
碩士學位論文

地方議會的 役割 提高方案에 관한 研究

－ 濟州道內 基礎議會를 中心으로 －



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

康 永 成

碩士學位論文

地方議會的 役割 提高方案에 관한 研究

－ 濟州道內 基礎議會를 中心으로 －

指導教授 夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

康 永 成

1997年 12月 日

地方議會의 役割 提高方案에 관한 研究

－ 濟州道內 基礎議會를 中心으로 －

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1997年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻



康永成의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1997年 12月 日

審査委員長

李 洪 錫

委

員 梁 永 植

委

員 夫 萬 根

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍	3
第3節 研究의 方法	4
第2章 地方議會의 役割에 대한 理論的 考察	5
第1節 地方議會의 地位와 權限	5
1. 地方議會의 地位	5
2. 地方議會의 權限	11
第2節 地方議會의 役割	25
1. 地方議會의 役割	25
2. 地方議會 役割 提高의 必要性	28
第3章 基礎議會의 役割 遂行 制約要因	33
第1節 基礎議會의 地位	33
1. 地域住民의 代表機能 強化	40
2. 地方政策에 對한 議決權 擴大	41
3. 地方政策 決定에 있어서 住民意見 反映	41
4. 地方行政에 對한 監視·批判機能의 增大	42
5. 地方政治의 活性化	42

第2節 制度上的 制約要因	43
1. 基礎議會議員 定數制限 및 會期日數 統制	43
2. 議決權, 條例制定權 등 立法權 脆弱	45
3. 行政事務監査·調査權의 形式性	48
4. 豫算·決算 審議와 決算檢査의 形式性	51
5. 請願受理·處理上의 問題	54
6. 事務職員 人事權 등의 制約	55
第3節 運營上의 制約要因	55
1. 運營에 있어서 議員들의 力量上의 限界	55
2. 委員會의 運營上 限界	58
3. 專門委員의 議員 補佐機能 微弱	59
4. 議會事務局(課) 機能의 未治	61
第4章 基礎議會의 役割에 관한 意識 分析	65
第1節 調査의 設計	65
1. 調査設計의 背景	65
2. 調査內容의 構成	66
3. 調査方法 및 分析方法	67
第2節 基礎議會의 役割에 관한 意識 分析	70
1. 基礎議會議員의 議政活動에 대한 意識	70
2. 向後 議政活動의 方向에 대한 意識	78
3. 分析結果의 要約	83
第5章 基礎議會의 役割 提高 方案	86
第1節 基礎議會의 權限 強化	86
1. 議決權 行使의 範圍 調整	86
2. 條例制定權의 擴大	89
3. 行政監視權의 制度的 補完	94

4. 豫算·決算 審議의 效率性 確保	96
5. 請願處理制度의 改善	101
第2節 基礎議會 議員의 力量 強化	102
1. 基礎議會議員의 意識 轉換	102
2. 基礎議會議員의 專門性 向上	104
3. 專門委員制의 強化	106
第3節 住民들의 基礎議會에 대한 關心과 支援	108
1. 住民들의 關心과 支援이 必要한 理由	108
2. 基礎議會에 대한 關心과 支援 提高 方案	114
第6章 要約 및 結論	120
參考文獻	123
英文抄錄	128



表 目 次

<표 3-1> 기능배분의 원칙에 관한 견해	39
<표 3-2> 의원정수에 따른 시·군·구의회의 분포	44
<표 3-3> '95-'96기초의회 본회의 운영현황	45
<표 3-4> '95-'96기초의회 입법활동 분석	47
<표 3-5> '95-'96기초의회 행정사무감사 실시현황	48
<표 3-6> 지난 6년간 기초의회 행정사무 조사활동 실적	50
<표 3-7> '95년도 기초의회 예산심의 결과(당초예산)	52
<표 3-8> '96년도 기초의회 예산심의 결과(당초예산)	52
<표 3-9> '95-'96 기초의회 청원처리상황	54
<표 3-10> '95-'96기초의회 위원회별 회의운영 상황	59
<표 3-11> 기초의회 사무국·과 직원 현황	62
<표 3-12> '91-'96기초의회 안건 처리실적(정기회)	62
<표 3-13> '91-'96기초의회 안건처리상황(임사회)	63
<표 4-1> 설문지 배부 및 회수내용	68
<표 4-2> 지역별 응답자 구성	69
<표 4-3> 응답 기초의원의 구성대상 분포	69
<표 4-4> 응답의원 및 주민의 조사대상 분포	70
<표 4-5> 지방자치제 실시이후 자치의식 정착도	71
<표 4-6> 지방자치 정착이 어려운 이유	71
<표 4-7> 지방의원의 의정활동에 대한 중요도	72
<표 4-8> 지방의회의원들의 의정활동 성과	72
<표 4-9> 지방의회 역할 중 가장 잘 수행된 분야	73
<표 4-10> 의정활동에 대한 의원들의 만족도	73
<표 4-11> 지방의회 활동중 미흡한 부분에 대한 원인	74
<표 4-12> 지방의회 행정감시기능 수행이 어려운 이유	74
<표 4-13> 지방의회의 청원심사권의 실질적 행사 제약요인	75
<표 4-14> 의정활동 과정에서 의원들이 대표한 주민집단의 범주	75

<표 4-15> 지방의회와 집행기관간의 갈등의 주원인	75
<표 4-16> 지방의원들의 주민과의 어울림 관계	76
<표 4-17> 지방의회의 결정 요구사항에 대한 순응도	76
<표 4-18> 지방의회의 조직 자율성에 대한 인식	77
<표 4-19> 지방의회에 대한 정향(정치태도)	77
<표 4-20> 시민단체의 지방의회 의정활동에 대한 기여도	78
<표 4-21> 지방자치 발전을 위해 개선되어야 할 점	78
<표 4-22> 지방의회 활동의 활성화를 위한 방안	79
<표 4-23> 지방의회 권한의 적정성에 대한 인식	79
<표 4-24> 지방의회의원 신분에 대한 입장	79
<표 4-25> 의정활동에 대한 공동보좌관 도입에 대한 인식	80
<표 4-26> 지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대한 인식	80
<표 4-27> 지방의회 의원의 의정활동에 대한 감시단·지기단 운영에 대한 인식	80
<표 4-28> 지방의회회원의 권한 중 강화되어야 할 점	81
<표 4-29> 앞으로 지방자치 정착 및 발전을 위해 중점을 두어야 할 분야	81
<표 4-30> 지방의회의 의정활동 효율성 제고방안	82
<표 4-31> 시·군의회의 자치단체 감시기능 효율적 수행방안	82
<표 4-32> 지방의회 의원이 우선 갖추어야 할 자질	82
<표 4-33> 의회 소속 공무원으로 근무 희망성향	83
<표 5-1> 지방의회 의결권의 범위	87
<표 5-2> 담당기관별 국가행정업무 수행비율(1994)	90
<표 5-3> 지방예산 편성 순기조정안	98

그 립 목 차

<그림 2-1> 지방자치의 구조	6
<그림 2-2> 지방화의 함의	29
<그림 3-1> 지방정치의 참여자	33
<그림 5-1> 선진국에서의 주민과 행정간의 역학관계의 변천과정	109
<그림 5-2> 개발도상국에 있어서의 주민과 행정간의 역학관계의 변천과정	110
<그림 5-3> 주민의식과 의원의 의사결정	113

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

지난 1995년 6월 27일 지방통합선거 실시에 의한 실질적인 지방자치가 이루어짐으로써 우리나라도 본격적인 지방자치시대로 접어들게 되었다.

그 동안 우리 나라 제 3공화국은 경제성장, 제 4공화국은 안보와 국민총화를 국가발전 정책의 우선 순위에 두고 민주성보다는 능률성에 집착한 나머지 지방의회제를 무시한 채 과도한 중앙집권화로 일관하였다.¹⁾

또한, '60~'70년대에 걸쳐 한국을 비롯한 많은 아시아 국가들은 경제발전계획을 수립하고 집행하는 과정에서 투자자원 동원의 용이성, 해외차관의 필요성, 수출증진 방안 등의 이유로 중앙정부에 크게 의존하는 경향을 나타냈으며, 그 결과 고도의 중앙집권화가 이루어졌다.²⁾

한국의 지방자치는 1961년 5·16 이후 “지방자치에 관한 임시조치법”에 의하여 지방의회의 기능이 당해 자치단체장에게 통합되면서 중단되었으나, 1988년 4월 6일에 개정된 지방자치법에 의하여 '91년 3월 26일과 6월 20일에는 시·군·구 기초의회와 광역지방의회 선거가 각각 실시되었다.

지방의회의 새로운 출범은 명실상부한 지방자치제 부활과 민주주의의 참된 확립, 지방시대의 실질적 개막과 더불어 국가와 사회발전을 위한 책임과 역할의 분담체제 확립이라는 측면에서 그 의의가 있다고 본다.

돌이켜보면, 산업화를 위한 경제성장의 일방적인 강조로 정치참여의 약화와 사회·경제적 불평등의 증대를 초래하였고, 자유민주주의의 중요한 가치인 민주화가 경시되었다.

1) 안해균, “제3공화국의 행정체제”, 『행정논총』, 제15권 제1호(서울대학교 행정대학원, 1980), p.180.

2) Kuldeep Mathur, “Administrative Decentralization in Asia” G.Shabbir Cheema and Dennis A.Rondinelli, eds., Decentralization and Development Beverly Hills : Sage publications, 1983, pp.60~61.

그러나 산업화와 함께 교육수준의 향상과 대중매체의 확대·보급 등은 점차 민주화와 분권화에 대한 요구를 증대시키기에 이르렀고, 이에 부응하기 위해 우리 나라에서는 1980년대 후반에 지방자치제의 실시가 민주화를 위한 정치일정의 중요한 사안으로 등장하였다.³⁾

이와 같은 사회 변동과 정치적 측면에서 살펴보면, 과도한 중앙집권화가 가져온 문제를 효율적으로 흡수할 수 있는 길은 “위로부터의 해결”(top-down solution) 보다 주민의 자발적 협력과 참여동기에 의거하여 “아래로 부터 해결해 가는 방법”(bottom up solution)에 의존하는⁴⁾ 분권화 전략을 지향해야 하는 바, 이것은 지방자치 부활과 불가분의 관계를 갖는다.

그러나 지난 30년 동안 우리 나라의 주민이 직접 지방행정에 참여할 수 있는 제도 마련이 지방의회의 미구성으로 인하여 시행이 유보되어 왔기 때문에 완전한 지방자치는 이루어지지 않았다.

지방자치는 지역주민들이 자기책임의 원리에 의해 지방의 정책을 자주적으로 결정·집행·평가하는 민주주의 원리에 기초하고 있다. 그러므로 지방정부의 발전적 정책결정을 위하여 주민의 의사를 수렴하고 주민이 자치행정에 참여할 수 있는 풍토를 마련하는 길이 바로 지방의회의 구성이다. 이렇게 보면 주민들에 의하여 선출된 지방의원으로 구성되는 지방의회는 지방자치 과정에서 가장 핵심적인 위치와 비중을 점하고 있으며, 지방자치의 성패를 가름하는 초석이라 하겠다.

지방자치는 지방의회를 통해 이루어지며, 지방의회는 지방자치의 핵심이고, 그 필수적인 기관이다. 그러나 지난 '91년 기초·광역의회가 구성된 이후 주민들이 바라던 지방의회 운영은 기대에 못 미치고 있다. 운영과정에서의 미숙, 권한의 실질적 한계, 의원 개개인의 전문지식 미흡 등과 같은 내적 요인과 주민들의 무관심, 중앙과의 관계 등의 외적 요인들로 인하여 많은 문제점을 노출한 것이 사실이다. 이처럼 지방의회 운영과정에서 노출된 문제점의 개선과 앞으로 바람직한 지방자치제도의 정착을 위한 효율적인 지방의회 역할제고의 필요성이 현안으로 대두되고 있다. 따라서 지방의회의 본질적인 임무와 더불어 환경변화에 적

3) 조남성, “지방자치단체의 자율성 제고를 위한 국가보조금제도 개선방안”, 『지방자치의 발전전략 세미나 제5분과 주제논문Ⅱ』, (서울: 한국지방행정연구원, 1986), p.1.

4) 손봉숙, 『한국지방자치연구』, (서울: 삼영사, 1991), p.16.

절히 대응할 수 있는 새로운 역할 수행과 이에 대한 대안의 제시가 요망되고 있다. 이점에서 지방의회에 관한 연구는 지방자치분야에서 가장 중요한 연구대상이라고 할 수 있다.

이 연구는 1991년 3월 26일 지방의회가 구성된 이후 지난 6·27, 4대 지방선거를 통한 본격적인 지방자치 시대를 맞이하여 기초의회 의원들의 의정활동에 관한 의식을 조사·분석하고 문제점을 도출하여 한국 지방자치의 발전을 위한 지방의회의 역할 제고방안을 제시하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

第2節 研究의 範圍

이 연구는 지방자치의 핵심기관인 지방의회를 대상으로 하고 심층적으로 의식 조사를 통하여 제주도내의 기초의회에 대해서 기초의회가 구성된 1991년 부터 1997년 6월말까지의 의정활동에 대해 분석하고 의회의 역할 제고 방안을 제시하였다.

구체적으로 다루고자 하는 연구의 범위를 살펴보면,

제 2장은 지방의회의 본질적 측면에서 지위와 권한, 역할에 대하여 살피고, 역할 제고의 필요성을 고찰하였다.

제 3장에서는 기초의회의 역할수행 과정에 있어서 제도상, 운영상의 제약요인에 대하여 고찰하였다.

제 4장에서는 기초의회의 역할에 관한 기초의회의원, 공무원(시·군의회 사무국·과 포함), 주민 등 3개 집단의 의견을 조사하고 현재의 의정활동에 대한 인식과 향후 바람직한 의정활동에 대한 인식 등에 대하여 조사하고 그 결과를 분석하였다.

제 5장에서는 기초의회의 권한 강화와 지방의회의원의 역할 강화를 통한 기초의회의 역할 제고방안을 제시하였다.

마지막으로 제 6장에서는 위의 고찰한 내용을 토대로 하여 결론을 내렸다.

第3節 研究의 方法

본 연구는 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 지방행정에 유용한 수단적 이론(Instrumental theory)⁵⁾의 관점에서 문헌연구에 의한 기술적(descriptive) 방법과 설문지 조사에 의한 분석적 방법을 병행하여 비교분석하였다.

첫째, 문헌조사는 선행연구와 더불어 중앙정부 및 지방자치단체, 지방의회, 유관기관 및 단체, 기타 세계의 우수한 석학들의 연구보고서와 국내·외 여러종류의 문헌 등을 원용하여 이론적 틀을 구축하였다. 이를 통하여 기초의회의 역할에 관하여 살핍으로써 분석을 위한 토대를 마련하여 이를 기초 독립변수로 하고 기초의회 역할 제고방안을 종속변수로 하여 상관 관계를 설정하였다.

둘째, 실증적 연구방법은 지방의회의 의정활동 중 기초의회의 활동에 대한 의식을 조사하기 위하여 제주도내 기초의회 의원, 주민, 공무원을 대상으로 한 설문지를 배포하여 회수하는 방식의 설문지 조사법을 이용하였다.

셋째, 기초의회의 역할제고를 위한 대안모색에 관해서도 위의 두 가지 연구방법을 준용하였다. 설문조사 대상으로는 제주도내의 기초의원, 공무원, 주민을 모집단으로 하였으며, 표본중 기초의원은 전수조사, 공무원과 주민은 무작위 추출법으로 선정하여 실시 했던 바 선정 표본 총 751명에게 설문지를 배포하여 659매(87.7%)를 회수하였다.

이와 더불어 연구의 객관성을 확보하기 위하여 선행 연구사례도 참고하였다. 일반적으로 사례연구는 사례수가 한정되고 유의성검증이 어려워 현실적인 인과관계를 분명히하기 어렵다는 비판이 있다.⁶⁾ 그런데도 사례연구를 적용한 이것은 변화하는 동태적 사안을 심도 있게 파악할 수 있고 구체적인 확인이 가능하기 때문이다.

5) 수단적 이론은 지금까지 연구는 활발하지 못하지만 행정개혁의 구체적인 수단으로 도구, 기술, 시간조정 등을 통한 실용적 이론이다.

오석홍, 「행정학의 주요이론」, (서울 : 법문사, 1993), pp. 161 ~ 163.

6) 부만근, “정책결정과정에서의 대상집단의 대응요인에 관한 연구” 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 1995, p. 4.

第2章 地方議會의 役割에 대한 理論的考察

第1節 地方議會의 地位와 權限

1. 地方議會의 地位

우리 나라의 지방자치제도(local government)는 지방자치단체의 의사결정기관으로서 의회를 두는 한편, 결정된 단체의사를 집행하는 집행기관으로서 단체장을 두어 상호 대립하는 기관대립형 조직형태를 갖추고 있다. 지방자치단체의 기관은 지방의사의 결정기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키느냐 아니면 각각 다른 기관에 분립시키느냐에 따라 기관통합형과 기관대립형으로 대별되며, 이에 두 가지형을 혼합한 절충형을 첨가할 수 있다.

기관대립형의 지방의회(Council of local government)는 의결권을 가지고 집행작용에 견제력을 행사한다. 이러한 지방의회의 기능은 헌법상 보장되고 있다.

헌법은 지방자치단체에 의회를 두고 지방의회의 지방자치단체장의 선임방법, 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있다(헌법 제118조).

그러므로 지방의회는 지방자치단체의 의사결정기관으로서 헌법상의 기관이다. 즉, 지방의회란 근대적 의미의 대표의 관념에 기초한 지방자치단체의 議事機關으로서, 원칙적으로는 주민에 의하여 선출된 의원을 그 구성원으로 하여 성립하는 합의제기관을 말한다.⁷⁾

그리고 우리 나라의 지방의회는 의결권을 가지고 집행작용에 견제력을 행사하므로써 “견제와 균형”(check and balance)에 의해 자치행정을 운영한다는 취지를 담고 있다.

지방자치에 있어서도 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키기 위하여 권력의 집중으로 인한 전제적 권력의 남용을 방지하여야 하고, 그 방법으로서 권력의 상호 견제와 균형을 필요로 하게 된다. 권력의 견제와 균형이 효과적으로

7) 久世公堯·濱田一成, 「新地方自治講座(2) : 議會」, (東京 ; 第一法規, 1976), p.3.

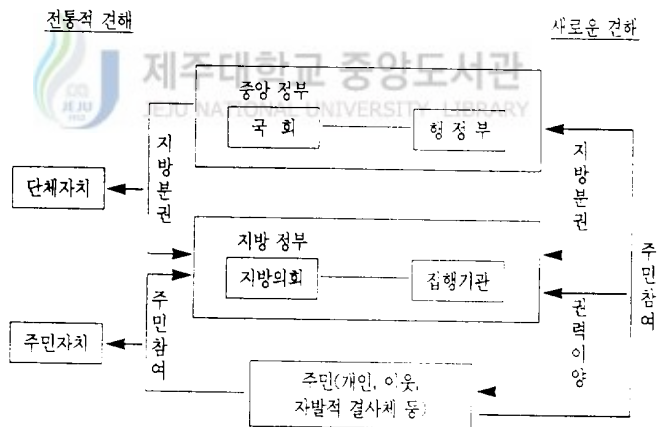
실현되기 위해서는 지방자치단체의 의결기관과 집행기관이 법적으로 대등한 위상을 지니고 있어야 한다.

지방의회가 주민에 가장 가까이 밀착된 민주적인 의사기구로서, 자유민주주의 체제의 이상을 실현하고 그 맡은 바 기능을 다하기 위해서는 그와 같은 대등한 위상, 즉 자율성과 분권성을 최대한 확보하지 않으면 안될 것이다.⁸⁾

지방의회는 기능(function)은 권력분립의 형태에 따라 다양하게 나타난다. 의결권과 집행권을 동시에 가지고 있는 기관통합형과, 의결권을 가지고 집행작용에 견제력을 행사하는 기관대립형, 그 외에 단순한 자문적 기능만을 가지고 있는 유형 등 기능의 강약에 따라 다양하게 분류될 수 있다.

전통적으로 지방자치의 구조에는 2가지 측면이 있다<그림 2-1>. 중앙정부와 지방자치단체와의 관계라는 측면에서 지방자치단체의 자율권을 중심으로 이해할 때 이를 단체자치라고 하고 지방자치를 지방자치단체 안에 정부와 주민과의 관계라는 측면에서, 즉 주민의 자치운영에의 참여에 중점을 두고 이해할 때 이를 주민자치라 한다.⁹⁾

< 그림 2 -1 > 지방자치의 구조



주민자치의 역량 제고를 위해서는 지방자치단체와 지역주민사이에서 중시되는

8) 김장권, "지방의회의 효율적인 운영방안", 『지방자치연구』 제3권 제2호(1991.6), p.176.

9) 최창호, 『지방자치학』, (서울 : 삼영사, 1995), pp. 47 ~ 49.

주민참여 문제에 국한 할 것이 아니라 중앙정부, 지방자치단체, 주민이라는 주체들의 다각적 관계와 그 내부적 상호관계 속에서 유기적으로 이루어지는 제반 요인들, 이를테면 주민의 의식과 태도, 정부 구성원의 태도와 역량, 중앙정부와 지방정부 및 집행기관과 의회와의 관계, 주민과 지방 및 집행기관과 의회와의 관계, 주민과 지방 및 중앙정부와의 관계 등이 종합적으로 검토되어야 한다.

지방의회가 수행해야 할 기능이나 역할(roles)은 지방의회의 대표성과 합의제 기관이라는 지위에서 도출된다. 그리고 지방의회는 자유민주주의 기본이념의 실현을 위해 배분된 기능을 수행해야 할 책무를 지니고 있다.

지방의회의 기능으로서는 법률제정(lawmaking)과 주민에 대한 봉사(constituent service), 행정감시(legislative oversight)라고 지적하는 학자가 있는가 하면,¹⁰⁾ 의회의 일반적이고 중요한 기능으로서 조례의 제정, 예산안의 의결, 지방세 과정의 세 가지를 드는 학자도 있다.¹¹⁾ 그렇지만 기관대립형 지방자치단체를 구성하고 있는 우리 나라의 지방의회의 기능은 주민의 대표기관으로서의 기능과 정책결정 기능, 행정감시 기능으로 대별할 수 있다.¹²⁾

1) 代表機關으로서의 地位

지방의회는 자치구역 주민의 투표에 의하여 선출되는 주민대표자들에 의하여 구성되므로써 당연히 대표기능을 가진다. 그렇기 때문에 자치주민의 의견을 대신 표명하고 표명된 의견 사이의 격차를 타협, 조정하며 그 결과 얻어진 통합적 의사를 하나의 정책적 양식으로 배출하게 된다.¹³⁾

10) C. Press and K. VerBurg, *State and Community Government in the Federal System*, (New York, John Wiley and Sons, 1983.), pp.237~243.

11) J. F. Zimmerman, *Participatory Democracy*, (New York, Preacher, 1986.), p.150.

12) 지방의회의 기능에 대한 국내 학자들의 주장은 다음 문헌 참조. / 정세욱, 「지방행정학」 (서울: 법문사, 1991), p.454. / 허영, 전정관 「한국헌법론」 (서울:박영사, 1991), p.788. / 정재길, 「지방의회론」 (서울: 박영사, 1991), pp.13~14. / 김영기, 「지방자치론」 (서울: 대영문화사, 1993), p.161. / 신대순, “지방의회와 지방자치단체장과의 관계개선”, 「지방행정연구」, 제8권 제1호, (1993.2), p.105. / 김재균, 「한국의 민주주의와 지방자치」 (서울: 한마당, 1990), pp.119~122.

13) David C.Saffell, *State and Local Government : Politics and Publics*, (New York,

지방의회가 갖는 대표의 개념은 근대정치 산물로서 일정한 구역이나 특정계층, 특수집단의 이익의 대리인이 아니라 전 구역을 대상으로 모든 주민의 일반적인 이익의 대표 성격을 말한다. 그러므로 지방의회는 주민이 그들 대표를 통하여 간접적으로 정치적 결정에 참여하는 대표민주주의의 원리에 따라 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖게 되며, 지방의회가 결정한 의사는 주민의 의사로 의제 된다.¹⁴⁾

우리 나라의 헌법과 지방자치법에서는 지방의회를 주민의 대표기관으로 명문 규정하고 있지는 않으나, 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법의 내용과 입법 취지에 비추어 볼 때, 지방의회의 개개의원은 주민의 대표자를 의미하고, 이들 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다 할 것이다. 다만, 지방의회는 주민의 대표기관일 뿐, 지방자치단체의 대표기관은 아니다. 자치단체는 집행기관 자치단체의 장이 이를 대표한다(지방자치법 제92조).

이러한 법·제도적 장치에 의한 지방의회의 대표성도 보다 다양하고 많은 자치주민의 참여를 기초로 함으로써 민주주의의 기본이념인 자유·평등, 그리고 박애정신의 성취도를 높여 나갈 수 있다. 그러나 자치주민의 참여는 실제로 사회경제적 우등세력만이 대표과정에 간여하고 또 그것을 지배하게 된다. 적극적 참여는 거기에 따르는 시간, 정력, 비용, 능력 등을 필요로 하기 때문이다.¹⁵⁾ 따라서 대의과정에 의하여 실질적으로 허용되는 참여는 참여가 기회의 균등화를 의미하는 것일 뿐 결코 참여기회의 균등 보장을 뜻하는 것은 아니라고 할 수 있다.¹⁶⁾

2) 政策決定機關으로서의 地位

Random House, 1987.), p.108.

14) 허영, 「헌법이론과 헌법」(下), (서울: 박영사, 1988), pp.63-67.

15) Dilys M.Hill, *Democratic theories and local government*, (London, George Allen and Unwin Ltd. 1974), p.139.

16) 박재창, “지방의회의 기능과 구성 준거”, 「지방자치연구」, 제3권 제1호, (서울:한국 지방자치학회, 1991), p.70.

지방의회는 주민이 선출한 주민의 대표자인 의원에 의하여 구성된 지방자치단체의 의사결정기관으로서 그 단체의 구체적인 정책을 최종적으로 결정하는 기능을 갖는다.

정책은 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침¹⁷⁾이라고 정의할 때, 지방의회가 수행하는 활동은 대체로 정책결정 활동인 것이다.

정책결정이란 주로 정부기관에 의한 장래의 주요 활동지침의 형성을 의미하며 최선의 방법으로 공익을 추구하려는 복잡하고 동태적인 공식적 과정을 의미한다.¹⁸⁾ 지방자치단체에서도 여러 가지 형태의 정책결정이 이루어지지만 이는 어디까지나 의회에서의 정책결정을 바탕으로 삼게 된다. 그리고 정책결정 권한이 국가와 지방자치단체 간에 어디에 많이 배분되어 있느냐에 따라 중앙집권과 지방분권의 체제를 구분할 수 있다. 중앙집권이란 결정권한이 중앙정부에 비교적 많이 집중되어 있는 조직형태를 의미하며, 지방분권이란 결정권한이 가능한 한 지방자치단체에 많이 분산되어 있는 조직형태를 의미한다. 그런 의미에서 지방분권은 분산과는 다른 개념이다.

의결기능은 지방의회가, 집행기능은 자치단체의 장이 관장하고 있는 우리나라 지방자치단체의 조직형태에서는 단체장의 단순한 자문에 응하여 의견을 진술한다거나 집행작용이 참여하는 것이 아니고 의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 의사나 행위는 유효하게 성립할 수 없다. 의회의 결정 없이는 어떠한 행정도 집행할 수 없으며 의회의 결정 없는 행정집행은 무효이다 (선결처분이라는 극히 예외적인 경우는 제외).¹⁹⁾

그렇지만 지방자치단체의 모든 사무가 지방의회의 결정에 의하는 것은 아니다. 우리나라 지방자치법은 제한·열거주의를 채택하고 있어 지방의회는 자치단체의 사무 중 기본적으로 중요한 사항에 한하여 법령에 의하여 규정된 사항에 대해서만 의결권을 행사한다. 지방의회의 정책결정에 해당되는 사항은 조례의

17) 정재길, 「정책학원론」 (서울: 대명출판사, 1992), p.37.

18) Yehezkel Dror, Public Policy-Making Reexamined, (San Francisco, Chandler Publishing Co., 1968), p.12. / 신대순, “지방의회와 지방자치단체장과의 관계개선”에서 재인용.

19) 정재길, 「전계서」, p.13.

제정·개폐, 예산의 심의·결산승인, 지방세 부과징수, 주요 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항 등이다.

3) 行政監視機關으로서의 地位

기관대립형 지방자치단체 조직형태에서 집행기관의 행정활동에 대한 감시와 통제는 지방의회의 또 하나의 주요 기능이다.

의회의 집행기관에 대한 감시·확인기능을 부여하지 아니할 때에는 견제와 균형이라는 지방자치단체 기관분립의 취지를 살려 나갈 수 없으며 의회의 대표기능과 정책결정 기능도 제대로 보장할 수 없게 된다. 그러므로 의회는 집행기관이 수행하는 행정이나 재정활동에 대하여 감시·견제 역할을 해야 하는 것이다. 집행기관 자체가 감독기관을 두고 자체 감사를 할 수 있으나 엄밀한 의미에서 행정통제는 이루어질 수 없다.

현대 행정국가에서는 입법통제가 여러 가지 한계점을 지니고 있기는 하지만, 입법 통제는 국민이 선출한 국민의 대표로서 구성된 기관에 의한 제도적 통제이고 국민의 요구에 민감한 각계각층의 의원들에 의한 집단적 통제라는 점에서 비제도적 국가통제나 내부통제에 비하여 효과적이라 할 수 있다.²⁰⁾ 우리 나라 지방의회의 행정감시 기능은 행정사무감사·조사권과 자치단체장 등의 출석·답변요구권 등을 행사할 수 있게 되어 있다(지방자치법 제36조, 제37조).

이러한 행정감시 기능은 강력한 것처럼 보이나 지방자치단체장의 견제권에 의해 제약받는 바가 많다. 우리 나라의 지방자치단체는 기관대립형 기관을 구성하면서도 강시장 - 시의회제(Strong Mayor - Council Form)를 채택하고 있어서 단체장에게 지방의회의 의결에 대해 일종의 거부권(veto power)이라 할 수 있는 재의요구권을 광범위하게 인정하고 있다. 자치단체장은 지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반된다고 인정될 때는 그 의결사항을 송부받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있게 되었다(지방자치법 제98조 ①).

20) Charled E. Gilbert and Max M. Kampelman, Legislative Control of the Bureaucracy, *Annals of the American of Political and Social Science*, March, 1954, pp.77~78.

재의 요구 대상은 조례제정과 예산심의 등 모든 의결사항이다.

2. 地方議會의 權限

지방의회는 본연의 기능과 역할을 수행하도록 법률에 기초한 여러 가지 권한을 부여받고 있다.

지방의회는 권한은 국가와 지방자치단체에 따라 다르다. 지방의회는 권한범위를 결정하는 변수는 자치권의 범위, 지방자치단체의 계층구조, 지방정부의 형태, 집행기관의 선임방법과 그 국가의 정치·행정·문화적 특성 등을 들 수 있다.

지방의회와 집행기관의 관계에 있어 우리와 같이 기관대립형, 즉 정책의 결정과 집행을 집행기관과 지방의회라는 각각 상호 분리된 기관이 수행하는 형태를 취하는 경우 지방의회는 일반적으로 정책결정 기능과 통제 기능을 수행하게 된다. 즉 지방자치단체의 중요한 사무에 대한 결정을 하고 이를 집행하는 집행기관을 감시·감독하는 일을 하게 되는 것이다.

우리 나라의 지방의회도 정책결정기능을 수행하기 위한 의안발의권과 의결권을 부여받고 있으며, 통제기능의 수행을 위해 집행기관의 행정사무에 대한 감사·조사권을 부여받고 있다.

이러한 지방의회는 권한에 대한 구체적인 분류에서는 기능의 분류와 마찬가지로 다양한 견해²¹⁾들이 있으나 지방의회는 기능과 지방자치 관계법령을 근거로 한다면 크게 의결권, 행정감시권, 청원처리권, 선거권, 자율권 등 다섯 가지로 구분할 수 있다.

21) 지방의회는 권한에 대해서는 정세욱, 「지방자치제도론」, p.494 pp.508~521. / 최창호, 「지방자치제도론」, (서울:삼영사,1993), pp.494~500. / 구병삭, 주석 「지방자치법」, (서울: 박영사, 1991). p.203. / 홍정선, 지방자치법론」, (서울: 법영사, 1991), pp.141~147. / 김도창, 「일반행정법론(下)」, (서울: 청운사, 1993), pp.174~177. / 조창현, 지방자치론」, (서울: 박영사, 1991), pp.186~193. / 정재길, 「전계서」, pp.71~146. / 이기우, 「지방자치행정법」, (서울: 법문사, 1991), pp.184~186. / 김재균, 「전계서」, pp.119~122. / 최인기, 이봉섭, 「전계서」, pp.76~157. / 김학노, 「지방행정의 이론과 실제」, (서울: 박영사, 1994), pp.144~149. / 허영, 「한국헌법론」, p.786. / 손봉숙, 「한국지방자치연구」, (서울: 삼영사, 1985), pp.162~166. 참조.

1) 議決權

의결권은 지방자치단체 또는 지방의회의 의사 형성 행위이다.

의회의 권한 중에서 가장 중요하고 기본적인 성격을 갖는 사항들은 의회의결로 결정하고 있다. 의결은 법적 성질의 상이에 따라 i) 지방공동단체의 의사가 되는 단체의사의 결정(예: 조례제정), ii) 단체의 기관으로서의 의회의 의사결정(예: 의원의 징계 결정), iii) 집행기관의 권한 집행의 전제 또는 절차로서의 의결(예: 주요 인사)로 분류된다.²²⁾

이러한 의결권에는 협의의 의결과 결의가 포함된다. 협의의 의결과 결의의 차이를 논함에는 여러 가지 설이 있으나²³⁾ 협의의 의결권과 결의권의 차이는, 전자는 자치단체의 의사(단체의사)형성행위인 데 비하여, 후자는 의회의 의사(기관 의사)형성행위라는 데에 그 근본이 있다. 결의에 있어서 법적인 결의의 경우에는 법령의 규정에 따라 그 결의사항의 범위가 항상 명백히 한정되나, 사실적인 결의의 경우에는 그 결의사항이 일정하게 한정될 수는 없다고 할 것이다.²⁴⁾

또 발안권의 소재에도 차이가 있다. 의회의 의결사항 발안권은 의원과 단체장 쌍방에 있으나 결정의 발안권은 의원에게만 인정된다.

의결권의 범위를 정하는 데에는 개괄주의와 열거주의(제한주의)가 있는 바, 우리 나라는 지방의회의 간섭을 제한함으로써 행정의 능력을 향상시킬 수 있는 장점을 갖고 있으나 집행권의 남용을 견제하는 작용이 취약하다. 지방의회의 필수적인 의결권에 속한 권한으로는 자치입법권, 자치재정권, 중요 정책결정권을 들 수 있다.

(1) 자치입법권

지방의회는 조례를 제정·개정·폐지하는 자치입법권을 갖는다.

조례는 자치단체가 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 의회의 의결을 거쳐 제정하는 자치에 관한 규정이다. 우리 나라 헌법에는 자치단체는 「법령의

22) 구병삭, 주석 「지방자치법」, (서울: 박영사, 1991), p.205.

23) 久世公堯·濱田一成, 「전계서」, p.87~88.

24) 최창호, 「전계서」, p.496.

범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」고 규정하고 있는 바, 자치단체의 조례제정권은 이러한 헌법의 수권에 기초한다(헌법 제117조 ①).

그러나 자치단체의 조례제정권이 헌법에 기초하는 권한이지만 일정한 한계가 있다. 헌법이 인정하는 바 자치단체에 부여된 사무의 범위에서 오는 한계와 헌법에서 규정하고 있는 국민의 자유와 권리의 보장을 위한 법률유보의 원칙에 따른 한계가 그것이다. 그러므로 지방자치법에서 자치단체는 i) 법령의 범위 내에서 ii) 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나 iii) 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다(지방자치법 제15조).

조례제정권은 자치입법의 근간으로서 지방의회의 전속적이고 본래적인 권한이지만²⁵⁾ 지방자치단체장의 선결처분권을 인정하고 있다. 물론 선결처분권은 극히 예외적인 것으로 그 요건은 부득이한 경우로 엄격히 해석되어야 할 것이다.

선결처분권이란 지방의회가 의결하지 않거나 의결할 수 없는 경우 지방자치단체의 존립 또는 효율적 운영을 위하여 단체장이 의회의 의결을 거치지 않고 일정한 사항에 대하여 독자적 판단에 의하여 우선 처분할 수 있는 권한을 의미한다. 여기에서 의결하지 않거나 의결할 수 없을 때란 i) 지방의회가 성립되지 아니한 경우 ii) 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우, iii) 의결이 지체되어 의결되지 아니한 경우를 의미한다(지방자치법 제100조 ①).

(2) 자치재정권

지방자치단체는 지방재정을 자주적으로 운용할 권한을 갖는다.

지방재정(local finance)이란 지방정부가 그의 기능을 수행하기 위해 필요한 재원을 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 국가재정(national finance)이 국민경제의 성장·안정 및 소득분배에 주 목표를 두고 있다면, 지방재정은 지역적 경제개발과 지방주민의 기본적인 욕구충족 및 복지증진에 그 목표를 두고 있다.²⁶⁾

25) 지방자치단체의 장에게도 규칙 재정권이 부여되어 있으나 규칙은 조례의 위임에 의하여 또는 그 시행을 위하여, 아니면 자치사무가 아닌 국가사무의 집행을 위하여 제정되는 것이므로, 역시 자치단체의 입법권의 귀속여부는 자치법의 근간인 조례의 제정권의 귀속을 기준으로 판단하여야 한다. / 최창호, 「전계서」, pp.493~494.

26) 김동건, 「현대재정학」, (서울: 박영사, 1991), p.529.

이것은 지방자치제도가 민주주의라는 정치적 이상의 구현 뿐만 아니라 지방자치단체의 활동을 통하여 납세자의 재정부담과 편익을 서로 연결시켜 납세자의 욕구가 직접 실현되도록 하는 경제적 이상을 담고 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 지방재정은 재원구조상의 심한 불균형으로 국가재정에 크게 의존함으로써 지방자치단체의 자주재정권이 극히 제한되고 있다. 지방의회의 주요 자치재정권으로서 예산의 심의 확정과 결산승인권이 있다.

가. 예산심의권

지방의회의 예산심의권은 지방자치단체장에 의해서 편성된 지방예산안의 의결권을 갖고 있는 의회의 심의·의결을 거쳐 확정시킴으로써 지방자치단체의 재정활동을 사전에 심의·조정하는 권한이다.

즉 예산심의권은 단순히 예산안이라는 안건을 절차에 의해 심의·통과시키는 제도상의 권한만을 의미하는 것이 아니라 지방의회가 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 주민의 조세부담과 복지문제를 결정하는 지방자치단체의 가치철학이 구체적으로 표현되는 예산안을 심의하면서 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권의 행사과정과 결과에 대한 감독과 시정을 할 수 있는 권한까지를 포함한다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 그러므로 지방의회의 예산심의권은 정책과 사업의 타당성·공정성을 확보하는 그리고 공익과 주민의 요구를 조화시키는 방향으로 행사되어야 할 것이다.²⁸⁾

지방의회는 예산심의를 통하여 지방자치단체의 예산이 어떠한 정책목표와 실행사업을 편성하고 있는가를 검증함으로써 재정에 대한 주민적 합의와 재정의 효율성을 증대시키도록 해야 한다. 그러므로 예산심의란 주민의 대표기관인 지방의회에 의하여 집행기관이 제출한 예산안을 심의·의결하는 것으로서, 이는 민주주의를 실현하는 방안이다.²⁹⁾

구체적으로는 지방자치단체의 정책과 사업계획을 검토하고 재정규모를 결정하

27) 김정욱, "한국의 결산 및 회계검사제도의 발전방안에 관한 연구", 경희대, 박사학위논문, 1987, p.1.

28) 김정욱, "지방의회 예산심의제도의 발전방향에 관한 연구", 「한국행정학보」, 제27권 제1호, (1993), p.78.

29) 坂木忠次, 「현대 지방자치 재정론」, (東京: 靑林書店, 1988), pp.249~257.

는 예산성립 과정의 하나인데 예산심의 확정권은 지방의회의 법정 의결사항이다(지방재정법 제35조 ①). 그러나 현행 제도상 지방의회의 예산심의에는 예산심의 기간의 부족, 의존재원의 과다와 수정·추가경정예산 편성의 관례화로 인한 예산심의 대상과 범위의 제약, 예산심의를 위한 집행기관의 법적 견제장치³⁰⁾, 지방의회의 예산심의회에서 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사간에 체계적으로 기능분담이 안되고 있는 문제점 등이 있다.

지방의회의 예산심의 기간은 1개월 정도에 불과하여³¹⁾ 주민의 일상생활과 관련된 모든 분야의 기능을 포괄하는 성격을 지니고 있는 세출예산을 투자의 경제적 효율성, 주민의 숙원도, 사업의 파급효과, 주민 수혜도, 사업의 계속성 등을 고려하여 철저한 심사를 하기가 어렵다.³²⁾

따라서 집행기관이 제출한 예산항목 설명서의 분석, 예산내용 및 제안이유에 대한 질의·토론이 효율적으로 이루어지기 위해서는 예산심의 기간의 연장은 필수적이라 하겠다.

나. 결산승인권

지방의회는 결산의 승인을 갖는다(지방자치법 제35조 ① 제125조 ①). 지방의회는 예산을 심의하면서 자치단체의 재정을 사전에 조정·통제하고, 결산을 승인하면서 예산이 정당하고 효과적으로 집행되었는지를 사후에 감시 확인한다.

결산이란 예산을 집행한 실적을 작성한 확정적인 계수이다. 예산을 당해 회계연도의 수입과 지출에 관한 예정적 계수라고 한다면, 결산은 예산의 집행결과에 대한 확정적 계수를 의미하게 된다.

결산은 예산계획에 근거하여 사실상 이루어진 재정활동을 소급적으로 정당화

30) 예산심의권에 대한 집행기관의 법적 견제장치는 지자체법 제99조(재의요구권), 제100조(선결처분권), 제118조 ③(비목 설치 금지), 제122조(예산불성립시의 예산집행), 제123조(지방자치단체의 의견청취), 지방재정법 제37조(의결전 지출의무의 이행) 등이 있다.

31) 지방예산 편성은 매년 9월까지 중앙정부의 보조금, 지방교부세, 지방양여금이 가내시되면 10월중에 예산을 편성하고 지방의회 정기총회에 승인을 요청하게 된다.

32) 이상용, "지방의회 구성에 따른 세출예산 운용방안", 「지방행정연구」, 제10권 제2호, (1991), pp.9~23.

하는 통제책으로서 그 필요성이 인정된다.

결산의 기능은 첫째로 예산이 규정대로 집행되었는지를 통제할 수 있는 기초 자료를 제공하고, 둘째로 결산상의 흑자 또는 적자를 확인하여 차기의 예산에 반영할 수 있도록 하는 데 있다.³³⁾ 또 그 동안 지방행정의 종속변수로서 기술적 영역으로 간주되었던 지방재정³⁴⁾은 결산과정을 통하여 건전 운용의 기반을 구축하게 된다.

지방의회가 결산을 승인하게 되면 지방자치단체의 장과 그 외 소속 집행기관의 예산집행에 관한 책임은 면하게 된다. 그러나 결산은 예산과 같이 강력한 효력을 갖지 못한다. 예산은 의회가 한 회계년도에 있어서의 세출에 관한 재정적 한계를 정한 것으로서 자치단체의 장이 이를 위반하여 지출할 수 없는 구속력을 지니나, 결산은 자치단체의 장이 위법·부당한 지출을 한 경우에도 이를 무효로 하거나 취소할 수 있는 효력을 지니고 있지 않다. 이러한 이유에서 결산은 법적인 효과보다는 정치적인 의의를 갖는다 할 것이다. 그러므로 의회가 결산을 승인함으로써 해제되는 자치단체의 장의 책임이란 어디까지나 정치적 책임을 의미하며, 관련 공무원이 저야 할 부정 또는 불법행위로 인한 변상책임까지 해제되는 것은 아니다.³⁵⁾

그런데 결산심사는 차기 회계년도의 예산심의와 동시에 실시하게 되므로 회기 일수가 부족한 정기회의의 결산승인 작업은 형식화되기 쉽다. 결국 결산심사의 형식화는 전년도 예산집행의 적정성과 적법성 여부를 검토하여 그 결과를 익년도 예산에 반영하는 예산심의의 환류기능을 미약하게 한다.³⁶⁾

(3) 중요 정책결정권

지방의회는 주민의 이해에 영향을 미치거나 지방자치단체에 관계된 정책사항을 심의 의결한다.

지방자치법 제35조 1항에는 의회의 의결을 필요로 하는 지방자치단체의 중요 정책사항을 열거적으로 명시하고 있는 데 다음 사항들이 포함되어 있다.

33) 이기우, 「지방자치행정법」, (서울: 법문사, 1991), p.313.

34) 오연천, 「한국지방재정론」, (서울: 박영사, 1988), p.53.

35) 이종익, 「재무행정론」, (서울: 박영사, 1985), pp.293~294.

36) 김정욱, 「전계논문」, p.87.

- i) 법령에 규정된 것을 제외한 이용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과·징수
- ii) 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분
- iii) 중요재산의 취득·처분
- iv) 공공시설의 설치·관리 및 처분
- v) 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기
- vi) 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항³⁷⁾

다만, 여기에 열거된 사항은 그 대부분이 지방자치법의 개별 조항 또는 지방재정법과 지방세법 등 개별 법령에서 이에 관한 개별적·구체적인 규정을 두고 있어, 지방자치법 제35조 제1항을 중복된 규정으로 볼 수도 있다. 그러나 이는 지방의회의 의결권에 대한 원칙적인 범위와 내용을 명시한 기본적·선언적 규정으로 이해되어야 할 것이다. 따라서 개별 규정이 있는 경우에는 그 규정에 의하여 운영하되, 개별규정으로 명시되지 아니한 부분은 본 규정에 따라 이들 중요 정책을 자치단체의 장이 입안·시행하고자 할 때에는 반드시 의회의 의결을 거쳐야 할 것이다.³⁸⁾

2) 行政監視權

행정감시권은 의결기관과 집행기관 간의 권력의 견제와 균형을 통한 지방자치 이념의 실현과, 주민의 대표기관으로서의 의회가 집행기관에 대한 비판·감시 기능을 충분히 이행하기 위한 장치로서 부여된다. 의회가 집행기관에 대한 비판·감시 기능을 충분히 하기 위해서는 정당한 자료와 정확한 사실 인식을 전제로

37) 기타 법령에 의하여 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 사항은, ① 지방자치단체의 폐지 분합과 명칭·구역의 변경 및 사무소 소재지의 결정(지자법 제4조 ②, 제6조 ②), ② 추가경정예산안의 확정(지자법 제121조), 계속비의 설정(지자법 제119조), 예비비의 지출(지자법 제120조), ③ 지방채무의 관리(지자법 제115조), 일시차입금(지방재정법 제11조), 지방세의 감면(지방세법 제3조, 제9조), ④ 시의 설치에 관한 의견 제출(지자법 제7조 ③), ⑤ 지방자치단체 조합의 설립 및 그 규약의 제정과 개폐(지자법 제149조, 제154조) 등이 있다.

38) 최인기·이봉섭, 「전계서」, p.128.

하지 않으면 안 된다.³⁹⁾

의회가 갖는 권한은 정도의 차이는 있으나 의회 내부의 자율권을 제외한 대부분의 권한이 행정감시적 기능을 갖는다고 할 수 있다. 다만 성질상 행정감시 그 자체에 중점을 두고 있는 권한으로는 i) 행정사무의 감사와 조사, ii) 지방자치단체장의 출석요구 및 질문권, iii) 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인권 등이 있다.

(1) 행정사무감사·조사권

행정사무감사·조사권은 의회가 당해 지방자치단체 집행기관이 행하는 행정 전체 또는 특정사무에 대하여 감사·조사하는 권한을 말한다. 따라서 의회의 행정사무감사·조사 제도는 자치단체의 행정사무의 실태를 정확히 파악함으로써 새로운 입법의 자료로 삼고, 집행기관의 행정을 감시·비판하며, 지방자치단체의 행정이 항상 민주적·능률적으로 공정하게 집행되도록 하는데 있다.⁴⁰⁾

지방자치법 제36조 1항에는 지방의회는 당해 지방자치단체의 사무를 감사하거나 그 사무 중 특정사안에 관하여 지방의회의 의결로 조사할 수 있도록 규정하고 있으며 감사·조사의 절차에 필요한 사안은 지방자치법시행령(제16조~제19조 ②)과 조례로 규정하고 있다.

지방의회는 감사 또는 조사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 장 또는 보조기관의 출석, 증언이나 의견진술을 요구할 수 있다(지방자치법 제36조 1항 후단).

행정감사는 매년 정기회의 회기내에 하며 그 기간은 시·도의회는 10일 이내, 시·군·구의회는 7일 이내로 제한되어 있다(지방자치법시행령 제16조 ①).

지방자치단체의 사무 중 특정사안에 대한 행정감사는, 필요하다고 인정될 때에 언제든지 재적의원 3분의 1 이상이 연서로 이유를 명시한 서면으로 발의하여 본회의의 의결을 거쳐 실시할 수 있다(지방자치법 제36조 ②, 동법시행령 제16조 ②, 조례).

의회의 행정사무감사·조사권은 의회가 갖는 법률상의 권한을 유효·적절하게

39) 구병삭, 「전계서」, p.213.

40) 정재길, 「전계서」, pp.115~116.

수행할 수 있도록 하기 위하여 인정된 보조적 권한⁴¹⁾이므로 그 본질에 내재하는 한계와 실정법에서 규정하고 있는 한계가 있다(지방자치법시행령 제17조 ⑤,⑥, ⑦). 또한 감사·조사의 공정성을 확보하기 위하여 특수한 경우에 의원의 제척·회피제도를 두고 있다.

(2) 지방자치단체장 등의 의회 출석요구 및 질문권

지방자치단체의 장 또는 관계공무원의 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있도록 하여(지방자치법 제37조 ①) 집행기관의 장 또는 관계공무원이 출석과 보고 및 의견진술의 권한을 규정하고 있다. 또 지방자치단체의 장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 출석·답변하도록 하여(지방자치법 제37조 ②) 출석·답변의 의무를 규정하고 있다. 그리고 의회 또는 위원회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 대하여는 당해 자치단체의 조례로 정하고 있다(지방자치법 제37조 ③).

이 제도는 의회와 집행기관의 상호 이해와 행정의 신뢰도를 높이고 집행기관에 대한 의회의 통제력을 높여 주민의 공익을 증진시키려는 것이다. 뿐만 아니라 기관위임사무에 대해서 의회는 의결권을 비롯하여 실질적인 심의권이 없기 때문에 질문을 통하여 그 집행사항을 파악하고 정책자료로 삼아야 한다.

지방자치단체가 행하는 사무 중에 기관위임사무의 비중이 크므로 의회의 권한이 미치지 않는다고 하더라도 행정감시기능을 충분히 발휘하여 그 사무의 내용, 집행방법, 재원 등을 충분히 파악해야 한다.

(3) 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인권

지방자치단체의 장은 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하

41) 국회의 국정감사·조사권의 본질에 대해서 ① 김철수는 (헌법학개론, 서울: 박영사, 1989), p.717, 국정감사권은 독립적 권한으로, 국정조사권은 보조적 권한으로 설명하고, ② 권영성은 (헌법학원론, 1989), p.752, 감사권·조사권을 모두 보조적 권한으로, ③ 허영은 (한국헌법론, 1991), pp.877~878, 국정조사권은 독립적 권한일 수도 있고, 보조적 권한일 수도 있으며, 또 알 권리를 실현시켜 주는 하나의 수단일 수도 있다고 보고 있다.

여 긴급하게 필요한 사항으로서 i) 의회가 성립되지 아니한 때 ii) 의회를 소집할 시간적 여유가 없는 때, iii) 의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분할 수 있다. 위와 같이 지방자치단체의 장이 부득이한 상황에서 선결처분을 하였을 때에는 가능한 한 빨리 임시회의 소집을 요구하여 의회에 보고하고 승인을 얻어야 한다(지방자치법 제100조). 선결처분은 본래 의회의 권한을 집행기관이 극히 예외적으로 행사하는 특례인 것이다.

3) 請願處理權

(1) 청원의 의의

주민은 지방의회에 청원을 할 수 있다(지방자치법 제65조①). 주민의 청원권(right to petition)은 헌법상 보장되는 기본권의 하나이고 참정권적 기능을 기대할 수 있다. 청원권이란 국민이 국가기관에 대하여 의견이나 희망을 진술할 수 있게 하는 권리로서 개인의 주관적인 이익이나 객관적인 공익을 위해서도 행사될 수 있는 것이다. 다만, 청원제도는 국가기관에 대한 의견 내지 희망의 개진에 불과하기 때문에 법원에 대한 심리판단의 청구나 행정기관에 대한 권리침해의 구제를 위한 재결의 청구 등과는 달라서, 심리나 판결·재결 등을 요구할 수 있는 권리는 될 수 없다.⁴²⁾

(2) 청원의 행사방법과 범위

청원은 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하므로써 행사된다. 청원서에는 청원자의 성명 및 주소를 기재하고 서명·날인하여야 한다(지방자치법 제65조 ②). 청원의 주체는 자연인뿐만 아니라 법인도 인정된다.⁴³⁾ 청원사항은 지방공공단체의 모든 사무에 미치며 청원자의 이해에 관계가 없어도 해당된다. 청원법에는 i) 피해의 구제, ii) 공무원의 비위의 시정 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, iii) 법률·명령 또는 규칙의 제정·개정 또는 폐지, iv) 공공

42) 김철수, 「전게서」, p.550.

43) 구병삭, 「헌법학원론」, (서울: 박영사, 1989), p.595./권영성, 「헌법학원론」, (서울: 법문사, 1989), p.488. / 김철수, 「전게서」, p.552.

의 제도 또는 시설의 운영, v) 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항(청원법 제4조)을 청원사항으로 규정하고 있다. 그러나 청원법이 규정한 위 사항들은 한정적이 아니라 예시적인 것으로서 공공기관의 권한에 속하는 것은 널리 청원사항이 될 수 있다고 보아야 한다.⁴⁴⁾ 다만, 재판에 간섭하거나 법령에 위반되는 내용과(지방자치법 제66조), 국가 원수를 모독하는 청원(청원법 제5조)은 허용되지 아니한다.

(3) 청원심사와 처리

지방의회의 의장은 청원서를 접수한 때에는 이를 소관 위원회 또는 본회의에 회부하여 심사하게 한다(지방자치법 제67조 ①). 청원을 소개한 의원은 소관 위원회 또는 본회의의 요구가 있을 때에는 소원의 취지를 설명하여야 한다(지방자치법 제67조 ②). 위원회가 심사하여 본회의에 회부할 필요가 있다고 결정한 때에는 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원인에게 이를 통지한다(지방자치법 제67조 ③). 지방자치법 상으로는 명문의 규정이 없으나 본회의에 회부된 청원의 경우에도 의장은 그 결과를 청원인에게 통지하여야 한다(청원법 제9조).

한편, 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의결서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다(지방자치법 제68조 ①). 이 경우에 지방자치단체의 장은 그 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체없이 지방의회에 보고하여야 한다(지방자치법 제68조 ②).

의원이 위원회 또는 본회의에서 청원을 심사·의결함에 있어서, 그 청원과 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있을 때에는 그 심사·의결에 참여할 수 없다. 위원회 또는 본회의는 타당한 사유가 있다고 인정하는 때에는 그 의결로, 당해 의원이 청원의 심사·의결에 참여할 수 없게 하고 다른 의원으로 하여금 심사·의결하게 하여야 한다.

또한 제척의 사유가 있는 의원은 본인 스스로 위원회 또는 본회의의 허가를 받아 그 청원의 심사·의결을 회피할 수 있다. 만일 청원을 심사·의결하는 의원이 위와 같은 제척사유가 있음을 알면서 이를 회피하지 아니한 경우에는 지방

44) 김철수, 「전거서」, pp.552~553.

자치법 및 회의규칙이 정하는 바에 의하여 징계할 수 있다.

(4) 진정

청원에 유사하면서 청원이 아닌 것이 진정이다. 진정은 일정한 사항에 적당한 조치를 취해 달라는 호소로서 사실상의 행위에 불과하다.

한편, 청원은 의회측에 수리의무와 성실한 처분의무가 있으나 진정은 이와 같은 의무가 없다. 청원과 진정은 이와 같은 구별이 있음에도 불구하고 그 기능면에서는 거의 같고 엄밀한 구별도 필요 없을 정도이다. 특히 청원은 부적법한 내용의 것이 적지 않으나 이것도 심사 처리함이 바람직하다.⁴⁵⁾

4) 選 舉 權

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기관 또는 기관의 구성원에 대한 선거권을 가진다.

이러한 선거도 의회의 의사를 형성하는 행위이고, 다수결에 의하여 행해지는 것이기 때문에 크게는 결의의 한 형태에 속하는 것이지만, 그 방법에 있어서 토론을 거치지 않는 점, 결정의 대상이 사람이라는 점, 결정의 효력은 피결정자의 수락행위를 필요로 한다는 점, 하나의 결정으로서 복수의 의사결정을 하는 경우가 있다는 점 등에 특수성이 있는 행위라 할 수 있다.⁴⁶⁾

또 선거는 선임이나 임명과 구별된다. 선임이나 임명은 선임권자 또는 임명권자가 그의 의사로서 어떤 직에 취임할 사람을 결정하는 행위를 말하며, 의회가 법률이 정하는 바에 따라 특정한 직을 선임할 때에는 원칙적으로 의결의 절차를 밟아 선임하게 된다.

지방의회 선거권의 범위와 내용은 각국의 지방자치제도의 특수성이나 기관 구성형태에 따라 다양하다. 우리 나라 지방의회 선거권은 내부조직에 관한 것과 지방자치단체의 기관에 관한 것이 있다. 내부조직에 관한 선거로는 의장·부 의장의 선거, 임시의장의 선출, 보궐선거의 실시, 상임위원회 위원장 선출, 특별

45) 구병삼, 「주석 지방자치법」, P.255.

46) 최창호, 「전계서」, p.498.

위원회 위원장 선출 등이 있으며 지방자치단체의 기관에 관한 선거로는 교육위원 선출권이 있다(교육자치법 제5조).

5) 自 律 權

지방의회는 내부조직과 운영에 있어 자율권이 보장되고 있다. 의회의 내부문제에 관한 한 국가의 간여나 집행기관, 기타 외부세력의 간섭을 받지 않고 의회가 자주적이며 자율적으로 결정하고 운영할 권한을 갖는 것이다.

의회의 자율권은 의회주의사상에 뿌리를 두고 있고, 권력분립의 원칙에 의하여 뒷받침되고 있다. 이는 또한 의회가 입법활동과 예산심의 활동, 그리고 감시·비판기능을 효과적으로 수행함에 필요한 불가결의 요건이기도 한 것이다.⁴⁷⁾

우리 나라 지방자치법에 규정된 의회의 자율권은 내부조직권, 규칙제정권, 의원신분 사정권, 의장·부의장 불신임권, 내부경찰권 등으로 대별된다.

(1) 내부조직권

지방의회는 의회의 기관인 의장과 부의장을 구성원인 의원 중에서 선거를 통하여 선출하고(지방자치법 제42조), 이들이 궐위된 때에는 보궐선거를 실시하여 그 후임을 선출하며(지방자치법 제46조), 의장과 부의장이 모두 사고가 있을 때에도 선거를 통하여 의원 중에서 임시의장을 선출한다(지방자치법 제47조). 또한 의회는 의회에서 제정된 조례에 의하여 소관 의안과 청원을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하는 특별위원회를 둘 수 있고, 이들 위원회를 구성하는 위원은 의회에서 선임한다(지방자치법 제50조).

(2) 규칙제정권

지방의회는 회의 및 의사진행을 자율적으로 행하기 위한 규칙제정권을 갖는다(지방자치법 제63조). 의회의 회의운영에 관한 기본적인 사항은 지방자치법에 규정되어 있으나(지방자치법 제58조~62조, 제64조) 여기에 규정되어 있지 아니한 구체적인 사항에 관하여는 의회가 이를 회의규칙으로 정한다.

47) 최인기·이봉섭, 「지방의회론」, (서울: 법문사, 1993), p.19.

의회가 정하는 회의규칙은 법령의 범위 내에서 제정하되, 본회의에 관한 사항 뿐만 아니라 상임위원회와 특별위원회에 관한 사항까지 포함하게 되고 일반적인 의사뿐만 아니라 선거, 징계, 청원의 심사·처리에 관한 사항 등이 모두 포함된다.

위원회에 관하여는 위원회조례로 규정하도록 되어 있으나(지방자치법 제54조) 조례에는 위원회의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항만을 규정하고 기타 세부적인 의사절차 등은 회의규칙으로 정하도록 하고 있으며, 특히 의원의 징계 의결에 필요한 사항은 이를 필히 회의규칙으로 정하도록 하고 있다(지방자치법 제81조).

이러한 규칙에 따라 회의의 개최·휴회·폐회를 자주적으로 결정하되, 회의 일수만은 일정한 제한을 두고 있다(지방자치법 제41조).

(3) 의원신분 사정권

지방의회는 자격심사·징계·사직 등 신분에 관하여 심의·결정하는 권한을 갖는다.

첫째, 지방의회는 소속 의원의 자격에 대하여 이의가 제기된 때에는 그 의원의 자격을 심사하여 자격유무를 의결한다.

둘째, 지방의회는 의원이 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 행위를 한 때에는 그 의결로써 이를 징계할 수 있다(지방자치법 제78조). 징계의 종류로는 공개회의에서의 경고, 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명 등이 있다(지방자치법 제80조 ①).

셋째, 의원이 그 직을 사직하고자 할 때 지방의회는 의결로써 이를 허가할 수 있으며, 단, 의회가 폐회중인 때에는 의장이 그 허가여부를 결정할 수 있다(지방자치법 제69조).

(4) 의장·부의장 불신임권

지방의회는 의장·부의장이 법령에 위반하거나, 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 않을 경우 불신임을 결의할 수 있다(지방자치법 제49조 ①). 불신임 결의된 그 의장 또는 부의장은 그 직에서 해임되며 후임은 보궐선거를 실시하여

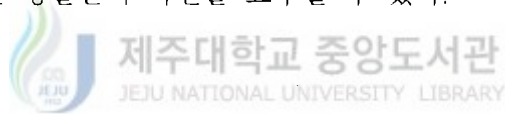
선출한다(지방자치법 제47조). 이 경우 불신임 결의는 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수 이상의 찬성이 있어야 한다(지방자치법 제49조 ②).

(5) 내부경찰권

지방의회는 의회 내의 질서를 유지하기 위하여 의원·방청인은 물론 의회 내에 있는 모든 자에 대하여 일정한 사항을 명하거나 실력으로 그 명령을 강제할 수 있는 권한을 갖는다.

지방의회의 이러한 경찰권은 의장을 통하여 행사된다. 의원이 회의 중에 지방자치법 또는 회의규칙에 위반하여 회의장의 질서를 문란하게 할 때에는 의장은 이를 경고, 제지 또는 발언취소를 명하여, 그 명령에 따르지 않을 때에는 당일의 회의에서 발언을 제지하거나 퇴장시킬 수 있다. 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란한 때에는 회의를 중지시키거나 산회를 선포할 수 있다(지방자치법 제74~76조).

방청인은 회의장 안의 질서를 방해할 때에는 의장은 그의 퇴장을 명하고 필요한 때에는 경찰관서에 인도하며, 또한 방청석이 소란할 때에는 모든 방청인을 퇴장하게 할 수 있다(지방자치법 제77조). 의장은 의회의 경호를 위하여 필요한 때에는 일정한 기간 경찰관의 파견을 요구할 수 있다.



第2節 地方議會의 役割

1. 地方議會의 役割

기초 및 광역의회가 개원된 후 그 동안 지방의회의 역할에 관해서는 긍정적인 평가가 상당수 있었지만 부정적인 평가도 만만치 않았다. 이제 민선자치 2년을 보내면서 정치면에서도 본격적으로 지방 시대로 접어들었다.

오늘날 지방행정의 전환기에 이르러 지방의회는 정치·사회적인 측면에서도 지방행정의 자치화를 구현하기 위하여 부수적으로 맡고 있는 수임이 없다고는

볼 수 없는 것이다.⁴⁸⁾

지방의회는 기본적으로 집행부에 대한 견제를 주요한 기능으로 하기 때문에 자치행정을 지속적으로 수행하도록 하는 측면에서 구성원간에 합의를 통하여 구체적인 활동목표를 가져야 한다. 또한 지방의 행정을 집행부가 좀더 민주적으로 그리고 자치적으로 수행할 수 있도록 지지·지원하는 것도 의회의 활동 목표에 부가시켜 효율성을 높여야 한다고 본다.

지방의회는 지역주민의 대표기관으로서 지역사회의 중요한 정책기관 및 행정감시기관으로서 여러 가지의 다양한 역할을 수행하게 된다. 당위론적 측면에서 지방의회가 수행하여야 할 역할은 다음과 같다.⁴⁹⁾

1) 問題發見者와 政策提案者로서의 役割

지방의회는 주민을 대표하여 지역사회가 풀어야 할 문제를 찾아내고, 이러한 문제를 해결하기 위한 정책을 개발하여 조례화하고 건의하는 정책개발자(policy developer) 또는 정책제안자(policy initiator)의 역할을 수행하여야 한다. 자치단체가 간과하고 있는 현안에 대해 문제를 제기하고 이에 대한 합리적 대안을 제시할 법률적·도덕적 책무를 지고 있는 것이다. 지방의원들에게 발의권이 주어지고 있는 이유도 바로 여기에 있다고 하겠다.

문제를 찾아내고 대안을 제시하고 하는 일들이 결코 쉬운 일들은 아니다. 지역주민의 고충을 이해해야 함은 물론, 복잡하게 얽힌 법률적 구조를 이해해야 하고 해당 사안에 대한 전문적 지식까지 필요로 하게 된다. 또한 때로는 그러한 사안들을 문제로 제기하기 위해 전문가 집단의 힘을 빌려야 하고, 언론과 중앙정부 그리고 시민과 시민단체 등 지방의회 밖의 지지자를 동원해야 할 일도 있을 것이다. 그러나 이것은 어쩔 수 없는 새로운 시대가 지방의회에게 부여하는 역할이다. 이러한 역할제고를 위해서는 타 지방의회나 전문인들과 공조체제를 갖추는 등, 이를 위한 적극적인 자세를 보여야 할 것이다.

48) 이달곤 “지방행정의 정착을 위한 지방의회의 역할”, 「지방행정」, (서울: 대한지방행정공제회 1993, 7월호) p. 33.

49) 김병준, 「한국지방자치론」, (서울: 법문사 1994), pp.258~259.

2) 執行의 監視·督勵者로서의 役割

지방의회는 집행기관을 감시하고 독려할 책무를 또한 지고 있다. 잘못된 것은 찾아내어 시정케 하고 잘 되고 있거나 잘 되어야 하는 사안에 있어서는 독려하는 역할을 수행해야 하는 것이다. 집행기관이 발의한 조례 안을 심의하고 의결하며, 예산을 심의하고 국가사무에 대한 의견을 제시하는 기능 등이 이를 위한 것이라 하겠다. 행정감사권과 행정조사권 또한 이를 위한 것이라 할 수 있다. 이러한 감시와 독려 또한 쉬운 일이 아님은 물론이다. 행정에 관한 정보가 제대로 공개되지 않고 있는데다 전문인력의 보좌를 제대로 받을 수 없으니 적지 않은 어려움이 있을 수밖에 없다. 그러나 이 역시 주민이 기대하고 있는 중요한 역할의 하나라는 데에는 異論이 있을 수 없다.

3) 紛爭의 調停者로서의 役割

지방의회는 자치단체 내지는 지역사회에서 일어나는 각종 분쟁의 조정자 역할을 담당할 것이 기대되기도 한다. 자치단체간의 분쟁, 시민과 시민 사이에 일어나는 분쟁, 시민과 집행기관 사이의 분쟁, 집행기관 내부의 분쟁, 지방집행기관과 지역내 특별행정기관과의 분쟁, 시민과 특별 행정기관과의 분쟁 등 최근 지역사회에는 크고 작은 분쟁과 마찰이 끊이지 않고 있다. 분권화와 민주화 추세 속에서 이러한 경향은 더욱 심화되리라 예상되기도 한다. 분쟁이 발생하는 경우 지방의회와 의원은 지역사회로부터 조정자 역할을 담당해 줄 것이 기대된다. 지방의회와 지방의원의 이러한 역할 담당은 시민사회의 성숙을 위해서도 적지 않은 의미를 지니게 될 것이다.

4) 民願解決者로서의 役割

민원의 해결은 지방의회의 중요한 기능의 하나이다. 그 동안 우리 나라에서는 사회변화에 따라가지 못하는 행정체제의 경직성 등으로 인해 민원발생이 급격하게 증가되어 왔다. 강원, 원주, 동해, 포항 등 4개시의 2인 이상 집단민원을 조

사한 바에 따르면 1984년에 도합 51건이 일어났던 2인 이상의 민원이 1987년에는 119건, 그리고 1990년에는 231건으로 증가하는 경향을 보이고 있어⁵⁰⁾ 증가 추세가 날로 심화되고 있다고 하겠다. 이러한 민원의 발생소지를 줄이고 발생된 민원의 해결을 도모해 행정상의 부담을 줄이는 것 또한 지방의회의 중요한 역할 내지는 기능이 된다 하겠다.

5) 合理的 分權運動家로서의 役割

우리 나라는 1995년 6월 지방통합선거에 의해 지방자치의 문턱을 넘기는 하였으나 우리 사회에는 집권화를 더욱 선호하는 힘이 아직도 적지 않게 산재해 있다. 일부 중앙부처의 공무원과 국회의원, 그리고 그 동안 집권적 구도 속에서 성장해 온 기업 등을 포함하여 적지 않은 사람과 단체들이 분권적 체제의 전개를 부정적 시각에서 보고 있다. 이러한 상황에서 지방의회는 마땅히 합리적인 분권화를 통한 중앙과 지방간의 관계 개선에 중추적인 역할을 담당해야 할 것이다. 단단한 연합조직의 결성을 통하여 분권이론을 개발하고 사무와 자치권의 합리적 배분을 위한 대안도 개발해야 하는 것이다. 자치권과 사무배분 부분에서 제기된 제한된 자치권과 자치사무의 문제 등을 개선하는 데 중추적 기능을 담당해야 함은 물론이다.



2. 地方議會 役割 提高의 必要性

1) 環境變化에의 對應

우리 나라는 약 10년(1952~1961년)동안 지방자치를 경험한 바 있었으나, 본래적 취지를 살리는 데는 미흡하였다. 1995년 6월 27일 치러진 지방선거를 통해 지방의회는 사실상의 제2기 지방의회를 구성하게 되었고, 자치단체장은 만 35년 만에 주민직선제로 부활하게 되어 실질적인 지방자치의 틀을 갖추게 되었다.

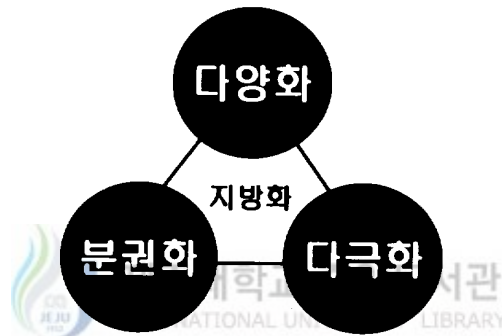
50) 한상철, “정책과정에서의 주민형태에 관한 연구 : 집단민원을 중심으로”, 강원대, 박사학위 논문, 1990, p.74.

지난 30여년 동안 지방의회의 운영 경험이 없음으로 인하여 지방의회의 지위, 권한, 기능, 역할 등과 관련하여 많은 문제점들이 내재하고 지방의회를 둘러싼 외적 요소와의 상호관계가 원만하게 설정되지 못하고 있는 것이다.

그러나 지방의회를 둘러싼 새로운 환경변화에 따라 지방의회의 역할은 달라져야 할 시점이 도래된 것이다. 즉, 국가적 차원에서나 지역적 여건의 변화 측면에서 볼 때, 지방의회의 위상은 새롭게 모색되고 그 역할은 제고되어야 할 시점에 와 있다고 본다.

'지방화 시대'라는 정서적인 변화가 지방주민들로 하여금 성급하리만큼 지방의 행정에 대한 기대수준을 높이고 있다<그림 2-2>.

< 그림 2 - 2 > 지방화의 함의



또한 그들은 지방의 공직사회가 보다 그들에게 대응성을 높일 수 있기를 기대하고 있는 것이다. 그리고 예전과는 판이하게 달라 대부분의 문제들이 자기들 중심으로 해결될 수 있기를 기대하고 있다. 그러나 행정체제의 기본적인 변화 없이는 이러한 욕구를 제대로 충족시키기가 어렵고, 또 어떠한 행정체제가 들어오는 경우에도 주민들의 욕구를 충족시키기가 어렵거나 주민을 즉흥적으로 만족시키는 일이 있어서는 안될 분야도 적지 않다.

이러한 변화의 와중에서 지방의회에 대한 비판은 그들이 선출되면 뭔가 이루어지리라고 보았는데 그러한 효과가 미미하다는 데 있는 것 같다. 이렇게 평가를 그대로 받아들이고 싶지는 않으나 자치행정을 구현하는 데 있어서 적어도 지

방의회가 어떠한 기능을 하여야 한다는 주민의 요구가 강하다는 점은 인정되어야 할 것으로 본다. 그것은 지방자치란 기본적으로 정치적인 측면이 강하지만 그 정치라는 것도 주민의 입장에서는 행정이라는 통로를 통하여 실현되는 것이 적지 않다고 보기 때문이다. 행정이란 정치를 실현하는 매개체인 것이다. 아무리 선거를 하고 선출자들이 주민들을 위하여 노력한다고 하더라도, 산업사회에서는 행정을 통하여 그 산출물이 나오고 그것이 실제생활에서 결과로 연결되어야 자치의 효능을 인지 할 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 본다면 지방의회가 지방자치행정에 어떠한 일을 해야 할 것으로 기대되고 있는가 하는 사실을 알 수 있을 것이다. 그리고 그것은 법규에 정해진 지방의회의 역할을 잘 수행함으로써 가능해 진다고 볼 수 있다. 이것은 법률적인 측면에서도 지방의회가 지방자치행정을 위하여 해야 할 것이다.⁵¹⁾ 지방의회의 역할 제고를 필요로 하는 환경변화의 내용은 다음과 같다.

첫째, 자치단체장의 직선이다.

1995년 6월 27일 실시된 지방통합선거에 의해 지방자치단체장이 직선에 의해 선출된 것은 지방자치의 제도적 정착을 위해 커다란 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 즉, 자치단체장과 주민과의 관계라든지 단체장과 의회의 관계 등으로 인하여 지방의회는 자치단체장과 새로운 관계 정립 등 혁신적인 노력이 요망되고 있다.

둘째, 정치·행정 분권화의 촉진현상이다.

본격적인 지방자치가 실시됨에 따라 그간 중앙에 집중되어 있던 정치·행정적 권한의 지역적 분산으로 지역적 차원에서 정치·행정적 역할이 대두되고 있다. 이는 중앙과 지방의 권한 관계가 종속적이며 수직적 통제 형태가 대등적·수평적·자율적 형태로 전환됨을 뜻하는 것이기도 하다. 이러한 정치·행정적 분권화의 촉진현상은 지방정부의 주민에 대한 대응력 제고, 주민참여의 확대요구와 함께 지역주민 복지 증진과 지역발전의 책임을 지방정부가 맡게 됨에 따라서 주민의 욕구나 의사도 지방정부 내에서 해결되어야 함을 의미하는 것이다. 이에 따라 지방의회는 주민 전체의 대표기관으로서 지역발전을 위한 정책을 수립하며 지방행정의 주민 대응력을 제고하기 위해 집행기관을 감시·감독하며, 주민

51) 이달곤, 「전계서」, p. 33.

의 참여 속에서 지방자치가 발전할 수 있도록 하는 역할의 필요성이 제기되고 있는 것이다.

셋째, 주민의식의 향상이다.

오늘날 급속한 지역사회의 구조적 변화 속에 주민의식의 향상은 다양한 형태의 욕구 실현을 위한 참여 통로의 모색과 더불어 집단적 항의나 시위형태로 나타나고 있다. 이러한 욕구에 대한 대응은 집행기관을 통하여 실현되고 있으나, 집행기관과 주민을 연결하는 매개체 역할을 수행하고 있는 지방의회는 보다 차원 높은 공익과 조화가 될 수 있도록 지역주민 의식의 건전한 육성에 기여해야 하는 과제가 부여되고 있는 것이다.

2) 議會의 機能 遂行能力의 強化

지방의회와 의원들은 지방자치의 발전을 위해서 다음과 같은 본연의 기능에 충실하여야 할 것이다.⁵²⁾

첫째, 지방정부의 최고 의사결정기관으로서 집행기관에서 입안한 정책이 심의·의결에 그치지 않고 적극적인 정책 개발 및 제안자로서의 역할을 수행하여야 한다.

둘째, 기관분립형제도하에서 집행기관에 대한 적절한 견제를 수행함으로써 지방자치를 발전시키는 역할이 요구된다.

셋째, 집행기관과의 협조를 통해 지속적인 지역발전을 도모할 것이 기대된다.

넷째, 주민대표기관으로서 주민여론을 정확히 파악·수집하여 행정과정에 반영시키는 적극적인 여론수렴자로서의 역할이 기대된다.

지역주민들은 지방의회가 위와 같은 본연의 역할을 수행하면서 주민과 행정과의 관계에서 발전적인 역할 수행을 요구하고 있다. 그러나 지방의회가 구성된 이후 지방의회와 의원들이 활동상황을 볼 때에 지방의회에 부여된 기능을 충분히 수행한 것으로 보기는 어려운 실정이다. 그 내용을 보면,

첫째, 지방의원은 자기 출신지역의 이익만을 대변하고 지역을 보호하려는 성

52) 이승종, “지방의회의 기능과 역할”, 『'93 지방의회 연찬회 주제논문집』, (서울:한국 지방행정연구원, 1993), pp.48~57.

향으로 지역 전체의 차원에서 이해관계를 조정하고 지역정책을 결정하려는 주민 대표자로서의 역할이 미흡하다.

둘째, 지방의회는 주민대표가 모여 대화와 타협으로 자치단체의 의사를 결정하고 지역문제를 적극적으로 처리하는 기관으로서 민주적 대화와 타협기술이 미흡하다.

셋째, 지역사회의 제반문제를 해결하기 위해 중앙정부나 다른 자치단체와 교섭·절충하고, 주민들의 요망을 행정당국에 전달하고, 지역주민의 심부름 및 주민상담으로써 주민 고충을 수렴·해결하려는 노력이 미흡하다.

넷째, 자치단체의 정책을 입안·심의·결정하며 지방행정 사무의 집행을 감시·감독하고 시정에 대한 정보를 주민에게 알리고 주민을 계몽하는 역할 등이 부족하다.⁵³⁾

또한, 지방의회 의원으로 선출된 의원들은 직업면에서 실업가 내지 유산자들이어서 상대적으로 전문직업인, 노동분야 등에 관련된 직업을 가진 의원들의 비율이 낮아 지방의정에 대한 전문지식과 기술의 부족으로 인하여 행정사무감사·조사, 예산·결산 심의 및 의결, 조례 제정·개폐 등에 있어 전반적으로 분석적, 문제 해결적 대응보다는 지엽적인 문제에 국한되고, 이에 따라 행정결과에 대한 평가 또는 집행부의 견해를 묻는 수준에 머무르고 있으며, 의정활동 관련 분야에 대한 정보 및 자료의 수집·분석능력의 부족으로 소극적인 결과를 초래하고 있다. 따라서 지방의회의원들이 부여된 기능을 제대로 수행함으로써 주민들의 의견을 지방자치에 제대로 반영시키고 지역발전을 기하기 위해서는 역할제고 방안이 강구되어야 한다.

53) 김동훈, “지방의회의원의 바람직한 역할”, 『자치통신』, 제12호, (서울:한국지방자치학회, 1991.12), p.1.

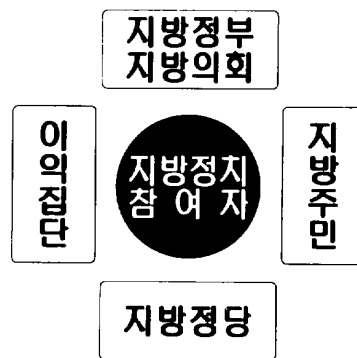
第3章 基礎議會의 役割遂行 制約要因

第1節 基礎議會의 地位

기초자치단체는 주민의 일상생활과 가장 관련이 깊은 자치단체이다. 지방자치단체란 원래 지역주민들이 오랫동안 일상적으로 접촉하면서 생활과 활동을 함께 해나가는 가운데 공통적인 경험을 가지게 되고 이러한 경험을 공유해 나가는 동안 그들 사이에 “우리 의식”(we feeling) 내지 공동체의식을 키워 그들 사이의 공통적인 문제를 공동으로 처리·해결해 나가는데서 성립되는 것이다. 지방자치를 풀뿌리 민주주의(grass-root democracy)라고 하는 것도 그 때문이다. 이렇게 볼 때 주민을 대표하고 그 주민에게 책임을 지며 주민을 위하여 최대한의 서비스를 제공하기 위하여 설립되는 지방자치단체는 소규모적인 것이 이상적인 바, 이와 같은 요청에 가장 적합한 자치단체가 기초자치단체이다. 기초자치단체는 지역주민의 일상생활과 직결되어 있는 공동 사회적 단체로서 그 규모는 공동 사회의 지역적 범위를 말하며 지방자치에 있어서 가장 본래적인 단체라 말할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 지방정치 참여자의 하나인 기초자치단체에는 주민의 생활환경 정비, 각종 서비스의 제공, 주민의 권익 보호, 지역사회 개발 추진 등 광범위하고 포괄적인 권한과 기능이 부여되어야 할 것이다<그림 3-1>.

< 그림 3 -1 > 지방정치의 참여자



우리 나라는 시·군·구를 단위로 한 기초 자치단체와 특별시·직할시·도를 단위로 한 광역자치단체의 重層制를 택하고 있다.

기초자치단체는 지방주민의 생활과 밀착된 행정을 수행하는 소규모의 자치단체로서 각국이 대체로 광범위한 자치권을 부여하고 있으나 광역자치단체에는 대개 제한적인 자치권을 부여하는 경우가 일반적이다. 그러나 우리 나라의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 사이의 사무배분이 명확하게 구분되어 있지 않으므로 광역자치단체가 기초자치단체와 마찬가지로 광범위한 공공의 사무나 사업을 처리하는 경우가 있다. 따라서 자치단체인 시·군이 있는데도 또 다른 자치단체인 도가 중복 존재한다는 것은 이론적으로 모순일 뿐만 아니라, 실제적으로도 도민 사이에 공동의식이 결여되어 있어 도는 역사적으로도 중앙정부의 지방기관으로서 관치적으로 운영되어 왔고 현재에도 여전히 국가 의사의 전달 또는 국가사무의 지방적 처리기능으로서 서비스 행정보다는 감독행정에 치우치고 있다. 이러한 여건을 감안하면 광역자치단체는 이론적으로나 실질적으로나 또한 연혁적으로나 기능적으로나 자치단체로서 인정받을 만한 적극적 요소가 없다고 하는 주장이 있다.⁵⁴⁾

반면에 만약 기초자치단체로서의 시·군과 중앙정부사이에 도가 없다면 시·군의 능력으로 처리할 수 없는 사무를 곧 중앙정부가 처리하게 되어 중앙집권하에의 문호를 개방하는 결과가 되며 중앙정부의 시·군에 대한 직접적인 지시·감독으로부터 시·군을 보호할 여과 장치가 없어진다⁵⁵⁾는 주장도 있다. 그런데 오늘날 대부분의 국가에서는 중층제를 택하고 있다. 따라서 二重行政의 폐단을 없애고 제도를 제대로 운영하려면 두 자치단체사이의 기능 배분을 적절히 조절해야 한다.

우리 나라의 헌법이나 지방자치법 기타 법률에서는 기초지방의회와 광역지방의회의 기능을 구분하지 않고 일률적으로 지방의회의 기능에 관해서만 언급하고 있다. 따라서 법이 정한 일반적인 기능을 가지고서는 두 지방의회의 기능을 구분할 수 없고 세부적인 내용에 들어가서야 구체적으로 “기초지방의회가 하는 것이 바람직한 기능”, “광역자치 단체가 하는 것이 바람직한 기능”으로 나누어 볼

54) 대한지방행정협회, 「지방행정구역조사보고서」, 1967. p.194.

55) 최창호, 「전계서」, p. 165.

수 밖에 없다. 또한 지방의회의 결정 사항에 영향을 받는 지역범위, 지방의회의 권한행사 범위 등으로 두 지방의회의 기능을 구분할 수 밖에 없다.

기초자치단체는 지방 주민의 일상생활과 가장 밀접한 관계에 있기 때문에 지방주민들의 일상적 생활 및 생산활동과 관련된 직접적인 서비스를 제공하는 것을 그 기본적 기능으로 한다. 풀뿌리 민주주의의 실현을 그 이념으로 하는 지방자치에 있어서 기초자치단체는 가장 본래적인 자치단체이다. 따라서 기초의회는 특별한 조치가 없는 한 기초자치단체에서 필요로 하는 사항에 관한 입법조치나 주민의 이해와 중요한 관계가 있는 사항이나 정책 또는 방침을 최종적으로 결정할 수 있는 권한이 있다.

기초의회가 의결해야 하는 사항은 다음과 같다.

- ① 지역 주민들의 생활환경 정비
- ② 주민들에 대한 서비스 제공
- ③ 주민들의 권익보호
- ④ 주민들의 의식구조 및 생활방식 변혁
- ⑤ 지역사회 개발추진

그러나 광역의회는 기초의회가 수행할 수 없는 사항에 대하여 의결할 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

① 지역 주민들의 직접적인 관심 내지 주민들의 주체적인 욕구라는 사회적·정신적 뒷받침이 약한 사항이나 기초자치단체의 구역을 넘어서 광범한 지역에 걸쳐서 수행될 성질의 사업은 광역의회에서 결정한다.

② 기초의회의 능력으로는 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사항 또는 기초의회가 처리하기에는 비경제적인 사항을 대신 처리해 준다.

③ 기초자치단체와 광역자치단체는 제도상 법률상 독립된 공법인이고 원칙적으로 상하관계가 존재하지 않으나 전체 국가 행정조직의 일부분으로 階序關係에 있다. 따라서 광역의회는 기초의회의 입법활동의 범위·한계 등을 지정해 주는 역할을 한다.

그러나 기초자치단체와 광역자치단체는 법률상 독립된 대등한 공법인 이고 그 사이에는 원칙적으로 상하 관계가 존재하지 않는다. 그러나 기초자치단체와 광역자치단체는 동일한 구역과 주민을 구성 요소로 하고, 광역자치단체가 기초자치단체를 포괄하는 관계에 있을 뿐만 아니라 다 같이 종합적 기능을 수행하는 보통 자치단체로

서 궁극적으로는 국가 목적을 달성하기 위하여 상호 협조하는 유기적인 관계에 놓여 있는 것이다. 또한 지방행정의 계층구조에 따라 수직적인 예속관계를 형성한다. 이러한 현상은 지방의회에도 영향을 미쳐서 지방의회의 입법활동은 많은 제약을 받고 있다. 다음은 지방자치법에 규정되어 있는 내용으로 기초의회가 받는 활동상의 제약이다.

첫째, 기초자치단체의 조례, 규칙은 광역자치단체의 조례규칙에 위반되어서는 안 된다(지방자치법 제7조)고 하였다.

이는 기초의회는 광역의회의 조례·규칙안에서 입법활동을 하여야 한다는 뜻이다.

둘째, 기초의회는 조례 제정, 예·결산을 확정해서 광역자치단체의장(서울특별시장, 광역시장, 도지사)에게 보고하여야 한다(동법 제21조, 제124조, 제125조). 이는 기초의회에서 최종적으로 결정된 사항이라 하더라도 광역자치단체의 허가 없이는 효력을 발생시킬 수 없다는 뜻이다.

셋째, 광역자치단체의 장은 기초자치단체에 대하여 지도, 시정명령, 재의 요구 등을 할 수 있다(동법 제155조~158조)고 하였다. 이는 기초의회의 결의사항이 광역자치단체의장에 의해서 변경되거나 효력이 유보될 수 있다는 의미이다.

이러한 점들을 고려해 볼 때, 기초의회는 광역의회에서 결정된 사항을 보충하거나 구체화시키는 데 이용될 우려가 있게 되고 국가전체의 통치구조 속에서 광역의회의 하위구조에 속할 수도 있게 된다.

또한 기초의회와 광역의회는 형식적으로나 법적으로 독립된 대등한 공법인이다. 그러나 두자치단체가 동일한 주민과 구역을 그 대상으로 하고 있으므로 두 단체간에 명백한 기능배분이 이루어지지 않는 한 행정기능의 중첩현상 내지 이중행정의 폐단이 나타난다. 그리고 양 자치단체간의 기능 배분이 명확하지 않을 때, 행정책임이 모호해진다. 또한 행정의 지체와 낭비, 비능률을 낳을 염려가 있다.

이제 우리는 30년만에 다시 태어난 지방의회를 제대로 보살피고 잘 가꾸어서 “풀뿌리 민주주의”로서 굳건하게 뿌리를 잡도록 해야 할 것이다.⁵⁶⁾

그러나 현행 헌법과 지방자치법에 의하면 지방자치제도는 매우 한정된 범위 내에서만 지방분권을 인정하고 있다. 즉, 우리 나라에서는 지방자치단체의 중요

56) 이은재, “기초의회와 광역의회의 위상”, 『지방행정』, (서울: 한국지방행정연구원, 1991), pp.34 ~ 38.

한 거의 모든 업무를 법령에서 매우 상세하게 규정하고 있으므로 지방자치단체가 그의 업무를 독자적으로 결정할 수 있는 여지는 그렇게 넓게 인정되지 못하고 있다.

몇 가지의 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 조직고권과 법률의 제한이다. 즉, 입법권자는 지방자치단체의 거의 모든 기구와 조직을 법령으로 규정함으로써 지방자치단체가 독자적으로 그 조직을 결정할 수 있는 여지는 거의 존재하지 않는다.

둘째, 인사고권과 법률의 제한이다. 지방자치단체 인사행정에 주민의 의사를 반영시키기 위해서는 주민의 정치적인 대표기관인 지방의회가 그 기준을 조례로 정하고 개별적인 의사결정에도 관여할 수 있는 가능성이 보장되는 것이 바람직하나 현행법은 지방인사에서 지방의회를 원칙적으로 소외시키고 있음이 문제이다.

셋째, 조례고권과 법률의 제한이다. 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례는 법률의 위임이 있는 경우에만 제정할 수 있도록 규정하고 있으므로 법률의 위임이 광범위하게 존재하지 아니한다면 지방자치단체의 조례제정권은 사실상 무력화되며 다만 서비스의 제공과 내부조직에 관한 규정을 할 수 있을 뿐이다.

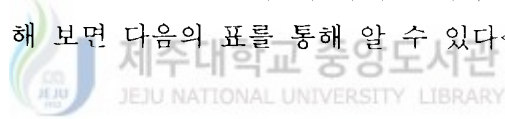
넷째, 지방자치단체의 계획고권과 법률에 의한 제한이다. 지방자치단체는 미래에 일정한 정책목표를 실현하기 위하여 필요한 여러 가지 정책수단을 유기적이고 종합적으로 결부시킬 수 있는 권한을 가져야 함에도 현행의 도시계획법은 도시계획을 지방자치단체장이 입안하고 지방의회는 구속성이 없는 의견의 제시만을 할 수 있으며, 그 결정은 건설교통부장관이 하도록 규정하고 있다. 또한, 지방의회가 도시계획에 대하여 법적인 구속력을 가지는 결정을 하지 못하고 건설교통부장관이 결정하도록 함으로써 도시계획은 국가계획으로 대치되고 있다.

다섯째, 지방자치단체의 재정고권과 법률에 의한 제한이다. 지방자치단체의 수입 중 가장 중요한 재원이 되는 세금은 지방세법에 의하여 엄격히 규율되고 있다. 즉, 국내 지방재정은 대체로 지방세, 세외수입, 지방교부세(국세중 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등 일정비율로 전국에 배분), 국고보조금, 지방양여금 등으로 구성되고 있는데 규모면에서 영세성을 면치 못하고 있다. 그 원인으로는 지

방재정이 지나치게 수직적이며 세입구조의 취약성(국세:지방세 8:2)으로 인하여 자주재원이 빈약하기 때문인데 이는 곧 지방자치단체는 그 수입을 국가수입에 의존할 수밖에 없게 되어 지방자치단체의 국가의존성을 증대시키고 있다. 또한 지방자치단체가 그 수입과 지출을 자기 책임 하에 결정할 수 있는 폭이 넓지 못하며 지방의회가 예산을 증감할 수 있는 재량권은 거의 인정되지 못하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 지방자치를 하라면서 제대로 된 자치권을 부여하지 않는다면 그러한 지방자치는 이미 「자치」로서의 의미를 상실하게 된다고 볼 수 있다. 무엇보다도 지방자치의 본래적 역할을 다하기 위하여는 중앙과 지방자치단체 간의 적정한 권한의 배분이 이루어져야 함은 물론 지방분권의 순기능을 극대화시켜야 한다. 또한 그 기능을 전문화함과 동시에 다원화된 국내외적 행정환경에 적응하기 위해서는 지방분권을 통한 권한의 재분배가 반드시 이루어져야 한다고 본다.

행정기능의 배분기준에 대해서는 보는 시각에 따라 많은 차이가 있는데, 행정기능 배분이 국가간의 지방자치제도, 자치행정의 경험, 민주화와 능률화의 요구정도, 자치행정의 환경, 과학·기술과 교통·통신의 발달정도에 따라 달라지기 때문에 일률적인 기준을 정할 수 없다고 한다.⁵⁷⁾ 따라서 행정기능배분의 기준에 대해서는 나라마다 또는 학자마다 제 각기 견해가 다르다고 할 수 있는데 이에 대한 비교를 해 보면 다음의 표를 통해 알 수 있다<표 3-1>.



57) 정세욱, 「지방행정학」, (서울:법문사, 1990), pp.185-196.

<표 3-1> 기능배분의 원칙에 관한 견해

국 내		국 외		
김 안 제	① 자치사무 부동인지성의 원칙 ② 기초적 자치단체 우선의 원칙 ③ 지역성의 원칙 ④ 재원능력의 원칙 ⑤ 행정책임 명확화의 원칙 ⑥ 행정효율성의 원칙 ⑦ 행정수요적합성의 원칙 ⑧ 기능분업화의 원칙 ⑨ 책임·권한 일치의 법칙	일 본	o Carl S. Shoup 사절단(1949.8) o 제1차임시행정 조사회 답신 (1964.9) o 제2차임시행정 조사회 답신 (1982.7)	① 행정책임명확화의 원칙 ② 능률의 원칙 ③ 기초자치단체 우선의 원칙 ① 현지성의 원칙 ② 종합성의 원칙 ③ 경제성의 원칙 ① 지역성의 원칙 ② 종합성의 원칙 ③ 경제성의 원칙
	김 보 현 · 김 용 래		① 기초자치단체우선의 원칙 ② 행정책임명확화의 원칙 ③ 행정능률의 원칙 ④ 행정수요특수성적합의원칙 ⑤ 계획집행분업의 원칙 ⑥ 협력의 원칙 ⑦ 이해관계범위의 원칙 ⑧ 경비부담능력의 원칙	프 랑

※ 자료 : 오희환, 「한국의 정부간 기능배분 평가와 발전방향에 관한 연구」, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 1992, p.13에서 재인용.

그러나 대부분 행정기능 배분의 기준은 중앙과 지방이라는 차원에서 접근되고 있기 때문에 광역과 기초자치단체 간에 적용되기 위해서는 중앙과 지방간의 접근보다 지협적인 차원에서 제시되어야 한다고 본다.

예를 들면, 현행 지방자치법상 지방의회는 일정한 한도안에서만 조례를 제정·개정할 수 있으며, 이런 일정한 한도를 지방의회의 조례제정권의 한계라고 한다. 조례제정에 있어서 그 제정의 범위에 위반할 때에는 월권의 문제가 발생하고,

그 제정의 한도에 위반할 때에는 위법의 문제가 발생한다.⁵⁸⁾

앞으로 중앙권한의 재분배를 위해서는 먼저 기초의회를 중심으로 한 입법권의 재분배가 우선 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 시·도와 시·군·자치구는 모두 국가의 법률에 의하여 설치된 독립적인 법인으로서 법적으로는 상·하 관계에 있는 것이 아니며, 각 자치단체의 조례는 각 자치단체의 자치권의 작용으로 제정되는 것이므로 시·도가 자신의 조례나 규칙으로써 시·군·자치구의 사무에 관하여 임의로 규제할 수 있다면 시·군·자치구의 자치권은 무의미한 것이 되고 말 것이기 때문이다.

지방자치제 실시의 궁극적인 목표는 지역주민의 복리증진에 두어야 하며, 또한 주민복지의 증진을 효율적으로 달성하기 위해서는 지역주민의 일상생활과 가장 근접해 있는 기초자치단체의 역량 강화가 선결되어야 할 것이다.

이에 따라 기초자치단체의 행정전반의 수행을 책임 맡고 있는 기초자치단체장과 주민대표로서 기초자치단체의 의사를 최종적으로 결정하고 집행기관이 수행하는 행정업무에 대한 감시·비판의 기능을 담당하고 있는 기초의회 의원들의 역할이 새로운 시대적 변화에 대응하여 재정립이 되어야 한다고 본다.

1. 地域住民의 代表機能 強化

6·27 지방선거에 의한 지방정치의 급격한 변화는 지방의회 의원들의 정치적 지위와 권한 그리고 의회 운영 등에 대해 매우 강한 영향을 미침에 따라 지방의회 제도에도 큰 변화를 초래할 것이다.⁵⁹⁾ 즉, 고도의 산업화, 국제화 사회 영향에 따라 우리 나라에서도 이제는 순수한 농촌형 자치는 거의 사라져 도시형 자치화 현상을 보이고 있다. 그러나 지역에 따라서는 도시형 자치화의 정도에는 차이가 없는 것은 아니다.

농촌형 자치에 있어서는 지방의회 의원들이 대체로 그 지역의 유력자들로서 상

58) 최창호, "지방의회 조례제정권의 범위와 한계", 「지방자치연구」, 제16권 제1호, (서울: 한국지방자치학회, 1994), pp.8~9.

59) 이수만, "기초의원의 역할", 「지방행정정보」, 통권 제48호, (서울: 한국지방행정연구원, 1995), pp. 8~9.

당한 권한을 가지고 있기 때문에 안정된 가운데 주민전체를 대표하며, 주민을 효과적으로 설득·지도해 나갈 수 있다. 반면에 도시형 자치에 있어서는 주민의 직업과 이해가 다양하고 주민들이 모두 고도의 지식과 능력을 가지고 있기 때문에 의원들의 권위와 지위가 미약하고 주민지도에 한계점을 안고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 기초의원 의원들이 지역주민의 복지를 실질적으로 증진시키기 위하여 노력하는 주민대표로서의 기능을 수행해야 한다는 데는 아무도 이의가 없을 것이다.

2. 地方政策에 對한 議決權 擴大

그 동안 강력한 중앙집권적 행정체제가 오랜 기간 동안 유지되어 오면서 임명직이었던 기초자치단체의 재정력이 취약하여 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하였던 과거의 경우는 기초자치단체들이 국가가 우선적으로 결정해 놓은 국가정책의 범주 내에서만 그들의 지방정책을 수립·집행할 수 있었기 때문에 기초의회 의원들의 지방정책에 대한 의결권한 및 의결 범위가 제한적일 수밖에 없었다.

그러나 6·27 지방선거에 의하여 선출된 기초자치단체장들은 지역주민의 지지를 그들의 정치력의 근거로 확보하고 있기 때문에 일정수준 중앙정부의 강력한 통제로부터 벗어날 수 있을 것이며, 기초자치단체에 배분된 업무기능의 범위 내에서 제기되는 사회문제를 정책화하여 지역주민에게 제공하여야 하기 때문에 앞으로 비교적 자율적인 정책결정과 집행의 권한을 확보할 수 있을 것으로 예측된다. 이러한 기초자치단체장들의 자율성 확보와 더불어 기초의회 의원들 역시 그들이 행사할 수 있는 의결권한 및 의결범위가 확대될 것이며, 이는 기초의회가 보유하고 있는 기초자치단체의 최고 의사결정 기관으로서의 지위를 한층 더 강화시킬 것이다.

3. 地方 政策決定에 있어서 住民意見 反映

기초자치단체는 중앙정부나 광역자치단체와는 달리 주민들의 일상생활과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 주민들의 기대와 욕구가 폭발적으로 증대될 지방행정수

60) 최창호, 「전게서」, p.449.

요를 우선적으로 충족시켜야 하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 기관이다. 그러므로 기초의회 의원들은 지역주민의 복지와 직접적으로 관련되는 기초자치단체의 정책결정에 있어서 이제까지의 소극적 대응자세를 탈피하고 보다 적극적으로 주민의견을 수렴할 수 있는 통로 및 절차를 확립하여 주민의견이 지방정책 결정과정에 합리적으로 반영될 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이다.

4. 地方行政에 對한 監視·批判機能의 增大

지방의회 의원들은 기초자치단체장을 과거 중앙정부의 일방적 지시·감독에 따라 지방행정업무의 집행을 관장하는 국가의 일선 행정기관으로 인식하기보다는 당해 지역내의 정치체제하에서 정치권력에 대한 경쟁대상으로 또는 자신들의 의정활동을 성공적으로 이끌기 위한 견제 및 협력 대상으로 인식하게 될 것이며, 이러한 인식을 바탕으로 기초의회 의원들은 과거보다 훨씬 더 지방자치단체가 계획하고 집행하는 지방행정업무에 대해 감시 및 비판의 기능을 증대시킬 것으로 예상된다. 따라서 기초의회 의원들은 당해 기초자치단체의 지역주민들이 민감하게 생각하는 사안들에 대하여 주도적으로 지방행정에 대한 감시 및 비판자로서의 역할을 수행해 나가야 될 것이며, 스스로의 의정활동에 대한 적극적인 참여와 전문성 확보 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

5. 地方政治의 活性化

6·27 지방선거에 의하여 선출된 민선 자치단체장들은 중앙정치권 및 중앙정부에 대한 강력한 견제자로서의 역할 뿐만아니라 지방의회의원 입후보자들에 대한 공천관여 및 지방 정당조직의 실질적 관리 등을 통하여 지방정치 of 핵심적 지도자로서의 역할을 수행해 나갈 것으로 전망된다.

지방의회 의원들 역시 각 해당 지역의 주민대표로서 지방자치단체장에 대한 일정한 정치적 영향력을 행사할 수 있게 될 뿐만 아니라 지방자치단체장과 더불어 지방정치 of 활성화에 기여할 것이다.

특히, 기초의회 의원들은 지역주민들과 가장 밀접해 있고 이들의 헌신적인 노

력 없이는 지방자치제의 발전 자체가 불가능하므로 주민에 대한 정치사회와 그리고 지방자치의 진정한 의미를 구현할 수 있는 실질적 매개체로서의 역할 증진에 지속적인 노력을 하여야 할 것이다.

그리고, 이외에도 기초의회 의원들은 앞으로도 심각한 갈등 발생이 예측되는 기초자치단체장과의 관계를 보다 생산적이며, 창조적인 협조적 경쟁관계로 발전시켜 나가야 할 것이며, 또한 시시각각 변화하는 정치 및 행정에 적절히 대응할 수 있는 능력과 자질을 갖추어 줄 수 있도록 전문성 제고에 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.⁶¹⁾

第2節 制度上的 制約要因

헌법 제117조 제1항은 「지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이 조항에 따라 지방자치단체는 주민의 복리와 재산을 관리하는 것에 관해서만 권능을 행사할 수 있다고 사무의 범위를 한정하고 있는 것이다.

또한 이 조항은 법령의 범위 내에서의 조문을 통하여 지방자치단체의 자치입법권의 개정범위를 법과 령이 허용하는 범위로 그 한계를 결정짓고 있어서 지방자치단체의 활동범위는 매우 좁게 한정되어 있다.

우리 나라의 지방의회에 대한 법적인 설치 근거는 헌법 제118조 제12항의 규정에 의하고 있으며 동조 제2항에 근거한 지방자치법에는 제5항 지방의회 편에 제26조부터 제84조까지 지방의회의 설치와 그 조직 및 기능 등에 관한 규정을 하고 있다. 지방의회 기능의 원활한 수행 도모를 위하여 현행 우리 나라 지방의회의 기능상 제약요인을 제도적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1. 基礎議會 議員 定數制限 및 會期日數 統制

우리 나라의 지방의회 의원 정수는 지방자치단체의 인구 및 면적, 행정수요

61) 이수만, 「전계논문」, pp 23 ~ 24.

등 특성과 지방의원의 보수 지급여부에 따른 재정여건 등을 종합적으로 검토하여 그 규모를 정하여야 할 것이나 단순히 인구규모만을 감안하여 설정되었다.

지방의회 의원정수 제한에 대한 문제점으로는 첫째, 정수책정에 인구규모가 적절하게 반영되고 있지 않아 주민 대표성의 요청과 투표의 등가성의 원칙에 위배되고 있다. 이러한 사실을 극명하게 보이는 예로서 지난 1991년 선거시 서귀포시가 선거인수 52,652명에 의원 12명을 뽑고 북제주군은 선거인수 66,377명에 9명, 남제주군은 선거인수 54,094명에 7명의 의원을 선출한 것을 들 수 있다.

둘째, 의원의 수가 과다하게 책정되어 있다. 우리와 같은 시장-의회형인 미국의 경우 기초자치단체는 평균 5~6명의 의원으로 구성되어 있다. 1994년 3월 지방자치법 개정으로 의정활동비가 매월 지급되도록 되어 있으나 의원정수에 관한 규정은 그대로 승계하고 있어 앞으로 예산과 관련해서도 많은 논란이 예상된다. 그러나 우리 나라의 기초의회 의원 정수는 '91년 지방의회가 처음 출발했을 때는 4,304명으로 의회당 평균 16.5명이 되었으나<표 3-2> 지난 95년 6·27 선거당시 기준으로 237명이 늘어난 4,541명이나 된다.

<표 3-2> 의원정수에 따른 시·군·구의회의 분포

(1991.6.20 현재, 단위 : 명)

지역 정수	계	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
계	260	22	12	7	6	4	5	36	22	13	20	19	27	34	29	4
12인 이하	122	-	2	-	-	-	1	21	16	7	12	9	17	21	13	3
13~30인	106	7	6	6	4	2	4	11	6	5	8	9	10	13	14	1
31~45인	28	12	4	1	2	2	-	4	-	1	-	1	-	-	1	-
46~50인	4	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-

기초의회의 법정 회의일수는 80일을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며, 정기회는 35일, 임시회의 회기는 15일 이내로 제한하고 있어 의회 재량에 의한 회기연장은 불가능하다.

회기일수 통제에 따른 문제점은 첫째, 지방의회의 총회의 일수를 일률적으로 제한하고 있는 현행 제도는 다양한 현실을 정형화, 획일화시킬 우려가 있다. 둘

째, 회의일수를 준수하기 위해 각 지방의회가 공식적인 회의를 하면서도 비공식화하는 경우도 있고 회기일수를 조정하기 위해 휴회, 정회 등을 이용하고 있으며 의원간담회 등을 통해 대부분의 의사를 처리해 놓고 본회의에서는 의안을 통과만 시키는 불합리성을 나타내고 있어 지방의회가 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다 <표 3- 3>.

<표 3-3> '95~'96 기초의회 본회의 운영현황

구 분 의회별	합 계			1995년			1996년		
	회수	일수	안건처리	회수	일수	안건처리	회수	일수	안건처리
합 계	69	617	725	36	303	338	33	314	387
제주시	17	160	229	9	80	110	8	80	119
서귀포시	17	152	193	9	76	89	8	76	104
북제주군	17	160	145	8	80	70	9	80	75
남제주군	18	145	158	10	67	69	8	78	89

* 자료 : 시·군 의회사무과.

2. 議決權, 條例制定權 등 立法權 脆弱

우리 나라의 경우 지방의회의 의결권은 지방자치법에서 열거주의로 규정하고 있다. 즉 지방자치법 제35조는 ① 조례의 제정·개폐 ② 예산의 심의·확정 ③ 예산의 승인 ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ⑤ 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분 ⑥ 중요재산의 취득·처분 ⑦ 공공시설의 설치·관리 및 처분 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항을 지방의회의 의결대상으로 하고 있다.

이에 따라 열거된 사항에 대해서는 반드시 지방의회의 의결을 거치고 그 외의 경우는 집행기관의 임의처리에 맡기거나 지방의회 또는 집행기관이 필요하다고 인정하여 지방의회에 부의한 경우에 한해 의결권을 행사할 수 있도록 되어 있어 결국 지방의회의 의결권을 약화시켜 집행기관을 효과적으로 견제하기 어렵게 하

고 있다.

조례제정권의 경우 지방자치법 제15조는 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다」고 규정하고 있다. 동법 제9조는 지방자치단체의 사무범위로서 「지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다」고 규정하고 있어 현행 지방자치법의 해석상 지방의회는 지방자치단체 또는 그의 기관이 현실적으로 처리하고 있는 사무 가운데 이른바 자치사무와 단체위임사무에 대하여는 관여할 수 있으나 기관위임사무에 대하여는 일체 관여할 수 없도록 되어 있다. 특히 지방의회가 주민들의 생활과 직결된 문제에 대해서도 의결권을 갖지 못하고 지방의회의 변화하는 행정수요에 부응할 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다.

현행 지방자치법 제35조 제2항에는 지방의회의 의결대상을 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 지방의회의 의결대상을 확대하려면 자체적으로 조례로 정함으로써 가능하도록 되어 있는 것이다. 그러므로 주요 사업이나 계획의 결정, 일정 범위 이상의 주요계약 체결, 국고보조금의 신청에 관한 사항 등 주요한 사항을 열거 제시하여 앞으로 지방의회의 의결을 받도록 하는 방향으로 검토되어야 할 것이다.

특히, 현재 기초의회의 기능을 축소하고 그 위상을 실추시키는 대표적 사례로서, 현행 도시계획법 제12조 제1항에서는 시장·군수가 도시계획을 입안하여 건설부장관(시·도지사 또는 시장에게 권한 위임)에게 그 결정을 신청할 때는 해당 지방의회의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 이는 특히 종전에 “의결”을 받도록 규정되어 있던 것을 그 시행에 있어 논란으로 인하여 지방의회가 구성된 이후인 1991년 12월에 “의견”을 듣는 것으로 관계규정을 개정하여 도시계획의 결정에 있어 심의위원회의 심의에 앞서 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있는 것이다.

도시계획과 같은 지역개발계획의 결정은 그 원리상 지방자치단체의 고유한 권능이므로 도시계획안은 지방의회의 의결로 확정된 후 그 결정신청을 하도록 개선되어야 할 것이다.

또한, 단체장의 재의 요구와 선결처분권을 보면 단체장과 감독청에 폭넓은 재의요구권을 인정하는 것은 일종의 제한적 거부권을 부여하는 것으로 상대적으로 지방의회의 권한축소를 의미한다고 할 수 있다. 또 하나의 문제점은 재의결 사항에 대해 대법원에 訴를 제기한 경우 판결이 있을 때까지 효력이 정지된다는 점에서 지방의회의 의결권을 크게 제약하고 있다. 선결처분권의 경우 행정집행의 신속성을 유지하고 긴급한 상황에 신속히 대처할 수 있다는 의의가 있으나 그 성립요건의 폭이 광범위하여 지방의회의 의결권을 약화시키고 의회기능을 제약할 가능성이 크다고 할 수 있다.

또한 조례제정이나 개정, 예산편성의 지침 등이 모두 상부기관의 지침이나 준칙에 의하도록 되어 있어 의회 권한행사가 한정되고 있다.⁶²⁾

가장 큰 문제점으로는 지방의회에서 의결한 조례 재·개정 실태를 보면 거의가 집행기관에서 제출한 것을 원안대로 가결시키고 있는 실정이며 지방의회가 자기 기관의 구성과 운영에 관해서까지 스스로 조례 안을 입안하지 못하고 집행기관에 의존해야 하는 점이다. 왜냐하면 지방의회에는 정책문제에 관한 정보와 지식을 수집·분류하는 등의 정책보좌기구가 너무 미약하기 때문이다<표3-4>.

<표 3-4> '95~'96 기초의회 입법활동분석

(단위 :건)

의회별		1995년				1996년			
		소계	제정	개정	폐기	소계	제정	개정	폐기
합	계	149	52	92	5	216	41	170	5
	의원	5	1	1	-	26	1	22	3
계	단체장	144	51	88	5	190	40	148	-
	계	39	8	29	2	54	12	40	2
제주시	의원	2	1	1	-	2	-	2	-
	단체장	37	7	28	2	52	12	38	2
서귀포시	계	32	3	29	-	50	12	38	-
	의원	-	-	-	-	3	1	2	-
	단체장	32	3	29	-	47	11	36	-

62) 윤상수(대구 서구의회), "민주자유당 기초의원 연수사례 발표", 1994.

<표 3-4 연속>

년 도 의회별		1995년				1996년			
		소계	제정	개정	폐기	소계	제정	개정	폐기
북 제 주 군	계	41	35	3	3	54	12	42	-
	의 원	3	-	3	-	4	-	4	-
	단체장	38	35	-	3	50	12	38	-
남 제 주 군	계	37	6	31	-	58	5	50	3
	의 원	-	-	-	-	17	-	14	3
	단체장	37	6	31	-	41	5	36	-

※ 자료 : 시·군의회 사무과.

3. 行政事務監査·調査權의 形式性

지방자치법은 행정사무감사 기간을 시·도는 10일, 시·군·자치구는 7일로 연장하였다. 행정사무감사·조사의 대상은 원칙적으로 지방자치단체가 처리하고 있는 사무 중 자치사무와 법령에 의해 자치단체에 속하는 사무와 기초의회의 경우 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 것을 제외한 기관위임사무에 국한되므로 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무(기초의회의 경우), 개인적인 사생활 문제, 민간회사의 경리상황 등은 행정감사·조사대상에서 제외된다.

지방의원들은 행정사무 감사·조사권을 최대한 활용하여 지방행정의 잘못된 점을 시정·개선시키려고 하나 실제로는 단체장에게 유리한 재의 제도와 선결처분권 인정, 행정정보자료의 비공개, 감사·조사기간 촉박 등이 그 권한을 제약하고 있다. 또한, 지방의회는 행정사무 감사·조사에 있어 자치단체장과 그 보조기관의 출석·증언요구, 의견진술 요구, 서류제출 요구, 현지확인 등을 할 수 있는데 지방자치법은 이에 대하여 피수감자의 의무위반 및 불이행에 대한 제재장치를 규정치 않고 있어 행정사무를 효율적으로 감사하거나 조사하기가 어렵다 <표3-5>.

<표 3-5> '91~'96 기초의회의 행정사무감사 실시현황

(단위 : 건, 개소)

의회별	구 분	수 감 기 관					자료 요구	현장 확인	조치 요구	처 리 내 역		
		계	본청	소속 행정 기관	하부 행정 기관	공기업· 공사· 공단				계	완료	처리중, 기타등
합 계		419	73	149	186	11	3,472	1,089	846	846	740	106
제주시	계	180	15	55	99	11	1,235	159	325	325	273	52
	'91	24	1	2	19	2	83	5	32	32	30	2
	'92	31	1	8	19	3	136	4	59	59	54	5
	'93	34	1	11	19	3	180	4	52	52	39	13
	'94	34	1	11	19	3	184	18	54	54	50	4
	'95	36	5	12	19	-	302	62	62	62	48	14
	'96	21	6	11	4	-	350	66	66	66	52	14
서귀포시	계	121	46	50	25	-	485	147	138	138	138	-
	'91	8	1	2	5	-	71	-	8	8	8	-
	'92	9	1	2	6	-	90	-	11	11	11	-
	'93	9	1	2	6	-	117	-	33	33	33	-
	'94	11	1	2	8	-	137	77	16	16	16	-
	'95	42	21	21	-	-	41	41	41	41	41	-
	'96	42	21	21	-	-	29	29	29	29	29	-
북제주군	계	76	6	28	42	-	774	117	184	184	184	-
	'91	13	1	5	7	-	58	15	14	14	14	-
	'92	13	1	5	7	-	84	5	23	23	23	-
	'93	13	1	5	7	-	97	7	29	29	29	-
	'94	13	1	5	7	-	174	11	39	39	39	-
	'95	12	1	4	7	-	165	41	41	41	41	-
	'96	12	1	4	7	-	196	38	38	38	38	-
남제주군	계	42	6	16	20	-	978	666	199	199	145	54
	'91	3	1	2	-	-	99	55	22	22	22	-
	'92	3	1	2	-	-	147	137	14	14	14	-
	'93	9	1	3	5	-	124	124	20	20	19	1
	'94	9	1	3	5	-	304	296	49	49	45	4
	'95	9	1	3	5	-	154	4	44	44	20	24
	'96	9	1	3	5	-	150	50	50	50	25	25

* 자료 : 시·군 의회 사무과.

그러나 지방자치법 시행령 제17조4의 규정에 의하여 현지 확인 통보 및 서류 제출이나 관계 공무원의 출석요구는 그 현지 확인일, 서류 제출일, 출석일 등의 3일 전까지 의회의장을 통하여 이를 행해야 하나, 의회 사정상의 이유로 인한 일정조정 및 임의 출석요구 등에 대하여 집행부서에서 불만의 사례가 나타나는 일이 있다.

<표 3-6> 지난 6년간 기초의회 행정사무조사활동실적

(단위 :건)

구 분 의회별	특위구성 회수별					조 사 유 형 별						
	계	0회	1회	2회	3회이상	주민생활 불편	도시 건설	재산 관리	영세민 보호	인· 허가	환경 위생	법령등 기타
합계	4	20	4	-	-	-	1	1	-	-	1	1
제 주 시	계	1	5	1	-	-	1	-	-	-	-	-
	'91	-	1									
	'92	-	1									
	'93	-	1									
	'94	-	1									
	'95	-	1									
	'96	1	-	1			1					
서 귀 포 시	계	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	'91	-	1									
	'92	-	1									
	'93	-	1									
	'94	-	1									
	'95	-	1									
	'96	-	1									
북 제 주 군	계	3	3	3	-	-	-	1	-	-	1	1
	'91	1	-	1						1		
	'92	1	-	1								1
	'93	-	1	-								
	'94	1	-	1				1				
	'95	-	1	-								
	'96	-	1	-								

<표 3-6 연속>

구분 의회별	특위구성회수별					조사유형별						
	계	0회	1회	2회	3회이상	주민생활 불편	도시 건설	재산 관리	영세민 보호	인· 허가	환경 위생	법령등 기타
남 제 주 군	계	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	'91	-	1									
	'92	-	1									
	'93	-	1									
	'94	-	1									
	'95	-	1									
	'96	-	1									

※ 자료 : 시·군 의회 사무과.

위에서 지적한 것 처럼 감사·조사기간의 촉박외에도 지방의원들의 전문성 부족과 경험미숙 등으로 오히려 집행부에 설득당하는 경우도 있는 것이 사실이다. 집행부 입장에서 국회감사, 내무부감사, 지방의회감사 등 감사가 많아 업무부담이 될 수 있지만 법상으로 감사의 한계를 명확히 구분하여 실효성을 거두게 하여야 할 것이다.

4. 豫算·決算 審議와 決算檢査의 形式性

1) 豫算審議의 對象과 範圍의 問題點

세출예산의 경우 가용재원의 규모가 크지 않고 용도가 정해진 특정재원이 과다하여 현실적으로 세출예산 심의가 제약되고 있으며 세입예산 심의의 경우에도 중앙지원금의 교부 시기가 부적절하고 지방자치단체의 과세 자주권의 미약으로 세입예산규모를 적정하게 파악할 수 없다. 즉 정부 예산안이 12월 2일까지 국회에서 확정되는 데 반해 지방예산안은 지방자치법에 따라 11월 21일까지 의회에 제출하게 되어 있어 국비 지원규모가 확정되기 전에 예산안이 편성되어 정확한 예산편성이 불가능하고, 이로 인해 지방의회가 예산을 심의하는 동안에 중앙의 재정규모가 확정되므로 수정예산을 제출하거나 예산집행이 개시된 후에 추가경정예산을 편성하는 사례가 관행화되고 있다.

예산심의 방법에 있어서도 지방의원들의 전문성과 경험 미숙, 시간 부족, 보좌 기능 미흡 등으로 전년에 대비하여 일부를 삭감, 조정하는 단편적이고 형식적인 수준에 그치고 있다.

한편, 결산심사 및 행정감사 결과가 예산심의에 제대로 환류되지 않아 예산집행에 대한 문제점이 예산심의 과정에 반영되고 있지 있으며, 행정감사의 경우 상임위원회의 예비심사 이전에 이루어진다는 점에서 행정감사 결과가 예산심의에 충실히 반영되어야 하는데도 현실적으로 그 반영정도가 크게 미약한 실정이다<표 3-7, 3-8>.

또한 결산검사위원은 시·도는 5인 이내, 시·군·구는 3인 이내로 하되 당해 지방의원이나 공인회계사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임하도록 되어 있는데 검사위원의 전문성과 경험이 부족하여 결산심사가 집행기관의 예산집행을 합법화시키는 수단으로 이용되는 사례가 나타나고 있다.⁶³⁾

<표 3-7> '95년도 기초의회 예산심의 결과(당초예산)

(단위 : 백만원)

구 분		예산요구액	삭 감 액	증 액	예산확정액
합	계	557,985	△1,722	566	566,829
	일 반	396,967	△1,402	566	396,131
계	특 계	161,018	△ 320	-	160,698
	계	256,830	△ 320	-	256,510
주	일 반	138,241	-	-	138,241
	특 계	118,589	△ 320	-	118,269
서	계	103,564	△ 836	-	102,728
	일 반	80,238	△ 836	-	79,402
	특 계	23,236	-	-	23,326
북	계	109,299	△ 420	420	109,299
	일 반	97,455	△ 420	420	97,455
	특 계	11,844	-	-	11,844

63) 금창호·김병국외, 「지방의회의 위상정립 방안」, (서울:한국지방행정연구원,1994),p.48.

<표 3-7 연속>

(단위 : 백만원)

구 분		예산요구액	삭 감 액	증 액	예산확정액
남 제 주 군	계	88,292	△ 146	146	88,292
	일 반	81,033	△ 146	146	80,033
	특 계	7,259	-	-	7,259

※ 자료 : 시·군 의회 사무과.

<표 3-8 > '96년도 기초의회 예산심의결과 (당초예산)

(단위 : 백만원)

구 분		예산요구액	삭 감 액	증 액	예산확정액
합	계	634,693	△1,857	756	633,592
	일 반	500,693	△1,857	756	499,592
	특 계	134,000	-	-	134,000
제 주 시	계	264,312	△1,000	-	263,312
	일 반	172,509	△1,000	-	171,509
	특 계	91,803	-	-	91,803
서 귀 포 시	계	125,497	△101	-	125,396
	일 반	104,584	△101	-	104,483
	특 계	20,913	-	-	20,913
북 제 주 군	계	143,821	△457	457	143,821
	일 반	131,163	△457	457	131,163
	특 계	12,658	-	-	12,658
남 제 주 군	계	101,063	△299	299	101,063
	일 반	92,437	△299	299	92,437
	특 계	8,626	-	-	8,626

또한 상임위원회, 예산결산위원회의 단계별 심사의 내용을 살펴보면 실제로 전문성에 근거를 둔 합리적 심사를 하기보다는 출신구나 소속 상임위원회의 관

심사를 반영하기 위한 노력이 강하게 나타나고 있어 지방의회의 역량강화를 위한 정책결정능력에 문제점이 있다 하겠다. 이것은 물론 재선에 대한 의식이나 출신연고 등의 요인이 내재되어 있기 때문인 것으로 분석되며 그외의 요인들은 의원들의 능력 이외에도 예산심의 기간의 부족, 집행기관측의 자료지원 미비 등 심도있는 예산심의를 하기 어렵게 하는 외부적 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

5. 請願受理·處理上的 問題

청원을 접수한 지방의회는 이를 성실·공정·신속히 심사·처리하고, 그 결과를 청원인에게 통지하여야 한다. 수리한 청원을 그 자치단체의 장이 처리함이 적당하다고 인정될 때에는 의회는 의견서를 첨부하여 이를 자치단체의 장에게 이송하며 이 경우 자치단체장은 청원의 처리상황을 지체없이 의회에 보고하여야 한다.

청원의 처리기한은 지방의회의 청원심사규칙에 의하면 시·도의회 의원인 경우 20일, 시·군·자치구의 경우 10일로 규정하고 있으나 집행기관으로 이송된 청원 처리기한 등에 대한 법적 조항 미비로 처리가 지연될 소지를 안고 있다.

지방자치법 제65조는 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 하도록 규정되어 있어 주민청원이 제약되고 있으며 청원심사 과정이 비공개로 진행되고 있어 이해관계인의 의견이 소홀히 취급되고 있다⁶⁴⁾<표3-9>.

<표 3-9> '95~'96 기초의회 청원처리상황

구 분 의회별	계	접수건수	처 리 결 과			기 타
			소 계	직접처리	집행기관이송	
합 계	2/2	2/2	2/1	1/1	1/1	-/1
제 주 시	1/-	1/-	1/-	-	1/-	-
서귀포시	1/-	1/-	1/-	1/-	-	-
북제주군	-/1	-/1	-/1	-/1	-/1	-
남제주군	-/1	-/1	-	-	-	-/1

※ 자료 : 시·군 의회 사무과.

64) 금창호·김병국 외, 「전계서」, pp.49~54.

또한 청원처리 내용을 청원 수리사항, 청원 불수리 사항으로만 구분, 청원의 내용에 따른 제출대상 기관을 구분하지 않고 있어 국회와 지방의회간의 청원수리의 차별화가 이루어지지 않을 뿐 아니라 주민의 혼란 및 이중청원 금지 규정에 따라 많은 청원이 사장될 소지가 많으며 청원 불수리 사항의 경우 진정내용과 지역여건을 고려하지 않은채 너무 광범위하게 규정하여 무분별한 진정을 차단하기가 어렵도록 되어 있다.

6. 事務職員 人事權 등의 制約

지방의회의 사무를 처리하기 위하여 의회 내에 설치·운영되고 있는 사무국(과)의 실제 조직과 운영이 의회의 의사에 따라 이루어지지 못하고 있다. 자신의 사무조직을 구성·운영하는 「의회사무 조직 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례」마저 지방의회가 스스로 만들지 못하고 전국적으로 획일화된 중앙정부의 방침에 따르고 있다. 또한 의회의 사무를 처리하는 사무직원의 인사에 대해서도 의회의 의사가 거의 반영되지 못하고 집행기관의 독주로 이루어지는 경우가 많아 의결기관과 집행기관간의 갈등요인으로 작용하고 있다.

의회소속 공무원들은 임명권자인 단체장의 눈치를 보기 때문에 본연의 임무수행에 소홀할 뿐만 아니라 또한 단체장의 필요에 의해 인사이동이 이뤄지기 때문에 전문성의 축적 및 업무처리능력의 질적인 향상을 꾀하기 어렵다는 것이다.⁶⁵⁾ 보다 근본적으로는 기관대립형을 취하는 우리 나라의 경우 사무직원의 임명권을 단체장이 갖는다는 것은 모순이 아닐 수 없다.

第3節 運營上의 制約要因

1. 運營에 있어서 議員들의 力量上의 限界

65) 이수만, “의장의 인사권 보장돼야”, 「지방자치」, (서울: 현대문화연구소, 1994.1), p.44.

지방의회 의원은 주민의 대표기관인 지방의회의 구성원으로서 대체로 민의반영, 주민상담, 행정감시, 정책심의, 정책입안, 시정홍보 등을 의회활동과 지역사회 활동인 의정활동을 통하여 역할을 수행하게 된다.⁶⁶⁾

의원의 역량이란 공적으로 수행해야 할 정치적, 행정적 기능과 법적으로 부여된 권한을 정당하게 수행하는데 필요한 능력의 정도라고 말할 수 있다. 지방의회에 민주주의 이념의 추구하고 기능을 수행할 수 있는 충분한 권한을 법·제도적으로 보장하더라도 의원들의 개인적인 능력이 구비되지 못할 때 정책결정을 위한 산출(output)의 효과는 극대화시킬 수가 없는 것이다. 즉, 의원들은 주민을 대표한 의사업무 처리에 있어서 자기 결정성, 자기처리성, 자기책임성을 필수적으로 확보할 수 있는 능력을 보유하여야 된다.

이러한 지방의회 의원의 역할을 원활히 수행하기 위해서는 많은 요소가 고려되어야 하지만 그 중에서도 지방의원의 수준 높은 역량과 자질이 가장 중요한 것이다. 특히, 급변하는 지역사회 환경이나 증대되는 주민수요, 그리고 지방주민들의 정치에 대한 기대와 의존도의 증가는 지방의회 기능을 질과 양에서 확대시키게 될 것이므로 다음과 같은 적절한 자질을 갖춘 지방의원의 등장이 필요함은 재론할 필요가 없다고 본다.

첫째, 지방주민의 의사를 정책결정과 그 집행과정에 충분히 반영시킬 수 있는 의사전달 능력

둘째, 주민의사를 전달함에 있어서 그 의사의 허상과 실상을 구별할 줄 아는 능력

셋째, 지역관심사에 관한 대화와 토의에 임할 수 있는 능력

넷째, 상대방의 이익과 권리를 인정하고 협상과 타협을 시도하는 능력

다섯째, 명예직으로서 지역사회의 공동과제를 주인의식을 갖고 해결할 수 있는 능력

여섯째, 시대감각에 뒤지지 않고 시대적 상황에 맞는 쇄신적 감각을 지녀 급변하는 사회환경에 대응하는 발전 잠재능력과 도시화·산업화·정보화·다원화에 따른 지방행정의 발전을 도모할 수 있는 적응능력이 절대적으로 필요시되고 있는 것이 현실이다.

66) 최창호, 「지방자치학」, (서울 : 삼영사, 1995), p. 447.

이러한 지방의원의 역할과 역량의 한계가 이론적으로 정립되려면 수많은 연관 변수들간의 상관성을 교차분석하여 연구모형을 세우고 결론을 도출시켜야 할 것 이나 우리 나라의 지방의원에 대한 역량수준을 평가할 수 있는 자료가 매우 제한적인 것이 사실이다. 지방의회는 가장 기초적인 여론을 수렴하여 정책화시킨다는 측면에서 다양한 계층의 대변층으로 구성되는 것이 이상적이라 하겠으나 기초의회에는 의사·약사·변호사·출판인·교육자 등 전문인 비율이 극히 낮아 조례의 제정, 행정감시 등 법률적·행정기능을 원만하게 수행하기 위한 역량동원의 가능성에 대해 의구심을 낳게 하고 있다.

우선 조례의 제정 및 개폐에 대하여 한 예를 살펴보면 현대사회에 있어서 전문화·복잡화 되어 있는 지방자치행정은 종합행정을 수행하므로 집행기관에서 조례의 형식으로 정책을 형성하여야 할 필요성은 커지고 있으나 지방의회의 조례 제정 능력에는 한계를 안고 있다. 집행기관이 제출한 조례안을 지방의회에서 심의하고 의결하는 이유는 주민의 대표인 의원들의 독립적인 정치적 판단을 통하여 조례안의 불완전성을 감소시키고 입법미비를 미연에 방지하는데 있다고 본다. 따라서 다양한 시각을 가진 의원들의 조례안 심의를 통하여 조례의 제정과 개폐를 신중하게 검토하지 않는다면 조례에 정당성만을 부여해주는 통법기능만 하게 되고, 결과적으로는 입법정책의 실패를 방조할 수도 있다. 지방의회에서 의결한 조례의 제·개정사항은 거의가 의원발의보다는 단체장이 발의한 것을 원안대로 가결시키고 있다. 이러한 지방의회의 입법기능의 약화는 의원들의 자율성과 창의성 부족에도 기인된다고 볼 수 있으나 다원화된 사회에서 현대 행정환경이 요구하고 있는 고도의 전문성과 양질의 지식을 바탕으로 한 의회의 입법도 창조적 제정 등, 이를 뒷받침할 수 있는 전문 지식이 요구되고 있으나 비전문 집단이라고 할 수 있는 의회가 이를 충분히 감당할 수 없는 현실적 요인에도 있다고 볼 수 있다.

역사적으로도 중대한 전환을 모색해야 하는 이 시점에서 지방의회는 지방의 현실적인 문제 해결에만 급급하여서는 아니되며, 21세기의 지방의 미래를 생각하면서 이에 대비하는 미래 창조적인 역할을 수행해야 한다. 즉 주민들의 근시안적이고 폐쇄적인 사고를 장기적이고 열린 사고로 바꾸어 나가는 것이 지방의회 의원들의 수행하여야 할 중요한 역할이다. 의원들은 이에 대한 전문지식과

기술 등의 객관적인 능력도 중요하지만 윤리·도덕·직무정신·사명감 등 주관적인 능력이 필요하다. 그러나 지방의원들은 생업과 의정활동을 병행하여야 하는 어려운 여건 속에서 주민지도에 한계점을 내포하고 있는 것이다. 그리고 의원들의 역할수행 과정상의 준법성과 공인성 그리고 주체성과 봉사성 등은 물론 정책수행 능력상의 한계점, 또한 일부 의원들의 이권개입 및 권위주의적 행태는 극복하여야 할 과제로 남아 있는 것이 사실이다.

2. 委員會의 運營上 限界

지방자치법 제50조에 의하면 상임위원회는 시·도의회에 설치하고 시·군·구의회는 의원수 13인 이상인 의회에 한하여 설치할 수 있도록 함으로써 전국 260개의 기초의회 중 12인 이하인 122개의 시·군의회는 상임위원회를 설치 못하고 있는 실정이다.

오늘날 복잡 다양하고 고도로 전문화 되어 가는 지방행정의 변화에 대응하여 의회가 효율적인 견제기능을 수행하고 지방의회의 전문화를 기하여 능률적인 의회 운영을 도모하기 위해서는 반드시 상임위원회를 설치 운영할 수 있도록 하는 제도적 보완이 필요하다고 본다.

시·군에 설치 운영되고 있는 상임위원회와 특별위원회의 운영상의 문제점을 살펴보면,

첫째, 상임위원회는 전문성과 자율성을 필요로 하는 의안과 청원에 대해 합리적 심사와 심의능률의 향상, 안건의 신속한 처리, 의회운영의 탄력성을 확보하는데 그 설치목적이 있으나 지방의원들의 전문성 부족, 심의기간의 촉박, 의정활동여건의 불비 등으로 인해 위원회가 형식적, 파행적으로 운영되고 있다.

둘째, 위원회 운영에 있어 경험미숙으로 의결정족수를 무시한 채 의안을 처리하는 사례가 나타났고, 소속 상임위원회 배정시 주민숙원사업 등과 관련하여 차기선거에 유리한 건설위원회, 도시교통위원회 등 특정상임위원회를 선호하거나 개인사업과 관련된 상임위원회에 소속되어 이권개입의 의혹이 제기되고 있다.⁶⁷⁾

셋째, 운영상의 필요성보다는 의원들의 자리배분을 위해서 상임위원회를 둘

67) 김창호·김병국 외, 「전계서」, p.71.

수 있는 한도까지 모두 두는 경우도 나타났다.⁶⁸⁾

넷째, 특별위원회 운영의 문제점은 일부 지방의회의 경우 지역특성에 적합한 특별위원회 구성이 부족하고 특히 청원심사, 행정감사, 조사특위 등의 구성·운영이 미흡하여 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하지 못하고 있다<표3-10>.

<표 3-10> '95~'96 기초의회 위원회별 회의운영상황

(단위 : 회,건)

의회별 위원회별	합 계		제 주 시		서귀포시		북제주군		남제주군		
	회수	안건	회수	안건	회수	안건	회수	안건	회수	안건	
합 계	239	966	209	342	12	56	9	35	9	533	
상 임 위 원 회	계	203	330	203	330	-	-	-	-	-	
	운 영 위	35	71	35	71	-	-	-	-	-	
	총 무 위	80	142	80	142	-	-	-	-	-	
	산업건설위	88	117	88	117	-	-	-	-	-	
특 별 위 원 회	계	36	636	6	12	12	56	9	35	533	
	조례심사	4	48	-	-	1	7	2	25	1	16
	예산결산	21	53	5	11	6	29	4	7	6	6
	사무감사	6	519	-	-	2	6	2	2	2	511
	청원심사	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-
	기 타	4	15	1	1	3	14	-	-	-	-

* 자료 : 시·군 의회 사무과.

3. 專門委員의 議員 補佐機能 微弱

지방의회사무처(과) 설치조례에 의한 전문위원의 기본업무를 보면, ① 의안의 예비심사·검토 ② 위원회의 의사진행 보좌 ③ 의안·청원관련 자료의 수집·연구·검토 ④ 소관 위원회의 지시사항 처리 등으로 되어 있다. 또한, 총원 자격 기준은 서울특별시의회의 경우 ① 4년제 대학 졸업자로서 관련분야 경력 5년이

68) 김병준, 「전계서」, p.235.

상 ② 5급이상 공무원으로서 행정경력 10년이상 ③ 기타 임용권자가 위의 자격에 준한다고 인정하는 관련 분야의 경력소지자를 충원하도록 되어 있다.

지방의회는 임기가 4년으로 한정되어 있는 비상근 명예직인 의원에 의해 구성되기 때문에 전문기술성 확보가 어렵다. 따라서 전문위원을 두어 조례심의 및 지방행정 통제과정에서 전문기술성을 확보, 입법활동을 보좌하도록 하고 있으나⁶⁹⁾ 전문위원이 의회의 전문적 업무를 처리하기 위한 정치적 감각과 전문적 지식 및 행정관리능력이 미흡하다고 볼 수 있는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 충원자격에 대하여 구체적으로 명시되어 있지 않아 단체장의 엽관주의적 임용으로 정실인사가 되기 쉽고,

둘째, 전문위원에 대한 인사권을 집행부서의 장이 행사하도록 되어 있어 전문위원이 지방의회의 기능적 위상을 높이려는 일에 적극적으로 나서지 않으며,

셋째, 전문위원은 특정위원회에 배속되어 그 위원회의 필요와 관점에 따라 의안을 심사하고 조례제정을 지원하게 되어 있으므로 지역사회의 정책적 과제를 지역전체의 총괄적 관점에서 다루지 못하고 일종의 할거주의적 가치관과 평가기준에 따라 접근하지 않을 수 없게 되어 있다.⁷⁰⁾

전문위원의 기능 보장 측면에서 집행기관의 공무원을 활용할 수 있도록 지방자치법 시행령 제28조는 「사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원으로 하여금 겸무케 할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이는 현재 지방자치단체의 기관구성형태가 기관대립형으로서 집행기관과 지방의회간의 권력·기능적 측면에서 불 때 견제와 균형관계가 존재한다는 점에서 적정하지 않다고 본다. 따라서 전문위원의 지방의원 보좌활동이 전문가적 식견이나 전문직업인으로서 윤리의식을 외면한 채 일종의 정략적 동기에 의해 훼손되거나 왜곡될 여지가 없지 않다. 즉 비상근 명예직인 지방의원들은 위원회 심의과정에 전력투구할 수 없기 때문에 전문위원의 검토 보고 내용에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 것이다.

69) 박재창, "지방의회 전문위원제 무엇이 문제인가", 『지방자치』 (서울: 현대사회연구소, 1992.7), p.100.

70) 안계영, 「지방의회의 역할과 그한계에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 1993, p.23.

그리고 지방의원의 의정활동을 지원하고 의회운영의 능률성을 높이기 위해 두고 있는 기초의회 전문위원수가 부족함은 물론 관련 전문지식도 부족한 경우가 많아 본 제도의 취지를 충분히 살리지 못하고 있는 실정이다. 또한 전문위원은 일반직 또는 별정직으로 운용되고 있으나 별정직의 경우는 대부분 정치적으로 임용되고 있고 기초의회인 경우 일반직도 집행 부서에서 갓 승진하여 거쳐가는 자리로 이용되고 있어 전문위원 본래의 역할을 다하기에는 여러 가지 어려움을 안고 있다.

4. 議會事務局(課) 機能의 未裕

지방의회의 회의사무와 행정사무를 처리하는 사무직원의 수가 업무량에 비하여 상당히 부족한 실정이다. 지방의회별 사무기구와 직원현황을 보면 광역의회와 기초의회간에 현저한 차이를 보이고 있다. 특히 의원수 20명인 제주도의회에는 사무직원이 53명이나 되지만, 시·군의회인 경우 의원수의 많고 적음에 관계없이 사무직원수는 12명 안팎에 불과한 실정이다. 이와 같이 미약한 지방의회 사무기구는 지방의회의 의정활동을 전문성이라는 차원에서 보좌하는 기관이 되지 못하고 관리적 기관으로서의 역할을 수행하는데 머물고 있다<표3-11>.

현재 지방의원들의 지식의 정도나 경륜으로 미루어 그 기능을 제대로 수행하기를 기대하기는 어려운 상황이다<표3-12, 3-13>. 이처럼 지방의원들의 부족함을 보충해 주기 위해서는 보좌기구를 확충할 필요가 있으며, 보좌기구를 확보하는 길은 현재 개인보좌관을 둘 수 없는 실정에서 의회사무기구를 보강하는 방법 밖에 없다.

한편, 사무직원의 임명에 있어서 의장의 추천에 의하여 현재 자치단체의 장이 임명하도록 하고 있는데, 사무직원의 임명권을 지방의회의 장이 행사하는 방안과, 사무직원의 직종을 의회직으로 독립시키는 방안이 있다. 이는 집행기관에 대하여 의회사무기구의 독립성을 유지하는 데는 도움이 될 수는 있으나, 집행기관과 인사교류가 안 됨으로써 사무직원이 인사상 불이익을 받을 소지를 내포하고 있어서 이로 인한 행정의 전문성이 낮아질 우려가 예견되므로 지방의회 조직의 강화라는 측면에서 신중한 검토가 필요하다고 본다.

<표 3-11> 기초의회 사무국·과 직원 현황

'97. 6. 30현재

의회별	계	행정 4급	행정 5급	행정 6급	행정 7급	행정 8급	기능직	청경	기타 (일용직)
계	90명	1	8	9(1)	11(1)	4	25	6	32
제주시	40	1	2	3(1)	3	3	11	3	14
서귀포시	21	-	2	2	2	1	5	2	7
북제주군	19	-	2	2	3	-	6	1	5
남제주군	16	-	2	2	3(1)	-	3	-	6

()는 별정직임.

<표 3-12> '91~'96 기초지방의회의 안건처리실적(정기회)

의회별	구분	계	조		예산 절감	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 결의	기 타	
			소계	의원 발의						단체장 발의
합	계	506	228	19	209	59	31	2	44	142
제주시	계	171	67	15	52	18	16	-	15	55
	'91	35	16	-	16	3	3	-	7	6
	'92	32	16	14	2	3	2	-	4	7
	'93	26	9	-	9	3	4	-	2	8
	'94	27	8	-	8	3	4	-	2	10
	'95	26	9	1	8	3	1	-	-	13
	'96	25	9	-	9	3	2	-	-	11
서귀포시	계	132	55	-	53	17	6	1	27	26
	'91	29	15	-	15	4	1	-	8	1
	'92	15	2	-	2	5	-	1	6	1
	'93	17	8	-	8	4	1	-	4	-
	'94	16	7	-	7	4	1	-	4	-
	'95	25	13	-	13	-	1	-	3	8
	'96	30	10	-	10	-	2	-	2	16

<표 3-12 연속>

구분 의회별	계	조		례		예산 절감	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 결의	기 타
		소계	의원 발의	단체장 발의						
북 제주 군	계	112	65	3	62	12	3	-	-	32
	'91	31	22	-	22	2	-	-	-	7
	'92	11	3	-	3	2	-	-	-	6
	'93	11	8	-	8	2	-	-	-	1
	'94	13	10	-	10	2	-	-	-	1
	'95	22	6	1	5	2	1	-	-	13
	'96	24	16	2	14	2	2	-	-	4
남 제주 군	계	91	41	1	40	12	6	2	2	29
	'91	26	19	-	19	3	1	-	-	3
	'92	12	3	-	3	3	1	1	1	3
	'93	11	4	1	3	3	1	1	1	2
	'94	15	8	-	8	3	1	-	-	3
	'95	13	4	-	4	-	1	-	-	8
	'96	14	3	-	3	-	1	-	-	10

* 자료 : 시·군 의회 사무과.

<표 3-13> '91~'96 기초의회의 안건처리상황(임시회)



(단위:건)

구분 의회별	계	조		례		예산 절감	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 결의	기 타
		소계	의원 발의	단체장 발의						
합	계	1,378	731	88	643	34	67	20	75	451
제 주 시	계	454	198	14	184	11	39	4	21	181
	'91	56	10	-	10	1	6	3	6	30
	'92	81	35	6	29	2	6	-	6	32
	'93	72	34	2	32	2	2	-	5	29
	'94	88	44	3	41	2	9	-	3	30
	'95	63	30	1	29	2	7	1	1	22
	'96	94	45	2	43	2	9	-	-	38

<표 3-13 연속>

구 분 의회별	계	조		예산 절감	중요재산 취득처분	청 원 심 사	건 의 결 의	기 타		
		소계	의원 발의						단체장 발의	
서귀포시	계	294	166	23	143	6	11	11	33	67
	'91	27	13	-	13	1	2	1	4	6
	'92	50	27	3	24	1	6	2	12	2
	'93	57	40	15	25	2	1	2	10	2
	'94	40	27	2	25	2	2	1	7	1
	'95	46	19	-	19	-	-	2	-	25
	'96	74	40	3	37	-	-	3	-	31
북제주군	계	337	167	7	160	10	5	3	-	152
	'91	40	6	-	6	2	-	1	-	31
	'92	66	27	-	27	2	-	1	-	36
	'93	63	24	-	24	2	-	-	-	37
	'94	69	37	1	36	2	-	1	-	29
	'95	48	35	2	33	1	2	-	-	10
	'96	51	38	4	34	1	3	-	-	9
남제주군	계	293	200	44	156	7	12	2	21	51
	'91	24	10	-	10	1	1	-	-	12
	'92	40	26	23	3	2	4	2	3	3
	'93	54	43	1	42	1	1	-	5	4
	'94	46	33	3	30	3	4	-	1	5
	'95	56	33	-	33	-	2	-	4	17
	'96	73	55	17	38	-	-	-	8	10

※ 자료 : 시·군 의회 사무과.

그리고 지방의회의 사무기구 기능은 오늘날 지방자치단체의 자치행정 범위가 광범위하고 의정활동 절차도 복잡해짐에 따라 정책 문제에 관한 정보와 지식을 수집 분류하는 정책보좌 기능으로써 필요성이 더욱 대두되고 있다.

아울러 의회소속 공무원의 업무상 통솔력 유지책의 일환으로 근무평정에 대한 개선책도 신중한 검토가 있어야 한다고 본다.

第4章 基礎議會의 役割에 관한 意識 分析

第1節 調査의 設計

1. 調査 設計의 背景

본 조사 연구는 지방공무원과 지역주민, 그리고 기초의원을 대상으로 하여 지방의회의 역할에 대한 인식 및 태도를 밝히기 위한 것이다.

즉, 지방자치 하에서 자치행정과정의 변화와 문제점 등을 진단하고 지방의회의 발전방향을 모색하기 위한 자료를 제공하며 이에 대한 지방공무원과 지방의회의원 및 주민들의 인식과 태도를 살펴보는 데 목적을 두고 있다.

특히, 지방자치의 실시는 분권적·개방적 행정체제로의 전환이 필연적이라고 볼 수 있다. 지방자치란 중앙집권에 대립되는 지방분권적 권력구조를 의미하며 지방주민이 지방의 정책을 자율적으로 결정하는 정치체제라고 할 수 있다.

앞으로 공공행정에 있어서 많은 변혁이 예상되며 환경상의 변화를 크게 가져올 것으로 예측된다.

첫째, 정치권력과 행정의 지방분권화로 차원 높은 자치능력이 요구되고 이에 따라 지방의회의 역할이 더욱 중요하게 될 것이며,

둘째는 지방행정에 있어서 개방성과 민주성의 증가로서 지역주민들에 의한 정책과정의 참여가 현저히 증대할 것이다. 뿐만 아니라 의회가 정책형성과정에서 비판적·통제적 역할을 포기하고 집행기관과 밀착하는 경우 그리고 정책형성을 생산적으로 주도하지 못할 경우 주민들은 의회를 제치고 직접적으로 집행기관에 참여를 시도하게 되는 경우도 예견할 수가 있어 의회의 역할과 기능을 그만큼 중요시하지 않을 수 없는 것이다.

이처럼 행정이 정책형성의 주도적 역할을 하게 되면 의회는 단지 정책형성에서의 파트너로서 행정을 위한 보완적 내지 부수적 존재로 전락할 위험성이 없지 않다. 따라서 지방의회가 제 기능을 발휘하기 위해서는 의원들의 역할을 제고시킬 필요성이 요망되고 있다.

따라서 본 조사는 기초의회의원, 공무원 그리고 지역주민을 통해 기초의회가 현재 역할수행을 어떻게 하고 있으며 앞으로 어떻게 해야 바람직한가를 밝힘으로써 기초의회의 역할제고에 따른 합리화 방안을 제시하는 데 기초자료로 삼으려는 것이다.

2. 調査內容의 構成

본 조사는 지방의회의 역할 제고의 방향을 제시하기 위하여 기초의회의 의정활동에 대한 인식과 향후 의정활동에 대한 인식을 설문을 통하여 조사한 것인바 조사내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 기초의회의 의정활동에 대한 인식

- ① 지방자치제 실시 이후 자치의식 정착도
- ② 지방자치 정착이 어려운 이유
- ③ 지방의원의 의정활동에 대한 중요도 및 성과
- ④ 지방의회 역할 중 가장 잘 수행된 분야 및 의원들의 만족도
- ⑤ 지방의회 활동 중 미흡한 부분에 대한 원인
- ⑥ 지방의회 행정감사기능 수행이 어려운 이유
- ⑦ 지방의회의 청원심사권의 실질적 행사 제약요인
- ⑧ 의정활동 과정에서 의원들이 대표한 주민집단의 범주
- ⑨ 지방의회와 집행기관 간 갈등의 주원인
- ⑩ 지방의원들의 주민과의 어울림 관계 및 순응도
- ⑪ 지방의회의 조직자율성에 대한 인식
- ⑫ 지방의회에 대한 정향
- ⑬ 시민단체의 지방의회 의정활동에 대한 기여도

2) 향후 의정활동의 방향에 대한 인식

- ① 지방자치 발전을 위해 개선되어야 할 점
- ② 지방의회 활동의 활성화를 위한 방안
- ③ 지방의회 권한의 적정성에 대한 인식
- ④ 지방의회 의원 신분에 대한 입장

- ⑤ 의정활동에 대한 공동보좌관 도입에 대한 인식
- ⑥ 지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대한 인식
- ⑦ 지방의회 의원의 의정활동에 대한 감시단·지기단 운영에 대한 인식
- ⑧ 지방의회 의원의 권한 중 강화되어야 할 점
- ⑨ 앞으로 지방자치 정착 및 발전을 위해 중점을 두어야 할 분야
- ⑩ 지방의회의 의정활동 효율성 제고방안
- ⑪ 시·군의회의 자치단체 감시기능의 효율적 수행방안
- ⑫ 지방의회 의원이 우선 갖추어야 할 자질
- ⑬ 의회 소속 공무원으로 근무 희망 성향

이와 같은 내용에 대한 각 항목의 특성을 지표화된 설문사항들을 구성하여 제주도내의 지역주민, 기초의원, 공무원들을 대상으로 조사를 실시하였다.

3. 調査方法 및 分析方法

본 조사는 1991년 구성된 지방의회가 의정활동을 마감하고 제2대 지방의회가 구성되어 2년을 맞이하는 시점에서 제주도내 기초의회 의원, 자치단체 집행기관 공무원, 의회사무국(과) 공무원과 지역주민들을 대상으로 그 동안의 의정활동에 대한 부문별 평가를 실시하고, 기초의회의 역할 제고방안에 대한 기초자료를 수집·분석하는 데 목적을 두었다.

본 조사 대상지역은 제주도의 4개 시·군으로 한정하였으며, 조사대상자는 기초의회의 의정활동을 직·간접적으로 수행하는 기초의회 의원, 지방의회 사무국(과) 및 집행기관에서 근무하는 공무원과 해당 지역주민들을 대상으로 하였다.

조사기간은 1997년 5월 29일부터 6월 30일까지 33일간이었으며, 조사방법은 각 집단별로 표준화된 설문지 조사방법을 이용하였다.

기초의회 의원은 의회사무국(과)을 통하여 설문지를 배부하고 회수하였으며, 집행기관 공무원은 각 자치단체에 설문지 응답을 의뢰하는 방법을 이용하였다. 끝으로 지역주민에 대한 설문조사는 행정기관과 민원실을 방문하는 지역주민들을 대상으로 설문조사서를 무작위로 배포하는 무작위 추출법(random sampling)으로 실시하였다.

그리고 조사대상은 제주도에 거주하고 있는 만 20세 이상의 성인 남녀를 대상으로 다단계 층화 무작위추출법(multi-stage stratified random sampling)을 이용하여 400명(n=400)의 표본을 추출하였다. 즉 만 20세 이상인 400명의 전체 표집수를 우선 제주시, 서귀포시 2개시와 남제주군, 북제주군 2개군에 1996년도 주민등록 인구통계 결과에 바탕을 두고 인구비율에 따라 할당하였다.

수집된 조사표를 분석하는 데 기술통계적 방법을 이용하였으며, 이는 경험적 행태주의 연구방법론에 입각한 정량적 분석방법이라고 할 수 있을 것이다. 분석결과치 중 퍼센트 값은 소수점 둘째 자리까지 통계 처리된 것을 소수점 첫째 자리까지로 반올림하였다.

배부된 설문지의 회수율은 집행기관 공무원이 247매를 배포하고, 229매를 회수하여 회수율은 92.7%이고, 의회사무국(과) 공무원인 경우에 53매를 배포하고 50매를 회수하여 회수율은 94.3%이 었으며, 기초의원에 대하여는 51매를 배포하여 70.5%의 회수실적을 보였다. 주민인 경우 400매의 설문지를 배포하여 86.0%인 344매를 회수하였다<표 4-1, 4-2>.

<표 4-1> 설문지 배부 및 회수내용

(단위 : 매)

구 분	배부 부수(A)	응답 부수(B)	응답 율(%)
합 계	751	659	87.8
기 초 의 회 의 원	51	36	70.5
집 행 기 관 공 무 원	247	229	92.7
의 회사 무 국(과) 공 무 원	53	50	94.3
주 민	400	344	86.0

이번 조사과정은 객관성 확보를 우선하였으며, 특히 공무원인 경우 선정에 있어서 임의성을 유지하였으며, 또한 의회위원을 대상으로 한 설문지 회수율 저조로 인한 편향성화될 경우를 감안해서 사전에 의원별로 전화를 이용하여 참여 협조요청 등 회수율을 높이는 데 역점을 두었다.

<표 4-2> 지역별 응답자 구성

(단위: 명, %)

구 분	계	집행부 공무원	의회사무국 (과)	기초의회 의원	지역주민
계	659(100)	229(100)	50(100)	36(100)	344(100)
제주시	279(42.4)	79 (34.5)	15 (30.0)	12(33.3)	173(50.3)
서귀포시	128(19.4)	49 (21.4)	12 (24.0)	9(25.0)	58(16.9)
북제주군	140(21.2)	60 (26.2)	12 (24.0)	8(22.2)	60(17.4)
남제주군	112(17.0)	41 (17.9)	11 (22.0)	7(19.5)	53(15.4)

<표 4-3> 응답공무원의 구성대상 분포

(단위: 명)

구 분	학 력					연 령				
	대학원	대졸	고졸	중졸	국졸	20대	30대	40대	50대	60대이상
계	3	109	163	4	-	36	116	120	7	-
집행부서	2	90	134	3	-	29	93	104	3	-
의회사무 국·과	1	19	29	1	-	7	23	16	4	-

구 분	직 급 별					재 직 기 간				
	5급 이상	6급	7급	8급	9급	1-2년	3-5년	6~ 10년	11~ 20년	21년이상
계	36	79	77	64	23	17	34	55	119	54
집행부서	27	71	68	56	7	12	23	39	107	48
의회사무 국·과	9	8	9	8	16	5	11	16	12	6

조사에 응한 공무원들의 평균연령을 살펴보면, 집행기관 공무원들의 경우는 40세이며, 의회사무국(과) 공무원들의 경우는 30세로 나타나 집행기관의 공무원들보다 다소 평균연령이 낮은 것으로 분석되었다.

조사대상 공무원 중 지방자치단체의 집행기관에 근무하는 응답한 공무원 229명의 학력을 살펴보면, 고교출신자가 58.5%, 대졸이상자가 40.2%였다 <표4-3>.

<표 4-4> 응답 기초의원 및 주민의 조사대상 분포

(단위 : 명)

구 분	학 력				직 업				
	대학원	대 졸	고 졸	중졸이하	전문직	농림어업	자영업	정당인	기 타
계	7	119	198	46	45	62	76	-	197
지방의원	2	12	21	1	10	18	5	-	3
지역주민	5	117	177	45	35	44	71	-	194

본 조사에 응답한 지방의원은 총 36명으로 직업별로는 전체 응답자의 13.9%가 자영업, 50%의 응답자는 농림어업, 27.8%는 전문직이고, 정당인의 경우는 전무한 상태이다<표 4-4>.

그리고 지방의원들의 학력은 응답자의 약 58.3%가 고졸출신이었으며, 38.9%는 대졸(전문대 포함) 출신이었다.

지역주민들의 특성을 살펴보면, 전체 응답자의 20.6%가 자영업, 10.1%는 전문직, 그리고 12.8%의 응답자들은 농림어업 등 1차산업에 종사하고 있었으며, 기타 또는 무응답자는 56.5%로 나타났다. 그리고 조사에 응답한 지역주민의 학력은 전체 응답자의 약 51.5%가 고졸자로 조사되었으며, 35.4%의 응답자들은 대졸(전문대졸 포함)자로서 비교적 고학력층이 본 조사에 응한 것으로 나타났다. 분석은 간략화를 기하기 위하여 지방자치의 평가, 지방의회활동 등을 중심으로 하였다.

第2節 基礎議會의 役割에 관한 意識 分析

1. 基礎議會議員의 議政活動에 대한 意識

지방자치 실시이후에 지방자치가 정착되고 있는지 여부에 대하여 물은 결과 지방의회의원 응답자 36명중 55.5%는 잘 정착되고 있거나 정착되는 편이라고 보고 있으나, 그저 그렇다는 의견도 27.8%가 되고 있다. 또한 16.7%는 정착되고 있지 않다는 응답을 하고 있어 지방자치 정착에 대하여는 꾸준한 노력이 필

요시 되고 있다<표 4-5>.

<표 4-5> 지방자치제 실시 이후 자치의식 정착도

(단위 : 명, %)

구 분	잘 정착되고 있음	정착되는 편	그저 그런편	정착되지 않는 편	전혀 정착되고 있지 않음
지방의원 응답자	7 (19.4)	13 (36.1)	10 (27.8)	5 (13.9)	1 (2.8)

지방자치단체의 집행기관과 의회의 발전과제는 지역사회 발전과 주민복지증진을 위한 주민 대표로서 동반자적 관계를 정립하는 것이라 말할 수 있다. 그러나 지방자치의 정착은 쉬운 일만은 아닌 것이다. 그 동안 지방자치 정착이 어려운 이유를 보면 공무원과 주민은 지방의회 역량 부족을 28.5%와 32.6%로 보고 있으며, 중앙정부 위주의 행·재정 운영과 지방행정기관의 무성의, 능력 미흡, 주민자치의식의 부족 순으로 의견을 나타내고 있다<표4-6>.

<표 4-6> 지방자치 정착이 어려운 이유

(단위 : 명, %)

구 분	중앙정부 위주의 행·재정 운영	지방행정기관의 무성의, 능력 미흡	지방의회 역량 부족	주민의 자치의식 부족	지방자치법규 미비
계	117(18.8)	108(17.3)	191(30.6)	104(16.7)	103(16.6)
공무원	59(21.1)	49(17.4)	79(28.5)	41(14.7)	51(18.3)
주민	58(17.0)	59(17.1)	112(32.6)	63(18.3)	52(15.0)

지방자치 정착이 어려움에 대한 이유로서 지방의회의 역량 부족이 30.6%, 중앙정부 위주의 행·재정 운영 18.8%, 지방행정기관의 무성의, 능력 부족 17.3%, 주민의 자치의식 부족 16.7%, 자치법규 미비 16.6%로 나타나고 있으며, 주민들 대다수가 지방의회 역량 부족을 큰 장애로 인식하고 있다. 지방의회의 역량 부족에는 제도적·운영적·물적·인적 측면의 문제가 모두 포함되어 있을 것이나 이런 결과가 나타나는 것은 지방의원들의 전문적 능력에 대한 미흡함을 가장 크

게 느끼고 있는 탓이라 생각된다.

의원들의 의정활동 중 중점사항은 지방자치단체에 대한 감시 감독에 대하여 63.9%, 지역사회 발전을 위한 주민여론 수렴 64.9%, 예산의 심의 및 결산 승인 68.7%를 중요하게 여기고 있으며, 지역주민의 진정 및 청원 처리에 대하여는 41.6%가 중요하다고 응답하고 있다<표 4-7>.

<표 4-7> 지방의원의 의정활동에 대한 중요도

(단위 : 명, %)

구 분	지방의원 응답자				
	가장중요	중 요	그저 그런 편	중요치 아니함	전혀필요 치아니함
지방자치단체에 대한 감시 감독	12 (33.4)	11 (30.5)	8 (22.2)	5 (13.9)	-
지역사회 발전을 위한 주민여론 수렴	16 (44.4)	9 (25.0)	7 (19.4)	4 (11.1)	-
예산의 심의 및 결산 승인	14 (38.9)	10 (27.8)	6 (16.6)	6 (16.7)	-
지역주민의 진정 및 청원처리	7 (19.4)	8 (22.2)	14 (38.8)	7 (19.4)	-

또한, 지방자치 실시이후 지방의회의원들 스스로가 의정활동에 대한 평가는 미숙하지만 열심히 하고 있다는데 16.7%, 대단히 훌륭하다는 의견이 11.1%, 그리고 달라진 점이 없다는 의견이 22.2%로써 의원 스스로가 의정활동에 대해 미흡함을 지적하고 있는데 의원들 대부분이 역할제고에 많은 관심을 갖고 있는 것으로 생각된다<표 4-8>.

<표 4-8> 지방의회의원들의 의정활동 성과

(단위 : 명, %)

구 분	계	대단히 훌륭함	미숙하지 만 열심히	달라진 점 없음	기대에 미흡	무응답
지방의원 응답자	36 (100)	4 (11.1)	6 (16.7)	8 (22.2)	17 (47.2)	1 (2.8)

지방의회 활동 중 잘된 점은 주민여론 대변 33.3%, 지역 현안문제 해결 25%, 그리고 집행기관에 대한 견제와 정책대안 제시에 각각 19.4%, 16.2%의 의견을 나타내고 있어 정책대안 제시와 집행기관에 대한 견제사항에 대하여는 다소 미흡함을 보이고 있다 <표 4-9>.

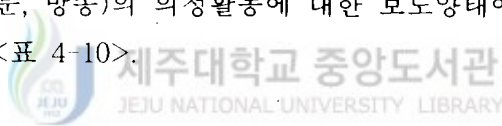
<표 4-9> 지방의회 역할 중 가장 잘 수행된 분야

(단위 : 명, %)

구 분	집행기관에 대한 견제	지역 현안 문제 해결	정책대안 제시	주민여론 대변	재정력 확충에 기여
지방의원 응답자	7 (19.4)	9 (25)	6 (16.2)	12 (33.3)	2 (5.6)

의정활동에 대한 의원들의 만족도를 구분하여 물은 결과 중앙정부와 지방자치단체간의 사무 배분에 대하여는 걱정이 36.1%, 만족 5.5%를 나타내고 있으나, 58.4%가 불만, 매우 불만을 표시하고 있으며, 광역·기초의회 의원의 역할 분담에 있어서는 41.7%가 걱정 또는 만족으로 응답하였으나 58.3%는 불만 또는 매우 불만을 나타내고 있다.

또한, 지방언론(신문, 방송)의 의정활동에 대한 보도양태에 대하여 55.5%가 불만을 나타내고 있다<표 4-10>.



<표 4-10> 의정활동에 대한 의원들의 만족도

(단위 : 명, %)

구 분	지방의원 응답자				
	매우만족	만족	걱정	불만	매우불만
중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분	-	2(5.5)	13(36.1)	16(44.5)	5(13.9)
광역·기초의회의원 역할 분담	-	6(16.7)	9(25)	13(36.1)	8(22.2)
지방언론(신문,방송)의 보도태도	1(2.8)	8(22.2)	7(19.5)	11(30.5)	9(25.0)
행정정보의 공개	2(5.6)	7(19.4)	10(27.8)	14(38.9)	3(8.3)
지역주민과의 유대 강화	5(13.9)	4(11.1)	19(52.8)	8(22.2)	-
의정활동에 대한 홍보	3(8.3)	9(25.0)	12(33.3)	6(16.7)	6(16.7)

지방의회 활동 중 미흡 부분에 대한 원인은 무엇이라는 질문에 대하여 의원들은 의원활동을 위한 인적·물적 자원 부족이 38.9%, 행정기관의 협조 부족 16.7%, 의원의 전문성과 노력 부족 13.9%, 행·재정여건 조성 미흡 22.2%를 들고 있어 역시 제도적 보완을 우선 희망하고 있다<표 4-11>.

<표 4-11> 지방의회 활동 중 미흡한 부분에 대한 원인

(단위 : 명, %)

구 분	의원의 전문성과 노력 부족	의원활동을 위한 인적·물적자원 부족	행정기관 협조 부족	지역주민의 무관심, 비협조	행·재정여건 조성 미흡
지방의원 응답자	5 (13.9)	14 (38.9)	6 (16.7)	3 (8.3)	8 (22.2)

지방의회의 행정감시기능 행사에 있어서 어려운 점은 <표 4-12>에서 보는 바와 같이 허위증언 및 진술에 대한 제재장치 미흡 33.3%, 행정정보자료 공개 미흡 22.2%, 감사대상 사무영역 협소와 감사·조사기간 및 제도 부적정에 대하여 각각 19.4%와 19.5%를 나타내고 있어 감사제도에 대한 개선책을 요망하고 있다.



<표 4-12> 지방의회 행정감시 기능 수행이 어려운 이유

(단위 : 명, %)

구 분	지방의원 응답자
감사대상 사무 영역 협소	7 (19.4)
행정정보자료 공개 미흡	8 (22.2)
허위증언 및 진술에 대한 제재장치 미흡	12 (33.3)
감사, 조사기간 및 제도 부적정	7 (19.5)
기 타	2 (5.6)

지방의회의 청원심사권의 실질적 행사 제약 요인으로는 주민들 43.8가 청원절차의 복잡성을, 그리고 공무원 63.0%, 의원 52.8%가 청원에 대한 사후처리 미흡을 지적하고 있어 청원처리에 대한 개선책도 요망되고 있다<표 4-13>.

<표 4-13> 지방의회의 청원심사권의 실질적 행사 제약요인

(단위 : 명, %)

구 분	청원절차의 복잡성	청원에 대한 사후처리미흡	전문인력과 예산부족	청원인 이기주의	기 타
계	207(31.4)	306(46.4)	123(18.7)	21(3.2)	2(0.3)
공무원	50(18.1)	176(63.0)	43(15.4)	10(3.5)	-
주민	151(43.8)	111(32.2)	74(21.5)	8(2.5)	-
지방의원	6(16.7)	19(52.8)	6(16.7)	3(8.3)	2(0.3)

의정활동 과정에서 의원들이 대표한 주민집단의 범주에 대하여 주민들은 50.2%가 선거구 주민을, 공무원 47.3%도 선거구 주민들을 우선하고 있어서 의원들의 의정활동에 대한 편견을 불식할 수 있는 방안을 강구해야 할 것으로 지적된다<표 4-14>.

<표 4-14> 의정활동 과정에서 의원들이 대표한 주민집단의 범주

(단위 : 명, %)

구 분	자치단체 주민 전체	선거구 주민	지역내 이익 집단	개인적 친분의 주민	기 타
계	106(17.0)	305(49.0)	107(17.2)	87(13.9)	18(2.9)
공무원	52(18.7)	132(47.3)	38(13.7)	51(18.2)	6(2.1)
주민	54(15.6)	173(50.2)	69(20.3)	36(10.5)	12(3.4)

지방의회와 집행기관간의 갈등의 주요 원인으로서는 갈등 해결 협의체제 미흡에 공무원 54.1%, 주민 31.9%의 의견을 나타내고 있으며, 상호간의 역할 인식 부족도 주민 20.1%가, 지방의원에 대한 부정적 사고에 대하여도 공무원 13.9%의 의견을 나타내고 있다<표 4-15>.

<표 4-15> 지방의회와 집행기관 간 갈등의 주원인

(단위 : 명, %)

구 분	상호권한 범위와 불분명	갈등해결 협의체제 미흡	자치단체에 대한 부정적 사고	지방의원에 대한 부정적 사고	상호간 역할 인식 부족	기 타
계	84(13.5)	261(41.9)	61(9.8)	112(18.0)	105(16.8)	-
공무원	28(10.1)	151(54.1)	25(9.1)	39(13.9)	36(12.8)	-
주민	56(16.4)	110(31.9)	36(10.5)	73(21.1)	69(20.1)	-

지방의원들의 지역주민들과의 어울림에 대하여는 공무원 59.9%, 주민 50.0% 만족해하고 있으나, 주민 중 45%는 불만을 나타내고 있어 지역주민과 의원들간의 관계 정립에 대하여는 자세를 제고해야 함을 보여주고 있다<표4-16>.

<표 4-16> 지방의원들의 주민과의 어울림 관계

(단위 : 명, %)

구 분	매우 만족	만 족	불 만	매우 불만	기 타
계	108(17.3)	231(37.1)	173(27.8)	80(12.8)	31(5.0)
공 무 원	56(20.1)	111(39.8)	70(25.1)	28(10.0)	14(5.0)
주 민	52(15.1)	120(34.9)	103(29.9)	52(15.1)	17(5.0)

지방의회의 결정 요구사항에 대한 순응에 대한 인식을 살펴보면 주민 43.9%가 결정사항에 대해 불응하겠다는 의견을 나타내고 있음은 정책결정 사항이나 의결사항에 대한 주민의견 수렴을 위한 지속적인 의정활동을 요구하고 있는 것으로 간주된다<표 4-17>.

<표 4-17> 지방의회의 결정 요구사항에 대한 순응도

(단위 : 명, %)

구 분	적극적 순응	순응하겠음	불응하겠음	기 타
계	153(24.6)	252(40.4)	186(29.8)	32(5.3)
공 무 원	91(32.6)	132(47.3)	35(12.6)	21(7.5)
주 민	62(18.0)	120(34.9)	151(43.9)	11(3.2)

지방의회의 조직의 자율성에 대하여는 응답의원 58.5%가 불만 또는 매우 불만을 나타내고 있어서 획일적인 의회조직의 정형화 보다는 일정범위내에서 지방의회 조직의 자율성 확보에 대한 제도적 보완책 시행이 요망되고 있다 <표4-18>.

<표 4-18> 지방의회의 조직 자율성에 대한 인식 (단위 : 명, %)

구 분	매우 불만	불 만	보 통	만 족	매우 만족
지방의원 응답자	12 (33.3)	9 (25.0)	8 (22.2)	7 (19.4)	-

지방의회에 대하여는 정치효능적 측면에서 지방의회 의원들에게 좋은 의견을 제시해도 주민 51.6%, 공무원 50.8%가 미수용 한다는 의견을 나타내고 있으며, 주민은 지방자치에 대한 의회의 무관심, 지방의회의 능력 미약을 다음 순으로 보고 있으며, 공무원은 지방의회의 능력 미약과 지방자치에 대한 의회의 무관심 순으로 나타났다. 그리고 정치 신뢰적 측면에서 주민고충 파악 미흡 및 소극적 자세에 대한 우려도를 주민은 54.9%, 공무원은 42.6%를 보이고 있다. 또한, 지방의회의 활동에 대한 소극성에 대하여 응답자 22.6%나 우려성을 나타내고 있어서 앞으로 적극적인 의정활동 전개가 이루어지지 않을 경우 의회무용론이 대두될 소지를 안고 있다고 볼 수 있다<표 4-19>.

<표 4-19> 지방의회에 대한 정향(정치태도)

< 정치효능적 측면> (단위 : 명, %)

구 분	좋은 의견을 제시해도 미수용	지방자치에 대한 무관심	지방의회의 능력 미약	기 타
계	319(51.2)	164(26.3)	140(22.5)	-
공무원	141(50.8)	58(20.7)	80(28.5)	-
주민	178(51.6)	106(30.9)	60(17.5)	-

< 정치 신뢰적 측면> (단위 : 명, %)

구 분	주민고충파악 미흡 및 소극적	지방의회 활동 소극적	지방의회 능력 불인정	기 타
계	308(49.4)	141(22.6)	152(24.4)	22(3.6)
공무원	119(42.6)	64(22.9)	87(31.2)	9(3.3)
주민	189(54.9)	77(22.4)	65(18.9)	13(3.8)

지방의회의 의정활동을 원활히 수행하기 위한 시민단체들의 기여도에 대하여 지역주민의 여론수합 기능에 36.1%, 정책자료 제공 30.6%, 전문인력 제공 13.9%, 자원봉사원 제공 11.1%의 의견을 보이고 있어 시민단체들의 의정 참여책도 필요시 되고 있다<표 4-20>.

<표 4-20> 시민단체의 지방의회 의정활동에 대한 기여도

(단위 : 명, %)

구 분	정책개발 자료 제공	전문인력 제공	자원봉사 원 제공	활동자금 지원	지역주민 의 여론수 합	기 타
지방의원 응답자	11 (30.6)	5 (13.9)	4 (11.1)		13 (36.1)	3 (8.3)

2. 向後 議政活動의 方向에 對한 意 識

지방자치의 발전을 위하여 개선되어야 할 점으로는 의원들의 능력과 노력 부족을 33.3%, 정부위주의 행·재정 지원 개선 25.0%를 나타내고 있으며<표 4-21>, 지방의회 활동을 위한 활성화 방안으로써 지방자치 관련 법·제도 개선에 전문성과 도덕성 제고에 27.8%를 나타내고 있다<표 4-22>.

<표 4-21> 지방자치 발전을 위해 개선되어야 할 점

(단위 : 명, %)

구 분	주민의 자치의식 수준향상 과 무관심	의원들의 능력과 노 력 부족	정부위주 의행·재 정 운영	집행부서 와 의회간 의 대립	지방정부 의 자치능 력 부족	지방공무 원의 관심, 무성의
지방의원 응답자	6 (16.7)	12 (33.3)	9 (25.0)	3 (8.3)	28 (5.6)	4 (11.1)

<표 4-22> 지방의회 활동의 활성화를 위한 방안

(단위 : 명, %)

구 분	인력 및 예산 지원	지방자치 관련 법, 제도 개정	집행기관의 협조	지역주민의 적극적 참여	지방의원들의 전문성, 도덕성 제고
지방의원 응답자	8 (22.2)	10 (27.8)	5 (13.9)	3 (8.3)	10 (27.8)

현재 지방의회의 권한에 대하여는 52.8%가 불만을 표시하고 있으며 47.2%는 긍정적인 의견을 나타내고 있다<표 4-23>.

<표 4-23> 지방의회 권한의 적정성에 대한 인식

(단위 : 명, %)

구 분	매우 불만	불 만	보 통	만 족	매우 만족
지방의원 응답자	11 (30.6)	8 (22.2)	14 (38.9)	2 (5.6)	1 (2.7)

지방의회의원 신분에 대하여는 무보수로 하되 적정액의 연구활동비 지급이 필요하다는 의견이 25%, 유급직화 확대 필요에 58.4%를 나타내고 있다. 의원의 보좌기능 강화에 많은 관심을 나타내고 있는 의원보좌관 제도에 대하여는 63.9%가 공동보좌관제도 도입에 찬성하고 있다. 다만, 일부 의원층은 개별 보좌관제 도입을 희망하고 있는 것으로 추측된다<표 4-24, 4-25>.

<표 4-24> 지방의회의원 신분에 대한 입장

(단위 : 명, %)

구 분	지방의원 응답자
무보수 명예직이 좋다	2(5.5)
무보수로 하되, 적정액의 연구활동비 지급 필요	9(25.0)
현행 일비와 여비, 의정활동비가 적정하다	4(11.1)
유급직화 확대 필요	21(58.4)

<표 4-25> 의정활동에 대한 공동보좌관 도입에 대한 인식

(단위 :명, %)

구 분	적극 찬성	찬 성	반반이다	반대한다	기 타
지방의원 응 답 자	10 (27.8)	13 (36.1)	7 (19.4)	5 (13.9)	1 (2.8)

지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대하여는 주민 67.5%가 찬성 그리고 공무원 65.7%가 반대의견을 나타내고 있어 상대적 반응을 보이고 있다<표 4-26>.

<표 4-26> 지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대한 인식

(단위 :명, %)

구 분	찬성한다	반대한다	기 타
계	349(52.9)	289(43.9)	21(3.2)
공 무 원	88(31.4)	183(65.7)	8(2.9)
주 민	232(67.5)	101(29.3)	11(3.2)
지 방 의 원	29(80.6)	5(13.9)	2(5.5)

지방의회의원의 의정활동에 대한 감시단 운영에 대하여는 주민 57.4%, 공무원 54.6%가 필요하며 참여하겠다는 적극성을 보이고 있어 이에 대하여도 지원책 강구 등 제도적 보완이 이루어져야 하겠다<표 4-27>.

<표 4-27> 지방의회 의원의 의정활동에 대한 감시단·지기단 운영에 대한 인식

(단위 :명, %)

구 분	필요하며 참여함	필요 함	필요치 아니함	기 타
계	356(54.0)	196(29.7)	90(13.7)	17(2.6)
공 무 원	152(54.6)	88(31.4)	35(12.6)	4(1.4)
주 민	197(57.4)	95(27.6)	43(12.4)	9(2.6)
지방의원	7(19.5)	13(36.1)	12(33.3)	4(11.1)

앞으로 지방의회 의원의 권한 중 강화되어야 할 점에 대하여는 조례제정에 공무원 41.2%, 주민 28.1%의 의견을 보이고 있으며, 행정감시권은 공무원 27.7%, 주

민 35.3%가 중요시하고 있으며, 예산심의권에 대하여는 주민 25.7%, 공무원 10.5%가 강화되어야 한다고 생각하고 있다<표 4-28>.

<표 4-28> 지방의회의원의 권한 중 강화되어야 할 점

(단위 :명, %)

구 분	조례제정권	행정감시권	예산심의권	청원 등 민원 처리	자 율 권
계	212(34.0)	199(31.9)	117(18.8)	54(8.7)	41(6.6)
공 무 원	115(41.2)	77(27.7)	29(10.5)	27(9.6)	31(11.0)
주 민	97(28.1)	122(35.3)	88(25.7)	27(7.9)	10(3.0)

앞으로 지방자치 정착과 발전을 위하여 중점을 두어야 할 분야는 지방의회의 역할·기능 개선에 주민 45.6%, 공무원 39.5%, 지방자치법 및 제도 개선에 각각 28.5%가 강조되어야 한다고 보고 있으며, 지역주민의 자치의식 제고에 공무원 19.3%, 주민 15.7%의 의견을 제시하고 있다<표 4-29>.

<표 4-29> 앞으로 지방자치 정착 및 발전을 위해 중점을 두어야 할 분야

(단위 :명, %)

구 분	지역주민 자치 의식 제고	지방자치법 및 제도의 개선	지방의회의 역할·기능 개선	중앙정부의 역할·기능 개선	기 타
계	108(17.3)	178(28.6)	267(42.9)	70(11.2)	-
공 무 원	54(19.3)	80(28.5)	110(39.5)	35(12.7)	-
주 민	54(15.7)	98(28.5)	157(45.6)	35(10.2)	-

지방의회 의정활동에 대한 효율성 제고를 위하여서는 의원공동보좌관제 신설에 대하여 주민 25.6%, 공무원 21.1%, 지방의회 의원 전문성 제고에 각각 22.7%와 19.7%, 의회 운영절차 개선에 공무원 21.5%, 주민 21.2%를 주민관심 제고 및 참여책 강구에 각각 14.7%, 15.4%의 의견을 보이고 있다<표 4-30>.

<표 4-30> 지방의회의 의정활동 효율성 제고방안

(단위 :명, %)

구 분	의회운영 절차개선	의원공동 보좌관제 신설	전문위원 역할강화	주민관심 제고및참 여책강구	집행기관 의 협조 기능강화	지방의원 전문성 제고	자료실등 보조기능 강화
계	133(21.3)	147(23.6)	47(7.5)	94(15.1)	49(7.9)	133(21.4)	20(3.2)
공무원	60(21.5)	59(21.1)	17(6.1)	41(14.7)	30(10.8)	55(19.7)	17(6.1)
주민	73(21.2)	88(25.6)	30(8.7)	53(15.4)	19(5.5)	78(22.7)	3(0.9)

시·군의회의 자치단체 감시기능의 효율적 수행방안으로서는 의원보좌관제 도입에 대하여 주민 34.6%, 공무원 21.8%, 그리고 의원의 행정전문성 확보에 공무원 31.2%, 주민 18.2%로 의원의 전문성 확보에 많은 관심을 나타내고 있다<표 4-31>.

<표 4-31> 시·군의회의 자치단체 감시기능 효율적 수행방안

(단위 :명, %)

구 분	의원의 행정전문 성 확보	의원보좌 관제 도 입	자치단체 협조적 태도	의회의 통제권 강화	법령 및 제도의 개선	사무구분 의 명확 화	기 타
계	150(24.0)	180(28.9)	80(12.9)	90(14.5)	73(11.7)	50(8.0)	-
공무원	87(31.2)	61(21.8)	43(15.5)	28(10.0)	24(8.6)	36(12.9)	-
주민	63(18.2)	119(34.6)	37(10.9)	62(18.1)	49(14.2)	14(4.0)	-

지방의원이 우선 갖추어야 할 자질중 전문성을 공무원 35.1%, 주민 29.1%가, 헌신적 봉사에 대하여는 주민 36%, 공무원 24%의 순으로 보고 있다<표 3-32>.

<표 4-32> 지방의회 의원이 우선 갖추어야 할 자질

(단위 :명, %)

구 분	전문성	헌신적 봉사	집행부와의 협조성	공정성과 직성	정치적 이념
계	198(31.8)	191(30.6)	108(17.3)	110(17.7)	16(2.6)
공무원	98(35.1)	67(24.0)	56(20.1)	42(15.1)	16(5.7)
주민	100(29.1)	124(36.0)	52(15.1)	68(19.8)	-

그리고 설문조사 대상 공무원중 의회소속 공무원으로 근무 희망성향은 집행부서 공무원 11.8%의 참여 의견보다 의회소속 공무원 36.0%가 적극적으로 선호하고 있다는 의견을 나타내고 있음은 앞으로 의회소속 공무원에 대한 적절한 지원책을 강구한다면 의회사무기구의 활성화도 어려운 일이 아님을 보여주고 있다 <표 4-33>.

<표 4-33> 의회 소속 공무원으로 근무 희망성향

(단위 :명, %)

구 분	아주 유익	유 의	보 통	필요치않음	기 타
계	-	45(16.1)	192(68.8)	45(12.6)	7(2.5)
집행부서 공무원	-	27(11.8)	169(73.8)	28(12.2)	5(2.2)
의회소속 공무원	-	18(36.0)	23(46.0)	7(14.0)	2(4.0)

3. 分析結果의 要約

전술한 바와 같이 제주도내의 기초의회 역할에 관한 조사결과는 크게 현재의 기초의회의 의정활동에 관한 의식과 향후 의정활동 방향에 관한 의식으로 대별하였다. 먼저, 기초의회의 의정활동에 대한 의식을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치의 정착과 관련하여 그 정착도는 응답자 36명 중 55.5%는 대체적으로 정착되는 편이라고 보고 있으나 정착되고 있지 않다는 의견도 45.5%에 이르고 있다. 정착이 어려운 가장 큰 이유로는 지방의회의 역량부족을 들고 있다.

둘째, 의원들의 의정활동 중 중점사항은 집행기관에 대한 감시 감독, 주민여론 수렴, 예산의 심의 및 결산 승인이 비중이 높고 지역주민의 진정 및 청원 처리는 비교적 비중이 낮았으며, 그 활동결과 의정활동 성과가 훌륭하다는 의견은 11.1%인데 반하여 달라진 점이 없다거나 부정적 의견도 69.4%에 이르고 있다.

셋째, 지방의회가 가장 잘 수행된 분야와 만족도에 대하여, 지방의회 활동 중 잘된 점은 주민여론 대변(33.3%), 지역 현안해결(25%)정도이고, 집행기관에 대한 견제와 정책대안 제시는 미흡했던 것으로 나타났으며, 의정활동에 대한 의원들

의 만족도는 중앙정부와 지방자치단체와의 관계, 광역의회와 기초의회와의 역할 분담에 대체적으로 불만을 나타내고 있다.

넷째, 지방의회 활동이 미흡한 원인은 의원활동을 위한 인적·물적 자원 부족이 38.9%로 제일 높고, 행정·재정 여건미흡(22.2%), 행정기관의 협조 부족(16.7%), 의원의 전문성과 노력 부족(13.9%)을 들고 있다.

다섯째, 의회활동의 제약 이유로는 행정감시기능 행사에 있어서 허위증언 및 진술에 대한 제재장치의 미흡(33.3%)과, 행정정보자료 공개의 미흡(22.2%)을 들고 있고, 지방의회의 청원심사권의 실질적 행사 제약요인으로는 주민들 43.8%가 청원절차의 복잡성을, 그리고 공무원 63.0%, 의원 52.8%이 비율로 청원에 대한 사후처리 미흡을 지적하고 있다. 또한 의정활동 과정에서 의원들이 대표하는 주민집단의 범주에 대하여도 편견이 있다는 의견이 적지 않았다.

여섯째, 지방의회와 집행기관 간의 갈등의 주요 원인으로서는 갈등 해결 협의 체제 미흡(공무원 54.1%, 주민 31.9%), 상호간의 역할 인식 부족, 지방의원에 대한 부정적 사고의 순으로 의견을 나타내고 있다.

일곱째, 지방의원들과 지역주민과의 어울림에 대하여 주민 중 45%는 불만을 나타내고 있고 또한 지방의회의 결정사항의 순응도에 대한 인식을 살펴보면 주민 43.9%가 결정사항에 대해 불응하겠다는 의견을 나타내고 있어 대 주민 관계가 원만하지 못함을 알 수 있다. 지방의회의 의정활동을 원활히 수행하기 위한 시민단체들의 기여도에 대하여는 지역주민의 여론수렴 기능에 36.1%, 정책자료 제공 30.6%, 전문인력 제공 13.9%, 자원봉사원 제공 11.1%의 의견을 보이고 있어 시민단체들의 의정참여 방안도 필요시 되고 있다.

여덟째, 지방의회의 조직의 자율성에 대하여는 응답의원 58.5%가 불만을 나타내고 있으며 지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대하여는 80.6%가 찬성하고 있었다.

아홉째, 지방의회에 대한 주민들의 정치효능적 측면에서 볼 때에 의원들에게 좋은 의견을 제시해도 수용하지 않는다는 의견이 지배적이며, 지방자치에 대하여 의회의 무관심, 능력 미약을 우려하고 있다. 정치 신뢰적 측면에서도 주민고충 파악 미흡 및 의회 활동의 소극성을 우려하고 있다.

한편 향후 의정활동 방향에 대한 의식조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치 발전을 위하여 의원들의 능력향상과 노력이 필요하며 정부위주의 행·재정 지원 개선이 필요하다고 인식하고 있다.

둘째, 지방의회 활동 활성화 방안으로 관련 법·제도 개선과 의원들의 전문성과 도덕성 제고도 중요하다고 인식하고 있다.

셋째, 지방의회의원의 권한에 대하여는 69.5%가 불만을 표시하고 있으며, 의원의 신분제에 대하여도 기초의원들은 58.4%가 유급직으로 되기를 원하고 있다.

넷째, 제도와 관련하여 의원들은 공동보좌관제도 도입(63.9%)을 희망하고 있으며, 지방의회내 「옴브즈맨」 제도 도입에 대하여는 주민은 찬성, 공무원은 반대 의견이 지배적이다. 또한 지방의회의원의 의정활동에 대한 감시단 운영에 대하여 주민의 57.4%, 공무원의 54.6%가 필요한 일로서 계기가 마련된다면 참여하겠다는 적극성을 보이고 있다.

다섯째, 앞으로 지방의회의원의 권한 중 강화되어야 할 점에 대하여는 조례 제정권, 행정감시권, 예산심의권의 순서로 인식하고 있다.

여섯째, 지방자치 정착과 발전을 위하여 중점을 두어야 할 분야는 지방의회의 역할·기능 강화, 지방자치법 및 제도 개선, 지역주민의 자치의식을 제고하여야 하고, 의정활동의 효율성 제고를 위하여 의원공동보좌관제 신설, 지방의회 의원의 전문성 제고, 의회 운영절차 개선 등이 비슷한 비중으로 제기되었으며 다음으로 주민관심 제고 및 참여책 강구를 들고 있다.

일곱째, 지방의회 의원이 갖추어야 할 자질은 우선, 전문성과 헌신적 봉사정신을 필요로 한다고 보고 있다.

여덟째, 의회 소속 공무원의 기초의회에서의 근무희망 성향은 집행부서에서 근무하고 있는 공무원들보다 비교적 높게 나타나고 있다.

끝으로 이상의 조사결과를 종합하여 볼 때 지방자치 발전을 위하여는 기초의회의는 주민의 참여를 확대하고 특성화된 지역개발로 주민의 복지와 지역사회 발전을 위하여 적극적인 정책수립으로 주민 대표기능을 확보하고 행정통제 기능을 강화시키는 방향으로의 역할 제고가 무엇보다 필요하며 이를 위해서는 지금보다 외부적으로는 기초의회의 권한이 강화되어야 하고, 내부적으로는 의원의 역량이 강화되어야 한다는 의식이 지배적이다. 아울러 기초의회에 대한 주민의 관심과 지원도 중요하다는 점을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

第5章 基礎議會의 役割 提高方案

우리 나라에서 기초의회가 주민들로부터 너무 멀리 떨어진 곳에 있고 집행기관을 이끌어 가는 데에도 많은 한계가 있다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 결과로서 지방의회는 주민으로부터 지지를 받지 못하고 있을 뿐만 아니라 집행기관으로부터도 그 본래적 권위를 인정받지 못하는 측면도 있다. 따라서 지방의회가 주민들의 지지와 함께 집행기관으로부터 권위를 인정받기 위해서는 그 역할에 보다 충실해야 할 것이다. 여기에서는 기초의회의 역할 제고를 위하여 첫째, 기초의회의 권한 강화적 측면과 둘째, 기초의회의원의 역량강화적 측면 셋째, 주민들의 지방의회에 대한 관심과 지원 측면에서 그 개선방안을 고찰하기로 한다.

第1節 基礎議會의 權限 強化

1. 議決權 行事的 範圍 調整

1) 議決事項의 追加 및 擴大

지방의회의 의결권은 열거주의로 규정할 수도 있고 개괄주의로 규정할 수도 있는데 이를 어떻게 규정하느냐 하는 것에 대해 장단점이 있게 된다. 즉, 의결권을 광범위하게 개괄주의로 규정하는 경우 민주성의 원리에 충실하고 행정의 신중성을 보장할 수 있으나 행정의 신속성과 능률성에 지장을 초래하게 되어 강력한 행정추진이 어렵다. 반면에 의결권의 범위를 축소하여 열거주의로 규정하는 경우, 행정의 신속성과 능률성을 도모하고 역점시책을 강력하게 추진할 수 있으나 주민 의사의 반영기회가 상대적으로 감소되고 행정재량권이 확대됨으로써 지방자치를 무의미하게 할 수도 있다.⁷¹⁾

71) 김영훈, “지방의회의 지위와 권한” 「지방자치」 제1권 제1호, (서울:현대사회연구소, 1988.10), p.33.

우리 나라는 지방자치법 제35조에서 지방자치단체의 사무중 비교적 중요하다고 인정되는 사항을 지방의회의 의결사항으로 규정함으로써 제한적 열거주의를 채택하고 있다<표 5-1>.

<표 5-1> 지방의회 의결권의 범위

구 분	열 거 주 의	제 한 열 거 주 의
기 관 · 대 립 형	워싱턴 D.C 의회 뉴욕시의회 서독 게마인데 의회 등	대만 지방의회 일본 지방의회 한국 지방의회 등
의회 · 집행위원회형	캐나다 퀘벡주 몬트리올 시의회 스웨덴 코문의회 스페인 마드리드 시의회 등	이태리 로마 시의회 등

즉, 조례의 제정, 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 중요재산의 취득·처분, 청원의 수리·처리 등을 포함 10개 항목이 있고, 또 지방자치법의 다른 조항에 근거한 의결사항으로써 행정사무감사·조사의 결과, 의장·부의장 불신임 의결, 의원 징계의결, 지방채 발행 의결 등이 있다. 다른 법령에 근거한 의결사항으로는 지방교육자치에 관한 법률에 의한 교육위원회 위원선거, 도시계획법에 의한 도시계획에 대한 의견 제출, 지방세법에 의한 지방세 부과·과세 면제, 불균일 과세 등에 관한 조례 제정에 관한 사항 등이 있다. 이러한 열거된 사항에 대하여는 반드시 지방의회의 의결을 거치고 그 외의 사항은 집행기관의 임의 처리에 맡기거나 지방의회 또는 집행기관이 필요하다고 인정하여 지방의회에 부의한 경우에 한하여 의결권을 행사할 수 있도록 지방의회의 의결권을 약화시키고 있어 지방의회가 집행기관을 효과적으로 견제하기가 어려운 실정이다.

이러한 지방의회의 의결권의 범위와 한계에 대해 그간 몇몇 자치단체 집행부와 의회간에 갈등을 일으켜 지역의 정치적 문제를 스스로 해결하지 못하고 사법기관의 판단에 넘겨서 서로의 위상에 대해 손상을 입힘은 물론 주민들로부터 지방자치에 대한 불신을 자아내게 하는 원인을 제공하기도 하였다. 그러나 주민의사가 보다 적극적으로 지방행정에 반영되고 기초의회가 본연의 권한인 의결권

행사를 통해 효과적으로 집행기관을 견제함으로써 기초의회의 역할을 제고하기 위하여는 법정 의결사항 이외에 첫째, 조례제정을 통하여 자치단체장의 행정행위 중 의회의결을 거치는 사항의 범위를 주민의 복지에 미치는 직접적인 영향력의 크기 및 의회의 처리능력 등을 고려하여 「합리적 수준」으로 추가·확대할 필요가 있다.

즉 중요시설 또는 사업의 심의·중요 계획의 확정, 사무의 위탁 승인, 민간과 체결하는 중요 계약의 체결 승인, 지방자치단체의 기구나 정원에 관한 승인 등은 법령이 기초의회의 의결을 배제하지 않는 범위 내에서 기초의회의 의결사항으로 추가할 수 있을 것이다.⁷²⁾

둘째, 임의적 의결사항에 대한 적극적인 의결권 행사가 필요하다.

법령이나 조례에 정해지지 않은 사항에 대해 기초의회가 스스로 의결할 수 있는지에 관해 지방자치법규상 규정은 없으나 지방자치법 제35조의 규정을 제한적 열거사항으로 간주하지 않으려는 견해와 간주하려는 견해가 없지 않으므로 장차 이를 임의적 의결사항으로 확대 해석하고 이를 적극적으로 인정함으로써 지방의회의 의결권 행사범위를 신장시키는 것이 바람직하다고 본다.⁷³⁾

2) 再議 要求 및 先決處分權 行使要件의 強化

기초의회가 의결권을 행사하는 데 대하여 집행기관이 행사할 수 있는 견제장치로는 크게 단체장의 재의요구와 선결처분이 있다. 이러한 제도적 장치는 실제적인 면에서 기초의회의 의결권을 크게 제약하고 있어 집행기관의 재의 요구와 선결처분의 행사요건을 보다 엄격하게 규정하여 의결권 행사가 합리적으로 이루어 질 수 있도록 하는 다음과 같은 법적 보완이 이루어져야 한다.

첫째, 재의 요구에 있어 기초의회의 의결사항에 대해 단체장이 감독관청의 승인을 받아 대법원에 제소하는 경우 판결이 있을 때까지 효력이 정지되는 현행

72) 이수만, “지방의회와 집행기관과의 역할 분담 및 당면과제” 『93 지방의회의원 연찬회 주제논문집』, (서울:한국지방행정연구원, 1993) p.159.

73) 이승중, “지방의회의 기능과 역할”, 『93 지방의회의원 연찬회 주제논문집』, (서울:한국지방행정연구원, 1993), p.27.

규정은 기초의회의 권한을 제약하고 있으므로 이 부분을 수정하거나 또는 대법원 판결이 있을 때까지 의회의 재의결안이 효력이 발생되도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

둘째, 지방자치법 제100조에 규정된 자치단체장의 선결처분권 행사의 경우 지방의회에서 중요한 사안의 의결이 지체될 경우에 한해 단체장이 일정한 시한을 정하여 의결해 줄 것을 요구할 수 있도록 하고 그 시한이 경과된 경우에만 단체장의 선결처분권을 인정하도록 해야 한다.

2. 條例制定權의 擴大

1) 條例制定 對象事務의 擴大

지방자치법 제15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다. 동법 제9조는 지방자치단체의 사무범위로서 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하고 있어 현행 지방자치법의 해석상 지방의회는 지방자치단체 또는 그의 기관(직원)이 현실적으로 처리하고 있는 사무 가운데 이른바 자치사무와 단체위임사무에 대하여 관여할 수 있으나 기관위임사무에 대하여는 일체 관여할 수 없도록 되어 있다. 자치사무와 단체위임 사무에 있어서도 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라는 단서조항에 의해 법률에 의한 폭넓은 규제가 인정되고 있어 지방의회의 지방행정사무에 대한 관여 폭이 제약된다고 볼 수 있다.

지방자치단체가 현실적으로 처리하고 있는 사무 가운데 국가사무인 기관위임 사무는 40~50%가 되고 있는데⁷⁴⁾ 그 동안 중앙집권체제 아래서 국가의 행

74) 지방자치단체 계층별 기관위임사무의 비중을 보면, 직할시·도:40~42%, 시:45~53%, 군:45%, 자치구:56% 정도로 파악되고 있음.(서울: 한국지방행정연구원, 지방행정기능분석에 관한 연구(Ⅱ), 1992.2).

정업무 수행 상황을 보면, 중앙정부가 압도적인 행정권한을 소유하고 있으며, 지방정부가 권한을 가지고 있는 사무는 불과 13% 정도에 지나지 않고 있다<표 5-2> .

<표 5-2> 담당기관별 국가행정업무 수행비율(1994)

(단위: 개, %)

구	분	사 무 수	비 율
합	계	15,774	100
국가기관	소 계	11,744	75.0
	중앙행정기관	8,188	52.0
	부 속 기 관	498	3.0
	특별행정기관	2,469	16.0
	소 속 청 장	23	0.1
	타 기 관	171	1.0
	민 간 기 관	395	3.0
지방업무	소 계	4,030	25.0
	지 방 사 무	2,110	13.0
	지방위임사무	1,920	12.0

※ 자료 : 총무처(1994), 「중앙·지방사무총람」 pp.21~22.

특히, 주민들이 많은 관심을 갖고 있는 인·허가 사무가 대부분 기관위임사무라는 점에서 기초의회의 관여 폭이 제한되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 여건 속에서 지방의회의 실질적인 권한행사 범위를 확대하기 위하여는 지방자치의 본래의 취지에 맞게 자치단체가 자주적으로 제 기능을 수행할 수 있도록 위임사무를 대폭 각급 지방자치단체에게 이양해 주어야 한다.⁷⁵⁾

즉, 단체위임사무는 최대한 자치사무로 하고, 기관위임사무 중 지방적 성격의 사무는 단체위임 사무로 하여 지방의회가 주민의사와 지역실정에 적합하게 그 권한을 행사할 수 있도록 하여 지방의회가 관여할 수 있는 행정사무의 범위를 확대하여야 한다. 동시에 국가와 지방자치단체간 광역과 기초단체간의 사무를 명확히 구분하여 규정함으로써 계층간 사무관여의 혼란을 방지하여야 한다.⁷⁶⁾

75) 김남진, “지방자치 사무에 대한 지방의회의 관여 한계”, 「자치행정」(서울: 지방행정연구소, 1991), p.12.

2) 法律留保原則의 適用範圍 調整

조례제정권은 지방자치단체의 기본적 권능으로서 자치권의 범위 내에서 특정한 법률의 수권을 필요로 하지 않는다고 볼 수 있음에도 불구하고 “법령의 범위 안에서”를 제한적으로 해석함에 따라 조례는 법령의 범위 내에서만 제정할 수 있어 법률의 조례에 대한 수권범위가 지나치게 좁아져 헌법에 보장된 자치입법권의 본질을 훼손하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 지방자치법상의 법률위임규정은 지방의회의 조례제정권을 크게 제약한다고 볼 수 있기 때문에 “법령의 범위 안에서”를 “법령에 위반되지 않은 범위 안에서”로 고치는 것이 바람직하며, 현행 자치법에 의해 조례로 규정해야 할 사항에 대하여도 개별적인 수권 또는 예시적 총괄형에 의해 지방자치단체에 명확히 권한을 부여하여야 한다.

3) 條例制定에 對한 監督廳 承認 등의 縮小

조례제정 대상사무의 제약으로 인해 지방의회에서 심사되는 조례안 중 주민생활과 밀접하게 관련되는 사항이 소수에 불과한데 그나마도 자치입법권(조례제정권)의 경우 중앙정부의 관여가 공식화되어 있어 실질적인 조례제정권은 극히 취약하다고 볼 수 있다. 자치단체의 자생력, 창의력을 존중한다는 의미에서 중앙통제를 대폭 축소하여 조례제정의 폭을 넓혀야 한다. 즉, 조례제정에 대한 중앙정부의 관여 폭은 자치입법권의 정상적인 영역이 침해되지 않는 범위 내에서 최소한의 통제에 그쳐야 하며, 지방자치단체의 조례제정권은 중앙과 지방정부간의 통치작용에 대한 기능분담의 일환이라는 차원에서 합리적으로 수행되어야 한다⁷⁷⁾.

76) 정세욱, “지방의회의 의결권에 관한 비교연구”, 「의정연구」, 제24집, (서울:한국의회발전 연구회, 1990), p38.

77) 이정용, “조례제정권의 범위와 한계”, 「광주·전남 행정학보」, 제2호, (광주:광주·전남 행정학회, 1992), p.54.

4) 基礎議會 條例制定權의 強化

조례안 제안이 의회에서 제안되는 것은 선행연구에 의하면⁷⁸⁾ 18.4%에 불과하고, 집행기관에서 제안되는 비율이 81.6%나 되며, 집행기관의 조례안도 자율적으로 제안되는 것이 아니라 중앙의 지침이나 시·도의 조례, 준칙에 의거하여 제안되는 것으로서 지방자치를 형식화하고 있는 가장 대표적인 예라 할 수 있다.

지방자치법 제17조는 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다”고 규정하고 있어 기초의회의 자치법규에 대한 광역의회 자치법규의 우위원칙을 규정하고 있다. 지방자치 이념의 견지에서 볼 때 광역자치단체의 조례제정권과 기초자치단체의 조례제정권은 상하관계가 아닌 수평관계로 보아야 한다.

중앙정부 차원에서 국가적 목적과 배치되지 않는 범위 내에서 광역과 기초단체는 상호 저촉되지 않도록 조례를 제정할 수 있다. 이렇게 하기 위하여는 광역과 기초자치단체 기능 배분이 명확히 구분되어야 하며, 각 계층의 사무를 지방자치법 등에 구체적으로 규정하여야 할 것이다.

5) 條例에 의한 罰則 制定 및 租稅賦課의 可能性 檢討

조례 위반에 대한 과태료는 종전의 지방자치법 제20조를 지난 '94년 3월 16일 전문 개정을 통하여 지방자치단체는 조례로써 조례 위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있도록 강화된 바 있다.

이렇게 조례로서 조례관련 벌칙을 제정하는 것은 헌법에서 정하고 있는 죄형법정주의에 위배된다고 하는 견해가 있는가 하면, 조례 제정에 있어 벌칙에 대한 수권은 조례로 규정하는 범죄의 구성요건이나 형량과 상반되지 않고 형평을 유지하는 경우, 헌법상의 죄형법정주의에 위배되지 않는다고 보는 견해도 있다.⁷⁹⁾

한편, 조례에 의한 조세부과는 헌법 제59조에 “조세의 종목과 세율은 법률로

78) 조문부, “지방자치와 지방의회의 발전방향”, 「법과 정책」 제2호, (제주대학교법과 정책연구소, 1996), pp. 241~242.

79) 유봉영, 「한국지방자치의 발전정책론」, (서울: 녹원출판사, 1991), pp.131~132.

서 정한다”고 규정하고 있는 바 조례에 의한 조세부과가 조세법률주의에 위배되지 않는가 하는 점이다. 특히, 현재 지방자치단체에서 논의되고 있는 법정외 세목의 신설 움직임과 관련이 있는 것으로 지방자치단체의 과세권 강화라는 차원에서 조례에 의한 조세를 부과할 수 있는 방안의 모색이 요구되고 있다.⁸⁰⁾

조례에 의해 벌칙제정이 가능하다는 벌칙제정권의 범위가 광역자치단체인 시·도에만 부여되고 있던 것을 지방자치의 발전이라는 차원에서 기초자치단체인 시·군·자치구도 조례로써 벌칙을 제정할 수 있도록 지방자치법 제20조는 보완되었다.⁸¹⁾

그러나 조세 부과와 경우 지방자치단체의 과세자주권의 강화라는 차원에서 일본의 경우처럼 헌법에 “조세의 신설·변경은 법률 또는 법률이 정하는 조례에 의한다”라고 규정하던가 지방세법상에 법정외 세목의 신설근거 규정을 마련하는 방안이 모색되어야 한다. 일본은 이 헌법 규정에 따라 지방세법에 특정한 법정외 세목의 규정 없이 법에 정한 세목의 설정절차에 의거하여 자치성대신이 허가를 받은 세목을 당해 자치단체의 조례로 규정하고 있다.⁸²⁾

6) 國會 및 政府의 立法過程에 基礎議會의 意見提案制度 導入

우리 나라 국회와 행정부는 현행 지방자치법 제9조에 의하여 지방자치단체의 모든 행정사무와 자치사무마저도 일방적으로 국가사무로 만들거나 규제할 수 있는 법률을 제정할 수 있는 법적 근거를 가지고 있다.

반면, 지방자치단체의 견해를 국가의 입법과정에 반영할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 그러나 영국과 같은 단일국가인 경우에도 지방자치단체가 직접 국회에 개별 법률안(Private Bill)을 제안할 수 있는 제도를 두고 있으

80) 지방자치단체가 제기하고 있는 관광세, 환경보전세, 광고세 등의 법정외 세목 신설 움직임은 조례를 통한 조세부과와 관련된 내용이다.

81) 실제로 시·도 조례뿐만 아니라 시·군·구 조례로서 벌칙을 정할 수 있도록 되어 있고(소방법 제119조 2항, 6항) 대통령령에서도 벌칙을 규정한 경우가 있다.(수산업법 제98조 ①항, 령 제76조 ①항).

82) 이상용, “지역특성에 맞는 지방세원의 개발”, 「지방세」, 통권 제16호, (서울;대한지방행정공제회, 1993), p.52 참조.

며, 독일 같은 국가에서도 국회의 입법과정에 지방의회 혹은 지방자치단체에게 의견제안권을 부여하고 있다(독일연방헌법 의사규칙 제69조 제5항).

따라서 기초의회가 지방의 이해와 관련되는 법령 안에 대하여 그 입법과정에 의견제안권을 요청하는 것은 지방화 시대에 적합한 정당한 요구라 할 수 있다.⁸³⁾

7) 地方議會議員이 發議하는 條例案의 立法豫告制 導入

자치법규의 입법예고제는 주로 지방자치단체장이 발의 또는 제정하는 조례나 규칙에 대하여 입법예고제도를 도입하고 있으나 현재 지방의회의원이 발의하는 조례 안에 대한 입법예고는 실시되고 있지 않다. 지방의회의원이 발의하는 조례안 중에서 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 조례 안의 경우에는 자치입법의 민주화와 자치행정 수행의 효율성을 높이기 위한 제도적 장치로 주민의 입법참여 기회를 확대하는 입법예고제를 도입할 필요성이 있다. 특히, 주민의 일상생활과 관련하여 이해관계가 첨예하게 대립되는 조례 안의 경우에는 위원회의 공청회 수단을 활용하여 주민의 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 또한 자치법규에 대한 입법예고제도의 지방적 정착을 위해서 구체적인 입법예고를 위한 법령, 절차 및 기타 필요한 사항에 대해서는 지방의회 규칙으로 제정하여 각 지역 실정에 맞게 운영하여야 한다.

3. 行政監視權의 制度的 補完

1) 行政事務 監査·調査對象 範圍의 擴大

기초의회의 행정감시권으로는 행정사무 감사 및 조사, 행정사무 처리상황의 보고와 질문응답, 서류제출 요구, 단체장에 대한 불신임 등을 들 수 있으나, 우

83) 김성호, “지방의회의 의정 효율성 제고방안”, (서울 : 한국지방행정연구원, 1996.2), p.136.

리 나라 지방자치법은 단체장에 대한 불신임 제도는 인정하지 않고 있다.

지난 6년간 기초의회의 행정사무감사 및 조사권의 행사를 저해한 요인은 집행기관 공무원과 주민의 경우 압도적으로 의원들의 전문지식이 부족했기 때문이라고 지적하고 있지만 행정사무감사 및 조사를 직접 담당하였던 의원들은 허위증언이나 진술에 대한 제재장치의 결여를 큰 저해요인으로 들고 있고, 그 다음으로 관련 정보의 불충분과 관계 공무원의 비협조에 대해서도 문제점으로 지적하고 있다. 그 동안의 사무감사·조사상의 실태를 요약해 보면,

(1) 기초자치단체의 집행기관은 내무부, 감사원 등 각종감사와 함께 시·군의 회 감사를 받게 됨에 따라 감사준비 업무부담 등으로 인하여 대주민 행정 서비스 제공소홀 등으로 민원이 발생하는 사례가 있다.

(2) 기초의회에서 행정사무 감사·조사와 관련하여 집행기관에 서류제출을 요구하면서 권한외의 자료까지 과도하게 요구하여 감사자료 준비에 시·군의 집행기관에 과중한 업무부담을 주고 있다.

(3) 의원들은 집행기관에서 제출된 감사자료에 대하여 관련정보가 불충분하다는 인식하에 관계 공무원들의 비협조적 선입감, 허위진술이나 증언에 대한 제재장치의 결여 등을 문제점으로 지적하고 있다.

지방자치법 제36조에 의하면 지방의회는 당해 지방자치단체의 사무를 감사하거나 그 사무중 특정 사안에 관하여 지방의회의 의결로 조사할 수 있으며, 감사 또는 조사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 장 또는 그 보조기관의 출석·증언이나 의견진술을 요구할 수 있고 조사를 하고자 할 때에는 재적의원 1/3 이상의 연서로 그 이유를 명시한 서면으로 발의하여야 한다고 규정하고 있으며, 행정사무 감사·조사의 대상은 원칙적으로 지방자치단체가 처리하고 있는 사무 중 자치사무와 법령에 의해 자치단체에 속하는 사무에 국한되므로 국가사무(기관위임사무), 민간회사의 경리상황은 물론 개인적 사생활 문제 등은 행정감사·조사 대상에서는 당연히 제외된다.

그러나 기관위임사무에 대한 지방의회의 감사·조사 여부는 기관위임사무의 집행에 있어서 지방자치단체가 경비를 부담하고 있는 경우나 경비를 부담하지 않더라도 지방자치단체의 세입·세출예산에 계상하여 예산을 집행하고 있는 경우에는 감사대상으로 간주하여 처리해야 할 것이다.⁸⁴⁾

2) 行政監視權 行事의 實效性 提高

기초의회는 행정사무감사·조사에 있어 자치단체장과 그 보조기관의 출석, 증언, 의견진술 요구, 서류제출 요구, 현지확인 등을 할 수 있는데, 현행 지방자치법은 이에 대하여 피감사자의 의무위반 및 불이행에 대하여 500만원 이하의 과태료를 부과시킬 수 있도록 제재조치가 규정되어 있다.

그러나 행정감시권의 보다 실질적 행사를 강구하기 위해서는

(1) 안전심의 또는 행정사무감사·조사와 직접 관련된 서류제출 요구의 경우 본회의 또는 위원회의 의결을 얻도록 규정하고 있는 것을 지방의회의 집행부에 대한 효율적인 견제와 지방의원들의 의정활동을 효율적으로 뒷받침할 수 있도록 하기 위하여 자료제출 요구를 위한 의결요건을 폐지하여야 한다.

(2) 행정감사 결과 비위사실이나 잘못이 발견된 시정요구 사항에 대한 사후 조치의 규정이 없어 감사의 실효성이 확보되지 않고 있으므로, 이에 대한 제재조항이 법으로 규정되어야 한다.

(3) 행정사무조사를 위한 조사특별위원회 구성 조사시 전문지식과 경험을 가진 전문위원을 선임활용 할 수 있도록 제도화시켜야 한다. 지방자치법 제125조에 규정된(결산검사를 위한 감사위원 선임) 조항을 원용하여 조사위원의 선임과 운영에 관한 사항을 시행령으로 정하되 실비보상 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하면 될 것이다. 일본에서는 행정감사의 일환으로 감사위원회를 구성하여 감사위원으로 하여금 전문성이 요구되는 특정사안에 대해 감사하고 있다.⁸⁵⁾

4. 豫算·決算 審議의 效率性 確保

기초자치단체의 예산안은 회계년도 개시 40일전에 자치단체장이 의회에 제출

84) 이영호, “지방자치 정착을 위한 광역의회 의원의 역할에 대한 제언”, 「자치통신」 제 12호, (서울 : 한국지방자치학회, 1991), p.9.

85) 박동서, 김광웅외, “지방정치와 행정”, 「한국행정연구소 연구총서③」, (서울 : 장원출판사, 1994. 8), p.168.

하여 상임위원회가 구성되어 있는 지방의회에서는 먼저 상임위원회별 예비심사를 거쳐 예산결산 특별위원회에서의 종합심사와 계수조정, 소위원회의 전반적인 의견조정을 거친 후 본회의의 의결로서 회계년도 개시 10일전까지 의결 예산안을 확정하게 되는데 기초의회가 예산 및 결산에 대한 심의의 효율성을 높일 수 있는 역할을 제고하기 위해서는 다음과 같은 조치가 이루어져야 할 것이다.

1) 豫算審議의 對象과 範圍의 擴大

기초의회의 예산심의의 대상과 범위문제는 크게 세출예산 심의와 세입예산 심의로 구분해서 살펴 볼 수가 있다.

세출예산 심의의 경우 세출예산의 재원배분 우선순위는 일반적으로 법정무적 경비와 예비비 국고보조와 시·도비 보조사업에 따른 지방비 부담을 먼저 책정한 후 남는 재원으로 투자사업비를 확보하는 방식으로 세출예산 심의가 이루어지고 있는데 가용재원 규모가 작고 비도가 정해진 특정재원이 과다하여 현실적으로 세출예산 심의가 제약된다.

세입예산 심의의 경우 다음과 같이 중앙지원금의 교부시기 부적절과 지방자치단체의 과세 자주권 미약으로 인해 세입예산 규모를 적정하게 파악하기가 곤란하다.

첫째, 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등의 중앙지원자금 등이 확정되지 않은 채 가내시액에 기초하여 예산안을 편성하므로 의존재원의 규모와 내역을 예산심의의 적기에 정확하게 예측할 수 없어 예산규모를 회계년도 개시 전에 확정하기 곤란하다.

둘째, 지방자치단체의 과세 자주권이 미약하고 조세법률주의의 원칙에 의해 지방세의 세율결정 사항 등이 국회의 권한으로 되어 있어 지방의회가 자주적으로 결정할 수 없으며 재산세의 과세시가표준액의 결정, 사용료, 수수료 등의 세외수입 및 지방채 발행 등은 중앙정부의 승인이나 허가를 받아야 하기 때문에 지방의회의 자율적인 세입예산 심의는 거의 불가능하다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾

86) 김순은, “지방의회 예산심의의 전략에 관한 연구; 부산광역시를 중심으로”, 「지방의정」 제17호, (부산 : 동의대 행정대학원 지방의회연구소, 1993), pp.7~9.

지방자치단체의 심도 있는 예산편성 및 심의를 위해서는 지방자치단체 회계년도의 변경도 고려할 수 있다. 이를 위해서는 회계년도의 변경이 초래하게 될 행정적 부작용 등을 우선 검토하여야 할 것이다.

지방자치단체의 회계년도 변경을 위해서는 지방자치법 제116조, 제118조가 개정되어야 할 것이다. 그러나 회계년도 변경이 현실적인 이유로 제약이 많다면 정부예산안의 제출 및 의결 순기를 조정함으로써 적정한 지방자치단체의 예산편성 및 심의기간을 확보할 수 있을 것이다.

지방자치단체의 회계년도를 변경할 때에는 기초자치단체의 실정과 도시와 농촌의 계절요인도 고려하여 신중하게 결정하여야 한다.

지방자치단체의 회계년도는 매년 3월 1일부터 익년 2월 28일까지로 정하는 것이 바람직하나, 이를 위한 의견수렴 절차가 전제되어야 한다.⁸⁷⁾

그러나 지방자치단체의 회계년도 변경이 현실적으로 부작용이 크다면 국가예산과 지방자치단체 예산의 연계를 강화하고, 심도 있는 자치단체예산 편성 및 심의를 위하여 다음과 같이 예산편성 순기를 조정할 수 있다<표 5-3>.

<표 5-3> 지방예산 편성 순기 조정안

구 분	국가예산	시·도 예산		시·군·구 예산		비 고
	현 행	현 행	조 정	현 행	조 정	
예산편성지침시달	3.31	7.31	6.31	7.31	6.31	30일 앞당김 (경상예산중심)
예산요구서	5.31	9월중순	8.31	9월중순	8.31	약 15일 앞당김 (사업예산 중심)
국고의존재원내시		10월중	10.10	10월중	10.10	경상예산 및 사업예산 보완
예산안제출	10.2	11.11	10.31	11.21	11.10	11일 앞당김 예산의 수정 보완
예산안심의의결	12.2	12.2 ~16	12.2 ~16	12.17 ~21	12.17 ~21	심의기간 확보 계수 조정

※ 자료 : 김성호, 「전계논문」, p.187.

87) 윤영진외, "지방의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구", 「하계학술대회 발표논문집」, (서울: 한국행정학회, 1995), p.16~19.

다만, 의회에 제출하는 당초예산안은 언제나 잠정예산으로 제출하여야 하고 정부예산의 확정된 기제출한 예산안을 국가예산에 맞추어 전면 조정하여 수정예산안을 편성·제출해야 하는 번거로움이 그대로 답습되고 있어 예산 편성순기의 조정을 우선 고려해야 할 것이다.

2) 豫算編成 指針의 改善

지방재정법 제30조 제5항에서 「지방자치단체의 매 회계 년도의 예산편성 기본 지침은 내무부장관이 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다」고 규정하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 제30조 제1항은 「지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 동법 제30조 제4항의 규정에 의한 예산편성기본지침에 따라 편성하여야 한다」고 하고 있다.

예산편성지침은 단순한 지침이 아니라 강제규정이라는데 유의하여야 한다. 이에 따라 예산편성 기본지침은 입법과목 뿐만 아니라 행정과목 등 세부적인 사항까지 확립적으로 규정하고 있기 때문에 각 자치단체의 실정에 따른 예산편성에 제약요인이 되고 있다.⁸⁸⁾

중앙집권적인 관치 지방행정시대에는 내무부의 예산편성지침에 따라 지방자치단체의 예산안을 편성하였으나, 민선지방자치시대의 지방의원과 지방자치단체장은 자치단체의 실정을 예산에 반영할 수 있도록 예산편성범위의 확대를 기대하고 있기 때문이다. 따라서 예산편성지침의 본래적 취지를 살리면서 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있도록 다음과 같은 개선방안이 필요하다고 본다.

첫째, 지나치게 세부적 사항까지 경직적으로 규제하고 있는 예산편성지침을 포괄적으로 규정하여 지방자치단체의 자율적 예산편성범위를 점진적으로 확대하는 방안이다.

둘째, 현행 지방재정법 시행령 제30조 제1항은 지방자치단체의 예산편성시 예산편성지침에 의해야 할 것을 의무화하고 있으므로 이를 임의규정으로 개정하는

88) 윤영진, 강인재, “지방의회위원의 예산심의활동에 관한 실증적 연구”, 「한국행정학회 1995년 하계학술대회 발표논문집」, 1995, p.18.

방안이다.

첫째의 포괄적인 예산편성지침은 지방자치단체 입장에서는 지역실정에 따른 자율예산편성의 범위를 확대할 수 있기 때문에 차선택으로 만족할 수 있고 중앙 정부는 국가차원에서 지방자치단체의 예산편성에 영향력을 행사할 수 있어서 양자의 요구를 반영할 수 있는 방안이다.

현행 예산편성지침은 세입예산과 세출예산의 세부사항까지 규제하고 있어 지방자치단체의 반발을 초래하고 있으므로 세입·세출에 대한 예산편성내용은 입법과목에 해당하는 사항에 대하여 기본만을 제시하되, 행정과목에 대하여는 특별히 주의를 요하는 사항에 대하여만 제시하고 지침상 기준을 정한 경비의 경우 상·하한선을 제시함으로써 지방자치단체의 실정이나 시책에 적합하게 예산을 자율적으로 편성할 수 있게 함으로써 재원배분권을 지방자치단체에 부여하는 방안이 적절하다고 본다.

한편, 둘째의 방안대로 지방재정법 시행령을 개정할 경우, 지방자치단체의 입장에서 자율적인 예산편성권을 법적으로 확보하게 되나 국가 정책적 측면이 무시될 우려가 있어 종합적 검토가 필요하다고 본다.⁸⁹⁾

3) 決算 및 行政監視의 結果 反映

예산심의와 밀접하게 관련되는 행정감사와 결산심사의 결과가 예산심의회 효과적으로 반영되도록 하기 위해 예산심의회 앞서 전년도 예산집행의 공정성과 적법성 여부를 검토하는 결산심사기간을 별도로 설정하여 결산심사결과가 예산심의회에 반영될 수 있도록 관련 법규를 보완해야 한다.

또한, 결산심의회 결과가 예산에 제대로 반영되기 위하여는 기본적으로 결산검사가 예산집행의 합법성뿐만 아니라, 능률성과 효과성을 분석하는 등 질적으로 향상되어야 한다. 이를 위해 결산검사위원의 수를 보강하고 전문성을 겸비한 결산검사 위원을 선정하여야 할 것이다.

89) 김성호, 「전계논문」, p.189.

5. 請願處理制度의 改善

청원제도는 지역주민이 지방자치단체에 대하여 불만 또는 희망을 진술하고 그에 대한 시정 또는 구현을 요구하는 제도로 청원권은 헌법상 국민의 기본권(자유권 및 청구권)의 하나이고(헌법 제26조 1항) 지방자치법도 지방의회에 청원수리권을 인정하고 있다(지방자치법(제65조 1항)).

그런데 현행 청원제도는

첫째, 청원 수리내용을 청원수리 사항과 불수리 사항으로만 구분, 청원의 내용에 따른 제출 대상기관을 명확히 구분하고 있지 않았을 뿐 아니라 이중 청원금지규정에 따라 많은 청원이 사장될 소지를 안고 있다.

둘째, 청원 불수리 조항의 경우 진정내용 등을 고려하지 않은 채 너무 광범위하게 규정함으로써 무분별한 진정을 차단하기 어렵다. 그러므로 청원수리에 대한 기초의원들의 역할제고를 위해서는 다음과 같은 개선방안이 강구되어야 할 것이다.

1) 지역주민의 무분별한 청원을 막고 지방의회의 청원수리 및 처리를 원활하게 하기 위하여는 청원 불수리 사항을 청원심사규칙에 명확히 규정한다.

2) 청원심사과정에 청원인, 이해 관계인 및 학식과 경험이 풍부한 전문가로부터 진술을 듣는 등 관계인의 의견을 반드시 듣고, 심사과정을 공개하여 객관성을 확보한다.

3) 청원제도를 보다 활성화하기 위해서는 주민의 동의를 얻은 경우 의원의 소개 없이 제출되는 진정서 제도가 존재하고 있으므로 절차가 단순하고 용이한 진정서 제도를 보다 활성화시킨다.

4) 지방의회내에 분쟁 조정위원회를 설치하여 지역주민들의 지역이기주의 현상으로부터 발생하는 진정뿐만 아니라 지역주민의 광범위한 고충을 지방의회가 수렴하여 적극적으로 해결하도록 한다.⁹⁰⁾

5) 청원심사후 청원사항에 대한 사후 조치에 대해 집행기관 또는 지방의원은 보다 많은 노력을 기울여야 한다.

90) 김영수, “지역이기주의의 극복과 지방의회의 당면과제”, 『'93 지방의회의원 연찬회 주제논문집』, (서울 : 한국지방행정연구원, 1993), pp.397~398.

第2節 基礎議會議員의 力量 強化

1. 基礎議會議員의 意識 轉換

기초의회의원이 지역주민의 대변자로서 집행기관에 대한 통제역할과 정책결정 참여자로서의 그 역할을 충실히 수행하고 발전하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점에서 의식전환이 이루어져야 할 것이다.⁹¹⁾

첫째, 기초의회의원으로서의 새로운 가치관을 확립해야 한다. 기초의회의원은 지역주민의 의사에 따라 지방정책을 결정하는 민의의 전달자로 올바른 주민의 여론을 수렴하여 시책에 반영하여야 할 책무를 지니고 있다. 자신들의 의정활동상황을 수시로 주민에게 보고하여야 하고 주민들로부터 새로운 요구를 지속적으로 수렴하여야 한다. 주민의 진정한 봉사자로서의 사명감과 책임성을 지닐 때 주민으로부터 존경과 신뢰를 받는 의원상으로서의 지위와 신분을 보장받을 수 있을 것이다. 이러한 순환적 과정이 반복될 때 주민과 의원 간에 신뢰감이 형성되고 주민들의 지속적인 지지로 명예와 긍지를 가지고 주민으로부터 존경받는 의원이 될 것이다.

둘째, 기초의회의원들은 정략적인 이해를 떠나 지역주민의 최대 공익을 실현한다는 초당파적인 봉사정신으로 의정활동에 임하여야 한다.⁹²⁾

기초의회는 정당추천제 없이 선거를 하였기 때문에 기초의회의원들은 공식적으로 특정 정당을 대표하는 것은 아니다. 그런데 실제로 당원인 의원들이 많고 또 당성을 가진 의원들도 많기 때문에 의회에서 심의되는 많은 의안이 정당적인 고려에 의해 좌우될 소지가 있다. 따라서 기초의회의원들은 의정을 초당적인 입장에서 운영하여야 할 것이다.

셋째, 기초의회의원들은 개인의 사리와 이권을 추구하기 위하여 의원의 지위와 신분을 악용하는 일이 없어야 한다. 지방의원들을 무보수 명예직으로 한 가장 큰 명분은 의원직을 생계수단으로 삼지 못하게 함으로써 높은 도덕성으로 주

91) 문재우, "지방의회 및 지방의원의 위상강화 방안", 「지방행정연구」 제11권, (서울 : 한국지방행정연구원, 1996.8), pp.58~60.

92) 임경호, 「지방의회론」, (서울: 대영문화사, 1991), pp.300~301.

민의 신뢰를 얻게 하자는 것이다.

기초회의의원 가운데 일부는 자신들의 사업이나 업권과 관련하여 이권청탁과 업권 보호를 위하여 집행기관과 유착할 가능성을 배제하지 못한다. 따라서 기초회의의원들은 공인으로서의 책임감이 뒷받침된 의원 개개인의 도덕적 각성이 의정활동의 정신적 바탕이 되도록 노력해야 한다.

넷째, 기초회의의원들은 진실한 지역의 일꾼이요 대변자가 되어야 한다. 지역 살림을 내 살림살이처럼 알뜰하고 자상하게 살피고 부지런히 동네 구석구석을 발로 뛰면서 주민과의 성실한 대화를 가지고 주민들의 불편을 몸으로 느끼고 주민들과 고통을 함께 함으로써 진실한 대변자가 되어야 한다.

다섯째, 기초회의의원들은 동네 유지라기보다 골목의 봉사자로서 역할을 다해야 한다. 의원들은 지역의 쓰레기 처리에서부터 가로등, 교통, 하수도, 읍·면·동사무소의 민원 처리에 이르기까지 주민의 불편함과 가려운 곳을 찾아 의회를 통하여 이를 해결하여야 한다.

여섯째, 기초회의의원들은 지방행정과 지역의 모든 일에 대하여 전문성을 가져야 하는 만큼 열심히 연구하고 자료를 수집하는 데 노력을 기울여야 한다.

기초회의의원은 자기가 해야 할 일에 대하여 충분한 정보지식을 갖추기 위하여 먼저 지역주민의 의견 청취와 관련 규범의 연구를 통하여 파악하고 축적하여야 한다. 왜냐하면 기초회의는 조례의 제정과 개폐, 예산심의와 지방세 징수 결정, 집행기관에 대한 감시·견제 등을 다루도록 되어 있지만 그 어느 것도 지역 실정의 파악과 문제점의 연구 없이는 제대로 되지 않기 때문이다.

일곱째, 기초회의의원들은 기성정치인의 행태를 닮지 말아야 한다. 기초회의는 정당이 배제되어 정당정치의 영향이 없겠지만 의원들은 기존 정치권의 집단이기주의, 도덕성의 결여, 흑백논리 등 소위 말하는 '정치공해'에 오염되지 않도록 각별히 경계하여야 하고, 기존 정치권에 맑고 깨끗한 분위기로 일신하게 하는 계기를 만들어야 한다.

여덟째, 기초회의의원들은 기초의회를 정치하는 곳으로 착각하지 말아야 한다. 기초의회는 결코 정치무대가 아니며 더욱이 중앙정치의 하부구조나 지부의 역할을 해서는 안된다. 기초회의의원들이 정치가를 모방하거나 정치이념이나 정당적 요소를 의회에 끌어들인다면 기초회의의 존립목적이 퇴색될 것이다.

아홉째, 기초의회의원들은 지방자치단체와 중앙정부와의 새로운 관계 정립에 합리적 자세를 가져야 한다. 지금까지 중앙정부가 갖고 있던 인사·예산·감사권이 대폭 위임된 상황에서 지방자치단체나 지방의회가 지역이기주의를 지나치게 앞세운다면 새로운 비효율성의 문제에 직면하게 될 수도 있다. 예를 들면, 원전 등 위험산업, 공해공장, 쓰레기 매립장 등 기타 시설을 설치함에 있어 지역이익과 국가이익이 충돌한다면 자칫 중앙정부와 지방자치단체간의 협조·보완이 균형을 잃게 된다.

따라서 지방의 자율과 자치를 존중받으려면 지방자치단체는 중앙정부의 장기계획을 인정해야 하고 합리적인 양보를 하여야 한다. 그렇지 아니하면 지방자치체의 역기능이 새로운 쟁점이 될 것이다.

열째, 기초의회의원은 주민으로부터 추대된 선량이므로 주민으로부터 존경과 신뢰를 받는 인격을 구비하고 주민을 위하여 사심 없이 봉사하는 헌신적 자세를 갖도록 해야 하며, 또한 의결기능을 수행하고 집행기관을 견제함으로써 지역발전의 이끌어 가고 공익을 최대한 증진하고 주민을 올바르게 선도하는 민주적 지도력을 발휘하여야 할 것이다.

끝으로, 기초의회의원은 자율성과 민주성의 증대, 창의성과 자각성의 발휘, 책임의식의 고조, 지역특성의 부각, 민주 훈련의 축적이라는 지방자치의 기대효과를 최대한으로 진작시키는 반면에, 행정능률의 저하, 사회적 비용의 증가, 파벌과 분쟁의 심화, 조정과 조화의 약화, 장기적 및 통합적 접근의 결여 등과 같이 바람직하지 못한 현상이 결코 발생하지 않도록 하여야 할 것이다.

2. 基礎議會議員의 專門性 向上

1) 基礎議會議員의 專門性 提高

기초의회의원이 지역주민의 대변자로서 집행기관에 대한 통제와 정책결정 참여자로서의 기능을 충실히 수행하기 위해서는 기초의회 의원들이 전문성을 가지고 자치단체의 정책결정과 집행에 주민의 의사를 반영할 수 있는 능력 향상이 필요하다. 그러나 대부분의 기초의원들은 지역경제 분야에 종사한 경력은 가지

고 있지만 정치·행정·법률 등 공공분야에 관한 전문지식은 갖지 못한 것이 현실이다.

물론 그 동안의 의정활동을 통하여 많은 지식을 습득함으로써 상당히 보완되었지만 지방의원들은 지방행정사무 감사·조사, 예산 심의, 조례제정·개폐 등에 있어 전반적으로 분석적, 문제해결적으로 대응하기보다는 지엽적이고 단편적인 문제에 국한되고 이에 따라 행정 결과에 대한 평가 혹은 집행부의 견해를 묻는 수준에 머무르고 있다. 따라서 주택, 교통, 환경, 농수산물 수급 등과 연관한 문제의 경우 관련분야에 대한 정보·자료의 수집·분석과 경험 및 전문지식이 부족하여 의정활동에 소극적일 수밖에 없는 것이다.

설문조사에서도 나타난 바와 같이 주민 22.7%, 공무원 19.7%가 지방의원의 전문성 제고를 절실히 요구하고 있는데 <표 4-30>, 지방행정 기능이 다양화·복잡화·전문화됨에 따라 관리기술상에서 질적인 변화가 나타나고 있어 각 분야의 어려운 문제들을 해결하기 위해서 지방의회 의원의 전문성 제고가 필수적인 바 이러한 전문지식과 기술의 제고를 위한 방안으로는 다음의 몇 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 의정활동의 효율성을 제고하고 전문지식을 함양하기 위하여 의원 연찬 활동을 적극적으로 추진하여야 한다.

즉, 지방자치법령, 예산 및 조례의 심의, 행정사무감사·조사요령 등에 관한 세미나, 강연회, 좌담회 등을 주기적으로 개최할 수 있도록 계획을 수립하고 실시한다.

둘째, 기초의회에 전문인이 진출할 수 있도록 하는 비례대표제 등에 관한 연구가 필요하다고 본다.

셋째, 지방의원 스스로가 동료의원들과 공동으로 연구위원회나 연구회 등의 모임을 구성하여 발표회, 토론회, 좌담회, 초청강연회 등을 실시하고 지역주민, 그리고 관심 있는 여러 사람들이 참석하는 전문가 초청 세미나를 주기적으로 개최한다.

넷째, 국내외의 다른 지방의회와 자매결연을 통해 의정활동에 대한 지식과 경험을 상호 교환하고 지방자치가 정착된 선진 의회의 운영실태, 주민과 의회와의 합리적인 관계 유지, 지방의원들의 역할 등을 체득하기 위한 해외연수를 실시한

다.

다섯째, 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위한 의정자문위원회나 의정지원단을 구성하여 의원들이 지방의회의 권한을 합리적으로 행사할 수 있도록 지원한다.

여섯째, 지방의원의 전문성 제고를 위하여 시·군·구의회 의장협의회가 주관하여 연수계획을 수립 시행하고 연수비용을 예산에 반영 실시하되 효율성을 높이기 위하여 도 단위로 묶어서 주제별, 분야별로 실시한다.

2) 地域發展을 위한 政策能力의 提高

그 동안의 의정활동 평가에서 나타난 바와 같이 앞으로 기초의회가 역점을 두고 강화해야 할 기능으로는 지역사회 개발에 대한 각종 정책기능이라 하겠다. 물론 그 동안에도 정책기능이 특히 저조했다고 평가할 수는 없지만 타 기능에 비해 상대적으로 취약했던 것만은 사실이다. 지역내 산업구조의 개편이나 고도화를 위한 산업정책은 말할 것도 없고, 지역내 토지공간의 효율적 이용을 위한 토지정책 등 지역개발과제는 매우 다양하다. 특히 교통, 환경, 주택 등 다양한 지역발전정책 등을 의회가 주도하여 나감으로써 집행기관과의 협력을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 정책기능은 의원과 의회의 전문성을 전제로 한다.

3. 專門委員制의 強化

지방의회에 근무하는 공무원들은 지방의원들이 정책분석이나 입법활동을 함에 있어서 전문위원을 효과적으로 활용하지 못하고 있다고 보고 있다. 그 이유는 전문위원의 전문성에 대하여 부정적인 평가가 많다는 데서 찾을 수 있다.⁹³⁾

따라서 전문위원이 입법 및 정책보좌 활동을 효율적으로 수행하기 위해서는

93) 박재창, “지방의회, 전문위원제 무엇이 문제인가”, 「지방자치」, (서울: 현대사회연구소 1992.7), pp.102~103, / 김석진, “지방의회사무처의 활성화 방안” 한양대 지방자치연구소 제6차 정책세미나, 1995. 7, p.69.

해당 분야에 전문성을 입증할 수 있어야 할 것이며, 그 권한과 책임이 명확하게 설정되어야 하고, 의회의 전문적인 업무를 효율적으로 집행할 수 있는 인력의 확보와 전문가를 임용할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.⁹⁴⁾

전문성이 입증된 전문위원을 임용하고 전문위원이 직무만족감을 증대시키기 위해서는 지방의회 전문위원의 직무와 임용자격기준을 법제화하여야 할 필요가 있다. 전문위원의 임용기준과 자격요건을 구체적으로 법제화하지 않아 전문성을 갖추지 못한 자들이 임용될 경우, 지방의회의 존립목적을 저해하고 지방의회의 효율적인 의정활동을 제약하는 요인이 될 수도 있기 때문이다. 또한, 지방의회가 의정활동의 전문성을 높이기 위해서는 전문성이 입증된 비상근 전문위원과 각 분야의 전문가를 활용할 수 있도록 하는 방안이 검토되어야 한다. 정부와 국회가 지방자치제도의 조속한 정착과 지방의회의 활성화를 위하여 지방의회 전문위원의 임용자격기준을 강화하고 법제화함으로써 지방의원들이 수준 높은 의정활동의 제고가 가능할 것이다.

의회사무처의 보좌기능을 강화하기 위해서는 의회사무국(과)의 전문위원을 질적 양적으로 보강하고 이들의 신분을 보장할 수 있도록 전문위원을 의회 소속의 별정직으로 하는 방안을 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 현행의 제도에 따르면, 시장·군수들이 시·군 공무원을 순환보직의 원칙에 따라 전문위원으로 발령하고 있어 전문성과 독립성의 측면에서 많은 어려움을 안고 있다고 본다.

또한, 지방의원들의 전문지식 함양과 능력향상을 기해야 한다. 지방행정은 날로 복잡해지고 다양해지는 전문화 사회로의 변화추세에 비추어 볼 때, 지방행정을 효율적으로 감시하고 견제해야 할 지방의원의 능력발전 요구는 필연적이며 이에 대한 전문성 제고는 중요하다 하겠다. 전문지식을 함양하기 위해서 관련 전문가를 초빙하여 월1회 정도의 연찬회와 주1회 정도의 세미나 개최 등 다양한 프로그램을 개발하여 적극 참여를 유도하여 줄 때 지방의원의 자질향상은 물론 의회 본연의 기능 수행과 의정활동의 효율성 제고에 기여를 할 수 있을 것이다.

한편, 지방의회의 전문위원들도 그 권한과 책임 및 지휘·감독 관계가 법정화되고 보조인력까지 합리적으로 충원된다면 효율적인 의정활동에 더욱 노력하게 될 것이다.

94) 박재창, 「전계논문」, p.102.

또한, 각 위원회의 전문위원 임용에 있어서도 제도적으로 지역의 전문가를 비상임 위원으로 임용할 수 있게 하고 위원회가 전문가를 활용할 수 있도록 법제화함으로써 의정 및 입법활동의 전문성이 제고 될 것이다.

第3節 住民들의 基礎議會에 대한 關心과 支援

1. 住民들의 關心과 支援이 必要한 理由

현대 행정국가에 있어서 지방자치단체의 집행부의 선도적 역할은 사실상 의회의 역할을 압도하고 있다고 할 수 있다.

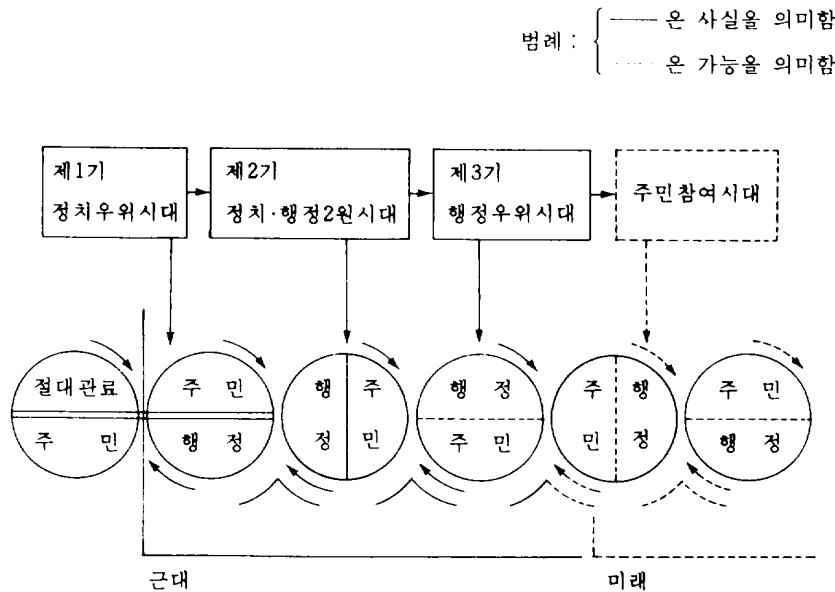
특히, 우리 나라의 경우 집행부 우월적 지방행정의 전통이 뿌리 깊은 현실에 비추어 볼 때 주민의 대표기관인 의회를 통한 주민여론이 행정과정에서의 투입이 여의치 못한 실정이라고 아니할 수 없다.

기초의회는 우리 나라 지방자치발전에 있어서 가장 기본적이며 핵심적인 위치를 점유하고 있는 것이 사실이다. 그러나 지방자치의 발전과 민주화의 성숙에 대한 국민적 여망은 단순히 주민선거를 통한 지방자치단체장과 지방의회의원의 선출 만으로서는 실현되기가 쉽지 않을 것이며, 중앙정부의 적극적인 지원과 지방 정치지도자들의 헌신적인 노력, 그리고 지역주민들의 능동적인 참여 등이 함께 확보되어야 할 것이다.

오늘날 여러 나라에서 분출하고 있는 참여 욕구는 각 나라가 처해 있는 상황이나 여건에 따라 다양하지만 주민참여의 발전 과정은 선진국의 경우와 개발도상국의 경우 서로 다르다.

선진국에 있어서 근대정치·행정사는 「정치우월시대」 → 「정치·행정 2원시대」 → 「행정우위시대」의 순서를 거쳐 오늘에 이르렀다<그림 5-1>.

<그림 5-1> 선진국에서의 주민과 행정간의 역학관계의 변천과정



출처 : Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power", *Public Administrative Review*, Vol. 29, No. 1, Jan./Feb. 1969, pp. 3~11모형을 변형하여 작성.



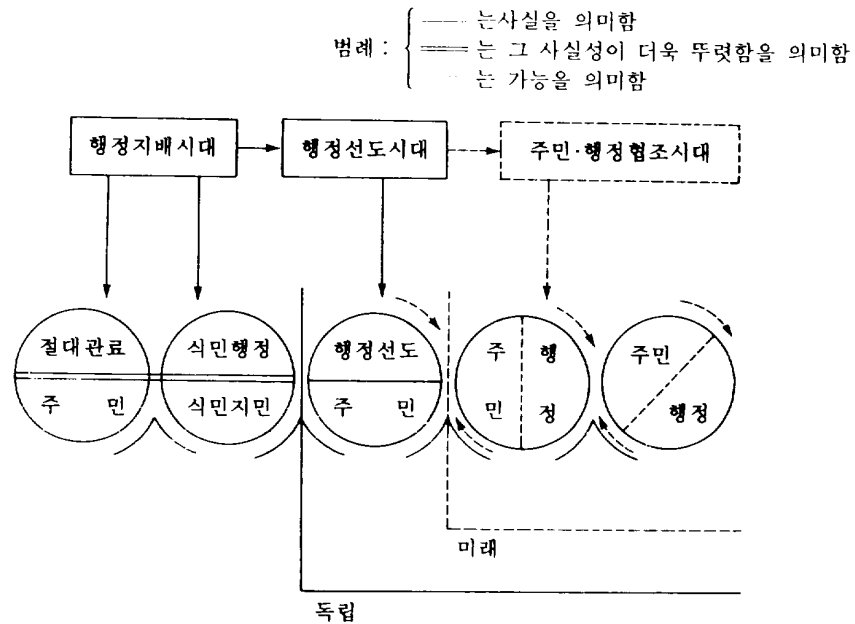
발전도상국에서는 일반적으로 『절대체제』 → 『식민지체제』 → 『행정국가체제』의 역사적 변천과정을 겪으면서 계속 행정이 주민을 일방적으로 지배해 왔던 것이다. 그러나 산업화가 진전됨에 따라 정치·행정구조의 개편이 불가피하게 되고 행정에 대한 주민참여의 운동이 대두되었으며,⁹⁵⁾ 특히 우리 나라에 있어서 근래에 진행되고 있는 급격한 정치변화와 더불어 행정의 민주화가 강력히 추구되면서 주민과 행정의 협조관계 형성이 당연한 과제로 등장하고 있다.⁹⁶⁾

이상과 같은 발전도상국에 있어서 주민과 행정의 역학관계 변천과정을 정리해보면 대체로<그림 5-2>와 같다.

95) 지방행정연구소 : "대도시 행정체제 정립에 관한 연구", (서울 : 지방행정연구소, 1981), pp. 300 - 301.

96) 김규정, 「신행정학 원론」, (서울 : 법문사, 1984), p.85.

< 그림 5 -2 > 개발도상국에 있어서의 주민과 행정간의 역학관계의 변천과정



資料 : 金洪基, 行政國家와 市民參與(서울: 대왕사, 1987), p. 460을 참조하여 變形작성.

그 동안 관료주의는 강력한 중앙집권적 행정조직을 구축함으로써 민의의 수렴보다는 지배집단의 이익을 위한 정치과정에서 자치의식은 훼손되고 관료주의적 행태에 젖어들어 자치역량을 축적하는 기회를 상실시켜 온 것이 사실이다. 이러한 중앙집권적인 관료적 권위주의가 주민 의식상에 미친 병폐를 일별해 보면 다음과 같다.⁹⁷⁾

첫째, 중앙이나 상급자의 하향적 명령체계에 따라 수직적 의사유통만을 최선으로 알고 그것을 적극적으로 수행하려는 반면, 대민중 관계나 수평적 이해관계의 조정에 대해서는 관심을 갖지 않는 태도가 나타난다.

둘째, 민의 의사와 결정에 따르기보다는 민에 군림하여 지배하려 들고 대민 우월감을 낳게 된다.

셋째, 자기결정 하에 일을 진행하지 않기 때문에 책임회피 의식을 낳게 된다.

넷째, 현재의 자신들의 지위와 이익을 보전하고자 하여 무사안일에 빠지는 경

97) 신행철, 「제주사회론」, (서울: 한울아카데미, 1995), pp.252 ~ 253.

향을 낳는다.

다섯째, 지방주민은 그들의 이해관계에 관련된 정책이나 사업결정 과정에서 소외되어 무관심 또는 소극적 태도를 갖게 된다.

여섯째, 관의 권위의식에 대하여 민의 불신의식과 저항을 낳는다.

일곱째, 정주의식, 향토의식의 상실을 초래한다.

이처럼 지역주민의 자치의식은 크게 훼손되고 지방은 자율역량이 불모지화 됨에 따라 지방화시대의 지방자치의 성공적 실현을 위해서는 무엇보다 지방민의 자치의식 제고가 필요하다고 생각된다.

그러면 오늘날 증폭되고 있는 지역주민들의 자치의식 속에 기초의회에 대한 관심과 지원의 필요성을 요약하면 다음과 같다.⁹⁸⁾

1) 代議制의 不信과 直接參與 欲求

지방자치의 성공을 위해 무엇보다 중요한 결정적인 요소는 지방자치에 대해 주민들이 갖는 태도와 자세 즉, 자치의식⁹⁹⁾이다.

우리 나라의 경우, 지방자치가 지역사회에 미친 변화를 주민들이 정확히 인식하고 지지할 때 비로소 지방자치가 지역사회에 정착될 수 있음에도 불구하고 아직도 그 변화가 주민들에 의해 체감되지 못하고 있는 것으로 조사되고 있으며, 여전히 남성보다는 여성, 젊은 층 그리고 학력수준이 낮은 계층의 지방자치에 대한 무관심의 문제는 좀처럼 개선되지 않고 있다.¹⁰⁰⁾

대도시에서는 대부분의 주민들은 해당지역 지방의회의원의 이름조차 모르고 있는 반면에, 농촌·소도시 지역에서는 지방의원들이 민원을 적극적으로 해결하

98) 최준호, 「시민행정학」, (서울: 거목출판사, 1987), pp.41~48.

99) 자치의식은 “지역사회에 대한 애향심과 정서적 일체감에 기초한 지역주민으로서, 갖는 주인의식과 사회의 공동문제를 주위사람들과의 타협과 협력을 통해서 해결하려는 시민의식과의 균형적인 태도”를 일컫는 것으로 보고자 한다.

100) 육동일, “지방의회 운영 3년의 평가와 과제”, 「사회과학 논총」, 제5권, (충남대학교 사회과학 연구소, 1994), pp. 233-259; -, “기초 및 광역의회 의정활동에 대한 평가분석”, ‘지방자치시대의 정치와 행정’, 김동훈교수 회갑논문집, (서울:한림원, 1993), pp.177~212.

려는 경향이 뚜렷할 정도의 양상을 보이고 있다.

오늘날 분출하고 있는 주민참여는 대표자의 선출을 통한 간접 참여적인 대의 정치 내지 정당정치에 대한 불신을 바탕으로 하여 주민들의 일상생활과 밀착된 공공서비스의 생산·공급의 전 과정에 주민이 직접 참여하고자 하는 강한 지향성을 나타내고 있다.

2) 集權의 拒否와 自治의 欲求

주민참여는 권한이 중앙정부나 상급기관에 지나치게 집중되어 지방의 특수성이 무시된 획일적인 행정과 그로 인한 예산낭비와 비능률을 초래하는 중앙집권 체제를 거부하고, 권한이 주민의 생활과 가까운 지방자치단체나 하급기관에 분산되어 주민의 생활과 직접 관계되는 사항들이 주민의 참여 속에 결정되고 집행되도록 하고자 하는 지향성을 나타내고 있다.

3) 專門家 集團에 對한 懷疑와 生活人에 의한 決定의 要求

주민참여는 정책결정과 집행이 고도의 전문 기술적인 직업관료에 의하여 행해지기 때문에 목적과 수단의 괴리를 나타낼 뿐만 아니라 그 관료주의적 특성으로 이의를 가지고, 정책결정과 집행에 素因으로서의 주민이 참여하여 건전하고도 생활 감각적인 사고를 반영하고자 하는 지향성을 나타내고 있다.

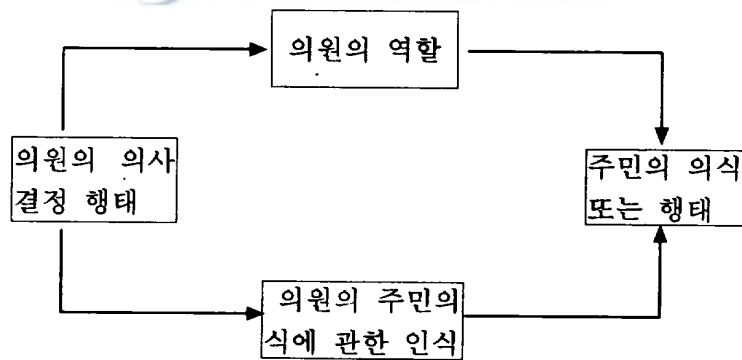
4) 政策決定 및 執行過程의 公開의 要求

시민참여는, 지방자치단체 또는 그 기관의 정책결정과 집행이 당국에 의하여 일방적·비공개적으로 밀실에서 이루어짐으로써 오류나 부당행위가 은폐되거나, 사후에 발견되어 이의제기나 소송 등 복잡한 절차를 거쳐 뒤늦게 시정되는 것을 방지하고, 그 결정과정과 집행이 사전에 주민과의 협의 속에서 공개적으로 행해지도록함으로써 공명·정대한 정치·행정이 실현되도록 하자는 지향성을 나타내고 있다.

그러나 지방의회제도가 정착되어 지방정치가 주민생활 속에 뿌리 내리는 데 있어서 주민들의 지방의회에 대한 관심과 지원이 미약함은 무엇보다도 주민들의 자치의식과 참여의식이 부족한 탓이라고 말할 수 있다. 주민들의 지방의회에 대한 관심도의 선행조사에 의하면¹⁰¹⁾ 대상 주민의 43.9%가 지방의회에 대해 무관심한 것으로 나타났으며, 지방의원의 61.6%도 지방의회에 대한 주민들의 관심이 낮은 것으로 보고 있다. 또한 지방의회에 대한 주민들의 무관심을 부채질하는 한 요인으로서 <조사표 4-14>에서 보는 바와 같이 지방의원들이 대표하고 있는 계층이 주민 전체 (17.0%) 보다는 지역내 선거구 주민 (49.0%), 이익단체 (17.2%)순으로 나타나고 있으며, 개인적 친분(13.9%)에도 많은 영향을 받고 있다고 조사 응답 주민들이 보고 있다.

그러나 지방의회와 지방자치제도의 정착이 주민들의 적극적인 관심과 참여, 철저한 감시와 건전한 비판 없이는 불가능하다는 사실을 깊이 인식하여 지방의회의 역기능에만 지나치게 집착하는, 불신과 냉소적인 태도에만 머물지 말고 꾸준한 관심과 비판을 통하여 잘못된 것을 시정하게 하고 올바른 방향으로 인도해 줌으로써 지방의회와 지방자치제도가 우리 지역사회에 착근할 수 있도록 주민의식 고양과 더불어 적극적인 지지와 협조를 보내주어야 할 것이다<그림 5-3>.

< 그림 5 - 3 > 주민의식과 의원의 의사결정



※ Dalton (1988 : 211)의 모형을 변형 작성함.

101) 금상호, 「전개서」, p.143.

또한 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등을 특징으로 하는 우리의 현실에서 지방자치가 주민자치로서의 의미를 크게 제고시키기 위해서는 무엇보다도 정당한 요구를 할 수 있는 주민의 의식과 역량, 그리고 그들의 요구를 지방자치단체나 지방의회에 효과적으로 전달해 줄 수 있는 제도적 장치의 확립이 필수 불가결한 과제가 된다. 특히 지역주민들의 자치의식을 강화시켜주는 차원에서 볼 때 직접참정제도 미흡 등이 문제점으로 제기되고 있다.

2. 基礎議會에 대한 關心과 支援 提高方案

지방의원과 주민과의 관계에 있어서 의원은 주민의 대표자로서 의정활동을 통하여 정책을 결정하거나 또는 집행기관에 주민의 여론을 전달함으로써 행정과정에 주민여론을 반영시키게 되는데 의원들이 주민여론 반영기능을 수행함에 있어서 제 기능을 발휘하지 못할 때에는 그 존재가치가 없게 되는 것이다. 또한 주민들은 지방의원의 활동에 대한 감시와 더불어 협조를 통하여 의원의 대표적 기능이 충실히 발휘되도록 상호 유기적인 체계가 유지되어야 하나 그 동안의 운영 실태를 보면 주민들의 관심이 미흡한 상태였으며 이를 극복하기 위한 의원들의 노력도 부족했다고 볼 수 있다. 이처럼 주민들의 관심이 저조한 이유는 그 동안 제도적으로 기초의회의 권한이 제한되어 지방의회가 획기적으로 지방행정을 변화시키지 못한 데도 원인이 있지만 의원들의 의정활동에 대한 홍보 미흡으로 인한 주민들의 이해 부족과 행정이나 지방의회에 대한 관심 부족 때문이라고 생각된다. 따라서 주민들의 지방의회에 대한 관심과 지원을 제고시키기 위해서는 지방의회와 의원들이 주민에게 의회 정보를 적극적으로 홍보함도 중요하지만 주민들의 자치의식과 참여의식이 높아져야 한다. 그러기 위해서는 주민 스스로가 지방자치시대를 맞아 자치의식과 참여의식의 중요성을 깊이 인식하여 이를 제고하는 데 노력하여야 한다.

지방자치의 전환기라 할 수 있는 오늘날은 지방자치시대에 알맞는 정신적 기반과 자세를 필요로 하며 지방자치 활성화를 도모하는 데 적합한 사고의식과 행태를 요구하고 있다. 따라서 자기 지역에 대한 애착심과 지역적 연대의식 그리고 참여의식을 바탕으로 한 자치의식이 수반된 “내가 아니면 내고장 일이 이루

어 질 수 없다”는 생각이 내포된 적극적인 자치의식이 있어야 하는 것이다. 그런데 지방자치 활성화와 관련하여 살펴볼 때 조직화된 다양한 성격의 주민 조직의 형성과 활동이 바람직하지만 오늘날 주민조직에의 참여율이 낮고 동원력도 약화되고 있는 것이 현실이라고 말할 수 있다. 그러나 주민이 지방자치단체의 주인으로서 본래의 지위에 부응한 주민참여 등의 주체적 행정과 지역사회의 연대감을 높일 수 있도록 주민조직의 자발적 형성과 동시에 커뮤니티의 자주성과 자율성을 조장할 수 있어야 한다. 주민의 주체성 확보를 전제로 주민이 갖추어야 할 역할을 고려하면 다음과 같다.

첫째, 주민은 유권자로서의 역할을 발휘하여야 한다.

우리 나라 지방선거의 경우 투표율은 대체적으로 도시지역이 농촌지역보다 낮으며 교육과 경제 수준이 높으면 투표율이 낮은 것이 일반적인 경향이었고 무투표당선자도 많은 경우가 있다.¹⁰²⁾

여기서 알 수 있는 것은 참여하지 않음으로써 선거권을 포기한 현상 내지 의무를 불이행하는 현상을 많이 볼 수 있다는 점이다.

원래 지방자치는 주민참여 없이 이루어질 수 없기 때문에 주민은 참정권 행사를 통한 유권자로서의 역할을 충분히 해 내야 하는 것이다. 즉, 유권자로서의 주민은 참여의 노력을 기피해서는 안 되고, 대립된 의견을 통일시키고 마찰이 있는 이해관계를 조정할 수 있도록 그 과정을 관심있게 지켜볼 수 있어야 한다.

둘째, 주민은 행정주체자로서의 역할을 하여야 한다.

주민은 자기 고장에서 시행되고 있는 지역계획이 지역 전체의 발전에 저해가 된다고 판단될 때 주민의 합의에 의해서 그것을 중단시킬 수 있는데 이를 위한 주민의 노력이 행정 주체자로서의 역할이다. 즉, 지역사회를 구성하는 주민이 지역정책의 주역임을 새삼 재인식하여야 할 것이다.

셋째, 주민은 자신의 지역문제에 적극적인 참여자로서의 역할을 하여야 한다.

주민들의 일반적인 경향은 선거시기에만 자신의 의사를 표명하고 선거가 끝나면 그들이 위임한 대표자의 의사에 따르는 간접참여 방법이 사용되고 있다고 본다. 그러나 참여자로서의 주민의 역할을 충실히 이행하려면 정당이나 이익단체,

102) 정문화의, “지방자치 이것을 아십니까”, 「기본신서」, (서울: 다산미디어, 1995), pp.113~115.

공청회 등에 적극 참여하여 사익보다 공익 추구를 위해 스스로 노력하여야 한다. 즉, 주민의 주인의식이 근간이 될 때, 자기가 적극적으로 참여해야만 지역사회가 발전하고 지역사회의 주인공이 바로 자신이라는 의식이 있을 때 참여자로서의 역할은 잘 나타날 수 있는 것이다.

또한, 세계화·지방화 등의 환경 변화에 부응할 수 있도록 지속적으로 시민정신을 육성시켜야 한다. 이러한 시민정신은 시민으로서의 자격에 대한 인식 외에 구성원으로서 공동체의 의사결정에 참여하는 의식을 의미하게 되는데 공동체의 유지·발전을 위하여 구성원이 가져야 할 권리·의무에 관한 의식으로서의 시민정신이 제고될 필요가 있다.

뿐만 아니라 기초의회 차원에서도 주민들의 관심과 참여를 제고시키기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려되어야 한다.

첫째, 지방자치제의 본질과 기초의회의 역할에 대한 중요성이 주민들에게 더욱 잘 이해되고, 지방의회의 의사일정을 지방언론매체를 통하여 사전에 공지 되도록 적극적인 홍보와 PC통신망을 통한 의정 홍보프로그램 개발 활용 등이 필요하다.

둘째, 주민들이 의회 방청을 자유로이 할 수 있도록 회의를 개방하여야 하며, 회의시 참여주민에 대한 의견표방제도의 도입을 검토하여야 한다.

방청권의 배부를 통한 의회 회의시 방청인의 제한을 최소화 하여 지방자치의 본뜻에 부합되도록 이에 대한 개선책이 강구되어야 함은 물론 회의시 참여 주민에 대한 의견표방제도 도입을 검토하여야 한다.

지역개발사업이나 도시계획사업 등은 주민들의 이해관계를 충분히 반영될 수 있도록 의사일정 공고하고 안건을 동시 공고하여 이해관계자나 관심 있는 주민들의 발언 신청을 미리 접수하여 의정에 직접 참여할 수 있도록 함으로써 의원들의 의사결정에 효율성을 높이는 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 지역 현안문제 등 중요 의안을 심의할 때에는 공청회를 개최하여 지역 주민의 의견을 수렴하고 의회 회기중 많은 지역주민들이 관심을 갖도록 홍보를 강화하고 의회내에 민원상담실을 설치하고 전문 상담요원을 배치하여 주민들의 의정업무에 대한 참여책을 마련해야 한다.

넷째, 주민들의 회의 참석기회 마련과 의원들의 생업종사 등을 감안하여 지

방의회의 야간회의개최제도 도입도 다각적으로 검토하여야 하겠다.

다섯째, 중립적이고 객관적인 여론모니터 제도를 운영하고, 정기적인 설문조사를 통하여 여론동향 파악과 정책방향 정립 자료로 활용하여야 한다.

주민여론의 객관성과 대표성을 확보하기 위하여 지방의회에 대한 전문지식을 가진 주민을 모니터 요원으로 선정 운영함으로써 정책결정에 있어 주민여론 수집 및 참여의 활성화가 될 수 있도록 한다.

여섯째, 직접청구제도의 단계적 도입을 검토하여야 한다.

직접청구제도로서 주민발안이란 지방선거 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 법률이나 조례의 제정 또는 폐지에 관하여 주민이 직접 발안하는 제도이다. 미국의 경우, 1978년 캘리포니아 주정부의 조세인상에 대한 저항으로 주민이 발의하여 『proposition 13』을 통과시킨 것은 세금인상을 그 동안 주민들의 의사와 상관없이 하였던 중앙정부 및 지방자치단체의 논리가 더 이상 설득력이 없음을 보여 준 것이다. 직접청구제도로서 주민투표란 국가 또는 지방자치단체의 중요한 공공문제에 대하여 주민의 직접투표로서 최종 결정하는 제도이다. 주민투표의 실시 대상으로는 지방자치단체의 관할구역의 변경, 지방자치단체의 관할 소재지 변경, 지방자치단체의 명칭 변경, 주요기구의 설치 및 폐지, 주민의 이해와 직결된 시설 또는 사업의 결정 등이 있다. 직접청구제도로서 주민소환은 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체장 및 지방의회 의원, 기타 일정한 주요 간부공무원의 해직이나 지방의회의 해산을 임기만료 전에 청구하여 주민투표 또는 지방의회의 동의를 얻어 결정하는 제도이다. 이 제도는 심리적 효과와 아울러 가장 강력한 직접참여제도이나 실제로 행사되는 경우는 매우 드물다. 그러나 주민소환제가 대의제 민주주의의 당연한 요청으로 인식되어 앞으로 실시된다면 주민직선으로 선출된 공무원에 대한 주민 통제가 실효를 거둘 수 있을 것이다.

일곱째, 의회 옴브즈맨 제도를 도입하고 주민운동을 적극 지원해야 한다.

의회 옴브즈맨은 주민의 입장에서 의회와의 접촉을 통하여 자신들의 이익을 구제하기 위한 제도이므로 의회차원에서 도입된다면 주민의 입장에서는 간접적으로 지방자치단체의 결정에 참여하게 되며, 지방자치단체의 입장에서는 주민요구에 부합하는 정책을 수행할 수 있게 된다. 우리 나라는 최근 행정쇄신위원회

에서 국민고충처리위원회를 설치하여 옴브즈맨 요소가 도입되도록 하고 있으나 중앙정부 차원에서만 수행되고 있으므로 지방의회에서도 이 제도를 도입 하여야 한다.

또한 초기의 주민운동은 개발반대나 공해반대 운동으로 항의 내지는 저항·저지형의 운동이 많았는데 이러한 종류의 운동은 항의나 저항에 의해 문제를 사회문제화시키는 경향이 있었다. 주민운동은 환경문제, 사회기강문제, 경제정의문제 등 주로 공공문제의 해결을 추구하므로 주민운동이 긍정적인 방향으로 운영될 수 있도록 지방의회는 주민운동에 필요한 장소, 기금, 정보의 제공에 인색하지 말고 많은 관심과 지원을 해야 한다.

여덟째, 기초의회 차원의 교육매체 활용 및 운영을 활성화하여야 한다.

주민참여의식을 제고하기 위하여는 기초의회에서 별도의 계획에 의한 준 교육매체의 운영이 필요하다. 주민참여를 활성화할 건전한 주민의식의 함양은 궁극적으로는 학교와 사회교육을 통한 정치사회화 과정을 통하여 이루어지는 것이지만 우리와 같이 지역사회의 공동목표를 향한 개방적 집단인 주민들의 자발적 조직이 결여되어 있거나 성립되기 곤란한 여건과 건전한 참여를 유도할 충분한 제도적 장치가 구비되지 못한 상황에서는 기초의회의 적극적이고 능동적인 역할이 필요하다.

물론, 우리 나라의 경우 국가에 의한 정치교육이 대체로 일방적인 정치적 교화의 양태를 노정하였기 때문에 주민교육을 통한 국가의 역할은 소홀히 취급되거나 바람직하지 않은 것으로 취급된 면이 없지 않으나¹⁰³⁾ 이제는 많은 비중을 주민교육에 두어야 할 시점이라 판단된다.

각 지방에서 자치시대에 부응한 주민들의 적극적인 참여와 이를 뒷받침할 적절한 주민의식 수준의 제고를 위한 지방의회 중심이 된 준 교육매체를 활용 지방의회와 관련된 프로그램을 운영하여 지방의 각 대학 내에 특별과정인 지방의회과정이나 언론매체를 통한 주민강좌과정을 설치·운영하는 것도 주민참여를 확대하는 방안이라고 본다.

아홉째, 의정백서 등을 적기에 제작 배포하고 주기적인 의정보고회 개최 및 활성화가 필요하다.

103) 이승종, 「전계서」, p.153.

주민참여를 적극화시켜 지방의정을 효율적으로 전개하기 위해서는 기초의회 활동이 주민 각자에게 정확히 이해될 수 있도록 적극적인 홍보가 이루어져야 한다. 일정기간의 의회활동을 기록한 의정백서와 의회보를 정기적으로 발간하여 리동단위 위주로 배부하고, 주민의 왕래가 잦은 공공장소에 비치하여 지방의회에 대한 이해를 돕고 주민들의 의정참여 인식을 제고시켜야 한다.

그리고 의정보고회는 의원 개개인이 의정활동을 자신의 선거구민들에게 1년에 1회 정도 알리는 것으로 운영되고 있다. 그러나 선거구민과 의원간의 유대는 물론, 기초의회에 대한 주민의 친밀감을 유도하기 위하여 매분기·월단위의 의정보고회를 갖는 등 활성화가 필요하다.

열매, 지역순회토론회 및 세미나를 지속적인 운영과 지방언론 매체를 적극적으로 활용하여야 한다.

지방대학과 연계하여 기초의회에 주민참여 방법과 민주적 토론문화 정착 등의 다양한 프로그램을 통하여 지역을 순회하면서 토론회를 개최하여 결론을 도출하게 하는 등 주민들의 자발적 참여를 유도하고 합리적 비판과 의사결정능력, 토론과 타협정신을 함양하는 계기를 마련해야 한다.

또한 언론매체를 통하여 지역주민에게 지방의정의 인지도를 제고함과 동시에 자발적인 참여 유도과 지방의정에 대한 주민 홍보수단으로 CATV 등 매체를 적극적으로 활용하여야 한다.

그리고 자치단체나 지방의회의 민원실에 CCTV를 설치해서 본회의나 위원회회의 광경을 주민들이 직접 시청할 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 교통질서 캠페인, 자연정화 캠페인 등 각종 주민운동에 기초의회의원들이 자진 참여하여 주민들과의 공감대를 형성함은 물론, 지역주민들의 의정참여의 통로를 개척해야 한다.

第6章 要約 및 結論

지방자치를 실시하는 궁극적인 목적은 주민들의 삶을 풍요롭게 하는 국가를 건설하고자 하는 것이다.

1995년 7월 1일을 기해 우리는 35여년 동안 중단되었던 민선 지방자치시대를 맞아 기초 및 광역의회가 개원된 지도 2년여를 넘기고 있다.

지난 6·27 지방선거로 본격적인 지방자치가 실시된 지 2년여 동안 과거와는 비교할 수 없을 만큼 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 민주화를 향한 양적·질적 성장과 변화가 있었다. 이러한 성장과 변화는 기초의회와 집행기관과의 협력과 견제로써 주민의 복지향상과 지역발전의 공동목표를 달성시켜 온 결과이며, 이는 무엇보다도 주민과 가까운 위치에서 주민과 같이 호흡해온 기초 지방의회의 역할이 컸기 때문이라 생각한다.

그 동안 지방의회의 역할에 관해서는 여러가지 면에서 주민들의 기대에 부응하지 못한 것으로 평가받고 있다. 따라서 本稿는 지방자치제도의 효율적 운영을 위해 지방자치의 필수 요건인 지방의회가 먼저 활성화되어야만 지방자치도 활기를 되찾을 수 있다는 전제하에 지방의회의 역할을 저해하는 요인을 도출하여 문제점을 파악하고 그 조사된 문제점에 대하여 개선방안을 연구, 논술한 것이다.

지방의회의 대내·외적인 의정 활동을 효율적으로 수행할 수 있는 바람직한 방안 모색을 위하여 이 논문은 다음과 같은 구성체계를 가지고 있다.

제1장에서는 이 논문의 연구 목적과 연구범위·연구방법을 기술하였다.

제2장은 지방의회의 본질적인 측면에서 지위와 권한·역할에 대하여 살피고, 그리고 역할 제고의 필요성을 고찰하였다.

제3장에서는 기초의회의 역할 수행 과정에 있어서 제도상의 제약요인과 운영상의 제약요인에 대하여 고찰하였다.

제4장에서는 기초의회의 역할에 관한 기초의회 의원, 공무원(시·군의회 사무국·과 포함), 주민 등 3개 집단의 의견조사를 토대로 하여 현재의 의정활동에 대한 조사를 하고 그 결과를 분석하였다. 본 조사의 객관성을 높이기 위하여 공무원 집단과 주민을 구분하여 조사를 하였으며, 이를 바탕으로 지방 의정활동

실태를 분석·평가하고 의정 활동상의 효율성을 저해하는 문제점을 밝혀 내고자 하였다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면

첫째, 지방의회의 자주 입법권인 조례 제정권의 입법범위가 법령상 제약을 받고 있으며, 행정사무에 대한 감사 및 조사, 예산심사 및 결산심사에 대한 통제, 각종정책에 대한 심의 및 평가에 있어서 지방의원의 전문지식 부족과 집행기관의 협조미흡 등으로 제대로 이루어지지 못하고 있다고 평가되고 있다.

둘째, 지방의회에 대하여 정치 효능적 측면에서 주민의견 반영도와 지방자치에 대한 의회의 적극성, 수용능력 등에 대하여도 주민들의 만족도는 미흡함을 나타내고 있다. 또한 정치 신뢰적 측면에서도 일부 주민들은 주민 고충파악 미흡과 의회활동의 소극성을 우려하고 있다.

셋째, 지방의회 사무국·과의 공무원 인사 제도와 전문위원 제도의 미비, 청원 심사권, 음브즈맨제도 도입, 공동보좌관 제도, 집행기관과의 갈등 해소를 위한 협의체에 대한 제도개선이 제대로 이루어지지 않고 있음을 지적하고 있다.

이로써 지방의회의 의정활동에 대한 만족도는 높지 않았으며, 지방자치 발전을 위하여는 기초의회의 역할 제고가 무엇보다도 필요하며 이를 위해서는 기초의회의 권한강화는 물론 지방의원의 역량강화와 더불어 기초의회에 대한 주민의 관심과 지원도 중요하다는 점을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

제5장에서는 제4장에서 나타난 문제점을 개선하고 기초의회 권한 강화와 지방의회의원의 역할 강화를 통한 기초의회의 역할제고 방안을 모색하였다.

기초의회의 권한강화를 위하여는

첫째, 의회 의결권 행사의 범위 조정으로써 ① 의결사항의 추가 및 확대 ② 재의요구 및 선결 처분권 행사 요건의 강화이다.

둘째, 조례 제정권의 확대 사항으로 ① 조례제정 대상사무의 확대 ② 법률유보 원칙의 적용범위 조정 ③ 조례 제정에 대한 감독청 승인 등의 축소 ④ 국회 및 정부의 입법과정에 기초의회의 의견 제안제도 도입 ⑤ 지방의회의원이 발의하는 조례안의 입법예고 제도 도입이다.

셋째, 행정감시권의 제도적 보완과 예산·결산 심의의 실효성 확보를 위한 예산편성 지침의 개선, 예산편성 순기의 조정검토가 이루어져야 하고 청원처리 제도가 개선되어야 한다.

기초의회 의원의 역량강화를 위해서는 첫째, 기초의회 의원의 의식전환과 전문성 향상 둘째, 전문위원제의 강화이다. 전문위원의 임용자격을 법제화하고 지역의 전문가를 비상임 위원으로 활용할 수 있는 비상임 위원제도 도입이 필요하다고 본다

다음은 주민들의 기초의회에 대한 관심과 적극적인 지원이 있어야 한다. 그 이유로는 지역주민들의 지속적인 의원들의 의정활동 독려 및 공생산적인(Coproductive) 활동이 없이는 지방의정이 올바르게 운영되기 힘들기 때문이다. 또한, 적극적이고 부끄럼 없는 참정권 행사를 통한 바람직한 후보 선출도 밝고 바른 지방의정의 기반을 견고히 할 수 있다고 본다.

지방의회의 역할 제고는 제도적인 개선과 더불어 의회의 효율적인 운영, 주민으로부터 신뢰와 존경을 받을 수 있는 의원상 정립, 그리고 집행기관을 비롯한 관련기관의 상호 보완적 관계 유지와 유기적인 협조에 의해서 달성될 수 있다.

그리고 지방의원들은 지방의회가 할 일과 못할 일을 명확히 구분하고 지역문제와 분쟁을 합리적으로 조정해 나가면서 지역사회 발전을 선도하는 자신의 역할을 인식하고 투철한 책임의식으로 스스로의 능력발전을 도모하여 지방의회의 위상을 높이려는 노력과 더불어 지방자치발전은 중앙정부, 지방의회, 집행기관, 주민, 그리고 학계나 언론, 시민단체 등의 모두의 힘을 합쳐 노력하는 데에서 이루어 질 수 있을 것이다.

本稿에서는 제주도내 기초의회를 중심으로 지방의회의 역할 제고방안에 대하여 중점적으로 연구하였다. 따라서 광역의회 및 다른 시·도의 기초의회에 대하여는 심도 있는 연구를 하지 못한 한계성을 가지고 있으므로 향후 이에 대한 심층적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 아울러 앞으로의 연구를 위하여 다음과 같이 두 가지만 제언하고자 한다.

첫째, 민선 2기를 앞두고 지방자치단체와 지방의회의 행·재정 운영에 대한 주민 만족도를 객관적으로 측정할 수 있는 평가기법과 분석 모델을 개발하여 객관적으로 측정하고 이를 의정 및 행정에 환류하는 장치가 마련되어야 하며,

둘째, 지방의회 조직의 전문성을 보강하는 측면에서 지방의회의 권한 행사과정을 데이터 베이스(Data base)화 하는 방안에 관한 적극적인 연구가 필요하다고 본다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

1) 國內書籍

- 강천구 외, 『지방의회 회의운영』, 서울: 중앙기획, 1992.
- 구병삭, 『지방자치법』, 서울: 박영사, 1991.
- 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 1989.
- 김광웅 외, 『한국의 의회정치』, 서울: 박영사, 1991.
- 김규정, 『신행정학원론』, 서울: 법문사, 1984.
- 김도창, 『일반행정법론下』, 서울: 청문사, 1993.
- 김동건, 『현대재정학』, 서울: 박영사, 1991.
- 김동훈, 『지방의회론』, 서울: 박영사, 1995.
- 김병국·금상호, 『지방의회의 위상정립방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 1994.
- 김병준, 『한국지방자치론』, 서울: 법문사, 1994.
- 김성호, 『지방의회의 의정효율성 제고방안』, 서울: 한국지방행정연구원, 1996.
- 김재균, 『한국의 민주주의와 지방자치』, 서울: 한마당, 1990.
- 김철수, 『헌법학 개론』, 서울: 박영사, 1989.
- 내무부, 『제1회 전국동시지방선거백서』, 내무부, 1995.
- 내무부, 『지방의회백서』, 내무부, 1996.
- 내무부, 『지방자치와 의회의 기능』, 1992.
- 노용희, 『한국의 지방자치』, 서울: 녹원출판사, 1988.
- 박동서 외, 『지방자치와 행정』, 서울: 장원출판사, 1994.
- 박동수, 『지방자치와 지방의원선거』, 서울: 신아출판사, 1991.
- 서우선, 『지방의회운영방법론』, 서울: 법문사, 1992.
- 손봉숙, 『한국지방자치연구』, 서울: 삼영사, 1991.
- 신행철, 『제주사회론』, 서울: 한울 아카데미, 1995.
- 오석홍, 『행정학의 주요이론』, 서울: 법문사, 1993.

- 오연천, 『한국 지방재정론』, 서울: 박영사, 1988.
- 유봉영, 『한국지방자치와 발전정책론』, 서울 : 녹원출판사, 1991.
- 이기우, 『지방자치행정법』, 서울:법문사, 1991.
- 이승종, 『민주정치와 시민참여』, 서울: 도서출판삼영, 1993.
- 이종익, 『재무행정론』, 서울: 박영사, 1985.
- 임경호, 『지방의회론』, 서울: 대영문화사, 1991.
- 정정길, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 1972.
- 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1993.
- 조창현, 『지방자치의 이론과 실제』, 서울: 동아일보사, 1991.
- 최인기외, 『지방의회론』, 서울: 박영사, 1993.
- 최준호, 『시민행정학』, 서울: 거목출판사, 1987.
- 최창호, 『지방자치제도론』, 서울: 삼영사, 1991.
- 최창호, 『지방자치학』, 서울: 삼영사, 1995.
- 한국지방행정연구원, 『한국의원과 지방의회의원간의 역할분담에 관한 연구』, 서울: 한국지방행정연구원, 1991.
- 허 영, 『헌법이론과 헌법』, 서울: 박영사, 1988.
- 홍정선, 『지방자치법론』, 서울: 법영사, 1991.



2) 國內論文

- 고남옥·양영철, 『내생적 지역개발을 위한 정책대안의 모색』, 「논문집(인문·사회과학편)」 제30집, 제주대학교, 1990.
- 고충석, 『지방자치 4년의 평가와 발전방향』, 「법과 정책」, 창간호, 제주대 법과정책연구소, 1995.
- 김동훈, 『지방의회 사무기구의 기능수행상의 문제점과 발전방향』, 「자치행정」, 1993.
- 김병국, 『지방행정환경 변화와 지방의회의 위상』, 「지방행정」, 1993.
- 김석진, 『지방의회사무처의 활성화방안』, 한양대 지방자치연구소 제6차지방

- 자치정책 세미나, 1995.
- 김안제, 『지방의회요직의 기능과 역할』, 「자치통신」 한국지방자치학회, 1993.
- 박재창, 『지방의회 전문위원제 무엇이 문제인가』, 「지방자치」 1992. 7월호.
- 박종구, 『지방공무원의 지방의회 활동에 대한 인식 및 평가』, 「성곡논총」, 1995.
- 부만근, 『정책결정과정에서의 대상집단의 대응요인에 관한 연구』, 건국대 박사학위논문, 1995.
- , 『주민운동의 이론적 고찰』, 「제행논총」, 제2집, 1994.
- 서울시정개발연구원, 『서울시의회의 위상정립에 관한 연구』, 1996.
- 송창석, 『지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구』, 「한국행정학보」, 26권 2호, 1992.
- 송창석, 『한국 지방의회의 의정활동 만족도에 관한 실증적 연구』, 한양대 박사학위논문, 1993.
- 양영철, 『내생적 지역개발에 관한 연구』, 건국대 박사학위논문, 1990.
- 양영철, 『지방의원의 전문성 향상을 위한 몇가지 방안』, 「제주도 지방의정」 제5호, 제주도 지방의정 연구소, 1996.
- 이경원 외, 『주민의 정치의식과 지방자치』, 지방자치학회 학술세미나 발표논문, 1996.
- 이무식, 『지방의회사무조직 합리화방안에 대한 소고』, 「지방행정」, 1993.
- 이수만, 『기초의회 의원의 역할』, 「지방행정 정보」, 1995, 8월호.
- 이종수, 『지방정부와 국가이론』, 「한국행정학보」, 제27권 제3호, 1993.
- 이치수, 『지방의회와 집행기관의 역할정립』, 「지방행정」, 1992. 6월호.
- 임경호, 『한국지방공무원의 의식구조에 관한 실증적 연구』, 단국대학교 석사학위논문, 1987.
- 정세욱, 『주민으로부터 신뢰받는 지방의회의원의 활동』, 「자치통신」 제15호.
- 조문부, 『지방자치와 지방의회의 발전방향』 「법과 정책」 제2호, 제주대 법과정책연구소, 1996.
- 천병태, 『지방자치법상의 대표민주제와 직접민주제(2)』, 「지방자치」, 1995. 5.
- 최봉기 외, 『지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가』, 「한국행정학보」 1992.

최창호, 『지방의회와 자치단체장의 관계에 관한 연구』, 「행정연구」 제15집
건국대학교 행정문제연구소, 1994.

(3) 其他 資料

동아일보, 1992. 4.18, 12면, 1995. 10.7, 11면, 1995. 11.1~1997. 11.
서울신문, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 1991.1~1997.11.
서울특별시의회, 『위원회 의정활동』, 1993.
현대사회연구소, 『지방자치』, 1991년 1월호~1997년 11월호.
한국지방자치학회, 『지방자치연구』, 1994년 12월호~1997년 11월호.

2. 外國文獻

Burch, Martin and Bruce Wood Public Policy in Britain, Oxford Basil
Blackwell, 1989.
Byne, Tony Local Government in Britain, Penguin, 1990.
Chandler, J.A Local Government Today, Manchester: Manchester University
Press, pp. 147-8, 1991.
Dalton, Russell J, Citizen Politice in Western Democracies Chatnam, N. J :
Chatnam Hous, 1988.
David Burningham, "An overview of the use of performance indicators in
Local Government" in Christopher Pollitt and Stephen Harrison(eds),
Handbook of public services management, Oxford : Blackwell, 1991.
David C.Saffell, State and Local Government : Politics and Publics, New
York, Random House. 1987.
Dilys M.Hill, Democratic theories and local government, London,
George Allen and Unwin Ltd, 1974.
Kuldeep Mathur, "Administrative Decentralization in Asia" G.Shabbir

- Cheema and Dennis A.Rondinelli, Lds, Decentralization and Development Beverly Hills ; Sagepublications, 1983.
- Leach Steve, John Stewart and Kieron Walsh The Changing Organization and Management of Local Government, London : Macmillan, 1994.
- Lucy Gastern, Quality in public services, Buckingham : open university press 1995.
- Stoker Gerry, The Politice of Local Government, London : Macmillan, 1989.
- Zimmerman J. F, Participatory Democracy, New York, Preacher, 1986.

日本國 福岡縣議會事務局, 『議會의 概要』, 福岡 : 福岡縣議會事務局, 1993.

地方自治經營學會, 『議會活性化에의 挑戰』, 東京 ; きょうせい, 1984.

久世公堯・濱田一成, 『新地方自治講座(2) : 議會』, 東京 ; 第一法規, 1976.

村松岐夫・伊藤光利, 『地方議員의 研究』, 東京 : 日本經濟新聞社, 1988.

山何茂・谷聖美, 『比較地方自治』, 東京 : 第一法規, 1992.



**A Study on Methods to Improve the Functions of
Councils with Focus on Cheju Island**

KANG, YOUNG – SUNG

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

(Advised by Professor Boo, Man-Geun)

Summary

Local assemblies have brought about drastic changes in the democratization process in such fields politics, economics and culture since the introduction of a full-fledged local autonomous system. Citizens elected 4304 local assemblymen in 260 local autonomous bodies on March 26, 1991. Local assembly and executive organs have made great efforts to achieve the citizen's common goal of welfare and local development in their communities. Local assemblies were able to play a key role in these achievements since they were in good touch with citizens and closely informed of the actual situation in the community.

This study is helpful to draw up desirable plans to perform efficient activities, internally and externally. The word 'internally' refers to the mutual works between a local assembly and administrative institutions on the basis

of the positive law. The 'external' indicates the relationship between the local assembly and citizens in aspects of qualitative achievements of democratization.

The purpose, realm and methods of this study are described in Chapter 1. In Chapter 2, the position, authorized power and roles of local assembly are dealt with in essential aspects. In Chapter 3, the restrictive institutional and operational causes are discussed in the process of performing the roles of a local assembly. In Chapter 4, the results of current assembly activities are analyzed on the basis of the poll of the local assembly. It was carried out by interviews with local assembly members, civil servants and citizens. The polls are divided into civil servants and citizens respectively to secure objectivity in this study. The actual conditions in local assembly activities are analyzed and evaluated, and the problems obstructing the efficiency of local assembly activities are brought to light. The specific problems are as follows:

First, the independent right of establishing local regulations is lawfully restricted. Local assemblies are not good at inspecting, investigating administrative affairs or deliberating budgets and accounts because of lack of a expert knowledge. Executive institutions' unwillingness to help could also be a problem.

Second, citizens are not satisfied with local assembly since their opinions are not adequately reflected. They don't trust their local assemblies because they don't take citizens' sufferings seriously.

Third, improvements in personnel management, the operation of expert

committees, the right of examining petitions, the Ombudsman system, the system of common aide and confederal committees are needed. For the development of a community, the authorized power of a local assembly is to be enhanced, and their competence should be raised up. Citizens also should show deep interest in their local assemblies and support them.

Specific methods to secure the authorized power of local assembly and to raise their competence are introduced in chapter 5. The objectives of local assemblies should be increased and enlarged. It should also bear their authorized power by adjusting the realm of exercising their vote, conditions for demanding reconsideration, and the right of prior disposal should be reinforced.

The right for establishing local regulations can be expanded through the adjustment of applicable coverage in the principle of lawful reservation, the curtailment of permission by the supervisory office, the introduction of local assembly's proposals and an advance notice system in the process of making laws by the government and the National Assembly. The supervisory right of administration needs to be complemented institutionally. Guiding principles for compilation of the budget have to be improved to secure effectiveness in the deliberation of budget and accounts. The system of disposing of petitions should be enacted.

In order to enhance a local assembly's competence, a drastic psychological reorientation should be made in that local assembly's mind, their professionalism is to be activated and the introduction of the professional committee system needs to be introduced. The qualifications for appointment

to a standing committee must be legislated. Experts should have a chance to serve on non-permanent committees. Citizen's continuous encouragement and cooperation can bring about the effective operation of local assembly's activities. Active exercise of franchise can also lead to the election of desirable candidates which can solidify the cheerful and clear local assembly activities.

The roles of a local assembly can be efficiently activated when the systems are improved. Related institutions and executive organs must keep mutual complementary relationships and cooperate with one another. A local assembly should carry out lawful and institutional roles and enlarge their activity realms to meet role expectations. The roles of an assembly should be focussed on presenting a blueprint for a community's development, developing and suggesting policies, deciding the order of priority in many public enterprises, checking and balancing with executive bodies and actively reflecting public opinion.

A local assembly can play a leading role in developing a community by settling local problems and conflicts with the recognition of their own practicable works. They should make every effort to enhance their own status by acquiring professional ability with a strong sense of responsibility. The development of local autonomy is not possible without the help of central government, the local assembly, the executive bodies, the academic circles, the press and civic groups.