

연구보고서 97-15 (제286권)

외국의 대도시 구제도 분석

연구책임 조 석 주

1997. 12.

한국지방행정연구원

외국의 대도시 구제도 분석

연구책임자 : 조 석 주(책임연구원)

1997. 12.

한국지방행정연구원

< 목 차 >

第1章 序論	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
第2章 事例地域의 選定基準 및 分析의 틀	3
제1절 사례지역의 선정기준	3
제2절 분석의 틀	4
第3章 日本 東京都의 特別區制度	6
제1절 일본 지방자치의 개관	6
제2절 동경도 특별구제도	9
1. 일반적 특성	9
2. 특별구제도	12
第4章 美國 뉴욕市の 區制度	45
제1절 미국 지방자치의 개관	45
제2절 뉴욕시의 구제도	47
1. 일반적 특성	47

2. 구제도	48
第5章 英國 런던區의 制度	55
제1절 영국 지방자치의 개관	55
제2절 런던구제도	57
1. 일반적 특성	57
2. 구제도	58
第6章 프랑스 파리市の 區制度	74
제1절 프랑스 지방자치의 개관	74
제2절 파리시의 구제도	76
1. 일반적 특성	76
2. 구제도	78
第7章 獨逸 베를린市の 區制度	85
제1절 독일 지방자치의 개관	85
제2절 구제도	87
1. 일반적 특성	87
2. 구제도	88

第8章 日本 政令指定都市의 區制度 :	
千葉市를 중심으로	97
제1절 일본 정령지정도시의 개관	97
제2절 천엽시의 구제도	99
1. 일반적 특성	99
2. 구제도	100
第9章 外國 大都市 區制度의 比較分析 및 示唆點	108
제1절 外國의 대도시 구제도 비교분석	108
1. 법적 지위	109
2. 기관구성	109
3. 사무배분	111
4. 자원배분	113
5. 지도·감독	114
제2절 外國 대도시 구제도의 시사점	115
1. 우리나라 구자치제의 현황 및 문제점	115
2. 外國 대도시 구제도의 시사점	124

<표 목차>

<표 1> 분석의 틀	5
<표 2> 동경도 23구의 인구 및 면적	11
<표 3> 특별구 업무분장	14
<표 4> 특별구협의회 임원 및 직원	21
<표 5> 시정촌세 등의 도·구배분	36
<표 6> 동경도 특별구의 교부금현황	38
<표 7> GLC·GLB간 기능분담	64
<표 8> 런던구의 지방세부담현황	66
<표 9> 런던 바넷(Barnet)구의 가격대별 카운슬세액(1994)	68
<표 10> 런던의 구간 지방세부담 최고·최저지역의 비율	69
<표 11> 런던의 지출총액	69
<표 12> 파리시 구의 인구와 면적 및 의원수	81
<표 13> 베를린시 구의 주민수와 면적	88
<표 14> 베를린시 구의 기구	89
<표 15> 베를린시 구의 정당별 의석분포	92
<표 16> 천엽시의원 정당별분포	100
<표 17> 천엽시 구의 일반적 현황	100
<표 18> 천엽시 각 구의 공무원수	104
<표 19> 천엽시 각 구의 세수실태	107

<그림 목차>

<그림 1> 일본 지방자치의 구조	8
<그림 2> 동경도 23구	11
<그림 3> 특별구 기구표	13
<그림 4> 도·구협회의회의 조직	31
<그림 5> 보통교부금의 교부 및 납부금의 납부	41
<그림 6> 런던구	59
<그림 7> 수직적으로 본 프랑스 행정기관과 지방자치제도	75
<그림 8> 파리시의 구	77
<그림 9> 파리시 구의 집행기관 기구표	80
<그림 10> 독일의 행정계층구조	86
<그림 11> 지정도시의 특례제도	98
<그림 12> 천연시 구의 기구표	102

第1章 序論

제1절 연구목적

외국의 대도시행정의 문제는 각 국가가 가지고 있는 사정에 따라 많은 차이가 있으나 공통적인 문제점은 대도시 내에서의 경제적 불평등, 환경, 교육, 사회적 기반시설확충의 불균형을 초래하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 각국은 대도시를 특별구 또는 자치구·준자치구로 나누어 작은 규모의 기초자치단체에서 대도시문제를 해결하고자 노력하고 있다.

우리나라 역시 1988년 4월 지방자치법을 개정하여 특별시 및 광역시 관할구역내의 구를 일반시·군과 함께 기초자치단체로 규정하고 있다. 그러나 그동안 자치구제도의 미비와 운영의 미숙으로 자치구제도에 대한 많은 비판이 뒤따르고 있으며 일부에서는 자치구제도를 폐지하고 과거와 같이 구청장의 임명제로의 환원을 요구하는 주장도 나오고 있는 실정이다. 그러나 자치구제도의 폐지는 어렵게 실시한 우리나라의 지방자치를 후퇴시키는 결과를 가져올 우려가 있으며 지방자치실시의 초기단계에서 현재와 같은 자치구와

시와의 갈등의 문제는 지방자치발전을 위한 하나의 과정속에서 나올 수 있는 시행착오라 할 수 있겠다. 그러므로 잘못 운영되고 있는 제도는 선진 제국의 제도를 他山之石으로 삼아 우리나라 실정에 맞는 구자치제도를 만드는 것이 올바른 방향일 것이다.

따라서 본 연구에서는 본문에서 선진 외국의 다양한 구행정제도를 분석하여 소개하고, 이를 바탕으로 잘 운영되고 있는 외국의 제도를 도입함으로써 우리나라의 자치구제도의 문제를 해결하고 구자치의 발전에 도움이 될 수 있을 것이라고 판단되는 제도는 이를 우리나라 실정에 맞게 변형시켜 그 대안을 제시하거나 또는 있는 모습 그대로 소개함으로써 우리나라 구자치제도가 안고 있는 문제에 대해 시사점을 제공하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

연구대상지역은 영미계국가(영국, 미국)와 대륙계국가(독일, 프랑스) 그리고 아시아지역의 일본을 대상으로 선정하였으며, 영국은 런던의 구, 미국은 뉴욕시의 구, 독일은 베를린시의 구, 프랑스는 파리의 구, 일본은 동경도의 특별구와 政令指定都市인 千葉市の 區를 중심으로 각 분야별로 사례연구하였다.

연구내용은 각국 지방자치제도의 일반적인 개관, 구행정제도의 일반적 특성, 기관구성, 사무배분, 재원배분에 관하여 중점적으로 살펴보았으며 일부 조정 및 지도·감독제도에 관하여 살펴보았다.

연구방법은 우선 기존에 출판된 관련문헌에 의존하였으며, 가장 최근에

출판된 사례대상국가의 구행정에 관련된 자료를 입수하여 참고하였다. 본 연구의 현황부문에서 분석된 내용을 중심으로 종합평가부문에서 각국의 구제도에 대하여 비교·분석하였으며, 최종적으로 우리나라의 구자치제도의 현황과 문제점에 대하여 살펴보고 이를 해결할 수 있다고 판단되는 외국의 제도를 소개함으로써 우리나라 구자치제도의 발전을 위한 시사점을 제공하였다.

第2章 事例地域の 選定基準 및 分析의 틀

제1절 사례 지역의 선정기준

우리나라의 지방자치단체는 일반지방자치단체와 특별지방자치단체로 구분되고 이중 일반지방자치단체는 다시 광역지방자치단체(특별시·광역시·도)와 기초지방자치단체(시·군·자치구)로 구분된다. 지방자치법은 특별시와 광역시의 관할구역안의 區에 지방자치단체로서의 권한을 인정함으로써 1949년이래 단순한 하부행정구역으로 기능하던 서울특별시와 광역시의 구는 기초지방자치단체로서의 법인격을 부여받았다. 대도시의 구에 자치권을 부여하게 된 것은 이들 거대도시는 그 규모면(특히 인구, 재정)에서 지나치게 방대하여 단층제에서는 주민참여 등과 같은 대도시행정의 민주적 수행체계의 불합리성과 행정책임의 부재성(administrative anonymity)이 나타났기 때문이다.

이와 같이 자치구가 독자적인 법인격을 부여받게 됨으로써 구와 시의 관계는 수직적이 아니라 수평적인 관계로 시와 대등한 지위에 있게 되었다. 대도시행정에서 구가 시와 같은 완전한 법인격을 갖는 자치단체유형은 외국의 대도시에서도 그 예가 흔한 일이 아니다.

본 연구는 세계 각국의 대도시 구제도를 살펴보고 여기에서 나타난 장점을 우리나라의 자치구제도에 접목시키고자 하는데 그 목적이 있으며 이에 따라 각 국가의 대도시를 선정하였는데 그 선정기준은 다음과 같다.

첫째, 지방자치제도가 발달한 선진국을 대상으로 선정하였다.

둘째, 영미계국가와 대륙계국가 그리고 아시아지역으로서 우리나라와 가장 유사한 지방자치제도를 운영하고 있는 일본을 대상으로 선정하였다.

셋째, 가능한 그 국가의 수도에 있는 구를 대상으로 하였다.

이와 같은 기준에 의하여 일본 동경도의 특별구 및 千葉市の 구, 미국 뉴욕시의 구, 영국의 런던구, 프랑스 파리의 구, 독일 베를린시의 구를 선정하였다.

제2절 분석의 틀

전체적으로 기관구성, 사무배분, 자원배분을 중심으로 다루었으며, 시와 구간에 조정이나 지도·감독관계가 크게 이루어지고 있는 구는 이에 대한 내용을 언급하였다.

기관구성에서 먼저 집행기관은 구청장의 선출방법, 임기, 권한 그리고 보수 등에 관하여 살펴보았으며, 부구청장이 존재하는 구는 역시 그 선출방법,

임기, 권한 등에 관하여 살펴보았다. 일본의 동경도 특별구의 경우는 공무원 제도에 관하여도 언급하였다.

의회의 존재시 의장의 선출방법, 임기, 권한 등에 관하여 살펴보았으며, 의원 역시 선출방법, 임기, 업무 등에 관하여 살펴보았다. 의회에 사무국이 존재할 경우 사무국의 직원임용이나 업무 및 보수에 대하여 살펴보았다.

사무배분은 시와 구간의 사무배분기준과 시의 사무와 구의 사무, 양자치 단체가의 사무조정제도에 관하여 살펴보았다.

재원배분은 각 구의 자주재원, 상급자치단체의 재원보조제도, 양자치단체 간의 재원조정제도에 대하여 살펴보았다.

끝으로 양자치단체간에 제도적인 문제나 운영상의 문제로 갈등이 발생하였을 시 이에 대한 조정 및 지도·감독제도에 대하여 살펴보았다.

<표 1 > 분석의 틀

구 분		내 용 연 구	종 합 평 가
국 가	구		
일 본	동경도 특별구 千葉市 區	1. 각국 지방자치 제도의 개관 2. 구제도 가. 기관구성 ○ 집행기관 - 구청장 - 부구청장 - 공무원 나. 의회 - 의장 - 의원 - 사무국(과) 다. 사무배분 - 사무배분기준 - 상급기관사무 - 구사무 - 사무조정제도 라. 재원배분 - 자주재원 - 재원보조제도 - 재원조정제도 마. 지도·감독	1. 각국의 구제도 비교 분석 2. 우리나라 구제도의 현황 및 문제점 분석 3. 각국 구제도를 통한 시사점 제공
미 국	뉴욕시의 구		
영 국	런던구		
프랑스	파리시의 구		
독 일	베를린시의 구		

第3章 日本 東京都의 特別區 制度

제1절 일본 지방자치의 개관

일본의 헌법 제8조에는 지방자치의 기본적 사항을 규정하고 있다. 헌법에서 특별히 지방자치에 대하여 규정한 이유는 일본의 민주주의를 실현하기 위하여는 지방자치의 확립이 불가결하다고 생각되었기 때문이다.

지방자치를 실현하기 위해서는 주민자치와 단체자치가 확립되어 있어야 하며 이 양자가 지방자치의 원점이기 때문에 헌법에서 이를 보장하고 있다.

현재 일본의 지방자치제도는 원칙적으로 「市町村」과 「都道府縣」의 2 단계의 행정계층으로 구성되어 있다.

市町村은 기초자치단체로서 주민의 일상생활과 직결되는 사무를 행한다. 예를 들어 공원이나 도로 등 생활환경의 정비, 사회복지, 호적이나 주민기본대장 등의 생활에 관한 각종 서비스를 제공하는 것이 그 예이다.

반면 都道府縣은 시정촌을 포괄하는 광역자치단체로서 ① 시정촌의 구역을 초과하는 광역적 사무 ② 전국적 기준에 의하여 통일적으로 행하여지는 사무 ③ 시정촌에 관한 연락조정사무 ④ 시정촌에서는 처리할 수 없는 규모의 사무 등을 처리한다.

이와 같이 자치단체에서 행하는 사무는 우선 주민에게 가까운 시정촌에서 처리하고 시정촌에서 처리하는 것이 적당하지 않은 사무는 도도부현에서 처리하는 것이 원칙이다. 따라서 도도부현과 시정촌은 대등·평등관계에

있기 때문에 서로간에 경쟁을 피하고 각각에게 적합한 사무를 분담하여 협력해서 지방자치의 발전을 위하여 노력한다.

집행기관인 단체장과 의사결정기관인 지방의회는 대립과 균형의 분립원칙에 의하여 상호견제관계에 있으며 지방의회는 지방자치단체의 의결기관으로서 주민이 직선한 의원으로 구성된다. 의원정수는 당해 지방자치단체의 인구에 비례하여 법으로 정하는데 현재 12명에서 120명정도의 수준이다. 지방의원의 주요권한은 議決權, 檢査監査請求權, 調査權, 그리고 단체장에 대해서 不信任議決權을 가진다. 지방의원은 1945년 이전에는 무급의 명예직이었으나 1945년이후에는 유급직으로 전환하였다).

지방재정은 국가재정과 마찬가지로 국민이 부담하는 조세에 의하여 충당되는데 이 경우 조세수입은 사무배분의 원칙 및 경비부담구분의 원칙에 의해 국가와 지방자치단체에 배분된다. 지방세수입은 크게 지방세와 지방양역세, 지방교부세, 지방채, 그리고 국고지출금의 5개 항목으로 구분된다.

일본의 지방자치제도와 유럽이나 미국의 지방자치제도와 의 커다란 차이를 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 일본의 지방자치제도는 전국적으로 일률적이다. 즉 국가의 법률 및 법령에서 지방자치제도에 대해 매우 상세하게 규정하고 있으며, 이에 의해서 모든 지방자치단체에 국가가 정한 지방자치제도가 동일하고 확실히 적용되고 있다.

둘째, 일본의 국토는 47개 都道府縣으로 나누어져 있으며 각각의 도도부현 지역은 모두 市町村區域으로 나누어져 있다. 따라서 일본의 전 국토는 모두 시정촌 속에 포함되어 있으며 모든 주민은 모두 일본의 국민임과 동시

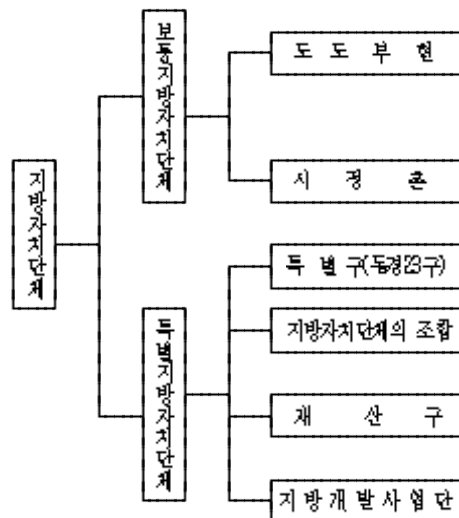
1) 21세기정책개발연구소, 한국과 외국의 지방자치 행정환경차이점 비교분석 (서울 : 21세기정책개발연구소, 1997. 2), p. 86.

에 도도부현민이며 시정촌민이다. 이것은 모두 법률로 규정되어 있다.

셋째, 국가나 상급지방자치단체의 권한이 강하며 지방자치단체의 자유재량권이 제한되어 있다. 즉 도도부현·시정촌은 국가의, 시정촌은 도도부현의 관여나 규제를 받는 일이 많다. 일본의 지방자치단체는 지방자치법상의 일반적인 지도감독 이외에 국가로부터 법률에 의해서 위임된 행정에 대해서 個別法律·政令·省令·通達에 의해서 국가의 각 省廳의 강력한 관여나 규제를 받는다.

한편 지방자치단체의 조직운영과 제도는 물론 지방자치단체가 실시하는 도로, 하수, 공원, 도시계획, 토지이용, 주택, 경찰, 소방, 생활보호, 학교교육 등의 개개의 행정에 대해서도 국가법령으로 상세히 규정하고 있다. 또한 自治省에 의해서 지방자치제도의 기획입안과 그 운영의 지도나 지방자치단체와의 조정, 지방자치단체 상호간의 연락조정, 지방행·재정의 균형조정 등이 행해지고 있다.

<그림 1> 일본 지방자치의 구조



제2절 동경도 특별구제도

1. 일반적 특성

동경도는 광역자치단체로서 27市, 6町, 8村의 기초자치단체를 가지고 있다. 都是 다른 광역자치단체와는 달리 기초자치단체의 성격을 가지고 있으며 23개의 특별구를 두어 시정촌과 같은 업무를 수행하고 있다.

동경도의 23개 특별구에는 千代田區의 약 4만명의 인구에서 世田谷區의 약 79만명의 인구까지 전체 약 800만명의 인구가 있다. 특별구는 동경도의 23개구에만 적용된 제도이다.

동경도의 특별구는 1947년 지방자치법이 제정되었을 때만 하역도 시정촌과 같은 기초자치단체였으나 1952년 전후복구의 원활한 수행을 위하여 구청장직선제가 폐지되고 구의회에서 구청장을 선출하여 도지사가 임명하는 도의 내부조직으로 변경되었다. 그러나 1974년 구청장직선제가 부활되어 현재에 이르고 있다.

동경도 특별구는 大阪市나 横浜市와 같은 政令指定都市에 설치되어 있는 區와는 차이가 있으며 법인격을 가지고 있는 특별지방자치단체이다. 또한 주민직선에 의한 구청장과 의회를 가지고 있으며 원칙적으로 市에 준하는 권한을 부여받고 있다. 그러나 일반의 시정촌과는 차이가 있다. 즉 행·재정 면에서 자치권이 제약되어 있으며 懸이 市에 관여하는 이상으로 도는 특별구의 사무나 재정에 관해서 많은 조정권을 가지고 있다. 예를 들어 市町村의 재원인 固定資産稅도 都가 징수하여 모든 조정권을 가지고 각 區에 배분한다.

戰前부터 동경을 비롯한 일본의 6개 대도시는 다른 시정촌과는 다른 제도가 도입되었다. 특히 동경시는 대도시이면서 동시에 일본의 수도였기 때문에 독특한 제도가 형성되었다. 태평양전쟁이 시작되면서 동경부와 동경시의 2중행정의 비효율성을 해소하고 戰時下의 국방체제를 강화하기 위하여 동경부와 동경시를 통합하는 東京都制가 1943년 제정되었다.

이후 대도시의 일체성의 확보와 행정의 간소·효율화를 이유로 都廳의 내부단체로서 제약을 받아왔던 특별구를 보다 자치권이 강화된 기초자치단체화하는 개혁이 戰後에 단행되었다.

그중에서도 1974년의 지방자치법개정에서는 구청장의 주민직선이 부활되고, 보건소의 이관이 이루어지는 등 특별구의 기능을 확충하는 개혁이 이루어졌다. 그후에도 都事務의 이관이 진행되었으며, 1990년대에 들어와서 특별구의 지방자치단체로의 격상이나 도구제정제도의 개혁에 대한 기본문제에 많은 논쟁이 있었다.

1990년 9월 청소사업등 주민에게 근접한 사무를 가능한 특별구에 이관하고, 재정자주권이 강화되는 등 기초자치단체로서의 자주성·자율성이 향상되었다.²⁾

한편 도와 특별구의 관계는 일반적인 縣과 市の 관계와는 차이가 있으며, 몇개의 특례가 설치되어 있다. 또한 기본적으로 현과 시는 광역자치단체, 기초자치단체라는 위치가 법률상에 확실히 명시되어 있으나, 도와 특별구는 불명확한 상태이다. 따라서 현행의 도와 특별구의 행·재정제도는 도와 특별구의 역할분담이나 주민에 대한 행정책임이 불명확하고, 특별구의 재정자주권이 충분히 확립되어 있지 않으며, 도가 광역적 입장에서 대도시행정에 철저하지 못한 점이 있다.

2) 佐佐木信夫, 日本行政の 構造(東京: PHP研究所, 1996, 2), p. 72.

<그림 2> 동경도 23구

<표 2> 동경도 23구의 인구 및 면적

區分	人口	面積	區分	人口	面積
千代田	40,470	11.64	中野	294,810	15.59
中央	72,275	10.15	杉並	501,316	34.02
港	149,716	20.31	豊島	234,565	13.01
新宿	264,095	18.23	北	327,963	20.59
文京	166,973	11.31	荒川	171,469	10.20
台東	154,305	10.08	板橋	496,596	32.17
墨田	215,416	13.75	練馬	627,662	48.16
江東	361,127	39.20	足立	622,574	53.20
品川	316,843	22.69	葛飾	421,907	34.84
目黒	236,198	14.70	江戸川	586,850	49.86
世田谷	764,875	58.08	大田	634,834	59.46
渋谷	183,748	15.11	-	-	-

자료 : 特別区の 統計(第16回再作成, 特別区協議會 1997, p. 7.

2. 특별구제도

가. 기관구성

1) 집행기관

특별구의 조직은 구청장, 의회, 구청장의 보조기관으로서 행정위원회가 있다.

가) 구청장

구청장은 구민의 직접선거에 의하여 선출되며, 피선거권은 25세이상이며, 임기는 4년이다. 지위 및 권한은 그가 처리해야하는 사무의 범위내에 있다.

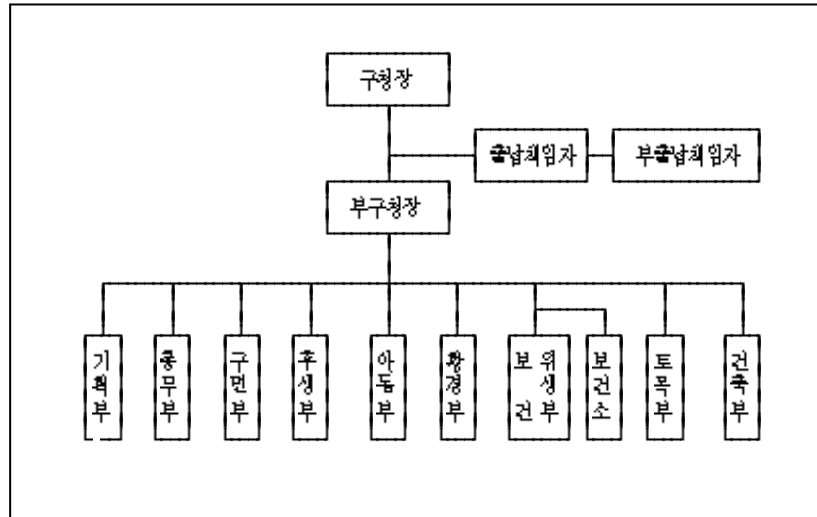
政令에서 특별히 정해진 것을 제외하고 특별구의 구청장은 당해 특별구의 사무외에 (1) 법령에 의하여 구청장의 권한에 속하는 국가사무 (2) 법령에 의하여 시장의 권한에 속하는 국가사무 등을 처리한다. 구청장의 사무권한에 대해서는 뒷편의 사무배분에서 상세하게 서술한다.

특별구에는 구청장의 보조기관으로서 시와 같이 특별직인 副區廳長(助役) 및 출납책임자(收入役)과 일반직인 부출납책임자(副收入役)과, 지방자치법에서 정한 회계직원 및 관리직원, 기타직원 등이 있다.

구청의 기구는 대략 8 - 9部(기획부, 총무부, 구민부, 후생부, 아동부, 환경부, 위생부, 건축부, 토목부 등)으로 구성되고 구청장에 속한 사무를 분장하고 처리한다.³⁾

3) 東京都職員研修所編, 職員ハンドブック(東京 : 東京都職員研修所, 1996), p. 71.

<그림 3> 특별구 기구표



<표 3> 특별구 업무분장

구 분	기 능
기획부	기획, 예산, 홍보, 정보처리(전산)기능을 중심으로 課를 편성한다.
총무부	총무, 직원, 경리, 납세, 과세기능을 중심으로 과를 편성한다. 단 용지(관재)는 구의 실정에 따라 分課할 수 있다. 防犯는 環境부와와 관계를 고려한다.
구민(區民)부	區民(청소년, 교통안전, 주택공모), 호적, 상공경제기능을 중심으로 課를 편성하고, 출장소, 구민시설의 관리를 분과할 수 있다. 구의 실정에 따라 총무부 또는 구민부에서 담당한다.
후생부	관리, 복지, 노인복지, 아동, 國保, 연금기능을 중심으로 課를 편성하고, 복지사무소를 관리한다.
아동부	구의 인구, 규모 등의 실정에 의하여, 후생부에서 분과하고, 아동, 보육기능을 중심으로 과를 편성한다. 즉, 창구일원화의 경우는 구민부, 후생부, 아동부의 기능을 구의 실정에 따라 재편성한다.
환경부	환경(수도미화, 녹화), 공해기능을 중심으로 과를 편성하고, 방재는 區의 실정에 따라 環境부 또는 총무부에서 담당한다.
보건위생부	관리, 업무기능을 중심으로 과를 편성한다. 즉 區의 사정에 따라 중앙보건소방식을 취한다. ※보건소 : 총무, 위생, 예방기능을 중심으로 과를 편성한다
토목부	관리, 계획, 도로, 공원기능을 중심으로 課를 편성한다
건축부	관리(조경, 증명), 도시계획, 건축, 營繕機能을 중심으로 과를 편성한다. 즉 도시계획은 구의 실정에 따라 기획부 또는 토목부에서 담당한다.

나) 공무원

1997년 4월 현재 특별구 공무원의 수는 약 79,800명으로 공무원 1인당 주민수는 98.5명이다. 이들에 대한 인사권은 구청장 등의 인사권자가 있으나 특별구의 지금까지의 경위, 인사제도의 효율적 운영확보 등의 이유로 그 권한의 일부를 특별구의 인사·사무조합에서 처리토록 하고, 23개구 공통의 임용, 급여 등의 기준, 특별구 상호간 및 도구간의 인사교류의 특별제도를 설치하였다.

① 임용

구청장은 吏員(일반직공무원) 및 기타공무원, 副收入役(부출납책임자), 경리 및 그의 회계직원을 임명한다.

특별구공무원의 임용제도는 1986년 대폭 개정되었는데 주요 개선내용은 다음과 같다.

- 채용시 대졸자는 1류, 단과대졸업자는 2류, 고교졸업자는 3류로 분류하여, 1류를 6급으로 임용한다.
- 주임주사의 직을 설치하여 주임주사 승진선고제도를 창설하였다.
- 계장직 승진시 수험자격을 변경시켰다.
- 총괄과장직을 설치하였다.

② 직(職)의 구분

㉠ 직급명

공무원의 직급을 직무의 복잡성과 책임의 정도에 기준하여 參事, 副參事, 主事의 3직급으로 구분하였다.

- 參事 : 부장의 직 또는 이에 상당하는 직에 있는 자의 직급명
- 副參事 : 총괄과장의 직 및 과장의 직 또는 이에 상당하는 직에 있는 자의 직급명
- 主事 : 上記以外の 직원 직급명

㉔ 직무명

공무원의 직무명은 다음과 같다.

- 사무계 : 일반사무, 복지지도, 사회교육 등
- 일반기술계 : 토목기술, 건축기술, 保母 等
- 의료기술계 : 의사, 영양사, 保健婦, 간호부 등
- 기능계 : 자동차운전, 전화교환, 순시 등
- 노무계 : 일반작업, 급식조리, 일반용무 등
- 업무계 : 일반사무(업무), 일반업무

㉕ 직명

공무원의 직명은 직급명 및 직무명에 의하여 구성된다.

- 부장급의 직명 : 參事
- 과장급의 직명 : 副參事
- 계장급의 직명 : 主事
- 계원의 직명 : 主事

2) 의회

특별구의회는 조직, 권한 및 의원의 선거는 일반시의 의회와 거의 동일하며, 구의회의 의원정수는 시의회가 100명인데 비하여 60명으로 한한다(지방자치법 제 281조 2항).

가) 조직

① 의장 및 부의장

특별구의회는 의원중에서 의장 1인 및 부의장 1인을 선거로 선출하며 임기는 4년이다. 의장은 의회내의 질서를 유지하고 의사를 진행하며 의회의 사무를 통제하고 의회를 대표한다. 또한 의장은 의회에 출석하여 발언할 수 있으며 의장에게 사고가 발생하였을 때 부의장이 의장의 직무를 대행한다.

의장이 사직하고자 할 때에는 의회의 허가를 받아야 하며, 부의장의 사직은 의회의 허가를 원칙으로 하지만 폐회중에는 의장의 허가를 받아 사직할 수 있다.

특별구의회 의장은 의회사무국장, 서기장, 서기 등을 임명할 수 있다.

② 의원

의원은 주민의 직접선거에 의하여 선출되는데 이때 의원의 임기는 4년이며 임기의 개시는 임기만료에 따른 선거의 경우에는 임기만료일의 다음날부터 起算한다. 보궐선거에 의하여 선출된 의원은 전임자의 잔임기간에 한한다.

구의원의 지위에 있어서 첫째, 일정한 직위를 겸하지 못한다. 즉 의원으

로서의 직무에 전념하는데 지장이 되는 職이나 직무상호간 모순이 발생하는 職(중의원, 참의원 등)에 대하여 겸직을 금지하고 있는데 이는 공정한 직무 집행을 방해할 우려가 있기 때문이다.

둘째, 의원은 겸업의 제한을 받고 있는데 ① 당해 지방자치단체에 대하여 都給을 하는 자 ② 당해 지방자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관하여 그 단체의 장, 위원회, 또는 위원이나 그 위임을 받은 자에 대하여 都給을 하는 者 및 그 支配人 ③ 주로 동일한 행위를 하는 법인의 무한책임사원, 이사, 감사나 이에 준하는 자, 支配人 및 精算人이 되지 못한다.

셋째, 구의원의 신분은 당선고시일부터 발생하며 선거 또는 당선효력에 관한 쟁송이 있어도 그것이 확정되기까지는 의원직을 상실하지 않는다.

넷째, 의원의 자격요건 또는 실직사유중 禁食産者, 受刑者 또는 선거범죄에 의한 피선거권의 정지자의 인 경우에는 재판소의 판결에 의하여 피선거권의 有無가 밝혀지는데 반하여 그밖의 사유(피선거권 겸직, 겸업 등)에 해당할 경우의 자격유무의 결정은 의회의 다수결에 의하여 정해지도록 되어 있다.

③ 사무국

㉠ 조직 및 신분

특별구의회는 일반시의 의회와 대부분 동일한데, 사무국에는 사무국장, 서기 및 기타직원을 두며, 필요에 따라 參事, 主幹 및 副主幹을 둘 수 있다.(區에 따라 主査, 副主査, 主任主事, 主事, 主事補를 둠)

사무국장 및 그의 직원의 신분에 대해서 지방자치법에서는 의장이 이들의 임명권자로 되어있으며, 이들에 대한 임용·급여·근무시간외의 근무조건, 分限·징계·복무·연수·근무성적평정·복지·신분보장에 대해서는 원

칙적으로 지방공무원법에 위임되어 있다.

㉔ 사무

사무국장은 의장의 명을 받아서 ‘의회의 사무’를 처리한다. 그것은 ‘의회의 사무’이므로 각개인 의원의 명령은 받지 않는다. 의회의 사무는 의회의 회의록의 調査, 의회전체에 관한 서무(보고·청원서·간행물 등의 수리, 照會 등), 회의에 관한 서무(議場의 준비, 議案의 배포 등), 위원회에 관한 서무(공청회의 개최준비 등), 도서실에 관한 사무, 의장의 권한에 따른 사무(의결된 조례·예산의 송부, 출석의 催告, 초청장의 발송, 불신임의결의 통지 등), 사무국에 관한 서무(직원의 인사, 출납 등의 사무) 등 광범위하다⁴⁾.

3) 특별구의 행정위원회 및 위원

보통지방자치단체는 장으로 부터 독립된 집행기관으로서 각종 행정위원회 및 위원을 두도록 되어 있다. 특별구도 이를 적용하여 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원 등이 설치된다.

특별구 교육위원회의 권한은 특례(地敎行法 §. 59 등)에 의하여 일부가 都의 교육위원회에 유보되어 있으나, 그외의 행정위원회 및 위원의 권한은 一般市의 경우와 같다.

또한 1977년 11월에 地公法의 일부가 개정되어 특별구는 인구 15만 이상의 시와 같이 인사위원회를 설치하는 것이 가능하며(地公法 §. 71), 1978년 4월 특별구인사위원회가 23구 공동으로 설치되었다.

4) 黒沼 念, 現代日本の 地方自治(東京: 多賀出版社, 1996), P. 81.

4) 특별구협의회⁵⁾

가) 목적 및 근거법

자치구상호간의 연락·조정을 도모하고 원활한 자치운영과 발전을 목적으로 하며 민법 제 34조에 근거로 설립하되 재단법인으로 한다.

나) 기구

(1) 회의

(가) 총회 : 자치구청장23인 및 자치구의회의장 23인의 총46인으로 구성한다.

(나) 이사회 : 이사 9인(구청장 8인 관련학자 1인)으로 구성한다.

(2) 임원 및 직원

특별구협의회는 이사장(1인), 상무이사(1인), 감사(3인)를 둔다.

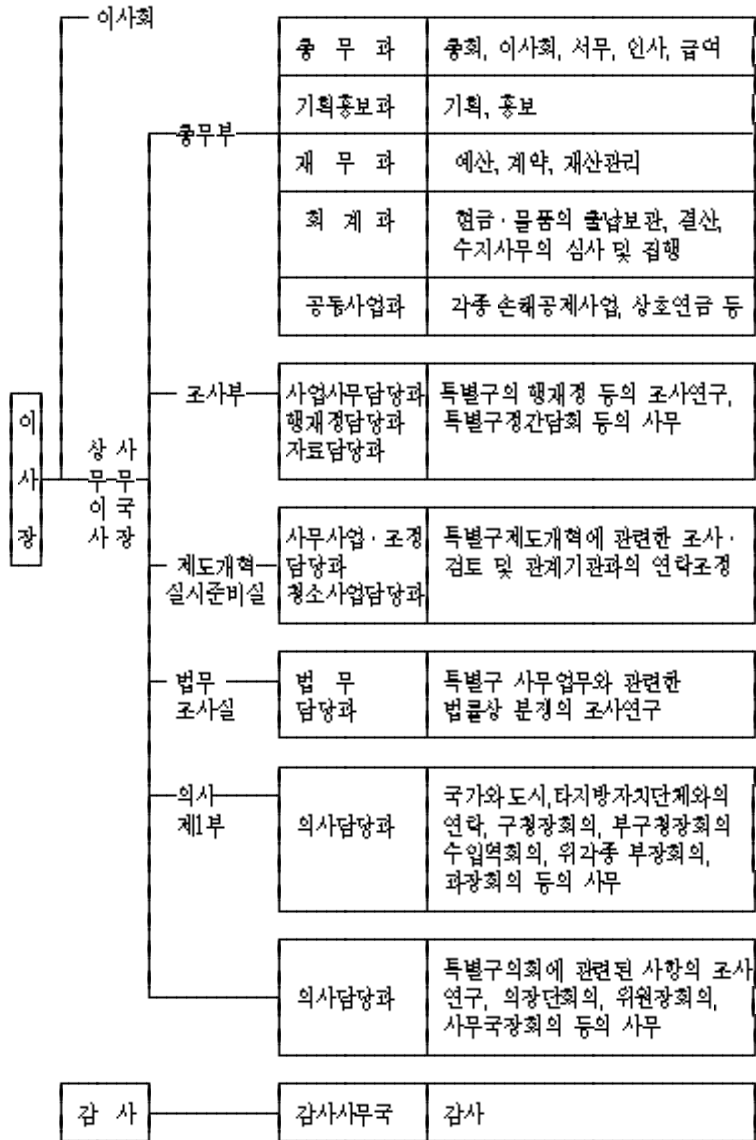
이사장은 임기가 2년으로 이사 9인의 투표에 의해서 선출되며 임기는 2년이다. 상무이사는 임기 2년으로 역시 이사들에 의해서 선출된다. 이사들 역시 임기 2년으로 이사회에서 구청장 가운데 8인 총회에서 관련학자 가운데 1인을 선출한다. 감사는 구의회의장중 2인을 선임하고 관련학자 1인을 선임한다.

5) 特別區人事・厚生事務組合, 特別區競馬組合 外, 事務事業概要 1997, PP. 21-27.

<표 4> 특별구협회의회의 임원 및 직원

명칭		구성 및 인원	임기	선 임 방 법
이사장		1인	2년	이사의 선거
상무이사		1인	2년	이사의 선거
이사		9인(이사장, 상무이사포함)	2년	이사회에서 구청장가운데8인선임, 총회에서 관련학자 1인 선임
감사		3인(특별구 의회회장2인,관련 학자 1인)	2년	특별구의회회장중 2인 선거, 관련학자 1인은 이사장이 총회의 동의를 얻어 선임
평회원		36인	-	이사와 감사외의 특별구청장 및 특별구의회회장
직원	사무국장		-	-
	사무국 직원	고유직원 및 특별구인사·후생사무조합에서의 겸임직원 등		

(3) 기구



(4) 사업

(가) 특별구사업에 관한 조사, 연구 및 자료의 수집·편집

- ① 세·재정 등의 조사연구
- ② 사무사업에 관한 조사 및 연락조정
- ③ 특별구청장회 등의 특명에 관한 사무
- ④ 자료의 수집·조사, 정보의 제공
- ⑤ 자료실의 관리운영
- ⑥ 특별구제도의 개혁에 관한 조사검토
- ⑦ 특별구정책간담회의 운영
- ⑧ 특별구 또는 구청장의 쟁송에 관한 조사연구

(나) 간행물의 발행

- ① 사업개요
- ② 특별구세 징수실적
- ③ 자료목록
- ④ 특별구 관련잡지문헌색인
- ⑤ 특별구간부직원명부
- ⑥ 특별구 의회의장 및 부의장명단

(다) 강연회·연구회 등의 개최

- ① 시국문제·재정문제에 관한 강연회개최
- ② 특별구제도의 개혁을 추진하기 위한 제활동

(라) 정부 및 다른 지방자치단체와의 연락

- ① 특별구의 자치권확충에 있어서 자치성 및 시와의 연락
- ② 국가와 동경도에 대한 요망 및 진정에 관한 사무

(마) 특별구소유 물건의 화재공제 및 특별구소유 자동차의 손해공제 등의 사무

- ① 특별구소유물건의 화재공제 및 특별구소유자동차의 손해공제 사업
- ② 특별구공무원 퇴직자의 복리후생을 목적으로 한 상호연금에 관한 사업
- ③ 특별구의 총괄배상 책임보험제도사무의 취급

(바) 기타사업

- ① 보건위생, 세무, 연금 등 특별구공통의 각종인쇄물, 자료, 제용지를 공동으로 구입 또는 인쇄
- ② 특별구의회의원 상호간의 친목을 도모하기 위한 특별구의원 체육대회개최
- ③ 특별구직원상호간의 친목을 도모하기 위하여 특별구직원 체육대회개최

나. 사무배분

- 1) 都 와 특별구의 사무배분 기본방향

都에서 특별구의 사무이양에 대한 기본적인 방향은 (1) 개정자치법 등에 의하여 새롭게 특별구의 사무로 된 것은 원활하고 적절하게 이양이 되도록 한다 (2) 개정자치법 등에 의한 것 외에 현재 도가 처리하는 사무는 특별구가 주민에게 가장 가까운 지방자치단체로서, 지역주민의 일상생활에 밀착된 사무를 모두 처리하는 것을 원칙으로 하고 그 권한의 강화를 도모하는 관점에서 사무의 전반적인 것을 검토하여 다음에 제시하는 방향에 의하여 사무배분을 한다. 즉 사무의 구체적인 선정은 도와 구의 쌍방의 합의하에 시행하도록 한다.

2) 사무배분기준

가) 都의 사무

都에서 처리하는 사무는 다음과 같다

첫째, 전역에 걸친 계획의 작성 및 사무의 조정(예를 들어 장기종합계획의 수립, 광역적·基幹的인 도시계획의 결정).

둘째, 광역에 걸쳐 일차적으로 처리해야 하는 사무(예 : 광역에 걸친 공해규제).

셋째, 대규모적인 사무(예 : 간선도로, 교통·상하수도사업의 경영).

넷째, 고도의 전문적인 기술을 필요로 하는 사무(예: 시험연구기관).

나) 특별구의 사무

특별구에서 처리하는 사무는 都에서 처리하는 사무이외의 사무로 다음과 같다

첫째, 지역실정에 따라 즉각적이고 적절한 처리가 가능한 사무(예 : 복지에 관한 對人給付事務)

둘째, 지역주민이 공동으로 이용하는 시설(예: 근린공원)

셋째, 주민의 편리성으로 인하여 법령으로 이관된 사무와 밀접하게 관련된 사무(예 : 보건소관련 사무)

3) 특별구의 사무

특별구는 원칙적으로 시에 속한 사무를 처리한다. 따라서 특별구는 시와 마찬가지로 도도부현이 처리하고 있는 광역, 통일, 연락조정, 보완사무이외의 일체의 사무를 처리한다.

그러나 특별구는 동경도와 함께 종합인 대도시행정을 펼쳐왔다. 그러므로 시에 속한 사무중 특별구가 있는 구역에서 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무나 각각의 특별구의 처리능력을 초월한 사무는 法律 또는 政令에 의하여 도가 처리하도록 한다. 즉 특별구의 사무는 기본적인 구상을 책정하는 사무, 국가에 속한 사무를 처리할 수 없는 사무, 都와 區의 사무를 서로 경합시킬 수 없는 사무 등으로 시와 같다.

가) 특별구가 처리하는 사무(단체사무)

특별구는 法律 또는 政令에 의하여 都가 처리하는 것을 제외하고 다음과 같은 사무를 처리한다.

① 공공사무

공공사무는 소위 고유사무를 말하는 것으로 지방자치단체의 존립목적에 따라 주민복지의 증진을 목적으로 하는 각종 사업의 실시, 시설의 설치, 경영, 관리 등의 사무를 말하며 권력적인 요소를 포함하지 않는 것이 보통이

다. 따라서 공공사무는 그것을 都에 유보하는 예는 거의 없으며 특별구는 市와 마찬가지로의 사무를 처리한다. 단 지방자치단체의 조직, 재무에 관한 사무중 일반 시정촌세의 일부에 대한 부과징수권이 都에 유보되어 있다.

② 법령에 의한 시의 사무

이 사무는 소위 시의 단체위임사무를 의미한다. 특별구는 원칙적으로 일반시에 위임된 사무를 처리하지만 특히 그 중 都에 유보되어 있는 주요사무는 다음과 같다.

- 전염병원 등의 설치 및 가정용수의 사용을 정지한 경우, 가정용수의 공급사무
- 특정지역의 도시계획결정사무 및 전기, 가스공급시설 등의 도시시설의 도시계획결정사무
- 공공하수도의 설치관리사무
- 일반폐기물의 청소사무(즉 수집·운반은 특별히 법률에 정한 날까지는 都에 유보)
- 소방사무
- 특별구 교육위원회의 소관에 속한 교육공무원의 임용 및 신분, 교육과정, 교과서 등의 취급에 관한 사무

③ 법령에 의한 특별구의 사무

이 사무는 보통 시의 단체사무는 아니나 특별히 법령에 의하여 특별구에 위임된 사무이다. 그 예로서 보건소가 있는 시의 사무 및 競馬法에 의하여 경마를 시행하는 사무가 있다.

④ 특별구의 행정사무

특별구의 행정사무는 시정촌과 같이 '그 구역내의 기타행정사무'로서 국가사무에 속하지 않은 것을 처리한다. 이것은 소위 행정사무조례를 제정해서 집행하는 사무를 말한다.

나) 특별구 구청장의 사무

政令에서 특별히 정해진 것을 제외하고 특별구의 구청장은 다음과 같은 사무를 관리하고 집행한다.

① 당해 특별구의 사무

이는 일반시의 시장이 그 단체의 사무를 처리하는 것과 마찬가지로 구청장이 집행기관으로서 특별구의 단체사무를 처리한다.

② 특별구구청장의 기관위임사무

이는 법령에 의하여 특별구의 구청장에게 특별히 기관위임된 국가사무이며, 보건소를 설치한 지방자치단체장의 사무가 여기에 해당된다. 단 다음의 사무는 都에 유보되어 있다.

- 식품위생법에 의한 식품위생감시에 관한 사무의 일부
- 폐동물처리장 등에 관한 사무의 일부(구조설비를 정하는 조례의 제정 등)
- 광견병예방법에 의한 犬의 등록 및 犬의 포획 등의 사무(단 개의 등록사무는 구청장위임조항에서 위임된다)

- 屠畜場法에 관한 사무(屠畜検査員의 설치)
- 건축물의 위생적 환경확보에 관한 사무
- 폐기물의 처리 및 청소에 관한 사무
- 유해물을 포함한 가정용품의 규제에 관한 사무
- 淨化槽法에 의한 사무(보수점검업자의 등록제도)

③ 시장의 기관위임사무

이는 법령에 의하여 일반시의 시장에게 기관위임된 사무를 말한다. 정령에서 특별히 정한 것은 도지사가 권한을 유보할 수 있지만 현재의 정령에는 그러한 규정은 없다. 즉 시장의 권한에 속한 것이면서도 예를 들어 「政令에서 정한 시」의 시장의 업무에서, 특정시장의 권한에 속한 사무는 당연히 특별구구청장의 권한에 속하지 않는다. 즉 다른 개별법에서 특례를 정하여, 특별구는 건축주사를 두어 총면적 5,000㎡이하의 건축물 등에 관한 건축확인의 사무를 처리하지만 그것에 수반하여 특별구의 구청장도 이들의 건축물에 한해서만 건축기준법상의 特定行政廳이 되는 것이다.

④ 都知事 등으로 부터의 기관위임사무

일반적으로 도도부현지사는 그 권한에 속한 사무의 일부를 시정촌장에게 기관위임할 수 있다고 되어 있지만 특별구에 관해서는 그 외에 특별규정이 설치되어 있다.

도지사는 그 권한에 속하는 사무중 특별구의 구역내에 관한 것 즉 사무의 대상, 처리방법 등에 있어서 다른 특별구와의 관계를 고려할 필요가 없는 사무, 그 특별구가 자유롭게 판단하여 자유롭게 처리하더라도 커다란 차

이가 없는 사무는 都의 규칙에 의하여 그것을 특별구의 구청장에게 위임해서 집행시킨다. 이에 따라 도지사는 「東京都區廳長委任條項」을 정하여 그 권한에 속한 사무를 특별구구청장에게 위임하고 있다.

이것은 가능한 한 행정을 주민가까운 곳에서 처리하도록 하고자하는 취지이다. 여기에서 말하는 도지사의 권한에 속하는 사무로는, 도의 사무로서 도지사가 관리·집행하는 사무 및 도지사의 기관위임사무를 말한다.

현재 도지사가 都의 규칙에 의하여 특별구구청장에게 위임한 사무는 많이 있지만 그 기초가 되는 것은 都와 區의 합의에 의한 「都와 特別區간의 事務配分」의 기본방향이다.

4) 사무처리조정

특별구가 그 권한에 속한 사무를 자주적 판단에 의해서 처리하는 것은 당연하지만, 특별구가 있는 구역은 그것이 전체로서 하나의 대도시를 형성하기 때문에 도 및 특별구의 사무처리에 있어서는 서로 균형이 유지되는 것이 필요하다. 이 때문에 사무처리와 관련하여 도와 특별구 및 특별구상호간의 조정을 시도하는 제도가 설치되었다.

가) 都·區協議會

都 및 特別區의 사무처리 또는 도지사 및 특별구구청장의 권한에 속한 국가의 사무관리 및 집행에 있어서 도와 특별구 및 특별구상호간의 연락조정을 도모하기 위하여 도 및 특별구가 함께 참여하는 都·區協議會가 설립되었다.

① 성격

都·區協議會는 都의 부속기관이지만 區의 부속기관은 아니다. 도 및 특별구의 공동기관으로서 자치법상 당연히 설치되는 기관이며 사무의 관리 및 집행에 대하여 연락·조정을 하는 기구이다. 따라서 都·區協議會는 행정에 대한 구체적인 집행권한이 없으며 도와 구의 사무처리에 대한 의사결정기관도 아니다. 말하자면 도 및 특별구의 자문기관의 성격을 띠고 있다.

② 조직

㉔ 기구는 회장 및 위원이 있다.

○ 회장 : 都知事

○ 위원 : 위원은 다음과 같은 사람중에 선출한다.

- 도지사가 그 보조기관인 직원중에서 지명하는자
- 특별구의 구청장들이 협의하여 구청장중에서 지명하는 자, 단 특별구의 구청장인 위원의 임기는 2년이며 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

○ 都知事が 지정하는 都의 局職員은 회장의 명을 받아 都·區協議會의 사무에 종사한다.

<그림 4> 도·구협의회의 조직

회 장	부회장	위 원		사무국장
동경도 지사		동경도	부지사, 기획심의실장, 정보연락실장, 총무국장, 재무국장	총무국 행정부장
		특별구	23개 구청장중 7개 구청장 선임	

㉔ 도·구협회의의 하부기구로서 都·區檢討委員會를 둔다.

㉕ 기능 및 운영

- 도 및 특별구의 사무처리 또는 도지사 및 구청장의 권한에 속하는 국가사무에 대하여 도와 특별구 상호간의 연락·조정기능을 수행한다.
- 도지사는 도구개정조례 및 사무조정조례를 개폐할 경우 미리 도·구협회의의 의견을 들어야 한다.
- 도·구협회의는 필요한 경우 관련 지방자치단체장에게 자료의 제출, 의견의 개진, 설명 기타 필요한 협력을 요구할 수 있다.
- 도·구협회의의 경비는 도 및 특별구에서 지급한다.
- 23개 특별구청장장회의에서 사전협의후 도·구협회의회의에 안건을 상정한다.
- 구의회와 사전협의로 마찰을 방지한다.
- 도·구검토위원회가 都와 區간의 사무배분방식 및 도구개정조정제도의 개선 등에 관한 사항 등을 검토한다.

나) 조정조례

都는 조례에서 특별구의 사무에 대해서 특별구 상호간 조정상 필요한 규정을 설치할 수 있다(지방자치법 282조 1항)고 되어 있으나 1977년 「특별구세조정조례」와 「특별구가 하는 인감등록 및 인감증명사무의 조정에 관한 조례」가 폐지되어 현재 자치법에 의한 사무조정조례안은 없는 상태이다. 특별구는 도의 조정조례에 위반해서 그 사무처리를 할 수 없으며, 위반한 행위는 무효화된다. 즉 국민건강보건의사업은 특별법에 기초한 것으로서 「特別區國民健康保險事業調整條例」에 정하여져 있다.

다) 조언권고권

都는 특별구상호간 및 도와 특별구간의 사무조정을 위하여 都와 區간에 사무배분의 특례를 정하여 특별구 및 특별구구청장의 사무위임, 도지사의 지휘감독권 등을 인정한다. 또한 도지사는 도와 특별구 또는 특별구상호간에 조정을 할 때, 특별구사무(기관위임사무는 제외)의 처리기준을 제시하는 등 필요한 조언 또는 권고를 할 수가 있다.

5) 특별구사무의 공동처리

특별구사무의 공동처리방식은 자치법상 시정촌의 경우와 동일하며, 기관의 공동설치 및 일부사무조합의 설립 등의 방식이 인정되고 있으며, 현재 특별구에는 特別區人事·厚生事務組合 및 特別區競馬組合을 설립하여 그 사무의 일부를 공동처리하고 있다.

특별구의 인사·후생사무조합은 1951년 8월에 설립되어 인사위원회에 관한 사무, 직원의 인사교류, 임용, 정수 등의 기준설정, 연수 등에 관한 사무 및 복리후생 등에 관한 사무 등을 처리한다.

특별구경마조합은 1950년 10월에 설립되어 경마의 개최 및 목장의 운영 등의 사업을 하고 그 수익금을 각 특별구에 배급한다⁶⁾.

다. 재원배분

동경도와 특별구간의 재원배분은 도와 구간의 사무배분을 전제로 하되, 시정촌세의 보통세 중 區民稅法人分, 고정자산세, 특별토지보유세(이상 調整

6) 東京都職員研修所編, 前掲書, P. 171.

3稅)의 일정비율을 확보한다.

현재, 都와 特別區간에는 도·구재정제도가 있으며, 都는 매년도 특별구 전체의 행정경비와 수입(區民稅 等)을 산정하고, 그 부족한 액수를 특별구에 배분한다.

이를 도구간의 재원배분이라고 하며, 경비의 산정을 둘러싸고 도와 구간에 분쟁이 발생하기 쉽고, 또한 매년 취급하기 때문에 특별구의 재정은 안정성이 없고 都와 區의 재정책임도 명확하지 않다.

한편 목적세, 지방양여세, 시정촌교부금 등에 대해서도 법률에 의하여 몇 가지 특례가 있는데 이들은 시성격의 사무에 대한 특별구와 도와의 분담에 따른 재원배분을 목적으로 하고 있으나 세원자체의 배분이라는 점에서 결과적으로 반드시 충분한 재원을 특별구에 보장하고 있지 않다. 이 때문에 도구·재정조정제도에서 종합적으로 재원보장을 꾀하고 있다.

1996년도의 23개 특별구의 결산상황을 보면, 세입총액은 2786,052,053(千円)이며, 세출총액은 2,694,736,796(千円)이다. 이 중 세입과 세출면에서 가장 규모가 큰 구는 世田谷區이다.

23개 특별구의 세입총액의 구성비를 보면 특별구세가 총액의 29.8%로 가장 높고, 두번째가 특별구재정조정교부금(25.8%)으로 두종류를 합한 총액이 전체총액의 50%를 넘는다. 이어서 特別區債(9.1%), 국고지출금(8.1%), 繰入金(6.5%), 諸收入(4.5%), 都支出金(4.1%), 繰越金(3.0%), 지방양여세(2.7%), 利子割交付金(2.2%), 사용료(1.5%), 분담금·부담금(1.4%), 자동차취득세교부금(0.9%), 재산수입(0.8%), 수수료(0.3%), 교통안전대책특별교부금(0.1%), 기부금(0.1%) 순으로 구성되어 있다⁷⁾.

7) 特別區協議會, 特別區の統計(第16回)(東京: 特別區協議會, 1997), pp. 301-311 再作成.

한편 성질별 세출내역은 다음과 같다.

人件費가 세출총액의 26.5%로 가장 비율이 높으며, 두번째가 보통건설사업비(22.6%), 物件費(14.8%), 扶助費(14.6%), 보조비등(4.9%), 繰出金(4.8%), 公債費(4.7%), 積立金(3.2%), 貸付金(2.4%), 維持保守費(1.4%), 투자 및 출자금(0.2%) 순이다.

각각의 특별구에 대해서 보면, 경상수지비율이 높은 수준이며, 實質收支比率도 높은 區가 있는 등 앞으로의 재정운영은 문제점도 내포되어 있다.

1) 자주재원

가) 지방세

시정촌의 법정보통세중에서 특별구는 區民稅(개인분), 경자동차세, 담배稅, 廣産稅만을 부과할 수 있고, 區民稅의 법인분, 고정자산세, 특별토지보유세에 대해서는 과세권이 없다. 또한 시정촌목적세에 있어서도 入湯稅, 사업소세, 도시계획세는 都가 과하도록 되어 있으며, 특별구는 이들이외의 목적세에 대해서만 과세할 수 있다. 그러나 현재 과세하고 있지는 않다. 또한 지방양여세, 市町村交付金도 법률에 의하여 특례가 인정되어 있다.

이들에 대한 특례는 都·區財政調整制度와 분리해서 생각할 수 없으며, 양자가 어울려서 도와 구간의 사무배분에 따른 자원배분과 특별구상호간의 재원의 균형을 도모하고 있다.

그외의 특례로서 특별구가 법정외보통세를 신설·변경하는 경우에는 都의 동의를 필요하다. 또한 都는 특별구의 구역내에서 市로서의 법정외보통세를 설치하는 것이 가능하도록 되어 있다.

<표 5> 市町村稅等の 都・區配分¹⁾

區分		都	區	區分		都	區			
市町村稅	普通稅	市町村民稅	個人分	○(特別區民稅)	目的稅	法定外普通稅	○(都의 同意가 필요,(課稅負擔가 없음))			
			法人分	◎						
		固定資産稅	◎							
		輕自動車稅	○							
		市町村담배稅	○							
		鑛産稅	○							
	特別土地保有稅	◎								
	目的稅	宅地開發稅		○(과세되지 않음)				入湯稅	○	
		國民健康保險稅		○(보험으로 징수)				事業所稅	○	
	交付金	利子割交付金		○				都市計劃稅	○	
골프장利用稅交付金		○		水利地畝稅		○(과세되지 않음)				
自動車所得稅交付金			○	共同施設稅		○(과세되지 않음)				
地方消費稅交付金			○	市町村交付金	○					
交通安全對策特別交付金			○	地方賦與稅	消費課與稅		○			
			地方道路課與稅			○				
			自動車重量課與稅			○				
			特別個人課與稅							
			航空機燃料課與稅		○					

B) ◎는 都・區財政上의 調整세이다. 한편 1998년 4월에 地方消費交付金을 신설하고 所賣課與稅를 폐지할 방침이다.

나) 지방채

특별구는 지방채를 발행할 수 있으며 학교, 공원, 보육원 등의 건설사업 재원으로 하고 있다.

시정촌의 경우 지방채발행은 도도부현 지사의 허가를 받아야 하나 특별구의 지방채발행은 自治大臣의 허가를 받아야 한다. 그러나 법령상으로는 인정되고 있으나 실제로 적용된 적은 없다.

23개 특별구의 총세입액중 特別區債는 254,400,300(千円)으로 9.1%를 차지하고 있으며, 그 액수는 足立區가 23,641,700(千円)으로 가장 많고 千代田區가 1,121,000(千円)으로 가장 적다⁹⁾

2) 재원보조제도

가) 교부금 및 납부금

현재 특별구간에는 세수입에 커다란 차이가 있다. 대도시로서의 일정의 행정수준을 확보하기 위하여 특별구상호간의 재원조정을 하고 있다(이것을 수평조정이라고 한다).

구체적으로 도가 각 구마다 經費와 收入을 산정하여, 경비가 수입을 초과하는 구역에는 교부금을 교부하고 수입이 경비를 초과하는 구는 납부금을 납부한다. 이러한 교부금에는 매년도 도구간의 재원배분에 의하여 특별구에 배분된 재원과 납부금이 사용된다.

1997년 현재 각 구의 교부금현황을 표로 나타내 보면 다음과 같다.

9) 特別區協議會, 前掲書, P. 31B.

<표 6> 동경도 특별구의 교부금현황

(단위 : 千円)

区分(區)	1996년	1997년
總計	624,240,631	637,653,696
千代田	4,968,040	5,124,341
中央	18,832,275	15,135,215
港	245,691	139,304
新宿	17,013,778	17,218,933
文京	11,863,257	12,186,747
臺東	19,311,564	20,339,042
墨田	33,990,202	37,337,375
江東	39,300,359	38,204,846
品川	26,347,234	27,516,428
目黒	8,751,034	9,610,012
大田	35,448,315	36,828,923
世田谷	12,603,165	16,757,097
渋谷	613,792	2,661,312
中野	21,847,488	26,395,807
杉並	18,208,862	18,225,892
豊島	21,007,580	21,143,168
北	43,991,245	39,506,471
荒川	31,928,222	29,215,755
板橋	40,793,709	42,799,539
網馬	41,202,522	44,825,121
足立	67,556,693	68,984,269
葛飾	48,427,161	48,915,068
江戸川	59,988,343	58,583,031

자료 : 東京都總務局行政部 『都區財政調整について1997.8』 참조,
特別區協議會 特別區の統計, p. 321.

나) 지방교부세

지방교부세는 전국 지방자치단체의 재원균형화를 위하여 그 독립성을 강화하는 것을 목적으로 국가가 國稅의 일부로서 교부하는 세이다.

현재 특별구에는 지방교부세제도가 직접 적용되지 않고, 도에 대해서 특

별구분을 포함시켜 적용하고 있다. 즉, 지방교부세 산정에 있어서도 동경도와 특별구는 하나의 단체로 간주되어 특별구는 하나의 별도의 교부대상단체가 되지 못하고 있다.

3) 都·區財政調整制度

都·區財政調整制度는 지방자치법 제 282조 제2항의 규정에 의하여, 도와 특별구, 특별구상호간의 재정의 균형을 도모하고 특별구의 자주적이고 계획적인 행정운동을 확보하기 위하여 설치된 제도로서 도와 구간의 재원배분과 특별구상호간의 재원조정이란 두가지 측면의 기능을 가지고 있다.

가) 도·구간의 재원배분

도와 구간의 재원배분은 도와 구간의 사무배분과 세원배분을 전제로, 전체재원을 분배하여 동경이라는 대도시의 사무를 都와 區가 현행제도상 가장 적절하게 집행될 수 있도록 재원을 균형화시키는 것이 목적이다. 특별구에 대해서는 재원보장이란 의의가 있지만 이러한 보장도 다음과 같은 면에서 생각해보아야 할 것이다.

도와 구간의 배분은 도가 부과하는 시정촌법정보통세인 고정자산세, 市町村民稅法人分相當分, 특별토지보유세(이를 調整稅라 한다)의 일정비율(이것을 調整比率이라고 하며 현재 44%이다)액을 특별구에 교부하는 재원으로서 사전에 확보한다. 이에 따라 특별구는 자주적이며 계획적인 재정운동을 처리하기 위하여 일정한 목표를 세운다.

특별구에 교부하는 調整稅의 일정비율은 특별구전체의 特別需要額(현재의 사회경제적 조건가운데서 특별구가 취급하는 합리적이며 타당한 행정수준을 경비액으로서 나타내는 것)과 재정수입액을 산정하여 재원부족액을 구

하고, 그 부족액의 調整稅의 收入豫想額에 대한 비율을 기초로하여 결정된다.

나) 특별구 상호간의 재원조정

특별구구역은 각각의 특별구가 제기능을 분담하여 전체로서 하나의 대도시를 형성하여 발전하며, 특별구의 행정수준은 서로 어느 정도의 균형이 보장되어질 필요가 있다. 그러나 이에 대해서 각 특별구의 재정력은 稅源의 偏在나 행정필요의 다양성 등 각각의 요인에 의하여 차이가 크다.

이 때문에 특별구상호간에 각각의 특별구의 재원수요에 따라 재원을 분배할 필요가 있으며 특별구상호간에 재원조정이 都·區財政調整에 의해 이루어진다.

다) 都·區財政調整의 방법

도와 구간의 재정조정은 조례에 근거하여 지방교부세에 준하는 방법에 의하여 산정된 교부금을 도가 특별구에 교부한다. 이를 개략적으로 소개하면 다음과 같다.

① 교부금의 기본액제도

교부금의 재원은 調整稅의 收入豫想額에 조례에서 정하는 일정비율(調整率)을 곱해서 나온 額(調整基本額)에 納付金을 더한 것을 기본액으로 한다.

교부금에 관한 經理(회계사무)는 都가 特別金會計를 가지고서 하며, 일반 회계에서 調整稅의 일정비율액이 산출된다.

이러한 조치는 특별구에 교부하는 재원을 미리 명확하게 하여, 도의 재정 상황에 의하여 좌우되지 않도록 하기 위한 것이다.

② 교부금의 종류

교부금에는 普通交付金(調整基本額の 95%상당액)과 特別交付金(調整基本額の 5%상당액)이 있다.

보통교부금은 도가 각 특별구마다 基準財政需要額과 基準財政收入額을 산정하여 <그림 5>와 같이 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 특별구에 대해서 교부한다. 반대로 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 특별구는 納付金を 都에 납부하고, 都는 그것을 普通交付金으로 특별구에 교부한다.

<그림 5> 普通交付金の 交付 및 納付金の 納付

보통교부금을 교부하는 경우

보통교부금액	기준재정수요액
기준재정수입액	

납부금을 납부하는 경우

기준재정수입액	납부금액
	기준재정수요액

보통교부금을 산정한 결과 그 총액이 교부금의 기본액을 초과하는 경우, 부족액은 일반회계에서 차입해서 교부하고, 반대로 기본액에 충분하지 않는 경우는 다음 연도분의 보통교부금의 기본액에 가산된다.

특별교부금은 보통교부금액의 算定期日後에 발생한 재해 등을 위하여 특별재정수요가 생긴 경우에 교부되는 것이다.

③ 보통교부금의 산정방법

첫째, 基準邦政需要額의 산정이다.

보통교부금의 산정에 이용되는 기준재정수요액은 각 특별구의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위한 것으로, 일정한 기준이 조례, 규칙에 의하여 제정되었다.

기준재정수요액산정의 대상이 되는 사업은 특별구에 속하는 사무 및 특별구의 구청장·위원회·위원의 권한에 속하는 사무로서 특별구에서 보편적으로 선정한다. 이러한 경우 어떠한 사업이 산정대상이 되는 가는 객관적으로 확정된 기준을 설정하는 것이 실제적으로 매우 곤란하기 때문에 都·區 財政調整은 그러한 단계의 다양한 조건을 고려해서 도와 구간의 협의에 의하여 算定事業을 결정한다.

기준재정수요액은 일반재원으로서의 교부금을 산정하는 것이기 때문에, 각 사업의 경비에서 충당된 특정재원(보조금, 분담금, 수수료 등)을 공제한 일반재원으로 충당된 금액으로 산정된다.

구체적인 算定은 특별구행정을 목적별(토목비, 교육비 등)로 분류하여 그 경비액을 산정하기 때문에 가장 합리적인 측정단위(인구, 면적 등)의 數値에 측정단위 1단위마다 經費(單位費用)을 곱해서 산정된다.

둘째, 基準邦政收入額의 산정이다.

기준재정수입액은 각 특별구의 재정력을 합리적으로 측정하기 위하여 이용되며 이것도 조례, 규칙에 산정기준이 정하여진다.

기준재정수입액은 特別區民稅, 經自動車稅, 특별구담배세, 鑛產稅, 이자율 교부금, 자동차취득세교부금, 소비양여세, 지방도로양여세, 自動車重量讓與稅, 교통안전대책특별교부금을 대상으로 산정한다(1998년부터 地方消費稅交付金도 대상으로 함). 보조금, 분담금 등의 특정재원은 기준재정수요액의 산정상 공제되기 때문에 기준재정수입액에 포함되지 않는다.

算定은 당해연도의 各稅, 利子割交付金, 자동차취득세교부금 및 소비양여세의 수입예상액에 기준세율 85/100를 곱해서 나온 액, 지방도로양여세, 自動車重量讓與稅, 교통안전대책특별교부금은 讓與 및 교부예상액의 총액이 예상된다. 이러한 기준세율 85/100를 곱하는 이유는 기준재정수요액이 특별구의 총수요를 산정대상으로 하지 않은 것에 대하여 특별구가 자주적으로 처리하는 행정경비에 대한 재원을 유보시킬 필요가 있기 때문이다. 즉 이외에 기준재정수요의 산정항목가운데 「기타行政費」 「調整費」가 설정되어 특별구세, 이자할교부금, 자동차취득세교부금 및 소비양여세의 수입예상액의 5%상당액이 각각 「인구」를 측정단위로서 산정한다. 이 두 費目은 특정사업의 수요를 산정한 것이 아니라 일종의 자주재원의 산정이다. 이 결과 특별구의 도구재정조정산정상의 자주재원율은 실질적으로 전체의 25/100로 보는 것도 가능하다.

즉 기준재정수입액은 목표에 의한 수치로서 산정되기 때문에 다음 연도 이후에 대해서는 확정된 수치에 의하여 精算이 된다¹⁰⁾.

라) 지방교부세제도와와의 차이

都·區財政調整制度和 地方交付稅制度를 비교하는 주된 차이점은 두가지가 있다

10) 東京都職員研修所編, 前掲書, P. 176.

첫째는 납부금제도의 有無이다. 지방교부세는 기준재정수입액이 기준재정 수요액을 초과하는 단체에게는 단순히 교부세가 교부되지 않는다는 것에 지나지 않고, 초과액은 단체의 재원으로 된다.

그러나 도·구재정조정제도는 초과액이 납부금으로서 일단 都에 납부되고, 교부금의 재원으로 차례로 돌아가게 되어 그 시비가 논의되지만 단체간 재원의 수평적 조정으로서는 철저하게 이루어진다.

둘째는 전술한 교부금총액이 교부금의 기본액을 초과하는 경우의 借入金의 제도이다. 지방교부세에서는 이러한 경우 부족액에 대해서 각단체의 기준재정수요액을 일정한 비율로 산정한다. 都·區財政調整은 자치법시행령의 산정에 근거한 借入金の 입금제도를 채용하여 都와 區間의 수직적인 재원조정이 철저하게 이루어진다.

라. 지도·감독

동경도와 특별구와의 관계는 국가나 도의 위임사무에 대해서만 도지사가 지휘·감독할 수 있으며 다음과 같은 방법으로 특별구를 통제할 수 있다. 첫째, 조정조례에 따른 특별구상호간의 사무조정 둘째, 특별구의 재원조정 셋째, 특별구의 사무처리에 필요한 지도와 권고, 넷째, 도와 특별구사이의 사무처리와 위임사무의 관리 및 집행에 관한 상호협조와 조정을 위한 도·구협의회의 구성과 이의 운영이다.

第4章 美國 뉴욕市の 區制度

제1절 미국 지방자치의 개관

미국은 다양성의 나라이다. 인종과 문화는 물론 정치이념에 있어서도 지역마다 독특한 개성이 있다. 이러한 다양성은 지방행정제도에도 그대로 반영되어 있다. 그리하여 채택하고 있는 지방행정제도가 州마다 상이하며, 동일한 州政府내에서도 지방자치단체간에 커다란 차이가 있다. 시장과 지방의회와 관계만 하더라도 시정부가 어떠한 유형의 정부형태 - 弱市長制, 強市長制, 市政管理人制, 委員會制 - 를 취하는냐에 따라 달라진다. 지방의원의 보수도 무보수제를 채택하는 지방자치단체가 있는가 하면 상당한 액수의 보수를 지급하는 지방자치단체도 있다. 주정부와 지방자치단체의 관계 또한 주정부가 home - rule을 인정하느냐 않느냐에 따라 다르며, home - rule이 인정되는 지방자치단체간에도 수행하는 기능에 있어 상당한 차이가 있다. 의원의 선거구도 대선선거제(at-large system)방식을 채택하는 지방자치단체와 소선거구제(ward)방식을 채택하는 지방자치단체가 있다. 또한 지방선거에 있어 정당표방제를 인정하는 자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체도 있다. 이러한 다양성은 거의 모든 지방행정제도에 동일하게 적용된다.

이러한 다양성과 복잡성으로 미국의 지방행정제도를 획일적으로 규정하는 것은 불가능하지만 몇가지로 유형화하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방행정체계에 있어서 주정부는 지방자치단체의 권한을 확대하거나 축소시킬 수 있는 것은 물론 지방자치단체를 창설하거나 폐지할 수 있

다. 주정부에 의해 창조되는 지방자치단체의 자치권의 범위는 지방자치단체의 헌법이라 할 수 있는 헌장(Charter)에 규정되어 있으며, Charter에는 지방자치단체의 영토적 경계, 정부형태, 부여된 권한의 종류 및 행사방법이 명기되어 있다.

미국에서 주와 지방자치단체간의 기능배분형태 및 자치권의 범위는 주정부간은 물론 동일한 주정부 내에서의 지방자치단체간에도 차이가 있기 때문에 일률적으로 규정할 수는 없다. 지방자치단체의 자치권의 범위는 주정부가 home-rule을 인정하느냐 않느냐에 따라 다르며, home-rule이 법률에 의해 인정되더라도 지방자치단체의 규모는 물론 지방자치단체가 위치한 주정부의 home-rule에 대한 태도 등에 따라 달라진다.

한편 지방재정조정을 위한 주정부의 이전지출에는 보조금(grants - in - aids)과 공유세(shared tax)가 있으며, 보조금은 또다시 세목정보조금(categorical grant), 포괄보조금(block grant), 세입공유(revenue sharing)로 세분된다. 또한 많은 주정부가 지방정부의 기채권에 대한 통제를 부과하고 있는데 가장 보편적인 방법은 기채한도액에 제약을 가하는 것이다.

지방의회는 주의원의 경우 상원만을 두고 있는 Nebraska를 제외하고는 미국의 모든 주의회는 양원제이며 상원, 하원의 수는 일반적으로 州憲法(State Constitution)에 규정되어 있다. 현재 상원의원은 약 2,000여명, 하원의원은 5,500명이고 상하의원 모두 합쳐 약 7,000명의 주의회의원이 있다. 지방의원은 현재 모두 단원제(unicameralism)를 채택하고 있다. 지방의회의원의 수는 일반적으로 5-6명이며 일반적으로 시의 규모가 클수록 보다 많은 의원을 두고 있다.

주의회는 선거구가 郡보다 큰 경우는 거의 없으며 일반적으로 하나의 선거구에서 한명의 의원을 선출하는 소선거구제방식을 채택하고 있다. 지방의

회는 자치단체전체를 하나의 선거구로 책정한 지방자치단체가 있는 반면 선거구가 구역별로 다수로 분할된 지방자치단체가 있다 또한 단체장과 지방의회간의 관계는 지방자치단체의 종류에 따라 다르다.

미국의 현재 국가형태를 보면 연방정부, 주정부(50), 지방자치단체(86,692)로 구성되어 있다. 이중 지방자치단체는 다시 County(3,043), Municipality(19,296), Town and Township(16,666), School District(14,556), District(14,556), Special District(33,131)로 되어 있다.

따라서 지방자치단체의 권력분립형태는 논의의 대상이 된 지방자치단체가 이들 중 어떤 유형이냐에 따라 달라지며, 동일한 종류의 지방자치단체도 모두 동일한 권력분립형태를 채택하고 있지는 않다.

제2절 뉴욕시의 구제도

1. 일반적 특성

뉴욕시의 경우 시정부 아래에 區를 두고 있으며, 대부분의 기능이 상급단계인 시정부에 집중되어 있어 사실상 1자치계층을 가진다.

뉴욕시의 구역내에 5개의 區(Borough)가 있으며, 이 구의 장을 주민이 직선함에도 불구하고 시의 하부행정보조기관으로서 현장이 없다.

뉴욕시는 19세기 말 뉴욕시와 인근의 카운티가 통합되어 현재의 뉴욕시로 재편되는 과정에서 5개의 區가 탄생되었다. 당시 推計委員會(Board of Estimate)에는 절대적인 의결기구가 있었으나 1989년 크기가 상이한 구청간

에 동일투표권이 부여된 것이 위헌판결을 받음으로써 추계위원회가 폐지되고, 대신 뉴욕시의 시의원수가 증가되었다. 또한 구정부를 커뮤니티로 구분하여 민의를 적극적으로 수렴하게 되었다.

현재 뉴욕시의회는 모두 51명의 의회위원이 있는데 이중 맨하탄구지역출신 10명, 브롱스구지역출신 8명, 퀸즈구지역출신 14명, 부르클린구지역출신 16명, 스테이튼아일랜드구 지역출신 의원이 3명으로 되어 있다.

특히 Queens Borough는 뉴욕시 전체 5개구청 (Manhattan, Bronx, Staten Island, Brooklyn, Queens)중 면적이 가장 크며, 시전체 700만 인구 중 200만명의 인구가 거주하고 있다.

주민의 행정참여를 볼 때, 퀸즈구의 경우 주로 총 14개의 community를 통해서 주민의 행정참여가 이루어지고 있으며, 구청의 커뮤니티위원회가 위원회멤버의 선임이나 위원회회의 등의 업무를 수행한다.

2. 구제도

가. 기관구성

1) 집행기관

가) 구청장(Borough President)¹¹⁾

(1) 선거

구청장은 임기 4년으로 유권자에 의하여 직접 선출되며, 선거당시 그 지역에 거주하고 있어야 하며 재직중에도 계속해서 거주하여야 한다. 구청장의 연봉은 95,000\$이며, 시장에게 적용되는 것과 같은 잘못된 처신을 하였

11) New York City Charter, §.B1 - B3(pp. 55-60), §3-503 ~ §3-504(pp. 95-96)
참조

을 경우 면직되거나 정직된다. 이 경우 잔여기간은 주민의 직접선거에 의하여 당선된 후임자가 임기를 채운다. 단 구청장의 결원이 임기 마지막 해에 발생할 경우에는 이를 위한 보궐선거는 실시되지 않으며 후임자가 선출될 때까지 부구청장(Deputy of Borough President) 또는 행정보좌관(Executive Assistant)이 구청장의 권한을 대행한다.

구청장이 임기만료·면직·정직된 후 3일내에 시장은 선거일을 공포하며 이에 대한 내용을 시총무국장(City Clerk)에게 제출하고 시담화문(City Record)를 통하여 발표한다. 선거일에 대한 선포가 결정된 후, 시총무국장(City Clerk)은 시내에 있는 신문을 통하여 선거일에 앞서서 일주일에 두 번이상 공고하여야 한다. 그리고 선거위원회는 당해구역에 거주하는 유권자들에게 선거에 대한 통지를 우편으로 발송하여야 한다.

(2) 권한과 의무

구청장의 기능은 크게 지역관련예산안과 조례안의 발의 및 지역공공서비스에 대한 감독이며, 구청장의 권한과 의무를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 구청장은 부구청장(Deputy of Borough President)과 행정보좌관(Executive Assistants)를 임명하거나 제명할 수 있는 권한을 가지고 있으며 구청장의 신상에 일이 생기거나 정직되어 구청장이 업무를 집행할 수 없을 때 그들이 임시로 구청장의 역할을 대행한다.

- 구청장은 충원가능한 범위내에서 사무장(Secretary), 보좌관(Assistants), 총무국장(Clerk) 그리고 하위직원(subordinate)을 임명할 수 있다. 이들은 구청에서 근무하며 시민서비스 법률규정에 복종하여야 한다.

- 지적공무원과 상담기술자 또는 건설기술자로서 봉사할 수 있는 사무

국관리자(Director of Bureau)를 임명한다. 사무국관리자는 구청내의 주요한 프로젝트를 관리하고 구청내의 건설프로젝트와 관련해서 기술적 도움을 준다.

- 주요한 자원사업을 추천할 수 있는 권한이 있다.
- 공적인 업무에 대하여 여론을 수집할 수 있는 권한이 있다.
- 구민의견을 시장이나 다른 시청관리자에게 전달한다.
- 구청장의 관할권 및 예산안내에서 구청을 위한 예산실(budget office)를 설치하고 유지한다. 또한 제출된 예산을 분석하고 심사하며, 부서의 감사, 예산수정과 기타 예산업무에 관한 일을 관리한다.
- 행정지출예산안과 행정자본예산안에 대하여 시장과 협의하고, 시장과 의회에게 제출된 정부지출금과 기타 예산을 권고한다.
- 구의 성장과 개발을 위하여 설계사무실을 설치하고 관리한다.
- 구청내에서 서비스의 전달을 위해서 계약공급의 수행에 관해서 모니터하고 권고한다.
- 의회에 제출되었던 법률제정을 할 수 있다.
- 구내에 있는 커뮤니티위원회위원들에게 기술적인 도움과 훈련을 제공한다.
- 공공서비스 민원프로그램의 조정을 감독하고, 시장, 의회의장에게 보고한다. 구민의 불만을 공표하고 이에 대한 시의 대응을 개선시키기 위하여 구청장의 의견을 발표한다.

2) 의회

의회를 대신하여 구청장과 지역출신 시의회의원 그리고 각 커뮤니티위원

회(Community Board)의 의장으로 구위원회(Borough Board)를 구성하여 회의의 업무를 처리한다.

가) 구위원회(Borough Board)¹²⁾

구전체의 문제를 다루기 위하여 각 구에 구위원회(Borough Board)가 설치되어 있다. 구위원회는 구청장, 당해 구출신 시의원 구내에 있는 각 community 위원회의 의장으로 구성되어 있다.

구청장은 구위원회의 의장이 되며, 여기에서 구내의 여론을 정기적으로 수집하고, 구프로그램과 제출된 자원사업(capital project)에 관하여 의회, 시장, 시계획위원회에 보고한다.

커뮤니티위원회의 멤버인 구청장은 구위원회의 멤버를 선출할 수 있는 투표권이 있으며 또한 community위원들이 제출하여 직접적으로 community 구역에 영향을 미치는 이슈에 대해서만 투표한다.

구위원회는 적당한 범위내에서 기술 및 사무보조자를 둘 수 있으며, 구청장은 필요한 스태프보조자들을 제공한다.

구위원회는 매월 1회이상 소집되며 공개 또는 비공개적인 청문회를 개최한다.

구위원회는 직접 주민에게 서비스를 제공하지는 않으나, 시의 예산편성에 참여하고 구내의 서어비스, 토지이용, 공공투자 등에 있어서 구청장의 의사를 시정에 반영시키는 중요한 기능을 담당하고 있다.

구위원회의 권한과 역할을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 구와 구민의 복지업무와 관련해서 community 위원회 및 시청과 협의

12) New York City Charter §85참조 pp. 60-61.

한다.

- 여론 또는 개인의견을 선도하고 유지한다.
- 한달에 한번은 적어도 회의를 개최한다. 그러나 대중에게 공개된 회의에서 채택된 사항이외에는 위원회의 어떠한 행동도 채택하지 않는다.
- 구내에 있는 서비스전달기관을 돕고 이러한 실태를 재조사한다.
- 구의 향상과 개발, 물질적인 성장을 위한 포괄적이고 특별한 계획을 준비한다
- 구내에 있는 토지의 개발 사용을 위하여 개인소유주와 공공기관의 계획과 신청에 관련하여 재조사하고 추천한다.
- 구내의 둘 또는 그 이상의 community 지역(district)에서 발생하는 논쟁과 싸움을 조정한다.
- 구의 필수품과 자본예산의 우선순위, 비용의 포괄적인 상태를 제출한다.
- 구내에 있는 자본개발과정을 평가하고, 구내의 기관에 의하여 제공되고 있는 서비스의 질과 양에 대하여 평가한다.
- 공적인 모임과 여론에 대하여 주의를 기울이고, 매스컴과 유선방송을 통하여 여론을 청취한다.
- 위원회의 활동과 처리에 대한 공적인 기록을 보존한다. 이에는 만난 시간, 적고 많은 기록, 법률, 재조사하기 위하여 위원회가 요구하는 많은 문서들이 포함되는데, 법률과 관련된 그러한 문서들은 공무원들에게 이용되며 공적인 조사에 이용된다.

나) 커뮤니티위원회(Community board)¹³⁾

커뮤니티위원회는 주민의 자치조직으로 구역내 주민 중 학식이 있는 자, 구역내에 직장을 가지고 있는 자, 구역에 특별한 이해관계를 가지고 있는 자 중에서 구와 선거구가 중복되는 의회의원과 협의하여 구청장이 임명한 자(50명)와 구와 선거구가 같은 의회의원으로 구성된다.

위원의 임기는 2년이며 매년 1/2씩 개선한다. 위원회는 7월과 8월을 제외하고 적어도 월 1회 개최한다. 또한 하부기관으로 구의 모든 문제를 다루는 소위원회를 두고 있다.

커뮤니티위원회는 주민들에게 필요한 사항에 대하여 토론하고 검토하며, 뉴욕시청에 대하여 압력단체의 역할을 하는데 구체적인 기능을 살펴보면 다음과 같다.

- 구에 관련된 사항에 대한 공청회의 개최
- 구의 발전, 개량, 개발에 관한 목표와 계획의 책정
- 구내 토지이용에 대한 제1차적 심사
- 시의 서어비스 및 계획 등을 주민에게 전달하고 주민의 진정 및 요구를 시에 전달
- 구 행정수요의 조사 및 우선순위의 결정
- 자본 및 경영예산의 심사와 공청회의 개최 등이 있다.

나. 사무배분

뉴욕시는 1계층의 기초자치단체로 행정구역으로서 구가 있기는 하지만 시의 하부보조기관에 불과하므로 특별히 자치단체로서의 고유사무는 없다.

13) New York City Charter §2800 참조, pp.477-481.

따라서 대부분 시에서 위임되어진 사무이며 특별히 시에서 필요한 구의 사무는 구에 사무소를 설치하여 운영된다.

시사무와 연계된 구의 사무를 살펴보면 다음과 같다.

- 공청회 개최 및 일간신문지상공고
- 부동산평가에 대한 과세평가조정 신청사무
- 납세자의 신청에 의해 당해 행정장부 및 서류의 신속제공 및 연락업무
- 뉴욕시 현장이 규정한 보고서이외에 매년 시장이 정하는 시기에 시장이 정하는 방식과 규칙에 따라 구에 관한 운영과 조치에 관한 보고서 제출
- 구이사회의 시도시계획위원회에 구획변경신청사무

다. 재원배분

구청의 운영 및 지역발전에 소요되는 모든 재원은 시로부터 제공되며, 예산배정에 있어서 지역출신 시의원의 역할이 크다.

하부보조기관으로서 독자적인 과세권이 없으며 따라서 독자적인 세입예산도 편성되지 않는다.

미국 대다수의 도시는 시정부와는 별도로 조세위원회가 과세권과 독자적인 예산편성권을 가지고 있는데 비하여 뉴욕시에서는 조세위원회를 직접 시장의 관할하에 두고 있지 않다.

시의 재무국은 부동산세금, 상수도 및 하수도 분담금, 기타 부동산에 대한 과세 및 연체금 그리고 뉴욕시에 납부하여야 할 기타 모든 세금과 연체금을 징수하며 이를 위해 구에 사무소를 설치하여 운영한다.

第5章 英國 런던區의 制度

제1절 영국 지방자치의 개관

영국은 입헌군주국으로서 국왕은 법적으로 행정부의 수장이자 입법부의 구성원이며, 사법부의 수장인 동시에 군총사령관이며 영국교회의 수장이다. 국왕은 입법부, 사법부, 행정부를 통해 영국을 통치한다. 그러나 실제의 통치행위는 국왕의 이름하에 정부가 수행하고 있다.

영국의 지방자치구역은 크게 4개의 구역, 즉 England(38개의 주자치구역), Wales(8개의 주자치구역), Scotland(12개의 광역자치구역), Northern Ireland 등으로 나누어져 있다.

과거 영국의 지방자치단체는 기본적으로 2층구조, 지역에 따라서는 단층 또는 3층구조를 지니기도 하였으나, 1997년 이후 웨일즈와 스코틀랜드는 단층지방자치단체(unitary government)라고 불리는 단층구조로, 잉글랜드는 단층구조와 2층구조가 혼합되는 체제로 전환되었다.

과거의 행정계층구조 중 2층구조는 잉글랜드와 웨일즈의 경우 카운티(county)-디스트릭(district)이며, 스코틀랜드의 경우 리전(region)-디스트릭(district)이다. 단층구조는 대도시형 지방자치단체를 중심으로 형성되어 있으며 London borough와 같은 대도시 디스트릭이 이에 해당된다. 3층구조는 카운티 디스트릭의 2층구조에다 대개 농촌지역을 중심으로 형성되고 있는

교구(parish)를 포함하는 카운티-디스트릭-교구로 되어 있다. 웨일즈와 스코틀랜드에서는 교구에 해당하는 것으로 커뮤니티(community)가 있다. 따라서 3중구조는 웨일즈의 경우 카운티-디스트릭-커뮤니티이며, 스코틀랜드의 경우는 리전-디스트릭-커뮤니티로 되어 있다¹⁴⁾

한편 영국의 지방의회는 의결기관이면서 집행기관의 특성을 지니고 있으며, 자치단체장은 주민의 직접선거에 의하지 않고 지방의회에서 선출된다. 그리고 지방자치단체를 관할 하는 부서는 內務部가 아니라 環境交通地域部(Department of Environment, Transport and Regions)이다¹⁵⁾.

지방의원은 주민의 대표로서 두가지 법적 지위를 보유하는데 하나는 선거구의 주민을 대표하는 지위이고, 두번째는 지방의회의 업무와 정책결정에 공동으로 참여하는 지위이다.

영국에 있어서 지방자치단체의 권한과 책임 구조 및 기능 그리고 지방재정 등에 관한 사항은 기본적으로 국회에서 제정된 각종 법률에 기초를 두고 있다. 즉 영국의 지방정부는 국회법이 허용하는 범위내에서만 정부기능을 발휘할 수 있다. 국회법에 대한 해석은 법정에서 결정하며 결정된 사안은 법적 선례로서 작용한다. 이와 같이 국회법의 엄격한 제한을 받지만 매우 제한된 범위내에서 재량권을 갖기도 한다.

지방자치와 관련된 주요 법률로는 지방정부법(Local Government Act 1972, 1985, 1992), 스코틀랜드 지방정부법(Local Government(Scotland) Act, 1973), 런던정부법(Government of London Act)을 비롯하여 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act), 계획 및 보상법(Planning and Compensation Act) 등을 들 수 있다. 이 중에서도 지방정부의 업무와 관련

14) 임성일, 영국의 지방정부(서울 : 법경사, 1996), p. 70.

15) 영국의 중앙부서중 환경부(DOE)는 1997년 환경교통지역부(Department of Environment, Transport and Regions)로 개칭되었음

하여 가장 기본적인 성격을 지니는 것으로는 1972년에 제정된 지방정부법이다.

영국의 지방정부는 전통적으로 교육을 비롯하여 주택, 지방환경서비스(쓰레기수거·처리), 대인사회서비스(사회복지, 주민건강, 레크레이션), 도서관·박물관·예술, 경찰, 소방, 도로 및 수송, 계획, 일부 경제기능 등을 담당하고 있다. 이 중에서 특히 지방정부가 중점적으로 담당하는 업무는 교육, 주택, 환경 세부분이며 이들이 전체 지방재정지출의 70%이상을 차지한다¹⁶⁾

제2절 런던구제도

1. 일반적 특성

런던은 우리나라의 서울보다 규모가 크고, 보통 내런던(Inner London)과 외런던(Outer London)으로 구분된다. 인구는 1991년 현재 약 700만명이다.

내런던은 영국 국회가 소재하는 웨스터민스터(Westminster)시를 포함하는 12개 borough로 구성되며, 외런던은 Barnet, Earing을 포함하는 20개 borough로 구성되어 있다. 인구면에서 보면 1991년 현재 전체 런던시인구 700만명의 35%가 내런던, 65%가 외런던에 살고 있다. 각 borough의 인구는 13-33만명이다.

런던 Royal區의 경우 구청 전체직원의 수는 3,688명이며 총면적은 500평방마일 인구는 148,800명이다. 연총세액은 1,429(백만)달러이다¹⁷⁾

16)임성일, 上掲書, pp. 115-116.

런던구의 역사는 런던시의 계속된 도시화의 촉진으로 시의 광역화가 이루어지면서 이에 대처하기 위하여 1957년 「대런던 지방행정에 관한 왕립위원회」(Royal Commission on Local Government in Great London : 일명 허버트위원회)가 설립되면서 시작된다. 즉 본 위원회에서는 광역런던(Greater London Council)을 설치하고 광역도시기능을 제외한 업무를 담당케 하는 방안으로 런던구의 설치를 제안하였으며, 이 안은 1963년 런던자치법(London Government Act)에 의하여 채택되었다.

런던자치법에서는 상기위원회에서 제안한 52개의 자치구역을 32개로 수정하였으며, 교육기능중 舊런던북에서 수행하던 업무는 광역런던에서 담당하고, 기타 광역런던지역에서 담당하던 기능은 런던구에서 수행키로 하였다. 이 안은 1965년 광역런던(GLC)이 폐지되고 런던시와 32개의 런던구로 재편될 때까지 계속되었다.

현재 런던구와 런던시는 런던시가 지니는 오랜 역사와 전통, 상징성 등으로 인하여 현실적으로 양자간에는 위상면에서 차이가 있다. 그러나 법적으로는 동급의 자치단체인데, 즉 현재 London區는 시의 하급자치단체로서의 보조행정기관이 아니라 완전자치단체로 타지역의 시와 동격의 법인격이 부여되어 있다.

17) The Royal Borough of Kensington and Chelsea, Inside Information : A guide to the organization, 1995, 5, p.3.

<그림 6> 런던區

2. 구제도

가. 기관구성

1) 집행기관

가) 구청장

구청장은 의회의장이 겸임하며, 매년 지방의회에서 지방의원의 간접선거를 통하여 선출된다. 구청장은 제한된 권한을 가지며 구의회의원 및 구를 대표하는 상징적인 인물로서 존재한다.

나) 의회

구의회는 임기 4년의 의원으로 주민직선에 의하여 구성되는데, 선거구당 1-3인을 선출하여 1구당 약 60명의 의원이 있다.

의장은 의회의 다수당의 리더가 선출되며, 임기는 1년이며 보통 Mayor로 칭한다.

구의회의 기능과 운영실태에 대하여 London Borough of Hackney區의 사례를 들어 살펴보면 다음과 같다¹⁸⁾.

Hackney區는 런던 남쪽의 Liverpool Street 역에서 북쪽으로 Stamford Hill과 동쪽의 River Lea로 부터 서쪽의 Finsbury까지 걸쳐 총 1,970ha의 면적을 가지고 있으며, Hackney지역, Shoreditch지역, 그리고 Stoke Newington지역으로 구성되어 있다. 원래 이 區는 위의 3개의 작은 區로 분리되어 있었으나 1965년 London Borough of Hackney로 통합되었다.

인구는 1994년 현재 남자 94,530명, 여자 97,949명으로 모두 192,479명이다.

Hackney구의회는 주민들의 생활에 직접적인 영향을 준다. 즉 거리의 가로등 및 지방도서관 및 지방공원 등도 모두 구의회의 직접적 책임하에 운영되고 있다. 지역내 사업과 지역경제도 구의회의 계획 및 개혁정책에 의하여 영향을 받는다. 또한 Hackney구의회는 각각 경찰서, 학교, 지역보건소와 같은 기관과 협의하여 범죄발생방지, 교육방안의 구체화, 구민의 건강증진 등의 방안을 강구한다. 따라서 Hackney구의회의 주민을 위한 이러한 결정은 매우 중요하다.

18) London Borough of Hackney : Facts and Figures, pp.1-8.

31개의 다른 區와 마찬가지로 Hackney區의 구의원선거는 4년마다 1번씩 치루어지는데 지역거주자들은 그들의 의견을 반영하고 그들의 이익에 영향을 미치기 위하여 지역위원을 선출한다.

Hackney區는 60명의 구의원이 있으며, 구의원들은 의원총회(Full Council)와 위원회회의(Committee meeting)에서 Hackney區에 관하여 무엇을 할 것인가를 결정한다.

총회는 모든 의원들이 참여하고 한달에 한번씩 개최하며(일반적으로 그 달의 마지막 수요일) 공식적으로 위원회회의보다 더 많이 개최한다. 총회는 주요 회의주제를 결정하고, 위원회에서 결정된 주제에 대하여 선택한다.

의회 직원이나 고위관리는 구의회의원들에게 그들이 현명한 결정을 할 수 있도록 자세한 정보를 제공하거나 충고를 한다. 관료들은 위원회보고서의 특별한 주제결정에 대하여 충분한 설명을 하고 의원들의 이에 대한 대응방안에 대해 의견을 이야기한다.

Hackney區는 두가지 유형의 위원회가 있다.

Hackney Town Hall에서 회의를 개최하고 區에 영향을 주는 주제를 다루는 一般委員會(General Committee)와 지역에서 회의를 개최하고 지역적인 주제를 다루는 近隣地域委員會(Neighbourhood Committee)가 있다.

일반위원회는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- 정책과 지문 : 의회재정의 배분과 의회정책의 공식화업무
- 매개와 서비스 : 의회내부의 노동조합과 외부 계약자에게 서로 상충되는 서비스에 관련된 업무
- 구서비스 : 환경과 주택, 소비자보호, 공공안정과 관련된 정책업무
- 교육과 레저 : 스포츠센터, 도서관, 공원, 학교 등과 관련된 업무

- 특별서비스 : 청소년정의, 주택, 입양, 고용, 어린이보호 등의 업무를 포함하는 사회서비스업무

이러한 일반위원회는 매8주마다 개최되며, 특별한 주제를 다루는 소분과 위원회(small sub-committee)를 감독한다.

근린지역위원회는 Stoke Newington, Stamford Hill, Clapton, Hackney and Dalston 그리고 Shoreditch 의 5개지역에 설치되어 있으며, 주요기능은 공원문제로부터 도시계획에 이르기까지 매우 광범위하다. 이 위원회는 매달 개최된다.

사례로서 Stoke Newington의 근린지역위원회의 기능을 살펴보면 다음과 같다.

이 지역의 근린지역위원회는 그 지역의 출신의 구의회의원들로 구성되어 있으며, 그들은 전통적인 Town Hall위원회와 같은 방법으로 운영된다.

- 매8주마다 Hackney Town Hall에서 회의가 개최되는 대신에, 다른 위원회와 마찬가지로 지역개최지(local revenue)에서 회의가 매달 개최된다.

- 주민들은 매회의의 개최시마다 서두에서 그들의 견해를 발표한다.

○ 근린위원회는 범죄와 실업 및 지역도서관을 여는 문제 등 지역생활에 영향을 미치는 모든 주제를 다룬다.

○ 근린위원회는 도시계획과 주택에 대하여 가장 많은 결정을 하며 환경, 범죄, 지역경제활성화와 같은 중요한 이슈에 대하여 논의한다. 또한 근린위원회는 스포츠센터, 도서관, 거리청소 그리고 주택개량과 같은 지역서비스의 수행에 대하여 체크하며 또한 미래의 Stoke Newington을 위하여 지도위에 지역계획을 정밀하게 표시하는 'Local Neighbourhood Plan'에 함께 참여하여 협조한다. 또한 지역주민들에게 영향을 미치는 주제에 대하여 지역주민들과 협의하며 지역사업에 자금을 받아들이는 문제에 대하여 Hackney의회

에 도움을 준다.

한편 1972년도 지방정부법에서 정한 구의회위원의 권한과 의무를 살펴보면 다음과 같다.

- 의정활동과 관련하여 지방자치단체의 공식문서에 접할 수 있는 권리
- 출석수당을 요구할 수 있는 권리
- 의회모임에 대한 출석의무
- 의원의 금전적 이해관계에 관한 공표의무

나. 사무배분

런던의 경우 지역에 따라 약간의 차이는 있으나 일반적으로 區는 교육, 주택, 쓰레기수거, 사회서비스, 지역계획 등을 수행하며, 경찰, 소방, 민방위, 대중교통 등 광역적 특성을 지닌 사업은 몇 개의 지방자치단체가 공동으로 운영하는 합동위원회를 설치하거나 기타 중앙정부기구(DoE, DSS), 도시개발공사(UDCs), 민관파트너십(Public-Private Partnerships), 준정부기관(QUANGO) 등을 활용하여 서비스 공급을 하고 있다.

한편 1985년 광역런던제도가 폐지되기 이전 즉 런던지역의 지방행정기구(borough)중심의 단층체제로 바뀌기 이전의 광역런던(GLC)의 사무와 광역런던구(GLB)의 사무배분상태를 참고로 살펴보면 다음과 같다¹⁹⁾.

GLC와 GLB의 사무분담은 광역기능 - 기본계획, 개발계획, 소방, 교통·운송, 간선도로, 폐기물처리 등 - 은 GLC가 담당하고, 주민의 일상생활과 밀접한 기능 - 교육, 복지, 보건, 도서관, 대인사회서비스 등 - 은 GLB가

19) 임성일, 前掲書, pp. 97-98.

담당하는 것으로 하였다. 그리고 두 지방자치단체간에 기능을 엄격히 구분하기 어려운 사무 - 예컨대, 도시계획, 주택, 상·하수도사업 등 - 에 대해서는 양자가 공동 협의하여 처리하는 방식을 취하였다.<표7>참조

<표 7> GLC·GLB간 기능분담

주요기능	GLC	GLB
계 획		
기본계획·개발계획	○	○
지방계획·개발통제	○	○
광고규제·건축규제		○
간선도로, 가로등	○	○
주 택	○	○
토지배수	○	
소방, 구급차	○	
수송계획, 대중교통, 교통규칙, 도로안전	○	
공장 및 고용	○	
환경보전		
폐기물처리	○	○
건축물규제		○
식품위생·안전		○
소비자보호		○
교 육		○
레크레이션(공원·운동장·수영장 등)	○	○
관광진흥	○	○
미술관·박물관 등	○	○
도서관		○
대인사회서비스		○
각종 등록사무		○
과세징수		

자료 : Tony Byrne, Local Government in Britain, 1981, 임성일, 영국의 지방정부(서울, 법경사, 1996), p.97참조

다. 자원배분

1) 자주재원

가) 지방세

區의 수입원인 지방세는 토지, 건물, 기타 부동산을 과세대상으로 하며, 이에 대한 징수는 구의회에서 담당하고 있다. 한편 교회, 학교, 농업용재산은 과세대상에서 제외한다.

지방세의 납부액수는 부동산의 연임차가격에 의하여 결정되는 지방세과표(rateable value) 및 징세당국이 정한 파운드비율(rate poundage)에 따라 결정되며, 지방세의 세율은 당해 구에서 조달해야 할 소요액과 과세표준총액의 관계에 의해서 결정된다. 조달소요예산은 당회계년도 예산총액에서 보조금, 사용료, 수수료, 사업소득 및 세외수입을 공제하여 산출한다.

영국의 대표적인 지방세로 카운슬세가 있다²⁰⁾. 카운슬세는 과거의 주거레이트와 주민부담금을 절충시킨 것으로 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세이상의 성인수를 기초로 부과하는 지방세이다. 따라서 조세성격면에서 카운슬세는 재산과세적 특성을 기본으로 하면서 부분적으로 人頭稅와 所得課稅의 특성을 동시에 지니고 있다. 그러나 과표산정에서 우선 중요시 되는 것은 자산가치이다. 카운슬세의 분석에 있어서 정확히 몇 퍼센트가 인두세의 특성을 지니는가를 파악하기는 힘들다. 카운슬세는 각 주거단위, 즉 가구별로 부과되며 납세의무자는 통상 주택의 거주자가 된다.

20)본 내용은 임성일저, 영국의 지방정부(서울 : 법경사, 1966)의 pp. 273-274 내용을 발췌·요약하였음.

< 표 8 > 런던구의 지방세부담현황²¹⁾

(단위 : 파운드)

區 名	1979년	1993년
INNER LONDON BOROUGHS	94,31	564,72
Camden	112,67	717,66
Greenwich	84,00	763,12
Hackney	103,50	698,54
Hammersmith & Fulham	66,50	548,74
Islington	117,92	697,12
Kensington & Chelsea	70,00	495,98
Lambeth	125,40	629,84
Lewisham	104,50	515,99
Southwark	118,00	623,94
Tower Hamlets	106,50	533,31
Wandsworth	78,30	448,63
Westminster	70,88	295,00
OUTER LONDON BOROUGHS	91,16	563,98
Barking & Dagenham	99,50	504,00
Barnet	79,00	549,52
Bexley	101,48	515,00
Brent	109,50	597,60
Bromley	75,50	510,00
Croydon	61,50	515,00
Ealing	94,00	570,00
Enfield	88,50	567,50
Haringey	131,50	726,55
Harrow	101,50	563,00
Havering	96,00	536,00
Hillingdon	90,20	525,00
Hounslow	99,70	612,99
Kingston-upon-Thames	82,50	522,93
Merton	63,50	498,57
Newham	115,50	599,00
Redbridge	75,50	525,00
Richmond-upon-Thames	84,50	540,79
Sutton	78,00	520,74
Waltham Forest	120,50	589,50

자료 : CIPFA, Financial General & Rating Statistics 1980 - 1981, p.A10,
Financial General Statistics, 1993 - 1994, p.B2

21) 1979년은 레이트평균課稅額이며, 1993년은 Band D課稅額임.

이때 거주자는 보통 집주인이거나 주택을 임대하는 임차인이 된다. 여러 사람이 한 주택에 거주하는 경우 가족관계라면 보통 가장이 부담하지만 가족관계가 아닌 경우는 거주하는 성인들이 공동으로 카운슬세를 분담하고 있다.

영국정부는 카운슬세를 보다 효과적으로 운영할 목적으로 과표산정에 있어서 가격대방식(Banded System)을 채택하고 있다. 가격대방식은 자산의 평가가치가 낮은 A등급으로부터 가장 높은 H등급의 8등급으로 구분하고 그 속에 영국 내의 모든 주거용 자산이 포함되도록 만들어진 제도이다. 상대세율은 D등급을 일종의 기준으로 삼고 있으며 자산의 평가가격은 A에서 H등급의 구간별로 차이를 두고 있다. 또한 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 내에서도 지방정부단위로 과세대상의 가격대분포가 다르게 나타나고 있다.

카운슬세의 세액은 과세대상의 자산가치평가액(과표)을 가격대 기준표에 적용시켜 해당자산의 등급을 확정지우고, 각 등급별 기준세율을 적용함으로써 산출된다. 이 때 기준가격대 D의 평균과세액이 먼저 산출되어야 하고, 이것이 되면 나머지 구간의 과세액은 D가격대의 과세액을 기준으로 정해진 세율을 곱함으로써 산출된다. 여기에서 구체적으로 런던의 바넷區(Barnet Borough)를 사례로 들어 설명하면 다음과 같다.

먼저 기준가격대인 D등급의 평균 카운슬세액이 569.40파운드로 산정되면 나머지 등급에 속하는 해당자산은 D등급의 평균 카운슬세액에 해당 세율을 곱함으로써 산출된다. 예를 들어 A등급은 379.6파운드($569.4\text{파운드} \times 6/9 = 379.6\text{파운드}$), 그리고 F등급은 822.47파운드($569.4\text{파운드} \times 13/9 = 822.47\text{파운드}$)로 산출되며, 나머지 등급에 속한 자산들도 동일한 방법에 의해서 산출된다.

따라서 특정 지방자치단체의 카운슬세 수입은 다음과 같이 산출된다. 만

일 Ni가 8등급중 어떤 I가격대에 포함되는 해당 지방자치단체내의 가구수이고, X가 기준가격대 D에 해당하는 자산의 과세액이라면 특정 지역의 조세 수입 T는 다음과 같이 산출된다.

$$T = Na 0.67X + Nb 0.78X + Nc 0.89X + Nd 1.0X + Ne 1.22X + Nf 1.4X + Ng 1.67X + Nh 2.0X$$

(여기에서 a - h는 8등급의 조세가격대임)

<표 9> 런던 바넷(Barnet)구의 價格對別 카운슬稅額(1994)
(단위 : 파운드)

평가가격대	평가구분	가격대 D와의 대비	부담액
A	40이하	6/9	379,60
B	40초과 52	7/9	442,87
C	52초과 68	8/9	506,13
D	68초과 88	9/9	569,40
E	88초과 120	11/9	695,94
F	120초과 160	13/9	822,47
G	160초과 320	15/9	949,00
H	320초과	18/9	1,138,80

자료: Barnet London Borough, The Council Tax in Barnet Your Charge in 1994/95, 임성일, 영국의 지방정부(서울 : 법경사, 1995), p. 279 인용.

런던지역의 구간에 존재하는 지방세입수입면에서의 격차는 카운슬세가 도입되면서 종전보다 감소한 것으로 나타난다. 예를 들어 레이트제가 실시되었던 1986년의 경우 내런던(외런던)의 최고/최저지역의 비율이 2.26(205)이던 것이 주민부담금제도가 실시된 첫해인 1990년에는 3.66(205)으로 증가하였고, 카운슬세가 도입된 1993년에는 1.78(1.41)로 감소되었다.

<표 10>런던의 구간 지방세부담 최고·최저지역의 비율

연 도	1인당부담액	최고/최저부담지역간 비율
1986	174(168)	2.26(2.05)
1990	378(365)	3.66(2.05)
1993	518(554)	1.78(1.44)

자료 : CIPFA, Finance and Government Statistics, 1993, 임성일, 영국의 지방정부, p. 285재현용.

한편 런던구의 지출총액을 살펴보면 다음과 같다.

<표 11> 런던의 지출총액

(단위 : 백만파운드)

구 분	런 던		
	내런던 (Inner London)	외런던 (Outer London)	위탁비 (Precenting)
교육(급여포함)	1,109(35)	1,524(43)	-
사회서비스	657(32)	636(17)	-
경찰	48(2)	-	1,497(78)
소방	-	-	232(12)
도로·교통	105(4)	160(4)	
지역환경서비스	388(13)	439(12)	96(5)
지방세징수비	68(2)	62(2)	-
기타	408(14)	516(14)	-14(-1)
	63(2)	91(2)	48(2)
차입금	181(6)	214(6)	84(4)
총지출	2,939(100)	3,662(100)	1,493(100)

자료 : CIPFA, Councilors' Guide to Local Finance, 1994.

2) 재원보조제도

가) 국고보조금

국고보조금은 區의 지출의 약 50%에 해당하며 그 총액은 매년 결정된다. 特定交付金은 지방이 실시하는 특정서비스와 사업(예 : 경찰지출의 51%)의 비용에 배정된다. 또 補充交付金(Supplementary Grants)은 수송계획과 국립공원 내에서의 작업에 대한 지출이다.

기타의 국고보조금으로는 레이트經威助成金(Domestic Rate Relief Grant)과 包括交付金(Block Grant)가 있다.

보조금의 새로운 시스템이 1990년도부터 도입되었는데 그 가운데 레이트 대신에 커뮤니티차지(Community Charge)가 새로운 지방세로 도입되었다. 또한 특정교부금과 보충교부금은 계속 존속되었지만 레이트助成交付金은 稅入援助交付金으로 대체되었다.

1990년대 이후 지방재정에 대한 중앙정부의 통제경향이 매우 뚜렷하다. 중앙정부는 지방재정의 총량을 규제하는 정책을 기조로 교부금, 지방세과세권, 지방채를 통하여 지방재정에 직·간접적인 통제를 가하고 있다. 즉 1981년 이래 정부는 區의 지출을 억제하는 일환으로 각 區의 총지출목표를 세웠다. 그리하여 지출목표를 초과한 區는 중앙정부로부터 보조금이 삭감되었다.

이러한 정책은 약간의 억제효과를 가져오기는 하였으나 계속해서 정부의 목표액보다 많이 쓰는 區는 지방세(재산세)를 부과토록 하였다. 이와 같은 區의 지나친 지출을 억제하기 위하여 1984년 국회에서 통과된 법률에 따르면 지나친 지출을 한 區에 대하여 지방세액의 상한선을 둘 수 있는 권한을 중앙정부에 부여하고 있다.

3) 재원조정제도

각 구간의 재정력의 격차로 인한 재정불균형현상은 런던레이트조정제도(London Rate Equalization Scheme)에 의하여 조정되고 있다. 이 재정조정 제도는 13개의 내런던(런던시 포함)의 rate에 일정한 부가세율을 적용하여 징수한 금액을 풀(pool)로하여 20개의 외런던에 배분하고 있다. 따라서 런던의 레이트조정제도는 내런던에서 외런던으로의 재원재배분이라는 성격을 띠고 있다.

라. 지도·감독

1986년이후 GLC제도의 폐지로 현재는 광역런던(GLC)과 런던구(LBC)의 관계도 없어졌지만, 우리나라 구자치제도의 경우 과거 영국의 GLC와 LBC의 양자관계에서 시사점을 도출할 수 있는 점이 많으므로 본 장에서 소개하고자 한다²²⁾.

GLC와 LBC의 관계는 수직관계가 아닌 상호 대등한 관계였다. 즉 GLC가 LBC를 행·재정적으로 통제·감독하는 것이 아니며, 양자는 주민에게 행정서비스를 공급하는 범위와 성격면에서 차이가 있을 뿐 어느 하나가 다른 하나를 통괄하는 것이 아니었다. 이러한 관계가 유지될 수 있었던 것은 Borough가 GLC로부터 재정면에서 독립성을 유지하였고, GLC 또한 Borough에 대하여 보조금이나 교부금, 과세권, 기채권을 통하여 재정통제를 가할 수 있는 위치가 아니었기 때문이다.

1963년도 런던정부법에서는 GLC와 LBC간의 관계에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- 양 자치단체는 상호협정에 의하여 권한의 위임이 가능하다.

22) 임성일, 上掲書, pp. 100-101.

- GLC는 런던 전역 또는 일부 지역의 주민이익을 위한 목적으로 국회에 법률안을 제출할 수 있는 권한을 가지되, 그 권한행사는 LBC의 요청에 의해서 가능하다.
- GLC는 런던구 및 런던시와 사전협의를 거친 후 서로의 권한을 변경할 수 있는 규정을 국회에 법률안으로 제출할 수 있다.
- GLC는 구가 징수한 지방세(레이트)수입을 GLC에게 나누어 주도록 하는 명령 또는 요구를 할 수 있다.
- GLC가 국회에 제출하여 자금을 조달하는 자금법안에 런던구의 기체법안을 포함시킨다.

한편 런던시와 32개의 런던구는 런던구협회 (London Borough Association)를 구성하여 다음과 같이 운영되었다.

첫째, 조직은 다음과 같다.

- ① 런던시·구의 33개단체에서 각 3명씩 99명을 임명한다.
- ② 총무, 사업, 사회복지서비스, 교육의 4개위원회를 두어 사무를 집행한다.
- ③ 각 위원회는 각 구대표 1명씩으로 구성한다.
- ④ 단 교육위원회는 20개 외런던의 각 대표자 1명으로만 구성한다.

둘째, 기능은 다음과 같다.

- 구의 권한수호 및 지역의 공동이익을 증진하고 도모한다.
- 광역런던의 제반행정문제에 대한 의견을 교환한다.
- 광역런던의 권한·의무에 관한 사항을 각 구에 조언하고 지원한다.
- LBA의 입장표명 및 적절한 단체나 개인으로부터 의견을 수집한다.
- 각 시·구간에 발생한 갈등조정을 조정한다.

LBA는 한 개 이상의 區에 걸치는 광역업무를 보다 효율적으로 수행하는데 크게 기여하였다. 즉 LBA는 런던구(런던시 포함)간의 현안문제를 조정하는 기구로서의 역할을 수행하면서 아울러 GLC와 중앙정부에 대한 정책 조정 및 교섭기관으로서 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 이 협회의 결정에 대한 구속력은 없었다.

第6章 프랑스 파리市の 區制度

제1절 프랑스 지방자치의 개관

프랑스에는 중앙에서 지방에 이르기까지 3단계의 정치행정단위가 있다. 또한 각 단계마다 주민의 선출에 의한 기관과 그의 집행기관이 있는 동시에 국가의 공무원으로 구성된 관료제인 행정기관이 상존하는 이중구조로 되어 있다.

프랑스의 지방자치단체는 地域(région), 道(département), 市·邑·面(commune)의 3종류가 있다.

지역의회는 광역자치단체, 도의회는 중간자치단체, 시·읍·면의회는 기초자치단체라고 할 수 있는데 이들간에는 위계서열이 없기 때문에 하위단체에 대하여 감독·통제를 하지 못한다. 한편 국가기관인 地域廳(광역), 國家道廳(중간), 國家郡廳(기초)이 있으며 이들의 長인 地域廳長, 道知事, 郡守는 국가에서 임명한다. 반면 각 지방의회의 집행기관장은 지역주민이 선출한다.

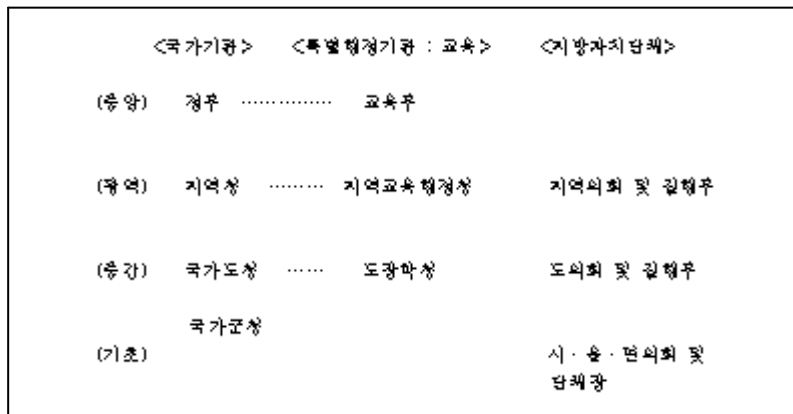
지역(région)은 원래 도가 지나치게 세분화되어 있어 경제개발에 따른 문제를 보완하기위하여 설립된 자문기관이었으나 1966년 “지역의원”을 선출하여 의회를 구성하여 자치단체가 되었으며 현재 26개가 있다. 주로 지역개발과 직업훈련 그리고 문화에 관련한 업무를 수행한다.

도(département)는 프랑스 대혁명 시기에 설치되었으며 당시 1일생활권을 염두에 둔 구역설정이었다. 현재 해외영토의 도를 포함하여 100개의 도가

있다. 그러나 국가를 대표하는 기능을 겸하지 않는데 이는 각 도에는 중앙 정부에서 임명하는 고급관료인 도지사가 있어 국가를 대리하는 기능을 하기 때문이다. 업무는 주로 주로 보건사회분야를 수행한다.

시·읍·면은 사회적·역사적인 공동체이므로 그 크기도 다양하다. 현재 시·읍·면의 수는 36,000개로 약 90%가 2,000명이하의 주민이 거주하고 있다. 이 중 11,000개는 200명 이하의 주민의 매우 작은 단위의 공동체이며, 2%만이 인구 10,000명 이상이 거주하고 있다. 시·읍·면의 총인구수는 1,400만명으로 프랑스 전체인구의 4분의 1을 차지하고 있다. 업무는 주로 주민의 기본생활에 필요한 전반적인 것을 수행한다²³⁾.

<그림 7> 수직적으로 본 프랑스 행정기관과 지방자치제도



자료 : 한국과 외국의 지방자치행정환경 차이점 비교분석, 21세기 정책개발연구소, 1997, 2, p. 124

23) 21세기 정책개발연구소, 前掲書, pp. 123-124.

제2절 파리시의 구제도

1. 일반적 특성

프랑스는 우리나라의 자치단체처럼 입법부로서의 시의회와 집행기관으로서의 시청이라는 개념구분이 없다. 주민의 직접선거에 의해 선출되어 구성되는 시의회가 의결기관이며 집행기관이다. 또한 시의회의장이면서 동시에 파리지 시장이다.

파리시의 경우 47명의 부시장중 20명의 구청장은 당연직 부시장이며 이들은 시장을 보좌하며 시의회개회시 시의원들의 질문사항이 있을 경우 각자 담당하고 있는 업무에 대해서 해당분야 부시장이 답변한다.

1995년 현재 파리시의 면적은 10,539ha이며, 1,576 km의 도로 및 2,643ha의 공원면적을 가지고 있다. 총인구수는 2,153,678명이며, 파리시의 총직원수는 38,000명이다.

파리의 시가지는 씨메島(Île de la Cité)를 중심으로 동심원상으로 발달하였으며 계속된 도시성장으로 1845년에는 인구 100만명으로 성장하였다. 1845년에 완성된 성안에 있는 모든 지역이 1860년에는 수도 파리의 행정구역으로 병합되었으며, 20개의 區로 분할됨으로써 오늘날 시가지의 골격이 형성되었다.

파리시의 구는 중심의 제1구로부터 시계방향으로 나선형모양으로 제 20구(arrondissement)까지 확장되어 있는데, 20개의 구는 자치구가 아니며 ‘파리, 리옹, 마르세이유특별법’에 의하여 준자치구적 성격의 구를 운영함으로써 다른 도시의 區와 차이를 두고 있다.

<그림 8> 파리의 구

파리의 구는 자치단체로서의 중요성은 없으며, 道(Department)를 몇 개로 나눈 지역으로 국가기관이 소재한 행정적인 구분으로 기능할 따름이며 특별법에 의한 의회구성단위이다. 따라서 별도의 의결기능은 없으며 주민의 여론을 수렴하여 파리의의회에 전달하는 역할을 수행한다. 이러한 법률적인 인격이 없음에도 불구하고 현재 區의 특징은 거의 기초자치단체인 邑문과 유사하다고 볼 수 있다.

조직현황은 파리시장 총괄하에 직속기관으로 6개국과 파리시장의 지시를 받아 사무총장의 지휘를 받는 15개국이 기본행정조직이 있다. 파리의 의사결정조직으로는 파리시장(Le Maire de Paris), 부시장(Adjoint au maire), 사무국장, 구청장(Le Marie de l'Arrondissement)으로 구성되어 있다.

파리의 선거관리는 시의 선거구를 구단위로 분할한다. 그리고 각 구는 각자의 선거구를 가지고 시의원과 구의원을 선출한다.

2. 구제도

가. 기관구성

1) 집행기관

가) 구청장

구청장(Le Maire de l'Arrondissement)은 구의회에서 선출하며 시의원중에서 간접선거로 선출된다. 구청장은 국가행정기관으로서의 지위와 구대표기관으로서의 지위를 가지며 임기는 6년이다. 전자의 지위와 관련해서는 호적사무를 관장하고 선거에 관한 권한을 행사하며, 구내의 토지행위, 개발행위, 공공시설정비계획 등에 관한 의견을 진술하며, 국가서비스법의 적용에 관한 권한을 행사한다. 후자와 관련해서는 학교회계(예: 학교금고 운영위원장)를 관장하고 부동산의 취득, 양도에 관한 의견을 제시하고, 구에 설치될 것이 예상되는 시설의 설치계획을 통보받는 등의 권한을 가진다.

한편 이들 20명의 구청장은 동시에 파리시의 부시장이며, 이들은 시장을 보좌하는 시장보의 기능을 수행한다.

파리시 부시장으로서의 구청장은 파리시의회와 본회의와 위원회소집을 요구하며 예산안을 포함한 의안을 제출한다. 또한 의회의결사항을 집행하고 파리시청 직원을 감독하고 기타 국가의 하부행정기관으로서의 권한을 행사한다.

나) 부구청장

구청장은 그 권한의 일부를 부구청장에게 위임할 수 있으며, 부구청장은 우리나라의 임명직 부구청장에 해당하는 직책이다.

부구청장은 의원정수의 약 1/3내에서 선출되며 적어도 1인은 시의원이어야 한다. 제1인자는 구청장 유고시 그 권한을 대행한다.

다) 보좌역

보좌역은 구청장의 제의에 의하여 시장이 시의원중에서 선발하며 구청장 아래에 둔다. 인구 4만5천명 미만은 보좌역이 없으며, 인구 4만5천명 - 10만명은 1인, 10만~ 15만명은 2인, 15만명이상은 3인을 둔다.

라) 사무국장

사무국장은 행정업무를 총괄하는 공무원으로 시장이 구청장의 제의를 받아 시직원 중에서 임명하며 시장과 구청장사이에 의견이 불일치할 경우에는 전체공무원중에서 선출한다.

마) 공무원

구공무원은 시장이 구직원의 일정수를 구청장의 의견을 받아들여 구청에 배치하며, 구청은 필요에 따라 시의 部局을 이용할 수 있다. 각 구의 공무원은 구청공무원이 아닌 시공무원이며 각종 공문서도 시청이름으로 집행된다²⁴⁾

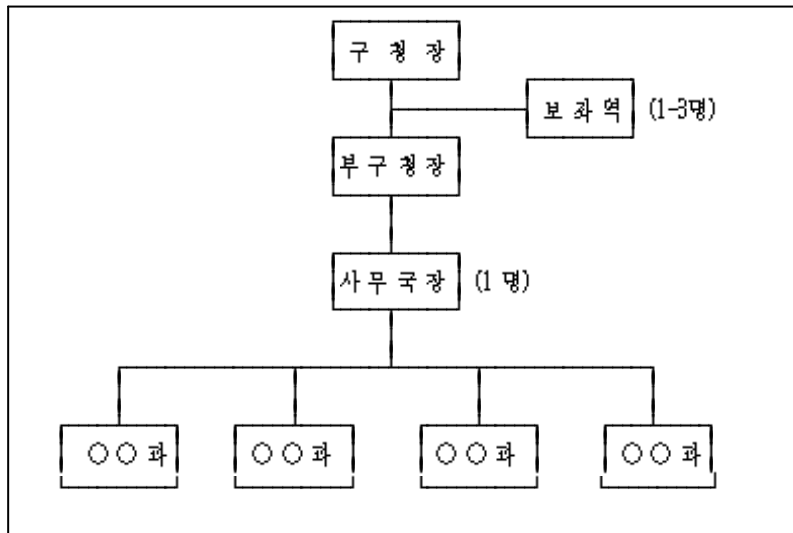
바) 구위원회

구위원회는 구의원, 시행정관, 당해 구역내의 사회·교육·스포츠·문화 등 제활동의 대표자, 스스로의 능력이나 활동을 통하여 구내의 주민생활 또

24) 崔鎮浩, 現場에서 본 프랑스 地方行政實際(서울 : 서울특별시, 1995), p. 53.

는 발전에 기여한 자로 구성된다. 구위원회는 어떠한 결정권도 없으며 예산도 편성되어 있지 않다. 구위원회의 활동은 지역의 일반적 생활에 관한 사항 및 시정개선을 위한 제안, 기타 구행정에 관한 의회와 시장을 보좌하는 일을 한다.

<그림 9> 파리시 구의 집행기관 기구표



2) 의회

의원은 주민직선으로 선출되며 인구비례에 의하여 구성된다. 구의원과 시의원은 동일한 정당별 후보명부를 가지고 선거를 하며 먼저 시의원직을 배분한 후 나중에 구의원직을 배분한다. 정당별 득표율에 따라 선출된 의원중 상위 1/3은 시의원이 되며 하위 2/3는 구의원으로서의 역할을 한다. 따라서 일부의원은 시의원과 구의원을 겸하고 있으므로 해당구의 결정사항을 시의회에 반영할 수 있다. 현재 파리의 20개 구의회의 구의원수는 12명

- 51명이며, 총 구의원의 수는 517명이다.

<표 12> 파리시 구의 인구와 면적 및 의원수

구청	면적(ha)	시의원(명)	구의원(명)	인구('90)
합계	10,539	163	517	2,154,678
1구	182.6	3	13	18,697
2구	99.2	3	13	20,595
3구	117.1	3	13	35,014
4구	160.1	3	13	32,246
5구	254.1	4	14	61,187
6구	215.4	3	13	48,104
7구	408.6	5	15	63,259
8구	388.1	3	13	41,279
9구	217.9	4	14	58,137
10구	289.2	6	18	90,112
11구	366.6	11	34	153,780
12구	637.7	10	30	131,476
13구	714.6	13	39	170,856
14구	562.1	10	30	136,611
15구	850.2	17	51	224,790
16구	784.6	13	39	169,429
17구	567.0	13	39	161,955
18구	600.5	14	41	187,497
19구	678.6	12	36	163,893
20구	598.4	13	39	185,761

구의회는 1인의 구청장과 3-13명의 구청장보좌관을 선출한다.

구의회의 기능과 관련된 모든 사항은 원칙적으로 시의회의 위임을 통하여 정해지며 구의회의 의결사항은 시장을 경유하여 국가기관인 道知事에게 접수됨으로써 효력을 발생한다.

구의회는 다음과 같은 3가지 고유업무를 수행한다.

첫째, 시장이나 시의회에 구의회의 의견을 결의하거나 질의한다.

둘째, 구와 이해관계가 있는 보고서, 시의회의결사항, 질문 등에 대한 의견을 제출할 수 있다.

셋째, 탁아소, 체육시설, 보육원, 공원녹지, 공중목욕탕과 같은 사회복지시설의 설치장소의 결정과 관리를 한다.

이외에도 시의회와 시민간의 정보를 공개하고, 시의회의 위임을 받아 시 소유의 각종 시설의 관리를 하며, 구단위에서 시의원과 각종 협회대표들간의 회합을 주선한다. 또한 주민과 밀접한 관계를 유지하기 위하여 조직을 설치할 수 있다.

한편 의원의 신분, 의회의 운영이나 의결에 관한 것은 시의회에 적용된 것과 동일하다. 즉 구의회의원의 임기는 6년으로, 1884년 품문법에 의하면 시의원은 무보수로 직무를 집행한다고 규정되어 있다. 그러나 同規程에서 파리, 리옹, 마르세이유의 구의회의원에게 특정직무수행을 위한 수당지급을 예정하였는데 실질적으로 파리지의 경우 시의원 1인당 통상 월합계 11,000 - 17,000프랑(한화 약 160-250만원)정도의 수당을 지급하고 있다.

구의회의 운영상의 특징으로서 구내의 제단체와의 협력관계가 제도화되어 있다. 또한 각 區에는 구역내에서 활동하는 각 분야의 단체의 대표자를 중심으로 조직된 자문위원회가 설치된다.

한편 시민과 시행정간의 거리를 좁히기 위하여 만들어진 Paris-Lyon-Marseille의 복잡한 조직은 구의회와 시의회간의 정책적인 갈등 야기의 위험성이 있으며, 구의회행정에 대한 행정적인 통제가 시장을 통해서 이루어진다는 것도 시장과 구청장간에 정당이 다를 경우에도 갈등이 내포되어 있다.

실제로 파리지의 경우 과거 시라크시장 재임시 2번의 선거에서 20개구에서 구청장이 모두 자파에서 선출된 경우는 갈등의 소지가 별로 없었으나

'95년 5월에 실시된 지방선거에서 최초로 파리시 20개구중 6개구에서 야당인 사회당소속의 구청장이 선출되어 그전과는 다른 양상이 나타나고 있다.

나. 사무배분

파리시는 commune인 동시에 département의 지위를 부여받아 두가지 성격의 자치단체사무를 수행한다. 예를 들어 파리시장은 교문으로서의 파리시를 대표하는 단체장의 직무를 수행하면서 동시에 파리 département의회회의 의장으로서 의무를 수행한다.

시의 사무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 시사무

- 파리시 및 도의회와 위원회의 소집 및 회의의 주재
- 예산안을 포함한 의안의 제출
- 의회의결사항의 집행
- 파리시청직원의 지휘·감독
- 중앙정부의 하부행기관으로서의 사무로 법령의 공포와 집행, 사법경찰, 호적관리, 선거인명부의 작성
- 소도로, 시장, Commune 청사의 유지 등에 관한 경찰사무

2) 구사무

한편 구의 사무는 국가행정기관으로서의 사무와 구대표기관으로서의 사무로 구분는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 국가행정기관으로서의 사무
 - 호적 및 선거사무에 관한 시장의 권한 행사

- 취학의무의 이행, 국가사업에 관한 법규정의 이행여부감시
- 병역법의 실시
- 구대표기관으로서의 사무
 - 학교의 금고관리
 - 부동산취득이나 양도에 관한 의견제시
 - 구내시설의 설치계획의 보고·통보접수

다. 재원배분

파리시의 구는 단순히 시의 하부행정기관으로 완전한 자치권이 없으며 독자적인 예산자율권도 없다.

구의 예산은 의무적 보조금과 기타보조금으로 구성되며, 구의 예산편성은 각 구청장이 하되 예산총액이 시예산에 명시되어 각 구별 예산이 시예산의 부록에 별도로 나와 있다. 또한 구는 제한된 인사권만 있으며 구의 인건비도 시의 예산에서 지출된다.

구의 운영에 필요한 경상수입과 지출은 시예산에 별첨으로 병합되어 구 의회의 의결을 거쳐야 하며, 구의 세출예산의 결정은 시장과 구청장으로 구성된 施設計劃審議會(la conférence de programmation d'arrondissement)의 의견을 들어 시의회에서 결정한다.

第7章 獨逸 베를린市の 區制度

제1절 독일 지방자치의 개관

독일의 지방자치제도는 오랜 역사의 산물이다. 지방자치단체는 중세의 시장중심의 자유시나 영주의 주류지 등 주민의 자연적 공동체개념에 뿌리를 두고 있다. 1808년 프로이센에서의 Freiherr vom Stein의 도시법제정에 의하여 지방자치단체의 지방자치행정권이 법적으로 보장되고, 남독일의 자연법적 사상가들의 노력으로 1831년의 게마인데헌법(Gemeindeordnung)에 의하여 지방자치단체의 자치행정권이 법제화되었다.

그후 1919년의 Weimar공화국헌법의 제정으로 소위 헌법상의 지방자치제도의 보장이 이루어졌고, 그후 각 주에서의 본격적인 게마인데법들이 정비되었다. 나치정권하에서 1935년 독일제국게마인데법(Die Deutsche Gemeindeordnung)이 제정되어 지방행정단위인 게마인데가 하위지방행정단위화 됨으로써 지방자치시대의 암흑기였다. 그후 1949년 독일기본법의 제정으로 기본법 제 28조 2항에 의하여 지방자치가 헌법으로 보장되었다.

독일 지방자치의 조직체계는 각 주의 법률에 규정되어 있으며 주요내용은 지방의회의 구성, 자치단체장의 선출방법, 지방의회와 집행기관과의 권한

관계, 주민들의 권한과 의무 등에 관한 것이다

독일의 각 州에서 지방의회와 지방자치단체장의 선출, 지방의회와 지방자치단체장과의 관계는 각 주마다 서로 상이하며, 이는 대체로 남독일형조직체계(Süddeutschen Ratsverfassung), 북독일형조직(Norddeutschen Ratsverfassung), 행정참사회제도(Magistratsverfassung) 형태로 구분된다. 한편 Berlin, Hamburg, Bremen市는 그 자체로서 도시국가의 지위를 가진다.

지방자치단체의 집행기관조직에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정하는데, 지방자치단체의 공무원은 직업공무원으로서, 공무원의 처우나 기타 공무원의 신분의 변동 등에 대해서는 연방법인 공무원법의 적용을 받지만 지방자치단체공무원의 충원이나 인사관리 등에 있어서는 전적으로 지방자치단체의 권한사항이다. 또한 지방자치단체 공무원들의 인사에 대해서는 지방의회의 관여 내지 통제가 가능하다.

한편 독일 지방행정단위는 연방을 구성하는 국가로서의 州아래에(지역범위가 넓은 주의 경우) 行政管區(Regierungsbezirk, Regierungspräsidium)가 설치되어 있고, 그 아래에 郡(Kreise, Landrat)가 설치되어 있다. 이 군은 국가와 지방행정단위로서의 지위를 갖는 동시에 상급지방자치단체로서의 법적 지위를 갖는다. 군의 구성은 군지역주민의 선거에 의해 구성되는 군의회와 군수가 있다.

<그림 10> 독일의 행정계층구조

郡아래에는 지방자치단체인 Gemeinde가 있으며 양자간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

계마인테들 중에는 행정적으로 군에 소속되어 있어 사무의 처리에 있어 군단위에서 본격적인 자치행정이 이루어지고, 그 범위내에서 Gemeinde가 좁은 범위의 고유사무를 처리한다. 이러한 계마인테를 郡에 속한 계마인테(Kreisangehörige Gemeinde)로 칭한다. 다소 규모가 큰 Gemeinde의 경우(대체적으로 주민수 3만명이상)에는 군에 소속되어 있지 않고 군단위수준의 자치행정을 Gemeinde가 스스로 수행하고 있는데, 이러한 계마인테는 도시형계마인테로서 자유시, 또는 자유계마인테라 칭한다.

한편 독일의 지방자치단체재정의 기본구조는 우선 국세와 지방세간의 구분에 따라 지방세징수에 의한 재원이 가장 중요하다. 둘째는 지방자치단체간의 재정력격차를 국가가 균등화시키는 재정균등법(Finanzausgleichgesetz : 독일헌법 제106조)에 따라 철저하게 객관적인 자료에 의하여 운영되고 있다. 이 제도는 일반재정교부금과 목적교부금으로 나누어진다. 셋째는 지방자치단체의 행정수수료, 지방자치단체의 각종 경제활동 및 재정재산의 수입 등으로 이루어진다.

제2절 구제도

1. 일반적 특성

독일의 일반적인 구행정(區)은 주정부의 하위행정체제로서 주정부의 일정한 관할 구역내에서 주정부를 대표하는 행정기관으로 주정부의 행정위임사무를 시행하는 기관이라 할 수 있다. 국가행정의 통일성을 확보하기 위한 중간관청으로 기능적 집중화를 통하여 행정의 효과성을 증대시키기 위한 일반행정관청이다. 구행정은 주별로 기능이 다소 차이가 나며 규모가 큰 洲에만 설치되어 있다.

베를린시는 준자치적 성격을 가진 구(stadtbezirke)가 23개 있으며, 총주민수는 3,458,038명으로 Neukölln區가 314,297명으로 가장 많으며, 가장 적은 주민수를 가진 區는 Weißensee區로 54,232명이다. 구의 총면적은 121388ha이며, 23개 區중 Lichtenberg 區가 26,400ha로 가장 규모가 크며, 가장 작은 면적을 가지고 있는 區는 Kreuzberg 區로 1,038ha의 면적을 가지고 있다²⁵⁾. 각 區의 주민수와 면적을 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 13> 베를린시 구의 주민수와 면적

25) Rose Hans - Joachim, Die Bundesrepublik Deutschland Staatschandbuch : Berlin, 1997, pp. 127-144.

구 분(區)	주민수(명)	면 적(ha)
Mitte	81,988	1,089
Tiergarten	98,996	1,340
Wedding	167,838	1,542
Prenzlauer Berg	141,476	1,080
Friedrichshain	106,000	970
Kreuzberg	155,388	1,088
Charlottenburg	207,828	3,088
Spandau	224,428	9,191
Wilmersdorf	145,348	3,439
Zehlendorf	107,840	7,058
Schöneberg	151,370	1,229
Steglitz	196,230	3,166
Tempelhof	160,426	4,080
Neukölln	314,287	4,488
Treptow	106,800	4,080
Kopenick	108,228	12,738
Lichtenberg	165,114	26,400
Waldensee	54,288	3,018
Pankow	109,068	6,160
Reinickendorf	251,300	3,982
Marzahn	163,144	3,160
Hohenschönhausen	119,768	2,600
Hellersdorf	186,488	2,834
합 계	2,482,088	121,888

2. 구제도

가. 기관구성

1) 집행기관

구청장은 구의회에서 선출되며 구청내에서 지배적인 위치에 있다.

구청장의 중요한 기능은 감독기능이며, 구의회(Bezirksstadträte)에 대한 감독권이 있다. 또한 구청장은 구청의 결정이 법규나 행정지침 또는 개별지침에 위배될 경우 이의신청을 할 수 있으며 2주 이내에 정확한 이유를 제시하여 그 결정을 연기시킬 수 있다.

또한 구청장은 직무상 행정위원을 두고 있는데 이러한 행정위원은 업무를 주재하고 범위내에서 책임을 진다. 행정위원과 의원사인의 견해차이는 구청장이 중재하고 조정한다.

구청은 다음과 같이 7개 區署가 있다⁶⁾.

<표 14> 베를린시 구의 기구

局	課
인사·행정국	인사과, 행정과, 법무과, 호적사무소, 구주민과
주민교육국	학교과, 예술과, 전문·예술학교과, 도서관제도과
사회제도국	일반행정과, 사회시설과, 공공사회업무과, 특수사회업무과
청소년·스포츠국	일반행정과, 후견인과, 가족복지과, 가정상담과, 청소년후원과
보건·환경보호국	일반행정과, 보건소, 생필품감독과, 환경과
건축·주택국	일반행정과, 측량과, 자연보호과, 녹지과, 주택과, 건축감독과, 주택감독과, 도시계획과
재정·경제국	예산과, 토지과, 구 금고과

2) 의회

구의회는 헌법 제 72조에서 구의 행정기관으로 명시하고 있으며, 구의 의사결정권한은 구의회에서 선출된 구청장 1인과 4명의 구의회의원 그리고 2명의 정당대표의 총 7명으로 구성되는 집행이사회(Bezirksamt)에서 행사한다. 이 이사회는 베를린시의 감독과 행정지침을 받고 있고 베를린시 의회에서 예산결정에 대한 통제를 받기도 한다.

구의회는 다음과 같은 업무를 수행한다

첫째, 각 구의 행정을 감독하고 예산안을 의결한다

둘째, 구의회는 당해 구행정의 기본정책을 결정하는데 시정부나 시의원들

26) Rose Hans - Joachim, Die Bundesrepublik Deutschland Sttatshandbuch, Berlin, 1997, p.125.

에 의하여 제정된 행정규칙의 범위내에서 지방행정의 기본정책을 결정한다.

셋째, 구의회는 구청에 대하여 구의회가 필요한 정보를 언제든지 요구할 수 있다.

넷째, 구의회는 시민대표, 고위공무원, 명예직공무원, 무보수명예시민을 결정하는데 있어서 투표권을 행사한다.

예를 들어 구의회는 행정위원(국장급)을 선임하는데 이들은 유럽연합의원의 신분을 취득하게 된다. 행정위원회는 구의회의원의 임기와 같고

구의회는 또한 구의회의원의 3분의 2 이상의 동의가 있을 때 행정위원을 면직시킬 수 있다.

구의원은 주민의 보통·평등·비밀·직접선거에 의해서 선출되는데 각 구에는 45명의 의원이 있으며²⁷⁾, 베를린시의 총 구의원수는 총 1,035명이다.

의원의 보수는 월봉급이 410DM, 일비 50DM, 상임위원회참석시 30DM, 여비 80DM, 그리고 출장비가 지급된다. 한편 정당보조비가 연 25,000 DM 지급된다²⁸⁾.

한편 각 구당 의원정당분포를 살펴보면 다음과 같다.

베를린시 23개 구의 정당별 의석분포는 CDU당이 374명으로 가장 많은 의석분포를 차지하고 있으며 두번째가 SPD당으로 294명, 세 번째가 PDS당으로 198명, 네번째가 Grünen/Bündnis(녹색당)으로 161명을 차지하고 있다.

27) *Verfassung von Berlin(베를린헌법) 제54조 2항*

28) *Driehaus Hans - Joachim, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze Berlins, C.H.BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG MUNCHEN, 1996, Mai, 1, Bez VerordEntg 97, pp. 1-3.*

<표 15> 베를린시 구의 정당별 의석분포

구 분	PDS 당	SPD당	CDU당	Grünen/ Brandis 당	기타
Mitte	20	10	9	6	
Tiergarten		13	19	13	
Wedding		18	19	8	
Prenzlauer Berg	17	12	9	7	
Friedrichshain	19	13	9	4	
Kreuzberg		14	14	17	
Charlottenburg		14	21	10	
Spandau		18	22	4	1
Wilmerdorf		12	23	10	
Zehlendorf		8	24	6	7(WUB)
Schöneberg		14	17	14	
Steglitz		12	24	9	
Tempelhof		12	27	6	
Neukölln		14	24	7	
Treptow	16	14	11	4	
Köpenick	14	16	11	4	
Lichtenberg	20	10	10	5	
Wei ßensee	13	14	13	5	
Pankow	16	13	11	5	
Reinickendorf		16	24	5	
Marzahn	22	8	11	4	
Hohenschönhausen	21	9	11	4	
Hellersdorf	20	10	11	4	
합계 (1,035명)	198	294	374	161	8

자료 : Rose Hans-Joachim, Die Bundesrepublik Deutschland Staatschhandbuch : Berlin, 1997, pp. 127-144 참조 재구성.

나. 사무배분

독일 지방행정사무의 법적 구분인 사무와 기능의 이원적 사고, 즉 고유사무와 위임사무의 구분은 오늘날 많이 퇴색되고 있다. 그러나 국가에 의한 통제방식에 관한 차이에 따라 자치단체의 고유사무와 위임사무가 구분되어 진다.

구의 고유사무는 원칙적으로 지역공동체의 모든 사무영역에 속하는 것으로 도로건설, 학교건립, 소방업무, 도시계획, 지역전역의 교통 및 에너지수급, 하수 및 쓰레기처리, 그리고 상수도공급 등이 그 예이다.

고유사무는 구의 규모와 역량에 따라 사무범위를 탄력적으로 운영하는 장점이 있다.

구의 위임사무는 원래 국가사무로서 구에 위임되어진 모든 사무를 포함한다. 이러한 국가위임사무는 상급행정관청으로부터 법적·전문성에 있어서 통제를 받는다.

현재 베를린시의 구사무는 다음과 같다.

- 귀화 및 국적취득시험
- 호적사무 : 姓의 변경 및 이름의 확인
- 통계업무의 협조
- 지역내의 주민발안 및 보통선거의 실시
- 주민대회업무
- 주민의 근로등록업무
- 물권적 권리의 취득·변경·부담·양도·무효화업무
- 부동산의 취득과 양도, 지상권의 위탁·폐지·갱신업무 및 부동산부채의 위탁·변경·폐지업무
- 도시계획 및 도시개발계획업무
- 토지대장의 측량업무 및 운영
- 베를린시의 토지감정평가업무에 대한 협조
- 지역가치의 순위결정업무
- 주택가격형성과 물가감시업무

- 도로건축물의 관리 및 운영에 대한 권한
- 주차장관리업무
- 교통량의 조사업무
- 묘지제도 전반에 관한 운영 및 관리
- 육영장학사업
- 소송의 제기와 재판날짜의 결정업무
- 보호원(고아원, 양로원 등의 수용시설)의 설립업무
- 공교육비와 사교육비에 대한 인·허가업무
- 아동보호계획의 변경에 관한 업무
- 소년보호소의 설립과 폐쇄업무
- 지역체육시설의 계획·건축·개조·변경업무
- 학교 및 특수학교의 설립과 폐지·변경
- 교육조직과 교육발전계획업무
- 전문적인 소송의 지원과 사회보장제도(IT-Programm)내에서의 시험에 의한 선발
 - 컴퓨터자료보장에 관한 합법적인 세금의 결정과 지역내의 벌금소송 한편 구의 사무이면서 구의 관할 영역을 넘는 사무에 대해서는 재정적 지원이나 사무의 지휘·감독이 구의 한계를 넘어설 수 있다. 이와 같은 사무는 그 집행을 연방과 주 그리고 구가 공동의 재원을 마련하고 공동으로 대처하는 영역이 증가하고 있다. 특히 환경행정에 대한 공동대처는 일반화 되어진 하나의 유형으로 볼 수 있다. 상하수도에 관한 사무는 수익자부담이 잘 지켜지면서 실효를 거두는 영역이다.

다. 자원배분

독일의 지방재정은 다음과 같은 기본구조하에서 운영되고 있다.

첫째, 국세와 지방세사이의 구분에 따라 지방세징수에 의한 재원이 가장 중요하다. 둘째, 지방자치단체간의 재정력의 차이를 국가가 균등화시키는 재정균분제도가 재정균분법에 의하여 철저히 객관적인 자료에 의하여 이루어지고 있으며 一般財政交付金과 目的交付金으로 나누어진다. 셋째, 지방자치단체의 행정수수료, 지방자치단체의 각종 경제활동 및 재정재산의 수입으로 이루어진다.

1) 자주재원

베를린시 區의 자주재원은 재산수입, 경영수입과 용역수입, 수수료와 분담금, 조세수입에 의하여 충당된다.

재산수입은 임대료, 지상권설정사용료, 재산의 매각대금으로 비중이 그리 높지 않다. 구는 부담금(Finanzzuweisungen)이라는 재정수입원을 가지고 있다. 또한 도로나 기타 공공시설의 설치에 따른 개발이익환수금도 징수되고 있다.

또한 구의 수입으로는 개별적인 서비스의 제공과 그 이용관계의 대가로 징수되는 수수료가 있으며 행정수수료와 사용료로 구분된다. 행정수수료는 행정상 면허의 발급과 같은 행정기관의 행위에 대하여 지불하는 것이고 사용료는 구시설이용에 따른 수수료이다. 공설수영장이나 병원 등의 이용료가 좋은 예이다.

한편 구의 조세수입으로는 연방법률에 따른 세금(토지세, 영업세), 소득세의 일정부분, 지역내 소비세와 음료수세가 있다.

2) 재원보조제도

베를린시 구의 재원으로 재정교부금이 있으며 일반재정교부금과 특정한 지출목적에 연계되어 있는 목적교부금으로 구분된다. 구는 헌법 제106조 제7항에 의거하여 일반재정교부금은 연방과 주간의 공동세원총액에 대한 주의 지분에 있어, 일정비율을 교부해 줄 것을 요구할 수 있다. 일반재정교부금에 대해서는 구가 그 재정의 용도를 자유로이 결정할 수 있으나 연방이나 주가 제공하는 목적교부금에 대해서는 구체적으로 정해진 목적이외에는 사용할 수가 없다. 구에 주어지는 주나 연방의 재정교부금은 구전체재원의 약 30%를 차지한다.

만약 이러한 모든 수입이 구재정수요를 충당하지 못할 경우, 구는 연방이나 베를린시에 구할당금을 요구할 수 있다.

라. 지도·감독²⁹⁾

구청의 결정이나 조례·지침에 의해서 취해진 조치들은 시정부의 요구에 의해 철회될 수 있으며, 시정부는 각 구의 활동을 위한 행정지침이나 원칙들을 제정할 수 있다.

또한 시정부는 시의 행정지침이나 원칙들이 잘 지켜지는지 또한 행정의 적법성이 보장되는지 감독한다.

29) Verfassung von Berlin(베를린헌법) 제51조 22항.

第8章 日本 政令指定都市의 區制度： 千葉市를 중심으로

제1절 일본 정령지정도시의 개관

대도시에는 일반의 시정촌과 다른 사무나 제도를 가지고 있는 지방자치 단체가 있으며 이를 대도시제도라고 한다. 이에는 특별구제도, 정령지정도시 제도, 중핵시제도가 있다.

이중 정령지정도시는 인구 50만명 이상으로 政令에 의해서 지정된 도시로, 사무배분이나 재정상으로 다른 시와 다른 관례를 인정하고 일정의 행정 에 관해서는 府廳의 권한을 가지고 있다.

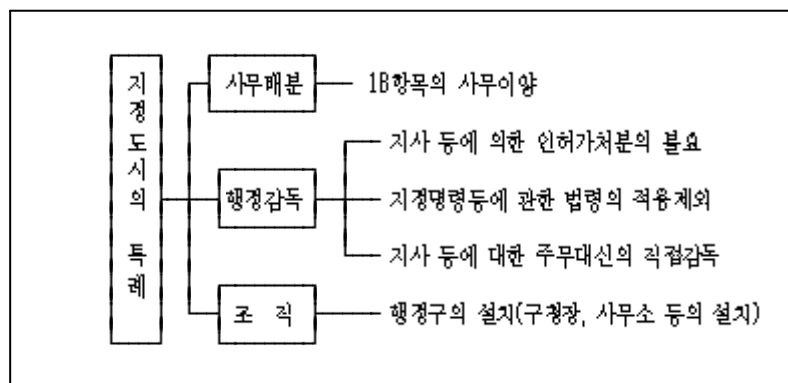
현재의 정령지정都市는 1888년의 市制·町村制 발족이후의 대도시였던 東京, 大阪, 京都, 名古屋, 橫濱, 神戸의 6대도시를 기초로 한다. 도제에 의해서 동경시로 된 동경이외의 5시는 戰後 府縣에서 독립된 府縣과 같은 권한을 가진 ‘특별시’의 지정을 요구하였지만, 대도시가 부현에서 독립하는 것

에 대한 부현의 위기감이 강하여 커다란 논의가 있었다. 그 결과 ‘특별시’의 지정은 되지않은채 현재의 지정도시제도가 1956년 실시되었다.

1997년 현재 일본의 정령지정도시는 위에 열거한 도시중 東京을 제외하고 札幌市, 仙台市, 川崎市, 廣島市, 北九州市, 福岡市, 千葉市가 추가되어 모두 12개시가 있으며 堺, 大宮, 浦和, 與野, 靜岡, 清水등도 정령지정도시가 되기위하여 노력하고 있다.

일본의 정령지정도시는 府縣制, 市町村制라는 기본틀을 크게 깨뜨리지 않고, 특히 府縣의 존재를 위협하지 않고 부현의 체면을 살리면서 특례적인 지위를 용인하는 조치다. 따라서 지정도시에 특별한 사무, 권한 및 재원을 부여하는 제도는 아니다. 즉 지정도시라는 하나의 제도가 존재한다기 보다는 지정도시에 보건소, 건축행정 등의 사무를 합하여 府縣으로부터 사무이양한 것이다. 이것은 재정상 도로재원을 제외하고 지정도시에 어떠한 특정 재원도 부여하지 않고 있다는 것에서 알 수 있듯이 제도라기보다는 특별조치이다.

<그림 11> 지정도시의 특례제도



일본의 지방자치법을 보면 都道府縣으로부터 지정도시에 이양한 일부사무는 지정도시의 시장 또는 기관이 도도부현을 대신하여 사무처리를 할 수 있다. 즉 ① 아동복지에 관한 사무, ② 민생위원회에 관한 사무, ③ 신체장애자의 복지에 관한 사무 ④ 생활보호에 관한 사무 ⑤ 행려병자 및 행려사망자의 취급에 관한 사무 ⑥ 모자가정의 복지에 관한 사무 ⑦ 노인복지에 관한 사무 ⑧ 모자보건에 관한 사무 ⑨ 전염병예방에 관한 사무 ⑩ 기생충병의 예방에 관한 사무 ⑪ 식품위생에 관한 사무 ⑫ 묘지·매장 등의 규제에 관한 사무 ⑬ 흥행장·여관 및 공중목욕탕의 영업규제에 관한 사무 ⑭ 결핵 예방에 관한 사무 ⑮ 도시계획에 관한 사무, 토지구획정리사업에 관한 사무, 옥외광고물의 규제에 관한 사무는 지정도시의 관할사무로 되어 있다. 또한 지정도시는 시장의 권한에 속한 사무를 분장하기 위하여 조례에서 그 구역을 분장하는 구(행정구)를 설치하고, 구의 사무소에는 필요하다고 인정되는 경우 출장소를 설치한다. 구에는 구청장외에 구수입역, 구선거관리위원회 등을 둔다.

제2절 千葉市の 구제도

1. 일반적 특성

千葉市는 1932년 4월 1일 일본에서 12번째로 政令指定都市가 되었다.

이 도시는 동경 140도 6분, 북위 35도 36분에 위치하고, 千葉縣의 중앙에 있으며 동경중심부까지 약 40km, 현재의 동쪽경계까지 약 70km, 북서쪽의 關宿에 약 60km, 남단의 白兵까지는 약 80km의 지점에 있다.

1997년 현재 이 도시의 총면적은 272.07km²이며, 인구는 856,378명, 인구 밀도는 1km²당 3,149명이다.

千葉市の 의원수는 모두 56명으로 이를 각 區別로 구분하여 보면 中央區 11인, 花見川區 12인, 稻毛區 10인, 若葉區 10인, 線區 4인, 美浜區 9인이다.

또한 의원들을 정당별로 구분하여 살펴보면 <표 16>과 같으며, 이들의 보수는 의장 980,000円, 부의장 880,000円, 의원 810,000円이다.

<표 16> 千葉市의원 정당별분포

(단위 : 명)

구분	자민당	신진당	공명당	공산당	사회민주당	무소속	계
수	17	2	7	7	3	20	56

자료 : 千葉市議會事務局 : 市政概要, 1997, p.11.

한편 千葉市는 中央區를 포함하여 6개의 구가 있으며, 이에 대한 일반적인 현황을 보면 <표 17>과 같다.

<표 17> 千葉市 區의 일반적 현황

(1997년 4.1현재)

구분	면적(km ²)	세대수(세대)	인구(명)		
			총수	남	여
中央區	44.81	68,490	166,814	84,807	82,007
花見川區	34.24	65,303	177,205	90,353	86,852
稻毛區	21.25	57,288	149,471	76,093	73,378
若葉區	84.21	52,590	148,927	75,417	73,510
線區	66.40	27,211	85,475	42,542	42,933
美浜區	21.16	46,289	128,486	63,967	64,519

자료 : 千葉市議會事務局 市政概要 1997.

2. 구제도

가. 기관구성

지정도시의 시장은 시장의 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여 조례로 區를 설치하고, 구의 사무소나 출장소를 설치할 수 있다. 지정도시의 구에는 사무소의 장으로서 구청장을 두며, 구청장은 지정도시의 공무원 중에서 시장이 임명한다. 또한 구에는 부구청장을 지방공무원 중에서 시장이 임명한다. 그외에 기획예산실장을 시장이 임명하며 그는 구의 회계를담당한다.

구청장아래에 부구청장, 課에 課長 및 課長補佐, 事務所에 所長 및 所長補佐, 係에 係長을 둔다. 또한 구청에는 參事를 둘 수 있으며 과 또는 사무소에 主幹, 主査, 主査補 또는 副主査를 둘 수 있다. 그밖에 課 또는 事務所에는 필요한 직원을 둘 수 있다.

부구청장은 구청장을 보좌하며 과장, 소장 및 계장은 과 또는 계의 담당 사무를 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다.

과장보좌 및 소장보좌는 과장 또는 소장을 보좌하며, 참사, 주간 및 주사는 별도로 정해진 담당사무를 관리하고 소속직원을 지휘·감독한다.

주사보 및 부주사는 과장 또는 소장의 정해진 담당사무를 처리하며, 참사, 주간 및 주사 역시 상사의 명에 따라 과장 또는 소장의 담당사무를 처리하며, 과장 및 소장은 구청시민센터의 직원을 지휘·감독한다³⁰⁾.

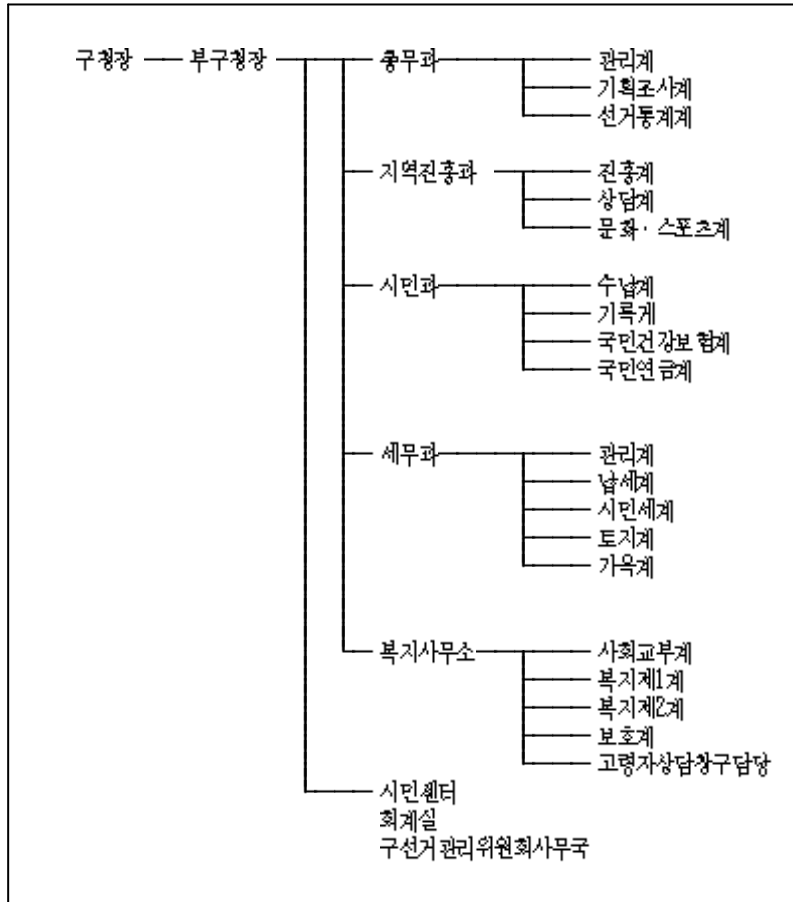
한편 中央區를 제외한 5區의 행정구에서는 부구청장이 총무과장을 겸하고 있다.

30) 千葉市, 區政概要(千葉市, 千葉市市民局市民部區政課, 1997), p. 103.

1) 구청의 기구

千葉市の 6개 각 구청의 기구를 보면 일반적으로 구청장, 부구청장이 있으며 그 아래에 총무과, 지역진흥과, 시민과, 세무과, 복지사무소, 시민센터가 있다. 특별히 收入役의 권한에 속하는 사무 및 市長의 권한에 속하는 사무의 일부를 처리 또는 보조집행하기 위하여 會計室을 두고 있다.

<그림 12> 千葉市 區의 기구표



2) 업무분장(課)

구 분	업 무 내 용
총무과	서무, 구행정의 기획 및 조정, 선거 및 指定동계조사
지역진흥과	町内自治會·커뮤니티진흥, 상담·요망·陳情·施設見學會, 지역문화의 진흥·스포츠·여가정보
시민과	호적의 届出, 주민이동의 届出, 인감등록, 외국인등록, 호적 등호본·住民票의 발급, 자동차의 임시운행허가증의 교부, 국민건강보험과 국민연금자격의 취득 및 상실 그리고 이에 관련한 助産費·葬禮費의 접수와 지급, 고액의료비의 貸付
세무과	시세의 제중명, 시세납입, 시민세, 토지의 평가·과세, 가옥의 평가·과세
복지사무소	생활보호비의 지급·의료권교부, 노인복지·모자복지, 심신 장애인복지, 생활보호의 상담·신청, 고령자의 보건·복지에 관한 종합상담
회계실	현금·물품의 출납보관, 지출명령서·精算書의 심사
구선거관리위원회	선거인명부의 작성·열람, 선거의 집행

자료: 千葉市 議會事務局 市政概要, 1997, P. 97.

3) 공무원

1997년 6월 현재 千葉市 6個區의 총 공무원수는 900명이며, 이중 中央區가 가장 많은 209명의 공무원수를 보유하고 있다. 부서별 공무원수는 일반적으로 세무과, 시민과, 복지사무소 등의 부서에 많은 인력이 배치되어 있으며 특히 시민과의 접수계(76명), 복지사무소의 복지제1계(75명)에 가장 많은 인력이 배치되어 있다.

<표 18> 千葉市 각 區의 공무원수

(1997. 5. 현재)

조직	中央區	花見川區	稻毛區	若葉區	綠區	美浜區	計
구청장	1	1	1	1	1	1	6
부구청장	1	1	1	1	1	1	6
총무과	12	12	11	11	11	11	68
지역진흥과	15	17	14	17	14	18	95
시민과	45	35	42	39	20	33	214
세무과	56	36	35	37	28	28	220
복지사무소	50	32	30	38	23	26	199
시민센터	27	26	-	12	15	-	80
회계실	2	2	2	2	2	2	12
합계	209	162	136	158	115	120	900

資料：千葉市, 區政概要, p. 23.

한편 千葉市의 구는 行政區의 성격을 띠고 있으므로 의회는 존재하지 않는다.

나. 사무배분

千葉市 구의 사무는 지방자치법 제 153조 제 1항의 규정에 의하여 시장의 권한에 속한 사무중 구청장에게 위임하였으며 그 내용은 다음과 같다.

- 국민연금에 관한 신청서 등의 受理 및 上達에 관한 사무
- 국민연금에 관계된 수첩 및 증서의 주고 받는 사무
- 국민연금보험료의 수납에 관한 사무
- 노령복지연금에 관한 신청서 등의 수리 및 상달 또는 증서의 주고

받는 사무

- 국가, 자치단체, 공공조합 그밖에 법령의 규정에 근거해서 請求 또는 위탁된 징수금의 징수 및 그의 체납처분에 관한 사무
- 구청장의 소관사무에 속한 제증명(특별징수에 관계된 개인시민세의 납세의무자에 관한 과세증명을 포함)으로서 시장이 지정하는 것 및 열람에 관한 사무
- 稅利士등록에 관계된 등록신청서의 수리 및 適格調査에 관한 사무
- 兒童扶養手當法施行令 제6조의 규정에 의하여 受給資格 및 手當額의 認定請求受理 등의 사무
- 특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률시행령 제13조의 규정에 의한 수납자격 및 수당액의 認定請求受理 등의 사무
- 조류와 동물의 사육허가 등에 관한 사무
- 해로운 鳥類 및 동물의 제거에 관한 사무
- 커뮤니티센터(중앙은 제외)의 휴관일의 변경 또는 사용료의 징수, 감면 및 환불에 관한 사무(감면기준 및 환불기준의 결정에 관한 기준제외)
- 士氣아스미가오키프라자의 휴관 또는 사용료의 징수 및 감면에 관한 사무(감면기준의 결정에 관한 것은 제외) (線區 廳長에 한함)
- 區民후레이이사업보조금의 교부에 관한 사무
- Community광장의 지정 및 정비에 관계된 보조금의 교부에 관한 사무
- 地區Community만들기 간담회운영보조금의 교부에 관한 사무
- 쇼나이가이(町内)자치회집회소건설 등에 관한 보조금의 교부에 관

한 사무

- 防犯街燈補助金の 교부에 관한 사무
- 상수도배수관施設事業補助金の 교부에 관한 사무

한편 구청장의 전결사항은 다음과 같다.

- 구행정 연락조정 회의의 개최
- 구청장회의에서의 議案付議
- 구내사무사업의 豫算化要望原案의 책정
- 구의 주요사무사업계획의 책정
- 홍보지의 편집 및 발행
- 지방자치법 제260조의 2 제1항의 규정에 기초한 地緣에 의한 단체의 허가
- 시정간담회의 개최
- 행정재산의 목적외 사용의 허가

다. 재원배분

千葉市の 區의 재원은 우리나라의 인구 50만 이상의 시에 속해 있는 행정구와 마찬가지로 자주재원이 별도로 편성되어 있지 않으며, 모든 재원은 시에서 보조를 받고 있다.

참고로 1996년 현재 千葉市 각 區의 세수(수납액)실태를 살펴보면 다음과 같다.

<표 19> 千葉市 각 區의 세수실태

(단위 : 십만엔)

區分	千葉市(利)	本題	中央區	花見川區	稻毛區	若葉區	綠區	美浜區	
市稅	170,917	54,977	48,108	13,248	13,246	10,197	7,597	22,821	
普通稅	市民稅	76,642	44,951	12,636	4,175	4,057	3,845	1,659	5,316
	固定資產稅	67,869	620	29,663	6,904	7,081	5,290	4,241	14,070
	輕自動車稅	380	-	95	68	53	79	43	41
	市담배稅	4,707	4,707	-	-	-	-	-	-
	廣產稅	1(0.892)	1(0.892)	-	-	-	-	-	-
	特別土地保有稅	2,313	-	4,223	1,556	148	458	734	392
目的稅	事業所稅	4,698	4,698	-	-	-	-	-	-
	都市計劃稅	14,306	-	5,291	1,945	1,907	1,243	921	3,001

第9章 外國 大都市 區制度의 比較分析 및 示唆點

제1절 外國의 大도시 구제도 比較분석

1. 법적 지위

세계 대도시 구의 법적 지위는 각 나라의 역사와 정치 그리고 행정적인 특성에 따라 그 성격을 달리하고 있다. 동경도의 23개 구는 사무와 재원에 관한 권능의 일부가 제한되는 특별지방자치단체로서 시정촌 및 정령지정도시와 구별되고, 뉴욕시의 구는 시의 하부행정정보조기관으로서 현장이 없다. 런던구는 시의 하급자치단체로서의 보조행정기관이 아니라 완전자치단체로서와 동격의 법인이 부여되어 있으며, 파리시의 구는 자치단체로서의 중요성은 없으며, 도를 몇 개로 나눈 지역으로 국가기관이 소재한 행정적인 구분으로 기능할 따름이며 특별법에 의한 의회구성단위이다. 베를린시의 구는 의회가 구성되어 있으며 준자치적인 성격을 띠고 있다.

구분	동경도특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
법적 지위	특별지방자치단체	시의 하부 행정정보조기관	완권자치단체 시와 동격	특별법에 의한 의회구성단위	의회구성, 준자치적성격

2. 기관구성

가. 집행기관

1) 구청장

동경도 특별구의 구청장은 임기 4년으로 주민의 직접선거로 선출된다.

구청장의 사무는 ① 당해 특별구사무 ② 특별구구청장의 기관위임사무 ③ 시장의 기관위임사무, ④ 도지사로부터의 기관위임사무 등이 있다.

뉴욕시 구의 경우 임기 4년으로, 주민의 직접선출에 의하며, 구청장의 주요기능은 크게 지역관련예산안과 조례안의 발의 및 지역공공서비스에 대한 감독이다. 런던구는 의회의장이 구청장을 겸임하며, 지방의원이 간접선거에 의하여 선출된다. 임기는 1년이다. 파리시 구의 구청장은 구의회에서 선출되며 시의원중에서 간접선거로 선출된다. 구청장은 국가행정기관으로서의 지위와 구대표기관으로서의 지위를 가지며 임기는 6년이다.

구 분	동경도 특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
임 기	4년	4년	1년	6년	
선출 방법	직접선거	직접선거	간접선거	간접선거	간접선거
사 무 (권 한)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 당해 특별구의 사무 ◦ 특별구 구청장의 기관 위임사무 ◦ 시장의 기관 위임사무 ◦ 도지사로부터의 기관 위임사무 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역관련예산안 ◦ 조례안발의 ◦ 지역공공서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육, 주택, 쓰레기수거, 사회서비스, 지역계획 등의 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가행정기관으로서의 지위 <ul style="list-style-type: none"> - 호적, 선거, 국가서비스법의 적용 ◦ 구대표기관으로서의 지위 <ul style="list-style-type: none"> - 학교회계관장, 부동산취득 및 양도에 관한의견제시, 시설설치계획의 통보입수 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 감독기능 ◦ 구청결정에 대한이의신청

2) 의회

국가에 따라 구의회를 두고 있는 경우와, 구의회없이 여러기관의 장이나 지역주민대표들이 조직을 결성하여 의회의 기능을 대신하고 있는 경우도 있다. 따라서 의회의장이나 의원이 없는 자치단체도 있다.

가) 의장

동경도의 경우 의원들의 간접선거로 선출되며 임기는 4년이다. 권한은 의회의 사무국장 및 서기 등을 임명할 수 있다. 뉴욕시의 경우 원칙적으로 의회가 없으며 따라서 의회의장 및 의원이 없다. 런던구의 경우 의회의장은 의회다수당의 리더가 선출되며 임기는 1년이다. 파리시의 구는 구청장이 구 의회의장을 겸직하며 시의원을 겸직하는 의원가운데서 선출된다.

구 분	동경도 특별구	뉴욕시의 구	런던구	파리시의 구	베를린시의 구
임기	4년	-	1년	6년	
선임방법	의원간접선거	-	다수당의 리더선출	구청장이 겸임	
권한 및 의무	구의회 사무국장 및 서기 임명	-	일반주민생활과 관련한 업무의 의결·집행	초려관리, 학교급교 위원장역할	

나) 의원

동경도 특별구의원은 주민의 직접선거에 의해 선출되며 임기는 4년이다. 뉴욕시의 구는 의회가 존재하지 않으므로 구의회 의원은 없다. 런던구는 주민직선에 의하여 구의회 의원이 선출되며 임기는 4년이다. 의원의 권한과 의무는 議政과 관련하여 지방자치단체의 공식문서에 접할 수 있는 권한, 의원 모임에의 출석, 의원의 금전적 이해관계에 관한 공표의무가 있다. 파리시의 구의원은 주민의 직접선거에 의해 선출되며, 의원은 인구비례에 의해 선출된다. 파리시의 구의회는 별도의 의결기능은 없으며 단지 주민의 여론을 수렴하여 파리시의회에 전달한다.

구 분	동경도 특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
임 기	4년	-	4년	6년	
선출방법	주민직접선거	-	주민직선	주민직선	
권한 및 의무	-일정한 직위를 겸하지 못한다. -겸업이 금지된다.	-	-의정관련 공시 문서 접근가능 -의원모임 출석 -금전적 이해관계 공표	-시 의원을 겸하고 있는 경우, 해당구의 결정사항을 시의회에 반영	

3. 사무배분

동경도의 경우 동경도와 특별구의 사무배분기준 및 사무가 확실하게 구분되어 있으며, 도와 구간의 갈등발생시 사무처리의 조정을 위하여 都·區協議會가 구성되어 있다. 뉴욕시 구의 경우 시의 하부보조기관으로 고유사무가 없으며 특별히 시에서 필요한 구의 사무는 구에 사무소를 설치하고 운영한다. 런던구는 협의적 특성을 지닌 사무는 구에서 직접 수행하며, 광의의 성격을 지닌 사무는 여러 가지 기관을 활용하여 운영하고 있다. 파리시의 구는 국가행정기관으로서의 사무와 구대표기관으로서의 사무가 있다.

구분	동경도 특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
사무배분기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도의 사무 - 전역에 걸친 계획의 작성 및 사무 조정 - 광역에 걸쳐 1 차적으로 처리해야하는 사무 - 대규모사무 ○ 특별구사무 - 즉각적이고 적절한 처리사무 - 지역주민의 공동 이용시설 - 주민관리사무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고유사무 없음 ○ 시위업사무 ○ 시에서 필요한 사무는 사무소설치하여 운영 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역공동체 영역에 속하는 사무
구사무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복지관련 대인 사무 ○ 근린공원관련 업무 ○ 보건관련사무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공청회개최 및 일간신문 공고 ○ 부동산관련 과세평가조정 사무 ○ 행정장부 및 서류의 신속제공 ○ 구획변경신청사무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육, 주택, 쓰레기 수거, 사회서비스, 지역계획 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호적사무, 선거사무 ○ 구내의 토지행위 및 개발행위, 공공시설 정비계획에 대한 사무 ○ 국가서비스법의 적용에 관한 권한행사 ○ 학교회계 사무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호적업무 ○ 교육업무 ○ 아동보호 ○ 도시계획 ○ 부동산 업무 ○ 소송업무 ○ 귀화 및 국적취득 업무 등

4. 財源配分

구분	통경도 특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
재원배분 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○도와 구간의 사무배분을 전체 ○매년도 특별구 전체의 행정경비와 수입을 산정하고 부족한액수를 특별구에 배분 	<ul style="list-style-type: none"> ○구는 시의 하부보조기관으로 과세권이 없음 ○따라서 독자적인 세입예산도 없음 	-	<ul style="list-style-type: none"> ○파리시의 구는 시의 하부보조기관으로 독자적인 과세권이 없음 ○따라서 독자적인 세입예산이 편성되지 않음 	
재원배분	<ul style="list-style-type: none"> ○자주재원 <ul style="list-style-type: none"> -지방세 : 구민세(개인분), 경자동차세, 담배세, 광산세 -지방채 : 공원, 학교, 보육원 등의 건설사업 재원으로 함 ○재원조정제도 <ul style="list-style-type: none"> -교부금 : 도가 각 구마다 경비와 수입을 산정하며, 경비가 수입을 초과되는 구역에 교부 -납부금 : 수입이 경비를 초과하는 구에 납부 ○지방교부세 <ul style="list-style-type: none"> -특별구에는 지방교부세제도가 직접 적용되고 있지 않음 : 즉 교부세 산정시 통경도와 특별구는 하나의 단체로 간주됨 	<ul style="list-style-type: none"> ○구청의 운영 및 지역발전에 되는 모든 재원은 시에서 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○자주재원(지방세) <ul style="list-style-type: none"> -카운슬세가 있음. 이는 과거의 레이트와 주민부담금을 절충한 것으로 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에거주하는 18세 이상의 성인을 기조로 함 -토지, 건물, 기타부동산을 과세 대상으로 함. -세율은 당해 구에서 조달해야 할 소요액과 과세표준총액의 관계에 의해 결정 ○재원보조제도(국고보조금) : 1980년 이후 각 구에 총지출목표가 정해졌으며 이를 초과한 구는 중앙정부로부터 보조금이 삭감되고 있음 ○재원조정제도 <ul style="list-style-type: none"> -각 구간의 재정력 격차를 런던헤이트조정제도에 의해 조정됨 -12개의 내런던의 레이트에 일정한 부가세율을 적용하여, 정수한 금액을 pool로하여 20개의 외런던에 배분함 	<ul style="list-style-type: none"> ○구의 운영에 필요한 경상수입과 지출은 시에 별정으로 통합되며 구의회의 의견을 거침 	<ul style="list-style-type: none"> ○자주재원 <ul style="list-style-type: none"> -조세수입 -재산수입 -경영수입 -용역수입 -수수료 -분담금 ○재원조정제도 <ul style="list-style-type: none"> -일반재정교부금 -목적교부금

5. 지도·감독

동경도 특별구의 경우 국가나 도의 위임사무에 대해서만 지도·감독을 하며, 특별구의 사무처리에 필요한 지도와 권고 등을 통하여 통제가 가능하다.

뉴욕시의 구는 시의 하부행정정보조기관으로 자치입법권이나 자치재정권이 없으므로 시의 통제를 받고 있다.

런던구는 1986년 GLC의 폐지에 따라 런던시와 런던구는 법적으로 동격의 위치에 있으므로 양자간에 지도·감독관계는 존재하지 않는다.

파리시의 구는 완전자치구도 행정구도 아닌 중간위치에 있으므로 일부 기능에 대해서만 시로부터 통제를 받고 있으며 베를린시는 시정부의 강한 통제를 받고 있다³¹⁾.

구 분	동경도 특별구	뉴욕시 구	런던구	파리시 구	베를린시 구
지도·감독	○ 국가나 도의 위임사무에 대해서만 지도·감독	○ 시의 하부 행정정보조기관으로 시의 통제를 받음	○ GLC의 폐지로 지도·감독관계가 존재치 않음	○ 일부기능에 대해서만 시에서 통제	○ 구청의 결정이나 조례·지침에 대하여 시가 철저히 요구기능 ○ 시는 각구에 대한 행동지침이나 원칙을 제정할 수 있으며 그 이행상태를 감독함

31) 본 결의 표에서 빈 공간은 자료가 부족으로 기재하지 못한 것이며, “-”는 당해 구에서의 해당기능이 없음을 의미한다.

제2절 외국 대도시 구제도의 시사점

구자치제도가 도입된 기간이 일천한 우리나라에 있어서 자치구를 운영하는 데 있어 가장 크게 대두되고 있는 문제는 시와 구간의 갈등관계의 발생이다. 그러나 자치구제도에 대한 법적·제도적제도의 미비는 이미 이러한 갈등을 일으킬 수 있는 문제의 소지가 내재되어 있으며 이에 대한 개선이 없이는 구자치의 문제는 쉽게 해결되지 않을 것이다.

따라서 이에 대한 근본적인 해결방안이 모색되어야 하며 이를 위해서 먼저 우리나라 구자치의 현황 및 문제점에 대해서 살펴보고 해결방안의 하나로서 시사점을 제공할 수 있는 외국의 관련구제도를 소개하거나 또는 외국의 관련구제도를 변형하여 우리나라의 자치구실정에 맞는 제도적 방안을 제시함으로써 그 해결방안을 제시하고자 한다.

세계의 모든 국가중 지리적·문화적·인종적으로 우리나라와 가장 유사한 면을 가지고 있는 국가는 일본이며, 이러한 연유로 우리나라의 모든 제도에 대한 일본의 영향은 무시할 수 없다. 이는 지방자치제도의 유사성이란 측면에서도 큰 차이는 없다. 따라서 본 장의 시사점제공에서도 주로 우리나라의 구자치제도와 가장 유사한 제도로 운영되고 있는 일본 동경도의 특별구제도의 소개 또는 이의 변형된 방안의 제시를 통하여 우리나라 구자치제의 문제점해결에 대한 많은 시사점을 얻고자 하였다.

1. 우리나라 구자치제의 현황 및 문제점

가. 현황

1) 일반적 특성

현재 우리나라의 지방자치단체는 지방자치법 제2조 1항의 규정에 의하여 ① 특별시와 광역시 및 도 ② 시와 군 및 자치구의 2계층제로 되어 있다. 또한 동법 제3조 2항에서는 특별시와 광역시 및 도는 정부의 관할하에 두고, 시와 군은 도의 관할하에 두며, 자치구는 특별시와 광역시 관할구역안에 두고 있다.

자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 범위에 한하여 시·군과 다르게 할 수 있으며, 자치구의 재원확보를 위하여 특별시장 및 광역시장은 市稅收入 중 일정액을 확보하여 자치구 상호간의 재원을 조정해야 하며, 이와 같은 조정방법에 대해서는 특별시 또는 광역시의 조례로 정하도록 하였다.

현재 우리나라는 서울시의 25개 자치구와 부산 15개, 대구 7개, 인천 8개, 광주 5개, 대전 5개의 총 65개의 자치구가 있으며, 25개의 일반구가 있다.

자치구는 기초자치단체로서의 법인격이 부여되어 있으며 이와 같이 자치권을 부여하게 된 것은 거대도시의 규모면(특히 인구, 재정)에서 방대하여 단층제로서는 대도시행정의 수행체계가 어렵다고 판단되었기 때문이다. 그러나 이러한 자치구의 권한은 제한적이며 따라서 보완적인 규정을 두고 있다.

2) 제도적 특성

가) 기관구성

우리나라 자치구의 구청장의 임기는 4년으로 주민직선으로 3회에 한하여 연임이 가능하다. 구청장은 당해 자치단체의 대표로서의 지위를 가지며 사무를 통할하고 소속직원을 지휘하고 감독한다. 부구청장은 구청장이 임명하는데 그의 임무는 구청장을 보좌하고 사무를 총괄하며 구청장유고시 그

직무를 대행한다.

의회에 있어서 의회회장의 임기는 2년으로 의회위원의 간선에 의하여 선출된다. 의원은 임기 4년으로 주민의 직접선거로 선출되며 명예직이다.

나) 사무배분

구의 사무는 시의 사무중 다음과 같은 성격의 사무를 제외한 것으로 ① 행정처리결과가 2개이상의 자치구에 미치는 광역적 사무 ② 시·도단위의 동일한 기준의 사무 ③ 시·도단위의 동일적 사무 ④ 자치구간의 연락조정 사무 ⑤ 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ⑥ 2개이상의 자치구가 공동으로 설치하는 것이 바람직한 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무이다. 이러한 구의 사무는 자치권의 범위가 명령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다른 특례제도를 두고 있다.

다) 재원배분

자주재원으로 自治區稅와 稅外收入이 있는데, 전자는 면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세가 있으며, 후자는 사용료, 수수료, 점용료가 있다.

재원조정은 재원조정 교부금제도에 의하여 이루어지고 있는데 이에는 基準收入額과 基準需要額이 있다. 전자는 기준세율이 지방세법 표준세율의 80/100이며, 후자는 측정항목별 측정단위의 수치에 당해 단위비용을 곱하여 얻은 액을 합산한 것이다.

재원보조는 국고보조가 가능하며, 시에서 자치구에 대하여 보조금을 교부한다.

라) 지도·감독

자치구의 조례·규칙제정시 시의 통제를 받고 있으며, 시장이 구청장의 잘못된 명령이나 처분에 대하여 시정지시가 가능하다.

또한 시와 구의 갈등발생시 이의 조정을 위하여 서울시와 23개구 구청장간에 1997년 6월 ‘市·區協議會’가 구성되었으며, 23개구 상호교류와 이익을 대변하기 위하여 ‘區廳長協議會’가 있다.

마) 조정

(1) 市·區協議會

본회의 목적은 서울특별시와 자치구 및 자치구상호간의 원활한 사무조정 및 제도개선 등을 통하여 시·구간 문제발생시 합리적 해결을 도모하고자 서울특별시와 자치구간에 설치되었다.

조직은 회장을 포함한 12인이내의 위원으로 하며, 시에서는 세명의 부시장을 포함한 6인이내, 구에서는 區廳長協議會에서 협의·지명한 구청장 6인이내(구청장협의회 총무단포함)로 구성한다.

회장은 서울특별시장으로 하며, 협의회를 대표하고 회의소집 및 사무를 총괄한다.

협의회산하 실무위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 회장이 협의회에서 별도로 정한다.

본 협의회의 기능은 첫째, 시·구상호간에 공통적으로 적용되는 원칙 내지 기준의 결정 또는 변경이며 둘째, 회장 및 구청장협의회에서 필요하다고 인정하여 협의회에 상정·논의하기로 한 사항을 결정한다.

한편 본 협의회는 위의 첫째, 둘째사항에 대한 사항 중 사전에 검토 및 조정이 필요한 경우에 실무위원회로 하여금 논의하게 할 수 있다.

그러나 지금 까지 시·구협의회가 어떠한 안건을 가지고 회의가 개최된 바는 거의 없는 실정이다. 이는 아직 조직의 준비가 미비하기 때문이기도 하고 한편으로는 이 기구가 설치된 후 정치적인 문제로 서울시행정이 탄력성이 없었기 때문이다.

(2) 구청장협의회

본 협의회는 서울시 23개구청장들의 모임으로서, 법적 구속력이 없는 임의단체이다. 이는 원래 “區行政協議會” 형태로 설치·운영되어야 하는 것이 바람직하나 그럴 경우 해당구의회의 동의를 얻어야 하고, 이로 인한 의회와의 마찰우려 등을 고려하여 우선 “區廳長協議會” 형태로 발족되었다.

조직은 회장은 없으며, 총무단(구청장 4명)이 운영한다.

기능은 주로 서울시 23개구에 공통적인 사항에 대하여 논의하며, 개별구에 대한 사항은 거의 논의되지 않는다.

예를 들어, 5급공무원의 승진을 심사로 할 것이냐 아니면 시험으로 할 것이냐에 대한 논의와 각 구에 대한 감사권제한을 요구하는 논의 등이다.

또한 구청의 고유사무와 위임사무의 구분이 불명함 등에 대하여 논의하고 토론한다.

나. 문제점

우리나라의 시와 자치구간의 가장 큰 문제는 시구간 사무배분의 모호성으로 인한 갈등의 발생이다. 이는 시와 구간은 원칙적으로 수평적인 관계

에 있으나 때로는 수직적인 관계가 성립하므로 갈등이 발생하게 된다. 즉 광역자치단체인 서울특별시 및 광역시와 시와 자치구는 법적인 측면으로는 대등한 법인이며, 상·하관계는 존재하지 않는다. 그러나 위임사무 등에서와 같이 사안에 따라 시는 자치구에 대하여 지도·감독할 수 있다. 이는 양자는 기본적으로 상호 대등한 수평적 관계에 있지만 다른 한편으로는 수직적 관계인 양면성을 지니게 되며 이로 인하여 양자치단체간에 갈등이 발생하게 된다. 그러나 이러한 갈등발생시 이를 해결할 수 있는 제도나 운영이 미약한 것 또한 사실이다.

최근들어서는 구자치제 실시로 오히려 시민생활이 불편해지고 행정능률이 떨어졌다고 주장하면서 구자치제의 폐지를 주장하는 학자도 있다.

본 장에서는 구자치제가 실시된 이후 우리나라의 구자치제도가 당면하고 있는 문제를 서울시를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 시·구간 사무배분기준의 부적절

시와 구간의 사무배분에 대한 기준을 제시하고 있는 지방자치법 제10조는 사무의 성질을 기준으로 시와 구의 사무를 지정하였다.

그러나 이와 같은 성질별 기준에 의한 사무배분기준은 단일기준을 적용함으로써 복잡한 대도시사무의 적절한 배분요구에 부응하기 어려운 점이 있을 뿐만 아니라, 사무성질에 대한 해석상의 의견일치가 어려워 시·구간 사무배분에 대한 기준으로 매우 미흡한 감이 있다. 즉 지방자치법 제10조는 성질별 기준만을 시와 구간의 사무배분기준으로 삼아 시의 사무로 광역적 사무, 통일적 사무, 연락·조정사무, 공동사무 등을 지정해 놓음으로써 자치구는 이와 같은 사무들에 대하여는 기획단계부터 시행단계까지 전혀 배제되는 문제가 있다. 이와 같이 사무의 성질에 따라 사무를 배분하게 되면 자연

히 이권이나 권한이 많은 사무를 서로 가지려고 하는 경향이 있으며 이에 따라 시의 주도하에 권한없는 사무만이 구에 이양될 소지가 많다. 또한 사무배분기준이 포괄적이어서 상급기관의 자의적 해석에 의해서 사무배분을 함으로써 양자치단체간에 갈등이 발생할 소지가 있다. 이외에도 자치구의 개별적 특성이 고려되지 않은 일률적인 사무배분, 사무배분후 그에 따른 인적·물적 조치의 불이행으로 시와 구간에 갈등이 발생하고 있다.

2) 지방자치법에 예시된 시·구간 사무의 중복이 심함

지방자치법 제10조는 시의 사무를 광역적사무 등 6가지로 예시하고 있으나 예시된 사무의 성질에 대한 해석상의 의견일치가 어려워 사실상 현행기준 자체로서는 사무배분을 위한 구체적인 지표가 어렵다. 즉 지방자치법 시행령의 <별표 1>에서 특별시와 자치구사무를 예시적으로 열거하고 있는데 동일한 사무를 특별시와 자치구의 사무로 열거하고 있는 경우가 약 70여건이나 되고 있는 실정이다. 이와 같이 상호간 구체적인 역할분담기준이 제시되지 않은 상태라서 그러한 사무와 관련하여 특별시와 자치구간에 권한분쟁의 우려가 크고 그 업무에 대한 책임의 소재가 애매해지는 경향이 있다.

3) 시·구 및 구·구간 문제발생시 적절한 제도의 미비 및 운영의 미숙

이와 같은 시와 구간의 사무배분기준의 부적절성 및 모호성은 물론 구의 고유사무의 미흡은 시의 구에 대한 통제를 강화하고 있으며 이로 인하여 양자치단체간에 갈등이 야기되고 있다.

일반적으로 한 자치단체의 고유사무, 기관위임사무, 단체위임사무의 비중에 따라 상급자치단체로 부터의 통제의 범위가 달라지는데 자치구의 고유사무비중의 낮음은 시의 구에 대한 통제를 강화시키고 있으며 이로 인한 시와

구간의 갈등이 야기되고 있다. 또한 시와 구는 기능상으로는 상하관계에 있으나 법적으로는 엄연한 대등한 위치에 있는데도 불구하고 시에서 구에 대한 과거와 같은 권위적인 행태를 보임으로써 구의 불만을 야기시키고 있다. 한편 서울시는 자치구에서 행사하는 권한이 자치구간에 형평성이 없고 구에 대한 시장의 정책조정이 여의치 않음으로써 시정의 효율성이 떨어지고 있으며, 자치구에 대한 시의 감독권이 약화됨으로써 서울시의 종합행정구현이 어렵다고 보고 있다.

또한 인구규모나 면적, 구청연혁, 복지시설 등 여러 가지 면에서 차이가 있음에도 불구하고 이를 무시한 채 서울시에 재정력격차해소를 위하여 지나친 재정지원요구를 함으로써 시와 구간에 갈등이 발생하기도 한다. 이외에도 기초질서사범단속, 시청직원과 구청직원간의 승진연한차이, 시의 구정평가, 혐오시설건설, 업무위험 등을 둘러싸고 시와 구간에 많은 갈등이 야기되고 있다.

그러나 문제는 이러한 갈등이 발생하였을 경우 이를 해결할 수 있는 능력이 아직 없다는 데 더 커다란 문제가 있다. 이는 아직 구자치제실시의 초기단계에서 시와 구간 또는 구와 구간에 갈등이 발생하였을 경우 이를 해결할 수 있는 제도가 완벽하게 정비되지 못한데 원인이 있으며 이로 인하여 사건발생시 적절한 대응조치가 이루어지지 못하고 있다.

현재 서울시의 경우 시와 자치구간 갈등발생시 이에 대한 조정을 위하여 '市·區協議會'가 있으나 아직 제기능을 수행하지 못하고 있으며 또한 區의 상호발전과 이익을 위하여 '區廳長協議會'가 있으나 제도적 정비나 그 활동은 매우 미약한 형편이다. 실질적으로 시와 구간에 갈등이 발생하여 이에 대한 조정을 위하여 '시·구협의회'가 개최된 사례는 거의 없는 상태이다.

한편 市와 어느 한 구, 구와 구간에 문제가 발생하여 ‘시·구협의회’가 개최된다 하더라도 그 사안에 대한 시와 구, 구와 구간, 각 구의 이해관계가 얽혀 있어 이에 대한 조정은 쉽지 않을 것으로 보이며, 이러한 사정은 ‘구청장협의회’도 마찬가지일 것이다.

4) 자치구간 갈등의 발생

현재 자치구간의 갈등현상은 주로 혐오시설설치로 인한 지역주민간의 갈등현상이 주된 문제이고 집행부간 갈등현상은 나타나고 있지 않다. 예를 들어 서울시의 경우, 강남구에서의 일원소각장의 설치로 강남구 주민과 송파구주민간에 갈등의 조짐이 보이고 있다. 이는 소각장은 강남구에서 설치하지만 결국 쓰레기소각으로 인하여 발생하는 소각연기속에 있는 다이옥신으로 인한 피해는 바람에 실려 인근의 송파구주민들이 보게 된다는 피해의식 때문에 갈등이 야기되고 있다.

또한 구로구와 금천구 역시 쓰레기소각장문제로 양 區간에 갈등이 발생하고 있다. 과거 九老區에서는 소각장을 설치하여 이를 자체 사용하여 왔다. 그러나 금천구가 구로구에서 분리됨으로써 소각장은 금천구소관으로 되었고, 금천구에서는 구로구의 쓰레기반입을 금지하게 됨에 따라 양 구간에 갈등이 발생하고 있다.

5) 시민생활의 불편 및 행정능률의 저하

대도시자치구는 본래 하나의 독립된 지역공동체 및 생활공동체로 존재해 오다가 지방자치단체가 된 시나 군과 달리 행정편의와 주민편의를 위하여 인위적으로 만든 행정단위이다. 그러나 오히려 그 반대의 현상을 나타내고 있다. 예를 들어 민선구청장들이 정치적 목적을 위한 선심행정으로 주정차

단속 등 각종 규제행정이 과거보다 완화됨으로써 시전체의 기초적인 생활질서가 크게 무너졌으며 또 똑같은 대도시 시내인데도 불구하고 다리하나 사이를 두고 주차단속방법이 달라 시민들 사이에 혼란이 발생하기도 한다. 또한 전체적인 통일성이 없이 구마다 제각기 도시계획을 수립함으로써 행정력과 예산낭비가 많다는 지적도 나오고 있다.

2. 외국 대도시 구제도의 시사점

가. 조정제도의 정비 및 강화

1) 市·區協議會制度의 완비 및 운영활성화

우리나라 서울시의 경우 시와 구간에 갈등이나 분쟁이 발생하였을 경우 이를 조정할 수 있는 제도적 장치에 대한 시안 및 운영방향이 지난 1997년 6월 ‘市·區協議會’의 발족으로 마련되었다. 그러나 아직까지 실질적으로 이 기구를 운영하기 위하여 회의가 개최된 적이 거의 없다. 이는 이 시안이 만들어진 후, 서울시에서 본 회의 개입이 필요한 정도의 시와 구간의 갈등 또는 구와 구간의 갈등이 발생하지 않았거나 아니면 갈등이 있어도 이를 해결할 수 있는 여건이 안되었기 때문이라고 보여진다.

동경도의 경우 도와 특별구간에 이견이 발생하였을 경우 都·區協議會가 갈등을 조율하도록 하고 있다. 이 협의회의 회장은 東京都知事이고 동경도측의 7명, 특별구측의 7명으로 구성되어 있다. 도·구협의회의 성격은 동경도 및 특별구공동의 부속기관이라고 말할 수 있지만 구체적인 집행권한은 없고 都 및 特別區의 자문기관과 유사한 성격을 지니고 있다. 동경도지시는 도구재정조례를 제정 또는 개폐하는 경우에는 우선 도·구협의회의 의견을 들어야만 하며 이외에도 여러 가지 문제를 협의하고 있다.

따라서 본 제시안에서는 이와 같은 도·구협의회를 모델로 하여 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

즉 ‘市·區協議會’의 명칭을 ‘市·區行政協議會’로 하되 다음과 같은 면에서 약간의 차이를 두고자 한다. 즉 조직, 운영, 기능은 도·구협의회와 유사하나 동경도의 도·구협의회는 순수한 자문기관으로서 구의 참여가 사실상 크게 제약되어 실제 운영은 都의 주도하에 진행되고 있다. 이에 반하여 ‘市·區行政協議會’는 심의·의결기관으로 하고 본회의 위원의 시와 구간 비율을 6 : 6로 함으로써 도·구협의회보다 구의 시정예의 발언권을 강화하도록 하였다. 市·區行政協議會에 대하여 보다 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 성격

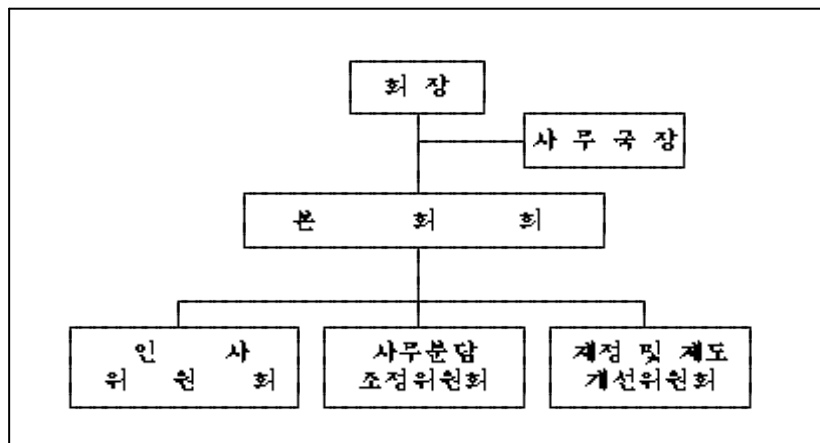
시와 자치구간의 행정기능수행상 균형이 유지될 수 있도록 시구간 사무배분 및 재원조정에 대한 심의·의결권을 갖는다. 市·區行政協議會는 시의 부속기관으로 행정에 대한 직접적인 집행권한은 없으나 시·구협의회의 결정은 일본 동경도의 都·區協議會와 같은 단순한 자문기관이 아닌 구속력있는 의결기관으로서의 성격을 갖는다. 이 기구는 주로 사무배분에 따른 이견조정, 인사교류에 관한 사항, 재정 및 제도문제에 관한 사항의 조정 등을 주요한 기능으로 한다.

나) 조직

- 기구는 회장, 위원, 사무국장을 둔다.
 - 회장 : 서울특별시장
 - 시측위원 : 부시장(3명), 2인의 시청간부(시장이 임명)

- 자치구축위원 : 시축위원과 동수의 구의 대표(단 구의 대표는 구청장과 부구청장의 수가 균등하도록 구청장협의회에서 지명한 구청장6인)
 - 사무국장 : 시기획관리실장
- 본회의 아래 인사위원회, 사무분담조정위원회, 재정 및 제도개선위원회의 3개 실무위원회를 둔다.
- 각 위원회의 구성은 14인 이내로 하며, 위원장은 위원중에서 호선한다.
 - 시에서는 국장급이상 7인이내 구에서는 부구청장으로 구청장협의회에서 협의지명한 7인이내로 구성한다.

○ 기구표



다) 기 능

○ 본회의

- 협의결정사안

- 시·구상호간에 공통적으로 적용되는 원칙 내지 기준의 결정 또는 변경
- 회장 및 구청장협의회에서 필요하다고 인정하여 협의회에 상정·논의하기로 한 사항
- 3개 실무위원회에서 검토된 사안에 대하여 최종적으로 심의·의결

- 운영

- 의결된 사항에 대하여 시 및 자치구 집행기관에 위임
- 의결된 사항의 이행여부확인 및 시정촉구
- 필요한 사항의 협의 또는 심의

○ 실무위원회

실무위원회는 심의·의결기관이 아니라 본회의의 상정안건에 대한 시·구간 실무협의체로서 그 주요기능은 다음과 같다.

- 종류 및 기능

· 인사위원회

- : 시와 구간 인사교류 및 승진문제협의
- : 특히 시와 구에 있는 각 공무원직급간 승진연한조정

- 사무분담조정위원회
 - : 사무배분기준의 해석에 관한 시·구간 이견조정
 - : 사무배분의 시·구간 의견조정
 - : 사무의 집행관리 및 협조

- 재원 및 제도개선위원회
 - : 시세 및 자치구세의 조정
 - : 재원조정교부금의 규모 및 교부방법에 대한 시·구간 의견조정
 - : 시·구간 중복된 제도나 불필요한 제도의 정비

○ 운영

- 회의는 실무위원회별로 위원장이 필요하다고 인정할 때 또는 실무위원회의 1/3이상 요구가 있을 때에 소집한다.
- 실무위원회위원장은 협의안건의 실무 검토의견서를 본 시·구행정협의회 의회 의장에게 제출하고 본 회의 개최시 그 내용을 보고한다.
- 위원장은 필요가 있다고 인정될 경우 관계자 또는 자치구직원을 회의에 참석시키고 설명을 요구하거나 의견을 제시할 수 있다.
- 실무위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 둔다.

라) 운영

- 본 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다.
- 회장은 회의를 소집·주재하며 회장이 사고가 있는 때에는 회장이 사전에 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.
- 정기회의는 연4회로 하되, 매분기 시작 초순경에 회장이 소집한다.
- 임시회의는 회장이 필요하다고 인정할 때 또는 위원 1/3이상 발의시 회장이 소집한다.
- 회장은 회의가 있을 때마다 협의안건을 준비하여 위원에게 미리 배포한다.
- 회장은 필요가 있다고 인정될 경우 관계자 또는 자치구직원을 회의에 참석시키고 설명을 요구하거나 의견을 제시하도록 할 수 있다.
- 의결사안에 대하여 본 회의에서 시·구간 의견이 조정되지 아니한 때에는 내무부장관이 중재·조정한다.
- 시·구행정협의회의 소요재원은 시 및 자치구의 공동부담으로 한다.
- 시·구행정협의회는 본회의의 협의결정사항중 사전 검토·조정이 필요한 경우 실무위원회로 하여금 논의할 수 있게 한다.
- 합의된 안전에 대하여 시와 구는 이를 이행하여야 하며, 관계 기관에서는 안전접수후 15일이내에 그 이행계획을 작성하여 회장 및 구청장에 보고하도록 한다.

2) 구청장협의회제도의 강화

동경도 특별구의 都·區協議會의 기능이 도와 구간의 갈등이나 분쟁이 발생하였을 경우 이에 대한 조정을 목적으로 설립되었지만 구와 구사이의 갈등이 발생하였을 경우 이에 대한 조정이 또한 필요하였다. 따라서 이에 대한 해결을 위하여 1947년 5월 1일 임의단체로서 특별구협의회를 발족시켰고, 1951년 3월29일 동경도지사의 허가를 얻어 재단법인 특별구협의회가 설립되었다.

우리나라에서도 구와 구간의 상호협력과 구의 이익을 위하여 '구청장협의회'가 설립되었지만 법적 기관이 아니며, 회장이나 실무운영위원회 등 조직이나 운영방안이 명확히 설정되어 있지 않다.

따라서 특별시 및 광역시마다 보다 투명하면서도 구체적인 자치구의 상호협력과 이익을 추구하는 기관이 설립되어야 하며, 본 안에서는 동경도의 특별구협의회를 모델로 하여 서울시의 자치구에 '區行政協議會'를 설치하는 방안을 제시하여 보고자 한다.

가) 목적 및 근거법

자치구상호간에 협력을 도모하고 원활한 자치운영과 발전을 목적으로 하여 민법을 근거로 설립하되 재단법인으로 한다.

나) 기구

○ 회의

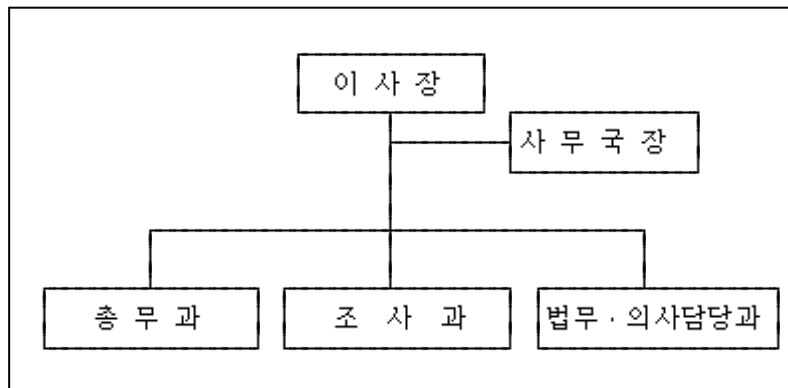
- 총회 : 자치구청장 25인 및 자치구의회의장 25인으로 총 50인으로 구성한다.

- 이사회 : 10인(구청장 5인, 구의회의장 5인)으로 구성한다.

◦ 임원 및 직원

명칭		수	임기	선임방법
이사장(회장)		1인	2년	회원들의 선거
이사		5인(이사장포함)	2년	총회에서 구청장중 2인, 구의회의장중 2인선임
감사		2인(구청장1인, 의회의장1인)	2년	자치구의회의장중 1인 선거
평회원		43인	-	이사와 감사외의 자치구청장 및 자치구의회의장
직원	사무국장		-	
	사무국직원		-	

다) 기구표



라) 기능

◦ 총무과

- 총회, 이사회, 인사, 기획, 홍보, 예산·결산 등의

사무

- 조사과
 - 자치구의 행재정 등의 조사연구
 - 자치구제도개혁에 관한 조사
- 법무·의사담당과
 - 자치구사무업무와 관련한 법률상분쟁의 조사연구
 - 구청장회의 등 각종회의 등의 사무

마) 사업

(1) 자치구사업에 관한 조사, 연구 및 자료의 수집·편집

- 사무사업에 관한 조사 및 연락조정
- 자료의 수집·조사, 정보의 제공
- 자료실의 관리운영
- 자치구제도의 개혁에 관한 조사검토
- 자치구정책간담회의 운영
- 자치구 또는 구청장의 쟁송에 관한 조사연구

(2) 간행물의 발행

- 사업개요
- 자료목록
- 구자치 관련잡지문헌색인

(3) 강연회·연구회 등의 개최

- 시국문제·재정문제에 관한 강연회개최
 - 자치구제도의 개혁을 추진하기 위한 제활동
- (4) 중앙정부 및 다른 지방자치단체와의 연락
- 자치구의 자치권확충에 있어서 내무부 및 시와의 연락
 - 국가와 서울특별시에 대한 요망 및 진정에 관한 사무
- (5) 자치구소유 물건의 화재공제 및 자치구소유 자동차의 손해공제 등의 사무
- 자치구소유물건의 화재공제 및 자치구소유자동차의 손해공제사업
 - 자치구공무원 퇴직자의 복리후생을 목적으로 한 상호연금에 관한 사업
 - 자치구의 총괄배상 책임보험제도사무의 취급

나. 시와 구간 사무배분의 명확화

일본의 경우 동경도와 특별구간에 사무배분을 제도적으로 명확하게 설정하고 있다. 특별구는 법령에 의해 도가 처리하는 것으로 간주되고 있는 것을 제외한 사무, 법령에 의한 시의 사무, 법령에 의한 특별구의 사무, 그 구역내의 국가에 속하지 않는 행정사무를 처리하도록 하고 있다. 또한 특별구가 일반시와 달리 都에 유보되어 있는 사항을 구체적으로 적시하고 있다. 예를 들어 도시계획 결정사무의 범위에 대해서는 「도시계획법」 제 46조에서, 소방사무에 대해서는 「소조법(消防法)」 제16조, 17조 및 제37조에서, 쓰

레기처리업무와 관련해서는 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 제 23조 및 「지방자치법 개정부칙」 제20조에서 구체적으로 동경도와 특별구간 사무의 범위를 명시하고 있다.

따라서 우리나라에서도 시사무와 구사무의 구분을 명확히 하여야 한다. 특히 구의 고유사무와 위임사무를 명확히 구분하고 지방자치법시행령에 중복되어 있는 사무를 정리하여 시사무와 구사무의 중복으로 인한 혼란을 피하여야 할 것이다.

다. 시의원과 구의원의 부분겸임

우리나라의 경우 시와 자치구간에 많은 갈등문제가 야기되고 있다. 즉 서울시의 경우 '96년 자치구에 신설된 기획실장(4급)에 대한 인사를 자치구가 단독으로 처리함으로써 양자치단체간에 갈등이 있었으며, 시의 교통행정관련 주차단속권 통합관리문제, 시장의 도시계획시설결정에 대한 구청의 이의 제기 등 많은 갈등이 야기되었다. 이와 같은 갈등문제의 제기에 따라 이에 대한 해결방안의 하나로서 구자치제의 폐지를 주장하는 의견이 일부에서 제기되고 있으나 이는 이미 꽃피우기 시작하고 있는 우리나라의 지방자치발전에 역행하는 일이다. 따라서 시와 구간의 갈등관계를 해결할 수 있는 방안으로서 현재 시행되고 있는 시와 구의 의회제도를 바꾸어 보는 방안을 파리시의 의회제도를 통하여 제시하여 보고자 한다. 파리시의 경우 정당별 후보 명부에 따라 득표율에 비례하여 선출된 의원기운데 상위 1/3은 시의원과 구의원을 겸직하며, 나머지 2/3는 구의원으로서의 역할만 한다. 즉 주민들은 지방선거에서 한 번의 투표로 구의원을 선출하고 동시에 그 일부를 시의원으로서 선출하게 됨으로써 구정과 시정이 긴밀하게 연계되는 체제를 지니고 있다. 요컨대 파리시의회의 의원은 모두 구의회의의원인 동시에 자동적으로

시의회의원이 되는 것이다. 이렇게 함으로써 시와 구와의 갈등관계가 해소되고 원활한 시정 및 구정이 이루어지는 것이다.

따라서 우리나라의 경우도 시와 자치구간의 갈등을 해소하고 상호 파트너십을 구축할 수 있는 중요한 수단으로서 시의원과 구의원이 겸직하고 있는 파리지의 의회제도의 도입을 제안하고자 한다. 따라서 이를 위해서는 구의회 및 시의회간의 회기조정문제, 의원의 재정적부담에 대한 부담문제, 인적·물적 지원에 대한 문제가 선결되어야 할 것이며 지방자치법개정도 이루어져야 할 것이다.

라. 시와 구간 재정조정의 강화

일본 동경도의 경우, 도는 도와 특별구 및 특별구상호간의 재원균형화를 도모하고, 특별구행정의 자주적이며 계획적인 운영을 확보하기 위하여, 특별구에 속한 사무 및 집행기관의 권한에 속한 사무처리 또는 관리, 또는 집행에 필요한 경비의 재원에 대해서, 정령이 정한 것에 의해서 조례에서 도와 특별구 및 특별구상호간의 재원조정을 하고 있다. 즉 도와 구간의 재원배분을 효율적으로 하기 위한 제도로서 재정조정제도가 있는데, 이는 都와 區간 또는 특별구 상호간의 재원균형화를 기하고 특별구의 자주적·계획적인 재정운영을 확보해 주는 것을 목적으로 한다. 이에선 특별구재정조정교부금 및 특별구재정조정납부금제도가 있다.

이 제도는 우리나라와는 달리 단순히 재원부족이 생기는 단체에 대하여 조정재원을 부여할 뿐만 아니라 재원초과가 생기는 단체로부터 그 초과액을 납부시켜 都와 特別區 전체와의 재원조정을 도모하는 제도이다. 이 제도를 통하여 특별구 상호간의 재정불균형이 어느 정도 해결되고 또한 특별구간에 발생할 수 있는 위화감도 어느 정도 해소되고 있다. 따라서 현재 자치구간

재정자립도의 차이가 심하고 이로 인하여 주민간 위화감이 조성될 수 있는 가능성이 있는 우리나라의 구자치제도에 이 제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다

마. 자동차세와 주민세의 시·구간 분리과세

동경도에서는 다음 그림에서 보는 바와 같이 자동차세와 시정촌민세(우리의 주민세해당)를 都와 區間에 분리과세하고 있는데 우리의 경우도 이 제도의 도입을 검토해 볼 만하다.

또한 都와 區간 재원조정 및 특별구간의 재원조정을 위하여 시정촌민세 중 법인분, 고정자산세, 특별토지보유세가 조정세로 지정된 것을 알 수 있는데 이 역시 우리나라의 입장에서 검토해 볼만한 제도이다.

	都 稅		特別區稅	
	都全城에서 課稅	特別區域內 課稅	特別區에서 課稅	
都府縣稅 (法定普通稅)	都府縣民稅 (個人·法人) 事業稅(個人·法人) 不動產取得稅 都府縣種草消費稅 娛樂施設利用稅 料理飲食等消費稅 自動車稅 廣區稅 狩獵免許稅 固定資產稅 (대규모 廣域資產)	市町村民稅 (法人) 固定資產稅 特別土地保有稅 (이상 調整)稅)	市町村民稅 (個人分) 輕自動車稅 市町村種草消費稅 電氣稅 가스稅 露山稅 木材引取稅	市町村稅 (法定普通稅)
(目的稅)	自動車取得稅 輕油引取稅 入場稅	入場稅 都市計劃稅	水理利益稅 共同施設稅 宅地開發稅 國民健康保險稅	(法定外普通稅) (目的稅)

바. 구자치제의 존폐와 구의회의 기능강화

최근 우리나라 구자치제의 존폐에 대한 논의가 일부학자들 사이에 제기되고 있다. 이는 근본적으로 우리나라의 구의 기능이 얼마나 주민들의 실생활에 도움을 주고 있는가와 관련하여 논의되어야 한다.

현재 우리의 자치구의 기능 특히 의회의 기능은 일부 주민생활과 밀접한 업무를 수행하고 있기는 하나 실제로 주민들은 이에 대하여 실감하고 있지 못하고 있다. 일부주민은 같은 시에 살면서도 각 구마다 주정차단속 등의 업무를 다르게 수행함으로써 시민들의 생활에 오히려 불편을 주고 있다고 불평하고 있으며, 일부 학자는 자치구제도가 일부 정치가들과 지역의 소수 이익관련자들만의 관심대상이 되고 있다고 말하고 있다.

분명 우리나라의 도시기능에 있어서 구자치제가 꼭 필요한 제도인가는 다시 연구되고 논의되어야 할 과제이다. 앞으로 이 문제는 장기적으로 보다 심사숙고해서 결정되어야 할 문제이며 주민들이 직접 참여하는 공청회 등을 거쳐 결정되어야 한다.

그러나 기왕 구자치제가 실시되고 있으므로 구자치제의 존폐를 논하기 이전에 구청장을 비롯한 전 공무원과 구의회가 진정 주민들의 일상생활의 편의증진을 위하여 최선을 다하고 있는가를 스스로 생각해 보아야 하며, 주민들 스스로가 구자치제의 필요성을 느끼고 인식하도록 하는 노력이 선행되어야 한다. 이렇게 되면 구자치제의 존폐에 대한 논의는 자연스럽게 사라지게 될 것이다.

따라서 주민생활과 밀접한 구의 기능을 수행하고 있는 외국의 제도로써 우리나라 구자치제의 발전을 위한 모델로 영국의 런던구중 Hackney區의 기

능을 도입하는 것이 바람직하다고 본다. 즉 구의회의 조직을 구의원 모두가 참여하는 의원총회와 지역단위별로 지역에서 발생하는 문제를 다루는 지역 단위소위원회를 구성하여, 의원총회에서는 주로 그 구지역주민의 공통된 문제를 논의하며, 지역단위소위원회에서는 지역단위의 스포츠센터, 도서관, 거리청소, 주택개량, 독거노인, 불량청소년, 소년소녀가장, 교통질서 등의 문제를 다루도록 한다.

이러한 문제를 지역단위에서 그 지역출신의 구의원과 지역주민이 참여하는 지역단위소위원회를 개최하여 구의회와 지역주민이 하나가 되어 논의함으로써 그 지역문제는 그 지역주민과 구의회가 스스로가 해결함으로써 주민들 스스로가 구자치제의 필요성을 느끼도록 한다. 이렇게 될때 구자치의 존재문제에 대한 논의는 사라지게 될 것이고 구자치의 발전은 물론 우리나라의 地方自治가 보다 발전하게 될 것이다.

사. 동경도 특별구구청장의 주민직선제 전환과 그 의미

본 내용은 동경도 특별구가 과거 의회에서 구청장간선제에서 현재의 주민직선으로 바뀌게 된 배경과 구의회에서 간선제로 구청장을 선출하였을 경우의 문제점을 살펴보았다. 비록 1974년 일본에서 있었던 일이고 현재 우리나라 자치구의 구청장은 주민직선에 의하여 선출되고 있어 당장 우리에게 시사점을 주지는 않지만 구자치제의 발전에 시사하는 바가 크므로 이를 소개하고자 한다.

1) 법개정전 특별구 구청장간선제의 문제점

과거 동경도 특별구의 구청장간선제는 다음과 같은 문제점을 안고 있었다. 즉 구청장선임제가 도입된이래 연 백수십회의 구청장선임이 이루어졌지

만 새로운 정치상황의 진전에 따라 회를 거듭할수록 구청장선임제도의 불비 및 결함이 나타나게 되었다. 구청은 혼란이 거듭되었고 혼란의 최종적인 원인은 선임하는데 시간이 걸려 구청장이 공석으로 있는 경우가 장기화되기 때문이다. 구청장간선에 소요된 시간은 23개 區 합해서 제1회 800일(하나의 區 평균 35일), 제2회 412일(18일), 제3회 1,148일(50일), 제4회 1,566일(68일)이었다. 이러한 장기화의 원인은 제1회에서는 장의 임기중단에 따른 공백방지에 대해 어떠한 법적 구제조치가 강구되지 않았고, 제2에서는 법령은 구청장후보자의 결정 → 도지사의 동의 → 도의회선임의 3단계수속을 결정하였지만 제1단계의 후보자 결정에 대해서는 다른 방법을 규정하지 않았기 때문이다. 따라서 구청장후보자의 결정은 구의회에 있어서 다수파형성의 핵심이 되고 그것을 위한 공작 때문에 구의회는 혼란이 계속되었다. 제3회의 선임시기에 따른 소화 38년전후의 구의회는 보수파절대우위의 형세였으나 구청장이 1기, 2기와 구청을 담당하는 동안 보수파내부에서 구청장파, 반구청장파의 상호 반목이 격화되고 다수파의 뇌물공작이 발생하는 등 부정사건이 빈번하였다. 여기에는 혁신파의 저항도 증가해서 간선기간이 지연되고 폭력단의 개입과 경찰의 개입이 시작되고 의회의 유회를 막기위하여 시계의 침을 뒤로 돌려서 본회의를 속행해서 강행해서 구청장의 선임을 시도하였던 일도 있다.

제4회에서 구청장선임은 새로운 사태를 맞이하게 된다. 1967년 구의회의 원선거에서는 續馬, 新宿, 江戸川, 江東·北의 각 구에서 시작해서 보수파단독에 의한 선임이 불가능해져서 多黨化現狀이 나타나서 의회는 일진일퇴의 동향을 계속하였다. 어쨌든 구청장간선제는 그 문제성이 심각하게 노출되었다.

구청장간선제의 병리와 구청장선거운동의 문제는 정국을 얼어붙게 만들

었다. 또한 점차 선출된 구청장은 그 대부분이 수장으로서의 개성이 없어진 도청관료출신자에 의해서 차지하였기 때문에 구청은 정체되었다.

이러한 구청장간선제의 문제점을 해결하고 區政의 정체성을 해결하기 위해서 동경도는 구청장의 주민직선제도를 검토하기 시작하였 결국 1975년 법을 개정하여 구청장의 주민직선이 시행하였다.

2) 구청장직선의 효과와 의미

이와 같은 법개정은 구청장의 주민직선이 실시뿐만 아니라 다음과 같은 제도의 개혁이 이루어졌다. 즉 구청장의 인사권이 확립되고 구청직원의 약과반수를 점하는 동경도배속직원의 신분이 새로이 바뀌어졌다.

또한 사무사업의 이양이 이루어졌다. 지금까지의 시의 사무사업은 동경도가 처리함으로써 특별구의 사무를 제한열거적으로 정하였지만 이러한 동경도와 특별구의 사무를 역전시켜 시의 사무기운데 소방·하수도·폐기물의 처리, 기타사무로 한정된 사무만을 동경도가 지금까지 계속 처리하고 그 이외의 시의 사무사업은 특별구가 처리하도록 하였다. 이외에 보건소의 사무가 특별구에 이양된다.

이상과 같이 구청장직선과 관련한 법개정은 구청장주민직선과 인사권에 대해서는 '시와 같게 하고', 사무사업은 '시처럼' 되도록 하였다. 결국 특별구는 동경도로부터 해방되고 주민에게 가까운 자치단체로서 자립적 기능을 발휘하는 것이 가능하게 되었다. 반면 이러한 구청장의 주민직선과 관련한 개혁에서는 특별구의 성격 및 세·재정제도 등 지방자치단체로서의 기본적인 방향 등의 중요한 과제에 대해서는 대부분이 장래의 문제로 남겨두었으며 다음과 같은 한계를 보여주고 있다.

첫째, 특별구의 성격은 당연히 제한적 자치단체의 지위에 두고 있다. 구

청장직선의 실현은 특별구를 헌법상의 지방자치단체로서 인정되고 있는 것이 아니며 입법정책상의 판단으로서 실현될 수 없는 것이다.

둘째, 稅·財政制度는 과거의 세제와 도구재정제도를 그대로 보유하고 후자의 운영면에서의 개선만이 도·구협에서 실시되었다. 구청장직선제가 실현됨과 관계없이 특별구가 당연히 제한자치체인 것은 稅·財政面에서 제한된 자치단체인 것과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 이러한 의미에서 구청장직선후의 특별구제도의 문제는 稅·財政制度의 문제에 초점이 맞추어지고 있다.

參 考 文 獻

國內文獻

- 김해룡역, 하인리히 솔리지움, 獨逸地方自治法研究(서울 : 한울 아카데미, 1994)
- 內務部 西獨의 地方自治(서울 : 內務部, 1988)
- 內務部 日本의 地方自治制度(서울 : 內務部, 1988)
- 內務部 行政區域 및 人口現況(서울 : 內務部, 1997)
- 內務部地方行政研修院, 英國의 地方自治制度(서울 : 內務部地方行政研修院, 1993)
- 임성일, 英國의 지방정부(서울 : 법경사, 1996)
- 21世紀政策開發研究所, 韓國과 外國의 地方自治行政環境 差異點 比較分析(서울 : 21世紀政策開發研究所, 1997.2)
- 大邱直轄市, 世界大都市 比較研究(大邱 : 大邱直轄市, 1990.12)
- (사) 地方行政研究所, 地方自治法解說(서울 : 地方行政研究所, 1995)
- 최병대, 特別市와 自治區間 葛藤과 解決, 地方行政情報 第57號(서울 : 韓國地方行政研究院, 1997. 2), pp. 4- 10.
- 최준호, 찬·반 잇갈리는 區自治制 논란, 地方自治(서울 : 現代社會研究所, 1997. 6), pp. 37 - 41.
- 崔鎮浩, 現場에서 본 프랑스地方行政實態(서울 : 서울특별시, 1995)
- 韓國地方行政研究院, 自治區制度의 改善方案(서울, 韓國地方行政研究院, 1997.2)

外国文献

- 高奇昇三, 現代 イギリスの 地方財政(東京 : 勤草書房, 1995)
- 東京都職員研修所, '96職員ハンドブック(東京 : 東京都職員研修所, 1997)
- 東京都総務局行政部行政課, 特別区決算状況(東京 : 東京都総務局行政部行政課, 1996)
- 本田 弘, 大都市制度論(東京 : 北樹出版, 1995)
- 沼尾史久, 大都市における 区政と区長(東京 : 東京市政調査会, 1996)
- 佐佐木信夫, 日本行政の構造(東京 : PHP 研究所, 1996)
- 千葉市, 区政概要(千葉市 : 区政概要, 1997)
- 千葉市, 千葉市統計書(千葉市, 千葉市統計, 1997)
- 千葉市議会事務局, 市政概要(千葉市 : 千葉市議会事務局, 1997)
- 千葉市, 政令指定都市へのあゆみ(千葉市 : 第一法規株式会社, 1994)
- 特別区人事・厚生事務組合, 事務事業統計(東京 : 特別区人事・事務事業概要, 1997)
- 特別区協議会, 「特別区」事務の 変遷(東京 : 特別区協議会, 1997)
- 特別区職員研修所, 特別区職員ハンドブック'88(東京 : 特別区職員研修所, 1988)
- 特別区協議会制度改革推進室, 特別区制度の改革(東京 : 特別区協議会制度改革推進室, 1988)
- 特別区協議会, 特別区の統計(16)(東京 : 特別区協議会, 1997)
- 和田英夫, 都と特別区・市(東京 : 有斐閣, 1990)
- 黒昭 念, 現代日本の地方自治(東京 : 多賀出版社, 1996)
- Driehaus Hans-joachim, Verfassung-und Verwaltungsgesetze Berlins(München : C.H.BECK'SCHE VERLAGSBUCHAN-UNG, 1996)
- New York City Charter

The Royal Borough of Kensington and Chelsea, Inside Information,
1995,5.

Verfassung von Berlin