

## 지방의회의 역할 정립을 위한 실증적 연구: enabling 정부를 중심으로

김상미\*

---

이 글은 1991년 지방의회의 재구성 이후 10여 년 동안 지방의회의 역할수행을 회의록과 지방의회 관련 행위자를 통하여 분석한 것이다. 분석결과 지방의회는 집행기관 위주의 지방공공서비스를 시장주의적 이탈(Exit)전략과 주민의 여론수렴(Voice)전략, 그리고 신공공관리의 자체증진(Improvement)전략으로 분절화 하였다. 이러한 변화는 지방의 발전과 지방민주주의 발전이라는 과제에 직면하고 있음을 시사하는 것으로 지방의회가 지역사회에서 광범위하게 관여하여야 함을 함의한다. 이에 지역사회의 리더로서 공동체 의식을 확립하기 위한 기제가 되어야 한다는 의미에서 지방조합주의를 제안하였다. 그러나 지방의회가 제한된 역할을 극복하기 위해서는 지금보다 더 많은 영향력을 행사하여야 한다. 이에 enabling 정부로서 자치권 확보라는 전제하에 관계 법률의 개정을 제안하였다.

주제어: 지방의회, 지방민주주의, 지방조합주의, enabling 정부

---

### I. 서론

Mill은 지방자치는 민주주의의 제도이며 의회는 ‘민주주의 실험장’으로서 대표제 형태로 구성되는 의회를 선호하는 견해를 피력하였다. Bentham 역시 합의체인 의회를 최상의 정부형태로 주목하였는데 그것은 개인행복의 총화를 통해 증대시키는 목표를 근거로 최대다수의 최대행복이 국민에 의해 직접적인 통제를 받기

---

\* 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 지방의회발전연구원 연구부장으로 재직 중이다(E-mail: time@rilc.re.kr).

때문이라고 여겼다. Bentham의 이러한 이론은 Mill의 대발견인 의회에 의해서 해결할 수 있다(이경구, 1980)는 논리로 발전되었다. 민주주의, 공동체주의와 같은 이상에 도달할 수 있는 방법을 찾으려 하였고 그 정도를 향상하려는 ‘정당성’을 제공하는(Pickvance, 1990: 3) 토대로 간주하였다(Stoker, 1996: 5-7). 이에 지방주의자들은 지방의회는 주민의 정치적 참여와 교육을 위한 최고의 제도로서 지역사회 문제에 대하여 효과적인 정책결정을 할 수 있다는 점에서, 그리고 지방민주주의 원칙에 합치한다는 관점에서 중시한다.

그러나 현대 행정국가 시대에는 의회주의 쇠퇴와 함께 다양한 참여자 또는 참여방식의 출현으로 지방의회가 지방적 이해를 대변하는 유일한 기관이 아니라는 비판이 제기되고 있다. 최근에는 시민을 단순히 지방공공서비스의 소비자로 간주하는 시장주의에 대한 비판이 가해지고 있으며, 그 대안으로 지방의회를 중심으로 지방정치 영역을 복원시키기 위한 지방민주주의에 대한 논의가 다시 등장하고 있다(Practchett & Wilson, 1996).

그동안 우리의 경험을 보면 지방의회가 재구성된 지 15년이 지났으나 아직 커다란 진전을 보지 못하고 있다. 오랜 중앙집권적 전통으로 인하여 지방자치단체의 자율성이 약한데다가 그나마 대통령이 정점에 있는 행정부가 입법부를 압도하는 것처럼, 집행기관의 장이 지방의회를 압도하여 자치단체장의 지배적 영향력이 강하게 나타나고 있다는 것이다(박종민 외, 1999: 137). 이러한 상황에서 지방의회의 역할 수행에 거는 기대는 지방자치의 본질적 가치의 구현에 중요한 의미를 갖는다. 자치단체장 단독에 의하기 보다는 합의제인 지방의회를 통하여 형성된 결정이 질적으로 여과될 가능성이 높다는 점과 주민대표기관으로서의 합법성을 높여주며 지역정책의 자기 선언적 의미를 부여하기 때문이다.

지방분권특별법 제13조 제1항에 국가 및 지방자치단체는 지방의회의 권한을 강화하도록 노력하여야 한다는 조문을 명시하고 있다. 지방분권특별법의 취지대로 지방분권이 추진되면 지방의회의 역할이 증대될 것이므로 성공적인 지방분권을 위해서는 지방의회의 역량강화가 필요하다. 특히 유급화가 적용되는 민선 5기의 지방의회는 주민에게 더욱 책임을 지는 지방정치를 이루도록 노력하여야 할 필요가 있는 것이다.

이에 본 연구는 지방의회가 구성되어 지금까지 실제 어떠한 역할을 수행하였는

지 사례연구를 통하여 실증적으로 탐구하고 바람직한 지방의회의 역할 정립에 주 관심을 두었다. 지방의회를 어떤 것을 달성하기 위한 하나의 추상화된 역할체제로 본다면, 이 경우 지방의회의 역할은 지방의회 의원들의 역할이 되므로 분석에 있어서 지방자치법에 규정된 지방의회의 다양한 역할을 기준으로 하였다. 이는 역할관계에 연계되어 있지 않고 역할에 의존하지 않는 사회 제도란 존재하지 않기 때문이다.

## II. 지방의회의 관계적 역할

### 1. 지방의회의 의의와 역할

의회는 고대 게르만 민족의 집회 또는 고대 그리스의 민회라고 하여 자기집단의 여러 가지 일을 자유민의 회의에서 결정하던 것에서 비롯되었다(임경호, 1991: 11, 최인기·이봉섭, 1993: 4). ‘지방의회’라 함은 ‘의회’에 ‘지방’이라는 개념이 결합된 것이다. ‘지방(locality)’이란 고대 그리스의 ‘koinotos’와 로마의 ‘municipium’에서 유래한 것으로 ‘공동체’와 ‘지역사회’를 의미하였다(Norton, 1994: 3). ‘지방의회’라는 개념 속에는 지역성 또는 다양성과 같은 일련의 부수적 요소들인(Frazer, 1996: 108) ‘지방’이라는 개념을 동반하기 때문에 지방의회의 의미가 차지하는 비중은 광범위하다.

기관통합형에서 지방의회는 지방정부로서 의미하는 바가 다양하다. Hume과 Martin에 의하면 대표적이며 일반목적(representative & general purpose)의 지방정부, 대표적이며 특수목적(representative & special purpose)의 지방정부, 비대표적이며 일반목적(non representative & general purpose)의 지방정부, 비대표적이며 특수목적(non representative & special purpose)의 지방정부로 분류하고 있다(Hume & Martin, 1969). Leach 등은 3가지 차원의 기준을 - 경제적 차원에서 강한 시장과 강한 공공 부문 지향, 지방 거버넌스 차원에서 강한 거버넌스와 약한 거버넌스, 지방민주주의의 차원에서 대의민주제와 참여민주제 - 가지고 잔여적 지방정부, 공동체지향 지방정부, 전통적 관료제정부, 시장지향적 지방정부로 분류하고 있다(Leach, Steve,

Stewart & Walsh, 1994: 239; 이종수, 2002: 350). 이 유형 중에서 지방의회는 공동체지향 지방정부에 속하는 역할을 한다.

지방의회의 구성형태, 역할을 보아도 다양성이 내재하고 있다. 어느 국가의 지방의회를 막론하고 동일한 것이 아니라, 자치권의 범위(지방분권과 중앙통제의 정도), 지방자치단체의 계층구조, 지방정부의 형태, 집행기관의 선임방법에 따라 달라진다(정세욱, 2002). 예를 들면, 지방자치단체의 계층구조에 따라 1층제에서는 지방의회의 역할이 광범위하나, 2층제에서는 기초의회의 역할이 광역의회에 비하여 큰 편이다. 지방의회의 기관구성 형태에 따라 서로 달라지는데 기관통합형을 채택하는 지방의회의 역할이 가장 광범위하고, 기관대립형을 채택하는 지방의회의 역할이 협소한 편이다. 아울러 주민이 자치단체장을 직접 선거로 할 것인가, 간접선거로 할 것인가, 또는 중앙정부의 임명제로 할 것인가에 의해 역할 수행이 달라진다(한국지방행정연구원, 1989: 8).

## 2. 지방의회의 역할에 대한 선행연구 경향

지방의회에 대한 연구는 1960년 5.16에 의해 지방의회가 해산되고 난 후 1980년대 중반까지 거의 연구의 대상이 되지 않았다고 할 정도로 관심의 대상이 되지 못하였다. 이는 1984년까지 지방자치에 관한 연구 118편 중 단 1편만이 지방의회를 다루었다는 사실에서, 그리고 한국지방행정연구원의 1990년도까지 수행된 총 79건의 연구과제 중 지방의회를 다룬 경우는 단 2건이라는 데서도 입증되고 있다.

논의의 대부분은 지방자치의 효율성과 생산성으로, 지방의회의 연구영역에서도 효율성과 생산성이라는 주제가 중시되고 있다.<sup>1)</sup> 효율성과 생산성의 연장선상에서 지방의회의 10년 간 성과 평가에 관한 최근의 연구들이 있다(김순은, 2002; 이성진, 2002; 강인호·오재일·박혜자·민현정, 2002). 이러한 연구들은 질적인 측면보다는 양적 평가에 치중했다는 것과 의정활동에 영향을 미치는 다양한 변수들을 배제했다는 한계가 있다.

1) 한국지방행정연구원(1996)의 지방의회의 의정 효율성에 관한 연구와 경기개발연구원(2002)의 지방의회의 산출성 제고방안 연구 등

### 1) 행위자로서 역할

한국지방행정연구원(1991)의 국회의원과 지방의회의원간 역할분담으로 설문 조사를 통하여 국회의원과 지방의회의원간에 발생할 수 있는 문제점을 예상하여 해결방안을 모색하였다. 소순창(1992)은 지방의회의원의 행태를 미시적으로 분석한 결과 지방의회의원의 역할 정향이 대체로 대표활동과 영향력 관계가 없다고 하였다. 이는 의원들이 의원으로서 어떻게 해야 한다는 역할 정향과 상관없이 대표활동하는 것으로 볼 수 있으며 현실적인 의정활동에서 대표활동이라는 것은 큰 의미가 없기 때문인지도 모른다. 신기현, 김재영, 신환철(1993)은 전라북도의 광역과 기초의회를 대상으로 설문조사를 통해 의회의 역할갈등에 관해 연구하였다. 소순창(1998)은 지방의회 의원이 자신의 역할을 어떻게 인지하고 있는가에 따라 한국, 미국, 일본 3개국을 분석하였다. 분석결과 3개국 모두 지역선거구민을 대표하기보다는 지방자치단체 전체를 대표하고 지역선거구민의 대리자보다는 의원 자신의 소신에 의하고 있다고 하였다. 이는 지방의회 역할의 형해화에 대한 처방을 보여주었다는 점에서 의의가 있다. 이러한 연구들은 주로 행태주의 측면에서 지방의원, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 그들의 인식의 정도에 따라 다분히 주관적인 평가를 분석의 내용으로 한 것이어서 연구결과의 객관화와 정체성을 확보하는 데 일정한 한계가 있다.

### 2) 정책결정자로서 역할

지방의회의 역할 수행이 정책결정자로서 새로운 질서를 형성한다는 연구이다. Adrian과 Press(1977)는 집행기관이 지방의회를 지배하려는 경향이 있지만 지방의회 또한 집행기관이 약할 때 정책결정이라는 무기를 이용하여 집행기관의 영역을 침범하려는 경향이 있다고 한다. 박호숙(1994)은 지방의회가 구성되기 전에는 집행기관 단독으로 대처하였지만 지방의회 구성 이후에는 집행기관의 강력한 원조자로 부상하였다고 한다. 임헌만(1999)은 지방의회와 단체장의 정책역할이 개인적 특성보다는 환경적 맥락에 의하여 결정된다고 하였다. 손경희(1999)는 지방의회가 지방의 정책과정에서 어느 정도 주도력을 행사하는가를 살펴본 결과 지방정치가 오랫동안 지방행정체제의 존속으로 인해 자율성을 상실하여 지방자치체가

본격화된 현시점에도 별다른 차이가 없음을 보여주었다. 이러한 연구들은 과거의 중앙중심적 정책결정과정인 주민중심의 자생적 정책결정과정으로 새로운 질서를 구축해 가는 과정에 대한 사례연구로서 분석하고 있다.

### 3) 역할 정립

지방의회의 역할에 대한 연구가 주로 정책결정자나 행위자 분석에 집중되고 있음이 대부분으로 우리의 상황을 보건대 가장 미진한 연구는 지방의회의 역할 정립을 민주주의 가치에 관한 새로운 실마리를 통해 제공하려는 최근의 연구들이다. 지방의회가 지방민주주의의 중심적 통치원리로서 지방정치의 구심점이 되어야 한다는 것으로, 지방의회의 역할을 제대로 확립하기 위해서는 그동안 관심을 보이지 않았던 이러한 문제들을 근본적으로 재검토할 수 있는 기회를 가져야 할 것이다. 지방의회의 역할 수행에 관한 실체를 파악하고자 한 Cochrane은 지방의회가 지역에서 보다 다양한 역할을 해야 함을 암시하는 한편, 민주주의의 합법성을 재 강화하여야 하며, 커뮤니티의 지지를 위한 역할이 재설정되어야 함을 주장하였다. 이는 지방의회가 선거과정의 결과를 당연히 받아들이는 것이 아니라 의회는 더 이상 지방수준에서 지배적인 정치가적 역할을 수행할 수 없어 지역의 타 기관과 협상이 필요하며 커뮤니티의 수요를 반영할 전략적 동맹을 수립할 필요가 있다고 한다(Cochrane, 1990). McGarvey는 신관리주의와 신지방민주주의라는 두 연합의 충돌현상으로 지방의회의 방향을 언급하고 있다. 전자는 집행기관의 역할을 강조하면서 서비스 전달을 위한 제도로서 서비스의 효율성을 증가할 필요가 있다고 하며 후자는 지방의회의 역할을 강조하고 정책형성과정에서 주민 참여의 필요와 민주적인 제도로서 지방의회의 역할을 강조한다.

## 3. 지방자치법상 지방의회의 관계적 역할

의회는 입법, 행정부 감시, 국민대표 역할이 일반적이다. 그러나 이 같은 견해는 의회가 실제로 수행하는 역할과 의회에 요청되는 역할을 구별하지 않고 있는 바, 연구자의 관심도 의회의 권한과 의무로부터 실제 정치체제 내에서 수행하는 역할로 이전되고 있다.

의회의 실제적 역할에 대한 연구는 Wahlke 등을 중심으로 하여 행태적이고 구조기능적인 접근방법이 시도된 후 후속연구가 행해지고 있는데 이들은 의회의 행태는 단순히 공통적인 의원 개개인의 행태나 그 집합적 양상이 아니라 명백히 제도적인 행태라고 주장하였다(Wahlke, Eulau, Buchanan & Ferguson, 1962: 4-11).

지방의회는 지방자치법이라는 법제에 의해 자신의 실제적 역할이 요청되므로, 지방의회의 역할 기반은 일반적인 의회의 역할에 비추어 의회자체의 역할과 집행기관 견제기관으로서 역할, 그리고 주민과의 관계로 구분하였다.

#### 1) 의회자체 역할로서 조례의 제정 및 개·폐

의회자체의 역할을 입법으로 보는 것은 법치국가에서 모든 국가 작용의 근거인 법률에 관한 활동이 의회의 고유권한이기 때문이다. 지방의회는 지방자치단체의 유일한 입법기관은 아니고, 자치단체장도 조례를 제출할 수 있는 권한이 있다. 지방의회는 헌법 제117조 제1항에 근거하여 지방자치법 제15조와 동법 제19조에 의해 조례를 제정할 수 있으며, 지방자치단체가 자기의 사무에 관하여 ‘법령의 범위 안에서’ 자주적으로 조례를 제정할 수 있기 때문에 자주법(室井 力, 1978: 17) 또는 자치입법이라고도 한다.

#### 2) 집행기관과 관계에서의 견제 및 감시 역할

집행기관인 관료제에 대한 견제를 의회의 가장 중요한 역할로 파악하는 Max Weber에 의하면 일단 확립된 관료제는 결코 자발적으로 그 자신을 개혁하려 하지 않기에 의회만이 관료제의 전횡을 막을 수 있는 유일한 방법이라고 주장한 바 있다(칼 뢰벤슈타인 저·정문길 역, 1980: 51). Harris(1964: 1)는 집행기관에 대하여 의회의 정책이 어떻게 집행되는지, 그 여부를 감독하고 그렇지 못한 경우 의회가 교정적인 처방을 하므로 가장 중요한 역할로 간주하였다.

##### (1) 예산심의권

지방자치법 제35조 제2항과 제118조에 의거하고 있다. 예산심의가 지방의회에서 이루어진다는 것은 지방의회가 주민의 의사를 집약하고 반영한다는 정치적 의

미를 내포하고 있기 때문에 지방자치단체 재정의 민주적 통제, 지방자치단체 재정운용에 있어서 주민참여로 설명된다(重森嶠, 1987: 28-29).

### (2) 행정사무감사권

지방자치법 제36조에 의거하고 있다. 행정사무감사권은 지방의회 차원의 국정 감사와 같은 권한으로 언론의 조명을 받기 쉽다는 점에서 최근 의원들이 가장 관심을 많이 갖는 분야이다(박재창, 1996: 219). 집행기관의 독주에 대한 견제 이외에 주민에게 알리는 역할도 수행하며 이러한 홍보역할이 의회고유의 역할인 입법역할보다 중요하다는 주장이 있다(Grabow, 1988: 7).

### (3) 시정질문권

헌법 제62조에 근거하여 지방자치법 제37조 제2항에 의거하고 있다. 시정질문의 목적은 “정보를 획득하고 어떠한 조치를 취해 달라고 압력을 가하는 것”이다(Paul, 1987: 181). 관료들은 정보를 독점하는 경향이 있는데 시정질문과 답변과정에서 확정된 정책에 관한 사항을 청취한다든가 관련된 자료의 제출을 통하여 집행기관의 정보를 입수할 수 있다(국회도서관 입법조사국(역), 1964: 348). 집행기관에 대안을 제시하거나 잘못되고 있는 집행을 추궁함으로써 지방자치단체가 올바른 방향으로 나갈 수 있는 역할을 한다.

### 3) 주민과 관계에서 주민의견수렴 역할

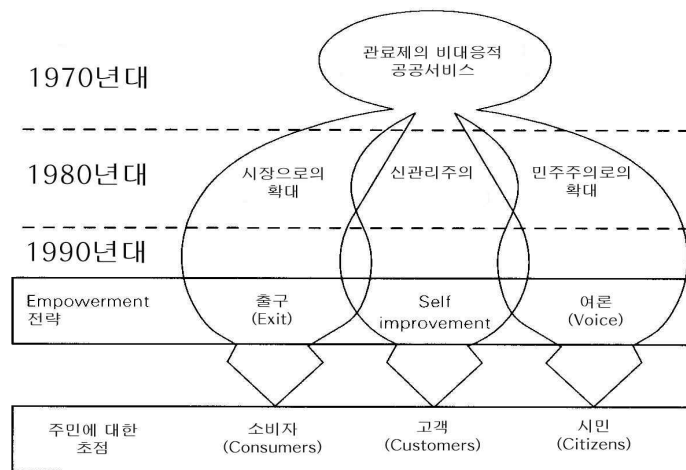
권력분립 국가에서 의회가 국민을 대표한다면 행정부와 사법부는 국민을 대표할 수 없다(이종호 역, 1980: 167-168). 이러한 사고방식은 대표제에 기초하여 의회만이 국민을 대표한다는 형식으로 표현되어 왔다. 지방자치법에는 지방의회를 주민대표기관이라고 명문으로 규정하고 있지 않으나, 헌법 제118조의 내용으로 볼 때, 국회가 국민의 대표기관이라면 지방의회는 주민의 대표기관이라고 유추할 수 있다. 헌법 제26조와 청원법 제9조 4항에 근거하여 지방자치법 제65조에 “지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출”할 수 있음을 명시하고 있다.



#### 4. 분석틀

일반적으로 지방의회의 역할을 결정하는 속성을 알아내기란 쉽지 않다. 그 이유는 지방의회의 역할 내용의 현시적 실체가 되는 역할 행태라는 것이 여러 단계를 거친 결과로 나타난다는 점이 있기 때문이다. 행위자로서 지방의회는 의회자체로서 자치입법, 집행기관과의 관계에서 견제 및 감시, 주민과의 관계에서 주민의견수렴 역할과 관련되지만, 정치란 정책결정과 연관되므로 지방의회에 의하여 일차적으로 지방정책을 결정하는 원리가 무엇인가를 규명하고 이 틀에서 지방정치의 변화양상을 고찰하는 작업이 필요하다.

이에 지방의회가 역할 수행을 통하여 어떤 정책결정을 중시하는지를 알기 위하여 일반행정, 환경위생과 사회복지, 지역경제 및 정보, 도시계획 및 건설 등으로 지방공공서비스를 세분하였다. 특히 그 과정에서 지방의회가 집행기관 위주의 지방공공서비스를 어떤 전략을 동원하여 분절화하고 있는지를 민주주의로 확대하는 여론(Voice)전략과 시장주의적 출구(Exit)전략의 도입, 그리고 신관리주의적 자체증진(Self Improvement)전략을 추구하는 3모델로 상정하여 추가 분석하였다.

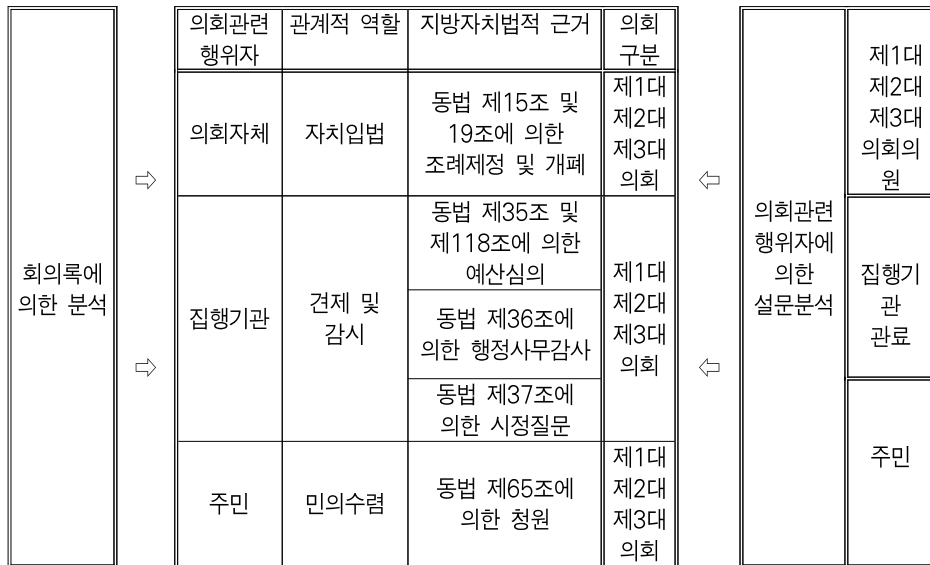


자료: Burns, Hambleton & Hoggett(1994).

그리고 지방의회 역할 수행의 토대로서 지방자치법에 부여된 지방의회의 제 권

한을 회의록과 의회관련 행위자들을 통하여 분석하였다. 지방의회 관련 행위자란 의회의 역할수행 당사자인 의원, 대상집단인 집행기관 관료, 의원들을 선출한 주민을 말한다. 회의록 분석은 지방의회의 실제적 역할 수행 결과를 알 수 있을 것이며, 지방의회 관련 행위자 분석은 당해 지역이라는 구체적 상황 속에서 일어나는 지방의회 역할 수행 결과를 바라보는 안목을 제시하는 것으로서 의회의 실제적 역할 결과와는 차이가 있을 수 있기 때문이다.

<그림 1> 분석틀



### Ⅲ. 과천시의회에의 관계적 역할 분석

과천시는 1986년 시로 승격된 계획도시로서 인구가 1991년 72,543명에서 2005년에는 68,641명으로 감소하고 있고, 전체 주민의 대부분인 70%는 아파트에 거주하고 있는 친환경도시이자 문화도시로서 자리매김하고 있다. 2006년 현재 과천시의 재정보전금을 제외한 재정자립도는<sup>2)</sup> 48.2%이나 재정보전금을 포함한 재정자주도는 92.8%로 자족능력이 있는 안정된 도시이다. 우리나라 행정도시로서 발자취

를 담고 있으며 전국 제1도시로서 자리매김하고 있기 때문에 한국 지방정치의 단면을 파악할 수 있다는 점에서 사례지역으로 선정하였다.

회의록 분석은 제1대의회가 시작한 1991년 4월 15일 제1회 임시회부터 제3대의회의 2001년 4월 19일 제89회 임시회까지로 한정하였다. 의회를 시기별로 나누어<sup>3)</sup> 어떤 서비스를 제공하는지 주시하였다. 아울러 역할 수행을 보다 심도 있게 분석하기 위하여 과천시의회 관련 행위자들인 과천시의회 의원, 관료와 주민에게 설문조사를 병행하였다. 2001년 7월 2일부터 10월 14일에 걸쳐 제1·2·3대 과천시의회 의원 14명, 관료 100명(시청, 각 사업소, 동사무소), 주민 500명에게 설문조사를 실시하였다. 과천시의회 의원 정수는 제1·2·3대 의원 중 재선의원을 포함하면 총 17명이다. 이 중 1명은 작고하였고, 2명은 도미 중이어서 총 14명에게 조사하였다. 주민의 경우 과천시 인구 71,635명 중 6개 행정동별 인구구성비에 의하여 500명의 표본을 추출하였다. 유효회수율은 78%며, 오차 및 신뢰도는 95%의 신뢰도를 가질 때  $\pm 4.0\%$ 의 오차범위 내에서 모집단의 비율을 추정할 수 있다.<sup>4)</sup>

구분	인구수	인구비(%)	표본할당수	분석표본수
합 계	71,635	100.0	500	401
중앙동	10,753	15.0	75	38
갈현동	13,265	18.5	93	70
별양동	17,359	24.2	121	106
부림동	15,465	21.6	108	69
과천동	8,534	11.9	60	60
문원동	6,259	8.7	44	58

2) 지방자치단체 예산편성지침에 의거 세외수입에 포함되었던 재정보전금을 2001년부터 의존재원으로 분류함에 따라 세외수입에서 제외하고 재정자립도를 산출함.

3) 제1대의회(1991. 4.~1995.5), 제2대의회(1995. 7.~1998. 5), 제3대의회(1998. 7.~2001.4.)로 구분하였다.

4) 과천시 의회의 정밀도( $d$ ) =  $1.96 \cdot \sqrt{\frac{0.5(1-0.5)}{478}} \cdot \sqrt{\frac{71,635-478}{71,635-1}} = 0.04$ 이다.

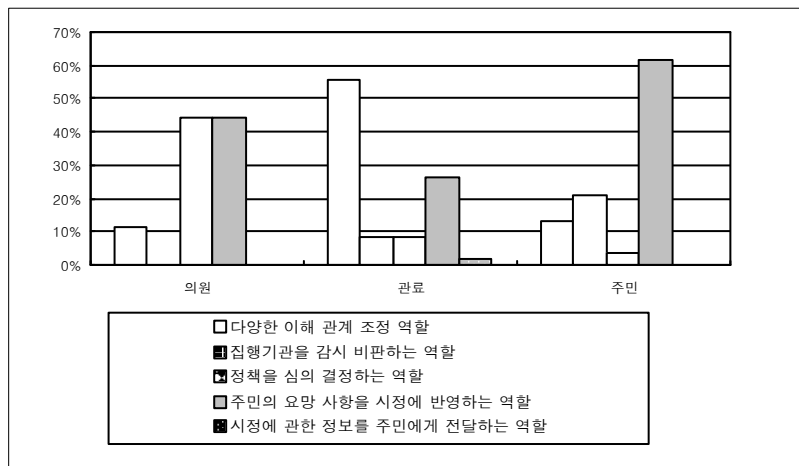
## 1. 설문조사에 의한 의회관련 행위자들의 역할 분석

### 1) 지역사회의 리더로서 지방의회에 대한 역할 기대

과천시의회에의 관련 행위자(의원, 관료, 주민)들이 지방의회에 기대하는 역할은 ‘주민의 요망사항을 시정에 반영(43.6%)’하는 것으로 주민대표기관으로서의 존재를 중시하였다. 이러한 결과는 지방의회가 주민과 가까이에서 주민의 의사를 정치의 장에서 해결한다는 주민대표기관으로서 지방의회 본래의 목적을 구현하여 주기를 의미한다.

구체적으로 주민들은 ‘주민의 요망사항을 시정에 반영하는 역할(60.3%)’을 중요한 과제로 인식하여 자신들의 대표기관으로서 역할을 수행하여 줄 것을 가장 기대하였다. 의원들은 주민과 마찬가지로 ‘주민의 요망사항을 시정에 반영하는 역할(44.4%)’과 ‘정책을 심의·결정하는 역할(44.4%)’이라고 동일하게 응답하여 주민대표기관뿐만 아니라 정책결정기관으로서 중요성을 인식하고 있었다. 이에 비하여 집행기관 관료들은 ‘다양한 이해관계를 조정하는 역할(55.7%)’을 가장 중시하여 지방의회가 주민대표기관으로서 지역의 다양한 이해관계를 조정하는 역할을 (Dugan, 1987: 57-60) 기대하는 것으로 보인다.

<그림 2> 지방의회에 대한 역할 기대



결국 의원과 주민들은 ‘주민의 요망사항을 시정에 반영하는 역할’을 가장 중시하였다는 점에서 역할 기대의 연계가 이루어진 반면에, 관료들은 ‘다양한 이해관계를 조정하는 역할’을 중시하여 의원들이 분열된 지역 주민들의 의견을 통합하는 역할을 기대하여 차이가 있었다. 지역사회 구성원들이 지방의회에 기대하는 역할은 단일의 역할이 아닌 지역사회의 리더로서 다양한 역할 수행을 기대하는 것으로 여겨진다.

## 2) 전반적 역할 수행에 대한 불만족

지방의회가 재구성되어 조사시점까지 과천시의회 전반적 역할 수행에 대한 평가는 ‘보통(64.9%)’이 지배적이다. 심층적으로 보면 ‘만족(12.1%)’보다 ‘불만족(23%)’이 배 이상 분포되었으며, 의원마저도 ‘불만족률’이 ‘만족률’보다 많은 것(11.1%)으로 평가하고 있다.

## 3) 분야별 역할 수행에 대한 평가

### (1) 의회자체 역할 수행의 만족

의회자체의 역할로서 자치입법 역할 수행에 대한 평가는 ‘보통(70.2%)’을 기준으로 ‘만족(14.7%)’, ‘불만족(11.4%)’으로 나타났다. 의원, 주민과 관료 모두 긍정적이어서 조례제정에 관한 역할 수행에 의회 관계 행위자들이 공감하고 있는 것으로 파악된다.

### (2) 집행기관과 관계에서의 역할

#### ① 예산심의 역할 수행의 만족

예산심의는 ‘보통(56.6%)’을 기준으로 ‘만족(23.1%)’, ‘불만족(20.2%)’으로 나타나고 있다. 의원, 주민과 관료 모두 만족도가 높아 예산심의 활동에 대하여 긍정적이다.

#### ② 행정사무감사 역할 수행의 불만족

행정사무감사는 ‘보통(59%)’을 기준으로 ‘불만족(22.5%)’이 ‘만족(18.4%)’보다 다

소 높아 부정적으로 평가하는 경향이 있다. 관료, 의원, 주민 모두 불만족도가 높아 행정사무감사 역할에 대한 평가는 회의적이다.

### (3) 주민과의 관계에서 역할 수행의 만족

주민의견수렴 역할은 ‘보통(50.3%)’을 기준으로, ‘만족(30.6%)’이 ‘불만족(19%)’보다 높아 긍정적이다. 의원과 주민은 ‘만족률’이 높아 공감대가 이루어졌으나 관료들은 ‘불만족률’이 높아 공감대가 형성되지 않았다.

## 2. 회의록에 의한 역할 분석

### 1) 의회자체의 역할: 조례제정 및 개·폐

조례제정의 결과는 <표 1>과 같이 제1대와 제2대의회에서는 과천시외의 기관 설치나 확대를 위한 조례가 많았으나 제3대의회에서는 사회복지와 환경분야에 중점을 두어 주민의 복지를 위한 조례가 앞서기 시작하였다. 이러한 수치를 통해 알 수 있는 것은 초대의회에서는 과천시 승격 후 시행정의 하부구조 구축에 필요한 신관리주의적 자체증진(Self Improvement) 전략이 활용되었으나 시간과 경험이 축적됨에 따라 주 관심분야가 주민의 여론(Voice)을 반영한 사회, 복지, 환경과 같은 조례로 바뀌고 있음을 의미한다. 초대와 제2대의회에서 집행기관의 하부구조 구축에 필요한 조례가 많은 이유는 조례의 제안을 대부분 단체장(97%)이 하였기 때문으로 이는 당연한 결과라고 볼 수 있다.

의원발의 조례를 보면 수치상으로 저조(3%)하였지만 대부분 주민생활과 밀접한 것이다. 그 예로 제1대의회의 경우 ‘과천시관리도로지정및관리에관한조례’는 과천시의 75% 이상이 아파트단지이므로 단지안 도로나 상·하수도시설의 보수를 시 관리로 지정하여 시민편익을 제고하자는 전국 최초의 의원발의 조례이다. 제2대의회에서는 ‘과천시시민회관운영및사용에관한조례중개정조례’가 발의되었는데 이는 제3대의회에서도 주민들이 이용하기에 편리하도록 거듭 발의되었다. 제3대의회에서는 ‘과천시금고운영에관한조례’와 같이 시금고 선정의 기준과 절차에 관한 사항을 규정하여 기금관리의 투명성과 민주성을 확보하고자 하였다.

이외에 주민복지에 관한 조례로 ‘과천시영유아및아동보육조례’는 방과 후 아동

교실을 민간시설까지 확대하자는 것이었으며, ‘과천시공공시설내의매점및자동 판매기설치에관한조례’는 장애인, 노인, 모자가정 등 불우한 처지에 있는 주민에게 공공시설의 매점 및 자동판매기 운영권을 주어 그들의 자립기반을 확충하는 내용이었다. 따라서 지방의회 의원들의 의원발의 조례가 많아진다면 주민생활에 도움이 되는 내용들이 많이 제정될 수 있을 것이다.

<표 1> 자치입법 결과: 자체증진(Self Improvement) 전략에서 주민 여론(Voice)을 반영하는 조례로

(단위 : 건수)

구분	주체별		내용별	계	원안 가결	수정 가결	부결	유보	기타
	단체장제출	의원발의							
1대의회	98%	2%	의회운영	7	7				
			시세·부담금·수수료	46	44	1		1	
			재산관리	10	10				
			교 통	5	5				
			사회복지·환경	13	11	1		1	
			기관의 설치·운영	47	44	1			
			기타 : 정보·향토문화	5	4			1	
			계	133	125	3		2	
2대의회	97%	3%	의회운영	4	4				
			시세·부담금·수수료	20	18	1		1	
			재산관리	2	2				
			교 통	-					
			사회복지·환경	5	5				
			기관의 설치·운영	76	55	15	3	3	
			기타 : 정보·향토문화	1	1				
			계	108	88	16	3	4	
3대의회	95%	5%	의회운영	3	3				
			일반행정	25	22	2			1
			시세·부담금·수수료	32	31	1			
			재산관리	14	11	1	1		1
			교통	6	4	1	1		
			사회복지·환경	34	30	2			2
			기관의 설치·운영	30	22	7		1	
			기타 : 정보·향토문화	15	8	3			4
계	159	131	17	2	1	8			

## 2) 집행기관과 관계에서의 역할

(1) 예산심의 역할: 주민의 재정부담을 억제하려는 주민 입장(Voice)을 반영

지방의회의 예산심의 결과는 증액과 삭감의 행태로 나타나는데 <그림 3>을 보면 삭감 지향적으로 나타나 주민의 재정부담을 억제하려는 ‘보호자’역할을 수행하였다. 초대의회는 집행기관의 예산요구액을 수용하는 면이 많았으나, 제2대의 회에서는 이러한 경향이 감소되다가 제3대의 회에서는 더욱 뚜렷해져 의정활동이 축적될수록 주민의 입장(voice)을 반영하려는 전략을 사용하였다.

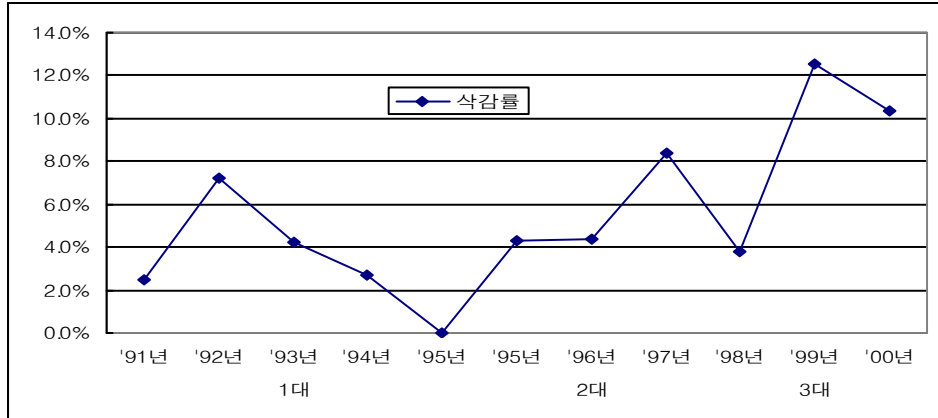
제1대의 회에서는 16회에 걸친 예산심의 동안 9회가 수정률 1% 이하의 낮은 비율을 보여주고 있어 예산심의의 과반수 이상이 집행기관의 요구액을 수용하는데 그쳤다.

제2대의 회에서는 3회의 본예산과 9회의 추경예산심의 동안 3회만 무수정 통과되었고, 4회는 삭감률 5~8%, 2회는 삭감률 11%와 16%로 과반수 이상이 5% 이상 삭감되었다. 제1대의 회에 비하여 집행기관의 예산요구액을 무조건 수용하는 심의 행태에서 탈피하고 있다.

제3대의 회에서는 3회의 본예산, 8회의 추경예산심의 동안 4회만 무수정 통과되었고, 삭감률 4%~5%가 2회, 8%~11%가 2회, 34%와 40%가 각 2회나 되어 집행기관의 예산요구액이 매우 큰 폭으로 삭감되었다. 특히 '98년을 기점으로 삭감률이 높아지고 있는데 이는 IMF와 같은 외환위기의 영향요인이 삭감의 반영률을 높이는 데 작용한 것으로 보인다. 예를 들어, '98년 1차 추경예산에서 7,043,000천원 중 7.5%가 삭감되었으며, 본예산에서는 138,361,300천원 중 3.8%가 삭감되었다. '99년 2차 추경예산에서는 678,530천원의 예산액 중 문화체육과 문화관광 2억원 등 34%가 삭감되었고, 2000년 1차 추경예산에서도 예산액 7,694,670천원 중 시설부대비 82억원 등 40.5%가 삭감되었다. 추경예산에서는 예산심의의 수정폭이 적게 나타나는 편인데 '98년부터는 IMF 경제위기 상황이 예산심의 결과에 반영되어 더욱 삭감 지향적으로 나타난 것으로 해석된다.



&lt;그림 3&gt; 주민의 재정부담을 억제하려는 주민 입장(voice)을 반영하는 예산심의



(2) 행정사무감사 역할: 지역경제 분야에 출구(Exit) 및 여론(voice) 전략을 반영  
행정사무감사 처리 건수를 보면 제1대의회 94건, 제2대의회 142건, 제3대의회 150건으로 1대의회와 비교하면 62%라는 양적인 증가를 나타내고 있다.

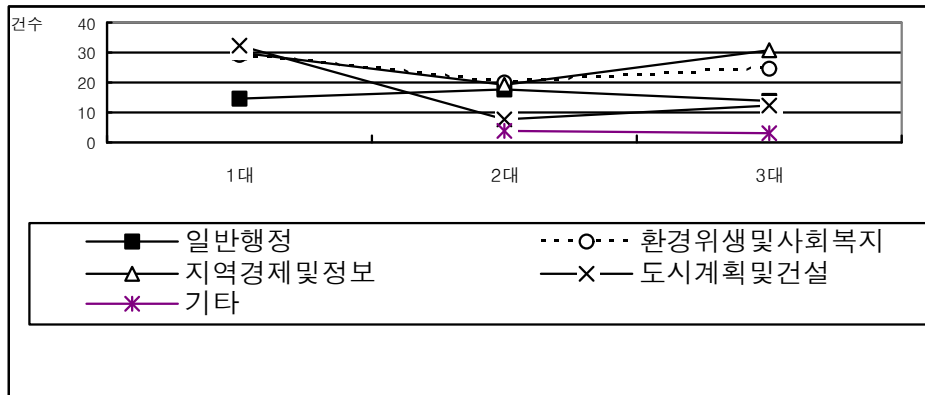
처리 내용을 보면 <그림 4>와 같이 지역경제 및 정보 분야에 지적이 많았으며, 그 다음이 환경·위생 및 사회복지분야로 지역사회 재분배를 위한 ‘복지’보다도 ‘지역경제 성장’을 위한 정책이 강조되고 있다.<sup>5)</sup>

가장 많은 비중을 차지한 ‘지역경제 및 정보’에 대한 내용을 보면 의회의 시기별로 차이가 있다. 초기에는 지역경제의 재원 마련을 위한 활동에 비중을 두다가 예산편성이나 사업추진시 주민들의 여론이 반영되도록 관여하고 있다. 예를 들면 제1대의회에서는 지역경제 활성화를 위한 재원마련을 위한 활동이 많다. 특히 과천시 예산상의 과반수 이상을 차지하는 마권세의 도세 징수 교부금 교부율을 경기도에서 가져가려는 데에 대응방안의 강조가 두드러진다. 제2대의회에서는 지역경제의 효과적 실행을 위해 적용예산의 확보와 이들 재원의 효율적 활용에 대한 내용이 많았다. 그러한 예들로 경영수익사업 투자기금 관리, 예비비 적정 집행,

6) 구체적인 수치를 보면 제1대의회에서는 지역경제 및 정보(31%), 환경·위생 및 사회복지(29%) 순으로 지역경제 성장을 위한 정책에 관심을 보였다. 제2대의회에서도 지역경제 및 정보(28%)와 환경·위생 및 사회복지(28%)분야를 중시하였다. 제3대의회에서도 지역경제 및 정보(40%), 환경·위생 및 사회복지(28%) 순이었으나 제1대와 제2대의회와 비교하면 지역경제 분야의 비중에 현저한 증가를 볼 수 있다.

예산 적정 운용, 예산편성 지침 준수, 체납세 감소대책과 같은 예산의 사용에 대한 감시가 강화되었으며, 예산편성에 주민의 요구사업들이 반영되도록 조치(voice) 하는 것 등이다. 제3대의회는 기금이자 수익제고, 직영기업 경영평가, 시금고의 계약자 선정시 특정인에게 이익이 가지않도록 공개경쟁과 같은 사항을 지적하여 지역의 경제성장을 위한 관리에 민영화 등 경쟁의 원리가 강조되어 출구(Exit) 전략이 사용되었다. 주민숙원사업 추진시 주민협의 절차이행과 같은 주민들의 여론을 반영하는데 보다 관심이 증가하였다.

<그림 4> 지역경제·정보 분야에 출구(Exit) 및 여론(voice) 전략을 사용한 행정사무감사



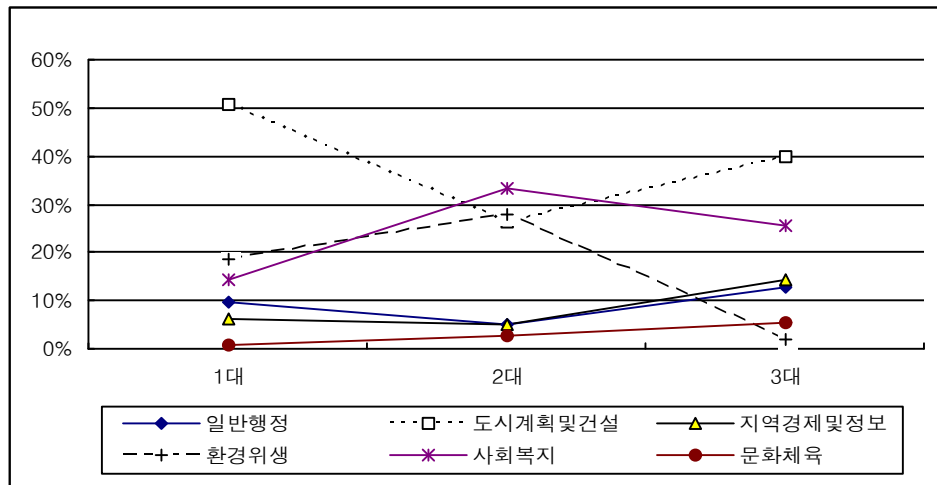
(3) 시정질문 역할: 도시계획 및 건설분야에 자체증진(Self Improvement) 전략 역대 의회를 통해 볼 때 시정질문자 수는 제2대의회가, 질문항목 건수는 제1대의회가 많았기 때문에 초대의회에서 더 많은 비중을 두었다.<sup>6)</sup>

시정질문 내용을 보면 1·3대의회에서 ‘도시계획 및 건설 분야’에 가장 적극적인 역할을 하였고, 2대의회에서만 ‘사회복지’문제에 주도적 역할을 하였다. 구체적 수치를 보면 제1대의회는 도시계획 및 건설 분야가 50.6%로 도시의 하부구조 구축

6) 제1대의회에서 시정질문자는 41명으로 재적의원 7명이 평균 6회의 질문과 질문1회당 평균 4항목의 질문을 하였다. 제2대의회에서 시정질문자는 56명으로서 재적의원 7명이 평균 8회의 질문과 질문1회당 평균 3항목의 질문을 하였다. 제3대의회에서 시정질문자는 19명으로 의원 7명이 평균 약 2.5회의 질문과 질문1회당 3항목의 질문을 하여 발언횟수와 질문항목 수가 감소하고 있다.

을 위하여 많은 부분을 할애하였기 때문에 환경·위생(18.5%)이나 사회복지(14.2%)에 대한 관심은 매우 저조하였다. 제2대의회에서는 사회복지(33.4%), 환경위생(27.8%), 도시계획 및 건설(26.3%) 순으로 사회복지 문제에 대한 비중이 많다(지방의회발전연구원, 1999). 제3대의회에서는 도시계획 및 건설(40%), 사회복지(25.5%), 지역경제 및 정보(14.5%), 일반행정(12.7%)으로 시정질문이 있었던 바 제1대의회와 마찬가지로 도시계획 및 건설분야에 대한 관심이 다시 증가하고 있어 도시 자체증진(Self Improvement)을 위한 시정질문에 비중을 두고 있다.

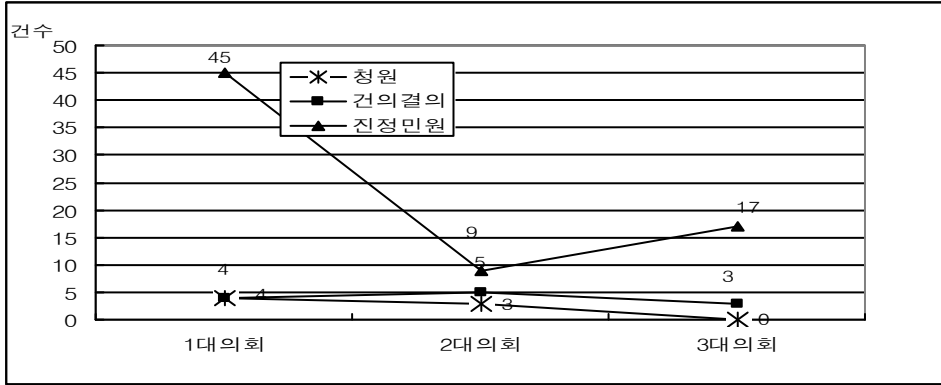
<그림 5> 도시의 자체증진(Self Improvement)을 위한 시정질문 결과



3) 주민과 관계에서의 역할: 도시의 자체증진(Self Improvement)과 주민 여론(Voice)을 반영

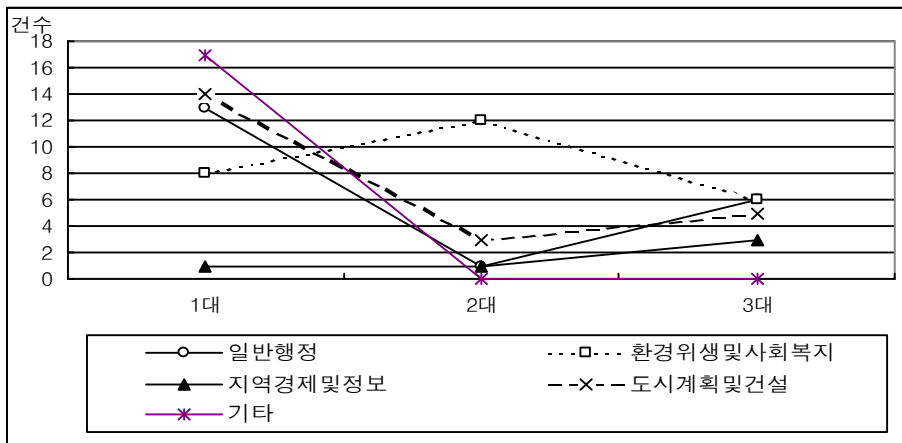
<그림 6>을 보면 공식적인 주민의견 수렴방법인 청원은 매우 저조하다.

<그림 6> 청원·진정 건수



<그림 7>의 청원이나 진정 등의 내용을 보면 초대의회에서는 ‘도시계획 및 건설’분야가, 제2대와 제3대의회부터는 ‘환경위생 및 사회복지’분야가 주류를 이루고 있어 주민들의 주요 불편사항이 도시계획과 관련된 건설문제와 사회복지와 관련된 것임을 알 수 있다. 이는 초대의회에서는 도시의 자체증진(Self Improvement)을 위한 청원이 증가하다가 제2대와 제3대의회부터 주민 여론(Voice)을 반영한 환경 및 사회복지 관련 청원으로 변경되고 있음을 의미하는 것이다.

<그림 7> 청원·진정의 결과: 자체증진(Self Improvement)과 주민 여론(Voice) 전략



청원은 총 11건이 접수되어 주민들은 1년에 평균 1.1건을 신청한 것으로 나타나고 있다. 초대의회는 맞벌이 부부를 위한 ‘시립보육시설 설립에 관한 청원’, 불량주택의 개축을 위한 ‘취락구조 개선사업에 관한 청원’, 노상주차시설을 위한 ‘6단지상가 앞 주차장 시설설치에 관한 청원’, 장래 쓰레기 발생량을 정확한 진단 후 결정하자는 ‘소각장 착공연기 및 예산유보에 대한 청원’과 같이 도시의 자체증진(Self Improvement)을 위한 청원이 다수이다.

제2대의회에서는 청원의 건수가 7건으로 가장 많았는데 내용을 보면 제1대의회처럼 도시의 증진을 위한 것보다는 자신들을 위한 공공시설을 만들어 달라는 것이거나 그 정책결정과정에도 자신들의 의견(Voice)이 직접 참여될 수 있는 정책제시를 요구하는 보다 적극적인 것들로 바뀌고 있다. 예를 들면, ‘청계산 송전철탑 추가건설에 관한 청원’, ‘송전선로 분쟁의 조속한 해결을 위한 청원’은 두 번이나 요청한 것으로 한국전력과 송전철탑 건립을 반대하는 주민간 갈등해결의 조정자로서 주민들은 자신들의 대표자인 과천시의회를 지목하여 그들의 생존권 보장과 자연보호라는 사항을 관철하기 위하여 청원한 것이다. ‘관문체육공원 조성에 대한 청원’은 체육공원 조성이 시장의 공약사항이지만 시 예산으로 건설되는 만큼 공공시설이므로 주민의사를 반영하여 건설되어야 한다는 내용이다. ‘(주) 유공 저유소에 수하대 신설과 송유관 공사에서 시행하는 송유관 매설에 대한 청원’은 주민참여를 요구하는 청원으로 주민들과 합의하여 행위 허가 여부를 결정하고 주민에 의한 실태 확인 절차를 요구하는 것이다. ‘노인복지기금조례 및 종합복지관 건립 청원’은 노인회에서 청원한 것으로 시정책 중에서 노인종합복지관 건립을 정책의 우선순위에 놓아달라는 전략적 정책결정을 요구한 것이다. 이러한 성격의 청원은 주민의 의사를 반영할 수 있는 통로가 없을 경우 청원을 활용하여 자신들의 의견을 반영하고자 한 것이다.

그러나 제3대의회에서는 청원이 제기되지 않았고 그 대신 진정이 사용되었다. 진정의 내용역시 도시계획 및 건설에 대한 것과 사회복지 분야로 이원화되고 있다. 도시계획 및 건설에 대한 진정으로는 ‘경마장 확장공사 허가 취소 및 공사현장 원상 복원’, ‘우회도로변 방음벽 설치’, ‘관문체육부지내 세입자 이주대책’, ‘개발제한구역 해제’에 관한 진정에서 보여주는 것과 같이 도시계획이나 건설과 관련하여 자신들의 주거환경이나 주거권 확보와 관련된 것들이다. 사회복지에 대한 진

정으로는 ‘재활용 수집소 계속 운영’, ‘노점상 부분적 허용’, ‘공공근로자사업 참여 희망 진정’과 같은 지역사회에서 상대적으로 약한 입장에 놓인 집단들이 진정을 통하여 자신들의 생존권 확보를 요구한 것으로 여겨진다.

### 3. 분석결과 및 함의

의회 자체역할로서 과천시의회는 조례에 대한 내용을 보면 제1대와 제2대의회에서는 과천시의 조직이나 기구 설치에 중점을 두었으나, 제3대의회에서는 환경과 주민복지를 위한 조례가 앞서기 시작하였다. 초기에는 시행정의 하부구조 구축을 위한 신관리주의적 자체증진(Self Improvement) 전략이 중시되었으나 시간과 경험이 축적됨에 따라 주 관심분야가 주민의 여론(voice)을 반영하는 사회복지, 환경과 같은 조례로 바뀌고 있음을 의미한다.

집행기관에 대한 견제 및 감시역할로서 예산심의의 경우 초기에는 집행기관의 예산요구액을 수용하는 면이 많았으나 제2대의회부터는 집행기관의 요구를 들어주기 보다는 주민의 재정부담이라는 입장(voice)을 고려하여 삭감하는 것으로 변화하였다. 행정사무감사의 경우 제1대와 제3대의회에서는 지역경제 및 정보 분야에, 제2대의회에서는 환경 및 사회복지 부문에 가장 많은 지적을 하여 과천시의회는 행정사무감사 주 관심이 지역경제의 발전과 복지임을 알 수 있다. 행정사무감사에서 과천시의회는 주민의 요구사업(voice)을 반영하거나 지역경제 성장을 위해 민영화 등의 출구(Exit) 전략을 병행한 것으로 나타나고 있다. 시정질문은 도시계획 및 건설 분야가 많아 도시 성장을 위한 자체증진(Self Improvement) 정치에 주력하였다.

주민과의 관계에서 역할 수단으로서 청원은 주민들의 주요 불편사항이 초기에는 도시계획 및 건설 분야에서 도시의 자체증진(Self Improvement)을 위한 것들이었으나 제2대와 제3대의회에서는 주민 여론(voice)을 반영한 사회복지나 환경문제로 변경되고 있다.

과천시의회가 집행기관의 관료제 위주의 지방공공서비스에 어떠한 변화를 초래하였는가를 요약하면, 조례제정과 청원의 경우 도시의 자체증진(Self Improvement)에서 주민의 여론(voice)을 중시하는 전략으로 변화되었다. 예산심의

의 경우 주민의 재정부담이라는 입장(voice)을 고려하는 것으로 변화되었고, 행정사무감사에서 주민의 요구사업(voice)을 반영하였지만 민영화나 경쟁과 같은 출구 전략을 병행하였다. 그러나 시정질문에서는 도시의 자체증진(Self Improvement) 정책을 중시하는 것으로 나타났다.

이는 지방의회 구성으로 우파의 시장주의적 이탈(Exit) 전략과 좌파의 민의수렴(voice) 전략, 그리고 신공공관리의 자체증진(Self Improvement) 전략이 혼재됨으로써 집행기관의 관료제 위주의 지방공공서비스의 제공에서 탈피하려는 역할을 수행하였음을 시사한다.

회의록을 통해 파악한 과천시의회 의원들의 역할 수행 결과는 과천시의회가 중시하는 방향과 관련된다. 과천시의회는 도시성장이나 지역의 ‘경제발전’에 중점을 두고 있었으며, ‘사회복지’에 차 순위를 두어 지방복지와 기업가적인 역할을 중시하였음을 알 수 있다. 이는 지방의회의 역할이 소비의 정치에 한정되는 것이 아니라 중앙정부와 같은 생산의 정치로 확대되어가는 것을 의미하므로 지방의회의 역할에 대해 새롭게 규정하게 한다.

한편 과천시의회 관련 행위자들의 자치입법이나 예산심의, 그리고 주민의견수렴 역할에 대한 평가는 긍정적이었으나 집행기관과의 관계에서 행정사무감사는 부정적으로 평가되었다. 지방자치단체의 기관구성은 강시장 - 약의회의 특성을 가지므로 약의회의 권한을 가지는 역할을 수행하는 지방의회이지만 조례제정 및 예산심의를 위해서는 강제적 권한을 가지므로 강한 역할을 수행한 것으로 사료된다. 그러나 행정사무감사나 시정질문과 같은 역할 수행에 있어서는 강제적 권한이 아니기 때문에 상대적으로 약한 역할을 수행한 것으로 나타나고 있고 의회 관련 행위자들의 만족도도 낮다. 결국 지방의회 관련 행위자들의 주관적 평가는 지방의회의 역할에 대한 또 다른 측정치를 제공하는 것으로서 회의록상의 실제 역할 수행과 일관되게 일치되는 경향이 있다는 의미에서 부합되었다.

## IV. 지방의회의 역할 정립을 위한 방안

### 1. 역할 정립을 위한 전제조건과 자세

과천시의회 회의록 분석은 지역의 경제발전을 중시하는 시장주의적 출구 전략을 경험하고 있으며 도시의 자체증진 전략과 함께 주민 여론도 추구하는 변화가 일어나고 있어 앞으로 지역사회의 광범위한 맥락에서 역할을 수행할 것을 합의한다. 이러한 변화는 지방의회의 고전적 역할 수행과 비교하여 볼 때 매우 상이한 질적 변화를 경험하고 있는 것이다. 또한 과천시의회 관련 행위자들은 과천시의회 전반적 역할 수행에 대해 불만족률이 만족률보다 두 배 이상 높았으며, 의원마저도 불만족률이 높아 지방의회의 미래는 불투명하다고 할 수 있다. 향후 지방의회 중심의 정치를 하기 위해서는 본 연구와 직접적인 것에서 벗어난 간접적인 외연적 요소들이 강화될 때 가능할 수 있다. 따라서 중요한 주변부로서 직접적인 관련은 적을지라도 파급효과가 있는 사항에 대해서도 논의하였다.

#### 1) 전제조건: enabling 정부로서 지방의회

enabling란 새로운 전략적 역할로 제시할 수 있는 개념이다. 이 개념의 출발점으로 Ridley(1988: 17)의 견해가 자주 언급되어지는데 그는 'The Local Right: Enabling Not Providing'에서 다양한 공공기관, 민간기관, 자원봉사기관과 함께 과거보다 더욱더 다원주의 방식으로 활동할 필요가 있음을 시사하고 있다. Brooke은 집행기관으로부터 지방의회로 지방의 서비스가 분리되는 것에서 지방의회가 과거보다 그들 주민과 관련된 이슈에 간섭하고 자문할 가능성을 확보하기 위해 더욱더 다원주의화 되는 것이라고 한다. 그는 1990년대 들어 지방조직의 책임성이 파편화 하는 현상은 의식적인 조정의 필요와 전략적 사고의 필요성을 낳았고, 이는 enabling 정부에 의해 가장 최적으로 다뤄질 수 있다고 보았다.

Holliday는 지방정치가 지방공공서비스를 더욱 정치적으로 제공하는 중요성을 강조하는 것으로 이해하고, King은 중앙집권화에 반대하고 지방 수준에서 법적 통제권과 같은 주도권을 발전시키는 것으로 이해하고 있다. Stewart는 커뮤니티 개념을 강조하여 지방의회의 권한이 지역 주민의 욕구를 충족시키기 위해 지역의



새로운 수요와 접합되어야 한다는 것과 지방의회가 그 전략적 역할을 담당하여야 함을 지적하고 있다(Cochrane, 1991. 69: 284). 그는 enabling 정부가 지역에서 간섭이라는 다양한 형태로 적극적으로 접근할 필요가 있으며 지방의회는 지역의 혼돈 속에서 질서, 전략적 역할과 조정 역할을 담당하기에 가장 최적의 조직이라고 한다.

enabling은 무한히 탄력적인 개념으로서 학자에 따라 견해가 다양하나, 주민과 보다 가까이 할 수 있으며 직접 행동보다는 다양한 방식으로 지역과 주민을 원조하는 역할에 참여한다는 점에서 중요하다. 이 접근방법은 지방 수준에서 주민의 욕구 파악과 충족을 위해 지방공공서비스의 제공이 부합되어야 함을 인식하는 것으로 정책결정시에 고객으로서 대중뿐만 아니라 시민으로서의 대중과도 가까워져야 함을 요구하는 식으로 재해석된다(Stewart, 1992: 36).

이 개념을 지방의회에 대입해 보고자 한다. enabling에 대한 관점은 ‘아래로부터 접근(bottom-up)’하는 것이다. 이 모델 속에서 지방의회의 역할은 이러한 접근법들이 발전할 수 있고 가장 결실될 수 있도록 상호작용하는 법적 주도권을 확보하는 것이다. enabling은 지역에서의 광범위한 지역문제 해결과 관련된다. 이는 지방의회가 지역주민의 삶의 질을 보호하고 주민의 이익을 보호하는 보호자로서 다양한 문제에 주민을 위하여 개입할 수 있는 권한이다.

<표 2> enabling에 대한 견해

학자	개념
Brook	지방정부로부터 서비스 제공 기능을 분리하므로 지방의회가 자기 지역의 폭넓고 일반적인 문제에 전념할 수 있다. enabling이란 더욱 더 다원주의화 되어 지방의 선택을 보증하는 것이라고 보았다.
King	신자유주의자로서 enabling를 통해 정치적인 중앙집권화를 반대하고 지방 수준에서 법적 통제권과 같은 주도권을 발전시켜 강력한 전통적 정부가 가능하다고 주장한다.
Stewart	enabling이 단지 조직에게 권능을 부여한다는 좁은 의미가 아니라 지역주민의 욕구를 정의하고 충족시키기 위해 지역주민에게 권능을 부여하는 것이라고 주장한다. 따라서 제도는 대응성과 책임성을 가지고 대중에게가 아닌 대중을 위하여 그리고 대중과 함께 서비스를 제공하는 것이고 의사결정에 시민의 의사를 적극적으로 참여시켜야 한다고 한다.
Hambleton & Hoggett	enabling를 통해 분권화와 비영리조직의 발전, 직접민주주의의 가치 제고가 가능하다.
Gutch & Young	경쟁적인 방법이 아닌 지방민주주의와 파트너십에 헌신하는 정신으로 다른 지방 활동가들과 밀접한 관계를 유지할 수 있다.

## 2) 지역사회 리더로서의 자세

### (1) 지방조합주의에 의한 정치적 리더십

과천시의회는 도시성장이나 지역경제 발전에 중점을 두었지만, 사회복지도 중시하고 있어 지방복지와 기업가적인 역할을 중시하였다. 이는 지역경제 발전을 중시하는 시장주의적 변화가 일어나고 있다는 것이며, 커뮤니티 개발자로서 도시 성장을 위한 전략도 추구한다는 지방정치에서 새로운 변화가 일어나고 있음을 암시하는 것이다. 따라서 지방의회가 지방민주주의를 의미하는 것만으로는 역할을 충분히 소화할 수 없으며 보다 광범위한 맥락에서 역할을 수행하도록 요청된다. 더불어 집행기관의 관료들은 지방의회에 다양한 이해관계를 조정하는 역할(55.7%)을 가장 중시하였던 바 지방의회는 지방정치의 구심점으로서 지역사회 구성원들과 상호 배타적이지 않고 보완적인 관계로 총괄할 필요성이 대두된다. 이제 지방정치는 지역사회의 사회적, 경제적 변화의 관리자로서 지방조합주의에 의한 정치 리더십을 발휘할 시점에 있다.

### (2) 네트워크적 조절로 유연성의 정치 추구

지방조합주의는 제도 정치에서 네트워크적 조절로 옮겨가는 유연적 정치의 변화를 내포한다. 정치의 방식이 '제도 정치'에서 '상호협력적인 네트워크적 조절'로 바뀌는 것은 정치, 경제, 사회적 혼합과정을 통합해 내는 정치적 과정으로 볼 수 있다. 이러한 변화를 Stoker는 조절이론이라는 광범위한 준거틀에서 설명한다. 이제 지방정치의 역할이 서비스 전달에 그치는 것이 아니라 지역의 대표로서 지역 공동체의 리더로서 주도적 역할을 이끄는 모델로 설명된다. 지역을 이와 같이 관리하기 위해서는 지방의회의 역량이 지역을 하나의 독자적인 사회체제로 관리할 수 있는 총합적 신장이 요청된다. 지방의회가 여전히 중심을 이루더라도 지방수준에서의 동반자관계를 통해서 관여할 수 있고 다른 이들에게 영향력을 미칠 수 있으며 함께 일하기를 바라는 모델을 구축하는 것이다. Offe(1985: 248-253)의 용어로 표현하자면 주민들이 참여의 권리를 위임한 포괄적인 정치참여체제로 간주된다.

### (3) 교육·훈련체계의 법제화로 지역리더 육성

지방의회 의원이 견제·감시하여야 할 집행기관의 공무원은 중앙공무원교육원

과 지역별 지방공무원교육원이 있어 지속적으로 교육훈련을 받고 있다. 중앙 및 각 16개 시·도별로 소재한 연구기관을 통하여 연구지원을 받기 때문에 전문성이 가중되고 있다. 지방의회의 경우 교육기관이나 연구기관이 없고 지방의원 스스로의 노력에 의해서 의정활동이 이루어지는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 지방의원은 종합행정의 특성을 갖는 지역 문제를 잘 파악하기 위한 의정능력의 고양이 관건이 된다. 의원의 교육훈련을 체계적으로 실시하기 위해서 관련 법규를 제정할 필요가 있다.

## 2. 지방의회의 역할 정립을 위한 개선방안

### 1) 의회자체 역할 강화를 위한 관계 법률 개정

#### (1) 단체장 위주의 조례제출 완화를 위한 지방의회 발의절차 재조정

과천시의회는 경우 단체장 제출조례는 집행기관 하부구조의 구축이 많았으나 의원발의 조례는 주민생활과 관련된 내용이 많았으므로 지방의회 위주의 발의를 유도할 필요가 있다. 지방자치법 제58조의 제1항에는 지방자치단체의 장이 제출하는 조례는 자치단체장의 명의로 제출하지만, 지방의원이 발의하는 조례는 발의자를 포함하여 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하도록 되어 있다. 이는 고의로 의사를 지연시킬 목적으로 의안을 제출하거나, 전혀 성립될 수 없는 의안의 제출을 방지한다는 취지이나 과천시의회가 발의한 조례는 3%로 극히 미미한 실정으로 지방의원이 조례를 발의할 수 있는 여건이 미흡하다는 측면에서 의원의 발의 요건을 완화하는 조치가 있어야 한다. 국회는 의원발의 입법의 활성화를 위하여 국회법 제79조 제1항에 국회의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 의안발의 요건을 완화한 예에서 보듯이 지방의원 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 ‘연서’로 발의를 ‘찬성’으로 발의할 수 있도록 지방자치법 제58조 제1항을 개정한다. 또한 자치단체장에게 제출권이 전속되어 있는 조례는 일부 조례안의 경우에 한하여 지방의회 의원에게도 발의권을 인정하도록 한다.

## (2) 입법지원체계 마련을 위한 의장의 인사권 확보

지방자치법 제82조는 지방의회의 사무를 처리하기 위해 조례로 정하는 바에 의하여 사무기구를 둘 수 있도록 하고, 사무기구의 장인 사무국장, 사무과장이 당해 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하게 하고 있다. 최근 광역의회를 중심으로 입법(인턴)보좌관제나 정책연구(개발)실을 설치하여 의회의 전문성을 제고하는 움직임이 있지만, 사무기구의 실제적 조직과정은 개별 지방의회의 의사에 따라 이루어지지 못하는 것이 현실이다. 지방자치법 제83조의 제2항에 의거 지방의회 사무기구의 직원 중 대다수를 차지하고 있는 일반직 공무원을 여전히 단체장이 임명하고 있고, 별정직과 계약직 그리고 기능직 공무원만 지방의회의 의장도 아니고, 자치단체장이 임명하는 의회사무기구의 장(지방의회의 사무처장, 사무국장, 사무과장)이 임용권을 행사하도록 규정되어 있다. 지방의원에 대한 전속적 보좌인력인 전문위원의 경우 별정직이 16.3%이고, 일반직이 83.7%인데 일반직 전문위원을 여전히 자치단체장이 임명한다면 이들 일반직 전문위원들은 집행기관을 의식할 수밖에 없고, 집행기관의 압력통로 역할에 충실할 수밖에 없다 (<http://ampc.go.kr>). 지방의회가 주민과 집행기관으로부터 책임성을 확보하기 위해서는 지방의회 의장의 권한 범위 내에서 의회 사무기구 직원에 대한 인사권이 행해져야 한다.

## 2) 집행기관 견제역할 강화를 위한 관련 법률 재조정 논의

## (1) 제한적인 예산심의권 방지를 위한 자치재정권 강화

과천시의회는 예산심의과정에서 주민의 입장에서 예산을 삭감하는 주민의 재정부담의 보호자로서 역할을 수행하였으나 그 비율은 3% 미만으로 상당히 제한적으로 조정하였다. 그러나 지방의회가 예산요구액을 삭감하더라도 집행기관에서는 예비비로 전환할 수 있으며, 예산안의 편성권은 집행기관의 권한으로 자치단체장이 예산을 변태지출한 때에도 지방의회로서는 감사원에 감사를 요구하는 이외에는 직접적인 견제수단이 없다. 자치단체장이 2003년부터 2005년간 투자사업시 타당성이나 재정확보방안 등을 제대로 검토하지 않은 채 취소·중단한 사업이 165건에 집행액만 4,209억원에 달하는 것도 그 예이다(감사원, 2006). 이는 자치단체장이 공약 등을 이유로 선심성 사업 추진으로 인해 막대한 예산이 낭비되어

도 형식적인 지방의회의 예산심의권으로는 집행기관을 효율적으로 견제·감시하기 어렵다.

세입예산의 증액 및 삭감은 중앙정부 소관이며 지방의회는 단지 세출예산에 대한 계수조정을 할 수 있는 권한만 가지고 있다는 의견이 있다. 아울러 지방의회가 단독으로 예산액을 증액하거나 세비목을 설치하는 것은 불가하며 자치단체장의 동의를 얻도록 하여 지방의회의 예산수정권한이 축소·제한되어 있다(강춘성, 2001)는 것이다. 세출예산의 경우에도 예산의 대부분이 법령이나 조례에 의거하여 이미 지출 의무가 규정되어 있는 것이 많아 구체적 검토대상이 되고 있는 것이 많지 않다. 집행기관의 예산안 편성권도 제약을 받고 있지만 지방의회의 예산심의권도 축소되어 있기 때문에 집행기관이 제출한 예산안을 추진하는 과정일 뿐이라는 평가도 있다. 지방의회가 예산심의에서 수동적인 역할을 할 수밖에 없는 것은 지방재정이 중앙재정에 지나치게 의존하고 있다는 원인도 기인한다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 지방의회에게 제한된 적용되고 있는 예산심의권이 확대되어야 한다.

#### (2) 행정사무감사권의 제재조치 확보와 상급 기관 대상사무의 분권화

행정사무감사 역할에 대한 과천시의회, 관료, 주민 모두 불만족도가 가장 높았으며 회의적이다. 이는 국회와 시·도의회, 교육위원회의 중복감사에 기인한 것으로 보인다. 지방분권에 부응하는 행정사무감사를 하기 위해서는 행정사무감사에서 다룰 수 있는 사무 범위가 확대되어야 하며, 국회나 상급 지방의회 차원에서 이루어지는 감사도 분권화되어 지방의회 위주의 감사로 전환될 필요가 있다. 지방의회의 지적사항 이행에 대한 강제규정이 없다는 점에 기인하므로 행정사무감사 결과에 대한 이행 및 시행의 강제 규정의 마련이 필요하다. 더불어 감사에 임하는 집행기관 공무원들의 행정책임성 확보와 관련해서 감사의 목적을 달성하기 위해서는 감사에 임하는 자치단체장이나 소속 공무원 그리고 관계인의 출석이나 증언에 있어 무단 불출석, 무성의한 답변, 그리고 위증에 대한 지방의회의 적절한 제재권이 요구된다. 이에 지방자치법 제36조 제5항은 ‘정당한 이유 없이’ 출석하지 아니하거나 증언을 거부한 때에는 5백만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다고 규정하고 있으나, 지방자치법 시행령 제17조 제4의 제4항에는 동법 제36조 제5항의 규정

에 의한 과태료는 당해 지방의회 의장의 통보 등으로 자치단체장이 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이것은 매우 모순적인 규정으로 과태료 부과 주체를 지방의회의 의장으로 개정하는 것이 바람직하다.

### (3) 토론을 중심으로 한 1문1답 방법으로 개선

과천시의회는 역대 의회의 시정질문자 수는 제1대의회에서 비중을 많이 두고 있으나 제3대의회에서는 그 비중이 감소하고 있다. 시정질문과 답변이 모두질문으로 이루어져 형식적일 수 있으며 관료들이 답변을 이행하는 강제규정이 없기에 대한 비중이 적어지는 것으로 보인다.

국회법 제122조의2는 대정부질문의 효율적인 운영을 위하여 모두질문을 폐지하고, 1문1답에 의한 방식으로 20분간 하도록 하되, 답변시간은 이에 포함하지 아니하도록 토론방식으로 변경한 바 있다. 지방의회의 시정질문의 경우에도 모두질문 방식에서 벗어나 1문1답과 모두질문 방식을 적절히 융합하여 활용함으로써 쟁점을 중심으로 하는 질문과 답변을 명확히 하고, 의원과 관료간 토론의 활용도를 높일 필요가 있다.

또한 의원들이 관료들의 시정질문에 대한 답변을 이행하는 강제규정이 없기 때문에 주민들이 의원들의 활동상황을 자세히 파악할 수 있도록 시정질문시 방청제도나 직접 참여의 방안을 도입하면 시정질문에 대한 비중이 높아질 것이다. 그 예로 영국 솔리힐(Solihull Brough)시의회의 경우 주민이 본회의나 상임위원회에 참석하여 질문을 할 수 있는데 회의개시 48시간 전에 서면으로 질문서나 질문의사를 표시하면 질문권이 부여된다.

### 3) 주민과의 관계에서 청원 절차의 단순화 및 옴브즈만의 보고 검토

과천시의회는 공식적인 주민의견 수렴방법인 청원은 매우 저조하며 제3대의회에서는 청원이 사용되지 않고 있다. 참여민주사회시민연대는 지방의회 의원의 견서를 첨부토록 한 청원절차의 불편함은 지방자치법 제65조 제1항이 헌법 제26조에 규정된 국민의 청원권을 침해하고 있다며 헌법재판소에 위헌심판을 청구한 것에서도 알 수 있다.<sup>7)</sup> 자치단체장의 경우 직소민원제를 실시하고 있는 것을 볼 때 청원절차를 완화할 필요가 있다. 청원자가 의회사무국이나 과에 직접 청원서

를 제출하면 의회에서 이를 검토하는 것으로 완화하거나 민원사무처리에 관한 법령 등 민원사무처리규정에 준하여 처리될 수 있도록 절차를 단순화할 필요가 있다.

지방의회가 청원이나 진정만으로 주민의 불편 및 고충해결자로서 역할을 수행하기에 현실적으로 미흡하다. 스웨덴에서 처음 탄생한 옴브즈만은 의회의 대리인이라는 입장에서 출발한 후 영국에서는 지방정부법(Local Government Act)에 의거 지방 옴부즈맨으로서 지방행정위원을 임명하여 지방의원의 활동과 연계하여 의원의 역할을 보충하고 있다. 우리의 경우 2004년 현재 광역자치단체와 기초자치단체의 일부에서 시민참여 옴브즈만을 운영하고 있지만 지방의회 차원에서의 옴브즈만은 충청북도의회가 청소리옴브즈만 조례를 제정하여 무효 처리된 후 도입되지 않고 있다. 집행기관이 옴브즈만의 권고를 수용하지 않았을 때 이를 강제하는 절차가 미흡하므로 옴브즈만 권고조치 실행을 보장하기 위하여 지방의회에 보고하도록 조치할 필요가 있다.

## V. 결론

이 글은 지방의회의 재구성 이후 실제적인 역할 수행을 과천시의회를 사례로 회의록과 의회 관련 행위자들의 주관적 평가를 통하여 분석한 것이다. 과천시의회는 역할 수행을 통하여 집행기관의 관료제 위주의 지방공공서비스에, 조례제정 및 청원의 경우 도시의 자체증진(Self Improvement)에서 주민의 여론(Voice)을 중시하였다. 예산심의의 경우 주민의 입장(voice)을 고려하였고, 행정사무감사에서는 주민의 요구(voice)를 반영하였지만 민영화나 경쟁과 같은 출구(Exit) 전략도 병행하였다. 그러나 시정질문에서는 도시의 자체증진(Self Improvement) 정책을 중시하였다. 이러한 양상은 지방의회의 역할 수행을 통하여 집행기관 위주의 지방공공서비스의 제공에 시장주의적 이탈(Exit) 전략과 주민의 여론수렴(Voice) 전략, 그리고 신공공관리의 자체증진(Self Improvement) 전략으로 분절화하고 있음을 시사한다.

7) 한국일보. 1997. 2. 6. 기사 참조.

회의록을 통한 과천시의회역의 역할 수행 결과는 과천시의회가 중시하는 방향과 관련된다. 과천시의회가 중시하는 내용을 보면 도시성장이나 지역의 '경제발전'에 중점을 두고 있었으며, '사회복지'에 차 순위를 두어 지방복지와 기업가적인 역할을 중시하였다. 이는 지방의회역의 역할이 소비의 정치에 한정되는 것이 아니라 중앙정부와 같은 생산의 정치로 확대되어가는 것을 의미하므로 지방의회역의 역할에 대해 새롭게 규정하게 한다.

이것은 지역의 경제발전을 중시하는 시장주의적 변화를 경험하고 있으며 도시의 성장도 동시에 추구하는 변화가 일어나고 있어 앞으로 지방의회역이 특정집단에 유리하거나 불리하지 않게 지역사회의 광범위한 맥락에서 관여하여야 함을 함의한다. 이러한 변화는 지방의회역의 고전적 역할과 비교하여 볼 때 매우 상이한 질적 변화를 경험하고 있다는 것이다.

지방의회역은 지방의 발전과 동시에 지방민주주의 발전이라는 양대 과제에 직면하고 있음을 함의하는 것으로 지역사회역의 리더로서 지역사회 구성원들과 공동체의식을 확립하기 위한 기제가 되어야 한다는 의미에서 지방조합주의를 제안하였다. 지방조합주의적 정치는 지방의회역이 제도 정치에서 정치를 통해 다른 모든 부분이 조절되는 조절적인 정치으로 전환되는 것으로 지방의회역 의원이나 관료, 주민의 이해와 병존하는 지역사회역의 동반자 의식이라는 이데올로기를 반영한다. 그러한 의미에서 지방의회역 관련 행위자들의 주관적 평가는 지방의회역의 역할에 대한 또 다른 측정치를 제공하는 것으로서 회의록상의 실제 역할 수행과 일관되게 일치되는 경향이 있다는 의미에서 부합되었다.

그러나 지방의회역이 제한된 권한과 역할을 극복하기 위해서는 지금보다 더 많은 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 이에 enabling정부로서 지방의회역을 자치권 확보라는 전제 하에 관계 법률의 개정을 제안하였다. 이것은 지방의회역이 공동선의 정치를 추구하는 정부로서 지방정치 중심에 위치하였을 때 가능할 수 있다.



■ 참고문헌

- 감사원. 2006. 《감사결과 문제점》. 서울: 감사원.
- 강춘성. 2001. 지방의회의 예산심의 효율화에 관한 연구. 전북대학교 《사회과학 연구논집》.
- 국회사무처. 2006. 《2006년도 지방의회직원연수》. 서울: 국회사무처.
- 김재호. 1992. “지방자치법상 지방의회의 본질”. 《법학연구》제3권 제1호. 대전: 충남대학교 법학연구소.
- 박광국·황종규. 1994. “지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구”. 《한국행정학보》. 28(1). 서울: 한국행정학회.
- 박재창. 1996. “국정감사의 논리와 운영실제의 한계”. 《의정연구》. 제3호. 서울: 의회발전연구회.
- 박종민 외. 1999. “한국 지방정치 특징”. 《한국행정학보》. 33(2). 서울: 한국행정학회.
- 박호숙. 1994. “정책갈등과 지방의회의 조정역할”. 서울: 고려대학교 박사학위논문.
- 소순창. 1998. “지방의회위원의 의정활동에 대한 역할인지”. 《한국행정학보》. 32(3).
- 손경희. 1999. “지방의회의 정책주도력에 관한 연구”. 서울: 동국대학교 박사학위논문.
- 이경구. 1980. 《국민대표론》. 서울: 일조각.
- 이종수. 2002. 《지방정부이론》. 서울: 박영사.
- 임경호. 1991. 《지방의회론》. 서울: 대영문화사.
- 임헌만. 1999. “지방의회와 자치단체장의 정책역할 구조에 관한 연구”. 서울: 서울대학교 박사학위논문.
- 정만희. 1995. 《현대 헌법과 의회주의》. 서울: 법문사.
- 정세욱. 2002. 《지방자치학》. 서울: 법문사.
- 지방의회발전연구원. 1999. 《지방자치단체의 집행기관과 의회의 협력증진에 관한 연구》. 서울: 지방의회발전연구원.

- 지방의회발전연구원. 2001. 《과천시의회 10년사》. 서울: 지방의회발전연구원.
- 최인기·이봉섭. 1993. 《지방의회론》. 서울: 법문사.
- 칼 뢰벤슈타인 저·정문길 역. 1980. 《현대적 관점에서 본 막스베버의 정치사상》. 서울: 삼영사.
- 한국지방행정연구원. 1989. 《지방의회와 지방자치단체장간의 관계정립에 관한 연구》. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. 1997. 《행정계층간 사무처리실태총람-법령상의 사무를 중심으로》. 서울: 한국지방행정연구원.
- Adrian, Charies R. & Press, Charies. 1977. *Governing Urban America*. New York: McGraw-Hill.
- Amelle, Michel. *Paliament: A Comparative Study in the Structure and Functional of Representative Institution in Fifty-Five Countries*. 국회도서관입법조사국 (역). 1964. 세계 55개국의 의회제도. 서울: 국회도서관.
- Burns, Danny & Hambleton, Robin & Hoggett, Paul. 1994. *The Politics of Decentralisation* Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press LTD.
- Cochrane, Allan. 1990. *Whatever Happened to Local Government*. Buckingham·philadelphia: Open University Press.
- Dugan, Maire. A. 1987. "Intervenor Roles & Conflict Pathologies". in Dennis J. D., Sandole & Ingrid Sandole-Straroste(eds), *Conflict Management & Problem Solving : Interpersonal to International Applications*. New York : New York University Press.
- Frazer, Elizabeth. 1996. "The Value of Locality". *Rethinking Local Democracy*. London: Macclian.
- Grabow, John C. 1988. *Congressional Investigation: Law and Practice*. Clifton. NJ: Prentice Hall & Business.
- Gyford. J., S. Leach & Game, C. 1989. *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman Ltd.
- Harris, Joseph P. 1964. *Congressional Control of Administration*. Washington D. C.: The Brookings Institution.

- Himes, Joseph S. 1980. *Conflict & Conflict Management*. Athens: The University of Georgia Press.
- Hume & Martin. 1969. *The Structure of Local Government*. IULA.
- Johnson, C. M. 1992. *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats & Legislators*. New York: M.E.Sharpe, Inc.
- Kelsen, Hans. 저·이중호 역. 1980. 《민주정치와 철학·종교·경제》. 서울: 홍성사.
- Leach, Steve & Stewart, John & Walsh, Kieron. 1994. *The Changing Organisation & Management of Local Government*. London: Macmillan.
- Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local & Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Paul, Silk. 1987. *How Paliament Works*. London: Longman.
- Pickvance, C. G. 1990. "Introduction: the institutional context of local economic development: central controls, spatial policies & local economic policies", in Harloe, M., Pickvance, C. G., & Urry, J., (eds.), *Place, Policy & Plotics: Do Localities Matter?*, London: Unwin Hyman.
- Practchett, Lawrence & Wilson, David. 1996. *Local Democracy & Local Government*. New York: St. Martin's Press.
- Ridly, N. 1988. *The New Right: Eabling Not Providing*. London: Center of Policy Studies.
- Stoker, Gerry. 1996. "Introduction: Normative Theories of Local Government & Democracy", in King & Stoker, eds., *Rethinking Local Democracy*. London: Macclian.
- Wahlke, John C. Eulau Heinz, Buchanan William & Ferguson Leroy C. 1962. *The Legislative System* New York: John Wiley & Sons.
- Weaver, K. & Rockman, B. 1993. *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States & Abroad* Washington, DC: Brookings Institutions.
- 室井 力. 1978. "條例の本質とその展開". 《法律時報》. 第50巻 第1號. 東京: 日本評論社.
- 重森 嶠. 1987. "地方財政民主主義と住民參與". 《都市問題》. Vol, 78. No. 1.

中村英勝. 1956. ≪イギリス議會史≫. 東京: 有斐閣.

<http://ampc.go.kr>

<http://ggcity.go.kr/council>