



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](#)

석사학위논문

제주지역 행정시 기관모형에  
관한 연구

- AHP 분석결과를 중심으로 -

제주대학교 대학원

행정학과

김명상

2020년 8월

# 제주지역 행정시 기관모형에 관한 연구

- AHP 분석결과를 중심으로 -

지도교수 양 덕 순

김 명 상

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 8월

김명상의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

제주대학교 대학원

2020년 8월

A Study on the Type of Local Government  
Organization in Jeju  
- With Application of AHP -

Myung Sang Kim  
(Supervised by professor Duk Soon Yang)

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

2020 . 08 .

This thesis has been examined and approved.

.....  
.....  
.....

(Name and signature)

.....  
Date

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
1) 연구의 범위 .....	3
2) 연구의 방법 .....	5
II. 이론적 고찰 .....	6
1. 기관구성의 일반 개요 .....	6
1) 기관구성의 개념 및 유형 .....	6
2) 해외 기관구성 사례 .....	17
3) 해외 기관구성의 시사점과 유형화 .....	26
2. 기관구성 결정요인 .....	26
1) 기관구성 결정요인의 개념 및 유형 .....	26
2) 기관구성 결정요인에 대한 선행연구 .....	27
3) 선행연구의 시사점과 유형화 .....	31
3. 제주지역 기관구성 고찰 .....	33
1) 우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천사 .....	33
2) 제주지역 기관구성 논의 .....	36
3) 논의의 시사점 .....	38

<b>Ⅲ. 연구설계</b> .....	<b>40</b>
1. AHP에 대한 고찰 .....	40
1) AHP의 개요 .....	40
2) AHP 분석방법 .....	40
2. 연구설계 .....	41
1) 자료수집 .....	41
2) 평가항목 설정 .....	42
3) 연구모형 설계 .....	44
<b>Ⅳ. 분석결과</b> .....	<b>45</b>
1. 기관구성 우선순위 분석 .....	45
2. 기관구성 결정요인 우선순위 분석 .....	46
3. 종합 분석 .....	50
<b>Ⅴ. 결론</b> .....	<b>54</b>
1. 연구결과 요약과 정책적 제언 .....	54
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	55
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>57</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>60</b>
<b>【부록】 AHP 설문지</b> .....	<b>62</b>

## 표 목 차

<표 II-1> 미국 지방자치단체 기관모형 현황 .....	18
<표 II-2> 해외국가 기관구성 모형 .....	25
<표 II-3> 기관구성 결정요인 선행연구 .....	30
<표 II-4> 기관구성 결정요인 .....	32
<표 II-5> 기관구성 결정요인의 개념 .....	33
<표 II-6> 우리나라 지방자치단체 기관구성 변천사 .....	35
<표 III-1> 상대적 중요도 평가척도 .....	43
<표 III-2> 평가척도 예시 .....	44
<표 IV-1> 기관모형 중요도 분석결과 .....	45
<표 IV-2> 의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	46
<표 IV-3> 강시장-의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	47
<표 IV-4> 시정관리관형 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	48
<표 IV-5> 시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	46
<표 IV-6> 종합 중요도 .....	51
<표 IV-7> 기관구성 결정요인 종합 중요도 및 우선순위 .....	52

## 그림 목차

<그림 I-1> 연구 흐름도 .....	4
<그림 II-1> 미국의 지방자치단체 기관구성 .....	20
<그림 II-2> 영국의 지방자치단체 기관구성 .....	22
<그림 III-1> 연구모형 .....	44
<그림 IV-1> 기관모형 중요도 분석결과 .....	45
<그림 IV-2> 의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	47
<그림 IV-3> 강시장-의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	48
<그림 IV-4> 시정관리관형 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 .....	49
<그림 IV-5> 시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인 중요도 분석결과 ..	50
<그림 IV-6> 기관구성 결정요인 분석결과 .....	53

## 국문초록

제주특별자치도는 2006년 성공적인 국제자유도시 추진을 위하여 도 단위의 광역 단일행정체제로 개편하여 제주지역의 4개의 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군과 남제주군)를 폐지하고, 행정시인 제주시와 서귀포시의 체제로 바꾸었다. 이에 대하여 단일행정체제를 바탕으로 제주지역 발전을 도모했다는 의견과 풀뿌리 민주주의가 훼손되었다는 부정적인 의견 등 도 단위의 광역 단일행정체제로 개편에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 한편, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례로 제주특별자치도는 기관구성 다양화에 대한 근거를 마련하고 있으며, 2018년 11월 행정안전부에서 입법 예고한 지방자치법 전면개정안에도 지방자치단체의 기관구성 결정에 대한 자율권을 규정하고 있다.

본 연구의 목적은 제주지역 행정시에 알맞은 기관구성 모형을 찾아보고, 이 모형을 선택하게 된 결정요인을 도출하는 것이다. 이를 위하여 전문가 집단(교수, 연구원), 지방자치단체 관계자(지방의회, 공무원), 언론인, 시민단체 등에 대한 설문조사를 실시하였으며, 일관도가 낮은 응답 설문지 등을 제외한 총 25부의 설문지를 Expert Choice 2000 통계 프로그램을 사용하여 AHP(Analytic Hierarchy Process)분석을 하였다.

분석결과, 제주지역 행정시 기관구성모형으로는 강시장-의회형, 시정관리관형, 시장직선·의회 미구성, 의회제 순으로 중요도가 나타났으며, 기관구성 결정요인은 자치성, 민주성, 대응성, 지역부합성, 효율성 순으로 중요도가 나타났다.

본 연구는 제주지역의 행정시에 적합한 기관구성 모형은 어떤 것이며, 이를 결정하는 기관구성결정요인들은 무엇인지를 살펴보았다. 본 연구결과는 제주지역에서 새로운 행정시의 기관구성모형에 대한 정책을 개발함에 있어 중요한 기초자료가 될 것이다. 하지만 본 연구는 전문가들을 대상으로만 하였기에 일반 도민들의 의견이 반영된 기관구성모형설정에는 한계가 있다. 향후 도민을 대상으로 한 설문조사를 통해 지역주민 의견이 반영된 기관구성모형 탐색에 대한 연구를 진행할 예정이다.

**주제어:** 제주특별자치도, 기관구성모형, 기관구성 결정요인, AHP

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치체를 통해 제주를 성공적인 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권전략이다(양덕순, 2008). 2006년에 제정된 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법」에 근거하여 출범한 제주특별자치도는 우리나라의 지방자치 수준을 선도하고 제주의 21세기 비전인 국제자유도시의 성공적인 추진을 그 목적으로 하고 있다(고충석, 2009). 사실, 제주특별자치도는 참여정부의 일방적 시혜의 결과물은 결코 아니다. 그것은 제주지역 스스로가 계층구조 축소개편이라는 자기희생적 노력이 참여정부의 강력한 지방분권 정책과 연결되면서 나타난 결과인 것이다(양덕순, 2008).

제주도는 참여정부 출범 이전에 이미 도·시·군·읍·면·동이라는 2차치·3행정계층이 제주지역에 부합되지 않는다고 생각하여 이를 극복하기 위한 노력을 전개하였다. 국제자유도시의 성공적 추진을 도모하기 위해서는 제주만의 계층구조로의 개편이 필요하다는 도민적 공감대가 형성되었고 이를 위한 혁신적 노력을 전개한 것이다<sup>1)</sup>. 그리고 주민투표를 통해 기존의 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개의 기초자치단체를 폐지하고 2개의 행정시체제로 전환하였던 것이다<sup>2)</sup>(고충석, 2009).

제주특별자치도가 출범된지 15년이 지난 지금 단일 광역행정체제로의 개편에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 긍정적으로 평가하는 측에서는 국제자유도시의 성공

1) 계층구조 개편이 필요하다고 주장한 사람들은 계층구조 개편의 성과가 나타나기 위해서는 기초자치단체인 시·군을 폐지하여 하나의 행정 및 자치계층을 줄인 도-읍면동 체제로의 전환이 이루어져야 한다고 주장했다.

2) 2005년 7월 27일 도민을 대상으로 주민투표를 실시한 결과, 투표율 36.7%, 단일광역자치안 57%, 현행 유지안 43%로 도민들은 현행 1개 광역자치단체-4개의 기초자치단체의 중증 계층구조를 단일광역자치단체로의 전환에 동의하였다.

적 추진, 지역 간 균형발전 등 제주 발전의 기초가 되었다고 평가하는 반면에, 제왕적 도지사 출현, 행정 민주성 결여, 주민참여의 한계 등의 부정적인 평가도 있다. 특히, 선거철만 되면 행정시 기관구성 모형에 대한 논의가 쟁점화되었다. 이에 제주도는 2002년에 구성된 행정개혁추진위원회를 통하여 연구용역 등을 실시하여 행정시장 직선제·의회 미구성안을 최종적으로 마련하였다. 하지만 행정시장 직선제·의회 미구성안은 법률적 실행 가능성에 초점을 둔 개편안이었고, 이마저도 2019년 9월 27일 국무총리실 산하의 제주특별자치도 지원위원회는 제주특별자치도의 행정시장 직선제 개편방안에 대하여 특별자치도의 설립 취지와 맞지 않는 측면이 있고, 도지사와 행정시장 사이 문제가 발생할 경우 조정이 어려우며, 러닝메이트(법률에는 행정시장 예고제로 규정)를 활용한다면 개선이 이루어질 수 있으므로 행정시장 직선제를 수용하지 않겠다는 결정을 하였다<sup>3)</sup>. 또한 2018년 입법 예고된 「지방자치법」 전면 개정안에는 자치단체의 기관구성에 대한 결정권을 해당 지역주민에게 위임하고 있다. 이에 제주지역 역시 행정시 기관구성에 대한 논의가 더욱 치열해 질 것이다. 따라서, 본 연구는 우선적으로 기관구성 결정요인을 파악하고 이에 근거한 제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형을 탐색하는 것이 필요하다고 생각했다.

## 2) 연구의 목적

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례를 규정하고 있다. 본법 제1항은 “지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.”고 규정하여 제주특별자치도 기관구성의 자율성에 대한 근거를 마련하고 있다. 한편, 행정안전부에서는 지난 2018년 11월에 「지방자치법」 전면 개정안에 대해 입법예고를 하였고, 2019년 3월 29일에 국회에 「지방자치법」 전면개정안을 제출하였다. 비록 20대 국회에서는 처리가 되지 못했지만, 새롭게 구성된 21대 국회에서는 처리가

3) “제주 행정시장 직선제, ‘정부, 불수용’ 사실상 무산”, <한겨레>, 2019.09.29., <<http://www.hani.co.kr/arti/area/jeju/911302.html>>(접속일:2020.06.03.).

될 것으로 예상된다. 30여년 만에 전면 개정되는 「지방자치법」에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제8조에 담겨있던 지방자치단체의 기관구성 다양화와 자율적 결정권의 근거를 담고 있다.

「지방자치법」 전면 개정안에서는 현재와 같이 획일적인 기관구성 유형으로는 점점 빠르게 변하고 있는 지방행정의 환경과 다양한 지역여건 및 주민의사를 반영하는 행정에 한계가 있음을 인정하고, 차별화된 주민의 요구를 반영할 수 있는 기관구성의 선택권을 주고자, 지방자치단체의 인구규모나 재정여건 등에 따라 주민투표로 기관구성 형태를 선택할 수 있는 자율성을 부여하고 있다.

이에 본 연구는 그간 논의되었던 제주지역 행정시 기관모형 구성에 대한 논의를 원점에서 재검토하여 최적의 모형을 탐색하고자 한다. 이를 위해 우선 기관구성 결정요인을 탐색하고 이에 근거하여 제주지역의 행정시 기관구성 모형을 강구·제시한다.

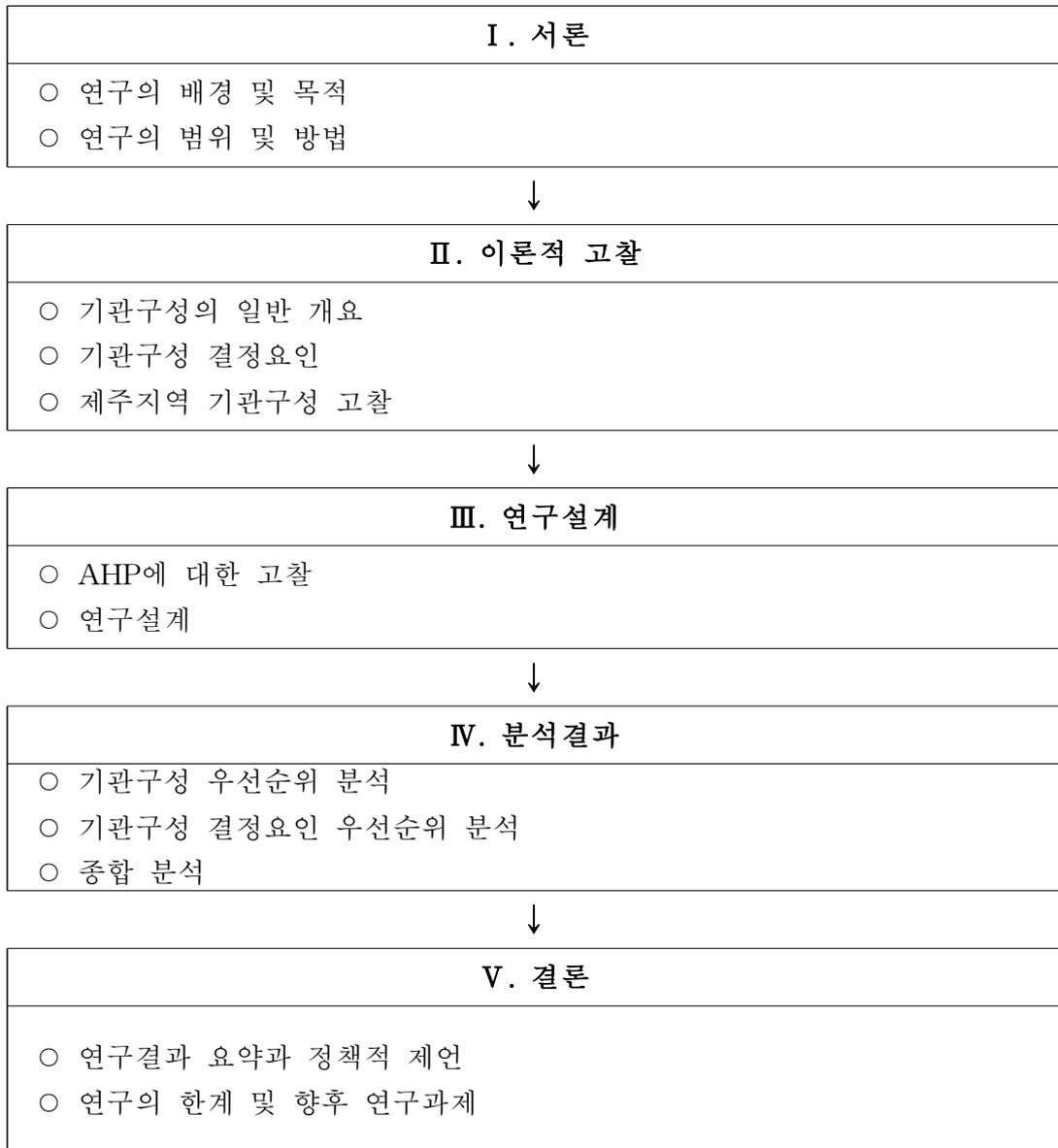
## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 제주지역 행정시 기관모형에 관한 연구로서, 현재 우리나라의 획일적인 기관모형을 벗어나 지방행정의 환경변화와 지역여건 및 주민의사를 반영할 수 있는 다양한 기관구성 모형을 탐색해 보고 더불어 제주지역에 적합한 행정시 기관모형을 제시하고자 한다.

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있다. I 장은 서론으로서, 연구의 배경과 목적을 기술하고 있다. II 장은 이론적 고찰 부분으로서, 기관구성에 대한 일반개요, 선진 해외국가들의 기관구성형태, 결정요인, 우리나라와 제주지역의 기관구성 변천에 대하여 기술하고 있다. III 장에서는 본 연구에서 사용되는 AHP 분석방법에 대하여 알아보고, 제주지역의 행정시에 적합한 기관모형을 찾기 위한 연구모형을 제시하였다. IV 장에서는 AHP 분석을 통해 행정시에 적합한 기관모형과 이에 영

향을 주는 기관모형의 결정요인에 대한 상대적 중요도를 파악하여 결정요인의 우선순위를 확인했다. V장에서는 본 연구의 분석결과를 토대로 제주지역 행정시에 적합한 기관모형을 제시하였다. 이를 정리하면 [그림 I-1]과 같다.



<그림 I-1> 연구 흐름도

## 2) 연구의 방법

제주지역의 행정시에 대한 합리적인 기관구성모형을 탐색하기 위하여 다음과 같은 연구방법을 사용하였다.

첫째, 문헌연구를 하였다. 국내·외 관련 논문 및 연구보고서, 정책보고서 및 관련 법령, 인터넷 사이트 등을 탐색하여 기관구성모형에 관한 이론을 정리하고 더불어 결정요인을 탐색하였다.

둘째, AHP 분석을 실시하였다. 본 AHP 분석은 제주지역의 행정시에 대한 합리적인 기관구성 모형을 탐색하고 더불어 결정요인을 도출하기 위해서 사용되었다. 이를 위해 전문가 집단(교수, 연구원), 지방자치단체 관련자(지방의회, 공무원), 언론인, 시민단체 등 총 30명을 대상으로 설문조사 했고, 미응답 2부와 일관성이 낮은 3부 등 총 5부를 제외한 25부를 분석에 활용하였다. 분석은 Expert Choice 2000 통계 프로그램을 사용하여 AHP(Analytic Hierarchy Process)분석을 하여 상대적 중요도를 측정하고, 우선순위를 확인하여 제주지역 행정시에 적합한 기관구성모형을 탐색하였다.

## Ⅱ. 이론적 고찰

### 1. 기관구성의 일반 개요

#### 1) 기관구성의 개념 및 유형

21세기는 지방화 시대로서 지방정부는 국가의 보호 울타리에서 벗어나 자주적인 지역경쟁력을 확보해야 한다. 이를 위한 전제가 지방자치이다. ‘지방자치(地方自治)’의 개념은 특정 지역으로서의 지방 또는 그 지방에 거주하는 사람들이 공공사무를 ‘스스로 다스리는 것’이라고 볼 수 있다(김병준, 2017). 지방자치는 주민을 대표하는 의결기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체의 장이 주민들의 요구와 지역의 복지 실현을 위하여 추진하는 정책·행정 활동(황아란, 1998)으로 정의하기도 하며, 지방자치를 하나의 통치양식으로 보아 일정한 지리적인 경계 내의 주민들이 지방정부를 그들의 대표로 구성하여 지역 문제를 자율적으로 처리하는 것(김병준, 2000)으로 정의하기도 한다. 또한, 지역사회 주민들의 자율의 사에 따라 일정한 지역에서 이루어지는 정치행정을 처리하는 것(최봉기, 2006)으로 정의하기도 하며, 일정한 지역의 단체가 그 지역 내의 사무를 자주채원으로 주민들의 의사와 책임 아래에서 자주적으로 처리하는 과정(정세욱, 2000)으로 정의하기도 한다. 이렇듯 다양한 지방자치에 대하여 다양하게 정의를 하고 있지만, 그 구체적인 의미는 대동소이하다고 할 수 있다.

이런 정의들을 종합해 보면 지방자치는 일정한 지역의 주민들이 자신들의 공공적 업무를 자기 스스로 혹은 대표자를 통해서 해결하는 시스템이라고 할 수 있다. 이 때 대표자에 해당되는 것이 지방자치단체이다. 즉, 기관구성은 집행을 담당하는 자치단체장, 의결기능을 담당하는 의회로 구분되는데, 이 양자를 어떤 모습으로 만들 것인지를 결정하는 것이 기관구성이다.

지방자치단체는 특정 지역 또는 그 지방에 사는 사람들의 복리 증진과 행정서

비스를 효율적으로 제공하기 위하여 존재하고 있으며, 현재 우리의 지방자치단체들은 복잡하고 다양한 자치업무를 수행하고 있다. 지방자치단체는 그 기능을 수행하기 위하여 기관을 구성하고 있으며, 바람직한 기관구성의 구현은 지방자치단체를 운영하기 위한 당연한 노력이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 기관구성은 중앙정부의 형태에 비하여 매우 다양한 형태를 보이고 있다. 일반적으로 최근에 지방자치가 정착된 국가는 전국적으로 획일화된 지방자치체의 기관구성 모형을 보이는 경향이 강하다. 반면에, 지방자치의 역사가 오래된 국가의 경우 지역에 따라 서로 다른 기관모형을 구성하는 등 다양성이 존재한다. 따라서, 기관구성 모형의 절대적 기준은 존재하지 않는다. 각 나라마다 정치·사회적 여건과 풍토의 차이가 있고, 이를 기준점으로 하여 매우 다양한 조합들로 구성된다. 한 국가 내에서도 각 지역의 차별성과 고유성을 인정하여 다양한 형태를 보이고 있다. 따라서 지역의 실정에 걸맞는 기관구성 모형을 개발하고 발전시키는 것이 중요하다(조창현, 2002).

지방자치단체는 일반적으로 단체의 의사를 결정하는 지방의회와 결정된 단체의사를 집행하는 지방자치단체의 장으로 구성된다. 기관구성의 유형은 크게 의결기능과 집행기능을 하나의 기관에서 수행하는지, 아니면 별도의 기관에서 수행하는지에 따라 기관구성 모형이 달라지며 크게 기관통합형과 기관분리형으로 구분된다. 이 두 유형이 조화된 절충형이 있다. 이 외에도 주민총회형과 같이 직접민주주의의 방식을 포함하여 4가지 유형으로 분류하기도 한다. 다만, 주민총회형은 소규모 비도시지역의 지방자치단체에서만 채택되는 경우가 많으므로, 연구에서 제외하고 본 연구에서는 일반적으로 많이 논의되고 있는 기관통합형, 기관분리형, 절충형을 기초로 알아보려고 한다(임승빈, 2015).

### (1) 기관통합형

기관통합형은 대표기구가 주민에 의해 선출되어 의결기능과 집행기능을 함께 수행하는 형태이며 일반적으로 의회제라고 불린다. 기관통합형은 영국과 프랑스를 비롯하여 유럽의 많은 지방자치단체들이 운영하고 있는 기관구성의 모습이다. 기관통합형은 지방자치단체의 장을 별도로 선출하지 않은 채 주민에 의해 선출

된 의원들로 구성된 의회가 의결기능과 집행기능을 함께 담당한다.

기관통합형도 크게 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 지방의원들 중 일부가 내각을 구성하거나 집행위원회를 구성하여 집행권을 행사하는 내각제형이고, 두 번째 유형은 위원회형을 모든 지방의원들이 집행 기능을 나누어 행사하는 방식이다(김병준, 2017). 내각제형 기관통합형 기관구성을 채택하고 있는 대표적인 국가는 영국이다. 영국은 1980년대 후반부터 지방정부들이 다양한 형태의 기관구성을 채택할 수 있도록 하고 있다. 하지만 1980년대 후반 이전까지는 대부분의 지방정부들이 내각제형의 기관구성을 채택하여 운영하고 있었으며, 최근에도 약간의 변화는 있지만 여전히 내각제형이 주도적인 기관구성의 형태로 자리잡고 있다. 내각제를 채택하고 있는 영국 지방정부는 주로 다수 의석을 차지한 정당의 지도자가 지방정부를 이끌며 내각은 일반적으로 5~10명 정도의 지방의원들로 구성된다. 내각 구성은 당연히 다수당 중심으로 이루어지고 있다(김병준, 2017).

유럽의 다른 여러 국가들도 영국과 같은 지방의회 중심의 체제를 유지·운영하며 그 안에 내각 또는 내각과 유사한 집행위원회(executive committee) 등을 두어 집행기능을 담당하게 하는 체도를 운영해 왔다. 민의를 잘 반영할 수 있는 의회중심의 구도를 유지하면서도 집행권이 지나치게 분산됨으로써 오는 혼란을 막고자하는 의도에서이다. 내각제형이든 집행위원회형이든 집행기관은 별도의 조직으로 설치하기에 지방의회 자체는 대체로 대의회의 구조를 이룬다. 즉 지방의원 수가 비교적 많은 편이다. 영국의 경우 통상 50명 안팎으로 구성되는 지방의회를 많이 볼 수 있고, 집행위원회를 운영하는 국가의 대표적인 경우인 스웨덴의 경우, 지방의회는 작게는 30여명에서 많게는 101명으로 구성되어 있다(Government Offices of Sweden, 2005).

미국은 위원회형의 전통이 깊다. 뉴잉글랜드 지역의 전형적 지방정부 형태였던 타운미팅(town meeting)의 경우, 식민지 시대부터 주민 모두가 투표권을 가지고 참여하여 집행위원을 선출하고, 이들이 집행위원회를 구성하여 지역의 사무를 처리해 했다. 집행위원회라는 단일기구, 즉 기관통합의 자치를 행한 것이다. 하지만, 타운미팅이 예산안의 심의와 의결 등 의결기관의 역할을 한다는 점에서 이를 기관통합형 정부로 볼 수 없다는 주장도 가능하다. 그러나 타운미팅은 1년에 한

번 정도 열릴 뿐이며 지방정부의 운영은 거의 집행위원회에 의해 이루어졌다. 사실상의 위원회형이 기관통합형 정부였던 셈이다. 뉴잉글랜드 지역에서는 지금도 이러한 타운미팅과 집행위원회의 전통이 상당부분 그대로 남아있다(김병준, 2017).

1901년 미국 텍사스 주의 갤베스톤(Galveston)에서 시작되어 한 동안 크게 번성했던 위원회형(commission plan)은 전형적인 위원회형 기관통합 정부이다. 이 위원회형은 주민에 의해 선출된 3명 내지 7명의 위원들이 의결기능과 집행기능을 함께 수행하는 위원회를 구성하는 방식이다. 의결기능은 집합적으로 수행하고, 집행기능은 개별 위원이 각 정책분야를 하나씩 맡아 수행한다. 시장이 있기도 하지만 집행기관의 장은 아니다. 시장은 위원들에 의해 선출되며 주로 지방정부를 대표하는 의례적인 기능을 담당한다(Julianne Duvall, 2007).

기관통합형은 의결기관과 집행기관이 하나이기 때문에 다음과 같은 장점이 있다(구기찬, 2011). 첫째, 기관이 서로 분리되어 있는 경우에 발생할 수 있는 기관 사이의 마찰과 이러한 마찰로 인하여 초래될 수 있는 행정적인 낭비와 시간의 지연을 사전에 예방할 수 있으므로 행정의 안정성을 확보할 수 있다. 이러한 장점은 사회경제적 위기가 직면했을 때나 신속한 결정을 필요로 하는 상황에서 더 큰 의미를 지닌다. 미국에 있어 위원회형의 확산은 이를 처음 도입한 갤베스톤시가 허리케인에 의해 심각한 피해를 당한 후 이 형태의 지방정부를 통해 도시 재건에 성공함으로써 이루어졌다. 즉 위기 대처에 유리하고 행정능률도 높다는 평가가 있다. 둘째, 주민들에 의해 선출된 위원들이 행정을 직접 담당하기 때문에 주민의 의사를 보다 정확히 행정에 반영할 수 있다. 위원들이 서로 다른 정치·사회적 배경을 가졌을 경우에는 더욱 그러하다. 셋째, 위원들의 의사를 모아 정책 결정과 집행이 이루어지므로 정책과정의 전반에 걸쳐 신중을 기하여 할 수 있다. 반면에, 기관통합형은 단일 기관에 의하여 모든 것이 이루어지기 때문에 다음과 같은 단점도 있다(구기찬, 2011). 첫째, 정치 상황에 따른 의결기관과 집행기관 간의 견제와 균형의 원리가 적용되지 않아 민주정치의 이익이 희생되고 권력이 남용될 소지가 있다. 물론 위원 상호 간의 견제를 기대할 수도 있으나 실제로는 위원 상호 간 서로의 업무영역에 대하여 묵시적으로 상호 불가침이 이루어질 수 있어 견제와 균형이 어렵다. 다만 내각제형에서는 정당 간의 견제가 이

루어져 이러한 단점이 최소화된다. 둘째, 선거로 선출되는 의원이 행정적으로도 유능한 인물이라는 보장은 없다. 행정적으로 능력이 부족한 인물이 의원으로 당선되는 경우 행정 운영에 많은 문제가 초래될 수 있다. 셋째, 선거로 선출된 의원들인 만큼 행정에서의 총괄 조정이 어려울 수 있다. 이는 각자 나름의 정치적 기반이 있기 때문이다(Jay Goodman, 1980).

기관통합형 정부는 인구규모가 작은 지방정부나 농촌지역 지방정부, 소규모의 특별지방정부 등 정치·사회적 환경이나 행정수요가 비교적 단순한 지방정부에서 채택되었다. 하지만, 정치·사회적 환경이 복잡하고, 행정적 전문성을 크게 요구되는 지방정부에서 채택되면 장점보다는 단점이 더 크다. 최근에는 기관통합형은 그 위세가 계속 떨어지는 모습을 보여 왔다. 행정환경과 행정문제가 기관통합형이 잘 기능하기 힘든 방향으로 변해왔기 때문이다. 미국의 위원회형과 영국의 지방정부들이 그 좋은 예인데, 지방정부 운영에 있어 정치적 리더십이나 행정적 전문성에 대한 요구가 커지면서 이들은 이미 다른 형태의 지방정부로 전환되었거나 전환이 시도되고 있다(이종수 외, 2019).

미국의 위원회형은 1901년 깰베스톤에서 첫 선을 보인 이후 한때 그 수가 급격히 늘어나 1917년에는 그 수가 500개에 이르렀다(Julianne Duvall, 2007). 당시 대부분의 도시지역 지방정부들은 집행기관과 의결기관이 분리되는 기관분리형 체제 아래 집행기관장을 주민이 직접 선출하는 제도를 운영하고 있었다. 지방의회 또한 의원의 수가 상대적으로 많은 대의회 제도를 유지하고 있었다. 이는 1820년 이후 미국 정치에 큰 영향을 준 잭슨 대통령의 참여민주주의 철학, 즉 ‘되도록 많은 공직이 국민에 의해 직접 선출되는 것이 좋다’는 생각의 연장선상에서 일어난 결과이다(김병준, 2017). 그러나 이러한 기관분리형 체제는 그 나름대로 많은 문제점을 노출시켰다. 무엇보다도 의결기관과 집행기관 간의 잦은 마찰이 큰 문제가 되었다. 결국 이를 시정하기 위한 여러 가지 대안이 모색되었는데, 위원회형은 이러한 대안의 하나였다. 주민으로부터 선출되는 소수의 대표가 단일의 정부기관을 구성하여 운영하게 되면 불필요한 갈등과 마찰이 줄어들 것이라고 판단한 것이다. 첫 선을 보이자마자 그 수가 급격히 늘어난 것도 바로 이러한 이유에서였다(김병준, 2017). 그러나 위원회형은 얼마가지 않아 많은 문제점을 노출했다. 산업화와 도시화가 심화되면서 지방정부가 처리해야 할 행정문제가

구조적으로도 복잡해졌을 뿐만 아니라, 보다 전문적이고 신속한 대응체계가 필요했기 때문이다(안영훈, 2006). 전문성의 확보와 총괄 조정 체계의 확보가 어려운 위원회형으로는 이러한 문제를 극복하기 어려웠다. 복잡한 구조의 행정문제가 많이 발생하는 대도시지역은 더욱 그러했다. 결국 20세기 초를 지나면서 위원회형은 수가 크게 감소하기 시작했으며, 최근에도 이러한 감소추세는 계속되고 있다. 위원회형을 채택했던 대부분의 지방정부들이 시정관리관형(city-manager plan)이나 시장-의회형(mayor-council plan) 등으로 전환했다. 이를 처음 채택했던 깰베스톤 마저 1964년 이를 시정관리관형으로 전환하고 말았다(Charles R. Adrian, 2007).

영국은 1980년대 후반부터 선출직 시장-내각제(directly elected mayor-with a cabinet)와 간선직 시장-내각제(cabinet with a leader) 등의 대안체제 도입을 시도하고 있다. 여러 각도에서 기관통합형 제도에 대한 본질적인 개혁이 논의되고 있는 셈이다. 이 중에서도 특히 선출직 시장체제의 도입은 그 의미가 크다. 기관분리형 체제로의 전환이나 기관분리형 체제의 특성을 상당부분 받아들이는 것을 의미하기 때문이다. 2000년 부활된 런던광역정부(Greater London Authority)는 출범하면서부터 이미 선출직 시장체제의 기관분리형을 운영하고 있다(김태영, 2018). 이러한 전체적인 경향에도 불구하고 행정기능이 비교적 단순한 지방정부에 있어 기관통합형은 여전히 유력한 대안으로 존재한다. 미국에 있어서도 적지 않은 소규모의 타운과 카운티, 또 많은 특별지방정부 등이 이러한 기관통합형 체제를 유지하고 있다(김병준, 2017).

## (2) 기관분리형

기관분리형은 의결기관과 집행기관이 서로 분리되어 기능하면서 상호견제와 균형을 이루는 형태이다. 국가의 대통령중심제와 같은 형태이다(김태영, 2018).

기관분리형에 있어 의결기관과 집행기관은 일반적으로 주민의 직접선거에 의해서 선출된 인사로 구성된다. 현행 우리나라와 일본에서 대부분 운영되고 있으며, 미국의 시장-의회형(mayor-council plan) 지방정부 등이 이에 속한다. 그러나 집행기관장이 중앙정부에 의해 임명되는 경우도 있다. 1995년 민선체제가 출범하

기 이전의 우리나라도 지방의회 의원만 주민에 의해 직접 선출되었고 집행기관장은 중앙정부에 의해서 임명되었다. 미국도 도시지역을 중심으로 기관분리형 정부를 크게 활용해 왔는데, 식민지 시대에는 집행기관장이 식민정부에 의해 임명되는 경우가 많았다. 이러한 관행은 독립 이후에도 그대로 이어져 지역에 따라서는 19세기 초까지 주지사가 집행기관장을 임명하였다.

프랑스의 중간단위 지방정부인 데파르트망(department)도 1982년 개편 전까지 기관분리형을 유지했으며 그 수장이자 집행기관장인 프레페(Prefet), 즉 도지사는 중앙정부에 의해 임명되었다. 지금도 프레페는 중앙정부에 의해 임명되고 있으나 지방정부의 수장이자 집행기관의 지위가 아닌 중앙정부의 지역단위 종합 지방행정 기관장의 지위만을 지니고 있다. 지방정부의 수장은 데파르트망 의회의 의장이 맡고 있다(배준구, 2004).

집행기관의 장이 지방의회에 의해 간접 선출되는 경우도 있다. 미국은 지역에 따라 19세기 초까지 임명제가 이루어졌는데, 이러한 임명제가 사라지면서 차차 간선제로 전환되고 있다. 그리고 이러한 제도는 직선제도가 확산되기 시작한 1820년대 전까지는 집행기관장 선출제도의 주류를 이루었다. 오늘에 있어서도 집행기관장의 권한을 약하게 규정하고 있는 지방정부 일부에서는 이러한 간선제를 통해 장을 임명하고 있다(Andrew L. Romanet Jr., 2007).

기관분리형은 양 기관이 지닌 상대적 지위와 힘의 정도에 따라 강시장-의회형과 약시장-의회형, 그리고 강시장-의회-수석행정관형 등으로 나뉘어진다. 강시장-의회형은 집행기관장이 지방의회보다 권한 행사를 강하게 하는 형태이고, 약시장-의회형은 이와는 반대로 지방의회가 권한 행사를 강하게 하는 형태이다. 그리고 강시장-의회-수석행정관형은 행정전문인을 시장을 보좌하는 수석행정관으로 두는 형태로, 이러한 형태는 시장의 정치적 기능이 강한 지역에서 행정의 안정성과 전문성을 높이기 위하여 채택하고 있다(Nick Swift, 2018). 이에 비해 약시장-의회형에서의 집행기관장은 인사와 예산 등에 있어 제한된 권한을 행사한다. 즉 집행기관의 간부와 직원의 인사에 있어 지방의회의 동의를 받아야 하고 예산편성에 있어서도 그 역할이 제한된다. 아예 지방의회가 이러한 권한을 직접 행사하기도 한다. 집행기관 내에 집행기관장 이외의 다양한 선출직이 존재하고, 이들 선출직과 각종의 다양한 위원회 등이 집행기능을 공유하는 경향도 있다. 집행기

관장은 지방의회 의결에 대한 거부권이 없으며, 임기 또한 강시장-의회형에 비해 짧은 경향이 있다. 또 의결기관과 집행기관의 경계가 강시장-의회형에 비해 다소 불분명한 경향도 많다. 집행기관장이 지방의회의 의장을 겸하는 경우가 있는가 하면, 지방의회 의원들이 다양한 방법으로 집행기관의 업무처리 과정에 깊숙이 개입하기도 한다(김웅기, 2001).

기관분리형 그 자체를 가지고 장점과 단점을 이야기하기는 어렵다. 강시장-의회제와 약시장-의회제 등 여러가지 형태가 있는데다, 이러한 형태 내에서도 두 기관의 관계가 구체적으로 어떻게 정립되느냐에 따라 장점과 단점이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 보편적으로 강시장-의회제를 염두에 두면서 장·단점을 짚어볼 수 있다. 먼저 장점은, 첫째, 의결기관과 집행기관의 상호 견제와 균형으로 권력남용을 방지할 수 있다. 아울러 이러한 견제와 균형 속에 다양한 정책 아이디어들이 생산·교환될 수 있다는 점이다. 둘째, 임기가 정해진 집행기관장에게 행정권이 통합적으로 주어짐으로써 행정에 대하여 보다 명확하게 책임을 물을 수 있으며, 부처할거주의(sectionalism)를 막을 수 있다. 셋째, 행정권이 통합적으로 행사되어 행정의 안정성을 확보할 수 있다. 특히 정치·사회적 환경이 상당히 불안정한 경우에 이는 행정운영에 매우 중요하다. 이에 비해 단점은, 첫째, 집행기관과 지방의회 사이에 마찰과 대립을 발생할 가능성이 있으며 그에 따른 행정의 불안정과 비효율이 초래될 수 있다. 특히 집행기관 내에 다양한 선출직이 존재하거나 정치적 갈등이 심한 집단들이 의결기관과 집행기관을 따로따로 점거하는 경우 이는 더욱 큰 문제가 된다. 둘째, 집행기관의 장이 선거 등의 정치적 문제로 인하여 행정적 문제에 소홀할 수 있고, 그에 따른 행정상의 불합리와 비효율이 나타날 수 있다. 수석행정관이 있는 경우에는 이런 문제가 덜 하긴 하지만 이를 근본적으로 방지하기는 어렵다. 셋째, 주로 강시장-의회제의 경우에 나타나지만 행정이 집행기관의 장에 의하여 주도되므로 다양한 주민의사가 행정과정에 반영되지 못할 수 있다(Jay Goodman, 1980).

기관분리형은 많은 나라의 전통적인 기관구성 형태로 활용되어 왔다. 특히 오랜기간동안 기관통합형을 활용해 온 영국과 같은 나라에서도 부분적으로 이러한 기관분리형의 채택을 고려하고 있다. 런던광역정부는 이미 기관분리형 체제를 정비하고 집행기관장인 시장과 의결기관인 시의회 의원을 주민이 직접 선출하도록

하고 있다. 우리나라와 일본과 같은 경우에도 집행기관장 권능이 강한 강시장-의회형의 기관분리형이 유일한 기관구성 형태로 확일적으로 운영되고 있다(김병준, 2017).

미국에 있어서도 기관분리형은 도시지역을 중심으로 크게 활용되어 왔다. 독립 이후 연방정부가 대통령 중심제를 확립하고, 주(州)정부 또한 그와 유사한 형태로 운영되면서 이러한 경향은 더욱 강화되었다. 실제로 1901년 위원회형이 나타나기 전까지 기관분리형의 하나인 약시장-의회형은 미국의 어느 도시지역에서나 볼 수 있는 기관구성 형태였다. 1901년 이후 기관통합형의 위원회형이 하나의 대안이 되면서 미국 지방정부의 기관구성에 다소간 변화가 일었다. 그러나 위원회형은 얼마가지 않아 그 추세가 꺾였다. 그 대신 또 다른 기관분리형으로 집행기관장의 리더십을 강조하는 강시장-의회형이 빠르게 확산되었다. 당시 도시개혁운동이 문제로 제기하고 있던 부정과 부패, 그리고 행정능률의 저하 등이 권력의 분산에 따른 리더십 결여와 불명확한 책임소재에서 비롯된다고 보았기 때문이다. 개혁운동의 본거지라 할 수 있는 전국도시개혁연맹(National Municipal League, 지금의 전국도시연맹)도 지방정부의 개혁을 위해 1889년 제정한 ‘제1차 모델 헌장(the First Model Charter)’에서 강시장-의회형을 지방정부 형태 중 가장 바람직한 형태로 제안하였다. 1920년대 이후에는 시정관리관(city-manager plan)형이 크게 확산되면서 강시장-의회형과 약시장-의회형을 포함한 기관분리형은 이 시정관리관형과 일종의 경쟁 구도를 형성하게 되었고, 오늘에 있어서까지 이러한 경향은 계속되고 있다(Christopher T. Gates and Roberts Loper, 2003). 비록 일반화 시킬 수는 없지만 대체로 인구규모가 큰 대도시들이 기관분리형, 특히 그 중에서도 강시장-의회형이나 강시장-의회-수석행정관형을 채택하는 경향이 강하며, 중소도시들이 약시장-의회형과 시정관리관형을 택하는 경향이 있다<sup>4)</sup>(김병준, 2017).

4) 참고로 2012년 현재 인구 50만명 이상의 미국 도시 42개를 보면 시장-의회제를 채택하고 있는 경우가 27개로 66%, 시정관리관형을 택하고 있는 경우가 13개로 32%를 차지하고 있다. 나머지는 위원회형으로 2%를 차지하고 있다(ICMA, 2012). 인구가 가장 많은 뉴욕, 로스앤젤레스, 시카고, 휴스턴, 필라델피아 등 5대 도시는 예외없이 시장-의회형, 그것도 강시장-의회형 또는 강시장-의회-수석행정관형을 채택하고 있다.

### (3) 절충형

기관대립형과 기관통합형 외에 또 다른 기관구성 모형으로 절충형이 있다. 절충의 형태와 내용이 다양하기에 일반화하기는 쉽지 않다. 대표적인 절충형으로 미국을 중심으로 빠르게 확산되어 온 시정관리관형이 있다(이진복·소순창·송병창, 2019).

시정관리관형(city-manager plan)은 전문행정인을 지방의회의 책임 아래 행정책임자로 임명하여 행정을 처리하게 하는 형태이다(김병준, 2017). 기관통합형 중 의회-집행위원회형과 의회-내각형이 소수의 의원으로 구성되는 집행위원회와 내각을 두는 것에 비해 이 시정관리관형은 이러한 집행위원회와 내각 대신 전문행정인을 행정책임자로 임명하여 행정을 처리하는 형태이다. 일반 기업에 있어 이사회나 주주총회가 전문경영인을 영입하여 경영을 맡기는 것과 유사한 내용이다.

시정관리관은 전문행정인 또는 경영인의 위치에서 행정을 총괄한다. 지방의회에 의해 간접적으로 선출되는 시장도 있으나 이들은 주로 집행기관장이나 행정책임자가 아닌 지방정부의 수장으로서 의례적인 기능만을 수행한다. 집행과 행정은 어디까지나 시정관리관의 업무가 되며, 시정관리관은 그 결과에 대해 주민이 아닌 지방의회에 그 일차적 책임을 지게 된다(김병준, 2017).

시정관리관제도는 몇 가지 점에서 큰 장점을 지니고 있다. 첫째, 의회 중심의 형태를 유지하면서 행정의 전문성도 살릴 수 있다. 둘째, 책임 소재를 분명히 함으로써 책임행정을 실현할 수 있다. 셋째, 실적과 결과가 임명과 계약에 중요한 요소가 됨에 따라 행정혁신과 이를 바탕으로 한 생산성 향상을 가속화할 수 있다. 이러한 장점으로 인해 1990년대 이후 오랫동안 기관통합형 체제를 운영해 왔던 영국에서도 시정관리관 또는 이와 유사한 제도의 도입이 검토되어 왔다. 반면에 단점도 가지고 있다. 첫째, 지방의회 내에 정치적 갈등이 심하거나 지방의회의 권한이 강할 경우 정치적인 기반이 약한 시정관리관은 제대로 그 기능하지 못한다. 둘째, 실적과 결과가 임명과 계약에 중요한 요소가 됨에 따라 행정이 단기적이고 가시적인 결과와 성과에 집착할 수 있다. 이 경우 장기적이고 눈에 잘 보이지 않는 지역사회 이익이 훼손될 수 있다. 셋째, 시정관리관이 지방의원들 간의 세력 다툼에 관계되거나, 시장과의 갈등으로 인하여 실제에 있어서는 정치

와 행정의 분리되지 않은 모습을 보일 수 있으며, 이 경우 시정관리관형은 효율성이 크게 떨어질 수 있다(김병준·김순은·소순창, 1999).

시정관리관형은 20세기 초 있었던 도시개혁운동(urban reform movement)으로 도입되기 시작하였다. 당시의 개혁주의자들은 여러 형태의 지방정부를 제안했다. 개혁운동의 초기인 19세기 말과 20세기 초에는 지방정부 운영에 있어 지도력을 강화하고 책임의 소재를 분명히 한다는 점에서 강시장-의회제를 제안했고, 곧이어 지방행정에 있어 통합성을 높일 수 있는 위원회형을 제안하기도 했다. 그리고 또 다른 한편에서 시정관리관형을 제안했다. 정치와 행정을 적절히 분리시키기 위하여 행정을 전문인에 맡기고, 이러한 분리를 통해 정치적인 이해관계가 행정의 과정에 파고드는 것을 막아보자는 의도가 담겨져 있었다. 한마디로 지방정부를 기업과 같이 운영해 보자는 뜻이었다(김병준, 2017).

위원회형과 달리 시정관리관형은 강시장-의회형과 함께 줄곧 확산의 길을 걸어왔다. 인구 2천5백명 이상의 지방정부의 경우 1920년대에는 144개였던 시정관리관형 지방정부가 1933년에는 369개로 늘어났고, 1965년에는 다시 1천 6백개 이상이 되었다. 그리고 표에서 보는 것처럼 1992년에는 2천 4백개로, 2000년에는 3천 3백 개 이상으로 늘어났다. 이렇게 빠르게 확산된 데에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 지방행정의 문제가 점점 복잡해지고 어려워져 적절한 전문성과 행정적 통합성을 지니지 않고는 쉽게 풀 수 없게 되었기 때문이다. 둘째, 이러한 전문성과 통합성을 확보함에 있어 시정관리관형은 기존의 인구구성 형태, 특히 위원회형이나 약시장-의회형 구조를 크게 흔들지 않고도 채택할 수 있는 대안이었다는 점이다. 셋째, 실제 운영에 있어 시정관리관형 지방정부가 행정혁신과 생산성 향상에 비교적 높은 결과를 보여 왔기 때문이다. 아울러 이 제도에 대한 확산을 가지고 끊임없이 이를 확대 재생산해 내기 위해 행정혁신을 위한 정보를 제공하고 교육과 훈련을 제공하는 조직이 존재하고 있다는 점도 이러한 확산의 한 배경이 된다. 국제시정관리연합(International City/County Management Association, ICMA)은 그 대표적인 예이다(Betsty, 2014)

시정관리관형은 21세기에 들어와서도 그 수가 계속 늘고 있다. 1889년 ‘제1차 모델 헌장’에서 강시장-의회제를 가장 바람직한 지방정부 형태로 제안했던 전국 도시개혁연맹도 1916년 있었던 ‘제2차 모델 헌장’에서는 시정관리관형에도 큰 무

계를 실행하기 시작하였으며, 이후 2003년의 ‘제8차 모델 헌장’에 이르기까지 이에 대해 높은 선호를 보이고 있다(National Civic League, 2004).

시정관리관형은 미국을 넘어 다른 여러 나라의 지방정부 개혁에도 영향을 미치고 있다. 특히 영국과 같이 지방의회 중심의 기관통합형 지방정부를 운영해 온 나라에 있어 의미있는 대안이 되고 있다. 지방의회의 역할을 줄이지 않으면서도 행정의 생산성을 높일 수 있다는 장점이 있기 때문이다(김병준, 2017).

## 2) 해외 기관구성 사례

### (1) 미국

연방국가이면서도 상대적으로 강력한 대통령제를 채택하고 있는 미국의 지방정부는 지역에 따라 다양한 형태의 기관구성 모습을 갖추고 있으나, 시장-의회형과 의회-시지배인형이 주를 이루고 있다. 미국에서의 지방자치는 폭넓은 지방분권주의, 의회중심주의, 주민참여의 강조를 기본 개념으로 채택하고 있으며, 주민발안, 공직자 소환제도, 주민투표 등 직접민주주의 요소를 가진 제도가 널리 채택되어 있는 경우가 많은 것이 특징이다(김병준, 2017).

미국의 지방정부는 지방정부에 대한 규정을 헌법에 두면서 지방의 다양성을 최대한 보장하고 있으며, 그 결과물로 도시헌장제도가 도입되었다. 도시헌장제도를 통해 지역에 적합한 헌장을 지방정부가 제정함으로써 지방자치제도의 자율성을 제도적으로 보장받았다(조성호 외, 2017)

일반적으로 미국의 기관구성은 ICMA(International City/County Management Association)에 따르면, 아래의 표와 같이 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다.

<표Ⅱ-1> 미국 지방자치단체 기관모형 현황

기관모형	2012년	2008년	2000년	1992년	1984년
시정관리관 (council-manager)	3,661	3,520	3,302	2,441	2,290
시장-의회형 (mayor-council)	3,315	3,131	2,988	3,686	3,686
위원회 (commission)	144	143	143	173	176
타운미팅 (town meeting)	351	338	334	369	370

\*출처: WWW.ICMA.ORG (Form of Local Government)

시장-의회형은 집행기관의 수장인 시장과 의결기관을 대표하는 의원들을 시민의 선출로 구성하는 것으로 두 기관이 시민의 선출에 대한 책임을 지는 전형적인 기관구성의 형태로서 미국 대다수의 시 자치단체가 시장-의회형을 취하고 있다. 다만, 시장-의회형도 시장의 권한 행사 정도에 따라 약시장-의회형과 강시장-의회형으로 구분된다.

강시장-의회형의 경우, 지방정부를 구성하는 시장과 지방의회 의원들을 주민들이 직접 선출함으로써 지방자치단체의 조직구조가 비교적 단순화되어 있으며, 조직 규모도 축소된 형태이지만, 시장의 권한이 대폭 강화된 기관구성 형태라고 할 수 있다. 강시장-의회형은 주로 미국 대도시에서 채택되고 있는 기관구성 형태로서 시장에게 지방행정에 대한 전적인 통제권을 부여함과 동시에 전반적인 책임을 지도록 하고 있으며, 일반적으로 의결기관의 권한은 조례 및 규칙의 제정권, 집행기관의 예산 및 정책에 대한 통제권이 있으며, 최고행정관에 대한 임명동의권 등이 있다. 집행기관의 권한은 주의 법률과 시의 조례를 합법적으로 준수하고 시행하며, 지방정부의 모든 공무원에 대한 감독권을 갖고, 위반사항에 대한 조치를 한다. 그 외에도 집행기관의 일반적인 지휘·감독권 및 인사권, 예산준비권을 가진다. 그리고 거부권은 집행기관과 의결기관 사이의 견제와 균형을 유지하는 역할로 활용된다(황아란, 1997; 경기도의회, 2016; 조성호 외, 2017).

약시장-의회형은 권력이 한 명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위해 만든 기

관구성 형태로써, 다수의 의원으로 구성된 의회가 행정운영에 대한 감독권과 고위직 공무원에 대한 인사권을 가지고 있다. 약시장-의회형에서 시장은 정책형성 및 행정권에 대한 주도권이 부정되어 있어 강한 정치적 위치나 개인적 영향력을 통한 공식적 권력구조 변경이 이루어지지 않는다면 시장의 지위가 명목상에 그친다는 한계를 갖고 있다. 시민에 의해 선출된 시장이지만 인사권이나 거부권, 행정권의 행사 등과 같은 권한의 행사에 많은 제약을 받고 있으며, 시장 이외의 재정관, 감사, 전문위원회 위원 등과 같은 다수의 공직자들이 시민에 의해 직접 선출되므로 시장은 그 권한이 매우 작다고 할 수 있다(경기도의회, 2016)

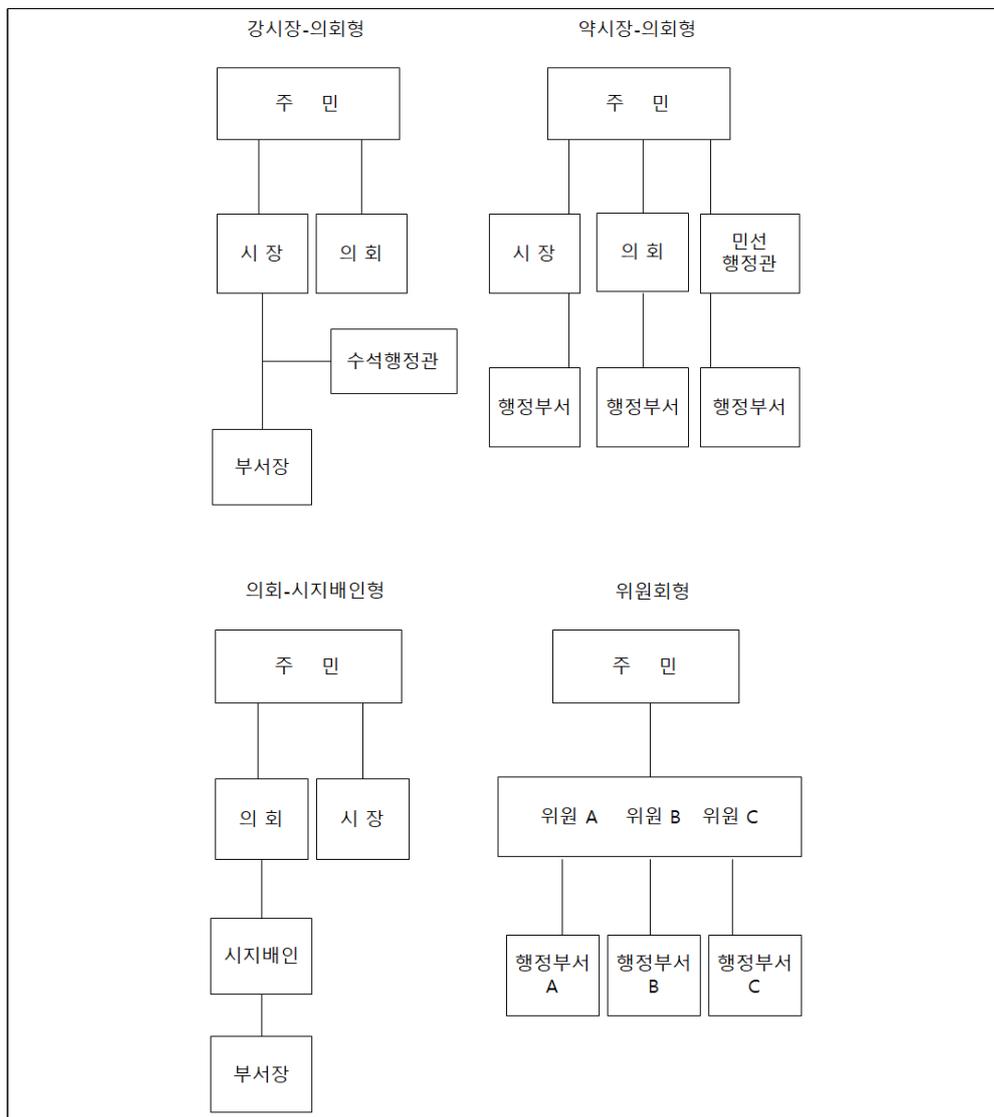
의회-시지배인형은 의회에서 선임하는 시 지배인에게 행정의 모든 권한을 위임하는 기관구성의 형태이다. 시 지배인은 의회 정책에 대한 책임을 지며, 의회의 동의를 받아 인사권을 가지게 된다. 이러한 기관구성 모형에서 시장은 주민에 의한 선출도 있으나 대부분 의원들에 의한 선출이 대부분이며, 시장은 의례적이며 명목적인 기능만을 수행하는 것이 특징이다(김병준, 2017).

최근 그 수가 증가하고 있는 시정관리관형은 의결기관이 중심이 되는 기관구성 형태로 의결기관의 지방의원은 주민에 의해 직접 선출되고 집행기관의 장은 주민직선에 의해 선출되기도 하나, 주로 지방의원 중에서 선임된다. 의결기관은 모든 정책적인 권한 및 행정집행에 대한 권한을 가지고 있으나, 집행기관의 장은 명목적인 거부권한만을 가지고 있다. 다만, 의결기관은 행정책임관에게 강시장-의회형 기관구성 형태에서와 같은 예산준비권, 인사권, 행정집행 권한 등의 시장의 권한을 갖도록 하고 있다. 의결기관이 정책결정기능과 행정에 대하여 책임지고 운영할 행정책임관을 임명하고, 해고하는 등 행정에 주도적인 역할을 수행하고, 임명된 행정책임관은 의결기관으로부터 부여받은 권한의 범위 안에서 정책결정과 집행을 수행하며, 그에 대한 책임을 진다. 행정책임관은 강시장-의회형과는 달리 의결기관의 결정에 대하여 거부권을 행사할 수 없고, 단순히 권고만을 할 수 있다(조성호 외, 2017).

위원회형은 기관통합형으로 의결기능과 집행기능이 하나의 기관에 위임되어 있는 형태이다. 이러한 기관구성 형태에서는 지방자치단체의 장은 위원들 가운데 간선으로 선출되는 경우가 많으며, 실질적인 권한은 의회에 있으므로 시장은 거의 권한을 가지고 있지 않다. 위원회형에서는 의결기관과 집행기관의 견제와 같

등은 찾아보기 어렵다. 현재 미국에서 위원회 기관구성을 하고 있는 곳은 매우 적으며(3%이하), 점차 폐지하고 있는 모습을 보이고 있다(경기도의회, 2016).

주민총회형은 유권자나 유권자를 대표하는 주민대표들이 주민총회에 참석하여 정책결정에 참여하는 모형으로 직접 민주주의의 형태에 가까우나 현실적으로 기관운영에 어려움이 있어 그 권한이 자치단체로 이양되고 있는 실정이다(임도빈, 2015).



<그림 II-1> 미국의 지방자치단체 기관구성

## (2) 영국

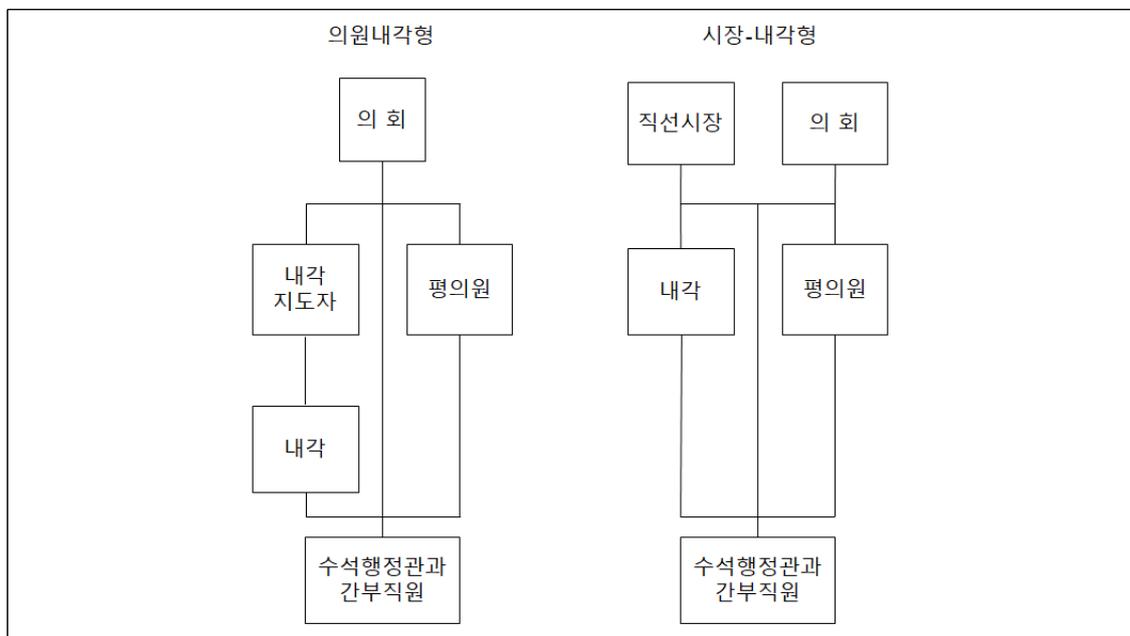
다양한 형태의 지방정부를 채택하고 있는 미국과는 달리 영국은 전형적인 의회형으로 의결기관과 집행기관이 하나로 통합된 기관구성 형태를 취하고 있다. 지방의회와 별도로 대립되는 집행기관이 존재하지 않는 것이 특징(신환철, 2015)으로 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관으로 의장직을 겸직하는 시장은 행정수반으로서의 권한은 가지고 있지 않고, 시를 대표하는 상징적 존재의 의미만을 가진다. 영국에서는 지방의회와 대립되는 집행기관이 별도로 존재한다고 보기는 어렵고 주민들에 의해 선출된 의원들이 전체의회·위원회·소위원회 등을 통하여 의결기능과 집행기능을 수행하고 있다. 각각의 국장이 본인이 속한 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하고 있으며, 그에 대한 책임도 소관위원회에 대해서 지고 있다(김태영, 2018). 위원회 중 기관통합형의 위원회 중심 의회체도는 논의과정에서 상당한 시간이 소모되고 정책결정에 대한 책임성의 소재가 모호하여 정책결정과정의 투명성이 결여된다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 따라 지방행정의 책임성, 투명성 및 지방자치단체의 역할 제고를 위한 개혁이 추진되었으며(구기찬, 2011), 1999년 제정된 GLA법(Greater London Authority Act)과 2000년 지방자치법(Local Government Act, 2000)을 통해 새로운 기관구성 안이 제시되기도 하였다(경기도의회, 2016).

위원회는 각 의회에서 법률에 의해 의무적으로 설치하도록 되어있는 법정위원회와 지방자치단체가 임의로 설치할 수 있도록 한 상임위원회 및 특정한 목적을 위해 설치되는 특별위원회로 구분된다. 이러한 위원회는 각 소관사항의 행정사무를 관리 및 운영하며, 소관사항에 대한 정책결정을 하고 의회 통과를 위한 결의안을 준비한다. 또한 지방의회가 집행기관을 겸하고 있는 기관통합형 기관형태이기 때문에 지방정부의 회계감사를 전담하는 각계의 대표로 이루어진 지방정부의 감사위원회가 전국 지방정부에 대한 감사를 전담하는 동시에 통일적 기준을 적용하고 있다. 그리고 지방정부 감사위원회와 지방의회와는 시정 및 지시의 관계만을 갖고 있는 것이 특징이다. 따라서 지방자치단체를 대표하는 지사나 시장, 의장이 없는 경우도 있으며, 집행기능을 지방의회 소속의 각 상임위원회가 행사한다. 즉, 영국의 의회형은 지방의회가 의결기관이자 집행기관이 되는 기관구성

형태를 보임으로써 지방의회와 대립되는 집행기관이 별도로 존재하지 않는다는 점이 특징이다(이관행, 2007; 경기도의회, 2016).

영국의 지방자치단체는 주민을 대신하여 권한을 행사한다는 개념보다는 특정한 활동을 수행할 수 있는 권한을 부여받았다는 측면이 강하게 나타나 기술적인 능력이나 전문성에서는 평가가 높으나, 주민의 일체감 확보에는 어려움을 갖는 특징이 있다. 실질적인 행정의 집행은 수석행정관(Chief Executive)이 담당하고 있으며, 수석행정관은 지방정부의 공무원들을 지휘하고 직접적으로 지방정부의 운영과 관리에 책임과 권한을 가지고 있다. 종래의 위원회 중심의 의회형이 가지고 있던 비전문성과 총괄 조정상의 어려움을 보완하기 위하여 1970년대 이후 도입된 수석행정관제도는 당시 미국 도시정부에서 채택하고 있는 의회-지배인형의 영향을 받은 것이라 볼 수 있다(안영훈, 2006; 신환철, 2015)

영국의 지방자치단체는 카운티, 디스트릭, 교구 및 커뮤니티로 구분된다. 카운티는 영국의 광역자치단체로서 기능이나 규모면에서 하위에 속하는 디스트릭보다 많은 권한과 예산을 가지고 있지만, 영국의 단층제로의 구조개편 추세에 따라 그 수는 점점 줄어드는 양상을 보이고 있다(김태영, 2018).



<그림 II-2> 영국의 지방자치단체 기관구성

2000년 4월 새롭게 구성된 런던광역시(Greater London Authority)는 기관분립제 정부형태를 채택하여, 런던시장이 시민의 직접선거를 통해 선출되며, 집행부의 견제를 위해 런던광역시 의회가 설치되어 있다. 런던광역시는 영국의 지방자치 사상 최초로 기관분립형 제도를 채택한 지방정부로 광역사무를 강력한 리더십을 바탕으로 보다 효율적으로 처리하고 책임성을 확보하고자 노력하고 있다(경기도의회, 2016).

영국의 지방정부 구성은 2000년까지 위원회 체제로 통일적으로 구성되어 있었다. 하지만 시대적 상황에 부응하지 못하는 위원회 체제의 문제점을 인지하고 지방정부법(Local Government Act of 2000)에 의하여 기관구성의 다양화를 보장하였다(조성호 외, 2017). 이와 같이, 영국의 지방정부에서 기관구성의 유형을 다양화했던 이유는 첫째, 그동안 지방의회가 독점적으로 가지고 있던 정책 결정과 평가의 책임을 정책 결정 책임을 갖는 내각 구성의원 중심의 집행부(Executive)와 정책평가를 담당하는 일반 지방의원(Backbenchers)으로 이원화하였기 때문이다. 둘째, 대도시의 시장 등과 같이 실질적인 책임을 지는 지방단체장을 시민의 직접 선출할 수 있는 자율성을 대폭 확대하였기 때문이다(조성호 외, 2017). 이후 2007년 제정된 「지방자치·보건서비스 주민참여법」(Local Government and Public Involvement in Health Act)에서는 소규모 지방정부(인구 85,000명 이하)를 제외한 모든 정부에서 내각과 내각 지도자형, 직선시장과 내각형 중 하나를 선택하도록 의무화하고 직선시장과 관리형은 폐지하였다. 또한 2011년 제정된 「지역주의 법」(Localism Act)에서는 인구 85,000명 이상의 지방정부도 수정위원회를 선택하여 일정부분 변경이 가능하도록 하였다. 이에 따라 영국의 지방자치단체 기관구성 형태는 내각과 내각지도자형, 직선시장과 관리자형, 수정위원회제의 세 가지 유형의 지방정부 구조를 보이고 있으며, 이 세 가지를 총칭하여 Executive Arrangement로 부르고 있다(경기도의회, 2016).

### (3) 일본

일본은 중앙정부에서는 의원내각제를 채택하고 있지만, 지방정부에서는 광역자

치단체와 기초자치단체 구분 없이 단체장과 의회 사이의 견제와 균형을 위해서 기관대립형 형태를 채택하고 있다. 이에 따라 단체장과 의회 의원은 법률에 따라 주민의 직접 선거에 의해 선출된다. 일본 「지방자치법」 제162조에는 집행기관의 부단체장은 자치단체의 장이 의회의 동의를 얻어 임명하도록 되어 있어 단체장의 임명권은 지방의회의 견제를 받도록 하고 있다. 하지만 「지방자치법」 제161조 단서로 조례로 정할 경우 부단체장을 두지 않을 수도 있어 이 부분에 있어서는 지방자치단체의 정치, 경제적 상황과 지역 문화 등을 감안하여 자율적으로 선택하여 지역적 자율성을 도모할 수 있도록 하고 있다. 일본 「지방자치법」에 의하면, 부단체장의 임기는 4년으로, 임기 중에도 단체장은 의회의 동의 없이도 부단체장 해임이 가능하다. 또한 단체장은 중의원 및 참의원, 지방자치단체의원, 지방자치단체 상근 직원의 겸직이 금지되고, 지방자치단체에 대한 도급업자 및 법인의 이사 등이 되는 것도 금지하고 있다(경기도의회, 2016)

1890년 전후에 형성된 근대 일본 지방자치단체의 기관구성은 의회, 수장 모두를 직선으로 선출하여 구성하는 현재의 제도와는 상이했다. 현재의 기관구성 형태는 패전 후 1947년에 성립한 지방자치법제 하에서 제도화된 것으로 ‘수장주의’와 ‘집행기관 다원주의’를 특색으로 하고 있다. 수장주의란 의회뿐만 아니라 집행기관의 수장을 주민의 직접선거에 의해 선출하는 이원대표 제도다. 집행기관 다원주의는 집행기관의 장으로부터 독립적 지위와 권한을 가지는 기관(행정위원회 또는 위원)을 설치하여 정치적 중립성과 공정성이 필요한 사무를 담당시키는 제도다. 이와 같은 조직 원리는 민주주의 원리를 관철함과 동시에 집행기관의 장, 의회 및 행정위원회 간의 상호 견제와 균형이 작용하도록 하는 것이 목적이다(구기찬, 2011)

최근에는 기관구성 다양화와 관련하여 다양한 논의가 제기되고 있다. 사이타마현 시키시는 2003년 6월, 2003년 11월과 2004년 6월 세 차례에 걸쳐, 시지배인제 특구 구상을 제안하였었다. 그러나 ‘시·정·촌장의 필치규정 폐지’라는 바람은 ‘특구로서 대응 불가’라는 판단을 내려 실현시키지 못하였다. 이 사례는 기관구성 형태를 다양화할 수 있는지에 대하여 헌법상의 해석이 엇갈려 실현시키지는 못했으나 지방정부 기관구성 다양화에 대하여 관심을 야기시킨 계기가 되었다. 이후에도 일본에서는 ‘지방정부의 다양화를 추진하는 의원연맹이 결성되는 등 지방

정부 기관구성 다양화에 대한 관심이 고조되고 있다(채원호, 2016). 이와 같이 우리나라와 비슷한 기관구성 형태를 유지하고 있는 일본의 지방자치제도에서도 관심을 가질만한 점이 있다. 그것은 집행기관 다원주의를 채택하고 있다는 것이다(이관행, 2007). 집행기관 다원주의는 강시장제의 단점을 보완하기 위한 제도로서 단체장에게 집중되는 권한을 완화하고, 의회의 동의를 받아 시장이 주민의 행정 참여를 촉진할 목적으로 임명하는 위원들로 구성되는 합의제 행정위원회들을 집행기관에 두는 것이다. 이런 행정위원회들은 각각의 근거 법률이 정하고 있는 소관 사무에 대하여 독자적인 행정권과 준입법권(위원회 규칙 등의 제정권), 준사법적 권한까지 부여받는다. 행정위원회를 설치하는 이유는 위원회에 따라 차이가 있지만, 직무수행을 함에 있어 정치적 중립성을 확보하고, 전문적이고 기술적인 판단을 요구할 수 있으며, 대립하는 당사자 간의 이해를 조정할 수 있으며, 준사법적 기능을 수행하기 위한 것으로 볼 수 있다. 결국 행정위원회들은 집행기관의 사무 중 일부를 독립성을 가지고 처리한다는 점에서 포괄적 사무처리권을 가지고 있는 단체장의 권한 일부를 분할 점유하면서 견제적 역할을 하고 있다고 볼 수 있다(이관행, 2010)

지금까지 살펴본 해외 국가들의 기관구성 모형을 정리하면 다음 [표Ⅱ-2]과 같다.

<표Ⅱ-2> 해외국가 기관구성 모형

국가명	기관구성 모형
미국	- 시장-의회형(강시장-의회형, 약시장-의회형) - 시정관리관형(의회-시지배인형) - 위원회형 - 주민총회형
영국	- 의원내각형 - 시장-내각형
일본	- 약시장형

### 3) 해외 기관구성의 시사점과 유형화

각 나라의 기관구성은 획일적으로 구성되어 있지 않고 그 나라의 역사, 정치상황 등에 따라 다양하게 나타나고 있다. 우리나라와는 다른 해외의 기관구성 사례 조사를 통하여 제주특별자치도 행정시 기관구성 모형에 대한 시사점을 찾아보는 것도 의미가 있다 할 것이다. 본 연구에서는 의회제를 기반으로 한 기관통합형 국가로 지방자치제도의 모국이라고 할 수 있는 영국, 대통령 중심제에 따라 기본적으로 기관분리형을 취하고 있으나, 다른 국가에 비해 한 국가 내에도 다양한 기관구성 모형을 보유하고 있는 미국에 대하여 알아보았고, 이에 더하여 우리나라와 거리상으로 가깝고, 오랜 시간동안 많은 관계를 가져왔던 일본의 기관구성 사례도 살펴보았다.

살펴본 해외국가들의 기관구성은 같은 형식 속에서도 그 세부적인 부분은 각 나라 및 지역의 특색에 맞게 다르게 운영되고 있었으나, 크게 보면 앞서 기관구성에서 설명한 바와 같이 3가지로 나누어 기관통합형, 기관분리형과 절충형으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 영국식 의회제를 기반으로 한 기관통합형 모형과 현행 우리나라의 제도이자 미국에서도 가장 많이 활용되고 있는 기관분리형의 강시장-의회제와 절충형 기관모형이자, 현재 미국에서 상당히 많은 도시들에서 채택하고 있는 시정관리관과 제주지역에서 많이 논의되어 왔으며, 제주특별자치도에서 중앙정부에 제안하였던 시장직선·의회 미구성의 모형 중 제주특별자치도에 적합한 기관모형을 찾아보도록 하겠다. 시장직선·의회 미구성 모형에 대해서는 제주특별자치도의 기관구성 부분에서 설명하도록 하겠다.

## 2. 기관구성 결정요인

### 1) 기관구성 결정요인의 개념 및 유형

바람직한 기관구성을 위해서는 역사적인 전통, 정치·사회적 문화 및 지역적인

특성을 충분히 반영하여 그 나라 또는 지역의 실정에 맞도록 발전시켜야 한다. 따라서 각 나라마다, 또는 하나의 국가 안에서도 지역마다 기관구성이 다른 것은 이러한 이유에 근거한 것이라고 할 수 있다.

기관구성이라는 것은 기본적으로 주민의 복리 향상을 수행하기 위한 제도적인 장치라고 생각해 볼 때, 주민의 대표기관으로서의 기능 수행을 기준으로 생각해야 할 것이다. 이는 많은 국가들이 지방에서 지방자치단체가 각각 다양한 기관구성의 형태를 취하고 있지만, 그 속에는 공통적으로 주민 대표성, 지방의회와 집행기관인 지방자치단체와의 협력관계, 지방자치단체 기관 운영의 효율성을 강조하고 있으며, 이를 위한 개선 노력이 지속되어야 한다는 것을 뜻한다(황아란, 1997).

기관구성은 나라마다 구성방법이나 형태가 다르게 나타나고 있다. 이는 각 나라마다 역사적인 전통이나 정치·사회적 문화, 지역적 특성에 따라 다양한 제도로 발전되어 왔기 때문이다(조창현, 2005). 따라서, 지방자치단체의 올바른 기관구성을 위해서는 그 나라 또는 지방의 실정과 특성에 따른 차이를 적절히 반영해야 할 것이다.

## 2) 기관구성 결정요인에 대한 선행연구

그 동안 지방자치단체 기관구성에 대한 연구는 기관구성 다양화에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 특히, 기관구성 다양화 방안과 해외 국가들의 기관구성의 사례에 대한 연구들이 큰 비중을 차지하고 있었다. 본 연구에서는 기관구성 다양화 방안 및 사례에 대한 연구와 기관구성에 대한 평가요소를 중심으로 그 안에서 나타난 기관구성 결정요인에 대하여 선행연구를 검토하였다.

황아란(1998)의 연구에서는 지방자치단체에 있어 기관구성 결정요인은 기관구성에서의 목표나 민주성, 효율성 등과 같은 가치의 추구에서 결정되는 문제가 아니라 각 지방의 문화적인 요인, 경험, 제반여건 등의 상황적인 요소에 의하여 기관구성 결정요인이 설정되며, 지방자치단체에 있어 기관구성의 형태는 기관의 구성방법과 운용 효율성에 영향을 줄 수 있다고 하며, 기관구성 모형정립에 중요한 고려요소가 된다고 하였다. 기관구성 결정요인으로 ‘주민 대표성’, ‘지방의회와 집

행기관의 협력관계'와 '지방자치단체 기관 운영의 효율성'을 제시하며, 이 요인들에 따라 해외의 기관구성형태를 평가하며, 대안을 제시하였다.

고충석(2002)은 제주지역 계층구조 문제점을 진단하면서 제주지역에 적절한 계층구조 모형을 탐색하고자 했다. 특히, 계층구조 개편시 고려해야 될 사항으로 행정, 정치, 사회, 재정적 요인과 계층구조의 적정성을 제시하였다. 세부적으로 행정적 요인에는 행정 능률성과 형평성이 있으며, 정치적 요인에는 주민 참여성과 지역이기주의가 있다. 사회적 요인에는 지역적 통합성과 공동체 의식이 있다고 하였다.

제주도(2003)는 한국지방행정연구원과 제주대학교 사회과학연구소에 '제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구'를 의뢰하였다. 본 보고서에 의하면 제주국제자유도시의 건설, 분권화형 시범도의 구축, 기존 2계층구조에 대한 문제점을 분석하고 이를 토대로 제주형 자치모형을 제시하고 있는데, 새로운 자치모형을 도출하는 준거로서 행정 효율성, 수요 대응성, 지역 부합성과 주민 편의성을 제시하고 있다.

강영훈(2004)은 '지방행정 계층구조의 적정성 연구'에서 제주지역은 여타 다른 지방자치단체와는 지리적·문화적·산업적 측면에서 상당한 차이를 가지고 있다. 그럼에도 「지방자치법」에 규정된 획일적인 계층구조를 가지고 있어 여러 문제를 도출하고 있다고 지적했다. 따라서 제주지역에 적합한 새로운 계층구조 모형을 탐색해야 하고 이의 기준으로서 공동체 형성, 행정서비스 공급, 자원조달능력, 기능적 관할구역, 주민통제와 균형발전을 제시하였다.

한국지방행정연구원(2006)의 연구에서는 우리나라 지방자치가 갖고 있는 제도 운영의 획일성에서 오는 여러 장애요인들을 살펴보았으며, 지방자치 선진국에서 이미 여러 방식으로 활용되고 있는 지방정부의 다양한 기관구성 및 운영모델을 분석했다. 특히 지방자치단체 기관구성의 결정요인으로 '지방정부의 주민에 대한 대응역량', '책임성', '경제적 효율성', '효과성', '평등성'을 제시하였으며, 이러한 결정요인을 고려하면서 지방자치단체가 기관구성을 어떻게 할 것인지 고민할 때마다 기관구성의 형태는 다양하게 나타날 수 있을 것이라고 하였다.

현성욱·황경수·소진광(2010)은 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가연구에서 측정기준을 제시하고 있다. 측정기준은 행정효율성, 수요대응

성, 지역균형성, 주민편의성, 주민참여성이다.

이관행(2010)은 인구 수에 따른 기관구성 결정요인을 제시하였다. 인구수가 많은 지방자치단체일수록 시장의 권한이 강한 기관구성형태를 취하고 있으며, 다만, 최근에는 지방자치단체의 장이 권한이 강하다는 이유로 지방자치단체 장의 권한을 축소시키거나 지방의회의 권한을 강화시키는 방향을 변화되고 있다고 하였다.

한국정책분석평가학회·제주지방자치학회(2010)는 제주특별자치도의 합리적 계층구조 모형을 알아보기 위한 평가의 기준으로 행정효율성, 주민접근성, 주민의 민주성, 지역균형발전성, 주민의 서비스 평가 만족도를 제시하였다.

윤원수·양덕순(2014)은 제주특별자치도 행정체제 개편에 따른 효과를 분석하기 위한 기준으로 효율성, 민주성, 통합성을 제시하였다.

최진혁(2016)은 기본적으로 상호 견제와 균형의 원칙에 기반하여 기관 간의 권한의 정도에 따라 기관통합형과 기관분리형으로 볼 수도 있다고 하였으며, 다른 환경적 요인을 고려하면 지역사회의 역사적 배경, 사회·경제학적 분포, 정치행정 문화, 자치의식, 중앙-지방간의 관계도 기관구성에 영향을 준다고 하였다.

이행준(2016)의 연구에 따르면, 지방자치단체의 기관구성을 결정하는 기본적인 핵심가치로 ‘민주성’, ‘효율성’, ‘형평성’과 ‘대응성’을 제시하며, 과거에는 기관구성에 있어 대표성을 중시하였으므로, 민주성이 강조되었으나, 점차 직접 참여의 형태보다는 간접 참여의 형태인 간접민주주의가 자리를 잡게 되면서 최근 들어서는 ‘주민의 대표성’이 기관구성에 중요한 결정요인이 되고 있음을 제시하였다.

제주연구원(2017)은 행정체제개편의 핵심가치로 지방자치이념, 특별자치, 실현가능성을 제시하였으며, 세부적으로 이들을 민주성, 주민편의성, 행정효율성으로 평가하였다.

기관구성 결정요인을 연구한 선행연구들을 정리하여 살펴보면 다음 <표Ⅱ-3>과 같다.

<표Ⅱ-3> 기관구성 결정요인 선행연구

연구자	기관구성 결정요인
황아란(1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 대표성</li> <li>- 지방의회와 집행기관의 협력관계</li> <li>- 지방자치단체 기관 운영의 효율성</li> </ul>
고충석(2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정적 요인(행정능률성, 형평성)</li> <li>- 정치적 요인(주민참여성, 지역이기주의)</li> <li>- 사회적 요인(지역적 통합성, 공동체 의식)</li> <li>- 재정적 요인</li> <li>- 계층구조의 적정성</li> </ul>
제주도(2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정 효율성</li> <li>- 수요 대응성</li> <li>- 지역 부합성</li> <li>- 주민 편의성</li> </ul>
강영훈(2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체 형성</li> <li>- 행정서비스 공급</li> <li>- 재원조달능력</li> <li>- 기능적 관할구역</li> <li>- 주민통제</li> <li>- 균형발전</li> </ul>
안영훈(2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 주민에 대한 대응역량</li> <li>- 책임성</li> <li>- 경제적 효율성</li> <li>- 효과성</li> <li>- 평등성</li> </ul>
현성욱, 황경수, 소진광(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정효율성</li> <li>- 수요대응성</li> <li>- 지역균형성</li> <li>- 주민편의성</li> <li>- 주민참여성</li> </ul>
이관행(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구수에 따른 기관구성 결정요인으로 인구가 많은 지방자치단체일수록 시장의 권한이 강한 기관구성</li> </ul>

한국정책분석평가학회, 제주지방자치학회 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정효율성</li> <li>- 주민접근성</li> <li>- 주민의 민주성</li> <li>- 지역균형발전성</li> <li>- 주민의 서비스 평가만족도</li> </ul>
윤원수·양덕순(2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성</li> <li>- 민주성</li> <li>- 통합성</li> </ul>
최진혁(2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회의 역사적 배경</li> <li>- 구성원의 사회·경제학적 분포</li> <li>- 정치행정문화</li> <li>- 자치의식</li> <li>- 중앙-지방간 관계</li> </ul>
이행준(2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주성(→주민 대표성)</li> <li>- 효율성</li> <li>- 형평성</li> <li>- 대응성</li> </ul>
제주연구원(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치이념</li> <li>- 특별자치</li> <li>- 실현가능성</li> </ul>

### 3) 선행연구의 기관구성 결정요인 유형화

현재 우리나라에서는 강시장-약지방의회의 기관구성을 모든 지방자치단체에 적용하고 있다. 이는 지방자치의 근본 철학인 자기결정권을 부정하는 것이다. 지방자치란 지역의 여건과 특성에 맞는 자기만의 지방자치를 시행할 경우에 지역이 경쟁력을 확보할 수 있다. 이제 지방자치가 부활된지 25여년이 지나고 있는 상황에서 우리나라에서도 기관구성 다양화에 대한 논의가 필요하다. 이에 대한 출발을 시범적·선도적 지방자치단체의 지위를 가지고 있는 제주특별자치도에서 시작하는 것은 상당한 의미가 있다.

본 연구의 목적은 전문가들을 대상으로 한 AHP 조사를 통하여 제주지역에 적

합형 행정시의 기관구성 모형을 탐색하는 것이다. 이를 위해서 우선적으로 결정요인을 도출하여 이에 근거하여 기관모형을 강구하였다. 기관구성 요인은 선행연구를 바탕으로 포괄성에서 선택성으로 점차 축소하는 과정을 통해 요인을 도출하고 유형화하였다. 즉, 선행연구 분석을 통하여 확인한 기관구성에 대한 모든 결정요인을 나열하고, 이중 개념적으로 유사한 요인들에 대해서는 하나의 대표개념으로 통합하였다. 이를 정리하면 <표Ⅱ-4>와 같다.

<표Ⅱ-4> 기관구성 결정요인

	대표요인	선행연구의 유사 결정요인
1	민주성	주민 대표성, 책임성, 주민의 민주성, 형평성, 평등성, 주민통제, 주민참여성,
2	대응성	지방의회와 집행기관의 협력관계, 주민의 대응성, 수요 대응성, 주민 편의성, 정치적 반응성, 지방정부의 주민에 대한 대응역량, 주민의 서비스 평가 만족도, 중앙-지방간 관계, 주민접근성
3	효율성	지방자치단체 기관 운영의 효율성, 기술적 효율성, 행정 효율성, 행정능률성, 행정서비스 공급, 경제적 효율성, 효과성, 기능성, 재원조달능력, 기능적 관할구역, 통합성
4	지역 부합성	주민참여성, 지역이기주의, 지역적 통합성, 공동체 의식, 공동체 형성, 지역 경제력, 지역사회의 역사적 배경, 구성원의 사회·경제학적 분포, 정치행정 문화, 지역균형성, 지역균형발전성, 균형발전
5	자치성	자치의식, 지방자치이념, 특별자치철폐, 실현가능성

기관구성 결정요인 개념을 명확히 하여 설문자의 선택에 도움을 주고자 본 설문조사에 사용된 기관구성 결정요인에 대한 개념은 다음과 같이 정의하기로 한다.

<표Ⅱ-5> 기관구성 결정요인의 개념

기관구성 결정요인	개념
민주성	행정이 국민 의사를 존중해 국민의 요구를 수렴하고, 이를 반영시키는 것
대응성	주민의 다양한 요구에 대응하여 양질의 행정서비스를 신속하게 공급할 수 있도록 하는 것
효율성	최소 비용으로 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것
지역 부합성	지역의 전통, 정치·사회적 문화와 적합하게 조화를 이루는 것
자치성	지방 또는 주민들이 그들의 공공사무를 스스로 처리하는 것

### 3. 제주지역 기관구성 고찰

#### 1) 우리나라 지방자치단체의 기관구성 변천사

우리나라는 1949년 7월 제정·공포된 「지방자치법」에 의하여 의사결정기관과 집행기관이 분리된 ‘기관분리형’으로 정해졌으며, 그 모습은 오늘날까지 이어지고 있다. 지방자치가 실시되고 현재까지 우리나라는 지방자치단체의 종류나 인구규모, 지역 등과 관계없이 획일적으로 모든 지방자치단체가 상호 간의 견제와 균형의 원리에 따라 집행기관인 지방자치단체의 장과 의사결정기관인 지방의회가 기관분리형으로 운영되고 있다(이관행, 2010).

우리나라 기관구성의 변천사를 살펴보면, 1947년 7월 제정된 「지방자치법」에서는 기초자치단체장은 의회간선으로 하고 광역단체장은 대통령이 임명을 하도록 규정하였다. 제4차 개정을 거친 1958년에는 기초단체장도 임명을 하도록 규정을 하였었다. 제5차 개정으로 기초단체장과 광역단체장 모두 주민직선으로 선출

하도록 규정을 하여 1960년에 치러진 지방선거가 우리나라의 전면적인 지방자치의 시작점이었다고 평가할 수 있다.

우리나라는 그 동안 지방자치단체의 장의 임명방식에 있어서 간선, 주민직선 등의 변화가 있어왔으나, 이는 임명방식의 변화일 뿐이었으며, 기관구성에 있어서는 의결기관과 집행기관이 상호 견제와 권력분립의 원칙을 유지하는 기관분리형의 형태를 취해오고 있다(황아란, 1997).

다만, 그동안 여러 정치적인 이유로 지방의회 구성이 중단되기도 하였으며, 지방자치단체의 장은 중앙에 의해 임명되는 시기도 있었다. 따라서, 우리나라는 엄격한 의미에서 기관분립형을 유지하고 있었던 기간은 짧은 것으로 볼 수 있다(윤원수·양덕순, 2019). 우리나라 지방자치단체 기관구성의 변천과정을 정리하면 다음의 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 우리나라 지방자치단체 기관구성 변천사

구 분	지방의회	자치단체장	기관구성	지방선거실시
1949.7 (지방자치법 제정)	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관통합 기관분립	제1차 지방선거(1952) (지방의회)
1956.2	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 주민직선 광역단체장: 임명제	기관분립 기관분립	제2차 지방선거(1956) (지방의회, 기초단체 장)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 임명제	기관분립	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장 : 주민직선	기관분립	제3차 지방선거 (1960) (지방의회, 단체장)
1988-1989	원칙: 의회 구성 경과조치: 미 구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제		
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관분립	제4차 지방선거 (1991) (지방의회)
1994.4 (공직선거법 제정)	의회구성 (주민직선)	주민직선	기관분립	제1기 동시지방선거 (1995.6.27.) 제2기 동시지방선거 (1998.6.4.) 제3기 동시지방선거 (2002.6.13.) 제4기 동시지방선거 (2006.5.31.) 제5기 동시지방선거 (2014.6.4.)

출처: 정부혁신지방분권위원회(2005); 최진혁(2016). 재인용

## 2) 제주지역 기관구성 논의

제주지역은 지역이 협소하고 도서지방이라는 특수성으로 인하여 우리나라의 다른 지역에 비하여 행정구역의 변화는 많지 않았다. 예전부터 제주지역은 한라산을 중심으로 한라산 북쪽과 남쪽을 나누어 산북지방과 산남지방으로 불려왔다.

전라남도에 속했던 제주도는 1946년 8월 1일부로 분리 승격되면서 제주도 아래 북제주군과 남제주군의 2군 체제를 갖추게 되었다. 그 후 1955년 9월 1일 제주읍이 제주시로 승격이 되었고, 1981년 7월 1일 서귀읍과 중문읍이 통합되어 서귀포시가 탄생하게 된다(제주도, 2003).

제주도의 행정구조를 개편하기 위한 논의는 1955년 북제주군에서 제주시가 분리 승격되고, 1981년 남제주군에서 서귀포시가 분리 승격되면서 북제주군과 남제주군 지역은 지리적으로 제주시와 서귀포시를 중앙에 두고 양분되어 많은 불편을 감수하며 지내고 있어 행정구조의 개편에 대한 논의가 제기되어 왔다(제주도, 2003).

2006년 도 단위의 단일 광역행정체제가 등장하기 이전에 제주지역에서는 행정구조 개편에 대하여 공식적으로 3번의 논의가 있었다. 1985년 건설부에서는 ‘제주도종합개발계획’을 통하여 동쪽지역과 서쪽지역의 균형개발을 도모하기 위하여 북제주군과 남제주군 대신 동제주군과 서제주군으로의 개편을 제시하였다. 1994년에는 ‘제주도종합개발계획’이 1991년 제정된 『제주도개발특별법』에 의해 수립되었으며, 이때 공공투자의 촉진과 지역 이기주의 극복을 위하여 도 단위의 광역행정체제를 구축하여야 한다는 의견이 제시된다. 2003년에는 ‘제주국제자유도시종합계획’에 따라 제주형 자치행정체계의 구축을 주장하며 행정체제 개편안을 제시하였고, 2005년 주민투표를 통해 4개의 기초자치단체를 폐지하고 현재의 제주시와 서귀포시의 2개의 행정시 체제가 탄생하게 된다(윤원수 외, 2013).

제주특별자치도는 2006년 개편 이전 ‘제주도’의 자치계층은 1도, 4개의 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)의 2계층구조 였으며, 행정계층은 1도, 4시·군, 12읍·면·동의 3계층을 이루고 있었다. 제주특별자치도는 지리적으로 육지부와 멀리 떨어져 있으며, 그로 인하여 문화적 차이도 존재하고 있고 산업적으로도 육지부와 상당한 차이를 가지고 있으나, 기존의 우리나라에서는 획일적인 기

관구성을 취하였기 때문에 제주특별자치도는 그 역량을 발휘하는데 한계를 가지고 있었고, 이를 극복하기 위하여 개편을 하게 된다.

제주특별자치도가 출범한지 14년 되었지만, 여전히 제주지역의 행정체제에 대해서는 논란이 많다. 이에 제주특별자치도 행정체제 대안모형에 대한 연구가 있어왔다. 현행을 보완하는 방안, 시장 직선·의회 미구성 대안, 읍·면·동장 직선·의회 미구성 대안, 기초의회만 구성하는 대안, 시장직선·의회 구성 대안이 제시되었다(제주도, 2012).

현행 제주특별자치도는 행정시장을 도지사가 임명하고 있어, 도지사가 강력한 권한을 가져 제왕적 도지사라는 표현이 나오고 있다. 이러한 점을 극복하기 위해, 현행을 보완하는 방안은 행정시장을 러닝메이트 또는 개방형 직위공모방식을 통해 도지사가 임명하도록 하여 행정시의 권한을 보완하는 방법이다. 이러한 방식은 개편에 따른 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있지만, 행정시장의 권한 강화에 근본적인 제약이 있어 실효성이 약하다고 볼 수 있다(제주도, 2003).

시장직선·의회 미구성 대안은 시장을 주민이 직접 선출하게 하여 시장의 위상을 높여 도지사의 강한 권한을 견제할 수 있는 역할을 할 수 있으나, 기초의회가 없고 도의회에서 그 업무를 대신하므로 기초자치단체 수준의 자치권은 확보는 어렵다. 하지만, 제주특별법 등의 현실적 상황을 고려하여 볼 때, 가장 효과를 볼 수 있는 대안이다. 읍·면·동장 직선·의회 미구성 대안은 현재와 같이 도지사가 행정시장을 임명하지만, 읍·면·동은 주민들이 선출하고 읍면동에 자치회를 두어 근린생활자치를 시행하는 방안으로 현재 행정체제에서의 큰 변화 없이 근린생활자치의 실현으로 단층제의 단점을 극복할 수 있는 장점이 있지만, 읍면동장에게 주어지는 사무의 내용과 범위가 작아 실질적으로 주민들에게 도움을 주는 행정을 실현하기는 어려울 것으로 보인다. 기초의회만을 구성하는 대안은 기초의회를 구성한다는 점을 통해 기초자치가 부활하여 풀뿌리 민주주의가 실현될 수 있고, 도지사와 도의회에 집중된 권한을 분산시킬 수 있지만, 현행법상 특별자치도의 지위가 훼손될 수 있다는 문제점을 안고 있다. 시장직선·의회 구성 대안은 기초자치단체의 부활로 주민의 의사를 반영하는 풀뿌리 민주주의를 실현할 수 있지만, 앞서 기초의회만을 구성하는 대안에서 밝힌 바와 같이 제주특별자치도 특별법의 제정취지와 저촉되는 모습을 보인다(제주도, 2003).

제안되었던 대안들은 현행의 문제점을 극복하기 위하여 제시된 모형으로 각각의 장·단점을 가지고 있으나, 대안을 선택하기 위해서는 실현가능한 대안에 대한 고려도 필요하다. 제주특별자치도의 설립 취지에 부합하면서 제왕적 도지사에 대한 견제와 훼손된 풀뿌리 민주주의의 회복에 도움을 줄 수 있는 대안은 시장직선·의회 미구성 대안으로 본 연구에서는 이 모형을 제주시 행정기관 모형 연구에 포함하고자 한다.

### 3) 논의의 시사점

제주지역은 2006년 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 우리나라의 지방분권을 선도하고 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위한 지방분권전략이다. 이런 특별자치도를 출범하면서 기존의 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시군의 2계층구조를 제주도의 단일광역자치단체로 축소하였다. 이런 계층구조 축소로 행정의 민주성 훼손 등의 우려도 있었지만 주민자치위원회 활성화 등을 통해 충분히 보완될 것으로 생각했다. 하지만 이런 계층구조의 축소, 즉 기존의 기초자치단체인 시·군을 단순한 행정시로 전환한 것에 대한 비판은 특별자치도 출범과 동시에 제기되었다. 특히 선거때 마다 각 후보들은 기초자치단체 부활 혹은 행정시장 직선제를 공약으로 제시하는 등 이에 대한 논쟁은 지속되었다. 이에 제주도는 특별자치도의 정신을 살리면서 정치적 민주성을 확보할 수 있는 행정시장 직선제와 지방의회 미구성안을 마련하여 정부에 제출하였다. 하지만 중앙정부는 이를 수용치 않았는데 첫째, 특별자치도 설립 취지에 어긋나고 둘째, 도지사 런닝메이트(법률에는 시장예고제로 규정) 제도 등이 있어 충분하다고 판단했기 때문이다. 하지만 특별자치도가 출범한지 15여년이 지나고 있고 「지방자치법」 전면 개정안이 입법 예고되는 등 우리나라의 지방자치 환경이 변하고 있는 이 시점에서 제주특별자치도의 행정시 기관구성에 대한 평가를 도모할 시점이 되었다. 특히 지방자치단체의 기관구성은 지역에 역사에 따라 정착이 되기도 하지만, 시대의 흐름과 주민들의 요구에 따라 변화되기도 한다. 따라서 제주특별자치도 행정시 기관구성의 변화는 이제 시작이라고 할 수 있다.

제주특별자치도가 출범하면서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성

위한 특별법」 제8조는 지방의회 및 집행기관 구성의 특례를 규정하고 있다. 본 법 제1항은 “지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회와 집행기관의 구성을 달리할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 30여년만에 전면 개정되는 「지방자치법」도 기관 구성의 자율성을 보장하고 있다. 이러한 상황을 감안할 때 제주의 여건과 특성에 맞는 기관구성, 지역 주민들이 선호하는 기관구성모형을 찾기위한 노력은 계속 되어야 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. AHP에 대한 이해

##### 1) AHP의 개요

제주특별자치도의 기관구성 결정요인에 대한 중요도를 알아보고 제주지역에 적합한 행정시 기관모형의 우선순위를 도출하기 위하여 계층분석적 의사결정 방법인 AHP 분석방법을 활용한다. AHP 분석방법은 다수의 평가기준으로 이루어진 의사결정문제에서 평가기준들을 계층화하여 계층에 따라 중요도를 파악하는 다기준 의사결정방법으로 Analytic Hierarchy Process이다. AHP는 미국 Pennsylvania 대학의 Thomas Satty 교수가 1970년대 초 의사결정과정에서의 비능률적인 점을 개선하기 위하여 개발한 다기준 의사결정기법이다(송의근·김성연, 2007).

##### 2) AHP 분석방법

AHP 분석방법의 가장 큰 특징은 복잡한 문제를 계층화하여 대항목과 세부항목으로 나누고, 이 항목들에 대한 쌍대비교를 통하여 중요도를 도출하는데 있다. AHP 분석법은 상대적 중요도를 비율 척도화하여 체계적으로 정량된 결과를 얻을 수 있어 그 유용성을 인정받고 있다. AHP 분석방법을 적용하기 위해서는 동질적인 실무지식과 전문적인 경험을 가진 집단으로 그 인원이 10명만 되어도 충분하다고 하고 하였으나(이창효, 2002), 본 연구에서는 조사의 전문성과 통일성을 유지하기 위해 28명에 대하여 설문조사를 실시하였고, 일관성이 유지되지 않은 설문지를 제외하고 25부를 본 연구에 활용하였다.

본 연구에서 AHP 분석방법을 활용하는 이유는 다음과 같다. 대항목과 소항목

으로 분류하더라도 본 연구에서 기관구성 모형 및 기관구성 결정요인을 확인하기 위해 비교해야 할 항목들이 많고 복잡적이므로 체계적인 비교가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 의사결정문제를 체계화하고 단순화시켜 합리적 의사결정을 도출하기 위하여 AHP 분석방법을 활용한다. AHP 분석방법은 상대적 중요도를 파악할 때, 일관성이 분석을 통하여 설문지의 신뢰성을 확보할 수 있으며, 마지막으로 AHP 분석의 설문방법은 항상 한번에 2개의 요소만을 비교하기 때문에 상대적 중요도를 판단하는데 용이하다(양덕순, 2004).

AHP 분석방법에서 중요한 요소 중의 하나는 일관성 검증이다. 일관성을 검증하는 것은 응답자의 응답에 대한 논리적 모순점을 간접적으로 측정하는 것이다. AHP 분석방법에서는 설문에서 제시되는 쌍대비교의 일관성을 알아보기 위하여 일관성 비율(CR: Consistency Ration)을 산출한다. 일관성 지수가 10%(0.10)이내에 들 경우 응답자는 일관성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 20%(0.20)이상일 경우에는 응답자의 일관성이 부족한 것으로 보고 재조사하거나 분석에서 제외해야 한다(Satty, 1980; 조근태 외 2003).

## 2. 연구설계

### 1) 자료수집

AHP 분석방법은 다양한 평가기준이 있는 상황 속에서 적은 수의 응답자를 통해서도 통계적으로 유의미한 우선순위를 도출할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구는 제주지역 행정시 기관구성 모형의 우선순위를 알아보기 위하여 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 전문가 집단(교수, 연구원), 지방자치단체 관련자(지방의회, 공무원), 언론인, 시민단체로 구성하여 총 30명에 대하여 설문조사를 실시하였고, 28부가 회수되었으며, 일관성에 문제가 있는 3부를 제외한 25부를 본 연구에 사용하였다.

## 2) 평가항목 설정

본 연구는 제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형을 알아보기 위하여 제주 특별자치도를 포함한 우리나라의 기관구성 연혁, 해외 지방자치단체의 기관구성 사례 등을 고찰하였다. 이를 토대로 제주지역 행정시에 적용할 4가지 기관구성 모형을 도출하여, 이를 상위영역 요소(기관구성 모형)로 제시하였다. 또한 기관구성 결정요인에 대한 선행연구를 검토하여 도출한 상위영역 요소(기관구성 모형)와 하위영역 요소(기관구성 결정요인)을 9점 척도로 쌍대비교를 실시하고 AHP 분석을 통해 우선순위를 분석한다.

상위영역은 4개의 항목으로 구성되며, 하위영역은 5개의 항목으로 구성되었다. 상위영역은 제주지역 행정시 기관구성 모형을 찾기 위하여 해외사례 선행연구와 국내 사례 검토를 통하여 도출하였던 다양한 모형 중 지방자치의 모국인 영국의 '의회제', 현재 우리나라에 확일적으로 적용되고 있는 모형인 '강시장-의회제'와 절충형의 대표적 모형이면서 최근 미국에서 상당히 많은 도시들이 채택하고 있는 '시장직선·의회 미구성'형태를 대상으로 하였다. 선정된 모형에 대한 정의는 다음과 같다.

- 의회제(영국식, 기관통합형): 지역주민은 시장을 직접 선출하지 않고 기초의회인 시의원만을 직접 선출하며, 지방자치단체의 장은 시의원 중 임명하고, 시의원 일부가 내각을 구성하는 형태
- 강시장-의회제(기관분리형): 시장과 의원을 지역주민들이 각각 선출하고 이들로 하여금 지방자치단체와 의회를 구성하여 담당하게 하는 형태
- 시장관리관형(절충형): 지역주민은 시장을 직접 선출하지 않고 기초의회인 시의원만을 직접 선출하며, 의회의 책임 아래 전문행정인인 행정책임자를 임명하여, 행정을 처리하게 하는 형태
- 시장직선·의회 미구성(행정시장 직선제): 지역주민은 행정시장을 직접 선출하나, 기초의회는 구성하지 않는 형태

하위영역은 선행연구를 통하여 조사한 기관구성 결정요인 중에서 비교적 유사한 개념들을 묶어 민주성, 대응성, 효율성, 지역 부합성, 자치성 등 5가지로 통합 정리하였으며, 연구의 수월성을 도모하기 위하여 아래와 같이 개념 정의하였다.

- 민주성: 행정이 국민 의사를 존중해 국민의 요구를 수렴하고, 이를 정책에 반영시키는 것
- 대응성: 주민의 다양한 요구에 대응하여 양질의 행정서비스를 신속하게 공급할 수 있도록 하는 것
- 효율성: 최소 비용으로 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것
- 지역 부합성: 지역의 전통, 정치·사회적 문화와 적합하게 조화를 이루는 것
- 자치성: 지방 또는 주민들이 그들의 공공사무를 스스로 처리하는 것

AHP 분석방법은 쌍대비교를 통하여 상대적 중요도와 우선순위를 확인한다. 설문에 대한 응답의 방법은 두 개의 비교 대상 중 더 중요한 것을 정한 후 그것에 대한 중요도를 체크하는 것으로 본 연구에서는 <표 III-1> 과 같이 상대적 중요도에 대한 평가척도를 제시하였다.

<표 III-1> 상대적 중요도 평가척도

척도		1	3	5	7	9
요인 간 상대적 중요도	용어	동등	조금 중요	상당히 중요	매우 중요	절대 중요
	설명	동등한 수준 (equal)	조금 중요 (moderate strong)	상당히 (strong)	대단히 중요 (very strong)	절대적으로 중요 (absolute)

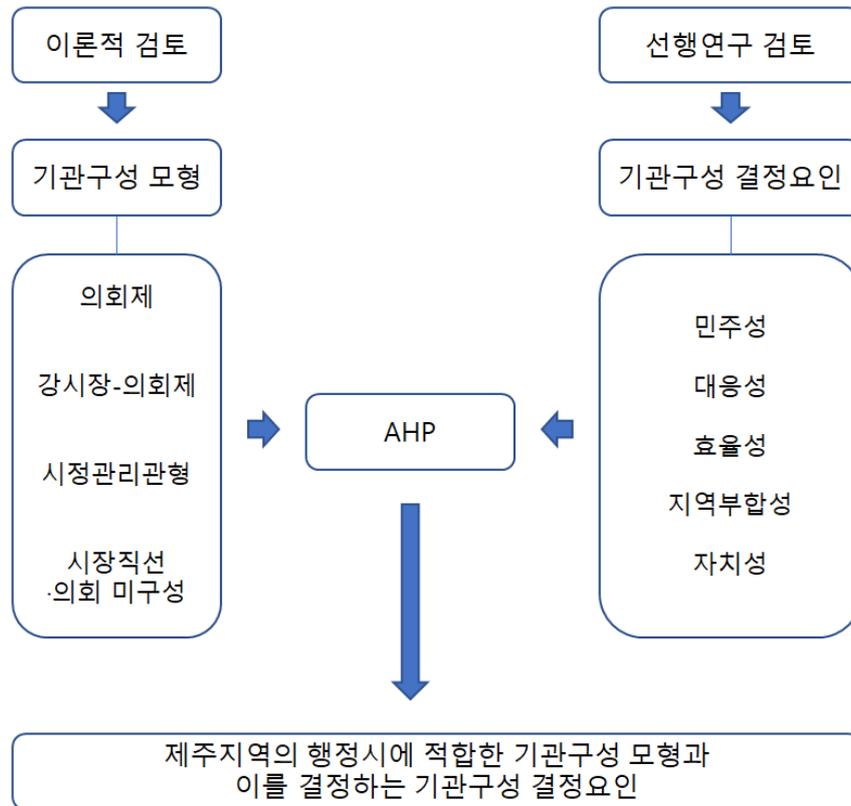
예를 들어 ‘의회제’가 ‘강시장-의회제’보다 중요하다고 생각하며, ‘매우 중요’와 ‘중요’의 사이 정도의 중요성을 갖는다고 생각한다면 좌측 6번에 체크를 하는 방법으로 응답을 하도록 하였으며, 그 예시는 <표 III-2> 와 같다.

<표 III-2> 평가척도 예시

평가 항목	← 중요					중요 →					평가 항목							
	절대중요	매우중요	중요	조금중요	동등	조금중요	중요	매우중요	절대중요									
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2		3	4	5	6	7	8	9
의회제				✓														강시장-의회형

### 3) 연구모형 설계

각 영역별 상위영역과 하위영역을 정리하면 다음 <그림 III-1> 와 같다.



<그림 III-1> 연구모형

## IV. 분석결과

### 1. 기관구성모형 우선순위 분석결과

상위영역의 문항은 제주지역 행정시에 적합한 기관모형에 대하여 상대적 중요도를 묻는 항목으로 쌍대비교 분석결과는 <표 IV-1>과 같으며, 방사형 그래프를 이용하여 <그림 IV-1>과 같이 나타내었다.

<표 IV-1 > 기관모형 중요도 분석결과

구분	중요도	순위
의회제 (영국식, 기관통합형)	0.180	4
강시장-의회제 (기관분리형)	0.401	1
시정관리관형 (절충형)	0.226	2
시장직선·의회 미구성 (행정시장 직선제)	0.192	3
일관성 지수(C.I) = 0.00		



<그림 IV-1> 기관모형 중요도 분석결과

제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형에 대한 중요도는 강시장-의회제(0.401)이 가장 높은 것으로 나타났으며, 시정관리관형(0.226), 시장직선·의회 미구성(0.192), 의회제(0.180) 순으로 분석되었다.

제주지역 행정시에 적합한 기관구성모형에 대하여 분석결과, 우리나라에서 제주를 제외한 지역에서 현재 시행 중인 강시장-의회제를 우선순위로 꼽았으며, 기관통합형의 영국식 의회제는 가장 낮은 순위를 보이고 있다.

강시장-의회제의 중요도는 3위인 시장직선·의회 미구성과 4위인 의회제보다 2배 이상 중요하다고 나타났는데, 이는 현재 우리나라 지방자치단체에 적용되고 있는 기관대립형 모형이 제주지역에도 적합하다고 보고 있는 것이며, 나아가 지역 주민들에 의해 선출된 자치단체장에 의한 지역운영을 더 선호하기 때문인 것으로 보인다.

## 2. 기관구성 결정요인 우선순위 분석결과

하위영역의 첫 번째 문항은 ‘의회제 모형의 기관구성 결정요인에 대한 상대적 중요도’를 묻는 항목으로 쌍대비교 분석결과는 <표 IV-2>와 같으며, 방사형 그래프를 이용하여 <그림 IV-2>와 같이 나타내었다.

<표 IV-2> 의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

구분	중요도	순위
민주성	0.260	2
대응성	0.185	3
효율성	0.131	5
지역부합성	0.155	4
자치성	0.270	1
일관성 지수(C.I) = 0.01		



<그림 IV-2> 의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

의회제의 기관구성 결정요인에 대한 중요도는 자치성(0.270)이 가장 높은 것으로 나타났으며, 민주성(0.260), 대응성(0.185), 지역부합성(0.155), 효율성(0.131) 순으로 분석되었다. 이를 통해 볼 때, 의회제 구성에 있어 중요한 결정요인은 자치성과 민주성을 우선순위로 꼽았으며, 의회제에 있어서 효율성은 상대적으로 중요하지 않은 요인으로 평가받았다.

하위영역의 첫 번째 문항은 ‘강시장-의회제 모형의 기관구성 결정요인에 대한 상대적 중요도’를 묻는 항목으로 쌍대비교 분석결과는 <표 IV-3>와 같으며, 방사형 그래프를 이용하여 <그림 IV-3>와 같이 나타내었다.

<표 IV-3> 강시장-의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

구분	중요도	순위
민주성	0.208	2
대응성	0.194	3
효율성	0.167	5
지역부합성	0.176	4
자치성	0.255	1
일관성 지수(C.I) = 0.01		



<그림 IV-3> 강시장-의회제 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

강시장-의회제의 기관구성 결정요인에 대한 중요도는 자치성(0.255)이 가장 높은 것으로 나타났으며, 민주성(0.208), 대응성(0.194), 지역부합성(0.176), 효율성(0.167) 순으로 분석되었다. 이를 통해 볼 때, 강시장-의회제 구성에 있어 가장 중요한 결정요인으로 자치성을 꼽았으며, 지역부합성과 효율성은 강시장-의회제에서 상대적으로 중요하지 않은 요인으로 평가받았다.

하위영역의 세 번째 문항은 ‘시정관리관형 모형의 기관구성 결정요인에 대한 상대적 중요도’를 묻는 항목으로서, 쌍대비교 분석결과는 <표 IV-4>와 같으며, 방사형 그래프를 이용하여 <그림 IV-4>와 같이 나타냈다.

<표 IV-4> 시정관리관형 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

구분	중요도	순위
민주성	0.244	2
대응성	0.189	3
효율성	0.170	4
지역부합성	0.149	5
자치성	0.249	1
일관성 지수(C.I) = 0.02		



<그림 IV-4 > 시정관리관형 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

시정관리관형의 기관구성 결정요인에 대한 중요도는 자치성(0.249)이 가장 높은 것으로 나타났으며, 민주성(0.244), 대응성(0.189), 효율성(0.170), 지역부합성(0.149) 순으로 분석되었다. 이를 통해 볼 때, 시정관리관형 구성에 있어 중요한 결정요인으로 자치성과 민주성을 우선순위로 꼽았으며, 시정관리관형에서 지역부합성은 상대적으로 중요하지 않은 요인으로 평가받았다.

하위영역의 네 번째 문항은 시장직선·의회 미구성 모형의 기관구성 결정요인에 대한 상대적 중요도를 묻는 항목으로 쌍대비교 분석결과와는 <표 IV-5>와 같으며, 방사형 그래프를 이용하여 <그림 IV-5>와 같이 나타내었다.

<표 IV-5> 시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

구분	중요도	순위
민주성	0.146	5
대응성	0.222	2
효율성	0.199	3
지역부합성	0.193	4
자치성	0.241	1
일관성 지수(C.I) = 0.00		



<그림 IV-5> 시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인 중요도 분석결과

시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인에 대한 중요도는 자치성(0.241)이 가장 높은 것으로 나타났으며, 대응성(0.222), 효율성(0.199), 지역부합성(0.193), 민주성(0.146) 순으로 분석되었다. 이를 통해 볼 때, 자치성을 시장직선·의회 미구성 모형에서 가장 중요한 우선순위로 꼽았으며, 민주성은 상대적으로 중요하지 않은 요인으로 평가받았다. 다만, 본 문항 이외의 다른 문항에서 민주성이 상위 우선순위에 있었지만, 시장직선·의회 미구성 모형에 대해서는 민주성이 낮은 중요도를 받은 것은 유의 깊게 살펴봐야 할 것이다.

### 3. 종합 분석결과

지금까지 살펴 본 제주지역 행정시 기관구성모형과 기관구성 결정요인을 종합하면 다음의 <표 IV-6>와 같다.

<표 IV-6> 종합 중요도

구 분	상위영역		하위영역	
	기관구성모형	중요도 (우선순위)	기관구성 결정요인	중요도 (우선순위)
제주시 행정기관 모형	의회제	0.180 (4)	민주성	0.260 (2)
			대응성	0.185 (3)
			효율성	0.131 (5)
			지역 부합성	0.155 (4)
			자치성	0.270 (1)
	강시장-의회 제	0.401 (1)	민주성	0.208 (2)
			대응성	0.194 (3)
			효율성	0.167 (5)
			지역 부합성	0.176 (4)
			자치성	0.255 (1)
	시정관리관형	0.226 (2)	민주성	0.244 (2)
			대응성	0.189 (3)
			효율성	0.170 (4)
			지역 부합성	0.149 (5)
			자치성	0.249 (1)
	시장직선·의회 미구성	0.192 (3)	민주성	0.146 (5)
			대응성	0.222 (2)
			효율성	0.199

			(3)
		지역 부합성	0.193 (4)
		자치성	0.241 (1)

제주지역 행정시 기관구성 모형에 가장 적합한 것으로 현재 우리나라 지방자치단체에서 채택하고 있는 강시장-의회제가 상당히 높은 중요도를 보이며 선정되었다. 기관통합형의 대표적인 모형인 의회제는 가장 낮은 중요도를 보여 이를 선호하지 않는 것으로 판단된다. 절충형에 해당되는 시정관리관형이 2번째 중요도를 보인 것은 우리가 앞으로 기관모형을 구성할 때 시정관리관 모형도 충분히 고려해 봐야 할 요소임을 확인할 수 있게 하였다. 이는 최근 기업에서 전문경영인을 고용하여 오너와 경영인을 분리하는 것과 같은 추세가 지방행정에서도 반영된 것으로 판단된다. 하위요소였던 기관구성 결정요인의 분석결과를 종합하면 아래 <표 IV-7>와 같다.

<표 IV-7> 기관구성 결정요인 종합 중요도 및 우선순위

구분	중요도	순위
민주성	0.213	2
대응성	0.196	3
효율성	0.167	5
지역부합성	0.169	4
자치성	0.253	1



<그림 IV-6> 기관구성 결정요인 분석결과

제주지역 행정시에 적합한 기관구성 결정요인들의 우선순위에서 모든 문항에서 자치성이 1위를 차지하였다. 이는 지방자치단체의 기관을 구성함에 있어 그 지방의 사회적 특성·문화·환경 등을 고려한 기관구성 모형이 개발되고 정착되어야 하며, 지방자치단체는 중앙에 종속되어 움직이기 보다는 스스로 다스릴 수 있는 행정을 실현할 수 있는 모형이 구축되어야 함을 의미한다.

민주성은 행정학의 주요 이념이고, 기관구성에 있어서도 중요한 결정요인이다. 따라서 설문 문항에서 민주성이 항상 높은 우선순위를 보인 것은 당연한 결과이다. 시장직선·의회 미구성 모형에서는 가장 낮은 중요도를 보였다. 이는 풀뿌리 민주주의의 기반인 의회가 구성되지 않는 것은 민주성 확보에 상당한 어려움이 있다고 전문가들은 보고있는 것이다. 따라서 민주성을 확보하기 위해서는 기관구성 모형을 선정함에 있어 전문가들은 지방의회 구성은 필수적이다.

## V. 결론

### 1. 연구결과 요약과 정책적 제언

제주도는 성공적인 국제자유도시를 추진하기 위하여 2005년 주민투표를 거쳐 2006년 도 단위의 광역 단일행정체제인 제주특별자치도로 출범하였다. 제주도가 제주특별자치도가 된지도 어언 14년이 지나고 있지만 개편된 행정체제에 대한 논란은 진행 중에 있다. 이는 기초자치단체 폐지에 따른 민주성 훼손과 주민참여의 한계를 노출시키고 있기 때문이다.

행정안전부에서는 30여년만에 「지방자치법」을 전면 개정을 입법 예고하였다. 입법 예고된 법률 안은 지방자치를 보완하기 위한 여러 내용을 포함하고 있지만, 그 중 기관구성 다양성을 실현하기 위한 조항이 눈에 띈다. 그 동안 획일적인 기관구성의 모습을 보여왔던 우리나라의 지방정부가 각 지방의 특성에 맞게 변화할 수 있는 근거를 마련한 점에서 우리나라의 지방자치가 한발짝 더 나아갈 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 의의가 있다.

제주특별자치도는 이미 「제주특별자치도법」에 기관구성을 달리할 수 있는 근거를 가지고 있다. 자치의 선도 지역으로 제주특별자치도가 지역에 맞는 기관구성을 운영하는 것은 다른 지역에도 큰 영향을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 제주지역에 알맞은 행정시 기관구성 모형을 찾아보고, 기관모형을 선택함에 있어 어떠한 기관구성 결정요인이 더 중요하게 작용되는지를 확인하였다. 이를 위해 전문가 집단(교수, 연구원) 지방자치단체 관련자(지방의회, 공무원) 언론인, 시민단체를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 성실하게 응답한 25부에 대하여 AHP 분석을 실시하였다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라에서 모든 지방자치단체에서 실시하고 있는 강시장-의회제가 압도적으로 높은 중요도를 보여주었다. 의회제와 같은 기관통합형은 낮은 중요도를 보였는데, 제주지역 행정시 기관모형

은 기관통합형보다는 기관분리형이 더 적합한 것으로 분석되었다. 다만, 절충형에 해당되는 시정관리관형이 우선순위에서 2위를 기록한 점을 통해 볼 때, 행정에 있어서도 전문경영인제도와 같은 경영의 방식이 도입되는 것도 검토해 볼 여지가 있을 것으로 해석된다. 그 외에도 제주도에서 행정개편의 대안으로 제시된 시장직선·의회 미구성의 방식은 다소 낮은 중요도를 보여 정책적 오류가 있었음을 확인할 수 있다.

둘째, 기관구성 결정요인은 자치성이 가장 중요한 것으로 나타났고, 그 다음으로 민주성이 중요한 것으로 나타났다. 행정의 이념에 있어서 민주성이 가장 중요한 요소로 꼽히고 있음에도 불구하고 자치성이 가장 중요한 기관구성 결정요인이 되었다는 점은 지방정부의 기관을 구성에는 그 지역 주민들이 직접 참여하고 결정하는 요소가 중요하며, 중앙정부로부터의 독립적인 자주성을 갖는 것이 무엇보다 중요한 요소임을 확인할 수 있었다. 시장직선·의회 미구성에 대하여 민주성이 가장 낮은 중요도를 보인 점은 의회라는 것이 민주주의의 근본이 된다는 것을 확인하게 되었다. 이는 의회가 구성되지 않은 상황에서는 민주성이 확보하기가 쉽지 않기 때문이다. 이는 헌법에 지방자치를 규정함에 있어 지방의회 구성에 대해서는 조항을 두고 있지만, 자치단체장 선출에 대해서는 「지방자치법」에 위임하고 있는 점도 이를 반영한 결과로 보인다.

## 2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 25명의 전문가를 대상으로 설문조사를 한 결과를 바탕으로 진행되었다. 전문가의 의견만을 고려하여 제주지역 행정시 기관구성 모형을 연구하였기 때문에 일반 도민들의 의견은 반영치 않았다. 지방자치란 주민 스스로 참여하고 다스리는 것을 의미하므로 일반 도민들의 의견도 반영해야 할 것이다. 다만, 일반 도민들을 대상으로 연구를 진행한다면 설문응답 과정에서 기관구성모형에 대한 이해도 등의 문제점들이 발생할 수 있지만, 더 많은 설문조사의 실시로 지방자치 구현을 위한 연구결과의 타당성을 더 확보할 수 있을 것이다.

본 연구는 기존 선행연구에서 제시되었던 모형들을 대상으로 진행하였으며 기관구성 결정요인도 설문 의 한계로 인하여 함축하여 진행을 하였다. 선행연구를 통해 알아본 바와 같이, 전 세계에 수많은 기관구성 모형이 존재하고 있으며 또한, 각각의 상황 등에 따라 다양하게 운영되고 있다. 본 연구를 통해 살펴본 기관구성 결정요인의 우선순위와 각국의 다양한 기관구성 사례를 종합 고찰하고 지역주민들의 의견이 반영된 종합적이고 합리적이면서 미래지향적인 제주지역의 기관구성 모형을 탐색하는 것이 과제이다.

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 강영훈 (2004). 「지방행정 계층구조의 적정성 제주도 행정계층 및 구역개편을 중심으로」. 정부학연구. 10(2): 185-212
- 고충석 (2002). 「제주지역 계층구조 논의 체제 진단」. 제주지역 경쟁력 강화를 위한 Workshop. 제주
- \_\_\_\_\_ (2009). 「시·군 폐지의 회고와 전망」. 제주도의회 행정구조연구회 토론회. 제주
- 경기도의회 (2016). 「지방자치단체 기관형태에 대한 연구」. 경기도의회 연구용역 보고서
- 구기찬 (2011). 「한국 지방자치단체의 기관구성형태 다양화에 관한 연구」. 국내 박사학위논문. 경원대학교 일반대학원
- 김병준 (2000). 「한국지방자치론」. 서울: 범문사
- \_\_\_\_\_ (2017). 「지방자치론」. 서울: 범문사
- 김용기 (2001). 「미국의 지방자치」. 서울: 대영문화사
- 김태영 (2018). 「자치분권 추진과 지방의회의 위상과 역할에 관한 탐색적 연구 기관구성 형태에 관한 논의」. 한국지방행정학보. 15(3): 201-221
- 배준구 (2004). 「프랑스의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정
- 송의근·김성언 (2007). 「정보화 투자사업의 평가기준 설정 및 우선순위 결정에 관한 연구」. 정보시스템연구, 16(3): 91-108
- 신환철 (2015). 「지방정부 기관구성형태의 전환에 대한 논의」. 한국자치행정학보, 29(4): 23-48
- 안영훈 (2006). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 양덕순 (2004). 「지방정부의 행정혁신 우선순위 선정」. 정책분석평가학회보, 14(1): 55-78

- \_\_\_\_\_ (2008). 「제주특별자치도 읍,면,동의 준자치단체화 전력 모색」. 법과 정책, 14(1): 99-122
- 윤원수·양덕순 (2014). 「지방행정체제 개편에 따른 효과분석 연구」. GRI연구논총, 16(3): 275-304
- 윤원수·양덕순 (2019). 「제주형 기관모형 구성에 관한 연구」. 한국지방행정학보, 16(1): 123-143
- 이관행 (2007). 「우리나라 지방의회제도에 관한 연구」. 국내박사학위논문. 강원대학교
- \_\_\_\_\_ (2010). 「다양한 지방자치단체의 기관구성 방안에 관한 연구」. 강원법학, 30: 237-269
- 이종수·윤영진·곽채기 (2019). 「새 행정학 2.0」. 서울:대영문화사
- 이진복·소순창·송병창 (2019). 「지방의회와 집행기관의 관계에 관한 실증적 분석」. 한국지방자치학회보, 31(1): 75-99
- 이행준 (2016). 「지방정부의 기관구성 다양화 방안에 관한 연구」. 지역정책연구, 27(2): 119-140
- 정세욱 (2000). 「지방자치학」. 서울:법문사
- 조성호·김홍식·문영훈 (2017). 「연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안」. 정책연구. 1-176
- 조창현 (2005). 「지방자치론」. 서울:박영사
- 제주도 (2003). 「제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구」. 제주도 연구보고서.
- 제주연구원 (2017). 「제주특별자치도 행정체제 개편 연구」. 연구보고서
- 채원호 (2016). 「기관 구성 다양화: 외국사례」. 지방자치. 24-27
- 최봉기 (2006). 「지방자치론」. 서울:법문사
- 최영출 (2009). 「제주특별자치도 시군통합의 성과평가」. 지방행정연구, 23(2): 3-29
- 최준규·장석준·백현식 (2014). 「지방의회와 집행기관의 협력체계 구축 방안」. 경기연구원 연구보고서
- 최진혁 (2016). 「우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안 -시론적 접근-」.

한국지방자치학회보, 28(2): 87-111

황아란 (1997). 「외국 지방자치제도와 기관구성」. 한국지방행정연구원 연구보고서

황아란 (1998). 「지방자치단체의 기관구성 모형」. 한국지방행정연구원 연구보고서

현성욱·황경수·소진광 (2010). 「제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구」. 지방행정연구. 24(4): 85-108

## 2. 해외 문헌

Andrew L. Romanet Jr. (2007). Governance in Mayor-Council Cities - Montgomery County. UNC - Chapel Hill School of Government.

Carr and Feiock (2004). City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape: Reshaping the Local Government Landscape. Routledge

Jay Goodman (1980). Inhibition of N-2-Fluorenylacetamide-Induced Mammary Tumorigenesis in Rats by Dietary Polybrominated Biphenyls. Journal of the National Cancer Institute, 64(1): 63 - 67,

Leland, S. & Thurmaier, K. (2000). Metropolitan Consolidation Success: Returning to the Roots of Local Government Reform. Public Administration Quarterly Summer.

Thurmaier (2000). City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape: Reshaping the Local Government Landscape. Routledge.

## Abstract

### A Study on the Type of Local Government Organization in Jeju - With Application of AHP -

Myung-Sang Kim

Department of Public Administration

The Graduate School of Jeju National University

In 2006, Jeju Special Self-Governing Province was reorganized into a single-regional administrative system of provinces in order to promote a successful free international city, and abolished the four basic self-governing organizations (Jeju-si, Seogwipo-si, Bukjeju-gun, and Namjeju-gun) in the Jeju and changing them to a system of Jeju and Seogwipo. In response, the evaluation of the reorganization into a wide-ranging single-administrative system of the province is staggering, such as the opinion that the Jeju was promoted based on the single-administrative system and the negative opinion that the grassroots democracy was damaged. On the other hand, Article 8 of the 「Special Act for the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the Creation of an International Free City」 is a special case of the composition of local councils and executive agencies, and Jeju Special Self-Governing Province provides the basis for diversification of the organization, and in November 2018 the Ministry of Public Administration and Security In the full revision of the Local Autonomy Act, which was announced in the legislation, the autonomy of the local government's decision on the organization of the institution is provided.

The purpose of this study is to find a suitable a type of local government organization of Jeju and to derive the determinants for selecting this type. To this end, surveys were conducted on expert groups (professors, researchers), local government officials (local councils, public officials), journalists, and NGO. AHP (Analytic Hierarchy Process) analysis was performed using a statistical program.

As a result of analysis, a type of local government organization of Jeju

was as follows: strong mayor-council type, council manager type, mayoral election-unconstructed council type and council type. The determinants of organizational structure were as follows: autonomy, democracy, responsiveness, regional conformity, and efficiency.

This study examined what kind of local government organization is suitable for the administration of Jeju and what are the determinants of organizational structure. The results of this study will be an important basic data in the development of policies for the local government organization of new administrative cities in Jeju. However, since this study was only for experts, there is a limit to the establishment of an organizational model that reflects the opinions of ordinary citizens. In the future, we will conduct research on exploring an local government organization that reflects local residents' opinions through a survey of residents.

**Key Word: Jeju Special Self-Governing Province, Type of Local Government Organization, Determinants of Government Organization, AHP**

【부록】

[설문지]

ID: \_\_\_\_\_

## 제주특별자치도 행정시 기관구성 모형 설정에 관한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

저는 “제주지역 행정시 기관구성 모형에 관한 연구”를 주제로 석사학위 논문을 준비하고 있는 김명상(제주대학교 행정학과 석사과정)입니다.

본 설문조사는 전문가를 대상으로 제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형 설정에 대한 요인을 도출하고 이를 토대로 최적의 제주특별자치도 행정시의 기관구성 모형을 도출하기 위한 것입니다.

여러분들의 참여는 본 연구의 결정적인 자료가 됨을 이해하여 주시고, 다소 번거롭더라도 적극적으로 답변하여 주신다면 본 연구는 물론 향후 제주특별자치도 기관구성에 도움이 될 수 있으리라 기대됩니다.

그리고 선생님께서 응답하신 설문내용 및 개인 신상은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 통계처리에만 사용될 것이며, 조사목적 이외에는 절대 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2020년 6월

연구자: 김명상 (제주대학교 행정학과 석사과정)

연락처: 010-2398-5547 (이메일: heiskms@jejunu.ac.kr)

지도교수: 양덕순 (제주대학교 행정학과 교수)

## 1. 응답자 인적사항

성 명		소 속	
담당직무		관련경력	_____년

## 2. 설문 응답 방법

○ 본 조사에서는 상대적 중요도에 대한 의견을 물어보고 있습니다. 1:1비교(쌍대비교)를 통해 2가지의 비교 대상 중 상대적으로 더 중요하다고 판단되는 대상에 높은 점수를 선택해 주시면 됩니다.

○ 상대적 중요도에 대한 평가척도는 다음과 같습니다.

척도		1	3	5	7	9
요인 간 상대적 중요도	용어	동등	조금 중요	상당히 중요	매우 중요	절대 중요
	설명	동등한 수준 (equal)	조금 중요 (moderate strong)	상당히 (strong)	대단히 중요 (very strong)	절대적으로 중요 (absolute)

\* 위 표에 생략된 2, 4, 6, 8은 근접해 있는 두 개의 척도들 사이의 중간 정도의 중요도를 나타냅니다.

○ 설문 응답 예시

자동차를 구매할 때 '연비'와 '가격' 2가지 요소만을 고려한다고 가정할 경우, '연비에 대한 중요성'과 '가격에 대한 중요성'을 비교하여 상대적으로 그 가치가 더 크다고 생각되는 척도를 선택하는 것입니다.

상대적으로 연비가 가격에 비해 '매우 중요'한 요인이라고 생각하시는 경우, 연비 쪽 척도 '7'란에 √표를 하는 것입니다.

평가 항목	← 중요									중요 →									평가 항목
	절 대 중 요		매 우 중 요		중 요		조 금 중 요		동 등		조 금 중 요		중 요		매 우 중 요		절 대 중 요		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
연비				√														가격	

\* 2, 4, 6, 8은 근접해 있는 두 개의 척도들 사이의 중간 정도의 중요도를 나타냅니다.

### 3. 설문대상 관련 설명

○ 본 조사는 제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형과 기관구성 결정요인에 대한 상대적인 중요도를 선택하는 것입니다.

○ 1단계 ‘기관구성 모형’을 아래와 같이 정의합니다.

	기관모형	개념
1	의회제 (영국식, 기관통합형)	지역주민은 시장을 직접 선출하지 않고 기초의회인 시의원만을 직접 선출하며, 지방자치단체의 장은 시의원 중 임명하고, 시의원 일부가 내각을 구성하는 형태
2	강시장-의회제 (기관분리형)	시장과 의원을 지역주민들이 각각 선출하고 이들로 하여금 지방자치단체와 의회를 구성하여 담당하게 하는 형태
3	시정관리관형 (절충형)	지역주민은 시장을 직접 선출하지 않고 기초의회인 시의원만을 직접 선출하며, 의회의 책임 아래 전문행정인인 행정책임자를 임명하여, 행정을 처리하게 하는 형태
4	시장직선·의회 미구성 (행정시장 직선제)	지역주민은 행정시장을 직접 선출하나, 기초의회는 구성하지 않는 형태

○ 2단계 ‘기관구성 결정요인’을 아래와 같이 정의합니다.

	기관구성 결정요인	개념
1	민주성	행정이 국민 의사를 존중해 국민의 요구를 수렴하고, 이를 정책에 반영시키는 것
2	대응성	주민의 다양한 요구에 대응하여 양질의 행정서비스를 신속하게 공급할 수 있도록 하는 것
3	효율성	최소 비용으로 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것
4	지역 부합성	지역의 전통, 정치·사회적 문화와 적합하게 조화를 이루는 것
5	자치성	지방 또는 주민들이 그들의 공공사무를 스스로 처리하는 것

#### 4. 설문

(1) 다음은 제주지역 행정시에 적합한 기관구성 모형 간의 비교입니다. 다음 항목 중 어느 쪽이 얼마나 더 중요한지 판단하시어 √표를 하시면 됩니다.

평가 항목	← 중요									중요 →									평가 항목
	절대 중요	매우 중요	중요	조금 중요	중요	매우 중요	절대 중요	중요	조금 중요	중요	매우 중요	절대 중요	중요	조금 중요	중요	매우 중요	절대 중요		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
의회제																			강시장-의회제
의회제																			시장직선 의회 미구성
의회제																			시장직선 의회 미구성
강시장-의회제																			시장직선 의회 미구성
강시장-의회제																			시장직선 의회 미구성
시장직선 의회 미구성																			시장직선 의회 미구성

○ 다음은 1단계 모형이 가지고 있는 기관구성 결정요인에 대한 상대적 중요도 조사입니다. 예를 들어 '의회제(영국식, 기관통합형)의 기관구성 결정요인 상대적 중요도 비교'는 의회제에서의 '민주성'과 '대응성'에 대한 중요도를 비교하게 됩니다. 두 항목을 비교할 때 의회제에 대해 상대적으로 그 중요도가 크다고 판단되는 요인을 선택해 주시면 됩니다.

상대적으로 '민주성'이 '대응성'에 비해 '매우 중요'한 요인이라고 판단하시는 경우, 민주성 쪽 척도 '7'란에 √표를 하시면 됩니다.



(4) 시정관리관형(절충형)의 기관구성 결정요인 상대적 중요도 비교

평가 항목	← 중요									동 등	중요 →									평가 항목
	절	대	매	중	조	중	중	요	요		조	중	중	요	매	우	중	요	절	
	대	중	우	중	요	요	요	요	요		요	요	요	요	요	요	요	요	요	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
민주성																		대응성		
민주성																		효율성		
민주성																		지역 부합성		
민주성																		자치성		
대응성																		효율성		
대응성																		지역 부합성		
대응성																		자치성		
효율성																		지역 부합성		
효율성																		자치성		
지역 부합성																		자치성		

(5) 시장직선·의회 미구성의 기관구성 결정요인 상대적 중요도 비교

평가 항목	← 중요									동 등	중요 →									평가 항목
	절	대	매	중	조	중	중	요	요		조	중	중	요	매	우	중	요	절	
	대	중	우	중	요	요	요	요	요		요	요	요	요	요	요	요	요	요	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
민주성																		대응성		
민주성																		효율성		
민주성																		지역 부합성		
민주성																		자치성		
대응성																		효율성		
대응성																		지역 부합성		
대응성																		자치성		
효율성																		지역 부합성		
효율성																		자치성		
지역 부합성																		자치성		

- 응답해주셔서 감사합니다 -