



제438회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치단체의 기관구성 다양화를 위한 특별법안

검 토 보 고

〈지방자치단체 기관구성 형태 다양화 근거 마련〉

■ 이광희의원 대표발의(의안번호 제2218163호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 제정안의 취지·구성 및 주요내용	3
2. 제정안의 입법필요성	6
3. 기관구성형태	10
4. 기관구성 형태 변경 절차	18
5. 기관구성 다양화 지원	19

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이광희의원 등 15인
2. 제출연월일 : 2026. 4. 7.
3. 회부연월일 : 2026. 4. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

지방자치제도 시행 이후 지방행정 환경을 비롯한 주민의 행정수요가 크게 변화였고 이는 지역별 인구규모, 재정여건, 경제규모 및 산업구조의 차이에 기인함. 이렇듯 지역 간 특성이 다양함에도 획일화된 현행 지방자치단체의 기관 구성은 견제와 균형을 추구하는 권력분립 원칙에 취약하며 지역 특성에 맞는 주민의 행정수요를 제대로 공급하지도 못하여 오히려 행정의 비효율성을 증대시켰다는 지적이 있음.

2022년 「지방자치법」 전면개정을 통해 지방자치단체의 기관 구성을 다양화할 수 있는 근거가 마련되었음. 이를 기초로 「지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 특별법」 제정으로 지역별 주민 요구에 부합하도록 현행 기관 구성에서 다른 형태로 변경할 수 있도록 하여 권력분립의 원칙, 민주적 정당성 및 행정의 효율성을 극대화하려는 것임.

주요내용

가. 단체장 권한분산형 기관구성(제5조부터 제14조까지)

지방자치단체의 장이 부지사·부시장·부군수·부구청장을 임명할 때 지방의회의 동의를 얻도록 하고 지방공사 사장 등을 임명할 때에는 지방의회의 인사청문회를 거치도록 하며 지방의회 소속으로 감사위원회를 설치하고, 지방자치단체의 장은 지방의회 사무기구 및 예산편성에 대하여 지방의회의 의견을 최대한 존중하도록 함.

나. 의회중심형 기관구성(제15조부터 제23조까지)

지방의회가 지방의회의원 가운데 지방자치단체의 장을 선출하도록 하고, 집행부회의를 두어 지방자치단체의 권한에 속하는 중요한 정책으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항을 심의하도록 하며, 집행위원은 행정기구의 장을, 집행위원이 아닌 지방의회의원은 하부행정기관의 장을 겸직할 수 있도록 하고, 지방의회 의장의 당적 보유 금지 규정을 두어 집행기관과 지방의회 간 견제·균형을 이루고자 함.

다. 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차(제24조부터 제30조까지)

지방자치단체의 기관구성 형태를 변경하고자 할 때에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐 변경하도록 하고, 주민투표의 형식은 「지방자치법」과 이 법에서 정한 기관구성 형태 중 선호하는 기관구성 형태를 묻는 방식으로 하며, 기관구성 형태 변경이 적용된 날부터 4년 간은 기관구성 형태 변경을 위한 주민투표를 실시할 수 없게 함.

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 취지·구성 및 주요내용

제정안은 현행 획일적인 지방자치단체의 기관구성을 다양화하기 위한 근거를 마련하기 위한 취지로, 본칙 30개 조문과 부칙 2개 조문으로 구성되어 있음.

[제정안의 구성]

구 분	조 문	규정 사항
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	적용 범위
	제4조	다른 법률과의 관계
제2장 단체장 권한분산형 기관구성	제5조	부지사·부시장·부군수·부구청장의 임명 등
	제6조	지방공사 사장 등의 임명 등
	제7조	감사위원회
	제8조	감사위원장
	제9조	감사위원장후보추천위원회
	제10조	감사위원회의 위원
	제11조	감사위원회의 사무기구
	제12조	준용 규정
	제13조	지방의회 사무기구 정원 등에 관한 협의
	제14조	지방의회 사무기구 예산편성 등에 대한 협의
제3장 의회중심형 기관구성	제15조	지방자치단체의 장의 선출 등
	제16조	지방자치단체의 장 후보자 등록 등
	제17조	지방자치단체의 장에 대한 불신임
	제18조	지방자치단체의 장에 대한 주민소환
	제19조	집행부회의
	제20조	집행위원 등
	제21조	지방의회 의장의 당적 보유 금지
	제22조	감사위원회의 설치 등
	제23조	지방자치단체에 두지 않을 수 있는 지방공무원
	제24조	「주민투표법」의 적용
제4장 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차	제25조	주민투표의 대상
	제26조	주민투표의 투표일
	제27조	주민투표의 발의 및 주민투표 형식
	제28조	주민투표결과에 따른 조례의 제정 등
	제29조	주민투표 실시의 제한
	제30조	국가 등의 지원
	제31조	시행일
부칙	제1조	시행일
	제2조	다른 법률의 개정

제정안의 주요 내용을 살펴보면, 제1장에서는 법률의 목적 및 적용 범위, 지방자치단체의 기관구성 형태에 관한 정의와 다른 법률과의 관계 등 기관구성 다양화를 위한 기본적인 사항을 규정하고 있음. 특히 지방자치단체의 기관구성 형태를 지방자치단체의 장의 선임방법뿐만 아니라 지방의회와 집행기관 간 권한의 배분 및 조직구성방식 등을 포함한 상호 관계로 정의하고, 주민의 요구와 지역적 특성을 반영하여 지방자치단체의 자율성 및 주민주권을 강화하는 것을 법률의 목적으로 규정하고 있음.

제2장에서는 현행 지방자치단체의 기관구성 형태를 기본으로 하면서 지방의회의 권한을 강화하는 단체장 권한분산형 기관구성에 관한 사항을 규정하고 있음. 이에 따라 지방자치단체의 장이 부단체장을 임명하는 경우 지방의회의 동의를 받도록 하고, 지방공사·지방공단 및 출자·출연기관의 기관장을 임명하는 경우 지방의회의 인사청문을 거치도록 하며, 지방의회 소속으로 감사위원회를 설치하도록 하고 있음. 또한 지방의회 사무기구의 설치·변경 및 정원 조정 등에 관한 지방의회의 의견과 지방의회 소관 예산에 관한 의견을 지방자치단체의 장이 최대한 존중하도록 하는 등 지방의회와 집행기관 간 견제와 균형을 강화하도록 규정하고 있음.

제3장에서는 지방의회가 지방자치단체의 장을 선출하고 집행기관의 운영에도 참여하는 의회중심형 기관구성에 관한 사항을 규정하고 있음. 이에 따라 지방자치단체의 장을 지방의회에서 지방의회의원 중 선

출하도록 하고, 집행부회의를 설치하여 지방자치단체의 주요 정책을 심의하도록 하며, 지방의회의원이 집행기관의 일정한 직위를 겸직할 수 있도록 하는 등 지방의회와 집행기관의 관계를 현행과 달리 구성하도록 하고 있음. 아울러 지방의회 의장의 당적 보유를 제한하는 등의 규정을 두어 의회중심형 기관구성에서 집행기관과 지방의회 간 견제와 균형을 확보하고자 하고 있음.

제4장에서는 지방자치단체가 제2장 또는 제3장에서 규정한 기관구성 형태로 변경하기 위한 절차와 요건을 규정하고 있음. 지방자치단체의 기관구성 형태는 주민투표를 거쳐 변경하도록 하고, 주민투표의 대상 및 투표일, 주민투표의 발의 및 형식 등에 관한 사항을 규정하는 한편, 주민투표안은 현행 「지방자치법」에 따른 기관구성 형태와 이법에 따른 기관구성 형태 중 주민이 선호하는 기관구성 형태를 선택하도록 하는 방식으로 정하도록 하고 있음. 또한 주민투표 결과가 기관구성 형태의 변경으로 확정된 경우 지방자치단체의 장과 지방의회가 일정 기간 내 관련 사항을 조례에 반영하도록 하고, 기관구성 형태가 변경된 경우 일정 기간 동안 재차 변경을 위한 주민투표를 실시할 수 없도록 하는 등 기관구성 형태 변경의 절차와 안정성을 확보하기 위한 사항을 규정하고 있음.

2. 제정안의 입법필요성

모든 지방자치단체가 획일적인 기관구성을 적용하는 제도로는 지방 행정의 환경변화와 상이한 지역여건, 다양한 주민의사 등에 유연하게 대응하기 어렵다는 문제가 지속적으로 제기되면서, 주민이 직접 지역 여건에 맞는 지방자치단체 기관구성 형태를 결정할 수 있도록 하여야 한다는 논의가 제기되었음¹⁾.

이에 2021. 1. 12. 전부개정되고 2022. 1. 13. 시행된 「지방자치법」에서는 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관 구성 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하여 지방자치의 다양성을 확보하기 위한 취지로 지방자치단체의 기관구성 특례 규정을 도입한 바 있는데²⁾, 해당 규정에서는 “지방의회와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 **따로 법률로 정하는 바에 따라** 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있도록” 하고 이 경우 주민투표를 거치도록 함.

1) 「지방정부 기관구성형태의 전환에 대한 논의」, 신환철, 한국자치행정학보 2015, 「지방자치단체 기관구성형태의 다양화를 위한 시론적 연구: city manager system 도입을 중심으로」, 강인호, 한국거버넌스학회 학술대회자료집, 2006, 「지방자치단체 기관구성형태 다양화 관련 쟁점과 정책 방향」, 이용환 한국지방자치학회, 2021. 등

2) 「지방자치법」

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

기관구성형태 다양화 관련 조문

「지방자치법」

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 **따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.**

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

이와 같이 현행 법령 체계가 구체적인 기관구성 형태의 다양화 방안은 별도의 법률을 통해 규정하도록 하고 있음에도, 해당 법률이 마련되지 않아 기관대립형 형태 외에 어떠한 형태로 기관구성을 할 수 있는지에 대한 법적 규정이 부재한 상황임.

-참고로, 현행 기관구성형태인 기관대립형은 의결기능과 집행기능을 독립된 기관에 부여함으로써 상호 견제를 통해 권력남용을 방지하고 기관 간 권한과 책임을 명확히 할 수 있다는 특성이 있으나, 기관 간 의견 대립이 발생할 경우 의사결정이 지연될 수 있고, 집행기관이 독주하는 경우 의회의 견제제도가 충분히 작동하지 못하여 집행기관에 권한이 집중될 수 있다는 단점이 있음. 반면 기관통합형은 의결기능과 집행기능이 하나의 기관(의회)에 집중되어 있어 의사결정 과정이 단순하고 정책의 결정과 집행을 연계하여 신속하고 효율적인 행정이 가능하다는 특징이 있으나, 의회에 권한이 집중됨에 따라 상호 견제와 균형을 통한 권력남용 방지가 어렵고, 의회 내 다수파에 권한이 편중될 수 있다는 한계가 있음.

[기관통합형·기관대립형 형태의 비교]

형태	특 징	비고
기관 통합형	-의결기능과 집행기능이 하나의 기관에 집중되어 있는 경우 -신중하고 공정한 행정 가능 -통제 없는 권한행사 또는 권한 남용 우려와 책임소재 불분명	-
기관 대립형	-의결기능과 집행기능을 상호 독립된 별개 기관에 부여하는 경우 -명백한 책임소재, 권력남용 방지 가능 -집행기관 독주시 신중하고 공정한 행정이 다소 어려울 수 있음	현행 형태

※자료: 홍정선, 「지방자치법」 p.216.

변화된 지방행정환경에 대응하여 주민중심의 지방자치를 구현하고 지방자치단체의 자율성을 강화하는 한편 지방행정의 투명성과 책임성을 확보하기 위해 지방자치단체의 기관구성 형태를 다양화할 수 있는 근거를 마련한 「지방자치법」 제4조의 취지를 고려할 때, 제정안의 입법취지는 인정된다고 보임³⁾.

또한, 국민들의 기관구성 다양화에 대한 의식을 조사한 결과들을 살펴보면, 기관구성 다양화가 필요하다는 의견이 불필요하다는 의견에 비해 상당히 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있음.

2021년 한국지방행정연구원이 발간한 「미래 지방행정시스템 연구 및 대국민 인식조사 결과보고서」에 따르면 기관구성 다양화 필요성

3) 참고로, 현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조에서도 「지방자치법」의 규정에도 특례를 두어 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회 및 집행기관 구성을 달리 할 수 있도록 규정함으로써 기관구성 다양화 근거를 마련하고 있으나, 마찬가지로 “따로 법률로 정하는” 법률이 부재하여 실질적으로 기관구성 다양화가 어려운 상태임.

다만, 제주특별자치도는 별정직 지방공무원 부지사에 대한 인사청문 요구를 의무화하고, 직무상 독립된 지위의 감사위원회를 설치하며, 감사위원장에 대한 지방의회 임명 동의를 받도록 하는 등 일부 권한분산형의 성격이 반영되어 있음

에 대해 조사 대상 국민 1,000명 중 58.2%가 필요하다고 답변하고 19.6%가 불필요하다고 답변하였고,⁴⁾

2015년 지방자치발전위원회가 발간한 「지방자치 국민의식조사 최종보고서」에 따르면, 기관구성 다양화 필요성에 대해 조사 대상 전문가 500명 중 58.8%가 필요하다고 답변하고 26.8%가 불필요하다고 답변하였음⁵⁾.

다만, 현재의 기관대립형 기관구성 형태 외에 구체적으로 어떠한 기관구성 형태를 도입할 수 있도록 근거를 마련할지에 대해서는 다양한 이해관계자의 충분한 의견수렴과 심도 있는 논의를 거쳐 결정할 필요성이 있을 것으로 보임.

4) 한국지방행정연구원(2021), 「미래 지방행정시스템 연구 및 대국민 인식조사 결과보고서」, p.49.

5) 다만, 해당 조사는 학계, 언론계, 시민사회단체의 지방자치 전문가를 대상으로 조사한 것으로서 일반 국민의 인식을 나타낸다고 보기는 어려운 한계가 있음.

3. 기관구성 형태

제정안의 경우 ①단체장 권한분산형 기관구성, ②의회중심형 기관구성 형태의 두 가지 기관구성 형태를 제시하고 있음⁶⁾.

각각은 지방자치단체장의 요건, 선출방법 및 지방의회의 집행기관에 대한 권한행사의 범위 등에 차이가 있으나, 공통적으로 지방자치단체의 장의 권한을 축소 또는 분산하고 있으며, 이는 현행 기관대립형 형태와 다른 기관구성 형태를 제시함으로써 지방자치단체의 기관구성 형태의 획일성을 완화하기 위한 취지로 보임.

제정안에 규정된 각 형태의 특징을 살펴보면,

우선 ‘지방자치단체장 권한분산 형태’는 지자체장의 요건·선출방법·임기 등은 현행과 같은 형태로 유지하되, ①지방의회에 독립된 감사위원회를 두어 지방자치단체장의 권한을 견제⁷⁾할 수 있도록 하며, ②부단체장·지방공기업 기관장 등의 임명 시 의무적으로 인사청문회를 거치고, 부단체장은 의회의 임명동의를 얻도록 하며, ③집행부와 지방의회 간의 지방의회 사무기구·정원·예산에 관한 협의 절차를 마련하려는 것임.

6) 참고로, 21대 국회에서 발의된 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」(김영배, 제2117724호)에서는 제정안에서 규정된 두가지 기관구성 형태 외에 ‘지방자치단체장 지방의회 선출 형태’를 추가로 규정하고 있는데, 해당 형태는 미국의 ‘의회-관리자형’(council-manager form)과 유사한 형태로서 지방의회의원이 아닌 자 중 전문행정가인 관리자를 의회에서 임명함으로써 책임행정관에 의한 전문적인 행정을 구현하고, 정치적 중립성을 확보할 수 있다는 장점을 가지나, 집행부의 장에 대한 시민 대표성 부족과 견제와 균형이 미비할 수 있다는 단점을 가지고 있음.

7) 참고로, 독립된 감사위원회를 두는 규정은 일본의 사례와 유사하며, 일본은 지방자치단체장이 의회의 동의를 얻어 감사위원을 선임하도록 하고 있음.

(한국지방행정연구원, 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」, p.39.)

이와 같은 기관구성 형태는 현행 기관대립형의 기본 틀을 유지하면서 지방의회의 집행부에 대한 견제·감시 기능을 강화하여 지방자치단체장에게 집중된 권한을 분산하고, 집행부와 지방의회 간 상호 견제와 균형을 도모할 수 있다는 장점이 있으나, 집행부와 지방의회 간 권한 및 책임관계가 복잡해짐에 따라 양 기관 간 대립 시 의사결정이 지연될 가능성이 있으며, 특히 지방의회에 설치되는 감사위원회의 독립성·전문성 및 감사역량이 충분히 확보되지 않을 경우 지방자치단체장에게 대한 실질적인 견제·감시 기능을 수행하는 데 한계가 있을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음⁸⁾.

- 참고로, 이러한 기관구성 형태는 단체장과 지방의회를 주민이 각각 선출하는 현행의 기관대립형 구조를 유지하면서 지방의회의 집행부에 대한 견제 기능을 강화한다는 점에서 일본의 지방자치단체 기관구성과 유사한 측면이 있음. 일본의 경우에도 부지사·부시장 등 부단체장의 선임에 지방의회의 동의를 요구하고, 감사위원 역시 지방의회의 동의를 거쳐 단체장이 선임하도록 하는 등 지방의회의 집행부에 대한 견제 기능을 제도적으로 보장하고 있음. 다만, 일본의 감사위원은 지방의회에 소속된 기관이 아니라 단체장으로부터 독립하여 감사기능을 수행하는 기관으로서, 지방의회에 독립된 감사위원회를 설치하려는 개정안과는 감사기구의 구성 및 소속 측면에서 차이가 있음.

8) 고종석·김동욱(2014), ‘제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선 방안 - 제주감사위원회 조직현황 분석을 중심으로 -’, 「한국지방자치학회보」, p.174.

다음으로 ‘의회중심형 기관구성 형태’는 지방의회에서 지방의회의원 중 무기명투표로 지방자치단체장을 선출하는 형태로서, 선출된 지방자치단체장의 임기는 해당 지방의회의 임기만료일까지로 하되 지방의회가 지방자치단체장에 대하여 불신임할 수 있도록 하는 형태임. 또한 집행부는 지방의회의원 중 지방자치단체장이 임명하는 집행위원으로 구성⁹⁾하고, 지방의회에 독립된 감사위원회를 설치하려는 것임.

이와 같은 기관구성 형태는 지방의회가 지방자치단체장을 선출하고 집행부를 구성함으로써 의회와 집행부 간 정책방향의 일관성을 확보할 수 있으며, 집행위원 중심의 집행체계를 통해 정책결정 및 집행의 신속성을 높일 수 있다는 장점이 있음. 반면, 지방자치단체장의 민주적 정당성이 지방의회 구성 및 다수파에 의존하게 되고, 지방의회와 집행부가 동일한 정치적 다수에 의해 구성되는 경우 의회에 의한 집행부 견제 기능이 약화될 가능성이 있으며, 지방의회 내 정치적 구도가 불안정할 경우 지방자치단체장에 대한 불신임이나 집행부 구성 등을 둘러싼 정치적 갈등으로 행정의 안정성이 저해될 가능성이 있음.¹⁰⁾

- 참고로 이러한 기관구성 형태는 영국의 ‘리더-내각형’(leader and cabinet form)¹¹⁾과 유사한 측면이 있음. 영국의 지방정부에서도 지방의회가 의원 중에서 리더를 선출하고, 리더가 다른 의원을 내각 구성원으로 임명하여 내각이 지방정부의 주요 집행기능을 담

9) 참고로, 집행위원은 행정기구의 장, 집행위원이 아닌 지방의원은 하부행정기관의 장을 겸임할 수 있도록 함

10) 한국지방행정연구원(2019), 「자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」, p.35.

11) 영국의 지방정부 기관구성에서 리더-내각형이 약 80%를 차지하고 있음.

당하며, 지방의회는 결의를 통하여 리더를 해임할 수 있도록 하고
있음. 따라서 지방의회가 집행부의 정치적 지도자를 선출하고 그
에 대한 불신임을 통해 책임을 물을 수 있도록 하는 점에서 개정
안과 유사하다고 볼 수 있음.

[제정안에 따른 기관구성 형태]

구 분	현 행	단체장 권한 분산형 기관구성	의회중심형 기관구성
지자체장 요건	피선거권이 있는 자	(현행과 같음)	지방의회의원
지자체장 선출방법	주민직선	(현행과 같음)	지방의회 간선 (무기명투표)
임기	4년	(현행과 같음)	해당 지방의회 임기만료일까지
의회의 지자체장 불신임	불가	(현행과 같음)	가능
자체감사 기구	집행기관에 설치	지방의회에 독립된 감사위원회 설치	지방의회에 독립된 감사위원회 설치
기타	-광역부단체장 및 지 방공기업 기관장 등 에 대한 인사청문(재 량)	-부단체장 임명시 지방 의회 동의 -지방공기업 기관장등 임명 시 인사청문 실시 -의회 사무기구 및 예산 관련 지방의회 의견 존중	-지자체장이 지방의회 의원 중에서 임명하는 집행위원으로 구성된 집행부회의 설치 -지방의회의장의 당적 보유금지 근거 마련

아울러, 일반적으로 지방자치단체의 기관구성 형태로 제시되고 있으나, 제정안에서는 규정하지 않은 ‘의회-관리자형’ 형태의 도입 여부에 대해서도 고려할 필요가 있을 것으로 보임¹²⁾.

‘의회-관리자형’ 기관구성 형태는 지방의회의원이 아닌 자 중 전문성 등 일정한 자격을 갖춘 자를 지방의회가 의결하여 지방자치단체장으로 선출하고, 그 임기는 지방의회 임기만료일까지로 하되 지방의회가 지방자치단체장에 대하여 불신임할 수 있도록 하는 형태임.

이와 같은 기관구성 형태는 지방행정에 대한 전문성을 갖춘 자를 지방자치단체장으로 선출함으로써 정치적 요인에 따른 행정의 변동성을 줄이고, 전문적인 행정운영과 정책의 연속성을 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 지방자치단체장이 주민의 직접선거가 아닌 지방의회의 의결을 통해 선출됨에 따라 주민의 직접적인 정치적 통제가 제한될 수 있고, 지방의회와 지방자치단체장 간 정치적 이해관계가 상이하거나 지방의회의 구성이 불안정한 경우 불신임 등을 둘러싼 정치적 갈등 등으로 행정의 안정성이 저해될 가능성이 있음.

- 참고로, 이러한 형태는 전문적 행정운영을 중시한다는 측면에서 지방의회가 전문성을 갖춘 관리자를 선임하여 행정의 집행을 담당하게 하는 미국의 ‘의회-시장관리관형’(council-manager form)과 유사한 측면이 있음¹³⁾. 미국의 의회-시장관리관형은 주민이

12) 참고로, 21대 국회에서 발의된 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」(김영배 의원 대표발의)에서는 ‘의회-관리자형’의 기관구성 형태를 제시한 바 있음.

13) 참고로, 미국의 의회-시장관리관형은 시장관리관(manager)과 별개로 지방정부를 상징적·의전

선출한 지방의회가 정책방향을 결정하고 전문성을 갖춘 시정관리관을 임명하여 예산 편성, 행정조직 운영 및 일상적인 행정업무 등을 담당하도록 하는 형태로, 정치적 의사결정과 전문적 행정집행을 구분하는 것을 특징으로 함.

<의회-관리자형 형태의 특징>

구 분	현 행	의회-관리자형 형태
지자체장 요건	피선거권이 있는 자	지방의회의원이 아닌 자로서 조례로 정하는 자격 갖춘 자
지자체장 선출방법	주민직선	지방의회 간선
지자체장 선거운동	「공직선거법」에서 정하는 범위	후보자 소개 및 소견발표 (그 밖의 규정 부재)
임기	4년	해당 지방의회 임기만료일까지
의회의 지자체장 불신임	불가	가능
지자체장 주민소환	가능	가능
자체감사기구	집행기관에 설치	지방의회에 독립된 감사위원회 설치
기타	-	-

※ 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」(김영배의원 대표발의 의안번호 제 2117724호) 규정사항을 바탕으로 작성

행정안전부는 자치단체 기관구성 형태에 대한 주민의 선택권 보장 및 지역별 특수성 반영 등을 위한 제정안의 취지에 공감하지만, 기관구성 다양화는 주민의 선거권 및 권력분립 원칙 등 지방자치제도에

적으로 대표하는 시장(mayor)을 주민 직선 또는 지방의원이 돌아가면서 수행하는 경우가 다수라는 점에서 제정안의 의회-관리자형과 차이가 있음.

큰 변화를 일으키는 사안이므로 지방·학계의 충분한 의견 수렴을 거쳐 사회적 공감대를 확보할 필요가 있다는 입장임.

또한 시도지사협의회 및 시군구청장협의회는 제정안의 입법취지에 공감하나, 기관구성 형태를 2가지로 제한하는 사항 및 주민의 단체장 선거권 제한을 제한하는 사항에 대해서 반대하는 입장임.

참고로, 지방자치단체의 기관구성의 다양성은 세계 각국에서 다양한 형태로 나타나고 있으며, 의회-내각형, 관리자형, 혼합형 등 다수의 모델이 존재함. 기관구성 형태의 특징으로 각국의 주요 특징을 살펴보면 아래와 같음¹⁴⁾.

첫째, 미국의 지방자치단체의 기관 구성은 의결기관과 집행기관의 구조에 따라 시장-의회형(Mayor-Council government), 위원회형(Commission Model), 의회-책임행정관형(Council Manager Model)으로 구분될 수 있고, 그리고 시장-의회형은 다시 강시장-의회형, 약시장-의회형 등으로 세분화되는데, 이러한 유형 중에서 54%이상은 시장-의회형을 택하고 있으며, 시장-의회형과 의회-책임행정관형이 90%이상을 차지하고 있음.

둘째, 독일의 경우는 북독일의회형(Norddeutsche Ratsverfassung), 남독일의회형(Süddeutsche Ratsverfassung), 이사회형

14) 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 대비한 법적 과제에 대한 소고」, 양승미, 지방자치법연구, 2025. p.65-67

(Magistratsverfassung), 이원제 시장형(Bürgermeisterverfassung)으로 크게 4가지 유형으로 볼 수 있는데, 북독일의회형은 주민이 의회를 선출하고 의회에서 단체장인 시장을 선출하는 방식을 택하며, 남독일 의회형은 주민이 시장과 의회의원을 직접 선출하고 시장이 의회의 의장직을 겸임하는 방식임.이사회형은 미국의 위원회형과 유사하며 주민이 선출한 의회가 최고 결정기관으로서 의회에서 위원회 위원과 위원장을 선출하는 형태임.

셋째, 일본의 경우는 광역공공단체 및 기초공공단체 모두 기관분립 형태로, 단체장과 의회의원을 주민이 각각 선출하고 단체장에게 보다 강한 권한이 부여되나, 교육위원회, 인사위원회 등 합의제 행정위원회를 따로 두어 강단체장의 권한 집중을 통제, 보완하고 있음.

넷째, 영국은 도시별로 시장- 내각형(Mayor and Cabinet executive), 의회가 선출한 리더- 내각형(Leader and Cabinet executive), 위원회형(Committee System) 중 하나의 형태를 선택하여 운영할 수 있음. 2017년 기준 53건의 주민투표를 통해 16개 도시가 직선시장 유형으로 전환되었으나, 시장선출이 봉건제도로의 회귀 우려가 있다는 이유로 리더-내각형의 기관통합형으로 회귀하는 사례가 나타나기도 했음. 기관구성의 다양성이 보장되었음에도 불구하고 대부분의 자치단체(약 80.2%)는 여전히 기관통합형으로 운영되고 있음.

4. 기관구성 형태 변경 절차 등

제정안은 기관구성 형태를 변경하기 위해서는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거치도록 하고, 주민투표 결과를 반영하여 ①기관구성 형태, ②기관구성 형태 변경의 적용일(투표일에 임기 중인 지방의회의 임기만료일 다음날), ③그 밖에 조례로 정하도록 한 사항을 규정한 조례를 제정하도록 하고 있으며, 기관구성 형태 변경이 확정된 경우에는 4년 이내에 주민투표를 다시 할 수 없도록 규정하여 「지방자치법」에서 규정한 기관구성 형태 변경의 절차를 구체화하고, 기관구성 형태의 잦은 변경을 방지하여 제도 운영의 안정성을 확보하도록 하고 있음.

-참고로, 제정안에서 제시하고 있는 의회중심형 기관구성 형태는 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하지 않고 지방의회에서 간접적으로 선출하는 형태임. 이에 따라 해당 기관구성 형태를 선택한 지방자치단체에서는 동시지방선거에서 지방자치단체의 장 선거가 실시되지 않게 되므로, 주민의 기관구성 형태에 대한 선택이 지방자치단체의 장 선거 여부와 연계되는 점을 고려하여 주민투표의 실시 시기를 정할 필요가 있을 것으로 보임.

5. 기관구성 다양화 지원

제정안은 기관구성 형태 변경에 대한 주민투표경비를 국가가 지원할 수 있으며, 처음 실시하는 주민투표는 비용 전부를 지원하도록 하고 있음. 또한 국가와 광역지방자치단체는 시·군·자치구에서 기관구성 변경을 요청하는 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음.

기관구성 형태의 변경은 해당 지방자치단체의 자율적인 선택에 따라 실시되는 점 및 「주민투표법」¹⁵⁾은 국가정책에 관한 주민투표를 제외하고는 주민투표를 발의한 지방자치단체의 장이 속하는 지방자치단체가 경비를 부담하도록 규정하고 있는 점을 고려하여 입법정책적인 검토가 필요할 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5334

15) 「주민투표법」

제27조(주민투표경비) ①주민투표사무에 필요한 다음 각 호의 경비는 주민투표를 발의한 지방자치단체의 장이 속하는 지방자치단체(제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표인 경우에는 국가를 말한다)가 부담한다.

1. 주민투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 경비
2. 주민투표공보의 발행, 설명회 등의 개최 및 불법투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 주민투표에 관한 소청 및 소송과 관련한 경비
4. 주민투표결과에 대한 자료의 정리 그 밖에 주민투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

제8조(국가정책에 관한 주민투표) ①중앙행정기관의 장은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요시설을 설치하는 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

참고

해외 주요국가의 기관구성 형태

□ 미국

○ 지방정부별로 기관구성 형태가 매우 다양함

	시장-의회형	의회-책임행정관형	위원회형
	강(強)시장형 약(弱)시장형		
집행부 및 의회 구성방식	- 주민 직선에 의해 <u>시장 및 의원 각각 선출</u>	- <u>의원은 직선제로 선출, 의회에서 임명된 책임행정관이 집행권 행사</u>	- 주민이 선출한 의원이 <u>입법권과 집행권을 모두 보유</u>
장점	- <u>견제와 균형 달성</u> - 행정의 <u>책임성 명확</u>	- 책임행정관의 <u>전문성에 기반한 행정권 행사</u> 가능	- 위원회의 <u>신속하고 통일적인 정책추진</u> 가능
단점	- <u>강(強) 시장형의 경우 시장에게 권력 집중</u> - <u>약(弱) 시장형의 경우 시장의 리더십 발휘 제한</u>	- 주민요구에 대한 <u>책임 행정관의 낮은 반응성</u> - 책임행정관의 <u>잘못된 교체</u> 에 따른 <u>낮은 정책 지속성</u>	- 행정권이 위원회에 부여됨에 따라 <u>책임성 분산</u> - <u>집행부 통제의 한계</u>

□ 영국

○ ①시장-내각형, ②리더-내각형, ③위원회형 중 지방정부가 선택하여 운영

	시장-내각형	리더-내각형	위원회형
집행부 및 의회 구성방식	- 주민 직선에 의해 <u>시장 및 의원 각각 선출</u> - 시장은 <u>의원을 지명해 내각을 구성</u>	- <u>의원은 직선제로 선출, 의원 중 선출된 리더가 의원을 지명해 내각 구성</u>	- 주민이 선출한 의원이 위원회를 통해 <u>입법권과 집행권을 모두 행사</u>
장점	- 정책의 <u>책임 소재 명확</u>	- 리더 중심의 행정권 행사로 <u>신속한 정책결정</u>	- 위원회의 <u>신속하고 통일적인 정책추진</u> 가능
단점	- <u>시장에게 권력 집중</u>	- <u>리더에게 권력집중</u> - 리더를 시민이 선출할 수 없어 <u>민주성 한계</u>	- 집행권이 위원회에 부여됨에 따라 <u>책임성 분산</u> - <u>집행부 통제의 한계</u>

□ 독일

○ 주(州)별로 지방자치단체의 기관구성 형태를 선택할 수 있음

	남독일 의회형	북독일 의회형	이원제 시장형	이사회형
집행부 및 의회 구성방식	- 주민 직선에 의해 <u>시장 및 의원</u> 각각 선출 - 시장이 <u>의장 겸임</u> - 시장이 <u>행정전반에 관한 행사</u>	- 주민에 의해 <u>의원 선출</u> - 의회에서 <u>단체장 선출</u> - 의회가 <u>사무처리 권한 보유</u>	- 주민 직선에 의해 <u>시장 및 의원</u> 각각 선출 - <u>의장은 의회에서 의원 중 선출</u>	- 주민 직선에 의해 <u>시장 및 의원</u> 각각 선출 - <u>의회에서</u> 집행 기능을 수행하는 <u>이사회</u> 위원 선출 - <u>시장의 권한은 매우 제한적</u>
장점	- 시장의 <u>리더쉽</u> - <u>신속한 정책결정</u>	- 의회가 주도하는 <u>민주적 정책추진</u>	- <u>견제와 균형</u> - <u>책임소재 명확</u>	- 의회가 주도하는 <u>민주적 정책추진</u>
단점	- 시장의 <u>권력 집중</u> - 집행부 <u>견제 제한</u>	- 정책 <u>책임의 분산</u> - 집행부 <u>견제 제한</u>	- <u>시장-의회 갈등 발생 가능성</u>	- <u>책임성 분산</u>, <u>이사회의 민주적 정당성 한계</u>

□ 일본

○ 지방자치단체 기관구성 형태의 다양성이 보장되지 않음

○ 우리나라의 기관구성 형태와 유사하나, 자치단체장의 권한을 보다 분산시킨 형태

	내 용
집행부 및 의회 구성방식	- 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원 모두 주민에 의해 선출 - 행정권은 자치단체의 장과 독립된 지위·권한을 가지는 <u>행정위원회에 분산되어 있음</u> - 정치적 <u>중립성 및 독립성</u>이 요구되는 업무에 대해 <u>행정위원회 설치</u>
부단체장 임명방식 등	- <u>부단체장은 의회의 동의를 얻어 자치단체의 장이 임명</u> - <u>부단체장의 수는 지방자치단체의 조례로 결정함</u> - <u>자치단체의 장은 의회의 동의가 없더라도 부단체장 해임 가능</u>
자치단체장 불신임권 및 의회해산권	- 지방의회는 자치단체의 장에 대한 <u>불신임 의결 가능</u> - 불신임 의결 시 자치단체의 장은 <u>의회 해산 가능</u>

