

연구보고서 2012-04(제461권)

# 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안

Alternatives to Diversify Institutions of Vice Mayor in Local Governments

박해육 · 하동현 · 이세진

# 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안

Alternatives to Diversify Institutions of Vice Mayor  
in Local Governments

2012. 12

## 연구진

연구책임: 박 해 육 (연구 위원)

연구진: 하 동 현 (수석연구원)

이 세 진 (초빙연구원)

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



지방자치의 실시와 더불어 지방분권에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있으며, 각 분야별로 다양한 연구들이 진행되고 있다. 지방자치의 지속적인 발전 측면에서 본다면 지방자치의 제 분야에 제도화가 이루어지고, 이를 실행해 나가는 것이 필요하다. 부단체장제도 다양화 방안의 모색도 지방자치의 제도적 발전 측면에서 접근하는 것이 필요하다. 민선 이후로 다양한 경험을 가진 사람들이 지방자치단체장으로 선출되어 지역발전을 위해서 적극적으로 노력하고 있으나 앞으로는 지역주민들의 요구를 다양한 매체를 통하여 청취하고, 이를 수용하는 리더로서의 역할이 필요하다. 지방자치단체장의 정치적 리더십이 강조될수록 이를 보좌하는 부단체장의 리더십이 충분히 발휘될 수 있도록 부단체장제도를 개선하는 것이 필요하다.

지방자치의 실시 이후 지방자치제도를 개선하기 위하여 많은 노력을 하였으며, 이를 통하여 많은 성과를 창출한 것도 사실이다. 그러나 지방행정과 지방정치가 지방자치단체장 중심으로 이루어지다 보니 단체장에 대한 연구는 많은 반면, 부단체장에 대해서는 연구가 체계적으로 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 안정적인 운영과 자치제도의 발전을 위하여 부단체장의 역할, 지방자치단체장과의 관계, 신분, 권한, 임용 등에 대한 접근을 통하여 부단체장제도의 다양화 방안을 모색하는 데에 중점을 두고 있다. 본 연구의 결과가 지방자치단체의 기관구성 다양화에 대비한 부단체장제도 개선 방안들을 모색하는 데에 도움이 되기를 기대하며, 부단체장제도의 발전을 위해서 연구를 성실하게 수행한 연구진들에게 감사를 드린다.

2012년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환



1995년 지방자치단체장 직선 이후, 지방자치가 실시된 지 17년이 경과하면서 많은 제도적 발전과 다양한 연구가 진행되고 있다. 지방자치는 지방행정의 민주성과 투명성을 강화하면서 지역주민의 서비스 수요에 대한 대응성 강화 및 지역경제 활성화를 위하여 많은 노력을 경주하였다. 특히 지역주민들이 지방자치단체장을 직접 선출하면서 지역주민들의 지방자치단체장에 대한 다양한 요구가 강하게 표출되고 있으며 지방자치단체장은 지역발전과 지역주민들의 다양한 요구수용을 정책에 반영하기 위해 강한 리더십과 정치적 행위자로서의 역할 강화에 대한 필요성이 크게 증가하고 있다. 이러한 지방자치단체장의 정치적 역할 증대 필요성에 부응하기 위해서는 지방자치단체의 부단체장의 자치단체장 보좌역할이 중요하다.

그러나 부단체장이 수행해야 하는 역할, 자치단체장과 관계, 신분, 권한, 임용 등에 대해서는 연구가 체계적으로 이루어지지 못하였다. 따라서 부단체장의 역할, 지방자치단체장과 관계, 신분, 권한, 임용 등에 대한 접근과 함께 다양한 지방자치단체 기관구성 방식을 고찰하여, 지방자치단체의 안정적인 운영과 자치제도의 발전적인 측면에서 부단체장제도의 다양화 방안을 모색하는데 목적을 두었다.

부단체장제도의 다양화 방안을 모색하기 위한 목적 하에 제2장에서는 제도에 대한 이론적 논의, 부단체장제도의 변천과정, 부단체장의 법적 지위와 역할, 선행연구 등에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 뉴욕, 베를린 등과 같은 대도시의 부단체장제도를 포함하여 미국과 독일의 기초자치단체의 부단체장제도를 기관구성의 형태, 부단체장 정수, 명칭, 역할, 임명방법, 신분, 임기, 권한대행 여부 등에 관한 기준에 기초하여 비교·분석하였다. 제4장에서는 부단체장의 특성을 분석하였으며, 지방자치단체 공무원과 전문가 등을 대상으로 부단체장제도 전반

에 관한 설문조사를 실시하였다. 제5장에서는 부단체장제도의 개선방안 모색을 위해 외국사례와 설문조사에 기초하여 부단체장제도 다양화를 위한 함의를 도출하고, 다양화 방안을 모색하였다.

본 연구에서 다루었던 미국, 일본, 독일의 부단체장 사례에서는 지방자치단체장과 부단체장의 업무와 역할 구분이 이루어져 있어 부단체장은 자치단체의 행정 전반을 관장하는 업무최고책임자(Chief Operating Officer: COO)로서의 부단체장 역할들을 찾아볼 수 있다.

미국의 경우, 시 정부(City government)의 형태는 일반적으로 의결기관과 집행기관의 구성에 따라 시장-의회(Mayor-Council), 의회-매니저(Council -Manager), 위원회(Commission), 주민총회(Town Meeting)로 구분할 수 있다(DeSantis and Renner, 2002; Dye and MacManus, 2009). 부단체장의 역할과 권한 범위는 기본적으로 이와 같은 지방자치단체 형태에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 시장-의회형을 4가지 유형으로 구분지어 살펴본 바, CAO의 임무는 누구에 의해 임명되느냐에 따라 다소 차이가 있다. 의회 또는 의회의 승인을 얻어 시장이 CAO를 임명하는 시장 그리고 의회-행정관형과 시장-의회-행정관형의 CAO는 의회와 시장 모두에게 책임을 두고 있기 때문에 시장에 의해 임명되는 시장-행정관-의회형의 CAO보다는 역할이 더 광범위하다고 볼 수 있다. 한편 의회-매니저형의 경우, 시 매니저는 정치적 요소를 배제하고 오로지 행정관리 능력과 자질을 바탕으로 임용되며, 임무는 시의 모든 법과 조례를 집행하고 부서를 관리·감독하고 의회에 예산안을 제출하는 역할을 담당한다. 한편 의회는 시 매니저를 통해서만 행정적 사안을 다루고 시 매니저에 직·간접적으로 지시나 명령을 내릴 수 없다는 특징을 지닌다. 다만 의회-매니저형의 경우는 시장이 어떻게 선출되느냐에 따라 시 매니저와 시장과의 관계가 다소 차이가 있다.

일본의 경우, 부단체장의 정수는 조례에 의해 결정되며, 지위는 상근 특별직으로 되어 있다. 임명은 단체장이 하지만 의회의 동의를 얻어 선임한다. 부단체장은 단체장의 보좌역으로 의회와의 교섭에 임하는 등 의회와의 관계를 중시하여 단체장의 부재 혹은 유고시 직무대리자로서 중요한 기능을 수행한다. 부단체장

의 임기는 4년이나, 단체장이 부단체장을 임기 중에 해직시킬 수 있다. 부단체장의 직무는 단체장의 보좌, 담당하는 사무 감독, 단체장의 직무 대리의 3가지로 구분 된다(지방자치법 제167조). 단체장의 보좌로서의 직무는 단체장이 사무를 처리함에 있어 내부적으로 보좌하는 경우로, 단체장의 위임을 받아, 그 권한에 속하는 사무 일부를 처리하는 경우 및 단체장의 명에 따라 임시대리로 실시하는 직무이다. 담당하는 사무 감독으로서의 직무는 조역 이외의 보조기관의 직원사무 감독이 이에 속한다. 단체장의 대리로서의 직무는 단체장의 권한의 전부 또는 일부를 조역이 대리 행사하는 경우이며, 법정대리로 수권대리가 있다(지방자치법 제152조, 제153조). 단체장에게 기대되는 직무와 역할은 행정실무경험자에 의한 단체장의 보좌, 다양한 단체장과의 직무분담 및 정치적 역할 분담, 그리고 지방자치단체에서의 엽관제의 회피에 있다. 실제로 부단체장의 업무는 이러한 추상적 규정 이상으로 다양하다.

독일의 경우, 부단체장의 정수는 각 주의 지방자치법에 근거하고 있으며, 구체적인 인원은 개별 도시의 기본조례에서 정하고 있고, 권한의 범위도 각 주의 지방자치법에 기초하고 있다. 따라서 부단체장 정수(인원), 명칭, 역할(업무분장 및 독립적인 권한 범위), 임기(임기 유무 및 임기 중단 방법), 권한대행의 범위 및 순서 등 부단체장제도 운영에 있어서는 자치단체별로 상이하다. 이는 지방자치의 발전 과정에서 주별로 기관구성의 형태가 다양할 뿐만 아니라 도시 간에도 기본조례를 통하여 자율적으로 규정할 수 있는 권한이 있기 때문이다. 하지만 기본적으로 부단체장은 시의회에서 임명하는 방법이 동일하고, 부단체장의 신분이 선출직 공무원이라는 공통점을 지닌다.

미국의 경우 CAO가 일상적인 행정업무를 전문성을 바탕으로 행사하고 있으며, 독일에서는 부단체장이 법률로 정해진 부문에 대한 정책결정을 독자적으로 수행하기도 한다. 하지만 미국과 독일 그리고 일본의 부단체장제도는 우리나라와 다른 행정환경 하에서 제도가 운영되고 있고 우리나라와 같이 전국적으로 일원화된 제도운영이 아닌 지방자치단체의 특성에 맞게 여러 유형의 부단체장제도가 운영되고 있으므로 우리나라의 지방자치 환경에 적합한 형태로 운영되도록

해야 할 필요성이 있다.

우리나라의 부단체장 운영 실태를 살펴보면 광역자치단체 및 특별시와 특별자치도 부단체장의 정수는 2명으로 되어 있으며, 인구가 800만 이상일 경우에는 3명을 두도록 하고 있다. 부단체장의 업무는 행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고, 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하며, 그 밖의 정무적 업무를 수행한다. 정무부시장과 정무부지사의 경우 지방자치단체의 정책 수요에 따라 경제부시장으로 지칭하는 경우도 있으며, 정무부시장·부지사에게 일부 부서를 관장하도록 하는 경우도 있다. 기초자치단체 부단체장의 정수는 1명으로 정해져 있으며, 기초자치단체장을 보좌하며, 사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독하며 지방자치단체장이 궐위된 경우, 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우, 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에는 지방자치단체의 장의 권한을 대행하는 역할을 담당한다. 기초자치단체 부단체장의 특성을 살펴보면 연령은 41세~60세 사이에 부단체장에 임명되며, 재임기간은 평균 19.07개월로, 가장 길었던 경우는 53개월, 가장 짧았던 경우는 6개월로 나타나 재임기간에 있어서는 지역에 따라 편차가 큰 것으로 나타났다.

부단체장제도의 운영실태와 개선방향에 대한 전문가와 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 전문가와 공무원 모두 자치행정 수행에 있어서 필요한 행정전문성의 확보가 부단체장에게 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 그리고 부단체장의 권한 조정에 대해서는 공무원은 현 상태에서도 가능하다고 인식하지만 전문가들은 지금보다 부단체장의 권한이 확대될 필요성이 있다고 인식하고 있다. 한편 부단체장과 자치단체장과의 역할분담에 대해서는 공무원과 전문가 모두 역할분담에 공감하는 것으로 나타났으며 현 부단체장제도는 빈번한 인사이동과 부단체장의 권한 부족에 따른 문제점이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 또한 공무원과 전문가 모두 현 부단체장제도의 개선의 필요성에 대해서도 높은 수준으로 인식하는 것으로 설문조사에서 나타났다.

추가적으로 앞의 설문조사 결과를 바탕으로 공무원과 전문가간 응답 결과의

평균 차이를 비교하였다. 그 결과 부단체장의 권한확대 필요성, 특·광역시 부단체장의 인원 증가 필요성, 자치단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성, 부단체장제도의 개선 필요성에 대해서는 공무원과 전문가간 평균차이가 발생하지 않았다. 따라서 이들 항목에 대해서는 통계적으로 유의미한 공무원과 전문가간 인식 차이가 나타나지 않았다. 하지만 부단체장 명칭변경의 필요성과 시·군·구 부단체장의 인원증대의 필요성에 대해서는 공무원과 전문가의 응답 평균이 통계적으로 유의미한 차이를 보여 인식차이가 있는 것으로 나타났다.

이와같은 외국 사례와 우리나라 공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 부단체장제도의 다양화 방안을 제시하였다. 다양화 방안은 기본적으로 지방자치의 발전 및 지방자치단체의 자율성 강화에 기여하고, 지방의회 및 부단체장의 역할이 강화될 수 있는 방향으로 제시하였다. 우선적으로 임기와 관련하여서는 부단체장에 대한 임기제를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있으며, 임용방식과 관련하여 지방자치단체장이 선택한 후보에 대한 지방의회의 동의 등 절차 제도화와 관련하여 의회의 동의 절차에 대한 논의가 필요하다. 또한 광역단체장이 주도 또는 간섭하는 부단체장 임용방법에 대한 개선이 필요하며, 공모제와 인력풀과 관련하여 현재 광역자치단체 공무원으로 한정된 인력풀을 사회 전체로 확대하는 것에 대한 고려가 필요하다. 권한 배분과 관련하여 지방자치단체장에게 지나치게 집중된 권한의 일부를 부단체장에게 위임하여 단체장의 업무 부담을 경감하도록 법령(조례 등)에 구체화 하는 것이 필요하다. 그리고 장기적인 측면에서 볼 때, 기관구성 다양화가 이루어질 경우, 이에 근거한 부단체장제도 다양화에 대한 기준 설정 및 종합적인 검토가 필요하다. 기관구성 다양화에 대한 논의가 지속적으로 전개되고 있지만 아직까지 어떤 방향으로 어느 정도 수준까지 다양화를 인정할 것인가에 대해서 결정된 것이 없는 실정이다. 따라서 부단체장제도의 다양화는 향후 기관구성의 다양화에 대한 논의와 검토 과정에서 심도 있게 논의되어야 할 부분이다. 여하튼 지방자치 및 분권의 가속화로 자치단체의 역할과 기능이 매우 다양화되고 있어서 획일적인 제도보다는 다양성을 추구하는 제도의 도입·운영이 필요하다.

본 연구의 한계로는 부단체장을 대상으로 설문조사를 실시하지 못하여 부단체장제도 다양화에 대하여 부단체장들의 인식분석은 이루어지지 못하였다. 그리고 부단체장에게 주어진 역할과 실제적인 역할 간에 어떤 차이가 있으며, 단체장과 부단체장과의 역할이 실제로 어떻게 분담되고 있는지에 대한 분석이 이루어지지 않았다. 따라서 앞으로는 다양한 관점, 접근방법 등에 기초하여 부단체장에 대한 연구가 체계적으로 이루어져 지방자치제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.



# 목 차



- 1 .....1
  - 1 .....1
  - 2 .....2
    - 1. 연구의 범위 .....2
    - 2. 연구의 방법 .....3
  
- 2 .....5
  - 1 .....5
    - 1. 역사적 신제도주의 .....5
    - 2. 제도분석틀 .....11
    - 3. 제도선택이론 .....14
    - 4. 다양화 시각으로서의 제도 변화 .....16
  - 2 .....19
    - 1. 지방분권의 강화 .....19
    - 2. 지방행정의 복잡성과 다양성 .....20
    - 3. 지방자치단체의 경쟁력 강화 .....20
    - 4. 협력적 로컬거버넌스 시스템 구축 .....22
  - 3 .....23
    - 1. 부단체장제도의 변천과정 .....23
    - 2. 부단체장의 법적 지위와 권한 .....25
    - 3. 부단체장의 기능 .....27
  - 4 .....30
    - 1. 선행연구의 검토 .....30
    - 2. 분석의 주요내용 및 분석틀 .....37

|    |                         |     |
|----|-------------------------|-----|
| 3  | .....                   | 39  |
| 1  | .....                   | 40  |
| 1. | 뉴욕시의 부단체장 .....         | 40  |
| 2. | 도쿄도의 부단체장 .....         | 42  |
| 3. | 베를린시(주)의 부단체장 .....     | 43  |
| 4. | 대도시 부단체장제도의 특성 비교 ..... | 44  |
| 2  | .....                   | 46  |
| 1. | 미국 지방자치단체의 부단체장제도 ..... | 46  |
| 2. | 일본 지방자치단체 부단체장제도 .....  | 61  |
| 3. | 독일 지방자치단체 부단체장제도 .....  | 66  |
| 4  | .....                   | 80  |
| 1  | .....                   | 80  |
| 1. | 특·광역시 부시장의 역할 .....     | 80  |
| 2. | 도 부지사의 역할 .....         | 84  |
| 2  | .....                   | 89  |
| 1. | 부단체장 연령의 특성 .....       | 89  |
| 2. | 부단체장 재임기간의 특성 .....     | 92  |
| 3  | .....                   | 96  |
| 1. | 응답자 특성 .....            | 96  |
| 2. | 응답자 신분별 설문조사 결과 .....   | 97  |
| 3. | 자치단체 유형별 분석 결과 .....    | 110 |
| 4. | 응답자 특성별 인식 차이 분석 .....  | 122 |
| 5  | .....                   | 132 |
| 1  | .....                   | 132 |
| 1. | 부단체장제도 다양화의 기본 방향 ..... | 132 |
| 2. | 외국 부단체장제도의 함의 .....     | 134 |
| 3. | 설문분석 결과의 함의 .....       | 135 |

|                      |       |     |
|----------------------|-------|-----|
| 2                    | ..... | 137 |
| 1. 부단체장제도의 다양화 요소 비교 | ..... | 137 |
| 2. 부단체장제도의 다양화 모색    | ..... | 138 |
| 6                    | ..... | 142 |
| 【     】              | ..... | 145 |
| Abstract             | ..... | 152 |
| 【   1】               | ..... | 154 |
| 【   2】 가             | ..... | 160 |

## 표 목 차



|         |                             |    |
|---------|-----------------------------|----|
| 〈표 2-1〉 | 신제도주의 분파별 특성                | 7  |
| 〈표 2-2〉 | 제도 변화의 유형                   | 9  |
| 〈표 2-3〉 | 정치적 맥락과 제도 특성으로 인한 제도 변화    | 11 |
| 〈표 2-4〉 | 제도적 분석틀(IAD)에서의 규칙의 세 가지 종류 | 13 |
| 〈표 2-5〉 | 부단체장제도의 변천과정 및 주요내용         | 23 |
| 〈표 2-6〉 | 기초자치단체 부단체장의 직급             | 24 |
| 〈표 2-7〉 | 지방자치법상 부단체장 관련 규정           | 27 |
| 〈표 2-8〉 | 부단체장의 역할                    | 29 |
| 〈표 2-9〉 | 부단체장의 해외 사례 비교              | 34 |
| 〈표 3-1〉 | 해외 주요도시 부단체장제도 비교           | 45 |
| 〈표 3-2〉 | 시장-의회형의 기관구성                | 53 |
| 〈표 3-3〉 | 의회-매니저형의 기관구성               | 54 |
| 〈표 3-4〉 | 시 매니저/CAO의 재임기간             | 55 |
| 〈표 3-5〉 | 시 매니저/CAO의 연령 분포            | 56 |
| 〈표 3-6〉 | 미국의 주요도시 부단체장 제도 비교         | 60 |
| 〈표 3-7〉 | 시정촌별 부시정촌장의 정수 및 현원         | 62 |
| 〈표 3-8〉 | 독일의 도시별 부단체장제도 비교           | 78 |
| 〈표 4-1〉 | 특·광역시 부시장의 담당사무 및 역할        | 81 |
| 〈표 4-2〉 | 도 부지사의 담당사무 및 역할            | 84 |
| 〈표 4-3〉 | 지역별 부단체장 연령 특성              | 89 |
| 〈표 4-4〉 | 부단체장 연령과 지역특성 간 상관분석 결과     | 92 |
| 〈표 4-5〉 | 연구대상 자치단체                   | 93 |
| 〈표 4-6〉 | 지역별 부단체장의 재임기간 비교           | 94 |
| 〈표 4-7〉 | 부단체장 재임기간과 지역특성간의 상관분석 결과   | 96 |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 〈표 4-8〉  | 응답자의 특성요약                               | 97  |
| 〈표 4-9〉  | 응답자 신분별 부단체장의 중요한 역할                    | 98  |
| 〈표 4-10〉 | 응답자 신분별 부단체장의 권한조정에 대한 의견               | 98  |
| 〈표 4-11〉 | 응답자 신분별 부단체장 선임방식의 개선방안                 | 99  |
| 〈표 4-12〉 | 응답자 신분별 부단체장 임명절차의 개선방안                 | 100 |
| 〈표 4-13〉 | 응답자 신분별 부단체장의 임기제 전환에 대한 평가             | 101 |
| 〈표 4-14〉 | 응답자 신분별 부단체장의 적정 임기                     | 102 |
| 〈표 4-15〉 | 응답자 신분별 부단체장 명칭변경의 필요성                  | 102 |
| 〈표 4-16〉 | 응답자 신분별 광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성           | 103 |
| 〈표 4-17〉 | 응답자 신분별 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성 | 104 |
| 〈표 4-18〉 | 응답자 신분별 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원   | 105 |
| 〈표 4-19〉 | 응답자 신분별 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성           | 106 |
| 〈표 4-20〉 | 응답자 신분별 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용기준  | 107 |
| 〈표 4-21〉 | 응답자 신분별 단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성            | 107 |
| 〈표 4-22〉 | 응답자 신분별 현행 부단체장제도 운영의 문제점               | 108 |
| 〈표 4-23〉 | 응답자 신분별 부단체장제도 개선의 필요성                  | 109 |
| 〈표 4-24〉 | 응답자 신분별 부단체장에게 중요한 덕목                   | 110 |
| 〈표 4-25〉 | 부단체장의 중요한 역할 : 공무원                      | 111 |
| 〈표 4-26〉 | 부단체장의 권한조정에 대한 의견 : 공무원                 | 111 |
| 〈표 4-27〉 | 부단체장 선임방식의 개선방안 : 공무원                   | 112 |
| 〈표 4-28〉 | 부단체장 임명절차의 개선방안 : 공무원                   | 113 |
| 〈표 4-29〉 | 부단체장의 임기제 전환에 대한 필요성 : 공무원              | 113 |
| 〈표 4-30〉 | 부단체장의 적정 임기 : 공무원                       | 114 |
| 〈표 4-31〉 | 부단체장 명칭변경의 필요성 : 공무원                    | 115 |
| 〈표 4-32〉 | 광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성 : 공무원             | 116 |

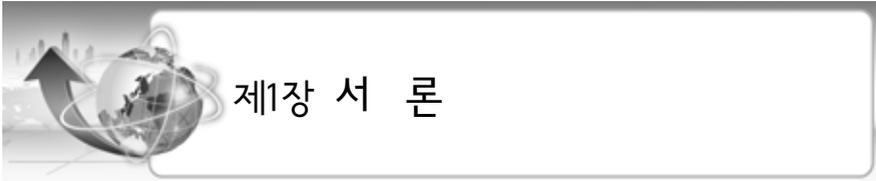
|   |     |
|---|-----|
| 〈표 4-33〉 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성 :<br>공무원 .....     | 116 |
| 〈표 4-34〉 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원 : 공무원 .....          | 117 |
| 〈표 4-35〉 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성 : 공무원 .....                  | 118 |
| 〈표 4-36〉 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용기준 :<br>공무원 .....      | 119 |
| 〈표 4-37〉 단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성 : 공무원 .....                   | 119 |
| 〈표 4-38〉 현행 부단체장제도 운영의 문제점 : 공무원 .....                      | 120 |
| 〈표 4-39〉 부단체장제도 개선의 필요성 : 공무원 .....                         | 121 |
| 〈표 4-40〉 부단체장에게 중요한 덕목 : 공무원 .....                          | 122 |
| 〈표 4-41〉 부단체장 권한 확대에 대한 집단 간 t-test 결과 .....                | 123 |
| 〈표 4-42〉 부단체장 명칭 변경 필요성에 대한 집단 간 t-test결과 .....             | 124 |
| 〈표 4-43〉 특·광역시 부단체장 인원 증대 필요성에 대한 집단 간<br>t-test결과 .....    | 125 |
| 〈표 4-44〉 시·군·구 부단체장 인원 증대 필요성에 대한 집단 간 t-test결과 ..          | 125 |
| 〈표 4-45〉 자치단체장과 부단체장의 역할분담 필요성에 대한 집단 간 t-test결과 ..         | 126 |
| 〈표 4-46〉 부단체장제도 개선 필요성에 대한 집단 간 t-test결과 .....              | 127 |
| 〈표 4-47〉 부단체장 권한 확대 필요성에 대한 지역별 인식 차이 .....                 | 128 |
| 〈표 4-48〉 부단체장 명칭 변경 필요성에 대한 지역별 인식 차이 .....                 | 128 |
| 〈표 4-49〉 특·광역시 부단체장 인원증대 필요성에 대한 지역별 인식 차이 .....            | 129 |
| 〈표 4-50〉 시·군·구 부단체장 인원증대 필요성에 대한 지역별 인식 차이 .....            | 129 |
| 〈표 4-51〉 자치단체장과 부단체장간 역할 분담 필요성에 대한 지역별 공무원간<br>인식 차이 ..... | 130 |
| 〈표 4-52〉 자치단체장과 부단체장간 역할 분담 필요성에 대한 지역별 공무원간<br>인식 차이 ..... | 131 |
| 〈표 5-1〉 외국 부단체장제도의 다양화 비교 .....                             | 137 |
| 〈표 5-2〉 공무원과 전문가의 부단체장제도 다양화 인식 비교 .....                    | 138 |

## 그림 목 차



|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 〈그림 1-1〉 연구의 방법 .....             | 4   |
| 〈그림 2-1〉 기존 및 수정 제도분석틀의 비교 .....  | 12  |
| 〈그림 2-2〉 연구의 분석틀 .....            | 38  |
| 〈그림 3-1〉 북독일 의회형의 기본구조 .....      | 67  |
| 〈그림 3-2〉 남독일 의회형의 기본구조 .....      | 68  |
| 〈그림 3-3〉 이사회형의 기본구조 .....         | 70  |
| 〈그림 3-4〉 시장형의 기본구조 .....          | 71  |
| 〈그림 4-1〉 부단체장 평균 연령의 지역별 비교 ..... | 90  |
| 〈그림 4-2〉 광역자치단체별 부단체장 연령 비교 ..... | 90  |
| 〈그림 4-3〉 전국 부단체장의 연령별 분포 .....    | 91  |
| 〈그림 4-4〉 지역별 부단체장 재임기간의 비교 .....  | 95  |
| 〈그림 4-5〉 부단체장 재임기간의 분포 .....      | 95  |
| 〈그림 5-1〉 행정수준의 선택 .....           | 139 |
| 〈그림 5-2〉 부단체장제도의 주요 요소 선택 .....   | 140 |





## 제1절 연구 목적 및 필요성

1995년 지방자치단체장 직선 이후 지방자치가 17년을 지나면서 많은 제도적인 발전을 하고 있으며, 각 분야에서 많은 연구가 진행되었다. 그리고 지방자치제의 실시와 더불어 지방행정은 그동안 많은 변화와 발전을 경험하고 있다. 지방자치로 인하여 지방행정의 민주성과 투명성이 크게 강화되었으며, 지역주민의 서비스 수요에 대한 대응성 강화 및 지역경제 활성화를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

지역주민들이 지방자치단체장을 직접 선출하면서 지역발전에 대해 많은 관심을 가지게 되었으며, 지역의 현안 해결에 대한 요구가 매우 강하게 표출되고 있다. 이러한 상황 하에서 지방자치단체장은 지역발전을 위해 강한 리더십을 발휘해야 하며, 지역현안을 해결하기 위한 정치적인 행위자로서의 역할을 충실히 수행해야 할 필요성이 크게 증가하고 있는 실정이다.

지방자치단체장이 대외적으로 정치적인 업무를 원활히 수행하기 위해서는 단체장을 잘 보좌하고, 자치단체 소속 공무원들을 지도·감독할 수 있는 역량 있는 부단체장이 필요하다. 그러나 지방자치단체의 권한이 지방자치단체장에게 집중되어 있어서 자치단체장들이 각종 인사, 인허가 등과 관련되는 각종 비리에 연루되면서 언론으로부터 많은 비판을 받고 있는 상황에서도 지방행정이 연속성을 지니고 비교적 잘 운영되고 있는 것은 부단체장들이 많은 역할을 수행하고 있기 때문이라고 평가할 수 있다. 지방자치법은 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하며, 단체장 유고 시 그 직무를 대리하도록

하기 위해서 부단체장제도를 두고 있다.

지방자치의 실시 이후, 지역주민들이 지방자치단체장에게 바라는 것은 전문가 보다는 정치가로서의 역량을 발휘해 주길 기대하는 점이 크다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 안정적 운영과 전문성에 근거한 업무수행이 이루어지기 위해서는 부단체장의 역할이 상당히 크다고 할 수 있다. 그러나 부단체장이 수행해야 하는 역할, 자치단체장과의 관계, 신분, 권한, 임용 등에 대해서는 연구가 체계적으로 이루어지지 못하였다.

그리고 그동안 자치단체 기관구성의 다양화에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 현재의 기관대립형으로는 지방자치를 발전시키는 데에 한계가 있으므로 다양한 모델을 제시하여 지방자치단체가 원하는 모델을 적용할 수 있도록 하는 것이 지방자치의 정신에 부합할 뿐만 아니라 지방자치 발전에 더 크게 기여할 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 이 경우에 있어서 현재의 부단체장제도를 새로이 설계하여 지방자치제도의 변화에 대응해 나가는 것이 필요할 것이다. 따라서 지방자치단체의 안정적인 운영과 자치제도의 발전적인 측면에서 부단체장제도의 다양화 방안을 모색하기로 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 대상은 기초자치단체의 부단체장을 중심으로 분석하되, 광역자치단체의 부단체장도 다양화의 논의에 포함하여 연구하기로 한다. 연구의 내용적 범위는 부단체장제도의 변화, 부단체장의 법적 지위와 권한, 부단체장의 특성·운영 실태, 미국, 독일, 일본 등을 포함한 외국의 사례분석을 포함하기로 한다. 외국사례는 해당 국가의 지방자치법, 시 헌장, 기본 조례 등을 분석하여 부단체장제도의 도시별, 자치단체별 특성을 분석하기로 한다.

부단체장에 대한 실태분석은 광역자치단체에서 제시한 인사자료를 토대로 부단체장의 재임기간, 연령, 이동 경로 등을 파악하기로 한다. 인사자료에 대한 통계가 작성되어 있지 않을 뿐만 아니라 인사자료를 확보하기는 것이 매우 어렵기 때문에 광역자치단체 홈페이지에 제시하고 있는 인사발령 사항을 토대로 부단체장의 재임기간, 직급, 이동 경로 등을 파악하였다. 이러한 자료에 기초하여 자치단체의 규모(인구, 면적), 재정력, 도시화 정도에 따라서 부단체장의 특성이 다르게 나타나는지에 대해서 분석하였다.

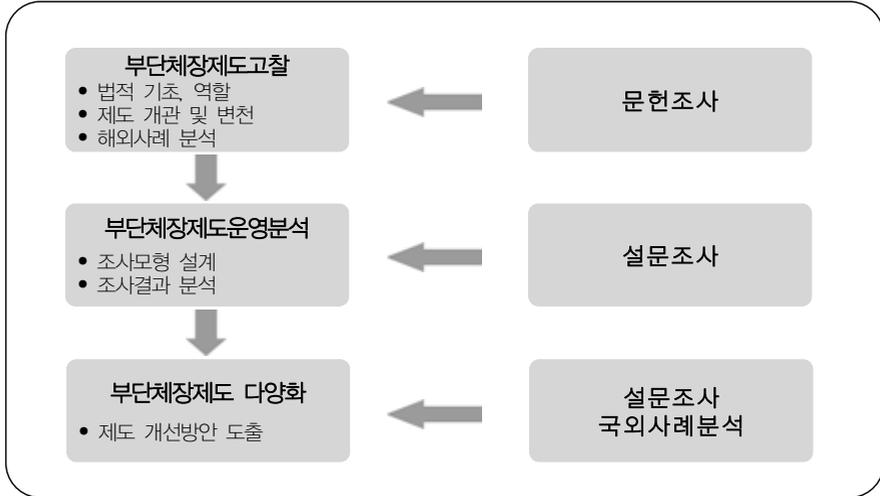
실증분석은 부단체장의 신분, 임용, 권한 등에 대해 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여, 그 결과를 SPSS를 활용하여 분석하였다.

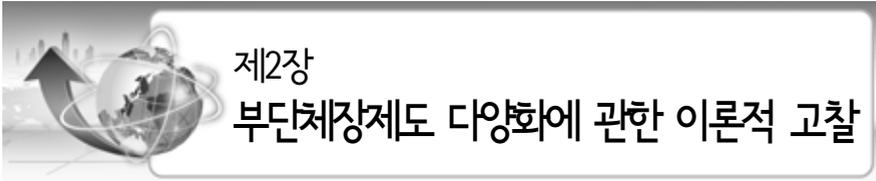
## 2. 연구의 방법

부단체장제도에 관한 연구방법으로는 문헌조사, 설문조사를 활용하기로 한다 (<그림 1-1> 참조). 우선적으로 부단체장제도의 변화, 지위와 권한, 외국의 부단체장제도 등과 관련된 각종 논문, 저서, 연구보고서 등과 관련된 분석하여 주요 논점을 파악하였다.

부단체장제도 운영과 관련된 문제점에 대한 분석에 근거하여 기초자치단체의 공무원과 지방자치전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 부단체장의 신분, 권한, 임용, 다양화 방안 등을 중심으로 설문조사를 실시하였다. 또한 설문조사결과 및 국외사례 분석에 기초하여 부단체장제도 운영 및 개선에 관한 적실성 있는 방안을 모색하기로 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 방법





## 제2장 부단체장제도 다양화에 관한 이론적 고찰

### 제1절 제도에 대한 이론적 논의

#### 1. 역사적 신제도주의

##### 1) 신제도주의의 분과 및 특징

신제도주의(new institutionalism)는 제도를 중심으로 정치, 경제, 사회현상을 설명하는 학문 분과를 의미한다(정용덕 외, 1999; 조덕훈, 2011: 187). 기존의 제도주의는 제도를 국가기관의 공식적·법적 측면에 초점을 두어 인식하였지만 신제도주의에서는 그 이외의 비공식적인 규칙과 절차 등도 제도로써 인식하기 때문에 기존의 제도주의에 비해 제도를 바라보는 시각이 더욱 추상화, 포괄화 되었다. 즉, 신제도주의에서 제도라고 하는 것은 인간 행위를 제약하고 영향을 미치는 것들 중 상대적 지속성을 지니는 광의의 규약, 절차 또는 정체(polity)와 경제단위의 다양한 개인 사이의 관계를 구성하는 표준화된 작용 등이 포함된다(김선명, 2007: 213~215). 이처럼 신제도주의에서 확대된 제도에 대한 인식은 행태에 영향을 미치는 제도변수를 어느 범위까지 설정해야 하는가의 문제를 야기한다.

신제도주의적 접근법을 통해 정책에 접근하는 방법은 어떠한 변수들이 정책적 일치 또는 차이를 만들어내는지 혹은 행위를 제약하는지를 밝히는 것이다. 신제도주의 관점에서 정책은 제도의 산물로 인식된다. 즉, 정책결정자의 개별적 행위로 정책이 결정되어지는 것이 아니라 개인 또는 집단 간의 관계 속에서 발생하는 다양한 규칙들이 역사적인 축적을 거쳐 결정된다. 따라서 신제도주의에서의 정책의 분석은 정책결정의 시점부터 정책이 유지·변화하는 전 과정을 맥락적으

로 분석한다. 따라서 정책을 결정하고 집행하는 국가를 신제도주의 관점에서 행위자로 본다면 제도 하에서 국가 또한 능력·전략·권력·이익 등이 결정되어지고 그 속에서 국가는 정책결정을 하게 되므로 제도는 정책을 형성하는 기제로 볼 수 있다.

제도주의적 시각으로 정책을 분석할 때 주의해야 할 점은 제도주의가 단지 ‘제도’에만 초점을 두고 연구를 진행하는 것은 아니라는 점이다. 제도는 정책을 결정하고 개인의 행동을 규율하는 데 영향을 준다. 하지만 이러한 제도는 개인 행위와의 상호작용을 통해 변화하기도 한다. 따라서 신제도주의에서의 연구는 단지 제도만이 아니라 제도라는 맥락 속의 개인의 행위에도 초점을 두어야 한다. 즉, 제도주의에서의 제도는 독립변수로 작용하면서 동시에 종속변수가 되기도 한다.

1970년대에 학문분파로 독자적 이론을 정립하였던 신제도주의는 1980년대에서부터 1990년대 중반까지 역사적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의의 세 분파로 나뉘어 이론의 대립과 논쟁이 이루어졌다. 따라서 신제도주의를 이해하기 위해서는 각 분파별 특성을 살펴보는 것이 요구된다.

합리적 선택 신제도주의는 개인을 ‘합리적 행위자’로 가정하고, 개인이 비합리적인 선택을 하는 딜레마를 제도가 해결해 줄 수 있다고 주장한다. 또한 제도의 변화는 제도 속에서의 개인이 향유하는 제도 변화로 인한 편익이 비용보다 클 때 가능하다고 주장한다.

역사적 신제도주의에서는 제도의 형성 및 유지·발전을 역사적 맥락에서 이해하려는 경향을 갖는다. 역사적 신제도주의에서 제도는 개인의 행위 및 선호형성에도 영향을 준다. 또한 역사적 제도주의에서는 제도와 관련한 역사적인 맥락을 중시한다. 제도는 동일한 변수가 결합하더라도 결합된 역사적 시점 또는 상황에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다고 주장한다. 따라서 제도 변화에 영향을 주는 역사적 시점 또는 상황인 ‘역사적 우연성’과 역사적 맥락 속에서 제도가 지속되는 ‘경로의존성’을 강조한다.

〈표 2-1〉 신제도주의 분파별 특성

| 구분          | 합리적 선택 신제도주의  | 역사적 신제도주의  | 사회학적 신제도주의  |
|-------------|---|--|---|
| 주요 학자       | Williamson(1985), Ostrom(1990), North(1990)               | Evans/Rueschemeyer/Skopol(1985), Hall(1986), Steinmo/Thelen/Longstreth(1992), Weaver/Rockman(1993) | Meyer/Rowan(1977), Zucker(1983), March/Olson(1989), Powell/DiMaggio(1991), Scott/Mayer(1994), Scott(2008) |
| 관심사         | ·전략적 행위에 따라 합리적 행위자들이 차선적인 균형상태를 선택 (예: 죄수의 딜레마, 공유지의 비극) | ·행위자의 관심사에 대한 해석은 행위자 개인이 속한 집단주의적 기구나 제도에 의해 형성<br>·권력분립형 강조                                      | ·한정된 합리주의, 스스로의 관심사나 시간의 제약, 정보부족 등으로 인한 행위자 무지에 의해 다른 관련성 있는 규칙에 의존함<br>·인지적 측면 강조                       |
| 제도          | ·공식적 측면<br>·물리적 측면  | ·공식적 측면<br>·경로의존성  | ·비공식적 측면<br>·규범, 가치, 문화, 사상   |
| 선호 형성       | ·외생적  | ·내생적   | ·내생적  |
| 제도의 인식론적 위상 | ·종속변수(미시 수준)<br>·개인 → 조직                                  | ·독립변수/종속변수 (중범위 수준)<br>·개인 ← → 조직  | ·독립변수(거시 수준)<br>·조직 → 개인  |
| 행위자         | ·합리적  | ·사회적, 문화적, 역사적 규범을 통한 자이반사<br>·전통의 재창조   | ·인식적으로 한정적인 합리성   |
| 제도 변화       | ·편익-비용 비교<br>·전략적 선택                                      | ·결절된 균형<br>·외부적 충격   | ·유형동질화<br>·적절성의 논리  |
| 방법론         | ·연역적<br>·일반화된 이론  | ·사례연구<br>·비교연구   | ·경험적 연구<br>·해석학   |

자료: 문정희 외(2006); 조덕훈(2007: 190) 수정하여 인용함

마지막으로 사회학적 신제도주의는 역사적 신제도주의와 합리적 선택 신제도주의와는 달리 문화, 상징체계, 의미 등 비공식적 측면에 관심을 갖는다(조덕훈, 2007: 191). 사회학적 신제도주의에서의 개인행위는 다양한 비공식적인 제도로 인해 이루어지는 관행으로 인식한다. 한편 제도는 사회적으로 적절하다고 인정 받는 구조와 기능을 넓혀가는 방향으로 변화한다(조덕훈, 2007: 191). 이를 사회학적 신제도주의에서는 ‘유형동질화(isomorphism)’로 설명한다.

## 2) 역사적 신제도주의의 특징

역사적 신제도주의 관점에서 볼 때, 제도는 인간의 행위를 규정하고 제약하는 요인으로 작용한다. 역사적 신제도주의는 제도가 발생하고 지속되고 변화하는 일련의 역사적인 과정을 중시하는데 그 특징이 있다. 역사적 신제도주의에서 제도의 형성은 역사적 맥락에 의해 이루어진다. 부연하면, 과거의 정치적·정책적 선택의 결과는 그 후 형성되는 제도의 특성에 영향을 준다(김선명, 2007: 224). 따라서 제도에 대한 이해를 위해서는 제도의 형성과 관련이 있는 총체적인 역사적 사건 및 맥락이 고찰되어야 한다. 즉, 정책결정을 제약하는 다양한 제도들은 다양한 제도적 환경 또는 역사적 경험들에서 야기된다. 이러한 환경 또는 역사적 경험들로는 이전 시기의 역사적 경험과 정책 선택, 정치·경제의 구조적 제한성, 권력의 불평등성, 행위 주체들의 전략적 행위, 정형화된 문화적 가치와 행위의 비의도적 결과 등 공식적인 제도 이외의 비공식적인 제도들이 존재한다(김선명, 2007: 224-225).

형성된 제도는 계속 유지하기 위해서 ‘자기강화’를 하게 되며 이를 역사적 신제도주의에서는 ‘경로의존성(path dependence)’이라는 개념을 통해 설명한다. 경로의존성 개념을 통해서 역사적 제도주의는 특정 정책 또는 제도가 지속되는 이유를 설명해준다. 한편 경로의존을 통해 지속되는 제도는 전쟁, 혁명, 자연재해 등 외부환경의 강력한 충격에 의해서 변화하게 된다. Krasner(1988) 등이 주장한 단속평형(punctuated equilibrium)모형에 의하면 제도가 경로를 이탈하는 근본적인 중대한 전환점(critical juncture)이 전쟁, 혁명 등으로 인해 발생하게 되면 경로의존성을 지니던 제도가 변화하게 되고, 그 상태에서 또 다른 경로의존성을 갖게 된다. 하지만 제도가 반드시 외부의 환경변화 또는 사건으로 인해 발생하는 것은 아니다. 따라서 단속평형모형에서의 ‘중대한 전환점’으로는 제도가 점진적으로 변화하는 것을 설명하지 못한다.

Streck & Thelen(2005)은 외부충격에 의한 변화가 아닌 제도의 점진적인 변화를 설명하기 위해 경로의존에서 설명되는 ‘제도의 지속’과 단속평형모형에서 중대한 전환점으로 설명되는 ‘제도의 변화’를 하나의 틀 속에서 설명하였다.

Streeck & Thelen(2005)은 제도는 안정 속에서 내면적인 변화가 점진적으로 이뤄지고 있고, 이러한 과정이 장기간으로 이어진다면 변화할 수 있다고 주장한다. 즉, 점진적인 제도 변화는 중요한 역사적 단절을 수반하는 완만한 제도 변형을 초래할 수 있으며, 거대한 영향을 가져오는 변화도 외견상으로 중요하지 않은 작은 변화들의 축적에 의해 이루어질 수 있다(Streeck & Thelen, 2005: 8; 남재걸, 2012: 62). 단속평형모형에서도 점진적 변화를 인정한다. 하지만 단속평형모형에서 나타나는 점진적 변화는 단지 환경 변화에 대해 적응하기 위한 노력으로써, 그 결과는 항상 제도의 연속성으로 나타난다(하연섭, 2006: 227). 하지만 현실적으로 제도의 변화는 점진적인 제도의 변화에 따라 제도의 불연속성이 발생할 수도 있는 반면, 중대한 전환점에 의해 제도의 변화가 연속적으로 발생하는 경우도 있다(하연섭, 2006: 227). Streeck & Thelen은 이러한 다양한 변화를 ‘적응을 통한 재생산’, ‘완만한 변형’, ‘생존과 복귀’, ‘해체와 대체’의 4가지 유형으로 유형화하였다.

〈표 2-2〉 제도 변화의 유형

|        |        | 변화의 결과                                     |                                       |
|--------|--------|--|---------------------------------------|
|        |        | 연속성  | 불연속성                                  |
| 변화의 과정 | 점진적 변화 | 적응을 통한 재생산<br>(reproduction by adaptation) | 완만한 변화<br>(gradual transformation)    |
|        | 급격한 변화 | 생존과 복귀<br>(survival and return)            | 해체와 대체<br>(breakdown and replacement) |

자료: Streeck & Thelen(2005: 9); 하연섭(2006: 226) 재인용

점진적인 제도의 변화로 촉발되는 연속적인 변화보다는 불연속적 변화가 더 중요성을 갖는다. 제도가 급변하게 되는 불연속적 변화는 기존의 단속평형모형에서 재난, 전쟁 등 큰 외부적 충격으로 발생하였다. 그러나 Streeck & Thelen(2005)으로 인해 제도의 점진적인 변화를 통해서도 제도가 급변할 수 있다는 것이 역사적 제도주의로 설명할 수 있게 되었다. Streeck & Thelen(2005)에 의하면 완만한 변화는 전치(displacement), 층화(layering), 표류(drift), 전환

(conversion), 소모(exhaustion)의 5가지 유형으로 나뉜다(하연섭, 2006: 228).

'전치'는 다양한 요소들로 구성된 제도가 상황의 변화 등에 따라 그동안 제도를 지배하던 요소의 한계로 인해 억눌려 있던 요소들이 재발견되고 활성화되면서 발생하는 제도 변화를 의미한다. 한편 증화는 기존 제도의 기능 장애를 수정하기 위한 한계적인 변화가 제도를 근본적으로 바꾸는 현상을 의미한다. 이는 기존 제도를 수정하는 일부의 변화는 기존 제도를 보완 또는 정교화하기 위해 고안된 것이므로, 기존 제도를 유지하고자 하는 사람들의 반발을 야기하지 않고, 전혀 다른 논리를 지닌 보완된 제도가 기존의 제도보다 더 빠르게 성장하기 때문에 발생한다. 그리고 '표류'는 상황의 변화에도 불구하고 제도가 이에 대응하지 못하면서 제도가 제 기능을 하지 못하는 상황을 의미한다. 제도 또한 상황의 변화에 부응하여 점진적인 변화를 추구해야 한다. 하지만 상황의 변화에 부응하지 못하면 표면적으로 제도는 기존의 상태를 유지하고 있어 안정적으로 보이지만 변해버린 상황에 제 기능을 수행하지 못하고 위축되거나 쇠퇴하게 되는 표류가 발생한다. '전환'은 기존의 제도가 환경의 변화에 부합하는 방향으로 변화하는 것을 의미한다. 즉, 앞서 설명한 '표류'가 상황의 변화에 적응하지 못해서 발생하는 것과 달리 '전환'은 환경 변화에 부합하도록 제도가 변하게 되는 것을 의미한다. 마지막으로 '소모'는 역사적 흐름 속에서 제도가 서서히 해체되는 현상을 의미한다.

한편 Mahoney & Thelen(2010)은 Steeck & Thelen(2005)이 제시한 완만한 변화에 대한 5가지의 유형화를 정치적 맥락(반대 가능성)과 제도 자체의 특성(운영상의 재량의 정도)에 따라 가겹(layering), 표류(drift), 전치(displacement), 전환(conversion)의 4가지 유형으로 재유형화하였다.

정치적 맥락에서의 거부가능성은 영향력 있는 거부권자들의 반대와 거부권이 영향력을 갖는 기회를 의미한다. 즉, 거부자가 많다고 하더라도 거부권이 효과가 있을 만큼이 아니라면 이는 무의미할 것이고, 반면 거부권이 많이 필요하지 않는 순간에서의 결정적인 소수의 거부권의 발생은 큰 영향을 줄 수 있기 때문에 거부권의 수와 영향력을 갖는 거부의 기회가 거부 가능성에서 고려된다. 전치와

전환의 경우, 기존제도의 급변을 야기하므로 거부 가능성이 높을 경우에는 제도의 변화가 어렵다. 반면 가겹의 경우, 새로운 제도가 추가되는 것에 대해 강한 거부 의사가 나타나지 않아 거부 가능성이 낮아진다. 한편 표류는 강한 거부자들이 제도의 등장을 반대하지만 외부 환경의 변화로 인해 제도가 등장하게 되는 상황을 의미한다(남재결, 2012: 62).

〈표 2-3〉 정치적 맥락과 제도 특성으로 인한 제도 변화

|                    |              | 제도자체의 특성(운영상의 재량 정도) |                |
|--------------------|--------------|----------------------|----------------|
|                    |              | 낮은 수준의 운영과 재량        | 높은 수준의 운영과 재량  |
| 정치적 맥락<br>(반대 가능성) | 높은 거부<br>가능성 | 가겹(layering)         | 표류(drift)      |
|                    | 낮은 거부<br>가능성 | 전치(displacement)     | 전환(conversion) |

자료: Mahoney & Thelen(2010: 19); 남재결(2012: 62) 재인용

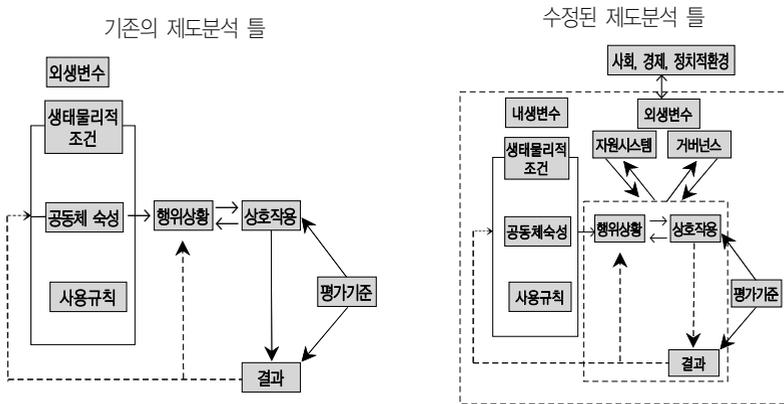
## 2. 제도분석틀

제도분석틀(IAD: Institutional Analysis and Development)은 정치, 경제, 사회심리학 등 다양한 분야의 거시적인 제도들이 행위자가 직면한 정책 또는 제도와 그 안에서의 행위 또는 결과에 어떠한 영향을 주는지를 분석하는 통합적 분석틀로서의 성격을 지닌다(Kiser & Ostrom, 1982; Ostrom, 2011; 김선희, 2012: 63). 합리적 제도주의 하에서의 제도의 초점은 사회적 딜레마, 즉 합리적인 개인이 비합리적인 선택 또는 행위를 하는 것을 해결하는데 있어서 제도의 역할을 모색하는 것에 있다. 따라서 초기의 제도분석틀 또한 이와 같은 관점에서 공유재의 관리를 최적화하는 제도적 관리 방법을 찾는 것이 목적이었다. 이후 점차적으로 발전하여 제도분석틀은 다양한 제도가 민주적 또는 효율적으로 당면 문제를 해결하고자 하는 행위자들에게 어떻게 작용하는지를 고찰하는데 큰 기여를 한다(김경동, 2011: 22).

제도분석틀에서 생태·물리적 조건, 공동체의 속성, 규칙 등으로 표현되는 제도가 개인이 선택하게 되는 행동유형, 행동의 비용과 편익, 행동으로 나타날 수 있는 결과 등에 영향을 미친다는 것을 기본 전제로 한다. 특히, 개인 선택에 영향을 주는 다양한 제도들은 ‘부가적(additive)’ 방식 보다는 ‘구성적(configurative)’으로 형성된다(김선희, 2012: 63).

제도분석틀은 2011년에 일부 수정되었다. 기존의 제도분석틀은 외부적 요인에 의한 변수, 행위의 창, 상호작용, 평가기준 등으로 구성되었다. 이후 생태·물리적 조건이 하나의 변수로 환경변수를 설정하는 데 한계가 있다는 지적으로 인해 내생변수로 이를 수정한 수정모형이 제시되었다.

〈그림 2-1〉 기존 및 수정 제도분석틀의 비교



자료: 김선희(2012: 64)

제도분석틀의 구성요소별 구체적 개념 및 특성을 살펴보면 다음과 같다(김선희, 2012; 김경동, 2011; 이용훈, 2012). 첫째, 내생변수 안의 ‘생태/물리적 조건 (biophysical/ material condition)’은 개인들의 행위에 영향을 주는 특정 재화와 서비스의 특성을 의미한다. 즉, 재화가 공공재(public goods)인지 혹은 사적재(private goods)인지에 따라 개인들의 행동 혹은 상호작용이 달라질 수 있음을 의미한다. 이 외에도 생태/물리적 조건에는 자원의 규모, 위치, 경계, 수용능력, 용

량 등이 포함된다.

둘째, ‘공동체 속성(attribute of community)’은 행위자가 소속된 공동체의 규범 및 공동체의 특성, 그리고 공동체 안의 행위자간 이해관계의 동질성 및 상호의존성 등을 의미한다. 공공재의 효과적인 관리를 위해 공동체는 보다 규모가 작고 이해관계의 동질성이 크며 행위자간 상호 의존성이 높아야 한다.

셋째, 규칙(혹은 활성규칙, 사용규칙, rules-in-use)은 행위자의 행동을 제약하는 규칙을 의미하며, 규칙을 통해 행위자는 참여의 범위·자격·권한·절차·보상 등의 제약을 받는다. 제도분석틀에서 규칙은 공식적인 규칙과 운영되는 규칙으로 구분되는데, 가장 상위에는 ‘헌정층(constitutional tier)’이 있고, 그 다음으로 집합선택층(collective choice tier), 운영층(operational tier)로 구분된다. 규칙은 이와 같이 중층적 구조로 이루어져 있으며, 상위층의 규칙은 하위층의 규칙에 영향을 주기 때문에 상호 간섭적인 특징을 지니고 있다.

〈표 2-4〉 제도적 분석틀(IAD)에서의 규칙의 세 가지 종류

| 규칙                                | 내용  | 예시                      |
|-----------------------------------|---|-------------------------|
| 헌정층<br>(constitutional tier)      | 의사결정이 이루어지는 정책결정 단위에 누구를 포함시킬 것인지를 결정하는 규칙, 집합규칙을 형성하는데 사용되는 공식적 규칙 | 헌법, 법률,<br>시행령,<br>시행규칙 |
| 집합선택층<br>(collective choice tier) | 운영 규칙을 확정하는데 필요한 개인의 선호를 어떻게 집계시킬 것인지를 결정하는 규칙                      | 위원회 구조                  |
| 운영층<br>(operational tier)         | 행동의 장에서 어떤 행동이 허용되고 금지되는지를 규정하는 규칙                                  | 의사진행규칙                  |

자료: 이용훈(2012: 23) 수정

넷째, 행위상황(action situation)은 제도 안의 행위자들의 상호과정에 영향을 미치는 행위자의 지위, 행위자의 구성, 규칙으로 허용된 행위의 집합 등의 즉각적 구조를 의미한다. 행위상황 속에서 행위자들은 재화 및 서비스를 교환하거나 문제를 해결하고, 다른 행위자와 경쟁·협력·지배 등 다양한 상호작용을 수행한다. 행위상황을 통해 이루어지는 상호작용은 최종 산출물의 수준, 행위자간 정보 교

환의 수준, 행위자간 갈등 등에 의해 그 수준이 달라지며, 상호작용은 투자 및 로비활동, 자기조직화 활동 등으로 구분된다. 한편 행위상황의 산출물 및 다양한 외부 요인 등의 결합을 통해 결과가 도출된다.

다섯째, 자원시스템(resource system)과 거버넌스 시스템(governance system)은 제도분석틀의 수정과정에서 새롭게 등장한 개념이다. 자원 및 거버넌스 시스템은 외생변수로써 행위상황에 영향을 주게 된다. 자원시스템에서는 자원의 생산 및 재생이 이루어지며, 거버넌스 시스템에서는 개인의 행위를 결정하는 규칙이 결정 또는 수정되는 지배적인 과정과 제도의 집합체로 인식된다. 한편 자원시스템과 거버넌스 시스템은 사회적·경제적·정치적 환경으로부터 영향을 받게 되고 다양한 환경은 각각의 시스템에 ‘맥락’으로써 작용한다.

Ostrom이 제시한 제도분석틀은 결국 다양한 내적 변수와 외적 변수 그리고 환경의 상황 속에서 개인이 이와 같은 제도들을 재해석하여 다른 개인과의 상호작용 전략을 선택하고 결정하여 행동하므로 이에 따라 결과의 내용과 형식이 달라짐을 제시한다. 즉, 제도분석틀에서의 개인은 단지 제도로 인해 기계적인 행위를 하는 피동적 존재가 아니라 사회현상의 변화를 주도하는 주체적인 역할을 한다(이용훈, 2012: 24).

제도분석틀의 주요 특징을 든다면 첫째, 제도분석틀은 개별 분석가들을 위한 개념 체계와 공통의 언어를 제시하고 있는데, 이것은 제도적 환경과 배치에 관한 메타학습을 가능하게 하며, 둘째, 제도분석틀 적용에 있어서 어떤 특별한 이론의 활용을 제한하지 않아서 이 분야를 연구하는 학자나 연구자들이 자신들이 사용하는 방법의 제약을 받지 않는다는 점을 들 수 있다.

### 3. 제도선택이론

제도선택이론(Institutional Choice Theory)은 경제학적 논의에서 시작되어, 합리적 선택이론, 신제도주의 등을 통해 정치영역으로 전파되었다(강혜련, 2009: 103). 특히, 제도선택이론은 합리적 선택 제도주의와 그 맥을 같이 한다. 신제도주의에서 제도란 전술하였듯 독립변수이면서 종속변수로써 인식할 수 있다. 즉,

제도는 개인의 행위를 제약하거나 규율하는 요인이 되기도 하지만 개인의 행위는 제도를 선택하거나 변화시키는 요인이 되기도 한다. 특히, 합리적 제도주의에서의 제도는 개인의 선호에 의해 선택되어지는 것으로 인식된다. 제도선택이론에서도 제도는 개인의 행위에 의해 변화한다고 인식한다. 여기에서의 개인의 행위는 구체적으로 제도 안에서의 개인이 자신의 이해 또는 개인이 속한 집단, 더 나아가서는 공익의 고려를 기반으로 한 개인 간의 흥정, 타협과 같은 상호작용 등을 의미한다. 이러한 개인 또는 집단 간의 상호작용은 제도의 변화를 야기한다. 따라서 합리적인 개인들로부터 선택되어지는 제도는 기존의 제도가 비효율을 발생하고 이를 제도안의 개인들이 인식할 때 보다 합리적인 새로운 제도로 변화하게 된다. 따라서 제도 선택에 있어서는 기존의 제도가 새로운 제도로 변화하는 과정에서의 제도선택이 얼마나 적절하였는지가 상당히 중요한 문제이다(송재복, 2006: 28). 제도선택의 적합성은 제도선택의 배경이 되는 상황요인, 제도선택 당사자(주로 정책에서는 국가)의 의도, 그리고 제도와 관련한 다양한 개인 혹은 집단 간의 상호작용과 제도의 성과에 의해서 평가될 수 있다(송재복, 2006: 29).

제도적 선택과 관련한 분석은 구조와 행위를 연계하여 이루어지므로, 제도의 변화를 고찰하기 위한 종적인 제도의 발전과정에 대한 접근과 제도선택 및 제도 결정의 측면이 고려되는 단면적, 수평적 분석이 이루어진다(강혜련, 2009: 102). 부연하면 제도는 기본적으로 개인의 행위를 제약하며 개인은 그 제도 안에서 행동한다. 따라서 제도선택을 고찰하기 위해서는 제도의 생성부터 전 과정을 맥락에 따라 살펴볼 필요가 있다. 하지만 제도의 변화는 개인의 선호의 변화에 따라 발생하므로 제도선택 및 제도 결정과 관련하여 개인의 선호, 이해관계 등을 종합적으로 파악해야 한다. 또한 제도 안에서의 다양한 개인의 선호는 항상 일치하는 것은 아니다. 때로는 선호의 차이로 인해 갈등이 야기된다. 이러한 갈등을 조정하고 제도가 합리적으로 변화하기 위해서 각 개인 또는 집단간 흥정과 타협이 이루어진다.

제도에 대한 개인의 기대, 혹은 선호는 기존 제도의 변화를 위한 대안이 되는 새로운 제도의 선택에 큰 영향을 준다. 제도에 대한 선호는 제도선택이론의 공

익추구 모형, 개인적 획득 모형, 일반적 복리모형 등 다양한 모형 등을 통해 설명된다. 공익추구 모형과 일반적 복리모형에서는 개인의 선호는 일반적 또는 공익적 선호와 관련된다. 공익추구 모형의 경우 제도를 선택하는 행위자는 제도를 통해 도출되는 공익의 분배이익을 고려하며 일반적 복리모형에서도 제도를 선택하는 개인은 그 개인이 속한 집단 또는 개인 자신의 이해보다는 일반적 이해를 우선시한다. 반면 개인적 획득 모형은 개인적 복리의 극대화에 제도의 선택을 연결 짓는다. 마지막으로 비추출적 선호모형에서는 제도의 선택을 사회적 세력들의 산출로 설명한다. 즉, 기존 제도를 대체할 새로운 제도는 체계적인 평가 결과의 산물이기 보다는 오히려 사회적으로 영향력 있는 세력들 또는 다른 요인의 고려를 통해 선택된다고 설명한다.

#### 4. 다양화 시각으로서의 제도 변화

제도에 관한 연구는 시간의 경과에 따라서 제도가 어떻게 변하는가에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 제도의 형성, 존속 및 변화를 설명하기 위하여 많은 이론적 논의가 이루어지고 있다. 아래에서는 합리적 선택 신제도주의, 역사적 신제도주의, 제도분석틀 등 3개 학파의 제도 변화에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

##### 1) 합리적 선택 신제도주의

공공선택이론에 기초를 둔 학자들은 제도의 형성을 개인의 의도적이고, 의식적인 결정으로 간주한다. 이들은 개인이나 이익집단들이 다른 경쟁적인 제도보다 많은 이익을 얻을 수 있을 것이라는 동기로부터 하나의 제도가 형성된다고 본다. 만약에 이러한 기대가 충족되지 않으면 현재의 제도는 이익을 가져다주는 다른 제도로 변하게 된다.

제도 변화는 제도가 단기적인 시각에서는 예상하지 못하였으나 장기적인 시각에서는 부정적인 영향을 미치는 경우에 해당한다. 행위자들은 원하지 않는 영향을 변화시키기 위해서 제도 변화를 추진한다. 이러한 개혁의 성공은 구체적인

이해관계를 가지고 있는 행위자 연합이 가지고 있는 자원에 달렸다. 제도발전에 대한 경제적 접근은 제도 변화를 개인이나 집단의 동기와 행위에 기초하여 설명한다. 이러한 분파는 행위자들이 제도형성 시 가지고 있던 의도와 제도가 장기적으로 초래하는 의도하지 않은 효과 간의 차이를 파악할 수 있게 하였다.

합리적 선택 신제도주의 시각에서 볼 때, 부단체장제도는 부단체장들의 의도된 결정보다도 중앙정부의 결정에 의해서 더 많은 영향을 받았다. 그동안 실무 차원에서 부단체장의 역할 강화가 필요하다는 주장이 자주 제기되었지만 제도개선으로 이어지지는 않았다. 오히려 지방자치제도를 총괄하는 중앙부처의 의도에 따라서 부단체장제도가 변화되는 경향이 강하였다. 그러나 이러한 제도 변화가 단지 중앙정부만의 의도적인 결정이라고 보기만은 어렵다는 점에서 이러한 시각을 그대로 적용하는 것은 한계를 지니고 있다.

## 2) 역사적 신제도주의

하나의 정치체계에서 제도적 적응은 외부충격에서 생겨난다는 데에서 출발한다. 이러한 접근방법에서 외부충격에 대한 분석적 정의가 선택된 분석수준에 종속되어 있는지에 대해서는 명확하지 않은 점이 있다. 설명은 전체 제도체계를 고려할 때와 개별 제도만 고려할 때는 다르다. 광의의 의미에서 맥락(context)의 고려를 반드시 필요로 한다. 그 이유는 맥락이 집합적 문제에 대해서 결정하기 때문이다. 맥락변수는 항상 이미 만들어진 제도를 통해서 전달되며, 현존하는 제도는 해결해야 하는 문제를 새로이 정의하게 된다. 따라서 의도하는 제도개혁을 추진하는데 있어서 어떤 선형적인 추론을 하기는 어렵다.

이러한 시각에서 볼 때, 부단체장제도의 변화는 지방자치제의 도입, 중단 등에 의해서 크게 영향을 받는다. 지방자치단체장 선출방식이 임명제에서 직선제로 바뀌게 되면서 부단체장 임명권을 행사하게 되었고, 신분도 국가직에서 지방직으로 전환되었다. 그러나 지방자치제의 실시로 인하여 부단체장제도가 크게 변화된 경우를 제외하고는 큰 변화가 없는 편이며, 아직까지 자치제도 개선에 대한 중앙정부의 역할은 큰 편이라고 볼 수 있다.

### 3) 제도분석틀

제도분석틀에서의 세 가지 구성요소(물리적 여건, 공동체 속성, 규칙)는 행위자들이 재화 및 서비스를 교환하거나 문제를 해결하고, 다른 행위자와 경쟁·협력·지배 등 다양한 상호작용을 수행하는 행위 장소(action arena)에 영향을 미친다고 본다. 이러한 제도분석 틀은 행위자가 다양한 제도, 물리적 여건, 그리고 행위자간 이해관계의 동질성이 제도 또는 정책 선택에 영향을 주는지를 분석하기 위해 공공재, 환경·교육·보건 정책, 거버넌스 등 다양한 연구 분야에 활용되어 왔다(E. Jones, 2003; Gibson, 2005; Lee and Yoo, 2012; Lubell et al. 2002; V. Ostrom, 1991, 2006, 2007; Webb and Shivakoti, 2007).

제도분석틀에서 제도 변화는 다양한 제도·물리적 상황과 행위자간 이해관계의 영향을 크게 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 규칙이 작동하는 수준간의 영향도 어느 정도 고려되어야 할 것이다. 제도분석 틀에서의 규칙은 하위 층의 규칙이 상위 층 규칙에 영향을 받는 관계에 있기 때문에 Ostrom은 제도 연구에 있어 분석 수준의 결정을 다음과 같이 설명하고 있다. 거시적 수준의 연구는 헌정적 구조(constitutional structure)에 초점을 두며, 이는 집합적 선택(collective choice)의 결정에 영향을 미치고, 미시적 수준의 연구는 운영적 수준(operational level)의 결정에 좀 더 초점을 두는데 이는 또한 집합적 선택과 헌정적 선택 규칙에 영향을 미치고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 제도분석틀은 지방자치단체 부단체장제도의 다양화에 어떤 요소들이 큰 영향을 미치는지를 파악할 수 있게 해주며, 수준별로도 어떤 수준에서 논의되어야 하는지에 대한 제도적 틀을 제공하고 있다. 본 연구는 논의하게 될 우리나라 부단체장제도를 관련 법률, 시행령, 규칙을 중심으로 현 제도를 살펴보고, 외국의 부단체장제도를 통해 제도의 다양성 정도와 그 요소들을 파악하고, 공무원과 전문가 설문조사를 통해서 다양화를 모색하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

## 제2절 부단체장제도 다양화의 필요성

### 1. 지방분권의 강화

지방자치제의 실시 이후 지방분권을 강화하고, 지방자치단체에 보다 자율성을 부여하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 아직까지 사무배분 측면에서는 ‘7(중앙) : 3(지방)’의 지방자치, 세원배분 측면에서는 ‘8(중앙) : 2(지방)’의 지방자치 구조에서 벗어나지 못하고 있다는 비판을 받고 있는 것도 사실이다. 이러한 비판에도 불구하고 지방분권은 각 정권의 주요 국정과제 중의 하나였다. 지방분권을 강력하게 추진하였던 참여정부에 이어 이명박 정부도 사무구분체계 개선<sup>1)</sup>, 사무이양 추진, 특별행정기관 정비, 지방소비세 도입 및 지방세 세목체계의 간소화 등을 추진하였다.

지방자치제도의 변화, 새로운 제도의 도입 등으로 인하여 부단체장 임명방식도 점차 변화하고 있다. 예를 들어, 제주특별자치도의 경우, ‘제주특별자치도 출범과 제주 국제도시의 추진을 위한 특별법’ 제44조 제1항에 근거하여 고위직 공무원에 대한 인사청문회를 도입·운영하고 있다. 그리고 인천광역시도 2010년 10월에 정무부지사에 대한 인사청문회를 개최하였다.<sup>2)</sup> 아직까지 일부 광역자치단체에 국한되기는 하지만 부단체장 임명에 있어서 인사청문회를 도입하는 것은 집행부에 대한 지방의회의 견제기능 강화에 기여할 수 있을 것이다. 이처럼 제도 변화에 대한 지방자치단체의 요구를 수용하고, 지역의 발전을 위해서는 지역의 특색을 반영할 수 있는 다양한 지방자치제도를 도입하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 인사청문회 도입을 비롯하여 인사 관련 제도와 법의 정비가 시급하

1) 그 동안 학계에서 기관위임사무 폐지에 대한 주장이 많았던 점을 고려하여 기관위임사무를 자치사무 또는 국가사무로 정비하되, 사무특성상 자치사무 또는 국가사무에 속하기 어려운 경우는 새로운 사무유형인 법정수임사무를 도입하기로 하였다.

2) 인천광역시의회는 경우, 인사청문회 실시에 대한 법적 근거가 없어서 ‘청문회’가 아닌 ‘간담회’의 형식으로 진행되었다.

다고 볼 수 있다.

## 2. 지방행정의 복잡성과 다양성

지방자치제도의 발전, 지방분권의 강화 등과 더불어 한편으로는 자치단체의 자율성이 강화되는 방향으로 나아가고 있지만 다른 한편으로는 지방자치단체는 많은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 자치단체가 지역주민의 눈높이에 맞춘 다양한 서비스를 제공하기 위한 방안을 모색해야 하며, 때로는 사무가 이양될 경우 상급 기관에서 수행하던 사무들을 처리해야 한다. 이러한 사무들은 지방자치단체가 경험하지 않았던 새로운 사무이며, 사무가 복잡하여 처리하기 어려운 경우들이 많다. 그리고 사무처리와 관련된 이해관계자들이 다양할 뿐만 아니라 이들의 요구가 사무처리의 복잡성을 증가시키게 될 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지방자치단체가 수행해야 하는 사무가 더욱 복잡해지고 있을 뿐만 아니라 사무처리의 스펙트럼도 상당히 다양해지고 있다. 지방자치단체가 처한 여건이 상당히 다르고, 향후 나아가야 할 방향도 상당히 다르다는 점에서 정형화된 문제해결 방식으로는 사무의 복잡성에 대처할 수 없다.

따라서 지역의 현실을 제대로 알고 지역현안에 대처하기 위해서는 지방행정에 대한 전문성뿐만 아니라 문제해결 역량을 겸비하고 있어야 한다. 업무담당자는 물론이거니와 최고관리자인 부단체장도 현안의 해결에 필요한 정책적 판단력과 조정능력을 필요로 한다. 이를 위해서 부단체장의 최소 임기제를 도입한다든지 또는 역량에 부합하는 역할을 부여할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 부단체장제도 다양화의 필요성을 이해할 수 있을 것이다.

## 3. 지방자치단체의 경쟁력 강화

지방자치제의 실시 이후로 지역발전이 주요 과제 중의 하나로 인식되어 자치단체별로 지역개발을 위한 다양한 사업을 추진하고 있으며, 기업유치를 위하여

많은 노력을 기울이고 있다. 중앙정부 차원에서도 지방의 자율성과 잠재력을 증대시키기 위하여 새로운 지역정책을 추진하고 있다. 예를 들어 ‘5+2 광역경제권’ 논의에 기초한 발전전략 수립을 들 수 있다. 그리고 지방경쟁력 제고 차원에서 지방브랜드 개발을 지원하기 위하여 브랜드 현황을 파악하고, 성공사례를 육성하고 있다. 그러나 중앙정부가 추진하고 있는 각종 정책이 효과를 발휘하기 위해서는 자치단체의 역량을 제고하기 위하여 많은 노력을 기울여야 한다.

지방의 경쟁력 제고 차원에서 지방재정 건전화에 대한 노력이 필요하다. 지방재정이 열악한 자치단체인 경우 다른 자치단체에 비해서 경쟁력에 밀려 낙후된 지역으로 전락할 수 있다. 우리나라의 경우 상당수의 자치단체의 재정이 열악한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 2012년 기준으로 123개나 되며, 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 경우도 41개나 된다(손희준, 2012). 이처럼 지방세 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 경우가 지속된다면 지방자치의 근간이 흔들리게 될 것이다.

따라서 지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력으로 이어진다는 점에서 지방자치단체 차원에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 선진국의 재정분권화를 통하여 국가경쟁력을 강화하고 있다는 점에서 지방자치단체가 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 기능과 역할을 부여하고, 중앙과 지방간에 협력적 재정거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다(손희준, 2012: 53). 이러한 맥락에서 볼 때, 지방자치단체가 지방재정 위기에 능동적으로 대처하고, 새로운 세원을 발굴하여 지방재정 건전화를 위해서는 전문성을 겸비한 부단체장을 필요로 한다. 필요하다면 외부의 유능한 인재를 지역의 부단체장으로 임명하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 이 경우 현재의 임명제를 개선하지 않으면 불가능한 일이다. 따라서 제도의 다양화를 통해서 외부 환경변화에 능동적으로 대처하고, 부단체장의 역할을 더욱 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

#### 4. 협력적 로컬거버넌스 시스템 구축

지방에서 수행하는 사무들의 다양성, 복잡성, 상호의존성 등의 심화로 인하여 개별 행위자들이 이러한 사무를 처리하기 어려운 상황에 대처하는 방안의 하나로 거버넌스가 주로 논의되고 있다. 일반적으로 거버넌스는 공공부문과 민간부문, 그리고 다양한 시민사회 조직들이 자발적으로 상호 협력하는 통치방식을 의미한다. 거버넌스는 이해관계에 따라 협력적인 측면과 갈등적인 측면으로 구분할 수 있으며, 협력적 거버넌스(collaborative governance)에서는 합리적인 의견 표출, 대화와 타협을 통한 이익의 관철 등의 대응방식을 선호한다.

협력적 거버넌스는 사회문제 해결을 위해 민간부문, 정부, 시민단체 등의 다양한 사회 구성원들이 자율적으로 수평적인 네트워크를 형성하여 쌍방향적이고 다자적인 협력적 상호작용을 핵심으로 한다. 협력적 로컬 거버넌스는 협력적 거버넌스와 로컬 거버넌스가 융합된 형태로 볼 수 있으며, 협력적 거버넌스의 공간 수준을 로컬 거버넌스의 범위한 '지역'으로 변화시킨 것으로 이해할 수 있다. 여기서 말하는 지역 또한 지리적·물리적 환경으로서의 지역이 아닌 지역문제가 영향을 미치는 영역과 지역의 행위주체가 영향을 미치는 영역이 될 것이다. 그리고 거버넌스에 참여하는 주체들 또한 지방자치단체, 지역주민, 지역 시민단체, 지역 기업 등으로 주로 지역 수준에서 활동하게 될 것이다.

이와 같이 지방자치단체에 따라서 매우 다양한 조직들이 활동하고 있으며, 조직의 특성이 매우 다양하다는 점에서 이들을 체계적으로 관리하고, 조정할 수 있는 역량이 필요하다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지방자치단체의 부단체장은 지역의 여건을 잘 파악하고, 지역주민과 시민단체로부터 신망을 받을 수 있어야 한다. 즉, 부단체장이 일정 기간 이상 지역주민과 접촉하는 것이 필요하며, 현안문제를 적극적으로 해결하는 데에 필요한 권한을 부여해야 할 것이다. 이러한 권한, 역량, 전문성 등이 전제될 경우 부단체장이 보다 적극적으로 지방자치단체의 발전을 위해서 다양한 이해관계자들의 요구를 수용하여 정책에 반영하고, 갈등을 조정하는 것이 용이할 것이다.

### 제3절 부단체장의 법적 지위 및 수행 기능

#### 1. 부단체장제도의 변천과정

부단체장제도의 변화를 파악하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체장의 선임방법이 어떻게 변해왔는지를 살펴보는 것이 필요하다. 광역자치단체장과 기초자치단체장 모두 1960년 주민이 직접 선출했으나 1961년부터 임명제로 전환되었으며, 그 이후 임명제가 지속되었다. 지방자치의 실시와 더불어 1995년에 들어서 첫 민선 지방자치단체장을 선출하게 되었다.

제정 지방자치법(1949. 7. 4)에서는 시·읍·면이 기초자치단체였으나 ‘지방자치에관한임시조치법’(1961. 9. 1)에서 읍·면이 제외되고, 군이 기초자치단체가 되어 현재에 이르고 있다. 또한 1988년 4월 6일에 전문 개정된 지방자치법에서는 특별시와 직할시의 구를 자치구로 정하여 기초자치단체에 포함하고 있다.

따라서 1988년부터는 광역자치단체의 부시장·부지사와 기초자치단체의 부시장·부군수·부구청장이 부단체장으로서의 역할을 수행하고 있다. 그동안의 부단체장제도의 변천내용을 요약하면 아래의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 부단체장제도의 변천과정 및 주요내용

| 연도               | 제도 변화의 주요내용  |
|------------------|--|
| 1949.7.4<br>(제정) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도(부지사 1인), 서울특별시와 시, 읍, 면(각 부시, 읍, 면장 1인)</li> <li>- 부지사, 서울특별시의 부시장, 대통령령에 정한 시의 부시장은 자치단체의장 추천 내무부장관 경유, 대통령 임명</li> <li>- 기타 시의 부시장은 당해 시장의 추천으로 도지사가 임명</li> <li>- 부읍, 면장은 읍, 면장 추천으로 군수 경유 도지사가 임명</li> <li>- 임용자격은 대통령령으로 정함</li> <li>- 자치단체장의 명을 받아 사무총괄, 소속직원 지휘감독</li> <li>- 지방자치단체의 장 사고시 직무를 대리</li> </ul> |
| 1949.12.15       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도의 부지사제 폐지</li> </ul>   |

| 연도         | 제도 변화의 주요내용   |
|------------|---|
| 1988.4.6   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별시와 직할시(부시장), 도(부지사), 직급은 대통령령으로 정함</li> <li>- 자치구 부구청장제 도입(일반직 지방공무원으로 보함)</li> <li>- 시·도의 부시장·부지사는 내무부장관 제청, 국무총리 경우, 대통령령이 임명</li> <li>- 시군구의 부단체장은 지방자치단체장이 임명</li> <li>- 부단체장은 당해 지방자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독</li> <li>- 지방자치단체장 사고 시 직무 대리</li> </ul> |
| 1989.12.30 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의 부시장, 부지사는 시·도지사 추천, 내무부장관 제청, 국무총리 경우, 대통령이 임명(민선초대 시·도지사가 임기 중에는 종전 방식 적용)</li> </ul>  |
| 1994.3.16  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·자치구의 부단체장은 일반직 지방공무원으로 자치단체장이 임명 (민선초대 자치단체장 임기 중에는 일반직 국가공무원으로 보함)</li> <li>- 지방자치단체의 장의 위임사무 해태 시 주무장관과 도지사의 직무이행 명령, 대집행, 행정·재정상의 조치권 부여</li> </ul>   |
| 1999.8.31  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권한대행(지방자치단체장 결위, 공소 제기된 후 구금상태, 60일 이상 계속 입원, 당해 지방자치단체의 장 선거에 입후보 한 경우)</li> </ul>  |
| 2000.1.12  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 800만 이상 광역자치단체는 부단체장을 3인까지 둠</li> </ul>   |
| 2002.3.25  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (권한대행 사유 추가)<br/>지방자치단체 장이 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우</li> </ul>  |
| 2005.8.4   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (권한대행 사유 추가)<br/>지방자치단체의 장이 당해 지방자치단체장 선거에 입후보하는 경우</li> </ul>   |
| 2009.4.1   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도의 부단체장의 신분을 현행 정무직 또는 별정직에 일반직 지방공무원을 추가함</li> </ul>   |
| 2011.5.30  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (권한대행 사유 추가)<br/>지방자치단체장이 금고 이상의 형을 선고받은 경우 직무정지 및 부단체장 권한대행 규정 삭제(헌법재판소의 헌법 불일치 판결)</li> </ul>  |

자료: 행정안전의 내부자료.

기초자치단체 부단체장의 직급은 지방자치법 시행령 제73조에 기초하고 있으며, 인구 규모에 따라서 지방서기관에서 지방이사관까지 직급을 차등화하고 있다. 그 세부기준을 살펴보면 아래의 <표 2-6>과 같다.

〈표 2-6〉 기초자치단체 부단체장의 직급

| 구 분   | 직 급    |
|---|--------|
| 인구 15만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구                               | 지방서기관  |
| 인구 50만 미만의 특별시의 자치구<br>인구 15만 이상 50만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구 | 지방부이사관 |
| 인구 50만 이상의 시·군 및 자치구                                    | 지방이사관  |

한편, 자치행정의 책임성을 강화한다는 목적으로 당시 중앙정부가 주도하는 부단체장을 국가직으로 전환하지는 논의도 이루어지게 되었다(심익섭, 1998; 육동일, 1999). 기초자치단체의 부단체장 국가직화는 종전과 동일하게 부시장·부군수·부구청장을 ‘일반직 국가공무원’으로 임명하고, 시장·군수·구청장의 제청으로 행정자치부 장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 하였다. 이 경우 임명 제청된 자가 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 임명 절차는 종료하게 된다.

기초자치단체 부단체장의 신분을 국가직으로 전환하려는 시도는 자치단체 선진행정체제 확립, 부단체장의 책임성 강화, 자치단체간 및 자치단체와 국가와의 협력관계 구축이라는 3가지를 목적을 위해서 추진되었다. 그러나 그 주된 수단은 부단체장의 징계에 관한 내용이었다. 즉, 지방적인 부단체장의 징계에 대해서는 시장·군수·구청장의 징계 요구에 의해 시·도 징계위원회의 징계 의결에 따라 시장·군수·구청장의 징계처분을 내릴 수 있다. 따라서 시장·군수·구청장이 징계 요구를 하지 않거나 징계처분을 거부할 경우에는 부단체장에 대한 징계가 어려워진다는 점에서 그 필요성을 제기하였다.

## 2. 부단체장의 법적 지위와 권한

우리나라 지방자치단체의 부단체장은 지방자치법 제6장 제2절에서 지방자치단체장에 대한 보조기관으로서의 지위를 부여하고 있다. 즉, 부단체장이 단독으로 지방자치단체의 의사를 결정·표시할 권한은 없으나 지방자치법 제111조 규정에 따른 권한 대행의 경우 또는 별도로 지방자치단체장으로부터 권한 위임을 받은 경우에 한하여 권한을 행사할 수 있다.

일반적으로 보조기관이라 함은 행정적, 즉, 장의 내부적 기관으로서 장의 의사와 판단의 결정 및 표시에 관하여 이를 보조하는 권한을 갖는 행정기관을 말한다. 따라서 보조기관은 행정청의 권한을 대행하는 경우를 제외하고는 스스로 의사를 결정하거나 이를 대외적으로 표시할 권한은 없다(조정찬, 1999).

그러나 이러한 구별은 법률상의 구별이고 현실적으로는 행정청의 의사결정과정

에 각 단계의 보조기관이 검토를 거친 후, 최종적으로 행정청의 명의로 표시되는 것이 통례라는 점에서 볼 때, 보조기관이 하는 실제 역할은 매우 크다고 할 수 있다.

지방자치법 제110조는 지방자치단체의 보조기관으로서 부단체장인 부지사·부시장·부군수·부구청장의 정수, 신분 및 자격기준, 임용방법, 직무와 권한대행 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 지방자치법에 규정하고 있는 부단체장의 정수, 신분, 자격기준, 임용방법, 직무권한 등을 정리하면 아래의 <표 2-7>과 같다.

지방자치법에서 규정하고 있는 부단체장의 권한은 다음과 같이 크게 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 지방자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하는 권한을 들 수 있다(지방자치법 제110조 제5항). 보좌의 방법에는 지방자치단체장이 그 사무를 처리함에 있어서 부단체장이 이를 보좌하는 것, 즉, 지방행정에 관한 지식과 경험으로 지방자치단체장에게 조언하고 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 위임전결규정에 따라 처리하는 등 내부관계에 있어서 지방자치단체장의 사무처리를 보좌하는 방법과 지방자치단체장의 위임을 받아 그 권한에 속하는 사무의 일부를 처리하는 방법이 있다.

둘째, 조직구성원이 업무를 처리함에 있어 부단체장이 이를 지휘·감독하는 권한이다(지방자치법 제111조 제5항). 이러한 권한은 부단체장이 직업공무원으로서의 최고의 직위에 있음으로 갖는 권한이며 이러한 지휘·감독 권한은 지방자치단체장에 대한 보좌를 하기 위해서 필요한 권한이라고 볼 수 있다.

셋째, 부단체장은 지방자치단체장이 궐위된 경우, 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우, 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에는 지방자치단체의 장의 권한을 대행한다(지방자치법 제111조).

〈표 2-7〉 지방자치법상 부단체장 관련 규정

| 구분       | 지방자치단체                  | 내용  |
|----------|-------------------------|---|
| 정수       | 특별시                     | 부시장 3명 이내   |
|          | 광역시(특별자치시),<br>도(특별자치도) | 부시장(부지사)2명 이내<br>(단, 인구 800만 이상의 광역시, 도의 경우 3명 이내)                  |
|          | 시·군·자치구                 | 부시장·부군수·부구청장 1명   |
| 신분       | 특별시                     | 국가공무원(정무직 또는 일반직),<br>단, 2명 이상을 두는 경우 2명은 지방공무원(정무직·일반직 또는 별<br>정직) |
|          | 광역시(특별자치시),<br>도(특별자치도) |   |
|          | 시·군·자치구                 | 지방공무원(일반직)  |
| 자격<br>기준 | 특별시                     | 대통령령  |
|          | 광역시(특별자치시),<br>도(특별자치도) |   |
|          | 시·군·자치구                 | 해당 지방자치단체의 조례(직급은 대통령령)   |
| 임용<br>방법 | 특별시                     | 시·도지사 제청 → 행정안전부장관 → 대통령 임명   |
|          | 광역시(특별자치시),<br>도(특별자치도) |   |
|          | 시·군·자치구                 | 시장·군수·구청장이 임명   |
| 직무<br>권한 | 특별시                     | - 지방자치단체장 보좌<br>- 사무 총괄<br>- 소속직원의 지휘·감독<br>- 권한대행                  |
|          | 광역시(특별자치시),<br>도(특별자치도) |   |
|          | 시·군·자치구                 |   |
|          | 시·군·자치구                 |   |

### 3. 부단체장의 기능

지방자치법상 부단체장이 수행하는 기능은 크게 행정적 보좌기능, 정치적 보좌기능, 매개자적 보좌기능, 견제기능, 독자적 역할기능으로 구분할 수 있으며 (이경훈, 2001), 이에 대해서 아래에서 간단하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 행정적 보좌기능은 행정의 전문성을 함양하여 자치단체장을 보좌함을 의미하며 대체적으로 직업 전문성, 정책 전문성, 관리 전문성, 집행 전문성의 세부적인 전문성을 지니는 것을 의미한다. 구체적으로, ‘직업 전문성’은 행정

수요를 정확히 간파하여 적실성 있는 대응을 할 수 있는 전문성을 의미한다. 그리고 ‘정책 전문성’은 정책과학에 관한 지식과 경험을 의미하며 구체적으로는 정책개발능력과 기획능력을 의미한다. 지방자치제 실시 초기에는 중앙정부의 시책을 집행하는 역할을 주로 담당하였으나 점차 지역 실정에 맞는 각종 공약과 정책이 추진되는 실정에서 정책 전문성은 점차 그 중요성이 증대되고 있다. 한편 ‘관리 전문성’은 행정관리 능력을 의미하며 조직, 예산, 회계, 인사, 정보관리 법령 등자치행정체제의 내부관리를 위한 전문성과 관련된다. 마지막으로 ‘집행 전문성’은 지방행정 각 분야별 업무에 대한 업무관련 법령과 업무처리 요령 등의 전문성을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 정치적 보좌기능은 정책추진에 있어 발생하는 이해관계 조정, 시책에 대한 홍보, 지방의회와 자치단체장과의 유대적 관계 형성 등과 관련한 능력을 의미한다. 지방정치에서 자치단체장은 주도적인 역할을 담당하여 부단체장의 정치적 역할은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없지만 자치단체장이 모든 이해관계자들에 대응하며 직접 조정하는 것은 한계가 있으므로 부단체장이 정치적 역할을 수행하는 것이 필요하다. 특히, 정치적인 이유로 지방의회와 자치단체장의 협조가 원만하지 않고, 갈등이 발생하는 경우가 빈번히 발생하고 있는 실정에서 부단체장은 지방의회와 집행부 간의 조정 통로를 확보할 필요성이 증대되고 있다.

셋째, 매개자적 보좌기능은 중앙정부 또는 광역자치단체 등의 상급기관과 자치단체장과의 원만한 관계를 유지하는 기능을 의미한다. 민선자치 이후 상급기관과의 인사교류가 축소되어 중앙 또는 상급기관과의 연결채널이 점차 축소되고 있다. 따라서 상급기관에서 근무경험을 지닌 부단체장이 상급기관과 자치단체장 간의 연결고리 역할을 수행해야 하는 실정이다.

넷째, 부단체장의 견제기능은 자치단체장의 전횡을 직업공무원인 부단체장이 견제하는 것을 의미하며, 이를 통해 지방행정의 안전성·전문성·지속성·능률성을 유지할 수 있다. 단체장이 법령 또는 상급기관의 지침에 위배된 지시를 하거나 예산의 남용, 각종 부정부패 등을 행하는 경우 이에 대한 견제장치가 필요하며 이를 부단체장이 수행할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다. 하지만 자치단체장이 모든 권한을 갖는 현 상황에서 부단체장의 견제기능은 자칫 민선단

체장에 대한 도전으로 오해될 수 있으며, 이러한 조직 문화는 부단체장의 견제 기능이 제 역할을 하는데 장애요인으로 작용할 수 있다.

이 외에도 부단체장은 지자체에 설치된 각종 위원회에 참여하게 되며 이 과정에서 독자적인 정책적 판단과 발언이 가능하다. 따라서 이러한 독자적인 역할을 통해 지방행정 구현에 기여할 수 있을 것이다.

위원회에서 심의 또는 결정되는 안건에 대해 부단체장의 의견이 자치단체장의 의도와 부합할 경우에는 보좌기능이 될 수 있지만, 반대의 경우에는 견제의 기능이 될 수 있다. 하지만 부단체장 본연의 기능이 자치단체장의 보좌기능이라고 할 경우, 이와 같은 부단체장의 독자적인 역할을 통한 견제기능은 논란의 소지가 있다. 하지만 부단체장의 독자적 역할을 일정 수준까지 보장하는 것은 자치단체장의 권한 남용 및 전횡을 방지하는 수준에서 필요할 것으로 판단된다.

이경훈(2001)은 앞에서 제시한 부단체장의 역할을 법령에서 부단체장에 부여하고 있는 ‘법령상 역할’과 법령으로 규정되어 있지는 않지만 부단체장에게 필요하다고 여겨지는 ‘기대역할’로 각 역할을 구분하였는데 이에 따라 앞에서 설명한 역할을 재분류하여 각 역할을 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 2-8〉 부단체장의 역할

| 역 할       |              | 내 용   |
|-----------|--------------|---|
| 법령상<br>역할 | 전문성<br>보좌역할  | 부단체장이 행정 수행과 관련하여 지니는 전문 능력을 의미함. 구체적으로는 행정수요의 정확한 예측 및 적실성 있는 대안 마련과 관련되는 ‘직업전문성’, 정책과학과 관련한 지식 및 경험과 관련되는 ‘정책전문성’, 행정조직 관리에 대한 지식·경험을 의미하는 ‘관리 전문성’으로 구분됨 |
|           | 정치성<br>보좌역할  | 지방자치에서 의사결정이 지방자치단체장, 지방의회 의 구조로 분산되면서 부단체장에게 다양한 이해관계자와의 협상 및 조정 능력이 요구됨   |
|           | 매개자적<br>보좌역할 | 부단체장이 상급기관과 지방자치단체장 사이의 ‘연결핀’ 역할을 수행하는 것을 의미함   |
|           | 독자적<br>역할    | 지방자치단체에 설치된 각종 위원회에서의 부단체장 역할을 의미하며 특히 지방자치단체장의 권한위임을 통해 위원장으로서 심의·의결 결정권한을 지닐 때 독자적 역할이 보다 강화됨   |
| 기대<br>역할  | 견제자적<br>역할   | 지방자치단체장이 지방행정을 전횡하는 것을 견제하여 지방행정이 안전성·지속성·능률성을 확보하도록 함  |

자료: 이경훈(2001) 재구성

## 제4절 선행연구 검토 및 분석의 틀

### 1. 선행연구의 검토

지방자치단체장에 대한 연구가 그 기능과 역할 그리고 리더십 등 다양한 분야에 대해 활발히 이루어지는 것과는 대조적으로 부단체장에 대한 연구는 상대적으로 매우 부족한 실정이다. 이는 1995년 지방자치단체장 직선제 이전에는 부단체장은 지방자치단체장을 보좌하는 직업공무원이었기 때문에 직업공무원 신분인 지방자치단체장에 비해 그 지위에 대해 연구가 이루어질 필요성이 적었기 때문이다. 한편 직선제 이후에는 선출직으로 보해지는 지방자치단체장에 대한 연구관심이 증폭되었고 지방자치에서 의사결정이 지방자치단체장과 지방의회를 중심으로 이루어졌기 때문에 직선제 이후 지방자치단체장과 지방의회에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 반면 부단체장에 대한 연구는 직선제 이후에도 지지부진한 실정이다. 하지만 직선제 이후 부단체장에 대한 역할 재정립이 요구되고, 부단체장에 대한 신분에 대한 논의가 이루어지는 과정에서 그 역할과 제도개선에 대한 연구들이 이루어지고 있고 이러한 연구가 부단체장 연구내용의 주를 이루고 있다.

부단체장에 대한 연구는 크게 직선제 이후의 부단체장의 지위·역할에 대한 연구(조정찬, 1999; 이경훈, 2001; 이경훈, 2002; 조정찬, 2006; 전진석, 2001 등)와 부단체장 제도의 개선(오재일, 1999; 최영출, 2012; 최창수, 2012; 육동일, 1999; 육동일, 2002; 지방행정연구소, 2006; 김해룡, 2009 등)에 대한 연구로 구분된다. 그리고 추가적으로 지방자치단체장과 부단체장과의 관계(김동훈, 1996; 이철규, 2007; 임무룡, 2003 등)등에 대한 연구가 이루어지고 있다.

#### 1) 부단체장의 지위 역할에 대한 연구

부단체장의 지위·역할에 대한 연구는 지방자치단체장의 직선제 이후 부단체

장의 역할 및 지위 그리고 권한에 대한 모색과 부단체장에게 기대되는 역할 등에 대한 연구내용이 주를 이루고 있다. 이와 같은 연구가 이루어지는 이유는 부단체장의 역할이 법률에 상세히 명시되어 있지 않기 때문에 지방자치단체장의 직선제 이후 변화하는 지방자치 상황에서 부단체장의 역할변화에 대한 연구가 필요하기 때문으로 판단된다. 한편 이에 부합하여 지방자치단체장에게 기대되는 역할상에 대한 연구도 진행되고 있다.

조정찬(1999)은 지방자치단체의 부단체장은 국가직공무원으로써 지방자치단체와 중앙정부의 협력 및 소통의 채널로 중요성을 지니지만, 역할의 중요성에도 불구하고 민선 자치단체장의 막강한 권한과 정치적 영향력으로 인해 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다고 주장하였다. 이에 따라 부단체장이 중앙정부와 지방자치단체의 관계정립 및 지방자치에 기여할 수 있도록 부단체장의 지위와 역할에 대해 고찰하였다. 부단체장은 지방자치단체장의 보조기관의 지위를 갖지만 그 역할은 보좌기관의 성격을 지니고 있으며, 부단체장은 사무총괄권 및 소속직원의 지휘·감독, 지방자치단체장의 직무대리 및 권한대행 등의 직무가 요구된다고 기술하였다. 한편 부단체장의 공무원 신분과 관련하여 현실적으로는 부단체장이 국가직공무원으로 보해져, 지방공무원과 융화에 어려움이 있지만 중앙정부와의 업무연계 및 풍부한 행정경험 활용을 위해 국가직공무원의 부단체장 임명제도의 정착이 요구된다고 주장하였다. 이경훈(2001)은 지방자치단체장의 직선제 이후 지방자치단체장의 행정전문성이 이전에 비해 상대적으로 결여되었다고 주장하면서 이를 보완하기 위해 부단체장의 역할이 중요하다고 기술하였다. 특히, 이경훈(2001)은 부단체장의 역할을 법령에 명시되어 있는 ‘법령상 역할’과 부단체장이 수행하는 것이 기대되는 ‘기대역할’로 구분하고 있다. 법령상 역할로는 ‘전문성 보좌역할’, ‘정치성 보좌역할’, ‘매개자적 보좌역할’, ‘독자적 역할’이 있으며 기대역할로는 ‘견제자적 역할’을 제시하였다.

전진석(2001) 또한 이경훈(2001)과 마찬가지로 부단체장의 견제적 역할에 대한 필요성을 제기하였다. 지방자치단체장은 강력한 인사권 및 지휘·감독권을 가지고 있고, 이와 같은 권한을 오·남용하여 발생하는 문제에 대한 책임을 물을 방법이 없기 때문에 이에 대한 대응책이 필요하다고 주장하였다. 또한 단체장의

총선개입, 선심행정, 방만한 기금운용 및 비효율적인 예산운영 등의 문제가 발생하면서 이에 대한 견제가 필요하다고 주장하였다. 따라서 부단체장의 견제적 역할이 점차 중요시 되고 있으며, 이를 위해서는 제도적 측면에서 부단체장의 역할 확대, 인사위원회 위원장으로서의 역할 강화, 부단체장의 국가직으로의 신분 변화 등을 제시하였다. 한편 행태적 측면에서는 지방자치단체장의 부단체장에 대한 신임·권한 강화, 부단체장의 조직관리 능력, 사명감, 조언자로서의 역할 강화 등을 제시하였다.

## 2) 부단체장의 제도개선에 관한 연구

부단체장 제도개선과 관련된 연구는 주로 부단체장의 신분에 대한 연구와 선진국의 부단체장 운영실태를 통한 우리나라 부단체장 제도 운영에 대한 합의 도출로 구분된다. 특히 부단체장 제도개선과 관련한 쟁점은 부단체장의 신분을 국가직으로 할 것인지 혹은 지방직으로 할 것인지와 관련한 논의가 주를 이루고 있으며 이에 대한 대안으로써 선진국의 부단체장 운영실태가 연구되고 있다.

오재일(1999)은 우리나라는 중앙집권적 행정체계에서 점차 지방분권적인 지방자치로 변화하고 있으며 이에 따라 부단체장 또한 국가직이 아닌 지방직 공무원으로 임용되어야 한다고 주장하였다. 부단체장이 지방직이어야 하는 논거로는 지방공무원의 사기진작, 중앙의 간섭 없이 소신 있는 자치행정의 구현 등을 제시하였다. 물론 지방직으로 부단체장이 임명될 경우, 정실인사의 폐단이 초래되고 중앙 및 광역자치단체와의 인사교류 제한으로 상호협력 및 조정이 어렵다는 문제점이 있지만 지방자치단체의 자기선임권이 지방자치의 중요요소이므로 지방직의 부단체장 임용은 필요하다고 주장하였다. 지방직 공무원의 부단체장 임용을 위해서는 제도적 개선의 병행이 요구된다고 주장하면서 그 대안으로 단체장이 의회의 동의를 얻어 임명하는 방안, 의회의 동의를 얻어 임명하면서 부단체장을 별정직 공무원으로 보하여 단체장과 정치적 책임을 같이 지도록 하는 방안을 제시하였다. 추가적으로 단체장 유고 발생시, 보궐선거를 실시하지 않고 재선거를 통해 당선일로부터 그 임기를 4년으로 하는 방안을 제시하였다. 이와 같

은 대안들은 육동일(2001)에서도 유사하게 나타나고 있다. 육동일(2001) 또한 부단체장 임명방법으로 기초자치단체의 부단체장을 지방직으로 하되, 자치단체장의 제청으로 광역자치단체장이 임명하는 방안과 기초자치단체장이 임명하고 지방의회 동의의 받는 방안을 제시하였다. 그 외에도 부단체장을 국가직으로 임명할 경우, 지방자치단체장의 제청으로 대통령이 임명하는 방안을 추가적으로 제시하였다.

전술하였던 부단체장의 국가직 또는 지방직으로의 임명방식과는 달리 육동일(1999)은 지방자치단체의 부단체장 임명을 국가직 또는 지방직의 이분법적 논쟁은 바람직하지 않다고 주장하였다. 즉, 이분법적 사고를 지양하고 지방자치의 발전에 기여할 수 있도록 국가직 및 지방직 그리고 더 나아가서는 민간 전문가의 임명을 고려해야 한다고 주장하였다. 영국과 미국의 경우, 국가직 공무원이 자치단체에 근무하는 경우가 존재하지 않아 우리나라에서와 같이 부단체장의 공무원 신분을 두고 논쟁이 발생하지 않으며 중앙정부의 통제수단으로 국가공무원의 부단체장 임명이 활용되지 않는다고 지적하였다. 또한 우리나라의 부단체장제도와 유사한 프랑스의 사무총장, 스웨덴의 수석행정관 또는 시사무장 등도 전문화된 지방행정기구로서 분명한 지위와 역할을 지닌다고 제시하면서 우리나라 또한 중앙정부와 지방자치단체의 이익을 조정하고 자치행정의 정통성과 전문성이 추구될 수 있도록 부단체장제도를 운영하여야 한다고 주장하였다. 이를 위해서 부단체장의 신분, 자격, 능력, 임기에 관련된 내용을 지방자치단체의 실정에 맞게 조례를 통해 정하고 인사청문회제도, 개방형 인사시스템, 인력풀제도 등의 도입을 통해 부단체장을 임명할 것을 제시하였다.

지방자치연구소(2006)는 일본의 부단체장제도의 개혁사례와 미국의 ‘시티 매니저’, 영국의 Chief Executive를 소개하여 한국의 부단체장제도 운영에 함의를 제시하였다. 일본은 지방자치법의 개정을 통해 자치단체장 하부조직인 ‘출납장’과 ‘수입역’을 폐지하고 부지사·부단체장 제도로 일원화하는 개혁이 단행되었다. 이를 통해 지방자치단체장의 정무직으로서의 기능이 강화되고 부단체장은 관리 기능이 강화되어 전문행정가로써 명확한 권한과 집행책임을 지니게 되었다. 미국은 우리나라의 부단체장과 유사한 제도로 ‘시티 매니저(City manager)’제도가

운영되고 있다. 시티 매니저는 지방의회에 의해 선임된 행정전문가로서 집행부의 실질적인 장으로 직원을 임면하고 의회의 정책을 수행하는 책임을 진다. 한편 영국은 Chief Executive가 우리나라의 부단체장과 유사한 역할을 한다. Chief Executive는 직접 선출된 단체장 혹은 의원 중에서 선출된 내각의 지시를 받아 행정집행의 책임을 진다. 미국의 시티 매니저와 그 역할은 비슷하지만 Chief Executive는 인사권에 대한 권한이 없다는 차이를 지닌다. 일본, 미국, 영국의 다양한 부단체장 사례는 우리나라로 하여금 부단체장이 행정 집행을 담당하고 자치단체장은 정무적인 기능에 중점을 두어 협력할 수 있도록 하는데 시사점을 준다고 할 수 있다. 일본, 미국, 영국의 제도를 비교하면 다음과 같이 구성할 수 있다.

〈표 2-9〉 부단체장의 해외 사례 비교

|         | 일본                 | 미국               | 영국               |
|---------|--------------------|------------------|------------------|
| 부단체장 역할 | 조역                 | City manager     | Chief Executive  |
| 설치 근거   | 법률                 | 주, 자치단체별로 다름     | 법률               |
| 행정집행 권한 | 자치단체 2인자<br>(약함)   | 자치단체 1인자<br>(강함) | 자치단체 1인자<br>(강함) |
| 임명권자    | 자치단체장<br>(의회동의 필요) | 지방의회             | 지방의회             |
| 선출방법    | 자치단체장이 임명          | 공모               | 공모               |

자료: 지방자치연구소(2006)

김해룡(2009)은 지방자치단체장 유고 또는 궐위 시 부단체장은 당해 지방자치단체를 대외적으로 대표하며, 최종적인 행정권한을 행사하며 정책의 수립·조정 역할을 하므로 지역적·민주적 정당성을 확보하여야 한다고 주장하였다. 이에 따라 부단체장의 선임제도 개선안을 제시하였다. 그 방안으로는 부단체장을 단체장의 선거에서의 런닝메이트(running mate)로 임명하여 지방의회의 동의를 얻는 방안과 지방의원 중 지방의회가 선출한 자로 부단체장을 선임하는 기관통합적 제도를 가미하는 방안을 제시하였다. 한편으로 중앙정부와 지방자치단체간 협력 및 조정의 필요성에 따라 지방자치단체에 가칭 ‘지방자치행정협력관’을 신

설하여 중앙행정기관의 고위공무원 파견 또는 개방형 직위를 통해 지방자치단체와 중앙정부간 협력과 조정이 이루어질 수 있도록 하는 대안을 제시하였다.

한편 최창수(2012)는 우리나라의 지방자치단체는 단체장의 권한이 지나치게 강한 반면, 지방의회는 상대적으로 그 권한이 미약하고 역량이 부족하다는 구조적 문제점을 지닌다고 주장하였다. 또한 단체장과 지방의회의 정당관계에 따라 다양한 부작용이 발생하고 있다고 지적하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 다양한 국외사례를 통해 지방자치단체의 구조 개편 방향을 제시하였다. 그 중 ‘시장-의회형’ 및 시장지배인형의 절충형’에서 부단체장의 지위·역할의 변화를 모색할 수 있다. 시장 의회형 및 시장 지배인형의 절충형에서는 단체장 밑에 ‘행정지배인’을 두어 현 지방자치단체장의 역할을 분담하도록 한다. 행정지배인은 현재의 부단체장과 유사하지만 지위와 권한이 법적으로 보장되고 임명시 의회의 동의를 구해야 하며, 의회의 불신임 대상이 된다는 점에 차이가 있다. 행정지배인은 현재 부단체장제도의 개선에 큰 시사점을 준다. 첫째는 역할과 지위가 법적으로 보장되어 있어 지방행정에서 부단체장이 실질적인 권한의 행사 및 집행이 법적으로 보장받는다라는 점이고 둘째는 지방자치단체장과 부단체장의 업무가 구분되어 있어 서로 협력관계를 구성할 수 있다는 점이다.

### 3) 지방자치단체장과 부단체장의 관계에 관한 연구

지방자치단체장과 부단체장의 관계에 대한 연구는 주로 지방자치단체장과 부단체장의 역할 구분을 중심으로 이루어진다. 즉 부단체장의 역할에 대한 정립에서 더 나아가 지방자치단체장과 부단체장의 지방행정에서의 업무분담 및 관계의 재정립으로 연구내용의 폭이 확대된다고 볼 수 있다.

김동훈(1996)은 현재 민선지방자치단체장 선출 이후 지방자치단체장과 부단체장간의 갈등이 발생하고 있으며 이를 해결하기 위해 지방자치단체장과 부단체장의 지위와 역할의 명확한 구분을 통한 제도개선이 요구된다고 주장하였다. 지방자치단체장과 부단체장의 갈등 원인은 크게 공약사항의 실천을 둘러싸고 발생하는 문제, 선심행정으로 인한 문제, 지방자치단체장이 행정에 관한 경험이 없는

데서 발생하는 문제, 마지막으로 권위주의적이고 관료주의적 행태를 고집하는 부단체장의 의식으로 인한 문제 등이다. 따라서 이를 해결하기 위해서 김동훈(1996)은 지방자치단체장은 정치적 역할에 집중하고 행정적 기능 및 역할은 부단체장이 담당하는 방안을 제시하였으며 한편으로는 법을 개정·보완하는 경우, 미국의 시지배인제도를 도입하거나 최고행정관제도를 도입할 것을 제시하였다.

지방자치단체장과 부단체장의 역할 분담에 대해 이철규(2007) 또한 유사한 견해를 보이고 있다. 이철규(2007)는 지방자치단체장이 막강한 권한을 지니고 있지만 이 권한을 오·남용하는 사례가 나타나고 있으며, 단체장의 행정전문성의 약화로 구체적인 업무 집행 단계에서 지방자치단체장의 전문성 부족으로 인한 역기능이 발생하고 있다고 지적하면서 단체장과 부단체장의 역할분담을 주장하였다. 한편으로는 부단체장의 빈번한 인사이동과 기관장과의 호흡 불일치로 인해 부단체장의 권한 확대에 한계가 있다고 주장하면서, 부단체장에게 주어진 권한의 행사를 위해서는 일반직 공무원 중에만 충원하는 현 인사시스템에서 탈피하여 부단체장의 임용을 고려해 볼 필요성이 있다고 주장하였다.

#### 4) 부단체장 선행연구의 시사점

전술하였던 부단체장 관련 선행연구들의 논점은 ‘부단체장의 역할 설정’ 및 ‘부단체장의 임용방식’으로 요약할 수 있다. 첫째, 부단체장의 역할이 현재 법령에서 명확하게 규정되어 있지 않아 부단체장의 권한이 불명확하고 결국 부단체장이 제 역할을 하지 못하고 있다는 것이다. 특히 지방자치단체장의 직선제 이후 지방자치단체장의 권한은 더 강해졌으나 이를 견제할 수 있는 수단이 현실적으로 부족하다. 따라서 이를 견제하기 위한 수단으로 부단체장이 주목받고 있는 실정이다. 또한 부단체장의 행정경험을 통한 전문행정인으로써 지방자치단체장이 부족한 행정전문성을 보완해주는 역할이 많은 선행연구에서 요구되고 있다. 특히 해외사례의 경우에도 우리나라의 부단체장과 유사한 제도들이 선행연구에서 다뤄지고 있다. 미국이나 영국의 부단체장의 경우 ‘행정 전문가’로써 지방자치단체장을 보좌하고 있으며 지방자치단체장은 ‘정치적 역할’을 전담하여 역할

의 분담이 이루어지고 있다. 이와 같은 해외사례들의 심층적인 분석을 통해 우리나라의 부단체장의 역할 개선을 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 부단체장 임용방식의 개선 필요성이 제기되고 있다. 관련 선행연구들을 보면 부단체장의 신분을 국가직으로 할 것인지 아니면 지방직으로 할 것인지와 관련하여 많은 논쟁이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 국가직 또는 지방직 부단체장 모두 장·단점을 지니고 있어 한 방안만을 고수하기에는 한계가 있는 것이 주지의 사실이다. 따라서 이와 같은 이분법적 사고에서 탈피하여 민간의 유능한 인재를 부단체장으로 임명하여 지방자치단체장과 정치적 책임을 함께 하도록 하는 방안도 제기되고 있다. 따라서 부단체장의 임용에 있어 신분문제, 임용방식의 문제, 임용기간 등 부단체장 임용방안에 대한 종합적인 개선방향이 도출되는 연구가 필요하다고 사료된다.

## 2. 분석의 주요내용 및 분석틀

부단체장제도에 관한 선행 연구들이 대부분 약 10년 전에 수행된 경우가 대부분을 차지하며, 주로 기능과 역할에 초점을 맞추고 있고, 제도운영에 관한 실증 분석은 거의 이루어지지 않았다.

부단체장제도의 다양화에 관한 연구는 크게 이론적인 측면과 분석적인 측면으로 구분할 수 있다. 이론적인 측면에서는 부단체장제도의 변화과정, 지방자치법상 지위와 권한, 운영실태 분석, 외국의 대도시 및 기초자치단체 부단체장제도 등에 대해서 체계적으로 분석하기로 한다. 지방자치법 상의 지위와 권한에 대한 내용은 부단체장의 정수, 신분, 자격기준, 임용방법, 직무권한 등에 대해서 지방자치법, 지방공무원법, 대통령령 등을 근거로 파악하였다.

부단체장 특성분석은 시도 홈페이지에 게시하고 있는 인사동정을 중심으로 부단체장의 연령, 공직근무기간, 재임기간 등에 관한 내용을 분석하였으며, 외국의 부단체장제도에 대한 실태분석은 미국, 독일, 일본 등과 같은 선진국의 제도를 비교 관점에서 분석하였다. 제도의 비교는 부단체장의 정수, 명칭, 역할(권한범

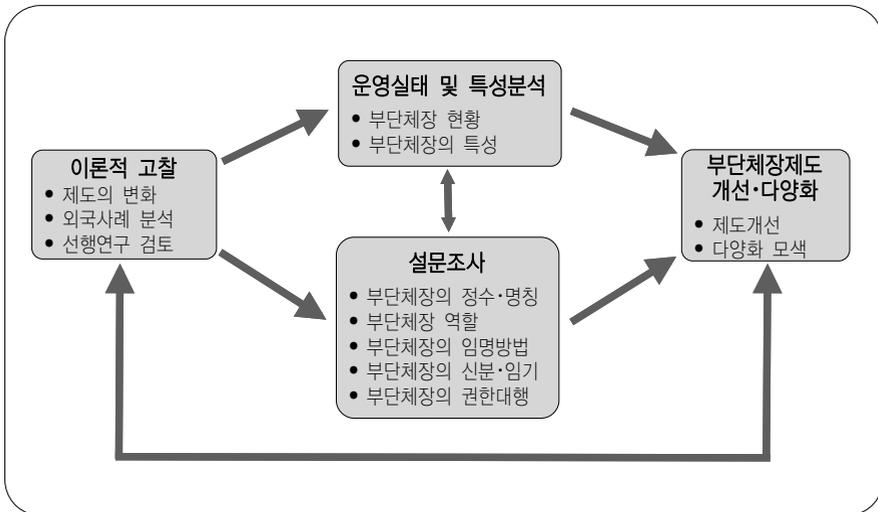
위), 임명방법, 신분, 임기, 권한대행, 상급기관 관여 등의 기준에 기초하고 있다.

실증분석은 조사모형을 설계한 후, 설문지를 구성하고, 조사를 실시하여 그 결과를 분석하는 것에 중점을 둔다. 설문조사는 지방자치단체 공무원들과 전문가 집단을 대상으로 실시한다. 설문내용은 임기제 적용 여부, 부단체장 명칭의 개정 여부, 임명방식, 부단체장의 역할, 신분, 임기 등에 대한 것이며, 조사를 실시한 후, 그 결과를 분석하도록 한다.

부단체장제도의 다양화 방안은 자치단체의 규모와 역량을 고려하여 운영될 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 현재 지방자치단체의 규모가 기초의 경우, 인구규모가 100만 명을 초과하는 자치단체가 있는가 하면, 5만 이하인 자치단체도 있다는 점에서 많은 차이를 보이고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 부단체장제도에 대해 체계적으로 고찰하고, 부단체장의 운영실태 분석 및 부단체장의 신분, 임용, 권한에 대한 설문조사를 실시하기로 한다. 그리고 외국의 부단체장제도에 대한 심도 있는 분석을 통하여 우리나라 부단체장제도 개선에 기여할 수 있는 시사점을 찾도록 한다. 이러한 관점에서 본 연구의 분석틀을 요약하면 <그림 2-2>와 같다.

〈그림 2-2〉 연구의 분석틀





## 제3장 외국의 부단체장제도

부단체장제도의 다양화에 대한 논의는 지방자치제도가 발달한 외국의 다양한 부단체장제도에 대한 검토가 필요하다. 외국의 경우, 다양한 지방자치제도를 운영하고 있어서 기관구성의 형태가 매우 다양할 뿐만 아니라 제도의 도입 및 운영에 있어서 지방자치단체의 특성과 자율성을 보장하고 있는 것으로 나타났다.

우리나라의 경우, 지방자치법에서 설정하고 있는 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 관계는 엄격한 기관대립형 구조이다. 기관대립형 구조 하에서는 지방자치단체의 집행기관, 즉 지방자치단체장은 물론 그의 핵심 보조기관이 주민의 직접적인 선거를 통하여 구성되고, 그 권한에 있어서도 지방의회나 기타 기관으로부터의 독립성을 보장받고 있다.

기관대립형의 경우, 자치단체장의 소속 정당과 지방의회의원 다수파의 정당이 다르면 지방자치단체장의 선거공약을 실현하기 어려울 뿐만 아니라 지역발전을 위한 정책을 원만하게 추진하기도 상당히 어려운 실정이다. 이 경우, 지방의회는 집행부(자치단체장과 부단체장)가 추진하는 주요사업을 거부하거나 지연시키는 역할을 추진하게 되어 지방자치의 발전을 저해할 수 있다. 따라서 이러한 갈등 구조를 해결하고, 성숙한 지방자치가 구현될 수 있도록 부단체장제도를 개선할 필요가 있다.

외국의 기관구성 사례는 상당히 다양한 것으로 나타났으며, 이에 대한 연구는 기존의 문헌에서 많이 논의되었으나 부단체장에 관한 내용은 선행연구에서 거의 다루어지지 않았다. 다만 외국의 부단체장제도들을 참고하여 우리나라 부단체장제도를 개선할 필요가 있다는 논의가 대부분을 차지하고 있다. 외국사례는 미국, 독일 및 일본의 기초자치단체를 대상으로 분석하는 것에 중점을 두되, 대도시(뉴욕, 도쿄, 베를린)의 부단체장제도의 특성에 대한 비교도 포함하여 분석하기로 한다.

## 제1절 외국 대도시의 부단체장제도

### 1. 뉴욕시의 부단체장

뉴욕시 헌장(New York City Charter)에 따르면 뉴욕시는 ‘강한’ 시장-의회 체제를 구성하도록 하고 있다. 뉴욕시 정부는 다른 미국의 어떤 도시보다도 집중화된 성향을 보이고 있으며, 시 정부는 공교육, 교정서비스 기관, 도서관, 공공안전, 여가시설, 위생, 상수도, 사회복지 서비스를 제공할 책임을 지고 있다.

뉴욕시 정부는 크게 시장(Mayor), 시의회(Council), 구청장(Borough Presidents), 지역위원회(Borough Boards, Community Boards), 시의회위원회(Committees), 행정부서(Departments) 등 다수의 행정기관으로 구성되어 있다. 뉴욕시 행정기구 구성의 가장 큰 특징은 다른 지방정부들과 달리 버로우(Borough)와 커뮤니티 보드(Community Board)를 설치하고 있어서 의사결정의 방식과 의회의 운영방식이 다르다는 점이다.

뉴욕시에만 존재하는 행정계층인 자치구(Borough)가 5개(브롱스, 브룩클린, 맨하튼, 퀸즈, 스테이튼 아일랜드)가 있으며, 이들은 다른 카운티와 공존하는 형태를 띠고 있다. 즉, 자치구는 뉴욕시 인근의 여러 지역을 하나로 통합하면서 기존의 행정구역을 존치시키면서 생겨나게 되었다.

시장은 주민에 의해서 선출되며, 임기는 4년이며, 시의 모든 공공서비스(경찰, 소방, 뉴욕시 내의 시와 주의 법들을 시행, 공유재산과 대부분의 공공기관 사무)에 대한 책임을 지고 있다. 그리고 시장은 자치조직권, 예산편성권, 규칙제정권, 과세권 등 광범위한 권한을 지닌다.

현재 뉴욕시장은 약 50명의 부서장을 임명하고 있으며, 또한 시정부 행정기관의 주요 부서를 이끄는 부시장들(deputy mayors)을 임명하여 시장에게 직접 보고하도록 한다. 한편, 공보관은 시민 직선으로 선출되는 행정 관료로서, 주된 책무는 정부의 대민관계를 원활히 하는 데 있으며, 커뮤니티 관계에 대하여 시장에

게 조언을 하지만 공보관의 직위는 과거 시의회의 장(City Council President)이었던 유물로서 진정한 강제권한을 지니고 있지는 못하다. 그러나 공보관은 특히 시 행정기관에 관련된 민원을 조사하고, 시 행정기관과 시민 사이의 분쟁을 중재하며, 시의 옴부즈만으로서 역할을 담당하고 있으며, 공보관 활동에 대한 결과 보고서를 시장과 시의회에 제출한다(시헌장 제24조).

뉴욕시헌장 제7조에 따르면, 시장은 자신이 정한 임무와 책임을 수행하는 한 명 이상의 부시장들을 임명하도록 하고 있으나 현재는 행정명령(executive order) No. 111에 기초하여 7명의 부시장(제1부시장, 경제개발·재건 부시장, 보건·인적 서비스 부시장, 법률문제 부시장, 정부문제 부시장, 운영 부시장, 교육·지역 사회 개발부시장)을 두고 있다.

시장 유고 시 부시장은 시장을 대행할 권한이 없으며, 주민 직선인 공보관(Public Advocate), 감사관(Comptroller) 순으로 대행하도록 규정하고 있다. 부시장은 시장으로부터 부여받은 업무영역에 대해서 책임을 지며, 임기는 구체적으로 정하지 않고 있으며, 해임 또는 사퇴를 통하여 임기를 중단할 수 있다.

뉴욕시의 기관구성을 비롯한 주요 조직, 기능 및 권한 등에 관한 내용은 뉴욕시 헌장에 법적 근거를 두고 있다. 예를 들어, 시장의 선출방법 및 권한 등은 시헌장 3조~20조, 시의회의 구성방법 및 권한 등은 시헌장 21조~49조, 그리고 구청장의 선출방법과 권한, 조직 등은 시헌장 81조~86조에 규정되어 있다.

의결기관인 뉴욕시 의회는 총 51명의 시의원과 공보관으로 구성되며(시헌장 22조), 시의원은 소선거구제 다수대표제에 의하여 4년 임기의 지역구 의원으로 시민에 의해 직접 선출된다. 시의회 의장(Council Speaker)은 51명의 시의원들에 의해 선출되며, 시장 다음으로 시정부의 가장 강력한 영향력을 지닌 직위로 간주된다. 뉴욕시의 행정기관 운영과 성과를 감시하며, 토지이용 결정과 예산승인 등 광범위한 분야에 입법권을 지니고 있으며, 시 집행기관의 장에 대한 임명동의권을 지니고 있다.

## 2. 도쿄도의 부단체장

도쿄는 23개의 특별구를 가지고 있는 광역자치단체이다. 도쿄의 기관구성 형태를 살펴보면, 우리나라와 동일한 기관대립형 구조를 가지고 있으나 우리와 달리 의회에 의한 단체장 불신임제도 및 단체장에 의한 의회해산제도를 가지고 있는 것이 특징이다. 도쿄도 광역정부는 도쿄도지사를 수장으로 하는 집행기관인 도쿄도와 의결기관인 도쿄도의회로 구성되어 있으며, 주민들이 임기 4년의 단체장과 지방의회의원을 직접 선출한다.

도지사는 도 사무의 전반을 관할하며, 도정의 종합성, 통일성을 유지하는 책임을 진다. 주요 권한으로는 첫째, 예산안의 작성, 둘째, 예산 집행권, 셋째, 의회 조례안 제출, 넷째, 조세 등을 징수하는 권한 등을 들 수 있으며, 행정위원회 등이 업무를 처리하는데 필요한 사무국의 조직, 직원 정수 및 신분 취급 등에 대해 종합적으로 조정하는 권한도 가지고 있다.

지사의 권한을 처리하기 위하여 이를 보조하는 기관으로서 부지사와 공무원들이 있다. 부지사는 지사를 보좌하고 직원의 업무를 감독하며, 지사에게 사고가 발생하거나 부재인 경우, 지사의 직무를 대리한다. 부지사는 지사가 의회의 동의를 얻어 선출하며, 임기는 4년이며 2010년 4월 현재 4명이 재직하고 있다.

부지사의 수는 도쿄도부지사 정수조례에 기초하여 4명으로 정하고 있으며, 지사의 사무 일부를 부지사가 결정하도록 위임하여 사무를 집행하고 있다(지방자치법 제167조 제2항, "동경도사안결정규정" 제6조). 부지사는 도지사가 임명하나 의회의 동의를 필요로 하며(지방자치법 제162조), 임기는 4년이나 단체장이 해직시킬 수 있다. 도지사의 권한을 대행하며, 권한 대행의 순서는 도쿄도지사의 직무대리순서 규칙에 근거하여 정한다.

독임제 집행기관 형태를 취하고 있는 우리나라와는 달리 도쿄도의 집행기관은 집행기관으로서 주민직선의 도지사 외에도 교육위원회, 감사위원회, 인사위원회, 노동위원회 등 집행기관이 다원화된 형태로 구성되어 있다.

도쿄의 도의원은 주민직선으로 선출되며, 그 역할과 기능은 우리나라와 상당히 유사한 것으로 볼 수 있다(일본 지방자치법 제96조 참조). 도쿄도의회는 주민

의 직접 선출로 임기 4년의 도의회의원으로 구성되며, 선거구는 42개로 2~6명을 선출하는 중선거구와 1명을 선출하는 소선거구가 혼재되어 있으며, 도의회를 구성하고 있는 의원은 42개의 선거구에서 127명이 선출되었다.

### 3. 베를린시(주)의 무단체장

베를린은 하나의 주인 동시에 하나의 시(베를린헌법 제1조 제1항)인 도시국가로서 주정부의 지위와 더불어 지방자치단체로서의 지위도 동시에 가지고 있다. 베를린의 경우, 다른 주의 주정부, 지방자치단체 등에서 수행하는 모든 기능을 수행하고 있다. 베를린은 지리적으로 브란덴부르크(Brandenburg) 주가 에워싸고 있는 도넛 형태를 이루고 있으며, 12개의 구(Bezirk)로 구성되어 있다. 베를린시의 경우, 의결기관과 집행기관이 분리되어 있는 것이 아니라 통합적으로 운영되고 있다. 베를린시의 시민 내지 주민을 대표하는 기관은 시의회(Abgeordnetenhaus)라 지칭하며, 이는 시의회와 주의회의 성격을 동시에 가진다.

베를린주 헌법은 기본법(Grundgesetz)에 정하고 있는 것보다 의회에 더 많은 권한을 부여하고 있으며, 의회는 시민에 의해서 선출된 임기 5년 임기의 130명의 시의원으로서 구성되어 있다. 시의회는 다른 주의 주지사에게 해당하는 통치시장(governing mayor)을 선출하며, 주의 법률 제정, 예산심의, 집행부 통제 등에 관한 권한을 가지고 있다.

참사회(Senat)는 베를린 주정부이자 베를린 시정부로서 행정을 이끌고 있으며, 참사회는 시의회에 의해서 선출된 통치시장과 8명의 참사회위원(장관)으로 구성되며, 통치시장이 참사회의 의장 역할을 수행한다. 통치시장은 참사회를 운영하며, 시 정책의 기본방향을 결정하고 의회에 대해서 책임을 진다. 통치시장은 정책의 기본방침(Richtlinie)을 결정하나, 이에 대해 시의회의 승인을 필요로 한다(베를린헌법 제58조 제2항).

베를린헌법에 따르면 참사회가 본부행정(Hauptverwaltung)을 통하여 도시 전체에 중요한 업무를 수행한다. 참사회행정(Senatverwaltung)과 하급행정기관(예: 경찰, 소방, 주통계청, 주행정청, 법원)이 베를린의 본부행정을 구성하고 있다. 참사

회행정은 주로 부처업무, 정치적 업무 및 기획업무를 주로 담당하고 있다. 참사회(Senat)가 직접적으로 수행하는 사무로는 연방과 주에 관한 사무, 행정전반에 관련되거나 혹은 기본적인 의미를 가진 사무를 수행하며, 그 밖의 사무는 주무부서에 의하여 독립적으로 수행된다.

베를린 헌법 제56조 제2항에 따르면 통치시장을 보좌하는 2명의 시장(부단체장)을 둘 수 있으나 이들은 참사회의 구성원이어야 한다. 즉, 통치시장이 부단체장인 시장을 임명할 수 있으나 반드시 의회에 의해서 선출된 내각 중에서 임명할 수 있다. 시장(부단체장) 임명 시 의회 동의를 필요로 하는 것은 아니나 참사회의원(장관) 임명 시 의회에서 취임선서를 하도록 되어 있다. 참사회의 구성원은 소관부처를 베를린정부의 기본방침 범주 내에서 자기책임 하에 독자적으로 운영한다(베를린헌법 제58조 제5항).

부단체장인 시장은 이론적으로 헌법상 통치시장의 권한을 대행할 수 있으나 어느 시점에 누가 대행할 것인지는 주로 대행계획에 따라 이루어진다. 다만 통치시장의 유고 시 시장 중에서 연장자인 사람이 대행을 하도록 되어 있다. 그리고 통치시장과 2명의 시장 모두 부재중 이거나 유고 시에는 근무연수가 가장 오래된 참사회위원이 대행한다. 통치시장은 언제든지 참사회위원을 퇴임시키고 새로이 임명할 수 있다(Zivier, 2008). 그리고 참사회위원의 임기는 사표를 제출하거나 통치시장의 임기가 종료되는 경우 자동으로 종료된다.

#### 4. 대도시 부단체장제도의 특성 비교

외국 대도시 부단체장제도의 특징을 비교하면, 유사점보다도 차이점이 더 많은 것으로 나타났다. 뉴욕, 도쿄, 베를린 등 해외 주요도시의 부단체장제도의 특성을 종합하면 아래의 <표 3-1>과 같다.

우선적으로 유사점을 살펴보면, 단체장이 부단체장을 임명하고 있다는 점에서 임명방식이 유사하며, 해임이나 퇴직에 의해서 부단체장의 임기가 중단될 수 있다. 그리고 부단체장의 임명에 상급기관이 직·간접적으로 관여하는 경우는 없는 것으로 나타났다.

대도시별로 차이가 있는 분야로는 부단체장 정수(인원 및 법적 근거), 명칭, 역할(업무분장 및 독립적인 권한 범위), 신분, 임기, 권한대행의 범위 및 순서 등을 들 수 있다.

〈표 3-1〉 해외 주요도시 부단체장제도 비교

| 주요내용                 |                 | 도시  | 뉴욕  | 도쿄                                 | 베를린 |
|----------------------|-----------------|---|---|------------------------------------|-----|
| 기관구성 형태 및 자치단체장 선출방법 | 기관구성 형태         | 기관대립형   | 기관대립형   | 기관통합형                              |     |
|                      | 단체장 선출방법        | 선거  | 광역단체장 선거  | 주(시)의회 선출                          |     |
| 부단체장 정수              | 인원(명)           | 7명  | 4명  | 2명                                 |     |
|                      | 법적 근거 (법/ 자치법규) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴욕 City Charter 제7조(1명 이상)</li> <li>• 행정명령(Executive Order) No. 111(2008)(7명)</li> </ul> | 설치근거: 지방자치법 제161조<br>동경도 정수: 동경도부지사 정수조례  | 베를린 헌법 제56조 제2항                    |     |
| 부단체장 명칭              | -               | 부시장(deputy mayor)   | 동경도 부지사   | 시장 (Bürgermeister)                 |     |
| 부단체장 역할 (기능·권한)      | 부단체장 업무 분장      | 제1부시장/경제개발·재건 부시장/ 보건·인적 서비스 부시장/법률문제 부시장/ 정부문제 부시장/ 운영 부시장/ 교육·지역 사회개발부시장  | "동경도부지사의 담임사항" 으로 소관분야 설정   | 소관부처 담당하며 통치시장(governing mayor) 대행 |     |
|                      | 독립적인 권한 범위      | 시장으로부터 부여받은 업무영역  | 지사의 사무 일부를 부지사가 결정하도록 위임 및 사무집행 (지방자치법 제167조 제2항)<br>동경도사안결정규정 제6조  | 주정책의 기본 방향을 고려하여 자기책임 하에 소관 부처 운영  |     |
|                      | 권한의 근거          | 행정명령(Executive Order) No. 111   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전반적 역할: 지방자치법 제167조 제1항</li> <li>• 구체적 권한: 동경도 예규(규칙 등)</li> </ul> | 베를린 헌법 제58조 제5항                    |     |
| 부단체장 임명방법            | 임명방법            | 시장 임명   | 도지사가 지명, 의회 동의(지방자치법 제162조)   | 시장 임명 (의회에 의해서 선출된 내각 중에서 임명)      |     |

| 주요내용                |                 | 도시   | 뉴욕     | 도쿄  | 베를린   |
|---------------------|-----------------|--|--------|---|---|
|                     | 임명절차            |  | NA*    | 도지사 지명→ 도의회 동의로 임명  | (장관 임명시) 의회에서 취임선서                          |
| 부단체장 신분             | (공무원/<br>민간전문가) |  | NA*    | 특별직 <sup>3)</sup>   | 주장관(정무직)                                    |
| 부단체장 임기             | 임기 유무           |  | 임기 없음  | 4년  | 임기 없음                                       |
|                     | 임기 중단 방법        |  | 해임/사퇴  | 단체장이 해임 가능,<br>부단체장의 퇴직                                       | 해임/사퇴/시장의 임기 종료(낙선)                         |
| 자치단체장<br>권한대행 여부    | 권한대행의 범위        |  | 대행권 없음 | 도지사의 권한 대행  | 이론적으로 헌법상<br>동치시장의 권한<br>대행/ 대행계획에<br>따른 대행 |
|                     | 권한대행 순서         | 시장 유고 시 주민 직선인<br>공보관 (Public Advocate)/<br>감사관(Comptroller) 순으로<br>대행 |        | •근거: 지방자치법<br>제152조 제1항~제3항<br>•순서 결정:<br>동경도지사의<br>직무대리순서 규칙 | (사망 시)연장자                                   |
| 부단체장 임명<br>중앙 관여 여부 | -               |  | 관여 없음  | 관여 없음   | 관여 없음                                       |

\* NA: Not Available

## 제2절 외국 지방자치단체의 부단체장제도

### 1. 미국 지방자치단체의 부단체장제도

미국의 시 정부(City government)의 형태는 일반적으로 의결기관과 집행기관의 구성에 따라 시장-의회(Mayor-Council), 의회-매니저(Council-Manager), 위원회(Commission), 주민총회(Town Meeting)로 구분할 수 있다(DeSantis and Renner,

3) 일반적인 행정사무를 실시하는 일반직이 아니라 특정 직무를 실시하는 공무원인 자로, 특별직은 취임에 선거로 선출되거나, 지방의회 동의를 필요한 직, 지방공영기업 등의 관리자, 위원회/심의회 등 위원으로 임시 또는 비상근인 자, 소방단원/교통지도원 등이 해당된다. 특별직은 지방공무원법 제3조 제3항에 열거되어 있다.

2002; Dye and MacManus, 2009). 부단체장의 역할과 권한 범위는 기본적으로 이와 같은 지방자치단체 형태에 따라 달라진다고 볼 수 있다.

시장-의회 유형은 선거에 의해 선출된 시장(Chief Elected Official: CEO)이 행정적 권한을 가지고 정부의 수장으로서의 역할을 하고, 의회는 입법기능의 역할을 하는 형태이다. 반면, 의회-매니저 유형은 의회가 정책결정 기능을 하고, 의회에 의해 임명된 매니저가 행정업무를 담당하는 형태이다. 위원회 유형은 입법기능과 행정기능이 분리되지 않은 형태로 주민으로부터 선출된 위원회 위원들(Commissioners)이 조례제정·정책결정·예산배정 등의 기능을 수행하는 동시에 각 행정부서의 장이 되어 행정을 책임지고 있는 형태이다. 위원회 유형에서 시장은 위원들이 돌아가면서 맡으며 그 권한이 다른 위원들에 비해 많아지는 것은 아니다. 주민총회 유형은 유권자가 기본 정책을 형성하고 행정위원(Selectmen)을 선출하기 위해 타운 미팅을 개최하며, 선출된 행정위원과 타운 공직자들이 정책을 집행하는 형태이다.

미국의 시 정부(City government)의 형태는 일반적으로 시장-의회(Mayor-Council), 의회-매니저(Council-Manager), 위원회(Commission), 주민총회(Town Meeting)로 구분되어 있지만(DeSantis and Renner, 2002; Dye and MacManus, 2009) 행정 능력성(administrative efficiencies), 시장의 리더십(mayoral leadership), 그리고 정치적 대응성(political responsiveness)의 확보 차원에서 시장-의회형 자치단체는 의회-매니저형의 기능을, 의회-매니저형 자치단체는 시장-의회형의 기능을 채택해오고 있다(Frederickson et al., 2004; Nelson & Svara, 2010). 즉, 시장-의회형 자치단체는 행정의 능률성을 높이려고 의회-매니저형의 기능을 채택해 오고 있고, 의회-매니저형 자치단체는 시장의 리더십과 정치적 대응성의 부재로 인해 시장-의회형의 기능을 채택해오고 있다.

따라서 전통적 구분으로 오늘날 자치단체를 분류하기에는 너무나 간단하다는 견해가 지배적이며 다수의 연구자들이 더 세분화된 분류법으로 지방자치단체를 구분하려는 노력을 해오고 있다(Adrian, 1988; Hannah, 1987; Carr and Karuppusamy, 2009; DeSantis and Renner, 2002; Frederickson et al., 2004; Nelson and Svara, 2010).

Nelson and Svava (2010)는 Chief Administrative Officer (CAO)<sup>4)</sup>가 어떻게 임용되는가에 따라 시장-의회형을 시장-의회-행정관(Mayor-Council-Administrator), 시장과 의회-행정관(Mayor and Council-Administrator), 시장-행정관-의회(Mayor-Administrator-Council), 그리고 시장-의회(Mayor-Council)형으로 분류하고 의회-매니저형은 의회(시장)-매니저(Council(Mayor)-Manager), 시장-의회-매니저(Mayor-Council-Manager), 그리고 수권 시장-의회-매니저(Empowered Mayor-Council-Manager)형으로 분류하였다.

따라서 본 연구는 시장-의회형과 의회-매니저형의 전통적 구분보다는 Nelson and Svava (2010)의 분류를 통해 미국의 시(City) 자치단체 유형과 그에 따르는 부단체장의 임용 방법, 역할 및 권한 범위 등을 살펴보고자 한다<sup>5)</sup>

## 1) 자치단체 유형별 부단체장제도

### (1) 시장-의회형(Mayor-Council)

- 시장과 의회-행정관(Mayor and Council-Administrator)

시장과 의회-행정관 유형은 의회가 행정부 수장으로 CAO를 임명하는 유형으로 인구 10만 명 이하의 시에서 주로 나타나며 특히 인구 2만 5천명 이하의 시에서 흔히 볼 수 있다.

의회에 의해 임명되는 CAO는 시장과 의회 모두에게 동등한 책임을 지며 해임 또한 의회에 의해 결정된다. CAO는 시의 모든 법과 조례를 집행하며 선출직 공무원들을 제외하고 모든 부서의 직원을 임용하고 지휘·감독할 권한을 지니고 있다. 또한 투표권은 없지만 모든 의회 회의에 참여하여 토론할 수 있으며 시의 재

4) 시장은 정치적 기능을 수행하고 CAO는 행정적 기능을 수행하므로 CAO는 우리나라의 부단체장과 유사하다(이철규, 2007). 또한 CAO는 Chief executive officer, deputy mayor, chief business officer로도 불린다(Frederickson 외, 2004).

5) 미국 지방자치단체 중 위원회형과 주민총회형이 차지하는 비율은 낮으므로 본 연구는 시장-의회형과 의회-매니저형을 중심으로 부단체장제도를 검토하기로 한다.

정적 상태를 포함해 모든 상태를 의회에 알려야 하며 정책 채택을 권고할 수도 있다. CAO는 시의 예산안을 의회에 제출해야 할 의무를 지니고 있다. 의회는 CAO를 통해서만 시의 행정적 사안을 다룰 수 있다.

- 시장-의회-행정관(Mayor-Council-Administrator)

시장-의회-행정관 유형은 인구 10만 명 이하의 대도시에서 나타나는 유형으로 시장이 의회의 승인을 받아 CAO를 임명하며 해임 또한 의회의 승인을 얻어 시장에 의해 이루어진다. CAO는 의회와 시장에게 동등하게 책임을 지며 Los Angeles 시와 San Francisco 시가 이 유형에 속한다.

CAO는 시의 행정 감독관으로서 시장의 지휘 감독아래 각 부처의 활동과 기능을 감독·관리·조정하며 각 부처의 구매나 지출을 포함한 예산 집행을 감독하고 이에 대해 정기적으로 시장에게 보고한다.

CAO는 인사관리자의 역할도 담당한다. 다만 시장의 승인 하에 경찰 인사를 제외하고 시의 모든 인사를 관리 감독한다.

CAO는 시장이 업무수행에 대해 요구하는 모든 일에 대해 지원하며 이는 시장의 예산안 작성과 의회로의 예산안 제출에 대한 지원도 포함된다.

CAO는 각 부처의 업무 및 사업 활동이나 결과를 보고해야 할 필요가 있을 때마다 시장과 의회와 미팅을 가져야 한다. 또한 의회와 시의 각 부처와의 관계를 조정하는 일을 수행한다. 시장-의회-행정관 유형에서 CAO의 역할은 시장이 정하는 범위에 따라 결정된다.

- 시장-행정관-의회(Mayor-Administrator-Council)

의회의 승인 없이 시장에 의해 선출되는 CAO 유형은 인구 25만 명에서 100만 명인 대도시에서 주로 찾아볼 수 있다. 시장에 의해서 선출되는 CAO는 의회에 대해서는 책임을 지지 않으며 시장에 대해서만 책임을 지며 CAO의 임무와 책임은 시장이 정하는 범위에 따라 달다진다. 캘리포니아의 Fresno 시와 펜실베이니아의 Philadelphia 시가 이 유형에 속한다.

Fresno 시의 CAO는 각 부서의 업무성과를 감독하는 것이 그의 임무이며 시장에 대해서만 책임을 진다.

Philadelphia 시의 경우는 관리 감독관(Managing Director)이라는 명칭으로 시장을 보좌하고 각 부서를 지휘·감독한다. 관리 감독관은 시장의 승인을 얻어 각 부서의 장(department heads)을 임용하며 시장과 각 부서 및 위원회와의 연락관(Contact Officer)으로서의 역할을 수행한다.

- 시장-의회(Mayor-Council)

시장-의회형에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 유형으로 CAO를 두지 않고 집행기관의 최고행정책임자(Chief Executive Officer)로서, 시장과 입법기관으로서의 의회 간에 권력이 확실히 분리되어 있는 형태이다. New York, Chicago, Seattle 시와 같이 인구 100만 이상의 대도시나 인구 25만에서 100만 규모의 시에서 흔히 볼 수 있는 유형이다.

최고행정책임자로서 시장은 시의 모든 법과 조례를 집행하며 행정부서를 구성하고 지휘·감독한다. 시장은 의회에 시정 현황과 재정 상태를 알려야 할 의무가 있다.

CAO를 두고 있지 않는 시장-의회 유형의 뉴욕시 경우, 시장에 의해 임명되는 부시장(Deputy Mayor)을 7명이나 두고 있고 이들의 임무와 책임 범위는 시장에 의해 결정된다.

시장의 부재 또는 해임 시에는 뉴욕시의 감사관(Comptroller) 또는 공보관(Public Advocate)이 대행하게 되는데 시장이 가지고 있는 임명권 및 해임권을 포함해 부시장에게 위임되었던 시장의 권한은 이들이 행사하지 못한다.

Seattle시의 경우, 시장의 부재 또는 해임 시에는 의회 의장이 대신 시장의 역할을 수행한다.

## (2) 의회-매니저형(Council-Manager)

### • 의회(시장)-매니저형(Council (Mayor)-Manager)

의회(시장)-매니저형은 인구 10만 명에서 25만 명 규모의 소도시에서 흔히 볼 수 있는 형태이다. 시 매니저(City Manager)는 전적으로 행정관리 능력과 자질을 기초로 의회에 의해서 정해진 임기 없이 임명되고 의회에 의해서 해임된다. 의회(시장)-매니저형에서 시장은 의회에서 호선하는 경우로 상징적 존재에 불과하다.

의회에 의해 임명된 시 매니저는 의회의 지휘·통제 하에 실질적 집행기관장으로 시의 모든 법과 조례를 집행하며 각 부서장을 포함한 그 부하 직원들을 지휘·통제하며 필요하다면 조직을 재편성할 수 있는 권한도 있다.

매니저는 필요하다고 여기지는 조례나 법안 채택에 대해 의회에 권고할 수 있고 의회나 시장의 특별한 요구가 없는 한 모든 의회 회의에 참석해야하며 시의 재정적 상태를 의회에 알려야 한다. 또한 매니저는 의회의 승인을 위해 의회에 예산안을 제출해야하며 시의 모든 부서의 지출사항에 대해서도 감독해야 한다. 이밖에 의회의 조치나 조례 등을 통한 위임된 권한을 행사할 수 있다.

의회(시장)-매니저형에서 의회와 시 매니저의 관계를 살펴보면, 의회는 행정적 사안을 시 매니저를 통해서만 다룰 수 있고, 시 매니저는 의회에 참관할 때만 의회의 지시와 명령을 받을 뿐 의회 의원 개개인이 시 매니저에게 지시와 명령을 내릴 수는 없다.

시의 각 부처와 매니저의 관계를 살펴보면, 시의 모든 하위 관리직과 시 법무관은 시 업무의 능률적 관리를 위해 시 매니저를 지원해야 하고 시 매니저는 각종 위원회 회의에 참석하며 위원회와 각종 사안에 대해 협조해야 한다.

### • 시장-의회-매니저형(Mayor-Council-Manager)

시장-의회-매니저형은 주로 대도시에서 볼 수 있는 유형으로 Oregon 주의 Ontario시나 Nevada 주의 Las Vegas 시가 이 유형에 속한다. 의회(시장)-매니저형과는 달리 시장은 시민으로부터 직접 선출되며 의회에 관한 모든 규칙을 집행할

권한이 있다. 다만 시장은 의회 결정에 대한 거부권(Veto Power)이 없다는 점에서 의회(시장)-매니저형과 같으며 시장은 고문 위원(Councilor)으로서의 역할을 한다.

시장-의회-매니저형에서의 시 매니저는 전적으로 행정관리 능력과 자질을 바탕으로 의회에 의해 정해진 임기 없이 임용되고 의회에 의해서 해임된다. 시 매니저는 업무 성과에 대해 의회에 책임을 진다.

시 매니저는 의회나 시장의 요청이 없는 한 의회의 모든 회의에 참석해야 하며 의회의 모든 토론에 참여할 수 있지만 의회에 대한 통제권은 없다. 의회 또한 시 업무 활동에 대해서 시 매니저에게 직·간접적으로 지시 또는 명령을 행사할 수 없다. 시 매니저는 시 업무에 대해서 항상 의회에 알려야 하고 연중 보고해야 하며 의회에 제출할 예산안을 준비해야 한다. 또한 시의 모든 법이 정당하게 집행되는지 감독해야 하고 시의 모든 관리 직원을 임명·해임·감독·통제한다. 필요하다면 조직을 재편성할 수 있는 권한을 지니고 있다.

- 수권시장-의회-매니저형(Empowered Mayor-Council-Manager)

수권시장-의회-매니저형은 의회-매니저형에서 가장 낮은 비율을 차지하는 유형이다. 이 유형에서 시장은 시민으로부터 직접 선출되며 의회-매니저형과 시장-의회-매니저형과는 달리 의회결정에 대한 거부권을 행사할 수 있다. 또한 시장은 시 매니저가 작성한 예산안을 의회 제출 전에 검토할 권한과 각 부서의 장과 행정관리 직원을 임용하는데 있어 어느 정도의 역할을 수행한다.

시 매니저는 시장의 후보 지명과 의회의 승인을 얻어 전적으로 행정관리 능력과 자질을 바탕으로 정해진 임기 없이 임용되며 일련의 절차에 따라 시장과 의회에 의해 해임된다.

시 매니저는 최고집행기관장으로서 시의 모든 법과 조례를 집행하며 시에 필요한 직원을 임용하고 해임할 권한을 갖으며, 시의 모든 부서를 지휘·감독한다. 또한 시를 대표해서 모든 법률적 계약을 집행하며 예산에 준해서 시 공무원의 보수나 보상을 결정한다. 시 매니저는 투표권한은 없으나 의회의 모든 회의에

참여할 수 있으며 시 매니저가 필요하다고 판단되는 정책에 대해 시장의 사전 검토 후에 의회에 조인할 수 있다.

시의 재정적 상태에 대해 항상 시 의회에 알려야 하며 예산 담당자로서 의회에 예산안을 제출해야 한다. 의회나 의회 의원 개개인은 공식적으로나 사적으로나 시 매니저를 포함해서 시 매니저의 지휘·감독을 받는 직원에게 명령을 내릴 수 없고 의회는 시 매니저를 통해서만 행정사안을 다룰 수 있다.

## 2) 자치단체별 부단체장 특성 비교

시장-의회형을 4가지 유형으로 구분지어 살펴본 바, CAO의 임무는 누구에 의해 임명되느냐에 따라 다소 차이가 있다. 의회 또는 의회의 승인을 얻어 시장이 CAO를 임명하는 시장 그리고 의회-행정관형과 시장-의회-행정관형의 CAO는 의회와 시장 모두에게 책임을 두고 있기 때문에 시장에 의해 임명되는 시장-행정관-의회형의 CAO보다는 역할이 더 광범위하다고 볼 수 있다.

Nelson and Svara(2010)에 의하면 CAO를 두고 있지 않은 시장-의회형이 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 그 다음으로는 시장-의회-행정관형이 차지하고 있다. 시장 그리고 의회-행정관형과 시장-행정관-의회형은 비슷한 비율을 나타내고 있다.

〈표 3-2〉 시장-의회형의 기관구성

| 시장-의회형의 정부유형                    | CAO의 유무 | CAO의 임명            | CAO의 임기 | 비율    |
|---------------------------------|---------|--------------------|---------|-------|
| Mayor and Council-Administrator | 있음      | 의회                 | 없음      | 13.8% |
| Mayor-Council-Administrator     | 있음      | 시장의 후보지명,<br>의회 승인 | 없음      | 21.0% |
| Mayor-Administrator-Council     | 있음      | 시장                 | 없음      | 13.0% |
| Mayor-Council                   | 없음      | -                  | -       | 52.2% |

자료: Nelson and Svara(2010, 555)

의회-매니저형의 경우, 시 매니저는 정치적 요소를 배제하고 오로지 행정관리 능력과 자질을 바탕으로 임용되며, 임무는 시의 모든 법과 조례를 집행하고 부서를 관리·감독하고 의회에 예산안을 제출한다는 점에서 유형별로 차이는 거의 없는 것으로 보인다.

의회와 시 매니저의 관계 또한 모든 유형이 의회가 시 매니저를 통해서만 행정적 사안을 다루고 시 매니저에 직·간접적으로 지시나 명령을 내릴 수 없다는 점이 같다. 다만 의회-매니저형의 경우는 시장이 어떻게 선출되느냐에 따라 시 매니저와 시장과의 관계가 다소 차이가 있다.

의회(시장)-매니저형과 시장-의회-매니저형은 CAO가 의회에 대해서만 책임을 지고 수권시장-의회-매니저형의 CAO는 시장의 지휘·감독 아래서 예산안을 의회에 제출하는 등 시장에 대해 어느 정도 책임을 지고 있다.

〈표 3-3〉 의회-매니저형의 기관구성

| 정부유형                            | 시장선출방법     | CAO의 유무 | CAO의 임명        | CAO의 임기 | 비율    |
|---------------------------------|------------|---------|----------------|---------|-------|
| Council (Mayor)-Manager         | 의회에 의해 선출  | 있음      | 의회             | 없음      | 37.2% |
| Mayor-Council-Manager           | 유권자들로부터 선출 | 있음      | 의회             | 없음      | 61.5% |
| Empowered Mayor-Council-Manager | 유권자들로부터 선출 | 있음      | 시장의 후보지명, 의회승인 | 없음      | 1.3%  |

자료: Nelson and Svara(2010, 555)

### 3) 미국 부단체장의 특성

International City/County Management Association (ICMA, 2010)<sup>6)</sup>에 의한 시 매니저/CAO의 재임기간을 살펴보면 아래의 <표 3-4>와 같다.

6) ICMA (2010)는 2009년 인구 10,000명 이상의 1,960개 시 (City)의 시 매니저/CAO를 대상으로 설문조사를 실시하였고 응답자는 427명이었다.

현직에서의 재임기간이 1-5년은 61%로 가장 높은 비율을 차지하고 그 다음으로 6-10년이 16%, 11-15년이 12%, 16-20년이 6%, 21-25년이 4%, 25년 이상의 재임기간은 2%를 차지한다. 한편 시 매니저/CAO로서의 총 경력기간을 살펴보면, 1-5년이 24%, 6-10년이 18%, 11-15년이 14%, 16-20년이 12%, 21-25년이 13%, 25년 이상이 19%이다. 2010년 ICMA 조사에 의한 현직에서의 시 매니저 재임기간을 살펴보면 1-5년이 가장 높은 비율을 차지하고 있지만 10년 이상의 재임기간도 상당한 비율을 차지하고 있다. 또한 전직을 포함한 총 재임기간을 살펴본 바, 시 매니저/CAO들은 상당한 전문가로서의 경력을 지니고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 시 매니저/CAO의 재임기간

| 재임 기간  | 현직  |     | 총 경력기간 |     |
|--------|-----|-----|--------|-----|
|        | 빈도  | 퍼센트 | 빈도     | 퍼센트 |
| 1-5년   | 231 | 61  | 90     | 24  |
| 6-10년  | 62  | 16  | 69     | 18  |
| 11-15년 | 46  | 12  | 53     | 14  |
| 16-20년 | 21  | 6   | 45     | 12  |
| 21-25년 | 15  | 4   | 50     | 13  |
| 25년 이상 | 7   | 2   | 72     | 19  |
| 합계     | 382 | 100 | 379    | 100 |

자료: ICMA, Municipal Year Book(2010: 11)

ICMA(2010)의 조사에 의한 시 매니저/CAO의 연령 분포를 살펴보면 아래의 <표 3-5>와 같다. 50-64세가 63%로 가장 높은 비율을 차지하고 그 다음으로 35-49세가 30%, 65세 이상과 34세 미만이 각각 4%와 3%로 비슷한 비율을 차지하고 있다. 좀 더 자세히 살펴보면, 34세미만, 35-49세, 그리고 65세 이상의 시 매니저/CAO는 주로 인구규모가 적은 시에서 높은 분포율을 나타내지만 50-64세의 시 매니저/CAO는 비교적 인구규모에 상관없는 고른 분포율을 보이고 있다.

〈표 3-5〉 시 매니저/CAO의 연령 분포

| 인구규모              | 합계  | 34세 미만 |     | 35-49세 |     | 50-64세 |     | 65세 이상 |     |
|-------------------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
|                   |     | 빈도     | 백분율 | 빈도     | 백분율 | 빈도     | 백분율 | 빈도     | 백분율 |
| 1,000,000이상       | 2   | 0      | 0   | 0      | 0   | 2      | 1   | 0      | 0   |
| 500,000 - 999,999 | 2   | 0      | 0   | 1      | *   | 1      | *   | 0      | 0   |
| 250,000 - 499,999 | 4   | 0      | 0   | 0      | 0   | 4      | 1   | 0      | 0   |
| 100,000 - 249,000 | 27  | 1      | *   | 3      | 1   | 23     | 6   | 0      | 0   |
| 50,000 - 99,999   | 55  | 0      | 0   | 10     | 3   | 41     | 11  | 4      | 1   |
| 25,000 - 49,999   | 115 | 1      | *   | 35     | 9   | 74     | 20  | 5      | 1   |
| 10,000 - 24,999   | 173 | 10     | 3   | 63     | 17  | 94     | 25  | 6      | 2   |
| 합계                | 378 | 12     | 3   | 112    | 30  | 239    | 63  | 15     | 4   |

자료: ICMA, Municipal Year Book(2010: 11)

\* 0.5% 미만

#### 4) 미국의 주요 도시 부단체장제도

##### (1) 샌프란시스코시의 부단체장

캘리포니아 주에 위치한 인구 80만 명 규모의 샌프란시스코 시는 시장-의회 체제를 유지하고 있다. 샌프란시스코 시는 시장(Mayor), 의결기관인 의회(Board of Supervisors), 평가인/기록관(Assessor/Recorder), 법률 대리인 (City Attorney), 감사관(Controller), 시 행정관(City Administrator), 행정부서(Departments) 등 다수의 행정기관으로 구성되어 있다.

시장은 주민에 의해 선출되며 임기는 4년이며 시 행정 전반과 모든 부처를 감독할 책임을 가지고 있다. 시 의회에 대한 거부권(Veto power) 행사와 함께 자치 조직권, 예산 편성권, 규칙 제정권 등의 권한을 지니고 있다.

시장은 시 행정부서의 장을 임명하며 또한 시 행정관(City Administrator)을 시 의회의 동의를 얻어 임명한다. 시 현장에는 10년 이상의 정부 관리 경력 또는 시·카운티 정부에서의 5년 이상의 재무분야 경력을 시 행정관의 자격 요건으로 제시되어 있다.

시 행정관은 시장이나 행정명령에 의해 부여된 행정 서비스를 제공할 책임이 있으며 특히 채권(Bond), 장기 부채(Long-term indebtedness), 조달(Procurement), 계약(Contracts) 등과 관련된 정책 및 행정절차를 관리·감독할 책임을 지니고 있다. 또한 시 행정관은 자신의 관리·감독 하에 있는 행정 부처의 장을 임명·해임할 권한을 지니고 있으며 시 의회에 조달 및 계약과 관련된 규칙을 제안할 수 있으며 시장 혹은 시 의회의 간섭 없이 계약을 체결할 권한도 가지고 있다(시 헌장 제3조).

시장의 일시적 공석 및 유고시 시장의 권한 대행은 시 의회 의장(President of the Board of Supervisors)이 대행하도록 규정하고 있다. 의결기관인 샌프란시스코 시 의회는 총 11명의 의원(Supervisors)으로 구성되며 시의원은 4년 임기의 지역구 의원으로 시민으로부터 직접 선출된다.

시 의회 의장(President of the Board of Supervisors)은 11명의 의원들의 다수대표제에 의해 2년 임기로 선출되며 모든 회의를 주관하며 상임위원 및 특별위원을 임명하며 그 밖에 시 의회에 의해 부여된 권한과 책임을 지니고 있다.

샌프란시스코 시 의회는 시의 모든 직급의 직원의 정원을 결정하며, 부서의 설치 및 폐지를 포함한 행정부처의 운영 및 성과를 감시하며 예산 승인 등 광범위한 분야에 입법권을 지니고 있다.

## (2) 필라델피아 시의 부단체장

펜실베이니아 주에 위치한 필라델피아 시는 인구 150만 명 규모의 대도시로 시장-의회 체제의 기관대립형을 유지하고 있다. 필라델피아 시 정부는 시장, 시의회(City Council), 감사관(City Controller), 출납관(City Treasurer), 시 법무인(City Solicitor), 관리감독관(Managing Director), 행정부서 등 다수의 행정기관으로 구

성되어 있다.

필라델피아 시장은 시의 최고 집행권자로서 주민에 의해 직접 선출되고, 임기는 4년이며, 시의 모든 행정 및 법률 집행에 대한 책임을 지니고 있다. 시장은 거부권 행사와 함께 인사, 예산 편성, 규칙 제정 등의 광범위한 권한을 가지고 있다. 시장은 시의 수많은 부서와 집행기관을 효율적으로 관리·감독하기 위해 관리 감독관(Managing Director)을 임용한다.

정무직(Cabinet Position)인 관리감독관은 시장의 승인을 얻어 모든 부처의 장(Heads of Department)을 임명하며, 이들 부처의 장은 관리감독관을 통해 시장에 대한 책임을 지며, 관리감독관은 주기적으로 시 정무에 관해 시장에 보고해야 하는 의무를 지니고 있다. 필라델피아 시 헌장 제5조에 의하면 사·공공기관의 집행부에서 적어도 5년 이상의 경력을 관리 감독관의 자격요건으로 제시하고 있다.

시장의 유고시 관리 감독관은 집행 대행권을 없으며, 대신 시 의회 의장(President of the Council), 재무위원회 위원장(Chairman of the Finance Committee) 순으로 시장 대행을 하도록 규정되어 있다.

의결기관인 필라델피아 시 의회는 4년 임기의 총 17명의 의원으로 구성되며 이들 의원 중 10명은 소선거구제(by-districts)에 의해 선출되며 7명은 대선거구제(at-large)에 의해 선출된다. 시 의회 의장은 시 의회 의원들에 의해 선출되며 시 의회는 예산 승인 등 광범위한 분야의 입법권을 지니고 있다.

### (3) 오클라호마 시의 부단체장

오클라호마 주에 위치한 오클라호마 시는 인구 50만 명 규모의 시로 의회-매니저형의 기관 통합형의 체제를 유지하고 있다. 오클라호마 시정부는 시장, 시장과 8명의 의원으로 구성된 시 의회(City Council), 시 매니저(City Manager), 감사관(City Auditor), 의회 사무국장(City Clerk), 시 법무인(Municipal Counselor), 출납관(City Treasurer), 행정부처 등의 기관들로 구성되어 있다.

시장은 시의 최고 집행권자로 임기는 4년이며 주민에 의해 선출되고 동시에 시의회의 의장(President of the Council)을 맡으며 모든 회기를 주관한다.

시장의 유고시에는 부시장(Vice-Mayor)이 권한을 대행하지만 대행기간 동안의 모든 의결권(voting)은 시장으로서가 아닌 의원으로서의 의결권을 행사하는 것이다. 부시장(Vice-Mayor)은 각각의 의원들이 6개월 임기로 순차적으로 맡는 순환 보직의 행태로 실질적으로 행정부처에 대한 관리 감독권이 없는 부시장이라고 볼 수 있다.

오클라호마 시의 의결기관인 시 의회는 시장과 8개의 지역구에서 선출된 8명의 의원으로 구성되어 있다. 시의회는 시 매니저(City Manager), 감사관(City Auditor), 시 법무인(Municipal Counselor), 시 판사(Municipal Judges)를 선발하며 이들에 대한 해임도 의회에 의해 결정된다.

시 매니저(City Manager)는 시정부의 최고 집행권자로서 시의 모든 부서를 관리·감독할 책임을 지며 매년 예산안을 의회에 제출한다. 또한 선거에 의해 선출되거나 의회에 의해 선발되는 공무원에 제외된 모든 부서의 공무원 및 직원을 임명·해임할 권한을 가지는 등 시 현장과 시 의회에 의해 부여된 역할을 수행한다.

반면, 시장과 시 의회는 시 매니저에 의해 임용된 공무원이나 직원에 대해서는 해임권을 행사할 수 없으며, 오로지 시 매니저를 통해서만 행정 사안을 다룰 수 있다.

#### (4) 도시별 부단체장제도 특징 비교

기관대립형의 체제를 유지하고 있는 샌프란시스코와 필라델피아 그리고 기관통합형을 유지하고 있는 오클라호마의 기관구성을 포함한 부단체장의 명칭, 임기, 임용방법 등의 부단체장 제도의 특징을 앞에서 살펴 본 결과 다양한 것으로 보여 진다.

샌프란시스코는 시 행정관(City Administrator), 필라델피아는 관리 감독관(Managing Director), 오클라호마는 시 매니저(City Manager)라는 명칭으로 부단체장으로서 시의 모든 부서 및 직원을 관리·감독하고 있다.

임명방법에 있어서도 샌프란시스코는 시장 지명 후 의회의 동의를 얻어 임명되며, 필라델피아의 경우는 시장에 의해 임명되며, 오클라호마는 의회에 의해 임

명된다. 따라서 임기 중단 방법도 샌프란시스코는 의회의 동의를 얻어 시장이 해임하며, 필라델피아는 시장에 의해 해임되며, 오클라호마는 의회에 의해 해임된다.

샌프란시스코의 시 행정관(City Administrator), 필라델피아의 관리 감독관(Managing Director), 그리고 오클라호마의 시 매니저(City Manager) 모두는 자치단체장의 권한 대행권이 없다는 측면에서는 공통점이 있다. 자치단체장의 유고 시 권한 대행은 샌프란시스코 시는 시의회의 의장이 행사하며, 필라델피아 시는 시의회 의장/재무위원회 위원장의 순으로 대행하며, 오클라호마 시는 부시장(Vice-Mayor)이 자치단체장의 권한을 대행하고 있다.

시 헌장(City Charter)을 중심으로 살펴 본 샌프란시스코, 필라델피아, 오클라호마의 부단체장제도의 특징을 비교한 표는 다음과 같다.

〈표 3-6〉 미국의 주요도시 부단체장 제도 비교

| 주요내용                       |                    | 도시 | 샌프란시스코                      | 필라델피아                         | 오클라호마                   |
|----------------------------|--------------------|----|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 기관구성 형태<br>및 자치단체장<br>선출방법 | 기관구성 형태            |    | 기관대립형                       | 기관대립형                         | 기관통합형                   |
|                            | 단체장 선출방법           |    | 선거                          | 선거                            | 선거                      |
| 부단체장 정수                    | 인원(명)              |    | 1                           | -                             | 1                       |
|                            | 법적 근거<br>(법/ 자치법규) |    | 샌프란시스코 City Charter 제 3조    | 필라델피아 City Charter 제 5조       | 오클라호마 City Charter 제 4조 |
| 부단체장 명칭                    | -                  |    | 행정관<br>(City Administrator) | 관리 감독관<br>(Managing Director) | 시 매니저<br>(City Manager) |
| 부단체장 역할<br>(기능·권한)         | 부단체장 업무 분장         |    | -                           | -                             | -                       |
|                            | 독립적인 권한 범위         |    | 시장 또는 행정명령에 의해 부여된 업무       | 시 헌장에 의해 부여된 업무               | 시 헌장 또는 의회에 의해 부여된 업무   |
|                            | 권한의 근거             |    | 샌프란시스코 City Charter 제3조     | 필라델피아 City Charter 제5조        | 오클라호마 City Charter 제4조  |
| 부단체장 임명방법                  | 임명방법               |    | 시장 지명, 의회 동의                | 시장 임명                         | 의회 임명                   |
|                            | 임명절차               |    | 시장 지명→ 의회 동의로 임명            | NA*                           | NA*                     |

| 주요내용                |                 | 도시 | 샌프란시스코           | 필라델피아   | 오클라호마             |
|---------------------|-----------------|----|------------------|---|-------------------|
| 부단체장 신분             | (공무원/<br>민간전문가) |    | NA*              | 정무직   | NA*               |
| 부단체장 임기             | 임기 유무           |    | 5년               | 임기 없음   | 임기 없음             |
|                     | 임기 중단 방법        |    | 의회 동의를 얻어 시장이 해임 | 시장에 의해 해임   | 의회에 의해 해임         |
| 자치단체장 권한대행 여부       | 권한대행의 범위        |    | 대행권 없음           | 대행권 없음  | 대행권 없음            |
|                     | 권한대행 순서         |    | 시의회 의장           | 시의회의장/재무위원회<br>위원장<br>(Chairman of the Finance<br>Committee) 순으로 대행 | 부시장(Vice-Mayor)** |
| 부단체장 임명<br>광역 관여 여부 | -               |    | 관여 없음            | 관여 없음   | 관여 없음             |

\* NA: Not Available

\*\* 명칭은 부시장(Vice-Mayor)이나 이는 시의원들이 6개월간 돌아가면서 맡는 순환보직으로 실질적 부시장으로 보기는 어려움

## 2. 일본 지방자치단체 부단체장제도

1888년 시제/정촌제에 의해 설치된 조역(助役)을 대신하여 2007년 지방자치법 개정으로 부시정촌장의 직이 신설되었다. 종전에 교토시처럼 사실상 부시장이라는 명칭을 사용하는 경우도 있었으나, '07년 4월 1일 이후 부시정촌장이 정식 명칭이 되었다. 기본적으로 현재의 부단체장(이전 助役으로 지칭)제도의 틀은 1947년 지방자치법 시행으로 처음 도입되었다.

'07년 개정 전에는 도도부현에 부지사 1명, 시정촌에 조역 1명을 둔다는 원칙을 규정하였고, 이를 두지 않는 경우 혹은 정수가 증가하는 경우에는 조례에 따르도록 하였다. 지방자치법 개정으로 원칙적으로 정수는 법정화 시키지 않게 되어 각 지방자치단체가 조례로 규정하게 되었다(지방자치법 제161조 제2항). 한편 조례로 부지사/부시정촌장을 두지 않을 수도 있다(동법 제161조 제1항). 예를 들어, 군마현 오타시와 가나가와현 야마토시에서는 조례에 따라 부단체장을 두지 않은 반면, 나하시를 비롯하여 몇몇 시에서는 부단체장의 정수를 3명으로 정하고 있었다. 시정촌에 두는 부시정촌의 정수는 한 명도 두지 않는 경우부터 5명까

지 둘 수 있는 시정촌이 있어서 인원수의 차이는 많은 것을 알 수 있다(<그림 3-7> 참조). 그러나 전체 시정촌의 78.8%가 1명의 부시정촌장을 두고 있으며, 2명인 경우는 16.7%에 불과한 것으로 나타났다(2009년 4월 기준).

〈표 3-7〉 시정촌별 부시정촌장의 정수 및 현원

| 도도부현  | 부시정촌장의 정수 |     |    |    |    |    | 부시정촌장의 현원 |     |    |    |    |    |
|-------|-----------|-----|----|----|----|----|-----------|-----|----|----|----|----|
|       | 0인        | 1인  | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 0인        | 1인  | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 |
| 홋카이도  | 1         | 160 | 17 | 1  | 1  |    | 14        | 147 | 17 | 1  | 1  |    |
| 아오모리현 |           | 38  | 2  |    |    |    | 12        | 26  | 2  |    |    |    |
| 이와테현  | 1         | 27  | 7  |    |    |    | 4         | 25  | 6  |    |    |    |
| 미야자키현 | 1         | 31  | 3  | 1  |    |    | 5         | 28  | 3  |    |    |    |
| 아키타현  | 1         | 19  | 5  |    |    |    | 3         | 17  | 5  |    |    |    |
| 야마가타현 |           | 34  | 1  |    |    |    | 8         | 26  | 1  |    |    |    |
| 후쿠시마현 |           | 57  | 2  |    |    |    | 9         | 48  | 2  |    |    |    |
| 이바라키현 | 1         | 36  | 6  | 1  |    |    | 4         | 34  | 6  |    |    |    |
| 도찌기현  | 1         | 22  | 7  |    |    |    | 5         | 19  | 6  |    |    |    |
| 군마현   | 5         | 30  | 3  |    |    |    | 15        | 21  | 2  |    |    |    |
| 사이타마현 | 2         | 62  | 5  | 1  |    |    | 7         | 60  | 3  |    |    |    |
| 치바현   | 4         | 47  | 4  | 1  |    |    | 7         | 47  | 2  |    |    |    |
| 도쿄도   |           | 34  | 27 | 1  |    |    | 2         | 40  | 20 |    |    |    |
| 가나가와현 | 1         | 18  | 10 | 3  | 1  |    | 2         | 18  | 9  | 3  | 1  |    |
| 니이가타현 |           | 20  | 10 | 1  |    |    | 4         | 19  | 7  | 1  |    |    |
| 토야마현  |           | 12  | 3  |    |    |    |           | 13  | 2  |    |    |    |
| 이시카와현 |           | 13  | 6  |    |    |    | 3         | 11  | 5  |    |    |    |
| 후쿠이현  |           | 14  | 3  |    |    |    |           | 16  | 1  |    |    |    |
| 야마나시현 | 8         | 18  | 2  |    |    |    | 11        | 16  | 1  |    |    |    |
| 나가노현  | 3         | 71  | 6  |    |    |    | 12        | 64  | 4  |    |    |    |
| 기후현   | 4         | 35  | 3  |    |    |    | 10        | 30  | 2  |    |    |    |
| 시즈오카현 |           | 28  | 8  | 1  |    |    | 2         | 29  | 5  | 1  |    |    |
| 아이치현  | 1         | 47  | 12 | 1  |    |    | 4         | 45  | 12 |    |    |    |

| 도도부현    | 부시정촌장의 정수 |     |       |      |     |     | 부시정촌장의 현원 |      |       |      |     |     |     |
|---------|-----------|-----|-------|------|-----|-----|-----------|------|-------|------|-----|-----|-----|
|         | 0인        | 1인  | 2인    | 3인   | 4인  | 5인  | 0인        | 1인   | 2인    | 3인   | 4인  | 5인  |     |
| 미에현     | 5         | 19  | 5     |      |     |     | 10        | 15   | 4     |      |     |     |     |
| 시가현     |           | 24  | 2     |      |     |     | 5         | 21   |       |      |     |     |     |
| 교토부     |           | 13  | 12    | 1    |     |     | 1         | 19   | 5     | 1    |     |     |     |
| 오사카부    |           | 15  | 24    | 4    |     |     | 3         | 20   | 18    | 2    |     |     |     |
| 효고현     | 1         | 29  | 10    | 1    |     |     | 1         | 29   | 10    | 1    |     |     |     |
| 나라현     | 1         | 37  | 1     |      |     |     | 7         | 32   |       |      |     |     |     |
| 와카야마현   | 1         | 25  | 4     |      |     |     | 5         | 23   | 2     |      |     |     |     |
| 돗토리현    | 2         | 15  | 1     | 1    |     |     | 4         | 14   | 1     |      |     |     |     |
| 시마네현    |           | 14  | 6     |      |     | 1   |           | 18   | 2     |      |     | 1   |     |
| 오카야마현   |           | 17  | 10    |      |     |     | 1         | 19   | 7     |      |     |     |     |
| 히로시마현   |           | 12  | 10    | 1    |     |     | 2         | 11   | 9     | 1    |     |     |     |
| 야마구찌현   | 1         | 16  | 3     |      |     |     | 1         | 18   | 1     |      |     |     |     |
| 도쿠시마현   |           | 16  | 8     |      |     |     | 1         | 21   | 2     |      |     |     |     |
| 가가와현    |           | 16  | 1     |      |     |     | 1         | 15   | 1     |      |     |     |     |
| 애히메현    |           | 15  | 5     |      |     |     | 1         | 17   | 2     |      |     |     |     |
| 고치현     | 1         | 30  | 3     |      |     |     | 2         | 30   | 2     |      |     |     |     |
| 후쿠오카현   |           | 60  | 4     | 2    |     |     | 2         | 59   | 4     | 1    |     |     |     |
| 사가현     | 1         | 14  | 5     |      |     |     | 2         | 16   | 2     |      |     |     |     |
| 나가사키현   |           | 14  | 8     | 1    |     |     | 1         | 16   | 6     |      |     |     |     |
| 구마모토현   | 2         | 42  | 3     |      |     |     | 12        | 34   | 1     |      |     |     |     |
| 오이타현    |           | 13  | 4     | 1    |     |     | 2         | 14   | 2     |      |     |     |     |
| 마야자키현   |           | 24  | 2     | 1    |     | 1   | 1         | 23   | 2     | 1    |     | 1   |     |
| 가고시마현   |           | 31  | 14    |      |     |     | 5         | 29   | 11    |      |     |     |     |
| 오кина와현 | 2         | 35  | 4     |      |     |     | 5         | 32   | 4     |      |     |     |     |
| 합계      | 시정촌수      | 51  | 1,419 | 301  | 25  | 2   | 2         | 218  | 1,344 | 221  | 13  | 2   | 2   |
|         | %         | 2.9 | 78.8  | 16.7 | 1.4 | 0.1 | 0.1       | 12.1 | 74.7  | 12.3 | 0.7 | 0.1 | 0.1 |

자료: ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000108296.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000108296.pdf))

이러한 부단체장의 증원 또는 감원에 관한 조례 제정권은 단체장과 의원 양쪽에 있다고 해석된다. 공무원제도상의 부단체장의 지위는 상근 특별직이며, 비상근 조역을 둘 수 없다. 부단체장은 단체장이 임명하나 의회 동의를 얻어 선임한다(지방자치법 제162조). 조역은 단체장에게는 최고의 보좌기관이므로 조역의 선임권은 단체장의 권한이며, 이에 근거하여 단체장과 조역 간에 신뢰관계가 유지되는 형태이다.

부단체장은 단체장의 보좌역으로 의회와의 교섭에 임하는 등 의회와의 관계를 중시하여 단체장의 부재 혹은 유고시 직무대리자로서 중요한 기능을 수행한다. 이러한 이유들로 지방자치법에서는 부단체장의 선임을 단체장의 의사결정에만 맡기지 않은 것으로 해석된다. 즉, 의회의 동의를 통해 자치단체의 원활한 행정운동을 이루려는 목적이 있다.

부단체장의 임기는 원칙적으로 4년이나, 단체장은 임기 중에 부단체장을 해직할 수 있다(지방자치법 제163조). 임기 규정은 일반적으로 그 임기 중에 신분을 박탈되지 않는다고 신분보장을 하고 있으나 부단체장에 관해서는 그 특수한 신뢰관계에 따라 단체장 쪽에 일방적인 해직권이 부여되어져 있다. 선임 때와는 달리 의회 동의를 필요치 않으며 단체장이 일방적으로 할 수 있다.

이러한 일방적인 해직이 인정되는 주요 이유로서 부단체장은 단체장의 최고 보좌기관이므로 양자의 협조가 기본적으로 요구되기 때문이다. 예를 들어, 단체장과 부단체장 간에 의견 충돌이 있거나 정치적인 입장에서 대립되는 경우, 만약 단체장의 해직권이 인정되지 않는다면, 자치단체 내에서 더욱 큰 혼란이 발생할 가능성을 상정하기 때문이다.

단체장과 의원과 동일하게 부단체장에 관하여 결격 사유가 규정되어 있다. 즉, 공직선거법 제11조 제1항에 규정된 선거권 및 피선거권을 가지지 않는 경우에는 조역이 될 수 없으며, 또한 재임 중 결정사유에 해당되면 그 직을 상실하게 된다.

부단체장의 퇴직에 관해서는 임의로 퇴직하는 것이 아니라 단체장의 퇴직과 동일하게 일정한 제한이 있다. 이는 조역의 직무로부터 그 사이 후임자의 선임 준비 등의 이유로 야기되는 지방자치단체 행정운영의 혼란과 정체를 줄이기 위한 것이다. 즉 조역은 퇴직하려고 하는 경우, 20일전까지 장에 신고하여야 한다. 다만 단

체장의 승인을 얻은 경우 그 기일 전에 퇴직할 수 있다(지방자치법 제165조).

그 외 퇴직 및 결격 사유에 해당하는 경우 이외에 신분을 상실하는 사유로는 단체장처럼 지방자치법에서 규정하는 겸직금지, 겸업금지 규정을 위반하는 경우, 해직청구에 기초한 의회의 동의를 얻은 경우이다. 유권자의 3분의 1 이상의 서명으로 조역의 해직청구가 실시될 때 의원 3분의 2 이상 출석하고, 그 4분의 3 이상의 동의를 얻을 때 조역은 그 직을 상실한다(지방자치법 제86조, 제87조). 조역은 주민의 선거로 선출되지 않으나 지방자치법에서의 지위, 기능의 중요성 때문에 부단체장의 해직청구는 선거민에게 부여된 직접청구권의 하나이며 소환의 일종이다.

부단체장은 상근 지방공무원이며, 급료, 여비 및 제 수당을 수령한다(지방자치법 제204조). 하지만 일반적이 받는 수당 중 특수근무수당, 시간외 수당 등 상당수의 수당이 지급되지 않는다. 기본적으로 조정수당, 기말수당, 한랭지 수당만이 각각 자치단체의 상황에 따라 지급되고 있다. 복무에 관해서는 종전의 시정촌 직원 복무규율의 전례에 따르며, 징계처분에 관해서는 지방자치법 부칙 제9조와 법시행 규정 제39조 및 제24조에 기초하여 실시되고 있다.

부단체장의 직무는 단체장의 보좌, 담임하는 사무 감독, 단체장의 직무 대리의 3가지로 구분 된다(지방자치법 제167조). 단체장의 보좌로서의 직무는 단체장이 사무를 처리함에 있어 내부적으로 보좌하는 경우로, 단체장의 위임을 받아, 그 권한에 속하는 사무 일부를 처리하는 경우 및 단체장의 명에 따라 임시대리로 실시하는 직무이다. 담임하는 사무 감독으로서의 직무는 조역 이외의 보조기관의 직원사무 감독이 이에 속한다. 단체장의 대리로서의 직무는 단체장의 권한의 전부 또는 일부를 조역이 대리 행사하는 경우이며, 법정대리로 수권대리가 있다(지방자치법 제152조, 제153조).

부지사 및 조역에 기대되는 직무와 역할은 행정실무경험자에 의한 단체장의 보좌, 다양한 단체장과의 직무분담 및 정치적 역할 분담, 그리고 지방자치단체에서의 엽관제의 회피에 있다. 실제로 조역의 업무는 이러한 추상적 규정 이상으로 다양하다.

1977년 9월에 개최된 제17차 조사회에서 지방자치단체의 조직, 운영 개선에 관한 제언이 제기되었으며, 이 가운데 시정촌의 조직형태에 대한 검토가 이루어

졌다. 지방제도조사회는 지방제도조사회 설치법에 근거하여 지방제도에 관한 중요 사항을 조사·심의하기 위해 내각부에 설치된 심의회이다. 지방제도조사회에서 부단체장의 성격을 기술적 성격/권력적 성격(河中二講 카와나가 니코), 행정의 프로페셔널/정치적 대변인의 성격(新藤 宗幸 신도 무네유키), 정무형(단체장의 정치적 신조를 공유하는 자를 선임)/사무형(자치단체 실무 정통자로 직원으로부터 선출)(天野巡一 아마노 준이치), 사무조역과 정치조역(依田博 요다 히로시)와 같이 논의하였다.

### 3. 독일 지방자치단체 부단체장제도

독일의 주정부는 연방정부와 구분되는 독자적인 주 헌법과 지방자치법을 가지고 있으며, 지방자치단체는 기본법(Grundgesetz) 제28조에 따라 자치권을 부여받고 있으나 주에 따라 매우 다양한 지방자치제도를 도입·운영하고 있다. 기본법 제70조에 따르면 지방자치법 제정에 관한 권한은 전적으로 주에 속한다.

따라서 개별 주별로 지방자치법이 상당히 다르며, 지방자치단체의 기관구성도 주에 따라 다양하게 나타나고 있으나 전통적으로 크게 4가지 유형 - 북독일 의회형, 남독일 의회형, 이사회형, 시장형 - 으로 구분할 수 있다(Wehling, 2006). 우선적으로 이러한 4가지 형태에 대해서 살펴본 후, 1990년 이후의 새로운 경향에 대해서 검토하기로 한다.

#### 1) 지방자치법의 4가지 유형

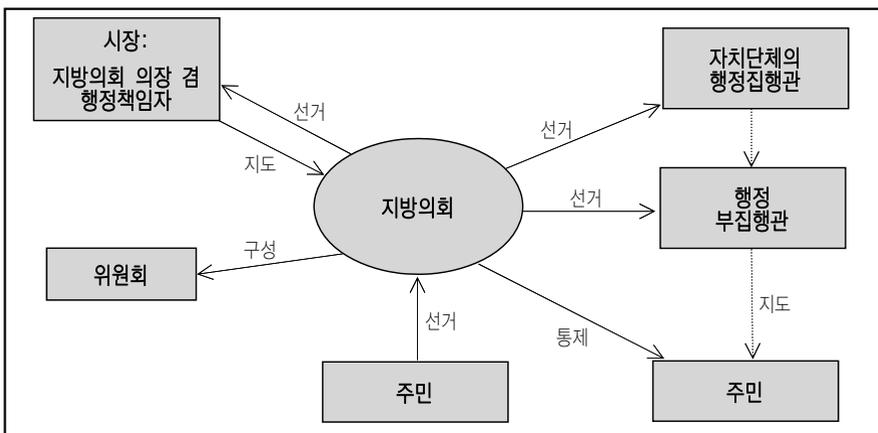
##### (1) 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)

북독일 의회형의 출발은 제2차 세계대전 이후 점령 국가였던 영국의 지방자치법에 기초하고 있다. 주민은 직접선거로 지방의회 의원을 선출하고, 지방의회는 기초자치단체인 게마인테의 최고기관(oberstes Gemeindeorgan)으로서 모든 사무 처리 권한을 가지고 있다(<그림 3-1> 참조).

게마인데행정의 관리는 지방의회에 의해서 선출된 게마인데 사무총장(Gemeindedirektor) 또는 시(군) 사무총장이 책임을 지고 있다. 사무총장은 게마인데의 법적 대표자이며, 행정관리자(Verwaltungsleiter)이다. 그러나 사무총장의 권한은 다른 유형과 비교할 때 상당히 약한 편에 속하며, 게마인데 의회는 사무총장에게 위임한 사무에 대해서 언제든지 철회할 수 있다. 게마인데 의회는 사무총장을 대행할 수 있는 부단체장의 업무영역을 결정할 수 있다. 부단체장은 사무총장의 지시를 받는 선거직 공무원이나 지시를 받는다는 것을 제외하면 법적 지위 측면에서는 사무총장과 거의 동일하다.

북독일 의회형은 1945년 이후 노르트라인-베스트팔렌 주와 니더작센 주에서 도입하였다. 게마인데 의회의 권한이 막강한 일원적인 행정체계는 시간이 지나면서 점차적으로 많은 변화를 겪게 되었다. 우선적으로 행정사무의 전문화와 복잡화로 인하여 의회가 권한을 행사하는 데에 있어서 많은 한계를 느꼈다. 그리고 지방공무원들이 이러한 유형을 도입할 때 생각했던 것처럼 중립적이거나 비정치적으로 행동하지만은 않았다. 이로 인하여 게마인데 사무총장은 의회로부터 독립된 독자적인 권한을 행사하게 되면서 일원적 행정구조는 쌍두마차 체계로 바뀌게 되었다.

〈그림 3-1〉 북독일 의회형의 기본구조

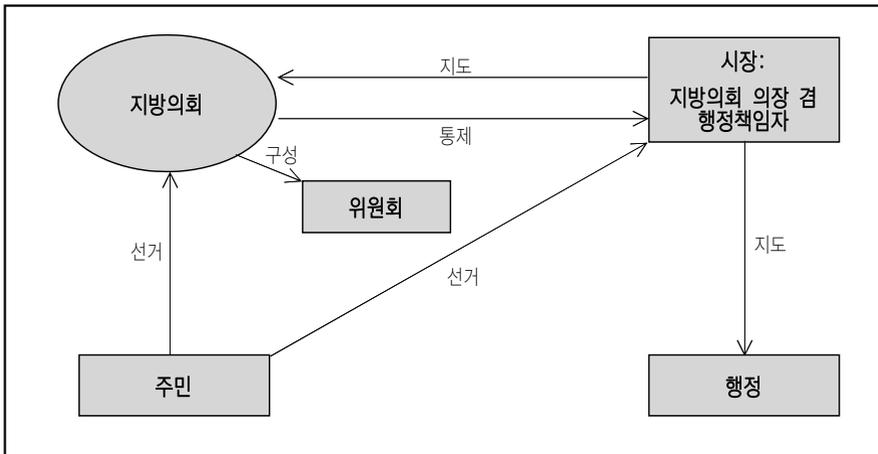


자료 : Wehling, Hans-Georg(1994)

## (2) 남독일 의회형(Süddeutsche Ratsverfassung)

이원적인 체계로 구성된 남독일 의회형의 기원은 19세기의 뷔르템베르크와 바덴에서 찾을 수 있다. 지방의회와 지방자치단체장(시장)은 주민의 직접선거로 선출된다(<그림 3-2> 참조). 지방의회는 자치단체의 최고기관으로서 행정의 주요 원칙을 결정하고, 행정을 감독하며, 모든 주요 업무에 대해서 결정을 한다. 그리고 주민에 의해서 선출된 지방자치단체장은 투표권을 지닌 지방의회 및 위원회의 의장이며, 자치단체의 수장으로서 지방자치단체를 대표한다. 단체장의 법적 지위는 지방의회의 위법적인 결정에 대한 거부권(Widerspruchsrecht)과 신속결정권으로 인하여 더욱 강화되었다. 그리고 단체장은 의사결정의 모든 단계에서 핵심적인 위치를 점하고 있다. 지방의회에 의해서 선출된 부단체장은 고유의 업무 영역을 지니며, 이 영역 내에서 단체장을 대행한다. 그러나 부단체장은 지방의회에서 투표권이 없으며, 때로는 단체장의 지시를 받아야 한다.

〈그림 3-2〉 남독일 의회형의 기본구조



자료 : Wehling, Hans-Georg(1994)

이 유형은 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 주에서 채택하였으며, 통일 이후 작센주에서도 이 유형을 채택하였다. 그리고 최근에 노르트라인-베스트팔렌, 니더

작센, 라인란트-팔츠, 자르란트, 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인, 튀링겐 등의 주에서는 이 유형을 일부 수정하여 채택하고 있다.

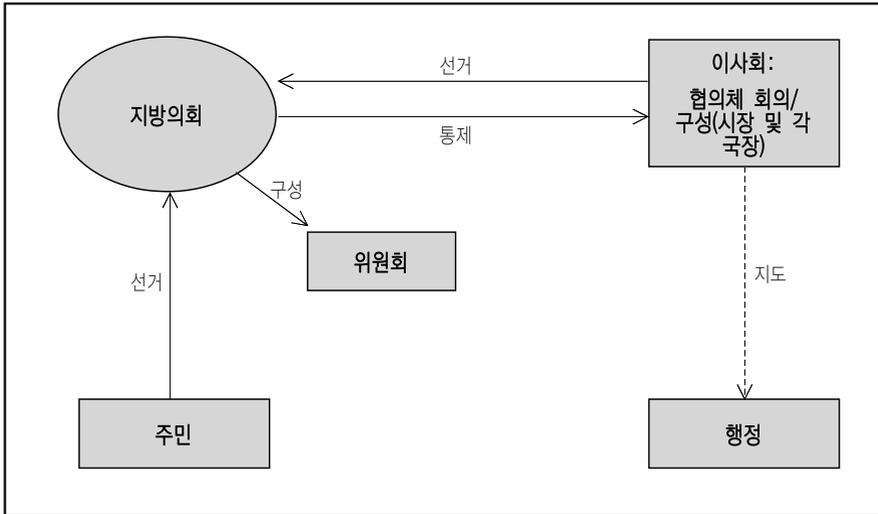
### (3) 이사회형(Magistratsverfassung)

이사회형은 프로이센의 도시법에서 출발하고 있으며, 원래는 이원적인 구조로 이루어졌다. 즉, 이사회형은 집행기관(행정)과 의회(의회)가 상호 분리된 이중적 권력구조에 따른 집합의체기구로 볼 수 있다. 지방자치단체의 핵심기관이자 의결기관은 시민들에 의해서 선출된 지방의회이다. 지방의회는 모든 주요사무에 대해서 의결하며, 집행부를 감독한다. 이사회는 가장 중요한 행정기관으로서 지방의회로부터 독립된 권한을 가지고 있다. 이사회는 의사결정 및 집행, 행정운영 등에 대한 책임을 지니고 있으며, 외부적으로 자치단체를 대표한다. 단체장과 부단체장은 지방의회에 의해서 선출된다. 의회에서 표결 결과 가부 동수인 경우, 단체장의 투표가 결정적인 역할을 한다.

헤센주에는 아직도 ‘비전형적(unechte) 이사회형’이 적용되고 있기는 하나 1994년부터 단체장은 시민들에 의해서 직접 선출된다. 단체장은 집행부의 수장이며, 이사회 의장으로서의 역할을 수행한다. 헤센주에서는 단체장에게 이사회 의 위법적이고 공공복리를 해하는 의결에 대한 거부권과 이의제기권을 부여하고 있다. 그리고 이사회 내에서 업무분장권을 행사할 수 있으며, 소관 사무를 담당하는 이사회에 신속결정을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다.

헤센주의 지방자치법 개정은 직선으로 선출된 사람들의 법적 위상을 강화하는데 중점을 두었다. 이를 통하여 헤센주는 이사회형과 작별을 고하게 되었다. 그리고 슐레스비히-홀스타인주의 경우도 도시에서 채택하였던 ‘비전형적 이사회형’은 1995년 지방자치법 개정과 더불어 폐지하였다.

〈그림 3-3〉 이사회형의 기본구조



자료 : Wehling, Hans-Georg(1994)

#### (4) 시장형(Bürgermeisterverfassung)

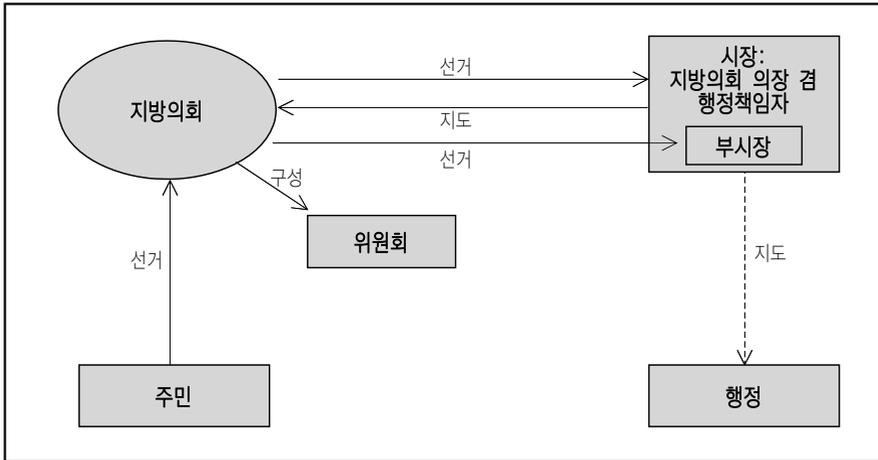
시장형은 라인의 좌측 지역을 점령한 프랑스의 영향을 받아 프랑스 지방자치법과 유사한 측면이 많으며, 시장형을 ‘라인식 시장형’이라고 부르기도 한다. 시장이 법적으로 투표권을 가진 지방의회 의장인 경우 ‘전형적(echte) 시장형’이라고 말하며, 지방의회에서 투표권이 없는 경우는 ‘비전형적(unechte) 시장형’이라고 부른다.

이원적으로 구조화된 시장형은 지방자치단체의 기관인 지방의회와 단체장으로 구성된다. 지방의회의원은 주민이 직접선거로 선출하나 단체장은 지방의회에 의해서 선출된다(<그림 3-4> 참조). 지방의회는 법률 상 단체장이 권한을 행사하도록 되어 있는 경우를 제외하고는 자치단체의 모든 자치사무에 대해서 의결할 수 있다. 시장형의 특징으로는 지방자치단체장의 권한이 상당히 강한 것을 들 수 있다. 지방자치단체장은 지방의회 및 위원회의 의장이며, 자치단체의 수장으로서 지방자치단체를 대표한다. 그러나 남독일 의회형과 큰 차이는 시민들에 의해서 직접 선출되지 않는 점, 그리고 지방의회에서 투표권이 없거나 또는 상당

히 제한되어 있다는 점이다.

시장형은 라인란트-팔쯔주의 게마인데와 소도시에서 1994년까지 채택되었으며, 자르란트주도 1994년까지만 이 유형을 채택하였고, 슐레스비히-홀스타인의 경우 1996년까지 이 유형을 유지하였다. 그러나 3개 주 모두 자치법 개정을 통하여 단체장을 직접 선출하는 방식으로 전환하였다.

〈그림 3-4〉 시장형의 기본구조



자료 : Wehling, Hans-Georg(1994)

## 2) 1990년 이후의 새로운 경향

1990년대 이후로 자치단체 기관구성의 형태가 주의 경계를 벗어나 서로 수렴하는 현상을 보이게 되었는데, 이 때 주도적인 역할을 한 형태는 남독일 의회형이었다. 이러한 현상을 “남독일 의회형의 승리”(Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung)라고 불렀으며, 다른 주에 많은 영향을 미치게 되어 시장직선제를 도입하는 주들이 이후 크게 증가하였다. 이로 인하여 전통적으로 전해오던 4가지 유형이 지닌 의미는 상당히 퇴색되었다.

이와 같이 전통적인 유형 구분이 점차 퇴색되는 이유는 자치단체 사무가 더욱 증가하고, 점점 더 복잡해지는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 이러한 사무를 책

임감 있게 처리하기 위해서는 지방의회에서 명예직으로 근무하는 시민들로 하여금 많은 시간 투자를 요하고, 지방자치와 관련된 업무처리에 전문성을 필요로 한다. 따라서 법률의 위임이나 분권에 기초하여 사무를 행정관리자에게 위임할 수밖에 없는 상황이다. 사무의 위임은 사무처리 권한의 축소 및 정책결정 구조의 변화와 연관되어 있다. 특정인에게 권한이 집중되는 것을 방지하기 위하여 주의회 의원들은 특정업무 영역을 담당하는 부단체장을 선출하거나 의회와 행정의 공동으로 참여하는 행정위원회를 구성하도록 하였다.

명예직 요소의 강화 및 명예직 의원에 의한 행정의 통제는 지방자치의 발전을 위하여 개선이 되어야 하는 것으로 나타났다. 이러한 연유로 인하여 거의 모든 주에서 지방자치법에 시민참여 요소를 점차 강화하였다. 따라서 경우에 따라서는 지방자치단체 기관구성 유형은 새로운 요소들을 포함할 수밖에 없었다. 그러나 남독일 의회형을 도입하더라도 지방자치단체장이 동일한 권한을 가지지 않은 경우도 있으며, 단지 기존의 체계를 개선하는 데에 기여하는 경우도 있었다.

역사적으로 발전해 온 지방자치법상 기관구성의 유형은 기본적인 형태는 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 하나의 예외로는 북독일 의회형을 들 수 있으며, 쌍두마차 체제와 지방의회의 전권한성(Allzuständigkeit)은 지속되기 어려운 것으로 나타났다. 그러나 새로이 나타난 다양한 혼합구조는 앞으로 그 성과와 존속 가능성을 증명해야 할 것이다.

### 3) 자치단체별 부단체장제도 비교

#### (1) 슈트트가르트(Stuttgart)시

바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 수도인 슈트트가르트시는 인구 606,588명의 대도시이며, 기민당(CDU) 출신의 수석시장(Oberbürgermeister)<sup>7)</sup>이

7) 전술하였던 베를린시의 '통치시장'과 슈트트가르트시의 수석시장은 우리나라의 지방자치단체장을 의미하며, 통치시장과 수석시장의 기능 및 역할은 유사하다. 도시의 인구규모에 따라서 선출직 시장의 명칭에는 차이가 있음에 유의하여야 한다.

시를 책임지고 있으며, 시의회는 2009년 6월 실시된 선거에서 선출된 60명의 시원으로 구성되어 있다. 시의회의 의석분포를 살펴보면, 녹색당 16명, 기민당 15명, 사민당 10명, 유권자연합 7명, 자민당 6명, 좌파당 5명, 공화주의자 1명 등의 순인 것으로 나타났다. 슈트트가르트시는 자치단체장의 권한이 강한 남독일 의회형의 자치제도를 가지고 있다.

지방자치법에 따르면 단체장과 지방의회의원을 모두 직접 선출한다는 점에서 기관대립형 구조를 취하고 있으나 단체장이 지방의회의 의장을 겸한다는 점에서 우리나라의 기관대립형과는 다소 차이가 있다. 지방의회의원이 명예직이어서 자치단체장에게 많은 권한을 부여하고 있으며, 행정 운영의 자율성을 부여하고 있는 상황이다.

지방자치단체장인 수석시장은 자치단체를 대표하고, 행정조직의 최고관리자로서의 역할을 수행하며, 임기 8년의 선출직 공무원 신분을 지닌다. 부단체장은 임기 8년의 선출직 공무원 신분을 지니며(지방자치법 제50조 제1항), 지방의회에 의해서 선출된다. 슈트트가르트시의 기본조례 제19조에 따라 7명의 시장(부단체장)을 두고 있다.<sup>8)</sup> 7명의 시장은 각자에게 주어진 업무분야에 속한 부서들을 책임지고 있으며, 경제와 재정분야를 담당하고 있는 시장이 제1시장의 역할을 수행하고 있다. 제1시장은 수석시장의 대행권자이며, 대도시의 경우 부단체장을 시장(Bürgermeister)이라고 부른다.

일반적으로 부단체장은 소관분야의 범위 내에서 단체장의 업무분야를 대행하며, 단체장은 부단체장에게 일반적인 지시 또는 개별적인 지시를 할 수 있다. 단체장의 대행은 일반대행과 특별대행(Sondervertretung)으로 구분할 수 있다(Müller, 2011). 예를 들어, 일반대행은 단체장이 1주일간 병원에 입원하는 경우, 부단체장이 단체장을 대행하는 경우에 해당한다. 특별대행은 시의회에서 다루어질 안건이 단체장과 관련되는 경우와 단체장이 일정의 중복으로 시의회 회의에 참석하지 못할 경우 등과 관련하여 부단체장이 단체장을 대행하는 것을 의미한다.

8) 주민수가 1만 명 이상인 자치단체의 경우, 1명 이상의 부단체장(Beigeordnete)을 둘 수 있으나 부단체장의 정수는 기본조례(Hauptsatzung)에서 정하도록 하고 있다.

다. 부단체장이 여러 명인 경우, 단체장과 제1부단체장이 업무를 수행하기 어려운 경우에 한하여 단체장을 대행하며, 대행의 순서는 지방의회에서 결정하도록 되어 있다(지방자치법 제49조 제3항).

부단체장은 선출직 공무원이며, 임기는 단체장과 마찬가지로 8년이다. 부단체장은 지방의회에서 선출되며, 기본조례에 여러 명의 부단체장을 두도록 정하고 있는 경우, 정당의 의석수를 고려하여 부단체장 후보자를 제안하여 선출하고 있다(지방자치법 제50조 제1-2항).<sup>9)</sup>

## (2) 뒤셀도르프(Düsseldorf)시

독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 수도인 뒤셀도르프시의 인구는 588,735명이며, 기민당(CDU) 출신의 시장이 시를 책임지고 있으며, 시의회는 2009년 8월 실시된 지방선거에서 선출된 92명의 의원으로 구성되어 있다. 시의회의 의석분포를 살펴보면, 기민당 39명, 사민당 22명, 녹색당 14명, 자민당 9명, 좌파당 5명, 유권자연합 2명, 공화주의자 1명 등인 것으로 나타났다.

노르트라인-베스트팔렌주의 경우, 지방의회가 전권한성을 지니는 북독일 의회 형에 속하였으나 1994년 5월 지방자치법(Gemeindeordnung) 개정을 통하여 1999년 선거부터 지방자치단체장 직선제를 도입하였다. 지방자치법 개혁 이전에는 지방의회가 명예직 시장뿐만 아니라 집행부의 수장인 사무총장(Stadtdirektor)도 선출하였으나 개혁 이후 시장은 시민에 의해서 직접 선출되었다.

노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법에 따르면 단체장과 지방의회의원을 모두 직접 선출한다는 점에서 형식적으로는 기관대립형 구조를 취하고 있으나 자치단체장이 지방의회의 의장을 겸하고, 집행위원회를 구성하여 주요업무를 결정하고 있어 혼합형에 더 가까운 편이다.

지방자치단체장은 자치단체의 정치적 대표임과 동시에 집행부의 수장으로서

9) 예를 들어, 부단체장이 없는 소규모 자치단체의 경우는 지방의회의원 중에서 1명 이상의 대행자를 지정하게 되며, 선거 이후에는 항상 새로운 대행자를 지정해야 하며, 대행 상의 공백이 발생하는 경우, 지방의회의원의 최고령 순으로 대행자의 업무를 담당한다(지방자치법 제48조 제1항).

의 역할을 수행하며, 임기는 6년의 선출직 공무원 신분을 지닌다. 노르트라인-베스트팔렌 지방자치법상 단체장은 전체 행정의 수장이며, 시의회와 주요 위원회의 의장으로서의 역할을 수행한다(Kost, 2010). 부단체장의 신분은 선출직 공무원이며, 임기는 8년이다(Niedzwicki, 2008). 그리고 부단체장(Beigeordnete)의 수는 기본조례(Hauptsatzung)에서 명시하도록 규정하고 있으며(지방자치법 제71조), 뒤셀도르프의 경우 8명의 부단체장을 둘 수 있도록 정하고 있다(뒤셀도르프시 기본조례 제5조).

부단체장들은 단체장과 더불어 집행위원회의 구성원으로서 조직과 행정관리 기본원칙, 특별한 의미를 지닌 행정업무의 기획, 예산편성, 인사관리 및 인사행정 기본원칙, 비용성과회계 등과 같은 주요업무의 결정에 관여한다(지방자치법 제70조).

수석시장(Oberbürgermeister)의 일반대행을 전담하는 부단체장을 사무총장이라고 칭하며(기본조례 제4조), 그 외의 부단체장은 사무총장이 대행을 할 수 없을 때 대행하도록 하며, 그 순서는 지방의회에서 결정한다(지방자치법 제61조 제1항). 지방의회는 부단체장을 소환할 수 있으며, 소환이 이루어지기 위해서는 의원 2/3 이상의 찬성이 필요하다(지방자치법 제67조 제4항).

### (3) 비스바덴(Wiesbaden)시

독일 헤센(Hessen)주의 수도인 비스바덴시의 인구는 276,599명이며, 기민당 출신의 시장이 시를 책임지고 있으며, 시의회(Stadtverordnetenversammlung)는 2011년 3월 선거에서 선출된 81명의 시의원(Stadtverordnete)으로 구성되어 있다. 시의회의 의석분포를 살펴보면, 기민당 27명, 사민당 23명, 연맹90/녹색당 16명, 자민당 4명, 좌파당 3명, 비스바덴 시민리스트 3명, 공화주의자 2명, 해적당 2명, 유권자연합 1명 등의 순인 것으로 나타났다. 시의원의 임기는 5년이며, 주요 임무는 최소한 2달에 한 번씩 회의에 참석하여 시에 관한 주요 정책을 결정하는 것이다.

헤센주의 지방자치법상 시의회는 시의 최고기관으로서 시를 운영하는 것에 대

한 법적, 정치적 책임을 진다(Drefler, 2010). 시의회의 결정이 효력을 발휘하기 위해서 집행기관인 시이사회(Magistrat)의 동의를 필요로 하지 않는다. 따라서 헤센지방자치법은 비전형적(unechte) 이사회형을 채택하고 있다. 이러한 형태는 지방자치단체의 행정운영과 관련하여 2개의 합의제 기관을 두고 있다(지방자치법 제9조). 이러한 기관으로는 첫째, 시민들에 의해서 선출되고, 자치단체의 주요 사안을 결정하는 최고기관으로서의 시의회, 둘째, 행정의 합의제 기관으로서의 시이사회(Magistrat)<sup>10)</sup>를 들 수 있다.

지방의회가 가지는 권한은 자치단체의 규모, 행정력, 재정력 등에 따라서 다소 차이가 있다. 그러나 일반적으로는 조례의 제·개정, 예산의 편성 및 결산, 그리고 부단체장의 선출 등을 들 수 있다. 시의회는 일반적으로 시의 모든 사무에 대해서 의결할 수 있으며, 일부 사무는 시이사회 또는 위원회 등에 위임하여 추진할 수 있다(지방자치법 제50조 제1항). 그러나 모든 사무를 위임할 수 있는 것은 아니며, 결정권한의 위임이 불가능한 사무의 목록은 헤센지방자치법 제51조에 제시되어 있다.

시이사회는 행정관청이며, 시의 집행부로서 시의회의 결정, 주의 법률, 시의 조례 등을 집행한다. 시이사회는 의장인 시장, 제1부시장과 그 외의 부시장으로 구성된다(지방자치법 제66조 제1항). 부시장은 시의회에 의해서 선출되나(지방자치법 제39a조), 연령을 제한하고 있다. 선거일을 기준으로 65세 미만이어야 하며, 만 25세 이상이어야 한다. 시장은 1993년부터 주민에 의해서 직접 선출되나 65세 이상이면 선출될 수 없으며, 상근직으로 근무해야 한다.<sup>11)</sup>

부단체장은 원칙적으로 명예직으로 근무하도록 하나 게마인데는 기본조례를 통하여 상근직 부단체장을 몇 명으로 할 것인지를 정한다. 헤센주의 지방자치법은 최소 2명 이상의 부단체장을 두도록 정하고 있다(지방자치법 제44조 제2항). 그러나 비스바덴시는 기본조례(Hauptsatzung)에 근거하여 6명의 상근직 부단체장과 13명의 명예직 부단체장을 둘 수 있도록 규정하고 있다(비스바덴 기본조례

10) 게마인데의 경우, 게마인데이사회(Gemeindevorstand)라고 칭한다.

11) 그러나 인구 1,500명 미만의 게마인데인 경우, 명예직으로 근무하는 것이 가능하도록 되어 있다(헤센지방자치법 제44조 제1항).

제2조).

상근직 시장과 부단체장은 임기 6년의 선출직이며, 명예직 부단체장의 임기는 시의원의 임기와 동일하게 5년으로 정하고 있다. 부단체장은 시의회에 의해서 소환될 수 있으며(지방자치법 제76조 제1항), 소환 신청은 시의원 과반 이상의 동의를 필요로 하며, 소환 결정은 시의원 2/3 이상의 동의가 있어야 가능하다 (Birkenfeld, 2010).

상근직 부단체장은 시장의 국 설치계획에 근거하여 하나의 국을 담당하고 있다. 부단체장은 법규상 합의적 결정이 필요하거나 업무의 중요성 측면에서 필요한 경우를 제외하고는 소관 업무에 대해서 독자적으로 결정할 수 있다. 시장의 업무는 일반적으로 제1부단체장이 대행하며, 대행이 불가능할 경우에 한하여 다른 부단체장이 대행하게 되며, 그 순서는 시의회가 결정한다.

#### (4) 도시별 부단체장제도의 특성 비교

도시별 부단체장제도의 특성을 살펴보면, 유사점보다도 차이점이 조금 더 많은 것으로 나타났다. 이는 독일의 각 주들이 독자적으로 지방자치법을 제정하고 있어서 어느 정도의 차별화는 불가피한 것으로 볼 수 있다. 슈트트가르트시, 뒤셀도르프시, 바덴바덴시 등 3개 시의 부단체장제도의 특성을 종합하면 아래의 <표 3-8>과 같다.

우선적으로 유사점을 살펴보면, 부단체장의 정수는 각 주의 지방자치법에 근거하고 있으며, 구체적인 인원은 개별 도시의 기본조례에서 정하고 있으며, 권한의 범위도 각 주의 지방자치법에 기초하고 있음을 알 수 있다. 그리고 부단체장을 시의회에서 임명하는 방법이 동일하고, 부단체장의 신분이 선출직 공무원이라는 공통점을 지니고 있으며, 부단체장의 임명에 광역자치단체가 관여하는 경우는 없는 것으로 나타났다.

도시별로 차이가 있는 요소로는 부단체장 정수(인원), 명칭, 역할(업무분장 및 독립적인 권한 범위), 임기(임기 유무 및 임기 중단 방법), 권한대행의 범위 및 순서 등을 들 수 있다. 이러한 차이가 있는 주된 이유로는 지방자치의 발전 과정

에서 주별로 기관구성의 형태가 다양할 뿐만 아니라 도시 간에도 기본조례를 통하여 자율적으로 규정할 수 있는 권한이 있기 때문이다.

〈표 3-8〉 독일의 도시별 부단체장제도 비교

| 도시/(주)                        |                   | 슈투트가르트시<br>(바덴-뷔르템베르크주)   | 뒤셀도르프시<br>(노르트라인-베스트팔렌주)   | 비스바덴시<br>(헤센주)   |
|-------------------------------|-------------------|---|--|--|
| 기관구성<br>형태 및<br>자치단체장<br>선출방법 | 기관구성<br>형태        | 기관대립형   | 혼합형  | 혼합형  |
|                               | 단체장<br>선출방법       | 선거(주민 직선)   | 선거(주민 직선)  | 선거(주민 직선)  |
| 부단체장<br>정수                    | 인원(명)             | 인구 1만명 이상인 경우, 1명 이상 (자치단체 기본조례(Hauptsatzung) 규정) 7명의 부단체장(HS 제19조) | 자치단체 기본조례(Hauptsatzung)에 정함: 8명의 부단체장(HS 제5조)  | 최소 2명 이상 두며, 자치단체 기본조례에 정함 6명이 풀타임 부단체장과 13명의 명예직 부단체장(HS 제2조) |
|                               | 법적 근거<br>(법/자치법규) | 지방자치법 제49조  | 지방자치법 제71조   | 지방자치법 제44조 제2항   |
| 부단체장<br>명칭                    | -                 | 제1시장(Erster Bürgermeister), 그 외는 시장(HS 제19조)                        | 사무총장(Stadtdirektor), 시장(Bürgermeister)   | 시장(Bürgermeister)/시재무관   |
| 부단체장<br>역할<br>(가능·권한)         | 부단체장<br>업무 분장     | 자치단체장의 권한 대행<br>(일반대행과 특별대행)  | 시장과 부시장들이 집행위원회를 구성하여 아래의 업무 담당<br>-조직과 행정관리 기본원칙<br>-특별한 의미를 지닌 행정업무의 기획<br>-예산편성<br>-인사관리 및 인사행정 기본원칙<br>-비용성과회계 | 시장의 국 설치 계획에 따라 전임직 부단체장은 소관 국을 담당                             |
|                               | 독립적인<br>권한 범위     | 단체장으로부터 부여받은 업무 수행(일반적 위임 + 개별적 지시)                                 | 단체장으로부터 위임된 업무 수행  | 소관국의 업무 독자 수행 (이사회와 단체장의 소관사항이 아니어야 함)                         |
|                               | 권한의 근거            | 지방자치법 제49조  | 지방자치법 제70조   | 지방자치법 제70조 제2항   |
| 부단체장<br>임명방법                  | 임명방법              | 시의회에서 선출  | 시의회에서 선출   | 시의회에서 선출<br>(65세 이상 임명 불가)                                     |
|                               | 임명절차              | 정당 의석수를 고려하여 후보자 제안 및 선출  | 의회 선출 후 시장에게 선사  | 단체장이 임명장 수여  |
| 부단체장<br>신분                    | (공무원/<br>민간전문가)   | 선출직 공무원   | 선출직 공무원  | 선출직 공무원/명예직  |
| 부단체장<br>임기                    | 임기 유무             | 임기 8년<br>(단체장과 동일)  | 임기 8년<br>(단체장은 6년)   | 전임직 부단체장 임기 6년<br>(단체장과 동일)/ 명예직은 의회 임기(5년)와 동일                |

| 도시/(주)                 |             | 슈투트가르트시<br>(바덴-뷔르템베르크주)  | 뒤셀도르프시<br>(노르트라인-베스트팔렌주)   | 비스바덴시<br>(헤센주)                            |
|------------------------|-------------|--|--|---|
| 주요내용                   | 임기 중단<br>방법 | 퇴직: 제18조 제1항 1-3호<br>위반(지방자치법 제51조)  | 임기종료, 소환(지방의회의원<br>2/3 이상 동의)  | 업무수행 불가능 시                                |
| 자치단체장<br>권한대행<br>여부    | 권한대행의<br>범위 | 시장의 업무범위 내에서<br>대행   | 사무총장(Stadtdirektor):<br>일반적인 대행(HS 제4조)<br>시장(명예직): 지방의회 회의<br>주재 및 대표 업무 대행 | 시장의 업무범위 내에서<br>대행                        |
|                        | 권한대행<br>순서  | 제1부단체장이 일반적인 권<br>한을 대행하며, 단체장과 제1<br>부단체장이 직무를 수행하기<br>어려운 경우 지방의회가 대<br>행 순서를 정함 | 우선적으로 시장의 전반적인<br>대행자를 지정한 후 기타<br>대행 순서에 대해 의회가<br>결정                       | 제1부단체장이 대행하나 권<br>한 대행의 순서는 시이사회<br>에서 결정 |
| 부단체장<br>임명 광역<br>관여 여부 | -           | 관여 없음  | 관여 없음  | 관여 없음                                     |

\* HS : 개별 자치단체의 기본조례(Hauptsatzung)

\*\* 지방자치법은 개별 주의 지방자치법을 의미함



## 제4장 부단체장제도 운영실태 및 분석

### 제1절 부단체장제도의 현황

특·광역시 부시장과 도 및 특별자치도의 부지사는 2명으로 정하고 있으나 인구 800만 이상의 광역시·특별시 및 도의 경우 3명을 두도록 하고 있다(지방자치법 제110조 제1항, 동법 시행령 제73조 제1항).

행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고, 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하며, 그 밖의 정무적 업무를 수행한다(지방자치법 시행령 제73조 제4항). 특·광역시의 부시장과 도의 부지사가 수행하는 기능은 지방자치법, 동법 시행령과 각 특·광역시와 도의 행정기구 설치조례 시행규칙에 근거하고 있다.

#### 1. 특·광역시 부시장의 역할

부단체장의 기능을 제시한 관련 규정을 통해 부단체장이 담당하는 주요기능을 특·광역시의 부시장, 도의 부지사로 구분하여 살펴보았다. 특·광역시의 경우 부시장의 역할이 대부분 ‘행정기구 설치 조례’ 또는 시행규칙을 통해 규정하고 있지만 서울특별시는 ‘지방자치법 시행령’과 행정기구 설치조례 및 시행규칙을 통해 부단체장의 주요 기능이 규정되어 있다.

법령에서 규정하고 있는 부시장의 기능은 정무부시장(경제부시장)과 행정부시장으로 구분하여 설명할 수 있다. 정무부시장의 경우 자치단체장을 보좌하여 정책 수립 및 기획에 참여하고, 정무적 행사 및 회의 참석, 정부·국회 등과 관련된 업무의 협조, 여론 수렴 등을 담당하고 있다. 또한 정무부시장을 ‘경제부시장’으

로 지칭하는 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시의 경우는 정무부시장의 일반적인 기능에 경제 관련 부서(경제산업본부, 투자기획본부 등)를 총괄하거나, 지방자치단체의 일부 산업(경제통상, 신기술산업 등)분야를 총괄하는 역할을 담당하기도 한다.

정무부시장의 기능과 역할이 법령에 구체적으로 명시되어 있는 것과는 달리 행정부시장의 경우는 ‘시 행정사무전반에 대한 총괄 및 소속공무원의 지도·감독’으로 명시되는 것이 일반적이다. 정무부시장의 경우 법령에 구체적으로 기능이 규정되어 있어 독자적인 권한 행사가 가능하지만 행정부시장의 경우 그 기능이 법규를 통해 구체적으로 열거되지 않아 부시장으로써의 권한 행사에 한계가 있다고 판단된다.

〈표 4-1〉 특·광역시 부시장의 담당사무 및 역할

|   |                 | 부시장의 담당사무 및 역할   | 관련 규정                    |
|---|-----------------|--|--------------------------|
| 서울  | 정무 부시장          | <ul style="list-style-type: none"> <li>정무부시장은 시장을 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정무적 업무를 수행함</li> </ul>                          | 지방자치법 시행령 제73조 제4항       |
|   | 행정 부시장1         | <ul style="list-style-type: none"> <li>기획·예산관리, 감사, 비상기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경, 교통 및 민방위분야 업무<sup>12)</sup></li> </ul> | 지방자치법 시행령 제73조 제6항       |
|   |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정(1)부시장 밑에 여성가족정책실, 감사관, 비상기획관, 정보화 기획단, 마곡사업담당관을 둠</li> </ul>                       | 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조 |
|   | 행정 부시장2         | <ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획·건설, 상하수도, 주택 및 소방·방재분야 업무</li> </ul>   | 지방자치법 시행령 제73조 제6항       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>행정(2)부시장 밑에 기술심사 담당관을 둠</li> </ul> |                 | 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조   |                          |
| 부산  | 경제 부시장 (정무부 시장) | <ol style="list-style-type: none"> <li>경제산업본부, 투자기획본부, 해양농산국 소관 업무에 관한 사항</li> <li>정무적 업무 수행 등 그밖에 시장이 지시하는 사항</li> </ol>    | 부산광역시 행정기구 설치조례 제2조 제2항  |
|   | 행정              | <ol style="list-style-type: none"> <li>시 행정사무전반에 대한 총괄. 다만, 경제부시장의 분장사무는</li> </ol>  | 부산광역시                    |

|    |                    | 부시장의 담당사무 및 역할   | 관련 규정  |
|----|--------------------|--|--|
|    | 부시장                | 제외<br>2. 시 소속공무원의 지도·감독  | 행정기구<br>설치조례<br>제2조 제2항  |
|    |                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부시장 밑에 여성가족정책관·감사관·여성정책담당관·출산보육담당관·아동청소년담당관, 감사담당관 및 조사담당관을 둠</li> </ul>  | 부산광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>시행규칙 제3조  |
| 인천 | 정무<br>부시장          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의참석에 관한 사항</li> <li>2. 의회와 관련된 각종 정무적 협의에 관한 사항</li> <li>3. 시장의 홍보, 시장의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조에 관한 사항</li> <li>4. 시정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항</li> <li>5. 정부·국회등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>6. 정당·사회단체 등과의 협조에 관한 사항</li> <li>7. 세계화 추진 및 국제협력 관련분야</li> <li>8. 실업대책, 투자유치, 도시계획, 건설 등 지역경제 활성화와 관련된 정책수립 참여 등 기타 시장을 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항</li> </ol> | 인천광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>제5조 제3항   |
|    | 행정<br>부시장          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 정무부시장의 권한에 속하는 사무는 제외</li> <li>2. 시장의 명을 받아 소속공무원의 지휘·감독</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부시장 밑에 감사관 및 국제협력관 및 도시디자인추진단을 둠</li> </ul>   | 인천광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>제 5조 제2항<br><br>인천광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>시행규칙 제3조 |
| 대전 | 정무<br>부시장          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항</li> <li>2. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>3. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>4. 정당·사회단체 등과 협조에 관한 사항</li> <li>5. 시장의 홍보, 시장의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조에 관한 사항</li> <li>6. 시정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항</li> <li>7. 그 밖에 시장을 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항</li> </ol>   | 대전광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>제4조 제3항   |
|    | 행정<br>부시장          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시 행정사무 전반에 관한 사항. 다만 정무부시장의 권한에 속하는 사무는 제외</li> <li>2. 시장의 명을 받아 소속직원을 지휘·감독</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부시장 밑에 감사관을 둠</li> </ul>  | 대전광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>제 4조 제2항<br><br>대전광역시<br>행정기구<br>설치조례<br>시행규칙 제3조 |
| 대구 | 경제<br>부시장<br>(정무부) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항</li> <li>2. 경제통상, 신기술산업, 첨단의료산업에 관한 사항</li> <li>3. 국비확보 등 중앙부처와의 협의에 관한 사항</li> </ol>   | 대구광역시<br>행정기구<br>설치조례  |

|    |                 | 부시장의 담당사무 및 역할   | 관련 규정                       |
|----|-----------------|--|-----------------------------|
|    | 시장              | 4. 국제대회·행사, 투자유치에 관한 사항<br>5. 국회·정당·의회 등 대외협력에 관한 사항<br>6. 기타 시장이 지칭하는 사항  | 제4조 제3항                     |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>경제부시장 밑에 첨단의료산업국을 둠</li> </ul>  | 대구광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조    |
|    | 행정 부시장          | 1. 시의 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 경제부시장의 권한에 속하는 사무는 제외<br>2. 시장의 명을 받아 소속직원의 지휘·감독  | 대구광역시 행정기구 설치조례 제4조 제2항     |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정부시장 밑에 감사관을 둠</li> </ul>  | 대구광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조    |
| 광주 | 경제 부시장 (정무 부시장) | 1. 시장을 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여<br>-경제산업국 소관업무에 관한 사항<br>-국비관련 및 국책사업 유치에 관한 하상<br>-투자교육국 소관업무에 관한 사항<br>2. 정무적 업무의 수행에 관한 사항<br>3. 그 밖에 시장이 지시하는 사항  | 광주광역시 행정기구 설치조례 제4조 제3항     |
|    | 행정 부시장          | 1. 시 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 경제부시장의 권한에 속하는 사무는 제외<br>2. 시장의 명을 받아 소속직원을 지휘·감독   | 광주광역시 행정기구 설치조례 제4조 제2항     |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정부시장 밑에 감사관·여성청소년가족정책관·인권담당관을 둠</li> </ul>   | 광주광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조제2항 |
| 울산 | 경제 부시장 (정무 부시장) | 1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항<br>2. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항(소관사무에 한함)<br>3. 정당·사회단체 등과 협조에 관한 사항(소관사무에 한함)<br>4. 시정에 대한 자문을 얻거나 주민 여론을 수렴하는 사항<br>5. 경제통상실, 환경복지국, 도시개발과 소관업무에 관한사항<br>6. 기타 시장을 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항 | 울산광역시 행정기구 설치조례 제4조 제3항     |
|    | 행정 부시장          | 1. 시 행정사무를 총괄. 다만 경제부시장의 권한에 속하는 사무는 제외<br>2. 소속공무원을 지휘·감독   | 울산광역시 행정기구 설치조례 제4조 제2항     |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정부시장 밑에 감사관을 둠</li> </ul>  | 울산광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제 3조   |

## 2. 도 부지사의 역할

도의 부단체장도 특·광역시외의 부단체장과 유사하게 법률에서 기능을 규정하고 있다. 일반적으로 부단체장은 정무부지사와 행정부지사로 구분되지만 경기도, 전라남도, 제주도의 경우 정무부지사 대신 ‘경제부지사’ 혹은 ‘환경·경제부지사’라는 명칭을 사용하여 정무부지사의 일반적인 기능에 경제관련 기능 혹은 환경관련 기능을 관장하도록 하고 있다. 경상남도의 경우 정무부지사의 기능이 다른 도에 비해서 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 경상남도의 정무부지사는 낙동강 정비사업 및 남강물 관련 대책, 남북교류 협력 및 연해주 농장개발 등에 관한 사항, 농업정책 및 농산물 유통에 관한 사항, FTA 및 도하개발아젠다(DDA) 농업 대책, 저출산 대책, 보육 노인복지 사항 등 다양한 정책분야를 관장하며 기능을 수행하고 있다.

〈표 4-2〉 도 부지사의 담당사무 및 역할

|    |                      | 부지사의 담당업무 및 역할   | 관련 규정  |
|----|----------------------|--|--|
| 경기 | 경제부 지사<br>(정무 부지사)   | 1. 경제부지사 밑에 경제투자실을 둠<br>2. 정책의 기획과 수립 참여<br>3. 홍보·홍보운영에 관한 사항<br>4. 정무적 업무사항<br>5. 그 밖의 정무적 업무사항   | 경기도<br>행정기구 및 정원<br>조례 제15조의 10                            |
|    |                      | • 경제부지사 밑에 대변인·언론담당관·홍보담당관·뉴미디어담당관·대외협력담당관을 둠  | 경기도<br>정기구 및<br>정원조례<br>시행규칙 제3조                           |
|    | 행정 부지사 <sup>1)</sup> | • 수원시·성남시·안양시·부천시·광명시·평택시·안산시·과천시·오산시·시흥시·군포시·의왕시·하남시·용인시·이천시·안성시·김포시·여주군·화성시·광주시·양평군 지역에 대한 도 사무의 총괄 <sup>13)</sup><br>• 행정(1)부지사 밑에 기획조정실·비전기획관·경제투자실·자치행정국·문화체육관광국·농정국·보건복지국·환경국·철도항만국·도시주택실·신도시정책관·여성가족국·소방재난본부를 둠 | 지방자치법<br>시행령<br>제34조 제6항<br><br>경기도<br>행정기구 및 정원<br>조례 제5조 |

12) 시장은 필요하다고 인정하면 기획·예산관리 업무를 직접 수행할 수 있다(지방자치법 시행령 제73조 제4항).

|    |                 | 부지사의 담당업무 및 역할   | 관련 규정                    |
|----|-----------------|--|--------------------------|
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정(1)부지사 밑에 감사관·감사담당관·조사담당관·계약심사담당관을 둠</li> </ul>   | 경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙 제3조 |
|    | 행정 부지사2         | <ul style="list-style-type: none"> <li>의정부시·동두천시·고양시·구리시·남양주시·파주시·양주시·연천군·포천시·가평군 지역에 대한 도 사무의 총괄</li> </ul>   | 지방자치법 시행령 제34조 제6항       |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정(2)부지사 밑에 기획행정실·평생교육국·경제농정국·도시환경국·교통건설국·제2소방재난본부 등을 둠</li> </ul>  | 경기도 행정기구 및 정원조례 제15조의 2  |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>행정(2)부지사 밑에 감사관·감사담당관·조사담당관·복지여성실 등을 둠</li> </ul>   | 경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙 제3조 |
| 강원 | 정무 부지사 (경제 부지사) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항</li> <li>2. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>3. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>4. 정당·사회단체 등과의 협조에 관한 사항</li> <li>5. 도정의 홍보, 도지사의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조에 관한 사항</li> <li>6. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항</li> <li>7. 산업경제·투자유치·건설방재 및 국제협력 정책과 기획의 수립에 관한 사항</li> <li>8. 기타 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항</li> </ol> | 강원도 행정기구 설치조례 제4조 제3항    |
|    | 행정 부지사          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 정무부지사 또는 경제부지사의 권한에 속하는 사무는 제외</li> <li>2. 도지사의 명을 받아 소속직원의 지휘·감독</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 국제협력실, 공보관을 둠</li> </ul>  | 강원도 행정기구 설치조례 제4조 제2항    |
| 충북 | 정무 부지사          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항</li> <li>2. 의회와 관련된 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>3. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항</li> <li>4. 정당·사회단체 등과의 협조에 관한 사항</li> <li>5. 도정 홍보 및 언론기관 협조에 관한 사항</li> <li>6. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항</li> <li>7. 정책 및 기획의 수립 참여</li> <li>8. 기타 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항</li> </ol>   | 충청북도 행정기구 설치조례 제4조 제3항   |
|    | 행정 부지사          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 정무부지사의 권한에 속하는 사무는 제외</li> <li>2. 도지사의 명을 받아 소속직원의 지휘·감독</li> </ol>  | 충청북도 행정기구 설치조례 제4조 제2항   |

|    |        | 부지사의 담당업무 및 역할   | 관련 규정   |
|----|--------|--|---|
|    |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 감사관, 여성정책관을 둠</li> </ul>   | 충청북도 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조제2항  |
| 충남 | 정무 부지사 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정당 등 정부분야 업무의 협조·지원에 관한 사항 (행사·회의 참석 포함)</li> <li>2. 의회와 관련업무 협조·지원에 관한 사항</li> <li>3. 도정보화 등 도민과의 소통을 위한 언론기관 협조·지원에 관한 사항</li> <li>4. 특별 현안과제 추진에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 도지사가 특별히 정무적 판단을 요하는 사항</li> </ol>  | 충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 제4조 제3항 2  |
|    | 행정 부지사 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도 행정사무 전반에 관한 사항(다만, 정무부지사의 권한에 속하는 사무는 제외)</li> <li>2. 도지사의 명을 받아 소속공무원을 지휘·감독</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 여성가족정책관을 설치함</li> </ul>   | 충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 제4조 제3항 1<br><br>충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙 제7조 |
| 경북 | 정무 부지사 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정책 및 기획의 수립 참여</li> <li>2. 투자유치본부 소관업무에 관한 사항</li> <li>3. 낙동강살리기사업단 소관업무에 관한 사항</li> <li>4. 도지사를 대리한 정무적 행사·회의 참석</li> <li>5. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조</li> <li>6. 정부·국회 등과 관련된 업무의 협조</li> <li>7. 정당·사회단체 등과의 협조</li> <li>8. 도정 홍보, 도지사의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조</li> <li>9. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론의 수렴</li> <li>10. 기타 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항</li> </ol> | 경상북도 행정기구 설치조례 제4조 제3항  |
|    | 행정 부지사 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 정무부지사의 권한에 속하는 사무는 제외</li> <li>2. 도지사의 명에 의한 소속직원의 지휘·감독</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 감사관, 미래전략기획단, 여성정책관, 환경특별관리단을 둠</li> </ul>   | 경상북도 행정기구 설치조례 제4조 제2항<br><br>경상북도 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조제2항                    |
| 경남 | 정무 부지사 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항</li> <li>2. 의회와 관련되는 각종 정무적 사무의 협조에 관한 사항</li> <li>3. 정부·국회 등과 관련되는 사무의 협조에 관한 사항</li> <li>4. 정당·사회단체 등과의 협조에 관한 사항</li> </ol>   | 경상남도 행정기구 설치조례 제4조 제3항  |

|    |                 | 부지사의 담당업무 및 역할  | 관련 규정                             |
|----|-----------------|---|-----------------------------------|
|    |                 | 5. 도정의 홍보, 도지사의 활동상 소개 및 언론기관의 협조에 관한 사항<br>6. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항<br>7. 낙동강 정비사업 및 남강물 관련 대책 (산설)<br>8. 남북교류 협력 및 연해주 농장개발 등에 관한 사항<br>9. 농업정책 및 농산물 유통에 관한 사항<br>10. 자유무역협정(FTA) 및 도하개발아젠다(DDA) 농업대책 중 장기 계획수립 및 추진에 관한 사항<br>11. 식량생산의 종합계획 수립 및 양곡관리에 관한 사항<br>12. 사회복지 및 장애인복지 정책에 관한 사항<br>13. 저출산 대책 및 보육, 노인복지에 관한 사항<br>14. 그 밖의 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항 |                                   |
|    | 행정 부지사          | 1. 도 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 정부부지사의 권한에 속하는 사무는 제외<br>2. 도지사의 명을 받아 소속 공무원의 지휘·감독   | 경상남도 행정기구 설치조례 제4조 제2항            |
|    |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 감사관, 여성가족정책관을 둠</li> </ul>  | 경상남도 행정기구 설치조례 시행규칙 제4조제2항        |
| 전북 | 정무 부지사          | 1. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항<br>2. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항<br>3. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항<br>4. 정당·사회단체 등과 협조에 관한 사항<br>5. 도정의 홍보, 도지사의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조에 관한 사항<br>6. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항<br>7. 대외소통과 관련된 정책과 기획수립에 관한 사항<br>8. 그 밖의 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항   | 전라북도 행정기구 설치 및 운영에 관한 조례 제4조 제3항  |
|    |                 | 1. 감사 등 행정사무 전반에 관한 사항<br>2. 지치 등 행정사무 전반에 관한 사항<br>3. 도지사의 명을 받아 소속직원의 지휘·감독   | 전라북도 행정기구 설치 및 운영에 관한 조례 제4조 제2항  |
|    | 행정 부지사          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부지사 밑에 감사관, 행정지원관을 둠</li> </ul>  | 전라북도 행정기구 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙 제3조 |
| 전남 | 경제 부지사 (정무 부지사) | 1. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항<br>2. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항<br>3. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항<br>4. 정당·사회단체 등과 협조에 관한 사항<br>5. 도정의 홍보, 도지사의 활동상 소개 및 언론기관과의 협조에 관한 사항  | 전라남도 행정기구 설치조례 제5조 제3항            |

|        |                    | 부지사의 담당업무 및 역할   | 관련 규정   |
|--------|--------------------|--|---|
| 행정 부지사 |                    | 6. 도정에 대한 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항<br>7. 기타 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항<br>8. 경제산업·투자유치·녹색성장산업 소관업무와 국책사업유치 등에 관한 사항   |   |
|        |                    | 1. 도 행정사무 전반에 관한 사항. 다만, 경제부지사의 권한에 속하는 사무는 제외<br>2. 도지사의 명을 받아 소속공무원을 지휘·감독   | 전라남도 행정기구 설치조례 제5조 제2항  |
|        |                    | • 행정부지사 밑에 감사관, 종합민원실장, 녹색성장정책실장, 환경정책담당관, 녹색에너지담당관, F1대회지원담당관을 둠  | 전라남도 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조제2항                                      |
| 제주     | 환경·경제 부지사 (정무 부지사) | 1. 수출진흥본부, 지식경제국, 청정환경국, 농축산식품국, 해양수산국 소관에 관한 사무<br>2. 도지사를 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항<br>3. 의회와 관련되는 각종 정무적 업무의 협조에 관한 사항<br>4. 도정의 홍보 및 언론기관과의 협조에 관한 사항<br>5. 도정에 자문을 얻거나 주민여론을 수렴하는 사항<br>6. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항<br>7. 정당·사회단체 등과의 협조에 관한 사항<br>8. 그 밖에 도지사를 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항 | 제주특별자치도 행정기구 설치조례 제7조 제3항                                       |
|        | 행정 부지사             | • 기획관리실·국제자유도시본부·특별자치행정국·문화관광스포츠국·보건복지여성국·도시디자인본부, 소방방재본부 소관에 관한 사무. 다만, 환경·경제부지사의 권한에 속하는 사무는 제외<br><br>• 행정부지사 밑에 총무과를 둠   | 제주특별자치도 행정기구 설치조례 제 7조 제2항<br><br>제주특별자치도 행정기구 설치조례 시행규칙 제4조제1항 |

- 13) 도 단위로 통일성을 유지할 필요성이 있거나 지역적으로 구분하기 곤란한 사무의 경우에는 행정(1)부지사가 총괄하되, 행정(2)부지사와 미리 협의를 거쳐야 한다. 도지사는 행정업무의 효율과 주민 편의를 위하여 필요하다고 인정하는 일부 사무에 대해서는 행정(1)부지사와 행정(2)부지사의 사무분장을 달리 정할 수 있다(지방자치법 시행령 제73조 제4항).

## 제2절 부단체장의 특성분석

### 1. 부단체장 연령의 특성

현재(2011년 기준) 재임하고 있는 부단체장 연령 특성을 살펴본 결과, 전국적으로 평균 55.96세로 일정기간 이상 공직 경험이 있는 공무원들이 부단체장이 되는 것으로 판단된다. 또한 부단체장 중 가장 연령이 높은 경우는 60세로 나타났으며, 가장 적은 경우는 41세로 나타났다. 한편 추가적으로 시, 군, 구 지역별로 구분하여 부단체장 연령을 분석하였다. 분석 결과, 군 지역의 부단체장 평균 연령이 56.3세로 다른 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

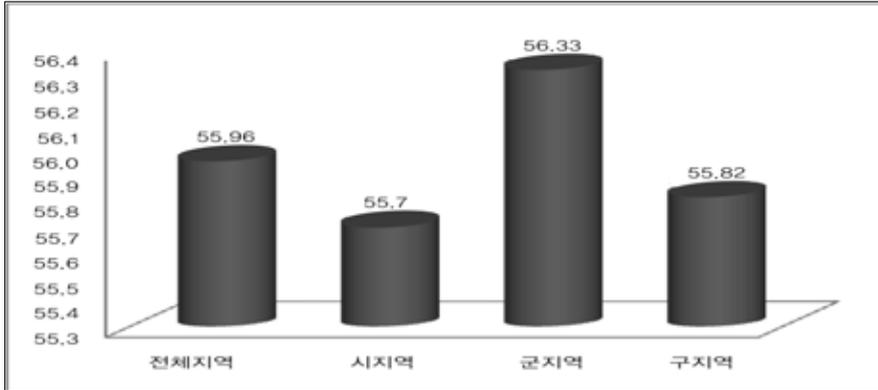
각 지역별 결과를 살펴보면 시 지역의 경우, 부단체장의 평균 연령은 55.7세로 나타났으며 연령이 가장 높은 경우는 60세, 그리고 연령이 가장 낮은 경우는 41세로 나타났다. 그리고 군 지역의 경우도 마찬가지로 연령이 가장 높은 경우는 60세로 나타났고 가장 낮은 경우는 42세로 시 지역과 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 한편 구 지역의 경우 평균 연령은 55.8세로 나타났으며 연령이 가장 높은 경우는 60세, 가장 낮은 경우는 46세로 시 지역과 군 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4-3〉 지역별 부단체장 연령 특성

(2011 기준)

|      | 전체지역  | 시 지역  | 군 지역  | 구 지역  |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 평균   | 55.96 | 55.70 | 56.33 | 55.82 |
| 표준편차 | 3.35  | 3.46  | 3.45  | 3.11  |
| 최대값  | 60.00 | 60.00 | 60.00 | 60.00 |
| 최소값  | 41.00 | 41.00 | 42.00 | 46.00 |
| n    | 228   | 74    | 85    | 69    |

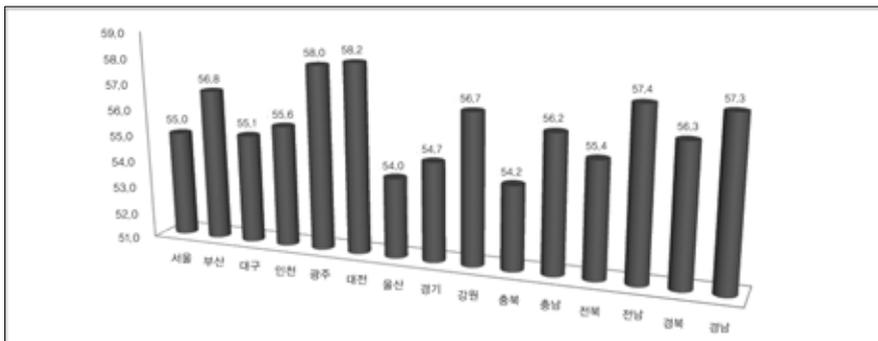
〈그림 4-1〉 부단체장 평균 연령의 지역별 비교



한편 기초자치단체의 부단체장 연령의 차이를 광역자치단체별로 분석해 본 결과는 아래 그림과 같다. 분석결과를 살펴보면 대전이 58.2세로 타 지역에 비해 상대적으로 부단체장의 평균 연령이 가장 높은 지역으로 나타났다. 그 다음으로는 광주 58세, 전남 57.4세, 경남 57.3세 순으로 나타났다. 한편 부단체장의 평균 연령이 가장 낮은 지역은 울산으로 평균 연령이 54.0세로 나타났다. 그 다음으로 평균 연령이 낮은 지역은 충북 54.2세, 경기 54.7세, 서울 55.0세 순으로 나타났다.

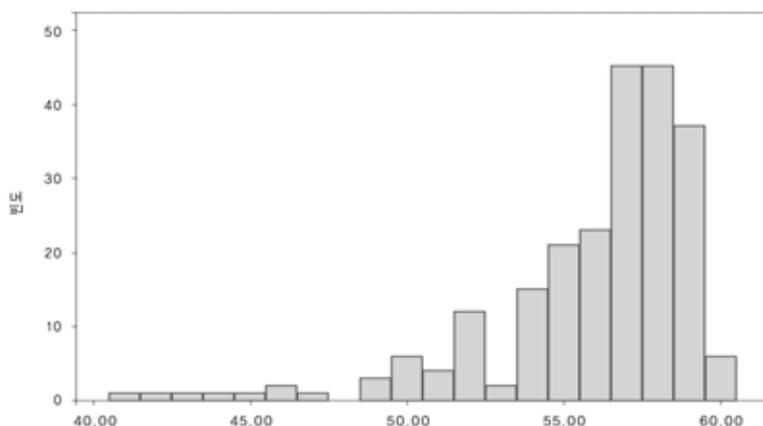
〈그림 4-2〉 광역자치단체별 부단체장 연령 비교

(2011년 기준)



전국 기초자치단체 부단체장의 연령별 분포를 살펴보면, 57~58세 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 일반직 공무원 정년이 60세임을 감안하면 정년퇴직이 얼마 남지 않은 일반직 공무원이 기초자치단체의 부단체장이 되는 것으로 판단할 수 있다. 이는 다양한 행정경험을 지닌 공무원이 부단체장으로써 활동하므로 지방자치단체장의 행정적인 보좌에 큰 기여를 할 수 있다는 장점을 지닌다고 볼 수 있다. 하지만 부단체장직 수행을 통해 얻어지는 승진 또는 영전 등의 인센티브를 기대할 수 없는 상태에서 부단체장직의 수행에 적극성이 결여될 수 있다는 점이 우려될 수 있다.

〈그림 4-3〉 전국 부단체장의 연령별 분포



부단체장의 연령과 지역 특성(인구, 면적, 재정자주도, 공무원 수)간의 상관관계를 살펴보기 위해 상관분석을 실시하였다. 상관분석의 결과, 인구, 면적, 공무원 수와 부단체장의 연령이 통계적으로 유의미한 상관관계를 지니는 것으로 나타났다. 부단체장의 연령과 공무원 수는 0.827 높은 양(+)의 상관관계가 나타났다. 따라서 자치단체의 공무원 규모가 큰 지역일수록 부단체장의 연령이 높으므로 해석할 수 있다. 한편 면적과 인구는 각각 -0.395, -0.151의 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 인구와 면적이 작은 지역일수록 부단체장의 연령이

낮다고 판단할 수 있다.

구체적으로 시, 군, 구 지역별로 부단체장의 연령과 지역 특성관의 상관관계를 살펴보면 시 지역의 경우는 공무원 수와 재정자주도가 부단체장의 연령과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 재정자주도가 높고 공무원 수가 많은 지역의 부단체장의 연령은 높음을 알 수 있다. 한편 군 지역과 구 지역의 경우는 공무원 수만 부단체장의 연령과 높은 양의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다.

〈표 4-4〉 부단체장 연령과 지역특성 간 상관분석 결과

|      | 인구      | 면적       | 재정자주도  | 공무원 수   |
|------|---------|----------|--------|---------|
| 전체지역 | -0.151* | -0.395** | 0.050  | 0.827** |
| 시 지역 | -0.160  | -0.228   | 0.293* | 0.885** |
| 군 지역 | -0.054  | -0.024   | .0136  | 0.688** |
| 구 지역 | -0.161  | 0.007    | 0.135  | 0.694** |

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

## 2. 부단체장 재임기간의 특성

부단체장 재임기간의 경우 관련 통계가 존재하지 않아 본 연구를 위한 통계자료를 구축하여 재임기간의 특성을 분석하였다. 이를 위해 본 연구에서는 부단체장의 재임기간을 파악하기 위하여 2001년~2012년 현재까지의 광역자치단체 홈페이지에 게시된 인사자료를 바탕으로 부단체장의 재임기간을 분석하였다. 재임기간의 파악은 부단체장의 임용일과 전출·전보일, 새로 임명된 부단체장의 임용일을 통해 구성하였다. 하지만 자료 구득의 한계로 인해 16개 광역자치단체 전체를 대상으로 하지 못하였고 또한 자료 구득이 가능한 광역자치단체 내에서도 인사자료에 부단체장 임용 및 전출이 기록되지 않은 곳도 존재하여 분석대상으로 하는 기간 동안에 인사자료에 노출된 기초자치단체만을 본 연구의 분석에 활용하였다. 예를 들어, 서울시의 경우 부단체장 인사자료가 존재하지 않으며, 경

상남도와 경상북도의 경우는 2001년에서 2003년까지의 자료만 존재하므로 현재 시점에서 활용하기에는 부적합하여 제외하였으며, 이 외의 다른 지방자치단체들 또한 인사자료의 게시가 이루어지지 않거나 대강의 사항만을 게시하여 분석 자료로 활용하기에 부적합하였다.

한편 본 연구에서는 시간은 부단체장의 재임기간에 영향을 주지 않는 변수로 가정하였다. 이는 본 연구에서 활용되는 자료들이 자료의 구득상의 한계로 2001년부터 2012년 현재까지 모두 파악되지 못하고 각각 다른 시점의 자료들이 일부만 존재하고 있기 때문이다. 하지만 현재 부단체장의 재임기간에 대한 통계자료가 존재하지 않은 상황에서 비록 일정수준의 오차가 존재하더라도 부단체장의 재임기간에 대한 현황을 분석해보는 것은 앞으로의 부단체장제도 개선에 있어 시사하는 바가 있다고 판단된다. 부단체장 재임기간 분석을 위한 연구대상을 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 4-5〉 연구대상 자치단체

| 광역시<br>자치단체 | 기초자치단체  |
|-------------|---|
| 부산 광역시      | 강서구, 금정구, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구, 기장군  |
| 광주 광역시      | 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구   |
| 경기도         | 가평군, 고양시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 여주군, 연천군, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 하남시, 화성시 |
| 강원도         | 강릉시, 고성군, 삼척시, 영월군, 인제군, 태백시, 홍천군, 화천군  |
| 충청북도        | 괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 음성군, 제천시, 증평군, 진천군, 청원군, 청주시, 충주시  |
| 전라북도        | 고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 무안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군  |

부단체장의 재임기간의 기본적인 특성을 살펴보면 아래 표와 같다. 평균 부단체장 재임기간은 19.07개월로 나타났으며 부단체장의 재임기간이 가장 길었던 경우는 53.00개월, 가장 적었던 경우는 6개월로 나타나 편차가 상당히 큰 것으로

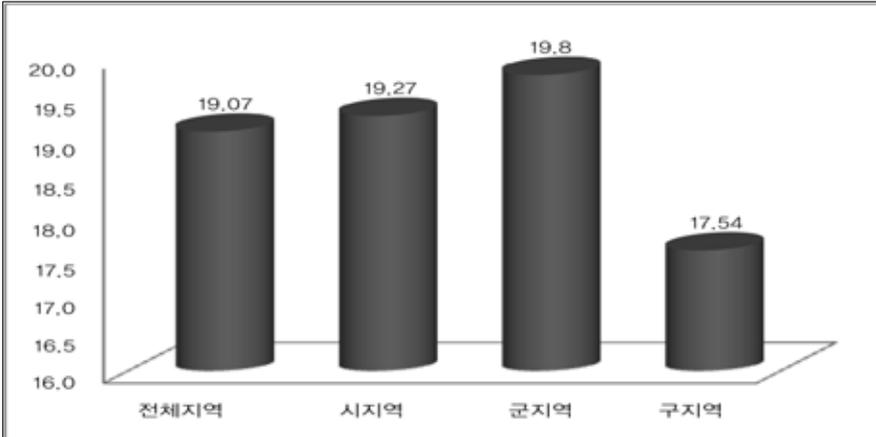
분석되었다. 시 지역의 경우, 평균 재임기간은 19.27개월로 나타났으며 가장 많이 재임한 경우는 53.00개월, 가장 적게 재임한 경우는 11.50개월로 나타났다. 군 지역의 경우 평균 재임기간은 19.80개월로 나타났으며 가장 많이 재임한 경우는 49.00개월, 가장 적게 재임한 경우는 10개월로 나타났다. 한편 구 지역의 경우, 평균 재임기간은 17.54개월로 다른 지역에 비해 가장 작게 나타났으며 가장 많이 재임한 경우는 35.00개월, 가장 적게 재임한 경우는 6개월로 나타났다.

결과적으로 다른 지역에 비해 구 지역의 부단체장 재임기간이 다소 짧게 나타나고 있으며, 군 지역이 다른 지역에 비해 부단체장의 재임기간이 길게 나타나고 있다. 하지만 지역에 관계없이 부단체장 재임기간에 대한 편차가 상당히 크므로 같은 특성을 지닌 지역 내에서도 부단체장의 재임기간은 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 지방자치단체장의 임기가 4년이라는 점을 감안하면, 지방자치단체장 재임기간동안 2~3명의 부단체장이 바뀌게 된다. 부단체장이 이렇게 자주 바뀌게 되면 지방자치단체장이 원활한 행정수행을 하는데 큰 장애가 있을 수 있다. 상급기관에서 임명된 부단체장의 경우, 임용지의 지역 특성을 파악하고 지방자치단체 현안을 파악하여 지방자치단체장을 보좌하기 위해서는 일정 시간이 필요하다. 하지만 현재와 같이 부단체장이 2~3명씩 지방자치단체장 임기 중 교체된다면 지역현안의 심도 있는 파악과 지방자치단체 업무의 파악을 통한 행정 전문가로서 지방자치단체장의 보좌에는 어려움이 있을 것이다.

〈표 4-6〉 지역별 부단체장의 재임기간 비교

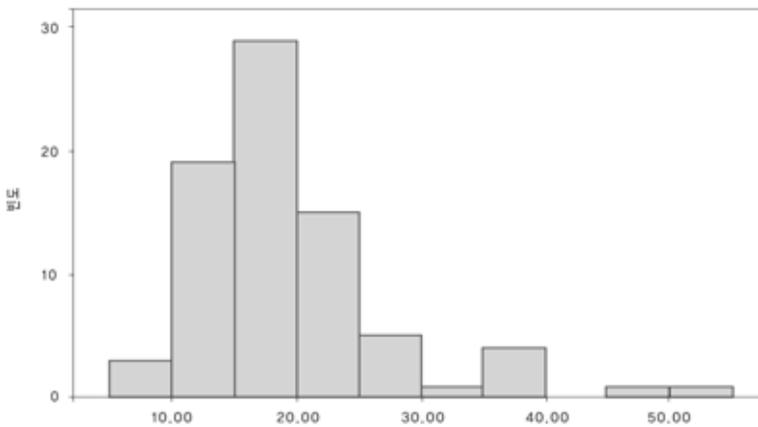
|      | 전체지역  | 시 지역  | 군 지역  | 구 지역  |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 평균   | 19.07 | 19.27 | 19.80 | 17.54 |
| 표준편차 | 8.14  | 8.23  | 8.71  | 7.29  |
| 최대값  | 53.00 | 53.00 | 49.00 | 35.00 |
| 최소값  | 6.00  | 11.50 | 10.00 | 6.00  |
| n    | 78    | 35    | 26    | 17    |

〈그림 4-4〉 지역별 부단체장 재임기간의 비교



부단체장의 재임기간 분포를 살펴보면 15~20개월이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로는 10~15개월로 나타나고 있다. 결과를 살펴보면, 1년을 채우지 못하는 부단체장이 존재하는 것과 동시에 30개월 이상 장기적으로 한 지방자치단체에서 부단체장으로 재임하는 경우도 나타나고 있다.

〈그림 4-5〉 부단체장 재임기간의 분포



마지막으로 부단체장의 재임기간과 지역특성과의 상관관계를 살펴보기 위하

여 상관분석을 실시하였다. 분석 결과, 전체적으로 지역 특성과 면적 간 통계적으로 유의미한 양(+)적 상관관계를 지니는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 시 지역에서도 나타나고 있으며, 전체지역을 대상으로 할 경우보다 높은 양(+)의 상관관계를 지니는 것으로 분석되었다. 한편 군 지역과 구 지역의 경우는 지역 특성과 재임기간 간 유의미한 상관관계가 나타나지 않는 것으로 분석되었으나 이러한 결과는 현재 표본 수의 부족에서 기인하는 것으로 판단되어 표본을 추가하여 추후 추가분석이 필요하리라 판단된다.

〈표 4-7〉 부단체장 재임기간과 지역특성간의 상관분석 결과

|      | 인구     | 면적      | 재정자주도  | 공무원 수  |
|------|--------|---------|--------|--------|
| 전체지역 | -0.183 | 0.256*  | 0.093  | -0.086 |
| 시 지역 | -0.223 | 0.468** | -0.126 | -0.037 |
| 군 지역 | -0.227 | 0.057   | -0.152 | 0.213  |
| 구 지역 | -0.356 | -0.085  | -0.258 | 0.414  |

주) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### 제3절 부단체장 다양화에 대한 실증분석

#### 1. 응답자 특성

본 설문조사의 응답자 특성을 요약하면 아래 <표 4-8>과 같다. 신분은 공무원 300명, 전문가 150명이 설문조사에 응해주었다. 응답자 비율을 살펴보면 성별은 남성이 여성에 비해 상당히 높게 나타났으며 연령은 주로 40대 응답자가 많았다. 전문가 응답자의 직업은 교수가 가장 많았고 그 다음으로는 지자체 종사자, 연구원 순으로 나타났다. 한편 공무원 응답자의 경우 근무년수는 6~10년인 경우가 가장 많았으며 지역별로는 시·군·구 모두 응답자 수가 동일하다. 직급은 6~7급이 가장 많아 중간관리자의 응답률이 높음을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 응답자의 특성요약

| 구 분        |        | 응답자수<br>(명) | 비율 (%) | 구 분                  |         | 응답자수<br>(명) | 비율 (%) |
|------------|--------|-------------|--------|----------------------|---------|-------------|--------|
| 전 체        |        | 450         | 100.0  | 전 체                  |         | 450         | 100.0  |
| 성별         | 남성     | 321         | 71.3   | 자치 단체<br>유형<br>(공무원) | 시       | 100         | 33.3   |
|            | 여성     | 129         | 28.7   |                      | 군       | 100         | 33.3   |
| 연령대        | 30대 이하 | 125         | 27.8   |                      | 구       | 100         | 33.3   |
|            | 40대    | 156         | 34.7   | 직급<br>(공무원)          | 5급 이상   | 6           | 2.0    |
|            | 50대    | 145         | 32.2   |                      | 6~7급    | 194         | 64.7   |
|            | 60대 이상 | 24          | 5.3    |                      | 8~9급    | 100         | 33.3   |
| 근무<br>(재직) | 5년 이하  | 28          | 6.2    | 직업<br>(전문가)          | 교수      | 76          | 50.7   |
|            | 6~10년  | 147         | 32.7   |                      | 강사      | 7           | 4.7    |
| 연수         | 11~15년 | 34          | 7.6    |                      | 연구원     | 20          | 13.3   |
|            | 16~20년 | 85          | 18.9   |                      | 지자체 종사자 | 39          | 26.0   |
|            | 21년 이상 | 156         | 34.7   |                      | 기타      | 8           | 5.3    |
| 신분         | 공무원    | 300         | 66.7   |                      |         |             |        |
|            | 전문가    | 150         | 33.3   |                      |         |             |        |

## 2. 응답자 신분별 설문조사 결과

### 1) 단체장의 중요한 역할

부단체장의 중요한 역할에 대한 조사결과를 응답자의 신분별로 살펴보면, 우선 ‘단체장에 대한 전문성 보좌역할’은 ‘전문가’에서 높게 나타났다(<표 4-9>참조). 다음으로, ‘단체장과 공무원 간의 매개자 역할’은 ‘공무원’, ‘조직구성원에 대한 보호자 역할’도 ‘공무원’에서 높게 나타나는 특징을 보인다. 결과를 종합해보면 공무원과 전문가 모두 지방자치단체의 부단체장에 있어서 가장 중요한 역할은 단체장에 대한 전문성 보좌, 즉 여기서의 전문성이라 함은 자치행정 수행에 있어서 선출직 지방자치단체장에게 상대적으로 부족하다고 여겨지는 행정전문성을 의미한다고 판단된다. 또한 그 다음으로는 단체장과 공무원 간의 매개자 역할이 중요시 되는 것으로 미루어 보아 부단체장이 지방자치단체장과 일선 자치단체 공무원간의 중간자로서 그리고 원활한 소통의 통로로써 역할을 하는 것이 중요하다고 판단된다.

〈표 4-9〉 응답자 신분별 부단체장의 중요한 역할

(단위: 명, %)

| 구분      |     | 응답자 수 | 단체장에 대한 전문성 보좌 | 단체장에 대한 정치적 보좌 | 단체장과 공무원 간의 매개자 | 조직 구성원에 대한 보호자 | 조직 관리관련 독자적 역할 | 단체장에 대한 견제자 | 합계    |
|---------|-----|-------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-------------|-------|
| 전체      |     | 450   | 50.0           | 2.7            | 33.5            | 6.7            | 3.1            | 4.0         | 100.0 |
| 응답자 신분별 | 공무원 | 300   | 46.0           | 2.7            | 36.0            | 8.7            | 3.3            | 3.3         | 100.0 |
|         | 전문가 | 150   | 58.0           | 2.7            | 28.7            | 2.7            | 2.7            | 5.3         | 100.0 |

## 2) 부단체장의 권한조정에 대한 평가

부단체장의 권한조정의 필요성에 대한 질문에 있어 공무원과 전문가간 상이한 결과가 나타났다. 공무원의 경우 ‘지금 수준이 적정’이 47.7%로 가장 높게 나타났으나 전문가의 경우 ‘지금보다 조금 확대’가 44.0%로 가장 높게 나타났다. 결과에 의하면 부단체장의 권한에 대해서 조직 내·외부의 시각차가 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 부단체장의 중요한 역할 수행에 대한 응답결과를 고려할 때, 부단체장의 역할 수행에 있어서 공무원들은 현재의 권한으로도 충분히 가능하다고 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 반면 전문가들은 앞서 제시하였던 중요한 역할을 수행하기 위해서는 지금보다 권한이 확대될 필요성이 있다고 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-10〉 응답자 신분별 부단체장의 권한조정에 대한 의견

(단위: 명, %)

| 구분      |     | 응답자 수 | 지금보다 크게 확대 | 지금보다 조금 확대 | 지금수준이 적정 | 지금보다 조금 축소 | 지금보다 크게 축소 | 합계    | 확대   | 축소  |
|---------|-----|-------|------------|------------|----------|------------|------------|-------|------|-----|
| 전체      |     | 450   | 17.3       | 33.6       | 43.3     | 4.7        | 1.1        | 100.0 | 50.9 | 5.8 |
| 응답자 신분별 | 공무원 | 300   | 18.0       | 28.3       | 47.7     | 5.0        | 1.0        | 100.0 | 46.3 | 6.0 |
|         | 전문가 | 150   | 16.0       | 44.0       | 34.7     | 4.0        | 1.3        | 100.0 | 60.0 | 5.3 |

### 3) 부단체장 선임방식의 개선방안

부단체장 선임방식의 개선방안에 대한 조사 결과, 전체적으로 부단체장의 선임은 중앙 또는 시·도에서 임명하는 것이 바람직하다는 의견이 36.9%로 가장 높게 나타났다. 즉 부단체장의 임명은 지방자치단체장이 소속 공무원을 부단체장으로 임명하기 보다는 상위 지방자치단체에서 부단체장을 임명하여, 부단체장이 중앙정부 또는 광역자치단체와 지방자치단체간 원활한 의사소통 통로로써 역할해 주기를 바라는 데 기인하는 것으로 판단할 수 있다.

분석 결과를 공무원과 전문가로 나누어 살펴보면, 공무원의 경우 중앙 또는 시·도에서 임명하는 방안과 지방자치단체장이 임명하는 대안을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 전문가에서도 같았다. 하지만 전문가에서는 ‘단체장과 러닝메이트로 선출’하는 방안이 공무원에 비해 상대적으로 높은 비율(16.0%)로 나타났다.

〈표 4-11〉 응답자 신분별 부단체장 선임방식의 개선방안

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장과 러닝메이트로 선출 | 단체장이 임명 | 의회가 선임 | 중앙 또는 시·도에서 임명 | 인사 청문회를 통해 선발 | 합계    |       |
|---------|-------|----------------|---------|--------|----------------|---------------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 10.4           | 31.1    | 6.2    | 36.9           | 15.3          | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300            | 7.7     | 33.7   | 5.0            | 37.3          | 16.3  | 100.0 |
|         | 전문가   | 150            | 16.0    | 26.0   | 8.7            | 36.0          | 13.3  | 100.0 |

### 4) 부단체장 임명절차의 개선방안

부단체장 임명절차의 개선방안에 대한 조사 결과를 살펴보면 전체적으로 ‘단체장이 시·도지사와의 협의해 임명’이 42.7%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명’ 27.3%, ‘단체장이 자율적으로 임명’ 18.75 순으로 나타났다. 분석 결과를 보면 부단체장의 임명을 상급기관의 장 또

는 의회와의 협의를 통해 임명하는 것을 공무원과 전문가 모두 바람직하다고 인식하는 것으로 나타났다. 즉 부단체장은 단체장을 보좌하면서 다른 이해관계자 또는 기관과의 소통수단의 역할을 담당하기 때문에 이와 같은 임명방식이 요구된다고 판단된다.

분석결과를 공무원과 전문가로 나누어 살펴보면, 공무원과 전문가 모두 단체장이 시·도지사와 협의하여 임명하는 방안을 가장 선호하고 있다. 한편 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명하는 방안은 공무원과 전문가 모두에게 지지를 받는 대안이지만 그 정도는 전문가가 공무원에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 반면 단체장이 자율적으로 임명하는 방안은 공무원에서의 선호가 전문가에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-12〉 응답자 신분별 부단체장 임명절차의 개선방안

(단위 : 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장이 자율적으로 임명 | 단체장이 시·도지사와 협의해 임명 | 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명 | 국가가 임명 | 합계    |       |
|---------|-------|---------------|--------------------|--------------------|--------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 18.7          | 42.7               | 27.3               | 11.3   | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300           | 21.3               | 46.7               | 21.7   | 10.3  | 100.0 |
|         | 전문가   | 150           | 13.3               | 34.7               | 38.7   | 13.3  | 100.0 |

### 5) 부단체장의 임기제 전환에 대한 평가

부단체장의 임기를 정하여 운영하는 임기제 전환에 대해 공무원과 전문가의 전체 응답 중 62.9%가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타나 부단체장의 임기를 정하여 운영할 필요성에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났다. 전문가와 공무원 집단별 응답률을 살펴보면, 공무원에 있어 필요 없다는 응답이 전문가에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4-13〉 응답자 신분별 부단체장의 임기제 전환에 대한 평가

(단위: 명, %)

| 구분  |     | 응답자수 | 필요하다 | 필요 없다 | 합계    |
|-----|-----|------|------|-------|-------|
| 전체  |     | 450  | 62.9 | 37.1  | 100.0 |
| 응답자 | 공무원 | 300  | 60.3 | 39.7  | 100.0 |
| 신분별 | 전문가 | 150  | 68.0 | 32.0  | 100.0 |

### 6) 부단체장의 적정 임기

부단체장의 적정 임기에 대한 조사결과를 살펴보면 전체적으로 ‘2년~3년 미만’이라는 응답이 43.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘1년~2년 미만’ 26.2%, ‘3년~4년 미만’ 23.6% 순으로 나타났다. 한편 공무원과 전문가 각 집단별 응답 결과를 살펴보면 공무원과 전문가 모두 ‘2년~3년 미만’이 가장 높게 나타났다. 공무원은 ‘3년~4년 미만’이 26%로 높은 지지를 보인 반면 전문가는 ‘1년~2년 미만’에 대한 응답이 27.3%로 높게 나타났다. 한편 전문가 집단에서는 무임기가 바람직하다는 응답이 12%로 나타나 무임기에 대한 응답이 없는 공무원 집단의 결과와 대조적인 양상을 보였다.

분석 결과를 종합해보면 공무원이 전문가에 비해 부단체장의 적정 임기를 상대적으로 길게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편 전문가 집단은 부단체장의 임기가 필요하지 않다는 의견 또한 높게 나타나고 있어 부단체장의 적정임기에 대한 심도 있는 논의가 필요하다고 판단된다. 또한 현재 부단체장의 평균 재임 기간보다 공무원과 전문가 집단이 인식하는 적정 기간이 상대적으로 길게 나타나고 있어 부단체장의 임기는 현재보다 다소 길게 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다.

〈표 4-14〉 응답자 신분별 부단체장의 적정 임기

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 1년 미만 | 1년~2년 미만 | 2년~3년 미만 | 3년~4년 미만 | 5년 이상 | 무임 기간 바람직 | 합계    |       |
|---------|-------|-------|----------|----------|----------|-------|-----------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 1.6   | 26.2     | 43.1     | 23.6     | 1.6   | 4.0       | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300   | 2.3      | 25.7     | 44.0     | 26.3  | 1.7       | -     | 100.0 |
|         | 전문가   | 150   | -        | 27.3     | 41.3     | 18.0  | 1.3       | 12.0  | 100.0 |

### 7) 부단체장의 명칭변경 필요성

부단체장의 명칭변경의 필요성에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체적으로 부단체장의 명칭 변경에 대해 ‘필요하지 않다’의 의견이 50.7%로 나타났으며, ‘전혀 필요하지 않다’는 의견도 18.6%로 나타나 부단체장 명칭 변경에 부정적인 인식을 갖고 있다고 판단할 수 있다. 공무원과 전문가 집단별 결과를 살펴봐도 이와 같은 인식은 동일하게 나타나고 있다.

〈표 4-15〉 응답자 신분별 부단체장 명칭변경의 필요성

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 18.6       | 50.7    | 19.1 | 9.6  | 2.0     | 100.0 | 69.3  | 11.6 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 14.3    | 51.3 | 24.3 | 8.0     | 2.0   | 100.0 | 65.7 | 10.0 |
|         | 전문가   | 150        | 27.3    | 49.3 | 8.7  | 12.7    | 2.0   | 100.0 | 76.7 | 14.7 |

### 8) 광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성

광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성에 대한 조사 결과를 살펴보면 전체적으로 ‘필요하지 않다’는 응답이 38.9%로 가장 높게 나타났으며, 불필요하다는

응답(56.0%)이 필요하다는 응답(23.1%)에 비해 높게 나타나고 있다. 결과를 공무원과 전문가 집단으로 구분하여 살펴보면, 공무원과 전문가 모두에서 ‘필요하지 않다’라는 응답이 가장 높게 나타났다. 한편 공무원에서는 ‘보통’이라는 응답이 29.0%로 높게 나타나고 있으나 전문가에서는 ‘필요하다’는 응답이 26.7%로 공무원에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

결과를 종합해보면, 광역자치단체의 부단체장의 정수는 현재 수준이 적정한 것으로 판단된다. 하지만 전문가 집단에서 부단체장의 정수 확대가 필요하다는 의견이 상당히 높게 나타나고 있으므로 부단체장의 정수 확대가 필요한 원인에 대해 추가적인 논의가 이루어질 필요성이 있다고 판단된다.

〈표 4-16〉 응답자 신분별 광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성

(단위 : 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 17.1       | 38.9    | 20.9 | 20.4 | 2.7     | 100.0 | 56.0  | 23.1 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 14.3    | 36.3 | 29.0 | 17.3    | 3.0   | 100.0 | 50.7 | 20.3 |
|         | 전문가   | 150        | 22.7    | 44.0 | 4.7  | 26.7    | 2.0   | 100.0 | 66.7 | 28.7 |

### 9) 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용 필요성

서울특별시와 경기도의 부단체장 정수 확대의 차등 적용의 필요성에 대한 조사 결과를 살펴보면, ‘필요하다’는 의견이 35.3%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘보통’ 28.4%, ‘필요하지 않다’ 24.2% 순으로 나타나고 있다. 그리고 보통을 제외한 의견을 살펴보면 불필요하다는 의견이 34.7%, 필요하다는 의견이 36.9%로 필요하다는 의견이 다소 높게 나타났지만 차등 적용 필요성에 대해서는 논쟁의 여지가 있는 것으로 판단된다. 공무원 및 전문가 각 집단별 응답 결과를 살펴보면 공무원에서는 보통이 35.3%로 가장 높게 나타난 반면, 전문가는 필요

하다는 의견이 44.7%로 가장 높게 나타났다. ‘보통’이라는 의견을 제외하고 필요성에 대한 의견을 살펴보면, 공무원에서는 필요하다는 의견과 불필요하다는 의견이 각각 32.3%로 동일하게 나타난 반면, 전문가집단에서는 필요하다는 의견이 46.0%로 높게 나타났다.

결과를 종합해보면 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수 확대를 차등적용하는 것에 대해서는 필요와 불필요의 의견이 비슷한 수준으로 나타나고 있어 추후 심도 있는 논의가 필요하다고 판단된다. 또한 공무원과 전문가 집단간의 의견이 상이하게 나타나고 있어 서울특별시와 경기도만 정수 확대를 차등하여 적용하는 것에 있어서는 신중할 필요가 있다.

〈표 4-17〉 응답자 신분별 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 10.5       | 24.2    | 28.4 | 35.3 | 1.6     | 100.0 | 34.7  | 36.9 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 8.7     | 23.7 | 35.3 | 30.7    | 1.7   | 100.0 | 32.3 | 32.3 |
|         | 전문가   | 150        | 14.0    | 25.3 | 14.7 | 44.7    | 1.3   | 100.0 | 39.3 | 46.0 |

## 10) 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원

광역자치단체의 부단체장의 정수를 확대할 경우, 적정 정수에 관한 조사 결과를 살펴보면, 전체적으로 ‘감축 또는 현행유지’가 56.0%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘1명’ 29.6%, ‘2명’ 10.0% 순으로 나타났다. 조사 결과를 공무원 및 전문가 집단별로 살펴보면, 공무원과 전문가 모두 ‘감축 또는 현행유지’의견이 가장 높게 나타났고 그 다음으로 ‘1명’, ‘2명’ 순으로 선호가 일치하였다.

분석 결과를 종합하면 공무원 및 전문가 모두 광역자치단체의 부단체장이 늘어나는 것에 대한 필요성을 인식하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 정수가 확

대되더라도 인원을 최소화하는 것을 선호하는 것으로 판단된다. 이와 같은 결과는 정수확대에 대한 필요성 조사 결과에서 정수 확대에 회의적이었던 결과와 맥을 같이 한다.

〈표 4-18〉 응답자 신분별 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원

(단위: 명, %)

| 구분         |     | 응답자수 | 1명   | 2명   | 3명  | 4인 이상 | 감축, 또는<br>현행유지 | 기타  | 합계    |
|------------|-----|------|------|------|-----|-------|----------------|-----|-------|
| 전체         |     | 450  | 29.6 | 10.0 | 2.9 | 0.4   | 56.0           | 1.1 | 100.0 |
| 응답자<br>신분별 | 공무원 | 300  | 35.3 | 10.3 | 3.3 | 0.3   | 50.7           | -   | 100.0 |
|            | 전문가 | 150  | 18.0 | 9.3  | 2.0 | 0.7   | 66.7           | 3.3 | 100.0 |

### 11) 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성

기초자치단체의 부단체장 정수확대 필요성에 대한 조사 결과를 살펴보면 전체적으로 부단체장의 정수 확대가 필요하지 않다는 의견이 40.0%로 가장 높게 나타났다. ‘보통’(16.0%)을 제외한 의견에서도 불필요가 60.9%로 상당히 높게 나타났다. 공무원과 전문가 집단별로 조사 결과를 살펴보면, 공무원 및 전문가 모두 ‘필요하지 않다’는 의견이 가장 높게 나타났으며 ‘보통’을 제외한 결과에서도 불필요하다는 의견이 압도적으로 높게 나타났다.

결과적으로 광역자치단체의 부단체장과 마찬가지로 공무원 및 전문가 모두 부단체장의 정수 확대는 필요하지 않다는 의견이 높게 나타나 기초자치단체의 부단체장은 현재 수준이 적정하다고 판단할 수 있다.

〈표 4-19〉 응답자 신분별 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 20.9       | 40.0    | 16.0 | 18.9 | 4.2     | 100.0 | 60.9  | 23.1 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 17.0    | 40.0 | 19.3 | 17.7    | 6.0   | 100.0 | 57.0 | 23.7 |
|         | 전문가   | 150        | 28.7    | 40.0 | 9.3  | 21.3    | 0.7   | 100.0 | 68.7 | 22.0 |

## 12) 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용 기준

기초자치단체의 부단체장의 정수를 확대할 경우, 적용할 바람직한 기준에 대한 공무원 및 전문가집단의 조사 결과는 다음과 같다. 인구를 기준으로 ‘인구 50만 이상의 자치단체’의 정수를 확대해야 한다는 의견이 34.4%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘인구 100만 이상 자치단체’ 19.1%, ‘인구 30만 이상 자치단체 및 ‘감축 또는 현행유지’ 11.6% 순으로 나타났다.

한편 공무원 및 전문가 집단별 응답 결과를 살펴보면 공무원은 ‘인구 50만명 이상 자치단체’가 39.3%로 가장 높게 나타났으나 전문가집단의 경우 ‘감축 또는 현행유지’가 34.7%로 가장 높게 나타났다. 하지만 전문가 집단에서도 ‘감축 또는 현행유지’방안을 제외하면 ‘인구 50만 이상 자치단체’가 24.7%로 가장 높게 나타났다.

분석 결과를 종합해보면, 공무원과 전문가 집단이 단체장 정수확대의 기준으로 ‘인구 50만 이상 자치단체’ 기준을 가장 선호하는 것으로 판단되나 전문가의 경우 기초자치단체 부단체장 정수확대에 부정적인 의견이 34.7%로 높게 나타나므로 이에 대한 심도 있는 논의가 추후 필요하리라 판단된다.

〈표 4-20〉 응답자 신분별 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용기준

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 모든 자치단체 | 인구 20만 이상 자치단체 | 인구 30만 이상 자치단체 | 인구 50만 이상 자치단체 | 인구 100만 이상 자치단체 | 감축, 또는 현행 유지 | 기타   | 합계    |       |
|---------|-------|---------|----------------|----------------|----------------|-----------------|--------------|------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 10.7    | 10.9           | 11.6           | 34.4           | 19.1            | 11.6         | 1.8  | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300     | 13.7           | 11.3           | 13.0           | 39.3            | 21.3         | -    | 1.3   | 100.0 |
|         | 전문가   | 150     | 4.7            | 10.0           | 8.7            | 24.7            | 14.7         | 34.7 | 2.7   | 100.0 |

### 13) 자치단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성

자치단체장과 부단체장간 역할분담의 필요정도에 대한 조사결과를 살펴보면, 전체적인 의견은 ‘필요하다’는 의견이 61.6%로 가장 높게 나타났으며 ‘보통’(11.8%)을 제외하면 필요하다는 의견이 83.1%로 압도적으로 높게 나타났다. 공무원 및 전문가 집단의 응답 결과를 각각 살펴보면, 전체 의견과 마찬가지로 ‘필요하다’는 의견이 가장 높게 나타나고 있으며 ‘보통’을 제외한 의견에서도 필요하다는 의견이 압도적으로 높게 나타났다. 따라서 공무원 및 전문가 모두 자치단체장과 부단체장의 역할분담의 필요성에 대해서 공감하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 4-21〉 응답자 신분별 단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 2.0        | 3.1     | 11.8 | 61.6 | 21.5    | 100.0 | 5.1   | 83.1 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 1.3     | 1.7  | 14.7 | 59.3    | 23.0  | 100.0 | 3.0  | 82.3 |
|         | 전문가   | 150        | 3.3     | 6.0  | 6.0  | 66.0    | 18.7  | 100.0 | 9.3  | 84.7 |

#### 14) 현행 부단체장제도 운영의 문제점

현행 부단체장제도 운영의 문제점과 관련한 조사 결과를 살펴보면 전체적으로 ‘빈번한 인사 이동’이 27.6%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘권한 부족’ 24.9%, ‘부단체장 임명시 상급기관 관여’ 19.3%, ‘단체장과의 호흡 불일치’ 13.8% 순으로 나타났다. 한편 공무원과 전문가 집단별 응답 결과를 살펴보면, 공무원의 경우 ‘빈번한 인사 이동’이 28.7%로 가장 높게 나타났고 전문가의 경우는 ‘권한부족’이 34.7%로 가장 높게 나타났다.

분석 결과를 종합해 보면 부단체장 운영에 있어서 조직 외부에서 인식하는 것과 조직 내부에서 인식하는 문제점은 약간 상이한 것으로 나타났다. 조직 내부에서는 빈번한 인사 이동과 부단체장 임명시 상급기관의 관여, 그리고 권한 부족이 중요한 문제점으로 인식되고 있으나 전문가 집단은 권한 부족, 빈번한 인사 이동, 단체장과의 호흡 불일치를 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 하지만 공무원 및 전문가 모두 빈번한 인사 이동과 권한부족에 대한 인식을 같이 하고 있으므로 이에 대한 개선책 마련이 시급히 이루어져야 할 것으로 판단된다.

〈표 4-22〉 응답자 신분별 현행 부단체장제도 운영의 문제점

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장과의 호흡 불일치 | 빈번한 인사 이동 | 업무 추진에 필요한 예산 부족 | 업무 처리 능력 및 열정 부족 | 권한 부족 | 업무처리 과정에서 상급기관과의 문제 | 부단체장 임명시 상급기관의 관여 | 합계    |       |
|---------|-------|--------------|-----------|------------------|------------------|-------|---------------------|-------------------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 13.8         | 27.6      | 5.6              | 6.0              | 24.9  | 2.9                 | 19.3              | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300          | 14.0      | 28.7             | 7.3              | 5.0   | 20.0                | 2.3               | 22.7  | 100.0 |
|         | 전문가   | 150          | 13.3      | 25.3             | 2.0              | 8.0   | 34.7                | 4.0               | 12.7  | 100.0 |

#### 15) 부단체장제도 개선의 필요성

부단체장제도의 개선 필요성에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체적으로 ‘필요

하다' 의견이 49.8%로 가장 높게 나타났다. '보통'(26.2%)을 제외하고 필요성을 살펴보면 필요하다는 의견이 62.9%로 매우 높게 나타났다. 공무원 과 전문가 집단별로 구분한 결과를 살펴보면, 전체 의견과 동일하게 '필요하다'는 의견이 두 집단 모두에서 가장 높게 나타났다. '보통' 의견을 제외하고 필요성을 살펴 볼 경우에도 두 집단 모두에서 필요하다는 의견이 압도적으로 높게 나타났다.

〈표 4-23〉 응답자 신분별 부단체장제도 개선의 필요성

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 450   | 2.0        | 8.9     | 26.2 | 49.8 | 13.1    | 100.0 | 10.9  | 62.9 |      |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300        | 1.3     | 8.0  | 32.0 | 47.3    | 11.3  | 100.0 | 9.3  | 58.7 |
|         | 전문가   | 150        | 3.3     | 10.7 | 14.7 | 54.7    | 16.7  | 100.0 | 14.0 | 71.3 |

## 16) 부단체장에게 중요한 덕목

부단체장에게 중요한 덕목에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체적으로 '업무 처리 능력 등 전문성'이 54.9%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 '중양 또는 유관기관과의 협조' 17.8%, '업무처리에 있어서 정치적 중립성' 12.7% 순으로 나타났다. 한편 공무원과 전문가 집단별 응답 결과를 살펴보면, 공무원과 전문가 모두 전체 결과와 마찬가지로 '업무 처리 능력 등 전문성'이 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 공무원과 전문가 모두 '중양 또는 유관기관과의 협조'가 높게 나타났다. 한편 3순위로 공무원은 '업무처리에 있어서 정치적 중립성'이 선호되었으나, 전문가집단에서는 '선거직 기관장의 전횡 견제'가 선호되었다.

결과적으로 부단체장에 대해서 공무원과 전문가 집단 모두가 행정전문성 및 유관기관과의 소통 능력을 중요시 하는 것으로 나타났다. 하지만 공무원은 정치적 중립성을, 그리고 전문가 집단은 지방자치단체장 견제능력을 각각 중요시하

고 있는 점으로 비추어 볼 때 부단체장의 중요한 덕목에 대해서는 공무원과 전문가간 인식 차이가 다소 존재하는 것으로 판단된다.

〈표 4-24〉 응답자 신분별 부단체장에게 중요한 덕목

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 기관장과 같은 이념과 생각 | 근무지와의 지연·학연 기타 관련성 | 업무 처리 능력 등 전문성 | 중앙 또는 유관기관과의 협조 | 선거직 기관장의 전횡 견제 | 업무처리에 있어서 정치적 중립성 | 합계    |       |
|---------|-------|----------------|--------------------|----------------|-----------------|----------------|-------------------|-------|-------|
| 전체      | 450   | 4.9            | 1.6                | 54.9           | 17.8            | 8.2            | 12.7              | 100.0 |       |
| 응답자 신분별 | 공무원   | 300            | 5.0                | 1.7            | 47.7            | 21.0           | 8.0               | 16.7  | 100.0 |
|         | 전문가   | 150            | 4.7                | 1.3            | 69.3            | 11.3           | 8.7               | 4.7   | 100.0 |

### 3. 자치단체 유형별 분석 결과

#### 1) 부단체장의 중요한 역할

부단체장의 중요한 역할에 대한 조사결과를 자치단체 유형별로 살펴보면, 시 지역과 군지역, 그리고 구지역 모두에서 ‘단체장에 대한 전문성 보좌기능을 가장 중요시 하는 것으로 나타났다. 또한 세 지역 모두에서 ‘단체장과 공무원 간의 매개자’ 역할이 단체장에 대한 전문성 보좌 역할 다음으로 중요시되고 있는 것으로 나타났다. 지역별 차이를 살펴보면 세 지역 모두 부단체장의 중요한 역할에 대한 항목별 상대적 응답율이 유사하여 특징적인 차이는 나타나지 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-25〉 부단체장의 중요한 역할 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장에 대한 전문성 보좌 | 단체장에 대한 정치적 보좌 | 단체장과 공무원 간의 매개자 | 조직구성원에 대한 보호자 | 조직관리 관련 독자적 역할 | 단체장에 대한 견제자 | 합계    |
|---------|-------|----------------|----------------|-----------------|---------------|----------------|-------------|-------|
| 전체      | 300   | 46.0           | 2.7            | 36.0            | 8.7           | 3.3            | 3.3         | 100.0 |
| 자치단체 유형 | 시     | 100            | 50.0           | 4.0             | 30.0          | 8.0            | 4.0         | 100.0 |
|         | 군     | 100            | 50.0           | -               | 41.0          | 5.0            | 1.0         | 100.0 |
|         | 구     | 100            | 38.0           | 4.0             | 37.0          | 13.0           | 5.0         | 100.0 |

## 2) 부단체장의 권한조정에 대한 평가

부단체장의 권한조정에 대한 조사결과를 자치단체 유형별로 살펴보면, 지금 수준이 적정하다는 의견이 세 지역 모두에서 가장 높게 나타났다. 한편 ‘지금 수준이 적정’ 응답을 제외한 후 권한의 확대 및 축소에 대한 의견을 분석하면 확대해야 한다는 의견이 축소해야 한다는 의견보다 세 지역 모두에서 압도적으로 높게 나타나고 있다. 항목별로 세 지역의 응답의 비율은 다소 차이가 있지만 세 지역 모두 지금 수준이 적정하다는 응답 다음으로 지금보다 조금 확대해야 한다는 응답이 높게 나타나고 있다. 따라서 부단체장의 권한조정은 확대되어야 한다는 의견이 많이 타났으며 이러한 의견에 대한 지역별 차이는 크게 나타나지 않는 것으로 보인다.

〈표 4-26〉 부단체장의 권한조정에 대한 의견 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 지금 보다 크게 확대 | 지금 보다 조금 확대 | 지금 수준이 적정 | 지금 보다 조금 축소 | 지금 보다 크게 축소 | 합계    | 확대    | 축소   |      |
|---------|-------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 300   | 18.0        | 28.3        | 47.7      | 5.0         | 1.0         | 100.0 | 46.3  | 6.0  |      |
| 자치단체 유형 | 시     | 100         | 23.0        | 31.0      | 40.0        | 5.0         | 1.0   | 100.0 | 54.0 | 6.0  |
|         | 군     | 100         | 17.0        | 28.0      | 45.0        | 8.0         | 2.0   | 100.0 | 45.0 | 10.0 |
|         | 구     | 100         | 14.0        | 26.0      | 58.0        | 2.0         | -     | 100.0 | 40.0 | 2.0  |

### 3) 부단체장 선임방식의 개선방안

부단체장 선임방식의 개선방안에 대한 조사결과를 자치단체 유형별로 살펴보면 세 지역의 결과가 다소 상이하게 나타났다. 시지역의 경우 단체장이 임명하는 대안이 38%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로는 ‘중앙 또는 시·도에서 임명’ 31.0%, ‘인사청문회를 통해 선발’ 16.0% 순으로 나타났다. 군 지역의 경우도 시 지역과 동일한 대안 선호 결과가 나타났다. 한편 구지역의 경우는 ‘중앙 또는 시·도에서 임명’이 48.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘단체장이 임명’ 25.0%, ‘인사 청문회를 통해 선발’ 16.0% 순으로 나타났다.

분석 결과를 종합하면 시와 군에서는 단체장이 임명하는 안이 선호되고 있으며 구지역에서는 상급 자치단체에서 임명해주는 안이 선호되고 있다. 이는 시와 군의 경우 광역자치단체에 대해 상대적으로 독립적으로 운영되는 성향이 강하고, 구의 경우는 광역자치단체(광역시)와 연계되어 이루어지는 업무가 많기 때문으로 판단된다. 추후 부단체장 선임방식에 대한 시·군과 구 지역의 선호 차이에 대한 분석이 필요하다.

〈표 4-27〉 부단체장 선임방식의 개선방안 : 공무원

(단위 : 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장과 러닝메이트로 선출 | 단체장이 임명 | 의회가 선임 | 중앙 또는 시·도에서 임명 | 인사 청문회를 통해 선발 | 합계    |       |
|---------|-------|----------------|---------|--------|----------------|---------------|-------|-------|
| 전체      | 300   | 7.7            | 33.7    | 5.0    | 37.3           | 16.3          | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시     | 100            | 7.0     | 38.0   | 8.0            | 31.0          | 16.0  | 100.0 |
|         | 군     | 100            | 8.0     | 38.0   | 4.0            | 33.0          | 17.0  | 100.0 |
|         | 구     | 100            | 8.0     | 25.0   | 3.0            | 48.0          | 16.0  | 100.0 |

### 4) 부단체장 임명절차의 개선방안

부단체장 임명절차의 개선방안과 관련하여 시·군·구 모두에서 ‘단체장이 시·도지사 및 협의회 임명’이 가장 높게 나타났다. 지역별로 나누어 분석결과를 살펴

보면 단체장이 시·도지사과 협의하는 방식 다음으로는 ‘단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명’ 28.0%, ‘단체장이 자율적으로 임명’ 21.3% 순으로 나타났다. 한편 군과 구의 경우는 ‘단체장이 자율적으로 임명’하는 대안, 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명’하는 대안 순으로 나타났다.

〈표 4-28〉 부단체장 임명절차의 개선방안 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장이 자율적으로 임명 | 단체장이 시·도지사과 협의해 임명 | 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명 | 국가가 임명 | 합계    |       |
|---------|-------|---------------|--------------------|--------------------|--------|-------|-------|
| 전체      | 300   | 21.3          | 46.7               | 21.7               | 10.3   | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시     | 100           | 23.0               | 40.0               | 28.0   | 9.0   | 100.0 |
|         | 군     | 100           | 24.0               | 44.0               | 22.0   | 10.0  | 100.0 |
|         | 구     | 100           | 17.0               | 56.0               | 15.0   | 12.0  | 100.0 |

### 5) 부단체장 임기제 전환 필요성

부단체장 임기제 전환의 필요성에 대한 조사 결과, 시와 군에서는 임기제가 필요하다는 응답이 상당히 높게 나타났다. 하지만 구의 경우는 필요하지 않다는 응답이 필요하다는 응답에 비해 약간 높게 나타나 시·군 지역과의 차이를 보인다.

〈표 4-29〉 부단체장의 임기제 전환에 대한 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자수 | 필요하다 | 필요 없다 | 합계    |       |
|---------|------|------|-------|-------|-------|
| 전체      | 300  | 60.3 | 39.7  | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시    | 100  | 65.0  | 35.0  | 100.0 |
|         | 군    | 100  | 68.0  | 32.0  | 100.0 |
|         | 구    | 100  | 48.0  | 52.0  | 100.0 |

## 6) 부단체장의 적정 임기

부단체장의 적정 임기에 대한 조사 결과를 자치단체 유형별로 살펴보면, ‘2년~3년 미만’에 대한 선호도가 가장 높게 나타났다. 지역별로 결과를 구체적으로 살펴보면, 시 지역의 경우는 ‘2년~3년 미만’ 대안 다음으로 ‘1년~2년 미만’ 24.0%, ‘3년~4년 미만’ 23.0% 순으로 나타났다. 이와 같은 선호의 순서는 군 지역에서도 동일하게 나타났다. 군 지역에서도 ‘1년~2년 미만’ 29.0%, ‘3년~4년 미만’ 23.0% 순으로 나타났다. 한편 구 지역의 경우는 ‘2년~3년 미만’ 다음으로 ‘3년~4년 미만’ 33.0%, ‘1년~2년 미만’ 24.0% 순으로 나타나 시·군지역과 차이를 보인다. 결과적으로 시·군 지역은 구 지역에 비해 부단체장의 적정 임기를 상대적으로 짧게 인식하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-30〉 부단체장의 적정 임기 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 1년 미만 | 1년~2년 미만 | 2년~3년 미만 | 3년~4년 미만 | 5년 이상 | 합계    |       |
|---------|-------|-------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|
| 전체      | 300   | 2.3   | 25.7     | 44.0     | 26.3     | 1.7   | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시     | 100   | 4.0      | 24.0     | 49.0     | 23.0  | -     | 100.0 |
|         | 군     | 100   | -        | 29.0     | 45.0     | 23.0  | 3.0   | 100.0 |
|         | 구     | 100   | 3.0      | 24.0     | 38.0     | 33.0  | 2.0   | 100.0 |

## 7) 부단체장 명칭변경의 필요성

부단체장 명칭 변경 필요성과 관련한 조사결과를 살펴보면, ‘필요하지 않다’라는 의견이 시·군·구 모든 지역에서 가장 높게 나타났다. 또한 ‘보통’ 의견을 제외하고 필요성을 분석한 결과, 불필요하다는 의견이 필요하다는 의견에 비해 압도적으로 높게 나타났다. 지역별 세부 결과를 살펴보면, 필요하지 않다는 의견 다음으로 ‘보통’ 의견이 가장 높게 나타났으며 지역별 응답 결과의 차이는 없는 것으로 판단된다.

〈표 4-31〉 부단체장 명칭변경의 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분         | 응답자 수 | 전혀 필요<br>하지 않다 | 필요 하지<br>않다 | 보통   | 필요<br>하다 | 매우<br>필요<br>하다 | 합계    | 불필요  | 필요   |
|------------|-------|----------------|-------------|------|----------|----------------|-------|------|------|
| 전체         | 300   | 14.3           | 51.3        | 24.3 | 8.0      | 2.0            | 100.0 | 65.7 | 10.0 |
| 자치단체<br>유형 | 시     | 100            | 14.0        | 50.0 | 28.0     | 7.0            | 100.0 | 64.0 | 8.0  |
|            | 군     | 100            | 13.0        | 49.0 | 27.0     | 9.0            | 100.0 | 62.0 | 11.0 |
|            | 구     | 100            | 16.0        | 55.0 | 18.0     | 8.0            | 100.0 | 71.0 | 11.0 |

## 8) 광역자치단체 부단체장의 정수 확대 필요성

광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성에 대한 조사결과를 살펴보면 지역 별로 상이한 결과를 보인다. ‘보통’ 의견을 제외하고 필요성을 분석한 결과는 세 지역 모두 ‘불필요’하다는 의견이 필요하다는 의견에 비해 높게 나타났다. 지역 별로 세부적인 결과를 살펴보면, 시 지역의 경우 ‘필요하지 않다’는 의견이 33.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘보통’ 30.0%, ‘필요하다’ 21.0% 순으로 나타났다. 구 지역의 경우도 마찬가지로 ‘필요하지 않다’가 46.0%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로 ‘보통’ 27.0%로 시 지역과 동일한 결과를 보이지만 ‘전혀 필요하지 않다’가 13.0%로 나타나 시 지역에서 필요하다는 의견이 높았던 것과는 다른 결과를 보인다. 마지막으로 군 지역의 경우 ‘필요하지 않다’라는 의견과 ‘보통’이라는 의견이 각각 30%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘필요하다’가 21.0%로 높게 나타났다.

분석 결과를 종합하면 시와 군 지역에서는 정수확대 필요성에 대한 인식이 구 지역에 비해 상대적으로 높은 것으로 분석되며, 구 지역에서는 불필요성에 대한 인식이 다른 지역에 비해 상대적으로 높게 나타나는 것으로 파악된다.

〈표 4-32〉 광역자치단체 부단체장의 정수확대 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분         | 응답자 수 | 전혀 필요<br>하지 않다 | 필요 하지<br>않다 | 보통   | 필요<br>하다 | 매우<br>필요<br>하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|------------|-------|----------------|-------------|------|----------|----------------|-------|-------|------|------|
| 전체         | 300   | 14.3           | 36.3        | 29.0 | 17.3     | 3.0            | 100.0 | 50.7  | 20.3 |      |
| 자치단체<br>유형 | 시     | 100            | 13.0        | 33.0 | 30.0     | 21.0           | 3.0   | 100.0 | 46.0 | 24.0 |
|            | 군     | 100            | 17.0        | 30.0 | 30.0     | 20.0           | 3.0   | 100.0 | 47.0 | 23.0 |
|            | 구     | 100            | 13.0        | 46.0 | 27.0     | 11.0           | 3.0   | 100.0 | 59.0 | 14.0 |

### 9) 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성

서울 및 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성에 대한 지역별 응답 결과는 다소 상이하게 나타났다. 군 지역과 구 지역에서는 ‘보통’ 의견이 가장 많이 나타났으며, 시 지역에서는 ‘필요하다’라는 의견이 가장 높게 나타났다. 한편 ‘보통’ 의견을 제외하고 필요성에 대한 결과를 종합해보면 시와 군 지역에서는 필요하다는 의견이 불필요하다는 의견에 비해 높게 나타난 반면 구 지역에서는 불필요하다는 의견이 필요하다는 의견에 비해 높게 나타나 지역적인 차이를 보이고 있다.

〈표 4-33〉 서울특별시와 경기도의 부단체장 정수확대 차등적용의 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분         | 응답자 수 | 전혀 필요<br>하지 않다 | 필요 하지<br>않다 | 보통   | 필요<br>하다 | 매우<br>필요<br>하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|------------|-------|----------------|-------------|------|----------|----------------|-------|-------|------|------|
| 전체         | 300   | 8.7            | 23.7        | 35.3 | 30.7     | 1.7            | 100.0 | 32.3  | 32.3 |      |
| 자치단체<br>유형 | 시     | 100            | 12.0        | 21.0 | 28.0     | 36.0           | 3.0   | 100.0 | 33.0 | 39.0 |
|            | 군     | 100            | 7.0         | 22.0 | 37.0     | 32.0           | 2.0   | 100.0 | 29.0 | 34.0 |
|            | 구     | 100            | 7.0         | 28.0 | 41.0     | 24.0           | -     | 100.0 | 35.0 | 24.0 |

## 10) 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원

광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원에 대한 조사결과를 살펴보면, ‘감축, 또는 현행 유지’가 모든 지역에서 가장 높게 나타나고 있다. 한편 감축 또는 현행 유지를 제외할 경우에는 ‘1명’이 가장 적정한 것으로 모든 지역의 응답결과가 동일하게 나타나고 있다. 결과를 종합해보면, 정수 확대 시 적정 추가 인원에 대한 지역별 응답의 차이는 없으며, 모든 지역에서 추가 인원의 폭은 최소화하기를 기대하는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-34〉 광역자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적정 추가 인원 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분         | 응답자 수 | 1명   | 2명   | 3명   | 4인 이상 | 감축, 또는<br>현행유지 | 합계    |       |
|------------|-------|------|------|------|-------|----------------|-------|-------|
| 전체         | 300   | 35.3 | 10.3 | 3.3  | 0.3   | 50.7           | 100.0 |       |
| 자치단체<br>유형 | 시     | 100  | 40.0 | 11.0 | 3.0   | -              | 46.0  | 100.0 |
|            | 군     | 100  | 36.0 | 11.0 | 5.0   | 1.0            | 47.0  | 100.0 |
|            | 구     | 100  | 30.0 | 9.0  | 2.0   | -              | 59.0  | 100.0 |

## 11) 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성

기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성에 대한 조사결과를 지역별로 살펴보면, 모든 지역에서 ‘필요 하지 않다’는 의견이 가장 높게 나타났다. 또한 ‘보통’ 의견을 제외하고 필요성에 대한 의견을 살펴보면 모든 지역에서 부단체장 정수 확대에 대해 불필요하다는 인식이 높은 것으로 나타났다. 따라서 기초자치단체 부단체장 정수확대에 대한 지역별 차이는 특별히 나타나지 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-35〉 기초자치단체 부단체장의 정수확대 필요성 : 공무원

(단위 : 명, %)

| 구분         | 응답자 수 | 전혀 필요<br>하지 않다 | 필요 하지<br>않다 | 보통   | 필요<br>하다 | 매우<br>필요<br>하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|------------|-------|----------------|-------------|------|----------|----------------|-------|-------|------|------|
| 전체         | 300   | 17.0           | 40.0        | 19.3 | 17.7     | 6.0            | 100.0 | 57.0  | 23.7 |      |
| 자치단체<br>유형 | 시     | 100            | 10.0        | 44.0 | 17.0     | 22.0           | 7.0   | 100.0 | 54.0 | 29.0 |
|            | 군     | 100            | 19.0        | 38.0 | 19.0     | 19.0           | 5.0   | 100.0 | 57.0 | 24.0 |
|            | 구     | 100            | 22.0        | 38.0 | 22.0     | 12.0           | 6.0   | 100.0 | 60.0 | 18.0 |

## 12) 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용 기준

기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 적용할 바람직한 기준과 관련한 조사 결과를 지역별로 살펴보면, 지역별로 약간 상이한 결과가 나타났다. 시 지역에서 ‘인구 50만 이상 자치단체’가 50.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘인구 100만 이상 자치단체’ 21.0%, ‘인구 30만 이상 자치단체’ 13.0% 순으로 나타났다. 군 지역의 경우는 ‘모든 자치단체’가 30.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘인구 50만 이상 자치단체’ 27.0%, ‘인구 100만 이상 자치단체’ 16.0% 순으로 나타났다. 마지막으로 구 지역의 경우는 시 지역과 마찬가지로 ‘인구 50만 이상 자치단체’가 41.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘인구 100만 이상 자치단체’, 27.0%, ‘인구 30만 이상 자치단체’ 15.0% 순으로 나타났다.

군 지역에서 다른 지역과 달리 ‘모든 자치단체’에 대한 선호도가 높았던 것은 타 지역에 비해서 인구가 적은 군 지역의 특성상 인구를 기준으로 부단체장의 정원이 추가될 경우에 군 지역이 차별을 받을 수 있다는 인식이 작용한 것으로 추측된다. 한편 시 지역과 구 지역의 경우는 인구가 많을수록 부단체장의 정원이 늘어나야 한다는 인식을 가지고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-36〉 기초자치단체 부단체장의 정수확대 시, 바람직한 적용기준 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 모든 자치단체 | 인구 20만 이상 자치단체 | 인구 30만 이상 자치단체 | 인구 50만 이상 자치단체 | 인구 100만 이상 자치단체 | 기타   | 합계    |       |
|---------|-------|---------|----------------|----------------|----------------|-----------------|------|-------|-------|
| 전체      | 300   | 13.7    | 11.3           | 13.0           | 39.3           | 21.3            | 1.3  | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시     | 100     | 5.0            | 11.0           | 13.0           | 50.0            | 21.0 | -     | 100.0 |
|         | 군     | 100     | 30.0           | 13.0           | 11.0           | 27.0            | 16.0 | 3.0   | 100.0 |
|         | 구     | 100     | 6.0            | 10.0           | 15.0           | 41.0            | 27.0 | 1.0   | 100.0 |

### 13) 자치단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성

단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성에 대한 지역별 조사결과를 살펴보면, 세 지역 모두에서 ‘필요하다’는 응답이 가장 높게 나타났다. 또한 ‘보통’을 제외하고 필요성을 분석할 결과에서도 필요하다는 의견이 압도적으로 높게 나타났다. 한편 구 지역의 필요성 인식 수준이 상대적으로 시·군 지역에 비해 낮게 나타났다.

〈표 4-37〉 단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 300   | 1.3        | 1.7     | 14.7 | 59.3 | 23.0    | 100.0 | 3.0   | 82.3 |      |
| 자치단체 유형 | 시     | 100        | 3.0     | 2.0  | 14.0 | 58.0    | 23.0  | 100.0 | 5.0  | 81.0 |
|         | 군     | 100        | -       | -    | 9.0  | 64.0    | 27.0  | 100.0 | -    | 91.0 |
|         | 구     | 100        | 1.0     | 3.0  | 21.0 | 56.0    | 19.0  | 100.0 | 4.0  | 75.0 |

#### 14) 현행 부단체장제도 운영의 문제점

현행 부단체장제도 운영과 관련한 문제점에 대한 지역별 조사 결과는 지역특성에 따라 다소 상이한 결과가 나타났다. 시 지역의 경우, ‘빈번한 인사 이동’이 33.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘권한 부족’ 26.0%, ‘부단체장 임명 시 상급기관의 관여’ 23.0% 순으로 나타났다. 군 지역은 ‘부단체장 임명 시 상급기관의 관여’가 32.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘빈번한 인사 이동’ 26.0%, ‘단체장과의 호흡 불일치’ 17.0% 순으로 나타났다. 마지막으로 구 지역의 경우는 ‘빈번한 인사 이동’이 27.0%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로는 ‘권한 부족’ 19.0%, ‘단체장과의 호흡 불일치’ 16.0% 순으로 나타났다.

부단체장제도 운영과 관련하여서는 지역의 특성에 따라 상이한 결과가 나타났다. 특히 군 지역의 경우는 부단체장 임명시 상급기관이 관여하여 빈번한 인사가 발생하고, 상급기관의 관여로 인해 단체장과 부단체장이 협력의 관계에 한계가 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-38〉 현행 부단체장제도 운영의 문제점 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 단체장과의 호흡 불일치 | 빈번한 인사 이동 | 업무 추진에 필요한 예산 부족 | 업무 처리 능력 및 열정 부족 | 권한 부족 | 업무처리과정에서 상급기관과의 문제 | 부단체장 임명 시 상급기관의 관여 | 합계    |       |
|---------|-------|--------------|-----------|------------------|------------------|-------|--------------------|--------------------|-------|-------|
| 전체      | 300   | 14.0         | 28.7      | 7.3              | 5.0              | 20.0  | 2.3                | 22.7               | 100.0 |       |
| 자치단체 유형 | 시     | 100          | 9.0       | 33.0             | 5.0              | 2.0   | 26.0               | 2.0                | 23.0  | 100.0 |
|         | 군     | 100          | 17.0      | 26.0             | 5.0              | 4.0   | 15.0               | 1.0                | 32.0  | 100.0 |
|         | 구     | 100          | 16.0      | 27.0             | 12.0             | 9.0   | 19.0               | 4.0                | 13.0  | 100.0 |

### 15) 현행 부단체장제도 개선의 필요성

현행 부단체장제도 개선의 필요성에 대한 지역별 조사결과를 살펴보면, 모든 지역에서 ‘필요하다’라는 응답이 가장 높게 나타났다. 그리고 ‘보통’ 응답을 제외한 후 필요성을 재분석한 결과를 살펴보면 필요하다는 의견이 압도적으로 높게 나타나고 있다. 특히 군 지역에서 다른 지역에 비해 현 부단체장제도의 개선 필요성을 더 많이 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-39〉 부단체장제도 개선의 필요성 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 전혀 필요하지 않다 | 필요하지 않다 | 보통   | 필요하다 | 매우 필요하다 | 합계    | 불필요   | 필요   |      |
|---------|-------|------------|---------|------|------|---------|-------|-------|------|------|
| 전체      | 300   | 1.3        | 8.0     | 32.0 | 47.3 | 11.3    | 100.0 | 9.3   | 58.7 |      |
| 자치단체 유형 | 시     | 100        | 4.0     | 6.0  | 33.0 | 45.0    | 12.0  | 100.0 | 10.0 | 57.0 |
|         | 군     | 100        | -       | 5.0  | 20.0 | 61.0    | 14.0  | 100.0 | 5.0  | 75.0 |
|         | 구     | 100        | -       | 13.0 | 43.0 | 36.0    | 8.0   | 100.0 | 13.0 | 44.0 |

### 16) 부단체장에게 중요한 덕목

부단체장에게 중요한 덕목에 대한 지역별 조사결과를 살펴보면, 세 지역 모두에서 ‘업무처리 능력 등 전문성’이 가장 중요한 덕목으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 각 지역별 결과를 세부적으로 살펴보면, 시 지역의 경우 ‘업무 처리 능력 등 전문성’이 49.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로 ‘업무처리에 있어서 정치적 중립성’ 16.0%, ‘중양 또는 유관기관과의 협조’ 13.0% 순으로 나타났다. 군 지역은 ‘업무 처리 능력 등 전문성’이 50.0%로 가장 높게 나타났으며 그 다음으로는 ‘중양 또는 유관기관과의 협조’ 24.0%, ‘업무처리에 있어서 정치적 중립성’ 17.0% 순으로 나타났다. 마지막으로 구 지역의 경우는 ‘업무 처리 능

력 등 전문성'이 44.0%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로는 '중앙 또는 유관기관과의 협조' 26.0%, '업무처리에 있어서 정치적 중립성' 17.0% 순으로 나타났다.

〈표 4-40〉 부단체장에게 중요한 덕목 : 공무원

(단위: 명, %)

| 구분      | 응답자 수 | 기관장과 같은 이념과 생각 | 근무지와의 지연·학연 기타 관련성 | 업무 처리 능력 등 전문성 | 중앙 또는 유관기관과의 협조 | 선거직 기관장의 전횡 견제 | 업무처리에 있어서 정치적 중립성 | 합계    |
|---------|-------|----------------|--------------------|----------------|-----------------|----------------|-------------------|-------|
| 전체      | 300   | 5.0            | 1.7                | 47.7           | 21.0            | 8.0            | 16.7              | 100.0 |
| 자치단체 유형 | 시     | 100            | 6.0                | 4.0            | 49.0            | 13.0           | 12.0              | 100.0 |
|         | 군     | 100            | 4.0                | 1.0            | 50.0            | 24.0           | 4.0               | 100.0 |
|         | 구     | 100            | 5.0                | -              | 44.0            | 26.0           | 8.0               | 100.0 |

#### 4. 응답자 특성별 인식 차이 분석

부단체장에 대한 공무원과 전문가의 응답 중, 부단체장제도에 대한 주요 항목을 대상으로 공무원과 전문가, 그리고 시·군·구 공무원간 응답 차이를 확인하기 위해 평균비교검정(t-test)을 실시하였다. 각 질문에 대한 집단간 평균의 차이는 부단체장 제도에 대한 집단간 인식의 차이를 나타낸다고 볼 수 있다. 분석을 통한 인식차이의 도출은 추후 부단체장 제도개선 과정에서의 쟁점이 될 수 있는 사항을 파악하는 데 기여할 수 있을 것이다.

##### 1) 공무원과 전문가간 인식 차이 분석

공무원과 전문가간 응답 결과의 평균 차이를 비교하였다. 그 결과 부단체장의 권한확대 필요성, 특·광역시 부단체장의 인원 증가 필요성, 자치단체장과 부단체장간 역할분담의 필요성, 부단체장제도의 개선 필요성에 대해서는 공무원과 전문가간 평균차이가 발생하지 않았다. 따라서 이들 항목에 대해서는 통계적으로

유의미한 공무원과 전문가간 인식차이가 나타나지 않았다. 하지만 부단체장 명칭변경의 필요성과 시·군·구 부단체장의 인원증대의 필요성에 대해서는 공무원과 전문가의 응답 평균이 통계적으로 유의미한 차이를 보여 인식차이가 있는 것으로 나타났다.

### (1) 부단체장 권한 확대<sup>14)</sup>

부단체장 권한 확대의 필요성에 대해 공무원과 전문가 간 인식차이를 분석한 결과, 두 집단 간에는 통계학적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 리커트 척도(likert scale)로 측정시 ‘적정’은 ‘3’으로 기입하였던 점을 감안하면 공무원의 응답 평균은 3.57, 전문가의 응답평균은 3.69로써 전문가가 부단체장 권한 확대의 필요성을 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타났으나 t-test를 통해 분석한 결과에 따르면 이는 통계적으로 유의미한 차이로 인식하기에 어려움이 있다. 따라서 두 집단 모두 부단체장 권한 확대의 필요성에 대해 필요하다고 인식하고 있으나 집단 간에는 통계적으로 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-41〉 부단체장 권한 확대에 대한 집단 간 t-test 결과

|                   | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)   |
|-------------------|----------------|----------------|-----------------|
|                   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                 |
| 부단체장 권한 확대<br>필요성 | 3.57<br>(0.87) | 3.69<br>(0.83) | 1.39<br>(0.165) |
| N/df              | 450/448        |                |                 |

주1) \* p < 0.05, \*\* p < 0.01

14) 설문지에서의 부단체장 권한 강화 필요성 문항은 지금보다 크게 확대=1, 지금보다 조금 확대=2, 지금 수준이 적정=3, 지금보다 축소=4, 지금보다 크게 축소=5로 기입되어 있으나 인식차이분석에서는 다른 항목에서의 분석결과와 일치시키기 위하여 지금보다 크게 축소=1로, 지금보다 크게 확대=5로 기입하여 분석하였다.

### (2) 부단체장 명칭변경

부단체장 명칭변경의 필요성을 묻는 질문에 대한 공무원과 전문가간 인식 차이를 살펴본 결과 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 공무원의 응답결과의 평균은 2.99, 전문가의 응답결과의 평균은 3.29로 나타났고, 이에 대한 평균비교 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 따라서 부단체장의 명칭 변경과 관련하여 전문가가 공무원에 비해 명칭 변경의 필요성을 높게 인식하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-42〉 부단체장 명칭 변경 필요성에 대한 집단 간 t-test결과

|                   | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)     |
|-------------------|----------------|----------------|-------------------|
|                   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                   |
| 부단체장 명칭 변경<br>필요성 | 2.99<br>(0.82) | 3.29<br>(1.22) | 3.06**<br>(0.002) |
| N/df              | 450/448        |                |                   |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### (3) 특·광역시 부단체장 인원 증대

특·광역시 부단체장 인원 증대의 필요성에 대해 공무원과 전문가간 통계적으로 유의미한 인식 차이는 나타나지 않았다. 공무원의 응답 결과 평균이 2.58, 전문가의 응답결과 평균이 2.41로 나타나 전문가가 공무원에 비해 부단체장 인원 증대에 대해서 더 불필요하게 인식하고 있는 것으로 나타났지만 t-test결과 이와 같은 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 특·광역시 부단체장의 인원 증대에 대해서는 공무원과 전문가 모두 불필요하다는 데에 공감하는 것으로 판단된다.

〈표 4-43〉 특·광역시 부단체장 인원 증대 필요성에 대한 집단 간 t-test 결과

|                         | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)    |
|-------------------------|----------------|----------------|------------------|
|                         | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                  |
| 특·광역시 부단체장<br>인원 증대 필요성 | 2.58<br>(1.02) | 2.41<br>(1.16) | -1.57<br>(0.115) |
| N/df                    | 450/448        |                |                  |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

#### (4) 시·군·구 부단체장 인원 증대

시·군·구 부단체장 인원 증대의 필요성에 대한 공무원과 전문가간 통계적으로 유의미한 인식 차이가 나타났다. 시·군·구 부단체장 인원 증대와 관련한 응답결과를 살펴보면 공무원의 평균은 2.55, 전문가의 평균은 2.25로 전문가가 공무원에 비해 부단체장 인원 증대를 불필요하게 인식하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과에 대한 t-test 결과 통계적으로 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 전문가 집단이 공무원에 비해 시·군·구 부단체장의 인원 증대에 대해 보다 불필요하다고 인식하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-44〉 시·군·구 부단체장 인원 증대 필요성에 대한 집단 간 t-test 결과

|                         | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)      |
|-------------------------|----------------|----------------|--------------------|
|                         | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                    |
| 시·군·구 부단체장<br>인원 증대 필요성 | 2.55<br>(1.14) | 2.25<br>(1.11) | -2.67**<br>(0.008) |
| N/df                    | 450/448        |                |                    |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### (5) 자치단체장과 의 역할분담 필요성

자치단체장과 부단체장간 역할 분담의 필요성에 대해서 공무원과 전문가간 t-test결과, 두 집단간에는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 응답결과의 평균을 살펴보면 공무원은 4.01, 전문가는 3.90으로 나타났다. 따라서 자치단체장과 의 역할분담에 대해서 산술적으로 공무원이 전문가에 비해 높게 나타났으나 집단간 평균 차이는 나타나지 않았다. 즉, 자치단체장과 부단체장 간의 역할분담의 필요성에 대해 전문가 및 공무원 모두 역할분담이 필요하다는 데 공감하는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-45〉 자치단체장과 부단체장의 역할분담 필요성에 대한 집단 간 t-test결과

|                      | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)    |
|----------------------|----------------|----------------|------------------|
|                      | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                  |
| 자치단체장과 의 역할분담<br>필요성 | 4.01<br>(0.75) | 3.90<br>(0.88) | -1.29<br>(0.196) |
| N/df                 | 450/448        |                |                  |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### (6) 부단체장제도 개선

현 부단체장제도 개선의 필요성에 대해서는 공무원과 전문가간 통계적으로 유의미한 인식 차이가 나타나지 않았다. 분석결과 공무원의 응답 결과 평균은 3.59로 나타났고 전문가는 3.70으로 나타나 전문가의 제도개선 필요성에 대한 인식이 더 높다. 하지만 이러한 산술평균의 차이는 t-test 결과에 의하면 통계적으로 유의미한 수준이 아닌 것으로 나타났다. 따라서 부단체장 제도 개선에 대한 공무원 및 전문가의 필요성 인식 수준은 차이가 없는 것으로 판단된다.

〈표 4-46〉 부단체장제도 개선 필요성에 대한 집단 간 t-test결과

|                  | 공무원            | 전문가            | t 값<br>(유의확률)   |
|------------------|----------------|----------------|-----------------|
|                  | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |                 |
| 부단체장 제도개선<br>필요성 | 3.59<br>(0.84) | 3.70<br>(0.97) | 1.27<br>(0.204) |
| N/df             | 450/448        |                |                 |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

## 2) 시·군·구 공무원간 인식 차이 분석

추가적으로 시·군·구 공무원간 인식 차이를 확인하기 위한 분석을 분산분석(ANOVA)<sup>15)</sup>을 통해 실시하였다. 이는 시·군·구 별로 지역적 특성이 다르므로 이에 따라 부단체장의 역할에 대한 기대에도 차이가 있을 것이라는 것을 전제로 하였다. 분석 결과를 종합하면, 지방자치단체장과 부단체장간의 역할 분담의 필요성, 부단체장제도의 개선 필요성에 대해서 지역별로 인식 차이가 있는 것으로 나타났다.

### (1) 부단체장 권한 확대<sup>16)</sup>

부단체장 권한 확대의 필요성에 대해서는 시·군·구 공무원 간 통계적으로 유의미한 인식 차이가 나타나지 않았다. 분석 결과 시·군·구 지역간 부단체장 권한 확대 필요성에 대한 평균 차이는 존재하지만, 이러한 평균차이는 통계적으로 유의미하지 않은 수준이다. 결과적으로 시·군·구 지역 모두 부단체장 권한 확대의 필요성에 대해서 일정 수준 이상 공감하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

15) 사후검정은 Tukey HSD 방법을 활용하였다.

16) 설문지에서의 부단체장 권한 강화 필요성 문항은 지금보다 크게 확대=1, 지금보다 조금 확대=2, 지금 수준이 적정=3, 지금보다 축소=4, 지금보다 크게 축소=5로 기입되어 있으나 인식차이분석에서는 다른 항목에서의 분석결과와 일치시키기 위하여 지금보다 크게 축소=1로, 지금보다 크게 확대=5로 기입하여 분석하였다.

〈표 4-47〉 부단체장 권한 확대 필요성에 대한 지역별 인식 차이

|                   | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률  |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|------|-------|
|                   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |       |
| 부단체장 권한 확대<br>필요성 | 3.70<br>(0.91) | 3.50<br>(0.93) | 3.57<br>(0.87) | 1.58 | 0.206 |
| N                 | 100            | 100            | 100            |      |       |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

## (2) 부단체장 명칭 변경

부단체장 명칭 변경의 필요성과 관련하여 시·군·구 지역 공무원 간의 인식 차이는 없는 것으로 나타났다. 각 지역별 응답 평균을 살펴보면 구 지역이 가장 높고 그 다음으로는 군 지역, 시 지역 순으로 나타났지만 각 평균은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다. 따라서 부단체장 명칭 변경과 관련하여 지역에 상관없이 중립적인 입장을 보이고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-48〉 부단체장 명칭 변경 필요성에 대한 지역별 인식 차이

|                   | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률  |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|------|-------|
|                   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |       |
| 부단체장 명칭 변경<br>필요성 | 2.91<br>(0.79) | 3.00<br>(0.80) | 3.07<br>(0.87) | 0.94 | 0.391 |
| N                 | 100            | 100            | 100            |      |       |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

## (3) 특·광역시 부단체장 인원 증대

특·광역시 부단체장 인원 증대 필요성과 관련하여 각 지역별 공무원간 통계적으로 유의미한 인식 차이는 나타나지 않았다. 결과적으로 시·군·구 지역 모두

부단체장 인원의 증대에 대해서 불필요하다고 인식하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 4-49〉 특·광역시 부단체장 인원증대 필요성에 대한 지역별 인식 차이

|                         | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률  |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|------|-------|
|                         | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |       |
| 특·광역시 부단체장<br>인원 증대 필요성 | 2.68<br>(1.04) | 2.62<br>(1.08) | 2.45<br>(0.95) | 1.34 | 0.262 |
| N                       | 100            | 100            | 100            |      |       |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

#### (4) 시·군·구 부단체장 인원 증대

특·광역시 부단체장 인원 증대에서와 마찬가지로 시·군·구 부단체장 인원 증대에 대해서도 각 지역별 공무원의 인식에는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 각 지역별 평균점수를 고려해 보면 시·군·구 지역 공무원들은 기초자치단체 부단체장의 인원 증대에 대해 불필요하다고 인식하고 있으나 이러한 인식에는 차이가 없는 것으로 판단된다.

〈표 4-50〉 시·군·구 부단체장 인원증대 필요성에 대한 지역별 인식 차이

|                        | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률  |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|------|-------|
|                        | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |       |
| 시·군·구 부단체장<br>인원증대 피로성 | 2.72<br>(1.12) | 2.53<br>(1.14) | 2.42<br>(1.13) | 1.77 | 0.171 |
| N                      | 100            | 100            | 100            |      |       |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### (5) 자치단체장과 부단체장간 역할 분담

자치단체장과 부단체장 간 역할 분담의 필요성에 대해서 지역별 공무원간 통계적으로 유의미한 인식 차이가 있는 것으로 나타났다. 시·군·구 지역별 공무원의 응답 평균은 시 지역 3.96, 군 지역 4.18, 구 지역 3.89로 나타났다. 사후분석을 통해 집단간 차이를 확인할 결과, 분산분석에서의 지역간 차이는 군 지역과 구 지역의 인식 차이에서 기인하는 것으로 나타났다. 시 지역과 군 지역, 그리고 구 지역과 시 지역간에는 통계적으로 유의미한 인식 차이가 나타나지 않았다. 따라서 자치단체장과 부단체장간 역할 분담과 관련하여 군지역과 구 지역간에 차이가 있는 것으로 판단할 수 있다. 하지만 군 지역과 구 지역 모두 부단체장간 역할 분담이 필요하다고 인식하고 있으므로 분석에서 나타나는 인식차이는 필요성에 대한 인식 수준 차이로 판단할 수 있다.

〈표 4-51〉 자치단체장과 부단체장간 역할 분담 필요성에 대한 지역별 공무원간 인식 차이

|                        | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률   |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|------|--------|
|                        | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |        |
| 자치단체장과 부단체장간 역할 분담 필요성 | 3.96<br>(0.85) | 4.18<br>(0.57) | 3.89<br>(0.77) | 4.13 | 0.017* |
| N                      | 100            | 100            | 100            |      |        |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

### (6) 부단체장제도 개선

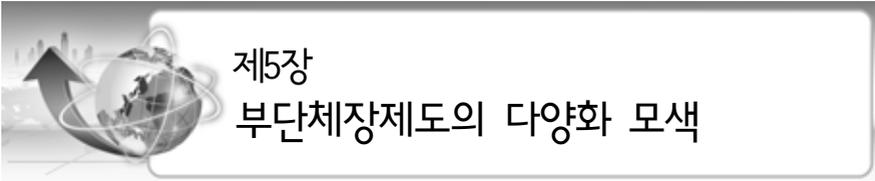
현 부단체장 제도개선의 필요성에 대해서는 지역별 공무원간 통계적으로유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검정 결과, 이와 같은 유의미한 차이는 군 지역과 구지역간 인식 차이, 그리고 구지역과 시 지역간 인식 차이에 기인하는 것으로 나타났다. 한편 시 지역과 구 지역간의 인식 차이는 나타나지 않았다.

분석 결과를 종합해보면, 부단체장 제도 개선에 대해서는 시 지역 공무원과 구 지역 공무원은 인식 차이가 없었으나, 시 지역과 군 지역, 그리고 군지역과 구 지역 공무원 간에는 인식 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 하지만 이와 같은 인식차이는 부단체장제도 개선의 필요성 인식 수준에 대한 정도의 차이로 판단할 수 있다.

〈표 4-52〉 자치단체장과 부단체장간 역할 분담 필요성에 대한 지역별 공무원간 인식 차이

|                   | 시              | 군              | 구              | F값   | 유의확률    |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|------|---------|
|                   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   | 평균<br>(표준편차)   |      |         |
| 부단체장제도<br>개선의 필요성 | 3.55<br>(0.92) | 3.84<br>(0.72) | 3.39<br>(0.81) | 7.65 | 0.001** |
| N                 | 100            | 100            | 100            |      |         |

주1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$



## 제5장 부단체장제도의 다양화 모색

### 제1절 부단체장제도의 다양화의 방향 및 함의

#### 1. 부단체장제도 다양화의 기본 방향

1991년 지방자치의 실시와 더불어 제도적인 측면에서 많은 발전을 해오고 있다. 그동안 지방분권을 추진하기 위하여 분권특별법의 제정, 대도시 특례제도의 강화, 국가사무의 지방이양, 특별행정기관의 정비, 기관위임사무의 폐지 및 법정수임사무 신설, 지방소비세의 도입 등이 이루어졌다. 따라서 지방자치제의 실시 및 지방분권의 추진으로 지방자치단체의 역할과 기능이 점차 확대되고 있는 현 상황에서 이에 부합할 수 있도록 자치제도를 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

부단체장제도 다양화의 기본 방향은 우선적으로 지방자치의 발전 및 지방자치단체의 자율성 강화에 기여할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 참여정부 이래로 지방분권정책의 지속적인 추진과 더불어 중앙과 지방의 관계가 동반자적 관계로 전환되어야 할 것이다. 그리고 지방자치의 발전을 위해 현재의 획일적 지방자치제도를 지양하고, 지역특색을 반영한 다양한 지방자치제도를 도입하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 예를 들어, 기관구성의 경우 전국적으로 획일적으로 구성된 기관에 의해 거의 동일하게 운영되고 있기 때문에 지역특성에 따른 주민의 요구에 제대로 대응하지 못하는 행정의 비대응성과 비효율성을 초래하고 있다. 따라서 부단체장제도의 다양화도 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 지방의회의 역할 강화를 들 수 있다. 지방자치단체에서 부단체장이 차지

하는 위치나 역할의 중요성에도 불구하고, 실제적으로 지방의회가 단체장의 권한에 속하는 부단체장의 임명에 관여할 수 있는 방법이 전혀 없다. 그리고 지역 주민들이 부단체장의 역할을 제대로 인식하기 어려운 경우가 허다하다. 즉, 어떤 사람들이 부단체장으로 임명되어, 얼마나 오랫동안 부단체장으로 근무하며, 지역을 위해서 어떤 일들을 수행하고 있는지 파악하기 어려운 실정이다. 지역주민들의 입장에서 볼 때, 지역발전에 기여할 수 있는 부단체장이 임명될 수 있도록 지방의회가 주민들을 대신하여 영향력을 행사하는 것이 기대되고 있다. 따라서 지역주민이 직접적으로 관여하기 어려운 상황에서 지역주민을 대변하는 지방의회의 관여가 필요하며 앞으로는 부단체장 임명에 지방의회가 참여할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 일부 광역자치단체를 중심으로 부단체장 임명 시 인사청문회를 실시하는 것도 하나의 방안이라고 볼 수 있다.

그러나 지방의회에 관한 논의의 주요쟁점은 지방자치 실시 당시나 지금이나 크게 변하지 않았다. 자치입법권의 확대, 의회사무직에 대한 인사권 확대, 집행부와 지방의회 간의 권한의 합리적 배분 등과 같은 문제들로서 지금까지 지속적으로 논의되고 있으나 앞으로 지속적으로 개선해 나가야 할 것이다.

셋째, 부단체장의 역할 강화를 들 수 있다. 부단체장이 수행하는 역할은 매우 다양한 것으로 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 부단체장의 법령상 역할은 ‘전문성 보좌역할’, ‘정치성 보좌역할’, ‘매개자적 보좌역할’, ‘독자적 역할’ 등이 제시되었다. 지역발전 측면에서 볼 때, 전문성을 겸비한 부단체장을 임명하는 것이 필요하다. 이 경우에 주로 지적되는 문제점으로는 부단체장의 임기가 보장되지 않아서 지방행정의 전문성과 안전성을 보장하기 어려우며, 부단체장의 선임방식이 임명직이라는 점을 들 수 있다(임무룡, 2003: 170). 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 실제적으로 많은 현장 경험과 전문성을 겸비한 공무원들 중에서 부단체장을 임명하도록 해야 한다. 그리고 지방자치단체를 효과적으로 관리할 수 있는 역량도 갖추고 있어야 한다. 이러한 역량을 갖춘 부단체장이 임명되면, 부단체장의 역량에 부합하는 역할이 주어져야 할 것이다.

## 2. 외국 부단체장제도의 함의

미국의 부단체장제도는 자치단체의 기관구성 형태의 다양성으로 인해 부단체장의 명칭, 선출방법 등에 있어서 다양하다. 하지만 전문 행정가로서의 미국의 부단체장은 정치적으로 중립적인 것이 특징이다.

미국의 부단체장의 명칭은 최고 행정관리인, 시 매니저, 관리 감독관 등 다양한 것으로 나타났다. 기관구성 형태에 따라 그 역할이나 권한 범위 등이 다소 차이는 있으나 시정 전반에 걸친 실무에 책임을 지며, 각 부서와 직원을 관리·감독하는 전문행정가로서 역할을 수행하고 있다.

미국의 부단체장의 선출방법은 기관구성 형태에 따라 그 방법에 차이가 있다. 시장이 지명하여 선출하는 방식, 의회의 동의를 얻어 시장이 선출하는 방식, 의회에 의해 선출되는 방식이 있다. 따라서 그 해임도 필요할 때 선출방식과 동일한 방식으로 해임된다.

미국의 부단체장의 임기는 대부분 정해져 있지 않지만 ICMA(2010)의 조사에 의하면 현직에서의 재임기간이 짧지만은 않다. 또한 전·현직 재임기간을 통틀어 경력을 살펴보면, 전문행정가로서의 경력이 상당히 많은 편이다. 미국의 부단체장은 자치단체장의 유고 시 대행권이 없다는 특징을 가지고 있다. 이는 시 매니저/CAO가 20세기 초 정당정치 부패를 극복하고자 정치적으로 중립적인 전문행정가로서 시작된 제도에 기인한다. 자치단체장 유고 시 그 대행권은 자치단체별로 차이는 있으나 대부분 의회 의장이 대행하고 있으며, 시 현장에 그 대행 순서를 정하고 있다.

독일의 부단체장제도의 특징은 우선적으로 주별로 기관구성의 형태가 매우 다양할 뿐만 아니라 이 제도의 구성 및 운영이 상당히 다르다고 볼 수 있다. 독일에서 부단체장의 수가 많은 것은 지방의회 의원이 무보수 명예직이어서 복잡하고, 전문화된 사무를 원활히 처리하기 어렵다는 점과 밀접한 관련이 있다. 행정을 관리하고, 통제하기 위해서는 상근직으로 소관 분야(국)를 책임질 수 있는 관리자가 있어야 한다. 실제적으로 부단체장이 이러한 업무를 담당한다면 당연히

그 수가 증가할 수밖에 없는 실정이다. 엄격한 의미에서 본다면 독일 지방자치 단체의 제1부시장이 우리나라의 부단체장에 해당하는 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여러 명의 부단체장이 단체장과 제1부시장의 직무를 대행할 수 있도록 하고 있어서 제1부시장의 역할만을 강조하기도 어려운 실정이다.

그리고 부단체장의 전문성 확보 차원에서 임기를 보장하여 정치적 여건 변화와는 상관없이 행정을 관리하고, 사무를 조정하고 처리할 수 있도록 하고 있다. 대행의 순서, 분야 및 대상 등에 대해서도 기본조례를 통하여 명확히 정하고 있어서 대행 과정에서의 갈등을 예방할 수 있다. 대행의 순서가 명확하지 않은 경우에 있어서의 대행은 지방의회가 결정을 하도록 되어 있다.

부단체장의 명칭은 일정 규모 이상의 자치단체인 경우, 시장이라고 칭하도록 하고 있으며, 주민의 의해서 선출된 시장은 수석시장으로 칭하고 있다. 일반적으로 부단체장의 공식적인 명칭은 시장이라고 부르고 있는 것으로 나타났다. 그리고 여러 명의 부단체장이 있는 경우, 일반적으로 제1시장, 제2시장 등으로 부르는 것으로 나타났다.

부단체장 임명에 있어서 지방의회가 상당히 큰 역할을 수행하고 있는 것을 볼 수 있다. 주민들에 의하여 선출된 지방의회가 집행부의 부단체장을 선출하도록 함으로써 지방의회와 집행부 간의 연계성을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 지역주민의 대표기구인 지방의회가 중요한 결정을 할 수 있는 기회를 보장하고 있다. 그리고 자치단체장의 대행 순서를 정함에 있어서도 의회가 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

### 3. 설문분석 결과의 함의

전문가와 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과가 부단체장제도의 다양화와 관련하여 어떤 방안을 제시하고 있는지에 대해서 살펴보기로 한다. 이에 대해서는 지방자치단체 공무원의 시각과 전문가의 시각으로 구분하여 살펴보기로 한다.

지방공무원 입장에서 볼 때, 부단체장의 주요 역할은 단체장에 대한 전문성 보좌와 단체장과 공무원 간의 매개자 역할을 가장 중요한 역할로 간주하고 있다. 그러나 부단체장의 권한 조정 측면에선 현 수준이 적정한 것으로 판단하고 있는 것으로 나타났다. 임명방식에 있어서는 단체장이 시장 및 도지사와 협의해서 임명하는 것을 가장 선호하며, 그 다음으로 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명하는 것을 선호하고 있다. 부단체장의 임기가 필요하다는 의견이 많으며, 2~3년 정도가 적정하다고 판단하고 있다. 기초자치단체의 부단체장의 정수 확대는 필요하지 않은 것으로 나타났으며, 만약 부단체장의 수를 확대한다면 50만 이상의 기초자치단체를 대상으로 하는 것이 바람직하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 부단체장제도의 개선은 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

전문가들의 입장을 살펴보면, 부단체장의 주요 역할에 있어서는 공무원들과 마찬가지로 단체장에 대한 전문성 보좌와 단체장과 공무원 간의 매개자 역할을 가장 중요한 역할로 간주하고 있다. 그러나 부단체장의 권한 조정 측면에선 현 수준보다 조금 확대하는 것이 필요하다고 인식하고 있었다. 임명방식에 있어서는 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명하는 것을 가장 선호하며, 그 다음으로 단체장이 시장 및 도지사와 협의해서 임명하는 것을 선호하는 것으로 나타났다. 부단체장의 임기가 필요하다는 의견이 많으며, 2~3년 정도가 가장 적정하다고 판단하고 있다. 기초자치단체의 부단체장의 정수 확대는 필요하지 않다는 의견이 66.7%를 차지하여 현행 유지가 적정한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 부단체장제도의 개선은 필요하다는 의견이 압도적으로 많은 것으로 나타났다.

## 제2절 부단체장제도의 다양화 방안

### 1. 부단체장제도의 다양화 요소 비교

부단체장제도 운영과 관련된 다양한 요소들에 대한 검토를 통하여 개선방안을 모색하는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 외국사례 분석을 통해 도출된 여러 가지 쟁점과 부단체장제도의 주요 구성요소들은 부단체장의 정수, 명칭, 역할 범위, 임명방법, 신분, 임기, 권한대행, 상급기관 관여 여부 등이라고 볼 수 있다.

미국의 기초자치단체와 독일의 기초자치단체를 비교할 때, 독일의 사례들이 부단체장제도의 다양성 정도가 훨씬 강한 것으로 나타나고 있다(<표 5-1> 비교). 미국 샌프란시스코시의 경우, 부단체장제도의 주요 요소 중 임명방법, 임기, 상급기관 관여 등의 요소가 상대적으로 다양성이 강한 것으로 나타났다. 필라델피아시는 신분, 상급기관 관여 등의 요소가 다양성이 강한 편이며, 오클라호마시의 경우는 임명방법과 상급기관 관여 등의 요소가 다양성이 있는 것으로 나타났다. 독일의 경우 명칭과 역할을 제외한 요소들은 3개 도시 모두에서 다양성이 있는 것으로 나타났다. 즉, 부단체장제도의 다양화를 추구할 경우 여러 가지 방안을 제공하는 사례에 속한다고 볼 수 있다.

〈표 5-1〉 외국 부단체장제도의 다양화 비교

|        |        | 정수 | 명칭 | 역할<br>(권한<br>범위) | 임명<br>방법 | 신분 | 임기 | 권한<br>대행 | 상급기관<br>관여 |
|--------|--------|----|----|------------------|----------|----|----|----------|------------|
| 미<br>국 | 샌프란시스코 | ×  | △  | △                | ○        | -  | ○  | ×        | ○          |
|        | 필라델피아  | -  | △  | △                | ×        | ○  | ×  | ×        | ○          |
|        | 오클라호마  | ×  | △  | △                | ○        | -  | ×  | ×        | ○          |
| 독<br>일 | 슈트트가르트 | ○  | ○  | ○                | ○        | ○  | ○  | ○        | ○          |
|        | 뒤셀도르프  | ○  | △  | ○                | ○        | ○  | ○  | ○        | ○          |
|        | 비스바덴   | ○  | ○  | △                | ○        | ○  | ○  | ○        | ○          |

○: 강함, △: 보통, ×: 약함, -: NA

지방자치단체 공무원과 전문가를 대상으로 실시한 설문조사에서 나타난 부단체장제도 다양화에 대한 인식을 비교하면 아래의 <표 5-2>와 같다. 공무원과 전문가들이 공통으로 인식하고 있는 것은 부단체장 임기제의 도입이다. 전문가들이 다양화가 이루어져야 한다고 판단하는 요소로는 부단체장의 역할 확대와 임명방법 개선을 들 수 있다. 그러나 부단체장의 정수를 확대하거나 명칭을 개선하는 것에 대해서는 상당히 부정적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타났다. 앞에서 살펴본 외국의 부단체장제도와 비교할 때, 우리나라의 부단체장제도는 지역의 여건을 상당히 다양화시켜 나가야 함에도 불구하고 부단체장제도 개선에 대하여 소극적인 입장을 견지하고 있는 것으로 판단된다.

<표 5-2> 공무원과 전문가의 부단체장제도 다양화 인식 비교

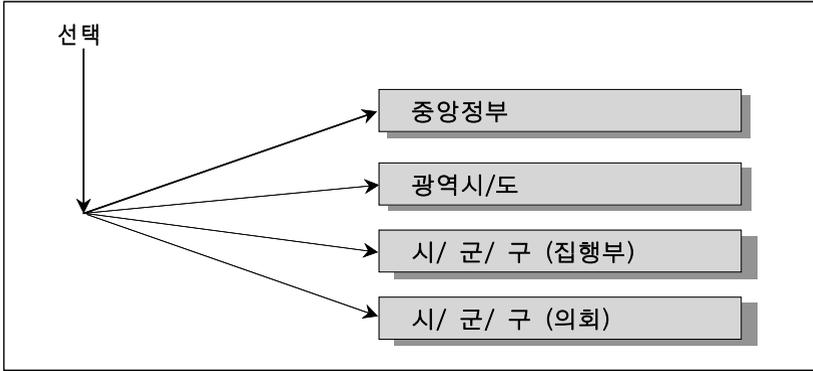
|             |    | 정수 | 명칭 | 역할<br>(권한 범위) | 임명<br>방법 | 임기 | 상급기관<br>관여 |
|-------------|----|----|----|---------------|----------|----|------------|
| 공<br>무<br>원 | 전체 | ×  | ×  | ×             | △        | ○  | ×          |
|             | 시  | ×  | ×  | ×             | △        | ○  | ×          |
|             | 군  | ×  | ×  | ×             | ×        | ○  | ×          |
|             | 구  | ×  | ×  | ×             | ×        | ×  | ×          |
| 전문가         |    | ×  | ×  | ○             | ○        | ○  | ×          |

○: 강함, △: 보통, ×: 약함

## 2. 부단체장제도의 다양화 모색

부단체장제도의 다양화는 우선적으로 향후 제도개선과 관련하여 영향력을 행사할 수 있는 행정수준이 결정되어야 한다. 이와 관련된 행정수준으로는 중앙정부, 특·광역시와 도, 지방자치단체(집행부), 지방의회 등을 들 수 있다(<그림 5-1 참조>).

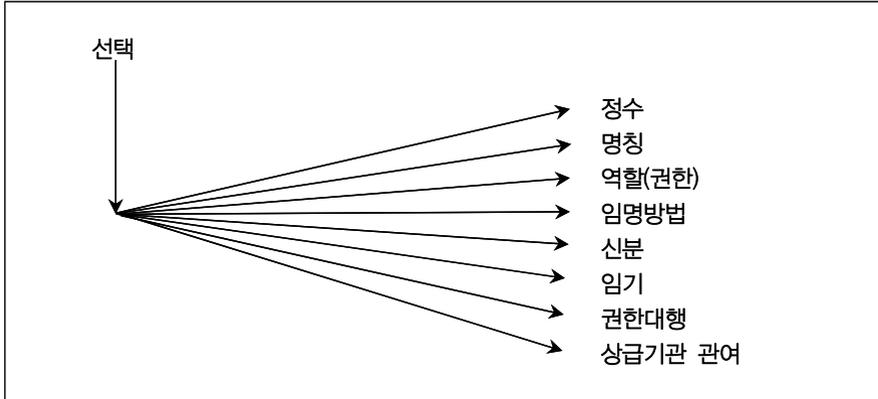
〈그림 5-1〉 행정수준의 선택



행정수준을 선택하는 것은 부단체장제도 다양화에 있어서 제도설계 관련 권한을 더 많이 가지는 것을 의미한다. 예를 들어, 부단체장 임명의 경우, 국가 임명에서부터 시·군·구의회에서의 선출까지 고려될 수 있으며, 하위단위로 내려갈수록 관련 기관의 권한의 정도가 강해진다. 부단체장제도의 다양화는 우선적으로 행정수준의 선택과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 1차적 선택이라고 할 수 있다.

그 다음으로는 부단체장제도의 여러 가지 요소에 대한 선택이 이루어지게 된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 부단체장제도 다양화의 요소로는 정수, 명칭, 역할(권한범위), 임명방법, 신분, 임기, 권한대행, 상급기관 관여 등에 대한 선택이 이루어지게 된다. 이러한 요소에 대한 선택은 기존의 제도선택이론이 주로 거시적인 측면에 중점을 두는 것과는 달리 주로 미시적인 측면에 중점을 두고 있다. 외국의 사례에서 나타난 바와 같이 개별 요소 간에도 그 차이가 상당히 큰 것을 알 수 있다. 따라서 개개 요소들의 스펙트럼의 어디에 위치하느냐에 따라서 부단체장제도의 다양성 정도는 다르게 나타날 것이다.

〈그림 5-2〉 부단체장제도의 주요 요소 선택



설문조사 결과에 부단체장제도를 다양화할 경우, 주요 요소의 선택은 상당히 제한적인 것을 알 수 있다. 공무원과 전문가들이 공통적으로 인식하고 있는 것은 부단체장의 임기제 전환이 전부이며, 전문가들의 의견에 따르면, 역할과 임명 방식을 다양화하는 것도 필요한 것으로 나타나고 있다. 그러나 외국의 경우와 비교할 때, 부단체장제도의 다양화에 대한 인식은 상당히 제한되어 있다.

향후 부단체장제도 다양화와 관련하여 논의되어야 할 부분을 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 우선적으로 임기와 관련하여서는 부단체장에 대한 임기제를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있으며, 임용방식과 관련하여 지방자치단체장이 선택한 후보에 대한 지방의회의 동의 등 절차 제도화와 관련하여 의회의 동의 절차에 대한 논의가 필요하다. 또한 광역단체장이 주도 또는 간섭하는 부단체장 임용방법에 대한 개선이 필요하며, 공모제와 인력풀과 관련하여 현재 광역자치단체 공무원으로 한정된 인력풀을 사회 전체로 확대하는 것에 대한 고려가 필요하다. 권한 배분과 관련하여 지방자치단체장에게 지나치게 집중된 권한의 일부를 부단체장에게 위임하여 단체장의 업무 부담을 경감하도록 법령(조례 등)에 구체화 하는 것이 필요하다.

그리고 장기적인 측면에서 볼 때, 기관구성 다양화가 이루어질 경우, 이에 근거한 부단체장제도 다양화에 대한 기준 설정 및 종합적인 검토가 필요하다. 기

관구성 다양화에 대한 논의가 지속적으로 전개되고 있지만 아직까지 어떤 방향으로 어느 정도 수준까지 다양화를 인정할 것인가에 대해서 결정된 것이 없는 실정이다. 따라서 부단체장제도의 다양화는 향후 기관구성의 다양화에 대한 논의와 검토 과정에서 심도 있게 논의되어야 할 부분이다. 여하튼 지방자치 및 분권의 가속화로 자치단체의 역할과 기능이 매우 다양화되고 있어서 획일적인 제도보다는 다양성을 추구하는 제도의 도입·운영이 필요하다.



지방자치의 실시 이후 지방자치의 발전에 기여할 수 있는 다양한 새로운 제도들이 생겨나거나 기존의 제도들을 개선하기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 부단체장제도의 다양화 방안 모색도 이러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 선거에 의해서 선출된 자치단체장이 정치적인 업무를 원활히 수행하기 위해서는 전문성에 기초하여 단체장을 보좌하고, 자치단체 소속 공무원들을 지도·감독할 수 있는 역량 있는 부단체장이 필요하다. 그러나 그동안 지방자치단체에서 부단체장이 차지하는 역할의 중요성에도 불구하고, 이에 대한 체계적인 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 이러한 맥락에서 본 연구는 자치제도의 발전과 지방자치단체의 안정적인 운영 측면에서 부단체장제도의 다양화 방안에 관한 종합적인 분석을 실시하였다.

부단체장제도의 다양화 방안을 모색하기 위한 목적 하에 제2장에서는 제도에 대한 이론적 논의, 부단체장제도의 변천과정, 부단체장의 법적 지위와 역할, 선행연구 등에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 뉴욕, 베를린 등과 같은 대도시의 부단체장제도를 포함하여 미국과 독일의 기초자치단체의 부단체장제도를 기관 구성의 형태, 부단체장 정수, 명칭, 역할, 임명방법, 신분, 임기, 권한대행 여부 등에 관한 기준에 기초하여 비교·분석하였다. 제4장에서는 부단체장의 특성을 분석하였으며, 지방자치단체 공무원과 전문가 등을 대상으로 부단체장제도 전반에 관한 설문조사를 실시하였다. 제5장에서는 부단체장제도의 개선방안 모색을 위해 외국사례와 설문조사에 기초하여 부단체장제도 다양화를 위한 함의를 도출하고, 다양화 방안을 모색하였다.

현재 우리나라의 부단체장은 그 역할에 법에 명확히 규정되어 있지 않기 때문에 역할이 모호하고 행사할 수 있는 권한이 많지 않다는 문제점이 있다. 한편 민

선 자치단체장의 선출 이후, 부단체장에게는 전통적인 지방자치단체장의 보좌기능 뿐만 아니라 자치단체와 중앙정부 또는 상위정부와의 소통의 확보, 자치단체장의 견제역할 등이 새로이 요구되고 있다. 따라서 이를 위해서는 부단체장제도 개선이 필요하다. 부단체장제도 개선을 통한 부단체장의 역할의 변화를 위해서는 단순한 제도 운영만이 아닌 임명단계에서 부단체장의 해임까지 종합적인 제도개선이 요구된다. 이는 부단체장에게 요구되는 다양한 역할을 수행하기 위해서는 법률을 통한 역할의 구체화, 그리고 임명방식의 개선, 임기의 결정 등이 수반되어야 하기 때문이다.

공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사의 결과에서도 부단체장의 제도개선 필요성, 역할·권한 확대, 지방자치단체장과의 역할구분과 임명방식의 개선 등에 대한 공감대가 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 특히 부단체장에게 가장 중요시 되는 능력으로는 업무처리의 전문성으로 나타났고 단체장과 소속 공무원의 중간관리자로서의 역할이 부단체장에게 있어 중요시 되는 것으로 분석되었다. 이는 부단체장과 자치단체장과의 역할 구분이 필요하다는 공무원과 전문가의 인식수준이 높은 것을 감안하면 부단체장이 자치단체의 행정 전반을 관장하는 ‘업무최고책임자(Chief Operating Officer: COO)’의 역할을 담당하는 것이 필요하다는 인식으로 판단할 수 있다. 본 연구에서 다루었던 미국, 일본, 독일의 부단체장 사례에서도 이러한 부단체장의 역할들을 찾아볼 수 있다. 미국의 경우 CAO가 일상적인 행정업무를 전문성을 바탕으로 행사하고 있으며, 독일에서는 부단체장이 법률로 정해진 부문에 대한 정책결정을 독자적으로 수행하기도 한다. 하지만 미국과 독일 그리고 일본의 부단체장제도는 우리나라와 다른 행정환경 하에서 제도가 운영되고 있고 우리나라와 같이 전국적으로 일원화된 제도운영이 아닌 지방자치단체의 특성에 맞게 여러 유형의 부단체장제도가 운영되고 있으므로 우리나라의 지방자치 환경에 적합한 형태로 운영되도록 해야 할 것이다.

본 연구의 한계로는 부단체장을 대상으로 설문조사를 실시하지 못하여 부단체장제도 다양화에 대하여 부단체장들의 인식분석은 이루어지지 못하였다. 그리고 부단체장에게 주어진 역할과 실제적인 역할 간에 어떤 차이가 있으며, 단체장과

부단체장과의 역할이 실제로 어떻게 분담되고 있는지에 대한 분석이 이루어지지 않았다. 따라서 앞으로는 다양한 관점, 접근방법 등에 기초하여 부단체장에 대한 연구가 체계적으로 이루어져 지방자치제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강혜련. (2009). “동유럽 체제이행 연구에서 제도적 선택논의: 특성비교를 위한 분석틀의 모색”. 『통일연구』, 13(2): 99-134.
- 강황선(2002). 「지방정부의 자치조직권한에 관한 연구」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김동훈(1996). “부단체장의 지위와 역할 어떻게 정립해야 하나”, 『지방자치』. 통권92호 ('96.5), 10-14.
- 김경동. (2011). “공공갈등과 방폐장 입지사례 연구:IAD를 통한 경주와 부안의 비교분석”. 동국대학교 석사학위논문.
- 김기욱(2000). 「지방자치행정론」. 서울: 법영사.
- 김병국(1990). 「지방자치단체의 부단체장제도 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김병국 외(1993). 「지방자치단체장과 부단체장간의 기능배분」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김석태(1994). “지방정부 집행기관에서의 정치와 행정 간의 관계”, 『대구경북행정학회보』 6(2).
- 김선명. (2007). “신제도주의 이론과 행정의 적응성 : 역사적 제도주의를 중심으로”. 『한독 사회과학논총』, 17(1): 211-239.
- 김순은(1995). “지방자치시대의 지역정치의 과제와 발전방향”, 『동의대지방행정연구』. 5.
- 김해룡(2009). “지방자치단체의 부단체장 임명제도와 그 개선방안”, 『자치행정』. 통권251호 (2009년 2월), 57-59.
- 남재걸. (2012). “지방행정체제 개편의 경로진화 연구 : 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로”. 『지방행정연구』, 26(2): 55-86.
- 박재영(2000). “지방자치 올바르게 가는 것인가? 자치행정의 책임성 확보 방안-기초부단체장 국가직화에 대하여”, 『자치공론』. 통권67호 (2000.11), 44-53.
- 문동호(1996). 「단체장과 부단체장의 직무분담에 관한 연구」. 수원: 내무부지방행정연수원.
- 송재복. (2006). “위기상황 하에서의 제도선택의 적정성연구”. 『한국거버넌스학회보』, 13(2): 23-47.
- 손희준(2012). “이명박정부 지방재정 정책의 성과와 과제”, 한국지방행정연구원, 「지방자치 성과평가와 향후 발전 방향」 세미나 자료집.
- 심익섭(1998). “부단체장의 신분 및 명칭변경”, 『지방행정정보』. 통권63호('98.2), 10-14.

- 안영훈(2012). “영국의 지방정부 구조의 유형”, 「자치행정」. (2012. 3), 10-13.
- 오재일(1999). “기초자치단체의 부단체장, 지방직이나 국가직이냐”, 「지방자치」. 통권128호 ('99.5), 31-35.
- 이경훈(2001). “민선 지방자치단체에 있어서 부단체장 역할에 관한 고찰”, 「지방행정」, 통권 576호, 102-111.
- 이경훈(2002). “우리나라 기초지방자치단체에 있어서 부단체장의 역할에 관한 연구”, 「지방정부연구」. 6(1): 135-158.
- 이석형(1989). “지방자치단체장 직선에 따른 부단체장의 지위와 권한”, 「대구지역사회개발논총」. 11.
- 이성복(2000). “부단체장의 국가직화의 필요성에 관하여”, 「자치공론」. 통권67호(2000.11), 33-43.
- 이용훈. (2012). “지역개발분야의 공공갈등 원인과 해결과정에 관한 연구”. 인하대학교 박사학위 논문.
- 이철규(2007). “지방자치단체장과 부단체장의 역할분담방안 연구”, 「경기논단」. 9(3): 109-132.
- 임경호(1989). “기관장 직선제에 따른 부기관장의 지위와 권한”, 「지방자치」. 11.
- 임무룡(2003). 「지방자치단체장과 부단체장의 합리적 역할관계의 발전에 관한 연구: 강원도 기초자치단체를 중심으로」. 강원대학교 박사학위 논문.
- 육동일(1999). “주민 뜻에 맡겨야 할 부단체장의 신분과 역할”, 「지방자치」. 통권132호 ('99.9), 10-14.
- 육동일(2002). “부단체장의 임명방식과 역할 연구”, 「지방자치」. 통권160호 (2002. 1), 22-24.
- 전진석(2001). “부단체장의 견제적 리더십에 관한 연구 : 단체장의 리더십에 대한 부단체장의 보완적 역할을 중심으로”, 「공공정책연구」. 9(1): 119-140.
- 조덕훈. (2011). “신체주주의 접근에 의한 부동산 중개윤리제도의 발전방안 연구”. 「공간과 사회」, 21(1): 183-218.
- 조정찬(1999). “지방자치단체 부단체장의 지위와 역할”, 「법제연구」. 17: 205-223.
- 조정찬(2006). “지방자치단체의 집행기관”, 「자치행정」. 통권215호(2006. 2), 53-56.
- 지방행정연구소(2006). “영미형 '매니저' 제도를 비교하면서 부지사·부시장촌장(副市町村長) 제도의 개혁”, 「자치행정」. 통권222호 (2006. 9), 72-76.

- 최창수(2012). “새로운 지방정부 구조의 탐색”, 「자치행정」. 통권289호 (2012. 4), 26-29.
- 최영출(2012). “우리나라 지방자치단체 기관구성의 다양화 방향”, 「자치행정」. 통권289호 (2012. 4), 30-33.
- 하연섭. (2002). “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴”. 「한국행정학보」, 36(4): 339-359.
- Adrian, C.(1988). “Form of City Government in American History”, *The Municipal Year Book. 1988*. Washington. DC: International City/County Management Association.
- Bätge, Frank u. a.(2011). *Handbuch für Bürgermeister*. Wiesbaden: Kommunal-und Schul-Verlag.
- Carr, J.B., and Karuppusamy, S.(2008). “The Adopted Cities Framework: On Enhancing its Use in Empirical Research”, *Urban Affairs Review*, 43(6): 875-86.
- Copus, Colin(2011). *Elected Mayors in English Local Government: Creating a New Political Dynamic*. Paper for the 61st Political Studies Association Annual Conference, 19th-21st 2011, London.
- DCLG(2006). *The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly - A Consultation Paper on Changes to the Mayor of London Order 2000*, London.
- DeSantis, V.S., and Renner, T.(2002). “City Government Structures: An Attempt at Clarification”, *State & Local Government Review*. 34(2): 95-104.
- Dreißler, Ulrich(2010). “Kommunalpolitik in Hessen”, in Kost, Andreas und Wehling, Hans-Georg(Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Dye, Thomas R. and Susan A. MacManus(2009). *Politics in States and Communities*. 13th ed. Pearson Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ.
- ElCock, Howard and Fenwick, John(2007). “Comparing Elected Mayors”, *International Journal of Public Sector Management*, 20(3): 226-238.
- Frederickson, H. G., Johnson, G., and Wood, C.(2004). *The Adopted City: Institutional Dynamics and Structural Change*. Armonk, NY; ME Sharpe.
- Geis, Max-Emanuel(2011). *Kommunalrecht*. 2. Aufl., München: Verlag C. H. Beck.

- Gibson, Clark, John Williams, and Elinor Ostrom(2005). "Local Enforcement and Better Forests", *World Development*, 33(2): 273-284.
- Gisevius, Wolfgang(1999). *Der neue Bürgermeister. Vermittler zwischen Bürger und Verwaltung*. Bonn: Verlag Diez Nachfolger.
- Hannah, S.B.(1987). "Checks and Balances in Local Government: City Charter Amendments and Revisions in Michigan, 1960-1985", *Journal of Urban Affairs*. 9(4): 337-53.
- Henneke, Hans-Günter(2010). "Der Landrat - Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung", Schliesky, Utz(Hrsg.) *Selbstverwaltung im Staat der Informationsgesellschaft*, Universität Kiel: Kiel, 13-46.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen(2009). *Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister*. Düsseldorf.
- International City/County Management Association(2003). *The Municipal Year Book 2003*. Washington DC.
- International City/County Management Association(2010). *The Municipal Year Book 2010*. Washington DC.
- Jones, Eric C.(2003). "Building of Ostrom's Theory. The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival and Performance of Common-Property Institutions", *Journal of Ecological Anthropology*, 7: 65-72.
- Kemp, Roger L. (ed.)(2007). *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*, McFarland.
- Kerrouche, Eric(2005). "The Powerful French Mayor: Myth and Reality", Berg, Rikke and Rao, Nirmala(eds.). *The Local Political Executive*, Houndmilla: Palgrave, 150-167.
- Korte, Karl\_Rudolf(2009). *Wahlen in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: Wochenschau Verlag.
- Kost, Andreas(2010). "Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen", in Kost, Andreas und Wehling, Hans-Georg(Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kost, Andreas und Wehling, Hans-Georg(Hrsg.)(2010). *Kommunalpolitik in den deutschen*

- Ländern. *Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(2): 66-94.
- Lee, S. J. and D. S. Yoo(2012). "The Adoption of Collaborative Governance Institutions: The EPA-States Performance Partnership Agreements(PPAs)". *International Review of Public Administration*, 17: 143-161.
- Lester, Paul(2009). *Mayor of London. Parliament and Constitution*, Centre.
- Lubell, Mark et al.(2002). "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institution", *American Journal of Political Science*, 46(1): 148-163.
- Merge, J. and Bertrana, X(2007). "Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europa", *Local Government Studies*, 33(2): 181-194.
- Nelson, K. L., and Svara, J. H.(2010). "Adaptation of Models Versus Variations in Form: Classifying Structures of City Government", *Urban Affairs Review*. 45(4): 544-562.
- New York State(2009). *Local Government Handbook*. Washington.
- Müller, Matthias(2011). *Kommunalrecht Baden-Württemberg*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Ostrom, Vincent(1991). *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.
- Ostrom, Vincent(2006). "Citizen-Sovereigns: The Source of Contestability, the Rule of Law, and the Conduct of Public Entrepreneurship", *Political Science and Politics*, 39(January): 13-17.
- Ostrom, Vincent(2007). *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 3rd ed. Lanham, MD: Lexington Books.
- Ostrom, Elinor(2011). "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", *Policy Studies Journal*, 39(1): 7-27.
- Rao, Nirmala(2005). "From Committees to Leaders. The British Experience", Berg, Rikke and Rao, Nirmala(eds.). *The Local Political Executive*, Houndmilla: Palgrave, 85-101.
- Recklinghausen Kommunalpolitische Vereinigung e.V.(Hrsg.)(2009). (Ober-) *Bürgermeister und Landrat in Nordrhein-Westfalen: Aufstellung - Rechtsstellung - Versorgung*,

KPV-DBG.

- Reynaert, Herwi et al.(eds.)(2011). *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President?*, Brugge: Nomos.
- Röber, Manfred(Hrsg.)(2012). *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Ross, Bernard H. and Myron A. Levine(2006). *Urban Politics: Power in Metropolitan America*. Thomson Wadsworth: Belmont, CA.
- Schmidt, Thorsten Ingo(2011). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schuppert, Gunnar Folke(1996). "Institutional Choice im öffentlichen Sektor", Grimm, Dieter(Hrsg.). *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 647-683.
- Shaap, L. et al.(2009). "Mayors in Seven European Countries: Part 1 - Selection Procedures and Statutory Position", *Local Government Studies*, 35(1): 95-108.
- Smith, Kevin B., and Alan Greenblatt, and John Buntin(2005). *Governing States & Localities*. CQ Press: Washington D.C.
- Streeck., Wolfgang & Thelen., Kathleen (2005). Introduction: Institutional Change in advanced Political Economies, in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(eds) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- Svara, James H. & Watson, Douglas, J.(2010). "Introduction. Framing Constitutional Contests in Large Cities", Svara, James H. & Watson, Douglas, J.(eds.). *More than Mayor or Manager: Campaigns to Change Form of Government in America's Large Cities*. Washington: Georgetown University Press, 1-22.
- Verheul, Wouter J. and Shaap, Linze(2010). "Strong Leaders? The Challenges and Pitfalls in Mayor Leadership", *Public Administration*, 88(2): 439-454.
- Wehling, Hans-Georg(2006). "Unterschiedliche Verfassungsmodelle", BPB (Hrsg.). *Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung*, Heft. 242, Bonn.
- Wehling, Hans-Georg(2010). "Kommunalpolitik in Baden- Württemberg", in Kost, Andreas und Wehling, Hans-Georg(Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wehling, Hans-Georg(2012). "Bürgermeister", Remmert, Barbara und Wehling, Hans-

- 
- Georg(Hrsg.), *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 61-77.
- Witt, Paul(2010). "Wohin entwickelt sich der Beruf der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters in der Zukunft?", Witt, Paul(Hrsg.), *Karrierchance Bürgermeister. Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur*, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 189-204.
- Wollmann, Helmut(2005). "The Directly-Elected Executive Mayor in German Local Government", Berg, Rikke and Rao, Nirmila(eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave: New York, 29-41.
- Zivier, Ernst R.(2008). *Verfassung und Verwaltung von Berlin*, 4. Aufl., BWV: Berlin.

## ■ ■ Abstract

# Alternatives to Diversify Institutions of Vice Mayor in Local Governments

Since the direct election of mayor of local governments, 1995, there have been many institutional development and various studies on local autonomy system have conducted. Local autonomy has strived to improve transparency and democracy and to strengthen responsiveness for citizen and local economic revitalization. Local residents have strongly expressed their demands on mayor after the implementation of direct election. The need for more enhanced mayoral leadership and political role to reflect various demands of local residents has increased. Along with the demand for enhanced mayoral roles, the importance of vice mayor has been also increased.

However, there are no systematic studies on roles of vice mayor, relationship with mayor, status, authority, appointment and so on. Therefore, the purpose of this study examines roles of vice mayor, relationship with mayor, status, authority, and appointment and also this study focuses on the ways to diversification measure of institution of vice mayor in terms of stabilization of local administration and development of local autonomy system.

In order to achieve the purpose of the study, chapter 2 begins with theoretical background for this study and examines historical institutional changes of vice mayor, its legal status, role, and existing research.

Chapter 3 analyzes institutions of vice mayor in metropolitan such as New York and Berlin. And the study compares and analyzes types of local governments and their institutions of vice mayor including number, term, role, status, tenure, and acting mayor.

Chapter 4 examines and analyzes the characteristics of vice mayor and questionnaire that conduct a survey of local officials and specialists.

Chapter 5 suggests the diversification measure of constitution of local

governments.

Based on the close foreign case study and questionnaire, the study provides suggestions. The ways to diversify are fundamentally focused on the development of local autonomy and strengthening roles of local assembly and vice mayor.

First of all, the study suggests the introduction of term system relating with vice mayor' term. In terms of the way to appoint, the study suggests that the discussion on institutional process such as the consent of local assembly on vice mayoral candidate who mayor nominates is necessary. Also, current institution which mayors lead and interfere in appointment of vice mayor is required to improve.

In terms of open posts and manpower pool system, current manpower pool system limited to officials of higher level local government has to be extended to overall society.

In relation to authority, some of overly centralized authority to mayor has to be delegated to vice mayor in order to reduce mayors' burden through refinement of statute and ordinance. In order to accomplish diversification, a comprehensive review and form settings are needed in the long term perspective.

Although the discussion on diversification of composition of local governments is being expanded, reality is that anything is not be determined on to some extent which diversification will admit. Therefore, diversification measure of vice mayor has to be deeply discussed along with diversification measure of composition of local governments. In any event, with local authorities and accelerated decentralization, the role and functions of the local government has a very varied. From this perspective, the introduction and administration of institution that pursue the diversity is necessary rather than a uniform institution.

This study has limitations that do not conduct a survey of vice mayor. From this reason, the study does not analyze the perception of vice mayors for diversification measure of institution of vice mayor. And also the study does not analyze the differences in the reality and given the role of vice mayor. Therefore, more systematic study is required on the basis of various approaches and perspectives.

## 〈부록 1〉 공무원용

# 부단체장제도 개선에 관한 의견조사(안)

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

본 설문은 지방자치단체 부단체장제도 개선에 관한 제반 여건을 조사하기 위해 작성된 것 입니다. 민선 지방자치의 실시와 더불어 지방행정의 지속적 발전 및 조직의 효율적인 관리를 위하여 부단체장의 역할이 매우 중요함에도 불구하고, 이에 관한 제도적인 뒷받침이 상당히 미흡하였습니다. 이러한 문제의 해결을 위한 방안을 마련하기 위하여 공무원들의 의견을 수렴하려고 합니다.

본 설문은 귀하께서 실제로 평소에 느꼈던 또는 생각하셨던 제도적 문제점, 개선사항 등에 대한 의견을 수렴하기 위해서 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 부단체장제도 개선 및 다양화에 관한 인식을 파악하기 위한 기초통계로만 사용되며, 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다. 성실한 답변은 부단체장제도 개선을 위한 방향 설정에 크게 기여할 것이므로 설문조사에 적극 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

담당자 및 연락처  
한국지방행정연구원

**I. 다음은 부단체장(부시장, 부군수, 부구청장) 관련 제도 개선에 관한 질문입니다.**

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 항목에 √ 표시를 해주십시오.

1. 귀하께서는 부단체장(부시장, 부군수, 부구청장)의 역할 중 어떤 역할이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- ① 단체장에 대한 전문성 보좌 역할
- ② 단체장에 대한 정치적 보좌 역할
- ③ 단체장과 공무원 간의 매개자 역할
- ④ 조직구성원(공무원)에 대한 보호자 역할
- ⑤ 조직관리 관련 부단체장의 독자적 역할
- ⑥ 단체장에 대한 견제자의 역할

2. 귀하께서는 부단체장의 현재 권한의 확대 또는 축소에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 지금보다 크게 확대
- ② 지금보다 조금 확대
- ③ 지금 수준이 적정
- ④ 지금보다 축소
- ⑤ 지금보다 크게 축소

3. 부단체장의 선임방식을 개선한다면 어떤 방안이 가장 적절하다고 생각하십니까?

- ① 단체장과 러닝메이트로 하여 선거로 뽑는 방법
- ② 단체장이 임명하는 방법
- ③ 의회가 선임하는 방법
- ④ 중앙 또는 시도에서 임명하는 방법
- ⑤ 인사청문회를 통해 선발

4. 부단체장을 임기제로 전환하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?  
 ① 필요하다                      ② 필요 없다                      ③ 잘 모르겠다
5. 부단체장의 임기를 정한다면 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?  
 ① 1년 미만                      ② 1년-2년 미만                      ③ 2년-3년 미만  
 ④ 3년-4년 미만                      ⑤ 5년 이상
6. 부단체장의 명칭을 변경하는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
7. 단체장의 부단체장 임명절차가 개선된다면 어떤 방향이 적절하다고 생각하십니까?  
 ① 단체장이 자율적으로 임명하는 방법  
 ② 단체장이 시·도지사과 협의하여 임명하는 방법  
 ③ 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명하는 방법  
 ④ 국가가 임명하는 방법
8. 특·광역시와 도의 부단체장의 인원을 늘리는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
9. 부단체장의 정수(인원) 확대와 관련하여 서울특별시와 경기도의 경우에는 현행과 마찬가지로 차등을 두는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다

10. 특·광역시와 도의 부단체장의 인원을 늘리는 경우 몇 명을 더 늘리는 것이 바람직하다고 생각하십니까?
- ① 1명                      ② 2명                      ③ 3명 이상                      ④ 잘 모르겠다
11. 시·군·구의 부단체장의 인원을 늘리는 것이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
12. 시·군·구 부단체장의 정수(인원)를 늘리는 경우, 어떤 기준을 적용하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?
- ① 모든 시·군·구                      ② 인구 20만 이상 시·군·구  
③ 인구 30만 이상 시·군·구                      ④ 인구 50만 이상 시·군·구  
⑤ 인구 100만 이상 시·군·구                      ⑥기타 (                      )
13. 단체장과 부단체장의 역할분담이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?
- ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
14. 현행 부단체장제도 운영과 관련하여 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 단체장과의 의견 불일치  
② 빈번한 인사이동 문제  
③ 업무 추진에 필요한 예산 부족 문제  
④ 업무처리능력 및 열정 부족 문제  
⑤ 권한 부족 문제  
⑥ 업무처리과정에서의 상급기관과의 문제  
⑦ 부단체장 임명 시 상급기관(중앙 또는 광역)의 관여



**II. 다음은 통계분석을 위하여 필요한 기초사항에 관한 질문입니다.**

☞ 해당 번호에 √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

|   |            |                 |                |                  |                 |                 |
|---|------------|-----------------|----------------|------------------|-----------------|-----------------|
| 1 | 성별         | ① 남 ( )         |                |                  | ② 여 ( )         |                 |
| 2 | 연령         | ① 20대 이하<br>( ) | ② 30대<br>( )   | ③ 40대<br>( )     | ④ 50대<br>( )    | ⑤ 60대 이상<br>( ) |
| 3 | 소속<br>자치단체 | ① 시<br>( )      |                | ② 군<br>( )       |                 | ③ 구<br>( )      |
| 4 | 직급         | ① 9급 이하<br>( )  | ② 8급<br>( )    | ③ 7급<br>( )      | ④ 6급<br>( )     | ⑤ 5급 이상<br>( )  |
| 5 | 근무연수       | ① 5년 이하<br>( )  | ② 6-10년<br>( ) | ③ 11년-15년<br>( ) | ④ 16-20년<br>( ) | ⑤ 21년 이상<br>( ) |

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

## 〈부록 2〉 전문가용

# 부단체장제도 개선에 관한 의견조사(안)

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

본 설문은 지방자치단체 부단체장제도 개선에 관한 제반 여건을 조사하기 위해 작성된 것 입니다. 민선 지방자치의 실시와 더불어 지방행정의 지속적 발전 및 조직의 효율적인 관리를 위하여 부단체장의 역할이 매우 중요함에도 불구하고, 이에 관한 제도적인 뒷받침이 상당히 미흡하였습니다. 이러한 문제의 해결을 위한 방안을 마련하기 위하여 전문가들의 의견을 수렴하려고 합니다.

본 설문은 귀하께서 실제로 평소 느꼈던 또는 생각하셨던 제도적 문제점, 개선사항 등에 대한 의견을 수렴하기 위해서 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 부단체장제도 개선 및 다양화에 관한 인식을 파악하기 위한 기초통계로만 사용되며, 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다. 성실한 답변은 부단체장제도 개선을 위한 방향 설정에 크게 기여할 것이므로 설문조사에 적극 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

담당자 및 연락처  
한국지방행정연구원

**I. 다음은 부단체장(부시장, 부군수, 부구청장) 관련 제도 개선에 관한 질문입니다.**

☞ 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 항목에 √ 표시를 해주십시오.

1. 귀하께서는 부단체장(부시장, 부군수, 부구청장)의 역할 중 어떤 역할이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- ① 단체장에 대한 전문성 보좌 역할
- ② 단체장에 대한 정치적 보좌 역할
- ③ 단체장과 공무원 간의 매개자 역할
- ④ 조직구성원(공무원)에 대한 보호자 역할
- ⑤ 조직관리 관련 부단체장의 독자적 역할
- ⑥ 단체장에 대한 견제자의 역할

2. 귀하께서는 부단체장의 현재 권한의 확대 또는 축소에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 지금보다 크게 확대
- ② 지금보다 조금 확대
- ③ 지금 수준이 적정
- ④ 지금보다 축소
- ⑤ 지금보다 크게 축소

3. 부단체장의 선임방식을 개선한다면 어떤 방안이 가장 적절하다고 생각하십니까?

- ① 단체장과 러닝메이트로 하여 선거로 뽑는 방법
- ② 단체장이 임명하는 방법
- ③ 의회가 선임하는 방법
- ④ 중앙 또는 시도에서 임명하는 방법
- ⑤ 인사청문회를 통해 선발

4. 부단체장을 임기제로 전환하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?  
 ① 필요하다                      ② 필요 없다                      ③ 잘 모르겠다
5. 부단체장의 임기를 정한다면 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?  
 ① 1년 미만                      ② 1년-2년 미만                      ③ 2년-3년 미만  
 ④ 3년-4년 미만                      ⑤ 5년 이상
6. 부단체장의 명칭을 변경하는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
7. 단체장의 부단체장 임명절차가 개선된다면 어떤 방향이 적절하다고 생각하십니까?  
 ① 단체장이 자율적으로 임명하는 방법  
 ② 단체장이 시·도지사과 협의하여 임명하는 방법  
 ③ 단체장이 의회의 동의를 거쳐 임명하는 방법  
 ④ 국가가 임명하는 방법
8. 특·광역시와 도의 부단체장의 인원을 늘리는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
9. 부단체장의 정수(인원) 확대와 관련하여 서울특별시와 경기도의 경우에는 현행과 마찬가지로 차등을 두는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
 ④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다

10. 특·광역시와 도의 부단체장의 인원을 늘리는 경우 몇 명을 더 늘리는 것이 바람직하다고 생각하십니까?
- ① 1명                      ② 2명                      ③ 3명 이상                      ④ 잘 모르겠다
11. 시·군·구의 부단체장의 인원을 늘리는 것이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
12. 시·군·구 부단체장의 정수(인원)를 늘리는 경우, 어떤 기준을 적용하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?
- ① 모든 시·군·구                      ② 인구 20만 이상 시·군·구  
③ 인구 30만 이상 시·군·구                      ④ 인구 50만 이상 시·군·구  
⑤ 인구 100만 이상 시·군·구                      ⑥기타 (                      )
13. 단체장과 부단체장의 역할분담이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?
- ① 전혀 필요하지 않다                      ② 필요하지 않다                      ③ 보통이다  
④ 필요하다                      ⑤ 매우 필요하다
14. 현행 부단체장제도 운영과 관련하여 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 단체장과의 의견 불일치  
② 빈번한 인사이동 문제  
③ 업무 추진에 필요한 예산 부족 문제  
④ 업무처리능력 및 열정 부족 문제  
⑤ 권한 부족 문제  
⑥ 업무처리과정에서의 상급기관과의 문제  
⑦ 부단체장 임명 시 상급기관(중앙 또는 광역)의 관여



**II. 다음은 통계분석을 위하여 필요한 기초사항에 관한 질문입니다.**

☞ 해당 번호에 √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

|   |      |                        |                                 |                                     |                                   |                        |
|---|------|------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| 1 | 성별   | ① 남 (        )         |                                 | ② 여 (        )                      |                                   |                        |
| 2 | 연령   | ① 20대 이하<br>(        ) | ② 30대<br>(        )             | ③ 40대<br>(        )                 | ④ 50대<br>(        )               | ⑤ 60대 이상<br>(        ) |
| 3 | 직업   | ① 교수<br>(        )     | ② 강사<br>(겸임교수 포함)<br>(        ) | ③ 연구원<br>(연구직 종사자 포함)<br>(        ) | ④ 지방자치 단체<br>관련 종사자<br>(        ) | ⑤ 기타<br>(        )     |
| 4 | 재직기간 | ① 5년 이하<br>(        )  | ② 6-10년<br>(        )           | ③<br>11년-15년<br>(        )          | ④<br>16년-20년<br>(        )        | ⑤ 21년 이상<br>(        ) |

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣



## 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안

---

발행일 : 2012년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

---

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

ISBN 978-89-7865-357-2