



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

몽골의 지방자치단체 발전방안에
관한 연구

제주대학교 대학원

행정학과

게렐체체그 (ZORIGTBAATAR GERELTSETSEG)

2020년 2월

몽골의 지방자치단체 발전방안에 관한 연구

지도교수 양덕순

게렐체체그 (ZORIGTBAATAR GERELTSETSEG)

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 12월

게렐체체그의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2019년 12월

A Study on the Development Plan of Local Governments in Mongolia

Zorigtbaatar Gereltsetseg

(Supervised by Professor Deoksoon Yang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Public Administration

February, 2020

Department of Public Administration

THE GRADUATE SCHOOL OF JEJU NATIONAL
UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 범위	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위	2
제2절 연구의 방법 및 흐름	3
1. 연구의 방법	3
2. 연구의 흐름	3
제2장 지방자치단체에 관한 이론적 고찰	5
제1절 지방자치제도	5
1. 지방자치	5
2. 단체자치와 주민자치	8
3. 지방자치단체의 의의와 종류	9
4. 지방자치단체의 계층구조	11
제2절 지방자치단체 기관구성	14
1. 기관구성의 의의와 형태	14
2. 기관통합형의 기관 구성	16
3. 기관분립형의 기관 구성	18
제3절 지방의회	21
1. 지방의회 본질	21
2. 지방의회의 조직과 기능	25
3. 지방의회의 운영	28

제3장 몽골의 지방자치단체 현황 및 문제점 분석 … 34

제1절 지방자치단체의 법적 지위	34
1. 1992년 헌법의 주요 내용	35
2. 2006년 개정된 헌법 4장의 주요 내용	36
3. 지방자치단체(의회)의 법적 권리	37
제2절 지방자치단체 현황 분석	39
1. 지방자치단체장 선임 및 의원선출	41
2. 지방자치단체 조직과 사무	47
3. 지방자치단체 예산	57
4. 지방자치단체 및 도지사 관계	61
제3절 몽골 지방자치단체의 문제점	64
1. 선거	65
2. 조직 및 사무	65
3. 예산	67
4. 도지사 및 의회 관계	68
제4절 소결	69

제4장 몽골의 지방자치단체 발전방안 … 75

제1절 바람직한 지방자치단체 발전의 모형	75
제2절 지방자치단체 발전방안	77

제5장 결 론 … 81

제1절 연구의 요약 및 시사점	81
1. 연구의 요약	81
2. 정책적 시사점	83

제2절 한계 및 과제	84
[참고문헌]	86
[ABSTRACT]	89
[감사의 글]	91

표 목 차

<표 2-1> 단층제와 중층제 장단점	14
<표 3-1> 지방자치단체의 법적 권리	38
<표 3-2> 의회 정책위원회의 사무	51
<표 3-3> 도지사 및 의회 권위	64

그 립 목 차

[그림 1-1] 연구 체계	4
[그림 2-1] 한국의 지방자치단체	13
[그림 2-2] 기능분담에 따른 기관구성 유형	15
[그림 2-3] 기관통합형의 자치단체 기관 구성	17
[그림 2-4] 기관분립형의 자치단체 기관 구성	18
[그림 2-5] 지방의회 조직 구성	25
[그림 3-1] 몽골의 행정구역 현황	40
[그림 3-2] 몽골 지방자치단체의 현황	41
[그림 3-3] 지방자치단체 조직	48
[그림 3-4] 의안을 상정하는 단계	49
[그림 3-5] 지방예산	60
[그림 3-6] 지사 및 의회의 상호관계	63
[그림 4-1] 내각과 내각지도자형	76

【국문초록】

세계 여러 민주주의를 지향하는 국가에서는 지방분권을 통하여 지방정부의 대민서비스 강화, 지역사회 문제를 지역주민 스스로 해결, 주민의 참정권 및 자치권 강화 등 지방자치단체의 효율성과 민주성을 강조하고 있다. 이는 곧 지방정부의 성공이 국가의 성공으로 연계하고 있음을 뜻하기도 한다.

몽골은 1992년 新민주헌법을 발효하여 의회와 내각의 권력을 대폭 강화하는 의원내각제성격을 강화하는 민주공화제를 주창하고, 기관통합형의 기관이다. 이를 통하여 지방행정의 권한을 확대하여 지방자치 조직을 강화하고 있다. 그러나 다른 나라에서 운영하고 있는 지방자치제도와 많은 차이점을 보이고 있어 상호 보완된 제도 운영이 필요하다고 생각된다.

한국의 지방자치는 오랜 민주화 과정을 거치면서 풀뿌리 지방자치 시대를 부활시킨 1992년 지방의회구성, 1995년 지방자치단체장 선거의 역사를 가지고 있으며 특히 제주특별자치도는 중앙정부에서 고도의 자치권을 부여하여 특별법에 의해 운영되는 지방정부이다.

몽골의 의원내각제의 기관통합형의 기관 구성과 한국의 대통령중심제의 기관분립형(강시장-의회형) 기관구성의 통치의 차이점은 있으나 지방자치단체의 최고의 목표인 지역주민의 복지증진을 통한 삶의 질 향상을 달성하기 위한 제도적 마련을 위한 정책들은 유사하다고 할 수 있다.

지방자치단체의 행정구역 구성, 행정관리운영제도, 선거제도, 집행기관과 의결기관의 견제와 균형, 하부행정기관의 정당참여 등의 차이점을 보이고 있다. 이를 더욱 보완발전하기 위해서는 주민들의 참정권, 청원권, 주민투표권, 주민소환제도를 시행함으로써 주민권리 보장과 중앙정부의 권한 지방이양을 통한 지방정부 권한과 기능강화, 읍면동(바구, 호로)의 자치민주주의 실현, 주민참여예산제도, 의결과 집행기관의 견제와 균형 유지를 통하여 지방정부의 분권화의 지방정부 운영과 또한 지방정부의 광역화 시범운영으로 행정계층의 단일화, 광역행정, 자치

경찰제운영, 지역의 관광산업을 육성하기 위한 투자이민제도, 투자진흥지구제도 등을 정책적으로 도입하여 몽골 지방정부 발전이 되도록 해야 할 것이다.

【키워드】 지방자치제도(몽골, 한국), 제주특별자치도, 지방의회, 지방분권

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 범위

1. 연구의 목적

몽골은 1992년에 공산주의(communism) 국가에서 민주주의 국가로 전환되면서 국호(몽골인민공화국→몽골국, Mongolia) 변경과 정치 및 사회·경제적 발전을 도모하기 위하여 자유시장경제체제를 지향하는 민주국가를 표방하면서 新헌법을 제정을 통하여 국가는 물론 지방자치제도에 대해서도 명문화 하였다. 또한 정부 형태도 과거 대통령 중심제 및 내각 책임제의 중간의 형태인 이원집정부제였으나, 헌법 개정을 통하여 의회와 내각의 권력을 대폭 강화하는 의원내각제 성격을 강화하는 민주공화제의 정체를 주창하고 삼권분립(행정·입정·사법)이 명확한 정치체계를 갖고 있다(외교부).

몽골은 1994년 지방행정자치의 개혁을 위해 3개의 아이막(Aimag, 道)를 신설하여 수도 울란바토르시(Ulaanbaatar)와 21개 아이막(도), 330개 쑤(군), 1,568개 박(읍면)의 행정구역으로 구성되어 있다. 몽골의 지방자치단체 계층 제도는 다층제이며, 한국, 일본, 영국, 캐나다, 스웨덴 등 대부분의 국가와 같이 2층제에 속한다.

신헌법 제정시 ‘몽골의 행정, 지역단위의 통합은 지방자치의 원리를 국가조직과 편성하여 실시한다’라는 새로운 시스템을 확립하고, 지방행정의 권한을 확대하여 중앙에서 관리하는 것을 기본적으로 없애는 방침에 의거 국민들이 직접 국정에 참가시키는 지방자치 조직을 구상하였다(푼살마긴 오치르바트, 2010).

한국의 지방분권화는 1995년 지방자치 부활로 중앙정부의 기능인 국가기능분배와 행정사무의 재분배를 시작으로 지방이양촉진법 제정 등 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 명확히 분담하는 지방자치제가 실시되고 있다. 특히 제주특별자치도는 2006년 기초자치단체의 기능을 없애는 기초의회 폐지, 기초단체장 직선제 폐지 등 행정계층구조 간소화를 통해서 국제자유도시를 실현하고자 특별법

을 제정하여 시행하고 있다.

지방자치제도 시행은 몽골과 한국이 시행 시점이 유사하나, 민주주의 국가를 지향하는 정치체제에서 한국의 성숙된 지방정부의 기능과 권한 강화, 직접민주주의 실천 등 주민의 복리증진을 통한 삶의 질 향상에 지방정부의 역할이 매우 크게 작용하고 있어 이러한 지방자치제도를 몽골의 지방정부에 도입 시행할 수 있는 제도적 발전 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위

지방자치제도의 운영의 성과는 행정의 효율성과 민주성 그리고 주민의 참정권이 무엇보다도 중요성이 강조되고 있다. 몽골의 신헌법 제정시 지방자치발전은 지역주민들이 참여해야만이 지역 성장과 발전에 초석이 될 것임을 강조하였고, 한국 역시 책임 있는 지방행정 구현을 위해서는 지방분권화를 통한 기능과 권한을 확보해야 진정한 지방자치제도가 실현될 것이다.

세계의 다양한 민주주의 국가에서 국가의 성장은 지역단위 즉 지방정부가 발전 성장해야 국가의 발전을 도모할 수 있다는 것이 일반화 되고 있는 실정이다.

몽골의 행정구역의 21개의 아이막(도)과 1개의 수도(울란바토르)의 나누며, 계층구조의 도는 아래 군과 읍/면으로 그리고 시는 구, 밑에 동으로 구성되어 있다. 그리고 한국인 경우는 현재 1개의 특별시, 6개의 광역시, 1개의 특별자치시, 8개의 도, 1개의 특별자치도로 편제되어 있다. 3단계 행정체계로 도·특별시·광역시 > 시·군·구 > 읍·면·동으로 구분된다. 다만, 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시에는 시 아래에 행정구를 둔다. 이들 중 도와 동급의 행정구역은 광역시이며, 특별시, 특별자치시, 특별자치도가 존재한다. 행정단위 보조역할을 하고 있는 읍/면에는 행정리, 동에는 통으로 나누고 있다.¹⁾

몽골과 한국의 지방자치제도 운영에 대하여 행정계층구조의 차이, 지역주민들의 참정권, 지방자치의 의결기관과 집행기관의 견제와 균형, 지방분권의 민주화를 위한 중앙정부의 권한 축소 그리고 민주주의 초석인 최소단위 행정구역에서의 주민자치와 투명성 있는 예산의 편성과 집행의 당위성 등과 그리고 제주특별

1) 위키백과, 2019

자치도의 지방자치제도에 대하여 연구하여 몽골의 주민자치제도가 주민들이 원하는 진정한 자치제도가 될수 있도록 연구하여 몽골의 지방자치 정책에 반영하고자 한다.

제2절 연구의 방법 및 흐름

1. 연구의 방법

모든 나라가 고유한 문화, 전통, 역사, 사회·경제적 특징 및 정치적 상황에 따라 다양한 제도를 통하여 지방자치단체가 형성되고 운영되고 있지, 단일화·규격화된 형태의 지방자치제도를 운영하고 있지 않다. 따라서 오랜 민주화 과정을 거치면서 법적·제도적 측면에서 지방자치제도를 실천하고 있는 한국의 지방자치제도와 제주특별자치도의 지방자치제도를 연구하고자 한다. 그리고 몽골의 지방자치제도에 대해서도 권한과 기능을 명확하게 분석·조사하여 양국의 지방자치제도 운영에서의 어떤 장단점을 가지고 있는지 관찰하는 것도 이 연구에서 매우 중요하다.

본 연구는 몽골과 한국의 지방자치제도에 대하여 연구하고 있는 만큼 문헌 고찰을 통하여 지방자치의 제도적 운영에 대하여 심층분석 하고, 사례연구를 통하여 지방자치의 발전방향에 대하여 연구함으로써 연구자의 연구 지향점을 발견할 수 있을 것이다. 그리고 인터넷²⁾ 등으로 필요한 정보를 습득하여 양국의 지방자치운영 제도를 연구하고자 한다.

2. 연구의 흐름

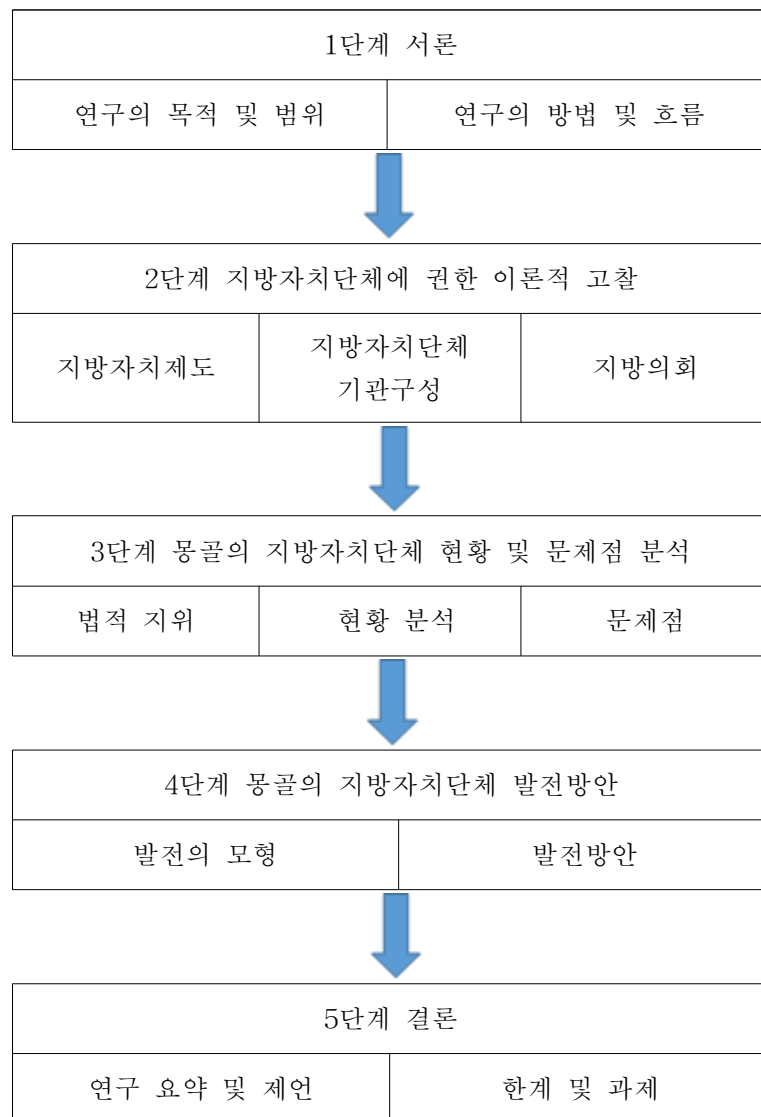
연구의 흐름은 아래 [그림 1-1]에 제시된 것과 같이 총 5단계로 정리되어 있으며, 각 단계에서 다루어지는 내용은 다음과 같다.

제1단계에서는 서론으로 연구의 목적 및 배경, 연구의 방법 및 흐름을 제시하

2) 몽골국립대학교전자도서관 및 한국국회전자도서관 등

였다. 제2단계에서는 이론적 고찰 부분으로서, 본 연구의 목적인 지방자치단체의 의의, 종류, 기관구성 및 지방의회에 대한 이론적 조사를 실시하였다. 제3단계에서는 몽골의 지방자치단체 현황, 법적 지위, 선거, 사무 및 예산 제도가 어떻게 구성되어 있는지에 대해 알아보며, 지방의회 및 도지사 관계, 그들의 문제점에 대한 조사를 하였다. 제4단계에서는 몽골의 지방자치단체에 맞는 발전의 모형을 설정하고 발전방안을 찾아보았다. 제5단계는 결론으로, 연구의 요약, 연구의 한계 및 제언을 제시하였다.

[그림 1-1] 연구 흐름



제2장 지방자치단체에 관한 이론적 고찰

제1절 지방자치제도

1. 지방자치

1) 지방자치의 개념

지방자치에 대한 개념은 많은 학자들에 의해 다양하게 정의되고 있는데, 그 대표적 정의를 보면, 지방자치란 “일정한 지역과 주민을 기초로 한 공공단체가 중앙정부로부터 상대적으로 독립하고 자율성을 가지며 그 지방의 행정사무를 주민들이 선정한 기관을 통해 주민들의 의사에 따라 주민의 부담으로 처리하는 것”으로 정의되는가 하면, “일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감사 아래 그 지역 아내 공공문제를 자기 부담에 의해 독립적으로 처리하는 것”으로 정의되기도 한다. 이상의 두 정의에서 본 바와 같이 지방자치(local autonomy)란 적어도 다음과 같은 요소들이 구성 요소로 편제될 때 존립이 가능해진다(김현조, 2009).

첫째, 지역(또는 구역)이 존재해야 한다. 지역은 국가의 영토와 같은 관할구역으로서 지방자치단체의 지배권이 미치는 지리적 범위를 가리킨다. 이 지역적 범위가 설정되면 자동적으로 지방자치단체의 인적 구성 범위도 설정되는 것이다.

둘째, 행정주체자로서의 지방자치단체(local government)와 주민이 존재해야 한다. 주민은 거주지로 등록된 자 또는 거주하고 있는 사람들이다. 그리고 지방자치단체는 인위적으로 만들어진 권리 의무의 주체이지만 법인격을 가지고 있기 때문에 자연인처럼 계약 당사자로서 재산을 취득·관리·처분하는 등 다양한 법적 능력을 갖는다. 그러나 이러한 행위 능력을 가진 법적 주체라 하더라도 현실적으로는 주민대표자들의 역할을 통해 그 목적이 실현된다.

셋째, 자치권(right of autonomy)이 존재해야 한다. 자치권은 국가의 주권과 같은 의미를 가지는 것으로서 주민 총체로서의 자치단체가 일정한 지역에서 자치

사무를 자신의 책임 하에 처리할 수 있는 권한을 말한다. 즉 지방자치단체가 지역 주민들의 주권을 위해 국가의 간섭을 받지 않고 배타적으로 행사할 수 있는 일정한 권한을 말한다.

넷째, 자치기관(organs of autonomy)이 존재해야 한다. 오늘날과 같은 대중정치 시대에는 지역 주민들이 모든 일을 처리하기 어려우므로 지방자치단체는 주민의 의사를 표현하고 실천할 수 있는 기구로서의 자치기관이 필요한데, 여기에는 지방의회와 자치단체장, 행정조직 등이 있다.

다섯째, 자치사무(affairs of autonomy)가 존재해야 한다. 자치사무는 지방자치단체가 수행해야 할 대상 사무로서 의식주 등 기본 욕구 충족에 관한 일에서부터 자녀교육, 문화·예술, 환경 보존에 관한 일에 이르기까지 매우 다양한 사무들이 존재한다.

여섯째, 재정자원(fiscal resources)이 필요하다. 이것은 자치사무를 처리하는데 소요되는 비용으로서 자치재정권에 기초하여 조달되는 자주재원과 중앙정부가 지원하는 의존재정을 포함한다(김현조, 2009).

2) 지방자치의 중요성

(1) 민주주의 기본 골격

지방자치는 국민의 자유와 권리를 보호하고, 민주주의를 신장하기 위한 정치조직원리의 하나로 도입된 것이다. 이러한 민주주의는 적어도 국민주권 사상과 권력분립의 토대 위에서 그 모습을 형성하게 된다.

국민주권 사상은 영국의 존 로크(John Locke)에 의해 처음으로 제기였는데, 그는 “시민정부론(An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government)”(1690)에서 정부는 사회계약에 의해 조직되었으므로 시민의 생명·자유·재산을 보장할 의무가 있으며, 이러한 생명·자유·재산에 대한 자연권은 계약에 의해서도 지배자에게 위양할 수 없다고 주장하여 민주주의의 발전을 위한 사상적 기초를 확립했다. 이러한 로크의 자연법 사상과 국민의 저항권 이론은 국민의 통치조직의 최종적인 결정권을 갖는다는 국민주권(popular sovereignty) 이론의 원천에 해당한다.

권력분립은 국가의 권력을 나누어 가짐으로써 독재를 방지할 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 로크는 “시민정부론”에서 민주주의의 실현을 위해 입법과 행정의 2권 분립이 필요하다고 주장한 바 있으며, 프랑스의 몽테스키외(Charles Montesquieu)는 “법의 정신”(1748)에서 사법권을 하나 더 추가하여 국가 권력을 입법권, 행정권, 사법권으로 분리하고 각각 다른 기관에 분장시킴으로써 국민의 권리가 최대한 보장될 수 있다고 주장했다. 권력분립은 위와 같은 기능적(수평적) 권력분립 외에도 지역적(수직적) 권력분립이 이루어질 때 더 나은 민주주의가 확립될 수 있으므로 지방자치는 민주주의의 기본 골격을 형성하는 중요한 제도적 장치의 하나이다(김현조, 2009).

(2) 주민복지의 증진

지방자치는 주민복지 증진을 위한 사업의 추진에 많은 노력을 기울인다. 주민복지는 매우 추상적인 개념이기 때문에 이를 좀 더 구체화시켜 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 복지로 나누어 고찰할 경우 그 실체를 어느 정도 파악할 수 있다. 정치적 복지는 주로 민주주의와 관련되기 때문에 이미 위에서 논의했으므로 여기에서는 이를 제외한 경제·사회·문화적 복지를 중심으로 논의한다.

경제적 복지(economic welfare)는 경제적 선택의 자유를 그 본질로 한다. 경제적 선택의 자유는 결국 국민소득이나 지역득이 증대될 때 가능하므로 일반적으로 1인당 국민소득 내지 1인당 지역득과 관련하여 복지의 수준을 가늠하고 있다. 이러한 국민소득과 지역소득의 향상은 과학기술의 발달에 의존하게 되므로 중앙정부와 지방정부는 과학기술의 발전과 경제 성장에 대해 지대한 관심을 가져야 한다. 특히 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 산업을 육성하여 국가의 장기적인 발전에 이바지할 수 있도록 노력해야 한다.

사회적 복지(social welfare)는 다양한 요인에 의해 결정되지만 일반적으로 사회보장제도의 수준으로 결정된다고 볼 수 있다. 사회보장제도는 사회보험, 공적부조, 사회복지 서비스의 체계로 이루어지지만 학자에 따라서는 공중위생도 포함하는 경우도 있다. 사회보험과 공적 부조는 전 국민을 대상으로 국가가 주도적으로 행하고 있기 때문에 지방자치단체는 사회적 약자인 노인과 아동, 장애인 등을 대상으로 한 비금전적인 사회복지 서비스를 강화하는 것이 기본 방향이다.

문화적 복지(cultural welfare)는 경제적 복지와 사회적 복지에 이어 중요한 영역을 차지한다. 문화적 복지는 사회 발전 과정과 관련할 때 비교적 늦게 이루어지는 경향이 있지만 문화적 복지가 향유될 때 시민들의 삶은 더욱 풍요로워진다. 이러한 문화적 복지가 행정 과정에서 창조되는 경우는 대체로 전통문화의 유지 발전이나 새로운 문화의 창조로 나타난다(김현조, 2009).

2. 단체자치와 주민자치

단체자치는 법률적 의미의 자치라고 하는데, 이는 국가로부터 독립한 지방자치단체에 의한 자치라는 뜻이다. 즉, 국가와 별개의 법인격을 갖는 지방자치단체의 존재를 인정하며, 지방적 사무는 가능한 한 국가의 관여 없이 국가로부터 권한이 부여된 단체로 하여금 처리하는 방식이다. 국가가 통치권을 가지고 있는 것과 같이 지방자치단체도 국가에서 독립된 공법인으로서 자치권을 갖고 있어, 이를 토대로 지방자치단체가 자주적으로 그 의사를 결정하고 그것을 실현하는 형태의 자치를 단체자치라고 한다.

주민자치는 정치적 자치라고 하는데, 지방의 사무를 그 지방의 주민에 의해서 처리하는 형태를 말하며, 이 때 주민은 대표자를 선출하고 행정 처리를 맡기거나 특정한 문제에 대해서 직접 스스로의 의사를 실현시키기도 한다. 주민참여에 의해서 자치사무를 처리한다는 측면에서 지방자치의 의의를 찾는 것이 주민자치이다(임승빈, 2018).

주민자치는 주민들의 자발적 의사결정체 전통을 지니고 있었던 영국의 앵글로색슨(Anglo-Saxon) 시대로부터 연유한다하여 흔히 영·미 계통의 지방자치로 분류된다. 반면 단체자치는 중앙집권적 전통이 강했던 프랑스와 독일부터 연유하였다하여 대륙형 지방자치로 분류된다. 주민자치가 지방자치의 본질과 가장 근접하고 있는 반면, 단체자치는 지방자치를 실현하기 위한 형식적, 법제적 요소에 속한다(최창호, 2006: 83). 한국은 단체자치의 요소가 강한 지방자치체도를 실시하고 있다. 그러나 궁극적으로 주민참여를 전제하지 않으면 지방자치의 실익을 거둘 수 없기에 단체자치는 주민자치의 전통을 수용하며 지방자치를 제도적으로

보장받기 위해 주민자치는 단체자치의 전통을 수용하고 있다(한국지방자치학회, 2008).

3. 지방자치단체의 의의와 종류

1) 지방자치단체의 의의

지방자치단체란 일정한 지역 범위를 그 구역으로 하여, 그 구역안의 모든 주민에 의하여 자율적으로 구성된 기관이 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 지역의 공동사무를 수행할 수 있는 권한을 법인격 있는 지역 단위의 공공단체를 말한다. 따라서 지방자치단체는 무엇보다 기관의 자기 선임원칙이 중요하며, 그 구성요소는 장소적 요소로서의 구역, 인적 요소로서의 주민, 그리고 법제적 요소로서의 자치권의 세 가지를 중요한 필수 요소로 설명되고 있다(소진광 외, 2008).

한국의 헌법은 제8장에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다(헌법 제117조). 지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(헌법 제118조)”라고 하여, 지방자치를 헌법상 제도적으로 보장하고 있다. 이 규정을 통해 지방자치는 헌법기관으로서 지방자치단체를 중심으로 실현된다는 것을 알 수 있다(소진광 외, 2008).

2) 지방자치단체의 종류

지방자치단체의 종류는 크게 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 나눌 수 있다. 한국 「지방자치법」 제2조 제1항에서는 보통지방자치단체의 종류로 특별시, 광역시, 도 및 시·군·구를 두고 제1항의 지방자치단체 외에 제3항에서는 특정 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치

할 수 있도록 규정하고 있다(양덕순, 2004).

(1) 보통지방자치단체

한국 헌법 제117조 2항에 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라고 규정되어 있으며, 이를 근거로 지방자치법에서는 보통지방자치단체를 특별시·광역시·도·특별자치도와 시·군·(자치)구의 두 종류로 나누고 있다. 일반적으로 전자를 편의상 광역자치단체, 후자를 기초자치단체라고 약칭하여 부르고 있다(소진광 외, 2008).

보통지방자치단체는 그 존립 목적이거나 수행하는 기능이 일반적인 성격을 지니는 지방자치단체를 의미한다. 즉, 교통·환경·주택·복지 등 지역주민의 생활과 관련된 사무 전반에 대해 종합적인 권능을 갖는 지방자치단체이다. 자치단체는 적어도 법 이념적으로는 다 같이 자신의 관할구역 내에서 지방자치를 실현하기 위한 일반적 지방자치단체이며, 주민 복지의 향상과 행정의 민주화라는 공통의 존립 목적을 위하여 존재하는 보통지방자치단체를 의미한다(양덕순, 2004).

(2) 특별지방자치단체

특별지방자치단체란 자치행정을 수행하는 과정에서 특정한 목적을 수행하거나 특정한 사무처리 혹은 사무의 공동처리를 위하여 정책적 필요에 의하여 설치되는 지방자치단체를 말한다(최봉기, 2006).

특별지방자치단체는 보통지방자치단체에 비하여 그 기능·구역·조직 등이 특수한 경우를 말한다. 이러한 특별지방자치단체에는 특정한 목적이거나 행정사무를 수행하기 위한 것과 광역행정 방식에 입각한 행정사무의 공공처리를 위한 것이 있다. 특별지방자치단체는 독자적인 의회나 집행기관을 보유하고 있으며, 과세권·조례제정권·소송당사자능력·계약체결권 및 기타 재산권 등을 갖는 것도 있다. 또한 특정한 목적이거나 행정사무를 처리하기 위해 형성된 특별지방자치단체는 특수사무처리단체라고도 한다(소진광 외, 2008).

다양한 주제에 의하여 설립되어 다양한 기능을 수행하는 만큼 특별지방자치단체의 특성을 일반화하기는 어렵다. 그러나 대체로 다음과 같은 몇 가지 특성을 지니고 있다. 첫째, 보통지방자치단체와 같이 법인격을 지님과 동시에, 둘째, 일

반사법인과 달리 정부기관으로서의 성격을 갖는다. 셋째, 일반적으로 독자적인 조직을 편성·정비할 수 있는 조직권, 예산을 결정하고 생산·공급하는 서비스에 대해 요금을 부과할 수 있는 재정적 자율성 또는 자주재정권을 지닌다. 넷째, 통치기구로서의 성격이 강한 보통지방자치단체와 달리 서비스 기관으로서의 성격을 지니고 있다. 과세권을 지니는 경우가 없지 않으나 통치기구가 아닌 만큼 통상적으로 지니고 있지는 않으며, 운영상 필요한 재원은 이용료와 수수료 등 비과세 수입원으로부터 확보하는 것이 보통이다. 그리고 다섯째, 관할구역은 보통지방자치단체의 행정구역과 관계없이 결정된다. 즉, 수행하는 기능의 특성과 설립 주체의 의사에 따라 특정 자치단체의 일부 지역이 될 수 있고, 여러 지방자치단체의 행정구역을 포괄할 수도 있다(양덕순, 2004).

4. 지방자치단체의 계층구조

1) 계층구조의 의의

지역에서 처리되는 자치행정업무는 매우 복잡하고 다양하기 때문에 이를 어느 한 계층의 지방자치단체 및 행정기관만으로 처리하기에는 한계가 있을 것이다. 그리하여 도시국가가 아닌 대부분의 국가에서는 좁은 지역을 관할하는 지방자치단체나 행정기관과 이들을 기준으로 더 광범위한 지역을 관할하는 다른 지방자치단체나 행정기관들을 설치하며, 상호 유기적인 조화와 협력에서 위민행정을 수행하고 있는 것이 일반적이다. 동일한 지리적 공간에 법인격을 가진 자치단체를 몇 계층으로 설치하고 역할을 수행하게 하는 것을 말한다(김영기, 2002).

이러한 지방자치단체의 계층구조 문제는 지방자치단체 상호간 기능배분 문제와 밀접한 관련을 가져 자치구역에 대한 문제와 맞물려 있다. 일반적으로 보통지방자치단체는 일정한 구역, 주민과 자치권을 그 구성요소로 하여, 그 목적이나 사무 처리의 범위가 제한되어 있지 않은 일반적인 단체라는 것을 그 특질로 하는 까닭에 이론상 그것은 일정한 지역에 하나만 설치되어 있으면 되며, 이를 단층제(single-tier system)라고 한다. 그러나 현실에 있어서는 보통지방자치단체가 그 구역의 일부를 구성요소로 하는 다른 보통지방자치단체를 가지고 있어서 지

방자치단체가 중복되는 경우가 많으며, 이를 중층제(multi-tier system)라고 한다. 중층제에 있어서는 주민들과 직접 접촉하는 가장 소지역을 기초로 하는 지방자치단체를 기초자치단체 또는 제1차적 자치단체라고 하며, 중앙정부와 기초자치단체의 중간에 위치하는 넓은 지역의 지방자치단체를 광역자치단체 또는 제2차적 자치단체라고 하고 있다(소진광 외, 2008).

2) 단층제와 중층제

(1) 의미

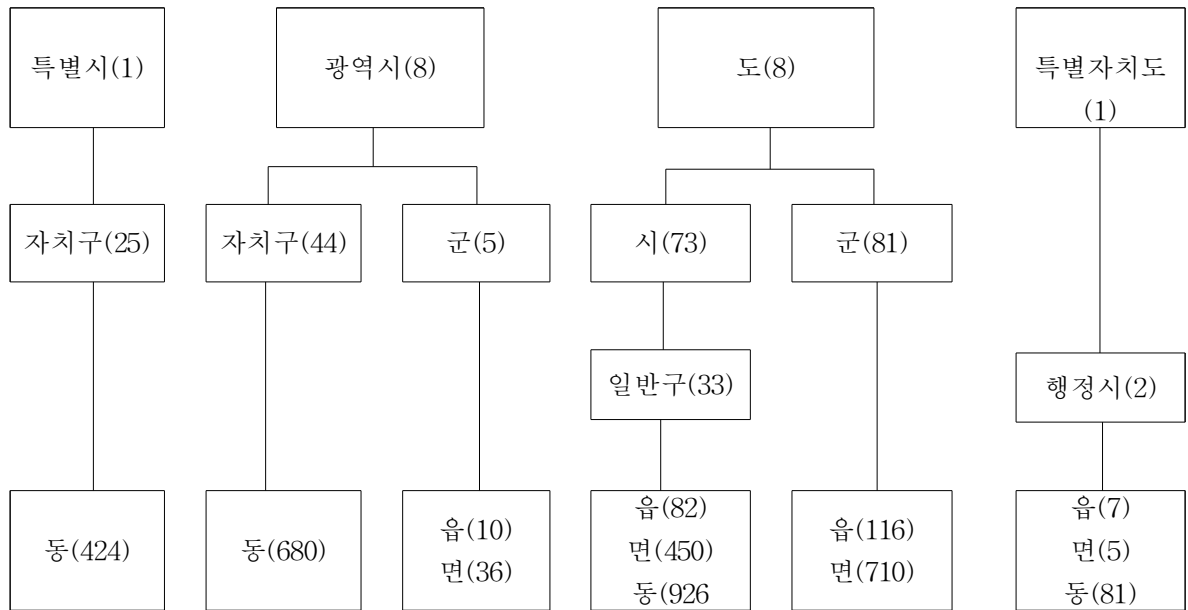
한 국가에 자치계층이 하나 밖에 없는 경우에 이를 단층제라 하고, 그것이 둘 이상 있는 경우에 이를 중층제라고 한다. 한국은 2층 구조를 가지고 있는바, 주민에 가장 가까이 있는 지방자치단체를 기초자치단체, 그리고 중앙정부와 기초자치단체 사이에 있는 지방자치단체를 광역자치단체라고 한다. 자치계층은 보통 2계층으로 구성된 나라가 대부분이지만, 프랑스나 이탈리아와 같이 자치계층이 3계층으로 이루어진 경우도 있다(소진광 외, 2008).

기초자치단체는 주민의 생활과 밀착된 공공사무를 처리하는 소규모의 자치단위로서, 지방자치가 발달한 대부분의 국가에서는 기초자치단체에 광범위한 자치권을 부여하고 있다. 그러나 광역자치단체에는 다소 제한된 자치권을 부여하고 있는 경우가 일반적이다. 다만 영국, 미국, 일본 등에서는 광역자치단체에도 기초자치단체와 같은 넓은 자치권을 부여하고 있다. 한국은 근대적 의미의 지방자치역사가 짧고, 오랫동안 간직하여온 중앙집권체제로 인하여 기초자치단체보다 광역자치단체에 더 많은 권한이 부여되고 있는 실정이다. 광역자치단체에 어떠한 기능을 부여할 것인가 하는 문제는 지방제도에 있어서 중요한 문제 중의 하나이다(최창호, 2007).

특히 제주특별자치도의 계층구조는 2003년부터 제주형 자치모형 개발을 위해 연구를 시작했다. 제주특별자치도의 역사적·지리적·환경적·사회경제적 모든 여건을 감안하여 제주특별자치도가 지향하는 국제자유도시 완성을 위해 가장 적합한 자치모형을 개발하기 위한 민·관·연구기관 등 총체적 위기감속에서 개혁적인 모델 개발에 의견을 집중하여 3계층의 행정계층과 단계층의 자치계층을 선

택하여 운영하는 광역자치단체이다(구기찬, 2010). 그리고 2012 출범한 세종특별 행정시는 단층제 자치계층과 2계층의 행정계층을 가지고 있다. 한국의 지방자치 단체 현황 및 계층구조는 아래와 같다.

[그림 2-1] 한국의 지방자치단체



출처: 현성욱(2010), '제주특별자치도지사 책임 강화모형 연구'

(2) 단층제와 중층제의 장단점

단층제가 바람직한가, 중층제가 바람직한가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 계층문제는 그 나라의 역사적 문화적 토양과 국토 면적, 인구수 등을 고려하여 다루어져야 한다. 일반적으로 단층제의 장점은 중층제의 단점이 되고, 중층제의 장점이 단층제의 단점이 된다. 단층제와 중층제의 단장점을 보면 다음과 같다(한국지방자치학회, 2008).

<표 2-1> 단층제와 중층제 장단점

	단층제	중층제
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 중복행정의 폐단방지와 행정의 신속성을 확보 • 행정낭비의 제거와 능률적 증진 • 행정 책임의 확보 • 지역특수성 및 개발성 존중 • 중앙정부와 주민간의 의사전달의 정확성과 신속성을 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기능의 분업적 수행 가능 • 기초자치단체 보완적 기능 • 역사적 맥락과 일치 • 과도한 중앙관여로부터 완충 역할
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 효율적인 국토관리에 부적합 • 중앙집권화 방지 • 광역행정수요에 대응미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기능의 중첩현상과 이중 행정의 폐해 • 행정책임의 불명확화 • 행정의 지체와 낭비를 초래 • 지역의 특성 및 개성을 살린 시책 추진의 어려움

출처: 한국지방학회(2008), ‘한국 지방자치의 이해’

제2절 지방자치단체 기관구성

1. 기관구성의 의의와 형태

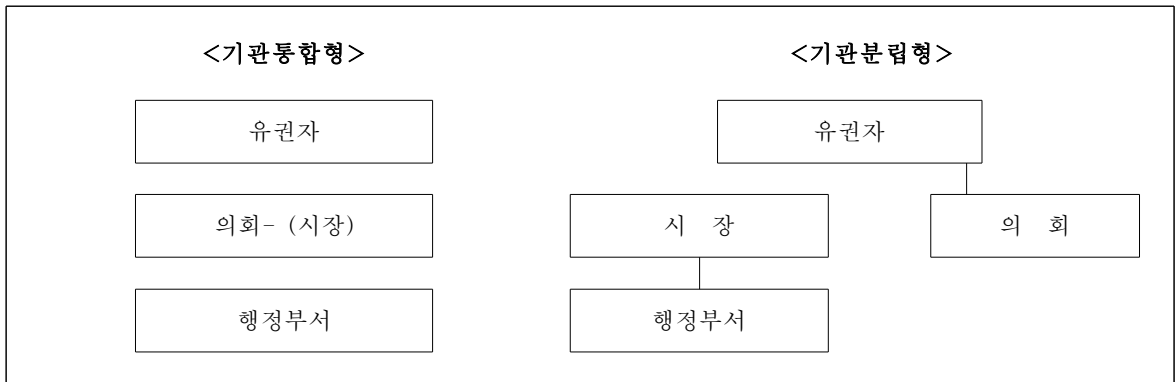
지방자치단체의 존립 목적은 지역주민의 복리증진을 통한 삶의 질 향상에 있으며, 이를 위하여 모든 지방자치단체는 자치구역내에서 다양하고 복잡한 서비스를 생산·공급기능 담당하고 있다. 이는 지방자치단체가 지향하는 주민들의 의사 자율성을 보장하고, 주민들의 행위에 있어서도 자기가 결정할 수 있는 자기결정성 그리고 행위한 결과에 대해서도 주민이 책임성을 있게 받아드리는 민주자치행정이 이루어져야 할 것이다. 이를 능률적·민주적으로 대응하기 위해서는 어떠한 기관의 유형이 적합한지를 연구해야 할 것이다(양덕순, 2018).

지방자치단체 기관유형은 중앙정부의 유형에 비해 대단히 다양한데, 해당 지방의 역사와 전통에 따라서 구성형태가 달라지기 때문이다. 현대에 이르러 지방자

치를 제도화한 나라는 전국적으로 획일적인 지방자치단체의 유형을 가지고 있는 경우가 많지만, 지방자치의 전통이 오래된 나라의 경우 대체로 지방에 따라서 서로 다른 지방자치단체 기관 유형을 가지고 있다. 그리고 외형적으로 유형이 유사한 경우에도 지방에 따라 실질적인 거버넌스의 방식은 다른 것이 보통이다.³⁾

기관의 의사결정기능과 집행기능을 단일의 기관에 귀속시키는가 아니면 각각 분리하여 분담시키는가에 따라 기관통합형과 기관분립형으로 나누어 볼 수 있다. 지방자치단체의 기관은 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 의결기관에서 결정된 자치단체의 의사를 집행하는 집행기관인 지방자치단체장으로 구성되는 것이 일반적이거나, 그 구성방법이나 형태는 나라마다 정치·사회적 문화, 지역적 특성에 따라 다양한 형태로 발전되었다. 이러한 지방자치단체의 조직형태 분류는 수많은 조직 유형에 대한 개괄적인 이해를 돕기 위한 것이지, 각 국가의 구체적인 지방자치단체의 조직형태를 이들 분류에 맞추어야 하는 것은 아니라는 점이다(구기찬, 2010).

[그림 2-2] 기능분담에 따른 기관구성의 유형



출처: 양덕순(2018), '제주형 기관모형에 관한 연구'

요컨대 지방자치는 주민의 요구와 지역복지의 실현을 위하여 주민을 대표하는 지방의회와 지방자치단체의 장이 추진하는 정치제도적 기능과 서비스 공급기능을 성공적으로 수행하여 결과를 얻어야 하기 때문에 기관구성의 유형화는 기능

3) 특히 미국의 경우 대단히 다양한 형태를 가지고 있는데 주정부에 지방정부의 운영형태를 맡긴 헌법원리에 부합한다. 또 주정부가 주민들에게 지방정부에 대한 폭넓은 선택권을 부여하고 있다.

분담 체제에 따라 이 둘의 기능을 하나의 기관에 통합시켜 수행하느냐 혹은 두 개의 기관에 각기 나누어 수행하느냐로 분리형 기관구성과 통합형 기관구성으로 대별될 수 있다. 이러한 형태는 각기 나름대로의 특징과 장단점을 지니고 있으며, 국가와 지역에 따라 견제의 필요성이 강조되는 경우에 기관분립형을 채택하는 지방자치단체가 많은 것을 볼 수 있다(양덕순, 2018).

2. 기관통합형의 기관 구성

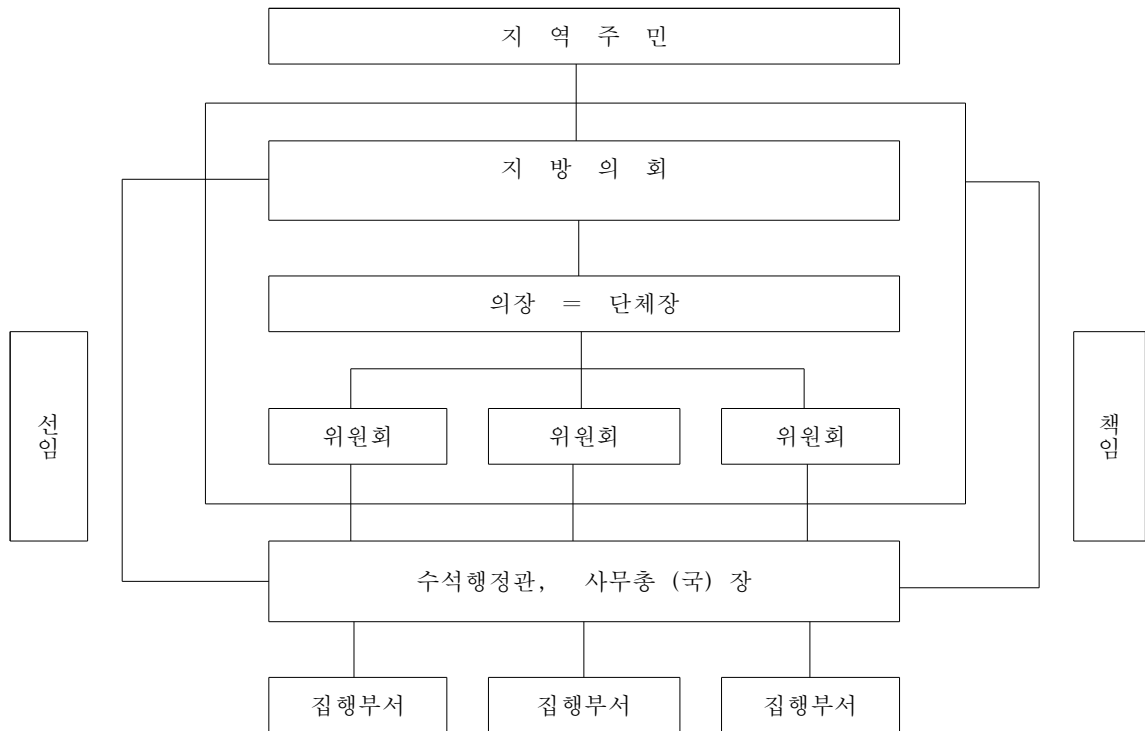
1) 기관통합형의 의의와 유형

기관통합형은 주로 의원내각제 전통을 취하는 국가에서 채택하고 있는 지방자치단체의 기관 구성 형태로 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관과 결정된 의사를 집행하는 집행기관이 상호 통합되어 있는 형태를 의미한다. 즉 기관통합형은 권력 통합의 원칙에 따라 지방자치단체의 의사 결정 기능과 집행 기능 모두를 지방의회에 귀속시키는 형태로 보통 의원내각제를 채택하고 있는 국가에서 많이 나타나고 있다. 그러나 일본의 경우는 국가기관의 기본틀이 의원내각제에 따라 구성되어 있음에도 불구하고 지방자치단체의 기관 구성은 의결기관과 집행기관이 분리되어 있는 기관분립형을 채택하고 있다(안용식 외, 2006).

기관통합형하에서의 지방의회는 지방자치에 관한 모든 권리를 갖고 있는데, 보통 지방의회의 의장은 자치단체장을 겸직하면서 자치단체를 대표하는 상징적인 존재로 이해된다. 그러나 행정수반으로서의 실질적인 권한 집행은 지방의회의 각 위원회에서 담당하고 있다. 대체적으로 프랑스, 독일, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 남아공화국 등의 경우는 기관통합형의 기관 구성 형태를 취하고 있다.

그러나 기관통합형을 취하는 국가라 할지라도 의장이 겸직하는 자치단체장의 권한이 약한 반면에, 프랑스의 경우는 상대적으로 의장이 겸직하는 자치단체장의 권한이 강한 전통을 지니고 있어 대조를 이룬다. 이러한 기관통합형의 기관 구성 형태를 간략히 그림으로 표시하면 [그림2-3]과 같다(안용식 외, 2006).

[그림 2-3] 기관통합형의 자치단체 기관 구성



출처: 안용식 외(2018), '지방행정론'

2) 기관통합형의 장단점

기관통합형의 장점은 지방행정의 모든 권한과 책임이 주민의 대표기관인 의회에 집중되어 있어 이론상 민주정치(democracy)와 책임행정(responsible administration)을 구현하는 데 적합하다. 즉 의결기관과 집행기관은 주민에 의하여 선출된 다수의 의원으로 구성됨으로써 자치행정을 주민의 의사에 따라 좀 더 공정하고 신중하게 운영할 수 있을 뿐만 아니라 의결기관과 집행기관 간에 갈등과 대립이 생길 여지가 없으므로 지방행정의 안전성 및 능률성을 도모할 수 있으며, 또한 정책결정과 정책집행의 유기적인 연광성이 유지되므로 정책 효과를 극대화할 수 있는 장점이 있다.

그러나 지방행정을 총괄 조정할 단일의 지도자가 없으므로 행정의 종합성·통일성을 유지하기가 곤란한 단점을 가지고 있다. 그뿐만 아니라 하나의 기관이 정

책을 개발하고, 시행하며, 평가하기 때문에 견제와 균형의 원리가 작용될 수 없어 권력 남용의 우려가 있으며, 행정에 대한 전문지식과 경험이 없는 의원이 행정책임자가 됨으로써 전문성이 경시되기 쉽고, 단일의 지도책임자가 없으므로 책임 소재를 명확하게 하기 곤란한 단점이 있다(김현조, 2009).

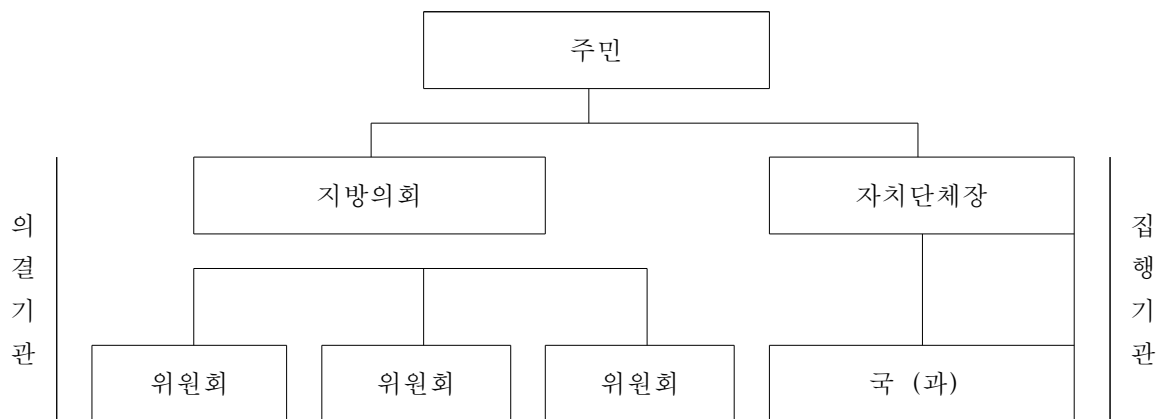
3. 기관분립형(기관대립형, 기관분리형)

1) 기관분립형의 의의

중앙정부의 형태로 본다면 대통령중심제와 유사한 성격을 가진 제도로서 권력분립주의 원칙에 입각해 지방자치단체의 의사결정 기능을 담당하는 의회와 정책집행 기능을 담당하는 집행기관을 분리시키고 이들 상호간의 견제와 균형의 원리에 의해 자치행정을 운영하는 정부 형태이다(장문학 외, 2013: 204).

이 형태는 주로 미국·독일의 많은 지방자치단체와 일본·한국의 지방자치단체가 채택해 운영하고 있으며, 의결기관인 의회의 조직 운영은 각 국가마다 거의 유사하지만, 집행기관의 구성 형태는 국가마다 다양성을 가지고 있다.

[그림 2-4] 기관분립형의 자치단체 기관 구성



출처: 장문학 외(2013), '지방자치행정론'

따라서 지방의회의 의장이 지방자치단체장으로서의 역할을 수행하나 실질적인 집행권을 행사하는 집행부의 수장이라기보다는 자치단체를 의례적으로 대표하는 상징적인 존재인 경우가 대부분이다(정일섭, 2007).

2) 기관분립형의 유형

기관분립형의 유형은 크게 시장-의회형과 의회-시지배인형으로, 또 시장-의회형은 다시 어느 기관의 권한이 더 강인가에 따라 강시장-의회형과 약시장-의회형으로 구분해 볼 수 있다(안용식 외, 2006).

(1) 강시장-의회형

20세기 행정국가의 등장과 함께 시장에게 폭넓은 공무원의 임명 및 전보권을 부여하고 정책발의를 할 수 있는 제도화된 기회를 부여함으로써 시장의 권리를 강화하는 지방정부의 한 유형으로 오늘날 미국 대부분의 대도시에서 채택하고 있는데, 강시장은 시의회의 인준을 받지 않고 고급공무원과 시위원회 위원을 임명할 권한이 있다(장문학 외, 2013).

시장에게 지방행정에 대한 전적인 책임과 통제권을 부여함으로써 시장은 부서장에 대한 인사권, 예산안제출권 및 의회의결거부권 등을 보유하게 되며, 지방자치단체의 내·외부에서 강력한 정치적 리더십을 행사하고 있다(안용식 외, 2006).

(2) 약시장-의회형

약시장-의회형은 권력이 한명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위하여 만들어진 기관 구성 형태로 여러 명의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정 운영에 관한 감독권을 지닌다. 시장은 시민에 의하여 선출되지만 인사권, 거부권 및 행정권의 행사 등에 많은 제약을 받으며 시장 외 많은 공직자들의 시민에 의하여 직접 선출되기 때문에 시장의 권한 범위가 매우 축소되어 있다(안용식 외, 2006).

남북전쟁 이전까지 미국의 읍·면에서 보편적으로 채택되었고 아직도 널리 채

택되고 있는 지방정부의 한 유형으로 미국 사회의 정치 사조인 주의회의 우월적 권력과 병행되었던 우월적 시의회를 이론적 기초로 하는데 19세기 주류를 이루던 형태이다(장문학 외, 2013).

(3) 의회-시지배인형

의회-시지배인형은 기능상 의결기관과 집행기관이 분리되어 있으나 집행기관을 실질적으로 총괄하는 시지배인을 의회가 선임하는 특징을 지닌다. 따라서 의회-시지배인형은 의회에서 선임되는 시지배인에게 모든 행정 권한을 위임하는 기관 구성 형태로서 시지배인은 의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적인 집행에 관한 일을 담당하며, 의회 동의를 받아 행정부서장에 대한 임명·파면 등의 인사권을 지니는 실제적인 행정의 총책임자가 된다.

의회-시지배인형 기관 구성에서 시장은 주민에 의하여 직선되는 경우도 있으나 일반적으로 의원들 가운데 선출⁴⁾되며, 어떤 경우든 의례적이고 명목적인 기능만을 수행한다(안용식 외, 2006).

3) 기관분립형의 장단점

기관분립형의 장점을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 기관분립형은 집행기관의 장과 의결기관의 구성원을 지역 주민에 의하여 직접 선출하는 것을 기본으로 하기 때문에 집행기관과 의결기관의 상호 독립된 주민 대표성을 보장받을 수 있는 이점이 있다. 둘째, 기관분립형은 권력 분립의 원칙에 따라 집행기관과 의결기관을 분리시킴으로써 상호 기관 간의 견제와 균형을 도모할 수 있다. 셋째, 기관분립형은 지방자치행정의 종합성을 보장할 수 있다. 즉 집행 기능을 총괄하고 책임지는 자치단체장을 주민에 의하여 직선함으로써 집행책임자의 정당성을 확보할 수 있고, 기관통합형에서 나타는 위원회에 의한 행정 기능 분산을 종합적으로 조정할 수 있는 이점이 있다(안용식 외, 2006).

반면 기관분립형은 다음과 같은 단점이 존재한다. 우선 기관분립형의 의결기관과 집행기관이 서로 분리되어 있으므로 양 기관의 입장이 상호 배타적일 때 지

4) 윤번제로 운영되거나 선거에서 최다 득표한 의원을 말한다.

방행정의 혼란과 마비를 초래할 수 있다. 또한 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당이 상호 일치할 경우 기관분립형의 상호 견제와 균형의 원리는 훼손될 가능성이 높다. 둘째, 집행기관의 장인 자치단체장을 주민에 의하여 직선할 경우 자치단체장은 장기적 시각에서 계획을 수립하고 집행하기보다는 지역 주민의 일시적 인기에 편승한 정책을 추구할 수 있고 임기 후반기에 접어들면 권력 누수 현상과 관료조직의 선거운동 동원 등과 같은 불합리한 관행들이 초래될 수 있다. 셋째, 기관분립형은 자치단체장과 의회와의 갈등만이 아니라 집행기관 내부에서 자치단체장과 전문적 관료조직과의 갈등을 유발할 수 있다. 즉, 기관분립형 기관 구성에서의 자치단체장은 상당한 권한을 가지고 있기 때문에 그 권한의 독단적 사용 및 지시로 인한 관료조직과의 마찰을 유발할 수 있고, 자치단체장의 재선 여부에 따라 관료조직 통제 정도가 달라질 수 있다(안용식 외, 2006).

제3절 지방의회

1. 지방의회 본질

1) 지방의회의 의의

의회 제도의 기본적인 원리는 직접민주제를 바탕으로 발전하여 왔다고 보며, 오늘날은 직접민주제가 갖는 한계점으로 인해서 간접민주제⁵⁾를 채택하고 있다. 선거에 의하여 대표자를 뽑아 의회를 구성하게 된다. 따라서 의회는 주민에 의하여 선출된 주민의 대표기관이라고 하며, 다양한 주민의 의사를 다수의 원칙에 따라 통합하는 합의제 기관으로 주민을 대신해서 자치단체의 의사를 결정하고 국정을 감시 및 통제하는 기능을 담당한다(안용식, 2006).

의회란 보통 국가의 의회와 지방자치단체의 의회 양쪽을 다 의미하는 개념으로 사용되고 있다. 한국의 현재 제도는 국가의 의회를 “국회”라 하고, 지방자치단체의 의회를 단순히 “의회”라 한다. 그러나 제도상의 명칭은 별도로 하고 통상

5) 대표제, 대의제를 의미한다.

국회도 단순히 “의회”라 하는 경우가 적지 않으며, 국가의 의회와 구별되는 의미에서 지방자치단체의 의회를 “지방의회”라는 용어를 사용하는 경우가 많다(정재길, 1995).

국회와 지방의회는 첫째, 민의를 대변하는 기관이라는 존립 목적의 공통성을 갖고 있지만 지역의 존립기반이 차이가 있다. 따라서 지방의회의 의원은 당해 지역 내에 일정한 기간 이상 거주한 자이거나 주소로 갖고 있어야 한다. 둘째, 존립기반과 관련하여 지방의회는 선거(보통, 평동, 직접, 비밀 등의 원리와 선거권 및 피선거권의 동일성)라는 구성 방식의 공통성을 지니고 있으며, 선거권자들의 지위가 다르다. 셋째, 입법 제정권에서 국회는 법률 제정권을 갖지만 지방의회는 조례제정권을 가지고 있어 그 권한에 차이가 존재하며, 지방의회에서 의결된 사항은 지역성이라는 특성을 지닌다. 넷째, 의원의 신분이 다르다. 국회의원은 직업적으로 세비를 받는 유급의 신분이며 면책특권·불체포특권을 갖고 있으나, 지방의회 의원은 의정활동비, 회기중의 수당 및 여비를 지급받을 수 있을 뿐이다. 이러한 지방의회는 다음과 같은 특질을 갖는 기관이라 할 수 있다(안용식, 2006).

(1) 헌법상의 기관

지방의회는 헌법에 의하여 그 존립이 인정되고 있다. 즉 한국 헌법 제118조는 지방자치단체의 의회를 구성하도록 규정하고 있으며, 그 조직, 권한, 의원선거에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있다.

(2) 주민의 대표기관

지방의회는 간접민주제의 원리에 의하여 구성되는 주민들의 대표기관이다. 직접민주제의 한계에 따라 주민들의 대표자를 선거를 통하여 뽑고, 주민의 의사 결정에 관한 권리를 의원들에게 위임해 주는 것이다. 따라서 지방의회 의원들은 주민의 대표자로서 전체 지역주민의 복지를 향상시키는 데 기여하여야 할 의무가 있다.

주민과 지방의회의 대표성과의 관계를 법적 대표설과 정치적 관계설로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(안용식, 2006).

법적 대표설은 지방의회와 주민 간의 관계를 법적으로 이해하는 입장으로 법

적 관계를 어떻게 이해하는가에 따라 세 가지 확설로 구별된다. 첫째, 법적 위임 관계설은 의회는 주민의 위임에 의하여 그 권한을 행사하는 주민의 위임대표기관이라고 보는 주장으로 이를 위임대표설이라고도 한다. 둘째, 법정 대표관계설은 법적으로 의회의 의사가 주민의 의사로 간주되는 까닭에 주민과 의회 사이에는 법적 대표 관계가 존재한다고 보며, 이 경우의 법정 대표란 민법상의 법정대리에 해당한다. 이를 법적 효과설이라고도 한다. 셋째, 헌법적 대표설은 의회가 갖는 주민 대표기관으로서의 권리란 주민의 위임에 의한 것이 아니라 헌법으로부터 직접 나온다고 보는 견해이다.

반면에 정치적 대표설은 의회가 주민을 대표한다는 것을 의회의 의사가 그대로 주민의 의사로 간주되는 법적 효과로 보지 않음으로써 법적 대표성을 부정한다. 따라서 의회는 법적으로 주민을 대표하거나 법적인 위임 관계에 있는 것이 아니며, 정치적 의미의 주민 대표기관이라는 것이다.

(3) 합의제 기관

지방의회는 주민들의 선거에 의하여 다수의 의원들로 구성되기 때문에 합의제적 성격을 지닌다. 즉 의회 내의 서로 대립되는 다수의 의견을 대화와 타협을 통하여 수렴·통합하여 주민들의 의사를 대변하는 기관이며, 의회의 운영은 민주주의 방식인 다수결 원칙에 따르게 된다. 합의제 기관인 의회에서 항상 만장 일치에 의한 의사 결정이란 기대할 수 없기 때문에 여러 의견이 대립되는 경우에는 불가피하게 다수의 의사에 따르게 된다(안용식, 2006).

2) 지방의회의 지위

지방의회의 지위를 주민의 대표기관, 의결기관, 입법기관, 집행부의 감시기관으로서의 지위로 구분해 살펴볼 수 있다.

(1) 주민의 대표기관

지방의회는 주민들에 의해 선출된 의원들로 구성되어 있는 주민의 대표기관이다. 주민은 지방의 주권자이지만, 주민이 직접 통치 행위에 참여하기는 어렵고,

간접민주제인 대의제를 통해 자신의 의사를 대변하게 된다. 따라서 지방의회는 소수의 의원들로 구성되지만, 실질적으로 그들은 개인이라기보다는 주민의 대표 기관으로서의 지위를 가지게 된다. 이러한 주민 대표 기능은 한국의 경우 지방자치단체장에게도 동시에 부여된다. 단체장도 주민에 의해 선출되기 때문이다(강용기, 2008).

(2) 최종적인 의사결정기관

지방의회는 지역의 최종적 의사결정기관이다. 지역의 예산 및 정책, 주민, 조례 제정 등 지방에 관련된 전반적인 사항은 지방의회의 최종적인 심의와 의결 과정을 거쳐 수행한다. 지방의회의 의결을 거치지 않은 예산안은 집행할 수 없으며, 지역 현안에 대한 주요 정책 사항에 대해 의견을 제시해 지역 여론을 형성하기도 한다(장문학, 하상균, 2013).

(3) 자치 법규의 입법기관

지방의회는 지방의 자치 법규인 조례를 제정할 수 있는 입법기관이다. 국가에서는 국회가 입법기관으로서의 역할을 하지만, 지방에서는 지방의회가 그 역할을 한다. 지방의회는 조례 이외에도 예산 결산, 중요 안건 등을 의결할 수 있는데, 이러한 것들은 나름대로의 법적 구속력을 갖는다. 이러한 입법 기능은 넓은 의미의 의결 기능에 속한다(강용기, 2008).

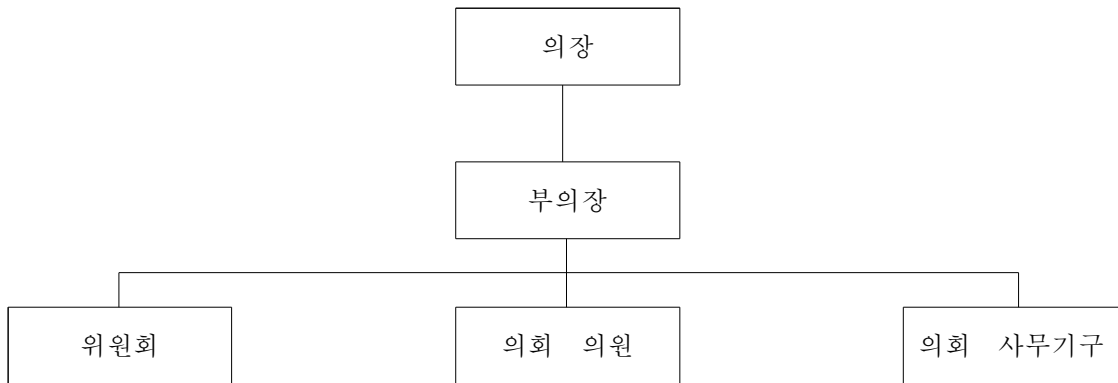
(4) 감시기관

감시기관으로서의 지방의회는 지방자치단체장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 기능을 의미하며, 입법기관으로서의 지방의회의 지위가 낮아지면서 상대적으로 부각되는 지방의회의 지위라고 할 수 있다. 현행 지방자치법에서는 집행기관의 행정사무에 대한 감독과 조사권, 자치단체장에 대한 서류 제출 요구 권리, 자치단체장과 관계 공무원에 대한 출석 요구 및 질문권, 또한 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인권을 갖고 있다(안용식, 2006).

2. 지방의회의 조직과 기능

지방의회의 인적 구성을 토대로 의장과 부의장, 위원회, 지방의원, 사무기구로 구분해 지방의회의 조직과 기능을 검토한다(그림2-2).

[그림2-5] 지방의회 조직 구성



출처: 강용기(2008), '현재지방자치론'

1) 의장과 부의장

의장과 부의장은 지방의회 의원 중에서 선출된다. 한국은 특별시·광역시·도 의회의 경우 의장 1인과 부의장 2인을, 시·군·자치구 의회의 경우는 의장과 부의장 각 1인을 무기명 투표로 선출한다. 의장과 부의장의 임기는 각 2년이며, 자치단체장의 임기 중 의장단이 1회 교체된다.

지방의회 의장은 의회를 대표하고, 의사를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다(지방자치법 제49조). 또한 지방의회의 의장은 위원회에 출석해 발언할 수 있다. 의장 유고시에는 부의장이 의장의 직무를 대리하며, 의장·부의장 동시 유고시에는 연장자가 그 직무를 대리한다(강용기, 2008).

지방의회의 의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 아니한 때에는 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다. 불신임안 의결은 재적 의원 4분의 1 이상의 발의와 재적 의원 과반수의 찬성으로 행한다. 불신임 의결이 있는 때에 의장 또는 부의장은 그 직에서 해임된다(지방자치법 제55조).

2) 위원회

지방의회는 위원회를 둘 수 있으며, 소관에 속하는 의안과 청원 등 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사한다. 지방의회는 상임위원회와 특별위원회의 2종으로 구분되는데, 상임위원회는 일반적인 의회의 소관 업무를 처리하고, 특별위원회는 특정한 안건을 일시적으로 심사 처리한다. 위원회는 담당하는 영역의 의안과 청원, 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사한다(지방자치법 제56조).

위원회의 수는 해당 지방의회는 조례로 정하는데, 공통적인 상임위원회는 의회의 의사 일정과 운영을 담당하는 운영위원회가 있고, 일반적으로 내무위원회, 경제·산업위원회, 건설도시위원회, 교육·사회위원회 등이 설치된다. 지역마다 특수성에 따라 특수한 위원회를 설치하는 경우도 있다.⁶⁾

또한 위원회 중 의원의 윤리 심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위해 윤리특별위원회를 둘 수 있으며(제57조), 위원장과 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위한 전문위원을 둘 수 있다(제59조).

위원회에 방청하고자 하는 일반인은 위원장의 허가를 얻어야 방청할 수 있으며, 위원장은 질서를 유지하기 위해 필요한 때에 방청인의 퇴장을 명할 수 있다(제60조). 위원회의 개최는 본회의의 의결이 있거나, 의장이 필요하다고 인정할 때, 재적 위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때, 또는 지방자치단체장의 요구가 있을 때에 한하여 개최할 수 있다(제61조).

3) 지방의회 의원

(1) 지방의회 의원의 종류 및 임기

한국의 지방의회 의원은 주민의 직접·평등·보통 비밀선거로 선출된다. 지방 의원은 광역의회 의원과 기초의회 의원으로 구분된다. 또한 직접선거에 의해 선출되는 지역구 의원과 비례대표에 의해 선출되는 비례대표 의원으로 구분된다

6) 이전에는 기초의회의 상임위원회의 수를 제한했다. 즉 시·도는 조례로 할 수 있었으나, 시·군·구는 지방자치법 시행령으로 상임위원회 수를 정하도록 되어 있었다. 2005년 지방자치법 개정으로 시·군·구 상임위원회 설치 제한을 삭제해 시도와 같이 조례로 규정하도록 하여 자율권을 확대했다.

(강용기, 2008).

지방의회 의원의 임기는 4년이며, 단체장과 달리 연임 제한 규정은 없다.⁷⁾ 또한 프랑스나 영국과 달리 기초자치단체 의회의 의원이 광역자치단체 의회의 의원을 겸직할 수도 없다.⁸⁾

(2) 지방의원의 의무와 금지 사항

지방의원은 권리만 누리는 것이 아니라 반드시 일정한 의무도 동시에 수행할 수 있어야 한다. 지방의원의 의무는 지방자치법 제36조에 상세하게 열거되어 있다. 이는 ① 공익 우선과 양심에 따른 직무 수행의 의무 ② 청렴 및 품위 유지의 의무 ③ 지위 남용 금지 ④ 지방자치단체와 영리행위 금지 ⑤ 이해관계에 있는 안건 참여 금지 ⑥ 모욕 및 사생활에 관한 발언 금지 ⑦ 의사 진행 및 발언 방해 금지 등이다.(지방자치법, 제35조, 제36조, 제70조, 제83조, 제84조.)

(3) 지방의원의 겸직 금지

지방자치법 제35조 1항에 의해 지방의회 의원은 다음을 겸직할 수 없다.

- ① 국회의원, 다른 지방의회의 의원
- ② 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원
- ③ 국가공무원 및 지방공무원은 지방의회 의원을 겸직할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 예외 규정으로 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정당법 제6조)은 지방의회 의원을 겸직할 수 있다.
- ④ 정부투자기관관리기본법 제2조에 규정된 정부투자기관(한국방송공사와 한국은행)의 임·직원
- ⑤ 지방자치단체가 운영하는 지방공사와 지방공단의 임·직원
- ⑥ 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·임업협동조합·염연초생산협동조합·인삼협동조합의 상근 임·직원과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장

7) 지방자치단체장은 3회까지 최고 12년간 재임 가능하다.

8) 25세 이상으로 60일 이상 해당 지역에 주민 등록이 되어 있는 사람이면 지방의원의 후보자가 될 수 있다.

- ⑦ 사립학교 교원(교장, 교감, 교사)도 지방의회 의원을 겸직할 수 없다. 그러나 사립대학교의 교원(총장, 부총장, 학장, 교수, 부교수, 조교수, 전임 강사)은 지방의회 의원의 겸직이 가능하다(강용기, 2008).

4) 사무기구와 직원

의회 사무기구는 사무처, 사무국, 사무과가 있다. 특별시·광역시·도·특별자치도 의회와 같은 광역의회는 의회 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 시·군·자치구의 기초의회에서는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있는데, 지방의원 정수가 10인 이상인 시·자치구는 의회 사무국을, 군 및 지방의원 정수가 10인 미만인 시·자치구는 의회 사무과를 둔다.⁹⁾

사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체장이 임명한다. 다만 지방자치단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임해야 한다(지방자치법 제91조).

3. 지방의회의 운영

1) 지방의회 운영의 기본 원리

의회의 운영이란 의회에 부여된 기능을 구체적으로 수행하고 행사하는 절차와 방법을 그 내용으로 하는 것이다(안용식, 2006).

(1) 회기제의 운영

의회의 활동 기간은 총선거에 의하여 선출된 의원의 임기가 개시되는 때로부터 개시되어 이들 의원의 임기가 만료되거나 의회가 해산됨으로써 종료된다. 한국의 경우 의회 해산 제도가 인정되고 있지 않기 때문에 총선에 의하여 선출된 의원의 임기 동안 활동하게 된다. 의회가 실질적인 활동 능력을 갖게 되는 기간

9) 지방자치법 제90조, “지방자치단체 행정기구와 정원 기준에 관한 규정” 제10조3 제1항.

을 회기라 한다. 회기는 다시 정례회와 임시회로 구분되며, 지방의회의 개회¹⁰⁾, 휴회¹¹⁾, 폐회¹²⁾와 회기는 지방의회가 의결로 정한다(안용식, 2006).

정례회는 매년 2회 개최되는데(지방자치법 제38조 제1항), 제1차 정례회¹³⁾는 매년 6월·7월 중에, 제2차 정례회¹⁴⁾는 매년 11월·12월 중에 집회하여야 한다. 다만, 총선거가 실시되는 연도의 제1차 정례회는 7월·8월 중에 집회할 수 있다(동법시행령 제19조 4). 1차 정례회는 결산 승인 및 기타 지방의회에 부의된 안건을 처리하며, 제2차 정례회는 예산안의 의결 및 기타 지방의회에 부의된 안건을 처리한다(동법시행령 제19조의 4 제2항).

임시회는 다시 총선거 후 최초로 집회되는 임시회와 일반적인 임시회로 구별되는데, 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방자치단체의 장이 지방의회 의원 임기 개시일로부터 25일 이내 소집하고 일반적인 임시회는 자치단체의 장이나 재직 의원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 15일 이내에 의장이 소집하여야 한다. 임시회의 소집은 시·도에 있어서는 집회일 7일 전에, 시·군 및 자치구에 있어서는 집회일 5일 전에 공고하여야 하지만, 긴급을 요할 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제39조).

2) 의회의 회의 원칙

의회의 회의 운영시에 지켜야 할 기본 원칙들은 다음과 같다(안용식 외, 2006).

(1) 의사 정족수의 원칙

다수인으로 구성된 합의체 기관의 회의란 항상 구성원 전원이 출석할 수 없기

- 10) 개회란 의회가 법적으로 활동 능력을 갖추어 활동을 개시하는 기점이므로 의회가 회기중에 회의를 개시하는 개의와 구별된다.
- 11) 휴회는 회기중에 본회의를 열지 않는 기간을 의미한다. 휴회는 본회의에 한하여 인정되는 제도로 위원회에서는 인정되지 않으며, 일반적으로 위원회의 활동을 위하여 본회의를 휴회하게 된다.
- 12) 폐회가 되면 의회는 법적으로 활동 능력을 상실하게 되게 소집 전의 상태로 돌아가게 된다. 폐회는 의장이 선포하게 되는데, 의회는 회기가 종료됨으로써 폐회되는 것이 보통이나 그 회기에 부의된 안건이 모두 처리된 때에는 회기중 의회의 의결로써 폐회할 수 있다.
- 13) 1차 정례회에서는 행정사무감사의 실시와 결산안의 승인 및 기타 지방의회에의 부의 안건을 처리한다.
- 14) 제2차 정례회는 예산안의 의결 및 기타 지방의회에의 부의 안건을 부의 안건을 처리한다.

때문에 합의체로서의 기능을 수행하는 데 필요한 최소한의 출석 구성원 수를 정하여 활동하는 것이 통례이며, 지방자치법에서는 이를 의사 정족수라 하여 재적 의원 3분의 1 이상의 출석으로 의회의 회의를 개의 하도록 규정하고 있다. 의사 정족수는 의회의 유효한 활동을 위한 법정 요건으로 회의 개의의 요건일 뿐만 아니라 회의 계속의 요건이기도 한다. 정족수에 미달하는 상황에서 의사가 진행되는 경우에는 무효이며, 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다(지방자치법 제55조). 특히 이미 결정·고지된 본회의의 개의 시간으로부터 1시간이 경과할 때까지 출석 의원 수가 의사 정족수에 미달한 경우 의장은 유회를 선포하는데, 유회가 한 번 선포되면 그 날은 회의를 더 이상 열 수 없는 것이 관례이다.

(2) 의결 정족수의 원칙

의사는 특별히 규정된 것을 제외하고는 재적 의원 과반수의 출석과 출석 의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부 동수인 때에는 부결되는 것으로 본다 (지방자치법 제56조). 따라서 의사 정족수가 회의 능력을 의미한다면, 의결 정족수는 의결 능력을 의미한다. 그러나 예외로 의장과 부의장의 불신임 의결은 재적 의원 과반수의 찬성, 위원의 자격상실 의결과 의원의 제명 의결은 재적 의원 3분의 2 이상의 찬성, 비공개 회의의 의결은 출석 의원 3분의 2 이상, 재의 요구에 따른 조례안과 기타 의안 및 예산안 등의 재의결은 과반수의 출석과 출석 의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하는데, 이는 특별히 신중한 처리를 요하기 때문이다.

(3) 회의 공개의 원칙

의회주의의 본질에서 가장 기본 원칙으로 지방의회의 회의는 공개한다. 따라서 지방의회의 회의 운영시에는 방청의 자유, 보도의 자유, 기록의 공개 등이 보장되어야 한다. 그러나 의원 3인 이상의 발의로써 출석 의원 3분의 2 이상의 찬성이 있거나 의장이 사회의 안녕 질서를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 비공개로 할 수 있다(지방자치법 제57조).

(4) 회기 계속의 원칙

지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체장이나 재적 의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하여야 하며, 의안은 그 안을 갖추어 장에게 제출하여야 한다(지방자치법 제58조). 이렇듯 지방의회에 제출된 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니하지만, 지방의회 의원의 임기가 만료된 때에는 이 원칙이 인정되지 않는다(동법 제59조).

(5) 일사부재의의 원칙

의회에서 한번 부결된 의안은 같은 회기중에 다시 발의 또는 제출할 수 없다(지방자치법 제60조). 이는 의사의 능률성과 소수파에 의한 무리한 의사방해를 방지하는 데 목적이 있는 원칙으로 동일 회기·동일 안건의 경우에만 해당된다. 그러나 자치단체의 장이 요구할 수 있는 재의요구권 및 행정자치부 장관 또는 시·도지사의 요구에 따른 자치단체의 장의 재의 요구가 있는 경우는 예외이다.

(6) 심사 독립의 원칙

이는 위원회에 한하여 적용되는 원칙으로 위원회는 본회의로부터 회부된 안건을 심사할 때 독립된 위치에서 자유로운 판단에 따라 심사하여, 본회의나 다른 위원회로부터 어떠한 제약이나 간섭을 받지 아니한다. 예외적으로 첫째, 의장은 안건의 내용이 긴급을 요할 때에는 심사 기일을 정하여 위원회에 회부할 수 있으며, 이 경우에 위원회가 이유 없이 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 중간보고를 들은 후에 다른 위원회에 회부하거나 본회의에 바로 부의할 수 있다. 둘째, 본회의는 위원회에서 심사한 안건의 심사 보고를 받은 후 필요하다고 인정할 때에는 본회의 의결로써 그 안건을 같은 위원회에 재회부하거나 다른 위원회에 화부할 수 있다. 또는 위원회에서 폐기된 의안인 경우에도 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장 또는 재적 의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 그 의안은 본회의에 부의하여야 한다(지방자치법 제61조).

(7) 제척의 원칙

지방의회의 장이나 의원은 본인, 배우자, 직계존비속 또는 형제자매와 직접 이

해 관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의장 또는 의원이 제척 사유에 해당되는 경우에도 의회 동의를 있을 때에는 의회에 출석하여 발언할 수 있다(지방자치법 제62조).

(8) 발언 자유의 원칙

지방의회의 의원은 기본적으로 발언의 자유를 갖고 있으나, 모든 의원의 평등한 발언권 보장과 질서 유지를 위하여 일정한 제약이 가해진다. 우선 지방의회의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 법 또는 회의규칙에 위배되는 발언 또는 행위를 하여 회의장의 질서를 문란하게 한 때에는 의장 또는 위원장은 이를 꺾고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다. 이러한 명령에 응하지 아니한 의원에 대해서는 의장 또는 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언을 금지시키거나 퇴장시킬 수 있으며, 의장 또는 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란한 경우에는 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다(지방자치법 제74조). 둘째, 지방의회의 의원은 본회의 또는 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 하여서는 안 되며, 모욕을 당한 의원은 모욕을 가한 의원에 대하여 징계를 요구할 수 있다(동법 제75조). 셋째, 지방의회의 의원은 회의중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장 또는 위원장의 허가 없이 연단이나 단상에 등단하여서는 안 된다(동법 제76조).

2) 지방의회의 회의 유형

(1) 본회의

우선 의원 전원으로 구성되는 본회의를 들 수 있다. 지방의회의 의결·승인·결정이란 바로 본회의의 의결·승인·결정을 의미한다. 즉 본회의의 의결로써 의회의 의사가 결정된다. 본회의는 원칙적으로 의원 전원이 참석하여야 하나 의사정족수제에 입각하여 재적 의원 3분의 1이상의 출석으로 개의할 수 있고 별도의 규정이 없는 한 재적 의원 운영은 안건 제출, 본회의 보고, 위원회 회부, 위원회 심사, 위원회 심사보고, 본회의 부의, 위원장의 심사보고 질의 답변, 토론 표결

및 의결의 순으로 이루어진다(안용식 외, 2006).

(2) 위원회

위원회는 본회의에 앞서 예비적·전문적으로 심사하기 위하여 설치되는 의회의 제1차적 심사기관이자 예비적 심사기관이다. 위원회의 심사 결과는 본회의의 의결에 아무런 법적 구속력을 갖지 않으며 비록 위원회에서 의결된 사항이라 할지라도 대외적으로는 어떤 효력도 지니지 아니한다. 그러나 안건을 심사할 때 위원회는 원안을 수정할 수 있고 이를 본회의에 부의하지 아니할 수도 있다. 위원회의 의사 운영은 안건의 회부, 제안자의 취지 설명, 질의 답변, 토론, 축조심사, 표결 및 의결의 순으로 이루어진다.

(3) 소위원회

위원회는 필요하다고 인정할 때에는 소위원회를 설치할 수 있다. 소위원회는 위원회에 회부된 안건에 대하여 소수 의원으로 가급적 격의 없이, 그리고 심도 있게 심사하기 위하여 또는 조례안, 건의안, 결의안, 수정안 등을 마련하기 위하여 구성된다. 소위원회는 일반적으로 위원장의 제의 또는 위원의 동의에 의하여 위원회의 의결로서 구성되며 그 소관 사항은 이를 구성할 때 정해진다. 소위원회가 안건의 심사를 마친 경우에는 심사 경과와 결과를 위원회에 보고 하여야 하며, 보고된 안건이 위원회에서 심사·의결되어 그 처리가 종료된 때에는 해체된다. 소위원회는 위원회의 내부 조직에 불과하기 때문에 위원회의 권한을 대행할 수 없으며 자치단체의 장 또는 관계 공무원 등의 출석 요구를 하고자 할 때에도 위원회의 의결을 얻어 의장을 경유하여야 한다(안용식 외, 2006).

제3장 몽골의 지방자치단체 현황 분석

제1절 지방자치단체의 법적 지위

몽골은 1921년 당시 소련의 지원을 받아 중화민국(현재의 중국)으로부터 독립한 후 1924년 사회주의 국가인 몽골인민공화국으로 정체(政體)를 변경하여 이 정체를 70여 년간 유지해왔다. 이어서 1992년에는 몽골인민공화국에서 몽골로 국호를 바꾸고 신헌법을 제정하여 사회주의를 완전히 포기하였다. 이 신헌법은 종래의 사회주의 헌법과 비교하여 권력분립의 원칙과 시장경제를 표방하는 등 자유민주주의 헌법 체제를 그 내용으로 담고 있어 입법, 사법, 행정의 모든 분야에 큰 변화를 가져왔다. 예를 들면, 법치국가원리를 담보하는 중요한 수단의 하나인 행정법원에 대한 내용을 신헌법은 규정하고 있었다.

신헌법을 제정하면서 “몽골의 행정, 지역단위의 통할(統轄)은 지방자치의 원리를 국가조직과 편성하여 실시한다”라는 헌법 조문에 따라 새로운 시스템을 확립하고, 그리고 지방조직의 발전의 개념으로 지역에 관한 행정권한을 확대하여, 중앙의 관여를 기본적으로 삭제하고 경제적, 사회적으로 자립상태 유지와 지방행정의 민주화를 시행하였다(풀살마긴 오차르바트, 2012).

헌법의 4장은 “몽골 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률이며, 이는 몽골의 지방행정 및 지방자치단체에 대한 주요 법률의 하나이다. 따라서 지방자치단체장 선임, 의회의 예산, 각 행정단위의 권한 및 사무에 대하여 2006년도에 법률이 개정되었다. 지방자치의 법률상 기반을 구성하는 주요 법률들을 보면 다음과 같다.

1. 몽골 헌법, 1992
2. 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법률, 2006
3. 몽골 예산 법률, 1993
4. 도시, 마을의 법적 지위에 관한 법률, 1994
5. 공공기관의 관리 및 재정에 관한 법률, 2002
6. 도, 군, 구의 의회 선거에 관한 법률, 2012 등이 있다(Г. Ганбат, 2016).

1. 1992년 헌법의 주요 내용

1989년 몽골의 개방·개혁 정책 추진과 동유럽의 정치적인 자유화의 물결에 힘입어 몽골에서도 사회주의 정체에서 민주주의의 정체로 전환의 시기를 겪게 되었다. 이러한 움직임의 결정체는 헌법의 제정이다. 신헌법은 다음과 같은 과정을 거쳐 제정되었다. 먼저 1990년 3월 23일에 인민최고회는 “몽골인민공화국의 국가조직의 신제도에 관한 결정”을 발표하여 사회적 및 법적 개혁의 기반을 제시하였다. 이 결정에 바탕으로 1990년 5월 10일 인민최고회는 “몽골인민공화국의 헌법부가법” 및 그 후 “정치적 정당에 관한 법”, “선거에 관한 법” 등을 제정하였다. 이 법률에 따라 몽골에서는 다수당제도가 도입되었고 첫 민주적 선거로 새로운 인민최고회를 구성하였다. 이렇게 구성된 인민최고회는 상임회의인 국가사회, 대통령의 제도, 정부의 제도를 설립하였다.

먼저, 국가사회는 정치적, 경제적, 사회적 분야에 새로운 법들을 제정했으며 시장경제 체계 및 민주주의, 인권을 존중하고 사유재산을 인정하였다. 그 다음으로 대통령은 몽골 헌법안을 준비할 위원회를 지휘하고 국가소회의 일부 위원, 정당원들이 참여하여 헌법안을 준비하였다. 최종적으로 1991년4월부터 3개월 정도 국민들에게 여론조사를 실시하고, 국가소회의 2회에 걸친 심의 및 70일 정도 인민최고회의 의결기간을 거쳐 1992년 1월 13일에 인민최고회가 신헌법을 통과시켰다. 이러한 과정을 통해 제정된 몽골 신헌법은 전문 6장 70조항으로 구성되어 있다. 1992년 몽골 신헌법의 전문을 보면 “우리 몽골 국민은 조국의 독립과 주권을 더욱 공고히 하고 인간의 권리와 자유, 정의와 민족적 단일성을 소중히 하며 민족국가로서의 역사와 문화적 전통을 계승함과 동시에 인류공영의 소중한 유산을 존중하며 인도적이고 시민적이며 민주적인 국가사회건설을 추구하면서 몽골 헌법을 공포한다”라고 선언하고 있다. 따라서 본 신헌법에 따르면 몽골은 인도적이고 시민적이며 민주주의 사회를 발전시키는 목적을 두고, 국가는 국민 앞에 기본적 인권을 정하고 법적 보장을 제공할 의무를 다하게 되었다(아딜비시 에르덴체트 외, 2016).

인도적 의미는 모든 국민은 출생할 때부터 어떠한 차별도 받지 않고 자유, 동

등한 명예, 평등한 권리를 가진 법적 존재, 민족적 습관 및 전통이 존중되며, 정의·의무·법률을 존중하고 엄수하며, 국가가 인권·자유를 경제적, 사회적, 법적으로 보장하고 보호하는 제도 등을 포괄하고 있다.

2. 2006년 개정된 헌법 4장의 주요 내용

2005년에 국회 62호 결의에 따라 “지방의 독립성을 충족 및 지방분권화 문제를 조사하여 개정 사항에 대하여 추진할 역할을 담당하는 국회 임시위원회를 설립하여, 위원회의 의원들이 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률의 개정된 내용의 계획을 만들어 국회에 계획안을 상정함에 따라 현행법이 2006년 12월 15일에 개정되었다(Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2018). 몽골 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률의 개정된 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 공통 근거

몽골의 행정 및 행정단위를 설립·변경·통폐 및 그의 관리제도, 권한, 운영권리, 조직과 관련된 관계를 이 법률로 정한다. 행정 및 행정단위, 그의 통치에 대한 법률은 몽골 헌법, 일반행정법 및 이들과 맞춰 제시한 법률들의 기타 소견서로 인해 구성된다(Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2018).

몽골의 행정 단위가 도는 군, 군은 읍/면, 수도는 구, 구는 동으로 구성된다. 도·수도·군·구는 법적 특별 권한, 자치행정, 영토, 경제·사회의 종합적인 지방자치단체이다. 도·군·구 설립, 변경 및 통폐 문제를 당해 지역의 의회에서 제시한 제안에 근거하여 인구 범위, 경제력, 지리적 위치, 통·폐합 조건을 고려하고 정부가 상정한 뒤에 국회가 결정한다. 따라서 몽골의 지방자치 현황을 보면 완전 지방자치가 아니라 공공행정에 속한 상태이다.

읍면동 성립 및 변경하거나 통폐하는 문제를 당해 도·수도의 주민대표자회가 정하며, 도·수도·군·구의 경계선 보장 및 변경 문제를 도·수도의 주민대표자회의 의견에 근거하여 정부가 상정한 뒤에 국회가 결정한다. 그러나 정기 선거

해에는 새로 읍/면·동·군·구를 설립 및 변경하거나 통폐하는 것을 금지한다.

행정 및 행정 단위의 예산 기반은 법적으로 설정된 구역의 영토, 천연자원, 지방 수요, 생산·서비스의 수입으로 인해 생긴 모금, 공과금, 결제 및 수수료 등에서 구성된다. 행정 및 행정단위 예산법을 보면 도·수도·군·구가 각각 예산이 있으며, 예산 수입의 종목, 지출의 부류, 재정 전용 및 예산이 편성되고, 보장, 완성도 조직 및 보고하는 것을 예산과 관련된 다른 법률로 조정한다.

2) 행정 및 행정단위의 관리제도

행정 및 행정단위 관리제도의 구성요소는 ① 도·수도·군·구의 주민대표자회의 ② 읍/면·동의 주민공동회의 ③ 의회의 리더들 ④ 도·수도·군·구·읍면동의 지사 등이다. 이러한 관리는 지방자치제를 공공행정과 조합시키는 것에 근거하여 경제·사회 문제를 독립적으로 관리하고 행위 과정에 민주성, 공정성, 자유성, 대응성 및 법을 존중하는 원칙 등을 제시하고 있다. 지방자치제는 개방적 선거로 선출된 대표자가 있으며, 그에 보고하는 집행기관과 당해 지방의 경제·사회적 문제를 주민의 이익에 맞추어 법적 범위에 독립적으로 결정할 수 있는 합법적인 실제 능력이다.

지방자치단체는 ① 도·수도의 주민대표회의 ② 군·구의 주민대표회의 ③ 읍면동의 주민공동회의 등으로 구성된다. 이는 몽골 지방자치단체의 직접적인 명칭이라고 할 수 있으며, 쉽게 말해서 앞으로 주민대표자회의를 의회라 부른다. 의회의 임기는 4년이고 불규칙 선거로 설립된 의회는 이 기간을 따르지 않는다.

또한 도·수도·군의 의회 대표자는 당해 행정 지역의 상주이어야 한다. 구의 의회 대표자(의원)는 당해 구의 상주 아니면 어떤 조직 및 사업체에서 근무하는 자이어야 한다. 의회 대표자들의 모든 권리 기간은 의회의 새로 선출된 대표자들의 모든 권리 인정된 뒤에 종결된다.¹⁵⁾

3. 지방자치단체(의회)의 법적 권리

도의회는 대통령, 국회, 중앙 정부, 공공 기관에 법적으로 관할 된 것 이외의

15) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 1장, 2장, 2006년 개정.

당해 지방의 경제·사회 및 조직화의 어떠한 문제를 헌법에 따라 결정할 수 있는 권리를 가진다. 지방의회는 몽골의 행정 및 행정 단위, 그의 관리에 관한 법률에 의하여 다음과 같은 권한을 가지고 있다.

<표 3-1> 지방자치단체의 법적 권리

<p style="text-align: center;">지방의 사회·경제에 관한 권리</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지방개발 중에 정책 및 연간 예산, 사회 발전의 기본 방향을 정하여 그에 추가 및 변화를 할 수 있음 • 도지사의 활동 프로그램을 보장하고 보고서를 협의하여 강평함 • 도지사의 상정한 도의 예산을 협정하고 그에 추가 및 변화를 시킬 수 있으며, 예산 실천의 보고서를 확인함 • 당해 지방의 소유 산업의 생산물 및 서비스의 값이 근거여부를 감독하고 규제함 • 법에 의한 규제 및 요구에 맞춘 지방 일부 세금, 결제 및 징수의 규모를 정한함 • 지역개발 정책과 도, 수도의 발전에 관한 문제 및 사회·경제 발전, 방침의 문제를 협정함 • 행정 및 영토의 다른 단위와 협력에 대한 계약 및 프로그램에 관련된 서류를 확인함 • 영토의 적절한 사용, 자연 보호 및 다른 대책의 포괄적 프로그램을 보장함 • 영토의 특정 부분을 지방 특별 보호에 포함시키는 것에 대해 도지사 의견을 협정함 • 당해 영토의 기업체, 기관에서 실행하려고 하는 프로젝트 및 대책은 사람, 동물 및 자연에 역기능이 있는 경우에 이에 대한 도지사의 신고를 협정하고 필요하면 법률에 맞춘 규제를 만듦
<p style="text-align: center;">의회의 조직화에 대한 권한</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 의회 대표들(의원)의 모든 권리에 관한 문제 • 회장 및 리더 당선 및 변경 시킴 • 당해 의회의 위원회, 임시 위원회, 임시 위원회 통폐합, 위원회장 및 구성원을 당선 및 변경할 수 있으며, 작업 보고서를 협의함

	<ul style="list-style-type: none"> • 도지사 임명, 면제 및 파직을 제안하여 총리에게 전달함
지방의 소유물에 대한 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 소유물의 재산권을 수행함 • 지방의 공공 소유물에 속한 재산의 목록을 확인하여 법률에 의해 소유, 활용 및 소모할 권리가 있음

출처: 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 2006년 개정.

제2절 지방자치단체의 현황 분석

몽골의 헌법 59조 1항에 “몽골의 지방행정은 지방자치제를 공공행정과 조합하여 수행한다”라고 제정하고 있다. 또한 62조 2항에 “지방자치단체 권리에 대한 문제를 상위 조직이 결정할 수 없다. 만약 지방의 구체적인 문제를 해결하는 것에 대한 법률 및 정치 상위 조직의 결정권에 규정되지 않으면 지방자치단체는 헌법에 따라 독립적으로 해결할 수 있다”고 규정되어 있다. 공공행정의 통일성과 공통점의 원리는 지방의 자치행정이며, 지방 주민들의 이해와 개방적, 독립적으로 활동하는 것과 자연스럽게 갈등한다. 따라서 지방행정의 권익을 보호하는 법률을 헌법상에 반영하고 있다.

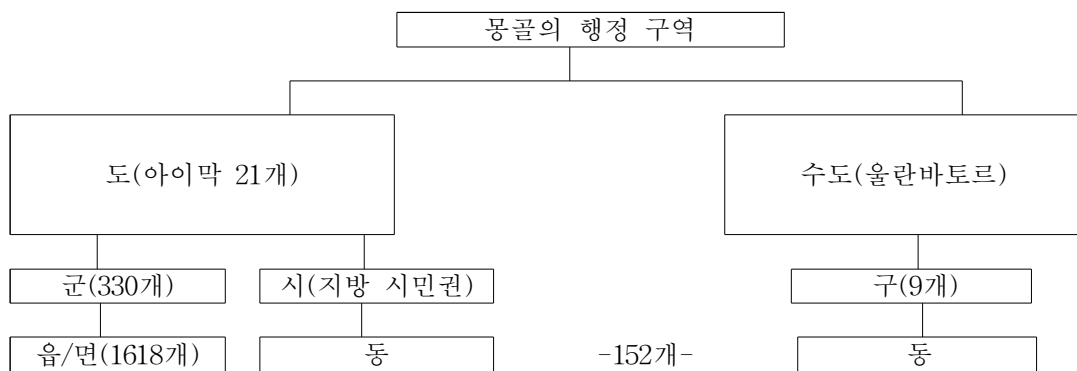
일부 민주주의 국가들을 보면 지방자치단체들은 독립적으로 활동할 수 있는 높은 권리를 가지고 있으며, 지방자치단체 권리에 통제 및 결정권에 영향을 주고 참여하는 것을 법적으로 금지시켜, 이뿐 아니라 헌법에 “지방자치단체가 내린 결정은 신성불가침이다”라고 되어 있다.

민주주의로 전환하는 과정 중에 우선적으로 해야 할 개혁은 지방행정 및 지방자치제를 혁신시켜 세련된 모습으로 만들어 내는 것이었다. 1992년의 헌법으로 인해 민주주의의 현실적인 보장이 된 지방자치단체라는 새로운 체제가 생겼으며, 지방자치제라는 개념을 처음으로 민주주의의 신헌법에 사용하였다(Э. Гантулга,

2013). 따라서 지방자치단체인 도, 수도, 구의 주민대표자회의 및 읍면동의 주민 공동회의, 그의 지도자와 공공행정을 수행하는 의무를 가진 정치적 대표자인 모든 단계의 청장들이 활동 중이다.

오늘 날에 몽골의 행정 구역은 울란바토르시 수도, 21개의 아이막(도), 330개의 쑤(군), 1618개의 바구(읍면동), 9개의 투레구(구), 152개의 호로(동)에 나누어져 있으며, 각 단위 마다 지방자치단체들이 있다.

[그림 3-1] 몽골의 행정구역 현황

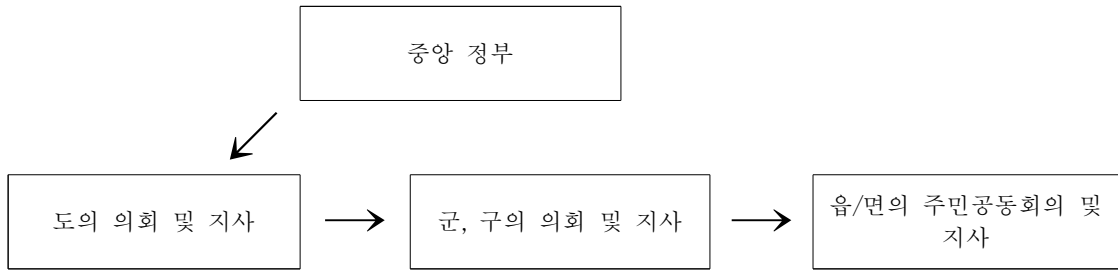


출처: 몽골통계청, 2019

헌법 제62조는 “지방자치단체의 권리문제를 고위급(중앙정부) 조직들이 결정할 수 없다”고 규정되어 있으며, 이는 지방자치단체가 당해 지방의 문제를 독립적으로 해결할 수 있다는 증거이다. 몽골은 일반적으로 지방자치단체가 22개(1개 수도, 21개 도)이며, 헌법 59조 2항에 “지방자치단체는 도, 수도, 군, 구의 의회 및 읍면동의 주민공동회의와 그 회의 지도자들이다”라고 규정하고 있다. 도지사는 행정 업무를 수행하는 자이자 지방행정체제에 가장 높은 권위를 가진다(Ж. О тгонсувд, 2006).

지방의 대표의회는 지역에 따른 사회적 문제, 경제적 문제를 주민의 기본적 권익의 관점에서 조사하여 과감한 결정을 내려서 시행하고, 지방의회에서는 주민과 그들이 소속하는 정당의 대표자를 적극적으로 참가시켜서 다수의 관심과 다원적 견해를 견주어서 다면적으로 의견을 협의하여 통일적 결정을 발의하도록 하였다.

[그림 3-2] 몽골 지방자치단체의 현황



출처: 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 2006년 개정

의회 및 주민공동회의는 법에 따라 지방의 사회·경제적 문제를 독립적으로 해결하는 공인된 주민의 자치단체이며, 공공장소에 주민의 안전을 지키는 것과 관련된 것 및 다른 문제로 법제를 만들고 있다.

몽골의 지방자치단체 운영 기반은 다음과 같다.

1. 지방자치단체 운영의 주요 원리는 일정한 소유땅이 있어야 한다.
2. 지방자치단체 운영의 구성 및 구조가 일정해야 한다.
3. 특정 권리를 가진 국민과 거주자가 있어야 한다.
4. 지방자치단체는 예산 및 재정적으로 독립되어 있어야 한다.
5. 회의 및 운영과 관련된 비용을 계획하여, 그를 독립적으로 지출할 수 있는 권리를 가지고 있어야 한다.
6. 지방 문제를 독립적으로 해결할 수 있는 완전한 권리를 가져야 한다(Д. Отгонобаяр, 2016).

1. 지방자치단체장의 선임 및 의원선출

몽골의 선거 형태는 국회, 대통령, 도·수도의 의회, 군·구의 의회라는 기본적으로 4가지이다. 선거는 몽골의 국민 및 지방자치제를 통제하는 권리의 주요 방법이라 할 수 있다. 선거는 다수 제도이며, 선거의 종류는 규칙 선거, 불규칙 선거, 보궐 선거 및 재선거 등이다.

규칙 선거란 몽골 헌법에 의해 4년마다 실행하는 선거를 말하며, 이는 헌법에

정한 특별 조건 이외는 규칙 선거는 반드시 진행되어야 한다. 그러나 불규칙 선거는 규칙 선거의 기간 이전에 실행하는 선거를 말하며, 불규칙 선거를 다음과 같은 경우에 실행한다.

1. 국회의 모든 권리가 기간 이전에 이상
2. 대통령 퇴진, 사망 및 사임
3. 지방의회의 모든 권리가 기간 이전에 이상 등이다.

보궐 선거란 국회의원 및 지방의회 의원수의 형평성을 지키기 위해 하는 것이며, 재선거는 지방선거의 경우 규칙, 불규칙 및 보궐 선거를 하나 이상 구에 무효라고 쳤을 때 실행하는 선거이다.¹⁶⁾

현재 지방의회는 7475명이 주민 대표자로 구성되어 의정활동을 하고 있으며, 읍면동의 주민공동회의에 참석, 대표자와 주민들에게 의정보고를 배포하고, 각종 회의에 참석하는 등 여러 문제들이 법적 규제를 받지 않고 있으며 자당 소속의 원을 지사에 당선시키려 하고 있다(Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2018).

지방자치제도는 헌법상 인정하고 있고, 지방자치단체장 선거는 주민들 중에서 직접적으로 아니면 지방회의(의회 및 주민공동회의)에서 선출시키는 것은 세계적인 추세가 되었다. 의회는 정치 또는 공공의 기관이 아니라 헌법상 독립적인 기관이며, 정부에 임명하는 것이 아니라 주민들이 직접 선출하여 구성된다. 헌법 59조 3항에 “도, 수도의 의회는 4년제 임기이다. 의회 의원 수 및 당선 절차는 법으로 정한다”라고 하였다(Д. Отгонбаяр, 2016).

그러나 몽골에서 지방의 지사를 임명할 때 지금까지는 중앙정부의 관여가 있었으며, 심지어 헌법 61조 4항에 “도·수도·군·구 지사의 사무는 관청에 속한다. 관청의 구성 및 인원수를 정하는 것도 정부가 하나하나 정한다”라고 규정되어 있었으나 지방행정에 대하여 중앙정부의 관여가 최상층에 있다는 것을 법으로 정했다. 또한 의회는 주민대표자회의에서 설립 방법 및 참여자의 상태 등 여러 가지로 구별된다. 주민공동회의 선거 경우 출마자는 대표자 및 주민들에게 출마소견서를 배포하는 것, 직접 투표 선거 등에 대한 법적 규제 없음으로 어떠한 정당에서 자신의 구성원을 주민공동회의에 임명시켜, 또한 청장으로 당선시키는

16) 몽골의 선거법, 1장 6조, 7조, 8조, 2015년 개정

단점이 계속 존재하고 있다(Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2018). 몽골 행정 및 행정 단위 그 관리에 관한 법에 따르면 주민공동회의는 회의 장 및 리더를 직접 선출 및 면제하고, 읍면동의 청장을 임명 및 면제에 대한 청원을 군, 구의 청장에게 전달한다(17조1항1,2).

공공서비스에 관한 법률의 15장 1조 8항에 “공무원은 도·수도·군·구의 의회 대표자로 선출 및 기업체, 당, 기타 공공기관의 의무를 하는 것은 금지되어 있으며, 23조 2항에 ”우수한 공무원은 몽골의 대통령, 국회 및 도·수도·군·구의 의회 선거에 입후보하기 위해, 당해 선거 연도의 1월 1일 전에 공무원 사직서를 공공기관의 장에게 출원한다. 만약 공무원이 사직하지 않았을 경우 당해 공공기관이 그를 공무원에서 면직해도 아무런 법적 책임을 지지 않는다“라고 되어 있다(Э. Гантулга, 2013).

1) 지방자치단체장의 선임 및 의회 리더(행정관)

(1) 지방자치단체장의 선임

도·수도·군·구의 규칙 선거의 결과로 인해 설립된 의회(지방자치단체)의 첫 회의를 통해 지방자치단체장을 4년 임기로 선출한다. 선거 결과에 따라 당해 의회에 가장 많은 의석수를 가진 당, 연합하여 우선적으로 지방자치단체장에 출마할 수 있는 권리가 있다. 또한 의원들이 지방자치단체장에 자기 및 다른 의원을 출마시킬 수 있다.

지방자치단체장에 1명이 입후보하면 직접적으로, 2명 이상 입후보하면 비밀선거를 통해 의회에 참석한 의원들의 다수 및 50% 이상 득표한 의원을 지방자치단체장으로 당선시킨다. 그러나 후보자들의 50%이상 득표한 의원이 없으면 동점 득표자 및 가장 많은 득표를 가진 2명의 의원을 두 번째 선거를 실시하며, 그들의 50%이상 다수 득표를 받지 못했으면 법에 정한 것과 같이 지방자치단체장 선거는 재선출 한다. 의원들이 투표를 할 때 단 1인 1표를 해야 하며, 후보자도 투표권을 가진다.¹⁷⁾

행정 및 행정단위 관리제도의 구성요소는 ① 도·수도·군·구의 주민대표자

17) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 2장 11조, 지방자치단체장 선거, 2006년 개정.

회의 ② 읍면동의 주민공동회의 ③ 의회의 리더(행정관) ④ 도·수도·군·구·읍면동의 지사 등이다. 몽골의 지방행정제도 및 지방자치단체에 행정관(간부공무원) 직위가 있으며, 이는 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법 제2장 제7조 제1항에 규정한 것과 같이 의회의 활동 외에 관리하는 자이며, 어떤 문제를 해결하고 어떤 결정을 했는지 의회에 보고한다. 이러한 방법으로 의회에서 꾸준히 활동하는 것이다.

(2) 의회 리더(행정관)

리더의 개념 및 권리에 대해 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법에 정해져 있지만, 이러한 “리더”라는 개념을 중국과 몽골만 사용하고 있다.

리더는 법에 정한 것처럼 의회의 첫 회의에 지방자치단체장(의회 의장)을 포함하여, 도·수도에 7-11명, 군·구에 5-7명의 의원으로 구성되고 4년 임기로 선출된다. 의회의 활동 및 조직화의 한 가지 형태는 의회 위원회이며, 위원회 마다 리더를 선임한다(A. Идэрпүрэв, 2015). 그러나 헌법이나 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법에 리더를 선출하는 조건을 제정하지 않았다.

2) 의원 선출

지방선거를 통해 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법으로 정한 수의 의원을 선출한다.

도·수도·군·구에 선거일 전 최소 180일 전에 대법원에 신청한 당이 당해 도·수도·군·구 의회 선거에 참여할 수 있으며, 만25세 및 당해 도·수도·군·구에 선거일 일 최소 180일 이상 상주한 주민이 지방의회에 입후보할 수 있다. 다만 국회와 지방의회에 겸 출마하는 것을 선거법에 금지하고 있다.

도·수도·군·구의 선거 위원회는 당해 도·수도의 의회, 그의 대표자(의원)의 선거를 직접 관리한다. 지방선거는 당해 도·수도·군·구의 선거 위원회는 당해 지방선거의 투표의 종합 결과에 근거하여 지방선거법에 따라 독립적으로 선거 결과를 발표한다.

도·수도·군·구의 선거 위원회의는 선거 결과를 5일 안에 의회에 통보하여

야 하며, 의원으로 당선된 후보자들은 관계서류 목록 및 의원으로써의 모든 권리를 인정하는 것에 대한 의정활동 계획을 수립하며, 당선된 도·수도·군·구의 의회에 상정하여야 하며 이와 관련된 사항을 총선거위원회 및 주민들에게 일주일 안에 각각 보고한다.¹⁸⁾ 수도 의회의 의원 수는 45명이며, 도의회의 의원 수(N)를 인구 밀도, 위치 및 행정 단위 구성을 고려하여 다음과 같은 공식을 통해 계산한다.

$$a+b+\left(\frac{a+b+c}{2}\right)$$

a는 도내의 군·읍/면의 수

b는 도내의 군 이외 군의 수

c는 a+b 홀수면 1, 짝수면 0이다.

$$n = a+b+\left(\frac{a+b+c}{2}\right)+d, \text{ 홀수면 } 0, \text{ 짝수면 } 1 \text{이다.}$$

군의 의원 수를 인구 밀도, 위치 및 행정 단위 구성을 고려하여 다음과 같이 정한다.

- a. 군 인구 2000명이면 의원 수가 15명
- b. 군 인구 2000-5000명이면 의원 수가 21명
- c. 군 인구 5000-9000명이면 의원 수가 27명
- d. 군 인구 9000명 이상이면 의원 수가 31명

구의 의원 수 도 인구 밀도, 위치 및 행정 단위 구성을 고려하여 다음과 같이 정한다.

- a. 구 인구 2000명이면 의원 수가 17명
- b. 구 인구 20000-80000명이면 의원 수가 25명
- c. 구 인구 80000-180000명이면 의원 수가 35명
- d. 구 인구 180000명 이상이면 의원 수가 41명이다.¹⁹⁾

18) 몽골의 선거법, 2장 15조 1항, 100조 4항, 18장 151조 2항, 161조 4항. 2015년 개정.

19) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 2장 10조 의원 수, 2006년 개정.

도지사는 도의회의 간접선거를 통해 선출되어 임명(4년 임기)된다. 대통령선거 및 국회의원선거 또한 울란바토르시 9개의 구 또는 21개의 도, 365개의 군에서 똑같은 기간에 4년마다 치러진다. 몽골의 통합선거법에 선거기간 및 선거일에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 선거기간은 국회에서 투표일 65일 전에 결정하고 국회의원선거 및 도, 울란바토르시의 의회의원선거는 선거 해 6월 마지막 주의 평일에 하며, 지방의회의원선거의 경우에는 선거 해 10월 마지막 주의 평일에 실시해야 한다.

몽골 선거 방법의 경우, 기표 방법에 의한 투표를 하는데, 구체적으로 투표는 직접 날인하여 투표함에 투입하며 1인 1투표, 투표 시간은 오전7시-오후10시까지 진행하고, 선거일 14일 전에 투표소를 국민들에게 공지한다.

한국 국민들의 선거권은 대한민국 헌법(제24조)에서 규정하고 있으며, 헌법에 따라 만 19세 이상의 국민들은 선거권을 가진다. 선거권을 가진 국민들은 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방의회의원선거 또는 지방자치단체의장의 선거에 참여할 수 있는데, 구체적인 선거권 자에 대한 정의는 선거권이 있는 사람을 말하며, 선거인명부 및 재외선거인명부에 이름이 등재된 사람을 의미한다.

한국과 몽골의 선거 시스템은 유사한 점이 많다. 그 중에서 선거구는 거의 비슷하며 한국의 경우에는 대통령선거 또는 국회의원선거는 전국을 단위로 하여 선거를 진행한다. 공직선거법에 따라 비례대표 시, 도의원은 시 및 도를 중심으로 선거를 하며, 비례대표 자치구, 시, 군의원 자치구, 시, 군을 중심으로, 지역구 국회의원 선거는 지역구시, 도의원과 지역구자치구시, 군의원을 중심으로 선거를 한다. 또한 지방자치단체의 선거는 지방자치단체의 관한 구역을 중심으로 선거를 진행해야 한다.

민주주의 사회의 핵심인 선거는 헌법 및 공직선거법에 따라 적법한 절차를 걸쳐 진행한다. 선거결과는 오로지 국민들의 선택을 따라 달라지기 때문에, 선거의 핵심적인 사항은 국민들이 투표에 참여하는 것이 된다. 이와 관련하여 한국의 경우에는 기표방법에 의한 투표로 진행되며, 투표는 직접 혹은 우편을 통한 방식으로 1인 1표를 해야 한다(Myagmarjav Tserendagva, 2016).

2. 지방자치단체 조직과 사무

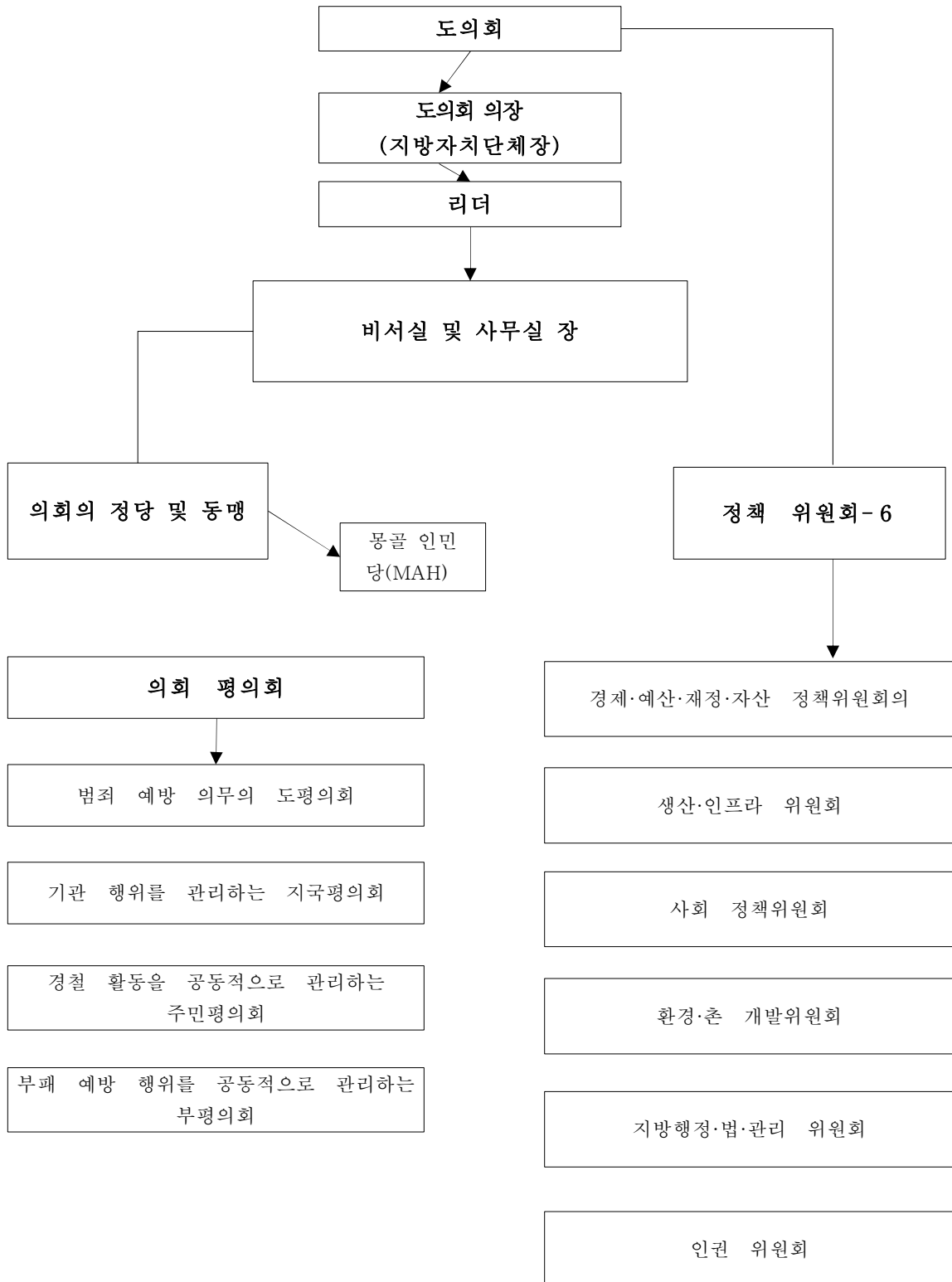
1) 지방자치단체 조직

몽골의 도·수도 의회 조직은 6개의 정책 위원회가 있으며, 의회 장(지방자치단체장), 리더(의회행정관), 비서실 및 사무실장 등으로 구성된다. 정책 위원회는 ① 경제·예산·재정·자산 정책위원회 ② 생산·인프라 위원회 ③ 사회 정책위원회 ④ 환경·촌 개발위원회 ⑤ 지방행정·법·관리 위원회 ⑥ 인권 위원회 등으로 구성된다. 또한 의회 평의회가 있는데, 이는 ① 범죄 예방 의무의 도평의회 ② 기관 행위를 관리하는 지국평의회 ③ 경찰 활동을 공동적으로 관리하는 주민 평의회 ④ 부패 예방 행위를 공동적으로 관리하는 부평의회 등이 있다.

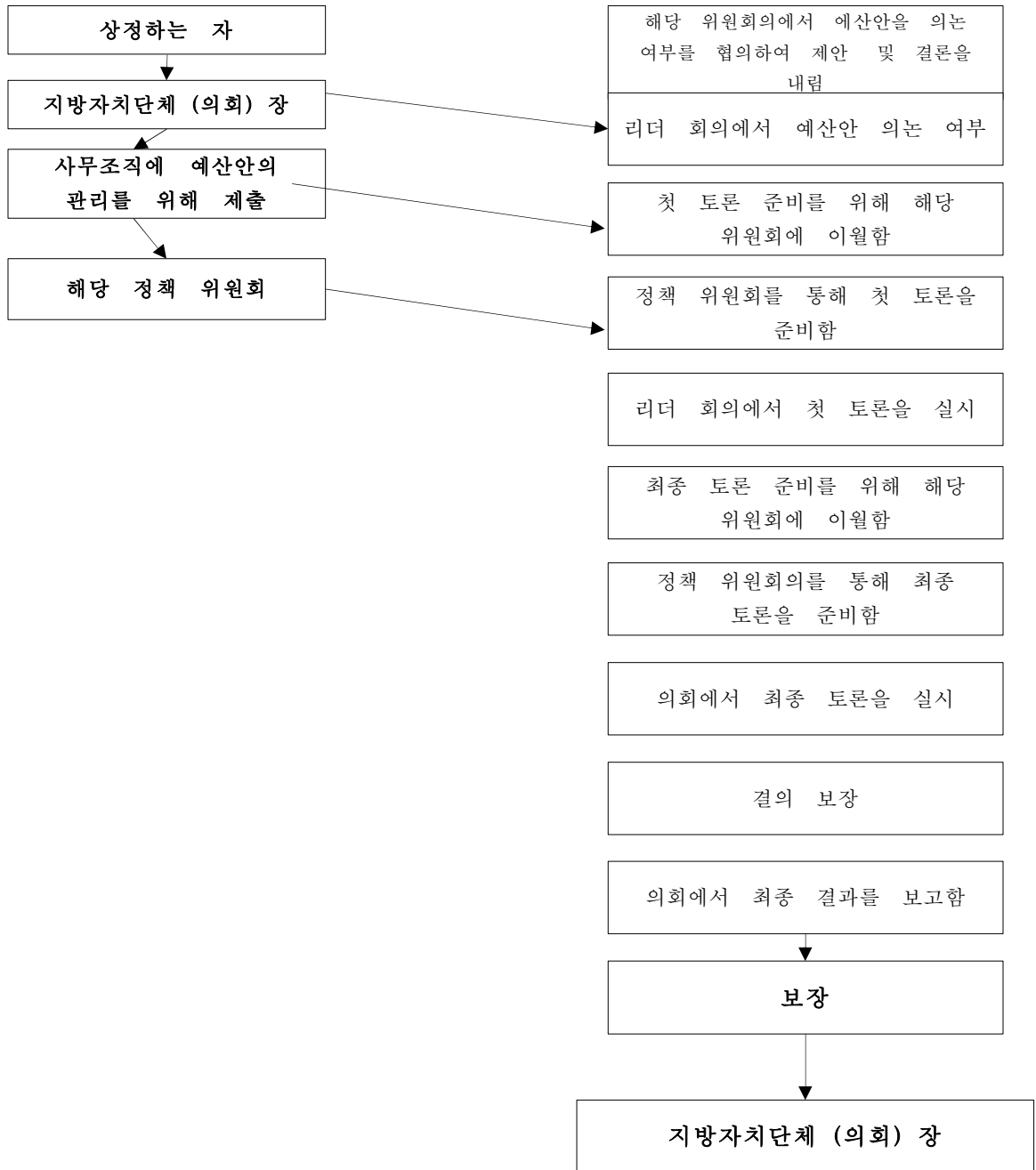
몽골의 지방자치단체 조직구성은 지방자치단체장이 가장 높은 지위에 있으며, 지방자치단체장 아래 의회 리더(의회행정관)가 있다. 따라서 비서실 및 사무실이 있으며, 이하에 의회의 정당과 동맹들이 활동 중이다(그림3-2 참조).

읍/면의 주민공동회의는 도·수도 의회와 조직화 및 구성요소 등 여러 가지로 차이가 나지만 행정 및 행정단위, 그 관리에 관한 법에서 지방자치단체의 한 구성 요소로 보고 있다. 이렇게 보면 주민공동회의는 자치권이 없는 것이 아니며, 주민들과 제일 가까운 기초지방자치단체라고 할 수 있다. 따라서 주민공동회의도 리더가 있으며, 도의회 및 위원회의 구조화, 사무를 충족하여 각 회의 채택된 규정된 규칙과 절차에 따라 조절한다(Д. Батсуурь, 2019).

[그림 3-3] 지방자치단체 조직



[그림 3-4] 의안을 상정하는 단계



출처: Д. Батсуурь(2019), Төв ай мгий н ИТХ, Тэргүүлэгчид, Ажлын алба

지방자치단체 의회 정기회, 임시회 회의준비는 의장 및 도지사가 연간 계획에 따라 진행된다. 회의에서 의안 수립을 연간 작업계획을 확정된 후에 관련 부서가

담당 하여 도지사의 확정된 특정 지침에 따라 수행한다. 의회 리더(행정관), 위원회, 의원 및 당해 단위의 지사가 의안을 발기하여 의회에 제출할 권리를 가지고 있다.

또한 정부 및 비정부 조직, 기업체 및 주민이 당해 단계의 회의에 제안할 수 있다. 이러한 권리를 받을 조건은 제안에 대한 계획, 조사, 결과 안 등을 참고하여, 회의 날짜에서 1일 전에 의원들에게 제출해야 한다. 이 조건을 충족하지 못한 안건은 회의 에서 토론할 수 없다.²⁰⁾

의회에 제출할 안건에 대하여 철저한 내용을 검토하여 의회에 제출하고 의회 동의를 얻을 수 있도록 의회 절충을 강화하여 지방자치단체 활동방침계획, 각종 보고서 등 지방자치단체의 활동과 관련된 문제를 의회 리더 사무실에서 수립하여 의장이 일정한 기간에 의안을 검토하여 회의에 부여한다.

2) 지방자치단체 사무

(1) 의회 정책위원회의 사무

각종 의회위원회는 도의회의 협의할 사안에 대하여 문제를 미리 조사하여, 합리적인 결정, 의원들에게 정보 제공, 일정 기관, 공직자의 사무 평가, 의회결정 실행을 관리하는 의무를 가진 의회의 정기적 활동을 충족시켜 주는 구성원의 하나이다. 또한 담당한 문제에 대한 계산, 조사, 제안, 법률, 정부 및 의회 결의의 실현을 관리하고, 이에 대한 주민의 의견을 받아 결정 과정에 반영해서 의회의 감독을 실행하는 의무를 가진다.

각종 의회위원회는 5-7명의 의원으로 구성되어, 도의회의 6개 정책위원회가 활동한다. 이러한 위원회는 모든 권리를 통해 다음과 같은 문제 해결을 위해 활동하고 있다.

20) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 24조, 2006년 개정

<표 3-2> 의회 정책위원회의 사무

위원회	문제 범위
<p>경제·예산·재정·자산 정책위원회의</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도의 경제적 구성 및 성장을 검토하여, 도 개발 정책, 계획, 예산·재정, 증권에 관련된 문제 • 예산 분배, 수입 유치, 재정관리, 이에 대한 법, 의회 결정 실행과 관련된 문제 • 빚, 미완성 납세 변상, 자산 등 매상 • 지방 자산의 관리 및 그의 이용, 보관, 보호, 합리화에 대한 문제 • 부채, 프로젝트, 투자 등의 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독 • 연구, 자료실, 그의 부호화 및 사용 • 당해 부서와 관련된 기타 문제들
<p>생산·인프라 위원회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도의 경제적 구성 및 성장을 검토하여, 도 개발 정책, 계획, 인프라 개발 문제 • 지역적 개발 정책, 건설, 도시 조성 및 지역적 개발 범위 내에서 도·군의 실행의무에 대한 문제 • 인프라 부서 및 그의 서비스, 관광, 중소기업, 생산, 일자리 증가, 무역·보급정책 등 이러한 지향의 전국적 프로그램 실행에 관한 문제 • 과학적 작업, 신기술, 기계적 도입 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독 • 연구, 자료실, 그의 부호화 및 사용 • 당해 부서와 관련된 기타 문제들
<p>사회 정책위원회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도의 인간개발 지수를 계산하여 정책 및 결정을 수립할 때 사용 • 도의 주민들의 교육, 교육부의 혁신, 아동 훈육에 대한 법률, 프로젝트 및 프로그램, 의회 결정의 실행, 정책계획에 대한 문제 • 인구 원리, 건강, 약품 보급, 사회복지, 보험, 식품 안전 등의 문제 • 장애인, 어려운 상황에서 생활하는 아이들, 홀몸 노인 등 사회복지가 특별히 요구되는 주민들에 관한 문제

	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 노동, 생활 수준 양성, 빈곤 감소 문제 • 문화, 정보서비스, 신기술 도입 문제 • 역사, 문화, 지적 유산 복원, 보장 및 물림에 대한 문제 • 아동, 젊은이들, 노인, 여성의 사회적 문제 및 노동, 노동 안전, 그들에 대한 법률, 의회 결정 문제 • 체육, 위대한 스포츠에 대한 법률, 의회결정 문제 • 서비스조직들의 행위를 감독하여 주민들에서 그들에 대한 불만, 건의를 조사하고 처리 문제 • 인사 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독함 • 주민 및 비정부기구와 상호작용에 대한 문제 • 당해 부서와 관련된 기타 문제들
환경·촌 개발위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 땅, 숲, 물, 공기, 동물, 식물 및 다른 자원에 대한 법률, 의회결정 실행, 정책계획 문제 • 자원보호 의무의 정부 및 비정부기구, 중단과 협력 문제 • 자원을 효율적으로 사용, 생태 균형, 특히 광업에 인해 파괴된 땅의 재활용, 또한 쇠락에서 보호한 행위를 위해 감독을 실시하여, 필요한 조치를 하는 것에 대한 문제 • 도·군의 특별 보호하는 땅의 보호 모드, 도의회에서 확인한 정책 및 계획의 실행을 감독함 • 인구 및 축산의 식수 보급 문제 • 촌 개발의 정책 문제 • 농업, 식품 생산에 대한 법률 및 의회결정 문제 • 축산업, 축산 치유에 대한 정책, 계획, 실행 문제들 • 청결, 쓰레기, 독성 화학 물질의 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독함 • 당해 부서와 관련된 기타 문제들
지방행정·법·관리 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 지방행정에 대한 법률 및 정부 활동의 프로그램에 제기한 과제, 의회결정 실행, 정책계획 문제 • 도의 외교 정책, 계획, 실행의 문제 • 선거에 대한 문제 • 정치와 절의 관계 문제 • 정치 당과 관계 문제 • 대표자(의원)의 자본, 소득의 증언에 대한 문제

	<ul style="list-style-type: none"> • 의회 규칙 및 기강 문제 • 사회적 질서 유지, 범죄 예방에 대한 법률, 프로그램, 의회결정 실행을 감독하여 평가함 • 비상, 난리, 화재 예방에 대한 법률, 의회결정 실행 감독, 법원, 검사, 감독 기관과 교통하는 것에 대한 문제 • 인사 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독함 • 국방 법을 광고하여, 지방보호제도의 기반을 구성하는 것에 향한 관리조직의 조치
<p style="text-align: center;">인권 위원회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 몽골의 영합한 인권, 국제 및 민족의 합법적 규약, 도의 회에서 보장한 인권 충족 조치의 계획, 그의 실행, 정책 계획 문제 • 헌법 및 기타 법에 인권에 대한 개조의 수행 문제 • 주민의 원서 결정 및 보상에 대한 문제 • 행정 및 내부 관리의 결과를 감독함 • 당해 부서와 관련된 기타 문제들

출처: Д. Батсуурь(2019), Төв ай мгий н ИТХ, Тэргүүлэгчид, Ажлын алба

(2) 의회(지방자치단체) 장의 사무

몽골의 행정 및 행정 단위, 그의 관리에 관한 법률 22조에 의회 장의 기능과 사무를 다음과 같이 규정하고 있다.

22.1.1. 당해 의회의 규칙 및 불규칙적 회의의 날짜를 정하고 회의 준비 제안을 리더 회의에서 결정한다.

22.1.2. 당해 회의를 주재하여, 내린 결정을 공식적으로 보장하고 실행을 조직한다.

22.1.3. 리더, 위원회, 의원들이 지니고 있는 권리를 수행할 수 있는 조건을 충족시키고 사무에 관한 조직을 관리한다.

22.1.4. 법인이 의회, 리더회의의 의안을 수용 및 결정 안을 수립하여, 회의에서 의논할 문제를 조직한다.

22.1.5. 의회 결정의 수행을 감독하는 업무를 한다.

22.1.6. 의회 리더의 비서를 선출시킬 제안을 리더회의에서 결정한다.

- 22.1.7. 의회의 리더회의 및 그의 일상 활동을 관리한다.
- 22.1.8. 당해 단계의 지사를 출마, 면제, 파직 및 지사의 사직서를 수용 여부를 회의에서 결정한다.
- 22.1.9. 당해 지역의 입법 시행을 충족시키는 것을 조직하여, 실현을 감독한다.
- 22.1.10. 당해 지방의 예산 수지 감독에 대한 업무를 조직한다.
- 22.1.11. 지사의 활동 일정, 경제·사회적인 연도 목표 달성을 감독하는 문제를 관리하여, 실현을 충족시키는 조치를 한다.
- 22.1.12. 광산업 허가 여부 문제로 군·구 의회에서 투표를 하여, 리더회의의 결정을 지사에게 전달한다.
- 22.1.13. 주민, 기업에서 의회에 제출한 원서 및 건의를 결정하는 업무를 수행한다.
- 22.1.14. 당해 의회의 국내 및 국외적 대표자이다.
- 22.1.15. 국가의 최고 및 기타 보상을 받을 제안을 리더회의에서 공론화하고 상 위조직에 전달한다.
- 22.1.16. 주민 및 기업체에서 당해 지역의 자연 자원 보호, 효율적인 사용, 소유에 대한 신청서를 협의하여, 읍면동의 주민공동회의의 제안 및 군·구 의회결정을 지사에게 전달한다.
- 22.1.17. 법으로 정한 기타의 모든 권리
- 22.2. 도·수도의 의회 장은 군·구 의회를 전문적 및 방법론적으로 관리하는 의무를 가진다.

(3) 의회 리더의 사무

의회 리더의 사무는 의회 운영비, 도의회, 리더, 의회위원회, 사무 부, 대표자들에게 계획, 구조화, 합법적 카운슬링, 정보 제공, 의회결정 실행하는 의무의 기관, 공직자 및 결정 완성도를 감독하여 결과를 내리며, 의회의 공무기록 관리, 원서를 보상하는 등 사무를 수행하고 도의회의 정상 활동을 위해 포괄적 및 꾸준히 신속한 서비스를 한다. 군 의회 및 읍면동의 주민공동회의에는 전문적이고 방법론 제안을 하는 의무를 가진다.

또한 도의회 리더들의 사무는 조직의 규정 및 인사 관리를 하고, 의회의 업무

를 기준에 따라 관리한다. 또한 데이터베이스를 만들어 투명성을 충족시키며, 의회를 대신하여 조직, 공직자 및 주민과 소통하는 의무를 가진다. 연수 및 광고를 구조화하고 예산·재정적 행위를 다루고 있다.

도의회 리더들의 사무 구성은 몽골의 행정 및 행정 단위, 그의 관리에 관한 법의 20조3항에 근거하여 다음과 같이 정하고 있다.

1. 도의회 리더의 비서 및 실장
2. 도의회의 법적 카운슬러, 조직 내 감사, 인권 위원회 비서
3. 군 의회 및 읍/면의 주민공동회의 전문적이고 방법론 지지를 위한 연수, 광고, 외교, 포상, 지방자치단체 정책 담당자, 지방행정, 법률 및 통제 위원회 비서
4. 의회 위원회, 사무실, 의원들에게 방법론 지지, 농업, 자연환경 정책 담당자, 자연환경 및 촌 개발 위원회 비서
5. 재정·예산·자산 정책 담당자, 회계사, 재정·예산·자산 정책위원회 비서
6. 내부 작업, 정보, 비정부조직, 사회적 정책 담당자, 사회적 정책위원회 비서
7. 의장 조수 및 리더 회의의 조직 활동하는 종업원, 생산·인프라 위원회 비서

또한 도의회 리더 사무의 일반적인 기능은 다음과 같다.

1. 모든 단계의 의원, 리더 및 군 의회, 읍/면의 주민공동회의에 전문적이고 방법론 제안을 한다.
2. 의회의 정상 활동을 위해 포괄적인 도움을 제공한다.
3. 의회 및 리더들의 회의에서 의안의 발안을 준비시켜, 기준을 충족하고 의회의 회의 날에서 최소 2일 전에 의원 및 리더들에게 제출한다.
4. 지방자치단체의 개발정책, 도의회의 연간 작업 계획을 수립하고 보장한다.
5. 지방자치단체의 기능을 증가시키는 연수를 구축한다.
6. 지방행정 및 주민의 사회기권과 협력한다.
7. 의회의 회계 및 재정을 관리한다.
8. 대통령 및 국회, 도·군·구의 의회, 읍면동의 주민공동회의의 선거 활동을 구조화할 때 법적인 지지를 한다.
9. 법률 안 및 필요한 기타 문제들을 주민들로 토론 시켜, 투표하는 것을 도의 범위내에서 구축한다.

10. 의회의 진행 기록 및 의회 사무를 정부 업무의 기준과 같이 기록한다.
11. 의회의 진행 상황을 녹음 및 녹화를 하여 보관한다. 보관에 대한 법에 따라
도의회 보관을 구성하여, 도지사 사무실에 인계한다.²¹⁾

의회 리더의 비서는 도의회의 방침 및 연간의 계획을 만들어 승인하고 수행한다. 사무직 인사 관리를 공무원법에 따라 수행하며, 의회 및 리더 회의 준비를 충족시킨다. 도의회 의원 및 리더들의 모든 권리를 수행할 때 지지하고, 의원의 모든 권리와 관련된 문제를 조사하여 리더 회의에서 소개한다. 또한 의회의 결의, 결정 및 규약의 실행을 감독하며, 당해 지방의 정당, 비정부 조직 및 주민과 협력한다.

(4) 의원의 사무 및 권리

도·수도·군·구의 의원은 문제를 협정할 때 중단할 수 있는 권리를 가지며, 협의하는 문제에 대한 질문, 의견 및 평가를 한다. 의회에 일정한 문제 협의를 위해 발기하고 제의하며, 의장, 의회 리더의 비서와 리더를 선출, 위원회 성립 및 이에 당선된다. 또한 의회의 구성요소를 변경하는 것에 대한 의견·평가를 하고, 법률과 의회 결정을 주민들에게 설명 및 포고한다.

의원들은 주민의 권리, 합법적 이해관계 보호, 지역의 일정한 문제 해결을 위해 이와 관련된 문제를 지사 및 그의 대리인, 사무실, 부처 등 조직 관리에 제기하여 대처한다. 의회의 결정 실현을 당해 지역의 기업체를 관할, 소유 종류 상관 없이 감독하고 요청 및 실현을 충족시킨다. 또한 투표자들과 주기적으로 통하고 원서 및 호소문을 범절에 따라 해결하며, 공공기관과 공직자에 전달하여 법에 정한 기간 내에 대응책을 받아야 한다.

그리고 의원의 권리 실행을 위해 지방자치단체, 공공기관 및 그의 공직자들이 여러 면에서 지지를 한다는 의무를 가진다.²²⁾

(5) 주민공동회의의 권리 및 사무

21) 몽골 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률, 12조, 2006년 개정

22) 몽골 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률, 14조, 2006년 개정

주민공동회의는 의장 및 회의 리더를 선출하고 면제하며, 읍면동의 지사를 출마하고 면제·파직 제안 및 지사의 사의를 수령 여부를 협의하여 군·구의 지사에게 전달한다. 회의의 내부 조직 문제를 협정하며, 읍면동의 지사의 결산을 협의하고 평가한다. 또한 주민들을 시상 및 지원하는 제안을 군·구의 의회 및 지사에게 전달하며, 당해 지역의 천연자원을 보호 및 효율적으로 사용과 수요에 대한 지원을 협정하고 의견을 군·구 의회에 전달한다.

주민공동회의는 합법적인 권리를 가진 경우에 행정에 관한 비준서를 법에 맞추어 보장하여, 행정 일반법에 정한 것에 따라 국가통계에 등록하고 준한다.²³⁾ 그러나 주민공동회의는 독립적인 예산 및 권한이 없으며, 과소 단위이다.

3. 지방자치단체의 예산

1) 몽골의 예산 개혁

몽골은 1990년 이후 민주주의로 전환하면서 1992년 “예산에 관한 법”을 개정했다. 이후 몽골에서 민주적인 거버넌스 강화, 주민의 참여 증가 및 주민 권리를 보호하기 위한 큰 변화가 있었다. 당시 몽골 예산관리의 주요 법적 제도는 다음과 같다.

1. 몽골의 헌법(1992년 개정)
2. 몽골 예산에 관한 법(1992년 개정)

1992년부터 시행한 “몽골 예산에 관한 법”의 제1조 목적에서 몽골의 예산 정책, 예산, 예산 계획, 감독, 승인, 예산의 수입 편성, 예산 배분, 집행, 결산에 관련된 것을 조절한다고 규정하였다. 또한 제3조 예산 및 그의 구성 요소에서 국가 예산은 중앙 및 지방예산으로 구성된다고 규정하였다.

몽골의 예산 제도는 1992년부터 하향식 원칙으로 예산을 배분하고 있었다. 지방예산의 편성을 살펴보면 우선 군은 예산안을 도에 제출하고, 도는 모든 구의 예산을 통합한 다음에 재정·경제부에 제출한 다음에 정부는 문서를 접수하고

²³⁾ 몽골의 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법, 17조, 2006년 개정

의회가 승인한다. 승인한 예산을 재정·경제부를 통해 도에, 도에서 군에 연간 지출예산을 전달하고 있었다.

2002년 “정부기관 관리 및 자금 조달에 관한 법”을 제정하고, “예산에 관한 법”을 개정함으로써 이전의 보수적인 재정운용으로부터 재정정책의 급진적 변화가 나타났다. 2002년부터 몽골의 예산관리의 주요 법적 구성은 다음과 같다(군친남, 2015).

1. 국가 및 지방 예산으로 상품, 작업, 서비스, 구매에 관한 법, 2000년
2. 예산에 관한 법, 2002년
3. 정부기관에 관리 및 자금 조달에 관한 법, 2002년

몽골은 국가 및 지방 자산으로 상품, 작업, 서비스, 구매를 관리하는 법적 환경이 없으며, 즉 10년 동안 GDP의 약 1/3에 해당하는 많은 자산을 독립된 법적 환경 없이 정부구매활동에 지출하고 있었다. 의회는 구매활동의 조절을 위한 최초의 독립적인 법을 2000년에 제정하였고, 2005년과 2007년에 두 번 개정하였다. “예산에 관한 법”은 몽골의 국가 예산, 예산 구조, 예산담당자의 권리와 의무, 예산수지, 실적보고 등 예산의 전반적인 관계를 관리하고 있었다.

2011년 개정된 “예산에 관한 법”은 지방 권리를 강화시키고, 주민참여를 유도하기 위하여 노력했다고 볼 수 있다. 국가 및 지방예산에 관련된 사항을 다음과 같은 몇 가지 법률을 통해 제정하고 있다(군친남, 2015).

1. 예산에 관한 법, 2011년
2. 예산·재정에 투명성 공급을 위한 규정, 2012년
3. 정보 투명성 및 정보 제공 권리에 관한, 2011년
4. 국가 및 지방 예산으로 상품, 작업, 서비스, 구매에 관한 법, 2007년
5. 유리계정법, 2015년

몽골은 1990년부터 시장경제 관계, 여러 정당제도, 민주주의 개발과 함께해서 지방개발, 그 중에서 지방경제·재정적 문제를 세계적 개발 동향과 관련하여 발전시키는 것을 도모하고 있다.

몽골의 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법 5조에 “행정 및 행정단위의 경제

적 기반은 법률에 따라 소유시킨 땅, 천연자원, 자체 사업적 모든 유형의 생산, 서비스 수입으로 인한 누적, 세금 징수 등으로 구성된다”라고 제정하고 있다(C. Цэрэнбаяр, 2013).

2) 예산제도의 현황

도·수도·군·구의 지사들의 권리에 집중하여 지출하는 몽골의 총 예산의 일부를 지방예산이라고 하며, 지방예산을 도·수도·군·구의 예산으로 나눈다.²⁴⁾ 또한 2002년에 제정된 몽골의 통일 예산에 관한 법 제 3조에 “의회에서 보장한 도·수도·군·구 지사의 편성하여 지출하는 예산이 지방예산이다”라고 규정하고 있다. 지방예산은 지방예산조직과 임원들에게만 아니라 지방의 모든 주민들과 관련 있는 개념이다.

지방예산 안을 지사가 수립하여 의회에서 보장한다. 예산의 집행과정을 몽골의 통합 예산 법(2000) 및 예산기관의 관리 재정에 대한 법(2002)으로 조정한다.

지방자치단체는 포괄적인 권리를 수행할 때 반드시 필요한 것은 자체 재정적 권리가 중요하며, 세금 징수를 법적으로 정하는 권리를 가져야 한다. 지방자치단체의 재정적으로 독립되는 기반은 자신의 자산이 생긴다는 것을 보장한다. 1996년 5월에 승인된 “공공 및 지방 소유에 대한 법”은 이러한 지향으로 제정된 첫 번째 법률이다. 이 법에 따라 지방 소유는:

- 지방소유에 처음부터 있었던 자산
- 생산 및 서비스의 결과에 생긴 자산
- 관할 기관의 결정으로 인해 산 자산
- 기부, 부조, 증정 및 넘겨받는 방식으로 생긴 자산
- 공공 재산에서 합법적으로 배정 및 이월한 자산
- 지방 소유와 관련된 법인의 지방 소유에 부과되는 이익에서 획득한 자산
- 법에 제정한 기타 근거에 따라 나타난 자산 등으로 구성된다.

현재 지방예산은 중앙예산에 전적으로 의존하며, 의회는 지방예산의 편성을 보

24) 몽골의 예산에 관한 법, 3조, 1992년

장하는 것만으로 재정 및 예산 권리가 규제되고 있다.

“예산에 관한 법”에 도·수도·군·구에 부과되는 수입을 특별히 제정하고 있다. 또한 일반 세법에 따라 당해 단계의 의회는 세금, 징수 백분율을 국회에서 보장한 범위 내에서 정하는 권리가 있다. 따라서 지방예산의 연원, 세금 수입 및 비과세 수입을 보면 다음 그림과 같다(Сангий н яам, 2018).

[그림 3-5] 지방예산

		도·수도	군·구
세금 수입	세금	수도 부동산 교통, 차중 유산, 증정 급여, 그와 동일 소득의 세금	동물 총기 급여, 그와 동일 소득 이외 세금 수입을 정할 수 없는 일 및 서비스 직에서 근무하는 자의 개인 소득
	지불	땅 생산, 서비스에 사용한 물 석유 답사, 개발 허가증 지불의 도·수도에 20%를, 군·구에 10%	보편적인 광물, 사냥 자원의 사용 숲, 식물, 물, 약수 사용
	징수	국가 상징화 쓰레기 광물 이외의 천연자원 사용 허가증 사냥 허가증	
비	지방 수요에 부과되는 주식의 배당금		

과 세 수 입	지방 수요의 자산을 사용한 요금 및 판매 수익, 이자 및 벌금의 수입
	법에 따라 지방예산에 집중된 수입 및 군·구의 예산에 포함된 기타 수입

출처: Сангий н яам(2018), Иргэдийн төсөв

2003-2012년 동안 몽골의 예산 규모가 지속적으로 증가했으며, 이는 바로 광산 분야와 관련이 있었으며, 광물 수출이 2002년 총 수출의 50%를 차지하였고, 2012년에는 90%를 차지했다.

4. 지방자치단체 및 도지사 관계

도·시·군·구의 도지사는 관할 구역 범위에서 국가의 행정서비스를 수행하는 정부의 대표자이다. 동의를 필요한 도지사는 각 구역의 의회에 참석하는 주민들과 도·시·군·구의 도지사, 각 의회 정당, 연합, 아니면 도의 의원 각각 후보자에 출마할 각 회의 참석하는 주민들 대표자의 과반 50% 이상 투표율 받으면 유권자를 임명될 의무를 공무원에게 권유한다. 각 헌법 관련 된 법률, 정부, 각 문제를 담당하는 광역 단체에서 제시한 조례를 위반하고, 법인의 권한과 상관없이, 또는 실행된 재정이나 다른 조례에 명기되어 있지 않으면 도지사 관계자는 조례에 대하여 전체적으로 아니면 그 다른 조례에 통제할 수 있다.

1) 도지사의 비서실

도·시·군 도지사의 비서실은 도청이고 아래 역할을 수행한다.

- 권한 구역에 경제, 사회의 발전 전략 기획, 프로그램, 프로젝트를 집행하고 모니터링하고, 평가하며 정책 지침 제공한다.
- 도의회의, 도지사 및 하부 행정 기관에 필요한 정보를 제공한다.
- 조례, 정부, 의회, 도지사의 관련된 법령을 시행하는 기관으로 공무원들이 수행할 직무, 직무와 연계된 기관을 모니터링하여 최종 결과를 내린다.

- 도청은 공문서를 기록하고 유지하며 조직을 관리하고, 주민들이 출원, 제안, 호소문을 해결하는 조직으로의 기능을 담당한다.
- 각 위원회별 단계별 회의 진행의 정보를 제공하고 개회을 진행한다.
- 법인의 개인 소득세 관한 법에 명시된 세금을 징수하여, 보고서를 진행한다.
- 도·시·군 비서실장은 각 단계 도지사와 협의를 통해 정부에서 정한 구조 및 제한 정원 내에서 도청 사무소 및 급여를 결정하며, 선임되고 해임한다.²⁵⁾

2) 도청과 의회 의사소통

도·시·군 도지사에 관한 구역 내의 의회 및 의원들과 아래 규약으로 진행한다.

- 의회 그의 의원에게서 법령에 범위에 결의와 결정의 이행을 조직하여 법령 도지사의 공약을 프로젝트 시행하는 행사를 조직하여, 최종 결과를 해마다 의회에 보고한다.
- 군, 구의회와 도지사의 사이에서 발생하는 논쟁은 도, 구의회 도지사와 협의하여, 도, 구의 의회와 도지사 외 가운데 논쟁을 지방자치단체 운영하는 정부의 공무원 각각 결정한다.
- 도지사의 법률과 부여 된 권리와 일상 업무에 행사할 때 의회와 주민대표 의원위반하면 안 된다.²⁶⁾

지방의회(지방자치단체) 및 도지사의 관계에 특별히 주의해야 할 점은 상호 형평성 권리를 가진 지방행정의 주권적인 것이다. 한편, 도지사는 중앙 집중식 관리의 수직적 시스템에 속하여 정치적 지방의 대표자 및 지방자치단체의 결정을 내리는 자이며, 지방행정의 관리자이다(Э. Баатарцогт, 2009). 의회 및 도지사는 목적이 통일하고 법적 의무가 있다. 즉, 집단적 관리를 한 사람의 관리와 올바르게 조합시킨다는 헌법의 새로운 내용이 있다.

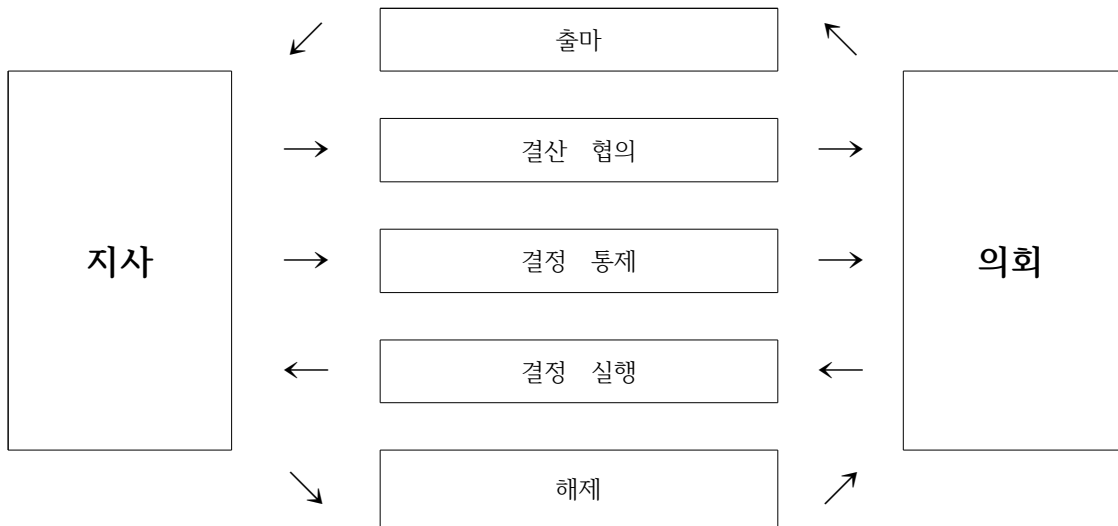
또한 헌법 제61조에 “지사는 당해 의회결정의 실행과 같이 중앙정부의 대표자

25) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 33조, 2006년 개정

26) 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 36조, 2006년 개정

로써 속하는 지역에서 법률, 정부 및 상위 조직의 결정 수행을 충족시키는 업무를 담당한다”라고 규정하고 있으며, 지사는 의회결정에 거부권이 있다. 그러나 상위 단계의 지사 및 정부 결정에 통치되어야 하며, 지사의 가진 거부권 조건은 자기 사상 및 상위 조직의 결정이다. 즉, 의회결정이 상위조직의 결정과 같등하면 통제되는 것이다(Монгол улсын орон нутгийн н бодлогын зөвлөмж, 2018). 따라서 지사 및 의회의 상호 관계와 권위의 주요 내용을 보면 다음과 같다(Э. Баатарцогт, 2009).

[그림 3-6] 지사 및 의회의 상호관계



출처: Д. Батсуурь(2009), ‘Төв ай мгий н ИТХ, Тэргүүлэгчид, Ажлын алба’

<표 3-3> 도지사 및 의회 권위

정부 대표인 도지사의 권위	지방자치단체인 의회의 권위
<ul style="list-style-type: none"> • 의회 결정을 이행함 • 입법, 정부에 속하는 상위 기관의 결정 및 실행을 충족시키는 과정을 담당함 • 의회의 결정에 제지할 수 있음 • 제지한 것을 의회의 다수결에 의해 일축한 경우에 이러한 결정을 갖추지 못한다고 보면 사임 요청을 의회, 총리 및 속하는 상위 기관에 요청할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 권위 문제를 상위 기관이 결정할 수 없음 • 지역 수준의 사회·경제적 문제를 독립적으로 결정함 • 국가 및 상위 단계 문제의 결정 과정에 인구를 조직하여 참여함 • 당해 지역의 도지사에 출마함

출처: 몽골 행정 및 행정 단위, 그의 통치에 관한 법, 2006년 개정

그러나 지방의회는 다음과 같은 법에 의한 장점들을 가지고 있다.

- 도지사에 출마 및 해제하는 것을 제시할 권리를 가진다.
- 당해 지방의 사회·경제적 목표를 정한다.
- 연간 예산을 협정하며, 예산 지출의 보고서를 확인한다.
- 예산 기관의 관리는 재정법에 의해 당해 년에 도지사에게 공급하는 물건의 수를 정한다.
- 도지사의 선거 전권 기간의 활동일정표를 확인하고 연간 마다 결과를 보고 정의한다.
- 지역 인구 내에서 실행할 프로그램 및 규제 등 정책적인 문서를 보장한다.
- 정책추진 결정의 달성 및 결과를 감찰한다(Ганбат, 2016).

제3절 몽골 지방자치단체의 문제점

몽골의 인구 집중은 수도인 울란바토르에 집중되어 지방에 대한 개발 불균형이 이루어지고 있으며, 특히 청년들이 수도로 많이 이동하기 때문에 지방에서는 생산, 사업 등 활동영역이 크게 줄어들고 있다. 인구의 57%가 지방에 거주하지

만 이 점유율이 앞으로 계속 하향할 것이다. 인구 이동 문제는 공공서비스와 관련짓고 있으며, 인구 집중화는 학교, 교통 체증, 대기오염 및 일자리 부족 등 문제점을 안고 있다. 따라서 지방개발에 방해가 되는 이유의 하나가 될 수 있는 지방자치단체의 문제점들을 살펴보도록 한다.

1. 선거

선출된 의회 의원들은 지방 정책 수립, 미래 발전 계획을 수립할 때에는 적극적인 참여 및 실효성 있는 정책 시스템을 만드는 것이 매우 중요하다. 모든 단계의 의회 의원들은 당해 지역의 주민들을 대표하여, 주민들 중에서 선출되고 의회에서 보장된다. 따라서 주민들을 위해 책임을 지는 자라고 할 수 있다. 그러나 법에 따라 의원 선거에 공무원이 선출할 수 없다고 개정된 것은 지방의회의 능력 및 기능에 역기능을 주고 있다고 본다. 이는 일반 주민보다 전문가가 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 것이며, 이에 따라 문제 해결이 빠르고 명확할 수 있다.

또한 의원 선거는 정당에서 대부분이 선출되는 편이며, 이로 인해 정치화 및 정당의 이익을 위한 행동이 발생할 수 있는 것이다. 지방자치단체는 정당의 자치하는 위치가 커질수록 결정권 독립성이 손실된다. 또한 의회 선거에 정당이 참여하는 것은 주민을 대표한다는 법적 조항을 위반할 수 있으며, 지방자치제라는 개념에 맞지 않다. 따라서 의원 후보자 교육 훈련, 정당에 속하지 않는 것 등 조건을 법률상 개정이 필요해 보인다.

몽골의 행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법률에 의회 후보자의 입후보할 수 있는 조건이 제정되어 있지 않으며, 이는 의회의 효과적 및 질적 면에서는 문제가 발생할 수 있는 것이다.

2. 조직 및 사무

헌법의 “지방자치단체 권리에 대한 문제를 상위조직이 결정할 수 없다”라는 지방자치단체의 권리를 정한 조항이 있는데, 도·군의 의회가 동일한 지방자치단체

이며 서로 같은 문제로 서로 다른 태도를 갖고 있으면 어떤 결정이 정답인지에 대한 문제가 발생할 수 있다. 그러나 실제로 지방자치단체가 독립적으로 문제를 해결할 수 있는가 하면 아니다. 이러한 복잡한 문제를 세세히 조사하여, 도·군의회 간에 어떠한 갈등이 생기지 않도록 기능 및 권리를 합리적으로 배분할 필요가 있다.

1) 리더

리더를 선출하는 자격요건에 대하여 헌법이나 행정 및 행정단위 조례나 규칙 등에 전혀 규정되어 있지 않고 있다. 그러나 법률에 리더의 권리에 대하여 의회 조례로 제정되도록 위임되어 있어 리더의 권리가 의회의 규정에 제도적으로 보장되도록 위임하고 있다. 예를 들어 자산, 땅 수요 및 사용, 임대료 등에 대하여 의회에서 무효화 할 수 있는 결정을 할 권리를 가진다. 따라서 소수의 사람들이 의회를 대신하여 결정을 내릴 수 있는 것이다. 즉, 읍/면 설립의 구역인 지역의 경계를 정하는 등 지방자치단체의 주요 문제를 의회 리더들이 하게 되었다. 이러한 문제들은 부패 및 다수의 권익을 위반하는 것이라고 할 수 있으며, 대부분의 의안은 리더 회의를 통해 결정되어 이 과정에 정치적(정당) 영향이 미칠 수 있는 확률이 높다.

2) 의원

의원의 의무는 주민의 대표자, 합법적 의회활동 및 의회 결정사항 수행을 감독 등으로 이는 지사의 의무와 동일하다. 따라서 직무 중복으로 인한 갈등 및 의무 사항에 대한 비효율적인 처리 등의 문제가 발생할 수 있는 것이다.

의회는 본회의실, 위원회 사무실 등 책무를 할 수 있는 장소가 마련되었으며, 연간 의회 일정에 따라 의회가 운영을 되고 있으며, 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법에 규정되어 있지만 예산 문제로 1-2명의 행정보조원만을 채용하고 있다. 또한 공무에 관한 법률의 15장 1조 8항에 공무원은 도·수도·군·구의 의회 의원으로 선출 및 기업체, 당, 기타 공공기관의 의무를 하는 것은 금지되어 있으

며, 23조 2항에 우수한 공무원은 몽골의 대통령, 국회 및 도·수도·군·구의 의회 선거에 입후보하기 위하여 당해 선거 연도의 1월 1일 전에 공무원 사직서를 공공기관의 장에게 제출한다. 만약 공무원이 제출하지 않았을 경우 당해 공공기관이 그를 공무원 면직을 할 때 방해되지 않는다“라고 규정되어 있다. 이는 공무를 정치와 분리시키고 의회의 권한 특히 군 의회의 권능을 어느 정도 감소시키고 있다. 예를 들면, 예전에는 병원 관리자 및 교장 등이 의회를 구성하여 일을 하였지만 현재 대부분 기업가, 평범한 주민 등이 출마할 수 있다. 이는 당해 지방의회 능력 및 구성요소를 완화하고 있는 것이다.

대부분의 의원들은 회의에 참석만 하고 거의 활동하지 않다고 본다. 의원들이 적극적으로 의안을 발기하지 않으며, 의회 의안을 주로 지사들이 공론화하고 있다. 따라서 주민을 대표하는 역할을 맡은 의원들은 효과적인 서비스를 제공하지 못한다고 볼 수 있다. 지방의회의 주요 준수하는 법인 “행정 및 행정단위, 그의 통치에 관한 법”에 의원이란 어떤 사람이며, 그의 권리가 어떤 것들이 있는지를 자세히 제정하고 있지만 그의 책임에 대한 법률을 만들지 않았다.

지방자치단체가 정부 상위 조직 및 비정부 조직과 협력하는 직무의 범위를 법으로 정하지 않는 것은 지방자치단체 활동의 자유 및 활동을 규제하고 있다.

3. 예산

1990년대 중반부터 시작한 정부통합 및 지방행정조직 개혁의 지방분권화 개선 정책은 몽골국의 지방자치단체가 탄생한 신헌법에 규정되었으며 또한 예산조직관리 및 재정에 관한 법은 2002년에 제정됨으로써 마무리되었다. 이 법에 따라 예산 지출 책임을 행정에 이전함으로써 행정 및 행정단위의 모든 예산 지출 점 유율의 30%(GDP-13%)를 지방예산으로 지출이었지만 이러한 법이 제정된 후에 평균 10%(GDP-3%)까지 하락하였다(Монголын нутгий н удирдлагын хол боо, 2015).

그러나 위의 지방예산의 수입과 지출의 예산서를 제도화 하였고, 2011년에 예산의 새로운 수입 예산과목을 신설하여 지방개발기금을 만들고, 지방행정제도 개혁에 큰 변화를 가져왔다. 2013년부터 실행된 수입예산과목의 지방개발기금의 권

리를 도·수도·군·구에 이전되었으며, 이에 따라서 지방의 지출예산이 몇 배 증가한 것이다. 그렇지만 지방개발기금 예산을 일상생활의 서비스를 위하여 지출하였으나 예산을 효율적으로 사용하지 않아 눈부신 변화가 나타나지 않았다고 보고 있다.

의원들이 주민들과 주기적으로 소통하지 못하는 이유는 의원활동비가 예산에 반영되지 못했기 때문이다. 이러한 문제는 의원들의 업무 효율성을 저하시켜, 주민과 사이를 멀어지게 하기 때문에 지역현안사업의 문제를 신속히 포착하는 데 큰 장애가 될 수 있다.

공공기관들은 지방 분권화에 대해 주목하지 않았던 것은 지방자치단체의 정상적인 행동에 큰 방해로 주고 있다. 이는 지방예산 규모는 국가 총 예산의 10%에도 닿지 않는 것을 보면 알 수 있다. 그리고 예산 법에 의해 권리를 정부가 누리고 지방 분권화 및 지방의 독립적인 행동을 가로막아 왔다.

현재 지방예산제도는 중앙예산제도에 완전히 의존하고 있으며, 의회는 중앙예산에서 배정되는 예산만 예산에 반영하여 재정 및 예산 처리를 하고 있다. 2002년에 예산관리 및 재정에 대한 법이 제정된 이후에 지방의 예산 지출을 배정하는 권리가 없어졌다. 이 법의 실행에 따라 공공통합예산은 재정적 모든 행위를 하며, 비효율적 지출의 예방 및 예산의 실천 감독이 훨씬 개선되었지만 지방의 독립적으로 창의적의 업무처리 태도, 자립적이고 적극적으로 일하는 정신은 감소되었다고 본다(ᄡ. Гантулга, 2013). 법은 수입 편성에 대해 정하고 있지만 의회 및 지방 행정기관의 지출방안에 대해서는 명확한 지침이 없다.

지방예산 즉, 지방자치단체가 중앙정부의 재정적 지원을 받는 것은 지방예산의 독립성이 무너지고, 사회·경제적 개발정책을 수립할 수 있는 범위를 제한하고 있다.

4. 도지사 및 의회 관계

헌법 제58조 제2항에는 “몽골의 행정 및 행정단위 관리는 지방자치제를 공공행정과 조합하는 것에 근거하여 실행된다”라고 규정된 것은 실행은 법률 및 정치적 방해가 생긴다. 한편 이는 정당에서 선출된 지사, 청장 및 지방선거를 통해

구성하는 의회 사이에 정치적 갈등이 생기는 것이다. 따라서 이러한 문제는 지방자치단체 발전에 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다.

지사는 중앙정부의 대표자로서 상위 단계의 지사 및 총장 앞에서만 책임지며, 지방자치단체에 대한 책임을 법에 정하지 않았다. 따라서 지방자치단체는 약하며, 지사의 권리 및 상호 관계는 합법적 강한 편이다.

지사의 정의를 법에 지방자치단체의 하나의 구성요소라고 정하고 또 다른 정의는 중앙정부의 대표자라고 하는 것은 서로 상당하지 않으며, 이를 정확히 구별하는 법률은 아직 없다. 이러한 문제는 지방자치단체를 독립적으로 활동할 수 있는 것을 방해하며, 법 자체가 자치제도를 지지하지 않은 것으로 보인다.

한국의 경우 지방자치단체와 지방의회의 관계에서는 지방자치법 제107조에서 제109조에 명시되어 있는 지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소 규정으로 ‘지방자치단체장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공공 이익을 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 안에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다’는 규정과 예산상 집행 불가능 의결의 재의요구의 권한인 ‘지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다’라는 규정과 지방자치단체장의 선결처분 규정으로 ‘지방자치단체장은 지방의회가 성립되지 아니한 때²⁷⁾와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분을 할 수 있다’라고 제도화 되어 있다.

제4절 소결

몽골의 정부형태는 의원내각제 성격이 강한 이원집정부제로 지방자치단체 기관구성은 의회의장의 단체장을 겸임하는 단체장의 간선제를 도입한 기관통합형이다. 지방조직으로는 수도 울란바토르시와 21개 아이막(도)으로 구성된다. 울란

27) 의원이 구속되는 등의 사유로 제64조에 따른 의결정족수에 미달하게 될 때를 말한다.

바토르시인 경우는 시정부와 시의회가 구성되며, 시의회 의원은 45명으로 임기 4년의 주민 직접선거를 통해 선출되며, 시장은 시의회 간접선거를 통해 선출되면 총리는 임기 4년의 시장을 임명한다. 울란바토르시는 9개의 구와 그 하위조직으로 동으로 구성되며, 구의회는 인구수에 따라 의원수(21명~35명)가 결정되며 구청장과 동장은 각각 울란바토르 시장, 구청장이 임명한다. 그리고 아이막(도)도 정부와 도의회로 구성되며, 도의원은 인구수에 따라 의원수(25명~35명)가 결정되며, 주민 직접선거에 의해 임기 4년의 도의원이 선출되고, 도지사는 도의회의 간접선거를 통해 선출된 자가 임기 4년의 도지사를 총리가 임명한다. 도의 하위조직으로 솜(군), 박(읍)이 존재하며, 군의회는 인구수에 따라 의원수(15명~25명)가 주민직접선거에 의해 결정되며 군수와 읍장은 각각 도지사와 군수가 임명한다(외교부, 내부자료).

몽골의 지방자치단체의 계층구조는 행정기능의 분업적 수행이 가능하고, 기초자치단체의 보완적 기능 등의 장점을 갖고 있는 자치중층제의 계층구조를 택하고 있다. 울란바토르시인 경우는 자치중층제(2계층제, 시→구→동(주민공동회의)), 아이막(도)의 자치중층제(2계층제, 도→군→읍(주민공동회의))를 택하고 있고, 한국의 경우 서울특별시는 자치중층제(2계층제, 시→구→동(주민자치위원회)), 경기도는 자치중층제(2계층제, 도→시·군·일반구→읍면동(주민자치위원회))을 운영하고 있다. 제주특별자치도인 경우는 중복행정의 폐단을 방지하고 행정의 신속성으로 책임행정을 강화하기 위한 자치단층제(도→행정시→읍면동(주민자치위원회)) 계층구조를 택하고 있다.

지방자치단체의 최고의 목표인 지역주민의 복리증진을 통한 삶의 질 향상을 도모하기 위한 서비스 공급기능을 성공적으로 수행하기 위한 기능을 통합적 수행, 분리적 수행으로 나눌 수 있다. 몽골은 의원내각제 전통을 취하는 국가로써 기관통합형의 기관구성을 한국의 경우는 대통령중심제와 유사한 성격을 지닌 권력분리주의 원칙에 입각한 의사결정기능과 정책을 집행하는 기능을 담당하는 집행기관으로 분리하는 정부형태인 기관분립형(강시장-의회형)의 유형을 택하고 있다.

지방의회 제도에서 몽골은 1992년 헌법을 통하여 지방행정 및 지방자치단체에 대한 주요사항에 대하여 헌법으로 제정한 후 몽골의 예산법률(1993), 도시 및

마을의 법적 지위 법률(1994), 공공기관 관리 및 재정 법률(2002), 몽골 행정 및 행정단위 등 통치법률(2016), 도·군·구의 의회 선거 법률(2012) 등 개정을 통하여 지방제도 정착에 정책을 반영하고 있다. 주요 지방분권화를 통하여 독립성을 충족하는 제도를 시행하고 있다.

첫째, 행정단위의 설립, 변경 및 통폐합이다.

읍면동의 행정구역 개편은 도·수도의 주민대표자회가 정하고, 도·수도, 군·구의 구역의 변경은 도·수도의 주민대표자회의 의견을 근거로 정부가 상정한 뒤에 국회가 결정한다. 한국의 경우는 지방자치법 규정에 의해 시·도의 폐치분합하는 경우는 당해 지방의회 의견을 듣고 장관이 결정하고 자치구가 아닌 구와 읍면동의 폐치분합할 때는 장관승인, 자치단체 조례로 정한다. 이는 몽골의 국회에서 결정하는 것과는 차이를 보이고 있다.

둘째, 행정 및 행정단위 관리제도의 구성에 ‘의회 리더’ 역할이 강조되고 있다.

몽골의 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법 제20조 제3항 규정에 의한 도의회 리더의 사무는 조직의 규정 및 인사관리, 의회의 담당사무 관리, 업무의 투명성 충족, 주민 및 공직자와의 소통, 예산의 적정 집행행위를 한다. 그리고 지방의 정당, 비정부 조직 및 주민과의 협력관계를 유지한다. 리더는 도·수도에 7~11명, 군·구에서 5~7명의 의원으로 구성되고 이들은 의회활동과 위원회마다 리더를 선임한다. 리더를 통해 지방의회의 견제기능을 담당한다고 볼 수 있다.

셋째, 지방자치단체는 주민대표자회의가 의회역할을 한다.

도·수도의 주민대표자회의, 군·구의 주민대표자회의, 읍면동의 주민공동회의 등으로 구성하고 있다. 법의 정한 권리도 대통령, 국회, 중앙정부 등의 권한을 제외한 지방의 경제·사회 등의 권리를 갖고 있다.

넷째, 지방행정의 권익보호를 헌법상 반영하고 있다.

몽골의 헌법 제59조 제1항 규정에 ‘몽골의 지방행정은 지방자치제를 공공행정과 조합하여 수행한다’고 명시되어 있다. 그리고 헌법 제62조는 ‘지방자치단체의 권리문제를 고위급(중앙정부) 조직들이 결정할 수 없다’라고 규정하고 있다.

다섯째, 몽골의 지방자치단체 운영은 토지(구역), 법제화된 기관 구성 및 구조, 국민(주민), 재정의 독립성, 지방문제 해결의 자율성이 보장되고 있다. 한국의 지방자치의 요소인 지역(구역), 주민, 자치권, 자치기관, 자치사무, 자치재원의 요

소로 지방자치를 설명하고 있다.

여섯째, 주민들에게 의정활동계획을 주민에게 보고하는 제도가 시행되고 있다.

지방자치단체(의회)에 직접선거로 당선된 의원은 의정활동계획을 수립하여 해당 의회에 제출하여 의회에 상정되어야 하며 이를 총선거위원회와 주민들에 7일안에 각각 보고해야 한다고 선거법에 명문화 되어있다.

일곱째, 몽골의 선거제도에 ‘사전투표제도’를 시행하고 있지 않다.

몽골의 선거연령은 만 18세로 한국의 선거연령 만 19세보다 한 살 어리다. 이는 선거연령의 세계 추세를 따르고 있다. 몽골의 선거방법은 1인1투표로 투표지에 직접 날인 후 투표함에 투입하는 기표방법이고 투표시간은 오전 7시~오후 10시까지 진행되며 선거일 14일전 투표소가 공지된다. 한국의 경우 1인1투표, 기표방법 및 시간은 비슷하나 투표에 국민들의 참여권을 높이기 위해 부재자투표를 대신하여 2013년부터 선거 당일 투표가 어려운 선거인이 별도의 부재자신고 없이 사전투표 기간²⁸⁾ 동안 전국 어느 사전투표소에서나 투표할 수 있는 제도를 운영하고 있다.

여덟 번째, 지방자치단체(의회) 인권위원회 사무가 집행되고 있다.

지방자치단체(의회) 정책위원회의 사무 중 몽골의 인권, 국제 및 민족의 합법적 규약, 도의회에서 보장한 인권에 대한 조치의 계획 등이 인권문제를 해결하는 인권 위원회에서 사무가 집행되고 있다.

아홉째, 지방자치단체의 견제와 균형기능이 없다.

몽골은 집행기능과 의결기능이 혼합해서 집행되기 있기 때문에 감시하고 견제하는 기능이 미약하다. 한국의 지방자치법 제107조 규정에 의거 ‘지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다’ 권한과 제108조 규정 의한 ‘지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다’는 예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구권을 갖고 있어 양 기관간의 대립할 수 있는 기능을 갖추므로써 권력의 독점을 막고 있다.

28) 선거일 전 5일부터 2일간

열 번째, 행정사무의 조사권과 감사권이 존재하지 않는다.

몽골의 의회리더의 사무 중 조직내의 감사가 이루어지고 있으나, 한국의 지방자치법 제41조 규정에 의거 ‘지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다’는 행정사무 감독권 및 조사권을 부여하고 있다.

열한 번째, 읍면동의 주민공동회의 권리와 사무가 보장받고 있다.

몽골의 지방자치단체(도·시, 군·구)의 주민대표자회의는 공인된 주민의 자치단체로써의 기능강화와 읍/면·동의 주민공동회의는 공식적인 공인은 안된 상태이나 몽골의 행정 및 행정단위, 그의 관리에 관한 법 제17조 규정에 의거 합법적인 권리를 가진 경우에 행정에 관한 비준서를 법에 맞추어 보장하며, 행정 일반법에 정한 것에 따라 국가통계에 등록하고 준한다고 규정하고 있다. 한국의 읍면동의 행정은 지방자치법 제8조 및 같은 법 시행령 제8조에 의거 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치 기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍면동에 두는 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 사항과 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다는 규정과 제주특별자치도에서도 제주특별자치도 주민자치센터설치운영조례에 근거하여 자치행정을 추구하고 있다.

몽골과 한국의 지방자치제도에 대한 국가정부형태를 감안한 지방자치단체 기관구성 및 계층 구조의 장·단점과 권한과 기능에 대한 법적지위에 대한 차이점을 보이고 있다. 이는 1992년 헌법에 의거 시행하는 몽골의 지방자치제도에 적극 도입하여 반영할 필요성이 있다 하겠다.

특히, 제주특별자치도는 지방행정기관으로써 70여년의 지방정부를 운영했던 역사를 가지고 있는 도시이고, 2006년 중앙정부의 외교·국방을 제외한 모든 사무를 이관하여 고도의 자치권을 갖춘 동북아 국제자유도시로 성장하기 위한 제주특별자치도특별법(약칭)에 의해 운영되고 있는 지방자치단체이다. 그 동안 중앙정부로부터 5천여건의 제도개선을 통하여 자치기능을 꾸준히 강화하고 있는 자치도로서의 특별한 지위를 가지고 있는 지역이다.

지방정부의 정책의 효율적 추진과 외국인 투자유치 등 국제관광도시로 더욱더

발전하기 위한 ① 제주특별자치도의 자치계층 단일화와 ② 한국 최초의 자치경찰제도 운영, ③ 부동산투자자이민제도 및 투지진흥지구제도 정책도입으로 관광지 인프라구축과 ④ 각종 개발특별법을 제·개정을 통하여 대규모 개발 사업과 ⑤ 특별법에 의거 도민들의 개발에 참여하는 권한을 부여 받고 있는 국제자유도시이다.

제4장 몽골의 지방자치단체 발전방안

제1절 바람직한 지방자치단체 발전의 모형

몽골의 정부형태는 의원내각제 성격이 강한 이원집정부제를 택하고 있는 국가로써 지방행정체도의 지방자치단체 역시 기관통합형의 자치단체기관으로써 장점은 ① 지방행정의 권한분산과 주민의 의사가 반영된 정책반영 용이 ②의결기관과 집행기관의 대립이 없으며 ③정책결정과 정책집행의 유기적 연관성으로 정책효과 극대화와 ④행정 추진의 일관성 유지 가능하고, 단점으로는 ①행정의 종합성·통일성 유지가 어렵고 ②한 기관의 정책입안, 정책집행, 정책평가로 견제와 균형의 원리작용이 없으며 ③행정 경험이 없는 의원들이 행정책임자가 됨으로써 전문성이 결여 우려 ④업무에 대한 책임성 부족과 조정력 미흡으로 의사결정이 지연될 우려가 있다.

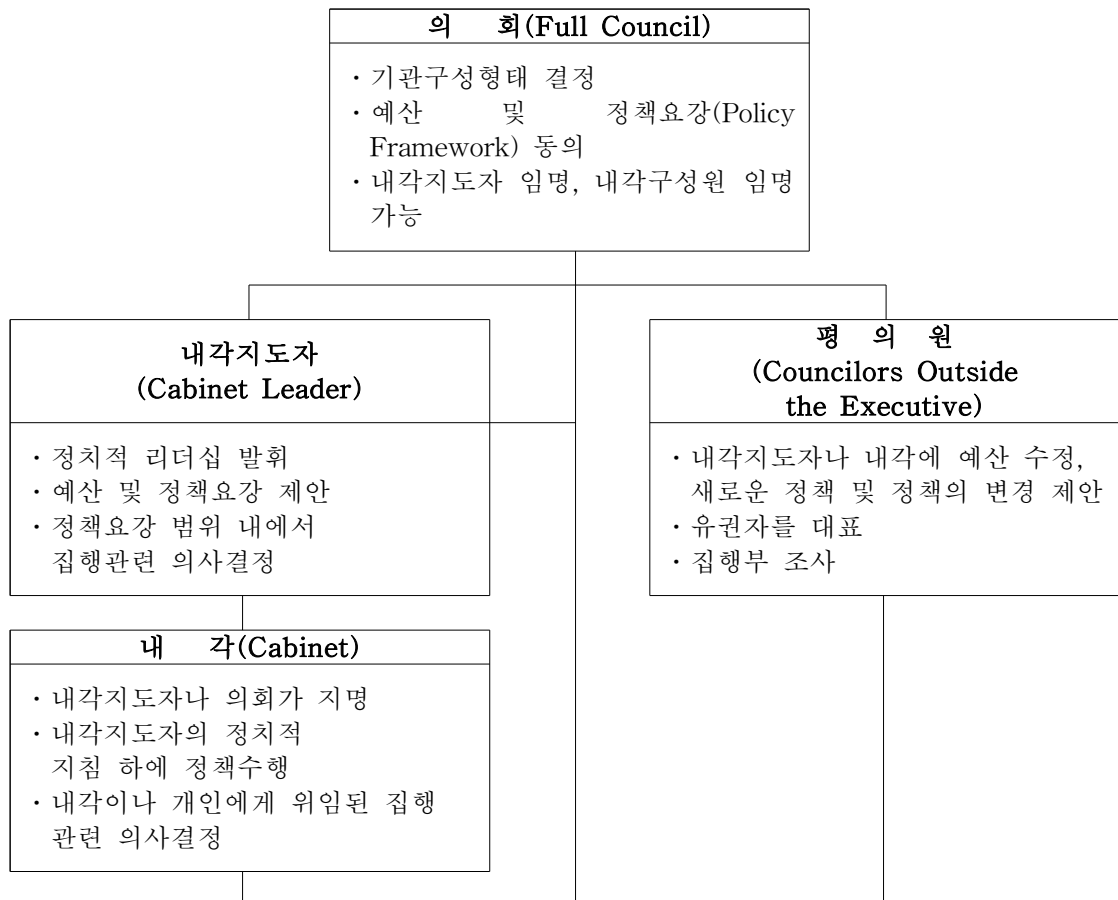
기관통합형의 문제점에 대한 보완 사항으로 현재 시행중인 의회리더 선출을 행정전문성을 갖춘 행정관을 임명하여 집행부서의 전문성을 높이고, 예산편성권과 직원임면권, 의회 출석권을 부여하여 행정수행의 책임행정을 강화하고 또한 조직내의 기능에 대하여 감시기능을 강화하여 정책의 견제와 균형발전이 되도록 제도적 기반을 마련하여 의회 중심의 행정이 추진 되도록 하여야 한다. 그리고 소규모 지방자치단체를 중심으로 몽골의 발전의 중심도시가 될 수 있는 자원이 풍부한 도시, 미래관광도시, 인구수가 적은 도(아이막)를 선택하여 제주특별자치도의 사례를 도입하여 성장거점도시로 발전시켜야 몽골 지방분권화 정책이 성공할 수 있을 것이다. 제주특별자치도 출범에도 기존의 4개 기초단체 폐지·통합으로 2개의 행정시(시장임명제), 시군의회 폐지 대신 도의회확대, 도를 하나의 광역자치단체로 개편하는 등 지역간 계층간의 갈등도 많이 발생하였으며, 주민투표 등 준비도 약 5년여의 기간의 소요되는 등 행정계층 단일화가 쉽게 이루어지지 않았다. 최근 행정시장 임명제를 주민이 직접선거제로 전환하고자 하는 주민들의 의견이 있으나 중앙정부의 특별자치도 근본 취지에 맞지 않는다는 이유로 법률개정을 반대하고 있는 실정임. 투자이민제도와 투자진흥지구제도를 통한 국제자

유도시를 지향하는 도시의 규모의 경제기반 구축과, SOC시설확충, 관광기반시설 확충, 최초의 자치경찰제도를 도입한 지역치안 안정화 등 국제관광도시 이미지가 많이 성숙된 지방자치단체로 성장하고 있는 것을 볼 때 몽골에도 이러한 특색 있는 지방자치제도를 도입 하는 것이 바람직하다.

몽골의 도·수도 의회 조직은 6개의 정책위원회가 있으며, 의회 장(지방자치단체장), 리더, 비서실 및 사무실장으로 구성되며, 4개의 평의회가 범죄 예방, 기관 행위관리, 경찰활동 지원, 부패예방 행위 등을 관리하고 있다.

이에 대한 대안으로 내각과 내각 지도자형으로 권한의 견제와 균형을 유지하고 집행 및 내각 위원들이 의사결정의 신속성과 책임성이 향상되시키는 장점과 시민들이 참여와 관심이 부족하고 의사결정이 신속하지 않은 단점을 가진 유형이 바람직하다(행정안전자치부, 2000).

[그림 4-1] 내각과 내각지도자형



수석행정관과 간부직원 (Chief Executive and Chief Officers)
<ul style="list-style-type: none"> · 집행정부와 의회의 협의 하에 임명 · 평의원, 내각지도자 및 내각을 보좌 · 정책 집행과 서비스제공 책임 · 정책집행 활동에 대하여 평의원에 게 보고

출처: 행정안전자치부, 2000

제2절 지방자치단체 발전방안

1. 주민의 권리가 보장되고 행사하는 지방자치단체의 기능강화

주민의 참정권은 선거권, 피선거권, 공무담임권의 권리는 몽골이나 한국의 헌법 및 법률에 의해 권리를 부여하여 행사하고, 주민이 직접 국가 및 지방의 정치과정에 참여하는 수단이자 권리구제 수단인 청원권(請願權)에 제도는 몽골은 소극적인 반면 한국인 경우는 헌법제 26조, 국회법 제123조에서 126조, 지방자치법 제73조에서 제76조까지 명문화를 통해 대의제 정치가 국민이나 주민의 참여를 왜곡하는 문제를 해결하고 있다.

그리고 주민이 의사결정에 직접적으로 관여하고 참여하는 제도인 지방자치법 제14조의 규정 ‘지방자치단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 아니면 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다’는 주민투표제와 지방자치법제20조 규정에 의한 ‘주민은 그 지방자치단체장 및 지방의회의원을 소환할 권한을 지닌다’는 주민소환제를 시행함으로써 주민들이 지방자치단체 운영에 직접적·적극적 참여를 통하여 권리를 확보할 수 있다.

지방자치법 제16조 규정에는 위법 부당한 행정 처분이나 불합리한 행정 제도로 인하여 주민의 권익을 침해받은 경우에 일정 수 이상의 주민이 연대 서명을

통하여 직접 주민의 감사 청구하는 제도를 시행하고 있다.

2. 지방자치단체의 통할(統轄) 주체 활동 명확화

몽골의 지방행정도 중앙집권화에 의해서 물자재정기반이 취약하고, 공직자들이 역량이 낮음으로 인하여 지역의 사회·경제·생태학과 연결된 독립집합체에 의한 발전은 없었다. 신헌법에 의해서 지방의회, 지사의 권한과 책무가 구분되어 있으나 집행기능과 의결기능의 혼재되어 있어 균형과 견제의 기능이 어렵다.

현재 지방의회는 7,475명이 주민을 대표하여 의정활동을 통하여 지방자치단체를 운영하고, 행정전문 직원이 작은 규모로 인하여 지방자치제도 활성화에는 역부족이 될 수 있다. 지속적으로 행정영역단위를 통합하여 확대하는 형태로서, 지방의원의 정수를 정하고 지역사회 및 경제생활의 문제를 기본권의 관점에서 조사하여 강력한 결정을 내리고 시행하는 정책들을 추진해야 할 것이다.

이에 앞서 제시한 내각과 내각 지도자형으로 전환하여 권한의 견제와 균형을 유지하고 집행 및 내각 위원들이 의사결정의 신속성과 책임성이 향상될 수 있는 유형 도입이 바람직하다.

3. 국가의 권한 지방행정으로 권한이양 확대

지방자치조직은 국민들을 국정에 직접 참여시키는 형식을 갖고 있는 만큼 경제적, 사회적으로 중앙정부로부터 독립한 상태에서 활동하는 조건을 정비해서 중앙에서 관리되는 것을 기본적으로 없도록 하여, 주민들이 지역발전 안에 있는 생활문제 들을 직접 또는 대표기관을 통해서 결정하고 시행하는 민주적 원칙을 하도록 하는 것이다. 국가행정은 행정장(임기 3년)을 임명하여 지역단위에서 국가법규, 정부결정 등 국가의 행정권한을 자치의 원칙과 국가행정을 조합시키는 것으로 지방행정의 권한을 억제할 수 있는 기능을 할 수 있어 국가 행정을 과감하게 지방자치단체에 위임, 이양하여 주민들이 지방행정을 통하여 복리증진과 삶의 질 향상이 되도록 정책전환이 필요하다.

4. 지방행정 및 지역구분 등 지행행정시스템 명확한 법 제도화

몽골의 행정·지역의 구분은 1930년대 중앙정부의 현지기업의 뒤를 따라서 설치된 다수의 행정단위로 구성되어 있어, 지방의 독립적 상태를 유지시킬 경제적·지역적으로 상호연관 집합체로써 발전이 미약하고 특히 인구통계학적 정책이 어려움에 따라 행정, 지역조직, 각 단위조직의 개선과 쇄신이 필요하다.

산업적·경제적 연관성을 분산화, 지도(指導)의 중복, 손해 발생의 단점을 극복하기 위해서는 사회경제의 발전수준이나 자연환경을 적절히 활용하고 보호하는 방향에서 접근하여 지역구역을 정하여 주민들에게 과감한 행정서비스가 집행되도록 하여야 할 것이다.

5. 읍면동(바구, 호로) 단위 민주주의의 실현 지원

몽골의 읍면동 주민공동회의에 출마자는 대표자 및 주민들에게 출마소견서를 배포하고, 방문 등을 통하여 지사(청장)에 출마 홍보와 정당에서도 자당 출마자를 당선시키려 정치활동을 하고 있다. 주민자치기능을 담당할 최하위 행정기관에 정당이 참여하여 정당이념을 표출하는 것은 풀뿌리 민주주의에 역행할 수 있다.

읍면동의 주민공동회의는 자치형태를 갖는 주민의회이고 그곳의 산업문제, 운영문제 등을 주민 스스로 이야기 나누어 결정할 수 있는 가능성이 있는 곳으로 만들어야 한다.

- 토크빌(A. D. Toouville)은 미국의 민주주의를 관찰하면서 타운제도에 대하여 관심을 주목했다. 보통 2천에서 3천 명 정도의 사람들이 모여서 저절로 형성된 자연발생적인 마을로 어느 나라의 마을보다 자율과 자치를 기반으로 하고 있었다. 특히 뉴잉글랜드 타운제도는 무엇보다도 주민들이 직접 권리를 행사한다. 행정권이 매년 총회에서 선출되는 사람에게 주어져 그는 타운에서 결정된 일을 맡아서 수행할 뿐이다. 타운의 정신은 자주와 권위이다. 미국의 민주주의를 성공시킬 수 있었던 것은 타운총회 같은 지방자치제도가 있기 때문이라고 강조한다.

6. 지방자치단체의 주민참여예산제도 시행 도입

몽골에서도 주민참여는 예산편성 및 예산안 준비 단계에서부터 예산안을 검토한 후 문제되는 사항은 없는지 주민들과 의논하여 정부에 제출하는 제도가 있는데 이는 주민참여가 법률로 명문화되지는 않았다. 한국의 주민참여제도는 지방재정법에 근거하여 제도를 시행하고 있다. 이 제도는 관료 및 집행부 주도의 예산편성 방식의 한계를 극복하고, 예산 편성의 투명성 및 민주성을 확보할 수 있으며, 참여 민주주의 또는 직접 민주주의의 이념을 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치(향토문화전자대전)로 지방자치단체가 단독적으로 행사해 왔던 예산편성 과정에 지역주민이 직접 참여해 우선순위를 결정하는 등 의견을 제시하고, 지역 주민이 정책 결정 과정 및 행정에 대해 충분한 정보 제공과 참여 기회의 보장을 통해 지방 재정의 책임성을 제고하고 주민 참여의 활성화를 도모하는데 목적을 두고 있는 제도로 주민들의 예산편성권을 행사하는 것으로 일부 지방자치단체는 2005년 지방재정법 개정 이전부터 이 제도를 도입하여 운영하고 있다.

제5장 결론

제1절 연구의 요약 및 제언

1. 연구의 요약

본 연구는 몽골의 지방자치단체 발전방안에 관한 연구를 통하여 좋은 제도를 발굴하여 정책화하여 몽골의 지방자치발전에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 몽골의 지방자치제도의 시행은 자유시장경제체제를 지향하고 중립·비동맹 민주 국가를 표방하는 신헌법(1992.1.13.)이 제정되면서부터 주민의 법적지위, 권리, 의무를 부여하여 지방자치제 발전을 도모하고 왔다.

몽골의 지방자치제도 운영은 의원내각제의 형태를 둔 기관통합형의 기관구성으로서 지방자치단체의 정책 의사를 결정하는 의결기능과 결정된 정책들을 집행하는 집행기관의 기능을 상호통합되어 지방자치단체를 운영하는 형태를 갖고 있다. 한국의 경우는 대통령중심제 국가로서 지방자치단체의 의사결정 기능을 담당하는 의회와 정책을 집행하는 기능을 담당하는 집행기관으로 분리하여 상호간에 견제와 균형의 원리제를 도입한 정부 형태로서 권력분립주의 원칙을 준수한다.

지방자치단체 기관구성의 어떤 형태의 유형을 택하든 나라마다 정치·사회·문화와 지역적 특성에 의해 다양한 형태로 발전되어 왔지만 지방자치단체의 존립 목적은 지역주민의 복리증진을 통한 삶의 질을 향상시키는 것이다.

몽골의 역사는 북방유목민족의 자연을 중시하는 방대한 토지를 구역으로 매우 적은 인구의 국민을 갖고 있는 국가로써 지방자치제도를 마련하여 운영하여 왔다. 1990년 민주화과정을 거치면서 1990년 10월 몽골 헌법의 초안 기초작업을 마련할 국가 사회의가 구성되었는데 여기 위원장을 맡은 몽골인민공화국 오치르바트 대통령이 임명되어 신헌법을 제정하면서 지방자치의 원칙은 사람들이 지역 발전 안에 있는 생활문제를 직접적으로 혹은 대표기관을 통해서 결정 시행하는 민주적 원칙에 입각하여 지방자치제도를 만들었다. 이것은 국가, 국민의 양립시

키는 활동으로 보았다.

신헌법을 제정하면서 몽골의 지방자치제도 관점을 법 앞에서는 누구든지 평등한 권리를 가진다는 원칙을 불변의 원칙으로 삼고 모든 공직자는 기분이 아닌 법규만을 따라서 운영하고, 지역에 관한 행정권한을 확대하여 중앙의 관여를 기본적으로 삭제하고, 경제적·사회적으로 자립한 상태에서 활동할 조건을 정비하고, 지방자치를 발전시켜 지방행정을 민주화한다는 방침을 정했다, 그리고 지방의회에서는 주민과 그들이 소속하는 정당의 대표자를 적극적으로 참가시켜서 다수의 관심과 다원적이 견주어서 다면적으로 의견을 협의하여 통일적 결정을 발의한다고 하였다. 이는 지방자치단체의 공인을 인정하고 자치단체의 조직과 재원을 가지고 사무를 처리하고 지역의 문제는 스스로 규율하고 운영한다고 할 수 있다.

한국의 지방자치제도는 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다(지방자치법 제1조)고 명시되어 있다. 이는 헌법적 보장에도 불구하고 지방자치법에 규율하고 있다. 지방자치단체의 자치조직권, 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권의 자치권을 규율하고 있다. 1949년 지방자치법 제정으로 1952년 지방의회 구성, 1956년 시·읍·면장 직선제를 하다 1958년 다시 임명제로 전환, 1960년 최초로 모든 자치단체 직선제를 시행하다 1961년 군사혁명에 의해 30년간 지방자치가 중단되었다. 1991년 기초의회(시·군·구) 의원 직선제를 시작으로 1995년 기초·광역 단체장을 비롯한 의회의원선거가 직선제로 선출되었으며 2004년 주민투표법 제정, 2006년 주민소환에 관한 법률이 제정되어 주민들이 지방행정을 통제하는 권한을 부여하였다. 특히 2002년 참여정부는 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율 등 4가지 정부의 국가운영 기본방침을 제시하였으며, 21세기 국가발전의 패러다임으로 '분권과 분산'을 제시하였다. 이를 바탕으로 중앙정부와 지방정부 간의 권한재분배, 재정분권의 도모, 지방정부의 자치역량 강화, 지방의정 활성화, 지방정부의 책임성강화, 협력적 정부간 관계를 정립 등 지방분권화 정책을 제도적으로 마련하게 되었다.

참여정부는 지역주민들이 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 책임하에 집행하고 중앙정부와 지방자치단체간 상호간

의 역할을 합리적으로 분담하여 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 지방자치를 실현하기 위한 일환으로 제주특별자치도를 설치하게 되었다.

그렇지만 연구자가 유학하고 있는 제주특별자치도는 2006년 국가(중앙정부)에서 고도의 자치권과 최소한의 규제를 바탕으로 동북아 중심의 국제자유도시를 조성을 목표로 제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법(약칭, 제주자치도특별법)을 제정하여 지역발전은 물론 국가이익에도 뒷받침하는 도시로 성장하는 지속발전이 가능한 지역이다.

2. 정책적 시사점

첫째, 주민권리 보장제도 도입이 필요하다.

주민들이 직접 지방 정치에 참여하는 수단이자 권리 구제 수단인 참정권과 주민들이 권리 구제 수단인 청원권, 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 찬반을 선택할 수 있는 주민투표제, 주민은 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리 통해서 권리와 의무가 보장됨으로써 주민으로서 정책에 직접 참여하는 기능을 가진 주민소환제도는 지방정부의 독선적 정책집행을 막고 주민의 권리가 조장되는 제도인 만큼 적극 도입할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체 구성형태 변화를 통한 통할 주체 명확화다.

몽골의 지방자치단체의 기관통합형 기관구성 형태를 내각과 내각 지도자형으로 변환하여 권한의 견제와 균형을 유지하고, 의사결정의 신속성과 책임성이 향상의 장점과 시민들이 참여와 관심이 부족하고 의사결정이 신속하지 않은 단점을 가진 형태의 기관구성 형태로의 발전적 의견을 모으는 것도 매우 중요한 정책이라고 생각한다.

셋째, 중앙정부의 권한 적극 지방이양이다.

세계 각국은 지방분권정책이 국가 발전의 원동력이 된다는 관점에서 분권화를 통해서 지방정부 활성화에 국가 정책들이 모아지고 있다. 그 지역경쟁력이 국가 경쟁력임을 의미하고 있다. 중앙정부가 지방에 줄 수 있는 것은 모두 주어도 된다.

넷째. 행정구역의 광역화로 전환되어 지방행정시스템의 범 제도화다.

몽골의 행정·지역의 구분은 1930년대 중앙정부의 현지기업 위주로 설치된 많은 행정단위로 구성되어 있어 정책 집행에 어려움이 있는바, 산업적·경제적 연관성을 분산화, 지도(指導)의 중복, 손해 발생의 문제점을 극복할 수 있는 광역적인 지역구역이 될 수 있도록 구역 개편이 필요하다. 제주특별자치도의 기초자치단체 및 의회를 폐지하고 단일층의 행정계층 구조를 갖는 장점을 활용해야 한다.

다섯째. 읍면동(바구, 호로)을 통한 자치민주주의 실현이다.

읍면동의 주민공동회의는 자치형태를 갖는 주민의회이고 그곳의 산업문제, 운영문제 등을 주민 스스로 이야기 나누어 결정할 수 있는 가능성이 있는 곳으로 만들어야 한다. 미국의 민주주의 발전을 타운제도가 뒷받침 하였다고 하고 있다.

여섯째. 지방재정의 투명성확보를 위한 주민참여예산제도 도입이다.

관료 및 집행부 주도의 예산편성을 투명성과 민주성이 확보 가능하도록 주민이 참여민주주의 이념을 구현하기 위한 지역 주민이 정책 결정 과정이나 행정에 대해 충분한 정보 제공과 참여 기회의 보장을 통해 지방 재정의 책임성을 제고하고 주민 참여의 활성화를 도모하는데 목적을 가지고 있는 만큼 주민의 알권리 충족을 위해 도입이 필요하다.

그리고 제주특별자치도의 고도의 자치권과 규제완화를 통한 기업하기 좋은 편의를 제공할 수 있는 제도로 국제자유도시로 성장하는 제주특별자치도의 행정행태를 도입하여 몽골의 일정 지방자치단체를 개편하는 방안을 검토하여 지방분권화를 통하여 지역발전과 국가발전의 원동력의 정책방안이 요구되고 있다.

제2절 한계 및 과제

본 연구는 한국의 지방자치제도와 몽골의 지방자치제도를 비교분석하여 몽골의 지방자치제도를 발전시키려는 연구 목적이 있다. 그러나 두 나라 간의 상의한 지방자치운영의 제도적 한계, 언어적 한계, 문구의 해석상 문제 등이 부단한 고민을 할 수 밖에 없었다.

몽골의 지방자치제도에 대한 연구 자료가 망대하여 깊은 성찰의 연구가 진행되었으면 하지만 아직은 몽골의 지방자치에 대한 연구자들이 폭이 얇은 것이 현

실이다. 그러나 본 연구자는 제주특별자치도 제도에 익숙해지려는 자세로 양국의 지방자치제도에 대한 법 규정 중심으로 연구를 진행하였다. 제안되는 정책들이 몽골의 지방자치제도에 적극 반영되어 몽골의 지방자치에서 국가의 발전의 원초적 힘을 발휘할 수 있도록 지속적인 관심과 연구가 보장되어야 한다.

[참 고 문 헌]

1. 국내문헌

- 강용기 (2008). 「현대 지방자치론」. 대영문화사. 서울.
- 구기찬 (2010). 「한국 지방자치단체의 기관구성형태 다양화에 관한 연구」. 경원대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 군친남 (2015). 「몽골 예산 정보공개 현황과 평가: 지방자치단체의 웹 사이트 예산 정보를 중심으로」. 숭실대학교 일반대학원 석사학위 논문.
- 김영기 (2002). 「지방자치의 이해」. 오름.
- 김현조 (2009). 「지방자치론」. 대영문화사. 서울.
- 소진광·권영주·오재일·최호택·채원호·김종희·최병대·김순은 (2008). 「한국 지방자치의 이해」. 한국지방자치학회. 서울.
- 아틸비시 에르덴척트·양지마 첸드야요시 (2016). 「몽골 행정법원의 체계 및 관할 사건」. 동북아법연구. 10(1): 103-137p.
- 안용식·강동식·원구환 (2006). 「지방자치론」. 대영문화사. 서울.
- 양덕순·윤원수 (2018). 「제주형 기관모형 구성에 관한 연구」. 한국지방행정학보. 16(1): 123-143p.
- 양덕순 (2004). 「지방자치경영론」. 오름. 서울.
- 임승빈 (2018). 「지방자치론」. 법문사. 경기도.
- 외교부 (2009), 「몽골 개황」.
- 장문학·하상균 (2013). 「지방자치행정론」. 대영문화사. 서울.
- 정일섭 (2007). 「한국지방자치론」. 대영문화사. 서울.
- 최봉기 (2006). 「지방자치론」. 법문사. 서울.
- 최창호 (2007). 「지방자치학」 제5판. 삼영사. 서울.
- 푼살마긴 오치르바트 (2010). 「몽골국 초대 대통령 오치르바트 회상록」. 오름.
- 푼살마긴 오치르바트 (2012). 「몽골국 초대 대통령 오치르바트 회상록」. 오름.

현성욱 (2011). 「제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구」. 제주대학교 일반 대학원 박사학위논문.

행정자치부 (2000), 「선진외국의 지방자치제도」.

황아란 (1997). 「외국지방자치제도와 기관구성」. 한국지방행정연구원. 연구보고서.

Myagmarjav Tserendagva (2016). 「선거 캠페인에 활용된 옥외광고」. 단국대학교 일반대학원 석사학위 논문.

2. 국외문헌

A. Идэрпүрэв (2015). 「Нутгийн н удирдлагын эрх зүй н орчны шинэчлэл」. УБ хот.

Ганбат (2016). 「Нутгийн н өөрөө удирдах ёс ба төрий н удирдлагын эрх мэдлий н харилцаа болон харилцан хамааралд тулгамдсан асуудал ший двэрлэх арга зам」. Магистрын дипломны ажил.

Д. Батсуурь (2019). 「Төв ай мгий н ИТХ, Тэргүүлэгчид, Ажлын алба」. Дадлагын тай лан.

Д. Отгонбаяр (2016). 「Нутгийн н өөрөө удирдах бай гууллагын хэм хэмжээ тогтоосон ший двэрий н эрх зүй н зохицуулалт ба тулгамдсан асуудал」. Магистрын дипломны ажил.

Ж. Отгонсүвд (2006). 「Монгол дахь орон нутгийн н төрий н захиргааны болон Нутгийн н өөрөө удирдах бай гууллагын төлөвшил ба чиг хандлага」. Магистрын дипломны ажил.

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар (2018). 「Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрий н нэгж түүний удирдлагын тухай хуулий н хэрэгжилтий н бай далд хий сэн дүн шинжилгээ」. УБ хот.

- Монголын нутгий н удирдлагын холбоо (2015). 「Орон нутгий н эрх зүй н шинэчлэл」 . УБ хот.
- Монгол улсын орон нутгий н бодлогын зөвлөмж (2018). 「Үр нөлөө бүхий нутгий н удирдлагын тогтолцоо」 . УБ хот.
- С. Цэрэнбаяр (2013). 「Орон нутгий н санхүүгий н бие даасан бай длыг хангах арга зам」 . Магистрын дипломны ажил.
- Сангий н яам (2018). 「Иргэдий н төсөв 」 . УБ хот.
- Э. Гантулга (2013). 「Нутгий н өөрөө удирдах бай гууллагын тогтолцоог боловсронгуй болгох асуудлууд」 . Магистрын дипломны ажил.
- Э. Баатарцогт (2009). 「Монгол дахь нутгий н өөрөө удирдах ёсны хэрэгжилт ба онол практикий н зарим асуудал」 . Магистрын дипломны ажил.

3. 인터넷 자료

- 몽골 통계청 www.1212.mn
- 위키백과 사전 www.wikipedia.org
- 제민일보 www.jemin.com
- 몽골 법률 www.legalinfo.mn
- 외교부 www.mofa.go.kr

ABSTRACT

A Study on the Development Plan of Local Governments in Mongolia

By Zorigtbaatar Gereltsetseg

Department of Public Administration
The Graduate School of Jeju National University

Supervised by Professor Deoksoon Yang

In democratic countries around the world, decentralization strengthens civil service. It solves community problems on their own, emphasis is placed on the efficiency and democracy of local governments, including the suffrage and suffrage of residents. This also means that the success of local government is linked to the success of the state.

Mongolia is an institution of an integrated organization, enacting the New Democratic Constitution in 1992 and advocating a democratic reinforcement for the parliamentary system that greatly strengthens the powers of parliament and cabinet. Through this, the authority of local administration is expanded to strengthen local governments. However, since there are many differences from local autonomous systems operated in other countries, it is necessary to complement each other.

Korea's local autonomy was formed in 1992 by reviving the era of grassroots autonomy through a long democratization process. It has a history of electing the head of local government since 1995. Especially, Jeju Special Self-Governing Province is a local government operated under special law by granting high autonomy from the central government.

Although, there is a difference between the organizational structure of the

Mongolian parliamentary system and the organizational structure of the Korean Presidential-centered system (gang mayor-parliamentary), the life of the local government, and the highest goal of the local government, policies for institutional arrangements to achieve quality improvement are similar. There are differences in the composition of administrative districts of local governments, administrative management operation system, election system, checks and balances between executive and voting bodies, and political party participation of sub-administrative organs.

In order to further develop this, the right of citizens, the right to petition, the right to vote, and the summoning system are implemented to guarantee the rights of the residents and the authority of the central government. The operation of local government through decentralization of local governments and the implementation of regional governments through the operation of decentralized participatory budgeting system, checks and balances of enforcement agencies, and local governments to unify administrative classes, wide area administration, autonomous police system, and local tourism industry. In order to develop Mongolia, local governments should be introduced with an investment immigration system and investment promotion district system.

【Keywords】 Local Government (Mongolia, Korea), Jeju Special Self-Governing Province, Local Council, Decentralization

감사의 글

유학생생활을 한지 벌써 6년이 되어 갑니다. 2018년에 석사과정을 공부하게 되며 한국에 온 목적이 이루어졌다는 기쁨이 엇그제 같은데 이제는 졸업을 하고 학교를 떠나게 되었습니다. 어떤 논문을 써야 할지 막막하고 두려운 순간 있었지만 많은 분들의 사랑과 도움으로 그 어려움을 이겨냈습니다. 그 분들의 도움이 없었다면 석사 학위 논문이 나올 수 없었기에 이 자리를 빌려 감사의 인사를 드리고자 합니다.

저에게 두려워하지 말고 힘내라는 말을 항상 해주신 많은 분들이 있었으며, 그 말을 듣고 힘이 생겼습니다. 특히 존경하는 양덕순 지도교수님의 따뜻한 배려가 큰 힘이 되어 부족한 저를 제자로 받아주시고 실수가 있어도 넓은 마음으로 용인해주시고 열과 성을 다하여 도와주신 교수님께 진심으로 감사드립니다. 그리고 학위 논문의 심사위원장을 맡아주시고 아낌없는 조언을 해주신 존경하는 강영훈 교수님, 구체적인 용어의 선정과 세세한 부분까지 가르쳐 주신 존경하는 김주경 교수님, 바쁘심에도 논문 작성 중에 계속 조언 및 수정을 해 주신 착한 선배님 김수병 선생님과 다바바타르 어뜨게렐 선생님께 감사의 마음을 전합니다.

몽골과 중국에서 온 유학생 친구들도 너무 고맙고 서로 도와 가면서 2년을 같이 즐겁게 보냈고 유학생생활과 엄청난 힘이 되어 주어서 기억에 밝히 남을 겁니다. 마지막으로 저를 여기까지 오게 다해주신 사랑하는 부모님과 오빠들께 항상 고맙습니다.

이 동안 많은 것을 배우고 좋은 사람들을 많이 만났습니다. 이러한 좋은 환경을 만들어 준 제주대학교를 사랑하며, 사회과학대학교의 교수님들과 조교선생님들을 존경하고 다시 감사하다는 말을 드립니다.