

住民統制的 側面에서 본 市政府執行機關의 構成形態에 關한 考察

金 安 濟

<目 次>

- 一. 序 言
- 二. 構成形態의 類型
- 三. 運營實態의 比較分析
 1. 狀況과 與件
 2. 權力構造
 3. 業務處理
- 四. 摸索되는 方向
- 五. 結 語

一. 序 言

都市政府의 執行機關이 다른 地方自治團體의 執行機關보다 構成形態의 面에 있어서 多樣性을 띠고 있는 것은 都市의 特殊性에 緣由하는 當然한 結果이다. 都市는 相互間에 社會的 與件과 行政的 機能에 있어서 均一하지 아니하고, 變化에 있어서도 道나 郡과는 달리 極히 迅速하다.

그러므로 都市間의 政府形態가 相異함은 勿論이고 그 形態의 固定性도 매우 薄弱한 것이다. 市政府形態의 變化는 都市化程度의 產物이라는⁽¹⁾ Benjamin Baker의 命題를 引用치 않더라도 市政府形態와 都市化의 函數性은 쉽게 理解되는 바이다.

그러나 우리나라는 制度的 變遷에 따른 市政府執行機關의 選任方法의 變改는 몇 번 있었으나, 이것은 基礎的 自治團體로서의 市를 모두 一律視하여 마련된 制度였기에 都市間의 相異한 特殊性이 全히 配慮되지 않았던 것이다. 또한 制度變改自體가 對象의 必要的 要求에서 緣由되어진게 아니고 多分 政治的 狀況에 依하여 結果되어졌던 만큼 運營上

에 나타난 病理的 現象은 한두가지가 아니었다.

地方自治의 實施를 未久에 두고 制度的 整備를 서두르고 있는 오늘에 있어 가장 複雜한 機能을 內包하고 있는 都市政府의 執行機關을 如何한 方法에 依하여 構成하는 것이 가장 바람직한 것인가를 外國制度의 比較와 過去 經驗한 運營實態의 分析을 通하여 考察하여 보고자 함이 本稿의 趣旨이다.

二. 構成形態의 類型

都市政府執行機關의 構成形態는 여러가지 方法에 依하여 分類할 수 있지만 여기서는 權限配分의 側面에서 「機關對立型」과 「機關統合型」 및 「機能分立型」의 셋으로 類型化하고자 한다.

機關對立型은 權力分立主義(Separation of Powers)에 立脚한 構成形態로서 이것은 다시 執行機關의 直選制型과 任命制型으로 區分된다. 前者는 權限의 分離와 住民直選이라는 두 개의 原理를 基本 바탕으로 한 것으로서⁽²⁾ New York, Chicago, Los Angeles 등을 爲始한 美國의 大都市와 濠洲의 Sydney, 日本의 東京, 大阪 등의 都市에서 使用되고 있다.

(1) Benjamin Baker, *Urban Government*, Princeton, New Jersey, 1957, p.121.

(2) William A. Robson, "The Great City of Today," in William A. Robson, ed., *Great Cities of the World*, New York, 1954, p.45.

이 制度의 가장 代表的인 것은 亦是 美國의 市長市會制(Mayor-Council System)로서 全都市의 53% 程度(1961年 現在)가 이 制度에 依하여 運營되고 있다. 美國의 市長市會制는 英國의 傳統을 본 받아 議會中心制의 弱市長制(Weak-Mayor System)를 採擇하였으나⁽³⁾ 漸次 能率의 行政處理의 必要性에 따라 大都市에서는 強市長制(Strong-Mayor System)로 變貌하여 왔던 것이다. 弱市長制下에서는 市長·議會議員과 함께 執行部의 各局長, 委員, 徵收官까지 모두 市民에 依하여 直接選出되어 市長의 權限이란 極히 薄弱하였으나 強市長制下의 市長은 各局長과 要員을 包含한 모든 官吏를 任職할 수 있는 權限을 가지고 法律의 範圍內에서 強力한 行政權을 行使하고 있다. 한편 權力分立의 原則에 따라 機關對立의 形態는 取하지 執行部의 長을 中央政府나 上部監督官廳이 任命하는 後者の 制度는 Paris를 爲始하여 Calcutta, Buenos Aires, Rio de Janeiro 等地에서 實施되고 있는 것이다. Buenos Aires와 Rio de Janeiro 市長은 大統領이 任命하고 Calcutta 市長은 州知事가 任命하고 있다. 그리고 Paris市는 內務部長官(The Minister of the Interior)이 任命하는 세노道知事(Prefect of Seine)와 警視總監(Prefect of Police)에 依하여 統治되고 있는 것이다. 이 밖에도 比律賓이나 和蘭等이 이 制度를 採擇하고 있는데, 比律賓의 境遇는 34個의 特別市中 17個市의 市長은 直接 大統領이 任命하고, 和蘭은 國家로부터 任命된 市長이 市議會議長을 兼하는 한편 議會가 選定한 4年任期의 長老議員 2~6名으로 構成되는 執行委員會의 委員長이 되어 市政을 擔當하고 있는 것이다.

機關對立의 形態를 取하는 또 하나의 特異한 制度는 執行委員會制(Elected Committee as Executive)이다. 市民의 直選에 依하여 選拔된 數名의 人員으로 構成된 委員會에서 市の 執行權을 行使하게 되는 이 制度는 一方 權力分立에 依하여 機關間의 牽制와 均衡을 期하고 他方 執行力의 分散에 依하여

獨斷을 防止코져 마련된 것으로서 Toronto市와 Zürich市가 그 代表的 例이다. Toronto의 統制委員會(Board of Control)는 大選區區制에 依하여 每年選出되는 市長 1人과 4名의 委員으로 構成되는데 豫算을 編成하고, 歲入·歲出을 掌理하며, 市の 契約을 監査하고 規則을 制定하며, 局課長의 任職을 市議會에 建議하는 等の 權限以外에, 市行政에 對한 全般的인 責任을 負擔하고 있다. 이 委員會는 大部分의 重要事項을 全委員의 3分之2 以上の 贊成에 依하여 決定執行하고 있다. 한편 Zürich의 委員會(Stadtrat)는 4年任期인 9名의 委員으로 構成되는데 亦是 直選으로 選出되는 市長以外의 委員은 各局의 局長으로 活動하게 되어 있다.

다음에 機關統合型은 中央政府의 內閣責任制와 같은 形態로서 英國의 地方制度和 美國의 委員會制에서 그 代表的인 例를 찾아볼 수 있다. 英國의 地方議會(Council)는 議決機關인 同時에 執行機關으로서 市長(Mayor or Lord Mayor)은 1年의 任期를 띠고 議員이나 議員被選舉權者中에서 議會에 依해 選拔되어 議會議長과 治安判事를 兼하며 行政의 執行權은 없고 다만 市를 代表하는 象徵의 地位만을 갖는데 不週하다. 實際 市の 行政의 機能은 各委員會(Committee)에서 行하고 議會議員은 各其 最少 3個 委員會에서 活動하고 있는 것이다.

그리고 市會支配人制와 더불어 分散된 權力의 反作用으로서 나타난⁽⁴⁾ 美國의 委員會制(Commission Plan)는 英國의 議會一元主義와 美國의 能率主義를 調和한 制度라고⁽⁵⁾ 하겠다. 能率이란 集中된 執行力의 副產物이라는⁽⁶⁾ 信條를 基底로 한 이 委員會制는 1878年 Galveston市에서의 實施를 그 嚆矢로 하여 1907年 Des Moines市를 거쳐 今국은 全美國都市의 8%餘의 主로 小都市가 本制度를 使用하고 있다. 이 委員會制度下의 市長은 大部分이 民選(76.5%)이고 一部가 議會의 間選(22.7%)에 依하여 選出되며⁽⁷⁾ 議會議長을 兼하고, 各委員會의 委員은 議會議員인 同時에 執行部의 局長이 되고 있다.

(3) 磯村英一 編, 都市問題辭典, 東京, 昭和 40, p.471.

(4) Benjamin Baker, *op. cit.*, p.127.

(5) 磯村英一, 前掲書, p.471.

(6) R.M. Story, "The American Municipal Executive," *Urbana*, Vol. No.3, 1918, p.35.

(7) *The Municipal Year Book*, 1962, p.100.

이 외에도 權力統合主義(Unification of Powers)의 原則에 따라 議會가 執行機能을 行使하는 機關統合의 形態를 取하고 있는 나라로는 西獨, 丁抹, 印度, 新西蘭, 濠洲, Sudan, Silon 等の 諸國이 있다.

끝으로 機能分立型은 大部分의 權限을 議會가 保持하고 行政의 執行機能만을 議會에서 選拔한 機關에게 委任하는 機能分離(Separation of Functions)의 原則에 立脚한 것으로서 이 形態에 外延되는 種類는 다섯가지로 分類할 수 있다.

첫째는 議會에서 市長만을 選出하는 方式이다. 市長은 美國의 市會支配人制 처럼 外部人士中에서 選拔되는 境遇도 있고, 佛蘭西의 Commune 처럼 議員中에서 採擇하는 수도 있으며, 土耳其의 市邑(Belediye)과 같이 議會內外를 不問하고 選出하는 境遇도 있다. 佛蘭西의 Commune의 長(Maire)은 市政執行과 中央政府의 代表라는 二重的 性格을 갖고 6年 任期로서 議會議長을 兼하고 있다. 亦是 議會議長의 地位를 兼하고 自治團體의 長과 國家機關이라는 二重的 性格을 띤 伊太利의 市(Communi)의 長(Sindaco)이나 市長(Burgermeister)과 副市長(Beigeordnete)이 모두 議會에서 選出되는 西獨의 強市長議會制(Strong Mayor-Council System)는 모두 이 範疇에 屬한다.

둘째는 議會에서 執行委員會 或은 參事會만을 構成하는 方式이다. 市長이 없는 것이 가장 큰 特色인 이 制度는 Moscow와 Stockholm 市에서 그 例를 찾아볼 수 있다. Moscow 市는 平議會(Soviet)에서 選出된 議長과 副議長을 爲始한 60名의 委員으로 構成된 參事會에 依하여 管掌되고 있다. 이 參事會는 企劃과 指揮를 中心으로 한 廣範한 執行力을 行使하고 있다⁽⁸⁾. Sweden의 Stockholm은 市議會와 市議會가 議員中에서 選拔한 12名의 長老議員(Board of Alderman: Stadskollegiet)으로 構成되는 參事會로 되어 있다. 市議會에 있는 各政黨의 指導者가 모두 參事會員이 되어 있기 때문에 參事會는 相當히 廣範한 權限을 行使하고 있다⁽⁹⁾.

셋째는 議會가 市長과 參事會를 모두 構成하는

方式이다. 1人의 市長과 2人의 副市長 및 12人의 委員(Assessori)으로 構成되는 參事會(Giunta)를 갖고 있는 Rome나, 8年의 任期를 띄고 市議會에 依하여 議員中에서 選出되어 下院의 認準을 받아 決定되는 1人의 首席市長(Overborgmester)과 5名의 市長(Borgmestre) 및 5名의 長老議員(Radmaend)으로서 構成되는 參事會(Magistraten)에 依하여 行政이 執行되고 있는 丁抹首都 Copenhagen 等이 이 部類에 屬하고 있다.

넷째는 議會에서 參事會를 構成하되 市長은 別途로 市民이 直接選出하는 形式의 方法인데, 加奈多의 Montreal 市가 그 하나의 例이다. 同市는 議會에서 選任한 1人의 議長과 6人의 委員으로 構成되는 市參事會와 3年 任期를 띄고 市民의 直接選舉에 依하여 選出되는 1人의 市長이 執行機能을 擔當하고 있다.

다섯째는 議會에서 選出하는 執行委員과 國家에서 任命하는 市長으로 構成하는 方式이다. 和蘭의 Amsterdam 市는 市議會에서 選任하는 長老議員(Aldermanic Element)과 中央政府에서 任命하는 市長으로 構成되는 市執行部(Municipal Executive)에 依하여 統治되고 있다.

마지막 形態는 市長以外에 1人의 行政擔當官을 議會에서 選任하는 方式으로서 美國의 市會支配人制(Council-Manager System)가 바로 이것이다. 全國의 3分之 1以上(38%餘)의 都市에서 그 實施를 보고 있는 이 市會支配人制下의 市長은 約半程度(48.6%)가 直選制이고, 나머지 半程度(50.2%)는 議會에서 間選하는 市長으로 되어 있다⁽¹⁰⁾. 市長은 議會議長을 兼하는 儀禮的 存在에 不遇하고 非常時期以外에는 拒否權이 있으며, 市政의 執行은 行政專門家인 支配人이 擔當하고 있다. 市會支配人制는 行政家로서의 支配人이 政治의 力量이 不足한 탓으로 因하여 大都市에는 適當치 못하여 主로 中小都市에서 採擇實施되고 있다.

權力分立主義를 原則으로 한 機關對立型은 議決機關과 執行機關을 牽制와 均衡에 依하여 運營되도

(8) Roger Simon and Maurice Hookham, "Moscow," in W.A. Robson, ed., *op. cit.*, p.386.

(9) 各國의 首都制度, 國會圖書館 立法調查局, 1966, pp. 359—360.

(10) *The Municipal Year Book*, p.100.

목한 것이 본래의趣意지만 어떠한 다른制度보다 執行部의 權限이 肥大한 것이 그 特徵이다. 이것은 強力한 執行部는 滿足할만한 結果를 達成시킬 수 있지만 脆弱한 執行部는 모든 期待를 저버릴 수밖에 없다는⁽¹¹⁾ 信條를 그 土臺로 하고 있다.

如斯한 意義에 가장 忠實한 住民의 直選制는 民衆統制의 길이 넓어져 民主性의 斷面이 擴大되는 長點을 지닌 反面에 議決機關과 執行機關의 軌轢과 對立이 頻繁하여 行政의 痲痺를 招來할 憂慮가 多分하고 市長이 人物本位로 選出되지 않아 有能한 行政家를 確保하기 어려우며, 再選을 爲한 人氣政策에 沒頭하여 上部監督廳의 指示를 輕視하는 等の 短點 또한 없지 않다.

같은 機關對立型인 國家의 任命制는 前者와는 逆으로 有能한 行政家의 任命에 따른 計劃性과 繼續性 있는 行政處理로서 能率의 面을 擧揚할 수 있으며 結果적으로 行政의 安定性을 確保할 수 있다는 利點이 있는 代身, 上部機關의 指示命令의 追從에 汲汲한 나머지 住民의 便宜와 福祉에 等閑케 되어 能率追求에 따르는 一般의 歸結인 民主性의 縮少를 不可避하게 하는 弊端을⁽¹²⁾ 隨伴하게 되는 것이다.

다음에 英國의 地方制度和 美國의 委員會制度에서 나타나고 있는 機關統合型은 그 長點으로서 첫째, 權限이 한機關에 集中되어 있으므로 紛爭과 軌轢에 依한 對立이 생기지 않아 政治와 行政上의 安定을 期할 수 있고 둘째, 權限과 機能이 少數人의 委員會에 專擔되어 있어 市政의 迅速한 運營을 圖謀하며 셋째, 委員이 全市에서 選擧되고 各各 全區域을 代辦하는 故로 偏派의 行動이 抑制되고 넷째, 市民이 熟知하는 人物이 市政各部의 責任者로 選任된다는 點 等を 가지고 있는 反面, 行政의 專門性이 無視되고, 政治問題(Political Issue)에 너무 注意가 集中되며, 獨立인 單一執行機關이 없어 市政의 全體의 均衡을 維持하기 爲한 企劃調整이 缺如되어 있고, 立法과 行政의 重疊으로 行政을 批判할 機關이 없다는 點 等の 缺點을 갖고 있다.

한편 權限의 統一과 機能의 分立을 原理로 하되

立法과 執行의 兩面共히 議會의 權限을 優先시키는⁽¹³⁾ 機能分立型은 一般적으로 地方自治의 歷史가 日淺한 國家에서 採擇하고 있는 制度로서 民衆統制의 길이 넓다는 長點이 있는 한편 議會의 權限이 肥大한 所以로 議會의 越權이 尤甚하고 執權部에 對한 政黨과 議會의 影響이 至大하여 執行機關으로 하여금 正當한 行政을 所信대로 할 수 없게 하는 弊端을 갖고 있다.

三. 運營實態의 比較分析

우리나라는 1949年 7月 4日에 地方自治法이 制定公布된 以來 數次의 改正을 거쳐오는 동안 세가지 形態의 市長選任方法을 經驗하여 왔던 것이다. 最初의 地方自治法에서는 第98條 2項에 機能分立의 原則을 좇아 議會에서 選出하는 所謂 間選制를 規定하였으나, 法律 第385號로 頒布된 1956年 2月 13日 字 第2次 改正에서는 機關對立型中 住民이 直接 選擧하는 直選制로 바꾸었다가 1958年 12月 26日 字 法律 第501號의 第4次 改正에서는 亦是 機關對立型의 하나인 國家任命制를 擇하였던 것이다. 그後 1960年 11月 1日 字 法律 第563號의 第5次 改正에서 다시 直選制로 還元하였다가 1961年의 軍事革命으로 因한 同年 9月 1日 字 法律 第707號의 地方自治에 關한 臨時措置法에 依據 모든 地方自治團體의 長은 國家의 任命制로 된과 同時에 議會의 一部機能까지 擔當한 채 오늘에 이르고 있는 것이다.

이리하여 最初의 間選制市長은 初代議會가 構成된 1952年度에 選任되었으며, 法の 改正에 따라 1956年度에는 4年間の 任期가 滿了된 地域의 市長단 住民의 直接選擧에 依하여 選出되었던 것이다. 經過措置에 따라 1956年以後 市長選擧는 隨時로 實施되다가 1958年 12月 26日 字의 法の 改正으로 國家에서 任命케 되다가 4.19 革命을 거쳐 1960年 12月에는 各級 地方議會와 長의 選擧가 各其 全國一齊히 實施되었던 것이다.

間選一直選一任命一直選의 制度上의 變遷이 經過하여 오는 동안 經驗의 未熟과 制度의 未備로 因한

(11) James Bryce, *The American Commonwealth*, 2nd ed., New York, 1891, p.627.

(12) 盧隆熙, 「市政府執行機關 構成形態小考」, 研修報, 第二輯, 1966, p.16.

(13) Oud, "The Netherlands Burgomaster," *Public Administration*, Vol. XXXI, Summer, 1953.

不合理的弊端은 한두가지가 아니었다. 近 10年間의 自治運營의 實態가 全國的으로는 調査分析되지 아니 하였기에 當時混亂과 對立이 가장 激甚하였던 大邱市의 境遇를 事例로 하여⁽¹⁴⁾ 1960年 11月 以後의 約 6個月間은 除外하고 1952年 5月부터 1960年 10月 31日까지 8年 6個月間의 當市의 自治運營의 實態를 市長構成形態別로 몇 가지 側面에서 比較考察코져 한다.

1. 狀況과 興件

地方自治團體의 執行機關으로서의 市長은 該市를 統轄하고 代表하는 地位에 있다(地方自治法 第101條). 市長이 갖고 있는 權限 가운데 事務의 管理執行權(同法 第103條)과 規則制定權(同法 第8條), 所屬職員의 指揮監督權(同法 第104條), 再議要求權(同法 第120條) 등은 어떠한 制度의 市長에게나 다 같이 賦與된 것이었음에 對하여 市長의 議會解散權은 間選制와 任命制市長에게만 주어졌었다(同法 第121條). 그리고 直選制市長과 任命制市長에게만 規定된 것으로는 再議要求權의 行使를 市議會의 越權과 違法한 議決에 限定시키고(同法 第119條), 道知事가 彈劾裁判所에 市長의 罷免을 訴追할 수 있는 權限을 廢止하는 代身 道知事의 市長懲戒權을 新設하고(同法 第109條), 洞里長과 洞里職員의 種類·報酬·定員에 關한 規則에 對한 道知事의 承認權을 新設하고(同法 第109條), 決算承認을 道知事에게 報告하도록 한 것(同法 第144條) 등이다. 한편 議會의 議決을 거쳐 行하던 使用料, 手數料, 分擔金, 夫役과 現品の 賦課를 받은 者의 異議申請에 對한 決定을 任命市長時代에 와서는 議會의 議決없이 單獨으로 決定하도록 한 것(同法 第130條) 特異하다.

如斯한 權限을 保持하고 있는 市長은 法規上 그 任期가 間選制市長이 4年, 直選制市長이 3年, 任命制市長이 4年으로(同法 第17條) 變遷되어 왔으나, 個人的으로 보아 規定된 任期대로 在職한 市長은 單 1名 뿐이고, 그 外는 1年 10月이 1名, 1年 1月이 1名, 11月이 1名, 8月이 1名, 5月이 2名으로 되어 있다.

間選制市長 3名의 平均在任期間은 1年 2月이고, 直選制市長 2名의 그것은 1年 6月이며, 任命制市長은 8月로서 國家에 市長任命權이 留保되어 있을 때가 가장 甚한 交替를 나타내었음을 알 수 있다.

다음에 市長의 執務에 가장 큰 影響力을 갖는 機關인 市議會가 市長에게 미친 影響 가운데 市長不信任權行使와 自進辭退勸告 및 信任投票權行使要求에 對한 것은 後述하겠기에 此項에서는 不當한 方法에 依하여 市長의 執務를 困難케 한 事例만을 指摘하여 보고자 한다. 議會가 構成되고 間選市長이 選拔된 後부터 4.19가 發生한 時期까지의 7年 11個月間에 議會가 市長에 對하여 行한 顯著한 越權行爲는 모두 8件인데, 中 越權의인 議決이 5件이고 不當한 人事強要가 3件이었으며 義務怠慢으로서는 豫算案의 議決을 遲延시킨 것이 2件 있었다. 越權의 議決 5件은 모두 間選市長時代의 것인데, 이것은 市長의 強力한 是正促求로서 議會에서 是正되었었다. 또한 不當人事強要 3件亦是 間選市長時代의 것으로서 이것 또한 市長의 抗議로서 是正을 보았던 것이다. 그리고 豫算案의 議決을 遲延시킨 事例 2件은 間選市長時代와 任命市長時代의 各各 1件式으로서 모두 市長의 強力한 要求에도 不拘하고 早速한 是正을 보지 못했으며, 特히 任命市長때의 豫算案議決遲延은 無慮 5個月間을 繼續했으며 結局 市長이 不信任으로 물러남과 同時에 그 解決을 보았던 것이다.

全體的으로 보아 議會가 市長에게 對한 越權行爲와 義務怠慢中 90%에 該當하는 9件이 間選市長時代의 것이고 나머지는 任命市長時代의 것이다. 直選市長時代에는 議會가 市長不信任權을 갖지 못하여 어느 때 보더라도 強力한 行政力을 發揮하여 所信대로 市長의 權限을 行使할 수 있었던 時代였으므로 議會의 越權行爲나 義務怠慢을 事前에 制止或은 豫防하기에 容易했던 것이다. 勿論 市長에게 加해지는 議會의 壓力이 全然 없었던 것은 아니겠지만 市長의 反撥로서 議會에서 公式의으로 論難된 일은

(14) 이것은 筆者가 慶北大學校 法政大學의 金秉燦教授와 함께 內務部地方行政研究委員會의 委囑을 받아 1965年度에 1年餘를 걸쳐 延 50名의 慶北大學校大學院學生을 動員, 大邱市議會會議錄과 附屬書類 및 當時의 日刊紙로부터 資料를 蒐集하여 整理分析한 研究結果의 一部이다(地方自治團體 標本調査綜合報告書, 第二次標本調査, 內務部地方行政研究委員會, 1966, pp. 80—257).

[表 1] 政黨이 市長의 執務遂行에 顯著한 影響을 준 事實

市長	期間	政黨	大別		1. 不當行政強要					2. 職務遂行妨害			3. 不當行政暴露				總計			年平均
			細分	利權關係	情實人事	不正選舉	其他	計	黨有籍強保	議決拒否	計	利權關係	情實人事	不正選舉	其他	計	受諾	拒否	計	
間選	3年10月	自由民主計	2	—	—	1	3	—	—	—	5	1	—	4	10	2	11	13	3.4	
			—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	2	—	2	2	0.5
			2	—	—	1	3	—	—	—	7	1	—	4	12	2	13	15	3.9	
直選	2年10月	自由民主計	—	2	2	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	4	1.4	
			—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2	—	3	—	3	3	1.1	
			—	2	2	—	4	—	—	—	—	1	2	—	3	3	4	7	2.5	
任命	1年3月	自由民主計	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	1	1	0.8	
			—	1	—	—	1	1	—	1	—	—	—	—	—	1	1	2	1.6	
			—	1	—	—	1	1	1	2	—	—	—	—	—	1	2	3	2.4	
計	7年11月	自由民主計	2	2	2	1	7	—	1	1	5	1	—	4	10	5	13	18	2.3	
			—	1	—	—	1	1	—	1	2	1	2	—	5	1	6	7	0.9	
			2	3	2	1	8	1	1	2	7	2	2	4	15	6	19	25	3.2	

※ 任命市長 時期中 4.19以後의 混亂期는 除外하였음.

※ 議會의 公式의 名義를 띤 것은 政黨의 活動으로 取扱치 않았음.

直選市長에는 없었던 것이다.

끝으로 市長의 行政執行과 函數關係를 가진 變數로서 버릴 수 없는 것이 政黨이다.

政黨政治를 標榜하는 民主主義國家에서는 地方自治亦是 政黨의 影響을 完全히 排除할 수는 없으며, 特히 今까지 地方議會議員이나 執行機關長의 政黨表示制를 採擇하여 온 우리나라에서는 直間接으로 市長의 執務에 加하여진 政黨의 壓力이 許多하였던 것이다. 7年 11個月間에 3時代의 市長에게 加해진 政黨의 壓力은 表 1에서 보는 바와 같이 議會에서 論難이된 顯著한 것만 25件(年平均 3.2件)이었으며, 이 가운데에서 15件(3.9:年平均, 以下同)은 間選市長時代의 것이고, 7件(2.5)은 直選市長時代의 것이며, 나머지 3件(2.4)은 任命市長時代의 것이다. 이것을 內容別로 보면 不當한 行政을 強要한 것이 總 8件(1.0)으로서 時代別로는 間選·直選·任命이 各各 3件(0.8), 4件(1.4), 1件(0.8)이고, 職務遂行을 不可能케 한 壓力이 任命市長時代に 單 2件(1.6) 있었고, 不當한 行政을 暴露한 것이 間選市長時代に 4件(3.0) 있었다. 影響

을 준 政黨은 自由黨과 民主黨이었는데 前者는 모두 18件(2.3)으로서 時代別로는 各各 13件(3.4), 4件(1.4), 1件(0.8)이며, 後者는 總 7件(0.9)이 時代別로 各各 2件(9.5), 3件(1.1), 2件(1.6)으로 分布되어 있다.

政黨의 影響은 여기에서 알 수 있는 바와 같이 直選市長과 任命市長에 比하여 間選市長의 境遇가 尙 尤甚하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이것은 間選制下에 있어서는 市議會가 市長을 逐出하면 自己들의 손으로 後任市長을 選出할 수 있다는 것이 市議會內의 優勢派議員들의 欲求를 刺戟한 까닭이라고 볼 수 있으며, 따라서 政黨과의 關係에 있어서도 市長의 間選制는 지나치게 市長을 攻擊하는 動機를 賦與하여 市長의 地位를 甚히 不安定하게 만들고 行政의 安定性을 危殆롭게 하는 것이라고 하겠다.

2. 權力構造

—市議會와의 關係—

3年 10個月間의 間選制市長時代に 있어 權力分立의 本來趣旨의 하나인 相互牽制는 比較的 많았다

[表 2] 議會와 市長間의 相互牽制狀況

內容別分類	議會의 市長牽制														市長의 議會牽制		年 平 均								
	①違法行政에 對한牽制							②不當行政에 對한牽制							總計	議會의 市長牽制		市長의 議會牽制		總計					
	豫算 算流	不正 支出	違法 課稅	公 開	不 履 行	違 法 建 築 許 可	計	要 急 施 務	不 當 人 事	紀 綱 紊 亂	業 體 不 實 運 營	契 工 事 不 正	計	合 計		① 不 當 議 決	② 不 當 支 出 要 求	合 計	總 計		①	②	合 計	總 計	
																									3
間	3年10月	是未計	正未計	2	2	—	1	5	2	4	—	—	6	11	1	1	—	213	1.31	1.62	9.0	3.0	3.0	5	3.4
選	2年10月	是未計	正未計	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	61	0.00	0.51	1.5	—	—	—	1.5
直	1年3月	是未計	正未計	5	2	1	1	9	2	6	—	—	8	17	1	1	—	219	2.32	1.44	4.0	3.0	3.0	5	4.9
選	2年10月	是未計	正未計	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	1	—	—	—	1	—	0.40	0.4	—	—	—	0.4
任	1年3月	是未計	正未計	3	—	—	—	3	—	1	—	1	2	5	—	—	—	51	1.10	0.71	1.8	—	—	—	1.8
命	1年3月	是未計	正未計	3	—	—	—	3	—	1	—	1	3	6	—	—	—	61	1.11	1.12	2.2	—	—	—	2.2
計	7年11月	是未計	正未計	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	1.6	—	—	—	—	1.6
計	7年11月	是未計	正未計	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	1.6	—	—	—	—	1.6
計	7年11月	是未計	正未計	2	2	—	1	5	2	4	1	—	7	12	1	1	—	214	0.60	0.91	5.0	1.0	1.0	3	1.8
計	7年11月	是未計	正未計	6	—	1	—	7	—	5	—	1	6	13	—	—	—	130	0.90	0.81	1.7	—	—	—	1.7
計	7年11月	是未計	正未計	8	2	1	1	12	2	9	1	1	13	25	1	1	—	227	1.51	1.73	2.0	1.0	1.0	3	3.5

※ 任命市長時期는 4.19以後의 混亂期를 削除計算하였음.

[表 3] 議會와 市長間의 相互對立狀況

內容別分類	議會의 市長對立														市長의 議會對立		年 平 均								
	議會의 市長對立							市長의 議會對立							總計	議會의 市長對立		市長의 議會對立		總計					
	對立樣相	細分	違法不當行政糾彈	政治的理由	私生活攻擊	計	越權議決糾彈	人身攻擊	計	議會後退	市長後退	不信任可決	自退要求案可決	自退要求案否決		信任投票要求案可決	相互妥協	政黨關與	國家關與		計	議會의 市長對立	市長의 議會對立	計	總計
間	3年10月	是正要求	3	—	—	3	2	3	5	4	3	—	—	—	—	—	—	—	8	0.8	1.3	2.1	—	—	—
選	2年10月	是正要求	11	—	1	12	—	—	—	1	—	11	—	—	—	—	—	—	12	3.1	—	3.1	—	—	—
直	1年3月	是正要求	14	—	1	15	2	3	5	5	3	11	—	—	—	—	—	—	20	3.9	1.3	5.2	—	—	—
選	2年10月	是正要求	2	—	—	2	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	2	0.7	—	0.7	—	—	—
任	1年3月	是正要求	4	3	—	7	—	—	—	3	—	—	1	1	2	—	—	—	7	2.5	—	2.5	—	—	—
命	1年3月	是正要求	6	3	—	9	—	—	—	4	1	—	1	1	2	—	—	—	9	3.2	—	3.2	—	—	—
計	7年11月	是正要求	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
計	7年11月	是正要求	—	2	—	2	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	2	1.6	—	1.6	—	—	—
計	7年11月	是正要求	—	2	—	2	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	2	1.6	—	1.6	—	—	—
計	7年11月	是正要求	5	—	—	5	2	3	5	5	4	—	—	—	—	—	—	—	10	0.6	0.6	1.2	—	—	—
計	7年11月	是正要求	11	2	1	14	—	—	—	1	—	13	—	—	—	—	—	—	14	1.8	—	1.8	—	—	—
計	7年11月	是正要求	4	3	—	7	—	—	—	3	—	—	1	1	2	—	—	—	7	0.9	—	0.9	—	—	—
計	7年11月	是正要求	20	5	1	26	2	3	5	9	4	13	1	1	2	1	—	—	31	3.3	0.6	3.9	—	—	—

※ 任命市長時期中 4.19以後의 混亂期는 削除計算하였음.

고 볼 수 있다. 即 議會의 市長牽制가 17件(4.4)이고 市長의 議會牽制가 2件(0.5)이며, 前者는 違法行政에 對한 것 9件과 不當行政에 對한 것 8件으로 되어 있고, 後者는 不當議決과 不當支出要求에 對한 것이 各各 1件式으로 되어 있다(表2參照). 한 편 議會와 市長間의 相互對立은 그동안 모두 20件(5.2)인데 議會의 市長攻擊으로 因하여 惹起된 對立이 15件이고 市長의 議會攻擊으로 나타난 것이 5件으로 되어 있다(表3參照).

이러한 對立은 議會의 讓步에 依하여 解決된 境遇도 있지만 大部分의 것은 議會의 市長不信任案提起로 波及되었으며, 結局 3名의 間選市長 가운데 2名이 不信任으로 市長職을 물러나게 되었던 것이다.

그리고 1956年 2月 13日부터 1958年 12月 25日까지 2年 10個月의 直選市長制下에서는 權力的 分立에 依한 機關對立主義에 立脚한 制度가 隨伴하는 相互間의 對立에 따른 行政의 沈滯을 憂慮하여 長不信任權과 議會解散權을 削除하고 代身市長의 獨走를 防止하기 爲한 方便으로 懲戒委員會制度和 信任投票要求制度를 두었던 것이다. 이 期間의 相互牽制는 議會가 市長에 對하여 行한 것 만 6件(2.1) 있었고, 相互對立 또한 議會가 市長을 攻擊함으로써 惹起된 것만 9件(3.2) 있었다. 이 對立은 모두 市長 自進辭退勸告案과 道知事信任投票要求權行使要請案의 提起로 나타났으며, 이 中 3回는 議會의 可決을 보았던 것이다.

한편 當時의 政治的 意圖는 隱蔽한 채 直選制가 지닌 缺點을 是正하고 地方行政의 効率的인 運營을 期한다는 名分아래 採擇한 任命制는 1958年 12月 26日부터 1960年 10月 31日까지의 1年 10個月 동안 平均 7月의 在任期間을 가진 3名의 市長이 歷任하는 동안에 이 亦是 많은 弊端을 露呈시켰던 것이다. 市長의 不當한 人事措處에 對한 議會의 牽制가 2件 있었고 政治的 理由에 依한 議會의 市長攻擊으로 惹起된 對立이 2件 있었으며, 다시 復活된 議會의 市長不信任權規定에 依하여 모두 4回의 市長不信任案이 提出되어, 그 中 1回의 可決로서 1名의 市長이 자리를 물러나게 되었던 것이다.

叙上한 바와 같이 세가지의 다른 制度下에서 나타난 地方政府의 權力關係의 樣相은 自治經驗의 日淺과 制度法規上의 未備라는 不可避한 與件을 勘案하더라도 相異한 制度가 結果하는 差異點을 여기에서 發見할 수 있다. 間選市長時代에 있어서는 相互間의 交涉이 活潑하고 對立의 解決도 빠르며 特히 議會는 住民의 代表機關으로서의 使命을 完遂하여 市長의 牽制와 市政의 促進에 이바지한 바도 컸으나 한 편으로는 自己 或은 自派의 執權野慾에 끌려 不信任權을 濫用하고 따라서 市長의 地位가 不安定되어 能率的인 行政遂行에 支障을 끼친 바 적지 않았으며, 그것이 議會가 不信任權을 가졌다고 하는 그 自體에 起因하는 것인지 또는 市長을 逐出하면 後任市長을 自己들의 손으로 選出할 수 있다는 議會의 市長選舉權 自體에 緣由하는 것인지는 이 資料만으로는 斷定하기 어려우나 議會에 市長不信任權이 賦與되어 있었던 任命制時代에도 그것이 政黨에 依해서 크게 利用된 境遇를 除外하면 그다지 頻繁히 濫用되지 않았음을 想到할 때 後者가 더욱 큰 原因이 아닌가 한다.

다음에 直選市長時代에 있어서는 不信任權과 解散權이 廢止되었으므로 相互의 越權 또는 不當處事 등으로 생긴 對立은 解決될 길이 없어 行政이 沈滯되고 그로 말미암아 市政은 癱瘓狀態에 빠지는 일이 자주 있었던 것이다.

그리고 任命制時代에 있어서는 野黨系市長과 與黨勢力下의 議會가 對立하였을 때는 鬭爭이 熾烈해지고 結局 野黨市長은 逐出되고 與黨系市長으로 代替될 運命에 놓였으며, 與黨系市長이 在職하였을 境遇는 熾烈한 兩者間의 鬭爭은 없었으나 市長이 議會의 議決을 거치지 않고 市稅를 賦課하는 越權行爲까지도 別論難없이 事後議決이란 形式으로 이를 合理化시켜주는 程度로 議會는 市長에게 隸屬되어 實質적으로 地方自治의 意義를 喪失하고 말았던 것이다⁽¹⁵⁾.

3. 業務處理

歷代市長의 議會에 提出한 議案은 間選時代가 204件, 直選時代가 191件, 任命時代가 107件으로서 年平均은 各各 53.2件, 67.3件, 58.4件이 되어

(15) 內務部, 前揭報告書, p.134.

直選市長 때가 가장 많고 間選市長 때가 가장 적을
을 알 수 있다(表4參照). 이 가운데 都市建設과 市
民救護 等 住民福祉에 直結되는 議案은 間選市長時

代の 直選市長時代に 各各 共히 2件式 있었을 뿐
이다(表5參照).

한편 投票權行使와 함께 自治政에의 住民意思反

〔表 4〕 市長選任制別 提議案件數

區分 發議機關 期 市長	發議機關 間	發 議 件 數			年 平 均			會 議 日 當 平 均		
		議 會	市 長	計	議 會	市 長	計	議 會	市 長	計
間 選	3年10月 (306日)	149	204	353	38.9	53.2	92.1	0.5	0.7	1.2
直 選	2年10月 (132日)	92	191	283	32.4	67.3	99.7	0.7	1.4	2.1
任 命	1年10月 (74日)	33	107	140	18.0	58.4	76.4	0.4	1.5	1.9

※ ()內的 日數는 會議日數.

映의 通路의 하나인 請願提出狀況을 보면 間選市長
時代가 57件(14.9)이고 直選市長時代가 192件(67.
6)이며, 任命市長時代가 155件(84.6)으로서 年平
均値로 보아 任命市長時代가 으뜸으로 나타나 있다.
이들의 處理結果를 보면 可決이 三時代に 各各 3件

(0.8), 11件(3.9), 28件(15.3)이고, 反戾가 各各
17件(4.4), 17件(6.0), 17件(9.3)이며, 市長에로
의 移送이 各各 36件(9.4), 164件(57.7), 110件
(60.1)으로 되어 있다(表6參照).

그리고 市長의 行政執行이 偏派의이라고 하여 議

〔表 5〕 住民福祉關係提議案件數

區別 發議機關 期 時代	發議機關 間 (年)	都市建設		市民救護		其 他		計	
		議 會	市 長	議 會	市 長	議 會	市 長	議 會	市 長
間 選	3 10 12	12 (3.2)	1 (0.3)	5 (1.4)	—	6 (1.6)	1 (0.3)	23 (6.0)	2 (0.5)
直 選	2 10 12	3 (1.1)	2 (0.7)	3 (1.1)	—	1 (0.4)	—	7 (2.5)	2 (0.7)
任 命	1 10 12	1 (0.5)	—	—	—	—	—	1 (0.5)	—
計	8 6 12	16 (1.9)	3 (0.4)	8 (0.9)	—	7 (0.8)	1 (0.1)	31 (3.7)	4 (0.5)

※ ()內的 數字는 年平均値임.

會나 住民 或은 言論機關 等에서 크게 論議가 되었
던 事實은 間選市長과 直選市長時代に 顯著하게 나
타나고 있다. 卽 間選市長時代는 物資不正處分關係
2件, 偏派의 工事實施 1件, 不當行政行爲關係 4件,
情實人事 2件으로 모두 9件이 主로 議會에서 論難
되었으나 모두 是正되지 못하고 말았던 것이다(表7
參照). 그리고 直選市長時代에는 財產不當處分 4件
과 偏派의 工事實施 1件 및 不當行政行爲 1件 모

두 6件이 議會에서 3件, 住民에서 1件, 其他機關
에서 2件式 論難되어 結局 3件은 是正되고 나머지
는 是正되지 못한 結果를 이루었다. 反面에 任命市
長時代에는 議會에서 學論되었으나 是正을 보지 못
한 情實人事에 關係된 事實이 單 한 번 있었을 뿐
이다.

市長의 執行이 偏派의이라는 論議가 極히 적고
住民福祉에 關係된 議會에의 提議案件이 全無한 事

[表 6] 住民請願의 處理結果別 統計

請願區分	間 選 市 長					直 選 市 長					任 命 市 長				
	可 決	否 決	移 送	返 戻	計	可 決	否 決	移 送	返 戻	計	可 決	否 決	移 送	返 戻	計
1. 建設 事業	—	—	13	9	22 (5.7)	4	—	96	1	101 (35.6)	19	—	60	6	85 (46.4)
2. 救護 事業	—	—	6	1	7 (1.8)	2	—	15	1	18 (6.4)	—	—	15	3	18 (9.8)
3. 行政 行爲	1	1	7	3	12 (3.1)	3	—	33	9	45 (15.9)	5	—	17	1	23 (12.5)
4. 公營 料金	—	—	2	2	4 (1.0)	—	—	1	3	4 (1.4)	1	—	1	1	3 (1.6)
5. 稅制 合理化	—	—	—	—	—	—	—	5	1	6 (2.1)	1	—	2	3	6 (3.3)
6. 行政 組織	2	—	3	2	7 (1.8)	1	—	2	1	4 (1.4)	1	—	6	3	10 (5.5)
7. 市民 衛生	—	—	3	—	3 (0.8)	1	—	1	—	2 (0.7)	—	—	3	—	3 (1.6)
8. 其 他	—	—	2	—	2 (0.5)	—	—	11	1	12 (4.2)	1	—	6	—	7 (3.8)
計	3	1	36	17	57 (0.8)(0.3)(9.4)(4.4)(14.9)	11	—	164	17	192 (3.9) (57.7) (6.0) (67.6)	28	—	110	17	155 (15.3) —(60.1)(9.3)(84.6)

※ () 內는 年平均値임.

[表 7] 市長의 偏派의 行政으로서 顯著히 論難된 事實

分類	市 長				直 選				任 命			
	議 會	住 民	其 他	計	議 會	住 民	其 他	計	議 會	住 民	其 他	計
1. 財產不當處分	—	—	—	—	3 (1.1)	—	1 (0.4)	4 (1.4)	—	—	—	—
2. 物資不正處分	1 (0.3)	—	1 (0.3)	2 (0.5)	—	—	—	—	—	—	—	—
3. 偏派의 工事實 施	1 (0.3)	—	—	1 (0.3)	—	—	1 (0.4)	1 (0.4)	—	—	—	—
4. 不當行政行爲	4 (1.0)	—	—	4 (1.0)	—	1 (0.4)	—	1 (0.4)	—	—	—	—
5. 情 實 人 事	2 (0.5)	—	—	2 (0.5)	—	—	—	—	1 (0.5)	—	—	1 (0.5)
計	是 正	—	—	—	1 (0.4)	1 (0.4)	1 (0.4)	3 (1.1)	—	—	—	—
	未 是 正	8 (2.0)	—	1 (0.3)	9 (2.3)	2 (0.7)	—	1 (0.4)	3 (1.1)	1 (0.5)	—	1 (0.5)
	計	8 (2.0)	—	1 (0.3)	9 (2.3)	3 (1.1)	1 (0.4)	2 (0.7)	6 (2.1)	1 (0.5)	—	1 (0.5)

實로 보아 任命制市長은 上部監督廳의 指示·命令의 追從에만 沒頭하게 되어 市民의 要求와 便宜에 對한 關心은 極히 疎忽하였음을 알 수 있다. 如斯한 市長의 行態는 自然히 住民의 不滿을 胚胎케 하여 請願의 形式을 빌려 議會壇上으로 殺到케 하였으니,

어느 時代의 市長보다 많은 年 84.6 件의 請願件數가 이를 證左하고 있다. 時間의 經過에 따라 社會機能이 複雜化하고, 住民의 利害가 市政과 맞닿는 斷面積이 넓어지며 自治意識의 成熟에 따라 住民의 不滿과 欲求도 比例의 으로 增大하여 지지만 問題

市長時代의 6 배, 直選市長時代의 1.3 배를 보여준
任命市長時代의 請願實態의 本源은 市長選任制度와
보다 깊은 函數性에 潛在하여 있는 듯 하다.

우리는 以上 概觀한 大邱市의 過去實態로부터 間
選制市長에 比較해서는 議會와의 對立摩擦이 적고 議
會와 政黨의 干涉이나 壓力이 弱하며, 議會의 越權
行爲와 義務怠慢이 적고 住民을 爲한 市長發議가 많
은 한편, 任命制市長에 比較해서는 平均在任期間이 길
고 請願에 나타난 住民의 不滿이 적으며, 民意反映
의 길이 더 넓은 住民直選制下的 市長이 가장 適合
하고 바람직하다는 結論을 一旦 얻을 수 있다.

四. 摸索되는 方向

무릇 機構나 制度는 그 自體가 目的이 아니고 設
定된 目標에 到達하기 爲한 하나의 方便에 不過하기
에 空間的으로 一定하거나 時間的으로 不變일 수는
없는 것이다. 그러므로 政府의 形態는 變動하는 社
會의 要求에 適應하여 變貌하며, 都市政府는 都市
의 責任을 充足시키는 方向에서 그 形態가 判斷되
어져야 한다⁽¹⁶⁾.

具體的으로 都市政府의 執行機關을 構成하는데
있어 考慮해야 할 몇가지 事項을 檢討하여 보고자
한다.

첫째는 人口의 多少이다. 3百萬의 人口를 擁하
고 있는 大都市와 5萬程度의 小都市가 同一한 制度
에 依하여 運營될 수 없음은 自明한 公理이다. 그
러기에 執行部의 實際的이고 相對的인 重要性은 都
市中心으로의 人口集中과 相應하여 增加한다는⁽¹⁷⁾
R. M. Story의 이야기나, 都市執行府의 強力化傾向
은 人口集中이 政府의 構造와 機能面에서의 變化를
招來하게 된다는 事實의 反響이라는⁽¹⁸⁾ B. Baker의
말은 모두 市政府形態와 人口集中間의 깊은 函數
性을 認定하는 句節들이다.

둘째는 都市의 機能의 多樣性이다. 都市의 行政
機能은 至極히 複雜하고 그 變化 亦是 迅速하므로

餘他自治團體의 政府構造와는 齊一視할 수 없으며
都市間의 諸般與件이 相異하고 그 隔差가 尤甚하기
때문에 諸都市에 適用되는 形態 또한 同一한 軌道
에서 決定될 수 없는 것이다.

셋째는 市民의 自治意識程度이다. 都市民의 自治
能力이 薄弱하면 國家에 依한 中央集權의 統治가 不
可避할 것이며 그렇지 않은 境遇에는 住民에 依한
自治行政이 可能할 것이기에 兩者에 適應되는 制度
또한 相異할 것이다. 長老的 支配의 後退와 都市行
政에의 人脈作用의 顯著와 더불어 現代都市의 權力
과 行政의 特徵으로서 住民運動의 役割이 크게 强
調되고 있음은⁽¹⁹⁾ 前者의 後者로의 趨移現象이 顯
著하기 때문이다. 住民의 自治意識은 公選職人士의
資質과 行政運營에 그대로 反映되고 있다. 被選者
의 能力은 主로 投票者의 政治意識에 依하여 判斷
되고⁽²⁰⁾, 市政의 方向은 住民의 統制와 批判監視에
依하여 달라지기 때문이다.

以上 세가지의 準據와 既述한 大邱市의 自治運營
實態로부터 市政府는 보다 強力한 行政의 執行力
이 發揮될 수 있는 機關對立의 構成形態가 가장 바
람직하며, 그 가운데서도 執行機關은 住民의 손에
依하여 直接構成되는 方向에서 制度樹立이 檢討摸
索되어야 한다는 結論을 우리는 安心하고 내릴 수
있을 것이다.

蛇足の 感이 없지 않으나 이제 市政府의 執行機
關이 住民의 直選制에 依하여 選出構成되어야 한
다는 論證을 다른 一般的 側面에서 살펴 봄으로써 狀
況과 實態의 分析으로부터 얻어진 前記 結論에 보
다 강한 妥當性을 附加코저 하는 바이다.

첫째는 地方自治의 本來의 理念과 그의 教育的
效果이다. 住民의 일은 住民스스로가 處理해야 한
다는 本質은 民主主義를 國是로 하고 地方自治制度
를 採擇하는 境遇에는 徹底히 實現되어야 할 것
이므로 自治團體의 首長을 住民이 直接 選拔하는
것은 宜當한 措處이다. 한편 自治團體의 長을 住民

(16) Benjamin Baker, *op. cit.*, p.152.

(17) R. M. Story, *op. cit.*, p.12.

(18) Benjamin Baker, *op. cit.*, 131.

(19) 岩井弘融, 加藤一郎, 柴田德衛, 八十島義之助 編, 都市問題講座 3, 財政と 行政篇, 東京, 昭和 40, pp. 281-284.

(20) Benjamin Baker, *op. cit.*, p.121.

이 直選함으로써 住民의 自治政에의 參與意識과 批判意識이 成熟되고 住民統制의 길은 그만큼 擴大되는 것이다⁽²¹⁾.

둘째는 行政의 地域性이다. 地域的인 特殊性과 一般市民의 意思와 慾求를 遲滯없이 市政에 反映하기 爲해서는 市民의 福祉에 가장 큰 關心을 傾注하는 直選市長에 依하여 執行部가 構成되어야 한다.

셋째는 都市民의 自治意識程度이다. 農村에 比한 都市의 住民은 自治政에 對한 關心과 批判精神이 強하고 自己選任의 信念도 보다 透徹하다고 볼 수 있다 이것은 1964年 5월에 實施한 自治意識標本調查結果 市長·郡守選任方法에 關한 設問에서 直選制를 希願하는 사람이 서울特別市 金北洞이 55.4%, 全南 光州市가 49.3%, 京畿 平澤郡이 37.0%, 忠北 槐山郡이 26.3%, 慶南 陝川郡이 18.5%로서⁽²²⁾, 都市化에 比例하여 增加하고, 1965年 7月の 同調查結果 自治團體의 制度變遷에 對하여 知悉하고 있는 住民 亦是 僻地 28.3%, 小都市 33.6%, 中都市 47.2%로서⁽²³⁾ 都市화된 地域일수록 自治政에 對한 關心이 더 크게 나타나고 있는 一連의 事實과 相應되는 바이다. 그러므로 執行機關의 住民選任制에 依한 地方自治의 早速한 實施가 이루어져도 적어도 都市에 있어서만은 無妨하다고 볼 수 있다.

如斯한 諸理由에 基하여 市政府의 執行機關을 住民直選制에 依하여 構成해야 한다는 것은 自明化되었거니와 諸般條件의 相異와 機能의 多樣性으로 因하여 모든 都市에 同一한 形態의 方法을 取할 수 없는 데에 또 하나의 問題가 伏在하고 있는 것이다.

서울特別市를 爲始한 釜山·大邱·仁川 等의 所謂 大都市地域은 餘他 中小都市의 境遇와는 달리 行政의 機能의 複雜性 以外에 政治的 要素의 作用이 크게 影響되고 있기에 單純한 行政家로서의 首長이나 政治家로서의 責任者만으로는 圓滑한 遂行이 이루어질 수 없는 것이다.

여기에 政治家로서의 市長아래 行政專門家인 補佐

官을 두는 美國의 CAO(Chief Administrative Officer)制度를 採擇해 볼 必要性이 擡頭되는 것이다.

1932年 San Francisco 市에서의 實施를 濫觸으로 하여 1954年 New York 市를 거쳐 오늘날에는 美國의 大都市에 널리 採擇되고 있는 이 制度는 強力한 市長制의 政治的인 利點을 市議會支配人制度의 利點인 職業主義에 依한 能率과 結合시키는 것을 그 目的으로 하고 있다. 우리나라의 大都市에 本制度를 實施함에는 只수까지 國家에서 任命하고 있던 副市長制를 合理的으로 活用하는 것이 바람직할 것이다. 市長과 副市長間의 機能配分은 地方自治團體의 代表機能, 社會的 儀禮的 首長으로서의 機能, 對議會關係에 있어서의 執行機關의 代表機能 等만을 前者에게 주고 行政의 側面에 있어서의 機能遂行은 이를 副市長이 責任지고 하도록 하되⁽²⁴⁾, 副市長에 對한 任命權은 民選된 市長에게 留保시켜야 할 것이다. 市長의 副市長任命에 있어서의 不合理한 方面으로의 處事は 副市長의 資格要件을 有能한 行政家의 內包로 範疇化함으로써 止揚할 수 있을 것이다. 한편 市長은 政黨標榜을 可能케 하고 議會의 市長不信任權은 存置하되 그 行使의 基準을 높여 濫用을 抑制케 해야 할 것이다.

住民의 自治意識이 健全하면 住民의 統制力이 長과 議會에 徹底하게 作用되어 兩機關은 世論의 壓力下에 行動하게 되므로⁽²⁵⁾ 長과 議會의 越權에 依한 對立과 軋轢은 住民의 統制에 依하여 解消토록 함을 主軸으로 하되 不可避한 境遇에만 行使할 수 있도록 傳家の 寶刀로서 市長不信任權과 議會解散權을 留保시켜 두는 것이 좋을 듯 하다.

이리하여 大都市의 政治的 活動은 直選市長이 擔當하고 行政執行은 行政專門家인 副市長 乃至 補佐官이 受任하되 行政專門家를 市長이 直接任命함으로써 中央政府의 官權의 干涉을 排除하고 市長과 補佐官間의 對立을 防止할 수 있을 것이다.

그리고 中小都市의 政府形態는 大都市의 境遇와

(21) 盧隆熙, 前掲論文, pp.19-20.

(22) 盧隆熙, 「地方自治意識에 關한 實態報告(1)」, 行政論叢, 第3卷 第1號, 1965, p.289.

(23) 盧隆熙, 「自治意識實態調查」, 地方行政, 韓國行政問題研究所, 1965, p.123.

(24) 盧隆熙, 「地方自治制實施에 따르는 諸問題點」, 政策季報, 第1卷 第2輯, 民主共和黨政策研究室, 1966, p.32.

(25) 吉富重夫, 地方自治, 東京, 昭和 37, p.276.

는 다른 方向에서 摸索될 것이 要望된다. 中小都市는 比較的 政治的 現象이 矮小하고 行政的 機能이 單調하기 때문에 政黨標榜制을 止揚하고 不信任權과 解散權을 全廢한 權力構造下에 直選된 市長으로 市執行機關을 構成하거나 美國의 中小都市에서 實施하고 있는 市會支配人制度를 援用해 볼 것이 思慮된다. 前者의 境遇 市長의 獨斷을 防止하기 爲하여서는 執行機關의 多元主義⁽²⁶⁾를 併用하고 後者の 境遇 直選市長은 議會의 議長을 兼職케 하는 것이 바람직하다. 民主主義와 能率 사이에 나타난 相衡을 解決하려는 進大한 企圖로 나타난 市會支配人制度를 우리나라 都市政府에 適用시키는 것이 좋다고 結論짓는 것은 時機尙早이나⁽²⁷⁾ 住民意思의 市政反映에 依한 民主性의 昂揚과 後進的 諸狀態로 부터의 飛躍의 發展을 爲한 能率性의 舉揚이 다 같은 比重으로 그 重要性이 要求되고 있는 우리 나라의 現實에 있어 한번 그 適宜性與否를 研究檢討해 볼 必要는 多分히 있는 것이다.

五. 結 語

政治現象인 同時에 教育的 價値를 多分히 包含하고 있는 地方自治가 住民의 自治生活와 關聯되고⁽²⁸⁾ 오늘날 地方自治制度의 基本原理가 行政的 能率化

나 公正의 確保와 더불어 住民參政權의 擴充과 地方公共團體의 自主性·自律性의 強化에⁽²⁹⁾ 集約되고 있는 만큼 眞正한 住民自治의 具現이 希求되고 있는 바이다. 이러한 住民自治의 精神을 徹底히 實現시키기 爲하여서는 執行機關의 自己選任의 原則이 敷衍을 要치 않는 自明한 前提로 擡頭되는 것이다.

勿論 地方自治라는 것이 制度나 命令만으로 創設되는 것이 아니고 制度의 變改 또한 一朝一夕에 이루어지는 것은 아니다. 地方自治의 復活에 따른 許多한 整地作業 가운데 都市政府의 執行機關選任 方法은 하나의 커다란 課題事項으로 對象되고 있으나만큼 都市의 特殊性을 勘案한 깊은 研究가 있어야 할 것이며, 制度의 一律性만을 固執하지 말고 보다 民意反映과 能率舉揚의 兩面이 高調될 수 있는 方向으로의 摸索이 要請되는 바이다. 本稿는 自治白書의 出刊과 더불어 地方自治의 實施를 未久에 現속에 있어 如斯한 研究의 一端에 不過한 뿐이다.

地方自治의 百年土臺를 構築하고 있는 當局과 關係人士의 短見이 守柱待兔의 愚를 犯하고 一不이 穀六通이 되는 結果를 招來하지 않기를 바라는 마음 懇切하다.

(26) 磯村英一, 前掲書, p.488.

(27) Arthur Reich, *Council Manager Government for Korean Cities*, Public Services Division, USOM, 1963, p.23.

(28) 前田多門, 地方自治の話, 東京, 昭和 5, p. 13.

(29) 佐久間彊, 地方自治制度講義, 東京, 昭和 41, pp.36-43.