

지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구



지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구



연구진

김 지 수 한국지방행정연구원 부연구위원

박 재 희 한국지방행정연구원 부연구위원

1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 “「지방자치법」 전부개정안(2018.11.13.)”에 따른 기관구성 형태 다양화 필요성을 제시하고, 특례법 개발을 목적으로
 - 사회적 논의, 학술적 논의, 정책적 논의를 종합하여 기관구성 형태 다양화 필요성을 제시하였음
 - 또한 국내 법제도 및 해외의 법제도에 관한 분석 등을 종합하여 기관구성 형태 변경의 방법과 법제화의 방향, 국내에서 적용 가능한 기관구성 형태를 선택하여 이를 모델화하였음
 - 마지막으로 개발된 모델을 바탕으로 「지방자치법」 상의 지방자치단체 기관구성 형태에서 벗어난 내용을 중심으로 정리된 “(가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법안”을 제시하였음

2. 연구의 주요 내용 및 정책제언

□ 기관구성 다양화 논의와 그 필요성

- 연구결과 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 논의는 오히려 학술적 차원의 논의를 통해 정부의 정책 아젠다로 부상한 것임
 - 지방의회의 경우 강시장-약의회가 지니는 문제의 해결방안으로 기관구성 다양화를 주장하는 반면, 지방자치단체는 구체적인 방향을 제시하지 않고 있었음
- 지방분권에 관한 사회적 논의가 활발히 이루어진 것과 달리, 기관구성 다양화 필요성에 대한 국민인식이 높지 않았기 때문에 학계와 정부가 이에 대한 사회적 논의를 주도하고 있었음

- 그 핵심적인 내용은 ① 주민투표를 통해 기관구성 형태를 주민이 스스로 선택함으로써 풀뿌리 민주주의 강화, ② 지방자치단체 형태 다양화를 통해 단체장에게 집중된 과도한 권한을 분산하여 실질적인 견제와 균형 도모, ③ 지역 여건과 특성의 차이에도 불구하고 통일적인 기관구성 형태만을 구성하는데 따른 신속하고 탄력적인 행정운영 한계 극복, ④ 기관구성 다양화를 통한 효율적 지방정부 운영 및 비용의 절감 등임
- 그러나 이 중 경제적 비용 절감의 문제는 기관구성의 형태에 따라 편차가 큼. 따라서 기관구성 다양화에 따른 지방자치단체 운영 효율화는 단순한 경제적 관점의 비용절감에 국한되는 것이 아니라 조직유연성 및 단체장 권한분산 등에 따른 행정적·정치적 관점의 효율화가 더 큰 의미를 지님
- 학술적 차원에서는 기관구성 다양화의 이론적 근거로 지방자치단체의 구성자치권 확보를 제시하고 있음
 - 국내의 경우 획일적 기관구성 방식의 문제점을 지적하고 지방자치단체 권한분산과 변화하는 환경변화에 대한 대응 등을 위해 기관구성 형태의 다양화 필요성을 제기하는 연구가 주가 됨
 - 해외에서는 다양한 기관구성 형태별 분포와 장단점 분석을 진행하고 있으며, 국내에 없는 책임행정관제도, 지방자치단체 규모나 특성에 적합한 기관구성 형태 등에 대한 연구가 진행되고 있어 국내로의 함의가 있음
- 그러나 국내적 맥락과 문화적 공감대 없이는 본래의 기관구성 형태로 회귀하려는 경향이 있고, 미국의 경우 기관통합형과 기관대립형의 경계가 무너지면서 결합형의 기관구성 형태가 증가되고 있음. 따라서 국내의 맥락에 맞는 기관구성 형태 모델 개발이 필요함
- 국내에서는 지방자치발전위원회를 중심으로 포럼운영을 통해 표준모형을 “단체장 중심형(현행 모델), 단체장 권한 분산형(① 부단체장·감사위원장 임명 동의형/② 부단체장·행정위원장 임명동의형/③ 의회중심형)” 등 현행 모델 포함 4가지 모델을 개발하였음
 - 그러나 표준모델안의 모델①과 ②의 경우 단체장 권한분산의 측면에서 불

- 때 현재의 기관구성 형태와 차별화된 효과를 제시하는데 한계가 있음
- 기관통합형 기관구성 형태로서 책임행정관을 두는 방식을 제안한 모델 ③은 책임행정관 운영방식에 따라 현 제도와 차별성 정도에 차이가 발생할 수 있으나 그에 대한 구체적 내용이 제시되지 못했음
 - 따라서 기존의 정책적 논의에서 제시된 기관구성 다양화 유형에 국한되지 않고, 해외사례 검토 등을 통해 보다 다양한 기관구성 방식 유형을 개발하는 것이 필요하다고 판단하였음

□ 국내외 법제도 분석결과

- 주요국의 기관구성 형태 다양화에 대한 사례분석 결과 법제화의 방식은 크게 기관구성 유형을 제한하지 않는 것과 일정유형의 범위 내에서 지방자치단체가 선택할 수 있도록 하는 방식 등 두 가지로 유형화됨
 - 미국·독일 등과 같은 연방제 국가의 경우 본질적으로 각 지방자치단체의 자율적인 기관구성 형태 개발·선택의 자유를 인정하고 있음
 - 영국과 같은 단방제 국가의 경우, 법률에 따라 기관구성 다양화의 유형을 명문으로 규정하고 지방자치단체가 법에 규정된 기관구성 형태 유형 중 하나를 선택할 수 있도록 함
- 국내의 경우 단방제 국가이자 대륙법계 국가로서, 획일화되었던 기관구성의 형태를 다양화하는 첫 단계이니 만큼 지방자치단체가 법률이 정한 일정 유형의 기관구성 형태 중 선택할 수 있는 권한을 부여하는 것이 적절하다고 판단됨
 - 이를 위해 미국과 독일, 영국 등 주요국의 사례를 분석하였음
- 특히 국내의 경우 법률 상 획일적인 기관구성 형태를 가지며, 특례법을 통해 기관구성의 자율성을 지방자치단체에 부여했다고 하더라도 비교적 제한적인 형태이기 때문에 한계가 나타남
 - 세종특별자치시의 경우 특례법을 통해 기관구성 자율성이 보장되지만, 실질적으로 적용되지 못하고 있고, 제주특별자치도의 경우 마찬가지로 특례

- 법을 근거로 감사기구 등에서 기존의 기관구성 형태와 차별화하기 위한 노력을 하고 있으나 그 한계가 크다는 점이 지속적으로 지적되고 있음
- 따라서 다양한 기관구성 형태 유형에 대한 장단점 분석을 통해 국내에 적합하다고 판단되는 3가지 모델을 개발하였음

□ 한국형 지방자치단체 기관구성 형태 모델의 개발

- 제4장에서는 한국형 지방자치단체 기관구성 형태 모델로서 ① 단체장중심형, ② 단체장권한분산형, ③ 의회중심형 등 3가지 유형을 제시하였음
- 모델1: 단체장중심형
 - 현행 기관구성 방식으로, 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출함. 그러나 상대적으로 지방의회에 비해 단체장의 권한이 강한 형태임
- 모델2: 단체장권한분산형
 - 현행 기관구성 형태에서 발생될 수 있는 단체장 권한집중에 따른 한계를 극복하기 위해 단체장 권한 분산 방안을 보완한 형태임
 - 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출하고, 다양한 독립적 행정 위원회를 설치하는 방식임
 - 부단체장의 경우 단체장이 의회의 동의를 받아 임명하고, 임기를 보장함
 - 기타 행정위원회를 운영할 경우, 단체장과 지방의회가 추천한 주민(전문가, 활동가 등)으로 구성함
 - 행정위원회 중 감사위원회와 인사위원회의 경우 지방자치단체장에 대한 견제 기능을 수행하는 핵심적 역할을 하기 때문에 아래와 같이 보다 상세히 규정함
 - 감사위원회의 독립성을 위해 감사위원장을 직선제로 선출할 수 있는 가능성을 열고, 사무국 운영의 독립성을 법적으로 보장함
 - 인사위원회와 행정위원회 위원 구성시 단체장의 권한을 분산하기 위해 단체장·지방의회·민간전문가가 위원수주의 1/3을 추천한 뒤 지방의회 동의를 얻어 지방자치단체장이 임명하는 방식을 채택하였으며, 지방의회 의원

도 인사위원이 될 수 있도록 함. 단, 감사위원회와 달리 사무국 운영은 별도의 독립된 사무국을 두지 않고 지방자치단체의 인사담당부서가 맡음

○ 모델3: 의회중심형

- 의회 중심의 기관통합형 기관구성 형태임
- 단체장에 대한 직접선거는 하지 않으며, 주민이 직선제로 선출한 지방의회 의원 중 의회에서 선출한 지방의회 의장이 단체장을 겸임함(간선제)
- 지방의회의 결정으로 책임행정관을 두도록 하여 기관통합형의 한계인 전문성·중립성의 취약성을 보완함. 책임행정관의 권한범위는 법률에 규정하도록 하되, 구체적인 내용에 대해서는 조례에 위임하여 지방의회의 자율성을 제고함
- 지방의회 내에 상임위원회가 구성되어 집행기관의 행정운영에 직접적으로 영향을 미치며, 지방의회 의원과 민간위원으로 구성된 감사특별위원회와 인사특별위원회를 두어 견제와 균형을 위한 역할을 담당하도록 함

○ 이와 같은 3개 모델을 중심으로 “(가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특별법안”을 제시함

□ 연구의 함의와 한계

- 본 연구는 지방자치단체의 기관구성 형태 선택의 자율성 확보를 위해 필요한 구체적인 모델을 개발하고, 이를 법률화 할 경우 필요한 주요 조문의 내용 등을 개발하였다는데 의미가 있음
- 특히 기존에 지방자치발전위원회가 제시했던 표준모델안과 비교했을 때 현행 기관구성 형태와의 차별화를 보다 명확히 하면서도 단체장-의회 간의 권한분산과 단체장-의회 통합시의 견제와 균형을 보다 개선할 수 있는 발전적인 모델을 제시하였다는데 의미가 있음
- 단체장권한분산형 모델의 경우, 부단체장에 대한 의회의 통제 권한 확대, 감사위원장을 직선제로 운영할 수 있는 가능성을 열었고, 감사·인사위원회

및 기타 행정위원회의 기관구성 및 운영에 있어서 독립성 강화 등을 위한 다양한 방안이 제시됨. 또한 인사위원회 및 기타 행정위원회에 지방의회 의원이 비상임위원으로 활동할 수 있는 가능성을 열어둠으로써 단체장에 대한 의회의 견제력을 제고함

- 의회중심형 모델의 경우 지방의회가 책임행정관의 선임과 권한범위 등을 결정할 권한을 가지며, 지방의회 의장의 단체장 겸임에 따른 의회의 단체장 견제 방안(예: 의회 내 상임위원회 운영, 의회 내 감사·인사위원회 운영 등)을 제시함으로써 기관통합형의 한계를 극복하고자 함
- 또한 각 지방자치단체의 특성과 맥락에 따라 지방자치단체가 조례 등을 통해 선택할 수 있는 자율권을 비교적 넓게 제시함에 따라 보다 다양한 형태의 기관구성을 할 수 있도록 하는 가능성을 열어두었음
- 그러나 본 연구의 결과물에 대한 적용을 위해서는 향후 행정 및 법률 전문가에 대한 의견수렴과 토론을 통한 발전과 개선이 필요할 것으로 판단됨
 - 특히 지방자치단체 기관구성 형태 변화가 가져올 수 있는 사회적 영향력을 고려할 때, 개개의 모델 적용시 발생할 수 있는 상황 등을 시뮬레이션하고 법안을 정교화 하는 과정이 필요할 것으로 판단됨

CONTENTS

Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구목적	7
제2절 연구방법 및 절차	9
1. 연구 흐름도	9
2. 연구 분석 틀	11
제2장 기관구성 다양화 필요성	13
제1절 기관구성 다양화에 관한 논의	15
1. 기관구성 다양화에 관한 사회적 논의	15
2. 기관구성 다양화에 관한 학술적 논의	24
3. 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의	34
제2절 소결론	40
제3장 국내외 법제도 분석	43
제1절 해외의 기관구성 다양화 사례	45
1. 기관구성 다양화의 법제화 유형	45
2. 해외사례: 기관구성 유형 무제한 방식(미국·독일)	46
3. 해외사례: 기관구성 유형 제한 방식(영국)	59
제2절 기관구성 다양화의 법제화 현황	65
1. 지방자치단체 기관구성에 관한 헌법 및 지방자치법 규정	65
2. 지방자치단체 기관구성에 관한 특례	70
3. 특례법 제정의 방향	74

CONTENTS

제4장 기관구성 다양화 모델 설계	77
제1절 기관구성 다양화 모델 유형	79
제2절 유형별 체계	83
1. 단체장중심형(모델 1)	83
2. 단체장권한분산형(모델 2)	85
3. 의회중심형(모델 3)	91
4. 모델 간 비교	95
제5장 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법 제정안	103
제1절 기관구성 다양화 특례법 구성	105
제2절 (가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법(안)	107
1. 제1장 총칙	107
2. 제2장 단체장권한분산형 기관구성	111
3. 제3장 의회중심형 기관구성	117
4. 제4장 보칙 및 부칙	121
제6장 결론 및 함의	123
1. 연구결과 종합	125
2. 연구의 함의 및 한계	129
【참고문헌】	131

표목차

[표 1-1] 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 장점(선행연구 요약) ...	4
[표 2-1] 지방자치단체 차원의 기관구성 다양화 필요성 주장	16
[표 2-2] 기관구성 다양화에 대한 사회적 논의 시도	18
[표 2-3] 주민투표 비용 추계: 제주·보은·거창의 사례	21
[표 2-4] Prebilič & Kukovič(2013)의 국가별 기관구성 형태 유형 및 특징	26
[표 2-5] 기관구성 다양화 필요성에 대한 논의 비교: 국내 사회적 논의 vs. 학술적 논의	30
[표 2-6] 기관통합형과 기관대립형의 장단점	31
[표 2-7] 4가지 유형의 기관구성방식에 대한 특징 및 장단점	32
[표 2-8] 지방자치발전위원회의 추진경과	36
[표 2-9] 제주특별자치도 감사기구 독립성에 관한 학술적 논의 ...	38
[표 3-1] 기관구성 다양화에 대한 법제화 유형	46
[표 3-2] 미국의 기초자치단체 기관구성 유형	50
[표 3-3] 미국의 주 책임행정관의 일반적인 책임 범위	52
[표 3-4] 정치와 행정의 분류로 보는 행정가의 역할	53
[표 3-5] 독일의 자치단체 기관구성 유형	56
[표 3-6] 영국 지방정부법(Local Government Act 2000) 구성 ...	60
[표 3-7] 영국 기관구성 유형별 분포	60
[표 3-8] 영국의 자치단체 기관구성 유형	63
[표 3-9] 지방자치단체 기관구성 관련 헌법조문	65
[표 3-10] 지방자치법 전면개정안(2018.11.13.): 기관구성 다양화 관련	67
[표 3-11] 지방자치법 주요 연혁: 기관구성 형태를 중심으로	69
[표 3-12] 제주특별법 제8조 기관구성 변경 근거 1	71
[표 3-13] 제주특별법 제8조 기관구성 변경 근거 2	71

CONTENTS

[표 3-14] 세종특별법 전부개정안	74
[표 3-15] 기관구성 다양화 특례법안의 구조	75
[표 4-1] 모델 간 특징 비교	96
[표 5-1] 기관구성 다양화 특례법안의 구조	106
[표 5-2] 법률안: 제1장 총칙의 내용	107
[표 5-3] 법률안: 제2장 단체장권한분산형 기관구성의 내용	112
[표 5-4] 법률안: 제3장 의회중심형 기관구성의 내용	117
[표 5-5] 법률안: 제4장 보칙 및 부칙의 내용	121

그림목차	[그림 1-1] 본 연구의 목적 및 방법	7
	[그림 1-2] 연구 흐름도	10
	[그림 1-3] 분석 시 검토되어야 할 요소	11
	[그림 2-1] 여론조사결과: 기관구성 변화 필요성 인식(표본: 500명) ...	17
	[그림 2-2] 지방자치단체 자치권의 구성요소와 구성자치권의 개념 ...	25
	[그림 2-3] 미국의 지방정부 기관구성 형태 변화	27
	[그림 4-1] 기관구성 다양화 모델 개발안	80
	[그림 4-2] 단체장중심형(모델1)의 구조도	84
	[그림 4-3] 단체장권한분산형(모델2)의 구조도	85
	[그림 4-4] 의회중심형(모델3)의 구조도	91

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구방법 및 절차

제1장

서론

KRILA

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

□ 지방분권과 지방자치단체의 기관구성 다양화에 관한 논의

- 최근 지방분권에 관한 사회적 요구가 이론적·추상적 단계를 넘어 구체화됨에 따라 지방자치를 강화하기 위한 다양한 쟁점이 활발하게 논의되고 있음
 - 그 결과 최근 재정분권 및 행정분권(예를 들어 사무이양)과 같은 영역에서 비교적 실무적 차원의 분권논의가 진행되고 있음
- 그러나 재정·행정 분권을 통해 지방자치단체가 기대하는 높은 수준의 자치권을 확보하는 데에는 한계가 있기 때문에 이를 극복하기 위한 방안이 모색되고 있음
 - 예를 들어 제주특별자치도와 같이 상대적으로 높은 수준의 분권을 확보하고 있는 지역의 경우, 지역 차원의 홈 룰(home rule) 제정을 통한 포괄적인 자치권 확보 방안을 논의하고 있음(안영훈 외, 2017)
 - 현행 지방자치의 한계를 극복하기 위한 지방의회의 입법권 강화(하동현, 2017; 전학선, 2015; 김성호, 2011; 김부찬, 2006), 지방자치단체의 과세 자주권 강화(김태호, 2014; 최우용, 2008), 지방자치단체의 기관구성 자율성 강화(이행준, 2016; 신환철, 2015; 이관행, 2010; 안영훈, 2006)에 관한 논의는 이와 같은 맥락에 나타났다고 볼 수 있음
- 그 중에서도 지방자치단체의 기관구성 다양화는 곧 지방자치단체의 기관구성 자율성 강화, 즉 구성자치권(structural autonomy) 확보와 연계됨
 - 따라서 지방자치단체의 구성 자치권이 확보된다는 것은 해당지역 주민들이 스스로 선택에 따라 지역에 맞는 통치체계 구성방식을 결정하는 것으

로, 지방자치단체의 기관구성 형태가 다양화될 수 있다는 것을 의미함. 이를 통해 높은 수준의 지방분권·지방자치 확보가 가능하다고 볼 수 있음

□ 지방자치단체 기관구성 다양화의 강점

- 선행연구에 따르면, 지방자치단체의 구성자치권 확보를 통해 지방자치단체 기관구성 형태가 다양화되면 다음과 같은 3가지 측면에서 의미가 있음
 - 첫째, 중앙정부 중심의 획일적인 지방자치단체 기관구성 방식을 변화시킴으로써 주민이 지방자치단체의 기관구성 방식을 결정함으로써 자치권·주민주권을 강화할 수 있음(안영훈, 2006; 최진혁, 2016)
 - 둘째, 우리나라 지방자치의 가장 핵심적인 문제라 할 수 있는 단체장 권한 집중에 따른 문제점을 개선할 수 있음(안영훈, 2006; 최진혁, 2016)
 - 셋째, 각 지방자치단체의 기관구성 형태가 다양성을 확보할 수 있으므로, 급격한 행정환경 변화에 대응할 수 있음(안영훈, 2006; 이행준, 2016; 최진혁, 2016). 예를 들어 지방자치단체의 규모, 재정적 상황 등에 부합하는 효율적인 정부형태 선택이 가능함. 기관구성 형태에 따른 차이는 있지만, 선거비용·지방자치단체 운영경비 등을 경감할 수 있음(안영훈, 2006; 신환철, 2015; 최진혁, 2016)

[표 1-1] 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 장점(선행연구 요약)

번호	장점
첫째	▪ 자치권 및 주민주권 강화: 기관구성방식을 주민이 선택할 수 있는 권한
둘째	▪ 단체장 권한집중에 따른 문제점 개선
셋째	▪ 급격한 행정환경 변화에 대한 대응력 제고

□ 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 법적 근거와 한계

- 현행 지방자치단체 기관구성은 헌법과 지방자치법에 규정되어 있음
- 헌법에서는 지방자치단체에 “의회”를 둘 것을 명문화하고 있지만(헌법 제 118조 제1항), 지방자치단체-지방의회로 구성된 기관대립형 구조를 명문화하고 있지는 않음
 - 따라서 지방의회의 구성과 지방자치단체장의 존재를 헌법적으로 규정하고 있기는 하나, 지방의회를 폐지하지 않는 범위 내에서라면 지방자치단체 기관구성 형태의 다양화가 헌법에 위배되는 것이라고 볼 수는 없음
- 「지방자치법」 역시 단지 지방자치단체의 종류로서 광역·기초자치단체의 유형을 규정하고, 지방의회를 둔다는 명문의 규정을 두고 있을 뿐임
 - 지방의회 의원의 경우 선거를 통해 선출할 것을 헌법상에 명문화하였으나, 지방자치단체 장의 경우는 ‘선임방법’이라고 규정하고 있으므로, 반드시 선거를 통해 선출할 필요는 없다고 볼 수 있음(이행준, 2016).¹⁾ 즉, 선거를 통해 선출된 지방의회 의원이 지방자치단체의 장을 겸직하거나, 전문행정관을 선임하는 방법도 가능함
- 따라서 현행 「지방자치법」은 기관구성의 다양성을 보장하는 법제도적 근거를 두고 있지는 않으나, 헌법과의 관계를 종합적으로 고려할 때 기관구성 다양화의 법제화 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있음

□ 지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 한국형 모델 개발 및 법제화 필요

- 최근 행정안전부는 이와 같은 사회적 요구에 부응하여 “2019년 「지방자치법」 전면개정안”에 지방자치단체 기관구성 다양화의 특례를 규정함
 - 그러나 구체적인 방법에 대하여는 별도의 법을 통해 규정할 것을 명시함
- 지방자치단체의 기관구성 형태는 해당 국가의 정치·사회·문화적 맥락 또는 관습에 영향을 받게 되기 때문에 쉽게 변화되지 않고, 회귀하려는 경향이

1) 현재 2007.06.28. 2004헌마644

이므로 한국의 맥락에 맞는 법제정이 필요함²⁾

- 최근 해외사례연구에 따르면, 연방국가의 경우 지방정부의 포괄적 자율권을 인정하고 있기 때문에 지역별로 다양한 형태의 지방자치단체 기관구성이 나타나고 있으며(영국, 독일 등), 비연방제국가인 영국에서도 법률상에 유형화된 범위 내에서 각 지방자치단체가 지역에 맞는 기관구성형태를 선택하도록 하는 법 개정(Local Government Act 2000, Localism Act 2011)이 이루어짐(김지수·이재용, 2019)
- 국내의 경우, 지방자치권 강화를 위해 기관구성형태 다양성이 구성 자치권 측면에서 확보되어야 한다는 논의와 단체장에 대한 권한집중 문제를 개선하기 위한 목적에서 기관구성 형태 다양화가 필요하다는 논의가 중심에 있음([표 1-1] 참조). 또한 지방자치단체의 인구규모·인구밀도·재정여건 등을 고려한 제한적 범위 내에서의 기관구성형태 다양화 필요성도 학술적 차원에서 논의되고 있음(김순은, 2016; 양영철 외, 2016). 예를 들어 인구과 소지역 등에서 기관통합형으로의 전환을 통해 행정비용을 경감하는 등의 논의가 진행되고 있기 때문임(파이낸셜뉴스, 2020)
- 그러나 미국이나 영국의 경우, 인구규모와 기관구성 형태 사이의 상관관계는 거의 나타나지 않으며, 영국의 경우 인구규모가 적은 지역에 대해 기관구성형태 다양화에 제약을 두었던 법을 폐지하기도 했음(김지수·이재용, 2019). 또한 영국의 경우, 기관통합형의 통치체제에서 기관구성 형태의 다양성을 통해 주민이 직접 선출하는 주민의 대표 수를 확대할 수 있는 기관대립형의 기관구성 형태 채택이 가능하도록 기관구성의 다양화를 시도한 것으로(김지수·이재용, 2019), 국내와는 맥락의 차이가 있다고 볼 수 있음

2) 영국의 경우, 지방자치단체 기관구성을 다양하게 선택할 수 있도록 하는 법 개정에도 불구하고, 새롭게 제시된 기관대립형 기관구성 유형의 비율이 여전히 가장 적고(전체의 약 4.5%, 16개 지역), 기관대립형 기관구성으로의 전환에 대한 주민투표 사례 중 69.8%는 유권자들에 의해 거부되기도 했음(위키피디아, 검색어: England and Wales mayoral referendums, 검색일: 2019.05.31.). 또한 Stoke-on-Trent(2009), Hartlepool(2013), Torbay(2019) 등의 지역은 기관대립형을 도입하였다가 다시 폐지하기도 하였음(위키피디아, 검색어: England and Wales mayoral referendums, 검색일: 2019.05.31.)

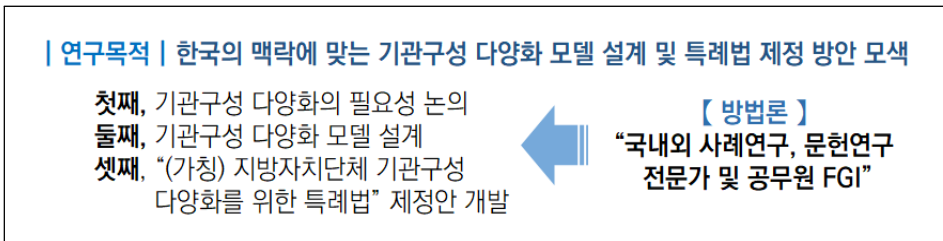
- 따라서 한국의 맥락에 맞는 기관구성 다양화 모델을 설계하고, 이를 바탕으로 특례법 제정 방안을 모색할 필요가 있음

2. 연구목적

□ 연구목적

- 본 연구의 목적은 한국의 맥락에 맞는 기관구성 다양화 모델을 설계하고, 이를 바탕으로 특례법 제정 방안을 모색하는 것임
 - 이를 위해 첫째, 기관구성 다양화의 필요성을 논의하고,
 - 둘째, 기관구성 다양화 모델을 설계한 뒤,
 - 셋째, 그에 따른 「(가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법」 제정안을 개발하는 것임
- 국내외 사례연구 및 전문가 자문, 행정안전부와의 긴밀한 협력체계 구축을 통해 국내의 실정에 맞는 기관구성 다양화 모델과 법제화 방안을 모색하고자 함

[그림 1-1] 본 연구의 목적 및 방법



□ 기관구성 다양화 모델설계 및 특례법 제정방안 모색의 전제와 원칙

- 국내의 기관구성 다양화에 관한 법제도적 맥락과 사회적·학술적·정책적 논의, 해외사례 등에 관한 종합적인 분석을 통해 기관구성 다양화 모델 선정 및 특례법 제정방안을 모색함

- 첫째, “2019년 「지방자치법」 전면개정안”에 지방자치단체 기관구성 다양화의 특례 규정 및 해외사례 분석을 통해 특례법 제정방안을 모색
 - 둘째, 지방자치발전위원회의 기관구성 다양화 모델 개발안을 중심으로 사회적·학술적·정책적 논의를 종합하여 기관구성 다양화 모델을 선정
- 이를 위해 기관구성 다양화 모델 설계 및 특례법 제정방안 모색에 있어 고려해야 하는 원칙은 다음과 같은 세 가지로 요약됨
- 첫째, 기관구성형태의 다양성에 대한 법제화를 통해 지방자치단체의 자치권을 강화할 수 있어야 함
 - 둘째, 현행 헌법에 의거 지방의회를 폐지하는 방식에 대해서는 검토하지 않음
 - 셋째, 어떠한 기관구성 형태를 선택하더라도 권력분립의 원칙이 확보될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

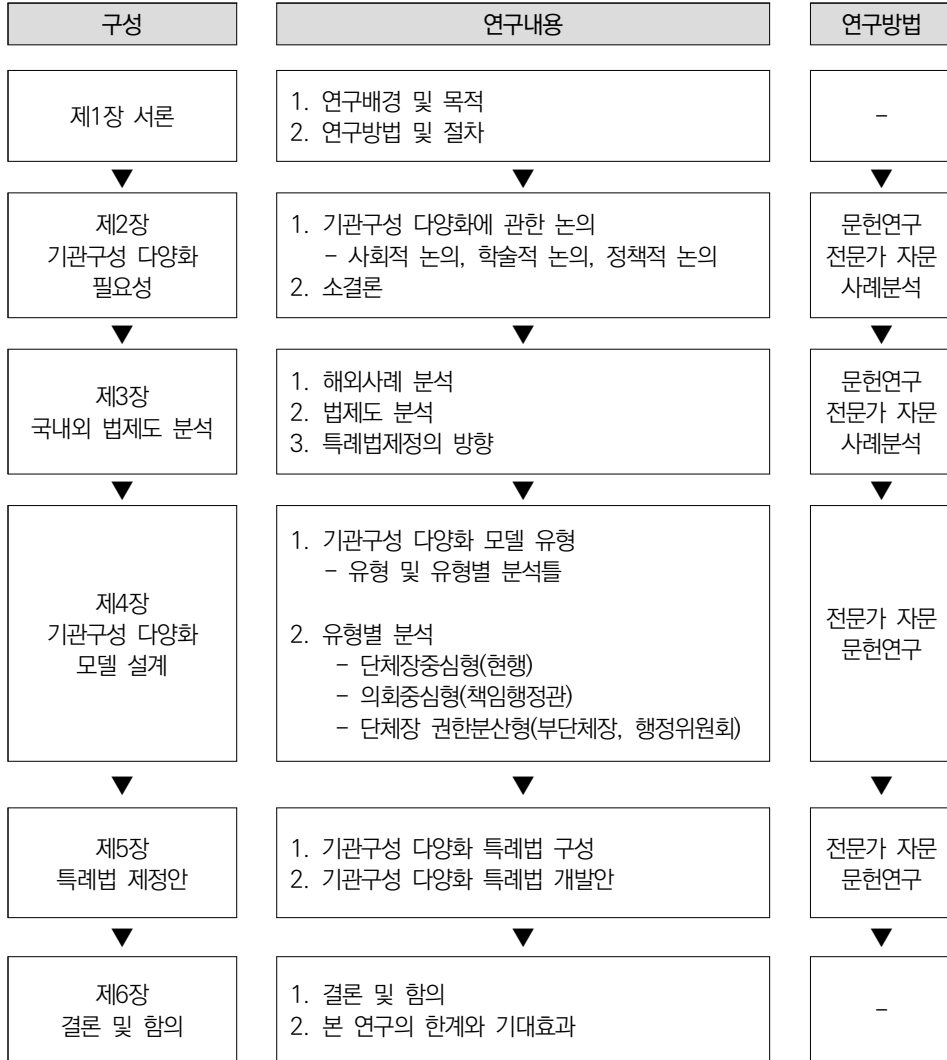
제2절 연구방법 및 절차

1. 연구 흐름도

□ 장별 연구방법 및 내용

- 제1절에서 논의한 연구필요성 및 목적, 모델 및 법안 개발의 원칙 등을 반영한 본 연구의 장별 연구 흐름도는 [그림 1-2]와 같음
 - 제2장은 기관구성 다양화의 필요성에 관한 연구로서, 사회적·학술적·정책적으로 논의를 종합·정리함
 - 제3장은 해외의 기관구성 다양화 사례 분석을 통해 기관구성 다양화에 관한 규정의 방식과 모형별 장단점을 분석하고, 현행 지방자치단체 기관구성 관련 법제도 분석결과와 종합하여 특례법 제정의 방향을 도출함
 - 제4장은 제1절에서 기관구성 다양화 모델 유형을 소개하고, 각 유형별 분석 틀을 제시함. 이를 바탕으로 제2절에서는 유형별 특징을 분석하게 되며, 해당 내용이 제4장의 구성과 연계될 수 있도록 함
 - 제5장은 지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 특례법 제정안을 제시하는 것이며, 특례법 제정안의 구성과 개별 조문을 제시함

[그림 1-2] 연구 흐름도



2. 연구 분석 틀

기관구성 다양화 모델 분석 틀

- 제2장의 분석과정을 통해 도출될 예정임
 - 그러나 기관구성 형태에 관한 모델인 만큼, 반드시 포함되어야 하는 사항들이 있다면 다음과 같음

[그림 1-3] 분석 시 검토되어야 할 요소

| 전반적인 검토 필요 사항

- 기관구성 형태의 유형 제시 여부
 - 명문화된 선택유형 외의 방식을 채택할수 있는지 여부 등 포함
- 기관구성 형태 변경절차
- 기관구성 형태 변경에 관한 지원방안 등

| 각 모델별 검토 필요 사항

- 집행기관-의회 간 권한 및 책임
- 집행기관(예: (부)단체장, 책임행정관, 행정위원회 등) 간 권한 및 책임
- 집행기관 선임·해임, 결위 시 권한승계 등의 방법 등
- 행정위원회를 설치할 경우 구성, 종류, 권한, 운영방식, 위원의 자격 등
- 감사위원장을 설치할 경우 자격, 선임·해임, 결위 시 권한승계 등의 방법 등
- 기타 필요 내용

자료: 지방자치발전위원회(2015b)

제2장

기관구성 다양화 필요성

제1절 기관구성 다양화에 관한 논의

제2절 소결론

제2장

기관구성 다양화 필요성

KRILA

제1절 기관구성 다양화에 관한 논의

1. 기관구성 다양화에 관한 사회적 논의

□ 지방자치단체 차원의 기관구성 다양화 필요성 주장

- 기관구성 다양화에 관한 사회적 논의는 지방자치단체장이나 시도지사협의회·시도의장협의회 등을 중심으로 제기되고 있음
 - 지방자치단체의 경우, 기관구성 다양화 필요성이 지방자치단체가 요구하는 지방분권강화의 한 부분으로 인식되고는 있으나, 기관구성 다양화의 필요에 대한 객관적 근거나 비전, 향후의 적극적인 활용의지 등을 표명하는 단계로 나아간 것은 아닌 경우가 대부분임. 오히려 지방자치단체에 직접적인 영향을 미치는 특례 설치와 관련된 쟁점이 논의의 중심에 있음
 - 이에 비해 전국시·도의장협의회 지방분권 TF단장은 특히 지방의회가 가지는 현재의 문제 중 하나가 강시장-약의회 구도 속에서 지방자치단체의 부속기관으로 전락한 것이라고 볼 수 있으므로, 기관구성 다양화를 통해 지방의회가 단순한 입법기관·행정에 대한 견제·감시기관을 넘어 지방행정의 통합·조정기관이 될 수 있는 가능성을 제시하는 것이 필요하다고 주장함(일요신문, 2019). 즉, 지방의회의 관점에서 볼 때 강시장-약의회가 지니는 문제해결의 방안 중 하나로서 기관구성 다양화가 필요하다는 의지가 비교적 강함
- 따라서 지방의회 차원에서 기관구성 다양화 필요성을 비교적 강하게 제시하고 있다고 볼 수 있으며, 지방자치단체는 단지 지방분권강화의 다양한 세부 쟁점 중 하나로서 기관구성 다양화를 다루고 있을 뿐 이를 강조하고 있는 것은 아니라고 볼 수 있음

- 이와 같은 특징은 국내에서 기관구성 다양화 논의의 핵심적인 쟁점이 강시장-약의회의 지방자치단체 현실을 고려해, 지방자치단체장의 권한을 분산하고 의회를 강화하는 방향으로 진행되고 있기 때문으로 판단됨

【표 2-1】 지방자치단체 차원의 기관구성 다양화 필요성 주장

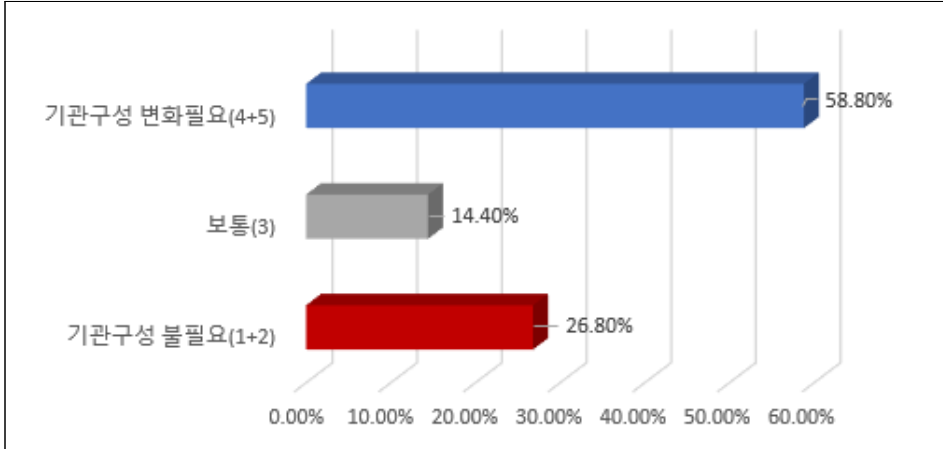
발언자	발언내용
대한민국시도지사협의회장 000 (2020.1.19.)	지방자치법 전부개정안을 통해 지방의회에 정책지원 전문인력을 채용할 수 있도록 하였으며, 지방자치단체 기관 구성 다양화와 중앙지방협력회의의 신설 및 특례시 도입 등을 위한 근거 규정이 마련 되었고, 특별지방자치단체의 설치에 관한 새로운 규정들이 마련되는 것이 필요
수원시장 000 (2014.12.16.)	헌법전문에 지방분권 내용 신설, 지방자치 관련 법규범 재·개정 시 지방이 관여할 수 있는 권한 부여, 자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련 , 중앙부에 대한 견제장치, 지방재정에 관한 헌법적 근거 신설 등이 필요
전국시·도의회협의회 지방분권 TF단장 000 (2019.5.14)	그간의 지방자치제도는 중앙집권적 통치구조속의 시·군·구 통치수단에 불과하며, 강시장·약의회의 구도 속에 지방자치단체의 부속기관으로 전락함. 기관구성의 다양화를 통해 주민의 대표기관인 지방의회가 주민대의기관과 입법기관, 그리고 행정의 견제·감시기관으로써의 기능 이외에 지방행정의 통합·조정기관이 되는 것이 필요

자료: 국제뉴스 (2020), 수원신문 (2019), 일요신문(2014) 인터뷰 및 토론회 내용 참조

일반국민의 기관구성 다양화에 관한 인식

- 그러나 기관구성 다양화에 관한 일반국민의 인식은 비교적 낮은 편이며, 그에 관한 공식적인 인식조사 등도 진행된 경우가 매우 드문 상태임
 - (사)한국지방자치학회와 리얼미터는 지방자치발전위원회의 의뢰로 2015년 지방분권에 관한 일반국민 여론조사(표본: 500명)를 실시하였으며, 이 중 하나의 문항으로 지방자치단체 기관구성변화 필요성에 관한 인식을 조사함
 - 조사결과에 따르면, 지방자치단체 기관구성의 변화가 필요하다는 의견이 전체 58.8%를 차지했으며, 불필요하다는 의견은 그 절반 수준인 26.8%로 조사됨(지방자치발전위원회, 2015a: 84)

[그림 2-1] 여론조사결과: 기관구성 변화 필요성 인식(표본: 500명)



자료: 지방자치발전위원회(2015a: 84) 그림 수정 인용

□ 기관구성 다양화 필요성에 관한 사회적 논의 시도와 한계

- 앞서 살펴본 바와 같이 기관구성 다양화에 관한 사회적 논의는 비교적 활발하게 진행되지 못했기 때문에, 대통령소속 자치분권위원회나 더미래연구소 등 지방분권개헌과 관련된 주요 역할을 하는 기관들은 토론회 및 언론과의 인터뷰 등을 통해 기관구성 다양화의 이유를 보다 널리 알리고자 하였음
 - 당시 언급된 기관구성 다양화의 필요성은 다음과 같은 네 가지로 요약됨
 - 첫째, 주민투표를 통해 주민이 기관구성 형태를 스스로 선택할 수 있도록 함으로써 풀뿌리 민주주의의 가치를 구현
 - 둘째, 지방자치단체 형태의 다양화를 통해 단체장에 대한 과도한 권한집중을 방지하여 실질적인 견제와 균형을 도모
 - 셋째, 지역별 인구와 면적, 여건 등 그 특성이 다름에도 불구하고 통일적인 형태의 기관구성만을 하고 있어서 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려운 한계를 극복
 - 넷째, 기관구성 다양화를 통한 효율적 지방정부 운영과 비용의 절감

[표 2-2] 기관구성 다양화에 대한 사회적 논의 시도

발언자	발언내용
대통령 소속 자치분권위원회 기획 단장 000 (2019.2.12.)	국가단위에서 정부형태는 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제 등으로 나라별 특성에 맞게 다양한 유형으로 운영하고 있음. 지방정부도 세계적으로 집행기관과 의결기관을 분리하여 다양하게 운영하고 있는데 우리나라는 획일적인 기관대립형 형태로 적용하여 왔음. 문재인 정부의 '자치분권 종합계획'에서는 지역별 여건을 고려해서 주민투표 등을 통해 자치단체의 기관구성방식을 스스로 선택할 수 있도록 하는 제도를 도입하려 하고 있음. 주민들이 자치단체 형태 선택권을 가지므로써 풀뿌리 민주주의 가치를 구현하고, 효율적인 지방자치가 기대됨. 자치단체 형태 다양화로 단체장의 과도한 권한집중 방지를 통해 실질적인 견제와 균형을 도모할 수도 있음
더미래연구소 선임 연구원 000 (2017.4.27.)	현재 모든 지방자치단체가 <u>획일적인 기관 대립형(단체장 중심형)을 취하고 있어 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려움.</u> 지역별로 인구와 면적, 여건 등이 다름에도 현재는 집행기관인 자치단체장과 의결기관인 지방의회를 두는 '기관대립형'으로 통일적으로 운영하고 있는 것이 현실임. 인구는 1,235만 명의 경기도와 인구 154만 명의 강원도의 기관구성은 동일, 기초정부도 마찬가지임. 수원시의 인구는 117만 명인데 반해, 계룡시의 인구는 4만 명임에도 동일함. 지방의 특색과 주민의 기관구성 형태의 선택권을 <u>원천적으로 봉쇄하여 지방정부의 유연성을 제한하는 단점도 존재함.</u> 도시규모와 지역에 따라 기관분리형, 기관통합형, 시정관리인형 등 다양한 운영방식을 도입할 필요성이 대두됨

자료: TBN 경남교통방송 (2019), 최지민. (2017). 인터뷰 및 토론회 자료 참조

- 그러나 기관구성 다양화 필요성에 대한 사회적 논의는 대체로 필요성·당위성을 사회적으로 이슈화하는데 그치는 실정이며, 이와 같은 필요성 주장에 대한 객관적 논거를 제시하는 데에는 한계가 있음
 - 특히 네 가지로 요약된 기관구성 다양화의 필요성 중 네 번째, 기관구성 다양화를 통해 비용절감의 효과가 있는지에 대한 부분은 객관적 논거가 필요한 부분이라고 판단됨
 - 이에 관한 조사 결과는 다음과 같음

□ 기관구성 다양화 = 행정비용의 절감?

○ 기관구성 다양화를 통해 절감되는 행정비용은 무엇인가?

- 첫째, 현재의 기관구성 형태는 단체장과 지방의회의원을 모두 주민이 직선제로 선출하는 기관대립형의 구조를 가지고 있음. 따라서 기관구성 다양화를 통해 기관통합형으로 전환될 경우, 단체장 선출에 따른 선거비용 및 단체장에 대한 인건비 소요 금액을 절감할 수 있음
- 현재 지방선거경비는 각 지방자치단체가 부담하는 것이 아니라, 국가차원에서 교부세³⁾를 통해 지방선거 경비를 지원하고 있기 때문에 국가차원의 예산절감 효과가 발생할 수 있음.⁴⁾ 2018년의 경우 단체별 선거경비수요 총액은 373,494백만원으로 책정되었으며, 세종·제주를 제외한 광역자치단체의 선거경비수요 평균은 약 25,529백만원으로 추산됨⁵⁾
- 그러나 현재 우리나라의 지방선거는 단체장과 지방의회위원을 동시 선출하기 때문에 단체장선거에 따른 경비만을 별도로 산정하는데 한계가 있음. 또한 지방의회의원선거만을 치르고 단체장은 선출하지 않을 경우 감축되

-
- 3) 지방선거가 있었던 2018년 보통교부세 산정내역을 살펴보면, 기초수요액에 대한 보정수요액 추가분 5가지 중 하나로 '지방선거경비 및 정산분'이 명시되어 있음(행정안전부, 2018)
- 4) 2005년 지방선거비용을 지방자치단체가 부담하도록 하는 시도가 있었으나, 시장군수구청장협의회 등이 재정부담을 이유로 반대한 사례가 있었음(KBS, 2005.09.22.). 당시 4기 지방선거비용은 총 8천3백억원으로 예측되었으며, 선거경비 2천9백억원, 선거보전비용이 5천4백억원으로 3기에 비해 4배 정도 증가한 것으로, 전국 기초자치단체 순수 세입 7조원의 15%에 해당되며, 세수로 인건비 확보가 어려운 기초자치단체가 200개 이상인 상황에서 재정압박이 발생할 수 있다는 지적이 있었음(KBS, 2005.09.22.)
- 5) 이동기(2012)의 연구에 따르면, 전북지역 시·군에서 선관위를 통해 지출한 민선5기 동시지방선거 비용은 323억원으로, 민선4기에 비해 48.9% 증가하였고, 선거보전비용 역시 200억원으로 민선4기에 비해 59.5% 증가하였음. 특히 지방자치단체의 자주재원 및 가용재원 대비 선거경비 부담정도가 시(가용재원의 0.48%, 자주재원의 1.75%)보다 군(가용재원의 0.40%, 자주재원의 1.96%)이 더 높은 것으로 나타나기도 하였음(이동기, 2012). 따라서 지방자치단체 기관구성 다양화로 직접선출하게 되는 지방의회의원 및 단체장 수가 감소될 경우 선거비용이 경감될 수 있으며, 그에 따라 지방자치단체의 예산절감이 가능해질 수 있음. 다만 이와 같은 논의는 직접선출을 통한 지방의회의원 및 단체장 수 증가에 따른 주민의 직접적 주권행사 범위의 감소 등과 같은 논의와는 별개임

는 선거경비는 ‘단체장선거 후보자 중 일정요건을 갖춘 경우 제공되는 선거비용 보전액’⁶⁾, ‘단체장 선거결과 투·개표참관인 수당’ 등으로 정확히 집계되는 데 한계가 있음. 따라서 선거경비절감의 효과는 있지만, 그 규모가 크다고 보기는 어려움

- 다음으로 단체장에 대한 인건비절감효과는 「지방공무원 보수규정(부칙, 2019.1.8. 대령29480)」에 따라 서울의 경우 129,008천원, 시·도의 경우 125,289천원, 시·군·구의 경우 계급에 따라 109,581천원(2급), 101,033천원(3급), 93,699천원(4급) 등임
- 둘째, 만약 의회중심형(책임행정관)을 채택하게 된다면, 단체장 뿐만 아니라 부단체장 및 보좌진에 대한 인건비 절감효과도 발생됨. 책임행정관이 집행부를 관할하게 될 경우, 단체장과 함께 부단체장 제도 역시 사라지기 때문임. 따라서 예를 들어 서울특별시 정무부시장의 경우 연봉 125,289천원, 제주특별자치도 행정시장의 경우 연봉 101,033천원이 절감되는 등 지역별로 부단체장의 수와 연봉의 차이는 있으나, 관련 인건비가 절감될 수 있음

○ 기관구성 다양화를 통해 증가되는 행정비용은 무엇인가?

- 첫째, 기관구성 다양화는 주민투표를 통한 기관구성 형태 선택 과정으로부터 시작함. 따라서 기관구성 다양화를 위해 추가적으로 필요한 행정비용의 첫 번째는 주민투표 비용임. 기존의 주민투표사례를 살펴보면, 인구규모 등에 따른 차이가 있지만, 다음의 표와 같은 주민투표비용이 소요됨

6) 지방선거의 보전액은 단체장선거와 지방의회의원선거를 구분하지 않은 기존 자료를 바탕으로 할 때, 민선7기에서 320,293백만원, 민선6기의 경우 293,170백만원, 민선5기는 339,450백만원으로 시기에 따른 편차가 존재함(중앙선거관리위원회, 2010; 2014; 2018)

[표 2-3] 주민투표 비용 추계: 제주·보은·거창의 사례

	제주도	충청북도 보은군	경상남도 거창군 ⁷⁾
액수	19억 2,675만원	7억 641만원(추산)	6억 6,219만원
투표일	2009.6.26	진행중	2019.10.16
인구수	56만 1,226명	3만 2,699명	6만 1,700명

자료: 송파타임즈(2009), news1(2019), 거창군수(2019) 및 인구자료 참고

- 둘째, 만약 새롭게 선택된 기관구성 형태가 단체장권한을 분산하되, 기관 대립형을 유지하는 것이라면, 앞서 살펴본 선거비용 및 단체장에 대한 연봉지급비용 등의 절감효과는 없음. 이에 비해 다양한 행정위원회(감사위원회 포함) 위원장 등에 대한 인건비가 증가될 수 있음. 예를 들어 「지방공무원 보수규정(부칙, 2019.1.8. 대령29480)」에 따르면, 제주특별자치도의 감사위원장의 경우 101,033천원의 연봉을 받으며, 세종특별자치시의 감사위원장의 연봉은 93,699천원임. 따라서 지방의회 의원이 겸직하여 행정위원회(감사위원회 포함) 위원을 겸직하는 형태가 아니라면, 별도의 인건비 예산이 투입되게 됨
- 셋째, 만약 의회중심형(책임행정관)을 채택하게 된다면, 책임행정관에 대한 인건비가 추가되게 됨. 미국의 경우 지역별로 책임행정관의 인건비는 상당한 차이가 존재하며, 연봉계약에 따라 다르다고 표현되는 것이 적절함
- 국내의 경우 공무원인건비의 적용을 받게 될 때, 그 위상을 어느 정도로 규정하는지에 따라 다름. 비용절감을 위해 현직 단체장이 아닌 1급 상당 공무원의 연봉을 적용한다면, 「지방공무원 보수규정(부칙, 2019.1.8. 대령 29480)」에 따라 상한액 111,164천원, 하한액 74,100원의 예산이 필요하게 됨. 그러나 이와 같은 인건비의 증가는 단체장-부단체장에 대한 인건비를 지급해야 하는 기관구성형태와 비교할 때 일정수준의 예산 절감 가능성은 있음

7) 부록에 구체적인 예산 소요액을 첨부하였음

- 넷째, 미국의 경우 일부지역에서는 책임행정관이나 특정분야 행정위원장을 선거를 통해 선출하는 경우가 있는데, 이 경우 선거경비의 소요가 발생됨
 - 다섯째, 기관통합형의 기관구성 형태를 채택하게 될 경우, 지방의회의 역량과 대표성이 중요하다고 볼 수 있음. 따라서 지방의회 내 전문위원 확보 등의 제도가 보완되거나, 지방의회 의원 수를 증가하게 될 경우 관련 인건비의 증가가 발생될 수 있음
- 따라서 지방자치단체의 기관구성다양화를 통해 단순히 산술적 의미에서 지방자치단체 비용절감의 효과가 있다고 보기는 어려움
- 상대적으로 영미국가의 경우 기관구성 다양화와 함께 단체장, 지방의원, 책임행정관 등에 대한 연봉계약에 있어 자율성이 보장되고, 각 지방자치단체가 소속 공무원 등의 인건비를 전액 부담하고 있음. 따라서 지역의 경제적 상황에 따라 단순명예직(무보수), 연봉삭감 등의 결정을 내리는 등의 사례가 발생됨. 따라서 이러한 맥락 내에서는 기관구성 다양화가 획기적인 지방자치단체 비용절감의 효과를 가져올 수 있다고 볼 수 있음
 - 그러나 국내의 경우, 지방공무원 보수규정이 국가차원에서 법률로 규정되어 있으며, 교부세 등을 통해 지역에 경제적 어려움이 있더라도 공무원의 인건비가 삭감되는 등의 사례는 부재하기 때문에 이와 같은 드라마틱한 비용절감의 효과가 나타나기는 쉽지 않을 것으로 보임
 - 또한 기관구성의 형태에 따라 오히려 소요예산이 증가되거나 절감되더라도 미미한 경우가 발생될 수 있음
- 기관구성다양화에 따른 지방자치단체 운영효율화는 단순히 경제적 관점에서 비용절감을 통한 운영효율화에 국한되는 것이 아니라, 조직의 유연성과 단체장 권한분산 등에 따른 행정적·정치적 관점에서의 효율화가 더 큰 의미를 가진다고 볼 수 있음
- 기관구성 필요성에 대한 사회적 논의 중 첫째, 주민투표를 통해 주민이 기관구성 형태를 스스로 선택할 수 있도록 함으로써 풀뿌리 민주주의의 가치를 구현, 둘째, 지방자치단체 형태의 다양화를 통해 단체장에 대한 과도한

권한집중을 방지하여 실질적인 견제와 균형을 도모, 셋째, 지역별 인구와 면적, 여건 등 그 특성이 다름에도 불구하고 통일적인 형태의 기관구성만을 하고 있어서 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려운 한계를 극복 등의 장점이 이에 해당됨

- 그밖에도 기관구성 다양화를 통한 긍정적 효과에 대해 전문가의 의견을 검토해 보면 다음과 같음
- 예를 들어 창원 등 시군통합을 통해 1개 도시가 구성된 경우, 단체장의 권한이 강한 현행 지방자치단체의 특성상 해당 단체장을 배출하지 못한 지역의 소외문제 등으로 갈등이 발생될 수 있음. 이 경우 기관통합형의 기관구성형태를 채택할 경우, 의회의 의석수만큼의 지역별 주민대표가 목소리를 낼 수 있어 상대적으로 다양한 주민의 목소리가 정책에 반영될 수 있는 가능성이 높다는 의견이 있음(전문가 A면담 결과, 2020. 05.19.)
- 또한 사실상 단체장과 지방의회가 동일정당으로 구성되어 사실상 의회의 견제기능이 무력화된 경우,⁸⁾ 단체장 권한분산형(감사위원회, 행정형위원회)의 독립된 지위를 부여함으로써 시민에 의한 견제와 균형을 확보할 수 있는 가능성이 있음(전문가 B면담 결과, 2020.04.17.). 또한 행정전문가인 책임행정관 임명을 통해 중립적인 행정운영을 담보하는 방식도 채택할 수 있음(전문가 C면담 결과, 2020.04.06).⁹⁾

8) 2015년에는 자치단체와 지방의회가 사실상 1개 정당으로 구성된 경우 단체장에 대한 의회의 견제기능이 사실상 무력화되는 문제가 지적됨. 대구의 경우 시장 및 구청장, 시의회(30명 중 29명)이 모두 동일 정당이었고, 경상북도, 전라북도 역시 이와 같은 경향이 나타났음(연합뉴스, 2015.06.01.). 2018년에도 이와 마찬가지로 문제가 지적됨. 대구·경북을 제외하고 전체 17개 지자체 중 14개 지자체가 1개 정당에서 시도지사가 당선되었으며 서울특별시의 경우 시도 의원 전체 100석 중 97석, 구의원 전체 369석 중 219석을 차지하여서 의회 견제기능이 무력화되는 문제가 발생. 경상북도, 대구광역시의 경우 다른 1개 정당이 의회에서 다수를 차지하면서 비슷한 경향이 나타났음. 2020년 국회의원 선거에서 전체 253석의 지역구 중 163석을 차지하며 지방의회-중앙의회를 1개 정당 당선인으로 구성하게 되어 이와 같은 현상이 가속화되고 있음(중앙선거관리위원회 통계시스템)

9) 이는 미국의 사례이며, 오히려 책임행정관의 정치화 가능성이 높다는 의견도 있음(전문가 A 면담결과, 2020.05.19.)

2. 기관구성 다양화에 관한 학술적 논의

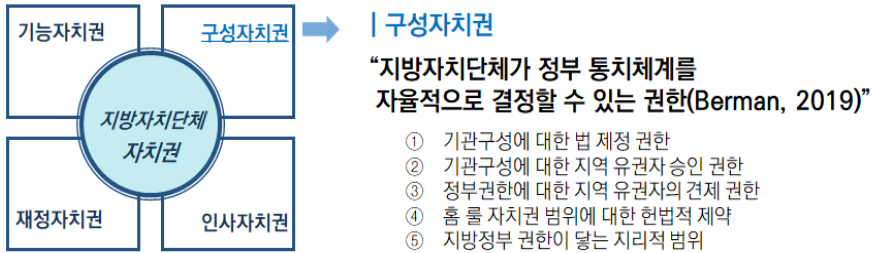
□ 이론적 논의: 지방자치(local autonomy)와 구성자치권(structural autonomy)

- 이론적 차원에서 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의는 지방자치(local autonomy), 그중에서도 구성자치권(structural autonomy)에 그 뿌리가 있다고 볼 수 있음
 - 지방자치단체의 기관구성 다양화는 곧 지방자치단체의 기관구성 자율성 강화, 즉 구성자치권(structural autonomy) 확보와 연계됨
- 구성자치권은 해당지역 주민에게 지방자치단체의 근간이라 할 수 있는 기관구성 형태 및 구조에 관한 자기결정권을 부여하는 것으로, 높은 수준의 지방자치권 확보의 근간이 됨
 - 미국 정부 간 관계 자문위원회(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations)는 정부 간 관계 차원에서 지방자치단체의 자치권(local government autonomy)을 크게 4가지 유형¹⁰⁾으로 구분하였음
 - 이 중 구성 자치권(structural autonomy)은 지방자치단체가 기관구성 즉, 정부 통치체계를 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 말하며, ① 기관구성에 대한 법제정의 제한, ② 기관구성에 대한 지역 유권자의 승인, ③ 정부의 권한에 대한 견제를 위한 지역 유권자의 권한, ④ 홈 룰(home rule) 자치권의 범위에 대한 헌법적 제약, ⑤ 지방정부 권한이 닿는 지리적 범위 등으로 구성됨(Berman, 2019)
 - 이와 같은 구분은 연방제 국가 내에서 각 주가 가지는 포괄적 의미의 자치권 행사와 일맥상통함
 - 따라서 지방자치단체의 구성 자치권이 확보된다는 것은 해당지역 주민들이 스스로의 선택에 따라 지역에 맞는 통치체계 구성방식을 결정하는 것으로,

10) 지방자치단체 자치권은 크게 구성 자치권(Structural Autonomy), 기능 자치권(Functional Autonomy), 재정 자치권(Fiscal Autonomy), 인사 자치권(Personnel Autonomy) 등 4가지 자치권으로 구성됨(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993)

지방자치단체의 기관구성 형태가 다양화될 수 있다는 것을 의미함. 이를 통해 높은 수준의 지방분권·지방자치 확보가 가능하다고 볼 수 있음

[그림 2-2] 지방자치단체 자치권의 구성요소와 구성자치권의 개념



* 미국정부간관계자문위원회, 1993

□ 해외 선행연구: 기관구성 다양화 논의

- 해외에서 기관구성 다양화에 관한 학술적 논의는 ① 국가별 기관구성 형태 분석 또는 ② 기관구성 형태별 장단점 분석을 통해 지역의 현황에 맞는 기관구성의 형태를 선택할 필요가 있다는 관점에서 진행되고 있음
 - 대표적으로 Prebilič & Kukovič(2013: 233)는 국가별 기관구성 형태를 분류하였으며, 단체장의 권한을 견제하고 의회의 권한을 강화하는 방향으로 기관구성 다양화의 방향을 제시함
 - 연구에 따르면 우리나라와 같은 강단체장-의회형은 리더십과 행정안정성을 갖추고 있으나, 단체장과 지방의회 대립시 행정비효율(예: 정책결정지연 등)이 발생할 수 있는 문제점이 있다고 보았음
 - 이에 비해 약단체장-의회형으로 전환될 경우, 단체장의 권한을 견제하고 의결기관과 집행기관 간 협력이 수월한 장점이 있지만 지방의회의 견제는 약화될 수 있다고 보았음
 - 지방의회 중심 위원회형의 경우, 지방의회가 다수의 행정위원회를 운영하는 방식으로 운영되는 기관통합형의 기관구성형태로, 경제적 효율성과 분야별

- 심층성이 제고되는 반면 행정에 대한 이해도가 낮은 상태로 비효율적인 운영이 이루어질 수 있음을 문제점으로 지적했음
- 의회가 임명한 책임행정관이 있는 경우에는 지방의회의 위상은 강화되지만, 시정 전반에 대한 리더십과 책임성은 약화될 수 있는 한계가 있음을 지적하였음

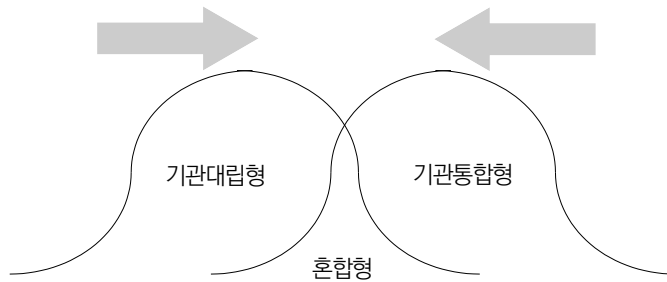
【표 2-4】 Prebilič & Kukovič(2013)의 국가별 기관구성 형태 유형 및 특징

구 분	내 용
강단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거관리위원회를 통해 선출된 공식 지도자와 상당한 집행 권한을 가진 강력한 단체장(mayor) 형태 - 예) 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 미국 시장협의회 도시 - 리더십과 행정 안정성을 갖추고 있지만 단체장과 지방의회 대립시 비효율 발생
지방의회 중심위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상임위원회, 집행위원회 (또는 재무)위원회 형태 - 집행부의 다양한 분야별로 그에 대한 의사결정 및 예산심의 등의 역할을 하는 다양한 위원회를 운영하고, 시장(시의회 의장 겸직)은 이를 총괄하는 리더의 역할을 수행하는 방식으로 운영 - 스웨덴, 영국 - 경제적 효율성 확보와 분야별 심층적 이해 제고, 의회의 적극적 역할 확대가 가능하지만, 종합적인 지방자치단체 행정에 대한 이해 없이 부문별 운영이 될 가능성도 존재
약단체장 - 의회형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회의 집행위원회가 제한된 권한을 가진 단체장과 책임행정관(chief executive officer)과 함께 집행 권한을 행사하는 내각 리더십 구조의 집합적 리더십 형태 - 예) 벨기에 및 네덜란드 - 단체장 독주 제재와 의결기관과 집행기관의 협력이 수월하지만 지방의회 내 견제장치 약화 우려 존재
단체장 간선 - 책임행정관형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회가 선출한 단체장과 의회가 임명한 책임행정관(chief executive officer)이 이끔(Mourtizen, Svara, 2002: 55-56) - 예) 호주, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이 및 미국 - 의회에서 임명된 관리인은 전문가로서 가치와 역할 때문에 의회의 정책결정에 막대한 영향을 가짐(Svara, 1997:361-363) - 지방의회 위상이 강화되지만, 시정 전반에 대한 리더십과 책임성 약화 우려

자료: Prebilič, V., & Kukovič, S. (2013: 233); 김지수·박재희 (2019)

- Frederickson et al.(2004) 역시 그의 저서 “The Adapted City”에서 미국 지방정부의 역사와 현황에 관한 제도적 분석을 통해 미국의 지방정부 통치구조가 기관대립형과 기관통합형이라는 거대한 흐름 안에 다양한 기관구성 형태를 채택하면서 점차 양 제도의 혼합 형태로 발전되고 있음을 제시하고 있음. 즉, 기관구성의 자율권을 가지고 있는 각 지방정부가 지역의 상황과 맥락에 따라 기존의 기관구성 형태 유형에 머무르지 않고 아래의 그림에서 보는 바와 같이 점차 혼합형의 비중을 확대시키며 각 유형의 단점을 개선하고 장점을 확대하기 위한 노력을 계속하고 있음

[그림 2-3] 미국의 지방정부 기관구성 형태 변화



자료: Frederickson et al.(2004)의 내용을 바탕으로 재구성

- 그 결과 예를 들어 기관구성 다양화를 통해 의회의 역할을 확대하지만, 책임행정관을 시민이 선출하거나, 핵심적인 역할을 하는 재무위원회 위원장 등 주요 위원회 및 행정부서의 장을 시민이 선출하는 등의 방식도 나타남
- 그러나 전반적인 경향으로서 대도시의 경우는 기관대립형을 통해 기관 간 견제를 강화하고, 안정적·전문적인 행정기관운영을 하도록 하는 반면, 인구가 매우 적고 자치권의 범위가 비교적 좁은 소도시의 경우는 기관통합형을 통해 재정적 효율성을 확보하고 비교적 빠른 정책결정을 하도록 하는 등의 방식이 선호되는 모습을 볼 수 있음(Frederickson et al., 2004)¹¹⁾

11) 전체 도시 표본에 대한 상관관계 분석결과 인구나 기관구성형태 간의 상관관계 수준은 비교적 미약하나(김지수·이재용, 2019), 인구 50만 이상의 대도시와 인구가 매우 적은 타운의 예를

- 다양한 기관구성의 형태 중 비교적 최근에 기관통합형의 기관구성 형태가 지니는 행정 전문성의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 책임행정관의 경우, 그 역할과 선임방법, 권한의 확대여부 등에 관한 학술적 논의가 다양하게 이루어짐
 - Prebilič & Kukovič(2013: 233)는 슬로베니아 사례에 대한 분석을 통해 책임행정관을 지역 차원의 행정 엘리트로 정의하고, 전문성·독립성을 가지고 있는 책임행정관이 시장으로부터의 더 큰 독립성을 확보할 필요가 있으며, 이 때 그들의 역량, 직무 및 역할 등을 보다 명확하게 규정할 필요가 있음을 제시하였음. 따라서 책임행정관의 임명 외에도 부시장에 대한 직접선거, 시의회 의원에 의한 부시장 간접선거 등 다양한 방법을 활용하여 시장의 권한을 분산하고 지방자치단체의 의사결정과정에서 시민의 영향력을 제고할 수 있는 방안이 있음을 제시하였음
 - 도시의 규모별 비교를 통해 큰 지방 자치 단체는 단체장이 책임행정관보다 큰 권한을 가지는 반면, 일반적으로 소규모 도시에서는 단체장보다 책임행정관이 직접적인 관리자 역할을 한다는 연구결과도 있음(Morgan & Watson, 1992)
 - 즉, 책임행정관의 운영은 전문성과 기관운영 효율성이 장점인 반면, 선출직 단체장 부재에 따른 민주성 저하와 책임행정관 운영비용 소요, 정치권과의 유착 가능성 등의 단점을 지님. 따라서 개별 지방자치단체의 재정·정치 상황에 따라 적합도가 달라질 수 있으며, 책임행정관의 권한범위 및 고용계약방식 등에 따라 단점을 최소화할 수 있는 방안을 도모할 수 있으므로 지역의 맥락에 맞는 설계가 무엇보다 중요함
- 이와 같은 해외의 선행연구는 ① 세계적으로 다양한 기관구성형태가 있고, 각 유형별 장단점이 존재하므로 지역별 맥락에 맞는 기관구성형태의 선정이 필요하다는 점을 확인할 수 있음. 또한 ② 국내에 없는 책임행정관 제도를 도입할 경우 어떤 내용이 고려되어야 할지에 관한 방향을 제시해 주며,

살펴보면 이와 같은 특징이 존재한다고 볼 수 있음

- ③ 지방자치단체의 규모에 따라 적합한 기관구성 형태의 차이가 있을 수 있다는 점을 보여줌

□ 국내 선행연구1: 획일화된 현행 기관구성 형태의 문제제기

- 한가지의 기관대립형 기관구성 형태가 모든 지방자치단체에 적용되고 있는 국내에서는 현행 기관구성 형태의 문제를 지적하면서 기관구성 다양화 필요성을 논하는 연구가 다수 발견됨
 - 선행연구에서 논의되는 현행 기관구성 형태의 문제점은 크게 두 가지로 요약됨
- 첫째, 현재 지방자치단체는 획일화된 기관구성형태를 채택하고 있어 지역별 차이에 따른 문제점을 효과적으로 해결하지 못하고 있음(안영훈, 2006; 임두택, 2010; 신한철, 2015; 박정훈, 2016; 김순은, 2016)
 - 즉, 지방자치단체가 기관구성 형태를 자유롭게 정할 수 있는 권한이 없어 획일화된 기관구성형태를 가지고 있는 ‘구성자치권 부재의 문제’를 지적함
 - 또한 지역의 특수성을 반영한 기관구성 권한의 부재로 지역의 환경변화에 대응하기 어렵다는 ‘대응성의 한계’를 지적함¹²⁾
- 둘째, 지방자치단체의 권력분립 실태를 살펴볼 때, 지방자치단체장과 지방의회 간의 견제와 균형이 강점인 기관대립형 기관구성 형태를 가지고 있음에도 단체장의 권한이 지나치게 강하고 지방의회의 견제가 제대로 이루어지지 않는 문제가 발생되고 있음(안영훈, 2006; 이관행, 2010; 임두택, 2010; 신한철, 2015; 박정훈, 2016;)
 - 즉, 지방자치법에 따른 기관대립형 기관구성을 채택하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형이 이루어지지 못하는 ‘지방자치단체 내에서의 권력분립 취약의 문제’가 지적되고 있음¹³⁾

12) 신한철(2015)은 지역특수성을 반영하지 못하고 농촌과 도시가 지역구분없이 모두 기관대립형을 채택함으로써 농촌지역의 변화된 환경에 적합한 행정을 효율적으로 수행하지 못하고 주민에 대한 대응성과 행정전문성이 저하되는 문제가 발생된다고 봄

13) 신한철(2015)은 집행부와 입법부 간 권한 불균형은 기관대립형의 강점인 상호 견제·균형을

- 다수의 선출직 주민의 대표로 구성된 의회의 견제기능 약화는 곧 지방자치단체의 의사결정에 ‘다양한 주민의 의견이 반영될 수 있는 가능성이 취약’해 지는 것을 말함
- 즉, 기관구성 다양화에 관한 국내의 학술적 논의는 주로 획일화된 기관구성 형태의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안으로서 기관구성 다양화를 제시하고 있다는 특징이 있음
- 이와 같은 내용을 앞서 살펴본 사회적 논의의 주요 내용과 비교해 보면, 다음과 같이 부분적인 차이점은 존재하지만, 공통적으로 ① 지방자치단체의 구성자치권이라는 근본적인 한계 극복, ② 지방자치단체 내 권력분립의 취약문제 개선, ③ 지역의 급격한 환경변화 대응성 및 지역의 특수성을 반영한 유연한 조직운영 형태의 선택 가능 등이 장점으로 논의됨

[표 2-5] 기관구성 다양화 필요성에 대한 논의 비교: 국내 사회적 논의 vs. 학술적 논의

사회적 논의	학술적 논의
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체의 구성자치권 부재라는 근본적인 한계를 극복 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체의 구성자치권 부재라는 근본적인 한계를 극복
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민투표를 통해 주민이 기관구성 형태를 선택 → 풀뿌리 민주주의 가치 구현 	-
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장에 대한 과도한 권한집중 방지 → 실질적인 견제와 균형 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체 내에서 권력분립 취약 문제 개선
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역별 특성에 맞는 신속하고 탄력적인 행정 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역의 급격한 환경변화에 대한 대응성 제고
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 효율적인 지방정부 운영 및 비용 절감 	-
-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회의 기능 강화를 통해 보다 다양한 주민의 의견 반영될 수 있는 가능성 제고

통한 권력 견제 기능이 저하되고, 강단체장의 의사결정에 대한 재정적·사회적 견제의 부재로 비용 낭비 등의 문제를 유발할 가능성이 있다고 봄. 특히 단체장과 지방의회가 하나의 정당에 의해 지배될 경우, 지방의회의 예산심이나 행정조사, 감사권 등이 제대로 기능하지 않아 단체장의 예산권·인사권 남용의 우려가 있다고 봄

□ 국내 선행연구2: 다양한 기관구성 형태별 장단점 분석

- 기관구성 다양화에 대한 학술적 논의가 점차 정책적 논의로 발전됨에 따라 다양한 기관구성 형태 유형별 장단점에 대한 분석연구가 진행됨
 - 대표적으로 김병국 외(2011)는 지방자치단체 기관구성방식을 기관통합형과 기관대립형으로 분류할 때, 각 유형별로 장단점이 있으며, 이에 대한 선행연구¹⁴⁾를 종합하여 다음과 같이 정리하였음

[표 2-6] 기관통합형과 기관대립형의 장단점

구 분	기관통합형	기관대립형
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회 중심으로 행정으로 견제와 균형 미흡 ▪ 의원 전문성 확보 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상호 간 대립의 경우 행정 비효율성 상승 ▪ 정치성향의 자치단체장은 행정 안정성 훼손 가능
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상호 간 마찰 방지 제거 ▪ 주민 직선의 의원들이 행정전담으로 주민의사전달 유리 ▪ 책임행정관 설치로 전문성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상호간 권력남용 방지 ▪ 명확한 리더십 발휘로 행정 안정성 및 책임성 확보

자료: 김병국 외(2011: 10p) 표 재인용

- 또한 다양한 기관구성의 세부적 형태를 크게 5가지 유형으로 정리하고, 세부유형별 장단점 역시 요약하여 제시하였음(안영훈, 2006; 임두택, 2010; 김병국 외, 2011). 유형별 장단점은 해외선행연구에서 논의되었던 Prebilič & Kukovič(2013)과 유사함
- 그러나 모든 기관구성 방식은 장점과 단점을 동시에 가지고 있기 때문에 기관구성 다양화 과정에서 선택 가능한 기관구성 형태의 유형을 결정하게

14) 예를 들어 박정훈(2014)은 기관대립형을 유지하며, 부단체장에 대한 지방의회의 동의를 구하여 지자체장에게 몰린 권한을 분산하고, 지방의회 견제장치를 강화하여 행정 전횡을 방지하는 약단체장형-의회형과 자치단체장 직선제를 폐지하고 의회장이 단체장을 겸임하고 책임행정관을 도입하여 의회의 행정 역량을 보완하는 단체장 간선-책임행정관형을 제안함. 임두택(2010)은 ① 강단체장-의회형 ② 약단체장-의회형(제주형, 일본형) ③ 단체장 직선-책임행정관제를 제안함

될 경우, 각 유형별 장점을 부각하고 단점을 최소화하기 위한 제도적 장치 마련이 필요하며, 국내로의 적용 시 국내환경에 적합한 유형을 선별적으로 검토하는 과정이 필요하다고 볼 수 있음

[표 2-7] 4가지 유형의 기관구성방식에 대한 특징 및 장단점

		단체장 간선-책임행정관형 ¹⁵⁾	
기 관 통 합 형	개념과 특징	<ul style="list-style-type: none"> 입법권과 행정권을 모두 지방의회에 귀속, 의회의장이 단체장 겸임 의회가 책임행정관을 선임 	
	장점	<ul style="list-style-type: none"> 기존 강단체장형의 문제점 해결 가능 지방의회의 실질적 위상 확립 가능 자치단체의 탈정치화 가능 	
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 리더십/정치적 책임성 약화 및 지방의원의 행정간섭 가능 지방의회의 독주나 남용에 대한 새로운 통제장치 필요 책임행정관에게 명확한 권한을 부여하는 관련 규정 필요 	
			지방의회중심위원회형
	개념과 특징	<ul style="list-style-type: none"> 직접 선거로 선출된 의원들이 집행부서의 임무를 병행 	
	장점	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 조직의 슬림화 및 경제적 비용 절감 효과 	
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려 법령의 이원화에서 오는 폐해 방지 고려 지방자치법의 개정보다는 별도의 특례법 제정 필요 	
			부단체장-의회형
	개념과 특징	<ul style="list-style-type: none"> 의결기관과 집행기관의 상호견제유지, 그러나 행정권한을 부단체장에게 집중 부단체장의 임명을 지방의회의 동의하에 의결 	
장점	<ul style="list-style-type: none"> 단체장의 독주 제어 및 의결기관과 집행기관의 협조체제 유지 가능 현재의 기관구성 방식과 유사함으로 주민 정서와의 괴리 적음 		
단점	<ul style="list-style-type: none"> 의회: 지방의회의 자치단체장 견제 기능 강화를 고려하지 않으면 제도 도입 실효성 저하 부단체장: 현재 자치단체장의 권한 중 일부를 분산하는 것을 고려하지 않으면 제도 도입 실효성 저하 		
		강단체장-의회형	
기 관 대 립 형	개념과 특징	<ul style="list-style-type: none"> 직접 선출된 행정부와 입법부의 상호견제형 집행부 우월: 자치단체장은 정치권력에서 가장 큰 영향력을 가짐 지방자치법상 자치단체장과 지방의회의 규정을 유지하되, 자치단체장의 권한 강화 요인을 추출하여 개정 	
	장점	<ul style="list-style-type: none"> 리더십과 행정의 안정성 및 책임성 확보 용이 	
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 단체장과 지방의회가 대립 시 행정의 비효율 발생 가능 단체장의 정치적 성향이 강할 경우 행정의 안정성 훼손 가능 	

단체장 직선-책임행정관형	
개념과 특징	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 책임행정관형을 유지하되, 단체장을 직선으로 선출하는 형태 - 단체장의 의전적 역할 이외의 부가 역할 추가 - 전체적으로 단체장 간선형 책임행정관과 동일하게 설계
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장 직선을 통한 자치단체 리더십과 정치적 책임성 보완 - 현행제도에서 크게 벗어나지 않아 제도 도입 시 저항이 상대적으로 적음
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장이 직선으로 선출됨으로 인해 현행제도에서 변화하는 점을 고려해야 함

자료: 안영훈(2006), 임두택(2010) 자료 참조. 김병국 외(2011: 61p) 표 재인용

□ 학술적 논의를 통한 기관구성 다양화 논의 검토사항 도출

- 선행연구를 검토하여 기관구성을 다양화하는 제도를 선택하게 될 경우, 반드시 검토되어야 할 몇 가지 사안이 존재함
 - 첫째, 기관구성 다양화가 지방자치단체의 자치권을 강화하는 것임을 고려할 때, 현재와 같이 국가사무의 많은 부분이 지방에 위임되고 있는 상황에서 기관구성 다양화는 실효성을 발휘하기 어려움(이관행, 2010). 따라서 기관위임사무를 지방자치단체 고유사무로 전환하거나(신환철, 2015), 위임사무에 대한 지방의회의 감시권을 부여하는 등(이관행, 2010) 사무를 집행하고 있는 기관에서의 사무통제권이 부여될 필요가 있음(박정훈, 2016)
 - 둘째, 각 지방자치단체의 경험, 판단, 인구구성 등 다양한 특성을 고려해 기관구성을 변화하는 것이 가능하도록 하는 것이 필요함(이관행, 2010; 김순은, 2016). 즉, 현재의 기관대립형이 적합한 지역의 경우 이를 유지하되, 지방자치단체장에 대한 의회 및 주민의 견제를 제고할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 제도개선을 하고, 반대로 현재의 기관대립형이 부적합한 지역의 경우 주민의 선택에 따라 기관통합형의 기관구성형태를 선택할 수 있도록 하는 것임
 - 셋째, 모든 지방자치단체가 규모와 무관하게 종합행정서비스를 제공해야 되는 우리나라의 특성을 고려할 때, 행정전문성 및 서비스의 안정성을 확

15) Svava(1997:361-363)는 단체장 간선-책임행정관형, 즉 의회지배인형은 의회와 시관리인과의 책임과 역할이 분명하고 협력적인 상호관계를 구축하는데 용이하기 때문에 지방정부를 운영하는 데 합리성과 능률성을 향상시킬 수 있다고 주장함

보하기 위한 장치가 필요함. 따라서 기관통합형의 경우 책임행정관을 두는 방식을 채택하고, 장기적으로 지방자치단체가 재정난 등을 이유로 주요 기능을 상급 지방자치단체에 넘기고 자체적으로 수행해야 하는 사무의 범위를 축소할 수 있는 등의 제도적 기반이 마련될 경우 책임행정관이 없는 형태의 기관통합형 기관구성 형태를 채택할 수 있도록 하는 것이 바람직함. 이는 국내외의 연구에서 의회만이 주도하는 지방자치단체 기관구성형태를 채택할 경우 지적되는 공통된 문제점이 국내의 행정환경에 비추어 강화될 가능성이 있기 때문임

- 넷째, 현재 기관구성 다양화에 대한 사회적·학술적 논의는 다양화의 당위성과 필요성 등을 제시하는 추상적인 논의에 그치고 있음. 따라서 기관구성의 다양화를 정책화하기 위해서는 보다 구체적인 방법에 대한 심층적 논의가 필요함. 예를 들어 기존에 국내의 제도 상 운영된 바 없는 책임행정관의 운영 등의 경우, 선임방법, 요구되는 전문성과 단체장·의회와의 권한관계 등에 대한 정밀한 제도설계가 필요함

3. 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의

사회적·학술적 논의의 결과, 정책적 논의

- 정부차원에서 논의된 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의는 사회적 논의와 학술적 논의의 결과라고 볼 수 있음
 - 기관구성 다양화 필요성에 대한 다양한 이해관계자의 목소리와 학계의 분석·연구를 종합하여 국가차원에서 기관구성 다양화를 어떻게 구현할 것인지를 제시하는 것임
- 따라서 시기별 정책적 논의의 변화를 검토해 볼 필요가 있음

□ 시기별 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의 개괄

- 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의는 대체로 관련 공무원 및 전문가로 구성된 포럼의 운영과 입법방안에 관한 연구를 통해 진행됨(지방자치발전위원회, 2015b)
 - 자치발전위원회 내에 지방자치단체 기관구성 개선에 관한 포럼¹⁶⁾을 구성·운영하고, 입법사례연구¹⁷⁾ 및 입법방안연구¹⁸⁾를 통해 표준모형을 마련하였음(지방자치발전위원회, 2015b)
 - 포럼운영을 통해 개발된 표준모형은 “단체장 중심형(현행 모델), 단체장 권한 분산형(① 부단체장·감사위원장 임명 동의형/② 부단체장·행정위원장 임명동의형/③ 의회중심형)” 등 현행 모델을 제외하고 3가지이며, 2014년 12월 국회에 보고되었음(지방자치발전위원회, 2015b)
- 이와 같은 표준모형의 개발이 실시된 배경에는 2013년 정부의 국정과제에 기관구성 다양화가 반영된 것을 계기로 함(국정과제 104-4)(지방자치발전위원회, 2015b)
 - 생산적 지방자치를 위한 제도개선 방안 검토(국정과제 104-4)
 - 지방자치발전 종합계획이 2014년 12월 확정됨에 따라 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화」 모형에 대한 세부내용 구체화 논의가 진행(이때 표준모형이 제시)
 - 그러나 개편안별 개괄적 기본방안만 종합계획에 반영되었으며, 모형별 권한·책임 구체화 등과 같은 세부내용의 보완이 필요하였음. 따라서 제23차 분과 회의를 통해 개편모형별 보완사항과 세부실시 방안을 마련하기로 결정함(2015.3.27.)
 - 2015년 4월부터 7월까지 약 3개월 간 지방자치발전위원회 내 행정체제개편분과 내 “기관구성형태 다양화 추진 소위원회”를 구성·운영하여 세부방

16) 행안부 담당공무원, 교수 등 관련 외부전문가로 구성된 포럼 및 자문단 운영

17) 자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례 연구(2014. 12. 서울대 산학협력단)

18) 지방자치단체 기관구성 개선을 위한 입법방안 연구(2011. 8. 한국지방행정연구원)

안을 마련함

- 표준안에 포함된 각각의 모델의 경우, 유형에 따라 보다 적합하다고 판단 되는 도시의 인구규모 등을 명시함(예: 의회중심형 - 농·어촌 등 인구가 지속적 감소하는 군 지역)

[표 2-8] 지방자치발전위원회의 추진경과

시기·주요내용	개요
지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모형 마련 (2014.12.2.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 헌법의 범위 내에서 적용 가능한 4가지 개편 모형 마련 <ul style="list-style-type: none"> ① 단체장 중심형(현행) ② 단체장 권한 분산형(부단체장·감사위원장 임명 동의형) <ul style="list-style-type: none"> : 감사·인사위원회 등 독립적 감사위원회 설치, 직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장·감사위원장 임명(예: 제주사례) ③ 단체장 권한 분산형(부단체장·행정위원장 임명 동의형) <ul style="list-style-type: none"> : 감사·인사위원회 등 다수의 독립적 행정위원회 설치, 직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장·행정위원장 임명(예: 단체장 권한분산이 필요한 일부의 중규모 도시) ④ 의회중심형 <ul style="list-style-type: none"> : 지방의회 의장이 단체장 겸임, 의회에서 선임한 책임행정관이 대부분의 행정권한 위임(예: 농·어촌 등 인구가 지속적 감소하는 군 지역)
소위원회 구성 운영 (2015.4.24.~ 7.31)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정체제개편분과위 내부에 「기관구성형태 다양화 추진 소위원회」구성, 소위(외부)위원이 단기정책연구 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 6차례 소위원회를 개최하여 각 위원별 연구결과 등을 종합적으로 검토하여 세부 방안 마련
단기정책연구 실시 (2015.5.20.~ 6.18)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소위원회에 포함된 교수진들이 종합계획에 제시된 개편 모형(안)별 기관간 권한 책임 구체화와 실시방안을 중점으로 연구함 ▪ 개편모형(안)별 기관 간 권한·책임 구체화 <ul style="list-style-type: none"> - 집행기관 간(단체장·부단체장·책임행정관·행정위원회 등), 집행기관과 의회간 ▪ 권한 및 책임, 부단체장, 책임행정관의 자격요건, 해임사유 및 절차 등 <ul style="list-style-type: none"> - 행정위원회의 설치 종류와 위원회 구성 및 운영방안, 자격 등 - 단체장으로부터 독립된 회계관리관 제도 도입방안 등 ▪ 개편모형(안) 실시방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 기관구성형태 변경절차(주민투표 등) 및 법적근거 - 우선실시 방안 및 실시 자치단체에 대한 인센티브(안) - 기관구성형태 개편모형 및 실시방안에 대한 의견조사 방안

자료: 지방자치발전위원회(2015b)

□ 표준모델안에 대한 비판적 검토

- 그러나 표준모델안 중 단체장 권한분산형 모델(①&②)은 현재의 기관대립형 기관구성방식이 가지는 단체장에 대한 의회의 견제기능 약화 문제를 보완하는 것을 목적으로 한 비교적 소극적 형태의 기관구성 다양화 방안으로 볼 수 있음
 - 예를 들어 현행 기관대립형의 행정체계를 유지하되, 감사위원회를 별도로 운영하게 되는 모델 ①의 경우, 현재 제주도에서 운영되고 있으며, 경기도 등에서 해당 제도 도입 등을 검토하고 있음(경기일보, 2019)¹⁹⁾. 제주도의 경우, 감사위원장의 임기보장, 일부 감사요원의 전문화 문제 등 초기 도입 이후 운영과정에서의 시행착오를 경험하면서 많은 부분에서 제도 개선이 이루어졌지만, 감사 독립성 한계 문제는 여전히 제기되고 있음²⁰⁾
 - 따라서 모델 ①의 경우, 감사위원회 설치에 따른 단체장 권한분산의 효과가 비교적 크다고 보기 어려우며, 해외사례 등을 참고하여 단순히 지방의회가 임명동의를 하는 권한만을 가지는 것이 아니라, 의회 산하 감사위원회 설치 방식 또는 독립기구로서의 감사위원회 신설 방식을 고려할 필요가 있음
 - 단, 제주특별자치도 감사기구 독립성에 관한 학술적 논의에 따르면, [표 2-9]와 같이 독립기관형으로의 설치가 선호되고 있음
 - 또한 부단체장과 행정위원장 임명동의를 통해 다양한 행정형 위원회를 운영하는 모델 ②의 경우도 모델 ①과 같은 한계를 가지고 있어 상대적으로 소극적인 변화모델이라고 볼 수 있음
 - 특히 인구감소지역 등 소규모 지방자치단체가 행정비용을 효율화할 목적에서 지역에 맞는 기관구성의 형태를 채택한다면, 지방의회 의원이 감사위원회 및 행정위원회 등을 겸직하는 형태가 아닌 한 모델 ①과 ②은 오히려 추가적인 인건비 및 위원회 운영비 등이 소요될 수 있어 오히려 행정비용

19) 경기일보. (2019). 도의회 민주당 정책위-정부부대표단, 제주도 감사위원회 벤치마킹, 2019.03.24.

20) 고종석·김동욱(2014)은 감사 독립성 보장을 위해 신분상의 독립과 업무상 독립을 제안하고 있음. 또한 감사위원회의 직체가 현행 도지사 하에서 의회 산하로 이동하여야 한다는 주장이 제기되고 있음(경기일보, 2019)

이 증가하는 결과를 가져올 수 있음. 따라서 모델 ①과 ②은 행정비용의 효율화보다는 단체장의 권한분산과 행정의 전문성·안정성 확보가 주된 목적이 될 때 채택하는 것이 바람직함

【표 2-9】 제주특별자치도 감사기구 독립성에 관한 학술적 논의

연구자(연도)	제주특별자치도 감사기구에 관한 연구자의 의견
김명범 소진광 황경수 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 오스트레일리아의 감사원 개혁안을 대안으로 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 법률 상에 감사원장을 행정부에 대한 독립적 감사자로서 명문화 - 법률 상에 감사원을 의회 및 행정부에 소속되지 않은 독립기관으로 규정 - 감사원장: 수상이 지명 + 총독이 임명(단, 수상은 감사위원회 위원장, 재무장관, 야당 다수당 당수가 지명하는 각 1명의 위원으로 구성된 감사원장 지명자문위원회를 거쳐 후보를 지명), 임기: 10년, 정년 65세 신분보장 - 감사기구예산: 세출 예산에 별도로 편성(수익자 부담의 원칙에 따라 감사결과를 활용하는 의회가 삼사에 대한 수수료를 부담)을 통해 재정자율과 재원확보 용이성 보장 - 의회 내 감사위원회(Audit committee of parliamentary): 의회 내에 설치된 감사위원회는 행정부와 여·야 의원으로 구성된 9명의 위원으로 운영되며, 감사주제와 우선순위를 조연하고, 감사원의 재정을 심의하는 역할을 수행함(즉, 독립 기구인 감사원에 대해 행정부와 집행부가 다시 견제 역할 수행) ▪ 제주특별자치도 감사기구에 관한 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> - 독립형 감사기구인 감사위원장 추천위원회(공개모집 절차 활용) 운영 - 합의회 형태의 감사기구 운영 시 전문가 및 시민사회참여기회 확대 필요 - (가칭) 지방감사직 신설(감사관련 자격이 있는 자를 공무원으로 채용) - 의회소속 또는 독립기관으로서 감사기구가 운영될 경우, 집행부 내부통제를 위한 내부 감찰기구는 별도로 운영되는 것이 필요 - 지방의회 차원의 사후 점검절차 강화 필요
고현환 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 제주의 감사기구 운영방식(일본²¹)과 유사)의 특징 <ul style="list-style-type: none"> - 장점: 감사자료 수집 및 접근에 용이, 결과를 효과적으로 처리 - 단점: 독립성 보장의 한계 ▪ 입법부형(미국 등) <ul style="list-style-type: none"> - 장점: 높은 독립성, 실질적 감사기능 발휘 - 단점: 단체장 소속정당과 의회 다수당이 다를 경우 감사가 정치 쟁점화 될 가능성이 높고, 감사결과의 행정부 수용가능성이 낮음 ▪ 독립기관형(영국 등) <ul style="list-style-type: none"> - 장점: 고도의 독립성과 객관성, 공정성 제고 가능(단, 주민이 감사위원회를 직접 선출하는 것이 바람직) - 단점: 피감기관의 협조한계와 전문성 저하의 문제 ▪ 제주특별자치도 감사기구에 독립기관형을 채택할 경우 유의점

연구자(연도)	제주특별자치도 감사기구에 관한 연구자의 의견
	<ul style="list-style-type: none"> - 지방감사직 신설 후 공개채용을 통해 사무국 구성/운영 - 감사원장에 대한 선출과 단체장과 동일한 임기(4년) 규정을 통해 독립성 보장
고종석·김동욱 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 독립성 강화 방안으로 감사위원 공모제 및 선정위원회 운영 필요 ▪ 감사위원회의 재정, 예산편성권, 실질적 인사권 보장 방안 모색 필요
차경엽·호진원·박희정 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사위원장 인사권 보장, 지방감사직 신설을 통한 순환보직 배제 필요

자료: 김명범 외, 2011; 고현환, 2016; 고종석·김동욱, 2014; 차경엽 외, 2009

- 이에 비해 표준모델안 중 모델 ③은 기관통합형으로, 재정이 취약한 소규모 지방자치단체의 선거비용을 경감하고, 단체장-지방의회가 동일한 정당이 됨에 따라 발생될 수 있는 실질적인 문제를 개선할 수 있다는 장점이 있어 현행 기관구성형태와 명백하게 차별화된 특징을 지님
 - 단, 제2장에서 논의한 기관구성 다양화와 비용절감 간의 관계, 책임행정관형의 운영방식의 설계에 따라 달라질 수 있는 현 제도와와의 차별성 정도 등을 고려하여, 책임행정관에게 부여되는 권한범위 등을 의회가 결정할 수 있는 권한이 필요할 것임
- 따라서 기존의 정책적 논의에서 제시된 기관구성 다양화 유형에 국한되지 않고, 해외사례 검토 등을 통해 보다 다양한 기관구성 방식 유형을 개발하는 것이 필요함

21) 일본은 「일본지방자치법」에 의거 단체장이 의회동의를 얻어 감사위원을 선임함(최현선 외, 2018; 허전, 2015). 위원회 구성은 인구 25만 이상의 경우 4명, 이하는 2명으로 하되, 조례로 증감이 가능하도록 했고, 만장일치로 의결하되 합의가 되지 않을 경우 각 감사위원의 의견을 기술하도록 함(總務省, 2017). 위원은 관련분야의 식견을 지닌 자 또는 지방의회 의원 임(總務省, 2017). 단, 특별외부감사의 경우 단체장이 감사위원의 의견을 들어 의회 동의를 얻어 계약한 전문가 1명에게 감사업무를 수행토록 할 수 있음(總務省, 2017). 이와 같은 방식은 감사전문성 취약, 사무국직원의 단체장으로부터 독립성 미흡, 외부감사라고 보기도 외부감사라고 보기도 어려운 모호함이 존재하여 현 제주도의 방식과 큰 차이를 체감하기 어렵다는 한계가 있음(허전, 2015)

제2절 소결론

□ 기관구성 다양화 논의와 그 필요성

- 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 논의는 오히려 학술적 차원의 논의를 통해 정부의 정책 아젠다로 부상한 것이라고 볼 수 있음
 - 지방자치단체 차원에서의 기관구성 다양화 논의는 지방의회의 경우 강시장-약의회가 지니는 문제해결의 방안 중 하나로서 기관구성 다양화가 필요하다는 의지가 강하게 표명되어 있는 반면, 지방자치단체는 단지 지방분권 강화의 다양한 세부 쟁점 중 하나로서 기관구성 다양화를 다루고 있을 뿐 이를 강조하고 있는 것은 아니라고 볼 수 있음
 - 이와 같은 특징은 국내에서 기관구성 다양화 논의의 핵심적인 쟁점이 강시장-약의회의 지방자치단체 현실을 고려해, 지방자치단체장의 권한을 분산하고 의회를 강화하는 방향으로 진행되고 있기 때문으로 판단됨
 - 일반국민 역시 기관구성 다양화에 관한 인식이 비교적 낮은 편이지만, (사)한국지방자치학회와 리얼미터가 실시한 2015년 지방분권에 관한 일반국민 여론조사에 따르면 지방자치단체 기관구성의 변화가 필요하다는 의견이 전체 58.8%를 차지했으며, 불필요하다는 의견은 그 절반 수준인 26.8%로 조사됨. 즉, 지방분권에 대한 일반국민의 공감대가 있고, 그와 같은 맥락 속에서 기관구성의 변화 필요성 역시 인식하고는 있지만 구체적인 장단점이나 적용시의 문제점 등을 사회적으로 풍성하게 논의한 상태라고 보는 데에는 한계가 있음
- 따라서 학계와 정부가 사회적 논의를 시도하는 과정에서 기관구성 다양화의 필요성은 크게 4가지로 요약되며, 이는 기관구성다양화에 대한 학술적 논의에서 언급된 것과 유사함
 - 첫째, 주민투표를 통해 주민이 기관구성 형태를 스스로 선택할 수 있도록 함으로써 풀뿌리 민주주의의 가치를 구현
 - 둘째, 지방자치단체 형태의 다양화를 통해 단체장에 대한 과도한 권한집중

- 을 방지하여 실질적인 견제와 균형을 도모
- 셋째, 지역별 인구와 면적, 여건 등 그 특성이 다름에도 불구하고 통일적인 형태의 기관구성만을 하고 있어서 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려운 한계를 극복
 - 넷째, 기관구성 다양화를 통한 효율적 지방정부 운영과 비용의 절감
 - 그러나 이 중 경제적 비용의 절감에 대한 분석 결과 선택하게 되는 기관구성의 형태에 따라 비용절감효과는 편차가 큼. 따라서 기관구성다양화에 따른 지방자치단체 운영효율화는 단순히 경제적 관점에서의 비용절감을 통한 운영효율화에 국한되는 것이 아니라, 조직의 유연성과 단체장 권한분산 등에 따른 행정적·정치적 관점에서의 효율화가 더 큰 의미를 가진다고 볼 수 있음
- 기관구성 다양화에 대한 이론적 기반은 지방자치와 그에 따른 지방자치단체의 구성자치권 확보에서 비롯되며, 국내의 경우 현행 획일적 기관구성 방식의 문제점을 지적하고 지방자치단체 권한분산과 변화하는 환경변화에 대한 대응 등을 위해 기관구성 형태의 다양화 필요성을 제기하는 연구가 주가 됨
- 그러나 해외에서는 세부적인 기관구성 형태별 장단점을 분석하는데 연구의 중심이 있음. 따라서 본격적인 기관구성 다양화의 정책적 논의를 바탕으로 구체적인 모델을 개발하는 단계에서 해외선행연구에 대한 분석이 활발하게 활용되었음
 - 특히 해외선행연구는 지방자치단체의 규모나 특성에 따라 적합한 형태의 기관구성 형태가 존재할 수 있으며, 국내에 없는 책임행정관제도의 도입 등에서 고려되어야 할 구체적인 방향, 채택가능한 기관구성형태의 유형 등을 선정할 때 고려되어야 할 사항 등을 조사할 때 의미 있는 자료가 됨
- 기관구성 다양화에 관한 정책적 논의는 2013년 기관구성 다양화가 국정과제로 채택됨에 따라 구체적인 실행의 방법을 모색한 지방자치발전위원회의 연구가 중심이 됨

- 포럼운영을 통해 표준모형을 “단체장 중심형(현행 모델), 단체장 권한 분산형(① 부단체장·감사위원장 임명 동의형/② 부단체장·행정위원장 임명동의형/③ 의회중심형)” 등 현행 모델 포함 4가지 모델을 개발하였음
- 그러나 표준모델안 중 단체장 권한분산형 모델(①&②)은 현재의 기관대립형 기관구성방식이 가지는 단체장에 대한 의회의 견제기능 약화 문제를 보완하는 것을 목적으로 한 비교적 소극적 형태의 기관구성 다양화 방안으로 볼 수 있음. 또한 감사위원회와 행정형위원회 등에 대해 의회는 동의권만을 가지고 있어 집행부로부터의 독립성이 취약하고, 지방의회 의원의 겸직이 아닌 별도의 위원회 구성원을 채용하는 형태이기 때문에 행정비용이 더 많이 소요될 수 있음
- 이에 비해 모델 ③은 기관통합형으로, 재정이 취약한 소규모 지방자치단체의 선거비용을 경감하고, 단체장-지방의회가 동일한 정당이 됨에 따라 발생될 수 있는 실질적인 문제를 개선할 수 있다는 장점이 있어 현행 기관구성형태와 명백하게 차별화된 특징을 지님. 다만 책임행정관의 정치적 중립성 유지 등을 위한 제도적 기반 마련이 필요하며, 책임행정관의 운영방식에 따라 현 제도와의 차별성 정도에 차이가 발생할 수 있음
- 따라서 기존의 정책적 논의에서 제시된 기관구성 다양화 유형에 국한되지 않고, 해외사례 검토 등을 통해 보다 다양한 기관구성 방식 유형을 개발하는 것이 필요함

제3장

국내외 법제도 분석

제1절 해외의 기관구성 다양화 사례

제2절 기관구성 다양화의 법제화 현황

제3장 국내외 법제도 분석

KRILA

제1절 해외의 기관구성 다양화 사례

1. 기관구성 다양화의 법제화 유형

- 법제화 유형: 기관구성 유형 무제한 방식 vs. 기관구성 유형 제한 방식
 - 주요국의 기관구성 다양화에 대한 법제화 형태를 조사해 보면, 지방자치단체가 선택할 수 있는 기관구성 형태 유형을 법률에 명문으로 규정한 경우(예: 영국)와 지방자치단체가 기관구성 형태를 자율적으로 결정하도록 하여 제한을 두지 않은 경우(예: 미국)로 구분될 수 있음
 - 미국·독일 등과 같은 연방제 국가의 경우 본질적으로 각 지방자치단체의 자율적인 기관구성 형태 개발·선택의 자유를 인정하고 있음. 이 경우, 이론적으로 유형화된 형태의 기관구성 외에도 다양하게 혼합된 형태의 기관구성 방식이 채택될 수 있기 때문에 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택할 수 있으므로 고도로 자율성이 보장된 것이라고 볼 수 있음. 반면 법제도 차원에서 기관구성에 대한 안정적·체계적 시스템 구축에 한계가 있을 수 있음
 - 영국과 같은 단방제 국가의 경우, 법률에 따라 기관구성 다양화의 유형을 명문으로 규정하고 지방자치단체가 법에 규정된 기관구성 형태 유형 중 하나를 선택할 수 있도록 함. 이 경우 법제도 차원에서 기관구성에 대한 유형별 규정이 명문화되어 있기 때문에 비교적 안정적·체계적 시스템을 구축할 수 있음. 반면, 유형 외의 기관구성 형태를 채택할 수 없기 때문에 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택하는데 한계가 있어 기관구성 자율성이 제한된다는 한계가 있을 수 있음

[표 3-1] 기관구성 다양화에 대한 법제화 유형

유형	기관구성 유형 무제한 방식	기관구성 유형 제한 방식
특징	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 기관구성 형태를 자율적으로 결정하도록 하여 제한을 두지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 선택할 수 있는 기관구성 형태 유형을 법률에 명문으로 규정
사례	<ul style="list-style-type: none"> 미국, 독일 등 연방제 국가 	<ul style="list-style-type: none"> 영국 등 단방제 국가
장점	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택 가능 고도의 기관구성 자율성 보장 	<ul style="list-style-type: none"> 비교적 안정적·체계적 시스템 구축
단점	<ul style="list-style-type: none"> 안정적·체계적 시스템 구축 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 유형 외의 기관구성 형태를 채택할 수 없기 때문에 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택하는데 한계 기관구성 자율성이 제한

2. 해외사례: 기관구성 유형 무제한 방식(미국·독일)

1) 미국

미국 기초자치단체의 기관구성 형태

- 미국의 기초자치단체는 시(cities), 타운(towns), 빌리지(villages) 등 다양한 형태가 있으며, 일반적으로 시는 카운티 정부에 비해 더 많은 의사결정권한과 재량권한을 가짐(김지수·이재용, 2019)
- 앞서 살펴본 바와 같이 미국은 기관구성 형태에 대한 지방자치단체의 자치권이 고도로 보장되어 있어, 매우 다양한 형태의 기관구성 형태를 확인할 수 있음(Frederickson et al., 2004)
 - 그러나 대부분의 기초자치단체는 시장-의회형(mayor-council form), 의회-관리자형(council-manager form), 시위원회형(city commission form)의 세 가지 구조 중에서 하나로 운영됨(Bowman and Kearney, 2012; 김지수·이재용, 2019 재인용)
 - 시장-의회형은 시민들이 시장과 의회는 물론 서기, 재무관, 세금사정관까지 선출하는 기관대립형 구조임. 시장은 그 밖의 부서장들에 대한 임명권을

- 가지기 때문에 의회에 비해 상대적으로 권한이 더 강함
- 이에 비해 의회-관리자형의 지방정부 구조는 유권자들은 시의회를 선출하고, 시의회가 시 관리자(city manager)를 지명하는 기관통합형(책임행정관형)이라고 볼 수 있음. 시의회는 정책을 만들고, 시 관리자는 정책을 집행하고 각 부서장을 지명할 수 있는 구조임
 - 시위원회형은 유권자가 각 위원회를 선출하는 기관통합형 구조임. 입법과 집행기능을 통합적으로 가지고 있는 위원회의 위원들은 정책을 수립하고 동시에 집행부의 주요 부서를 주관하고 있어 정책결정자이자 집행자가 됨. 대체로 위원 중 한 명이 시장으로 지명되지만, 단지 위원회의 회의 주관 역할만을 수행함. 의회-관리자형과 달리 별도의 책임행정관 임명 없이 의회가 사실상 집행부와 입법부를 모두 통치하는 구조임
- 예를 들어 뉴욕주의 경우, 주 헌법은 카운티, 시, 타운, 빌리지가 각각 주민들의 투표로 구성된 입법부(legislative body)를 갖도록 규정하고 있지만 (Local Government Handbook, 2018), 반드시 직선제 시장을 둘 필요는 없어 우리나라와 유사한 헌법 구조를 가짐
- 뉴욕주는 자치단체의 지역입법을 허용하는 홈 룰(Home Rule)을 도입하고 있는 주이며, 따라서 각 자치단체의 입법부는 지방정부의 의무 이행을 위한 지역 법(Local law)을 채택할 권한을 부여받음(New York Constitution, Article IX, 1(a)). 따라서 각 기초자치단체는 스스로의 자율적 의사에 따라 기관구성 형태를 결정할 수 있음
 - 그 결과 뉴욕주에는 62개의 시 정부가 있으며, 의회-관리자형(13개), 위원회형(3개), 시장-의회형(46개)로 다양하게 나타남(Local Government Handbook, 2018). 따라서 대체로 강시장형 기관구성이 가장 보편적인 형태라고 볼 수 있음
 - 이에 비해 뉴욕주의 932개 타운은 인구에 따라 인구 1만 이상의 1등급 타운(town of the first class)과 그 이외의 2등급 타운(town of the second class)으로 구분됨. 인구 1만 이하의 타운이라도 인구가 5천명 이

상이고, 평가가치(assessed valuation)가 천만 달러 이상이거나 인구 30만 이상의 시에 인접한 경우 1등급 타운으로 분류됨. 타운 일반법(Town Law)에서는 타운 정부에 대하여 별도의 집행기관의 구성을 규정하고 있지 않으며, 타운 위원회(town board)가 입법기관을 구성하며, 위원회의 리더인 관리자(supervisor)가 집행기관의 장 역할을 수행하므로 사실상 위원회 형으로 운영되고 있다고 볼 수 있음

- 또한 뉴욕 주의 535개의 빌리지의 경우, 인구분포는 53,891명(Village of Hempstead)부터 11명(Village of Dering Harbor)까지 다양함(약 2,500명 정도의 규모가 일반적). 대체로 위원회형 구조를 가지며, 이 중 55개 빌리지의 경우만 시장의 행정기능을 수행하는 관리자(manager) 또는 행정관(administrator)을 두고 있음

○ 감사기관의 경우도 지역별 편차가 상당히 크지만, 그 중 선출직 감사관 제도를 운영하는 뉴욕시의 사례를 살펴보면 대도시의 경우 기관 간 견제와 균형을 제고하기 위한 선출직 감사위원회 구성을 고려해 볼 수 있음

- 이 경우, 지방자치단체의 선출직감사관과 단체장 하의 자체감사기구, 시의회 산하의 감사위원회로 구성됨. 선출직 감사관(comptroller)은 제3의 독립된 감사기구로서 주민직선으로 선출되며, 재정감사를 비롯한 포괄적 형태의 감사권한을 보유함(New York City Charter 제29조 및 제91조)(안영훈, 2005). 단체장 하의 자체감사기구(professional internal audit)는 선출직 감사관과 별도로 내부감사를 목적으로 운영됨(안영훈, 2005). 시의회 감사기구는 시장, 시감사관, 시의회의장, 시감사관이 추천(2명)하고 시장이 임명한 민간인 4명으로 구성된 감사위원회(Audit committee)로, 의장은 민간위원 중 1명이 수행(안영훈, 2005)

□ 유형별 특징 및 장단점

- 의회 구성을 위한 선출방식(직선제)과 의장 선출방식(간선제)의 경우 세 가지 유형에서 모두 동일하게 나타남(단, 위원회형의 경우 의회가 아닌 관리자위원회가 구성됨)
- 단체장의 경우 유형별 차이가 있음
 - 시장-의회형은 시장을 직선제로 선출하고, 의회-관리자형에서는 의회에서 전문행정가를 의회 과반수 동의로 선임함
 - 이에 비해 위원회형에서는 위원회가 직접 집행부 역할을 수행하므로 별도의 단체장을 선정하지 않거나 위원장이 단체장을 겸임함
- 의회와 단체장 간의 관계에 대하여 유형별 차이가 있음
 - 시장-의회형은 의회는 입법권과 시장의 법안거부권 행사 법안에 대한 2/3 이상 동의 재의결 권한을 가지며, 시장은 부시장 및 임명직 공무원에 대한 임명권(단, 부시장 등은 의회 동의 필요)과 법안 거부권 행사권한을 가짐
 - 의회-관리자형은 의회가 입법권, 관리자에 대한 임명·해임 등 각종 관리감독 및 견제 권한을 가지는 반면, 관리자는 행정부 전반에 대한 관리권한을 가짐
 - 이에 비해 위원회형은 의원으로 구성된 관리자위원회가 입법부와 행정부의 권한을 종합적으로 보유함
- 감사기구의 경우, 고도의 독립성 보장을 위해 선출직 감사관을 두되, 감사기관의 권력기관화 등을 견제하기 위한 단체장 하 내부감사기구 및 입법부 하 감사위원회 설치를 시도함
- 이와 같은 특징으로 인해 각 모델별 장단점은 다음과 같음
 - 시장-의회형은 정책책임소재가 명확하고 견제와 균형이 이루어지기 쉬우며, 리더십이 확보되어 있지만 시장선출비용 및 시장에 대한 과도한 권한 집중으로 강시장형의 문제점이 나타날 수 있음
 - 의회-관리자형은 기관통합형의 통치구조이지만 책임행정관에 의한 전문행

정이 구현 가능하고 정치적 중립 확보가 가능하다는 장점이 있으나, 시민 대표성 및 리더십 부재의 우려, 책임행정관에 대한 인건비 등 비용소요가 있다는 점에서 한계가 있음

- 위원회형은 의회권력이 세부 위원회별로 수평적으로 분산되고, 행정비용절감의 효과가 있으나, 정책결정속도 지연 및 전문성 부족, 견제와 균형 확보의 한계 등의 문제가 발생될 수 있음

[표 3-2] 미국의 기초자치단체 기관구성 유형

유형	기관대립형	기관통합형	
	시장-의회형	의회-관리자형	위원회형
의회	<ul style="list-style-type: none"> 의회 직선제로 구성 의장: 의원 중 선출 	<ul style="list-style-type: none"> 의회 직선제로 구성 의장: 의원 중 선출 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 직선제로 구성 의장 및 위원회: 위원회 내부 결정에 따름
집행부의 장	<ul style="list-style-type: none"> 단체장: 직선제로 선출 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장: 없음 관리자: 전문행정가로, 의회에서 임명(의회 과반수 동의) 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회가 집행부를 직접 운영함
의회-집행부의 장 관계	<ul style="list-style-type: none"> 의회: 입법권, 회송법안 2/3 동의로 재의결권 단체장: 부시장 및 임명직 공무원 임명권(단, 일부는 의회 동의 필요), 법안 거부권 	<ul style="list-style-type: none"> 의회: 관리자에 대한 임명, 해임 등 각종 관리감독·견제, 입법권, 집행부의 주요 사안에 대한 결정권 관리자: 행정부 전반에 대한 관리권 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회가 입법부와 집행부 역할을 모두 수행함
장점	<ul style="list-style-type: none"> 정책 책임소재 명확 리더십 확보 견제와 균형 	<ul style="list-style-type: none"> 책임행정관에 의한 전문행정 구현 책임행정관의 정치적 중립 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 의회권력 수평적 분산 행정비용 절감
단점	<ul style="list-style-type: none"> 시장선출비용 과도한 단체장 권한집중 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 집행부의 장에 대한 시민 대표성 부족 리더십 부재 우려 견제와 균형 미비 책임행정관에 대한 비용 	<ul style="list-style-type: none"> 결정속도 지연 행정전문성 부족 견제와 균형 확보 미비

□ 미국 기초자치단체의 기관구성 형태의 시사점

- 미국 사례와 인구규모, 기초자치단체의 행정업무 수행범위 등을 종합적으로 비교할 때, 국내 기초자치단체의 기관구성 형태로서 위원회형을 적용하는 데에는 한계가 있음
 - 인구규모를 기준으로 비교할 때, 국내의 기초자치단체는 대체로 미국 뉴욕 주의 시(cities) 또는 비교적 인구가 많은 1등급 타운(towns)에 해당되는 경우가 대부분임.²²⁾ 또한 최소한의 범위에 해당되는 사무만을 처리하는 대부분의 타운정부²³⁾와 달리 국내 기초자치단체는 인구규모가 작다고 하더라도 종합행정서비스를 제공함
 - 또한 미국의 경우에도 행정전문성 확보 등을 이유로 위원회형에서 기관통합형(책임행정관)으로의 전환이 다수 나타나고 있음²⁴⁾
 - 따라서 위원회형을 국내의 기관구성 형태 다양화 유형 중 하나로 채택하는 것은 지양할 필요가 있음
- 인구규모가 큰 대도시의 경우 기관대립형을 지향하고, 기관통합형을 운영할 경우 책임행정관 운영 등을 통해 전문성을 보강할 필요가 있음

22) 기관구성의 형태와 해당 지방정부의 인구구성학적 특성 등에 있어서 명확한 상관관계가 나타나지는 않지만, 위원회형의 경우 인구가 매우 적은 소규모 지방정부에서 나타남(김지수·이재용, 2019)

23) 위원회형의 경우, 해당 지방정부가 수행하는 행정의 범위가 비교적 매우 좁음(예: 지역 내 쓰레기 처리, 상하수도 관리 등). 즉, 이와 같은 형태의 기관구성 방식을 채택할 가능성을 검토한다면, 교통·복지·인프라 등과 같이 전문적인 계획과 관리, 대규모 예산투입이 필요한 대부분의 행정서비스는 상급 지방자치단체(예를 들어 시·도)가 수행하고, 해당 지방자치단체는 최소한의 사무만을 수행하도록 하는 것이 필요함(예: 미국의 경우 카운티에서 대부분의 업무를 수행하고 최소한의 자치권만을 가지고 있는 타운이 상당수 존재함)

24) 위원회형의 경우 주민이 선출한 소수의 주민대표가 의회와 집행부 기능을 겸하고 있기 때문에 지방정부의 운영비용을 경감할 수 있다는 장점은 있으나, 행정의 전문성이나 서비스 품질의 제고 등을 담보하기 어려움(김지수·이재용, 2019). 따라서 최근에는 대도시일수록 기관대립형을 채택하거나, 기관통합형 기관구성 형태를 채택할 경우, 전문행정가인 책임행정관(executive or administrator)을 선출 또는 임명하여 운영토록 하는 사례가 증가함(김지수·이재용, 2019)

- 의회-관리자형의 경우, 의회가 전문성을 갖춘 관리자(책임행정관)를 채용·임명하는 방식을 취하고 있으며, 이들의 관리범위는 다음의 표와 같이 지역별 차이가 존재함
 - 미국은 재정위기를 겪으며, 책임행정관의 역할을 강화하고 조직 기능이 중복되는 부분을 선제적으로 조정한 경험이 있음
 - 일반적으로 책임행정관의 큰 역할은 지방자치단체 관리비용의 감축이지만, 관리비용이 주 전체 예산의 10% 수준임을 감안할 때 관리비용 감축을 통한 예산절감액은 크지 않음

[표 3-3] 미국의 주 책임행정관의 일반적인 책임 범위

영역	비율
일반 서비스 (General Services)	
조달 (Procurement)	88%
플릿 판매(Fleet) ²⁵⁾	72%
메일 (Mail)	70%
인쇄 (Printing)	62%
소모품 (Supplies)	40%
인프라 (Infrastructure)	
시설 (Facilities)	86%
건축 (Construction)	80%
정보 기술 (Information Technology)	52%
통신 (Telecommunications)	24%
재무 관리 (Finance Management)	
리스크 관리 (Risk Management)	60%
회계 (Accounting)	50%
국가 보험 (State Insurance)	50%
주 예산 (State Budget)	36%
감사 (Audit)	24%
인력 (Personnel)	
인적 자원 (Human Resources)	56%
직원 복지 (Benefits [Health])	50%
전문 개발 (Professional Development)	36%

자료: Compiled from "Areas of Responsibility for NASCA MEMBERS 2010" database.
Campbell & Snyder(2011) 2p 표 재인용

- 아래 표를 참고해보면 정치의 영역과 행정의 영역은 주요 활동과 활동을 수행하는 주요 구성원, 주요 화두와 추진 동력, 추구하는 가치에서 차이를 보이고 있음을 알 수 있음
- 정치 영역에 비해 행정의 영역에서는 문제 해결이 주된 활동이며, 문제 해결을 위한 주요 구성원은 전문가임을 알 수 있음. 이를 위해 정보와 돈, 사람, 업무를 적절히 다루고 조화시켜야 하며, 이러한 것들을 다루는 방식은 권력보다는 지식에 기반하며, 조화와 협력, 사업의 연속성을 주된 가치로 추구함을 알 수 있음

[표 3-4] 정치와 행정의 분류로 보는 행정가의 역할

구분	정치	행정
주된 활동	경쟁	문제 해결
주요 구성원	대표자	전문가
화두	정치적 이익	정보, 돈, 사람, 업무
동력	권력	지식
추구하는 가치	갈등, 타협, 변화	조화, 협력, 연속성

자료: "Reflections of a "Pracademic" on the Logic of Politics and Administration".
NASCA(2019) 12p 표 재인용

- 따라서 책임행정관의 핵심적 역할은 민영화, 공공 서비스, 민간-공공 파트너십 간 협력의 조정자 역할이며 정교한 방식으로 인적 자원관리와 고용자원을 활용하여 행정효율을 효과적으로 개선하고, 정부에 대한 대중의 믿음을 회복하는 것임(Campbel & Snyder(2011)). 이러한 관리역량은 전문성이 요구되며 다양한 행위자들과의 협력적 관계를 구축해야 할 필요가 있기 때문에 관계구축을 통한 신뢰가 중요함

25) 관공서 혹은 중고차 업체, 렌터카 업체와 같은 기업들을 대상으로 하여 자동차를 한 번에 여러 대를 판매하는 일(네이버 국어사전: 검색어, fleet, 검색일: 2020.05.27.)

2) 독일

□ 독일 자치단체의 기관구성 형태

- 독일에서 지방자치는 개별 주의 권한이므로 각 주별 지방자치법에 따라 지방자치의 권한범위가 다르며, 기관구성 형태 역시 주법에 의해 결정됨
 - 이에 따라, 독일의 기관구성의 유형 또한 주에 따라 다양하게 나타나는 반면, 지방자치단체장을 주민이 직접 선출한다는 공통점이 있음(김지수·이재용, 2019)
 - 따라서 독일기본법(연방헌법을 의미) 상에 개별 주의 기관구성형태 선택의 자율성을 보장한 반면, 각 주의 지방자치법에는 주가 채택한 하나의 기관구성 방식에 따른 관련 규정이 제정되어 있음
 - 즉, 각 주의 기초자치단체(게마인데)의 경우, 기관구성 형태에 대한 선택권한은 없음
- 인구규모 등에 따른 유형화 등의 경향은 뚜렷하게 나타나지 않음

□ 유형별 특징 및 장단점

- 개별 주법에 의해 채택된 지방자치단체 기관구성의 형태는 ① 남독일 시장형(Süddeutsche Bürgermeisterverfassung), ② 이원제 시장형(Dualistische Bürgermeisterverfassung), ③ 의회형(Ratsverfassung) 3가지로 크게 분류 가능함(Rudzio, 2015)²⁶⁾
- 의회의 경우 의원을 직선제로 선출한다는 점은 공통적임
 - 남독일시장형과 의회형은 의회의장을 주민이 선출한 단체장이 겸임하는 기관통합형이며, 이원제 시장형은 단체장과 의원을 별도로 선출하여 뽑는 기관대립형임

26) 주민이 선출한 단체장은 행정권과 관련한 권한만을 가지며, 이외의 다른 권한들은 합의제기관인 참사회(Magistrat)가 수행하는 비진형 참사회형(Unechte Magistratsverfassung)도 있으나, 현재 독일 내에서는 헤센주민이 유일하게 채택하고 있는 유형이므로 핵심유형에서는 제외하였음(Rudzio, 2015; 박해욱, 2015; 김지수·이재용, 2019)

- 기초의회(게마인데 의회)는 주민을 대표하는 기관으로, 게마인데의 모든 사안을 의결할 수 있음²⁷⁾. 다만 게마인데의 일정 권한 중 어느 정도를 단체장에게 부여할 것인지에 대해서는 지역별 차이가 있음
- 단체장에 대해서 독일은 전반적으로 단체장을 직선제로 선출한다는 공통점이 있음
 - 그러나 남독일시장형은 단체장이 행정기관의 수장이자 의회의장을 겸임하고, 의회에서의 투표권도 가지고 있으므로 상당히 폭넓은 권한을 가짐
 - 이원제 시장형은 단체장과 의회가 구분되며, 단체장은 단체장이 위임된 사항에 대해서 결정권한을 가짐
 - 의회형에서 단체장은 의회의 구성원으로서 직선제로 선출되며, 단체장이 의회 대표와 대리, 의회의장직을 맡게 됨
- 의회와 단체장 간의 관계에 대해서는 유형별 차이가 크게 나타남
 - 남독일시장형은 의회가 부단체장 임명을 하며, 단체장과 함께 공무원의 임명·고용·해임에 관한 사항을 의결하는 권한이 있음. 단체장은 긴급의결권, 거부권, 이의제기권 등을 가지고 있음. 단체장에게 게마인데의 모든 사안과 행정관련사항에 대한 보고요구 가능(단체장의 답변의무), 단체장과 함께 공무원의 임명·고용·해임 관련 사항 의결(의견불일치 시 의회가 단독 의결 가능, 단, 의회가 단체장에게 결정권을 위임한 경우에는 단체장이 수행)
 - 이원제시장형은 의회가 부단체장 선출 및 상임위원회 구성의 권한이 있는 반면, 단체장은 의회의결에 대한 이의제기권, 상임위원회 의장역할 수행권한을 가짐
 - 의회형은 의회가 부단체장 선출, 행정통제 및 업무감독 권한을 가지며, 단체장은 의회의결에 대한 이의제기권한을 행사할 수 있음. 의회는 단체장과 합의하에 대의원의 업무영역 조정 가능, 공무원의 지위·고용관계 등에 대

27) 게마인데의 법률상 단체장이 담당하거나 또는 단체장에게 위임된 특정 사안을 제외한 모든 사안을 의결함(바덴-뷔르템베르크주 게마인데법 제24조; 메클렌부르크-포어포메른주 지방자치법 제22조; 노르트라인-베스트팔렌주 게마인데법 제40조와 제41조)

해 단체장과 합의하에 조례 규정 가능(단, 양자 합의가 안되면 의회가 단독으로 의결 가능). 단체장은 별도규정이 없을 경우 공무원의 복무 및 고용 권리 관련 결정 가능

○ 유형별 장단점을 비교해 보면 다음과 같음

- 남독일시장형은 단체장이 의회의장을 겸하는 기관통합형으로 강력한 리더십과 빠른 정책결정이 가능하나, 과도한 권한집중 우려가 있음
- 이원제시장형은 기관대립형으로, 견제와 균형을 확보할 수 있고 책임소재가 명확하지만, 단체장과 의회 대립 시 정책지연이 발생하는 문제가 있음
- 의회형은 기관통합형의 장점을 가지나, 리더십 약화, 전문성 부족, 견제와 균형 확보의 한계 등의 문제를 가지고 있음

[표 3-5] 독일의 자치단체 기관구성 유형

유형	기관대립형		기관통합형	
	이원제 시장형	남독일시장형	의회형	
의회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의원: 직선제 ▪ 의장: 의원 중 간선제로 선출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의원: 직선제 ▪ 의장: 주민이 선출한 단체장이 의회의장을 겸임 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의원: 직선제 ▪ 의장: 단체장이 의회의 대표 역할도 수행 	
집행부의장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장: 직선제, 게마인데의 법적 대표, 의회대표와 대리를 겸임 ▪ 의회와 상임위원회 의결 준비 및 집행, 의회 또는 상임위가 다루지 않는 모든 사항 결정, 경제적 의의가 크지 않은 결정이나 지속적 행정업무 담당 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장: 행정기관의 수장이자 의회의장, 직선제, 의회에서 투표권 보유 ▪ 간접의결 가능(사후 의회 검토) ▪ 의회에 행정상 중요한 모든 중요 사안을 보고할 의무가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장: 직선제, 의회 대표와 대리, 의회의장직 겸임 	
부단체장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장의 업무대리 ▪ 의회에서 선거로 선정(의회회구성 중 과반수 이상 득표자) ▪ 임기동안 공무원 직위 보유 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의원 중 한명 또는 단체장의 대리인을 임명 ▪ 단체장의 업무수행이 불가능한 경우에 한하여 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회에서 선출된 단체장의 명예 대행자로, 의회 회의 주재 및 대표 역할 수행 가능 ▪ 부단체장이 다수일 경우 최소 1명은 판사의 자격 또는 높은 행정서비스 능력이 필요하며, 단체장의 대행순번이 정해짐 	

유형	기관대립형	기관통합형	
	이원제 시장형	남독일시장형	의회형
의회-집행부의장 관계	<ul style="list-style-type: none"> 단체장: 의회결정에 대한 이의제기권, 행정상 모든 주요 사항을 의회에 보고할 의무가 있음 의회: 이에 대해 행정재판 청구 가능, 단체장에 대한 질의(답변의무있음) 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장: 의회의결이 위법하다고 판단될 경우 반대의견 표명 가능(재차 단체장이 반대하게 될 경우 법적 감독기관의 결정에 따름) 의회: 단체장이 반대의견을 제시한 경우 회의 재소집 및 재의결함, 단체장에게 게마인테의 모든 사안과 행정관련사항에 대한 보고요구 가능(단체장의 답변의무), 단체장과 함께 공무원의 임명·고용·해임 관련 사항 의결(의견불일치 시 의회가 단독 의결 가능, 단, 의회가 단체장에게 결정권을 위임한 경우에는 단체장이 수행) 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장: 의회의결에 대한 이의제기, 위법한 의회의결에 대한 불복(서면통지 필요) 및 집행정지 효력, 별도규정이 없을 경우 공무원의 복무 및 고용 권리 관련 결정 가능 의회: 이의제기 받은 사안에 대한 재의결, 행정상 주요 사무에 대한 설명을 단체장에게 요청(설명 의무 있음). 단체장과 합의하에 대의원의 업무영역 조정 가능, 공무원의 지위·고용관계 등에 대해 단체장과 합의하에 조례 규정 가능(단, 양자 합의가 안되면 의회가 단독으로 의결 가능)
장점	<ul style="list-style-type: none"> 견제와 균형 책임소재 명확 	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 리더십 빠른 정책결정 	<ul style="list-style-type: none"> 의회를 통한 주민의사 반영 활발
단점	<ul style="list-style-type: none"> 단체장-의회 대립 시 정책 지연 	<ul style="list-style-type: none"> 견제와 균형 미비 강시장형의 문제점 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 리더십 약화 견제와 균형 미비 행정전문성 약화

□ 독일 자치단체의 기관구성 형태의 시사점

- 기관대립형인 이원제시장형의 경우라도, 다양한 분야별 상임위원회를 운영함으로써 단체장에 대한 권한 집중을 완화하는 제도적 기반이 마련됨
 - 국내에서 기관대립형 하에 단체장 권한분산의 방안을 모색하기 위해 다양한 위원회를 운영하는 방식을 검토해 볼 수 있음. 이때 상임위원회에 대한 의회의 영향력을 강화하는 것이 필요함
- 남독일시장형의 경우 각 선거구를 기반으로 선출된 명예직 의원과 해당 지방자치단체 전체 유권자에 의해 선출된 시장으로 구성된 의회가 지역사회 전반을 운영해 나가는 방식으로, 시장의 권한집중을 막기 위해 시장에게

- 위임된 특정한 사항을 제외한 모든 부분에 있어서 의회의 의결을 요구하는 등 견제방안 모색에 노력을 기울임
- 따라서 강시장형의 문제점이 나타나고 있는 국내에서의 적용에는 한계가 있을 것으로 보임
- 의회형의 경우 기관통합형이지만, 단체장 역시 의회 구성원으로서 선출되는 방식을 채택하였으며, 다수의 부단체장을 통해 전문성을 보강하기 위한 노력을 기울임
- 단체장의 다양한 역할을 규정하는 등의 측면에서 국내의 제도개발에 의미가 있다고 볼 수 있으나, 단체장이 의회의 구성원이 되는 구조는 여타의 해외사례에서 살펴보기 어려운 특수한 유형으로 국내 제도로 도입하기에 적합한 충분한 검증이 이루어진 유형이라고 보기는 어려움
- 전반적으로 부단체장에 대한 임명을 의회가 하는 방식으로 단체장의 권한을 견제하며, 이와 같은 특징은 부단체장을 일반적으로 단체장이 임명하는 주요국의 사례와 차별화된다고 볼 수 있음(김지수·이재용, 2019)
- 따라서 기관대립형인 의원제시장형의 경우, 다양한 상임위원회의 활동과 부단체장의 역할 강화를 통해 국내와 같은 강시장형의 한계를 보완할 수 있는 가능성이 있음. 단, 단체장과 차별화되어 독자적으로 수행할 수 있는 부단체장의 권한범위가 어떤 수준인지에 따라 의회의 부단체장 임명권이 가지는 견제기능이 유효한지 여부가 결정됨
 - 그러므로 기관대립형의 변형을 통해 견제와 균형이라는 장점을 확보하면서도, 단체장 중심의 기관대립형 운영의 한계를 극복할 수 있는 대안을 제시할 수 있음

3. 해외사례: 기관구성 유형 제한 방식(영국)

□ 영국 자치단체의 기관구성 형태

- 영국은 우리나라와 동일한 단방제 국가이고, 지역주의(localism)와 지역의 자치권 강화를 위해 기관구성의 다양화를 법적으로 명문화한 역사가 있음
 - 의회 중심의 기관구성만으로는 리더십의 부족과 지역발전에 계기가 부족하다고 판단하여 지방정부법 제정(Local Government Act, 2000)을 통해 기관구성 다양화를 법제화 함
 - 지방의회 중심의 기관통합형 구조를 기본으로 하되, 직선제 시장 선출여부, 내각 구성여부 등에 따른 다양한 운영방식을 채택함
 - 법률에 ‘① 시장-내각형, ② 리더-내각형, ③ 위원회형, ④ 내무장관으로부터 승인받은 기타 협약’ 등 4개 유형 중 하나를 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 명문으로 규정함. 따라서 연방제 국가와 같이 다양한 기관구성 형태가 나올 수 없음
 - 한시적으로 일정한 규모 이하의 지방정부만 위원회형 채택이 가능하도록 하였으나, 현재는 이와 같은 제한을 하고 있지 않음. 위원회형 정부의 경우 기관간 견제기능이 비교적 낮고, 위원의 전문성 부족에 따른 행정효율성 저하 등의 문제가 있을 수 있기 때문에 지방재정 상 시장 및 의회, 책임행정관 등을 임명하기 어려운 소규모 지방정부에 한해 허용하였으나, 이후에는 이와 같은 제한을 폐지하였음
 - 법률의 내용 측면에서 구조는 하단의 표와 같으나, 불문법에 기반하는 법제도상의 특징으로 인하여 국내로 적용 가능한 조문체계라고 보기는 어려움

[표 3-6] 영국 지방정부법(Local Government Act 2000) 구성

구분	내용	구분	내용
허용되는 통치체계	<ul style="list-style-type: none"> 통치체계의 유형 - 입법부, 집행부 등 	위원회제도	<ul style="list-style-type: none"> 주요 위원회의 구성방법 및 역할
집행부체계	<ul style="list-style-type: none"> 집행부 구성 집행부 역할 공동이행 역할 회의진행 및 정보열람 	통치체계 변경	<ul style="list-style-type: none"> 통치체계 유형변경의 방법 통치체계 유형 - 법이 정한 유형 통치체계 유형 변경의 적용방법 주민투표
감독 및 조사위원회	<ul style="list-style-type: none"> 구성 및 역할 조사관 선임 및 역할 감독 및 조사 사안 회부 및 처리 규정 감독 및 조사결과에 대한 지방의회 또는 집행부의 의무 보고/권고 비밀보장/정보제공 	직선시장	<ul style="list-style-type: none"> 선출방법/선거시기
		대표 및 내각 집행부	<ul style="list-style-type: none"> 대표 및 내각 집행부 구성 선출방법 및 임기 해임

○ 2017년 기준, 총 53건의 주민투표 중 총 16개 도시가 직선시장 유형으로 전환됨(김지수·이재용, 2019)

- 그러나 영국의 경우는 시장에게 과거 봉건영주와 같은 과도한 권한이 집중되는 것을 우려하고, 다양한 의원으로 구성되어 있는 지방의회가 오히려 주민의 대표로서 민주적인 역할 수행이 가능하다고 인식하는 문화적 특성이 있음(김지수·이재용, 2019). 결과 시장의 선출이 오히려 봉건 제도로의 회귀 우려가 있다는 이유로 시장을 직선하였다가 다시 리더-내각형으로 회귀하는 등의 사례가 나타남(김지수·이재용, 2019)

[표 3-7] 영국 기관구성 유형별 분포

지방자치단체	직선시장-내각형	리더-내각형	위원회형	기타
353(개)	16	283	52	2

□ 유형별 특징 및 장단점

- 법률 상 '① 시장-내각형, ② 리더-내각형, ③ 위원회형, ④ 내무장관으로 부터 승인받은 기타 협약' 등 4개 유형 중 하나를 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 규정함
 - 의회는 공통적으로 선거구별 의원을 직선제로 선출하는 방식임
 - 단체장의 경우 시장-내각형은 시장을 주민이 직선제로 선출하고, 리더-내각형과 위원회형의 경우는 시장을 의회에서 간선제로 선출함(리더-내각형의 경우 리더가 의회의 대표와 시장을 겸함). 그러나 시장-내각형의 경우라도 시장이 지방의회(council)의 구성원이라는 점은 명백함)
 - 양자 간의 관계를 살펴보면 유형별로 차이가 있음. 시장-내각형의 경우 의회는 핵심사항에 대한 동의를 통해 내각을 견제하고, 시장은 의회 의원 중 내각 및 부시장을 임명하는 방식으로 의회와 긴밀한 역할을 수행함. 리더-내각형의 경우 의회는 내각에 해당되지 않는 평의원을 통해 내각을 감시·견제하며, 고위공무원단(수석행정관 포함)을 고용함. 리더는 의원을 지명해 내각을 구성하는 방식으로 내각에 의한 정책결정을 함. 따라서 이 두가지 유형은 사실상 시장직선제 여부에서 차이가 있을 뿐 단체장-의회 간의 관계에 대해서는 큰 차이가 없음. 위원회형은 의회 내 분야별 위원회가 집행부 역할을 수행하며, 필요시 고위공무원단(수석행정관 포함)을 고용함
 - 시장과 의회에 대한 견제기능은 사실상 그와 같은 역할을 부여받은 별도의 독립된 위원회에 의해 수행됨(예: security committee 등). 위원회의 구성원은 의회의 평의원들임
 - 공통적으로 집행부를 총괄하는 책임자(chief executive 또는 managing director)있으며, 이를 의회가 임명함(시장이 직선제로 선출되는 경우에도 시장이 포함되어 있는 의회가 이를 임명)
- 감사기구의 경우, 「Local Government Act 1998」에 근거하여 외부감사(지방감사위원회) + 내부감사(감사관) 방식으로 운영되다가 2013년 폐기되고, 「Local Audit and Accountability Act 2014」에 따라 외부감사는

민간에 아웃소싱하고, 내부감사는 감사관, 내·외부감사에 대한 감독을 지방의회 상임위원회가 운영하는 방식이 채택·운영되고 있음(최현선 외, 2018; 전국시·도의회의장협의회, 2014)

- 「Local Government Act 1998」에 따른 방식: 지방감사위원회는 국가감사원, 중앙정부, 지방자치단체로부터 독립(재정 및 운영)되어 있음. 모든 지방정부는 지방감사위원회에 의한 외부감사를 받도록 하고 지방감사위원회는 지방자치단체 감사결과를 수치화하여 중앙정부와 지방의회에 보고함. 위원은 지방감사위원장, 지방정부, 보건의료·회계·노동·민간기업 등으로부터 추천받은 17명 이내의 위원 중 중앙정부가 임명함. 지방감사위원회는 감사관을 임명해, 지방감사국(District Audit)을 관할하고, 책임행정관·재정담당국장·재무관리관 등이 재정 및 회계를 책임지는 등 내부감사 및 통제 기능을 수행하도록 함. 감사비용 절감 필요성과 지방감사의 중앙집권화 현상으로 인하여 폐지됨
- 「Local Audit and Accountability Act 2014」에 따른 방식: 지방감사위원회가 폐지되고, 외부감사업무가 아웃소싱 됨. 지방자치단체의 내부 감사관(재정담당국장 또는 책임행정관이 겸임하기도 함)이 재정 및 회계를 책임지는 등 내부감사 및 통제 기능을 수행함. 지방의회는 정책분야별 상임위원회를 구성하고 그 중 감사업무를 수행하는 위원회가 감사패널²⁸⁾을 구성해서 내·외부 감사에 대한 관리감독 기능을 수행함. 아웃소싱에 따른 비용절감효과(기존의 40% 이상)가 있었으나, 민간기관 및 감사패널의 전문성 한계 문제로 실질적 감사 기능 미흡의 문제가 발생될 여지가 있음(전국시·도의회의장협의회, 2014)
- 그러나 지역별 운영현황을 살펴보면, 감사기구의 운영 역시 지역에 따른

28) 김지수·이재용(2019)에 따르면, 맨체스터시(Manchester City)의 경우 6개 분야에 대해 각각 10여명 이상의 전문가 및 해당분야 대표로 구성된 감사위원회가 운영되고 있고, 브라이튼 앤드 호브시(Brighton and Hove City)의 경우 보건정책분야에 대한 감사위원회가 10명의 의회의원과 4명의 외부위원으로 구성되어 있음. 또한 왓포드 버로우(Watford Borough)의 경우 총 7명의 의회의원만으로 구성된 감사위원회를 운영하고 있어 감사위원회의 구성에 대하여 지역별 편차가 큰 것으로 확인됨(전국시·도의회의장협의회, 2014)

편차가 크다는 것을 알 수 있으며, 특히 최근의 운영방식 상에서는 감사비용 절감을 위해 감사를 민간에 아웃소싱 하되, 지방의회의원과 민간전문가 등으로 구성된 지방의회 내 위원회가 이를 감독하도록 하는 특징을 지님

- 전반적으로 기관통합형의 세부유형이라고 보아야 하며, 그 결과 견제와 균형을 위해 시장(리더)-내각과 평의원 간의 견제, 평의원으로 구성된 독립된 위원회에 의한 견제가 이루어짐
 - 시장-내각형과 리더-내각형 간에 뚜렷한 차이가 나타나지 않아, 시장선출 비용 투입 대비 실효성 있는 차이가 나타나기 어려움
 - 의회형의 경우 견제와 균형의 한계 및 전문성 부족이라는 한계가 존재함

[표 3-8] 영국의 자치단체 기관구성 유형

유형	기관통합형		
	시장-내각형	리더-내각형	위원회형
의회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시장과 의원으로 구성 ▪ 직선제 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의원 중 리더를 선출 ▪ 직선제 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직선제
집행부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장: 의회의 일원이자 시의 대표자, 직선제 ▪ 단체장이 의원 중 내각을 구성해 집행부의 주요 결정을 담당 ▪ 집행부 총괄책임자는 의회의 임명을 받아 관리 및 행정집행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 리더: 의회의 대표이자 시장역할을 겸임, 간선제 ▪ 리더가 의원 중 내각을 구성해 집행부의 주요 결정을 담당 ▪ 집행부 총괄책임자는 의회의 임명을 받아 관리 및 행정집행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 위원장: 의회에서 대표를 간선제로 선출 ▪ 의원으로 구성된 다양한 세부위원회를 운영해 집행부를 관리 ▪ 집행부 총괄책임자는 위원회의 임명을 받아 관리 및 행정집행
의회-집행부의장 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회(내각 제외): 핵심사항에 대한 동의규정을 통해 내각을 견제, 고위공무원단 고용권한을 보유 ▪ 시장: 내각 구성 및 부시장 임명을 통해 권한을 행사 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회(내각 제외): 내각을 감시, 견제하고 고위공무원단 고용권한 보유 ▪ 리더: 내각구성권한 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회 내 분야별 위원회가 집행부 역할을 수행하고 고위공무원단을 고용 ▪ 의회와 집행부가 융합
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 책임소재의 명확 ▪ 시 전체의 대표성 확보 ▪ 리더십 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 영국의 전통적 정치시스템으로 수용성이 높음 ▪ 시장-내각형과 위원회형의 절충안 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의회 권력의 수평적 분산 ▪ 집행부에 대한 의회의 권한 강화

유형	기관통합형		
	시장-내각형	리더-내각형	위원회형
단점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시장 선출비용 발생 ▪ 과도한 권한집중 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정전문성의 한계 ▪ 견제와 균형의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책결정속도 지연 ▪ 리더십 부재 ▪ 의회 내에서 위원회별 의결사항 공유 한계 ▪ 견제와 균형의 한계 ▪ 행정전문성 부족

□ 영국 자치단체의 기관구성 형태의 시사점

- 국내외 같이 단방제 국가이며, 확실적인 기관구성형태를 가지다가 일정한 유형을 지방자치법에 명시하고 지방자치단체가 이 중 하나의 유형을 선택할 수 있도록 하는 법 개정을 했다는 측면에서 국내의 법제화 방향 도출에 시사점이 있음
 - 그러나 영미법계·불문법이라는 법체계상의 특징으로 인하여 해당 법률의 구조를 그대로 국내에 적용하는 데에는 한계가 있음
 - 인구규모가 적을 경우 적용이 가능한 유형을 규정한 바 있으나, 법개정을 통해 이 규정을 삭제함. 따라서 국내법 제정과정에서도 특별히 인구규모에 따른 선택의 한계를 부여할 필요는 없을 것으로 판단됨
- 기관통합형의 기관구성 형태를 기반으로 하는 역사적 전통이 있는 국가이기 때문에 국내에 영국의 기관구성 유형을 그대로 적용하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단됨
 - 다만 기관통합형의 구조라 하더라도, 행정의 전문성과 안정성을 위해 집행부를 총괄하는 관료제를 두고 있으며 이를 의회가 선정한다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 기관통합형의 기관구성 형태를 취할 경우, 견제와 균형을 위해 독립된 위원회를 두는 것이 필요할 것으로 판단

제2절 기관구성 다양화의 법제화 현황

1. 지방자치단체 기관구성에 관한 헌법 및 지방자치법 규정

□ 지방자치단체 기관구성에 관한 헌법 규정과 기관구성 다양화 가능성

- 헌법에서 지방자치단체의 기관구성은 다음과 같이 헌법 제117조와 제118조를 통해 규정됨
- 헌법 제 118조 제1항에 따르면, 지방자치단체에는 의회를 두도록 하였으나, 지방의회의 조직·권한·의원선거 및 지방자치단체장 선임방법 등 조직의 운영에 관한 사항은 법률로 규정하고 있음을 명시하고 있음
 - 헌법에서 현재와 같이 단체장-의회로 이원화된 기관대립형의 기관구성형태만을 제시하고 있는 것은 아니며, 기관대립형의 기관구성의 구체적인 방식 등에 대한 세부적인 사안 역시 법률에 위임하고 있음
- 따라서 헌법의 개정 없이, 현행 지방자치법 개정만으로도 기관구성 다양성을 규정할 수 있음

[표 3-9] 지방자치단체 기관구성 관련 헌법조문

제8장 지방자치

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

자료: 대한민국 헌법

□ 지방자치법 상 지방자치단체 기관구성 다양화 규정 제정의 방식

- 대한민국 헌법은 미국 등 연방제 국가와 달리 각 지방정부가 헌법에 위배되지 않는 범위 내에서 홈 룰(Home Rule)을 규정할 수 있는 포괄적인 권한 등을 보장하고 있지는 않음
- 따라서 단방제 국가인 영국의 사례에서와 같이 지방자치법(법률차원)에서 기관구성 다양화 가능성과 그 유형을 명시하고, 주민투표를 통해 해당 지역에 맞는 지방자치단체 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 하는 것이 적절함
 - 영국은 Local Government Act 2000를 근거로, 모든 지방정부가 주민투표를 통해 ① 리더-내각형(Leader and Cabinet executive), ② 시장-내각형(Myor and Cabinet executive), ③ 시장-관리자형(Mayor and Council Manager) 중 하나의 유형을 선택하도록 하고, 소규모 지방정부(인구 85,000 미만)에서는 ④ 위원회형(Committee System) 중 하나의 방식을 선택해 적용할 수 있도록 하였음(Local Government Act 2000 section 11 & section 31-32; 김지수·이재용, 2019).²⁹⁾ 즉, 법률을 통해 기관구성 다양화 가능성과 기관구성 변경의 방법, 선택 가능한 기관구성 유형을 규정하였음
- 현재 “「지방자치법」 전부개정안(2018.11.13.)”에서는 “자치단체 인구규모, 재정여건에 따라 주민투표로 자치단체 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 자율성을 부여하는 법적 근거 마련(구체적인 필요사항에 대하여는 추후 별도 법률 제정)(행정안전부, 2018)³⁰⁾”토록 하고 있음

29) 이후 영국은 Local Government and Public Involvement in Health Act 2007을 통해 ‘③ 시장-관리자형(Mayor and Council Manager)’를 폐지하고(Schedule 3 Local Government Act 1972(c. 70) 3.), Localism Act 2011에서는 인구 85,000 이상의 지방정부도 위원회 제도를 선택할 수 있도록 변경하였음(Localism Act 2011 section 33-34에서 Local Government Act section 31-32 삭제)(김지수·이재용, 2019)

30) 행정안전부. (2018). 「지방자치법」 전부개정안 입법예고(2018.11.13.). 행정안전부 홈페이지 -법령정보-행정안전부 입법·행정예고 전자공청회.

- 따라서 영국의 사례를 참고하여, 별도 법률 제정시 현행 기관대립형을 포함해 선택가능한 기관구성 형태를 유형화하여 제시하는 것이 바람직함

[표 3-10] 지방자치법 전면개정안(2018.11.13.): 기관구성 다양화 관련

3. 주요내용

나. 자치단체 기관구성 다양화 근거 마련

- 1) 단일한 유형의 기관구성으로는 지방행정 환경변화와 지역여건 및 주민의사에 부응하는 유연한 대응에 한계가 있음에 따라, 차별화된 주민수요 반영을 위한 자율적인 기관구성 선택권을 부여하고자 함
- 2) 현행 기관분리형을 유지하나, 기관구성을 현행과 달리하고자 하는 경우 주민투표로 변경 가능하도록 근거를 신설함(별도 법률 제정)

다. 그에 따른 규정(안)(2019.03.)

제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례)

- ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

자료: 행정안전부(2018)

지방자치법 상의 지방자치단체 기관구성 관련 규정과 기관구성 다양화 법제화를 위해 고려되어야 할 사항

- 1949년 최초로 「지방자치법」이 제정된 시점부터 현재까지 우리나라는 기관대립형의 기관구성 형태를 채택하고 있음
 - 현행 「지방자치법」은 제3조와 제94조에서 지방의회와 지방자치단체장을 직선제로 구성할 것을 명문으로 규정하고 있음
 - 따라서 「지방자치법」 개정을 통해 기관구성 다양화 근거조항을 마련하고, 선택 가능한 기관구성 형태 중 기관통합형이 포함될 경우, 특례를 통해 위 규정에 대한 적용 예외를 명시적으로 언급할 필요가 있음
 - 또한 1949년 당시의 「지방자치법」은 단체장이 지방의회 의원을 겸할 수 없도록 하였으며(제100조),³¹⁾ 2019년 현재의 「지방자치법」 역시 단체장

- 의 지방의원 겸직금지가 명문으로 규정되어 있음(제96조)
- 따라서 「지방자치법」 개정을 통해 기관구성 다양화 근거조항을 마련하고, 선택 가능한 기관구성 형태 중 기관통합형이 포함될 경우, 지방자치법 제 96조 제1항 제1호 규정 일부의 적용을 제외할 필요가 있음
 - 1949년 최초로 「지방자치법」이 제정된 시점부터 현재까지 법률은 헌법에 따라 직선제 형태의 지방의회를 운영하도록 규정하고 있음
 - 이에 비해 단체장 직선 선출이 처음으로 법에 규정된 시점은 1960년 11월 1일 지방자치단체법 개정 이후로 비교적 늦음. 그러나 1961년 5·16을 계기로 지방자치가 중단됨에 따라 실질적으로 민선1기 지방자치단체장이 직선제로 선출된 것은 1995년이었음
 - 따라서 사실상 1994년까지 관선 지방자치단체장이 존재하였고, 해당 지역 주민이 선거를 통해 선출할 수 있는 주민의 대표는 지방의회가 유일하였음
 - 그 밖에도 「지방자치법」은 지방의회와 단체장 간 상호 견제·균형의 원리에 따라, 단체장은 조례안 거부권, 지방의회는 예·결산 승인권, 행정사무 감사·조사 권한 등을 보유하고 있음
 - 따라서 「지방자치법」 개정을 통해 기관구성 다양화 근거조항을 마련하게 될 경우, 새로운 기관구성 형태 속에서 상호 견제·균형의 원리를 탐색하여 법제화할 필요가 있음

31) 1952년 제1차 지방선거에서 기초자치단체장(시·읍·면장)을 의회에서 간선하였으나, 시·읍·면의회 의원이 시·읍·면장을 겸하는 기관통합형은 아님

[표 3-11] 지방자치법 주요 연혁: 기관구성 형태를 중심으로

연도	법률내용
1949년 지방자치법	<p>제3장 선거 제1절 선거권, 피선거권 제52조 국민인 만21세에 달한 자로서 6개월 이상 동일 자치단체의 구역 내에 주소를 가진 자는 그 소속한 지방의회의 의원의 선거권이 있다.(직선제)</p> <p>제4장 집행기관 제1절 지방자치단체의 장 제98조 도지사과 서울특별시장은 대통령이 임명한다. (관선단체장) 시·읍·면장은 각기 지방의회에서 무기명투표로써 선거한다. 제100조 지방자치단체의 장은 국회의원이나 지방의회 의원을 겸할 수 없다. (겸직금지)</p>
1960.11.1. 개정 지방자치법	<p>제3장 제3장 선거 제1절 선거권, 피선거권 제52조 국민인 만20세이상의 자로서 90일이래 동일 자치단체의 구역내에 주소를 가진 자는 그 소속한 지방의회의원과 도지사, 서울특별시장, 시, 읍, 면장의 선거권이 있다. (직선제)</p> <p>제4장 집행기관 제1절 지방자치단체의 장 제98조 도지사, 서울특별시장, 시, 읍, 면장은 당해 지방자치단체의 선거권자가 선거한다. (직선제) 제100조 도지사, 서울특별시장과 시, 읍, 면장은 재직중 당해 자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 자치단체와 관계있는 영리사업에 종사할 수 없으며 기타 상근의 직을 겸할 수 없다. (겸직금지)</p>
현행 지방자치법	<p>제5장 지방의회 제1절 조직 제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다. 제31조(지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다. (직선제)</p> <p>제6장 집행기관 제1절 지방자치단체의 장 제1관 지위 제93조(지방자치단체의 장) 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다. <개정 2011. 5. 30.> 제94조(지방자치단체의 장의 선거) 지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다. (직선제) 제96조(겸임 등의 제한) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸임할 수 없다. (겸직금지) 1. 대통령, 국회의원, 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회 위원, 지방의회</p>

연도	법률내용
	<p>의원 (기관구성다양화 규정시 법개정 필요)</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 3. 다른 법령의 규정에 따라 공무원의 신분을 가지는 직 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원 5. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 업연초생산협동조합, 신용협동조합 및 새마을금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원 6. 교원 7. 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임직원 8. 그 밖에 다른 법률이 검입할 수 없도록 정하는 직 <p>② 지방자치단체의 장은 재임(在任) 중 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 그 지방자치단체와 관계있는 영리사업에 종사할 수 없다.</p>

2. 지방자치단체 기관구성에 관한 특례

1) 현행 지방자치단체 기관구성에 관한 특례

현행 지방자치단체 기관구성에 관한 특례의 특징

- 현행 지방자치법이 지방자치단체 기관구성에 대해 위와 같이 규정하고 있음에도 특별법에 의해 기관구성형태를 달리할 수 있는 경우가 존재함
 - 제주특별자치도와 세종특별자치시가 그 대표적인 예시임
 - 그러나 이하의 검토내용에서 볼 수 있듯이 현행법 상의 지방자치단체 기관구성 특례는 기관대립형으로 구성된 국내의 기관구성형태 일반과 큰 차이를 보이지 않는다고 볼 수 있음

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)

- 2006년 제주특별법 제정으로 제주특별자치도 기관구성 변경 근거가 마련되어 있음(제8조)

[표 3-12] 제주특별법 제8조 기관구성 변경 근거 1

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	
입법 취지	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 자치조직권 보장을 위해서는 기관구성 자율성 부여 필요

제8조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례)

- ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.
- ② 제주특별자치도지사는 제1항에 따라 제주자치도의 지방의회 또는 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 제주특별자치도의회와의 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다. <개정 2017. 7. 26.>
- ③ 제2항에 따라 요청을 받은 행정안전부장관은 이 법의 목적과 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주자치도의 주민을 대상으로 제주특별자치도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따른 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 같은 법의 규정을 따른다. <개정 2017. 7. 26.>

자료: 제주특별법

- 그러나 현행 제주특별자치도의 기관구성 형태를 살펴보면, 단체장-의회를 중심으로 한 기관대립형의 기관구성 형태를 유지하되, 단체장의 권한을 분산하기 위해 ‘감사위원회’를 운영하는 방식만을 채택하고 있음

[표 3-13] 제주특별법 제8조 기관구성 변경 근거 2

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제131조(감사위원회의 설치 및 직무 등)

- ① 「지방자치법」 제171조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 및 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 제주특별자치도와 그 소속기관 등 도조례로 정하는 기관(이하 “감사대상기관”이라 한다) 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 이 법 제135조에 따라 그 결과를 처리하는 사무(이하 “자치감사”라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속으로 감사위원회(이하 “감사위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 “감사위원장”이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 감사위원으로 성별을 고려하여 구성한다.
- ③ 감사위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉하되, 감사위원 중 3명은 도의회가 추천한 사람을 위촉하고, 1명은 도교육감이 추천한 사람을 위촉한다.
- ⑤ 자치감사의 구체적인 방법과 범위, 자치감사 활동의 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 마친 후 감사위원장이 정한다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

- ⑥ 감사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고, 조직·인사 및 감사활동에 필요한 예산의 편성에서 독립성이 최대한 존중되어야 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 감사위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제132조(감사위원장의 직무)

- ① 감사위원장은 도의회의 동의를 받아 도지사가 임명한다.
- ② 감사위원장은 감사위원회를 대표하고 감사위원회의 업무를 총괄한다.
- ③ 감사위원장의 임기는 3년으로 한다.
- ④ 감사위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 감사위원 중에서 도조례로 정하는 바에 따라 선임된 감사위원이 그 직무를 대행한다

제133조(감사위원회 사무국)

- ① 감사위원회의 자치감사 활동을 지원하고 감사위원회의 행정사무를 처리하기 위하여 감사위원회에 사무국을 두며, 사무국의 직원은 감사위원장의 추천에 따라 도지사가 임명한다.
- ② 제1항에 따른 사무국의 직원은 지방공무원으로 한다.
- ③ 제1항에 따른 사무국의 조직, 직무 및 운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제139조(감사 등에 관한 특례)판례문헌

- ① 중앙행정기관의 장은 제131조제1항에 따른 감사위원회의 자치감사 대상기관에 대해서는 그 행정 전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없다. 다만, 국회의 국정감사, 감사원 감사 및 「지방자치법」 제16조에 따른 주민감사청구 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 제주특별법

- (취지) ① 감사과다 및 중복 등의 폐해를 해소(감사원 및 국정감사를 제외한 중앙행정기관의 외부감사를 배제)(제139조 ①항), ② 감사의 독립성 및 전문성, 책임성을 강화(제131조 ⑥항, 제131조 ③항, 제131조 ⑤항), ③ 이를 통해 민주적·자율적인 제주특별자치도의 내부통제시스템을 구축(제131조 ⑦항)
- (역할) 정책사업에 대한 운영상황과 상황분석을 위해 성과감사까지 영역을 확대하고 있음(경기매일, 2019)
- (직제 및 독립성 한계) 제주특별자치도청 소속으로, 감사위원회의 독립성을 확보하기 위해 감사위원회를 도의회로 이관해야 한다는 논의가 제기되고 있음(제131조 ①항)
- (위원장) 도의회를 동의를 얻어 도지사가 임명(제132조 ①항)

- (위원회 구성) 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성되는 합의제 행정기관(제131조 ②항)
- (사무국) 사무국 직원은 감사위원장 추천에 따라 지방 공무원을 도지사가 임명하며, 조직, 직무 및 운영 등 사항은 도조례로 정함(사무국장은 3급 일반직 지방공무원 또는 3급 상당 특정직 지방공무원)(경기매일, 2019)
- (독립성 보장) 공정한 자치감사를 위하여 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가지며 위원장과 6인의 위원이 모여 감사위원회의를 개최. 감사위원회는 제도적 독립성을 갖추고 있으며, 합의제로 운영되므로 독립제로 설치된 감사관제 하에서 도지사를 제대로 감사하지 못하는 종속성을 극복하기 위한 방식으로 활용 가능함(경기매일, 2019)
- (업무수행 성과) 2006년 7월 설치된 이후 직접감사 350회, 대행감사 435회, 특정감사 68호, 복무감사 84회 등 도내 본청과 교육청, 산하기관 등 427개 전체 감사기관을 대상으로 지속적인 감사를 실시(2019.3.24. 기준)(경기매일, 2019)

□ 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 전부개정 법률안(이하 세종특별법)³²⁾

- 세종특별자치시의 경우 제주특별자치도와 달리 현행법상에서는 기관구성 다양화에 관한 명문의 규정이 없으며, 이 문제를 개선하기 위해 현재 발의 중인 특별법 전부개정 법률안에서 명문화하고자 함
- (사유) 현행법상 세종특별자치시에 부여된 자치권과 행정·재정 특례 미비

32) 발의연월일 : 2019. 8. 2

발의자 : 이해찬·윤준호·김성환 정춘숙·어기구·윤관석 이수혁·김경협·김현권 박홍근·노용래·기동민 이재정·맹성규 의원 (14인)

[표 3-14] 세종특별법 전부개정안

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 전부개정법률안	
입법 취지	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민서비스 향상 및 자치분권 실현을 위하여 제도적 보완
제19조	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실·국·본부 설치 및 직급기준에 관한 사항을 제외한 행정기구의 설치·운영 기준을 조례로 정할 수 있도록 하고 세종특별자치시의 단층제 행정체계에 부합하는 읍·면·동 제도의 근거를 마련함 <ul style="list-style-type: none"> - 조례를 통해 행정기구 설치·운영에 지방의회가 개입할 수 있는 근거를 마련함
제21조	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 읍장·면장·동장을 개방형직위 또는 공모직위로 지정하여 운영할 수 있음을 명시하고, 임용요건·임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함 <ul style="list-style-type: none"> - 읍장·면장·동장 임용절차에 지방의회가 개입할 수 있는 근거를 마련함

자료: 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 전부개정법률안(발의안) 참조

3. 특례법 제정의 방향

해외사례 등을 참고하여 기관구성 다양화 특례법 제정 필요

- 현행법을 기준으로 볼 때 지방자치단체 기관구성은 지방자치단체장과 지방의회 의원을 직선제 방식으로 선출하는 기관대립형으로 획일화되어 있으며, 일부 지역의 특례 역시 이 범위를 벗어나지 못함
- 그러나 2019년 발의된 지방자치법 전부개정안은 이와 같은 현행 특례법의 범위를 벗어나, 기관구성 다양화에 관한 획기적인 변화를 도모하고 있음
 - 지방자치법 전부개정안의 방향에 따르면, 우리나라는 현행 「지방자치법」 상에 명문으로 규정된 바와 같이 원칙적으로 단체장-지방의회로 구성된 기관대립형의 기관구성 형태를 유지하되, 예외적으로 지역의 상황에 맞는 기관구성의 방식을 주민투표를 통해 선택할 수 있는 방식으로 변화될 예정임
 - 따라서 구체적인 기관구성 다양화 방안을 담게 될 특별법의 구성 및 내용은 영국의 지방자치법(Local Government Act 2000; Local Government and Public Involvement in Health Act 2007; Localism Act 2011)을 참고하여 특례법을 제정할 필요가 있음

□ 특례법의 구조

- 기관구성다양화에 대한 특례법을 구조화할 경우, 총칙에서 기관구성 다양화의 목적, 정의, 적용범위, 다른 법률과의 관계, 기관구성의 유형, 유형변경의 방법, 지원 및 조례제정 범위 등을 규정하고, 각 장에서 선택 가능한 기관구성 형태별로 지방자치법과 달라지는 주요 사안들을 규정하는 것이 적절함

[표 3-15] 기관구성 다양화 특례법안의 구조

제1장 총칙	목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 적용범위, 기관구성 유형, 기관구성 형태변경의 방법, 국가의 지원, 조례제정 가능범위 등
제2장 단체장 권한분산형	부단체장, 감사위원회(감사위원장, 감사위원, 사무국), 인사위원회(인사위원장, 인사위원, 사무국), 기타 행정위원회(합의제행정기관의 위원구성) 등
제3장 의회중심형	지방의회 의장, 지방의회 의장선거, 지방의회의 권한, 책임행정관, 상임위원회, 감사·인사특별위원회 등

제4장

기관구성 다양화 모델 설계

제1절 기관구성 다양화 모델 유형

제2절 유형별 체계

제4장 기관구성 다양화 모델 설계

KRILA

제1절 기관구성 다양화 모델 유형

□ 기관구성 다양화 모델 개발방향

- 기관구성 다양화에 관한 사회적·학술적·정책적 논의(제2장)와 국내외 지방자치단체의 기관구성 관련 법제도 분석(제3장)을 바탕으로 우리나라의 맥락에 부합하는 기관구성 다양화의 모델 개발 방향을 도출함
 - 첫째, 특례법을 통해 지방자치단체가 선택가능한 기관구성 모델을 제시하고, 주민투표를 통해 이를 선택할 수 있도록 하는 영국식 법제화 방식을 채택함
 - 둘째, 단체장의 권한이 비교적 매우 강한 기관대립형 기관구성 형태로서 획일화된 현행 기관구성 방식에 익숙한 국민정서를 반영하여 현행 기관대립형의 구조를 일부 변형하여 단체장의 권한을 분산시키는 대안을 하나의 모델로 채택함. 다만, 기존 기관구성 형태와 차별화를 위해 감사기구의 독립성과 인사위원회를 비롯한 다양한 행정위원회 운영방식의 변화를 통해 단체장에게 집중된 권한을 견제하는 기능을 강화하기 위한 방안을 모색함
 - 셋째, 기관의 기관대립형 구조를 벗어나 다수의 주민대표로 구성된 지방의회가 중심이 되어 지방자치단체를 이끌어나가는 기관통합형 기관구성 형태를 채택할 경우, 종합행정서비스를 제공해야 하는 국내 지방자치단체 특성을 반영하여 전문성과 중립성을 확보할 수 있는 책임행정관을 둘 수 있는 방식을 채택함. 이때 의회 내에 감사·인사특별위원회를 두고, 상임위원회 운영을 활성화함으로써 단체장을 견직하는 지방의회 의장에 대한 과도한 권한집중을 경감하고 의회 내부의 견제가 가능하도록 하였음
 - 넷째, 지방자치발전위원회의 다수의 전문가와 함께 개발한 표준모델안을 모델개발의 시작점으로 삼되, 모델의 세부적인 구성에 관하여는 해외사례

등을 반영하여 견제와 균형, 행정전문성과 민주성을 충분히 반영할 수 있는 방식을 제안함

- 다섯째, 인구규모, 지역특성 등에 따라 선택 가능한 기관구성 유형을 법률에 규정하기보다는 각 지방자치단체가 조례를 통해 지역의 상황에 맞게 기관구성 형태의 세부적인 설계를 할 수 있는 권한을 부여함으로써 자치권을 강화하는 방식을 제안함

□ 기관구성 다양화 모델 유형

- 도출된 기관구성 다양화 모델은 다음과 같은 세 가지로 구성됨
 - 첫째, 단체장중심형(현행)
 - 둘째, 단체장권한분산형
 - 셋째, 의회중심형

[그림 4-1] 기관구성 다양화 모델 개발안



- 모델1: 단체장중심형
 - 현행 기관구성 방식으로, 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출함. 그러나 상대적으로 지방의회에 비해 단체장의 권한이 강한 형태임
- 모델2: 단체장권한분산형
 - 현행 기관구성 형태에서 발생될 수 있는 단체장 권한집중에 따른 한계를 극복하기 위해 단체장 권한 분산 방안을 보완한 형태임

- 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출하고, 다양한 독립적 행정 위원회를 설치하는 방식임
- 부단체장의 경우 단체장이 의회의 동의를 받아 임명하도록 하고, 인사위원 회를 비롯한 다양한 행정위원회의 경우는 단체장과 지방의회가 추천한 주민(전문가, 활동가 등), 지방의회 의원 등으로 구성함³³⁾
- 감사위원회의 경우,³⁴⁾ 독립형 감사기구로서 임기가 보장된 선출직 감사위 원장을 둘 수 있도록 규정함
- 독립형 감사기구를 둘 경우, 사무국 운영 독립성(지방감사직렬을 신설해 관련 분야의 전문가를 사무국에 채용하도록 하거나 사무국 직원에 대한 단 체장의 지휘·감독권을 배제하는 등 운영상의 독립성을 보장), 위원회 구성 독립성(감사위원회는 감사위원 추천위원회가 추천하는 민간전문가 3인(법 률, 회계 등)로 구성할 수 있도록 함. 단, 감사위원장을 선출하는 경우에는 2인의 감사위원과 선출직 감사위원장으로 구성), 감사위원회의 재정 독립 성(지방자치단체 예산의 일정액을 지급하고, 의회가 이를 견제) 확보의 방 안을 법제화함

○ 모델3: 의회중심형

- 의회 중심의 기관통합형 기관구성 형태임
- 지방의회의 의결로 책임행정관을 임명하도록 하고, 지방자치단체의 조례에 따라 부단체장을 두지 않을 수 있도록 함³⁵⁾
- 단체장에 대한 선거는 하지 않으며, 주민이 직선제로 선출한 지방의회 의 원 중 의회에서 선출한 지방의회 의장(간선제)이 단체장을 겸임함
- 의회는 책임행정관추천위원회가 추천한 2배수의 후보 중 책임행정관을 선

33) 단, 지방의회 의원이 인사위원회를 비롯한 다양한 행정위원회 위원으로 참여하기 위해서는 특별법(개정안)에 관련 규정이 추가될 필요가 있음

34) 미국과 영국의 사례, 현행 제주특별자치도의 감사기구에 대한 국내의 개선논의를 반영한 것으로, 감사위원장을 직선제 방식으로 선출하도록 할 경우 소요 비용이 비교적 크기 때문에 지역의 맥락에 따른 채택여부 선택이 가능하도록 함

35) 책임행정관은 기관통합형의 한계인 전문성·중립성을 보완하는 역할을 하며, 지역의 상황에 따라 부단체장 유무를 결정할 수 있도록 함으로써 부단체장 인건비 경감이 가능하도록 함

- 입하되, 책임행정관의 권한범위의 기본원칙은 법률이, 그 이상의 권한위임에 대하여는 지방의회가 조례로서 결정함³⁶⁾
- 지방의회에 상임위원회를 활성화하고, 지방의회 의장이 상임위원회 위원이 될 수 없도록 규정함으로써 지방의회의장(지방자치단체장 겸임)에게 과도한 권한이 집중되는 것을 예방하고 견제 기능을 확보함. 또한 의회의 전문성을 제고함으로써 책임행정관에 대한 관리·감독 기능을 강화함
 - 감사특별위원회의 경우, 지방의회의장이 위원이 될 수 없으며 그와 동일한 정당 소속의 위원 비율이 전체의 1/3이상이 되지 못하도록³⁷⁾ 규정함으로써 행정부에 대한 의회의 견제기능을 강화함
 - 인사특별위원회의 경우 지방의회 의장이 위원장이 되지만, 그와 동일한 정당 소속의 위원 비율이 전체의 1/3이상이 되지 못하도록 규정함으로써 행정부에 대한 의회의 견제기능을 강화함
 - 책임행정관추천위원회 업무는 인사특별위원회의 업무 중 하나로 하되, 구체적인 책임행정관추천위원회의 구성 및 운영방법은 조례로 정할 수 있도록 함

36) 미국의 사례를 참고하여 책임행정관의 업무수행범위는 원칙적으로 일반관리영역을 기본으로 하되, 지방의회의 결정에 의해 수행 가능한 책임행정관의 업무수행범위를 확대할 수 있도록 하는 것이 적절하다고 판단됨. 단, 책임행정관에게 결정권이 위임되지 않은 업무의 경우 의회가 분야별 상임위원회 등을 운영하여 주요 정책결정을 내리게 되며, 그에 대한 집행은 책임행정관이 수행할 수 있음

37) 예를 들어 해당지역 지방의회 의원이 모두 1개 정당으로만 구성된 경우, 1/3의 위원은 지방의회 의원이, 2/3의 위원은 민간위원으로 구성하게 됨

제2절 유형별 체계

1. 단체장중심형(모델 1)

□ 단체장중심형의 구조 및 권한관계

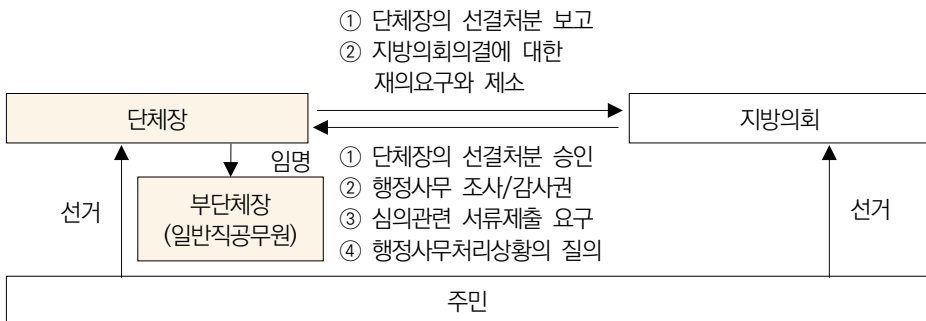
- 새롭게 개발된 단체장권한분산형(모델2)·의회중심형(모델3)과의 비교를 위하여 현행 기관구성 형태라 할 수 있는 단체장중심형(모델1)의 구조를 간략하게 개괄함
- 단체장과 의회에 대한 직선제
 - 주민은 단체장과 지방의회를 직선제로 선출함
- 단체장의 권한과 역할
 - 단체장은 지방자치단체를 대표하고, 사무를 총괄함(지방자치법 제101조)
 - 단체장은 부단체장을 임명하며, 시·군·구의 부단체장 정수는 1명으로 일반직 공무원임(지방자치법 제110조). 이에 대해 지방의회의 동의 등을 구할 필요가 없음
 - 단체장은 직속기관·사업소·출장소·합의제행정기관·자문기관의 설치 등을 할 수 있으며(지방자치법 제113조~제116조의2), 하부행정기관의 설치 및 하부행정기관의 장을 임명하는 권한을 가짐(지방자치법 제117조~제120조)
- 부단체장의 권한과 역할
 - 단체장에 의해 임명(해임)되며, 임기가 보장되지 않음
 - 부단체장은 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하며, 단체장의 권한대행 역할을 수행함(지방자치법 제110조 및 제111조). 인사위원회의 장 역할을 수행함
- 지방의회의 권한과 역할
 - 지방의회는 ① 조례의 제·개정 및 폐지, ② 예산의 심의·확정, ③ 결산의 승인, ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는

가입금의 부과와 징수, ⑤ 기금의 설치·운용, ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, ⑨ 청원의 수리와 처리, ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등에 대한 의결권(지방자치법 제 39조), 의결 안전에 대한 서류제출 요구권(지방자치법 제40조), 행정사무에 대한 감사 및 조사권(지방자치법 제41조), 행정사무처리상황의 보고와 질문·응답(지방자치법 제42조)을 가진

○ 단체장과 지방의회의 관계

- 지방의회가 단체장의 공무원 임명 및 기구설치 등에 대해 영향을 미칠 수 없는 구조임
- 단체장은 지방의회의결에 대한 재의요구와 제소 권한이 있고, 단체장의 선결처분을 보고할 의무가 있음. 이에 대해 지방의회는 단체장 선결처분에 대한 승인권력을 가진
- 따라서 단체장의 리더십 하에 체계적인 행정운영이 가능하나, 상대적으로 단체장에 대한 권한집중과 지방의회의 역할약화에 따른 권한 불균형의 문제가 발생될 수 있음

[그림 4-2] 단체장중심형(모델1)의 구조도

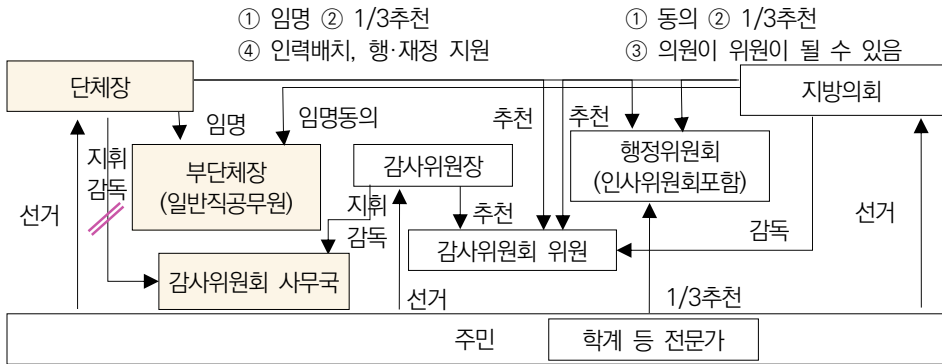


2. 단체장권한분산형(모델 2)

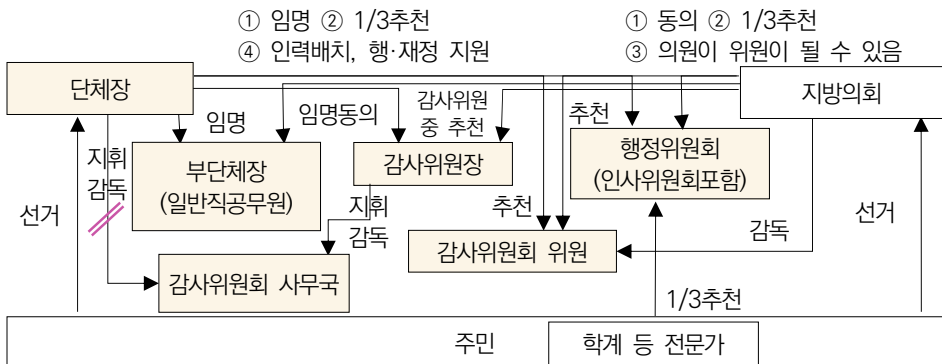
- 단체장권한분산형(모델 2)는 단체장에게 과도한 권한이 집중됨에 따라 입법부에 의한 견제 기능이 약화되는 단체장중심형(모델 1)의 문제점을 개선하기 위한 목적으로 설계된 것으로, 단체장의 권한분산을 위한 제도적 장치 마련에 포커스를 두었음

[그림 4-3] 단체장권한분산형(모델2)의 구조도

<감사위원장 직선방식의 경우>



<감사위원장 직선방식을 채택하지 않을 경우>



○ 부단체장에 대한 변화

- 부단체장은 단체장에 의해 임명되지만, 지방의회의 임명동의를 받도록 함으로써 의회의 역할을 강화함
- 임명절차는 지방의회의 의결정족수와 관련된 지방자치법 제64조 제1항에 따라 ‘재적위원 과반수 출석 출석의원 과반수 찬성’으로 의결하며, 이때 의장은 표결권을 가지고 찬-반 동수인 경우 부결된 것으로 봄(지방자치법 제64조)
- 임기를 2년, 1회에 한해 연임하는 규정을 명시함으로써 임기를 보장하되,³⁸⁾ 지방공무원법 제61조(당연퇴직), 제65조의3(직위해제) 등의 요건을 준용하여 이 요건에 해당된 경우 ① 단체장이 의회에 해임을 통보하거나, ② 지방자치법 제55조(의장불신임 의결) 규정을 준용하여, 의회 재적의원 1/4 이상 발의, 재적의원 과반수 찬성에 의해 지방의회에 의한 해임건의가 가능하도록 규정할 필요가 있음
- 부단체장의 역할은 현재와 같이 단체장을 총괄 보좌하는 방식을 원칙으로 하나, 단체장의 결정으로 보건복지, 재난안전, 도시재생, 공중보건, 문화관광, 경제, 협치 등 특정분야에 대해 권한을 위임받아 해당 분야의 업무에 대한 총괄적인 책임을 지고 업무를 수행하는 방식으로 운영할 수 있음³⁹⁾

○ 단체장 산하 행정위원회(감사위원회 제외, 인사위원회 포함)의 신설 및 운영 일반원칙

- 행정위원회는 단체장 소속하에 설치되어 있으나, 단체장으로부터 직무상 독립된 합의제행정기관임(지방자치법 제116조)⁴⁰⁾. 그러나 이에 대한 내용

38) 일본과 중국의 경우 고정임기를 보장하고 있음(윤영근·박해육·안영훈, 2014)

39) 프랑스 파리나 마르세유에서는 2-30여명의 부시장을 두어 각 국의 업무를 개별 위임받아 행정업무를 수행하고 동시에 시장을 보좌하는 역할을 수행하고 있으며, 영국의 런던이나 레스터에서도 공중보건 등 특정 분야에 대한 행정권을 부시장이 위임받아 업무를 수행하기도 함(윤영근·박해육·안영훈, 2014). 지방자치단체 재난안전 부서의 경우, 부단체장 직속 기관으로 두어 전 부서에 대한 총괄기능을 강화하고자 하는 요구가 있음(강영주 외, 2018 & 2019)

40) 유럽국가의 경우, 지방의회가 중심이 되는 기관통합형 기관구성 형태를 가지고 있기 때문에 특정분야에 대한 의회 내 상임위원회가 구성되고 평의원이 위원회의 위원이 되어 단체장 및

은 지방자치법 상에 규정되어 있으므로 특례법 상의 조문으로 별도 규정할 필요는 없음

- (독립성 보장) 위원장 및 위원은 단체장(1/3), 의회의장(1/3), 학계 등 해당 분야 전문가(1/3) 추천을 받아, 의회의 동의를 얻어 단체장이 임명함.⁴¹⁾ 이와 같은 규정을 통해 인사위원회를 비롯한 행정위원회의 독립성 및 단체장에 대한 견제력을 강화함
- (지방의회 의원의 위원자격) 민간으로 구성된 행정위원회의 구성원은 지방공무원법 제7조(인사위원회의 설치) 규정⁴²⁾을 준용함. 단, 지방의회의 의결에 따라 지방의회의원이 행정위원회의 위원을 겸직하지 못하는 규정의 예외를 둘 수 있도록 함(단, 비상임위원에 한함)⁴³⁾
- (위원회의 종류) 모델 2를 채택할 경우, 지방자치단체 전반의 운영에 가장 큰 영향을 미치게 되는 인사위원회는 반드시 구성·운영토록 하되, 기타의 위원회(예: 교육위원회, 자치경찰위원회 등)의 경우는 조례를 통해 정할 수

의장, 내각 등 집행부의 역할에 대한 견제와 감독, 주요 분야에 대한 심의·의결권을 가짐. 그러나 본 모델의 경우 현행 단체장중심형(모델 1)에서 단체장 권한분산의 방안을 모색하는 기관대립형의 구조를 가지고 있기 때문에 단체장 하에 행정위원회를 설치하되, 위원구성에 있어서 지방의회와 단체장 간 힘의 균형을 확보하는 방안을 모색하는 일본의 사례를 참고함

41) 제주특별자치도의 감사위원회 운영사례 및 일본의 인사위원회 운영사례 등을 참고한 지방자치발전위원회의 표준모델 개발안을 적용함

42) 지방공무원법 제7조

- 법관·검사 또는 변호사 자격이 있는 자
- 대학에서 조교수 이상으로 재직하거나 초·중·고등학교 교장 또는 교감으로 재직하는 자
- 공무원(국가공무원 포함)으로서 20년 이상 근속하고 퇴직한 자
- 「비영리민간단체지원법」에 따른 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역단위 조직의 장
- 상장법인의 임원 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정된 공기업의 지역단위 조직의 장으로 근무하고 있는 자
- ※ 「정당법」에 따른 정당의 당원, 지방의회의원 제외

43) 미국·영국의 경우 지방의회 의장이 의원 또는 민간전문가를 행정위원회의 위원으로 추천할 수 있는 경우가 다수 나타남. 행정위원회의 단체장 권한 견제기능을 강화하기 위해 지방의회 의결로 지방의회 의원이 행정위원회 위원을 겸직할 수 있도록 하되, 이는 비상임위원에 한함. 이를 위해 「지방공무원법」 제7조 적용 예외에 대한 특례법 제정이 필요함

있도록 함. 이는 단체장 권한분산이라는 본 모델의 목적에 부합하도록 하기 위함임. 또한 행정효율성을 고려하여 기초자치단체는 최대 4개 이상의 행정위원회를 두지 않도록 하는 것이 적절함(단, 이에 대한 규정을 법률에 두는 것은 지방자치단체의 자율권에 대한 과도한 제한이 될 수 있어 명문으로 규정하지 않는 것이 적절함)

○ 감사위원회

- (지위) 독립형 감사기구(합의제)
- (역할) 감사(조사) 실시 및 그 결과에 따른 징계처분 요구권을 보유
- (감사위원장) 감사위원장을 선출직으로 둘 수 있음. 만약 감사위원장을 선출직으로 두지 않을 경우 감사위원 중 감사위원추천위원회가 1명을 감사위원장으로 선정하고 지방자치단체장이 임명함. 감사위원장을 선출직으로 둘지 여부는 지방자치단체의 선택에 따름
- (감사위원의 구성) 감사위원회는 감사위원장을 포함 총 4명의 감사위원으로 구성됨. 감사위원장을 선출직으로 둘 경우, 감사위원장과 감사위원추천위원회가 각 1명 추천한 민간전문가 3인(법률, 회계, 행정 등이 감사위원이 됨. 만약 감사위원장이 선출직이 아닌 경우, 감사위원추천위원회가 추천한 민간전문가 4인으로 구성되며, 이 중 1명이 감사위원장이 됨
- (감사추천위원회) 선출직 감사위원장이 있는 경우 감사위원추천위원회는 단체장, 의회의장, 감사위원장으로 구성되며, 만약 감사위원장이 선출직이 아닌 경우는 단체장, 의회의장, 인사위원장이 감사위원추천위원회 구성원이 됨. 감사위원추천위원회 구성원은 각 1명의 민간감사위원을 추천할 수 있음. 또한 감사위원장이 선출직이 아닌 경우 감사추천위원회가 감사위원장을 선정함(단, 지방자치단체장이 임명)
- (임기) 위원장 임기 4년⁴⁴⁾, 위원 임기 2년, 1회에 한하여 연임⁴⁵⁾
- (위원장 결위) 위원장 결위 시 조례가 정하는 바에 따라 감사위원 중 1인이

44) 선출직 위원장이므로 단체장 및 지방의회의원과 동일한 임기를 보장함

45) 지방자치발전위원회의 표준안의 내용을 적용함

직무대행이 됨(제주특별자치도법 제132조 참고)

- (신분) 위원장은 상근, 위원은 비상근으로 운영
- (감사지원조직) 감사위원회는 감사사무를 수행하기 위한 사무국을 두며, 이를 위해 (가칭)지방감사직렬을 신설할 수 있음. (가칭)지방감사직렬은 감사위원회와 본청 내부감사부서에서 근무할 수 있으며, 감사위원회 산하 사무국 소속의 (가칭)지방감사직렬 공무원의 경우 그에 대한 인사·평가는 감사위원장이 총괄하도록 하여 독립성을 보장함
- 단, (가칭)지방감사직렬 신설이 미비 된 경우에는 제주특별자치도의 선례에 따라 지원조직 소속 공무원은 위원장의 추천을 받아 단체장이 임명하도록 함. 이때 지원조직 근무가 불가능한 자의 조건은 다음과 같음(제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제14조 참고)
 - 정직 이상의 징계(제3호에 따른 징계는 제외한다)를 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 - 정직 미만의 징계(제3호에 따른 징계는 제외한다)를 받은 날부터 2년이 지나지 아니한 사람
 - 「형법」제129조부터 제133조까지, 제355조 및 제356조에 해당하는 행위로 징계 또는 벌금 이상의 형벌을 받은 사람
- (감사지원조직의 독립성) 이 경우, 감사위원회 산하 사무국 소속 공무원에 대한 조직·인사·근무성적평정 등의 권한은 감사위원장에게 있고, 지방자치단체장의 사무국 소속 공무원에 대한 지휘·감독권은 적용이 제외됨
- (재정) 감사위원회의 재정은 지방자치단체의 예산 일정액을 지급하도록 법으로 규정하여 재정안정성과 독립성을 보장하되, 의회 가 감사위원회의 예산심의 및 감독을 하도록 함

○ 인사위원회

- (지위) 단체장으로부터 직무상 독립된 형태를 가진 합의제 행정기관의 지위를 보유
- (역할) 승진·임용의 사전 심의, 승진·전보·임용 기준 사전의결, 공무원 징계

의결 및 채용시험 실시, 인사행정 전반에 관한 조사·연구·기획·근무조건 개선 요구, 직원근무조건에 관한 조치요구, 직원의 불이익처분에 대한 심사 및 그에 필요한 조치 등(임용권 제외)⁴⁶⁾

- (구성) 인구규모에 따라 9~6명 내외로 구성하되, 구체적 사항은 조례로 정함⁴⁷⁾. 인사위원회의 위원은 지방자치단체장과 지방의회의장 및 민간전문가가 전체 위원수의 1/3씩을 각각 추천하여 지방의회 동의를 얻어 인사위원회를 구성함. 이 때 인사위원의 자격에 관해서는 「지방공무원법」 제7조 제5항에 따르되, 같은 법 제7조 제6항 제3호에도 불구하고 조례로 정한 바에 따라 지방의회 의원이 인사위원이 될 수 있음. 기타 사항은 단체장 산하 행정위원회(감사위원회 제외)의 신설 및 운영 일반원칙을 따름⁴⁸⁾
- (임기) 2년, 1회에 한하여 연임⁴⁹⁾
- (위원장) 위원 중 의회의 동의를 받아 단체장이 임명하고,⁵⁰⁾ 위원장 궐위시 조례가 정하는 바에 따라 선임된 인사위원 중 1인이 직무대행이 됨
- (신분) 위원장은 상근, 위원은 비상근으로 운영
- (인사위원회 지원조직) 지방자치단체의 인사담당부서로, 별도의 사무국을 두지 않음

46) 지방자치발전위원회의 표준안의 내용과 일본의 인사위원회 기능을 참고함

47) 단체장·의회의장·학계 등 전문가가 각 1/3씩 추천하여 위원을 구성하도록 하였으므로 3배수로 구성. 현행 16~20명, 인구수 10만 미만 지자체 7~9명인 점을 고려함

48) 따라서 조례에 의해 지방의회 의원이 비상임 위원이 될 수 있음(단, 지방공무원법 개정 필요)

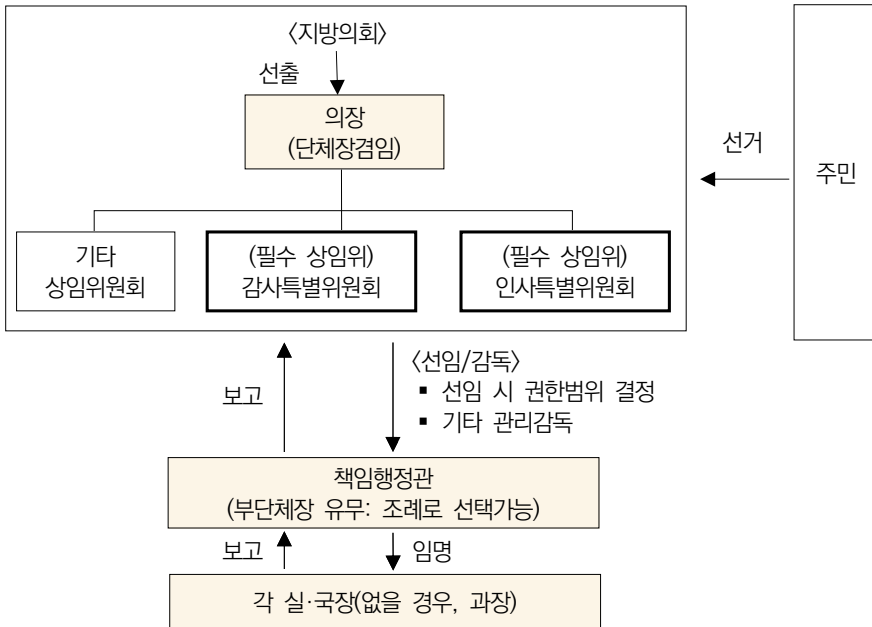
49) 감사위원회의 사례를 준용함. 현재는 부단체장이 당연직 위원장으로 되어 있음

50) 부단체장 임명동의 사례를 준용

3. 의회중심형(모델 3)

- 의회중심형(모델 3)은 기존에 국내에 없었던 기관통합형 기관구성 형태로, 미국의 의회-관리자형 모델을 바탕으로 개발함

[그림 4-4] 의회중심형(모델3)의 구조도



- 주민은 지방의회 의원을 직선제로 선출하고, 지방의회의원은 의장을 선출함(간선제). 이때 의장은 단체장을 겸임함
 - 따라서 지방의회가 지방자치단체를 통할하고 대표 역할을 수행함(현행 지방자치법과 차별화됨). 다만 지방자치단체장으로서 지방의회의장의 권한이 지나치게 강할 경우 기관통합형의 한계라 할 수 있는 견제와 균형의 어려움 및 행정전문성 부족 문제에서 자유로울 수 없음. 따라서 책임행정관과 의회 상임위원회(감사·인사특별위원회 포함) 운영을 통해 한계를 극복하고자 하였음

- (임기) 의장(단체장 겸직)의 임기는 2년으로 하되, 행정의 연속성을 위해 연임이 가능하도록 함⁵¹⁾
- (의장 선출방법) 「지방자치법」 상의 규정을 그대로 적용함
- (권한대행) 의장 궐위시에는 지체없이 재선출함⁵²⁾

○ 의회와 의장(단체장), 책임행정관의 권한 관계

- (권한범위) 현행 「지방자치법」에서 지방자치단체장의 권한은 지방의회 의장의 권한이 됨. 의회가 선임한 책임행정관은 원칙적으로 집행부에 대한 일반관리 권한만을 부여받음⁵³⁾
- 단, 법률에서 규정하는 일반관리권한 각호의 내용 중 지방의회가 조례를 통해 별도로 규정한 사무를 포함시킴으로써, 비교적 넓은 범위의 업무를 수행할 수 있도록 함⁵⁴⁾. 단, 포괄위임에 대한 규정을 법률적으로 명시하는 것은 위헌의 소지가 있어 제한함. 이는 지역의 상황에 맞는 책임행정관의 역할 범위를 결정할 수 있는 권한을 지방자치단체에 부여하기 위함임
- (책임행정관에 대한 감시·감독) 의회는 책임행정관에게 매년 1월 전년도 행정활동 및 재정에 관한 보고서를 제출하도록 요구하고, 책임행정관은 이를 제출할 의무가 있음. 이때 보고서에는 의회의 정기회 이후에 이루어진 모든 공무원에 대한 인력변동사항 등을 포함하게 됨(미국 롱비치의 사례 참고)
- (부단체장) 모델 3을 채택할 경우 지방자치단체의 조례에 따라 부단체장은 선임하지 않을 수 있음. 부단체장을 선임하지 않을 경우 이에 대한 예산절감의 효과가 있으나, 지역의 상황에 따라 부단체장의 역할이 필요할 수 있기 때문임

51) 미국의 경우 의회-관리자 모델에서 의장(단체장)은 의원들이 매년 순환해 맡거나, 의원의 나이 또는 경력 순으로 선출하는 경향이 있음. 국내의 경우 현행 「지방자치법」 상 의장의 임기인 2년으로 하되, 지방자치단체장으로서 행정의 연속성 등을 고려하여 연임이 가능하도록 규정함

52) 국회의장에 대한 규정을 준용함

53) 지방자치발전위원회 모델의 경우, 의장이 겸임하는 단체장은 의례적·상징적 권한만을 가지고 책임행정관이 사실상 지방자치단체를 총괄·운영하는 방식으로 규정되어 있음

54) 예를 들어 대내외 행사 등이 지자체를 대표해 의전 진행 또는 참석하는 행위 등

○ 책임행정관

- (임기) 2년, 행정의 연속성을 위해 의회 재신임을 통해 연임 가능함⁵⁵⁾
- (선임방법) 의회 내에 책임행정관 추천위원회⁵⁶⁾를 구성하여, 2배수 책임행정관 후보를 추천하고, 재적의원 과반수 출석 출석의원 과반수가 선택한 자를 책임행정관으로 임명
- (책임행정관추천위원회) 책임행정관 추천위원회는 의회가 조례를 통해 ① 의회 의원으로 구성된 인사위원회가 그 역할을 수행하거나(최대 여·야 의원수 비례로 구성) ② 의회의 야당과 여당, 학계 및 전문가 추천(또는 시민추천제) 위원으로 구성된 의회 산하 별도의 책임행정관 추천위원회를 한시적으로 구성하는 방식을 채택할 수 있음. 책임행정관 추천위원회의 위원 총수 역시 의회가 조례로 정함. 단, 인사특별위원회의 업무 중 책임행정관추천위원회 관련 업무를 돕
- (자격) 책임행정관의 자격은 개방형 임용제도 및 직위공모제 등의 요건을 준용함⁵⁷⁾. 다만 지방의회가 중심이 되는 기관통합형 기관구성형태의 경우 행정전문성 확보 등에 한계가 있기 때문에 이를 보완해야 하는 책임행정관에게 조례가 정한 책임행정관의 역할에 맞는 특수한 조건을 요구할 수 있어야 함⁵⁸⁾

55) 지방자치발전위원회의 표준모델안을 참고. 미국의 경우 일반적으로 임기가 특정되어 있지는 않으나 3년 이내의 기간 내에 서면계약을 통해 관리자를 선임함(김지수·이재용, 2019)

56) 책임행정관 추천위원회는 ① 의회 의원으로 구성된 인사위원회가 그 역할을 수행하거나 ② 의회의 야당과 여당, 학계 및 전문가 추천(또는 시민추천제) 위원으로 구성된 의회 산하 별도의 독립된 책임행정관 추천위원회를 한시적으로 구성하는 방식을 채택할 수 있음

57) 미국의 경우 책임행정관의 업무를 수행한 경험이 있는 회원으로 구성된 ICMA(International City/Count Management Association)가 행정책임자 인증제도를 운영하고 있으나, 국내의 경우 제도도입 초기이기 때문에 별도의 인증기관을 두는 것은 적합하지 않음

58) 예를 들어 포괄적인 권한을 위임받게 되는 책임행정관의 경우, 일정 정도의 행정기관 운영 경력을 요구한다거나, 특정 분야에 대한 권한을 위임받게 되는 책임행정관의 경우 당면 문제(예: 경제위기, 재난대응 등)와 관련된 전문성 등을 요구할 필요가 있음. 이에 비해 일반관리를 통한 경비절감 등만을 담당하는 경우에는 상대적으로 이와 같은 추가적인 경력을 요구할 필요가 없을 것임

- (해임) 지방공무원법 제61조(당연퇴직), 제65조의3(직위해제) 요건을 준용하여 해임의 요건을 정하고, 직위해제 요건에 해당될 경우 의회 재적의원 1/4이상 발의, 재적의원 과반수 찬성으로 해임함(지방자치법 제55조 준용)
- (주민소송 및 주민소환) 책임행정관의 역할은 현 단체장의 역할에 준할 정도로 확대될 수 있으나 선출직 공무원은 아니므로, 책임행정관에 대한 주민소환 및 주민소송 규정을 적용할 수 없음
- (실·국장의 임명) 책임행정관이 의회의 동의를 얻어 임명

○ 의회의 위원회 구성

- 의회는 책임행정관에 대한 감시·감독을 위해 의회 산하에 각 실국의 업무를 심층적으로 조사·심의·의결하는 분야별 상임위원회를 둘 수 있으며, 이 때 감사특별위원회와 인사특별위원회는 필수적으로 구성하여야 함
- (감사특별위원회의 위원자격) 단체장 역할을 겸임하고 있는 의회의장은 위원이 될 수 없음. 감사특별위원회 위원은 지방의회 의원과 인사특별위원회가 추천한 민간 전문가로 구성됨. 이 때 감사특별위원회의 위원이 되는 의원은 단체장과 동일정당 소속의 비율이 전체의 1/3을 초과할 수 없으며, 구체적인 비율은 조례로 정함. 이와 같은 규정을 특정정당이 지방의회 구성의 절대다수를 차지하는 등의 상황에서 단체장을 견제하기 위한 조치임. 위원장은 민간위원 중 1명이 호선으로 선정됨
- (인사특별위원회의 위원자격 및 역할) 인사위원회 위원장은 단체장 역할을 겸임하고 있는 의회의장이며, 지방의회 의원과 각 정당의 추천을 받은 민간 전문가로 구성함. 인사위원회 위원은 단체장과 동일 정당 소속 위원의 비율이 1/3을 초과하지 않는 범위 내에서 조례로 정함. 이와 같은 규정을 특정정당이 지방의회 구성의 절대다수를 차지하는 등의 상황에서 단체장을 견제하기 위한 조치임. 인사위원회는 현행 인사위원회의 역할 외에도 책임행정관 추천위원회 업무를 수행할 수 있으며, 감사위원회의 민간전문가 추천 업무를 수행함

4. 모델 간 비교

- 3가지 모델은 다음과 같은 측면에서 차별화된 특징을 지님
 - 첫째, 모델 2는 모델 1과 비교했을 때 단체장 권한 분산을 위해 첫째, 다양한 행정위원회의 설치가능성을 제고하고, 지방의회 의원이 위원이 될 수 있는 가능성을 제시함. 행정위원회의 위원구성에 대한 견제와 균형 모색 방안을 법제화함. 둘째, 부단체장 임명시 의회의 동의를 필요로 하게 함. 셋째, 감사위원장 직선(임의규정) 및 감사위원추천위원회 운영, (가칭)지방감사직렬 신설, 사무국 운영의 독립성 확보, 재정 독립성 확보 등을 통해 감사조직 독립성 확보 방안을 제시하였음. 넷째, 인사위원회의 경우 지방의회 의원의 비상근 위원 활동 가능성을 열어두었고, 민간위원과 지방의회 추천위원 등으로 인사위원회를 구성하도록 함으로써 단체장의 권한을 축소함
 - 둘째, 모델 3은 기관통합형의 조직으로, 의회의장이 단체장을 겸직하고 부단체장을 둘지 여부를 선택할 수 있도록 하는 등 타 모델과 비교적 큰 차이를 보임. 특히 첫째, 지방의회가 책임행정관 권한범위 결정, 책임행정관에 대한 임면의 권한을 모두 가지고 있으며, 둘째, 의회 내에 상임위원회의 형태로 다양한 위원회(감사특별위원회와 인사특별위원회 포함)를 두도록 하여 직접적인 행정부에 대한 관리감독 권한을 강화함. 셋째, 감사특별위원회의 경우, 행정부를 견제하는 기능을 하기 때문에 단체장을 겸직하는 의회의장은 위원이 될 수 없고, 지방의회 의원과 인사위원회가 추천하는 민간위원이 감사위원 역할을 수행하도록 함으로써 기관통합형 기관구성에 따른 견제기능 약화라는 한계를 극복하고자 함. 넷째, 감사·인사특별위원회 위원 구성 비율에 대해 지방의회 의장과 동일정당 소속 의원의 비율을 1/3 미만으로 규정한 것을 제외하면 대부분의 구성을 지방자치단체 조례에 따르도록 하여 자치권이 제고됨
 - 3가지 모델별 특징과 체계를 각각 제시한 결과를 비교해 보면 다음의 표와 같음

[표 4-1] 모델 간 특징 비교

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
기관구성 유형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관대립형 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관통합형
단체장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (선출방법) 주민 직선제 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (선출방법) 의회에 의한 간선제(의회의장이 겸임)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치단체의 대표, 사무총괄, 부단체장 임명, 기구설치 및 하부 행정기관 장 임명권 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치단체의 대표, 사무총괄, 의회 동의를 얻어 부단체장 임명, 기구설치 및 하부 행정기관 장 임명권, 행정위원회(인사위원회 포함) 위원 1/3 추천 및 모든 행정위원회 위원에 대한 임명권, 감사위원추천위원회 위원으로서 1인의 민간전문가를 추천, 의회 동의를 얻어 인사위원회 위원장 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 원칙적으로 지방자치단체 사무총괄, 의회 결의를 통해 책임행정관에게 일반관리기능 수행하도록 하고, 책임행정관에 대한 감시·감독하는 권한, 인사특별위원회 의원장 겸직(단, 기타 위원회 참여 불가)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 4년, 3회에 한하여 재임 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 2년, 연임 가능
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (궐위) 부단체장이 권한대행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (궐위) 지체 없이 재선출
의회	의장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (선출방법) 의원에 의한 선출(간선) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 의회의 대표, 의사정리, 회의장 내 질서유지, 의회사무 감독 ▪ 감사위원추천위원회 위원으로서 1명의 감사위원 추천 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치단체의 대표, 단체장 겸임(현재 단체장 권한 모두 보유, 단, 책임행정관에게 단체장 권한 위임시 책임행정관에 대한 임명·해임, 감시·감독권) ▪ 의회의 대표, 의사정리, 회의장 내 질서유지, 의회사무 감독 ▪ 인사특별위원회 위원장 권한

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
의원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 2년 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (선출방법) 주민 직선제 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치법 제 39조의 의결권, 행정사무 감사 및 조사권, 행정사무 처리상황보고와 질문·응답권 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치법 제39조의 의결권, 행정사무 감사 및 조사권, 행정사무 처리상황보고와 질문·응답권 ▪ 부단체장 임명동의권 ▪ 행정위원회(인사위원회 포함) 위원 1/3 추천 및 임명동의권 ▪ 조례로 의원이 행정위원회 위원 겸직이 가능할 경우, 행정위원회(인사위원회 포함) 위원자격 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 지방자치법 제39조의 의결권, 행정사무 감사 및 조사권, 행정사무 처리상황보고와 질문·응답권 ▪ 감사·인사특별위원회 등 의회 내 위원회 위원 겸직 가능
부단체장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 4년 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임명) 단체장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임명) 지방의회 동의를 얻어 단체장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조례가 정하는 바에 따라 부단체장 유무를 선택할 수 있음
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 단체장에 의해 임명·해임, 임기 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 2년, 1회에 한하여 연임, 임기보장 ▪ (직위해제) 일정 요건 충족 시 ① 단체장이 의회에 해임 통보 또는 ② 의회 재적의원 1/40이상 발의, 재적의원 과반수 찬성으로 지방의회가 해임건의 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (역할) 단체장 보좌 및 사무총괄, 소속직원 지휘·감독, 단체장 권한대행, 인사위원회 장(당연직) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (역할) 원칙적으로 단체장 보좌 및 사무총괄하나, 특정분야에 대해 단체장으로부터 행정권을 위임받아 업무 수행하는 것도 가능 		
책임 행정관	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (임기) 2년, 의회 재신임을 통해 연임 가능 ▪ (선임여부 결정) 의회 재적의원 과반수 출석 출석의원 과반수 찬성으로 선임여부 결정

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ (선임방법) 책임행정관 추천위원회가 2배수 후보 추천 후 재적의원 과반수 출석 출석의원 과반수 선택으로 임명 ▪ (책임행정관 추천위원회) 의회가 조례로 인사특별위원회가 직접 그 역할을 수행하도록 하거나, 의회의 야당과 여당, 학계 및 전문가 추천(또는 시민추천제) 위원으로 구성된 의회 산하의 별도 책임행정관추천위원회를 한시적으로 구성·운영할 수 있도록 함(단, 이 경우에도 인사특별위원회가 책임행정관추천위원회 관련 업무를 담당) ▪ (자격) 개방형 임용제도의 직위공모제 요건 준용(단, 단체장 권한 위임의 정도에 따라 그 역할에 맞는 특수한 조건을 조례로 정할 수 있음) ▪ (해임) 지방공무원법이 정하는 요건을 충족할 경우, 의회 재적의원 1/4이상 발의, 재적의원 과반수 찬성으로 해임 ▪ (주민소송 및 주민소환) 불가능 ▪ (권한) 법률상에 규정된 업무를 수행 ▪ (실국장 임명) 책임행정관이 의회 동의를 얻어 임명

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)	
행정 위원회	공통	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사위원회는 반드시 구성 및 운영 ▪ 기타 위원회는 조례를 통해 제정 가능 ▪ 각 지방자치단체의 상황에 따라 단체장이 합의제 행정기관으로서 행정위원회를 둘 수 있음 ▪ (위원의 자격) 지방공무원법 제7조 규정을 준용(지방의회의원 및 정당의 당원은 제외. 단, 지방의회 의결로 비상임위원에 한해 예외를 둘 수 있음) ▪ (소속) 단체장 산하 행정위원회 ▪ (위원장) 2년, 1회에 한하여 재임 가능 ▪ (구성) 자치단체 인구조모에 따라 9-6명으로 구성하되 구체적인 사항은 조례로 정함 ▪ (해촉절차) 위원회 재적의원 2/3이상 의결을 거쳐 단체장이 면직 또는 해촉하되, 위원장의 경우는 의회동의를 받을 것 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사특별위원회와 인사특별위원회는 반드시 구성 및 운영 ▪ 기타 위원회는 조례를 통해 제정 가능 ▪ 각 실국의 업무를 심층적으로 조사·심의·의결하는 분야별 상임위원회 운영 가능 ▪ (위원의 자격) 지방의회 의원 ▪ (소속) 지방의회 산하 상임위원회 - ▪ (구성) 의회의 정당비율에 따라 추천이 가능 -
	감사위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음(단체장 하 행정부서로 공무원으로 구성된 감사부서를 둠) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (역할) 감사(조사) 실시 및 그 결과에 따른 징계 처분 요구권, 독립형 감사기구 ▪ (구성) 감사위원 추천위원회 민간 전문가로 추천, 이 중 감사위원장을 선임 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 작동 ▪ (구성) 지방의회 의원과 의회 내 인사특별위원회가 추천한 민간전문가로 구성 ▪ 단, 단체장과 동일정당 소속의 비율이 전체의 1/3을 초과할 수 없음

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ (위원장) 직선으로 선출, 임기 4년 ▪ (위원) 감사위원 추천위원회가 추천한 전문가 4인으로 구성 ▪ 단, 감사위원장을 선출직으로 두는 경우, 감사위원회가 추천한 전문가 3명과 선출직 감사위원장이 위원이 됨 ▪ (위원임기) 2년, 1회에 한하여 연임 ▪ (위원장 권위) 조례가 정하는 바에 따라 선임된 감사위원 중 1인이 직무대행함 ▪ (신분) 위원장: 상근, 위원: 비상근 ▪ (사무국) (가칭) 지방감사 직렬 신설 ▪ 직렬신설이 어려울 경우, 지방자치단체 소속공무원이 업무를 수행하되, 사무국 소속 기간동안 독립성을 보장 ▪ (재정) 지방자치단체의 예산 일정액을 지급, 의회가 감사위원회의 예산심의 및 감독 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방의회 의장은 감사위원회 위원이 될 수 없음 ▪ (위원장) 민간위원 중 1명을 호선으로 선정 ▪ (위원장임기) 2년, 1회에 한하여 연임 ▪ 좌동 ▪ (위원장 권위) 민간위원 중 1명을 호선으로 선정 ▪ 좌동 ▪ 좌동 ▪ (재정) 지방자치단체의 예산 일정액을 지급
인사위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장 하에 부단체장이 당연직 위원장인 인사위원회를 둠 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (역할) 승진임용의 사전심의, 승진·전보임용 기준 사전의결, 공무원 징계의결 및 채용시험 실시, 인사행정 전반에 관한 조사·연구·기획·근무조건 개선 요구, 직원근무조건에 관한 조치요구, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 ▪ 책임행정관추천위원회 업무, 감사위원회 민간 전문가 추천 업무 등을 추가적으로 수행

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
		직원의 불이익처분에 대한 심사 및 그에 필요한 조치 등(임용권 제외) <ul style="list-style-type: none"> ▪ (구성) 자치단체 인구규모에 따라 9-6명으로 구성하되 구체적인 사항은 조례로 정함(조례에 의해 지방의회 의원도 비상근 위원이 될 수 있음) ▪ (임기) 2년, 1회에 한하여 연임 ▪ (위원장) 위원 중 의회 동의를 받아 단체장이 임명 ▪ (위원장 궐위) 조례가 정하는 바에 따라 선임된 감사위원 중 1인이 직무대행 함 ▪ (신분) 위원장: 상근, 위원: 비상근 ▪ (사무국) 지방자치단체 인사담당부서(별도의 사무국 신설 불필요) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (구성) 지방의회 의원과 민간전문가로 구성(단, 단체장과 동일정당 소속의 비율이 전체의 1/3을 초과할 수 없음) ▪ 좌동 ▪ (위원장) 단체장(의회의장) ▪ 좌동 ▪ 좌동 ▪ 좌동
단체장-의회 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장과 의회 분리 ▪ (권한) 단체장 > 의회 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장과 의회 분리 ▪ (권한) 단체장 ≍ 의회 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의장=단체장(겸직)
단체장-의회-책임행정관 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (권한) 의회>단체장>책임행정관 ▪ 의회가 가장 큰 권한을 가지나, 단체장-책임행정관 간의 권한범위는 조례에 따라 정해짐(단, 책임행정관의 임명은 단체장의 권한)
장점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 강력한 단체장 중심의 리더십 ▪ 빠른 정책결정 ▪ 행정전문성 확보 ▪ 단체장 직선제로 민주성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 강력한 단체장 중심의 리더십 ▪ 빠른 정책결정 ▪ 행정전문성 확보 ▪ 단체장 직선제로 민주성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빠른 의사결정 ▪ 다양한 주민의 대표로 구성된 의회로 인한 주민의 다양한 의견 반영 ▪ 책임행정관을 통한 행정전문성 확보, 지역의 당

유형	단체장중심형(모델1)	단체장권한분산형(모델2)	의회중심형(모델3)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장에 대한 의회의 견제력 강화 ▪ 부단체장에 대한 의회의 임명동의 및 임기규정, 감사위원장 직선제 및 (가칭)지방감사직렬 신설, 감사위원 구성방식변화와 사무국 운영의 독립성 등을 제도화하여 단체장 견제 기능 강화 ▪ 지방의회 의원의 인사위원회 등 행정위원회 위원 겸직 가능성을 제고 ▪ 다양한 행정위원회 운영을 통한 시민의 참여 기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문제 해결 가능 ▪ 지역의 상황에 따라 부단체장을 선임하지 않을 수 있는 권한을 지방의회에 부여 ▪ 인사·감사특별위원회 설치를 통한 견제와 균형 강화 ▪ 선거비용 및 단체장 부단체장 인건비 등의 절약
<p style="text-align: center;">단점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장-의회 대립시 의사결정 지연 ▪ 단체장에 대한 의회의 견제력 미약 ▪ 단체장의 성향에 따라 행정효율성 편차 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체장-의회 대립시 의사결정지연 심화 ▪ 부단체장에 대한 단체장의 권한 약화 및 행정위원회의 권한 강화로 단체장의 권한 취약 ▪ 감사위원장 직선 및 다양한 위원회운영으로 인한 행정비용증가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관통합형으로, 견제와 균형에 취약 ▪ 정치적 중립성 및 행정전문성이 미약한 책임행정관 채용 시 중대한 문제발생(행정의 정치화 등) ▪ 직선제로 선출되지 않은 책임행정관이 과도한 행정권한을 보유할 위험존재

제5장

지방자치단체 기관구성 다양화 특례법 제정안

제1절 기관구성 다양화 특례법 구성

제2절 기관구성 다양화 특례법 개발안

- (가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법(안)

제5장

지방자치단체 기관구성 다양화 특례법 제정안

제1절

기관구성 다양화 특례법 구성

- 기관구성 다양화 특례법은 제2·3장의 논의를 통해 도출한 제4장의 기관구성 다양화 모델을 바탕으로 「지방자치법」의 일반원칙을 벗어난 내용을 중심으로 기술함
- 기관구성 다양화 특례법안의 구조는 제3장에서 제시한 [표 3-15]를 바탕으로 제2·3·4장의 내용을 종합하여 다음과 같이 요약됨
- [표 5-1]의 구조를 바탕으로 제2절에서는 기관구성 다양화 특례법(“(가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법(안)”) 개발안을 제시함
 - 본 특례법 개발안은 연구진이 개발한 초안에 대해 법률전문가의 자문을 거쳐 수정·보완 작성된 것임
 - 본 개발안의 명칭은 “(가칭)지방자치단체 기관구성 다양화 특례법(안)”으로, 광역·기초자치단체에 모두 적용 가능함
 - 제2조(정의)에서 ‘기관구성’의 정의를 추가함. 그동안 학술적 개념으로만 사용되던 “기관구성”을 법률의 제명과 본문 중에 본격적으로 전면화 시킴으로써 하나의 법적 용어로 정착코자함. “기관구성” 용어를 피하는 경우 본문 중 법문의 구성이 복잡해지고 혼란을 야기할 수 있다는 점이 크게 고려되었음
 - 다만 “기관구성”의 정의가 초안처럼 지방의회의 구성까지를 개념에 포함시키는 데에는 헌법적으로 문제가 있을 수 있다는 문제점이 존재함.⁵⁹⁾ 따라

59) 헌법 제117조와 제118조는 지방의회를 헌법기관으로 정하면서 지방의회의 구성과 지방의원의 선출에 대해 헌법 일반에 대표자 선거에 적용되는 헌법원리가 적용됨을 전제로 하고 있다는 것이 헌법재판소의 일관된 입장인 바, 소위 ‘기관구성 다양화’에 관한 논의에 지방의회 구성의 다양화를 포함하는 경우 헌법적 문제 내지 헌법상 의회주의와 선거원칙에 문제를 야기할

제2절

기관구성 다양화 특례법 개발안 - (가칭) 지방자치단체 기관구성 다양화 특례법(안)

1. 제1장 총칙

- 제1장 총칙은 ‘제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용범위), 제4조(다른 법률과의 관계), 제5조(기관구성의 유형), 제6조(기관구성 유형의 변경), 제7조(국가 등의 지원), 제8조(조례의 제정)’ 등 총 8개 조문으로 구성되며 그 내용은 다음과 같음
- 각 조문의 세부적인 구조와 문구에 대하여는 연구진이 개발한 초안에 대해 법률전문가의 수정 결과를 반영한 것임

[표 5-2] 법률안: 제1장 총칙의 내용

제1장 총칙
<p>제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 장의 선임방법과 행정조직의 구성방식을 지방자치단체가 주민의 자주적 결정을 통해 적극적으로 선택할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 자율성과 주민주권의 실현을 제고함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “기관구성”이란 지방자치단체의 장의 선임방법과 행정조직의 구성방식을 말한다. 2. “단체장중심형”은 주민이 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선거를 통해 직접 선출하고, 지방자치단체장이 지방자치단체의 대표로서 행정조직과 소관 사무를 총괄하는 기관구성의 유형을 말한다. 3. “단체장권한분산형”은 단체장중심형의 기관구성 형태를 기본으로 하되, 지방자치단체의 부단체장에 대한 지방의회의 임명동의권을 보장하고, 감사위원장 직선제 및 독립적 감사기구인 감사위원회의 구성·운영, 인사위원회에 대한 지방의회의 관여 강화 등을 통해 지방자치단체장의 권한을 분산하는 기관구성의 유형을 말한다. 4. “의회중심형”은 지방의회 의장이 지방자치단체장을 겸직하며, 지방의회가 지방자치단체의 행정조직과 소관 사무를 총괄하는 기관구성의 유형을 말한다. 5. “책임행정관”은 의회중심형 기관구성의 유형에서 지방의회가 선임하여 지방자치단체

의 행정을 총괄하도록 위임한 관리자를 말한다.

6. “감사특별위원회”와 “인사특별위원회”는 의회중심형 기관구성의 유형에서 지방의회 내에 설치·운영하는 감사 및 인사에 관한 특별위원회로서 지방의원 외에 민간위원이 참여하는 위원회를 말한다.

제3조(적용범위) 이 법은 「지방자치법」 제2조의 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 시·군 및 자치구(이하 “지방자치단체”라고 한다)에 적용된다.

제4조(다른 법률과의 관계) ① 지방자치단체의 기관구성에 관하여 「지방자치법」과 「공직선거법」 외에 다른 법률에서 특별히 정한 바를 제외하고는 이 법에서 정한 바에 따른다.
② 지방자치단체의 기관구성에 관하여 이 법에서 정하고 있는 내용이 「지방자치법」 또는 「공직선거법」에서 정하고 있는 내용과 다른 경우 이 법이 정한 바에 따른다.

제5조(기관구성의 유형) ① 지방자치단체는 기관구성의 방법으로 다음 각 호의 유형 중 어느 하나를 선택할 수 있다.

1. 단체장중심형
 2. 단체장권한분산형
 3. 의회중심형
- ② 기관구성의 유형이 단체장중심형인 지방자치단체의 기관구성에 관해서는 「공직선거법」과 「지방자치법」이 정한 바에 따른다.
③ 기관구성의 유형이 단체장권한분산형 또는 의회중심형인 지방자치단체의 기관구성에 관한 사항을 제외하고는 「지방자치법」이 정한 바에 따른다.

제6조(기관구성 유형의 변경) ① 지방자치단체는 「주민투표법」(「주민투표법」 제8조를 제외한다)에 따른 주민투표에 따라 기관구성의 유형을 변경할 수 있다.

- ② 주민투표를 통해 지방자치단체의 기관구성 유형이 변경된 경우, 결정 또는 변경이 확정된 날부터 4년이 경과한 날 이전에는 기관구성의 유형을 변경하기 위한 주민투표를 실시할 수 없다. 다만, 「주민투표법」 제25조에 따라 법원의 판결에 의해 주민투표의 일부 또는 전부가 무효로 된 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

제7조(국가 등의 지원) ① 「주민투표법」 제27조(주민투표경비)에도 불구하고, 국가는 지방자치단체의 기관구성 다양화를 촉진하기 위해 지방자치단체의 기관구성 유형의 결정 또는 변경을 위해 실시하는 주민투표 경비의 일부 또는 전부를 국가가 지원할 수 있다.

- ② 국가와 특별시·광역시 및 도는 시·군 또는 자치구가 기관구성을 위해 요청하는 경우 필요한 행정적 및 재정적 지원을 하여야 한다.

제8조(조례의 제정) ① 지방자치단체 기관구성에 관하여 이 법에서 정한 내용을 제외하고는 이 법 그밖에 법률에 위반되지 않는 한 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.
 ② 특별시, 광역시와 도는 기관구성에 관하여 시·군 또는 자치구가 조례로 정하는 바와 다른 내용을 조례나 규칙으로 정할 수 없다.

- 각 조문의 내용에 대한 보완설명을 한다면 다음과 같음
 - 제1조(목적)은 이 법률의 목적이 주민의 결정에 의해 지방자치단체가 기관 구성을 다양화 할 수 있게 한다는 점을 들어 지방자치단체의 자율성과 주민주권 고양을 궁극목적으로 기관구성다양화를 중간목적(직접목적)으로 하는 목적규정을 설정함
 - 제2조(정의)의 2. “단체장중심형”의 정의에 관한 설명에 대하여, 일반적으로 “집행부의 권한(권능)”은 조직고권을 의미하는데, 이는 조직의 구성(인사권 포함) 및 행정사무의 집행을 내용으로 하는 조직권(인사권)과 행정권을 그 내용으로 포섭하고 있는 개념임. 이에 따라 지방자치단체장의 권한을 “행정조직과 소관 사무를 총괄”하는 것으로 표현하였음. 사무의 경우 현재까지 기관위임사무를 포함한 위임사무가 상당규모 존재하므로 “소관 사무”라는 표현으로 지방자치단체장 권한의 범주를 개념적으로 한정하게 됨
 - 제4조(다른 법률과의 관계)에서 제1항은 이 법률(안)이 규정한 내용이 기존 「지방자치법」과 「공직선거법」이 기관구성에 관해 규정한 내용보다는 우선하지만 다른 특별법을 통해 이 법과 다르게 규정한 경우는 그 법이 우선할 수 있음을 규정하여 향후 다른 법률의 입법의 유연성을 개방한 것임. 다만, 제2항은 ‘단체장중심형’을 제외하고는 이 법률(안)의 규정내용이 기존 「지방자치법」과 「공직선거법」이 규정한 기관구성 방식과 다르기 때문에 이들 법률의 규정보다는 이 법률(안)의 규정이 우선함을 표현
 - 제5조(기관구성의 유형)에서 제3항은 이 법률이 「지방자치법」에 대해 특별법의 지위에 있음을 전제로 하여 이 법 중 특별한 규율범위라 할 수 있는 새로운 기관구성의 유형에 관해서는 이 법이 특별히 규정한 사항, 즉 기관

- 구성에 관한 사항 이외의 사항에 관해서는 「지방자치법」의 일반적 규율이 그대로 적용됨을 명확히 하고자 함
- 제6조(기관구성 유형의 변경)은 이 법률이 기존 지방자치단체의 기관구성 유형을 전제로 하여 현행 단체장중심형을 그 외의 다른 유형으로 변경 하는 것을 개방한 법률이라는 특징을 반영하고자 한 것임. 따라서 기관구성 유형의 “결정”이 아닌 “변경”이라는 표현을 사용함
 - 이와 관련하여 최초로 신설되는 지방자치단체나 통폐합을 통해 신설된 지방자치단체의 기관구성 유형의 “결정”에 관해서는 ‘제4장 보칙 제23조’에서 별도로 “「지방자치법」 제4조 또는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제19조와 제22조·제23조 또는 다른 법률에 따라 신설 또는 통합되는 지방자치단체의 최초의 기관구성 유형은 제5조 제1항 제1호의 단체장중심형으로 한다.”라고 하여 기관구성 유형의 결정과 변경 간의 관계를 규정상 명백히 하였음
 - 제7조(국가 등의 지원)의 경우, 일반적으로 법률은 내용적 특성에 따라 진흥법과 규제법으로 구분되는데, 이 법률안은 진흥법에 해당함. 따라서 무엇보다 “국가 등의 지원”에 관한 규정이 필수적이라 할 수 있음. 이에 먼저 기관구성의 유형 변경을 위한 주민투표의 비용 중 일부 또는 전부를 국가가 지원할 수 있게 하는 근거규정(제1항)을 마련함과 동시에 일반적인 지원조항으로서 국가와 소관 광역지방자치단체의 행정적 및 재정적 지원의무에 관한 규정을 마련함. 다만, 뒤의 제4장 보칙 중 제24조를 통해 제1항의 주민투표 실시 비용에 관해 “제7조 제1항의 규정에도 불구하고 이 법 시행 이후 이 법에 따라 최초로 실시하는 지방자치단체 기관구성의 유형을 변경하기 위한 주민투표에 소요되는 경비 일체는 국가가 부담한다.”라고 규정하여 지방자치단체의 재정상태 등과 무관하게 이 법률에 따른 최초의 기관구성 유형의 선택 비용(주민투표 실시 비용)을 전액 국가가 부담하게 하여 이 법률을 통한 기관구성 다양화의 실효성을 확고히 할 수 있도록 조치함
 - 특히 제7조(국가 등의 지원) 제3항의 경우, 국가 등의 지원의 경우에서 전국적으로 일률적 또는 형식적 지원에 그칠 수 있고 지원을 이유로 지원에

- 대한 감사와 감독의 증가 등의 부대적 문제가 발생할 수 있음을 전제로하여 지원에 관한 이니셔티브를 지방자치단체에게 부여하여 지방자치단체가 요청하는 경우(사항 및 조건)에 대해 지원이 이루어질 수 있도록 규정함
- 제8조(조례의 제정)에서 제1항은 지방자치단체의 기관구성에 관한 구체적인 세부규율권을 시행령이나 시행규칙 등 국가법령이 아닌 지방자치단체의 자치입법인 조례에 직접 위임함으로써 지방자치단체의 자율성과 자기책임성 및 지방자치단체마다의 고유한 특성을 기관구성에 관한 법제에 담아낼 수 있게 함. 이 법률안 제5조 제3항과의 관계에서 규율의 구성관계는 기관구성에 관해서는 이 법률과 조례로 규율하고 기관구성에 관한 사항 이외의 사항은 지방자치법에 의하도록 하는 관계라 할 수 있음. 특히 자치입법의 범위에 관해 법률유보원칙(근거주의)의 제한을 두지 않고 오직 법률우위원칙(위반금지)만을 요구하여 조례입법의 영역과 심도를 강화하였음
 - 또한 제2항에서 기초지방자치단체의 기관구성에 관해 광역지방자치단체가 통제권(광역입법을 통한 제한이나 감사·감독관계의 형성 등)을 행사할 수 없도록 하는 견제장치를 입법적으로 마련함. 기초지방자치단체 기관구성의 다양화는 법률을 통해 국가와 기초지방자치단체가 직접적인 권력형성합의에 해당하므로 중간자인 광역자치단체의 역할이 제한된다고 할 수 있기 때문임

2. 제2장 단체장권한분산형 기관구성

- 제2장 단체장권한분산형 기관구성은 ‘제9조(부시장·부군수·부구청장), 제10조(감사위원회), 제11조(감사위원장), 제12조(감사위원회 사무국), 제13조(인사위원회), 제14조(인사위원), 제15조(인사위원장), 제16조(합의제행정기관의 위원구성)’ 등 총 8개 조문으로 구성되며 그 내용은 다음과 같음
- 각 조문의 세부적인 구조와 문구에 대하여는 연구진이 개발한 초안에 대해 법률전문가의 수정 결과를 반영한 것임

[표 5-3] 법률안: 제2장 단체장권한분산형 기관구성의 내용

제2장 단체장 권한분산형 기관구성

제9조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 단체장권한분산형 기관구성 유형의 지방자치단체의 지방자치단체장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원과반수의 동의를 얻어 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 “부단체장”이라고 한다)을 임명한다.

- ② 부단체장의 임기는 2년이며 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ③ 부단체장은 해당 지방자치단체장을 보좌하여 행정조직과 소관 사무를 총괄한다. 다만, 지방자치단체장은 필요한 경우 특정 분야 사무에 대한 자신의 권한을 부단체장에게 위임할 수 있다.
- ④ 지방자치단체장은 지방의회가 재적의원 4분의 1이상의 발의와 재적의원 과반수 찬성으로 의결하여 부단체장의 해임을 건의한 경우 임기 내의 기간이라도 부단체장을 면직시킬 수 있다.
- ⑤ 부단체장의 권한과 지위 등에 관해 이 법이 정하는 내용을 제외하고는 「지방공무원법」이 정한 바에 따른다.

제10조(감사위원회) ① 단체장권한분산형 기관구성 유형의 지방자치단체에는 감사위원회를 둔다.

- ② 감사위원회는 감사추천위원회가 추천하고 지방자치단체장이 임명한 전문가 4인의 감사위원으로 구성된다.
- ③ 제11조 제2항에 따라 감사위원장을 주민이 직접 선출할 경우, 감사위원회는 감사위원장과 감사위원추천위원회가 추천하고 지방자치단체장이 임명한 민간전문가 3인의 감사위원으로 구성된다.
- ④ 감사위원회는 지방자치단체장에 소속하에 두되, 직무상 독립된 지위를 가지며, 조직·인사 및 감사활동에 필요한 예산의 편성에서 독립성이 인정된다.
- ⑤ 감사위원은 비상근으로 하며, 지방자치단체장이 임명한다.
- ⑥ 감사위원의 임기는 2년이며 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑦ 감사위원회는 감사대상기관 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과에 따라 지방자치단체장에게 필요한 처분을 요구할 수 있다.
- ⑧ 감사위원추천위원회는 지방자치단체장과 지방의회의장, 인사위원장으로 구성된 다. 단, 제11조 제2항에 따라 감사위원장을 주민이 직접 선출할 경우, 감사위원추천위원회는 지방자치단체장과 지방의회의장, 감사위원장으로 구성된다.
- ⑨ 감사위원회와 감사위원장·감사위원 및 감사위원추천위원회에 관해 이 법이 정한 내용의 사항에 관해서는 지방자치단체의 조례로 정한다.

제11조(감사위원장) ① 감사위원장은 감사추천위원회가 감사위원 중 1명을 선정하고, 지방자치단체장이 임명한다.

② 감사위원장은 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민에 의해 직접 선출될 수 있다. 감사위원장 선출에 관해서는 지방자치단체장의 선거에 관한 「공직선거법」 규정을 준용한다.

③ 감사위원장은 상근으로 하며, 그 임기는 4년으로 한다.

④ 감사위원장 궐위 시에는 조례가 정하는 바에 따라 감사위원 중 선임된 자가 직무를 대행한다.

제12조(감사위원회 사무국) ① 감사위원회에는 사무국을 둔다.

② 사무국의 직원은 감사위원장의 추천에 따라 지방자치단체장이 임명한다.

③ 감사위원장은 감사위원회 사무국 직원에 대한 지휘·감독과 인사·평가·배치 등에 대한 독립적인 권한을 보장받는다. 이때 「지방자치법」 제105조(직원에 대한 임면권 등)에 따른 지방자치단체장의 소속 직원에 대한 지휘·감독권은 적용에서 제외된다.

④ 감사위원회의 조직 및 예산편성에 있어 감사위원회의 독립성이 보장되어야 한다.

⑤ 지방자치단체장과 지방의회는 감사위원회와 그 사무국의 운영과 활동에 필요한 재원을 확보하기 위하여 회계연도마다 예산에 반영하여 재정을 확정하여야 한다.

제13조(인사위원회) ① 단체장권한분산형 기관구성 유형의 지방자치단체에는 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 6명부터 9명까지의 범위 내에서 조례로 정하는 수의 인사위원으로 구성된다.

③ 인사위원회는 직무상 독립된 지위를 가지고, 조직·인사 및 활동에 관해 자율성이 인정된다.

④ 인사위원회는 승진임용의 사전 심의, 승진·전보·임용 기준 사전의결, 공무원 징계의결 및 채용시험 실시, 인사행정 전반에 관한 조사·연구·기획·근무조건 개선 요구, 직원근무조건에 관한 조치요구, 직원의 불이익처분에 대한 심사 및 그에 필요한 조치를 할 수 있다.

⑤ 지방자치단체장은 인사위원회의 운영과 활동에 필요한 행정조직과 인력을 배정하고 행정적 및 재정적 지원을 하여야 한다.

⑥ 인사위원 및 인사위원장과 인사위원회의 조직과 운영 등에 관해 이법에서 정한 내용 이외의 사항에 관해서는 시·군 또는 자치구의 조례로 정한다.

제14조(인사위원) ① 인사위원회 위원은 지방자치단체장과 지방의회의장 및 민간 전문가가 전체 위원수의 1/3씩을 각각 추천하여, 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 임명한다.

- ② 인사위원은 비상근으로 하며, 그의 임기는 2년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ③ 인사위원의 자격에 관해서는 「지방공무원법」 제7조 제5항에 따르되, 같은 법 제7조 제6항 제3호에도 불구하고 조례로 정한 바에 따라 지방의회 의원이 인사위원이 될 수 있다.
- ④ 인사위원은 법에서 정하는 각호의 사유 중 어느 하나에 해당될 경우를 제외하고 본인의 사에 반하여 해촉되지 않는다.
 - 1. 신체상 또는 정신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 - 2. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 3. 국회의원으로 선출되거나 지방자치단체의 장으로 선임된 경우
 - 4. 인사위원회와 직접 이해관계가 있는 기관의 공무원 또는 임직원으로 임명된 경우
 - 5. 「지방공무원법」 제57조에서 정하는 정치운동 금지를 위반한 경우
- ⑤ 인사위원은 인사위원회 재적위원의 2/3 이상 의결을 거쳐 요청하는 경우 지방자치단체장이 해촉할 수 있다. 다만, 인사위원장을 면직하고자 하는 경우 지방의회의 동의를 받아야 한다.

제15조(인사위원장) ① 인사위원장은 인사위원 중 지방의회의 동의를 받아 지방자치단체장이 임명한다.

- ② 인사위원장은 상근으로 하며, 그 임기는 2년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ③ 인사위원장 결위 시 조례가 정하는 바에 따라 인사위원 중 선임된 자가 직무를 대행한다.

제16조(합의제행정기관의 위원구성) ① 지방자치단체가 「지방자치법」 제116조에 따른 합의제 행정기관을 설치할 경우, 위원은 지방자치단체장과 지방의회의장 및 민간 전문가가 전체 위원수의 1/3씩을 각각 추천하여, 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 임명한다.

- ② 합의제행정기관의 위원자격에 관해서 「지방공무원법」 제7조 제5항에 따르되, 같은 법 제7조 제6항 제3호에도 불구하고 조례로 정한 바에 따라 지방의회 의원이 위원이 될 수 있다.

○ 각 조문의 내용에 대한 보완설명을 한다면 다음과 같음

- 제9조(부시장·부군수·부구청장)의 제1항 임명을 위한 조건에 대해, “「지방자치법」 제64조 제1항”은 지방의회의 일반적인 의결절차(요건)에 관한 규정이며, 특별히 동의절차를 전제로 한 것이 아니므로 동의요건을 직접 규정하는 방식으로 규정함
 - 제9조 제5항의 경우, 항과 관련하여 이 법률안이 특별히 규정한 내용 이외에

「지방공무원법」 제61조(당연퇴직), 제65조의3(직위해제) 등 일반적인 임퇴 관계 등 처우와 지위 등에 관해 「지방공무원법」이 규정한 내용이 여전히 유효함을 확인한 규정임

- 제10조(감사위원회)의 제2항은 감사위원의 자격을 민간전문가로 한정함으로써 감사의 중립성과 독립성 및 전문성을 확보할 수 있게 함
 - 제10조 제2항과 제3항은 감사위원장을 주민에 의한 직접선거로 선출할때와 그렇지 아니할 때를 구분하여 규정함
 - 제10조 제4항은 지방자치단체 중 감사위원회의 독립성과 권한이 가장 강력한 제주도의 경우를 참고하여, 제주특별법(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」) 상의 감사위원회의 독립성에 관한 규정(제131조 제6항)의 내용을 차용하여 규정함
 - 제10조 제7항은 일반적으로 감사는 직무감찰과 회계검사라는 조사활동과 이에 근거한 처분(처분요청)을 포함하는 것으로 이해되고 있으므로, 처분의 내용을 포괄적으로 규정함
 - 제10조 제8항의 감사위원추천위원회의 경우, 감사위원장을 직선으로 선출하는지 여부에 따른 차이점을 명백히 규정함
 - 제10조 제9항은 감사위원회를 지방자치단체 내부적으로도 독립적이고 전문적인 기구로 설정한 이상 이에 관해 국가법령으로 구체적인 조직과 권한 활동에 대해 규정하기보다는 자치입법인 조례를 통해 규율하는 것이 자주적 감사권 보장에 부합하는 것이므로 법률의 규정을 구체화 하는 입법으로 법률이 직접 조례를 선정한 것이라 보고 이와 같이 규정함
- 제11조(감사위원장)은 감사위원장을 주민에 의한 직접적 선거로 선출할 경우와 그렇지 않을 경우를 구분하여 기술함
 - 제11조 제1항의 경우 감사위원장을 직선으로 선출하지 않을 경우 4명의 위원 중 1명을 감사위원장으로 두는 방식임
 - 이에 비해 제11조 제2항은 감사위원장을 직접선거 방식으로 선출하는 것임. 이 경우 공직선거법상 지방자치단체장 선출에 관한 규정을 준용하도록 함.

다만, 이를 위해 지방자치단체장 선거절차와 방법을 적용하는 경우 과도한 부담과 비용이 발생할 수 있다는 점에 문제가 있으며, 이를 조례를 통해 지방자치단체의 내부절차로 정하는 경우 감사위원장의 대외적 지위와 권한에 비해 그 정당화의 근거가 낮은 것이어서 문제가 될 수 있음. 따라서 이에 관해서는 보다 심도 있는 재검토가 필요한 것으로 판단됨(자문위원 의견)⁶⁰⁾

- 제12조(감사위원회 사무국)은 운영의 독립성 확보를 위해 사무국직원에 대한 지방자치단체장의 지휘·감독권이 적용 제외됨을 명문으로 규정함
 - 그밖에 감사위원회 조직 및 예산편성의 독립성 등이 규정됨
- 제13조(인사위원회)의 경우, 감사위원회와 유사한 독립성을 갖되 감사위원회처럼 예산상 재정적 독자성까지 인정되는 것은 아니므로 이를 반영하여 규정함
 - 제13조 제5항을 보면, 감사위원회와 달리 별도의 사무국을 두지 않고 지방자치단체 내 인사담당부서도 업무수행을 할 수 있도록 함
 - 제13조 제6항의 경우, 인사에 관한 핵심적 기구인 인사위원회와 관련한 구체적인 법정 사항을 국가법령인 행정입법이 아니라 지방자치단체의 조례로 정하도록 함으로써 지방자치단체의 자치권, 즉 조직고권(인사고권)을 제고하는 내용의 규정으로 작성하였음
- 제16조(합의제행정기관의 위원구성)의 경우, 일반적으로 지방자치법에 따르지만, 위원의 구성방식과 위원의 자격 등에 있어 특별법 상의 적용이 필요한 사항을 규정함
 - 제16조 제1항은 위원의 구성에 있어 지방자치단체장과 지방의회의장 및 민간 전문가가 전체 위원수의 1/3씩을 각각 추천하도록 하는 것을 내용으로 삼고, 제2항은 지방의회 의원도 위원이 될 수 있도록 함

60) 비교적으로 제주특별법의 경우 감사위원장은 지방의회의 동의를 받아 도지사가 임명하는 것으로 하고 있음(제주특별법 제132조 제2항)

3. 제3장 의회중심형 기관구성

- 제3장 의회중심형 기관구성은 ‘제17조(지방의회 의장), 제18조(지방의회 의장 선거), 제19조(지방의회의 권한), 제20조(책임행정관), 제21조(상임위원회), 제22조(감사특별위원회), 제23조(인사특별위원회)’ 등 총 8개 조문으로 구성되며 그 내용은 다음과 같음
 - 각 조문의 세부적인 구조와 문구에 대하여는 연구진이 개발한 초안에 대해 법률전문가의 수정 결과를 반영한 것임

[표 5-4] 법률안: 제3장 의회중심형 기관구성의 내용

제3장 의회중심형 기관구성	
제17조(지방의회 의장)	<p>① 의회중심형 기관구성 유형의 지방자치단체는 지방의회 의장이 지방자치단체를 대표하며 지방자치단체장의 직을 겸한다.</p> <p>② 지방자치단체장으로서 지방의회 의장은 임기동안 「지방자치법」에 따른 지방의회 의장과 지방자치단체장에게 부여된 지위와 권한 및 책임을 담당한다. 또한 지방자치단체장으로서 지방의회 의장은 책임행정관에 대한 관리·감독 권한을 가진다.</p> <p>③ 지방의회 의장의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.</p>
제18조(지방의회 의장 선거)	<p>지방의회 의장 선거는 「지방자치법」의 규정에 따른다.</p>
제19조(지방의회의 권한)	<p>① 의회중심형 기관구성 유형 지방자치단체의 지방의회는 「지방자치법」에 따른 지방의회의 권한 외에 지방행정의 주체로서 책임행정관을 선임해 행정조직과 소관 사무를 총괄하도록 할 수 있다.</p> <p>② 지방의회가 「지방자치법」에 따라 지방자치단체장에게 부여된 권한의 일부를 책임행정관에게 위임하는 내용의 조례를 제정하기 위해서는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수 찬성을 받아야 한다.</p>
제20조(책임행정관)	<p>① 책임행정관은 지방의회가 구성하는 책임행정관추천위원회가 추천한 2배수의 후보 중 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 선출한 자를 지방의회 의장이 임명한다.</p> <p>② 책임행정관의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.</p> <p>③ 책임행정관은 지방자치단체에 속하는 다음 각 호의 사무에 대한 일반적인 관리권을 갖는다.</p>

1. 일반행정사무
 2. 공유재산관리에 관한 사무
 3. 재무관리에 관한 사무
 4. 인력관리에 관한 사무
 5. 지방의회의 동의를 받은 지방공무원(실·국장 이하 직위)의 임명
 6. 기타 지방의회가 조례를 통해 별도로 규정한 사무
- ④ 지방자치단체장은 지방의회가 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수 찬성으로 의결하여 책임행정관의 해임을 건의한 경우 임기 내의 기간이라도 면직시킬 수 있다.
 - ⑤ 책임행정관은 「지방공무원법」 제2조 제3항 제1호 나목에 따른 특수경력직공무원에 속하는 정무직공무원으로 하며, 그의 인사 및 근무 관계에 관한 사항은 「지방공무원법」이 정한 바에 따른다.
 - ⑥ 책임행정관을 임명할 경우 지방자치단체는 「지방자치법」 제110조의 규정에도 불구하고 지방자치단체의 조례에 따라 부단체장을 두지 않을 수 있다.
 - ⑦ 책임행정관에 대해 이 법 또는 지방공무원법이 정한 내용을 제외한 구체적인 사항에 관해서는 지방자치단체의 조례로 정한다.
- 제21조(상임위원회)** ① 의회중심형 기관구성 유형의 지방자치단체는 지방자치단체장으로서 지방의회 의장 및 책임행정관의 임무수행에 대한 감시·감독 또는 지방의회의 지방행정부로서 직접적인 의사결정과 업무의 수행을 위해 지방의회에 상임위원회를 둘 수 있다.
- ② 상임위원회는 상임위원회별 소관업무에 관해 조사·감사 및 심의·의결할 수 있다. 상임위원회의 종류와 운영에 관해 구체적인 내용은 조례로 정한다.
 - ③ 지방의회 의장은 상임위원회 위원이 될 수 없다.
 - ④ 의회중심형 기관구성 유형 지방자치단체의 지방의회는 특별위원회로서 감사특별위원회와 인사특별위원회를 설치하여야 한다.
- 제22조(감사특별위원회)** ① 의회중심형 기관구성 유형의 지방자치단체의 지방의회는 지방의회 내에 감사특별위원회 설치하여야 한다.
- ② 감사특별위원회는 지방의회 의원과 인사특별위원회가 추천한 민간전문가로 구성된다. 단, 지방의회 의장은 감사특별위원회의 위원이 될 수 없다.
 - ③ 감사특별위원회 위원 중 지방의회 의원은 단체장과 동일한 정당 소속의 비율이 전체의 1/3 이상을 초과할 수 없으며, 구체적인 비율은 조례로 정한다.
 - ④ 감사특별위원회 위원장은 민간위원 중 호선한다.
 - ⑤ 감사특별위원회는 지방자치단체와 그 소속기관 등 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기관(이하 “감사대상기관”이라한다) 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그에 따른 결과를 처분하는 사무를 수행한다. 이법에서 규정한 사항 외에 감사특별위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제23조(인사특별위원회) ① 의회중심형 기관구성 유형 지방자치단체의 지방의회는 지방의회 내에 인사특별위원회 설치하여야 한다.

- ② 인사특별위원회는 지방의회 의원과 각 정당의 추천을 받아 위원장이 위원으로 임명한 민간전문가로 구성한다.
- ③ 시·군 또는 자치구 행정조직을 총괄하는 지방의회 의장은 인사특별위원회의 위원장이 된다.
- ④ 인사특별위원회의 위원 중 지방의회 의장과 동일한 정당 소속 위원의 비율이 전체의 1/3을 초과할 수 없으며, 구체적인 비율은 조례로 정한다.
- ⑤ 인사특별위원회는 이 법 제13조 제4항에 따른 업무 외에 다음의 각 호의 업무를 수행한다.
 - 1. 책임행정관추천위원회 관련 업무
 - 2. 감사특별위원회 위원 민간전문가 추천

○ 각 조문의 내용에 대한 보완설명을 한다면 다음과 같음

- 제19조 제1항의 경우, 지방의회가 현행 지방자치단체의 권한 외에 책임행정관 선임에 관한 권한을 보유하고 있음을 명시하였고, 제17조(지방의회의장) 제2항 역시 지방의회의장이 현행 지방자치단체장의 권한 외에 책임행정관에 대한 관리·감독 권한을 가지고 있음을 명시함
- 제19조 제2항의 경우, 지방자치법 상 시장·군수·구청장의 권한의 일부 위임이 아닌 포괄적 위임이 될 경우 분쟁의 대상이 될 수 있어 ‘일부’위임으로 규정함⁶¹⁾

61) (전문가 의견) 현행헌법은 제118조 제2항에서 지방의회와 함께 지방자치단체장의 존재를 전제로 하여 “지방자치단체장의 선임방법”만을 법률에 위임하고 있으므로 실제 지방자치단체장의 권한을 대부분을 타인에게 포괄위임 하여 지방자치단체장의 법적 위상과 지위를 허상 또는 무위의 것으로 변경하는 경우 위헌의 문제를 발생시킬 수 있으므로 위임의 범위는 “일부”로 한정하여야 함. 또한 현행법상 지방자치단체장의 권한은 비단 지방자치법 뿐만 아니라 실제 800여 개 법률에서 관련 규정을 두고 있으므로 지방자치법 상의 권한 대부분에 대한 포괄 위임을 통해 기존 지방자치단체장의 권한이 그대로 제3자에게 이전되지도 않으며, 실제 법적으로도 상당한 분쟁의 대상이 될 수 있음. 따라서 위임의 범위를 제한함

- 제20조(책임행정관)의 제3항에서 책임행정관의 권한은 기존에 존재하지 않으므로, 조례로 정하는 사항을 권한의 범위에 포함시키는 조문 구성을 통해 권한에 관한 법률규정이 열거규정이 아닌 예시규정이 되게 하여 책임 행정관의 권한을 개방하는 형식의 도입이 적절한 것으로 판단함(자문위원 의견)
 - 제20조 제5항에서 책임행정관의 공무원법 상의 법적 신분과 지위는 「지방공무원법」 상의 특수경력직공무원 중 정무공무원 특히 그 중에서도 「고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원」으로 규정하고, 이 법률 안 외의 공무원근무관계와 인사에 대해 지방공무원법을 적용하도록 함으로써 이 법률을 통한 책임행정관 규율의 과제를 해소함
 - 제20조 제6항은 조례에 의해 부단체장을 두지 않을 수 있도록 규정함
 - 제20조 제7항은 책임행정관에 관한 구체적인 사항을 국가의 행정입법이 아닌 자치입법, 즉 조례에 직접 위임함으로써 지방자치단체의 조직 및 인사고권을 제고하고자 하였음
- 제21조(상임위원회)의 제1항 상임위원회의 설치이유에 관해 지방자치단체장과 책임행정관에 대한 감시감독 외에 지방의회가 직접 행정을 실시하기 위한 경우를 동시에 전제로 하여 상임위원회의 필요성을 규정함
 - 제21조 제3항의 경우, 지방의회의장은 상임위원이 될 수 없다고 규정하여 상임위원회 운영의 본 목적을 반영하고자 함
 - 제21조 제4항의 경우 지방의회 내에 설치하는 위원회이면서도 상임위원회와는 달리 민간위원이 위원으로 참여함으로써 인해 일반적인 지방의회 내 위원회와는 차이를 가지므로 “특별위원회”로 명명하는 것이 필요하다고 판단함
- 제22조(감사특별위원회)는 지방의회의장이 감사특별위원회 위원이 될 수 없음을 제2항에서 명백히 규정하고, 제5항에서 그 역할을 명시함

- 제23조(인사특별위원회)의 제5항에 대해서 단체장권한분산형 기관구성의 유형의 지방자치단체에 설치하는 합의제 의결기구에 해당하는 바, 이를 의회중심형 기관구성 유형에 적용하다는 점은 지방의회가 직접 지방행정주체로 활동함도 전제로 한 것이라 볼 수도 있음. 따라서 지방의회가 직접 행정기관이 되는 경우는 강한 인사권 행사를 위해서 또한 책임행정관이 행정을 관할하는 경우에는 의회로서 책임행정관의 인사에 대한 견제와 감시를 위한 감독자적 기능을 수행하기 위한 것으로 전제하여 조문을 구성할 필요가 있음

4. 제4장 보칙 및 부칙

- 제4장 보칙은 ‘제24조(기관구성 유형의 결정), 제25조(최초 주민투표 경비의 부담), 제26조(기간의 예외)’ 등 총 3개 조문으로 구성되며, 부칙은 ‘제1조(시행일), 제2조(다른 법률의 개정)’으로 구성됨. 그 내용은 다음과 같음
 - 각 조문의 세부적인 구조와 문구에 대하여는 연구진이 개발한 초안에 대해 법률전문가의 수정 결과를 반영한 것임

[표 5-5] 법률안: 제4장 보칙 및 부칙의 내용

제4장 보칙
<p>제24조(기관구성 유형의 결정) 「지방자치법」 제4조 또는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제19조와 제22조·제23조 또는 다른 법률에 따라 신설 또는 통합되는 지방자치단체의 최초의 기관구성 유형은 제5조 제1항 제1호의 단체장중심형으로 한다.</p>
<p>제25조(최초 주민투표 경비의 부담) 제7조 제1항의 규정에도 불구하고 이 법 시행 이후 이 법에 따라 최초로 실시하는 지방자치단체의 기관구성 유형을 변경하기 위한 주민투표에 소요되는 경비 일체는 국가가 부담한다.</p>
<p>제26조(기간의 예외) 이 법 시행이후 처음 실시하는 지방자치단체 기관구성 유형의 변경에</p>

대해서는 제6조 제2항의 기간을 적용하지 아니한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) 다른 법률의 일부를 다음과 같이 개정한다.

1. 「공직선거법」 제2조(적용범위) 후단에 단서조항 “다만, 의회중심형 지방자치단체장의 선거에 대해서는 「지방자치단체 기관구성에 관한 특례법(안)」이 정하는 바에 따른다.”를 추가한다.
2. 「지방자치법」 제94조(지방자치단체의 장 선거) 후단에 단서조항 “다만, 의회중심형 지방자치단체장의 선임에 대해서는 「지방자치단체 기관구성에 관한 특례법(안)」이 정하는 바에 따른다.”를 추가한다.
3. 「지방공무원법」 제7조(인사위원회)의 제12항 “제1항 또는 제2항의 내용과 「지방자치단체 기관구성에 관한 특례법(안)」이 정하는 내용이 다른 경우 「지방자치단체 기관구성에 관한 특례법(안)」이 정하는 바에 따른다.”를 신설한다.

제6장

결론 및 함의

제6장 결론 및 함의

KRILA

1. 연구결과 종합

□ 연구목적 및 결과 요약

- 본 연구는 “「지방자치법」 전부개정안(2018.11.13.)”에 따른 기관구성 형태 다양화 필요성을 제시하고, 특례법 개발을 목적으로
 - 사회적 논의, 학술적 논의, 정책적 논의를 종합하여 기관구성 형태 다양화 필요성을 제시하였음
 - 또한 국내 법제도 및 해외의 법제도에 관한 분석 등을 종합하여 기관구성 형태 변경의 방법과 법제화의 방향, 국내에서 적용 가능한 기관구성 형태를 선택하여 이를 모델화하였음
 - 마지막으로 개발된 모델을 바탕으로 「지방자치법」 상의 지방자치단체 기관구성 형태에서 벗어난 내용을 중심으로 정리된 “(가칭) 지방자치단체 기관 구성에 관한 특례법 개발안”을 제시하였음

□ 기관구성 다양화 논의와 그 필요성

- 연구결과 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 논의는 오히려 학술적 차원의 논의를 통해 정부의 정책 아젠다로 부상한 것임
 - 지방의회의 경우 강시장-약의회가 지니는 문제의 해결방안으로 기관구성 다양화를 주장하는 반면, 지방자치단체는 구체적인 방향을 제시하지 않고 있었음
- 지방분권에 관한 사회적 논의가 활발히 이루어진 것과 달리, 기관구성 다양화 필요성에 대한 국민인식이 높지 않았기 때문에 학계와 정부가 이에 대한 사회적 논의를 주도하고 있었음
 - 그 핵심적인 내용은 ① 주민투표를 통해 기관구성 형태를 주민이 스스로

선택함으로써 풀뿌리 민주주의 강화, ② 지방자치단체 형태 다양화를 통해 단체장에게 집중된 과도한 권한을 분산하여 실질적인 견제와 균형 도모, ③ 지역 여건과 특성의 차이에도 불구하고 통일적인 기관구성 형태만을 구성하는데 따른 신속하고 탄력적인 행정운영 한계 극복, ④ 기관구성 다양화를 통한 효율적 지방정부 운영 및 비용의 절감 등임

- 그러나 이 중 경제적 비용 절감의 문제는 기관구성의 형태에 따라 편차가 큼. 따라서 기관구성 다양화에 따른 지방자치단체 운영 효율화는 단순한 경제적 관점의 비용절감에 국한되는 것이 아니라 조직유연성 및 단체장 권한분산 등에 따른 행정적·정치적 관점의 효율화가 더 큰 의미를 지님
- 학술적 차원에서는 기관구성 다양화의 이론적 근거로 지방자치단체의 구성자치권 확보를 제시하고 있음
 - 국내의 경우 획일적 기관구성 방식의 문제점을 지적하고 지방자치단체 권한분산과 변화하는 환경변화에 대한 대응 등을 위해 기관구성 형태의 다양화 필요성을 제기하는 연구가 주가 됨
 - 해외에서는 다양한 기관구성 형태별 분포와 장단점 분석을 진행하고 있으며, 국내에 없는 책임행정관제도, 지방자치단체 규모나 특성에 적합한 기관구성 형태 등에 대한 연구가 진행되고 있어 국내로의 함의가 있음
- 그러나 국내적 맥락과 문화적 공감대 없이는 본래의 기관구성 형태로 회귀하려는 경향이 있고, 미국의 경우 기관통합형과 기관대립형의 경계가 무너지면서 결합형의 기관구성 형태가 증가되고 있음. 따라서 국내의 맥락에 맞는 기관구성 형태 모델 개발이 필요함
- 국내에서는 지방자치발전위원회를 중심으로 포럼운영을 통해 표준모형을 “단체장 중심형(현행 모델), 단체장 권한 분산형(① 무단체장·감사위원장 임명 동의형/② 무단체장·행정위원장 임명동의형/③ 의회중심형)” 등 현행 모델 포함 4가지 모델을 개발하였음
 - 그러나 표준모델안의 모델 ①과 ②의 경우 단체장 권한분산의 측면에서 볼 때 현재의 기관구성 형태와 차별화된 효과를 제시하는데 한계가 있음

- 기관통합형 기관구성 형태로서 책임행정관을 두는 방식을 제안한 모델 ③은 책임행정관 운영방식에 따라 현 제도와 차별성 정도에 차이가 발생할 수 있으나 그에 대한 구체적 내용이 제시되지 못했음
- 따라서 기존의 정책적 논의에서 제시된 기관구성 다양화 유형에 국한되지 않고, 해외사례 검토 등을 통해 보다 다양한 기관구성 방식 유형을 개발하는 것이 필요하다고 판단하였음

□ 국내외 법제도 분석결과

- 주요국의 기관구성 형태 다양화에 대한 사례분석 결과 법제화의 방식은 크게 기관구성 유형을 제한하지 않는 것과 일정유형의 범위 내에서 지방자치단체가 선택할 수 있도록 하는 방식 등 두가지로 유형화됨
 - 미국·독일 등과 같은 연방제 국가의 경우 본질적으로 각 지방자치단체의 자율적인 기관구성 형태 개발·선택의 자유를 인정하고 있음
 - 영국과 같은 단방제 국가의 경우, 법률에 따라 기관구성 다양화의 유형을 명문으로 규정하고 지방자치단체가 법에 규정된 기관구성 형태 유형 중 하나를 선택할 수 있도록 함
- 국내의 경우 단방제 국가이자 대륙법계 국가로서, 획일화되었던 기관구성의 형태를 다양화하는 첫 단계이니 만큼 지방자치단체가 법률이 정한 일정 유형의 기관구성 형태 중 선택할 수 있는 권한을 부여하는 것이 적절하다고 판단됨
 - 이를 위해 미국과 독일, 영국 등 주요국의 사례를 분석하였음
- 특히 국내의 경우 법률 상 획일적인 기관구성 형태를 가지며, 특례법을 통해 기관구성의 자율성을 지방자치단체에 부여했다고 하더라도 비교적 제한적인 형태이기 때문에 한계가 나타남
 - 세종특별자치시의 경우 특례법을 통해 기관구성 자율성이 보장되지만, 실질적으로 적용되지 못하고 있고, 제주특별자치도의 경우 마찬가지로 특례법을 근거로 감사기구 등에서 기존의 기관구성 형태와 차별화하기 위한 노

- 력을 하고 있으나 그 한계가 크다는 점이 지속적으로 지적되고 있음
- 따라서 다양한 기관구성 형태 유형에 대한 장단점 분석을 통해 국내에 적합하다고 판단되는 3가지 모델을 개발하였음

□ 한국형 지방자치단체 기관구성 형태 모델의 개발

- 제4장에서는 한국형 지방자치단체 기관구성 형태 모델로서 ① 단체장중심형, ② 단체장권한분산형, ③ 의회중심형 등 3가지 유형을 제시하였음
- 모델1: 단체장중심형
 - 현행 기관구성 방식으로, 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출함. 그러나 상대적으로 지방의회에 비해 단체장의 권한이 강한 형태임
- 모델2: 단체장권한분산형
 - 현행 기관구성 형태에서 발생될 수 있는 단체장 권한집중에 따른 한계를 극복하기 위해 단체장 권한 분산 방안을 보완한 형태임
 - 주민이 단체장과 지방의회 의원을 직선제로 선출하고, 다양한 독립적 행정위원회를 설치하는 방식임
 - 부단체장의 경우 단체장이 의회의 동의를 받아 임명하고, 행정위원회(인사위원회 포함)의 경우는 단체장과 지방의회가 추천한 주민(전문가, 활동가 등)으로 구성함
 - 감사위원회의 독립성과 다양한 행정위원회의 운영, 인사위원회와 행정위원회 위원구성시 단체장의 권한을 분산하는 방안을 제시함
- 모델3: 의회중심형
 - 의회 중심의 기관통합형 기관구성 형태임
 - 책임행정관을 두도록 하여 기관통합형의 한계인 전문성·중립성을 보완함. 단, 지방자치단체의 선택에 따라 부단체장 유무를 결정할 수 있음
 - 단체장에 대한 선거는 하지 않으며, 주민이 직선제로 선출한 지방의회 의원 중 의회에서 선출한 지방의회 의장(간선제)이 단체장을 겸임함

- 의회는 책임행정관을 선임하되, 책임행정관의 권한범위의 기본원칙은 법률이 규정함
- 지방의회 내에 상임위원회가 구성되어 집행기관의 행정운영에 직접적으로 영향을 미치며, 감사특별위원회와 인사특별위원회를 반드시 두도록 하여 견제와 균형을 위한 역할을 담당하도록 함
- 이와 같은 3개 모델을 중심으로 “(가칭) 지방자치단체 기관구성에 관한 특별법 개발안”을 제시함

2. 연구의 함의 및 한계

- 본 연구는 지방자치단체의 기관구성 형태 선택의 자율성 확보를 위해 필요한 구체적인 모델을 개발하고, 이를 법률화 할 경우 필요한 주요 조문의 내용 등을 개발하였다는데 의미가 있음
- 특히 기존에 지방자치발전위원회가 제시했던 표준모델안과 비교했을 때 현행 기관구성 형태와의 차별화를 보다 명확히 하면서도 단체장-의회 간의 권한분산과 단체장-의회 통합시의 견제와 균형을 보다 개선할 수 있는 발전적인 모델을 제시하였다는데 의미가 있음
- 단체장권한분산형 모델의 경우, 부단체장에 대한 의회의 통제 권한 확대, 감사위원장 직선제(선택가능), 감사·인사위원회 및 기타 행정위원회의 기관구성 및 운영에 있어서 독립성 강화, 감사위원회 사무국 독립성 강화 등을 위한 다양한 방안이 제시됨. 또한 감사·인사위원회 및 기타 행정위원회에 지방의회 의원이 비상임위원으로 활동할 수 있는 가능성을 열어둠으로써 단체장에 대한 의회의 견제력을 제고함
- 의회중심형 모델의 경우 지방의회가 책임행정관 권한범위 등을 결정할 권한을 부여하고, 의회회장의 단체장 겸임에 따른 의회의 단체장 견제 방안(예: 상임위원회 운영, 감사·인사특별위원회 운영 등)을 제시함으로써 기관통합형의 한계를 극복하고자 함

- 또한 각 지방자치단체의 특성과 맥락에 따라 지방자치단체가 조례 등을 통해 선택할 수 있는 자율권을 비교적 넓게 제시함에 따라 보다 다양한 형태의 기관구성을 할 수 있도록 하는 가능성을 열어두었음
- 그러나 본 연구의 결과물에 대한 적용을 위해서는 행정과 법률 전문가에 대한 의견수렴과 토론을 통한 발전과 개선이 필요할 것으로 판단됨
 - 특히 지방자치단체 기관구성 형태 변화가 가져올 수 있는 사회적 영향력을 고려할 때, 개개의 모델 적용시 발생할 수 있는 상황 등을 시뮬레이션하고 법안을 정교화 하는 과정이 필요할 것으로 판단됨
 - 특히 현재의 국내 기관구성형태와 큰 차이가 있는 의회중심형 기관구성의 경우, 보다 구체적인 조문개발이 필요할 것으로 판단됨

〈국내 문헌〉

- 강영주·김대욱·손화정·김지수·최지민·이재용. (2018). 2018년 지방자치단체 조직 분석 및 진단 연구. 행정안전부 용역과제. 한국지방행정연구원.
- 강영주·손화정·김지수·최지민·이재용·김정숙. (2019). 2019년 지방자치단체 조직 분석 및 진단 연구. 행정안전부 용역과제. 한국지방행정연구원.
- 고종석·김독욱. (2014). 제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선방안: 제주감사위원회 조직현황 분석을 중심으로. 한국지방자치학회보 26(3): 173-193.
- 고현환. (2016). 제주특별자치도 감사위원회의 운영 실태와 주요쟁점에 관한 법제도 적 고찰. 유럽헌법연구 20: 321-351.
- 김명범·소진광·황경수. (2011) 제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구. GRI 연구논총. 13(1): 31-59.
- 김병국·금창호·권오철. (2011). 지방자치단체 기관구성 개선을 위한 입법방안 연구. 한국 지방행정연구원.
- 김부찬. (2006). 제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰. 지방자치법연구, 6, 13-47.
- 김성호. (2011). 조례입법권 범위 확대, 절실하다. 자치발전, 2011(7), 38-48.
- 김지수·이재용. (2019). 자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구. 한국지방행정연구원 기본연구보고서, 2019(3), 1-595.
- 김태호. (2014). 지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안. 한국 지방세연구원 기본연구보고서, 2013(4), 1-152.
- 민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및

- 소요재원 산정방안. *한국지방자치학회보*, 29(3): 249-274.
- 박정훈. (2014). *자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례연구*. 행정안전부 용역과제.
- 박정훈. (2016). *자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례 연구 최종보고서*, 서울대학교 산학협력단.
- 신환철. (2015). 지방정부 기관구성형태의 전환에 대한 논의. *한국자치행정학보*, 29(4), 23-49.
- 안영훈. (2005). 지방자치단체 감사체계 개선방안. 감사논집.
- 안영훈. (2006). *지방자치단체의 기관구성 다양화 방안*. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2006, 1-148.
- 안영훈 외. (2017). *제주특별자치도의 연방제 수준 자치분권 시범지역 운영방안 연구*. 제주특별자치도 연구용역보고서.
- 양영철 외. (2016). *경기도 지방분권 정책과제 종합계획 수립 및 추진방안*. 경기도 연구용역과제.
- 윤영근·박해욱·안영훈. (2014). [정책연구 2014-19]: *해외 주요국가의 지방자치단체 부단체장 제도 연구*. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2014, 1-82.
- 이관행. (2010). 다양한 지방자치단체의 기관구성 방안에 관한 연구. *강원법학*, 30, 237-269.
- 이행준. (2016). 지방정부의 기관구성 다양화 방안에 관한 연구. *지역정책연구*, 27(2), 119-140.
- 임두택. (2016). *지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 한국지방자치 발전과제와 미래*, 박영사.
- 전국시·도회의의장협의회. (2014). “주요선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국.
- 전학선. (2015). 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안. *세계헌법연구*, 21(3), 185-206.
- 지방자치발전위원회. (2015a), *지방자치 국민의식조사 최종보고서*. 대통령소속 지방

- 자치발전위원회.
- 지방자치발전위원회. (2017). *지방자치발전백서*. 대통령소속 지방자치발전위원회.
- 차경엽·호진원·박희정. (2009). 제주특별자치도 감사위원회의 운영성과 분석. *정책 분석평가학회보*, 19(1): 81-106.
- 최우용. (2006). 우리 지방자치단체의 바람직한 기관구성을 위한 비교법적 고찰. *공법학연구*, 7(5), 277-301.
- 최우용. (2008). 지방자치의 관점에서 본 헌법개정. *지방자치법연구*, 8(3), 173-198.
- 최진혁. (2016). 우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안: 시론(試論) 적 접근. *한국지방자치학회보*, 28(2), 87-111.
- 최현선 외. (2018). “주요국 지방행정환경 변화와 감사제도 개혁동향 조사: 영국, 일본을 중심으로”. (사) 한국정책학회. 감사원 용역과제 보고서.
- 하동현. (2017). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. *국정관리연구*, 12(3), 197-226.
- 허전. (2015). 일본의 지방자치단체 감사제도의 우리에의 수용가능성. *공법학연구*, 16(2): 155-185.

〈해외 문헌〉

- Berman, D. (2019). *Local government and the states: autonomy, politics and policy*. Routledge.
- Prebilič, V., & Kukovič, S. (2013). Mayor, Director of Municipal Administration and Deputy Mayor: A Love Triangle. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 13(1), 231-258.
- Morgan, D. R., & Watson, S. S. (1992). Policy leadership in council-manager cities: Comparing mayor and manager. *Public Administration Review*, 438-446.

- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh Pre.
- Svava, James H. (1997). *Professional Administration and Representative Governance in the Council-Manger*, in John J. Morgan, ed. *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Surty, F. (2010). *The political/administrative interface: the relationship between the executive mayor and municipal manager* (Doctoral dissertation, University of the Western Cape).
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1993). *Local Government Autonomy. Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification*. A-127, Washington.
- 総務省. (2017). 地方自治法等の一部を改正する法律について.

〈기타자료〉

- 거창군수. (2019). 거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출 - 주민투표실시동의안-. 2019.9. 의안번호 2019-107.
- 경기일보. (2019). 도의회 민주당 정책위-정무부대표단, 제주도 감사위원회 벤치마킹. 2019.03.24.
- 경기매일. (2019). “독임제 보다 합의제 감사위원회, 도민 신뢰도·공정성 회복” 2019.3.24
- 국제뉴스. (2020). “권영진 대한민국시도지사협의회장 겸 대구광역시장 인터뷰(3)- 지방자치법”. 2020.01.19. 권영진 대한민국시도지사협의회장 겸 대구광역시장 인터뷰.
- 김순은. (2016). 지방정부 기관구성의 다양성 확보 방안, 지방자치단체 기관구성 형태

- 다양화를 위한 자치현장 토론회자료, 11-30.
- 송파타임즈. (2009). “제주도지사 주민소환 투표비용 19억”. 2009.10.16.
- 수원신문. (2019). 경기도의회 “자치분권의 열쇠는 지방자치법 전부개정안의 통과다”. 2019.01.19. 지방의회 독립성 강화를 위한 지방자치법 개정 토론회.
- 연합뉴스. (2015). <민선자치 20년> ② 지방의회 ‘거수기’ 아니면 ‘묻지마 반대’. 2015.06.01.
- 일요신문. (2014). 염태영 수원시장 “지방분권 개헌 반드시 추진해야”. 2014.12.15. 지방분권개헌 토론회.
- 중앙선거관리위원회. (2010). 보도자료 ‘중앙선관위, 제5회지방선거 선거비용보전액 3,394억여원 지급’. 중앙선거관리위원회. 2010.8.2.
- 중앙선거관리위원회. (2014). 보도자료 ‘6·4 지방선거 선거비용 보전액 총 2,931억여 원 지급’. 중앙선거관리위원회. 2014.8.8.
- 중앙선거관리위원회. (2018). 보도자료 ‘6.13. 지방선거 선거비용 보전액 총 3,202억 원 지급’. 중앙선거관리위원회. 2018.8.10.
- 중앙선거관리위원회 통계시스템 <http://info.nec.go.kr/>
- 지방자치발전위원회. (2015b), 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화」 세부 추진방안. 지방자치발전위원회 행정체제개편분과위원회 의안. 2015.08.07.(제29차). 의안번호 15-26. 대통령소속 지방자치발전위원회.
- 최지민. (2017). 지방행정개혁의 과제와 검토방향. 2017.4.27. 「더좋은미래-(재)터 미래연구소 공동기획 토론회.
- 파이낸셜뉴스. (2020). “지방자치는 일종의 훈련...적어도 10년 지나야 자리잡는다”. 2020.02.23. 김순은 자치분권위원회 위원장 인터뷰.
- 행정안전부. (2018). 2017년도 지방교부세 운영사항. 행정안전부.
- KBS. (2005). 선거관리 비용 국가가 지원하라. 2005.09.22.
- TBN 경남교통방송. (2019). [인터뷰] 김승수 기획단장, “지역주민이 자치단체 형태 스스로 선택해야”. 2019.2.12. 김승수 대통령소속 자치분권위원회 기획단장 인터뷰.