

지방의회의 기능 및 행태의 개혁방안

조 경 호*

1. 문제의 제기

국민의 기대와 지역 민주정치의 활성화를 위해 다시 탄생한 지방의회는 구성된 지 5년이 지났지만 아직 지역주민의 기대에 부응하지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다. 지나친 당파성으로 인한 의원 개개인의 도덕성과 전문성 부족 등이 지방의회가 극복해야 할 과제로 제기되어 왔으며, 집행기관¹⁾과의 갈등 및 대립이 첨예화되기도 하였다.²⁾ 아울러 지방의회와 경험이 일천하기 때문에 지방의회와 지위, 권한, 기능, 역할 등과 관련하여 여러 가지 문제점과 불안요소가 내재하고

* 울산대학교 행정학과 조교수

- 1) 이 글에서는 집행기관, 자치단체, 지방정부 등의 용어를 구별없이 사용할 것이다. 법학에서는 지방자치단체를 공공조합 등과 함께 공공단체의 일부로 간주하는 경향이 많으며, 행정학이나 정치학에서는 지방정부라는 호칭을 더 많이 쓰고 있다. 하지만 이러한 용어의 선택문제는 지방자치단체(또는 지방의회, 지방입법단체, 지방입법기관)에 대해 어느 정도의 자치권을 보장하고 있는가에 대한 시각의 차이 때문에 서로 다르게 나타난다.
- 2) 1991년 구성된 기초의회의 입법전문성과 주민대표성을 평가한 김명수와 조경호(1995), 노유희(1995), 광역의회간 전문성을 비교한 김순은과 박영강(1993), 전라북도의회와 의정활동을 분석한 박종주(1994) 등은 우리나라 지방의회와 성과와 과제에 대해 연구한 몇 안되는 연구논문이다.

있으며, 지방의회를 둘러싸고 있는 외적 요소(집행기관, 중앙부처, 국회, 주민)와의 상호관계가 부자연스럽게 설정되고 있기도 하다(한국지방행정연구원, 1994). 따라서 어렵게 만들어 낸 지방자치제를 성공적으로 제도화하기 위해 우리나라 지방의회의 현재 실태를 직시하고 특정이익의 대리인이 아닌 주민의 전체이익을 대표하는 기관으로서 지방의회가 위상을 다시 정립해야 하는 필요성이 제기되고 있다.

여기서 위상(位相)이란 용어를 되새겨 보아야 하는데, 대다수 의견에 따르면, "위상이란 특정기관이 타기관과의 관계에서 타기관의 침해나 간섭없이 의사결정이나 역할을 수행할 수 있는 상태나 위치"로 정의된다(김광웅 외, 1991:111-140; 김호진, 1991:274; 노정현, 1992:68). 즉, 위상이란 한 기관이 독립적이고 자율적으로 자신의 역할과 기능을 다할 수 있을 때 나타나는 현상을 의미한다. 지방의회는 지역행정은 물론 지역주민이 지켜야 할 행위규칙을 만들어 내는 법령제정기능, 지방자치단체의 행정행위를 감시하는 기능, 지역주민의 요구를 행정에 반영시키는 대표기능 등을 수행한다.³⁾ 이 글의 논지는 이러한 지방의회와 고유한 기능들을 집행기관의 침해나 간섭없이 자율적으로 수행할 수 있는가 또는 그것들이 기능화되도록 제도화되어 있는가, 만약 그렇지 않다면 현재의 지방의회 구조와 행태를 어떻게 개혁해야 하는가 등등의 질문에 답하기 위한 시도의 일환으로 씌었다.

방법론적으로 이 연구는 우리나라 지방의회와 구조기능적⁴⁾ 차원은 물론이고 의원 개개인의 행태적인 차원(전문지식, 의정운영자세, 권한행사행태 등)에 대한 논의도 포함하게 될 것이다. 연구의 범위는 전국의 광역과 기초지방의회를 대상으로 하였으며, 울산시의회의 사례를 부분적으로 활용하였다.

3) 지방의회를 연구하는 학자들은 지방의회와 핵심기능으로 법령제정, 행정감시, 주민봉사(Press and Verburg, 1983:237-243), 조례제정, 예산안의결, 지방세징수(Zimmerman, 1986:150), 문제발견자와 정책제안자로서의 역할, 집행기관에 대한 감시, 분쟁의 조정자로서의 역할(김병준, 1994:258-260) 등을 들고 있다.

4) 구조기능적 접근이란 사회현상을 파악하기 위해서는 구조와 기능을 함께 분석해야 한다는 입장이다. 여기서 구조란 "문제해결을 위해 제도화된 역할체계"이며, 기능은 "그러한 제도화된 역할체계가 생산하는 용역과 재화"를 말한다.

2. 지방자치의 발전과 지방의회의 역할변화

지방자치 무용론이나 지방의회 무용론을 주장하는 사람들은 지난 1950~60년대 우리가 9년 동안 경험한 자치시대의 어두운 경험을 들면서, 지방자치를 하기에 걸맞은 정치·사회·문화적 여건이 미성숙되어 있다고 지적한다. 혹자는 지방자치가 우리나라 국민의 전통적인 정서와 부합되지 않는다고도 한다. 이러한 지적들이 그리 비합리적이지만 않다는 것은 많은 논저들을 통해 보고되고 있다. 예컨대, 박종민(1996:109)은 1987년 서울과 전남 그리고 경북지역 농촌주민들을 대상으로 정치문화를 조사한 결과 응답자의 72%가 온정주의적 정부관을 수용하고 있으며, 정부가 하는 일에 참여하여 변화시키고자 하는 정치적 효능감도 매우 낮게 나타났다고 보고하고 있다. 다원주의적 민주주의에 대한 한국관료들의 태도를 조사한 박천오(1996:85-101)도 우리나라 관료들이 국민, 이익단체, 정당, 사회단체 등 다원화된 민주적 세력들에 대해 적대적인 태도를 보였다고 보고하고 있기도 하다.

하지만 지방자치 무용론이나 지방의회 무용론의 주장은 다음과 같은 현실을 무시하고 있기 때문에 논란의 대상이 된다. 첫째, 중앙정부 중심의 권위주의적 국가 운영체제의 한계 때문에 지방자치는 필요하다. 오늘날 지방의 중앙에 대한 경쟁력은 1960년대와 비교가 안될 정도로 높아졌다. 따라서 국정운영은 주민 개개인의 요구에 대해 반응적으로 이루어질 필요가 있으며 지방자치는 국정운영의 민주성을 제고시키는 데 큰 역할을 하게 되었다(유재원, 1996:128). 둘째, 지방자치는 주민의식의 신장과 관계가 깊다. 1975년도에 총인구의 5.8%에 불과하던 대졸자의 비중이 1990년에는 14.1%로 급격히 증가했다는 사실은 자치 불신을 불식시킬 수 있는 좋은 계기가 된다. 즉, 주민의식의 신장은 지방자치의 성공가능성을 높여 주게 된다는 것이다. 역으로 지방자치가 실시되면 지역주민의 행정 인지도를 증대시켜 주민 개개인이 자기발전을 도모할 수 있는 좋은 기회가 되기도 한다(유재원, 1996:129). 셋째, 지방자치, 작게는 지방의회의 구성은 우리가 기대하는 여러 가지 가치의 실현을 위해서 반드시 필요하다. 지방자치체제는 지역의 다원적 이익에 효율적으로 반응할 수 있는 역량을 발전시키며, 지역의 현안들을 해결함에 있어 숨겨져 있던 갈등의 원천을 밖으로 노정시켜 정치적으로 합리적인 정

책적 수단들을 이끌어 내는 데 지대한 도움을 주기 때문이다.

위와 같은 필요에 의해서 주민들은 지방자치 작제는 지방의회의 존재 정당성을 부여하고 있으며, 이는 지방의회에 거는 주민들의 기대가 크다는 것을 의미한다. 특히 지방자치단체장과 지방의회 의원이 주민 직선에 의해 선출되고부터는 자치단체장과 의회의 관계, 그리고 기초의회, 광역의회, 국회와의 관계 등에서 중요한 변화와 격동이 일어나고 있기 때문에 주민들의 행정참여 기회가 증대되며 따라서 지역정치의 민주화가 가능하게 된다는 것이 이 글의 논지이다. 물론 지방자치가 반드시 민주주의를 조장하고 발전시키지는 않는다는 주장도 있다.⁵⁾

3. 지방의회의 구조기능 분석

우리나라가 현재 취하고 있는 기관대립형 지방정부형태는 민주통제의 증대, 집행기관의 안정기조 확립, 견제와 균형의 원리, 민주행정의 구현을 위해 매우 유리함에도 불구하고, 지방의회의 다수파와 자치단체장의 정치적 신념이 다를 경우에 발생하는 대립과 마찰, 민선시장의 행정수행능력의 부족, 정실행정 등이 나타날 경우에는 오히려 지방자치의 발전에 큰 걸림돌이 된다. 역사적으로 절대군주 체제를 경험한 국가는 그렇지 않은 미국과 같은 나라보다 행정부의 장이 큰 권한을 행사하며 그것은 그 사회에서 자연스러운 것으로 받아들여진다. 온정주의 정치문화와 권위주의 통치의 정당성의 관계를 연구한 박종민(1996:109)은 정부와 국민 간의 관계를 부모와 자식 간의 관계와 유사하게 인식하는 정도가 우리나라 국민들 사이에서 상당히 높게 나타나고 있다고 보고하면서, 이는 권위주의적 국가통치의 정당성을 용인(容認)할 가능성이 있다고 지적하고 있다. 우리나라에서 공직(공무원)의 사회적 신망이 전통적으로 높았다는 것은 바로 이러한 정치문화적 경험으로부터 나온다(박동서, 1993:87-88). 이러한 의미에서 기관대립형 정부형태는 견제와 균형이라는 민주주의의 실현을 위해 채택된 것이 아니라 절대군주와의

5) 이러한 주장은 미국 노스캐롤라이나대학의 데일 라이트(Deil Wright) 교수에 의해 금년 미국 필라델피아 ASPA학회토론에서 제기된 바 있다. 라이트 교수의 논지는 주민의 의식이 민주화되지 못한 상태에서 소규모의 행정단위에서 발전되는 지방자치가 오히려 지역 엘리트 중심의 독점적 권위주의의 재출현의 장(場)을 제공할지도 모른다는 것이다.

정치적 타협의 소산이라고 보아야 할 것이라는 주장도 있다(노용희, 1995:24). 이렇듯 강력한 온정주의와 권위주의적 국가 문화체제 속에서 다시 탄생한 현재의 지방자치제도의 틀을 들여다보면 이론적으로 기관대립형 정부형태가 균형(*balance*)이 아닌 지배-종속 관계의 수직적 구조를 벗어나지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉은 우리나라의 자치단체장이 지방의회에 대해 배타적으로 행사할 수 있는 권한들과 지방의회가 자치단체장에 대해 행사할 수 있는 권한들을 대비시켜 설명하고 있다. 여기에서는 전자보다는 후자에 초점을 맞추어 지방의회가 집행기관에 대해 행사할 수 있는 권한형태와 그 구조적 문제점들을 분석한다.⁶⁾

1) 의결권

지방의회의 집행기관에 대해 행사할 수 있는 권한 중에서 가장 주목을 끄는 부분은 의결권이다. 지방의회의 의결권을 열거주의로 규정할 수도 있고 예시주의로 규정할 수도 있는데, 이를 이해하는 방법은 지방자치의 향방에 결정적인 영향을 미친다. 우리의 경우 지방의회의 의결권을 제한적 열거주의에 입각하여 허용하고 있는데,⁷⁾ 이는 일본과 대만 등 아시아 제국의 경우를 답습한 결과이다.⁸⁾ 즉, 의결권의 범위를 축소하여 열거주의로 규정한 경우, 행정의 신속성과 능률성을 도모하고 국가역점시책을 강력하게 추진할 수는 있으나 다양한 주민의사를 반영할 수 있는 지방의회의 여지가 상대적으로 감소되어 오히려 단체장의 재량권을 확대시켜 주고 지방자치의 본질적 가치를 퇴색시킬 위험이 있다(한국지방행정연구원, 1994:16). 특히 기타 법령에 규정되어 있는 의결사항의 경우에도 지방자치단체의 폐지·분합·명칭·구역변경에 대한 의견제출권이나, 의원징계, 지방자치단체 사무소의 소재지 변경, 지방채무 및 채권의 관리, 추가경정예산의 확정, 계속비의

6) 이 표에서 나열된 지방의회의 권한과 책무 이외의 것들은 지방자치법 조항들을 참조하기 바란다.

7) 변재욱(1992:5)은 지방자치법 35조의 지방의회 의결권 규정을 제한적 열거가 아니라 예시에 불과하다고 주장하고 있기도 하다.

8) 미국과 영국 등 시민중심 국가체제가 진작 발달한 나라들의 지방의회는 의결권의 예시주의(例示主義)를 채택하고 있어 지방의회의 의결권 범위를 매우 광범위하게 인정하고 있다.

〈표 1〉 집행기관 대 지방의회의 권한

집행기관의 지방의회에 대한 권한	지방의회의 집행기관에 대한 권한
<ul style="list-style-type: none"> • 선결처분권(100-1) • 예산불성립시의 예산집행권(122) • 단체장의 의견제시권(123) 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때 • 단체장 및 관계 공무원의 출석답변권(37) • 위원회 개최요구권(53) • 의회사무직원 임명권(83) • 재의요구권(98) 지방의회 의결이 월권 또는 법령위반시(98) 예산상 집행 불가능한 의결(99) 재의결한 사안에 대해 대법원에 제소권(98-3) • 사법기관에 제소권(159-2) 집행정지결정 신청권(159-3, 4) 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례제정권(35) • 의결권(35): 예산의 심의·확정권 결산승인권 법령이 규정한 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 부과와 징수권 기금설치 및 운용권 중요재산의 설치 및 처분권 공공시설의 설치, 관리, 처분권 청원의 수리 및 처리권 기타 법령이 정하는 것들 • 의안의 제출권(58): 재적의원 1/5, 의원 10인 • 행정사무감사 및 조사권(36) 자치사무에 대한 일반적 감사 특정사안에 관한 조사 서류제출요구권 감사대상기관의 출석증언요청권 • 단체장의 출석답변요구권(37) • 임시회 소집권(39) • 사무직원 임명추천권(83) • 선결처분의 사후승인권(100-2) • 각종 동의 및 승인권

주: () 안은 지방자치법 조항.

설정, 예비비의 지출, 지방세의 감면(민관합동법인 등에 대한) 등에 한(限)하고 있어 실질적인 주민의사 반영을 위해 지방의회가 행사할 수 있는 의결권은 상당히 제한받고 있다.

2) 조례제정권

법률유보관 행정권을 수행하는 데 있어서 어느 부분이 법률에 의한 수권(授權)

이 필요한가에 관한 문제이다. 헌법과 지방자치법은 다 같이 법령의 범위 안에서 조례제정권이 수행되어야 한다고 규정하고 있으며(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제15조), 이를 “법령에 위배되지 않는 범위 안에서”라고 해석한다면 현행 헌법은 조례제정권과 법률의 관계에서 법률우위만을 규정하였을 뿐 법률유보에 대한 직접적인 규정을 하지 않고 있는 것으로 된다(김남진, 1995:16).

그러나 지방자치법 제15조에는 단서조항이 있는데 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 시민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 되어 있다. 그렇다면 시민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항 이외의 사안에 대해서는 법령의 범위 안에서 법률의 위임없이도 조례제정을 할 수 있는 것으로 해석되는데, 여기서도 “법령의 범위 안에서”라는 조문이 역시 논란의 대상이 된다.⁹⁾ 김남진(1995:29)은 지방자치단체의 법적 성격을 ‘지방정부’로 규정하면서 최소한 광역자치단체에 대해서만이라도 지방자치법 제15조의 단서조항을 철폐해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 법률유보에 대한 법체계의 모호성 때문에 지방의회가 합리적으로 제정한 조례들이 자치단체장이나 상급기관으로부터 재의(再議), 제소(提訴)의 대상이 되어 온 것이 사실이다.

1996년도에 전국의 지방의회에서 제정한 조례에 대해 자치단체장이나 상급기관이 재의를 요구한 사안(지방자치법 제98조의 1)과 대법원에 제소한 사안(지방자치법 제98조의 3)의 개요를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2>의 내용에서 설명된 재의·제소유형을 보면, 상위법령에서 정한 실체적 요건을 위반한 경우가 가장 많으며, 다음으로 집행기관과 의회의 권한분리 및 배분원칙을 위배한 건수가 가장 많았다.¹⁰⁾

9) 판례의 경향은 지방자치법 제15조의 단서를 합헌시하는 방향으로 계속 나오고 있다(김남진, 1995:21).

10) • 상위법령에서 정한 실체적 요건 위배의 예

<판례> 무주군 사무의 읍면위임조례(1996. 5. 7)

<제소> 광주광역시동구저소득주민생계보호지원조례(1996. 11. 7)

<재의> 서울특별시광진구주차장특별회계설치조례(1996. 11. 11)

• 집행기관과 의회의 권한분리 및 배분원칙의 위배의 예

<판례> 대전광역시유성구국·시비보조금신청절차에관한조례(1995. 10. 24)

<제소> 여주군의회의결사항에관한조례(1996. 9. 7)

〈표 2〉 단체장이나 상급기관에 의해 재의·제소된 조례 현황 : 1996년도

구 분	제안자		요구 유형		재의 결과			대법원 제소				
	합계	단체장	의원	자체	상급기 관지시	부결	재의결	미상정	합계	무효	유효	계류
계	93	26	67	34	59	29	33	31	26	8	1	17
시 도	33	2	31	5	28	5	18	10	18	7		11
시군구	60	24	36	29	31	24	15	21	8	1	1	6

자료 : 내무부(1997:67).

단체장의 재의요구권 및 제소권을 인정함과 동시에, 지방의회가 행사한 의결권에 대해 집행기관이 선결처분을 할 수 있도록 허용하고 있다는 것은 지방의회의 조례제정권이나 의결권을 다시 크게 제약하는 것이다. 특히 단체장과 상급기관(내무부 등)의 재의요구권은 일종의 제한적 거부권을 의미하고 있어 지방의회의 권한축소를 더욱 조장하고 있다. 아울러 지방의회에서 재의결한 사항에 대해 대법원에 소(訴)를 제기한 경우 법원의 최종판결이 있을 때까지 효력이 정지된다는 점에서 지방의회의 조례제정권 입지는 더욱 좁아진다. 단체장의 선결처분권(지방자치법 제100조)은 행정집행의 신속성을 유지하고 긴급상황에 효율적으로 대처할 수 있도록 도와주는 조항이 되는 동시에 그 성립요건의 폭이 너무 광대하여 지방의회의 조례제정권을 상대적으로 약화시키는 중요한 요인이 되고 있다.

이러한 제약조건하에서도 지방의회는 지난 4~5년 동안 나름대로 위상정립을 위한 자구적 노력들을 해 왔다. 정보공개조례(청주), 구·동자문위원회설치조례 폐지안(수원, 부천, 안양, 성남, 광주서구), 시의회유급보좌관설치조례(서울, 부

〈재의〉 안산시도로관리심의회설치및운영조례(1996. 12. 10)

- 법령위임없이 주민의 권리제한/의무부과/벌칙부과의 예

〈판례〉 서울특별시의회에서증언감정등에관한조례(1996. 3. 26)

〈제소〉 수원시자동차사고지확보등에관한조례(1996. 10. 21)

〈재의〉 포항시건축조례(1996. 8. 26)

- 상위법령에서 정한 절차적 요건 위배의 예

〈판례〉 서울특별시의회사무처설치조례외2(1996. 7. 22)

〈제소〉 충청북도청소리음부즈맨조례(1996. 6. 22)

산), 시장사퇴권고결의안(여천), 서울시의 국회국감거부저항(서울), 쌀수입반대 결의문(전남), 증언·감정등에관한조례안(서울), 시청신축 중지안(부천), 경남도 의회의 도정견제조례제정 시도(경남) 등은 그 대표적인 사례들의 일부일 뿐이다.

3) 행정사무감사권

행정에 대한 민의의 수렴 방편으로 국회의 경우와 유사한 지방의회의 행정사무 감사제도가 있다. 행정사무감사는 조례제정이나 예산심의, 그리고 결산 등과 함께 지방의회의 독립적 기능으로 보는 것이 다수설이다(김현태, 1987; 김명수·목진휴, 1994). 지방의회의 행정사무감사의 근거는 지방자치법 제36조에 명시되어 있는데, 이 조항은 지방자치법 제9조에 규정된 자치사무에 대해 지방의회가 감사하거나 그 대상 사무 중에서 특정한 사안에 대해 조사를 할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾

우리나라 지방의회의 행정사무감사제도는 구조적 그리고 행태적 측면에서 주민의 기대를 만족시키지 못하고 있다(조경호, 1997). 그 근거로, 첫째, 감사대상 사무 중에서 자치사무와 단체위임사무(법령에 의해 지방자치단체에 속하게 된 사무) 등을 제외하고는 지방행정관서에서 수행하는 중요한 사무들, 즉 위임사무나 국가 사무들에 대해 지방의회의 감사권은 미치지 못하고 있다는 것이다.¹²⁾ 사무간의 명확한 구분이 이루어지지 못하고 있는 상황에서, 그리고 지방행정사무의 대다수가 중앙으로부터 어떤 형태로든 통제를 받고 있다는 점에서 행정사무감사의 체계성과 종합성을 지방의회에 기대하기란 그리 쉽지 않다.¹³⁾ 둘째, 지방의회 감사특

11) 감사와 조사는 문제나 사안의 범위와 구체성의 정도에 따라 의미하는 바가 다르다. 감사는 문제의 범위가 광범위하고 합법성, 경제성, 효과성 등 종합적인 기준에 대한 적합도, 적절성을 중시하며, 조사는 제한된 범위 내에서 구체적인 문제들을 전문적으로 깊게 다루는 것을 중시한다.

12) 참고로 국가사무는 중앙부처가 스스로 또는 그 소속기관에서 수행하는 사무를 말하며(지방자치법 제11조의 사무), 지방위임사무는 중앙정부의 사무이나 자치단체의 장에게 위임한 사무를 뜻하며(새마을금고 설립, 도시설계승인, 상품권발행, 염전개발허가 등), 지방사무는 자치단체가 자율적으로 처리하는 사무(농어촌도로정비허가, 건축업허가, 소방감사계획의 수립 및 실시 등)를 의미한다. 1996년 현재 우리나라의 총사무 중 지방사무 비중은 약 15%에 달하고 있다.

위에 의한 사무감사 지적사항들이 집행기관에 의해 시정되지 않고 방치되거나 의 면당할 경우 지방의회 차원에서 대처할 만한 마땅한 방도가 없다는 것이다(김명수 · 목진휴, 1994). 경북 포항시의회의 경우 1991~92 회기 동안 시유지재산관리, 예산집행, 도시계획사업 등에서 15건 28개 부문에 대해 시정조치를 하였으나 포항시는 이에 적극적인 자세를 보이지 않아 이 모든 사안들이 흐지부지되기도 하였다(최봉기 외, 1992:897). 아울러 우리나라 지방의회의 감사전문성은 집행기관에 비해 매우 낮은 실정에 있다(김명수 · 조경호, 1995). 지방의회가 감사대상기관에 포획되는 경우가 바로 그 예가 된다. 또한 소규모 지역단위의 경우 지방의원과 관료들 간의 개인적 유대가 끈끈하여 사무감사가 겉치레로 진행되거나 감사 효과도 유야무야되는 경우가 많다.

울산시의회의 1995년도와 1996년도 행정사무감사 지적사항과 울산시의 처리사항 결과를 보면(〈표 3〉 참고), 지적건수의 평균 60% 정도만이 다음 회계연도 초에 처리 완결된 것으로 보고되고 있으며, 처리하지 않은 사안들에 대해 지방의회 차원에서 법적으로 대응할 수 없도록 되어 있다.¹⁴⁾

〈표 3〉 울산시의회 행정사무감사 지적사항 및 처리 현황 : 1995~1996년도

회계 연도	지적 건수	보고된 완결 건수
1995	160	97
1996	135	74

출처 : 울산시(1996a); 울산시감사처리보고서(1996, 1997).

- 13) 중앙사무는 지방으로 계속 이양되고 있는 추세에 있으며, 1996년 이미 중앙사무 중 지방에의 위임이 확정된 것이 2,000여 개에 달하고 있다. 그 중에서 산업경제 분야가 약 50%를 차지하고 있다(내무부 내부 자료). 하지만 농지개량조합과 같이 광역자치단체의 예산으로 보조금을 지급받고 있으면서 법률(농지개량조합법)로 장관이 그 운영을 자치단체장에게 위임한 기관의 행정사무감사 대상여부의 판단은 그리 쉽지 않다. 법제처의 의견은 농지개량조합과 같은 기관은 지방자치법시행령에 행정사무감사 대상기관으로 열거되어 있지 아니하므로 지방의회가 행정사무감사를 할 수 없다는 것이다(《월간 법제》, 1997:161-163).
- 14) 물론 시의회 차원에서 처리되지 않은 사안에 대해 집행기관에 대해 업무처리 상황보고를 요청할 수 있으나, 실질적으로 집행기관에서 적극적으로 나서지 않는 한 감사 지적사항의 완전한 처리는 보장받을 수 없다.

4) 지방행정감사와 관련된 집행기관과의 갈등문제

지방자치의 개념설정에 있어서 우리나라는 기관대립형 방식을 택하고 있다고 전술하였다. 그러므로 지방행정기능은 자치단체에서, 지방입법기능은 지방의회에서 담당하고 있다. 이러한 권한의 분리는 지방자치기능의 수행 면에서 기관간의 기능상 독립을 보장하여 지역문제 해결의 합리성을 달성하기 위해서인데, 지방정치의 권한분리 논리가 기능하려면 자치단체와 지방의회가 쌍방간 실질적으로 견제할 수 있는 제도적 분위기가 전제되어야 한다. 견제(*checks*)는 한 집단에 의해 다른 집단의 행위가 감시, 감독 및 조정 또는 통제를 받고 있는 상태를 말하며, 견제권을 가진 집단에게 견제의 대상집단이 그 견제를 수용하게 만들 수 있는 합목적적인 권한이 제공되어야 한다는 것이 순리이다. 형식적으로 지방자치법 제36조는 지방의회에 이러한 권한의 행사를 명시하고 있다. 하지만 지방의회 구성 이후 실시된 행정사무감사의 과정에서 나타난 여러 문제 중 가장 지방의회를 불쾌하게 만든 것은 자치단체가 행정사무감사에 임하는 태도에 있다고 봐야 할 것이다. 감사를 위한 자료의 청구라든지 관계자의 출석이나 증언청취가 필요한 경우에 자치단체는 여러 가지 이유로 미온적이고 소극적인 반응을 보일 뿐만 아니라 많은 경우에 행정자치권의 침해 등이 야기된다는 이유로 거부한 바 있기도 하다(박종주, 1994:260-264).

이러한 자치단체의 행정사무감사에 대한 거부 또는 회피반응을 지방의회는 자치입법기관에 대한 중대한 도전으로 받아들였으며, 지방의회는 이를 행정사무감사와 관련하여 명백한 처벌규정이 없었음에서 기인한다고 판단하였던 것 같다(김명수·목진휴, 1994:25-26). 1992년 10월 대구광역시의회의 조례제정을 기점으로 해서 전국 15개 광역의회는 지방자치법에 지방의회가 필요에 따라 조례에 의한 벌칙 등을 부과할 수 있는 권한(지방자치법 제20조)이 명시되어 있기 때문에, 증언 및 감정에 관한 조례를 채택함으로써 단체장 및 집행기관 관계자들이 증언행위에 불응하든지, 소극적으로 또는 위증하는 경우에 처벌이 가능하도록 시도하였다.¹⁵⁾ 하지만 서울시를 비롯한 자치단체들은 지방자치법 제20조의 벌칙위임조항

15) 주된 내용은 "정당한 이유없이 의회출석요구에 불응하거나 서류제출요구를 거절한 증인, 선서 및 증언을 거부한 증인이나 감정인은 3월 이하의 징역 또는 10만 원 이하의 벌금에 처하고, 증인이 폭행, 협박 등으로 인하여 의원의 권위를 훼손시켰을 경우에는 3월 이하

자체가 헌법 제12조 제1항의 죄형법정주의와 배치되며, 지방자치법 제15조의 단서조항에 위배된다는 입장을 주장하였다. 결국 1994년 4월 대법원은 자치단체의 의견을 받아들였으며, 내무부의 주장대로 지방자치법 제20조의 벌칙위임조항은 폐지되어 과태료조항으로 개정되었다. 결국 이러한 일련의 결정들로 지방의회와 자치단체 간 행정사무감사를 둘러싼 갈등으로부터 자치단체의 적극적인 참여와 순응을 이끌어 낼 법적 제재가능성을 명문화하지 못하였다.

위의 사례를 통하여 우리는 위상정립을 위한 지방의회의 피나는 노력의 일부를 보게 되는데, 아직도 많은 부분이 개선되지 못하고 있다고 봐야 할 것이다. 특히 자치사무와 위임사무의 명백한 구분이 기능적인 면에서나 구조적인 면에서 이루어지지 않고 있는 관계로 광역의회와 기초의회 간 감사범위에 대한 갈등이 있었으며, 국회와 광역의회 그리고 기초의회 간의 갈등도 만만치 않게 나타나고 있다.¹⁶⁾

5) 지방의회 예산심의권

지방자치제가 실시되면서 가장 크게 달라진 분야 중 하나가 지방정부 예산심의 주체의 변화이다. 지방의회가 집행기관의 1년 예산을 심의하게 됨에 따라 주민들의 의사가 시정에 간접적으로나마 반영될 수 있게 되었다. 하지만 현행법상 자치단체나 지방의회가 예산편성과 심의를 완전히 독자적으로 수행하는 데는 상당한 제약이 따른다. 우리나라 자치단체 재정은 중앙정부에 의존하고 있을 뿐만 아니라,¹⁷⁾ 중앙정부는 각종 지침(예산편성지침, 중기재정계획 편성지침)이나 승인(지방

의 징역에 처하며, 증인 또는 감정인이 허위진술, 감정을 할 때에도 3월 이하의 징역에 처한다”는 것이었다.

16) 1996년 9월 국회와 서울시의회가 서울시에 대한 국정감사 실시여부를 놓고 벌인 논쟁은 바로 이러한 문제의 불씨가 아직 남아 있다는 것을 뜻한다. 이 파문은 국회의장까지 나서 국회가 기관위임사무에 한하여 감사를 벌인다는 협조공문을 각 상임위에 발송키로 함으로써 불식되기는 하였지만 아직도 다른 시도에 이러한 문제가 발생하지 말라는 보장은 없다.

17) 참고로 1996년 현재 국가재정 대 지방재정의 비율은 64% 대 36%이며, 지방재정 중에서 지방채를 포함하여 의존재원을 제외한 지방자체재원 비율은 65%밖에 안된다(내무부, 1996).

채발행승인), 법률(지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 보조금의예산및관리에관한법률) 등을 통해 자치단체를 제약하고 있기 때문이다. 다른 한편으로 지방의회는 여러 가지 상위법의 간섭, 전문성의 부족 등으로 집행기관의 예산을 자율적으로 심도있게 심의하지 못하고 있다.

울산시의회의 1994년도 예산결산특별위원회의 활동을 보면, 예결위 회의진행방법을 사전에 정하지 않고 제안설명을 한 후 의원들에게 질문을 하도록 한 뒤 여러 가지 질문이 동시에 나와 회의진행에 혼란이 오자, 한 의원의 주장으로 예산안을 한 페이지씩 넘기면서 일문일답 식으로 심의하는 방법을 취하고 있다. 이 방식은 세부적인 내용과 문제점을 파헤치는 데는 도움이 되지만 소관 상임위와의 중복심사 가능성이 많았다. 1995년도 울산시의회 예결위 회의진행도 같은 방식으로 하고 있다. 또한 1994년도에는 전체적으로는 상임위의 예비심사의 삭감액을 예결위에서 재조정하여 증액시키고 있다. 예컨대, 상임위에서는 총 5,881억 원의 예산 중 704억 원을 삭감하였으나, 예결위는 136억 원을 삭감하여 상임위의 삭감액 중 568억 원을 증액하였으며,¹⁸⁾ 1995년도에는 총예산 6,619억 원 중에서 332억 원이 상임위에서 삭감되었는데 예결위에서는 이를 거의 그대로 추인하는 심의가 이루어지기도 하였다.

울산시의회의 역대 본예산(세출예산) 삭감률은 1992년도에 0.035%, 1993년도에 0.55%, 1994년도엔 2.3%로서 거의 시요구안을 그대로 통과시키고 있는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 심지어 1992~93년 2년 동안 총 6차례의 추경예산 중에서 4차례를 수정없이 통과시켜 주었다. 세입예산안에 대한 의회의 삭감 및 증액은 여러 가지 제도적인 한계 때문에(표준세율에 의한 지방세예산액, 대규모의 의존재원 등) 집행기관의 원안을 통과시키는 경우가 허다하다. 이러한 지방의회의 예산심의의 성과지표들은 지방의회가 얼마나 예산심의 주체로서의 활동을 제약받아 왔는지를

18) 구체적으로 예결위에서 상임위 삭감액보다 더 크게 삭감된 부분은 기획실예산 중 일반수용비, 사회단체지원예산, 보사국, 노정실 등의 예산이며, 증액된 것은 건설국 예산 및 공기업특별회계 예산이었다.

19) 1993~94년 동안의 우리나라 광역의회들은 예산안 심사에서 집행기관이 요구한 44조 7,707억 원 중 3,134억 원(0.7%)만을 삭감하였으며, 기초의회들의 경우, 집행기관에서 요구한 41조 550억 원 중 2,192억 원(0.5%)만을 삭감 조정하여 지방의회가 예산심의의 주체가 아니라 오히려 집행기관의 수동적인 보조자로서의 역할만을 한 것으로 분석되기도 하였다(곽해곤, 1994).

알 수 있게 해준다. 지방의회는 예산심의가 실질적으로 이루어지지 못하는 이유들을 간략히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 집행기관은 예산편성안을 지방의회 정기회 개최일에 맞추어 제출토록 되어 있어 법정 예산심의기간이 너무 짧기 때문이다. 집행기관은 예산편성안을 회계연도 개시 35일 전에 제출하고 지방의회는 10일 전까지 의결해야 하므로 약 25일간 그 방대한 예산심의를 마쳐야 된다. 이 기간 안에 세출예산을 투자의 경제적 효율성, 주민의 숙원도, 사업의 파급효과, 주민수혜 정도, 사업의 계속성 등을 고려하여 철저히 심사한다는 것은 거의 불가능하다. 둘째, 지방의원들은 무보수명예직이어서 현실적으로 의정을 충실히 수행하기 힘들며, 참모자원(staff resource)의 지원없이 예산제도의 기본적인 이해조차 부족한 상태에서 단기간에 걸쳐 막대한 집행예산을 검토하기 어렵게 되어 있다. 따라서 삭감이 비교적 쉬운 판공비나 수용비 등의 경상비가 주된 심의대상이 되며, 사업비 등에 대한 심의는 소홀히 취급하는 경향이 많다. 마지막으로 상급기관의 예산편성지침이나 전국적인 표준규칙 등이 예산심의회에 지대한 영향을 미치기 때문에 지방의회 자율적으로 지역상황에 적합한 예산심의를 하지 못하고 있다.

6) 지방의회의 대표기능²⁰⁾

지방자치의 궁극적인 목적은 정치자치에 있기보다는 주민자치의 활성화에 있다. 주민자치는 지역주민의 의사가 중앙정부를 통해 권위적으로 처리되기보다 지역을 대표하는 기관이나 사람에 의해 지역에서 자율적, 자치적으로 처리되는 것을 말한다. 대표의 원리는 국가 형성논리의 가장 중요한 근거를 제공한다. 현대 국가에서 완전한 대표성을 확립해야 한다는 논리는 현실적으로 매우 취약하다. 고스넬(Gosnell, 1969:98-105)과 같은 정치철학자는 현대 국가에서 대표원리가 기능화하기 위해서는 ① 적용되는 정치적 단위가 작아야 하며, ② 선출된 대표자는 주민의 표현된(또는 암묵적) 욕구에 순응하도록 행동하여야 하며, ③ 선출된 대표자는 이성적 마인드(rational mind)를 가진 자여야 한다고 주장하기도 하였다.

20) 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 제고방안에 관한 연구는 김명수와 조경호(1995) 참조.

지방의회의 대표기능 지표는 형식적인 것과 실질적인 것 두 가지로 나눠 살펴볼 수 있는데, 전자는 대표자가 주민들과 어느 정도 유사한 인구 사회학적 배경을 갖추었는가를 중심으로 평가되며, 후자는 대표자가 주민들의 의사를 적극적으로 반영하기 위해 얼마나 노력을 했는가를 중시한다.

광역시 승격 전 울산시의원의 인구 사회적 배경을 보면, 당시 전체 60명 중 56명이 자영업, 광공업, 기타 사업체를 운영하고 있는 사업자인 것으로 조사되어 이들 부문이 과다 대표되고 있고 전문직은 한 명도 없는 것으로 조사되었다.²¹⁾ 비례대표제가 적용되는 내년 광역의회선거를 치르더라도 울산시의회의 형식적 대표성은 그리 높아지지 않으리라 생각된다. 부산광역시의회를 보더라도 전체 의원 127명 중 상공, 운수, 건설업을 하는 의원이 전체의 34.6%인 44명, 자영업이 33%인 42명인 반면, 의사, 약사, 교육자 등 전문직은 11.8%인 15명에 그치고 있다. 이 때문에 주민대표성과 입법전문성을 최대한 구현해야 할 지방의회의 능률성 저하는 물론 자칫 지방의회가 이권다툼의 장으로 전락될 가능성을 항상 지니고 있다. 실질적 대표기능의 지표가 되는 울산시의회의 청원처리실적은 1996년에 총 88건으로 기록되고 있는데, 이 중에서 타기관에 처리를 이첩시킨 경우가 50건을 상회해서 실질적으로 지방의회 차원에서 청원을 소개한 경우는 30여 건에 불과한 실정이다. 이러한 현상은 청원대상 기관이 명확하게 규정되어 있지 않아 발생하는 주민들의 무분별한 청원이나 진정의 신청행태 때문에 나타난다. 자치단체의 종합민원실이나 시민과에서 처리해야 할 것과 지방의회에 청원할 수 있는 사무를 명확히 구분하기 위해 자치단체마다 청원불수리사항(請願不受理事項)을 청원심사규칙에 규정할 필요가 있다.

7) 지방의회 입법전문성 실태

1995년 기준으로 의원발의조례안은 총 제정된 조례 중 광역의회 15% 수준, 기초의회 2% 수준에 머물고 있다. 지방의회의 전문성과 정보력은 집행기관에 비해 상당히 열악하기 때문에 대부분의 조례제정·개폐는 물론이고, 기타 주요 지역

21) 광역시 승격으로 기존의 울산시의원 60명과 울산출신 경남도의원 10명이 함께 울산광역시의회를 구성하게 되었으며, 직능대표는 내년 선거 이후에나 선출된다.

현안과 관련된 조례가 집행기관에 의해 발의되고 있다. 1991년 1기 부산광역시의회의 경우만 보아도 총 394건의 부산시 조례 중 단체장 발의는 304건, 시의원발의는 단 10건에 머물고 있으며, 나머지는 교육감(52건)과 교육위원회(28건)가 발의한 조례들로 조사되고 있다. 즉, 새로운 정책을 개발하고 그것을 조례화할 수 있는 지방의회의 역할은 집행기관에 비해 매우 낮은 실정에 있으며, 지방의원들의 적극적인 발의노력조차 미약한 실정에서 지방의회의 전문적인 입법노력을 기대하기란 매우 어렵게 되어 있다.

지방의회 입법전문성을 제고시키기 위해 지방의회 차원에서 자구적 노력이 있어 왔는데, 그 중에서도 가장 대표적인 사례는 서울특별시의회가 1992년 4월 18일 의결한 '서울특별시의회사무처설치조례개정안'과 '별정직공무원인사관리조례개정안'에서 의원개인보좌관제(5급상당 별정직 132명)를 신설하는 방안을 시도한 것이다. 서울시에서는 재의요구를 하였으며, 서울시의회의 재의결에 서울시는 대법원에 '서울시의회 사무처설치조례개정안 무효확인'소송을 제기하였는데, 1996년 12월 10일 대법원은 "지방의회의원에게 대해 별정직 유급보좌관을 두는 조례안은 효력이 없다"고 판결함으로써 지방의회 보좌관제도의 도입 희망은 물거품이 되었다. 즉, 유급보좌관제의 규정은 법률로 정하여야 하며, 내무부 승인을 얻지 못하고 지방의회가 의결한 것은 무효라고 판시한 것이다.

현실적으로 지방의원들은 회기중에도 각종 안전처리는 물론 수많은 청원과 민원에 시달리고 있으나, 의원보좌관이 없기 때문에 의원들이 직접 현장에 뛰어다녀야 하는 경우가 많다. 또한 집행기관을 감시하고 견제하기 위해서는 전문지식과 정확한 정보가 필요하나 이들을 획득하고 분석할 능력과 시간이 부족한 현직 지방의원들의 고충을 생각할 때 유급보좌관제는 반드시 제도화될 필요가 있다.

지방의회의 입법전문성을 위협하는 또 다른 이유는 지방의회에서 운영하고 있는 상임위원회의 파행적 운영과 관련이 깊다. 몇 가지 지금까지 드러난 상임위 활동의 문제점들을 정리해 보면 다음과 같다. ① 위원회 운영 면에서 경험미숙으로 의결정족수를 무시한 채 의안을 처리한 경우가 있었으며, ② 지역적 인사의 특정상임위 배정을 둘러싸고 갈등이 야기되기도 하였으며, ③ 특별위원회의 경우 개최시나 폐회시를 불구하고 특정 중요사안이 발생하였거나 발생할 기미가 보일 경우 언제든지 재적위원의 요구에 의해 개최될 수 있어야 함에도 지방자치법 제 53조의 규정(위원회 개최에 관한 단서조항)²²⁾에 의거하여 폐회중 특별위원회의 개

의를 상당히 제한하고 있다.

5. 지방의회의 개혁방안

1) 지방의회의 의결권한 강화

지방의회가 주민의 의사를 행정에 적극적으로 반영할 수 있도록 하는 제도적인 여건의 조성이 필요하다. 법정의결사항을 좀더 포괄적으로 해석하거나 확대하는 방안이 필요하다. 아울러 법령이나 조례에 정해지지 않은 사항에 대해 지방의회가 자율적으로 의결할 수 있는지에 관한 법적 규정이 없는 상황에서 최소한 이를 임의적 의결사항으로 확대 해석하여 지방의회의 의결권 범위를 넓혀 주어야 할 것이다.

아울러 자치단체장의 재의요구권과 선결처분권의 행사요건을 좀더 강화시킬 필요가 있다. 지방자치법 제100조 제1항의 “주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항”이라는 조문을 좀더 구체적으로 명시하여 선결처분의 요건을 강화시켜야 한다. 아울러 지방의회는 선결처분 승인권을 강력하게 행사할 수 있는 법적 전문성과 역량을 키워 나가야 할 것이다(지방자치법 제100조 제3항).

지방의회의 실질적인 조례제정 권한행사의 범위를 확대하기 위해 위임사무를 대폭 각급 지방자치단체에게 이양해 주어야 한다. 즉, 단체위임사무는 최대한 자치사무로 하고 기관위임사무 중 지방적 성격을 강하게 띠는 사무는 단체위임사무로 하여 지방의회의 역할과 기능을 보완해 줄 필요가 있다. 또한 법률유보원칙에 관한 사항으로서 “법령의 범위 안에서”라는 조문을 조례자립입법설에 기초하여 특정한 사항에 대해 법령에 규정하고 있는 경우 조례는 이를 저촉할 수 없지만, 법령에 없거나 법령에 저촉되지 않으면 조례를 제정할 수 있도록 하는 법해석적인 노력이 뒷받침되어야 한다.

22) 지방자치법 제53조 : 위원회는 회기중 ... 다만, 폐회중에는 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정한 때, 재적위원 3분의 1 이상의 요구 또는 지방자치단체의 장의 요구가 있는 때에 한하여 개최할 수 있다.

2) 예산심의권 강화

상대적으로 부족한 법정예산심의기간, 의원들의 충분한 사전정보파악 능력과 예산전문지식의 미흡, 예산편성방법의 경직성 등은 지방의회의 예산심의가 부실화되는 데 큰 요인이 되고 있다. 즉 지방의회는 예산심의의 기본 목표를 설정하고 예산심의의 주체로서 예산의 기본 방향, 합리성 등에 관하여 사전조율과 동의 를 획득하는 데 우선 노력해야 할 것이다. 이러한 노력에는 사전연습도 포함된다. 일정수의 의원들끼리 팀플레이(team play)를 하여 중점 심의대상 항목에 대한 연습심사과정을 거쳐 예산심의 일수의 부족을 극복해야 할 것이다. 아울러 예산심의의 연속성과 전문성을 증진시키기 위해 예결위 위원은 최소한 2~3년간 교체 하지 말아야 할 것이며, 예결위만은 정쟁과 파당의 장이 되지 않도록 합리적으로 운영하여야 할 것이다.

자치단체도 예산편성을 현재처럼 품목별로만 고수하지 말고 사업별 예산형태 등으로 진일보시켜야 할 것이다. 자치단체 예산은 그 자치단체가 1년 동안 하는 일을 집대성해 놓은 비전이다. '하는 일'의 우선순위를 사업별로 정하고 합리적으로 소요예산을 편성하는 노력을 할 줄 알아야 한다.

하지만 지방의회의 예산심의기능이 실질적으로 강화되기 위해서는 지역특성에 따라 조세를 부과할 수 있는 법정외세의 도입과 부동산과표조정권의 지방이양 등을 통하여 자치재정권의 일부라도 자치단체가 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 행정사무감사 개선

우리나라 행정감사의 중요한 맹점은 주민이 주인인 행정에 대해 주민이 감시하고 참여할 수 있는 길이 없다는 사실이다. 그렇다고 선진제국들과 같이 옴부즈맨 제도가 운영되지도 못하고 있으며, 시민이 행정행위의 부당성과 불법성을 시정키 위해 효율적인 방법으로 감사를 청구할 수 있는 방안도 미흡하기 이를 때 없다. 전술했다시피 지방의회조차도 행정사무감사를 통해 집행기관의 일거수 일투족을 효과적으로 감시·감독하지 못하고 있다. 시행중에 있는 감사원의 시민감사청구 제도 그 절차와 효용측면에서 그리 각광을 받지 못하고 있다(조경호, 1997).

여러 가지 제도적인 제약조건하에서 지방의회는 행정사무감사만을 철저하게 수

행하겠다는 의지가 필요하다. 국회에서 목격해 왔던 중복감사, 피상감사는 자체하고 전문적인 감사를 수행하기 위해 전문가 풀(pool) 제 등을 활용할 필요가 있다. 행정사무감사가 제대로 이루어지지 못하는 또 다른 원인은 증인과 참고인의 채택과 출석에 있다. 본질적으로 정치적 성격이 농후한 사건이나 대형비리사건의 경우 증인과 참고인의 채택이 어렵게 되고, 출석을 하지 않는다고 검찰에 고발해도 검찰의 사건취급의 의지가 없을 때는 다른 방도가 없는 것이 대부분이다. 장차 지방의회의 행정사무감사권을 실질적으로 보장하기 위해서는 '지방의회에서의 증언 및 감정에 관한 조례'의 제정을 허용하는 것이 마땅하다. 아울러 행정사무감사의 결과 공무원의 비위사실이나 과실이 밝혀진 경우 지방의회 차원에서 사후조치를 취할 수 있는 법적 요건을 강화하는 것이 중요하다. 또한 국정감사를 통해서도 목격하였지만, 감사가 전문적·효율적으로 이루어지기 위해서는 전문보좌관의 채용이나 활용이 반드시 필요하다. 수박겉핥기식의 감사행태는 의원들만의 문제라기보다는 그러한 감사를 할 수밖에 없게 만든 제도에 더 큰 문제가 있는 것이다. 주민의 민생에 중요한 영향을 미치거나 생명보호를 위한 긴급한 사안(또한 규모나 전문성에 따라)의 여부에 따라 지방의원이 전문가를 활용하여 조사자료를 검토하고 분석할 기회를 가질 수 있도록 해야 한다.

4) 지방의회 전문성 제고

집행기관은 대규모 전문인력을 확보하고 지속적인 교육과 훈련을 통해 지방행정을 수행하고 있는 반면, 우리의 지방의회는 상대적으로 촉박한 활동기간(각종 심의기간, 감사기간 등), 의정활동여건의 불비, 의원들의 직업적인 전문성 부족 때문에 항상 집행기관에 끌려 다니는 경우가 많았다. 앞서 지적한 상임위원회 활성화와 유급전문보좌관제도의 도입을 위한 노력들은 지방의회와 집행기관 간 대등한 위상을 정립하기 위해 반드시 실현되어야 한다. 특히 상임위에 의원을 배정할 때 개인적 관심과 요청도 중요하지만 의원 개개인의 전문분업주의도 고려되어야 한다. 지난 1기 지방의회들 중 상임위 의원 배정에서 29.2%가 의회내 특정 정파나 의장단의 방침이 작용한 것으로 나타나고 있으며, 20% 정도는 의원의 대외적 영향력이 상당한 영향을 미친 것으로 나타나기도 하였다(김명수·조경호, 1995:76).

아울러 다음과 같은 활동들이 지방의회 전문성을 제고하기 위해 필요하다. 의원연수나 연찬 등 의회 차원의 공식적인 활동 외에도 지역사회에서 개최되는 각종 학술세미나, 토론회에 의원 개개인은 열심히 참석하여 시대변화에 따른 시정 변화의 양상을 습득하고 새로운 정보를 획득하여 의정활동의 전문성을 높여야 할 것이다. 1995년 울산시의회가 주관한 4건의 자체연수나 연찬활동사항을 검토한 결과(울산시, 1996a), 강연내용은 “지방의원의 역할과 위상강화”라는 동일한 주제에 관한 것이었다. 지방행정 전문가나 의정연수원 전문가들을 초빙한 실무 중심의 실질적인 연수와 연찬이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

지방의회의 전문성 수준을 확연히 보여주는 자료는 의원발의조례 처리건수일 것이다. 우리나라 지방의회의 평균 전체안건 처리실적 대비 의원발의조례의 비율은 아직 한 자리 수를 유지하고 있다. 의원발의의 활성화를 위해서는 의원 각자가 주민복지와 지역발전 등의 분야와 관련된 법체계와 사무배분사항 등을 체계적으로 이해함과 동시에, 문제해결을 위한 정확한 정보와 자료를 획득하기 위해 끊임없이 노력해야 한다. 제도적으로 지방의원의 의정활동을 보좌하는 의회사무국(처)의 지원기능을 강화하고 특히 의회사무국의 기구개편에 관한 지방의회의 적극성과 자율성을 인정하는 것도 좋은 방안이 된다.

첨언하면, 의원들이 선거 당시 내걸었던 공약사항들을 철저히 평가하여 다음 선거에 반영시킬 수 있는 제도적인 장치의 마련이 지방의회 전문성 증진을 위해 중요하다. 현실성있는 공약은 그만큼 실현가능성이 높아진다. 국회의정감시단처럼 지역 전문가로 구성된 지방의회 의정평가단이나 공약평가, 검증단을 구성하여 주민들이 지방의회 활동을 잘 파악할 수 있을 때 책임있는 지방의회로 다시 태어날 수 있다(김명수·조경호, 1995:75).

5) 지방의회 대표기능 강화

지방의회의 대표기능 중 가장 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 기회는 청원제도를 활용하는 것이다. 하지만 실제로 주민이 제기하는 진정이나 고충민원이 청원으로 정식 소개되어 처리되는 경우는 그리 많지 않다. 현재 지방의회에 제기되는 민원의 대다수는 집행기관의 판단에 따라 위원회의 심의없이 처리기관에 의해 결정되고 있는 실정이다. 진정으로 지방의회의 위상을 정립하려면, 의원들이 적

극적으로 청원을 소개하고 처리할 수 있는 능력과 자세를 가져야 한다.

6. 맺는말

현시대의 우리나라 지방의회는 위기에 처해 있다. 우리나라 지방의회가 제 역할을 다하기 위해서는 지방의회가 역동적으로 작동될 수 있도록 해주는 제도적 선결과제들이 해결되어야 한다. 하지만 제도적으로 허용하는 범주 내에서도 우리의 지방의회가 제대로 기능을 다하지 못하고 있는 부분이 있기 때문에 지방의회는 주민들로부터 애착을 받지 못하고 있다. 지방자치시대에 지방의회 위상이 정립되기 위해서는 지방의원 각자가 지역이기주의나 선택적 이익주의를 추구하기 보다는 지역 전체적 차원에서 사고하고 행동하는 자세를 가져야 할 것이다. 이런 점에서 지방의회만큼은 정당적 색채를 띠지 말아야 한다고 지적하고 싶다. 당리당략에 따라 한 표 한 표가 던져지고, 개인적 이해타산에 따라 발언과 주장을 펴는 구태의연한 지방의원들의 자세는 이제 개혁되어야 한다.

개선의 여지는 아직 많다. 개선의 여지가 많기 때문에 지방의회 무용론은 허구일 수밖에 없다. 지방자치가 실시된 이후 공무원들의 의식구조가 유연해지고, 민주성과 형평성에 대한 관료들의 태도가 긍정적으로 변화하였다는 연구도 있으며(김호정, 1994:947)²³⁾ 주민들의 행정 인지도와 민주적 의식이 지방자치 실시이전보다 증대되었다는 연구보고들도 있다(울산대 사회과학연구소, 1995; 김재홍·조경호, 1995; 조경호·전성표, 1997). 지방자치가 적극적으로 작동될 수 있는 여건은 점차 호전되고 있으며, 이에 따라 지방의회가 지역정치에서 차지하는 비중도 높아질 것이 분명하기 때문에 이 글에서 다소 산만하게 지적한 지방의회 개혁하기 작업의 의의는 그만큼 높다고 인정해야 할 것이다. 본 연구에서는 생략되었지만 지방의회 의원의 자격과 지방의회 규모 등과 관련된 심도있는 논의와 연구도 지방의회 위상을 재정립하고 지방의회가 자기개혁하는 데 중요한 기틀을 제공할 것이다.

23) 부산시 공무원 410명을 대상으로 1987년과 1994년에 동일한 방법으로 실시된 조사에서 1987년에 비해 1994년에는 대응성, 책임성, 참여성, 공개성 등 민주성과 형평성에 대한 태도가 매우 높아진 것으로 밝혀져 지방자치제도의 실시가 지방 공무원의 의식에 큰 변화를 가져왔다는 것을 보고하고 있다.

 참고 문헌

1. 국내 문헌

- 경상남도. (1996a). 《도정백서 1996》. 경상남도.
- 경상남도. (1996b). 《의정백서 1996》. 경상남도의회.
- 곽해곤. (1994). “지방예산심의의 기본방향,” 《지방자치와 지역경실련운동에 관한 2차워크숍 자료집》. 47-65.
- 김광웅 외 2인. (1991). 《한국의 의회정치》. 서울 : 박영사.
- 김남진. (1995). “조례제정의 법적 문제,” 《법제연구》, 9:8-30.
- 김명수 · 조경호. (1995). 《한국기초의회의 성과평가와 실질화 방안》. 아시아재단.
- 김명수 · 목진휴. (1994). 《지방의회 감사기능의 실체와 개선책》. 아시아재단.
- 김병준. (1994). 《한국지방자치론》. 서울 : 법문사.
- 김순은 · 박영강. (1993). “광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로,” 《한국행정학보》, 27(3) : 863-882.
- 김재홍 · 조경호. (1995). “지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가,” 《한국행정연구》, 4(2) : 133-154.
- 김호정. (1994). “지방자치체 실시 후 지방공무원의 의식변화,” 《한국행정학보》, 28(3) : 937-955.
- 김호진. (1991). 《한국정치체제론》. 서울 : 박영사.
- 김형태. (1987). “지방자치단체의 감사제도에 관한 고찰,” 《지방행정연구》, 4(1) : 17-37.
- 내무부. (1996). 《지방의회백서(1991. 4~1995. 7)》.
- 내무부. (1997). 《'97지방자치단체 법무업무 효율화 지침》.
- 노정현. (1992). “기초의회의 위상과 기능,” 노정현 외 공편. 《지방자치시대의 도시행정》. 서울 : 나남, 67-80.
- 노용희. (1995). “지방의회의 역할과 성과 : 지난 3년간의 활동을 중심으로,” 《지방화시대의 대응방안》. 경남지역문제연구원 세미나 논문집. 19-29.
- 박동서. (1993). 《인사행정론》. 서울 : 법문사.
- 박종민. (1996). “온정주의 정치문화와 권위주의 통치의 정당성,” 《한국정치학회보》, 30(3) : 105-122.

- 박종주. (1994). “지방의회활동에 대한 지방공무원과 의원들의 인식 성향 비교분석 : 전라북도를 중심으로,” 한국행정학회 1994년 하계학술대회 발표논문.
- 박천오. (1996). 《한국관료제의 이해》. 서울 : 법문사.
- 울산대학교 사회과학연구소. (1995). 《울산시민의 의식구조와 생활양식》. 울산대학교, 울산시. (1996a). 《시정백서 1996》.
- 울산시. (1996b). 《울산시통계연보 - 1996》.
- 울산시의회. (1995). 《의회관련법규집》.
- 울산시의회. (1996). 《울산의정 1995》.
- 《월간 법제》. (1997). “법령상담사례,” 470:161-163.
- 유재원. (1996). “지방자치와 지방행정,” 《행정과 정책》, 2:123-139.
- 조경호. (1997). “행정감사제도의 한계와 시민감사참여제도 도입의 방향,” 《울산대 사회과학논집》, 7(1):49-60.
- 조경호·전성표. (1997). 《시민의 정주의식 및 사회·행정수요에 관한 연구》. 울산 포럼.
- 조창현. (1996). “지방자치발전을 위한 지방자치법의 바람직한 개정방향,” 《지방자치 발전을 위한 전국시도의회 의원대회 결과》. 전국시도의회의장협의회 결과보고논문집. 5-48.
- 최봉기 외 2인. (1992). “지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가 : 포항시의회의 사례연구,” 《한국행정학보》, 26(3):889-912.
- 한국지방행정연구원. (1994). 《지방의회의 위상정립방안》. 연구보고 93-3.
- 기타 각종 울산시의회 회의자료, 심의자료, 감사자료, 통계자료.

2. 외국문헌

- Gosnell, H. F. (1969). “Representative Democracy,” in H. Fenichel Pitkin (ed.). *Representation*. NY : Atherton Press. 98-118.
- Pound, W. T. (1986). “Reinventing the Legislature,” *State Legislatures*, 12(6):16-20.
- Press, C. and Verburg, K. (1983). *State and Community Government in the Federal System*. NY : John Wiley.
- Zimmerman, J. F. (1986). *State and Local Government*. NY : Barnes & Noble Books.