

# 機關長 直選制에 따른 副機關長의 地位 및 權限에 關한 考察

The Status and Administrative Power of  
Vice-Chief under Elected Local Authorities

林 敬 鎬

(慶尙北道 副知事)

## <目 次>

- I. 問題의 提起
- II. 地方自治團體長과 副機關長의 地位와 權  
限 實態
- III. 副機關長의 地位와 權限의 定立
- IV. 結論

### I. 問題의 提起

地方自治를 통하여 成就하고자 하는 最終的 目標은 住民의 福利增進에 있고 이를 위한 手段的 價値로는 行政의 民主性과 能率性으로 大別된다.

民主性を 重視할 경우 地方自治는 地域住民 스스로의 參與와 決定에 의하여 그 權限과 機能을 遂行함을 原則으로 하는 自治的 分權 (Autonomous decentralization)의 性格을 띠게 되고 / 能率性を 強調하는 경우에는 地方 政府가 中央政府의 하급기관과 位置에서 中央政府의 權限과 機能을 受任·處理하는 行政的 分權 (Administration decentralization)의 形

態를 많이 內包하게 된다.

지금까지 韓國에서의 地方自治制度는 能率性의 價値를 民主性보다 더 優位에 두어 왔다고 볼 수 있다. 西歐式 民主主義理念에 근거한 住民自治의 方法으로는 國家發展을 위한 國力の 結集이 어려우므로 中央政府의 強力한 指導力과 行政力에 의하여 政策을 樹立하고 地方에서는 이의 충실한 執行을 通하여 國家發展에 이바지 하여야 한다는 理念下에 地方 單位에서의 參與와 政治的 論爭은 尙급적 억제하여 왔다.

특히 이러한 論理는 大韓民國 樹立후 一部 실시된 바 있는 地方議會의 運營과 地方自治 團體長의 直選制가 집행기관과 議會와의 對立으로 行政의 마비, 人事管理의 獵官制 傾向, 再當選을 위한 人氣政策으로 行政의 계속성과 安定性を 維持하지 못한<sup>1)</sup> 經驗에서 長期間 正當化 되어 왔었다.

能率的으로 重視한 官治的 地方行政組織은

1) 경상북도 道史편찬위원회, 「慶尙北道史」 中 卷(경상북도, 1983), p. 585

비록 地方單位에서의 주민참여란 民主性, 政治性은 未洽하였으나 中央政府의 計劃과 指示를 迅速·充實하게 執行하고 不足한 國家資源을 效率의으로 動員·管理하여 國家體制의 維持 및 국가경제의 基盤을 確固히 구축할 수 있었다.

이러한 經濟的 成果를 바탕으로 1980年代 後半에 이르러 相對的으로 落後된 地方單位의 政治性을 補強하여 民主主義의 根幹으로서의 地方自治를 實現하여야 한다는 當위적 必要性을 切感한 政府는 과거 地方自治 施行上 教訓을 되새겨 우리 現實에 적합한 地方自治制 實施를 摸索하여왔다. 이에따라 地方議會의 구성과 地方自治團體長의 直選을 포함한 完全한 地方自治制實施를 위하여 1990년부터 廣域地方自治團體의 議會構成을 始發로 하는 단계적 시행을 檢討하고 있다.

그러나 地方自治團體의 長만이 그 自治團體의 意思를 決定·表示할 수 있고<sup>2)</sup> 自治團體에서 施行하는 國家事務는 그 長에게 委任하여 行하도록하여<sup>3)</sup> 固有事務·委任事務를 막론하고 모든 業務의 執行權限이 地方自治團體長에게 集中된 現行 地方行政組織體制下에서 地方自治團體長을 直選할 경우 行政의 지나친 政治化로 無秩序와 非能率은 물론 더 나아가 住民福祉와 역행하는 行政이 수행되어 地方自治의 逆機能이 露呈될 것이 豫見되는 것이다.

따라서 本 研究에서는 地方行政의 政治化 傾向을 排除하기 위하여 地方單位에서의 政治와 行政을 分權시켜 地方自治團體長에게는 政治的 權限을, 副機關長을 포함한 補助機關에

게는 行政的 權限을 行使하도록 權限을 配分하고 특히 副機關長은 行政的 權限의 執行者로서의 地位와 權限을 明確히 하여 地方單位에서의 政治로부터 行政을 保護하는 役割을 擔當토록 하는 方案을 摸索하여 行政의 民主性과 能率性을 調和시키도록 하는데 그 目的이 있다.

本 研究의 대상은 廣域地方自治團體인 道로 하였으며, 具體的 實態·現況分析은 慶尙北道의 資料를 주로 使用하였다.

아울러 現行 및 舊地方自治法令과 現地方行政組織體系를 本 研究의 制度的·環境的 여건으로 하고 이러한 여건하에서 實施 可能한 모델을 提示하는 한편 나아가 法令改正 등을 통한 바람직한 方案을 提示하고자 한다.

## II. 地方自治團體長과 副機關長의 地位와 權限 實態

여기에서는 地方自治團體長과 副機關長의 地位와 權限配分 實態의 觀點에서 우리나라 制度의 歷史的 事實과 外國의 制度를 살펴 보고자 한다.

### 1. 韓國 地方自治制의 副機關長의 實態

#### 가. 機關構成 形態 및 制度

우리나라의 地方自治制度는 1949년에 地方自治法이 制定된 이래 오늘에 이르기까지 基本制度로는 地方自治團體의 政策決定機能을 擔當하는 地方議會와 政策執行機能을 擔當하는 地方自治團體長을 各各 分立시키는 機關對立型이라고 말할 수 있다. 그러나 그 간에 地方議會의 구성이 중단되기도 하고 地方自治團體長의 選任도 任命制에 의한 경우가 많아 엄

2) 金道昶, 「一般行政 法論(下)」(서울: 法文社, 1976), p. 27.

3) 地方自治法 第93條

〈表-1〉 우리나라 地方自治團體의 機關 構成形態의 變遷過程

區 分	地方自治團體種類	地 方 議 會	地 方 自 治 團 體 長	副 機 關 長
地方自治法 制 定 (1949. 4. 7)	서울특별시, 道·市·邑· 面	住民直選에 의 한 議會構成	서울특별시장, 道知事 → 大統領 任命 市·邑·面長 → 地方議會에서 間選	副市長(서울특별시) → 大統領 任命 副知事(道) 없음
第2次 改 正 (1956. 2. 3)	上 同	上 同	서울특별시장, 道知事 → 大統領 任命 市·邑·面長 → 住民直選	上 同
第4次 改 正 (1958. 12. 26)	上 同	上 同	서울특별시장, 道知事 → 大統領 任命 市·邑·面長 → 道知事 任命	上 同
第5次 改 正 (1960. 11. 1)	上 同	上 同	全部 住民 직선	上 同
地方自治에 關 한 臨時措置法 (1961. 9. 1) 第6次	서울특별시, 직할시·道· 市·郡	議會未構成(上 級機關에 의한 權限代行)	全部 大統領 任命	副市長(서울특별시, 직할시), 副知事(道) → 大統領 任命
改 正 (1988. 5. 1)	서울특별시, 직할 시·道·市·郡· 自治區(직할시)	住民直選에 의 한 議會構成	全部 住民 直選(經過措 置에 의하여 大統領 任 命)	上 同

격한 의미에서 機關對立型으로 運營된 기간은 극히 짧았다<sup>4)</sup> (〈表-1〉 참조).

나. 地方自治團體長과 副機關長의 地位와 權限

地方自治法制定 以後 現在까지 韓國의 地方自治制는 地方自治團體長에게만 그 自治團體의 意思를 決定·表示할 수 있는 理事機關(執

行機關) 으로서의 地位를 부여하고<sup>5)</sup> 國家의 委任事務도 地方自治團體長에게만 包括적으로 委任하는 方式을 澤하였다.

따라서 副機關長은 地方自治團體長의 補助機關으로서의 地位에 不過하고 스스로 自治團體의 意思를 決定·表示한 權限이 없었다.

4) 金亨培, 「地方自治論」(서울: 啓明社, 1988), p244.

5) 金道昶, 前掲書 p. 137

즉, 固有事務에 있어서는 舊 “地方自治法”<sup>6)</sup> 第106條 및 “地方自治에 관한 臨時措置法” 第5條의 2의 規定에 의하여 條例로서 副機關長을 포함한 補助機關에 權限委任을 할 수 있도록 되어있으나 事實上 委任한 事例가 한번도 없었다.

機關委任事務에 있어서는 “政府組織法” 第5條 第1項에서 副機關長을 포함한 補助機關에 權限의 再委任이 可能하도록 規定하고 있으나 同法의 施行令에 해당하는 “行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程” 第4條에서는 再委任 對象機關에서 副機關長등 補助機關을 除外시켜 結果적으로 各 個別法令에 特別한 規定이 없는 限 副機關長등 補助機關에 再委任할 수 없도록 하였으며 現行制度下에서도 副機關長등 補助機關에 再委任 可能도록 規定하고 있는 個別法令은 없다.

따라서 地方自治團體의 固有事務, 機關委任事務는 地方自治團體長이 統轄하여 執行하며, 다만 事務의 능률과 신속을 위하여 必要한 경우 副機關長 以下 補助機關에게 委任專決의 方法에 의하여 處理토록 하고 있다. 그러나 委任專決은 事務處理의 內部委任에 不過하며 委任되었다하더라도 地方自治團體長의 一方的 意思에 의하여 委任事務의 回收 또는 直接遂行이 可能하며 重要한 事項은 委任者에게 報告하도록 하고 있으므로 副機關長 以下 補助機關이 단독으로 事務를 處理하는 범위는 극히 좁은 實情이다<sup>7)</sup>

以上에서 考察한 副機關長등 補助機關의 地位, 權限配分 方式등은 現行 地方自治法에 있어서도 마찬가지로이다<sup>8)</sup>

現行 地方自治法上 道 副機關長의 地位와 權限은 다음 <表-2>와 같다.

<表-2> 道 副機關長의 地位와 權限

區 分	內 容
設 置 根 據	地方自治法 (第101條)
定 數	地方自治法上 特別規定은 없으나 “地方自治에 두는 國家公務員에 관한 規程” 과 地方自治機關의 組織과 定員에 관한 通則”에 의하여 現在 1名
選 任	內務部長官의 提請으로 國務總理를 거쳐 大統領 任命 (地方自治法 第101條 第3項)
任 期	規定없음
職 務	· 地方自治團體長을 補佐하여 事務總括 (地方自治法 第101條 第4項) · 所屬職員을 指揮·監督 (地方自治法 第101條 第4項)
權 限	· “委任專決規程”에 의한 內部委任으로 地方自治團體長의 權限 補助執行
職 級	理事官

6) 여기서 舊 地方自治法이란 地方自治法 制定부터 第5次改正 地方自治法까지를 말한다(1949.4.7~1988.4.30)

7) 다만, 地方財政法에 의하면 地方自治團體의 財政 및 會計事務에 대하여는 徵收官, 經理官, 物品管理官, 支出員 및 出納員에게 權限委任

할 수 있도록 하였다. 따라서 財務會計規則에서 副機關長등 보조기관을 上記 官職으로 規定하면 그 범위내에서 自己官職名으로 직접 수행할 수 있다.

8) 現行 地方自治法 第92條 乃至 第95條, 第101條

## 2. 外國 地方自治法制的 副機關長 實態

政治적으로 選出된 素人性을 가진 地方自治團體의 長이 都市化·産業化로 複雜·多樣·專門化된 現代行政에 積極적으로 對處하기는 不可能하며 地方自治團體長의 交替에 따른 獵官人事, 財政不條理 등 地方行政의 지나친 政治性向化 우려는 各國의 共通된 問題이다.

따라서 首長制를 채택하고 있는 大部分의 國家에서는 現代行政의 山積한 課題를 專門的·技術적으로 對處하고 政治로부터 行政을 保護하기 위하여 專門知識과 行政經驗이 있는 職業公務員을 市政支配人, 首席行政官, 事務總長등의 職位名稱으로 副機關長을 任命하고 그 權限을 強化하는 方向으로 運營하고 있다.

또한 國家와 地方間의 事務連繫, 行政의 效率性과 一貫性의 確保, 地方公務員의 質的向上, 國家施策과 大規模 事業의 원활한 執行등을 위하여 國家公務員을 地方自治團體의 副機關長등 補助機關으로 配置하는 方法을 채택하는 경우도 있다.

가. 美國의 市支配人(city manager), 首席行政官制度

市會議에서 行政家로서 經驗을 갖춘 者중 市支配人을 選出하여 市政業務의 總體的인 調整者로서의 地位를 부여함으로써 都市의 赤字財政을 도모하고자 하고 있다.

따라서 市支配인은 市行政의 最終權限과 責任을 保有하고, 市長은 對外的으로 市를 代表하며 儀禮的인 指導者의 地位를 가지는 한편 行政業務에는 不干涉을 原則으로 하고 있다.

이와함께 都市化의 進전에 따른 地方行政專門化에 對備한 관리시스템을 構築하고 獵官人事, 黨利黨略의 財政運營을 緩和·解消하기 위하여 市支配人 制度를 더욱 發展시킨 首席行政官制度가 로스엔젤스, 필라델피아, 뉴욕, 보스턴 등 大都市로 擴散되기에 이르렀다. 首席行政官은 行政管理專門家나 行政學者등 教育, 能力, 經驗을 고려하여 市長이 任命하며, 市長이 對外的, 對住民 關係등 政治的 業務를 맡는데 비해 首席行政官은 Ⅰ) 모든 法律및 命令의 執行에 대한 감시 Ⅱ) 行政全般에 걸친 指揮·統率 Ⅲ) 公務員의 任命등 人事制度運營, 監督 Ⅳ) 預算의 편성, 管理, 執行 Ⅴ) 議會에서 要請한 報告書의 作成·提出등의 任務를 맡고 있다.

그러나 住民이 選出하지 않는 首席行政官에게 지나친 行政權限을 부여함으로써 對 住民 行政責任問題가 제기되고 首席行政官이 市政의 第2人者로 등장함에 따라 市長및 人事, 豫算 擔當者와의 갈등이 야기되는 問題點이 나타나고 있다.

### 나. 西獨의 事務總長制

西獨에서는 美國의 市支配人의 影響을 받아 行政에 대한 專門知識과 高度의 職業論理를 가진 專門管理者를 事務總長으로 採用하여 行政의 능률성을 向上하고 不當한 政治的 壓力과 不正을 除去하도록 하였다.

議會에서 選出되는 事務總長은 市の 執行機關의 長으로 地方行政의 總體的 調整및 執行機能을 遂行하는 行政責任者이고, 市長은 外部에 대하여 地方自治團體를 代表하고 議會議長의 職權을 擔當하는 儀禮的인 存在 또는 政治的 首長으로서의 地位만 가진다.

다. 日本의 補助機關 任命制

日本의 地方自治團體의 機關對立型을 原則으로 하여 住民에 의하여 選出되는 長을 議會와 對立시키는 한편 地方自治團體長 外에 多數의 行政委員會를 設置하여 執行機關 多元主義를 채택하고 있다.

地方自治團體長은 一般的으로 專門의 行政管理 能力이 不足하고, 모든 職務權限을 執行

하는 것도 不可能하기 때문에 知識과 經驗을 가진 行政專門家로 하여금 行政을 代行하도록 하고 있다.

즉 地方自治團體長이 議會의 同意를 얻어 都, 道, 府, 縣의 副知事를 任命하여 長으로부터 委任받은 權限을 處理하게 하고 있다.

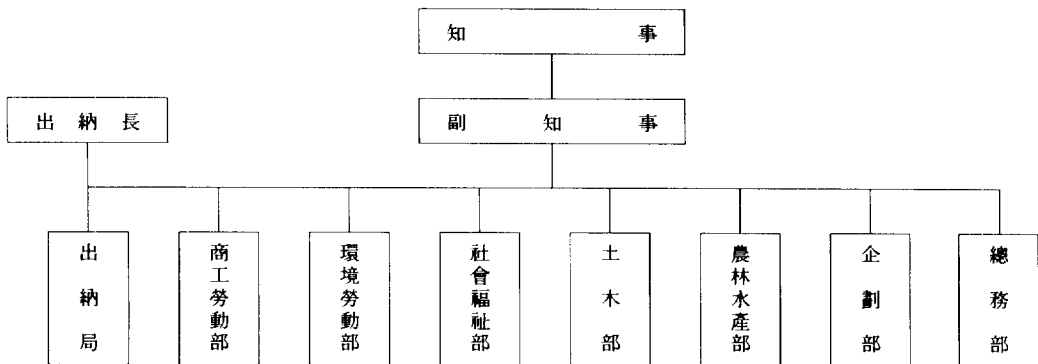
日本의 島根縣 行政 기구를 參考로 살펴보면 다음 <表-3>과 같다.

<表-3> 島根縣 行政 機構 圖

○ 機 構 數

部 및 局	(室) 課	係
局 部	(室) 課	
1 7	12 55	241

○ 知 事 部 局



라. 이태리·프랑스의 國家公務員 地方配置

이태리에서는 레종에 政府監督官, 道에 道知事를 國家公務員인 內務省官吏로 任命하여 國家事務의 執行및 地方自治團體와 中央政府間의 連結·調整業務를 담당하도록 하고 있다.

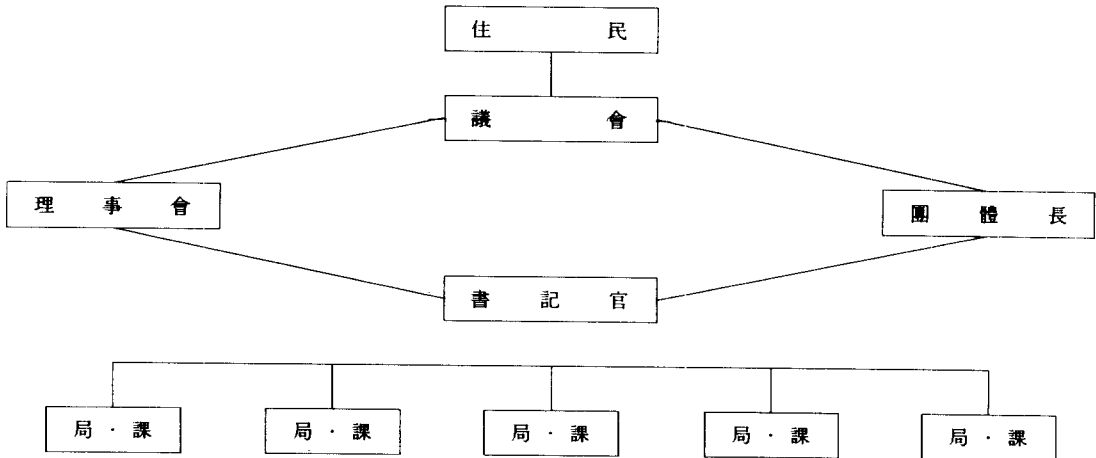
또한 道 및 基礎地方自治團體인 품문에 中央政府에서 國家書記官(segretario)을 任命하여 地方自治團體의 各 部署를 總괄지휘하고 業務執行을 監督하도록 하고 있다. 그와 함께 行政의 公正性, 安定性을 위하여 國家書記官은 議會牽制機能을 거쳐 議會議決이 違法인 경우 執行을 拒否할 수 있고, 議會와의 對立

으로 豫算議決이 不可能한 경우 豫算承認 등 긴급조치권을 發動할 수 도 있다.

執行하고 訴訟과 契約의 當事者 등 團體代表로서의 機能을 하고 있다.

한편 團體長은 議會의 主宰 및 議決內容을

〔圖-1〕 淸문의 行政機構



프랑스에는 中央政府에서 레종國家委員을 任命하여 地方의 經濟·社會·文化發展과 國土整備事業, 公共投資事業을 執行하고 中央政府의 代表者로서 國家사무를 수행하여 地方政府인 레종을 指揮·監督한다.

레종의 下位政府인 道에도 道國家委員을 任命하여 같은 任務를 수행하고 있다. 한편 레종과 道の 副機關長으로서의 副國家委員인 事務總長을 政府에서 任命하여 레종과 道の 國家委員을 補佐하고 있다.

### Ⅲ. 副機關長의 地位와 權限의 定立

#### 1. 現行 地方自治法上的 豫想되는 문제점

地方自治團體의 모든 權限이 地方自治團體의 長에게 集中되어 있고 副機關長등 補助機

關의 權限委任이 미미한 現行 地方自治制下에서 地方自治團體長이 住民直選으로 選出되고 地方議會가 구성될 경우 우려되는 문제점은 行政의 專門性, 安定性, 公正性의 沮害로 要約될 수 있다.

#### 가. 地方行政의 專門化 沮害

地方自治의 基盤이 튼튼하지 못한 現實에서 地方自治團體長을 住民直選에 의하여 選出할 경우 탁월한 行政能力을 가진 사람이 반드시 選出된다는 보장은 없다. 선거는 高度의 政治性을 지니고 있으므로 정당추천인, 財力家, 有力人士, 有名人士등 政治的 手腕은 능숙하지만 行政力量이 不足한 사람이 長으로 選出될 可能性이 크다.

現代行政은 高度의 專門性, 技術性, 情報管理能力을 要請하고 있는 바, 住民直選에 의

한 地方自治團體長의 選出은 이에 副應하지 못할 우려가 尙存하고 있다.

나. 地方行政의 지나친 政治性向

地方自治團體의 長은 住民에 의하여 그 地位가 주어지므로 언제나 차기선거를 위한 有權者의 人氣管理에 신경을 쓰지 않을 수 없다. 따라서 再當選을 위한 人氣政策, 公約濫發로 行政의 公正性, 公益性이 희생될 수도 있으며, 人事原則을 無視한 情實人事, 선거결과에 따른 獵官人事로 職業公務員制度가 侵害될 우려도 있다.

다. 地方自治團體長과 地方議會의 摩擦

地方議會의 多數黨과 政黨基盤이 다른 地方自治團體長이 選출되었을 때에는 兩者의 갈등

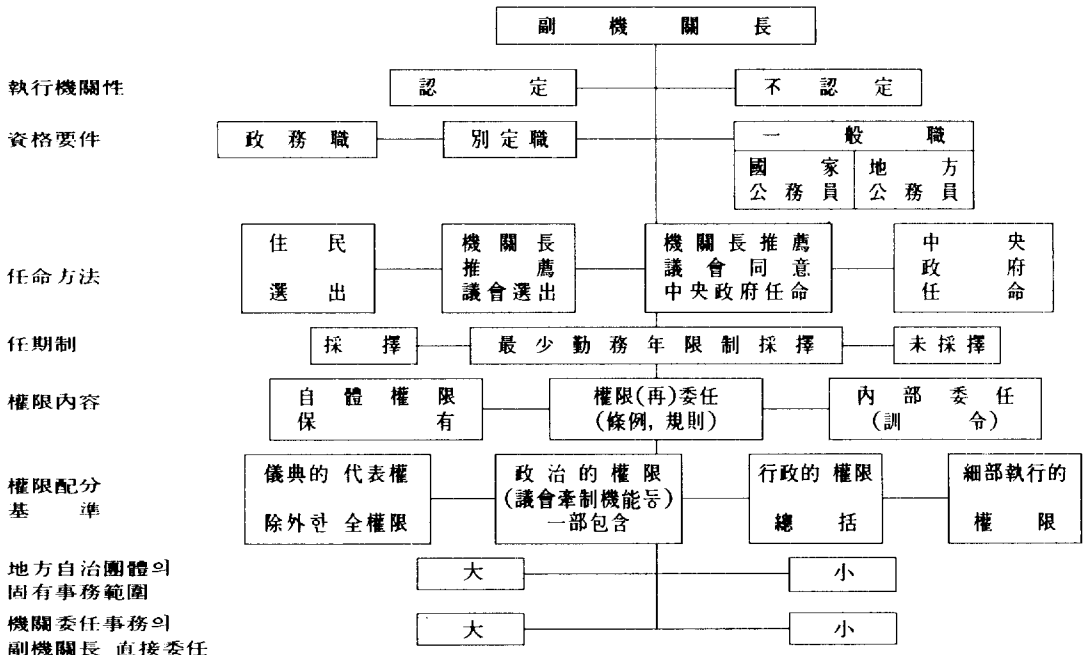
과 마찰이 있을 수 있으며, 地方行政 遂行이 혼란과 마비를 招來할 우려가 있다.

실제 慶尙北道에 있어 1956年 地方自治團體長의 直選以後 3年동안 執行機關과 議會의 대립으로 市·郡·面長에 대한 解任案의 地方議會 附議件數가 1,168件에 이르렀을 뿐만 아니라 故意的 議會의 不召集, 豫算不成立 등 行政마비상태가 빈발하였다.<sup>9)</sup>

라. 行政의 一貫性, 統一性 低下

정당정치가 地方으로 擴散되고, 地方의 지나친 地域主義등으로 國家施策의 全國的·統一的 遂行이 어려워지고, 中央政府와 地方自治團體間의 不和가 發生하면 國家委任事務 및 大規模事業의 地方單位에서의 施行이 蹉跌을 빚을 우려가 있다.

(圖-2) 綜合 모델



9) 경상북도 도사편찬위원회, 「慶尙北道史」中卷 (경상북도, 1983), p. 585



## 2. 副機關長의 地位와 權限에 관한 모델

副機關長의 地位와 權限配分에 있어 고려되는 要因으로는 副機關長의 執行機關으로서의 지위여부, 任命權者 및 任命方法, 政務職, 別定職 또는 一般職 與否, 中央政府의 機關委任事務에 대한 指揮, 監督權 行使意志, 配分對象 권한의 性格(內容), 權限配分의 方法등을 들 수 있다.

一般的으로 副機關長이 執行機關의 性格을 가지고, 住民 또는 議會의 同意下에 任命 될 때, 機關委任 보다 固有事務가 많을수록 副機

關長에게 많은 權限을 配分할 수 있으며 地位가 強化되어 질 수 있다. 地方自治團體長과 副機關長의 權限配分에 있어 고려되는 要因에 따라 可能한 모델로 綜合化하면 [圖-2] 와 같다.

[圖-2]에서 보는 바와 같이 現行制度는 모두 오른쪽에 해당되어 副機關長의 地位 및 權限은 極히 劣惡한 狀態에 있다.

綜合모델에서는 可能한 모든 경우를 提示함에 불과하므로 여기에서는 條例, 規則, 法令 등의 改正을 통한 實際 適用 可能한 모델을 特히 道를 中心으로 提示하고자 한다.

### 가. 모델 1

執行機關性	→	不認定
資格要件	→	一般職(국가공무원)
任命方法	→	中央政府任命
任期制	→	未採擇
權限內容	→	固有事務-條例로 包括的 委任 機關委任事務-規則으로 個別的 委任
地方自治團體의 固有事務範圍	→	小

#### (1) 措置事項

· 위(모델 1)에서 固有事務는 “○○道 行政權限配分에 관한 條例(가칭)”를 制定하

여 包括적으로 委任하되 權限配分은 다음과 같이 하도록 한다.

地方自治團體長	· 議會에 관한 권한 · 豫算案 編成權	· 對外的 代表權 · 中長期 計劃 樹立
副機關長	上記 權限을 除外한 執行的 權限	

· 機關委任事務는 “○○道機關委任事務 再配分에 관한 規則(가칭)”을 制定하여 具

體的·個別的으로 委任하되 權限配分은 다음과 같이 하도록 한다.

地方自治團體長	補助機關·下級行政機關에 재위임하지 아니한 모든 기관위임사무
副機關長	委任副署(中央)가 副機關長에게 再委任을 承認한 權限

(2) 長·短點

(長點)

- 條例·規則의 制定만으로 施行 可能
- 權限의 配分이 條例·規則으로 法規化되어 있어 地方自治團體長이 임의적으로 權限을 再配分할 수 없어 副機關長의 權限과 지위의 安定性 確保

(短點)

○ 委任事務가 條例·規則으로 分散되어 혼란 야기

○ 機關委任事務가 法治의 人物인 直選 地方自治團體의 長에게 集中되어 이에 대한 中央政府의 효율적인 統制의 곤란우려

○ 地方自治團體長은 機關委任事務를 主로 處理하고 副機關長은 固有權限을 主로 處理하여 行政의 責任性에 모순 발생

나. 모델 2

執行機關性	→	不認定
資格要件	→	一般職(국가 공무원)
任命方法	→	中央政府 任命
任期制	→	最少任期制
權限內容	→	固有事務-條例로 包括的 委任 機關委任事務-規則으로 個別的 委任
地方自治團體의 固有事務의 範圍	→	大

(1) 措置事項

- 任期別 採擇을 위해서는 “도와 直轄市에 두는 行政機構에 관한 規程” 改正
- 固有事務 범위의 확대를 위해서 各個別 法令을 改正하여 機關委任事務를 地方自治團體 固有事務로 변경하고 遂行對象 기관을 副機關長등 補助機關에도 可能하도록 함.
- 固有事務, 機關委任事務에 있어 權限配分方法은 (모델 1)과 同一하게 함.

다. 모델 3

執行機關性	→	不認定
資格要件	→	別定職
任命方法	→	機關長  추천, 議會選出
任期制	→	採擇
權限內容	→	固有事務-條例로 包括的 委任 機關委任事務-規則으로 個別的 委任
地方自治團體의 固有事務範圍	→	大

(2) 長·短點

(長點)

- 副機關長에게 직접 機關委任할 수 있어, 權限의 委任, 再委任으로 인한 혼란 방지
- 副機關長의 最少任期制로 行政의 繼續性, 安定性 確保

(短點)

○ 中央政府, 議會, 地方自治團體長間의 意見 對立時 副機關長의 地位 不安定

(1) 措置事項

○ 資格要件, 任命方法, 任期制 採擇을 위해서는 “道와 直轄市에 두는 行政機構에 관한 規程” 改正

○ 固有事務 범위 확대 方法 및 固有事務, 機關委任事務의 權限分配 方法은 (모델 2)와 同一하게 함.

(2) 長·短點

(長點)

○ 관료주위의 물들지 않는 참신한 專門家 登용 可能

○ 議會選出로 副機關長의 行政責任性 確保

(短點)

○ 機關長과 議會 對立時 副機關長 補任 困難

라. 모델 4

執行機關性	→	認定
資格要件	→	政務職
任命方法	→	住民選出
權限內容	→	固有事務-條例로 包括的 委任 機關委任事務-規則으로 個別的 委任
地方自治團體의 固有事務範圍	→	大

(1) 措置事項

○ 執行機關性의 認定 및 住民選出을 위해서는 地方自治法을 改正하여 副機關長이 전속으로 處理할 수 있는 權限을 規定하여야 함.

○ 其他事項(모델 3) 과 同一하게 함

(2) 長·短點

(長點)

○ 副機關長의 執行機關性 認定 및 住民選出로 地方行政의 지나친 政治化 防止

(短點)

○ 副機關長의 地位가 地方自治團體長의 地位와 같아 地方自治團體長의 權限이 形式化할 우려

3. 새로운 副機關長의 地位와 權限의 形態

가. 고려할 要素

地方自治團體長의 直選 및 地方議會 구성을 內容으로 하는 地方自治制 實施에 있어 豫想되는 問題點을 除去하고 바람직한 副機關長의 地位와 權限을 定立하기 위하여 고려하여야 할 要素로는 i) 地方行政의 專門性, 效率性 確保 ii) 地方行政의 政治的 介入 排除 iii) 地方議會와의 마찰 解消 iv) 國家行政과 地方行政의 調和를 들 수 있다.

(1) 地方行政의 專門性, 效率性 確保

直選 地方自治團體長이 素人行政을 예방하고 지방행정 專門性, 能率性 確保를 위해서는 地方行政에 대한 專門知識과 經驗을 具備한 專門行政家를 副機關에 任命하여 行政執

행을 總括토록 하는 것이 바람직하다.

이때 副機關長은 또는 一般職公務員으로 상당한 경력을 쌓은 사람을 任命하도록 하고, 行政의 執行에 있어 必要한 事項은 副機關長이 直接 處理할 수 있도록 權限을 配分함이 필요하다.

(2) 地方行政의 政治介入 排除

政治的 外風으로부터 영향을 最少化하고, 黨利黨略的 行政執行을 防止하여 行政의 安定性, 계속성을 維持하기 위해서는 地方自治團體長은 住民과 對 議會 등 政治的 機能과 儀禮的 代表機關의 地位와 權限을 가지고 副機關長이 日常 行政執行의 權限을 가지도록 地位를 強化시킬 것이 要請된다.

(3) 地方議會와의 마찰 解消

地方自治團體長에게 集中된 行政權限을 副機關長등 補助機關에게 分散·多元化하여 行政의 독선을 防止하고 地方自治團體長과 地方議會의 극단적인 마찰을 해소하여야 한다.

이를 위해서는 中央政府에서 地方政府의 監督·調整者로서 副機關長을 任命하여 地域內에 갈등이 表出될 때 仲裁者로서의 役割을 遂行할 수 있도록 하는 方案이 강구되어야 한다.

(4) 國家行政과 地方行政의 調和

國家施策의 地方的 具現, 國家委任事務의 원활한 推進 및 지나친 地域性 解消를 위해서는 中央政府의 효율적인 指導·監督權 行事方案의 강구와 함께 중앙·지방간의 적절한 人事交流도 필요한 것이다.

나. 새로운 副機關長의 地位와 權限

앞에서 提示한 副機關長의 地位와 權限에 관한 모델중 (모델 2)가 우리 現實情에 적합하다고 하겠다.

즉 副機關長은 i) 地方自治團體長의 補助機關으로서 사무를 統轄하며 소속직원을 지도·감독하는 地位를 가지며 ii) 一般職 國家公務

<表-4> 모델 2를 시행하기 위한 法令整備案

區 分	改 善 內 容	整 備 對 象 法 令
任期制	最少任期制 採擇	“道와 直轄市에두는 行政機構에 관한 規程” - 改定
地方自治團體長과 의 權限 分配	(固有事務)- 地方自治團體長은 代表權·政治的 權限을 保有하고 副機關長이 行政의 執行의 權限 處理	“○○ 道行政權限配分에 관한 條例(가칭)” - 制定
	(機關委任事務)- 副機關長에게도 直接 再委任 可能토록 措置	“行政權限의 委任및委託에關한規程” - 改定 “○○ 道機關委任事務再分配에關한 規則” - 制定
固有事務範圍의 擴大	機關委任事務 중 可能的 地方自治團體의 固有事務로 變更하고 副機關長에 直接遂行할 수 있는 範圍 擴大	各 個別 中央法令 改正

員으로서 中央政府가 任命토록 하고 iii) 最少任期制를 채택하여 行政의 安定性, 계속성은 높임과 동시에 安定된 身分과 地位를 保障하며 iv) 法令의 規定을 통해 副機關長에게 直接 機關委任토록 하고 v) 副機關이 日常行政 執行權을 갖는 것이 가장 적합하다 하겠다.

그 理由로는 i) 副機關長에게 執行機關性을 認定할 경우 집행기관이 二元化되어 行政責任所在에 혼란이 있을 수 있고 ii) 副機關長을 一般職으로 하는 것이 行政의 專門性, 계속성을 살릴 수 있으며 iii) 副機關長에게 直接 機關委任 할 수 있도록 하며 地方自治團體長의 權限集中을 緩和하며 iv) 地方自治團體長은 主要計劃 樹立, 對 議會權限, 代表權限 및 個別的으로 機關委任된 事務만 가지고, 副機關長은 그 外 固有事務에 관한 權限, 再委任된 機關委任事務를 갖도록 함이 行政의 專門性과 安定性 確保를 위해 바람직하다.

이상(모델 2)를 施行하기 위한 主要 整備 對象 法令을 要約하면 <表-4>와 같다.

#### IV. 結 論

日帝의 植民地 統治를 위한 近代의 地方行政組織에서 시작되는 우리나라의 地方行政組織은 그간 地方自治法의 數次에 걸친 改正에도 불구하고 機關對立型에 의한 獨任制執行機關을 고수하여 왔다.

특히 廣域地方自治團體인 道의 경우에는 1961년 第3次 지방선거를 除外하고는 機關長

을 任命制로 하였으며 보조기관에 대하여는 극히 적은 一部 權限을 除外하고는 實質의 行政權限이 부여되지 않았다.

그러나 1988年 地方自治法이 全面 改正施行된 후 機關長의 직선제가 社會 各分野의 民主化 要求와 함께 輿論의 支持를 받기에 이르렀다.

그러나 現行과 같이 機關長에 權限이 集中된 상태에서 直選制로 선출된 長이 政治性을 띤 非 行政專門家일 경우 獵官制로 인한 職業公務員制의 破壞, 再當選을 위한 人氣政策 등으로 行政마비 현상이 오게 될 것임은 과거 經驗에서 充分히 豫想할 수 있다.

勿論 어느정도 期間이 지나면 機關長도 行政能力을 갖춘 人物로 된다 하더라도 副機關長 以下 全 보조기관이 實際上權限이 없다면 1인에 의한 行政獨善의 우려를 完全히 排除할 수 없는 것이다.

따라서 本 研究에서는 地方行政은 정치영향으로부터 保護하고 現代行政의 變化에 對應한 專門行政을 遂行하고 國家行政과 地方行政의 調和를 위하여 機關長 아래 전문직업관료로서의 副機關長을 中央政府에서 任命하도록 하고 副機關長에게 條例上으로 機關長의 權限을 委任配分하는 한편 機關委任事務 역시 副機關長에게 再委任하거나 個別法令에서 직접 機關委任하여 地方自治團體長의 지나친 權限集中을 解消하고 副機關長의 地位를 강화함이 必要하다.