



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



박사학위논문

# 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구

제주대학교 대학원

행정학과

현 성 욱

2011년 12월



# 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구

지도교수 황 경 수

현 성 욱

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2011년 12월

현성욱의 행정학 박사학위 논문을 인준함

審査委員長 \_\_\_\_\_(인)

委 員 \_\_\_\_\_(인)

委 員 \_\_\_\_\_(인)

委 員 \_\_\_\_\_(인)

委 員 \_\_\_\_\_(인)

제주대학교 대학원

2011년 12월

The logo of Jeju National University is a circular emblem. It features a stylized flame or torch in the center, with the year '1952' below it. The text 'JEJU NATIONAL UNIVERSITY' is written in an arc at the top, and '제주대학교' is written in Korean at the bottom.

A Study on Strengthening Accountability  
Model of Jeju Special Self-Governing  
Provincial Governor

Sung-Wook Hyun

(Supervised by professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Doctor of Public Administration

2011. 12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY



# 목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 방법	2
제2장 행정책임과 책임확보제도 관련 이론 및 선행연구 검토	4
제1절 행정책임의 의의 및 유형	4
1. 행정책임의 의의 및 유형	4
2. 행정책임과 지방분권	15
3. 행정책임과 행정통제	21
제2절 지방자치단체장 책임확보제도	25
1. 주민자치형 국가의 자치단체장 책임확보제도	26
2. 단체자치형 국가의 책임확보제도	39
제3절 정책적 시사점	59
1. 지방자치단체의 종류	61
2. 사무구분체계 및 기능분담	62
3. 지방자치단체장의 지위 및 권한	67
4. 자치단체장에 대한 통제	78
제3장 제주특별자치도지사의 책임성 사례분석	92
제1절 제주특별자치도의 개념 및 법적 지위	96
1. 특별자치도의 개념	96
2. 특별자치도의 법적지위	97
3. 제주특별자치도의 사무	97
제2절 제주특별자치도지사의 권한	99
1. 자치입법권	100
2. 자치조직권	102
3. 자치재정권	107
제3절 제주특별자치도지사에게 대한 통제	111
1. 중앙통제	111
2. 지방의회 통제	112

3. 감사위원회 통제.....	116
4. 주민통제.....	119
<b>제4장 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형 도출.....</b>	<b>123</b>
제1절 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 설계.....	123
1. 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 설계를 위한 접근틀 .....	123
2. 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 설계.....	126
제2절 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 검증.....	129
1. 모형검증 설계.....	129
2. 설문분석을 통한 모형 검증.....	129
3. 분석의 결과 및 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 도출.....	155
<b>제5장 요약 및 결론.....</b>	<b>157</b>
제1절 연구의 요약.....	157
제2절 연구의 한계.....	159
<b>참고문헌.....</b>	<b>161</b>
<b>부록&lt;설문지&gt;.....</b>	<b>171</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>176</b>

## 표 목차

<표 1>	통제의 원천 및 자율의 정도에 따른 책임유형	7
<표 2>	Bovens의 책임유형	8
<표 3>	책임유형별 가치 및 관계	12
<표 4>	행정이론별 책임성의 강조점과 책임확보방안	12
<표 5>	분권화의 순기능과 역기능	19
<표 6>	분류기준에 따른 행정통제의 유형	22
<표 7>	주민자치와 단체자치의 비교	26
<표 8>	영국의 지방자치단체 계층구조 및 구조조정 추진계획	27
<표 9>	영국의 지방자치단체 유형별 기능배분	29
<표 10>	미국의 지방자치단체 유형별 기능배분	33
<표 11>	미국의 지방정부 기관구성 및 단체장의 역할	34
<표 12>	프랑스의 국가기관과 지방자치단체간 기능배분	41
<표 13>	독일 주에서의 시장선거와 소환	53
<표 14>	단층제와 중층제의 장단점	62
<표 15>	국가·지방자치단체간 단위사무 배분현황	63
<표 16>	지방자치법상 사무구분에 관한 근거	64
<표 17>	연도별 지방이양 추진실적	65
<표 18>	분야별 지방이양 완료 현황	66
<표 19>	선진국 헌법상 인정받고 있는 지방정부의 자치입법권	72
<표 20>	주요국의 국세와 지방세 비율	77
<표 21>	주요 선진국과 한국의 중앙통제 비교	81
<표 22>	지방의회가 보유한 권능의 순응확보 가능성	82
<표 23>	주민투표 실시 현황	87
<표 24>	주민소환 청구 현황	88
<표 25>	중앙사무 권한이양 현황	98
<표 26>	연도별 이양대상사무 건수	99
<표 27>	조사대상자의 일반적 특성	130
<표 28>	권한이양정도에 대한 인식	131
<표 29>	성별에 따른 권한이양정도 인식차 분석	132
<표 30>	직업에 따른 권한이양정도 인식차 분석	132
<표 31>	거주기간에 따른 권한이양정도 인식차 분석	133
<표 32>	연령에 따른 권한이양정도 인식차 분석	133
<표 33>	학력에 따른 권한이양정도 인식차 분석	134



<표 34> 거주지역에 따른 권한이양정도 인식차 분석.....	135
<표 35> 지역실정에 맞는 정책이 증가했는가에 대한 인식.....	136
<표 36> 지역실정에 맞는 정책증가 인식에 대한 차이분석 결과.....	136
<표 37> 정책증가 미흡 원인에 대한 $x^2$ 검정 결과.....	138
<표 38> 기초자치단체 폐지 효과에 대한 인식.....	138
<표 39> 기초자치단체 폐지 효과에 대한 집단별 차이분석 결과.....	139
<표 40> 행정체제 개편방향에 대한 $x^2$ 검정 결과.....	140
<표 41> 기관구성 변경에 대한 인식.....	141
<표 42> 기관구성 변경에 대한 집단별 차이분석 결과 .....	141
<표 43> 권한이양 관련 개선방안에 대한 인식 .....	142
<표 44> 권한이양 관련 개선방안에 대한 요인분석 결과.....	143
<표 45> 권한이양 관련 개선방안에 대한 회귀분석 결과.....	144
<표 46> 권한이양 관련 개선방안에 대한 회귀분석 모형 분산분석표.....	144
<표 47> 내부통제제도 강화에 대한 인식.....	144
<표 48> 내부통제제도 강화에 대한 집단별 인식 차이분석.....	146
<표 49> 중앙통제 감소에 대한 인식.....	146
<표 50> 중앙통제 감소에 대한 집단별 인식 차이분석.....	147
<표 51> 도지사에 대한 견제·감독의 적정성에 대한 인식.....	147
<표 52> 도지사에 대한 견제·감독의 적정성에 대한 집단별 인식 차이분석..	148
<표 53> 통제강화 방향에 대한 $x^2$ 검정 결과.....	149
<표 54> 중앙통제 강화 시 선호방안에 $x^2$ 검정결과 .....	150
<표 55> 내부통제 강화 시 선호방안에 대한 $x^2$ 검정결과 .....	151
<표 56> 감사위원장 선출 및 감사위원회 운영방식에 대한 $x^2$ 검정결과 .....	152
<표 57> 통제관련 개선방안에 대한 인식.....	153
<표 58> 통제관련 개선방안에 대한 요인분석 결과.....	154
<표 59> 통제관련 개선방안에 대한 회귀분석 결과.....	155
<표 60> 통제관련 개선방안에 대한 회귀분석 모형에 대한 분산분석표.....	155

## 그림 목차

<그림 1>	연구의 흐름	3
<그림 2>	영국의 지방행정단위	27
<그림 3>	미국의 지방행정단위	32
<그림 4>	프랑스의 지방행정단위	40
<그림 5>	독일의 지방행정단위	47
<그림 6>	독일 지방자치단체 사무구분 체계	49
<그림 7>	일본의 지방행정단위	54
<그림 8>	기관위임사무 폐지에 따른 새로운 사무구분 체계	55
<그림 9>	단체자치와 주민자치의 융합	60
<그림 10>	우리나라의 지방행정단위	61
<그림 11>	사무구분체계 개선방안	65
<그림 12>	지방자치단체장의 책임수준	124
<그림 13>	“낮은 단계의 책임균형” 상태에서의 책임성 강화 방향	125
<그림 14>	“책임결손” 상태에서의 책임성 강화 방향	125
<그림 15>	“책임과중” 상태에서의 책임성 강화 방향	126
<그림 16>	우리나라의 지방자치단체장 책임확보 구조	127
<그림 17>	제주특별자치도지사 책임확보 구조	128
<그림 18>	제주특별자치도지사 책임성 강화 모형 설계	128
<그림 19>	분석결과를 통해 본 제주특별자치도지사 책임성 강화 모형	156

## 국문초록

지방분권을 추진함에 있어 지방자치단체장에게 적절한 재량을 부여하고, 이에 맞는 통제수단 확보를 통해 지방자치단체장의 책임성을 강화하는 일은 매우 중요한 과제이다. 이 같은 중요성에도 불구하고 지방분권화가 책임을 강화 시키는가 혹은 약화시키는가에 대해서는 학자들 간에 견해가 엇갈리고 있다.

우리나라의 경우 1991년 지방자치가 부활된 이래, 중앙정부 차원에서 지방분권을 주요 국정과제 중 하나로 인식하고 이를 지속적으로 추진해 오고 있다. 하지만, 지방분권과 지방자치단체장의 책임간의 관계에 대한 평가나 연구는 미흡한 실정이다.

한편, 중앙정부는 제주특별자치도를 「지방분권의 시범도」로 지정하면서, 제주특별자치도지사에게 중앙정부의 권한과 사무를 이양하는 동시에 중앙통제의 개선, 내부통제제도의 강화를 통해 책임성을 확보하고자 하였다. 그러나 이러한 제도적 변화가 제주특별자치도지사의 책임성 강화로 이어졌는가에 대한 평가나 연구는 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이로 인해 제주특별자치도 출범을 전후로 한 ‘제왕적 도지사’에 대한 우려가 여전히 해소되고 있지 못한 상황이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 문헌 및 관련 자료를 통한 사례연구와 설문조사를 통해 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형을 도출하고, 이를 검증하고자 하였다. 설문조사는 제주도민을 대상으로 실시하였으며, 통계 프로그램인 SPSS 14.0을 이용하여 분석하였는데, 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이전과 비교할 때 국가사무의 이양을 제외하고, 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펼칠 만큼 충분한 권한이 이양되지 않았다고 평가하고 있다. 이에 따라 제주특별자치도지사에게 더 많은 권한과 사무가 이양될 필요성이 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주민의 권리와 의무의 제한과 관련된 사항, 그리고 공무원 정원 확대 등 비용부담을 수반하거나, 행정효율성을 약화시킬 수 있는 사항에 대해서는 신중을 기할 필요가 있음도 확인할 수 있었다.

둘째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 지역실정에 맞는 정책이 증가하

지 않은 원인으로 권한이양에 따른 행·재정적 지원 부족을 가장 많이 들고 있으며, 권한이양 미흡이 그 다음으로 도지사로의 권한집중, 도-행정시간 기능·역할의 혼선 등 내부적 요인보다는 외부적 요인에 따른 것으로 파악하고 있었다. 따라서 앞으로 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펴기 위해서는 더 많은 권한 및 사무의 이양과 동시에 이에 수반되는 행·재정적 비용에 대한 중앙지원이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.

셋째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 제주특별자치도지사에 대한 중앙통제가 감소되지 않았으며, 내부통제를 강화하기 위한 지방의회 강화 특례, 주민참여특례, 감사위원회 신설 등을 통한 적절한 통제도 이뤄지지 않고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 제주도민들은 제주특별자치도지사에 대한 통제강화 방안에 있어서는 중앙통제의 강화보다는 지방의회, 주민통제 등 내부통제를 강화하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 국회 국정감사, 감사원 감사 폐지에 대해서는 부정적 의견이 많았다. 이는 제주특별자치도지사에 대한 내부통제 제도가 충분히 강화되지 않은 상황에서 중앙통제를 급격히 폐지할 경우 생겨날 수 있는 부작용을 우려하고 있기 때문으로 판단된다.

마지막으로, 제주도민들은 내부통제 강화방안으로 주민통제의 강화를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 한편, 지방의회 강화에 대해서는 동의하면서도 도의회의 원정수 확대, 유급보좌관제 도입에 대해서는 부정적 의견이 많은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 제주도민들은 현재 제주특별자치도지사의 권한과 그에 대한 통제 모두 미흡한 상태에 있다고 판단하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 개선하기 위해서는 더 많은 권한의 이양과 내부통제를 보다 강화하는 것이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 권한이양과 통제강화의 구체적 방안에 대해서는 집단 간에 차이가 있었으며, 따라서 구체적 개선에 있어서는 보다 신중한 접근이 필요하다는 점도 확인할 수 있었다.

한편, 본 논문은 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형을 도출하고자 한 것으로 본 논문의 연구결과를 일반화하여 타 시·도 지방자치단체장에게까지 적용하는 데는 일정한 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도가 “지방분권의 시범도”로써 기능하고 있는 만큼, 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형은 우

리나라 지방분권화의 방향을 가늠하는 중요한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 이미 제주특별자치도법 특례 중 일부가 지방자치법 개정을 통해 일반화된 사례에서 알 수 있듯이, 본 연구의 결과가 우리나라 지방자치단체장의 책임성 강화에도 일정한 기여를 할 것으로 기대한다.

주제어: 지방분권, 행정책임, 행정통제, 재량, 책임균형, 책임결손, 책임과중

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

지방분권이란 중앙정부의 권한과 사무를 지방자치단체장에게 이양함으로써 지방자치단체장에게 적절한 재량을 부여하는 동시에 이에 걸 맞는 통제수단을 확보함으로써 지방자치단체장의 자율적 책임성을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 지방분권을 추진한다고 하여 지방자치단체장의 책임성이 저절로 강화시키는 것은 아니다. 지방분권이 지방자치단체장의 책임성 강화로 이어지기 위해서는 현재의 지방분권 수준을 고려한 적절한 권한의 이양과 통제수단 확보가 요구됨에도 불구하고 그렇지 못한 경우가 적지 않기 때문이다. 이 같은 이유로 지방분권은 지방자치단체장의 책임성을 강화시킬 수도 혹은 이를 약화시킬 수도 있다.

우리나라의 경우 지방분권은 1991년 지방자치제도가 부활된 이래 주요 국정과제 중 하나로 설정되어 왔다. 하지만 지금까지 진행된 지방분권 정책이 지방자치단체장의 책임성 강화로 이어졌는가에 대한 평가는 미흡한 실정이며, 이로 인해 서로 상반된 평가와 주장에 제기되고 있다. 한편에서는 다양한 권한이 지방정부로 이양됨에 따라 나름대로의 혁신성과가 나타나고 있으며 주민과 지방정부간의 거리감이 크게 줄어들었다는 긍정적 평가가 있는 반면, 다른 한편에서는 자치단체장이 인사권과 예산권을 거의 독점함으로써 자치단체장의 리더십이나 역할 여하에 따라 지역사회의 발전과 퇴보가 좌우되는 소위 ‘제왕적’ 자치단체장 제도의 문제점이 생겨나고 있다고 부정적인 평가를 내리는 경우도 적지 않다.

이처럼 지방분권 정책에 대한 서로 다른 평가는 향후 지방분권화의 방향을 규정함에 있어 서로 다른 처방을 낳는 원인이 되고 있다. 현재까지의 지방분권 정책을 긍정적으로 보는 입장은 지방자치단체장의 책임성을 강화하기 위해서는 자치권한을 확대해야한다고 주장하는 반면, 부정적으로 보는 입장은 지방자치단체장의 전횡을 막을 통제장치 마련이 시급하다고 주장한다.

제주특별자치도는 이처럼 지방분권 정책에 대한 평가가 엇갈리고 있는 상황에서

기존 지방분권 정책의 문제점을 해소하고, 우리나라 실정에 맞는 지방분권을 선도적으로 추진하기 위해 출범하였다. 중앙정부와 제주도는 제주특별자치도를 출범시키면서 기존 중앙정부 권한과 사무를 제주특별자치도지사에게 이양하는 동시에 중앙통제의 개선, 내부통제제도의 강화를 통해 자율적 책임성을 확보하고자 하였는데, 이는 현재 우리나라 지방자치제도가 지나치게 중앙집권적인 측면을 갖고 있다는 반성에 기인한 것이다. 하지만 이 같은 제도적 변화가 제주특별자치도지사의 책임성 강화로 이어졌는가에 대한 평가나 연구 역시 미흡하기는 마찬가지이다. 이로 인해 한편에서는 제주특별자치도지사에게 주어진 권한이 미흡하다는 주장이 있는가 하면, 다른 한편에서는 권한 확대에 따른 통제수단의 미흡으로 '제왕적 도지사'의 전횡이 나타나고 있다는 엇갈린 평가가 나오고 있다.

본 연구는 제주특별자치도의 사례를 통해 지방자치단체장의 책임성 강화를 위한 방안을 모색해 보고자 하였다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별자치도법”이라 한다)」 특례를 통해 부여된 여러 가지 제도가 제주특별자치도지사의 책임성 강화에 기여하고 있는지를 평가해 보고, 제주특별자치도지사 책임성 강화모형을 도출·검증함으로써 지방자치단체장의 책임성을 강화시킬 수 있는 방향성을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

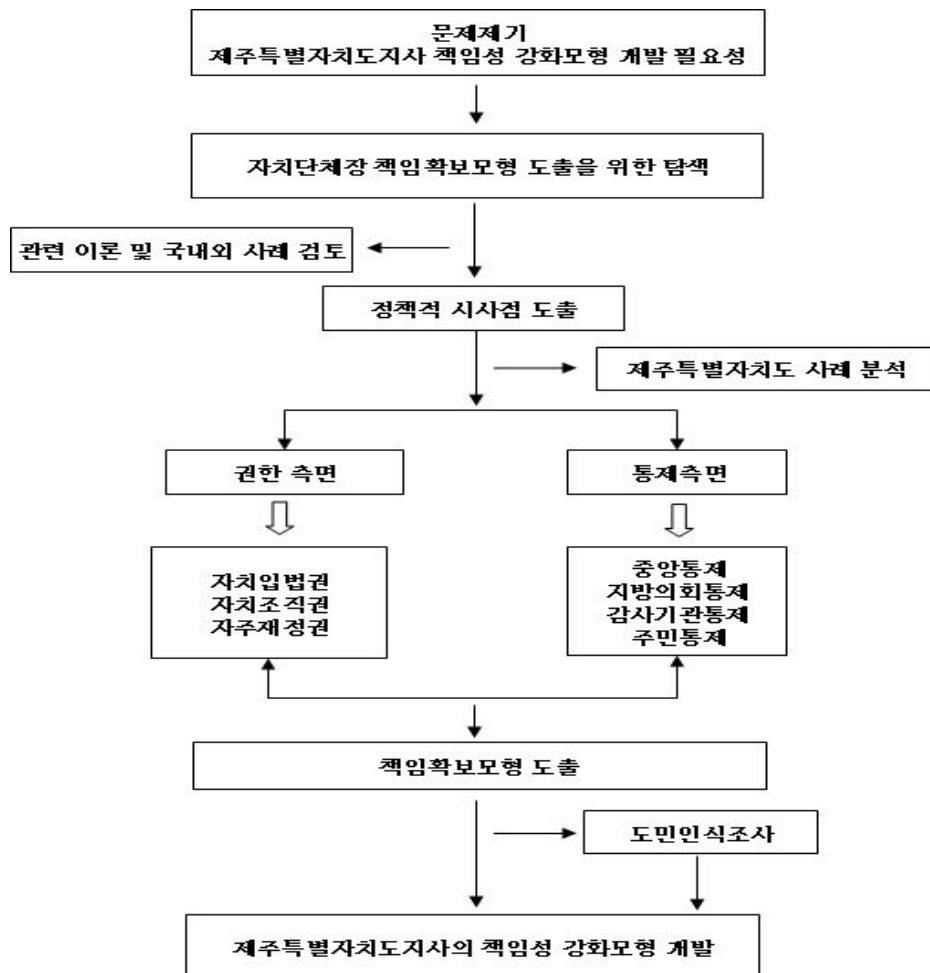
## 제2절 연구의 방법

본 연구는 문헌 및 관련 자료를 통한 사례연구와 설문조사를 통한 실증연구를 병행한다. 먼저 행정책임과 재량, 통제의 개념과 이들 간의 관계에 대한 국내외 학자들의 연구문헌을 검토하였는데, 이를 통해 행정책임은 적절한 재량권의 부여와 이에 걸 맞는 통제수단의 확보를 통해 강화될 수 있음을 확인하였다. 다음으로 선진 외국의 사례를 검토하였다. 지방자치단체장에게 주어진 재량과 이들에 대한 통제가 나라마다 다르고, 각 나라별로도 시대에 지역에 따라 차이를 확인하고, 우리나라 지방자치단체장의 재량과 통제와 비교함으로써 정책적 시사점을 도출해 보았다. 제주특별자치도지사에게 주어진 재량과 이에 대한 통제의 정도는 “제주특별자

치도법” 특례를 통해 확인하였다. 이를 바탕으로 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형 도출을 위한 접근틀과 강화모형을 도출하였는데, 접근틀은 Yimaz(2008)와 Bovens(2008)의 사용한 분석틀 및 개념을 활용하였다.

한편, 도출된 제주특별자치도지사 책임성 강화모형은 질적 연구에 기초한 것으로 모형의 타당성을 객관적으로 검증할 필요가 있었다. 모형의 타당성은 현재 제주특별자치도지사에게 주어진 재량과 통제가 적절한지에 대한 평가를 전제로 하는데, 이를 객관적으로 평가할 수 있는 자료가 제한적인 상황에서 이에 대한 평가는 제주도민을 대상으로 한 설문조사로 대신하였다. 설문조사는 통계 프로그램인 SPSS 14.0을 이용하여 분석하였다. 이 같은 연구의 흐름을 그림으로 표현하면 <그림-1>과 같다.

<그림-1> 연구의 흐름





## 제2장 행정책임과 책임확보제도 관련 이론 및 선행연구 검토

### 제1절 행정책임의 의의 및 유형

#### 1. 행정책임의 의의 및 유형

##### 1) 행정책임의 의의

‘책임’이 무엇을 의미하는가에 대해서 정의하는 것은 결코 쉽지 않다. 이는 책임이 종종 투명성(transparency), 평등(equity), 민주성(democracy), 효율성(efficiency), 대응성(responsiveness), 청렴(integrity) 등을 포함하는 복합적 개념이자, 하나의 개념적 우산(Bovens, 2007: 449)으로 사용되고 있기 때문이다. 따라서 책임에 대한 정의는 학자마다 조금씩 다르기는 하지만, 대체로 두 가지 구성요소를 포함하는 개념으로 보고 있다.<sup>1)</sup>

첫 번째 구성요소는 정보의 제공과 답변의무이다.

Glynn과 Murphy는 “책임이란, 넓게 말하면, 개인 혹은 집단이 그들의 행위에 대해 보고할 의무를 지는 과정(Glynn & Murphy, 1996; Tippett & Kluvers, 2010: 23 재인용)”이라고 정의하고 있으며, Schedler는 책임을 “자신의 행위에 대하여 정보를 제공하고, 설명해야 하는 공직자의 의무(Schedler, 1999: 14)”라고 정의하고 있다.

책임의 두 번째 구성요소는 처벌(punishment) 혹은 제재(sanction)이다.

Mulgun은 “책임의 핵심 관념은 기관 혹은 하급자가 그들의 상급자의 요구에 따라 행동하도록 만들고자 하는 일반적 목적에 기반하고 있으며, 이는 주민, 혹은 그들의 대표자가 공직자에게 답변하고, 설명하고, 제재를 받아들이게 함으로써 공무

1) Davies는 책임은 4 가지 주요 요소를 가지고 있다고 쓰고 있다. 즉, 기준 설정(the setting of standards), 보고의 획득(the obtaining of an account), 정보에 대한 판단(the judging of such an account), 판단으로부터 발생하는 결과(consequences)에 대한 결정(decision)이 그것이다(Davies, 2001: 81; Fisher, 2004: 497 재인용).

원의 행동을 통제하기를 바라기 때문(Mulgun, 2000: 563)”이라고 쓰고 있다.

Behn 역시 “우리가 책임을 지키기 원하는 사람들은 책임의 의미가 무엇인지에 대한 하나의 분명한 이해를 가지고 있다. 책임은 처벌을 의미 한다(Behn, 2003: 3).”고 하여 처벌을 책임의 구성요소로 보고 있다.

결국, 책임이란 “공직자가 그들의 행동 계획, 행태, 그리고 결과에 관하여 공개 하고, 이에 따라 제재가 가해지는 주도적 과정(Ackerman, 2005: 7)” 혹은 “행위자(actor)와 포럼(forum)간의 하나의 사회적 관계로서, 행위자는 그의 행동에 설명하고 정당화할 의무가 있으며, 포럼은 질문하고 판단을 내리며, 행위자는 결과에 직면하게 되는 관계(Bovens, 2007: 452)”라고 정의할 수 있다.

한편, 국내외 학자들 간에 있어 accountability와 responsibility간의 차이에 대해서는 해석상의 적잖은 논란이 제기되고 있는 바, 본 논문에서는 이를 보다 명확히 규정하여 사용하고자 한다.

먼저 국내학자들의 경우, 이광중(2005)은 accountability를 책무로 해석하고, 책임을 뜻하는 responsibility와 구분하고 있다. 그러면서도 accountability를 객관적 책임(objective responsibility)과 상당히 유사한 것으로 분류하고 있는가 하면, responsibility를 윤리적인 책임으로, accountability를 법률적인 책임으로 해석하고 있기도 하다. 한편, 이종수·윤영진(2006: 196)은 accountability를 변명적·법률적·제도적 책임성으로, responsibility를 자율적 책임성으로 구분하여 사용하고 있고, 김성호(2003)는 행정책임을 객관적 책임(objective responsibility)과 주관적 책임(subjective responsibility)으로 구분하고 있으나, 논문제목에서는 책임을 뜻하는 용어로 accountability를 사용하고 있다.

외국의 경우도 이 둘을 구분하여 사용(Thynne & Goldring, 1981; Harmon & Mayer, 1986)<sup>2)</sup>하는 경우가 있는가 하면, 그렇지 않은 경우도 있다. 이 같은 현상이 나타나게 된 원인은 크게 두 가지로 설명할 수 있는데, 첫째는 외국의 경우도 특히 프랑스, 포르투갈, 스페인, 독일, 네덜란드와 같은 나라들의 경우 accountability와 정확한 의미를 갖는 단어를 갖지 못하거나 이 둘을 의미론적으로 구분할 수 없기 때문(Bovens, 2007: 449)이고, 둘째는 accountability란 용어가 외부적 조사(external scrutiny)라는 본래 자신의 핵심적 의미를 넘어 Friedrich가 사용한 양심

2) Harmon & Mayer(1986: 47)는 accountability를 objective responsibility라고 쓰고 있다

(conscience) 혹은 도덕적 가치(moral values)와 같은 개인의 내적 책임까지를 포함하는 개념으로 사용되는 사례가 증가하고 있기 때문(Mulgan, 2000)으로 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

Mulgan(2000: 558)에 따르면, accountability의 개념 확장과 동시에 responsibility가 점차 개인적 의무, 행동의 자유와 권한과 같은 공적 행위의 내부적 관점에 좀 더 초점을 맞추는 개념적 축소의 결과, 예전에는 accountability가 responsibility의 한 부분으로써 인식되어져 왔던 반면, 지금은 오히려 responsibility가 accountability의 한 부분(내부적 관점)으로 인식되는 경우도 발생하고 있으며, 그 결과 'accountability'와 'responsibility'를 구분하는 새로운 중간지점이 모색되고 있다고 쓰고 있다.

결국 'accountability'는 보고에 대한 요청, 합법화에 대한 요구, 제재의 부과와 같은 accountability의 핵심적 개념 영역 이었던 조사의 외부적 기능에, 반면 responsibility는 개인적 과실(personal culpability), 도덕성(morality) 그리고 전문적 윤리(professional ethics)와 같은 내부적 기능에 초점을 두는 것으로 표현되어지고 있다 할 수 있다.<sup>4)</sup>

본 연구의 목적이 법·제도적 측면에서 책임의 문제를 고찰하고자 하는 데 있고, 주관적 책임의 경우 분석을 위한 틀로서는 적합지 않다고 판단됨으로, 여기서는 법적·제도적·객관적 책임을 뜻하는 accountability라는 용어를 책임이라고 규정하여 사용하고자 한다.<sup>5)</sup>

## 2) 행정책임의 유형

책임의 유형은 기준에 따라 다양하게 제시될 수 있는데<sup>6)</sup>, 대표적인 유형으로는

- 3) Dubnick(2002: 3-4)은 accountability를 정의 내리기 어려운 이유로 첫째, 어원(the word's etymology)과 개념적 역사(conceptual history)간의 차이, 둘째, 책임이라는 단어 자체의 모호성(ambiguity), 셋째, accountability를 대체할 다른 언어의 부재로 설명하고 있다.
- 4) 이러한 구분은 김성호(2003), 이종수·윤영진(2006)의 구분과 유사하다.
- 5) responsibility라는 용어의 경우 accountability와 중복되지 않거나, 책임과 동일한 의미로 사용되어 지는 경우에는 책임으로 사용하고, 구분할 필요가 있을 시에는 주관적 책임으로 규정하여 사용하겠다.
- 6) 엄석진(2009: 61)은 “최근에는 책임성의 다면적 성격을 포괄하는 광의적 개념이 보편적으로 받아들여지고 있다. 즉, 책임성이 어떤 하나의 특정한 측면에서만 접근하지 않고, 법적, 조직적, 재무적, 전문적, 정치적, 도덕적 측면을 모두 포괄하는 복합적 개념으로서 정의되는 것이다”라고 주장하면서 책임유형을 복합적 책

Romzek & Dubnick(1987)과 Bovens(2007)의 구분을 들 수 있다.

Romzek & Dubnick(1987)은 통제의 원천(내부통제와 외부통제)과 강도(높고, 낮음)에 따라<sup>7)</sup>, 계층적 책임(bureaucratic accountability), 법적 책임(legal accountability), 전문가적 책임(professional accountability), 정치적 책임(political accountability)으로 구분하였다.

<표-1> 통제의 원천 및 자율의 정도에 따른 책임유형

		통제의 원천 (Source of Agency Control)	
		내부적	외부적
통제의 정도 (Degree of Control Over Agency Action)	높음	계층적(bureaucratic)	법적(legal)
	낮음	전문가적(professional)	정치적(political)

출처: Romzek & Dubnick(1987: 229), 엄석진(2009b, 62).

한편, Bovens(2007: 454-460)는 ① 누구에게 책임을 지느냐(to whom is account to be rendered)를 기준으로 정치적 책임(political accountability), 법적 책임(legal accountability), 행정적 책임(administrative accountability), 전문가적 책임(professional accountability), 사회적 책임(social accountability) 등으로 구분하고 있으며, ② 행위자가 누구이냐(who is actor)를 기준으로 공동 책임(corporate accountability), 계층적 책임(hierarchical accountability), 집단적 책임(collective accountability), 개인적 책임(personal accountability)으로, ③ 행위의 관점(which aspect of the conduct)을 기준으로 재정적 책임(financial accountability), 절차적 책임(procedural accountability), 결과적 책임(product accountability)으로, ④ 복종의 성격(the nature of the obligation)을 기준으로 수직적 책임(vertical accountability), 사선적 책임(diagonal accountability), 수평적 책임(horizontal accountability)으로 구분하는 등 여러 가지 유형으로 구분하고 있다.

임성의 구성요소, 하위범주로 구분하기도 한다.

7) Romzeck(2000: 148)은 이를 각각 '통제 혹은 기대의 원천(Source of Expectations and/or Control)', '자율의 정도(Degree of Autonomy)'로 나누어 구분하기도 한다.

〈표-2〉 Bovens의 책임유형

기 준	책임유형
누구에게 책임을 지는가	① 정치적 책임, ② 법적 책임, ③ 행정적 책임, ④ 전문가적 책임, ⑤ 사회적 책임
행위자가 누구냐	① 공동 책임, ② 계층적 책임, ③ 집단적 책임, ④ 개인적 책임
행위의 관점	① 재정적 책임, ② 절차적 책임, ③ 결과적 책임
복종의 성격	① 수직적 책임, ② 사선적 책임, ③ 수평적 책임

출처: Bovens(2007: 454-461)를 참고하여 필자가 작성.

본 논문에서는 누구에게 책임을 지느냐를 기준으로 정치적 책임, 법적 책임, 계층적 책임, 전문가적 책임, 사회적 책임으로 구분하여 살펴보기로 하겠다.<sup>8)</sup>

### (1) 정치적 책임(political accountability) : 대표자, 정당, 유권자, 미디어

정치적 책임은 민주주의 하에서 가장 중요한 책임 유형 중 하나이자, 주인-대리인 관계의 연결고리에 따라 실행된다. 즉 유권자는 대표자에게, 대표자는 장관에게 장관은 자신의 권한 중 대부분을 부하 직원 혹은 다양한 부분에 위임하는 데, 정치적 책임 메커니즘은 이러한 위임의 방향과 정확하게 반대방향으로 작동(Bovens, 2007: 455)하면서 책임을 지도록 하는 것을 의미한다.<sup>9)</sup>

책임의 정치적 형태는 민주적 과정과 선거 절차에 관한 주요 논쟁에 있어서 적합하며, 따라서 선거는 대의 민주주의에서 특별한 지위를 갖고 있다.<sup>10)</sup> 그 다음으로 중요한 것이 의회의 존재이다. 의회는 대의민주주의의 핵심 단위이며, 선출직 의원들이 지역 관료들보다 지역 주민의 요구와 선호에 좀더 반응적인 인센티브를 갖고 있으며 좀 더 하향적으로 책임을 갖는다는 것을 가정하고 있다. 선출직 지방의원과 집행부 간의 관계는 예산 계획, 집행, 그리고 모니터링과 평가 등을 포함한

8) 누구에 대해 책임을 지느냐에 따라 책임의 성격과 책임성의 확보방안이 달라지게 된다(엄석진, 2009b: 61).

9) 이처럼 외부적이고 낮은 수준의 통제가 이루어지는 정치적 책임성은 기관외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 의미한다(엄석진, 2009b: 63).

10) 선거란, 주민들이 선출된 공직자들로 하여금 선거를 통하여 그들의 행위와 성과에 대해 설명하도록 하는 과정이며, 많은 약점에도 불구하고 일정한 자격을 갖춘 모든 지역 주민들이 결과에 대하여 자신의 목소리를 낼 수 있게 해 주고 의사 결정권자가 책임을 지도록 할 수 있는 가장 중요한 방법이다(Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet, 2010: 269).

다. 지방의원들은 공공 재정 관리의 전 과정에 걸쳐 집행 부서를 감시하고, 집행부에 끊임없는 피드백을 제공한다. Broadbent & Laughlin(2003: 24)은 유권자들이 정부에 대해 책임에 대한 권리를 가지고 있지만, 그들의 행동에 대해 직접적 통제를 할 권리를 갖고 있지 않으며, 따라서 실질적 효력은 정부 내의 당선자들에 의해서만 행사될 수 있다고 주장한다.

한편, 미디어의 경우 정치적 책임에 포함하는 경우(Bovens, 2007)가 있는가 하면, 신문보도, 공청회 등을 비공식적 절차로 보아 이를 공적 책임(public accountability)으로 보는 경우(Sinclair, 1995)도 있다.

## (2) 법적 책임(legal accountability) : 법원

법적 책임이란 법적으로 부과된 의무를 이행하여야 할 책임으로서 법적 의무를 이행하지 않을 경우 법적인 제재를 수반하는 책임(이광중, 2005: 42)을 의미한다. 외부적이고 높은 수준의 통제가 이루어지는 법적 책임성은 이처럼 법적 제재 및 계약적 책임이 부가되는 개인이나 집단에게 주어지는 의무적 관계를 지칭하는 것(엄석진, 2009b: 62)이라 할 수 있다.

법적 책임은 민법, 형법, 행정법, 행정절차법 등 미리 규정된 세부적 법적 기준에 기초하여 이루어지는 만큼, 책임 중 가장 모호하지 않은 책임 유형(Bovens, 2007: 456)이라 할 수 있다.

한편, 계층적 책임(혹은 관리적 책임)이 계층제적 관계 속에서 상사의 부하에 대한 보상과 처벌에 근거하는 반면, 법적 책임성은 상호 자율성을 가지는 수탁기관이 과 감독기관간의 공식적이거나 암묵적인 위탁계약에 근거한다는 점에서 계층적 책임성과 구별된다(엄석진, 2009b: 63).

## (3) 계층적 책임 (bureaucratic accountability) : 회계원, 검사자, 감독관

계층적 책임(bureaucratic accountability)과 관리적 책임(managerial accountability), 행정적 책임(administrative accountability)은 모두 상급자가 하급자에게 위임한 업무들에 대한 실적을 보고하도록 하고 있는 계층제 내에 존재하는

개인적 위치라는 가치에 의해 생겨난다는 점에서 동일한 것으로 해석되기도 하지만, 이를 구분하기도 한다.<sup>11)</sup>

내부적이고 높은 수준의 통제가 이루어지는 계층적 책임성은 관료제의 최고위층의 우선순위에 초점을 맞추게 된다. 동시에 공무원이 상급 공무원의 명령이나 지시, 조직 내 표준운영규칙(SOP: Standard Operation Procedures)이나 내부적 규율을 통해 감독이 이루어지며, 이와 같은 감독체계는 법이나 규칙으로 명시된다(엄석진, 2009b: 62).

정치적 책임이 자신들에게 권한을 부여해 준 유권자들에 대하여 책임을 지는 정부에 대하여 적용되는 것이라면, 계층적 책임(혹은 관리적 책임)은 그들에게 위임된 책임에 대해 적용되는 것(Broadbent & Laughlin, 2003: 24)이라고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

#### (4) 전문가적 책임(professional accountability) : 전문가 동료

전문가적 책임이란 "고용인으로 하여금 그들의 가진 전문성과 특별한 기술을 통해 직무를 완성할 수 있도록 조직 활동의 통제를 그들의 손에 맡기는 것(Romzek & Dubnick, 1987: 229)"이다.

내부적이고 낮은 수준의 통제가 이루어지는 전문가적 책임은 정부가 기술적으로 어렵고 복잡한 문제를 다루게 됨에 따라 그 중요성이 더해지고 있다.<sup>13)</sup> 관련 기술이나 전문지식을 가진 전문가들이 업무에 대한 재량권을 행사하면서 과업을 추진한다는 의미에서 전문가적 책임은 기관 행위에 대한 통제권을 업무를 수행하는 공무원에게 준다는 데에 그 특징이 있다(엄석진, 2009b: 63).

Harmon & Mayer는 "공직자의 행동은 어떤 의미로는 전문적으로 광의의 책임

11) Sinclair는 "관리적 책임은 투입과 산출 혹은 성과에 대한 모니터링에 초점을 두는 반면, 행정적 책임은 그것에 의해 투입이 변화될 수 있는 과정에 대한 모니터링에 관심을 두고 있다는 점에서 이 둘을 구분될 수 있다(Sinclair, 1995: 226)"고 쓰고 있다.

12) Broadbent와 Laughlin은 책임에 대한 논쟁의 핵심은 "관리적(managerial)"과 "정치적(political) 혹은 공적(public)" 책임 형태간의 구별에 있다고 보았다(Broadbent & Laughlin, 2003: 24).

13) Friedrich는 행정 분야 문제의 복잡성의 증가는 전문적 능력을 요구하며, 전문가 집단만이 행정가의 활동과 정책을 효과적으로 판단할 수 있다고 주장했다. 그는 "행정가의 활동은 행정가들이...기술적 과제와 관련된 인류 지식의 총체에 대한 적절한 고려가 없는 것을 채택한다면...무책임한 것이다(Friedrich, 1940: 403)"라고 주장함으로써 전문가적 책임을 강조하였다.

은 지는 것으로 마음가짐과 도덕성, 양 측면을 요구하는 것이라고 쓰고 있다. 또한 전문가적 책임은 행동의 결과를 평가할 수 있는 과제에 대한 충분한 지식과 동시에 활용 가능한 지식을 개인적 이익을 배제한 채 객관적으로 저울질 할 수 있는 능력을 보유하는 감각을 필요로 한다(Harmon & Mayer, 1986: 400).”고 쓰고 있다.

Romzek & Dubnick(1987: 229)은 “공직자들에게 전문적 역량이 요구되는 동시에 이들에게는 직무를 수행할 수 있는 충분한 권한권이 주어져야 한다.”는 점을 강조하고 있다.

한편, Mulgun(2002: 558-559)은 “전문가적 책임이 조직 외부로부터의 철저한 통제를 의미한다기보다는, 전문가의 기술적 기식에 대한 신뢰를 바탕으로 한 전문적 권한에 좀더 초점이 맞추고 있기는 하지만, 책임 기대의 원천이 내부적이라고 할지라도 그들은 조직에 대해 내부적(internal)이지, 개인에 대해 내부적인 것은 아니며, 궁극적으로는 그들의 행정적, 정치적 상관에 대해 책임을 져야 한다는 것을 뜻한다.”고 주장하고 있다.

#### (5) 사회적 책임(social accountability) : 주민, 시민사회 조직, 이익집단, 이해관계자

사회적 책임이란 “주민 참여(civic engagement)에 기초한 책임 확립을 위한 하나의 접근 방식으로써, 일반 주민 혹은 주민사회 조직이 직접 혹은 간접적으로 책임 강제에 참여하는 것(Malena, Forster & Singh, 2004: 1)”이라고 일반적으로 정의 내릴 수 있다.<sup>14)</sup> 사회적 책임을 강조하는 학자들은 국가와 시장의 두 위기에 대한 극복방안으로써 주민참여(civic engagement)를 제안한다.<sup>15)</sup>

이상의 책임유형은 서로 다른 가치를 강조하고 있다. 즉 정치적 책임은 민주주의를, 법적 책임은 법치주의를, 계층적 책임은 관료주의를, 전문가적 책임은 전문가

14) Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010), Ahmad(2008), Ackerman 등도 이와 거의 유사한 의미로 사용하고 있으며, 사회적 책임의 구체적 예로 들고 있는 시위(public demonstration), 지지 활동, 폭로 기사 등의 전통적 형태와 행정부의 내부 책임 메커니즘의 효과성을 증대시키기 위한 노력의 일환으로써의 위원회의 주민참여, 공청회, 감시 기구 등은 행정예의 주민참여의 형태와 거의 일치한다.

15) Ackerman(2005: 2)은 시장실패는 공공재에 대한 무임승차 문제(free-rider problem)를 극복할 수 있는 사유재(private goods)의 대안적 자원과 이타적 사회조직을 추구하는 선협적 소비자(proactive consumers)를 통하여 바로 잡힐 수 있다고 주장한다.



주의를, 사회적 책임은 주민참여를 강조한다고 볼 수 있다.

<표-3> 책임유형별 가치 및 관계

책임 유형	강조되는 가치	통제자와 관료의 관계	관계의 토대
정치적 책임	반응성	유권자/대표자	유권자에 대한 반응
법적 책임	합법성	입법가/집행가 주인/대리인	신탁
계층적 책임	효율성	상사/부하	감독
전문가적 책임	전문성	아마추어/전문가	전문가에 대한 신뢰

출처: Romzek & Dubunick(1987: 230).

한편 행정이론에 따라 책임유형에 대한 강조점과 책임성 확보를 위한 통제방안에 대한 강조점이 다르다. ① 고전적 행정이론가들은 법적 책임성과 계층적 책임성을 강조하며, 대의정치를 통한 외부통제를 중시한다. ② 신행정학이론가들은 정치적 책임성과 전문가적 책임성을 강조하며, 시민참여를 통한 외부통제와 교육을 통한 내부통제를 강조한다. ③ 신공공관리론자들은 책임성 담지자의 전환 및 법적 책임성을 강조하며, 책임성 확보를 위해 본인-대리인간 유인구조의 일치와 구조조정·민영화 등을 통한 외부통제를 강조한다. ④ 거버넌스 이론은 정치적 책임성을 강조하며, 학습과 신뢰, 규범의 공유를 통한 내부통제를 선호한다(엄석진, 2009b: 65-70).

<표-4> 행정이론별 책임성의 강조점과 책임확보방안

구 분	강조점	확보방안	확보수단
고전적 행정이론	법적, 계층적	외부통제	대의정치
신행정학	정치적, 전문가적	외부통제	시민참여
		내부통제	교육
신공공관리론	법적, 책임성 담지자의 전환	외부통제	본인-대리인간 유인구조의 일치, 구조조정·민영화
거버넌스론	정치적	내부통제	학습과 신뢰, 규범의 공유

출처: 엄석진(2009b)을 참고하여 필자가 재작성.

### 3) 행정책임에 대한 선행연구의 검토

책임이란 개념은 마치 카멜레온과 같아서(Sinclar, 1995), 이를 정의하기란 쉽지 않다.<sup>16)</sup> 더욱이 Mulgan(2000)이 주장하는 것처럼 accountability라는 용어가 본래 자신의 핵심적 의미를 넘어 개인적·내적 책임까지를 포함하는 개념으로 사용되는 사례가 증가함에 따라 더더욱 책임이 무엇인가를 정의하기가 어려워지고 있다. 이로 인해 Bovens(2007)가 주장하는 바와 같이 책임은 종종 투명성, 평등, 민주성, 효율성, 대응성, 청렴 등을 포함하는 복합적 개념이자, 하나의 개념적 우산으로 사용되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 책임은 정보의 제공과 제재가능성을 그 구성요소로 하고 있다고 할 수 있다. Tippett & Kluver(2010)<sup>17)</sup>에 따르면 책임에 있어서 가장 중요한 요소는 강제적 보고의무와 정보의 제공이라고 하고 있다. Kluver & Tippett(2010)<sup>18)</sup>의 연구에서도 공직자와 의원들은 정보를 책임의 중요한 요소로 받아들이고 있다고 쓰고 있다. 제재 가능성(the possibility of sanctions)이 책임의 구성적 요소인가는 논쟁거리 중 하나이다. 하지만, (실제 제재가 부과되는가가 아니라) 제재의 가능성은 애매한 정보의 제공과 보고할 의무를 지는 것 간에 차이를 만들어 낸다는 점에서 중요한 구성요소라고 보아야 한다는 Bovens(2007: 451)의 주장은 상당한 설득력이 있다고 본다.

어떠한 유형이 책임이 더 중요한가라는 문제 역시 오래전 Finer와 Friedrich의

---

16) Sinclar(1995)는 Victorian 주 정부의 최고책임자 15명을 대상으로 한 인터뷰를 통해, 책임의 낡은 공식(old formulas of accountability)은 오늘날 행정이 처한 다양하고 복잡한 환경에서 책임을 다할 수 있도록 하는데 점점 부적합하다는 사실이 들어났다고 결론짓고, 따라서 행정 시스템을 설계하거나 개혁하려는 경우 한 가지 논리에 적합하도록 설계된 단일 유형의 책임을 제도화하는 데 집착해서는 안 된다고 주장하고 있다.

17) Tippett & Kluver(2010)는 Victoria 주 78개 자치단체별로 각 자치단체마다 의원 10명, 공직자 10명을 대상으로 책임에 대한 설문지를 통해 조사하였다. 빈도분석 결과 공직자와 의원들은 정보를 책임에 있어서의 근본적 요소로 파악하고 있음을 밝혀내고, 이를 바탕으로 교차분석을 실시하였다. 그 결과는 정책결정과정의 참여와 강제적 보고의무가 정보의 제공, 결과적으로는 책임에 있어서 중요하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 한편, 지방의원들이 예산결정과정에서 단지 예산개요만을 받아 보고 있는가라는 질문과 지방의원들이 공직자들이 그들에게 제공한 성과자료를 이해하지 못한다고 보느냐는 질문에는 그렇지 않다고 응답한 사람이 그렇다는 응답자보다 많았다.

18) Kluver & Tippett(2010)는 위와 동일한 설문조사를 통해 이번에는 요인분석을 실시하였다. 그 결과는 공직자와 의원들은 4가지 요소(정보, 가치, 강제, 관계)를 책임의 중요한 요소로 받아들이고 있으며, 책임과 책임관계의 관리에 대한 개인적 사고방식은 그들의 개인적 가치에 의해 규정됨을 밝혀냈다는 점을 중요한 성과를 평가하고 있다.

논쟁을 시발점으로 하여 지금껏 확산되어 왔지만 여전히 풀리지 않는 숙제로 남아 있다.<sup>19)</sup> Finer(1936: 571)가 Friedrich의 기고문에 대해 “정치적 통제의 중요성보다...중요한 것은 없다.”라고 강조하면서 촉발된 이 논쟁에서, Finer는 외부기관으로부터의 통제가 약화되면 권력을 남용하게 되는데 이는 역사의 과정을 통하여 입증된다고 하면서, 관료의 재량권을 강력하게 제한할 필요가 있다고 주장한다. 그는 더 나아가 “공무원들은 그들 자신의 방향을 결정할 수 없다. 그들은 대중을 대표하는 선출직 의원들에게 책임을 지며, 이러한 것들이 공무원들에게 기술적으로 가능한 가장 최소한의 수준에서의 행동의 방침을 결정하는 것이다(Finer, 1978: 411-12; Dunn & Legge Jr, 2000: 76 재인용).”라고 주장한다.<sup>20)</sup>

이에 반해 Friedrich는 행정 재량의 확대를 주장했다. 그는 재량권을 갖고 있는 행정인들이 책임 있게 행동하도록 하는 일은 쉬운 일이 아니며, 행정인들로 하여금 책임 있게 행동하도록 하기 위해서는 어떠한 제도적 장치보다도 사실상의 심리적 요소가 더 중요하다고 보았다. Friedrich는 행정가들의 행동을 유도하는 기준으로써 전문적 지식(professional knowledge)과 민심의 고려(popular sentiment)라는 이중적 기준<sup>21)</sup>을 지지 한다.

최근에는 책임을 구성하는 요소는 상황에 따라 달라지며, 이에 따라 공직자들의 책임 있는 행동을 유인하기 위해서는 내부적 통제와 외부적 통제간의 균형이 중요하다는 주장이 제기되기도 한다. Dunn & Legge Jr.(2000)는 Who's Who in Local Government Management(International City and County Management Association, 1996)에 등재된 관리자 중 무작위로 858명을 선정, 공직자들이 느끼는

19) Finer와 Friedrich의 논쟁에 관한 좀 더 자세한 내용은 이광중(2005: 47-49), Dunn & Legge Jr.(2000: 79)를 참조할 것.

20) Finer는 민주적 정부란 선출된 기관을 통하여 표현되어지는 시민의 선호가 비선출직 공무원들에게 "명령에 대한 정확한 복종"을 강제할 수 있는 권력을 가질 필요가 있다고 믿었다. Finer는 행정가가 책임을 달성하는 메커니즘으로써 입법부를 강조하고 있음에도 불구하고, 대통령제 정부 역시 선출직 집행부를 포함하고 있다. 덧붙여, Finer에게는 계층제, 규율, 그리고 제재가 중요했다. 그는 특히 선출된 권위자에 의한 공공 행정가들에 대한 외부적 통제의 필요성을 강조하였다(Dunn & Legge Jr., 2000: 76-77).

21) 많은 연구자들이 Friedrich를 전문적 지식을 행정가들의 활동을 위한 실행 기초로써 지지한 첫 번째 인물로 보고 있다. 하지만 Friedrich는 행정가들은 민심을 고려할 필요가 있다는 점도 강력하게 주장하였다. 이 부분은 논평가들이 종종 간과하는 부분이기도 하다. Friedrich는 “...우리는 또한 행정가의 정책 혹은 활동이 공동체, 그리고 좀 더 개별적으로는 절대 다수의 현존하는 선호에 대한 적절한 고려 없이 채택되었다면, 그것을 무책임하다고 부를 권리가 있다”라고 지적함으로써 이점을 분명히 하였다(Friedrich, 1978: 403; Dunn & Legge Jr, 2000: 77-78) 프리드리히도 행정인의 도의적 책임만을 강조하고 제도적 통제 또는 외부로부터의 통제를 아주 버리자는 뜻은 아닌 것 같으며, 프리드리히 이후에 내재적 통제(inner check)를 강조하는 사람들도 대부분 외부에서 통제가 필요하다고 보고 있다(이광중, 2005: 49).

책임에 대한 인식을 조사하였는데, 책임을 정의할 때 중요한 요소는 전문가로부터의 지식-선출직 공직자의 선호-주민의 선호-법정 판결-언론 순으로 조사되었으며, 새로운 정책을 개발하거나 분석할 때(선출직 공직자의 선호-이해관계 집단의 반응-전문가의 지식-시민의 선호-법정 판결-언론)와 일상적인 문제를 다룰 때(선출직 공직자의 선호-전문가의 지식-이해관계집단의 반응-법정판결-시민의 선호-지역 언론) 고려하는 요소 간에 차이가 있음을 발견하고 이를 통해 공직자들의 책임 있는 행동을 유인하기 위해서는 내부적 통제와 외부적 통제간의 균형을 추구해야 한다고 결론짓고 있다.

또한 최근 들어 전통적 책임유형인 정치적 책임이 대의제 위기와 맞물려 지방행정권의 오용과 남용을 방지하는 보호 장치로 부족하다는 비판과 함께 이를 보충할 책임 메커니즘으로 주민의 직접적 참여를 가능케 하는 새로운 형태의 사회적 책임 메커니즘이 필요하다는 주장이 제기되고 있기도 하다.<sup>22)</sup>

## 2. 행정책임과 지방분권

### 1) 지방분권의 개념

「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조는 “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.”고 규정해 놓고 있다. 따라서 지방자치단체와 중앙정부간의 관계에서 1차적으로 논의되어야 할 문제는 결정권한, 특히 정책의 결정권이 과연 중앙과 지방정부 중 어디에 있느냐를 규명하는 것(이창호, 2006: 11)이다.

중앙집권(centralization)이란 의미는 결정권한이 중앙정부에 비교적 많이 집중되어 있는 조직형태를 말하며, 반대로 지방분권(decentralization)이란 결정권한이

22) Yilmaz 등(2008)은 정치적 책임 메커니즘은 지방 행정권의 오용과 남용을 방지하는 보호장치로서의 역할을 할 수 있지만, 이것만으로는 부족하며, 정치적 책임 메커니즘을 보충하기 위해 정부에 대한 주민의 직접적 참여를 가능케 하는 새로운 형태의 사회적 책임 메커니즘이 생겨났다고 주장한다. 이들에 따르면, 대의 민주주의 하에서 주민의 목소리는 정치적 책임 메커니즘을 통해 전달되고 달성되는 것이 일반적이지만, 정치적 책임은 특별한 사안이나 공공 의사결정과정에서 참여를 통한 주민의 선호의 반영에는 지나치게 '더딘 도구'(blunt instrument)로 인식되고 있는 만큼, 사회적 책임이 정치적 책임 메커니즘을 보충해야 한다는 것이다.

가능한 한 지방자치단체에 많이 분산되어 있는 조직형태(이창호, 2006: 11)를 의미한다.<sup>23)</sup> 결국, 지방분권은 "중앙집권에 대응하는 용어로 일정의 지역주민과 그 정부(대표기관)의 자기 결정권을 확충하는 것으로 지역의 정치행정에 자기결정·자기책임의 원칙을 확립하는 것(김재계, 2002: 12)" 또는 "단일한 중앙에 행정권한이 집중되어 있는 것을 역전시키는 동시에, 지방정부에 권한을 부여하는 것(Smith, 1985: 17)" 등으로 정의할 수 있다.

그러나 지방분권이라는 개념을 좀더 명확히 이해하기 위해서는 집권과 분권, 분산에 대한 개념 정립이 필요하다. 먼저, 집권과 분권이라는 말은 "국민국가의 정치체계를 구성하는 정부간의 권한 배분상태를 의미하는 용어(강형기, 2003: 11)"로써 "중앙정부와 지방자치단체 사이나, 같은 정부안의 상하기관 사이, 또는 같은 기관 내의 상하계층 사이의 권한배분관계를 기준으로 한 개념(조규범, 2009a: 7)"이다. 따라서 중앙집권은 국가가 지방자치단체에 대하여 상대적으로 강력한 지휘·감독권을 가지는 것인데 비하여, 지방분권은 이 지휘·감독권이 약한 것을 의미한다. 한편, 정치적 의미로 파악할 때에는 중앙집권이란 중앙의 정치권력 내지 통치권은 강하고 지방의 자주성은 약한 것인데 비하여, 지방분권이란 중앙의 권력을 약하고 지방의 자주성은 강함을 뜻한다(이창호, 2006: 12).

이에 반해, 분산(deconcentration)은 중앙집권의 범주에 속하는 개념으로 중앙의 행정기능의 폭주를 경감시키기 위하여 중앙정부의 지방대표의 권능을 신장시키는 것을 의미하는 것으로, 분산은 중앙집권화된 행정기관 자체에 관련된 것이며 지방분권과는 이질적인 개념(이창호, 2006: 11)이다. 따라서 중앙부처가 각 지방에 있는 그 산하기관에 전결권을 이양하는 것처럼 중앙정부의 각 부처와 그 일선기관 사이에 이루어지는 조직의 내부적 문제는 분권과 집권이 아니라 집중과 분산의 문제인 것(강형기, 2003: 3)이다.<sup>24)</sup>

한편, 지방분권은 크게 두 가지의 구별이 인정되고 있다. 먼저, 지방분권이란 지방자치단체에 대하여 통치권의 일부로서 자치권을 부여하는 것을 말한다. 이를 자

23) 국가공동체내의 결정권한과 업무가 중앙국가에 집중되고 있고 지방이 국가의 하부집행기관으로 존재하는 경우를 중앙집권적이라고 한다면 반대로 지방에 중요한 결정권한과 업무가 이전되어 있는 국가형태를 지방분권적인 국가라고 할 수 있다(김재계, 2002: 12-13).

24) 종전에 장관들에게 속해 있던 권한을 도지사에게 이양하여 도지사의 권한을 강화하는 것은 분명히 분산화를 시키려는 것이지만 지방분권화를 도모하려는 것은 아니다(de Laubadere, 1976: 98-99; 이창호, 2006: 11).

치권상의 지방분권제도라고 한다. 이에 대하여 두 번째 의미에서의 지방분권이란 지방행정관청에 대하여 행정권한을 분산시키는 것을 말한다. 이것을 행정상의 지방분권주의라고 한다(조규범, 2009a: 8).<sup>25)</sup>

위에서 살펴본 바와 같이 중앙집권이냐 지방분권이냐 하는 것은 상대적·보완적 개념으로 이해할 필요가 있다. 어떠한 나라도 모든 권력을 전부 중앙에 집중한다든지 또는 지방에 분산할 수는 없을 것(조창현, 2005: 121)이며<sup>26)</sup>, 현대국가에 있어 절대적 중앙집권체제를 채택하는 국가나 절대적 지방분권체제를 채택하는 국가는 없기 때문(이창호, 2006: 12)이다.

## 2) 지방분권의 목적 및 장·단점

지방분권은 "민주주의의 이념을 기초하여 지역의 다양한 문제를 주민의 주체적으로 생각하고 해결해 나가기 위한 수단인 것이며, 국가와 지방정부 간의 분업과 협업을 통하여 보다 생산적이며, 효율적인 국가를 건설하고자 하는 것(강형기, 2003: 11)"이라고 할 수 있다.

그러나 지방분권화를 추구하는 선·후진국을 막론하고 지방분권의 구체적인 개념<sup>27)</sup>과 목표<sup>28)</sup>에는 차이가 존재한다. 선진국의 경우 분권화는 도시지역내의 공공서비스의 효율적 제공과 시민의 행정에의 참여라는 관점에서 주로 효율성과 참여의 제고를 목표로 하고 있는 반면 발전도상국에서는 분권화의 목표는 정치, 경제,

25) 지방분권은 통치상 분권과 행정상 분권으로 나눌 수 있는데, 이는 중앙집권과 지방분권에 있어서 그 집중 분산되는 권한의 성격 여하에 따라 다르기 때문이다. 결국, 지방분권의 개념은 넓은 의미의 행정적 분권과 좁은 의미의 자치적 분권으로 구별할 수 있다(김재계, 2002: 10).

26) 분권화와 집권화란 전체와 부분의 관계에 있는 조직체 상호간의 권력관계를 지칭하는 정치적인 조직원리를 의미한다. 집권화는 권력을 중앙에 집중시키려는 경향을 의미하고 반면에 분권화는 권력을 부분공동체에 분점 시키려는 경향을 의미한다. 그런데 조직화된 공동체는 전체조직과 부분조직 상호간에 분권적인 경향과 집권적인 경향이 병존하는 것이 일반적이며, 완전한 분권화란 그 자체로서 모순이다. 왜냐하면 분권화는 중앙조직과 그 부분조직 간의 상하관계를 본질적으로 포함하고 있기 때문이다. 모든 분권화된 기능은 개념상 필연적으로 중앙을 출발점으로 하고 동시에 도달점으로 한다(김재계, 2002: 11).

27) 선진국의 분권화는 "지방정부로의 분권화"(decentralization to local government)에서 한걸음 더 나아가 "지방정부로부터의 분권화"(decentralization within local government)라는 의미를 지니고 있다. 이에 반해 개발도상국의 분권화 의미는 여전히 중앙정부로부터 지방정부에의 권한위임이라는 범주에 머물러 있다(Noci, 1987: 31-38; 김재계, 2002: 10 재인용).

28) A. F. Leemans는 지방분권화를 위한 목표로서 국민형성, 민주주의 정치철학으로서의 자유의 보장, 행정능력, 경제적·사회적 개발 등을 들면서 이러한 제 목표 간의 비중과 우선순위는 시대와 국가에 따라 각각 달라진다고 지적한 바 있다(이창호, 2006: 12-13).

사회의 발전에 있으며 고도의 중앙집권화는 발전을 이룩하는 데 방해가 되고 있어 분권화는 이를 극복하는 수단으로 간주된다(김재계, 2002: 11; 이창호, 2006: 13).<sup>29)</sup>

한편, 지방분권에 대해서는 이를 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 대립되고 있다. 지방분권옹호론자들은 지방분권의 장점을 강조한다. 먼저 정치적 관점에서 지방분권은 정치권한의 분산을 통해 서비스 수요자인 주민의 물리적-심리적 거리감을 줄이게 됨으로써 개인의 권리와 자유 및 책임의식을 고취시켜 시민의식을 신장토록 한다. 경제적 관점에서 지방분권은 Tiebout, Oates 등 공공선택론자들이 주장하는 듯이 지방정부간 경쟁을 유발시켜 지방정부의 효율성을 증대시키고, 행정서비스의 질을 향상시킴으로써 주민의 삶의 질 향상에 기여한다는 것이다. 이 같은 주장에 대해 지방분권비판론자들은 지방분권은 규모경제의 비효율성을 야기시켜 자원배분의 왜곡을 가져오고 이로 인해 지역간 불균형이 더욱 악화될 가능성이 크다. 또한 외부효과가 큰 사무인 경우 지방자치단체간의 갈등을 유발하거나(부정적 효과, negative externality effects의 경우), 무임승차(긍정적 외부효과, positive externality effects의 경우) 행위가 일어날 가능성이 있고, 이로 인해 사무(기능)가 원활하게 수행되지 못할 가능성이 있다고 비판 한다.<sup>30)</sup>

〈표-5〉 분권화의 순기능과 역기능

구분	순기능	역기능
정치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의 자기 지배</li> <li>- 민주주의의 방어 및 교육</li> <li>- 주민참여와 통제의 용이</li> <li>- 민의에 대한 반응성 증대</li> <li>- 정부 대응성, 책임성, 기술성 향상</li> <li>- 국민통합성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방성 강조: 통합저해</li> <li>- 지역성장연합의 폐해</li> <li>- 지역분리·할거주의 팽배</li> <li>- 토호들의 지방지배: 특권, 착취요인개입, 불평등 심화</li> <li>- 행정요원증가: 공직자 질적 저하</li> </ul>
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요에 적합한 공공서비스 제공</li> <li>- 자원배분에서의 파레토 효율성</li> <li>- 지방간 경쟁을 통한 능력개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규모의 경제 달성문제</li> <li>- 외부성(externalities)의 문제</li> <li>- 자원의 분산</li> <li>- 개발정치로 빈곤층동원: 기존이익보호</li> </ul>
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상향적 지역발전 추진으로 지역간 다양성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민간의 갈등조장</li> <li>- 지역간 불균형 가속화</li> </ul>

29) 이종수(2002: 71-83), 이정인(2003: 17-19)은 각 국에서 나타나고 있는 분권화의 유형을 세 가지로 분류한다. 정치적 민주화를 제도적으로 담보하기 위한 분권화 양상, 경제적 효율성 제고를 위한 지방정부의 쇄신과 분권화, 마지막으로 현대사회의 구조변화에 대한 대응으로서 나타나는 분권화 양상이 그것이다. 한편 성경룡·박양호외(2003: 37-43)는 우리사회에서의 분권론과 반분권론은 규범론, 상황론, 그리고 합리적 선택론이라 불리는 인식에 근거하여 진행되어 왔다고 쓰고 있다.

30) 지방분권화의 순기능과 역기능에 대한 보다 자세한 내용은 김재계(2003: 11-12), 성경룡·박양호외(2003: 37-43), 전영평(2008: 226-227), 임승빈(2006: 4-5), Simth(1985: 39-60, 231-247) 등을 참고할 것.

- 시민참여나 선거기제의 작동으로 불균형 시정 - 지방스스로의 내생적 발전추진 - 삶의 질 및 인간적 가치보호	- 기존의 지배권 강화
---	--------------

출처 : 김재계(2002: 13), 이정인(2003: 13)을 참고하여 필자가 재작성.

### 3) 행정책임과 지방분권의 관계에 관한 선행연구의 검토

지방분권과 행정책임의 관계, 즉 분권화가 책임(accountability)을 강화시키지는가 아니면 책임의 명료성을 흐리게 함으로써 결과적으로 책임을 약화시키는가에 대해서는 학자들 간에 견해가 엇갈리고 있다. 우선 지방분권이 행정책임을 강화한다는 주장(Downs, 1999: 499)<sup>31)</sup>이 있는가 하면 지방분권이 책임성을 약화시킨다는 주장(전병현, 2008: 226-227)<sup>32)</sup>도 있다.

다음으로 각 나라의 분권화 수준에 따라 다르다는 의견(de León, 2010)<sup>33)</sup>과 지방자치양태에 따라, 즉 단체자치적인가 주민자치적인가에 따라 지방분권의 성공여부가 달라진다는 주장(한국지방행정연구원, 2003: 10)<sup>34)</sup>도 있다.

31) Downs는 정치적 분권화(political decentralization)가 공공 의사결정에 있어서 주민의 직·간접적 참여를 확대하며 이 같은 참여의 제도화가 지역의 대응성과 책임성을 강화시킨다는 주장한다. 즉 분권화로 인하여 지방정부와 주민들의 거리감이 줄어들게 되어, 주민들은 지방정부의 운영에 대한 참여비용(participation cost)이 줄어들게 되어, 주민들의 지방정부의 정책과 관료들에 대한 통제가 용이해짐으로써 낭비와 관료주의의 폐단을 막을 수 있다는 것이다.

32) 전영평은 지방분권옹호론자들의 논리에 대해 “미국, 일본, 프랑스 등 선진국은 물론 이거니와 한국의 사례를 돌아 볼 경우에도, 지방분권이 강화되는 과정이 ‘매우 대중 정치적이며, 기회주의적 선택’이었지 ‘어떤 가치를 일관되게 추구하고자 하는 논리적 선택’은 아니”였으며, “각 나라별로 지방분권의 명분을 여러 가지로 내세우기는 하지만, 실제로는 ‘중앙재정의 악화로 인한 떠넘기기식 분권’이거나, ‘지방재정의 부실을 모면하고자 하는 분권강화주장’이거나, ‘정치적으로 지방을 지배하기 위한 분권강화’이거나, ‘지방정치인과 토호의 지방지배를 강화하기 위한 분권’이거나, ‘중앙정부의 감독과 통제를 수반하는 타협적 분권’이거나, ‘특정법인형 자치단체에 한정된 실험형 분권’ 등이 지방분권의 원인이 되는 현상을 발견할 수 있다”고 비판하고 있다.

33) de León은 스페인 17개 자치주를 7개의 선발 지역(fast-track regions)과 10개의 후발 지역(slow-track regions)으로 구분하고, 이를 다시 낮은 분권화 지역, 중간 분권화 지역, 높은 분권화 지역으로 분류하였다. 이렇게 분류된 지역주민을 대상으로 여론조사를 실시하였는데, 지방분권의 수준이 높거나 낮은 지역(중앙집권이 높은 지역)의 경우 책임인식이 명료한 반면, 중간수준의 지역에서는 책임인식이 불명확한 U-자형 형태를 보였다는 것이다. 이는 지방분권 수준이 높거나 낮은 지역이 경우는 결정권한이 누구에게 있는지가 분명한 만큼 책임인식이 높은 반면, 중간수준의 분권화 지역의 경우는 결정권한이 누구에게 있는지가 불분명함으로 책임인식이 낮게 나타난다고 그는 보았다. 종속변수는 업무에 대한 주민인식으로 5개 분야(보건, 교육, 주택, 실업, 산업과 무역)의 업무에 대하여 조사하였으며, 통제변수는 교육수준, 직업, 선거참여, 사회 참여, 나이, 이데올로기 등이다.

34) 한국지방행정연구원(2003: 9)은 국가로부터 지방자치단체가 일정한 자치권을 부여받아 스스로의 자율과 책임으로 행정을 추진해 가는 단체자치적 논리에 근거할 경우 지방분권의 성공이 불가능할 뿐만 아니라 지연될 가능성이 잠재되어 있다고 쓰고 있다.



한편 지방분권화가 정부책임성을 강화시킬 것이라는 기대에도 불구하고 결과가 다르게 나타나는 이유에 대해 분권화에 따른 책임제도가 갖춰지지 않았기 때문(Ackerman, 2005: 30<sup>35</sup>); Dauda, 2006<sup>36</sup>); Ylimaz, Beris & Berthet, 2008<sup>37</sup>)이라고 보는 경우도 있다.

이상에서 본 바와 같이 지방분권이 행정책임성을 강화 시킨다 혹은 약화시킨다고 단적으로 말하기는 어렵다고 보아진다. 지방분권은 그 자체로 절대선(an absolute good)이 아니다. 중앙정부가 그렇게 될 수 있듯이, 분권적 행정과 지방정부도 다양한 목적을 위해 이용될 수 있다(Smith, 1985: 238).

따라서 지방분권화 그 자체가 책임성을 강화시킨다기보다는 분권화에 따른 적절한 책임제도가 마련되었을 때 비로소 지방정부의 책임성이 강화된다고 할 수 있을 것이다. 결국 지방분권화 개혁은 권한의 이양과 동시에 잘못된 정책에 대해서는 책임을 묻고 그 폐해를 방지할 수 있는 제도적인 책임 시스템이 갖추어졌을 때 비로소 책임강화로 이어질 수 있다고 하겠다.

한편 지방분권에 따라 책임인식이 다르게 나타난다는 연구결과에 비추어 볼 때, 우리나라에서의 지방분권 개혁은 좀 더 활발히, 하향적으로 진행될 필요가 있다는 주장은 설득력이 있다고 본다. 비록 지방자치가 실시된 지 20년이 지났다고는 하나, 여전히 중앙에 거의 모든 권한이 집중되어 있고 지방자치단체의 권한이 매우 제한된 상황에서는 더더욱 그러하다.<sup>38)</sup>

35) Ackerman은 분권화가 정부 대응성과 시민참여를 고양시키고, 그 결과 책임성을 증가시킨다고 가정하지만, 분권화가 자동적으로 시민 참여의 증가 혹은 정부책임의 개선을 촉진시키지 못한다고 전제하면서, 분권화가 정부로 하여금 주민들에게 좀더 가깝게 다가가도록 한다는 점에서는 중요하지만, 무턱대고 이를 실행에 옮길 경우 새롭게 자율화된 지방정부 내 혹은 그들 간 불평등은 심화시킬 수 있다고 경고하고 있다. 따라서 분권화는 시민들의 적극적인 참여를 유도할 책임 메커니즘이 동반되었을 때만 생산적이라고 쓰고 있다.

36) Dauda는 Uganda의 Jinja지역과 남아프리카에 위치한 East London에 대한 사례 분석을 통해 민주적 분권화가 지역주민들에게 기회를 제공해 주고 있으며, 지역주민들은 다양한 제도와 집회를 통해 책임의 문제를 극복해 나가고 있다고 보면서도, 준비가 되지 않는 정부(ill-equipped governments)와 지역사회간의 갈등이 분권화가 민주적으로 발전하도록 하는 능력을 저해하고 있다고 주장하고 있다. 한편, 그는 자원의 부족(the lack of resources)이 민주적 책임을 발전시키는 데 장애요인으로 작용하는 것이 아니라고 보고 있다.

37) Ylimaz등은 분권화가 정부 책임성을 강화시킬 수 있는 중대한 기회를 제공하지만, 분권화 개혁이 책임관계에 대한 고려 없이 진행됨으로 인하여, 재량권을 남용하거나 엘리트 그룹에 의한 공직자의 포획 등이 발생하고 있다고 비판한 후, 이를 개선하기 위해서는 시민참여와 같은 하향적 책임(downward accountability)을 강화할 필요가 있다고 주장하고 있다.

38) 국제경영개발원(International Institute for Management Development)과 세계경제포럼(WFF: World Economic Forum)에서 1995년 발간한 세계경쟁력 보고서(The World Competitiveness Report)에 따르

### 3. 행정책임과 행정통제

#### 1) 행정통제의 개념

행정통제가 구체적으로 무엇을 의미하는가를 파악하기 위해서는 우선 통제의 개념이 문제된다. 통제의 개념에 대하여는 다양한 견해가 있으나, ‘목표를 달성하기 위하여 계획에 따라 행동을 규제하는 것(Davis, 1995: 63)’, ‘시행된 것(what did happen)과 계획된 것(what was supposed to happen)이 일치하도록 감시하는 과정(Hicks & Gult, 1976: 497)’, ‘이미 설정된 목표, 기획, 기준에 비추어 그 성과를 비교하고 빗나가는 것이 있으면 시정 조치를 취하는 것(H. Weirich)’ 등으로 설명할 수 있다(이광중, 2005: 161-162, 이원우, 2011: 107 재인용).<sup>39)</sup>

이원우(2011: 111)는 이 같은 개념을 종합하여 “행정통제의 개념을 행정작용을 모니터링하고, 이를 일정한 기준에 입각하여 평가하여, 부적절한 행정을 시정하는 것으로 이해하면, 행정통제란 행정에 대한 평가와 시정을 핵심요소라 한다고 할 수 있다.”고 쓰고 있다.

일면 행정통제란 “관료에게서 재량권을 빼앗는 것(윤영진·이종수외, 2001: 234)”이다. 그러나 행정통제란 행정의 국민에 대한 책임 이행을 보장하는 것을 그 궁극적 목적으로 삼아야 한다는 점을 감안할 때, 행정통제는 단순한 조직관리상의 합리적인 통제 이상의 의미를 지닌다(이광중, 2005: 162-162)고 하겠다.<sup>40)</sup>

따라서 행정통제란 “행정의 목표 달성을 위하여 미리 설정한 계획과 기준에 엄무실적이 일치하도록 보장하고, 계획과 실적에 불일치가 발생할 경우 그 원인을 규명하고 그 결과를 시정하는 관리적·건제적) 활동(이광중, 2005: 162-163)” 또는 “행정책임을 확보하기 위한 사전적 혹은 사후적 제어 조치(feedback mechanism)

---

면 우리나라의 분권화 수준은 44위에 그치고 있다(이종수, 2002: 70 참고).

39) 다운스(Anthony Downs)는 통제를 하나의 순화 과정으로 파악하면서 통제란 일련의 명령을 발하고 부하들의 실적 또는 실제로 행해진 바가 무엇인지를 발견하여, 통제자의 원래의 의도와 그의 명령의 효과를 비교함으로써, 그 결과가 효과적이었는지 아닌지를 결정하고 다시 명령을 발하는 것으로 설명하고 있다(이광중, 2005: 162 재인용).

40) 김운태 “통제란 흔히 어떤 사항에 대해 부정적·제재적 제약이나 또는 방지적이며 징벌적인 태도와 행동만을 의미하는 것으로 생각되기 쉬우나 이러한 소극적인 규제성은 통제의 일면에 불과한 것”이라고 하고, “조직목표의 성취를 촉진시키는 적극적인 면을 간과해서는 안 된다.”고 지적하면서 사실상 통제를 하나의 중요한 책임 이행의 관리 기능으로 파악하고 있다(김운태, 1985: 789; 이광중, 2005: 161 재인용).

로서, 행정조직 하부구조가 참여자들이 조직의 목표와 규범으로부터 이탈되지 않도록 하기 위하여 제재(sanction)와 보상(reward)을 주는 활동(안해균, 1987: 692)”으로 정의할 수 있다.

## 2) 행정통제의 유형

행정통제의 유형은 그 분류의 기준에 따라 얼마든지 새로운 유형으로 분류될 수 있으며, 각 통제의 유형 간에는 부분적으로 성격상 중복되는 현상이 나타날 수도 있다(이광중, 2005: 164). 따라서 분류 기준을 어디에 두느냐에 따라 <표-6>과 같이 다양한 행정통제 유형이 제시될 수 있다.

<표-6> 분류기준에 따른 행정통제의 유형

분류기준	통제 유형
통제주체의 소재	① 외부통제(external control), ② 내부통제(internal control)
통제시점	① 사전적 통제(precontrol), ② 동시통제(current control), ③ 사후적 통제(post control)
통제주체의 조직계층상의 위치	① 최고위층에 의한 통제, ② 중간관리층에 의한 통제, ③ 하급관리층에 의한 통제
통제의 대상	① 목표 및 정책통제, ② 인적·물적자원에 관한 통제, ③ 조직이나 관리에 관한 통제, ④ 규범에 관한 통제, ⑤ 행정인의 동기부여와 관련된 동기통제
	① 타율적 통제(enforced control), ② 자율적 통제(voluntary control)
	① 개인통제(individual control), ② 조직통제(organization control)
	① 전반적 통제와 부분적 일상적 통제, ② 과정통제·산출통제, ③ 규칙성통제·효율성통제, ④ 회계검사·직무검찰, ⑤ 독자적 통제·보완적 통제
통제의 수단	① 강압적 수단(coercion)을 통한 통제, ② 경제적 보상(economic rewards)에 의한 통제, ③ 도덕적·규범적 보상(moral or normative rewards)에 의한 규범적 통제
법제상의 강제성 여부	① 공식적 통제(formal control), ② 비공식적 통제(informal control),
시정조치	① 부정적 환류통제, ② 긍정적·확장적 환류통제
	① 결정론적 통제, ② 추계적 통제
통제회로의 자족적	① 폐쇄회로통제(closed control loop), ② 개방형통제회로(open control loop)

출처: 윤경준(2006: 78-79), 이광중(2005: 163-164), 오석홍(2011: 833-836)을 참고하여 필자가 재작성.

한편 국내 학자들이 제시하고 있는 대표적인 통제유형 구분을 살펴보면 다음과 같다. 윤경준(2006: 80)은 지방정부 통제의 유형을 외부통제와 내부통제, 민주적 통제와 계층적 통제를 결합하여 민주적 외부통제, 민주적 내부통제, 계층제적 외부통제, 계층제적 내부통제로 구분<sup>41)</sup>하고 있으며, 정세욱(2000: 6-7)은 지방자치단체장에 대한 통제유형을 “민주적·자율적 통제(democratic and autonomous control)”<sup>42)</sup>와 “중앙통제”로 구분하고 있다.

이기우(2002: 82-85)는 지방정부에 대한 통제유형을 ‘자율적 통제메커니즘’과 ‘타율적 통제메커니즘’으로 구분하고 있는데, 여기에서 타율적 통제메커니즘이란 중앙정부에 의한 통제로써 외부기관에 의한 통제로 설명되고 있으며, 주민통제, 지방의회에 의한 통제 및 자체감사기관에 의한 통제 등을 내부적 통제로 구분<sup>43)</sup>하고 있다.

김성호(2003: 24-45)는 단체장에 대한 통제를 외부통제, 내부통제, 주민통제로 구분하고 있는데, 국가 또는 시·도에 의한 단체장의 행정책임 확보를 위한 행정통제 시스템을 외부통제로, 집행기관인 단체장에 대한 감시권을 가진 지방의회에 의한 통제를 내부통제로 보고 있다.

본고에서는 통제주체를 기준으로 중앙통제, 지방의회(에 의한) 통제, 자체 감사기구(에 의한) 통제, 주민통제로 나누어 고찰하기로 하겠다.

### 3) 행정책임과 행정통제의 관계에 관한 논의

행정책임을 확보하기 위해 행정통제가 필요하고도 중요한 것으로 인식되는 일

41) 여기서 외부통제는 시민(시민단체), 언론, 상급정부 등에 의한 지방정부 통제로서 지방의회 또는 단체장 및 집행기관에 의한 통제를 의미하며, 내부통제는 지방정부 내부에서 이루어지는 통제로서 지방의회에 의한 단체장 및 집행기관 통제를 의미한다. 한편, 민주적 통제란 시민(시민단체) 또는 시민에 의해 선출된 정치인에 의한 관료제 통제를 의미하며, 계층제적 통제는 권위와 직급체계를 바탕으로 한 공식적이고도 하향적인 통제를 의미한다(윤경준, 2006: 79).

42) "민주적·자율적 통제"란 중앙통제에 대립되는 개념으로 단체장에 대한 주민통제(popular control), 지방의회에 의한 통제·감시, 자체감사기관에 의한 감사 또는 회계검사 등을 의미하는 것으로 사용하고 있다(이에 대해서는 정세욱(2000: 6-7)을 참고할 것).

43) 타율적 통제메커니즘은 지방자치단체의 외부기관, 즉 중앙정부에 의한 지방정부의 통제를 의미하며, 자율적 통제메커니즘은 지방자치단체의 내부의 행위자 상호간의 견제메커니즘에 의한 통제를 의미하는 것으로, 주민통제와 지방의회에 의한 통제, 지방자치단체의 내부적인 자체감사기관에 의한 통제가 이에 해당한다(이에 대한 자세한 설명은 이기우(2002: 82-83)를 참고할 것).

반적 요소는 ① 행정권의 집중·강화에 따른 남용가능성 증대, ② 행정의 전문성 증대로 인하여 외부통제의 약화, ③ 행정의 자원배분권 및 재량권의 확대, ④ 권력수단 및 비밀정보의 독점, ⑤ 정치·행정문화의 후진성 등을 들 수 있다.

역사적으로 볼 때, 행정책임의 문제는 ‘책임결손(accountability deficit)’ 문제를 해소하기 위한, 즉 행정통제의 확보에 더 많은 관심이 집중되어 왔던 것(Bovens, Shillemans & 't Hart, 2008: 229)이 사실이며, 이는 단체장에 대한 행정통제가 없을 경우 단체장이 자칫 주민의 이익보다 사익의 추구에 전념할 우려가 있으며, 단체장이 그가 속한 자치단체의 예산을 극대화하려는 데 목표를 둘 경우 단체장의 의한 과다서비스생산(overproduction)이 문제가 될 수 있기 때문(김성호, 2003: 19)이다. 특히, 오늘날의 행정부의 비대화로 인한 권력집중과 의회통제의 한계<sup>44)</sup>등으로 인하여, 주민참여의 확대, 독립적 감사기구의 설치 등 다양한 행정통제제도의 설계 및 이를 통한 행정책임의 확보는 더더욱 중요한 문제로 대두되고 있는 실정이다.

그럼에도 책임은 재량을 전제로 하며, 적절한 재량권이 부여되지 않은 상황에서 단체장에 대한 행정통제를 지나치게 강화할 경우, 자칫 단체장의 소극적인 행정을 시행함으로써 주민복리를 저하시키고 행정에 대한 책임성을 약화시킬 우려가 있으며(김성호, 2003: 19-20), 더 많은 책임이 필연적으로 더 낮은 통치를 낳는 것도 아니다(Bovens, Shillemans & 't Hart, 2008, 228). 책임에 대한 지나친 강조는 행정 관리자들의 혁신적, 경영적 행태를 지나치게 좌절시키는 이른바 ‘책임의 덫(accountability trap)’에 걸릴 수 있음을 주의해야 한다. 즉, 적절한 권한이 부여되지 않은 상태 속에서의 지방정부에 대한 지나친 통제는 ‘책임과중(accountability overload)’을 유발할 수 있다.<sup>45)</sup>

이처럼 현대행정에서 행정통제는 상반된 두 가지 요구를 내포하고 있다. 한편으

44) Bovens(2007)는 유럽의 경우 책임결손이 존재하며 심지어 증가하여 왔는데, 이는 특히 행정부의 비대화로 인해 행정부와 의회 권력 간의 권력 균형이 의회의 손실 쪽으로 변화해 왔으며, 그 결과 행정부가 여전히 공식적으로 의회에 대해 책임을 지지만, 의회가 집행부에 대한 감독과 통제를 효율적으로 수행할 수 있는 능력이 심각하게 손상되었기 때문이라고 보았다.

45) Bovens, Shillemans & 't Hart(2008: 229)는 공직자에 대한 책임제도가 ① 그들의 한정된 시간과 능력에 비해 지나치게 높은 요구가 부여될 때, ② 상대적으로 많은 수의 상호 모순된 평가 기준을 담고 있을 때, ③ 그들 혹은 관리자들의 훌륭한 실행을 넘어서는 집행 기준을 포함하고 있을 때, ④ 목표의 전환(goal displacement) 혹은 파괴적 행태(subversive behaviour)를 야기하는 집행 기준을 포함하고 있을 때에도 ‘책임 과중’이 발생할 수 있다고 쓰고 있다.

로 행정권한이 확대됨에 따라 권한이 남용될 위험성이 증대되고 있으며, 이로 인한 피해를 방지할 필요성이 증대되고 있다. 그러나 다른 한편 적극적 공익실현을 내용으로 하는 복합적이고 전문적 행정임무를 적절히 수행하려면 행정이 타율적으로 소극적 통제의 대상으로만 남아서는 안 되고, 행정의 전문성과 자율성이 존중되어야 한다(이원우, 2011: 105). 따라서 현대적 민주법치국가에서 행정통제는 적극적 행정책임을 담보할 수 있도록 설계되어야 한다.

## 제2절 지방자치단체장 책임확보제도

지방분권의 유형은 국가에 의해 주도되는 단체자치<sup>46)</sup>와 주민에 의해 주도되는 주민자치<sup>47)</sup>로 유형화된다.<sup>48)</sup> 전자는 국가가 자치단체에 법적 제도적 자치권을 부여했다는 점에서 하향적(top-down)인 제도적 자치의 성격이 강한 반면, 후자는 지방자치단체와 주민과의 관계에서 주민의 참여가 강조되는 것인 만큼 상향적(bottom-up)인 정치적 자치의 성격을 갖고 있다(이정인, 2003: 9)고 말할 수 있다.<sup>49)</sup>

주민자치형 지방자치제도는 주로 영·미계 국가에서 찾아볼 수 있는데, 지방분권이 매우 강하다(조창현, 2005: 14)는 특징을 갖고 있다. 헌법상 지방분권·자치가 보장되지 않고 법률수준에서 이루어지지만 중앙정부는 감독권을 행사하지 않으면서 많은 자치권을 지방정부에 부여한다. 중앙정부와 지방정부는 수평적 관계를 가지며 지방정부 공무원은 중앙정부에 의해 거의 예속되지 않는다(이정인, 2003: 15).

이에 반해, 단체자치형 지방제도의 특징은 헌법상 지방분권·자치가 보장되어

46) 단체자치는 법률적 의미의 자치라고도 하며, 국가로부터 독립한 지방자치단체에 의한 자치라는 뜻이다. 즉, 국가와는 별개의 법인격을 갖는 지방자치단체의 존재를 인정하고, 지방적 사무는 가능한 한 국가의 관여 없이 국가로부터 권한이 부여된 단체로 하여금 처리하게 하는 방식이다.(임승빈, 2006: 9)

47) 주민자치는 정치적 자치라고도 하는 데, 지방의 사무를 그 지방의 주민에 의해서 처리하는 것을 말한다. 즉, 국가로부터 독립하여 지역주민 스스로 또는 그 대표자에 의하여 지역주민들의 의사와 책임 아래 지역공동체사의 공공공동의 사무를 결정하고 집행하는 것을 말한다(이관행, 2007: 13).

48) 조창현(2005: 13-15)은 지방자치의 계보를 프랑스계, 영국계, 사회주의국가계로 구분하고 있다.

49) 영국을 중심으로 발전한 주민자치는 직접민주주의 정신을 강조하며, 프랑스독일을 중심으로 발전한 단체자치는 간접민주주의 정신을 강조하고 있다(임승빈, 2006: 9).

있고, 자치단체가 집권국가의 행정기관 특히 지사의 감독과 지도에 의존한다(이정인, 2003: 15)는 것이다. 대륙계 국가의 지방자치단체에 대한 중앙통제 방식은 주민 자치를 강조하는 영·미계와는 대조적으로 입법·사법통제보다는 행정적 관여가 주종을 이루어 왔다.<sup>50)</sup>

양자의 특징을 비교하면 <표-7>과 같이 요약될 수 있다.

<표-7> 주민자치와 단체자치의 비교

구 분	주민자치	단체자치
자치의 의미	정치적 의미	법률적 의미
자치권 인정주체(학설)	주민	중앙정부
중시하는 권리	주민의 권리	자치단체의 권능
자치단체의 지위	단일적 성격(주민대표기관)	이중적 성격(중앙대리기관, 주민대표기관)
기관구성	기관통합형	기관대립형
국가·자치사무의 구분	미 구분(불문법적 특성)	엄격한 구분(법률적 열거주의)
중앙정부의 감독	주로 사법적 감독에 의존	중앙정부의 강력한 권력적 감독

출처: 임승빈(2006: 10), 이관행(2007: 13-15)을 참고하여 필자가 재작성.

## 1. 주민자치형 국가의 자치단체장 책임확보제도

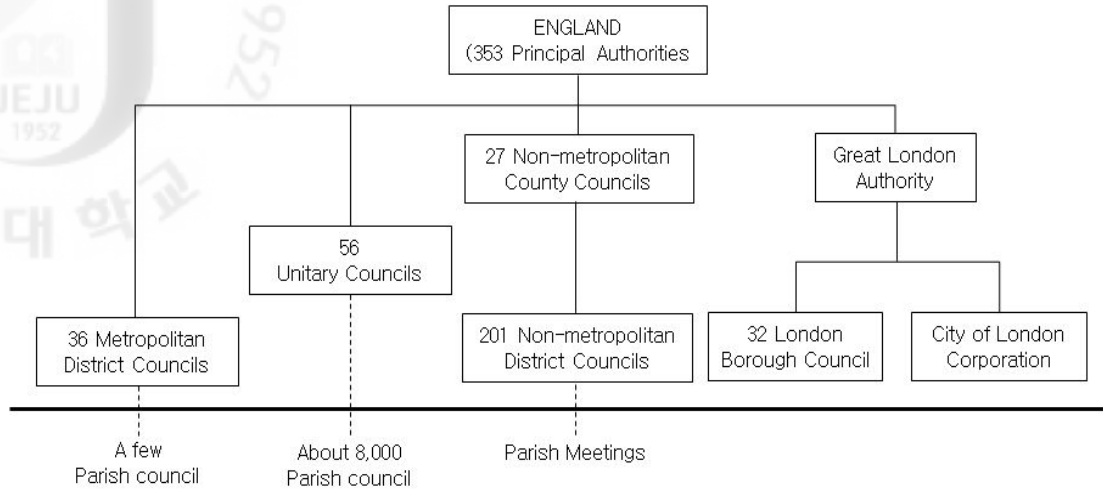
### 1) 영국

#### (1) 지방자치단체의 종류

영국의 지방정부는 런던지역의 자치구와 런던광역시, 대도시 지역의 디스트릭트(metropolitan district), 비대도시 지역의 광역정부인 카운티(county)와 기초정부인 디스트릭트(non metropolitan district)로 구성되어 있다(복문수, 2002: 17).

50) 특히, 프랑스의 지방자치단체에 대한 국가의 강력한 규제는 대륙계 국가의 좋은 본보기였다. 1980년 중반에 이루어진 지방자치제도의 대개혁 이전의 프랑스는 중앙정부의 권력적·후견적 관여로 유명하였는데, 최근 프랑스의 개혁추이를 보면, 지방자치단체에 대한 국가의 통제가 사전적 통제에서 사후적 통제로 바뀌고 있으며, 권한의 대폭적인 지방이양과 함께 재원이 이양이 이루어지고 있으며, 지방행정기구의 정비와 인재확보를 위해 지방공무원제도개혁도 단행했고, 지방의회의원에 대한 직무에 따른 보수를 지급하면서 지방의 사업에 대해 국가대표가 행하던 통제권과 집행권을 지방의회의장에게로 그 권한을 이양하였다(이에 대한 자세한 내용은 이광중(2005: 335), 이정인(2003: 15) 등을 참고할 것).

<그림-2> 영국의 지방행정 단위



출처: 복문수(2002), 행정안전부(2009)를 참고하여 필자가 재작성.

한편, 영국은 1980년대 중반 지방자치법 제정을 통하여 런던 및 6대 대도시 지역을 1층제로 개편한 데 이어, 1990년대 초반 잉글랜드의 다른 대도시 지역에 46개의 1층제 자치단체 신설하였고, 스코틀랜드(32개 자치단체), 웨일즈(22개 자치단체), 북아일랜드(26개 자치단체)는 모두 1층제로 전환하였다. 이후 2006년 지방행정계층 구조조정 계획에 따라 의회승인을 거쳐 2009. 4. 1부터 잉글랜드지역에 일부 구조조정이 단행되었다.<sup>51)</sup>

<표-8> 영국의 지방자치단체계층 구조 및 구조조정 추진 계획

구 분		자치단체의 종류	2008	2009.4.1 현재	2010
잉 글 랜 드	자치단체 총 계		388	353(-35)	331(-22)
	2층제 (two-tier)	District Council County Council	238 34	201(-37) 27(-7)	179(-22) 24(-3)
	단일계층제 (single tier)	Metropolitan districts councils	36	36	36
		London Borough council	32	32	32
Corporation of London		1	1	1	
	English unitary authorities	47	56(+9)	60(+3)	
웨일즈	Unitary council	22	22	22	
스코틀랜드	Unitary council	32	32	32	
북아일랜드	Unitary council	26	26	26	

출처: Local Government Association(2009), 행정안전부(2009)에서 재인용

51) 이에 대해서는 행정안전부(2009)를 참조할 것.



## (2) 사무구분체계 및 기능분담

영국의 중앙정부-지방정부간 사무구분 체계를 보면 중앙정부는 국방, 외교, 해외원조, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을 전담하며, 지방정부는 주민의 일상생활과 관련된 복지 및 편익에 관련된 업무, 이를테면 교육, 주택, 사회서비스, 경찰 및 소방, 토지이용, 쓰레기 처리, 여가·문화, 소비자 보호 등의 분야를 담당하고 있다(강재호외, 2004: 22).<sup>52)</sup>

차치2층제를 채택하고 있는 지역의 경우, County는 교육, 도서관, 민생 등의 사업을 행하고, District는 지방계획, 환경위생, 건축, 소도로 관리, 쓰레기 수집, 개발규제 등을 행하며, 위락, 녹지, 공원 등에 관하여는 상호 협동한다. 단층제를 채택하고 있는 지역에서는 교육, 지방계획, 교통, 소방 등을 해당 특별기관(Ad Hoc Authority)에 이관하고, 지방정부는 주로 주택, 녹지, 공원, 스포츠, 치안재판 등을 담당한다.

〈표-9〉 영국의 지방자치단체 유형별 기능배분

	광역도시권/런던				비도시권/통합자치단체		
	공동 행정관청	광역도시 디스트릭트	런던 광역시	런던 버러	카운티	디스 트릭트	통합시
교육		•		•	•		•
주택		•		•		•	•
전략계획		•	•	•	•		•
지역계획/개발규제		•		•		•	•
도로관리/교통규제		•	•	•	•	•	•
대중교통	•		•		•		•
고속도로		•		•	•		•
소방/구조구급	•		•		•		•
사회복지		•		•	•		•
도서관/미술관		•		•	•		•
레저/레크레이션		•		•	•	•	•
쓰레기 수거		•		•		•	•

52) 영국의 사무배분은 법규에 구체적으로 명시되어 있어 혼란이 적은 편이지만, 개별적 수권방식에 의하여 지방자치단체에 기능을 배분하는 관계로 필요할 때마다 해당 지방자치단체에만 적용되는 개별적 성문법을 제정하게 된다. 따라서 지방자치제의 기능은 국회의 입법적 통제 아래에 있다고 할 수 있다(제주발전연구원, 2004: 45).

	광역도시권/런던				비도시권/통합자치단체		
	공동 행정관청	광역도시 디스트릭트	런던 광역시	런던 버러	카운티	디스 트릭트	통합시
쓰레기 처리	•	•	•	•	•		•
환경관리							
지방세 징수		•		•		•	•
선거관리		•		•		•	•

※ 공동행정관청(Joint Authority)은 두개 이상의 지방자치단체에 걸쳐서 특정 공동사무를 처리하기 위해 설치된 기관을 말함  
출처: 행정안전부(2009)

### (3) 지방자치단체장의 지위 및 권한

영국의 기관구성은 기관통합형으로서 의회-의원회제(the council-committee)를 채택하고 있다. 이는 의회에서 다수의석을 차지한 정당의 의원들이 집행부를 구성하여 정책형성과 집행을 동시에 책임지는 제도이다. 따라서 지방자치단체에는 공선의 단체장은 없고 의회가 심의기관으로서 그리고 집행기관으로서의 최종적인 책임을 지고 있으며, 의장은 의원내부의 호선에 의해 임기 1년의 의장직(Chairman)과 명예직<sup>53)</sup>인 시장직(Mayor)을 겸직하게 된다(조창현, 2005: 157).

우리나라의 지방자치단체장과 가장 가까운 역할을 담당하는 자는 수석행정관(Chief Executive Officer: CEO)이라고 할 수 있다. 수석행정관은 상근의 공무원이며 집행부 각부의 장인 사무장(Secretary), 재무장(Treasurer 법령상은 Chief Finance Officer), 교육장(Chief Education Officer) 등의 종합조정을 하는 역할을 함과 동시에 사무조직의 최고책임자로서 행정적인 책임을 지게 된다(임승빈, 2006: 113).<sup>54)</sup> 이들 각 행정부서의 장은 예를 들어 교육위원회-교육장과의 관계처럼 각부의 관련위원회와 밀접한 관계를 유지하고, 그 임면에 있어서도 관련위원회의 의견이 강하게 반영된다(제주발전연구원, 2004: 43).

53) 시장은 행정수반이 아니고 시를 의례적으로 대표하는 상징적 존재에 불과하다(조창현, 2005: 17).

54) 행정최고책임자인 수석행정관제도는 지방자치단체의 효율적 관리를 위해 연구되었던 1972년 바인스 보고서(the Bains Report in England)와 파터슨 보고서(the Paterson Report in Scotland)의 제안사안이었다. 정부는 1989년 지방자치단체 및 주택법(The Local Government and Housing Act)을 통해 유급직의 장으로서 수석행정관을 임명하도록 요구하고 있으며, 수석행정관 제도는 의무적인 것은 아니나 현재 지방자치단체의 약 90%가 수석행정관을 두고 있다(임승빈, 2006: 112-113).

#### (4) 지방자치단체에 대한 통제

##### 가. 중앙통제

영국에서의 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제는 광범위하며, 그 방식으로 입법적·행정적·사법적 통제를 들 수 있다. 먼저 입법적 통제를 살펴보면 영국에서는 기능배분에 있어서 개별적 수권방식을 택하고 있는 결과 지방정부에 대한 통제로는 국회의 입법을 통한 통제가 강력하다.<sup>55)</sup> 행정적 통제으로써 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 그의 위임입법, 조례승인, 직원의 임면에 대한 관여, 사업계획승인, 지휘·감독, 시정명령·대집행, (행정)감사, 회계감사 등을 통하여 행정적 통제를 행한다. 마지막으로 사법적 통제는 월권행위법리(ultravires), 직무집행명령(mandamus), 위법선고(declaration), 금지명령(injunction), 심리중지명령(prohibition), 이송명령(certiorari) 및 지방옴부즈만제도(local ombudsman) 등을 통하여 행하여진다.<sup>56)</sup>

한편 특정 자치단체의 어떤 서비스 제공 내용이 아주 부실하거나 국가가 정한 기준에 미달하는 경우 자치단체의 해당 기능에 대한 권한을 박탈하여 직접 수행하거나, 민간이나 타 자치단체 등이 대행하도록 하는 제도로서 개별법에서 관계 장관에게 자치단체가 보유하고 있는 직무수행권을 박탈할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

##### 나. 지역회계감사관에 의한 감사

「감사위원회법」에 따라 설치된 감사위원회는 지방정부의 서비스, 주택서비스, 보건서비스의 효율성, 경제성을 제고하기 위하여 설치된 중립적인 독립기구로써, 모든 지역의 지방정부에 회계감사관을 지명하여 감사 및 조사를 실시하게 하고 있다.<sup>57)</sup> 한편, 개별법에 기초하여 지방정부의 특정 서비스에 대해 감사하는 기관으로

55) 중앙정부는 의회의 입법을 통하여 자치단체를 신설·폐지·개편하거나 권한변경이 가능하며, 지방자치단체가 성문법에 규정되지 아니한 행정기능을 수행하고자 할 때에는 지방법(Local Act)의 제정을 국회에 청구하여야 하는데, 그 절차가 번거로운 뿐만 아니라 국회에서 부결되는 경우가 많다(강재호외, 2004: 23).

56) 이에 대한 보다 자세한 내용은 강재호외(2004: 23), 조규범(2009b: 16), 조창현(2005: 114-115) 등을 참고할 것.

교육기준청(Office for Standards in Education: OFSTED), 돌봄감사위원회(Care Quality Commission: CQC), 왕립경찰감독관(Her Majesty's Inspectorates of Constabulary), 교도소감독관(Prison Inspectorate) 등이 있다.<sup>58)</sup>

## 다. 주민통제

영국의 자치단체는 유권자와 서비스 이용자로서 주민에게 보다 쉽게 접근하고 책임성을 확보할 수 있도록 노력을 기울이고 있고, 많은 자치단체와 지방의원은 지역주민과 다른 지방기구·기업과 동반자 관계를 형성하고, 자문과 정보제공을 중요시 여기고 있다. 이러한 경향에 따라 주민투표(Referendum), 의견수렴의 의무(Duty to Consult), 회계거부권(The Right to Challenge a Council's Accounts), 소원(Statutory Appeal), 정보제공, 시민헌장, 자문·의견청취, 불만사항 처리절차 등 다양한 형태의 주민 직·간접 참여를 통한 통제가 이루어지고 있다.<sup>59)</sup>

## 2) 미국의 책임확보제도

### (1) 지방자치단체의 종류

미국에서 지방정부단위(unit of local government)는 지방자치단체(public or municipal corporation)와 준공공단체(public quasi-corporation) 혹은 준지방자치단체(quasi-municipality) 두 가지로 나누어진다.<sup>60)</sup>

57) 감사위원회는 1982년 「지방정부재정법」(Local Finance Act 1982)에 의하여 제도화되어 1983년부터 시행되는 기구로써, 1990년 「전국보건서비스 및 공동체 돌봄법」(National Health Service and Community Care Act 1990)에 의하여 보건행정에 대한 감사도 담당하게 되었고, 1998년 「감사위원회법」(Audit Commission Act 1998)으로 일원화되었다. 한편 2005년 4월 웨일즈 지역에 대한 감사는 웨일즈 감사관(Auditor General for Wales)으로 이관되었다(한국지방정부학회, 2010: 133).

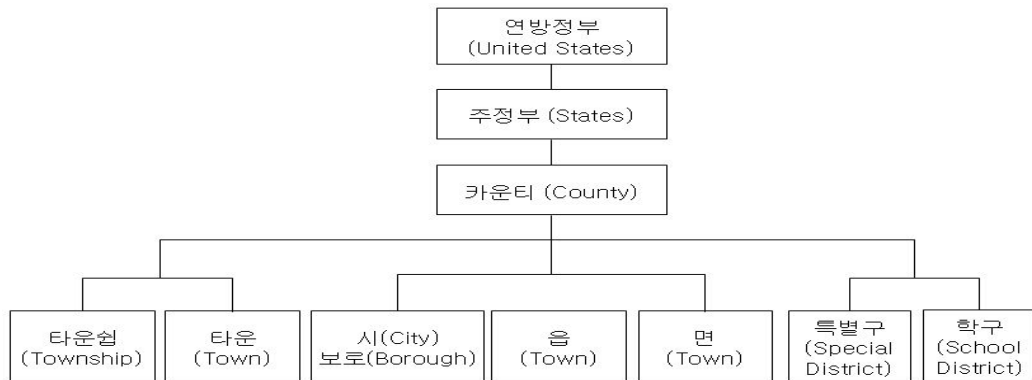
58) 지방감사기관의 특징 및 내용 등에 대한 보다 상세한 설명은 한국지방정부학회(2010: 133-142)를 참고할 것.

59) 영국에서의 주민통제에 대한 보다 상세한 설명은 제주발전연구원(2004: 48-50)을 참고할 것.

60) 지방정부단위를 지방자치단체와 준공공단체로 구별하는 것은 두 가지 차이점을 기초로 하고 있다. 첫째, 준공공단체는 보편적으로 행정의 편의를 위해서 창설된, 주정부의 도구에 불구하다. 미국이 성립한 초기에 주정부가 청사 소재지(capital)에서 자신의 관할구역 전부를 통치한다는 것은 불가능한 일이었기 때문에, 지리적인 구획이 필요하였고, 그 결과 창설된 것이 준공공단체이다. 준공공단체는 지방자치단체와 마찬가지로 일정한 구역을 가지지만, 그 구역 내에서 주정부의 필요와 이익을 위해서 행정을 하는 것이 지역적인 이익을 위해서 하는 것이 아니다. 준공공단체는 주정부의 기관으로서 작용하는 것이다. 이와 달리,

준지방자치단체에는 카운티(County), 타운십(Township)과 필요에 따라 설치되는 특별구(Special district), 교육구(School district), 특별행정기관(public authority)이 속하며, 시티(City), 보로우(Borough), 타운(Town), 빌리지(Village) 등은 지방자치단체에 속한다.<sup>61)</sup>

<그림-3> 미국의 지방행정단위



출처: 김태완·강경태(2004: 125)

## (2) 사무구분체계 및 기능분담

보통지방자치단체들은 화재진압, 경찰, 도로유지 및 보수, 물관리와 하수처리, 공공도서관의 건설과 운영, 경제활동에 대한 규제, 식품위생업체의 규제 등을 담당

지방자치단체는 주정부의 단순한 도구가 아니고, 역사적으로도 그런 적이 없었다. 지방자치단체는 주정부를 위해서 존재하는 것이 아니라, 일정한 지리적 경계를 가지는 특정한 지역공동체(locality)를 위해서 존재하는 것이다. 지방자치단체의 권한이 주정부에 의해서 제한되는 것은 물론이나, 지방자치단체는 주정부를 위한 것이 아닌 주민을 위한 권한을 주정부로부터 수권을 받아 행사하는 것이다. 둘째, 준공공단체는 주민이 위해서 만들어지는 것이 아니므로 비자발적인 성격을 가지고 있다. 준공공단체는 주정부가 성립할 당시, 주헌법을 입안하거나 주정부를 기초한 소수의 사람들에 의해서 인위적으로 만들어지고, 그 경계는 산이나 강과 같은 지형지물을 따르기도 하나 기본적으로는 지도에 인위적으로 그어진 선에 불과하다. 구역 내 주민들의 일체성 따위는 전혀 고려되지 않았다. 대략적인 지리에 불과하다. 이와 달리, 지방자치단체는 자발적인 성격을 가지고 있다. 지방자치단체는 주민들의 자발적인 조치를 통해 설립된다. 주민들이 지방자치단체를 설립하기 위해서는 지방자치단체의 설립에 관한 법률(state law for incorporation)이 규정하는 절차를 준수하여야 한다. 인구의 일정비율 이상의 찬성투표나 청원이 요구되는 경우가 일반적이다. 요컨대, 지방자치단체의 설립에는 주민의 자발적인 참여가 반드시 필요하다(송시강, 2007: 49).

61) 2007년 현재 미국의 지방정부의 수는 카운티는 3,033개, 시는 19,492개, 타운 또는 타운십은 16,519개 정도이며, 특별목적 지방정부는 교육구 13,051개, 다른 목적의 특별구 37,381개로 총 50,432개가 존재한다(미국인구조사부, 2007년 인구조사; 유은정, 2010: 246 재인용). 한편, 미국의 지방정부에는 계층제도가 없다. 즉, 주정부 바로 밑에 우리의 기초자치단체에 해당하는 지방정부가 있을 뿐, 우리의 광역자치단체와 같은 중간적 성격의 지방정부가 존재하지 않는다. 그러므로 지방정부는 자신에게 권한을 수권한 주정부의 감독을 받을 뿐, 이른바 상급지방정부의 감독을 받지 않는다(송시강, 2007: 48).

하고 있는데, 「주헌법」에 금지되어 있는 권한을 행사할 수 없는 것은 물론 많은 부분에서 주정부의 일정한 기준에 따라 지방사무를 수행하도록 하고 있다. 한편, 보통지방자치단체 이외에 특정한 공공서비스를 제공하기 위한 특별행정기구가 주법에 근거를 두고 존재하는데, 이 특구들은 화재진압, 식수공공, 공공주택건축 및 관리, 하수관리, 쓰레기처리, 도로관리, 도서관운영 등을 담당하고 있다.<sup>62)</sup>

<표-10> 미국 지방자치단체 유형별 기능배분

구 분	기 능 내 용
County	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 동향: 지방자치단체로부터 기능을 이양 받는 경향(계획, 레크레이션 서비스, 도서관 서비스 등)</li> <li>- 뉴잉글랜드 주: 법집행, 고속도로 건설 및 유지관리, 조세징수, 자산평가, 사회복지 등</li> <li>- LA 카운티: 계약에 관한 서비스 제공으로 일괄적인 지방공공 서비스 구매</li> </ul>
Town, Township	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서관서비스, 쓰레기 수거와 처리, 매립쓰레기 처리, 상수원 공급 서비스 등</li> <li>- 뉴잉글랜드지방: 특별목적지방자치단체의 지위를 가지고 소방, 경찰, 레크레이션 서비스, 가로등, 위생처리, 공원의 계획 등</li> </ul>
Special district	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단일목적: 소방, 모기퇴치 등</li> <li>- 다목적: 상수원 공급, 쓰레기 처리, 가로등, 위생처리, 공원계획 등</li> </ul>

출처: 제주발전연구원(2004: 33)

### (3) 자치단체장의 지위 및 권한

미국 지방자치단체의 기관구성은 매우 다양한 형태를 띠며, 기관구성 유형에 자치단체장의 지위와 역할도 다양하게 나타나고 있다. 대표적 기관구성 유형으로는 위원회형(Commissioner Form), 의회-시지배인형(Council Manager Form), 단체장-의회형, 단체장-시지배인형(Mayer Manager Form) 등이 있으며, 단체장-의회형의 경우 다시 의회우위형(약시장형)과 단체장우위형(강시장형)으로 구분해 볼 수 있다.

미국지방자치단체의 기관구성 유형 및 그에 따른 단체장의 역할을 요약하면 <표-11>과 같다.

62) 미국 지방자치단체의 사무구분 체계 및 기능분담에 대한 보다 상세한 설명은 헌법재판소(2006: 12), 송시강(2007: 50-55)을 참고할 것.

<표-11> 미국 지방정부 기관구성 및 단체장의 역할

유 형		단체장의 역할
기관통합형	952 위원회형 (Commissioner Form)	위원회제란 주민에 의해서 선출된 의원으로 구성된 위원회가 지방자치단체의 정책의사를 결정하고, 동시에 각 위원으로 하여금 집행부의 실·국의 사무를 책임·관장케 함으로써 지방자치단체의 모든 기능과 책임을 의회에 집중시키는 형태. 시장과 위원회의장은 동일인이 겸직하는데, 주민이 직선하는 것이 보통이지만, 의회에서 간선하는 경우도 있음.
	의회-시지배인형 (Council Manager Form)	의회가 행정운영 전반에 책임을 지는 지배인(Manager)을 임명하고 그에게 행정집행권을 전적으로 위임하는 형태. 지배인은 행정에 대한 책임·지시감독권, 예산편성권, 의회에 대한 권고권을 가짐.
기관분리형	단체장-의회형	① 의회우위형(Weak-Mayor Type): 의회가 입법권의 행사뿐만 아니라 집행부 공무원의 행정관의 임면권을 가진다. 현행의 자치단체 가운데서는 드문 경우이다.
		② 단체장우위형(Strong-Mayor Type): 단체장은 모든 행정책임을 지며 의회에 대해서는 권고권과 거부권을 가지고 있는 경우가 많다. 미국의 대도시, 일본, 우리나라의 단체장 역할과 가장 가까운 타입이다.
절충형	단체장-시지배인형 (Mayer Manager Form)	단체장우위형과 의회지배인형의 각각의 장점을 취한 것임. 행정상의 문제를 전문행정관리관(Administrative Officer of Managing Director)을 임명하여 그에게 감독권, 예산편성권, 부국장의 임명권을 주고 단체장은 정치적인 역할에 전념하는 형태이다. 미국의 샌프란시스코에서 시작되었다고 한다.

출처: 조창현(2005: 159-166), 임승빈(2006: 107)을 참고하여 필자가 작성.

### 가. 시장(mayor)의 지위 및 역할

시장-의회형은 미국에서 가장 전통적인 정부형태로써, 이러한 정부형태 하에서 시장은 주지사와 마찬가지로 행정적, 입법적, 사법적 권한을 가지고 있다. 시장은 시공무원에 대한 임명권·해직권을 가지며 업무에 대한 관리·감독권이 있다. 예산안편성권이 있으며, 시의회에 대해서 권고권이 있다.<sup>63)</sup>

하지만 약시장형(weak-mayor form)을 채택하고 있는가, 강시장형(strong-mayor form)을 채택하느냐에 따라 권한과 지위에 다소 차이가 있다. 약시

63) 미국 자치단체의 시장은 주민에 의하여 1년에서 4년까지의 다양하게 선출되며 대부분은 2년간의 임기를 가지고 있다. 그러나 대도시지역의 시장은 4년 임기가 보통이다. 시장권한의 정지를 위해서 리콜제도를 도입하고 있는 자치단체가 많으며 지사에 의하여 해직당하는 자치단체도 있다(임승빈, 2006: 109).

장의 경우 시장의 권한은 매우 제한적이며, 거의 모든 행정부서의 장은 지방의회에 의해 선임되거나 주민들의 투표에 의해서 선출된다. 이에 반해 강시장형의 경우 정책결정은 지방의회 권한이지만, 시장은 지방자치단체의 수장으로써 자치단체의 거의 모든 행정부서의 장을 임명하고 면직할 권한을 가지고 있고, 대부분의 자치입법에 대한 거부권을 행사한다.<sup>64)</sup>

#### 나. 시티매니저(City Manager)의 지위 및 역할

시티매니저의 활용은 1908년의 버지니아주의 스탠튼시의 총지배인제(General Manager)부터 시작되었는데<sup>65)</sup>, 의회-지배인형은 오늘날 지방자치단체의 규모를 불문하고 가장 보편적인 정부형태에 해당한다. 지배인은 지방자치단체의 집행기관의 하나로서, 대부분 또는 모든 행정부서의 수장에 대해 감독권을 가지는 행정공무원의 수장이다. 지배인은 시의회에서 선출되며 행정집행의 책임을 진다. 시지배인이 되는 자격은 시민 이외의 사람도 가능하며, 시의회는 행정전문가를 선정하여야 하며 시지배인에 대해서 해임권이 있다. 시의회는 시행정부의 직원에 대하여 임명권이 없으며 직원의 임면권·지휘감독권은 시티매니저에게 있다. 시티매니저는 시의회에 대한 권고권을 가지며 또한 예산편성권을 가지고 있다.<sup>66)</sup>

한편, 시의회는 의장역으로서의 시장을 의원 중에서 한사람 선출하는데, 시장은 의회에 대한 거부권이 없으며 시에 대한 민사소송, 군사적인 목적, 시의 공식적인 행사에서 시의 대표자적인 역할을 수행한다. 공공에 위협적인 요소가 발생하였을 때는 시의회의 동의를 얻어 경찰을 지휘하며 질서를 유지하고 법률을 강제할 수 있는 권한이 있다(임승빈, 2006: 110). 이와 같이 시티매니저제를 도입하고 있는 곳에서는 규정상 시장의 역할을 극히 제한하고 있다.<sup>67)</sup>

64) 시장-의회형 형태에서의 시장의 지위 및 역할에 대한 보다 자세한 설명은 송시강(2007: 57)을 참고할 것.

65) 당시 스탠튼시에는 시장은 있었으나 봉급을 받는 부국장은 없었고 그리하여 시장은 리더십의 발휘가 불가능하였으며 공공사업의 수행 또한 불가능하였던 때이다. 이를 시정하기 위하여 시의 모든 행정을 유급 전문가인 총지배인에게 두게 된 것이 시티매니저제의 효시이다(임승빈, 2006: 110).

66) 시티매니저의 지위와 역할에 대한 좀더 자세한 설명은 송시강(2007: 59-60), 임승빈(2006: 110-111) 등을 참고할 것.

67) 송시강(2007: 60)이 지적했듯이, 의회-지배인형에서 시장은 최고위 선거직 공무원이면서도 지배인에게 많은 권한이 주게 되면, 시장이 할 일은 불가피하게 기념식에서 리본을 커팅하거나 지방의회의 회의



#### (4) 자치단체장에 대한 통제

##### 가. 연방정부 통제

연방정부는 주를 매개로 하여 지방정부에 간접적으로 관련 한다.<sup>68)</sup> 그 결과 교육을 제외하고는 지방자치단체가 비교적 자유롭게 행정사무를 수행하여 왔으나, 1930년대 뉴딜정책과 제2차 대전 등으로 연방정부의 역할이 확대되면서 각종 보조금(grants-in-aid) 사업으로 지방자치단체의 사무에 상당한 영향력을 행사하게 되었다. 그 이후로 연방정부의 지방정부에 대한 직접적 관여는 광범위한 분야에 걸쳐 매우 비약적으로 증가하는 양상을 보이고 있다.<sup>69)</sup>

한편, 연방정부에 의한 감사는 연방정부로부터 \$500,000 이상의 보조금을 받은 경우에 보조금 사업에 한하여 이루어지는데, 「단일회계법」에 의해 준법준수감사(compliance audit)와 재무감사(financial audit)를 실시한다.<sup>70)</sup>

##### 나. 주정부통제

지방정부에 대한 주의 통제는 지역마다 다르다.<sup>71)</sup> 각 주의 테스크포스(Task Force), 정부관계자문위원회(ACIRs), 지방사무부(Departement of Local affairs) 등이 주정부와 지방정부의 연계업무를 담당하며, 이들 행정조직은 일정한 범위 내에서 서비스와 사업을 제공하는 동시에 경우에 따라 지방정부를 감시하는 역할을 수행하기도 한다. 주정부의 지방정부 지도감시방식에는 입법적 감독으로 주법을 통한 제한을 하거나, 행정적 감독으로서 각 분야에서 보고서 제출을 요구하거나, ‘공익사업의 요금, 과세대상, 재산평가’ 등에 있어서 심사 및 승인을 하며, 지방단체의 행정관을 임명하는 방법 등을 사용한다. 또한 연방정부처럼, 재정적 원조를 통

---

(council meeting)에서 의장으로서 기능하는 것 말고는 달리 할 일이 없다는 비판이 제기될 수 있다.

68) 미국에서는 유럽 여러 나라들이 행하는 중앙통제식 관여가 전혀 없는 것은 아니지만, 미국의 지방정부는 주정부의 창조물이므로 원칙적으로 관여권한을 가지고 있지는 않다(조창현, 2005: 115).

69) 연방과 지방, 주와 지방의 관계 변화에 대한 보다 상세한 설명은 유은정(2010: 262-265)을 참고할 것.

70) 연방정부에 의한 감사에 대한 보다 상세한 설명은 한국지방정부학회(2010: 143-144)를 참고할 것.

71) 뉴잉글랜드 지역의 주들은 지방자치를 선호하는 반면, 서부의 주들은 주의 중앙통제를 선호한다(유은정, 2010: 251).

하여 지방자치단체의 행정을 지도 감독한다(유은정, 2010: 250-252).

한편, 뉴욕주의 경우, 주헌법과 「지방정부법」(General Municipal Law)에는 주 회계감사관이 지방정부의 재정부문을 감독하는 책임을 규정하고 있다. 주정부의 감사는 선출된 회계감사관(State Comptroller)이 담당함으로써 집행부와 의회로부터 독립성을 지키고 있는데, 주정부 감사원(Office of the New York State Comptroller)과 지방정부의 학교담당부서(Division of Local Government and School Accountability)가 지방정부에 대한 감사를 담당한다.<sup>72)</sup>

#### 다. 지방정부의 자체감사

미국의 지방감사제도는 크게 「단일회계감사법」(Single Audit Act)에 의한 연방정부감사와 지방정부에 의한 감사가 있다. 뉴욕주의 경우, 지방세 납세자에 대한 책임성을 확보하기 위해 자체감사를 실시하고 있는데, 지방정부는 home rule에 따라 규정한 경우를 제외하고, 카운티 정부는 「카운티법」, 타운정부는 「타운법」, 빌리지 정부는 「빌리지법」에 따라 자체감사를 실시하고 있다.

지방정부의 자체감사는 지방정부의 자치권에 따라 다른 양상을 보이고 있으며, 높은 수준의 자치권을 가진 지방정부는 그에 걸 맞는 자체감사를 실시하고 낮은 수준의 주정부의 감사를 받는 반면, 제한적인 자치권을 가진 지방정부는 낮은 수준의 자체감사를 실시하는 반면에 주정부 감사제도의 지원을 받고 있다.<sup>73)</sup>

#### 라. 주민통제

미국에서의 주민통제제도에는 주민발안권, 주민투표, 주민소환제 등이 있다.

##### ① 주민발안권(initiative)

주민발안권이란 일정한 수 이상의 투표권 있는 주민들이 새로운 법이나 조례의 제정 또는 개정할 수 있도록 한 제도로서, 미국의 경우 직접발안권과 간접발안권이

72) 주정부에 의한 감사에 대한 보다 자세한 설명은 한국정부학회(2010: 145-146)를 참고할 것.

73) 지방정부의 자체감사에 대한 보다 자세한 설명은 한국정부학회(2010: 146-147)를 참고할 것.

있다.

직접발안권은 일반주민이 소정의 인원수의 서명을 받아 제안한 법안을 직접 투표용지에 인쇄하여 선거민의 가부를 묻게 하는 것으로, 어떤 주에서는 헌법 개정과 입법에 응용하고 있다. 보통 최근 마지막 선거당시 투표자의 5~15%의 서명을 받도록 하고 있고 다음 선거에서 통과여부를 투표에 붙이고 있다. 간접발안권은 메사추세츠주 같은 몇몇 주에서 사용하고 있는데, 일정 수의 청원 서명이 이루어진 법안을 의회가 변경 없이 가용 여부를 결정하는 것으로서, 의회에서 찬성하면 곧바로 법으로서 효력이 발생하고, 의회에서 부결되면 법안이 주민투표에 붙여진다. 어떤 주에서는 제안된 법안이 투표권자에게 가기 전, 즉 국민투표 전에 다시 추가적인 서명을 요구하는 주도 있다.<sup>74)</sup>

## ② 주민투표(referendum)

미국에서의 주민투표는 일반투표(popular referendum)와 의무적 투표(mandatory referendum), 선택적 주민투표(optional referendum)로 구분하여 볼 수 있으며, 주민투표의 다른 일종으로 항의주민투표(protest referendum) 또는 청원주민투표(petition referendum)라는 것이 있다.

일반투표는 다수의 투표자들에게 법을 비토하거나 「헌법」 개정할 수 있도록 하는 것이고, 의무적 국민투표는 일정한 사항에 대해서는 의회 통과 후, 반드시 주민투표에 붙이는 것을 말한다. 선택적 주민투표는 법안이 선거에서 유권자에 의해서 통과될 때까지 법안표결 여부 자체를 의회의 재량에 맡기는 것을 말한다. 즉 투표에 붙이지 않아도 좋으나, 주민의 의사를 존중해서 투표에 붙이는 것을 말한다. 이것이 가장 보편적인 방법이라 할 수 있다. 한편, 항의주민투표 또는 청원주민투표는 주민들이 원하지 않는 조례나 법이 통과되었을 경우 정해진 기간 내에 일정 수 이상의 주민의 서명을 할 경우 주민투표에 회부하여 그 실시 여부를 정하는 제도로써 보통 과반수의 찬성으로 조례나 법의 실시 여부가 결정된다.<sup>75)</sup>

74) 이상의 내용은 제주발전연구원(2004: 40-41)을 참고하여 작성한 것임.

75) 이상의 내용에 대한 좀더 자세한 설명은 제주발전연구원(2004: 41-24), 최승범(2002: 88)을 참고할 것.

### ③ 주민소환제(Recall)

주민소환은 선출직 지방공무원이 주민들의 요구에 의하여 정해진 임기 내에 그 직위에서 해직되는 제도로서, 미국에서의 주민소환은 주헌법 및 법률, 지방헌장에 근거하여, 18개 주정부 단위와 36개 주의 지방정부 단위에서 시행되고 있다. 소환 대상은 집행부, 입법부, 사법부 선출직 공직자를 망라하는데, 일부 주는 판사를 제외하고 있다. 청구요건은 일반적으로 최근 총선거 투표자의 25%로 규정하고 있으며, 직전선거 참여유권자의 50% 이상 참여와 과반수 찬성으로 의결된다.<sup>76)</sup>

## 2. 단체자치형 국가의 책임확보제도

### 1) 프랑스

#### (1) 지방자치단체의 종류

프랑스는 종래 중간지방자치단체로서 100개의 도(Département)와 기초자치단체로서의 코뮌(Commune)이 있어 이층구조를 형성하고 있었으나, 1982년 지방제도 개혁에 의하여 레지옹(Région)이 지방자치단체로 승격됨으로써 삼층 구조를 형성하고 있다.<sup>77)</sup> 도(Département)와 코뮌(Commune) 사이에 두 개의 행정계층(Arrondissement, Canton)이 설치되어 있으나, 이들은 지방자치단체는 아니고 행정단위이다.<sup>78)</sup>

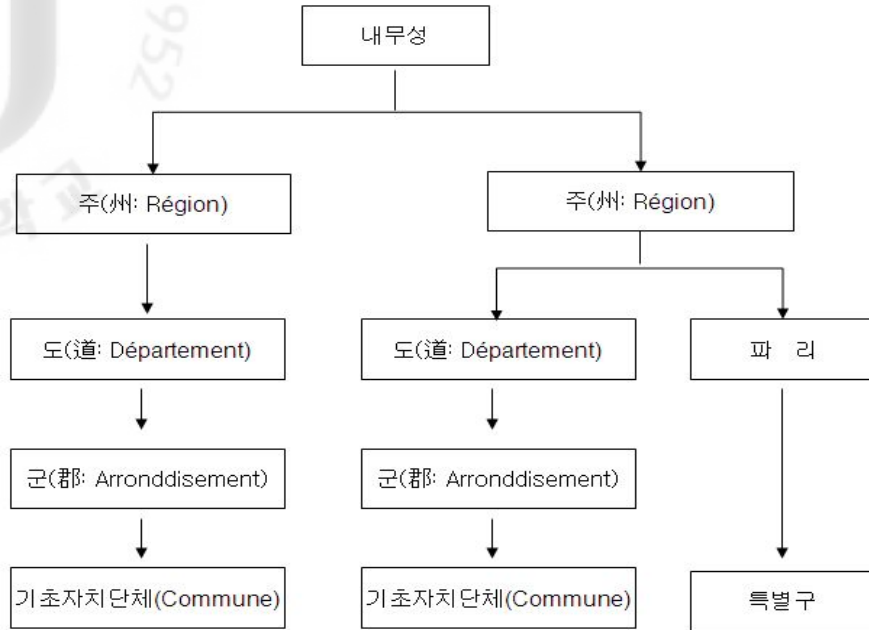
한편, 프랑스의 지방행정은 국가에 의해 직접 파견된 Préfet에 의한 국가업무의 지방행정과 자치단체가 수행하는 지방행정으로 구분할 수 있다. Préfet은 국가를 대표하여 해당 지방의 국가행정을 책임지며, 자치단체와 국가와의 중간조정, 국가행정의 통일성을 확보하기 위해 자치단체의 행정에 대해 사무통제의 역할을 하는데, 각의의 심의를 거쳐 수상과 장관의 제청을 받아 대통령이 임명한다.

76) 미국에서의 주민소환제도에 대한 좀 더 자세한 내용은 최승범(2002: 88-89), 김현준(2006: 196-197), 제주발전연구원(2004: 42)을 참고할 것.

77) 프랑스의 지방자치단체는 일반법상의 자격을 가지는 단체(Région, Département, Commune)와 특별한 자격을 가지는 단체(Paris, Corse, 해외영토(Outre-mer))로 구분할 수도 있다(이순우, 2009: 343).

78) 2008년 현재 26개의 Région과 100개의 Département, 36,783개의 Commune, 339개의 Arrondissement이 있다(배준구, 2009: 5).

<그림-4> 프랑스의 지방행정단위



출처: 임승빈(2006: 68).

## (2) 사무구분체계 및 기능분담

프랑스는 Région-Département-Commune의 3계층의 지방정부를 갖고 있는 데, 기본적으로 프랑스의 사무배분은 명확하지 않다고 한다. 이는 지방행정에 대한 중앙의 관여가 크고, 지방정부가 다층화 되어 업무의 중복이 크며, 기초정부의 규모가 매우 영세하여 국가 및 중간정부의 재정지원비중이 과도한 것 등에서 비롯되는 것(이승중, 2000: 91; 강재호외, 2004: 24 재인용)으로 해석되고 있다.<sup>79)</sup>

하지만, 전체적으로 보면 꼬뮌은 주거문제, 보건, 안전, 학교, 탁아소, 문화생활, 수송 등 주민들의 일상생활과 직접적으로 관련된 업무를, 데빠르망은 도로행정, 수송, 전기공급 등 큼직한 공공업무를 수행함은 물론 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장업무, 보건, 농업업무, 농촌공학, 토목, 우편·전화, 재정업무 등을 수행하며, 레지옹은 지역의 경제, 사회, 보건, 문화 과학의 발전 및 국토계획 수행 등을 촉진하는 역할을 수행하고 있다(김세진외, 2010: 102-103)고 볼 수 있다.

79) 국가는 국가주권적 사무로 경찰, 사법 정세 등을 관장하고 있고, 국가사무 중에서 주민등록관련업무, 선거인명부관리, 병역관리업무, 주민안전업무, 민방위업무 등은 지방자치단체에 위임하여 처리한다(한국지방행정연구원, 2003: 81).

한편, 국가기관과 지방자치단체간 기능배분은 <표-12>와 같다.

<표-12> 프랑스의 국가기관과 지방자치단체간 기능배분

계 층	국가기관	자치단체
코뮌	- 국가코뮌의 장이 해당지역에서 국가데빠르망의 장이 명에 의하여 업무 수행	- 선거, 호적, 병사관리 - 주민복지사무, 청소, 도로관리, 공원관리, 주민보건관리 - 유치원, 초등학교관리
데빠르망	- 치안, 국방 - 관광, 교통소통, 환경 - 자치단체 적법성 통제 - 운전면허, 외국인 등록 - 원호업무	- 재난, 구조 - 관광 - 사회·보건활동 - 운송 및 도시계획 - 중학교 관리
레종	- 자치단체 적법성 통제 - 치안, 국방 - 지역재산관리 - 직업교육 및 경제활동지원	- 경제·사회개발계획 - 직업훈련, 기업지원활동 - 관광촉진 - 도시·농촌지역관리 - 고등학교관리

출처: 한국지방행정연구원(2003: 82)

### (3) 지방자치단체장의 지위 및 권한

프랑스의 지방행정은 국가에 의해 직접 파견된 Préfet에 의한 국가업무의 지방행정과 자치단체가 수행하는 지방행정으로 구분할 수 있다.

#### 가. 레지옹(Région)지사

##### ① 의장겸직 지사의 지위 및 권한

레지옹은 1982년 프랑스의 지방자치제도개혁에 의하여 지방자치단체로서의 지위를 확보하였으며 지방행정제도개혁에 의하여 레지옹 의회가 레지옹을 관리하게 되었으며 의회위원의 호선으로 의회의장·부의장을 선출하며 의장이 지사, 부의장이 부지사가 된다(임승빈, 2006: 115). 위원장은 의회의 심의를 준비하고 집행하며 지방의 재산을 관리하고 지출명령관이며, 자신의 권위 하에 놓여진 서비스의 감독을 보장한다. 위원장은 그와 동시에 선출된 부위원장에게 몇몇 권한을 위임할 수 있다.

## ② 임명지사의 지위 및 권한

레지옹의 자치단체로서의 행정책임은 의회의장, 즉 지사가 책임지게 되어 있으나, 각 레지옹에는 수상의 제안으로 국무회의에서 대통령에 의하여 임명되며 도 안에서 국가 권위의 수탁자로서의 역할을 수행하는 지방장관(Préfet)이 있다.

Préfet은 레지옹에 있어서 중앙정부의 대표자로서 공공질서유지, 레지옹 내의 국가기구인 특별지방자치단체의 지휘감독, 레지옹 의회에 출석하여 중앙정부를 대표하여 의사표시 그리고 자치단체로서의 레지옹에 대하여 행정통제를 하는 임무를 띠며, 국가의 이름으로 계약을 체결하며 재판에서 국가를 대표하고, 경찰권과 특별경찰권한을 갖는다. 한편, 레지옹에는 이들 중앙의 임명지사 이외에도 재정, 산업기반, 농업교육을 담당하는 우리나라의 특별지방행정기관과 같은 중앙과건부서가 있다.

## 나. 데빠르트망지사의 지위

데빠르망에 있어서 지방행정과 국가행정의 종합조정은 데빠르망의 의회의장인 지사와 데빠르망의 중앙으로부터의 임명지사에 의해 이루어지고 있다.

### ① 의장겸직의 지사의 지위 및 권한

의장은 의회의원의 호선에 의해 선출되며 지방자치체로서의 데빠르망의 지사직을 겸임하게 되며 데빠르망의 행정사무국 집행책임자 역할을 담당하게 된다.

### ② 임명지사의 지위 및 권한

레지옹의 지방장관직과 같은 것이 각 데빠르망에도 임명되나 통상 레지옹의 수도소재지 장관이 데빠르망의 장관직을 겸직한다. 데빠르망의 임명직 지방장관은 중앙정부의 각 장관을 대신하여 국가의 지방사무소를 운영하며 데빠르망의 의회에 출석하여 국가를 대신하여 의견을 말하며 이러한 업무를 수행하기 위하여 사무총장 및 아롱디스망(Arrondissement)이라고 하는 지방장관대리의 보좌를 받는다.<sup>80)</sup>

80) 국가기관으로서의 데빠르망 임명지사의 권한은 다음과 같다. 첫째는, 데빠르망에 있어서 중앙정부를 대표하며 각 중앙부처의 직접적인 대리인으로서 역할을 수행한다. 둘째는, 데빠르망에 있어서 국가행정사무를 집행조정하며 그러한 일을 하는 공무원들을 지휘감독하며 법령에 의하여 관내의 꼬뮌 및 공공기관을 감독

## 다. 코뮌대표의 지위 및 권한

시장과 부시장은 6년의 임기로 시군의회의 구성원 중에서 시군의회에 의하여 선출되며, 코뮌 의회의 의장직을 겸직한다. 이러한 구조 하에서 시장은 발의기관(un organe d'initiative)인 동시에 의회에서 의결된 사항의 집행기관으로 기능한다(조창현, 2005: 158-159).

한편 시장은 주로 코뮌의 공무원(agent de la commune)이자 보충적으로 국가의 공무원(agent de l'Etat)이다(이순우, 2009: 344).

### ① 자치단체대표로서의 지위 및 권한

코뮌의 공무원으로써 시장은 코뮌의 이름으로 행위하며 책임을 진다. 시장은 집행기관으로써 법적으로 코뮌의 집행부책임을 맡고 있으며 그 권한의 일부를 보조자들에게 위임할 수 있다.

이 경우, 시장은 법률적 사항 및 중앙정부와의 관계에 있어서 코뮌을 대표하는 역할, 공공사업의 집행을 관리하는 일, 자치단체 직원을 관리·감독하는 일, 자치회의의 의안을 제시하는 것과 동시에 의사일정을 작성하는 일, 예산안을 편성하며 의회의 승인을 받아 집행하는 일 등의 역할을 수행(임승빈, 2006: 117)한다.

### ② 국가기관으로서의 지위 및 권한

한편, 시장은 국가의 공무원으로써 법률의 공포와 집행, 사법경찰공무원과 주민등록공무원의 권한과 같은 행정권한과 관련되며 국가의 이름으로 행위하고 국가책임을 진다.

이 경우, 시장은 국가사무에 대해서는 코뮌 의회에 책임을 지지 않으며 데빠르망의 임명지사에게 업무상의 책임을 지게 되어 있다.<sup>81)</sup>

---

한다. 중앙정부의 재정원조를 받는 민간기업, 혼합경제회사 등에 대해서 중앙정부를 대표한다. 셋째는, 데빠르망에 있어서 경찰행정의 장으로서 질서유지 역할을 수행한다. 넷째는, 데빠르망의 구역 내에 있는 중앙정부의 세입·세출을 계리하며 계약을 체결한다(임승빈, 2006: 116).

81) 예를 들어, 국가통제적 데이터 및 그 외에 정보를 수집, 출생, 사망 및 혼인신고를 받는 일과 동시에 혼인식을 거행하는 일, 병역명부, 증명서의 교부, 법률 공시, 건축허가 및 그 외의 인·허가업무 역할 등이다(임승빈, 2006: 117).



#### (4) 자치단체장에 대한 통제

##### 가. 중앙통제

프랑스는 1982년 지방분권개혁에서 지방정부에 대한 국가의 각종 후견적 감독 (la tutelle administrative)을 원칙적으로 폐지하였다(강재호외, 2004: 25).<sup>82)</sup> 이에 따라 사전감독이 사후 적법성의 행정통제로 된다. 대부분의 행위는 집행력이 있기 위해서 국가의 대표자인 도지사에 전달의 대상이 되어야 하며 도지사는 ‘적법성에 반한다’고 평가되는 행위를 행정법원에 고발할 능력을 가진다. 고발이 도지사에 의하여 직접적으로 행해지는 경우에 자발적이라고 하며, 도지사가 고발의 사용요구의 결정에 의하여 침해된 것으로 평가되는 제3자에 의해 제소를 받는 경우는 유발된 것이라고 말한다.<sup>83)</sup>

##### 나. 지방의회통제

프랑스는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸임하고, 의원총수 30% 범위 내에서 선출되는 부단체장도 의회 부의장이 겸직하고 있는 등 의장겸직 단체장을 포함한 의회가 자치단체의 모든 권한을 보유하고, 행정의 궁극적인 책임을 지는 기관통합형으로 단체장에 대한 내부통제 기능이 강하게 작용한다.

##### 다. 지역회계감사원

1982년의 지방분권법에 의하여 새로이 Région 회계원(Chambre Régionale des Cours de Comptes)이 설치되었다.<sup>84)</sup> 이 회계원은 중앙정부의 임명에 의한 조직으

82) 1982년 전에는 도지사가 지방자치단체 기관의 행위에 관하여 적법성(légalité)과 합목적성(opportunité)에 있어서 사전승인권력을 가졌다. 도지사는 적법성과 합목적성을 이유로 시군의회와 시장의 결정을 정지하거나 취소할 수 있었다(이순우, 2009: 358).

83) 이에 대해서는 이순우(2009: 358)를 참고할 것.

84) 지역회계감사원은 지방자치법 제84조에 따라서 각 레지옹(Région)에 지역회계감사원을 설치·운영하도록 하였다. 이에 근거하여 1983년부터 프랑스 전국에 총32개(본토, 해외영토) 지역회계감사원이 설치되어 지방자치단체에 대한 외부감사기구로 활동하고 있다(한국지방정부학회, 2010: 152).

로서, 지방정부의 재정에 관하여 집행적 기능과 재판적 기능을 가지고 통제를 행한다. 즉 지방정부의 회계에 대하여 감사를 행하고, Commune의 만성적 적자, 경비계상의 오류 등이 있을 때 지방장관의 신청을 받아 필요한 조치를 행한다. 이 회계원의 재판적 기능에 대한 공소원은 국가의 회계감사원(Cours des Comptes)이다(강재호외, 2004: 25).

지역회계원은 신지방자치법 실시에 따라서 국가가 국가 감사원과 중앙부처 소속 임명도지사에게 의해서 지방자치단체에 수행해 오던 사전 및 사후적 감사통제권을 폐지하였고, 주로 지방자치단체의 예산과 회계를 중심으로 한 사후적 감사제도로 전환된 후 지역별로 설치·운영하고 있다.<sup>85)</sup>

## 라. 주민통제

2003년 3월 28일 헌법 개혁에 의해 시민의 지역적 삶에 대한 협의와 참여를 위한 제도들이 생겨났는데, 대표적인 것으로는 지역협의, 지역국민투표, 청원권 등이 있다.<sup>86)</sup>

### ① 지역협의(consultation locale)

주민의 협의는 꼬뮌의 결정을 ‘정당화’하기 위하여 혹은 국가의 프로젝트에 꼬뮌의 대립을 강화하기 위해서 자주 개입된다. 협의는 결과에 따르거나 따르지 않을 것을 자유로이 하는 꼬뮌 의회의 주도하에 남는다. 메르나 꼬뮌 의회의 일부의 제안으로 이러한 관행은 ‘꼬뮌의 사업을 해결하기’ 위해서 취할 결정에 관해서 꼬뮌의 유권자와 협의할 것을 결정할 수 있다.

### ② 지역국민투표(référendum local)

2003년 개정된 프랑스헌법 제72-1조 제1항은 조직 법률에서 정하는 요건에 따라 지방자치단체의 소관사항에 관한 의결안을 주민투표로 할 수 있도록 규정하고 있다(조규범, 2009a: 11). 이에 따라 지방자치단체 권한의 프로젝트는 심의회의 주

85) 프랑스의 지방자치단체에 대한 감사제도에 대한 보다 자세한 설명은 한국지방자치학회(2010: 152-154)를 참고할 것.

86) 프랑스의 주민통제제도에 대한 좀 더 자세한 내용은 이순우(2009: 361-362)를 참고할 것.

도로 국민투표에 의하여 이러한 단체의 유권자의 결정에 따를 수 있다. 기초가 없는 국민투표를 피하기 위해서 행정법원에 그 정지를 요구할 수 있는 도지사에게 전달된다. 시민은 이원적 문제로 예스나 노에 의해서만 응답할 수 있으며 프로젝트는 등록된 유권자의 과반수와 유효투표의 과반수가 모일 때에만 채택된다. 여기에서 결정적 국민투표와 관계되나 꼬핀의 주도로만 결정되며 그 결과는 충분히 강한 과반수에 채택되어야 한다.

### ③ 청원권(droit de pétition)

헌법 제72-1조는 새로운 절차인 청원권(droit de pétition)을 도입하였다. 이러한 권리는 지방자치단체의 3단계 투표자(꼬핀, 도, 지방)를 위하여 규정된다. 마스트리히트 조약은 유럽공동체에서 유럽연합의 시민에게 그러한 권리를 열었다.

## 2) 독일

### (1) 지방자치단체의 종류

독일에는 16개의 주(구서독 11+구동독 5)가 있으나, 이들 주(Land)들은 단순한 행정구역이 아니라 자체 헌법에 의해 국가권력을 보유하고 있다는 점에서 지방자치 원리와는 의미가 다르다(심익섭, 2010: 8)고 할 수 있다.

따라서 독일의 지방자치단체는 광역정부인 크라이스(Kreise, Landkriese)<sup>87)</sup>, 기초정부인 게마인데(Gemeinde), 그리고 양자간의 혼합적 성격을 갖는 크라이스프라이에 슈타트(Kreisfreie Stadte, 독립시)<sup>88)</sup> 등으로 구성되어 있다고 할 수 있는데, 2010년 12월 31일 현재 301개의 크라이스, 111개의 크라이스프라이에 슈타트, 11,442개의 게마인데가 있다(Statistischen Bundesamtes, 2011: 30).

87) 군(Kreise, Landkriese)은 광역자치단체로서 게마인데의 연합체이자 그 자체가 지방자치단체이면서 주의 하위 행정기관으로서 중앙과 게마인데를 잇는 중간 자치단체이다. 이 구역 내에 자치시를 제외하고 많은 게마인데가 있다. (이규영, 2002: 11-12).

88) 군의 하급 자치단체인 게마인데와 군으로부터 독립한 자치시는 연방주(聯邦州)로부터 자치행정감독, 위임 사무의 처리, 기능배분, 내부조직, 군에의 분담금 지불 등에 있어서 차이가 있다. 일반적으로 인구 4~8만 이상의 시(Stadt)가 자치시(Kreisfreie Stadt)로 승격하나, 근래에는 인구 2만 정도에 대해서도 유사한 지위를 부여하는 경향이다(이규영, 2002: 12).

<그림-5> 독일의 지방행정단위



출처: Statistischen Bundesamtes(2011: 30).

## (2) 사무구분체계 및 기능분담

지방자치단체의 사무배분은 주마다 차이가 있다. 이는 사무배분에 있어서 연방 기본법이 연방정부의 사무범위에 대해서만 규정하고 있고 주정부와 지방정부간의 사무배분은 주법에 의하여 독자적으로 규정하도록 하고 있기 때문(강재호외, 2004: 26)이다.

독일의 경우 사무배분은 전통적인 보충성의 원칙에 입각하여 국가사무는 국방, 외교, 재정 등 국가 전체적 관리가 필요한 극히 제한된 사무들로 이루어져 있으며, 나머지 사무들은 원칙적으로 지방사무로 인정되어 지방자치단체가 스스로 처리하고 있다. 이에 따라 게마인데가 가장 광범위한 기능을 수행하며,<sup>89)</sup> 크라이스는 기초자치단체인 게마인데에 대한 보완적 역할과 국가의 하급 행정기관으로써 연방

89) 즉 지역사회의 대부분 사항을 관장할 수 있기 때문에, 행정서비스의 제1차적 급부주체이다. 주민의 교육, 사회, 교통·운수, 소방 등 광범위한 서비스 업무를 수행하고, 도로·가로·공원 등 각종 시설을 건설·유지·관리 하며, 토지이용계획·건축계획을 책정하고 집행한다. 또한 연방주로부터 많은 위임사무를 받아 처리하기도 한다. 이는 게마인데가 국가적 통치기구의 한 주체임을 반영한다. 또한 군으로부터 독립한 자치시는 군과 게마인데의 기능을 동시에 수행하기 때문에 그 소관업무는 더욱 광범위하다(이규영, 2002: 12).

및 주의 위임사무를 처리한다.<sup>90)</sup>

독일의 지방정부가 처리하는 사무는 먼저 ‘자치사무’와 ‘위임사무’로 구분(Steiner, 2006: 35)할 수 있다. 자치사무는 다시 ‘임의적 자치사무’와 ‘의무적(법정) 자치사무’로 구분되며, 위임사무는 의무과제(단체위임사무)로서의 지시사무(Weisungsaufgabe)<sup>91)</sup>와 계약에 의한 (기관)위임사무(Auftragsverwaltung), 제한이 없는 기관차용(Organleihe 또는 Institutionsleihe, Organwalterleihe) 등으로 구분된다.<sup>92)</sup>

한편, 독일 사무배분과 관련하여 특이한 것은 국가와 지방자치단체가 공유하는 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)라는 개념<sup>93)</sup>이다. 공동사무란 수준이 다른 정부단위간의 공동관리나 공동재정조달 등의 방법으로 다른 정부단위에 속하는 사무의 집행에 참가함으로써, 이들 두 정부가 지방발전이나 지역정책수행에 사실상 공동의 영향을 미치게 하는 형태(강재호외, 2004: 27)로써, 자치단체의 권한에 속하는 일정한 사무에 대하여 국가가 이를 장려할 목적으로 자치단체와 공동계획을 수립, 그 집행에 국가가 보조금의 지원을 통하여 자치단체 사무에 관여 또는 협력하는 것(심익섭, 2010: 24)이라고 할 수 있다.<sup>94)</sup>

90) 크라이스는 게마인데가 기본법에서 전권한성(Allzuständigkeit)을 보장받는 데 반해, 그러한 권한을 보장 받고 있지 못하며, 기초자치단체인 게마인데에 대한 보완적 역할을 한다. 또한 국가의 하급 행정기관으로써 연방 및 주의 위임사무도 처리한다. 이러한 크라이스의 사무는 의무적 업무와 임의적 업무로 구성된다. 의무적 업무로 게마인데가 제1차적 권한을 갖는 사항을 제외한 공공질서유지, 중등 및 직업학교, 주택, 보건위생, 각종 사회보험 등을 들 수 있다. 임의적 업무로 게마인데 범주를 넘는 광역적 업무(근교 교통기관의 정비·경영, 에너지 및 용수의 배급), 게마인데의 능력으로서는 처리할 수 없는 분야에 관련된 보완적 업무(박물관, 도서관, 보육원, 병원, 폐기물 처리)와 게마인데 사이의 조정적 업무(게마인데에 대한 재정상 원조의 형태)등이 있다(이규형, 2002: 11-12).

91) 지시사무는 위임사무를 원칙적으로 폐지한 주에서 채택한 것으로 무제한적인 지시권의 범위를 법률로 제한함으로써 지방정부의 자치권을 보장하기 위한 수단인 일환으로 볼 수 있다(강재호외, 2004: 26).

92) 독일의 지방사무 체계 및 내용에 대한 보다 자세한 설명은 심익섭(2010: 11-14)을 참고할 것.

93) 이는 성격상 자치사무와 위임사무의 중간단계라고 볼 수 있는데, 특히 지방정부의 종래 사무유형에 포함시키기 어려운 국가사무에 대하여 적용하고 있다. 공동사무는 그 처리에 있어서 국가가 일방적 또는 법률적 지시의 형태로 영향력을 행사하는 것이 아니라, 중대한 주민생활 관계의 개선을 위해 국가가 협력을 강제한 것이기 때문에 위임사무 또는 지시사무와는 다른 것이다. 또한 이는 국가와 지방 사이에 이루어지는 일반적인 “협력사무(Gemeinsame Aufegaben)” 중 하나의 특수한 형태로서, 특히 명시적으로 중시하고 있는 것은 균형발전을 위한 지역경제에 관한 사안이다(강재호외, 2004: 26-27).

94) 특히 공간질서(Raumordnung)와 지역계획(Landesplanung)이 대표적이며, 이외에도 올림픽이나 월드컵 같은 대중적인 국제경기참여나 문화적인 공동프로젝트, 주민근접 종합병원 운영 등이 여기에 해당한다. 이러한 공동사무는 연방, 주, 자치단체간의 공동관리 또는 공동재원 조달의 대상이 되는 사무들로서, 연방정부와 주정부가 공동으로 사무를 담당하는 공동사업의 법제화가 이미 1969년에 이루어졌다(심익섭, 2010: 24-25).

<그림-6> 독일 지방자치단체 사무구분 체계



출처: Steiner(2006: 35), 심익섭(2010: 12) 재인용.

### (3) 지방자치단체장의 지위 및 권한

독일 지방정부는 통상 남독일의회형(Süddeutsche Ratsverfassung), 북독일의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)<sup>95)</sup>, 이사회형(Magistratsverfassung)<sup>96)</sup>, 시장(단체장)형(Bürgermeisterverfassung)<sup>97)</sup>으로 분류되어 왔으나, 90년대 독일의 지방자

95) 북독일형의 제도는 영국과 스페인 식민지 역사상 영국과 유사한데 단체장은 의회에 의하여 선출되는 수장이 의회의 의장인 동시에 집행기관으로 중요한 기능을 수행하는 형이다. 이 모델에서 시장은 시 의회 의장인 동시에 대외적으로 게마인테를 대표하는 상징적 역할을 한다. 또한 의회의 위법한 의결에 대하여 거부권을 행사하고 중앙정부로부터 위임된 사무를 집행한다(임승빈, 2006: 30). 의회는 또한 행정책임자를 선출하며, 이는 행정집행관(Gemeindedirektor, 도시의 경우는 Stadtdirektor)으로서 집행부의 법적인 대표가 되며 행정전문관리인으로 업무를 수행한다. 이 제도에서 행정집행관은 자신의 정치적인 결정이 없으며, 의회의 결정을 수행하는 도구적인 기능에 머문다. 행정집행관은 의회 다수의 결정에 따라 언제든지 해임될 수 있다(Derlien, 1994: 48; 정재각, 2004: 203 재인용).

96) 이사회형제도에서는 의회가 주요 의결기관으로서 권한을 가지며, 행정의 집행은 의회에서 선출되는 이사회에 위임된다. 의회에서 선출되는 이사회회장은 시장으로서 직함을 가지며, 시장은 일종의 합의제인 이사회회의 일원으로서 그 권한을 행사한다. 이사회형 모델의 핵심은 지금까지 의회가 시정부(Stadtregierung)인 이사회(Magistrat)를 선출하며, 이의 행정책임자인 시장을 선출하였다. 시장은 의회(Stadtverordnetenversammlung)에 의해서 간선으로 선출된 이사회 회원 중 한명에 지나지 않았다. 이런 체제 하에서 시장의 위치는 취약할 수밖에 없었고, 그 위치 또한 의회정파간의 의석구성에 달려 있었다. 그래서 집행부는 정책을 입안하며 수행하는데 한계성이 노출되어 왔다. 그러나 시장 직선제의 도입으로 시장의 권한과 입지가 한층 강화되었다(정재각, 2004: 204).

치제도에 대한 일련의 개혁과정에서 13개주에서 공동으로 시장의 직선제가 실시되어 4개 지방정부 유형의 구분에서 시장선거방식에는 더 이상 차이점이 존재하지 않게 되었으며, 이에 따라 집행부의 시장, 의회, 그리고 집행부(이사회)간의 권한 배분에서 시장선거방식과 집행부의 구성(단독제, 회의제)와 관련성이 없어졌다.<sup>98)</sup>

이러한 일련의 개혁과정에서 남독일의회형이 주도적인 모델로 작용하였다(정재각, 2010: 205)고 할 수 있는데, 남독일의회형의 특징은 자치단체의 권한과 임무를 시장과 의회로 양분하면서 시장에 강력한 지위와 권한을 주는 데 그 특징이 있다. 전통적으로 남독일의회형은 평의회가 입법기관인 동시에 집행기관인 형태로써 민선의 수장이 평의회 의장으로서 평의회의 명에 의해 집행기능을 수행하며, 평의회의 위법한 의결에 대한 거부권, 긴급처분권 등 강력한 권한을 행사한다. 또한 시장은 행정의 최고관리자이자 책임자로서의 지위를 가지며, 외부에 대해 자치단체를 대표하며 법적인 대표자이다.

#### (4) 자치단체장에 대한 통제

##### 가. 중앙통제

독일 헌법 제28조 제2항은 지방자치의 헌법보장을 규정하면서 동시에 자치단체 행정의 '합법성'을 감독함을 규정하고 있다. 물론 자치사무는 법적감독만 가능하고, 위임사무에 대해서는 전문성까지도 가능하도록 되어 있다. 이를 받아 각 주 헌법도 법률이 정한 범위 안에서 통제권을 발휘할 수 있도록 하고 있다(심익섭, 2010: 16).<sup>99)</sup> 이처럼 독일 지방자치단체는 지방적으로 또는 광역적 영역에서 법률의 한계

97) 시장형제도와 남독일제도의 차이점은 시장이 직선이 아니라 의회에서 선출된다는 점에 있다. 의회와 집행부가 분리되는 구조이며, 시장은 대표권과 행정권을 갖는다. 이와 같은 지방자치제도는 역사적으로 보면 프랑스 나폴레옹의 영향을 받았다. 라이란트 팔츠에서 1993년까지, 자르란트에서 1994년까지, 슐레스비히-홀슈타인주에서는 1998년까지 이 제도가 실시하였다. 시장의 직선에 따라 시장형제도는 더 이상 존재하지 않는다(정재각, 2004: 203-204).

98) 독일의 지방정부유형과 시장직선제에 따른 지방정부유형의 차이와 효과에 대해서는 정재각(2004: 201-208)을 참고할 것.

99) 각 주 헌법은 특별한 사무에 관하여 법률이 정하는 바에 따라 감독관청의 동의를 받도록 함으로써 자치사무에 대하여 주의 법적 감독을 넘어서는 통제를 할 경우, 법률의 근거가 필요하며 법률이 정한 범위 안에서 통제권을 발휘할 수 있도록 하고 있다. 주가 국가적 임무를 위임한 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 명령권 및 감독권을 유보할 수 있다고 규정함으로써 위임사무에 대하여는 법적 감독과 전문성감독도 가능하며, 이 경우에도 법률의 근거가 필요하다(김성호, 2003: 119-120)

내에서 자기 책임으로 사무를 처리하지만, 동시에 국가 질서(Statliche Ordnung)에 구속되며, 국가 감독기관에 의하여 감독된다. 이러한 국가 감독은 지방자치단체의 기관(Gemeindliche Organ)을 통제하는 것은 물론이고 자치단체의 활동 전반을 그 대상으로 한다(이광중, 2005: 336).

독일의 경우 지방정부에 대한 국가감독의 유형은 법적감독(Rechtsaufsicht), 전문성감독(Fachaufsicht), 일반감독(Allgemeine Aufsicht), 특별감독(Sonderaufsicht) 등으로 나뉘며,<sup>100)</sup> 국가감독 수단으로는 정보제공요구권(Informationsrecht), 의의제기 및 취소권(Beanstandungs und Aufhebungsrecht), 명령권(Anordnung), 대리집행(Ersatzvornahme), 위임인임명(Bestellung eines Beauftragten), 재정동결, 시장의 재선출명령, 시장의 조기임기종료, 지방의회 해산 등이 있다.<sup>101)</sup>

#### 나. 지방의회에 의한 감사

독일 지방자치단체에 대한 감사제도는 지방의회에 의한 감사가 주류를 이루고 있다. 지방감사청이 설치되지 않은 대부분의 주의 지방자치단체에서는 지방의회에 단체장에 대한 감사기능이 부여되어 있거나 의회에 의해 임명된 감사위원회(예: 바이에른, 노르라인-베스트팔렌, 쾰른)에서 지방자치단체에 대한 감사를 수행하고 있다. 감사위원회는 지방의회의 위원회이며, 그 구성은 주지방자치법에 따라 정당 또는 유권자단체의 비율로 정하며, 일부 주(바이에른 또는 쾰른)에서는 주민이나 전문가를 참여시킬 수도 있다.<sup>102)</sup>

#### 다. 지방감사청에 의한 감사

지방감사청은 지방의회에 소속되며, 이로써 주된 피감사기관인 집행기관으로부터 독립성을 보장받고 있다. 지방감사청의 감사결과는 지방의회의 위원회인 감사

100) 국가 감독의 유형 및 범위에 대한 보다 상세한 내용은 김성호(2003: 120-121), 심익섭(2010: 17), 이광중(2005: 338) 등을 참고할 것.

101) 독일에서의 국가감독 수단에 대한 보다 자세한 내용은 김성호(2003: 124-127), 심익섭(2010: 17-18), 이광중(2005: 337-338) 등을 참고할 것.

102) 독일의 지방의회에 의한 감사에 대한 사항은 김성호(2003: 133)를 참고할 것.



위원회에 보고하도록 하고, 감사위원회에서는 이 감사보고에 대한 의견을 첨부하여 지방의회에 제출하도록 함으로써 지방감사청과 지방의회의 감사기능을 조화시키고 있다. 이러한 지방감사청의 업무는 필요적 업무와 임의적 업무로 규정하고 있으며, 단체장도 지방감사청에 감사를 요청할 수 있도록 함으로써 내부감사를 위하여 지방감사청을 이용할 수 있도록 하고 있다. 또한 외부감사는 매년 감사를 실시하지는 않고, 몇 년씩 간격을 두고 감사를 실시하며, 감사하는 경우에도 합법적인 감사에 한정하여 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 하고 있다.<sup>103)</sup>

## 라. 주민통제

1990년대 이후 지방자치단체의 제도적 개혁과 관련하여 직접민주주의 절차가 도입되었다. 대표적으로 지방자치단체 차원에서 주민발의 및 주민투표제, 지방자치단체장의 직접선거 그리고 주민투표에 의한 시장소환제도 등이 있다.

### ① 주민발의 및 투표제도

최근까지 주민투표제는 바덴-뷔르템베르크에서만 실시되었으나, 1990년대 이후 쉐레스비히-홀스타인에서 도입된 이후 거의 모든 주에서 제도화되었다.<sup>104)</sup> 주민발의는 최소한의 지지서명이 있어야 하며, 주별로 유권자중 최저 3%에서 최고 20% 범위로 다르다. 주민발의는 일정비율의 참여(최소 10%에서 최고 30%까지)와 참여인원의 과반수를 얻어야 확정된다(이규영, 2002: 21). 주민투표는 원칙적으로 지방자치정부의 관할권 내의 모든 문제를 대상으로 하지만, 예외적으로 지방행정의 예산문제와 내부조직 문제는 제외된다(Hellmut, 2002: 344).

103) 지방감사청에 의한 감사에 대한 보다 자세한 설명은 김성호(2003: 134-135)를 참고할 것.

104) 독일에서의 주민투표제는 이미 1869년 4월 19일 바이에른 지방자치법에서 주민투표제를 채택한 바 있으며, 바이마르시대에는 주 차원에서도 의회해산청구제도를 포함하는 주민투표제도를 널리 채택하여 시행하였다. 하지만 나치정권하에서 독재의 도구로 악용되면서, 제2차대전 이후 다수의 주 헌법에서는 직접민주주의제를 채택하였음에도 불구하고 1949년의 기본법에서는 이를 제도화하지 않았다. 심지어 지금까지도 독일의 연방정부는 직접민주주의를 채택하고 있지 않다. 1970년대 이후 제도 확충을 거쳐 주민발안투표제도가 구서독의 대다수의 주에서 채택되었으며, 1990년의 독일통일전후부터 직접민주주의가 강화되는 방향으로 주민투표법이 입법되고 있다(이에 대한 보다 상세한 설명은 김성호(2003: 132-133)를 참고할 것).

## ② 시장선거 및 소환

1990년대 입법 활동의 결과로 시장과 게마인데 단체장에 대한 직접선거제가 도입되었고, 대부분의 주에서 직접선거로 선출된 시장을 규정된 절차에 따라 소환할 수 있는 장치를 도입하여 직선제를 보완하였다(이규영, 2002: 22).

독일의 주민소환제도는 각주 지방자치법에 따라 실시하고 있는데, 바이에른, 바덴-뷔르템베르크를 제외한 대부분의 주에서 실시하고 있다. 시장을 소환하기 위한 주민투표는 대개 지방의회의 발의하는 경우가 대부분이며, 오직 3개의 주(슐레스비히-홀슈타인, 브란덴부르크와 작센)에서만 지역주민이 소환투표를 발의할 수 있는 권리가 있다(이규영, 2002: 22). 지방의원의 발의하는 경우 1/2~3/4 이상의 의원의 청구가 있어야 하며, 재적의원 2/3~3/4이상의 찬성으로 의결된다. 한편, 주민이 발의하는 경우는 유권자 주민의 15~33% 이상 범위 내에서 발의하도록 하고 있으며, 유권자 주민의 20~50%의 투표참가와 과반수 찬성으로 의결된다(김현준, 2006: 196-197).

〈표-13〉 독일 주에서의 시장선거와 소환

주 명	시장선출	임 기	시장소환	의장검직
슐레스비히-홀슈타인	주민직선	6-8년 본직 5년 명예직	가능	가능 단 도시에서
니더작센	주민직선	5년	가능	불가능
노르트라인-베스트팔렌	주민직선	5년	가능	가능
헤센	주민직선	6년	가능	불가능
라인란트-팔츠	주민직선	8년 본직 6년 명예직	가능	가능
바덴-뷔르템베르크	주민직선	8년	불가능	가능
바이에른	주민직선	6년	불가능	가능
자르란트	주민직선	8년	가능	가능
메클렌부르크-포어포메른	주민직선	7-9년 본직 5년 명예직	가능	불가능
브란덴부르크	주민직선	8년 본직 5년 명예직	가능	불가능
작센-안할트	주민직선	7년	가능	불가능
튀링겐	주민직선	6년 본직 5년 명예직	가능	가능 (의회의 결정이 없을 때)
작센	주민직선	7년	가능	가능
브레멘하펜	간선제	6년		

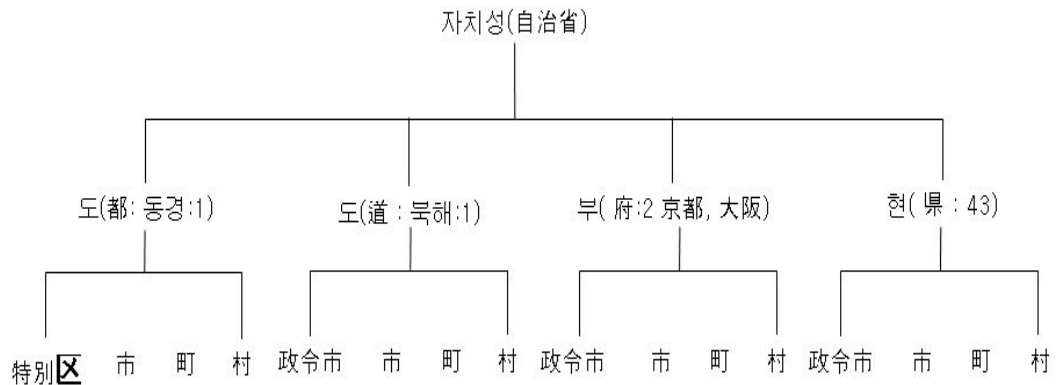
출처: 정재각(2004: 205)을 참고하여 필자가 재작성.

### 3) 일본

#### (1) 지방자치단체의 종류

일본의 지방자치단체의 계층구조는 우리나라와 매우 흡사한 이층제를 채택하고 있는데, 광역지방자치단체는 도·도·부·현이고 기초자치단체는 시·정·촌이다. 한편 동경도의 관할 내에는 특별구가 있으며, 현의 관할 내에 인구 100만명에 육박하는 도시는 정령(政令)으로 지정도시(指定都市)를 설치하고 있다(임승빈, 2006: 68-69).

<그림-7> 일본의 지방행정단위



출처: 임승빈(2006: 69).

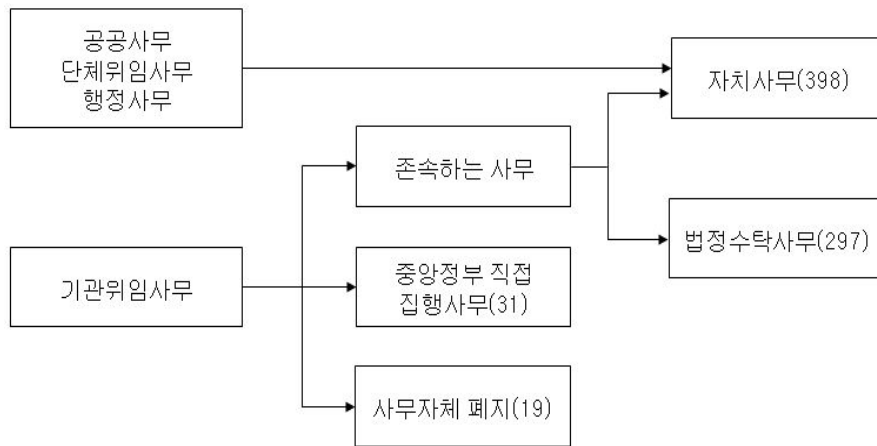
#### (2) 사무구분체계 및 기능분담

일본은 우리나라처럼 지방자치법에 국가사무와 광역자치단체사무 그리고 기초자치단체사무의 기준을 명시적으로 규정하고 있는데, 국가사무는 사법, 형벌 및 국가의 징계, 국가의 운수·통신, 우편, 국립의 교육연구시설, 국립의 병원·요양시설, 기상 및 수로시설, 국립박물관·도서관 등의 사무를 관장한다. 광역자치단체는 광역적 처리사무(지역종합개발계획, 대규모토지개발사업 등), 통일적인 처리를 필요로 하는 사무, 시·정·촌에 관한 연락조정사무, 시·정·촌이 처리하는 것이 부적당하다고 인정되는 사무를 중심으로 처리하며, 이 외에는 기초자치단체사무로

한다(한국지방행정연구원, 2003: 84).<sup>105)</sup>

한편, 일본의 지방자치법은 종래 지방자치단체가 처리하는 사무 가운데 광범위하게 차지하고 있던 기관위임사무제도는 폐지하고, 지방자치단체의 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 구분하고 있다.<sup>106)</sup> 자치사무는 지방자치단체가 처리하는 사무로 법정수탁사무 이외의 것으로 정의하였고, 법정수탁사무는 법률 또는 정령에 의한 도·도·부·현, 시·정·촌 등이 처리하는 사무로서 본래 국가가 처리해야 할 역할과 관계가 있는 것으로 국가가 적정처리를 특히 확보할 필요가 있는 사무를 말한다(채우석, 2005: 207).

<그림-8> 기관위임사무 폐지에 따른 새로운 사무구분 체계



(\*숫자는 해당 법률의 수, 자치사무, 법정수탁사무 중복분을 포함)

출처: 山谷成夫·川村毅(2006: 53), 강광수(2008: 1017)에서 재인용.

105) 시·정·촌은 기초자치단체로서 지방사무 전반을 넓게 담당하고, 도·도·부·현은 시·정·촌을 포괄하는 광역적 자치체로서 시·정·촌 사무가 대응할 수 없는 광역, 보안, 연락조정 등 한정된 사무를 담당하고 있으며, 정령지정도시는 기초자치단체로서의 법적 지위를 가지고 있지만, 일부 사무처리에 대해서는 광역적 사무의 직접처리가 가능하며 이를 위한 관련 특례가 주어지고 있다. 일본에서 정령지정도시에 관한 제도가 만들어진 것은 1956년인데 제도의 도입배경에는 대도시의 독특한 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있는 시스템의 마련이 필요하다는 현실적인 이유와 함께 대도시의 법적 지위 변화요구에 대한 중앙정부 및 광역자치단체의 이해반영이라는 정치적 이유가 아울러 내포되어 있다(강병수이찬원, 2005: 15).

106) 그 내용을 구체적으로 살펴보면 종전의 기관위임사무 중에서 (1) 지극히 예외적으로 사무 그 자체를 폐지한 것, (2) 중앙정부의 직접집행사무로 반납한 것을 제외한, 존속하는 나머지 모든 사무를 지방자치단체의 사무인 (3) 자치사무와 법정수탁사무로 재구성하였다(강광수, 2008: 1017). 지방분권추진위원회는 당초 기존의 기관위임사무 가운데 20% 정도를 법정수탁사무로 하고, 나머지 80%를 자치사무로 규정하려고 했으나, 지방분권추진위원회는 국가의 책임을 강조하는 省廳의 저항에 부딪혀서 기존의 기관위임사무 561건 가운데 국가의 직접집행 20건 및 사무자체를 폐지한 11건을 제외하고 존속되는 530건 중 법정수탁사무 275건, 자치사무 398건으로 타협을 보았다. 법정수탁사무 275건과 자치사무 398건을 합쳐서 530건이 남은 것은 중복계산이 포함되었기 때문이다(김상태·임진석, 2009: 141).

### (3) 자치단체장의 지위 및 권한

지금까지 살펴본 외국의 예 가운데 일본의 지방자치단체장의 지위와 권한은 우리나라 지방자치단체장과 가장 가깝다고 할 수 있다.<sup>107)</sup>

일본 역시 기관대립형을 취하고 있는데, 단체장과 의회의 관계는 결코 대등하지 않으며, 단체장이 분명히 우위에 있다. 단체장은 법인으로서 지방자치단체의 법적 대표자이며, 동시에 대외적으로는 지역주민의 대표자이기도 하다.<sup>108)</sup> 일본의 지방자치단체장은 이러한 지위에 따라 규칙제정권, 재의요구권, 예산안 제출권, 전결처분권 등을 갖는다.<sup>109)</sup>

### (4) 자치단체장에 대한 통제

#### 가. 중앙통제

일본은 지방자치단체에 대한 중앙통제수단으로서 중앙부처의 조언, 권고 또는 감사, 재무감독, 적정한 사무처리 확보조치, 국가감사협력의 의무, 시·정·촌에 대한 조사, 단체장의 직무대행 등의 제도를 두고 있었으나, 2002년부터 새로 적용되는 개정지방자치법에 의하여 지방자치단체에 대한 국가의 외부통제제도는 국가의 관여<sup>110)</sup>라는 방식으로 개선(김성호, 2003: 136)하였다. 이러한 「관여」의 법정주의

107) 가장 큰 공통점은 자치단체장에게 부여된 법적 의무 기준으로서 두 가지의 특성 첫째는 집행기관으로서의 성격으로서 우리와 같은 단체장주의를 취하고 있으며, 둘째는 기관위임사무 즉 국가위임사무를 국가기관설이라는 명목으로 중앙정부의 업무를 위임·관리하고 있다는 것이다(임승빈, 2006: 118).

108) 일본의 경우 의회해산권과 의회의 불신임의결권을 인정하는 점에서 우리나라와 큰 차이가 있다. 지방의회는 수장의 불신임을 의결하는 것이 가능하다. 지방의회가 단체장의 불신임을 의결하는 경우에는 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 3/4 이상의 동의(단, 의회해산 후 첫 의회에서의 불신임의결은 과반수로 채택)가 필요하다. 또한 단체장은 불신임의결 후 10일 이내에 의회를 해산할 수도 있다. 이 같은 불신임의결권은 의회가 단체장을 통제하는 데 있어서 커다란 무기가 될 수 있는 것이지만, 이제까지 지사에 대한 불신임이 가결된 일은 한 번도 없으며, 그저 시장에 대한 불신임이 몇 건 가결된 데에 지나지 않는다(阿部 齊新藤宗幸, 1997: 45-46).

109) 일본 지방자치단체장의 지위와 권한에 대한 보다 자세한 설명은 阿部 齊新藤宗幸(1997: 47-49)을 참고할 것.

110) 지방자치법 제245조에서 말하는 관여란 지방공공단체의 사무처리에 대해 국가의 행정기관 또는 도·도·부현의 기관이 다음과 같은 행위를 하는 것을 말한다. 즉, 외부통제로서 국가의 관여란 ‘조언 또는 권고, ‘자료의 제출요구’, ‘시정요구’, ‘동의’, ‘허가인가 또는 승인’, ‘지시’, ‘대집행’과 ‘보통지방자치단체와의 협의’, ‘기타 일정한 행정목적 실현하기 위해 보통지방공공단체에 대해 구체적이고 개별적으로 관계되는 행위’를 의미한다(이에 대한 보다 자세한 내용은 김성호(2003: 136-137), 채우석(2005: 208) 등을 참고

와 기본원칙 및 투명하고 공정한 절차의 규정은 국가와 지방자치단체의 행정대등 원칙을 표현하고 있다고 평가(김상태·임진석, 2009: 144)되고 있다.

한편, 기관위임사무제도의 폐지와 함께 지방공공단체에 대한 국가 또는 도·도·부·현의 관여에 대한 분쟁처리를 해결하기 위하여 국지방쟁처리위원회(지방자치법 제250조의7)<sup>111)</sup>와 자치분쟁처리위원회(동법 제251조)가 설치되었다.<sup>112)</sup>

또한 총무성의 행정감찰국이 행정평가국으로 바뀌었고, 행정평가국은 중앙의 성·청과 지방자치단체에 대해서 행정감사를 실시하고 있다. 행정평가국의 지방자치단체에 대한 감사는 정기적으로 실시되는 것이 아니고, 감사회수나 대상단체의 선정기준이 있는 것이 아니라, 특별한 사안이 발생한 경우 또는 지방자치단체에 대한 민원이 제기된 경우 현지조사를 한다(한국지방정부학회, 2010: 122).

#### 나. 지방의회의 행정사무감사·조사

지방의회는 해당 지방자치단체의 사무(자치사무에 있어서는 지방노동위 및 수용위원회의 권한에 속한 사무로서 시행령으로 정한 것을 제외하고, 법정수탁사무에 있어서는 국가의 안전을 해할 우려가 있는 것 기타 사유에 의하여 의회의 검사상으로 하는 것이 적절하지 않은 것으로서 시행령으로 정한 것을 제외한다)에 관한 서류 및 계산서를 검열하고, 해당 단체장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 또는 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회 또는 감사위원 그밖에 법률에 근거한 위원회 또는 위원의 보고를 청구하고, 해당 사무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사할 수 있다.<sup>113)</sup>

---

할 것).

111) 위원회는 총무성에 설치되고 국가의 관여에 대해 불복하는 지방공공단체로부터 신청을 받아 당해관여에 대한 적법성을 신속하게 심사하여, 국가의 행정기관에 대해 권고 등을 행하는 것을 임무로 하는 기관이다. 위원회는 5인의 위원으로 구성하고(제250조의8), 양의원의 동의를 얻어 총무대신이 임명한다(제250조의9 제1항). 위원의 임명에는 위원 중 3인 이상이 동일정당이나 정치단체에 속하여서는 아니 되도록 하여(제2항) 정치적 중립성을 갖도록 하였고, 임기는 3년으로 한다(제5항). 회의방식은 위원장이 소집하고(제250조의11제1항), 위원장 및 2인 이상의 위원이 출석하지 아니하면 회의를 개최하거나 의결할 수 없도록 하고 있으며(제2항), 위원회의 의사는 출석자의 과반수로 결정하고, 가부동수인 경우에는 위원장이 결정한다(제3항)(채우석, 2005: 212).

112) 관여의 합법성을 둘러싸고 중앙과 지방간, 광역자치단체와 기초자치단체간에 다툼이 발생했을 경우, 어느 쪽의 법령해석이 타당한가를 최종적으로 소송을 통해 해결할 수 있는 방도가 마련된 것(강광수, 2008: 1019)인데, 이는 중앙과 지방이 대등·협력을 기본으로 하는 새로운 관계를 확립하기 위한 적극적인 방책이라 할 수 있다(西尾勝, 2001: 94).

## 다. 감사위원회제도 및 외부감사제

일본의 경우 지방자치단체의 내부통제는 단체장과 지방의회로부터 독립된 지위의 감사위원회제도가 근간을 이루고 있는데, 이 제도는 2차 세계대전 이후 지방제도의 개혁과 함께 주민 직선에 의한 단체장에 대하여 감사 기능을 강화할 목적으로 도입되었다.

감사위원이란 지방자치단체의 장과 지방의회로부터 독립된 집행기관으로서 자치행정의 공정성과 효율성의 확보를 위해 주로 재무에 관한 사무의 집행과 경영에 관한 사업의 관리를 감시한다. 감사위원은 행정위원회와는 달리 합의제 기관이 아니고 감사위원으로서의 권한은 개별적인 감사위원이 독립하여 집행하는 독임제 기관(한국지방정부학회, 2010: 122-123)이다.

한편, 1997년 6월 개정 「지방자치법」에서 감사위원제도가 보완되었으며 외부감사제도가 도입되었다. 외부감사제도는 지방자치단체가 외부의 전문가(외부감사인)<sup>114)</sup>와 계약을 맺어 감사를 받는 제도로서, 외부감사인 감사는 포괄외부감사제도<sup>115)</sup>와 개별외부감사<sup>116)</sup>로 구분되며, 계약은 별도로 행해진다.<sup>117)</sup>

## 라. 주민통제

### ① 주민감사청구제와 주민소송제

일본지방자치단체의 주민감사청구제도는 지방자치법 제242조에 규정되어 있는

113) 의회는 감사위원에 대하여 해당 지방자치단체의 사무에 관한 감사를 청구하고, 감사의 결과에 관한 보고를 청구할 수 있다. 이 경우, 감사의 실시에 관해서는 감사의 실시에 관한 시행령에의 위임규정을 준용한다(김성호, 2003: 139).

114) 외부감사제도의 감사인 자격요건으로는 변호사, 공인회계사, 식견을 가진 세무사가 가능하고, 해당 자치단체의 지방의원, 직원, 단체장이나 부단체장 또는 회계관리자 및 감사위원과 직계존비속, 배우자 및 형제자매 관계에 있는 자 등은 외부감사인이 될 수 없다(지방자치법 제252조의 28 제1항, 제2항, 제3항).

115) 포괄외부감사란 외부감사의 목적을 달성하기 위하여 매회계연도 1회 이상 외부감사인이 필요하다고 인정하는 재무 기타 사업을 특정하여 감사를 하는 것을 말한다(한국지방정부학회, 2010: 128).

116) 개별외부감사는 지방자치단체의 주민, 의회, 단체장 등의 감사청구가 있을 때, 감사위원 감사를 대신하여 개별외부감사인의 감사를 받을 수 있도록 일정한 요건을 갖춘 자와 계약을 체결하여 실시하는 감사를 말한다(한국지방정부학회, 2010: 129).

117) 외부감사제도가 현 단계에서는 1) 외부감사인의 위치정립이 되지 않은 점, 2) 외부감사인에 대하여 감사위원이 관여할 수 있는 규정이 많이 있기 때문에 외부감사인의 독립성이 보장되지 못하는 점, 3) 외부감사인의 실무경험이나 전문적인 역할이 요구되고 있으나 이들이 행정에 대한 전문적 지식이 충분하지 못하다는 것 등이 문제로 지적되고 있다(김성호, 2003: 140).

데, 일본의 주민감사청구제는 지방자치단체의 재무회계상의 위법·부당한 행위에 대한 시정, 방지를 요구하는 제도로 재무회계상의 행위에 한정한다.<sup>118)</sup>

## ② 주민소환제

일본 지방자치법이 보장하고 있는 주민소환제도는 ‘의회해산청구’, ‘의원해직청구’, ‘단체장에 대한 해직청구’의 3가지이며, 모두 다 최종적인 해산 및 해직청구의 결정은 선거인의 투표를 통해 결정하도록 하고 있다(김성호, 2003: 144). 이들 해산과 해직청구는 선거권자 1/3이상(유권자 40만 초과시 1/6 특례적용)의 서명이 필요하며, 투표자 과반수 동의로 해산되거나 해직된다.

### 제3절 정책적 시사점

지방자치를 구현하는 데 있어서 주민자치는 주민 각자에게 자치능력이 있고 그 능력을 기반으로 하는 지방자치가 기본요건이 되어 한 나라의 민주주의가 구현되는 것으로 파악하는 데 비하여, 단체자치는 자치단체가 독자적인 자주재원을 가지고 국가로부터의 통제·감독을 되도록 벗어나 행정을 수행하는 것으로 인식(임승민, 2006: 10)한다.

한편, 주민자치와 단체자치는 이처럼 각각 다른 측면을 가지고 있으나, 양자는 별개로 존재하는 것이 아니라 상호 밀접한 관련성을 가지고 있다.<sup>119)</sup> 단체자치는

118) 이 제도는 감사위원에 대한 감사청구라는 점에서 ‘의회에 의한 감사청구’, ‘주무장관 또는 도·도부현에 의한 감사청구’, 주민의 직접청구의 하나인 ‘사무감사청구’와 유사한 제도이다. 사무감사청구제는 자치단체의 사무와 단체장 등의 권한에 속한 사무의 집행을 명확하게 하기 위하여 책임을 묻는 제도로서 사무집행 전반에 대하여 감사를 청구할 수 있다. 따라서 사무감사청구제보다 주민감사청구제가 제한적이라고 볼 수 있다(김성호, 2003: 141). 한편, 주민감사청구제도는 주민소송 전치적(前置的) 제도로 운영되고 있다. 따라서 일본에서는 주민감사청구결과, ① 감사청구의 기각에 불복이 있는 경우, ② 의장, 단체장 등의 조치에 대한 불복이 있거나 ③ 필요한 조치를 이행하지 않았을 경우, ④ 감사청구일로부터 60일 이내에 감사권고를 행하지 않았을 경우에만 주민소송을 법원에 제기할 수 있도록 운영하고 있다. 일본 지방자치법은 주민소송의 대상을 위법한 ① 공급의 지출, ② 재산의 취득·관리·처분, ③ 계약의 체결·이행, ④ 채무 기타 의무의 부담, ⑤ 공급의 부과·징수를 해태한 사실, ⑥ 재산의 관리를 태만히 하는 사실 등 소위 재무회계상의 행위(재무사항)에 한정하여 법정하고 있다(일본 지방자치법 제242조제1항).

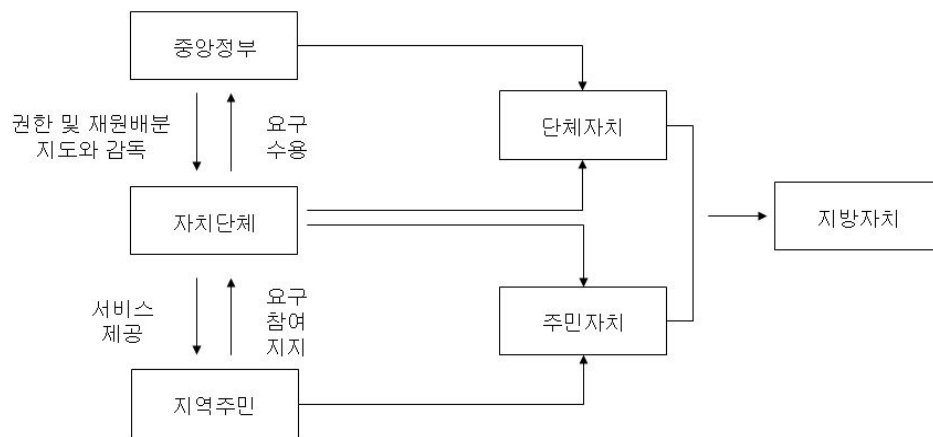
119) 지방자치는 항상 주민자치와 단체자치의 두 측면의 통합 위에 성립하는 통합적 개념이지, 두 측면이 각 각 별개로 분리되어 존재하는 것은 아니다(이관행, 2007: 15).



주민참여를 전제로 하지 않는 한 무의미하며, 민주주의 이념을 구현할 수 없으므로 단체자치로 통하여 궁극적으로 주민자치를 실현하는 데에 지방자치의 이상이 있는 것이다. 즉, 지방자치는 지방자치단체가 대외적으로 국가로부터 독립하여 그 자신의 문제를 독자적으로 처리하되 그것을 대내적으로 주민들의 의사에 따라서 처리할 때 비로소 완전한 것이 될 수 있는 것이다.

이처럼 지방자치는 주민자치와 단체자치라는 두 원리를 불가결한 구성요소로 하는 것인데, 단체자치는 주민자치를 실현하기 위한 수단으로서 자리 잡힌 것이며, 지방자치의 핵심은 무엇보다도 주민자체에 있다고 할 수 있다. 때문에 양자가 서로 통합됨으로써 비로소 완전한 의미의 지방자치가 실시될 수 있는 것이다(이관행, 2007: 16).<sup>120)</sup> 우리나라의 경우는 우리 전통에 기반을 둔 자생적인 자치가 아니라 외국에서 수입된 위로부터 주어진 제도적 자치로서 대륙법계에 속하는 단체자치를 자치의 기본으로 하고 있다. 위에서부터 주어진 자치보다 주민참여에 의한 자치가 더 발전된 자치의 형태라고 할 수 있다. 따라서 현재 우리는 제도적 단체자치에서 주민참여형 정치적 자치로 나가는 것을 추구하고 있다(이정인, 2003: 9).

<그림-9> 단체자치와 주민자치의 융합



출처: 임승빈(2006: 11).

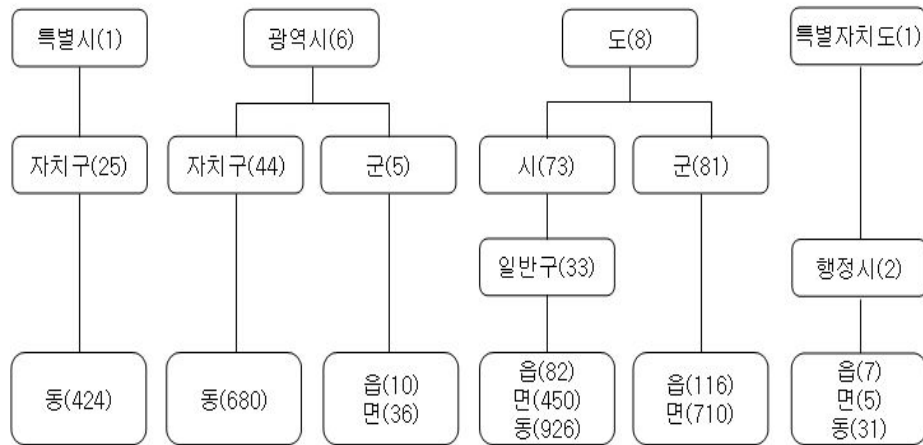
120) 오늘날 영미의 주민자치와 유럽대륙의 단체자치 제도가 상호 접근 경향을 보이고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 유럽대륙에서는 제2차 세계대전 후 지방제도 개혁에 있어서 영미제도의 영향을 크게 받았으며, 또한 의회주의적 민주주의의 발달에 따라 행정참여를 기초로 하는 주민자치 요소를 받아들이고 있으며, 영미에서는 빈곤·실업·노사대립 등 사회문제가 속출함으로써 지방적 관심사가 국가적 관심사로 전환되고, 이러한 사태에 대처하기 위해 나타난 신중양집권화 경향은 지방행정에 대한 행정적 통제를 강화하기에 이르렀으며, 이에 따라 단체자치의 요소가 가미되고 있다(이관행, 2007: 16-17).

## 1. 지방자치단체의 종류

### 1) 현황

우리나라의 지방자치단체는 2011년 1월 1일을 기준으로 16개의 광역지방자치단체(1 특별시, 6 광역시, 8도, 1특별자치도)와 228개 기초지방단체(73 시, 86군, 69 자치구)의 2계층구조로 구성되어 있다. 제주특별자치도의 경우 국내 유일의 단일 광역자치단체로써 산하에 기초자치단체인 시·군을 폐지하는 대신 2개의 행정시를 두고 있다.

<그림-10> 우리나라의 지방행정단위



출처: 행정안전부(2011a: 249).

### 2) 문제점 및 개선방안

국가에 따라서 계층구조를 단층제로 할 것이냐 중층제로 할 것인가는 각국의 면적, 자연적 조건, 정치적 이데올로기, 인구, 교통·통신의 발달정도 및 역사적 배경에 따라 다르며, 단층제와 중층제는 각각 장·단점을 갖고 있다.

한편, 제주특별자치도는 국내에서는 유일하게 단층제를 채택하고 있으며, 2개의 행정시는 하부행정기관에 불과하다. 따라서 제주특별자치도는 계층구조 축소에 따른 문제점을 최소화하면서 단층제의 장점을 살려 나갈 필요가 있다 하겠다.

〈표-14〉 단층제와 중층제의 장단점

구분	장점	단점
단층제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이중행정, 이중통제 등에 따른 갈등 및 역기능 방지</li> <li>- 시간과 경비 절약</li> <li>- 기초자치단체와 중앙정부가 직접 연결됨으로써 신속하고 긴밀한 보완관계를 형성할 수 있음</li> <li>- 작은 정부의 실현이라는 측면에서 규모의 축소가 이루어진다.</li> <li>- 책임의 명료화에 따른 책임행정의 실현</li> <li>- 지방자치단체간 수평적·대등적 지위로 상호간 경쟁·협력·분담관계 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초자치단체에 대한 중간적 입장의 보완기능, 조정기능의 부재로 행정의 중앙집권화 초래</li> <li>- 광역차원에서 처리해야 할 행정수요에 대한 효율적 대처 미흡</li> <li>- 기초자치단체간 분쟁해결을 위한 조정장치가 없음</li> </ul>
중층제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초-광역간 기능 및 사무의 효율적 분담이 가능해짐</li> <li>- 기초자치단체가 지리적 규모가 작기 때문에 주민참여가 용이, 지방행정의 민주성 효율성 증대</li> <li>- 기초자치단체간 갈등 및 대립을 광역자치단체가 효율적으로 조정할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이중행정, 이중통제에 따른 시간적·재정적 비효율성</li> <li>- 기능 및 사무의 처리에 있어서의 기초-광역간 갈등이 발생</li> <li>- 기초-광역간 책임한계 불명료로 인한 책임행정 구현에 어려움</li> <li>- 중간단계의 존재로 인한 기초-중앙정부간 의사통로가 길어지고 방해·왜곡 가능성</li> </ul>

출처: 임승빈(2006: 63-64), 이현우·이미애(2008: 13)를 참고하여 필자가 재작성

## 2. 사무구분체계 및 기능분담

### 1) 현황

행정안전부가 2009년 실시한 사무총조사 결과에 따르면 현행 총 사무수는 42,320개로 국가사무가 30,215개(71.4%)이고, 지방사무는 12,105개(28.6%)이다. 이를 다시 2009년 조사의 「신규기준」에 따라 국가의 위임사무를 세분화하여 재분류하게 되면 국가사무는 28,980개(68.5%), 지방사무는 11,817개(27.9%)이고, (가칭) 법정수임사무는 1,523개(3.6%)가 된다(한국지방행정연구원, 2010: 37-38).

한편, 지방분권촉진위원회는 2009년에 행정안전부에서 요청한 1,128건의 기관위임사무를 포함한 1,527건의 기관위임사무를 심의하여 607건을 지방이양, 97건은 국가환원 등으로 결정하였고, 기타 823건은 심의보류 또는 계속심의로 결정하였다(지방분권촉진위원회, 2010: 90).

<표-15> 국가·지방자치단체간 단위사무 배분 현황(1994~2009)

구분	1994 총무처 조사	2002 행정안전부 조사	2009 행정안전부 조사
대상법령	3,169개	3,353개	4,038개
총사무수	◎ 총 15,774개 ● 국가수행사무: 11,744개(75%) ● 지방수행사무: 4,030개(25%) -지방고유사무: 2,110개(52%) -지방위임사무: 1,920개(48%)	◎ 총 41,603개 ● 국가수행사무: 30,240개(73%) ● 지방수행사무: 11,363개(27%) - 시도사무: 5,318개(47%) - 시군구사무: 2,950개(26%) - 시도/시군구사무: 3,095개(27%)	◎ 총 42,320개 ● 국가수행사무: 30,215개(71.4%) ● 지방수행사무: 12,105개(28.6%) - 시도사무: 5,026개(41.5%) - 시군구사무: 4,422개(36.5%) - 시도/시군구사무: 2,657개(22%)

출처: 한국지방행정연구원(2010: 38).

## 2) 문제점 및 개선방안

### (1) 사무구분체계의 모호성 - 기관위임사무의 폐지 및 전환

일반적으로 지방자치단체의 사무는 지역적 이익에 관한 사무로서 자치사무(고유사무)와 국가적 이익에 관한 사무인 국가사무로 구별하여 이해하고 있으며, 국가 또는 지방자치단체가 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장에게 위임하는 사무를 위임사무라고 하고, 위임사무 중 지방자치단체에 위임된 사무가 단체위임사무이고, 지방자치단체의 장에게 위임된 사무가 기관위임사무로 나눌 수 있는 것으로 이해하고 있다(채우석, 2005: 202).<sup>121)</sup>

한편 자치사무도 광역자치단체 사무와 기초자치단체 사무로 구분하며, 광역자치단체인 시·도는 주로 광역적 사무, 보완적 사무, 조정적 사무를 수행하고(지방자치법 제10조제1항1호), 자치구사무가 아닌 특별시·광역시의 사무들에 대해서는 동법 시행령 제9조 관련 별표 (2)에 예시하였다. 특별히 기초자치단체 사무 중 50만 이상의 시에 대한 도사무 특례를 인정하였다(동법 제10조제1항2호). 그리고 지

121) 단체위임사무는 지방자치단체의 사무이므로 지방의회가 제정하는 조례의 대상이 되며, 지방의회의 조사, 회계감사 등의 대상이 되는 데 반하여, 기관위임사무는 지방자치단체의 집행기관에 위임된 사무로서 지방자치단체의 집행기관에 의해 행하여지지만 그 사무의 성질은 국가사무이며 그 사무를 집행하는 지방자치단체의 집행기관은 기관위임사무를 수행하는 경우에도 지방자치단체의 기관이 아니라 국가기관의 지위를 가지므로 지방의회는 기관위임사무에 관여할 수 없는 것이 원칙이라는 관점에서 근본적으로 단체위임사무와 기관위임사무는 구별해야할 실익이 있다는 것이다(채우석, 2005: 202-203).

방자치단체의 ‘공동사무’와 ‘공통사무’에 관한 규정도 있다. 이상의 구분을 간단히 정리하면 <표-16>과 같다.<sup>122)</sup>

<표-16> 지방자치법상 사무구분에 관한(법문표현상 다양한) 근거

사무구분	현행 지방자치법상 사무구분 표현
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별법상 국가가 처리하는 사무</li> <li>· 국가사무의 예시: 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무(법 제11조 각호)</li> </ul>
자치사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체는 관할구역의 자치사무를 처리한다(법 제9조제1항 전단)</li> <li>· 지방자치단체의 사무(법 제103조 전단, 제166조)</li> <li>· 지방자치단체의 소관사무(법 제151조 전단)</li> <li>· 지방자치단체의 자치사무(법 제171조)</li> </ul>
위임사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(법 제9조제1항 후단)</li> <li>· 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 (국가사무와 시도의) 사무(법 제41조 제3항)</li> <li>· 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무(법 제103조 후단)</li> <li>· 위임된 사무(법 제141조)</li> <li>· 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무(법 제167조)</li> </ul>
공동사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체 간 공동으로 처리하거나 또는 요청하여 수행하는 사무(법 제147조)</li> <li>· 지방자치단체가 “공동처리 및 그 처리가 요청되는 사무”(공동사무)로 언급하고, 이에 대한 지방자치단체간 처리방식으로 행정협의회(제152조), 자치단체조합(제159조), 전국협의체(제165조)를 활용하도록 규정</li> </ul>
공통사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체에 공통적으로 적용되는 사무(법 제10조 제1항): ‘지방자치단체의 운영에 관한 사무(법 제9조제2항 제1호에 규정)</li> </ul>
위탁사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하는 사무(법 제51조 후단)</li> </ul>

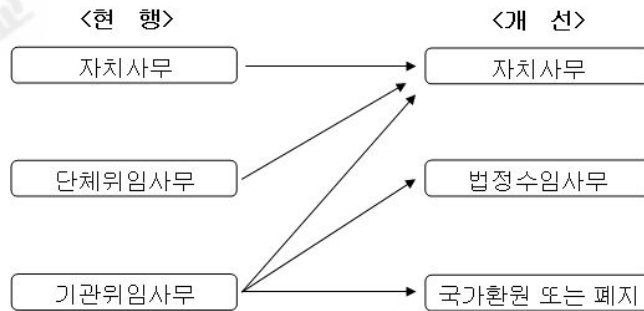
출처 : 한국지방행정연구원(2010: 39).

지방분권추진위원회는 20대 지방분권 추진과제의 하나로 ‘기관위임 폐지’와 ‘사무구분체계 개선’를 선정하고, 기관위임사무의 정비를 추진하였다. 이에 따라 현행 법령상의 기관위임사무를 심의하여 사무의 성격과 내용에 따라 ‘국가사무’ 또는 ‘자치사무’로 결정하였으며, 국가사무나 자치사무로 분류하기 어려운 경우는 제3의

122) 사무범위를 이론적으로 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 경우 단체위임사무를 자치행정권에 포함시킬 것인가의 문제를 검토할 필요가 있다. 따라서 자치행정권의 범위를 엄격하게 해석하여 순수한 지방적 사무를 처리하는 권능으로 이해할 경우 자치행정권의 범위는 자치사무에 한정된다. 그러나 자치사무와 단체위임사무를 엄격히 구분하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 단체위임사무는 일단 위임된 후에는 자치사무와 마찬가지로 취급되고 있으며, 다만 법령상 가해지는 규제가 없다는 재원에 관하여 특별한 조치가 있다든가 하는 점에서 차이가 있어 양자의 구별 실익은 없다. 때문에 현행법상으로는 사무구분이 명확하지 않아 국가와 지방자치단체의 각자의 자의적 해석의 여지를 남겨 놓고 있다(이관행, 2007: 22).

영역인, (가칭)법정수임사무로 분류하였다(지방분권추진위원회, 2010: 50). 이상의 개선방안을 그림으로 나타내면 <그림-11>과 같다.

<그림-11> 사무구분체계 개선방안



출처: 지방분권추진위원회(2010: 58).

## (2) 위임사무의 과다 - 중앙행정권한의 지방이양

지방자치 시행 20년이 지난 현재에도 지방자치단체가 수행하는 사무에 비해서 국가사무의 비율은 약 70%를 넘고 있다(한국지방행정연구원, 2010: 38).

이러한 문제점을 개선하기 위하여 중앙사무에 대한 지방이양을 지속적으로 추진하고 있으나, 여전히 미흡한 실정이다. 특히 이명박 정부 출범 이후 지방이양이 확정된 사항 중에서 실제 이양이 이뤄지지 않고 있는 실제 이양이 완료된 건수가 34건에 불과하다는 점은 사례가 증가하고 있는 점은 개선할 필요가 있다 하겠다.

<표-17> 연도별 지방이양 추진실적('10. 11. 30 기준)

구분	계	지방이양추진위원회										지방분권추진위원회		
		소계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10
이양확정	2,746	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,178	697	481
이양완료	1,440	1,436	185	175	250	466	52	158	59	61	30	4	4	-
추진중	1,306	132	-	1	1	12	1	45	21	27	24	1,174	693	481

출처: 지방분권추진위원회(2010: 104).

### (3) 양 위주의 사무이양과 사무이양시 행·재정적 지원 미흡

한편, 중앙권한의 지방이양과 관련하여 지방자치단체에서는 일률적이고 양(量) 위주의 사무이양과 사무이양시 행·재정적 지원이 원활하지 않을 것에 대한 우려를 제기하고 있다(지방분권촉진위원회, 2010: 96). 이에 따라 지방분권위원회는 현장중심, 수요자 중심의 중앙행정권한의 지방이양을 위한 실태조사를 실시한 바 있다.

이양사무에 대한 지방자치단체의 운영실태 점검은 제주도를 제외한 15개 시·도를 대상으로 <표-18>에 제시된 1,359건의 분야별 이양완료사무를 대상으로 실시하였는데, 점검결과 지방이양이 완료된 사무는 신고·면허·인가 등 대부분이 집행적 사무로서 이양 전후 업무의 연속성 확보로 정상적으로 추진되고 있는 것으로 나타났으나, 지방이양에 따른 재정적 지원이 병행되지 않아 실질적인 지방이양에는 미치지 못하고 있다는데 대부분의 지방자치단체가 공감하고 있었다. 이에 따라 지방자치단체는 사무이양과 동시에 인력 등의 행·재정 지원과 사회복지사업의 국가사무로의 환원 등을 건의했다(지방분권촉진위원회, 2010: 106).

<표-18> 분야별 지방이양 완료 현황

8개분야	행정자치	문화관광	산업경제	여성복지	환경노동	건설교통	농림해양	정보통신
1,359	151	110	154	188	214	321	198	23

출처: 지방분권촉진위원회(2010: 106).

### (4) 보충성원칙의 미흡

중앙정부와 시·군·구간의 사무배분방식은 하향식이다. 즉 중앙정부의 사무를 우선 확정하고 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배정하며, 다시 시·도사무를 먼저 정하고 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배정하여 위계서열권을 유지하는 형태로 역할 분담이 이루어져 왔다. 이처럼 중앙정부와 시·군·구간의 사무배분은 중앙정부의 일방적인 의사에 의해 결정되어 왔으며, 이것은 중앙정부가 지방자치단체를 정부조직의 하위기구로 보고 있기 때문(이정인, 2003: 44)이다.

이와 관련하여 한국지방행정연구원(2010: 35-36)은 “우리나라 헌법 수준에서 보충성 원칙을 제시하기 위해서 일차적인 관할권, 결정권은 기초자치단체에 우선 되도록 규정해야 하고 이를 위해서는 지방자치법상의 기초자치단체 우선의 원칙이 헌법적으로 보장<sup>123)</sup>될 필요가 있으며”, 또한 “이제 우리나라도 사무배분 원칙들에 대하여 명확하게 지방자치법에 규정할 필요가 있다. 이때 광역자치단체의 조례범위에 대하여 무조건 기초자치단체의 상위 법률로 작용할 것이 아니라 기초자치단체가 충분한 권한을 갖고 행사할 수 있도록 배려할 필요가 있고, 기초자치단체가 보충성 원칙에 따라 자율적으로 행사가 가능하도록 더 많은 자치권과 사무를 기초자치단체에 부여하는 방향으로 지방자치법을 개정하는 것이 필요하다”고 쓰고 있다.

### 3. 지방자치단체장의 지위 및 권한

#### 1) 현황

우리나라 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 대표기관, 지방자치단체의 최고 집행기관, 국가의 지방일선행정기관으로써의 지위와 권한을 갖는다.

#### (1) 지방자치단체의 대표기관으로서의 지위와 권한

우리나라 지방자치단체의 장은 지방자치법 제101조에 따라 외부에 대하여 그 지방자치단체를 대표하는 지위에 있다. 지방자치단체의 대표라 함은 법률행위에 있어서 지방자치단체를 외부에 대해서 대표하는 것을 말하며, 법률행위적인 대표라 함은 공·사법상의 법률행위에서 지방자치단체를 위해서 의사표시를 할 수 있는 권한을 말한다(이기우, 2008: 56).<sup>124)</sup>

123) 보충성 원칙이 충실히 적용되기 위해서는 반드시 지방자치권을 헌법으로 보장해야 한다. 이를 위해서는 지방자치법 제9조, 제22조 단서조항의 삭제도 선행되는 것이 당연한 귀결이다. 그리고 사무배분 원칙을 규정함에 있어서는 보충성 원칙에 따라 먼저 헌법에 국가의 배타적 사무를 규정하고 이와 함께 먼저 상급자치단체의 사무를 규정하며 나머지는 전권한성의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙에 근거하여 폭 넓게 적용하도록 한다. 지방자치법 제11조에 국가적 사무를 규정하고 있으나 국가에 속하지 않은 사무에 대해서는 먼저 기초자치단체 사무로 규정하도록 헌법의 개정 또는 지방자치법의 사무배분 관련 조항의 개정이 요구된다(한국지방행정연구원, 2010: 36).



지방자치단체의 장은 지방자치단체의 대표기관으로써 임시회 소집권(지방자치법 제45조 제2항), 지방의회출석·진술권(지방자치법 제42조)<sup>125)</sup>, 의안 발의권(지방자치법 제66조)<sup>126)</sup>, 지방의회 의결에 대한 재의요구권(지방자치법 제107조 및 제108조 제1항), 선결처분권(지방자치법 제109조), 조례안 공포권(지방자치법 제26조)을 갖는다.

## (2) 지방자치단체의 최고집행기관으로써의 지위와 권한

지방자치단체의 장은 당해 자치단체의 사무(고유사무와 단체위임사무)를 실제적으로 집행하는 최고책임자로서의 지위에 있다. 행정의 수장으로서 지방자치단체의 장은 지방행정의 최고 행정관청이 되고, 그 밖의 다른 관청은 지방자치단체장의 하부기관이 된다(이기우, 2008: 56).

지방자치단체의 최고집행기관으로써 지방자치단체의 장은 사무의 관리집행권(지방자치법 제10조 및 제103조), 소속 직원에 대한 지휘 감독권과 인사권(지방자치법 제105조), 소속행정기관 및 하급기관에 대한 지휘감독권(지방자치법 제119조), 법령이나 조례가 정하는 바에 따라서 직속기관을 설치할 권한(지방자치법 제113조 내지 115조)과 규칙제정권(지방자치법 제23조 및 제24조)을 갖는다.

## (3) 국가의 일선지방행정기관으로서의 지위와 권한

국가는 특별행정기관을 설치하여 처리하는 행정사무를 제외하고는 일반적인 국가사무는 자치단체의 장에게 위임하여(기관위임사무) 처리하고 있다. 이 경우 지방

124) 지방의회의 의원을 “지방자치단체의 대표” 혹은 “주민의 대표”라고 말하는 경우가 많으나, 이는 지방의회의 대의민주적 대표성을 말하는 것이고, 이는 지방자치단체를 법적인 측면에서 외부적으로 대표하는 것과는 무관하다(이기우, 2008: 56). 주민의 선거에 의해 구성되는 지방의회도 주민의 대표기관이지만 지방자치단체의 장은 주민의 대표기관임과 동시에 그 지방자치단체의 대표기관이기 때문에 지방의회가 제정하는 조례는 지방자치단체장에 의해 공포되어야만 대내외적인 효력을 갖게 된다(한상우, 2002: 170).

125) 지방자치단체의 장은 이러한 출석·발언권을 행사하여 지방의회에 정보를 제공하고 이해와 협조를 구할 수 있다. 지방자치단체장의 지방의회에 대한 출석·진술권은 양자간의 갈등을 극복하고 협조관계를 확립하는데 기여할 수 있다(이기우, 2008: 60).

126) 지방자치단체의 장은 의안의 발의권을 통하여 지방정치의 선도적인 역할을 수행할 수 있으며 지방자치단체의 중요한 결정에 영향을 미치게 된다. 실무상으로 지방의회에 발의하는 안건의 대부분은 지방자치단체의 장이 발의한 것이다(이기우, 2008: 60).

자치단체의 장의 지위는 국가(또한 상급 자치단체)의 하급지방행정기관으로서의 지위이다.<sup>127)</sup>

국가의 일정지방행정기관으로써 지방자치단체의 장은 지방자치법 제102조에 따라 시·도지사, 시·군·구청장은 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행되는 국가사무의 경우, 법령에 다른 규정이 없는 한, 시·도지사 또는 시·군·구청장이 위임받아 행하는 권한을 가지며, 법령에 따라 그 지방자치단체에 위임된 사무를 관리하고 집행하며(동법 제103조), 또한 지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 관할 지방자치단체에 위임 또는 위탁하여 처리할 수 있다(동법 제104조 제2항). 이 경우, 단체장은 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다(동조 제3항).

## 2) 문제점 및 개선방안

이상의 권한에도 불구하고 지방자치단체장은 자신의 사무를 자신의 책임 하에 행할 수 있는 권한, 즉 자치권이 미흡으로 인하여 권한상의 일정한 한계 역시 갖고 있는 것이 사실이다. 이 같은 한계와 관련하여 본 연구에서는 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권을 중심으로 외국의 사례와 비교·검토해 보기로 하겠다.

### (1) 자치입법권

자치입법권이란 ‘지방자치단체가 자치법규를 자주적으로 정립하는 권한’(임승빈, 2006: 86), 또는 ‘지방자치단체가 자치권의 한 발현형식으로 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 그 관할구역에 시행될 일반적·추상적 법규를 스스로 제정 또는 개폐할 수 있는 권능’(이관행, 2007: 19)을 의미한다.<sup>128)</sup>

127) 지방자치단체장은 지방자치단체의 기관이지 국가기관은 아니다(김성호, 2003: 11). 그러나 지방자치단체장이 국가의 사무를 위임받아 처리하는 범위 내에서(기관위임사무의 처리에 있어서) 지방자치단체의 장은 국가의 하급행정기관으로서의 지위를 갖는다. 지방자치단체의 장이 국가의 사무를 위임받아 처리하는 경우에 지방자치단체의 장은 국가의 지시와 감독 하에서 그 업무를 처리한다. 국가의 지휘·감독권은 자치사무의 경우와는 달리 합법성여부 뿐만 아니라 합목적성 여부에도 미친다. 이점에서 국가는 지방자치단체장에 대하여 강력한 통제권을 가진다고 볼 수 있다(이기우, 2008: 57). 한편 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 수장이면서 국가(또는 상급 자치단체)의 하급기관을 겸한다는 것은 지방자치단체를 국가(또는 상급자치단체)에 예속시키고 지방자치를 위축시킬 우려를 자아내고 있으나, 반대로 국가의 특별지방행정관서의 설치를 억제하여 지방에서의 2중행정의 폐해를 방지하는 일면도 가지고 있다 할 것이다(임승빈, 2006: 99).

우리나라의 지방자치단체는 ‘법령의 범위’ 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 지방의회의 의결로써 제정하는 지방법(local law)을 조례<sup>129)</sup>라고 하며, 규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자주법<sup>130)</sup>을 말한다(지방자치법 제23조).<sup>131)</sup>

### 가. 자치입법권의 문제점

현행 우리나라의 자치입법권, 특히 조례제정권을 제약하는 요인과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.<sup>132)</sup>

첫째로, 자치입법권의 범위가 매우 취약하다는 것이다. 자치입법권의 범위가 취약한 이유는 ① 지방에 대한 권한배분방식으로 포괄적 수권주의를 취하고 있지만, 중앙정부가 법령을 통해 대부분의 권한을 원천봉쇄하고 있고, ② 지방자치법 제9조 제2항 단서조항 즉 “제1항에 예시된 지방자치단체의 사무라고 하더라도 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우, 지방자치단체의 사무에서 제외시킬 수 있다.”는 규정을 두고 있으며, ③ 입법권과 사법권의 분권은 하지 않고 중앙행정권한에 한해서만 부분적으로 지방으로 이전하고 있기 때문이다.

128) 민주주의의 본질을 자기결정의 원리라고 할 때 “어떤 조직체의 자기결정의 유무를 판단함에 있어서 가장 중요한 요소는 바로 규범 정립권의 유무(塩野宏, 2001: 402)”라고 할 수 있다. 지방자치단체는 이러한 자치입법권을 통하여 자기결정에 의한 자주적 행정의 다양한 형성이 가능하기 때문에, 자치입법권의 보장은 지방분권의 핵심적인 내용이다(김상태·임진석, 2009: 154).

129) 조례라는 말은 일본에서 비롯된 용어으로써 우리의 고유한 낱말이 아니며 오히려 구미에서 사용하는 지방법(local law 또는 ordinance)이라고 하는 것이 적절한 표현이다. 조례의 성질은 무엇보다도 지방자치단체가 헌법과 지방자치법에 보장된 자치권에 근거해서 만든 자치법이라는 데 있다. 문제는 자치입법인 조례의 범위인데 이것은 헌법과 지방자치법에 보장된 자치권의 범위가 무엇이나에 따라 결정된다고 보아야 한다. 따라서 자치권에 속하는 한 조례에 의해서 주민의 권리의무에 관한 법규 같은 것을 제정하는 일에는 특별히 법률에 의한 수권이 필요치 않다고 하는 것이 통설이다. 이것이 법률의 위임 없이는 그 제정이 불가능한 명령, 즉 대통령이나 부령과 구별되는 점이다(조창현, 2005: 40).

130) 같은 지방자치단체의 자주입법이기는 하지만 조례가 의회에 속하는 권한인데 반하여 규칙은 지방자치단체의 집행부의 장에게 속하는 권한일 것이다(조창현, 2005: 44). 즉, 지방자치단체의 사무라고 해도 지방자치단체의 장의 전속적 권한에 속하는 사항은 규칙의 소관이므로 조례의 대상이 되지 아니한다. 그리고 지방자치단체의 기관이 처리할 사무인 경우에도 기관위임사무에 속하는 것은 지방자치단체의 사무가 아니므로 조례의 대상이 되지 않는다.

131) 우리 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는...법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있으며, 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하여 헌법이 보장하고 있는 지방자치단체의 자치입법권의 하나인 조례제정권을 재확인하여 규정하고 있다.

132) 자치입법권의 문제점 및 개선방안에 대해서는 정세욱(2003: 158-161), 조창현(2005: 40-42), 최봉기(2009: 434) 등을 참고할 것.

둘째, 자치입법권의 영향력이 매우 취약하다는 것이다. 이는 지방자치법 제27조의 규정 때문이다. 즉, 조례로서 ‘주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임’이 있을 경우에만 가능하다는 제약이 있을 뿐만 아니라, 조례위반에 대한 제재가 형벌이나 벌금이 아닌 과태료(천만원 이하)에 불과하여, 자치입법권의 영향력을 지나치게 제한하고 있다는 것이다.

셋째로, 조례제정을 제약하는 요소들이 많다는 점이다. 조례는 ‘법령의 범위 안에서’라는 제약을 벗어날 수 없다. 그리하여 ① 법령우위의 원칙, ② 법률유보의 원칙, ③ 조세법률주의, ④ 죄형법정주의 등에 의해 현실적으로 조례제정이 극히 제약되고 있다.

끝으로, 기초자치단체의 조례는 특별시·광역시·도의 조례를 위반해서 제정될 수 없다는 점이다(지방자치법 제24조). 두 개 이상의 기초자치단체를 그 관할구역 안에 포함하는 광역지방자치단체의 조례가 법체계상으로 보아서는 상위규범에는 이의가 없으나 이 역시 기초지방자치단체의 조례의 규정범위를 제약하기는 마찬가지이다.<sup>133)</sup>

## 나. 자치입법권의 개선방안

자치입법권 확대의 주요 쟁점 사항인 ‘조례의 입법 범위’와 ‘조례의 법적 지위’에 대하여 학계의 의견대립, 중앙부처의 소극적 태도 등으로 인하여 합의점을 찾지 못하여 그동안 논의되었던 지방자치법 개정을 통한 자치입법권 확대는 단기적으로 실현하기 어려운 실정이었다.<sup>134)</sup>

133) 영미법 계통의 지방자치제도를 보면 지방자치단체가 지방법(local law 또는 ordinance)을 제정함에 있어서 주법 이외에 아무런 규제를 받지 않음은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다. 영미법계의 예에서 볼 수 있듯이 기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 관계가 수직적·계층적 관계가 아닌 수평적·동반자적 관계여서 조례도 상호 동등한 위상을 갖는 것과는 좋은 대조를 이룬다(조창현, 2005: 41-42).

134) 지방자치단체의 자치입법권 개정과 관련하여 찬반론의 입장으로 나뉘고 있다. 찬성의 입장에서는 법률로 자치사무에 대하여 획일적으로 규정하는 것은 현실적응력 및 주민에 가까운 행정의 실현에 역행하며, 중앙정부와 지방정부가 입법권을 분점 할 필요가 있다는 것이다. 또한, 현행 헌법은 조례의 제정을 ‘법령의 범위 안에서’ 할 수 있게 함으로써 지방자치단체의 입법권은 크게 제약을 받고 있으며, 행정입법의 변화를 통해 조례를 무력화시킬 수 있기 때문에 지방자치단체의 입법권을 헌법에 명시할 필요가 있다는 것이다. 한편, 개정에 대한 부정적인 의견은 연방국가에 있어서 주가 가지고 있는 입법권과 비연방국가인 우리나라의 자치입법권은 상당한 차이가 있으므로 이를 동일선상에서 논의하는 것은 부적절하다고 한다. 또한 조례의 입법권에 대한 여러 가지 제안이 있으나 법률과 조례가 충돌한 경우에 법률의 우위를 인정할 수밖에 없다는 점에서 이를 논의할 실익이 없으며, 자치입법권은 상당 부분 헌법개정으로 해결할 문제라기보다는 오히려 지방자치법의 개정으로 해결해야 될 문제라고 한다(조규범, 2009a: 18).

이에 행정안전부는 현실적으로 가능한 수준에서 자치입법권을 확대하기 위해 법령에서 자치법규의 제정범위를 제한하고 위상을 축소시키고 있는 사례 발굴 및 개선<sup>135)</sup>, 자치입법에 대한 주민의 참여범위 확대, 지방자치단체에서 처리할 수 있는 사무 확대를 위한 사무구분체계의 개선 등을 추진하게 되었다(지방분권촉진위원회, 2010: 144).<sup>136)</sup>

그러나, 국제적 수준으로서 그리고 명실상부한 유럽헌법의 실정법의 하나인 유럽 지방자치정부 헌장(European charter of local self-government)에 의하면, 지방자치 활성화를 위해서는 한 국가의 법률로, 가능하면 「헌법」으로 지방자치정부가 실질적인 권한을 행사할 수 있는 수단 제공이 가능하도록 규정해야 한다고 명시하고 있다(한국지방행정연구원, 2010: 21)는 점에서 볼 때, 헌법으로 이를 보장하는 것이 바람직하다고 본다.

<표-19> 선진국 헌법상 인정받고 있는 지방정부의 자치입법권

헌법	헌법에서 보장하는 지방분권 명문규정
독일 연방기본(헌법)	28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 70조 주정부의 법률제정권
영국	1998년 정치분권법(Devolution Act)(스코틀랜드법, 웨일즈법)로 지역의회(Regional Assembly)에 2차 법률제정권 부여
프랑스 헌법	1조 지방분권 조직에 기초한 국가임을 선언 제37조 지방자치정부의 종류를 명문화: commune, département, région 각 자치정부 상호간 평등한 법인격체 인정, 자치정부의 '자치행정권' 인정
우리나라 헌법	제117조 1항 '법령의 범위 안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2항 '자치단체의 종류는 법률'로 규정 제118조 2항 자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정하여, 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보하고 있음

출처: 한국지방행정연구원(2010: 62).

135) 2008년 10월 행정안전부는 자치입법권 약화 요인이 되는 조례제정 근거 부령의 일제 정비를 추진하기로 하였다. 2008년 11월 8일 부령 일제조사 결과, 조례제정 근거 부령은 국토해양부 12건, 농림수산식품부 9건을 비롯하여 총 44건으로 나타났다. 행정안전부는 2008년 11월부터 2009년 4월까지 이에 대한 정비방안에 대하여 국토해양부 등 9개 소관부처와 협의하여, 이 중 34건은 조례제정 근거를 법률로 상향조정 하는 등 관련 법령을 정비하기로 하였으며 이와 관련하여 국회에서도 33개의 법률개정안이 의원입법으로 상정되었다(지방분권촉진위원회, 2010: 145).

136) 한편, 헌법연구자문위원회는 현행 헌법체계를 유지하되, '법령의 범위 안에서'를 '법령에 저촉되지 않는 범위 내에서'로 수정하여 자치입법권의 범위를 넓히는 근거를 마련하도록 하는 의견을 제시한 바 있다(조규범, 2009a: 18-19).

## (2) 자치조직권

### 가. 자치조직권의 문제점

자치조직권이란 ‘지방행정 수행수단의 하나인 지방자치단체 조직체계를 자주적으로 정하는 권능’(임승빈, 2006: 89), 또는 ‘지방자치단체를 구성하는 기관을 설치·조직·운영하는 권한, 즉 자기의 조직을 스스로 정하는 권능’(조창현, 2005: 45)이라고 정의할 수 있다. 즉, 자신의 행정조직을 법령 등의 국가법에 의해 규제받지 않고 그가 가진 자치권에 의하여 자기의 조례, 규칙 등에 의해 자주적으로 조직할 권리를 말한다(이관행, 2007: 20).<sup>137)</sup>

한국 헌법은 제117조와 제118조에 지방자치단체의 종류·조직 및 운영에 관하여는 이것을 법률로 정한다고 규정하여 지방자치법을 제정하였는데, 지방자치법은 먼저 한국의 지방자치단체를 기초지방단체와 광역지방자치단체의 2계층구조로 정하였으며, 전자에 시·군·자치구, 후자에 특별시·광역시·도를 두도록 하고 있으며, 지방자치단체의 기관은 이른바 기관대립형을 채택하여 지방의회와 지방자치단체의 장을 두도록 하였다(조창현, 2005: 45).

한편 중앙정부는 2005년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 ‘총액인건비제도’의 시범운영을 규정한 후 2007년 12월부터 운영해 오고 있는데, 총액인건비제도의 목적은 지방정부의 조직운영에 있어 중앙의 간섭을 최소화하여 자치조직권의 실질적 확대에 기여하고자 하는 데 있다.<sup>138)</sup>

이처럼 지방자치법은 헌법에 의거하여 지방의회의 조직과 권한 및 지방자치단체의 대강을 규정하고 있으며, 그 밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 각 지방자치단체로 하여금 일정한 범위 안에서 자치입법·의결 등의 형식으로 스스로 조직하거나 또는 조직에 참여할 수 있는 권능을 부여하였다. 따라서 실정법상으로는 각

137) 영미계와 같이 주민자치에 철저한 나라에 있어서는 비교적 폭넓은 자치조직권이 인정되고 있다. 미국의 경우 대부분의 자치단체가 주민이 만드는 자주적 헌장(Home Rule Charter)이나, 주정부가 마련한 몇 개의 헌장 중에서 주민이 선정하는 선택적 헌장제도(Optional Charter)를 통하여 자기조직을 자주적으로 정하고 있다. 그러나 대륙계 국가들은 그렇지 않은데, 지방자치단체의 주요간부가 국가공무원으로 임명되는 등 지방자치단체의 자치조직권에 많은 제약이 수반되고 있기 때문이다(이관행, 2007: 20).

138) 총액인건비 제도 도입의 배경 및 내용, 지방공무원표준정원제도와와의 차이점에 대해서는 조성호(2011, 8-10)을 참고할 것.

지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞는 조직을 편성할 수 있는 자치조직권을 어느 정도 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만 지방자치단체의 자치조직권에는 많은 제약이 따른다.

## 나. 자치조직권의 개선방안

### ① 자치단체 기관구성

현행 법령에 의하면 우리나라의 지방정부는 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하고 자치단체장과 지방의회라는 두 기관을 설치·운영토록 함으로써 기관분리형을 택하고 있다. 기관분리형 중에서도 자치단체장이 일방적으로 강력한 소위 강시장-의회형을 택하고 있다. 따라서 전국의 모든 지방자치단체는 법령에 의해 획일적으로 강요된 기관분리형 정부형태를 취하고 있다.

이에 대해 최봉기(2010: 432)는 현재 획일적으로 강요하고 있는 지방정부의 구성형태를 지역주민들이 자율적으로 선택할 수 있도록 해야 하며, 우선 도시정부와 농촌정부의 특성개발, 광역정부와 기초정부의 연계성강화 및 독립성보장, 특별시 광역시의 자치구정부의 기관개편문제 등 지방정부의 구성과 운영형태를 지역주민들의 선택에 맡길 필요가 있다고 주장하고 있다.

### ② 지방공무원의 정원관리

우리나라의 경우 지방공무원의 정원관리는 대부분의 사항을 중앙정부의 법령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)으로 규제해 오다가, 총액인건비 제도를 도입하면서 총액인건비 내에서 지방자치단체가 자율적으로 정하도록 하고 있다(조창현, 2005: 46).

문제는 총액인건비제도의 산정방식이 지방자치단체의 유형에 따른 기능별 행정수요분석에 근거하기 때문에 지방공무원표준정원제도와 유사할 뿐만 아니라, 실·국·본부에 대한 행정안전부의 설치기준이 상존함에 따라 조직 및 기구설치에 대한 지방정부의 자율성이 침해되고 있다는 점이다.

따라서 지역적 특성에 맞는 지방공무원 계급구조와 보수체제를 구축하여 지방행정의 효율성을 제고할 수 있도록 기구설치권과 정원관리권을 지방자치단체에게

완전이양하고, 총액인건비제도의 산정방식을 재정규모와 연동하여 시행토록 하는 방안이 마련될 필요가 있다. 이를 위해서는 조례에 의한 자치조직권을 최대한 인정하고 광역지방정부에게 자율성을 부여<sup>139)</sup>하며, 지방행정조직에 대한 감사권을 중앙에서 지방으로 이양하는 노력이 필요하다(조성호, 2011: 16) 하겠다.

### (3) 자치재정권

자치재정권이란 “지방자치단체가 지역 내 공공 서비스를 제공하기 위하여 필요한 재원을 조달하고 배분하는 권리 또는 권한(민기, 2008b: 160)”을 의미하는 것으로써, 지방자치단체는 그 경비를 충당하기 위하여 스스로 필요한 세입을 확보하고, 지출을 관리하는 권한을 가지는 데 이를 자치재정권이라 한다(이관행, 2007: 22).<sup>140)</sup>

한국 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(제117조 제1항)”이라 규정하여 지방자치단체의 자주적인 자치재정권을 보장하고 있다.

#### 가. 자치재정권의 문제점

우리나라 지방자치단체의 재정실태는 한 마디로 매우 열악하고 취약하다. 우리나라의 중앙정부 대 지방정부의 재정규모 비율을 보면 73%:27에 불과하며, 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 20%에 불과하다.

이는 국가전체의 재정총량 중 80%를 중앙정부의 재원으로 강제함으로써 전 국민의 생활을 담당하고 있는 246개의 지방정부는 불과 20%의 재정만으로 연간예산을 운영해야 하는 실정이다. 비록 현대국가들 대부분이 중앙정부가 재정의 많은 부

139) 영국에는 지방자치단체의 정원, 직종, 행정기구 등의 관리는 전통적으로 지방자치단체의 몫이다. 2000년에 설치된 기관대립형의 GLA와 달리 중앙정부는 자치정부에 의원내각제의 정부형태를 법정하고 있는 정도에 그치고 있다(강재호, 2008: 68).

140) 지방자치단체가 필요로 하는 재원을 스스로 확보하고 그 자유로운 판단과 결정에 의하여 그것을 사용할 수 있는 자치재정권이야말로 지방자치의 실질을 보장하기 위한 핵심적 요건으로 간주되고 있다. 그 이유는 자치재정이 자치행정과 긴밀한 관계를 가지고 있기 때문이다(이관행, 2007: 22).



분을 장악하고 이를 통해 지방정부를 통제해 나가고 있는 것이 상례라고 하지만 우리나라의 경우, 그 정도가 지나치다. 참여정부에 들어와 지방양여금을 없애고 지방교부세율을 인상하였으며, 국가균형발전특별회계를 설치했으나 전체적으로 볼 때 크게 변한 것이 없다고 해도 과언이 아니다. 2010년부터 지방소비세와 지방소득세제도를 실시함으로써 지방재정력 확충을 위한 노력을 하고 있지만 근본적인 해결책은 되지 못한다(최봉기, 2010: 435). 이로 인해 지난 20년 동안 지방자치단체의 재정자립도는 지속적으로 하락 추세에 있다. 재정자립도는 1992년 69.6%에서 2011년 예산 기준 51.9%로 17.7% 포인트 하락하였다.

한편, 현행 지방재정법체계의 복잡성으로 지방재정에 관한 규정이 여러 법률에 분산규정이 되어 있어,<sup>141)</sup> 이를 체계적으로 파악하기 어렵고, 지방자치단체의 수입 중에 중요한 부분을 차지하는 지방세의 세목과 세율이 법률에 규정된 것에 한정되어 지방자치단체의 수입을 지나치게 제한하고 있다. 또한 법정외세를 지방의 특수성과 필요성에 의하여 설정할 수 있는 근거를 갖고 있지 않으며 지방자치단체의 균형발전을 꾀하기 위한 재정조정제도가 마련되어 있기는 하나 그 운영상의 문제점이 많다(김상태·임진석, 2009: 155)는 점 등을 문제점으로 들 수 있다.

## 나. 자치재정권의 개선방안

### ① 국세와 지방세 비중 조정

자치단체의 재정자립도를 향상시키기 위한 근본적인 방법으로 정부와 지방자치단체간의 세원배분체계를 재조정하여 지방세 비중을 높이는 방향이 적극적으로 추진될 필요가 있다. 특히 앞으로 국가권한이 지방자치단체로 이양되는 변화가 예상되는 만큼 이에 따른 지방세의 비중강화가 시급한 실정이라고 할 것(김상태·임진석, 2009: 156)이다. 주요국의 국세와 지방세 비율을 고려할 때, 총조세 대비 20%인 지방세의 비중을 40%로 확대할 필요가 있다(조성호, 2011: 13)<sup>142)</sup>는 주장은 설득력이 있다고 본다.

141) 즉, 지방자치법 제7장의 재물에 관한 규정 외에도 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육교부세법 등에서 지방재정에 관하여 규율하고 있다.

142) 이를 위한 구체적 방안의 하나로 조성호는 “양도소득세를 지방세로 전환할 경우 약 15% 내외의 지방세수 확충 가능”하다고 쓰고 있다(2011: 13).

〈표-20〉 주요국의 국세와 지방세 비율

(단위 : %)

국가	한국	스페인	일본	스웨덴	덴마크
국세: 지방세	79: 21	55:45	60:40	64:36	65:35

출처: OECD. (2008). Revenue Statistics(1965-2007); 조성호(2011: 13)에서 재인용.

② 지방정부의 조례에 의한 과세자주권 확대

법률이 정하는 범위 내에서 조례에 의해 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 재정권을 확보할 필요가 있다.<sup>143)</sup> 김상태·임진석(2009: 156)은 “조세법률주의의 원칙상 조례로 이를 창설하는 것은 허용되지 아니하므로, 지방세로 채택할 수 있는 세목과 세율의 한도를 법률로 규정하고 지방자치단체의 특수성과 필요에 따라 조례로써 이를 구체화할 수 있는 법적인 근거를 마련하는 것과 지방자치단체의 기부·보조·출자행위를 예외적으로 허용할 것이 아니라 원칙적으로 자유롭게 하고 예외적으로 제한하는 형식으로 규정하는 것이 바람직하다”고 주장한다.

조규범(2009a: 19) 역시, 프랑스헌법 제72-2조에서 지방자치단체에게 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 처분할 수 있는 재원의 보유 및 조세징수권을 보장하고 있는데, 이 조항은 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체에게 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 인정한 것이라면서 위와 같은 주장을 하고 있다.

③ 국가의 지방으로의 권한이양과 함께 그에 따른 재정지원의 법적 보장

중앙정부의 지방정부로의 권한이양은 반드시 재원이양을 포함해야 한다는 것을 법으로 규정할 필요가 있다.<sup>144)</sup>

143) 영국의 경우 자치정부는 국세인 소득세의 세율을 3%의 범위 내에서 변경할 수 있으며, 지방소득세 등 지방세의 세목을 새로이 창설할 수도 있다(강재호, 2008: 68).

144) 프랑스 헌법 제72-2조는 국가와 지방자치단체의 권한이전은 이에 상응하는 자원배분이 따라야 하며, 지방자치단체의 권한의 신설 및 확대가 해당 자치단체의 재정지출을 증가시키는 경우에는 법률에 의하여 이에 필요한 자원을 배분하여야 한다고 규정하고 있다(조성호, 2011: 14).

#### 4. 자치단체장에 대한 통제

우리나라의 경우 지방자치단체장에 대한 통제는 중앙통제가 주를 이루고 있다. 중앙통제는 기본적으로 국가의 통일성 유지와 국민적 최저수준의 확보를 위해 필요하지만, 자율적인 통제기능에 의하여 지방행정에 대한 통제가 충분히 이루어진다면 외부적인 타율적 통제는 불필요하게 된다. 이점에서 타율적인 통제는 자율적인 통제에 대하여 보충적이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 현실은 이러한 기본적인 필요성을 훨씬 능가하는 과잉통제 상태라는 지적이 많다.<sup>145)</sup>

##### 1) 중앙통제

우리나라의 경우 중앙통제는 국회 국정감사<sup>146)</sup>, 감사원에 의한 감사<sup>147)</sup> 및 중앙부처의 장에 의한 감사<sup>148)</sup> 등을 통해 이뤄지고 있다.

145) 타율적인 통제메커니즘은 중앙과 지방의 관계를 일방적인 관계로 만들며, 중앙집권적인 경향을 촉진시켜 지방자치단체의 자율성을 훼손시킴으로써 지방정치의 자기정화능력을 현저하게 손상시킨다는 점에 그 한계가 있는데, 이기우(2002: 85)는 한국에서는 지방자치단체의 내부통제시스템을 의도적으로 약화시킴으로써 중앙정부에 의한 외부통제의 필요성을 증대시키고 있다고 비판하고 있다.

146) 국회의 국정감사는 법적 근거는 헌법 제61조, 국회법 제127조와 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조로써, 지방자치단체에 대한 국정감사의 범위를 직접 규정하고 있는 것은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제 7조이다. 이에 따르면 지방자치단체(특별시, 광역시, 도)에 대한 국정감사를 원칙적으로 인정하되, 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한정하고 있다. 따라서 지방자치단체에 대한 국정감사는 지방자치단체가 처리하는 국가사무, 즉 단체위임사무나 기관위임사무와 국고에서 예산을 지원하는 자치사무에 한하여 인정된다고 볼 수 있다(이기우, 2008: 67). 한편, 지방자치법 제41조 제3항에 따르면 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 지방의회에 위임할 수 있으며, 국회가 지방의회로 위임한 감사사안에 대하여는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

147) 감사원 감사의 법적 근거는 헌법 제97조와 감사원법이다. 지방자치단체에 대한 감사원 감사는 감사원법에 근거하여 회계감사와 직무감찰로 구분되어 있다. 회계감사는 필요적 감사사항(감사원법 제22조)과 선택적 감사사항(동법 제23조)으로 나뉘는데 필요적 감사사항은 지방자치단체 회계와 지방자치단체의 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계이며, 선택적 감사사항은 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계, 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계 등으로 다양하다. 직무감찰의 범위는 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무를 대상으로 한다(동법 제24조). 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사는 지방자치의 실시 이후에 지방자치단체의 사무에 대해서는 원칙적으로 인정하지 않고 있지만 감사원 감사는 지방자치의 실시 이전이나 이후에나 변함이 없이 자치사무에도 인정하고 있다. 이는 지방자치단체를 국가의 하급기관으로 보아 국가기관과 동일시하는 중앙집권적인 발상을 벗어나지 못하고 있음을 의미한다. 감사원은 중앙정부의 커다란 문제에 집중하고 지방자치단체의 사소한 문제에 대한 감사는 다른 감사기관에게 맡기는 것이 국가전체의 감사시스템을 종합적으로 가동시키기 위해 필요하다(이기우, 2008: 68).

148) 중앙부처의 장에 의한 지방자치단체에 대한 감사는 「지방자치단체에 대한 행정감사규정(대통령령)」에 근거를 두고 있다. 주무부장관 또는 행정안전부의 지방자치단체에 대한 감사는 정부합동감사, 특정감사, 복무감사가 있다. 정부합동감사란 행정안전부장관이 다른 중앙부처의 장과 함께 실시하는 감사이고, 특정

## (1) 중앙통제의 의의 및 필요성

지방자치단체는 헌법에 의해 제도적으로 보장을 받고 있으며, 자치권을 본질적인 요소로 하는 공법상의 법인이므로 원칙적으로 국가의 간섭을 받지 않고 독자적으로 자치업무를 자기책임 하에 수행할 수 있어야 한다(김상태·임진석, 2009: 153). 그러나 아무리 지방자치단체의 자치권이 필요하다고 하여도 어디까지나 이는 국가전체의 이익실현과 통치질서 내에서만 가능하며, 국가의 법질서를 위반하는 지방자치행정은 통제되어야 할 필요성을 부정할 수는 없다(채우석, 2005: 198).

다만, 중앙행정기관이 지방자치단체에 대해 구체적으로 어느 범위와 어느 정도로 감독하고 통제할 것인가는 신중한 법제적·정책적 판단이 필요할 것(채우석, 2005: 198)이다.<sup>149)</sup> 지방자치단체에 대한 국가의 감독 수단은 비례의 원칙에 따라 감독관청의 재량을 제한하여 지방자치단체의 자치권에 대한 침해의 최소화를 하고 감독권 행사의 적정성을 보장하여야 한다. 단체장에 대한 국가감독에는 비례의 원칙, 수단의 목적적합성원칙, 최소 침해의 원칙, 적정비례의 원칙 등이 함께 적용되어야 한다.<sup>150)</sup>

## (2) 지방자치법상의 주요 중앙통제 규정

우리나라 지방자치법에서의 주요 중앙통제 관련규정을 살펴보면 사전적 통제수단으로 ① 승인(제4조 제1항, 제124조, 제159조 제1항), 조언·권고·자료제출요구·재정·기술의 지원(제166조) 등이 있으며, 사후적 통제수단으로는 ① 시정명령

---

감사는 행정안전부장관이 다른 부처의 장 또는 시도지사과 함께 지방자치단체의 감사대상사무 중 특정한 분야에 대하여 실시하는 감사를 말하며, 복무감사는 행정안전부 장관이 감사대상 지방자치단체에 소속된 사람이 감사대상 사무와 관련하여 법령과 직무상 명령을 준수하는지 여부 등 그 복무에 대하여 실시하는 감사를 말한다(지방자치단체에 대한 행정감사규정 제3조).

149) 중앙행정기관의 통제가 너무 엄격하게 행사될 경우, 국가와 지방자치단체 사이에는 수평적·협력적 관계라고 하기 보다는 과거와 같이 수직적인 지배복종의 관계에서 벗어나지 못한 채 자치제도의 본질을 저해할 수 있는 모순이 발생할 수도 있다. 그렇다고 해서 지방자치단체의 자율성을 지나치게 강조한 나머지 중앙행정기관의 통제를 과도하게 완화하게 되면 국가의 통치 질서에 혼란을 초래할 수 있다는 점도 간과할 수는 없다.

150) 국가의 관여로 지방자치단체의 자치권이 침해되는 경우에는 법률유보의 원칙이 적용되어야 한다. 따라서 침해적인 관여권의 행사를 위해서는 반드시 법률상의 근거가 있다. 우리의 경우에는 관여에 대한 헌법상의 명시적인 규정은 없으나, 헌법 제117조 제1항, 제118조 제2항에 의하여 국가관여의 내용은 입법자가 제정한 법률에 유보되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 헌법은 지방자치단체에 대한 국가관여의 가능성을 전제로 하고 있는 것이다(김상태·임진석, 2009: 153).

권과 취소·정지권(제169조), ② 직무이행명령제도(제170조 제1항), ③ 대집행제(제170조 제2항), ④ 대법원에의 제소(제170조 제3항), ⑤ 보고(제171조)가 있다.<sup>151)</sup>

### (3) 문제점 및 개선방안

우리나라 지방자치단체에 대한 중앙통제의 문제점은 크게 세 가지 측면에서 검토될 수 있다.

첫째, 지방자치법에서 규정하는 지방자치단체의 사무에 대한 중앙행정기관이 통제가 과연 어느 사무를 포함하는 것인가하는 것이다. 지방자치법 제167조 제1항에 의하면 지방자치단체의 국가사무에 대한 주무부장관이 감독권이 인정되는데, 이러한 감독권은 지방자치단체의 사무로 이해하는 단체위임사무에 대하여는 인정되지 않고 결국 기관위임사무에만 한정되는 것으로 볼 수 있으나, 단체위임사무와 기관위임사무가 구분이 용이하지 않은 상태에서 감독권의 행사범위를 명확하게 한정하는 것은 매우 어렵다. 또한 지방자치단체의 자치사무에 관한 주무부장관의 명령 또는 처분에 대하여 행사하는 주무부장관의 시정명령권 내지 취소·정지권은 어느 사무의 범위까지 인정되는가도 논란의 여지가 있다.

둘째, 국가의 감독이 주로 권력적 관료주의적 수단으로 이루어져 있으며, 감독규정이 순서의 원칙을 결여한 채 체계 없이 나열되어, 감독수단 간의 관계가 분명하지 않아 어떤 유형의 감독을 언제 행사할 것인가가 명백하지 않다는 문제점을 들 수 있다. 또한 지방자치단체의 사무와 지방자치단체가 처리하는 국가사무에 대한 감독이 명백한 구분 없이 동시에 규정되어 있어 자치사무에 대한 강력한 국가통제가 행사될 수도 있고, 감독기관에 관한 일관성 있는 규정이 결여되어 감독이 중복되거나 감독기관의 의견대립으로 효율적인 감독이 어려울 수 있다.

셋째, 과도한 중앙행정기관의 통제에 따른 폐해이다. 지방자치단체는 감사원법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법 등에 의하여 중앙행정기관으로부터 행정감사를 받도록 되어 있다. 이처럼 중앙행정기관이 지방자치단체가 수행하는 자치사무까지 감사하는 등 중앙통제가 광범위하게 이루어진다면 지방자치제도의 본질을 훼손한다고 할 수 있으며, 아울러 행정감사 등이 빈번하게 중복적으로 이루어

151) 우리나라 지방자치법상의 주요 중앙통제 관련규정에 대한 보다 자세한 내용은 김성호(2003: 27-33), 채우석(2005: 199-202) 등을 참고할 것.

지는 경우에는 지방행정의 업무를 위축시킬 수 있다.<sup>152)</sup>

이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 첫째, 통제주체의 난립과 중복감사 문제를 해결할 필요가 있으며, 둘째, 광역자치단체의 업무처리에 대한 중앙정부의 취소·정지 및 재의·제소권<sup>153)</sup>을 개혁할 필요가 있다. 한편, 자치단체장에 대한 국가위임사무의 이행명령 및 대집행제도와 관련하여서도 개선이 필요하며, 특히 위임사무의 대집행에 사용된 처리비용을 중앙정부의 비용이 아니라 자치단체의 비용으로 처리토록 하는 것은 개선될 필요가 있다.<sup>154)</sup>

<표-21> 주요 선진국과 한국과의 중앙통제 비교

	영국	독일	프랑스	일본	미국	한국
통제(권력적·비권력적)	비권력적	비권력적	비권력적	비권력적	비권력적, 권력적(검열, 임시대리자의 선임등)	권력적
중앙통제의 범위	합법성	합법성	합법성	합법성	합법성	합법성, 합목적성
주무부장관의 역할	법원에의 제소	행정법원 및 지방회계검사원에의 제소	법원에의 제소	행정법원 및 지방회계검사원에의 제소	법원에의 제소	취소·정지명령, 직무이행명령 및 대집행, 감사 등
합법성의 판단기관	사법부, 회계검사기관	사법부 및 지역회계검사원	사법부	사법부	사법부	주무부장관
통제시기	사후적	사후적	사후적(예외: 지방채 발행인가)	사후적(예외: 지방채 발행인가)	사후적(예외: 지방채 발행인가)	사전적, 사후적

출처: 정세욱(2000: 24).

152) 최봉기(2010: 437-438)는 중복감사의 문제점으로 첫째, 지방자치제도를 실시하면서 중앙정부가 지방정부의 행위를 이중 삼중으로 감사감독하는 나라는 거의 없으며, 심지어 지방자치단체의 고유사무인 자치사무에 대해서까지 행정안전부장관이 감사하도록 하는 나라는 없다. 둘째, 감사 등 각종의 명목으로 지방자치단체를 통제하는 중앙정부의 기관들이 지나치게 난립되어 있고, 그 횡수도 잦아 지방정부로서는 지역사회와 주민들에게 서비스하는 기간보다도 감사준비와 수감에 더 많은 시간과 노력을 낭비하고 있다. 셋째, 유사한 감사를 이중 삼중으로 받아야 하는 고통도 적지 않다는 점을 들고 있다.

153) 최봉기(2010: 438-439)는 지방자치법 제169조 제1항 및 지방자치법 제171조에서 규정하고 있는 시정명령, 취소·정지 및 재의·제소권은 지방자치정신을 훼손하는 동시에 헌법위반의 소지가 있는 바, 이를 폐지해야 한다고 주장한다. 그러나 지방자치단체와 주민과의 잘못된 법률관계를 조속히 시정하여 주민의 법률생활에 안정에 기여하며, 국가는 모든 지방자치단체의 형평과 통합을 유도하기 위해 사법부의 판단에 앞서서 주무부장관의 판단을 선행시켜야 할 입법정책상의 이유를 들어 긍정하는 입장도 있다(채우석, 2005: 205).

154) 중앙통제의 문제점에 대해서는 채우석(2005: 203-206), 최봉기(2010: 438-439)를 참고할 것.

## 2) 지방의회 통제

### (1) 지방의회통제의 의의 및 필요성

지방의회 통제란 집행기관인 단체장에 대한 감시권을 가진 지방의회에 의한 통제를 의미한다. 지방의회는 주민의 대표로 구성되는 지방자치단체의 의결기관으로서, 예·결산 심의와 집행기관에 대한 통제를 통하여 지방자치단체장의 책임성을 확보한다.<sup>155)</sup>

### (2) 지방자치단체장에 대한 지방의회 통제수단

지방의회가 단체장을 견제하고 그 행정책임을 확보하기 위한 수단으로서는 의결권, 행정감시권, 보고 및 서류 제출요구권, 출석요구권 및 질문권, 행정사무감사와 조사, 행정사무처리의 보고와 질의응답, 결산의 심사 혹은 승인 등이 있는데, 이러한 권한의 성격은 사후 통제의 성격을 갖고 있다.<sup>156)</sup>

〈표-22〉 지방의회가 보유한 권능의 순응확보 가능성

지방의회의 권능	순응확보 가능성
조례의 제정 및 개폐	조례의 법규적 성질 때문에 비교적 높음, 그러나 정책집행 과정에서 조례에 담긴 의도가 왜곡 해석될 가능성이 있음
예산의 심의와 확정	중간 정도임, 예산안은 집행부에 의해 편성됨, 그러나 예산의 삭감 및 증액을 통해 지방의회의 의사를 부분적으로 관철할 수 있음
결산의 승인	비교적 낮음, 지방의회가 선임한 감사위원이 사후적으로 결산을 시행함, 문제가 발생한 경우 자치단체 내에서 해결하기 어려움
사용료, 수수료 등의 부과와 징수 의결	지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음, 다만 대부분이 법령에 의해 결정되어 실효성이 적음
기금의 설치와 운용 의결	지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음, 다만 대부분의 경우 지방의회는 반대할 수 있는 권한만 지님
중요재산의 취득과 처분 의결	지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음, 다만 대부분의 경우 지방의회는 반대할 수 있는 권한만 지님

155) 지방의회의 단체장에 대한 통제권은 고유한 감사·통제기능이기 때문에 박탈될 수 없다는 것이 판례의 입장으로서 이러한 판례의 태도를 정당하다(김성호, 2003: 34).

156) 자치단체장에 대한 지방의회 통제수단에 대한 보다 상세한 내용은 김성호(2003: 36-40), 임승빈(2006: 265-279)을 참고할 것.

공공시설의 설치 및 처분 의결	지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음, 다만 대부분의 경우 지방의회는 반대할 수 있는 권한만 지님
청원의 수리와 처리	처리결과를 유도할 강제력이 없기 때문에 비교적 낮음
지방채 발행 의결	지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음
행정사무감사와 조사	중간 정도임, 1995-1998년 사이의 감사결과에 대한 처리율은 76%임, 그러나 이 권능은 사후적으로 적용됨
선결처분 승인	낮음. 지방의회가 불승인할 경우 선결처분은 취소됨, 그러나 이 권능은 사후적으로 적용됨

출처: 최홍석(2003: 146).

### (3) 문제점 및 개선방안

우리나라의 경우 지방의회에 의한 자치단체장에 대한 통제는 여러 가지 측면에서 문제점들을 안고 있는 데 여기서는 두 가지 측면에서 살펴 보고자 한다.

우선, 우리나라 지방정부의 기관간 권한 배분이 지나치게 편중되어 있다는 문제점을 들 수 있다. 즉, 의결기관인 지방의회에 비해 집행기관인 자치단체장에게 지나치게 많은 권한과 기능이 편중되어 기관 간 불균형이 심하다.

자치단체장은 인사권과 예산권<sup>157)</sup>을 거의 독점하고 있는 상태이며, 행정기능의 많은 부분을 차지하고 있는 기관위임사무의 처리는 지방의회의 간섭을 받지 않고 수행하고 있다. 그 외에도 각종 중앙정부와 공동으로 처리하는 정책사업, 기타 다양한 정책 및 지역개발사업 등이 집행기관인 자치단체장에게 집중되어 있다. 그 결과 자치단체장의 리더십이나 역할 여하에 따라 지역사회의 발전과 퇴보가 좌우될 지경이며, 소위 제왕적 자치단체장 제도의 문제점이 많은 사람들의 입에 회자되고

157) 주민의 대표기관으로서 최고 의사결정기관인 지방의회의 예산심의권은 법령에 의하여 매우 한정적으로만 인정되고 있다. 예컨대 과세에 대한 지방의회의 권한은 법령에 위임이 있는 경우에만 한정되며 대부분 법령에 의하여 제한되기 때문에 세입에 관한 지방의회의 심의는 큰 의미가 없다(이기우, 2008: 64) 한편, 지방자치법 제39조 제1항에서는 주민의 복리증진을 위하여 가장 중요한 중요재산의 취득처분과 공공시설의 설치관리 및 처분에 관한 지방의회의 의결권을 대통령령이 정하는 사항으로 한정하여 제한하고 있다. 김상태·엄진석(2009: 155)은 위 문제는 지방의회와 지방자치단체의 장이 서로 협력하여 지방의회의 의결을 필요로 하는 중요재산 및 공공시설의 범위를 조례로 정하는 방법으로 해결할 문제이지, 지방자치법이 성급하게 지방의회의 의결권 자체를 제한하는 방법으로 해결할 성질의 것은 아니며, 이와 같이 지방의회의 의결사항을 제한하는 것은 앞으로 국가의 권한이 지방으로 이양됨에 따라 자치단체의 권한이 확대되고, 그 결과 자치단체장과 지방의회간 권한의 불균형을 조래하여 견제와 균형을 원칙이 파괴될 가능성도 있다고 문제를 제기하고 있다.



있는 실정이다(최봉기, 2010: 7). 따라서 지방자치발전을 위해서는 지방의회와 자치단체장 간의 권한과 기능을 적절히 배분하고 조장하는 일이 급선무다.

두 번째는 지방의회의 견제·감독능력이 부족하다는 것이다. 지방의원의 전문성, 보좌 인력의 부족 등으로 인하여 지방의회에 의한 자치단체장에 대한 통제는 제대로 이뤄지지 않고 있는 것이 사실이다. 가령 지방의회의 감사에도 불구하고 밝혀지지 않는 위법하거나 부당한 활동이 감사원감사, 감독기관의 감사, 수사기관의 수사 등을 통하여 적발되는 경우가 흔하다. 물론 짧은 행정감사기간에 갑작스럽게 지방사무 전반을 감사해야 함으로써 부실한 통제가 이뤄지는 것이라고 볼 수도 있지만, 전문지식이나 정보의 미흡, 준비부족 등으로 인하여 집행부에 대한 통제가 충분하게 이뤄지지 못하고 있다. 예결산심의의 경우도 예산심의기간의 제한이라는 측면도 있겠지만, 예결산위원회의 비상설화로 인한 전문성 결여, 정보의 부족 등으로 실질적인 심사가 이루어지지 못하고 있다(이기우, 2008: 64). 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 인사권과 조직권, 재정권 등을 그 집행과정에서 지방의회의결을 거치도록 하는 제도의 도입과 동시에 지방의회의 사무조직과 직원인사권의 지방의회로의 이양, 의회전문위원의 외부 채용 확대, 지위 격상 및 수 증원 등이 이뤄져야 할 것(최봉기, 2010: 7)이다.

### 3) 자체 감사기구에 의한 통제

#### (1) 의의 및 필요성

「공공감사에 관한 법률」은 자체감사기능을 강화하여 감사기구의 독립성과 전문성을 확보할 수 있도록 자체감사기구의 설치(제5조), 감사기구의 장의 개방형 임용(제8조) 및 감사기구의 장의 독립성 보장(제7조), 감사위원회 설치(제6조), 감사결과의 공개(제26조) 등을 담고 있다.

감사기구의 장의 개방형 임용, 자체감사기구의 설치 및 자체감사기구의 독립성 보장 등을 규정한 「공공감사에 관한 법률」의 시행은 독립성 결여와 전문성 부족을 모두 해결할 수 있는 대안은 아니더라도 자체감사가 안고 있는 문제를 완화하는 방안으로 역할을 할 것(한국지방정부학회, 2010: 162)으로 예상되고 있다.

## (2) 문제점 및 개선방안

자체감사제도의 독립성을 확보하기 위해서는 중앙정부로부터의 독립과 동시에 자치단체로부터의 독립성 보장이 필수적이다. 이런 점에서 볼 때, 현행 자체감사제도가 독립성과 전문성을 충분히 보장하고 있는가에 대해서는 회의적이다. 특히 자치단체장에 대한 통제수단으로써의 역할을 수행하기 위해서는 현재와 같이 자치단체장이 감사위원장을 임명하도록 하는 것에 대해서는 반드시 개선할 필요가 있다고 본다.<sup>158)</sup> 지방의회 소속 감사위원회<sup>159)</sup> 또는 자치단체별 독립형 감사위원회<sup>160)</sup> 제도 도입 등이 거론되는 이유도 여기에 있다고 하겠다.

## 4) 주민통제

### (1) 주민통제의 의의 및 필요성

대의정치는 근본적으로 주민의 역할을 대표자의 선출기능에 한정시키고 구체적인 행정사무의 수행과 통제기능을 주민의 대표기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체의 장에게 맡기는 것(이기우, 2002: 94)이다. 문제는 이러한 대의민주제가 얼마나 주민의 의사를 의사결정과정에서 제대로 반영시켜 진정한 주민을 위한 정치형태가 되고 있느냐 하는 것이다.

불행히도 현대 산업화 사회에서 사회문제의 규모 및 복잡성이 증대하면서 이의 해결을 위한 조정과정에서 ‘행정국가화’ 현상이 두드러지는 한편, 소위 ‘대의민주제’

158) 「공공감사와 관한 법률」은 제8조에서 “자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다.”고 규정해 놓고 있는데, 지방자치단체장에 게 임용권을 줄 경우 지방자치단체장으로부터 독립하여 감사활동을 보장받을 수 있을지에 대하여는 이견이 있을 수 있다(조규범, 2009b: 70-71).

159) 지방의회 소속 감사위원제란 정치와 행정의 분리원칙을 충실히 적용하여 지방의회가 집행기관을 통제하고 감사하기 위한 감사기구(감사실, 감사위원회)를 지방의회 소속으로 설치하는 것이다. 즉 현재와 같이 지방자치단체의 자체감사기구를 단체장 소속 하에 두는 것이 아니라, 지방의회로 그 소속을 전환시키는 방안이다. 이 경우에도, 자체감사기구의 소속은 지방의회로 두고는 있으나, 감사인에 대한 임용 및 인사관리에 대해서는 독립성과 객관성을 보장하는 체제를 유지시켜야 할 것이다. 유사모델로는 미국 워싱턴시의 지방의회 임명형 감사관제가 있다(한국지방행정연구원, 2010: 86).

160) 자치단체별 독립형 감사위원제란 자치단체별로 단체장과 지방의회로부터 독립된 감사위원회를 설치·운영하는 제도이다. 즉, 현행 단체장 소속 감사실과 지방의회 감사기능은 일상적 감사에 의한 지방행정 업무향상을 위한 기능으로 축소하고, 지방자치단체에 대한 일차적 감사를 지방자치단체별 독립형 외부감사위원회가 담당하는 제도이다. 유사모델로는 일본 외부감사위원제, 뉴욕시 감사관제라고 할 수 있다(한국지방행정연구원, 2010: 86).

의 위기 현상이 심각하게 대두되고 있다. 대의민주제의 위기란 원래 시민의 대표로서 국가의 의사결정을 책임지고 전달하여야 할 입법부가 복잡하고 방대한 사회문제의 해결을 도모함에 있어서 전문성의 부족으로 전문적 관료집단인 행정부에 상당한 권한을 이양하게 됨으로써, 결국 시민으로부터 선출되지 아니한 임명직 관료집단이 국가의 정책을 실질적으로 좌우하게 된 현상(이승중·김혜정, 2011: 13)을 의미하는데, 이러한 대의민주제 위기는 지방정부 차원에서도 발생하고 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 자신들의 의사를 충분히 반영하기 위한 주민참여가 필요하며, 지방자치단체의 사무에 대한 주민의 효과적인 참여를 가능하게 할 제도적 보완책이 마련될 필요가 있다.<sup>161)</sup> 현재 우리나라에서 자치단체장에 대한 주민통제 수단으로 도입된 제도에는 다음과 같은 것들이 있다.

## (2) 주민통제 제도의 유형 및 법적근거

### 가. 주민투표제도

주민투표(referendum)는 지방자치단체의 주요 결정사항을 주민들의 투표에 의하여 결정하는 제도(하승수, 2008a: 76)로써, 우리나라 주민투표제도의 법적근거는 지방자치법 제14조 및 주민투표법이다. 지방자치법 제14조의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있으며(제1항), 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정(제2항)하고 있다.

한편, 주민투표법은 지방자치법에 주민투표제도의 도입을 별도로 법률로 위임한 지 10년간 방치되어 있다가 2004년 1월 9일자로 공포되었다. 주민투표법은 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 주민투표의 형식과 실시구역, 주민투표의 효력 등에 대해 규정해 놓고 있다.

새로 도입된 주민투표제도가 적용된 사례로는 제주도의 단일계층화를 위한 행

161) 그럼에도 불구하고 시민참여가 무한정 확대되어야 할 것은 아니다. 물론 연혁적으로 보더라도 일반적으로 과잉참여보다는 과소참여가 문제시되어 오고 있는 형편이므로 기본적으로 참여의 확대는 필요하다. 그러나 과잉참여는 과소참여만큼이나 부작용의 우려가 크다는 사실이 함께 고려되어야만 한다(이승중, 김혜정, 2011: 19).

정구역 개편, 청주와 청원의 합병, 방폐장 입지선정 등에 관한 주민투표가 있었으며, 최근에는 서울시에서 무상급식과 관련한 주민투표가 실시된 바 있다. 이들 사례에서도 알 수 있듯이, 법률에 근거한 현행 주민투표 제도에 대하여 실효성 논란이 있지만, 지방자치관련 주요사항을 주민 스스로 결정하도록 하는 것이 지방자치정신에 부합<sup>162)</sup>한다는 측면에서 지금 당장 이를 폐지해야 한다거나, 선부르게 제도를 개선하기 보다는 좀더 시간을 두고 시행한 후 나타난 문제점들에 대해 종합적으로 고찰한 후 제도를 개선해 나갈 필요가 있다고 본다.

〈표-23〉 주민투표 실시현황

주민투표명	실시지역	투표율	개표결과(%)	확정	
제주도행정구조 개편('05. 7. 27)	제주도 전지역	36.7%	단일광역자치안 57% 현행유지안(43%)	단일광역 자치안	
청주시·청원군 통합 (05. 9. 29)	충청북도 청주시·청원군	청주시	35.5%	찬성 91.3%, 반대 8.7%	통합무산 (청원군반대)
		청원군	42.2%	찬성 46.5%, 반대 53.5%	
중·저준위방사 성 폐기물 처분시설 유치 (05. 11. 2)	전라북도 군산시	군산시	70.2%	찬성 84.4%, 반대 15.6%	경주시 선정
	경상북도 포항시	포항시	47.7%	찬성 67.5%, 반대 32.5%	
	경상북도 경주시	경주시	70.8%	찬성 89.5%, 반대 10.5%	
	경상북도 영덕군	영덕군	80.2%	찬성 79.3%, 반대 20.7%	
서울시 무상급식	서울시 전지역	25.7%		투표율 미달	

출처: 지방분권위원회(2010: 154), 연합뉴스(2011. 8. 24일자)를 참고하여 필자가 재작성.

#### 나. 주민소환제도

주민소환은 선거를 통하여 선출된 대표자를 유권자들의 해임 찬반 투표에 의하여 임기 중에 해임시킬 수 있는 제도다. 주민소환제도는 미국, 독일, 스위스, 일본 등지에서 도입되어 운영되고 있는 제도로서, 선출직 공직자의 부패, 비리, 독단, 전

162) 주민투표는 ① 소수에 의한 여론지배를 극복하여 다수에 의한 직접적인 의사결정이라는 점, ② 주민투표과정에서 지역현안에 대한 학습을 주민전체에 확산시킨다는 점, ③ 주민의 자기결정에 대한 자기책임을 명백히 한다는 점, ④ 주민이 직접 지역현안을 결정함으로써 주민을 관객에서 주인으로서 자리를 부여한다는 점 등에서 의미가 크다(이기우, 2008: 61).

행 등을 견제할 수 있는 장치(하승수, 2008a: 78)<sup>163</sup>)로서, 우리나라 주민소환투표의 법적근거는 지방자치법 제20조 및 주민소환에 관한 법률이다. 지방자치법 제20조는 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가지며(제1항), 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다(2항)고 규정해 놓고 있다. 주민소환투표법은 청구요건, 주민소환투표의 형식, 실시구역, 효력 등에 관하여 규정해 놓고 있다.

주민소환제도는 대의제를 보완하기 위한 직접민주주의 제도로서 지방자치 강화 측면에서 바람직한 측면도 있지만, 남용 가능성 등 부정적 측면도 없지 않다. 따라서 새로 도입된 주민소환제도가 지방자치 내지 지방행정에 미칠 영향을 분석하고, 긍정적인 측면을 살리고 부정적인 면은 개선할 필요<sup>164</sup>)가 있으며, 직접민주주의 제도로서 지방자치 강화 측면에서 주민소환제도의 헌법적 근거를 마련할 필요도 있다.

<표-24> 주민소환 청구 현황

지역	청구일	소환대상	청구사유	결과
제주특별자치도	'09.6.29	도지사	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	투표실시('09.8.26) - 투표율 미달 - 도지사 불소환
경기시흥	'08.9.23	시장	구속에 따른 장기간 직무정지로 시정공백 발생	각하('08.10.13) ※서명인수 요건 미충족
경기하남	'07.10.10	시장 시의원 3	광역화장장 유치관련 갈등	투표실시('07.12.12) - 시의원 2명 소환 - 시장, 시의원1명 불소환

출처: 지방분권추진위원회(2010: 155).

163) 주민소환 절차에서도 최종적으로는 주민투표가 실시된다. 그러나 주민소환 절차에서 실시되는 주민투표는 개별적인 정책에 대한 찬반 투표가 아니라 선출직 공직자를 해임할 것인지를 묻는 투표라는 점에서 주민투표법에 의한 주민투표와는 차이가 있다(이기우·하승수, 2007: 115).

164) 이처럼 현행법의 제정과정에서 그 남용에 대한 논의가 있었고 안전장치가 상당한 수준 반영되었음에도 불구하고 여전히 우리의 현실과 행정문화와 상충하는 문제점들이 나타나고 있는 데, 이는 시행을 거치면서 구체적으로 나타나면 이를 개정하도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대, 주민소환의 발의만으로 권한을 정지시킨다든지, 주민소환 후 보궐선거를 실시하도록 하여 임기를 전임자의 잔여임기에 한정시킨다든지, 청구를 위한 서명자 숫자와 청구대상에 대한 논의는 적극적으로 검토할 필요가 있다.(이기우, 2008: 62).

## 다. 주민감사청구제

주민감사청구의 제도적 의의는 주민자치의 원칙에 따라 주민에 의하여 단체장 또는 그 단체에 대한 위법·부당한 행정을 예방·시정하여 공정하고 투명한 지방 행정을 구현하는 데 있다(김성호, 2003: 41).

지방자치법 제16조에 따르면, 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 인구50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민수이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 해당 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다.<sup>165)</sup>

한편, 지방자치법은 주민감사청구의 실효성을 확보하기 위하여 계층감사의 원칙을 적용하여 주무부장관 또는 시·도지사는 해당 단체장에게 감사결과에 따른 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하며 해당 단체장은 조치요구를 성실히 이행하고 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하도록 하고 있다.

## 라. 주민소송제

주민소송제도는 지방자치단체의 살림살이를 주민들이 직접 통제 챙긴다는 의미를 갖는다. 이번에 다시 도입된<sup>166)</sup> 주민소송제도는 일본의 주민소송제도를 모델로 한 것으로 지방정부의 재정행위에 대한 주민소송을 인정하고 주민감사청구를 제기

165) 다만, 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항(다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우와 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다), 동일한 사항에 대하여 주민소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항 등이 경우에는 그러하지 아니하다.

166) 1949년 7월 4일에 제정된 지방자치법에는 주민소송제도를 규정하고 있었다. 제53조는 “지방자치단체의 조례 또는 그 장의 명령이나 처분이 헌법이나 법률에 위반된다고 인정될 때에는 주민 100인 이상의 연서로써 이유를 구하여 도와 서울특별시에서는 대통령, 시·읍·면에서는 제1차로 도지사, 제2차로 대통령에게 소청할 수 있다.”고 규정하고 제154조는 “전조에 의한 결정에 대하여 이의가 있을 때에는 결정통지서를 받은 날로부터 10일 이내에 대법원에 출소할 수 있다.”고 규정하여 지방자치단체장의 명령이나 처분, 지방의회의 조례에 대한 공익소송 내지 객관적 소송을 인정하였다. 일반적으로 소송을 제기하기 위한 당사자 적격에 대한 예외를 인정하여 자신의 법률상이익을 침해받지 않더라도 지방자치단체의 위법작용에 대해 소송을 제기할 수 있도록 한 것이다. 그러나 1988년 4월 6일 지방자치법을 전면개정하면서 주민소송제도를 삭제하였다. 이에 학계와 시민사회를 중심으로 지방자치단체장의 부패문제, 예산부정, 방만한 재정운영 등에 대한 통제장치로서 주민소송제도의 도입을 주장하여 왔으며, 2005년 1월 27일 지방자치법 개정을 통해 주민소송제도가 재도입되어 2006년 1월 1일부터 시행해 오고 있다(이기우, 2008: 62-63).

요건으로 요구하고 있다(이기우, 2008: 62-63).

지방자치법 제17조에 따르면, 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리 한 사항을 감사청구한 주민은 주무부장관이나 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일이 지나도 감사를 끝내지 아니한 경우, 감사결과 또는 조치요구에 불복하는 경우, 주무부장관이나 시·도지사의 조치요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우, 지방자치단체의 장의 이행 조치에 불복하는 경우에 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다.

주민소송의 대상을 한정하는 것은 지방자치단체의 재무회계행정의 합법성을 확보하는 데 주된 목적을 두고 있기 때문이며, 예산의 방만한 운영이나 낭비사례 등은 지방정부만의 문제가 아니라 중앙정부도 자유롭지 않은 만큼 중앙정부에 대해서도 주민소송제도에 대응하는 국민소송제도를 도입하자는 주장(이기우, 2008: 63)이 제기되고 있다.

### (3) 문제점 및 개선방안

행정의 민주성이란 지방정부의 행정이 주민의 뜻에 따라 이루어지고, 그 결과에 대해 주민에게 책임을 지는 행정을 의미한다. 그러므로 지방정부는 자신이 추진하고 있는 각종 업무와 성과를 주민들에게 알리고 이에 대해 주민들로부터 냉정하게 평가받으며, 그 결과에 따라 정책과 사업을 조정해 나가야 한다.

이러한 점에서 주민참여, 특히 주민의 직접참정제도는 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러나 위 사례에서도 알 수 있듯이 주민의 직접참정제도가 반드시 좋은 결과만을 낳는 것은 아니며, 부정적 측면도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 이 같은 부정적 측면만을 강조하여 직접참정제도를 제한하는 것은 지방자치정신에 부합된다고 볼 수 없다. 특히, 주민참여와 주민의 직접참정제도가 정착되지 얼마 되지 않고, 주민자치적 요소가 미흡한 우리나라의 경우는 더욱 그러하다.

따라서 시행과정에서 나타난 문제점들에 대한 보다 면밀한 검토를 통해 주민직

접참정제도가 올바르게 정착될 수 있도록 제도를 개선해 나가는 노력이 필요하다고 보며, 주민통제수단에 대한 헌법적 근거를 규정마련<sup>167)</sup>을 통해 이를 확고히 할 필요가 있다고 본다.

---

167) 우리 헌법상 주민투표와 주민소환제도 등에 관한 규정이 없고, 각각 주민투표법과 주민소환에 관한 법률 등에서 규정하고 있지 않으나, 독일, 프랑스, 일본 등은 독일기본법 제92조, 프랑스 제72-1, 일본헌법 제95조에서 주민투표를 규정하고 있다. 이에 대해 헌법연구자문위원회는 법령이 정하는 절차에 따라 주민투표와 주민소환을 실시할 수 있도록 하는 헌법적 근거를 규정하는 쪽으로 최종연구결과를 내놓았다(조규범, 2009a: 91).



### 제3장 제주특별자치도지사의 책임성 사례분석

제주특별자치도 출범 이후 제주특별자치도와 관련한 연구는 행정계층구조 개편과 관련된 연구<sup>168)</sup>, 또는 자치경찰제 운영과 관련된 연구<sup>169)</sup>가 주를 이루고 있다. 이 밖에 제주특별자치도의 헌법적 보장과 관련된 연구, 제주특별자치도의 권한이양 실태 및 문제점, 개선방안 등에 대한 연구, 제주특별자치도 감사위원회의 운영 실태 등에 관한 연구, 제주특별자치도 주민소환투표사례 연구 등이 이뤄지고 있는데, 대표적인 연구로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 제주특별자치도의 헌법적 보장과 관련한 연구로 권영호(2009), 표명환(2009), 최우용(2009) 등의 연구가 있다.

권영호(2009)는 우리나라의 지방자치제와 제주특별자치도의 국제자유도시로서의 발전을 도모하고, 남북통일에 대비한 통일헌법제로의 개정을 위하여 헌법개정시 제주특별자치도와 특별자치제에 대한 근거마련의 필요성에 대해 논의코자 이론적 고찰을 시도하였다. 그 결과, 제주의 특별자치제도의 성공을 위해 제주특별자치도의 헌법적 근거마련과 헌법조문화가 필요하며, 이를 위한 각계의 논의가 필요하

168) 행정계층구조 관련 논문의 경우, 정치권과 중앙정부차원에서 진행 중인 행정계층구조 개편 논의와 맞물려 국내 유일의 단층제적 구조를 갖고 있는 제주특별자치도의 경험이 그만큼 중요한 사례이기 때문이라고 할 수 있는데, 대표적 연구로는 윤양수. (2006). 제주도내 시군폐지의 문제점, 「공법학 연구」, 6권(3); 하승수. (2007). 제주형 자치모델의 정립을 위하여, 제주형 풀뿌리 자치모형 탐색을 위한 토론회 자료집; 양영철. (2007). 제주특별자치도 행정구조논의에 관한 토론에 부쳐, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서(2009)」; 최영철. (2008). 지방자치 선진국의 사례를 통해 본 제주지역 행정구조 개편방향, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서(2009)」; 양덕순. (2008). 제주특별자치도 행정구조 개편에 따른 효과 분석, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서(2009)」; 양덕순. (2009). 제주지역 계층구조 진단 및 새로운 대안 모색, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서(2009)」; 하혜수. (2009). 제주특별자치도 읍면동의 준자치단체화 대안에 관한 연구, 「제주특별자치도행정구조연구회 활동백서(2009)」; 현성욱·황경수·소진광. (2010). 제주특별자치도 행정계층구조 개편 성과 만족에 대한 평가 연구, 「지방행정연구」 제24권 제4호. 등이 있으며, 연구용역보고서로 국회사무처. (2009). 「제주특별자치도 행정구조 개편 이후의 변화에 대한 평가와 정책적 시사점」, 국회사무처 연구용역보고서; 한국정책분석평가학회. 제주지방자치학회. (2010). 「제주특별자치도 발전방안 연구용역-제주지역 계층구조를 중심으로」, 제주특별자치도의회. 등이 있다.

169) 자치경찰제에 관한 연구 역시 제주특별자치도가 국내에서 처음이자 유일하게 자치경찰제를 실시하고 있기 때문이다. 대표적 연구로는 양영철. (2008). 참여정부에서의 자치경찰제 도입실패에 관한 연구, 한국행정학회 하계 학술대회; 황현락. (2008). 우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법적·정책적 고찰, 한국경찰학회; 이영남. (2008). 제주자치경찰제도의 정착화 방안, 「한국경찰연구」 제7권 제4호; 이상열. (2010). 제주자치경찰제의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구, 한국행정학회 춘계 학술대회; 신현기. (2010). 자치경찰제 모형의 다양성과 제주자치경찰제의 특성에 관한 연구, 「자치경찰연구」 제3권 제2호; 신현기·임종현. (2011). 자치경찰제의 전국확대실시 가능성에 대한 연구, 「자치경찰연구」 제4권 제1호. 등이 있다.

다고 쓰고 있다. 이를 위한 구체적 대안으로 헌법 제117조에 특별자치제를 실시할 수 있는 근거규정과 특별자치제의 실시와 종류에 대해서는 법률로 정한다는 규정을 신설하고, 117조-1을 신설하여 특별자치제를 실시하는 지역에 적용되는 자치법률을 적용토록 하는 방안을 제시하고 있다.

표명환(2009)은 지방자치법 및 제주특별자치도법상의 '특별자치도'의 의미 및 내용 등에 대한 이론적 고찰을 통해, 현재 야기되는 문제를 해결하기 위한 궁극적인 대안으로서 특별자치의 헌법적 보장을 새로운 차원의 특별자치도 모델로 제시하고 있다.

최우용(2009)은 제주특별자치제는 출범 이후에도 헌법적 지위의 모호함과 법적 지위의 불안정성이 이 제도의 발목을 잡고 있다고 진단하고, 진행 중인 지방행정체제개편의 문제와 맞물려 제주특별자치도의 헌법적 위상으로서의 격상 문제와 진행 중인 지방행정체제에서의 일반 광역시로의 도의 문제를 조화롭게 해석하고 법제정비를 해야 할 필요성을 제기하였다.<sup>170)</sup>

둘째, 제주특별자치도 출범 이후 제주특별자치도의 권한 이양 실태와 문제점, 개선방안 등에 대한 연구로 강재호(2008), 김종래(2008), 강창민·양덕순(2009), 양영철(2009; 2010) 등이 연구가 있다.

강재호(2008)는 제주특별자치도의 자치권을 국가와 지방자치단체의 관계, 특례의 정도와 한계, 특례의 수권방식이라는 관점에서 외국 등의 유사한 특례를 그 법제에 비추어 구체적으로 고찰하고, 제주특별자치도의 특례의 역할과 앞으로의 과제를 살펴보고자 하였다. 강재호는 제주특별자치도 특례의 시범은 부분적으로 일반화되어 결과적으로 지방분권을 선도해 왔으며, 따라서 제주특별자치도법은 2006년 2월 제정 이후의 짧은 기간에 그 특례의 시범을 통해 지방분권의 추진과 확산에 적지 않은 역할을 해왔다고 평가하고 있다.<sup>171)</sup>

170) 최우용은 “제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안 제15조 제1항 등 위헌확인 사건에서 ‘지방자치단체의 종류는 입법자의 형성의 자유’라는 표현을 사용, 시대와 상황에 따라 변하는 정국에 따라 지방자치단체가 이러한 정치의 희생양이 될 수 있음으로, 지방자치단체의 종류를 헌법에 명기하는 것이 필요하며, 아울러 제주특별자치도의 특수성을 인정하는 헌법 근거도 필요(142)”하다면서, 이를 위한 헌법 개정방안으로 지방자치단체의 종류를 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분하고, 제주특별자치도는 별도의 조항으로 분리하는 안을 제시하고 있다(141).

171) 그럼에도 불구하고 중앙정부의 권한이양이 미약할 뿐만 아니라, 수권방식에 있어서 여전히 개별이양방식을 채택하고 있음이 문제라고 지적하면서 수권방식을 지금의 positive system을 negative system으로 바꿔야 한다고 주장하고 있다. 또한 이양된 사무권한에 대한 조례화 미흡사례 등을 지적하면서, 이양된 사무를 자치하는 것은 제주특별자치도의 몫인데, 이를 충분히 소화시키고 있지 못한 만큼, 제주특별자치도는

김종래(2008)는 제주특별자치도의 등장배경과 운영 및 성과에 관한 평가를 통해 향후 제주특별자치도 발전을 위한 방안을 제시코자 하였는데, 운영성과를 평가하기 위하여 자치분권 분야와 국제자유도시 구축 등 크게 두 가지 영역으로 나누어 평가하고 있다.<sup>172)</sup>

강창민·양덕순(2009)은 3차례의 제도개선을 통해 제도개선이 이루어졌지만, 향후 과제도 적지 않다는 문제의식 하에 제주특별자치도의 추진배경과 3년 동안의 제도개선 과정을 문헌자료들을 통해 평가하고 향후 성공적 특별자치도를 위한 정책과제를 제시하고 있다. 이들은 특별자치도 추진이 많은 성과를 가져오기도 하였지만 도민들이 체감하는 경제, 사회적 효과는 기대에 부응하지 못했다고 평가하고, 이명박 정부의 출범에 따라 제주특별자치도의 전략에 대한 수정이 불가피하다는 진단과 함께 제주특별자치도가 왜 대한민국에서 특별한가에 대한 끊임없는 설득이 중요성을 강조하였다.

양영철(2009; 2010)은 우리나라 최초로 제주특별자치도로 통합된 7개 특별지방행정기관이 실제로 잘 작동되고 있는지에 대해 고찰하고자, 문헌연구와 면접지를 통한 직접 면접방법에 의한 면접조사를 실시하였다. 평가 결과, 정확한 평가는 어렵지만 성과 못지않게 역기능도 나타나고 있으나 이 같은 역기능은 충분히 극복할 수 있다고 생각되는바, 특별지방자치단체의 이관은 계속 이루어져야 한다고 결론짓고 있다.

---

국가에 그 사무권한의 일부를 한층 더 이양할 것을 촉구하기에 앞서 우선 주어진 역할과 책임부터 다해야 한다고 비판하고 있다(74-75).

172) 본 논문과 관련된 자치분권 분야로 한정하여 살펴보면, ① 도의회 역량을 강화하기 여러 가지 노력을 하고 있지만 가시적인 성과는 미흡하다고 평가하고, 이의 개선을 위해서는 시민단체와 읍부즈만 제도 등을 적극 활용할 것과 의회의 전문성 함양을 위해 도입된 정책자문위원들의 역할과 기능을 명확하게 하기 위하여 현행 법조항을 개정하고 성과를 종합적이고 체계적으로 측정할 수 있는 평가시스템을 구축적용하기 위한 노력이 필요하며, ② 이양된 권한과 관련하여 체계적인 점검시스템의 부재, 권한이양시 포괄적 이양이 아닌 부분적 이양 등의 문제로 인하여 추진상 어려움이 발생하고 있는 상황이라고 진단하고, 이의 개선을 위해서는 이양된 권한을 효율적으로 활용하기 위한 이양 과제별 관리카드의 활용과 동시에 권한이양시 부분적 이양이 아닌 포괄적 이양을 위한 노력이 필요하다고 쓰고 있다. ③ 제주특별자치도가 역량강화를 위해 노력하고 있지만 지나친 외국어 중심교육, 팀제의 형식적 운영, 인건비 등 경직성 경비의 문제 등 일부 미흡한 점이 발견되는 만큼, 외국어 교육을 포함한 글로벌 마인드 함양을 위한 노력과 성과중심의 조직개편을 위해 기능재배분을 위한 조직진단 등이 필요성을 언급하고 있다. 끝으로, 이양된 특별지방행정기관의 경우 기능이양노력 부족, 특별지방행정기관과 제주특별자치도간 업무조정 등 일부 측면에서 미흡한 점이 발견되는 만큼, 일부 이관되지 않은 특별지방행정기관을 이관하는 작업과 함께 이양된 기관과의 업무조정을 통하여 중복기능을 배제하는 등이 노력이 필요하다고 쓰고 있다. 또한 특별지방행정기관의 구성원들은 순환보직 등을 통하여 전국적인 경험으로 토대로 행정에 접목할 수 있었으나 기능이양으로 인해 제주특별자치도에 한정되는 바 전문성을 확보할 수 있는 제도적 장치마련이 필요하다고 지적하고 있다(177-178).

셋째, 감사위원회의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구로 권영주(2008), 차경업·호진원·박희정(2009) 등이 연구가 있다.

권영주(2008)는 제주특별자치도에서의 감사운영에 대한 성과는 전국적인 지방감사제도의 개선에 중요한 의미를 지닌 만큼, 그 운영성과를 살펴봄으로써 전국적인 지방감사제도의 도입가능성을 검토하고자 하였다.<sup>173)</sup>

차경업·호진원·박희정(2009)은 현행 지방감사제도의 문제점을 극복하고자 제시된 대안이 하나로서 제주특별자치도에 처음으로 도입된 제주특별자치도 감사위원회가 당초의 도입목적 달성이었는지에 대한 성과평가와 함께 자체감사 운영의 효율성을 평가하여 지자체 자체감사기구 개선을 위한 시사점을 도출하고자 하였다.<sup>174)</sup>

끝으로, 제주특별자치도지사에 대한 주민소환사례에 관한 연구로 김동욱·한영조(2010) 등이 연구가 있는데, 광역자치단체장으로서 처음 주민소환대상이 된 제주자치도지사의 사례와 관련하여 주민소환 추진과정에서 나타난 문제점을 고찰하고 민주주의와 지방자치 발전을 위해 보다 합리적인 개선방안을 제시하고자 하였다.<sup>175)</sup>

173) 검토 결과, 제주특별자치도 감사위원회 제도는 평가기준으로 제시한 분권성, 독립성, 전문성, 정치적 배제성, 실현가능성 면에 있어 아직 보완할 점이 많다고 쓰고 있다. ① 분권성이라는 측면에서 중앙행정기관의 장의 감사는 배제하였으나 국정감사와 감사원 감사는 상존하고 있다면서, 국회에 의한 국정감사는 어느 국가에도 존재하지 않는 우리나라의 특이한 제도인 만큼 국정조사권만 남겨 놓고 국정감사권은 폐지하는 것이 바람직하며, 감사원 감사의 범위도 중앙정부에서 재정적인 지원이 있는 사업에 한정하여 회계 감사를 실시하고, 직무감찰 등은 지방에 넘겨야 한다고 쓰고 있다. ② 독립성이라는 측면에서 감사위원장에 대한 임기가 보장되어야 한다. ③ 전문성이라는 측면에서 현재의 감사요원은 14개 직렬로 구성되어 전문성을 높이고 있기는 하지만 전문성이 그렇게 높다고 볼 수 없는 만큼, 변호사, 회계사, 장학관 등 전문직 감사요원을 확보하여 이들을 ‘감사심의관’으로 임명하여 운영하는 것도 고려해야 한다. ④ 정치적 배제란 측면에서 제주특별자치도 감사위원회가 아직 중앙의 정치나 지방의 정치에 휘말린 적은 없다고 평가하면서도 그 가능성에서 자유롭지 못하다고 전제하면서 지방과의 관계정립이 필요성을 제기하고 있다. 감사위원회는 지방의회에 감사결과를 보고할 의무는 없으나 지방의회의 행정사무감사 대상인 만큼, 지방의회에 감사결과를 보고를 의무화 하고, 지방의회의 감사위원회에 대한 행정사무감사는 없애는 것이 바람직하다는 것이다. 결론적으로 제주특별자치도의 감사위원회는 문제점에도 불구하고 상당한 성과를 거두고 있으며, 이러한 문제점이 해소된다면 감사위원회 제도를 전국적으로 확대하여도 큰 무리 없이 운영될 것이라고 견해를 밝히고 있다(267-268).

174) 결론적으로 이들은 감사위원회 제도의 효과성 측면에서는 전문성 확보 노력, 감사실적, 감사활동의 독립성은 출범 이전에 비해 향상되었으나 인사상 독립성은 아직 미흡하며, 효율성 측면에서는 감사계획 및 실시는 적절한 반면, 결과 보고 및 사후관리는 미흡한 것으로 평가하였다. 이에 따른 개선책으로 ① 독립성 제고를 위한 감사위원장 임기(3년)보장, ② 감사인력에 대해서는 감사위원회 직원 간 다면평가를 실시하는 등의 전문성 제고를 위한 감사인력의 인사관리 개선, ③ 효율성 제고를 위한 감사정보 DB구축 및 모니터링 강화를 대안으로 제시하고 있다(103-105).

175) 이들은 주민소환법의 문제점과 개선방안으로 “① 개인의 자유 투표나 비밀투표 등 선거의 기본원칙을 뿌리째 흔드는 규정이 있을 뿐만 아니라 소환투표 제한규정이 너무 많이 까다로워 주민소환법 자체가 주

한편, 제주특별자치도 출범을 전후하여 ‘제왕적 도지사’에 대한 우려가 적지 않았음에도 불구하고 제주특별자치도지사의 책임성 강화를 위한 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 이러한 점에 주목하여 제주특별자치도지사의 책임성 강화를 위한 모형을 도출하고 이를 검증해 보고자 한다.

## 제1절 제주특별자치도의 개념 및 법적 지위

### 1. 특별자치도의 개념

특별자치도에 대한 법률·학문상 정립된 개념은 없다(민기, 2008a: 27).<sup>176)</sup> 이에 따라 특별자치도는 “일반적인 도에 부여된 권한과는 달리 고도의 자치권이 부여된 도, 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하고 지역의 여건과 특성에 부합하는 특례가 인정되는 지역(정부혁신지방분권위원회 기본구상안, 2005. 5. 20)” 또는 “외교, 국방, 사법 등 국가 존립사무를 제외한 모든 사무에 대하여 자치단체 스스로 결정권을 가진 고도의 자치권이 부여된 지역(민기, 2008a: 28)” 등으로 정의되고 있다.

한편, 특별자치도는 제주특별자치도만의 고유명사가 아니라, 지방자치법 제2조에 따른 광역자치단체의 한 종류(권영호, 2009: 73)로서 이해되어야 한다. 즉, 특별자치도는 지방자치법상의 지방자치단체의 종류에 단지 ‘특별자치도’라는 것을 일

---

민소환을 방해하고 있어 현실에 맞는 개선이 필요하며, ② 주민소환청구자나 수임인 그리고 주민소환투표 운동을 할 수 있는 자 등이 너무 엄격하게 규정되어 소환청구 및 소환투표운동을 지나치게 억제하는 방향으로 규정되어 있는 만큼, 제한규정 완화를 비롯해 유권자들에게 보다 많은 소환관련 정보가 제공될 수 있는 방향으로 법 개정이 개정되어야 하며, ③ 현재 주민소환법에는 지방자치단체장과 지방의회 지역구 의원 등 선출직 공직자와 제주도교육감에 관한 주민소환규정을 두고 있으나 비례대표 지방의원에 대한 규정이 없어 형평성 문제가 제기되는 만큼 이에 대한 규정이 마련되어야 하며, ④ 잔여임기를 1년 앞둔 시점에서 주민소환을 하다보니 보궐선거 실시여부, 사회적 비용, 행정공백 등이 문제가 제기될 수 있는 만큼 소환대상자의 잔여임기 제한규정을 최소한 1년 6개월 이상으로 두는 것이 바람직하며, ⑤ 소환투표가 발의되면 소환투표 실시 전에 양측이 대화를 통해 조정할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하며, ⑥ 1/3 이상의 투표를 규정은 주민소환대상자가 법을 악용할 가능성이 높으며, 선거원칙의 근간을 무너뜨릴 수 있는 만큼 대폭 완화하거나 삭제되어야 한다”고 쓰고 있다(96).

176) 특별자치제란 개념은 우리 지방자치법에서 말하고 있는 ‘특정한 목적을 위하여 설립된 지방자치단체’를 말하고 있는 것은 아니며, 이는 특정한 지역에서 다른 지역과는 다른 특정한 자치 즉 특별한 자치를 인정한다는 것이다(최우용, 2009: 126; 권영호, 2009: 73) 결국 ‘특별자치도’란 것이 각 나라의 제도와 지방분권의 정도에 따라 특별자치도가 가진 권한의 범위가 각각 달라질 수 있기 때문에 특별자치도는 상이하게 규정될 수 있다(민기, 2008a: 28).

반명사로 첨가함으로써, 제주특별자치도는 이 “특별자치도에 해당하는 하나의 특별자치도”에 지나지 않게 됨으로써, 그 위상이 헌법상의 기능이 아닌 법률상의 제도로서 기능하게 되었다(최우용, 2009: 126)고 볼 수 있다.<sup>177)</sup>

## 2. 특별자치도의 법적지위

제주특별자치도법 제10조 제3항은 “제주자치도는 이 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다.”라고 하여, 제주특별자치법이 정하는 범위 내에서 지방자치법이 정하는 광역지방자치단체와 다른 ‘특수한 지위’를 규정하고 있다. 이러한 특수한 지위는 지방자치법 제174조가 정하는 것에서 보는 바와 같이 ‘행정체제의 특수성<sup>178)</sup>’을 고려하여 보장되는, 즉 그 지위·조직 및 행정과 재정 등의 운영에 대한 특례를 통하여 보장된다(표명환, 2009: 88). 따라서 제주특별자치도의 특수한 지위의 보장내용은 지방자치법의 적용에 대한 특별법적 지위를 의미한다.

## 3. 제주특별자치도의 사무

제주특별자치도의 자치사무는 크게 세 가지 차원에서 확대되었는데, 첫째, 종전의 제주도 내 4개 시·군이 폐지됨에 따라 시·군의 사무가 모두 제주특별자치도에 귀속됨으로써 확대된 것, 둘째, 중앙행정기관의 사무이양 및 도조례 위임에 따른 자치사무의 확대된 것, 셋째, 특별지방행정기관의 사무(또는 권한)의 이관에 따른 자치사무의 확대된 것이 그것이다(표명환, 2009: 91).

### 1) 기초자치단체의 폐지에 따른 자치사무의 확대

지방자치법은 제10조 제1항은 광역자치단체사무를 규정하고, 이를 제외한 그 밖

177) 그럼에도 불구하고 권영호(2009: 74)가 주장하는 바와 같이 제주특별자치도는 다른 광역자치단체와는 달리 기초지방자치단체가 없는 조직 구성을 하고 있으며, 독자적인 감사위원회와 자치경찰제 등 다른 지역과는 차별화된 조직을 가지고 있다. 따라서 우리나라에서 특별자치체로 불릴 수 있는 지역은 제주가 유일하다.

178) 제주특별자치도는 국내유일의 단층제 광역자치단체로써, 주민투표라는 과정을 거쳐 기초자치단체인 4개 시·군과 기초의회가 폐지되고 제주도를 유일한 자치단체로 하는 단일광역자치체로 확정되었다(민기, 2008a: 42).

의 사무를 기초지방자치단체의 사무로 하고 있다. 그러나 행정체제의 단층화를 이룬 제주특별자치도에 더 이상 적용의 여지를 찾아볼 수 없다. 즉, 제주특별자치도 내에는 행정체제의 단층화에 따라 광역지방자치단체의 관할 속에 있던 종전의 4개의 시·군이 폐지됨으로서, 지방자치법상의 광역지방자치단체와 기초자치단체간의 사무배분 및 원칙이 적용되지 않고, 종전의 기초지방자치단체의 사무가 광역지방자치단체로서 제주특별자치도에 귀속되어 그 결과 특별자치도의 자치사무가 대폭 확대되게 되었다(표명환, 2009: 92).

## 2) 중앙행정기관 사무의 단계적 이양에 따른 자치사무의 확대

중앙정부의 사무이양은 제주특별자치도법 제정 및 개정과 함께 이뤄졌다. 제주특별자치도법 제12조에 따라 제주특별자치도와 국무총리 국무조정실 제주특별자치도 지원위원회는 외교·국방·사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력을 고려하여 단계적으로 이양하기 위한 계획을 수립하였다. 검토결과 이양 대상의 사무는 총 4,107건이었으며 이를 2011년까지 <표-26>과 같이 단계적으로 이양하기로 하였다.

<표-26> 권한이양 계획

(단위 : 건)

사무유형	계	2008	2009	2010	2011 이후
계	4,107	1,578	912	993	624
자치역량강화	493	63	67	289	74
핵심산업육성	672	295	245	129	3
지역균형발전	436	263	165	4	4
규제업무개선	1,064	594	152	145	173
기타사무개선	1,442	363	283	426	370

출처: 박영욱(2008: 63).

한편, 실제 이양된 중앙사무 권한이양은 계획에 조금 못 미치고 있다. 지금까지 제주특별자치도로 이양된 중앙권한을 살펴보면, 제정당시 144개 분야 1,062건의 사

무권한이 이양된 것을 비롯하여, 4차례에 걸친 제도개선 과정에서 모두 3,839건의 중앙사무가 제주특별자치도로 이양되었다.

<표-25> 중앙사무 권한이양 현황

(‘11월 8월 현재, 단위 : 건)

계	1단계 (‘06. 2. 21제정)	2단계 (‘07. 8. 3 개정)	3단계 (‘09. 3. 25개정)	4단계 (‘11. 5. 23개정)
3,839	1,062	278	365	2,134

출처: 제주특별자치도 특별자치과 내부자료.

### 3) 특별지방행정기관의 이관에 따른 자치사무의 확대

제주특별자치도에서는 「정부조직법」과 대통령령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 설치된 여러 특별지방행정기관을 폐지하고 그 소관사무의 일부를 제주특별자치도로 이양하였다. 폐지된 특별지방행정기관은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회 그리고 제주지방노동사무소 등 7개(강재호, 2008: 64)인데, 이에 따라 특별지방행정기관의 사무 49개 분야 458건이 이양되었다(제주특별자치도, 2007a: 200).<sup>179)</sup>

## 제2절 제주특별자치도지사의 권한

제주특별자치도지사의 권한은 지방자치법 제174조 및 제주특별자치도법 제10조 3항에서 규정하고 있는 특별한 지위에 따라 생겨나는 것으로서, 제주특별자치도의 자치권은 이 같은 특별한 지위를 고려한 중앙행정기관의 권한 이양과 규제완화, 각

179) 특별지방행정기관의 이관에 따른 자치사무의 확대는 특별지방행정기관에 따른 특례를 통해 파악할 수 있는데, 특별행정기관이관에 따른 특례로는 제주특별자치도법 제142조(국토관리사무의 이관에 따른 특례), 제143조(중소기업사무의 이관에 따른 특례), 제144조(해양수산사무의 이관에 따른 특례), 제145조(보훈사무의 이관에 따른 특례), 제146조(환경사무의 이관에 따른 특례), 제147조(노동사무의 이관에 따른 특례), 제148조(제주지방노동위원회 이관에 따른 특례) 등이 있다.



중 특례의 인정 등을 통한 자치사무의 확대에 수반하여 확대되어 왔다(표명환, 2009: 93)고 할 수 있다.

본 논문에서는 제주특별자치도지사의 권한을 제주특별자치도법상의 특례를 중심으로 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권으로 분류하여 고찰해 보기로 하겠다.

## 1. 자치입법권

### 1) 추진 경과

당초 제주도는 제주발전연구원의 연구결과에 따라, ① 지방자치법 제15조 단서 조항 적용배제, ② ‘지방사무의 국가사무화 방지조항 신설’, ③ ‘지방세 조례주의 도입’, ④ ‘규제행정의 자율화’, ⑤ 제주특별자치도 관련 법령 제·개정시 제주도와 사전협의를 의무화하고, 국가사무 이용 요청권한을 부여하는 등의 방안을 추진계획으로 확정하였다.

그러나 2005년 9월 제주도가 정부에 제출한 안에는 지방자치법 제15조 단서조항 적용배제나 조례에 의한 형벌부과 허용은 위헌논란이 있으므로 차기 헌법개정시 제주특별자치도의 지위와 연계 검토하는 것으로 하고 대신 ① 기존 중앙사무의 과감한 지방이양(14개 분야 340건) 및 조례로 위임 확대, ② 단순한 법률개정 건의보다 한 차원 높은 법률안 제출요청권을 제주도에 부여하는 ‘법률안 제출 요청권 부여’를 방안으로 제시하였다.

이러한 제주도의 요구에 대해 정부는 ① 현행 헌법의 틀 속에서 조례제정 및 규율범위 확대를 통한 자치입법권 강화, ② 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 모든 사무의 단계적 자치사무화, 중앙사무의 과감한 지방이양 및 조례위임확대, 국무총리실 산하에 ‘특별자치도지원위원회’를 설치, 법령규정 사항 중 조례로 위임할 사항 및 이양사무 지속 발굴·심사를 통한 ‘조례제정 범위 실질적 확대’, ③ 특별자치도에 단순한 법률개정 건의보다 한 차원 높은 법률안 제출요청권을 부여하는 안을 확정하였다.<sup>180)</sup>

180) 제주특별자치도 출범 이전까지의 자치입법권과 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 69-70), 제주특별자치도(2007b: 11-12, 47, 73, 96)를 참고할 것.

## 2) 제주특별자치도법상의 자치입법권과 관련한 특례

제주특별자치도의 자치입법권은 세 가지 측면에서 그것이 확대되고 있음을 볼 수 있다. 첫째, 제주특별자치도법 제12조에 따른 중앙행정기관의 사무가 제주특별자치도의 사무로 이양됨에 따라 그 사무를 처리하기 위하여 자치입법권이 확대된 경우, 둘째, 제주특별자치도법 제50조 제2항 등 여러 규정에서 일반법상 대통령령 또는 부령으로 정하게 한 사항을 제주특별자치도에 한하여 직접 도조례로 정하게 하는 규정에 의하여 자치입법권이 확대된 경우<sup>181)</sup>, 그리고 셋째, 종전의 기초자치단체의 폐지와 결부된 사무가 제주특별자치도에 귀속됨으로써 그에 따라 자치입법권이 확대된 경우 등이 그것(표명환, 2009: 96)이다.

이 같은 조례입법 범위의 확대에도 불구하고 제주특별자치도의 자치입법권은 다른 광역자치단체와 본질적으로 차이가 없다. 즉, ‘제주특별자치도’라는 선언에도 불구하고 여전히 조례제정권은 “법령의 범위 안에서”라는 지방자치법상의 제한을 받고 있으며, 따라서 주민의 권리 제한·의무부과·벌칙규정은 법률의 위임이 있어야만 조례로 제정할 수 있는 구조이다. 결국 ‘특별자치’라는 표현에도 불구하고 제주특별자치도에는 자치권이 특별자치도라고 불리울만큼 충분히 인정되고 있지 않다(권영호, 2009: 74)고 말할 수 있다.<sup>182)</sup>

한편, 제주특별자치도법 제9조 제1항은 “제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다.”라고 하여, 제주특별자치도에 대하여 법률안 제출요청권을 부여하고 있지만, 실제 활용된 사례는 없다.

181) 제주특별자치도법은 일반법상 대통령령 또는 부령으로 정하게 되어 있는 사항을 직접 도조례로 정할 수 있는 특례규정을 여러 조항에서 두고 있는 바, 이를 통하여 자치입법권이 확대되었다. 일반적으로 조례는 헌법 제117조에 따라 ‘법령의 범위 안에서’ 그리고 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’, 다시 말해서 헌법과 법률 및 법규명령(법률에 부속된 시행령·시행규칙)에 위반되지 않는 범위 내에서 제정되어야 하지만, 제주특별자치도법은 여러 조항에서 일반법상 대통령령 또는 부령으로 정하게 되어 있는 사항을 직접 도조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 제정되는 도조례는 일반적인 법규명령과 종속관계가 아닌 독립적 관계에 있는 것으로 그 범위 내에서 제주자치도의 입법권이 확대·강화되었다고 할 수 있다(표명환, 2009: 97).

182) 제주특별자치도에는 중국의 특별행정구가 누리는 입법권과 사법권은 물론이고 영국의 자치정부나 포르투갈의 자치주가 가지는 한정적인 입법권까지 인정되지 않고 있다. 그 특례는 행정권에 한정되어 있다. 이에 관해서도 영국의 자치정부에는 한층 더 높은 자기통치가 인정되고 있다(강재호, 2008: 68).

## 2. 자치조직권

### 1) 추진 경과

자치조직권과 관련하여서는 특별자치도의 출범에 함께 확충된 조직의 자율성에 기초하여 지역 실정에 알맞은 자율적·창의적 조직 운영의 발판이 어느 정도 마련 되었으며, 집행기관에 나타난 큰 변화는 인사권에서 지방자치단체의 자율성이 확대되었다(오승은, 2008: 114-115)라고 평가될 만큼, 당초 제주도에서 제기한 안들이 대부분 반영되었다.<sup>183)</sup>

인사위원회와 감사위원회의 경우는 자치조직권으로 볼 수도 있지만, 도지사의 권한 남용을 방지하기 위한 장치로 설치된 것(오승은, 2008: 115)으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 감사위원회 부분은 제주특별자치도지사에게 대한 통제수단으로 보아 별도로 다루겠다.

### 2) 제주특별자치도법상의 자치조직권과 관련한 특례

#### (1) 자치조직의 자율성

##### 가. 지방의회 및 집행기관구성의 특례

제주특별자치도법 제13조는 지방자치법의 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다. 이 경우 도지사는 도의회의 동의를 받아 행정안전부장관에게 그에 관한 주민 의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 행정안전부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 제주특별자치도 관할 구역 전체를 대상으로 도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

183) 제주특별자치도 출범 이전까지의 자치조직권과 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 70), 제주특별자치도(2007b: 12, 47-48, 73-74, 97-98)를 참고할 것.

## 나. 자치조직권에 관한 특례

제주특별자치도법 제14조는 ① 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, ② 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, ③ 행정기구의 설치·운영기준, ④ 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 이는 중앙정부의 승인 없이 도의회 의결을 통하여 자유로이 조직 변경이 가능하도록 함으로써 지역 특성에 맞는 자율적 조직편성을 가능하게 하고, 행정환경의 민감한 변화에 대응하도록 한 것(오승은, 2008: 112)이라고 볼 수 있다.

한편, 2011년 5월 23일 개정된 제주특별자치도법에는 「도서관법」의 규정에도 불구하고 공립 공공도서관장의 직렬은 도조례로 정할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다(제14조 제5항).

### (2) 자치인사권의 운영

#### 가. 인사제도 및 운영의 자율성

##### ① 직군·직렬의 구분에 관한 특례

도지사는 일반직지방공무원 2급 내지 5급은 도조례가 정하는 직군·직렬로 통합하고, 6급 이하 일반직지방공무원 및 기능직지방공무원의 직군·직렬은 도조례가 정하는 바에 따라 그 일부를 통합하거나 신설할 수 있다(제주특별자치도법 제49조).

##### ② 도인사위원회 등 인사운영에 관한 특례

지방공무원법의 규정에도 불구하고 도인사위원회의 구성과 그 위원장·부위원장의 선임에 관한 사항, 도인사위원회의 사무직원에 관한 사항, 각종 시험의 실시기관에 관한 사항, 신규임용후보자의 임용방법 및 추천방법에 관한 사항, 승진임용방법·승진임용순위 및 승진후보자명부작성에 관한 사항(제주특별자치도법 제50조 제1항)과 외국인의 임용분야·기간 및 임용절차에 관한 사항(동조 제4항), 개방형직위의 지정·임용요건과 그 절차·시험실시기관 및 세부운영에 관하여 필요한 사항(동조

제5항) 등에 대하여 도조례로 정할 수 있도록 하고 있으며, 외국어에 능통한 자에 대하여 도조례가 정하는 바에 따라 승진임용에 있어서 우대할 수 있도록 하고 있다(동조 제6항).

인사위원회의 위상 강화는 당초 인사위원회를 특별자치도지사의 자치조직 및 인사권의 확대에 대한 견제장치로써 권한의 남용을 방지하고 책임행정을 구현하기 위한 장치로써 활용하기 위한 것 이었다. 제안 당시부터 자치단체장에 의해 임명된 인사위원들이 특별자치도지사의 의지에 반하는 의결을 할 수 있느냐 하는 점에서 실효성이 의문시된다는 지적이 있었고, 지방의회에서 인사위원을 구성하고 특별자치도 집행부에서 독립된 제3의 인사위원회 구성이 검토되기도 하였지만, 인사위원회의 구성을 다변화하고 그 위상을 제고하는 것으로 확정되었다.<sup>184)</sup>

### ③ 직위분류제의 실시

제주특별자치도법 제51조는 “제주특별자치도는 「지방공무원법」 제24조의 규정에 불구하고 일반직에 대한 직위분류제를 도조례가 정하는 시기에 실시할 수 있다”고 하여 직위분류제 실시의 특례를 인정하고 있다.

### ⑤ 총액인건비제의 적용 배제

제주특별자치도법 제52조는 “「지방자치법」 제112조제2항의 규정에 불구하고 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 행정기구와 소속공무원의 정원을 관리하는 방식을 실시하지 아니한다.”라고 하여, 총액인건비제의 규정과 한계와 무관하게 특별자치도의 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원관리를 조례로 규정하여 시행하고 있다.

## 나. 능력 및 성과중심의 인사관리

### ① 직무성과제의 시행

제주특별자치도법 제53조는 4급 이상 일반직지방공무원에 대하여 성과계약을 체결하여 그 성과계약에 의한 목표달성도를 평가도록 하였다. 또한, 도조례가 정하

<sup>184)</sup> 이에 대해서는 제주발전연구원(2004: 135-136)을 참고할 것.

는 5급 이하의 일반직 및 기능직 지방공무원 중 성과계약에 의한 평가방법이 적합하다고 인정되는 경우에도 성과계약제 적용이 가능하다.

### ② 성과주의 보수체계 강화

제주특별자치도법 제54조는 「지방공무원법」 제45조 및 그에 따른 보수에 관한 법령에 의한 성과급적 연봉제 적용대상공무원 외에 도조례가 정하는 바에 따라 개방형직위 및 공모직위에 의하여 임용된 자를 성과급적연봉제 적용대상공무원에 포함할 수 있으며, 성과급적 연봉제 적용대상공무원의 연봉의 상한액과 하한액을 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다.

### ③ 적격심사제

제주특별자치도법 제55조는 제주자치도 소속 1급 내지 3급 일반직 지방공무원에 대하여 해당 직급 또는 직위별 자질과 능력을 갖추었는지 여부에 대한 적격심사를 받도록 하고 있다. 즉, 해당공무원이 3급 일반직지방공무원에 임용된 날부터 5년이 되는 때(단, 당해 기간동안 개방형직위에 임용된 자는 당해 임용일부터 5년이 되는 때), 연속하여 2년 이상 근무성적 평정에서 최하위등급의 평정을 받거나 총 3년 이상 최하위등급의 평정을 받은 때, 이 법 또는 관계법령에 의한 정당한 사유 없이 직위를 부여받지 못한 기간이 총 2년에 달한 때에 심사를 받도록 하고 있는 것이다.

한편, 연속하여 2년 이상 근무성적 평정에서 최하위등급의 평정을 받거나 총 3년 이상 최하위등급의 평정을 받은 자, 또는 정당한 사유 없이 직위를 부여받지 못한 기간이 총 2년에 달한 자에 대하여 직위를 부여하지 않을 수 있으며, 적격심사 결과 부적격판정을 받은 때에는 직권으로 면직할 수 있다(제주특별자치도법 제56조).

## 다. 우수인력에 대한 우대

### ① 우수공무원의 특별승진에 관한 특례

제주특별자치도법 제57조는 지방공무원법의 규정에도 불구하고 우수공무원의

특별승진요건 등에 관한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다.

### ② 특별승급에 관한 특례

제주특별자치도법 제58조는 지방공무원법의 규정에도 불구하고 도조례가 정하는 자에 대하여 1호봉을 특별승급시킬 수 있도록 규정하고 있다. 다만 특별승급시킬 수 있는 자는 매년 제주자치도 근무공무원 총정원의 100분의 1의 범위 안에서 도조례로 정하는 인원 이내로 하도록 하고 있다(이 경우 단수는 1로 본다).

### ③ 성과상여금에 관한 특례

제주특별자치도법 제59조는 지방공무원법의 규정에도 불구하고 도조례로 정하는 적용대상공무원 중 근무성적·업무실적 등이 우수한 자 또는 행정발전에 현저한 실적이 있는 자에 대하여 성과급심사위원회의 심사를 거쳐 예산의 범위 안에서 도조례가 정하는 성과상여금 지급기준액표에 따라 지급할 수 있도록 하고 있다.

## 라. 인사교류 활성화

제주특별자치도법 제64조에 따르면 도지사는 자치행정 수행능력의 향상과 소속 공무원의 능력개발을 위하여 소속공무원 정수의 100분의 5의 범위 안에서 다른 지방자치단체·국가기관·공공단체·국의 행정기관 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 하도록 하여야 하며(제1항), 인사교류의 기준·방법 및 교류대상자에 대한 지원 등에 관하여 필요한 사항(제2항)과 파견 사유·기간·절차 및 파견기간 중의 복무 등에 관하여 필요한 사항(제3항)은 도조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 한편, 국가는 국가정책의 통일적인 운영과 국가와 제주자치도간의 상호 연계성을 확보할 수 있도록 제주자치도와의 인사교류에 적극 협력하여야 한다(제3항).

## 마. 교육훈련의 자율성

제주특별자치도법 제65조는 「지방공무원 교육훈련법」의 규정에도 불구하고 5급 이상 지방공무원에 대한 교육훈련은 도지사 소속하에 설치한 교육훈련기관에서

실시할 수 있도록 하였다(단, 도교육감 소속 5급 이상 지방공무원의 교육훈련은 제외). 또한 도조례가 정하는 바에 따라 강의 및 교육운영에 필요한 자질을 갖춘 우수한 인력을 교수요원으로 채용할 수 있으며, 제주공무원교육원장을 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있도록 하였다(이 경우 제주공무원교육원장의 임기는 2년으로 한다).

이밖에 인사충원제도의 개방 및 전문성 강화를 위해 제주특별자치도법은 직위공모(제60조), 전국단위 인재채용(제61조), 지역인재의 선발채용(제62조), 분야별 보직관리(제63조) 등에 있어 도조례가 정하는 바에 따라 운영할 수 있도록 자율성을 부여받고 있다.

### 3. 자치재정권

#### 1) 추진경과

2005년 10월 발표된 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’은 자치재정권의 권력적 작용을 강화하고 있다. 그 내용을 살펴보면 정부는 제주특별자치도의 지방세를 ‘특별자치도세’화하여 재정자주권을 확보하고, 세율조정 대상 세목을 11개에서 14개로 확대하고, 세율조정권도 50%에서 100% 이내로 가감할 수 있도록 하는 권한을 제주도에 부여하기로 하였다. 그리고 제주도에 지급되고 있는 국고 지원을 현행 수준으로 유지하기 위하여 제주도가 차지하는 교부세에 한하여 일정 비율을 법정화해 지방교부세의 특례규정을 마련하기로 하였다. 이와 함께 정부는 국가사무의 기능양분 및 국고보조사업 관련 비용은 균형발전 특별회계에 별도의 계정을 신설하여 지원하기로 하였으며, 외채발행 및 지방채 발행 총액 한도 초과분에 대해서도 중앙정부의 승인 없이 의회 의결로 발행할 수 있도록 지방채 발행의 완전 자율화를 제주도에 부여하기로 하였다(민기, 2008b: 160-161). 그러나 당초 제주도가 요구하였던 ‘제주도형 법정외세 도입’, ‘국세의 특별자치도세로의 전환’은 이뤄지지 않았다.<sup>185)</sup>

185) 제주특별자치도 출범 이전까지의 자치재정권과 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 90), 제주특별자치도(2007b: 13, 50, 76, 99)를 참고할 것.



이러한 기본계획(안)을 바탕으로 제주특별자치도법은 제9장 자치재정 분야를 설치하고 일곱 가지 특례를 제주도에 부여하였는데, 2011년 5월 23일 제주특별자치도법 개정으로 현재는 11개 조항으로 늘어났다.

## 2) 제주특별자치도법상의 자치재정권과 관련한 특례

### (1) 특별자치도세에 관한 특례

제주특별자치도법 제72조는 도지사는 지방세기본법의 규정에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수하도록 규정하고 있다. 그러나 이것은 그동안 도와 시·군의 중층 구조로 되어 있던 행정구조에 따라 이원화된 지방세 구조를 단일광역 체제에 맞추어 일원화 한 것(민기, 2008: 161)으로써 종전 도세와 시·군세로 구분하여 부과·징수하던 것을 ‘제주특별자치도’세로 전환한 것 외에 특별한 의미는 없으며, 지방세 세수에서도 변화가 없다(박영욱, 2008: 122).

### (2) 세액 감면에 관한 특례

당초 제주자치도는 제주특별자치도법 제73조(과세 면제 등에 관한 특례)에 따라, 지방세법 제9조(과세 면제 등을 위한 조례)의 규정에도 불구하고 동법 제7조(공익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일 과세) 및 제8조(수익 등 사유로 인한 불균일 과세 및 일부 과세)의 규정에 의한 과세 면제, 불균일과세 또는 일부 과세를 도조례로 정할 수 있도록 되어 있었다.

하지만, 2011년 개정된 제주특별자치도법 제73조는 특례의 명칭을 세액 감면에 관한 특례로 바꾸고, 내용도 “제주자치도는 「지방세특례제한법」에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50의 범위에서 이를 가감조정할 수 있다. 다만, 가감조정의 대상은 제주자치도 내에 소재한 부동산에 한정한다.”고 변경하였다.

### (3) 세율 조정에 관한 특례

제주특별자치도법 제74조는 다른 지방자치단체와는 달리 제주특별자치도에 대하여 지방세법상 세율이 아니라 도조례에 의하여 탄력세율을 부여할 수 있도록 하고 있다. 세율조정 범위에는 지방세법의 해당 세목, 즉 취득세, 등록세, 주민세(균등할), 재산세, 자동차세, 도시계획세, 지역개발세, 지방교육세의 100분의 100의 범위 안에서 이를 가감할 수 있도록 하였으며, 지방세법에 탄력세율 규정이 없는 레저세, 면허세, 농업소득세에 대해서도 도조례가 정하는 바에 따라 100분의 100범위 내에서 가감 조정할 수 있도록 하였다.

한편, 2011년 5월 23일에 개정된 내용에는 공동시설세, 지역개발세, 농업소득세, 도축세에 관한 규정이 삭제되었는데, 이는 지방세법 개정으로 인해 이들 세목이 없어졌기 때문이다.

### (4) 지방교부세에 관한 특례

지방교부세는 국가 수입 중 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원으로 교부하여 자치단체 상호간 재정균형화를 도모하기 위하여 만들어진 제도(민기, 2008b: 167)로서, 보통교부세는 매 연도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부하도록 하고 있다.<sup>186)</sup>

이에 대하여 제주특별자치도법특별법 제75조는 제주도에 교부하는 보통교부세는 지방교부세법의 규정에도 불구하고 보통교부세 총액의 100분의 3을 지급하도록 규정하고 있다. 이에 따라 제주특별자치도는 2007년부터 제주특별법에 의하여 재정부족액에 관계없이 보통교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받게 됨으로 조정을 산정에서도 제외된다(행정안전부, 2011b: 13).<sup>187)</sup>

186) 지방교부세의 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구분(지방교부세법 제3조) 되는 데, 보통교부세는 내국세 총액의 19.24%중 분권교부세 0.94%와 지방양여금 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 금액과 전년도 내국세 정산금액을 포함한 교부세 총액의 96%에 해당하는 금액이 되고, 특별교부세는 나머지 4%에 해당하는 금액이 된다(행정안전부, 2011b: 9).

187) 현행 제주특별자치도법에 보통교부세 총액의 100분의 3으로 고정됨에 따라 이양사무가 많아지는 등으로 오히려 제주특별자치도의 발목을 잡을 가능성도 있으므로 보통교부세 총액의 100분의 4든지 아니면

## (5) 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도 계정 설치

제주특별자치도법 제76조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원)는 제1항에 “국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정 수준 이상이 지원되도록 보장한다(제76조 제1항).”고 규정하고 있고, 제2항에 “국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전 특별법의 광역·지역발전 특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.”는 규정을 두고 있다.

## (6) 지방채 등의 발행 특례

제주특별자치도특별법 제77조(지방채 등의 발행 특례)는 “도지사는 제주자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요한 경우에는 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.”고 규정해 놓고 있다.

지방재정법은 행정안전부장관의 승인 없이 발행할 수 있는 지방채 발행한도액을 당해 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10 범위 내로 규정하고 있으나<sup>188)</sup>, 정부는 특별법을 통하여 지방채 발행의 특례를 제주자치도에 부여하고 있다.

한편, 2011년 5월 23일 개정된 제주특별자치도법에는 이러한 권한 외에도 지방세에 관한 특례(제72조의 2), 지방자치단체 기금관리에 관한 특례(제77조의 2), 지방공기업 관리에 관한 특례(제77조의 3), 공유재산 및 물품 관리에 관한 특례(제78

---

100분의 5로 상향조정해야 한다(박영욱, 2008: 125)는 주장이 제기되고 있으며, 이를 위해 제주특별자치도에 맞는 보통교부세 산정방식을 개발해야 한다는 주장이 제기되고 있는 실정이다.

188) 지방채는 지방자치단체가 재정상 필요한 경비를 충당하기 위하여 외부로부터 증서 차입이나 증권 발행을 통하여 차입하는 것으로서 그 상황 기간이 최소한 1회계연도를 초과하는 채무를 말한다. 자치단체가 지방채를 발행하는 목적은 대규모 투자사업 소요, 예산 충당, 재해 등 긴급 지출, 적자재정 보전, 수입의 시기적 불균형 보전을 위해서다. 그러나 이러한 목적으로 발행되는 지방채라 할지라도 과도한 지방채 발행은 현세대의 부담뿐만 아니라 차세대에게 부담을 전가할 우려가 있다. 그래서 정부는 지방자치단체의 자치재정권에도 불구하고 지방채의 남발로 인한 재정 혼란의 방지를 위하여 지방채 발행에 대한 국가의 승인 제도를 유지하고 있다(민기, 2008b: 172).

조의 2) 등 4가지 특례를 추가하여 제주특별자치도지사의 재정권한을 확대시켰다.

### 제3절 제주특별자치도지사에 대한 통제

제주도는 당초 제주특별자치도의 기본방향을 지방분권 특례적용(자치입법권, 자치조직권, 자치사무처리권, 자치재정권), 시범적 분권(자치경찰제, 교육자치제, 특별지방행정기관의 통합), 자치혁신(의회제도 개혁, 주민참여와 통제)으로 설정하였다.<sup>189)</sup> 이에 따라 제주특별자치도에 대한 통제는 의회제도의 개혁을 통한 지방의회에 의한 통제와 주민참여제도의 확대를 통한 주민통제를 강화하는 방향으로 설정되었다.

#### 1. 중앙통제

##### 1) 추진경과

중앙통제와 관련하여 제주특별자치도 출범 논의과정에서 특별하게 언급된 부분은 없다. 다만, “자치조직·인사자율성 강화” 혹은 “일상적 주민참여 제도의 확대”와 관련하여 독립된 감사기구로서의 감사위원회 설치 필요성이 언급되고 있고, 감사위원회가 설치될 경우 “중앙단위 중복감사는 폐지하는 대신 국회 국정감사와 감사원 감사는 현행대로 유지”한다는 언급이 있을 뿐이다.<sup>190)</sup>

##### 2) 제주특별자치도법상의 중앙통제와 관련한 특례

제주특별자치도법 제71조 제1항에는 “중앙행정기관의 장은 제주자치도에 대하여는 그 행정전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할

189) 이에 대해서는 제주발전연구원(2004: 61)을 참고할 것.

190) 제주특별자치도 출범 이전까지의 중앙통제와 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 136), 제주특별자치도(2007b: 21, 98)를 참고할 것.

수 없다. 다만, 국회의 국정감사, 감사원 감사 및 「지방자치법」 제16조에 따른 주민감사청구사항의 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하여 중앙행정기관의 장은 제주특별자치도에 대하여 감사를 실시할 수 없도록 하고 있다.

중앙행정기관의 장은 감사필요시 그에 대한 감사를 감사위원회에 의뢰하도록 하였고 감사위원회는 의뢰받는 감사 결과를 감사원과 의뢰를 한 중앙행정기관의 장, 도지사 및 감사 대상기관에 통보하도록 하였다. 중앙행정기관의 장은 통보받은 감사결과가 미흡하다고 판단 시 재검사를 의뢰할 수 있도록 하였으며, 그러한 상황에서 감사위원회는 60일 이내 재검사를 실시하고, 중앙행정기관의 장이 추천하는 감사담당 공무원을 재감사에 참여시키도록 하였다.

## 2. 지방의회 통제

### 1) 추진경과

제주특별자치도의회는 제주특별자치도의 유일한 지방의회로써, 제주특별자치도 의회의 권한강화는 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적인 견제장치를 마련하기 위한 방안이 하나로써 논의돼 왔다.

제주특별자치도법은 제6장 특별자치도의회 기능강화라는 부분에서 이 문제를 다루고 있는데 크게 세 가지 절로 구성되어 있다. 도의회 의원정수와 선거구, 인사청문회, 도의회 지원 및 운영의 자율성 강화가 그것이다.<sup>191)</sup>

### 2) 제주특별자치도법상의 지방의회와 관련한 특례

제주특별자치도에는 도의회를 둔다. 제주특별자치도 내에서는 기초지방자치단체가 폐지되었기 때문에 도의회가 유일한 지방의회다. 제주특별자치도의 도의회는 다른 지방의회와 마찬가지로 주민의 정치적 대표기관이며, 지방자치단체의 최고의 결기관으로서의 지위를 갖는다. 또한 지방행정에 대한 통제기관이자 입법기관이기도 하다(이기우·하승수, 2007: 232-233).

191) 제주특별자치도 출범 이전까지의 지방의회와 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 72), 제주특별자치도(2007b: 14, 49, 74-75, 98)를 참고할 것.

제주특별자치도의회는 다른 지역의 지방의회와 마찬가지로 지방자치법 제39조 제1항<sup>192)</sup>에서 규정한 사항을 의결할 수 있으며, 조례로 정하는 바에 따라 도의회에서 의결되어야 할 사항은 따로 정할 수 있다. 이 밖에 지방행정에 대한 통제기관으로서 행정사무감사 및 조사를 실시할 수 있고, 서류제출 요구권, 출석·답변요구권 등을 갖는다. 또한 도의회는 주민의 대표기관으로서 집행부나 중앙정부 등에 대하여 의견을 제시할 수 있으며, 법령에서 도의회로부터 의견을 듣도록 명문화되어 있는 경우들도 있다. 또한 도의회는 내부조직을 위한 선거권, 청원수리권, 조직·운영에 관한 자율권 등의 권한을 갖는다.

이러한 권한 이외에도 제주특별자치도법에는 제주특별자치도의회 기능을 강화하기 위하여 몇 가지 특례조항을 두고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 도의회의 의원정수와 선거구에 관한 특례

제주특별자치도의 경우에는 도의원 정수 및 선거구에 관한 특례가 인정되고 있다. 우선 도의원 정수와 관련해서, 공직선거법의 규정에 불구하고 41인 이내에서(교육의원 5인 포함) ‘도의회 위원 선거구획정위원회’가 정하는 바에 따라 도조례로 정하게 되어 있다(특별법 제41조 제1항). 또한 도의회의 비례대표 의원 정수에 관해서도 특례가 인정된다. 즉 도의회의 비례대표 의원 정수는 공직선거법 제22조 제4항의 규정에도 불구하고 의원 정수(교육의원은 제외)의 100분의 20 이상으로 하며 ‘도의회 의원 선거구 획정위원회’가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. 이 경우 단수는 0으로 본다(특별법 제41조 제2항).

또한 제주특별자치도의 경우에는 도의회 의원의 지역선거구에 관한 특례도 인정되고 있다. 즉 도의회 의원 지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 확정하되, 그 도의회 의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 공직선거법 제26조 및 별표 2의 규정의 규정에도 불구하고 ‘도의회 의원 선거구 획정위원회’가 정하는 바에 따라 도조례로 정하게 하고 있다(특별법 제42조 제1항). 그리

192) ① 조례의 제정·개정 및 폐지, ② 예산의 심의·확정, ③ 결산의 승인, ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, ⑤ 기금의 설치·운용, ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무 부담이나 권리의 포기, ⑨ 청원의 수리와 처리, ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류 협력에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

고 도의회 의원 지역선거구를 확정하는 경우 행정시의 관할구역의 일부를 분할하거나 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 도의회 의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다(특별법 제42조 제2항). 또한 도의회 의원 지역선거구의 공정한 확정을 위하여 ‘도의회 의원 선거구 확정위원회’를 두며, 공직선거법 제24조의 규정에 의한 ‘자치구·시·군의원 선거구 확정위원회’의 규정은 ‘도의회 의원 선거구 확정위원회’에 관한 사항에 대하여 이를 준용하도록 하고 있다(특별법 제43조).

## (2) 임명동의권 및 인사청문실시권

제주특별자치도의회는 특별법 제66조 제3항 단서에 의하여 감사위원회 위원장에 대한 임명동의권을 가지고 있다. 그에 따라 도의회는 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 두고 인사청문을 실시한다. 또한 제주특별자치도의회는 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 임명동의권은 없지만 사전에 인사청문을 실시할 수 있는 권한을 가진다. 즉 도지사는 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 하고, 도의회는 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다.

인사청문특별위원회는 임명동의안 또는 인사청문요청안이 도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보며, 그 임명동의안 등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문 결과가 본회의에 보고될 때까지 존속한다. 인사청문특별위원회는 임명동의안 심사 또는 인사청문을 위하여 인사청문회를 열며, 인사청문회에 관하여는 인사청문회법 제4조 제2항, 제5조 내지 제9조, 제10조 제1항·제2항, 제11조 내지 제18조의 규정을 준용한다.

이처럼 도의회가 감사위원장에 대하여 임명동의권을 가지고 감사위원장과 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 인사청문을 실시할 수 있도록 한 것은 다른 지방의회에는 없는 권한을 인정한 것이다. 이는 국회에서 실시하는 인사청문회 제도와 같이 인사청문을 통하여 자질, 능력, 도덕성 등을 검증하고 중요 직위에 대한 인사의 공정성과 합리성을 제고하기 위한 것이다.

### (3) 정책자문위원제도

도의회는 조례 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회 의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회(교육위원회를 포함한다)별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있다(특별법 제 45조 제1항). 이 제도는 도의회의 정책 기능을 활성화하기 위하여 도입된 것이다. 정책자문위원은 5급 상당의 계약직 또는 별정직 지방공무원으로 보한다(특별법 제 45조 제2항).

이는 제주특별자치도만의 독특한 제도로 기존의 전문위원 제도를 보완하고 ‘유급보좌관’제가 도입되어 있지 않은 상황 속에서도 의정 지원 기능을 강화하기 위하여 도입된 것이다. 제주특별자치도의회에 현재 배치되어 있는 정책자문위원들은 분야별 전문가들로 구성되어 있지만, 전문위원의 기능(역할)과 별다른 차이가 없고, 전문위원실에 소속되어 전문위원의 지휘·감독을 받아야 하는 등 역할에 한계가 있다고 할 수 있다.<sup>193)</sup>

### (4) 대규모 개발사업에 대한 보고수령권

도지사는 도조례가 정하는 대규모 개발사업을 시행하거나 그 개발사업의 승인·허가·인가 등을 하고자 하는 경우에는 미리 그 개발사업계획의 내용을 도의회에 보고하여야 한다(특별법 제48조). 이러한 절차를 통하여 도의회가 도지사를 견제할 수 있도록 한 것이다.

### (5) 기타

이밖에 도의회에 의한 통제장치로는 다음과 같은 것들이 있다.

특별법 제9조에서는 도지사의 법률안 제출권에 대하여 규정하고 있고, 도의회는 법률안 제출에 관한 동의권을 가진다. 즉 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의

193) 정책자문위원과 전문위원의 차이 및 운영현황에 대한 보다 자세한 내용은 박영욱(2008: 152-155), 하승수(2008b: 98-99)를 참고할 것.



회 재적 의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 국무총리가 위원장인 제주특별자치도 지원 위원회에 제출할 수 있다.

한편, 특별법에 의해 도조례로 정하도록 한 사항의 경우 입법통제를 통한 견제가 가능하다. 이와 관련하여 도의회의 연간 회의총일수에 관한 특례를 통해 도의회의 연간 회의총일수를 도조례로 정할 수 있도록 한 사항은 지방자치법 개정을 통해 일반화됨으로써 삭제되었다.

### 3. 감사위원회 통제

#### 1) 추진경과

제주특별자치도를 추진함에 있어 자치권의 획기적 확대를 위하여 자치분권 강화, 자치역량 제고, 자율성에 상응하는 자기책임성 강화전략을 제시하였다면 자율성에 상응하는 자기책임성 강화의 일환으로 감사 시스템이 강화가 포함되어 있다.

그리고 별도의 항목으로 자치단체장의 책임성 확보를 위하여 인사와 감사위원회의 위상을 강화한다는 내용이 기본계획에 포함되어 있으며, 그 중 감사위원회에 대하여는 자치단체장 소속하에 직무의 독립성이 보장되는 감사위원회를 설치한다는 취지를 제시하고 있다. 여기에 위원장은 의회의 동의를 얻어 임용하고 위원장과 위원은 임기제로 한다는 취지를 가지고 있다. 그리고 국회와 감사원 감사를 제외한 정부합동감사를 배제하는 것으로 명시하고 있다(황경수, 2008: 243).<sup>194)</sup>

#### 2) 제주특별자치도법상의 감사위원회와 관련한 특례

##### (1) 감사위원회의 설치와 사무국

특별법 제66조에는 “지방자치법」 제171조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 「지방공무원법」 제81조의 규정에 불구하

194) 제주특별자치도 출범 이전까지의 감사위원회와 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 136-137), 제주특별자치도(2007b: 21, 48, 74, 98)를 참고할 것.

고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 제68조의 규정에 의하여 그 결과를 처리하는 행위(이하 "자치감사<sup>195)</sup>"라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다."고 규정하고 있다.

감사위원회는 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성하며(제2항), 위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원 중 3명은 도의회에서, 1명은 도교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉 한다(개정 2011. 5. 23.).<sup>196)</sup> 다만, 감사위원장은 도의회의 동의를 받아 도지사가 임명한다(3항). 제주자치도 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하며(단, 보궐위원임기는 잔여기간으로 한다)(제4항), 자치감사의 구체적인 방법 및 범위, 자치감사 활동에서 일반적으로 준수되어야 할 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장이 정하며(제5항), 이 법에서 규정한 사항 외에 감사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정하도록 하고 있다(제6항).

한편 그간 논란이 대상의 되었던 감사위원장의 임기와 관련하여, 2011년 5월 23일 개정된 제주특별자치도법은 제66조의 2를 신설, 감사위원장의 임기는 3년으로 하되(제2항), 감사위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 감사위원회의 위원 중에서 도조례로 정하는 바에 따라 선임된 위원이 그 직무를 대행한다고 규정해 놓고 있다.

## (2) 감사계획의 수립 및 통보

제주특별자치도법 제67조에 따르면, 감사위원회는 자치감사를 체계적·효과적으로 수행하기 위하여 그 감사를 수행하기 전에 자치감사의 목적·대상·기관 및 범위를 포함한 자치감사계획을 수립하여야 하며(제1항), 수립된 내용을 감사예정일 30일 이전에 자치감사대상 기관의 장에게 통보하여야 한다(제2항). 자치감사계획(그 계획을 변경한 때에는 변경된 계획을 말한다)은 감사원, 교육과학기술부장관, 행정

195) 여기에서 '자치감사'란 제주특별자치도 특별법에 의해서 제주특별자치도의 소속하에 있는 감사위원회가 독립된 지위를 가지고 감사하는 행위를 칭하는 것이라고 할 수 있다(황경수, 2008: 246).

196) 당초에는 '위원 중 3명은 도의회에서 추천하는 자를 임명한다.'로 되어 있었다.

안전부장관 및 도지사(교육·학예에 관한 사항인 경우 도교육감을 포함)에게 그 계획을 수립한 날부터 2주일 이내에 통보하여야 하며(제3항), 전문지식이나 실무경험이 요구되는 분야의 업무를 감사하는 때에는 중앙행정기관의 감사담당공무원 및 제주자치도의 소속직원이나 회계법인·연구기관 등 외부전문기관 또는 전문가를 참여시켜 관련 사항을 조사·확인·분석하게 할 수 있다(제5항).

### (3) 자치감사 결과의 처리

제주특별자치도법 제68조에 따르면 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 자치감사가 종료된 후 60일 이내에 도지사에게 자치감사의 결과를 보고(단, 교육·학예에 관한 자치감사의 결과는 도교육감에게 통보)하여야 하며(제1항), 도지사 또는 도교육감은 보고 또는 통보받은 자치감사 결과에 따른 조치사항이 다른 기관의 장의 권한에 속하는 경우에는 그 권한이 있는 기관의 장에게 관련 사실을 통보하여야 한다(제3항).

### (4) 징계·문책사유의 시효정지

제주특별자치도법 제68조는 감사위원회는 특정사건의 조사를 개시한 때와 이를 종료한 때에는 10일 이내에 도지사 및 감사대상 기관 또는 부서의 장에게 그 사실을 통보하여야 하며(제1항), 도지사는 감사위원회가 조사 중인 특정사건에 대하여는 조사개시의 통보를 받은 날부터 징계 또는 문책절차를 진행하지 못하도록 하고 있다(제2항). 그리고 징계 또는 문책절차를 진행하지 못하여 징계 또는 문책사유의 시효기간이 만료되거나 그 잔여기간이 1월에 미달하게 되는 때에는 그 시효기간은 제1항의 규정에 의한 조사종료의 통보를 받은 날부터 1월이 경과한 날에 만료되는 것으로 하고 있다(제3항)

### (5) 감사 등에 관한 특례

제주특별자치도법 제71조는 중앙행정기관의 장은 제주자치도에 대하여는 그

행정전반 또는 특정한 정책·사업·업무 및 예산 등에 대한 감사를 실시할 수 없도록 (단, 국회의 국정감사, 감사원 감사 및 「지방자치법」 제16조에 따른 주민감사청구사항의 경우는 제외됨) 하고 있다(제1항). 이에 따라 중앙행정기관의 장이 국가사무 및 국가의 보조를 받은 사업에 대한 감사가 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 감사를 감사위원회에 의뢰하여야 하며(제2항), 의뢰를 받은 감사위원회는 특별한 사유가 없는 한 그에 관하여 감사를 실시하여야 한다(제3항)고 규정해 놓고 있다.

이런 점을 고려할 때 제주특별자치도에 감사위원회를 두도록 한 취지는 지방자치단체에 대한 감사가 국회, 감사원, 행정안전부(정부합동) 등 중앙행정기관, 도의회, 내부감사기관, 주민감사청구 등으로 다양하게 이루어지고 있고, 그 밖에도 평가·지도 등이 행해지고 있어 지방자치단체로서는 감사로 인한 업무부담과 감사 등의 중복으로 인한 비효율성이 발생하고 있는데, 제주특별자치도 설립 취지를 고려하여 국무총리와 제주특별자치도 간 운영성과평가에 관한 협약을 체결하여 그 성과평가결과에 따라 제주특별자치도의 운영방향을 결정하는 대신 중앙행정기관의 감사를 배제하고 독립적이고 중립적인 감사위원회를 설치할 필요가 있었던 것(박영욱, 2008: 172)이라고 볼 수 있다.

#### 4. 주민통제

##### 1) 추진경과

제주특별자치도법은 제5장에 주민통제 강화를 위하여 주민투표에 관한 특례(제23조), 조례의 제정 및 개폐 청구에 관한 특례(제24조), 주민소환제도에 관한 규정 등을 두고 있었으나, 2006년 ‘주민소환에 관한 법률’이 제정·공포되고, 2007년 5월 25일부터 시행되면서, 많은 규정들이 삭제되었다.<sup>197)</sup>

197) 제주특별자치도 출범 이전까지의 주민통제와 관련한 논의에 대해서는 제주발전연구원(2004: 72), 제주특별자치도(2007b: 20, 49-50, 75, 98-99)를 참고할 것.

## 2) 제주특별자치도법상의 주민통제와 관련한 특례

### (1) 주민투표

제주특별자치도법 제23조에서는 주민투표에 관한 특례조항을 두고 있는데, 특례는 두 가지다. 첫 번째는 주민투표의 대상을 확대한 것이다. 특별법 제23조 제1항에서는 “도지사는 「주민투표법」 제7조 제2항 제3호의 규정에 불구하고 도조례가 정하는 예산 이상의 소요되는 대규모 투자사업에 대하여는 주민투표에 부칠 수 있다.”라고 규정하고 있다. 주민투표법 제7조 제2항 제3호에서는 “지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·부담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항”은 주민투표에 부칠 수 없도록 하고 있는데, 이에 대한 예외를 인정한 것이다. 그에 따라 ‘제주특별자치도 주민투표 특례에 관한 조례’에서는 “계획 기간 내 투자되는 단일 투자사업의 총사업비 중 제주자치도에서 부담하는 금액이 1천억 이상 소요되는 대규모 투자사업”에 대하여는 주민투표에 부칠 수 있도록 하고 있다.

두 번째 특례는 주민투표 청구에 필요한 주민 서명 숫자에 관한 것이다. 주민투표법 제9조 제2항에서는 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하고 있는 반면, 특별법 제23조 제2항의 경우는 “「주민투표법」 제9조제2항의 규정에 불구하고 주민투표청구권자 총수의 50분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 도조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이 조항에 의하여 위임받은 조례에서는 주민투표 청구권자 총수의 12분의 1 이상의 서명을 요구하고 있다.

### (2) 조례의 제정 및 개폐 청구

조례의 제정 및 개폐 청구 제도는 일정 수 이상 주민의 연서(連署)에 의하여 지방의회에 조례의 제정 또는 개폐 안건이 발의되도록 하는 것이다. 이 제도는 선거

에 의하여 선출된 대표자가 안건을 상정하는 것이 아니라, 주민들이 직접 지방의회에 조례안을 발의하는 제도이기 때문에, 주민직접 참정 제도로 분류할 수 있다(이기우·하승수, 2007: 93).

제주특별자치도법 제24조는 당초 지방자치법의 규정에도 불구하고 19세 이상 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 도조례가 정하는 주민수 이상의 연서로 도지사에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다고 규정하고 있었으나, 2011년 5월 23일 개정된 법률에는 "19세 이상 주민 총수의 110분의 1의 범위"로 완화하였다.

### (3) 주민소환제도

특별법 제정 당시에는 다른 지방자치단체에서 주민소환 제도가 도입되지 않았다. 즉 제주특별자치도에서만 주민소환 제도를 먼저 도입하였다. 그러나 2006년 5월 24일 '주민소환에 관한 법률'이 제정·공포되고 2007년 5월 25일부터 시행되면서, 주민소환제도는 제주특별자치도 뿐만 아니라 다른 지방자치단체에서도 실시되게 되었다(하승수, 2008a: 78).

따라서 주민소환 제도에 관한 특별법상의 특례 조항들은 대부분 의미를 상실하게 되어, 2007년 8월 3일 특별법이 개정될 때에 삭제되었다. 그러나 교육감에 대해서는 아직까지 다른 지방자치단체에서는 주민소환 제도가 도입되지 않았고, 제주특별자치도에서만 도입된 상황이다. 그래서 특별법에서는 도교육감의 주민소환에 관한 특례 조항들을 두고 있다. 종합하면, 도지사 및 도의원에 대한 주민소환제는 기본적으로 '주민소환에 관한 법률'의 적용을 받고, 도교육감에 대한 주민소환제는 특별법의 적용을 받고 있는 것(하승수, 2008a: 79)이다.

### (4) 주민참여예산제도

제주특별자치도법 제78조는 "도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 하며(제78조 제1항), 주민참여 예산의 범위, 참여주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다(제78조 제2항)."고 규정해 놓고 있다. 이에 따라 제주도는 전국 광역자치단체 중

처음으로 주민참여 예산제도를 도입하였다.

제주특별자치도법은 주민참여예산제도를 자치재정분야에서 다루고 있는데, 주민참여 예산제도를 도입하는 목적은 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 예산의 우선순위의 결정 등에 의견을 제시하여 반영하기 위한 것으로, 자치단체장과 지방의회의 인기 위주의 예산편성이나 관료적 예산편성 과정에 야기될 수 있는 지방재정의 비효율성을 극복할 수 있는 지방재정 운영에 대한 주민 통제장치의 일종이며 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하는 방법(곽채기, 2005: 247-276)이라고 볼 수 있다.

#### (5) 주민자치센터의 설치 및 주민자치위원회

제주특별법 제22조에 따르면 읍면동에 ① 주민의 편의 및 복지 증진에 관한 사항, ② 주민자치의 강화에 관한 사항, ③ 지역공동체의 형성에 관한 사항을 처리하기 위하여 주민자치센터를 설치하고(제1항), 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 주민자치센터 관할구역별로 주민자치위원회를 두되, 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 하며(제2항), 주민자치센터의 설치·운영과 주민자치위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록(제3항) 규정해 놓고 있다.

이는 다른 지방자치단체와는 달리 주민자치센터와 주민자치위원회에 대하여 명확한 법적 근거를 둔 것(하승수, 2008a: 72)이라 볼 수 있다.

## 제4장 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형 도출

지방자치단체장의 책임수준은 그 나라의 지방분권화 수준에 따라 다르다. 이는 지방분권화 수준에 따라 지방자치단체장에게 주어진 재량과 그에 대한 통제수준이 다르기 때문이다. 결국 지방자치단체장의 책임성을 강화하기 위한 대안의 모색은 현재 자치단체장의 책임수준이 적절한가에 대한 평가에서부터 출발하지 않으면 안 된다.

제주특별자치도지사 책임성 강화모형 도출 역시 마찬가지이다. 만약 현재 제주특별자치도지사에게 주어진 재량과 그에 따른 통제가 적절한 균형을 이루고 있다면, 더 많은 재량과 그에 따른 통제수단을 강화하는 쪽으로의 개선책이 마련되어야 할 것이다. 하지만 제주특별자치도지사에게 주어진 재량과 그에 따른 통제가 불일치할 경우, 미흡한 점을 개선하는 방향으로의 개선책이 마련되어야 할 것이다.

### 제1절 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 설계

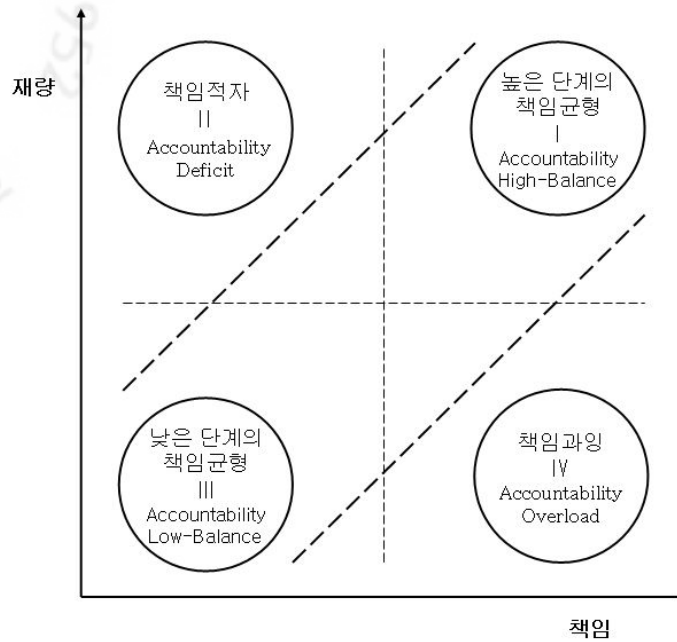
#### 1. 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 설계를 위한 접근틀

본 논문은 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형 도출을 위하여 Yilmaz의(2008)와 Bovens의(2008)의 논문에서 사용된 분석틀 및 개념을 이용하고자 한다.

Yilmaz의(2008: 4)는 지방자치단체장의 책임수준을 재량(discretion)과 책임(accountability)을 축으로 4분면으로 구분하고 이에 따른 개선방향을 제시하고 있다. 한편, Bovens의(2008)는 행정부의 재량권에 비해 지나치게 많은 통제를 가해지는 경우에 ‘책임과중(Accountability Overload)’이, 행정부의 재량권에 대해 제대로 된 통제가 이뤄지지 않을 경우 ‘책임결손(Accountability Deficit)’이 발생한다고 주장한다. 이들의 이론을 바탕으로 할 때, 지방자치단체장의 책임 수준은 <그림-12>과 같이 설명할 수 있을 것이다.



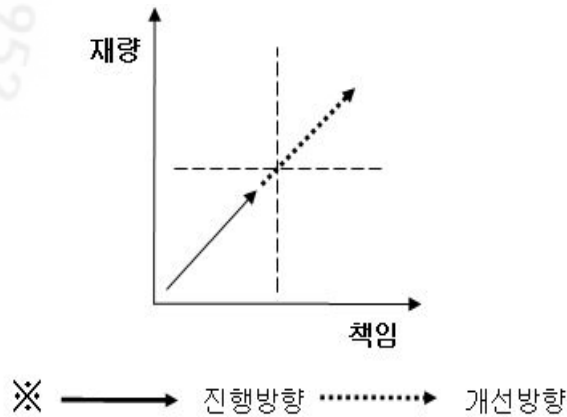
<그림-12> 지방자치단체장의 책임수준



I 수준(높은 단계의 책임균형)은 지방자치단체장의 재량과 책임이 모두 높은 단계에서의 균형을 이루고 있는 상태로써, 지방분권을 통해 달성하고자 하는 목표이기도 하다. 이러한 상태는 지방자치단체장이 지역의 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 정도의 높은 재량권을 갖는 동시에 지방자치단체장에 대한 높은 수준의 통제가 이루어질 때 달성될 수 있는데, 이 경우 지방자치단체장에 대한 높은 수준의 통제란 지방자치가 발달할 선진 외국의 경우에서도 알 수 있듯이 중앙부처, 국회, 감사원 감사 등의 중앙통제의 강화를 의미 한다기보다는 지방의회나 지역주민에 의한 내부통제의 강화를 의미한다고 보아야 할 것이다.

III 수준(낮은 단계의 책임균형)은 지방자치단체장의 재량과 책임 모두 낮은 상태로 지방분권보다는 중앙집권 쪽에 가깝다. 이러한 상태에서의 지방자치단체장은 매우 제한된 범위 내에서의 재량만을 갖는 중앙정부의 일선행정기관에 불과하며, 또한 지방의회나 지역주민에 의한 내부통제보다는 중앙정부로부터의 통제가 강한 것이 특징이다. 이러한 상태에서의 지방분권화의 목표는 지방자치단체장에게로의 중앙정부 권한과 사무의 이양을 통해 재량을 확대하는 동시에 그에 따른 적절한 통제장치를 마련함으로써 높은 단계로의 책임균형상태로 나아가는 것이다.

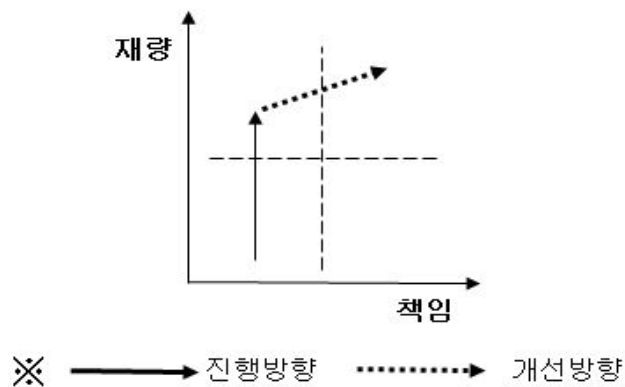
<그림-13> “낮은 단계의 책임균형” 상태에서의 책임성 강화방향



이러한 지방분권화의 목표에도 불구하고 지방분권화가 반드시 이러한 방향으로만 진행되는 것은 아니다. 지방분권화 과정에서 지방자치단체장에 대한 재량 확대와 그에 따른 적절한 통제간의 불균형이 발생하기도 하며 심각한 경우, 책임결손이나 책임과중상태에 빠지기도 한다. II와 IV가 그런 경우이다.

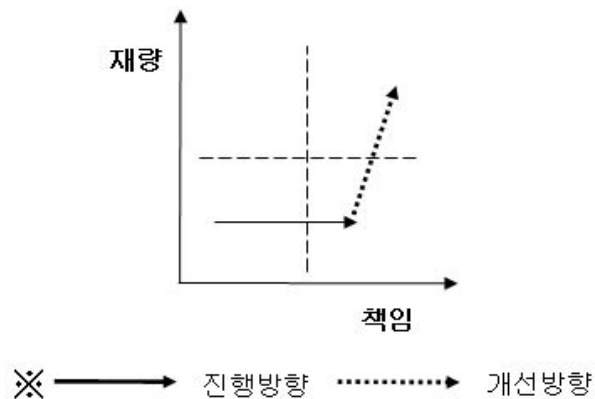
II 수준(책임결손)은 지방자치단체장의 재량은 높은 반면, 책임확보를 위한 적절한 통제가 이뤄지지 않고 있는 상태를 의미한다. 이러한 상태에서의 자치단체장은 많은 권한을 갖고 있는 데 반해, 적절한 통제가 이뤄지지 않음으로 인하여 부정적 동기를 제공함으로써, 엘리트에 의한 포획가능성과 무모한 의사결정 경향을 보인다. 이러한 상태에서는 지방자치단체장에 대한 통제강화를 통해 책임성을 높이는 쪽으로의 개선이 이뤄져야 할 것이다.

<그림-14> “책임결손” 상태에서의 책임성 강화 방향



IV 수준(책임과중)은 지방자치단체장에게 요구되는 책임은 높은 반면 재량은 부족한 상태로, 흔히 국가가 사전승인과 통제의 투입이라는 형태로 지방정부에 대한 과도한 통제를 가할 때 나타난다. 이러한 상태에서의 지방정부는 정책결정에 대한 재량권이 낮은 반면, 과도한 책임요구에 시달리게 되며, 대부분의 의사결정이 중앙정부에 의해 만들어지기 때문에 주민들에 대해 책임을 지는 것에 대한 동기가 덜하다. 이러한 상태에서는 자치단체장에 대한 대폭적인 권한과 사무이양을 통해 자치단체장의 재량을 확대하는 쪽으로 개선이 이뤄져야 할 것이다.

<그림-15> “책임과중” 상태에서의 책임성 강화방향



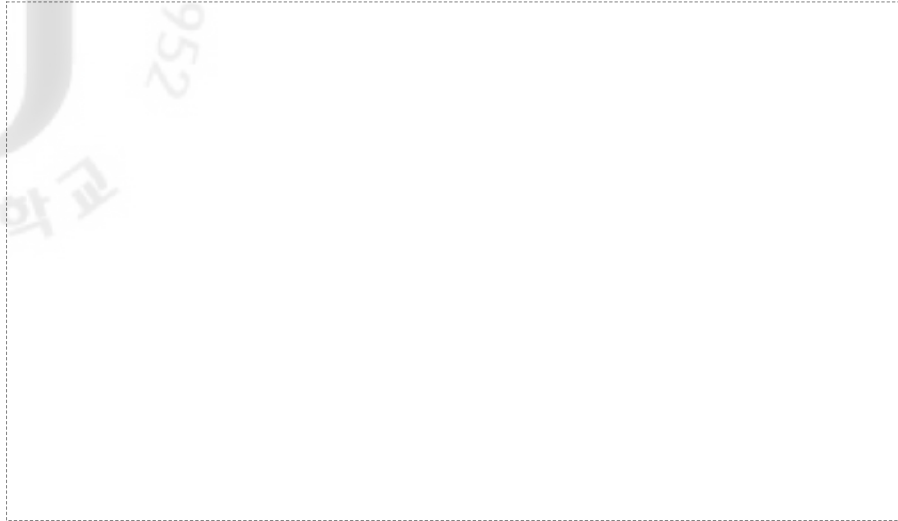
## 2. 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 설계

### 1) 우리나라의 지방자치단체장의 책임확보 구조

우리나라의 경우, 지방자치단체장은 중앙부처에 의한 감사, 국회 국정감사, 감사원 감사 등에 의한 중앙통제와 지방의회, 주민에 의한 통제를 받고 있으며, 기초자치단체장의 경우는 광역 시·도 및 의회의 통제를 받는다. 한편 지방자치단체장의 지닌 권한은 미흡하다는 평가가 일반적이다.

이러한 점에서 볼 때, 우리나라 지방분권화의 수준 및 지방자치단체장에 대한 책임확보 구조는 낮은 단계에서의 책임균형 상태와 비슷하며, 지방자치단체장에게 주어질 재량에 비해 지나치게 많은 통제가 가해지고 있다는 문제점이 있다.

<그림-16> 우리나라의 지방자치단체장 책임확보 구조



## 2) 제주특별자치도지사의 책임확보 구조

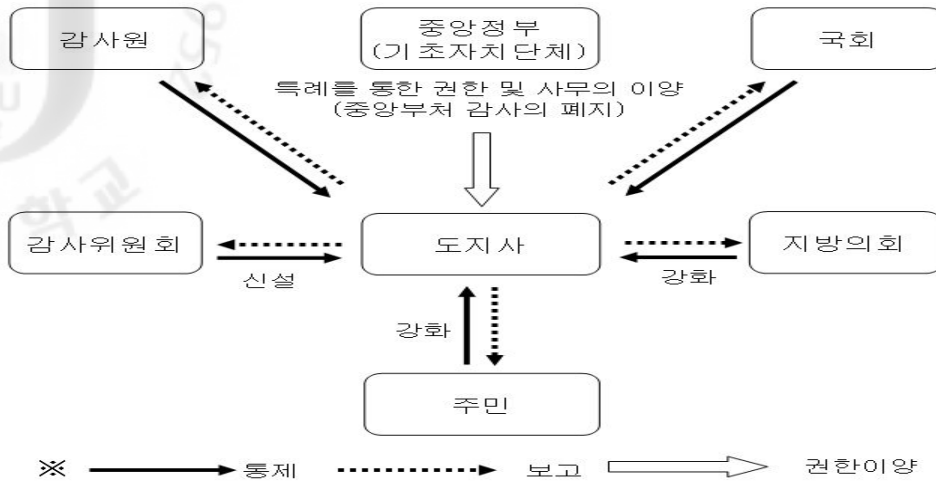
제주특별자치도지사의 책임확보 구조는 우리나라의 일반적인 지방자치단체장의 책임확보 구조와는 다르다고 할 수 있다. 이는 제주특별자치도가 제주특별자치도법이 정하는 범위 내에서 지방자치법이 정하는 광역자치단체와는 다른 특수한 지위를 갖고 있기 때문이다.

우선 재량측면에서 제주특별자치도지사는 제주특별자치도법 특례를 통해 국가사무와 권한을 이양 받음으로써 타 시·도 광역자치단체장과 비교할 때 많은 재량권을 가지게 되었다고 할 수 있다. 이와 함께 기초자치단체 폐지에 따른 사무 및 권한, 특별지방행정기관 이양에 따른 사무 및 권한 역시 제주특별자치도지사에게 귀속됨으로 인하여 재량권이 확대된 측면이 있다.

통제측면에서는 중앙부처 감사를 폐지하는 대신 의원정수 확대, 정책자문위원제도 도입 등 지방의회에 의한 통제의 강화하였으며, 주민소환제 도입, 주민투표에 관한 특례, 조례의 제정 및 개폐 청구에 관한 특례 등을 통해 주민통제 역시 강화되었다. 또한 감사위원회 신설을 통해 제주특별자치도지사의 책임성을 확보하고자 하였다.

이상의 내용들을 종합해 볼 때, 제주특별자치도지사의 책임확보 구조는 <그림-18>과 같이 표현할 수 있다.

<그림-17> 제주특별자치도지사 책임확보 구조

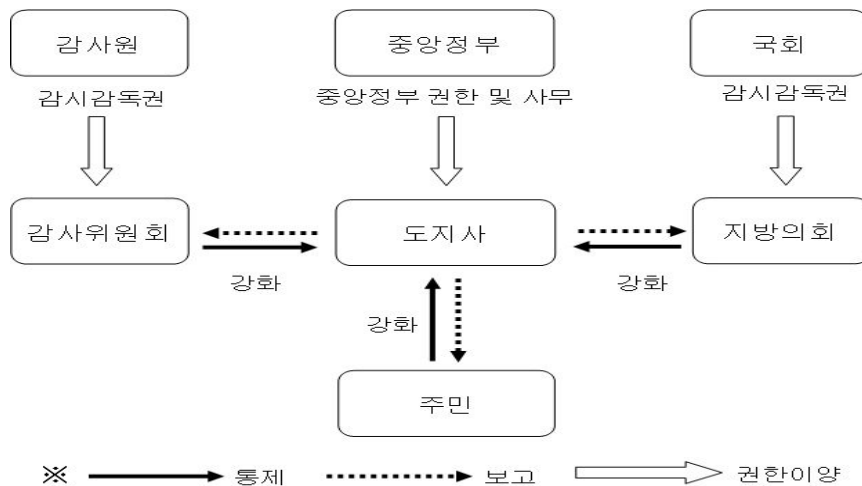


### 3) 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 설계

제주특별자치도법 특례에 근거한 제주특별자치도지사에게 대한 책임확보 구조가 적절히 운영되고 있다면, 다음 단계로의 지방분권화는 제주특별자치도지사에게 더 많은 재량을 부여하고, 중앙통제를 더 축소하는 대신 내부통제를 더 강화하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이 같은 전제를 근거로 제주특별자치도지사의 책임성을 강화시키기 위한 모형을 제시하면, <그림-18>와 같이 설명될 수 있을 것이다.

<그림-18> 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 설계



## 제2절 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 검증

앞에서 제시된 제주특별자치도지사 책임성 강화모형은 현재 제주특별자치도지사에게 대한 책임확보 구조가 적절하다는 것을 전제로 한다. 만약 현재 제주특별자치도지사에게 대한 책임확보 구조가 책임결손 혹은 책임과중 상태에 있다면 책임성 강화를 위한 개선방안은 이를 개선하는 방향으로 설정되어야 할 것이며, 이에 따라 모형을 재설계해야 할 것이기 때문이다.

따라서 위 모형의 적절성은 현재 제주특별자치도지사의 책임확보 구조에 대한 평가를 통해 검증될 필요가 있으며, 이를 위해 본 연구는 설문조사를 통한 검증을 실시하고자 하였다.

### 1. 모형검증설계

설문은 재량수준(24개 문항), 통제수준(19개 문항), 기초사항(6개 문항) 등 총 3개 부문, 49개 문항으로 구성하였으며, 설문조사는 구조화된 설문지를 면접원이 직접 배포·회수하는 방식으로 7일간(11월 10~16일)에 걸쳐 실시하였다.

설문지는 비율적 층화 표집(Proportional Stratified Sampling) 방법에 따라 지역별 인구비율에 맞춰 할당하였는데, 배부된 500부의 설문지 중 413부를 회수하였으며, 결측값을 갖는 설문지 22부를 제외한 나머지 391부를<sup>198)</sup> 유효설문으로 하여 분석을 실시하였다. 설문분석은 통계프로그램인 SPSS 14.0을 이용하였다.

### 2. 설문분석을 통한 모형 검증

#### 1) 조사대상자의 일반적 특성

최종 분석대상이 된 응답자의 일반적 특성을 살펴보면 <표-27>과 같다.

198) 2010년 12월 31일을 기준으로 제주특별자치도에 거주하는 20세 이상 성인남녀의 수가 425,227명(2010년 주민등록인구통계결과(<http://www.jeuu.go.kr/contents/index.php?mid=010907>))임을 고려할 때, 유의수준  $d=0.05$ 에서 필요한 표본 수는 384명이다.

우선 성별분포는 남성 240명(61.4%), 여성 151명(38.6%)을 차지하고 있다. 연령별 분포를 보면 20대가 37명(9.5%), 30대가 124명(31.7%), 40대가 162명(41.4%), 50대 이상이 68명(17.4%)을 차지하고 있다. 학력별 분포는 고졸 이하가 86명(22.0%), 대졸 262명(67%), 대학원 이상 43명(11.0%)을 차지하고 있다. 직업별 분포를 보면, 공무원이 182명(46.5%)이고, 기타가 209명(53.5%)이다. 거주지역별 분포를 보면 제주도 동지역이 194명(49.5%), 제주시 읍면지역 91명(23.3%), 서귀포시 동지역 64명(16.4%), 서귀포시 읍면지역이 42명(10.7%)을 차지하고 있다. 거주기간별 분포를 보면, 15년 미만이 89명(22.8%), 15년 이상이 302명(77.2%)이다.

〈표-27〉 조사대상자의 일반적 특성

구 분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	240	61.4
	여성	151	38.6
연령	20대	37	9.5
	30대	124	31.7
	40대	162	41.4
	50대 이상	68	17.4
학력	고졸 이하	86	22.0
	대졸	262	67.0
	대학원이상	43	11.0
직업	공무원	182	46.5
	기타	209	53.5
거주지역	제주시동지역	194	49.6
	제주시읍면지역	91	23.3
	서귀포시동지역	64	16.4
	서귀포시읍면지역	42	10.7
거주기간	15년 미만	89	22.8
	15년 이상	302	77.2
합 계		391	100

## 2) 재량수준에 대한 평가

### (1) 권한이양 정도에 대한 인식

제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펼칠 수 있을 만큼 충분한 권한이 이양되었다고 보는가에 대해 제주도민들은 국가사무의 이양(27.3%) 부문을 제외한 특별행정기관이양, 자치입법, 자치조직, 자치재정권한이 이양에 대해 충분히 이양되지 못하였다고 파악하고 있는 것으로 나타났다.

〈표-28〉 권한이양정도에 대한 인식

구 분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
국가사무 이양	빈도(명)	15	83	186	94	13	391	3.02
	퍼센트(%)	3.8	21.2	47.6	24.0	3.3	100	
특별행정기관이양	빈도(명)	5	115	185	78	8	391	2.92
	퍼센트(%)	1.3	29.4	47.3	19.9	2.0	100	
자치입법	빈도(명)	6	130	189	58	8	391	2.83
	퍼센트(%)	1.5	33.2	48.3	14.8	2.0	100	
자치조직	빈도(명)	9	138	171	63	10	391	2.81
	퍼센트(%)	2.3	35.3	43.7	16.1	2.6	100	
자치재정	빈도(명)	11	127	174	64	15	391	2.86
	퍼센트(%)	2.8	32.5	44.5	16.4	3.8	100	

한편, 인구통계학적 특성에 따른 집단별 차이를 분석하기 위하여 t-test와 ANOVA 분석을 실시하였는데, 그 결과는 다음과 같다.

#### 가. 성별에 따른 차이분석

성별에 따라 권한이양 정도에 대한 인식에 차이가 있는지를 알아보기 위해 t-test를 실시하였는데, 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.



〈표-29〉 성별에 따른 권한이양정도 인식차 분석

집 단		N	평균	표준편차	t	p
국가사무이양	남	240	3.04	.874	.567	.571
	여	151	2.99	.841		
특별행정기관 이양	남	240	2.94	.806	.662	.508
	여	151	2.89	.762		
자치입법	남	240	2.82	.823	-.304	.761
	여	151	2.84	.684		
자치조직	남	240	2.78	.837	-1.036	.301
	여	151	2.87	.797		
자치재정	남	240	2.88	.893	.697	.486
	여	151	2.82	.801		

나. 직업에 따른 차이분석

직업별 차이를 분석한 결과, 공무원과 기타 직업을 가진 응답자간의 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

〈표-30〉 직업에 따른 권한이양 정도 인식차 분석

구 분		N	평균	표준편차	t	p
국가사무이양	공무원	182	3.08	.901	1.266	.206
	기타	209	2.97	.823		
특별행정기관 이양	공무원	182	2.92	.769	.055	.956
	기타	209	2.92	.807		
자치입법	공무원	182	2.82	.809	-.046	.964
	기타	209	2.83	.740		
자치조직	공무원	182	2.85	.820	.737	.461
	기타	209	2.78	.824		
자치재정	공무원	182	2.81	.827	-.992	.322
	기타	209	2.90	.885		

#### 다. 거주기간에 따른 차이분석

거주기간별 차이를 분석한 결과, 전 항목에서 15년 이상 거주자들의 평균이 15년 미만 이상 거주자의 평균보다 낮게 나타났으며, t-test 분석결과 국가사무이양(.000), 자치조직(.002), 자치재정(.006)에서 유의미한 차이를 보였다.

<표-31> 거주기간에 따른 권한이양 정도 인식차 분석

구 분		N	평균	표준편차	t	p
국가사무이양	15년 미만	89	3.360	.869	4.358	.000*
	15년 이상	302	2.917	.833		
특별행정기관 이양	15년 미만	89	3.022	.723	1.387	.166
	15년 이상	302	2.891	.806		
자치입법	15년 미만	89	2.966	.761	1.958	.051
	15년 이상	302	2.785	.771		
자치조직	15년 미만	89	3.045	.811	3.058	.002*
	15년 이상	302	2.745	.814		
자치재정	15년 미만	89	3.079	.842	2.766	.006*
	15년 이상	302	2.795	.854		

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

#### 라. 연령에 따른 차이분석

연령에 따른 인식의 차이를 분석하기 위해 ANOVA 분석을 실시하였다. 그 결과, 연령에 따른 집단간 인식간의 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

<표-32> 연령에 따른 권한이양 정도 인식 차이분석

구 분		N	평균	표준편차	F	p
국가사무이양	20대	37	3.11	.936	1.220	.302
	30대	124	3.11	.809		
	40대	162	2.98	.884		
	50대 이상	68	2.90	.849		
특별행정기관 이양	20대	37	2.92	.759	.160	.923
	30대	124	2.96	.748		
	40대	162	2.90	.777		
	50대 이상	68	2.91	.910		

자치입법	20대	37	2.92	.759	.361	.781
	30대	124	2.82	.797		
	40대	162	2.79	.673		
	50대 이상	68	2.87	.945		
자치조직	20대	37	2.59	.798	1.480	.220
	30대	124	2.88	.761		
	40대	162	2.78	.796		
	50대 이상	68	2.90	.979		
자치재정	20대	37	2.97	.763	2.111	.098
	30대	124	2.99	.860		
	40대	162	2.78	.824		
	50대 이상	68	2.74	.956		

#### 마. 학력에 따른 차이분석

학력에 따른 인식의 차이를 분석하기 위하여 ANOVA 분석을 실시한 결과, <표-33>과 같이 전 항목에서 유의미한 차이를 보였다. 사후검정(Scheffe 검정)을 통해 좀 더 자세히 분석한 결과, 대학원 이상이 다른 연령대에 비해 더 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표-33> 학력에 따른 권한이양 정도 인식차 분석

구 분		N	평균	표준편차	F	p
국가사무이양	고졸이하	86	3.081	.857	10.451	.000*
	대졸	262	3.088	.860		
	대학원 이상	43	2.465	.667		
특별행정기관 이양	고졸이하	86	2.919	.770	6.169	.002*
	대졸	262	2.985	.788		
	대학원 이상	43	2.535	.735		
자치입법	고졸이하	86	2.849	.775	6.211	.002*
	대졸	262	2.882	.771		
	대학원 이상	43	2.442	.666		
자치조직	고졸이하	86	2.895	.797	5.806	.003*
	대졸	262	2.851	.838		
	대학원 이상	43	2.419	.663		
자치재정	고졸이하	86	2.988	.819	5.733	.004*
	대졸	262	2.882	.874		
	대학원 이상	43	2.465	.735		

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

바. 거주지역에 따른 차이분석

ANOVA 분석결과, 자치재정 권한 이양 정도에 대해 집단간 유의미한 인식차이를 보이는 것으로 나타났으나, 사후검정(Scheffe 검정)을 결과 유의미한 지역간 평균차는 나타나지 않았다.

<표-34> 거주지역에 따른 권한이양 정도 인식차 분석

구 분		N	평균	표준편차	F	p
국가사무 이양	제주시 동	194	2.923	.820	1.849	.138
	제주시 읍면	91	3.088	.852		
	서귀포시 동	64	3.188	1.022		
	서귀포시 읍면	42	3.048	.764		
특별행정 기관이양	제주시 동	194	2.820	.743	2.151	.093
	제주시 읍면	91	3.011	.823		
	서귀포시 동	64	3.016	.745		
	서귀포시 읍면	42	3.048	.936		
자치입법	제주시 동	194	2.778	.732	.968	.406
	제주시 읍면	91	2.802	.749		
	서귀포시 동	64	2.938	.774		
	서귀포시 읍면	42	2.929	.973		
자치조직	제주시 동	194	2.809	.814	1.087	.354
	제주시 읍면	91	2.736	.828		
	서귀포시 동	64	2.969	.854		
	서귀포시 읍면	42	2.762	.790		
자치재정	제주시 동	194	2.763	.824	4.508	.004*
	제주시 읍면	91	3.022	.869		
	서귀포시 동	64	3.078	.896		
	서귀포시 읍면	42	2.619	.825		

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

(2) 지역실정에 맞는 정책 증가여부에 대한 인식

권한이양에 따라 도지사가 추진하는 정책들이 지역실정에 맞게 되는 경우가 많아졌다고 생각하느냐에 질문에 대하여 응답 중 전혀 그렇지 않다(5명, 1.3%), 그렇지 않다(214명, 54.7%)는 부정적 응답(56.0%)이, 그렇다(23명, 5.9%), 매우 그렇다(3

명, 0.8%)는 긍정적 응답(26명, 6.7%)보다 높게 나타났다.

〈표-35〉 지역실정에 맞는 정책이 증가했는가에 대한 인식

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
빈도(명)	5	214	146	23	3	391	2.50
퍼센트(%)	1.3	54.7	37.3	5.9	0.8	100	

한편 집단간 차이를 분석하기 위해 평균을 비교한 결과 공무원, 50대 이상, 제주도 동지역 등에서 평균보다 더 높게 나타나고 있으며, 이에 따라 직업, 연령, 거주 지역에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 사후검정(Scheffe 검정)을 결과, 연령은 50대 이상과 40대간의 차이만이 유의미한 것으로 나타났으며, 거주지역의 동일집단군으로 묶어 유의미한 차이가 아닌 것으로 나타났다.

〈표-36〉 지역실정에 맞는 정책증가 인식에 대한 차이분석 결과

구 분		N	평균	표준편차	t	F	p
성별	남	240	2.48	.672	-.987		.324
	여	151	2.54	.650			
직업	공무원	182	2.61	.718	3.052		.002*
	기타	209	2.41	.598			
거주기간	15년 미만	89	2.48	.566	-.293		.770
	15년 이상	302	2.51	.690			
연령	20대	37	2.59	.599		6.522	.000*
	30대	124	2.53	.630			
	40대	162	2.35	.605			
	50대 이상	68	2.75	.799			
학력	고졸 이하	86	2.51	.664		.194	.824
	대졸	262	2.51	.659			
	대학원 이상	43	2.44	.700			
거주지역	제주시 동	194	2.58	.724		2.630	.050*
	제주시 읍면	91	2.45	.619			
	서귀포시 동	64	2.33	.506			
	서귀포시 읍면	42	2.50	.634			

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

### (3) 권한확대가 지역실정에 맞는 정책 확대로 이어지지 않는 이유

권한확대가 지역실정에 맞는 정책 확대로 이어지지 않는 이유에 대해 제주도민들은 권양이양에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원부족 166명(42.5%) > 중앙정부의 권한이양미흡(30.2) > 도지사로의 지나친 권한집중 83명(21.2%) > 도·행정시군간 기능·역할혼선 24명(6.1%) 순으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 제주도민들이 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 추진하지 못하는 이유를 도지사로의 권한집중과 도·시군간 기능·역할의 혼선 등 내부적 요인보다는 권한이양 미흡, 권한이양에 따른 행·재정적 지원 부족 등 외부적 요인 때문으로 파악하고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

한편, 집단간 차이를 비교하기 위해  $\chi^2$ 검정을 실시한 결과, 성별을 제외한 직업, 거주기간, 연령, 학력, 거주지역별로 원인에 대해 유의미한 차이를 보였다. 이는 직업, 거주기간, 연령, 학력, 거주지역에 따라 권한확대가 지역실정에 맞는 정책 확대로 이어지는 않는 이유에 대한 인식의 차이가 존재한다는 것을 의미한다.

공무원이 아닌 집단, 15년 이상의 거주자, 40대 이상, 대학원 이상이 학력을 가진 응답자 중에서 여타의 집단보다 내부적 요인을 이유로 드는 응답비율이 높게 나타났다.

<표-37> 정책증가 미흡 사유에 대한  $\chi^2$ 검정 결과

구 분		중앙정부의 권한이양미 흡	권한이양 에 따른 지원부족	도지사 로의 권한집중	도-행정시 군 기능·역 할혼선	합계	비고
성별	남 (%)	78 (32.5)	102 (42.5)	51 (21.3)	9 (3.8)	240 (100)	.076
	여 (%)	40 (26.5)	64 (42.4)	32 (21.2)	15 (9.9)	151 (100)	
직업	공무원 (%)	52 (28.6)	85 (46.7)	41 (22.5)	4 (2.2)	182 (100)	.014*
	기타 (%)	66 (31.6)	81 (38.8)	42 (20.1)	20 (9.6)	209 (100)	
거주 기간	15년 미만 (%)	40 (44.9)	33 (37.1)	11 (12.4)	5 (5.6)	89 (100)	.004*
	15년 이상 (%)	78 (25.8)	133 (44.0)	72 (23.8)	19 (6.3)	302 (100)	
연령	20대 (%)	17 (45.9)	12 (32.4)	5 (13.5)	3 (8.1)	37 (100)	.000*

	30대 (%)	58 (46.8)	46 (37.1)	17 (13.7)	3 (2.4)	124 (100)	
	40대 (%)	28 (17.3)	78 (48.1)	45 (27.8)	11 (6.8)	162 (100)	
	50대 이상 (%)	15 (22.1)	30 (44.1)	16 (23.5)	7 (10.3)	68 (100)	
학력	고졸 이하 (%)	31 (36.0)	34 (39.5)	14 (16.3)	7 (8.1)	86 (100)	.014*
	대졸 (%)	82 (31.3)	112 (42.7)	52 (19.8)	16 (6.1)	262 (100)	
	대학원 이상 (%)	5 (11.6)	20 (46.5)	17 (39.5)	1 (2.3)	43 (100)	
거주 지역	제주시 동 (%)	35 (18.0)	105 (54.1)	39 (20.1)	15 (7.7)	194 (100)	.000*
	제주시 읍면 (%)	37 (40.7)	29 (31.9)	21 (23.1)	4 (4.4)	91 (100)	
	서귀포 동 (%)	31 (48.4)	16 (25.0)	15 (23.4)	2 (3.1)	64 (100)	
	서귀포 읍면 (%)	15 (35.7)	16 (38.1)	8 (19.0)	3 (7.1)	42 (100)	
전 체	빈도 퍼센트	118 (30.2)	166 (42.5)	83 (21.2)	34 (6.1)	391 (100)	

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

#### (4) 기초자치단체 폐지가 지역실정에 맞는 정책에 도움을 주었는지 여부

기초자치단체 폐지가 도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펴는데 도움을 주고 있다고 생각하는가에 대해서는 전혀 그렇지 않다(20명, 5.1%), 그렇지 않다(72명, 18.4%)는 부정적 응답(23.5%)보다 그렇다(115명, 29.4%), 매우 그렇다(37명, 9.5%)는 긍정적 응답(38.9%)이 높게 나타나고 있다.

한편 평균보다 낮은 집단은 여성(3.15), 공무원(3.07), 15년 이상 거주자(3.10), 40대(3.14), 50대 이상(2.91), 대학원 이상(2.74), 제주시 동지역(3.06), 서귀포시 읍면지역(3.12) 등으로 나타났다.

<표-38> 기초자치단체 폐지 효과에 대한 인식

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
빈도(명)	20	72	147	115	37	391	3.20
퍼센트(%)	5.1	18.4	37.6	29.4	9.5	100	

t-test결과 직업, 거주기간별로 유의미한 차이를 보였는데 기초자치단체 폐지효과에 대해 공무원보다 기타 직업을 가진 응답자들이 더 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 15년 이상 거주자들은 15년 미만 거주자보다 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

ANOVA 분석결과 연령, 학력, 거주지역에서도 집단간 인식에 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났지만, 사후검정(Scheffe 검정)결과 연령에서는 20대와 50대만이 유의미한 차이를 보였으며, 학력에서는 대학원 이상 학력자와 기타 학력자, 거주지역에서는 제주시 동지역, 서귀포시 동지역간에 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

<표-39> 기초자치단체 폐지 효과에 대한 집단별 차이분석 결과

구 분		N	평균	표준편차	t	F	p
성별	남	240	3.23	1.055	.691		.490
	여	151	3.15	.943			
직업	공무원	182	3.07	1.025	-2.300		.022*
	기타	209	3.31	.991			
거주기간	15년 미만	89	3.54	.989	3.688		.000*
	15년 이상	302	3.10	.999			
연령	20대	37	3.49	1.017		3.859	.010*
	30대	124	3.34	.927			
	40대	162	3.14	1.033			
	50대 이상	68	2.91	1.047			
학력	고졸 이하	86	3.21	1.075		5.308	.007*
	대졸	262	3.27	.993			
	대학원 이상	43	2.74	.902			
거주지역	제주시 동	194	3.06	.985		3.718	.012*
	제주시 읍면	91	3.30	.983			
	서귀포시 동	64	3.52	.1023			
	서귀포시 읍면	42	3.12	.1087			

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.



### (5) 행정체제 개편방향에 대한 도민인식

행정체제 재편시 개편방향에 대해서는 행정시장 주민직선-기초의회 미설치 167명(42.7%) > 현행유지 142명 (36.3%) > 기초자치단체 부활 82명(21.0%) 순으로 선호하고 있는 것으로 나타났다.

행정시장 직선제의 경우 거의 모든 응답층에서 높게 나타났는데, 특히 대학원 이상의 학력자 중 79.1%가 행정시장 직선제를 선택, 선호도가 가장 높은 것으로 나타났다. 기초자치단체 부활의 경우는 여성(23.8), 공무원(23.1), 15년 이상 거주자(23.8%), 50대 이상의 응답자(39.7), 서귀포시 읍면(31.0)에서 상대적으로 높은 선호 비율을 보였는데, 50대 이상 응답자의 경우 기초자치단체 부활을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 한편,  $\chi^2$ 검정을 실시한 결과, 거주기간, 연령, 학력에 따라 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

<표-40> 행정체제 개편 방향에 대한  $\chi^2$ 검정 결과

구 분		현행유지	행정시장 직선	기초단체 부활	합계	비고
성별	남(%)	91(37.9)	103(42.9)	46(19.2)	240(100)	.494
	여(%)	51(33.8)	64(42.4)	36(23.8)	151(100)	
직업	공무원(%)	63(34.6)	77(42.3)	42(23.1)	182(100)	.605
	기타(%)	79(37.8)	90(43.1)	40(19.1)	209(100)	
거주 기간	15년 미만(%)	40(44.9)	39(43.8)	10(11.2)	89(100)	.022*
	15년 이상(%)	102(33.8)	128(42.4)	72(23.8)	302(100)	
연령	20대(%)	17(45.9)	12(32.4)	8(21.6)	37(100)	.000*
	30대(%)	62(50.0)	46(37.1)	16(12.9)	124(100)	
	40대(%)	45(27.8)	86(53.1)	31(19.1)	162(100)	
	50대 이상(%)	18(26.5)	23(33.8)	27(39.7)	68(100)	
학력	고졸 이하(%)	37(43.0)	30(34.9)	19(22.1)	86(100)	.000*
	대졸(%)	101(38.5)	103(39.3)	58(22.1)	262(100)	
	대학원이상(%)	4(9.3)	34(79.1)	5(11.6)	43(100)	
거주 지역	제주시 동(%)	64(33.0)	90(46.4)	40(20.6)	194(100)	.158
	제주시 읍면(%)	38(41.8)	32(35.2)	21(23.1)	91(100)	
	서귀포 동(%)	28(43.8)	28(43.8)	8(12.5)	64(100)	
	서귀포 읍면(%)	12(28.6)	17(40.5)	13(31.0)	42(100)	
전 체	빈도(퍼센트)	142(36.3)	167(42.7)	82(21.0)	391(100)	

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

(6) 기관구성 변경(의원내각제 도입)에 대한 인식

의원내각제 형태의 기관구성에 대해서는 긍정적 응답이 23명(5.9%)에 불과한 반면, 부정적 응답이 302명(77.2%)으로 압도적으로 부정적 응답이 높게 나타났다.

<표-41> 기관구성 변경에 대한 인식

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
빈도(명)	38	264	66	21	2	391	2.19
퍼센트(%)	9.7	67.5	16.9	5.4	0.5	100	

집단간 차이를 분석한 결과, 학력에서 유의미한 차이를 보였는데 대학원 이상의 응답자의 평균이 1.88로 의원내각제 도입에 가장 부정적인 입장을 보이는 것으로 나타났다.

<표-42> 기관구성 변경에 대한 집단별 차이분석 결과

구 분		N	평균	표준편차	t	F	p
성별	남	240	2.19	.698	-.244		.807
	여	151	2.21	.705			
직업	공무원	182	2.19	.757	-.199		.842
	기타	209	2.20	.649			
거주기간	15년 미만	89	2.18	.555	-.224		.823
	15년 이상	302	2.20	.738			
연령	20대	37	2.30	.740		1.182	.316
	30대	124	2.27	.572			
	40대	162	2.14	.721			
	50대 이상	68	2.13	.827			
학력	고졸 이하	86	2.19	.604		5.114	.006*
	대졸	262	2.25	.740			
	대학원 이상	43	1.88	.544			
거주지역	제주시 동	194	2.16	.802		.555	.645
	제주시 읍면	91	2.24	.621			
	서귀포시 동	64	2.17	.490			
	서귀포시 읍면	42	2.29	.636			

\*은 p<0.05수준에서 유의함.

## (7) 구체적 개선방안에 대한 인식

### 가. 빈도분석

구체적 개선방안들이 내용에 대해서는 모든 항목에서 긍정적 응답이 많았지만 특히, 국가사무 이양(3.55)과 재정권한 이양 분야에서 긍정적 응답이 많았으며, 공무원 정원 확대(3.05)에 대해서는 긍정적 응답과 부정적 응답이 비율이 거의 비슷하게 나타났다.

<표-43> 권한이양 관련 개선방안에 대한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
국가사무	빈도	4	18	155	187	27	391	3.55
	퍼센트	1.0	4.6	39.6	47.8	6.9	100	
특별행정기관	빈도	8	54	159	140	30	391	3.33
	퍼센트	2.0	13.8	40.7	35.8	7.7	100	
자치입법	빈도	3	56	150	146	36	391	3.40
	퍼센트	0.8	14.3	38.4	37.3	9.2	100	
신세목부과	빈도	18	68	172	107	26	391	3.14
	퍼센트	4.6	17.4	44.0	27.4	6.6	100	
권리제한	빈도	16	69	164	116	26	391	3.17
	퍼센트	4.1	17.6	41.9	29.7	6.6	100	
형벌신설	빈도	14	62	158	124	33	391	3.26
	퍼센트	3.6	15.9	40.4	31.7	8.4	100	
자치조직	빈도	10	48	175	124	34	391	3.32
	퍼센트	2.6	12.3	44.8	31.7	8.7	100	
공무원정원	빈도	19	80	176	95	21	391	3.05
	퍼센트	4.9	20.5	45.0	24.3	5.4	100	
개방직확대	빈도	4	57	153	136	41	391	3.39
	퍼센트	1.0	14.6	39.1	34.8	10.5	100	
외국인채용	빈도	5	69	189	101	27	391	3.19
	퍼센트	1.3	17.6	48.3	25.8	6.9	100	
자치재정	빈도	1	40	152	159	39	391	3.50
	퍼센트	0.3	10.2	38.9	40.7	10.0	100	
보통교부세	빈도	5	61	178	109	38	391	3.29
	퍼센트	1.3	15.6	45.5	27.9	9.7	100	
국세전환	빈도	5	46	144	150	46	391	3.48
	퍼센트	1.3	11.8	36.8	38.4	11.8	100	
법인세인하	빈도	4	37	164	133	53	391	3.50
	퍼센트	1.0	9.5	41.9	34.0	13.6	100	

## 나. 요인분석 결과

설문문항의 타당성 및 측정된 변수들이 동일한 구성개념을 측정하고 있는지를 파악하기 위해 요인분석과 신뢰도 분석을 실시하였다. 분석 결과, <표-44>와 같이 3개의 요인으로 분류 되었는데, 각각의 요인을 제도개선요인, 권리·의무제한요인, 행정효율 요인으로 명명하였다.

권리·의무제한 요인과 효율성 요인으로 묶인 항목을 보면, 자치입법권과 자치조직권에 해당되는 항목이지만 같이 분류되지 않은 것을 확인할 수 있다. 이는 조례입법범위의 확대를 원하면서도 주민의 권리제한, 의무부과 등을 원치 않거나, 각각의 항목에 찬성하면서도 조례입법범위 확대에는 부정적 입장을 갖고 있기 때문으로 해석될 수 있다. 행정효율 요인 역시 자치조직권에 속하는 것이나, 인력 채용 등이 항목에 대해서는 권리·의무제한 요인과 마찬가지로 이유로 인해 같이 묶이지 않은 것으로 보인다. KMO는 .894이고, 유의확률은 .000으로 전반적으로 타당성이 있는 것으로 나타났다. 신뢰도 역시 Cronbach의 알파 값이 0.60은 넘어야 신뢰할 수 있는데, 분석결과 .885로 설문 문항의 구성은 신뢰할 만한 수준이라 할 수 있다.

<표-44> 권한이양 관련 개선방안에 대한 요인분석 결과

구 분		성분		
		1	2	3
제도개선 요인	특별기관 이양확대	.797	.152	.038
	조례입법범위 확대	.766	.192	.100
	국가사무이양 확대	.741	.216	.028
	국세의 지방세전환	.657	.185	.284
	보통교부세 인상	.536	.439	.191
	조직권한 확대	.532	.399	.238
	재정권한 확대	.525	.153	.463
	법인세 인하	.508	.337	.360
권리의무 제한요인	조례에 의한 권리의무 제한	.206	.839	.055
	조례에 의한 신세목 부과	.322	.793	-.015
	조례에 의한 벌칙부과	.271	.716	.173
행정효율 요인	공무원 정원확대	.060	-.148	.695
	개방직 확대	.265	.281	.683
	외국인 채용확대	.048	.473	.561

한편, 요인분석 결과를 이용한 회귀분석을 실시한 결과 권한요인에 해당하는 요인이 지역실정에 맞는 정책 추진 증가에 미치는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 R<sup>2</sup> 값이 .033에 불과, 권한요인은 지역실정에 맞는 정책 추진 증가 분산의 3.3%만을 설명할 수 있어, 설명력이 떨어진다.

〈표-45〉 권한이양 관련 개선방안에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	2.501	.033		75.764	.000
권한요인	.124	.033	.186	3.743	.000

〈표-46〉 권한이양 관련 개선방안에 대한 회귀분석 모형 분산분석표

	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	5.971901	1	5.971901	14.013	0.000
잔차	165.7775	389	0.426163		
합계	171.7494	390			
R <sup>2</sup> (adj. R <sup>2</sup> )=.033(.032)					

### 3) 통제수준에 대한 평가

#### (1) 내부통제 강화에 대한 인식

제주특별자치도 출범 이후 도지사에게 대한 통제제도가 강화되었다고 보느냐는 질문에 대해 지방의회 통제 강화를 제외하고는 부정적 응답비율이 높게 나타났다.

〈표-42〉 내부통제제도 강화에 대한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지방의회 통제	빈도	4	57	258	67	5	391	3.03
	퍼센트	1.0	14.6	66.0	17.1	1.3	100	
주민통제	빈도	7	129	146	100	9	391	2.94
	퍼센트	1.8	33.0	37.3	25.6	2.3	100	
감사위원회 통제	빈도	14	83	197	85	12	391	2.99
	퍼센트	3.6	21.2	50.4	21.7	3.1	100	

이 같은 인식에 있어 집단간에 차이가 있는지를 알아보기 위해 t-test와 ANOVA 분석을 실시하였다. 분석결과, 주민통제제도 강화에 있어서는 성별에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있는 데, 남성의 경우 주민통제제도가 강화되지 않았다고 인식하고 있는 반면, 여성 응답자는 주민통제제도가 강화되었다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 많았다. 한편, 감사위원회 강화에 대해 거주지역별로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났으나, 사후검정(Scheffe 검정)결과 거주지역에 따른 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

<표-48> 내부통제제도 강화에 대한 집단별 인식 차이분석

구 분		N	평균	표준편차	t	F	p
지방 의회 통제	남	240	3.03	.646	-.221		.825
	여	151	3.04	.631			
	공무원	182	3.09	.676	1.654		.099
	기타	209	2.98	.604			
	15년 미만	89	3.00	.452	-.514		.607
	15년 이상	302	3.04	.686			
	20대	37	3.11	.737	1.356		.256
	30대	124	3.03	.509			
	40대	162	3.07	.612			
	50대 이상	68	2.90	.831			
	고졸 이하	86	3.01	.759	1.031		.358
	대졸	262	3.02	.574			
	대학원 이상	43	3.16	.754	1.008		.389
	제주시 동	194	3.02	.640			
	제주시 읍면	91	3.12	.728			
서귀포시 동	64	3.02	.488				
서귀포시 읍면	42	2.93	.640				
주민 통제	남	240	2.87	.857	-.2009		.045*
	여	151	3.05	.867			
	공무원	182	2.98	.889	1.013		.312
	기타	209	2.89	.843			
	15년 미만	89	2.99	.923	.654		.513
	15년 이상	302	2.92	.847			
	20대	37	3.03	.147	.812		.488
	30대	124	2.95	.078			
	40대	162	2.96	.069			
	50대 이상	68	2.79	.095			
	고졸 이하	86	2.85	.099	.807		.447
	대졸	262	2.95	.054			
	대학원 이상	43	3.05	.105	.878		.453
	제주시 동	194	2.94	.822			

	제주시 읍면	91	3.03	.936			
	서귀포시 동	64	2.81	.889			
	서귀포시 읍면	42	2.88	.861			
감사 위원회 통제	남	240	2.99	.863	-.096		.924
	여	151	3.00	.792			
	공무원	182	3.02	.863	.477		.634
	기타	209	2.98	.811			
	15년 미만	89	3.07	.823	.932		.352
	15년 이상	302	2.97	.839			
	20대	37	3.08	.142	1.015		.386
	30대	124	3.06	.075			
	40대	162	2.99	.068			
	50대 이상	68	2.85	.090			
	고졸 이하	86	3.01	.091	.401		.670
	대졸	262	2.97	.053			
	대학원 이상	43	3.09	.099	2.668		.047*
	제주시 동	194	2.92	.817			
	제주시 읍면	91	3.16	.820			
	서귀포시 동	64	3.09	.904			
서귀포시 읍면	42	2.83	.794				

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의미함.

## (2) 중앙통제 감소에 대한 인식

특별자치도 이전과 비교할 때 도지사에게 대한 중앙통제가 줄어들었다고 보느냐는 질문에 대해서는 전혀 그렇지 않다(18명, 4.6%), 그렇지 않다(197명, 50.4%)는 부정적 응답(55.0%)이 그렇다(25명, 6.4%), 매우 그렇다(6명, 1.5%)는 긍정적 응답(7.9%)보다 높게 나타났다.

<표-49> 중앙통제 감소에 대한 인식

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
빈도(명)	18	197	145	25	6	391	2.50
퍼센트(%)	4.6	50.4	37.1	6.4	1.5	100	

집단별로 중앙통제 감소에 대한 인식차를 분석한 결과 거주기간별로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났는데, 15년 미만 거주한 응답자 중에서 중앙통제가 감소하지 않았다고 응답한 비율이 더 높게 나타났다.

〈표-50〉 중앙통제 감소에 대한 집단별 인식 차이분석

구 분		N	평균	표준 편차	t	F	p
성별	남	240	2.47	.748	-1.65		.288
	여	151	2.55	.754			
직업	공무원	182	2.52	.799	.571		.568
	기타	209	2.48	.708			
거주 기간	15년 미만	89	2.34	.690	-2.325		0.21*
	15년 이상	302	2.55	.762			
연령	20대	37	2.59	.599		.320	.811
	30대	124	2.47	.726			
	40대	162	2.49	.774			
	50대 이상	68	2.53	.819			
학력	고졸 이하	86	2.44	.745		1.222	.296
	대졸	262	2.54	.751			
	대학원 이상	43	2.37	.757			
거주 지역	제주시 동	194	2.58	.760		1.695	.167
	제주시 읍면	91	2.47	.750			
	서귀포시 동	64	2.39	.769			
	서귀포시 읍면	42	2.36	.656			

\*은 p<0.05수준에서 유의함.

### (3) 도지사에 대한 견제·감독의 적정성에 대한 인식

도지사에 대한 견제·감독이 잘 이뤄지고 있다고 생각하는가라는 질문에 대해서도 부정적 응답 132명(33.7%)이 긍정적 응답 41명(10.5%)보다 많아 제주특별자치도지사에 대한 통제가 적절히 이뤄지지 못하고 있다고 평가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표-51〉 도지사에 대한 견제·감독의 적정성에 대한 인식

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
빈도(명)	11	121	218	39	2	391	2.74
퍼센트(%)	2.8	30.9	55.8	10.0	0.5	100	



도지사에게 대한 견제·감독의 적절성에 대한 집단간 인식의 차이를 분석한 결과 연령에서 유의미한 차이를 보였으며, 사후검정(Scheffe 검정)결과 30대 이하와 40세 이상의 응답자에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 40세 이상의 응답자에서 도지사에게 대한 견제·감독이 잘 이뤄지지 않고 있다고 응답한 사람이 30대 이하의 도지사에게 대한 견제·감독이 잘 이뤄지지 않고 있다고 응답한 사람이 비율보다 더 높은 데 따른 것으로 해석될 수 있다.

<표-52> 도지사에게 대한 견제·감독의 적절성에 대한 집단별 인식 차이분석

구 분		N	평균	표준 편차	t	F	p
성별	남	240	2.80	.675	1.866		.063
	여	151	2.66	.711			
직업	공무원	182	2.77	.698	.666		.506
	기타	209	2.72	.686			
거주 기간	15년 미만	89	2.82	.614	1.180		.239
	15년 이상	302	2.72	.712			
연령	20대	37	3.00	.667		3.646	.013*
	30대	124	2.82	.585			
	40대	162	2.64	.729			
	50대 이상	68	2.72	.750			
학력	고졸 이하	86	2.88	.773		2.795	.062
	대졸	262	2.72	.663			
	대학원 이상	43	2.60	.660			
거주 지역	제주시 동	194	2.72	.696		.213	.888
	제주시 읍면	91	2.77	.700			
	서귀포시 동	64	2.78	.701			
	서귀포시 읍면	42	2.76	.656			

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

#### (4) 통제강화 방향에 대한 인식

제주특별자치도지사에게 대한 견제장치를 보완할 경우 어느 방안이 더 바람직하다고 보느냐는 질문에 대해서는 내부통제의 강화가 234명(59.8%)으로 중앙통제의 강화 157명(40.2%)보다 높게 나타났다.

$\chi^2$ 검정을 실시한 결과, 거주기간, 연령에 따라 유의미한 차이를 보였는데, 이는 15년 이상, 50대 이상의 응답자에서 내부통제를 강화해야 한다고 응답한 사람의 비율이 높게 나타났기 때문이다. 30대의 경우는 오히려 중앙통제 강화를 선호하는 응답자가 더 많았다.

<표-53> 통제강화 방향에 대한  $\chi^2$ 검정 결과

구 분		중앙통제 강화	내부통제 강화	합계	유의확률 (양측)
성별	남(%)	104(43.3)	136(56.7)	240(100)	.106
	여(%)	53(35.1)	98(64.9)	151(100)	
직업	공무원(%)	72(39.6)	110(60.4)	182(100)	.823
	기타(%)	85(40.7)	124(59.3)	209(100)	
거주 기간	15년 미만(%)	52(58.4)	37(41.6)	89(100)	.000*
	15년 이상(%)	105(34.8)	197(65.2)	302(100)	
연령	20대(%)	16(43.2)	21(56.8)	37(100)	.000*
	30대(%)	68(54.8)	56(45.2)	124(100)	
	40대(%)	55(34.0)	107(66.0)	162(100)	
	50대 이상(%)	18(26.5)	50(73.5)	68(100)	
학력	고졸 이하(%)	41(47.7)	45(52.3)	86(100)	.094
	대졸(%)	104(39.7)	158(60.3)	262(100)	
	대학원이상(%)	12(27.9)	31(72.1)	43(100)	
거주 지역	제주시 동(%)	66(34.0)	128(66.0)	194(100)	.079
	제주시 읍면(%)	43(47.3)	48(52.7)	91(100)	
	서귀포 동(%)	31(48.4)	33(51.6)	64(100)	
	서귀포 읍면(%)	17(40.5)	25(59.5)	42(100)	
전 체	빈도(퍼센트)	157(40.2)	234(59.8)	391(100)	

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

#### (5) 중앙통제 강화 시 선호방안에 인식

중앙통제 강화방안에 대해서는 감사원 감사를 강화해야 한다는 의견이 199명 (50.9%)으로 가장 높았고, 그 다음으로 중앙부처 감사의 부활 108명(27.6%), 국회 국정감사 강화 84명(21.5%)순으로 나타났다. 한편, 모든 응답집단에서 감사원 감사

를 강화해야 한다는 응답이 가장 높게 나타났으며,  $\chi^2$ 검정결과 집단간에 유의미한 차이는 보이지 않았다.

〈표-54〉 중앙통제 강화 시 선호방안에  $\chi^2$ 검정결과

구 분		중앙부처 감사	국회 국정감사	감사원 감사	합계	유의확률 (양측)
성별	남(%)	68(28.3)	46(19.2)	126(52.5)	240(100)	.371
	여(%)	40(26.5)	38(25.2)	73(48.3)	151(100)	
직업	공무원(%)	50(27.5)	38(20.9)	94(51.6)	182(100)	.952
	기타(%)	58(27.8)	46(22.0)	105(50.2)	209(100)	
거주 기간	15년 미만(%)	27(30.3)	13(14.6)	49(55.1)	89(100)	.198
	15년 이상(%)	81(26.8)	71(23.5)	150(49.7)	302(100)	
연령	20대(%)	8(21.6)	10(27.0)	19(51.4)	37(100)	.751
	30대(%)	31(25.0)	29(23.4)	64(51.6)	124(100)	
	40대(%)	46(28.4)	34(21.0)	82(50.6)	162(100)	
	50대 이상(%)	23(33.8)	11(16.2)	34(50.9)	68(100)	
학력	고졸 이하(%)	26(30.2)	19(22.1)	41(47.7)	86(100)	.864
	대졸(%)	70(26.7)	58(22.1)	134(51.1)	262(100)	
	대학원이상(%)	12(27.9)	7(18.3)	24(55.8)	43(100)	
거주 지역	제주시 동(%)	51(26.3)	43(22.2)	100(51.5)	194(100)	.951
	제주시 읍면(%)	27(29.7)	21(23.1)	43(47.3)	91(100)	
	서귀포 동(%)	19(29.7)	13(20.3)	32(50.0)	64(100)	
	서귀포 읍면(%)	11(27.6)	7(16.7)	24(57.1)	42(100)	
전 체	빈도(퍼센트)	108(27.6)	84(21.5)	199(50.9)	391(100)	

### (6) 내부통제 강화방안에 대한 인식

내부통제 강화방안으로는 주민통제의 강화가 274명(70.1%)으로 압도적으로 높게 나타났으며, 그 다음으로 지방의회의 강화 77명(19.7%) > 감사위원회 강화 40명(10.2%) 순으로 나타났다.

$\chi^2$ 검정 결과 성별, 학력에서 유의미한 차이를 보였다. 이는 여성의 경우 지방의회와 감사위원회 강화에 대한 선호도가 14.6%로 같은 반면, 남성의 경우는 감사위원회(7.5%)보다 지방의회(22.9%) 강화를 더 선호한 결과이다. 한편, 학력에 있어서는 대학원 이상의 경우 지방의회와 주민통제에 대한 선호도가 39.5%로 같은 반면, 여타 학력의 경우 주민통제에 대한 선호도가 압도적으로 높게 나타났다.

<표-55> 내부통제 강화 시 선호방안에 대한  $\chi^2$ 검정결과

구 분		지방의회 강화	주민통제 강화	감사위원회 강화	합계	유의 확률 (양측)
성별	남(%)	55(22.9)	167(69.6)	18(7.5)	240(100)	.020*
	여(%)	22(14.6)	107(70.9)	22(14.6)	151(100)	
직업	공무원(%)	36(19.8)	126(69.2)	20(11.0)	182(100)	.892
	기타(%)	41(19.6)	148(70.8)	20(9.6)	209(100)	
거주 기간	15년 미만(%)	17(19.1)	65(73.0)	7(7.9)	89(100)	.672
	15년 이상(%)	60(19.9)	209(69.2)	33(10.9)	302(100)	
연령	20대(%)	7(18.9)	22(59.5)	8(21.6)	37(100)	.069
	30대(%)	21(16.9)	89(71.8)	14(11.3)	124(100)	
	40대(%)	29(17.9)	119(73.5)	14(8.6)	162(100)	
	50대 이상(%)	20(29.4)	44(64.7)	4(5.9)	68(100)	
학력	고졸 이하(%)	17(19.8)	65(75.6)	4(4.7)	86(100)	.000*
	대졸(%)	43(16.4)	192(73.3)	27(10.3)	262(100)	
	대학원이상(%)	17(39.5)	17(39.5)	9(20.9)	43(100)	
거주 지역	제주시 동(%)	41(21.1)	129(66.5)	24(12.4)	194(100)	.272
	제주시 읍면(%)	13(14.3)	67(73.6)	11(12.1)	91(100)	
	서귀포 동(%)	13(20.3)	49(76.6)	2(3.1)	64(100)	
	서귀포 읍면(%)	10(23.8)	29(69.0)	3(7.1)	42(100)	
전 체	빈도(퍼센트)	77(19.7)	274(70.1)	40(10.2)	391(100)	

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

### (7) 감사위원장 선출 및 감사위원회 운영방식에 관한 인식

감사위원장의 선출 및 감사위원회 운영방식과 관련하여서는 현행 유지 101명 (25.8%) > 주민직선-독립기관으로 운영 96명(24.6%) > 지방의회임명-독립기관으로 운영 75명(19.2%) > 단체장임명-독립기관으로 운영 65명(16.6%) > 지방의회임명-의회소속으로 운영 54명(13.8%) 순으로 나타났다.

$\chi^2$ 검정 결과, 거주기간, 학력, 거주지역에 따라 집단에 인식에 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 거주기간의 경우, 15년 미만 거주자는 현행유지(34.8%)> 단체장임명(22.5%)을 가장 선호한 반면, 15년 이상 거주자의 경우 주민직선 (28.1%)> 현행유지(23.2%)를 선호하는 것으로 나타났다. 한편, 학력의 경우는 대학

원 이상의 학력자 중 51.2%가 주민직선을 선호하는 것으로 나타나 타 학력자와의 인식차가 있는 것으로 나타났다. 한편, 거주지역의 경우 제주시 동지역에서 주민직선을 선호하는 비율이 33.5%로 다른 대안보다 선호도가 높을 뿐만 아니라 다른 지역에 비해서도 선호도가 높게 나타나고 있다.

<표-56> 감사위원장 선출 및 감사위원회 운영방식에 대한  $\chi^2$ 검정결과

구 분		현행 유지	단체장 임명 - 독립기관	의회임명 - 독립기관	의회임명 - 의회소속	주민직선 - 독립기관	합계	비고
성별	남(%)	73 (30.4)	40 (16.7)	44 (18.3)	30 (12.5)	53 (22.1)	240 (100)	.107
	여(%)	28 (18.5)	25 (16.6)	31 (20.5)	24 (15.9)	43 (28.5)	151 (100)	
직업	공무원(%)	42 (23.1)	32 (17.6)	40 (22.0)	20 (11.0)	48 (26.4)	182 (100)	.287
	기타(%)	59 (28.2)	33 (15.8)	35 (16.7)	34 (16.7)	48 (23.0)	209 (100)	
거주기간	15년 미만(%)	31 (34.8)	20 (22.5)	19 (21.3)	8 (9.0)	11 (12.4)	89 (100)	.004*
	15년 이상(%)	70 (23.2)	45 (14.9)	56 (18.5)	46 (15.2)	85 (28.1)	302 (100)	
연령	20대(%)	13 (35.1)	7 (18.9)	6 (16.2)	4 (10.8)	7 (18.9)	37 (100)	.189
	30대(%)	40 (32.3)	22 (17.7)	24 (19.4)	16 (12.9)	22 (17.7)	124 (100)	
	40대(%)	30 (18.5)	22 (13.6)	34 (21.0)	27 (16.7)	49 (30.2)	162 (100)	
	50대 이상(%)	18 (26.5)	14 (20.6)	11 (16.2)	7 (10.3)	18 (26.5)	68 (100)	
학력	고졸 이하(%)	27 (31.4)	19 (22.1)	12 (14.0)	13 (15.1)	15 (17.4)	86 (100)	.001*
	대졸(%)	70 (26.7)	39 (14.9)	57 (21.8)	37 (14.1)	59 (22.5)	262 (100)	
	대학원 이상(%)	4 (9.3)	7 (16.3)	6 (14.0)	4 (9.3)	22 (51.2)	43 (100)	
거주지역	제주시 동(%)	36 (18.6)	33 (17.0)	39 (20.1)	21 (10.8)	65 (33.5)	194 (100)	.000*
	제주시 읍면(%)	30 (33.0)	17 (18.7)	13 (14.3)	10 (11.0)	21 (23.1)	91 (100)	
	서귀포 동(%)	23 (35.9)	11 (17.2)	13 (20.3)	10 (15.6)	7 (10.9)	64 (100)	
	서귀포시 읍면(%)	12 (28.6)	4 (9.5)	10 (23.8)	13 (31.0)	3 (7.1)	42 (100)	
전 체	빈도(퍼센트)	101 (25.8)	65 (16.6)	75 (19.2)	54 (13.8)	96 (24.6)	391 (100)	

\*은  $p < 0.05$ 수준에서 유의함.

### (8) 구체적 개선방안에 대한 인식

구체적 개선방안과 관련한 항목에 대하여 빈도분석을 실시한 결과, 국정감사 및 감사원 감사 폐지에 대해서는 부정적 응답비율이 더 높게 나타났으며, 도의원정수 확대, 유급보좌관제 도입에 대해서도 부정적 응답비율이 더 높게 나타났다.

기타 항목에 대해서는 긍정적 응답이 많았으며, 특히 주민통제 강화와 관련된 항목에 대해서는 긍정적 답변비율이 높게 나타났다. 이는 내부통제 강화 시 주민통제 강화를 선호하는 비율이 높은 결과와도 일치한다.

〈표-57〉 통제관련 개선방안에 대한 인식

구 분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
국감폐지	빈도	29	99	206	45	12	391	2.77
	퍼센트	7.4	25.3	52.7	11.5	3.1	100	
감사원 감사폐지	빈도	29	200	75	70	17	391	2.61
	퍼센트	7.4	51.2	19.2	17.9	4.3	100	
도의원 정수확대	빈도	61	72	211	39	8	391	2.64
	퍼센트	15.6	18.4	54.0	10.0	2.0	100	
인사청문 대상확대	빈도	12	83	130	133	33	391	3.24
	퍼센트	3.1	21.2	33.2	34.0	8.4	100	
의회직원 인사권	빈도	20	89	174	71	37	391	3.04
	퍼센트	5.1	22.8	44.5	18.2	9.5	100	
유급보좌관제	빈도	55	119	151	61	5	391	2.60
	퍼센트	14.1	30.4	38.6	15.6	1.3	100	
서명인수 축소	빈도	13	96	165	88	29	391	3.06
	퍼센트	3.3	24.6	42.2	22.5	7.4	100	
투표사항 확대	빈도	4	68	172	108	39	391	3.28
	퍼센트	1.0	17.4	44.0	27.6	10.0	100	
소환대상 확대	빈도	6	41	164	129	51	391	3.46
	퍼센트	1.5	10.5	41.9	33.0	13.0	100	
투표참여 자수완화	빈도	12	70	168	100	41	391	3.23
	퍼센트	3.1	17.9	43.0	25.6	10.5	100	

## 나. 요인분석 결과

설문문항의 타당성 및 측정된 변수들이 동일한 구성개념을 측정하고 있는지를 파악하기 위해 요인분석과 신뢰도 분석을 실시하는데, 분석 결과, <표-58>와 같이 3개의 요인으로 분류되었다. 이는 빈도분석 결과의 평균값에서도 확인할 수 있듯이 제도개선요인에 해당하는 사항에 대해서는 긍정적 응답이 많은 반면, 유급보좌관제 도입, 도의원정수 확대 등 비용부담이 추가될 수 있는 사항과 중앙통제의 폐지에 대해서는 부정적 응답비율을 높게 나타냈다.

이러한 결과를 놓고 볼 때, 향후 제주특별자치도지사에 대한 통제강화 방안 마련 시에는 추가적 비용부담이 발생할 수 있는 제도의 도입에 대해서는 보다 신중한 논의와 도민적 합의가 필요함을 알 수 있다.

KMO는 .709이고, 유의확률은 .000이며, Cronbach의 알파 값은 .649이다.

<표-58> 통제관련 개선방안에 대한 요인분석 결과

구 분		성분		
		1	2	3
제도개선 요인	서명인수 축소	.773	-.002	-.065
	투표참여자 완화	.741	-.029	.100
	직원인사권	.719	.315	.054
	투표사항 확대	.698	-.276	.064
	인사청문대상 확대	.608	-.120	.039
	소환대상 확대	.604	-.449	.110
비용추가 부담 요인	유급보좌관제 도입	.100	.886	.010
	도의원정수 확대	-.298	.678	.279
중앙통제	국감폐지	.026	.123	.866
	감사원폐지	.118	.021	.857

한편, 요인분석 결과를 이용한 회귀분석을 실시한 결과 비용추가 요인이 제주특별자치도지사에 대한 견제·감독의 만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다지만, 설명력은 4.6%로 대단히 미약하다. 이는 설문문항들이 중앙통제의 폐지, 내부통제 강화를 위한 문항들로 구성되어 있으므로 인하여 중앙통제의 강화를 선호하는 응답자들이 의견을 충분히 반영치 못한 결과로 해석된다.

〈표-59〉 통제관련 개선방안에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	2.744	.034		80.240	.000
비용추가 부담요인	.148	.034	.214	4.315	.000

〈표-60〉 통제관련 개선방안에 대한 회귀분석 모형에 대한 분산분석표

	제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
선형회귀분석	8.516	1	8.516	18.621	.000
잔차	177.908	389	.457		
합계	186.425	390			
$R^2(\text{adj. } R^2) = .046(.043)$					

### 3. 분석의 결과 및 제주특별자치도지사 책임성 강화모형의 도출

이상의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 함의를 도출해 낼 수 있다.

첫째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이전과 비교할 때 국가사무의 이양을 제외하고, 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펼칠 만큼 충분한 권한이 이양되지 않았다고 느끼고 있다는 것이다.

둘째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 지역실정에 맞는 정책이 증가하지 않은 원인으로 권한이양에 따른 행·재정적 지원 부족을 가장 많이 들고 있으며, 권한이양 미흡이 그 다음으로 도지사로의 권한집중, 도-행정시간 기능·역할의 혼선 등 내부적 요인보다는 외부적 요인에 따른 것으로 파악하고 있음이 나타났다.

셋째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 제주특별자치도지사에게 대한 중앙통제가 감소되지 않았으며, 내부통제를 강화하기 위한 지방의회 강화 특례, 주민참여특례, 감사위원회 신설 등을 통한 적절한 통제도 이뤄지지 않고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

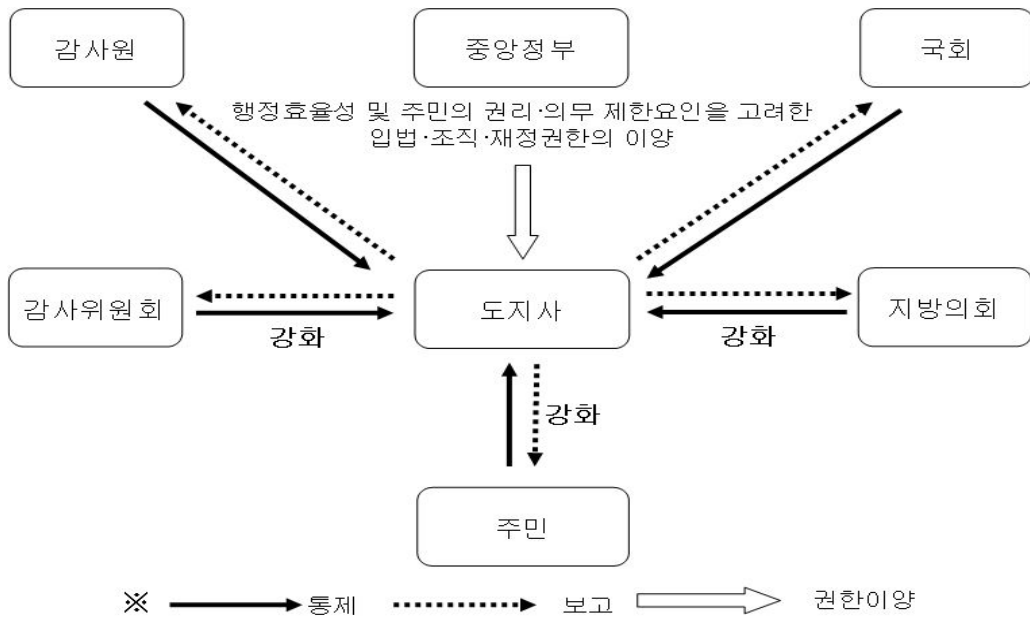
넷째, 제주도민들은 제주특별자치도지사에게 대한 통제강화 방안에서 중 앙통제의 강화보다는 지방의회, 주민통제 등 내부통제를 강화하는 방안을 선호하 면서도 국회 국정감사, 감사원 감사 폐지에 대해서는 부정적 의견이 많은 것으로 나타났다.



다섯째, 제주도민들은 내부통제 강화방안으로 주민통제의 강화를 가장 선호하고 있으며, 지방의회 강화에 대해서는 동의하면서도 도의회의원정수 확대, 유급보좌관제 도입에 대해서는 부정적 의견이 많은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 제주도민들은 현재 제주특별자치도지사의 권한과 그에 대한 통제 모두 미흡한 상태에 있다고 판단하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 개선하기 위해서는 더 많은 권한의 이양과 내부통제를 보다 강화하는 방향으로의 개선이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 권한이양과 통제강화의 구체적 방안에 대해서는 집단 간에 차이가 있었으며, 따라서 구체적 개선에 있어서는 보다 신중한 접근이 필요하다는 점도 확인할 수 있었다. 이러한 결과를 바탕으로 제주특별자치도지사 책임성 강화모형을 도출해 보면 <그림-19>과 같이 표현할 수 있을 것이다.

<그림-19> 분석결과를 통해 본 제주특별자치도지사 책임성 강화모형



## 제5장 요약 및 결론

### 제1절 연구의 요약

지방분권은 그 자체로 절대선(an absolute good)이 아니며, 지방분권을 추진함에 있어 지방자치단체장의 책임성을 강화하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이 같은 중요성에도 불구하고 지방분권이 행정책임을 강화 시킨다 혹은 약화시킨다고 단적으로 말하기는 어렵다. 즉, 지방분권화 그 자체가 책임성을 강화시킨다기보다는 분권화에 따른 적절한 책임제도가 마련되었을 때 비로소 지방정부의 책임성이 강화된다고 할 수 있다. 결국 지방분권화 개혁은 권한의 이양과 동시에 잘못된 정책에 대해서는 책임을 묻고 그 폐해를 방지할 수 있는 제도적인 책임 시스템이 갖추어졌을 때 비로소 책임강화로 이어질 수 있다고 하겠다.

2006년 7월 1일 제주도는 대한민국 지방자치 역사상 가장 앞선 분권의 새로운 실험을 시작하는 ‘특별자치도’로 태어났다. 당시 중앙정부는 제주특별자치도를 출범시키면서 제주도를 “외교, 국방, 사법 등 국가 존립 사무를 제외한 모든 사무에 대하여 자치단체 스스로 결정권을 가진 고도의 자치권이 부여된 지역”으로 만들어 나가겠다는 포부를 밝힌 바 있다. 이 같은 목표를 달성하기 위해 중앙정부는 제주특별자치도를 「지방분권의 시범도」로 지정하여, 제주특별자치도지사에게 중앙정부의 권한과 사무를 이양하는 동시에 중앙통제의 개선, 내부통제제도의 강화를 통해 책임성을 확보하고자 하였다. 하지만 이러한 제도적 변화가 제주특별자치도지사의 책임성 강화로 이어졌는가에 대한 평가는 미흡한 실정이다. 이로 인해, 제주특별자치도 출범을 전후로 한 ‘제왕적 도지사’에 대한 우려가 지금까지도 해소되지 않고 있는 실정이다.

본 연구는 이 같은 문제의식을 바탕으로 현재 제주특별자치도지사에게 주어진 재량과 통제수단 간에 적절한 조화를 통해 제주특별자치도지사의 책임성을 강화할 수 있는 모형을 도출하고자 하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 이론적 고찰 및 사례연구, 설문조사를 통한 실증연구를 실시하였는데, 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이전과 비교할 때 국가사무의 이양을 제외하고, 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펼칠 만큼 충분한 권한이 이양되지 않았다고 평가하고 있다. 이에 따라 제주특별자치도지사에게 더 많은 권한과 사무가 이양될 필요성이 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주민의 권리와 의무의 제한과 관련된 사항, 그리고 공무원 정원 확대 등 비용부담을 수반하거나, 행정효율성을 약화시킬 수 있는 사항에 대해서는 신중을 기할 필요가 있음도 확인할 수 있었다.

둘째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 지역실정에 맞는 정책이 증가하지 않은 원인으로 권한이양에 따른 행·재정적 지원 부족을 가장 많이 들고 있으며, 권한이양 미흡이 그 다음으로 도지사로의 권한집중, 도-행정시간 기능·역할의 혼선 등 내부적 요인보다는 외부적 요인에 따른 것으로 파악하고 있었다. 따라서 앞으로 제주특별자치도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펴기 위해서는 더 많은 권한 및 사무의 이양과 동시에 이에 수반되는 행·재정적 비용에 대한 중앙지원이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.

셋째, 제주도민들은 제주특별자치도 출범 이후 제주특별자치도지사에게 대한 중앙통제가 감소되지 않았으며, 내부통제를 강화하기 위한 지방의회 강화 특례, 주민참여특례, 감사위원회 신설 등을 통한 적절한 통제도 이뤄지지 않고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 제주도민들은 제주특별자치도지사에게 대한 통제강화 방안에서 중앙통제의 강화보다는 지방의회, 주민통제 등 내부통제를 강화하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 국회 국정감사, 감사원 감사 폐지에 대해서는 부정적 의견이 많았다. 이는 제주특별자치도지사에게 대한 내부통제 제도가 충분히 강화되지 않은 상황에서 중앙통제를 급격히 폐지할 경우 생겨날 수 있는 부작용을 우려하고 있기 때문으로 판단된다.

다섯째, 제주도민들은 내부통제 강화방안으로 주민통제의 강화를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 한편, 지방의회 강화에 대해서는 동의하면서도 도의회의원정수 확대, 유급보좌관제 도입에 대해서는 부정적 의견이 많은 것으로 나타났다.

이를 종합해보면, 제주도민들은 현재 제주특별자치도지사의 권한과 그에 대한 통제 모두 미흡한 상태에 있다고 판단하고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 보다 많은

권한의 이양과 내부통제를 보다 강화하는 방향으로의 개선이 필요하다고 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 다만 권한이양과 통제강화의 구체적 방안에 대해서는 집단 간에 차이가 있으며, 따라서 구체적 개선에 있어서는 보다 신중한 접근이 필요하다는 점도 확인할 수 있었다.

결론적으로 현재 제주특별자치도의 모습은 제주특별자치도가 출범할 당시 목표로 삼았던 “자율과 책임, 창의성과 다양성이 존중되고 지방과 주민이 중심이 되는 선도적 지방자치 구현”, “연방주 수준의 자치권 확대’와는 상당한 거리가 있다고 하겠다. 이는 제주특별자치도를 추진해 나감에 있어서 여전히 지방자치단체는 국가로부터 일정한 자치권을 부여받아 지방행정을 추진해 나가는 것이라는 단체자치적 논리에서 벗어나고 있지 못하고 있기 때문이다. 실제로 중앙정부와 정치권은 지방분권에 대한 원론적 찬성에도 불구하고 여전히 권한 및 사무이양에 있어서 소극적 태도를 벗어나고 있지 못하며, 재정분권에 대한 고려 없이 사무이양을 추진하고 있다. 또한 내부통제체제의 강화를 통해 지방자치단체의 자율적 책임을 강화하려 하기 보다는 이를 의도적으로 약화시키거나 지연시킴으로써 중앙통제를 존속시키려는 시도가 곳곳에서 발견되기도 한다.

생각건대, 지금과 같은 수준의 정책만으로는 지방분권을 통해 달성하고자 했던 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라, 제주특별자치도를 「지방분권의 시범도」로 지정하면서 의도했던 목표 역시 달성할 수 없다. 기왕에 제주특별자치도를 「지방분권의 시범도」로 지정한 이유가 제주특별자치도의 경험을 토대로 우리나라를 분권형 선진국가로 만들어 나가고자 한 것이라면, 제주특별자치도의 성패는 제주특별자치도만의 문제가 아니라는 점을 분명히 인식하고 중앙정부 차원의 보다 적극적인 검토와 지원이 이루어져야 할 것이다.

## 제2절 연구의 한계

본 논문의 목적은 거시적 관점에서 제주특별자치도지사의 책임성을 강화할 수 있는 모형을 개발하고자 한 것으로 제주특별자치도지사의 구체적 책임수준과 개선

방안을 제시하는 데 한계가 있다.

본 연구의 한계와 이를 개선하기 위한 방안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 책임수준을 파악하기 위한 접근틀로 재량과 책임측면으로 나누어 4가지 유형을 도출하여 개선방향을 제시하였다. 그러나 지방자치단체장의 책임수준은 4가지 유형 이외에 다양한 유형이 제시될 수 있으며, 한 유형 속에서도 다양한 수준의 책임수준이 존재할 수 있다. 향후 각국의 분권화 수준에 대한 측정지표 등을 활용한 지방자치단체장의 책임수준 측정지표 개발 등의 노력이 필요하다 하겠다.

둘째, 지방자치단체장의 책임은 지방자치단체가 중층제 구조를 갖고 있는가, 단층제 구조를 갖고 있는가에 따라, 또는 기관구성이 기관대립형을 채택하고 있는가, 기관통합형인가에 따라 달라진다. 제주특별자치도는 국내 유일의 단층제 광역자치단체이면서 기관대립형을 채택하고 있는데, 본 연구는 이러한 변수들이 제주특별자치도지사의 책임에 미치는 영향을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 따라서 향후 연구에서는 행정체제 개편과 기관구성 형태를 포함하는 보다 폭넓은 연구가 진행될 필요가 있다.

끝으로 본 논문은 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형을 도출하고자 한 것으로 본 논문의 연구결과를 일반화하여 타 시·도 지방자치단체장에게까지 적용하는 데는 일정한 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도가 “지방분권의 시범도”로써 기능하고 있는 만큼, 제주특별자치도지사의 책임성 강화모형은 우리나라 지방분권화의 방향을 가름 하는 중요한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 이미 제주특별자치도법 특례 중 일부가 지방자치법 개정을 통해 일반화된 사례에서 알 수 있듯이, 본 연구의 결과가 우리나라 지방자치단체장의 책임성 강화에도 일정한 기여를 할 것으로 기대한다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강광수. (2008). 일본기관위임사무제도에 관한 연구, 「한국행정논집」 제20권 제3호, 한국정부학회.61
- 강병수·이찬원. (2005). 광역지방자치단체의 행정구역 개편방향, 「사회과학연구」 제16권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 강재호. (2008). 제주특별자치도 특례의 시범과 과제, 「지방행정연구」 제22권 제2호.
- 강재호외. (2004). 「중앙-지방간 협력관계 증진방안 연구」.
- 강창민·양덕순. (2009). 제주특별자치도 제도개선 성과와 향후 과제, 제주특별자치도 출범 3주년 기념 세미나 자료집.
- 강형기. (2003). 지방분권 왜 필요한가, 「제주 지방분권 지방자치시범도 어떻게 추진할 것인가」 정책토론자료집.
- 김덕준. (2004). 지방공공서비스 통제문제에 대한 주인-대리인 이론의 적용, 공공행정연구 제6권 제1호, 한국공공행정학회.
- 김동욱·한영조. (2010). 제주특별자치도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선방안, 「한국지방자치학회보」 제22권 제1호.
- 김민훈. (2011). 영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향, 「법학연구」 제52권 제2호, 부산대학교 법학연구소.
- 김상태·임진석. (2009). 일본의 지방분권개혁에 대한 평가 및 시사점, 사회과학연구 제15권 제1호.
- 김성호. (2003). 「지방자치단체장의 행정책임 확보방안」, 한국지방행정연구원.
- 김세진외. (2010). 「중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구」, 한국법제연구원.
- 김순은. (2003). 일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 15(3).
- 김재계. (2002). 한국의 지방분권과 지역균형발전에 관한 연구, 전북대 대학원 박사학위논문.
- 김종래. (2008). 제주특별자치도 평가와 향후 발전방안, 한국정책과학학회 2008년 하계학술대회 발표논문.
- 김태완·강경태. (2004). 미국지방자치에 관한 소고, 「국제정치연구」 Vol. 7, No. 1, 동아시아국제정치학회.
- 김현준. (2006). 주민소환제의 의미와 과제, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회.

- 권영주. (2004). 한국지방자치단체의 감사의 문제점과 개선방안, 「한국지방자치학회보」.
- \_\_\_\_\_. (2008). 지방감사위원회제도의 가능성: 제주특별자치도 사례를 중심으로, 「한국자치행정학보」 제22권 제2호.
- 권영호. (2009). 헌법개정과 제주특별자치도-제주특별자치도의 헌법적 지위보장을 중심으로-, 「헌법개정과 지방자치보장」, 한국비교공법학회 초청 공동 학술대회.
- 노형진. (2005). 「SPSS에 의한 조사방법 및 통계분석」, 서울: 형설사.
- 민경직. (2009). 지방자치 참여자의 자치의식에 관한 실증적 연구: 대전광역시를 중심으로, 배제대 대학원 박사학위논문.
- 민 기. (2008a). 제주특별자치도의 추진, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2008b). 자치재정권의 운영, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 박대성. (2010). 지방분권의 인식에 관한 영향요인 분석, 국민대 대학원 박사학위논문.
- 박영욱. (2008). 「쟁점으로 보는 제주특별자치도법」, 한국학술정보(주).
- 박정민. (2008). 정부간 관계모형에 관한 고찰, 「NGO연구」 제6권 제1호.
- 박천호·주재현. (2008). 정부관료제와 민주주의 - 정부관료제의 책임과 통제 확보를 위한 조화의 모색, 「행정논총」 제45권 1호, 서울대학교한국행정연구소.
- 배준구. (2009). 프랑스의 지방분권 이후 특별지방행정기관의 운영개편과 특징, 사회과학연구 제25집 4호, 경성대학교.
- 복문수. (2002). 영국의 지방자치와 재원의 조달, 「광주·전남행정학회보」 제9호.
- 부만근. (2009). 「제주특별자치도 연구-설치과정을 중심으로-」, 제주발전연구원.
- 성경룡·박양호외. (2003). 「지방분권형 국가만들기」, 서울: 나남출판.
- 성태제. (2007). 「SPSS/AMOS를 이용한 알기 쉬운 통계분석」, 서울: 학지사.
- 소순창. (2002). 「지방정부의 이론과 실제」, 서울: 사회과학사.
- 소진광. (2010). 특별지방행정기관의 정비방향, 한국정책학회·한국정책분석평가학회 공동추계학술대회.
- \_\_\_\_\_. (2005). 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 송건섭·서보강. (2009). 지방자치단체 자체감사의 주요쟁점 분석, 「한국행정논집」 제21권 제2호, 한국정부학회.
- 송시강. (2007). 미국의 지방자치제도 개관, 「행정법 연구」 제19호, 행정법이론 실무학회.
- 신종화. (2007). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁, 인천전문대학논문집 제 47집.

- 심익섭. (2010). 독일지방자치단체 권한에 대한 합리적 정부간 관계연구, 「한독 사회과학논총」 제20권 제2호, 한독사회과학회.
- 안경섭. (2009). 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석, 「한국지방자치 학회보」, 제21권, 제2호.
- 양영철. (2008a). 특별행정기관의 이관과 운영, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2008b). 제주특별자치도의 전망과 과제, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2009). 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제, 「지방행정 연구」, 제23권, 제2호.
- \_\_\_\_\_. (2010). 제주특별자치도 사례분석을 통한 특별지방행정기관이관의 방향, 전국시도지사협의회 제19차 지방분권포럼 자료집.
- 엄석진. (2009a). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁, 「한국행정학보」 제43권 제4호, 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_. (2009b). 정부의 책임성: 행정이론간 비교, 서울행정학회 춘계학술대회 발표 논문집.
- 오석홍. (2011). 「행정학」, 서울: 박영사.
- 유은정. (2010). 미국의 연방주의와 지방자치제도: 우리나라 지방자치 및 지방분권 과정에의 시사점, 「공법학 연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회.
- 윤경준. (2006). 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립방안, 「현대사회와 행정」 제16권 제1호.
- 윤영진·이종수의 공저. (2001). 「새행정학」, 서울: 대영문화사.
- 윤은기. (2007). 부패방지를 위한 GAO(Government Accountability Office)의 행정 통제의 기능에 관한 연구, 「한국부패학회보」 제12권 제4호, 한국부패학회
- 이광종. (2005). 「행정책임론」, 서울: 대영문화사.
- 이관행. (2007). 우리나라 지방의회제도에 관한 연구: 법제개선방안을 중심으로, 강원대 대학원 박사학위논문.
- 이규영. (2002). 독일연방주의와 지방자치: 연방-지방 관계 및 지방자치개혁을 중심으로, 「유럽연구」 통권 16호, 한국유럽학회.
- 이기우. (2002). 지방자치행정의 책임성 확보방안, 「한림법학 FORUM」 제 11권, 한림대학교 법학연구소.
- \_\_\_\_\_. (2008). 지방자치단체장의 권한과 책임, 「한양법학」 제22집.
- 이기우·하승수. (2007). 「지방자치법」, 서울: 대영문화사.
- 이순우. (2009). 프랑스 지방자치단체의 구조와 법적통제, 「한국프랑스학논집」 제65집, 한국프랑스학회.



- 이승중·김혜정. (2011), 「시민참여론」, 서울: 박영사.
- 이원우. (2011). 현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점, 「행정법 연구」 제29호, 사단법인 행정법이론실무학회.
- 이정인. (2003). 「지방분권정착을 위한 지방분권운동 활성화 방향」, 대구경북개발연구원.
- 이종수. (2002). 「지방정부이론」, 서울: 박영사.
- 이종수·윤영진. (2006). 「새행정학」, 서울: 대영문화사.
- 이창균. (2010). 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비와 과제, 한국정책학회·한국정책분석평가학회 공동추계학술대회.
- 이창호. (2006). 지방분권정책의 저항완화에 관한 연구, 호남대 대학원 박사학위논문.
- 이현우·이미애. (2008). 「행정계층구조 개편을 위한 신명칭에 관한 연구」 경기개발연구원.
- 임승빈. (2006). 「지방자치론」, 법문사.
- 전영평. (2008). 한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점, 「행정논총」 제46권 2호, 서울대학교 한국행정연구소.
- 정세욱. (2000). 자치행정권의 범위와 통제체제에 관한 연구: 자율적 통제와 중앙 통제를 중심으로, 「한국지방자치학회보」 제12권 제3호.
- \_\_\_\_\_. (2003). 제주의 '지방분권·지방자치 시범도'구상과 전략, 제주 지방분권 지방자치시범도 어떻게 추진할 것인가」 정책토론자료집.
- 정재각. (2004). 독일 지방선거제도에 관한 연구, 「한·독사회과학논총」 제14권 제2호.
- 제주발전연구원. (2004). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」.
- 제주특별자치도. (2007a). 「제주특별자치도 추진백서」.
- \_\_\_\_\_. (2007b). 「제주특별자치도 추진백서」 부록 I.
- 조규범. (2009a). 헌법개정과 지방자치조항, 「헌법개정과 지방자치보장」, 한국비교공법학회 초청 공동학술대회자료집.
- \_\_\_\_\_. (2009b). 공공기관 자체감사제도의 문제점과 입법적 개선방향, 「공공기관 내부감사제도 개선방안」 토론자료집, 여의도연구소.
- 조성호. (2011). 한국지방자치의 당면과제, 「이슈와 진단」, 경기개발연구원.
- 조창현. (2005). 「지방자치론」, 서울: 박영사.
- 주진우. (2004). 대한민국 국회의 행정통제에 관한 연구-제도적 변화를 중심으로, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 지방분권추진위원회. (2010). 지방분권백서.
- 차경업·호진원·박희정. (2009). 제주특별자치도 감사위원회의 운영성과 분석,

- 「정책분석평가학회보」 제19권 제1호, 한국정책분석평가학회.
- 채우석. (2005). 지방자치단체에 대한 중앙행정기관의 통제와 감독관련 법제의 개선방안, 「지방자치법연구」 제5권 제1호, 한국지방자치학회.
- 최봉기. (2010). 한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제, 「한국행정논집」 제22권 제2호.
- 최우용. (2009). 제주특별자치도의 헌법적 지위부여 방안, 한국지방자치학회 추계 학술대회 발표논문.
- 최정일. (2009). 독일과 한국에서의 비례원칙에 의한 행정작용의 통제, 「공법연구」 제37집 제4호, 서울: 한국공법학회.
- 표명환. (2009). 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제, 「헌법개정과 지방자치보장」, 한국비교공법학회 초청 공동학술대회자료집.
- 하승수. (2008a). 주민의 지위와 권리, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2008b). 지방의회의 구성과 운영, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 한국지방정부학회. (2010). 「지방의원 후원회제도 도입 및 행정사무감사제도 개선을 위한 연구」, 최종보고서.
- 한국지방행정연구원. (2003). 「지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향」.
- 한국지방행정연구원. (2010). 「2020 지방자치제도 발전모형」.
- 헌법재판소. (2006). 「지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계-」.
- 행정안전부. (2011a). 「2011 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 「2011년도 지방교부세 산정해설」.
- 황경수. (2008). 감사위원회, 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 대영문화사.

## 2. 외국문헌

- Ackerman, John. (2005). Social Accountability in the Public Sector-A conceptual Discussion and Learning Module, World Bank Institute, [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Social\\_Accountability\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_with\\_cover.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Social_Accountability_in_the_Public_Sector_with_cover.pdf).
- Anderson, Leslie E. (2008). The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua, *Latin American Politics and Society* 48:2.
- Aslam, Ghazia. & Yilmaz, Serdar. (2011). Impact Of Decentralization Reforms in Pakistan On Service Delivery-An Empirical Study, *Public Administration and Development*.

- Bardhan, Pranab & Mookherjee, Dilip. (2006). Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries, *The Economic Journal*, 116.
- Behn, Rober D. (1997). Branch Rickey as a Public Manager: Fulfilling the Eight Responsibilities of Public Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Bennett, R. J. (1980). *The Geography of Public Finance*, London: Methuen.
- Bickers & Williams. (2000). *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*, Houghton Mifflin Company.
- Bovens, Mark. (2006). Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Governance Paper(EUROGOV)*, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- Bovens, Mark. Schillemans, Thomas. & 't Hart, Paul. (2008). Does Public Accountability Work: An Assessment Tool, *Public Administration* Vol. 86, No. 1.
- Broadbent, Jane. Diethich, Michael & Laughlin, Richard. (1996). The Development of Principal-Agent: Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems, *Critical Perspectives on Accounting* 7.
- Broadbent, Jane & Laughlin, Richard. (2003). Control and Legitimization in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK, *Critical Perspective On Accounting* 14.
- Bucovestsky, S. Marchand, M. and Pestieau, P. (1998). 'Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure', *Journal of Urban Economics* 44.
- Cope, Glen Hann. (1997). Bureaucratic Reform and Issues of Political responsiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Cremer, J. Estache, A. and Seabright, P. (1996). 'Decentralizing Public Services: What Can We Learn from the Theory of the Firm?', *Revue d' Economie Politique* 106.
- Culter, Fred. (2003). Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations, *The Journal of Federalism*, 34, 2.
- Cutt, J. & Murray, V. (2000). *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, London and New York: Routledge.
- Dauda, Carol L. (2006). Democracy and Decentralisation: Local Politics, Marginalisation and Political Accountability in Uganda and South Africa, *Public Administration And Development*.
- Davis, E. g. A. (2001). *Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract*, Oxford; Oxford University Press.

- Davis, R. C. (1995). *The Fundamentals of Top Management*, New York: Haper.
- Derlien, Hans-Ulrich. (1994). "Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution." Gabriel, Oscar W. und Voigh, Rüdiger.(Hrsg). *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum; Brockmeyer.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, Mass, Little, Brown.
- Dubnick, Melvin J. (2002). Seeking salvation for accountability, *Paper given at the annual meeting of the American Political Science Association*, Boston.
- Dubnick & Frederickson. (2010). Accountability Agents, Federal Performance Measurement and Third-Party Government, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Dunn, Delmer D. & Legge Jr, Jerome S. (2000). U.S Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Dupre, J. Stefan. (1969). 'Inter-governmental relations and the metropolitan area', in L. D. Feldman and M. D. Goldrick (eds), *Politics and Government of Urban Canada*. London: Methuen.
- Edmiston, Kelly D. (2002). Fostering Subnational Autonomy and Accountability in Decentralized Developing Countries: Lessons from The Papua New Guinea Experience, *Public Administration And Development*.
- Fisher, Elizabeth. (2004). The European Union in the Age of Accountability, *OXford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, NO. 3.
- Frederickson, H. George & Smith, B. Kevin. (2003). *The Pubic Administration Theory Primer*, Westview Press.
- Funnell, Warwick. (2003). Enduring Fundamentals Constitutional Accountability and Auditors-General in The Reluctant State, *Critical Perspectives on Accounting 14*.
- Glynn, J. & Murphy, M. (1996). Public Management: Failing accountabilities and Failing Performance Review, *The International Journal of Public Sector Management*, 9, 5/6.
- Hanberger, Anders. (2009). Democratic Accountability in Decentralised Governance, *Scandinavian Political Studies*, Vol.32-No.1
- Harmon & Mayer. (1986). *Organization Theory for Public Administration*, Littee Brown and Company, Boston Toronto.
- Hellmut, Wollmann. (2002). Germany's Most Recent Waves of Local Governmnet Reforms: The Double Impact of Local Direct Democracy and Administrative Modernization, 「한·독사회과학논총」 제 12권, 제1호.

- Helms, Ludger. (2006). The Changing Parameters of Political Control in Western Europe, *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 1.
- Héritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk. (2011). New Modes of Governance and Democratic Accountability, *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 1.
- Hicks, H. G. & Gult, C. R. (1976). *The management of Organization 3rd ed*, New York: Mcgraw-Hill.
- Hill, Carolyn J. & Lynn Jr, Laurence E. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline · Evidence from Empirical Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 2.
- Jackson, J. E. (1975). 'Public needs, private behaviour and metropolitan governance: a summary essay, in J. E. Jackson (ed). *Public Needs and Private Behaviour in Metropolitan Areas*. Cambridge, Mass: Ballinger.
- Jones, G. W. (1977). *Responsibility in Government*, London: London School of Economics.
- Kernaghan, K. (1974). Codes of Ethics and Administrative Responsibility, *Canadian Public Administration*, Vol. 17, No. 4.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Patterns of Local Government*, The Hague: I.U.L.A.
- Kluvers, Ron & Tippett, John. (2010). Mechanisms of Accountability in Local Government, An Exploratory Study, *International Journal of Business and Management*, Vol. 7, No. 7.
- Krejcie, R. V. & Morgan, D, W. (1970). Determining sample size for research activities, *Educational and Psychological Measurement*, 30.
- Malena, C. Foster, R. & Singh, J. (2004). Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Washington: The World Bank, *Social Development Paper No. 76*.
- Mueller, D. (1996). *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mulgan, Richard. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept, *Public Administration*, Vol. 78, No.3.
- Philp, Mark. (2009). Delimiting Democratic Accountability, *POLITICAL STUDIES*, VOL 57. Political Studies Association.
- Raff, H. and Wilson, J. D. (1997). 'Income Redistribution with Well-Informed Local Governments', *International Tax and Public Finance* 4.
- Romzek, Barbara. S. (2000). Accountability of Congressional Staff, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Romzek, Barbara. S & Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability in the Public Sector, Lessons from the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*.

- Salawu, Rafiu Oyesola. & Agbeja, Oyedokun. (2007). "Auditing and Accountability Mechanism in the Public Sector", *The International Journal of Applied Economics and Finance* 1 (1).
- Schedler, Andreas. Larry, Diamond. & Mark, Plattner. (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.
- Schwarting, Gunnar. (1999). *Kommunale Steuern: Grundlagen-Verfahrens-Entwicklungstendenzen*, Berlin: Erich Schmidt.
- Sharpe, L. J. (1984). 'Functional allocation in the welfare state', *Local Government Studies*, Vol. 10, No. 1.
- Sinclair, Amanda. (1995). The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 20, NO. 2/3.
- Smith, B. C. (1985). Decentralization, 서울: 한국행정DB센터, 김익식 역(1994).
- Statistischen Bundesamtes. (2011). Statistisches Jahrbuch 2011, [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Jahrbuch,templateId=renderPrint.psml\\_\\_nnn=true](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Jahrbuch,templateId=renderPrint.psml__nnn=true)
- Steiner, Udo, Hrsg. (2006). *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg: CF. Mueller Verlag.
- Thynne, I. & Goldring, J. (1987). *Accountability and Control Government Officials and the Exercise of Power*, Sydney: Law Book Co.
- Tippett, John. & Kluvers, Ron. (2010). Accountability and Information in Local Government. *World Journal of Management*, Vol. 2, No. 3.
- Venugopal, Varsha. & Yilmaz, Serdar. (2009). Decentralization in Kerala: Panchatyat Government Discretion and Accountability, *Public Admi., Dev.* 29.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, California; Brooks/Cole Publishing Company.
- Yilmaz, Serdar. Beris, Yakup. & Serrano-Berthet, Rodrigo. (2008). Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance, *Local Governance & Accountability Series Paper*, No.113. World Bank.
- Yilmaz, Serdar. Beris, Yakup. & Serrano-Berthet, Rodrigo. (2010). Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation, *Development Policy Review*, 28(3).
- Ylvisaker, P. (1959). 'Some criteria for a "proper" areal division of governmental power', in A. Mass (ed), *Area and Power: A Theory of Local Government*, New York: The Free Press.

阿部齊・新藤宗幸. (1997). 「概説 日本の地方自治」, 강신일의 공역(1999), 건국대 출판부.

塩野宏. (2001). 法治主義の諸相, 日本: 有斐閣.

佐藤文俊. (2003). 國と地方及び地方公共團體相互の關係(地方自治法講座 9), ぎょうせい.

坂田期雄. (1998). 「動き出した地方分権」, 日本: 新日本法規.

山谷成夫・川村毅. (2006). 「自治体職員研修講座・地方自治制度・地方公務員制度・地方財政制度」, 日本: 學陽書房.

西尾勝. (2001). 「新版 行政學」, 日本: 有斐閣.

### 3. 기타자료

연합뉴스. (2011. 8. 24일자). 무상급식 주민투표 시간대별 투표율, <http://media.daum.net/society/others/view.html?cateid=1067&newsid=20110824215713701&p=yonhap>.

제주특별자치도. (2011). 2010년 주민등록인구통계결과, <http://www.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=010907>.

행정안전부. (2009). 영국의 지방행정계층 구조조정, 해외주제관 정책보고서, <http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/bulletin/bonbu/admi/userBtView.action?currentPage=1&searchKey=&searchVal=&userBtBean.bbsSeq=1015654&userBtBean.ctxCd=1244&userBtBean.ctxType=21010002&userBtBean.categoryCd=>.



<설문지>

연번			
----	--	--	--

## 제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 설문에 응해주셔서 감사합니다.

본 설문은 제주특별자치도지사의 책임성 강화를 위한 모형 개발을 목적으로  
도민 여러분의 의견을 듣고자 하는 것입니다.

귀하께서 응답하신 모든 내용은 통계법 제33조에 의하여 비밀이 보장되며,  
학술 연구의 목적으로만 사용될 것입니다.

귀하의 가정에 건강과 행복이 가득하시길 바랍니다.  
감사합니다.

2011년 11월

지도교수 : 황 경 수(제주대학교 행정학과 교수)

연구자 : 현 성 욱(제주대학교 행정학과 박사과정 수료)



※ 다음 문항의 응답을 해당되는 곳에 표시(○ 또는 √)하여 주십시오.

### I. 재량수준

1. 귀하께서는 아래의 권한들이 도지사에게 충분히 이양되었다고 보십니까?

문항	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국가사무가 지역에 꼭 필요한 업무는 독자적 처리할 만큼 제주도로 이양되었다.	①	②	③	④	⑤
국도관리청 등 특별행정기관이 유사업무 중복이 해소될 만큼 이양되었다.	①	②	③	④	⑤
조례입법 범위가 지역실정에 맞게 조례를 제정할 수 있을 만큼 이양되었다.	①	②	③	④	⑤
조직·인사권한이 지역실정에 맞게 기구 및 인력배치가 가능할 만큼 이양되었다.	①	②	③	④	⑤
재정권한이 지역실정에 맞게 지방재정을 운영할 수 있을 만큼 이양되었다.	①	②	③	④	⑤

2. 귀하께서는 권한이양에 따라 도지사가 추진하는 정책들이 지역실정에 맞게 추진되는 경우가 많아졌다고 생각하십니까? ( )

- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

3. 귀하께서는 도지사의 권한 확대가 지역실정에 맞는 정책 확대에 이어지지 않는 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ( )

- ① 중앙정부의 권한이양 미흡  
 ② 권한이양에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 부족  
 ③ 도지사에게로의 지나친 권한 집중  
 ④ 도-행정시간 기능·역할의 혼선

4. 귀하께서는 기초자치단체의 폐지가 도지사가 지역실정에 맞는 정책을 펴는데 도움을 주고 있다고 생각하십니까? ( )

- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

5. 귀하께서는 제주특별자치도 행정체제가 재편된다면 어떻게 재편돼야 한다고 생각하십니까? ( )

- ① 현행체제 유지 (도지사·도의원 : 주민직선, 행정시장 : 도지사 임명)  
 ② 행정시장 주민직선 - 기초의회 미설치  
 ③ 기초자치단체 부활 (기초자치단체장, 기초의회 의원 주민직선)

6. 귀하께서는 도의회 의원은 주민이 직접 선출하고, 도지사는 도의원 중에서 임명하는 의원내각제 형태의 도입에 대해 찬성하십니까? ( )

- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

7. 귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?

문항	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국가사무가 더 이양돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
특별행정기관이 더 이양돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
자치입법권한이 더 이양돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
조례로써 법률에 없는 새로운 세금을 부과할 수 있도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
조례로 주민에 대한 권리제한, 의무부과가 가능하도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
조례로 형벌이나 벌금을 부과할 수 있도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
자치조직권한이 더 이양돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
공무원 정원을 현행보다 늘려야 한다.	①	②	③	④	⑤
개방형 직위를 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
외국인 채용을 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
자치재정권한이 더 이양돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
보통교부세 법정율(3%)을 인상해야 한다.	①	②	③	④	⑤
국세를 지방세로 전환해야 한다.	①	②	③	④	⑤
제주도에 한해 법인세를 인하해야 한다.	①	②	③	④	⑤

## II. 통제수준

1. 귀하께서는 특별자치도 이전과 비교할 때 도지사를 견제하기 위한 아래의 통제제도가 강화되었다고 생각하십니까?

문항	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
지방의회에 의한 통제가 강화되었다.	①	②	③	④	⑤
주민에 의한 통제가 강화되었다.	①	②	③	④	⑤
감사위원회에 의한 통제가 강화되었다.	①	②	③	④	⑤

2. 귀하께서는 특별자치도 이전과 비교할 때 도지사에 대한 중앙통제가 줄어들었다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

3. 귀하께서는 제주특별자치도지사에 대한 견제·감독이 잘 이뤄지고 있다고 보십니까?

- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 그렇지 않다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

4. 귀하께서는 도지사를 견제하기 위한 견제장치를 보완할 경우 어느 방안이 더 바람직하다고 보십니까? (    )

- ① 중앙통제의 강화(중앙부처 감사 부활 등)  
 ② 내부통제의 강화(지방의회, 주민, 감사위원회 강화 등)

5. 귀하께서는 도지사를 견제하기 위해 중앙통제를 강화한다면 어떤 방식이 가장 효과적이라고 생각하십니까? (    )

- ① 중앙부처 감사의 부활                      ② 국회 국정감사의 강화  
 ③ 감사원 감사의 강화

6. 귀하께서는 도지사를 견제하기 위한 내부통제를 강화한다면 어떤 방식이 가장 효과적이고 생각하십니까? (    )

- ① 지방의회 강화    ② 주민참여 강화    ③ 감사위원회 강화

7. 귀하께서는 감사위원장 선출, 감사위원회 운영방식으로 다음 중 어느 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? (    )

- ① 현행유지 (단체장 임명-도의회 동의, 도지사 소속)  
 ② 감사위원장 단체장임명(지방의회 동의), 독립된 기관으로 운영  
 ③ 감사위원장 지방의회 선출, 독립된 기관으로 운영  
 ④ 감사위원장 지방의회 선출, 지방의회 산하기관운영  
 ⑤ 감사위원장 주민 직선, 독립된 기관으로 운영

8. 귀하께서는 다음의 주장에 동의하십니까?

문    항	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
제주도에 대한 국회 국정감사를 폐지해야 한다.	①	②	③	④	⑤
제주도에 대한 감사원 감사를 폐지해야 한다.	①	②	③	④	⑤

도의회 의원정수를 늘려야 한다.	①	②	③	④	⑤
인사청문·임명동의 대상자를 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
의회 직원 인사권을 의회의장에게 줘야 한다.	①	②	③	④	⑤
도의원에게 개인별 유급보좌관을 둘 수 있도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
조례 개폐청구, 주민투표, 주민소환에 필요한 주민 서명인수를 줄여야 한다.	①	②	③	④	⑤
주민투표에 부치는 사항을 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
주민소환 대상에 비례대표 도의원, 교육위원을 포함시켜야 한다.	①	②	③	④	⑤
주민투표·소환 효력확정에 필요한 투표참여자의 수를 줄여야 한다 (현행 1/3이상).	①	②	③	④	⑤

### 기초사항

1. 귀하의 성별은? (     )  
 ① 남성    ② 여성
  
2. 귀하의 연령은? (     )  
 ① 만 19-29세    ② 만 30-39세    ③ 만 40-49세    ④ 만 50세 이상
  
3. 귀하의 학력은? (     )  
 ① 중졸 이하    ② 고졸    ③ 대졸    ④ 대학원 이상
  
4. 귀하의 직업은? (     )  
 ① 공무원(일반직, 선출직, 교사 등)  
 ② 전문직(의사, 교수, 약사, 변호사, 건축사, 세무사, 성직자 등)  
 ③ 제조업, 소상공인, 서비스업(사무, 판매업)  
 ④ 농수축산업                      ⑤ 주부·학생·무직 기타(                      )
  
5. 귀하의 거주 지역은? (     )  
 ① 제주시 동지역                      ② 제주시 읍면지역  
 ③ 서귀포시 동지역                      ④ 서귀포시 읍면지역
  
6. 귀하께서 제주도에 거주하신 기간은? (     )  
 ① 5년 미만    ② 5년 ~ 10년    ③ 10~15년    ④ 15년 이상

**설문조사에 끝까지 응해 주셔서 대단히 감사합니다.**

## Abstract

It is very important task to provide proper discretion to a local government head and to strengthen his or her accountability through securing suitable control measures in pushing ahead with decentralization. Despite its importance, there are mixed views among scholars as to whether decentralization promotes accountability or diminishes it.

Since reinstating local autonomy of Korea in 1991, Central government recognized decentralization as one of main central governmental affairs and has been pushing ahead with it. But the assessments or studies on the relationship between decentralization and accountability of local government head are insufficient.

Meanwhile, central government appointed the Jeju Special Self-Governing province(hereinafter "Jeju") as 「a demonstrative province of decentralization」 and intended to secure Jeju governor's accountability through improving central control and strengthening internal control system as well as transferring central government's authorities and affairs to Jeju governor. However, it is insufficient that assessments and studies as to whether these institutional changes led to reinforcement of Jeju governor's accountability or not. In these reasons, Jeju citizens' concerns about "Imperial Governor" before and after inauguration of Jeju have not been assuaged entirely.

This study tries to find out a model to reinforce Jeju governor's accountability through literatures, related materials and case study, and to verify the model through survey based on these critical minds.

The survey has been carried out targeting Jeju citizens and analysed by statistical program SPSS 14.0. The summary of surveying results is as followings.

First, Jeju citizens have felt that authorities of Jeju governor enough to implement policies suitable to local real state, except central affairs, have not been transferred when comparing before and after inauguration of Jeju.

According to that, it is found that it is required to be transferred much more authorities and affairs to Jeju governor. But it shows that it is needed to pay close attention to matters related with restriction of citizens' rights and duties and matters that could weaken administrative efficiency by accompanying expenditure burden or increasing the number of public servant.

Second, Jeju citizens pointed out that the lack of administrative and financial support following empowerment is the biggest reason and insufficiency of empowerment follows it for the reasons that policies suitable to the local real state does not increase after inauguration of Jeju, and it is found that these results from outer factors rather than inner factors such as concentration of authorities to governor, confusion of role and function between province and administrative city, etc. Accordingly, it is required to transfer of much more authorities and affairs to governor and simultaneously to be supported by central government for administrative and financial expenditure to push ahead with policies suitable to the local real state.

Third, it indicated that Jeju citizens supposed that central control didn't decrease and it has not been implementing that proper control through exception to reinforce local council for strength of inner control, exception for citizens' participation, and establishment of audit committee, etc.

Forth, it shows that Jeju citizens preferred reinforcement of inner control such as local council, citizens control, and so forth to strength of central control for measure to reinforce control to Jeju governor. But there are much more negative opinions as to abolition of inspection by National Assembly and audit by the Board of Audit and Inspection. It is concluded because they worried about some side effects resulting from rapid abolition of central control without enough reinforcement of inner control system to Jeju governor.

Finally, it is found that Jeju citizens does most prefer to reinforce citizen control in the measures to strengthen inner control. And they agreed to reinforce power of local council but they had much more negative opinions to increase the number of Jeju councillors and introduce the paid aide system.

To sum up the above results, it is found that Jeju citizens concluded that the both of Jeju governor's authority and its control is still lack, and they recognized that it is needed to empower much more and strengthen inner control to improve them. However, there were differences among groups as to concrete measures for empowerment and control reinforcement, therefore it could be confirmed to be required to pay close attention to concrete improvement.

Meanwhile, This study aims to find out a model to strengthen accountability of Jeju governor, but there could be some limitations to generalize and to apply this study to mayors or governors of other cities or provinces in Korea. However, this model could be used as an important basic material to estimate direction of decentralization of Korea as much as Jeju is playing a role as "a demonstrative province of decentralization". Furthermore, it is expected that this study will contribute to reinforcement of accountability of local government heads of Korea as you know that some exceptions of Jeju Special Self-Governing Province Act have already generalized through revision of Local Autonomy Act.

Keyword: decentralization, administrative accountability, administrative control, discretion, accountability balance, accountability deficit, accountability overload.

## 감사의 글

논문인쇄를 목전에 두고 감사의 글을 쓰는 지금까지 “이 따위 걸 책으로 만들자고 나무를 베어내도 되는 걸까?”라고 되물었다던 어느 저자의 자문이 컷가에서 떠나질 않습니다. ‘이건 끝이 아닌 새로운 시작이야!’라고 스스로를 위로하며 부족한 부분에 대해서는 다음을 기약하고자 합니다.

모든 것이 부족하기만한 저의 논문이 그나마 이 만큼의 내용과 형식을 갖출 수 있었던 것은 모두가 열정어린 지도와 격려, 조언을 아끼지 않으신 황경수 교수님 덕분입니다. 이 지면을 빌어 다시 한번 깊은 감사를 드립니다. 더불어 논문심사과정에서 논문의 완성도와 의미를 살릴 수 있도록 세심한 부분까지 지적해 주신 고창훈 교수님, 김성준 교수님, 소진광 교수님, 임경수 교수님께도 깊은 존경의 마음을 담아 머리 숙여 감사드립니다.

후학들에게 학자로서의 모범을 보여 주시고, 열정적으로 지도해 주신 행정학과 교수님들의 고마움도 잊을 수 없습니다. 대학 시절 많은 도움을 주시고 대학원 진학을 권유해 주신 고충석 교수님, 항상 연구하는 학자로서의 자세를 가르쳐 주시고 몸소 보여주시는 양영철 교수님, 토론식 수업과 명쾌한 정리로 학문의 재미를 일깨워 주신 이경원 교수님, 직장과 학업을 병행하는 원생들을 위해 새벽 강의라는 수고를 마다하지 않으시고 열정적으로 가르쳐 주신 민기 교수님, 차분한 논리와 날카로운 비판으로 후학들을 지도하고 깨우쳐 주신 양덕순 교수님, 오승은 교수님, 그리고 석사학위논문을 지도해 주시고 박사과정 내내 많은 도움을 주셨던 강영훈 교수님께 진심으로 감사드립니다.

논문을 준비하고 써 나가는 과정에서 여러 가지 도움을 주신 김성호 선생님, 진창남 선생님, 김명범 선생님, 양진규 박사, 임정현 박사, 김경범 박사, 이은정 선생님, 현미경 선생님, 그리고 학술지 등재논문을 준비하는 과정에서 여러 가지 도움을 주신 정태근 국장님과 김인영 선생님께도 감사드립니다.



직장과 학업을 병행하다보니 제 의도와는 무관하게 많은 분들께 민폐를 끼쳤던 것은 아닌가하는 걱정이 듭니다. 그런 가운데서도 제게 보내주신 아낌없는 지원과 격려 잊지 않도록 하겠습니다. 특히 박사학위논문을 준비하는 과정에서 여러 가지 배려를 해 주신 제주특별자치도의회 입법정책관실 송진권 과장님, 김명옥·강인태 계장님, 현미화 사무관님, 김봉희·김은주·임수진·이홍림·김현수 주무관님, 그리고 예산결산특별전문위원실 이영진 전문위원님, 양승열·오동하 주무관님께 감사드립니다.

부족한 저를 한결같이 응원해 주시고 든든한 버팀목이 되어 주신 장인·장모님, 형님·누나, 동서·처제들에게도 고맙다는 말을 전하고 싶습니다.

지금까지 살아오면서 너무나 많은 분들이 도움을 받았습니다. 지면관계상 일일이 고마움을 전하지 못하는 점 널리 양해 바라며, 제게 베풀어 주신 은혜는 앞으로 살아가며 갚아 나가도록 하겠습니다.

끝으로 사랑하는 아내 오지행과 나의 희망인 승주, 예지, 승혁이에게 고맙고 사랑한다는 말을 전합니다.

2011. 12.

현성욱 씬