

서울특별시의회 「지방자치법」 등 개정 촉구 건의안 검 토 보 고 서

1. 제안경과

- 발의자 : 김용석(도봉) 의원 외 31인
- 발의일 : 2011년 11월 28일
- 회부일 : 2011년 11월 30일

2. 주문

- 현행 지방자치법은 예산과 관련하여 단체장에게는 편성·집행권을(제9조 및 제127조), 지방의회에는 심의·의결권을(제39조) 부여하여 이미 양자가 견제와 균형의 원리에 의해 작동되도록 하고 있음에도 불구하고, 법 제108조에서 또 다시 예산안의 심의·의결에 대한 단체장의 재의요구까지 인정하여 현실적으로 예산과 관련한 지방의회의 권한을 무력화함으로써 견제와 균형의 원리를 심대하게 저해하고 있음.
- 이에 비해 헌법의 경우, 국회가 의결한 법률안에 대한 대통령의 재의요구만을 규정하고(헌법 제53조제2항), 국회의 예산안 심의·의결에 대한 재의요구는 인정하지 않음으로써 국회의 예산 관련 권한을 철저히 보장하고 있음.
- 구체적으로 지방자치법 제108조제1항은 예산의 추가적인 부담을 수반하는 의결에 대한 제약이며, 제108조제2항은 예산의 부

당한 삭감을 억제하기 위한 제도적 장치이나, 지방예산의 경우 단체장의 재의요구와는 별개로 지방의회에서 의결하면 확정되어 유효하다는 점, 재의요구가 있는 경우에도 지방의회의 재의결, 대법원 제소 및 최종 판결까지 상당한 기간이 소요되어 예산을 둘러싼 갈등이 장기간 지속된다는 점, 그리고 동 제도를 폐지하더라도 단체장은 예산 집행권의 활용 및 추가경정예산의 편성 등을 통해 이에 충분히 대처할 수 있다는 점 등에서 예산안에 대한 재의요구제도의 실익이 없으므로 동 조항은 입법론적으로도 문제가 있음.

- 결과적으로 지방의회의 예산안 심의·의결에 대한 단체장의 재의요구는 제도 자체의 실익은 없으면서 지방의회와 단체장 간의 갈등만 심화시키고, 나아가 지방자치의 견제와 균형 원리까지 심대하게 저해하는 제도이므로, 동 제도를 규정하고 있는 지방자치법 제108조를 삭제하고, 지방의회의 일반적인 의결에 대한 단체장의 재의요구 관련 규정에서 예산안의 경우를 제외하는 등 동 제도의 폐지를 위한 유관법령의 개정을 건의함

3. 제안이유

- 우리 지방자치제도는 기관분립형의 기관구성형태를 획일적으로 채택하여 지방의회와 단체장이 서로 대등한 관계에서 견제와 균형의 원리에 의해 지방자치가 운영되도록 하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 지방의회가 심의·의결한 예산안에 대한 단체장의 재의요구를 광범위하게 인정함으로써 지방의회의 예산

안 심의·의결권을 무력화하고 있어, 우리가 채택하고 있는 기관분립형의 기관구성이 지향하는 견제와 균형의 원리를 실질적으로 구현하기 위한 취지로 동 제도의 폐지를 위한 「지방자치법」 등의 조속한 개정을 국회 행정안전위원회 및 행정안전부에 건의함.

4. 검토 의견 (수석전문위원 : 윤 병 국)

- 본 건의안은 현행 지방자치법이 단체장에게는 예산과 관련한 편성·집행권을, 지방의회에는 심의·의결권을 부여하여 지방자치제도의 견제와 균형의 원리가 원활히 작동하도록 하고 있음에도 불구하고, 지방자치법 제107조에서 의회의 권한인 예산안의 심의·의결에 대한 단체장의 재의요구까지 인정하고 있어 지방의회의 권한을 무력하게 하고, 견제와 균형의 원리를 저해하고 있는 바,
- 의결기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체장을 분립시키고 상호 대등한 위치에서, 각각 자주적으로 그 기능을 수행하여 상호견제와 균형에 의해 지방자치의 효율적인 운영을 도모하고자, 지방의회의 예산안 심의·의결에 대한 단체장의 재의요구 관련 규정을 삭제하도록 지방자치법 및 관련 법률의 개정을 국회 및 행정안전부 등에 건의하기 위해 제안됨.

- 현행 지방자치법 제107조는 지방의회가 심의·의결한 예산안에 대하여 지방자치단체장이 재의요구하는 것을 가능하게 함으로써, 동법 제39조에서 규정하고 있는 지방의회의 예산 심의 및 확정 권한을 축소시키는 결과를 초래할 우려가 있음.
- 우리나라 「헌법」 및 「지방자치법」은 기관분립형의 지방자치제도 운영을 통하여 지방의회와 지방자치단체장 양자가 견제와 균형의 원리 하에서 지방행정을 처리해 나가도록 하고 있으며, 중앙정부의 경우 헌법 제53조에서 법률안에 대한 대통령의 재의요구만 규정하고 있지만, 예산안에 대한 재의요구는 규정하지 않음으로써 국회의 예산안 심의·의결권을 존중하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 지방자치단체장이 지방자치법 제107조 등에 의해 지방의회가 예산 심의·의결한 사항을 거부할 수 있도록 한 것은 헌법에서 규정하고 있는 지방자치의 입법취지를 훼손하고 지방의회의 기능을 약화시키고 지방자치 발전을 저해하는 부적절한 조항으로 사료됨.
- 이에 지방의회의 역할과 비중을 확대하고, 나아가 집행기관에 대한 견제와 비판기능을 통해 지방의회 본연의 역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 지방자치법의 예산안 재의요구 조항 삭제를 촉구하는 본 건의안의 취지는 시의적절하며 타당하다고 판단됨.