

地方議會와 自治團體長의 役割分擔과 補完課題

A Study on the Role Division between Local Council and Chief Executive

柳 鳳 永

(韓國地方行政研究院事務局長·法博)

<目 次>

- I. 問題의 所在
- II. 機關對立型制度의 발전을 위한 先行 條件
- III. 地方議會와 自治團體長의 關係合理化의 課題
- IV. 結 論

I. 問題의 所在

한국의 地方自治는 '91년 住民이 選출한 주민대표로 地方議會가 構成이 되었으므로 地方自治制度의 基本的인 要件은 갖추었다. 앞으로 남은 地方自治의 主要과제중의 하나는 住民의 直接選舉로 自治團體의 長을 選출하는 일이다. 그러나 자치단체장을 주민의 直選으로 選출을 하게 된 이후에 많은 問題가 나타날 것으로 예측이 된다. 한국의 지방자치는 建國후에 西歐의 이상적인 지방자치제도를 導入하여 1949년부터 住民이 選출하는 自治團體長과 住民의 代表로 構成된 地方議會를 골

격으로 運營하였다. 이땅에서 처음으로 실시된 지방자치제는 地方自治에 관한 國民의 의식수준이 낮았고 運營상의 經驗의 축적이 적었을 뿐아니라 정치의 특수성, 경제의 열악한 환경이 겹쳐 비생산적인 대립과 그칠줄 모르는 黨利黨略의 소용돌이 속에 실패한 시행착오와 失望을 남기고 9년만에 중단되고 말았다. 그와 유사한 전철을 다시 되풀이 하지 않도록 自治團體의 長을 直選하기 이전에 제도과 運營상의 問題점을 充분히 보완하지 않으면 안될 것이다. 지방자치제도가 우리의 風土에 적용하여 확착을 하려면 지방행정을 둘러싼 內的 外的인 변수에 대한 綜合的 검토와 개선이 불가피하지만 여기에서는 住民에 의하여 自治團體長을 選출하게 될 때에 地方議會와 自治團體長의 關係를 中心으로 制度上의 불합리하거나 불완전한 問題점과 이에 대한 改善을 위한 意見을 제시하고자 한다.

한국의 地方自治法에서 자치단체의 기관구성은 영국의 機關統合型을 취하지 않고 프랑스·독일·미국등이 채택하고 있는 機關對立型(기관분리형)을 도입하였으며 그 동안 여

차례 지방자치법의 改正이 있었으나 기관분리형의 기본구조는 변동이 없었다. 즉, 지방의회의 의원과 자치단체장은 독립적으로 주민에 의하여 선출되고 궁극적으로는 각각 住民에 대하여 책임을 지며, 지방의회(議決機關)와 자치단체장(執行機關)을 對立關係에 두는 근본 이념은 지방의회의 운영에 있어서 견제와 균형(check and balance)이라는 權力分立의 精神에 충실코자 하고 있다. 「기관대립형」의 제도가 실효성을 갖기 위해서는 집행기관과의 결기관이 각각 효과적으로 대응하고 견제할 수 있는 제도적인 장치(武器)가 있어야 하며 기관간에 「武器平等의 原則」을 보장할 필요가 있다. 그러나 기관대립형의 나라에서 가장 실효성있는 장치로서 정착된 制度라 하더라도 역사와 환경이 다른 風土에 이식시키면 적응이 되지 못하는 경우가 많다.

예컨대, 한국이 지방자치법을 制定할 때 도입하였던 자치단체장의 議會解散權과 지방의회의 自治團體長不信任權은 地方自治意識의 저수준, 黨略의 수단, 政治的 寬容不在등으로 치욕스런 체험을 남긴채 1988년 地方自治法の 改正時에 폐지되고 말았다. 의회해산제와 기관장불신임제를 대신하여 지방의회의 집행기관에 대한 행정감사 조사제를 창설하였으나 이에 대응하는 자치단체장의 무기마련에 소홀하였고 단체장의 再議要求制度에 관해서도 中央集權의 색채가 농후하다는 評價가 나오고 있다. 요컨대 현행 지방자치법에는 기관분리형을 固守하고 있음에도 불구하고 기관간의 견제와 균형을 위한 多樣하고 효율성이 기대되는 제도가 미흡하고, 기관간의 紛爭과 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않아 自治團體長의 直選 이전에 제

도상의 미비점을 반드시 補強시켜나가야 될 것으로 여겨진다.

地方議會와 自治團體長의 관계의 제도상의 발전은 그 前提로서 中央과 地方과의 관계(기초자치단체에 대한 광역자치단체 포함), 自治團體內部關係, 自治團體와 住民과의 관계 등의 合理的 改善·補完이 병행되어야 가능할 것으로 생각한다. 議會와 團體長 관계에 대하여 둘러싼 주변과제에 대해서만 필수적인 전제가 되는 과제에 대하여 현행 地方自治法の 규정을 중심으로 문제점과 발전방향을 검토코자 한다.

II. 機關對立型制度의 발전을 위한 先行條件

1. 檢討範圍

韓國의 지방자치법에서는 制定이후로 8차 改正에 이르기까지 地方議會와 自治團體長의 구성은 기본적으로 典型에 가까운 機關對立型을 견지하여 왔다. 전통적으로 議院內閣制의 정치적 유산이나 住民自治의 경험이 거의 없는 상태에서 생소한 機關統合型 보다는 현행과 같은 기관대립형이 국민의 정치정서나 自治意識에 보다 부합할 것으로 생각된다. 그러나 의회와 자치단체장의 「견제와 균형」을 통한 地方自治의 責任性, 安定性, 統合性 창출에 기대가 모아지는 기관대립형이 이 風土에 활착하여 생명력을 가지려면 이를 둘러싼 환경의 조성과 제도의 개선이 병행되어야 한다.

기관대립형 제도의 발전에 영향을 주는 내적, 외적 變數는 많지만 여기에서는 ①政黨參與 ②委任事務 ③中央監査 ④副自治團體長의 地位·限界를 機關對立型制度 발전의 밀접한

先行條件으로 문제를 제시한다.

2. 政黨參與의 再考가 必要하다.

지방의회에 정당참여의 許容여부는 지방의 회와 自治團體長의 관계 유형에 큰 변수로 작용한다.

한국의 지방의회의원선거법령과 지방자치단체장의 선거법에 시도의회의원 선거와 시도의 지방자치단체장 선거에서 후보자가 政黨員인 때는 소속정당의 추천서를 후보자 등록신청서에 첨부케 함으로써 「政黨推薦制」를 채택하고 있다(지방의회의원선거법 제28조2항, 지방자치단체장선거법 제27조1항). 광역자치단체의 의원과 단체장선거에 정당추천제를 도입함으로써 광역자치단체에 대한 政黨參與가 제도화 되었으나, 기초자치단체의 의원과 단체장의 선거에는 정당추천제가 排除됨으로써 政黨參與에 대한 一貫性이 없다.

물론 기초자치단체의 의원이나 단체장의 선거에서 정당추천이 허용되지 않더라도 적극적으로 특정정당을 표방하거나 선거법상의 규정에 반하지 않는 한 당원의 신분을 가지고 지방의원, 자치단체장이 될 수 있어 사실상 기초자치단체에도 소극적으로 정당참여가 묵인되고 있다.

이와같이 한국의 지방자치제에서 광역, 기초단체간에 정당참여에대한 통일성없는 규정은 한국의 특수한 政治過程의 變型된 產物로서 說得力 있는 論理도 빈약하다.

地方自治制는 行政機能과 政治機能이 복합되어 있는 까닭에 정치기능의 측면에서 볼때 政黨參與의 허용문제는 각각 특실이 있음으로 신중한 분석이 必要하다. 여러나라의 立法例

를 보더라도 英國, 프랑스, 독일, 이태리, 日本등 여러나라에서 정당참여를 폭넓게 허용하여 지방선거와 지방의회 운영에 중앙서 각당이 영향력을 행사하고 있다. 대부분 이들 선진국의 정당참여는 그 방법이 다양하므로 그 장단점을 일률적으로 평가하기 어려우나 政黨政黨으로서 兩黨制가 確立되었고 住民自治 또는 자치체식이 높아 지방자치단체의 운영과 정책형성과정에서 책임성·안정성에 기여하는 것으로 나타나 있다. 日本의 경우는 각급 자치단체에 정당의 참여가 허용되고 있으나 정당신분을 가진 후보자가 무소속 후보자에 비하여 당선율이 현저하게 뒤지기 때문에 지방선거에서 정당을 기피하는 경향이 농후하다. 美國은 부분적으로 大都市를 제외하고 대부분의 지방자치단체가 정당참여를 배제하고 있으며, 정당신분도 허용하지 않은 단체도 허다하다. 19세기까지 미국은 지방자치단체의 정당참여가 허용되었으나 뿌리 깊게 만연된 업관주의(Spoils System)의 폐단을 방지하기 위하여 지방자치단체의 정당참여를 禁止하고 實績主義(Merit System)로 바꾸었다. 선진국의 사례를 보더라도 지방자치에의 정당참여여부와 허용의 범위는 그 나라의 정치풍토, 지방자치제의 체제, 정당의 성격 등을 종합적으로 고찰하여야 할 문제라고 생각한다.

한국지방자치의 정당참여문제도 정치의 특수성, 정당의 성격, 지방자치제도의 특징을 종합하여 재고하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 視角에서 ①현행 地方議會議員의 선거법과 地方自治團體長의 선거법에 규정한 정당추천제가 合理性이 있는가 하는 문제와 ②地方議會와 자치단체장의 구성을 기관 대립유형으로 하고 있는 제도하에서 정당문제를 포함한 제

반 여건을 감안할 때 정당참여를 許容하는 것이 타당하느냐 하는 문제가 제기된다.

첫단계로, 현행 地方選舉關聯 法令에 廣域自治團體의 지방의원선거와 자치단체장의 선거에 「정당추천제」를 도입하고, 기초자치단체의 선거에는 이를 배제하였다. 後에 언급한 바와 같이 정당참여의 타당성문제는 일단 留保하더라도, 광역자치단체에 대해서만 정당참여(정당추천제)를 허용한다는 것은 납득하기가 어렵다.

정당참여의 여부는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 허용을 하든가 금지를 하든가 함으로써 제도상 一貫性을 갖는 것이 논리면이나 실제운영면에 설득력이 있을 것으로 생각한다. 미국의 지방자치에서 中小自治團體는 一般的으로 정당참여가 배제되는 반면 一部大都市에서 정당참여가 許容되고 있으나 미국의 경우는 대도시자치단체와 그 관할내의 중소규모 자치단체간에는 업무가 기능적으로 分擔되어 있고 實質的으로 上級·下級機關의 관계가 아니므로 정당참여의 여부로 서로가 큰 영향을 받지 않는다.

그러나 한국은 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 公法人으로서 원칙적으로 獨立性을 가지고 있음에도 불구하고 광역자치단체가 기초자치단체에 대하여 실질적으로 상급기관과 같은 地位와 權限을 가지고 있기 때문에 광역자치단체의 정당참여(정당추천제)의 허용은 기초자치단체로 하여금 정당개입으로부터 中立性을 保障하려는 立法精神을 살리기 어렵게 되었다.

광역자치단체의 長이나 다수 지방의회의원이 어느 政黨에 소속하느냐에 따라 소속 中央黨의 黨略에 따라 기초자치단체에 영향력을

행사할 수 있고, 또 지방자치법과 지방선거관계 법령에서 기초자치단체의 자치단체장이나 地方議會議員이 黨籍保有를 명문으로 排除하고 있지 않고 있기 때문에 광역자치단체의 기관은 기초자치단체의 당적을 가진 단체장이나 지방의회의원을 통하여 중앙당의 간여가 가능하다. 따라서 지방자치단체의 정당참여 문제를 다루려면 먼저 현행 지방선거관련법령의 不合理하고 모호한 태도를 버리고 광역·기초단체가 모두 당적을 허용하든 안하든 統一性 있게 개선되어야 한다는 착상에서부터 출발해야 된다고 생각한다.

다음 단계로, 한국의 實情으로 볼때 지방자치단체에 정당참여가 바람직한지를 신중하게 재검토해야 할 필요성이 있다. 물론 現代政治는 政黨政治로 表現되드시 현대국가에 있어서 정당의 역할과 비중은 과소평가 할 수 없다. 특히 지방자치의 영역에 있어서도 정당은 住民을 지역정치적 통일의 구심력을 배양해 주는 수단으로서 역할을 담당할 수 있다. 의식과 행동양식이 다원화된 현대사회에서 정당은 주민의 여론을 주도적으로 통합하여 지방행정의 政策形成에 기여할 수 있다. 그 외에도 투표시 후보자 선택용이, 집행기관에 대한 능률적 견제, 지방의회 여권화 방지 등의 장점도 있다.

政黨의 參與가 그와같은 長點이 있는 反面 많은 문제점도 內包하고 있다. 지방자치에 있어서 政黨參與를 배제해야 한다는 논거는 ① 지방자치에 중앙당이 개입하면 자치행정은 정당의 조직을 통하여 강력한 中央集權的 경향으로 대치될 가능성이 크며, ② 정당참여가 허용되면 지방주민의 意思보다는 중앙정당의 黨略에 좌우되어 주민자치와는 멀어지게 된다. 지방자치에 정당의 참여가 허용되는 프랑스,

영국등의 여러나라에서도 이에 대한 비판의 소리가 높다.¹⁾

특히 한국의 정당제도는 건국이후로 ①政黨의 形成과 운영이 특정 人物 中心으로 되어 왔으며, ② 정당들은 개성있는 정책을 견지하지 못함으로써 政策政黨으로 발전이 되지 못하였으며 ③정당간에는 극단의 논리와 대립으로 정치관용이나 妥協의 전통과 관련을 정립하지 못하였고 ④ 政黨의 離合集散이 빈번하여 바람직한 政黨制度가 뿌리내리지 못하고 있는 실정이다.²⁾ 지방의회와 자치단체장의 관계유형이 기관대립형으로 되어 있는 체제에서 광역자치단체의 정당추천제는 또 다른 분쟁의 소지가 있다. 자치단체장과 지방의회의원의 다수가 당적이 같으면 기관간의 대립 갈등이 적어 安定性을 가질 수 있으나, 서로가 당적이 다르면 團體長不信任制, 議會解散制가 없는 현행체제 아래에서는 대립·갈등이 장기화 됨으로써 지방행정의 낭비와 마비를 초래할 위험이 있다. 중앙정부의 政策方向과 자치단체장들의 소속정당 黨略이 다를 경우에 자치단체사무의 50% 이상이 되는 國家委任事務의 처리가 취지에 相反하거나 방치됨으로써 전국적인 利害關係에 관련된 국정수행의 차질을 빚을 여지가 많다.

요컨대, 지방자치의 政黨參與는 현행 지방선거관계법의 일관성없는 허용방법도 설득력

이 없을 뿐아니라, 지방의회와 자치단체장간의 대립과 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 제도적장치가 극히 미흡하고, 정치정당으로서 전통과 경험의 축적이 빈약한 정당제도하에서 지방자치의 정당참여의 허용은 시기상조라고 생각되며 신중한 검토가 따라야 할 것이다.³⁾

3. 지방자치단체에 대한 委任事務가 縮小되어야 한다.

地方自治團體가 처리하는 事務는 固有事務(自治事務)와 委任事務(團體委任事務, 機關委任事務)로 구성되어 있다. 위임사무는 전국적인 관련이 있는 사무로서 국가가 지방자치단체장이나 지방자치단체에 위임하여 처리토록한 사무를 말하며 전자를 기관위임사무, 후자를 단체위임사무라고 한다. 사무위임의 主體는 국가일 수도 있고, 광역자치단체장(市·道知事)도 광역자치단체의 事務를 기초자치단체장에게 委任하는 경우에는 事務委任機關이 될 수 있다. 시도지사가 受任한 국가위임사무를 시도지사가 市·郡·自治區廳長에게 再委任할 수도 있다.

88년 개정된 地方自治法에서는 自治事務를 例示的 包括主義로 규정(法 제9조2항)하여

3) 지방자치의 정당참여에 관한 국민여론(내무부지방자치기획단 자료)

○86.7 국무총리실 지방자치제 실시위원회에서 전국 13개 시·도에 실시한 공청회 : 정당참여배제 주장 66%

○87.5 서울대 사회과학연구원·한국일보사 공동여론조사 : 정당참여배제 62%

○89.4 한국지방자치학회위원대상 설문조사결과 : 정당참여 배제지지 61%

1) 孫鳳淑, 韓國地方自治研究, 三英社, 1985, pp. 411~415. 한국지방행정연구원, 地方議會와 地方自治團體長간의 關係定立에 관한 연구, 1989, pp. 33~34.
2) 拙著, 韓國地方自治의 發展政策論, 녹원출판사, 1991, p.308.

57개 유형의 자치사무를 예시하고 이에 대하여 자치단체별로 세분하여 분류하고 있다(지방자치법 별표 1). 예시된 유형에 포함되지 않은 사무라 하더라도 국가事務로 볼 수 없는 事務는 自治事務로 포함시킬 수 있다. 反面 自治事務라 하더라도 法律으로써 國家事務로 규정하면 국가사무로 轉換할 수 있는 길을 터놓고 있기 때문에 여건의 변화와 필요에 따라서 자치사무를 지방자치단체의 委任事務로 전환시킬 가능성이 있다(지방자치법 제9조1항 참조). 현행 자치단체사무의 실태를 보면 委任事務가 평균 50% 이상이 되고 있으며, 앞으로도 委任事務의 확대 또는 축소가 中央과 地方의 力學關係에 따라서 달라지게 될 것이다. 日本의 경우를 보면 종전후 中央政府의 사무를 대폭 各級地方自治團體에 이양을 하였으나 이로 인하여 中央各省廳이 존폐의 위험을 느끼게 되어 다투어 單行法을 제정하여 移讓했던 사무를 中央事務로 환원시켜 왔으며⁴⁾, 省廳은 환원시킨 사무를 一線機關을 설치하여 처리하거나, 지방자치단체에 委任함으로써 自治團體에 대한 폭넓은 관여가 가능하게 되었다.

4) 사무배분의 실태(자료 : 한국지방행정연구원, 지방행정기능분석에 관한연구(Ⅱ), 1992. p.301)

(單位 : 件)

團體別	直轄市	道	市		郡	自治區
性質別	釜山	慶南	蔚山	金海	梁山	壱(釜山)
計	2,520 (100.0)	2,319 (100.0)	1,728 (100.0)	1,590 (100.0)	1,484 (100.0)	1,464 (100.0)
自治事務	1,195 (47.4)	1,073 (46.3)	746 (43.2)	654 (41.1)	590 (39.8)	548 (37.4)
團體委任事務	318 (12.6)	272 (11.7)	192 (11.1)	98 (6.2)	228 (15.4)	102 (6.9)
機關委任事務	1,007 (40.0)	974 (42.0)	790 (45.7)	838 (52.7)	666 (44.8)	814 (55.6)

委任事務가 갖는 의의는 지방자치단체가 중앙정부 役割과 기능을 대신함으로써 중앙정부는 많은 一線機關을 신설하지 않아도 되며 많은 人力과 예산을 절감할 수가 있다. 또한 위임사무는 本質적으로 國家의 사무이기 때문에 지방자치단체장이나 자치단체에 위임하게 되면 必要경비(보조금)는 위임자가 負擔하는 것이 原則이나, 이러한 補助金은 中央政府가 지방자치단체를 감독 간섭하는 수단으로 이용하는 경향으로 흘러 지방자치의 발전에 중대한 제약요인으로 작용하고 있다. 더구나 한국의 지방자치는 機關對立主義를 채택하고 있는 체제하에서 지방의회는 委任事務中 단 團體委任事務에 대해서는 감시·議決등 의회의 통제가 가능하지만, 기관위임사무에 대해서는 의회의 통제권이 배제 되고 있기 때문에 기관위임사무를 둘러싸고 국회 中央政府(광역자치단체포함), 자치단체장, 지방의회간에 紛爭의 소지가 많다. 지방자치법은 자치사무(法 제9조1항 전단, 제2항), 단체위임사무(법 제9조1항 후단), 기관위임사무(法 제93조)에 관한 규정을 두어 구분하고 있으나 실제로 사무의 區分이 不明한 경우가 허다하며 특히 기관위임사무는 법령의 규정과 일반통칙에 의하여 위임된 사무를 말하며 국가나 광역자치단체장의 지시에 의하여 자치단체장에 처리가 위임되는 사례가 많아 위임근거를 두고 해석상 혼선을 야기하는 사례가 많다. 이러한 구분의 不確實性 때문에 중앙의 지도·감독·감사에 대하여 앞으로 민선 자치단체장이 선출되면 이에 대한 대립과 갈등의 가능성이 높으며, 광역자치단체장이 기초자치단체장에게 위임한 사무에 대하여 광역의회가 행정감사와 조사를 하려고 하는 경우에 광역단체와 지역단체간의

不和와 분쟁을 초래할 것이다. 기관위임사무의 처리경비(보조금)는 위임기관에서負擔하는 것이 原則이라 하더라도 실제로는 수입기관에서 財政·人力의 負擔을 수반하고 있음으로 기관위임사무에 대해서도 지방의회의 감독권이 인정되어야 한다는 주장도 論理的 근거는 있다고 보아야 할 것이다.

요컨대 機關對立型 체제의 실효성을 거두려면 ①委任事務를 가능한 限 축소하여 地方事務의 성격을 가진 것은 地方自治團體에 과감하게 移讓해야 하고 위임사무에 수반했던 補助金도 지속해야 된다. 事務移讓은 그동안에도 政府側의 스스로의 노력으로 지속적으로 추진하고 있으나 보다 능률적으로 실현하려면 일종의 정부부처간의 이기주의를 극복할 수 있도록 地方議會의 적극적인 자세가 필요하다고 생각한다. ②자치사무와 委任事務의 區分을 명확히 하여야 된다. 위에서 言及한 바와 같이 事務區別의 不明確性 때문에 파생되는 대립과 갈등을 해소하기 위하여 법령에 「기관위임사무」 또는 「단체위임사무」로 明記를 하든가 위임사무에 Code No를 부여하여 一元化 하든가 하는 기법의 도입이 필요하다.

3. 外部監査制가 과감하게 縮小되어야 한다.

지방자치단체의 감사제도는 두가지 측면에서 생각할 수 있는 바 自治團體의 「內部 감사제도」(집행기관의 自體감사, 지방의회의 행정감사·조사)와 「外部감사제도」(국회의 국정감사·국정조사, 감사원에 의한 감사, 지방자치법에 의한 내무부장관 및 市·道知事의 위임사무와 자치사무에 대한 지도감사, 行政監査規程에 의한 중앙부처 각부장관의 감사, 그

외에 대통령실사정담당관, 국무총리실 행정조정실장 등의 행정감찰기능)가 있다.

자치단체의 감사는 內部감사에 비하여 外部감사의 비중이 지나치게 과중하여 지방자치의 自律性을 크게 위협하고 있을 뿐 아니라 지방의회의 행정감사·조사권이 제도화 됨으로써 현행 外部감사제도에 대한 再考가 불가피하게 되었다.

外部감사는 지방자치단체의 근무기강 유지와 事務處理의 정확성을 확보하는데 기여하고 있는 반면 빈번하고 중복되는 위압적인 감사형태로 지방행정의 큰 負擔이 되고 있어 權力의 垂直分權의 차원에서 볼 때 中央集權의 대표적인 표상이 되고 있다. 한편 內部감사에 있어서도 많은 취약성을 내포하고 있다. 집행기관의 자체감사는 地方自治法에 根據規定이 없고 자치단체장이 제정한 自體監査規則에 의하여 수행이 되는 까닭에 자치단체장을 효과적으로 통제하기가 어렵고 지방의회의 행정감사·조사권은 국정감사·조사권과 성격이 같은 정치적통제로서 상호 중복·마찰이 수반될 것이며, 지난해에 구성된 광역의회가 기초자치단체에 대한 행정감사·조사권의 문제를 둘러싸고 논란을 불러일으켰던 사례도 간과할 수 없을 것이다.

이와같은 視角에서 지방자치단체의 감사제도는 쇠신되지 않으면 안된다고 여겨진다. 外部(중앙)감사기관이 축소되어야 한다. ①중앙의 감사기능을 각급 지방자치단체에 대폭이양을 하여 지방의 자체감사기능을 보장하고 지방에 대한 감사기관은 1~2개 정도로 감소시키는 것이 지방자치의 本旨에 비추어 타당할 것이다. 예컨대 각부처 기관장의 지방감사권을 내무부장관이 代行토록 하든가 대통령

실의 司正擔當官이나 國務總理室 행정조정실장의 행정감찰도 내무부장관에게 위임하는 방법도 생각할 수 있다. ②외부감사의 범위도 국가위임사무에 대한 회계검사로 한정하고 직무감찰은 지방자치단체에 이양하여 自治團體의 自律行政과 책임행정을 강화시켜 나가야 할 것이다. 따라서 지방자치단체에 대행시키고 있는 감사원 및 정부기관의 대행감사도 지방에 이양시키는 것이 바람직하다고 생각된다. ③지방자치단체에 대한 국정감사·조사는 지양되어야 한다. 국정감사의 대상은 광역자치단체로 되어 있고, 지방자치단체의 고유사무에 대해서는 지방의회가 구성되어 자체적으로 감사업무를 시행할 때까지 限한다고 규정하고 있다(國政監査및조사에관한법률 제7조2호). 이 규정에 따르면 지방의회가 구성되더라도 국정감사·조사는 계속수행이 되며, 지방자치단체의 사무중 委任事務가 아닌 固有사무에 대해서는 지방의회가 구성된 후에는 국정감사의 대상에서는 제외하지만 國政調査는 지방의 固有事務에 대해서도 조사의 대상으로 한다는 내용을 명시하고 있다. 국정감사·조사는 두가지 차원에서 비판이 가능하다.

첫째, 권력의 垂直分權과 관련한 검토가 이루어져야 한다. 국정감사·조사의 法的性格에 관하여 국회의 立法·예산·결산등의 자료를 수집하는 기능으로 보는 견해로서(補助的 權限說) 지방자치단체에 대한 국정감사·조사를 제외할 이유가 없으며, 감사대상도 위임사무든 고유사무든 구별할 이유가 없다는 것이다.

이러한 주장은 국정감사·조사의 현실적인 운영실태를 보더라도 주장의 허구성을 면치 못할 것이다. 오히려 국정감사·조사는 지방자

치단체에 대한 정치적·권력적 통제기능(독립적 권한설)으로 보는 것이 솔직한 표현이라고 본다. 지방자치단체는 중앙의 현행 행정감사·조사만 가지고도 극도로 위축되어 있는 실정이므로 정치적인 국정감사·조사는 지방의회에 맡기는 것이 가장 합리적이라고 생각한다.

둘째, 중복적인 정치통제가 문제된다. 국정감사·조사권과 지방의회의 행정감사 조사권은 정치적 통제라는 점에서 공통성을 가지고 있으며 이러한 정치적 통제가 중복하게 되면 집행기관의 업무수행에 중대한 제약요인이 될 뿐 아니라 막대한 행정낭비를 초래함으로써 屋上屋이 될 것이다. 그리고 정당구성에 있어 국회의원의 다수당적과 지방의회의원의 다수당적이 다를 경우에는 중앙과 지방간의 대립과 마찰을 초래하게 되어 지방행정 발전의 걸림돌이 된다고 본다. 따라서 지방자치단체에 대한 국정감사의 기능은 지방의회에 맡기고 국정조사제도 역시 폐지되어야 한다고 생각한다. 이와같은 맥락에서 광역자치단체가 기초자치단체장에게 위임한 기관위임사무에 대한 광역자치단체의회의 행정감사·조사권도 폐지시키는 것이 타당하다고 본다. ④자치단체 자체감사기구와 기능이 보장되어야 한다. 현행 자체감사 기구는 지방자치단체의 장에게 예속되어 있다. 더구나 감사기구의 위치가 자치단체장의 참모직속으로 되어 있는 상황에서는 독립성이 미약하여 집행기관의 시녀로 전락할 素地가 많다. 따라서 자체감사의 기구와 운영은, 첫째 집행기관으로부터 相對的인 독립성을 가지게 함으로써 집행기관을 행정적으로 통제·감시기능을 장악해야 되고, 둘째 지방의회의 행정·감사권을 합리적으로 운영토

록 함으로써 집행기관에 대한 政治的 統制와 감시기능을 갖도록 함으로써 집행기관의 責任성을 확보하는데 목표를 설정해야 할 것이다. 이를 위해서 앞으로 집행기관의 감사기구는 「감사위원회」와 같은 독립성이 강한 제도의 도입이 적극적으로 검토가 있어야 될 것이다. 집행기관의 감사위원회 모형은 立法政策上的 과제로서 자치단체장으로부터 독립성과 지방의회로부터의 독립성이 함께 보장되는 中立의 성격이 반영되어야 할 것이다.

따라서 감사위원회는 지방의회가 행정감사·조사의 효율적인 수행을 위하여 구성할 수 있는 행정감사특별위원회의 성격과는 구별이 되어야 한다. 구성방법·운영에 대해서는 현행 日本의 지방자치단체가 채택하고 있는 감사위원회제도에서도 시사되는 바가 많다.

4. 副自治團體長의 地位와 權限의 再定立이 필요하다.

현행 집행기관에 대한 제도적 보완이 없이 앞으로 각급 地方自治團體長을 民選하게 되면 地方行政의 安定性을 크게 해칠 것으로 예상된다. 問題의 소재는 ①住民이 자치단체의 長을 선출하게 되면 一般적으로 지방행정에 대한 전문지식을 구비하고 행정가로서 자질과 능력을 가진 사람이 선임되기가 어렵다는 점이며, ②현행 지방자치단체의 장은 정부가 임명하고 있으며 자치단체의 長은 대외적으로 지방자치단체를 대표하는 지위에 있으며 모든 사무(고유사무, 위임사무)를 집행하며 예산, 인사, 감사에 관한 권한등 방대한 권한이 장에게 집중되어 있다. 반면 副自治團體長은 단체장의 보조기관의 지위에 불과하며, 지방자

치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독하며, 위임전결 규정에 의하여 사무의 내부위임으로 장의 권한을 보조집행하고 있으나 위임전결은 사무처리의 내부위임에 지나지 아니하므로 자치단체의 장이 일방적으로 직접처리할 수 있으므로 부기관장의 참여범위는 좁다.⁵⁾

이와같이 지방행정에 있어서 권한이 임명제 자치단체의 장에게 집중되어 있고 부자치단체장은 장의 보조기관에 불과하고 독자적인 權限이 사실상 없는 상태에서 비전문가가 뽑힐 개연성이 많은 民選으로 自治團體長을 선출하게 되는 경우에 지방행정에 미치는 부작용은 막대할 것으로 전망된다. 특히 政黨의 추천을 받은 사람이 자치단체의 장으로 선임이 되면 중앙당의 당락과 관여에 따라 지방행정의 혼란이 초래되고 情實人事가 발을 붙이게 되는 상황을 예상할 수 있다.

이러한 폐단을 극복하기 위해서는 副自治團體長은 專門行政人이 擔當토록 하여 地方行政의 전문지식을 요하는 분야를 분담하고, 民選 자치단체장은 단체를 代表하거나 전문지식·경험이 없더라도 수행할 수 있는 事項을 담당케 하는 제도의 개선·보완이 필요하게 되었다.

한국의 기관대립형 관계유형은 정치적 특수 환경과 연관을 가지고 굳어진 현상인 까닭에 자치단체장과 부자치단체장간의 역할·기능 분담에 관한 改革을 유도하자면 制度모형을 도입함에 있어 거부감을 최소화하도록 慎重하

5) 임경호, 기관장의 직선제에 따른 부기관장의 지위 및 권한(지방행정연구, 한국지방행정연구원, 1989. 9), p.

고 다각적인 검토가 따라야 한다.

機關對立主義(首長制)를 채택하고 있는 外國의 단체장과 副團體長의 관계유형은 다양하다. 外國立法例의 공통인자를 찾아보면 단체장의 지나친 財政不條理, 정실인사등 행정의 정치화를 견제하고 현대사회의 전문성이 요구되는 폭발적인 行政需要에 대처하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다.

이들 제도 내용의 공통성은 자치단체장(首長)의 의례적, 일반적 권한으로 줄이고, 지방행정의 專門性·中立性을 보장하기 위하여 부단체장의 고유권한과 獨自性의 확보에 역점을 두고 있다. 따라서 부단체장은 전문행정인으로서 非政治的地位(a non political position)를 갖는 것이 특징이다.⁶⁾

부단체장은 시정지배인(관리관)(city manager), 수석행정관(Chief Administrative Officer: CAO), 事務總長, 副知事등의 명칭을 가지며 權限배분 및 행사의 방식도 다양하다.

①미국의 지방자치에서 議會—支配人(또는 관리관 Council—Manager Form)에서는 시 지배인제를 채택하고 있다. 市長에게는 儀禮的인 장으로서 권한과 지위만을 부여하고, 議會에서 행정의 전문인을 시비지배인으로 선출하여 市事務를 조정·감독에 대한 전적인 책임을 지도록 하는 제도이다. 이에 대하여 張市長—議會型)(Strong Mayor—Council Form)에서는 市長 직속으로 首席行政官을 두어 시정운영을 지휘·감독케 하는 제도로서 위상

튼 D.C., LA county, 뉴욕, 필라델피아 대도시 一部에서 채택하고 있으나 운영내용은 차이가 많다. 예컨대, LA County는 주민이 直選한 5명의 supervisor로 구성된 수퍼바이저 위원회가 立法機能과 執行機能을 가지고 있다. 이 위원회가 방대한 執行機能을 다하기 어려움으로 수석행정관을 두어 행정처리를 전담시키고 있다.

②프랑스는 1982년 개혁으로 레종과 데빠르망(道)의 집행기관은 地方議會議長이 겸하고 있으며, 敍문에서는 지방의원중에서 지방의회에서 집행기관인 市長을 선출한다. 레종과 도에는 대통령이 임명하는 국가위원(사무총장)을 배치하여 국가사무를 수행하고 레종과 道를 지휘 감독하는 실질적인 권한을 갖는다. 敍문에도 국가위원과 유사한 역할 및 기능을 갖는 국가서기관이 배치되어 있다.

③서독의 지방자치는 기관대립형(수상형), 기관통합형(의장이 집행기관 겸임)등 다양한 방법을 채택하고 있다.

Gemeinde(도)의 장은 게마인테를 대표하는 지위를 가지나 首長형을 제외하고는 의례적 권한을 가진다. 게마인테의 사무총장은 지방의회에서 선출하며 의회를 집행기관으로 하지만 실질적으로는 사무총장이 수행하고 의회에 책임을 진다. Kreis의 기관구성과 권한배분은 Gemeinde와 유사하다.

④일본은 대표적인 기관대립유형의 체제로서 자치단체장은 지방의회의 동의를 얻어 부자치단체장을 임명하며 장으로부터 위임받은 권한을 처리한다. 자치단체장의 정치화를 견제하기 위하여 감사위원회등 다수의 행정위원회를 설치하여 집행기능을 분야별로 분산하고 있다.

이상에서 검토한 바와 같이 外國의 副團體

6) 鄭世煥, 단체장직선과 지방행정 안정을 위한 정책 방향(한국지방행정연구원, 지방자치발전을위한 전국순회공청회, 1992.5), p.46.

長制度는 자치단체장을 주민이 직선하든 의회에서 간선을 하든 선거직의 정치화 폐해를 방지코자 하는 제도로서 발전시킴으로서 행정의 전문성문제, 단체장과 의회간의 마찰, 행정의 공정성 통합성 문제를 최대한 극복해 나가고 있으나, 지방행정의 집행권한이 임명제 단체장에게 지나치게 집중되고 부단체장의 실질적인 집행권이 배제된 상태에서 단체장을 민選으로 전환하게 되면 지방행정의 발전을 역행시킬 위험을 안고 있다.

따라서 앞으로 자치단체장의 민選을 대비하여 지방의회와 자치단체장간의 합리적인 견제와 균형의 관계가 유지될 수 있도록 자치단체장의 지위와 권한을 명확하게 하는 동시에 자치단체 집행기능을 수직적으로 분권화하여 부자치단체장의 현행 명목상의 지위와 권한을 적정수준으로 끌어내림으로서 지방행정의 公正性·統一性·전문성·安定性이 유지되도록 하여야 될 것이다.

첫째, 부자치단체장에 대한 權限配分의 基準은 행정의 전문성을 반영할 수 있도록 배분되어야 한다. 현대행정은 고도의 전문성, 기술성이 요청되기 때문에 민선 단체장을 통한 民主性과 부기관장을 통한 능률성이 균형을 이루도록함이 중요하다. 현행 자치단체장의 권한이 너무 집중되고 비대함으로써 정치인사, 공약남발, 재정낭비 등 지방행정의 정치화, 불안정화의 위험성이 농후함으로 단체장의 권한을 대폭 축소하고 이를 부단체장이나 위원회를 설치하여 이양하여야 된다고 생각한다.

둘째, 부단체장의 권한의 배분은 지방행정의 지나친 정치화가 방지되어야 한다. 선거직 공직자의 역기능으로 평가되는 엽관제도, 인기정책, 정당참여에 부수되는 중앙당의 간섭과 당

리당략에 좌우되는 공정성 침해등이 최대한 견제가 되도록 권한의 배분이 되어야 한다.

셋째, 부단체장에 대한 권한의 배분은 단체장의 권한에 맞서 행정이 지속성, 일관성을 유지하고 政黨이나 지방의회와도 相對的 獨自性을 가질 수 있도록 地位와 權限이 배분되어야 한다.

外國의 立法例에서와 같이 부단체장을 선임하는 방식은 다양하지만 여기에서는 4가지 유형으로 區分하여 검토키로 한다. ① 중앙정부가 국가공무원중에서 우수한자를 광역·기초자치단체의 부기관장으로 임명하는 방식이다. 현행 지방자치하에서도 광역단체의 부단체장은 일정한 절차를 거쳐 정부가 임명하고 있으며, 프랑스의 경우도 레종과 도에 정부위원을 임명배치하고 있다. 이 방법은 중앙집권적 性格이 강하게 표출되고 있으며 지방자치의 취지에 맞지 않는다는 평가가 있으나 부단체장을 단체장이나 의회가 임명하게 되는 경우 허약한 지위로 전락할 가능성을 생각하면 국가와 지방간의 감독과 협력, 국가위임사무의 처리를 효율적으로 할 수 있다는 점에서 제도적 장점이 있다.

② 자치단체장이 지방공무원중에서 임명하는 방식이다. 이 방식은 기관대립유형의 성격에도 맞고 지방자치의 자율성을 향상시키며, 지방공무원의 사기진작의 요인이 될 수 있다. 반면 단체장의 정실인사, 보조기관이 장의 예속하에 놓이지게 됨으로써 자치단체 집행기능의 수직분권화를 기대하기가 어렵다.

③ 지방의회가 부단체장을 임명하는 방식이다. 이 방식은 지방의회의 집행기관에 대한 견제적 기능을 가질 수 있는 반면, 기관대립유형의 취지와 부합되지 않는다는 비판을 면

치 못할 것이다.

④ 자치단체장이 추천하고 지방의회가 동의한 자를 단체장이 임명하는 방식이다. 이는 단체장의 독주를 견제하고 지방행정의 정치화도 방지하는 장점이 있으나, 중앙과 지방의 관련성을 전적으로 배제하였다는 문제를 안고 있다.

한국의 정치풍토나 중앙과 지방의 행정행태를 종합적으로 고려할 때 이상의 4가지 방법 중 하나를 모델로 선정하는 것보다는 자치단체장이 지방공무원중에서(외부인사 영입반대) 복수로 추천을 하여 중앙정부가 임명하는 방법이 국가의 同一性유지, 국가와 지방간의 협조, 지방자치단체장에 대한 상대적인 독주, 정치화 방지에 기여할 것으로 생각한다.

Ⅲ. 地方議會와 自治團體長의 關係合理化의 課題

1. 檢討範圍

앞의 章에서 機關對立型制度를 빨리 정착시키기 위한 先決課題들 검토하였다. 이 선결과제들이 지방자치단체의 장 선거 이전에 확고한 뿌리를 내림으로써 執行機關의 地位와 權限이 지방기구내의 수직적 분권의 차원에서 적정수준을 가지게 되어 지방의회와 자치단체장의 견제와 균형관계를 적절하게 유지발전할 수 있는 자치단체장 측면에 안정적인 기반이 조성될 수 있다고 본다. 이 章에서는 지방의회와 자치단체장의 관계유형을 중심으로 地方自治關係法上的 제도적 측면에서 兩機關의 平常의 관계와 非常의 관계로 區分하여 검토하고자 한다. 지방의회의 對執行機關關係에서 平常의 관계는 지방의회와 自治團體長의 상호간에 기본적으로

협조·견제의 수단으로 갖는 관계이며, 非常의 關係는 지방의회와 自治團體長의 관계가 相互間에 反目·마찰·갈등을 가져 오므로써 지방자치단체의 운영에 있어 파국에 직면하는 경우가 있다. 이러한 때를 대비하여 中央政府의 감독권 발동없이 自治團體가 내부적으로 문제의 해결을 위한 비상적 수단을 제도화 해 놓은 관계이다. 여기에서 기관대립유형의 관계를 平常의 관계와 非常의 관계로 區分하여 檢討하고, 기관대립관계에 영향을 줄 수 있는 지방자치에 주민의 직접참여제도에 대하여 간략한 검토를 한다. 그리고 기관대립유형관계는 견제와 균형에 의하여 활발한 지방자치의 운영을 도모하는데 있으므로 기관대립유형의 검토는 여러가지 要因에 의하여 의결기관이나 執行機關 그 자체에 실질적인 강약의 차가 생길 수 있다. 그러한 要因으로서 단체장선임권의 所在, 의원과 집행간부의 겸직여부, 의안제출권소재, 의회의 감사권의 강약, 시장의 의회견제권의 강약, 시장불신임권 및 의회해산권 등이 그 例이다.⁷⁾ 이러한 제도들이 어떻게 규정되느냐에 따라 議會優位型이 될 수도 있고, 집행기관우위형이 될 수도 있는 바 한국의 기관대립유형관계의 발전과제는 平等主義를 지향하는 검토가 되어야 한다.

2. 平常의 關係가 合理的으로 擴大되어야 한다.

기관대립유형의 平常의 관계는 지방의회가 自治團體長에 대하여 일반적으로 협조·견제

7) 내무부지방행정연구위원회, 지방자치단체표본조사 종합보고서 : 광역지방단체, 1967, p.123.

하는 관계와, 自治團體長이 지방의회에 대하여 일반적으로 협조조건제하는 관계로 구분할 수 있다.

① 지방의회의 집행기관에 대한 관계

지방의회는 條例制定權, 예산의결권, 결산 승인권, 자치단체의 財産·公共施設·의무부담·權利포기등 주요 정책사항에 관한 의결권·동의권·승인권등을 행사함으로써 자치단체장의 집행권의 내용과 한계를 설정한다. 이외에도 지방의회는 자치단체장의 출석증인, 의견진술, 서류제출 요구권등을 가지고 의회 활동을 보장하고 있다. 88년에 개정된 지방자치법에는 지방의회의 행정사무조사권을 인정하였던 바 이를 지방의회의 집행기관에 대한 平常의관계로 보는 견해가 있으나⁸⁾ 89년 개정에서 추가하여 규정한 지방의회의 행정감사권과 함께 非常의관계의 수단으로 보는 것이 타당할 것이다. 물론 행정사무조사권의 本旨는 의회의 活動자료를 수집하기 위한 수단이지만 실제로는 집행기관을 견제·감독하는 강력한 수단이 되고 있다는 점을 간과할 수 없기 때문이다.

② 自治團體長의 지방의회에 대한 관계

지방자치단체장은 지방의회소집권 조례등의안발의 및 예산안 편성·제출·조례의 공포권, 지방의원 선거공고 의회사무국 직원의 임명절차 등으로 지방의회에 관여하고 있다.

요컨대 기관대립유형의 平常의關係中 의결권만을 도려내어 생각해 볼때 의결권이 넓으면 民主性의 원칙에는 부합되지만 행정의 신속·능률의 면에서는 저해요인이 되고 의결권

이 좁으면 그 반대의 효과가 따르게 된다. 따라서 의결권의 지나친 확대는 집행기관의 의회예속화와 議會橫暴의 요인이 되므로 뒤에 언급하는 非常의관계와 연관성을 가지고 의결권의 점진적인 擴大가 필요하다고 생각한다. 88년 지방자치법개정에서 지방의회의 의결사항을 10가지로 규정하였으며 기본적인 재산·적립금고 공공시설등에 관한 규정을 추가한 반면 자치단체의 행정쟁송·소송·손해배상·손실보상에 관한 의결권은 삭제하여 의결권 범위의 후퇴라는 인상을 지우기 어렵다.

3. 非常의關係가 균형있게 調整되어야 한다.

이는 지방의회와 자치단체장간의 마찰과 갈등을 「견제와 균형」의 원리에 의하여 신속하고 효과적인 방법으로 해결하려는 합법적인 수단을 말하는 것으로서 地方議會의 行政監査·조사권, 지방의회의 기관장불신임권과 자치단체장의 再議要求權(Vito권), 先決處分權, 議會解散權등이 그것이다. 앞에서도 언급한 바와 같이 비상적관계는 兩機關間의 힘의 균형이 유지되어야 하므로 서로가 싸우는 手段(武器)의 衡平(衡平)을 유지해야 된다.

(1) 지방의회의 行政監査·조사권

행정감사권·조사권은 住民의 대표기관인 지방의회가 자치단체장과 집행기관의 독주와 不正을 방지하고 적정한 행정운영을 유도하며 의회의 의결권행사를 보관하는 의회의 監視의 權限이다.⁹⁾ 행정감사·조사권은 지방자치단

8) 지방행정연구원, 지방의회와 지방자치단체장간의 관계정립에 관한연구, 1989.2, p.21

9) 내무부, 지방자치와 의회의 권한, 1992.3, p.38.

체의 내부감사권의 범주에 속하며, 집행기관 내부의 자체사무감사와 더불어 지방행정의 공정성과 예산의 집행의 적정성을 확보하는 기능을 가지며 전자는 政治的統制 수단으로, 후자는 행정적통제수단으로 제도적 의의가 크다고 하겠다. 그러나 한국의 지방감사제도(지방자치법 제36조의 2)는 앞에서 고찰한바와 같이 국회·감사원·사정기관·행정조정실감찰제도, 내부장관 및 각 부처장의 감사가 중복되고 있어 의회의 행정감사·조사권이 남용되는 경우에는 집행기관의 사기저하, 지방자치단체에의 정치대결장화, 정당참여로 인한 중앙당의 부당한 간섭 등 행정을 마비시킬 위험을 안고 있는 뿐 아니라, 기관대립유형관계에서 자칫 의회우위의 장치로 변질되는 경우 「견제와 균형」정신에 역행하는 결과를 초래할 수 있으므로 이러한 정치적 감시권의 발동은 제한된 범위에서 최소한에 그치는 것이 바람직하다고 생각한다. 프랑스, 영국, 대만, 태국 등에서도 의회의 행정감사권은 인정하지 않으며 일본의 경우에도 사무조사·서류·계산서 검열 등 극히 제한적으로 운영하고 있는 점을 유의해야 할 것이다.

행정사무의 감사는 정기국회는 會期內에 실시하며, 그 기간은 광역의회의 경우 5일이내, 기초의회의 경우 3일 이내로 규정하고 있다(지방자치법 시행령 제16조2항). 많은 지방의회의원으로부터 감사기간을 각각 10일, 5일로 연장해야 한다는 주장이 나오고 있으나 집행기관에 대한 감사는 정치성이 강한 의회의 감시권 보다는 감사의 전문성을 강조하여 집행기관의 자체감사기능을 강화하는 것이 바람직하다고 생각한다. 다만 자체감사의 객관성 공정성을 보다 확보하기 위하여 현재 자치

단체장 직속의 감사기구를 독립성이 부여된 위원회제도로 발전시키는 것이 필요하다. 자치단체 특정사항에 대한 행정조사는 재적위원 3분의 1이상의 연서로 이유를 명시한 서면으로 발의하여 본회의 의결을 얻도록 하고 있으나 조사대상이나 방법 및 효과가 행정감사권과 크게 다른 것이 없으므로 조사권 발동의 요건을 지방의회의원 재적과반수 이상 찬성으로 강화시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

행정감사의 主體는 지방의회이며 의원 개인은 주체가 될 수 없다. 광역의회는 소관상임위원회 또는 감사특별위원회를 구성하여 운영하고 기초자치단체는 감사특별위원회를 구성하여 운영한다. 행정감사 및 조사대상은 그 관할구역의 「自治事務」(고유사무)와 「法令에 의하여 지방자치단체에 속하는 事務」(단체위임사무)를 대상으로 하며, 이른바 機關위임사무는 제외되고 있다. 기관위임사무는 본질적으로 국가사무로보아 행정·감사조사권이 배제되고 있다. 그러나 지방자치법은 광역단체의 사무로서 기초자치단체장에 기관 위임된 사무에 대해서는 광역의회의 행정감사·조사권을 인정하고 있는 바 이는 ①광역자치단체와 기초자치단체는 본질적으로 독립성이 보장된 공공법인으로서 상하기관관계에 놓여 있는 것이 아니며 ②국회의 광역자치단체에 대한 국정감사·조사권의 배제를 주장하면서 광역의회는 기초자치단체에 대한 행정감사·조사권을 주장하는 것은 論理上 일관성이 없으며 ③기초자치단체에 정당참여(정당추천제)가 배제되고 있는 상황에서 광역의회의 다수당의원의 정치적간섭의 가능성이 농후함으로 기초자치단체에 대한 행정감사·조사제도는 설득

력이 약하므로 자치법규정의 시정이 필요하다 고 본다.

행정감사·조사결과는 감사·조사위원회의 위원장이 의장에게 제출하고 의회에 보고하여 본회의 의결로 처리하도록 되어 있다. 그러나 감사결과는 의회가 해당기관에 시정을 요구하거나 직접처리를 요하는 경우에는 집행기관 또는 해당기관에 이송토록 되어 있으나 단체장과 지방의회가 심한 대립관계에 있을 경우 집행기관의 감사결과 처리에 대하여 실효성을 기대하기 어려운 경우도 생각할 수 있다.

(2) 自治團體長的 再議要求權

再議要求權(再議權)은 자치단체장이 지방의회의 의결에 대하여 異議가 있어 수리를 거부하고 議會에 반송하여 다르게 議決해 줄 것을 요구하는 權限이다. 재의권은 미국헌법에서 由來하는 再議의 성질로 보아 제도로서 條例의 제정·개폐, 예산에 관한 議決에 이의가 있는 경우(一般的 再議)와, 의회의 의결의 결함 또는 하자에 대하여 是正을 要求하는 경우(特別再議)가 있다. 再議要求權은 기관대립형을 채택하고 있는 국가에서 대부분 인정을 하고 있으며, 미국과 일본은 재의요구 범위가 넓으며, 프랑스는 제한적으로 재의 요구권을 인정하고 있다.

再議要求權은 지방의회의 횡포나 월권행위를 견제하려는 자치단체장의 중요한 의회견제수단이 되고 있다.

지방자치법에 자치단체장이 再議要求를 할 수 있는 경우를 세가지로 규정하고 있다. ① 條例案에 대한 再議要求로서 자치단체장은 의회의 議決을 거쳐 移送되어온 조례안에 대하여 15일 以內에 議會에 환부하는 경우이다

(법 제15조항내지 6항). ②의회의 議決에 예산집행이 不可能한 경비가 포함되었거나 무목적경비, 비상재해에 대한 응급복구비 등이 포함되지 않는 경우(법 제99조) ③지방의회의 월권 또는 法命에 위반된다고 인정되는 경우(법 제98조)와 감독관청의 요청에 의한 경우 등의 재의요구를 규정하고 있다. 자치단체장의 再議要求 있을 때에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있으면 확정 이 되며 자치단체장은 더 이상 異議를 제기할 수 없게된다. 그러나 지방자치법에는 몇가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째로 자치단체장의 재의 要求는 長의 직권으로 행하지만, 의회에서 再議決하면 그 의결사항은 확정 이 되며, 자치단체장은 그 의결이 法命에 위반된다고 판단하더라도 大法院에 提訴권이 없어 司法裁判이 배제된 것은 不當하다고 보아야 할 것이다. 반면 내무부장관이나 시·도지사의 再議要求命令에 의하여 단체장이 재의요구를 한 경우 의회에서 다시 의결을 하여 확정을 하더라도 이때 그 議決이 法令違反으로 판단되는 경우 자치단체장은 내무장관 또는 시도지사의 승인을 얻어 대법원에 提訴할 수 있도록 하고 있어 자치단체장의 직권에 의한 재의요구 경우와 균형을 이루지 못하고 있다. 따라서 長의 직권 재의요구 경우에도 재의결이 된 사항에 대해서도 단체장이 대법원에 提訴할 수 있는 권한을 인정해야 된다고 생각합니다.

둘째로 지방의회 의결사항이 법령에 위반된다고 판단되는 경우 내무부장관과 광역자치단체장에게 재의요구 命令權이 있으나 자치단체장이 재의요구 명령을 이행하지 않을 때 이행을 확보하는 방법이 마련되지 않고 있으므로 내

무부장관이 직접 재의요구를 할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있으며, 시도지사의 재의요구 명령권은 시도지사가 중앙정부의 기능을 대행한다는 발상의 결과라고 할 수 있으나 자치단체간의 平等性이 강조되어야 하고 광역단체에 정당참여가 許容되고 있는 점을 고려하여 폐지하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

셋째로, 단체장의 직권에 의한 재의요구가 재의결이 된 사항이 確定이 되더라도 내무부장관은 감독작용의 하나로서 그 의결사항에 대한 대법원에 직접제소할 수 있는 근거를 부여하여야 될 것이다.¹⁰⁾

(3) 자치단체장의 先決處分權

長의 선결처분이란 지방의회가 의결을 할 수 없거나 의결을 하지 않는 경우에 지방자치단체의 손실방지와 기능을 유지하기 위하여 단체장이 의회의 의결을 거치지 않고 法律로 규정된 事項을 독자적으로 처분하는 것을 말한다.

이는 의회 議決權의 확대논리와 相反되는 대의민주정치 있어서 극히 예외적인 조치로서 자치단체장이 지방의회에 대하여 갖는 견제조항이며 비상조치조항으로서 작용을 할 수 있다. 예외조항일수록 명확히하는 것이 法定安定性에 기여할 것이므로 선결권으로 의회의 의결권확립을 위하여 반드시 엄격하게 적용되어야 하며 선결처분권을 확대하자는 의견이 많으나 찬성할 수 없다.

선결처분권이 광범하게 인정되고 있는 나라는 日本이며, 제한적으로 허용되고 있는 나

는 독일이다.¹¹⁾

현행 지방자치법에 장의 선결처분권은 천재지변, 전시 등 비상사태 기타 불가항력의 사정에 의하여 의회의 不成立, 의회의 소집·개회불능 때 등으로 규정하여 인정하고 있다.

일단 장의 선결처분권의 행사가 있는 때에는 차기 의회에 보고하고 그 승인을 받아야 된다. 의회에서 선결처분에 대한 승인을 받지 못할 경우에는 심각한 정치문제로 비화될 가능성이 있다. 이에 대한 해결은 정치적 타결이 따라야 될 것이다.

(4) 地方議會의 不信任議決權과 단체장의 의회해산권

기관대립유형의 제도하에서 지방의회와 자치단체장간의 마찰과 대립을 타개하기 위하여 지방의회는 단체장에 대한 不信任議決로 해임할 수가 있고, 단체장은 이에 맞서 지방의회를 해산하는 권한을 인정하는 입법례가 있다. 한국의 지방자치법은 제정이래 불신임의결권과 의회해산권을 인정하여 왔으나 88년 法改正시에 이들을 삭제하였다. 이 제도는 일본이나 프랑스에서 인정하고 있으나 행사 방법에는 상당한 차이가 있다.

이 제도는 기관대립주의의 이념을 가장 선명하게 표출하고 있으며 의회와 장간의 갈등과 마찰을 근본적으로 해결함으로써 분쟁을 신속하게 타결할 수 있고 불신임권행사와 해산권 행사는 상호 不利益을 예상해야 되기 때문에 양기관의 세력이 각각 비등할 때에는 신중하게 결정을 하여야 된다. 이러한 제도적인 장점이 있는 反面에 불신임권과 해산권을 남발하게 되면 지방자치단체의 안정성이 깨지고 막대한 행·재정의 낭비를 초래하게 되어 지

10) 朴鈞旻, 지방자치발전을 위한 전국순회공청회 : 한국지방행정연구원, 1992.5, p.26.

방행정의 장기적인 마비를 유발할 위험이 있다. 한국의 지방자치법에서 이 제도가 삭제된 것도 건국후에 실시했던 지방자치가 해산권과 불신임권의 남발로 야기된 무질서와 혼란을 경험한 데에서 오는 反省으로 이 제도의 도입을 기피했던 결과이다. 더구나 지방자치에 정당참여가 허용되는 경우에는 이 제도의 부작용이 더욱 증폭될 가능성이 높다. 근간에 불신임권과 해산권을 다시 도입해야 된다는 주장이 대두되고 있으나 현재 한국의 정치실태와 지방행정의 성격에 비추어 볼 때 이 제도의 도입은 건국후 지방자치의 전철을 되풀이할 수 없어 찬성할 수 없다.

IV. 結 論

지방자치의 발전은 제도와 운영이 서로 영향을 주고 받으면서 진화 발전한다. 한국의 地方自治는 지난해에 주민의 선거로 선출된 지방의원으로서 지방의회가 구성되었다. 장차

자치단체의 장도 임명제에서 직선제로 轉換될 전망이다.

지방자치단체의 의결기관과 집행기관의 구성은 기관대립유형을 채택하고 그 사이에 「견제와 균형」의 원리에 의하여 활동이 이루어지도록 제도화 되어 있다. 지방자치제의 모든 제도들은 상호연관성을 가지고 있기 때문에 자치단체장이 주민 직선으로 선출되는 경우에 지방의회와 단체장간의 관계가 안정성, 통일성, 공정성, 통합성을 유지, 창출하도록 상당한 기간을 두고 기관대립관계를 둘러싼 선결조건을 발전시키고 대립관계가 균형있게 발전하도록 주요과제를 중심으로 검토하였다. 이 연구의 기본적인 흐름은 중앙통제의 축소, 자치단체간의 평등성 단체장과 부단체장간의 수직권과 기능분담, 자치단체의 정당참여 배제 행정감사·조사의 범위와 한계, 재의요구제도의 문제점 제기, 선결처분권의 남발방지 등을 중심으로 고찰하였다. 管見的인 의견에 대하여 많은 충고를 받고 싶다.