

地方自治의 活性化 方案

權 英 豪*

< 目 次 >

- I. 序 論
 - II. 地方自治法上的 地方自治團體의 權限
 - 1. 地方自治團體의 法的 地位
 - 2. 地方自治團體의 自治權
 - III. 現行 法制上的 地方政治
 - 1. 地方政治와 地方自治團體
 - 2. 現행 地方自治制度의 問題點
 - 3. 地方政治
 - IV. 地方自治의 活性化 方案
 - 1. 地方議會
 - 2. 政黨
 - 3. 地方自治團體의 執行機關
 - V. 地方政治와 地方自治團體의 活性化 模型
-

I. 序 論

1. 地方自治團體의 概念

우리나라의 地方自治制를 설명하기 위하여는 우선 “地方自治團體”라는 개념을 정립할 필요성이 있다. 왜냐하면 우리나라에서는 아직까지 ‘地方自治’라는 개념 아래 각 학문 분야별로 地方自治團體, 地方政府, 地方政治 등의 상이한 개념들을 혼용하여 사용하고 있기 때문이다.

우선 ‘地方自治團體’라는 개념은 우리나라 現行 法制下에서 사용되는 개념 중 가장

* 濟州大學校 法政大學 法學科 助教授.

정확한 법적인 개념이다. 中央集權的인 국가구조를 지향하는 우리나라의 헌법 및 地方自治법에서는 地方自治制의 기관들을 총칭하여 '地方自治團體'라는 개념을 사용하고, 세부적으로 구분하여 의결기관으로서 地方議會와 執行機關으로서 地方自治團體長을 두고 있다.

'地方政府'라는 개념은 현행 헌법질서하에서는 생소한 개념일 수 밖에 없으나, 地方自治團體의 기관들 중 地方議會와 행정기관을 총칭하여 일반적으로 '地方政府'라 부르기도 한다¹⁾.

'地方政治'²⁾란 중앙의 정치 즉 國會와 行政府를 중심으로 전개되는 中央政府의 정치와 대비한 '지방에서의 정치'를 의미한다고 볼 수 있다. 넓은 의미의 地方政治란 개념 속에는 中央政府의 지역적인 정치활동도 포함시킬 수 있으나, 엄격한 의미에서의 地方政治란 地方自治團體를 중심으로 하는 지역적인 정치활동을 의미한다고 볼 수 있다³⁾. 현행 地方自治법이 地方議會 및 地方自治團體장의 선거에 있어 政黨추천제를 배제하고 있지 않아 지방에서의 政黨활동 및 地方政治의 가능성이 전혀 없다고는 볼 수 없으나, 地方自治團體의 중앙 의존도가 높고 政黨의 조직 또한 中央執權的인 우리나라의 현실을 감안할 때 엄격한 의미의 '地方政治'란 우리나라에서 존재하지 않는다.

이와 더불어 '地方政府'란 개념도 다시 재고하여 사용되어야 할 것이다. 地方政府란 개념을 中央政府와 대비하여 사용함은 이해할 수 있으나, 이로 말미암아 地方自治團體가 中央政府 즉 대한민국 정부와 같은 주권행사기관으로 이해되는 혼란이 야기될 소지가 있기 때문이다. 흔히 地方議會를 이해함에 있어 입법기능을 수행하는 입법부와 같은 성격을 같은 입법기관으로 이해할 수도 있으나, 地方議會는 행정부의 소속기관⁴⁾으로서 즉 地方自治團體의 한 기관으로서 주민의 복리에 관한 사항을 의결하는 의결기관이라고 봄이 타당할 것이다. 따라서 地方政府란 개념은 원칙적으로 연방국가에 있어 지분국, 즉 주의 행정부를 가리킨다. 주의 행정부 즉 주정부란 헌법에 따라 독자적인 권한을 가지고 자기책임하에 고유한 권한을 행사하는 주권행사기관이다. 따라서 地方自治團體의 집행기관을 총칭함에 있어서는 '地方政府'란 개념보다는 地方自治團體의 고유한 명칭을 사용함이 명확한 표현이라고 하겠다.

2. 地方自治團體의 法的 性格

地方自治團體의 법적 성격으로는 地方自治권을 地方自治團體의 고유한 권리로서 파악하고, 그 권리가 국가의 승인에 의한 것이 아니라는 고유권설과 地方自治團體의 존립과 자치권은 국가승인의 산물이며 국가로부터 유래한다고 주장하는 전래설 및 헌법이 地方自治를 보장하고 地方自治團體의 자치권을 인정하는 것은 자연적이고 고유

1) 정세욱, 「地方行政學」, 법문사, 1990, p.50. ; 조창현, 「地方自治論」, 박영사, 1993, p.80 참조.

2) 정세욱, 상계서, p.32 참조.

3) 정세욱, 상계서, p.102 참조.

4) 홍정선, 「地方自治法論」, 법영사, 1991, p.69 참조.

한 기본권의 보장이 아니라, 地方自治제라는 공법상의 제도를 보장하는 것이라는 제도보장설이 있다. 제도보장설은 Carl Schmitt가 주장한 이래 독일에서의 지배적인 견해로 자리 잡았고, 우리나라에서도 학설상 대립이 있으나, 제도보장설을 지지하는 견해가 다수설이다⁵⁾.

地方自治의 제도적 보장이란 “地方自治제는 歷史的·傳統的으로 형성된 일종의 헌법상의 제도로서 그 본질적인 내용을 입법으로 폐지하거나 유명무실한 것으로 만들어서는 안된다는 것을 의미한다.” 제도보장설의 문제는 헌법이 地方自治제를 보장하고 있으나, 立法으로서 침범할 수 없는 자치제도의 본질적인 내용이 구체적으로 무엇을 의미하는가에 있다. 이 문제에 관하여 명확히 설명할 방법은 아직까지는 없으나, 그 본질적 내용을 파악하기 위하여는 地方自治團體의 자치권의 근거와 범위를 헌법상의 地方自治에 관한 제규정들과 헌법상의 기본원리 및 헌법규정의 역사적·사상적 의미와 배경을 통해서 검토하여야만 할 것이다.

우리나라에서는 地方自治團體의 성격을 公法上の 法人⁶⁾으로 규명하고 있다. 地方自治團體란 국가영토의 일부를 구역으로 하고 그 구역내의 주민들을 구성원으로 하는 사단으로서, 법률의 범위 내에서 고권적 지배권을 행사하는 공법상의 법인이다. 이 이론은 地方自治團體의 고유한 권리를 설명함과 동시에 국가와 地方自治團體간의 관계를 설명하고 있다. 우리나라 현행법제상 地方自治團體는 연방정부의 주정부와 같이 헌법에 의하여 고유한 권리 즉 주권을 직접 행사하는 國家機關이 아니라 국가로부터 위임된 사무와 주민의 복리에 관계되는 제한된 범위 내에서의 사무에 관하여 법률의 범위 내에서 즉 國家의 후견적 감독하에 權限을 行使하는 기관임을 의미한다. 국가권력의 단일성이란 측면에서 살펴볼 때 국가영역에서의 모든 권력 중 국가로부터 나오지 않는 고권은 존재하지 않으며, 地方自治團體의 自治權도 궁극적으로는 국가에 귀속된다고 보아야 한다. 따라서 地方自治團體의 권한의 행사에는 中央政府의 법률적 후견 뿐만 아니라 궁극적으로는 中央政府의 調整과 統制의 대상이 될 수 밖에 없다

II. 地方自治法上の 地方自治團體의 權限

1. 地方自治團體의 法的 地位

地方自治團體는 「公法上 권리능력이 있는 사단」으로 본다⁷⁾. 地方自治團體가 주민의 복리에 관한 사무와 재산을 처리할 수 있다고 規定한 헌법 제117 조의 규정은 地方自治團體가 국가의 외부에 있는 독자적인 의사주체로서 행정주체임을 나타내고 있다.

5) 유지태, 「行政法新論」, 신영사, 1995, p.651. : 김철수, 「憲法學原論」, 박영사, 1994, p. 235 이하 참조: 홍정선, 상계서, p.57 以下 참조.

6) 홍정선, 상계서, pp.70-71: 유지태, 상계서, p.653: 석종현, 「一般行政法(下)」, 삼영사, p.159.

7) 홍정선, 상계서, p.70.

국가외에 독립적인 행정주체의 법형식으로는 사단, 재단, 영조물 등이 있으나, 地方自治團體는 주민들이 구성원인 관계로 사단의 형식을 취하고 있다. 地方自治團體는 공법인이기에 단순한 국가행정기관과는 구별되며, 그 設立, 解散, 事務 등이 법률로 정해지며, 또한 일정한 국가적 공권이 부여되고 동시에 國家의 監督下에 놓이게 된다⁸⁾. 그러므로 地方自治團體는 공법상 법인으로서 사적자치 대신에 법률에 근거한 고권행위를 주된 행위형식으로 갖는 일종의 통치단체라고 할 수 있다.

2. 地方自治團體의 自治權

地方自治團體의 권한은 사무를 기준으로 하여 위임사무와 自治事務를 처리할 권한으로 대별해 볼 수 있다. 위임사무는 국가에 속하는 사무로서 법령에 의하여 地方自治團體에 위임된 사무이므로 원칙적으로 國家事務라고 볼 수 있으며, 이 경우 地方自治團體는 국가행정기관의 하부조직으로서 기능한다. 따라서 여기서는 自治事務를 처리할 권한인 자치권을 중심으로 살펴 보고자 한다.

地方自治團體의 자치권은 국가에 의하여 승인된 권리이기 때문에 법령의 범위내에서만 인정되는 것이며, 국가는 地方自治團體의 그 기능에 부합되는 아래와 같은 자치고권을 보장한다⁹⁾.

① 지역고권

地方自治團體는 당해 地方自治團體구역과 영업을 통하여 그 지역과 관련을 갖는 모든 사람에 대하여 효력을 갖는 지배권을 갖는다. 이러한 지역성으로 말미암아 地方自治團體는 지역적 사단이라 불리운다.

② 조직고권

조직고권이란 地方自治團體 스스로가 자신의 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 수 있는 권한을 의미한다. 조직의 구체적인 사항은 조례와 규칙을 통하여 이루어 진다.

③ 인사고권

地方自治團體가 소속 공무원의 任命, 昇進, 懲戒, 解任 등의 인사를 결정할 수 있는 권한을 말한다. 공무원의 보수, 징계 등에 관한 구체적인 내용을 형성할 수 있는 권한도 이에 포함된다. 이러한 인사고권도 憲法 제118조 2항에 의해 입법자의 법률에 의한 제한은 가능하나, 일정한 한계하에서만 가능하다고 보아야 한다. 이러한 제한으로는 地方自治법이 정하는 바에 따라 국가공무원을 地方自治團體의 공무원으로 임명할 수 있으며, 특별시, 광역시, 또는 도의 부시장 및 부지사를 일반직 국가공무원으로 대통령이 임명할 수 있도록 하고 있다¹⁰⁾.

8) 유지태, 전계서, P.654.

9) 유지태, 상계서, P.679 이하.

10) 地方自治法 제103조 참조.

④ 재정고권

地方自治團體가 정해진 예산의 범위 내에서 그 收入과 支出을 자신의 책임하에 운영할 수 있는 권한을 말한다. 재정고권에 의하여 地方自治團體는 법령을 통해 자신의 재정적 수입으로 정해진 사항에 대해 지방세, 분담금 등의 공과금을 賦課·徵收할 수 있으며, 자치단체의 업무수행을 위한 재원으로 支出·使用할 수 있게 된다.

⑤ 계획고권

地方自治團體 구역 내에서 건축적인 용도나 그밖의 용도에 의한 토지이용과 관련하여 구속력있는 계획을 자율적으로 자기의 책임하에 規律하고 형성할 수 있는 權限을 말한다. 이는 地方自治團體가 도시계획을 스스로 立案할 수 있는 권한을 갖는 것이나, 토지이용과 관련한 계획은 전국적인 관점에서의 調整을 필요로 하는 특성을 갖는 것이므로 地方自治團體의 계획고권이 주도적인 기능을 하지 못하고 많은 제한을 받는 경우가 허다하다.

⑥ 자치입법고권

地方自治團體는 자치업무에 관하여 법규를 제정할 수 있는 권한을 갖는다. 자치단체의 입법권은 자주법이라 하고, 자주법에는 조례와 규칙 두가지가 있다. 통상적으로 조례는 그 제정에 있어 법률에 具體的인 위임이 없이도 가능하나, 그 대상이 주민의 權利制限이나 의무부과 또는 벌칙을 정하는 것이면 구체적인 法律의 委任이 필요하다¹¹⁾.

III. 現行 法制上의 地方政治

1. 地方政治와 地方自治團體

1) 地方自治團體

地方自治團體란 엄격한 의미에서 행정부의 권한에 속하는 국가작용 중에서 지방주민의 복지와 밀접한 관계가 있는 사무들에 대하여 주민 스스로가 의사결정에 참여하여 결정하게 하는 地方行政機構의 하나라고 볼 수 있다. 따라서 地方自治團體는 한편으로는 국가행정기구의 최일선 기관으로서의 지위와 다른 한편으로는 自治權을 행사하는 자치단체로서의 지위 즉 이중적인 성격을 지니고 있다¹²⁾. 현행 법질서하에서 地方政治와 地方政府의 개념을 설명하기 어려운 점도 바로 여기에 있다할 것이다.

地方自治團體는 집행기관을 가지며 자치권과 주민 그리고 일정한 지배구역을 가지므로 地方自治團體의 집행기관을 地方政府라 표현하기도 하나, 법학적 관점에서 이를 地方政府라 하기에는 어려운 점이 많다. 왜냐하면 政府란 엄격한 의미에서는 주권 중 행정권을 행사하는 국가기관 전체를 의미한다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 의미에서

11) 地方自治法 제15조 참조.

12) 한건우, 「行政法(I)」, 홍문사, 1994, p.25 : 大判 82누 563, 1984.7.10 참조.

의 정부란 우리나라에서는 行政府 즉 中央政府를 의미한다고 볼 수 있다.

地方自治團體의 집행기관은 엄격히 표현하면 앞에서 설명한 바와 같이 地方政府가 아니라, 헌법에 규정된 주민의 福利에 관한 사무를 자율적으로 처리할 수 있는 공법상의 단체라고 밖에 볼 수 없다. 따라서 地方自治團體의 모든 사무는 원칙적으로 국가의 法律的·後見的 감독하에 놓이게 된다. 그러므로 地方自治團體의 기관들은 위임 사무를 처리하는 행정부의 산하기관으로서의 지위와 자치권을 가지는 자치기관으로서의 지위를 가진다. 自治機關으로서의 지위도 연방국가의 주정부와 같은 완전한 독립 주권기관으로 이해하기는 힘들고, 국가 전체적으로 살펴 볼 때 행정부의 한 기관으로 보아야 한다. 따라서 감사원의 회계감사가 地方自治團體의 집행기관 뿐만 아니라 地方議會의 예산집행에 관하여 가능한 논리가 성립된다. 地方議會는 입법부와 유사한 기능을 수행하나 현행 법제하에서는 국가의 행정권을 행사하는 행정부의 한 기관으로 보아야 할 것이다.

그러나 地方議會나 地方自治團體의 집행기관은 구성과 목적이 다른 행정기관과는 많은 차이점을 가지고 있기 때문에 이들 기관에 대한 국가의 감독도 다른 행정기관과는 달리 할 수 밖에 없다. 또한 地方自治團體를 단순한 국가기관이 아닌 공법상의 독립된 행위능력을 갖는 단체 즉 법인으로 이해하는 학설이 많음도 이에 근거한 것이라 볼 수 있다¹³⁾.

地方自治團體는 다른 공법상의 법인과는 구성과 기능을 달리하고¹⁴⁾ 地方自治團體의 자치권이 주민에게 미치는 직접적인 영향이 매우 크기 때문에 자율성을 더욱 존중하여 주어야 함은 자명한 사실이다. 이러한 論理에 근거하여 제도보장설에 따르면 地方自治제는 헌법상의 제도로서 地方自治제도의 본질적인 내용은 헌법으로 보장되고 있다. 制度的 保障의 具體的인 내용에 있어서는 의견을 달리 할 수 있으나, 地方自治제의 기능을 저해하는 국가의 감독이나 制裁는 제도보장의 본질적 내용을 침해하는 위헌적 행위로서 당연히 取消되어야 할 것이다.

따라서 우리나라의 현실에서 地方自治團體의 집행기관을 地方政府로 이해하기에는 많은 문제점이 내포되어 있음으로 그 개념을 매우 조심스럽게 사용하여야 할 것이다.

2) 地方政治

현행제도하에서 地方政治란 무엇을 의미하는지 명확하게 표현하기는 매우 힘들다. 현행 제도가 예상하는 地方自治團體의 장 및 의원 선출을 위한 選舉를 의미하는지 또는 지방에서 발생하는 모든 정치적 문제를 의미하는지에 대하여는 의문이 아닐 수 없다. 현실적인 측면에서 살펴보면 지방에서의 政治活動 중 地方自治團體선거를 제외한 거의 모든 활동은 중앙정계와 밀접한 관련을 가지고 있다. 서울이 아닌 지방에서 일어나는 政治現象이지만 기능과 역할에 비추어 살펴보면 중앙정치의 일부임을 부인할 수 없다. 따라서 地方自治團體 지역내에서 이루어 지는 중앙정계에 관련된 政黨활동

13) 유지태, 상계서, p.654 이하.

14) 예를 들면 기관의 구성을 住民의 直接選舉에 依存하고 있다.

이나 선거활동을 '地方政治'의 개념속에 포함하기에는 많은 무리가 있다고 본다.

이와는 달리 엄격한 의미의 地方政治란 地方自治團體의 임원선출과 운영 및 주민의 복리에 관한 전반적인 문제에 관하여 討論, 調整, 合意하는 정치활동을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 엄격한 의미의 地方政治란 지역정치를 중심으로 하는 政黨이나 지구당의 활동 등을 비추어 볼 때 우리나라에서는 아직까지 존재하지 않는다고 봄이 타당할 것이다. 흔히들 우리나라의 政黨을 지역政黨 또는 지역감정에 기초한 政黨 등으로 부르고 있다. 그러나 우리나라의 政黨이 어느 특정지역을 기초로 함은 사실이나, 그 활동영역이나 집권목표로 비추어 보아 中央政府와 중앙정치에 큰 비중을 두고 있음은 자명한 사실이다. 그러므로 우리나라의 기존政黨들을 지역政黨 또는 지방政黨으로 부르는 것과 이 논문에서 설명하는 '지역政黨'의 개념과는 상당한 거리가 있다. 따라서 이러한 地域政黨¹⁵⁾의 설립이나 기존 政黨조직의 지방화, 민주화 및 현행 地方自治제도의 개선이 없는 한 地方自治團體를 중심으로 하는 地方政治란 없다고 봄이 타당할 것이다¹⁶⁾.

2. 現行 地方自治制度의 問題點

1) 所屬公務員의 人事權

地方自治團體의 장과 地方議會의원의 임기는 4년이며 보통, 직접, 비밀, 평등, 자유 선거의 원칙에 따라 주민의 선거에 의하여 선출된다. 地方自治법 제101조에서는 地方自治團體장의 보조기관으로서 특별시와 광역시에 부시장, 도에는 부지사, 시에는 부시장, 군에는 부군수, 자치구에 부구청장을 둔다. 그러나 特別市와 廣域市의 부시장과 도의 부지사는 대통령이 정하는 바에 따라 2인을 둘 수 있도록 하고 이 경우 1인은 정무직 또는 별정직 공무원으로 補하되, 그 자격기준은 당해 地方自治團體의 조례로 정하도록 하며, 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장과 부지사는 시장 또는 道知事의 제청으로 內務部長官을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 그리고 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장은 일반직 公務員으로 보한다. 따라서 선거를 통하여 선출된 地方自治團體의 장과 대통령에 의하여 임명된 부시장 또는 부지사와의 관계가 불명확하여 많은 마찰을 빚을 소지가 있다. 특히 정무직으로 보하는 地方自治團體의 부지사까지 대통령이 임명하도록¹⁷⁾ 하여 선출된 公務員인 地方自治團體의 장의 인사에 대한 권한을 대폭 축소하여 원만한 自治業務의 수행에 어려움을 더 해 주고 있다. 국가직 공무원 또는 大統領에 의하여 임명된 부지사의 경우 地方自治團體에 대한 책임 또는 소속감보다는 임기 후에 맡게 될 다음 補職에 더 많은 관심과

15) 地域政黨이란 論者가 만든 造語로서 廣域地方自治團體의 지역을 중심으로 성립하고 활동하는 政黨을 의미한다. 이를 위한 前提條件으로서 정당법상의 정당등록요건을 완화하여야 한다. 이러한 地域政黨의 창립을 유도함으로써 지역실정에 맞는 地方政治가 活性化될 수 있다고 본다.

16) 반대 의견 : 허영, 「憲法理論과 憲法(上)」, 박영사, 1991, p.246 참조.

17) 地方自治法 제101조 참조.

노력을 경주하리라는 것은 자명한 사실이다. 특히 헌법 제 111조에 규정된 地方自治團體와 국가기관간에 예상되는 권한쟁의가 발생한 경우 부지사가 어느 쪽에 유리한 입장을 취할지 상상하기는 어려운 일이 아니다.

地方自治團體에 소속된 공무원의 지위 또한 문제점을 내포하고 있다. 물론 우리나라 국가공무원법이 公務員의 종류를 여러가지로 세분화한 점에서 근원적인 문제점을 찾을 수 있으나, 地方自治團體에 종사하는 일반직 공무원인 경우에도 國家公務員과 地方職 公務員으로 이원화되어 내부적 갈등은 물론 地方自治의 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 4년임기로 선출된 地方自治團體의 장이 국가직 공무원의 인사와 업무통제에 어느 만큼 영향력을 행사할 것인지 매우 의심스럽다. 이는 주민의 의사에 따라 地方自治團體의 사무를 관장하게 될 地方自治團體장의 권한 즉 자치권 중 인사고권의 중대한 침해이며, 地方自治團體의 원활한 운영을 위하여 地方自治團體의 장과 부시장, 부지사의 동시선거와 地方自治團體에 소속된 국가공무원들의 지방직 공무원화가 시급히 요청된다.

2) 財政管理權

地方自治團體의 권한을 강화하기 위한 걸림돌로서 재정자립도가 문제된다. 재정자립도란 地方自治團體의 自治事務를 수행하기 위한 재원 중 地方自治團體에서 부담할 수 있는 재원을 의미한다. 우리나라의 地方自治團體는 평균적으로 재정자립도가 낮아 地方自治제도의 활성화가 어렵다고 한다. 물론 地方自治團體의 재정자립도가 전반적으로 낮은 것은 우리나라의 산업정책이 서울을 비롯한 특정지역에 편중되어 있고 대기업을 위주로 하는 국가정책에 그 원인을 찾아 볼 수 있다¹⁸⁾.

그러나 우리나라와 같이 中央執權의인 정치체제를 가지고 있는 국가의 경우 어떠한 경우든 국가재정에 대한 地方自治團體의 의존도가 높을 수 밖에 없을 것이다. 우선 조세제도나 산업구조의 획기적인 재조정이 없는 한 地方自治團體의 지방교부세 등의 의존도는 심화될 수 밖에 없다. 이러한 문제들은 地方自治團體의 완전한 재정자립을 기대하기 보다는 地方自治團體간의 재정상의 균형이라든지, 국가보조금에 의한 地方自治團體 재정의 최소한의 보장같은 기술적인 방법으로 해결해 나아가야 할 것이다¹⁹⁾.

3) 權限爭議

주민투표에 의하여 地方自治團體장이 선출되는 경우, 地方自治團體 상호간 또는 국가와 地方自治團體간의 권한에 대한 다툼이 발생할 우려가 매우 높다.

地方自治團體 상호간에 분쟁이 있는 경우에 이를 해결하기 위한 법적 수단은 헌법 재판소의 권한쟁의 심판이²⁰⁾ 있다. 그러나 이 제도는 그 요건의 엄격성이나 시간 및 경비면에서 많은 부담이 되는 것이 사실이므로, 이러한 紛爭의 신속한 해결을 위하여

18) 이정춘, 「現代社會와 매스미디어」, 나남, 1992, pp.316-318.

19) 이기우, 「地方自治行政法」, 법문사, 1991, p.288 이하 참조.

20) 憲法 제111조 참조.

당사자의 임의적 신청에 의한 분쟁조정제도가 있다. 분쟁조정제도는 地方自治團體 상호간 또는 地方自治團體의 장 상호간의 분쟁이 있는 때, 그 감독기관 즉 내무부장관이나 시, 도지사가 당사자의 신청에 의하여 조정을 하는 제도이다. 분쟁조정을 위하여는 내무부장관이나 시, 도지사의 소속하에 설치된 地方自治團體 분쟁조정위원회의 심의와 관계 中央行政機關의 장과의 협의를 거쳐야 된다. 분쟁조정결정은 당해 地方自治團體에 대해 강한 法的 拘束力을 갖는다. 조정결정에 따른 의무이행을 위하여 예산이 수반되는 경우에는 關係 地方自治團體는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다²¹⁾.

위의 조정결정에 不服하는 경우와 감독기관과의 관계에서 분쟁이 발생하는 경우의 해결 제도로는 權限爭議審判 밖에 없다. 그러나 재정문제로 인한 분쟁에 대하여 비전문가들로 구성된 헌법재판소의 결정이 어떤 효과를 가져올 수 있을 것인지는 매우의 심스럽다.

이와 더불어 주민의 복리에 직접적인 영향을 미칠 地方自治團體의 행위가 헌법재판소의 소송지체로 말미암아 遲滯될 경우에 발생할 주민피해 역시 문제점으로 남아 있을 수 밖에 없다. 이를 위하여는 조세 및 재정에 관하여 일반 自治事務에 관한 감독기관과 별개의 준사법기관화된 조정위원회의 新設이 요구되며, 사법부의 지방화와 전문화가 절실히 요구된다.

4) 司法制度

地方自治의 활성화를 위하여는 지방화시대에 부응하는 사법제도의 개선이 필요하다고 본다. 물론 사법제도의 지방화를 위하여는 우선 地方自治團體에 대한 법적인 인식이 달라져야 할 것이다. 地方自治團體를 주민자치를 위한 단순한 자치기관으로 볼 것이 아니라, 지방분권이라는 측면을 중시하여 國家權力의 지방화가 전제되었을 때 사법제도의 지방화가 실현될 것이다. 현대국가에 있어 국민의 基本權을 보장하기 위하여 사법권의 독립이 절대적으로 필요할 뿐만 아니라, 司法權에 의한 국민의 기본권 침해에 대한 보호제도 또한 필요하다. 그러나 사법제도의 본질상 법관의 판결에 영향을 미칠 재판결과에 대한 통제 및 평가는 있을 수 없다고 보기 때문에 올바른 사법서비스제공을 위한 司法制度의 개선이 절실히 요구된다.

사법제도의 개선은 우선 사법부의 지방화를 실천하여야 한다. 지방법원을 地方自治團體 구역내의 독립된 가칭 “法官人事委員會”를 통하여 구성하면 대법원에 의한 사법부인사의 전횡화를 방지하고, 법관의 잦은 인사 이동의 弊端을 방지하여 안정되고 독립한 판결을 기대할 수 있다. 이는 地方自治團體의 권한 강화와 더불어 예상되는 地方自治團體의 권한행사에 의한 주민의 권리보호와 정치적인 문제해결에 큰 도움을 줄 수 있으리라고 생각한다. 또한 地方自治團體내에서 입법기능(조례), 집행기능(자치단체장)뿐만 아니라 사법기능을 보탬으로서 地方自治團體내에서의 권력분립과 더불어 地

21) 地方自治法 제140조 2항 참조.

方自治의 활성화에 기여하리라 믿는다.

5) 警察制度

경찰의 지방화는 地方自治의 활성화를 위하여 가장 먼저 시행되어야 할 선결과제라고 볼 수 있다. 경찰역할의 중요성이 시국치안에서 民生治安으로 옮겨지고 대도시와 지방간의 범죄의 형태와 양상이 달라지며, 地方自治團體의 존재목적이 주민의 복지향상에 있다는 원칙적인 입장에서 살펴보면 민생경찰의 지방화는 地方化時代에 가장 우선되어야 할 과제라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 과거 국립경찰의 부정적인 역할을 상기해 보면 주민과 같이 호흡하며 地方自治團體의 장에게 소속되어 책임을 지는 지방경찰의 창립이 시급하다고 본다. 물론 全國的인 차원에서의 강력범죄나 시국치안과 관련된 국립경찰의 존재 또한 무시할 수는 없을 것이다. 따라서 警察組織의 이원화는 地方自治시대를 여는 90년대의 과제라고 볼 수 있다.

검찰의 지방기관화 역시 사법기관의 지방화와 더불어 長期的으로 검토되어야 할 문제라고 생각한다. 국가와 국민이라는 傳統的인 대립구도적인 시각에서 벗어나서 동화적 통합을 이루는 민주국가를 이루기 위하여 검찰의 地方機關化가 중요한 역할을 담당하리라 생각한다. 이를 위해 검찰조직은 地方自治團體에 소속되는 검찰기관과 법무부에 소속하는 국가검찰로 二元化를 이루어야 한다고 생각된다. 檢察組織의 특성상 사법제도와 병행하여 일선 검찰기능은 지방화하고, 고등검찰청 이상의 상급기관만 국가검찰화하여 상호간의 권한과 책임을 分擔하여, 검찰기관 내부에서의 多樣化·分權化를 지향하여 견제와 균형의 이론에 입각한 민주화의 길로 가는 것이 국민의 검찰, 주민의 검찰이라는 이상과 國家目標의 실천 및 정의의 실현 등 국가검찰권이 실현하고자 노력하는 기능을 만족시키는 방안이 되리라 믿는다.

3. 地方政治

地方政治의 문제점은 우리나라의 政治制度和 밀접한 관련이 있다. 中央集權化된 우리나라의 정치체도로 말미암아 지금까지의 모든 국가정책의 의사결정이 지역현실을 경시하고, 주민의 의사참여가 배제된 채 中央에서의 일방적인 의사결정과 집행에 의지해 온 결과, 지방에서의 의견수렴이나 地方政治의 가능성과 중요성이 존재할 기반이 없었다. 地方自治團體의 권한이 확립되어 있지 않고, 자치단체장의 선거 또한 많은 논란을 빚고 있는 현재까지 엄격한 의미에서 地方政治란 존재하지 않는다고 볼 수 밖에 없다. 현재 정계 일각에서 논의되고 있는 기초地方自治團體의 선거의 政黨배제 논의는 地方政治의 가능성을 원천적으로 封鎖하고 있다고도 볼 수 있다. 올바른 주민의사의 파악과 주민의 政治參與 擴大, 住民意思의 上向式 傳達 등 민주국가의 건설을 위하여는 기본적으로 국가권력의 지방분산 및 政黨의 민주화가 필요하리라 생각한다. 이를 위하여는 지금의 개혁을 위한 행정조직 개편이나 地方自治團體의 기구축소의 차원이 아닌 민생에 관계되는 부서의 地方自治團體으로의 과감한 이관과 지구당의 활성화

화 등 획기적인 조치가 뒤따라야 할 것으로 믿는다.

IV. 地方自治의活性化 方案

1. 地方議會

地方自治의 활성화를 위하여는 우선 地方政治의 산실인 地方議會가 활성화되어야 한다. 地方議會의 권한 중 주민의 권리를 제한하는 조례의 법적 성격을 명확히 하고, 장기적으로는 조례를 지방법률화 하는 것이 地方自治團體의 기능을 강화하는 방법이라고 본다. 그 구체적인 방법으로는 地方自治법에 폭넓은 위임규정을 두든지 또는 헌법에 地方議會의 조례의결권에 관한 사항을 직접 규정하여 조례로 주민의 권리와 의무에 관한 사항을 폭넓게 규정할 수 있게 함으로써 조례로 정할 수 있는 사무범위를 넓히는 방안이 있다.

이와 더불어 地方自治團體장이 지방행정책임자라는 인식을 뛰어넘어 地方政治를 담당하고 주민의 의사를 실현할 수 있는 地方政治 및 지방행정의 책임자라는 인식의 전환이 필요하다. 단순한 행정의 집행자라는 인식을 넘어서 주민의 복리와 지역경제를 발전시키는 정책개발과 정책집행에 대하여 주민에게 책임을 지는 地方政治인으로서의 地方自治團體장의 지위를 보장해 줄 때 地方自治제의 정착이 가능하리라고 믿는다.

2. 政黨

地方議會의 권한을 강화하고 地方政治를 활성화시키는 등 地方自治團體의 권한을 확대하기 위하여는 政黨제도의 개선이 필수적으로 요구된다. 政黨의 中央執權의 구조를 개선하여 政黨의 지방화를 추구하고, 政黨법을 지역政黨의 설립이 가능하도록 개정하여 지역주민의 의사가 政黨을 통하여 원만히 地方議會 및 집행기관에 전달될 수 있는 제도를 신설하여야 한다.

우리나라 헌법 제8조 2항은 “政黨은 그 조직과 활동이 민주적이어야 하며 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.” 라고 규정하여, 政黨의 활동이 민주적이어야 할 뿐만 아니라 내부질서에 있어서도 민주적인 조직을 갖추어야 할 의무를 규정하고 있다. 이러한 헌법규정의 취지에 입각하여 政黨法도 제29조 1항에서 “政黨은 民主的인 내부질서를 유지하기 위하여 당원의 총의를 반영할 수 있는 대의기관 및 집행기관과 소속 국회의원이 있는 경우에는 議員總會를 가져야 한다.”라고 政黨의 내부조직의 민주주의를 규정하고 있다. 또한 同法 제28조에서는 「綱領 등의 공개」를, 제31조에서는 「公職選舉 候補者의 推薦」을, 제17조에서는 「당원의 자격」에 관한 규정을 두어 소극적으로나마 政黨의 내부적 민주화의 실현을 도모하고 있다.

그러나 우리나라의 政黨이 실질적으로 민주적인 내부조직을 가지고 민주적으로 운

영되고 있는지 의심스럽다. 政黨의 민주적 내부조직이 의미하는 구체적인 조직형태란 일반적으로 黨機構의 구성, 黨의 운영, 黨意의 결정 및 공식선거 후보자의 추천 등이 민주주의 원칙에 따라 행하여져야 하는 것을 말한다. 政黨의 『민주적 내부조직』이 구체적으로 어떠한 조직형태를 의미하는가 하는 문제에는 쉽게 해답을 찾지 못하나, 최소한 政黨내에서 당론이 상향식으로 결정될 수 있는 방법이 制度的으로 보장되어야 한다고 본다. 예를 들면 각 지구당에서 민주적인 방법에 의하여 선출된 대의원들로 구성되는 전당대회를 黨의 최고결정 및 최고결정기관으로 한다든지, 당원의 당내활동의 자유와 기회균등보장, 당기관의 신진대사의 보장과 소수보호의 정신 등이 제도화되는 것은 『민주적 내부조직』의 구성을 위한 최소한의 요건들이라 볼 수 있다²²⁾. 따라서 지역조직을 바탕으로 하지 않은 우리나라의 中央集權式 下向組織 政黨은 민주적 내부질서를 갖추었다고는 볼 수 없다.

政黨의 내부조직이 民主主義 原理에 합치해야 한다는 것은 政黨組織이 민주적으로 구성되어야 할 뿐만 아니라 당원의 法的地位 자체도 民主的으로 규율되어야 한다. 즉 각종선거에서의 후보들이 위로부터 지명되는 경향이 지양되어야 하고, 당의 위계질서를 바탕으로 하는 고위층의 지배와 黨僚의 지나친 권한 또한 이러한 관점에서 살펴볼 때에는 배제되어야 할 것이다.

우리나라의 政黨이 국민과 같이 호흡하고 기능하는 국민政黨이 되기 위하여는 ① 政黨의 지방화를 추구하고, ② 政黨法上的 黨員의 資格要件을 완화하여 政黨의 기능을 활성화하며, 특히 政黨의 國民教育機能을 강화하고²³⁾ ③ 지역政黨의 설립을 추구하고 주민과의 관계를 밀접하게 하고 ④ 選舉制度를 개선하여 국력의 낭비를 줄이는 방안을 들 수 있다.

3. 地方自治團體의 執行機關

地方自治의 활성화를 위하여는 廣域地方自治團體의 기능을 강화하여야 한다고 본다. 사회복지국가로 지향하는 현대국가에 있어 국가의 역할은 점차 증대하고, 국민의 복리증진의 중요성에 비추어 국가업무의 中央政府의 독점은 그 수요를 감당하기 어려운 현실이다. 따라서 국가의 경제구조가 확대되고 국민의 욕구가 분출하는 현 시대에 부응하는 장기적인 국가경영전략의 하나로서 廣域地方自治團體의 준국가화가 필요하다고 본다. 國家事務를 국가기관과 廣域地方自治團體에 배분하고, 廣域地方自治團體가 基礎地方自治團體를 통제하고 조정하는 준연방제 성격의 국가구조로의 전환이 필요하

22) 허영, 『韓國憲法論』, 박영사, 1995, p.142. : 『憲法理論과 憲法學(上)』, p.249.

23) 政黨의 민주주의 기능을 강화하는 방안으로서는 政黨의 政策과 理念을 개발하여 일반국민에 대한 참여 기회를 제공함과 동시에 政黨에 청소년 정당수련기회를 제공함으로써 16세 이상의 學生과 靑年들에게 정당이념과 목표를 敎育하고 민주시민으로서 올바른 市民意識을 敎育함으로써 미래의 당원을 양성할 수 있는 制度的 裝置를 마련하여 국민정당으로 도약할 수 있는 발판을 마련하는 방안 등을 들 수 있다.

다고 보는 것도 바로 이 때문이다. 이에 따라 中央政府는 국가의 기본적인 발전방향과 계획을 수립하고, 廣域地方自治團體의 업무에 관하여 법률적인 감독과 더불어 후견적 감독에 전념하여 21세기를 대비한 국가경영에 매진하여야 할 것이다. 따라서 현재 논의되고 있는 地方自治團體의 2원화구조를 단일화하는 행정개혁에 관한 논의는 세계화시대와 통일에 대비하는 우리의 실정으로 보아 많은 問題點들이 내포되어 있다고 본다.

위에 언급한 바와 같이 대다수의 일반 國家事務를 廣域地方自治團體으로 이관할 경우 발생하는 문제점들을 해소하기 위하여 새로운 형태의 국가기관의 창설이 헌법적으로 요구된다.

① 地方自治團體간의 다툼에는 내무부 또는 監督機關의 분쟁조정위원회가 담당하도록 되어 있으나²⁴⁾, 국가기관 즉 내무부와 地方自治團體간의 다툼을 조정하기 위한 새로운 형태의 국가기관이 요구된다. 물론 현행 憲法上에 憲法裁判所가 최종적으로 권한쟁의심판을 담당하고 있으나 司法機關의 특성상 빠른 시일 내의 해결을 기대하기 힘들고, 또한 헌법재판기구의 특성상 많은 양의 憲法 審判을 기대하기는 곤란하다고 생각되어, 과반수 이상을 法官의 자격을 갖춘 위원으로 구성하는 權限爭議를 담당하는 준법률기관의 창설이 필요하다. 위의 기관으로 하여금 국가기관의 違法的 행정행위에 대한 법률심판을 맡게하여 憲法裁判所의 업무과중을 덜어줄 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 권한쟁의에 관한 法律的 紛爭에는 1차적으로 專門家로 구성된 위의 기관에서 심판하고 이에 불만이 있는 경우에만 憲法裁判所에서 최종적으로 심판할 수 있도록 새로운 제도를 創設하여야 할 줄로 믿는다.

② 또한 감사원으로 하여금 地方自治團體의 재정 및 국가기관의 財政을 統制·調整하게 하고, 감사원 역시 준사법기관화하여 독립성을 保障해 주어야 한다. 監査院의 업무 중 직무감찰기능은 행정기관에 이관하여야 한다. 監査院은 오직 준사법기관화하여 회계감사기능만을 독립적으로 심판하도록 하여야 한다. 물론 다툼이 있는 경우에는 헌법재판소에서 최종적으로 관할하도록 하여야 할 것이다.

③ 광역地方自治團體도 기능이 강화됨에 따른 새로운 기구의 창설이 뒤따라야겠다. 地方議會의 산하에 회계감사기관을 두어 地方自治團體의 재정업무를 통제할 필요가 있으며, 재의기관으로는 위의 ①의 기관을 예상할 수 있다. 뿐만아니라 지방검찰사무와 지방법원행정사무를 지원하기 위한 檢察局과 예산의 계획과 집행을 위한 예산국의 신설이 예상된다.

위에서 설명한 바와 같이 地方自治團體의 기능이 강화되어 독자적으로 國民의 권리에 관계되는 업무를 추진할 수 있을 때에만 地方政府란 용어를 사용할 수 있지 않을까 생각한다.

24) 地方自治法 제140조의 2 참조.

V. 地方政治와 地方自治團體의 活性化 模型

미래의 地方政府와 地方政治는 세계화시대에 대응할 수 있고 국민의 증대하는 행정 서비스에 부응하는 제도로 변화하여야 한다. 주민의 政治的인 욕구 뿐만 아니라 經濟, 社會, 文化 모든 면에서의 욕구를 충족시켜 國土의 종합적인 발전을 꾀하고 국가경쟁력을 배양하여 21세기를 선도하는 국가로 다시 태어나야 하겠다.

이를 위하여는 정치적인 면에서는 위에서 설명한 바와 같이 地方議會의 권한을 강화하고 집행기관을 多樣化하여 실질적인 정책집행과 統制를 담당하는 地方自治團體으로 전환하여야 하겠다. 위의 권한에 상응하는 책임을 完遂하기 위하여 地方自治團體는 地域經濟를 1차적으로 책임을 지고 經濟專門家의 양성과 더불어 장기적인 계획을 수립하여야 한다. 그 뿐만 아니라 地域文化의 창달을 통해 文化的인 獨自性和 自律性을 이룩하기 위하여 지역문화의 발전에 관한 靑寫眞을 제시하여야 하겠다. 經濟的인 요인과 지역적인 특수성으로 말미암아 직접적인 文化的 接觸이 어려운 분야와 지역 및 국가와의 관계증진을 위하여는 現代的인 상호전달매체를 이용한 상호교류도 추진하여야 할 것이다. 특히 제주도지역의 불리한 지리적 여건과 人的·物的 여건을 감안하여 보다 앞선 통신매체를 이용하는 상호전달체계를 완성하여야 할 것이다. 예를 들면 국내외 유명 예술관, 음악관과의 멀티미디어 시스템을 이용한 동시상영 및 방영기술이라든지 또는 화상회의 및 討論이 가능한 전달체계의 확립 및 레이저를 이용한 국내외 문화재 및 예술품의 재생 등을 들 수 있다. 이를 위하여 지리적인 특수성을 우리의 장점으로 승화시킬 수 있는 과감한 투자계획이 마련되어야 하겠다. 이는 지역주민의 지적·정서적 욕구를 충족함과 동시에 단순히 보는 관광에서 탈피하여 같이 참여하고 즐기는 제주도만의 독특한 觀光商品으로 개발이 가능할 뿐만 아니라, 외국과의 상호교류를 촉진하여 開放化, 世界化에 기여하여 경쟁력을 강화하는 효과가 있으리라 생각한다.

地方自治團體는 지역사회의 변화를 선도하는 기능을 수행하여야 한다. 제주도의 특수한 지리적인 장점을 이용하여 민생치안을 더욱 강화하고 환경을 보존하여 아름다운 제주, 살기좋은 제주를 만들고, 제주도민의 총력을 기울여 사회복지시설을 확충하여야 한다. 뿐만 아니라 늘어나는 노인인구를 감안하여 老人便宜 시설을 건설하고 의료시설과 응급진료시스템을 개발하여 안정된 사회를 구축하는데 최선을 다하여야 하겠다. 地方自治團體가 이러한 기능을 수행할 때 진정한 住民自治가 이루어 졌다고 말할 수 있을 것이다.