

地方議會의 活性化를 위한
法制改善方案

2002. 12.

연구자: 김성호(법학박사)

한국법제연구원

목 차

第 1 章 序 論	7
第 2 章 地方議會의 法的 地位와 權限	9
第 1 節 地方議會의 法的 地位	9
第 2 節 地方議會의 權限	9
1. 議決權	10
2. 條例制定權	11
3. 豫算 및 決算에 관한 權限	11
4. 地方議會의 監視的 權限	12
5. 地方議會의 同意權(承認權)	13
6. 地方議會의 意見提示權	13
7. 議會의 自律權	14
第 3 章 地方議會 運營實態	15
第 1 節 地方議員 充員 實態	15
1. 地方選舉 候補者 政黨公薦制 運營	15
2. 地方議員에 대한 實費補助 運營	17
3. 地方議員 選舉區制度 運營	20
4. 地方議員 被選舉權制度 運營	23
5. 選舉公營制 運營	26
第 2 節 執行機關에 대한 牽制制度 運營 實態	29
1. 地方議會 議決權의 範圍	29
2. 團體長 人事權 牽制 制度	31
3. 地方議會 專門委員制度 運營	35

4. 地方議會事務處(局,課) 公務員 人事制度	36
第3節 條例制定 運營 實態-問題點을 中心으로-	40
1. 自治行政의 重要 立法事項을 法令留保로 制限	41
2. 法令制定 시 行政階層間 役割分擔基準 看過	44
3. 地方自治團體의 權限과 責任 不一致	45
4. 地方自治團體의 機關間 牽制와 均衡	47
5. 規制行政의 實效性 確保 未洽	49
6. 變則的 權限委任 方式 適用	55
第4章 地方議會 活性化를 위한 法制改善 代案	57
第1節 基本方向	57
第2節 地方選舉制度 改善	59
1. 地方選舉 候補者 政黨公薦 排除	59
2. 地方議員의 有給職化	62
3. 選舉區制 改善	64
4. 地方議員 被選舉權 調整	66
5. 選舉公營制 擴大	69
第3節 執行機關에 대한 牽制權 強化	71
1. 地方議會 議決權의 範圍 擴大	71
2. 團體長 人事權 牽制 制度 導入	77
3. 地方議會 專門委員의 資格要件 強化와 職務의 法制化	79
4. 地方議會職列 新設 및 人事權 獨立	84
第4節 條例制定權 範圍擴大	86
1. 自治事務의 範圍 擴大 基本方向	86
2. 地方自治團體聯合體의 意見提出 實效力 提高	91

3. 地方自治法 第15條 但書條項 削除	96
4. 地方自治法 第9條 第2項 但書條項 削除	100
5. 地方稅法 第3條 改定	102
6. 立法原則으로서의 事務配分原則과 基準適用	103
第5章 結 論	109
參考文獻	111

第1章 序 論

지방의회의 부활초창기에는 지방의회에 대한 국민적 기대도 있었고, 선출된 의원 당사자들이 사명감을 가지고 적극적인 의정활동을 통하여 지방자치의 수준을 높이고자 하는 의지와 노력도 있었다. 아울러 지방자치제도의 정착과 발전을 위한 애정 어린 제도적 대안들도 많이 제시되었으나, 그 동안 지방의회가 본연의 기능과 역할을 할 수 있는 여건을 마련하여 주었는지 되돌아보지 않을 수 없는 시점이다. 지방의회의원들이 현행 법제 속에서 의정활동을 통하여 보람과 자긍심을 가질 수 없고, 주민들 역시 지방의회의 존재가치에 대하여 부정적 인식이 크다면, 우선 제도상의 문제를 먼저 확인해 볼 필요가 있다.

우리나라의 지방의회는 민주화운동의 상징적 전리품으로서 마지못해 실시한 지방자치의 장식품으로서의 기능밖에 수행하지 못하고 있다는 혹평을 받고 있기도 하다. 만일 지방자치가 10여 년이나 실시되고 있음에도 불구하고 지금까지 지방의회의 기능이 활성화되지 못하였다면 우리나라의 지방자치제도는 아직도 정착되지 못하고 있음을 의미한다. 지방자치제도의 정착과 발전을 위해서는 지방의회가 본래의 기능을 회복하고 활성화되어야 한다. 이러한 차원에서 지방자치단체의 단체장과 의원이 선출된다는 것을 이유로 중앙 정치가들이 이들을 경쟁의 대상으로 인식하고 그 권한에 따른 합리적인 역할을 확보해 주는 것을 게을리 한다면 파행적인 제도 운영이 지속될 수밖에 없다. 따라서 그 동안 지속적으로 제기된 지방의회제도 관련 과제들을 그대로 방치해 둘 수 없는 한계상황에 와 있다고 하지 않을 수 없다.

지방의회의 활성화는 유능한 의원이 충원되어야 하고, 의회의 지원 인력이 전문성을 가지고 집행기관을 정책적으로 견제할 수 있어야 하며 궁극적으로는 조례의 제정범위가 확대되어 자치권의 범위가 넓어질 때 가능하다. 본고에서는 이러한 점에 중점을 두어 지방의회의 의정활동을 활성화하기 위한 법제개선방안을 제시하는 데 목적을 두고자 한다.

본 연구의 범위는 우리나라 지방의회의 의정활동 실태를 일별하고, 의정활동의 활성화 저해요인을 분석한 후 지방의회의 활성화를 위한 법제개선 방안을 제안하는 것이다.

第2章 地方議會的 法的 地位와 權限

第1節 地方議會的 法的 地位

헌법 제8장 제117조는 지방자치단체의 권한과 그 종류에 대하여 규정하고, 제118조에서는 지방자치단체에 의사기관으로서 의회를 두고 그 조직, 권한, 의원선거 등에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있다. 따라서 헌법상 보장된 지방의회는 법률로써 폐지할 수 없음을 분명히 한 것이다. 이것은 우리나라 지방자치제도의 기본원리가 선출된 지방자치단체의 장이 이끄는 집행기관과 의원으로 구성되는 의결기관의 2원제적 기관대립형을 전제로 하여, 양자의 견제와 균형 속에서 민주적이고 자율적인 운영을 도모하는데 있음을 의미한다.

지방의회의 법적 지위는 헌법 제118조와 성문법규인 지방자치법령, 공직선거 및 선거부정방지법령, 그리고 조례와 지방의회의 회의규칙 등에서 보장되고 있다. 지방의회는 주민의 직접선거에 의하여 선출된 의원들로 구성되며, 지방자치단체의 정책이나 행정을 심의하고 지방자치단체의 기본방향을 결정하는 의사결정기관이다.

지방자치단체에 의사기관으로서 의회를 둔 취지는 주민의 의사를 대표하는 대의기관인 의회가 지방자치단체장의 행정집행권한을 비판하고 감시함으로써 지방행정이 민주적·능률적으로 공정하게 집행하려는데 있다.

第2節 地方議會的 權限

지방의회의 권한은 내용별로는 ① 자치입법에 관한 권한(조례제정권) ② 자치재정에 관한 권한(예산안 의결권·결산심사·승인권) ③ 일반적 자치행정에 관한 권한(조사권·동의권·의견표시권) ④ 승인권 등이 있고, 대상별로는 ① 지방자치단체의 기능에 관한 권한 ② 집행기관과의 관계에 관한 권한 ③ 의회의 조직 및 운영에 관한 권한(자율권)이 있다.¹⁾

1) 정세욱, “지방의회의 의결권에 관한 비교연구”, 『의정연구』, 제42집, 한국의회발전연구회, 1990.3, p. 9.

1. 議決權

지방의회의 권한 중 가장 중요한 것은 의결권이다. 지방의회의 의결이란 지방자치단체 의사의 결정을 말한다. 이러한 단체의사의 결정은 적법한 절차에 따라 지방의회에서 소집된 회의에서 의결될 때에만 비로소 인정될 수 있다. 지방의회는 지방자치법 제9조에 예시된 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무에 및 지방자치법 제35조에 규정된 사항에 대하여 의결할 권한을 가진다. 이러한 의결권은 지방자치단체의 모든 사항에 미치는 것이 아니고 중요한 사항에 한정된다는 것이 특징이다.

그러나 지방자치법 제9조에 열거된 사항 이외의 것에 대하여는 법률로써 自治團體長 기타 집행기관의 권한으로 되어 있는 사항을 제외하고는 조례로써 의결사항으로 정할 수 있다. 물론 本條 및 지방자치법 이외의 법률 규정으로써 따로 의결사항으로 규정할 수 있다. 일본에서는 법령에 따른 의회의 의사결정을 의결이라 하고, 법령에 근거하지 않은 의회의 의사형성행위가 決議이며, 특별로서 선거에 따른 결정이라고도 한다.²⁾ 이 가운데 의결은 단체장 및 집행기관의 집행에 따라 실효성을 가지지만, 선거권이나 징벌권과 같이 그 행사결과로부터 직접 효력을 발생하는 것도 있다.

이러한 지방의회의 의결권은 지방자치단체장의 개별적·구체적 권한의 공정한 집행을 담보하기 위한 의회의 관여권으로 볼 수 있다. 또한 의회가 주체적으로 의결함으로써 지방자치단체의 단체의사를 형성하고, 집행기관의 독단을 배제하려는데 그 의의가 있다. 법정의결사항에 대하여 집행기관이 의회의 의결없이 집행하는 것은 허용되지 않으며, 집행기관이 의회의 의결을 거치지 않고 행정행위를 한 경우에는 無權限의 행위가 되어 법률상 무효이다.³⁾

2) 井下田孟, 『現代地方議會議論』, 內田老鶴圃, 1986, 68頁.

3) 原田尙彦, 『地方自治』, 學陽書房, 1986, 89頁. 일본 기초자치단체의 장이 의회의 의결을 거치지 않고 행한 의무부담행위에 관하여는 最判 1962.7.1, 民集 제14권 제7호, 1615頁, 의결을 거치지 않고 체결한 계약에 관해서는 東京高判 1978.11.16, 제918호, 83頁, 공공시설의 폐지에 관하여는 東京高判 1977.3.4, 東高民時報 제28권 제3호, 49頁 등에서 어느 경우도 당해 행위를 무효로 취급하고 있다.

2. 條例制定權

지방자치단체는 법률을 집행하고 자치행정을 실시함에 있어서 기존 법령만으로는 불충분하다고 생각될 때에는 특정 지방자치단체에만 적용되는 조례를 제정할 수 있다.

조례란 지방자치단체의 의회가 제정하는 법규로서 헌법 제117조에 의하여 포괄적으로 부여된 자치입법권이므로 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않는다. 조례의 입법권한은 지방의회 專屬의 권한이며 의결이 필수적이다. 지방자치단체가 자치사무에 속하는 행정을 추진하는데 새로운 법규범이 필요하다고 인정될 때에는 법령에 위반하지 않는 범위안에서 지방적 이해에 관련된 사항에 대하여 자주적으로 제정할 수 있다.

3. 豫算 및 決算에 관한 權限

첫째, 예산안심의확정권은 지방의회의 본래적 권한이다. 지방자치단체의 예산 및 결산은 주민에 의한 민주적 통제를 위하여 일체의 수입과 지출을 모두 예산에 편입시켜 의회의 의결을 거치도록 법으로 정하고 있다. 예산은 지방자치단체의 활동상황을 구체적으로 나타내고 있으므로 행정기관의 정치적인 성격을 단적으로 표현하고 있는 것으로서, 1회계연도의 수입을 나타내는 세입예산과 지출을 나타내는 세출예산을 중심으로 하고 있다. 예산에서 정해진 각 章·款·項간의 금액을 전용하거나 지출부담행위를 하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다.⁴⁾

4) 지방자치단체의 예산은 집행기관의 활동을 구속하지만, 그 효력은 행정조직 내부에 그치고, 일반주민에 대하여 직접 법규로서 구속력을 발휘하는 것은 아니다. 따라서 지방자치단체의 집행기관이 예산외의 지출부담행위를 한 때, 예컨대, 시장이 예산에 정해진 목적외의 지출명령을 발하고 收入役이 이를 지출한 때에는 위법한 공금지출이 되어 시장이나 收入役의 책임문제가 발생되지만(大阪高判 1962.9.20, 行集 13권 9호, 1520頁), 당해 지출부담행위가 상대방 주민과의 관계에서 바로 위법·무효가 되는 것은 아니다(판례는 예산외 위법한 직무명령에 따라 시간외 근무를 한 직원에게도 시간외근무수당청구권을 인정하고 있다. 最高判 1962.4.6, 民集 26권 3호, 397頁), 原田尙彦, 上掲書, 213頁.

예산안 중 세출예산은 지방자치단체 연간사업의 기본방침을 금액으로 표시한 것이며 집행기관의 활동을 재정면에서 제약하는 효과를 가진 것이다. 따라서 예산편성은 지방행정에 있어서 가장 중요한 정책형성이며, 예산안의 심의와 의결은 지방의회의 가장 핵심적인 임무이다.

둘째, 지방의회는 決算審査權을 가진다.

지방의회는 회계연도가 종료되면 예산의 집행책임자인 지방자치단체의장이 예산에 따라 지방자치단체의 재정수지가 적정하게 집행되었는지를 확인하기 위하여 결산절차를 두고 있다(지방자치법 제125조).

지방의회의 결산심사는 재정지출이 예산에 적합하였는지를 주로 보지만, 재정지출의 위법성·타당성에도 미친다. 收支내용이 잘못되었을 때에는 지방자치단체장이 결산내용을 수정하여 의회의 인정을 받아야 한다. 지출이나 채무부담행위가 의회에서 위법·부당한 것으로 인정된 경우에, 지방자치단체장은 정치적 책임을 지고 비판을 받게 된다. 그러나 지방자치단체의 재정행위자체의 법적 효력이 소급하여 부인되는 것은 아니라고 해석된다. 다만 위법한 지출이 불법행위에 의거한 경우에는 당해 행위를 한 지방자치단체장, 기타 직원의 배상책임이 면제되는 것은 아니다.

4. 地方議會議의 監視的 權限

지방의회에 주어져 있는 감시적 권한으로서는 감사권·조사권·답변요구권·서류제출권 등이 있다. 이러한 감시권은 의결권을 보완하고 집행기관에 대한 감독권을 지방의회에 보장한 것이다. 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 행정사무에 대하여 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다(지방자치법 제36조 제1항).

지방의회는 감사 또는 조사를 위하여 현지확인·서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석시켜 증언하게 하거나 진술을 요구할 수 있다(동법 동조 제4항). 또한, 지방의회가 선임한 감사위원에게 결산감사권을 보장하고 지방자치단체의 사무에 관한 서류 및 계산서 등의 검열과 지방의회의 승인이라는 두 가지 방

법에 따라 집행기관에 대한 의회의 감시권이 행사되고 있다(동법 제125조 제1항).

이러한 지방의회의 감시권은 직접적으로 법적 효력을 가지는 것은 아니지만 조례·예산·결산 등의 심사에 의회의 정치적 의사가 반영되고 효과적인 행정목적 달성을 위하여 감시권 행사를 일차시킴으로써 의결되고 있는 것이 통례이다. 예컨대, 감사권은 의회가 직접 선임한 감사위원이 행사하기 때문에 의회가 그 범위나 방법을 결정한다.

지방의회의 조사권은 가장 실효성이 크고, 그 범위가 광범위하며 강제권이 담보되어 있는 감시권이다.

5. 地方議會의 同意權(承認權)

동의권은 의결과 같은 의미로 사용되고 있다. 이것은 지방자치단체장이 그 권한행사의 전제조건으로서 사전에 의회가 원칙적으로 가부 의사결정을 표명한 것이며 의결의 한 형태이다. 주된 동의 대상 사항은 주로 인사와 관련된 것과 직원의 배상책임의 면제 등이 있다.⁵⁾ 동의안의 제안권은 지방자치단체장의 專管事項이며 의회는 동의안에 대하여 가부만을 결정할 수 있고 수정동의를 허용되지 않는다. 동의(안)이 의회에서 부결되는 경우 지방자치단체장의 동의하에 수정하는 것이 원칙이다. 지방의회의 동의를 받은 지방자치단체장의 행위는 의회가 이것을 취소할 수 없다.

6. 地方議會의 意見提示權

지방의회의 의견제시권에는 의견서제출권(청원수리와 관련하여 자치단체장에 대한 의견서 제출권 포함)(지방자치법 제68조), 지방자치단체의 폐치·분합, 명칭 또는 구역을 변경할 때의 의견제시 등이 있다(지방자치법 제4조 제2항). 지방의회는 당해 지방자치단체의 공익에 관련된 사안으로 인정되는 한, 의결을 거쳐서 그 사무에 대하여 의회의 의사를 관계 행정청에 의견을 표명할 수 있다고 본다. 그러나 「당해 지방자치단체의 공익에

5) 井下田孟, 前掲書, 75頁.

관한 사안』이란 객관적이고 명료한 기준이 존재하지 않기 때문에 의견서 내용에 대한 제한은 없다. 의견서는 의회가 결정하고 그 의결은 기관의 의사결정에 관한 의안이며 그 발안권은 의원에 전속된다. 의견서는 그 내용과 관계있는 어떠한 국가 및 지방자치단체의 기관에도 제출할 수 있다. 다만, 법원은 여기에 포함되지 않는다.

또한 지방의회는 지방자치법에 직접적인 규정은 없으나 급여 기타 급부, 분담금 등의 징수·독촉·체납처분 등 행정재산을 사용하는 권리에 관한 처분, 직원에 대한 배상명령, 공공시설을 이용하는 권리에 관한 처분 등에 대하여 이의신청 또는 심사청구가 된 때, 지방자치단체장은 의회에 자문하고 의회는 이에 대하여 의견표현권을 가진다. 이것은 지방자치단체장이 의회에 대하여 공정한 제3자의 입장에서 판단해 줄 것을 기대하는 것이지만, 지방자치단체의 장이 의회의 의견에 구속되는 것은 아니라는데 유의해야 한다.

7. 議會議의 自律權

지방의회는 국가기관과 지방자치단체 집행기관으로부터의 관여가 배제되어 있어서 의회의 자율권은 의회내부의 조직 및 규율을 유지하는 내부조직권, 의사기관으로서 의사의 결정과 관련한 내부규칙제정권, 회의의 질서유지와 관련한 내부규율권 등이 있다.

지방의회에 의한 의결은 지방자치단체의 장이 公示·公告 등 외부에 대하여 표시하지 않으면 대외적 효력이 발생하지 않는다. 여기에 대하여 결정은 의회의 의사표시이기 때문에 의결의 하나로서 직접적인 효력을 가진다. 예컨대, 의원에 대한 징계(자치법 제78조~81조)와 의회 안에서 이루어지는 의장·부의장에 대한 불신임에 대한 결정이 있다. 이러한 지방의회의 결정권은 의회의 내부문제로서 의회의 자주적 결정에 의한 일종의 쟁송적 판단작용을 가진 재판행위라고도 할 수 있다.

의원의 사직은 의회나 의장의 허가를 요건으로 규정하고 있다(자치법 제69조). 주민의 의사를 대표하는 의회가 주민의 신뢰를 잃고 주민의 의사를 대표할 수 없는 상태로 된 때 의원 개개인은 스스로 허가를 얻어 사직할 수 있지만, 총사직에 대하여는 지방자치법에 명문규정이 없다.

第3章 地方議會 運營實態

第1節 地方議員 充員 實態

1. 地方選舉 候補者 政黨公薦制 運營

가. 現況

현행 공직선거법상 지방자치단체의 시도지사, 시군구청장, 시도의원의 경우 정당의 공천이 허용되어 있다. 시군구 의원의 경우에는 정당공천이 허용되어 있지 않지만 현실적으로 각 정당이 내천하고 있는 실정이다. 조사에 의하면, 지방자치단체의 민선공직자에 대한 정당공천이 지방정치부패의 원인이 되고 있다는데 대하여 응답집단간 약간의 의견차이는 있으나 퇴임공무원(91.7%), 현직공무원(76.9%), 현직단체장(72.9%)등 모든 응답자의 절대다수가 동의하고 있어 현행제도 개선의 필요성을 뒷받침 해주고 있다⁶⁾. 이 때문에 지방 정치의 부패유발 억제대안으로 정당공천배제를 선택한 집단은 퇴직공무원(90.8%), 지방의원(84.4%), 단체장(78.5%)등 모든 집단에서 공감대가 형성되어 있다⁷⁾. 특히 지방정치가 대다수가 정당공천에 의해 당선된 자임에도 불구하고 정당공천배제를 부패방지방안으로 응답한데 대하여 주목할 필요가 있다. 시군구청장협의회에서는 정당공천배제를 협의회의 공식적인 의견으로 제시하고 있다.

나. 問題點

현재 각 정당의 지구당위원장은 국회의원 선거구 당 2인의 시도의원을 공천하고 있으며, 읍면동마다 1인씩 선출하는 시군구의원도 사실상 내천하고 있는 경우가 대부분인 실정으로서, 선거구의 단체장, 지방의원을 자신의 재선에 유리한 인물로 공천하고 있다. 지방선거에서 정당 공천이 특별

6) 김성호 외, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2000-02, 2000, p. 183

7) 상계보고서, pp. 183-185.

히 부패의 요인이 되고 있는 외에도 다음과 같은 문제의 요인이 되고 있다.

첫째, 만일 지방의원 선거가 중앙정치의 하부조직원 내지는 선거운동조직의 구축에 유리한 인물을 선출하는데 주로 활용된다면 지방자치는 중앙정치에 예속될 수밖에 없는 제도적 문제점을 가진다. 이는 지방의 발전을 위하여 헌신하고자 하는 참신한 인물들을 배제시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 유능한 인재를 배제하는 기제로 작용할 수 있다.

둘째, 정당공천 문제는 지방선거를 국정운영의 중간평가적 의미로 받아들여지게 하는 제도적 요인이 되고 있으며, 시간이 갈수록 지역에 따른 일당지배적 투표성향을 더욱 고착화시키는 실정이다. 이로 인하여 아무리 유능한 후보라 하더라도 선거에 당선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 유리한 것이 사실이다. 셋째, 지방선거 때마다 각 정당은 국가로부터 받은 보조금뿐만 아니라 각 정당의 정치자금에 총 동원하여 자기 정당의 후보자를 전략적으로 지원하고 다양한 선거의 기법을 동원하여 물량공세를 펼치고 있다. 이러한 상황 속에서는 지역의 발전을 위하여 헌신하고자 하는 참신한 인재가 정당의 공천 없이 입후보하여 자기의 비용으로 입후보하는 것을 무모한 일이라 판단하게 되어 유능한 인재의 참여를 사실상 배제시키고 있다.⁸⁾

이러한 이유로 지방선거 후보자들은 공천을 받기 위하여 지구당 위원장인 국회의원 또는 대의원에게 지지를 부탁하면서 금품을 제공하고 있으며, 후보를 매수하거나 정치자금 명목으로 금품을 수수하고 단체장이 공공연히 해당 지역구 국회의원 선거운동을 하는 등 그 폐단이 폭넓게 확산되고 있는 실정이다.⁹⁾

8) 학계나 시민사회단체 관계자들의 분석도 이 대목에서 일치한다. “단체장을 사실상 정당의 보스정치인이나 국회의원이 결정하는 공천제도야말로 자치단체장의 비리와 부정을 낳는 핵심원인이다. 단체장을 뽑는 데 주민보다 공천권자의 영향력이 크다 보니 그만큼 부적격 인사의 단체장 당선이 늘고, 공복 구실을 하기 어렵다.”(한겨레21 99년 8월 19일 제271호 참조).

9) 단체장 공천관련 부패사례로서는 당의 후보선정위원이 금품을 수수하거나 자신의 당선을 위해 후보자를 매수하여 무소속으로 등록하게 한 사례도 있으며, 은행장으로부터 받은 뇌물을 지구당위원장인 단체장은 정치자금으로 간주되어 무죄이나 지구당위원장이 아닌 단체장은 유죄로 인정되기도 하며, 단체장이 법상 국회의원선거 시 선거운동을 못

지난 4차례의 지방선거가 정책중심의 지방선거로 실시되기보다는 일당 지배적 지역선거로 끝나게된 가장 큰 이유는 다른 연구 조사에서도 드러났듯이 지방선거에 정당이 참여하게 되었기 때문이다. 정치구조가 국회의원 → 시군구청장 → 시도의원 → 시군구의원 등으로 서열화되고 지방정치가 중앙정치의 하부구조화 되어 가고 있다는 점에서 문제의 심각성을 읽을 수 있다.

2. 地方議員에 대한 實費補助 運營

가. 現 況

현재 시도의원의 90%는 다수대표제로, 10%는 비례대표제에 의해 국회의원선거구를 단위로 선출하고 있다. 기초의회의원은 거의가 읍·면·동마다 1인씩 선출되고 있다. 현재 지방의회의원의 신분은 비상근 명예직을 채택하고 있으며, 다만 실비보상적 차원에서 의정활동비와 여비 및 회기수당을 지급하고 있다(지방자치법시행령 제15조).

<표 3-1> 의원 1인당 연간지급액 조정내역

(단위 : 만원)

구분	이 전		현 행		증 감	
	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구
계	1,440	820	2,040	1,220	+600	+400
의정활동비	720 (60*12월)	420 (35*12월)	1,080 (90*12월)	660 (55*12월)	+360	+240
회기수당	720 (60*120일)	400 (5*80일)	960 (8*120일)	560 (7*80일)	+240	+160
월 평균	120	68	170	102	+50	+34

(행정자치부, 내부자료, 2000년 9월 현재)

하게 되어 있으나 공공연히 지역구 소속 국회의원의 선거운동을 한 사례도 있다. 지방의원의 공천과 관련해서도 지구당 위원장이 수퇴하거나 선거과정에서 위장전입, 금품살포, 의회의장단 선거 시 금품수수가 아직도 행하여지고 있음이 언론에 의하여 드러나고 있으며, 검찰의 수사대상이 된 경우도 있다.

이상과 같이 지방의원에게 실비변상을 해주고 있음에도 불구하고 지방의원의 일부는 각종 부패에 연루되어 왔고 이것이 다른 연구의 조사에서도 확인되었다. 지방의원의 부패를 줄이기 위한 대안의 하나로써 지방의원의 유급직화에 대해서는 지방정치가인 단체장(55.9%), 특히 지방의원(75.4%)은 대단히 긍정적이었으나 퇴임공무원은 32.8%만이 찬성을 하였다. 그러나 지방의원의 유급직화가 주민, 공무원, 의원을 대상으로 조사한 9가지 대안 중 지방의회의 의정효율성을 제고하기 위한 가장 중요한 대안으로 선정된 연구결과도 있다¹⁰⁾. 특히 단체장이 지방의원의 유급직화를 지지하고 있다는데 유의할 필요가 있다.

나. 有給職化의 當爲性

본 연구에서 지방의원의 유급제를 의회 활성화 방안으로 제안하는 것은 지방의회가 단체장에 대한 견제역할과 주민대표 기능을 다할 수 있도록 하기 위하여 지방의회의원의 유급직화는 다음과 같은 이유에서 피할 수 없는 과제라 보기 때문이다¹¹⁾.

첫째, 현재 의정활동에 대한 수당으로 지급되는 지방의원의 수당은 생활급에 미달되고 있다. 이로 인하여 현실적으로 전문가 또는 직장인보다는 주로 자치단체와 이해관계를 갖는 자영업자들이 주로 의회에 진출할 수밖에 없는 여건이 조성되어 있어 개선을 요한다.

현재 지방의원은 이미 의정활동비와 제 수당을 받고 있어 생활급에 준하는 보수는 아니라 하더라도 상당한 실비변상을 받고 있다. <표 3-1>을 참조하면, 시도위원의 경우, 연간 2,040만원 정도, 시군구위원의 경우 1,220만원 정도를 받고 있다(2000년 9월 현재). 이러한 점에서 지방의원

10) 김성호 외. (1996). 『지방의회의 의정효율성제고방안』 연구보고서 205호. 한국지방행정연구원. 1996. 2. pp. 81-83.

11) 기초의회의원의 경우, 한달 평균의정활동비가 100만원 25.6%, 150만원 21.4%, 50만원 29%, 200만원 13.1%로 나타나고 있다. 100만원 이상이 든다는데 42.9%의 의원이 응답하였다는 점에서 지방정치에도 불가피하게 금전이 소요되고 있다. 의정활동비의 80.9%가 경조사비이며, 지역국민 간담회 및 면담이 7~8%, 의정활동비 4.3%로 나타나, 이러한 비용을 전적으로 인정할 수는 없으나 경조사로부터 자유롭게 해준다면, 의정활동비에 더 많은 투자가 가능할 것으로 보인다. 김성호 외, 지방의회의 의정효율성 제고 방안, 한국지방행정연구원, 1996. 2. pp. 148-152. 참조.

의 유급직화의 토대는 이미 마련되었다고 할 수 있다. 따라서 지방의원회의 활성화를 위해서는 지방의원에게 정당한 보수를 지급하고 이에 따라 엄격한 책임과 의무를 부여하는 것이 부패예의 유혹을 거절하고 21세기 지방자치를 바람직한 방향으로 유도하는 길이라 할 수 있을 것이다.

둘째, 연간 시도의회의 경우 회의일수가 120일, 시·군·자치구의회의 경우 80일로 되어 있어 무보수 명예직제도는 무리한 정책이다. 지방의원의 의정활동은 회의뿐만 아니라 이를 준비하기 위한 각종 회의참석과 자료수집을 위하여 과외의 노력과 시간을 필요로 하므로 중산층 봉급생활자가 직장생활과 의정활동을 겸하면서 지역을 위하여 연간 120일 내지 80일을 명예직으로 봉사한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

더욱이 지방의원은 현행 공직자윤리법에 의하여 재산공개 및 등록의무자에 해당하는 지방자치단체의 공직자이다. 따라서 사회적·공적 책임에 부합되는 보수를 지급하고 이에 따른 법적·윤리적 책임을 부여하는 것이 타당하다. 연간 120일 또는 80일을 회의에 참석해야하는 의원에게 일반적으로 생업을 희생하도록 강요하는 것은 비합리적인 요구이다.

셋째, 현재 지방행정은 상당한 전문성과 경험을 가지지 않으면 의정활동을 원만하게 수행할 수 없으므로 전문성을 가진 주민이 의원으로 진출하는 것이 바람직하나 수고와 노력에 대한 경제적 보상이 미흡한 측면이 있어 전문직 종사자의 진출이 적다. 그럴 수밖에 없는 이유는 지방의원으로서의 자질과 전문성 갖춘 자의 경우 시간적·경제적 손실, 직업적 장애의 불확실, 정당의 강력한 영향력에 따른 좌절로 인하여 의원으로의 진출을 꺼리게 될 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 지역구민으로 인하여 자신의 사업과 사생활에 간섭을 받게될 것이라는 우려 등의 이유가 전문직 종사자의 입후보를 꺼리게 하는 요인이 될 수 있다. 지방의회마다 차이는 있지만, 이러한 현실 때문에 지방자치단체에 이해관계가 있는 자영업자들의 진출이 두드러지고 있는 실정이다.

넷째, 사법처리 된 의원의 비리 가운데 인허가 관련 이권개입으로 인한 뇌물수수와 변호사법위반이 가장 높게 나타나고 있음을 고려할 때 부패방지차원에서라도 지방의원의 유급직화는 불가피한 정책방향이라고 본다. 특히 지방의원의 부패와 관련하여 지방의원의 명예직화를 고수할 경우 자질

과 전문성이 부족한 자 또는 해당 자치단체와 이해관계가 있는 업자들이 계속 지방의회의원으로 진출하게 될 가능성이 크다. 이로 인해 지방자치단체의 부패가 구조화될 가능성도 크기 때문에 지방의원의 유급직화는 불가피하다.

다섯째, 우리나라의 지방자치단체는 외국의 자치단체보다 관할 면적과 인구가 비교적 크기 때문에 전문적인 식견을 가진 의원이 주민의 입장에서 집행기관을 견제하고 정책대안을 제시하기 위하여 의원직을 직업으로 하는 전임직 지방의원제의 도입이 필요하다. 따라서 자치단체의 규모가 우리보다 훨씬 적은 외국의 지방의원을 무보수 명예직으로 운영하고 있다고 하여 우리나라에도 적용하여야 한다는 논리는 실정에 부합되지 않는다.

이상과 같은 지방의원 유급직화의 당위성 때문에 지방공무원, 주민, 심지어 지방의원까지도 효율적인 의정활동을 위해서는 소의회제를 도입하면서 지방의원의 유급직화를 지지하고 있다는 연구결과도 있다. 이에 따르면, 지방의원은 말할 것도 없고 집행기관 및 의회사무처의 공무원, 주민들까지도 의원수를 줄여 유급직화하는 것이 의정효율성을 제고하는 가장 중요한 방안이라고 동일하게 압도적으로 지지하고 있다¹²⁾. 지방의원의 유급직화는 수년 전부터 전문가를 중심으로 논의가 있었고, 이에 대한 국민적 합의가 조성되었음을 의미하며, 이를 반영하여 1998년 지방선거에서는 지방의원 정수를 이미 감축하였고, 1999년 12월 지방의원의 실비를 현실화하였다.

3. 地方議員 選舉區制度 運營

가. 現 況

우리나라에서는 시도의원의 경우 국회의원 선거구당 2명, 시군구의원은 1인 선거구가 대부분이다. 시군구의원의 경우, 대부분 읍·면·동대표로 선임되고 있어 의원으로서의 자질과 역량을 갖춘 인재는 입후보하지 않고 있는 실정이다. 특히 정당참여가 허용된 광역의원 선거구가 국회의원선거

12) 김성호 외, 지방의회 의정효율성 제고방안, 전개보고서, pp. 81-83.

구와 연계되어 있는 것은 중앙·지방간 수직적 관계를 형성에 환경적 요인으로 작용하고 있다.

나. 問題點

현행 선거구제의 문제점으로는 첫째, 표의 등가성 원칙을 준수하는 공정한 선거구 획정이 어렵다는 점이다. 1998년 광역 지방의회선거의 경우 16개 광역의회 가운데 6개(서울, 광주, 대전, 울산, 충남, 제주)를 제외한 나머지 10개 광역의회의 선거구가 평균인구의 상한선 60%를 넘는 것으로 나타나¹³⁾ 위헌의 소지를 지니고 있다¹⁴⁾.

즉, 현행 소선거구제 하에서 선거구획정의 기준이 되는 행정구역(혹은 국회의원선거구)은 지역대표성을 고려한다할지라도 평등선거의 기본이 되는 표의 등가성 원칙을 준수하는데 있어 심각한 문제를 지니고 있어 개선이 필요하다.

둘째, 소선거구제와 단순 다수대표제를 병행하는 현행 선거제도에서 주민대표성과 관련하여 가장 큰 문제는 사표의 증가를 들 수 있다. 특히 단순다수대표제 하에서는 과반수이상의 투표자가 지지하지 않은 경우에도 당선될 수 있기 때문에 당선인에 대한 주민대표성에 문제가 제기될 수 있다. 또한 이론적으로 정당지지분포가 선거구마다 상대다수이기만 하면 당선되고 의석을 확보하기 때문에 주민의 지지율보다 높은 정당점유율이 나타나기 쉬우며,¹⁵⁾ 현재와 같은 지역별 1당 독점정당체제의 전국화 현상을 용이하게 만들 수 있어 특별히 개선이 필요하다.

13) 황아란, (1998), 『6.4 지방선거 결과 분석』, 한국지방행정연구원 보고서, 제302권, 1998. pp. 7-9 참조.

14) 1996년 1월 헌법재판소의 국회의원 선거구획정 관련 선거구 인구편차에 대한 결정문에서는 재판관 5명의 다수의견으로 선거구 인구수가 평균 인구수의 상,하 60%의 편차, 즉 4:1을 초과하여 선거구를 획정하는 것은 위헌이라 하였다.

15) 예컨대, 1998년 지방선거에서 서울의 경우 한나라당은 41.8%의 득표율을 얻었지만 의석률은 16%인데 반하여 국민회의는 50.3%의 득표율을 얻어 83%의 의석률을 차지하는 등 광역의회의원선거의 정당득표율과 의석점유율간의 심각한 괴리가 나타나고 있다. 2002년 지방선거에서는 한나라당이 52.9%의 득표율을 얻어 의석률은 68.6%를 차지하였고 새천년민주당은 29.2%의 득표율을 얻어 의석률은 25% 차지하였다.

셋째, 소선거구제에 의한 의원 선출은 지방의원의 대표 대상이 지역선거구민에 초점을 두게 하며, 선거과정에서 선거구내 과열된 경쟁으로 지역공동체의 통합과 조화를 약화시키며 부패를 야기하는 결과를 초래하기 쉽다.

소선거구제에 의해 구성된 지방의회는 전체의 이익보다 지역구의 이익을 대표하는데 우선 순위를 두게 됨으로써 제한된 자원배분의 의사결정인 사업예산편성이나 정책 우선 순위를 결정하는 과정에서 지역적 수요와는 상관없이 모든 지역에 균등하게 배분하는 ‘나눠먹기 식’의 협상이 벌어지기 쉽다¹⁶⁾. 이러한 자원배분은 사업의 우선순위를 선정함에 있어서 부패가 개입되고 이것이 저소득층의 소수집단이 많은 지역이나 저개발 지역에 불이익을 가져오는 결과를 초래하며, 거시적이고 종합적인 지역발전의 계획 수립과 추진에 예산의 비효율적 집행을 초래 할 수도 있다.

넷째, 다수대표제에 의한 소선거구제 의원선출방식은 지역 토호세력과 유지가 선출되는 것이 유리한 제도이므로 덕망있고 전문성을 갖춘 유능한 인사가 지방의회로 진출하는 것을 곤란하게 함으로써 지방의원의 자질향상에 걸림돌이 될 수 있다. 지방선거가 혈연·지연·학연 등 각종 연고에 의한 선거운동으로 실시되어 경쟁은 과열되고 인신공격과 흑색선전이 난무하기 때문에 자질을 갖춘 전문직업인이나 공직은퇴자, 여성 등은 출마를 포기하거나 연고가 없다는 이유로 낙선하는 사례가 많다. 뿐만 아니라 소지역을 대표하는 지방의원은 당선 후 각종 경조사에 빠짐없이 참석해야 하는 등 막대한 애경조사비 소요로 과도한 경제적 부담을 지게 된다. 역설적으로 이처럼 지역구 범위가 좁기 때문에 의정활동비가 중대선거구일 때보다 더 많이 소요될 수 있다는 것이다. 이로 인해 지방의원들이 금전과 관련된 부패에 연루되는 경우가 발생하고 있다.

참고로 선거구 관련 외국사례 가운데 20세기초 미국의 진보적 개혁운동은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 정치적 보스(political bosses) 중심의 파벌정치(machine politics)를 타파하기 위해 비정당선거와 합

16) ○○도 ○○경실련 등은 ○○시의회 H(40)의원이 2000년 6월 14일 자신의 선거구에 예산이 적게 배정됐다는 이유로 시 간부를 폭행하는 등 물의를 빚자 의원직사퇴 등을 요구, 24일 공개사과와 시의원 윤리수칙 서약서에 대한 서명을 받아냄(주간내일신문 www.naeil.com 입력시간 2000/06/28 18:58).

게 도입된 지방정치가 수의 축소와 대선거구제 도입은 정치적 보스와 지방 유지의 영향력을 줄이는 반면 중산층의 영향력을 제고할 수 있는 선거구제라는 점에서 개혁론자의 지지를 받았다. 대선거구제에서 선출된 의원은 출신 선거구의 이해에만 국한되지 않고 지방자치단체 전체의 지지연대와 이익을 추구하게 될 뿐 아니라 의원의 자질이 높아진다는 장점을 지니고 있다는 점에 착안한 것이다. 현재 미국에서는 지방정부의 60%가량이 대선 거구제에 의해 지방의회의원을 선출하고 있다.

4. 地方議員 被選舉權制度 運營

가. 現 況

현재 지방선거의 선출직 공직자의 피선거권은 공직선거법 제25조, 후보자 등록무효 기준은 현행 지방자치법 제33조에서 규정하고 있는데, 지방의원은 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 관련 시설, 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제34조 제2항에서는 청렴의 의무, 알선금지를 규정하고 있다. 한편, 지방자치법 제88조 제2항에서는 자치단체장이 해당 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 지방자치단체와 관계 있는 영리 사업에 종사할 수 없도록 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 한국지방행정연구원의 연구에 의하면 지방공무원의 이권 방지제도 강화에 대하여 단체장 (79.6%), 지방의원(81.9%), 퇴직 공무원 (87%)이 응답집단간에 차이 없이 압도적으로 지지하고 있다. 특히, 지방의원 스스로도 이 문제에 대하여 그 폐해를 제거하는데 동일한 의사를 표하고 있다는 점에서 사회적 합의가 도출되어 있어 제도 도입상의 문제는 없을 것으로 판단된다. 이 점에 착안하여 지방의원의 부패방지를 위해서는 지방정치가의 피선거권 제한에 유의할 필요가 있다. 따라서, 지방의원의 이권개입방지를 위해서는 지방정치가의 이권이 관련된 사안의 정책결정과정에서 제척하는 제도를 강화할 필요가 있다.

1) 地方自治團體의 利害關係者 被選舉權 制限

참고로 독일 지방의원의 경우, 게마인데의 공무원, 회사의 무한책임사원 및 자치단체가 과반수 이상의 표를 가지는 공법인의 고위 직원, 공법상 재단의 직원은 겸직이 불가능하다(바덴뷔르템베르크주 게마인데법 제29조). 또한 지방의원은 타인의 법정대리인이 아닌 한 게마인데에 대하여 로비활동을 할 수 없도록 법적 제한이 부가되어 있다.

일본에서도 지방의회 의원은 당해 지방자치단체에 대하여 청부를 하거나 당해 지방자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관하여 그 단체의 장, 위원회의 위원 또는 이들의 위임을 받은 자에 대하여 청부하는 자나, 그 지배인 또는 법인의 무한책임사원, 이사 또는 감사 또는 이들에 준하는 자, 지배인 및 청산인의 직을 겸업할 수 없다(일본공직선거법 제92조의 2).

외국의 사례에서도 알 수 있듯이 지방자치단체 이해관계인의 피선거권 제한 조치는 구체적으로 입법되어야 하며 이러한 조치는 불가피 하다.

2) 納稅義務忌避者 被選舉權 制限

현행 공직선거법에서는 납세(국세, 지방세, 광의적으로는 범칙금 등 포함)의무 기피자에 대하여 지방선거의 피선거권을 제한하지 않고 있다. 그러나 “대표 없으면 조세 없다”는 격언은 반대로 지방자치단체의 주민으로서 납세의 의무를 지지 않는 자는 주민의 대표로서 지방자치단체의 재정을 관리할 수 없다는 것을 의미하는 것이다. 이것이 평등권을 일탈한 것인지는 법리적 검토가 필요하지만 주민으로서 납세의 의무를 다하지 않은 자 또는 소득이 없어 해당 지방자치단체로부터 각종 세금을 면제받고 있는 자에 대하여 피선거권을 제한하고 있는 외국의 사례는 논리적 타당성을 가지고 있다.

따라서 장기적인 검토과제로서 해당 자치단체에 재산세를 부담하고 있는 자에게 선거권, 피선거권을 부여하여야 할 지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 당해 자치단체에 대한 납세의 의무를 다하는 자에게 자신의 재산에 관한 중요한 결정을 하는 지방의회의 대표자 선출 시 선거권, 피선거권을 부여하고 이를 통하여 자신의 재산과 관련한 정책결정에 참여할 기회를 부

여하는 것은 타당하기 때문이다.

참고로 프랑스의 경우 데빠르뜨망의회의원은 만 21세에 달한 자로서 데빠르뜨망내의 거주자가 아닌 자로서 선거실시 년도의 1월 1일까지 직접세 납부자명부에 등재되어 있거나 선거일까지 그 명부에 등재될 자격을 증명하는 경우 또는 상기한 기간 안에 데빠르뜨망 구역안에 있는 부동산을 상속받은 경우 데빠르뜨망의원의 피선거권을 가진다(프랑스 선거법 제194조). 이처럼 프랑스에서는 당해 지방자치단체에 거주하지 않는 자라 하더라도 직접세 납부자나 부동산상속자에게 피선거권을 부여하고 있는 것은 대표 없는 조세 없다는 격언의 구현으로 볼 수 있다. 반면 꼬문세의 납부를 면제받은 자는 꼬문세의원이 될 수 없다는 피선거권 제한규정을 둠으로써 지방의원이나 단체장 피선거권은 주민으로서의 의무를 수행하고 있는 자에게만 부여하고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

3) 教師에 대한 立候補制限 解除 檢討

현재 공직선거법상 교장, 교감, 교사는 그 직을 가지고서는 지방의원에 입후보할 수 없다. 기초의회의 의원의 자질을 고려하면, 교육자는 다른 직종 보다 부패에 노출될 우려가 적으며, 비교적 지방자치단체와 사업적 이해관계가 적을 뿐 아니라 자질면에서도 지역을 위하여 의회에서 일할 수 있는 역량을 갖추고 있는 자가 많으므로 지방의회 의원입후보 제한을 해제하는 것에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

나. 問題點

지방자치법상 청렴의무와 영리사업금지 등이 있음에도 불구하고 현실적으로는 자치단체와 이해관계인 임에도 불구하고 지방선거의 후보자로 당선된 후에는 법상 무관한 자인 것으로 조치하여 사실상 자신과 이해관계 있는 안건 또는 자치단체의 정책결정에 영향력을 행사함으로써 지방의원의 부패유발요인으로 작용하고 있다. 예컨대, 지방자치단체와 직접적 이해관계가 있는 납품업자, 입찰업체, 운수업체의 임직원 등에 대한 제한 규정을 두

17) 김성호, (1997), 『외국의 지방선거제도분석』, 한국지방행정연구원, 1997. 12, pp. 212-213.

지 않고 있어 이러한 이해당사자가 지방의회에 진출하여 의사결정에 사익 추구를 도모한다는 우려가 제기되고 있다¹⁸⁾. 이러한 업종에 종사하는 의원이 해당 위원회 또는 본회의에서 자치단체의 정책결정 시 사익에 바탕을 둔 의사결정을 하게 된다면 주민이나 자치단체에 공익을 현저하게 저해할 우려가 있다.

앞서 지적하였듯이 지방의원 입후보 자격은 현행 지방자치법제33조의 겸직금지규정에 의하여 상당수의 이해관계인의 입후보를 사실상 금하고 있다. 이에 대해 이해관계인의 입후보 제한이 헌법상 보장된 피선거권을 제한하고, 사실상 입후보 자원을 지나치게 제한하는 결과를 초래한다는 비판을 받게 될 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 지방정치의 부패방지를 위하여 지방의회 의원의 입후보 요건에 이해관계자에 대한 피선거권에 제한을 두는 것은 불가피하다고 본다. 그 이유는 지방자치단체가 지역에서 중요한 경제주체이기 때문에 자치단체와 입찰, 납품, 거래하거나 요금 결정의 대상이 되는 업체를 경영하는 이해관계자에 대해서는 지방의원 피선거권을 제한하는 것이 공정하고 합리적인 의회의 결정과 부패방지에 필요하기 때문이다.

또한 기존 연구조사 결과에서 보듯 단체장, 의원, 공무원 대다수가 이와 같은 이해관계인의 피선거권 제한에 압도적으로 찬성하고 있는 것은 지방의원 입후보 단계부터 이들을 배제시키지 않으면, 부패방지가 어렵다고 보아 제도 도입에 대한 공감대가 형성되어 있음을 시사한다.

5. 選舉公營制 運營

가. 現 況

현행 선거공영제는 “모든 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 하며, 선거에

18) 제2대 부산시의회 상임위원 배정시, 지방자치단체의 각종 주요사업 추진시 직접적인 이해관계가 있는 건설교통, 도시항만주택위원회에는 시의회내 16명의 건설 및 운수업자 중 8명이 집중 배정되어 상임위의 활동이 관련업종 의원들의 이익을 보호하는데 치중함으로써 공익을 저해하게될 가능성을 우려하고 있다(1995. 7. 11 부산일보, 기업인 출신 8명, 노른자위 배정).

관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”(헌법 제116조)고 헌법에 명시함으로써 선거공영제를 천명하고 있다. 선거공영제는 후보자의 기회균등, 선거비용의 절약, 선거운동의 과열 방지 등에 그 목적이 있다. 따라서 우리나라의 선거공영제는 선거비용제한액을 공고하여 지출금액을 제한하고 선거비용의 수입과 지출방법·보고·조사를 통하여 공명선거를 보장하고자 하는 것이다¹⁹⁾.

기존 연구 조사에서도 선거비용 때문에 지방의원의 부패가 사라지기 힘들다는 견해에 대하여 단체장보다 지방의원이 더 긍정적으로 응답하였고 선거비용으로 인한 정치부패의 문제성을 높게 인식하고 있다.

나. 問題點

기존 연구 조사에 의하면, 현직단체장을 제외한 퇴임공무원, 현직지방의원, 현직공무원 등은 과반수이상 이 지방의원의 부패와 관련하여 선거비용이 문제되고 있음을 지적하고 있다. 특히 법정선거비용은 각 응답집단의 절대다수가 비현실적이어서 준수하기가 어렵다고 인식하고 있는 실정이며, 이외에 과다하게 소요되는 선거비용이 지방정치를 부패하게 만드는 요인이 되고 있어 돈안드는 선거를 위한 명실상부한 선거공영제를 도입하기 위한 총체적인 제도 개혁이 요구되고 있다.

<표 3-2> 1995년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역

	민주 자유당	민주당	자유민주연합	합계
국회교섭단체 (지급액)	6,960,918,720*	6,960,918,720*	6,960,918,720*	20,882,756,160*
국회 의석수 (지급액)	168 (9,200,095,371)	97 (5,311,959,828)	21 (1,150,011,921)	286 (15,662,067,120)
총선 득표수 (지급액)	7,923,719 (6,944,018,148)	6,004,577 (5,262,161,826)	3,943,463 (3,455,887,146)	17,871,759 (15,662,067,120)
총지급액	23,105,032,239	17,535,040,374	11,566,817,787	52,206,890,400
지급비율(%)	44.3	33.6	22.1	100

19) 김성호 외, 지방정치 부패구조 개선방안, p. 189.

<표 3-3> 1998년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역

	자유민주연합	새정치 국민회의	한나라당	국민신당	합계
국회교섭단체 (지급액)	9,446,488,200*	9,446,488,200*	9,446,488,200*	2,833,946,460**	31,173,411,060
국회 의석수 (지급액)	47 (2,073,978,119)	85 (3,750,811,491)	149 (6,574,951,908)	8 (353,017,552)	289 (12,752,759,070)
총선 득표수 (지급액)	3,178,474 (2,364,639,143)	4,971,961 (3,698,911,363)	8,991,425 (6,689,208,564)	0 0	17,141,860 (12,752,759,070)
총지급액	13,885,105,462	16,896,211,054	22,710,648,672	3,186,964,012	56,678,929,200
지급비율(%)	24.5	29.8	40.1	5.6	100

(근거규정 : 『정치자금법』 제18조)

※ 출처 : 선거관리위원회 내부자료 2000.8

* 50% 균등분할 배분·지급(『정치자금법』 제18조 제1항),

** 5% 균등분할 배분·지급(『정치자금법』 제18조 제2항)

(근거규정 : 『정치자금법』 제18조)

※ 출처 : 선거관리위원회 내부자료 2000.8.

* 50% 균등분할 배분·지급(『정치자금법』 제18조 제1항),

특히 지방선거시 시도지사, 시도의회의원, 시군구청장 선거는 정당참여로 실시되고 있으며, 이를 이유로 각 정당은 다음과 같이 지방선거 때마다 국가예산에서 막대한 보조금을 수령하고 있다²⁰⁾.

각 정당은 지방선거에서 국가의 보조금뿐만 아니라 각 정당의 정치자금을 총 동원하여 자당 공천대상자를 조직적·전략적으로 지원한다. 이와는 반대로 무소속후보자는 오로지 자기의 비용으로 선거운동을 하게 되는 데 이는 후보자간 선거운동에 있어서 형평성에 어긋나는 것이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 이슈가 지방선거의 쟁점이 되기보다는 정당의 정책 및 정치자금의 지원으로 인하여 중앙당의 정치적 이슈가 크게 부각된다는 점에서 지방선거 본래의 취지에도 부적합하다.

20) 지방선거와 관련하여 국가는 1995년 522억 600만원, 1998년 566억 7892만원을 원내교섭단체인 3당에게만 지급하였다.

현실적으로 지방선거에 정당이 국고 보조금으로 자당 후보지원에 나서고 있으며, 지역구의 투표성향으로 인해 선거비용이 지방정치후보자에게 지나친 부담이 되고 있다면, 이는 지역발전에 의지를 가진 성실한 후보자들의 공직진출을 포기하게 만드는 결과가 될 뿐만 아니라, 이로 인해 유산자계층에게 명예직을 제공하고 그들만의 잔치로 끝나버릴 우려가 있다²¹⁾. 참고로 시도위원을 중심으로 지방자치단체의 지방의원들도 후원회를 법적으로 인정받고자 하는 노력도 있었으나, 여기에는 반론도 거세므로 정치자금 양성화보다는 우리나라의 경우 선거공영제를 철저하게 시행하는 것이 지방정치의 부패를 줄이고 유능한 지방의원을 충원하는 중요한 대안이 될 수 있을 것으로 본다²²⁾.

第2節 執行機關에 대한 牽制制度 運營 實態

1. 地方議會 議決權의 範圍

가. 現 況

우리나라 지방자치단체는 의결기관과 집행기관이 권력분립원칙에 의하여 분리·구성되어 있는 기관대립형태를 택하고 있다. 기관대립형 기관구성형태는 지방의회와 자치단체장의 협동과 대립, 견제와 균형원리를 동시에 요구함으로써 상당한 정도의 긴장과 갈등이 내재되어 있는 제도이다. 지방의

21) 대부분의 국가에서 지방선거비용을 가능한 한 제한하려는 입장이고, 프랑스, 영국과 같이 선거비용을 엄격하게 제한하고 있는 국가도 있다. 영국에서는 1인의 후보자가 지출할 수 있는 선거비용의 최고한도액수는 법에 의하여 규정되어 있는데, 현재 법정선거비용의 상한은 각 선거구당 기본경비 192파운드에 선거인당 3.8페니를 더한 액수이다 (1989년의 경우에는 기본경비 162파운드에 선거인당 3.2페니를 더한 액수였다). 이처럼 영국에서는 지방선거를 적은 비용으로 치룰 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있다. 이러한 제도는 무엇보다도 선거에 있어서 가난한 후보자와 부유한 후보자간의 기회 불평등을 감소시키는데 있다(김성호, (1997). 『외국의 지방선거분석』, 전개보고서, p. 202).

22) “땅 팔고 집 팔아 선거를 치르게 하면서 선출직 공직자의 부패를 근절할 수는 없다”면서 선거공영제를 전면 실시하거나 △법적 선거비용의 대폭 축소 △선거비용 지출에 대한 철저한 사전사후 감시 △선거가 있는 해에 한시적인 모금을 전제로 단체장 선거에서도 합법적인 선거자금 모금 길을 여는 방안 등을 시급히 검토해야 한다고 지적했다(한겨레21 1999년 08월 19일 제271호 참조).

회는 법상 보장된 의결권을 통하여 집행기관을 견제한다. 지방의회는 의결로써 대외적 의사표시를 하기 때문에 의결권의 범위는 지방의회의 권한의 핵심이 된다.

단체장은 지방자치단체의 장이자 국가의 일선행정기관의 장으로서의 지위를 행사하고 있어 자치사무뿐만 아니라 기관위임사무 등 법령에서 위임된 국가사무에 대한 권한을 행사하고 있다. 단체장은 조례안, 예산안, 각종의안에 대한 재의요구권 또는 거부권, 선결처분권, 재의결안건에 대한 제소권, 의회소집요구권, 의안제출권, 예산안 편성·제출권을 통해 의회를 견제한다.

반면에 지방의회는 의결범위가 법에 정해져 있는데 그 범위가 자치사무에 한정되어 있어 단체장의 권한 중 일부만이 의결의 대상이 되고 있다. 지방의회의 단체장 견제제도는 행정사무감사·조사 시 서류제출요구권, 단체장 출석요구권, 의견진술, 질문에 대한 응답요구권 등이 있다. 이러한 지방의회의 권한은 의결범위에 의하여 한정되고 있다.

나. 問題點

지방의회는 의회사무처(국과) 직원에 대한 의회의 협의권, 단체장의 인사권 및 조직권에 대한 통제 장치 미약 등으로 인하여 법령상 자치단체장에 대한 지방의회의 견제장치가 미약한 실정이다. 뿐만 아니라 지방의회를 접하고 있는 다수당과 동일한 정당출신의 일부 특정지역 단체장의 경우 단체장의 정치적 영향력이 매우 크기 때문에 지방의회가 단체장에 대한 견제 세력화 하기보다는 지지 세력화하는 경향이 있어서 본래의 견제·균형 취지가 약화되는 요인으로 작용하고 있다.

또한 현행 지방의원은 대표범위에 있어서 단체장과 비교할 수 없을 정도로 미흡하기 때문에 위상에 차이를 보여주고 있어서, 단체장의 1인 독점적 지배현상이 나타나게 되었다.

이와 같이 지방의회는 의결권의 범위가 제한됨으로 인하여 집행기관에 대한 견제를 효율적으로 수행할 수 있는 수단이 제한되고 있어 단체장이 재정과 행정능력을 무시한 채 각종 축제와 박람회를 경쟁적으로 개최함으

로써 주민의 세금을 낭비하고 예산을 무원칙적으로 집행하는 경우에도 이를 제재할 수 있는 지방의회의 규제장치가 부족한 실정이다. 한 연구조사에서도 재선을 위한 인기영합사업이 부패의 요인이 되고 있다는데 대하여 퇴임공무원 (92.3%) 현직지방의원(72.3%), 현직공무원(71.2%) 등 절대다수가 동의하고 있으며 단체장 스스로도 45.8%나 이에 동의하고 있다²³⁾.

그러므로 지방의회의 의결권의 범위를 자치사무에 한정하거나 법정 의결사항에 대해서만 의회의 권한으로 한정하지 말고 주민의 권리 의무에 영향을 미치는 단체장의 사무로 확대하는 전향적인 제도의 개선이 요구되고 있다.

2. 團體長 人事權 牽制 制度

가. 現 況

지방자치단체의 경쟁력은 지방공무원의 성실과 창의에서 비롯된다고 할 수 있다. 지방자치단체장의 인사전횡으로 인하여 공무원의 사기를 저하시키고 정치집단화하는 경우, 지방의회가 이를 견제할 수 있어야 하나 현재로서는 이에 대한 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 실정이다.

선행 연구의 조사에 의하면, 공무원 인사문제에 지방의원이 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사한다는데 3/4이상의 퇴직공무원이 동의하고 있으며, 현직공무원의 경우에도 이와 관련된 공감대가 매우 높게 형성되어 있다. 개방형 질문에서도 승진, 전보, 선거지원관련 인사특혜 순으로 단체장의 인사권 행사에 대한 문제를 지적하고 있는데, 승진과 전보 경우 크게 인맥 위주의 영향력 행사와 선거시 도움을 준 자에 대한 보상, 관행화된 금품수수 등으로 구분할 수 있다. 특히 단체장 선거시 도움을 준 공무원을 요직에 전보시키는 등 지방의원의 ‘사병화’ 사례나 보복적인 인사 단행이 심각한 문제로 제기되고 있다. 또한 선거지원 인사특혜와 관련하여 선거운동원에게 기능직, 고용직 등 보직을 주는 것이 관례화 되어 있으며, 지방

23) 김성호, 지방정치의 부패구조개혁방안, 전게서, pp. 216-222 참조.

의원까지도 공무원 인사에 영향력을 행사하는 것으로 조사되었다²⁴⁾.

나. 問題點

이상과 같이 단체장이 지방공무원에 대한 인사를 부당하게 행사하거나 부패와 연결된 사례가 나타날 수 있는 제도적 장치가 미비되어 있음으로 인한 문제점은 다음과 같다²⁵⁾.

1) 團體長에게 人事權이 過度하게 偏重

우리나라 지방공무원의 인사에 관련한 근거법규로는 지방공무원법과 15개의 령, 규정, 규칙, 준칙이 있다.²⁶⁾ 특히 지방자치법 제96조, 제101조 그리고 지방공무원법 제6조는 교육직 공무원을 제외한 지방공무원의 임용과 관련된 임용권은 그 공무원이 속해 있는 당해 지방자치단체의 장에게 전적인 인사권을 부여하고 있다.

현행 법은 자치단체장에게 당해 자치단체에 속하는 거의 모든 공무원에 대한 인사권이 편중되도록 규정하고 있다. 이에 반하여 단체장의 독선적 인사, 정실에 의한 외부인사 채용, 인사청탁과 관련한 비리와 부정 등을 견제할 수 있는 장치가 미비되어 있기 때문에 인사관련 부정이 유발될 수 있는 구조적 문제점이 잠재되어 있다. 또한 지방공무원은 임명권자의 사고방식, 행동에 따라 행정행태가 영향을 받지 않을 수 없다. 이로 인해 지방공무원의 전문성을 바탕으로 한 객관적이고 공정한 행정 추진에 부정적인 영향을 줄뿐만 아니라, 자발적이고 혁신적인 공직수행 풍토가 정착되지 못할 수도 있다.

24) 상계보고서, p. 223참조.

25) 반부패특별위원회, 부패방지를 위한 지방 인사·감사제도 개선방안, 제7차 부패방지 대토론회, 반부패특별위원회, 2000.9. pp. 3-10 참조.

26) 현재 지방공무원 인사에 관련하여 다음 제규정이 근간이 되고 있음: 지방공무원임용령, 지방연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정, 지방공무원징계 및 소청규정, 지방공무원 보수규정, 지방공무원 수당규정, 지방공무원 명예퇴직수당지급규정, 지방공무원 평정규칙, 지방공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙, 지방공무원 복무조례준칙, 지방공무원 인사규칙준칙, 지방공무원 인사교류규칙준칙, 지방공무원 제안규칙준칙, 지방공무원 징계양정에 관한 규칙준칙, 공무원 당직 및 비상근무규칙준칙 (15가지).

이는 또한 지방공무원의 인사제도상에 부정적인 영향을 미칠 수 있는데, 부당한 인사로 인하여 공직내부에 보이지 않는 편가르기가 발생하거나 승진 전보 시 인맥의 영향이 크게 작용되어 자체 내 공무원 평정제도가 객관성을 잃어버리는 문제의 소지를 지닌다. 요컨대, 단체장에게 집중된 인사권은 조직의 리더십 확보를 위해 그 필요성이 인정된다 할지라도 지방행정의 효율성을 저하시키고 부정적인 조직풍토를 조장하게 하는 심각한 문제들의 원인으로 대두되고 있다.

이러한 점에서 지방선거가 끝날 때마다 인사부조리에 대한 불만을 예방하기 위해서는 지방공무원의 인사를 투명화하게 하는 장치를 마련하고 이를 지방의회가 견제할 수 있도록 하여야 할 것이다. 물론 같은 맥락에서 지방의원의 인사청탁도 방지할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.

2) 地方人事委員會의 獨立性 缺如

지방인사위원회는 승진임용의 사전 심의, 공무원 징계의결 등 인사관리에 있어서 중요한 권한과 기능을 가지고 있다. 현재 지방자치단체 인사위원회는 보통 5-7인으로 구성되며 부단체장이 위원장직을 맡고 있다. 그러나 자치단체장이 부단체장의 인사권에 절대적으로 영향력을 미치고 있는 현실에서 부단체장이 인사위원장을 맡고 있을 뿐만 아니라 위원회의 위원은 자치단체 공무원 과반수 이상으로 구성되어 있어 운영상 공정성, 독립성의 확보가 미흡하여 공정하고 객관적인 인사정책 수행에 한계가 있다.

3) 昇進 등에 있어서 跛行的 人事制度 運營

승진에는 기본적으로 일반승진, 공개경쟁승진, 인사위원회의 심의에 의한 임용과 특별승진, 근속승진과 우대승진이 있다. 그러나 현행의 인사승진은 일반직 위주의 승진과 행정직 우대의 승진체계가 주류를 이루고 있어 전문직, 기술직에 대한 천시 풍토와 기능직 등에 사기저하 요인이 되기도 한다. 이러한 문제는 또한 전체적으로 행정의 전문성과 승진기회의 형평성에도 역행하고 있다²⁷⁾.

27) 국민의 정부 출범전 모든 기초자치단체에 지적과를 설치 운영하였으나 상당수 기초자치단체가 구조조정 과정에서 지적업무 담당과장을 지적직 이외(행정직 토목직 등) 타직

지방자치제 실시 이후 종전의 심사승진과 시험승진제의 혼용을 폐지하고 서열에 의한 심사승진제도를 주로 활용하게 됨에 따라 시험준비에 따른 업무공백을 막는 장점은 있지만 시험승진제와는 달리 정실인사 등으로 인하여 인사의 공정성이 떨어지고 능력보다 연공서열 중심으로 운영되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 본 연구에서도 일부 자치단체에서는 이를 통해 조직내 파벌이 강화되거나, 정실인사가 이루어지는 등 파행과 인사적체가 심화되어 승진을 위한 줄서기와 운동이 공공연하게 벌어지는 등 부패현상으로 이어져 공직의 혁신분위기를 소진시키고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 2급, 3급 공무원에 대해서는 공식적인 평정절차가 없으며, 4급과 5급 공무원에 대한 평정이 주관적으로 실시되고 있다는 데에도 기인하고 있는 바, 특히 5급에 대한 공개경쟁승진시험은 거의 없어지고 심사승진이 만연되고 있어 재량권 남용에 의하여 이것이 부패요인으로 작용하고 있음이 드러나고 있다. 또한 지방서기관으로서의 승진이 확실하게 보장되는 직위의 매관매직, 직무대리 발령으로 승진시험을 통하지 않는 편법승진 등의 인사 부조리가 생겨나고 있다.

4) 補職關聯 非理

보직은 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무성적, 전문성, 적성 등을 고려하여 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발휘할 수 있도록 부여하여야 한다. 그러나 공무원의 보직이 정실이나 뇌물수수에 의해 특정한 우대 등 무원칙적으로 관리되는 경우가 있다. 전보비리의 전형은 특정 직위에

으로 보직함에 따라 기술업무처리의 전문성이 결여되고 있다. 아래 표에서 나타나듯이 250개 기관 중 137개 시군구(55%)가 복수직으로 되어 있다. 또한 일부 자치단체에서는 지적과장을 업무와 전혀 관계없는 읍 면 동장에 배치하거나(16명), 마땅히 보직할 곳이 없으므로 대기 발령하는 등(10명) 지적직 공무원의 전문성을 무시한 인사가 일부 드러나고 있다.

구분	지적공부관리	인력배치현황				비고
		지적직렬	복수직렬			
			소계	지적 직렬		
계	250(100%)	113(45%)	137(55%)	68(28%)	69(28%)	토목 3, 건축 1
시군구	244(12)		131(12)	68	64(12)	()는 일반구
출장소	6	-	6	-	6	

지적직공무원은 최초 임용시 국가기술자격증소지자만으로 제한 (1999.6.현재)

대한 임용청탁에 의하여 야기되는 비리로써 승진비리에 비해 상대적으로 금품거래가 정기적이며 이로 인한 피해가 조직 내부뿐만 아니라 주민 등 외부에까지 미친다는 점에서 문제가 심각하다.

3. 地方議會 專門委員制度 運營

가. 現 況

현행 지방자치법 제12절에서는 사무기구와 직원에 관하여 규정하고 있다. 그러나 지방의회의 효율적 입법보좌를 위한 지방의회 전문위원에 관한 규정은 각 지방자치단체의 사무처(국·과) 직제규칙 혹은 조례 가운데 하부조직 규정 중에서 ‘전문위원은 위원회의 의사를 심사하고 의사진행을 보좌한다’라고 간략하게 규정되어 있다. 따라서 전문성이 요구되는 전문위원의 임용자격요건이나 그 직무가 구체화되어 있지 않고 공개적으로 충원하지 않고 있는 실정이다. 이 때문에 전문성 있는 인사는 전문위원에 지원할 기회를 얻지 못하고 있으며, 일부 자치단체의 경우에는 집행기관 공무원으로 보임하고 있다. 그 결과, 지방의회 의정활동 활성화를 주도적으로 이끌어야 할 전문위원은 자치입법 또는 법제심사의 전문성이 검증되지 않은 인사가 많고, 의정활동을 적극적으로 지원하고자 하는 의지가 취약한 실정이다.

나. 問題點

지방의회의 의회직 공무원 중 의원의 의정활동 및 입법활동의 보좌를 위하여 임용되는 전문위원은 일반직과 별정직으로 보임되고 있다. 이 가운데 일반직 공무원은 집행기관과 협조관계를 잘 유지하고 있는 사람도 있으나 집행기관으로부터 의회 쪽 사람으로 간주되어 모든 정보로부터 차단되는 경우도 있다. 반면, 의원들은 이들을 언제든 집행기관으로 돌아갈 사람으로 간주하여 신뢰하지 않는 경향도 있다. 또한 조례의 제정범위와 관련된 예민한 조례안의 경우, 유권해석을 내리고 의원을 설득할 만한 법제적 소양이 부족한 전문위원은 의원들을 위한 입법서비스 및 의정보좌 요구에 적

극적으로 대처하기가 쉽지 않다. 그 결과, 의원에 대한 입법보좌 및 의정활동지원이 미약하여 의정활동지원 서비스가 비생산적이고 비효율적인 경우가 많다.

따라서 의정활동의 활성화와 전문위원의 입법보좌 기능의 강화를 위하여 전문위원을 포함한 지방의회의 의회직 공무원은 입법보좌 및 의정보좌를 수행하는데 있어서 전문성을 입증할 수 있는 엄격한 자격요건을 갖춘 자로 보임하여야 하며, 전문위원직의 엽관화를 방지하기 위해서는 부득이 이를 법제화하여야 할 필요성이 제기되고 있다. 전문위원의 임용기준을 법제화하지 않으면, 정당이나 의회가 정치적 이유 등으로 전문성을 갖추지 못한 인사를 임용하게될 가능성이 높아져서 지방의회의 존립목적을 저해하고 궁극적으로는 지방의회의 의정 및 입법활동의 활성화를 제약하는 요인으로 기능할 수 있기 때문이다.

4. 地方議會事務處(局,課) 公務員 人事制度

가. 現 況

지방의회의 사무처(국,과)공무원은 의장의 추천에 의하여 당해 자치단체의 장이 임명하고(지방자치법 제83조 제2항), 그 임용·보수·복무·신분보장·징계에 관하여는 지방자치법과 지방공무원법을 적용하도록(지방자치법 제84조 제2항) 규정하고 있다.

현행 제도와 같이 지방의회사무처(국,과)공무원의 임명권이 단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직공무원으로 임용된 공무원들이 의회사무처(국,과)로 발령받았다 하더라도 의회보다 집행기관에 소속감을 가지는 것은 당연하다. 실제로 집행기관의 공무원을 대상으로 의회사무처(국,과)근무를 원하는가에 대한 설문조사에서 공무원들은 대부분 원치 않았고(50.5%), 의회에 근무하더라도 단기간 근무(24.8%)하거나, 승진을 위해(13.8%) 징검다리로서 이용하려는 인식이 남아 있다. 이러한 결과는 집행기관의 공무원뿐만 아니라 의회사무처(국,과)공무원도 의회사무처(국,과)의 가장 중요한 기능을 의회와 집행기관간의 연락 및 조정이라 응답하고 의정활동의 지원과 보좌기능을 다음순위로 응답하고 있음을 볼 때, 의회에 근무하는 공

무원으로서의 직업의식이 낮다는 것을 반증하고 있다²⁸⁾.

따라서 의회사무처(국,과)공무원의 임면권은 의장에게 부여하고, 사무처장(국장, 과장)이 근무평정점을 심사·결정할 수 있도록 인사권을 독립시키고 지방의회에 근무하는 공무원은 별도의 직렬로 충원하여야만 조직의 질서가 유지되고 직무에 전념할 수 있을 것이다.

나. 問題點

현재의 의회사무처(국,과)직제와 인사제도 아래에서는 의회사무처(국,과)공무원들 역시 대다수가 가능하다면 승진하여 집행기관으로 복귀하는 것을 바라고 있기 때문에 집행기관에 대한 견제를 중요시하는 지방의회의 의정활동에 적극적으로 보좌하려는 자세가 미흡할 수밖에 없고 이는 지방의회의 의정활동 활성화 저해요인으로 작용하고 있다.

따라서 의회사무처(국,과)가 지방의회를 활성화하는데 기여하기 위해서는 무엇보다 사무처(국,과)의 직무에 대한 인식의 전환과 함께 사무처(국,과)공무원의 인사권 독립이 필요하다²⁹⁾.

1) 地方議會 人事權 관련 問題點

지방의회의 사무처(국,과)는 기관대립형 구도에 걸맞게 인사·재정·운영이 독립되어야 하나, 실질적으로 자치단체장이 사무처(국,과)공무원에 대한 인사권을 장악하고 있다. 설문조사에서도 의원들은 자치단체장이 인사권을 가지고 있기 때문에 의회사무처(국,과)공무원들이 집행기관의 입장을 대변한다고 보고 있다³⁰⁾. 이러한 현실 속에서 집행기관에 복귀하기를 원하는 공무원들에게 지방의회의 본래적 위상에 걸맞는 의정활동보좌를 요구하는 것은 무리이다. 의회사무처(국,과)공무원은 집행기관과 의회 양쪽의 입장사이에서 갈등하다가 결국은 임명권자를 의식하여 의회가 바라는 정도의 의정활동보좌를 하지 않거나 의회운영과 관련하여 의원과의 협조가 원만하지 않는 등 부작용이 초래될 수도 있다.

28) 김성호, 지방의회의 의정효율성 제고방안, 전계서, pp94-99

29) 전국시도의회의장협의회, 대정부건의사항처리현황, 전국시도의회의장협의회, p. 43.

30) 김성호, 지방의회의 의정효율성 제고방안, 전계서, pp.97-98.

기존 조사에서는 지방의원은 말할 것도 없고 단체장의 임명을 받은 의회사무처(국,과)공무원까지도 지방의회의 활성화를 위해서는 지방의회 소속 공무원에 대한 인사권 독립이 가장 중요한 요건이라는 점을 지적하고 있다. 특히 기관대립형 구조를 채택하고 있는 우리나라에서 의회사무처(국,과)공무원이 적극적으로 의정활동보좌에 임하게 하려면, 인사권의 독립이 중요한 요건임을 부인할 수 없다. 이를 위해서는 지방공무원임용령상 지방의회직렬을 신설하고, 의회에 근무할 자에 대한 임면권은 지방의회의장이 독자적으로 갖도록 하는 방안³¹⁾이 있으나, 현실적인 제약요인에 대한 해결방안을 고려하여 도입을 검토하여야 할 것이다.

2) 地方議會職列 未新設로 인한 問題點

가) 地方議會職列新設 反對論據

지방의회의 의회직렬 신설에 반대하는 논거로서는 다음과 같은 현실적인 제약요인을 문제점으로 제시하고 있다. 즉 현행 법제 하에서는 의장에게 인사권을 부여할 경우 공무원을 선발한 자와 임용권자가 달라지는 문제가 발생하게 되며, 실제 초기의 운영에 있어서 의장은 집행기관에 근무하는 공무원 중에서 임용을 하여야 하는데, 집행기관과 아무런 협의없이 인사권을 행사하기에는 무리가 따를 뿐만 아니라, 협의를 한다고 가정할 때, 결국은 현 제도와 다를 것이 없다. 또한, 지방의회직렬을 신설할 경우, 다음과 같은 문제가 발생할 소지가 있다³²⁾.

첫째, 승진기회의 상실문제이다. 한국지방행정연구원의 설문조사에서 집행기관공무원 중 의회근무희망자가 적었던 것은 지방의회직렬을 신설할 경우, 승진의 기회가 줄어들 것이라고 생각하기 때문이다. 경북 영풍군의 경우, 600여 공무원중 의회근무자는 10여명이며, 기능직을 제외하면 행정직은 5명뿐이므로 의회직렬을 신설할 경우 심각한 인사적체가 발생할 수 있

31) 박재창, “지방의회 전문위원제 무엇이 문제인가”, 『지방자치』, 1992. 7. pp. 102-103. ; 김석진, 지방의회사무처의 활성화 방안, 한양대 지방자치연구소 제6차 정책세미나, 1995. 7. p. 69; 김성호, 지방의회의 의정효율성 제고방안, 전게서, pp.99-100. 지방의회 사무처(국과) 공무원의 경우, 과반수가 의회직 신설, 의장임명제를 선호하였다.

32) 이무식, “지방의회 사무조직 합리화방안에 대한 소고”, 『지방행정』, 1993. 6. pp. 133-135.

다. 이를 해소하기 위해 도에서 조정권을 행사한다고 가정할 때, 하위직 근무자의 경우 승진을 위해 객지에서 생활하는 어려움도 예상되는 만큼 의회근무희망자가 없게 될 것이다.

둘째, 근무의욕의 저하문제이다. 공무원의 경우 순환보직제를 권장하는 이유는 폭넓은 업무경험을 통하여 유능한 전문행정인을 육성하자는 뜻도 있으나, 동일업무를 3년만 반복하면 벌써 그 업무에 싫증을 느껴 능률이 떨어지는 것도 큰 이유일 것이다. 따라서 7급에서 출발하여 퇴직시까지 의회에 근무하면서 같은 업무를 반복 처리하여야 한다는 것은 전문성은 제고될지 몰라도 근무의욕을 감퇴시키는 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 업무처리능력에 관한 문제이다. 10년이 넘도록 근무해도 他課·他係의 업무를 잘 모를 만큼 행정이 복잡 다양해지는 추세인데, 공무원생활을 의회에서 시작하여 의회에서 끝낼 경우, 매우 좁은 시야를 가지게 되어 다양한 의원들의 요구를 제대로 보좌해 나갈 것인가 하는 문제도 검토되어야 할 것이다.

넷째, 집행기관에서의 유기적인 협조문제이다. 지금도 어떤 의미에서는 소외감을 느끼는 의회근무공무원의 직렬이 독립될 경우 소외감은 더욱 증가될 것이며, 집행기관간의 유기적인 협조체제의 저해요인으로 작용할 우려도 예상된다. 따라서 지방의회 인사권의 독립과 지방의회직렬의 신설은 지방의원과 의회에 근무하는 공무원의 제도개선 1순위임에도 불구하고 이상과 같은 현실적인 한계를 종합적으로 고려하여야 할 것이다.

이상과 같은 의회직 신설 비판논거에도 불구하고 기존연구에서는 다음과 같은 이유로 지방의회직렬의 신설과 의회 인사권 독립제도 도입의 공감대가 폭넓게 형성되어 있다.

나) 地方議會職列 新設의 妥當性

첫째, 지방의회에서 근무하는 공무원들은 일반행정직공무원과 달리 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업의식이 요구되며, 의회에 근무하는 공무원으로서 의회의 자주성 확보에 노력하여야 하지만, 현행 인사제도 아래에서는 이를 기대할 수 없는 형편이다.

또한, 지방의회에 근무하는 공무원의 경우, 의정활동에 관한 전문성을 입증할 수 있는 임용시험과목이 부과되어야 함에도 아직도 26개 직렬의 지방고등고시 임용시험과목중 지방의회론이 일반행정직렬 2차 시험의 4개의 선택과목 중 하나로 들어가 있는 것이 유일하다. 결국 의정활동에 전문성을 가진 인재의 등용이 원천적으로 배제되어 있다는데 문제가 있다.

둘째, 지방의정은 지방행정과 전혀 다른 구조아래 기능하고 있음에도 불구하고 지방자치단체는 의회사무처(국,과)공무원 임용시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성 검증도 없이 발령하고 있어 전문적 의정활동보좌를 기대하기 어렵다. 별정직 전문위원의 경우에는 의회직공무원으로서 적극적인 자세를 가지고 전문성 확보에 노력하면서 의정활동에 임하고 있으나, 일반직으로의 전직을 도모하기도 하며, 일반직 전문위원의 경우 의정활동보좌에 소극적인 경우가 많고 업무를 파악할 즈음에 집행기관으로 복귀하는 경향이 많아 전문성을 쌓을 기간이 부족하다.

그러므로 지방의회가 활성화되기 위해서는 지방의회에 근무하는 공무원을 의회직렬로 임용하고 인사권을 독립시킴으로써 집행기관에 대한 견제장치로 작동할 수 있도록 하여야 할 것이다.

第3節 條例制定 運營 實態-問題點을 中心으로-

자치입법의 활성화를 위해서는 지방자치단체, 특히 지방의회의 자구노력이 필요하다. 무엇보다도 조례제정권의 범위에 관한 법령의 규정과 판례의 동향을 면밀히 분석하여 그 한계를 넘지 않도록 만전을 기해야 할 것이다. 이처럼 지방의회는 헌법 및 지방자치법에 따른 조례입법권의 법적 한계를 존중하면서 각 지역의 특수성을 최대한 반영할 수 있는 입법적 대안을 다양하게 모색할 필요가 있다. 아울러 자치입법의 독자성과 전문성을 살려나가기 위한 행·재정적 지원체제의 구축에도 소홀함이 없어야 할 것임은 물론이다. 이를 위하여 첫째, 지방자치단체 공무원의 법제입안·심사능력을 강화하기 위해서는 전문성을 가지고 있는 행정자치부와 법제처의 법률교육을 내실화하고 정기화할 필요가 있다. 둘째, 지역의 전문가들과 네트워크를 구성한다. 셋째, 지방자치단체의 법무담당 공무원에 대한 인사상의 특혜부여

를 고려할 수 있다.

본 절에서는 지난 10여 년 동안 지방의회에 의한 자치법규 즉 조례제정 운영의 결과 초래된 문제점을 분석하고 그 개선 대안을 제4장에서 제안하고자 한다³³⁾.

1. 自治行政의 重要 立法事項을 法令留保로 制限

행정이 집행되기 위해서는 반드시 법률의 근거, 즉 법률의 수권을 필요로 한다는 것이 법률유보의 원칙이다. 헌법에서도 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정되어 있으며, 지방자치법에서는 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하거나 벌칙을 규정하는 조례를 제정할 때에는 반드시 법령의 수권이 있어야 함을 규정하고 법률유보의 원칙을 적용하고 있다. 예컨대, 공과금의 부과, 행정강제수단의 확보, 행정벌의 부과를 규정하는 조례는 반드시 법령의 근거를 요한다.³⁴⁾ 이와 같은 법률유보의 원칙은 법령에 저촉되지 않는 한, 어떠한 행정행위도 허용된다는 의미가 아니라 비록 기존 법령에 저촉되지 않는다 하더라도 법령의 적극적인 수권을 요구한다는 점에서 이 원칙의 고유한 의미가 있다.³⁵⁾ 법률유보의 원칙 아래에서는 국회의 입법권이야말로 행정행위에 정당성을 부여해 주는 가장 전통적인 수단으로 법률을 들고 있다.

독일에서는 「연방법은 주법을 깨뜨린다(Bundesrecht blickt Landesrecht)라고 하는 원칙(연방헌법 제31조)과 아울러 「법률은 조례를 깨뜨린다」라고 하는 원칙이 관철되고 있어 법률과 조례에 의한 이중기준이라는 문제가 생길 여지가 없는 것으로 볼 수 있다.³⁶⁾ 따라서 국가의 법률보다

33) 김성호, 조례제정권 범위 확대 방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1999, pp. 15-35.

34) 홍정선, 『지방자치법학』, 법영사, 2002, p. 209.

35) 藤田宙靖, 『行政法』, 東京: 青林書院新社, 1982, p. 48.

36) 다만 이상과 같은 지배적인 생각에 대해서는 최근 일부 학자에 의해 반론이 제기되고 있어 주목되고 있다. 예컨대 K.U. Meyn에 의하면, Gemeinde의 조례제정권은 기본법 제28조 2항에 의하여 직접 Gemeinde에 추이된 권한이며, 더구나 동조 제2항 1문에서 말하는 「자치의 권리」라 함은 자치체에 인정된 권한영역과 그 행사를 위한 규율수단을 합친 실체로서 파악될 수 있으므로 결국 기본법 제28조 2항은 이러한 실체로서의 법정립(즉 조례제정립) 권능을 의회의 수권을 요하지 않고 Gemeinde에 부여할 것으로

엄격한 규제를 가할 수 있는 이른바 추가조례³⁷⁾같은 것은 특별한 법률의 위임규정 없이는 인정될 수 없는 것이라 할 수 있다.³⁸⁾

우리 나라와 일본에서는 헌법을 근거로 하여 지방자치단체에 대한 통치단체로서의 성격이 일반적으로 승인되고 있으나³⁹⁾, 독일에서는 국가특성 (Staatsqualirtät)을 가지지 아니하는 것으로 되어 있다.⁴⁰⁾ 독일에서는 조례의 정립을 포함하여 지방자치의 활동이 행정활동으로 인식되어 있기 때문에, 비록 연방헌법 제28조 제2항에 의거하여 지방자치가 헌법보장의 대상이 되고 있고, 그 내용으로서 조례고권이 포함되어 있더라도 조례정립에는 법률에 의한 행정의 원리가 타당하다.⁴¹⁾ 또한 지방자치는 행정을 전반적으로 사법의 통제 아래 두는 연방헌법 제19조 제4항의 요청으로부터 면제되지 않는 것으로 되어 있다.

생각된다. 따라서 이 한도에서는 법률에 의한 수권 그 자체는 여분적인 것으로 되지만 법률은 조례제정권의 한계를 긋는 것으로서 의미 지워지는 것이라고 말하고 있다. 이러한 주장의 근거를 Meyn은 Gemeinde의회가 가지는 “선출된 국민대표”로서의 민주주의적 정통성을 주의회의 그것과 동일하다는 점에서 구하고 있거니와, 그것은 1. 지방자치체 이외의 자치행정주체의 민주주의적 정통성은 헌법조문에 근거가 없으며, 2. Gemeinde 의회는 다른 기능단체와 같이 특수한 이익에 의해 결합된 집단과는 달리, 그 지역의 전주민을 대표함으로써 주나 연방과 동일한 민주주의적 정통성을 가지기 때문이라고 한다(서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』, 1993. 6., pp. 29-33에서 재인용.; K.U. Meyn, *Gestzesvorbehalt und Rechtsetzungs befugnis der Gemeinde*, 1977, S.25, 40; 同旨, Vgl., H.H. von Arnim, *Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie*, AöR., 1988, S.19ff).

37) 서원우, “조례제정권의 범위와 한계”, 『고시계』, 1993년 3월호.

38) 서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』, 제20권 제6호, 1993. 6, pp. 29-33.

39) 서원우, “지방자치단체의 법적지위”, 『法曹』, 1993년 1월호 참조.

40) W. Reinhart, *Gewaltenteilung in Staats- und Kommunalverfassung-sreeht*, Diss. Mannheim, 1984, S.53.

41) 서원우, 전계논문, pp. 29-33. 국내에서 이와 동일한 입장을 취하는 대표적인 견해로는 홍정선, 전계서, pp. 151-152, p. 110. 홍정선 교수는 조례제정권에 대해서도 법률우선의 원칙만이 아니라 법률유보의 원칙이 적용된다는 주장과 관련하여 ‘그 기준이나 한도를 정하는 법령은 동시에 그 자체로서 권리제한 등을 위한 조례제정권의 근거가 될 것이다...’ 요컨대 조례로 권리제한 등을 함에 있어 법령상의 수권이 불필요하다고 하면서 그 기준이나 한도를 법령으로 정하면 된다고 하는 것은 논리상 모순된 것으로 보인다고 기술하고 있으나, 법률유보원칙에서의 법률이란 일반적으로 수권(근거)규범으로서의 법률을 말하는 것이지 조직규범이나 규제규범으로서의 법률을 말하는 것은 아니라 할 것이다.

그러나 우리나라의 경우, 조례제정권은 헌법 제117조 제1항에 의해 직접 보장된 지방자치단체의 자치권능이며, 지방자치법 제15조는 그것을 단순히 확인하는 규정이라 할 수 있다. 헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제15조 단서규정과 관련하여 조례의 제정에 있어서 법령유보가 어디까지 적용되는가 하는 것은 조례의 법적 지위와 제정범위에 따라 정해진다. 즉, 이와 같은 논리는 국가행정에서는 법률이 그 정당성을 부여하고, 지방자치행정에서는 조례가 그 정당성을 부여한다는 귀결에 이르게 된다.⁴²⁾ 그럼에도 불구하고 그 단서에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임을 요하도록 제한한 것은 지방자치단체의 자치권행사를 실질적으로 억제하는 위헌적인 조치라 할 수 있다.⁴³⁾

이와 같은 법령유보규정은 자치행정에 수반되는 자율적인 입법권, 즉 자치입법권의 중요사항을 별도로 법령유보하고 있어 조례제정권의 범위를 지나치게 한정하고 있다. 그리고 이는 각 개별법과 심지어 지방자치법 속에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 결과를 초래하게 된 이유는 지방자치법상 규정되어 있는 사무배분원칙 및 국가사무와 광역자치단체사무의 구분 기준과 『중앙행정권한의지방이양촉진에관한법률』에서 제시한 사무배분 원칙과 기준을 법령제정 시 입법상의 원칙으로 적용하여야 함에도 불구하고 이를 간과하고 일방적으로 법령을 제정하였다는데서 기인되고 있다. 따라서 엄격한 법령유보원칙을 법상 국가-지방간 역할분담기준에 따라 법령을 제개정하지 않고서는 정당한 조례제정권의 범위를 확보하기란 대단히 어려운 과제이다.

지방자치의 중요사항을 법령유보론적 원칙을 적용하여 법률유보함으로 인하여 조례제정권의 범위를 제약하는 것은 다음과 같은 이유를 들어 무리한 해석이라 할 수 있다. 첫째, 조례는 법률에 준하는 법규범으로서 민주적 정당성을 가지므로 법률유보에 의해 제정되는 행정입법과 구별되는 법규범이다. 둘째, 주민의 권리제한, 의무부과는 주민의 대의기관인 지방의회에서 제정되는 조례에 의해서만 가능하며, 이는 근본적으로 법령의 소관사항이 아니라 조례의 소관사항이다. 예컨대 지방세의 징수자는 지방자치

42) 김명길, “조례제정권의 범위”, 한국공법학회 제32회학술발표회, 1992, p. 20.

43) 서원우, 전개논문, 1993. 6, pp. 14-33.

단체이고 납세의무자는 국민이 아니라 주민이며, 벌칙 준수 의무자도 주민이므로 이와 관련된 지방자치의 본질적 사항까지 법령유보하여 조례제정권을 제한하는 것은 명백한 지방자치권 침해이며 위헌의 소지를 가지기 때문에 이와 관련된 조례제정권의 범위확대가 필요하다. 그러므로 법상 규정된 입법원칙에 따라 조례유보사항을 무원칙적으로 법령유보 하지 않기 위해서는 입법소관사항을 지키면서 조례제정권의 범위 확대가 필요하다.

2. 法令制定 시 行政階層間 役割分擔基準 看過

지방자치법과 지방이양촉진법에 규정된 국가-지방, 광역-기초자치단체간 사무배분의 원칙과 기준은 입법원칙으로서 적용되어야 한다⁴⁴⁾. 사무배분의 원칙과 기준은 각 부처가 지방행정과 관련하여 입법 시 고려하여야 할 입법원칙이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 국가는 법상 규정된 사무배분의 원칙이나 기준을 도외시하고 부처의 입법정책을 이유로 일방적으로 사무를 법령으로 선점하여 왔다.

사무배분의 원칙과 기준들이 배제된 가운데 법령이 제개정 됨으로 인하여 지방자치가 실시된 지 10년이 경과되었음에도 불구하고 이와 관련된 문제는 여전히 해결될 가능성을 보이지 않고 있어, 중앙행정권한의 지방이양을 촉진하는 법률을 제정하지 않을 수 없는 상황에까지 이르게 되었다.

지방이양에 있어서 가장 중요한 점은 각 부처가 법령을 제개정할 시에 지방자치법과 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률에 규정된 사무배분원칙과 기준을 입법의 원칙과 기준으로 적용하는 것이 중요하다. 그 이유는 지방이양추진위원회에서 해당 사무의 이양을 결정하고 이에 따라 제도를 개선하는 것도 중요하지만, 이는 차선택에 불과하다. 가장 바람직한 방안은 법령 제개정 단계에서 사전에 사무의 배분원칙과 기준을 입법원칙으로 적용하는 것이다. 만일 법령 제개정 시 사무배분의 원칙이나 기준을 중요하게 적용한다면, 지방이양추진위원회에서 이양을 별도로 논의하여야 할 대상사무가 상당수 감소하게 될 것이다.

44) 김성호, 지방자치시대의 입법원칙, 입법조사연구 제242호, 국회입법조사분석실, 1996 p. 85.

국가가 제개정하는 법령이 사무배분의 원칙이나 기준을 입법원칙으로 준수하고 있는지의 여부와 타법과의 관계 등 법적 체계나 자귀를 심사하는데 주안점을 두고 있는 법제처 심의만으로는 국가-지방자치단체간 역할분담 원칙으로서의 사무배분 원칙을 입법에 반영하기가 어려운 실정이다. 이 때문에 국가가 사무배분의 원칙을 준수하고 있는지, 지방자치단체가 이를 집행함에 있어서 예상하지 못했던 문제가 발생할 수 있는 여지는 없는지 심사할 수 있는 절차가 필요한 시점이다.

비록 이것이 모든 입법을 구속하는 규정은 아니라 하더라도 사무배분 원칙과 기준이 법상 규정되어 있는 이상, 법령 제개정 시 반드시 적용되어야 한다. 정부입법의 경우, 법제처가 법령심사 시 사무배분의 원칙과 기준을 구체적으로 적용하여 심사하고 적용하도록 하는 것이다. 그러나 법제처가 각 부처의 입법정책적 사항에 대하여 사무배분의 원칙과 기준에만 의존하여 개정의견을 내기가 쉽지 않고, 기본적으로 법제처도 중앙부처이기 때문에 이 역할을 수행하는 데에는 한계가 있다는데 문제가 있다.

3. 地方自治團體의 權限과 責任 不一致

가. 廣域 및 基礎地方自治團體間 事務重複

지방자치법 제9조 제1항과 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 예시하고, 제10조에서는 광역지방자치단체로서의 시·도, 기초자치단체로서의 시·군·자치구의 자치단체별 사무배분기준 및 사무를 예시하고 있다. 사무배분의 문제점은 지방자치법상 기초지방자치단체와 광역지방자치단체간 사무가 중복되어 있어 그 책임의 한계가 불분명하다는데 있다.⁴⁵⁾

지방자치법 제10조는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체간 사무배분에 대한 기준을 제시하고 사무의 성질이 광역적·통일적·연락조정과 관련된 사무와 공통사무는 시·도의 사무로, 그 외의 사무는 시·군·자치구의 사무로 규정하고 있다. 그러나 그러한 성질별 기준에 의한 사무배분기준은 법령상 첫째, 단일기준을 적용함으로써 복잡한 대도시 사무의 적절한 배분

45) 한국지방행정연구원, 『지방행정기능분석에 관한 연구(II)』, 연구보고서 제138권, pp. 63-64.

요구에 부응하기 어려운 점이 있을 뿐만 아니라 둘째, 사무성질에 대한 해석상의 의견일치가 어려워 사무기준으로는 매우 미흡한 감이 있다.⁴⁶⁾

나. 事務區分에 따른 法制整備 未洽

기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 관할 사무를 보다 구체적으로 예시·열거하고 있는 지방자치법 시행령 [별표 1] 및 [별표 2]는 사무를 구체적으로 지정함에 있어 중첩되게 지정하거나 법체계의 일관성을 깨뜨리고 있는데,⁴⁷⁾ 그 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 기초지방자치단체와 광역지방자치단체간의 사무를 예시하고 있는 지방자치법 시행령 [별표 1]은 같은 사무를 중복해서 기초지방자치단체 및 광역지방자치단체의 관할 사무로 열거하고 있는 경우가 많다.⁴⁸⁾

둘째, 지방자치법시행령 [별표 2]는 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무를 열거해 놓고 있는 데, [별표 2]가 그 사무를 열거함에 있어서 채용하고 있는 항목분류체계가 지방자치법 제9조 제2항 또는 동 시행령 [별표 1]에서 채용하고 있는 항목분류체계와 달라 관련 법체계간 일관성을 잃고 있다.

셋째, 지방자치법 제2조 제2항은 자치구 사무에 대한 분배특례를 인정하여 특정사무에 대하여 자치구의 사무를 시·군과 다르게 특별시·광역시에서 처리할 수 있게 하였는데, 그 구체적인 사무를 지방자치법시행령 [별표 1]과 [별표 2]가 중첩되게 규정하고 있다.⁴⁹⁾

넷째, 실증조사 연구결과에 의하면,⁵⁰⁾ 지방행정업무에서 법적 근거없이 중앙부처나 상급기관이 수시로 요구하는 행정지시, 보고사무의 경우 법적 근거 없이 수행되고 있어 법제 정비가 시급하다.

46) 한국지방행정연구원, 『구자치제의 효율적 운영방안에 관한 연구』, 연구보고서 제74권, 서울: 한국지방행정연구원, 1990, p. 29.

47) 상계서, pp. 38-41.

48) 예컨대, 아동상담소 설치·운영, 부녀복지시설 운영·지원, 농작물병충해방제계획 수립 등 이외에도 다수가 있다.

49) 국민주택건설사업의 시행, 지방공업단지의 조성·관리 등.

50) 김성호 외, 97정책연구, 한국지방행정연구원 97-1 정책보고서, 1997, pp. 229-237.

다. 委任事務의 過多

지방자치의 본질상 지방자치제도가 정착된 국가에서는 지방자치단체의 사무 가운데 국가 또는 상급자치단체의 위임사무는 극히 제한되는 반면 고유한 자치사무가 대부분을 구성한다. 최근 조사에 의하면, 위임사무 중 국가사무의 시도 위임은 72.2%, 시군구 위임은 16%나 되고 있다. 특히 시도위임사무는 결국 대폭적으로 시군구로 재위임 되고 있다. 1,311건이나 되고 있는 위임사무는 대부분 집행적 사무 또는 행정처분, 지도·감독관련 사무로 구성되어 있어 자치단체의 업무를 과중시키는 요인이 되고 있다.

<표 3-4> 위임사무 처리 실태

위임사무 (1,311)	국가사무의 시도위임사무	947(72.2%)
	국가사무의 시군구위임사무	210(16.0%)
	국가사무의 시군구 재위임	13(1.0%)
	국가사무의 시도/시군구위임	141(10.8%)

(출처: 한국지방행정연구원 외, 『법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상사무 발굴연구』, 한국지방행정연구원, 2002 pp. 108-111)

총 단위사무수 (18부 4처 16청 13위원회 등): 41,603개⁵¹⁾

※ 국회(636), 법원(1,433), 헌법재판소(256), 중앙선거관리위원회(555), 감사원(213), 국가정보원(54): 3,147 개

※ 정부 이외의 헌법기관사무는 단위사무에서 제외

4. 地方自治團體의 機關間 牽制와 均衡

지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 구성된다. 분리형의 기관구성 체제의 경우, 지방의회와 지방자치단체의 장은 의결과 집행이란 서로 다른

51) 총법령(법률 시행령 시행규칙)상 조사된 단위사무의 총 수로, 단 자치단체의 조례·규칙 등 자치법규는 조사대상에서 제외.

기능을 수행하지만, 양 기관은 독자적인 활동 속에서도 지속적인 상호작용의 관계를 유지하면서 주민을 위한 지방행정에 유기적인 연계를 이루고 있다. 따라서 기관분리형 기관구성은 지방의회와 집행기관의 견제와 균형을 통한 관계정립에 그 목적이 있다. 만일, 두 기관이 견제와 균형을 유지하지 못할 경우, 분리형 기관구성의 취지는 살릴 수 없을 뿐 아니라 소모적인 갈등이 초래되어 기관운영의 효율성을 저하시킬 우려가 있다.

우리나라의 경우, 지방자치단체의 장은 자치사무 뿐만 아니라 기관위임사무까지도 집행하는 국가의 지방일선행정기관장의 지위도 공유하고 있으나, 지방의회는 지방자치법상 의결사항에 그 권한이 한정되어 있다. 이로써 지방자치의 양 수레바퀴인 단체장과 지방의회는 그 권한과 기능면에서 소관사무의 범위가 크게 차이가 나기 때문에 단체장에 대한 지방의회의 견제와 통제는 제한될 수밖에 없다.

뿐만 아니라 지방자치법에서 규정하고 있는 지방의회와 집행기관의 권한과 상호 견제권은 실질적인 면에서 지방의회가 지닌 권한에 비교하여 단체장의 견제권한이 상대적으로 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 우선 첫째, 지방의회가 행정통제권 즉 행정사무 조사·감사와 관련한 서류제출이나 행정사무처리 상황에 대한 보고 및 진술을 요구할 수 있으나 이를 단체장이 거부하거나 불성실하게 응할 때 지방의회는 이에 대한 대응조치가 한정되어 있다. 둘째, 단체장의 선결처분권은 지방의회와 고유권한인 의결권과 관계되기 때문에 처분 즉시 보고하고 의회의 승인을 받아야 한다. 그러나 지방의회가 단체장의 선결처분 사항에 대하여 승인을 하지 않는 경우 단체장은 정치적 책임만을 질 뿐, 이에 대한 제재조치는 마련되어 있지 않다. 셋째, 지방의회는 사무직원의 인사권이 지방의회가 아닌 단체장에 주어지고 있는 것을 들 수 있다. 이와 비교하여 지방의회는 집행기관의 주요인사권에 대한 승인권 조차 지니고 있지 못하다. 외국의 경우, 인사승인권은 기관분리형 기관구성에서 집행기관에 대한 지방의회와 주요 견제권한으로써 자리잡고 있는 것을 볼 때, 우리나라의 지방의회는 집행기관을 효과적으로 견제할 수 있는 수단이 미비되어 있다.

이상과 같이 지방의회와 집행기관 관계에서 불균형한 권한배분은 양 기관간의 지나친 대립과 갈등의 요인이 될 수 있다. 그러므로 기관분립형 기관구성 아래 지방의회와 집행기관간에 효과적인 견제관계를 형성하기 위해서는 양 기관간에 동등한 권력배분이 확보되어야 할 것이며, 이는 조례제정권의 범위를 확대함으로써 가능하게 될 것이다. 따라서 지방의회 조례제정권의 범위를 확대하는 것은 단체장에 대한 입법통제를 강화하고 기관간 견제와 균형을 유지하게 함으로써 지방자치의 건전한 발전을 도모할 수 있는 제도적 장치가 될 것이다.

5. 規制行政의 實效性 確保 未洽

가. 規制行政事務의 內容

각 시도와 시군구가 수행하는 사무는 주민의 복지 증진, 지역의 농림·상공업 등 산업진흥, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 교통표식 등 교통편익시설의 설치·관리, 지역민방위 및 소방 등 대부분 서비스 성격을 가진 급부행정으로 구성되어 있다.

그러나 지방자치단체의 사무는 이와 같은 급부적 성격뿐만 아니라 <표 3-5>에서 볼 수 있듯이 지역의 질서유지를 위한 행정경찰적 규제사무 즉, 하천감시, 산불감시, 위생단속, 주차단속, 공원감시, 폐수단속 등 법령과 조례에 의한 단속업무를 수행하고 있다. 이러한 규제행정영역은 중앙정부에 의한 사무의 이양과 더불어 더욱 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지방자치단체의 사무가 비권력적·급부적 사무로만 구성되어 있다고 보는 것은 문제가 있다.

<표 3-5> 충청남도 주요 단속사무의 처분(97. 1.1 - 12.31)

단속 사무명	적발건수	처 분 내 용	법적 근거	단속요원		단속요원의 신분
				도	시군	
계	91,932건	5,431백만원		9	911	
하천감시				3	115	청원경찰
산불감시	79	검찰송치 23건 과태료부과56건 (700만원)	산림법제120조제1항 동법제125조제4항	-	500	공익요원, 일용직 등
위생단속	2,476	허가취소 181건 영업정지 391건 과징금 489건 (916백만원) 시정경고 886건 기타 174건 과태료 355건 (119백만원)	식품위생법제55조 동법제58조 동법제65조	2	22	별정직 공무원
주차단속	88,364	과태료 부과 (3,581백만원)	도로교통법제115조의2 동법시행령제72조의3	-	217	공익요원
공원감시	622	현장계도 622건(오물투기, 불법주정차, 취사사항등)	자연공원법제60조의1	-	12	청소인부
폐수단속	391	허가취소및폐쇄12건 조업정지 33건 개선명령79,고발33건 경고107건, 기타31건 배출부담금 96건 (115백만원)	수질환경보전법제16조 동법 제17조, 동법 제20조	4	45	환경직, 행정직 공무원

※ 상기 단속사무 중 주차단속을 제외하고는 협의의 행정경찰작용임

이상과 같이 지방자치단체는 공권력 기관으로서 규제행정 권한에 부수적인 행정처분권을 가지고 있다. 지방자치단체는 이러한 규제행정의 실효력을 확보하기 위한 수단으로써 과태료부과에 의존하고 있는 현실이다. 다음은 이와 관련한 문제를 논의하고자 한다.

나. 規制行政의 實效性 確保手段 未洽

현행법상 지방의회는 조례위반행위에 대하여 과태료부과 벌칙을 제정할 수 있을 뿐이다. 이처럼 지방자치단체 행정의 실효성 확보수단을 과태료부과에만 의존할 경우, 지방행정의 실효성 확보에는 상당한 무리가 있으며,

과태료의 액수도 지나치게 높아 형법상의 형벌규정과의 형평성에 문제가 있다는 지적이 꾸준히 있어 왔다.⁵²⁾ 그러나 조례에 의한 벌칙제정권은 엄격한 죄형법정주의 원칙 아래 과태료에 한정하고 있어 지방행정의 실효성 확보를 위한 벌칙제정권의 확대논의는 학리적인 것에 머물고 있다.

이로 인하여 헌법상 추구하고 있는 기본이념인 법치행정은 지방자치행정에 관한 한, 장식적이고 구호에 그치고 있는 실정이라는 점에서 문제의 심각성을 더해주고 있다. 특히 조례의 위법행위에 대한 과태료부과 벌칙은 위법행위자를 실제로 규율하지 못하는 조치가 되고 있다는 것이다. 이는 주차과태료 체납율에서 여실히 반영되고 있다<표 3-6> 참조).

서울시의 경우, 지난 1995년 1월 이후 1999년 6월 현재까지 4년간의 주차과태료부과대상자 중 최다 체납자는 464회까지이며, 2회 이상 체납한 차량수는 459,779대나 된다. 이러한 현상은 벌금 등 형법상의 형벌과는 달리 주차위반자들이 주차위반행위에 대하여 당연히 부과되는 과태료를 벌칙으로 간주하지 않는다는 것을 의미한다.

<표 3-6> 서울시 주차 과태료 2회 이상 체납자 현황

회수	차량수
2 회	178,880
3-4회	142,964
5-9회	93,391
10-19회	32,713
20-29회	6,819
30-49회	3,456
50-99회	1,298
100-199회	236
200-299회	17
300-499회	5
500회이상	0

(출처: 서울특별시 내부자료 1995. 12 ~ 1999. 6. 현재)

52) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울: 박영사, 1997, p. 70; 홍정선, “조례의 범리”, 『법학논집』, 제2권 제1호, 이화여대 법학연구소, 1997. 5, p. 41.; 김성호, 『조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안』 연구보고서 94-8, 1995. 2, pp. 190-191.

이러한 현상은 주차과태료 뿐만 아니라 조례위반행위에 대해 벌칙이 부과되는 다른 과태료의 체납을 실태에서도 유사한 현상이 나타나고 있다. 상식적으로 납득할 수 없는 수백회의 조례위반행위가 되풀이되는 과태료 체납에 대하여 지방자치단체로서는 비송절차법에 따른 법적 조치를 할 수 있으나 문제는 실익이 없는 경우가 많기 때문에 조치에 소극적인 것이 현실이다. 결국 조례위반행위에 대한 벌칙을 과태료에 한정하는 것은 법치주의의 헌법이념을 훼손하고 지방자치단체의 공권력을 무력화시키는 결과를 초래하고 있다는 점을 과소평가 하여서는 안될 것이다. 이러한 점에서 조례에 의한 벌칙제정범위확대의 필요성을 찾을 수 있다.

서울시 자치구청별 과태료체납현황(1999. 6)에 의하면, 1995년 이후, 대부분의 자치구에서 체납율이 큰 폭으로 증가하고 있다. 실제로 해당구의 연도별 과태료체납 내용을 보면 더욱 분명해진다. 연도별로 체납건수가 가장 많은 것은 단연 주차위반과태료이다. 1998년의 경우, 주차과태료 다음으로는 건축법위반과태료, 정화조과태료, 민방위과태료, 계량기과태료, 도로점용과태료, 자동차과태료 순이다. 그러나 경기가 회복되고 있는 1999년에는 식품위생과태료가 67.4%의 체납율을 보이고 있으며 4위이다.

<표 3-7> 서울시 ○○구 연도별 과태료 체납순위

연도 순위	1995	1996	1997	1998	1999
1	도로점용과태료 (96)*	주차위반과태료 (73)	주차위반과태료 (82)	주차위반과태료 (84)	주차위반과태료 (92)
2	주차위반과태료 (71)	민방위과태료 (73)	건축과태료 (66)	건축과태료 (62)	민방위과태료 (70)
3	민방위과태료 (68)	정화조과태료 (60.2)	민방위과태료 (59)	정화조과태료 (58.2)	건축과태료 (69)
4	정화조과태료 (50.4)	도로점용과태료 (54)	쓰레기무단투기과태 료 (35)	민방위과태료 (54)	식품위생과태료 (67.4)
5	건축과태료 (50)	식품위생과태료 (49.3)	전문건설업과태료 (33)	계량기과태료 (50)	쓰레기무단투기과태료 (50.8)
6	부동산등기해태과태료 (50)	건축과태료 (46)	도로점용과태료 (32)	도로점용과태료 (45)	전문건설업과태료 (50)
7	쓰레기무단투기과태료 (38.1)	건설기계과태료 (45.3)	식품위생과태료 (26.5)	자동차과태료 (42.9)	자동차과태료 (49)
8	건설기계과태료 (34.2)	쓰레기무단투기과태료 (33)	자동차과태료 (21)	전문건설업과태료 (41)	부동산등기해태과태료 (42.9)
9	옥외광고물과태료 (12.3)	옥외광고물과태료 (14)	환경과태료 (16.2)	식품위생과태료 (39.4)	환경과태료 (40.5)
10		환경과태료 (12.2)	건설기계과태료 (15.5)	쓰레기무단투기과태료 (36)	옥외광고물과태료 (17.6)
11			옥외광고물과태료 (14.8)	부동산등기해태과태료 (28.6)	부동산과태료 (12.6)
12			정화조과태료 (12.5)	환경과태료 (26.3)	도로점용과태료 (10)
13				옥외광고물과태료 (21.5)	
14				부동산과태료 (18.2)	
15				건설기계과태료 (14.5)	

*비율(%)=(부과건수-징수건수)/부과건수

이상과 같이 조례를 포함한 법령위반행위에 대하여 구청이 부과하는 과태료체납율이 20%이하를 차지하는 과태료가 부동산과태료, 건설기계과태

료 정도로 나타나고 있다는 것은 과태료 부과가 벌칙으로서의 기능을 상실한 상태라는 것을 보여주고 있다고 해석된다. 더욱이 40%가 넘는 과태료 체납 현상이 대부분이라는 점을 고려하면 그대로 방치할 경우, 지방자치단체에서의 법치행정과 질서행정이 현저하게 훼손되는 결과를 초래하게 될 것이라는 점이 우려된다. 그러므로 지방의 공권력기관으로서 행정경찰적 기능을 수행하고 있는 지방자치단체의 벌칙제정범위를 과태료에 한정하고 있는 죄형법정주의가 과연 지방자치단체의 벌칙을 개별·구체적으로 정하도록 하는 것이 헌법상의 취지인지를 진지하게 검토해볼 시점에 왔다. 왜냐하면 지방자치단체는 행정상 의무를 부과하고 행정경찰업무를 수행하는 공권력 기관이기 때문이다.

이와 같이 조례위반 행위에 대한 과태료부과는 벌칙으로서의 기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 드러나고 있다. 이러한 사태를 지속적으로 방관하면 지방자치단체의 규제행정은 실효력을 발휘할 수 없을 것이고 법치주의가 약화될 것인 바, 그 결과 어떠한 사태가 발생하게 될지는 누구도 예단 할 수 없는 상황이다.

헌법상 보장되어 있는 법치주의는 법령의 실효성뿐만 아니라 조례의 실효성도 함께 고려되어야만 실현될 수 있다. 그러나 현실은 조례위반행위에 대한 벌칙제정범위를 지나치게 한정적으로 해석하고 있는 실정임을 부인할 수 없다. 이는 지방자치단체가 급부적 행정서비스기능만을 수행하는 것으로 오해한 데서 기인된 것으로 보인다.

이로 인하여 공권력 기관으로서의 지방자치단체의 위상을 훼손함으로써 인하여 지역에서 조례벌칙의 경시풍조가 확산되고 지역의 질서가 파괴되면 그 피해는 주민에게 돌아가게 될 것이다. 따라서 주민복리의 증진과 지역의 질서유지를 위하여 조례위반행위에 대한 벌칙으로써의 과태료부과와 형법상의 형벌부과를 병행하여 지방자치단체의 벌칙제정권의 범위를 일정한 범위 안에서 확대하는 방안에 대한 논의가 조속히 필요한 시점이다. 지방자치단체가 공권력 행사시 행정의 실효력을 확보할 수 있는 제도개선이 필요한데 이것이 바로 조례제정권의 범위가 확대되어야 할 이유 중 하나이다.

6. 變則的 權限委任 方式 適用

우리 나라에서는 현재 대통령령에 의하여 변칙적인 권한위임이 대량으로 행해지고 있다. 정부조직법 제5조는 “행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위임 또는 위탁할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임 할 수 있다”(1항)라고 정하고 있는 바, 이에 의거하여 대통령령인 『행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정』이 제정되었다.

이 규정에 의한 권한의 위임에는 여러 가지 문제가 제기되는데 이를 살펴보면 다음과 같다.⁵³⁾ 첫째, 대통령령인 위 규정이 그의 요건을 갖춘 것인지에 의문이 제기된다. 헌법은 대통령령(긴급명령에 대하여는 생략함)의 제정요건에 관하여 정하고 있는 바, “대통령령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다(75조). 위 규정은 대통령령인 위임명령과 집행명령의 요건에 관하여 규정하고 있다고 새겨지고 있는 바, 대통령령인 위 규정이 위임명령인지 집행명령인지 조차 분명치 않다. 정부조직법에는 권한위임에 관한 근거규정이 없으므로, 위 규정을 위임명령으로 보기 어렵다. 그렇다고 위 규정을 집행명령으로 보기도 어렵다. 집행명령은 일반적으로 “법률 또는 하위명령의 규정의 범위 내에서 그 시행에 관한 세부적 기술적 사항(허가신청서의 서식 등)을 규율하기 위하여 발하는 명령”으로 이해되고 있는 바, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정이 그 집행명령의 테두리를 훨씬 벗어나고 있음은 두 말할 필요가 없을 것이다.

둘째, 해당 법률에 “권한의 재위임⁵⁴⁾”에 관한 근거 규정이 없음에도 불구하고 위 규정을 통해 권한의 재위임을 허용할 경우, 해당 법률의 입법자

53) 김남진, “국가의 권한과 지방자치단체의 권한, -권한의 배분과 위임의 문제를 중심으로 -”, 『고시계』, 1996. 5. pp. 23-24.

54) 김남진교수는 이러한 문제를 판례평석을 통해 지적한 바 있다(김남진, “기관위임사무의 재위임의 근거”, 『판례월보』 1996. 1, p. 40 참조).

의 의사에 반한다고 보지 않을 수 없는 것을 포함하여 많은 문제점을 안고 있는 것이 위 규정이라 할 수 있다. 이러한 변칙적인 권한위임을 정하고 있는 대통령령에 의거하여 권한위임된 사항이 그 합법성을 입증하지 아니한 채로 바로 조례제정권의 범위를 한정할 수 있는 지에 대해서는 의문이 제기된다. 따라서 지방자치제도가 실시되고 있는 한 조례제정권의 범위를 논함에 있어서 형식적인 법령의 범위에 한정할 것이 아니라 관련 법령의 적법성이 우선 입증되어야 할 것이다.

이상과 같은 문제점을 고려할 때 조례제정권의 범위는 자치행정의 주요 입법사항을 법령으로 제한받고 있으며, 지방자치단체의 권한과 책임이 불일치한 가운데 운영되고 있어 집행기관과 의결기관간 견제·균형이 유지되지 않고 있으며, 규제행정의 실효성을 확보하지 못하고, 변칙적인 권한위임 방식의 적용으로 인하여 행정실무에서 법치주의 원칙이 훼손되고 있어 문제의 심각성을 더해주고 있다. 조례제정권의 범위에 대해서는 국가공무원이나 지방공무원조차도 그 소속 기관의 입장에 따라 서로 다른 입장을 견지하고 있어 논의의 여지를 남기고 있는 실정이다. 조례제정권의 범위는 주민의 복리를 증진하고, 지방자치단체의 자율성을 확대하며, 행정의 실효성을 확보하여 지역의 질서를 유지하고 지방자치단체의 권한과 책임을 일치시키며, 집행기관과 의결기관간 견제와 균형의 원리를 확보하기 위하여 확대가 불가피하다고 하겠다.

이상과 같이 지방의회는 조례의 입법범위가 지나치게 협소하다는 점을 문제로 삼고 있으며, 지방의원의 입법에 관한 전문지식의 부족을 보완하여 줄 입법보좌기능 역시 문제가 있음이 기존연구에 의하여 지적되고 있다. 따라서 지방의회가 조례입법권을 적절하게 행사하기 위해서는 의원 및 의정활동 관련 공무원들의 입법에 관한 전문성을 제고하고 조례의 법적 지위에 부합되는 입법범위를 제도적으로 보장하여야 할 필요성이 증대되고 있다.

第4章 地方議會 活性化를 위한 法制改善 代案

第1節 基本方向

지방의회의 의정활동 활성화를 위해서는 유능한 지방의원의 충원을 가로막고 있는 제도를 개선하여야 하며, 지방의회의 전문성 및 집행기관에 대한 견제권이 합리적인 범위 안에서 강화되어야 한다. 또한 지방의회의 활성화를 지나치게 제한하고 있는 조례의 입법범위가 확대되어야만 지방의회의 존재가치를 실현할 수 있다는 점에서 본 연구에서는 이를 크게 세 분야로 나누어 지방의회 활성화의 접근틀로 삼고자 한다(<그림 4-1> 참조).⁵⁵⁾

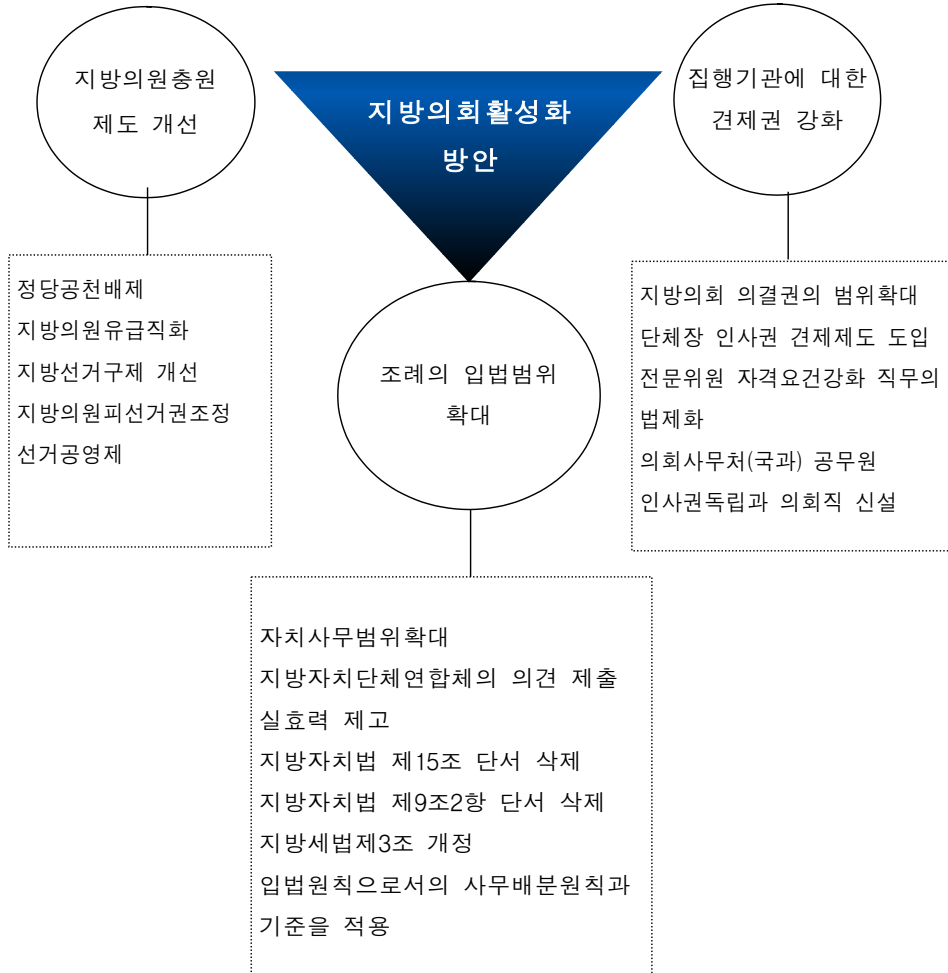
첫째, 지방의회 의정활동이 활성화되기 위해서는 지방의원 선출과정의 투명성과 기회의 공정성이 확보되어야 한다. 정당공천의 폐해로서 지적되는 중앙정치의 예측과 공천비리, 지역적 특정정당지지에 따른 비합리적 투표 행태 등을 개선하기 위한 비정당선거제 도입을 추진할 필요가 있다. 또한 선거비용의 최소화를 위하여 선거공영제 확대입법과 선거운동의 개선을 모색하는 한편, 자질과 능력을 갖춘 자가 당선될 수 있도록 피선거권의 조정 방안과 지방의원의 유급제를 제안하고자 한다.⁵⁶⁾

55) 지방정치의 부패를 지방의 문제에 국한되어 논의하는 것은 부패원인의 복잡성을 고려할 때 한계를 지닌다. 즉, 지방자치단체 지방의원이 주요 대상인 지방정치 부패의 영역에는 상당부분 중앙정치부패와 중첩되고, 직·간접적으로 연계되어 있는 것이 사실이다. 따라서 지방정치 부패의 주요 요인으로써 중앙정치 부패문제를 심도있게 논의하고 이에 대한 해소방안을 제시하는 것이 필요하지만, 본 연구의 범위에서는 정치부패의 이와 같은 구조적 문제로 그 연계고리의 첫단추라 할 수 있는 공천문제에 초점을 두고 접근하고자 한다.

지방 의회가 활성화 될 못하고 중앙정부의 종속변수로 운영되고 있는 여유는 지방의원을 정당이 공천하고 있는데서 비롯되고 있어 우리나라의 정치현실에서는 지방의원 공천을 배제한 것이 지방의회의 활성화 방안이라는 데에는 학계와 실무계에서 사회적 합의가 이루어진 것으로 볼 수 있다.

56) 김성호 외, 지방정치의 부패구조 개혁방안. 전계연구보고서, pp. 183-215 참조.

<그림 4-1> 지방의회 활성화 방안 접근들



둘째, 지방의회가 활성화되기 위해서는 단체장에 대한 견제권이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 지방의회의 의결권의 범위를 확대하고 단체장 인사권 견제 제도를 도입하며, 전문위원의 전문성요건을 강화하고 다양화할 뿐만 아니라 지방의회 근무 공무원의 인사권 독립과 의회직 신설을 추진할 필요가 있다.

셋째, 지방의회의 활성화를 위해서는 조례의 입법범위가 확대되어야 한다. 지방의원 총원제도가 개선되고 집행기관에 대한 견제권을 강화하여도

조례입법범위가 확대되지 않으면 지금과 같이 중요한 사무가 광범위하게 개별법에 의하여 기관위임사무로 규정되어 있는 한, 지방의회 활성화를 기대하기가 어렵다. 따라서 본고에서는 자치사무의 범위 확대를 위하여 지방자치법개정안과 지방세법개정안을 제안하였고 지방자치단체연합체가 국회 또는 정부의 지방자치 관련 법령개정에 적극 참여하여 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치 및 입법원칙의 적용을 추구하는 대안을 제안하였다.

이상과 같이 지방의원충원제도를 개선하고 집행기관에 대한 견제제도를 보완한 후 조례제정범위를 확대하는 조치를 취한다면, 지방의회의 활성화를 기대할 수 있을 것이며, 아울러 지방의회의 활성화에 대한 책임은 지방의회로 돌려지게 될 것이다.

第2節 地方選舉制度 改善

1. 地方選舉 候補者 政黨公薦 排除

가. 當爲性

중앙정치의 부정적 영향력으로부터 지방정치를 보호하고, 지방의회를 활성화하기 위한 방안으로서는 지방선거에서의 정당참여를 배제한다⁵⁷⁾. 다만, 지방선거에 대한 정당참여의 당위성은 인정하지만 지역주의 선거를 극복하는 시점에서 정당이 제 기능을 할 수 있는 여건이 성숙될 때 지방선거의 정당공천제를 재론할 시기라고 본다. 즉, 정당이 정책정당으로서 주민의사를 수렴하고 합리적·민주적 운영을 통하여 지방자치단체의 지방의원을 선출할 수 있을 때가 바로 그 시기라고 보는 것이다. 지금까지 정당참여에 의한 지방선거는 지역주의에 물들고 지방선거의 차별성보다 과도한 중앙정치의 영향 속에 지방선거의 고유한 쟁점을 상실하게 하는 요인으로 작용하고 있으며 이것이 지방의회의 활성화를 저해하고 있다.

지방선거에서 정당공천 배제안의 당위성 논거로서는 다음과 같다.

57) 전국시도의회의장협의회, 대정부건의사항처리현황, 2002. 전국시도의회의장협의회, p. 17.

첫째, 중앙정치의 역기능으로 나타나는 부패의 연결고리를 차단할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 지방정치 후보자 공천과 관련한 정당내부의 부패 연결고리를 차단하고자 하는 것이다. 이는 특히 지방선거에 중앙당의 공천이 배제된다면 후보자 스스로의 노력으로 주민의 지지를 받을 수 있는 정책개발과 지역봉사에 중점을 두어 활동하게 될 것이므로 중앙정치의 파당적 선동적 정치행태를 차단할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 후보자의 자질이 선거의 쟁점이 될 것이다. 지방선거에서 정당의 공천을 배제하면, 지방선거의 이슈가 정당의 정치공세가 아니라 지방자치의 발전을 위한 지역 후보자들의 구체적인 정책적 대안, 비전, 리더십 등의 전문성과 성실성, 인격 등이 평가받을 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 정당공천을 배제한다고 하여 정당원의 입후보를 배제하는 것이 아니라 지방자치단체의 지방의원이 되기 위해서는 정당원 또는 무소속 후보자에게 공정한 경쟁의 장을 제공하여 주민이 선택할 수 있게 되어야 할 것이다. 현행제도는 한편으로 불공정 경쟁을 용인하고 있다는 점에서 제도개선의 필요성이 있다.

셋째, 정당의 부정적 영향력이 감소할 것이다. 지방선거에서 중앙정치의 부정적이고 지나치게 소모적인 정치적 논쟁이 공식적으로 사라지게 될 것이고, 지방선거의 쟁점과 무관한 중앙정치의 쟁점이 그대로 지방선거에 투영되는 일은 사라질 것이다. 이로 인하여 지방선거에서 정당공천의 배제는 참신한 인사의 충원기회를 확대하는 기회가 됨으로써, 지방의원 중앙정치와 독립하여 헌법이 보장하는 지방자치 본연의 취지에 따라 운영될 수 있는 여건을 마련하는 계기가 될 것이다.

외국의 지방의원 선거에 있어서 정당공천 관련 시사점은 다음과 같다.

첫째, 영국의 지방선거제도가 채택하고 있는 정당공천과 다수대표제의 문제점은 무소속의원의 배제 등 의회구성의 왜곡, 중앙정치의 영향, 공천상의 불합리를 들 수 있다. 이는 특정지역을 ‘안전한’ 노동당, 보수당 등이 장악하여 영구적인 주도권을 가짐으로써 일당지배적인 의회에서 영속적인 도당화를 돕게 됨에 따라 효과적인 반대와 견제가 곤란하며, 부패의 위험까지도 지니고 있다. 영국에서도 1당 지배적인 지역에서 정당공천과 다수

대표제의 부정적 측면이 특히 두드러지게 나타나고 있다.⁵⁸⁾

둘째, 미국 지방선거에서의 비정당선거란 투표용지에 후보의 소속정당을 표시하지 않는 제도로서 도시 정당조직의 부패를 해결하고 지역의 주요현안과 후보에 대한 관심을 높이기 위하여 채택하였다. 비정당선거제도는 정당의 이름만으로 후보자를 선택할 수 없도록 함으로써 이론상으로는 정치인들이 교육수준이 낮은 많은 수의 유권자들을 동원하는 것을 어렵게 만들도록 하기 위한 제도이다. 현재 하와이주를 제외한 대다수 주에서 실시하고 있는 비정당선거제도는 인구 2만 5천 이상 도시의 70%가 이 제도를 도입하고 있으며 1910년 이후 생성된 도시의 거의 모두가 이를 채택하고 있다. 이러한 비정당선거제도는 오로지 후보자의 능력과 덕망을 투표선택 기준으로 삼도록 하기 위한 제도로서 채택된 것이다⁵⁹⁾.

셋째, 독일의 지방선거에 있어서는 규모가 큰 게마인데의 경우, 정당이 주요 정책에 영향력을 발휘하지만 중소규모의 게마인데는 탈정치적 성향의 유권자단체가 지역문제를 중심으로 의견을 개진하고 있다. 따라서 외형상으로는 지방선거를 정당이 주도하고 있으나 실질적으로는 비정당적이 되는 결과를 가져오고 있다. 이러한 이유로 정당 역시 당원이 아니더라도 지역에서 잘 알려져 있는 인물을 의원후보명부에 올리며, 후보자도 당과의 관계보다는 지역과의 관계를 강조하고 있는데 이는 게마인데가 소규모이기 때문인 것으로 분석된다⁶⁰⁾.

나. 立法改善方案

공직선거법 제49조제2항의 “정당추천후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도 의원선거에 있어서는 그 추천정당이, 지역구국회의원선거와 지역구시·도의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 있어서는 정당추천후보자가 되고자 하는 자가 신청하되, 추천정당의 대표자가 서명·날인한 추천서와 본인승낙서(대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거에 한한다)를 등록신청서에 첨부하여 한

58) 김성호, (1997), 『외국의 지방선거 분석』, 전계연구보고서, pp. 202-203.

59) 상계서, p. 203.

60) 상계서, p. 189.

다. 이 경우 비례대표국회의원후보자와 비례대표시·도의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다”를 “정당추천후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거에 있어서는 그 추천정당이, 지역구국회의원선거에 있어서는 정당추천후보자가 되고자 하는 자가 신청하되, 추천정당의 대표자가 서명·날인한 추천서와 본인승낙서(대통령선거와 비례대표국회의원선거에 한한다)를 등록신청서에 첨부하여야 한다. 이 경우 비례대표국회의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다”로 개정한다.

아울러 공직선거법 제49조제3항을 “자치구·시·군의원선거의 후보자 또는 무소속후보자가 되고자 하는 자는 제48조(선거권자의 후보자추천)의 규정에 의하여 선거권자가 기명·날인(무인을 허용하지 아니한다)한 추천장(단기 또는 연기로 하며 간인을 요하지 아니한다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다”를 “지역구 시·도의원 및 지방자치단체의 장, 자치구·시·군의원선거의 후보자가 되고자 하는 자는 제48조(선거권자의 후보자추천)의 규정에 의하여 선거권자가 기명·날인(무인을 허용하지 아니한다)한 추천장(단기 또는 연기로 하며 간인을 요하지 아니한다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다”로 개정한다.

2. 地方議員의 有給職化

가. 當爲性

지방의원이 생활비와 의정활동비 마련을 위해 부패에 연루되지 않고 단체장에 대한 견제와 주민대표로서의 존재가치를 다하도록 하기 위해서는 지방의원으로서의 자질과 역량 그리고 인격을 갖춘 자들이 소신껏 의정활동을 할 수 있도록 의정활동비를 생활급으로 지급하여 유급직화 하여야 할 것이다⁶¹⁾. 반면 지방자치단체의 정무직 공무원으로서의 엄격한 윤리적·법적 책임을 지우게 하는 것이 지방의원의 부패해소에 기여할 것으로 판단된다.

61) 전국시도의회의장협의회, 전계서, p. 17.

지방의원 유급직화의 당위성으로는 첫째, 지방의원의 신분이 정무직 공무원으로 전환됨으로써 공무원으로서의 엄격하게 책임과 의무를 지게 함으로써 부패해소에 기여할 수 있다. 둘째, 지방의원의 유급직화는 해당 지방자치단체와 이해관계에 있는 자에 대하여 피선거권을 엄격하게 제한할 수 있어 지방자치의 건전화와 부패를 차단하는데 기여할 것으로 예상된다. 셋째, 전문가의 지방의회 진출기회를 확대하는 순기능을 가지게 될 것이다. 이는 지방의회의 의정전문성을 높이고 지방의정의 질을 한 단계 더 제고시킴으로써 주민의 관심과 기대를 모으는 계기가 될 것이다. 넷째, 지방의원에게 생활과 품위유지를 위한 금전적 보수를 적정수준으로 확보해 줌으로써 부패로 인한 비용을 상대적으로 극대화함으로써 부패를 최소화할 수 있다. 다섯째, 의원직이 직업적이 되어 전시간을 의정활동에 투입할 수 있기 때문에 충분한 여론 수렴과 자료 수집을 통한 정책대안 도출이 가능하므로 의정활동의 질이 제고될 수 있다. 여섯째, 의원의 의정활동비와 제 수당을 연간으로 합산할 경우, 광역의회의원의 경우 2,040만원 정도이므로 현재의 의원정수를 조정하여 의회 운영비를 합리적으로 재편하면 지방의원 유급직제를 도입할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 다른 한편 지방의원의 유급직화로 인한 문제점⁶²⁾으로 지적되고 있는 것으로서는 첫째, 지방의원직의 유급직화가 행정에 대한 지방의원의 지나친 개입이 확대될 가능성이 크다. 둘째, 유급지방의원을 유지하기 위한 금전적 지출이 점차 증가하게 되어 공공예산의 팽창이 우려된다. 그러나 1991년 지방의회가 다시 구성된 이후 지방의회비 예산현황을 보면 지방의회예산은 일반회계대비 1% 이내에 머물고 있다는 점을 고려하면 크게 우려할 사항은 아니라고 판단된다. 셋째, 지방의원직이 직업적으로 시간을 의정활동에 투여할 만큼 지방의회 의정활동의 업무량이 많지 않다고 보는 시각도 있다. 넷째, 현재와 같이 지방선거에서 정당공천제를 유지할 경우, 중앙의 직업정치인이 대량으로 지방의원으로 유입되어 지방자치의 본질을 훼손하게 될 가능성도 있다. 따라서 지방의원의 유급직제는 다른

62) 이승중, 지방의원의 유급화 문제, 국민대토론회(최종보고), 한국지방자치학회, 2000. 1. p. 69. 참조.

<표 4-1> 지방의회비 예산현황('91-'97)

(단 위 : 백만원)

구분	계 (일반회계 대 의회비 : %)	시·도 (일반회계 대 의회비 : %)	시군구 (일반회계 대 의회비 : %)
1991	127,650(0.76)	24,551(0.46)	103,099(0.91)
1992	158,935(0.67)	42,512(0.39)	116,423(0.91)
1993	174,779(0.91)	45,340(0.81)	129,439(0.95)
1994	198,715(0.92)	54,257(0.85)	144,458(0.95)
1995	237,180(0.56)	66,643(0.37)	170,537(0.69)
1996	282,809(0.71)	74,026(0.41)	208,782(0.95)
1997	276,281(0.60)	76,120(0.30)	200,161(0.70)

주) 일반회계 순계예산규모대 의회비(의원경비+사무기구운영경비)의 비율임
연구결과에서도 드러났듯이 각 응답집단간 동일한 의견을 보이고 있는
정당공천제 폐지가 선행되어야 할 것이다.

지방의회 의정활동의 주체는 지방의원이다. 따라서 지방의회를 활성화하
고 책임감과 전문성을 갖춘 의원들이 지방의회에 진출하여 지방자치의 정
착과 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 무보수 명예직의 의원충원구
조가 왜곡되어 지방자치단체와 이해관계가 있는 자영업자들이 대거 진출하
고 있는 현실을 극복하여야 한다는 점에서 지방의원의 유급직화가 불가피
하다. 다만 자치단체의 재정부담을 고려하여 재정력이 우수한 자치단체부
터 우선 실시하거나 의원정수 조정, 중·대선거구로의 조정, 정당공천제
폐지 등의 정책이 동시에 도입되어야 할 것이다.

나. 立法改善方案

지방자치법 제32조 제1항을 다음과 같이 개정한다. 즉, 제32조 제1항의
『지방의회의원은 명예직으로 하되』를 『지방의회의원은 정무직 지방공무원
으로 한다』로 개정한다.

3. 選舉區制 改善

가. 當爲性

시·도, 시·군·구의회 의원 지역선거구를 소선거구제로 운영한 결과,
제3장에서 제기된 바와 같은 심각한 문제점을 초래하고 있다는 점에서 제
도개선의 당위성을 가진다.

첫째, 우리나라에서는 지방의원의 선거구제를 소선거구제에서 대선거구 또는 혼합선거구제로 전환하는 것이 자질있는 의원의 선출과 특정정당의 일당지배적 원구성으로 인한 부패해소에 일조할 것으로 판단된다⁶³⁾.

둘째, 중대선거구제는 소선거구제와 같이 협소한 선거구의 이해관계에 얽매이지 않고 자치단체 전체의 이익을 위한 정책결정을 가능하게 한다는 점과 기초의원의 경우, 소선거구제에 의한 읍·면·동대표가 아닌 지방자치단체 전체의 대표로서 인식의 정향이 변화하게 되어 단체장에 대한 견제가 가능하며, 선거구민의 지지를 받기 위하여 금품이나 향응을 제공하는 데서 탈피할 수 있다는 점에서 선거구제 개선의 당위성을 찾을 수 있다.

나. 立法改善方案

지방의원 선거구제 확대를 위해서는 공직선거법을 다음과 같이 개정한다. 첫째, 제20조제2항 ‘지역구국회의원, 지역구 시·도의원 및 자치구·시·군 의원은 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 선거한다’는 조항은 소선거구제를 원칙으로 규정하고 있다. 지방자치단체의 특수한 실정을 반영하기 위해서는 동조동항의 ‘지역구 국회의원은 당해 의원선거구를 단위로 선거하고, 지역구 시·도의원 및 자치구·시·군 의원은 별도로 정하는 선거구 단위로 선거한다’로 개정하는 것이 타당하다.

둘째, 제22조 제1항의 시·도의회 의원정수 중 ‘지역구 시·도의원정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)마다 2인으로 한다’는 규정 중 ‘(하나의 자치구·시·군이 2이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)’는 해석조항은 자치단체의 시·도의원 선거구를 국회의원 선거구와 수직적 연계를 가지도록 규정한 것이

63) 황아란, (1996), 『지방선거제도개선에 관한 연구』, 연구보고서 제206호, 한국지방행정연구원, 1996.2, pp. 151-154. 참조.

므로 이를 삭제하는 것이 타당하다. 또한 ‘…자치구, 시군을 분할하여 이를 확정하되, 하나의 시도의원 지역구에서 선출할 지역구 시도의원정수는 1인으로 하며’를 ‘…자치구, 시군을 기준으로 확정하되, 자치구, 시군마다 2인으로 하며’로 개정한다.

셋째, 제23조 제1항의 자치구·시·군의회의 의원정수 중 ‘자치구·시·군의 지방의회(이하 “자치구·시·군의회”라 한다) 의원정수는 그 관할구역 안의 읍·면·동[지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다]마다 1인으로 한다. 다만 인구 5천미만의 동(도서지역인 동을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합한다’는 규정 가운데 ‘읍면동 마다 1인으로 한다’를 ‘읍면동의 수를 기준으로 별도로 정한다’로 개정한다.

넷째, 공직선거법 제26조 제2항 ‘자치구, 시군의원 선거구는 읍면동을 단위로 확정하되’를 ‘자치구, 시군의원 선거구는 1개의 읍면동에서 1인의 의원을 선출할 수 없으며’로 개정한다.

4. 地方議員 被選舉權 調整

가. 當爲性

1) 地方自治團體의 利害關係者에 대한 被選舉權 制限

해당 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가지는 납품업자, 건설업자, 운수업자 또는 공공시설의 장 또는 직원이 소속기관의 이익을 보호하기 위하여 지방자치단체의 정책과 예산에 영향력을 행사할 수 있는 이해관계인의 피선거권을 제한함으로써 구조적 부패연결고리를 차단하도록 한다. 다만, 이해관계자의 입후보를 원천 봉쇄하기 위해서는 지방의원의 유급직화가 선행되어야만 제도개선이 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 그 이유는 현행 선거체제하에서 이해관계인의 입후보를 봉쇄한다면, 특정분야 전문가의 의회진출이 부족하여 의정활동의 질이 지금보다 더욱 낮아 질 우려가 예상되기 때문이다.

2) 自治團體에 대한 納稅義務 忌避者의 被選舉權 制限

주민으로서 납세(국세, 지방세, 과태료 등 범칙금)의 의무를 다하지 않은 자의 피선거권은 제한한다. 물론 이것은 직접적인 지방의회 활성화대책은 아니다. 그러나 적어도 지방선거의 입후보자가 되기 위해서는 국세와 지방세 그리고 과태료 등 각종 범칙금을 성실하게 납부하지 않으면 후보자도 될 수 없다는 인식을 갖게 하고, 이것이 지방의원으로 하여금 자신의 공적인 지위를 남용하여 국세와 지방세 그리고 각종 범칙금을 면제 또는 감면 받으려는 특권의식을 미연에 방지함으로써 간접적인 부패방지 효과를 기대할 수 있다.

주민으로서의 납세의 의무를 다하지 않은 자의 피선거권을 제한하는 것은 주민으로서의 의무를 다하지 않은 자 또는 각종 세금을 면제받고 있는 자에 대하여 피선거권을 제한하고 있는 프랑스의 사례에서 확고한 논리적 근거를 찾을 수 있다. 적어도 지방의원이나 단체장 후보자는 당연히 주민으로서의 기본적인 의무인 납세의 의무를 다한 자이어야 할 것이다.

장기적 제도도입 검토사항으로서 당해 지방자치단체에 세금을 납부하고 있는 주민에게는 거주요건을 충족하지 않았더라도 선거권과 피선거권을 부여하는 것이 대표민주주의의 원칙에 부합된다는 점에서 납세의 의무를 기준으로 하는 피선거권의 자격요건의 강화는 법리적으로 무리가 없다고 할 것이다. 이 제도의 기본이념은 해당 자치단체에 재산을 가지고 있어, 지방세를 내고 있는 이상 해당 자치단체의 의사결정에 참여할 권리가 있다는 것이다. 이와 같이 당해 자치단체에 이해관계를 가진 자에게 선거권과 피선거권을 부여하는 것은 지방자치의 기본정신에 위배되지 아니한다.

3) 教育者에 대한 立候補制限 解除 檢討

초중등 교사의 지방의원 겸직금지규정은 유지하되 입후보제한을 해제한다. 교장, 교감, 교사에게 지방의회의원 입후보 기회를 부여하는 것은 지방자치단체의 여론 형성층이자 지도층인 교육자의 지방의정 참여를 보장하는 것이므로 의미가 있다. 또한 지방선거에 정당참여를 배제시키는 방안이 전제된다면 교육에의 당파성 유입에 대한 우려는 해소될 수 있을 것이다. 특히 교육자치를 지방자치의 범주에 포함시킬 경우, 지방의회의 활성화에 기여할 것으로 보인다.

다만, 교사의 직을 가지고 입후보는 할 수 있도록 현행의 입후보 제한을 해제하되, 당선되면 휴직하고 지방의원으로서의 임무를 수행하도록 한다. 그 이유는 첫째, 시도의회의 경우, 교육에 관한 사항을 심의하게 되므로 이에 관한 한 제척사항에 해당될 수 있고, 둘째, 현재 지방의회 회기가 연간 120일 내지 80일의 회의일수를 유지하고 있으므로 야간회의를 전제하지 않는 한, 교육자로서의 본연의 임무인 수업에 지장을 줄 수밖에 없기 때문이다.

나. 立法改善方案

1) 地方自治團體와의 利害關係者, 納稅忌避者에 대한 被選舉權 制限

첫째, 이 제도의 전제는 지방자치법제12조의 주민의 자격을 “지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자”를 “지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자 또는 당해 자치단체에 재산세를 납부하는 자”로 개정하는 것이다.

둘째, 공직선거 및 선거부정방지법 제52조 (등록무효) 제1항 제9호, 제10호를 다음과 같이 제정한다

9. 지난 2년 이상 자치단체와 이해관계를 가진 업체의 임원에 종사하였던 자
10. 지난 10년 간 지방자치단체에 납부하여야 할 지방세, 범칙금, 과태료를 납부하지 아니한 자

2) 初·中等學校 敎員에 대한 立候補制限 解除

다음의 공직선거 및 선거부정방지법 제53조 (공무원 등의 입후보) 제1항 제7호를 삭제한다.

7. 정당법 제6조 제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원

5. 選舉公營制 擴大

가. 當爲性

지방선거에 관한 한, 선거공영제의 확대가 시급하다. 이는 유능하고 자격있는 지방의원입후보자를 유인하고, 지방선거가 돈안드는 선거로 치루어지도록 하기 위해서도 필요하다.

지방선거에서 선거공영제도를 철저히 도입하여야 할 이유로서는 첫째, 지방선거 때마다 국가가 각 정당에 지원하던 정당보조금을 줄일 수 있고, 후보자간 기회의 형평성을 유지할 수 있다. 둘째, 정당참여 없이 후보자들이 동일한 조건에서 경쟁할 수 있게 되는 경우, 중앙정치의 쟁점보다는 지역의 발전을 위한 정책대안이 발굴되고 쟁점화 될 것이다. 셋째, 철저한 선거공영제는 장기적으로 선거운동과 선거비용의 축소와 함께 금권, 타락 선거를 감소시키게 될 것이다. 넷째, 창의적인 지방행정에 적합한 인재의 당선에 확대될 것이다.

나. 立法改善方案

선거공영제 확대를 위한 제도적 장치로서는 다음과 같은 대안이 있다.

첫째, 지방선거 선거운동 자체가 중앙정치의 영향을 받아 과열되는 것을 최소화하며, 선거의 공정성을 유지하기 위해서는 지방선거 관련 정당보조금 지급제도를 폐지하여야 한다.

둘째, 지방선거의 선거운동은 철저한 선거공영제를 도입함으로써 선거운동으로 인하여 유권자의 사생활을 침해할 수 없도록 제도화하고, 후보자에게도 선거운동 자체가 경제적 부담이 되지 않도록 선거관리위원회가 정하고 있는 선거비용제한액을 최소화하여야 한다.

셋째, 지방선거의 선거운동을 포지티브시스템으로 운영하면 선거가 과열될 우려가 있기 때문에 선거관리위원회가 후보자에 대한 객관적인 정보를 유권자에게 많이 제공하는 것을 정책의 기조로 삼되 개인적인 선거운동은 제한할 필요가 있다.

1) 地方選舉時 政黨補助金 支給制 廢止

정치자금법 제18조 제1항 제2호-3호를 폐지한다.

2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5이상 득표한 정당
3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 득표한 정당

2) 選舉費用制限額 大幅 縮小 또는 完全 選舉公營制 採擇

제1안) 시도의회의원, 시도지사, 자치구시군의회의원, 자치구시군의 장 선거제한액의 축소한다. 공직선거관리규칙 제51조에 의거하여 선거관리위원회가 선거비용제한액을 구분하여 공고하게 되어있는데 선거비용제한액을 대폭 축소한다.

<표 4-2> 현행 지방선거 후보자의 선거비용 기준

선거 비용	현 행	기탁금
시도지사	2억원 + □	5천만원
시도의회의원	1500만원 + □	400만원
시·군·구청장	2800만원 + □	1500만원
시·군·구의회의원	800만원 + □	200만원

(선거법령 : 공직선거법 제121조, 제56조)

제2안) 시도의회의원, 시도지사, 자치구시군의회의원, 자치구시군의 장 선거비용을 선거관리위원회가 인정하는 방법으로 후보자에 대한 객관적 정보를 제공하는 데 한정하는 방식으로 완전공영제로 실시한다.

3) 長期的으로 地方選舉 候補者의 寄託金 納付制 廢止 檢討

장기적으로 지방선거 후보자의 기탁금 납부제 폐지를 검토한다. 공직후

보자에 대한 기탁금제 도입목적은 후보자의 난립으로 인한 선거비용의 증대를 감축시키는 효과를 달성하는데 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역발전에 봉사하고자 하는 지방선거 후보자들의 의욕과 열정이 기탁금 부담으로 인하여 입후보 자체를 저지하는 기제로 작용하고 있으므로 장기적으로 기탁금 납부제 폐지를 검토하여야 할 시점이다⁶⁴⁾. 따라서 공직선거 및 선거부정방지법 제56조 제1항 중 제3, 4, 5, 6호의 삭제를 검토한다.

3. 시도의회의원 선거 400만원
4. 시도지사선거 5,000만원
5. 자치구·시·군의 장선거 1,500만원
6. 자치구·시·군의원선거 200만원 이상을 삭제한다.

第3節 執行機關에 대한 牽制權 強化

1. 地方議會 議決權의 範圍 擴大

가. 改善方案

지방의회의 권한 중 대표적인 것으로는 정책결정기능과 집행기관에 대한 감시기능의 수행이다. 지방의회는 지방자치단체의 중요한 정책을 결정함에 있어서 기관의 의사를 의결로써 표시한다. 지방의회는 의결권으로써 집행기관의 정책을 결정하고 이를 견제하며, 행정의 공평성과 공정성을 유지하기 위한 노력을 하게 된다.

그러나 현재 지방의회의 의결권은 자치사무에 한정되어 있고 위임사무는 단체장의 사무임에도 불구하고 이것이 법상 국가 또는 시도사무라는 이유로 지방의회의 의결사항에서 제외되고 있어 지방자치의 중요한 행정에 대

64) 영국의 경우, 국회의원과 달리 지방선거 후보자는 기탁금이 필요 없다. 선거는 공영제이며 경비는 후보 1인당 기본비 150파운드에 유권자 1인당 3펜스까지 지출이 가능하다. 주민수가 10만 명인 카운티의 경우 우리 돈으로 약 600만원 정도 쓸 수 있다는 계산이 나온다. 합동유세 같은 것은 없고 각 가정에 선거공약 팸플릿 한 장 오는 게 고작이다. 선거 뒤 실사를 통해 경비초과가 드러나면 선거무효와 동시에 형사처벌이 가능하다.

한 의결권이 제한받고 있다. 따라서 지방의회의 의결권의 범위를 확대⁶⁵⁾ 하는 것은 의정활동 활성화 대안의 하나라고 할 수 있다. 이를 위하여 지방자치법상 의결사항을 추가 조정함으로써 집행기관에 대한 의회의 견제권한을 확대시킬 필요성이 있다.

1) 重要施策에 대한 議會報告 義務化

지방의회는 주민의 대표기관이며, 당해 자치단체의 주요사항은 의회의 의결로써 집행된다(지방자치법제35조). 그러나 현재 단체장은 해당 지방자치단체의 주요 시책운영 방향과 목표, 방침 등을 의회의 의결없이 일방적으로 발표하고 집행하는 경우가 많다. 이는 단체장이 기본적으로 장과 지방의회는 별개의 기관이라는 것을 이유로 지방의회에 사전에 보고할 의무가 없다고 생각하기 때문이다. 그러나 지방자치단체의 중요한 정책이나 정보는 원칙적으로 의회에서 발표하고 의회의 의견을 수렴하는 것이 당연한 절차이다⁶⁶⁾. 지방의회에 대한 단체장 주요시책 보고제도는 단체장의 일방적인 주요시책의 결정과 집행에 대한 견제장치로서 다음과 같이 운영한다.

첫째, 의회는 주민대표기관이므로 단체장의 중요시책발표는 가능한 한 회기 중에 의회에서 하여야 할 것이다. 그 이유는 단체장의 시책에 대하여 이의가 있을 때에는 의원이 질의 할 수 있어야 하기 때문이다. 보고에 대한 질의는 해당 기일까지 기다릴 필요가 없이 바로 질문을 받도록 하는 것이 바람직하다. 주민이 질문을 하고자 하는 내용은 조속히 질의하고 이를 해명함으로써 즉응성을 높여야 할 필요가 있다.

둘째, 단체장에 대하여 정기회에 당면한 제 문제나 정기회 이후에 발생한 사건에 대한 시책을 중심으로 임시회 마다 행정정보를 의무화한다. 행정정보는 단체장이 필요시마다 시행하고 있지만, 이를 정기회 때 보고하고 해당 자치단체의 현황과 문제점을 의회에 대하여 명확하게 한다. 이에 따라 주민은 해당 자치단체의 상황을 이해하고 집행기관, 의결기관에 대한

65) 전국시도의회의장협의회, 전게서, p. 47.

66) 최근 서울 시장이 개발제한구역을 광범위하게 해제하고 새로운 주거지를 신설한다고 발표했는데 이처럼 중요한 문제는 사전에 투기억제 장치 등 정책을 수립한 후 의회에 보고하고 의결을 거쳐 시행하여야 할 것이다.

관심을 제고할 수 있다.

셋째, 지방의회의 폐회 중 단체장이 중요시책을 발표할 때에는 가능한, 사전에 의장 등에게 연락한다.

2) 地方議會議決事項 追加

지방의회가 단체장에 대한 견제권한을 확대하기 위해서는 지방자치법 제 35조의 의결사항을 추가 확대할 필요가 있다. 현재 지방의회의 의결사항은 지방자치법 제 35조에 조례, 예산, 결산 등 중요사항을 제한적으로 열거하고 있으며, 동조 제 2항에 의하여 조례가 정하는 바에 따라 의결사항을 추가할 수 있게 되어 있다. 이와 같이 제도적으로는 지방의회가 조례로써 의결사항을 추가하여 단체장에 대한 견제권한의 확대를 통한 의회의 권한을 강화할 수 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않고 있다.

앞으로 동법 제 2항에 의거하여 의결사항을 추가한다면, 의회의 단체장 견제권한은 해당 자치단체의 실정과 자주성을 반영하여 그 권한의 확대가 가능하게 될 것이다. 의결사항의 추가가 가능한 것으로서는 현행 개별법에서 지방의회의 의견을 듣도록 되어 있는 규정이나 법령 중 중요사항을 지방의회의 의결사항으로 규정하는 것 등이 그 대상이다.

나. 立法改善方案

1) 地方自治法 第37條 第4項 新設

지방자치법 제 37조 제 4항을 신설하여 ‘지방자치단체의 장은 연 1회 이상 당해 지방자치단체의 주요시책운영방향과 재정현황, 개발계획, 일반행정 실적에 관한 보고서를 제출하고 의회의 의견을 청취하여야 한다’를 신설한다.

2) 地方議會議決事項 追加

(가) 市道議會 議決事項에 都市發展綜合對策 樹立 追加

도시계획법제4조제1항에서 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 전국 도시지역의 균형되고 지속가능한 발전을 위한 정책방향을 제시하고 이를 위한 국가의 시책을 종합한 대책(이하 “도시발전종합대책”이라 한다)을 5년마다 수립하도록 규정하고 있다. 도시발전종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다(동법제2항).

1. 도시지역의 균형있는 발전에 관한 사항
2. 친환경적인 건전하고 지속가능한 도시의 발전에 관한 사항
3. 도시개발의 기본방향에 관한 사항
4. 대도시권의 성장관리에 관한 사항
5. 지방중소도시의 발전에 관한 사항
6. 기타 대통령령이 정하는 사항

이상과 같이 건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어야 한다(동법동조제3항)고 규정하고 있다.

이와 같이 시도주민의 삶의 질과 이해관계에 직결된 중요한 도시발전종합대책이 주민의 대표기관인 시도의회의 의결없이 단체장의 의견을 들어 국가가 정하도록 규정하고 있는 도시계획법제4조는 지방의회의 의결권을 현저하게 침해한 규정이다. 이와 관련하여 국가의 유관기관과 단체장간에 부패의 침투가 가능할 수 있다는 점에서 다음과 같이 도시발전종합대책은 시도의회의 의결사항으로 규정하여 주민의 관점에서 논의하고 의견을 수렴하는 절차를 거치도록 관련법을 개정하는 것이 타당하다.

“건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어야 한다”를 “건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 듣고 시도의회의 의결을 거쳐야 한다”로 개정한다.

(나) 市郡議會 議決事項에 都市基本計劃 樹立 追加

도시계획법제7조제1항에서 도시기본계획은 20년을 단위로 하여 다음 각

호의 사항에 대한 정책방향을 정하도록 되어 있다.

1. 도시의 특성·지표 및 계획목표에 관한 사항
2. 도시의 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
3. 도시의 토지이용·개발 및 환경보전에 관한 사항
4. 도시기반시설에 관한 사항
5. 도시의 공원 및 녹지에 관한 사항
6. 기타 대통령령이 정하는 사항

현재 도시계획법제9조에서는 도시기본계획수립과 관련하여 공청회의 개최 및 지방의회의 의견청취규정을 두고 있다. 동조제1항에서는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하고자 하는 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 도시기본계획의 수립에 반영하도록 규정되어 있다.

지방의회는 의결기관이다. 따라서 지방의회의 의견은 의결로써 말한다. 그러므로 도시기본계획수립은 법상 개념이 모호한 지방의회의 의견을 듣도록 하기보다는 시군의회 의결을 거치도록 함으로써 이와 관련하여 공론화과정을 거치도록 하는 것이 타당하다. 이를 위하여 동법 동조는 다음과 같이 개정할 수 있다.

동조제2항에서 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다”를 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의회의 의결을 거쳐야 한다”로 개정한다.

(다) 開發制限區域 解除 및 大單位 開發計劃 樹立追加

시도지사 또는 시도구청장이 해당 자치단체 내에 있는 개발제한구역을 해제하거나 대단위 개발계획을 수립한 경우에는 지방의회의 의결을 거치도록 할뿐만 아니라 주민투표로써 확정하도록 한다. 개발제한구역의 해제와 대단위개발계획은 주민의 삶과 질과 환경문제에 직접적인 영향을 주게 되므로 단체장이 의회의 의결을 거쳐 확정하는 것이 신중한 사업촉진과 그

책임의 분담을 위하여 필요하다.

(라) 公有財産 取得·處分の 範圍를 條例에서 規定⁶⁷⁾

현행 지방재정법제77조 제1항에서는 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 제2항에서 제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 지방자치단체의 공유재산취득처분의 범위는 국가가 대통령령으로 규정할 사항이 아니라 헌법제117조제1항에 의거하여 지방의회가 자치단체의 실정에 따라 그 기준을 정하면 되는 것이다. 이는 단체장의 공유재산 취득·처분에 대한 지방의회의 감시권의 범위와 관련된다는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 입법취지를 달성하기 위하여 공유재산취득·처분의 범위는 지방의회가 실정에 따라 정할 수 있도록 다음과 같이 관련법을 개정한다.

지방재정법제77조제2항 “제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다”를 “제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 조례로 정한다”로 개정한다.

지방재정법시행령 제84조제2항 “법 제77조제2항의 규정에 의하여 공유재산의 관리계획에 포함하여야 할 사항은 다음 각 호의 1에 해당하는 중요재산의 취득·처분으로 한다”는 삭제한다.

한편, 그밖에도 단체장이 독단적으로 중요한 결정을 하지 못하게 하기 위해서는 지방의회가 국제교류, 공해방지 또는 재해원조 등의 협정, 해당 자치단체의 헌장 또는 선언서 작성 등을 지방의회의 의결사항으로 규정함으로써 의회가 집행기관을 견제할 수 있는 범위를 확대하여야 할 필요가 있다.

2. 團體長 人事權 牽制 制度 導入

67) 전국시도의회의장협의회, 전거서, p. 47. 참조.

가. 改善方案

1) 地方議會에 任命同議權 附與

지방의회의 활성화를 위해서는 단체장의 인사권 중 일부에 대하여 지방의회에 임명동의권을 부여한다.

첫째, 지방자치법과 지방공무원법에 자치단체장이 직접 임용할 수 있는 자유재량 임명직의 직위와 수를 한정하여 규정하고 일정 보직자에 대해서는 지방의회의 동의를 받도록 한다. 단체장의 자유재량 임명직은 자치단체의 정치적 또는 행정적인 측면에서 단체장을 지원할 수 있는 긴밀한 협력자로서 단체장 의지에 따라 임용될 수 있도록 하되, 그 수는 명확하게 한정하고, 임용 시 급여수준, 자격요건, 임용기간 등을 공식화 해둠으로써 정규직화 할 수 없도록 규정해야 할 것이다⁶⁸⁾.

둘째, 경쟁에 기초한 개방임용제를 활용한다. 현재 지방자치단체의 개방직은 법률, 국제통상, 정보통신, 도시계획, 환경, 과학기술, 교통의 7개 분야에 걸쳐 개방하였으나 선정기준에 있어서 시도는 4급과 5급, 시군구는 6급 이하로 되어 있기 때문에 보수와 승진에 있어 외부로부터의 인재를 영입 할 수 있는 유인책이 현실적인 실효성 미약한 실정이다. 따라서 개방직위의 대상을 1-3급 등 고위직으로 확대하여 직무수행의 성과에 따른 판단이 가능하도록 하는 객관적 자격요건을 갖춘 자가 경쟁을 통하여 개방형 공직에 임용이 되도록 그 범위를 확대할 필요가 있다⁶⁹⁾.

참고로 외국사례를 살펴보면, 영국의 경우 고위직의 공개채용은 지방정부들의 경쟁력 강화를 위하여 수석행정관 등 직원의 공개채용이 늘어나고 있는 추세이다. 지방정부의 고위직 공개모집의 경우, 모집대상 직위, 급여수준, 응모자의 자격 등을 공고하는 방식으로 하며, 주로 지방자치연감(Local government chronicle)에 게재하거나, 행정 전문가를 경쟁적으로 찾기 위한 다른 수단으로 간부스카우트 전문회사(headhunt)에 스

68) 프랑스의 경우 공무원법에서 지방자치단체들이 자치단체 최고 집행권자로서 정치적으로 필요한 협력자를 주요 직위에 계약직으로서 임용할 수 있도록 하고 있다(프랑스 공무원법 제44조).

69) 반부패특별위원회, 전개논문, p. 12.

카우트 용역을 주기도 한다.

한편 미국의 경우, 워싱턴시의 지방공무원 임용 직종은 선거직, 경력직, 집행간부직 및 예외직으로 분류하고 있다. 경력직(Career service)의 경우, 직위분류에 따라 경쟁시험을 거쳐 선발된 직업공무원으로서 3년의 시보기간을 거치며 신분보장이 잘 되어 있다. 주로 중하위직에 적용하는데 우리나라의 일반직 공무원 수준이라 할 수 있다. 집행간부직(executive service)의 경우는 시장이 임명하는 주요 간부로서 워싱턴시의 경우 각 단위 기관장, 각 국장 및 부국장, 시장이 임명하는 위원회 위원 등으로 구성된다. 또한 엽관제의 폐해를 고려하여 시의회의 인준을 받도록 입법화하고 있다. 그리고 예외직(excepted service)은 비밀요원, 비서 등 임의제량직이라 할 수 있으며, 우리나라의 별정직, 고용직과 유사하다.

2) 地方人事委員會의 獨立性 確保

첫째, 지방공무원 인사위원회 운영의 독립성을 확보하고 결정의 객관성을 제고하기 위하여 위원 구성에 있어서 인사전문가를 중심으로 위촉하되, 단체장 추천 1/3, 지방의회 추천 1/3, 시도인사위원회 추천 1/3(광역자치단체의 경우 중앙인사위원회 추천) 등의 비율로 구성하고, 자치단체 공무원은 당해 자치단체 부단체장만 위원으로 참여하며, 위원장과 부위원장은 인사위원회에서 민간인 위원 중 호선한다(인사위원의 위촉은 당해 자치단체와의 이해관계자를 제외시키도록 한다).

시도인사위원회 또는 중앙인사위원회 추천자를 인사위원으로 위촉하게 한 것은 반자치적이라고 비판받을 수 있다. 이러한 우려에 대한 반대논리의 근거로서는 우선, 지방인사위원회가 단체장 및 지방의회 추천 위원이 2/3나 되기 때문에 시도인사위원회 또는 중앙인사위원회가 추천한 위원이 들어간다고 하더라도 결정적인 영향력을 행사할 수 없는 구도이며, 다만 위원회의 비합리적 결정에 대하여 견제기능을 하게 될 것이다. 다음으로, 중앙정부나 시도의 공무원을 객관적이고 합리적인 기준에 의하여 공식적인 절차를 거쳐 투명하게 인사위원회에 그 명부(인재풀)를 상정할 수 있어 유능한 인재를 널리 확보하여 적재적소에 필요한 인재를 배치할 수 있다. 마지막으로 본 대안은 지방의회, 단체장, 상급인사위원회가 추천한 3자 견제

체제 구축을 기본으로 하고 있다. 즉 중앙인사위원회위원장은 국가를 대표하여 추천한 시도인사위원회 위원을 통하여 시도인사위원회 인사의 공정성을 감시·견제하고, 시도지사와 시도의회 추천 위원은 각 기관을 대표하여 시도인사위원회가 공정한 인사를 실시하도록 상호 견제하는 구도이다. 시군구인사위원회도 같은 원리로 3자 견제체제로 구성한다. 따라서 지방인사위원회는 인적 구성상 해당 단체장 또는 지방의회의 의사에 의하여 결정될 것이므로 반드시 반자치적이라 할 수는 없다.

둘째, 인사위원회 의결에 대하여 자치단체장의 이의가 있을 때에는 재의 요구권을 부여하되, 인사위원회의 재의결로 확정할 수 있도록 하여 자치단체장으로부터 운영의 독립성을 부여하도록 한다.

참고로 외국의 사례를 살펴보면, 미국 로스엔젤레스시의 지방공무원제도는 미국 내에서 가장 모범적인 제도라고 평가받고 있는데 모든 시정부 안의 직원들은 반드시 시험에 합격해야 한다. 시정부 인사국의 상위 기구로서 공무원자문위원회(Board of civil service commission)를 두고 인사국의 헌장에 명시된 의무에 따른 규칙과 규정을 이행하게 하고 있다. 공무원 자문위원회는 5년간의 임기로 의회의 인준을 받아 시장이 임명하는 시민자문위원으로 구성되는데, 인사국 운영 전반을 통제하는 역할을 수행하고 있으며 이러한 권한과 역할은 국장(general manager)을 통해서 이루어지도록 하고 있다.

나. 立法改善方案

지방의회가 단체장의 인사권에 임명권을 행사하기 위해서는 지방자치법제 35조 또는 조례로써 지방의회의 의결사항에 지방자치단체의 공무원 임명동의의 의결사항에 포함시킬 수 있도록 입법개선하여야 한다.

지방인사위원회가 단체장의 의도하에 합리적으로 운영되기 위해서는 위에서 제시한 바와 같이 지방공무원법제7조, 제9조, 제14조, 제15조를 그 취지에 따라 개정한다.

3. 地方議會 專門委員의 資格要件 強化와 職務의 法制化

가. 改善方案

1) 地方議會 專門委員 職務規定의 法制化

각급 지방의회는 전문위원은 전문성에 있어서 의원들의 신뢰를 받는 경우도 많으나 그렇지 못한 경우도 있으며 직무자체가 각급 지방의회 사무처(국·과) 직제규칙 혹은 조례에 의안심사와 의사진행보좌로 간단하게 규정되어 있어 전문위원의 법적 지위와 권한 및 지휘·감독관계가 불분명할 뿐 아니라 보조인력의 부족으로 직무에 대한 인지도와 성취도, 만족감, 사기 등이 매우 낮은 실정이다. 따라서 지방의회 전문위원의 직무규정을 법제화하고 업무의 한계를 명확하게 규정하는 것은 전문위원들의 권한과 책임을 구체화함으로써 지방의회 활성화를 위한 입법보좌에 기여할 것이다.

또한 현대행정은 일반 상식만으로는 대처할 수 없는 고도의 전문적 지식과 경험을 요구하는 분야가 많이 있다. 따라서 의원들은 말할 것도 없고 일반행정직 공무원이나 의회의 전문위원조차도 전문가의 도움이 필요한 경우가 많이 있으므로 이를 활용할 수 있는 제도를 마련함으로써 지방의회 의정 및 입법활동의 질적 수준을 높이는 데 기여하게 될 것이다.

2) 地方議會 專門委員의 任用資格 基準 法制化

지방의회 운영의 활성화와 능동적이고 적극적인 의정활동 및 입법활동 보좌를 위해서는 전문성을 입증할 수 있는 전문위원의 보임이 무엇보다 중요하다. 현행 지방의회전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며 그 범형식도 조례 혹은 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있다. 따라서 의회전문위원의 임용자격은 기본적으로 해당분야의 전문지식을 가진 자여야 하므로(국회법 제42조 참조) 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회전문위원 채용자격기준은 지방공무원임용령에 정하고⁷⁰⁾ 각 상임위의 전문분야는 말할 것도 없고 의정활동과 법제실무에 능통하거나 일정한 기간동안 이와 관련된 교육 혹은 연수를 받은 자로서 일반직·별정직·계약직 구별없이 상기 임용기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화한다.

전문위원을 원칙적으로 별정직·계약직으로 임용하도록 하고 예외적으로

70) 지방의회 전문위원 채용 자격기준 제정(안)

일반직을 보하도록 한다. 전문위원의 직급은 각급 자치위원의 집행기관의 보호기관장의 직급을 고려하여 시도는 3-4급 시군구는 4-6급 상당으로 임용한다.

또한 각급 지방의회는 의회가 폐회중 일 때, 전문위원 이하의 의회직 공무원들도 직급과 업무에 따른 연찬회 및 재교육을 실시하여 의원들에 대한 의정보좌의 질을 높이기 위한 전문성 제고에 부단히 노력하여야 한다.

나. 立法改善方案

1) 地方議會 專門委員 職務規定 制定(안)

지방자치법 제6절 위원회

제50조-1(위원회에 두는 공무원)

- ① 위원회에 전문위원 1인을 포함하여 필요한 공무원을 둔다.
- ② 전문위원은 시도의회의 경우에는 3-4급, 시군구의회의 경우에는 4-5급 또는 6급 상당의 일반직 별정직 또는 계약직 공무원으로 보한다. 다만 의회의 장의 요청에 의해서 단체장이 일반직 공무원을 보할 수 있다.
- ③ 의장은 필요하다고 인정할 때에는 전문위원과 필요한 공무원을 특별위원회에 겸직 근무하게 할 수 있다.
- ④ 전문위원의 임용자격 기타 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.

제50조-2(전문위원의 직무)

- ① 전문위원은 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 그 업무를 처리하며 그 위원회 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ② 전문위원은 다음 각 호의 업무를 행한다.
 1. 조례안·예산안·청원 등 소관안건에 관한 검토보고
 2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속 위원에 대한 제공
 3. 소속 위원에 대한 질의자료의 제공
 4. 의사진행의 보좌
 5. 기타 소속 위원회소관에 관한 사항

2) 地方議會 專門委員 採用資格基準 制定(안)

지방공무원임용령

<표 4-3> 지방의회전문위원채용자격기준(안)

구 분	자 격 기 준
수석 전문 위원 (3급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 후 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 15년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 후 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 의료법에 의한 전문의 자격이 있는 전문의로 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 6. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 7. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급 자격을 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 8. 5급 이상 공무원으로 근무한 실적이 15년 이상인 자로서 9년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자
선임 전문 위원 (4급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 자 2. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 9년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 자 5. 의료법에 의한 전문의 자격이 있는 자 6. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 3년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 7. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급 자격을 취득한 후 9년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 8. 5급 이상 공무원으로 근무한 실적이 10년 이상인 자로서 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자

구 분	자 격 기 준
전문 위원 (5급 상당)	1. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 6년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 9년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 의사면허를 취득한 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급 자격을 취득한 후 6년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 자 6. 5급 이상 공무원으로 근무한 실적이 7년 이상인 자로서 3년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자
전문 위원 (6급 상당)	1. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 3년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 6년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 국가기술자격법에 의한 기사 1급 자격을 취득한 후 3년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 2급 자격을 취득한 후 7년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 6급 이상 공무원으로 근무한 실적이 4년 이상인 자로서 2년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자

3) 專門家의 活用 制定(안)

제50조-3(전문가의 활용)

- ① 위원회는 그 의결로 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다.
- ② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 전문가를 심사보조자로 위촉하고자 할 때에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산사정을 감안하여 그 인원 또는 위촉기간 등을 조정할 수 있다.
- ③ 제1항 규정에 의하여 위촉된 심사보조자는 지방공무원법 제31조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한 지방공무원법 제6장 부분에 관한 규정이 준용된다.
- ④ 위촉된 심사보조자에 대한 수당의 지급기준 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.

4) 期待效果

정부, 각 정당, 국회의원, 지방자치단체의 집행기관 특히 여당은 이러한 전문위원제도 개선안에 대하여 원칙적으로는 찬성하면서도 인사권에 대한 제약으로 간주하여 반대할 지도 모른다. 그러나 정부, 각 정당과 국회의원은 지방자치제도의 조속한 정착과 지방의회의 활성화를 위하여 지방의회전문위원을 전리품으로 여길 것이 아니라 임용자격기준을 강화하고 법제화함으로써 지방의회의원들이 수준 높은 입법 및 의정보좌 서비스를 받을 수 있도록 제도화하여야 한다.

상기 입법개선안을 법제화하게 되면, 어떠한 정당이 다수의석을 점하더라도 전문성을 갖춘 자만이 전문위원에 임용될 수 있기 때문에 실질적인 임용권을 가진 다수당이라 하더라도 이 기준에 따라 입법 및 의정보좌에 전문성을 입증할 수 있는 자를 보임하게 되어 전문위원직의 엽관화를 예방하고 지방의회의 입법과 의정활동 수준의 제고가 가능할 것이므로 결국에는 각 정당·의원 및 주민 모두에게 유리한 제도이다.

지방의회의 전문위원들도 그 권한과 책임 및 지휘·감독관계가 법정화되고 보조인력까지 합리적으로 충원된다면, 지방의정서비스 질의 향상에 더욱 노력하게 될 것이다. 또한 위원회가 전문가를 활용할 수 있도록 법제화함으로써 의정 및 입법활동의 전문성을 제고하게 될 것이다.

이처럼 지방의회는 전문성을 가진 전문위원과 의회직 공무원들 그리고 전문가를 활용하는 의정 및 입법보좌 활동을 통하여 의정활동의 질을 높여 나갈 때, 비로소 그 존립목적이 달성될 것이며, 지역주민들의 지지를 받게 될 것이다.

4. 地方議會職列 新設 및 人事權 獨立

가. 改善方案

지방의회직렬에는 의회행정직과 입법조사직류⁷¹⁾를 두고, 의회행정직은 일반행정직과 교류가 가능하게 하되, 입법조사직은 전문직으로 분류하고

71) 김성호, “지방의회의 입법보좌관계 도입에 즈음하여”, 『자치통신』 제21호, 1993. 6. 30, pp. 22-23.

엄격한 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정하여야 한다. 그 이유는 의회사무처(국,과)입법조사직공무원이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반행정직 공무원과 다른 근무자세와 전문적인 학문적 배경이 필요하기 때문이다. 지방의회의 입법조사직은 초임부터 7급 이상으로 충원하고 집행기관과의 인사교류를 제한하되, 의회직공무원으로서의 전문성을 제고하기 위하여 의회와 의회간의 교류는 허용하여야 한다. 지방의회사무처(국,과)직급을 집행기관과 대응시킬 경우, 의회에서의 승진폭이 넓어짐에 따라 전문성과 사명감을 가진 인재들의 지원이 확대될 것으로 예상된다.

현실적으로 조례의 입법은 일반적인 행정경험과 상식만으로는 타당한 조례입법 직무수행이 어렵기 때문에 법률의 입법보다 더 정치한 법적 소양을 가진 입법전문가가 담당하여야만 상하위법간의 균형과 조화를 이룰 수가 있다. 따라서 지방의정직 공무원의 충원은 행정적·법률적 소양을 갖춘 전문가들에게 개방되어야만 지방의회의 의정전문성을 제고함으로써 지방의회의 존립목적을 달성할 수 있으며 집행기관과 중앙정부와의 불필요한 마찰을 줄이는데 일조하게 될 것이다.

지방의회직공무원이 필수적으로 이수해야 할 과목으로는 행정학 및 법률학 분야 가운데 행정법, 지방자치법, 정책학, 지방의회론, 지방의회의 회의운영, 지방재정학, 조례입법론, 행정사무 감·조사론, 지방행정학 또는 지방자치론 등이다.

나. 立法改善方案

지방의회직렬을 신설하기 위해서는 지방공무원임용령 별표를 개정한다.

지방의회 사무처(국과)공무원의 인사권을 독립시키기 위해서는 지방자치법을 개정한다. 지방자치법제83조제2항의 “사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다”를 “사무직원은 지방의회 의장이 임명한다”로 개정한다.

第4節 條例制定權 範圍擴大

1. 自治事務의 範圍 擴大 基本方向

가. 機關委任事務의 大幅 整理

기관위임사무 그 자체는 국가 또는 시도사무로 유보하면서 이것을 국가 기관의 장에게 위임하는 것이기 때문에, 그 관리·집행에 대하여 지방자치 단체장을 국가의 강한 통제·감독 아래 둔과 동시에, 지방자치의 본질에 근거하여 지방자치단체에 보장되어 있는 지방자치권을 기관위임사무에 관한 한, 대폭 제약하고 있는 것이 현행법제의 특징이다. 기관위임사무는 지방자치권을 침해하는 제도이기 때문에 그 폐지 내지는 대폭 축소를 논하는 견해가 유력하다.⁷²⁾ 이를 통하여 자치사무의 확대가 필요하다.⁷³⁾⁷⁴⁾

기관위임사무는 전국적 통일성·공평성의 확보, 국가와 지방사무의 공동처리의 필요성, 국가가 일선행정기관을 지속적으로 신설하는 것이 비효율적이라는 등을 이유로 적극적으로 활용되어 왔다. 원래 기관위임사무는 지방자치단체의 사무를 국가에 유보하면서, 그 지휘·감독 아래 지방자치단체의 기관을 통하여 집행시킨다고 하는 중앙집권적 성격이 강한 제도이며, 이러한 성격은 현재까지도 기본적으로 변하지 않고 있다. 따라서 현행 기관위임사무제도는 기본적으로는 폐지 내지 대폭축소의 방향으로 검토하되, 전국적 통일성·공평성의 확보와 지방사무의 공동처리에 대해서는 기관위임 방식과는 다른 방식으로 해결하여야 할 것이다.⁷⁵⁾ 그러므로 기관위임사무의 신설은 엄격하게 규제하고 현재의 기관위임사무는 사무배분의 원칙과

72) 晴山一穂, “機關委任事務,” 『行政法の爭點』, 東京:ツェリスト増刊, 1990. 5, p. 123.; 室井 力, 前掲書, p. 162.

73) 김성호, 『지방의회의 입법권에 관한 연구』, 법학박사학위논문, 1994, pp. 186-191.

74) 박영도, 자치입법의 이론과 실제, 연구보고 98-2, 한국법제연구원, 1998, pp. 293-296.

75) 일본에서는 1999년 8월 지방분권위원회가 마련한 일괄법개정안을 국회에 제출하면서 기관위임사무를 폐지하고 이를 대폭 자치사무로 이양하였으며 나머지를 대부분 법정수탁사무로 전환하였다(晴山一穂, 前掲論文, p. 123.): 신봉기, 자치입법권의 범위와 실효성확보방안, 창립총회학술발표논문, 한국지방자치법학회, 2001. 6 p. 18.

기준에 따라 그에 관한 법령들을 정리하고 그 합리화를 추진해 나가야 할 것이다⁷⁶⁾.

나. 機關委任事務의 整理方案

1) 第1案: 機關委任事務의 大幅的인 移讓

우리나라의 현행 사무구분 즉, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무를 그대로 인정하면서 다만 기관위임사무를 사무배분원칙과 기준에 따라 정리하는 방안이다. 기관위임사무의 정리는 법령제개정을 요하는 것이 대부분이기 때문에 소관 부처와의 협의가 무엇보다 중요하다. 이러한 점에서 기관위임사무의 정리는 소관부처의 이해관계와 직접 관련되는 사무가 많기 때문에 합의가 쉽지 않으므로 지방이양추진위원회를 통하여 처리하는 것이 효과적일 것이다.

2) 第2案: 機關委任事務制度의 廢止

기관위임사무제도의 폐지는 일본의 사례에서 시사점을 찾을 수 있다.

일본의 기관위임사무가 지녔던 문제점과 폐지의 사유를 살펴보면 다음과 같다.⁷⁷⁾

첫째, 기관위임사무 제도는 지방자치단체의 집행기관, 특히 지사 및 시정촌장을 국가의 기관으로 하고, 단체장에게 국가의 사무를 위임해 집행시키는 구조이다. 메이지 시대의 區市制·町村制 하의 지방 제도에 있어서 지방자치단체인 시정촌의 장을 국가의 지휘 감독 하에 두는 방식으로 제도화된 것이다. 기관위임사무는 지방자치법 별표에 법률로 열거되고 있는 561(도도부현 379, 시정촌 182)개 항목에 이르며, 이는 도도부현이 처리하는 인허가의 8할, 시정촌이 처리하는 인허가의 3~4할을 차지하고 있는 실정이었다.

둘째, 기관위임사무의 집행에 대해서는 지사는 주무대신의, 시정촌장은 국가의 일선기관으로서 지사의 지휘·감독을 받고 있으며, 지방의회와 지

76) 김해룡, 지방자치단체의 조례, 법제연구, 통권 21호, 한국법제연구원, 2001. p. 109.

77) 地方分權推進委員會, 第1次-第4次報告(中間報告), 地方分權推進委員會, pp. 368-369.

방자치단체의 감사위원회에 의한 체크 기능도 제한되는 등 기관위임사무 제도는 일본의 중앙집권형 행정시스템의 핵심적 제도가 되었다.

셋째, 기관위임사무 제도는 주민의 선거로 선출된 지사와 시정촌장을 국가의 하부 일선기관으로 간주하고 국가의 사무를 위임하여 집행시키는 구조이기 때문에 다음과 같은 다양한 폐해가 생겨났다.

- ① 주무장관이 포괄적·권력적인 지휘 감독권을 가짐에 따라 국가와 지방자치단체를 상하·주종관계로 간주하고 있다.
- ② 지사, 시정촌장에게 지방자치단체의 대표자로서의 역할과 국가의 지방일선행정기관으로서의 역할을 이중으로 부과하고 있어 지방자치단체의 대표자로서의 역할에 철저할 수 없다.
- ③ 국가와 지방자치단체간의 행정책임의 소재가 불명확하고 주민이 이해하기 어려울 뿐만 아니라 지방행정에 주민의 의사를 충분히 반영시킬 수 없는 구조로 되어 있다.
- ④ 기관위임사무의 집행에 대해서, 국가가 일반적인 지휘 감독권에 기초를 두고 관여함에 따라 지방자치단체 지역의 실정에 맞는 재량적 판단 여지가 협소할 뿐만 아니라 국가와의 사이에서 협의, 신청, 인허가, 승인 등의 사무를 부담하는 것이 되고 많은 시간과 비용의 낭비를 초래하고 있다.
- ⑤ 기관위임사무 제도에 의해 도도부현 지사가 각 성·청을 대신해 종적으로 시정촌장을 폭넓게 지휘·감독한 결과, 국·도도부현·시정촌의 관계가 상하·주종 관계에 의한 경직적인 행정시스템이 전국·획일적으로 구축되고, 지역에 있어서의 종합행정에 방해가 되고 있다.

넷째, 지방분권법의 취지에 따라 국가와 지방자치단체와의 관계를 근본적으로 개선하고 지방자치의 본질을 기본으로 하는 대등·협력의 관계로 하는 행정시스템으로 전환시키기 위해서는 기관위임사무 제도 그 자체를 폐지하는 결단을 해야 할 것이다. 국가와 지방자치단체가 국민복지의 증진을 위하여 서로 협력하는 관계에 있는 것은 물론이지만, 지방분권을 근본적으로 추진하기 위해서라도 기관위임사무 제도를 폐지하고, 국가와 지방자치단체와의 역할분담을 명확하게 함으로써 양자간의 조정은 기본적으로 국가가 우월적인 지위에서는 행정통제에 의할 것이 아니고 공정하고 투명

한 입법 및 사법 통제에 가능한 위임하여야 할 것이다.

이상과 같은 이유와 방식으로 수행된 일본에서의 기관위임사무의 폐지는 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라에서도 근본적인 지방행정개혁을 추구할 의지가 있다면 제2안을 선택하여 권한과 책임을 일치시키는 방향을 추진하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

다. 國家關與手段의 法定化

1) 現行法上 國家의 關與手段

지방자치법상 지방자치단체에 대한 국가관여의 수단은 조인, 지원, 시정 명령, 감사, 재의요구, 제소, 보고, 승인, 직무대행자 지정, 지방자치단체 조합 설립명령 등이 있다.

사무배분은 권한을 배분하는 것이기 때문에 사무수행에 있어서 자치단체의 자율성이 보장되고 있다. 그러나 국정의 통합성과 개별법의 입법취지에 따라 지방자치단체가 의무적으로 행·재정적인 절차를 밟아야 하는 사무가 있다. 또한 권한을 이양하였다고 해도 지방자치단체가 결과를 산출해야 할 의무가 부과되는 사무가 있다.

본고에서는 국가관여의 문제점과 범위를 살펴보고 지방자치행정에 대한 국가관여를 법정화함으로써 무분별한 관여를 한정하기 위한 대안을 제안하고자 한다.

2) 國家關與의 問題點

현행법상 국가의 행정청에 의한 국가관여의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체에 대한 국가의 관여관할청에 관한 일관성 있는 규정이 결여되어 있다.

둘째, 지방자치단체는 종합행정기관이므로 사무와 관련된 관할 중앙부처가 개별법에 의하여 관여를 정하고 있어서 상당수의 분야에서 관여가 중복되고 있으며, 관할 중앙부처간 이해대립으로 지방자치단체가 어려움을 겪을 수 있다.

셋째, 지방자치단체에 대한 효율적인 국가관여를 위한 체계적이고 전문적인 국가관여방식이 제도화되어 있지 않은 실정이다.

3) 國家關與의 範圍

국가가 지방자치단체에 대해서 관여권을 가진다는 것은 필요로 하는 모든 관여수단을 행사할 수 있다는 의미는 아니다. 행정의 법률유보원칙은 지방자치단체에 대한 국가관여의 경우에도 적용된다. 따라서 적어도 지방자치단체의 자치권을 침해하는 관여수단의 행사를 위해서는 반드시 그러한 관여수단의 행사에 관한 수권규정이 있어야 한다. 관여 중앙행정부처는 법률에 규정된 관여수단을 법률이 규정한 요건 하에서만 행사할 수 있다. 예컨대, 지방자치단체가 처리한 위임사무의 법적 효력을 직접 변경시키는 취소·정지권, 대집행권의 행사 등에는 법적 근거를 요한다. 왜냐하면 그러한 관여수단의 행사는 법률에 근거해서 지방자치단체에게 위임된 사무의 권한을 변경하는 것과 동일한 효력을 갖기 때문이다. 또한 이외의 관여수단도 관여권의 합리적인 행사와 통일을 위하여 법률로 규정함이 바람직하다.

국가관여의 허용범위는 다음과 같다.

첫째, 이양사무에 대한 국가의 관여범위는 불가피한 경우에 한하여 법으로 정하고 허용된 최소한도에 그치도록 한다.

둘째, 지방자치단체의 사무집행에 관하여 국가는 허가, 인가, 승인 등 관여나 기관, 직원 관련 필치규제를 하고 있는데 이는 국가의 통일적이고 공평한 행정서비스수준을 유지, 달성하기 위하여 설계된 제도이다. 그러나 이것이 지나치면 지방자치단체의 사무처리의 자주성, 종합성, 효율성을 저해하고 사무의 간소화 요청에도 반하기 때문에 필치규제는 적극적으로 완화하여야 할 것이다.

4) 國家關與 官廳間의 關係와 國家關與의 手段 法定化

국가관여는 첫째, 지방자치법에 관여관청에 관한 일반적인 규정을 두고, 둘째, 관여의 중복성을 피하기 위하여 감사원의 지방자치단체의 사무에 관

한 감사권을 규정한 감사원법 제24조 제1항 제2호를 지방자치단체가 처리하는 국가사무에 한정하고 자치사무에 관한 감사원의 관여는 회계감사에 한정한다.

그렇다 하더라도 지방분권과 아울러 국가의 통합성 역시 중요한 가치이므로 관여관청으로서의 시·도지사과 행정자치부장관의 관계는 상·하관계로서 상급관청인 행정자치부장관은 시·도지사에게 시·군·구의 관여에 대하여 지시권, 조사권을 행사할 수 있으며, 시, 도지사는 이에 응하여야 한다. 시, 도지사가 행하는 국가의 업무는 소위 말하는 기관위임사무에 속한다.

그러나 지방자치단체의 자치권을 보장하고 지방자치단체에 대한 국가관여의 한계를 명확하게 하기 위해서는 국가관여의 기준을 별개의 조문으로 정하고 모든 관여수단에 적용될 수 있도록 한다. 이를 위해서는 관여수단의 배열에 있어서 비례의 원칙을 명확히 하기 위하여 자치권에 대한 침해의 강도가 낮은 관여수단으로부터 강도가 높은 관여수단의 순으로 체계화하고 이를 법정화할 필요가 있다.⁷⁸⁾

2. 地方自治團體聯合體의 意見提出 實效力 提高

지방자치단체연합조직이 국가입법과정에 대한 참여주체로 기능하기 위해서는 광역자치단체 및 기초자치단체 단체장 및 의장협의회가 일정한 수 이상으로 구성되어 대표성을 인정받아야 하며, 그 운영이 민주적인 절차를 거쳐 국민의 공감대를 형성할 수 있는 입법정책적 제안을 할 수 있을 때 제도화 될 수 있을 것이다⁷⁹⁾.

78) 이기우, 『지방자치단체에 대한 국가의 감독방안』, 한국지방행정연구원, 1990. pp. 59-64.

79) 김성호, 지방자치단체의 국가정책결정참여방안, 연구보고서 96-23, 1997, pp. 107-110; 박영도, 전계보고서, pp. 289-290 참조. : 전국시도의회의장협의회, 전계서, p. 34.

가. 國會 立法過程 參與方案

1) 參與主體와 參與方式

국회입법과정에 참여하는 의견제출의 주체는 지방자치단체 또는 그 연합조직으로 한다. 지방자치단체 또는 그 연합조직은 개별 지방자치단체의 의견 또는 그 연합조직의 합의된 의견서를 국회에 제출하고, 지방자치와 관련된 당해 법률안이 국회 소관상임위원회에 상정되고 의사절차 가운데 심의될 경우, 의안에 대하여 당해 지방자치단체 또는 그 연합조직의 대표자에게 의견을 진술하거나 제출할 수 있는 기회를 부여하도록 의무화한다.

이 때, 유의하여야 할 점은 국회 소관 상임위원회에서의 심의단계에서 당해 법률에 대한 지방자치단체의 의견서를 검토하고 그 대표자의 진술을 듣는 것만으로 그치지 않고 질의·응답 및 토의가 이루어지도록 한다. 국회 소관상임위원회의 의안 심의단계에서는 의안을 제출한 정부부처 뿐만 아니라 지방자치단체와도 당해 의안에 관하여 토의가 이루어져야 만이 당해 의안에 대한 정부와 지방자치단체의 의견을 구체적으로 파악할 수 있기 때문에 양자의 의견을 고려한 합리적인 판단이 가능하게 될 것이다.⁸⁰⁾ 그러므로 제출된 의견을 존중하는 것만으로는 불충분하므로 응답의무를 부과해야 할 것이다.

2) 國會法 制定方案

가) 立法關聯 條文

지방자치단체 연합조직의 의견제출제도를 국회법에서 반영한다면, 상임위원회의 소관을 규정하고 있는 국회법제37조의 다음에 국회법 제37조의 2로 제정하는 것이 바람직할 것이다. 그 이유는 지방자치단체나 그 연합조

80) 예컨대, 1996년 7월 24일, 국회 내무위원회에서는 지방자치의 조속한 정착과 활성화 방안에 관한 토의가 있었다. 이 때, 모 의원은 이러한 논의를 실효성있게 하기 위하여 국회법 제129조에 의거하여 지방자치단체의 대표자 등을 참고인으로 출석시켜 토의할 것을 제안한 바 있다. 이는 국회의원은 소관 상임위원회의 의안심의과정에서 의안에 대한 지방자치단체나 그 연합조직의 의견을 듣고 토론을 통하여 합리적인 판단을 내릴 수 있는 기회를 원하고 있음을 보여주는 것이다.

직이 국회에 의견을 제출한 후, 국회의 입법과정에 참여하여 의견을 진술하며 토론할 수 있는 장은 국회의 상임위원회이기 때문이다. 동조에는 국회의 상임위원회에서 지방자치단체가 의견제출할 수 있는 근거규정을 신설하고 의견제출의 범위를 규정하여야 할 것인 바, 조 제목은 『지방자치단체 등의 의견제출과 그 범위』가 될 것이다.

나) 國會法 第37條의2 第1項 新設

제1항에서는 국회 소관상임위원회에 의견을 제출할 수 있는 의견제출 주체를 규정하고 제출된 의견을 소관상임위원회에서 어떻게 취급할 것인지에 대한 처리방식이 규정되어야 할 것이다.

다) 國會法 第37條의2 第2項 新設

지방자치단체 또는 그 연합조직은 모든 법령의 입법과정에 참여할 수 있는 것이 아니고 동항에 규정된 의견제출범위와 관련된 사항에 대하여 의견을 제출하고 국회의 소관 위원회에서 의견을 진술할 수 있다.

지방자치단체 또는 그 연합조직이 의견을 제출할 수 있는 대상은 지방자치단체 또는 그 연합조직에 의하여 이행되는 사항, 지방자치단체의 재정지출과 관련되거나 지방의 행정조직·권한, 선거, 주민의 권리와 의무에 관한 사항 등으로 한정한다.

국회법 제37조의 2(지방자치단체 등의 의견제출과 그 범위) 신설⁸¹⁾

- ① 지방자치에 영향을 주는 법령 또는 기타사항에 관하여 의안을 심의하는 경우, 소관상임위원회는 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직에게 의안에 대한 의견서를 제출하고 위원회의 심의과정에서 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.
- ② 소관상임위원회는 지방자치단체 또는 그 연합조직에 의하여 이행되는 사안, 이들의 재정지출에 직접 관계되거나 다음 각 호에 해당되는 법률안에 대하여 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직의 의견을 들어야 한다.
 1. 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 사항
 2. 특정지역에만 적용되거나 지방자치단체에 재정적 부담을 주는 사항

81) 김성호 외, 『조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안』, 전계보고서, 1995, p. 234.

3. 지방자치단체가 전적으로 집행하여야 할 사항
 4. 지방자치단체의 조직, 권한, 운영, 선거, 경계변경 등 지방자치단체의 존립·유지에 관한 사항
 5. 지방자치단체의 소관사무를 법률로써 달리 규정하려는 사항
 6. 기타 지방자치단체 권리·의무의 변동을 가져오는 사항
- ③ 소관 상임위원회는 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직이 제출한 의견에 대하여 그 처리 결과를 통지하여야 한다.

나. 政府立法過程 參與方案

1) 政府 立法過程에 대한 意見提出

중앙정부의 각 부처는 매년 추진하게 될 법령안 입법계획을 수립한다. 이와 관련하여 법제업무운영규정은 정부의 입법활동에 국민의 입법참여 기회를 확대하고 법령의 실효성을 높이고 효율적인 정책수행을 도모함으로써 국민의 권익증진에 이바지하기 위한 목적으로 대통령령으로 제정된 것인데, 모든 국민의 입법참여를 전제하고 있다는 점에서 획기적인 입법참여 방안이라 할 수 있다. 우선 현행 법제업무운영규정을 살펴보면 다음과 같다.

정부 각 부처의 입법계획에는 법령안 별로 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 예상되는 문제점, 입법으로 얻어지는 효과와 관련 이해단체의 의견을 명시하도록 되어 있다. 또한 법령안 주관 정부 각 부처의 장은 입법계획을 수립함에 있어서 관계기관과 충분한 협의기간을 두도록 하여야 한다고 규정하고 있다(법제업무운영규정 제6조 - 제7조). 또한 법령안 주관기관의 장은 법령안 입안초기단계부터 관계기관의 장과 협의하여야 하며, 당해 법령안을 입법예고할 경우 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체나 기타의 자에 대하여 직권 또는 신청에 의하여 입법예고 사항을 통지할 수 있게 되어 있다(동규정 제12조, 제16조).

가장 중요한 것은 누구든지 예고된 정부의 법령안에 대하여 법령안 주관기관의 장에게 서면으로 의견을 제출할 수가 있으며, 법령안 주관기관의 장은 제출된 의견을 분석하여 중요한 사항에 대한 의견의 경우, 그 처리

결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의상정안에 첨부하고, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하도록 의무화하고 있다(동 규정 제20조 - 제21조)는 점이다.

2) 現行 意見提出 規定上의 問題點

현행 법제업무운영규정이 지닌 문제점은 다음과 같다.

첫째, 동 규정상 지방자치단체 또는 그 연합조직이 정부의 입법과정에서 다른 이해관련 단체와 동등하게 관계기관으로서 법령안에 대한 의견을 제출할 수 있을 뿐이라는데 있다.

즉, 지방의 통치단체이자 국가의 지방일선행정기관인 지방자치단체의 입법참여를 별도의 규정으로 보장하지 않고 다른 단체와 같이 취급하고 있다는 점은 개선하여야 할 입법과제이다.

둘째, 법령안 주관기관의 장이 법령안의 입법예고 사항을 관보에 게재하고, 다만, 이해관계가 있는 단체에 통지하는 것을 임의규정으로 두고 있어 지방자치단체 또는 그 연합조직의 의견제출에 대한 비중을 다른 단체와 동일시하고 있다는 점은 문제로 지적될 수 있다.

3) 政府立法過程에 대한 意見提出制度의 改善方向

정부입법과정에 대한 지방자치단체 또는 그 연합조직의 참여는 그 의견을 반영하기 위하여 정부의 법령안 입안초기단계부터 지방자치단체 또는 그 연합조직과 의무적으로 협의하여야 하며, 제출된 의견은 반드시 소관부처에 통보하여 그 처리결과를 통보받을 수 있는 체제가 제도적으로 마련되어야 만이 실효성을 담보받을 수 있을 것이다.

이와 같이 정부입법과정에 대한 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직의 참여가 유효하게 기능하기 위해서는 정부가 입법 관련 정보와 입법예고한 법령안 및 지방자치단체 또는 그 연합조직의 의견제출대상 법령안을 가능한 한 빠른 시일 안에 지방자치단체 또는 그 연합조직에 전달할 것을 의무화해야 할 것이다. 또한 이에 대한 지방자치단체 또는 그 연합조직, 관련 단체의 의견도 역시 제한된 시간 안에 법령안 주관기관에게 제출되어야 할 것이다. 이를 위하여 지방자치단체의 전국적 연합조직은 입법개선 현안

과제에 대하여 관련 지방자치단체의 의견을 사전에 협의·조정·취합해 들 필요가 있다.

이것과는 별도로 지방자치단체 연합조직은 법령 등의 집행에 있어서 현실적인 운영경험 등에 기초하여 현행 법령의 문제점에 관한 정보를 관계 정부부처 및 국회 소관위원회에 적극적으로 제공하여야 할 것이다.⁸²⁾

3. 地方自治法 第15條 但書條項 削除

가. 地方自治法 第15條 但書의 問題點

지방자치단체의 조례제정권은 헌법과 지방자치법 등에 의하여 그 입법의 범위가 근본적으로 제약을 받고 있다. 지방의회의 입법범위를 한정하는 가장 직접적인 조항은 지방자치법 제15조이다. 동법 제15조 단서의 규정은 과거 권위주의시대에 조례가 법률에 준하는 법규범이 아니라 행정입법으로 간주되던 중앙집권적 사고의 산물로서 지방자치단체의 자치입법권을 일반적·범주적으로 제한하고 있는 조항인데, 지방자치가 본격적으로 실시되었음에도 불구하고 그 입법범위를 지나치게 한정하고 있는 단서조항이 입법 개선되지 않고 그대로 남아 있다. 그 동안 자치입법권의 범위가 한정되어 제대로 행사될 수 없었던 것은 바로 이 조항 때문이다. 특히 1995년 지방자치가 본격화된 이래 지방자치단체에서 제정한 각종 조례들이 대법원에 의하여 무효화된 것도 대부분 이 조항과 관련이 있다는 사실만 보아도 쉽사리 알 수 있다.

한편 지방자치법 제15조 단서조항은 헌법 제117조에 의한 조례제정권의 보장에 반하기 때문에 위헌이라는 비판이 줄기차게 제기되고 있다. 물론 지방자치법 제15조 단서는 이를 반드시 위헌이라고는 할 수 없을지라도 지방자치에 대한 시대적 요청에 역행하는 조항이라 하지 않을 수 없다. 이 조항에 대하여 헌법 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 규정과 관련하여 끊임없이 위헌의 혐의가 제기

82) 김성호, 『지방자치단체의 국가정책결정참여방안』, 전계보고서, pp. 107-102.

되어 왔던 것도 바로 그런 맥락에서 이해될 수 있다.

물론 현행 법제하에서도 지방자치단체의 조례제정권을 최대한 확보해 주는 뜻에서 대법원이 지방자치 친화적 해석론을 통하여 어느 정도 지방자치 단체의 조례제정권의 범위를 확대할 수는 있다. 그러나 이 같은 해석론적 접근방식은 미봉책에 불과하다고 보는데, 이는 대법원이 계속 지방자치 친화적 태도를 유지할지 불분명하기 때문이다. 또한 조례의 내용상 주민의 권리제한·의무부과, 벌칙에 관한 사항을 불가피하게 포함하는 경우가 적지 않으므로 이를 해석론적 차원에서 극복하는 데에는 근본적인 한계가 따르므로 입법적 차원에서 대응책이 강구되어야 한다.

따라서 지방자치법상 조례제정권에 대한 법적 제한을 완화시키는 입법개선이 시급히 요청된다는 점을 감안할 때 자치입법 활성화에 대한 법적 장애물이 되어온 지방자치법 제15조 존폐여부를 근본적으로 재검토할 필요가 있다⁸³⁾.

나. 廢止論據

1) 但書의 內容은 條例의 立法所管事項

행정이 집행되기 위해서는 반드시 법률의 근거 즉 법률의 수권을 필요로 한다는 것이 법령유보의 원칙이다. 이와 같은 논리는 국가행정에서는 법률이 그 정당성을 부여하고, 지방자치행정에서는 조례가 그 정당성을 부여한다는 귀결에 이르게 된다. 그렇다면 법령유보의 문제는 행정행위에 대한 민주적 통제의 방식이 어떤 형태를 갖추는 것이 가장 합리적일 것인가에 관한 것이라 할 수 있다. 그러므로 국회가 제정하는 법률에 의한 정당성 이외에 민주적 정당성이 보장될 수 있는 수단이 있다면 그와 같은 영역에서 법령유보의 원칙은 수정될 수 있다고 보아야 한다.

조례가 법률에 준하는 법규범이라면, 지역법의 소관사항을 국가법으로 규율하는 것은 조례제정권을 보장하고 있는 헌법 취지에 부합되지 않는다. 동법동조의 단서규정의 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙제정권은 명백히 조례의 입법소관사항이므로 이를 법률유보한 것은 헌법의 취지에 부합되지

83) 신봉기, 전제논문, p. 16.

않는다.

2) 地方自治權 侵害 憂慮

지방자치법 제15조 단서의 법령유보는 헌법이 지방자치단체에 대하여 포괄적인 자치권을 부여하고 있는 지방자치제도의 자기책임성 및 전권한성의 취지와 배치될 수 있다. 즉 지방자치단체란 단순히 중앙정부의 일선기관이 아니며, 법인격을 가진 지역의 정치 및 행정단체라는 성격과 구성원리에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 권한이나 사무에 대한 자율성과 책임성이라는 내재적인 특성 때문에 조례제정에 관련된 법령유보는 지방자치의 취지와 부합되기 어렵다고 볼 수 있기 때문이다.

법령유보가 국가의 행정행위를 정당화한다면, 조례유보는 지방자치단체의 행정행위를 정당화하므로 조례 그 자체로서 민주적 정당성을 가진다. 즉 행정사무 가운데 국가사무는 법령유보의 대상이고 자치사무는 조례제정의 대상이되므로 법령유보와 조례유보는 규율대상을 달리하기 때문에 공존이 가능하다. 다만, 입법소관사무에 대한 분쟁이 있을 때에는 사법적으로 해결하여야 한다.

법률유보의 원칙은 해당 법률이 입법원칙과 기준에 타당하게 입법되었을 때에 그 정당성을 가진다. 그러나 이러한 입법원칙과 기준을 준수하지 않은 법률에 의하여 기관위임사무를 양산한 상태에서 자치사무의 중요사항에 대하여 법률유보를 요구한다면, 이는 헌법 제117조에 위반하는 것으로 해석된다. 따라서 지방자치행정의 실효성을 담보하기 위한 침해적 지방행정수단을 법률유보 하려는 시도는 다음과 같은 사유에 의하여 지방자치권을 침해하였다는 점에서 명백한 위헌이라고 볼 수 있다.

첫째, 지방의회가 지역의 공공복리를 증대시키고 질서유지를 위하여 필요한 사항에 관하여 조례로써 주민의 권리를 제한하고 새로운 의무를 부과하는 것은 지방자치권에 부수된 당연한 권리이다. 조례는 일상생활에 밀착된 제정법의 원동력이므로 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하려는 사항에 대하여 주민 합의로 이를 수용하기로 결정하였다면, 이러한 사항은 헌법상의 기본권 보장과는 다른 성질의 문제로서 국민의 자율권과 관련된 사항으로 당연히 존중되어야 한다. 또한 주민이 지역의 공공복리를 증대시

키고 질서유지를 위하여 스스로 권리를 제한하고 기꺼이 의무를 부담하기도 하는데 법령에 위반하지 않음에도 불구하고 법률의 위임이 없다고 하여 조례제정권마저 부인하는 것은 법률과 조례의 입법권의 배분을 헌법이 수용한 헌법상의 취지에 위반한 것으로 볼 수 있다. 이는 지방자치법 제15조 단서조항이 바로 주민의 자율권을 현저하게 제한하고 지방자치권을 무력화 시킴으로써 지역의 창의와 자율의 입법화를 저해하고, 중앙정부에 대한 의존성을 지속적으로 유지하는데 일조할 뿐이며 역사발전과정에 역행하는 전근대적인 규정이라 하지 않을 수 없다. 이를 기본권 보장의 법리와 연계하는 것은 출발부터가 문제이다.

둘째, 주민의 권리제한, 의무부과는 국민의 기본권 보장과 관련된 법률의 범위 안에서 주민의 삶의 질의 향상과 주민의 공공복리와 질서유지를 위하여 필요최소한의 범위 안에서 정하는 것이므로 헌법상 규정된 기본권 제한 규정이나 관련 법률에 직접 저촉될 것을 우려하는 것은 기우에 불과하다. 그 이유는 조례에 대한 위법성은 대법원에서 심사하게 되어 있고, 기본권 침해사항은 헌법소원도 가능하며, 국가 또는 상급자치단체에 의한 재의결요구권이 보장되어 있을 뿐 아니라, 주민에게 조례개폐청구권이 제도적으로 부여되어 있으므로 조례에 의한 국민의 기본권 침해에 대해서는 다양한 구제수단이 보장되어 있기 때문이다. 이러한 점에서 조례에 의한 국민의 기본권 침해는 법논리상으로는 현실적으로 기대할 수 없다고 볼 수 있다.

셋째, 지방자치단체가 정하는 조례는 법률에 준하는 법규범으로서 민주적 정당성을 가진다. 따라서 법률로써 국가의 안전보장·공공복리·질서유지를 위하여 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있다면 지역의 공공복리·질서유지를 위해서 주민의 권리제한·의무부과 규정을 당연히 제정할 수 있다. 그러므로 지역의 공공복리, 질서유지를 위한 규제조례의 제정에 대하여 법률유보규정을 지방자치법에 둔 것 자체가 위헌의 소지를 가진다.

넷째, 주민의 권리제한과 의무부과는 헌법상 보장된 조례제정권권의 입법소관사항으로서 이는 법령에 위반하지 않는 한 조례의 중요 입법소관사항이지 법률의 입법소관사항이 아니다. 이를 일반적으로 법률로 정하게 한 것은 법률의 입법소관사항을 넘는 월권적 규정이다.

다섯째, 입법실무적으로 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 조례를 일일이 법률유보하는 것은 난제이다. 248개 지방자치단체가 각각 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 사항에 대하여 필요할 때 일일이 법률의 위임을 받아야 한다면, 법률의 성격상 지방자치단체의 입법수요에 적절하게 대응하는 것이 입법실무적으로 불가능하다. 지방자치법 제15조 단서규정은 주민의 기본권을 보장하는 규정으로 기능하기 보다 국회의 입법부작위나 입법지연으로 인하여 오히려 지방 주민의 사회적 공익을 저해하고 조례 제정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 점에서 동법 제15조의 단서규정은 조례제정권을 불필요하게 제약하는 중복규정일 뿐이다. 따라서 주민의 권리제한, 의무부과 사항을 법률유보한 것은 헌법상 보장하고 있는 자치입법권을 무력화시키는데 기여할 뿐이다.

종합컨대, 입법론상으로는 헌법적 보장에 근거하여 자주법을 제정할 수 있는 지방의회가 자치사무의 범위 안에서 주민의 권리·의무에 관하여 조례를 제정하는 경우, 위임입법과는 달리 법률유보를 요하지 않는다고 해석하여야 할 것이다. 따라서 지방자치법 제15조의 단서규정은 헌법이 보장하고 있는 지방자치의 본질을 침해하는 규정으로서 외국의 입법례에서도 그 유례를 찾을 수가 없다.

다. 立法改善方案

지방자치법 제15조 단서조항 삭제

4. 地方自治法 第9條 第2項 但書條項 削除

가. 地方自治法 第9條 第2項 但書의 問題點

지방자치법 제9조 제2항 단서 규정은 자치사무라 하더라도 법령으로서 국가사무로 할 수 있는 가능성을 규정하고 있다. 그러나 국가는 이 규정을 폐지하더라도 법률선점론에 입각하여 그 입법취지를 충분히 달성할 수 있다. 따라서 본 규정의 폐지에 의하여 반드시 조례제정권의 범위가 확대되는 것은 아니지만, 계속 존치할 경우 법령에 의한 지방자치권의 침해를 정

당화하는 규정으로 오해받을 우려가 없지 않다. 이는 지방자치단체가 관할 구역의 자치사무와 법령에 의해 자치단체에 속하는 사무를 처리함에 있어 일방적인 법률선택론을 정당화하고 있다는데 문제가 있다.

일본에서는 “하나의 지방자치단체에 적용되는 특별법은 법률이 정한 바에 따라 그 지방자치단체의 주민투표로 그 과반수의 동의를 얻지 않으면, 국회는 이를 제정할 수 없다”(일본헌법 제95조)는 규정을 가지고 있다. 이러한 규정을 가지고 있는 일본에서도 우리나라 지방자치법 제9조 2항과 같이 일본지방자치법 제2조 제3항에서 『다만, 법률 또는 여기에 근거한 정령에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니한다』고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 일본은 기관위임사무를 폐지하고 이를 대폭 자치사무화 하였으며 나머지를 법정수탁사무로 구분하였다. 그러나 우리의 경우, 기관위임사무가 존치되고 있는 이상, 기관위임사무에 의한 자치권 침해가 예상되고 있다. 따라서 법령 제개정으로 자치사무를 국가사무화 할 때에는 불가피한 경우에 한하여 자치단체연합체의 동의를 받도록 하거나 의견을 듣도록 제도화함으로써 법상의 사무배분원칙과 기준에 따라 사무의 소관 행정계층을 정하고 일방적으로 상위법 우선 원칙을 무분별하게 적용하여 자치사무의 기관위임사무화를 시도할 수 없도록 지방자치법 제9조 제2항 단서조항을 삭제할 필요가 있다. 또한 지방자치단체 또는 주민에게 적용되는 법령을 제개정할 때에도 자치단체연합체의 의견을 반영하도록 할 필요가 있다.

나. 立法改善方案

지방자치법 제9조 제2항 입법개선방안으로는 다음과 같다.

“다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 지방자치단체 또는 주민의 권리의무에 관련되는 법률을 제개정할 시에는 동법 제10조와 제11조 및 중앙행정권한의지방이양에관한법률의 사무배분기준을 고려하여 지방자치단체연합체의 의견을 반영하여야 한다.”

5. 地方稅法 第3條 改正

가. 地方稅法律主義의 問題點

조세법률주의를 엄격하게 해석하여 주민의 복리를 위해 사용하게 될 지방자치단체의 재원확보 수단을 법률로 규제하려는 것은 다음 사항을 간과한 것이다.

첫째, 지방세는 지방자치단체가 그 사무를 처리하는데 필요한 재원을 자율적으로 조달하고 관리하는 세원이다. 따라서 국가는 전국적으로 적용하여야 할 필요 최소한의 범위를 정하는 것으로 족하다. 왜냐하면 국세는 법률로 정하더라도 지방자치단체의 자주세원 확보는 그 실정에 따라 고유권한으로 행사되는 것이므로 국가가 지방자치단체의 세원확보 노력을 법령유보하는 것은 자주재정권에 대한 지나친 관여이다.

둘째, 지방세는 과세단체가 시도, 시군구이다. 자주재원의 확보는 과세단체인 지방자치단체의 중요한 권한이자 의무이므로 과세단체가 아닌 국가가 주민의 동의를 받지 않고 법률로써 지방세의 세목·세율 등 자주재정권의 중요사항을 결정한다면 이는 헌법상 보장된 지방자치권을 침해한다는 비판을 면할 수 없다.

셋째, 지방세의 납세의무자는 국민이 아니라 주민이다. 따라서 주민의 대표인 지방의회의 동의 없이는 어떠한 지방세의 세목, 세율, 부과·징수도 그 정당성을 가질 수 없다. 따라서 법령으로 정한 지방세의 세목, 과세객체, 세율, 부과·징수라 하더라도 이것이 지방세에 관한 것인 한 지방의회에서 대표의 동의를 받지 않는다면 납세의무자의 동의 없는 과세가 되므로 조세법률주의의 헌법상의 취지에도 부합되지 않는다.

나. 地方稅條例主義의 正當性

조례제정권의 범위와 관련하여 제기되는 첨예한 쟁점사항으로는 지방세 관련 자주과세권 및 개정 지방세법의 위헌성 여부 등에 대한 논란을 들 수 있다. 특히 조세법률주의는 과세권, 징세절차 등 과세의 본질적 사항은 국

민의 대표인 국회의 동의를 요하는 것으로써 반드시 입법자가 직접 법률로 정하게 한 것을 의미한다.

그러나 지방세의 구조상 과세단체·납세의무자를 고려할 경우 지방세의 세목, 세율, 징세절차 등 지방세 과세의 본질적 사항은 반드시 지방자치단체 의회의 입법자가 조례로 정하는 것이 헌법상의 조세법률주의에 부합된다는 것이다.

이러한 견해는 지방자치단체의 자주과세권을 정당화하는 것으로, 지방세에 관한 한 과세단체는 시도, 시군구이고 지방세의 납세의무자는 주민이라는데 초점을 둔다. 즉 시도, 시군구가 납세의무자인 주민대표의 동의하에 세목, 과세객체, 세율, 부과·징수를 조례로 결정하는 것은 “대표없는 조세 없다”라는 원칙의 구현이며 과세자주권의 행사라고 보는 것이다.

다. 立法改善方案

지방세법 제3조 제2항에서는 ‘이 법이 정하는 바에 의하여’라는 법률유보조항을 1998년 12월에 추가하여 규정하였다. 즉 지방자치단체는 지방세의 세목, 세율, 과세객체, 부과, 징수를 지방세법의 규정에 따라 조례로 정하도록 한 것이다. 그러나 이 조항이 없어도 지방세법은 지방세의 윤곽법으로서 상위법이기 때문에 우선 적용된다. 이 규정이 지방세의 상세한 사항까지 규정하도록 하는 법적 근거가 될 수 있는 소지가 있기 때문에 국세와 지방세의 과세주체, 납세주체가 다르다는 점을 고려하여 지방세에 관한 한 자율과세권의 폭을 넓혀 주는 것이 헌법상 보장된 자주재정권의 확보에 부합된다. 따라서 개정된 지방세법 제3조 제2항의 법률유보 조항은 다시 삭제하는 것이 헌법취지에 부합된다.

6. 立法原則으로서의 事務配分原則과 基準適用

현행 사무의 구분 및 배분은 법률규정상으로는 운영 및 실행면에서 여러 가지 문제점이 제기되어 왔다. 따라서 사무구분을 명확히 하고 사무배분의 실효성을 확보하며 나아가 행정주체간 협력체제의 구축 등을 위해서는 사무의 구분 및 배분에 관한 제도개선이 요구된다.

중앙집권시절 구분된 법령상의 국가-시도-시도구 간 사무가 사무배분계획에 따라 지방자치시대에 적합하게 법령상 재구분 되면 지방의회의 기능 활성화에도 기여 할 것으로 판단된다.

가. 必要性

지난 50년 동안 중앙집권적 국가행정체제를 유지하기 위하여 제정된 법령이 남아 있어 자치사무의 성격을 가진 사무도 상당수가 국가 또는 시도 사무로 규정된 경우가 많아 법령에 위반하지 않는 자치입법 범위의 확보란 사실상 지극히 제한될 수밖에 없는 실정이다. 이에 더하여 국회는 입법권을 전속적으로 행사하고 있다. 현실적으로 국회는 입법권을 행사함에 있어서 정치적·당리당략적·각종 로비로 인하여 입법미비·입법지체가 빈발하고 있어, 입법의 중요성·시의성 그리고 폭증하는 입법수요에 효율적으로 대처하지 못하고 있음에도 불구하고 국회에 입법권을 전속시키고 있다.

입법권은 국회와 지방의회 등에 헌법상 배분되어 있음에도 불구하고 국회는 법률입법권한 행사를 통하여 지방의회에 헌법상 수권되어 있는 조례입법 사항까지도 입법함으로써 조례의 입법범위가 법령에 의하여 침해받고 있는 실정이다. 이 때문에 지방의회는 법령에 의하여 지극히 제한된 범위 안에서 조례입법권을 행사하고 있다. 이는 지방의회에 입법권을 보장하고 있는 헌법상의 취지와 국가의 장래를 고려해 볼 때 적절하지 않다.

지방의회의 조례입법권은 헌법상 보장되어 있기 때문에 국회 전속적 입법소관사항을 제외하고는 입법권한이 폭넓게 보장되어 있다고 보아야 한다.

우리나라의 경우, 중앙집권시대에 제정되었던 법령이 대부분 그대로 유지되고 있음으로 인하여 본격적인 지방자치시대에 어울리지 않는 법령이 지방자치제도의 발전을 가로막고 있다⁸⁴⁾. 따라서 이에 대한 인식의 전환이 있어야만 국회와 지방의회의 역할정립에 따라 입법권이 배분되고 국가와 지방의 창의력을 제고하여 국가발전에 기여하게 될 것이다. 이를 위해서는 국가의 입법원칙과 국가-지방자치단체간 역할분담원칙의 정립이 필요

84) 동지, 김해룡, 전계논문, pp. 105-108 참조.

하다. 입법소관사항은 법률과 조례의 제정범위를 한정할 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체간 권한 및 역할분담의 중요한 기준이 되기 때문이다⁸⁵⁾.

조사에 의하면, 전문가집단은 조례의 입법범위와 관련하여 헌법에서 주민복지, 재산관리, 자치입법 등 자치사무를 조례의 입법소관으로 규정하고 있음을 감안하여 국회와 정부가 자치사무에 관한 한, 대강법 또는 전국적 통일을 기하는 사항 이외에는 자치사무 입법을 자제해야 한다는 의견에 83%가 동의를 나타내었다.⁸⁶⁾ 이러한 의견은 법조계와 비교하여 특히 공법학 교수들에게서 강하게 드러나는데 약 90%가 자치사무에 대한 중앙정부의 입법자제를 바람직한 것으로 보고 있어 법조계와 25%의 차이를 드러내고 있다⁸⁷⁾. 이는 곧 국회가 법령으로 자치사무를 국가 또는 시도사무로 무분별하게 입법하는 것을 자제하도록 하기 위해서는 개별법 제개정 시 입법원칙과 기준을 법령 제개정 시 반영하여야 함을 보여준다⁸⁸⁾.

나. 國家의 立法原則

- 지방자치단체의 행정에 관한 법률은 지방자치의 본지에 적합하고 국가·지방자치단체의 역할분담 원칙에 따른 것이어야 한다.
- 국가는 국민의 권리·의무에 관한 사항에 대해서는 지침 등에 의하지 않고 법률로 정한다.
- 국가는 자치사무에 대하여 법률로 기준 등을 정하는 경우에는 지방자치단체가 각 지역의 특수성에 대응할 수 있도록 하기 위해서 직접 조례에 위임하거나 조례로 기준 등을 부가 또는 완화하며 복수의 기준을 선택할 수 있도록 배려하여야 한다. 또한 법률과 조례와의 저촉에 대한 행정내부적 심의수단과 사법적 쟁송수단에 의해 해결하기 위한 방안을 검토한다.

85) 地方分權委員會, 地方分權推進委員會 第1-4次 勸告, 前掲書, pp. 3-4.

86) 관련설문항은 다음과 같다. 선생님께서는 헌법에서 주민복지, 재산관리, 자치입법 등 자치사무를 조례의 입법소관으로 규정하고 있음을 감안할 때, 국회와 정부는 자치사무에 관한 한 대강법 또는 전국적 통일을 기하는 사항 이외에는 자치사무 입법을 자제해야 한다고 생각하십니까?

87) 김성호, 조례제정권 범위확대방안, pp. 171-172.

88) 신봉기, 전계논문, p. 17.

우리나라가 역사적 변혁기를 맞이하여 세계사 속에서 그 역할을 담당하고 존립과 번영을 지속적으로 유지해 나가기 위해서는 다가올 21세기에 적합한 국가경쟁력의 강화를 위하여 개발시대를 이끌어온 현행 중앙집권적 국가행정체제를 과감하게 개선하고 이를 위해 국가와 지방자치단체의 관계를 근본적으로 개선하여야 할 것이다.

중앙정부가 시시각각 변하는 세계적 규모의 문제에 적극적으로 대응하면서 책임있는 역할을 수행하려면, 국내적인 문제는 지방자치단체에 맡기고, 외교·안보 등 세계화에 능동적으로 대처하는 데 모든 입법적·행정적·재정적 역량을 효과적으로 투입할 수 있는 행정체제를 확립하는 것이 급선무이다. 따라서 국회는 국내적·지방적 문제보다는 세계적·전국적 및 통일을 대비하여 효율적으로 입법권을 행사하고 지방의회의 입법소관사항에 대하여는 입법을 자제하는 것이 헌법상 입법권을 배분한 취지이다. 따라서 행정의 효율성 확보와 국가경쟁력 강화를 뒷받침하기 위해서는 입법권의 배분을 통하여 입법의 효율성을 제고하는 것이 세계적 추세이며 우리가 지향하여야 할 방향이다. 그러기 위해서는 지역에 관한 행정을 주체적으로 담당해야 할 지방자치단체는 광범위한 행정사무를 일괄하여 대응할 수 있는 체제(기획·입안·조정·실시 등)로 전환되어야 할 것이고, 지방의회는 지역개발, 경제발전, 주민들의 생활불편이나 안전, 질서유지 등 민원사항을 신속하게 해결해 줌으로써 주민의 신뢰를 제고하여 지방자치의 존립목적을 달성할 수 있도록 입법적 대응태세를 갖추어야 할 것이다.

다. 事務의 區分 및 配分の 實效性 確保

개별법 수준에서 자치입법을 활성화시키기 위해서는 헌법상 지방자치이념을 최대한 보장하는 차원에서 전국최저기준입법(national minimum legislation) 방식을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방자치단체별로 자율성과 다양성을 살려나갈 필요가 있는 분야를 중심으로 국가적 수준에서의 입법을 전국적 기준(national standard)으로 삼아 그 법의 취지에 반하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있도록 위임하

는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 사무배분의 합리성과 실효성을 확보하기 위해서는 사무처리주체에 따른 사무구분이 법령에 명문화되어야 한다.

사무구분 및 배분을 위한 입법의 기본방향으로는 첫째, 사무구분을 명확히 하고 그 체계를 재정비한다. 법령규정형식만으로 사무의 구분을 명확히 할 수 있도록 하고, 기관위임사무를 대폭적으로 정리하고 단체위임사무를 폐지하는 대신 공동사무 신설을 검토하는 등 사무구분의 체계를 재정비할 것을 검토한다.

둘째, 사무배분의 실효성을 확보한다. 사무배분에 관한 원칙과 기준을 보다 구체적으로 제시하고 이에 따라 국가-광역자치단체-기초자치단체간 사무를 배분하게 하며, 가능한 한 단위사무까지 법령에 구체적으로 명문화하여 사무배분의 실효성을 확보하도록 한다. 아울러 지방자치단체의 특수성 또는 차별성을 살릴 수 있도록 사무배분체계도 기존의 시·도와 시·군 및 자치구간의 사무배분에서 특별시·광역시와 자치구, 도와 시·군간의 사무배분으로 구분한다.

라. 立法改善方案

지방이양 및 사무배분 원칙에 관한 특별법제정

중앙권한지방이양촉진에관한법률법제2장에서는 지방이양 및 사무배분의 기본원칙을 3개조로 규정하고 있으며, 지방자치법에서도 사무처리의 기본원칙, 지방자치단체의 사무범위, 시도, 시군구의 사무배분기준, 국가사무의 기준 등이 동법제8조-11조까지 규정하고 있다. 그러나 위 법이 특별법이 아닌 일반법이어서 법령제개정 시 지방이양 및 사무배분의 기본원칙이 존중되고 있지 않으며, 선언적 의미만 갖고 있을 뿐이다.

따라서 중앙권한지방이양촉진에관한법률 중 지방이양 및 사무배분 원칙과 지방자치법상의 사무기준 등을 특별법으로 제정하여 법령제개정시 국회와 중앙부처가 기준과 원칙을 특별법에서 정한 입법에 반영하도록 의무화하는 방안이 있다.

그러나 특별법의 범람은 법질서를 어지럽힌다는 점을 고려하면, 국회 또는 정부가 법령제개정시 중앙권한지방이양촉진에관한법률에 규정된 지방이양의 기본원칙과 기준, 지방자치법상의 원칙과 기준에 적합하게 법령을 제개정할 수 있도록 입법운영방침을 개선할 수 있다면, 이것도 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

第5章 結 論

우리나라에서는 그 동안, 중앙집권적 법령체계를 유지하면서 지방자치제도를 운영함으로써 지방의회제도는 중앙정치의 종속변수로서 지방자치의 주체인 주민과 지방의정활동의 주체인 의원의 의사가 제도의 운영과 개선에 반영될 여지가 없었던 것이 사실이다. 이제 지방의회의 활성화를 위해서는 지방의회의 의정활동을 저해하는 요인을 제거하는 입법개선이 필수적으로 요구되고 있다.

본고에서는 기존연구와 본 연구에서의 연구결과, 지방의회의 정체성을 확보하고 제도도입 본래의 취지대로 운영이 활성화되기 위해서는 지방의원의 충원제도가 획기적으로 개선되어야 하며, 집행기관에 대한 지방의회의 견제권이 강화되어야 함을 전제하였다. 이와 아울러 입법기관으로서 지방의회의 역할을 강화하기 위해서는 조례입법범위의 확대가 무엇보다도 필요하다는 점에 착안하였다.

첫째, 정직하고 유능한 인사들을 지방의회로 유인하고 의원직을 명예롭게 여길 수 있는 의원충원제도를 도입하기 위해서는 정당공천배제, 지방의원의 유급직화, 지방선거구제 개선, 지방의원 피선거권 조정, 및 철저한 선거공영제가 필요하다.

둘째, 지방의회가 집행기관에 대한 견제권을 강화하기 위해서는 지방의회 의결권의 범위를 확대하고, 단체장 인사권에 대한 견제제도를 도입할 필요가 있으며, 전문위원의 자격요건을 강화하고 직무를 법제화하여 전문성을 높이는 일과 아울러 지방의회 사무처(국과) 인사권을 독립시키되 지방의회 직렬을 신설하는 것이 중요하다.

셋째, 유능한 의원이 의회에 진출하고 집행기관에 대한 의회의 견제권을 강화하더라도 의회자체가 입법기관으로서의 권한이 지나치게 제한되어 있다면, 지방의회의 활성화는 이루어지기 어렵다. 따라서 조례의 입법범위를 확대하기 위해서는 국회와 지방의회의 입법권의 배분을 염두에 두고, 국가-지방자치단체간 합리적인 권한배분에 근거하여 자치사무범위를 확대하고, 지방자치단체연합체의 법령제개정에 대한 의견제안제도의 실효성을 제고하

며, 지방자치법상 조례의 입법범위를 제한하고 있는 지방자치법제15조단서, 제9조2항단서, 지방세법제3조를 개정하고, 국가가 법령을 제개정할 경우 법상 규정된 사무배분원칙과 기준을 입법원칙으로 적용할 수 있도록 의무화하는 대안을 제안하였다.

이외에도 지방의회 활성화를 위한 대안이 더 많이 있을 수는 있으나 지방의회의 활성화를 위해서는 기본적으로 본고에서 제안한 사항을 우선적으로 입법개선하여야 할 필요가 있다는 점을 강조하고 싶다. 이상에서 제시된 대안은 수년 동안 학계와 실무계에서 충분히 논의되었던 것이고 기존연구와 실증적 조사 결과를 분석하여 얻어진 결과이므로 이미 제도개선의 공감대가 형성되어 있다는 점을 밝혀 두고자 한다. 이제 이러한 제도개선방안이 입법에 반영되어 지방의회가 활성화됨으로 인하여 지방자치단체의 경쟁력강화를 이끌어내고, 이것이 국가의 경쟁력 강화를 이루어내는 제도적 개선의 단초가 되어 지방의회가 참신한 정치인의 모자리판이 될 것을 기대해 본다.

參考文獻

[國內文獻]

< 단행본 >

- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울: 박영사, 1997,
홍정선, 『지방자치론』, 서울: 법영사, 1991, 2002

< 논문 및 보고서 >

- 김남진, “국가의 권한과 지방자치단체의 권한, -권한의 배분과 위임의 문제를 중심으로 -”, 『고시계』, 1996. 5.
김명길, “조례제정권의 범위”, 한국공법학회 제32회학술발표회, 1992,
김성호 외, 97정책연구, 한국지방행정연구원 97-1 정책보고서, 1997
김성호 외, 지방의회 의정효율성 제고방안, 한국지방행정 연구원, 1996.
김성호 외, 지방정치의 부패구조 개혁방안. 연구보고서 29권, 한국지방행정연구원, 2001. 12.
김성호, (1997), 『외국의 지방선거 분석』, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1997. 12.
김성호, 『조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안』 연구보고서 94-8, 1995. 2,
김성호, 『지방자치단체의 국가정책결정참여방안』, 한국지방행정연구원, 1997
김성호, 조례제정권 범위 확대에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1999.
김해룡, 지방자치단체의 조례, 법제연구, 통권 21호, 한국법제연구원, 2001.
박영도, 박영도, 자치입법의 이론과 실제, 연구보고 98-2, 한국법제연구원, 1998

參考文獻

- 박종구, “지방공무원들의 지방의회활동에 대한 인식 및 평가”- 서울시의 경우
-, 성곡논총(제26집 상권), 서울: 성곡학술문화재단, 1995,
- 서원우, “조례제정권의 범위와 한계”, 『고시계』, 1993년 3월호
- 서원우, “지방자치단체의 법적지위”, 『法曹』, 1993년 1월호
- 서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』, 1993. 6.
- 서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』, 제20권 제6호, 1993. 6,
- 신봉기, 자치입법권의 범위와 실효성확보방안, 창립총회학술발표논문, 한국지방자치법학회, 2001.6.
- 윤영진·강인재, “지방의원의 예산심의활동에 관한 실증적 연구”, 한국행정학회 1995하계학술대회발표논문집, 1995, p.12.
- 이기우, 『지방자치단체에 대한 국가의 감독방안』, 한국지방행정연구원, 1990.
- 정세욱, “지방의회의 의결권에 관한 비교연구”, 『의정연구』, 제42집, 한국의회발전연구회, 1990.3.
- 地方分權推進委員會, 第1次-第4次報告(中間報告), 地方分權推進委員會
- 최봉기·박성복·이종열, “지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가”, 한국행정학보(제26권 제3호), 1992 가을,
- 한국지방행정연구원, 『구자치제의 효율적 운영방안에 관한 연구』, 연구보고서 제74권, 서울: 한국지방행정연구원, 1990,
- 한국지방행정연구원, 『지방행정기능분석에 관한 연구(Ⅱ)』, 연구보고서 제138권
- 홍정선, “조례의 법리”, 『법학논집』, 제2권 제1호, 이화여대 법학연구소, 1997. 5
- 황아란, (1996), 『지방선거제도개선에 관한 연구』, 연구보고서 제206호, 한국지방행정연구원, 1996.2
- 황아란, (1998), 『6.4 지방선거 결과 분석』, 한국지방행정연구원 보고서,

제302권, 1998.

[外國文獻]

H.H. von Arnim, *Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie*, AöR., 1988,

K.U. Meyn, *Gestzesvorbehalt und Rechtsetzungs befugnis der Gemeinde*, 1977,

W. Reinhart, *Gewaltenteilung in Staats-und Kommunalverfassungsrecht*, Diss. Mannheim, 1984,

藤田宙靖, 『行政法』, 東京: 青林書院新社, 1982

井下田孟, 『現代地方議會論』, 内田老鶴圃, 1986,

原田尚彦, 『地方自治』, 學陽書房, 1986

晴山一穂, “機關委任事務,” 『行政法の争點』, 東京: ズェリスタ増刊, 1990. 5,