경우의 의무적 기능과 스스로의 의사로 서비스를 제공하는 지방정부의 자치기능 등 2개 종류로 대별할 수 있다. 일반적인 지방정부의 기능으로는 공중위생, 교육, 계획 등 특정분야의 권한을 규정하고 있는 일반법에 의하여 권한을 부여받고 있으나 지방정부 자체의 권한을 획득하기 위하여 그 지역에 관한 법안(Local Bills)의 국회통과를 제안하는 경우도 있다. 국가와 지방정부간의 사무배분은 비교적 명확하게 구분되어 있다. 따라서 동일사무를 국가와 지방정부가 서로 분담하거나 국가사무를 지방정부에 위임하는 것 등은 원칙적으로 허용되지 않는다.

2000년 이후 법체제상 특이한 점은, 2000년 7월 28일 지방정부법(Local

Government Act) 제2조에서 영국 지방정부의 기능수행 권한은 <선별적인 권한>의 집행방식에서 <총괄적인 권한> 집행방식이 가능하다고 규정하면서 지방정부의 종합행정 수행체계를 일반화하였다. 다만 동법 제3조에서 지방정부는 총체적인 권한을 집행함에 있어서 지방세에 관해서는 여전히 제약이 있다는 것을 재규정하고 있어서 재정적인 자율권은 아직 제한적인 상황에 있다.

4) 자율적인 지방공무원제도의 운영

영국에서 지방정부공무원(local authority officials)의 경우에는 지방정부가 자율적으로 해당 공무원의 채용, 보수, 인적관리 등을 행하며 크게 3개의 카테고리로 구분된다.

먼저 Local government officers는 전체의 20 %를 차지하면 일반직, 기술직 사무직 등의 행정공무원을 모두 지칭한다. Local government servants는 일종의 노동인원으로 전체의 50 %이며 단순 사무직이나 일반 육체노동자로 되어 있다. Specialists들은 전문직종의 공무원으로 초등, 중등학교의 국공립 교직원들이나 경찰관, 소방관 등 대체로 소속 지방자치단체와 자율적인 관계를 유지하는 사람들이다.

통상 지방정부공무원은 국가공무원이 장관을 보좌하는 것과 같이 지방의원들을 보좌하여 지방정부의 행정사무를 담당하고 있다. 국가공무원과 비교가 될 수 있다면 지방공무원들은 정상적으로 대다수 지방정부의 활동분야에서 특별한 분야의 전문지식을 갖춘 전문인이라고 말할 수 있다. 예를 들어 교육행정국장(Chief education officers)들은 종종 전직교사들이며, 사회복지국장(Directors of social services)과 주요 책임자들은 전에 사회복지직에 근무했던 사람들이고, 개발계획국장(chief planning officers)들과 기타 계획담당부서의 지방공무원들은 자격증을 갖춘 전직 계획관, 조사담당관, 건축사 등이 대부분이라고 말할 수 있다. 요는 지방정부의 지방공무원들은 전직 전문가들이 많다는 사실과 그러한 이유 때문에 지방정부의 정책에 대하여 전문적인 지식을 통해서 상당한 영향력을 발휘한다고 볼 수 있다.

3. 독일

가. 지방정부 현황

독일의 행정계층은 연방정부, 주정부, 지방자치정부 3단계 체제로 구성되어 있으며 지방자치의 행정단위는 Gemeinde, Landkreis, Kreisfreie Stadt(Landkreis에 속하지 않음) 등이다. 독일 연방주의의 특징은 연방과 주가 동등하게 중앙정부로서의 권한을 가지고 있으며, 연방정부는 전 지역에 걸쳐 동질성원칙(Homogenitätsprinzip)을 지키려고 노력하고 주정부(Land)도 독자적인 행정체계를 갖추고 헌법상의 독립성이 부여되지만 핵심적인 국가과제는 연방정부에 귀속되어 있다(연방헌법 제 70조, 제74조).

독일 주정부 수준에서는 보통 3계층의 행정체제를 갖는다. 행정분권체제 하에서 주정부 내무부를 중심으로 주정부의 여러 중앙부처가 있고, 중간행정계층으로 국가의 지역행정청장(Regierungspräsidium)이 있으며 관구행정청(Reigierungsbezirke)이라는 행정구역으로 구성된다. 지방분권체제로는 기초정부인 Gemeinde와 이를 여러 개 합친 자치연합시군Landkreise (중간지방정부) 등이 있다. 자치연합시군들은 10만에서 30만의 주민이 있으며, 주정부를 대신한 중앙정부 기능을 함께 수행하고 있다.

나. 지방정부의 기관구성 형태

독일 지방정부의 법적 제도가 주마다 다양한 형태를 보이지만, 한 가지 공통된 것이 있다면 연방 기본헌법 제28조 1항에 명시한 것으로, “각 주정부에, 각 자치연합시군(arrondissements)에, 각 자치시에, 주민들의 직접·비밀·자유·평등 선거에 의해 선출된 시민대표를 가져야 한다”고 규정하고 있다. 이에 각 주정부 하의 지방정부들의 기관구성 형태가 다양한 것은 역사적인 배경 때문인데 2차 대전 이후 강대국의 점령지가 4군데로 갈라지면서 각자의 특성에 따른 조직구

성이 있었던 이유도 한 몫을 한다.

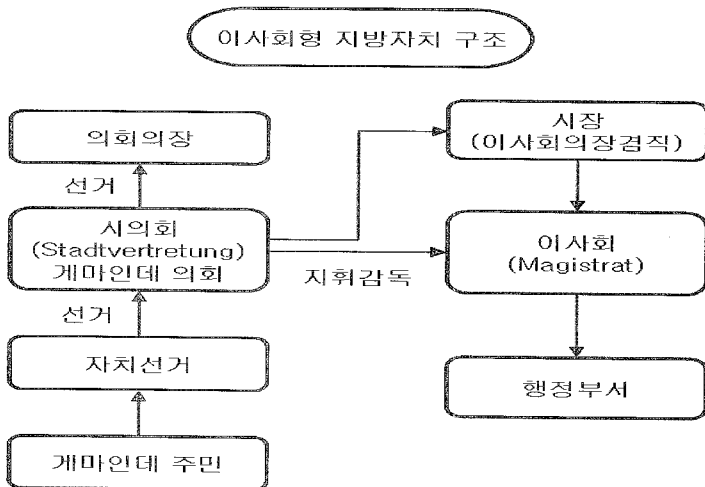
독일 지방정부의 기관구성 형태는 크게 이사회형, 시장형, 북독일 의회형, 남독일 의회형의 4가지로 구분한다. 이 4가지 형태는 가장 일반적으로 나타나는 형태로 실제로는 약간씩 다른 형태의 기관구성을 보이고 있다.

1) 이사회형(Magistratsverfassung)

이 유형은 의회와 집행기관이 엄격히 분리된 기관구성이다. 지방의회는 이사회 위원과 이사회 의장을 선출하며, 지방정부의 모든 사무에 관하여 의결권을 가지고, 분과 위원회를 구성할 수 있다. 이사회는 남독일 의회형 시장과 북독일 의회형의 행정관의 기능을 행사하는 합의제 행정기관. 이사회는 지방의회의 의결사항 준비, 지방의회의 의결을 집행한다. 이사회장은 시장이 되며 시장은 자치단체의 행정을 책임진다.

Hessen 주와 Schleswig-Holstein 주의 Kreisfreie Stadt : 대의기관으로서 도시대표자회의(Stadtverordnetenversammlung / Stadtvertretung)를 구성하며, 도시대표자회의에서 시장과 시행정을 지휘감독 하는 이사회(Magistrat)를 구성한다.

<그림 4-9> 이사회형 지방자치 구조

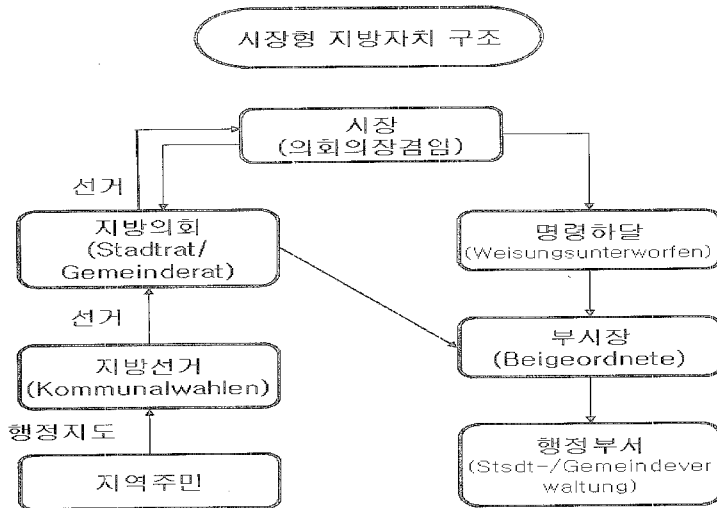


2) 시장형 (Bürgermeisterverfassung)

주민에 의해 선출된 의회의 의원들이 시장과 부시장단을 선출하고, 시장과 부시장단은 집행기관을 담당한다. 시장은 시의회 의장 겸직, 강력한 지위를 가지고 시의회와 집행기관을 통솔한다.

Schleswig-Holstein주의 Gemeinde와 Kreis, Saarland주에서 시행. Rheinland-Pfalz주에서도 이 제도를 실시하였으나 '94년 이후 남독일의 의회형 형태를 취하고 있다. Schleswig-Holstein주에서는 의회의원 임기는 4년이며, 7~49명의 의원을 선출, 시장임기는 6년 중임이 가능하다.

<그림 4-10> 시장형 지방자치 구조

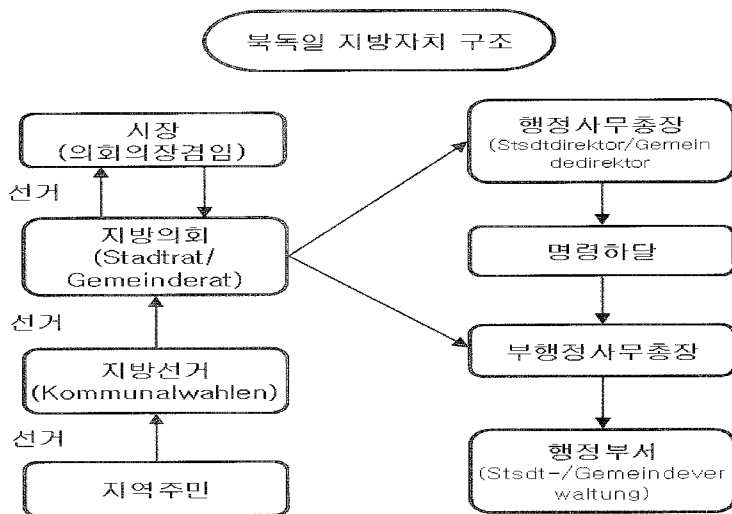


3) 북독일 의회형 (Norddeutsche Ratsverfassung)

제2차 대전 후 영국의 점령지역으로서 영국행정의 영향을 받아 의원내각제적인 제도의 대표적 골격을 유지하고 있다. 지방정부의 기관으로 시민의 대표인 의회와 집행기관으로서 시 사무총장 및 부사무총장을 둔다. 집행기관의 경우 의회는 집행기관 지휘·감독자인 사무총장(Gemeindedirektor / Stadtdirektor)과 부사

무총장(Beigeordnete)을 선출하고, 사무총장은 부사무총장과 함께 공무원으로서 집행부를 담당하며, 시장은 의회만을 담당한다. Gemeinde 사무총장은 시장에 대하여 Gemeinde 행정상 주요사무에 대하여 보고해야 할 의무를 갖는다. Kreis나 Kreisfreie Stadt에서의 행정조직의 기구설치 유형은 주별로 비슷하게 구성된다. 주로 Niedersachsen주에서 시행되고 있다.

<그림 4-11> 북독일 의회형



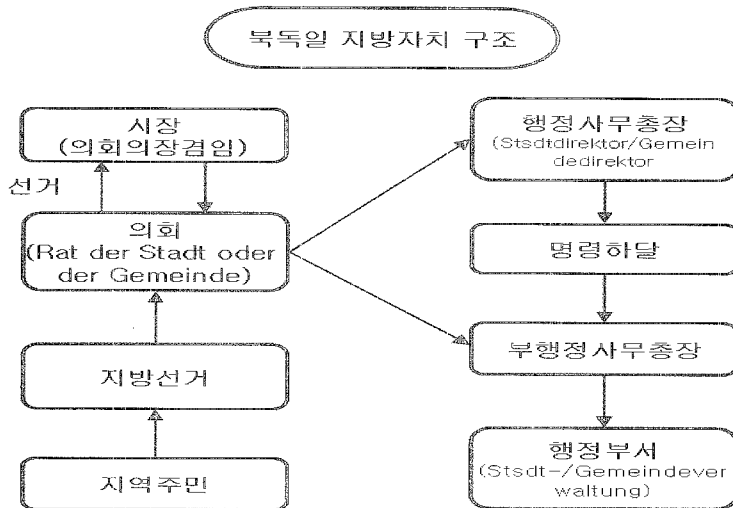
4) 남독일 의회형(Süddeutsche Ratsverfassung)

2차 대전 후 미국 점령지였던 남부지방의 Baden-Württemberg주와 Bayern 주에서 채택되었으며, 강력한 시장형 조직체계가 특색이고, 기관대립형의 제도라고 하겠다. 주민은 직접선거에 의해 의회 의원과 시장을 선출하며, 시장은 의회의 의장과 집행기관의 장으로써의 위치를 동시에 보유하게 된다.

1994년 이후 Rheinland-Pfalz주에서 이 제도를 도입하였고, 통일이후 구 동독지역의 Sachsen주도 이 제도로 바꾸었다. Sachsen-Anhalt주와 Brandenburg주도 시장을 의회에서 선출하던 방식에서 주민 직접선거에 의한 선임방식으로 1993년부터

터 개정하였고, Nordrhein-Westfalen주도 '94년 Gemeinde법 개정으로 1999년부터 시장 직선을 실시하였다. Baden-Württemberg주의 경우 의원임기는 5년, 인구비례에 의해 8~60명 의원, 시장임기는 8년이며 의회에서 표결권을 가졌다. Bayern주의 시장 임기는 6년이며, Sachsen 주는 신법에서 7년으로 연장한 바 있다.

<그림 4-12> 북독일 지방자치 구조



다. 지방정부의 자치조직권 확대

1) 지방자치제도의 보장

주정부의 입법권을 보장한 기본헌법 제70조1항에 근거하면, 주정부는 연방정부에게 부여하고 있지 않은 입법권에 대해서는 법률을 제정할 권한이 있다. 그리고 연방국가와 주정부간 권력배분 규정인 기본헌법 제70조~75조 및 권한배분의 총괄규정인 기본헌법 제30조에서 “국가 권한의 행사 및 국가 임무의 수행은, 기본법에서 다르게 규정하고 있지 않거나 또는 다른 법규에 근거하지 않는 경우에는, 주정부에 귀속된다”고 하여 주정부의 행정권과 자율적 조직권 등을 보장하고 있다.

지방정부에 대한 민주적 헌법의 보장(제28조 제1항 2항, 3항)과 관련하여, 연방정부와 각 주정부에 대하여 지방자치제도의 보장을 위하여 기본헌법 제28조1항의 동질성(Homogenitätsklausel) 조항에 따라 국가 수준에서 민주주의적 원칙과 절차상의 기준이 확립되었음을 규정하고 있고, 기초정부인 게마인데 수준에도 그대로 적용하도록 규정하고 있다. 즉, 연방정부와 주정부는 동일한 지위를 가지며, 주정부와 지방정부 상호간에도 법률적인 수직관계는 존재하지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 수평적인 관계에 있음을 선언하고 있다.

2) 자치조직권의 근거

법치국가의 원리에 근거해서 독일 지방자치행정에 관한 규정은 독일 헌법 제28조에 헌법적 보장을 규율하고 있다. 독일 헌법 제28조는 “주들의 헌법”이라는 제목 하에 제1항에서 “각 주의 헌법적 질서는 기본법이 표방하는 공화적, 민주적, 사회적 법치국가의 기본원칙에 부합되어야 한다. 주와 크라이스 그리고 게마인데에 있어서는 주민이 보통, 직접, 자유 그리고 비밀선거에 의해 선출한 의회를 두어야 한다. 게마인데에서는 게마인데 주민총회가 주민에 의해 선출된 기구를 대신할 수 있다”고 하였다.

기초정부의 지위는 기본헌법의 28조 2항에 명시된 바에 따라서 자치행정권을 인정하고 있으며, 예를 들면 바덴뷔텐베르그주의 헌법조항에서는 제71-76조에 명시되어 있다. 지방정부의 자치행정권에 대한 헌법적 보장의 의미는 바로 지방정부가 보유한 기본권적인 행정사무수행 권한도 함께 있음을 의미하고, 이러한 행정권 한에는 영토권, 재정권, 지역발전기획을 위한 일반행정권, 조례제정권, 지방공무원 인사행정권, 문화발전을 위한 행정권 등이 포함된다(Alain Delcamp, 1994;26-27).

그리하여 지방정부는 자치조직권으로서 각자의 능력과 형편에 따라 조직을 구성하고, 조직의 사무배분을 조례에서 정한다. 자치조례에서는 게마인데 조직단위간의 사무배담, 게마인데 의회의 위원회의 수 및 그 소관사무, 게마인데 의회의 의결사하의 고시방법, 게마인데 의회의 의원 일비에 관한 규정을 둔다.

이것은 바로 지방정부의 조례제정권과 함께 보장되어 있다. 독일헌법은 제28조 제2항에서 “..... 자기 책임 하에 규율할 권리가 보장된다”고 규정하여, 연방헌법재판소의 견해와 같이 지방자치단체는 조례를 제정할 권리를 갖는다고 볼 수 있다. 조례에서 정해진 법규는 국가 법률의 법규와 질적인 면에서 다를 바가 없으며, 이에 적용을 받는 게마인데의 구역에서는 연방 법이나 주 법과 같이 구속력을 갖고 있다.

라. 시사점

독일에서는 지방행정체제를 연방헌법에 보장하는 것과 맥을 같이하여 지방정부의 자치행정권 및 자치조직권을 비롯하여 사무배분의 원칙도 연방정부, 주정부 및 지방자치정부에 각각 귀속되는 사무와 관련하여 헌법에 규정하고 있다. 이와 같이 헌법에 규정함으로써 보충성원칙에 근거하여 중앙-지방정부간 수직적, 수평적 관계 속에서의 권리와 의무를 명백히 하고 있을 뿐만 아니라 각 주정부의 헌법과 지방자치 관련법에 근거하고 주법률의 체계 내에서 지방정부가 자치조직권을 조례로 제정할 수 있도록 하고 있다.

자치행정계층간 역할분담은 행정규칙이나 집행규칙을 통해 역할을 분담하고 있으나, 지방정부의 전권한성을 인정하여, 지방정부가 자율적인 기관구성 형태에 근거하고 예산범위 내에서 모든 사무를 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치권을 폭넓게 보장하고 있다.

4. 프랑스

가. 지방정부 현황

프랑스는 1982년 신 지방자치법 “꼬문 기초자치정부, 데빠르뜨망 도(道)중간 자치정부, 레지옹 지역자치정부의 권리와 자유에 관한 법”(Loi relative aux droits

et libertés des communes, des départements et des régions)을 제정하면서 3계층형 자치계층체제를 구성하게 되었다.

1982년 지방분권 결과 오늘날 프랑스 단일국가의 전국 행정체제는 (국가)행정 계층과 자치행정계층으로 구분되는 이원적 국가행정체제를 갖게 되었다. 중앙 정부의 행정계층은 국가의 지방행정기관인 도 행정체제(Préfecture system)를 근간으로 하는 행정분권(Déconcentration) 체제로 운영되고, 지방정부 중심의 자치 행정계층은 3개 지방정부가 중심이 되어 자치분권(Décentralisation) 체제로 운영된다. 다만, 꼬뮌과 데빠르뜨망은 과거 국가의 행정단위였으므로 이중적 지위를 갖고 있어서 결과적으로 현재 프랑스 행정계층구조는 지방정부의 자치행정 단위를 포함하여 “꼬뮌(자치 및 행정계층)→강똥(행정계층)→아롱디스망(행정계층)→데빠르뜨망(자치 및 행정계층)→레지옹(자치 및 행정계층)”으로 구성된다.

<표 4-12> 프랑스 지방정부의 계층구조 및 총 수³⁴⁾

지방자치단체	1999년	2004(2005)년
꼬뮌(Commune) 기초자치단체	총 36,779 프랑스본토 36,565, 해외영토(DOM) 114, 기타 100	총 36,782 프랑스본토 36,568, 해외영토(DOM) 114, 기타 100
데빠르뜨망(département) 도자치단체	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4
레지옹(Région) 지역자치단체	총 26 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토(DOM) 4	총 26(25) 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토(DOM) 4(3)
해외영토(Territoires d'outre-mer) 지방자치단체	총 2 (Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)	총 2 (Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)
특별한 지위를 가진 지방자치단체	4 (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)	4 (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)

34) 프랑스 내무부 지방자치 관련통계, Les Collectivités locales en chiffres 2005, 2004년 12월 발간자료.

나. 지방정부 기관구성 형태

프랑스 지방정부는 확일적으로 기관통합형으로 운영되고 있다. 주민의 직접 선거에 의해 구성되는 의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸직하는 제도이며, 의장겸직의 단체장을 포함한 의회가 지방정부의 모든 권한을 보유하고, 행정의 궁극적인 책임을 지고 있다. 그러나 대륙법계 국가로서 수석행정관제 또는 시경영인제 등과 같은 영미법계 국가의 조직운영 형태를 도입하여 확일적인 조직운영을 다양화 하는 대안으로 활용하고 있기 때문에 이에 대한 분석이 필요하고 우리나라에 기관구성 다양화의 한 방법으로 도입 가능성을 연구해 볼 필요가 있다는 의미에서 프랑스 지방정부 사례를 연구하고자 한다.

통합형이지만 단체장의 강한 리더십과 권한을 인정하고 있다. 즉, 단체장 선출이 형식적으로는 의회간선이나, 실제로는 다수당 정당명부 1순위가 단체장이 되어 주민대표성을 확보하고 있으며, 선거제도상 다수당이 의회 과반수를 확보하므로 단체장은 강력한 리더십을 발휘할 수가 있게 된다. 이때 지방의회는 집행기관에 대한 권한의 위임에 있어서 단체장의 기관운영에 상당한 재량권을 부여하고 단체장의 임기를 보장한다. 지방의회의 상임운영위원회 및 특별위원회 등의 의장은 기본적으로 단체장이 의장직을 유지하고 정당별 비례를 고려하여 구성하는 것이 의무적이며, 일반적으로 단체장의 위임권을 받은 부단체장들이 의장직을 대행하기도 한다.

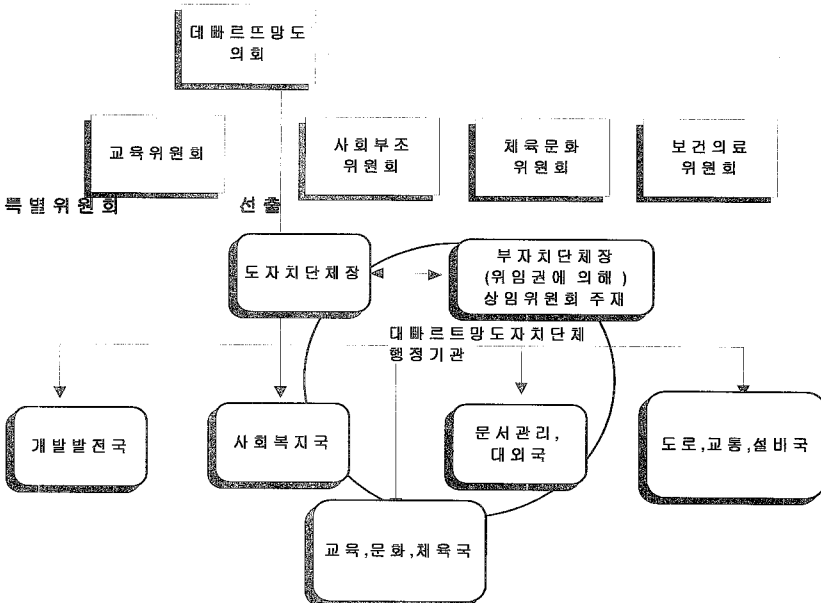
지방의회와 집행기관의 협력관계를 보면, 의원총수 30% 범위 내에서 선출되는 부단체장(부의장겸직)이 소관분야별로 상임위원회(일반적으로 부단체장이 위원장)와 집행기관에 깊숙이 관여하여 정책결정과 집행을 긴밀히 연계하는 Cabinet 방식의 기관통합형이라고 할 수 있다.

1) 데파르트망(Département) 도의 기관구성 형태

도 수준에서의 단체장(président du conseil général)은 의회 의장을 겸직하며, 이

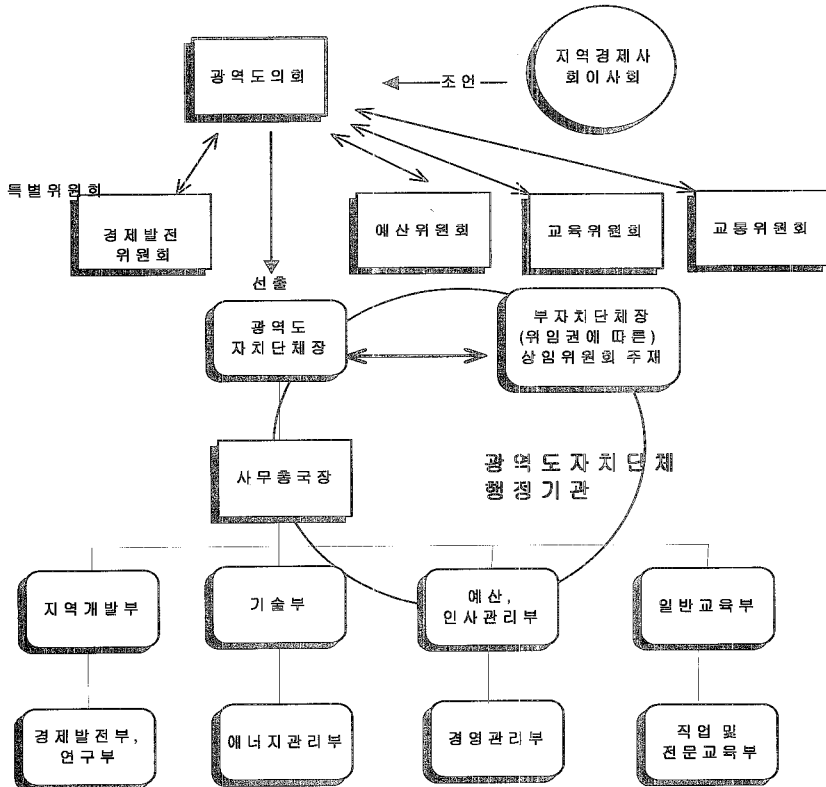
에 대한 선출은 의원 2/3이상의 투표로 결정된다. 특히 단체장의 행정권한을 보면, 의회가 결정한 정책을 직접 집행, 부단체장과 지방공무원에게 부서권에 관련된 집행위임권을 부여할 수 있으며, 단체장의 고유권한으로 경찰권과 도지방 정부 소속 행정공무원에 대한 인사권을 행사한다. 단체장이 수석행정관의 역할을 겸하거나 또는 전문수석행정관을 재임기간 동안 임명하고, 위임과 대리행정 체제로 운영하기도 한다.

프랑스의 상임위원회(commission permanente)는 유럽국가들의 내각형과 미국의 위원회형의 중간형태로써 이들과 유사한 기능을 수행한다. 단체장과 위임권을 가진 부단체장들로 구성된 집행부와 별도로 데빠르뜨망 도의회는 상임위원회를 구성한다. 이는 새로운 기관으로 1992. 2. 6 기본법(loi d'orientation)에 의해 창설·의결권을 보유하게 되었다. 위원회는 의회의 규모에 따라서 4명에서 10명까지 부단체장들의 주재 하에 정치적인 비례를 고려하여 다른 의원들로 구성된다. 정당에 의해서 제출된 명부순서에 입각한 비례명부제에 따라 가장 많은 평균치를 득표한 후보자명부 중에서 선출하여 주민들의 대표성을 가진다.



2) 레지옹(Région) 광역지방정부의 기관구성

수도권의 일드프랑스 레지옹 자치정부의 기관 운영을 살펴보면 다음과 같다. 일드프랑스 레지옹의 지방의원 정수는 197명으로 1983년 사무배분법에 의해 경제·사회·보건·문화·과학 분야와 관련한 사무권한을 이양 받아 수도권 지역의 지역발전정책의 수립·시행을 책임지고 있다. 레지옹 지방의회의장 겸 광역자치단체장이 의회 상임위원회의 의장이 되고 이 위원회는 행정권한 상 일상적인 사무를 관장하게 되므로 레지옹 지방의원 중에서 각각 특정분야를 담당하는 상임위 부위원장(vice-présidents) 12명과 함께 레지옹 전체의 예산편성·집행도 책임진다.



다. 지방정부의 자치조직권 확대

우리나라와 같은 획일적인 기관구성제도를 운영하고 있는 프랑스의 경우 지방정부의 조직에 관한 법적 근거는 프랑스 헌법 72조와 34조에 따르면 법률에 의하여 지방정부의 지위와 조직권한 등을 결정할 수 있다고 명시하고 있다.

지방정부의 자치행정 및 자치조직권은 지방의회로 하여금 법규성격의 행정행위를 직접적으로 제정할 수 있다고 하는 주장이 있는데³⁵⁾, 프랑스에서 자치행정조직의 원칙은 선출직 의회의 존재와 그와 관련된 제도의 행정적 성격에 관련되는 것을 의미하기도 하고 1982년 새로 만들어진 지방자치법에 규정되어 있다.

국사원의 판례에 의하면 지방정부에 부여된 법규제정권한(compétences réglementaires)은 한정된 분야에서 법률이 정한 범위 내에서 국가(중앙정부)가 관련법규의 적용규정(수상의 법규제정권)으로 정한 법규내용에 따라서 행사한다는 것을 의미하며, 따라서 지방정부의 자치행정조직 원칙은 <특정법규의 권한>을 행사하는 것이지, 관할지역 내에서 지방이익 관련분야에서의 모든 법률적 관여가 인정되는 총체적인 행정권한을 의미하는 것이 아니라는 점이다.

라. 시사점

1) 지방자치의 다양한 발전을 위한 제도개혁

(1) 2003년 헌법 수정을 통한 신지방분권 개혁추진 배경

2002년 7월 3일 프랑스 수상은 지방분권 개혁정책을 발표하고 "주민편의를 최우선으로 고려하는 지방자치제도에 기초한 통합된 국가로써 새롭게 자치단체의 권한을 폭 넓게 확대"하고자 하는 정책방향을 발표하였다.

그리하여 프랑스 정부와 국회는 2년여에 걸친 국민적 논의를 거쳐, 프랑스 상

35) M. François Luchaire, «Les fondements constitutionnels de la décentralisation », Revue du droit public, 1982, page 1543.

하원 합동의회로 2003년 3월 17일 월요일 총회를 열고 총 894표 중(하원의원 573표, 상원의원 321표) 873명이 출석하여 862명이 투표한 결과 찬성 584표, 반대 278표로 통과되어 프랑스 민주공화국의 지방분권조직에 관한 헌법조항으로 헌법조문을 수정한다고 의결한 바 있다.

수정된 헌법조항은 총 10개 조로써 지방자치단체에 대한 권한의 이양과 지방자치단체의 시험적 권한집행을 보장하기 위한 내용을 중심으로 개정되었다. 이후 시행령 등을 통해서 권한이양 등 방법을 구체화하여 2004년부터 시행이 가능하도록 개혁을 추진하였다.

(2) 헌법수정으로 기관구성 다양화 근거를 마련

헌법의 수정은, 통일된 단일국가이나 지방분권제도를 보장함으로써 지방민주주의의 실현으로 모든 시민은 법 앞에 평등하다는 헌법적 원칙을 구체적인 방법으로 실천하고자 하는 노력의 결과이다.

또 '레지옹'은 프랑스 헌법 제72조의 규정에 의해서 지방자치단체의 하나로 완전한 인정을 받게 되었고, 주민투표제도와 주민발안제도 등의 도입을 통한 주민직접참여의 기회 확대를 추진한다고 공표함으로써 자치권의 확대와 함께 책임성을 강화하였으며, 자치발전의 다양화를 위한 기반을 더욱 강화하였다.

전통적으로 프랑스는 중앙집권국가로 인식되어 왔다. 그러나 이러한 인식에 차이가 발생한 것은 그리 얼마 되지 않은 일로, 특히 1982년 꼬문, 데빠르뜨망, 레지옹 등 지방자치단체의 자유에 관한 법(신지방분권법)을 제정한 후 프랑스는 지방분권형 국가로 거듭나게 되었다. 이러한 신지방분권법이 지니는 의미를 다음 4가지 점에서 찾아 볼 수 있겠다:

첫 번째, 1982년 제정된 신지방분권법은 주택, 문화, 도시계획, 공직부조 등 다양한 분야에서 지방자치단체가 행사하는 고유권한을 확대시켰다.

두 번째, 또한 지방자치단체의 정책적 결정에 대한 국가의 통제를 약화시킨 바 있다. 즉, 1982년부터 국가는 자치단체의 행정행위가 법률에 위반되었을 경우

에만 행정법원에 자치단체의 결정을 제소할 수 있게 되었다(예외적으로 예산과 경찰사무에 있어서 합법적이지 못할 경우에는 국가가 자치단체에 대한 대집행 이행권을 보유하고 있다).

세 번째, 신지방분권법은 기초자치단체와 도자치단체에 이어 새로운 지방자치단체로써 레지옹(Rgion) 광역자치단체를 설치하였다.

네 번째, 1983년 다음 해에는 두 종류의 새 법률로 국가와 자치단체, 자치단체 상호간의 권한배분 원칙을 제시한 '권한배분기본법' 등으로 신지방분권법을 보완한 바 있다(예를 들면, 방범, 교통 등 기본적인 경찰기능은 기초자치단체에, 보건위생 및 공적부조는 데빠르뜨망 중간자치단체에, 문화기능은 레지옹 광역자치단체에 권한배분을 한 바 있다).

말하자면 이미 1982년 이후부터 프랑스의 행정조직은 상당히 분권조직화 되었다. 그러나 이러한 조직은 복잡한 모습을 지녔다. 먼저 꼬문 기초자치단체, 데빠르뜨망 중간자치단체, 레지옹 광역자치단체로 3계층의 자치단체를 구성하고 있다. 그리고 프랑스 전체 6천 8백만 인구에, 약 36,000개나 되는 상당수의 기초자치단체를 갖고 있기 때문에 광역적 협력기능 등을 위해 또 다른 복잡한 자치단체간 협력체제를 구축해야만 하였다. 뿐만 아니라 중앙 관료체제는 자치단체간의 권한배분을 효과적으로 명확히 할 수 있는 것을 여러 간접적인 방식을 통해서 방해하였으며, 때로는 법률적 지지를 받아가면서 지방자치단체에 대한 국가의 감독방식을 새로운 형태로 발전시켜가기도 하였다.

그 결과, 총선 이후 2002년 5월 새롭게 구성된 중앙정부는 이와 같은 모든 종류의 중앙집권화 경향을 앞으로 방지하기 위해서, 법률 제정만으로는 지방분권 추진정책의 안정성을 보장하는데 충분치 않다고 판단하였기 때문에 헌법 그 자체를 바꾸는 것이 바람직할 것이라는 결정을 내리게 되었던 것이다.

(3) 지방분권 발전과 자치제도의 다양화를 위한 개혁추진 내용

신지방분권의 제1단계로써, 신지방분권 혁신의 기초는 민주적 접근성(proximity)

과 국민통합성(coherence)으로 결정하고 헌법 제1조에 "프랑스 공화국은 자치분권 조직에 기초한다"고 새로운 규정을 제정하였다. 이로써 신 지방분권 의지를 헌법적 가치로 승화시킨 바 있으며 자치단체의 권한을 확대하여 자치단체로 하여금 책임 있는 지방정치와 지방정책을 추진할 수 있도록 하였고 이에 대한 평가는 국회로 하여금 사후적 평가 제도를 활용하도록 결정하였다.

또한 지역주민으로 하여금 자치단체의 정책에 적극적으로 직접참여 할 수 있도록 하고 이에 따른 재정지원을 확보하고 자치단체간 재정불균형을 해소하기 위한 '재정조정제도'를 적극 추진하기로 결정(국세의 지방세 일부이전, 지방세율의 자유화 등)하였다. 그리고 각 자치단체의 특성에 맞는 조치를 취할 수 있도록 자치입법적 권한을 확대하는 방향의 개혁을 추진하고 있다.

그리고 신 지방분권의 제2단계로써, 국회 가을회기에는 대폭적인 중앙권한의 지방이양과 자치단체의 권한확대를 위한 관련법령의 제정을 준비하고 있다. 이를 위해서 이미 2002년 10월부터 2003년 2월까지 계속된 "지방분권의 자유를 위한 토론회"(박람회, Assises des liberts locales)를 통해서 자치단체의 충분한 의견을 수렴한 바 있다.

신 지방분권의 제3단계로써, 지방자치단체간 협력제도를 다시 개편하여 자치단체간 협력방식을 간소화 하고 책임성을 확대하는 개혁조치를 결정하였다.

5. 스페인

가. 지방정부 현황

스페인 국가는 기초, 도, 지역정부로 구성되며 이들 지방정부는 헌법상 자치권을 보장받는다. 기초정부(municipios)는 8106개, 이중에서 90% 이상이 주민 5천명 미만, 중간정부로서의 도지방정부(provincias)는 50개, 지역정부(comunidades autónomas)는 17개, 2개 대도시권 (바르셀로나, 발랑시아), 700개(Catalogne (37),

Castille-Leon (1), Pays basque (7)), 구역의회 3,700개, 발레아레스 군도, 카나리 군도 등의 섬 지방정부 등으로 구성되어 있다.

나. 지방정부의 자치조직권 근거

스페인 헌법 제137조에서 지방정부의 종류를 규정하면서, “스페인 국가는 기초, 도, 지역정부로 구성된다. 이들 지방정부는 자치권을 보장받는다”고 하여 자치권을 인정하고 있다. 또한 헌법 제140조에서는 기초정부의 자치권 보장 및 기초의회의원에 대한 직접비밀평등선거를 규정하고 있으며, 제141조 3항에서는 기초정부간 협력조직 구성을 보장하고 있다.

한편, 도지방정부에 대해서는 헌법 제141조에서 그 지위를 기초정부의 연합체이며 국가의 정책을 집행하는 행정조직이기도 하다는 것을 규정하고 있고, 동 조 제2항에서 도지방의회(diputaciones)가 도지방정부의 집행부와 행정기관을 구성한다고 규정하여 자치조직권의 근거를 제시하고 있다.

다. 지방정부의 기관구성 형태

스페인 지역정부(comunidades autónomas)는 관할지역 내에서 입법권을 행사할 수 있으며, 지역정부 민선지사가 단체장이 되며, 10명을 초과하지 않는 지역정부의원으로 집행부 내각을 구성하여 집행기관을 운영한다. 부지사가 있는 경우도 있고, 지역의원 중에서 민선지사가 선출되며 이를 왕이 임명하고, 이후에 민선지사가 집행부 의원 및 부지사 등을 선임할 수 있도록 되어 있다. 이외에도 지역정부는 광역행정 수행을 위한 기초지방정부간 협력기구(comarcas)를 설치할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

도지방정부(diputaciones, corporaciones)는 도 민선지사, 부지사, 집행위원, 도 총회, 재정특별위원회, 연구 및 정보위원회 등으로 구성된다. 인구 50만 미만의 도

는 약 25명의 도의원, 인구 50만에서 1백만의 도는 27명의 도의원, 인구 1백 만 명에서 350만 명 정도는 31명의 도의원, 350만 명 이상의 도에서는 51명의 도의원을 선출한다.

기관구성을 보면, 도집행위원회가 내각중심으로 집행기관이 되며, 도 민선지사와 도의원으로 구성된다. 이러한 집행부를 구성하는 지방의원이 전체 의원의 1/3을 넘지 않도록 하고 있다. 이들의 기능은 도의회가 위임한 권한을 행사하며, 법률에 규정된 권한도 행사하고, 도 민선지사가 집행위원을 임명, 해임할 수 있다. 한편, 도 민선지사는 도지방의회의 결정을 집행하며, 도 행정기관을 운영하고, 도지방정부를 대표하는 지위를 가지며, 단체장으로서 수입과 지출을 관장하고 긴급 사안에 대한 행정적, 사법적 정책을 집행한다.

기초지방정부(corporación municipal)는 통합형태로 조직되어 있으면서 시장, 기초의원으로 구성된다. 그 수는 인구에 따라서 다르지만, 주민 5천명 이상의 경우에는 의무적으로 집행위원회(집행부 내각)를 설치해야 하며 시장(alcade)과 다른 지방의원(concejales) 등 모두해서 총 기초의회의원의 1/3을 넘지 않도록 의원수를 규정하고 있다.

시장은 지방의원 중에서 집행위원을 자유롭게 지명하며, 행정기관의 활동을 감독한다. 시장은 100명 미만의 기초정부에서는 직선되고, 100명 이상 250명 미만의 경우에는 지방의원 중에서 간선되며, 250명 이상의 기초지방정부에서는 정당명수에 의하여 다수당 지방의원 후보명부에서 지방의원들에 의하여 간접 선출되는 주민수에 따른 다양한 선출방법을 갖는다.

6. 이탈리아

가. 지방정부 현황

이탈리아 헌법 제131조는 지방정부의 종류를 규정하면서, 먼저 20개 지역정부를 열거하여 규정하고 있다. 이는 실제로 두 가지 종류의 지역정부로 구분하며, 일반 지역정부(ordinary statutory, or common law regional government)와 특례지위를 가진 5개 지역정부(special statutory regional government) 등이다. 그리고 도지방정부의 경우, 특례지위의 2개 도정부(Trentin-Haut-Adige)가 있다. 지역정부를 구성하고 있는 도정부인 Bolzano와 Trente는 지역정부와 유사한 자치입법권을 가질 수 있는 특례적 지위를 가진다. 이탈리아 기초자치정부의 법적 지위는 상대적으로 약하며, 오랫동안 ‘전권한성’의 법적 권한을 갖지 못하였다. 기초자치정부의 설치에 지역정부 법률에 의하여, 관련 행정구역의 지역주민에 의한 사전 의견수렴을 거쳐 설치할 수 있으며, 지역정부 관할구역 내에서 자율적인 명칭 변경, 경계조정 등이 가능하다.

나. 지방정부의 자치조직권 근거

이탈리아 헌법 제122조와 2004년 7월 2일 법률 제165/04호에 근거하여, 지역정부 지사 및 지역정부 집행위원(내각), 지역정부의회 등에 대한 선출방식, 선거권, 피선거권 등에 관한 규정은 선출직의 임기 등에 관한 국가 법률이 규정한 기본원칙에 근거하여, 지역정부 법률로 제정하고 있다.

각 지역정부는 헌법에 맞게 지역정부 통치형태와 기본적인 조직 및 운영 원칙들을 결정하는 자치입법권을 행사한다. 기관구성 요소로는 지역정부의회(consiglio regionale), 지역정부 집행위원회(giunta regionale), 지역정부 민선지사(président)로 구성된다.

다. 지방정부의 기관구성 형태

이탈리아 지역정부 조직법에 의하여 지역정부가 제정한 지역정부 법률 및 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표제안권 등을 규정하고 있다. 지역정부 조직법에 대한 주민투표는 유권자의 1/5 이상 또는 지역의회 의원의 1/5 이상이 이를 요구할 시 실시가 가능하며, 과반수 이상의 찬성으로 공포, 확정된다.

지역정부의 기관구성 형태는 기관대립형이며, 1995년에는 지역정부의회가 지역정부의 장을 간접 선출하였으나, 1999년 헌법 수정으로 지역정부 법률이 따로 규정하지 않는 한, 지역정부의 장은 직접, 비밀, 보통선거에 의해서 선출된다고 규정하여 새로운 선거가 2001년 4월 16일 진행된 바 있다.

입법기관인 지역정부의회(*consiglio regionale*)의 구성을 보면, 지역정부의회 의원들은 지역정부 행정구역을 대선거구로 하여, 도 수준에서의 직접비밀선거로 선출된다. 그리고 정당식 비례대표방식에 의한 의석배분이 이루어진다. 지역의원은 30명에서 80명이며, 5년 임기로 재임이 가능하게 된다.

집행기관을 구성하는 선출직은 지역정부 민선지사(*presidente della giunta regionale*), 집행위원들을 포함하며, 민선지사의 선출은 지역정부 차원에서 주민의 직접선거에 의하여 선출되나, 지역정부 조직법이 다른 선출방식을 결정하게 되면 그 법률에 따를 수 있다. 중앙정부에서는 직선제의 민선지사제도를 지지하고 있으나 이것은 지역정부의 자치조직권에 근거한 지역정부 법률로 결정이 가능하도록 하였다.

이탈리아 도자치정부의 설립과 관련해서, 관련 지역의 자치정부로부터 사전 의견수렴을 조건으로 기초자치정부의 발의에 따라서 제정한 법률에 의하여 새로운 도정부도 설치가 가능하다. 1990년 법률 제142/90호에 의하여 최소한 20만 이상의 인구가 되어야 도자치정부로 승격이 가능하다. 그리고 도지방의회의 경우 직접비밀선거에 의하여 5년 임기의 재임이 가능한 24명부터 45명의 도의원 선출된다. 과반수 득표에 의한 정당비례대표제에 근거하기 때문에 도의회에서 다수당을 구성할 수 있다.

도자치정부의 집행기구로써 도자치정부 집행위원회(*giunta provinciale*)는 도 민선지사와 집행위원(*assessori*)으로 구성된다. 5년의 임기를 갖는 집행위원(각료)은 도 민선지사에 의해서 임명되며, 임기를 같이 한다. 도의회가 구성되는 첫 회기에 집행위원 명단을 구성하여 임명하고, 각 집행위원(*assessore*)은 2번 이상 연임할 수 없다. 도 민선지사는 1993년 3월 25일 법률 제81/93호에 의하여 직선되며, 도지방의회가 결정한 행정명령을 집행하고, 공포된 법률을 집행하며 도 지방정부의 행정기관을 통솔하며, 도 지방정부 산하기관의 책임자에 대한 임면권을 가지는 단체장의 지위와 권한을 행사한다.

이탈리아 기초지방정부의 의회를 구성하는 의원 수의 경우, 주민 3천 명 미만의 지방의회의 경우 최소 12명으로부터, 50만 규모의 기초정부는 최대 60명까지 지방의원을 선출하며, 규모에 따른 의석 수 배분을 하게 된다. 1993년 법률 제 81/93호부터 주민 1만5천명 미만의 기초의회에서는 2/3 지방의석을 과반수 이상 득표한 당에게 다수의석을 구성할 수 있도록 하고, 나머지 의석은 유효득표수에 의하여 비례배분 하도록 규정하고 있다. 임기는 5년 연임이 가능하다.

집행기관의 대표인 시장은 기초정부를 대표하며, 1993년 법률 제81/93호부터 직접비밀투표에 의하여 선출되고 있다. 기초정부의 특징을 보면, 기관구성이나 그 규모에 있어서 천차만별의 다양성을 나타내고 있다. 전체 8100개 기초정부 중 약 60% 이상인 4,700개는 3천 명 미만의 주민으로 구성되어 있어서 법률에서 부여하고 있는 공공서비스 등 일반적인 권한과 기능을 수행할 수 있는 행·재정적 수단을 갖추고 있지는 못한 상태이다.

하부기관으로 주민자치의회를 구성하고 있는 바, 주민 10만 이상의 기초정부의 경우 주민이 3만에서 10만일 경우에는 구역의회를 구성할 수 있으며, 기초정부의 조례에 근거하여 주민직선에 의한 구역의회의원을 선출할 수 있도록 함으로써 주민가까이 풀뿌리 민주주의형 대의제를 실천하고 있다.

7. 비교 및 시사점

가. 지방행정조직의 확대 성향

모든 국가는 기본적으로 국가의 지방행정기관 대표와 지방정부(집행부) 대표가 분리된 조직형태를 유지하고 있다.

예를 들면, 네덜란드와 프랑스의 임명도지사제도와 같이 여왕, 중앙정부가 임명하는 지방위원, 임명도지사 등이 존재하고 있으나, 사전 지도감독을 폐지하고 주요 분야에서의 사후적 통제권만 유지하고 있다. 이들 중앙정부를 대표하는 지방의 임명관료는 중앙정부와 지방정부간 관계에서 중재자, 조정자, 조원자로서의 역할로 새로운 전환을 하여 왔음을 보여주고 있었다.

반면, 이탈리아, 스페인, 그리스와 같이 특별지방행정기관의 조직, 인력, 규모, 권한을 줄여서 지방정부의 권한을 확대해 온 국가들도 있다. 영국 잉글랜드에서는 특별지방행정기관이 증가하였으나, 스코틀랜드에서는 정치적 분권(devolution) 정책을 통해서 지역정부 중심으로 행정체제를 개편하여, 국가의 지방행정기관이 지역정부에 통합되는 방향으로 정책을 추진하여 지방행정기관의 통합화 및 이원체제를 유지하고 있다.

나. 지방정부의 기관구성 주 형태 : 대통령제와 내각책임제 혼합

각국은 지방분권의 발전 형태를 다양화 시켜 각 지방정부의 지역적, 기능적 특성에 따라서 차별적인 제도 도입을 통해서 지역주민의 적극적 참여를 유도하는 지역사회 중심의 지방분권 정책을 추진해 왔다. 이러한 가운데 두드러지게 나타나는 특징이 있다. 그 중요한 특징의 하나는 지방정부의 자치입법권 등 지방자치권을 확대하기 위한 정치적 노력으로서, 예를 들면, 정치적 분권(devolution)에 의하여 지역형 국가형태를 갖는 나라들의 경우는 중앙정부로부터

대폭적인 권한이양을 통하여, 보충성원칙을 충실히 이행하면서 기초지방정부가 수행하지 못하는 광역적인 기능은 지역에 기반을 둔 지역정부(regional government) 수준에서 수행하도록 처리하고 있다.

특히 스페인, 이탈리아, 영국, 독일, 벨기에 등 국가 통치유형에 따라서 지역 정부 형태는 사실상 고정되어 있지 않고 역동적인 모습을 갖는 것을 알 수 있으며, 상호간 구분에 있어서 비록 분명한 논리적 기초는 없지만, 각 지역의 역사적, 언어적, 사회적, 법제도적 배경에 따른 특성을 충분히 고려하여 풀뿌리 지방 민주주의 실천을 추진하고 있다. 이것의 의미는 국가의 입법권을 분점하는 정치적 권한배분이 이루어지는 것이며, 스페인, 이탈리아 등의 국가들은 지역적 분권화 수준을 넘어서서 독일, 벨기에, 스위스 등과 같이 연방국가로 전환하려는 노력을 통해서 고도의 분권화된 형태로 지방정부를 발전시키고자 하는 것이다.

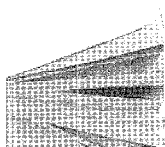
다. 헌법수정으로 지방분권화 가속화

지방분권 정책을 추진하는 국가들은 지방분권을 가속화하기 위하여 궁극적으로 헌법 개정을 추진하여 왔다. 예를 들면, 벨기에에는 1994년 헌법개정을 통해 단일국가에서 지방분권의 자율성을 확대한 연방국가로 통치체제를 전환하였고, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 영국, 그리고 2003년 가장 최근에는 프랑스 등이 헌법을 개정하면서 지방분권화를 가속화 시켰고 이와 함께 지방정부의 기관구성의 조직 형태를 다양화 하고자 노력하고 있다. 스페인, 이탈리아 등도 이미 헌법 개정을 통해서 지역정부 중심으로 국회의 입법권을 분권화 하였으며, 도자치정부와 기초정부에 대하여 기관통합형 및 시장과 민선도지사를 포함한 일부 지방 의원과 함께 내각형 집행기구를 구성하여 운영하는 캐비넷 시스템(Cabinet system)을 도입 운영하고 있다. 영국의 경우도 스코틀랜드 지역의회를 구성하고, 집행기구를 별도로 구성하여 기관대립형과 통합형 중간형태의 캐비넷 시스템을 운영하고 있다.

이러한 사실들로부터 우리나라의 지방분권이 발전해 가는 방향성을 그려볼

때 이들 선진국, 특히 대륙법계 국가들의 획일적이었던 지방정부들의 기관구성 형태를 다양화 하려는 정책적 노력들을 본받을 필요가 있다고 판단된다.

우리나라에서의 지방자치단체 기관구성 다양화 방안을 추진하기 위한 전략으로는, 먼저 지방자치 발전을 위한 헌법 수준에서의 지방자치권 확보, 지방자치제도의 다양화 등을 가능하게 할 수 있는 법적 기반마련이 우선적으로 조성될 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 법과 제도의 실험적 가능성을 부여한 행정환경으로부터 지역주민의 의사를 충분히 반영하여 지역특색에 맞는 지방정부의 기관구성과 운영의 효율성을 높이는 다양한 방식을 도출할 수 있을 것으로 본다.



제 5 장 기관구성 다양화 제도의 도입 가능성 검토

1. 기관구성 다양화 방안 모색을 위한 법제도적 여건

가. 법제도적 도입여건의 필요성

기본적으로 선진국에서 활용하고 있는 자치정부의 다양한 기관구성 형태를 우리나라에 도입하기 위해서는 지방자치법 등 관련법과 제도상 자치권이 확보되어야 할 것이다. 이러한 기본적인 조건 하에서 선진국 중 대륙법계 국가와 같은 동일한 법체계 및 인구규모와 자치계층구조 등의 유사성으로 인한 벤치마킹 효과가 있을 것으로 본다.

특히, 우리나라와 가장 유사한 대륙법의 법체계를 가진 국가이면서, 남부유럽 국가의 모델을 대표하고 지역정부 중심의 단일국가로써 비교적 지방자치권이 헌법적으로 보장되어 있는 특성을 가지고 있는 이탈리아, 스페인, 프랑스 및 연방국가로서 대륙법계 국가인 독일 등으로부터 헌법과 지방자치법에서 보장하는 지방정부의 자치조직권 범위, 지방정부의 기관구성형태와 사무수행 권한 등을 분석함으로써 얻는 교훈들이 직·간접적으로 우리나라의 다양한 지방자치제도를 발전시키는데 중요한 고려 요인이 될 수 있을 것이다.

이중에서도 지방정부의 기관구성 다양화 구축을 위해서는 자치입법권의 보장 등 지방정부의 자치행정조직권에 관한 법적 보장체제가 필요하다.

나. 지방정부 자치입법권의 확대 필요

우리나라는 선진국과 비교해 볼 때 지방자치법상 지방자치단체의 자치(행정)조직권을 부분적으로 보장하고 있으나³⁶⁾, 지방자치권 보장 원칙에 의한 보충성

원칙 및 사무배분의 기본원칙들이 헌법상 명문으로 규정되지 않아, 국회의 입법권과 행정부의 법규명령권에 의하여 지방자치단체의 자치권과 자율재정권을 상당히 제약받고 있다. 이러한 법적 지위의 한계 때문에, 국가-지방자치단체간 관계는 과거와 같이 여전히 수직적 계서제를 벗어나지 못하고 있으며, 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 관계도 1990년대 지방자치 실시 이후 커다란 변화가 없이 자치권을 제약하고 있어서, 결과적으로 지방자치단체 스스로 다양한 기관구성을 위한 지방자치권(자치조직권과 자치입법권)이 결여되어 있어서 근본적인 제도운영의 한계를 갖고 있다. 따라서 이러한 자치권 보장을 바로 헌법 수준에서 규정할 필요성이 있고, 그러한 선결조건이 해결되어야만 보다 구체적이고 발전적인 지방자치제도의 다양화를 추구할 수 있는 것이다.

1) 자치권을 제약하는 관련법령의 과감한 폐지

우리나라의 법제도상 자치단체의 기관구성을 제약하는 법령은, 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등이 관련되어 있다. 이러한 법령에 근거하여 중앙정부는 거의 획일적으로 지방자치제도를 결정하도록 의무화 하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율적 의지에 따르는 기관구성 자율화를 실현하기는 여전히 어렵다. 따라서 이러한 자치권 실천에 방해가 되는 제한규정들에 대해서는 하루빨리 법령규정의 삭제 및 폐지가 요구되고 있다.

2) 자치권 강화를 위한 법적 명문규정의 제정 필요

우리나라 지방자치제도와 관련하여, 현행 헌법규정은 그대로 두더라도 지방자치법상 지방정부의 지방자치권(행정조직권, 행정재정운영권 등)의 자율적 실행

36) 지방자치법 제9조와 제15조의 단서조항에서 우리나라 지방자치단체의 자치입법권을 규정하면서 “다른 법률에 위배”되지 말아야 하는 제약을 명시하고 있다.

이 가능하도록 보장하는 내용의 법적 규정이 필요하다. 이것의 의미는 헌법체제상 통치구조의 변화를 요구하지는 않지만, 지방자치법이 아닌, 헌법상 명문규정으로 지방정부(기초, 도, 광역시)의 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 폭 넓게 인정하도록 법적 명문화, 이에 대한 실행 효과성을 담보해야 한다는 것이다.

지방자치단체의 기관구성과 관련해서는 지방의회와 집행기관 또는 집행기관과 주민 상호간의 관계성을 취급하는 조직간 관계를 우선적으로 고려한 법령 성격의 지방자치단체의 조례입법권 범위를 확대하여 법규명령권 수준으로 인정 가능하도록 법률 수준에서의 명문화가 필요하다고 본다. 그러한 결과로 나타나야 하는 것은 바로 지방자치단체 조례제정권한 범위를 제한하는 지방자치법 제9조, 제15조 단서조항의 삭제가 될 것이다.

3) 지방정부의 조례제정권 범위의 확대 필요

지방자치단체의 조례가 법률의 적용을 위한 조치, 절차 등을 규정하는 법규제정권의 성격이 아니라, 바로 법률집행을 위한 조치 및 절차와 관련된 이차 법률적, 법규제정권 성격의 조례로 인정될 수 있어야 할 것이다.

중앙-지방정부간, 광역-기초 지방정부간 독립적이고 대등한 법인격으로서 정부간관계가 성립될 수 있도록 지방자치법상 지방자치권 원칙, 보충성원칙 등 지방자치 기본원칙의 명문화 및 재규정에 관한 입법적 선행조건이 필수적이다³⁷⁾. 또 다른 예로는 지방세법에 지방세조례주의, 지방자치법에도 이러한 자치권 범위의 확대를 반영하고, 지방세법 및 지방재정법 등의 개정으로 자율적인 지방세 운영체계의 사전구축 또는 병행구축이 요구된다.

예를 들면, 제주특별자치도법(제9조)에서 규정하고 있는 제주특별자치도지사와 관계 중앙부처와의 지역문제 해결을 위한 제주특별자치도지원위원회의 중계적 역할을 통한 법률안 제출권 등의 제도 수준을 넘어서 직접 지역현안과 관련

37) 예를 들면, 지방자치단체의 조례제정권한 범위를 제한하는 지방자치법 제9조, 제15조 단서조항을 삭제하고 조례제정권 확대.

된 문제의 해결을 위해, 영국에서와 같은, 법률안 제출권(private Bills) 등을 부여할 필요도 있다고 본다.

다. 자치기본조례(홈룰제도)의 도입·운영이 필요

1) 자치기본조례 또는 홈룰제도의 도입 필요성

미국의 지방정부 조직운영체계의 기본이 되는 홈룰제도와 같이 우리나라의 경우에도 각 지방자치단체마다 자율적으로 기관조직 및 운영이 가능하도록 하기 위해서는 기본적으로 홈룰제도의 운영이 요구된다. 이러한 홈룰제도는 영국의 경우에는 각 지방정부로 하여금 자치기본조례(basic local constitution)를 제정, 운영하도록 함으로써 마치 한 지방정부가 기본헌법과 같은 조직법에 근거해서 자율적인 조직구성과 운영체계를 활용하는 것과 같은 방식으로 활용하고 있다.

자치기본조례의 도입 또는 홈룰제도를 허용하게 되면 중앙정부(행정자치부)가 이에 대하여 검토 후 인증하도록 제도화를 하거나, 국회에서 각 지방자치단체 또는 광역자치단체의 기본조직법(조례)을 인정하도록 함으로써 인증제도를 운영하게 할 수 있다.

이때 자치기본조례는 완전한 자치입법권 및 자치행정권을 보장받지는 못하지만, 지방자치법에서 공통적으로 필요한 규정, 예를 들면, 선출직의 임기와 선출 방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 기본적으로 규정해 두도록 하고, 지방자치단체가 나머지 세부적인 사항은 지역의 특성에 맞고, 각 지방정부의 실정을 고려해서 자율적으로 집행부를 조직, 운영할 수 있도록 단체장과 지방의원 및 주민투표에 의한 주민의 민주적 통제 하에서 <자치기본조직법(조례)>으로 제정하도록 하는 방법도 있다.

예를 들면, 제주특별자치도, 50만 이상의 시 등에서 인구규모에 맞는 행정조직과 서비스 공급체계를 자율적으로 갖추도록 지방의회에 <자치기본조례>(홈룰)을 보장해 주는 것을 고려해 볼 수 있다.

우리나라에 이러한 제도를 적용하기 위해서는 필연적으로 지방정부에 대하여 자치조직인사권의 자율화를 추진해야 한다. 그리하기 위해서는 지방자치법상 <홈룰>(자치기본조례) 제도를 규정하여 지방자치단체 기관구성 다양화 방안을 법제화 한 후, 총액인건비제도 시행에 맞추어 지방자치단체의 자치조직인사권을 완전하게 자율화 할 수 있도록 추진해야 할 것이다. 또한 총액인건비제의 충실한 수행과 자치조직권 보장을 위하여 <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등의 개정 및 폐지가 후속조치로 완결되어야 한다.

뿐만 아니라 지방공무원의 전문직화를 위한 직위분류제 방식의 도입, 국가공무원과 지방공무원간 교류 촉진을 위한 정책추진 등을 실천하기 위한 지방공무원법 및 관련법의 개정 등에 의한 지속적인 지방자치단체의 자치권 보장이 뒷받침되어야 할 것이다.

2) 자치기본조례 또는 홈룰제도 사례

(1) 뉴욕주정부 : 홈룰제도에 기초한 기관구성 및 운영

뉴욕주에는 57개의 카운티정부, 932개의 타운정부, 550개가 넘는 빌리지 지방정부, 62개의 시정부 등이 있다. 이들 모든 지방정부에 영향을 주는 기본법조항은 뉴욕주헌법 제9조의 홈룰조항과 제8조의 지방재정 조항이 자치권을 보장하고 있다.

뉴욕주 헌법 제9조는 자치권 관련조항으로서 지방정부에 대한 권한부여와 권한제한 등을 규정하고 있고, 제8조는 지방정부의 조세권 및 기채발행권 등 자율적 재정확보를 보장하는 사항을 규정하고 있다. 한편, 주정부의회는 주법으로 자치정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 1964년 입법화하여 주헌법 제9조의 홈룰 내용을 보장하기 위한 법률로 제정하였다. 그리하여 자치정부 홈룰법은 주헌법 제9조 홈룰을 재확인하고, 자치입법권의 입법과정 등을 명기하고 있다.

뉴욕주 헌법과 자치정부홈룰법(Section 10) 등이 제시하는 자치권은 자치정부

의회 구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등에 대한 자율조직권 인정이다. 또한 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 권한 등도 제정할 수 있도록 자치행정권도 보장해 두고 있다.

뉴욕주의 경우 각 지방정부는 주헌법과 주정부법(special act of the State Legislature)에 근거하여 설립, 활동한다고 규정하고 있고, 이러한 법률들이 통합 정리되면서 지방정부 권한을 부여하는 일반법으로서 시정부법(General City Law), 카운티법(County Law), 타운법(Town Law, Village Law) 등이 제정되었다. 이와 같은 맥락에서 미국의 지방자치법 체계는 기본적으로 주헌법에서 자치권을 규정하고 있고, 자치권 확대를 위한 여러 관련법률(Consolidated Laws Relating to Local Government)들이 자치권 보장 및 실천을 지원하고 있다. 이하 지방자치 관련법들은 다음과 같다.

<표 5-1> 뉴욕주 지방자치법

지방분권법	내용
자치정부통치법 (Municipal Home Rule Law Statute of Local Governments)	○ 지방정부의 자치조례 제정을 위한 기본권한, 필요사항, 관련절차를 규정 ○ 카운티·시 자치현장의 제정 및 수정을 위한 절차 등 규정
지방자치기본법 (General Municipal Law)	○ 학교구를 포함한 모든 종류의 지방정부 권한과 의무, 합병, 갈등분쟁, 예비기금관리, 도시계획, 도심재건축, 협력사업추진, 자치정부의 병원설립, 공공경매, 자치정부 공항, 지방복권 등에 관한 것을 규정
카운티정부법 (County Law)	○ 카운티정부의 구성, 행정조직, 권한과 의무 등을 규정
시정부법 (General City Law)	○ 일반시의 권한과 의무, 뉴욕시의 특별징세권에 관하여 규정
빌리지정부법 (Village Law)	○ 빌리지 지방정부의 구성, 조직, 권한과 의무 등을 규정
타운법(Town Law)	○ 타운정부 및 소방구의 구성, 조직, 사무권한, 의무, 세제절차 등을 규정
지방재정법 (Local Finance Law)	○ 카운티정부, 시정부, 학교구, 소방구, 조합 등의 지방채발행 등에 관한 허가 및 절차에 관하여 규정

(2) 영국 지방정부 : 자치기본조례에 근거한 기관구성 및 운영

미국의 지방정부법(Local Laws)의 제정과 관련한 제도 및 홈블제도 등을 벤치마킹한 영국 정부는 2000년 지방정부법을 개정하면서 지방정부들이 다양한 방식의 기관구성 형태를 채택, 운영할 수 있도록 하면서 이러한 제도적 뒷받침을 위한 법적 조치로서 지방정부로 하여금 기관구성의 기본조직법과도 같은 자치기본조례(Basic Local Constitution)를 제정하여 운영하도록 하였다.

우리나라가 지방자치단체들로 하여금 기관구성을 다양하게 할 수 있도록 제도화 하기 위해서는 지방자치단체 스스로가 기관구성 할 수 있도록 조직상의 기본법을 제정, 운영하도록 해야 하는 바, 이러한 내용을 지방자치법에서 자치기본조례로 제정할 수 있도록 하던지 또는 헌법상 명문규정 등 법적인 명문화가 요구되고 있다. 제주특별자치도법에서도 지방자치단체의 의지에 따른 자율적인 기관구성을 운영할 수 있다고 하나, 이미 자치법상에서 기본적인 기관구성을 제시하고 있기 때문에 이에 대한 제도적 변화가 쉽게 도입, 운영될 수 없다. 따라서 이러한 법적 제약을 우선적으로 철폐하는 것이 필요하다.

아래에서는 자치기본조례를 구성할 수 있도록 기본골격을 정리하여 제1안과 제2안으로 제시하고 있다.

① 지방자치단체의 기관구성 조직법(조례)(제1모델)

제1장 일반규정

제1조 정의 : 용어정의. 지방의회, 집행기관, 시장, 부시장 등

제2조 선출직에 대한 선거규정

제3조 지방자치단체의 기관구성 형태 분류 규정

제2장 지방자치단체의 조직과 경계

제4조 지방자치단체 기관구성 형태의 채택 제정 취지

제5조 지방자치단체 기관구성 형태의 성격 규정

제6조 이하 지방자치단체 기관구성 요소에 대한 명문 규정

- 지방의원 선출방식
- 시장 선출방식
- 지방의회와 시장 통합형 운영방식
- 지방의회 중 <집행기관 임원> 선출방식
- 시경영인제도의 운영방식

제7조 지방의회의 구성

- 지방의회의 조직
- 지방의회의 운영방식
- 지방의회의 입법절차
- 지방의회의 권한 등

② 지방자치단체의 기관구성 조직법(조례)(제2모델)

제1장 입법취지 (이하 조문 구성)

- 법적 근거
- 용어정의

제2장 지방의회와 지방의원

- 지방의원 선출방식
- 지방의회의 총회 운영

제3장 지방의회 운영방식

- 지방의회 운영절차 및 소관 위원회 운영제도
- 지방의회와 집행기관의 통합운영 모델 또는 분립운영 모델
- 절충모델로써 지방의회의원 중 <내각형> 집행기관의 임원선출 방식 등

제4장 집행기관 운영방식

- 시장 선출방식
- 통합모델 및 분립모델에 따른 시장의 기능, 권한 등
- 절충모델의 경우 시장과 집행의원간의 관계 규정
- 집행기관의 사무처 또는 임명직 지방공무원에 대한 규정
- 시경영인 제도의 운영방식 등

제5장 직선시장제와 지방의회 분립형 운영방식

제6장 간선시장제와 지방의회 통합형 운영방식

제7장 시장과 <내각형> 집행기관의 절충형 운영방식

제8장 시장과 전문시경영인제 운영방식

제9장 지방의회와 집행기관의 권한과 기능

제10장 지방공무원제도

제11장 지방의원 유급제 운영방식

제12장 감사제도

제13장 지방정부 기관구성 기본조직법(자치기본조례) 제정권

제14장 입법청원권

제15장 기관구성 채택을 위한 주민투표제도

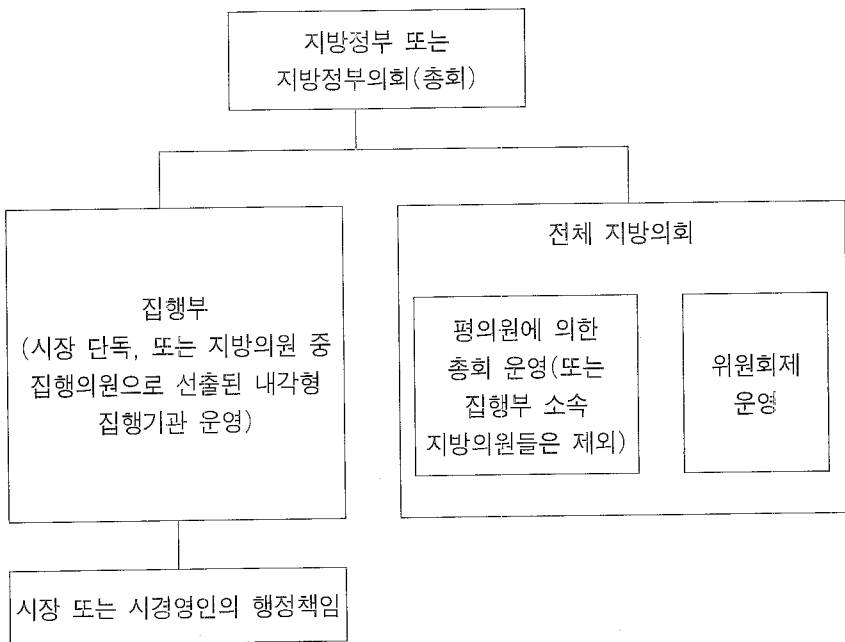
제16장 지방정부 기관구성 기본조직법(자치기본조례) 개정 운영방식 등

2. 기관구성 다양화 방안을 위한 3가지 모델유형 검토

가. 지방정부의 기관구성 다양화 기본모델 3가지

1) 모델 1 : 지방의회와의 집행기관간 분립형태(+내각집행기관)

지방정부의 기관구성 형태를 다양화하기 위한 여러 모델 중에서 기본적으로 지금까지 논의한 것을 보면, 우리나라와 일본에서 채택하고 있는 확실적인 유형으로서 집행기관(단체장 포함)과 지방의회간 대립형태의 조직유형인 집행기관-지방의회 의 기관분립형이 그 하나이고, 대부분의 유럽 선진국가에서 채택하고 있는 기본적이면서도 보편적으로 활용되는 기관구성 기본모델로는 통합방식에 의한 기관구성 형태로 집행기관과 지방의회간 통합된 형태로 운영하지만 집행기관이 의회와 분리된 내각형 방식에 의한 변형된 통합운영모델이 더 다양한 방식으로 전세계적으로 각 지방정부의 기관구성 형태로 활용되고 있다.

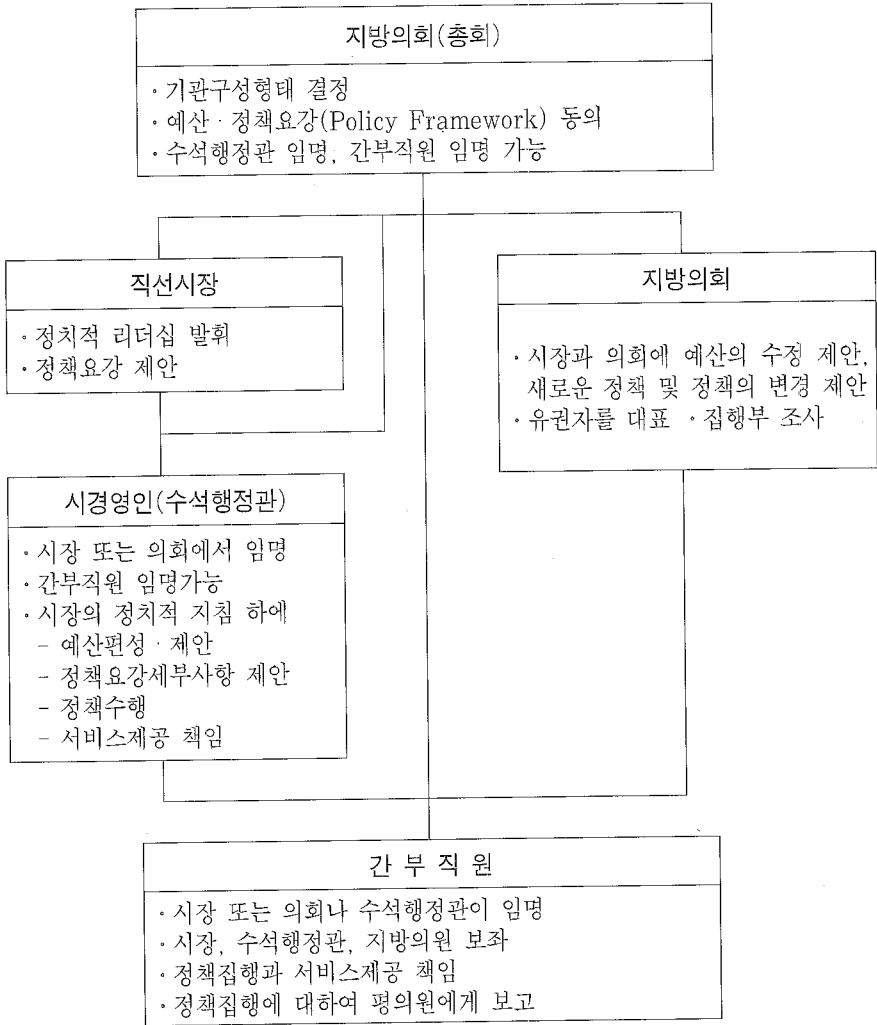


- 각 부문별 주요기능

구 분	기 능
지방의회(총회)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책요강의 승인, 예산의 승인 · 집행부 구성원 지명 또는 동의, 인사청문회
지방의회(총회-집행부의원) 평의원	<ul style="list-style-type: none"> · 집행부와 전체의회에 예산의 수정 제안, 새로운 정책 또는 정책변경 제안 · 유권자를 대표, 집행부를 조사
집행부(시장 + 지방의회 중 집행부 임원이 된 의원으로 내각집행부 구성)	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체를 대표, 정치적 리더십 발휘 · 정책요강(Policy framework)제안 · 예산편성·제안, 정책집행, 서비스 제공책임
시경영인(수석행정관)과 지방공무원(간부직원)	<ul style="list-style-type: none"> · 집행부와 평의원을 보좌 · 정책집행과 서비스 제공 책임 · 정책집행 활동에 대하여 평의원에게 보고

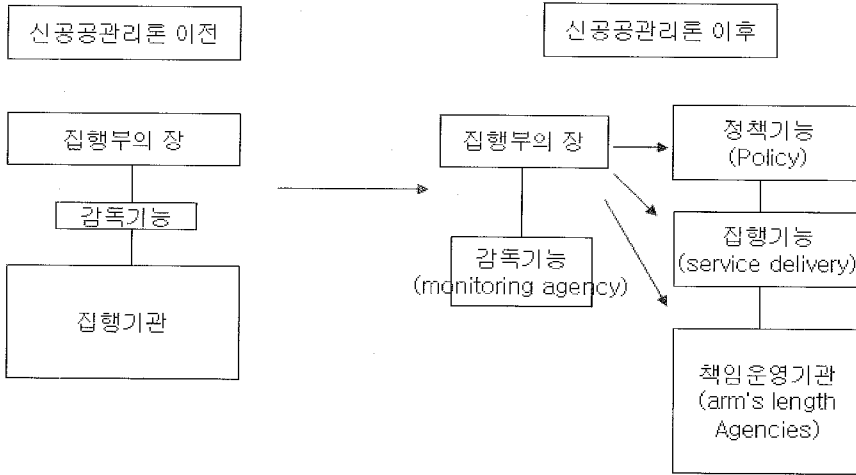
2) 모델 2 : 직선시장과 전문시경영인(수석행정관) 형태

또 다른 기관구성 유형에서 대부분의 선진국이 채택하고 있는 형태로는 전문 행정가에게 일상적인 행정기관의 경영권을 위임하여 처리하도록 하는 수석행정관제(Chief Executive or Managing Director) 또는 전문시경영인제도를 채택하고 있다. 이 제도는 미국과 영국 뿐만 아니라, 프랑스와 같이 비교적 기관구성 형태에 있어서는 지방의회와 집행기관의 통합형으로 운영되지만 이러한 통합형 방식에도 전문시경영인으로서 행정총국장 등을 두고 전문성을 존중하고 있다. 이러한 전문경영인제도의 장점을 보면, 먼저 자치단체의 효율적 행정관리에 관한 전반적인 권한과 책임을 부여하도록 해서, 지방의회가 의회가 정한 기준과 범위 내에서 행정서비스의 효율적 집행을 책임지게 된다. 또한 집행기관 뿐만 아니라 지방의회에 대한 정책자문·제언을 하게 되며, 주민직선에 의한 단체장이 아니라 내각형태의 대표위원 중심으로 운영될 때와 달리 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항을 총괄할 수 있다. 각 나라마다 전문시경영인으로 하여금 다른 역할을 부여하기도 하는데, 직접적으로는 정책개발, 서비스개선, Monitoring, 인사, 예산 등 행정업무를 총괄적으로 수행하도록 하는 것이 대부분의 공통된 사항이라고 할 수 있다.



3) 새로운 집행기관 구성 모델

뉴질랜드의 경우를 보면 신공공관리론적(New Public Management) 시각에서 중앙정부와 지방정부 및 모든 공공기관에 새로운 기관구성 형태를 적용하여 운영하도록 하고 있다. 이러한 새로운 유형의 기관구성 및 운영 모델은 사실상 집행부 중심의 또 다른 기관구성 유형으로 분류가 가능한 운영모델이다.

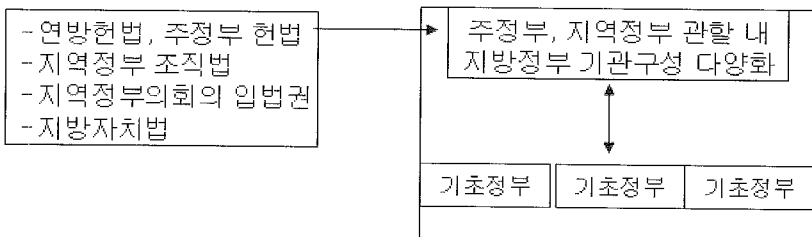


나. 지역정부체제 하에서의 기관구성 다양화 모델

1) 지역정부와 기초정부간 법률적 종속관계 하의 기관구성

연방국가의 경우에는 주정부와 기초정부간, 스페인, 이탈리아, 영국과 같은 지역형 국가의 경우에는 지역정부와 기초정부간, 자치입법권의 상하관계에 근거해서 자치권을 행사하게 된다.

즉, 연방정부의 주정부 또는 지역중심국가의 지역정부의 자치입법권 특성에 따라서 관할지역 하에 있는 기초지방정부들은 지역적 입법권한으로부터 부여받은 범위 내에서 기초정부의 기관구성 다양화를 시도하게 된다.



2) 이탈리아와 스페인 지역형 국가의 사례

이탈리아의 경우 1963년 20개의 지부가 헌법 제131조에 규정된 이후, <지역중심 국가모델>을 추진하면서 제1단계 지방분권화 정책으로 행정체제의 현대화 정책을 추진하였고 이어서 행정적 연방체제(administrative federalism) 방식을 채택, 시행하고 있다.

그리고 제2단계 지방분권화 정책으로 과감한 행정개혁을 지속적으로 추진(1997년 법률 제59/97호, 제127/97호, 1999년 법률 제50/99호 및 관련 시행령 등에 의한 국가개혁정책 추진)하였고, 획일적인 행정조직 모델을 버리고 다양한 행정조직의 자율성과 기관의 운영자율권을 인정하도록 유도하여, 대학교, 중고등학교, 연구소, 상공회의소 등과 같은 조직 뿐만 아니라, 국가 행정기관, 지방정부 등의 조직과 운영 자율권을 확보하는 정책을 총체적으로 추진하였다.

1999년 11월 22일 헌법 개정의 기초가 되는 수정법률 제1호로 지역정부의 특례적 지위를 완전히 헌법에 명문화 하였고, 이어서 2001년 헌법 개정으로는 헌법 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 완전히 개정해서 국가와 지역정부 간 관계 및 권한배분을 제도화 하여 새로운 정부간 관계를 구축한 바 있다.

스페인 지역정부 중심의 자치조직권 강화 모델을 보면, 스페인 헌법 제137조에서 자치조직권을 인정하면서 지방정부 종류를 규정하였다. 스페인은 또한 지역정부의 입법권을 헌법에 보장하면서 지역정부의 기관구성 자율화를 인정하여 스페인형 지역정부 기관구성 모델이 운영되고 있다. 즉, 지역정부의 집행기관은 내각형태이며, 지역정부 민선지사 및 10명을 초과하지 않는 범위 내에서 지역정부 의원들로 내각을 구성하여 집행권을 행사하고 있다. 부지사가 있는 경우도 있고, 지역의원 중에서 민선지사가 선출되며 이를 왕이 임명하고, 이후에 민선지사가 집행부 의원 및 부지사 등을 선임할 수 있도록 하고 있다.

3) 지역정부(광역자치단체) 중심의 기관구성 모델 구축

이탈리아, 스페인의 경우를 보더라도, 국가의 권한을 제외하고 지역정부의 (입법, 행정)권한을 최대한 헌법에서 보장하고 있기 때문에, 연방국가에서의 주 정부와 같이 기초정부의 자치권이 지역정부의 입법권에 귀속되는 경향을 나타내고 있다. 즉, 지역정부와 기초정부간 법률적 상하관계가 성립된다.

즉, 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 이탈리아, 스페인의 지역정부를 중심으로 행정입법권(법규제정권) 뿐만 아니라 국회가 갖고 있는 입법권의 일부도 부여받고 있으며, 스페인, 이탈리아 국가들은 분야에 따라서는 중앙정부와 경쟁적으로 입법권(권한)을 행사하고 있다. 이러한 입법권의 분점은 헌법재판소의 권한쟁의심판 청구권 및 이의 결정권에 귀속되어 동등한 권리를 보장받고 있다. 이와 같은 제도적 뒷받침이 있어야만 지방정부의 다양한 기관구성 모델의 운영이 가능하게 될 수 있다.

우리나라가 이와 유사하게 광역자치단체 중심의 자치행정체제를 운영하기 위해서는 먼저 중앙정부 차원에서 광역자치단체의 자치조직권, 인사권을 제약하는 관련 법령을 모두 폐지하고, 광역자치단체의 자율적 권한 범위에 귀속시키는 방향으로 지방자치법이 개정되어야 할 것이다. 이 경우 단체장 및 광역의원의 선거제도를 포함한 제도구축 및 운영의 기본을 구성하는 사항은, 예를 들면, 도지사, 도의원 등에 대한 선출방식, 선거권, 피선거권, 선출직의 임기에 관한 규정 등에 대해서는 국가 법률(선거법 등)로 종전과 같이 그대로 제정하도록 한다.

그리고 나머지 사항에 대해서는 광역자치단체의 권한으로 부여해 줌으로써, 광역자치단체 스스로 기관구성 관련법을 제개정하고, 이를 지역주민의 투표로 승인받는 절차를 거쳐 기초자치단체로 하여금 다양한 기관구성 형태를 조직할 수 있도록 연방국가에서의 주정부 헌법체계와 같이 광역자치단체 차원에서 지방정부 기본조직법을 제도화한다. 그리하여 각 광역자치단체는 지역실정과 지역주민의 의사에 따라서 기관대립형, 내각제형, 위원회형, city-manager형 등 자율적으로 기초정부의 기관구성을 유도하고, 기초자치단체는 이에 광역자치단체가

제정한 법령 내에서 다양한 기관구성, 인사(교류)제도를 운영할 수 있도록 하는 방법을 실행할 수 있다.

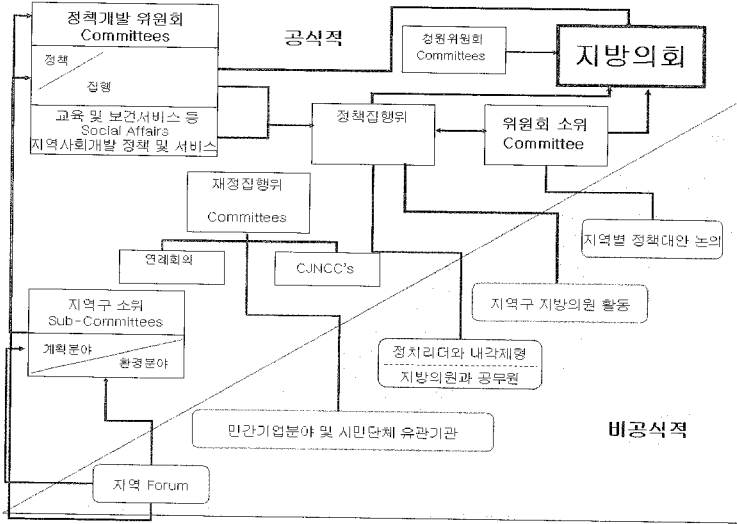
다. 지방의회 중심 지방정부의 다양한 내각형 집행기관 운영 모델

선진국의 지방정부들이 대부분 채택하고 있는 기관구성 형태는 기본적으로 지방의회가 중심이 되어 있다. 영국의 경우에도 2000년 이후 다양한 기관구성 유형을 제시하였으며, 그 중에 주민직선의 시장제도는 전체 지방정부의 약 3%도 못 미치는 주민직선시장 중심제로 나타났다.

따라서 영국과 미국, 독일과 프랑스, 스페인, 이탈리아 등에서는 대부분 지방의회를 중심으로 하고, 집행부의 조직을 내각형태로 유지하여 주민과 지방의회 즉 자치정부가 주민 가까이서 밀착형의 기관운영이 될 수 있도록 유지하는 체제를 선호하고 있다고 판단된다. 따라서 아래에서는 주로 지방의회를 중심으로 집행기능을 활성화 할 수 있는 <시장제>와 <지방의회(총회)>의 통합형 또는 <집행부 내각>을 구성하도록 여러 가지 다양한 기관구성 모델안을 제시해 보기로 한다.

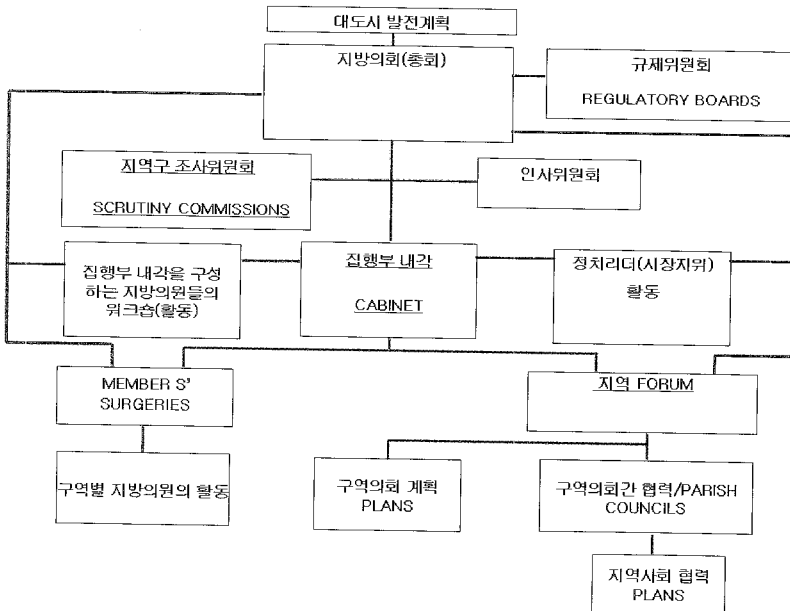
① 모델 1

- 유형 : 통합형 내각시스템(Cabinet)과 정치리더(Leader) 모델
- 사례 : Barnet 런던자치구, 인구 규모는 324,200 정도,



② 모델 2

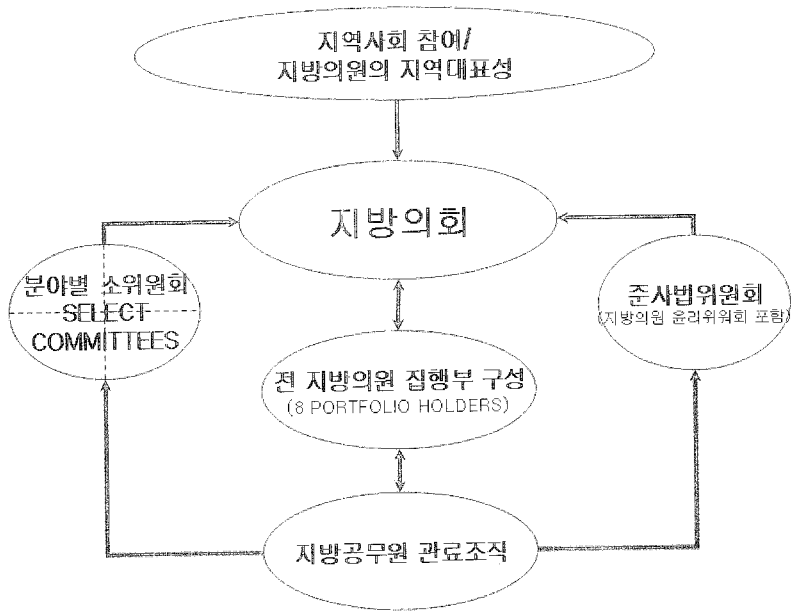
- 유형 : 통합형 내각시스템(Cabinet)과 정치리더(Leader) 모델
- 사례 : Barnsley 대도시 지방정부(Metropolitan Borough Council), 인구규모 227,500



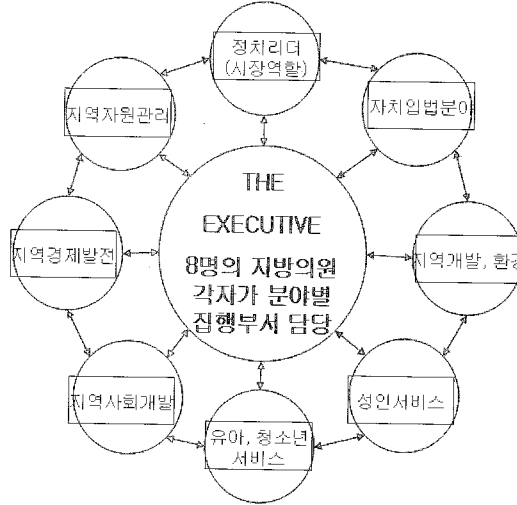
③ 모델 3

- 유형 : 통합형 내각시스템(Cabinet)과 정치리더(Leader) 모델
- 사례 : Bedfordshire 카운티 지방정부(County Council), 인구규모는 370,600 정도

지역사회의 참여 및 지방의원의 대표성



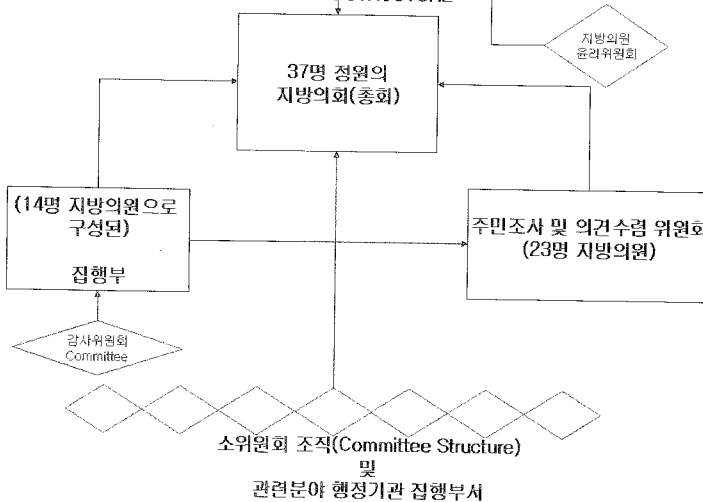
BEDFORDSHIRE 카운티 지방정부 집행기관 구성



④ 모델 4

- 유형 : 통합형 내각시스템(Cabinet)과 정치리더(Leader) 모델
- 사례 : Bolsover 군 지방정부, 인구규모는 70,800 정도

BOLSOVER 군 지방정부의 위원회형 집행기관 유형
COMMITTEE STRUCTURE

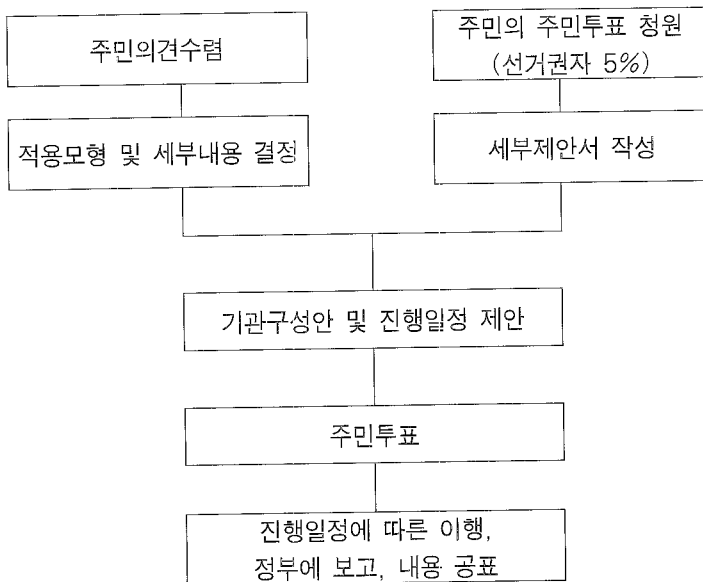


3. 기관구성 다양화 방안 도입 및 운영 절차

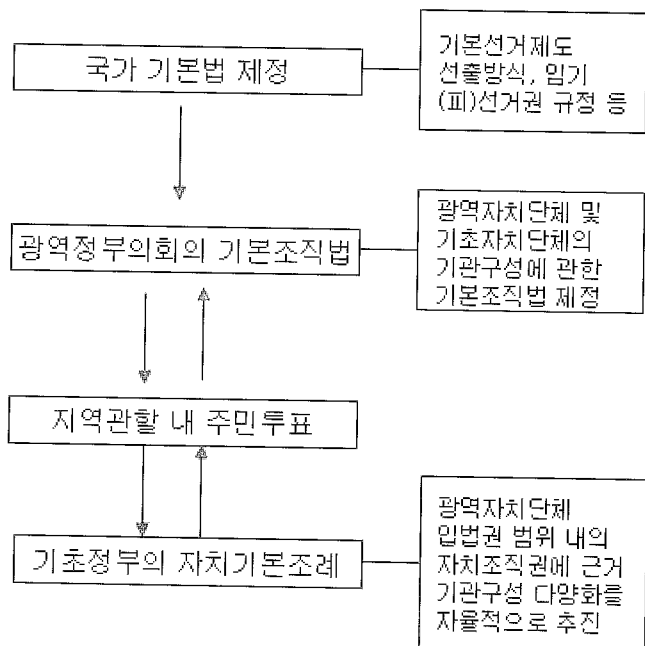
우리나라 지방자치제도상 새로운 기관구성 형태를 채택할 수 있도록 법제도가 마련된다면 이에 대한 선택은 당연히 주민투표에 의한 주민선택이 우선되어야 할 것이다.

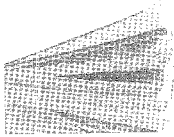
이러한 주민(투표) 선택의 절차는 다음과 같다. 자치단체가 직선시장제와 지방의회와의 기관분립형, 기관통합형 및 절충형 등을 포함하는 새로운 기관구성 형태를 채택하기 위하여 자치단체(시장 또는 지방의회)의 제안 또는 주민의 주민투표 발의에 의해 사전 주민투표를 거쳐 결정한 뒤, 입법청원권에 근거하여 국회 또는 중앙정부에 승인을 요청하는 절차를 밟도록 한다. 필요시, 자치단체가 자발적으로 새로운 기관구성 형태의 채택 절차를 진행하지 않거나 지나치게 지연할 경우 중앙정부가 직접 주민투표를 발의하여 결정하도록 권고한다.

<그림 5-1> 홀름제도 하에서 기관구성 다양화 방안 선택 절차



<그림 5-2> 주정부 또는 지역정부 차원에서 기관구성 다양화 방안 선택 절차





제 6 장 결 론

1. 요약

우리나라에서 지방자치단체의 기관은 집행기관을 대표하는 자치단체의 장(지방자치법 제6장 제85조)과 지방의회(지방자치법 제5장 제35조 권한, 제42조 구성 등) 간 분립(대립)형으로 구성되어 있고 이러한 규정은 지방자치단체의 기관에 관한 조직과 운영을 정한 지방자치법에 명시되어 있다.

따라서 우리나라의 지방자치단체가 지방의회와 집행기관간의 기관분립(대립) 및 기관통합형 등을 선택할 수 있는 여부는 ‘지방자치법’에 근거할 수 있다. 또 지방자치단체의 장의 선임방법 여부도 ‘지방자치법’에 근거할 수 있다. 별도로 지방자치법 제9조제2항에서 지방자치단체의 사무에 관한 규정 중에서 기관구성 및 운영과 관련된 ‘지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무’는 자치단체의 사무로 규정하고 있다.

그러나 우리나라와 달리 지방자치 선진국이라고 할 수 있는 미국, 영국, 독일, 스페인, 이탈리아 등에서는 지역적 특색에 맞는 지방자치단체의 기관을 조직하고 운영하면서 직접민주주의 실체인 지방정부의 가치를 높여왔다. 하지만 우리나라는 지방자치가 실시된 이후 지금까지 기초자치단체와 광역자치단체 등 자치단체의 종류에 대한 구분 없이, 또는 지역마다의 인구규모와 상관없이 모든 자치단체에 대해서 크건 작건 획일적으로 자치단체의 장으로 대표되는 집행기관장(민선도지사, 광역시장, 일반시장, 군수, 자치구청장)과 주민의 직선에 의해 선출, 구성되는 지방의회 등 두 기관 상호간의 ‘견제와 균형의 원리’에 의한 기관대립 내지 기관분립 형태로만 운영되고 있다.

이러한 제도 운영은, 한 국가 내에서 권력을 그 성질에 따라서 여러 국가기관

에 분산시켜 권력 상호간의 ‘견제와 균형(checks and balances)’을 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려는 ‘권력분립 원칙’(principle of separation of powers)의 시각에 볼 때 불완전하고 불균형적인 지방정부의 권력분립 형태를 유지하고 있는 것이다.

대의제도에서 나타나는 권력분립의 원리와 견제와 균형의 원칙이 현대 자유민주국가에서 더욱 효과를 갖기 위해서는 직접민주주의의 제도적 요소가 통치기관의 구성 때, 그리고 그 기관들의 운영 틀 속에 조화되어 활용되어야 한다. 직접민주제의 요소들이 통치기관의 구성과 운영 틀에 조화되기 위해서는 국민의 직접참정제도가 가미되어야 할 것이다. 국민이 직접적으로 정책결정에 참여해야만 한다는 직접참정제도의 실현 방법은, 통치영역을 세분화하여 충분히 작은 규모의 여러 단위로 나누어서 물리적으로 국민의 직접 참여를 보장할 수 있는 ‘주민의 직접 참정에 의한 직접적인 자율적 통치가 보장되는 체제’인 지방자치제도의 다양화를 통해서 실현되기가 쉽다.

특히 우리나라에서 자치단체의 기관구성 다양화가 필요한 이유를 생각해 볼 때, 지금까지 우리나라와 같은 단일국가에서는 지방자치제도 등 일반적으로 공공제도가 통일적이고, 획일적이어야 국민을 위한 평등성을 보장할 수 있다고 하는 무의식 속에 사회전체를 하나의 획일적인 틀로 구속하고, 중앙집권적 제도운영을 일반화하여 왔기 때문에 더욱 지방민주주의의 실천을 위해서도 지역 특색에 맞는 주민직접 참여를 효과적으로 유도할 수 있는 지방자치단체의 기관구성 다양화가 절대적으로 필요하게 되었다.

더구나 현대에 와서는 지방자치의 가치와 함께 주민의 입장에서 헌법, 법률, 제도가 운영되고 해석되어야 하고 이를 위해서 현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합되는 것이다.

그러므로 지금부터 우리나라 지방자치제도도 지역적 특성에 맞고 다양하면서도 민주적이고 주민의 욕구에 맞는 선택적 지방자치제도를 구현하는 것이 절대

적으로 필요하다. 이와 같은 요구를 실천하기 위하여 참여정부의 지방분권 로드맵과 지방분권특별법 상에도 지방자치의 다양화 제도의 실천을 위해 끊임없이 지방분권 정책의 상징 등이 있어 왔다.

외국에서는 지방분권의 발전 형태를 다양화 시켜 각 지방정부의 지역적, 기능적 특성에 따라서 차별적인 제도 도입을 통해서 지역주민의 적극적 참여를 유도하는 지역사회 중심의 지방분권 정책을 추진해 왔다. 특히 스페인, 이탈리아, 영국, 독일, 벨기에 등은 국가 통치유형에 따라서 지역정부 형태는 사실상 고정되어 있지 않고 역동적인 모습을 갖는 것을 알 수 있으며, 상호간 구분에 있어서 비록 분명한 논리적 기초는 없지만, 각 지역의 역사적, 언어적, 사회적, 법제도적 배경에 따른 특성을 충분히 고려하여 풀뿌리 지방민주주의 실천을 추진하고 있다. 이는 국가의 입법권을 분점하는 정치적 권한배분이 이루어지는 것이며, 스페인, 이탈리아 등의 국가들은 지역적 분권화 수준을 넘어서서 독일, 벨기에, 스위스 등과 같이 연방국가로 전환하려는 노력을 통해서 고도의 분권화된 형태로 지방정부를 발전시키고 있었다.

스페인, 이탈리아 등도 이미 헌법 개정을 통해서 지역정부 중심으로 국회의 입법권을 분권화 하였으며, 도자치정부와 기초정부에 대하여 기관통합형 및 시장과 민선도지사를 포함한 일부 지방의원과 함께 내각형 집행기구(Cabinet system)을 도입 운영하고 있다. 영국의 경우도 스코틀랜드 지역의회를 구성하고, 집행기구를 별도로 구성하여 기관대립형과 통합형 중간형태의 캐비닛 시스템을 운영하고 있다.

이러한 사실들로부터 특히 대륙법계 국가들의 획일적이었던 지방정부들의 기관구성 형태를 다양화 하려는 정책적 노력들을 본받을 필요가 있다고 판단된다. 우리나라에서의 지방자치단체 기관구성 다양화 방안을 추진하기 위한 전략으로는, 먼저 지방자치 발전을 위한 헌법 수준에서의 지방자치권 확보, 지방자치제도의 다양화 등을 가능하게 할 수 있는 법적 기반마련이 우선적으로 조성될 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 법과 제도의 실험적 가능성을 부여한 행정환경

으로부터 지역주민의 의사를 충분히 반영하여 지역특색에 맞는 지방정부의 기관구성과 운영의 효율성을 높이는 다양한 방식을 도출할 수 있을 것으로 본다.

2. 정책대안

가. 지방정부의 기관구성을 위한 자치조직권을 헌법상 보장

지방정부의 조직구성에 관한 자율권을 헌법상 보장함으로써 다양한 지방정부 기관구성 형태를 유지할 수 있도록 한다. 제1단계는 지방자치법에서 규정하되, 제2단계로 헌법상 이를 명문화 한다. 예를 들면, 헌법상 지방정부의 권한, 지방정부의 종류, 지방자치원칙 및 사무배분원칙(기초자치단체 우선의 원칙, 지방이양에 따른 재정보전 원칙), 보충성의 원칙, 지방자치단체의 자치행정(조직, 인사, 운영), 자치재정권 등의 보장을 헌법에 명문화한다.

기관구성 다양화와 관련하여 획일적인 지방자치제도가 아닌 기관통합형, 매니저형 등 다양한 형태의 지방자치단체를 구성할 수 있도록 자치조직권의 인정 사안을 명문적으로 규정할 필요가 있다. 즉, 각 지방정부는 지역실정과 지역주민의 의사에 따라서 자율적으로 지방정부를 운영할 수 있도록 하기 위함이다. 단, 단체장 및 지방의원의 선거제도 등에 있어서 기본적인 사항은 국가법률로 제정하도록 한다.

지방자치의 본질은 국가의 통치권과 병립, 공존하는 자치체고유의 공권력으로서 헌법적 보장을 받는 기본권과의 관계에서 파악해야 하고, 따라서 지방자치 제도는 주민의 선거에 의해서 이루어진 민주적 정당성을 갖고 있기 때문에³⁸⁾ 그

38) 지방정부의 역할(Steve Leach et al., 1996 :27-28) : 정치적 체도로서의 지방정부의 역할은 다음 4가지로 정당화 된다, 지방정부는 단일국가 내에서의 권력의 분산을 나타낸다, 지방정부는 지역의 대표성을 보여주는 민주정치의 정치적 참여의 기본이 된다, 지방정부는 정치교육을 하는 교육적 역할을 보여준다, 지방정부는 지방의 요구를 더 잘 파악할 수 있고, 지역주민의 요구에 대하여 더욱 신속하게 대응

통치권행사를 효과적으로 사용하여 중앙정부를 통제할 수 있는 제도적이고 기능적인 견제장치가 되는 것이기도 하다. 뿐만 아니라 지방자치제도는 정치적 다원주의와 자유민주적 통치구조가 요구하는 기능적 권력통제를 실현시키기 위한 통치구조상의 불가결한 제도적인 장치로 인식된다. 헌법에서 지방자치제도를 헌법적 규율 대상으로 삼는 것도 그러한 이유 때문이라고 할 수 있다. 따라서 정치적 분권에 의한 지방자치의 다양성을 실현하기 위해서는 무엇보다도 지방정부의 자치입법권을 확보하는 방안이 시급하다.

나. 지방정부의 입법청원권 보장에 의한 홈룰제도 운영

그리고 지방정부에 대하여 <입법청원권>을 부여하도록 헌법에 명문 규정화해야 한다. 지방정부의 기본조직법으로서 <자치기본조례(안)>(홈룰)을 제정하도록 하여 이를 국회에 상정하여 법률적 효력을 가질 수 있도록 입법청원제도를 운영함으로써 각 지방정부마다 자율적인 기관구성을 채택, 운영하도록 장려할 수 있을 것이다. 이것은 마치 지역현안과 관련된 문제 해결을 위한 법률제출권 보장(제주특별자치도 사례에 기초)과 같은 법률안 제출권(private Bills)의 입법화 추진이 필요한 것이다.

미국 방식과 같이 기본적으로 홈룰제도를 도입하여 중앙정부가 각 자치단체마다의 기본 인사·조직권을 규정하는 기본조례(홈룰)를 개별승인하는 방식으로 하여 각 자치단체들이 지역특성과 재정적인 역량을 고려하여 자율적인 인사·조직권을 갖도록 한다. 이러한 제도가 발전하게 되면서 자치단체들의 기관구성 형태도 주민투표를 통해서 선택적으로 구성할 수 있도록 제도화 하는 방안이 필요하다.

할 수 있다. 즉, 정치적인 정책의 선택과 의사결정을 보다 합리적으로 성사할 수 있도록 한다. (Steve Leach et al., 1996 :27) 지방정부의 경제적 정당성은 전형적으로 안정화, 배분화, 공급화(stabilisation, allocation, distribution) 등의 기능을 수행한다.

자치기본조례(안)의 내용상 지방의회의 자치입법권 등 조례제정권, 지방공무원 임명권한, 법률에 근거한 타 지방정부와 협력체결 승인권 등을 보장하는 것도 병행되어야 한다. 이러한 자치조직권을 인정하도록 지방자치법을 개정하여 지방정부의 조례제정 범위를 확대해야 한다. 더불어 다양한 지방자치제도에 맞고 지방선출직 등으로부터 정치적 중립성과 독립성, 전문성이 보장되고, 실적 중심의 인사권 운영이 가능한 지방공무원 인사관리제도를 지방자치법 또는 지방공무원법에 새롭게 규정할 필요가 있다.

이어서 흡률방식의 기관구성 및 운영 다양화 방안 보장을 위하여 <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정> 등에 우리나라 지방자치단체의 권한 제한 규정을 개정 또는 폐지해야 한다.

다. 지방정부의 선택적 기관구성 정책의 지향

영국의 새로운 지방분권 개혁정책에서 제시하는 3가지 자율적 기관구성 모형 선택정책과 같이 각 지방의 실정에 맞는 지방정부의 새로운 정치 지배 모델들을 제공하고 있다. 또한 영국 중앙정부는 지방정부의 다양화 정책을 추구하기 위한 또 다른 방법의 하나로 선도자로서 새로운 역할을 지향하는 시범지방정부제도 (beacon council)를 추진해 왔다.

영국의 중앙정부는 현대화 작업을 수행하고 있는 지방의회에 대한 기회와 인센티브를 제공해줄 새로운 구조틀(framework)을 수립할 수 있도록 법률제정도 도입하였다. 특히 중앙정부는 탁월하고 주도하는 선도자로서의 역할을 하는 시범지방정부를 선택하여 대폭적인 재정지원과 자율권을 부여하여 지방정부로 하여금 특정한 서비스 분야 혹은 전체적으로 시범지방정부로써 지방정부가 자율적으로 권한을 행사하도록 유도하고 있고, 이에 따른 기관구성 및 운영의 자율성도 대폭 권한배분하여 지방정부로 하여금 다양한 인센티브와 자율권 확대를 부여하도록 하고 있어서 이와 같은 정책의 벤치마킹이 요구된다.

라. 다양한 특례제도의 활용

대륙법계 국가의 경우에는 대폭적인 자치계층의 개편 또는 폭 넓은 차등적 제도운영 등이 쉽지 않기 때문에, 프랑스와 이탈리아, 스페인은 규모와 재정력 등 차이가 큰 지방정부에 대하여 특정한 권한을 부여하는 특례적 지위를 법적으로 이양하도록 하는 다양한 특례제도를 운영하고 있다.

일본의 경우는 인구나 면적 등을 고려하여 정령지정도시, 중핵시, 특례시를 두면서 별한 지위와 권한을 자치단체별로, 그리고 그 자치단체의 처리해야 할 사무의 질과 양에 따라서 지방자치단체의 법적 지위를 달리하고 있다. 그리하여 일본은 위의 중핵시, 정령시 등에 사무배분상의 특례, 행정감독상의 특례, 조직상의 특례를 인정하고 있다.

사실상 현대 사회에서 각 지역은 경제활동인구 등 인구를 기본으로 하여 지역별 재정력과 조직 등에서 차이가 발생하고 있기 때문에 획일적으로 동일한 지방자치제도를 일방적으로 부과하는 것은 지방자치의 기본원리에도 맞지 않는다. 따라서 자치단체의 차별적 능력에 따라서 다양한 특례제도를 구축하는 것이 필요하고 이러한 제도적 기반마련을 위해서는 각 자치단체의 조직구성에 대하여 예외적인 특례를 인정하도록 하거나 또는 자율적 권한의 확대에 의한 자율적 선택권을 보장해 주든지 해야 할 것이다.

마. 기관구성 다양화를 위한 지방자치법 개정

우리나라 지방자치단체의 자치권 보장을 위한 법개정이 필요하다. 자치권 확대를 통한 다양한 기관구성 선택을 자율적으로 주민 스스로에게 결정할 수 있도록 지방자치법상 다음의 관련조항 정비가 요구된다.

<표 6-1> 지방자치법 개정사항

개정사항	개정이 필요한 조항
자치입법권 강화	지방자치법 제15조(조례), 제17조(조례와 규칙의 입법한계), 제20조(별칙의 위임)
자치인사 및 조직권 강화	지방자치법 제27조(시·도의회 의원정수), 제32조(의원의 보수·여비), 제82조(사무처 등의 설치), 제83조(사무직원의 정원과 임명), 제87조(지방자치단체 장의 임기), 제101조(부지사, 부시장, 부군수, 부구청장), 제102조(행정기구), 제102조의 2(신설), 제103조(지방자치단체의 공무원 정원과 총비용제), 제103조의 2(정원에 관한 조례안의 신청서류), 제103조의 3(보조, 보좌기관 등의 직급기준), 제112조(교육·과학 및 체육에 관한 합의제 행정기관), 제112조의 2(치안 및 교통에 관한 합의제 행정기관)

바. 기관구성 다양화를 위한 지방분권특별법 및 주민투표법 활용

지방분권특별법 제8조에서 우리나라 지방자치제도의 다양화를 추구하기 위하여 “지방자치단체 실정에 맞는 시범적, 차등적 지방분권 정책의 실시”를 규정함으로써 지방자치제도의 다양성을 정책으로 추진하도록 하고 있으므로 이러한 정책을 실현 가능하게 하기 위해서는 주민투표법의 활용이 선행되어야 한다. 그리하여 자치단체의 인구 등 규모에 맞는 다양한 지방자치단체를 구축할 수 있도록 유도해야 한다.

이러한 두 가지 법을 근거로 중앙정부에서는 자치입법권과 조직정원권 등을 자율화하여 자치행정 역량의 강화를 통해서 시범적인 지방자치제도를 운영하여 지역적 특성에 맞는 다양한 기관구성 선택권을 부여해야 한다.

【참고문헌】

- 김성수(2001), 개별행정법 : 협조적 법치주의와 행정법이론, 법문사.
- 김성호 · 황아란(1999), 조례제정권 범위확대에 관한 연구, 한국지방행정연구원,
- 김순은(1999), 지방의회와 단체장과의 관계분석: 부산광역시의 사례를 중심으로.
「지방정부연구」, 3(2).
- 김순은(2002), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 「지방정부연구」 5(2).
- 박종득 · 임헌만(2001), 기초의회의 의원 전문성과 의정활동간 상관관계연구, 「한국사
회와 행정연구」, 12(3).
- 송광태 · 김현태(2000), 지방의회 의정활동 평가의 분석 틀과 적용, 「도시행정학보」,
13(1).
- 송광태(2003), 지방분권화시대의 지방의회 역할 활성화방안, 경실련세미나 발표논문.
- 육동일(2001), 지방의회의 전문성 확보방안 연구, 「21세기 지방의회 발전과제와 전망:
제28차 지방자치정책 세미나논문집」
- 이종원(1998), 「서울시의회 입법활동의 활성화 방안」. 서울시정개발연구원.
- 정준금(1995), 기초지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전
방향, 「한국행정논집」, 7(2).
- 주용학(2002), 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구, 「한국
지방자치학회보」, 14(1).
- 채원호(2006), 지방정부 기관구성의 다양화 방안 모색, 발제논문, 2006년 9월, 지방자
치발전 정책토론회, 지방행정연구소 주관.
- 최병대 · 송광태(1995), 지방의회 위원회의 전문성 제고에 관한 연구, 「지방자치연구」, 7(2).
- 최우용(2006), 우리나라 지방자치단체 기관구성의 특색과 개선방안, 발제논문, 2006
년 9월, 지방자치발전 정책토론회, 지방행정연구소 주관.
- 최인기(2001), 지방자치론, 법문사.
- 허영(2005), 한국헌법론, 박영사: 서울.
- 허영(2005), 헌법이론과 헌법, 박영사: 서울, 10판.

- 뉴욕시정부, City charter(2002), 2006.
- 뉴욕주정부, 주정부 헌법(2000), 2006.
- 캘리포니아 주정부 헌법(2003), 2006.
- 로스엔젤레스 시정부 헌장, 2006.
- 워싱턴디시 홈룰차터, District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act, 2006.
- Craig Paul, Tomkins Adam(ed.)(2006), The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective, Oxford University Press, London.
- Gains, F.(2004), New Council Constitutions in Alternative Arrangement Authorities, www.elgnce.org.uk and ODPM London.
- John Peter(2005), Gains Francesca, Political leadership under the new political management structures, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2005년 1월.
- Leach S. et al.(2003), Strengthening Local Democracy : Making the Most of the Constitution, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2003년 7월.
- Leach Steve et al.(1994), The Changing Organisation and Management of Local Government, London, Macmillan, 1994.
- Leach, S and Wilson, D(2000), Local Political Leadership Policy Press: Bristol .
- Liverpool City council, Constitution, 2002-2003.
- Magstadt, Thomas M.(2005), Nations and Governments: Comparative politics in Regional Perspective, Thomson Wadsworth: United States, 5th.
- Office for National Statistics, Gazetteer of the old and new geographies of the United Kingdom, London, 1999.
- Rao Nirmala(2005), Councillors and the New Council Constitutions, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2005년 1월.

- Stoker, G.(2004), How are Mayors Measuring Up? www.elgnce.org.uk and ODPM London.
- Stoker, G. et al.(2002), Report of ELG Survey Findings for ODPM Advisory Group, Evaluating Local Governance: New Constitutions and Ethics, Department of Government: Manchester University, 2002년 11월.
- Stoker, G. et al.(2004), Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation; Office of the Deputy Prime Minister: London, 2004년 7월.
- Stoker, G.et al.(2003), Implementing the 2000 Act with respect to New council constitutions and the Ethical framework: First Report, ELG Team and ODPM London, 2003년 6월.
- Stoker, Gerry, Francesca Gains, Stephen Greasley, Peter John, Nirmala Rao(2006), Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions : Findings from the 2005 ELG Sample Survey, Department for Communities and Local Government, 2006년 10월.
- U.S. CENSUS BUREAU, 2002 Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization, U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration, 2002년 12월.
- Widdicombe, D (Chair)(1986), The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of inquiry into the conduct of Local Authority Business, Cmnd 9797 (London HMSO).

영국의 New Council Constitutions 관련자료

- ◉ Report of ELG Survey Findings for ODPM Advisory Group, ODPM, November 2002.
- ◉ Implementing the 2000 Act with respect to New Council Constitutions and the Ethical Framework, ODPM, June 2003.
- ◉ Implementing the 2000 Act with respect to New Council Constitutions and the Ethical Framework: Baseline Findings from a Long-Term Evaluation, ODPM, June 2003.
- ◉ Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation, ODPM, July 2004.
- ◉ A Summary of Research Evidence on New Council Constitutions in Local Government, ODPM, July 2004.
- ◉ The Implementation of New Council Constitutions in Alternative Arrangement Authorities, ODPM, July 2004.
- ◉ How Are Mayors Measuring Up? ODPM, July 2004.
- ◉ Diversity Under New Council Constitutions, ODPM, 2004.

【 Absrtact 】

A Study on a Variation of the Type of Local Government Organizational Structure

In its current physical form, the Korean local government presents some advantages ; for exemple, larger basic local government units allow for better territorial management and coherent planning. But the scale of many of the local authorities may not suit the needs of local democracy. That means revealing the problem that the scale of Korea's basic local governments generally fits the technical needs of territorial management, not reflecting enough the effectiveness of the participative local democracy.

In the same way, the general institutional framework of the municipal government system in Korea has a remarkable degree of uniformity, through which diverse local communities are not permitted to the various types of local government management structure fitted to their local circumstances. This framework is provided by the Local government Act ; the same degree of uniformity of political structure of local government applies to the upper-level and lower-level local units under the same Act, although the inhabitant size allows for some degrees of formal (functional) differentiation between municipalities and regional or metropolitan governments. As a result, the uniform political structure of both the province and municipality in Korea consists of a council and an executive body. Municipal and provincial councils are formally representing the local people as the highest authority in their respective territorial boundaries and an executive, mayor or provincial governor, lead daily the local government by taking actions decided by local council.

This study tries to find the way to introduce the variety of political structure of local

government in Korea as alternative arrangement to the uniform type of local government organization. It will be necessary for both the local council and the executive to enhance the role and capacity to cope with the daily problem ; although sub-national councils are technically and legally the highest authority and the supreme local legislative bodies, most political power resides with the executive. Councillors are officially only occupied part-time with local affairs whereas members of the executive (mayor and his or her deputy mayor) in municipalities and provinces are full-time (professional) politicians. In addition to this particular advantage the executive is assisted by a large and specialized bureaucracy.

For being effective local authorities having a collective responsibility, attempts should be made to improve the position of the council by enhancing the flow of information to councillors and a more extensive use of councillors in the earlier stages of drafting policy decision-makings and local laws. Or, change the political balance in local government institutional framework and find the way how the new political structure in favour of local councillors vis-à-vis executive leaders works into practice in order to strengthen local democracy.

As the study have shown it, the advanced countries in OECD continue to vary the types of local government organizational structure in a way that is appropriate to the local proper circumstances by the further decentralization. For example, the UK demonstrates that the new framework started since 2000 opened the way for local councils to adopt new political structures better suited to their roles today of community leaders - a separation of the executive from councillors' other roles, cabinet systems, executive mayors, including those directly elected. Some studies of evaluation tell the fact that local democracy is being improved giving councils opportunities to try out innovative arrangements for local elections, and to consult their local people on key issues through referendums.



It is normally that the local government which administers local services looks different in different places. This is a consequence of long differences of geography, history and socio-demography. But, in Korea, within the actual legal framework of central government's policies for local government, there remains insufficient room for manoeuvre for local community to try to choose the modification of their local government's political structure. That fact illustrates the necessity of the new types of structural arrangements that can realize each local community's own vision.