

2008년 2월

석사학위 논문

지방자치발전을 위한 지방의회의  
역할 제고방안 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

정 순 열

# 지방자치발전을 위한 지방의회의 역할 제고방안 연구

A Study on the Improvement of Local  
Assembly's Roles for Local Autonomy Development

2008년 2월 일

조선대학교 대학원

정치외교학과

정 순 열

# 지방자치발전을 위한 지방의회의 역할 제고방안 연구

지도교수 이 창 현

이 논문을 정치학 석사학위 신청 논문으로 제출함

2007년 10월 일

조선대학교 대학원

정치외교학과

정 순 열

# 정순열의 정치학 석사학위 논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 인

위 원 조선대학교 교수 인

위 원 조선대학교 교수 인

2007년 12월

조선대학교 대학원

# < 목 차 >

## ABSTRACT

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 문제제기 및 연구목적 .....	1
제 2 절 연구범위와 방법 .....	3
제 2 장 이론적 배경 .....	4
제 1 절 지방분권화의 역사적 배경 .....	4
제 2 절 지방의회의 사회적 의의 및 역할 .....	8
제 3 절 지방의정활동의 문제점 .....	21
제 3 장 연구문제 및 조사 설계 .....	28
제 1 절 연구 문제 .....	28
제 2 절 조사 설계 방법과 절차 .....	29
제 4 장 연구 분석 및 평가 .....	31
제 1 절 응답자의 인구사회학적 특성 .....	31
제 2 절 연구결과 및 평가 .....	33
제 5 장 결 론 .....	48
참 고 문 헌 .....	53
설 문 지 .....	55

## < 표 목 차 >

<표 1> 지방의회 의원의 직업별 현황 .....	22
<표 2> 청원 처리 현황 .....	23
<표 3> 응답자의 성별 구성 .....	31
<표 4> 응답자의 연령대별 특성 .....	32
<표 5> 응답자의 거주지역별 분포 .....	32
<표 6> 응답자의 소속/직업별 분포 .....	32
<표 7> 지방자치제 도입의 의의 평가 .....	34
<표 8> 거주 지역에 따른 지방자치 도입의 의의 평가 .....	34
<표 9> 연령대별 지방자치제 도입 의의 평가 .....	35
<표 10> 직업에 따른 지방자치 도입 의의 평가 .....	35
<표 11> 지방의회의 역할 수행 평가 .....	37
<표 12> 연령에 따른 지방의회 역할 수행 평가 .....	38
<표 13> 소속 및 직업에 따른 지방의회 역할 평가 차이 .....	39
<표 14> 지방의회의 역할 제고 활성화 방안 평가 .....	41
<표 15> 연령에 따른 지방의회제도 보완 활성화 방안 평가 .....	42
<표 16> 거주 지역에 따른 지방의회제도 보완/활성화 방안 평가 .....	43
<표 17> 직업에 따른 지방의회제도 보완/활성화 방안 평가 .....	44
<표 18> 주민소환제에 대한 평가 .....	45
<표 19> 연령에 따른 주민소환제 도입 평가 .....	46
<표 20> 거주 지역에 따른 주민소환제 평가 차이 .....	46
<표 21> 직업에 따른 주민소환제 평가 차이 .....	47

# < 그림 목 차 >

<그림 1> 지방의회의 의결범위 .....	15
-------------------------	----

# ABSTRACT

## *A Study on the Improvement of Local Assembly's Roles for Local Autonomy Development*

Jung, Soon-yeul

Advisor: Prof. Lee, Chang-hun Ph. D.

Dept. of Political Science and Diplomacy

Graduate School of Chosun University

In the case of Korea, local government decentralization is not only establishing democracy within Korean society but also fusing the improvement of the national economic efficiency and local competitive power.

In the process of this local decentralization, local assembly conducts a key role. Local assembly aims at the common goals of setting up a local decentralization and advancing local democracy and local economic power and development of competitive power with local autonomous entities. Especially, since the cause of building democracy is based on local autonomy system, establishment of grass root democracy and its firmness can be the primary goal in consisting of local assembly. Local autonomy operates according to its own charge while local residents themselves make up local autonomous entities and make their decision. Therefore, nothing is more essential than local assembly which centers among local autonomous entities in establishing local residential autonomy and grass root democracy is the core for the systematic management and progress.

Today local assembly is the important legislative organ in indirect democracy. As for local autonomy, originally direct democracy which the decision and management of local autonomy is made by legally equal

residents is ideal. But due to the number of voters and the size of administrative organ, all local residents do not participate in so many policy decisions altogether. so we elect representatives on behalf of ourselves to realize its original purpose. This is the right secret of indirect democracy. It is realized in the form of legislative politic even in the area.

Like this local autonomy as the primary element in completing democracy is a keystone in the process of realizing democracy. It is the representative organ of the residents as the legislative organ of local autonomous entities unlike a local government head and the base of grass root democracy to check and monitor the executive. Local autonomy system was resurrected in korea in 1991. At this time of the fourth popular election local assembly that is to have an important role in has been denounced a lot whether it performs well.

Thus this study aims to search for examining the problems facing the Korean local assembly, propose them and activate its own role. For this, this study investigates the historical surroundings of local decentralization and the relations of local assembly, the social significance and local assembly's role, the management of local assembly, reviews the problems of local assemblymen's conference action theoretically and guests for the appraisal of performance of local assembly's roles through the survey and the improvement of local assembly's roles for local autonomy development and the appraisal for the residents summons system. This study is expected to contribute to find out a method.

The scopes and objects of this study are the appraisal of ex and present wide area and local assemblymen, public official, journalists and social group activists including the residents. The method of research employed in this study was based on theoretical materials concerning local government decentralization and survey research putting in practice with ex and present assemblymen in Jeonnam, public officials, journalists, social group activists and residents.

In conclusion, this study shows the summary on the study results and the activation's devices of local assembly's roles and indicates properly the significance and limitation of this study.

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제제기 및 연구목적

참여정부가 들어서면서 국토균형발전 차원의 지방분권화가 강조되고 있다. 지방분권화는 비단 우리나라만의 화두가 아니라 이미 현대의 선진민주주의 국가들은 정치적 민주화의 차원에서, 경제적 효율성 추구의 측면에서, 세계경제의 변화에 대응하는 신자유주의의 측면에서 지방분권화를 추진해 오고 있다(이종수 2002, 84). 선진 각국의 지방분권화 추진과정을 살펴보면 영국은 경제적 변화에 대응하기 위한 지방개혁 차원에서, 프랑스는 국가관리 상 효율성 제고 측면에서, 스페인 과 포르투갈 등은 독재체제로부터 민주주의체제로 이행하면서 정치적 차원의 민주화로서 지방분권이 이뤄지는 경향을 들 수 있다. 한국 역시 지방분권을 민주주의의 산물로서 보는 시각이 일반적이라고 할 수 있다. 한국은 민주화의 완성, 또는 민주주의의 공고화 차원에서 지방분권이 거론되어 왔다.

특히, 한국의 경우 지방분권은 한국 사회의 민주주의를 공고화하는 과정일 뿐만 아니라 국가 경제의 효율성 제고와 지방의 경쟁력 향상이라는 목적이 융합되어 나타난 것이라고 할 수 있다. 이러한 지방분권화 과정에서 중요한 역할을 수행해야 하는 기관이 바로 지방의회라고 할 수 있다. 지방의회는 지방자치단체와 함께 지방분권의 확립과 지역 사회의 민주적 발전, 그리고 지역의 경제력 및 경쟁력 향상이라는 공통의 목적을 추구한다. 특히 민주주의의 확립이라는 명분이 지방자치 제도화 근간이 되고 있기 때문에 풀뿌리 민주주의의 확립 및 그 공고화는 지방의회 구성의 최우선 과제이자 목표라고 할 수 있다. 지방자치란 결국 법률이 정한 바에 따라 일정한 지역을 기반으로 지역주민들이 자치단체를 구성하여 그 지역의 사무를 그들의 의사 및 결정, 그리고 자기부담에 따라 운영해 나가는 일련의 과정이다. 따라서 이러한 일련의 과정을 목표로 하고 있는 주민자치와 풀뿌리 민주주의의 확립에 있어 지방자치 단체를 구성하는 핵심 기관인 지방의회는 그 제도적 운영 및 발전에 있어 핵심기체라고 할 수 있다.

오늘날 복잡다기한 사회구조 속에서 경제적, 시간적 제약으로 인해 국가의사나 정치적 문제를 국민투표와 같이 국민이 직접 참여해야 하는 중대한 국가적 의

사결정 사항 이외에는 일반적인 사항은 직접 민주주의의 방식을 통해서 결정하는 것이 곤란하므로 국민에 의해 직·간접적인 방법으로 선출된 대표자로 하여금 국가 의사나 정치적 문제를 결정하게 하는 간접민주주의가 채택, 시행되고 있다. 이는 지방정부에 있어서도 마찬가지여서 주민들의 직접적인 정치참여는 사실상 불가능하므로 주민 전체의 이해에 관계되는 극히 중요한 문제에 한하여 주민발안, 주민소환, 주민투표, 직접청구제도 등을 통해 주민이 지방정부의 의사결정에 참여하고 그 외에는 의회로 하여금 자치단체의 의사를 결정하게 하는 대의정치체도를 채택하고 있다(김보현 1992, 421). 결국 지방의회는 오늘날 간접민주주의에 있어 필수적인 의결기관이다. 본래 지방자치에 있어서는 법적으로 평등한 주민들의 총의에 의해 자치단체의 의사가 결정되고 지방자치가 운영되는 직접민주주의가 이상적이지만, 현대 사회에서 유권자와 행정기관의 크기와 규모 때문에 모든 주민들이 수많은 정책결정에 일일이 참여할 수 없는 관계로 자신을 대신하여 활동할 대표자를 선출함으로써 그 본래의 목적을 구현하게 된다. 이것이 대의제 민주주의의 요체이며, 지역에 있어서도 의회정치라는 형태로 구현되고 있다.

이처럼 민주주의의 완성에서 빼놓을 수 없는 중차대한 요소로서의 지방자치는 민주주의의 실현과정에서 핵심적인 기제라 할 수 있다. 지방의회는 지방자치단체의 의사결정기관으로서 1인의 단체장과는 달리 주민의 대표기관이자, 집행부를 견제 감시하는 풀뿌리 민주정치의 근간이라 하겠다. 한국은 1991년 지방자치체가 부활되었고, 민선 4기에 접어들고 있는 시점에서 이처럼 중차대한 역할을 수행해야 할 지방의회가 본연의 역할을 제대로 수행하고 있는가에 대해서는 많은 문제제기와 비판이 제기되어 왔다.

따라서 본 논문은 현재 한국의 지방의회가 직면한 문제점을 규명하고, 어떻게 하면 이를 극복하여 지방의회 본연의 역할을 제고하고, 활성화 시킬 수 있는지 그 방안을 모색, 제시하는데 목적이 있다.

이를 위하여 본 논문에서는 지방분권화의 역사적 배경과 지방의회의 관련성, 지방의회의 사회적 의의 및 역할, 지방의회의 운영, 그리고 지방의원의 의정활동 문제점 등을 이론적 차원에서 검토하고, 설문조사를 통해서 지방의회의 역할수행 평가와 지방자치 발전을 위한 의회의 역할 제고 방안 및 주민소환제에 대한 평가를 고찰하고자 한다. 본 논문은 민주주의의 확고한 자리매김을 위해 노력하고 있는 지방의회가 그 활로를 모색하는데 다소나마 기여할 것으로 사료된다.

## 제 2 절 연구범위와 방법

본 논문의 연구범위 및 대상은 한국의 광역 및 기초 지방의회 전·현직 의원들의 역할 수행 평가이며, 설문조사대상은 전라남도의 광역의회 및 기초의회 전·현직 의원과 의회사무처(국/과: 이하 ‘사무처’로 표기) 등의 공무원, 그리고 이 지역의 언론인 및 사회단체 활동가를 포함하는 주민이다.

본 논문의 연구방법은 문헌분석과 서베이리서치 방법을 병행하였다. 우선, 문헌분석은 지방의회 역할 및 지방의회 의원의 의정활동과 관련된 단행본 및 정기간행물 등을 참고하였다. 다음으로 서베이리서치 방법은 전라남도지역의 지방의회 의원과 지방의회 사무처 등 공무원, 언론인 및 사회단체 활동가를 포함하는 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

이와 같은 연구범위 및 대상과 방법에 따라 본 논문은 다음과 같이 총 5개의 장으로 구성하였다.

제1장에서는 연구목적과 연구범위 및 방법을 제시하였다.

제2장에서는 본 연구의 이론적 바탕이 되는 지방자치와 지방분권발전 과정에 대한 이론적 배경을 살펴보았다. 특히, 일찍이 지방자치제도를 발전시켜 온 영국, 미국, 프랑스 등 선진국의 지방자치 발전과 지방분권을 견인해 온 지방의회의 역사적 경험을 살펴보는 가운데 지방의회의 사회적 역할 및 조직 전반과 지방의정활동의 문제점에 대하여 살펴보았다.

제3장에서는 본 논문의 주요연구문제를 중심으로 서베이리서치 연구방법의 절차 및 조사대상 등에 대하여 설명하였다.

제4장은 연구 분석 및 평가로서 서베이리서치 분석결과를 중심으로 지방의회 역할수행을 평가해 보고, 이를 바탕으로 지방자치 발전을 위한 의회의 역할 제고 방안 및 지방자치발전을 위한 제도로써 주민소환제에 대한 평가를 고찰하였다.

제5장은 결론으로서 연구결과에 대한 요약과 지방의회의 역할 활성화 방안을 제시하고 본 논문의 의의 및 한계를 적시하였다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 지방분권화의 역사적 배경

1980년대 이후 많은 국가가 지방과 지방자치단체의 역할을 강화하는 내용의 개혁을 시도하였다. 2차 대전 이후 서유럽이 복지국가의 실현을 위해 많은 역할을 국가가 떠안으면서 나타난 국가의 과부하 때문에 1970년대에 이르러 국가의 재정 위기, 계획경제에 의한 성장력 약화, 이윤율 저하 등이 나타나면서 각국은 중앙정부의 역할을 하나씩 지방으로 이양하는 작업을 실시하였다. 1980년대에는 신자유주의적 시장경제 체제가 출현하면서 지방분권과 관련하여 몇 가지 흐름으로 나타나기 시작하였다.

#### 1. 신자유주의의 대응으로서 지방분권

먼저 영국은 1980년대 이후 복지비를 삭감하고 서비스를 줄이는데 지방정부를 지렛대로 활용하였다. 신보수주의 정책을 고수하였던 대처정부는 재정차입 수요를 줄이기 위한 재정개혁 차원에서 런던광역시 자치정부를 폐지하는 등 지방자치단체의 통폐합을 시도한 바 있으며, 그 이후 토니 블레어 정부에서 지방분권을 다시 추진하는 등 정부의 권력과 정치이념에 따라 많은 변화의 과정을 겪어왔다. 토니 블레어는 집권기에 주민투표를 통해 분권법(Devolution Law)을 확정 지음으로서 스코틀랜드와 웨일즈 등에 대한 독립의회를 구성하는 등 분권 확대를 추진하였다. 각 지역을 총괄하는 부총리부(Office of Deputy Minister) 산하에 국가 운영에 각 지역이 참여할 수 있도록 웨일즈부, 노던아일랜드부, 스코틀랜드부를 두어 지역통합과 지방발전의 문제를 적극적으로 대처하고 있다. 지역발전과 관련해서는 광역시도가 런던시(GLA)를 제외하고는 없는 상황이기 때문에 대신 각 지방의회에 책임을 갖는 지역개발기구(RDA)를 두어 지역구도의 지역발전을 추진하고 있다.

다음으로 미국의 레이건 행정부는 신연방주의의 기치 아래 분권화를 시도하여 왔다. 카터 행정부에서 누적된 재정적자를 감소시키기 위해 전통적으로 정부 역할이 증대되어 왔던 것에서 벗어나 ‘작은 정부’를 주장하면서 분권화를 시도하였다.

지방분권의 긍정적인 측면을 주장하는 배경에는 지방정부가 주민들에게 보다 밀접하게 적합한 서비스를 제공해 줄 수 있다는 것이다. 자원을 가장 효율적으로 배분하는 방법은 서비스 공급에 대한 책임이 그 서비스의 수혜자를 가장 잘 대표해주는 정부에 부여될 때 가능하다는 것이다(Minassian 1997, 36-39).

이러한 견해가 등장한 배경에는 권한을 위임하는 것이 그들의 창조성을 유발하는데 보다 효과적이라는 시대적 인식과도 관련이 있다. 중앙의 권한을 지방에 이양함으로써 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향할 수 있고, 공공서비스와 주민 서비스를 일치시킴으로서 지방정부의 정치 지도자가 유권자에 대해 대응성과 책임성을 확보해 나갈 수 있다는 것이다(Mackey 1998, 20-22).

## 2. 정부의 효율성 제고로서 지방분권

프랑스의 경우 1981년 사회당 정부에 의해 단행되었던 지방분권법이 제정되기 전까지 프랑스는 유럽연합(EC)국 중 가장 중앙집권화 된 국가였다. 1981년 지방분권법은 지역을 법인격을 갖춘 광역도로 승격화한 것에서 그 의의를 찾을 수 있으며, 1986년 최초 광역도의회의 구성 선거 및 의장선거를 통해 민주적 정당성을 확보한 광역의회 운영은 프랑스 지방분권법의 가장 대표적인 사례로서 간주된다.

1982년 프랑스 지방분권법은 전국 지방자치단체의 계층제를 확정하면서 26개의 광역자치단체(region), 100개의 도(department), 36,772개의 기초자치단체인 꼬뮌(commune) 등으로 설계되었다. 이 가운데 레지옹을 지방자치단체로 법인격화한 것은 획기적인 조치로 평가된다. 왜냐하면 드빠르트명은 이미 1981년 8월 10일 법령을 통해 지방자치단체로서의 법적 위상을 확보하였고, 꼬뮌 역시 1884년 4월 5일 법률에 의하여 행정적, 재정적 독립성을 가지는 법인격의 자치단체로서의 위상을 이미 갖추고 있었기 때문이다. 따라서 1982년 지방분권법의 가장

큰 특징은 전국 지방자치단체에 대한 중앙통제의 변화, 자치단체의 구성을 위한 주민직선제의 정착, 그리고 레지옹에 광역자치단체로서의 법인격을 부여한 점이라고 할 수 있다(윤기석 2002, 3-5).

이후 프랑스는 분권에 관한 정책을 적극적으로 추진하여 1983년 ‘권한배분기본법’을 제정하여 자치단체에 입법권과 조직권을 부여하였고, 2003년 헌법 개정에서 프랑스의 행정이 지방분권조직임을 규정함으로써 각 자치정부 간 동등한 권리와 법인격을 부여하는 분권정책을 가속화하였다(안영훈 2005, 204-219).

한편 지방분권화의 또 다른 갈래를 구분할 수 있다면 스페인, 포르투갈 등 독재체제로부터 민주주의로 이행하면서 정치적 자원의 민주화로서 지방분권이 이뤄지는 경향을 들 수 있다. 한국 역시 지방분권을 민주주의의 산물로서 보는 시각이 일반적이라고 할 수 있다.

이처럼 지방분권은 각 국가의 경제, 정치적 환경에 따라 다양한 위기에 대한 대응방식으로 추진되고 있으며, 지방분권이 어떤 국가에서는 민주주의의 완성이라는 시각과 접목되지 않고 있다. 현대의 지방분권화는 정치적 민주화의 차원에서, 경제적 효율성 추구의 측면에서, 세계경제의 변화에 대응하는 신자유주의의 측면에서 추진되어 온 것처럼 어느 일면에 의해 이루어진다고 단정 지을 수 없는 측면을 다소 가지고 있다. 또한 이런 요소들이 혼합되어 있다고도 할 수 있다(이종수 2002, 84).

이러한 측면에서 볼 때, 한국은 민주화의 완성, 또는 민주주의의 공고화 차원에서 지방분권을 거론하고 있다. 그러나 여기에 국한하여 지방분권을 거론할 경우 세계경제가 요구하는 개혁과제를 소홀히 다룰 수 있다는 문제점도 있을 수 있다. 글로벌 경제에 대응하지 못한 결과가 한국에 IMF 관리체제를 가져오는 요인으로 작용하였으며, 따라서 과거의 중앙집권적인 국가 주도의 경제개발 전략에 의문을 제기하는 지적도 많기 때문이다. 이런 시각에서 세계 경제 질서의 변화에 대한 지방의 대응력을 제고하기 위한 방안으로서 지방분권의 필요성에 대한 주장들이 많이 제기되었다. 영국과 같이 경제적 변화에 대응하기 위한 지방개혁, 또는 프랑스와 같이 국가관리 상 효율성 제고 측면에서 추진되는 지방분권과 개혁 역시 무시할 수 없는 측면이라고 할 수 있다.

### 3. 지방분권과 지방의회

결국 지방분권은 한국 사회의 민주주의를 공고화하는 과정일 뿐만 아니라 국가 경제의 효율성 제고와 지방의 경쟁력 향상이라는 목적이 융합되어 나타난 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 지방의회 역시 지방분권의 확립과 지역 사회의 민주적 발전, 그리고 지역 경제력 및 경쟁력 향상이라는 공통의 목적을 추구한다고 할 수 있다. 특히 한국의 경우 민주주의의 확립이라는 명분이 지방자치제도화 근간이 되고 있기 때문에 풀뿌리 민주주의의 확립 및 그 공고화는 지방의회 구성의 최우선 과제이자 목표라고 할 수 있다.

이에 대해 한국지방자치학회(한국지방자치학회 1999, 22)는 지방자치란 “일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성해 자기 부담에 의하여, 스스로(또는 대표자를 통해) 처리하는 것을 말한다.” 라고 정의하고 있다. 조창현(조창현 1996, 7)은 “법률이 정한 바에 의하여 지방에 사는 주민이 지역단체를 구성하고 그 단체의 활동으로서 지방에 있어서의 정치와 행정을 그들의 의사와 책임 하에 처리하는 것” 이라고 정의하고 있다. 또한 김병준(김병준 1998, 2)은 “일정한 지리적 경계 내의 주민들이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통해 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식” 이라고 설명하고 있다. 한편 강용기(강용기 1999, 23)는 지방자치란 “일정한 지리적 공간에 거주하는 주민들이 국가와 상호관계를 통해 자치권을 이양 받아 지방자치단체를 구성하고 스스로의 참여를 통해 지역문제를 해결해 가는 제반활동이다.” 라고 정의하고 있다. 이러한 개념들을 종합해 보면 지방자치란 결국 법률이 정한 바에 따라 일정한 지역을 기반으로 지역주민들이 자치단체를 구성해 그 지역의 사무를 그들의 의사 및 결정, 그리고 자기부담에 따라 운영해 나가는 일련의 과정이라고 정의할 수 있다. 따라서 이러한 일련의 과정이 목표로 하고 있는 주민자치와 풀뿌리 민주주의의 확립에 있어 지방자치 단체를 구성하는 핵심 기관인 지방의회는 그 제도적 운영 및 발전에 있어 핵심기제라고 할 수 있다.

## 제 2 절 지방의회의 사회적 의의 및 역할

### 1. 지방의회의 기본이념

일반적으로 의회제도는 인간이 사회를 형성하면서부터 존재하여 온 것으로 평가받고 있다. 인간이 부족사회를 형성하면서부터 타부족 또는 타민족과의 교섭이나 전쟁, 기타 영토적 팽창 등과 관련하여 일정한 자격에 의해 선임된 자가 전체 회의를 주관하고 이에 따른 기본방침을 설정함으로써 다수에 의해 중요한 의결사항이 결정될 수 있도록 하는데서 그 기원을 찾을 수 있다. 또한 게르만 민족의 ‘집회’에서도 그 기원을 찾을 수 있는데, 고대 게르만 민족의 경우 일반 주민 또는 주민으로부터 선출된 자들이 공공장소에 모여 게르만 민족에 대한 기타 제반사항 등을 논의하였다는 것은 의회제도의 근원을 이룬다는 점에서 그 의의가 있다.

그러나 실질적으로 근대적 개념의 의회제도가 성립된 곳은 영국이라고 할 수 있는데, 영국은 1655년 명예혁명을 통해 실질적인 절대왕정 체제를 무너뜨리고 귀족회의와 평민 회의로 이루어진 양자 의회체제를 구축하여 오늘날 근대적 의회제도의 기원으로 평가받고 있다. 이처럼 현재의 의회 제도를 평가하는데 있어 영국의 의회제도가 그 기원으로 평가받고 있는 것은 비록 영국의 의회제도가 형성되어 오는 과정에서 귀족회의와 평민회의의 정치적, 종교적 대립 등에 의해 많은 시행착오가 있었으나, 그 과정에서 각 집단을 대표하고 점차적으로 입법권을 행사하기 시작했다는 점, 신분적 차별을 전제로 하지 않고 자유롭게 의견을 개진할 수 있었다는 점, 그리고 대표자를 선출하는 데 있어 개인의 자유로운 의사에 의해 선출된다는 점 등이 그 주요 요인으로 작용하였다. 이처럼 영국의 의회제도에서 그 역사적 배경을 가지고 출발한 지방의회는 현재에 이르러서도 기본적으로 개인의 자유로운 의사에 의해 선출되고, 선출된 자가 그 지역을 대표하여 지역민의 이익과 권익을 향상시키고, 높은 도덕성과 신뢰성을 바탕으로 궁극적으로는 민주주의의 초석이 될 수 있도록 한다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

오늘날 복잡다기한 사회구조 속에서 경제적, 시간적 제약으로 인해 국가의사나 정치적 문제를 국민투표와 같이 직접 참여하는 직접 민주주의의 방식을 통해 결정하는 것은 곤란하므로 국민에 의해 직·간접적인 방법으로 선출된 대표자로 하여

금 국가의사나 정치적 문제를 결정하게 하는 간접민주주의가 채택되고 있다. 이는 지방정부에 있어서도 마찬가지로 주민들의 직접적인 정치참여는 사실상 불가능하므로 주민 전체의 이해에 관계되는 극히 중요한 문제에 한하여 주민발안, 주민소환, 주민투표, 직접청구제도 등을 통해 주민이 지방정부의 의사결정에 참여하고 그 외에는 의회로 하여금 자치단체의 의사를 결정하게 하는 대의정치제도를 채택하고 있다(김보현 1992, 421). 따라서 근대국가에 있어 의회란 대표의 개념을 원칙으로 하고 국민 또는 주민의 공선에 의해 선출된 의원을 구성원으로 하는 회의체이며, 국가 또는 지방정부의 중요한 의사를 결정하는 의사기관을 의미한다. 특히 지방의회와 관련해 정부의 기관구성의 형태 및 방법에 따라 지방의회가 의사기관인 동시에 집행기관을 겸하는 경우도 있다.

결국 지방의회는 오늘날 간접민주주의에 있어 필수적인 의결기관이다. 본래 지방자치에 있어서는 법적으로 평등한 주민들의 총의에 의해 자치단체의 의사가 결정되고 지방자치가 운영되는 직접민주주의가 이상적이지만, 현대 사회에서 유권자와 행정기관의 크기와 규모 때문에 모든 주민들이 수많은 정책결정에 일일이 참여할 수 없는 관계로 자신을 대신하여 활동할 대표자를 선출함으로써 그 본래의 목적을 구현하게 된다. 이것이 대의제 민주주의의 요체이며, 지역에 있어서는 의회정치라는 형태로 구현되고 있다.

따라서 지방의회는 그 기본적인 성격을 고려하여 볼 때, 일정한 요건이 충족되어야 그 고유의 기능을 수행할 수 있는 협의체가 될 수 있다. 이와 관련하여 지방의회가 갖추어야 하는 세 가지 필요조건은 다음과 같다(최인기·이봉섭 1993, 14-15).

첫째, 지방의회는 공선의원을 본질적인 구성요소로 한다. 지방의회에 대한 가장 보편적인 관념을 대표성이라고 한다면, 그것이 인정되고 보장될 수 있는 제도적인 근거는 그것이 주민에 의한 공선의원으로 구성된다는데 있다. 지방의회는 주민에 의하여 선출된 주민의 대표기관으로서 주민을 대표하여 자치단체의 의사를 결정하고, 그 집행기관을 감시하기 때문에 지방의회를 구성하는 의원은 그를 선출한 출신지역이나 그 주민만을 대표하는 것이 아니라 그 지방자치단체의 전 지역, 전 주민을 대표하게 되는 것으로 이는 국회의원의 경우와 다를 바 없다. 다만 지방의회는 국회와는 달리 정치적 기관이기보다는 행정적 기관의 성격이 강하다.

둘째, 지방의회는 자치단체의 의사를 결정하고, 그 집행기관을 감시한다. 지방

의회는 주민을 대표하여 조례안과 예산안을 심의·의결하고 결산을 승인하며, 주요 정책을 심의·결정한다. 또한 지방의회는 자치행정이 올바르게 수행되도록 집행기관에 대한 감사권과 조사권 등 각종 통제기능을 수행한다.

셋째, 다수의원으로 구성되는 지방의회는 합의제에 의하여 의사를 결정한다. 지방자치단체는 지역적, 사회적으로 어느 정도 동질성을 가지고 있으나, 지역 간 및 계층 간의 이해가 다르고 세대나 성분에 따라 가치관이 다를 수 있기 때문에 다양한 의견, 서로 대립되는 주장이 존재한다. 따라서 복잡하고 다양한 주민의 의사를 대변하여 합의제의 원리에 따라 의사를 결정하며, 심의·토의·타협을 통해 합의점을 모색하고 합의점이 도출되지 아니할 때에는 다수결로 그 의사를 결정하게 된다.

한편, 최창호(최창호 2001, 38)는 지방의회가 민주적 절차라는 측면에서 다음의 세 가지 기본 요소를 충족해야 한다고 주장하였다.

첫째, 지방의회는 주민이 직접 선출한 대표자인 의원을 기본적인 구성요소로 한 합의제여야 한다. 이것은 지방의회가 대표의 이념을 기초로 하는 한 당연한 원리인 것이다. 대표성을 성립시키기 위한 제도 및 절차로서 국민 또는 주민에 의한 의회의 구성원을 선출하는 선거가 필요하게 된다. 이 선거에 의하여 의원은 국민 또는 주민의 대표자로서의 자격을 얻게 되는 것이다. 의회제도의 본질로 볼 때, 그 구성원이 반드시 전원 선거에 의하여 선출된 의원이어야 하는 것은 아니라 하더라도 국민 또는 주민에 의해 직접 선거된 의원이 의회의 주된 구성원이 되어야 한다.

둘째, 지방의회는 지방정부의 기본적이고 중요한 사항에 관한 의사를 결정하는 기관이 아니면 안 된다. 따라서 단지 집행기관의 자문에 응하여 의견을 진술하거나 집행기관에 참고사항을 제공하는 것이 아니라 의회의 의사결정이 바로 국가 또는 지방정부의 의사로 성립되어야 한다. 전통적으로 의회에서 의결해야만 하는 가장 중요한 사항은 입법과 예산의 심의·의결이다. 즉, 지방의회 의사결정이 있어야 지방정부의 의사와 행위가 유효하게 성립될 수 있다는 것이다.

셋째, 지방의회는 의사를 결정하는 과정이 합리적이며 민주적이어야 한다. 여기서 합리적이고 민주적이라 하는 것은 회의는 공개적이어야 하며, 원칙적으로 모든 의원들에게는 토론의 자유와 기회의 형평성이 보장되고 의사의 결정은 다수결의 원칙이 적용되어야 한다.

이처럼 지방의회는 기본적으로 지역주민에 의해 선출된 공선의원으로서 주민을

대표하는 기관으로 작용해야 함은 물론 자치단체가 공정하게 운영될 수 있도록 감시하는 역할을 수행함으로써 지방행정이 지역주민의 신뢰성을 바탕으로 이루어질 수 있도록 하는데 있어서도 매우 중요한 역할을 수행해야 할 당위성을 가지고 있다. 또한 다양하고 이질적인 지역간, 계층간, 세대간의 대립을 최소한으로 할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 지역주민 간의 상호이해를 바탕으로 한 타협과 양보가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

## 2. 지방의회의 지위

통치권의 남용을 억제하기 위해 민주주의 국가에서는 일반적으로 헌법 상 삼권분립을 명시하고 있으며, 삼권분립에 의한 ‘견제와 균형’의 원칙을 어떻게 적용하느냐에 따라 정부의 권력형태가 달라진다. 이와 유사하게 지방자치체에 있어서도 권력분립제를 채택하고 있으며, 의결기관과 집행기관의 상호관계를 어떻게 정립하느냐에 따라 지방정부의 기관구성형태도 다양하게 분류된다. 또한 이에 따라 지방의회의 지위와 성격, 그리고 권한도 달라진다. 지방정부의 기관구성이 기관통합형인 경우에는 지방의회가 의결권뿐만 아니라 집행권까지 가지고 있어 모든 권한이 지방의회에 통합되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 기관분립형인 경우 지방의회는 의사기관으로서 정책을 의결하고 집행기관을 견제 및 감시하는 지위와 권한만을 가지게 된다. 따라서 기관통합형을 채택하고 있을 때는 지방의회가 지방정부의 최고 의사결정기관이라는 최고성이 인정되고 있지만 기관분립형에 있어 지방의회의 지위는 집행기관과의 관계에서 지방정부를 운영하는 수레의 양 바퀴 중 하나에 해당됨으로서 최고성이 인정되지 않는다. 그러나 지방정부의 장도 주민의 대표이나 기본적으로 지방정부 장의 기능은 지방의회가 의결한 정책의 집행이라는 점에서 지방의회는 지방정부의 최고 의사결정기관으로서 지위가 인정되어야 한다.

우리나라의 경우 지방의회의 설치근거를 헌법 제 118조와 지방자치법 제 26조에 규정하고 있다. 즉, ‘지방자치단체에 의회를 둔다.’, 그리고 ‘지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 자치단체 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’고 규정하고 있으며, 지방자치법 제 86조는 지방자치단체의 장을 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의하여 선출한다고

규정함으로써 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 기관분립형 임을 분명하게 명시하고 있다(김동훈 2002, 246-247). 따라서 의결기능과 집행기능이 분리된 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라의 지방의회는 다음과 같은 지위를 가진다고 할 수 있다.

첫째, 지방의회는 주민의 직접선출에 의해 구성된 기관으로서 자치단체의 의사를 심의·의결하는 권한을 가짐으로서 주민의 대표기관(헌법 제 118조 ②, 지방자치법 제 26조의 2)으로서 지위를 가진다.

둘째, 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관하여 그 자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관(지방자치법 제 35조)으로서 지위를 가진다.

셋째, 지방의회는 자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능을 담당하는 자치입법기관(지방자치법 제 35조 ①항 1)으로서 지위를 가진다. 의회가 자치입법권을 행사하는 것은 기본적인 기능을 담당하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 지방의회는 주민대표기관, 의결기관 및 입법기관일 뿐만 아니라 의회의 결정사항이 집행기관에 의하여 그대로 실현되고 있는가를 감독·확인하는 집행감사기관(지방자치법 제 41조)으로서의 지위도 가지고 있다.

### 3. 지방의회의 권한

근대적 정치제도는 국가의 권력을 입법, 사법, 행정으로 권한을 분산시킴으로써 어느 한 쪽이 절대적 우위를 차지할 수 없도록 견제장치를 확립해 놓고 있다. 특히 국민의 대표로 구성되는 국회는 행정부에 대한 감시 및 통제권과 법률제정권을 부여함으로써 국민의 자유와 권리를 보장할 수 있도록 하였다. 이와 동일하게 지방의회 역시 그 지역주민의 대표로서 여러 가지 권한을 부여 받고 있다. 이러한 지방의회의 권한은 자치단체의 기관구성이 어떤 형태를 취하고 있느냐에 따라 달라진다. 예를 들어 영국의 의회형과 같은 통합기관형은 지방의회가 의사결정기능 뿐만 아니라 집행기능까지도 관장하기 때문에 방대한 권한을 가지고 있으나, 미국의 강시장형과 같은 기관분립형의 경우 의결기능을 중심으로 한 제한된 권한만을 가지고 있다. 그러나 기관통합형이나 기관분립형 이라고 할지라도 지방의회의 기능은 국가에 따라 차이가 있을 수 있다(최인기·이봉섭 1993, 77).

지방의회의 일반적이고 주요한 권한은 연구자의 관점에 따라 상이하게 구분되고 있다. 법률제정과 주민에 대한 봉사, 행정감시 라고 정의하기도 하고(Press & Berburg 1983, 237-243), 조례의 제정, 예산안의 의결, 지방세의 과징이라고 정의하기도 한다(Zimmerman 1986, 150). 또한 최창호(최창호 2001, 42-44)는 주민대표, 정책문제 제기, 의결, 집행부 감시로 나누기도 하며, 심익섭(심익섭 1997, 76-77)은 의결, 입법, 정책, 견제·감시, 협력봉사, 자율운영 및 발전관리로 분류하기도 한다. 한편, 김병준(김병준 1998, 217-226)은 이를 단순화하여 정책결정과 행정통제로 분류하기도 한다. 이처럼 지방의회의 권한에 대한 다양한 정의와 분류가 존재하지만 본 논문에서는 이를 의결권, 조례제정권, 행정통제권, 청원처리 및 처리권, 그리고 자율권으로 나누어 고찰하고자 한다.

## 가. 의결권

의결권은 지방의회의 본질적인 권한이자 의사형성행위의 전제로서 그 범위는 각국의 입법체나 지방자치제도의 유형에 따라 다르다. 그런데 법리론적 측면에서 볼 때, 자치단체의 고유 사무에 해당하는 모든 사항은 지방의회의 의결을 거쳐야 함이 원칙이나 사실상 사안의 중요성을 막론하고 모두 획일적으로 의결을 거치게 함은 곤란하며, 그 실익이 없는 경우도 많다. 따라서 의결권의 범위와 한계를 어떻게 정할 것이냐는 문제가 입법론상 제기될 수 있다.

이 문제에 있어서는 대체적으로 개괄주의나 열거주의의 입법체로 구분되어 논의되고 있는데, 전자는 대륙법계의 영향을 받아 자치단체의 일반사무에 대해 의회의 의결을 거치도록 하는 것으로 이는 의회의 의결권이 광범위하며 주민자치라는 이념에 충실할 뿐만 아니라 집행기관을 충분히 견제할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 사안의 중요성 여부를 막론하고 모두 의회의 의결사항에 해당함으로써 집행기관에 대한 의회의 부당한 간섭이 있을 수 있고 행정의 능률성 저하를 가져온다는 단점이 있다. 후자는 대륙법계 이외의 지방자치제도에서 채택하고 있는 것으로 자치단체의 특정사무에 대해 의회의 의결을 거치도록 하는 것이며, 예를 들어 법령에 구체적으로 규정된 사항에 한하여 의회의 의결사항으로 규정짓고 있다. 이는 전자에 비해 상대적으로 의결권의 범위가 축소되어 집행기관에 대한 견제가 약화될 가능성이 있는 반면에 전자의 폐단을 시정하고 집행기능을 강화함으로써 행정

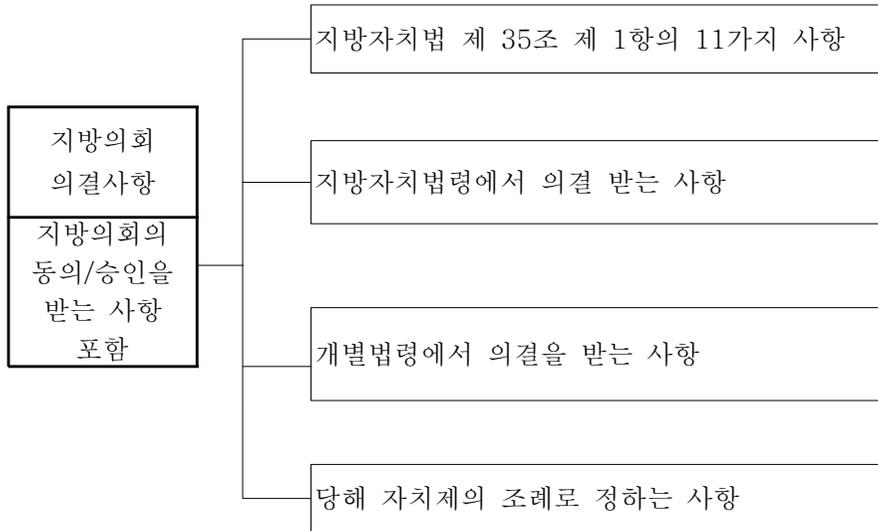
의 능률성을 제고시킬 수 있다는 장점이 있다.

일본의 경우 지방의회의 의결권을 법률에 의하여 부여하고 있는데, 지방자치법에 열거되어 있지 않은 사항(자치법 제 16조 1항), 기타 개별법과 조례에 지정되어 있는 사항(동법 제 96조 2항)에 대하여 의결권을 갖는다고 명시하고 있다. 중국의 경우 역시 지방의회의 의결권에 관한 사항이 법률에 열거되어 있다(이미로 2004, 9). 그러나 우리나라의 지방자치제도에 있어서는 지방의회 의결권의 범위에 관하여 열거주의를 채택하고 있다고 해석되는데, 이는 수차례의 헌법 개정에도 불구하고 지방의회의 권한은 법률로서 정하도록 함으로서 이에 관한 헌법적 보장을 계속해 왔으며, 지방자치법은 1988년 4월 6일 7차 개헌법률 전까지는 제 19조에 의회의 의결사항을 규정하고 있었고, 그 이후에는 제 35조에서 의결사항을 규정하고 있다. 또한 현행 법률의 어느 곳에도 의결사항에 관한 개괄주의를 채택하고 있지 않기 때문에 열거주의를 채택하고 있음을 확인 할 수 있는 것이다.

우리나라의 현행 법률은 제 35조 1항에서 볼 수 있듯이 외국의 경우에 비하여 광범위한 지방의회의 의결권한을 규정하고 있다. 그러나 여기서 유의할 점은 지방의회의 의결사항이 제 35조 1항의 규정에 한하지 않고 지방자치법의 다른 규정 및 기타의 개별법령에 의해 지방의회의 의결을 거치도록 한 사항은 모두 지방의회의 의결사항이라고 보아야 한다(지방자치법 제 35조 1항 10호). 또한 지방자치단체는 지방의회가 제정한 조례에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있도록 하여(지방자치법 제 35조 2항) 의결권이 축소됨으로서 우려되는 집행기관에 대한 견제의 약화라는 열거주의의 단점을 보완하고 있음을 인정할 수 있다. 결국 의결권의 범위가 확대되면 자치이념에 충실할 수 있고 행정을 신중하게 처리할 수 있다는 측면에서 우리나라의 현행 법률은 개괄주의와 열거주의의 조화를 추구하고 있다고 평가할 수 있다.

이와 같이 의결사항에는 법령에 의해 지방의회의 의결을 거치는 것은 물론 조례로 정하는 사항, 승인 또는 동의를 받는 것을 포함한다. 결국 지방의회의 의결사항으로는 지방자치법 제 35조 제 1항의 규정에 의한 10가지 의결사항, 지방자치법령이나 기타 법령에 의해 지방의회의 의결을 받도록 되어 있는 사항, 당해 자치단체의 조례에 의해 지방의회의 의결을 거쳐야 할 사항으로 나눌 수 있다. 이러한 지방의회의 의결범위에 관한 구체적 사항은 아래의 <그림1>과 같다.

<그림 1> 지방의회의 의결범위



출처 : 최민수 2006, 68.

이처럼 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정 및 결산의 승인, 각종 재정사항의 처리, 재산의 취득·관리·처분, 청원의 수리·처리 등 많은 권한을 가지고 있으나 그 중에서도 가장 중요한 것은 자치입법권 내지 조례제정권으로 볼 수 있으며, 이는 지방의회의 존립기반이자 지방자치단체의 필수적 의사표현 형태라고까지 인정되는 것이다.

## 나. 조례제정권

지방자치단체는 지방행정사무를 수행하기 위해 각종 행정행위 및 사실행위나 공법상의 계약 등을 행하는 것과 동시에 일반적이고 고전적인 규정을 정립할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 이를 자치입법권이라고 부르고 있다. 이는 자치단체가 자기의 일을 자기가 정한 규범에 따라 자기가 처리할 수 있게 함으로서 자치행정에 있어 자립성, 예측가능성, 지역적 특수성을 살리려는데 그 인정 이유가 있다.

그러나 자치단체가 제정하는 자치입법에는 조례 및 규칙이 있다고 보는 것이 일반적이지만 이 중에서도 조례가 자치입법의 성질을 가장 많이 가지고 있으며, 그 의미는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로서 정립하는 법 규범을 뜻한다(지방자치법 제 15조). 또한 조례는 주민과의 관계를 규율하는데 그치지 않고 모든 자치행정에 속하는 업무영역까지 구속력을 미친다. 그러므로 대외적 효력만이 조례의 필수적 요건이 되는 것은 아니며, 자치단체의 조직 내부에서도 효력을 미칠 수 있고 아울러 일반 추상적 규율뿐만 아니라 구체적 사항에 관하여도 규정할 수 있다(이기우 1991, 225).

일반적으로 조례의 규정사항은 법령이 특히 조례로서 정할 것을 규정하고 있는 필요적 조례규정사항의 경우와 법령에 규정이 없더라도 국가의 고유권한에 속하지 아니하는 사무에 관하여 자치단체의 재량으로 정할 수 있는 임의적 조례사항의 경우로 구분되고 있다. 다만 조례규정사항의 한계로서 첫째, 법률의 위임이 없이는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 규정할 수 없으며(지방자치법 제 23조), 둘째, 법령 및 상급자치단체의 조례는 규칙에 위반될 수 없도록 한점(지방자치법 제 24조), 등을 들 수 있다. 특히 여기서 문제되는 것이 두 번째의 내용, 즉 조례의 입법한계에 관한 것이므로 시, 군, 자치구의 조례가 시, 도의 조례에 위반될 수 없다는 규정이다.

이에 대해 부정적 입장을 취하는 견해에 있어서는 시, 군을 도의 하급기관으로 인식해 온 종래의 그릇된 관념에서 입법한 것으로 기초자치단체의 조례재정권을 부당하게 침해할 우려가 있고, 기초자치단체가 처리하게 되어 있는 사무와 광역자치단체의 그것이 경합하는 경우에는 기초자치단체에서 우선적으로 처리한다(지방자치법 제 10조 3항)는 규정을 들어 그 불합리성을 지적하고 있다(정세욱 1995, 157). 그러나 지방자치법 제 3조는 지방자치단체의 법인격 및 관할의 규정에 있어 특별시, 직할시, 도는 정부의 직할 하에 두고 시, 군, 자치구는 특별시, 직할시, 도의 관할구역 안에 둔다고 규정하고 있으며, 지방자치법시행령 제 2조에서 “..... 관계지방자치단체의 의회라 함은 해당 지방자치단체의 의회와 그 상급 지방자치단체의 의회를 말한다.” 라고 규정함으로써 상급자치단체의 존재를 인정하고 있다.

시, 군, 자치구 의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단될 때에는 시, 도지사는 재의를 요구할 수 있고, 재의결 내용이 법령에 위반된다고 판단될 때에는 대법원에 소송을 제기하여 효력을 정지시킬 수 있도록 한 것(지

방자치법 제 172조)과 국가의 법질서 체계 상 자치법규가 국회에서 제정한 법률의 하위에 있음을 고려해 볼 때 지방자치법 제 15조의 입법취지는 불합리하다고 볼 수 없다. 또한 일반적 법정신의 논리로도 국민을 전제로 한 광역자치단체의 주민 대표권한과 기초자치단체의 주민 대표권한 간에는 어느 정도 상대성의 의미가 존재한다고 볼 때, 양자 간에 단계적 효력의 의미를 인정함은 타당하다고 볼 수 있다.

또한 조례제정권은 헌법 제 117조에 의해 자치입법권에 대한 헌법적 보장을 받고 있으며, 동조 제 1항에서 “지방자치단체는 ..... 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 함으로서 이를 명백히 하고 있으며, 이에 따라 지방자치법 제 15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하여 조례제정권의 실정법상 근거를 명시하고 있다.

한편 조례의 제정은 헌법에 근거하여 지방의회에서 행하는 자치입법이므로 법령의 범위 안에서 지방자치단체의 권한에 속하는 사무에 해당하는 사항은 모두 조례의 규정대상이 될 수 있으므로(헌법 제 117조 1항, 지방자치법 제 15조) 이 점에 관하여 고찰해야 할 점으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 조례는 국가의 법령을 위반할 수 없다는 것이다. 이는 조례의 효력이 국가의 법령보다 하위에 있다는 것으로(법령우위의 원칙) 비록 조례가 특정 지방자치단체의 구역 안에서만 시행된다고 할지라도 국법체계 내지 법질서의 연장선상에서 이해하여 전국가적으로 집행, 상용되는 국가의 법령과 모순되는 내용을 규정할 수 없다는 취지이다. 따라서 만약 조례가 법령에 위반되는 내용을 규정하였을 경우에 그 조례는 감독관청(시, 도에 대해서는 행정자치부장관, 시, 군, 자치구에 대해서는 시, 도지사)에게 재의를 요구하게 하고 재의결된 사항도 법령에 위반된다고 판단되면 대법원에 그 무효와 취소를 청구할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제 172조). 따라서 예를 들어 조례가 관계인의 책임을 법률이 정한 것 이상으로 불리하게 규정한다든지, 법률에 정한 것과 다르게 쟁의기간을 단축한다든지 하는 경우에는 당연히 위법 및 무효로 볼 것이다. 그러나 국가의 법령이 특정사항에 대하여 아무런 규정을 두지 않는 경우에는 해석 상의 문제가 생길 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 조례로 정할 수 있는 것은 지방적 공공사무로 제한하고 있다. 따라서 지방자치법 제 9조에 규정되어 있는 사무의 의미는 당해 자치단체의 고유사무와 위임사무의 전부를 말한다고 볼 수 있다. 그러나 특히 지방자치법에 의해 국가사무로 규정되어 있는(지방자치법 제 11조) 다음과 같은 사항은 그 지방

행정단위에서 처리할 것이 요구되는 공공적 사항의 것이 아니므로 조례의 규율대상이 되지 않는다고 본다. 첫째, 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 관한 사무, 둘째, 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일된 처리를 요하는 사무, 셋째, 농림, 축산, 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 넷째, 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 다섯째, 노동기준, 측량단위 등 전국적으로 통일 및 조정을 요하는 사무, 여섯째, 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 일곱째, 고도의 기술을 요하는 검사, 시험, 연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등 일곱 가지가 명시되어 있다.

## 다. 행정통제권

지방의회는 그 권한의 범위 내에서 당해 자치단체의 사무에 관련되는 사항은 모두 감시 및 통제의 대상으로 할 수 있다. 더구나 우리나라와 같이 기관대립형의 구성형태를 가지고 있는 경우에는 의결기관으로서 의회는 주민을 대표하기 때문에 집행기관의 집행행위에 대하여 적법여부를 감시하고 통제를 가할 수 있도록 하여 양 기관의 견제와 균형을 추구하고 있다.

현재 지방자치법은 지방의회로 하여금 당해 자치단체의 사무를 감사할 수 있으며(행정사무감사), 의결로서 자치단체의 사무를 특정사안에 관하여 조사할 수 있으며(행정사무조사), 감사 또는 조사 상 필요할 때 현지 확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 장 또는 그 보조기관의 출석 및 증언이나 의견진술을 요구할 수 있도록 함으로서 감사권과 조사권을 모두 인정하고 있다(지방자치법 제 41조 1항). 그런데 입법 상으로 양자를 인정하는데 대한 타당성의 여부가 논의될 수 있으며, 우리나라의 지방자치법은 1988년 4월의 7차 개정법률에서는 조사권만을 인정했으나, 1989년 12월의 8차 개정법률에서는 감사권까지 인정함으로써 지방의회의 집행기관에 대한 감시 및 통제 기능을 강화하였다.

지방의회는 주민의 대표기관이므로 이로 하여금 포괄적인 행정통제권을 행사하게 함으로서 집행기관의 독주를 견제하고 의회의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 민주행정의 기본원리에 부합되는 것이다. 그러나 과거의 경험에서 나타났던 바와 같이 감사권이 남용됨으로서 지방자치제도의 근본취지에 영향을 준다거나

지방의원들의 선거전략에 악용되어 자치행정을 마비상태에까지 빠트릴 우려가 제기될 수 있다. 또한 지방의회는 어디까지나 국회의 정부에 대한 동일한 관계로 볼 것이 아니라 자치행정의 연장선상에 존재하는 구성부분으로서 무제한적인 의회만능이라는 사고는 경계 되어야 한다. 나아가 국가나 자치단체 자체의 감사기능과 중복됨으로서 생길 수 있는 행정의 능률성에 대한 저해요인도 간과할 수 없는 점이다. 따라서 검열 또는 감사의 범위에서 현지 확인이나 서류감사에 한정하고 실질적인 감사에 대해서는 전문성, 기술성의 입장에서 감사원에 당해 지방자치단체의 사무에 관한 감사를 요구하고 그 결과의 보고를 청구할 수 있도록 하는 감사청구권만을 인정하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다(구병식 1991, 214).

다음으로 감사, 조사의 대상이 되는 사무의 범위는 고유사무와 사무의 성격 상 국가사무에 속하지만 법률에 의해 지방자치단체에게 그 처리가 위임된 단체위임사무에 한정된다. 여기서 기관위임사무는 제외되며, 이는 단체위임사무의 경우 일단 지방자치단체에 위임된 이상 자기 책임과 자기 명의로 사무처리가 되지만 국가 또는 기타 자치단체의 사무로서 법령에 의해 지방자치단체의 장이나 위원회에 위임되는 것은 그 장이나 위원회가 국가 또는 기타 지방자치단체의 행정기관으로서 사무처리를 행하기 때문이다.

## 라. 청원수리 및 처리권

헌법 제 26조는 국민의 기본권으로서 국가기관에 청원할 권리를 규정하고 있고, 청원법 제 4조도 청원사항을 명문으로 예시하고 있다. 따라서 지방자치에서도 청원에 관한 규정을 됴므로써(지방자치법 제 73조) 헌법 등에서 부여된 국민의 청원권을 지방의회에서도 구체화시키고 있는 것이다. 물론 지방자치법 상의 청원은 접수기관이 심사의무를 지지만 반드시 이를 채택할 의무를 지는 것은 아니며(지방자치법 제 75조 3항), 이 점에 있어 청원은 행정심판이나 소송과는 구별된다고 할 수 있다.

여기서 청원이란 주민이 지방자치단체에 대하여 불만이나 희망을 진술하고 그 조정이나 실현을 요구하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 그 한계로는 재판에 간섭하거나 법령에 위배되어서는 안되며, 국가 원수를 모독하는 것은 제외되고(지방자치법 제 74조, 청원법 제 5조), 그 외에 피해구제, 비리공무원에 대한 징계요구, 법률, 명령, 규칙의 개폐, 공공제도 및 시설의 운영, 기타 지방자치 단체의 권한에

속하는 모든 사항을 포함한다(청원법 제 4조). 그리고 해당 지방자치단체의 주민이면 이해당사자의 여부에 관계없이 누구든지 청원인이 될 수 있으며, 청원의 기간 등에 관한 제한은 없다. 청원을 접수한 지방의회는 이를 성실, 공정, 신속하게 심리 및 처리하고 그 결과를 청원인에게 통지해야만 한다(지방자치법 제 76조, 청원법 제 9조, 민원사무처리규정 제 17조). 또한 채택된 청원으로서 그 지방자치단체장이 처리함이 타당하다고 인정될 때 의회는 의견서를 첨부하여 지방자치단체 장에게 이송하고 그 처리결과를 보고받는다(지방자치법 제 76조 1항 및 2항). 이와 같이 지방의회는 주민의 청원에 대한 수리 및 심사를 통하여 집행기관인 지방자치단체의 장을 통제하는 권한을 가지고 있다.

## 마. 자율권

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 외부의 간섭을 받지 않고 내부조직을 구성하거나 의사에 관한 사항을 스스로 결정하는 자율권을 가진다. 즉 지방의회는 의장단을 선거하며(지방자치법 제48조), 조례로서 위원회를 설치하여(지방자치법 제56조 제 1항 및 제2항), 위원을 선임하고(동조 제 3항), 사무조직을 둘 수 있도록 규정하고 있다(지방자치법 제 90조 및 제 92조). 또한 개회, 휴회, 폐회, 회기 등을 자주적으로 결정하고(지방자치법 제 47조), 의회의 운영에 관해 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제 43조).

한편 의장 또는 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 이유없이 직무수행을 하지 아니한 때에는 불신임 의결을 할 수 있으며(지방자치법 제 55조), 지방의회 의원의 자격심사나 징계에 관한 사항도 스스로 결정하도록 하고 있다(지방자치법 제 86조, 제 89조). 기타 지방의회는 소속 의원의 사직을 허가하고(지방자치법 제 77조), 회의의 질서를 유지하기 위하여 필요한 경우에는 의원 또는 방청인의 퇴장을 명하는 등 필요한 강제명령을 발휘할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제 82조 및 제 85조). 이와 같은 내용들은 결국 지방의회가 그 조직 및 활동 등에 관하여 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위해 내부 문제에 있어 그 자체의 의견에 따라 결정하고 외부의 간섭을 받지 않도록 하고 있는 것이다.

### 제 3 절 지방의정활동의 문제점

1991년 지방의회가 구성된 이후부터 지방의회의 활성화와 의정기능에 관한 연구들이 비교적 활발히 수행되어 왔으며, 이에 따라 지방의정활동의 문제점 역시 동시적으로 지적되어 왔다(이계희 1992; 김생수 1994; 김순은 1997; 송광태 1999; 박호숙 2000). 이들 연구에서는 일반적으로 지방의회의 주요 기능인 예산 심의·의결 및 결산, 그리고 조례의 제·개정, 행정사무 감사 및 조사에 관한 활동들을 주로 연구하였고, 지방의회와 의원들에 대한 주민들과 공무원들의 인식이 매우 낮게 평가되고 있는 것으로 나타났다. 그 배경으로는 지방자치제도의 제한된 운영과 주민 참여 배제, 지방의원들의 전문성 부족, 의원으로서의 적극성 부족 등이 지적되었다. 특히 지방자치제도가 주민참여를 촉진시키는 조치보다는 오히려 참여를 더 어렵게 만드는 규정들을 제정하는 문제가 지적되었다. 예를 들어 주민들이 조례의 제정 및 개폐를 청구할 경우 20세 이상 일정 수의 주민들이 연서하도록 하거나 주민에 의한 조례 제·개정 및 감사청구 관련 절차와 방법을 규정함에 있어 연서해야 할 최소한의 주민 수를 높여 조례의 제·개정과 감사청구를 더욱 어렵게 하였다는 비판이 그것이다.

최봉기(최봉기 2002, 6-10)는 지방의회가 가장 기여한 분야로 첫째, 집행부 견제와 감시분야, 둘째, 지방의회의 대 집행부 질문과 조례 심의 행정사무감사와 조사과정을 통해 지역문제의 공론화에 기여한 것, 셋째, 1991년 상위법이 없는 상태에서 제정된 행정정보공개 조례 제정 등을 긍정적으로 평가하였다. 그러나 한편으로 기존의 지방의회 제도는 유능한 인물을 충원할 수 없는 무보수 명예직, 무소속에 불리한 선거제도, 집행기구와 중앙정부의 지시에 의해 수동적으로 역할을 할 수밖에 없는 의회구조를 문제점이자 개선과제로 지적하였다. 또한 그는 의정활동 지원기능의 강화 차원에서 의회사무기구를 의정활동 지원을 위한 체제로 기능을 전문화하고, 상임위원회별 지원팀을 구성하는 등의 제도개선을 통해 의원의 전문성과 의정기능의 효율성을 확보할 것을 주장하였다. 현재, 최봉기가 지적했던 지방의회의원들의 급여 지급 문제는 다소 개선이 되었으나 아직도 지방의회의 역할 제고를 위해서는 많은 문제점이 있다고 하겠다.

본 연구에서는 지금까지 제기되어온 지방의정활동의 문제점들을 바탕으로 다음의 세 가지 측면에서의 문제를 중심으로 논하고자 한다.

# 1. 대표성 측면의 문제

지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 먼저 다양한 영역의 유능한 의원이 충원되어야 하는데, 지방의원의 직업적 배경은 공무원(전 지방공무원 포함)과 정치인, 그리고 자영업자 등이 큰 비중을 차지하고 있다(<표1>참고). 이들 역시 지역사회의 중요한 일원으로서 일정한 의석을 차지하는 것은 당연하다고 할 수 있지만, 지나치게 많은 비중을 차지함으로써 의회를 일반서민과 유리된 풀뿌리 보수주의의 기초로 변질되게 할 가능성이 높다는 점에서 우려되는 사항이다. 연령별로도 30대 미만이 차지하는 비중은 광역의원이 12.3%(2기)와 8.2%(3기), 기초의원이 10.4%(2기)와 6.6%(3기)에 불과하며, 감소추세에 있다. 반면 50대 이상은 광역의원이 53.9%(2기)와 50.9%(3기), 기초의원이 52.4%(2기)와 54.7%(3기)를 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 3년간 소득세 납부 신고액(합계)이 50만원에 미달하는 의원은 광역의원(3기)의 경우 전체의 41.8%, 기초의원은 55.2%에 달한다. 지방의원의 지위가 명예직으로 규정되어 있음으로서 아직 경제적으로 안정되지 않은 젊은 층의 참여를 꺼리게 만들며, 따라서 지방의원들에게 생업을 영위하면서 남은 시간을 이용해 봉사활동의 차원에서 복잡하고 다양한 역할을 요구하는 것은 현실적으로 무리임에 틀림없다.

<표1 > 지방의회 의원의 직업별 현황

구분	당선인 수	공무원	정치인	농, 축, 수산업	상업	광공업	운수업	건설업	금융업	의약사	회사원	교육자	무직	기타	
2대	광역	690	160	119	62	88	13	13	29	16	22	24	6	19	119
	기초	3,489	782	141	754	611	55	37	229	77	35	114	8	101	545
3대	광역	682	136	140	52	68	7	10	36	12	16	22	15	8	160
	기초	3,458	764	111	763	524	20	24	230	84	20	132	21	116	676

출처 : 송정문 2006. 3.

지방의회가 편중된 사회경제적 배경을 가진 의원들로 구성되어 있음으로서 의정 활동이 지역주민들의 이해와 유리될 가능성이 높다는 것은 청원과 진정의 비교를 통해 알 수 있다. 제 3기 지방의회(1998년 7월 - 2002년 6월)의 청원처리 현황을 보면, 총 939건의 청원을 접수하여 770건(82.0%)을 처리하였다(<표2>참고).

<표2 > 청원 처리 현황 (단위: 건)

구분	접수	처리				철회	계류 중	불수리
		계	상임위종결	본회의회부	이송			
합계	939	770	329	121	320	80	32	57
시, 도	266	182	120	16	46	32	30	22
시, 군, 구	673	588	209	105	274	48	2	35

출처: 행정자치부 2003. 98.

## 2. 전문성 측면의 문제

우리나라에서 지방자치가 재개되었던 1991년도에 적용된 지방자치법에서는 현재와는 달리 지방의회 사무기구의 규모도 작았을 뿐만 아니라 지방의회 사무직원의 임명절차에도 차이가 있었다. 구 지방자치법 제 82조에서는 시, 도의회에 사무국을 둘 수 있도록 하였으며, 시, 군, 자치구 의회에는 간사와 약간 명의 직원을 둘 수 있다고 규정하였으며, 사무직원은 지방의회의 장과 단체장이 협의하여 당해 지방자치단체 장이 임명하도록 규정하였다.

이러한 규정 중에서 지방의회 사무직원의 임명권과 관련된 지방의회 의장의 합의권을 둘러싸고 특히 많은 논란이 제기되었다. 일부 기초의회에서는 아예 지방의회 사무직원의 인사권이 단체장에게 있다고 생각하고 협의권을 단체장의 사전통보 절차 정도로 이해하고 수용하는가 하면, 어떤 지방의회에서는 이를 실질적인 동의 절차 정도로 이해하기도 하였다(안성호 1993, 23).

이러한 가운데 지방의회의 전문성을 높이기 위해서는 지방의회 사무기구의 확대와 지방의회의 인사권 강화가 필요하다는 여론에 따라 다음과 같은 지방자치법의 개정을 보게 되었다. 1991년 12월의 개정 지방자치법에서는 광역의회의 사무국을

사무처로 승격하고 기초의회에는 사무국을 두도록 함으로서 구성원의 직급을 상향 조정하는 한편 직원의 수도 늘리게 되었다(지방자치법 제 90조 ①과 ②). 한편 1994년 3월의 개정 지방자치법에서는 사무직원을 지방의회 의장의 추천에 의해 당해 지방자치단체 장이 임명하도록 하였다(지방자치법 제 91조 ②). 그러나 이러한 지방의회 의장의 추천권에 대해서도 그 해석에는 논란이 제기되고 있으며, 지방의회의 실질적인 영향력은 당해 지방의회와 단체장의 역학관계에 놓여 있는 실정이다.

현행 법규인 1994년의 개정 지방자치법 이후에도 지방의회의 전문성을 높이기 위해 다양한 측면에서 제도적 개선이 요청된다는 주장이 제기되고 있으며, 이러한 주장의 중심적인 내용을 이루는 것으로는 지방의회 사무직원의 인사권 독립성에 관한 것이다. 기관대립형의 구조를 지닌 우리나라에서 집행부를 견제하는데 한 몫을 해야 할 사무직원의 임명권을 단체장이 장악하고 있다는 것은 조직의 원리에도 맞지 않을 뿐 아니라 실제로도 올바른 보좌기능이 수행되지 못하게 하는 요인이라고 할 수 있다. 1992년 3-4월에 대전 시의원을 대상으로 한 설문조사에 의하면, “시의회와 집행부와의 사이에 갈등이 생길 때 다수의 직원이 집행부의 입장에 선다”고 응답하였다(안성호 1993, 23). 또한 1994년 동의대학교 지방의회연구소에서 부산, 경남 지역의 기초의원과 교수 및 시민단체 대표를 대상으로 한 설문조사에 의하면 지방의회의 10대 개선 과제 중 사무기구의 독립성을 1-2위로 높게 평가하였다(김순은 1994).

한편 사무기구 인사권의 구체적인 방안에 관한 설문조사에서는 조사대상에 따라 상이한 결과가 나타나고 있다. 우선 의회사무기구 공무원의 경우 지방의회 인사권의 독립성을 가장 강하게 느끼고 있는 것으로 나타났으나, 지방의원의 경우 독립성 욕구가 상대적으로 약하게 나타났으며, 집행부 공무원의 경우에는 현행 방식을 보다 선호하는 것으로 나타나고 있다.

인천시와 강원도 및 충청북도의 지방의원과 집행부 공무원 및 사무처 공무원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 지방의원의 34.5%가 의회직을 신설하여 지방의회 의장이 임명하는 방안을 선호하고 있으나 33.5%가 현행 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 사무처 공무원의 경우 50.0%가 의회직 신설을 선호하였으며, 24%가 현행 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 집행부 공무원의 경우에는 40.2%가 현행 방식을 선호하였으며, 28.9%가 의회직 신설이 바람직한 것으로 응답하였다(김성호 1996).

또한 전라남도과 광주시 의회사무처 직원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 사무직원의 충원방식에 관하여 전체 응답자의 55.3%가 의회직을 신설하여 지방의회 의장이

임명하는 방안에 찬성하였고, 19.3%가 현행 방식을 찬성하는 것으로 나타났다. 그러나 광주광역시와 광주광역시 남구를 대상으로 한 설문조사에 의하면 지방의원과 사무기구 직원 및 집행부 공무원의 모든 집단에서 현행과 같은 사무직 직원의 총원방식을 가장 높게 선호하였으며, 다음으로 의회직 신설을 선호하는 것으로 나타났다(김원곤 1998).

지방의회가 다양하고 전문적인 경험을 소유한 의원들로 구성되어 있지 못함으로써 나타날 수 있는 문제는 대표성만이 아니라 전문성의 측면에서도 찾을 수 있다. 지방의회 재개 이후 3대 지방의회가 처리한 조례안은 기초와 광역의회를 합쳐 모두 48,186건인데, 이중 단체장이나 교육감이 제출한 조례안을 제외한 의원발의는 4,518건으로 전체의 9.4%에 불과하다. 이는 입법기관으로서 지방의회의 지위를 위협하는 것으로 법률안의 경우 의원발의 비중이 35.6%(14대) → 58.6%(15대) → 76.2%(16대)로 계속 증가되어 온 것과는 좋은 비교가 된다. 자치단체 장에게 입법기능이 오히려 압도당하고 있는 현실 속에서 지방의회가 갖는 입법기능은 결국 조례의 제정과 개폐과정에서 얼마나 효과적인 수정, 보완이 이루어졌는가를 통해 발휘될 수밖에 없는데, 원안대로 가결된 비율이 83.3%나 되는 것으로 나타나 역시 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다.

### 3. 자율성 측면의 문제

기관분립의 원칙에 따라 자치단체의 장을 견제하고 보완하는 기능을 수행하도록 되어 있는 지방의회는 견제는 고사하고 본연의 임무라 할 수 있는 입법기능과 주민대표기능마저도 지방자치단체 장에게 압도되어 있는 것이 현실이다. 의정활동 과정 상 사무기관의 전문적인 보좌를 받아야 하지만, 이들에 대한 인사권을 실질적으로는 자치단체의 장이 가지고 있을 뿐만 아니라 잦은 인사이동에 의해 집행부로 복귀할 가능성이 상존해 있기 때문에 적극적이고 능동적인 보좌를 기대하기 어려웠다.

구체적인 사무기구의 명칭이나 구성은 각 지방의회에서 제정하는 조례 및 직제규칙에 근거하고 있는데, 자치단체의 종류와 규모에 따라 상이하다. 지방자치법 제 90조 1항에 의거 “시, 도의회에는 ..... 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원”, 동법 제 90조 2항에 의거 “시, 군, 자치구 의회에는 ..... 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며, 사무국, 사무과에는 사무국장 또는 사무과장

과 직원”을 들 수 있다. 결국 사무직원에 대한 인사권과 지휘, 감독권이 분리되어 있으므로 인해 발생할 수 있는 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 구조적인 측면에서는 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있다.

첫째, 사무직원들이 집행부로 복귀를 희망하거나 아니면 적어도 언젠가는 돌아가야 할 입장에 있기 때문에 집행부를 위해 지방의회에 반하는 행동을 할 수도 있을 것이라고 지방의원들로부터 불신을 받을 수 있다.

둘째, 실제로 집행부에서 지방의회로 이동해 있는 신분이기 때문에 인사권자인 자치단체 장이나 집행부의 동료들을 의식할 수밖에 없고, 이 경우 심각한 심리적 갈등에 빠지게 되어 근무의욕이 떨어지게 되고, 마침내 지방의회를 잠시 머무르는 곳으로 인식하게 될 가능성이 높다.

셋째, 인적 자원의 관리에 있어 감독과 통제는 소속 직원의 태도와 활동이 사무기구의 조직목표에 일치되도록 유도하고 강제할 수 있는 수단이지만, 지방의회 의장의 지휘, 감독권은 실질적으로 크지 않다. 즉, 사무직원의 임명에서는 자치단체장이 의회 의장의 의견을 존중하겠지만, 이들의 휴직, 면직, 징계 등의 결정과정에서 지방의회의 의견을 들어야 할 의무는 전혀 없기 때문에 이들에 대한 효율적인 인사관리를 기대하기란 어려움이 있다.

넷째, 승진과 근무평가는 소속 직원들의 근무의욕을 자극하는 주요한 요소인데, 지방의회 소속 직원들에 대한 근무평가에서 사무기구는 다만 서열명부만 작성할 뿐이며, 실질적인 평가는 집행부(부시장 등을 위원장으로 하는 근무성적평가위원회)가 맡는다는 점에서 의회직원들은 상대적으로 박탈감을 느끼고 있으며, 또한 의회 사무기구 내에서도 일반 행정업무를 담당하는 직원에 비해 연구, 분석적 업무를 수행해야 하는 전문위원들은 인사관리에서 불리하다고 생각하는 경우가 많다.

다음으로 운영적 측면에서는 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있다.

첫째, 지방의회 사무직원의 의회업무에 관한 지식과 경험의 축적을 저해하는 요인으로 간과할 수 없는 것이 빈번한 인사이동이다. 물론 한 자리에 너무 오래 있는 것도 근무의욕을 떨어뜨리게 할 우려가 있지만, 현행의 인사이동 주기로는 업무에 익숙해지고 능률이 오를 만하면 다른 직으로 옮겨가게 되어 있어 효과적인 업무수행에 장애가 되고 있다.

둘째, 사무직원의 임명이 ‘의장과의 협의(1991년 12월 31일)’에서 ‘의장의 추천(1994년 3월 16일 개정)’으로 바뀌면서 의장의 인사권 개입을 강화하였지만,

대개 형식적인 협의로 귀결되며, 실제로 우수한 인재를 발굴하려는 의장의 노력은 종종 심각한 대립과 갈등을 야기하기도 한다.

셋째, 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는 데 있어 다른 사무직원과는 특화된 전문지식과 경험의 축적이 요구된다고 할 수 있다. 그러므로 각종 법률, 조례, 규칙, 관례, 행정사례, 선례에 관한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 자치단체의 정책 및 행정사무에 관한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 한다. 그러나 대개의 사무직원 임명은 지방의정에 관한 직무연수나 전문성의 검증 없이 이루어지고 있다. 심지어 승진을 위해 또는 차후의 보직을 받기 위한 자리로 이용되거나, 정년을 앞두고 남은 재직연수를 채우기 위한 자리로 이용되기도 한다.

## 제 3 장 연구문제 및 조사 설계

### 제 1 절 연구 문제

한국사회의 민주주의를 공고히 할 뿐만 아니라 국가경제의 효율성 제고와 지방의 자치역량 강화와 경쟁력 향상을 목적으로 시행된 지방자치제의 확고한 정착과 발전을 위해 지방의회의 역할제고와 활성화는 필수적인 요소라 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우는 민주화의 산물로서 풀뿌리 민주주의 확립을 위해 1991년 지방자치제가 도입되었고 이제 민선 4기를 맞이하여 지방분권과 국토의 균형발전 차원에서 지방의회의 역할의 활성화가 더욱 기대되고 있다. 더 나아가서는 최근 경기도 하남시장이 주민소환제에 의해 직무정지가 되는 사례에서 보듯이 주민들의 지방자치단체장과 지방의회에 대한 견제와 직접적인 참여가 확대되는 추세이다.

따라서 지방자치의 발전을 위해 중차대한 사명을 지니고 있는 지방의회의 역할이 좀 더 활성화 될 필요성이 증대되고 있다고 하겠다. 이러한 필요성에 의해 본 연구에서는 지방의회의 역할 수행 정도를 평가하고 발견되는 문제점을 개선하고 보완하여 지방의회 역할 제고와 활성화 방안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

- <연구문제 1> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 어떠한가?
- <연구문제 2> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안에 대한 평가는 어떠한가?
- <연구문제 3> 지방자치 발전을 위해 보완 돼야할 제도적 장치로 도입된 주민소환제에 대한 평가는 어떠한가?

## 제 2 절 조사 설계 방법과 절차

본 연구에서는 앞에서 언급한 3개의 연구문제를 규명하기 위하여 다음과 같이 구조화된 설문지(Structured Questionare)를 활용한 서베이 리서치를 실시하였다.

### 1. 설문지의 구성

설문지는 크게 응답자의 인구사회학적 배경을 알기 위한 문항으로 성별, 연령, 거주 지역, 직업 등에 관한 문항 4개를 포함하였다. 지방의회의 역할 수행정도를 평가하는 문항으로는 우선 지방자치 실시가 한국의 정치발전, 민주주의 국가자원 효율화, 세계경제질서 대응과 관련된 의미를 평가하기 위해 4개의 문항을 포함했으며, 지방자치제 운영의 근간인 지방의회의 역할 수행에 관한 평가를 위해 8개의 문항을 구성했다.

다음으로 지방의회의 역할 제고와 활성화를 위해 강구되어야 할 방안들을 알기 위한 설문 문항들을 포함했는데, 13개의 관련 문항과 특히 최근 관심이 증대되고 있는 주민소환제도입에 대한 평가를 알기 위한 문항 4개를 포함하였다. 자세한 설문문항은 본 논문의 부록에 첨부된 설문지를 참고하면 되겠다.

### 2. 조사대상 및 방법

본 연구의 조사대상은 전라남도의 지방의회 의정활동을 수행중인 광역의원과 기초의원, 그리고 그동안 의정활동 경험을 갖고 있는 전직 지방의원과 지방의회 사무처 등의 공무원과 지방의회의 운영과 활동을 지켜보아온 지역의 언론인 및 지역의 시민단체 간부 등을 포함한 지역주민들을 대상으로 실시하였다.

조사 대상으로 삼은 응답자는 전라남도와 고흥군, 보성군, 목포시, 순천시의 전·현직 지방의원과 공무원, 지역 시민사회단체 활동가 및 언론인과 지역주민으로 하였는데 광역 및 기초의원 51명, 지방의회 사무처 등 공무원 50명, 지역시민단체 간부 등 지역주민 69명, 지역 언론인 34명으로 총 204명을 대상으로 서베이를 실시하였다.

설문조사는 2007년 10월 4일부터 13일까지 10일간 연구자가 직접 조사대상자를 만나 미리 구조화된 설문지를 배포하고 응답자가 스스로 기입하는 자기 기입 방식에 의해 조사되었다.

### **3. 자료처리 및 분석**

회수된 설문지는 편집과 코딩을 거쳐 SPSS PC+ 14.0 프로그램을 이용하여 분석하였다. 본 연구를 위해 사용된 통계분석 기법은 응답자들의 일반적 상황과 각 문항에 대한 일반적 응답경향을 살펴보기 위해 일차통계 분석방법으로 빈도수와 백분율(%), 평균(M)을 살펴보았다. 또한 조사대상자 집단 간에 평가 문항에 대한 평가 차이를 알아보기 위해 2차 통계방법인 t-test 와 3개 집단이상의 차이를 검증하는 F-test(ANOVA)등의 통계방법을 활용하였다.

## 제 4 장 연구 분석 및 평가

### 제 1 절 응답자의 인구사회학적 특성

연구결과를 논의하기에 앞서 본 연구의 조사대상이 되었던 응답자들의 인구사회학적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 성별 분포

본 조사의 조사대상이 되었던 응답자의 성별은 아래의 <표3>에서 보는 바와 같이 남성이 180명(88.2%), 여성이 24명(11.8%)으로 실제 인구구성의 성비와는 달리 남성이 과표집되었다.

<표3> 응답자의 성별 구성

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
남자	180	88.2	88.2	88.2
여자	24	11.8	11.8	100.0
합계	204	100.0	100.0	

#### 2. 연령별 분포

응답자의 연령대별 분포는 50대가 89명으로 43.6%로 가장 많았고 다음은 40대가 43명으로 21.1%, 60대이상인 38명으로 18.6%, 20대-30대이하가 34명으로 16.7%로 구성됐다<표4>.

<표 4 > 응답자의 연령대별 특성

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
20-30대	34	16.7	16.7	16.7
40대	43	21.1	21.1	37.7
50대	89	43.6	43.6	81.4
60대 이상	38	18.6	18.6	100.0
합계	204	100.0	100.0	

### 3. 거주 지역별 분포

응답자의 거주 지역별 분포는 고흥·보성군 거주자가 159명으로 77.9%를 차지하였고, 목포·순천시 등 시 지역 거주자가 45명으로 22.1%를 차지하였다<표5>.

< 표 5 > 응답자의 거주지역별 분포

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
고흥보성군	159	77.9	77.9	77.9
목포순천시	45	22.1	22.1	100.0
합계	204	100.0	100.0	

### 4. 소속/직업별 분포

응답자들의 소속 및 직업별 분포를 살펴보면 지역시민단체간부등 지역주민이 69명, 33.8%로 가장 많았다. 지역주민 다음은 지방의원이 51명으로 25.0%, 공무원이 50명으로 24.5%, 지역언론인이 34명으로 16.7%를 차지하였다<표6>.

<표 6 > 응답자의 소속/직업별 분포

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
지방의원	51	25.0	25.0	25.0
공무원	50	24.5	24.5	49.5
지역시민사회단체	69	33.8	33.8	83.3
지역언론인	34	16.7	16.7	100.0
합계	204	100.0	100.0	

## 제 2 절 연구결과 및 평가

본 연구에서는 지방의회의 역할 수행 정도를 평가하고 발견되는 문제점을 개선하고 보완하여 지방의회 역할 제고와 활성화 방안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구 문제를 설정한 바 있다.

<연구문제 1> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 어떠한가?

<연구문제 2> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안에 대한 평가는 어떠한가?

<연구문제 3> 지방자치 발전을 위해 보완 돼야할 제도적 장치로 도입된 주민소환제에 대한 평가는 어떠한가?

따라서 연구결과는 위에 제시한 연구문제에 조사결과를 중심으로 제시하도록 하겠다.

### 1. 지방자치제의 의의와 지방의회 역할 수행평가 결과

#### 가. 지방자치제 도입의 의의에 대한 평가

지방자치제 도입의 의의에 대한 평가는 4가지 차원에서 조사하였다. <표7>에서 보는 바와 같이 조사결과 응답자들은 ‘지방자치는 민주화의 산물이다’는 항목에 평균 3.5점으로 가장 높은 동의를 보였다. 그다음으로는 ‘지방자치는 세계경제질서 변화에 대응, 지방의 경쟁력을 키워준다’는 항목에 평균 3.36점을, ‘지방자치는 국가의 자원을 효율적으로 배분하는 방법이다’는 항목에 평균 3.35점으로 긍정적으로 평가하였다. 그러나 ‘지방자치 실시 이후 중앙정부의 권한이 지방으로 대폭 이양됐다’는 항목에 대해서는 평균 3.02점으로 상대적으로 낮은 평가를 내려 향후 중앙정부의 권한이 지방정부로 더 많이 이행돼야 함을 시사했다.

< 표 7 > 지방자치제 도입의 의의 평가

	N	합계	평균	표준편차	분산
지방자치_국가자원 효율배분(q1_1)	203	681.00	3.3547	.97611	.953
지방자치_민주화의 산물(q1_2)	202	706.00	3.4950	.94762	.898
지방자치_지방의 경쟁력 향상(q1_3)	204	686.00	3.3627	.91284	.833
지방자치_중앙정부 권한이양(q1_4)	204	617.00	3.0245	1.0431 0	1.088

보다 심도 있는 분석을 위하여 인구 사회학적 변인에 따라 지방자치제 도입의 의의에 대한 평가 차이가 있는지를 평균차이 검증(T-test)과 변량분석(Anova, F-test)을 실시하여 살펴보았다. 그 결과 몇 개의 변인에서 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다.

(1) 거주 지역에 따른 평가 차이

우선 아래의 <표 8>에서 보는 바와 같이 응답자들의 거주 지역에 따라 ‘지방자치는 국가의 자원을 효율적으로 배분하는 방법이다’는 항목에 대한 평가 차이가 통계학적으로 유의미하게 나타났다. 즉 목포·순천 등 시지역 거주자가 평균 3.67점으로 고흥·보성군 등 군지역 거주자들(평균 3.27) 보다 상대적으로 지방자치 도입이 국가자원의 효율적인 배분 방법이라고 높게 평가하고 있는 것으로 밝혀졌다.

<표 8 > 거주 지역에 따른 지방자치 도입의 의의 평가

지역 항목	군지역		시지역		T값	P
	평균	표준편차	평균	표준편차		
효율배분	3.27	.947	3.67	1.02	2.46	.05

## (2) 연령대에 따른 평가 차이

연령대에 따라 ‘지방자치 실시 이후 중앙정부의 권한이 대폭 이양됐다’는 항목에 대한 평가 차이가 통계학적으로 유의미하게 나타났다. 즉 40대가 평균 2.74점으로 가장 낮게 평가했고, 그 다음은 20-30대가 2.82점으로 40대 이하는 전체평균(3.02점)이하로 상대적으로 낮게 평가한 반면 50대는 3.11점, 60대는 3.31점으로 50대 이상이 지방자치체 실시 이후 중앙권한의 지방이양에 대해 상대적으로 높은 평가를 나타내고 있는 것으로 밝혀졌다<표9 >.

<표 9> 연령대별 지방자치체 도입 의의 평가

집단	전체집단 P=204		20~30대 (34명)		40대(43명)		50대(89명)		60대(38명)		F값	P
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차		
지방자치 중앙정부											2.72	.05
권한이양	3.02	1.04	2.82	.869	2.74	1.11	3.11	1.09	3.31	.093		

## (3) 소속 및 직업에 따른 평가차이

응답자들의 소속 및 직업에 따라 지방자치체 도입의 의의에 대한 항목별 평가가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. <표10 > 에서 보듯이 지방자치체 도입의 의의에 대한 평가는 지방의원들의 평가가 상대적으로 가장 높았고, 그 다음은 공무원, 지역 언론인, 지역시민단체 등 지역민들의 순으로 나타난 것은 흥미 있는 결과라고 할 수 있다.

<표 10> 직업에 따른 지방자치 도입 의의 평가

직업별 항목	지방의원(51명)		공무원(50명)		지역주민(68명)		지역언론인(34명)		F값	P
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차		
효율배분	3.73	.874	3.37	.942	3.12	.970	3.26	1.05	4.06	.01
민주화산물	3.92	.913	3.44	.837	3.21	.962	3.50	.029	5.95	.001
경쟁력강화	3.88	.791	3.42	.810	2.98	.866	3.26	.963	11.06	.000

즉 ‘지방자치는 국가의 자원을 효율적으로 배분하는 방법이다’ 는 항목(전체 평균 3.35점)에 대하여 지방의원은 평균 3.73점으로 가장 높은 평가를 하였고, 그 다음은 공무원 평균 3.37점, 지역언론인 3.26점, 지역주민은 3.12점으로 상대적으로 낮은 평가를 하여 소속 및 직업에 따른 평가 차이가 큰 것으로 나타났다. 또한 ‘지방자치는 민주화의 산물이다’ 는 항목(전체평균 3.49점)에 대해서도 지방의원들이 평균 3.92점으로 가장 높은 평가를 하였고, 지역언론인이 3.50점으로 전체 평균과 비슷하게 평가하였으며, 공무원은 3.44점, 지역주민은 3.21점으로 평가하여 소속 및 직업간 평가에 차이가 있었다.

한편 ‘지방자치는 세계경제질서 변화에 대응 지방의 경쟁력을 키운다’ 는 항목(전체평균 3.36점)에 대한 평가도 소속 및 직업에 따라 통계학적으로 유의미한 차이를 보였다. 즉 지방의원이 평균 3.88점으로 가장 높았고, 공무원이 3.42점으로 전체 평균보다 상대적으로 높게 평가했으며, 지역언론인이 평균 3.26점, 지역주민이 2.98점으로 상대적으로 낮은 평가를 보여 지방자치제 도입의 의의에 대해 대조적인 평가를 보였다.

## 나. 지방의회의 역할 수행에 대한 평가

지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 8개의 항목에 대한 평가로 조사했다. 그 결과 ‘지방의회는 지역주민에게 도움 되는 조례 마련에 적극적이다’ 는 항목이 평균 3.34점으로 가장 높았고 ‘지방의회는 자율성을 갖고 집행부를 잘 견제 한다’ 는 항목이 3.24점으로 가장 낮은 평가를 받았다. 한편 ‘지방의회는 지역민의 의견 수렴에 적극적이다’ 는 평균 3.33점, ‘지방의회와 자치단체간 업무 연계와 협조가 원활하게 이루어 지고 있다’ 는 항목은 평균 3.32점, ‘지방의회는 행정의 민주화에 기여하고 있다’ 평균 3.31점으로 나타났다. 그 다음은 ‘지방의회는 지역 현안 문제에 대한 대안을 제시하고 있다’ · ‘지방의회의 의사결정 과정은 합리적이고 민주적이다’ 평균 3.29점, ‘지방의회는 지역개발 정책 수립에 기여하고 있다’ 3.27점 등의 순으로 평가 받았다<표11>.

<표 11 > 지방의회의 역할 수행 평가

	N	합계	평균	표준편차	분산
지방의회_지역개발정책수립기여(q2_1)	204	667.00	3.2696	.99301	.986
지방의회_지역민 의견수렴 적극(q2_2)	204	680.00	3.3333	1.13895	1.297
지방의회_집행부 견제(q2_3)	202	655.00	3.2426	1.04409	1.090
지방의회_행정의 민주화 기여(q2_4)	203	672.00	3.3103	1.02312	1.047
지방의회_지역현안 대안제시(q2_5)	202	660.00	3.2673	1.00636	1.013
지방의회_지역주민 조례마련(q2_6)	203	678.00	3.3399	1.03299	1.067
지방의회_자치단체와 협조원활(q2_7)	201	668.00	3.3234	.92731	.860
지방의회_의사결정 합리/민주(q2_8)	203	669.00	3.2956	1.09965	1.209

보다 심도 있는 분석을 위하여 인구 사회학적 변인에 따라 지방자치제 도입의 의의에 대한 평가 차이가 있는지를 평균차이 검증(T-test)과 변량분석(Anova, F-test)을 실시하여 살펴보았다. 그 결과 몇 개의 변인에서 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다.

### (1) 성별에 따른 평가 차이

지방의회의 역할에 대한 평가는 성별에 따라 다소 차이를 보였다. 즉 남성의 경우 ‘지방의회는 행정의 민주화에 기여하고 있다’ 는 항목에 대해 평균 3.34점, ‘지방의회와 자치단체간 업무 연계와 협조가 원활하게 이루어지고 있다’ (평균 3.33점)와 ‘지방의회의 의사결정 과정은 합리적이고 민주적이다’ (평균 3.31점)는 항목에서 여성보다 상대적으로 높은 평가를 보였다 이와는 대조적으로 여성들의 경우는 ‘지방의회는 지역주민에게 도움 되는 조례 마련에 적극적이다’ (평균 3.46점), ‘지방의회는 지역개발 정책 수립에 기여하고 있다’(평균 3.42점), ‘지방의회는 자율성을 갖고 집행부를 잘 견제 한다’(평균 3.42점), ‘지방의회는 지역 현안 문제에 대한 대안을 제시하고 있다’ (평균 3.39점)는 항목들을 남성보다 상대적으로

높게 평가하는 것으로 나타났으나 통계학적으로 유의미한 차이는 아니었다.

## (2) 연령대에 따른 평가 차이

연령대에 따라 지방의회의 역할에 대한 평가는 일부 항목에서 통계학적으로 유의미하게 나타났다.

<표 12> 연령에 따른 지방의회 역할 수행 평가

연령대 항목	전체(204명)		20~30대 (34명)		40대 (43명)		50대 (89명)		60대 이상(38명)		F값	P
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차		
지방의회 지역개발정책 수립기여	3.27	.993	2.85	.857	3.41	.932	3.29	.979	3.42	1.13	2.69	.05
지방의회 행정민주화 에 기여	3.31	1.023	2.88	.844	3.30	.988	3.45	1.038	3.37	1.102	2.67	.05
지방의회 지역현안 대안 제시	3.26	1.006	2.76	.923	3.12	1.08	3.53	.905	3.27	1.044	5.46	.001
지방의회 자치단체와 협조원할	3.32	.927	2.94	.850	3.40	.767	3.47	.963	3.24	.998	2.97	.05

‘지방의회 지역개발 정책 수립에 기여’ 라는 항목과 관련 60대 이상이 3.42점, 40대가 평균 3.41점으로 상대적으로 높게 평가한 반면 20-30대가 평균 2.85점으로 지방의회의 지역개발 정책 수립에 대해 상대적으로 낮게 평가 하는 것으로 나타났다.

‘지방의회 행정민주화 기여’ 항목에 대한 평가 역시 50대가 평균 3.45점으로 상대적으로 높게 평가한 반면 20-30대는 2.88점으로 상대적으로 낮게 평가했다. 또한 ‘지방의회 지역현안 대안제시’ 항목에 대한 평가에서도 연령대에 따라 뚜렷한 차이가 있었는데 50대가 평균 3.53점으로 높은 평가를 한 반면 20대는 평균 2.76점으로 낮게 평가한 것으로 나타났다. ‘지방의회 자치단체와 협조원할’ 이라는 항목에 대한 평가도 연령대에 따른 평가에 차이를 보였는데, 50대가 3.47점으로 가장 높은 평가를 하였고 20대가 2.94점으로 상대적으로 낮은 평가를 한 것으로 나타났다<표12 >.

### (3) 소속 및 직업에 따른 평가차이

응답자들의 소속 및 직업에 따라 지방의회의 역할에 대한 항목별 평가가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 13> 소속 및 직업에 따른 지방의회 역할 평가 차이

직업별 항목	전체 (204명)		지방의원 (51명)		공무원 (50명)		지역주민 (69명)		지역언론인 (34명)		F값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
지역개발정책수립기여	3.27	.993	3.92	.913	3.20	.903	3.02	.822	2.88	1.121	12.223	.000
지역민 의견수렴적극	3.33	1.138	4.31	.836	3.22	1.035	2.87	1.013	2.97	1.058	23.660	.000
집행부 견제	3.24	1.044	3.96	.871	3.18	.993	2.91	.973	2.91	.995	13.689	.000
행정의민주화기여	3.31	1.023	4.04	.747	3.16	.976	3.00	.993	3.06	1.013	14.034	.000
지역현안대안제시	3.27	1.006	4.08	.771	2.96	.925	3.06	.851	2.91	1.083	18.978	.000
지역주민조례마련	3.34	1.033	3.98	.883	3.24	1.061	3.04	.904	3.12	1.066	10.332	.000
자치단체와협조원할	3.32	.927	3.72	.809	3.18	.941	3.28	.867	3.03	1.029	4.898	.05
의사결정합리/민주화	3.29	1.099	4.12	.931	3.12	1.081	3.03	.946	2.85	1.048	16.007	.000

<표13 > 에서 보듯이 지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 지방의원들의 평가가 상대적으로 가장 높았고, 지역 언론인과 지역시민단체 등 지역민들의 평가는 상대적으로 낮았고 일부 항목에 대해서는 공무원의 평가가 지역주민들의 평가 보다 낮아 흥미로웠다.

지방의회의 역할 수행 평가에 대한 직업별 평가는 8개 항목 모두에서 차이를 보였는데, 전 항목에 대해 지방의원들이 가장 높은 평가를 해 자화 자찬성 평가를 하고

있는 것으로 나타났다. 반면 지역 언론인의 평가가 상대적으로 낮았는데, ‘지역정책 수립에 대한 기여’ (2.88점), ‘지방의회 지역현안 대안제시’ (2.91점), “ 자치단체와 협조원활 ‘(3.03), ’ 의사결정 합리화 민주화 ‘(2.85점)으로 나타났다. 지역주민들은 ’ 지역민들의 의견 수렴 적극적 ‘이라는 항목에 대해 평균 2.81점, ’ 행정의 민주화에 기여 ‘(3.00점), ’ 지역주민 위한 조례 마련 ‘(평균 3.04점) 등의 항목에서 상대적으로 낮은 평가를 하였다. 공무원들의 경우는 ’ 지역현안 대안제시 ‘(평균 2.96점), ’ 자치단체와 협조 원활 ‘(3.18점) 등의 항목에서 상대적으로 낮은 평가를 한 것으로 나타났다.

## 2. 지방의회의 역할 제고·활성화 방안 평가결과

지방자치 발전을 위해 지방의회의 역할을 제고하고 활성화하기 위한 방안에 대한 평가를 하기 위해 ‘지방의회의 의결 범위가 확대 되어야한다’ 등 13개의 문항을 개발 조사하였다.

그 결과 <표14 > 에서 보는 바와 같이 흥미로운 결과가 도출되었다. 즉 ‘지방의원들의 자질과 능력이 향상되어야 한다’ 는 항목에 대한 평가가 평균 4.66점으로 압도적으로 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘지방의원의 역할인지와 사명감 고취를 위한 의원 교육시스템 도입’ 이 4.45점, ‘지방의원들의 전문성을 높이기 위한 정례적인 의정활동 평가제도 도입’ 이 평균 4.39점으로 의원들의 자질 향상과 전문성 제고를 위한 제도적 보완을 상대적으로 높게 요구하는 것으로 나타났다.

한편 ‘기초의원과 지방자치단체장에 대한 정당 공천제 폐지’ 도 평균 4.39점으로 높은 평가를 받아 현행 정당 공천제의 개선도 높은 수준에서 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘지역주민의 지방의회에 대한 관심과 참여확대’ 가 평균 4.32점, ‘지역주민들의 의견을 보다 잘 수렴할 수 있도록 주민과의 협의체 구성 필요’ 도 평균 4.27점으로 지역주민의 관심과 참여는 물론 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치로서의 협의체의 구성 등에 높은 관심을 보였다.

한편 ‘지역 언론사의 지방의회에 대한 관심이 증대되어야 한다’ 는 항목에 대해서도 평균 3.81점의 높은 평가를 하여 지방자치 발전과 지방의회 활성화를 위한 지역 언론의 역할을 강조했다. 또한 의회의 운영과 관련 ‘지방의회의 의결 범위 확대 ‘가 평균 3.75점, ’ 지방의회의 조례제정권 확대 ‘가 평균 3.72점, ’ 지방의원의

권한 강화’가 3.53점, ‘사무국 직원 인사권의 의장 부여’가 3.63점으로 지방의원 과 의회의 권한 강화와 역할 확대 필요성에 높은 동의 정도를 보였다.

반면에 ‘지방의원 후원회 제도 신설’ (평균 3.07점)이나 ‘지방의원 보좌직 신설’ (평균 3.01점)에 대해서는 상대적으로 낮은 평가를 하여 큰 대조를 보였다.

<표 14 > 지방의회의 역할 제고 활성화 방안 평가

	N	합계	평균	표준편차	분산
지방의회 의결범위 확대(q3_1)	204	764.00	3.7451	1.06615	1.137
지방의회 조례제정권 확대(q3_2)	204	758.00	3.7157	1.07710	1.160
지방의원 보좌직 신설 필요(q3_3)	203	611.00	3.0099	1.40716	1.980
지방의원 후원회 제도 신설(q3_4)	203	623.00	3.0690	1.28401	1.649
지방의원 권한강화 필요(q3_5)	204	721.00	3.5343	1.32568	1.757
지방의원 자질과 능력향상 필요(q3_6)	202	942.00	4.6634	.55138	.304
지방의원 의정활동 평가제도 도입(q3_7)	204	897.00	4.3971	.73892	.546
지방의원 교육시스템 도입 필요(q3_8)	203	904.00	4.4532	.73896	.546
지역주민의 지방의회 관심참여 확대필요(q3_9)	203	890.00	4.3842	.72450	.525
지역주민과 협의체 구성(q3_10)	203	866.00	4.2660	.89453	.800
지역언론사의 지역의회 관심증대(q3_11)	204	777.00	3.8088	1.03043	1.062
기초의원,지자체장 정당공천제 폐지(q3_12)	204	896.00	4.3922	.83231	.693
사무국 인사권의 지역의회 의장부여(q3_13)	203	737.00	3.6305	1.28065	1.640

### (1) 연령대에 따른 평가 차이

<표15 >의 연령에 따른 지방의회 역할 제고와 활성화 방안에 대한 응답에서 일부 항목에 차이를 보였는데, 연령이 높을수록 ‘지방의원의 권한강화’와 ‘사무국 인사권의 의장 부여’에 대한 동의 정도가 상대적으로 높았고 연령대가 낮을수록 ‘지역 언론의 지역의회에 대한 관심 증대’를 요청하는 정도가 높게 나타나 큰 대조를 보였다.

즉 ‘지방의회의 권한 강화’ 에 대해서는 60대 이상이 평균 3.94점, 50대가 평균 3.66점, 40대가 3.26점인 반면 20-30대는 평균 3.09점으로 전체평균 3.53점보다 현저히 낮았다. ‘사무국 인사권 의장부여’ 항목의 경우도 60대 이상은 평균 4.08점으로 가장 높았고, 50대 평균 3.69점, 40대가 3.63점으로 전체 평균(3.63점)을 상회하였으나 20-30대는 평균 2.97점으로 전체 평균을 현저하게 밀돌았다. 이와는 대조적으로 ‘지역 언론의 지역의회 관심 증대’ 필요에 대한 평가는 20-30대가 4.21로 가장 높았고, 40대가 평균3.84점, 50대가 평균 3.85점, 60대 이상이 평균 3.32점으로 평가해 현저한 대조를 보였다.

<표 15> 연령에 따른 지방의회제도 보완 활성화 방안 평가

직업별 항목	전체		20~30대		40대		50대		60대 이상		F값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
지방의원 권한강화	3.53	1.326	3.09	1.137	3.26	1.432	3.66	1.331	3.94	1.206	3.55	.05
지역언론사의 지역의회 관심증대	3.81	1.030	4.21	.808	3.84	.898	3.85	.924	3.32	1.378	4.92	.01
사무국 인사권의 의회의장 부여	3.63	1.281	2.97	1.212	3.63	1.273	3.69	1.276	4.08	1.171	4.79	.01

## (2) 거주 지역에 따른 평가 차이

<표16>에서는 응답자의 거주 지역에 따라 지방의회의 역할 제고와 활성화를 위한 방안을 묻는 항목에 대한 평가가 일부 항목에서 통계학적으로 유의미하게 나타났다. 즉 ‘지방의원의 자질과 능력향상’ 에 대한 평가와 ‘지역 언론사의 지역의회관심증대’ 라는 항목에서 목포와 순천시 등 시 지역 거주 응답자가 고흥군과 보성군과 같은 농촌지역 응답자들 보다 상대적으로 높은 동의정도를 보였다.

‘지방의원의 자질과 능력 향상’ 에 대해서는 목포·순천시 거주 응답자가 평균 4.71점, 고흥·보성군 거주 응답자가 4.65점으로 평가한 것으로 나타났다. ‘지역언론의 지역의회 관심 증대’ 에 대해서도 목포·순천시 거주 응답자가 평균 4.04점, 고흥·보성군 거주 응답자가 평균 3.74점으로 시 지역 응답자가 군 지역 응답자보다

상대적으로 그 필요성에 높게 동의하고 있는 것으로 나타났다.

<표 16 >거주 지역에 따른 지방의회제도 보완/활성화 방안 평가

지역 항목	고흥·보성군		목포·순천시		T값	P
	평균	표준편차	평균	표준편차		
지방의원 자질과 능력 향상	4.65	.565	4.71	.506	2.06	.05
지역 언론사의 지역의회 관심 증대	3.74	1.080	4.04	.796	-1.75	.05

### (3) 소속 및 직업에 따른 평가차이

<표17>에서 보는 바와 같이 응답자들의 소속 및 직업에 따라 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안에 대한 항목별 평가가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 응답자들의 소속 및 직업에 따라 지역의원들의 경우 ‘지방의회의 의결범위 확대’, ‘지방의회의 조례제정권 확대’, ‘지방의회 보좌직 신설’, ‘지방의원 후원회 제도 신설’, ‘지방의원 권한 강화’, ‘의회 사무국 직원 인사권 의장 부여’ 등의 항목에서 상대적으로 가장 높은 필요성을 제기한 반면, ‘지방의원 자질과 능력향상 필요’, ‘지방의원 의정활동 평가제도 도입’, ‘지역주민과 협의체 구성’ 등의 항목에 대해서는 상대적으로 낮은 평가를 하였다.

공무원들의 경우는 ‘지방의회 의결범위 확대’와 ‘지방의원 권한 강화’, 에는 상대적으로 낮은 평가를 ‘의회 사무국 직원의 인사권 의장부여’에는 상대적으로 높은 평가를 내렸다.

지역시민단체 등 지역주민의 경우는 지방의원들과는 대조적으로 ‘지방의회의 조례제정권 확대’, ‘지방의회 보좌직 신설’, ‘지방의원 후원회 제도 신설’, ‘지방의원 권한 강화’, ‘의회 사무국 직원의 인사권 의장부여’에는 상대적으로 낮은 평가를 보인 반면 ‘지방의원 자질과 능력향상 필요’, ‘지방의원 의정활동 평가제도 도입’, ‘지역주민과 협의체 구성’ 등의 항목에 대해서는 상대적으로 높은 평가를 하였다.

한편 지역 언론인의 경우는 ‘지방의원 자질과 능력향상 필요’, ‘지방의원 의정활동 평가제도 도입’, ‘지역주민과 협의체 구성’ 등의 항목에 대해서는 상대적으로 가장 높은 평가를 하였고 그 이외의 다른 항목에서는 공무원이나 지역민보다는 상대적으로 중립적인 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표17> 직업에 따른 지방의회제도 보완/활성화 방안 평가

직업별 항목	전체 (204명)		지방의원 (51명)		공무원 (50명)		지역주민 (69명)		지역언론인 (34명)		F값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
지방의회 의결범위 확대	3.75	1.066	4.47	.731	3.34	1.042	3.52	1.065	3.71	1.031	13.369	.000
지방의회 조례제정 권 확대	3.72	1.077	4.49	.703	3.50	1.054	3.29	1.099	3.74	.931	15.940	.000
지방의회 보좌직 신설	3.01	1.407	4.14	.959	2.84	1.376	2.44	1.35	2.71	1.194	19.647	.000
지방의원 후원회제 도 신설	3.07	1.284	3.98	.948	2.80	1.245	2.63	1.244	2.97	1.218	14.363	.000
지방의원 권한강화 필요	3.53	1.325	4.33	.841	2.90	1.328	3.29	1.341	3.76	1.281	13.104	.000
지방의원 자질과 능력향상 필요	4.66	.551	4.39	.602	4.72	.536	4.73	.509	4.85	.435	6.454	.000
지방의원 의정활동 평가제도 도입	4.39	.738	4.07	.658	4.38	.805	4.54	.719	4.61	.652	5.314	.01
지역주민 과 협의체 구성	4.26	.894	4.06	.881	4.08	.932	4.39	.743	4.59	.743	3.667	.05
사무국 인사권의 의회의장 부여	3.63	1.280	4.31	.761	3.51	1.355	3.17	1.338	3.71	1.268	8.875	.000

### 3. 지방자치발전을 위한 제도로서 주민소환제에 대한 평가

지방자치단체장이나 지방의원들의 권한 남용이나 독선을 견제하기 위해 도입된 주민소환제에 대한 평가도 알아보았다. 그 결과 <표18>에서 보듯이 ‘주민소환제 도입은 지방정치의 불안을 초래하고 지역사회의 분열을 초래’ (평균 3.31점)하거나 ‘지방자치단체장이나 지방의원들의 소신있는 행정활동과 의정활동의 걸림돌’ (평균 2.90)이 될 것이라는 부정적인 우려에는 동의 정도가 낮게 나타났다

반면에 주민소환제 도입의 긍정적 취지이자 본래의 취지인 ‘지역주민의 정치참여를 확대하는 효과가 있다’ 에는 (평균 3.85점), ‘주민소환제 도입은 지방자치단체장과 지방의원의 직권남용을 방지할 수 있는 심리적 효과가 있다’ 는 취지에 대해서는 평균 3.93점으로 상대적으로 높은 동의를 보였다. 이는 주민소환제의 도입이 전반적으로 긍정적으로 평가 받고 있음을 시사한다고 하겠다.

< 표 18 > 주민소환제에 대한 평가

	N	합계	평균	표준편차	분산
주민소환제_ 정치참여 확대(q4_1)	203	781.00	3.8473	1.09061	1.189
주민소환제_직권남용 방지(q4_2)	204	802.00	3.9314	1.08967	1.187
주민소환제_지방정치 불안/분열 유발(q4_3)	204	676.00	3.3137	1.34992	1.822
주민소환제_소신행정 장애(q4_4)	204	592.00	2.9020	1.26343	1.596

#### (1) 연령대에 따른 평가 차이

연령에 따라 주민소환제 도입의 단점으로 우려되는 일부 항목에 대한 응답에 차이를 보였다.

<표 19 > 연령에 따른 주민소환제 도입 평가

연령	전체집단		20~30대		40대		50대		60대 이상		F값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
주민소환제 지방정치불안/분열유발	3.31	1.349	2.91	1.246	3.26	1.329	3.29	1.333	3.79	1.398	2.67	.05

즉, ‘주민소환제 도입이 지방정치의 불안정과 지역사회의 분열을 초래할 수 있다’ 는 우려에 대해 20-30대는 평균 2.91점, 40대는 평균 3.26점, 50대는 평균 3.29 점, 60대이상은 평균 3.79점으로 연령이 높을수록 주민소환제 도입이 미칠 부정적 효과에 대한 우려가 큰 것으로 나타났다<표19>.

(2) 거주 지역에 따른 평가 차이

거주 지역에 따라서도 주민소환제 도입의 단점으로 우려되는 일부 항목에 대한 응답에 차이를 보였다. 즉 ‘주민소환제 도입이 지방정치의 불안정과 지역사회의 분열을 초래할 수 있다’ 는 항목에 대해 농촌 지역인 고흥군과 보성군 지역 거주자가 평균 3.41점으로 그럴 가능성을 상대적으로 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 목포,순천시 등 도시 지역 거주자는 ‘주민소환제 도입이 지방정치의 불안정과 지역사회의 분열을 초래할 수 있다’ 는 항목에 대해 평균 2.95점으로 상대적으로 낮은 우려를 표명한 것으로 나타났다<표20>.

<표 20 > 거주 지역에 따른 주민소환제 평가 차이

거주지역	전체		고흥·보성군		목포·순천시		T값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
주민소환제 지방정치 불안/분열유도	3.31	1.349	3.41	1.294	2.95	1.49	2.03	.05

### (3) 소속 및 직업에 따른 평가차이

응답자들의 소속 및 직업에 따라 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안에 대한 항목별 평가가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 주민소환제의 도입이 ‘지방자치단체장이나 지방의원들의 소신있는 행정활동과 의정활동의 걸림돌’이 될 수 있다는 주민소환제 도입의 부정적 측면에 대해 지방의원이 평균 3.37로 다소 우려를 표명했고 공무원은 평균 3.02, 지역 언론인은 평균 2.71점, 그리고 지역주민들은 평균 2.56점으로 주민소환제 도입의 부작용에 대해 상대적으로 낮은 동의정도를 보였다<표21>.

<표 21> 직업에 따른 주민소환제 평가 차이

직업별 항목	전체		지방의원		공무원		지역주민		지역언론인		F값	P
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
주민소환제 소신행정 장애	2.90	1.263	3.37	1.057	3.02	1.285	2.56	1.344	2.71	1.142	4.65	.01

## 제 5 장 결 론

본 논문에서는 우리나라의 지방의회가 직면한 문제점을 규명하고, 이를 극복하여 지방의회 본연의 역할을 담당 할 수 있도록 그 역할 제고와 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

이를 위하여 본 논문에서는 지방분권화의 역사적 배경과 지방의회의 관련성, 지방의회의 사회적 의의 및 역할, 지방의회의 조직과 운영, 그리고 지방의원의 의정활동 문제점 등을 이론적 차원에서 검토하였다. 또한 전·현직지방의회 의원과 지방의회 사무국 공무원, 지역의 시민단체 및 지역 주민, 지역 언론인 등을 대상으로 설문조사를 실시하여 지방의회의 역할과 문제점 등을 평가하게 하고, 이를 극복할 바람직한 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 본 논문에서는 다음과 같은 3개의 연구문제를 제시하고 서베이를 실시하여 그 결과를 분석하였다.

<연구문제 1> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 어떠한가?

<연구문제 2> 지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안에 대한 평가는 어떠한가?

<연구문제 3> 지방자치 발전을 위해 보완 돼야할 제도적 장치로 도입된 주민소환제에 대한 평가는 어떠한가?

<연구문제 1>과 관련 지방자치제 도입의 의의에 대한 평가는 4가지 차원에서 조사하였다. 조사결과 응답자들은 ‘지방자치는 민주화의 산물이다’는 항목에 평균 3.5점으로 가장 높은 동의를 보였다. 그다음으로는 ‘지방자치는 세계경제질서 변화에 대응, 지방의 경쟁력을 키워준다’는 항목에 평균 3.36점을, ‘지방자치는 국가의 자원을 효율적으로 배분하는 방법이다’는 항목에 평균 3.35점으로 긍정적으로 평가하였다. 그러나 ‘지방자치 실시 이후 중앙정부의 권한이 지방으로 대폭 이양됐다’는 항목에 대해서는 평균 3.02점으로 상대적으로 낮은 평가를 내려 향후 중앙정부의 권한이 지방정부로 더 많이 이행돼야 함을 시사했다.

지방의회의 역할 수행에 대한 평가는 8개의 항목에 대한 평가로 조사하였다. 그

결과 ‘지방의회는 지역주민에게 도움 되는 조례 마련에 적극적이다’는 항목이 평균 3.34점으로 가장 높았고 ‘지방의회는 자율성을 갖고 집행부를 잘 견제 한다’는 항목이 3.24점으로 가장 낮은 평가를 받았다. 한편 ‘지방의회는 지역민의 의견 수렴에 적극적이다’는 평균 3.33점, ‘지방의회와 자치단체간 업무 연계와 협조가 원활하게 이루어지고 있다’는 항목은 평균 3.32점, ‘지방의회는 행정의 민주화에 기여하고 있다’ 평균 3.31점으로 나타났다. 그 다음은 ‘지방의회는 지역 현안 문제에 대한 대안을 제시하고 있다’·‘지방의회 의사결정 과정은 합리적이고 민주적이다’ 평균 3.29점, ‘지방의회는 지역개발 정책 수립에 기여하고 있다’ 3.27점 등의 순으로 평가 받았다.

<연구문제 2>와 관련해서는 흥미로운 결과가 도출되었다. 즉 ‘지방의원들의 자질과 능력이 향상되어야 한다’는 항목에 대한 평가가 평균 4.66점으로 압도적으로 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘지방의원의 역할인지와 사명감 고취를 위한 의원 교육시스템 도입’이 4.45점, ‘지방의원들의 전문성을 높이기 위한 정례적인 의정활동 평가제도 도입’이 평균 4.39점으로 의원들의 자질 향상과 전문성 제고를 위한 제도적 보완을 상대적으로 높게 요구하는 것으로 나타났다.

한편 ‘기초의원과 지방자치단체장에 대한 정당 공천제 폐지’도 평균 4.39점으로 높은 평가를 받아 현행 정당 공천제의 개선도 높은 수준에서 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘지역주민의 지방의회에 대한 관심과 참여확대’가 평균 4.32점, ‘지역주민들의 의견을 보다 잘 수렴할 수 있도록 주민과의 협의체 구성 필요’도 평균 4.27점으로 지역주민의 관심과 참여는 물론 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치로서의 협의체의 구성 등에 높은 관심을 보였다.

한편 ‘지역 언론사의 지방의회에 대한 관심이 증대되어야 한다’는 항목에 대해서도 평균 3.81점의 높은 평가를 하여 지방자치 발전과 지방의회 활성화를 위한 지역 언론의 역할을 강조했다. 또한 의회의 운영과 관련 ‘지방의회 의결 범위 확대’가 평균 3.75점, ‘지방의회 조례제정권 확대’가 평균 3.72점, ‘지방의원의 권한 강화’가 3.53점, ‘사무국 직원 인사권의 의장 부여’가 3.63점으로 지방의원과 의회의 권한 강화와 역할 확대 필요성에 높은 동의 정도를 보였다.

반면에 ‘지방의원 후원회 제도 신설’(평균 3.07점)이나 ‘지방의원 보좌 직 신설’(평균 3.01점)에 대해서는 상대적으로 낮은 평가를 하여 큰 대조를 보였다.

<연구문제 3>과 관련해서는 ‘주민소환제 도입은 지방정치의 불안을 초래하고 지역사회의 분열을 초래’(평균 3.31점)하거나 ‘지방자치단체장이나 지방의원들의 소신 있는

행정활동과 의정활동의 걸림돌'(평균 2.90)이 될 것이라는 부정적인 우려에는 동의 정도가 낮게 나타났다.

반면에 주민소환제 도입의 긍정적 취지이자 본래의 취지인 '지역주민의 정치참여

하는 효과가 있다'에는 (평균 3.85점), '주민소환제 도입은 지방자치단체장과 지방의원의 지권남용을 방지할 수 있는 심리적 효과 있다'는 취지에 대해서는 평균 3.93점으로 상대적으로 높은 동의를 보였다. 이는 주민소환제의 도입이 전반적으로 긍정적으로 평가받고 있음을 시사한다.

민주주의의 완성에서 빼놓을 수 없는 중차대한 요소로서 지방자치의 발전과 그 실현과정에서 핵심적인 기제라 할 수 있는 지방의회의 역할 제고와 활성화를 위해서는 다음과 같은 정책방안이 모색 되어야 할 것이다.

첫째, 국가 균형발전과 지방분권 정책의 강화가 필요하다. 즉 중앙정부의 권한과 예산을 지방으로 대폭 이양 할 수 있는 법적 제도적 개선이 필요하다. 지방자치의 실시이후 중앙정부의 권한과 예산이 지방정부로 이양되고 있지만 아직도 많은 권한과 예산이 중앙정부에 귀속돼 있음을 감안, 국가 균형발전과 지방분권화의 지속추진 차원에서 그 대안이 모색되어야 한다.

둘째, 지방의원들의 자질과 능력, 전문성 함양을 위한 가칭 '지방의원교육원' 설립을 제안한다. 전문성이 있는 지방의원들이 지방의회에 들어가 의정활동을 할 수 있도록 지방의원 유급제를 실시하였고 어느 정도 성과가 있는 것도 사실이다. 하지만 행정을 견제하고 집행부를 감시하는 지방의원 본연의 역할을 수행하기 위해서는 보다 심도 있는 교육 기회가 부여되어야 할 필요가 있다. 지방의원들이 일회적인 연찬회나 연수여행 등을 통해 자신들의 능력과 전문성을 제고 하고 있지만 가칭 지방의원교육원을 설립, 보다 체계적인 교육기회를 부여하는 것이 효율적이라고 사료된다.

셋째, 지방의회와 지방의원의 의정활동 모니터 제도의 활성화가 필요하다. 경실련 등 시민단체들이 지방의원들의 의정활동을 모니터링 하여 그 해의 우수 지방의원을 선정, 표창함으로써 지방의원들의 의정활동을 감시하고 있지만 이러한 모니터링 제도와 함께 지방의회 활동을 지역케이블 텔레비전을 통해 생중계하거나 지역

주민들로 ‘의정활동 평가단’을 구성하여, 지방의회 현장에 투입하여 의정활동을 평가토록 하는 모니터링제도의 활성화가 필요하다. 이러한 모니터링 제도 활성화는 지방의원들의 의정활동을 더욱 활발하게 할 것이고, 그에 따라 지방의회가 집행부를 견제하고 감시하는 본연의 기능 활성화에도 도움이 될 뿐만 아니라 의정활동에 대한 시민참여와 관심제고 효과도 있을 것으로 본다.

넷째, 지방자치단체장과 기초의원에 대한 정당공천제 배제를 적극 검토해야 한다. 정당 공천제가 책임정치의 실현이라는 취지에서 나름대로 명분이 있지만 기초단체장이나 기초의원은 일선 지방자치단체의 행정을 집행하고 감시 견제한다는 차원에서 중앙의 정치논리와는 거리를 둘 필요가 있다. 지역발전과 지역민의 삶의 질 향상에 더 많은 관심을 가져야 할 지방자치단체장과 기초의원들마저 정쟁에 휘말리고 공천을 받기 위해 중앙당의 눈치를 살피는 가운데 소신 있는 행정활동과 의정활동을 하지 못하는 폐단을 막기 위해서 지방자치단체장과 기초의원에 대한 정당공천제는 폐지되는 것이 바람직 할 것이다.

다섯째, 지역주민의 지방의회 활동에 대한 참여와 관심제고 차원의 주민소환제의 활성화와 주민들이 지방행정과 지방의정에 적극 참여할 수 있는 협의체 형태의 ‘주민참여예산제’의 도입과 활성화도 시급하다. 특히, 주민소환제는 지역주민들의 정치참여를 확대할 뿐만 아니라 지방자치단체장의 직권 남용을 방지할 수 있는 심리적인 효과가 있다는 점에서 필요하고, 최근 경기도 하남시의 경우도 주민의사와 반하는 정책추진 때문에 시장과 지방의원들이 주민 소환제에 회부되어 직무가 정지되는 현상이 노정되기도 하였다.

주민참여예산제의 경우는 지방자치단체가 지방의회와 함께 지역의 시민단체와 지역주민들과 함께 기초자치단체의 예산을 협의하여 편성함으로써 주민의 필요와 요구를 반영하여 투명하고 효율성 있게 예산을 편성한다는 점에서 주목받고 있다. 예컨대, 광주광역시 북구가 이 제도를 실시하여 OECD에 가서 그 사례를 발표하여 선진국에서도 벤치마킹을 할 정도로 우수한 주민참여제도로 평가 받고 있다. 이러한 주민참여예산제와 같은 바람직한 제도는 주민소환제와 함께 지방자치 발전과 지방의회의 역할을 제고하고 보완하는 차원에서 적극 도입될 필요성이 있다.

본 논문은 민주주의의 완성에서 빼놓을 수 없는 중차대한 요소로서 지방자치의 실현과정에서 핵심적인 기제라 할 수 있는 지방의회의 역할 제고와 활성화 방안을 모색하고자 지방의원과 공무원, 지역 언론인과 시민사회단체 활동가 등 지역주민을 대상으로 실제 설문조사를 하고 그들의 평가를 분석하여 개선책을 모색했다는 데 그 의미를 둘 수 있다.

그동안 지방의회는 지방자치단체의 의사결정기관으로서 1인의 단체장과는 달리 주민의 대표기관이자, 집행부를 견제 감시하는 풀뿌리 민주정치의 근간이면서도 1991년 지방자치제가 부활, 도입되어 민선 4기에 접어들고 있음에도 불구하고 본연의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 평가를 받아왔다. 따라서 본 논문에서 논의하고 밝혀진 결과는 향후 한국 지방의회의 역할 제고와 활성화를 위한 제도 개선의 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

다만, 본 논문이 조사 대상으로 삼은 응답자가 전라남도와 고흥군, 보성군, 목포시, 순천시의 전·현직 지방의원과 공무원, 그리고 지역 언론인과 시민사회단체 활동가 등 지역주민으로 한정되어 있기 때문에 이 결과를 지나치게 한국 전역으로 확대해서 일반화 하기는 한계가 있을 것이다. 향후 후속 연구는 조사 범위를 넓히고 대상도 폭 넓게 하여 보다 포괄적인 연구가 있기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

### [국내문헌]

- 강용기(1999). 『현대지방자치론』. 서울: 대영문화사.
- 구병식(1991). 『주석 지방자치법』. 서울: 박영사.
- 김동훈(2002). 『지방의회론』. 서울: 박영사.
- 김병준(1998). 『한국지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김보현(1992). 『지방행정의 이론과 실제』. 서울: 법문사.
- 김생수(1994). “지방의회 의정활동평가와 발전적 방안에 관한 연구.” 『사회과학연구』. 강원대 논문집.
- 김성호(1996). “지방의회의 의정효율성 제고방안.” 『지방행정 연구보고서』. 제 205호. 한국지방행정연구원.
- 김순은(1997). “부산광역시 정부의 정책결정 과정과 구조.” 『지방정부연구』. 1.
- 김원곤(1998). “지방의회사무처 공무원 역할증진에 관한 연구.” 전남대학교 석사학위 청구논문.
- 박호숙(2000). “지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용연구.” 『한국지방자치학회보』. 제12권 3호.
- 송광태(1999). “지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안.” 『중앙행정논집』. 13(1).
- 송정문(2006). “지방의회 활성화 개선방안에 관한 연구.” 울산대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 심익섭(1997). “기초지방의회의 의정활동 활성화 방안: 구의회를 중심으로.” 『한국지방자치학보』. 9(3).
- 안성호(1993). “지방의회 사무기구의 개혁방안.” 『지방의정』. 제17호. 동의대 지방의회연구소.
- 안영훈(2005). “권력분권형 모델: 프랑스의 지방자치, 한국과 프랑스의 권력구조.” 아셈연구원·한국프랑스정치학회 공동 세미나 발표논문.
- 윤기석(2002). “프랑스 분권화 정책과 탈중앙집권.” 한국정치학회 2002년 춘계기획세미나 발표논문.

- 이계희(1992). “지방의회운영의 평가와 과제.” 『지방자치연구』. 제4권 1호.
- 이기우(1991). 『지방 자치행정법』. 서울: 법문사.
- 이미로(2004). “지방의회의 법적 지위에 관한 연구.” 성균관대학교 석사학위 청구논문.
- 이용부(2001). “한국지방의회제도의 발전방안에 관한 연구.” 한양대학교 석사학위 청구논문.
- 이종수(2002). 『지방정부이론』. 서울: 박영사.
- 정세욱(1995). 『지방행정학』. 서울: 법문사.
- 조창현(1996). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 최민수(2006). 『지방의회운영』. 경기: 서강출판사.
- 최봉기(2002). “지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할채신과 자질 함양.” 『한국지방자치학회보』. 제14권 2호(통권 38호).
- 최인가·이봉섭(1993). 『지방의회론』. 서울: 법문사.
- 최창호(2001). 『지방정부기능론』. 서울: 삼영사.
- 한국지방자치학회(1999). 『한국지방자치론』. 서울: 삼영사.

[외국문헌]

- 平凡社(1964). 『政治學事典』. 東京: 平凡社.
- Mackey, Scott(1998). “Devolution: Part II.” *State Legislation. 24(4)*.
- Press, C. & Berburg, K.(1983). *State and Community Government in the Federal System*. New York: John Wiley and Sons.
- Minassian, Teresa(1997). “Decentralizing Government.” *Finance & Development. 34(3)*.
- Zimmerman, F.(1986). *State and Local Government*. New York: Baren and Noble Books.

## “지방자치 발전을 위한 지방의회 역할 제고 방안 연구” 설문지

안녕하십니까?

본 설문지는 “지방자치 발전을 위한 지방의회 역할 제고 방안”을 연구하기 위해 작성된 설문지입니다. 귀하의 소중한 의견은 풀뿌리 민주정치의 근간인 지방자치 시대를 발전시키기 위한 지방의회의 역할을 제고하는 방안 마련을 위해 귀중한 자료로 활용될 것입니다.

본 설문지를 통해 수집된 자료는 순수하게 학문적 목적으로만 사용되며 본 연구 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며 귀하의 신원은 통계법에 의거, 익명으로 처리됩니다.

귀하의 응답이 지방의회의 발전 방안을 모색하는데 소중한 기초 자료가 된다는 점을 감안하시어 바쁘시더라도 성실히 응답해 주시길 부탁드립니다.

고맙습니다.

2007. 9

조선대학교 대학원 정치외교학과

지도교수 이창헌

연구자 정순열

연락처:011-607-3090

I. 다음은 지방자치의 실시에 대한 귀하의 평가를 알기 위한 설문입니다.

해당란에 V 표로 표시해 주시기 바랍니다.

1. 지방자치는 국가의 자원을 효율적으로 배분하는 방법이다.

- ① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다

2. 지방자치는 민주화의 산물이다.

- ① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다

3. 지방자치는 세계경제 질서 변화에 대응, 지방의 경쟁력을 키워준다.

- ① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다

4. 지방자치 실시 이후 중앙정부의 권한이 지방으로 대폭 이양됐다.

- ① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다

**II. 다음은 지방자치제 운영의 근간이 되는 지방의회의 역할에 대한 귀하의 생각을 알기 위한 설문입니다. 해당란에 V 표로 표시해 주시기 바랍니다.**

1. 지방의회는 지역 개발 정책 수립에 기여하고 있다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
2. 지방의회는 지역민의 의견 수렴에 적극적이다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
3. 지방의회는 자율성을 갖고 집행부를 잘 견제한다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
4. 지방의회는 행정의 민주화에 기여하고 있다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
5. 지방의회는 지역 현안 문제에 대한 대안을 제시하고 있다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
6. 지방의회는 지역 주민에게 도움이 되는 조례 마련에 적극적이다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다.
7. 지방의회와 자치 단체간 업무연계와 협조가 원활하게 이루어지고 있다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다
8. 지방의회의 의사결정과정은 합리적이고 민주적이다.  
① 매우 그렇다      ② 어느 정도 그렇다      ③ 그렇다  
④ 그렇지 않다      ⑤ 전혀 그렇지 않다

Ⅲ. 다음은 지방의회의 역할을 제고하기 위한 방안에 관한 설문입니다. 귀하는 다음의 개선 방안에 대해 어떻게 생각하십니까? 해당란에 V표로 표시해 주시기 바랍니다.

1. 지방의회의 의결 범위가 확대되어야 한다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

2. 지방의회의 조례 제정권이 확대되어야 한다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

3. 지방의원의 의정 활동의 전문성 제고를 위해 의원 보좌직원 신설이 필요하다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

4. 지방 의원들의 원활한 의정활동을 위해 후원회 제도가 신설되어야 한다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

5. 지방의원의 권한이 강화되어야 한다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

6. 지방의원의 자질과 능력이 향상되어야 한다.

- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

7. 지방의원들의 전문성을 높이기 위해 정례적인 의정활동 평가제도가 도입되어야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
8. 지방의원의 역할인지와 사명감 고취를 위한 의원 교육시스템이 도입되어야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
9. 지역주민의 지방의회에 대한 관심과 참여가 확대되어야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
10. 지역주민들의 의견을 보다 잘 수렴할 수 있도록 주민과의 협의체를 구성해야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
11. 지역 언론사의 지방의회에 대한 관심이 증대되어야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
12. 지초의원과 지방자치단체장에 대한 정당공천제가 폐지되어야 한다.
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다.
13. 지역의회 사무국 직원의 인사권이 지역의회 의장에게 부여되어야 한다
- ① 매우 동의 한다      ② 어느 정도 동의 한다      ③ 그저 그렇다  
④ 동의하지 않는 편이다.      ⑤ 전혀 동의하지 않는다



VI. 마지막으로 지방자치 발전과 지방의회의 역할 제고와 관련 귀하께서 평소 생각해 오신 개선 사항이나 제안들이 있으시면 소신껏 피력해 주시기 바랍니다.

(아래의 빈 칸에 자유롭게 기록해 주십시오.)

\* 바쁘신 중에도 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

## 저작물이용허락서

학 과	정치외교	학 번	20067018	과 정	석사
성 명	한글: 정순열    한문 : 鄭順烈    영문 : Jung, Soon-yeul				
주 소	전남 고흥군 도덕면 용동리 361				
연락처	Hp : 011-607-3090    E-MAIL : jsyy3090@hanmail.net				
논문제목	지방자치발전을 위한 지방의회의 역할 제고방안 연구				
	A Study on the Improvement of Local Assembly's Roles for Local Autonomy Development				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다      음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

동의 여부 : 동의( ○ )    반대(      )

2008년 2월 일

저작자: 정순열 (서명 또는 인)

조선대학교 총장 귀하