

한국과 일본의 지방조직관리제도 비교 연구

: 지방조직의 자율성과 책임성 간 관계를 중심으로*

A Comparative Study on the Local Organization Management System in Korea and Japan

: Focusing on the Relationship between Autonomy and Accountability of Local Organizations

김정숙**·하동현***

Kim, Jungsook·Donghyun Ha

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방조직관리제도에 관한 이론적 검토
- III. 한국과 일본의 지방조직관리제도 비교
- IV. 결론

본 연구는 지방자치단체 조직관리제도의 자율성과 이에 응당한 책임성 제도들을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 비교적 유사성이 높은 한국과 일본의 자치조직권 제도 및 이와 연관된 책임성 제도 등을 비교·분석하였다. 분석 결과를 살펴보면 한국과 일본의 자치조직권 제도는 비교적 유사하나, 행정적·재정적 책임성 제도에서 두드러진 차이점을 보였다. 한국의 경우 중앙이 지방자치단체 기구 및 정원관리 규정에 따라 기구설치 및 정원관리 권한을 일부 통제하는 반면, 일본에서는 이러한 규정이 없어 원칙적으로 지방자치단체에 자율적 권한을 주고 있다. 또한 행정적 책임성의 경우 한국에서는 중앙정부에 의한 지자체 조직진단 등이 이루어지는 반면, 일본에서는 지역 주민들을 대상으로 공무원의 정원 및 보수 관련 정보를 공개하고 있다. 재정적 책임성의 경우 한국에서는 재정적 책임성을 확보하기 위해 사전예방 제도와 사후관리 제도의 두 가지

* 본 연구는 한국지방행정연구원 정책과제 「지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구(김정숙·강영주, 2020)」 중 일부를 토대로 재구성 및 수정·보완한 연구임

** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

*** 교신저자, 전북대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2021. 7. 20. 심사기간: 2021. 7. 20. ~ 2021. 9. 2. 게재확정일: 2021. 9. 2.

제도 모두 존재하는 반면, 일본의 경우 사전예방 제도에 해당하는 재정조정기금제도와 건전재정에 관한 조례가 주요하다.

이같은 분석결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 지방분권이 강화되는 상황에서 지방자치단체의 자율적 조직관리가 가능하도록 책임성 관련 제도들을 보완할 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체들이 지역 주민들에게 조직관리에 대한 책임성을 준수할 수 있는 매커니즘을 확보할 필요가 있다. 셋째, 조직관리제도의 자율성이 실질적인 책임성 강화로 이어질 수 있도록 재정 책임성 관련 제도들을 보완할 필요가 있다.

□ 주제어: 지방자치단체 조직관리제도, 자율성과 책임성, 한국과 일본

The purpose of this study is to identify the autonomous and accountable systems of local government organizational management. To this end, it was analyzed by comparing the relatively similar local autonomy system of Japan and Korea, the autonomous organizational authority system, and the associated accountability system. The analysis results are as follows. The legal basis of local governments in Korea and Japan and the local administrative hierarchy have high similarities, but there was a noticeable difference between the autonomous organizational authority system and the associated accountability system. In other words, in Korea, the central government partially controls the authority of local governments to set up organizations and manage the total number of civil servants. In comparison, Japan gives autonomous authority to local governments in principle. In addition, in the case of administrative responsibility, local governments' organizational diagnosis is conducted by the central government in Korea, while in Japan, officials' quota and wage-related information is disclosed to local residents. In the case of financial accountability, there are both systems of pre-prevention and post-management in Korea, while in Japan, ordinances on fiscal adjustment funds and sound finances corresponding to the pre-prevention system are the main ones.

The results of this analysis suggest that: First, institutional support is needed to enable autonomous organizational management of local governments in a situation where decentralization is strengthened. Secondly, local authorities need to secure mechanisms to ensure that local people are accountable to organisation management. Third, it is necessary to supplement the financial responsibility-related systems so that the autonomy of the organizational management system can lead to substantial accountability enhancement.

□ Keywords: Local Government Organizational Management System, Autonomy and Accountability, Korea and Japan

I. 서론

문재인 정부는 ‘연방제 수준의 자치분권’을 표방하며, 국정과제 내 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’를 담아 지방분권 강화를 주요 국정과제의 하나로써 추진해왔다. 지난 2020년 12월 「지방자치법」 전부개정안이 국회에서 통과됨으로써 32년 만에 「지방자치법」 전부개정을 이루었다. 지방분권 강화를 위해 최우선적으로 논의되었던 「지방자치법」 개정안에는 주민주권 구현, 자치권 확대, 자치단체의 책임성과 투명성 향상, 중앙과 지방정부 간 협력 및 행정효율성 향상 등의 내용이 담겨 있다.

자치분권은 지방자치단체가 독립적으로 지방의 행정환경을 파악하고 이를 반영하여 지방의 정책을 수립·집행함으로써 주민들에게 질 높은 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 현재 지방자치단체들은 저출산 고령화, 인구감소, 지역경제 침체, 코로나19 감염병 대응 등 다양한 행정수요에 직면해있다. 이러한 행정수요는 지역 주민들의 삶의 질과 직결되기 때문에, 지방자치단체들은 급변하는 행정수요를 충족하기 위해 조직을 유연하게 관리하여 효율성을 추구할 필요가 있다. 따라서 지방자치단체는 기존 중앙정부의 통제를 벗어나 자치권을 확보하여 자율적으로 운영·관리할 필요가 있다(김종성, 2009). 지방자치단체가 갖는 자치권의 일종인 자치조직권은 지방자치단체의 기구 및 정원관리 권한을 의미하며, 자치조직권 확대 과정에서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 자율성 간 대립은 피할 수 없다(이시원·하정봉, 2015).

그렇다면 지방자치단체가 가진 자치조직권은 어떠한 과정을 통해 확대되어야 하는가? 지방자치단체의 조직 자율성을 확대하기 위해서 이에 상응하는 책임성 확보 방안을 필요로 한다. 지방자치단체의 조직관리에 대한 책임성은 지방조직이 조직의 내·외적 통제, 의사결정 및 결과 등을 포함한 제도, 업무, 방식에 대한 결정 권한을 뜻하며, 유권자인 지역 주민을 대상으로 조직 자율성 확대의 결과를 책임지고자 하는 태도를 포함한다(김정숙·강영주, 2020). 자율성과 책임성은 상호보완적 개념으로서 이와 관련한 제도들은 함께 정립할 필요가 있다. 그러나 민선 단체장 출범 이후 나타나고 있는 엇박제적 폐해, 점차 복잡해지는 기능 및 행정서비스, 다양한 인사제도 등은 조직관리의 책임성 작동기제를 마련하는 과정에서 제약요건이 될 수 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 자치조직권을 확대해 나갈수록 그들 스스로 내·외부의 각종 통제장치를 통해 효율성을 높이거나 성과를 창출할 수 있는 책임성 확보 제도들을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 지방자치단체의 자치조직권과 이와 관련된 책임성이 어떻게 확보되고 있는지를 파악하고자 한다. 이를 위해 비교적 유사성이 높은 일본과 한국의 지방조직관리제도를 비교

함으로써, 한국에서의 지방조직관리제도의 방향과 시사점을 제시하고자 한다. 이에 따라 본 연구는 자치조직권 관련 자율성과 책임성에 관한 이론적 검토를 토대로 한국과 일본의 지방조직관리제도를 비교하고, 각각 자치조직권 제도 실태와 이와 연관되는 책임성 제도를 검토할 계획이다. 이러한 비교분석의 결과를 토대로 한국에의 정책적 시사점을 마련하고자 한다.

II. 지방조직관리제도에 관한 이론적 검토

1. 지방조직관리제도 관련 선행연구 검토

이제까지 지방조직관리제도에 관한 선행연구는 크게 자치조직권 관련 제도 및 법률적 근거 검토와 자치조직권에 관한 자율성과 책임성의 관계를 살펴보는 두 가지로 구분된다.

우선 전자인 자치조직권 관련 제도 및 법률적 근거를 검토한 연구들은 대부분 지방자치법 개정과 함께 자치조직권이 어떻게 변화해왔는지를 설명하거나 일본, 독일, 영국 등 해외의 자치조직권 관련 제도를 검토하여 한국의 자치조직권 제도 개선에 대한 시사점을 제시하는 것을 주된 내용으로 한다(조성규, 2014; 최우용, 2014; 하동현 외., 2011). 조성규(2014)는 지방자치단체의 자치조직권은 자치입법권이나 자주재정권에 비해 상대적으로 소홀히 여겨졌는데, 그 이유는 조례로서 보장되는 자치입법과 자주재정에 비해 자치조직은 행정 내부적 문제로 다뤄졌기 때문이라고 설명한다. 그는 자치조직권은 조직 내부의 구성에 관한 자율성과 자주성의 문제이기 때문에 자치입법권 및 자주재정권과 동등하게 중요하다고 보았다(조성규, 2014). 또한 최우용(2014)은 일본이 지방자치법 개정과 함께 지방자치단체의 자치조직권을 조례에 위임하였다는 점을 들어 한국과의 차별성을 설명하였다. 즉, 지방자치단체의 자치 권한으로 조직을 운영하는 일본과 비교할 때 한국의 경우 기구 수와 정원의 적정 수준을 제한하기 때문에 중앙에 의한 통제 수준이 높다고 설명하였다(최우용, 2014). 하동현 외(2011)는 일본 지방자치단체의 조직관리제도를 분석한 결과, 지방자치단체 간 경쟁이 강화되는 상황에서 자율적인 조직관리가 이루어지고 있으며, 지방의회 및 시민을 대상으로 정보공개제도가 활용되고 있다고 설명한다.

후자인 자치조직권에 관한 자율성과 책임성의 관계를 살펴보는 선행연구들에서는 자치조직권이 지방자치단체에 자율성과 통제의 요소를 동시에 갖는다고 설명하며, 지방분권 강화와 함께 자치조직권 강화에 관한 개선방안을 도출하는 것을 주된 내용으로 삼고 있다(김정숙·강영주, 2020; 김종성, 2009; 송인엽·이환범, 2020; 이시원·하정봉, 2015; 주재복·고경훈,

2019). 김정숙·강영주(2020)는 해외 국가들을 대상으로 지방자치제의 개요를 살펴보고 자치 조직권과 관련한 책임성 보완 제도를 파악하여 한국의 조직관리제도에 대한 정책적 시사점을 정리하였다. 김종성(2009)은 이제까지 한국은 중앙정부가 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」를 통해 지방자치단체의 자치조직권을 통제해왔다고 설명한다. 그는 중앙정부가 자치조직권에 대한 통제를 점차 완화하고자 총액인건비제와 같은 새로운 제도를 도입했으나, 실제 지방자치단체의 기구 및 정원 관련 조례에 대한 시정요구와 보통교부세 차등 지원과 같은 인센티브 및 패널티가 존재하기 때문에, 여전히 지방자치단체의 자치조직권은 제한받고 있다고 설명한다(김종성, 2009).

이에 비해 이시원·하정봉(2015)과 송인엽·이환범(2020)은 지방자치단체의 자치조직권 확대방안과 함께, 이를 실현하는 과정에서 일어날 수 있는 문제점을 개선하는 방안, 책임성 확보 방안 등을 다각도로 모색하였다. 이외에도 주재복·고경훈(2019)은 주요 선진국 사례를 통해 조직관리제도와 관련한 자율성과 책임성 간 균형을 모색할 수 있는 각종 제도들을 제시하고 있다. 구체적인 제도들로서 기준인건비에 대한 정교한 모형 설계, 지방자치단체의 자체적 조직관리역량 강화, 사후적 조직관리시스템으로서 정보공개 등이 있다(주재복·고경훈, 2019). 이러한 연구들에서는 지방자치단체가 자치조직권을 확대하는 과정에서 일어날 수 있는 문제점들을 살펴보고 이를 해결할 수 있는 방안으로서 책임성을 보완하는 제도들을 제시한다는 공통점을 갖는다. 다만, 이러한 연구들에서는 자치조직권을 둘러싼 책임성을 정의하고 이의 유형을 구분하여 해당 제도들을 모색한 연구는 미진한 상황이다.

2. 지방조직관리의 자율성과 책임성

자율성은 개인적 차원에서 조직 내에서 구성원 개인이 갖는 자기결정권한을 의미하며, 조직적 차원에서는 조직 구성원이 직무를 수행하는 데에서 요구되는 과업 프로세스 및 의사결정에서 갖는 재량의 정도를 뜻한다(Hackman & Oldham, 1975: 163-167; 김윤권, 2012: 138; 김정숙·강영주, 2020: 13; 재인용). 책임성은 개인적 차원에서 한 개인이 사회 또는 조직 내에서 제도 또는 조직의 권위에 대해 대응해야 하는 정도를 의미하며, 조직적 차원에서는 특정 조직이 해당 직무를 수행하는 방식을 결정할 수 있는 권한을 의미한다(Kearns, 1994: 22; Rousseau, 1985; White, 1926; 김정숙, 2018: 38; 김정숙·강영주, 2020: 13; 재인용).

지방자치단체의 조직관리 자율성은 정부 간 관계론을 이론적 토대로 삼으며, 중앙정부와의 관계를 통해 정의될 수 있다(김정숙·강영주, 2020). 정부 간 관계는 Anderson과 Weidner(1960)의 연구에서 밝힌 개념으로, 연방제를 채택하는 미국 내에서 연방정부, 주정부, 지방정부 등 모

든 지방행정체제 내에서 일어나는 상호작용과 활동들의 총체이다. 따라서 정부 간 관계론(Intergovernmental Relations)은 모든 지방행정체제 간 관계를 포함하며, 이와 관련한 법, 예산, 행정 등 총체적인 관계 및 제도에 관한 이론이라 할 수 있다(김천영, 2001; 오재일, 2007; 조일형·정성영, 2011; 박해욱, 2013; 재인용) 이제까지 지방조직 자율성의 개념은 흔히 중앙정부와의 관계에서 설정된 지방자치단체의 기능 및 권한을 중심으로 정의되어 왔다. 즉, 자율성은 정부 간 관계를 전제로 존재하는 개념으로서, 흔히 지방자치단체의 조직 자율성은 중앙정부를 대상으로 한 조직관리의 자율성으로 볼 수 있다.

이에 비해 지방자치단체의 조직 책임성은 내·외부의 책임성에 대한 보고·이행의 대상들에게 조직에 대한 내·외적 통제, 의사결정 및 결과 등을 포함한 제도, 업무, 방식에 대한 결정 권한을 확보하고 책임성있게 이행하는 태도라 할 수 있다(김정숙·강영주, 2020). Rousseau(1985)는 조직이 지닌 책임성은 조직 내의 업무 방식 등을 결정할 수 있는 권한으로 보았고, 일련의 학자들은 책임성은 조직 내·외부에서 이루어지는 통제, 업무 및 의사결정에 대한 책임을 뜻한다고 설명한다(Friedrich, 1940; Finer, 1940; Kearns, 1996; 김정숙·강영주, 2020; 14; 재인용). 이러한 논의에서는 지방자치단체의 조직 책임성 개념 내에 조직관리에 대한 권한과 이의 결과를 책임지는 태도를 포함한다.

본 연구에서는 지방자치단체의 자치조직권을 확대해 나가는 과정에서 책임성을 확보하기 위한 제도가 얼마나 뒷받침되어 있는지를 파악하는 것을 목적으로 삼는다. 따라서 자치조직권과 연관된 책임성을 정의하고, 이와 연관된 책임성 유형을 정리하고자 한다. 지방자치단체의 자치조직권과 관련된 책임성 제도를 파악하기 위해서는 선행연구들에서 지방자치단체 또는 정부의 책임성을 어떤 방식으로 정의하고 구분했는지를 파악할 필요가 있다.

정부를 대상으로 한 책임성 유형은 Scott과 Dowdle(2006)과 Romzek과 Dubnick(1987)의 연구가 대표적이다(김정숙, 2018). Scott과 Dowdle(2006)은 정부에게 요구되는 책임성이 민주적 책임성과 행정적 책임성의 두 가지로 구분되며, 민주적 책임성은 민주적 시스템 내에서 행정부가 시민과 의회에 갖는 책임성을 의미하며, 행정적 책임성은 행정부 내에서 계층적으로 요구되고 준수되어야 할 책임성이라고 설명한다(김정숙, 2018; 재인용). Romzek과 Dubnick(1987)은 정부의 책임성을 정치적·관료적·전문가적·법적 책임성의 네 가지로 구분하였다. 정치적 책임성은 앞서 Scott과 Dowdle(2006)이 설명한 민주적 책임성과, 관료적 책임성은 행정적 책임성과 유사한 의미를 지닌다. 다만 Scott과 Dowdle은 전문가적 책임성과 법적 책임성이라는 새로운 유형을 추가하여, 정부가 전문적 기술을 갖출 것과 법의 목적에 따라 정책 실행자로서 제 역할을 다할 것을 요구받음을 의미한다(김정숙, 2018; 재인용).

또한 Cendon(2000)은 정정부가 갖는 책임성을 민주, 정치, 전문, 행정적 측면에서 살펴본 바 있다. 이러한 네 가지 책임성은 앞서 Romzek과 Dubnick(1987)이 구분한 책임성 유형

과 유사한 의미를 지니고 있으나, 법적·정치적·민주적 책임성 간 경계가 명확하지 않다는 한계를 지닌다. 즉, 법적 책임성은 시민을 대표하는 의회가 결정한 법안에 따라 제대로 집행할 것이 요구된다는 점에서 정치적 책임성과 유사한 의미를 지닌다. 또한 정치적 책임성과 민주적 책임성은 해당 책임성의 대상이 각각 국회와 사회단체(전체 사회)로 구분되나, 민주적 책임성의 대상이 별도로 분화되지 않았을 경우 사실상 동등한 대상 및 내용의 책임성으로 정리된다는 점에서 명확한 구분이 어려울 수 있다.

〈표 1〉 Cendon의 책임성 유형

구분	정치적 책임성	행정적 책임성	전문적 책임성	민주적 책임성
기본 내용	정부가 적용한 정치적 절차 및 프로그램화된 규정 수행	법적 규정과 절차에 대한 순응	직업적 기술 및 규칙·관례 순응	사회의 요구나 이익을 위함
대상 (내부)	상위 정치기구	상위 정치기구 상위 행정기구	상위 전문적 기술평가 기구 상위 전문적 행정평가 기구	-
대상 (외부)	국회	내부 감독 및 통제기관 대상 시민 사법부	외부 행정 및 기술 통제기관	사회단체 전체 사회

출처: Cendon, 2000; 홍근석·김성찬, 2018; 17; 김정숙·강영주, 2020; 17; 재인용

앞서 살펴본 연구들은 정부를 대상으로 책임성을 구분한 것으로, 지방자치단체를 대상으로 책임성을 적용하여 해당 유형들이 유효한지 살펴볼 필요가 있다. 지방자치단체는 중앙정부와 유사하게 지방의회, 상위 정치·행정기구를 갖추고 있으며, 일정한 수준의 전문적 기술을 필요로 한다. 또한 모든 지방자치단체에 동일하게 적용할 수는 없으나, 지역사회단체나 언론 등을 대상으로 민주적 책임성을 준수해야 한다는 점에서 대부분 유사한 유형을 갖는다고 볼 수 있다.

다만, 각 책임성이 갖는 세부내용을 살펴보면, 원론적 측면에서 책임성이 존재할 수는 있으나, 현실 적용에서는 무의미한 책임성 유형이 존재한다고 볼 수 있다. 우선 전문적 책임성의 경우 지방자치단체가 수행하는 각종 직업적 규칙이나 관례에 순응하는 것으로 볼 수 있는데, 이는 행정적 책임성인 공식적 기준 및 절차 순응과 현실에서 명확히 분리되지 않는다. 즉, 지방자치단체가 마련하는 각종 규칙, 규약, 조직 내 규칙 등의 사항 내에는 직업적 규칙 및 관례가 포함되는 것이다. 또한 지방자치단체의 정치적 책임성과 민주적 책임성은 사실상 거의 동일한 개념이라 볼 수 있다. 중앙정부의 경우 정치적 책임성이 의회만을 대상으로 하고, 민

주적 책임성은 시민단체, 언론 등 전체 사회를 대상으로 한다면, 지방자치단체의 경우 민주적 책임성의 대상들이 좁혀지거나 정치적 책임성의 대상인 의회를 대상으로 한 것과 크게 다르지 않기 때문이다.

한편, 정부의 책임성에 대한 대부분의 선행연구들에서는 책임성의 한 유형으로서 재정 책임성을 별도로 고려하지 못하였다. 다만 배인명의 연구에서는 앞서 Cendon(2000)의 연구를 통해 재정 책임성 개념을 전문적 책임성과 민주적 책임성으로 구분하여 각각 재정효율성·재정건전성과 투명성·시민참여로 표현하고 있다(2011). 또한 이재원은 재정 책임성을 중앙정부를 대상으로 하는 회계 책임과 지방의회 및 주민을 대상으로 하는 성과책임으로 구분하여 설명한다(2018). 그러나 위의 두 가지 연구들에서도 재정 책임성을 다른 네 가지 책임성 유형과 동등한 지위로 바라보지 않아, 실질적으로 지방자치단체가 갖추어야 할 책임성 유형으로서 다루는 데에 혼란을 주고 있다.

선행연구들에서는 지방자치단체의 재정 책임성을 주로 예산 운영의 원칙을 지키고, 경제성, 능률성, 효과성과 같은 예산운용의 가치를 지키는 것으로 설명한다(류춘호, 2012; 이상용, 2003). 류춘호(2012; 134-136)는 재정 책임성을 “예산운영과정이 예산 및 회계 원칙에 부합되게 운영되어 경제성, 능률성, 효과성을 달성하고, 지역 주민이 미래에 필요로 하는 수요에 적절히 대응할 수 있는 능력”으로 정의하였다. 또한 이상용(2003; 17)은 재정 책임성을 “공공 자원을 활용하는데 관리자의 책무를 다하고, 관련 법령을 준수해야 할 의무를 다하는 것”으로 정의하였다. 따라서 본 연구에서 지방자치단체의 재정 책임성은 예산 운영의 원칙인 회계 책임을 준수하고, 예산 운영의 결과로서 성과책임을 충족하여 지역 주민들의 수요에 중장기적으로 대응해야 할 의무로 정의하고자 한다.

이 연구에서는 위의 지방자치단체의 조직관리 책임성 관련 논의들을 바탕으로 민주적·행정적·재정적 책임성의 세 가지 유형으로 분류하여 활용하고자 한다. 지방자치단체의 조직관리 책임성과 관련한 민주적 책임성은 지방자치단체가 자율적으로 조직을 관리하는 데에서 시민을 대표한 지방의회 의원들이 결정한 조례에 따라 운영하며, 조직 관리의 내용과 결과에 대해 지방의회에 보고·응답할 의무를 지니고 있음을 의미한다. 또한 행정적 책임성은 지방자치단체가 자치조직권을 행사하는 데에서 위계적 질서 내의 상위적 정치기구 및 행정기구인 중앙정부를 대상으로 법적으로 규정된 규칙 및 절차에 순응해야 할 의무를 지님을 의미한다. 마지막으로 재정적 책임성은 지역 주민과 중앙정부를 대상으로 지방자치단체의 조직관리에 대한 회계 책임과 성과 책임을 준수하여 중장기적 예산 운용에 대응해야 할 의무로 정의할 수 있다.

지방자치단체의 조직관리 관련 자율성과 책임성은 서로 상반성을 갖는 동시에 상호보완적 특성을 갖는다. 이제까지 중앙정부가 지방자치단체를 통제하며 주인-대리인의 관계를 형성했던 점을 고려할 때 지방자치단체가 갖는 지방조직에 대한 자율성과 책임성 간 관계는 상반될

수 있다. Frumkin(2001)은 주인-대리인의 관계에서 자율성과 책임성은 서로 상반성이 강한 개념이라고 설명하였는데, 이에 따르면 중앙정부가 시민으로부터 위임받은 집행 권한을 토대로 지방자치단체를 통제한다면, 지방자치단체는 그만큼 책임성 의무를 지니게 되며 지방조직 관리의 자율성이 축소된다고 설명할 수 있다. 반면, 앞서 살펴본 관계와 달리 지방자치단체가 갖는 지방조직 자율성과 책임성은 상호보완 특성을 지닐 수 있다. 지방자치단체는 지역 주민과 전 국민을 대상으로 공공서비스를 제공하며, 복잡하고 다양한 행정수요에 대응해야 할 역할을 지니기 때문에, 이러한 역할에 근거한 복잡한 책임성 관계를 고려할 때 지방자치단체는 지방조직의 자율성을 확보하고 이에 응당한 책임성을 충족하기 위한 내부통제시스템을 필요로 한다(박희정, 2004). 따라서 지방자치단체는 지방조직 자율성을 강화하면서 이를 보완하는 책임성 기제를 갖출 필요가 있다.

3. 지방조직관리 개념 및 특성

지방자치단체의 조직관리에 대한 개념은 흔히 자치조직권으로 대표된다. 자치조직권은 법률 및 규정 내에서 지방자치단체가 스스로 조직을 설치·변경·폐지할 수 있는 권한(김명용, 2015) 또는 “지방자치단체가 보유하는 자치권의 하나로, 지방자치단체가 그 존립 목적을 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능(right of local autonomy)”으로 정의된다(최창호, 2005: 206; 금창호·권오철, 2005; 5; 재인용). 현실에서 자치조직권은 각 지방자치단체가 처한 행정환경에 대응하여 시민들에게 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 조직의 기구와 인력을 자율적으로 배분하는 것으로 표현된다.¹⁾ 따라서 지방자치단체가 자치조직권을 확대하는 과정은 자율적으로 필요한 인력과 기구를 확보해 나가는 것을 의미하고, 기구 및 정원과 관련한 각종 권한을 지님을 뜻한다.

자치조직권은 자치권을 구성하는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권의 네 가지 요소 중 하나로 조직의 구성과 운영에 관한 자율권에 한정된다(조창현, 1991: 73). 위의 네 가지는 개념 상 독립적이나, 실제 자치조직권이 확대되는 과정은 네 가지 개념이 모두 연관되어 이루어진다. 즉, 자치조직권이 확대되는 과정은 지방자치단체가 조직의 기구와 공무원 총정원과 관련된 제도를 갖출 수 있도록 자치입법권을 확대함을 의미하기 때문에 둘 간 관계는 보충성을 갖춘다고 볼 수 있다. 자치조직권과 자치행정권 간 연관성은 사무와 기능 배분을 중심으로 형성되며, 전권한성과 보충성의 원칙에 따라 중앙의 지방자치단체에 대한 사무 이

1) 기구는 지방자치단체 내 행정사무를 수행하는 조직을 뜻하고, 정원은 지방자치단체 내 기구에서 일하는 지방공무원의 수를 뜻한다(김명용, 2015)

양이 이루어진다(홍준현, 2007). 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 배분할 때 지방자치단체가 이를 집행할 수 있도록 해당 인력과 예산을 함께 배분하기 때문에 자치행정권은 자치조직권과 함께 확대되는 것이다. 또한 자치조직권은 자치재정권과 상호불가분의 관계로 볼 수 있다. 지방자치단체의 재정은 중앙정부로부터 얻는 교부금이나 보조금 등 의존재원 비중이 높기 때문에, 지방자치단체가 기구와 정원에 대한 권한을 확대하는 과정은 자치재정권과 직접적으로 연관되어 이를 충당할 수 있는 자치재정권은 필수적이라 할 수 있다(김정숙·강영주, 2020).

4. 한국과 일본의 지방조직관리제도 분석들

본 연구에서는 지방조직관리 사례를 분석하기 위해 한국과 비교하기 위한 국가로서 일본을 선정하였다. 이는 한국과 일본이 단일제 형태의 비교적 유사한 지방자치제도를 지니며, 지방자치 과정의 경험과 역사가 유사하다는 점 때문이다. 다양한 선행연구들에서 한국과 일본의 유사한 지방자치제를 근거로 자치분권, 조직관리제도, 중앙-지방 간 관계 등을 분석·비교하여 한국에의 정책적 시사점을 도출하였다(김순은, 2003a, 2003b; 김상태, 2010; 오재일, 1993; 하동현 외., 2011).

본 연구에서는 두 국가 간 사례 분석을 위해 다음과 같은 분석틀을 활용하였다. 분석틀은 크게 자치조직권 제도 실태와 자치조직권과 연관된 책임성 제도로 구분된다. 자치조직권 관련 제도는 기구설치 권한, 정원관리 권한, 자치조직권 관련 중앙-지방 간 관계 등 선행연구들에서 주로 살펴본 것처럼 지방자치단체의 기구 및 정원관리와 관련된 법령 등을 파악하고자 한다(김정숙·강영주, 2020; 주재복·고경훈, 2019; 하동현 외., 2011). 또한 자치조직권과 연관된 책임성으로서 민주적 책임성은 자치조직권과 연관된 조례 근거 및 지방의회를 대상으로 한 응답·보고 형식 및 내용을 주된 내용으로 한다. 행정적 책임성은 상위 행정기구인 중앙정부를 대상으로 한 응답·보고 형식 및 내용을 주된 내용으로 하며, 중앙이 지방자치단체를 대상으로 행하는 통제기제가 무엇인지를 파악하고자 한다. 마지막으로 재정적 책임성은 중앙정부 및 지역주민을 대상으로 지방자치단체 기구 및 정원 관련 재정에 대한 회계책임 및 성과책임을 보고하는 형식이나 내용을 의미한다. 이러한 내용들을 종합하여 분석틀을 도출하면 아래의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 사례 비교 분석틀

현황	구분	분석내용
자치조직권 제도 실태	기구설치 권한	지방자치단체 기구 설치 기준 및 근거, 관련 법령 현황
	정원관리 권한	지방자치단체 정원 결정 기준 및 근거, 관련 법령 현황
자치조직권과 연관된 책임성 제도	민주적 책임성	자치조직권과 연관된 조례 근거 지방의회 대상 응답·보고 형식 및 내용
	행정적 책임성	중앙정부 대상 응답·보고 형식 및 내용 중앙의 지방자치단체를 대상으로 한 통제기제 내용
	재정적 책임성	중앙정부 및 지역주민 대상 지방자치단체 기구 및 정원 관련 재정에 대한 회계책임 및 성과책임 보고 형식 및 내용

Ⅲ. 한국과 일본의 지방조직관리제도 비교

1. 한국의 지방조직관리제도

1) 자치조직권 제도 실태

한국에서 자치조직권은 「헌법」, 「지방자치법」 및 동법 시행령, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하, 지방자치단체 기구 및 정원관리 규정)」의 세 가지를 법률적 근거로 한다(김정숙·강영주, 2020). 「헌법」 제8장은 지방자치와 관련한 내용으로 이루어져 있고, 제118조 제2항에 따르면 지방자치단체 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정한다고 규정하여 지방자치단체가 갖는 자치조직권을 명시하고 있다(김정숙·강영주, 2020). 또한 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 사무 범위, 자치사무의 영역, 자치사무를 수행할 수 있는 권한을 규정하고 있다. 구체적으로 「지방자치법」 제110조와 동법 시행령 제73조에 따라 지방자치단체의 기구인 부지사, 부시장, 부군수, 부구청장 등의 정수 및 직급, 사무 분장 등을 지방자치단체 유형에 따라 구분하여 명시하였다(김정숙·강영주, 2020). 「지방자치법」에 의해 지방자치단체의 기구 및 정원 관련 규정을 두었기 때문에 중앙정부는 대통령령인 「지방자치단체 기구 및 정원 규정」을 통해 지방자치단체의 기구 및 정원을 일정한 통제 하에 운영·관리할 수 있도록 강제하고 있다(이경운, 2002; 하혜수, 2004). 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)」은 「지방자치법」 제59조·제90조와 제112조에 의거 “지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준” 등을 규정

하기 위해 마련되었다. 기구설치의 경우 본청기구, 직속기관, 사업소·출장소·합의제 행정기관, 한시기구의 설치에 관한 사항을 주요 내용으로 하며, 대상 기구의 종류에 따른 일반요건 및 적용사항을 제시하고 있다(주재복, 2003). 정원관리의 경우 정원책정권, 직급·종류별 정원관리권, 부단체장의 정수·직급 및 임명권에 관한 사항을 주요 내용으로 하여, 기초자치단체와 광역자치단체가 합리적으로 정원을 관리할 수 있도록 제한한다(주재복, 2003).

지방자치단체의 자치조직권은 1987년 개별승인제, 1988년 기준정원제, 1994년 표준정원제, 2004년 총액인건비제, 2014년 기준인건비제로 변화해왔다(라소영, 2019; 김정숙·강영주, 2020). 1961년부터 1987년까지는 지방자치제도가 중단된 시기로, 지방자치단체의 기구설치 및 정원관리 관련 사항은 내무부장관의 승인 하에 이루어졌다(김홍주, 2019). 1988년 「지방자치법」 개정에 따라 지방자치단체가 일정한 기준 범위 내에서 정원을 관리할 수 있는 기준정원제가 도입되었다(윤영근·박해육, 2017). 기준인건비제는 2014년에 실시된 제도로서, 중앙정부가 매년 제시하는 기준인건비 내에서 지방자치단체가 자율적으로 관리하도록 하는 제도이다. 전반적인 변천 과정을 볼 때 지방자치단체의 조직관리 제도는 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서 지방자치단체가 갖는 역할이 강조되며 기구설치권과 정원관리권을 확대하는 방향으로 개선되어 왔다(김정숙·강영주, 2020).

〈표 3〉 자치조직권 관련 제도의 변천 과정

시기	제도	관계법령	주요내용
1964년	개별승인제	지방자치에 관한 임시조치법	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인
1988년	기준정원제	지방자치단체의 지방공무원 정원 기준 등에 관한 규칙(내무부령) 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함
1994년	표준정원제	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정
2007년	총액인건비제	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함
2014년	기준인건비제	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

출처: 금창호·권오철, 2005 17; 이시원·하정봉, 2015; 357; 김홍주, 2019; 46; 김정숙·강영주, 2020; 30; 재인용

지방자치단체가 갖는 기구설치권과 정원관리권은 각 제도가 변화함에 따라 점차 확대되어 왔다. 기존 중앙정부(내무부 → 행정안전부)가 관리하던 기구 및 정원 관련 권한이 지방자치단체의 자율적 설치 및 관리 영역으로 점차 허용되어왔고, 이 과정에서 일어날 수 있는 방만한 기구 및 인력 운영 문제를 방지하기 위해 책임성 확보 방안을 마련하여 실시하였다(김홍주, 2019). 중앙정부는 기준인건비제 시행 이후 지방자치단체마다 해당하는 기준인건비를 제시하고, 그 안에서 자율적으로 공무원 정원을 관리할 수 있도록 하며, 1~3%의 자율운영범위를 허용해왔으나, 지난 2020년부터는 기준인건비제 범위를 넘어서 더 많은 정원을 운영할 경우 보통교부세를 감액하는 패널티가 폐지되었다(김정숙·강영주, 2020).

〈표 4〉 기구설치권 및 정원관리권 이양 실적

연도	항목	운영규정
1995	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 1995년 7월 민선 단체장 출범 후 지자체별로 지역적 특성에 따른 탄력적인 지방조직 개편이 이루어짐 - 법률 기준 내에서 지자체별 국, 과, 계 등 기구를 지역 상황에 맞게 재배치함
1998	구조조정을 통한 적정규모 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 조직 내 유사 중복기능을 통·폐합하고 한시기구를 폐지함 <ul style="list-style-type: none"> • 한시적 업무를 담당해 온 기획단, 개발 사업단 등은 일반부서로 통·폐합 • 기획조정 및 정책개발 기능 담당 부서는 기획관리(담당)실로 통합 운용 - 광역자치단체의 국, 과: 평균 3개국 6개과씩 축소 - 시·군·구의 행정조직: 10만 명 미만의 경우 4과/10-15만명 1국 3과/20만-30만 명 1국 2과/50만 명 이상 3과/50만명-70만 명 1국 1과씩 축소
2004	여유기구제 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 2004년 7월 여유기구제 도입으로 행자부 장관 승인 없이 기구를 탄력적으로 운용 가능해짐 - 여유기구는 지자체의 기구설치권이 제한되는 상황에서 과도기적으로 운영할 수 있도록 여유분으로 확보한 기구를 의미하며, 기존 정규기구에서서 담당하기 어려운 사무를 처리함 - 시·도: 1개 실·국(3급), 2개 과·담당관(4급) 이내 <ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시 및 경기도의 경우 인구 특수성을 감안하여 1과 추가 - 시·군·구: 1개 과·담당관(5급) <ul style="list-style-type: none"> • 인구 50만 이상의 시는 대도시 특수성을 감안하여 2개과 이내 설치 가능
	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 2004년 12월 소방방재청 출범 및 재난관리 조직 보장 시 각 시·도, 시·군·구 재난관리전담과 신설에 대한 재량권을 허가함 - 2004년 12월 한시기구 설치 승인제도 폐지 - 시·도 5급 이상 기술직렬 정원조정 승인제도 폐지
2005	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 2월 시·도 5급 지방공무원 정원책정 승인제도 폐지 - 행정동 설치 시 동장정원책정 승인제도 폐지 - 2005년 10월 경기도 소방본부장 계급을 소방준감에서 소방감으로 조정 - 2005년 10월 지자체 기구정원규정 개정을 통해 팀제 도입을 위한 명칭 개편 실시(실·국→본부·단·부/과·담당관→팀)

연도	항목	운영규정
2006	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2006년 5월 경기도 소방준감 1인 정원(국가직) 배정 - 실·국·본부(16개→17개), 과·담당관 수(65개→67개) 조정
	제주특별자치도 행정직급 기준 설정	- 2006년 4월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제정 - 차등적 분권을 통해 고도의 자치권을 실현하기 위해 보조기관·하부 행정기관의 장 등 직급 기준만을 기구정원규정 내 규정함 - 행정기구 및 정원기준, 직속 및 하부기관, 사무분장 등은 자율적 조례로 제정함
2007	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 지자체의 상위직 기구를 적정하게 관리하기 위한 설치 기준 마련 • 시·도 및 국이 있는 시·군·구에서는 자율적으로 과 단위 이하 기구 설치 가능 • 국이 없는 시·군·구에서는 과 단위는 기준 범위 내에서 운영하되 6급 이하 인력은 자율적으로 책정 가능
2014	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2014년 12월 행정기구 및 직급 기준에 관한 법령 개정 • 인구 100만 명 또는 200만 명 단위 광역시에서는 실·국·본부 설치 기준을 인구 50만 명 단위로 세분화 • 인구가 동일 구간에서 2년간 연속하여 상위 구간에 근접하게 증가하는 지방자치단체에 대해서 추가 기구증설 허용
2015	재난대응 관련기구 설치 자율성 제고	- 2015년 4월 재난안전대응 관련 본부 증설 및 직속 설치 허용 • 시·도의 효율적인 재난안전대응을 위해서 재난안전 업무 담당 실·국·본부를 증설함 • 시·도지사의 재난에 대한 책임 강화를 위해 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부에 대해서 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 시·도지사 직속으로 설치할 수 있도록 함

출처: 금창호, 2018: 83; 김홍주, 2019: 47; 김정숙·강영주, 2020: 31-32; 재인용

이러한 흐름에 따라 지방조직 자율성 확대를 위해 2018년 「지방자치법」, 「자치단체 기구 정원규정」 등을 개선하였다. 구체적으로 살펴보면, 2018년 2월 20일 기구설치의 탄력성을 높이고, 광역 단위 부단체장을 확대하기 위해 「자치단체 기구정원규정」을 개정하였고, 광역 단위 부단체장 정원을 증설하는 내용을 담았다(김정숙·강영주, 2020).

2) 자치조직권과 연관된 책임성 제도

지방자치단체는 기구설치 및 정원관리제도가 변화하는 과정에서 조직관리의 책임성을 확보하기 위한 제도들을 운영하여 왔다. 본 연구에서는 책임성 추구의 내용에 따라서 민주적·행정적·재정적 책임성으로 구분하여 제도 현황을 살펴보고자 한다.

(1) 민주적 책임성

민주적 책임성은 지방자치단체가 조례에 근거하여 조직을 관리·운영하며, 지방의회에 운영 과정 및 결과에 대해 보고·응답할 의무를 지니는 것으로 정의된다. 지방자치단체는 「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」 제 24조에 따라 조례를 통해 지방공무원의 직급별 정원을 정하도록 명시하였고, 제9조와 제13조에 따라 시·도 및 시·군·구의 실·국·본부 설치 및 분장 사무는 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하였다. 따라서 지방자치단체는 중앙 단위에서 마련된 정원 및 기구 설치 제도 내 기준에 따라 해당 지방자치단체의 기구와 정원을 조례를 통해 명시하여 결정하는 과정을 거친다. 이에 따르면, 지방자치단체는 기구설치 및 정원책정 과정에서 중앙정부 차원에서 마련된 기준과 지방의원들의 의결이라는 2단계의 책임성을 준수하도록 규정되어 있는 상황이다. 다만 이 과정을 면밀히 살펴보면, 중앙정부 차원에서 마련된 정원책정기준 내에서 지방의회의 의결을 거치기 때문에 「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」에 의한 책임성 작동기제가 우선적이라고 볼 수 있다.

다음으로 민주적 책임성을 확보하기 위한 대표적인 방안은 지방의회에 대한 보고 및 지방의회에 의한 통제이다. 이는 대의 민주주의의 체계 내에서 집행기관이 지방의회를 대상으로 응답·보고할 책임을 지닌다는 것이며, 지방의회가 집행기관을 대상으로 지방정부 운영과 관련한 사항을 보고받을 수 있는 권한을 포함하는 개념이다. 지방자치단체가 조직관리 관련하여 지방의회에 보고해야 할 사항은 중기기본인력운영계획으로, 「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」 제23조에 매년 지방의회에 보고 의무를 명시하여 기구 및 정원관리의 책임성을 높이고자 한다.

이외에도 지방의회는 지방자치단체의 자치권에 대해 감사, 조사, 의결 등의 권한을 행사할 수 있다(김정숙·강영주, 2020). 「지방자치법」에는 지방의회가 집행기관을 대상으로 자치단체의 사무에 대한 감사권 및 조사권, 자치단체장에 대한 서류제출권, 자치단체의 장, 관계공무원에 대한 출석, 행정사무 처리상황의 보고 및 질문응답 권한을 지니고 있음을 규정하고 있다(박해육, 2013).

지난 2020년 12월 「지방자치법」 전부개정안이 통과됨에 따라 지방의회의 역량 강화와 책임성 제도 등이 명문화되었다. 「지방자치법」 전부개정안에서는 제 41조-제 45조까지 의정활동비, 정책지원 전문인력, 겸직 등 금지, 의원의 의무 등을 명시하여 지방의회 의원의 위상과 정책 역량 강화 및 책임성을 보완할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 제27조에 주민에 대한 정보 공개 조항을 신설하여 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 주요 지방자치정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관이 정보공개시스템을 구축·운영하도록 명시하였다(금창호·권오철, 2020).

(2) 행정적 책임성

행정적 책임성은 지방자치단체가 조직을 관리·운영하는 데에서 상위 행정기구인 중앙정부를 대상으로 보고·응답 의무를 지님을 뜻한다. 행정적 책임성을 확보하기 위해 「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」, 「지방자치법」 등 관계법령에 따라 기구 및 정원책정 기준을 제시하고, 조직진단, 자체평가, 시정요구권 등을 명시하여 중앙정부와 광역자치단체를 대상으로 보고·응답할 의무를 규정하고 있다(김정숙·강영주, 2020).

「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」 제 24조에 따라 지방자치단체의 기구 및 정원책정 기준을 제시하여 따르도록 하고 있다. 또한 제 33조에 따라 중앙정부(행정안전부 장관)는 시도지사, 시도지사는 시장·군수·구청장에 시정을 요구할 수 있고, 제 34조에 따라 중앙정부(행정안전부 장관)는 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하여 조직진단·결과공개·조직관리개선계획 등을 요구할 수 있다. 이외에도 광역자치단체는 시군구 기구 설치 및 인력운영계획을 수립할 때 시장·군수·구청장에 지침을 통보할 수 있고, 기본인력계획 수립 시 협의하여 중앙정부에 보고할 수 있는 권한을 지닌다.

이외에도 지방자치단체는 조직관리 외에 일반적인 사무에 관하여 행정적 책임성을 확보하기 위해 「지방자치법」 제167조와 제171조, 「공공감사에 관한 법률(이하 공감법)」, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준(감사원 규칙)」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정(대통령령)」을 근거로 자체감사를 실시한다. 지방자치단체 자체감사는 2010년 「공공감사에 관한 법률(이하 공감법)」 제정 이후 강화되었으며, 구체적으로는 「공공감사에 관한 법률」 제37조에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장 및 감사담당자가 자체감사활동을 할 때에 일반적으로 준수하여야 할 사항을 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」에 적용하도록 하였다(조형석, 2018).

(3) 재정적 책임성

재정적 책임성은 지역 주민과 중앙정부를 대상으로 지방자치단체의 조직관리에 대한 회계 책임과 성과 책임을 준수하여 중장기적 예산 운용에 대응해야 함을 의미한다. 지방자치단체의 조직관리와 관련한 재정 책임성은 별도로 독립적인 법령 및 규정에 따라 근거를 마련하기 보다는 지방자치단체의 재정 책임성 전반에 걸쳐 적용될 수 있는 관계법령 및 규정, 기구 등을 통해 준수되고 있다. 다만, 중앙정부(행정안전부)는 매년 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’을 작성·배포하여, 그 안에 기관운영 업무추진비 편성의 구체적인 기준을 제시하여 실질적으로 기구 및 정원에 대한 제한을 두고 있다.²⁾ 따라서 지방자치단체의 조직관리 관련 재정 책임성은 별도의 법령이나 규정을 마련하지는 않지만, 예산편성의 기

준을 마련하여 준수하도록 하는 상황이다.

일반적인 재정적 책임성 관련 제도는 사전예방 제도와 사후관리 제도로 구분된다(홍근석·김성찬, 2018; 김정숙·강영주, 2020: 50-51;재인용). 우선 사전예방 제도는 중기지방재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 지방채 발행제도, 지방자치단체 예산편성 운영기준의 네 가지로 볼 수 있다(김정숙·강영주, 2020; 홍근석·임정빈, 2019). 중기지방재정계획제도는 「지방재정법」 제 33조와 동법 시행령 제 28조 2항을 근거로 운영되며, 지방자치단체의 재정 운용의 자립성을 높이고 국가의 예산운용계획과 연계성을 강화하기 위한 목적으로 마련된 제도이다(홍근석·김성찬, 2018; 김정숙·강영주, 2020: 50-51;재인용). 이 제도는 지방자치단체가 5년에 한 번씩 중기지방재정계획을 작성하여 지방자치단체의 정책·사업에 따라 재정수요를 예측하여 이를 예산편성에 준수하도록 하는 제도이다(홍근석·김성찬, 2018; 김정숙·강영주, 2020: 50-51;재인용). 중기지방재정계획은 앞서 언급한 재정적 책임성의 궁극적인 목적인 증장기적 예산 운용에 정확히 부합하는 제도로 볼 수 있다.

지방재정투자심사제도와 지방채발행제도는 개별 사업과 총량적 재정 수준에서 타당성과 적정성을 확보하기 위한 제도로써 사실상 회계 책임과 성과 책임 준수라는 동일한 목표를 두고 있다. 지방재정투자심사제도의 경우 「지방재정법」 제 36조, 제 37조와 동법 시행령 제 41조를 근거로 운영되는 제도로써, 지방자치단체가 계획하는 사업의 타당성을 사전에 심사하고 계획적인 재정운용을 돕기 위한 목적으로 만들어졌다. 지방채발행제도는 「지방재정법」 제 11조와 동법 시행령 제 10조를 근거로 지방자치단체가 지방채를 과도하게 발행하는 문제를 규제하기 위해 운영되고 있다.

지방자치단체 예산편성 운영기준은 행정안전부 훈령에 따라 2008년에 제정된 후 운영되고 있으며, 중앙정부(행정안전부)가 지방자치단체가 준수해야 할 예산편성의 기본방향 및 예산편성기준 등을 마련하여 제시하는 규제 제도로 볼 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 해당 운영기준 내에 지방자치단체 기구 및 정원에 대한 예산편성의 기준 및 원칙이 마련되어 있기 때문에 지방자치단체의 조직관리에 대한 직접적인 재정 책임성을 요구하는 제도로 볼 수 있다.

다음으로 사후관리 제도는 지방자치단체 재정공시, 재정분석·진단, 지방재정위기관리제도의 세 가지로 볼 수 있다(홍근석·김성찬, 2018; 김정숙·강영주, 2020: 50-51;재인용). 중앙정부(행정안전부)는 앞서 행정적 책임성 관련 제도의 하나로 언급한 조직진단과 마찬가지로 지방자치단체를 대상으로 재정분석 및 진단을 실시하고 있다. 지방자치단체 재정분석 및 진단

2) '지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준' 업무추진비 작성 방법 내 기관운영업무추진비에는 총액한도 산정방법에 따라 자치단체별로 총액한도를 설정하고 한도액 범위 내에서 지급대상과 금액을 자율 편성하되, 시도와 시군자치구 내 기구 편성 시 가능한 범위를 명시하였고, 총액한도 산정 시 행정운영경비의 일정비율을 넘지 못하도록 제한하고 있다.

제도는 「지방재정법」 제 55조와 동법 시행령 제 65조에 따라 지방자치단체의 재정운용성과를 분석하고 결과를 공개하여 재정운영의 건전성과 책임성을 확보하도록 규제하는 제도이다. 지방재정 공시는 지방자치단체 재정분석 및 진단 제도와 관련하여 그 결과를 지방재정 365 또는 해당 지방자치단체 홈페이지에 공개하여 주민들을 대상으로 책임성을 확보하기 위한 제도이다.

마지막으로 지방재정위기관리제도는 「지방재정법」 제 55조에 따라 앞서 살펴본 지방자치단체 재정분석·진단 결과 재정지표값을 모니터링하여 재정주의 및 재정위기 지방자치단체를 지정하여 이들로 하여금 재정건전성을 높일 수 있는 계획을 수립하도록 관리하는 방안이다(홍근석·김성찬, 2018; 김정숙·강영주, 2020: 50-51; 재인용). 중앙정부(행정안전부)에 따라 재정주의 및 재정위기 자치단체로 지정되면 해당 지방자치단체의 장은 재정건전화계획을 수립하고 행정안전부의 승인을 받아야 한다.

2. 일본의 지방조직관리제도

1) 자치조직권 제도 실태

자치조직권과 관련한 제도는 크게 기구 설치에 관한 조직편성권과 정원관리 규정이 있다. 우선 기구 설치에 관한 조직편성권의 경우, 일본의 지방자치단체는 집행기관 다원주의에 따라 집행기관이 단체장, 다수의 합의제 집행기관이라 할 수 있는 위원회 및 위원들로 분산된 구조이기 때문에 단체장이 이러한 집행기관의 의견을 종합적으로 조정하는 역할을 담당한다(김정숙·강영주, 2020). 따라서 집행기관 다원주의는 단체장의 지나친 행정독주를 견제하도록 하여 민주적인 행정운동을 가능하게 한다는 장점을 지니고 있으나, 종합조정을 하는 단체장의 리더십을 발휘하기 어렵다는 단점도 지적되고 있다(大杉, 2009).

일본의 지방자치법은 각 지방자치단체가 조례를 통해 자율적으로 조직을 편성할 수 있도록 하며, 지방자치단체는 조직편성의 원칙으로서 사무처리의 효율화와 조직 합리화를 고려하여 조직을 설계하고 사무를 배분하도록 하고 있다(김정숙·강영주, 2020). 기존에는 광역자치단체와 기초자치단체를 각각 부·국·실·과와 실·과로 서로 다르게 편성하도록 규정했으나, 현재에는 두 유형의 지방자치단체 모두 “내부조직”으로 통일시켰다. 이는 지방자치단체가 스스로 조직단위를 편성할 수 있도록 개편한 조치로 해석할 수 있다.

다음으로 일본 지방자치단체 공무원 정원은 국가가 정한 인원(필치규제)을 제외하고는 “00 자치단체 직원 정수조례”에 근거하여 자율적으로 조직에 필요한 인원을 정하거나 조정할 수

있도록 관리하고 있다(김정숙·강영주, 2020). 광역자치단체의 경우 공무원 범위에 “지사, 공영기업 관리자, 의회, 선거관리위원회, 감사위원, 인사위원회, 교육위원회, 교육위원회 소관에 속하는 학교, 그 외 교육기관, 노동위원회 및 해구어업조정위원회(神奈川県漁業調整委員会)의 사무부국(事務部局)에 상시 근무하는 지방공무원(부지사, 교육장, 및 2개월 이내 고용된 자를 제외)”이 포함된다(하동현 외., 2011; 291). 구체적으로 조례에서 사무부국별 인원 정수를 결정하며 해당 사무부국의 책임자가 정해진 범위 안에서 내부 부국(部局) 및 각 부속기관별 정원을 자율적으로 배분하도록 하고 있다(하동현 외., 2011).

2) 자치조직권과 연관된 책임성 제도

일본의 자치조직권과 연관된 책임성 제도를 민주적·행정적·재정적 책임성의 틀로 구분하여 살펴보았다.

(1) 민주적 책임성

일본은 한국과 유사하게 조례를 통해 지방자치단체의 기구 및 정원의 책정기준을 규정하도록 되어 있다. 과거 법정부수제와 같은 기구 설치 기준 관련 규정이 2002년에 폐지됨에 따라, 한국에서 지방자치단체의 기구설치 및 정원책정의 기준을 제시하는 「지방자치단체 기구 및 정원 관리 규정」과 같은 제도는 없어진 상황이다. 따라서 2003년 이후부터는 지방자치단체의 상황에 맞게 조례를 통해 기구를 설치할 수 있도록 하였으며, “00자치단체 직원 정수조례”에 따라 공무원 정원 역시 자율적으로 책정하도록 하였다.

일본의 이러한 제도변화는 지방자치단체가 조직관리와 관련하여 시민과 지방의회를 대상으로 민주적 책임성을 준수하도록 하는 과정을 강화하는 것과 맞물려 진행되었다. 즉, 기존에 중앙정부가 규정을 통해 지방자치단체의 조직관리를 통제하던 방식이 폐지되면서 그만큼 시민을 대표하는 지방의회의 역할이 강화된 것이다. 이처럼 일본에서는 지방자치단체의 조직관리 관련 민주적 책임성을 확보하기 위해 근본적으로 지방의회를 강화해왔다(김정숙·강영주, 2020). 일본 헌법에서는 기관대립형과 이원대표제를 채택하고 있다. 이는 지역 주민들은 직접선거를 통해 지방의회와 단체장을 선출하기 때문에 모두 주민의 대표기관임을 의미한다. 의회는 주민들에 의해 직접 선출된 주민대표로 구성된 기관으로, 집행기관과 독립적이고 대등한 관계를 지니면서 지자체 운영에 대한 책임을 공유하고 있다(김정숙·강영주, 2020). 또한 지방의회는 다수의 주민대표로 구성된 합의제 기관으로 주민의 의사를 반영하여 각종 심의를 통해 최종적인 결의를 진행한다. 또한 지방의회 의원들은 각종 질의와 심의회 등을 통해 집행기관의 사업 및 활동을 정기적으로 감시·평가한다(김정숙·강영주, 2020). 이러한 그들의 역

할과 권한은 「지방자치법」 제2편 6장에 명시된 지방의회의 의결권, 의사표명권, 감사권, 조사권, 청원권을 통해 표현되고 있다(김정숙·강영주, 2020).

다른 방편으로는 직접청구권, 지방선거 참정권, 주민투표권을 통해 주민참여를 강화하는 방안이다(고경훈, 2014; 이상윤, 2018). 구체적으로 자치기본조례에는 ‘자치의 기본이념 및 기본원칙’, ‘시민이 자치의 주체로서 위상 정립’, ‘행정기관이나 의회가 자치를 위한 규정 수립’, ‘시민이나 시민활동단체의 원활한 활동 규정’ 등을 담고 있다(고경훈, 2014). 「지방자치법」 제93조 제2항에 따르면 “지방공공단체의 장, 해당 의회의 의원, 법률이 정하는 그 밖의 임원은 그 지방공공단체 소속 주민들이 직접 선출한다”고 규정하고 있다(이상윤, 2018). 또한 주민투표제도는 해당 사안의 성격에 따라 법적 기반을 달리하고 있다. 헌법에서는 특정 지방공공단체에만 적용되는 이른바 「지방자치특별법」에 대해서 해당 주민들이 주민투표를 실시하도록 하고 있다(제95조). 법률의 경우, 「지방자치법」에서는 의회의 해산(제76조), 의원 및 의장의 해직(제80조, 제81조)을, 「시정촌합병특별법」에서 합병협의회 설치의 협의(제4조, 제5조)를 주민투표로 결정하도록 하고 있다. 지역의 중요 현안의 경우, 주민투표조례를 제정하여 직접 주민들에게 묻기도 한다.³⁾

(2) 행정적 책임성

일본에서 지방자치단체의 조직관리 관련 행정적 책임성을 확보하기 위해 운영하는 제도는 크게 지방자치단체 조직 현황 정보공개, 중앙정부(총무성)가 지방자치단체에 내리는 지침 및 협력 요구 등이다. 우선 지방자치단체 조직 현황 관련 정보제공의 경우 총무성에서 관련 지수를 발굴하고 정보공개시스템을 운영하고 있다. 총무성은 지방자치단체 공무원의 급여 수준을 ‘라스파이레스(Laspeyres) 지수’를 활용하여 공개하고 타 지방자치단체와 비교할 수 있도록 하고 있다(이시원 외., 2014). 또한 매년 “지방공공단체의 적정한 정원 관리의 추진에 관한 보고서”를 발간하여 지방자치단체 공무원의 적정 정원 수준을 제시하고 있다. 총무성은 각 성청에 매년 공무원 수의 증가를 가져오는 각종 정책을 억제하도록 요청하면서, 한편으로 법률을 통해 지방자치단체에 의무시설을 설치하는 기준 및 인원을 배치하는 기준 등을 수정·폐지하는 방법을 통해 조정하여 왔다. 이 과정에서 지방자치단체가 정원을 관리하는데 참고가 되는 자료와 관련 정보를 제공하고 있다.⁴⁾ 이를 통해 지방자치단체가 자율적으로 적정 수

3) 주민투표 조례는 2가지 유형으로 분류되는데, 첫째 「지방자치법」 제74조에 근거하여 주민들의 직접 청구나 의원 또는 시장의 제안으로 주민투표조례를 의회 의결로 제정하여 실시하는 개별설치형, 둘째 미리 주민투표에 필요한 요건을 조례로 정하고 요건이 충족될 경우 실시하는 상설형이 있다(地方自治研究機構, 2021)

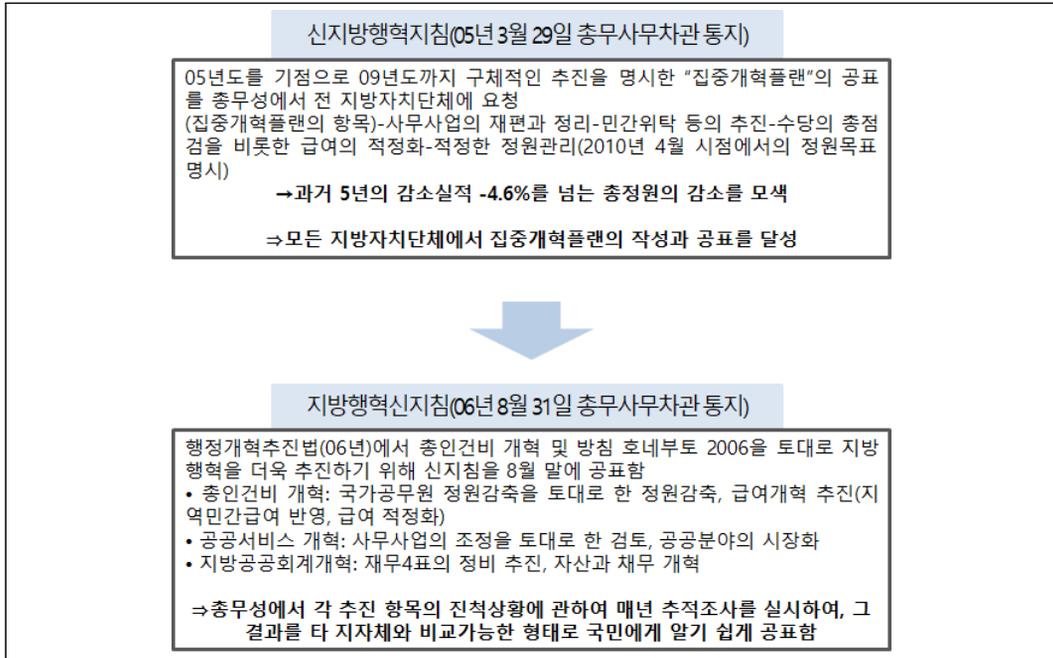
4) 참고 지표로는 “정원모텔”, “유사단체별 직원 수의 상황”, “정원회귀모형” 등이 있으며, 해당 자치단체들

준의 정원 및 보수를 관리하도록 유도하고, 유권자인 지역 주민들의 감시가 가능한 것이다.

지방자치단체의 조직관리 관련 행정적 책임성을 확보하기 위한 두 번째 방안은 총무성이 지자체에 요구하는 각종 지침, 계획수립 요구, 통지 등이다. 일본 총무성은 중앙정부의 정책을 추진하기 위해 지방자치단체를 대상으로 통제, 지침 등을 내려 강력한 업무 협력을 요구하였다. 2000년대 초반 강력하게 실시된 행정개혁은 저출산, 고령화, 정부가 추진하는 행정개혁에 대한 국민의 불신 등을 배경으로 한다. 행정개혁의 성공적 추진을 위해 총무성은 2004년 12월에 결정된 “향후의 행정개혁 방침”을 토대로 “지방공공단체의 행정개혁 추진을 위한 새로운 지침”을 지방자치단체에 내렸고, 2005년부터 2009년까지 구체적인 추진상황을 ‘집중개혁플랜’으로 공표하였다(김정숙·강영주, 2020). 총무성은 2005년 3월 29일 “신지방행혁신 지침”을 지방자치단체에 통지하여, 향후 5년 이내에 ‘단카이 세대’로 일컬어지는 중장년층이 대량 퇴직할 것으로 예상되는 시점에서, 기존보다 적은 공무원 수로 효과적인 행정서비스를 제공할 수 있는 지방자치단체 조직의 질적 전환이 필요하다고 강조하였다(하동현 외., 2011; 김정숙·강영주, 2020). 또한 총무성은 지방자치단체 공무원 정원관리를 위해 지방자치단체에게 정원적정화계획을 수립하고 목표를 명확히 제시할 것을 요청하였다. 2006년 6월 “간소하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁 추진에 관한 법률”(행혁신진법) 제55조에서 정부는 2005년 4월부터 2010년 4월 1일 5년간 지방공무원 총수를 4.6% 이상 감소시키도록 지방자치단체에게 요청하였고, 2006년 8월 “지방공공단체의 행정개혁을 더욱 추진하고자 하는 지침”에서는 지방공무원 총수를 5년간 국가공무원 정원 감소(-5.7%) 수준과 동일한 정도로 감축하게 하였다(하동현 외., 2011; 김정숙·강영주, 2020). 집중개혁플랜이 마무리된 2009년 7월에는 자치행정국 통지인 “지방공공단체의 정원관리에 관하여”를 내려 지속적인 정원관리 노력을 요청하였다.

은 이러한 내부 인력에 대한 분석결과를 활용하여 조직 인력의 적절성을 판단하였다.

〈그림 1〉 정부의 지방행정개혁 신지침



출처: 김정숙·강영주, 2020; 77

(3) 재정적 책임성

일본에서 지방자치단체의 조직관리 관련 재정적 책임성을 확보하기 위해 운영하는 제도는 별도로 마련되어 있지 않다. 다만 일본은 한국과 달리 지방공무원 보수가 통일되지 않고 각 지방자치단체의 자율에 따라 결정되기 때문에, 지방공무원의 보수를 결정하는 기준 및 원칙이 「지방자치법」 제 204조와 「지방공무원법」 제 14조와 제 24조에 마련되어 있다(김정숙·강영주, 2020). 즉, 그들은 지방자치단체가 공무원의 보수를 조례로 규정하고 국가공무원과의 균형에도 맞고 민간 인건비와 비교할 때에도 적절한 수준으로 정해야 한다고 규정하고 있다(김정숙·강영주, 2020).

일본은 한국과 마찬가지로 지방자치단체 전반의 재정적 책임성을 확보하기 위해 크게 재정조정기금제도, 건전재정 관련 조례, 외부감사 등을 운영하고 있다. 우선 재정조정기금제도는 일본이 「지방재정법」 제4조 3항-4항과 제7조를 통해 지방자치단체들이 재정운영의 건전성을 확보하기 위해 재정조정기금을 설치·운영하도록 규정하고 있다. 재정조정기금은 “1) 지방자치단체의 당해 연도 지방교부세액과 그 산정에 사용한 기준재정수입액의 합계액이 기준재정

수요액을 현저히 초과한 때와 2) 지방자치단체의 당해 연도 일반재원액이 전년도 일반재원액을 초과한 때에 그 초과액이 지방자치단체 의무적 경비의 신규 증가와 관련하여 일반재원액이 크게 초과된 경우”에 조성할 수 있다(홍근석·임정빈, 2019: 184; 김정숙·강영주, 2020: 97).

재정적 책임성을 확보하기 위한 두 번째 방안은 건전재정에 관한 조례이다. 일본 중앙정부는 지방자치단체의 재정상황을 파악하고 지방자치단체의 재정건전화와 재생이 필요한 경우 신속히 대응하기 위해 2007년 「지방자치단체 재정건전화에 관한 법률」을 제정하였다(김정숙·강영주, 2020). 이 법률에서는 지방자치단체 스스로 재정건전화계획을 수립하고 자율적인 개선노력을 수행하도록 의무화한다. 이에 따라 지방자치단체들은 자율적으로 ‘건전재정에 관한 조례’를 제정하고, 시민, 의회, 시장 등에게 시의 재정상황을 제공하여 정책을 결정하는데 객관적 근거로 활용할 수 있게 하였다. 이 조례에 따르면 지방자치단체들은 의무적으로 시의 재정상황을 의회와 일반 시민들에게 공유하고, 조례에서 정한 재정판단지표에 대한 산정 결과를 의회에 보고하도록 규정되어 있다. 또한 각 지방자치단체 단체장은 임기마다 시민의 참여를 토대로 재정향상의 목표를 정해야 한다.

마지막 방안으로 외부감사제도를 들 수 있다. 일본은 국가, 지방자치단체, 외부감사위원 등이 지방자치단체를 상대로 지방재정 운영에 대한 감사를 실시한다. 중앙정부(중앙회계감사원)는 지방자치단체들이 중앙정부로부터 지원받은 이전재원을 어떻게 운영했는지에 대해 감사를 실시하고, 지방자치단체는 「지방이양일괄법」 및 「지방자치법」을 근거로 자체감사제도를 강화하여 운영하고 있다. 마지막으로 지방자치단체는 외부전문가로부터 감사를 받는 외부감사제도를 운영하고 있는데, 이는 감사의 독립성을 확보하여 실질적이고 실효성있는 감사를 실시하는 것을 목적으로 한다.

3. 사례 비교분석 결과

1) 자치조직권 제도 실태

자치조직권 제도의 경우 한국과 일본 간 차이가 비교적 두드러지게 나타나고 있다. 한국의 경우 행정안전부의 관할 하에 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 통해 지방자치단체의 기구설치와 정원관리를 일부 제한하는 상황에서 조례를 통해 기구 및 정원을 결정하도록 한다. 이에 비해 일본은 원칙적으로 지방자치단체의 기구설치와 정원관리를 조례에 따라 자율적으로 결정할 수 있다는 데에서 큰 차이를 지닌다. 특히 일본에서는 한국과 달

리 단체장과 위원회가 기구 및 정원에 해당하는 인사 권한을 개별적으로 정할 수 있는 집행기관 다원주의를 채택하고 있다는 특성을 지닌다.

또한 한국에서는 지방자치단체의 정원관리에 대한 제도로서 기준인건비제가 실질적인 정원 관리의 통제 및 긍·부정적인 인센티브로 작용하고 있다. 즉, 지방자치단체들은 행정안전부가 정한 기준인건비 내에서 기구 및 정원을 관리하게 되는 것이다. 현재 기준인건비 자율운영범위를 넘어섰을 때 이에 해당하는 금액을 보통교부세 내에 반영하지 않았던 패널티 제도는 없어졌으나, 지방자치단체 조직진단 지표 내에 기준인건비 준수에 관한 지표가 있기 때문에 아직까지는 지방자치단체의 공무원 정원이 기준인건비를 크게 벗어나기 힘든 구조이다.

2) 책임성 확보 방안

지방자치단체들이 갖는 기구설치 및 정원관리에 대한 권한인 자치조직권은 자율적인 조직 운영에 대한 권한이기 때문에 한국과 일본 모두 이에 해당하는 책임성 확보 제도가 마련되어 운영 중인 상황이다.

우선 한국과 일본 모두 지방의회를 통해 민주적 책임성을 확보할 수 있도록 제도를 마련하였으며, 지방분권 강화의 흐름과 함께 지방의회의 역할을 강화하는 추세이다. 한국의 경우 지방의회에 지방자치단체 집행기관에 대한 감사, 조사, 의결에 관한 권한을 마련하였고, 지난 2020년 「지방자치법」 전부개정안을 통해 정책지원 전문인력, 겸직 금지, 의원의 의무 등을 명시하여 실행할 예정이다. 또한 일본의 경우 지방의회가 집행기관에 대해 의결, 의사표명, 검사 및 조사, 청원에 관한 권한을 갖도록 규정하였다. 일본의 경우 「헌법」 제95조 내에 특별법의 주민투표에 대해 규정하여 주민투표 제도에 관한 권한과 제도의 실질적 효과를 명확히 하였다.⁵⁾ 또한 「지방자치법」 상 주민의 직접청구로서 조례의 제정 또는 폐기의 청구(제74조~제74조의4), 사무의 감사 청구(제75조), 의회의 해산 청구(제76조~제95조), 의원의 해직 청구(제80조), 보통지방자치단체의 장의 해직 청구(제81조), 주요 공무원의 해직 청구(제86조) 등을 규정하고 있다(이상윤, 2018). 이를 통해 볼 때 일본에서 주민참여의 권한이 좀 더 확대되고 구체화된 것을 알 수 있다.

행정적 책임성을 확보하기 위한 제도는 두 국가가 두드러진 차이를 보이고 있다. 한국의 경우 중앙정부나 광역자치단체에 의한 통제 방안으로서 지자체 조직진단이나 자체평가, 행안부의 시정요구권 실질적 행사 및 정원관리 실태 감사 등을 들 수 있다. 이외에도 지방자치단체 내의 자체감사 제도를 통해 집행기관에 대한 행정적 책임성을 확보하고 있다. 이에 비해 일본

5) 「헌법」 제95조 “하나의 지방공공단체에 대해서만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 해당 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다.”

의 경우 지방자치단체의 정원 및 급여 등에 대한 자료들을 축적하여 해당 지역 주민들이 쉽게 열람할 수 있도록 정보공개시스템을 구축하였다. 해당 시스템 홈페이지에서는 각 자치단체의 계층별로 공무원 인건비, 정원, 직종별 급여, 공무원과 민간 간 비교 등의 내용을 담고 있다(하동현 외., 2011). 또한 일본에서는 총무성 차원의 각종 지침, 통지, 계획수립 등을 요구하고 있다. 다만 이 같은 내용은 한국과 같은 특정 규정(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)에 근거한 것이 아닌 간접적 통제에 해당한다는 데에서 차이가 있다. 행정적 책임성을 확보하기 위한 두 국가의 제도 상의 차이점은 집행기관으로서 지방자치단체가 누구를 대상으로 어떠한 내용의 책임성을 준수해야 하는가에서 서로 상반된 입장을 지닌다는 점에 있다. 즉, 한국의 경우 중앙정부를 중심으로 이루어졌던 통제의 방식으로서 행정적 책임성 제도들이 남아있는 반면, 일본의 경우 행정적 책임성의 대상을 유권자인 지역 주민으로 하여 정보공개를 통한 주민들의 감시와 참여를 보장하는 것이다. 물론 아직까지 일본 총무성에 의한 지침, 통지, 계획 수립 등이 공존하는 상태에서 총무성의 간접적 통제 방식은 남아있으나 한국에 비해서는 약한 수준임을 알 수 있다.

마지막으로 재정적 책임성을 확보하기 위한 제도는 비교적 동일하나, 세부 제도 운영의 내용에서 부분적으로 차이를 보인다. 한국과 일본 모두 조직관리 관련 재정적 책임성을 준수하기 위한 공식적인 제도는 마련되지 않았다. 다만 한국에서는 지방자치단체 예산편성 운영기준을 마련하여 운영하고 있고, 일본에서는 「지방자치법」과 「지방공무원법」에 지방공무원의 보수를 결정하는 기준 및 원칙을 명시하고 있다. 이외에는 지방자치단체의 일반적인 재정적 책임성을 준수하기 위한 제도들을 운영하고 있다. 한국의 경우 사전예방 제도와 사후관리 제도의 두 가지 제도 모두 존재하는 반면, 일본의 경우 사전예방 제도에 해당하는 재정조정기금 제도와 건전재정에 관한 조례 등이 마련되어 있으나 사후관리 제도에 해당하는 것은 일반적인 감사제도에 그치고 있다. 재정조정기금제도의 경우 지방자치단체의 재정 여건이 여유로울 때 기금을 마련하여 재정 여건이 어려울 때 활용하는 제도이며, 건전재정에 관한 조례는 재정건전화계획을 의무적으로 수립하고 자율적인 개선 노력을 추진하는 것을 목적으로 삼는다. 따라서 일본에서는 이러한 재정적 책임성을 확보하기 위해 운용하는 제도 내에 지방자치단체의 자율성을 보장하고 지역 주민과 의회에 재정상황을 공표하여 민주적 책임성과 연계될 수 있는 구조를 지닌다.

〈표 5〉 사례비교분석 요약

분야		한국	일본
자치조직권 제도 실태	기구설치 권한	- 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 근거: 인구 기준에 따라 설치 기구 구분	- 집행기관 다원주의: 행정권한이 단체장+위원회·위원에 분산 - 조례를 통한 “내부조직”의 자율적 설치
	정원관리 권한	- 기준인건비제 근거	- 지방정부의 자율: “○○자치단체 직원 정수조례” 근거
책임성 확보방안	민주적 책임성	- 조례를 통한 기구 및 정원 책정 - 지방의회 통제: 감사, 조사, 의결에 관한 권한	- 조례를 통한 기구 및 정원 책정 - 지방의회 통제: 의결, 의사표명, 감사 및 조사, 청원에 관한 권한
	행정적 책임성	- 중앙 또는 광역에 의한 통제: 지자체 조직진단 및 자체평가 - 자체감사	- 지방자치단체 정원 및 보수 현황 정보제공 - 총무성의 지자체 대상 지침, 계획수립 요구, 통지 등
	재정적 책임성	- 지방자치단체 예산편성 운영기준 - 사전예방 제도: 중기지방재정계획, 지방재정투자심사, 지방채 발행, 예산편성 운영기준 - 사후관리 제도: 재정분석·진단, 지방재정 공시, 지방재정위기관리제도	- 지방공무원 보수 기준 및 원칙 규정 - 재정조정기금제도 - 건전재정에 관한 조례 - 외부감사제도

출처: 김정숙·강영주, 2020; 189-193; 재구성

IV. 결론

본 연구는 지방자치단체의 조직관리제도의 자율성과 책임성에 관한 제도들을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 비교적 유사성이 높은 일본과 한국의 자치조직권 제도와 책임성 확보 제도 등을 비교·분석하였다.⁶⁾

분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자치조직권 제도의 경우 한국과 일본 간 차이가 비교적 두드러지게 나타나고 있었다. 한국의 경우 중앙정부가 「지방자치단체의 행정기구와 정

6) 한국과 일본이 비교적 유사한 지방자치제도를 지니고 있다고 해도, 두 국가를 단순히 비교하는 것은 무리가 있다. 한국의 경우 군부독재 당시 지방자치가 단절된 시기를 겪어 지방자치 기간이 상대적으로 짧은 반면, 일본의 경우 오랜 시간에 걸쳐 사회역사적으로 형성되어온 지방자치의 경험을 지니고 있다. 또한 한국과 일본의 지방자치단체는 2019년 기준 각각 243곳, 1,741곳으로 큰 차이를 보이고 있어, 기초자치단체가 포괄하는 행정서비스 및 기능에서도 큰 차이를 지닌다. 따라서 이러한 점을 감안하여 큰 틀에서 자치조직권이 어떻게 확대되었는지에 주안점을 두고 정책적 시사점을 도출하였다.

원기준 등에 관한 규정」을 통해 지방자치단체의 기구설치와 정원관리를 일부 제한하는 상황에서 조례를 통해 기구 및 정원을 결정하도록 하는 반면, 일본은 원칙적으로 지방자치단체의 기구설치와 정원관리를 조례에 따라 자율적으로 결정할 수 있다는 데에서 큰 차이를 지닌다.

둘째, 책임성 확보 제도의 경우 민주적 책임성 관련 제도는 비교적 유사하나, 행정적 책임성과 재정적 책임성을 확보하기 위한 제도에서 큰 차이를 보였다. 즉, 한국의 경우 중앙정부나 광역자치단체에 의한 통제 방안으로서 지자체 조직진단이나 자체평가, 중앙정부(행정안전부)의 시정요구권 실질적 행사 및 정원관리 실태 감사 등을 실시하고 있다. 일본의 경우에도 중앙정부(총무부)가 지방자치단체들을 대상으로 지침, 통지, 업무 협력 등이 이루어지고 있으나, 지방자치단체의 기구 및 정원 관리 현황 정보를 공개한다는 점에서 차별성을 지닌다. 일본은 지방자치단체의 정원 및 급여 등에 대한 자료들을 해당 지역 주민들에게 공개하여 주민들을 대상으로 책임성을 준수할 수 있도록 제도를 마련하여 운영하고 있다. 재정적 책임성 제도의 경우 한국에서는 재정적 책임성을 확보하기 위해 사전예방 제도와 사후관리 제도의 두 가지 제도 모두 존재하는 반면, 일본의 경우 사전예방 제도에 해당하는 재정조정기금제도와 건전재정에 관한 조례가 주요하다.

한국과 일본의 조직관리제도를 비교한 결과 정책적으로 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 지방분권이 강화되는 상황에서 지방자치단체의 자율적 조직관리가 가능할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하다. 한국의 경우 지방분권 강화와 행정수요 다변화로 인해 지방자치단체의 자율적 권한 하에서 자치조직권을 확대해나가는 노력이 필요하다. 다만 이 과정에서 권한 확대에 맞는 책임성 확보제도를 갖출 필요가 있으며, 이때 민주적·행정적·재정적 책임성이 모두 고려될 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 조직관리제도가 해당 지역 주민들에게 더 나은 공공서비스를 제공하며 지속적으로 유지될 수 있도록, 지역 주민들의 감시·감독 권한을 강화하고 지방의회의 역량을 개발할 수 있는 시스템을 종합적으로 고민할 필요가 있다. 일본의 사례에서는 지방자치단체 공무원의 보수 규정이 모두 다르고, 이를 적절한 수준으로 유지하기 위해 정보공개를 실시하고 있으며, 지방자치단체의 정원 증감에 대해 정보공개시스템을 활용하여 지역 주민들이 쉽게 접근하고 이해할 수 있도록 노력하고 있다. 이 과정은 결국 지방자치단체의 조직관리제도가 궁극적으로는 지역 주민들을 대상으로 책임성을 확보하는 과정으로 나아가야 함을 의미한다. 이러한 원칙은 한국에서도 동일하게 적용될 필요가 있으며, 「지방자치법」 전부개정안에서 밝힌 지방의회 강화 방향을 따라 지방의회가 대의 민주주의 체계 내에서 확실히 자리잡을 필요가 있다.

셋째, 조직관리제도의 자율성이 실질적인 책임성 강화로 이어질 수 있도록 재정 책임성 관련 제도들을 보완할 필요가 있다. 지방자치단체의 자율적 조직관리제도는 급변하는 행정환경

에 유연하게 대처할 수 있는 장점을 지닌 반면, 무분별한 조직 확대 등의 부작용을 가져올 가능성도 있다. 따라서 이러한 부작용을 사전에 통제할 수 있도록 지방조직의 자율성으로 인해 기구 및 정원이 확대될 경우 이에 해당하는 재정 부담을 지방자치단체들이 스스로 책임질 수 있는 제도들을 고려할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 고경훈. (2014). 「미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2018). 「세종시 자치조직권 자율성, 그 현실성과 타당성」. 시민주권 특별자치시 세종, 학술토론회 발표자료.
- 금창호·권오철. (2005). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원.
- 금창호·권오철. (2020). 「지방의회의 정책역량 제고 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김명용. (2015). 지방자치단체의 자치조직권의 확대를 위한 제언. 「지방자치」, 48: 32-39.
- 김상태. (2010). 일본의 지방분권개혁. 「지방자치법연구」, 10(3): 35-63.
- 김순은. (2003a). 일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.
- 김순은. (2003b). 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인 분석: 일본의 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4): 7-30.
- 김운권. (2012). 「정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관법인화·특별지방행정기관·책임운영기관을 중심으로」. 한국행정연구원.
- 김정숙. (2018). 「법정협회의 책임성 영향요인 연구: 과정 책임성과 산출 책임성을 중심으로」. 연세대학교 박사학위논문.
- 김정숙·강영주. (2020). 「지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책과제.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중심으로. 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김천영. (2001). 정부간 관계의 접근논리모형 탐색. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 97-120.
- 김흥주. (2019). 「세종형 자치조직 발전방안」. 대전세종연구원.
- 라소영. (2019). 「기초자치단체의 정보화수준이 조직구조에 미치는 영향: 자율적 조직관리제도의 도입효과를 중심으로」. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 류춘호. (2012). 지방정부의 재정책임성 향상방안. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」. 1: 1-34.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 박희정. (2004). 지방분권에 대응한 지방정부의 내부혁신. 「한국행정포럼」, 105: 13-16.
- 배인명. (2017). 재정분권에 따른 재정책임성 확보방안. 「지방자치이슈와 포럼」, 15: 51-60.
- 송인엽·이환범. (2020). 우리나라 지방자치단체의 조직운영 효율화를 위한 자치조직권 개선에 관한 연구. 「한국행정논집」, 32(1): 27-49.

- 오재일. (1993). 중앙. 지방관계의 모델에 관한 연구: 일본의 예를 중심으로. 「한국행정학보」, 27(2): 381-400.
- 오재일. (2007). 정부 간 관계론(IGR)의 모델과 어프로치. 「한국지방자치학회 학술대회」, 557-592.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원.
- 이경운. (2002). 현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선방향: 지방분권 관련 법제를 중심으로. 「저스티스」, 69: 5-31.
- 이상용. (2003). 「지방재정의 책임성 강화방안-인센티브·페널티제도를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 이상윤. (2018). 「주요 외국의 지방자치제도 연구 - 일본」. 한국법제연구원. 헌정제도 연구.
- 이시원 외. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. 한국지방자치학회 연구보고서.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(1): 353-380.
- 이재원. (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 「한국지방 재정학회 세미나자료집」, 12(2): 1-27.
- 이지은. (2018). 「지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 지방보조금제도를 중심으로」. 건국대학교 박사학위논문.
- 임도빈. (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 31(3): 3057-3071.
- 조일형·정성영. (2011). 정부 간 관계(Intergovernmental Relation)의 인식 변화 및 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1-26.
- 조창현. (1991). 「지방자치사전」, 서울: 청계연구소.
- 조형석. (2018). 「지방자치단체 자체감사기구의 감사실시 현황과 특성 분석」. 감사원.
- 주재복. (2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 주재복·고경훈. (2019). 「지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰: 일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로. 「공법학연구」, 15(3): 171-204.
- 최창호. (2005). 「지방자치학」, 서울: 삼영사.
- 하동현. (2017). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. 「국정관리연구」, 12(3): 197-226.
- 하동현 외. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 「지방행정연구」, 25(1): 277-314.
- 하혜수. (2004). 「제주특별자치도의 자치조직권 인사권」. 제주발전연구원 기획논문
- 허진성. (2020). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 헌법적 고찰. 「유럽헌법연구」, 34: 397-426.

- 행정안전부. (2019). 「2020년 지방교부세 산정해설」.
- 홍근석·김성찬. (2018). 「재정부권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 홍근석·임정빈. (2019). 주민참여를 통한 지방정부의 재정책임성 확보방안 연구: 외국사례 비교를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 23(3): 169-201.
- 홍준현. (2007). 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 실태와 시사점. 「지방정부연구」, 11(3): 53-71.
- Anderson, W., and Weidner, E. W. (1960). *Intergovernmental Relations in the United States (No. 10)*. University of Minnesota Press.
- Cendon, A. B. (2000). *Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments*. Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities, 22-61.
- Finer, H. (1940). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4): 335-50.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public*, 3-24.
- Frumkin, P. (2001). Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahom. Retrieved from http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_6.pdf
- Hackman, J. R., and Oldham, G. R. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of Applied psychology*, 60(2): 159.
- Kearns, Kevin P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework. *Public Administration Review*, 185-192.
- Rousseau, J. J. (1985). *The government of Poland*. Hackett Publishing.
- White, Howard (1926). Relations between the governor and the legislature in the model constitution. *National Civic Review*, 15(8): 441-444.
- 大杉 寛. (2009). アップトゥー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.11 日本の自治体行政組織, 財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター.
- 地方自治研究機構. (2021). 住民投票に関する条例
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm

김 정 숙: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 정부와 제3부문 관계, 조직 및 공공관리 등이며, 주요 논문으로는 “법정협회의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용하여”(2019), “신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로”(2020), “An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations”(2021) 등이 있다. (jskim@krila.re.kr)

하 동 현: 일본 게이오대에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 전북대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 갈등관리, 정책형성 등이며, 주요 논문으로는 “정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: 2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례(2020)”, “‘공론화 확산’에 대한 태도에 미치는 영향요인 분석: 전문가 집단을 대상으로(2021)”, “광역단체장의 직무수행평가의 추세 및 영향요인(2021)” 등이 있다. (eastwiser@gmail.com)