

地方議會 議政效率性 提高를 위한 法制改善方向

金 聖 鎬*

차 례

I. 머리말

II. 지방의회의 법적 지위와 권한

1. 지방의회의 법적 지위
2. 지방의회의 권한

III. 지방의회 의정효율성 저해요인

IV. 의정활동 효율성 제고를 위한 법제 개선대안

1. 지방의회의 정체성 확보 - 지방의회 사무처(국과) 인사권 독립 -
2. 입법 및 정책심의 전문성 강화 - 전문위원제도 개선 -
3. 집행기관에 대한 감시 견제기능 강화
4. 의회의 자율권 확대
5. 지방의회소관 자치사무의 범위 확대 - 국회와 정부의 입법원칙 준수 의무 제도화 -

V. 결 론

* 韓國地方行政研究院 首席研究員, 法學博士

I. 머리말

지방의회의 부활초창기에는 지방의회에 대한 국민적 기대도 있었고, 선출된 의원 당사자들이 사명감을 가지고 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 장식품인가? 이것이 아니라면 그 동안 지방자치의 발전을 위해 지속적으로 제기된 지방의회제도 관련 과제들을 그대로 방치해 둘 수는 없는 한계상황에 와 있다고 하지 않을 수 없다.

이러한 점에서 본고는 지방의회의 의정효율성을 제고하기 위한 지방자치법 개선방향을 제시하는데 그 목적이 있다. 다만, 지방의회의 기능 강화에 가장 중요한 권한인 자치입법권 특히 형법상의 처벌규정의 부활 등을 포함한 조례제정권의 범위 확대는 본 특집 제4분야 지방자치단체의 조례분야에서 다룰 것이므로 본고의 연구범위에서는 제외하였다.¹⁾ 또한 지방의원의 유급직화, 정수조정, 정당참여 등 의원의 충원에 관한 사항은 지방의원의 자격과 선출과 관련된 것으로서 제2분야 지방선거분야에서 다룰 것이므로 이 또한 제외하였다.²⁾

본고에서는 지방의회의 법적 지위와 권한을 일별한 후, 이러한 권한을 행사함에 있어서 지방의회의 의정효율성을 저해하는 요인을 살펴보고, 지방의회의 운영과 관련한 지방자치법 개선방향을 제시하는데 중점을 두고자 한다.

1) 조례제정권의 범위확대와 형법상의 처벌규정의 부활을 제안하고 있다. 조창현, 새천년 지방자치와 지방의회의 발전방향, 「지방의회 10년의 성과와 발전과제」, 한양대 지방자치연구소 제26차 지방자치정책세미나, 2001.5, 57면; 조례의 법적 지위 재정립과 지방자치법, 지방세법 개정안 등 형법상의 처벌규정의 부활을 제안하고 있다. 김성호, “조례제정권 범위 확대에 관한 연구”, 연구보고서 제329권, 한국지방행정연구원, 1999.12, 252~298면.

2) 한국지방행정연구원, 지방자치제도발전 연구, 강원도, 2001.5, 76~89면, 100~113면; 최병대, 지방의회와 집행부, 「지방의회 10년의 성과와 발전과제」, 한양대 지방자치연구소 제26차 지방자치정책세미나, 2001.5, 75~78면; 오환인, 기초의회 10년 회고와 성과, 한양대 지방자치연구소 제26차 지방자치정책세미나, 2001.5, 57면 참조.

Ⅱ. 지방의회의 법적 지위와 권한

1. 지방의회의 법적 지위

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 지방자치법, 공직선거 및 선거부정방지법, 그리고 지방자치법시행령, 조례와 지방의회의 회의규칙 등에서 보장되고 있다.

지방자치단체의 의회는 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.

2. 지방의회의 권한

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.³⁾

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

(1) 議決權

지방의회는 권한중 가장 중요한 것은 의결권이다. 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 법률규정으로써 따로 의결사항으로 규정할 수 있다. 일본에서는 법령에 따른 의회의 의사결정을 의결이라 하고, 법령에 근거하지 않은 의회의 의사형성행위가 決議이며, 특례로서 선거에 따른 결정이라고도 한다.⁴⁾ 이 가운데 의결은 단체장 및 집행기관의 집행에 따라 실효성을 가지지만, 선거권이나 징벌권과 같이 그 행사 결과로부터 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. 법령의결사항에 대하여 집행기관이 의회의 의결없이 집행하는 것은 허용되지 않으며, 집행기관이 의회의 의결을 거치지 않고 행정행위를 한 경우에는 無權限의 행위가 되어 법률상 무효이다.⁵⁾

(2) 條例制定權

지방자치단체는 법률을 집행하고 자치행정을 실시함에 있어서 기존 법령만으로는 불충분하다고 생각될 때에는 특정 지방자치단체에만 적용되는 조례를

4) 井下田孟, 「現代地方議會論」, 內田老鶴圃, 1986, 68頁.

5) 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.

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 專屬的 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.⁶⁾

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 지방자치단체의 장이 예산에 따라 지방자치단체의 재정수지가 적정하게 집행되었는지를 확인하기 위하여 결산절차를 두고 있다(지방자치법 제125조).

지방의회의 결산심사는 재정지출이 예산에 적합하였는지를 주로 보지만, 재

6) 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 예산의 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.

정치출의 위법성·타당성에도 미친다. 收支내용이 잘못되었을 때에는 지방자치단체장이 결산내용을 수정하여 의회의 인정을 받아야 한다. 지출이나 채무 부담행위가 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의 監視的 權限

지방의회에 주어져 있는 감시적 권한으로서의 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 제36조제1항).

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 결산검사권을 보장하고 지방자치단체의 사무에 관한 서류 및 계산서 등의 검열과 지방의회의 승인이라는 두 가지 방법에 따라 집행기관에 대한 의회의 감시권이 행사되고 있다(동법 제125조제1항).

이러한 지방의회의 감시권은 직접적으로 법적 효력을 가지는 것은 아니지만 조례·예산·결산 등의 심사에 의회의 정치적 의사가 반영되고 효과적인 행정목적 달성을 위하여 감시권 행사를 일차시켜 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 전제요건으로서 사전에 의회가 원칙적으로 가부 의사결정을 표명

한 것이며 의결의 한 형태이다. 주된 동의 대상 사항은 주로 인사와 관련된 것과 직원의 배상책임의 면제 등이 있다.⁷⁾ 동의안의 제안권은 지방자치단체장의 專管事項이며 의회는 동의안에 대하여 가부만을 결정할 수 있고 수정동 의는 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 제4조제2항). 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 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, 분담금등의 징수·독촉·채납처분 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 줄것을 기대하는 것이지만, 지방자치단체장이 의회의 의견에 구속되는 것은 아니라는데 유의해야 한다.

(7) 議會의 自律權

지방의회는 국가기관과 지방자치단체 집행기관으로부터의 관여가 배제되어 있어서 의회의 자율권은 의회내부의 조직 및 규율을 유지하는 내부조직권, 의

7) 井下田孟, 前掲書, 75頁.

사기관으로서 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 내부분제로서 의회의 자주적 결정에 의한 일종의 쌍승적 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 개개인 스스로 허가를 얻어 사직할 수 있지만, 총사직에 대하여는 지방자치법에 명문규정이 없다.

Ⅲ. 지방의회 의정효율성 저해요인

행정이란 정치를 실현하는 매개체이기도 하지만, 지방자치란 기본적으로 지방정치적 측면이 강하다. 그러나 주민의 입장에서는 주로 행정이라는 통로를 통하여 지방정치가 실현되는 것으로 보기 때문에 지방의회의원들이 주민을 위하여 노력한다고 하더라도 산업사회에서는 행정을 통해서만 산출물이 나오고 그것이 실생활의 결과로 연결되어야 자치의 효능감을 인지할 수 있다.⁸⁾ 이러한 관점에서 지방의회는 소관 자치행정구역 안에서 지역주민의 의사와 지역의 이익을 직접 파악하고 이를 지방자치행정과 정책에 반영시킴으로써 민주정치를 실현하는 장으로 기능하는데 그 존재가치가 있다. 그러므로 지방의회는 의정활동을 통하여 종래와 같이 지방자치단체의 집행기관에서 결정된 사업이나 정책을 분석토의하고 의결하는데 그치지 않고 지역발전을 위하여 지역에 산재해 있는 문제를 해결하며, 지역개발에 필요한 사업의 방향과 우선순위를 결정하고 주민의 복지증진에 관한 정책을 구상하여 대안으로 제시하며,⁹⁾ 지방의회는 의정활동을 통하여 임명제에 의한 관료조직의 특성 때문에 비민주적이고 주민참여를 진작시키고자 하는 의지가 부

8) 이달근, “지방행정의 정착을 위한 지방의회의 역할”, 『지방행정』, 1993.7, 33면.

9) 이원호, “바람직한 지방의회기능의 활성화방안”, 『지방행정』, 1993.7, 57면.

즉한 집행기관을 교정시키는 등의 능동적 활동이 그 핵심적 역할이다.

그러므로 지방의회의 발전없이 지방자치의 정착과 발전을 기대할 수 없고, 지방의회의 존립목적 그 자체는 주민의 의사가 지방의회를 통하여 집행기관의 정책에 반영됨으로써만 확인될 수 있다. 지방의회의 의정효율성이란 의정활동을 통하여 지방의원이 주민의 대표자로서 인지한 내용을 효과적으로 지방자치단체 집행기관의 정책에 반영하고 정책의 오차를 분석하여 이를 수정하는데 바람직한 영향력을 미치는 정도를 의미한다고 정의할 수 있다. 그러한 의미에서 지방의회의 의정효율성을 저해하는 요인으로서 지방의회 사무처(국과) 직원의 인사권 단체장에게 부여되어 있어 지방의회의 정체성이 아직도 확보되지 않고 있으며, 의회의 입법 및 정책의 전문성을 확보하기 위한 의정활동을 지원하여야 하는 전문위원 임용제도가 의정지원을 전폭적으로 할 수 있는 제도적 장치가 미비되어 있으며, 단체장의 인사 및 주요시책에 관한 의회의 견제장치가 미비되어 있고, 법령상 의회의 자율권을 지나치게 제한하고 있으며, 법령상 지방의회가 소관하여야 할 자치사무를 지나치게 제한하고 있어 지방의회가 실효성있는 의정활동을 하는데 저해요인으로 작용하고 있다.

(1) 지방의회의 정체성 혼란 - 議會事務處(局,課)公務員의 人事權 배제 -

지방자치법 제83조제2항은 지방의회 사무기구의 직원을 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다고 규정하고 있다. 현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권자와 직무상의 명령권자가 상이함으로 인하여 순환근무의 일환으로 지방의회에서 근무하고 있는 집행기관의 지방공무원들인 지방의회 사무직원들은 승진·전보·임용 등 인사권을 갖고 있는 지방자치단체장과 집행기관을 의식하지 않을 수 없다.¹⁰⁾ 또한 지방자치법 제83조제1항에서 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다고 규정하고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정을 두어 자율권을 제약하고 있다. 이에 대하여 지방의회 사무처(국과)직원의 인사권을 지방의회의장이 행사할 수 있도록 제도를 개선하여야 한다는 요구는 지방의회 부활과 함께 10년 전부터 제기되었고 이에 대한 공감대가 형성되었으나 아직도 제도개선이 되지 않고 있다.

10) 최봉기·박성복·이종열, "지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가", 한국행정학보, 1992, 906면.

지방의회의 정체성을 확보하고 그 위상과 정책심의역량을 제고하기 위해서는 지방의회 본연의 기능을 수행하는데 전문성을 갖춘 직원의 확보가 무엇보다 절실하다. 조사에 따르면, 지방의회 근무하는 공무원이 지방의회의 정책 및 입법활동의 보좌(19.2%) 보다는 의회와 집행기관간의 연락 조정업무를 사무처(국과)의 본래적 기능으로 이해하고 있고, 인사권을 단체장이 행사하기 때문에 집행기관의 입장을 대변할 수밖에 없다(35.7%)고 하였다. 지방의원의 경우는 53.5%가 사무처(국과)공무원들이 인사권자를 의식하기 때문에 입법 및 정책보좌에 문제가 있음을 지적한 바 있다.¹¹⁾ 따라서 지방의회 사무처(국과)에는 입법 및 정책의정활동을 보좌하고자 하는 직업의식이 투철하고 전문성을 가진 공무원을 의회가 임용하는 것이 절실하게 요구되고 있음을 보여 주고 있다. 이를 위해서는 지방의회가 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 확보할 수 있어야 한다.¹²⁾

그럼에도 불구하고 기관대립형 기관구성을 채택하고 있는 지방자치단체에서 지방의회 사무직원의 임명권을 집행기관의 장이 행사하는 것은 기관대립형 구성의 취지에 부적절하고 지방의회의 의정활동기능을 집행기관에 종속시킬 우려가 현저하게 높다는 비판을 받고 있다¹³⁾는 점과 단체장의 집행기관 공무원에 대한 인사권 행사에 대하여 지방의회의 승인권 조차 인정되지 않고 있는 상황을 고려해 볼 때, 단체장이 지방의회의 사무직원에 대해 임명권을 행사하는 것은 지방자치의 본질을 저해하는 제도라 볼 수 있다. 뿐만 아니라 지방의회 사무직원의 인사권과 관련하여 지방의회와 집행기관간에 갈등과 마찰이 끊임없이 제기되고 있다는 점에서 이러한 소모적이고 비생산적인 기관간 갈등을 줄이기 위해 지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립은 적극 검토되어야 할 것이다. 지방의회와 의회사무처(국,과)에 근무하게 될 공무원의 충원방법을 제도적으로 개선하지 않으면 의정효율성 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

11) 김성호외 2인, “지방의회의 의정효율성 제고방안”, 연구보고서 제205권, 1996.2, 97~98면.
12) 조창현, 전개논문, 15~16면; 김종규, 광역의회 10년 회고와 성과, 한양대 지방자치연구소 제26차 지방자치정책세미나, 2001.5, 37면.
13) 전국시도의회의장협의회는 업무의 연속성과 전문성 확보를 위해서 뿐 아니라 지방의회에 대한 사무직원의 소속감 등을 이유로 지방의회근무 공무원의 인사권독립을 요구하고 있다. 전국시도의회의장협의회, 대정부건의사항처리현황, 전국시도의회의장협의회사무국, 2001.3, 27~28면.

(2) 입법 및 정책심의 전문성 약화 - 議會事務處(局,課)職制 및 專門委員制度的 問題點 -

현재 지방의회의 전문위원은 의안의 심사와 회의진행을 담당하고 있어 의정 활동에 직접 참여하고 보좌하는 지위에 있다. 그러나, 집행기관 실무부서의 장보다 그 직급이 낮아 대등한 지위에서 업무협의를 이루어지지 않고 있으며, 그 법적 위상이 확고하게 정립되지 않아 의회사무처(국,과)직제에 문제가 있음을 보여 주고 있다. 또한, 지방의회의원들이 전문위원을 효과적으로 활용하지 못하고 있는데 그 원인은 임용권자가 단체장이어서 전문위원이 의정활동지원 시 집행기관의 입장을 고려하지 않을 수 없는 구조적인 문제를 안고 있다.

현행 지방자치법 제12절에서는 사무기구와 직원에 관하여 규정하고 있는데 지방의회의 효율적 입법보좌를 위한 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 않아 입법 또는 정책심의 전문성이 높지 않은 실정이다.¹⁴⁾

지방의회 전문위원의 임용기준을 법제화하지 않으면, 정당이나 의회가 정치적 이유 등으로 전문성을 갖추지 못한 자들의 임용이 가능하게 되어 궁극적으로는 지방의회의 입법 및 정책심의활동을 제약하는 요인으로 기능할 수 있기 때문이다. 특히 전문위원의 입법 및 정책보좌에 대한 만족도 조사에서 의원이거나 집행기관공무원보다 오히려 의회사무처(국,과)공무원들의 만족도가 더 낮은 것으로 나타나 전문위원의 의정활동보좌능력을 문제점으로 제시하고 있어 전문위원제도의 개선이 시급한 과제다.

(3) 집행기관의 인사권, 주요시책에 대한 감시 견제기능 취약

1) 단체장 인사권행사의 현황과 문제점

지방의회의 집행기관에 대한 감시견제 권한이 미약하여 이것이 지방의회의 의정효율성 저해 요인이 되고 있다.

14) 김성호외 2인, "지방의회의 의정효율성 제고방안", 전계서, 106면. 지방의원의 경우, 전문위원의 입법 및 정책보좌활동에 대하여 27.5%는 만족, 불만족은 19.7%로 나타났다.

현재 우리나라의 단체장은 지방자치법에 의거하여 부단체장과 일부 비서실 직원을 임명할 수 있다. 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 자에게 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명절차를 종료하여야 한다(지방자치법 제101조제3항). 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 그 직급은 대통령령으로 정하며 당해 시장·군수·구청장이 임명한다(동법 동조제4항). 그런데 지방자치단체의 장이 궐위 또는 공소제기 된 후 구급상태에 있거나 의료법에 의한 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에는 부지사·부시장·부군수·부구청장(이하 이 조에서 “부단체장”이라 한다)이 그 권한을 대행한다(동법 제101조의2제1항).

이상과 같은 법규정에 의할 경우, 다음과 같은 문제가 제기되고 있다. 첫째, 선출직 공직자인 단체장이 부단체장을 임명함에 있어서 기초단체장은 독자적으로 부단체장 임명권을 행사하는데 광역단체장은 대통령이 임명권을 행사한다는 점이다. 이는 행정의 일관성과 형평성에 있어서 문제를 제기하고 있다. 둘째, 의회의 임명 또는 동의절차도 받지 않은 임명직 부단체장이 단체장 궐위 시 지방자치단체의 대표권을 행사한다는 것은 지방자치제도의 본질에 위배된다. 셋째, 단체장이 인사권 행사와 관련하여 비리에 개입하는 경우가 많기 때문에 최소한 부단체장, 회계관, 감사관의 경우, 지방의회에서 인사동의권을 행사할 수 있어야 한다. 지방의회의 인사동의권이 부패억제방안이라고 응답한 지방의원은 64.6%이나 단체장은 24.3%만이 이에 동의한 조사가 있다.¹⁵⁾ 이 때문에 미국 지방자치단체의 주요보직은 투표과정의 번거로움을 감수하면서도 의회의 선출 내지는 최소한 동의를 얻어 단체장이 임용¹⁶⁾하게 함으로써 단체장이 공직을 엮관제로 이용하지 못하게 견제하고, 선출받은 자는 말할 것도 없고 의회의 동의절차를 거쳐 임명받은 자들도 주민에 대한 봉사자로서의 자세로 직무를 수행하게 하는 제도적 장치로 활용되고 있다. 이러한 점에서 우리나라에서 부단체장을 단체장이 일방적으로 임명하는 제도를 지속하는 것은 지방자치의 본질을 훼손한다는 비난을 면할 수 없다.

15) 김성호외, “지방정치의 부패구조 개혁방안”, 연구보고서 제329권, 한국지방행정연구원, 2000.12, 176~177면.

16) 뉴욕시는 charter에서 시장(mayor), 구청장(borough presidents), 감사관(controller), 검사장(all district attorney) 등 선출하도록 규정함. Rockland county charter에서 카운티 장(county executive), 지방검사장(sheriff), 지방경찰(district attorney) 등의 직은 선출하도록 규정하고 있음.

2) 단체장의 주요시책 보고의 현황과 문제점

지방의회는 주민의 대표기관이며, 해당 지방자치단체의 중요사항은 의회의 의결을 거쳐 집행하게 되어 있다(지방자치법 제35조). 현재 지방자치단체장은 주요정책을 결정할 경우, 사전에 의회의 의결권과 관련하여 중요한 정보를 의회에 우선적으로 제공하고 있다고 보기는 어렵다. 단체장은 주요시책의 방향, 대책, 주민이 관심가지고 있는 조사결과 등의 정보를 일방적으로 발표하고 있는 실정이다. 지방자치단체에 따라서는 의회에 알리고 발표하는 경우도 있지만, 단체장은 기본적으로 의회와 별개의 기관이라는 것을 이유로 사전에 알리는 것을 의무화하지 않고 있다. 만일, 의회의 의장 또는 의원이 보도를 통하여 해당 자치단체의 주요시책을 알게 된다면, 우려할 만한 일이다. 단체장은 지방자치단체의 중요한 시책 또는 정보는 원칙적으로 의회에서 발표하고, 의회의 비판을 받아야 할 것이다. 다만, 의회의 활동은 회기 때문에 제약된다는 점에서 주요시책의 의회보고를 의무화한다고 하더라도 한계가 있음을 부인할 수는 없다.

(4) 의회의 자율권 제한

1) 지방의회 의결사항의 현황과 문제점

법령에서 지방의회의 자율권을 제한하고 있어 이것이 지방의회의 의정효율성을 저해하는 요인이 되고 있다. 부활1대 지방의회를 구성할 때, 지방의회는 국회의 의사규칙을 바탕으로 회의규칙을 제정하여 운영함으로써 의회규모를 고려하지 않은데 문제가 있다. 이로 인하여 회의 시 발언시간이나 회의운영, 시정 질문, 회기운영, 의사일정작성 등에 있어 국회의 회의운영방식과 내용이 가감 없이 수용되어 지방의회의 실정에 적합한 회의운영제도가 아직도 확립되어 있지 않아 효율적인 의회운영을 저해하고 있다. 특히 의결사항의 범위와 정기회, 임시회 등 회기를 법령에서 지나치게 한정하고 있어 각 자치단체의 규모나 실정에 적합한 의회운영을 제한하고 있어 이에 대한 법령의 개선이 필요하다.

지방자치법에서는 지방의회의 의결사항으로서 10개 항목을 규정하고(제35조), 이외에는 의결사항을 조례로 정하도록 규정하고 있다. 이로써 지방의회의 권한은 제한당겨져 있으며, 법상 조례, 예결산을 비롯한 중요사항을 의결할 수 있도록 규정되어 있으며, 이와 같이 제도적으로는 조례로 의결사항을 추가할 수 있어 의회의 권한을 강화할 수 있는 장치는 마련되어 있다.

그럼에도 불구하고 지방의회의 의결권은 각종 개별법령과 지방자치법상 제한될거된 규정에 의하여 한정되고 있다.¹⁷⁾

그러므로 지방의회가 의정효율성을 제고하기 위하여 의결사항을 추가하고자 한다면, 해당 자치단체의 실정에 맞게 자주적으로 조례로 정할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 의회가 의결사항의 추가에 소극적인 이유는 제한얼거 주의가 지나치게 강조¹⁸⁾된 데 다 중요한 의결권의 범위가 개별법령에서 제한되고 있어 조례에 의한 의결권의 추가실익이 크지 않다는데 기인되고 있다. 의회의 의결사항은 10개항목이며, 이외에는 단체장의 권한으로서 의결사항을 추가하려고 하여도 이로 인하여 집행권예의 관여는 곤란하다는 점을 강조하고 있다. 이 때문에 지방의회조차도 소극적이다. 지방의회는 지방자치법 제35조 제2항에 근거하여 의결권한의 확대를 시도하여야 할 것이다.

2) 지방의회의 회기 운영 현황과 문제점

현행 지방자치법 제41조제2항은 정기회의 회기를 년2회를 합하여 시·도의 회의의 경우 40일 이내로 하고 임시회의 회기는 15일 이내로 한다고 규정하고 있다. 동조 제3항에서 연간 회의 총일수는 정기회 및 임시회를 합하여 시·도에 있어서는 120일을 초과할 수 없다고 규정하고 있으며 동법시행령 제19조의제4항(정기회의 집회일등)은 정기회의 집회시기와 처리해야할 안건을 규정하고 있어 지방의회의 집회를 엄격하게 법정하고 있어 지방의회의 의정활동의 자율성을 제한하고 있다.

지방의회의 회의는 의회의 자율권에 해당하는 것으로서 지방의회가 해당 자치단체의 실정을 감안하여 그 회기와 집회시기, 처리안건을 스스로 결정하고, 그 운영에 대하여 스스로 책임을 지는 것이 지방자치의 본질에도 적합하며, 자율적이고 효율적인 의회운영의 전제조건이라 할 수 있다고 할 것이다.

(5) 지방의회소관 사무 범위 제한

지방의회의 소관사무범위가 법령상 제한되어 있어 의정활동범위를 한정하고 있다. 현재, 지방의회가 관여할 수 있는 자치사무의 범위가 지나치게 제한되

17) 예컨대, 공유재산의 취득처분과 관련하여 지방의회의 의결을 거쳐야 할 규모, 면적 또는 예정가액을 지방재정법시행령제84조에서 한정할 경우, 지방의회의 의결권을 제한하는 결과를 초래하게 되는 등 개별법령에 의하여 지방의회의 의결권이 제한받고 있다.

18) 佐藤 竺 編著, 地方議會活性化 Handbook, 東京:ぎょうせい, 25頁.

어 있고, 고유사무의 범위가 적어 지방자치제도의 장점을 발휘하지 못하고 있다는 지적이 많다.¹⁹⁾ 이 때문에 기관위임사무라 하더라도 주민의 권리 의무에 관한 사항은 국가 또는 상급자치단체의 위임목적에 훼손하지 않는 범위 안에서 지방의회의 행정사무감조를 하게 하자는 주장도 있다.²⁰⁾ 현행 입법체계상 국회는 전속적 법률입법권한을 행사하고 정부가 법률제안권 및 광범위한 행정입법권을 행사하고 있기 때문에 지방의회는 조례입법권한이 헌법상 수권되어 있음에도 불구하고 '법령의 범위' 내라고 하는 지극히 한정된 범위 안에서 조례제정권을 행사하고 있다. 이는 지방의회의 입법권을 보장하고 있는 헌법상의 취지를 고려해 볼 때, 우리나라의 지방의회는 주권이 실질적으로 보장하고 있는 헌법상의 조례제정권을 가지므로 국회전속적 입법소관사항을 제외하고는 폭넓은 입법권한이 보장되어 있다고 보아야 한다.

그러나 우리나라의 경우, 지방자치 실시 이후 지방분권에 따라 상당한 법령의 체계정되었으나, 중앙집권시대에 제정되었던 법령이 대부분 그대로 유지되고 있음으로 인하여 자치행정의 범위가 지나치게 제한받거나 국가의 중복규제가 심각한 실정이다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 국가의 입법원칙과 국가-지방자치단체간 역할을 명백하게 구분하고 이것을 국가-지방자치단체간 역할분담원칙을 입법원칙으로 적용한다면, 국가와 지방자치단체의 권한쟁의는 최소화될 것이다. 이 때, 국가-지방자치단체간 입법소관사항은 법률과 조례의 제정범위를 한정할 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체간 권한 및 역할분담의 주요한 기준이 된다.²¹⁾

중앙정부가 시시각각 변하는 국제규모의 문제에 적극적으로 대응하면서 책임있는 역할을 수행하려면, 국내적인 문제는 지방자치단체에 맡기고, 외교·안보 등 국가적 과제에 능동적으로 대처하는 데 모든 입법적·행정적·재정적 역량을 효과적으로 투입할 수 있는 행정체제를 확립하는 것이 급선무이다. 따라서 국회는 국내적·지방적 문제보다는 국제적·전국적 및 남북통일을 대비하는데 입법권을 중점적으로 행사하고, 지방적·집행적·주민대응성이 높은 지방의회의 입법소관사항에 대하여는 입법을 자제하도록 하여야 한다.²²⁾ 그

19) 최병대, 전계논문, 78면; 오환인, 전계논문, 50면.

20) 최병대, 상계논문, 78면.

21) 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, 3~4頁.

22) 공법학회 회원 등 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.

러기 위해서는 법령을 제개정할 경우, 국가와 지방자치단체간 권한과 사무를 배분할 때에는 지방자치단체에게 광범위한 행정사무를 일괄하여 대응할 수 있는 체제(기획·입안·조정·실시 등)로 입법하여야 할 것이다.

IV. 의정활동 효율성 제고를 위한 법제 개선대안

1. 지방의회의 정체성 확보

- 지방의회 사무처(국과) 인사권 독립 -

기관대립형을 채택하고 있는 우리의 지방자치제도 하에서 지방의회와 집행기관간에 견제와 균형을 달성하고 주민의 대표성에 입각하여 지방의회가 집행기관을 효과적으로 통제하기 위해서는 의회사무기구가 기관대립형의 취지에 적절하게 제 기능을 다해야 할 것이다. 이를 위하여 지방의회 사무처 인사권 독립을 위한 지방자치법, 지방공무원법 및 지방자치단체의행정기구과정원기구등에관한규정을 개정할 필요가 있다.

의회사무처(국과) 직원들이 지방의회의정활동을 원활하게 보좌 지원하고 업무의 계속성, 전문성을 확보하기 위해서는 의회사무직원의 인사권을 지방의회의 의장이 갖도록 지방자치법 제83조제2항과 지방공무원법 제6조(임용권자)를 개정하고, 동시에 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정에서 지방의회 사무직원 관련 조항을 개정하여야 할 것이다.²³⁾

2. 입법 및 정책심의 전문성 강화 - 전문위원제도 개선 -

(1) 지방의회전문위원의 임용자격 기준 법제화

현행 지방의회전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며, 그 범형식도 조례 또는 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있다. 따라서 의회전문위원의 임용자격은 기본적으로 해당분야의 전문지식을 가진 자여야 하므로(국회법 제42조 참조) 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회전문위원 채용자격기준은 지방공무원임용령에 정하고²⁴⁾ 각 상임위의 전문분야는 말할

23) 김종규, 전계논문, 37면.

24) 지방의회 전문위원 채용 자격기준 제정(안).

것도 없고 입법 및 정책실무에 능통하거나 일정한 기간동안 이와 관련된 교육 또는 연구경력이 있는 자로서 일반직·별정직 구별없이 상기 기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화한다.

(2) 지방의회 전문위원 직무규정의 법제화

각급 지방의회의 전문위원은 전문성에 있어서 의원들의 신뢰를 받는 경우도 많으나 그렇지 못한 경우도 있으며 직무자체가 각급 지방의회의 사무처(국·과) 직제규칙 혹은 조례에 의안심사와 의사진행보좌로 간단하게 규정되어 있어 전문위원의 법적 지위와 권한 및 지휘·감독관계가 불분명할 뿐 아니라 직무에 대한 인지도와 성취도, 만족감, 사기 등이 매우 낮은 현실이다.²⁵⁾ 따라서 지방의회 전문위원의 직무규정을 법제화하고 업무의 한계를 명확하게 규정하는 것은 전문위원들의 권한과 책임을 구체화함으로써 지방의회의 효율적인 입법 및 정책심의기능을 제고하는데 유익할 것으로 예상된다.

또한 현대 지방행정은 일반상식만으로는 대처할 수 없는 전문적 지식과 경험을 요구되는 분야가 많이 있다. 이러한 경우, 외부전문가를 지방의회의 비상임전문위원으로 활용할 수 있도록 함으로써 의정활동의 질을 제고할 수 있다. 따라서 의원들은 말할 것도 없고 일반행정직 공무원이나 의회의 전문위원 조차도 전문가의 도움이 필요한 경우가 많이 있으므로 이를 활용할 수 있는 제도를 마련할 경우, 지방의회의 입법 및 정책심의활동의 질적 수준을 높이는 데 기여하게 될 것이다. 이를 위해서는 지방의회전문위원직무규정과 지방의회 전문위원 채용자격기준을 제정하여야 할 것이다.²⁶⁾

3. 집행기관에 대한 감시 견제기능 강화

(1) 의회에 인사동의권 부여

부단체장은 단체장이 지방의회의 동의를 얻어 단체장이 임명하도록 한다. 이는 지방자치법 제102조의2에서 부단체장이 단체장의 권위 시 그 권한을 대행하기 위한 민주적 정당성을 최소한으로 확보할 수 있는 방안이기 때문이다.

25) 김성호, “지방의회의 의정효율성 제고방안”, 전게서, 105면. 입법 및 정책심의활동에 대하여 전문위원들의 21.1%는 만족, 28.2%는 불만족을 표시하고 있다.

26) 김성호, “조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안”, 전게서, 240~243면.

이외에도 지방자치단체의 주요보직인 회계관, 감사관만이라도 의회를 동의를 받아 단체장이 임명하도록 제도화할 필요가 있다. 특히 부단체장의 의회동의 제도가 도입되지 않는다면, 단체장의 궤위 시, 직무대행은 지방의회의 의장이 될 수밖에 없다. 그 이유는 현행제도에 의하면, 지방자치단체에서 민주적 정당성을 갖고 있는 직위는 집행기관 내에서는 전무한 실정이지만, 선출된 의회의 의원만이 해당되기 때문이다. 이러한 의미에서 지방자치법 제101조 각 항을 입법개선하여야 할 것이다.

(2) 주요 시책의 단체장 의회보고 의무화²⁷⁾

가. 주요시책은 단체장이 의회에 제출하고 의회에서 발표하도록 의무화한다.²⁸⁾

단체장이 지방자치단체의 주요시책에 대하여 의회에서 발표하면, 의원은 이의가 있을 경우, 이에 대하여 질의할 수 있다. 의회에 대한 단체장의 보고는 의정활동의 일환이기 때문에 이에 이의가 있을 경우, 바로 질문할 수 있으며, 단체장이 이를 수용할 경우, 바로 반영할 수 있다.

나. 정기회마다 단체장이 당면 과제 또는 종전 정기회 이후에 발생한 주요시책을 중심으로 보고하는 것을 의무화한다.

현재 단체장의 시정보고는 주로 1월 또는 10월의 정기회에서 하고 있지만, 요식행위에 그치는 감이 없지 않다. 그러므로 주요시책의 경우에는 매 정기회 또는 임시회에서 보고하도록 의무화한다. 주요시책의 보고는 해당 자치단체의 현황과 문제점을 의회에 알리는 것이므로 의회가 협조할 사항과 시정을 요구할 사항을 토론하게 되고, 이러한 사실이 주민에게 알려지면 해당 자치단체의 상황을 정확하게 인식하게 되고 그 결과, 집행기관, 의결기관에 대한 관심이 높아지게 될 것이다.

다. 의회의 폐회 중 단체장이 중요시책을 발표하고자 할 때에도 사전에 의장에게 알리도록 의무화한다.

자치단체의 운영은 의회와 단체장이 의결과 집행을 분담하고 상호 불개입, 불관여 하면서도 협조와 이해 속에서 업무를 집행하는 것이 바람직하다. 이러

27) 佐藤 竺 編著, 前掲書, 39~40頁.

28) 뉴욕시장은 매년 1월 30일 이전에 시정에 관한 예비보고서를, 9월 17일 이전에 시정 보고서를 시의회에 제출하여야 하며, 시정보고서에는 시의 사무 또는 프로그램과 관련된 목표, 조치 및 실적표를 첨부하도록 규정하고 있다(뉴욕시헌장 제12조).

한 의미에서 적어도 지방의회의원이 해당 지방자치단체의 주요시책을 마스크를 통하여 알게 하는 것은 바람직하지 않다.

4. 의회의 자율권 확대

(1) 법정의결사항의 추가

일본 지방분권추진위원회는 제2차권고에서 지방자치단체는 의결사항을 조례로써 추가할 수 있다는 지방자치법상 규정을 활용하는데 노력하여야 한다고 권고하고 있다. 그러나 그 근본적인 개선을 위해서는 보완조치로서 지방자치법상의 의결사항을 추가하여야 함에도 불구하고 운영만을 권고하고 있는 것은 의회의 권한을 고려할 때, 소극적이라는 주장이 있다.²⁹⁾

지방자치법상 의결사항으로서 추가하여야 할 사항으로서 는 시도의 장기발전 계획 수립, 시군구의 기본계획, 국제교류, 공해방지 또는 재해원조 등의 협정, 해당 지방자치단체의 헌장, 선언 등 현재로도 보편성 있는 의결사항이다. 또한 의결사항의 범위확대 대상으로서는 예컨대, 계약과 관련된 사항으로서 그 종류 및 금액에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 계약을 체결하게 하는 법령이 있다면, 이 기준이 의결의 최저범위를 정하고자 하는 본래의 취지보다는 지방의회의 의결범위를 제한하기 때문에 이러한 기준은 조례로 정하여야 할 사항이므로 이러한 사항까지 중앙정부가 기준을 제시하여야 할 것까지는 없다. 따라서 대통령령 또는 부령의 기준자체가 지방의회의 의결범위를 제한하는 불필요한 규정이 상당수 있으므로 조례로써 자주적으로 결정할 수 있도록 각 개별법을 개정하여야 할 필요가 있다.

물론 지방의회의 의결사항은 각 지방자치단체의 실정에 따라 필요한 것을 자주적으로 추가하여야 할 것이다. 다만, 전국적으로 모든 지방의회가 반드시 의결사항으로 처리하여야 할 사항은 일정한 연구를 거쳐 지방자치법에 규정하여야 할 대상 사항에 대한 합의를 통해 추가하여야 할 것이다.

이러한 점에서 지방자치법상 의결권범위의 추가 확대는 지방자치법 제35조를 개정하는 방안, 각 지방자치단체별 조례를 개정하는 방안이 있으며, 이 두 가지 방법을 병행하는 방안이 있다.

29) 佐藤 竺, 前掲書, 30~31頁.

(2) 정기회 임시회 소집회기 자율화

지방의회는 해당 지방자치단체의 인구, 산업구성, 주민자치의식을 반영하여야 하므로 자주적인 의정활동이 필요하다. 그러므로 정기회를 몇 번 소집하고 몇 일간을 회기로 삼을 것인지는 지방자치법에서 최고 횟수를 정할 것이 아니라 지방의회의 자율에 맡겨야 할 것이다. 특히 시군구는 지역이 좁아 임시회를 용이하게 소집할 수 있기 때문에 임시회를 적절하게 활용한다면, 지역에서 문제가 발생하는 대로 이를 적기에 의회에서 충분히 다룰 수 있다.

정기회, 임시회 횟수의 자율화는 단순히 의회운영, 집행기관과 의회의 관계에 머무르는 문제는 아니고, 지방의회의 실정에 따라 탄력적 운영을 가능하게 하고 궁극적으로 의회의 기능 강화와 의원의 실질적 참여기회를 확대함으로써 지방의회의 변혁을 기대할 수 있다.

그러므로 연간 회의 총일수의 범위 내에서 정기회의 회기, 집회시기, 처리해야할 안건 및 임시회 회기를 해당 자치단체의 조례로 정하여 운용할 수 있도록 지방자치법 제41조와 동시행령을 개정함이 타당하다.

5. 지방의회소관 자치사무의 범위 확대 - 국회와 정부의 입법원칙 준수 의무 제도화 -

(1) 입법원칙으로 적용되어야 할 사무배분원칙

국회와 정부가 법령을 제개정할 경우에는 중앙권한의 지방이양에 관한 법률상의 원칙과 지방자치법상의 입법원칙과 기준에 따라 입법하여야 할 것이다. 중앙권한의 지방이양에 관한 법률에 규정된 사무배분의 원칙으로는 자치사무 독자처리의 원칙, 지방의사 존중의 원칙, 일괄이양의 원칙, 사무배분기준 존중의 원칙, 역이양의 원칙, 최소감독의 원칙 등이 있다.³⁰⁾

이상과 같은 원칙 외에도 지방자치법상 기초우선의 원칙, 불경합의 원칙이 정립되어 있으며, 국가사무와 광역자치단체 그리고 기초자치단체의 사무가 법정되어 있다. 이러한 사무배분의 원칙과 기준이 법령제개정 과정과 법제처 심사예에 충실하게 반영된다면 지방자치단체의 자치행정범위가 상당한 정도로 확

30) 김홍대, 「지방자치입법론」, 서울 : 박영사, 1999, 92~94면.

대될 수 있을 것이며, 이에 따라 지방의회의 조례제정범위도 합리적으로 확대될 수 있을 것이다.

(2) 지방자치단체연합체의 의견수렴 제도화

국회가 법률을 제정하거나 정부의 각 부처가 법령안을 입법하는 경우, 다음과 같은 사항에 대해서는 반드시 지방자치단체 4단체 협의회의 의견을 듣도록 국회법과 법제업무운영규정 등에 이를 의무화한다. 지방자치단체 4단체 협의회는 국가의 법령안이 지방의회의 의결권을 제한하거나 침해하지 않는지에 대하여 의견을 제출하게 하고, 이러한 4단체의 입법분석의견은 국가의 법령제개정시 반영하도록 한다.

국가가 지방의회 등 지방자치단체의 의견을 들어야 할 대상사항은 다음과 같이 제시할 수 있다.

1. 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 사항
2. 특정 지역에만 적용되거나 지방자치단체에 재정적 부담을 주는 사항
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) 기관위임사무의 대폭 정리

기관위임사무 그 자체는 국가의 사무로서 유보하면서 그것을 국가기관의 장에게 위임하는 것이기 때문에, 그 관리·집행에 대하여 장을 국가의 강한 통제·감독 아래 둠과 동시에, 지방자치의 본질에 근거하여 지방자치단체에 보장되어 있는 자치권이 기관위임사무에 대해서는 대폭 제약되어 있는 것이 현행법제의 특징이다. 기관위임사무는 지방자치권을 침해하는 제도이기 때문에 그 폐지 내지는 대폭 축소를 논하는 견해가 유력하다.³¹⁾ 이를 통하여 자치사무의 범위확대가 필요하다.³²⁾

31) 晴山一穂, “機關委任事務”, 「行政法の争點」, 東京: ヅェリスト増刊, 1990.5, 123頁.

32) 김성호, “지방의회의 입법권에 관한 연구”, 법학박사학위논문, 부산대학교대학원, 1994, 186~191면.

따라서 기관위임사무제도는 원처리권자가 권한만 가지고 책임과 의무만 위임하는 형태이므로 권한과 책임의 불일치가 지속적으로 문제될 수 있는 제도이다. 따라서 중앙 각 부처의 역할을 한정하고 행정계층간 21세기에 적합한 Mission을 부여하며, 중앙부처와 자치단체간 중복기능을 재배분하는 행정개혁이 필요하다. 결국, 현행 기관위임사무제도는 기본적으로는 폐지 내지 대폭축소³³⁾함으로써 기관위임사무의 신설은 엄격하게 규제하고, 현재의 기관위임사무는 사무배분의 원칙과 기준에 따라 법령제개정 시마다 재정리하여야 할 것이다.

V. 결 론

우리나라에서는 그 동안, 중앙집권적 법령체계를 유지하면서 자치단체마다 지방의회를 구성하고 단체장을 선거하는 체제로 지방자치제도를 운영함으로써 인하여, 지방의회제도는 중앙정치의 관점에서 그 영향력 하에 있게 되었고 지방자치의 주체인 주민과 지방의정활동의 주체인 의원의 의사가 반영될 여지가 없었던 것이 사실이다. 이제 지방자치제도의 정착을 위해서는 앞에서 제시한 지방의회의 의정효율성을 저해하는 요인을 제거하는 지방자치법개정이 필수적으로 요구되고 있다. 본고에서는 지방의회의 정체성과 입법 및 정책의 전문성을 확보하기 위한 방안과 집행기관에 대한 의회의 감시와 견제장치를 보완하며, 의회의 자율권 및 소관사무의 범위를 확대할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 지방자치법 개선방향을 제안하였다.

이러한 대안은 그 동안 학계와 실무계에서 충분히 논의되었던 것으로서 제도개선의 공감대가 형성된 것들이라는 점에 유의하여야 할 것이다. 이외에도 본고에서는 다루지 않았지만 지방의회의 조례제정범위의 확대와 의원선거제도의 개선, 지방의원의 유급직화 등 지방의회의 기능강화를 위해 개선되어야 할 과제가 많이 있으나, 이에 대한 논의는 다음의 과제로 남겨두고자 한다.

33) 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, 123頁).