

地方議會와 地方自治團體長과의 關係改善

The Relationship between Local Council and the Chief Executive of Local Government

申 大 淳

(경희대학교 교수)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 兩機關의 役割分擔

III. 兩機關의 權力關係

IV. 兩機關의 關係改善方向

V. 結 論

I. 序 論

프랑스革命의 人權宣言에서는 “국민은 근본적으로 모든 主權의 淵源이며 어떠한 個人이나 團體도 國民에 연원하지 않은 權威를 가질 수 없다”고 民主主義의 성격을 명백히 하였으며, 브라이스(Lord Bryce)는 “民主主義란 國家의 統治權力이 어떤 특정한 계급이나 계층에 귀속되지 아니하고 共同體構成員 전체에게 合法的으로 歸屬된 政治形態라고 하였다.”¹⁾ 美國의 獨立宣言書(1776)에서 제퍼슨은 “政府의 權力은 被治者의 동의로부터 나온다”고 하여 民主主義를 主權在民에 근거하여 설명하였다.

民主主義의 概念은 시대에 따라 社會構造에 따라 차이가 있겠지만 일반적으로 自由選舉, 多數決原理, 소수보호, 다수의견존중, 여론의 수렴을 본질로 한다. 이러한 民主主義를 실현하기 위하여는 실천수단으로서의 制度를 필요로 한다.

地方自治는 民主主義의 중요한 要素로 간주되어 왔으며 國民의 권리를 보호·증진시키며 정치교육에 중요한 환경을 제공한다. 지방자치는 많은 사람들로 하여금 민주주의에 적극 참여하도록 하는 기능을 갖는다.²⁾

1) James Bryce, *Modern Democracy* (New York : Macmillan Co., 1921) Vol. 1, p. 20.

2) Dilys M. Hill, *Democratic Theory And Local Government* (London : George Allen & Unwin Ltd, 1974), pp. 20~25.

民主主義에 있어서 住民이 政治權力의 主體者이기 때문에 住民全體가 政治에 참여하는 것이 이상적이라고 할 수 있으나 인구가 많고 전문화·분업화되는 복잡한 사회구조 속에서 住民이 직접 統治機能을 담당한다는 것은 불가능한 일로서 住民의 代表를 뽑아 그들로 하여금 국민을 대신하도록 하는 方法을 채택하고 있다. 그러나 國民의 代表라 하더라도 1人 또는 1個 機關에 위임할 때 권력남용이 우려되므로 三權分立의 現論이 대두되었으며 立法·司法·行政의 상호 견제·균형을 유지하도록 하였다. 그러나 三權分立이라는 수평적 분립만으로는 民主政治를 시행하기 어렵기 때문에 수직적 분립으로서의 地方自治가 要求되었다. 즉 국가업무를 전국적인 업무와 地方的 業務로 구분하고 地方業務에 대하여는 自治의으로 業務를 실현해야 한다는 것이다.

國家權力의 수평적·수직적 區分은 權力의 남용을 막고 住民의 自由와 福祉를 실현하는데 目的을 두고 있다. 地方行政에 있어서도 1人 또는 1個 機關에게 政策決定과 執行을 담당하게 할 경우 權限의 集中으로 住民을 위한, 住民이 要求하는 行政이 어렵게 될 우려가 있기 때문에 地方自治團體와 地方議會를 둠으로써 二元化하는 한편 상호 견제·균형 협력관계를 유지하도록 하였다. 나라와 地域에 따라 견제의 필요성이 강조되는 경우에는 機關分立型을 채택하고 있으며 協力關係를 강조하는 경우에는 機關統合型을 채택하여 왔으며 우리나라는 전통적으로 機關分立型을 채택하여 왔다. 機關對立型의 경우 권력집중으로 인한 권력의 남용을 방지할 수 있고 신중한 決定을 가능하게 한다는 이점을 지니고 있으나 반면에 지나친 대립으로 능률행정, 효과행정에 지장을 초래할 우려가 있다.

우리나라는 91년에 地方議會議員選舉를 치룸으로써 地方自治團體와 地方議會在 공존하는 地方行政의 二元化形態를 이루고 있다. 다만 地方自治團體의 長에 대하여는 選舉가 미루어져 왔고 任命制를 채택하고 있다. 임명제 하에서는 議會와의 대립이나 마찰이 있을 경우 상급인사기관에서 중재역할을 하거나 새로운 長의 임명을 통해서 해결할 수 있는 방법이 있으나 직선에 의해서 團體長이 선출될 경우에는 인사권이 住民들에게 있기 때문에 보다 강력한 위치에 서게되며 議會와의 마찰이 있을 경우에도 외부의 힘이 작용되기 어려우며 스스로 해결하지 않으면 안된다. 地方自治團體의 長과 地方議會는 協同과 對立이라는 두가지 요소를 동시에 지니고 있어 운영의 묘를 기하지 않으면 안된다. 本論文에서는 양기관의 役割分擔과 權力關係를 살펴보고 각 기관의 고유기능을 최대한 살리면서 協力關係를 유지할 수 있는 方案에 대하여 고찰해 보기로 한다.

II. 兩機關의 役割分擔

地方自治는 住民의 要求와 地域福祉의 실현을 위하여 住民을 대신해서 議會와 地方自治團體가 추진하는 政治·行政活動이라고 할 수 있다. 그러므로 목적은 하나이며 다만 機能을 달리할 뿐이다. 住民의 要求를 실현함에 있어서 能率性만을 고려한다면 하나의 機關을 통해서 수행하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러므로 單一體制를 채택하고 있는 나라도 많다. 그러나 地方自治에 관한 사항 전부를 한 기관에 일임할 경우 여러가지 문제점이 있을 수 있다. 즉 권력집중에서 오는 住民에 대한 불이익을 방지하기 어렵다. 그러므로 地方行政의 性格上 議會와 團體長을 두고 役割分擔을 하도록 하는 것이 效果的인 경우를 많이 볼 수 있다.

1. 意思決定과 執行

地方行政은 목표를 설정하고 목표달성을 위한 手段과 方法을 모색하고 實踐하게 되는데 이러한 過程을 크게 대별하면 意思決定과 그 執行으로 分離할 수 있다. 엄밀한 의미에서 意思決定과 執行은 모든 機關에서 이루어진다고 볼 수 있으나 地方議會는 意思決定機關이며 그 執行은 地方自治團體長을 중심으로 하는 地方行政機關이라 할 수 있다.

地方自治의 性格上 意思決定은 신중해야 하고 住民의 要求와 一致해야 하기 때문에 住民의 代表機關인 議會에서 담당하는 것이 합리적일 것이다. 執行機能을 議會로 하여금 담당하도록 할 수도 있으나 選舉에 의해서 一定期間만 資格이 주어지는 議員들에게 지속성·안정성이 요구되는 執行機能을 담당하게 한다는 것은 위험부담이 있으며 따라서 執行機關에 대해서는 議會와 별도로 구성하는 경우를 볼 수 있다. 機關統合型의 경우는 議會로 하여금 意思決定과 그 執行을 한 기관이 수행하도록 하는 것이며, 機關分立型은 執行機能을 地方自治團體가 담당하도록 하는 類型이다.

2. 計劃의 施行과 監督

計劃施行에는 人的·物的資源이 投入되어야 하고 能率的·效率的으로 目標를 달성해야 하는 복잡한 문제들이 따른다. 計劃施行은 주민에게 편의를 제공하는 行政的 서비스형태로 이루어지기도 하고, 道路·建物등과 같이 有形的 施設의 설치와 같은 형태로 나타나기도 한다. 완성된 施設이나 事業은 장기적으로 住民生活에 편익을 제공한다. 그러한 점에서

計劃樹立은 合理性·經濟性·能率性を 지녀야 하고 計劃대로 집행되어야 할 필요성을 지닌다. 計劃이 얼마나 철저하게 시행되었는가를 확인하는 監査機能이야말로 計劃施行과 더불어 중요한 작용을 한다. 執行과 監査를 同一機關에게 귀속시킨다면 부정·부패·불신 형태를 우려하지 않을 수 없다. 執行과 監査를 동일기관에 맡겨도 문제될 것이 없는 상황에서는 計劃施行과 監査를 구별하지 않는 機關統合型을 취할 수 있으며 구별의 필요성이 강조되는 경우 機關分立型을 취한다고 볼 수 있다. 즉 計劃施行은 地方自治團體長이 담당하고 그 監督은 議會가 담당함으로써 住民을 위한 行政을 실현할 수 있다.

3. 地方의 要求와 中央의 要求

地方行政은 住民의 要求와 中央政府의 全國的 要求와의 통합·조정관계로서 이루어진다. 住民의 要求는 地域利己主義에 치우칠 우려가 있고 利益集團의 편파적 자기주장일 수도 있다. 이는 現象論에 치우칠 우려가 있으며 中央單位 또는 他地域의 要求를 고려하지 않을 수도 있으며 實踐可能性을 무시한 것일 수도 있다. 住民의 要求라 하여 모두가 정당한 것은 아니며 또한 그것을 모두 行政에 반영시킨다는 것도 불가능하다. 住民의 要求가 實現되기 위하여는 合法性·妥當성이 전제되어야 하고 豫算, 技術, 推進體制가 확립되어야 한다. 이러한 점에서 住民의 要求를 수렴하고 調整·統合하는 議會와 이를 國家的 公益성과 연결시켜 구체화하고 실천하는 地方自治團體를 필요로 한다. 따라서 地方行政은 住民의 要求를 집약하는 地方議會와 이를 바탕으로 中央의 要求와 결부시켜 住民福祉를 실현하는 地方自治團體의 行爲라고 볼 수 있다.

이와 관련해서 英美系와 大陸系의 地方自治를 살펴보면, 우선 英美系의 地方自治는 英國을 母國으로 하는 類型으로서 대체로 地方自治團體의 自主성과 自律성이 충실히 보장되고 住民參與와 統제도 비교적 폭넓게 인정되고 있고, 이에 대하여 大陸系의 地方制度는 英美系보다 地方自治團體의 自治權이 약하고 中央政府의 엄중한 統制·監督을 받고 있다.³⁾ 결국 英美系는 주로 地域單位 住民要求를 강조하고 大陸系는 中央中心의 全國的 要求를 강조하는 것이라 볼 수 있다.

3) 孫在植, 「現代地方行政論」, (서울: 博英社, 1991), pp. 41-42.

Ⅲ. 兩機關의 權力關係

地方議會와 自治團體長과의 關係를 어떻게 보느냐 하는 것은 관점에 따라 다를 수 있다. 調和와 協助關係, 대립과 갈등관계로 分類하기도 하고⁴⁾ 平常的 關係와 非常的 關係로 分類하기도 한다.⁵⁾ 여기에서 平常的 關係는 議會가 조례제정 및 개폐, 예산심의·확정 및 결산승인, 중요 政策決定 등의 權限을 행사하고, 自治團體長은 의안발의, 예산안 편성·제출 등의 권한을 행사하는 과정에서 양자간에 형성되는 關係를 뜻한다. 非常的 關係는 議會가 不信任議決權을 행사하고 自治團體長이 재의요구권, 선결처분권을 행사함으로써 형성되는 양자와의 關係를 의미한다.

協助關係와 對立關係, 平常的 關係와 非常的 關係등은 研究目的에 따라 선택할 문제이다. 여기에서는 議會의 地方自治團體長 關係, 地方自治團體長의 議會關係로 구분하여 보기로 한다.

1. 議會의 地方自治團體長 關係

地方自治團體에 대한 議會의 機能으로서는 政策決定機能, 自治立法機能, 行政統制機能을 대표로 지적할 수 있다.⁶⁾ 여기에서는 政策決定機能, 行政統制機能, 請願機能에 대하여 보기로 한다.

1) 政策決定機能

議會는 住民을 대표하는 民選議員으로 구성된 地方自治團體의 意思決定機關으로서 그 團體의 구체적인 政策을 최종적으로 결정하는 기능을 갖는다. 단체장의 단순한 자문에 응하여 의견을 진술한다거나 집행작용에 참여하는 것이 아니고 議會의 意思가 없으면 地方自治團體의 의사나 行爲는 유효하게 성립될 수 없다. 議會의 決定없이는 어떠한 行政도 집행할 수 없으며 議會의 決定없는 행정집행은 무효이다(선결처분이라는 극히 예외적인 경우는 제외).⁷⁾

政策決定이란 주로 政府機關에 의한 장래의 主要活動指針의 形成을 의미하며 最善의

4) 孫鳳淑, 「韓國의 地方自治研究」, (서울: 三英社, 1985), pp. 215-228.

5) 韓國地方行政研究院, 「地方議會와 地方自治團體長간의 關係定立에 관한 研究」, (서울: 韓國地方行政研究院, 1989), pp. 21-34.

6) 鄭在吉, 「地方議會論」, (서울: 博英社, 1991), pp. 13-14. 4章參照.

7) 上揭書 p. 13.

方法으로 公益을 추구하려는 복잡하고 動態的인 공식적 過程을 의미한다.⁸⁾ 地方自治團體에서도 여러가지 형태의 政策決定이 이루어지지만 이는 어디까지나 議會에서의 政策決定을 바탕으로 삼게 된다. 地方議會의 政策決定에 해당되는 것은 條例의 制定·改廢, 豫算의 審議·決算承認, 地方稅 부과징수, 主要 財産의 取得·管理·處分에 관한 사항등이다.

2) 行政統制機能

執行機關에서 수행하는 行政活動에 대하여 確認이나 監督機能이 없다면 議會에서의 政策決定이 效率的·合法的으로 施行되고 있는지 파악할 수가 없다. 물론 行政機關內에서 監督機關을 두고 自體監査를 할 수 있으나 엄밀한 의미의 行政統制는 이루어질 수 없다. 그러므로 議會가 執行機關에서 수행한 行政活動에 대하여 監査를 할 수 있도록 규정하고 있다.

現代 行政國家에서는 立法統制가 여러가지 限界點을 지니고 있기는 하지만, 立法統制는 國民이 선출한 國民의 代表로서 구성된 機關에 의한 制度的 統制이고 國民의 要求에 민감한 各界各層의 議員들에 의한 集團的 統制라는 점에서 非制度的인 國家統制나 内部統制에 비하여 效果的이라고 할 수 있다.⁹⁾

議會에서 제정한 條例나 의결한 豫算이 合法的으로 效率的으로 施行되고 있는가를 批判하고 監督하는 것은 政策決定과 더불어 대단히 중요한 機能에 속한다.

이러한 行政統制를 수행하기 위하여 議會에서는 行政事務監査, 調查權, 地方自治團體長 등의 출석·답변요구권 등을 갖는다.

3) 請願機能

憲法에서 “모든 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 國家機關에 문서로 청원할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며(憲法第26條), 地方自治法에서는 “地方議會에 청원을 하고자하는 자는 地方議會議員의 소개를 얻어 청원서를 제출할 수 있다”고 하였다(地方自治法第65條).

請願이란 國家機關에 대하여 住民들이 그들의 要求나 希望事項을 진술하고 그 해결을 요구하는 권리를 말한다. 住民의 請願이 있을 경우 國家는 請願을 審査할 義務를 진다(헌법 26條2項).

8) Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1968), p. 12.

9) Charles E. Gilbert and Max M. Kampelman, “Legislative Control of the Bureaucracy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March, 1954, pp. 77-78.

請願은 住民과 行政機關과의 關係이기 때문에 地方行政機關으로 하여금 해결해 주기를 바라는 사항이 대부분이기 때문에 住民과 밀접한 관계에 있는 議會로 하여금 해결하도록 규정하고 있다. 議會는 住民의 代表機關이고 住民을 위해서 노력해야 할 의무를 지니고 있기 때문에 請願에 대하여 성실하게 임해야 한다.

청원이 접수되면 地方議會議長은 소관 분과위원회 또는 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. 청원을 地方自治團體의 長이 처리함이 타당하다고 인정되는 때에는 의견서를 첨부하여 地方自治團體의 長에게 이송한다. 地方自治團體에서는 청원을 처리하고 그 결과를 지체없이 地方議會에 보고하도록 되어있다.

請願制度는 住民이 議會에 소망사항을 청원하고 이를 검토하고 그 타당성이 있다고 판단될 때 地方自治團體長으로 하여금 해결하도록 권유하고 그 결과를 보고받는 제도로써 住民의 不利益이나 불편을 합리적으로 처리하는데 목적이 있다. 그러므로 地方自治團體나 地方議會에서는 상호 협력관계를 유지하면서 請願이 신속하게 처리될 수 있도록 힘쓸 필요가 있다. 즉 地方議會議長은 請願이 있다하여 本會議에 회부하는 公式的 節次만을 취할 것이 아니라 즉시 행정기관에 구두로 청원사실을 알리고 신속하게 처리되도록 하는 것이 效率的이며 請願制度의 本質을 살리는 것이 될 것이다. 한편 行政機關에서도 請願이 議會에까지 회부되지 않고 自體的으로 처리될 수 있도록 주민을 위한 봉사행정을 해야 할 것이다.

2. 地方自治團體長의 議會關係

1) 一般的 關係

團體長과 議會는 각기 다른 機能을 가지고 독자적인 活動을 하게 되지만 계속적인 상호작용관계를 갖게 된다.

총선후 최초로 集會되는 地方議會的 臨時會는 團體長이 선거일로부터 25日 이내에 소집해야 하며 必要時 團體長은 地方議會的 소집을 요구할 수 있다(地方自治法 제39條). 그리고 地方自治團體長은 地方議會에 附議할 案件에 대하여 미리 公告해야 한다. 地方自治團體의 長은 地方議會에서 議決할 議案을 發議할 수 있다. 즉 회계년도마다 예산을 편성하여 의회에 제출하며 地方自治團體의 항구적인 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 內務部長官의 承認을 받은 범위내에서 地方議會的 의결을 얻어 地方債를 발행할 수 있다. 그리고 團體長은 地方議會나 委員會에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 地方議會的 의결을 거친 條例를 공포함으로써 議決의 効力을 대외적으로 발생시킨다.

2) 特別關係

團體長과 議會는 견제·균형을 유지하면서 機能을 분담하고 協助關係를 이루어야 住民을 위한 地方行政을 원만히 수행할 수 있다. 그러나 양기관이 對立하고 심한 軋轢과 摩擦을 가져와 行政이 제대로 수행되지 못하거나 事業推進에 막대한 지장을 초래할 수도 있다. 機關分立型의 경우 양기관의 對立은 성격상 불가피하다고 볼 수 있다. 그러므로 적절한 對策이 마련되지 않으면 안된다.

우리나라에서는 非常的 特別手段으로서 地方自治團體長에게 議會議決에 대한 再議要求權, 先決處分權을 인정하고 있다.¹⁰⁾

(1) 地方議會議決에 대한 再議要求

再議要求權이란 團體長이 議會議決에 대하여 異議를 제기하여 수용을 거부할때 議會에 반송하여 再審議해 줄 것을 요구하는 權限을 말한다. 여기에서 再議要求의 內容을 보면 다음과 같다.

가. 越權·法令違反의 경우: 團體長은 地方議會의 議決事項이 越權 또는 法令違反으로 인정되는 때에는 그 議決事項을 송부받은 날로부터 15日이내에 이유를 붙여 再議를 요구할 수 있다. 이러한 再議要求에 대하여 議會에서 재의결하면 그 결정은 확정된다(지자법 제98조)

나. 豫算上 執行 不可能한 議決의 경우: 團體長은 地方議會의 議決이 豫算上 執行이 불가능한 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때에는 再議를 요구할 수 있다.

다. 條例案 再議要求: 團體長은 議決된 條例案에 대하여 異議가 있을 때에는 地方議會에 再議를 요구할 수 있다. 이 경우 團體長이 條例案을 수정하여 再議를 요구할 수는 없다.

라. 監督廳의 要求에 따른 再議要求: 地方議會의 議決이 법령에 위반되거나 公益을 현저히 해한다고 판단될 때에는 監督廳은 재의를 요구할 수 있고, 재의를 요구하는 團體長은 地方議會에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

(2) 先決處分

先決處分權이란 地方議會가 議決하지 않거나 議決할 수 없는 경우 地方自治團體의 存立 또는 效率的 運營을 위하여 團體長이 議會의 議決을 거치지 않고 일정한 사항에 대하여 독자적 판단에 의하여 우선 처분할 수 있는 권한을 의미한다. 여기에서 議決하지 않거나 의결할 수 없을 때란 ① 地方議會가 성립되지 아니한 경우, ② 地方議會를 소집할 시간적 여유가 없는 경우, ③ 議決이 지체되어 의결되지 아니한 경우를 의미한다.

10) 洪井善, 「地方自治法論」, (서울: 法英社, 1991), pp. 189-192.

先決處分に 필요한 事項은 ① 천재지변이나 대형 화재로 인한 피해의 복구 및 구호, ② 중요한 군사안보상 지원, ③ 급성전염병에 대한 예방조치, ④ 기타 긴급하게 조치하지 않으면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 경우 등이다.

先決處分の 특수형태로서 豫算上 先決處分制度가 있다. 이는 豫算不成立時의 豫算執行制度인 準豫算制度和 廢置·分合으로 인한 地方自治團體 設置 및 豫算措置 등이다.

이는 긴급사항에 대하여 예외로 인정한 것이므로 남용되어서는 안되며 先決處分을 하였을 경우에는 議會의 다음 會議에 반드시 보고하고 승인을 얻어야 한다.

IV. 兩機關의 關係改善方向

우리나라는 機關分立型을 취하고 있어 議會와 自治團體長間에 대립·마찰이 있을 수 있고 심할 경우 地方行政이 제대로 수행되지 못하고 住民에게 막대한 불편과 불이익을 주게 된다. 議會와 地方自治團體의 長을 두는 이유는 견제와 균형을 유지함으로써 권력의 남용을 막고 行政機能의 분담을 통해서 合理的이며 效率的인 地方行政을 추구하자는데 있다. 그러나 두기관의 성격상 協助關係보다는 대립관계의 가능성이 크다고 보아야 할 것이다.

우리나라에서는 議會와 地方自治團體長이라는 分立的 위치를 취하고 있으며 相互協助體制를 이루도록 하고 있다. 그러나 실제운영에 있어서 문제점이 많으며 적절한 대책이 강구되어야 한다. 여기에서 制度的 側面과 非制度的 側面으로 구분하여 고찰하기로 한다.

1. 制度的 側面에서의 改善

1) 政黨參與問題

民主政治에 있어서 政黨參與는 중요한 意義를 지닌다. 國民이 政黨을 지지하고 政黨의 政策이 行政에 반영되도록 한다는 것은 國民의 意思를 政策에 반영시킨다는 점에서 없어서는 안될 제도적 조치로 보여진다. 그러나 地方議會와 地方自治團體長과의 關係에 있어서 政黨參與는 많은 문제점을 가져온다.

첫째, 政黨의 지지로 당선된 議員이나 地方自治團體長은 地方自治의 主體者인 住民의 意思나 公益性보다 政黨意思에 더 큰 비중을 두려는 심리적 작용때문에 파벌의식·대립의식이 격화되기 쉽다.

둘째, 議會의 多數黨과 團體長이 소속된 政黨이 다른 경우 協助가 잘 안되며 알력·갈등

으로 地方行政에 혼란이 야기될 우려가 있다.

셋째, 선거과정에서 政黨推薦者에게 유리한 조건이 제시됨으로써 政黨推薦과정에서 음성적 기여금이 큰 비중을 차지하게 되며 공천을 받기 위한 정치적 투자는 선거후 투자회수심리로 이권개입, 인사청탁 등 비윤리적 행동을 할 우려가 있다.

이러한 점에서 市·道의 경우 議員이나 團體長 候補者가 정당원일 경우 政黨의 추천서를 받아 후보등록을 하도록 하였는데¹¹⁾ 정당의 推薦書制度는 폐지해야 할 것이다. 그리고 政黨의 선거운동허용과 政黨의 선거비용부담허용은 재고되어야 할 것이다. 즉 政黨活動은 허용하되 정당원이라하여 선거에서 유리한 조건을 부여하는 것은 평등의 원칙에 벗어나는 제도로 보아야 할 것이다.

2) 事務總長制의 導入

현행 機關分立型의 경우 議會와 首長(市·道知事, 市長, 郡守, 區廳長)間에 견제와 균형을 유지하려는데 초점을 두고 있으나 알력·갈등이 격화될 경우 行政의 安定性을 보장할 수 없고 地域發展·住民福祉에 크게 지장을 줄 가능성이 있다. 특히 首長은 政治的 能力이 있는 사람이 주민직선에 의해서 당선되지만 반드시 行政能力이나 專門的 知識을 가지고 있다고 볼 수는 없다. 또한 議會多數黨과 團體長이 소속정당을 달리할 경우 극한적 대립상태를 보일지도 모른다.

이러한 점에서 首長은 상징적 명예직으로 하여 대외적으로 代表機能을 담당하도록 하고 실질적인 지방행정 시행은 行政의 경험과 專門的 知識을 가진 자를 議會에서 선발하여 그로 하여금 地方行政의 실권을 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 事務總長은 현직 고급공무원 또는 行政에 경험이 있는 외부인사로 하고 임기는 議員任期와 동일하게 하고 연임을 가능하게 함으로써 능력있는 자가 계속 활동할 수 있게 하는 것이 합리적일 것이다. 이러한 事務總長制는 議會와 團體長의 對立을 완화시킬 수 있고 地方行政의 質을 높이는데도 기여할 수 있을 것이다.

3) 극한 對立을 막는 裝置

地方議會와 團體長이 유기적인 협조체제를 가지고 機能分擔을 통해서 住民을 위한 行政을 할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 對立狀況에 지장이 없도록 하고 있다. 우리나라에서 地方議會에 대하여는 行政事務監査權과 調查權을 부여하고 있으며 團體長에 대하여는 再議要求權과 先決處分權을 부여하고 있다.

地方議會는 地方自治團體의 事務를 조사하거나 그 사무중 特定事案에 관하여 지방의회의

11) 地方議會議員 選舉法 제28조 1항; 地方自治團體의 長選舉法 제27조 1항.

의결로 調査할 수 있으며 監査 또는 調査를 위하여 필요한 때에는 現地確認하거나 서류의 제출과 地方自治團體의 長 또는 보조기관의 출석·증언이나 意見陳述을 요구할 수 있다(지자법 제36조). 이러한 調査나 監査의 남용을 방지하기 위하여 재적의원 3분의 1 이상의 연서로 調査를 發議할 수 있도록 규정하고 있으며 必要한 事項을 條例로 정하도록 하고 있으나, 하나의 問題가 되는 事項을 가지고 長期間 調査가 가능하며 調査해야 할 事項이 많은 경우 行政活動에 많은 지장을 초래하게 된다. 그러므로 監査·調査의 대상이나 내용을 명확히 할 필요가 있으며 定期的인 것과 非定期的인 特別監査 또는 특별 調査制度를 두어 行政活動의 피해를 축소하면서 監査·調査의 機能을 살려야 할 것이다.

地方議會와 團體長에 대한 行政義務는 규정하고 있으나 義務怠慢時 懲戒에 대한 규정이 미약하다. 그러므로 團體長의 권력남용을 막고 義務怠慢을 억제하기 위하여 住民發案 또는 住民投票制를 두는 문제가 신중히 고려되어야 한다.

2. 非制度的 側面에서의 改善

1) 共同參與機會의 擴大

議會와 地方自治團體長과의 對立관계는 共同參與의 기회를 자주 마련함으로써 改善될 수 있다. 對立關係는 중대한 法律위반이나 合理的 行動결여에서 나타나기 보다는 사소한 감정의 대립 또는 의사전달이 잘 이루어지지 않기 때문에 나타나는 경우도 적지 않다. 극한 대립의 경우 문제해결은 妥協을 통해서 해결되어야 하고 결국 인간관계의 개선이 문제해결의 변수가 될 것이다.

첫째, 事前協議制度의 活用: 議會와 團體長과의 關係는 문서로 이루어지고 특별한 용건이 있을 때에만 접촉을 하게 되는 것이 일반적이다. 이러한 公式的 접촉만으로는 문제해결이 어려울 때가 많다. 案件을 처리함에 있어서도 團體長은 議會에 제출함으로써 끝나는 형식이 아니라 公式的 또는 非公式모임을 통해 議長에게 알리고 협조를 구하며, 議會 역시 監査 또는 調査의 형식을 떠나 사전에 진상과 배경을 알아보고 처리하는 것이 문제해결에 도움을 주게 될 것이다.

둘째, 共同研究 및 共同세미나 개최: 住民의 利益 또는 地域發展에 영향을 미치는 문제에 대하여 함께 研究하고 討論하며 발전방안을 모색하는 研究風土의 造成이 필요하다. 경우에 따라서는 해당분야 전문가를 초빙하여 조언 또는 강연을 들을 수도 있으며 議會議員과 公務員이 함께 참여하는 향토개발위원회같은 것을 운영해도 좋을 것이다.

셋째, 수련회 및 공동행사 추진: 1년에 한번씩 양기관이 함께 참여하는 수련회를 개최하거나 住民·議會·行政機關이 함께 참여하는 체육대회·전통문화행사 등을 개최하

여 인간관계의 폭을 넓히며 住民을 위한 협조체제가 자연스럽게 이루어지도록 해야 할 것이다.

네째, 行政機關의 各種委員會에 議會議員 參與: 地方議會와 行政機關이 별개라는 意識보다는 더불어 地方行政을 이끌어가는 機關이라는 意識이 확립될 필요가 있다. 兩機關은 地方行政에 있어서 役割은 다르지만 궁극적인 目的은 住民福祉를 실현하는데 두고 있기 때문에 各種委員會에 兩機關에서 그 분야의 專門家 또는 경험있는 사람들을 동참하게 하는 것도 필요하다.

2) 地方自治의 住民福祉概念 導入

地方自治라고 하면 일반적으로 政治關係로 보고 있으며 地方議會라고 할 때 무엇을 하기 위한 기관이라는 意識보다는 어떻게 선출하느냐 하는 政治問題에 더 큰 비중을 두는 경향이 있다. 그러기 때문에 地方自治를 政黨과의 關係에서 보거나 地方議會와 自治團體間的 對立關係로만 취급하려는 의식이 지배적이다.

그러나 地方自治의 문제를 政治關係에서 住民福祉關係로 전환시켜 보아야 할 것이다. 상호 견제기능을 통해서 부정, 부패, 권력남용을 막고 기관의 權威를 지키느냐 보다는 어떻게 住民要求를 수렴하고 정책에 반영시켜 住民福祉를 실현하느냐에 초점을 두어야 할 것이다. 이러한 점에서 地方自治에 관한 研究方向도 住民福祉의 實現이라는 목표의식을 전제로 해야 할 것이다.

3) 民主主義 社會風土 造成

議會와 團體長과의 關係는 制度的·公式的 조치만으로 해결되기 보다는 참신한 民主主義를 실현하려는 건전 社會風土가 조성되어야 한다.

첫째, 住民의 民主力量의 제고: 行政의 主體는 주민이며 政策決定담당자인 議會議員과 自治團體長을 선출하는 것도 住民이다(현재로서 自治團體長 선거는 유보됨). 따라서 住民이 투표를 통해서 住民을 위해서 일할 수 있는 유능하고 참신한 사람을 선발한다면 議會와 團體長과의 관계도 함께 일하는 협력관계를 유지할 수 있을 것이다.

둘째, 議員이나 團體長의 資質向上: 資質向上의 問題는 有能한 者를 선발하는 住民의 民主力量에 기인된다고 볼 수 있으나 有能한 자가 입후보 자체를 거부하거나 당선된 사람이 發展하려는 意志가 없다면 議員이나 團體長의 資質은 떨어질 수 밖에 없다. 그러므로 地方行政機關內에 圖書室 또는 資料室을 마련하여 國內外的 地方行政資料를 쉽게 접할 수 있어야 한다. 특히 전문적 지식이 부족하고 社會생활에 분주한 地方議員들이 쉽게 이해할 수 있는 서적 또는 상황판이 필요하다. 先進國의 地方自治 실태를 자유롭게

볼 수 있어야 하고 우리나라의 모범적 地方自治 事例도 비디오, 영화 또는 資料를 통해서 파악할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 선진국의 地方自治 運營 實態에 대한 견학 또는 우리나라 他地方 순방을 통해서 자연스럽게 地方自治의 方法을 터득하고 地域發展에 기여할 수 있는 資質을 함양해야 한다.

셋째, 政治發展과 건전한 政黨育成: 地方自治는 一定 地域內에서의 住民自治를 本質로 하지만 결국 전국적인 政治環境을 벗어날 수는 없다. 政治發展에 대하여는 여러가지 측면에서 개념을 설명할 수 있다.¹²⁾

① 政治發展이란 參與, 平等에 입각한 법의 적용에 따른 국민의 신분변화를 의미한다.

② 政治發展이란 政府가 公共問題를 관리하고 분쟁을 통제하고 그리고 大衆의 요구를 수용하는 政治體制의 전반적 能力向上을 뜻한다.

③ 政治發展이란 政府의 구조가 더 세분화되고 기능이 더 전문화되고 그러나 정부내의 모든 기구와 조직이 그 전보다도 더 잘 통합되는 상태를 의미한다.

그러나 한마디로 政治發展이란 성실하고 능력있는 사람, 住民을 위해서 일하는 사람이 政治人으로 선발되고 소수의 의견이라도 무시되지 아니하며 妥協을 통해서 問題를 해결해 나가는 성숙된 政治制度라고 말할 수 있다. 國民은 올바른 지도자를 육성하고 선발할 수 있는 안목을 갖추어야 하며 政治지도자는 民主的 리더십을 통해서 住民을 대변하는 위치에 서야한다. 選舉때마다 되풀이되던 불법·타락행위, 허망한 공약의 남발, 금품수수 등의 부조리가 일소되어야 하고, 돈과 권모술수가 당선의 중요변수가 되었던 지난날의 과오에서 벗어나 知的 能力과 탁월한 指導力이 당선을 결정하는 새로운 변수의 창조가 요구된다. 선거때만 등장하던 유언비어, 인신공격, 유권자에게 아침, 폭력등도 사라져야 할 선거역사의 폐기물이다. 깨끗한 선거를 통해서 깨끗한 정치를 구현할 수 있다. 약속을 지킬줄 알며 질서를 존중하고 순리와 타협을 생활철학으로 받아들이는 정치풍토를 이루어야 한다.

民主政治는 政黨政治라고 할 수 있다. 건전한 政黨을 통해서 참신한 地方自治가 싹트게 된다. 政黨의 추천과 선거개입이 공평성을 저해하고 정당 추천을 둘러싼 정당기부금은 악순환적으로 부정과 부패를 낳게하는 근원이 되므로 地方自治에 있어서 政黨參與를 허용하되 보람과 긍지를 가지고 소신있게 정당활동을 할 수 있어야 한다. 그러기 위하여는 건전한 양당제도와 합리적인 정권교체 전통이 정착되어야 할 것이다.

12) 趙昌鉉, 「地方自治論」, (서울: 博英社, 1991), pp.69-71; Lucian W. Pye and Sidhey Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1969), pp. 11-13.

V. 結 論

民主主義가 確立되기 위하여는 權力이 國民全體에 귀속되어야 하고 國民의 國政參與가 法的으로 보장되어야 한다. 그러나 國民이 國政에 參與한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러기 때문에 住民이 직접 참여하지 않으면서도 民主主義를 실현하는 여러가지 制度를 마련하고 있다. 立法·司法·行政의 三權分立이 主權在民의 理念을 살리기 위한 制度이며 國家權力의 수직적 차원에서 中央政府와 地方政府를 두는 것도 같은 이치이다.

地方自治는 地方의 問題를 住民 스스로 해결하도록 하는 제도이다. 地方自治에 있어서 모든 權限을 한 機關에 集中시키느냐 分散시키느냐에 따라 機關統合型과 機關分立型으로 구분된다. 機關統合型의 경우에는 議會가 中心이 되어 政策決定과 執行을 한 기관에서 담당하기 때문에 能率的 行政을 수행할 수 있으나 權限의 集中이라는 단점이 지적되기도 한다. 機關分立型의 경우 政策決定은 議會가 담당하고 그 執行은 地方自治團體가 담당하도록 함으로써 二元化하자는 것이다.

우리나라는 상호 견제·균형을 유지하도록 하기 위하여 機關分立型을 취하고 있으며 여기에서 가장 문제가 되는 것은 地方議會와 地方自治團體長간의 對立현상이다.

行政權의 擴大·強化 현상으로 團體長의 權限이 議會의 權限보다 큰 상황에서 議會는 政策決定權을 가지고 있을 뿐만 아니라 監査·調査權을 가지고 있어 團體長의 行政活動에 대하여 견제할 수 있는 機能을 갖는다. 그러므로 양기관이 극한적 대립양상을 보일 경우 住民을 위한 복지행정이 어려울 뿐만 아니라 地域發展에 지장을 초래할 우려가 있다.

兩機關의 協力關係를 유지하기 위하여 여러가지 制度的 조치를 강구하고 있으나 지난 역사의 경험에서 보여준 것처럼 용이하지는 않을 것이다. 그러므로 양기관의 협력관계에 관한 연구가 지속되어야 할 것이다.

兩機關의 關係改善方向은 制度的 側面과 非制度的 側面으로 區分할 수 있다. 첫째, 制度的 側面에서의 改善은 ① 政黨活動은 허용하되 市道의 경우 政黨推薦制度는 폐지되어야 하며 정당원이라 하여 선거운동에서 유리한 조건을 부여하는 것은 시정되어야 한다. ② 事務總長制의 導入을 위해서는 地方自治法의 개정을 필요로 하나 고려해 보아야 할 문제이다. 行政의 經驗이나 知識이 없는 사람이 團體長으로 선발될 경우 行政의 질이 떨어질 우려가 있으며 양기관이 극한적 대립양상을 보일때 行政의 안정성을 확보하기 어렵다. 그러므로 行政의 전문가 즉 사무총장을 의회에서 선발하여 行政의 실권을 갖게 하고 首長은 명예직으로 대표기능만 갖도록 하는 것이 필요하다. ③ 團體長에 대한 議會의

監査나 調査의 남용을 막기 위하여는 監査·調査의 내용을 명확하게 하고 定期的인 것과 非定期的인 것으로 區分하여 불필요한 監査나 調査로 行政이 마비되는 일이 없도록 해야 할 것이다.

둘째, 非制度的 側面에서의 改善은 ① 議會와 團體長間에 共同參與할 수 있는 機會를 擴大하여야 한다. 즉 事前協議制度를 최대한 活用하고, 共同研究·共同세미나를 開催하며 수련회 및 공동행사를 추진할 필요가 있다. ② 地方自治의 概念을 선거와 관련된 政治概念에서 住民福祉의 概念으로 전환시킬 필요가 있다. ③ 民主主義 社會風土를 조성하여 원만한 양자관계를 확립해야 한다. 住民의 民主力量을 높이고 관계자의 資質을 높이며 政治發展을 이룩해야 한다.

이상에서 양자관계를 고찰하였거니와 行政機關뿐만 아니라 社會 全分野에서 協同과 和合의 霧圍氣가 조성되어야 하고 官民 모두가 先進民主國家를 건설하겠다는 확고한 신념을 키워나가야 할 것이다.