정책연구 2014-20



미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

고경훈(한국지방행정연구원 수석연구원)



차 례

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 3

제2절 연구의 목적 ····· 5

제3절 연구의 범위 및 방법 ····· 5

제2장 미국의 지방조직관리제도 ····· 5

제1절 미국의 지방행정체제 개요 ····· 9

1. 미국 지방정부의 구조 ····· 16
2. 미국 지방정부의 기능과 권한 ····· 25
3. 미국 지방정부의 운영 ····· 28

제2절 아리조나(Arizona)주 피닉스(Phoenix)시 조직관리 ····· 29

1. 아리조나주 지방정부 개요 ····· 29
2. 피닉스시의 조직관리 ····· 32

제3절 플로리다(Florida)주 탈라하시(Tallahassee)시 조직관리 ····· 38

1. 플로리다 주 지방정부 개요 ····· 38
2. 탈라하시 시의 조직관리 ····· 42

제3장 일본의 지방조직 관리제도 ····· 45

제1절 일본 지방행정체제 개요 ····· 49

1. 일본의 지방행정 계층 구조 ····· 49
2. 일본의 지방행정 개혁 배경 ····· 53
3. 일본 지방자치단체의 조직편성권 ····· 56

4. 일본 지방자치단체의 정원, 보수 및 직급관리 62
5. 지방조직의 주민참여 ····· 67
제2절 가나가와현 조직관리 ····· 69

제4장 독일의 지방조직 관리제도 ····· 73
제1절 독일의 지방행정체제 개요 ····· 75
1. 독일의 지방행정 계층구조 ····· 75
2. 독일의 지방정부 기관 구성 ····· 80
3. 독일의 지방행정 체제 개혁 ····· 84
제2절 각 주의 자치조직권 ····· 87
제3절 Hessen주의 조직관리 ····· 90

제5장 결론 ····· 93
제1절 연구결과의 요약 ····· 95
제2절 정책적 제언 ····· 97

참고문헌 ····· 100

부록
<자료 1> 미국 지방정부 공무원 총수 및 인건비 통계 · 103
<자료 2> 피닉스시 급여체계 사례 ····· 104
<자료 3> 공무원 충원 공고문 사례 ····· 107



표 차 례

<표 2-1> 미국의 주정부와 지방정부체계 ····· 10
<표 2-2> 일반목적(General Purpose)지자체 수 변화 현황 ···· 12
<표 2-3> 미국의 주별 지방정부 통계 ····· 14
<표 2-4> 연방정부와 주정부간의 권한비교 ····· 25
<표 2-5> 주 헌법 현황 ····· 26
<표 2-6> 탈라하시 시 직위분류표 ····· 44
<표 2-7> 탈라하시 시 공무원 임금 기준표 ····· 45
<표 3-1> 일본의 지방행정 체제 현황 ····· 50
<표 3-2> 일본의 기초지자체 규모의 변화 ····· 52
<표 3-3> 일반구(정령지정도시)와 차이점 ····· 53
<표 3-4> 자치기본조례 중 조직관리 관련 주요 내용 ····· 69
<표 4-1> 독일 중앙정부 및 지방정부 행정체계 ····· 76
<표 4-2> 서독 행정체제 개편 ····· 84
<표 4-3> 구 동독 행정체제 개편 ····· 84
<표 5-1> 미국·일본·독일 조직 자치권부여 ····· 96

그림차례



<그림 2-1> 카운티 정부 구조(Johnson County, KS) ····· 17
<그림 2-2> Commission 정부구조 ····· 19
<그림 2-3> Mayor-council 정부구조 ····· 21
<그림 2-4> council-manager 정부구조(city of Rockville, MD) · 22
<그림 2-5> Sanitary District of Decatur의 구조 ····· 24
<그림 2-6> 아리조나주 지도 ····· 30
<그림 2-7> 피닉스시 지도 ····· 31
<그림 2-8> 피닉스시 정부 조직도 ····· 32
<그림 2-9> 플로리다 주 지도 ····· 39
<그림 2-10> 탈라하시 시 지도 ····· 41
<그림 2-11> 탈라하시 시 정부 조직도 ····· 43
<그림 3-1> 일본의 중앙 및 지방의 행정체계 ····· 49
<그림 3-2> 일본지방공무원수의 변화 ····· 63
<그림 4-1> 이사회형 지방자치 구조 ····· 80
<그림 4-2> 시장형 지방자치 구조 ····· 81
<그림 4-3> 북독일 의회형 ····· 82
<그림 4-4> 남독일 의회형 ····· 83

제1장
서 론

제1절 연구배경 및 필요성
제2절 연구의 목적
제3절 연구의 범위 및 방법

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성

○ 우리 헌법은 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하여(제118조 제2항), 구체적인 자치조직에 관한 사항은 법률에 위임하고 있음

○ 이를 구체화한 지방자치법 및 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에서 지방자치단체의 조직과 인력에 관한 사항을 세부적으로 규정하고 있음

○ 특히, 자치조직권은 지자체가 조직을 스스로 구성할 수 있는 권한이지만 우리나라는 대통령령으로 지자체 부단체장 수는 물론 실·국·과 등 기구의 수도 세부적으로 규정하고 있음

- 예를 들면 소방담당 과장의 직급은 부산시는 지방소방준감, 대구시는 지방소방정, 세종시는 지방소방령으로 해야 한다는 것임

○ 기초자치단체의 경우, 시·군·구별로 인구 규모에 따라 26개 유형으로 구분하고 실장, 국장, 과장 등의 직급까지 정하고 있음

○ 한편, 지난 2007년, 우리 정부는 기존의 표준정원제가 지역의 다양한 행정수요에 효과적으로 대응할 수 없다는 지적에 따라 인건비로 지출할 수 있는 예산의 총액을 기준으로 자치단체의 책임 하에 기구와 정원을 자율적으로 운영한다는 내용의 총액인건비제를 도입한 바 있음

○ 그러나 제도 도입 후 지방정부의 행정·인사 자율권이 확보됐다는 긍정적인 평가도 있었지만 이 제도의 발전적 적용을 위한 지방조직관리제도에 대한 접근이 필요한 시점임

- 실제, 행정자치부가 발표한 2014년도 총액인건비제 운영방향을 보면 정부시책인력을 제외한 지역현안 수요는 꼭 필요한 사업에 한해 일반직 기준인력의 1% 범위 내에서만 탄력적으로 운영했어야 함

○ 이에 정부는 지방자치단체의 정원관리의 자율성을 확대하기 위해 2014년 3월 부터 '기준인건비' 제도를 도입하였음

○ 그럼에도 불구하고 재정여건이 열악한 지자체의 경우, 기준인건비제의 취지를 제대로 살릴 수 없는 실정인데, 자체 지방세 수입으로는 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 상황에서 추가 인건비를 부담해 행정수요에 맞는 인력을 확충하기 어렵기 때문임

○ 지방자치단체의 자치역량을 강화하고 지방자치 활성화를 위해서는 조직관리의 타당성을 제고하기 위한 제도개선과 자치행정의 특수성, 행정수요 증가 등 행정기능 변화 및 다양화에 따른 행정조직의 구조개선과 이를 위한 제도개선이 요구됨

○ 주요 선진국은 인건비 총액이나 경상비 등을 통해 기구·조직을 제한하지만 우리나라는 인건비 총액과 기구·조직 등으로 제도적 장치를 마련하고 있음

○ 이러한 필요성을 감안할 때 선진국의 지방자치단체의 조직관리 방식을 검토하여 우리나라 지방자치단체의 조직관리 방식을 발전시킬 수 있는 함의를 파악할 필요가 있음

○ 따라서 지자체가 지역 특성을 반영한 조직을 구성하도록 제도 개선이 필요한 상황이며 정치적으로 활용할 기구보다는 지역현안을 해결하고 지역 주민의 복지증진 및 정부조직과 밀접하게 연계돼 있는 대응이 필수적일 것임

○ 그리고 이를 위해 선진국 특히 미국과 일본, 독일의 지방조직제도에 대한 깊이 있는 이해와 분석이 필요하며, 특히 국가별 지방조직운용현황, 지방조직관리제도 등에 대한 이해를 바탕으로 우리나라의 지방조직 제도개선에 관한 정책적 참고가 필요

제2절 연구의 목적

○ 본 연구의 목적은 미국과 일본, 독일의 지방조직제도에 대한 이해를 증진하고, 비교분석 자료를 바탕으로 우리나라 지방조직제도에 대한 종합적인 개선사항을 도출하는데 그 목적이 있음

○ 또한 우리나라 지방조직제도의 주요 내용과 개편 추진의 현주소를 점검·평가하고, 이를 통해 지방조직관리제도에 대한 바람직한 대안을 제시하고자 함

○ 뿐만 아니라 변화하는 행정환경 속에서 조직제도개선을 위해 활용할 참고자료를 축적하는 데에도 본 연구의 목적이 있음

제3절 연구의 범위 및 방법

○ 본 연구가 추구하는 목적을 효율적으로 달성하기 위한 구체적인 연구의 범위는 다음과 같음

○ 첫째, 내용적 범위로는 먼저, 미국과 일본, 독일의 지방조직 운영 체계(System)를 조사하고자 하며, 각 국의 지방조직의 기본구조 및 중앙정부의 관리방법, 지방자치단체의 조직관리 권한, 지방정부의 공무원 현황 및 기구, 공무원의 직급, 정원관리 방법, 그리고 최근의 개편동향 등 지방조직 관리체계를 분석하고자 함

○ 둘째, 조사대상은 역사 및 정치체제에 따라 서로 상이한 모습을 보이거나 또는 유사한 조직체계를 가지고 있는 미국, 일본, 독일을 선정하였으며, 각국의 특징은 다음과 같음

- 기구 및 정원관리는 자치단체 자율사항임
- 일본은 정원통제 시행 중
  ※ (일본) 총무성 자치행정국장 통지서를 통한 정원관리 실시
- 미국은 지방자치단체 기구와 공무원 정원을 자치단체 예산의 범위 내에서 조례로 규정함
  * 자치단체 의회통제 사항

○ 셋째, 본 연구는 크게 문헌조사 연구와 비교연구의 방식을 병행하여 활용할 예정임. 기존의 문헌 검토를 통한 이론적 고찰과 함께 각국의 정부 또는 지방자치단체에서 발행한 2차 자료에 대해 분석함으로써 문헌조사연구를 보다 심층적으로 시행할 예정임

○ 그리고 이를 바탕으로 우리나라의 바람직한 지방조직제도에 대한 방향을 제시하고자 함

제2장
미국의 지방조직관리제도

제1절 미국의 지방행정체제 개요
제2절 아리조나(Arizona)주 피닉스(Phoenix)시 조직관리
제3절 플로리다(Florida)주 탈라하시(Tallahassee)시 조직관리

제2장 미국의 지방조직관리제도

제1절 미국의 지방행정체제 개요

□ 미국의 지방정부를 이해하기 위해서는 미국의 연방주의체계(Federal System)를 이해하는 것이 필요함

○ 미국의 연방주의체계는 연방정부(Federal Government)와 주정부(State Government) 및 지방정부(Local Government)간의 권한과 기능의 배분관계를 의미하는데, 시기에 따라 변화해 왔음

○ 특히 연방정부와 주정부 간의 관계는 시간이 흐르면서 연방정부의 권한이 강화되어 왔고 연방정부가 어떤 정책을 취하느냐에 따라 주정부의 권한이 변화되어 왔지만 주정부와 지방정부간의 관계는 큰 변화 없이 지속되어 왔음

○ 미국의 지방자치는 민주주의적 바탕 위에 지방정부가 존재하며 단순히 연방정부의 산하조직이 아니라 완전히 독립된 정부로서 헌법에서 정하는 몇 가지의 경우를 제외하고는 동등한 위치에 있음

□ 미국의 정부체계는 연방정부-주정부-지방정부의 3계층으로 있음

○ 미국의 주정부는 지방정부로 분류하지 않음. 미국에서는 주정부와 지방정부(State and Local Government)로 부르고, 지방정부는 다시 2계층으로 나누어짐

○ 미국 지방정부는 연방헌법(Federal Constitution)에서는 전혀 언급되지 않고, 각 주의 헌법(State Constitution)에서 언급되고 있다는 점임

○ 이에 따라 미국의 지방정부는 주 정부의 피조물로 불리며 주 정부에 의해 법적 지위와 권한이 결정됨. 즉, 지방 정부는 주에 따라 지방정부의 종류와 기관구성형태, 수행 기능, 과세·기채권 등 권한범위에 큰 차이가 있음

<표 2-1> 미국의 주정부와 지방정부체계

계 층	내 용
주정부	주(States), 인디언보호구역, 미국 속령
광역 지방정부	카운티(County), 통합 시-카운티(Consolidated city-county), 독립시(Independent Cities)
기초수준 지방정부	시(City), 타운(Town), 빌리지(Village), 타운쉽(Township) 등

출처: 행정자치부 내부 자료(2014)

□ 미국의 주정부는 State와 인디언보호구역 등으로 이루어져 있으며 이밖에 해외에 있는 미국령이 주정부와 유사한 법적 지위를 가지고 있음.

□ 지방정부는 먼저 광역지방정부로서 카운티와 통합 시-카운티 등이 있고 우리나라의 세종특별자치시와 유사한 독립시가 있으며, 기초수준의 지방정부는 시와 타운, 빌리지 그리고 소규모로 타운쉽이 있음

□ 또한 미국의 지방정부는 지방정부가 수행하는 기능을 기준으로 일반목적지방정부(General Purpose Government)와 특수목적지방정부(Special Purpose Government)로 나누어짐

□ 각 정부목적별 수행하는 기능은 다음과 같음

○ 일반목적지방정부는 일반적으로 다음과 같은 기능을 수행함
- 도시계획 및 용도지정 (Urban planning/Zonning)
- 경제개발 및 관광
- 시설관리(Public Works)

- 공원 및 휴양시설(Parks and Recreation)
- 경찰(치안) (Police)
- 소방(Fire)
- 응급의료서비스(Emergency Medical Service)
- 위기관리(Emergency Management)
- 회계 및 재정(Accounting/Finance): 종종 세금의 징수 및 감사
- 인력관리 (Human Resources)
- 법무(General Counsel, City Attorney, Risk Management)
- 교통(Transportation)
- 정보통신(Information Technology)
- 주택(Housing)
- 시법원(Municipal Court)

○ 특수목적지방정부는 해당되는 기능만 위임받아 수행하기 때문에 여러 개 일반지방정부의 경계와 중복되며, 다음과 같은 종류가 있음

- 공원묘지(Cemeteries)
- 교정(Corrections)
- 교육(Education)
- 전기(Electric Power)
- 소방(Fire Protection)
- 도시가스(Gas Supply)
- 보건(Health)
- 고속도로(Highways)
- 공립병원(Hospitals)
- 주택 및 도시개발(Housing and Community Developmet)
- 산업개발(Industrial Development)
- 도서관(Libraries)
- 주택융자(Mortgage Credit)
- 자연자원(Natural Resources)

- 주차시설(Parking Facilities)
- 연안 및 항만시설(Sea and Inland Port Facilities)
- 하수관리(Sewerage)
- 쓰레기처리(Solid Waste Management)
- 교통(Transit)
- 상수도(Water Supply)

○ 미국의 일반목적지방정부는 카운티(County), 시(City), 버로우(Borough), 타운(Town), 타운쉽(Township) 빌리지(Village) 등으로 다양하며, 주에 따라 카운티 정부가 없는 경우도 있음

○ 일반 지방정부 중 County는 주정부 위임 업무를 수행하며 Municipal은 대부분 인구가 많은 지역에 있고 Town-Township-Village는 대도시 주변과 농촌 등에 설치돼 있음

○ 미국의 지방정부는 기관의 구성형태를 기준으로 기관분립형(강시장, 약시장)과 기관통합형(위원회, 의회·지배인), 주민총회형 등으로 구성돼 있음

<표 2-2> 일반목적(General Purpose)지자체 수 변화 현황

구분			1957	1967	1977	1987	1997	2007
General Purpose	County		3,050	3,049	3,042	3,042	3,043	3,033
	Sub-county	Municipal	17,215	18,048	18,862	19,200	19,372	19,492
		Town 등	17,198	17,105	16,822	16,691	16,629	19,516
		계	34,413	35,153	35,684	35,891	36,001	36,011
	소계		37,463	38,202	38,726	38,933	29,044	39,044

○ 미국의 행정체제 개편은 정부주도가 아닌 주민의 수요와 필요에 따라 지방정부 신설 또는 폐지로 진행되어 왔음

○ 예를 들어 뉴욕의 경우 8백33km^2의 면적에 8백27만 명의 인구를 갖고 있으며 구(Borouh)는 5개임. 뉴욕의 구는 시의 하부기관으로 법인격이 없는 일반구(행정구)이며 뉴욕의 구는 시로부터 부여된 사무를 처리하며

시의회에서 예산을 의결함

○ 구청장은 시민이 직접 선출하고 임기는 4년이며 예산안·조례안 발의, 공공 서비스 관리·감독 등의 업무를 수행하며 구의회는 없고 구 단위별로 구위원회(Borough Boards)를 설치하며 구청장, 구 출신 시의원과 지역위원회[1] 의장 등으로 구성되며 매월 1회 이상 소집되어 시 예산편성에 참여하고 서비스와 토지이용, 공공투자 등에 있어 구청장 의사를 시정에 반영함

○ 지방정부가 시민들에게 서비스를 제공하는 메커니즘은 공무원이 직접 관리·운영하는 방법(직영)과 계약을 통한 방법(민간위탁, 민영화 등)으로 구분할 수 있음

○ 특수목적 지방정부는 헌장, 또는 별도의 문서에 의해 설립되어 지정된 기능을 수행하며 행정과 재정 측면에서 독립되어 있음. District, Authority, Board, Commission 등 다양한 명칭을 사용함

□ 연방 및 50개 주정부를 제외한 지방정부는 미국 센서스국 통계에 따르면 '12년 총 90,056개임

○ 일반지방정부는 38,910개 인데, 카운티 정부는 3,031개, municipal 19,519개, 타운과 타운십은 16,360개임

○ 특별지방정부는 51,146개로서, 교육구가 12,880개, 기타 특별구가 38,266개임

1) 지역위원회(Community Boards):
- 주민 자치조직으로 59개 지역구별로 위원회 설치 : 전문가, 특별 이해관계인 등 구청장과 시의원이 협의해 주민 중에서 위원 임명
- 위원은 무보수 명예직이며 임기는 2년 - 매월 1회 개최, 주요 문제는 특별위원회 구성 및 운영
- 조례제정권은 없고 구청장에 대해 자문 또는 시청·주민 간 연락업무 수행

※ 미국 센서스국(U.S. Bureau of Census)의 지방정부 통계조사

- 미국 센서스국은 5년(2와 7로 끝나는 해)마다 지방정부 유형별 숫자, 공무원 통계변화, 인건비변화 등을 포함하는 통계조사를 실시함
- 지방정부 통계조사에서는 일반목적지방정부 중 기초수준의 지방정부를 Municipality와 Town or Township으로 구분함
- Municipality에는 시, 보로 (알래스카주 제외), 타운 (뉴잉글랜드지방 6개 주와, 미네소타, 뉴욕, 위스콘신 주 제외), 빌리지 등이 포함됨
- Town or Township은 코넷티컷, 뉴 햄프셔, 일리노이, 뉴저지, 인디애나, 뉴욕, 캔사스, 노스 다코타, 메인, 오하이오, 매사추세츠, 펜실베니아, 미시간, 로드 아일랜드, 미네소타, 사우스 다코타, 미조리, 버몬트, 네브라스카, 위스콘신 등 20개 주에서 카운티 내의 기초수준 지방정부에 해당되지만, 각 주에 따라 권한과 기능의 정도는 매우 다양함
- 뉴잉글랜드 6개 주의 타운들은 대부분의 타운십보다 큰 권한을 가지고 있고, 독립적인 시로서 기능하는 경우도 있으며, 다른 주의 카운티, 타운십, 시 정부 간에 분할되어 있는 권한들을 총체적으로 가지고 있음

<표 2-3> 미국의 주별 지방정부 통계

Geographic area	Total	일반목적지방정부					특수목적지방정부		
		소계	카운티	기초수준 지방정부			소계	기타 특별구	교육구
				소계	Municipal	타운 타운십			
United States	90,056	38,910	3,031	35,879	19,519	16,360	51,146	38,266	12,880
Alabama	1,208	528	67	461	461	-	680	548	132
Alaska	177	162	14	148	148	-	15	15	-
Arizona	674	106	15	91	91	-	568	326	242
Arkansas	1,556	577	75	502	502	-	979	740	239
California	4,425	539	57	482	482	-	3,886	2,861	1,025
Colorado	2,905	333	62	271	271	-	2,572	2,392	180
Connecticut	643	179	-	179	30	149	464	447	17
Delaware	339	60	3	57	57	-	279	260	19
Dist of Columbia	2	1	-	1	1	-	1	1	-
Florida	1,650	476	66	410	410	-	1,174	1,079	95
Georgia	1,378	688	153	535	535	-	690	510	180
Hawaii	21	4	3	1	1	-	17	17	-
Idaho	1,168	244	44	200	200	-	924	806	118
Illinois	6,963	2,831	102	2,729	1,298	1,431	4,132	3,227	905

Geographic area	Total	일반목적지방정부					특수목적지방정부		
		소계	카운티	기초수준 지방정부			소계	기타 특별구	교육구
				소계	Municipal	타운 타운십			
Indiana	2,709	1,666	91	1,575	569	1,006	1,043	752	291
Iowa	1,947	1,046	99	947	947	-	901	535	366
Kansas	3,826	1,997	103	1,894	626	1,268	1,829	1,523	306
Kentucky	1,338	536	118	418	418	-	802	628	174
Louisiana	529	364	60	304	304	-	165	96	69
Maine	840	504	16	488	22	466	336	237	99
Maryland	347	180	23	157	157	-	167	167	-
Massachusetts	857	356	5	351	53	298	501	417	84
Michigan	2,875	1,856	83	1,773	533	1,240	1,019	443	576
Minnesota	3,672	2,724	87	2,637	853	1,784	948	610	338
Mississippi	983	380	82	298	298	-	603	439	164
Missouri	3,768	1,380	114	1,266	954	312	2,388	1,854	534
Montana	1,265	183	54	129	129	-	1,082	763	319
Nebraska	2,581	1,040	93	947	530	417	1,541	1,269	272
Nevada	191	35	16	19	19	-	156	139	17
New Hampshire	541	244	10	234	13	221	297	131	166
New Jersey	1,344	587	21	566	324	242	757	234	523
New Mexico	863	136	33	103	103	-	727	631	96
New York	3,453	1,600	57	1,543	614	929	1,853	1,174	679
North Carolina	973	653	100	553	553	-	320	320	-
North Dakota	2,685	1,723	53	1,670	357	1,313	962	779	183
Ohio	3,842	2,333	88	2,245	937	1,308	1,509	841	668
Oklahoma	1,852	667	77	590	590	-	1,185	635	550
Oregon	1,542	277	36	241	241	-	1,265	1,035	230
Pennsylvania	4,897	2,627	66	2,561	1,015	1,546	2,270	1,756	514
Rhode Island	133	39	-	39	8	31	94	90	4
South Carolina	678	316	46	270	270	-	362	279	83
South Dakota	1,983	1,284	66	1,218	311	907	699	547	152
Tennessee	916	437	92	345	345	-	479	465	14
Texas	5,147	1,468	254	1,214	1,214	-	3,679	2,600	1,079
Utah	622	274	29	245	245	-	348	307	41
Vermont	738	294	14	280	43	237	444	153	291
Virginia	518	324	95	229	229	-	194	193	1
Washington	1,900	320	39	281	281	-	1,580	1,285	295
West Virginia	659	287	55	232	232	-	372	317	55
Wisconsin	3,128	1,923	72	1,851	596	1,255	1,205	765	440
Wyoming	805	122	23	99	99	-	683	628	55

출처: 미국 2012 United States Census of Government
(http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk)

1. 미국 지방정부의 구조

☐ 카운티 정부

○ 카운티 정부형태는 A board of county commissioners가 일반적인 형태에 해당됨

○ 미국의 주정부는 일부지역(Louisiana주는 Parish, Alaska주는 Borough라고 지칭)을 제외하고 County라는 하부조직으로 나누어져있고, 주정부의 업무를 위임받아 수행하는 보조기관으로서의 광역지방정부로 미국 전역에 걸쳐 존재

○ County는 주정부에서 가장 넓은 관할구역을 보유
- New York, Boston, Denver, Baltimore, Philadelphia, San Francisco등의 대도시는 County와 City기능을 동시에 수행

○ 미국에서 County가 필요한 이유는 각 주정부에 평균 700여개의 City, Borough, Township, Village등의 크고작은 지방정부가 있어 이를 주정부에서 개별적으로 지원하기가 불가능
- 50～60개의 지방정부를 County단위로 분할, 주정부의 보조기관(Subdivision)로서의 역할 수행
- County는 여타 지방정부와 달리 지역내 지방정부에서 수행하기 어렵거나, 비능률적인 행정업무만 상호서비스계약등을 통해 선택적으로 수행하며, Unincorporated Area에 대해서만 시정부입장에서 행정서비스를 제공

○ 미국의 County가 주로 수행하는 업무는 출생 및 사망신고접수, 결혼신고접수, 선거업무, 보건업무지원, 쓰레기매립장, 도서관, 공항, 소방, 병원운영, 노인 및 장애자를 위한 시설운영, 법원과 교도소 운영등임

○ 전통적인 성격의 카운티정부 권한은 카운티 의결기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 민선공직자들에게 분산되어 있기에 구조적으로 어떤 한 사람이 리더십을 발휘하거나 카운티정부의 전반을 통제하기는 매우 어렵게 되어 있음

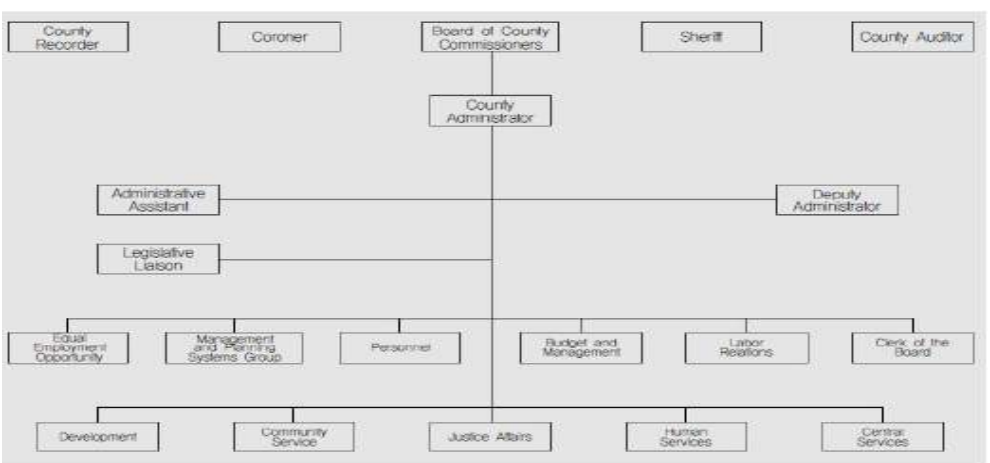
○ 도시지역에서의 카운티정부는 행정의 효율화를 위하여 기관구성의 구조적인 측면에서 변화를 가져오고 있는데, 카운티정부의 70% 이상이 전통적인 위원회형 기관구성 형태를 지니고 있음

○ 도시지역에서는 의회-(임명)행정관형(council-administrator plan) 또는 의회-민선단체장형(council-elected executive form)이 점차 채택되고 있는 추세임

○ 의회-행정관형은 카운티의회가 전문행정인을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이며, 의회-민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태임

○ 카운티 보드(County board)가 행정기능, 감독기능, 입법기능을 동시에 수행하며 카운티 보드는 county administrator 또는 manager를 임명하여 수행하기도 하며 이들 관리자들이 일반적으로 공무원 임용과 예산관리를 담당함

<그림 2-1> 카운티 정부 구조(Johnson County, KS)



□ 서버카운티(시, 타운)

○ 서버카운티 정부유형에는 Commission, Mayor-council, council-manager의 세 가지 유형이 있음

○ 시와 빌리지 등을 포함한 일반시정부는 과거 거의 주입법기관의 영향 하에 있었으며, 20세기 초반까지 시들은 일반적으로 주입법기관의 특별법으로 창설되고 통치되었으나, 이러한 특별법에 따른 지방정부의 권한이나 지위부여 등은 입법기관의 과도한 통제와 관련지식 등의 미비로 인하여 비판의 대상이 되었음

○ 그 결과 거의 모든 주가 특별법에 의한 주헌법상의 금지와 함께 일반법으로 시정부를 설치하게 됨으로써 홈룰(home rule)과 같은 자치헌장의 채택이나 헌법상의 보장 등을 형성하게 되었음

○ 인구 규모면에서 미국의 19,000여 개 시정부 가운데 반 이상이 주민 1,000명 이하의 규모를 지니고 있는 반면 뉴욕시, 시카고, 로스앤젤래스, 필라델피아, 디트로이트, 휴스턴 같은 곳은 100만 이상의 인구 규모를 지니고 있음

○ 지방정부 기관구성 형태는 주로 시장-의회형(Mayor-council form of government), 시의회-시경영인형(Council-management), 위원회형(Commission forms)등임

○ 뉴잉글랜드에서는 town meeting, representative town meeting govermments 들이 발견되고 있으며, Council-management 형의 정부형태는 1만 이상의 도시정부를 중심으로 점차 증가해 왔음

○ 즉 정부의 정책결정은 선출직인 지방의회에 있고, 행정적 전문성을 고려한 정책집행은 전문직 직업관리자에게 책임을 맡김
  - 전문직 직업관리인에 대해서는 선출직 지방의회가 임명권을 갖고 있는 조직형태임

○ 지방의회가 입법기능을 수행할 뿐만 아니라 정치적인 리더십을 발휘하는 구조이며 이 유형에서는 시장도 직선으로 선출되기는 하지만, 지방의회의 의장 역할을 수행하고, 집행기관의 관리를 임명하는 권한 등을 보유

하고 있으나 항상 지방의회의 한 구성원으로서 투표권을 갖고 행사함
- 다만, 점차적으로 정치적 리더십을 확대하는 성향을 보임

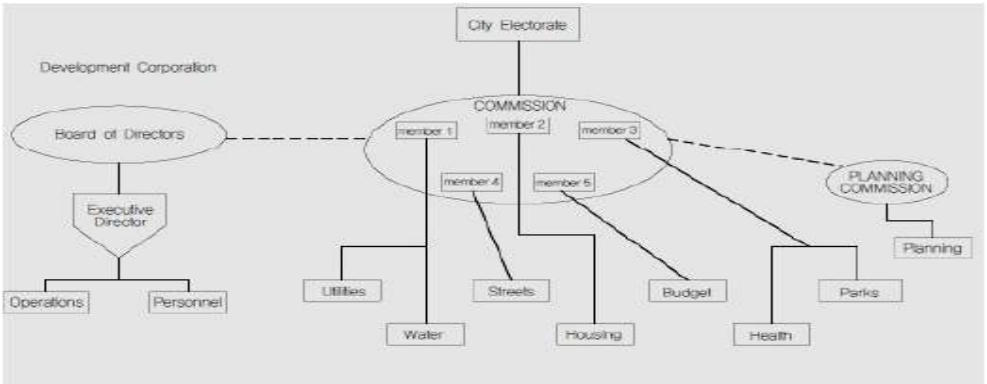
○ 위원회형은 합의제 형태로 정책결정기구를 구성하고 개별적으로 여러 행정부처의 수장이 되는 정부형태임
- 미국에서 이러한 형태의 지방정부는 점차 줄어가고 있음

○ 타운이나 타운십은 미국의 가장 오래된 지방정부 형태라고 할 수 있음
- 주민총회(local town meeting)로 운영되는데, 주로 지방자치의 전통이 강하게 남아 있는 뉴잉글랜드 지역(코너티커스 메사추세츠, 로드아일랜드, 버몬트, 뉴햄프셔, 메인 등 북동부 6개 주)에서 많이 발견됨

○ 식민지 시대부터 실시된 주민총회는 직접민주주의가 구현되는 기관구성 형태로서 원래 모든 주민이 연례총회에 참여하여 지역문제를 논의하고 법규를 제정하였는데, 오늘날 인구증가와 도시문제의 증가에 따라 직접민주주의에서 변형된 주민대표총회의 형태(representative town meeting form)로 뉴잉글랜드 지역에서 많이 발견되고 있으며 주민참석의 규모는 유권자의 10%이하를 요구하는 곳에서부터 40%이상을 요구하는 곳까지 다양한 모습을 보임

① Commission Form 정부구조

<그림 2-2> Commission 정부구조

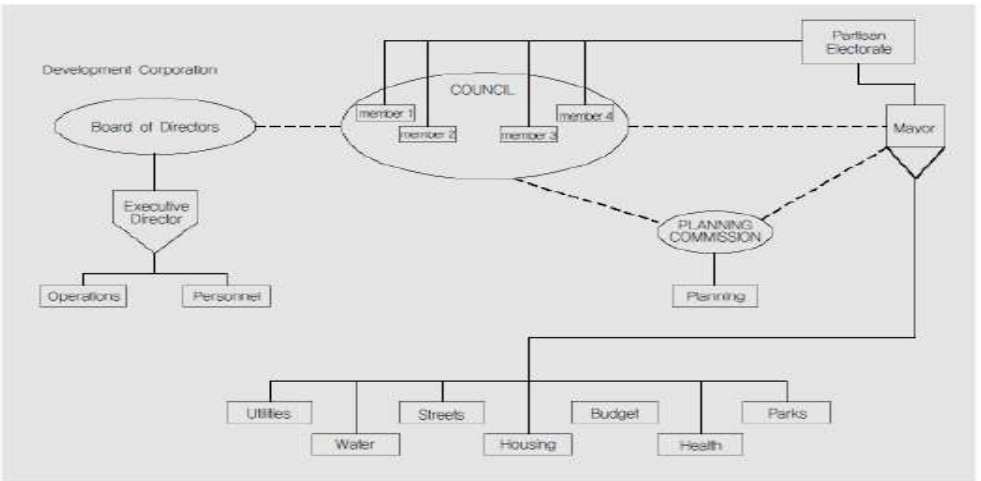


- ○ 1724년 펜실베니아주에서 처음 시작하여 급속히 미국 전역으로 확산된 가장 전통적인 County 정부형태로 70% 이상인 2,500여개의 County에서 채택(중서부지역의 비교적 인구가 적은 county)됨
  - – 위원회형의 정부형태는 의회가 입법기능과 행정기능을 동시에 수행하는 기관통합형으로 의회의원의 수는 3~5명으로 소선거구 또는 대선거구방식으로 선출됨
  - – 의회는 통상 Board of supervisors 또는 Board of County Commissioners라고 불리고 있으며 의회의원 이외에 County Clerk, Auditor, Assessor, Treasurer, Prosecuting Attorney, Sheriff, Coroner등을 주민이 직접 선출 행정부의 업무를 분담 수행하고 있음
  - – 의회의 고유기능인 지방법령(Ordinance)의 제정, 예산의 승인, County 세율 결정등과 함께 행정부 고유기능인 공무원임명, 면허신청감독, 지방도 관리·감독 등의 업무를 겸하고 있음
- ○ 선출된 Commissioner들이 집행부를 감독하고 입법적/행정적 권한을 모두 가지며 각 Commissioner는 집행부 각 부서의 장으로서 역할을 하며 Commissioner들은 자신의 부서 외에는 별로 관심을 갖지 않는 경향이 있음
- ○ 도시위원회의 규모에 따라 시장(Mayor)을 선출하기도 하는데 실질적인 영향력을 행사하지 못함

② Mayor-council 정부구조

❍ 임기는 2년 또는 4년이 일반적이며 정부감독뿐만 아니라 대부분의 공식적/비공식적 권한을 가지며, 가끔 시장을 Council에서 임용하기도 하는데 이들 임용직 시장은 선거에 의한 선출직 시장보다 영향력이 작은 것으로 분석됨

<그림 2-3> Mayor-council 정부구조



③ Council-manager 정부구조

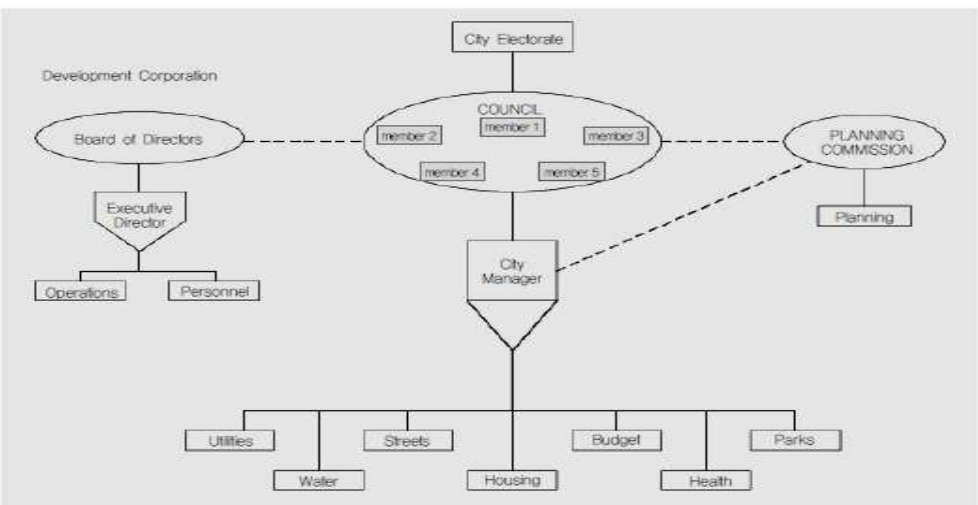
❍ Council-manager 정부구조에서는 Council이 선출되며 관리자(manager)는 Council에 의해 임명되며 Council이 정책결정과 입법적 책임을 가지며 관리자는 Council의 정책결정을 기반으로 전반적 행정기능을 집행하는 역할을 수행함

❍ 의회-임명행정관형의 특징은 정책을 결정하는 의회는 소수인원으로 구성되어 있고 행정은 의회에서 임명하는 전문행정관이 전담하는 분업행태임
- 전문행정관은 지방법령의 집행, 공무원의 임명 및 업무의 집행·감독, 예산안의 제출 및 행정업무와 정책에 대해 의회에 조언하는 등 행정을 전담처리하고 있음

❍ 의회-임명행정관형을 채택한 County는 인구가 많고 행정업무가 복잡한 지역이 대부분으로 이러한 정부형태를 취한 County의 비율은 18%에 불과하나 거주인구 비율은 31%를 점유하고 있음

❍ Council-manager 정부구조에도 선거로 선출하거나 Council에서 임명하여 시장(Mayor)을 두기도 함. 그러나 행정집행에서 역할이나 책임은 미약함

<그림 2-4> council-manager 정부구조(city of Rockville, MD)



④ 특별자치구(교육자치구 포함)

❍ 교육자치구를 포함한 특별자치구는 시민들에게 제공하는 서비스 유형에 따라 다양한 형태로 나타남

❍ 특별자치구는 다른 정부에 의해서 공급되지 않는 특별한 목적을 갖는 서비스를 제공하기 위해서 만든 지방정부의 한 형태로써 한 도시 내에 있을 수도 있고, 도시나 카운티의 경계를 넘어서 만들어질 수도 있음

❍ 특별구는 일정한 구역의 하수처리, 소방, 상수도, 공해방지 등과 같은 하나 또는 둘 이상의 특별한 서비스를 제공하기 위한 정부단위(Units of Government)로서, 특별구를 설치하는 목적은, 지방정부가 규정하고 있는 각종 세제 및 부채 한계 등을 극복하고, 아울러 세금의 부담을 직접 수혜를 받는 County, 지방정부 거주 주민들에게 확대 또는 축소하여 불만을 최소화하기 위한 것임

❍ 특히 도시 외곽 지역인 교외 지역에서 City Government를 새로이 설치하지 않고, 도시와 같은 행정 서비스를 받기 위하여 특별구를 설치하고 있음
  - 또한 특별구는 지방정부 단위에서 비교적 적은 인구에 제한된 지역을 조건으로 하고 있으나, 주정부 단위 또는 몇 개의 주정부가 협의하여 설치하는 지역구(Regional District)가 있으며, 이는 보통 법으로 설치하고 있음
  - 현재 이와 같이 지역구로 운영되고 있는 것은 Chicago주의 「Metropolitan Sanitary District」, San Francisco시의 「Bay Area Rapid Transit District」 등이 있고, 또한 New York 및 New Jersey 주가 공동으로 운영하는 「Port Authority」 등이 있음

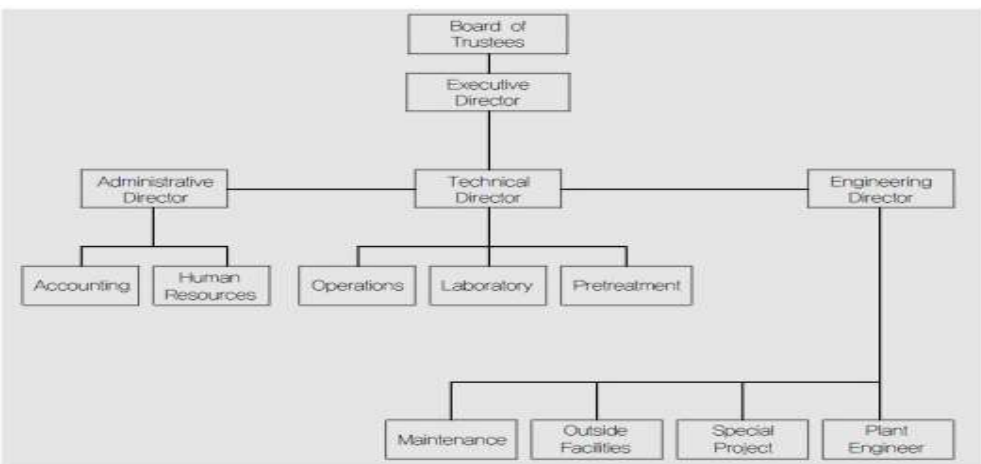
❍ 이와 같은 특별구 및 지역구의 운영은 집행위원회를 구성하고, 위원은 타 정부기관에 의하여 임명되거나 또는 주민이 선거로 선출하며, 주민들의 필요에 의하여 설립되고 있는 특별구는, 과거 30년 동안 2배로 확대되어, 92년 현재 31,555개가 존재, 지방정부별로 평균 1개가 있을 정도로 증가함으로써, 많은 주민들의 행정서비스에 기여· California주에는 약 5천개의 Special Districts가 존재, 하나 또는 그이상의 목적을 수행하고 있으며, 주로 화재예방, 수질관리, 오락, 위생시설, 홍수통제 등의 기능을 수행

○ 특별구의 하나인 학교구는 가장 보편화되어있는 지방정부로서, 30년 전에는 대부분 지방정부별로 설치하여 5만 여개가 넘었으나, 지방재정의 한계로 지금은 1/3 수준인 14,422개가 설치되어 있으며, 다른 특별구와는 달리 학교구는 불필요한 재정지출을 줄이기 위하여 인근 지역과 통합, 대단위화 하여 점차 학교구의 숫자는 줄어들고 있음

○ 미국 지방정부의 학교구는 지방정부별로 설치되는 것이 원칙이나, 인구가 5～6천명 이하인 Borough, Town, Village, Township등에서는, 인근 지역과 협의하여 2～5개의 지방정부별로 하나의 학교구를 설치운영하고, 재정부담은 유치원에서 고등학교까지의 운영에 필요한 예산을 각 지방정부의 부동산 평가금액을 기준으로 부담시키고 있으며, 보통 지방정부 재정의 40～50% 정도가 교육비로 지출되고 있음

○ 참고로, California주에는 1,069개의 School Districts가 존재하며, 약 700만 명의 학생들이 등록하고 있고, 통상 5명으로 구성된 주민직선의 「Board of Education」에 의해 관리 및 통제되고 있음.
  - 586개의 Elementary Districts
  - 104개의 High School Districts
  - 308개의 Unified (elementary and High School) Districts
  - 71개의 Community College Districts

<그림 2-5> Sanitary District of Decatur의 구조



2. 미국 지방정부의 기능과 권한

☐ 지방정부간 경계는 중첩됨

○ 일반적으로 카운티 정부는 기초수준 지방정부인 시, 타운, 타운십 등을 포함하고, 특별지방정부의 경계는 일반지방정부의 경계와 일치하지 않음

☐ 연방정부와 주정부 간의 권한배분

○ 연방정부 체제하에서 연방정부와 주정부는 각기 독자적 권력을 갖고 있으며 헌법은 이를 구체적으로 명시하고 있거나 묵시적으로 인정하고 있음

○ 연방정부는 <표 2-2>에서 열거한 명시적 권한 이외에도 국가로서의 고유권한과 함축적 권한을 갖고 있음

<표 2-4> 연방정부와 주정부간의 권한비교

	연방정부	연방정부와 주정부 (공유)	주정부
헌법에 의해 인정된 권한	. 조폐 . 외교 . 주간통상 규제 . 선전포고 . 군대양성, 지원 . 우체국 설치운영 . 하급법원 설치 . 주의 연방가입 승인	. 조세부과 및 징수 . 채무부담 . 법률제정 및 집행 . 법원설치 . 일반 사회복지 제공 . 은행 및 회사의 설립	. 주내 통상규제 . 선거관리 . 공중보건, 안전, 도덕증진 . 지방자치단체 설립 . 헌법수정 비준 . 주 방위군 설치
헌법에 의해 금지된 권한	. 주간거래에 대한 관세 . 권리장전 침해 . 주 경계변경	. 작위나 귀족칭호 부여 . 노예제도 도입 . 투표권 제한	. 관세부과 . 조폐 . 조약체결 . 계약의무의 손상 . 시민의 특권 및 면제권 침해 . 법률에 의한 적정절차와 동등한보호의 위반

○ 연방정부는 미국이 국가인데서 수반되는 고유권한을 갖는데, 조약체결, 전쟁수행, 통상증진, 영토확보 등을 들 수 있으며 주정부는 수정헌법 제10조에 따라 헌법이 미합중국에 위임하지 않거나 주에 대하여 금지되지 않

은 권한은 주와 국민에게 유보된다는 규정하에 주정부는 헌법에서 명기한 권한 이외에도 연방정부가 침해 할 수 없는 독자적 권한을 갖고 있음

○ 미국은 주가 우선이며 주가 모여 연방정부를 결성한 것인 만큼 주는 독자적 헌법과 삼권분립체제를 갖추는 등 완전한 정부형태를 취하고 있음, 주정부에서는 모든 정치행정의 근거가 되는 법은 주 헌법임

○ 주헌법은 입법·행정·사법부의 설치와 권한의 범위, 행사방법에 관한 근거법이 되고 있으며 연방헌법과는 그 형태나 규정방식이 많이 다름

○ 주헌법의 경우 일반법률과 달리 세부사항까지 규정하고 있는데 이는 주헌법의 개정이 너무나 쉬우며 건국 초 주정부가 제대로 옳은 일을 할 것인가에 대한 주민들의 불신 때문에 나타난 현상임

○ 또한 주정부는 가끔 완전히 다른 새로운 헌법을 채택하는 경우가 있는데 10개 주는 그 동안 5회 이상이나 신헌법을 채택하였으며 루이지애나 주는 11회, 조지아주는 10회를 기록한 반면에 매사추세츠 주 헌법은 몇 차례 개정을 하긴 하였지만 1780년 제정된 이래 지금까지 원형을 유지하는 가장 오래된 헌법으로 알려져 있음

<표 2-5> 주 헌법 현황

주명	신헌법 채택회수	현행헌법 제정연도
매사추세츠	1	1780
펜실베이니아	5	1968
인디애나	2	1851
노스다코다	1	1889
아칸소	5	1874
텍사스	5	1876
와이오밍	1	1890
캘리포니아	2	1879

○ 주와 지방자치단체간 기능분담

구 분	state	county	city	township	school district	special district	주된 담당부서가 없는 경우
교육	1	2	-	-	37	-	10
고속도로	39	-	-	-	-	-	11
공공복지	43	1	1	-	-	-	5
병원	24	4	-	-	-	-	21
보건	30	4	-	-	-	-	16
경찰	-	-	27	-	-	-	23
소방	-	-	48	-	-	-	2
하수도	-	1	33	-	-	4	12
방역	-	1	44	2	-	-	3
공원오락	3	1	24	-	-	2	20
자연자원	48	-	-	-	-	-	2
주택·지역개발	3	-	16	-	-	21	10
공항	6	9	26	-	-	5	4
상수도	16	3	20	1	-	6	1
주차시설	-	-	47	-	-	1	2
교정	46	1	-	-	-	-	3
도서관	2	9	19	-	-	2	18
일반통제	7	1	-	-	-	-	42
공공건물	5	8	1	-	-	-	36

자료 : Deil S Wright, Understanding Intergovernmental Relations(Pacific Grove, Brooks/Cole,1988), p.322

○ 지방자치단체간 기능분담

구 분	기 능 내 용
County	○ 최근 동향 : 지방자치단체로부터 기능을 이양받는 경향 (계획, 레크리에이션서비스, 도서관서비스 등) ○ 뉴잉글랜드 주 : 법집행, 고속도로 건설·유지관리, 세징수, 자산평가, 사회복지 등 ○ L.A 카운티 : 계약에 관한 서비스 제공으로 일괄적인 지방공공서비스 구매
Town, Township	○ 도서관서비스, 쓰레기수거와 처리, 매립쓰레기처리, 상수원공급서비스 등 ○ 뉴잉글랜드지방 : 특별목적지방자치단체의 지위를 가지고 소방, 경찰, 레크리에이션서비스, 사회복지서비스 담당
Special district	○ 단일목적 : 소방, 모기퇴치 등 ○ 다목적 : 상수원공급, 쓰레기처리, 가로등, 위생처리, 공원과 계획 등

□ 지방정부의 권한 정도에 관한 견해

○ 딜론의 법칙(Dillon's Rule): 딜론의 법칙은 지방정부의 권한을 소극적으로 해석한 것으로 아이오와 주 대법관이었던 존 딜론의 1865년 판결에 의해 정립된 원칙임. 지방정부에 대한 궁극적인 권한은 주 의회에 있으며, 지방정부는 의회가 명시적으로 부여한 권한과 이 권한을 수행하기 위해 필요한 최소한의 부수적 권한만을 수행할 수 있다는 내용임

○ 홈 룰(Home Rule): 지역주민들이 주 헌법을 위반하지 않는 범위 내에서 스스로 헌장안을 만들고, 이를 주민투표 등의 민주적 절차를 통해 확정하는 방식으로 딜론의 원칙을 위반하지 않으면서도 그 원칙이 초래할 수 있는 제약을 피하는 방식으로서 도시정부개혁운동의 일환으로 널리 퍼졌음. 현재는 40개 넘는 주가 홈 룰을 주의 헌법이나 법률로 보장하고 있음
  - 홈룰제도의 기본은 사전에 특정한 법률적 권한의 제약을 받지 않고 지방정부가 자율적으로 권한을 결정할 수 있다는데 큰 의미가 있으며 물론 이 경우에도 주정부에서는 이미 사전에 개별법과 일반법에 의하여 지방정부의 권한을 부분적, 전체적으로 제약하고 있음
  - 홈룰제도의 또 다른 장점으로는 주헌법에서 홈룰을 통해서 권한을 부여받은 지방정부는 주정부 법률규정과 관계없이 상기 주정부 법률에 귀속받지 않는다는 점임
  - 한편 대부분의 지방정부가 제정한 자치기본조례(Home-rule charters)는 주정부에 따라서 주국회의 승인을 필요로 하는 곳도 있지만, 다른 주에서는 지역주민들의 투표를 통해서 특정한 정부와 그 조직 및 운영 등에 관한 내용들로 구성된 자치기본조례를 투표로써 승인하며 이러한 주민투표를 통해 그 지역의 기초정부, 카운티 등이 조직유형과 자치권 및 책임의 범위 등이 결정됨

3. 미국 지방정부의 운영

☐ 미국 지방정부 공무원의 인건비

○ 미국 지방정부 공무원 총수는 13,961,268명인데, 이 중에서 정규직(Full-Time)은 10,644,265명, 파트타임(Part-Time)은 3,317,003명, 그리고 정규직 상당(Full-Time Equivalent)임

○ 정규직 공무원은 주당 30～40시간 근무하는 반면, 파트타임 공무원은 주당 30시간 이하로 근무하는 공무원으로서 지방의회 의원 등이 해당함

○ 전체 지방공무원의 한 달 임금은 2012년 3월 급여를 기준으로 평균 $3,640이었으며 정규직은 $4,419, 파트타임은 $1,140임

○ 반면 주 정부공무원의 한 달 임금은 2012년 3월 급여를 기준으로 할 때 평균 $ 3,816이었고, 정규직은 $4,838, 파트타임은 $1,368로서 주 정부공무원이 평균 4.8%, 정규직은 9.48%, 그리고 파트타임은 20% 많은 것으로 나타남

○ 파트타임 공무원의 시간당 급여수준은 정규직 보다 높은 경우도 있음(예: 지방의회 의원)

제2절 아리조나(Arizona)주 피닉스(Phoenix)시 조직관리

○ 미국은 주 정부 아래 카운티 정부가 있고, 카운티(County) 내에 시(City), 타운(Town), 빌리지(Village), 타운쉽(Township) 등 기초수준의 지방정부가 있는데, 이들 기초수준의 지방정부가 우리나라의 시·군·구와 유사함

○ 여기에서는 아리조나 주 피닉스시의 조직관리를 살펴보기로 함

1. 아리조나주 지방정부 개요

☐ 법적 근거

○ 아리조나주 헌법 12장(Counties)과 13장(Municipal Corporations)에서 지방정부에 대해 규정하고 있는데, 권한의 범위, 헌장, 선출직 공직자 선거 등에 간략하게 규정하고 있고 자세한 내용은 별도의 법령으로 규정하고 있음

○ 아리조나주 법령(Arizona Statutes)에서는 11편 카운티(Title 11 Counties)와 38편 공무원(Title 38 Public Officers and Employees)에서 주정부와 카운티 정부에 대해 규정하고 있으나 기초수준의 지방정부에 대해서는 언급하지 않고 있음

☐ 아리조나주 개요

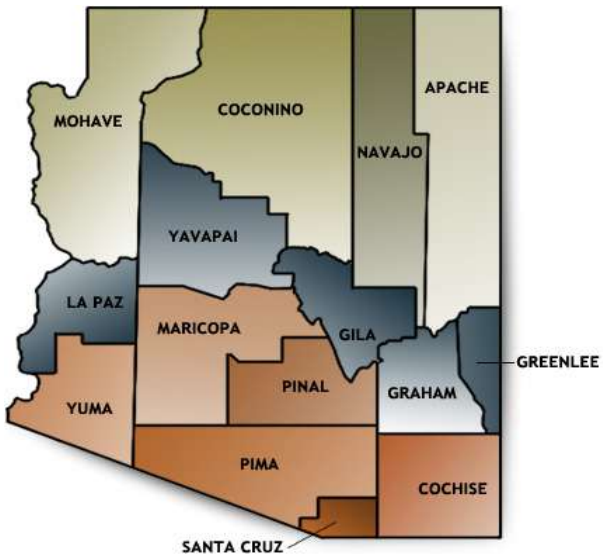
○ 아리조나 주는 총 15개의 카운티로 구성되어 있고, 45개의 시(City)와 46개의 타운(Town) 등 총 91개의 기초수준 지방정부가 있음

○ 총 인구는 2013년 기준 6,626,424명으로 추산됨

☐ 피닉스시 개요

○ 피닉스는 아리조나의 15개 카운티 중 마리코파(Maricopa) 카운티에 속한 도시로서, 아리조나의 주도(State Capital city)이기도 함

○ 인구는 2013년 기준 약 151만 명으로 미국 내에서 6번째로 큰 도시임



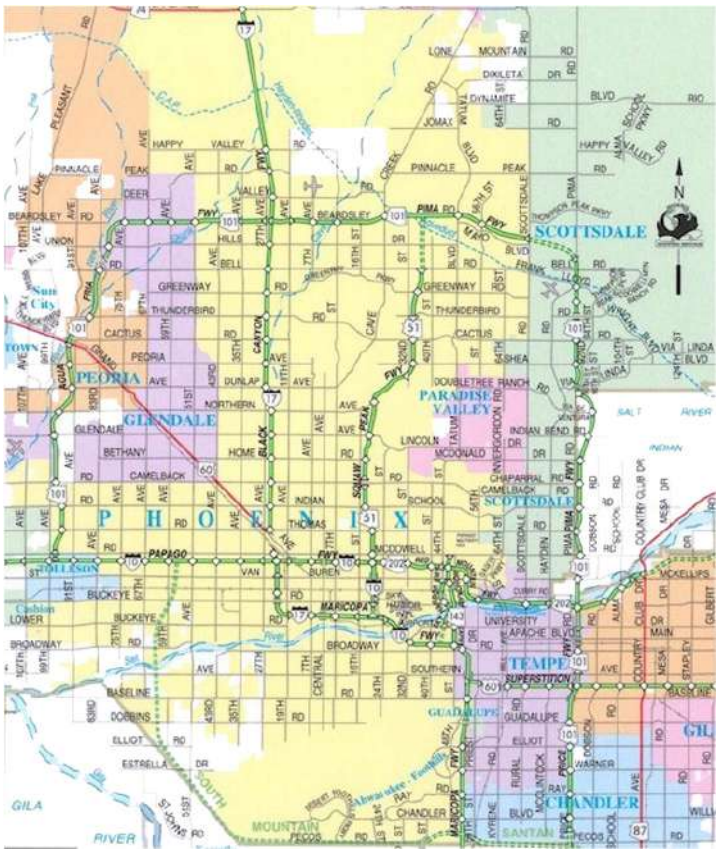
<그림 2-6> 아리조나주 지도

○ 정부형태는 시정지배인형(Council-Manager)을 취하고 있음

○ 시 전체를 선거구로 하여 직접선거(at large election)로 선출되는 시장과 8개의 지역구에서 선출되는 시의원들로 시의회가 구성되며, 시의회가 시정지배인(City Manager)을 임명함

○ 시정지배인의 임기는 정해져 있지 않음

○ 피닉스시의 경우 시의회는 특정의 이유가 없어도 시의회가 의원 2/3의 찬성 의결로 시정지배인을 해임할 수 있으며, 불편 부당한 업무수행, 무능력 등과 같은 이유가 있을 경우에는 시의원 과반수의 찬성으로 시정지배인을 해임할 수 있음



<그림 2-7> 피닉스시 지도

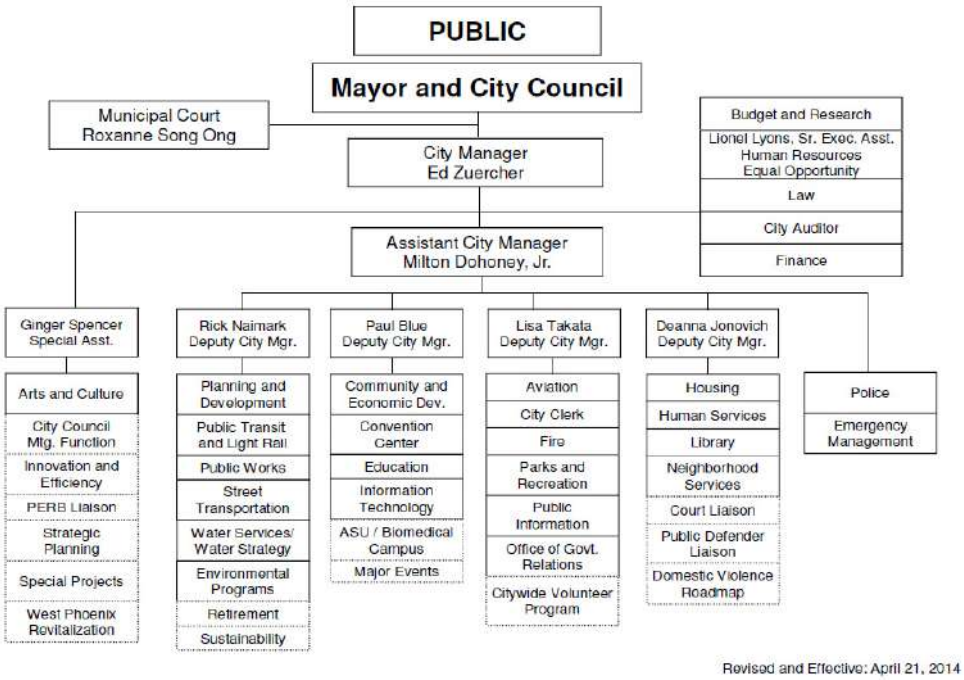
2. 피닉스시의 조직관리

가. 부서(기구) 관리

□ 피닉스시 헌장 제3장 정부(Chapter 3 Government)의 3조에서는 시의 조직관리에 대해 규정하고 있음

○ 시의회는 시정지배인의 요청에 의해 조례를 통해 시 정부의 부서(officie와 department)와 위원회(board와 commission), 소속 및 산하기관들

(agency)을 신설, 폐지, 또는 변경할 수 있음 (아래 <그림 2-8>의 피닉스 시 정부 조직도 참조)



<그림 2-8> 피닉스시 정부 조직도

○ 그러나 공무원위원회(Civil Service Board), 피닉스시 공무원 퇴직청(Phoenix City Employees' Retirement System), 그리고 공원 및 운동장 여가위원회(Parks, Playgrounds and Recreational Board)는 폐지 또는 변경할 수 없음

□ 각 부서(department)는 시정지배인의 지휘감독을 받는 과장(director)이 통솔하며, 한 사람이 두 개 이상의 부서를 지휘 감독하는 것도 가능함. 또한 과장은 해당 부서의 하위 단위인 계(division)의 책임자인 계장(chief of divisions) 직책을 겸직할 수도 있음

○ 각 부서별 업무분장은 시정지배인이 조례안을 제출하면 시의회가 통과시킴으로써 확정됨

나. 인사관리

□ 시청 공무원에 대한 인사권은 시정지배인에게 있으며, 시의회는 시헌장(Charter)과 조례(ordinance)에 의해 만들어진 소속 및 산하기관들(agencies)과 위원회(board와 commission)에 소속된 공무원들에 대한 임명권을 가짐

○ 시의회와 시의원들은 시청 직원에 대한 인사(임명, 해임, 전보 등)에 대해 요청하거나 또는 지시할 수 없음

○ 시의회는 단지 시정지배인을 통해서만 시청 공무원들과 접촉할 수 있으며, 공적이든 사적이든 시청 공무원에게 직접 지시를 할 수 없음

□ 피닉스시는 실적주의(merit system)를 채택하고 있으며, 정치적 중립의무를 적용하고 있음

○ 채용 및 선발, 승진, 전보, 해임, 훈련, 정규직임용, 보수 등 모든 측면에 실적주의 원칙을 적용하고 있는데 실적주의 원칙이란 다음과 같은 내용들을 포함함

○ 채용과 선발, 승진은 해당자가 보유한 능력, 지식 및 기술에 근거하여 이루어짐

○ 공무원들에게 형평성 있고 충분한 보수를 지급함

○ 필요할 경우 성과향상을 위한 교육훈련을 실시함

○ 우수한 성과를 보인 직원의 보유(retaining)하고 성과가 미흡한 직원을 직위해제(separation)함

○ 신규채용이나 기타 인사관리에 있어서는 공무원 개인의 정치적 성향이나

당적, 인종, 피부색, 민족, 성, 종교적 신념, 장애여부 등에 따라 차별을 받지 않음

○ 정치적 압력으로부터 보호받으며 직위를 이용하여 선거에 개입하거나 영향을 미치는 행위, 또는 공직에의 지명(nomination)에 영향을 미치는 행위를 할 수 없음

□ 공무원위원회(Civil Service Board)

○ 공무원인사에 관한 기준 마련과 소청심사를 위해 공무원위원회를 설치함

○ 공무원위원회는 5명의 일반 시민으로 구성되며, 시의회에 의해 임명되는데 임기는 3년임. 단 5명의 위원의 임기는 업무의 연속성을 유지하기 위해 서로 엇갈리게 함

○ 위원은 보수가 지급되는 어떠한 공직도 맡고 있지 않아야 하며, 특정 정당의 정당원 또는 지지자가 3명을 초과해서는 안 됨

○ 위원 3인 이상이 참석할 때 회의가 성립되며, 공석이 생길 때에는 시장이 시의회의 동의를 얻어 임명함

□ 인사담당관(Personnel Official)

○ 시정관리인이 직접 인사담당관이 될 수도 있고, 인사담당관을 임명하여 권한을 위임할 수도 있음

○ 인사담당관의 권한은 다음과 같음
- 시 헌장(Charter)의 인사 관련 규정과 제반 인사규칙의 집행 및 관리
- 인사규칙의 제안과 공포(의회가 제안을 승인하면 공포함)
- 승인된 인사규칙의 적용
- 직위분류방안(position classification plan)의 작성
- 모든 공무원에 대한 급여체계(compensation plan)의 작성 및 유지
- 공무원의 채용 및 선발
- 시 인사관리체제의 운용에 관한 모든 업무

☐ 시 의회의 역할

○ 시 의회는 조례, 결의안, 또는 공식적 행위를 통해 다음과 같은 사항에 대해 승인함
- 인사규칙
- 직위분류제안
- 급여체계

☐ 인사규칙

○ 인사담당관 또는 공무원위원회가 제안하는 각종 인사규칙들은 이해관계자들의 의견을 수렴한 후 의회의 승인을 거쳐야 하며, 승인 후 인사담당관이 공포함으로써 확정됨

○ 인사규칙들은 시 헌장이나 관련 조례에 따라 세부조항들(regulations)에 의해 구체화되어 인사제도를 구성하게 되며 일반적으로 다음과 같은 사항들에 대한 규칙을 포함함
- 시의 모든 직위를 포괄하는 직위분류제 및 급여체계의 작성, 도입, 개정 및 유지
- 채용 및 선발의 절차와 실행
- 수습기간의 설정
- 수습기간 및 재직기간 동안의 인사평가
- 시 공무원의 임명, 전보, 승진, 강등, 징계, 해고 및 소환
- 병가, 재해, 병역 관련 휴직
- 직위해제
- 인사기록의 확립
- 소청심사과정의 확립
- 직원의 의무 거주기간

☐ 충원

○ 신규 또는 경력직 공무원의 경우 공고문을 통해 모집하는데 이는 미국 대부분의 지방정부가 채택하고 있는 방식임

○ 부록의 <자료 3> 공무원 충원 공고 사례에 나타난 Buckeye 시의 지리정보시스템담당관(GIS Administrator) 모집 공고 사례에서 보듯이 충원공고문에는 직위분류제 상의 코드번호, 급여의 수준, 해당 직위의 일반적 업무내용 및 구체적 책임, 자격기준 등을 명시함. 자격기준은 해당 직위의 업무를 수행하는데 요구되는 기준으로서 크게 학력·경력과 지식 및 기술 수준으로 나누어 제시됨

○ 이러한 구체적인 기준과 절차는 인사규칙에 명시되어 있음

☐ 정원 및 급여체계

○ 공무원 정원의 증원 또는 감원은 시 재정상태 및 행정서비스 수준에 영향을 미치기 때문에 시 정부의 공무원 정원, 조직의 신설, 변화, 폐지 등은 집행부의 수장인 시정지배인의 제안에 의해 시의회가 승인함으로써 확정됨

○ 피닉스시는 전체 직위에 대한 직위분류제와 이에 기반한 급여체계를 개발하여 운영하고 있음

○ 피닉스시의 경우 성과평가에 따라 급여가 달라지는 직위가 있는 반면, 우리나라와 같이 호봉에 따라 규정된 급여가 지급되는 직위의 두 가지로 나누어져 있음

○ 부록의 <자료 2> 피닉스시 급여체계(Schedule) 사례는 피닉스 시 모든 직위에 대한 급여체계의 일부분으로써 직위코드번호, 직위 명, 급여수준(Salary Plan), 등급(Grade), 호봉(step), 부가혜택분류(Benefit Category) 등이 나타나 있음

– 예를 들면 직위분류번호 05050의 Satefy Analyst1의 경우 일반직원

(HR)으로서 급여수준 카테고리는 1에 해당하고, 등급은 030, 1호봉의 연봉은 $42,515이고, 2호봉은 $44,678임, 그리고 9호봉은 $63,315으로 호봉이 높아짐에 따라 연봉이 상승함을 알 수 있음. 부가혜택 카테고리는 007로 나와 있음

- 반면 직위분류번호 05060의 Satefy Analyst2의 경우 고위직(EX: Executive)으로서 급여수준 카테고리는 1에 해당하고, 등급은 033이며, 1호봉의 연봉은 $49,338이며, 역시 호봉이 높아짐에 따라 연봉이 상승하여 9호봉은 $73,656임. 결국 Satefy Analyst1과 Satefy Analyst2의 차이는 일반 직원인가 아니면 고위직으로 분류되는가의 여부와 등급에 약간의 차이가 있는 것임. 이러한 차이가 연봉의 차이로 나타나는 것임
- 한편 직위분류번호 05110의 Human Resources Analyst의 경우 직위분류번호 05050의 Satefy Analyst1와 모든 면에서 같고, 직위분류번호 05120의 Senior Human Resources Analyst의 경우 Satefy Analyst2와 모든 면에서 같음을 알 수 있음
- 결국 Safety Analyst1과 Human Resources Analyst는 담당업무만 다를 뿐 우리로 치면 직급과 대우가 같은 것에 해당함

○ 호봉별 급여는 직위의 성격에 따라 다른데 <부록3>의 급여체계에서 제시된 바와 같이 최저수준과 최고수준만 제시하고 능력과 성과에 따라 결정되는 직위가 있는 반면, 호봉에 따라 규정된 급여가 있는 직위도 있음

- 예를 들면 직위분류번호 05180 Assistant Human Resources Director의 경우 1호봉의 연봉은 $80,413이고 9호봉은 $136,718로서 최소 연봉과 최대 연봉만 제시되어 있고 2~8호봉까지는 성과평가에 따라 연봉이 달라짐을 뜻함

제3절 플로리다(Florida)주 탈라하시(Tallahassee)시 조직관리

○ 플로리다 주 역시 다른 주처럼 주 정부 아래 카운티 정부가 있고, 카운티 내에 시 (city), 타운 (Town), 빌리지 (village) 등의 기초지방정부가 있음.

○ 다음에서는 플로리다 주 탈라하시 시의 조직 관리 사례에 대해 살펴보기로 함

1. 플로리다 주 지방정부 개요

□ 법적근거

○ 플로리다 주 헌법에서 지방정부에 대해 규정하고 있으며 권한의 범위, 헌장 선출직 공직자 선거 등에 대해 규정하고 있고 자세한 내용은 하위 법률의 규정에 따르도록 하고 있음

□ 플로리다 주 개요

○ 플로리다 주는 총 67개의 카운티로 구성되어 있으며 282개 시 (City), 109개의 타운 (Town), 19개 빌리지 (Village) 등 총 410개의 기초지방정부가 있음

○ 총 인구는 2013년 기준 19,552,860 명으로 추산됨

○ 주도는 탈라하시 (Tallahassee)이며 최대 도시는 마이애미임. 주의 반 이상이 플로리다 반도로 구성됨

○ 농목축업이 주요한 산업이며 오렌지와 포도의 생산량이 미국 내 최대를 자랑하며 관광업이 매우 발달해 있어 아열대나 열대성 해안 지방을 중심으로 관광지가 형성되어 있음

○ 주 정부는 주 헌법(State Constitution)에 의해 구성되며 집행부(Executive branch), 의회(Legislative branch), 법원(Judicial branch)으로 구성됨

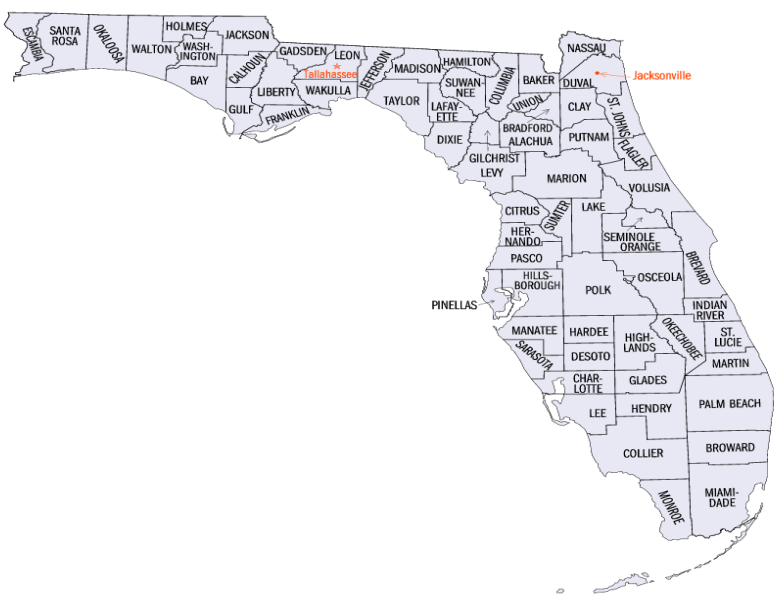
○ 다른 주와 달리 플로리다 주의 집행부는 주지사 이외에 선거를 통해 선출되는 주요 장관 3인(Cabinet; Attorney General, Chief Financial Officer, Agriculture Commissioner)이 Governor & Cabinet of Florida(플로리다 주지사 및 주요장관 회의)가 주의 집행업무를 담당함

□ 탈라하시 시(City of Tallahassee) 개요

○ 탈라하시는 플로리다 주의 67개 카운티 중 레온 (Leon) 카운티에 속한 도시로서, 플로리다 주의 주도임(The Capital of the State of Florida)

○ 인구는 2013년 기준 약 18만 명으로 플로리다 내에서는 다섯번째 큰 도시임

○ 정부형태는 위원회-시정관리인 형태를 취하며 1996년 자치헌장 개정으로 시장은 직접선거를 통해 선출된 5명의 시정위원이 매년 돌아가며 맡음



<그림 2-9> 플로리다 주 지도

☐ 시 정부 구성

○ 탈라하시 시의 정부 구성형태는 시정위원회-시정관리인형(Commission-City manager)을 취하고 있음

○ 시정위원회(Commission)는 시장(Mayor)과 함께 시의 집행기관(governing body)으로서의 역할을 수행함

○ 시정위원회 위원은 5명으로 구성되며 시민의 선거를 통해 선출됨. 임기는 4년임

○ 시장(Mayor)은 '리더십 시장'이라 불리며 대외적으로 시를 대표하며 주(State)와 연방(Federal)과의 관계에서 정치적 리더로서 시를 대표하는 역할을 수행함. 시의회의 결정에 대한 거부권(veto power)이 없으며 시정 결정에 있어서는 시정위원회(city commission)의 한 구성원으로서 역할을 할 뿐이므로 일반적인 시장(Mayor-Council; 강시장형 에서의 시장)과는 권한 측면에서 많은 차이가 있음

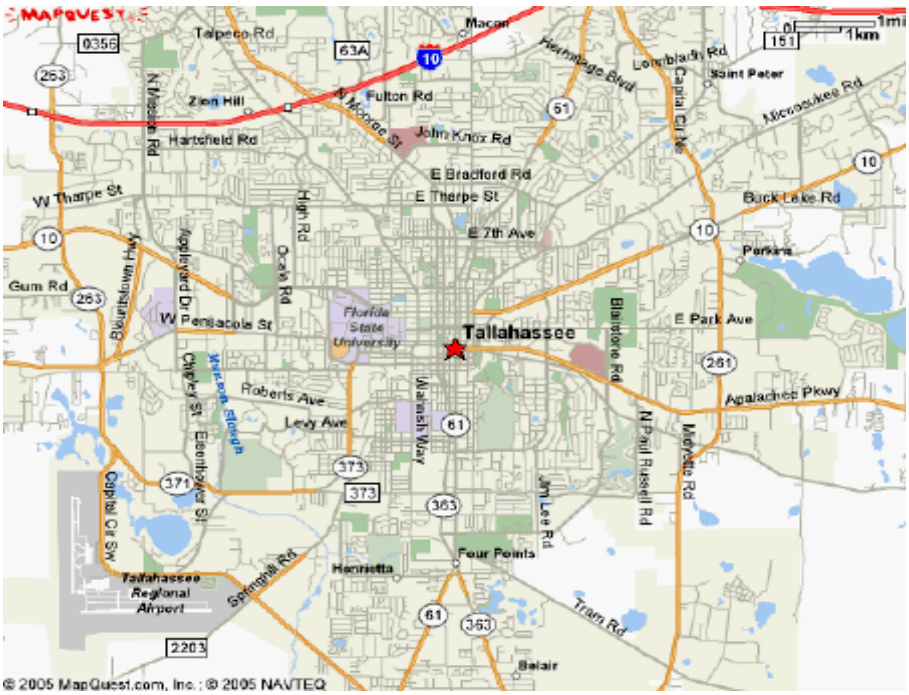
○ 실제 시정(City administration)은 시정위원회에서 임명하는 4명의 공무원(City manager, City Treasurer-Clerk, City attorney, City auditor)에 의해 수행되어짐

○ 시정관리인(City manager)은 일상적인 시정의 대부분을 지휘·감독하여 시정을 운영함

○ 시 재무관리관(City Treasurer-Clerk)은 시의 재정활동에 대해 지휘·감독하여 재무 관리에 대한 업무를 수행함

○ 시 법무관(City attorney)은 법률자문, 계약관련 업무 및 법적 문제 발생 시 시를 대표하는 역할을 수행함

○ 시 감사관(City auditor)은 시 정책의 절차 및 과정에 대한 적절성 감사 및 회계감사에 대한 업무를 수행함



<그림 2-10> 탈라하시 시 지도

2. 탈라하시 시의 조직관리

☐ 부서 (기구) 관리

○ 탈라하시 시 헌장 1장 시정부의 구성(Charter law of the City of Tallahassee)에서 시의 부서 (기구) 구성 및 관리에 대해 규정하고 있음

- 시 정부 부서 (기구) 관리에 대한 최종 권한은 시장을 포함한 5명의 위원으로 구성되는 시정위원회와 시장에게 있음
- 시정관리인(City manager)이 시정에 대한 실질적 권한과, 시 정부의 기능을 유지·관리해야 하는 책임을 가지며 시의 일상적 행정업무에 분야 전체를 관장함
- 또한 시정관리인은 시정위원회에서 결정된 정책들에 대한 최종적인

집행권한을 가짐. 시정관리인은 정책을 집행함에 있어 시민들이 최대한 만족할 수 있는 가이드라인을 만들고 이를 충족시킬 수 있도록 최선을 다해야 함

- 시정관리인의 성공적인 시정 관리업무를 보조하기 위해 시정관리인 밑에 3명의 보조 시정관리인(Assistant city manager)를 둠
- 3명의 보조 시정관리인은 각각 개발 및 교통 업무 담당(Development and Transportation services), 안전 및 주민서비스 담당(Safety and Neighborhood services), 급전설비서비스(Utility services) 등의 업무영역을 분장하여 자신들이 맡은 분야의 각 부서의 업무를 지휘·감독함
- 개발 및 교통업무 담당 보조 시정관리인은 지역발전, 항공(공항), 재개발 정책 및 지역경제 담당 업무를 담당함
- 안전 및 주민서비스 담당 보조 시정관리인은 경찰, 소방, 지역 및 경제발전, 공원 관리. 재난관리, 공유재산 관리 업무를 담당함
- 급전설비서비스 담당 보조 시정관리인은 전기, 가스, 수도. 하수 및 쓰레기 처리 업무와 StarMetro(대중교통서비스)를 담당함
- 이외 조달업무(Procurement services), 인사관리, 정보관리, 시설관리 업무 등은 시정관리인이 직할로 관장함

Mayor & City Commission					
City Treasurer-Clerk	City Attorney	City Auditor	Customer Services	City Manager	Business Advocate
Utility service area	Safety & Neighborhood Services area	Development & Transportation services area	Administration & Management services area	Additional service area	
Assistant city manager	Assistant city manager	Assistant city manager	Management & Administration	Environment policy & Energy Resources	Assistant to the city manager
Electric	Police	Public works	Office of Budget & Policy	Facilities Management	Communication
Underground Utilities	Fire	Growth Management	Accounting services		
Utility services	Economic and Community Development	Aviation	Procurement services		
Fleet Management	Parks, Recreation & Neighborhood Affairs	Planning Land Management and Community Enhancement	Information system services		
Solid Wastes	Emergency Management	Blueprint/CRPTA	Human Resources		
StarMetro	Property Management	Community Redevelopment Agency	Equity & Workforce Development		

<그림 2-11> 탈라하시 시 정부 조직도

☐ 인사관리

○ 시 공무원에 대한 인사권은 시정관리인(City manager)에게 있으며 시의회는 시 헌장(Charter)과 조례(Ordinance)에 의해 만들어진 소속 및 산하기관 (agency)과 위원회(Board & Commission)에 소속된 공무원에 대한 인사권을 가짐

○ 인사관리 업무는 시정관리인의 지휘 아래 Human Resource Department에서 담당함

❍ 인사관리는 다른 지방 정부처럼 실적주의를 채택하고 있으며 다음과 같은 인사원칙이 적용됨

- 채용 및 선발, 승진, 전보, 해임, 훈련, 정규직임용, 보수 등 모든 측면에서 실적주의 원칙이 적용되며 채용과 선발, 승진은 능력, 지식 및 기술에 의하여 이루어짐
- 인사관리는 공무원 개인의 정치적 성향이나 당적, 인종, 피부색, 민족, 성, 종교 등에 의해 차별 없이 진행되어야 함
- 인사관리는 정치적으로 중립적으로 이루어져야 함. 즉 직위를 이용하여 선거에 개입하거나 영향을 미쳐서는 안 됨
- 탈라하시의 시의 공무원체계는 직위분류제를 기반으로 구성되며 임금수준은 경력, 직무경험, 훈련정도 등에 의해 결정됨
- 직위분류 코드 예시는 다음 표와 같으며 각 직위별로 최대 임금과 최소 임금 사이에서 임금이 결정되며 각 직위별로 필요한 능력과 기술 역시 공시됨

<표 2-6> 탈라하시 시 직위분류표

Job Code	Job title	pay band	Minimum	Maximum	Max Hiring Rate
000107	Accountant I	I	$13.15	$30.16	$20.96
000108	Accountant II	H	$15.24	$35.01	$26.95
000100	Accountant III	G	$17.70	$40.59	$31.55
000104	Accounting Clerk I	L	$9.08	$20.78	$13.24
000105	Accounting Clerk II	K	$9.80	$22.44	$14.88
000106	Accounting Clerk III	J	$11.34	$26.02	$16.08
000058	Accounting service manager	D	$27.56	$63.33	$48.70
000232	Accounts payable systems specialist	I	$13.15	$30.16	$19.38
000129	Administrative Aide	J	$11.34	$26.02	$16.08
000003	Administrative service manager	E	$23.76	$54.59	$40.88
000130	Administrative specialist I	H	$15.24	$35.01	$21.10

○ 직위코드 예시 (Accountant I; 주요업무는 재무, 회계, 행정관리, 분석임. 지출, 세입, 예산 등 보고서 작성 임무를 맡으며 관련 능력이 있어야 함. 회계에 대한 기초지식이 요구되며 재정자료를 분석할 수 있는 능력이 있어야 함. 4년제 대학 회계 또는 재무 관련 학과 출신이거나 실무경험자 또는 회계사 자격이 있어야 함)와 같이 각 직위별로 요구되는 업무 수준과 자격이 다르게 명시되어 있음

<표 2-7> 탈라하시 시 공무원 임금 기준표

Band	Hourly		Monthly		Annually	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
A	$45.95	$124.70	$7,964.67	$21,614.67	$95,576.00	$259,376.00
B	$37.08	$85.16	$6,427.20	$14,761.07	$77,126.40	$177,132.80
C	$31.96	$73.42	$5,539.74	$12,726.14	$66,476.80	$152,713.60
D	$27.56	$63.33	$4,777.07	$10,977.20	$57,324.80	$131,726.40
E	$23.76	$54.59	$4,118.40	$9,462.27	$49,420.80	$113,547.20
F	$20.49	$47.09	$3,551.60	$8,162.27	$42,619.20	$97,947.20
G	$17.70	$40.59	$3,068.00	$7,035.60	$36,816.00	$84,427.20
H	$15.24	$35.01	$2,641.60	$6,068.40	$31,699.20	$72,820.80
I	$13.15	$30.16	$2,279.34	$5,227.74	$27,352.00	$62,732.80
J	$11.34	$26.02	$1,965.60	$4,510.14	$23,587.20	$54,121.60
K	$9.80	$22.44	$1,698.67	$3,889.60	$20,384.00	$46,675.20
L	$9.08	$20.78	$1,573.87	$3,601.87	$18,886.40	$43,222.40

○ 인사담당관 (Personnel Official)

- 인사담당부서 (Human Resource Department)의 수장으로서 시 정부의 인사업무를 담당함. 시정관리인이 직접 인사담당관이 될 수도 있지만, 보통 인사부서의 책임자를 인사담당관으로 임명하여 권한을 위임함
- 인사담당관의 권한은 다음과 같으며 타 지방정부와 크게 다르지 않음
- 시 헌장(Charter)의 인사 관련 규정과 제반 인사규칙의 집행 및 관리
- 인사규칙의 제안과 공포(의회가 제안을 승인하면 공포함)
- 승인된 인사규칙의 적용

- 직위분류방안(position classification plan)의 작성
- 모든 공무원에 대한 급여체계(compensation plan)의 작성 및 유지
- 공무원의 채용 및 선발
- 시 인사관리체제의 운용에 관한 모든 업무

제3장
일본의 지방조직 관리제도

제1절 일본 지방행정체제 개요
제2절 가나가와현 조직관리

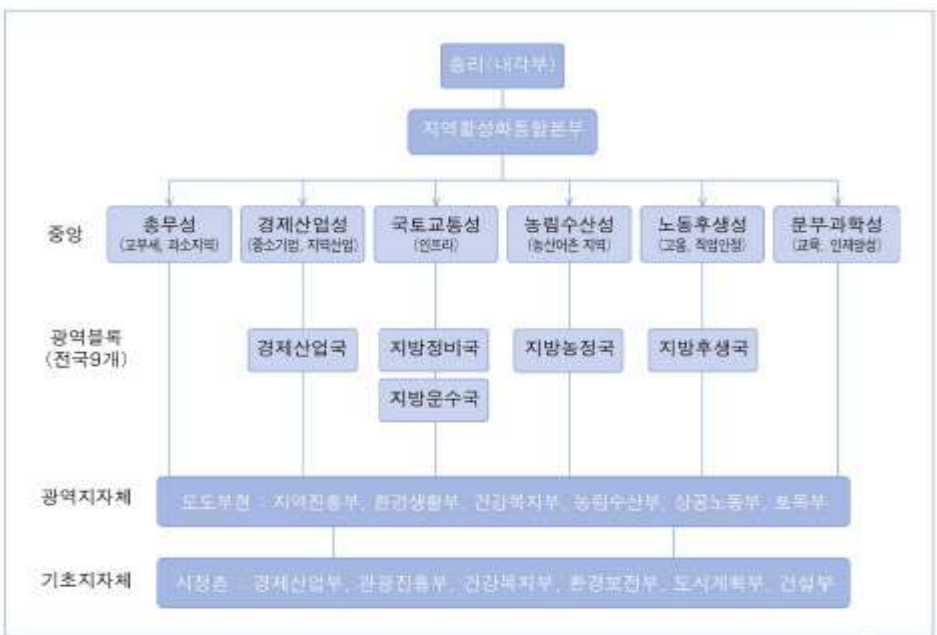
제3장 일본의 지방조직 관리제도

제1절 일본 지방행정체제 개요

1. 일본의 지방행정 계층 구조

○ 중앙정부에서 지역정책을 관여하는 부서는 내각부 산하의 총무성(교부세 및 과소지역특별대책)에서 광역지자체와 기초지자체에 대한 지원에 관한 사무업무를 관장하고 있으며 도도부현에서는 지역진흥부, 환경생활부, 건강복지부, 농림수산부, 성공노동부, 토목부로 구성되며 기초지자체인 시정촌은 경제산업부, 관광진흥부, 건강복지부, 환경보전부, 도시계획부, 건설부등으로 구성됨

<그림 3-1> 일본의 중앙 및 지방의 행정체계



○ 일본의 지방행정계층구조는 광역 자치단체인 도·도·부·현과 기초자치단체인 시·정·촌으로 구성된 2층제임. 이와 같은 2층제는 1947년 지방자치법의 제정 이후 현재까지 지속되어 왔음. 광역자치단체인 도도부현은 47개로 1953년부터 현재까지 큰 변화가 없으나, 기초자치단체인 시정촌은 지속적인 통폐합을 통해 그 수가 대폭 감소하는 추세임. 적극적인 시정촌 합병 추진 결과 일본의 시정촌수는 지난 100여 년 동안 메이지, 쇼와, 헤세이 등 3번의 대합병을 거쳐 7만여 개에서 2014년 6월 기준 1,718개로 줄었음(행정자치부 내부자료(2014))

– 다만 인구의 도시 집중으로 나타난 도시화에 대응하기 위해 1956년 지방자치법 개정에 의하여 인구 50만 이상의 대도시를 지정시로, 그리고 1994년 지방자치법 일부 개정에 의하여 인구 30만 이상의 도시를 중핵시로 규정하였다. 이는 지정시, 중핵시, 특례시 등의 제도를 도입하여 일반도시에 비해 특례를 부여함으로써 행정의 효율적 처리를 도모하고자 하는 것임

○ 도도부 현의 인구는 60만명에서 1천만 명 등으로 다양함. 시는 지정도시(50만), 중핵시(30만), 특례시(20만), 일반시 등으로 구분되며 기관구성은 의결·집행기관의 대립형임

<표 3-1> 일본의 지방행정 체제 현황

<table>
<tr><th>구분</th><th>1차(명치)대합병
(1888~1889년)</th><th>1차(소화)대합병
(1953~1961년)</th><th colspan="2">3차(편성)대합병 이후
(1999~2008년)</th></tr>
<tr><td>목적</td><td>행정상 합병</td><td>시정촌 규모 합리화
효율적 지역개발</td><td colspan="2">시정촌 행정의 광역적 대응 지방분권,
재정적자 극복
※지방분권일괄법 제정/자율합법 원칙</td></tr>
<tr><td rowspan="3">내용</td><td rowspan="3">(광역)도도부현
(기초)71,314정촌→15,859 시정촌(39시,
15,820정촌)</td><td rowspan="3">(광역)도도부현
(기초)9,868시정촌→3,472시정촌(556시,
1935정, 981촌)</td><td>동경</td><td>동경외 지역</td></tr>
<tr><td>(광역)동경도
(기초)23특별구,
26시, 5경8촌</td><td>(광역)1도,
2부43현
(기초)757시,
812정, 187촌</td></tr>
<tr><td colspan="2">시정촌3,229→1,788개</td></tr>
</table>

○ 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역 지방공공단체로, 현재, 전국에 47개가 있음. 도(都)는 동경도(東京都) 하나임. 동경도는 일본의 수도이며, 특별구제도 등, 도부현(道府縣)과는 다른 제도를 가지고 있음

○ 도(道)는 홋카이도(北海道) 하나뿐이며, 부(府)는 오사카부(大阪府)와 쿄토부(京都府)의 두 곳이며, 그 외 43개는 모두 현(縣)임. 도(道), 부(府), 현(縣) 등과 같이 제각기 명칭이 다른 것은 역사적 연혁에 의한 것으로, 도부현(道府縣) 사이에 제도적인 차이는 없음

○ 도도부현이 하는 업무에는 다음과 같음
  - 시정촌의 구역을 넘는 광역적인 업무(예:지방종합개발계획의 책정, 치산치수 사업)
  - 국가와 시정촌 간의 연락 및 시정촌에 대한 조언·지도에 관한 업무(예:시정촌의 조직·운영의 합리화에 관한 조언·권고·지도)
  - 일반 시정촌이 처리하는 것이 부적당하다고 여겨지는 정도의 대규모적인 업무(예:고등학교, 병원의 설치 및 운영)

○ 시정촌은 주민생활에 가장 밀접한 업무를 하는 기초적인 지방공공단체로 시정촌 가운데 시(市)가 되기 위해서는 인구가 5만명 이상이어야 하며, 도시다운 형태를 갖추고 있는 등의 필요한 요건을 만족해야 함

○ 정촌(町村)의 구역은 일반적으로 군(郡)이라고 하는 지역에 속해있음. 그러나 군(郡)은 단순히 지역적인 명칭에 불과하며, 그 어떠한 행정적 기능 또한 갖지 않음

○ 정(町)과 촌(村)에서는 정이 촌에 비해 도시적인 형태를 갖추고 있으며, 상공업과 같은 도시적인 업무를 수행하고 있는 사람이 많다는 것만 다를 뿐, 그 업무 범위 상에는 차이가 없음
  - 1955년 전후 일본의 시정촌 합병이 실제의 도시와 행정적인 도시를 일치시키기 위한 작업이었다면, 최근의 시정촌 합병은 기존의 행정도시와 생활권으로서의 도시를 일치시키려는 노력으로 이해할 수 있음. 이 외에 일본정부가 시정촌 합병을 추진하는 배경은 어려운 국가재정

상황을 타개하고 효율적인 재정 운영이 필요한 상황에서 시정촌 합병은 계속되고 있음

- 1888년 메이지 대합병 때는 초등학교나 호적의 사무처리를 위해 300~500호를 표준으로 적국 일률적으로 시정촌의 합병을 실시했으며 그 결과 1888년 약 7만 1천 여개였던 시정촌은 1만5천개로 줄었음
- 1953년의 쇼와 대합병은 중학교 1개교를 효율적으로 설치 관리하기 위한 인구 규모 8,000명을 표준으로 이루어졌음. 1953년 9,868개였던 시정촌은 1961년 3,472개로 줄어들었음
- 1999년부터 이루어진 헤이세이 대합병은 지방분권의 추진이라는 큰 틀 안에서 자발적인 시정촌 합병을 이루고자 하여 1999년 3,229개 였던 시정촌은 2006년 1,821개로 줄었고, 2011년에는 1,724개로 조정되었으며 현재는 1,718개임

<표 3-2> 일본의 기초지자체 규모의 변화

구분/연도	1953	1961	1999	2008	2011
시정촌수	9,868	3,472	3,229	1,788	1,724
평균인구(명)	7,864	24,555	36,387	68,642	68,761
평균면적(km^2)	37.5	106.9	114.8	209.9	219.2

○ 특별구란 동경도의 구(치요다구, 신쥬쿠구 등)를 말하는 것으로, 현재 23개의 특별구가 있음

○ 동경도 특별구는 인구 1천2백80만명(2008년 기준)에 6백21km^2의 면적을 지녔으며 시정촌에 비해 제한되나 자치단체의 지위를 갖고 있음

- 특별구에서 담당하는 업무는 일반 시(市)와 비교하면 약간 범위가 좁으나(그 좁아진 부분은 도(都)에서 담당하도록 되어 있음 예를 들면, 소방서비스는 일반적으로 시(市)에서 담당하지만 동경에서는 도(都)가 담당하고 있음), 거의 비슷한 업무를 처리하고 있음. 특별구의 구청장 및 의회의 의원은 직선에 의해 선출됨

<표 3-3> 일반구(정령지정도시)와 차이점

구분	특별구(동경도)	일반구(지정도시)
근거	지방자치법 제281조	지방자치법 제252조의 20조례로 설치
성격	특별지방공공단체로 법인격이 있어 의회를 둘 수 있음	법인격 없음, 구의회 미구성(구의 인사, 예산권한은 지정시에 있음)
조직	일반시와 동일한 형태 특별구의 장은 주민이 선출	각 구에 구장(시장이 임명) 및 구수입역, 구 선거관리위원회 등 설치

○ 주요 특징을 살펴보면 구청장과 구의회 의원은 주민이 직선으로 선출하며 특별구간 조합을 구성해 공동으로 사무처리를 함

○ 도·구협의회 구성·운영 및 도·구간 재정 조정교부금제도를 운영하며 동경도는 대도시행정의 일체성 및 통일성 확보 차원에서 필요한 사무는 직접 처리함

2. 일본의 지방행정 개혁 배경

○ 최근 일본 지방조직의 가장 큰 변화는 심각한 고령화와 과소화 마을의 진행으로 행정서비스 저하 및 행정 고비용 발생, 재정악화 등 지역문제가 제기되면서 시작된 자치단체 합병 등의 통폐합으로 요약할 수 있으며, 이에 대한 일본 총무성의 견해는 다음과 같음

- 지방분권 추진의 일환으로 지방분권을 위해서는 주민에게 가장 가까운 시·정·촌의 규모와 능력을 충실화 하는 것이 중요한 과제로 등장함
- 소자녀와 고령화의 진전으로 인한 인구감소사회로 돌입하면서 소자녀와 고령화에 대응한 행정서비스의 제공과 이에 대한 전문직원에 대한 요구
- 광역적인 행정수요의 확대, 즉 일상생활권의 확대가 필요했음
- 극심한 재정 빈곤상황으로 인하여 국가와 지방 모두 보다 간소하고 효율적인 행·재정운영이 필요했음

○ 요약하자면, 지방자치단체의 재정력을 강화하여 지방분권에 대응하고, 광역행정서비스에 적합한 규모로 통합하여 광역행정을 실시하고자 함에 그 목적이 있음

○ 또한, 일본은 지방분권추진계획에 따라 관련 법률 475개의 법률을 개정하기 위해 '지방분권 추진을 위한 관련 법률 정비 등에 관한 법률'(속칭 지방분권일괄법)을 2000년부터 시행하였고, 이 법에 의거하여 기관위임사무가 폐지되고 자치단체의 조례제정권이 확대되었음

○ 뿐만 아니라, 과거 일본은 표준부국제를 시행하는 등 현재 우리와 같이 법률을 통해 엄격하게 자치조직권을 통제해 왔지만 정치권의 헌법규정에 대한 능동적이고 적극적인 해석, 그리고 지방분권의 흐름 속에서 제기된 전문가 집단의 의견을 존중하여 지방자치법의 개정을 행하고 자치조직조례주의를 도입하였음

○ 이처럼 일본은 지방자치단체에 보다 큰 자율성을 부여하고자 지방자치에 관한 법·제도를 개정하고 있으며, 이에 따라 자치단체의 '자기결정' 및 '자기책임'이 크게 강조되고 있음

○ 그리고 이와 관련하여 자치단체 운영을 지방자치의 기본원칙에 따라 충실히 수행하기 위한 자치조직의 기본원칙이나 활동기준 등의 가이드라인 또는 자치단체의 헌법을 자치법규 형태로 제정할 필요성이 대두됨에 따라 일본은 자치단체가 스스로의 구조와 기능을 결정하는 '자치기본조례' 제정하여 시행하도록 유도하고 있음

○ 일본의 지방자치법은 단체장에 대한 권한들을 규정하고 있으며, 이 가운데에서도 주어진 사무를 수행하기 위해 필요한 조직을 설치할 수 있는 조직 편성권(제158조)을 부여하고 있었으나[2] 이런 조직 편성권이 지방자치법 시행 초기부터 명기된 것은 아니었음.

2) 지방자치법 제158조에서는 보통지방공공단체장은 권한에 속하는 사무를 분장하기 위해 필요한 내부조직을 둘수 있다. 이 경우 해당 보통 지방공공단체 장의 직근하위의 내부조직 설치 및 분장사무에 대해서는 조례로 규정한다.

○ 일본 지방자치법이 1947년에 제정된 이래 오랫동안 광역지자체에 대한 자치조직권을 엄격히 법률로 제한해 왔으며 1947년 제정 초기부터 都(도)는 2부 8국, 도부현은 7부의 부국 설치와 그 소관 사무들의 예를 제시 하였음

○ 1952년에는 인구 수준별로 설치부의 숫자를 규제하는 조항이 삽입되었으며 이후 설치부의 숫자는 몇 차례 개정되었지만 2003년까지 존속되어 왔음

○ 한편 조직의 명칭, 분장사무 규정 및 변경, 조직 수수자의 변동에 관해서는 주무부처인 총무성(이전, 자치성)에 신고하도록 하였으며 법정부수를 초과하여 설치할 경우, 총무대신과 협의할 것이 요구되었음

○ 1990년대 이후 지방분권에 대한 요구가 높아지면서 조직편성권은 점차 지자체로 넘어가기 시작하였으며 1991년에는 부국 명칭, 분장사무의 예시가 폐지되었고, 1997년에는 법정부수를 초과하는 부국설치를 총무대신과 협의하는 것이 신고제로 완화되었음

○ 2002년에는 법정부수의 규제 자체가 철폐되었으며 이러한 경위를 거쳐 현재의 법개정에 이르게 되었음. 2003년에 개정된 지방자치법은 지자체에게 자율적인 조직편성권을 부여하였음

○ 단체장은 자신의 권한에 속하는 사무를 분장하는데 필요한 내부조직을 설치 할 수 있으며, 이를 조례로 규정하도록 하였고(제158조의 1항) 광역지자체는 부·국·실·과, 기초지자체는 실·과로 조직 단위를 구체적으로 상이하게 언급했던 종래와 달리, 개정에서는 광역, 기초 지자체 모두 내부조직으로 정의하면서 일원화하였으며 이는 지자체가 자율적으로 조직단위를 설정할 수 있음을 의미함

○ 다만, 단체장은 내부조직을 편성할 때, 사무, 사업운영이 간소하고 효율적으로 될 수 있도록 충분히 배려한다(제158조 2항)는 배려규정이 추가되었음

○ 지자체의 내부조직 편성과 운영이 사무처리의 효율화와 조직 합리화의 모색이라는 원칙이 견지될 것을 강조하였고 관련 조례가 제정되거나 개폐되었을 때는 광역지자체는 총무대신, 시정촌은 소속 지사에게 신고하도록 하였음(제158조 3항)

○ 결국 일본의 지방자치법은 지방자치단체가 자치조직권에 근거하여 조례 또는 규칙으로 각 지자체의 설정에 맞는 조직을 설치하도록 되어 있으며 특히 기본 조직은 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 하여 민주적인 통제를 확보하도록 규정하고 있음

3. 일본 지방자치단체의 조직편성권

가. 집행기관의 기본원칙

○ 일본 지방자치단체가 조직을 구성함에 있어서의 기본원칙은 '민주, 자치'와 '능률화, 합리화'라고 할 수 있음(일본 지방자치법 제1조 및 제2조)

○ 먼저, '민주, 자치'의 원칙은 지방자치단체의 주민의 대표기관으로서 의회와 장을 두고, 의회 의원과 장을 주민의 직접선거에 의해 선출하도록 하는 제도를 통해 구현되고 있으며, 의회의 해산이나 의원, 장 등의 해직의 직접청구제도가 존재하고(지방자치법 제2편 제5장) 주민감사청구 및 주민소송의 제도화를 통해 구현하고 있음

○ 다음으로 '능률과 합리화의 원칙'은 의회 의원의 정수제도를 통해 구현되고 있는데(지방자치법 제90조 및 제91조) 2002년까지는 법정정수제도(法定定數制度)였지만 2003년 1월 1일부터 상한이 법으로 정해지는 '조례정수제도'로 변경된 바 있음

○ 일본 지방자치법에는 주요 보좌기관의 수가 법으로 정해져 있는 등 집행기관 간의 위임, 보조집행, 겸직 등의 제도(지방자치법 제180조의2, 제180조의3, 제180조의 7 등)이 있고, 또 총무대신 또는 도도부현 지사가

각 지방자치단체의 조직 및 운영의 합리화에 기여하기 위하여 기술적인 조언 또는 권고를 할 수 있는 제도가 지방자치법에 의해 규정되어 있음(제2편 제7장)

- 이는 국가전체차원에서 지방자치단체 운영의 능률화를 꾀할 수 있으나 실제로는 지방자치단체의 자치권을 제약하는 요소로 기능함

나. 조직편성 관련 법제도

(1) 표준부국(部局)제의 폐지

○ 1947년 지방자치법이 제정 이후, 오랫동안 광역지방자치단체에 대한 조직편성권을 엄격히 법률로 제한해 왔는데, 제정 초기부터 도는 2부 8국, 도부현은 7부를 설치하였고 소관사무들을 제시하였음

- 도: 총무부, 회계부, 민생국, 교육국, 경제국, 건설국, 교통국, 수도국, 위생국, 노동국의 2부 8국
- 도부현: 총무부, 민생부, 교육부, 토목부, 농지부, 경찰부의 7부

○ 이후, 1952년부터는 인구 수준별로 조직 수를 규제하기 시작했고, 조직명칭, 분장사무 규정, 조직 수의 변경은 주무부서인 총무성에 신고하도록 했으며, 법정부수를 초과할 때에는 총무대신과 협의토록 하였음

○ 이렇게 일본 지방자치법은 도도부현 지사의 권한에 속하는 사무에 관한 분장조직에 대해서, 도도부현의 표준적 부국(部局)을 정해 해당 부와 국의 명칭과 그 분장사무를 예시하고 있었음

○ 이들 부국은 조례에 의해 설치되고, 지사는 필요가 있으면 그 수를 증감할 수 있으나, 조직의 효율화, 합리화를 위해 노력함과 동시에, 다른 도도부현의 부국의 조직만이 아니라, 국가의 행정조직과 균형을 맞추도록 하고 있었음

○ 더욱이 표준수를 초과해서 부와 국을 설치할 때에는 우리나라와 마찬가지로 자치대신과 사전 협의토록 하였는데, 이는 행정기구간소화를 위하여 도입된 것임

○ 이에 대해서는 자치조직권이 존중되어야 하는 지방자치단체의 내부 조직에 관한 것인 만큼 비판도 강하였고, 뿐만 아니라 이와 같은 단체장 내부의 부국설치에 대한 국가 법률의 개입은 지방자치법 제정 당초의 부국법정제, 나아가 부국법정제의 원형이라고도 할 수 있는 이전의 지방관관제(地方官官制)로까지 역행하는 것으로 기관위임사무제도와 결합해서 국가의 '종적행정에 의한 다원적 통제'를 담보하는 수단으로서도 여겨져 왔음
  - 지방관관제는 부현의 내부조직(지사관방 및 부)과 그 소장사무를 통일적으로 규정하고, 그 위에 내무대신이 필요에 따라서 다른 부를 설치할 수 있도록 하는 방식임

○ 그러나 이상과 같은 지방자치법에 의한 개입과 통제는 지방자치법의 정신에 어긋나는 것으로 1991년 지방자치법 개정을 통해 조직을 탄력적으로 운영하고, 도도부현의 부국의 수만을 인구에 따라서 지정하는(부국의 명칭제시와 사무예시의 폐지. 부국의 수도 향상됨) 방식으로 변경되었음
  - 당시의 개정이유를 살펴보면, 지방자치단체의 조직 및 운영의 합리화를 꾀하기 위하여 도도부현 행정의 실태 및 인구 구분의 합리화를 고려하여 부국수를 개정하고, 이제까지 규정으로 정해져왔던 표준적인 부국의 명칭 및 사무의 예시를 폐지한다고 설명하고 있음(최우용, 2014: 186)

○ 더욱이 법정부국의 수를 초과해서 부국을 설치하는 경우의 사전협의제도 1997년의 개정에 의해서 지방분권추진에 동반한 절차의 간소화의 관점으로부터 현행의 신고제로 바뀌었음

○ 2002년에는 법정부수의 규제자체가 철폐되고, 2003년부터 지방자치단체의 실정에 맞게 조직을 자유롭게 설치하는 제도적 틀이 정비, 시행되기 시작했고 특히, 기본 조직의 편성은 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 규정하는 자치조직조례주의를 도입하였음

○ 다만, 일본의 경우 국가가 지방자치단체에 대하여 지방자치단체의 행정기관 또는 시설, 특별한 자격 또는 직명을 가지는 직원 또는 부속기관을 설치하지 않으면 안 되는 필치규제(必置規制)를 두고 있음

○ 필치의 의미를 넓은 의미로 해석하면 지방공공단체의 조직이나 직제의 설치에 관한 국가의 모든 의무를 의미함. 일본의 지방분권추진법 제5조에서 말하는 필치규제란 '국가가 지방공공단체에 대해 지방공공단체의 행정기관[3] 또는 시설,[4] 특별자격 또는 직명을 갖는 직원[5] 또는 부속기관[6]을 설치해야만 한다'고 하는 의무를 부과하는 것임. 이는 법령에 의한 것과 그렇지 않는 것이 포함되어 있음

○ 이러한 필치규제제도는 단순히 자치체의 자치조직권을 저해해 왔을 뿐만 아니라 기관위임사무를 처리함에 있어 포괄적 지휘감독권의 지주이기도 했다는 지적도 있음. 예를 들면 국가의 입장에서는 사회복지, 보건의료, 교육 등 주민의 일상생활과 깊은 관련 있는 분야에는 전문적인 서비스가 요구되기 때문에 이러한 서비스를 제공하기 위해서는 직원의 필치가 필요하다는 주장이 있음.

○ 이러한 필치규제운영에 대한 근본적인 문제점은 지방자치법의 제한적 규정에도 불구하고 중앙 각 성청은 각각의 개별법을 통하여 자치체에 관여하는 종적 행정체제가 행해지고 있다는 점(鳴海正泰, 1996: 136－138). 즉, 개별법을 소관하는 중앙의 각 성청은 그것을 행정지도, 통달, 인사 등의 방법을 통하여 자치체 해당 부·국에 대해 각각 관여하고 있음

○ 필치규제는 지방자치단체의 조직자주권을 제한하고 행정의 종합적이고 효율적인 운영을 저해시킨다는 비판이 제기되면서, 제1차 지방분권 개혁으로 이러한 필치규제들이 상당수 완화되거나 폐지되었으며 현재까지도 지속적인 재검토가 이루어지고 있음

---

3) 행정기관이란 보건소, 복지사무소, 아동상담소 등지방자치법 제156조 제1항의 규정에 의한 행정기관을 칭함(地方分權 推進委員會,「中間報告」, 第2章－Ⅵ－1).
4) 시설이란 지방공공단체가 설치한 상담소 기타 조직이지만, 지방자치법상의 행정기관 또는 부속기관이 아닌 것을 의미한다(地方分權推進委員會,「中間報告」, 第2章-Ⅳ-1).
5) 직명(職名)을 갖는 직원이란 보건소장, 식품위생감시원 등지방자치법 제173조 2의 규정에 따라 직원 또는 이것에 준하는 직원을 말한다(地方分權推進委員會,「中間報告」, 第2章－Ⅵ-1).
6) 부속기관이란 심의회, 심사회 등 지방자치법 제138조의 4 제3항의 규정에 따른 부속기관을 말한다(地方分權推進委員會,「中間報告」, 第2章－Ⅵ-1).

- 예를 들어 복지관련 사무소의 배치기준 폐지, 관계직원의 전임규제 완화, 공민관 운영심의회의 임의 설치화 등이 그 대상이었음

(2) 자치조직조례주의

○ 일본 지방자치법은 지방자치단체에 종전보다 진일보한 조직편성의 자율성을 부여하고 있는데, 해당 지방자치단체의 조례, 예산 그 외 의회의 의결에 근거하여 사무 및 법령, 규칙 그 외의 규정에 근거한 해당 보통지방자치단체의 사무를 스스로의 판단과 책임 하에 성실하게 관리 및 집행해야 하는 의무를 대원칙으로 규정하고 있음(제138조의 2)

○ 기관의 조직구성에 대하여는 지방자치단체의 장의 소관 하에 각각 명확한 범위의 소장사무와 권한을 가지는 집행기관에 의해서 계통적으로 이를 구성하여야 한다고 규정하여(제138조의 3), 조직구성에 관한 권한이 지방자치단체장에게 있음을 명확히 하고 있음

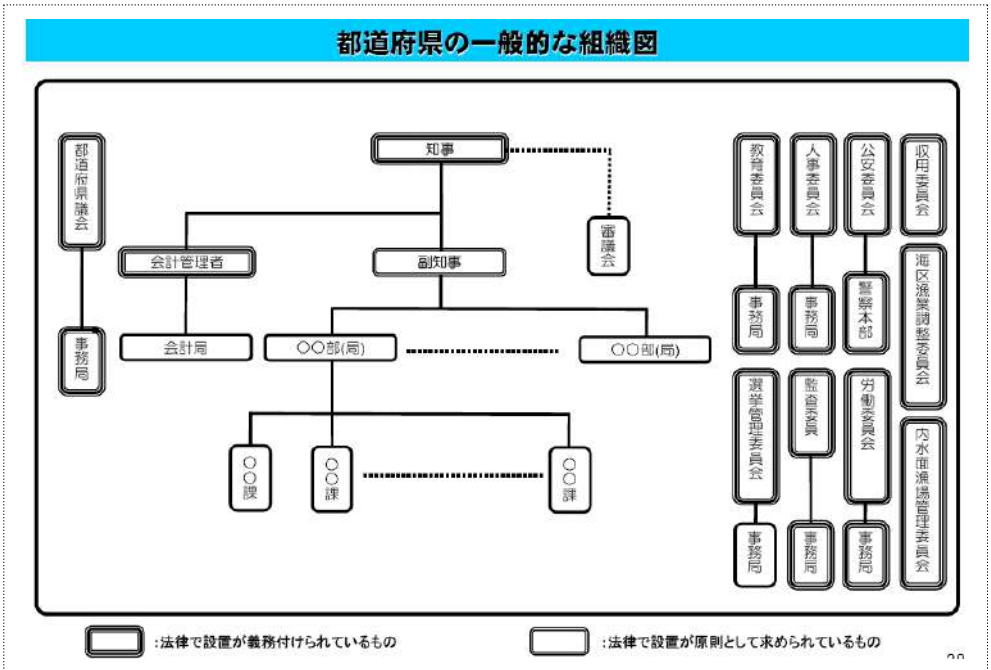
○ 또한 단체장은 자신의 권한에 속하는 사무를 분장하는데 필요한 내부조직을 설치할 수 있고, 이는 조례로 규정토록 되어 있음(지방자치법 제158조 제1항)

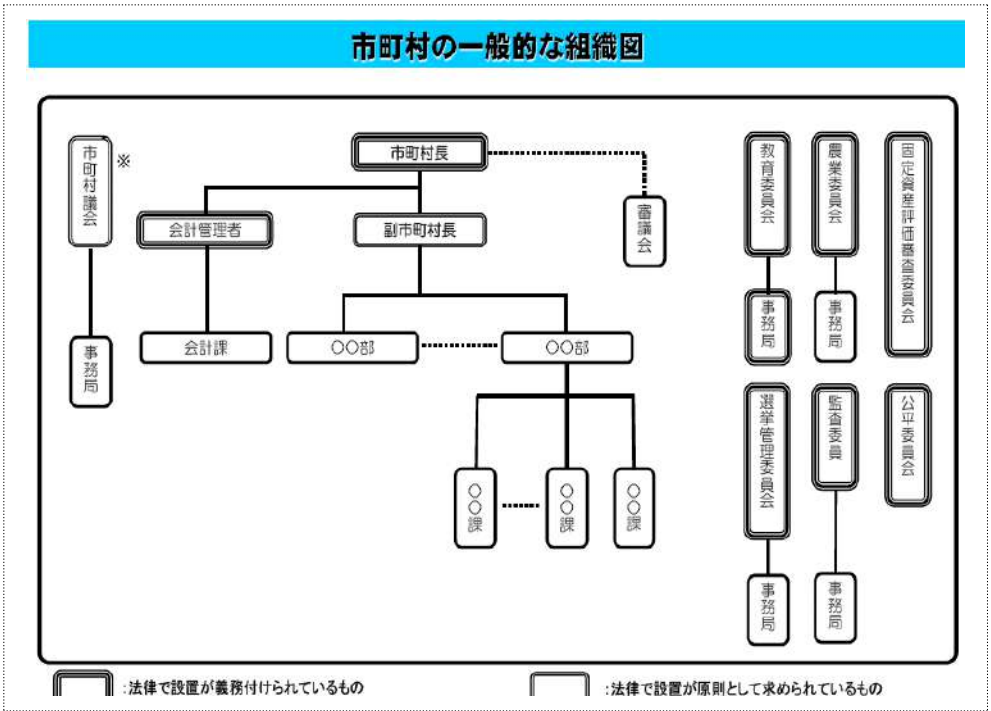
○ 종전의 광역자치단체는 부·국·실·과, 기초자치단체는 실·과로 조직 단위를 서로 다르게 규정했으나 자치단체가 조직단위를 자율적으로 설정할 수 있게 하는 조치의 일환으로 광역과 기초자치단체 모두를 “내부조직”으로 통일시켰음

- 다만 단체장은 내부조직을 편성할 때 사무, 사업운영이 간소하고 효율적으로 될 수 있도록 충분히 배려하여야 함(동법 제158조 제2항)
- 자치단체가 내부조직 편성과 운영의 자율성은 최대한 확보하되, 사무처리의 효율화와 조직합리화의 원칙은 견지되도록 하는 것이 주된 목적임

○ 그리고 도도부현의 경우, 지방자치법은 부지사 및 부시정촌장을 두게 하고 있는데, 이때 그 정수는 조례로 정하도록 하고 있으며(제161조), 또한 구의 역할을 확충하기 위해서 구의 사무소가 분장하는 사무 역시 조례로 정하도록 하고 있음(제252조의 20)

다. 일본 지방자치단체 조직도





4. 일본 지방자치단체의 정원, 보수 및 직급관리

가. 정원관리

(1) 정원조례주의

○ 일본의 지방자치단체 공무원 정원의 결정은 지방자치법에 의해 조례로 정하도록 되어 있어(지방자치법 제172조 제2항) 법적으로는 지방자치단체가 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정할 수 있도록 정원관리권을 부여하고 있음

– 다만 임시 또는 비상근직에 대해서는 이에 한하지 않는다고 규정함

○ 사무국별 인원정수는 조례에서 결정되며 해당 사무부국의 책임자가 정수 범위내에서 내부부국 및 각 부속기관별 인원을 자유롭게 배분하도록 하고 있음(제3조)

○ 즉, 사무부국의 수장인 지사, 공영기업 관리자, 의장, 인사위원회의 수장 등이 담당하는 사무부국의 인원배치를 조정하고, 인원 가운데 타 지방자치단체에 파견된 자, 휴직자 등, 장기에 걸쳐 직무에 종사하지 않는 자는 임명권자가 필요하다고 인정하는 경우에 상기에서 규정하는 정수 이외로 둘수 있도록 하고 있음(제2조 제2항)

(2) 중앙정부의 정원통제

○ 그러나 일본 지방자치법은 또한 총무성이 지방자치단체의 정원에 대한 기술적 조언을 할 수 있다고 규정하고 있음(지방자치법 제245조의 4)

○ 총무성은 지방행정개혁의 하나로 지방자치단체의 정원관리의 적정화를 추진해 왔는데, 이는 사무차관의 통지로 자치단체에게 협조를 요청하는 방식이며, 초기에는 개괄적인 협조요청이었으나 재정압박이 심화됨에 따라 구체화된 목표달성 수치를 요구하는 방식으로 전환되었음

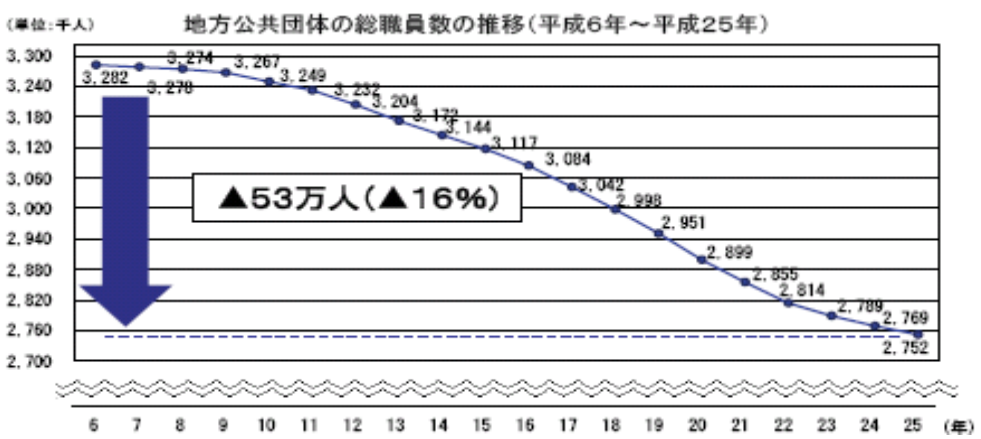
○ 1985년 1월 일본정부는 지방자치단체에 대해 중장기적 관점에서 채용계획을 수립하고 계획적인 정원축소노력이 필요하다고 하였고 1997년 11월에는 1994년에 발표된 행정개혁 대상을 검토하면서 정원적정화 계획의 수치목표를 공표하도록 하였음

○ 이후, 지방자치단체 내외의 다양한 환경변화로 인해 지방공무원에 대한 정원관리가 더욱 강력히 요청되어 총무성은 2005년 3월 신지방행혁지침을 통해 지방자치단체에 대한 보다 강력한 집중적인 인력관리 노력을 요구하였음

  – 주로 고령화와 저출산 및 단가이 세대의 대략 퇴직 등의 사회경제적 요인, 지방정부의 역할 재검토와 권한이양, 시정촌 합병 등의 분권관련 정치요인, 버블붕괴 이후 지방재정의 악화 등의 경제적 요인이 복합적으로 교차하면서 적은 공무원으로 보다 좋은 행정서비스를 제공할 수 있는 공공조직의 질적변화의 필요성이 요구되었기 때문임

○ 이에 따라 일본 지방자치단체의 공무원 수는 1975년 총무성이 정원관리 조사를 공식적으로 시작한 이래 20여년간 지속적으로 증가해 오다가 (1984년~1988년 사이 일시 감소) 1994년을 정점으로 하락하기 시작했고 2013년까지 20년 동안 약 53만명이 감소하였음

<그림 3-2> 일본지방공무원수의 변화



○ 감축대상은 주로 일반행정과 회계부문의 공무원이었으며, 일반행정은 조직 개편과 서비스 공급방식의 변화 등으로, 공영기업 등 회계는 독립채산제 등 기업경영방식의 도입으로 감소하였음

○ 반면, 경찰 및 소방부문은 범죄율 증가, 지역 방재체제의 내실화 등의 안전확보가 요청되면서 오히려 인력이 증가하였음

○ 총무성의 표준정원모델이 영향을 미치는 방식을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같음

○ 지방자치단체의 공무원 총정원이 총무성의 표준정원모델보다 많을 경우, 해당 지방자치단체는 수년에 걸쳐 총무성의 표준정원모델에 적합하게 공무원정원적정화계획을 책정하게 됨

○ 정원 삭감의 방법으로는 새로운 행정수요 및 과제에 대응하여 조직 및 기구의 세분화를 억제하여 간소화된 효율적인 조직 및 기구로 재편하고, 신규사업의 경우는 사업추진의 효과적인 방안을 강구하여 필요최소한의 인력을 배치함

○ 또한 사무나 사업에 대해 재검토함과 아울러 행재정운영의 효율화 및 주민서비스의 향상을 위하여 민간위탁을 추진하고 나아가 내부정보관리 시스템의 강화를 통한 인력의 적재적소의 배치 등을 통한 공무원 감소와 조직체계의 재정비를 추진하는 것임

○ 그러나 결국 이는, 중앙정부의 공무원 정원 축소방침을 지방정부가 따르고 있는 것으로 요약할 수 있음

○ 이처럼 일본은 공무원 정원관리가 법적으로는 지방자치단체의 자율적인 운영에 맡겨져 있고 자치단체별로 조례를 통화여 이를 정하고 있으나 현실적으로는 중앙정부에 의한 각 분야의 조언이나 표준적인 기준 등의 제시를 통하여 중앙정부의 방향이나 기준을 자치단체가 따르는 체계를 보이고 있으며, 결국 실제적으로는 총무성 자치행정국장의 통지서를 통한 정원통제가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있음

○ 다만, 지방자치단체가 국가의 행정기관 또는 도도부현의 기관이 행한 조언 등에 따르지 않는다는 이유로 불이익을 주어서는 안된다고 규정하고 있음(일본 지방자치법 제247조의 3)

나. 보수 및 직급관리

○ 일본에서 공무원 보수 결정에 활용되는 주요 원칙은 크게 네 가지로 대별되는데(하동현 외, 2011: 296-297), 첫째, 정세적응의 원칙으로, 일반직 지방공무원의 보수는 사회일반의 정세에 맞게 지급되도록 적절한 조치를 취해야 한다는 것임(지방공무원법 제14조)

○ 둘째, 지방공무원의 보수는 국가 공무원의 보수에 준하도록 하는 균형의 원칙으로(지방공무원법 제24조 제3항), 이를 통해 해당 단체의 조직, 규모, 지역사회의 조건 등에 맞게 합리적인 범위 내에서 국가의 제도를 수정하고 그 단체에 적합하게 하도록 해야 한다는 의미임

○ 셋째, 공무원의 보수는 직무와 책임에 맞게 결정되어야 한다는 직무급의 원칙임(지방공무원법 제24조 제1항)

○ 넷째, 조례주의로, 공무원의 보수, 근무시간와 그 외 근무조건을 조례로 결정되어야 한다는 원칙임(지방공무원 법 제24조 제6항)

○ 따라서 대부분의 지방자치단체는 직원의 보수에 관한 조례를 통해 급료표, 직무의 급, 첫 임급·승급 등의 기준, 급료의 조정역, 관리직 수당, 첫 임급 조정수당, 부양수당, 지역수당, 급여 감액, 주거수당, 통근 수당 등을 규정하고 있음

○ 이처럼 일본은 자치단체의 공무원 보수 및 직급체계 역시 기본적으로 자치단체의 조례를 통해 자율적으로 정하도록 규정하고 있기 때문에 자치단체 별로 공무원의 직급체계 및 보수수준은 다를 수 있음

○ 그러나 직급체계는 중앙정부가 자치단체의 직무의 급을 분류하여 이에 표준적인 직무의 급을 분류하고 표준적인 직무내용을 제시하고 있으며 자치단체는 이를 그대로 준수하는 실정임

○ 보수체계 역시 중앙정부가 정한 국가공무원 보수표를 기준으로 자치단체가 조례로 정하고 있기 때문에 자치단체별 차이가 거의 없음
  – 실제로 도쿄도를 제외한 거의 모든 광역지방자치단체가 국가공무원의 보수표를 그대로 사용하고 있음

○ 뿐만 아니라 일본에는 국회에서 의결하는 지방재정계획제도가 있는데 여기에서 국가의 정원삭감계획에 준하여 지방자치단체 전체의 인건비 총액이 책정되고 이 증감에 따라 자치단체는 공무원 정원을 조정하거나 투자사업을 줄이는 등의 조치를 취하게 됨
  – 지방재정계획제도는 일본 지방교부세법 제7조에 의해 규정되고 있는데, 이에 따르면 내각은 매년도에 익년도 지방재정세입세출 예상액에 관한 서류를 작성하여 이를 국회에 제출함과 아울러 일반에게 공표하여야 함
  – 지방재정계획의 역할은 첫째, 자치단체의 재원보장 기능, 둘째, 자치단체 재정운영에 대한 지침 기능, 셋째, 국가 시책과의 조화성의 확보 기능으로 요약할 수 있음

○ 따라서 결과적으로 지방재정계획상의 중앙정부의 급여관계경비의 책정방향에 따라 자치단체의 공무원 수 및 보수산정이 영향을 받게 됨

○ 이 밖에도 중앙정부는 다양한 정보제공과 지침 등을 통해 지방자치단체의 인건비 결정에 영향력을 행사하고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같음(하동현 외, 2011: 299-300)

○ 먼저, 인사원의 권고로 매년 8월경 인사원은 국회와 내각에 국가공무원(일반직)의 인건비 관련 권고안을 제출하는데, 이 내용은 인사위원회위의 권고안 수립에 큰 영향을 미치게 됨
  – 인사원은 국가공무원의 인사행정과 관련된 업무를 독립적으로 처리하기 위해 설치된 기관임

○ 둘째, 총무성의 인건비 관련 조사활동으로 총무성은 지방공무원 급여실태를 지정통계조사를 통해 매 5년마다 정기적으로 조사하고 발표하고 있음

○ 셋째, 인건비 정보의 공표시스템 구축으로, 총무성은 통일 양식을 통해 정원관리와 더불어 전국 지방자치단체의 인건비 관련 정보를 홈페이지에 공포하고 있음

5. 지방조직의 주민참여

가. 자치기본조례의 도입

○ 지방분권의 진전과 관련이 깊으며, 지방분권일괄법(2000)의 제정 및 시행으로 국가, 지방자치단체, 각종 관계기관 등의 관계가 수평적으로 대등한 위치에서 지역의 자율성과 참여를 바탕으로 추진되는 구조가 형성됨에 따라 지역문제를 지역주체간의 합의와 참여를 통해 추진하도록 분위기가 조성되었다고 할 수 있음

○ 이에 자치단체는 앞으로 자치단체가 어떤 모습과 지향성을 가지고 운영할 지를 진지하게 논의할 필요성이 대두되었고, 이를 위해서는 지역주민은 물론 각종 시민사회단체, 전문가, 공무원, 기업 등 모든 주체가 책임과 역할에 대한 인식을 분명히 자각할 것을 강조하였고, 행정기관의 입장에서는 정책과 관련된 정보의 철저한 공개와 공유, 그리고 주민이 참여하기 용이한 관련 제도의 정비 등을 강조하였음(이자성, 2012: 25)

○ 결국 자치기본조례의 도입목적은 자치단체가 스스로의 구조와 기능을 결정하게 하기 위함임

○ 자치기본조례는 학문적으로 명확한 정의가 없지만 일반적으로 주민에 의한 자치단체 행정, 의회의 역할 그리고 주민자신의 책무와 권리 또는 자치단체의 지방자치 기본방향을 규정하고, 그 자치단체의 자치단체법 체계의 정점에 위치한 조례란 관점에서 '자치단체의 헌법'으로 볼 수 있음

○ 보다 현실적으로는 자치의 기본이념 및 기본원칙을 규정한 것, 또는 시민이 자치의 주체로서 위상을 정립한 것, 행정기관이나 의회가 자치를 위

한 규정을 정한 것, 시민이나 시민활동단체가 자치를 수행함에 있어 원활히 활동할 수 있도록 규정한 것 등으로 정의하고 있음(松下啓一, 2007:3)

- ❍ 또한 구민, 의회, 구청장 등 지역만들기와 관련된 모든 부문이 어떠한 역할을 담당하고 어떠한 방법으로 지역만들기를 추진할 것인가를 규정한 '자치기본규칙'이라고 할 수 있음(신주쿠구, 2012:2)
- ❍ 종합컨대, 일본에서 자치기본조례는 보통 지역에 있어서 자치의 기본이념이나 원칙, 공적의무의 수행주체와 주체별 역할분담, 기본원리 및 절차 등에 관한 기본적인 사항을 규정한 조례로서 지방자치단체의 최고규범의 위상을 갖는 자치법규를 의미함
- ❍ 자치기본조례는 자치법체계 내에서 개별 조례의 최고상위에 위치한다는 점에서 '자치단체의 헌법', '조례중의 조례'라고 할 수 있으며 그 성격과 내용상 여타의 조례들이나 자치계획 등의 책정지침 내지 해석지침이 된다고 할 수 있음
- ❍ 지방분권의 추진은 지방자치단체의 법적 지위와 역할의 변화를 불러일으키는데 분권개혁을 통해 자치단체에 보다 많은 자치권과 책임이 주어지게 되면, 지방자치단체는 종래의 단순집행기구적 성격에서 벗어나 원칙적으로 국가로부터 일정한 독립적 지위와 권한을 가지고 스스로 책임하에 자기 지역에 있어서의 공동체적 결정과 정책집행을 하게 됨
- ❍ 이러한 의미에서 자치기본조례는 지방자치와 자치단체의 운영방향을 염두하고 책임있는 법적 독립성이 부여된 지역공동체 정부로서 지역자치에 관한 기본적인 원칙과 절차 내지 핵심제도를 국가법령을 위반하지 않는 범위내에서 자율적으로 정립하게 하려는 자치입법운동이라는 측면에서 의의가 있음(문상덕, 2004:201)

나. 자치기본조례의 현황

- ❍ 자치기본조례의 효시는 2000년 12월에 제정된 홋카이도의 니세코정(ニ

セコ町)의 마을만들기 기본조례(まちづくり基本条例)이며, 이후 이를 모범으로 각 도도부현과 시정촌에서 자치기본조례를 제정하거나 개정을 논의하고 있음

○ 일본 자치단체가 제정한 자치기본조례의 주요 내용은 8개 항목으로 구분할 수 있으며, 구체적으로 정보공개·정보제공·정보공유, 주민참가협동, 연계협력, 정책형성 활동, 행정조직의 직원, 의회의원, 행정의 공정신뢰, 검토절차 등으로 구성되어 있음(神原勝, 2006: 36-37)

<표 3-4> 자치기본조례 중 조직관리 관련 주요 내용

대항목	소항목
행정조직의 직원	단체장의 책무, 단체장의 취임등의 선서, 집행기관의 책무, 직원의 책무, 행정조직의 편성, 직원·인사정책, 심의회등제도, 출자단체 등 제도

○ 일본의 자치조직 기본조례 운영 현황을 가나가와현의 사례를 통해 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠음(이자성, 2012)

제2절 가나가와현 조직관리

○ 가나가와현 행정기관 설치조례 및 규칙, 가나가와현 국(局) 설치조례의 3가지로, 가나가와현 국(局) 설치조례는 조직의 가장 큰 단위인 국의 종류와 사무내용을 규정하고 있는데 이에 따라 현재, 가나가와현은 정책국, 총무국, 안전방재국, 현민국, 환경농정국, 보건복지국, 상공노동국, 현토정비국의 8국으로 구성되어 있음

○ 가나가와현 행정기관설치조례는 본청 이외의 행정조직의 설치, 명칭, 위치 및 소관구역에 관한 내용을 담고 있으며, 지사는 법률 또는 조례 이외

에도 필요하다고 인정되는 사무를 행정기관에 분장시키는 권한도 부여받고 있음

○ 가나가와현은 "가나가와현 직원 정수조례"가 정원관리의 기본 근거가 되고 있는데, 먼저 지방공무원의 개념을 정의하고(제1조), 사무국별로 공무원의 정수를 제시하고 있으며(제2조), 정원 범위내에서 인원배치를 담당하는 책임자를 규정하고 있음

○ 가나가와현 행정조직규칙은 사무의 적정성과 효율적인 수행원칙을 토대로 상기의 행정조직을 구체적으로 분류하고 분장사무를 명시하고 있는데, 지방자치단체의 조직은 본청기관, 부속기관, 파견기관 및 특별기관으로 구분하고 있으며, 본청기관에는 지사실과 정책국 등의 8국, 그리고 회계국이 있고, 지사실에는 비서과와 조사과, 8국에는 부와 과, 회계국에는 회계과, 지도과, 조달과가 각각 설치되어 있음

○ 가나가와현은 도도부현 등 광역자치단체에서 최초로 자치기본조례를 제정하였으며 제정과정은 2005년 10월에 학계, 전문가, 산업계, 노동계, NPO, 시정촌 등 다양한 참여주체로 구성된 '가나가와현 자치기본조례 검토간담회'를 설치하여 11회에 걸친 토의와 내용을 검토보고서로 완성하여 2006년 11월에 지사에게 제출하였음

○ 지방공무원의 범주에는 지사, 공영기업 관리자, 의회, 선거관리위원회, 감사위원, 인사위원회, 교육위원회, 교육위원회 소관에 속하는 학교, 그 외 교육기관, 노동위원회 및 가나가와 해구어업조정위원회의 사무부국에 상시 근무하는 지방공무원이 포함됨

○ 제출안에 대해 의견모집을 실시하였고(2007.4), 이에 대한 퍼블릭 코멘트(2007.10), 지방분권포럼, 지방분권·현민 워크숍, 시정촌의 지역별 의견교류회 등을 실시하였으며, 이를 바탕으로 가나가와현 자치기본조례를 2009년 3월에 제정하였음

○ 가나가와현은 자치기본조례 제정에서 그친 것이 아니라 제정 후에 조례

내용을 주지시키기 위한 다양한 활동을 통해 지역주체의 인식전환에 노력하였음

○ 가나가와현의 자치기본조례는 전문에는 지방분권개혁에 따라 주체적이고 자주적인 현정운영을 확립하고 현민 의사를 반영하여 현민의 현정참여기회를 확충하고 시정촌과는 대등한 연계 협력을 강화함으로서 의회, 지사 및 현민이 주체가 되는 현정운영을 실현하기 위해 이와 관련된 기본이념 및 원칙을 명확히 하는 기본조례임을 명시하였음

○ 가나가와현의 자치기본조례 가운데 유의미한 내용을 소개하면, 제3장에서 현정은 시정촌 역할의 중요성을 인식하고 현이 광역적으로 이를 보완하며, 시정촌이 현과 상호 대등한 관계 하에서 현정에 대한 제안 및 의견을 통해 참가할 수 있도록 운영할 것을 규정하였음(제6조)

○ 제5장에서는 정보제공 및 정보공개(제14조), 현민참가의 기회확보(제15조), 현민투표(제16조)등 정보제공 등에 기초한 현민참가 및 투표에 대한 포괄적 내용을 명시하고 있으며, 그 밖에도 시정촌의 참여를 규정하면서 특히 현은 시정촌이 처리할 수 있는 사무를 협의를 거쳐 이양하며, 해당 사무 집행에 소요되는 경비의 재원에 대해 필요한 조치를 강구할 것을 규정하였음(17조)

○ 현은 현민, 사업자, 또는 이들이 조직한 민간단체가 주체적으로 수행하는 공공활동을 존중하고, 필요에 따라서는 높은 수준의 행정서비스를 제공하기 위해 적절한 수준의 역할분담 하에서 법인, 기타단체가 수행하는 민간공공활동과 연계·협력하여 이와 관련하여 필요한 환경정비에 노력할 것을 규정하는 등 민간공공활동과의 연계협력에 대하여도 명시하고 있음(제23조)

○ 이 밖에도 현은 광역적인 견지에 따라 과제를 해결하고 서비스를 제공하기 위해서 다른 자치단체와 연계하고, 국가에 대해서도 대등한 입장에서 현정운영에 필요한 정책, 제도의 정비·충실·개선 등을 적극적으로 제안할 것을 명시하고 있음(제24조 및 제25조)

제4장
독일의 지방조직 관리제도

제1절 독일의 지방행정체제 개요
제2절 각 주의 자치조직권
제3절 Hessen주의 조직관리

제4장 독일의 지방조직 관리제도

제1절 독일의 지방행정체제 개요

1. 독일의 지방행정 계층구조

○ 독일의 행정계층은 연방정부, 주정부, 지방자치정부 3단계 체제로 구성되어 있으며 지방자치의 행정단위는 Gemeinde, Landkreis, Kreisfreie Stadt(Landkreis에 속하지 않음) 등임

○ 독일 연방주의의 특징은 연방과 주가 동등하게 중앙정부로서의 권한을 가지고 있으며, 연방정부는 전 지역에 걸쳐 동질성원칙을 지키려고 노력하고 주정부(Land)도 독자적인 행정체계를 갖추고 헌법상의 독립성이 부여되지만 핵심적인 국가과제는 연방정부에 귀속되어 있음(연방헌법 제70조, 제74조)

○ 독일 주정부 수준에서는 보통 3계층의 행정체제를 가지고 있음. 행정분권체제 하에서 주정부 내무부를 중심으로 주정부의 여러 중앙부처가 있고, 중간행정계층으로 국가의 지역행정청장이 있으며 관구행정청이라는 행정구역으로 구성됨

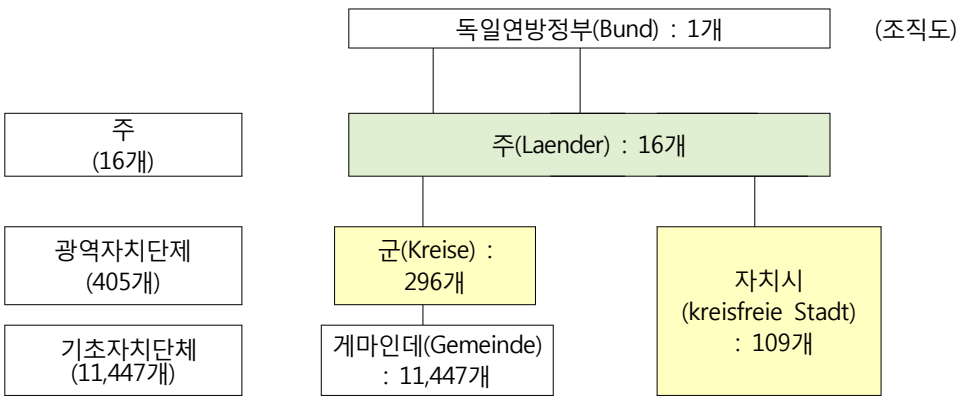
○ 지방분권체제로는 기초정부인 Gemeinde와 Gemeinde가 연합하여 광역행정 수요를 담당하는 자치연합시군 Landkreis(중간지방정부)등이 있음
  - 자치연합시군들은 10만에서 30만의 주민이 있으며, 주정부를 대신한 중앙정부 기능을 함께 수행하고 있음

○ 독일의 지방자치단체는 405개의 광역자치단체와 11,447의 기초자치단체(게마인데)로 이루어져 있으며 광역자치단체는 다시 군(296개)과 자유시(109개)로 나누어짐

– 기초자치단체를 이루고 있는 게마인데는 숫자가 많을 뿐더러 각 주의 법률에 따라 다른 게마인데와 행정 및 비행정 분야에서 연합관계를 형성할 수 있으며 이러한 연합이 빈번히 일어나는 실정으로 동 기초자치단체의 수는 가변적임

○ 독일은 연방주의를 채택하고 있으며, 독일기본법에 따라 16개 주의 고유 헌법으로 지방자치법을 제정하고 각 주의 기초자치단체를 이루는 게마인데가 자치행정의 전권을 보유하고 있다는 것이 특징임

<표 4-1> 독일 중앙정부 및 지방정부 행정체계



○ 독일은 국가구조의 기본원리로서 연방주의를 채택하고 있고 있으며, 연방정부가 16개의 주를 직접적으로 통제하는 관계가 아니라 연방정부와 각 주가 행정적으로 상호 협력하는 협력적 연방주의를 운영하고 있음

○ 연방정부가 각 주의 기구관리, 정원운용 및 직급 기준 등을 지방정부를 통제할 수 있는 일체의 법령이나 규칙이 존재하지 않으며, 각 주내 행정의 결정권을 보유한 기초지방자치단체인 게마인데가 지역공동체의 모든 행정사무를 법률의 범위 안에서 처리함

– 독일기본법 제28조 제1항 : 각 주의 헌법이 주민의 선거에 의해 지방자치단체의 대표가 구성되도록 규정

– 독일기본법 제28조 제2항 : 각 주의 헌법이 기초자치단체인 게마인데

가 스스로의 책임하에 그 지역사회의 모든 사무를 규율할 권리를 보장

○ 독일지방정부의 법적 제도가 주마다 다양한 형태를 보이지만, 한 가지 공통된 것이 있다면 연방 기본헌법 제28조 1항에 명시한 것으로 “각 주정부에 각 자치연합시군에, 각 자치시에, 주민들의 직접·비밀·자유·평등선거에 의해 선출된 시민대표를 가져야 한다”고 규정하고 있음

○ 이에 각 주정부하의 지방정부들의 기관구성 형태가 다양한 것은 역사적인 배경 때문인데 2차 대전 이후 강대국의 점령지가 4군데로 갈라지면서 각자의 특성에 따른 조직구성이 있었던 이유도 있음

○ 16개 주는 단순한 지역으로서의 주가 아닌 고유한 권력을 갖는 국가로서 기능하고 있음

- 16개 주 : 바덴-뷔르템 베르크, 노르트라인-베스트팔렌, 슐레스비히-홀슈타인, 메글렌부르크-포어폼메른, 브레멘, 함부르크, 헤센, 브란덴부르크, 니더작센, 바이에른, 라인란트-팔츠, 잘란트, 작센, 작센-안할트, 베를린, 튀링엔

○ 296개 군은 광역자치단체로서 기초단체인 게마인데를 보완하는 역할을 하며, 109개의 자유시는 우리나라의 시의 성격과 유사하지만 우리나라와 달리 광역자치단체인 군의 관할을 받지 않고 독립된 시로서 군과 게마인데의 기능을 동시에 수행함

○ 기초 지방자치단체인 게마인데는 각 주의 법률의 범위안에서 모든 행정사무를 자치적으로 처리하는 자치권을 보유함

○ 군(Kreis)은 광역자치단체로서 게마인데의 상위자치단체임

- 주의 하위 행정기관으로서 중앙과 게마인데를 잇는 중간 자치단체이며 이 구역 내에 자치시를 제외하고 많은 게마인데가 있음
- 기본법에서 게마인데는 전권한성(Allzuständigkeit)을 보장받고 있으나, 군은 그러한 권한을 보장받지 못함, 따라서 군은 기초자치단체인 게마인데에 대한 보완적 역할을 함

- 또한 지방자치단체이자 국가의 하급 행정기관이기 때문에 연방 및 주의 위임사무도 처리하며 군의 업무는 의무적 업무와 임의적 업무로 구성됨[7)]
- 이러한 업무를 추진하기 위해 군에는 일반적으로 주민대표기관으로서 의결기관인 의회(Kreistag), 합의제 행정기관인 이사회(Kreisausschuß), 집행기관으로서 국가의 행정관청도 되는 수장(Landrat) 또는 실질적인 집행기관인 관리인(Oberkreisdirektor) 등이 있음

○ 게마인데는 연방기본법이 정하는 기초 지방자치단체로서 광범위한 자치권을 보장받음
- 게마인데 가운데 일정한 인구이상의 도시적 단체를 시(Stadt)라 호칭하고 있으나, 법적 명칭은 아님
- 군의 하급 자치단체인 게마인데와 군으로부터 독립한 자치시는 연방주(聯邦州)로부터 자치행정감독, 위임사무의 처리, 기능배분, 내부조직, 군에의 분담금 지불 등에 있어서 차이가 있음
- 일반적으로 인구 4~8만 이상의 시(Stadt)가 자치시(Kreisfreie Stadt)로 승격하나, 근래에는 인구 2만 정도에 대해서도 유사한 지위를 부여하는 경향이 있음

○ 게마인데는 가장 광범위한 기능을 수행하고 있음. 즉 지역사회의 대부분 사항을 관장할 수 있기 때문에, 행정서비스의 제1차적 급부주체임. 주민의 교육, 사회, 교통·운수, 소방 등 광범위한 서비스 업무를 수행하고, 도로·가로·공원 등 각종 시설을 건설·유지·관리하며, 토지이용계획·건축계획을 책정하고 집행함

○ 또한 연방주로부터 많은 위임사무를 받아 처리하기도 함. 이는 게마인데

7) 의무적 업무로 게마인데가 제1차적 권한을 갖는 사항을 제외한 공공질서유지, 중등 및 직업학교, 주택, 보건·위생, 각종 사회보험 등을 들 수 있다. 임의적 업무로 게마인데범주를 넘는 광역적 업무(근교 교통기관의 정비·경영, 에너지 및 용수의 배급), 게마인데의 능력으로써는 처리할 수 없는 분야에 관계권 보완적 업무(박물관, 도서관, 보육원, 병원, 폐기물 처리)와 게마인데 사이의 조정적 업무(게마인데에 대한 재정상 원조의 형태) 등이 있다.

가 국가적 통치기구의 한 주체임을 반영함. 또한 군으로부터 독립한 자치시는 군과 게마인데의 기능을 동시에 수행하기 때문에 그 소관업무는 더욱 광범위함

❍ 독일의 자치계층은 1 또는 2계층의 혼합형임. 주요 특징은 게마인데에 광범위한 자치권 부여, 중앙정부는 적법성 위주 감독·통제로 한정하며 크라이스는 국가의 자방행정단위, 상급지가체로서의 이중적 법적지위를 가지며, 기관구성은 각 주마다 지자체별로 상이한 특징을 지님

2. 독일의 지방정부 기관 구성

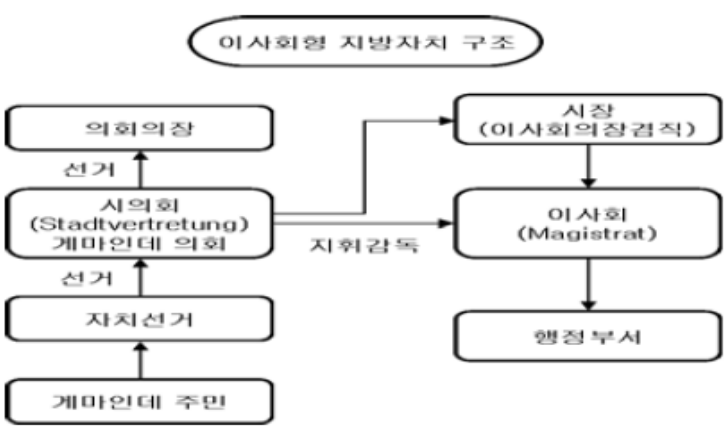
○ 독일 지방정부 기관구성 형태는 크게 이사회형, 시장형, 북독일 의회형, 남독일 의회형의 4가지로 구분됨
- 이 4가지 형태는 가장 일반적으로 나타나는 형태로 실제는 약간씩 다른 형태의 기관구성을 보이고 있음

① 이사회형(Magistratsverfassung)

○ 이 유형은 의회와 집행기관이 엄격히 분리된 기관구성임
- 지방의회는 이사회 위원과 이사회 의장을 선출하며, 지방정부의 모든 사무에 관하여 의결권을 가지고, 분과위원회를 구성할 수 있으며, 이사회는 남독일 의회형 시장과 북독일 의회형의 행정관의 기능을 행사하는 합의제 행정기관임
- 이사회는 지방의회의 의결사항 준비, 지방의회의 의결을 집행하며 이사회의장은 시장이 되며 시장은 자치단체의 행정을 책임지고 있음

○ Hessen주와 Schleswig-Holstrin 주의 Kreisfreie Stadt : 대의기관으로서 도시대표자회의를 구성하며, 도시대표자회의에서 시장과 시행정을 지휘감독하는 이사회(Magistrat)를 구성함

<그림 4-1> 이사회형 지방자치 구조



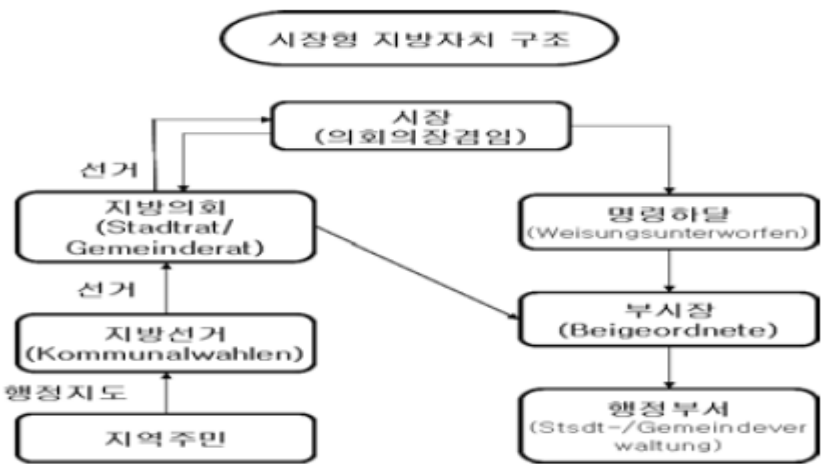
② 시장형(Burgermeisterverfassung)

❍ 주민에 의해 선출된 의회의 의원들이 시장과 부시장단을 선출하고, 시장과 부시장단은 집행기관을 담당하며 시장은 시의회 의장 겸직, 강력한 지위를 가지고 시의회와 집행기관을 통솔함

❍ Schleswig-Holstein주의 Gemeinde와 Kreis, Saarland주에서 시행. Rheinland-Pfalz주에서도 이 제도를 실시하였으나 '94년 이후 남독일의 의회형 형태를 취하고 있음

❍ Schleswig-Holstein주에서는 의회의원 임기는 4년이며, 7~49명의 의원을 선출, 시장임기는 6년 중임이 가능함

<그림 4-2> 시장형 지방자치 구조



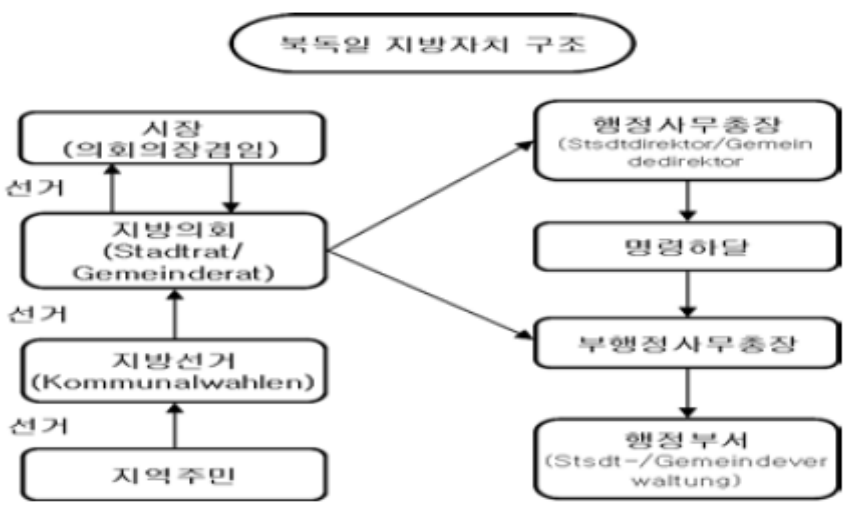
③ 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)

❍ 제2차 대전 후 영국의 점령지역으로서 영국행정의 영향을 받아 의원내각제적인 제도의 대표적 골격을 유지하고 있음

- 지방정부의 기관으로 시민의 대표인 의회와 집행기관으로서 시 사무총장 및 부사무총장을 두고 있으며 집행기관의 경우 의회는 집행기관 지휘·감독자인 사무총장과 부사무총장을 선출하고, 사무총장은 부사무총장과 함께 공무원으로서 집행부를 담당하며, 시장은 의회만을 담당하고 있음
- Gemeinde 사무총장은 시장에 대하여 Gemeinde 행정상 주요사무에 대하여 보고해야 할 의무를 가지고 있음

❍ Kreisfreie Stadt에서의 행정조직의 기구설치 유형은 주별로 비슷하게 구성되며 주로 Niedersachen주에서 시행되고 있음

<그림 4-3> 북독일 의회형



④ 남독일 의회형(Suddeutsche Ratsverfassung)

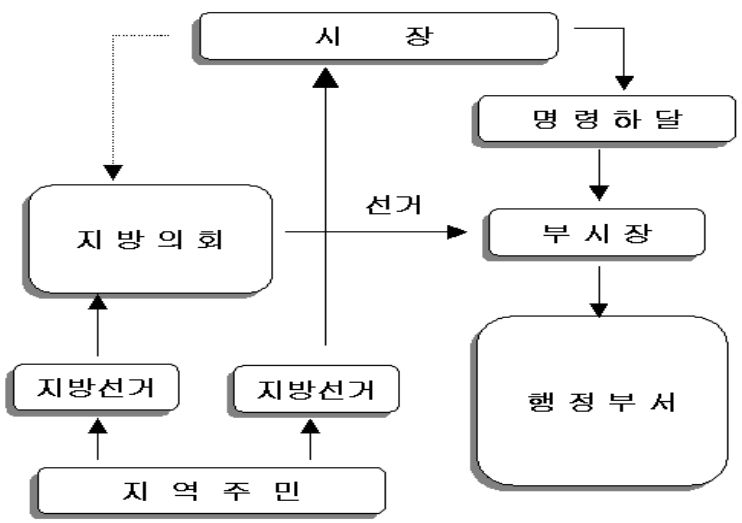
○ 2차 대전 후 미국 점령지였던 남부지방의 Baden-Wurttemberg주와 Bayern 주에서 채택되었으며, 강력한 시장형 조직체계가 특색이고, 기관대립형의 제도라고 할 수 있음

○ 주민은 직접선거에 의해 의회 의원과 시장을 선출하며, 시장은 의회의장과 집행기관의 장으로써 위치를 동시에 보유하게 됨

○ 1994년 이후 Rheinland-Pfalz주에서 이 제도를 도입하였고, 통일이후 구 동독지역의 Sachsen주도 이 제도로 바꾸었음. Sachesen-Anhalt주와 Brandenburg주도 시장을 의회에서 선출하던 방식에서 주민 직접선거에 의한 선임방식으로 1993년부터 개정하였고, Nordrhein-Westfalen주도 '94년 Gemeinde법 개정으로 1999년부터 시장 직선을 실시하였음

○ Baden-Wurttemberg주의 경우 의원임기는 5년, 인구비례에 의해 8~60명 의원, 시장임기는 8년이며 의회에서 표결권을 가졌다. Bayem주의 시장 임기는 6년이며, Sachsen 주는 신법에서 7년으로 연장한 바 있음

<그림 4-4> 남독일 의회형



3. 독일의 지방행정 체제 개혁

○ 독일의 행정체제 개편 중 1968년부터 1978년 서독 8개주에서 실시된 1차 개편은 다음과 같음

<표 4-2> 서독 행정체제 개편

구분	1968년	1980년	감소
총계	24,842	8,737	△64%
Kreisfreie Sladt(자치시)	135	91	△34%
Kreis(광역)	425	237	△45%
Gemeinde(기초)	24,282	8,409	△64%

○ Kreisfreie Sladt(자치시)의 경우 1968년 135개에서 1980년 91개로 34%가 감소하였으며 Kreis(광역)는 425개에서 237개로 45%가 감소하였으며 Gemeinde(기초)는 24,282개에서 8,409개로 64%가 감소함

○ 1990년에서 1994년까지 구 동독 5개주에서 실시된 2차 개편은 다음과 같음

<표 4-3> 구 동독 행정체제 개편

구분	1990년	1994년	감소
총계	7,810	6,347	△1,643(△19%)
Kreis(광역)	190	92	△98(△52%)
Gemeinde(기초)	7,620	6,255	△1,365(△18%)

○ Kreis(광역)는 190개에서 92개로 52%가 감소하였으며 Gemeinde(기초)는 7,620개에서 6,255개로 18%가 감소함

○ 베를린 시는 8백92km^2면적에 인구 3백 43만명이 상주하고 있으며 구가 12개임, 구는 준자치구이며 법인격이 없음

○ 주요 특징으로 시의 하부기관으로 시에서 부여된 사무를 처리함. 또한 행정구이나 주민직선의회, 집행이 사회를 구성해 주민자치를 실시하고 있음

○ 구의회 의원은 주민이 직접 선출하며 입법기관은 아니지만 예산편성과 제출, 기본정책 결정, 도시계획 결정 등의 권한을 가진 심의·의결 기관이며 구청장은 구의회 다수당의 후보추천과 의원 2/3이상 득표로 선출되며 구청장과 구의회 선출위원 5명, 정당대표 2명 등으로 집행이사회를 구성하며 집행이사회는 구 행정업무를 담당하고 의회 결정사항 집행 등의 기능을 수행하며 구의회 결정에 이의 제기가 가능함(베를린 시의회에서 1998년 구 통폐합 법률을 개정해 23개 구에서 현재 12개구로 2001녀 통폐합되었음)

○ 독일의 기본법이 보장하는 지방자치권에 대해 설명하면 다음과 같음

○ 지역공동체의 사무와 관련하여 지방자치단체에게 헌법적으로 승인된 자기책임성은 지방자치단체를 국가적인 영향력 행사로부터 보호하며, 임의적인 자치행정임무의 경우에는, 지방자치단체의 행위여부는 물론 그 방법도 포괄함

○ 특정한 자치행정임무의 수행은 지방자치단체에게 물론 의무로 되어 있는데, 이를 자치행정의무라고 하며, 국가는 자치행정사무의 범위에서 지방자치단체에게 원칙적으로 어떠한 지시도 부과할 수 없음

○ 지방자치단체의 자치행정임무가 법과 조화를 이루도록 하는 국가의 법적 감독은 주의의무에 불과하여, 이를 넘어서는 국가의 지시권능은 배제됨

○ 지방자치단체가 자치행정임무를 수행하는 경우, 그 자기책임성을 보장하기 위하여 지방자치단체에게 일련의 고권들이 허용되어 있는데, 지역고권, 인사고권, 조직고권, 입법고권, 재정고권이 그 내용임

○ 먼저, 지역고권은 지방자치단체의 경계에 의하여 표시된 지방자치단체의 관할범위를 포괄하고 그 내부적으로 지방자치단체는 모든 사람과 물건에 대하여 고권을 행사할 수 있음

○ 그러나 지역고권은 지방자치단체에게 그 구역을 지속시킬 권리를 주는 것이 아닌데, 다시 말하면, 지방자치단체가 해산에 대한 절대적인 보호를

가지는 것보다는 지방자치단체의 구역을 반드시 그 경계로 지속시켜야 함에서 소정의 자유를 부여한 것임

○ 그러나 구역변경은 원칙적으로 형식적 법률 또는 법률에 근거한 법규에 의하여 허용되고 공공복리를 이유로 하여 정당화되어야만 함

○ 지방자치단체의 인사고권은 자유로운 선발권, 임용권, 승진권, 해고권 등이 포함되며, 물론 지방자치단체가 인사결정을 하는 경우에는 공무원법이나 노동법에 기속됨

○ 조직고권은 내부 조직을 스스로 정비할 권능, 즉 자신의 재량으로 행정청, 공공시설의 일자리를 설치하고, 변경하고, 폐지하고 이것을 기능에 적절하게 정돈하고, 행정장비를 감독하고 조정체계를 확정할 권능임

○ 보장의 대상은 특히 내부적인 조직권이고, 사무분장, 업무규칙, 직위의 결정, 기관의 설치 등이며, 외부적 조직권은 특히 시장과 지방의회 같은 지방헌법기관간의 관할권의 분배로서 광범위하게 법률로 결정되어 있음

○ 입법고권은 법구속적인 효력을 가진 지역사무를 조례에 의하여 규율한 권능을 지방자치단체에게 부여한 것을 의미함

○ 마지막으로 재정고권은 법률상으로 정비된 예산제도의 범위에서 자기책임적인 수입경제와 지출경제에 대한 권능을 의미하며, 재정고권에는 지출고권과 마찬가지로 수입고권도 포함됨

○ 이러한 재정고권은 1994년 기본법 개정에 의해 명문화 되었으며, 자치행정의 보장은 재정적인 자기행정의 근거를 포괄하고 이런 원칙에 지방자치단체의 권한에 속하는 경제력과 관련된, 분담율로 형성되는 세금원도 속한다고 명백히 하고 있음

○ 이 조항에 근거하여 토지세, 영업수익세, 지역소비세, 특별소비세의 수입이 지방자치단체에게 주어지고 있음

제2절 각 주의 자치조직권

○ 전술한 대로, 독일은 “연방국가”로서 철저한 지방분권을 헌법인 독일 기본법에 명시하고 있으며, 지방분권은 행정권뿐만 아니라 입법권과 사법권의 모든 영역에서 이루어지고 있음

○ 특히, 주목할 것은 독일 기본법상 입법권은 각 주에 우선권이 있고, 연방정부는 헌법에 명시된 사항에 한하여 입법권을 갖는다는 점임

○ 법치국가 원리의 핵심요소 중의 하나인 “행정조직 법정주의” 즉 행정조직은 법률로 설치되어야 한다는 법원칙을 적용함에 있어 “법률”이란 원칙적으로 각주 의회가 제정한 주 법률을 의미하며, 예외적으로 연방의회가 제정한 연방 법률을 의미함

○ 보다 구체적으로 살펴보면, 주 의회가 제정한 법률을 집행하는 주정부의 행정조직은 주정부가 연방정부의 간섭 없이 스스로 결정하게 되고 다만, 문제가 되는 것은 연방의회가 제정한 법률을 각 주정부가 집행함에 있어 필수불가결한 조직을 어떻게 설치할 것인가임

○ 독일기본법은 연방 법률을 각 주가 고유사무로 집행하는 경우와 연방의 위임을 받아 집행하는 경우를 다음과 같이 구분하고 있음

○ 첫째, 주정부가 연방 법률을 고유사무로 집행하는 경우에는 이에 필요한 행정조직 및 행정절차를 스스로 설정해야 하며, 연방 법률상 조직과 절차에 관한 특별한 규정이 있는 경우에도 주 정부는 이와 다르게 설정할 수 있다다는 것이 특징임

○ 둘째, 주정부가 연방 법률을 연방의 위임에 따라 집행하는 경우에도 이에 필요한 행정조직의 설치는 원칙적으로는 주정부의 자치권한에 속하지만, 연방 법률이 연방 상원의 동의를 얻어 달리 규정한 경우에는 이에 따르도록 규정하고 있음

○ 이상과 같이 독일 기본법과 그 집행과정의 특징은 국가가 각 주의 자치권을 보장하고, 각 주가 법률을 집행하기 위하여 필요한 조직을 스스로 설치하도록 함을 원칙으로 한다는 점임

○ 다만, 연방의회 및 연방정부는 연방의 법률의 집행에 차질이 예상되는 경우에 한하여 예외적인 조치, 즉 각 주의 행정조직의 설치와 법률의 집행절차 등에 관여할 수 있는 조치를 취할 수 있음

○ 그런데 예외적 조치를 취하고자 하는 경우에도 연방상원의 동의가 필요한데, 각 주가 연방의 법률을 집행하는 과정에서 조직의 설치와 당해 조직이 사무 집행에 필요한 절차의 설정을 연방이 통일적으로 정하는 사항과 달리 하는 경우 그 구체적인 이유를 연방 상원에서 설명하도록 하고, 충분한 토론과 의견청취의 기회를 거친 후 비로소 통일적 조직 및 절차의 수용을 각 주에 강제할 수 있도록 헌법적으로 명시하고 있음

○ 이처럼, 독일의 경우 각 주에게 우선적인 조직자치권을 부여한 후, 연방법률의 집행상 차질이 불가피한 예외적인 경우에 한하여 연방이 관여할 수 있도록 하되, 연방 상원의 충분한 의견수렴절차를 거친후에 비로소 예외적인 조치를 취할 수 있도록 제도화하고 있음

○ 또한 적어도 행정조직의 설치 및 운용과 집행절차에 관하여는 각 주의 자치권을 신뢰하여 그 주도권에 맡기고, 국가적 관여는 충분한 소통의 기회를 거친 후에 서로 납득할 만한 근거를 가지고 비로소 시행된다는데 의의가 있음

○ 각 주의 조직자치권의 경우와는 달리 독일기본법은 기초자치단체에 대하여는 모든 지역공동체의 사무를 법률의 범위 안에서 그 고유한 책임으로 규율할 수 있는 권한이 보장되어야 한다고만 규정하고, 기초자치단체의 조직자치권을 명시하는 규정을 두고 있지는 않음(독일기본법 제28조 제2항)

○ 다만, 독일연방헌법재판소는 “기초자치단체는 스스로 설치한 자치조직에 그 자치사무를 처리함에 필요한 절차와 결정권한을 부여할 수 있어야 하

므로 조직자치권은 자치적인 행정행위의 보장 및 이에 따른 책임의 부담의 전제조건으로서의 핵심적 자치권에 속함"을 명백히 하고 있으며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- ❍ 첫째, 기초자치단체의 자치적인 조직적 형성가능성을 결과적으로 질식시킬 수 있는 상위 법률의 규정은 헌법에 위반됨
- ❍ 둘째, 상위 법률이 기초자치단체에 대하여 임무를 부여함과 아울러 조직의 대강을 설정하고자 할 경우 기초자치단체가 그 조직을 자기책임 하에 형성할 수 있는 충분한 여지를 부여하여야 하는데, 즉 지방자치법과 같이 지방자치단체의 사무에 관련된 상위 법률을 제정하거나 개정하고자 할 경우 입법자는 그 사무 처리를 조직적인 연계 하에 처리할 수 있도록 배려하여야 하며, 이 경우 기초자치단체에 충분한 조직적 형성의 자유를 부여하여야 함
- ❍ 그리고 국가적 "배려"에는 충분한 인력의 운용과 사무처리에 필요한 재원에 대한 배려가 반드시 포함되어야 한다고 설명하고 있음
- ❍ 기초자치단체는 연방 헌법뿐만 아니라 소속된 각 주의 헌법에도 구속되는데, 각 주는 주 헌법상 지방자치단체의 법적 지위를 규정하고, 헌법에 근거하여 지방자치법(Gemeindeordnung)을 제정하게 되고 따라서 독일에 있어 기초자치단체의 자치조직권은 각 주의 헌법 및 지방자치법에 따라 구체화된다고 할 수 있음
- ❍ 연방헌법 만을 기준으로 놓고 볼때 각 주의 조직자치권에 비하여 기초자치단체의 자치조직권은 불명확하며, 불완전하고, 특히 그 사무의 성격에 따라 기초자치단체의 조직상의 형성의 자유의 범위와 내용도 달라지게 됨
- ❍ 자치사무에 관하여는 보다 완전한 조직상의 형성의 자유, 위임사무에 관하여는 제한된 형성의 자유가 부여되기 때문임
- ❍ 또한 각 주의 헌법은 연방헌법의 규정보다 강화된 형태로 기초자치단체의 자치조직권을 보장하고 있음

○ 연방의 법률과 각 주의 법률은 기초자치단체의 사무와 조직에 관한 규정을 포함할 수 있지만, 이 경우 "조직자치권의 본질적 한계"를 침해하여서는 아니 될 뿐더러 국가 또는 각 주의 사무를 처리하기 위한 법률상의 직접적 위임에 근거하였는가를 검토하도록 하고 있으며, 해당 사무를 처리함에 필요한 재원을 충분히 공급할 수 있는가의 여부도 종합적으로 검토될 수 있도록 하고 있음

제3절 Hessen주의 조직관리

○ Hessen주 헌법은 제137조에 기초자치단체의 법적 지위를 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같이 나누어 볼 수 있음

○ 첫째, 기초자치단체의 전권한성을 선언하며, 일반적 법률유보 조항을 설정하는 것이 아니라 "법률이 명시적으로 다른 기관의 긴급한 공적 이익을 처리하도록 규정하는 경우"만을 예외로 인정하고 있음

○ 둘째, 기초자치단체의 자치권은 국가에 의하여 보장되며, 국가의 감독은 "위법성 감독"에 국한되도록 하고 있으며, 기초자치단체 및 그 장에 대하여는 법률 및 법규명령에 근거하여 국가의 사무 처리에 한정된 명령을 할 수 있음

○ 주 헌법에 기초하여 각 주는 지방자치법(Gemeindeordnung)을 제정하는데, Hessn주 지방자치법은 기초자치단체의 명칭, 주민, 영역, 지방의회, 지방자치단체의 장, 지방재정 및 감독 등에 관한 규정을 두고 있지만, 기초자치단체의 행정조직을 "규제"하는 규정을 전혀 포함하지 않고 있음
  - 오직 기초자치단체의 규모에 따라 시장(Bürgermeister)의 호칭에 상위직급을 뜻하는 "Ober"라는 호칭을 붙일 것인가의 여부를 정할 뿐임

❍ 개별법률이 연방의 사무나 주의 사무를 처리함에 있어 필요한 조직의 설치 또는 조정을 규정할 수 있지만 이 경우 각 기초자치단체의 조직상의 형성의 자유를 우선적으로 배려하여야 하며, 필요할 경우 인력, 장비 등과 관련된 재원의 배분이 함께 규정되어야 함

❍ Hessen주를 비롯한 독일의 모든 주의 기초자치단체의 조직은 각 기초자치단체가 전적으로 그 고유한 책임하에 조례로 설치하게 되어 있으며, 각 기초자치단체는 "기초자치헌장"(Kommunalverfassung)이라 총칭되는 "기본조례"에 근거하여 자치조직을 구성하고 있음

❍ 중요한 것은, 기초자치단체의 조직자치권을 침해하는 법률이 위헌인가를 판단함에 있어 명백한 것은 상위 법률이 포괄적으로 기초자치단체의 조직을 일방적으로 설정하는 내용을 담고 있고, 이로써 기초자치단체의 조직자치권을 질식시킨다고 판단할 수 있을 경우 헌법에 위반된다는 점임

❍ 이러한 점 때문에 각 주의 지방자치법은 기초자치단체의 하부조직에 관하여 아무런 "규제"규정을 두고 있지 아니한 것임

❍ 각각의 기초자치단체는 그 조직을 조례에 근거를 두고 설치하며, 기관 대립형으로 설정되어 있는 지방의회와 지방자치단체의 장의 상호관계 및 지방재정의 재원 등 다각적인 견제 장치가 내부에 존재하기 때문에 지방자치단체의 하부기구의 직급 상향조정 경향 및 인건비 증가 경향 등은 각 기초자치단체가 스스로의 책임으로 통제할 수 있고, 또 통제되고 있음

제5장
결 론

제1절 연구결과의 요약
제2절 정책적 제언

제5장 결 론

제1절 연구결과의 요약

○ 살펴본 것처럼, 미국과 일본은 각각 다른 유형으로 자치조직이 구성되고 운영되고 있지만 지방자치단체가 기구설치, 정원관리, 인건비 책정 등에 대해서 자율적으로 결정할 수 있도록 규정되어 있음

○ 설사 중앙정부가 이에 관여하더라도 정보제공, 정책유도, 공보공개 등과 같은 비권력적 방식에 기초하고 있어 우리나라 지방자치단체의 자치조직권 관련 정책적 판단을 위한 참고모델로 활용할 수 있음

○ 특히, 독일의 경우는 주차원에서는 각 주에게 우선적인 조직자치권을 부여한 후, 연방법률의 집행상 차질이 불가피한 예외적인 경우에 한하여 연방이 관여할 수 있도록 제도화하고 있음

○ 독일기본법은 기초자치단체의 조직자치권을 명시하는 규정을 두고 있지는 않지만, 기초자치단체의 전권한성을 헌법상 명시하고 있으며 독일연방헌법재판소는 조직자치권이 핵심적 자치권에 속함을 명백히 하고 있음

○ 각 주의 헌법은 보다 구체적으로 기초자치단체의 자치권을 보장하고 있고 각 주의 지방자치법은 기초자치단체의 하부조직에 관하여 어떠한 “규제” 규정도 두고 있지 아니한 것이 특징임

○ 일본의 경우 자치조직의 실정에 맞게 조직을 자유롭게 설치하고 의회를 통해 자치조직권의 민주적 통제를 확보하고 있음

○ 미국의 경우도 행정조직의 구조 및 정원관리는 중앙정부의 제약 없이 시의 헌장(charter)에 따라 자치적으로 설치·운영되고 있음

○ 독일의 경우, 기초자치단체의 조직은 각 기초자치단체가 전적으로 그 고유한 책임 하에 조례로 설치하고 있음

○ 또한 지방자치단체의 조직 구성과 인적 구성에 관하여 중앙정부가 간섭하고 있는 나라는 찾아보기 어려웠으며, 특히 일본의 경우도 과거 우리와 같이 엄격하게 자치조직권을 규제하였으나, 지방분권의 조류 속에서 현재는 국가의 간섭을 최소화시켜 나가고 있음을 주목해야 할 것임

<표 5-1> 미국·일본·독일 조직 자치권부여

	미국	일본	독일
정원관리	중앙정부의 제약 없이, 지방정부의 수장의 제안과 시의회의 승인으로 공무원 정원의 증원 및 감원이 이루어짐	법적으로는 지방자치단체의 자율적인 운영에 맡겨져 있고 자치단체별로 조례를 통화여 이를 정하고 있음 / 실제적으로는 총무성 자치행정국장의 통지서에 의한 정원통제가 이루어짐	주 정부는 우선적 자치조직권을 부여받으며, 불가피한 상황 발생 시 연방정부가 각 주와 행정적으로 상호 협력 방식으로 관여함
기구관리	기본적으로 주 정부에 의해 지방정부의 법적 지위와 기관 구성형태, 수행 기능 등의 권한이 결정됨 주민의 수요와 필요에 따라 지방정부 신설 또는 폐지가 진행됨	각 지자체의 설정에 맞는 조직을 설치하도록 되어 있음 특히 기본 조직은 조례를 통해 의회의 의결을 거치도록 하는 민주적 통제 규정이 있음	각 주가 필요한 조직을 스스로 설치하도록 권한을 부여함
공무원 정원	13,961,268	약 2,340,000	4,131,100

제2절 정책적 제언

○ 우리나라의 경우, 지방자치의 실시와 더불어 중앙과 지방간 관계가 많은 변화를 경험하였고, 지방자치단체의 자율성을 강조하면서 중앙정부의 직접적 통제에서 벗어난 새로운 조정방식이 검토될 필요가 있음

○ 즉, 중앙의 관여는 보다 큰 틀에서 행해지는 것이 바람직하며, 지방자치단체의 자율성 및 책임성을 강화하기 위해서는 자치단체 스스로 조직을 관리할 수 있도록 기반과 역량을 마련하는 것이 필요함

○ 특히 기준인건비 제도 도입 이후, 지방자치단체의 조직운영 자율성이 점차 확대되고 있으나 조직관련 권한을 개별 자치단체에 이양하기 위해서는 자치단체의 책임성을 담보할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것임

○ 미국, 일본 및 독일 사례에 비추어 우리나라의 조직 자율성 확대를 위한 기본 방향을 제시하면 다음과 같음

○ 먼저, 현재와 같이 중앙정부가 지방자치단체의 조직 관리권에 대한 직접적인 통제을 실시하는 방식보다는 거시적 차원에서 기본방향과 원칙을 제공하고 자치단체는 이러한 흐름속에서 조직관리의 자율성을 확대해나가되, 대신, 자체 조직관리 역량의 강화, 상시적인 조직진단시스템의 구축, 자치단체 조직정보공개시스템 체계화, 조직 관리에 대한 인센티브의 확대 등 간접적인 자율 통제방식으로 변화해야 함

○ 이와 아울러 지방자치단체 스스로도 수요자 중심적이고 성과지향적으로 조직을 효율적으로 관리할 수 있도록 적극적으로 노력하여야 함

○ 자치단체 조직관리의 자율성이 확대되었음에도 불구하고 만일 상위 직급의 남설(濫設)이나 증설가능성, 그에 다른 지방재정력의 부족과 주민부담의 증대가 발생한다면 지방의회나 시민단체, 주민들의 견제와 통제를 강화하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 함

❍ 특히 지방자치단체의 재정이 열악한 현실에서는 인건비 범위 내에서 자치단체의 인력을 운용해야 하므로 기준인건비 제도에 대한 엄격한 적용을 통해 자치단체의 방만한 조직운영을 통제해야 함

❍ 중장기적으로는 자치단체의 조례에 의한 조직설계의 자치권을 부여할 것을 검토할 필요도 있음. 그러나 이러한 경우 주민참여를 통하여 "인건비의 절감" 및 "조직의 축소를 통한 효율화" 등을 촉진시키는 것도 가능하도록 해야할 것임

❍ 이를 위해 지방의 자율적인 내부통제시스템이 작동될 수 있도록 시민단체와 지역주민의 견제역량을 강화하고 조직 및 인사에 관하 자치단체간 비교가 가능하도록 조직관련 정보를 세부적으로 공개하도록 의무화하여야 함.

❍ 중앙정부 차원에서도 지방자치단체의 조직에 대한 주기적 진단과 평가 등의 환류기능을 강화하고 특히 유사자치단체의 조직과 인력규모의 비교가 가능하도록 자치단체의 인구와 행정수요를 감안한 자치단체별 유형화를 시도할 필요가 있음

❍ 뿐만 아니라, 자치조직권의 남용방지를 위한 지방의회의 역할을 강화할 필요가 있음

❍ 자치조직권은 지방자치단체가 자치행정의 수행을 위한 가장 기본적 수단이므로 운영의 책임성을 담보할 수 있다면 중앙의 직접적 관여 보다는 지방자치단체에 스스로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하므로, 지방의회에 그 감독권을 이양하여 견제와 균형의 역할을 수행하도록 할 필요가 있음

❍ 이처럼, 조직운영의 자율성을 최대한 부여하더라도 모든 자치단체에게 조직운영의 자율성을 부여하는 것은 현실적으로 어려우므로, 차등적 분권의 원리에 따라 먼저 단계적으로 광역자치단체가 기초자치단체의 기구와 정원에 대해 보다 체계적으로 관리할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음

○ 장기적으로는 개별 자치단체가 스스로 기구와 정원을 관리할 수 있도록 조직관리 역량을 배양해야 할 것임

【참고문헌】

금창호·권오철. (2007). 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제. 한국지방행정연구원.

김병국. (2007). 지자체 총액인건비제의 개선과제 및 대응방향. 지방행정 3월호.

김순은. (2003). 한국의 지방분권을 위한 제안 : 참여정부의 지방분권 추진계획(분권로드맵)의 평가. 한국의 지방분권. 금정출판. 357-391.

김윤권. (2012). 정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관법인화·특별행정기관·책임운영기관을 중심으로. 한국행정연구원.

김종성. (2009). 지방자치단체의 자치 조직권에 대한 중앙의 통제제도, 사회과학연구, 제20권 1호

김태영. (2007). 지방자치단체 총액인건비제도 도입 의의,「지방행정」, 56.

마상열. (2012). 일본의 행정구역 통합과 갈등관리. 경남발전연구원.

박균성. (2014). 행정법론(하). 박영사.

박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향, 지방정부연구 12(3).

박해육. (2013). 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화방안, 한국지방정부학회 학술발표논문집.

서필언. (2004). 참여정부의 조직혁신과 정부조직관리: 총액인건비제도를 중심으로,「한국행정학회 하계학술대회논문집」, 1104.

서필언. (2006). 참여정부의 조직혁신과 정부조직관리, 총액인건비제도를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회.

안영훈. (2003). 지방분권과 지방정부의 자치역량 강화 방안.「한국의 지방분권」, 금정출판사.

이기우·하승수. (2007). 지방자치법. 대영문화사.

이민호. (2011). 중앙행정기관 총액인건비제 제도개선 연구, 한국사회와 행정연구, 22(1).

이민호. (2010). 중앙정부와 지방정부의 총액인건비제 개선방안, 한국행정학회 하계 학술대회.

이자성. (2012). 일본의 자치기본조례 주요내용 및 시사점. 경남발전연구원.

이창균. (2004). 일본 자치단체의 공무원 인건비 및 정원관리체계-우리나라 총액 인건비제도 도입에로의 시사점-. 지방재정 6.

정하중. (2014). 행정법개론. 법문사.

조선일. (2005). 총액인건비제도에 기초한 조직 및 인사관리시스템 구축방안, 한국거버넌스학회보, 12(2)

최순영. (2006). 총액인건비제도의 합리적 정착방안. 한국행정연구원 연구보고서.

최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰-일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로. 공법학 연구 15(3).

행정자치부 2014년 2월 26일 보도자료

지방혁신지방분권위원회. (2005). 총액인건비제도 도입방안, 제58차 국정과제회의자료.

하동현·주재복·최홍석. (2011). 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점. 지방행정연구 25(1).

한국지방행정연구원. (2004, 2007). 총액인건비산정 보고서.

행정자치부. (2005). 지방자치단체 총액인건비제 시범사업추진지침.

----------, (2014). 내부자료.

홍정선. (2009). 신지방자치법. 박영사.

James Lightbody.(2003). Recent Developments in the Quest for Better Management Practicesin Canadian Municipal Government. Public Performance & Management Review, Vol.27, No.1.

Kellough. J. Edward and Selden, Sally Coleman. (2003). The Reinvention public personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of personal management reforms in the state. Public Administration Review. 63(2).

OECD, 2004, Public Governance and territorial development directorate public governance committee.

Robert D. Behn, (1998), What Right Do Public Managers Have to Lead?, Public Administration Review, Vol. 58, No. 3.

Sandford BorinsReviewed.(2000). What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada Author.Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 19, No.

【 부 록 】

<자료 1> 미국 지방정부 공무원 총수 및 인건비 통계

기능 별 구분	총 공무원수	공무원 총 인건비	정규직 공무원수	정규직 인건비	파트타임 공무원수	파트타임 공무원 인건비	정규직 상당 공무원수
합 계	13,961,268	50,821,913,530	10,644,265	47,041,427,073	3,317,003	3,780,486,457	11,933,783
재정관리	251,324	1,001,318,742	210,411	953,351,083	40,913	47,967,659	226,952
일반행정	359,713	961,223,422	194,525	863,294,460	165,188	97,928,962	223,434
사법	254,148	1,114,794,766	222,012	1,065,952,095	32,136	48,842,671	234,940
경찰(치안)	883,231	4,501,354,733	786,066	4,397,521,135	97,165	103,833,598	828,725
소방	426,663	2,016,164,782	320,733	1,955,446,444	105,930	60,718,338	344,192
교정	263,502	1,100,183,392	249,106	1,080,693,636	14,396	19,489,756	256,446
고속도로	293,319	1,131,871,970	268,527	1,098,764,264	24,792	33,107,706	282,223
항공	44,187	205,980,001	40,267	201,154,758	3,920	4,825,243	42,243
수상교통 및 항구	8,890	50,134,989	7,896	48,797,729	994	1,337,260	8,371
복지	288,228	1,060,474,363	249,670	1,005,292,193	38,558	55,182,170	270,269
보건	272,378	1,025,559,528	217,744	940,577,534	54,634	84,981,994	243,319
골립병원	625,718	2,837,122,811	495,335	2,499,300,071	130,383	337,822,740	571,043
사회보험	462	2,519,300	462	2,519,300	0	0	462
주택 및 지역개발	114,070	471,658,945	101,736	454,386,403	12,334	17,272,542	107,528
공원 및 휴향	349,945	748,998,364	149,111	588,716,895	200,834	160,281,469	224,828
자연자원	42,240	152,045,681	34,213	144,764,137	8,027	7,281,544	36,844
쓰레기처리	113,820	400,007,714	96,266	384,434,566	17,554	15,573,148	104,696
하수도	127,563	562,452,377	117,952	552,881,566	9,611	9,570,811	121,354
상수도	177,851	774,320,414	162,615	758,743,632	15,236	15,576,782	168,355
전기	77,314	502,689,296	74,698	497,301,521	2,616	5,387,775	76,231
도시가스	11,734	52,147,358	11,390	51,555,089	344	592,269	11,590
교통(Transit)	199,905	1,009,250,687	182,151	976,197,005	17,754	33,053,682	193,484
Education total	8,244,329	27,628,247,040	6,135,113	25,182,044,290	2,109,216	2,446,202,750	6,966,445
교육(초중등교육기관)	7,640,276	25,975,668,097	5,896,848	23,945,555,270	1,743,428	2,030,112,827	6,628,282
교육(고등교육기관)	604,053	1,652,578,943	238,265	1,236,489,020	365,788	416,089,923	338,163
도서관	179,255	418,094,948	84,840	320,422,724	94,415	97,672,224	127,141
기타	351,479	1,093,297,907	231,426	1,017,314,543	120,053	75,983,364	262,668

출처: 미국 2012 United States Census of Government의 자료를 편집.
(http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=COG_2012_ EMP04&prodType=table)

<자료 2> 피닉스시 급여체계 사례

City of Phoenix

Schedule II - Report by Job Code (Step Schedule)
Effective: 07/07/2014

Job Code	Job Title	FLSA Status	Salary Plan	Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Benefit Category
05050	Safety Analyst I	HR	001	030	20.44 1,635.20 42,515	21.48 1,718.40 44,678	22.48 1,798.40 46,758	23.72 1,897.60 49,338	24.91 1,992.80 51,813	26.15 2,092.00 54,392	27.54 2,203.20 57,283	28.93 2,314.40 60,174	30.44 2,435.20 63,315	007
05060	Safety Analyst II	EX	001	033	23.72 1,897.60 49,338	24.91 1,992.80 51,813	26.15 2,092.00 54,392	27.54 2,203.20 57,283	28.93 2,314.40 60,174	30.44 2,435.20 63,315	31.98 2,558.40 66,518	33.63 2,690.40 69,950	35.41 2,832.80 73,653	007
05110	Human Resources Analyst	HR	001	030	20.44 1,635.20 42,515	21.48 1,718.40 44,678	22.48 1,798.40 46,758	23.72 1,897.60 49,338	24.91 1,992.80 51,813	26.15 2,092.00 54,392	27.54 2,203.20 57,283	28.93 2,314.40 60,174	30.44 2,435.20 63,315	007
05120	Senior Human Resources Analyst	EX	001	033	23.72 1,897.60 49,338	24.91 1,992.80 51,813	26.15 2,092.00 54,392	27.54 2,203.20 57,283	28.93 2,314.40 60,174	30.44 2,435.20 63,315	31.98 2,558.40 66,518	33.63 2,690.40 69,950	35.41 2,832.80 73,653	007
05130	Human Resources Supervisor	EX	001	038	30.44 2,435.20 63,315	31.98 2,558.40 66,518	33.63 2,690.40 69,950	35.41 2,832.80 73,653	37.18 2,974.40 77,334	39.06 3,124.80 81,245	41.06 3,284.80 85,405	43.20 3,456.00 89,856	45.35 3,628.00 94,328	007
05180	Asst Human Resources Director	EX	018	904	38.66 3,092.80 80,413	---------- PERFORMANCE RANGE ----------							65.73 5,258.40 136,718	010
05190	Human Resources Director (NC)	EX	018	908	47.09 3,767.20 97,947	---------- PERFORMANCE RANGE ----------							80.06 6,404.80 166,525	010
05200	Labor Relations Adm (NC)	EX	018	906	42.68 3,414.40 88,774	---------- PERFORMANCE RANGE ----------							72.55 5,804.00 150,904	010
05220	Human Resources Officer	EX	001	035	26.15 2,092.00 54,392	27.54 2,203.20 57,283	28.93 2,314.40 60,174	30.44 2,435.20 63,315	31.98 2,558.40 66,518	33.63 2,690.40 69,950	35.41 2,832.80 73,653	37.18 2,974.40 77,334	39.06 3,124.80 81,245	007

City of Phoenix

Schedule II - Report by Job Code (Step Schedule)
Effective: 07/07/2014

Job Code	Job Title	FLSA Status	Salary Plan	Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Benefit Category
06100	Asst City Manager (NC)	EX	018	917	73.23	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	124.49	010
					5,858.40								9,959.20	
					152,318								258,939	
06110	Asst to the City Manager (NC)	EX	018	904	38.66	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	65.73	010
					3,092.80								5,258.40	
					80,413								136,718	
06130	Exec Asst to City Council (NC)	EX	018	907	44.83	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	76.21	010
					3,586.40								6,096.80	
					93,246								158,517	
06140	Senior Exec Asst/City Mgr (NC)	EX	018	910	51.98	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	88.37	010
					4,158.40								7,069.60	
					108,118								183,810	
06150	Special Asst / City Council	EX	013	838	29.86	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	47.78	009
					2,388.80								3,822.40	
					62,109								99,382	
06160	Asst to the Mayor (a) (NC)	EX	018	904	38.66	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	65.73	010
					3,092.80								5,258.40	
					80,413								136,718	
06161	Asst to the Mayor (b) (NC)	EX	018	900	30.20	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	51.34	010
					2,416.00								4,107.20	
					62,816								106,787	
06180	Chief Innovation Exec (NC)	EX	018	907	44.83	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	76.21	010
					3,586.40								6,096.80	
					93,246								158,517	
06190	Emergency Management Coord	EX	013	840	32.92	----------	----------	PERFORMANCE RANGE	----------	----------	----------	----------	52.66	009
					2,633.60								4,212.80	
					68,474								109,533	

City of Phoenix

Schedule II - Report by Job Code (Step Schedule)
Effective: 07/07/2014

Job Code	Job Title	FLSA Status	Salary Plan	Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Benefit Category
07860	Human Services Planning Supv	EX	001	037	28.93	30.44	31.98	33.63	35.41	37.18	39.06	41.06	43.20	007
					2,314.40	2,435.20	2,558.40	2,690.40	2,832.80	2,974.40	3,124.80	3,284.80	3,456.00	
					60,174	63,315	66,518	69,950	73,653	77,334	81,245	85,405	89,856	
07900	Human Services Program Coord	EX	001	037	28.93	30.44	31.98	33.63	35.41	37.18	39.06	41.06	43.20	007
					2,314.40	2,435.20	2,558.40	2,690.40	2,832.80	2,974.40	3,124.80	3,284.80	3,456.00	
					60,174	63,315	66,518	69,950	73,653	77,334	81,245	85,405	89,856	
07960	Asst Human Services Director	EX	018	904	38.66	---------- PERFORMANCE RANGE ----------							65.73	010
					3,092.80								5,258.40	
					80,413								136,718	
07990	Human Services Director (NC)	EX	018	908	47.09	---------- PERFORMANCE RANGE ----------							80.06	010
					3,767.20								6,404.80	
					97,947								166,525	
08420	Housing Rehabilitation Supv	EX	001	036	27.54	28.93	30.44	31.98	33.63	35.41	37.18	39.06	41.06	007
					2,203.20	2,314.40	2,435.20	2,558.40	2,690.40	2,832.80	2,974.40	3,124.80	3,284.80	
					57,283	60,174	63,315	66,518	69,950	73,653	77,334	81,245	85,405	
08450	Housing Inspector	HR	006	327	17.70	18.52	19.42	20.39	21.40	22.41	23.54	24.65	25.90	003
					1,416.00	1,481.60	1,553.60	1,631.20	1,712.00	1,792.80	1,883.20	1,972.00	2,072.00	
					36,816	38,522	40,394	42,411	44,512	46,613	48,963	51,272	53,872	
08470	Housing Investigator	HR	001	027	17.56	18.46	19.38	20.44	21.48	22.48	23.72	24.91	26.15	007
					1,404.80	1,476.80	1,550.40	1,635.20	1,718.40	1,798.40	1,897.60	1,992.80	2,092.00	
					36,525	38,397	40,310	42,515	44,678	46,758	49,338	51,813	54,392	
08500	Landlord/Tenant Counselor	HR	006	328	18.52	19.42	20.39	21.40	22.41	23.54	24.65	25.90	27.18	003
					1,481.60	1,553.60	1,631.20	1,712.00	1,792.80	1,883.20	1,972.00	2,072.00	2,174.40	
					38,522	40,394	42,411	44,512	46,613	48,963	51,272	53,872	56,534	
08520	Housing Program Assistant	HR	001	026	16.75	17.56	18.46	19.38	20.44	21.48	22.48	23.72	24.91	007
					1,340.00	1,404.80	1,476.80	1,550.40	1,635.20	1,718.40	1,798.40	1,897.60	1,992.80	
					34,840	36,525	38,397	40,310	42,515	44,678	46,758	49,338	51,813	

<자료 3> 공무원 충원 공고문 사례

BUCKEYE, AZ

CITY OF BUCKEYE
invites applications for the position of:

GIS Administrator

SALARY: $2,214.00 - $3,606.38 Biweekly
$4,797.00 - $7,813.83 Monthly
$57,564.00 - $93,766.00 Annually

OPENING DATE: 08/05/14

CLOSING DATE: 08/19/14 06:00 PM

POSITION SCOPE:
Under general direction, plans, organizes and administers the GIS systems and activities for the City.

PRIMARY DUTIES AND RESPONSIBILITIES:
The following duties ARE NOT intended to serve as a comprehensive list of all duties performed by all employees in this classification, only a representative summary of the primary duties and responsibilities. Incumbent(s) may not be required to perform all duties listed and may be required to perform additional, position-specific duties.

- Provide solution architecture, systems engineering, administration and software engineering including application and data architecture expertise for ArcGIS Server environment.
- Performs system management functions including software installs, version upgrades and configuration management.
- Evaluates capacity needs to forecast future resource requirements.
- Develop and implement long and short-term GIS plans, goals, and priorities. Participate in preparation of and manage the division's budget and resources. Request proposals, negotiate and administer professional contracts for GIS services and coordinate the provision of related services with other departments. Serve as the chief technical representative on issues related to evaluation and securing software, products and services in support of the division and provide substantial input into the City's overall GIS strategic planning.
- Develop written GIS standards, policies, and methods; establish and provide on-site training and provide support to staff and other GIS users in City departments.
- Supervise, schedule and participate in selection of professional and technical GIS staff. Support employee involvement in decision-making; conduct performance evaluations; encourage staff to establish individual goals; and promote positive attitudes and work environment through effective leadership.
- Produce written GIS standards, policies and methods; establish and

provide on-site training and support to staff and other GIS users in the City.

- Collect, catalogue, clean and verify the accuracy of source spatial and attribute data and create, maintain, analyze and refine the utilities and facilities infrastructure mapping and thematic base.
- Develop, maintain and manage the City's GIS data warehouse; ensure the integrity, quality and accurate content and structure of databases including geo-referenced raster and vector data, CAD based drawings and plans, and metadata and attribute data.
- Produce publications, quality reports, exhibits, maps, atlases and other cartographic products and services in digital and hardcopy format.
- Work with City staff and other local jurisdictions in developing or implementing uniform vertical and horizontal control standards of accuracy, adoption of a horizontal and vertical datum standard and the most appropriate and accurate map projection used for GIS data manipulation, field survey work and map application development.
- Meet with local agencies, other City departments, councils and organizations to discuss GIS data issues and the relationship of the GIS to other operations, systems and programs. Collaborate with other parties on obtaining accurate and complete information and maximizing resources.
- Coordinate requests for GIS services throughout the City; identify applications and methods for projects; act as City liaison between city, county and state GIS agencies for standards and cooperative data sharing.
- Performs system managementfunctions including software installs,version upgrades and configuration management.
- Performs other duties as assigned.

MINIMUM QUALIFICATIONS & POSITION REQUIREMENTS:

Education and Experience:

Bachelor's degree in Computer Science, GIS, Urban Planning, Geography, Civil Engineering or a related field, and three (3) years demonstrated professional working experience in ESRI ArcGIS Server system design and administration in an enterprise environment.; OR an equivalent combination of education and experience. ESRI certifications preferred.

Necessary Knowledge, Skills and Abilities:

- Proficient knowledge of and ability to utilize ESRI ArcGIS Desktop 10.0 or higher, ArcSDE 10.0 or higher, VMware, Windows Server and Microsoft SQL Server 2008 or higher. Experience with C#, Python, .Net, or Java Script is a plus. Knowledge of City organization, operations, policies and procedures.
- Knowledge of state and federal laws relating to GIS.

- Knowledge of confidential and record retention requirements.
- Knowledge of the principles and practices of administrative management, including personnel rules, cost accounting, budgeting, strategic planning and effective employee supervision and training.
- Knowledge of the principles of record keeping and records management.
- Skill in analyzing information technology issues, evaluating alternatives, and making logical recommendations based on findings.
- Skill in developing and implementing procedures for cost effective management of allocated resources.
- Skill in working under pressure of deadlines, and establishing and maintaining cooperative working relationships with employees, officials, other agencies and the general public.
- Skill in assessing and prioritizing multiple tasks, projects and demands.
- Skill in managing staff, and delegating tasks and authority.
- Skill in operating a personal computer utilizing a variety of business software.
- Skill in effective oral and written communication.
- Ability to effectively provide direction to others to ensure City objectives are met.

ADDITIONAL INFORMATION:
None

Applications may be obtained and filed online at:
http://www.buckeyeaz.gov

Position #00020
GIS ADMINISTRATOR
AE

Human Resources Department
530 E. Monroe Avenue | Buckeye, AZ 85326
Monday - Thursday | 7:00 am - 6:00 pm
623-349-6250

All applications must be submitted online at buckeyeaz.gov no later than the closing date and time for the position.

An Equal Opportunity Employer
