제주형 기관모형 구성에 관한 연구*

A Study on Composition of Jeju-Type Governmental Organizations

윤 원 수 (제주연구원 전문연구위원 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Won-Su Yun / Duk-Soon Yang

Launching as a special self-governing province in 2006. Jeju became a leading model of local self-government. The purpose of its self-government is improvement of life of residents and local development. It is true that, to be a model of local self-government, residents of the local government should have capacity to govern for themselves. But, it is also important for the local government to be equipped with institutional composition to efficiently manage self-governing power transferred from the central government. It is necessary to examine whether the organizations of the local government check each other, and whether there is unproductive conflicts caused by asymmetric relations. Accordingly, this study showed the problems of organizational arrangement of Korean local governments, and suggested the direction of the Jeju-type organizational arrangement. As an organizational arrangement model, first, there is the parliamentary executive type. It is integrative organizational arrangement where, while the executive branch and council are operated as an integrated body, there is the parliamentary cabinet type in which the executive branch and separate from council, the highest decision-making body. In the integrative cabinet system, council is constructed by the vote of residents, and council members choose the political leader, who forms the executive branch. Second, there is the municipal manager (top administrator) model. In this model, council members commission administrative power to professional administrator. The integrative organizational arrangement can adopt the special municipal manager. In the confrontational organizational composition, speical administrator can be appointed to provide administrative service with the stanbdards and scope set by the local council. Given the fact that Jeju is the province which leads local self-government, it can be a desirable policy experiment matching the status of Jeju as the special self-governing province to go beyond simple discussion on organizational composition suitable to local characteristics, and explore an achievable alternative.

Keywords: organizational composition of local self-government, Jeju-type organizational model, parliamentary cabinet model, municipal manager (top administrator) model

* 본 연구는 2018년 제주대학교 학술진흥연구 지원사업에 의해 수행되었다.

I. 서 론

제주특별자치도를 추진하는 근본 목적은 지방분권과 규제를 대폭 완화한 국제자유도시를 건설하여 잘사는 모범 지방자치단체를 만들어보자는 데 있다. 민주주의의 근본적인 실현은 주민에 의한 지역행정을 통해서 가능하다. 이러한 주민에 의한 행정이 이루어지려면 모든 권한이 중앙에 집중되어서는 아니 되고 지방분권체제로의 전환이 필요하다. 지방분권이 이루어질 때 지방자치는 활성화되고 주민자치의 기틀이 형성되는 것이다. 지방자치의 핵심요소는 '분권화'와 '주민참여'로 집약된다. 제주특별자치도는 이러한 차원에서 분권적 지방자치의 선도모델임에는 분명하다. 하지만 우리나라의 경우 지방자치 역사에 있어 가장 큰 이슈와 과제는 중앙정부의 권한을 지방으로 얼마나 가져올 것인가? 열악한 지방재정력을 어떻게 극복할 것인가? 등 중앙과 지방간 관계 등에 집중되어 왔다. 대부분 중앙과의 관계 속에서 자치권을 획득하는 차원이 주를 이루었다고 볼 수 있다. 그렇지만 동시에 이양된 자치권을 효율적으로 행사하기 위한 지방정부 내부의 제도적 장치가 잘 갖추어져 있는가? 의 문제도 지방자치의 실질적 발전을 위해 중요하다.

제주특별자치도는 고도의 자치권과 자유시장 경제 시스템에 의해서 운영되는 국제자유도시 모습을 가진 자치정부라고 할 수 있다. 이러한 제주특별자치도 위상에 따라 제도 개선과정에서 제주특별자치도지사와 제주특별자치도의회에 상당한 권한과 역할이 주어지고 있다. 특히 특별지방행정기관의 이관, 자치경찰의 실시 등을 포함한 중앙권한이 이양되고 도 조례로 위임되고 있다. 또한 기초자치단체가 없어지면서 그 기능과 권한이 단체장과 지방의회에 집중되었고, 시·군이 폐지로 기존의 기초자치단체의 권한이 광역자치단체에 흡수 통합되면서 제주특별자치도의 위상과 권한이 크게 강화되었다. 일각에서는 강화된 권력과 조직을 효율적으로 배분하지 못해 권력이 집중되고 비대화되어 오히려 제왕적 도지사라는 비판의 목소리도 없지 않다. 예를 들면 2008년 말 제주도의회와 집행부의 합의제 행정기구 설치운영을 골자로 한 '제주도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례안'을 놓고 의회와 집행부가 정면충돌하였는데, 이는 제주특별자치도의회가 집행기관의 독점적 정책결정을 견제하려는 사례였다.

지방자치의 궁극적 목적이 지역주민의 삶의 질 제고와 지역발전에 있다면 이양된 권한을 어떻게 행사할 것인가? 즉 자치역량을 어떻게 제고할 것인가? 는 지역내부의 문제일 수 있다. 이러한 자치역량의 제고 관점에서 이양된 자치권한을 효율적으로 운용할 수 있는 제도적 장치에 대한 신중한 검토도 필요한 때이다. 근본적으로는 도민 개개인의 자치역량이 매우 중요하지만, 제도적 차원에서의 집행기관과 지방의회의 역량이 뒷받침되어야 한다. 특히 자치권한을 효율적으로 행사할 수 있는 권력구조 및 기관구성은 자치역량을 효과적으로 제고하기 위한 제도적 장치로서 다양한 지역특색을 살리면서 지방자치를 제고할 수 있는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 현행 지방자치단체의 기관구성이 현실적으로 상호 대등한 위치에서 서로를 균형 있게 견

제하고 있는가?, 권력의 비대칭으로 인해 집행기관과 지방의회의 비생산적 갈등을 양산하고 있지 않는가? 등의 문제점을 심각하게 고민하면서 제도적 차원에서 이를 개선할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

특히「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법」제8조는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례규정으로 지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다고 기관구성의 자율성을 규정하고 있다. 따라서 향후 제주특별자치도의 취지에 부합하고 제주의 특성을 살려 지방자치역량을 극대화하기 위해서는 어떠한 형태의 기관구성이 적합한지 신중하게 고려할 필요가 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 현행 지방자치단체의 기관구성이 주민의 민주적 참여와 지방권력의 효율적 배분 등에 대해서 면밀히 검토하면서 제주특별자치도에 적합한 기관구성이 무엇인지 신중하게 고민해 보고자 한다.

Ⅱ. 기관구성 모형 이론

1. 기관구성의 의의와 형태

지방자치단체의 존립 목적은 지역주민의 복리 증진에 있으며, 이를 위하여 오늘날 모든 지방자치단체는 복잡·다양한 기능을 수행하고 있다. 따라서 국가가 그 기능을 수행하기 위하여 입법·사법·행정의 제기능을 필요로 하듯 지방자치단체 존립목적이 되는 공공사무를 합법·합리적으로 처리하기 위하여 일정한 기관을 필요로 한다(조창현, 2002).

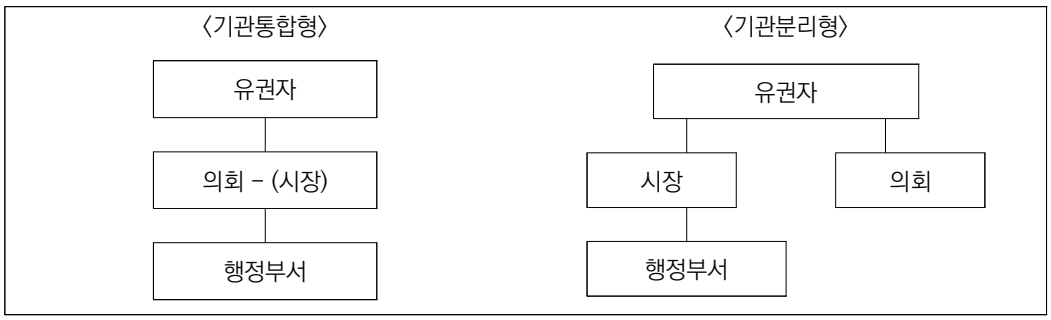
지방자치단체 기관 유형은 중앙정부의 유형에 비해 대단히 다양한데, 해당 지역의 역사와 전통에 따라서 구성 형태가 달라지기 때문이다. 현대에 이르러 지방자치를 제도화한 나라는 전국적으로 획일적인 지방자치단체의 유형을 가지고 있는 경우가 많지만, 지방자치의 전통이 오래된 나라의 경우 대체로 지방에 따라서 서로 다른 지방자치단체 기관유형을 가지고 있다. 그리고 외형적으로 유형이 유사한 경우에도 지방에 따라 실질적인 거버넌스의 방식은 다른 것이 보통이다.[1](이달곤, 2004)

지방자치단체 기관구성의 형태를 크게 유형화하자면 대체로 결정기능과 집행기능을 단일의 기관에 귀속시키는가 아니면 각각 분리하여 분담시키는가에 따라 기관통합형과 기관분리형으로 나누어 볼 수 있다.(〈그림 1〉 참조)

---

1) 특히 미국의 경우 대단히 다양한 형태를 가지고 있는데 주정부에 지방정부의 운영형태를 맡긴 헌법원리에 부합한다. 또 주정부가 주민들에게 지방정부에 대한 폭넓은 선택권을 부여하고 있다.

〈그림 1〉 기능분담에 따른 기관구성의 유형



〈그림 1〉의 기관구성 유형 가운데 기관통합형은 의사결정기능과 집행기능이 의회를 중심으로 수행되는 것이 일반적이며, 따라서 일명 의회제라고도 불린다. 이러한 형태는 영국과 프랑스를 비롯한 유럽의 많은 지방자치단체에서 찾아 볼 수 있는 기관구성 형태[2)]라 할 수 있다.

이와 비교하여 기관분리형은 의회와 시장이 각 기능을 분담하여 수행하는 기관구성 형태로써 우리나라와 일본, 그리고 미국의 시장-의회형을 채택하는 많은 지방자치단체에서 찾아볼 수 있다. 참고로 기관분리형은 단체장의 선임방법에 따라 선거형과 임명형으로 나눌 수 있으며, 선거형은 다시 직선형과 간선형으로 재분류되는 등 다양한 형태를 발견할 수 있다.

요컨대 지방자치는 주민의 요구와 지역복지의 실현을 위하여 주민을 대표하는 지방의회와 지방자치단체의 장이 추진하는 정치·행정활동이라 할 수 있으며, 기관구성의 유형화는 기능분담 체제에 따라 이 둘의 기능을 하나의 기관에 통합시켜 수행하느냐 혹은 두 개의 기관에 각기 나누어 수행하느냐로 분리형 기관구성과 통합형 기관구성으로 대별될 수 있다. 이러한 형태는 각기 나름의 특징과 장·단점을 지니고 있으며, 국가와 지역에 따라 견제의 필요성이 강조되는 경우에 기관분리형을 채택하는 지방자치단체가 많은 것을 볼 수 있다.

2. 유형별 기관구성의 특징

1) 통합형 기관구성의 특징

기관통합형은 권력통합주의 원칙에 따라 지방자치단체의 의사결정기능과 집행기능 모두를 지방의회에 귀속시켜 책임지게 하는 기관구성 형태이기 때문에 이론적으로는 민주정치와 책임정치를 구현함에 있어 가장 적합하다고 볼 수 있다. 또한 이러한 단일체제의 기관구성을 주민복지를 실현함에 있어 능률적일 수 있다는 장점을 지니며, 하나의 기관(의회)에서 의결과 집행을

2) 영국은 의회제도인 내각책임제를 지방정부에 적용하여 의회에서 다수의석을 차지한 정당의 의원들이 집행부를 구성하여 정책결정과 집행을 책임지는 의회-위원회형태를 띠고 있으며, 프랑스의 경우는 의결기관인 의회에서 집행기관인 수장을 선출하는 제도로서 의회-시장형 구조를 취하고 있다.

책임을 지기 때문에 지방자치단체의 기관 운영에 대한 책임 소재가 뚜렷하다는 특징을 지닌다.

그러나 기관통합형의 경우 하나의 기관에 집중된 권력으로 인하여, 독단적인 기관 운영 등 주민에 대한 불이익을 방지하기 어렵다는 문제를 지니고 있다. 특히 지방 의회내의 정치적 정당 권력분포가 1당 독점적인 양상을 띨 때, 정당간의 견제가 미약해짐으로써 독단적인 기관 운영의 문제점이 심각히 제기될 수 있다.

통합형의 장점은 의결기관과 집행기관 사이에 갈등과 대립이 생길 여지가 없으므로 지방행정의 안정성과 능률성을 기할 수 있다. 또한 집행기관이 주민에 의해 선출된 다수의 의원으로 구성되어 주민의 의사에 부응하는 행정을 펼칠 수 있으며, 정책결정과 집행간 유기적 연관성을 유지하여 정책의 효과성을 극대화 할 수 있다.

한편, 통합형 기관구성의 경우 하나의 기관이 정치적 기능과 행정적 기능을 동시에 수행하여 지방행정에 정치적 요소가 개입되어 의회와 집행기관간 관계 및 정치리더십에 많은 영향을 미칠 수 있다.[3] 또한 행정에 대한 전문지식과 경험이 없는 의원이 행정책임자가 될 경우 행정의 전문성을 침해할 가능성도 지니고 있다. 지방의회 내 정치적 정당권력 분포에 따라 기관 운영의 특징이 달라질 수 있음을 시사하는 것이다.

2) 분리형 기관구성의 특징

기관분리형은 권력분립의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의사결정을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 자치단체의 장을 상호 분립시킴으로써 정치·행정의 이원화된 체제로 지방자치단체가 운영되는 기관구성 형태를 뜻한다. 따라서 분리형 기관구성의 가장 큰 특징은 지방의회와 지방자치단체의 장이 협동과 대립이라는 두 가지 요구를 동시에 지닌다는데 있다.

특히 균형의 측면에서 기관분리형은 권력 집중으로 인한 독주나 권력의 남용을 방지할 수 있으며 신중한 결정을 가능하게 한다는 이점을 지니고 있으나, 반면에 지나친 대립으로 능률적이고 효과적인 행정 수행에 지장을 초래할 우려가 있다. 즉 분리형 기관구성은 견제와 균형의 원리로 지방의회와 집행기관의 기능과 권한이 분리됨으로써 상호 대립적인 위치에서 서로를 견제해야 하기 때문에 양 기관간의 관계는 어느 정도의 긴장과 갈등이 내재된 것으로 볼 수

---

3) 하나의 정당이 의회내 2/3이상 혹은 과반수 이상의 의석점유율을 차지하는 '1당 독점형'이나 '1당 우위형'은 특정 정당의 정치적 리더십이 강화됨으로써 신속하고 효과적인 기관 운영을 예상할 수 있으나, 두 개의 정당이 의회내 서로 비슷한 의석점유율을 차지하는 '양당견제형'은 양 정당간의 이해 조정과 협력 여부에 따라 기관 운영의 효율성에 영향을 미친다. 또한 통합형 기관구성의 특징이라 할 수 있는 의회나 집행기관의 유기적인 관계도 의회내 양 정당이 얼마만큼 협조적이냐에 따라, 그리고 각 정당이 집행기관과 어떻게 연계되어 있는가에 따라 상이한 모습을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 3개 이상의 정당 혹은 무소속이 의석을 나누어 점유하는 '정당 약세형'의 경우, 어느 정당도 의회내 다수 의석을 점유하지 못하기 때문에 특정 정당의 정치적 리더십을 기대하기 어렵게 된다. 통합형 기관구성은 지방의회에서 의결기능과 집행기능을 책임지기 때문에 의회와 집행기관의 협조적인 관계가 전제된다 할 수 있으며, 기관 운영의 효과성은 지방의회 내 정당의 정치적 권력 분포에 좌우될 수 있는 특징을 가지고 있다.

있다. 따라서 분리형 기관구성에서는 지방의회와 집행기관의 관계가 중요한 문제로 대두된다고 할 수 있다. 분리형 기관구성의 정책과정에서 나타나는 지방의회와 집행기관의 관계를 크게 협조관계, 갈등·대립관계 및 방임관계 등 세 가지로 나눌 수 있다.(박호숙, 1999)

첫째, 지방의회와 집행기관의 협조 관계는 정치·행정 환경이 안정적이고 양 기관간의 역할이 비교적 명확히 구분되는 상황에 형성되기 쉽다. 또한 의회와 집행기관은 필요에 의해, 즉 지방의원은 집행기관의 공무원으로부터 정책결정에 필요한 정보를 획득하기 위하여, 그리고 집행기관은 지방의원의 의결권을 통해 정책결정이 이루어지게 하기 위하여 협조관계를 지니게 된다. 특히 지방자치단체의 의사결정이 중앙이나 타 지방자치단체에 관련된 지역문제의 성격을 띠는 경우, 지역이익의 옹호라는 측면에서 양 기관은 상호 협력적인 관계를 지니게 된다(K. R. Cox, 1978).

둘째, 갈등·대립관계는 현실적으로 양 기관의 역할과 기능이 완전히 분리되지 않는데서 발생하기 쉽다. 이는 지방의회와 집행기관이 모두 주민의 의사와 이익을 대표하는 기관이기 때문에 정책결정과 집행과정에 서로 간여하게 되는데서 볼 수 있다. 한편, 양 기관의 가치관과 행태상의 차이, 즉 정치성과 주민 대표성을 강하게 의식하는 지방의회 의원과 합리성과 공익의 명분으로 행정 타당성에 초점을 두는 집행공무원 사이에 갈등과 마찰이 발생하는 점을 지적할 수 있다(Barron, J., G.Crawley and R. Wood, 1991).

셋째, 방임적 관계의 대표적인 예는 지방의회 의원들이 행정 타당성 측면에서 집행기관에 협조하는 것이 옳다고 판단하여도 주민들의 반발이나 차기의 선거를 의식하여 중립적인 입장을 취하는 경우가 있다. 반대로 지방의회가 독자적으로 대응·처리하고 집행기관이 방임하는 경우도 드물게 발견되는 데, 이는 특히 상위 자치단체나 중앙정부에 관련된 사안인 경우가 많다(Stoker, G, 1988).

요컨대 분리형 기관구성은 지방의회와 집행기관이 상호 협력과 견제를 동시에 수행해야 하는 특징을 지니며, 따라서 효과적인 기관 운영을 위하여 양 기관간의 협조적인 관계가 중요한 문제로 지적된다.

3. 기관구성의 준거 요인[4)]

1) 주민 대표성

지방자치단체의 바람직한 기관구성은 무엇보다 주민 대표성을 확보해야 한다. 이는 지방자치단체의 민주성과 직결되는 기본 항목으로 기관을 구성하는 방법과 절차상에 주민의 대표기관으로서 어떠한 제도적 장치를 지니는가에 달려 있다.

---

4) 지방자치단체의 기관구성 모형(황아란, 1998) 자료를 재인용

일반적으로 기관구성의 민주성 또는 주민 대표성은 선거라는 절차를 통해 지방자치단체 대표기관으로서의 권위가 부여되지만, 민선 지방공직자의 선출요건과 기관구성 방법에 따라 주민 대표성에 차이를 발견할 수 있다. 즉 민선 지방공직자의 선출을 단순 다수대표제로써 결정하는가, 절대 다수대표제로써 결정하는가, 혹은 일정한 득표요건을 두는가에 따라 주민 대표성의 강조가 달라진다고 볼 수 있다. 또한 주민이 직접 선출에 의한 것인지 간접 선출에 의한 것인가에 따라서도 기관의 주민 대표성에 차이를 둘 수 있을 것이다. 예를 들어 단체장을 주민이 직선하는 경우와 지방의회를 통해 선출하는 경우에는 전자의 경우가 더욱 주민 대표성을 강조하는 제도적 조치로써 이해할 수 있다.

한편, 주민 대표성의 강조는 민선 공직자에게 부여되는 권한과 밀접한 관련을 지닐 뿐 아니라 리더십을 확보하고 뒷받침하는데 있어서도 중요한 요인이 된다는 점에서 기관 운영에 시사하는 바가 크다 할 것이다.(황아란, 1997) 우선 리더십 발휘의 당위성이 주민의 선택에서 기인하는 것일 때 권위 부여와 권한의 행사에 기관구성원의 수용력이 높아진다고 볼 수 있다.

또한 주민 대표성의 강조는 지방자치단체 기관 운영의 주민 대응성과도 깊은 관련을 맺는다. 주민의 이해와 의사를 대표하는 지방자치단체의 기관 운영은 필연적으로 대표선출 과정에서 강조되는 주민 대표성에 따라 공약의 선택을 비롯하여 이를 수행하는 과정에서 재선을 위해 지역주민의 의사와 이해에 민감하게 반응하게 될 것이기 때문이다.

기관구성의 주민 대표성은 기관구성 형태에 상관없이 지방자치의 기본적 요소라는 점에서 어느 경우든 강조된다. 그러나 그 성격에 있어서는 통합형 기관구성과 분리형 기관구성에 차이를 둘 수 있다. 일반적으로 통합형 기관구성에서는 의회 구성원, 즉 지방의원 개인의 주민 대표성을 강조하기보다는 지방의회라는 집합적인 성격의 주민 대표성이 강조된다. 물론 지방의원 개인의 주민 대표성은 소선거구제에 의한 의원 선출방식일 경우 선거 지역구의 주민 대표성을 강조한다 할 것이다.

이와 비교하여 분리형 기관구성에서는 지방의회의 집합적인 주민 대표성뿐만 아니라 집행기관, 즉 단체장의 주민 대표성을 강조하게 된다. 이는 앞서 논의한 선출 방법과 리더십의 발휘와 관련한 것으로 분리형 기관구성의 경우 단체장의 주민 대표성은 다수주의적인 성격이 강하다고 볼 수 있으며, 지방의회의 주민 대표성은 다수주의와 다원주의적인 성격이 병행할 수 있다고 본다.

2) 지방의회와 집행기관의 협력관계

지방의회와 단체장이 추진하는 정치·행정활동은 지방자치단체의 기관구성이 분리형을 취하든 통합형을 취하든 상호 유기적인 관련을 가지고 있다는 점에서 상호 보완적인 협력의 관계를 요구한다. 단체장과 지방의회의 협력은 크게 일방적인 것과 쌍방적인 것으로 분리하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 일방적인 협력관계란 한 기관이 다른 기관을 강제할 수 있는 권한의 우위를

지니고 협력관계를 이끌어내는 것을 뜻하며, 쌍방적인 협력관계는 양 기관이 대등한 권력을 지니고 공동의 목적을 위해 그리고 상호 필요에 의해 협력관계를 형성하는 것을 뜻한다.

그런데 양 기관의 협력관계는 앞서 기관구성의 유형에서 논의하였듯이 통합형과 분리형 기관구성에 따라 차이를 보인다. 통합형 기관구성은 의회가 의결기능과 집행기능을 책임지고 있기 때문에 지방의회와 단체장을 겸직하는 의회의장은 이미 하나의 권력 틀 속에 자리하며, 따라서 의회 우위의 일방적인 협력의 관계가 확보되어 있다.

한편, 분리형 기관구성의 경우는 의결기능과 집행기능이 분리되어 수행되기 때문에 양 기관의 협력관계 정립이 무엇보다 중요한 요소로써 작용할 뿐만 아니라 어떠한 형태의 협력관계를 지니는가에 따라 지방자치단체 기관 운영에 큰 영향을 미친다. 일반적으로 분리형 기관구성의 기본취지는 지방의회와 단체장이 대등한 권력관계를 유지하게 함으로써 상호 균형과 견제를 통해 쌍방적인 협력관계를 지향한다고 볼 수 있다.

그런데 만약 분리형 기관구성에서 양 기관이 권한의 불균형으로 일방적인 협력관계를 유도한다면 일면, 양 기관의 갈등과 대립이 줄어들 것으로 예상할 수도 있으나 이는 다른 한편으로 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째, '균형과 견제'라는 분리형 기관구성의 취지를 살리기 힘들뿐만 아니라 주민의 복리증진을 위한 양 기관의 건전한 정책 대립과 다양한 이해 조정 및 타협의 과정을 생략케 한다는 점에서 문제를 지닌다. 특히 이러한 대립과 긴장의 관계는 분리형 기관구성에서 수용되어야 할 발전적인 측면의 갈등도 포함되어 있음을 상기할 필요가 있다.

둘째, 권한의 불공정한 배분은 상호견제를 통한 균형적 관계 유지를 저해함으로써 오히려 양 기관의 갈등을 유발하게 할 수 있다. 즉 분리형 기관구성에서 양기관의 불균형한 권력관계는 양자간의 권한 다툼으로 관계가 경색되고 나아가 기관 운영에 지장을 초래할 우려가 높을 뿐 아니라 이는 결코 생산적이지도 발전적일 수도 없는 소모적인 갈등이란 점에서만 경계되어야 할 것이다.

3) 지방자치단체 기관 운영의 효율성

기관 운영의 효율성은 지방의회와 집행기관의 효과적인 운영과 전문성을 강조하는 것으로서 이는 지방자치의 성패와 직결되는 문제이다. 우선 기관 운영의 효과성과 밀접한 관련을 맺고 있는 것 가운데 중요한 것은 지방자치단체의 리더십 확보를 들 수 있다. 기관구성 모형의 주요 준거 틀로써 기관 운영의 효율성에 지방자치단체의 리더십을 특히 강조하는 이유는 현실적으로 현행의 지방자치단체는 지방자치제가 정착되는 초기 단계에서 주민의 관심과 지지를 이끌어내는데 주도적인 역할의 필요성이 제기된다는 점과 중앙과 지방간의 새로운 관계 정립에 능동적이고 효과적인 대응의 필요성이 대두되고 있다는 점을 들 수 있다.

지방자치단체의 리더십은 기관구성의 형태와 방법, 지방의회와 집행기관의 권력분포 등 제도적인 차이에 따라 영향을 받는다. 일반적으로 통합형 기관구성에서는 의회 다수당의 대표가

지방자치단체의 리더십을 발휘하게 되는데, 이러한 형태의 기관구성에서는 의결기능과 집행기능을 효율적으로 연계시킬 수 있는 지방의회의 리더십 확보가 특히 강조된다 할 것이다. 한편, 분리형 기관구성에는 집행기관, 즉 단체장의 리더십이 중심이 되며 지방자치단체를 이끌어 가게 된다. 그러나 어떠한 기관구성 형태이든 기관구성 방법상에 리더십을 뒷받침해 줄 수 있는 주민 지지를 확보하는 경우,[5] 지방자치단체의 기관 운영은 보다 강력한 리더십 아래 효과적으로 수행될 수 있다.

한편, 기관 운영의 효율성을 높이는 중요한 요건으로써 전문성과 조직 운영의 효율성이 논의되어야 할 것이다. 이 둘은 정책결정 기능과 집행기능을 원활하게 수행할 수 있도록 뒷받침해 주는데 필수적인 요건이다. 전문성과 조직 운영의 효율은 지방의회와 집행기관 모두에서 요구된다 할 수 있지만, 특히 통합형 기관구성의 경우 지방의회 의장은 단체장을 겸직하기 때문에 집행기관의 조직·운영에 대한 전문성 확보를 위한 제도적 장치가 강조된다.

Ⅲ. 우리나라 자치단체 기관구성 현황과 문제

1. 지방자치단체의 기관구성 및 운영상의 문제점

1) 우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천과정

우리나라 지방자치단체는 1949년 지방자치법이 제정된 이후 오늘에 이르기까지 기본제도는 기관대립형을 유지하고 있다. 그러나 그간 여러 정치적 이유로 지방의회의 구성이 중단되기도 하고 지방자치단체의 장이 중앙에 의해 임명되는 등 엄격한 의미에서 기관대립형으로 운용된 기간은 극히 짧았다.[6]

우리나라의 경우 이전부터 모두 기본적으로 대통령제적 성격의 통치방식을 지방자치제도에도 그대로 적용하여 자치단체장 중심의 기관분립 형태를 유지하는 획일적인 지방자치단체 기관구성이 이루어져 왔다(아래 기관구성 변천사 참조).

1961년 이후 지방자치에 관한 임시조치법(1961년 9월 1일)에서 군자치제, 시장과 군수의 도지사 추천에 의한 내무부장관 제청 후 대통령 임명제 등으로 일관되어 왔다. 그러다 주민직선

---

5) 예를 들어 통합형 기관구성의 경우 비례대표 명부의 1순위라든가 최고 득표를 얻는 지방의원이 의장으로 선출되는 것을 들 수 있으며, 분리형 기관구성의 경우는 특히 단체장의 과반수 득표요건 또는 결선투표제 등을 들 수 있다.

6) 1948년 제헌헌법 제8장의 지방자치 규정과 함께 지방자치가 시작되면서, 최초의 기관구성 형태로는 기초단체장(시읍면장)의 간선, 광역단체장(서울특별지장, 도지사)의 대통령 임명제로 시작되었으며, 지방의원은 주민투표에 의한 선거를 실시한다고 하였으나, 우여곡절 끝에 1952년 기초와 광역의원 선거가 처음 실시되었다. 이후 1961년 군사쿠데타로 지방자치가 중단되어 1991년 지방의회가 다시 직선되기 전까지 약 30년간 중앙집권적 방식의 지방행정기관으로 운영되어 왔다.

에 의한 1991년 지방의원 선거를 실시하여 지방의회를 운영하여 오다가, 1994년 3월 15일「공직선거 및 부정선거방지법」이 제정되어 1995년부터 자치단체장을 포함하는 민선 지방자치시대를 맞이하였고, 2006년 5월 30일 제4대 민선지방선거를 시행하였다.

〈표 1〉 우리나라 지방자치단체의 획일적인 기관구성 변천사

구분	지방의회	자치단체장	기관 구성	지방선거실시
1949.7 (지방자치법 제정)	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관 통합 기관 분립	제1차 지방선거(1952) 지방선거
1956.2	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관 통합 기관 분립	제2차 지방선거(1956) (지방의회,기초단체장)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초단체장· 광역단체장: 임명제	기관 분립	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초단체장·광역단체장: 주민직선	기관 분립	제3차 지방선거(1960) (지방의회,단체장)
1988-1989	원칙:의회구성 경과조치:미구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	---- ---	
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관 분립	제4차 지방선거(1991) (지방의회)
1994.3 (공직선거법 제정)	의회구성 (주민직선)	주민직선	기관 분립	제1기 동시지방선거 (1995.6.27) 제2기 동시지방선거 (1998.6.4) 제1기 동시지방선거 (2002.6.13)

자료) 최진혁외, 우리나라 지방자치 다양화방안, 정부혁신지방분권위원회 T/F 최종보고서, 2006.

이러한 변화를 통해 기관구성의 형태를 살펴보면, 지방자치단체의 장에 대한 선출에 있어서는 임명제를 비롯하여 간선방식, 주민직선방식 등 다양한 형태로 변화를 겪어 왔음을 볼 수 있다. 그러나 한편으로는 우리나라 지방자치단체가 실질적 차원에서의 기관구성의 다양한 변화를 겪었다고는 말할 수 없을 것이다. 왜냐하면 지방의회와 단체장간의 상호 영향을 미치는 권력분립 원칙과 견제와 균형이라는 민주국가의 기본 통치구성 원리하고는 거리가 있는 집행기관장에 대한 다양한 임명방식의 변화만을 보여준 것이기 때문이다(지방행정연구원, 2008).

2) 우리나라 지방자치단체의 기관구성의 문제점

(1) 기관구성의 획일성

우리나라 지방자치단체의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 등의 구분이나 도시지방정부와 농촌지방정부, 인구밀도가 높은 지방정부와 인구규모가 적은 지방정부 등의 구분 없이 모두 획일적으로 동일한 기관구성 형태로 지방정부를 운영하도록 제도화함으로써 발생되는 문제들이 지적되어 왔다[7]. 특히, 기초자치단체와 광역자치단체는 인구, 경제규모, 산업구조, 재정적인 규모 등의 격차가 매우 심하다. 그럼에도 불구하고 아직 이러한 자치단체간의 차별성을 고려하지 않고 지방자치제도를 획일적으로 운영해 왔다. 뿐만 아니라 지역의 요구와 특성, 지역여건을 전혀 고려하지 못하고, 지방자치단체를 구성·운영하기 때문에 지역특성에 따른 주민의 요구에 제대로 대응하지 못하는 행정의 비효율성을 상시적으로 발생시켜 왔다고 본다. 그리하여 제도의 운영상 실패가 발생할 때에는 예상보다 더 큰 과다한 손실이 나타날 우려가 있다는 경고로 상시 지적된 바 있다. 왜냐하면, 전국적으로 획일화 된 자치제도를 운영하면 자치제도의 폐해가 전국적인 영향으로 파급될 수 있기 때문이다.

(2) 견제와 균형 불균형

견제와 균형의 원리에서 볼 때, 기관분리형의 자치단체 운영에 있어서는 기본적으로 단체장과 지방의회가 상호 대등한 위치에서 견제와 균형을 유지해야 하지만, 우리나라의 법적 상황에서는 상호견제 권한이 집행기관의 장에게 더 우월한 지위를 부여[8]하고 있어서 이를 인하여 비생산적인 갈등이 간간히 발생하여 왔다(김성호 외, 1999).

지방의회에 대해서는 지방의회의 의결에 대한 재의요구권, 또는 거부권을 행사할 수 있다.[9] 그리고 재의결된 사항이 다시 '법령에 위반된다고 인정되는 때'에는 대법원에 소(訴)를 제기함과 동시에 집행정지 결정을 신청할 수 있도록 하고 있어(지방자치법 제98조3항), 사실상 지방의회로 하여금 자치단체의 요구에 따라서 재의결할 수 밖에 없는 지방의회의 권한 약화를 가져올 수 있는 제도적 제약을 갖고 있는 상황이다.

---

7) 예를 들면, 기초, 광역지방자치단체 모두 획일적으로 자치단체의 장과 지방의회 간 대립적인 권력분립형으로 구성되어 있고, 지방의회와 집행기관(장)관의 관계에 있어서 전국적으로 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-의회 형태를 가진 획일화된 지방자치제도를 운영하여 왔다. 이는 삼권분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간의 견제와 균형(checks & balances)의 논리를 추구해야 한다는 원칙과도 그리 일치되지 못하는 상황이라고 하겠다.

8) 우리나라 자치단체장의 경우 지방의회 보다 우위에 있는 권한을 보면, 주로 지방자치단체의 집행기관 통할관할권과 지방의회 의결에 대한 재의요구권, 비교적 자유로운 인사권 등이라고 할 수 있다.

9) 지방의회의 의결이 ①월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때(제98조1항), ②예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때 (제99조 1항), ③법령에 따라 지방자치단체가 의무적으로 지출해야 할 경비를 삭감했을 때(제99조 2항), ④비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위해 필요한 경비를 삭감했을 때(제99조 2항 2호), 그 '의결사항을 이송받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여' 자치단체장이 재의를 요구할 수 있는 것으로 되어 있다.

단체장의 부단체장에 대한 인사권에 있어서도[10] 주민의 직선에 의해 선출된 주민대표인 지방의회의 관여를 인정하지 않으면서도 중앙정부의 관여를 인정하고 있다. 특히 일반시의 구청장, 시·군의 읍·면동장과 같은 하급행정기관의 장들에 대해서도 지방의회의 동의 없이 단체장의 임명권이 폭넓게 인정되고 있다. 또한 자치단체장은 지방의회 사무처·국·과장을 비롯한 지방의회 직원에 대한 임명권까지 행사하고 있다. 외국의 지방정부 운영의 경우에는 지방의회가 주요 인사권에 대한 승인 및 견제권한에 있어서 견제와 균형의 원리가 유지된다고 볼 수 있으나 지방의회의 사무직원 인사권조차 지방의회가 아닌 단체장에 주어져 있는 상황에서 지방의회에 대한 견제기능을 확실히 할 수 있다고 장담할 수 없는 상황이다.

비록 지방의회의 자치단체장 견제권으로 행정감사권과 조사권, 그리고 출석요구권 등이 있고, 조례 제정이라는 입법권의 행사를 통해 자치단체장의 정책적 권한을 제약할 수 있다고는 하나, 이러한 권한들은 사후적 통제의 의미를 지니는 데다 권한 행사의 대상이 되는 자치사무 및 단체위임사무의 폭이 좁다는데서 그 실절적 의미가 크게 상실되고 있다. 그리하여 행정사무조사 및 감사에 관련된 서류 제출이나 행정사무 처리 상황에 대한 보고 및 진술을 요구할 수 있다고 해도 집행기관에서 이를 거부하거나 불성실하게 응할 때 지방의회는 이에 대한 대응조치가 한정되어 있어 중요한 견제기능을 수행할 수 없는 상황이다. 또 다른 문제로는 지방자치법상 규정하고 있는 실질적인 지방의회의 권한이 단체장에 비하여 훨씬 미약하기 때문에 결과적으로 지방의회의 행정(집행기관)에 대한 감시기능이 충분히 수행하지 못하고 있다.

지방의회와 집행기관(장)과의 불균형한 권한배분 관계는 양 기관간의 지나친 대립과 갈등의 요인이 될 수 있고, 정치적으로 동일한 정당 소속의 지방의회와 단체장의 경우에는 담합의 소지도 충분히 예견할 수 있다. 따라서 지방자치단체를 대표하는 두 기관의 효과적인 동등한 권력배분 방식의 운영체계 개선이나 책임성을 확보한다는 차원, 행정의 효율성을 극대화 한다는 차원에서 여러 가지 다양한 기관구성 운영방식을 논의할 필요가 있다.

3) 자주입법권의 제약

우리나라 지방자치단체의 자치입법권은 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있고, 자치법 제15조는 “법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항은 개별 법률의 위임이 있어야 한다고 규정함으로써 지방자치단체의 자주입법권을 지나치게 제약한다는 지적이 있다. 이러한 제약으로 인하여 지역주민의 대표자, 대변자 등의 역할을 수행해야 할 지방의회의 경우에는 지방분권 이슈의 촉진, 지방의회의 정책개발능력 제

---

10) 부단체장의 임명과 관련하여 지방자치법 제101조 3항은 특별시와 광역시의 부시장과 도의 부지사는 ‘시도지사의 제청으로 행정자치부 장관을 거쳐 대통령이 임명’하게 하고 있고, 시군자치구의 부단체장은 ‘단체장이 임명’하는 것으로 규정하고 있다.

고, 지방의회의 민주적 합리적 운영, 집행부와의 견제관계 유지 등과 같은 정책 지원 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 자율적으로 의장단의 선출방식이 개선되거나 지방의회의 관여범위 등이 확대될 수 있어야 하는데 자율권의 제약으로 그와 같이 못하였다고 할 수 있다.

집행기관과의 관계에 있어서 이상의 정책적 기능을 보완하기 위해서는 그에 따른 견제능력도 강화시켜야 하는데 그러기 위해서는 입법기관으로서 실질적으로 조례제정에 의한 집행기관의 사무에 대한 통제권 강화 등과 같은 자주입법권의 자율적 운영권을 보장받아야 할 필요가 있었던 것이나 현재의 법적 제약에 의하여 그러하지 못한 상황이라고 하겠다[11].

Ⅳ. 제주형 기관 모형 구성 방향

1. 기관 모형의 예시

지방자치의 발전과 지방민주주의의 실천을 위해서도 지역특색에 맞는 주민직접 참여를 효과적으로 유도할 수 있는 지방자치단체의 기관구성 다양화는 필요하다.

더구나 현대에 와서는 지방자치의 가치와 함께 주민의 입장에서 헌법, 법률, 제도가 운영되고 해석되어야 한다는 것과 이를 위해서 현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합된다. 따라서 우리나라 지방자치제도는 지역적 특성에 맞고 다양하면서도 민주적이고 주민의 욕구에 맞는 선택적 지방자치제도를 구현하는 것이 필요하다.

헌법상, 지방자치법상 불완전하게 지방정부의 지방자치권을 인정하고 있는 상황에서 현행 지방행정체제를 물리적으로 개혁하지 않고도, 지방정부에 대폭적인 자치권을 부여하여 진정한 지방자치 실현이 가능하도록 하는 법·제도적 기반을 마련하기 위한 기관구성 다양화 같은 제도개편 노력도 매우 중요하다.

제주특별자치도는 다른 지방자치단체와는 달리 기관구성에 대한 다양성을 시도할 수 있는 법적 근거를 가지고 있다.「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법」제8조는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례규정으로 지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 '제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리할 수 있다'라고 기관구성의 자율성을 규정하고 있다.

제주특별자치도의 경우 시·군 기초자치단체가 폐지되고 단일 광역자치시스템으로 전환되면서 여러 부정적 현상들이 나타나고 있다. 지역주민의 참여가 보장되는 풀뿌리 민주주의 약화,

---

11) 제주특별자치도 사례로서 제주특별자치도의회가 특별자치도 제도개선안을 정부에 제출하기에 앞서 도의회의 동의를 얻도록 하는 이 사전의결조례안 의결에 대해 제주특별자치도가 재의를 요구하면서 자치입법권의 한계를 보여주었다.

도의회에 비해 비대한 집행기관의 권한, 도-행정시-읍·면동간 비효율적 기능배분, 지역사회 갈등구조가 집행기관과 의회의 갈등으로 변질 등의 비판이 제기되고 있는 시점에서 새로운 형태의 기관구성을 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 그러나 단순히 기관대립형의 부정적 측면만을 강조하면서 기관통합형으로 기관구성을 검토하는 것에서 벗어나 현재 제주특별자치도의 권력구조, 시민의 참여기회 보장, 도의회의 역량 등을 면밀히 고려하면서 기관구성의 방향을 결정해야 할 것이다.

특히 지방정부의 유형을 구성하는 핵심가치로서 지방정부의 주민에 대한 대응역량(Responsiveness to the public), 책임성(Accountability) 그리고 경제적 효율성(Efficiency) 및 효과성(Effectiveness)이 필요하다면, 지방공공서비스의 수혜를 동등하게 제공할 수 있는 평등성(Equality)도 중요한 핵심요소로 볼 수 있다. 이와 같은 핵심가치를 고려하면서 지방정부의 가관구성을 어떻게 만들어 갈 것인가 고민할 때마다 기관구성의 형태는 상당히 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 만일 공공부문에서의 역할을 고려하고, 시장경제의 원리를 도입하여 지역사회에서의 공공서비스의 생산성과 공급, 분배 등을 강조하는 정책에 우선을 두고 있는 public sector-agencies 역할을 강조하는 지방정부의 기관구성이라면 경제발전에 우선하는 기관구성이 될 것이고, 경제성과 효과성 등을 고려하여 신속한 의사결정과 집행이 가능하도록 할 경우에는 행정의 능률성이 최우선시 되는 기관구성이 필요할 것이다.

민주성이 최우선시 되는 조직유형의 경우에는 지방선거제도에 기초하여 대표의원들을 선출한 뒤, 정당간의 협력, 정당 중심의 정치를 실현할 수 있는 정책의 대표성(election manifiesto)에 기초한 정책 수행이 가능한 대표민주주의형(representative democracy) 기관구성이 유리할 것이며, 지역사회의 참여를 최우선시하여, 민주적 포럼과정을 의사결정과정에서의 가장 중요한 부분으로 인식하고 정책 결정, 집행의 합법성을 투표, 선거를 거쳐서 보장받고 실행하자는 조직 형태는 참여민주주의형(participatory democracy) 기관구성이 유리할 것이다.

따라서 향후 제주특별자치도의 기관구성 모델은 우리나라 지방자치의 정책실험적 성격뿐만 아니라 기관구성의 다양성을 시도할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 다음에서 제시하는 기관구성의 모델[12]은 현재 제주특별자치도의 기관구성의 문제점을 보완하면서 선택할 수 있는 좋은 사례가 될 것이다.

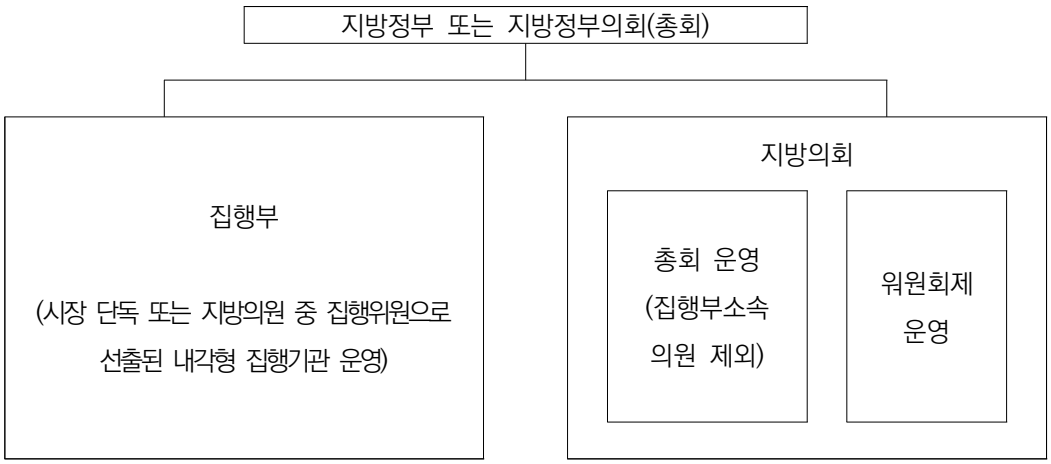
모델1) 내각집행기관 형태

대부분 유럽 선진국에서 보편적으로 채택하고 있는 통합방식에 의한 기관구성 형태로 집행기관과 지방의회간 통합되어 운영되지만 최고 의사결정기관인 지방의회(총회)를 두고 집행기관이 의회와 분리된 내각형 방식의 변형된 통합운영 모델을 고려할 수 있다. 지방의회(총회)는 주요 정책에 대한 승인과 예산 승인, 집행부 구성의 동의와 인사청문회 등의 권한을 가지고,

12) 제시하는 모델은 '지방자치단체 기관구성 다양화 방안(한국지방행정연구원 2006)에서 제시하고 있는 모델을 수정 보완한 것이다.

집행부는 자치단체를 대표하며 주요 정책을 집행하는 서비스 제공 등의 책임을 지며, 의회는 주민을 대표하여 집행부를 견제하고 정책 변경의 제안 등의 기능을 수행한다. 이러한 모델의 특징은 집행부를 구성함에 있어 시장은 의회 다수석을 차지한 당에서 시장을 임명하는 단독형도 될 수 있지만, 지방의원 중에서 선출된 의원을 중심으로 집행부를 구성할 수 있어 책임성을 강화할 수 있다는 점이다.

〈그림 2〉 내각집행기관 모델



선진국의 지방정부들이 대부분 채택하고 있는 기관구성 행태는 기본적으로 지방의회가 중심이 되어 있다. 영국의 경우에도 2000년 이후 다양한 기관구성 유형을 제시하였으며, 그 중에 주민직선의 시장제도는 전체 지방정부의 약 3%도 못 미치고 있다.

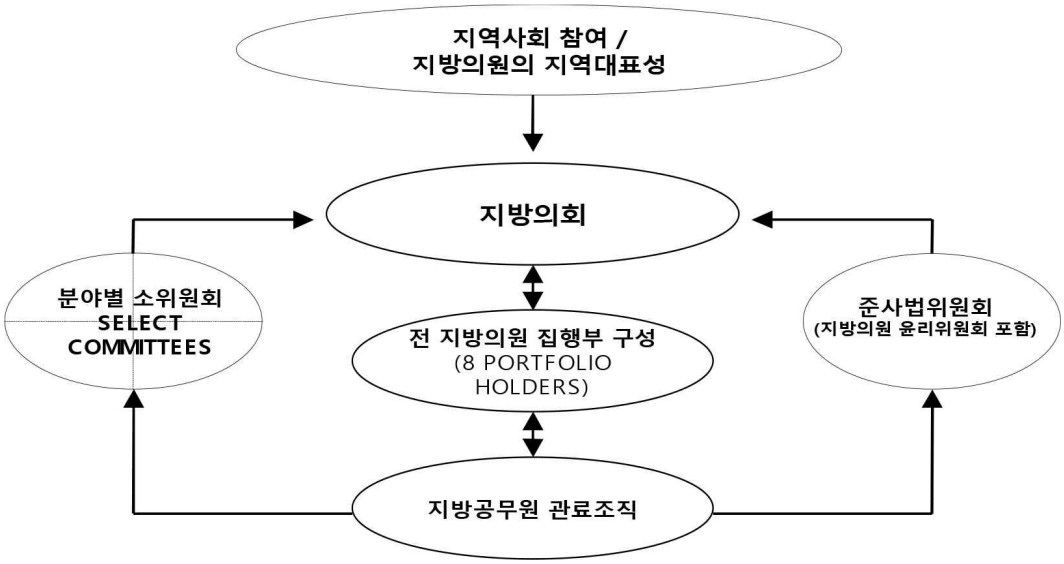
따라서 영국과 미국, 독일과 프랑스, 스페인, 이탈리아 등에서는 대부분 지방 의회를 중심으로 하고, 집행부의 조직을 내각형태로 유지하여 주민과 지방의회 즉 자치정부가 주민 가까이서 밀착형의 기관 운영이 될 수 있도록 유지하는 체제를 선호하고 있다고 판단되며, 이러한 모델은 주로 지방의회를 중심으로 집행기능을 활성화 할 수 있는 〈시장제〉와 〈지방의회(총회)〉의 통합형 또는 〈집행부 내각〉을 구성하도록 여러 가지 다양한 기관구성 형태로 나타날 수 있다.

기관통합형 모델로서 통합형 내각시스템(Cabinet)모델은 지방의회가 집행부조직을 내각형태로 구성하여 주민밀착형 체제이다. 주민과 지방의회가 밀착된 통합 내각시스템 기관 운영 체제로 지방의회를 중심의 기관형태이다[13].

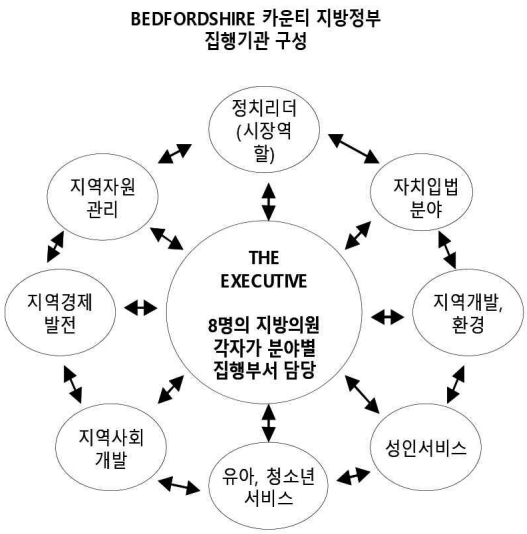
---

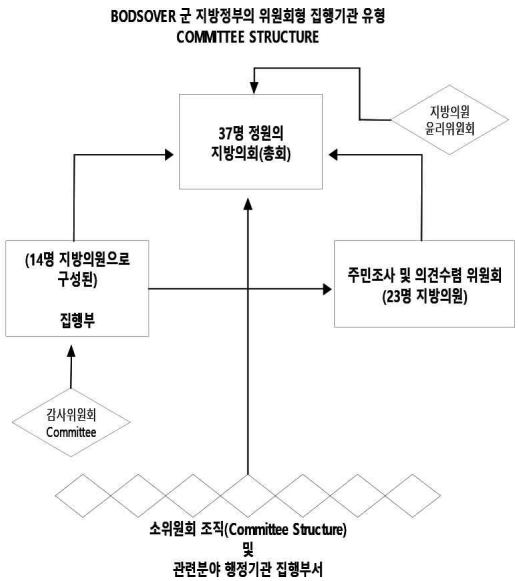
13) 기관 운영 사례는 영국의 인구규모 370,600 정도인 Bedfordshire 카운티 지방정부(County Council)를 들 수 있다.

〈그림 3〉통합형 내각시스템 모델



통합형 내각시스템 모델은 기본적으로 주민직선에 의하여 지방의회를 구성하고, 지방의회로 하여금 정치적 리더를 수장으로 선출하여 집행부를 구성하게 한다. 정치적 리더는 집행부를 책임질 지방의원을 지방의회에 추천하고, 의회로부터 승인받아 집행부를 구성한다.

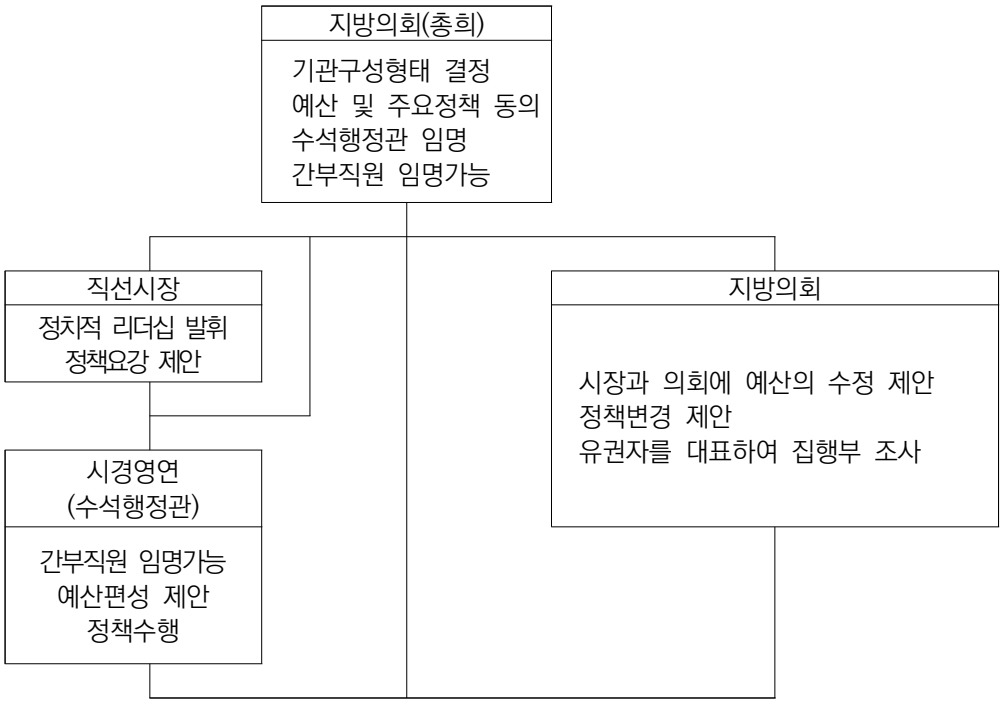




모델2) 시경영인(수석 행정관) 모델

많은 선진국에서 채택하고 있는 형태로 전문행정가에게 일상적 행정권한을 위임하여 처리하도록 하는 형태이다. 통합형 기관구성에 있어서도 전문시경영인을 도입할 수 있으며, 대립형 기관구성일지라도 지방의회가 정한 기준과 범위내에서 행정서비스의 효율성을 책임지게 하는 방식이다. 전문시경영인은 집행기관뿐만 아니라 지방의회에 대한 정책자문과 제언을 하며, 지방공무원의 임용 및 인사에 관한 사항을 총괄하게 한다.

〈그림 4〉 시경영인(수석 행정관) 모델



2. 제주형 기관구성 방안 도입 및 운영 절차

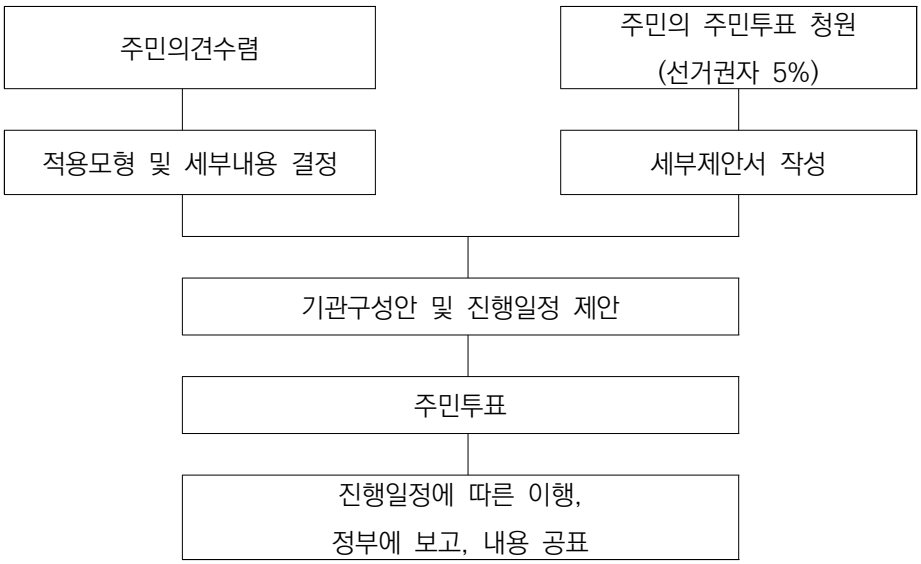
만일 제주특별자치도가 기관통합형을 추진한다면 가장 중요한 점은 지방의원들의 정치적 책임성을 향상시키는 것이다. 이를 위해서 정책결정과정과 집행과정 및 결과에 대해 책임성을 부여하는 제도화가 필요하다. 이는 자치단체로서 제주특별자치도의 민주적 정당성을 높이는 것과 직결되기 때문에 의사결정과정의 투명성을 강조하는 것이다.

기관통합형 제도운영 하에서 지방자치단체 집행부를 구성할 수 있다고 한다면, 이때 단체장과 함께 집행부를 구성하는 지방의원의 수는 비교적 적은 인원으로 구성하는 의사결정의 신속성을 담보할 수 있을 것이다[14]. 동시에 집행부를 구성하지 않는 평의원은 지역주민과의 소통과

접촉기능의 활성화를 위하여 조사기능의 확대와 의정활동 제고를 위한 개인적 역량을 높여나가야 할 것이다. 그리고 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하기 위하여 자치기본조례를 통해 지방의회 직제편성 및 인사권 등을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다.

새로운 제주형 기관구성 형태를 채택할 수 있도록 법제도가 마련된다면 이에 대한 선택은 당연히 주민투표에 의한 주민선택이 우선되어야 할 것이다. 이러한 주민(투표) 선택의 절차는 다음과 같다. 자치단체가 직선시장제와 지방의회와의 기관분립형, 기관통합형 및 절충형 등을 포함하는 새로운 기관구성 형태를 채택하기 위하여 자치단체(시장 또는 지방의회)의 제안 또는 주민의 주민투표 발의에 의해 사전 주민투표를 거쳐 결정한 뒤, 입법청원권에 근거하여 국회 또는 중앙정부에 승인을 요청하는 절차를 밟도록 한다.

〈그림 5〉 기관구성 다양화 방안 선택 절차



V. 결 론

권력구조 논쟁은 단체장 우위적 기관대립형의 문제를 해결하기 위하여 기존의 지방정부 형태 근간을 그대로 두고 보완하여 목적을 달성할 것인가, 아니면 다른 지방정부 형태인 기관통합형으로 바꿔야할 것인가로 부터 출발한다. 이러한 새로운 지방정부 형태를 제주특별자치도에 도입하는 문제는 과연 그 제도를 도입해야 할 필요성을 가지고 있어야 하며, 또한 그 제도의

14) 영국의 예를 보면 법적으로 최대 10까지 집행부 의원 수를 규정하고 있으며, 영국의 평균 집행부의 구성 인원은 8.4명으로 나타났다.

합리성이 발휘될 수 있는 환경을 구비하고 있는가와 밀접하게 관련되는 것이다. 따라서 지금 새로운 제도가 도입되어야 한다고 주장하기에는 이르다고 할 수 있을 것이다.

또한 제주특별자치도 권력구조에 관한 논의는 좁은 의미의 정부형태, 즉 기관통합형, 기관대립형, 절충형, 주민총회형 등에 관한 논의에서 벗어나 보다 넓은 의미의 권력집중이냐 권력분산이냐 하는 권력구조에 관한 문제로 논의의 방향을 설정할 필요가 있다고 생각한다.

지방자치의 본질은 지역문제를 지역실정에 합당하도록 지역주민 스스로가 자율적 의사에 의해 처리하는 것이다. 지방자치단체가 집행기관과 지방의회의 소모적 갈등관계로 인해 자치권력이 효율적으로 행사되지 못한다면 그 결과는 결국 주민에게 돌아갈 것이다. 지방자치단체의 기관구성은 현행대로 전국 모두 획일적인 제도를 채택하는 것은 지방의 특색과 잠재력을 충분히 살리지 못할 가능성이 존재한다. 따라서 농촌과 도시, 도시규모, 여건 등에 따라 적합한 제도를 다원적으로 도입하는 것에 대해 검토하는 것은 충분히 가치 있는 연구이다. 제주가 우리나라의 특별한 지방자치의 선도적 역할을 수행하는 지역임을 감안할 때 제주지역 특성에 맞는 기관구성에 대해 단순한 논의를 넘어 실현가능한 대안을 탐색하는 것은 특별자치도의 취지에 부합하는 바람직한 정책실험이 될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김동훈. (1996). 지방의회와 집행부의 갈등해소방안.「지방자치」, 9월.

김병국. (1996). 민선단체장이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화.「지방행정연구」, 10(1): 1-28.

김성호. (1996). 지방의회의 의정효율성 제고방안.「한국지방행정연구원 연구보고서」, 95-3(제205권).

박경효. (1994). 지방의회와 행정부간의 갈등구조와 그 해소방안.「지방행정」, 43(486): 20-29.

박영도. (1997). 주민의 직접참여통로 확대 ≪21세기를 대비한 지방자치발전 10대 과제≫.「한국지방행정연구원 공청회 종합보고서」, 97-1.

안영훈. (2006). 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안.「한국지방행정연구원 연구보고서」.

안영훈. (2007). 지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구.「한국지방행정연구원 연구보고서」.

이기우. (1996). 지방자치단체장과 지방의회의 갈등과 조정.「지방행정」, 45(515): 28-32.

이달곤. (2004).「지방정부론」. 서울: 박영사.

임성일. (1996).「영국의 지방정부」, 서울: 법경사.

제주발전연구원. (2004).「제주특별자치도 기본방향 및 추진전략」, 제주발전연구원.

정재길. (1991).「지방의회론」, 서울: 박영사.

조창현. (2002).「지방자치학」, 서울: 박영사.

천덕호. (1993). 지방의회의원의 갈등요인에 관한 연구.「지방의정」, 통권19호.

천병태. (1991). 지방의회의 지위와 권한.「자치연구」, 1(1): 1-15.

최봉기 외. (1992). 지방의회와 집행기관 간의 관계에 관한 평가.「한국행정학보」. 26(3).

하혜수. (1994). 직선단체장과 지방의회간의 갈등해결 방안.「지방자치」, 4월.

황아란. (1998). 6·4 지방선거의 변화와 특징.「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」. 1-42.

황아란. (1996). 외국 지방자치제도와 기관구성.「한국지방행정연구원 연구보고서」.

황아란. (1996). 지방선거제도 개선에 관한 연구.「한국지방행정연구원 연구보고서」.

Barron, J., G. Crawley & R. Wood. (1991). *Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors*. Houndmills: Macmillan.

Cox, K. R. (1978). Local Intersts and Urban Politicial Processes in Market. in K. Cox. (ed.) *Urbanization and conflict in Market Societies*. London: Methuen & Co. Ltd.

접수일(2019년 03월 13일)
수정일(2019년 04월 04일)
게재확정일(2019년 04월 22일)

〈국문초록〉

제주형 기관모형 구성에 관한 연구

제주는 2006년 특별자치도 출범으로 분권적 지방자치의 선도 모델임은 분명하며, 지방자치의 목적이 주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 있다. 지방자치의 모범 지역이 되기 위해서는 주민의 자치역량도 중요하지만 이양된 자치권한을 효율적으로 운용할 수 있는 제도적 장치에 대한 검토, 즉, 지방자치단체의 기관 구성이 상호 대등한 위치에서 균형 있는 견제와 비대칭으로 인한 비생산적 갈등이 존재하지 않는지에 대한 검토가 필요하다. 이에 본 연구는 우리나라 지방자치단체의 기관구성 문제점을 제시하고 제주형 기관모형 구성에 관한 방향을 제시하였다. 기관모형의 예시로 첫째, 내각집행기관 형태이다. 통합방식에 의한 기관구성 형태로 집행기관과 지방의회간 통합되어 운영되지만 최고 의사결정기관인 지방의회(총회)를 두고 집행기관이 의회와 분리된 내각형 방식의 변형된 통합운영 모델을 고려할 수 있다. 통합형 내각시스템 모델은 기본적으로 주민직선에 의하여 지방의회를 구성하고, 지방의회로 하여금 정치적 리더를 수장으로 선출하여 집행부를 구성하게 한다. 둘째, 시경영인(수석 행정관) 모델이다. 전문행정가에게 일상적 행정권한을 위임하여 처리하도록 하는 형태이다. 통합형 기관구성에 있어서도 전문시경영인을 도입할 수 있으며, 대립형 기관구성일지라도 지방의회가 정한 기준과 범위 내에서 행정서비스의 효율성을 책임지게 하는 방식이다. 제주가 우리나라의 특별한 지방자치의 선도적 역할을 수행하는 지역임을 감안할 때 제주지역 특성에 맞는 기관구성에 대해 단순한 논의를 넘어 실현가능한 대안을 탐색하는 것은 특별자치도의 취지에 부합하는 바람직한 정책 실험이 될 수 있다.

주제어: 지방자치단체 기관구성, 제주형 기관모형, 내각집행기관 모델, 시경영인(수석 행정관) 모델