

지방의회의 영향력 향상 방안* **

양 영 철

목	차
I. 서 론	IV. 지방의회의 영향력 향상 방안
II. 지방의회의 영향력 자원	V. 결 론
III. 지방의회의 영향력을 저해하는 요인	

I. 서 론

지방자치는 지방의회와 함께 시작하였다. 그래서 지방의회는 지방자치와 민주주의의 꽃이라고 한다. 우리 나라도 우여곡절을 겪고 있지만 지방의회가 제자리를 찾아가려는 노력을 부단히 하고 있고, 그리고 그 성과도 어느 정도 달성되고 있는 것으로 평가받고 있다.

특히 우리 나라와 같이 중앙집권의 역사가 긴 국가에서는 지방정부의 한 축인 지방의회는 민주주의의 훈련장으로서, 분권의 중심 축으로서의 역할 등 민주주의 발전의 축으로 논의의 대상이 되고 있다.¹⁾

그러나 이러한 긍정적인 평가와 높은 기대에도 불구하고 지방의회에 대한 전반적인 평가는 높지 않은 편이다. 심지어 지방의회에 대하여 냉소적 반응을 보이고 있는 국민과 언론들이 존재하고 있는 것이 사실이다. 이렇게 지방의회가 주민들의 기대에 못 미치는 원인은 무엇인가? 이에 대한 분석은 매우 다양하다. 지방의회가 본연의 의무와 역할을 다할 수 있도록 제도적으로 전혀 보장을 해주지 못하고 있다는 지적에서부터, 지방의원들의 수준 낮은 행태와 비전문성, 집행부의 독주 등이 지방의회의 활성화를 저해하는 요인으로

* 본 논문은 2000년 6월 한국행정학회에서 본인이 발표한 “지방의회의 리더십 향상방안을 재수정한 논문이다. 이 논문에 자문과 비평을 해 주신 분들에게 감사를 드린다.

** 본 논문은 제주대학교 행정대학원 학술지원금에 의해서 연구되었음

1) 김순은, 지방정부의 구성, 지방정부연구, 제5권 제1호, 2001.봄.pp.9-12

지적된다.

지금까지 지방의회의 활성화에 대한 연구는 제도적인 점에 국한된 점이 많았다. 지방의원들의 명예직이라는 신분, 협소한 조례제정권을 비롯한 행정감사와 조사권의 내용과 범위의 협소, 사무처 직원의 인사권 제약과 입법보좌제도의 불비, 제소권을 비롯한 선결처분권 등 광범위한 집행부의 지방의회에 대한 관여범위, 반면에 협소한 집행부에 대한 지방의회의 관여 범위 등에 대한 논의가 주를 이루어 왔다.²⁾ 이에 대한 솔한 논의와 이를 개선하기 위한 지방의원들 뿐만 아니라 학계와 정치권의 노력에도 불구하고 수정되는 것은 거의 없는 상태다. 제도의 개선은 이해당사자들이 많을수록 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 상기 제도의 개선은 집행부와 의회와의 관계뿐만 아니라, 중앙정부와 국회, 사법부, 주민 등 이해관계가 매우 복잡하게 구성이 되었다. 따라서 제도의 개선을 통한 지방의회활동의 활성화 방안은 많은 시일이 소요될 것으로 사료된다.

그러나 지방의회의 활성화는 그렇게 오랜 시간을 기다릴 정도로 시간적 여유가 있는 사안이 아니다. 정보화와 세계화가 이미 보편적 현상이 되었고, 중앙행정권한의 지방이양도 본격화되었다. 그리고 국회에 대한 국민의 기대도 밑바닥이다. 따라서 지방의회의 활성화가 더욱 시급하다.

이러한 인식 하에서 본 논문은 지방의회의 활성화 방안을 영향력이라는 것에 초점을 맞추었다. 그리고 영향력의 향상은 우선은 그 자원이 지방의회에 있다는 전제하에서 연구를 시작하였다. 자원이 지방의회에 있기 때문에 영향력의 향상방안은 제도적 개선보다 쉽고 빠르게 진전될 수 있을 것이라고 단정을 했다.

연구방법은 기존의 문헌에 의하여 현재 지방의회의 영향력에 대한 평가와 그 원인을 살펴보고, 면접과 설문지를 통하여 의원들이 가지고 있는 영향력에 대한 의견을 살펴 볼 것이다. 그러나 설문지방 방법은 전자문서로 배부를 하였는데 회수율이 극히 미미하여 제외시켰다.

마지막으로 외국의 지방의회 운영사례를 통하여 영향력을 살릴 수 있는 개혁적인 방안들을 살펴 볼 것이다.

2) 지방의회와 지방의원에 대한 실증적 연구를 분석한 글은 이달곤·강은숙, “한국 지방정치의 실증 연구에 관한 비판적 고찰”, 행정논총, 서울대학교 행정대학원, 제39권 제2호, 2001. 10, pp.187-191 참조, 여기에서는 지방의회에 관한 실증적 연구는 지방의회의 위상, 지방의원의 위상과 자질, 그리고 지방의회와 집행부간이 갈등 등에 관한 주제들을 중심으로 이루어지고 있다고 분석하고 있다.

II. 지방의회의 영향력 자원

1. 지방의회의 영향력 자원

지방의회의 지위는 “지방자치단체의 대표기관이며 합의제적 최고 의사기관이다.”라고 정의한다. 그러므로 지방의회의 영향력 자원도 이러한 지위로부터 나온다고 할 수 있다. 즉, 다시 말하면 “대표기관”의 의미는 상징적, 정치적 자원의 근거가 되며, “최고의사기관”의 의미는 제도적 자원의 근거가 된다고 할 수 있다. 이외에도 지방의회의 의장과 의원의 능력도 지방의회의 영향력을 구성하는 자원으로 중요한 의미가 있다 하겠다.

1) 제도적 자원

지방의회의 영향력 자원중 제도적 자원은 법률에 기초한 지방의회에 주어진 권한을 의미한다 하겠다. 이 중 제도 중에 가장 중요한 것은 지방자치법과 시행령이라고 할 수 있다. 이 법률에 의하면 지방의회에게 주어진 권한은 조례제정권, 예산결산권, 집행부 감시권, 청원수리권, 자율권으로 요약할 수 있다.³⁾

2) 상징적, 정치적 자원

이미 기술한 바와 같이 지방자치는 주민의 대표라는 상징적 자원을 가지고 있다.

간접민주주의의 핵심주체가 지방의회라는데는 이의가 없다. 따라서 지방의회는 주민의 의사를 통합하고 최종적으로 결정하는 역할을 하는 것이다. 이러한 의미에서 우리 나라는 지방의회를 헌법기관으로서 지위를 부여하여 상징적, 정치적 자원을 제도적으로 보장해 주고 있다.⁴⁾

3) 의장과 의원의 능력

지방의회의 영향력을 구성하는 중요한 자원 중에 의장과 의원이 있다.

지방자치법은 의장이 직무로서 의회를 대표하고 의사를 정리하며 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다고 규정하고 있다(법43조).

지방의회는 법률적으로 대등한 지위와 자격, 그리고 권리를 인정받고 있는 다수의 의원으로 구성되어 있는 합의제기관이기 때문에 그 의회의 운영과 의사를 주재하며 또한 대내외적으로 의회를 대표하는 사람이 필요하다. 이가 바로 의장이다. 따라서 지방자치단체에 있어 의장의 지위는 지방의회의 대표자이다. 즉, 의회의 질서를 유지하고 의사를 정리하며 의회의 사무를 총괄하는 의회의 대표자이다.⁵⁾

3) 김영기, 지방자치행정론, 대영문화사, 1997, pp.137-142

4) 김동훈, 지방의회론, 박영사, 1999, pp.246-7

5) 상계서, pp.344-5.

의장이 가지고 있는 가장 중요한 자원은 의회의 운영에 있어서 행사할 수 있는 많은 재량권이다. 구체적으로 상임위원회, 예산결산특별위원 등 의회 내에 설치되는 각종 조직에 인선하는 권한과 의회의 실제 운영에 동원되는 기법들을 통해서 행사된다.

의장이 가진 다른 자원은 사무처 직원인 조직과 의회운영에 필요한 재원이다. 구체적으로 말하면, 평의원에 비하여 법률 및 집행부 운영에 관한 각종 정보를 가지고 있고 제한된 범위에서 사무처 기관운영에 필요한 경비를 집행한다. 또한 소위 의장단 활동비라는 것이 있어 이 돈을 가지고, 집대를 하거나 기타 활동할 수 있다. 사무처의 운영을 통하여 전형적인 관료제의 장의 기능을 수행함으로써 생기는 권력은 의장이 행사한다.

각자 선거구를 대표하여 선출된 의원들도 완전히 개별적으로 행동하는 것이 아니고 사실상 의장을 중심으로 어느 정도 계서화를 겪는다. 이러한 많은 권한 때문에 지방의회의 영향력이라고 하면 곧 지방의회 의장의 영향력과 동일시하기도 한다. 다음 <표 1>과 <표 2>는 우리 나라 지방의회 의장의 경력상황이다.

<표 1> 전국 시·도의회 의장단 현황

연 령		학 령		직 업		재 선 여 부	
40대	없음	중졸이하	없음	1차산업	없음	초선	2명 (12.50%)
50대	5명 (33.33%)	고졸	1명 (0.05%)	2차산업	6명 (37.50%)	2선	6명 (37.50%)
60대이상	11명 (68.75%)	대졸	10명 (62.50%)	3차산업	8명 (50%)	3선	8명 (50%)
		대학원 이상	5명 (31.25%)	정치인· 정당인	2명 (12.50%)		

자료 : 각 의회의 홈페이지와 해당 의회의 자료에서 정리하였음.

<표 2> 전국 시·군·구 의회의장단 현황

연 령		학 령		직 업		재 선 여 부	
40대	37명 (16.59%)	중졸이하	32명(14.34%)	1차산업	43명(19.28%)	초선	48명(21.52%)
		고졸	93명(41.70%)	2차산업	40명(17.93%)		
50대	119명 (53.36%)	대졸	62명(27.80%)	3차산업	109명(48.87%)	2선	99명(44.39%)
		대학원이상	36명(16.14%)	정치인·정당인	31명(13.90%)	3선	76명(34.08%)

자료: 각 의회의 홈페이지와 해당 의회의 자료에서 정리하였음.

<표 1>을 보면 우리 나라 지방의회의 중심적 리더인 광역의회의 의장은 연령은 50대 후반이상, 학력은 대졸이상, 직업은 2·3차산업 종사자, 그리고 재선이상으로 요약할 수 있다.

기초의회의 의장도 광역의회의 의장과 마찬가지로 50대이상, 2·3차산업 종사자, 재선 이상이다. 다만 학력으로 보면 고졸이 가장 많이 차지하고 있다는 점이 다르다.

의장못지 않게 지방의회의 영향력에 주요한 역할을 하는 사람은 의원이다. 비록 형식적으로는 의장과 의원간에는 계서화가 되어 있다. 그러나 의장과 의원과의 계서화는 매우 느슨한 관계다. 의원 각자가 주민대표(기관)이기 때문에 의장이 아무리 영향력이 강하더라도 의원들의 활동을 제약시키는데는 한계가 있다. 따라서 의원들의 역량도 지방의회의 영향력을 구성하는데 주요 요소라고 할 수 있다.

본인이 제주도내 도의회 의원과 시·군 의원들과의 면담과 적은 수량이지만 수집된 면접조사에 의하면 지방의회의 영향력을 향상시키기 위해서는 의원들 각자의 역량이 가장 중요하다고 응답하고 있다. 이것을 보면, 지방의원들이 지방의회의 영향력을 좌우한다고 볼 수 있다.

2. 지방의회의 영향력에 대한 평가

1985년 일본의 지방자치관계의 어느 연구학회가 발표한 <지방의회에 관한 보고서> 중에서 "지방의회에 있어서 주민이 의회를 떠나고 의원이 의회를 떠나고 있다"고 평가를 한 적이 있다. 일본도 지방의회에 대한 평가가 매우 낮은 수준이다. 우리 나라도 마찬가지다. 우리나라의 주민들이 지방의회에 대한 비판으로서 주된 것을 열거하면 다음과 같다.

- 1) 지방의회는 주민전체의 대표자로서의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다.
- 2) 일부의 주민이나 지역의 이해에 눈이 어두워 이들의 이해를 공평하게 조정하는 역할을 기대할 수 없다.
- 3) 의회의 실상을 주민에게 정확하고 상세하게 알리고 이해를 구하는 노력이 부족하다.
- 4) 의회의 본회의가 형식화, 의전화가 되어 실질적인 정책논의가 주민에게 알려지지 못하고 있다.
- 5) 의회 본래의 사명이어야 할 세금의 사용처와 사용방법에 대한 감시가 부족하다.
- 6) 주민을 위한 정책을 의회 스스로 입안하는 기능이 결핍되어 있다. 대부분 자치단체장의 제안이고 수정도 매우 적다.
- 7) 주민과 함께 있어야 할 의회로서 주민과의 접촉의 노력이 충분하지 못하다
- 8) 주민대표에 어울리는 자질·식견·능력이 결여된 의원도 있고 기본적으로 의원으로서의 공부 부족하다. 집행기관과 대등하게 정책을 논의하고 재정을 논의할 수 있

는 의원이 적은 것이 아닌가.⁶⁾

주민만이 지방의회를 부정적으로 평가하는 것이 아니다. 집행부 구성원인 지방공무원들도 지방의회에 대한 불만이 매우 높은 것이 사실이다.

법정회기 채우기식 운영, 중복심의, 집행업무에 과도한 부담을 주는 감사, 의회위상의 지나친 과시와 비능률적 의회운영요소가 곳곳에 나타나고, 법령에 어긋난 무리한 의결 등으로 집행부와 마찰이 야기되는 사례가 많이 발생하고 있으며, 지역 내 이해·갈등의 조정장치로서의 지방의회의 역할이 매우 미미한 것으로 나타났다. 이 원인은 회의문화와 토론문화의 미정착, 정치와 자치와 행정의 혼동, 전부 아닌 전무 사고방식, 인내력 부족과 이중적 가치관에서 나오는 것이라고 비판하고 있다.⁷⁾

어쨌든 우리는 언제나 지방의회가 주민의 대표기구로서 주민의 이해관계와 신념을 지방행정에 잘 반영해 주기를 바란다. 또 집행기관에 대한 감시자 및 독려자의 역할을 해 주기를 기대한다. 아울러 지역사회내의 각종 분쟁과 민원을 조정하는 한편 '분권운동의 중심체'로서의 역할을 다해 줄 것을 기대하기도 한다. 그러나 우리의 지방의회는 이러한 기대들을 제대로 채워주지 못하고 있다. 집행기관이 마련한 조례 안을 그냥 통과시키거나 하는 통과기구로서의 모습을 보이는 경우가 많고 감사권과 조사권 등 통제기능과 관련된 권한 또한 적절히 행사되지 못하고 있다. 조사권과 같은 경우는 발동되는 예를 찾기가 힘이 든 정도이다. 상황이 이러하다보니 지방의회에 대한 강한 냉소가 존재하고 있으며, 이러한 냉소로 인해 지방의회는 때로 지방자치에 강한 회의를 유발하기도 한다. 지방자치 발전을 위한 기반이 되는 것이 아니라 지방자치 무용론의 구실이 되는 경우가 없지 않다.⁸⁾

Ⅲ. 지방의회의 영향력을 저해하는 요인

1. 주민들과 경쟁관계

의회는 본질적으로 주민을 대표하여 활동하는 것이다. 따라서 주민으로부터의 지지가 지방의회의 활동에 가장 기본이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 지방의회와 주민과의 지지적 관계가 최근에 들어오면서 많은 부분이 변화를 보이고 있다. 사회가 다원화되고, 주민들의 교육과 의식수준이 높아지면서 과거처럼 지방의회를 주민을 대표하는 유일한 창구로 인정하지 않고 있다는 것이다. 오히려 의회에 대한 불신과 실망이 증대되면서 지

6) 정재길, 지방의회론, 박영사, 1991, pp.220-1

7) 정채용, 제2기지방의회운영의 평가와 향후 정착방안, 자치행정, 1999, 5월호, pp.10-22.

8) 김병준, 근본적인 개혁 필요한 지방정부, 지방자치, 1998, 9월호, p.10.

방의회의 기능을 대신하려는 사례가 급증하고 있다. 집행부의 정책에 대한 비판은 물론이거니와 지방의회활동의 감시 등 시민단체를 중심으로 한 주민들이 지방의회의 고유기능인 집행부에 대한 감시를 하고, 심지어 지방의회 자체도 감시하고 있는 것이 현실이다.

더욱이 이제는 이러한 분위기가 급진전되어 주민과 의회가 지방정부를 통제하는 경쟁적 관계가 제도적으로 만들어져 가고 있다. 2001년 2월과 3월부터 시행되고 있는 주민발안, 주민감사청구권제도가 바로 그것이다. 그리고 그 이전에 제정된 주민투표실시도 마찬가지다.

지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표를 붙일 수 있다.(지방자치법 제13조의 2). 최근에 개정하여 시행에 들어간 조례의 제정 및 개폐 청구권(지방자치법 제13조의 3)도 20세 이상의 주민이 자신이 거주하고 있는 지방자치단체의 조례를 개정이나 개폐할 수 있도록 지방자치법이 개정되었다. 감사청구권도 마찬가지다. 20세 이상의 주민들이 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있도록 하고 있다.

이는 모두 지방의회의 권한과 기능 중 가장 핵심적 사항이다. 이와 같은 핵심적 의회의 권한을 놓고 지방의회와 주민이 경쟁을 하게 된 것이다.

사실상 주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민투표 등 과거 미국의 개혁시대(1930-60년대 중반)에 지방의회의 권력남용을 방지하기 위하여 제시되었던 방안들이⁹⁾ 권력을 행사한번도 해 보지 못한 우리 나라의 지방의회에 적용하기 시작한 것이다. 이로 인하여 앞으로 지방의회의 영향력에 큰 제약을 받을 것이다.

2. 주민들의 비우호적 태도와 이중적 요구

주민들은 지방의원들을 권력을 쫓는 사람들이라는 인식이 팽만하다. 왜냐하면 의원들은 유산자들만이 되기 때문에, 의원들의 비리에 대하여 매우 민감하여 관료에 비해 과잉반응을 보인다.

지방의원들이 4년에 한번 나가는 외유에 대해서는 지방의 언론과 지역주민들은 매우 비판적이다. 그러나 한번 외유할 때마다 수십 명의 공무원과 사회인사를 동행하면서 수천, 수억의 예산을 낭비하는 지방자치단체장의 외유에 대해서는 당연한 것으로 본다. 지방의회의 예산은 지방자치단체의 예산총액에 약 0.7%내외이며, 이것도 거의 공무원의 인건비인데도 불구하고 주민과 언론들은 지방의회의 예산운영에 대하여 매우 민감한 반응을 보인다. 반면에, 업무추진비와 관공비만 해도 수십 억의 예산을 쓰고 있는 자치단체장에게는 관대한 반응을 보이고 있는 이중성을 볼 수 있다.

이 이중성은 지방의회의 의원에 대한 요구에서도 잘 나타나고 있다.

9) J. A. Straayear, State and Local Politics, ST.Martin's Press, 1995, pp.248-250

지방의원을 제외한 지역주민과 언론들은 지방의원들의 유급직, 전업직, 보좌관직 신설은 적극 반대하면서도, 유급직, 전업직, 보좌관제도가 없이는 복잡하고 전문화된 지방행정에 대하여 통제와 감시가 불가능한데도 불구하고 지방의원들이 너무나 전문성의 없다고 비판을 한다. 주민들은 지방의원들에게 슈퍼맨을 요구하는 이중성이다. 이러한 이중성도 지방의회에 대한 비우호적 태도에서 나오는 것이며, 이 점도 또한 지방의회의 영향력을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

3. 제도적인 제약의 과다

주지하는 바와 같이 지방의회의 영향력을 제약하는 제도적 사항들이 너무나 많다.

우선 고유사무 범위가 협소하고 위임사무범위가 과다한 것과 7천여개가 되는 특별행정기관이 지방의회의 활동범위를 극도로 제약하고 있다. 그리고 의회의 의결과 활동에 대하여 제재하는 장치가 너무나 많다.

법령의 범위 내에서 조례를 제정해야 하며, 선결처분권, 제소권 등을 제도적으로 두어 집행부의 대 의회에 대한 통제권을 보장하고 있는 반면에 지방의회가 집행부를 견제할 제도적인 장치는 매우 미미한 상태다. 심지어 지방의회의 의결사항을 위반해도 제재할 방법이 없다. 이러한 법률적인 측면에서의 제약 외에도 지방의회를 뒷받침해 주는 물적, 인적자원도 절대 부족한 편이다. 또한 지방의회에는 입법보좌관제도가 매우 취약하다. 있다 하더라도 보좌관제도의 핵심인 전문위원은 거의 공무원으로 충원되어 있어 전문위원들이 오히려 자신들의 인사권을 보유한 집행부의 로비스트역할을 자임하기도 한다. 유급직 보좌관제도에 대한 논의는 지방의회가 다시 시작하면서 제기된 사항이지만 아직도 오리무중이다. 이외에 지방의회의 조직, 인력, 재정이 매우 취약할 뿐만 아니라 여기에도 집행부가 적극적으로 관여할 수 있는 여지가 많다.

이와 같은 제도적인 제약이 현재 우리 나라의 지방의회의 영향력을 제약시키는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

4. 집행부지상주의의 팽만

분권이 집행부장의 독재로 변하고 있다. 이에 대해서는 당연히 받아드리는 주민들이 너무나 많다. 이로 인하여 공무원들이 주민과 지방의회보다 자치단체장에게만 충성을 하고, 주민들도 자원이 많은 자치단체장에게 관심이 많다.

자치단체장이 대 의회우위를 확보할 수 있었던 것은 어디에 기인하는가?

이에는 시민 전체의 대표로서 시장이 갖는 정당성, 의원의 전문성 부족, 사업상의 이익을 위해 시의회에 진출한 의원이 적지 않다는 사실, 예산심의과정에서 예산의 증액을 허용하지 않는 제도적 이유로 예산편성단계에서부터 집행부를 상대로 사전로비를 벌일 수

밖에 없는 의원의 종속적 지위, 의원들을 결속시킬 자원의 부족과 의원들간의 자생적 분열, 시장과 의회와의 관계가 우호적인 순간을 기다리는 예산이나 사업승인을 요구할 수 있는 시장의 타이밍 조절능력 등을 들 수 있다. 하지만, 이에 못지 않게 중요한 것은 예산편성권과 사업배정권을 통해 능동적으로 의원의 지지를 구축하거나 유도해 나간 시장과 집행부의 정치력에 있다.¹⁰⁾

지역에는 자치단체의 공식적인 자리를 점하고 있는 정치행정엘리트와 지역에서 기업을 운영하거나 금융기관을 관리하는 경제엘리트, 교육자, 각종 사회단체에 관계되는 자, 종교지도자 등 사회문화엘리트가 있다.¹¹⁾ 주목할 점은 상술한 엘리트들은 지방의회보다는 집행부와 상호작용을 한다는 점이다. 정책결정의 세계보다는 집행과정에서 더욱 자신의 이해관계를 실현시킬 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 지방의회는 지역사회에서 유리되어 있는 편이다.¹²⁾

의회의 활동에 필요한 자원은 돈, 정보, 조직 등이다.

결국 의원들은 개인적으로 노력하거나 집행부 공무원들에게 의존해야 한다. 뿐만 아니라 지방의회 사무국(과)의 직원들도 단체장의 임명권 하에 있고 자체의 인력이 부족하기 때문에 집행부에 의존할 수밖에 없다.¹³⁾

5. 의원들간의 단합 부족

지방의원들은 매일 의회에 출근하여 일정한 업무를 담당하는 관료들과는 달리 조직화의 정도가 낮다. 지방의원이 공무원과 다른 점은 계서제로 조직되어 상관의 명령에 복종하기보다는 각자 자신의 정치적 목적을 달성하는 개별적 행위자라는 데 있다. 따라서 지방자치단체 전체의 이익이나 정치적 신념보다는 자신의 출신 선거구에서의 긍정적 여론을 우선시 한다. 이것이 단순히 심리적 차원에서 그치는 것이 아니고 이러한 궁극적 목적 하에서 다른 의원들과 서로 협력하고 갈등을 일으키는 조직학적인 현상이 나타난다.¹⁴⁾ 이외에 의원들은 정당, 재선여부, 심지어 학연, 지연, 혈연에 따라서 분열될 소지가 많다.

이러한 의원들간의 부조화와 갈등, 분열이 지방의회의 영향력을 저해할 것이라는 것은 명약관화하다.

10) 유재원, 청주시의 권력구조와 정치과정, 정부학 연구, 제5권1호, 1999, 나남출판사, pp. 33-4

11) Browman and Kearney, State and Local Government, 2rd., Houghton Mifflincompany, 1993, p.342.

12) 임도빈, 지방조직론, 박영사, 1997, pp.108-110

13) 임도빈, 상계서, p.125

14) 유재원, 전계서, p.226

IV. 지방의회의 영향력 향상 방안

지방의회가 영향력을 발휘하기 위한 가장 중요한 사항은 제도의 개선이다. 대표적으로 지방자치단체장에 대한 불신임의결을 비롯한 행정감사시 지방의회의 의결사항과 상치된 행정활동에 대한 강력한 제재, 조례제정범위의 확대, 의회직원에 대한 인사권의 확보, 예산권의 축소, 유급직과 보좌관제도의 신설 등 지방자치의 조직, 인사, 재정에 대한 통제장치가 지방의회에 있어야 한다. 그러나 이것은 거둬 기술하는 바와 같이 많은 이해관계가 있어 개정에 많은 시간이 소요되기 때문에 여기서는 현실적인 방안을 중심으로 제시하고자 한다.

1. 지방의회의 중요성의 가속화

교과서적으로 말하면, 지방의회는 집행부와 지방자치단체를 운영하는 두 개의 중심 축이기 때문에 중요하다고 할 수 있다. 이러한 관계에서 지방의회는 집행부를 견제하여 균형을 이루는 것이 가장 바람직한 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 균형적인 관계는 정도의 차이는 있을 지라도 이상적인 모델일 뿐, 현실적으로는 집행부로 집중되어 있는 실정이다. 그러나 21세기는 환경변화가 집행부보다 의회가 중요한 역할을 하는 반향으로 움직이고 있다. 이를 우리 나라의 의회와 연계하여 살펴보자.

첫째, 국회의 공백을 지방의회가 메워야 한다는 점이다. 국회가 의원들의 능력부족, 처리해야 할 의안의 폭증, 파행적인 정쟁의 생활화 등으로 인하여 국정공백이 상시화되고 있다. 1997년도에 우리 나라 국회는 총 44일 회의를 했다. 시간으로 보면 193시간으로서 하루 노동시간을 8시간으로 잡으면 약 20일정도 일을 한 것이다. 때문에 이를 대신해서 지방의회가 이러한 의회공백을 마냥 기다릴 수 없다는 것이다. 더욱 중요한 것은 정보화 시대에는 국회가 구조적으로 지닌 한계로 인하여 지방의회에 많은 권한을 이양할 수밖에 없다는 것이다.¹⁵⁾

둘째, 정보화, 세계화의 진행 때문에 지방의회가 활성화되어야 한다는 것이다.

정보화와 세계화는 그 속성상 현재처럼 집행부가 강하게 경직된 관료체제와는 부합될 수 없다. 다시 말하면, 권력의 집중화된 집행부 중심의 강시장제가 아니라 권력이 분산된 느슨한 조직 형태인 지방의회가 집행부와 동등하거나 강한 형태가 알맞다는 점이다.

셋째, 최근 정부는 지방정부에 많은 권한을 이양시키려고 노력하고 있다. 따라서, 지방자치단체가 처리할 고유사무의 범위가 크게 확대될 것이라 기대된다. 그리고 구조조정차원에서 정부는 특별지방행정기관을 대폭축소하고 그 중 많은 업무를 지방자치단체에게

15) 김병준, 분권화와 지방의회의 위상 및 역할변화, 자치행정, 1999. 3월호, pp.48-53.

이양하려 하고 있다. 따라서 앞으로는 지방의회가 관여할 분야가 확대되어 질 수밖에 없게 된다.

결국 지방의회의 발전은 과거처럼 지방의 발전에 한정된 것이 아니라 국가의 발전과 직결되게 되었다. 그만큼 지방의회의 비중이 크게 높아진 것이다.

지방의회의 영향력 향상방안에 대한 연구와 논의는 술하게 많다. 의원의 유급직화, 보좌관제도 신설, 고유사무범위의 확대, 제소권과 선결처분권 등 집행부의 대 의회관여 권한의 축소, 사무처 직원의 인사권 확보 등이 개선을 꾸준하게 요구해 왔다. 그러나 이들 방안은 아직까지도 논란의 수준에 머물고 있을 뿐이다. 이렇게 논란의 수준에 머물 수밖에 없는 것은 논란의 내용이 헌법과 지방자치법을 비롯한 관련 법령의 개정만을 통해서 해결될 수 있기 때문이다. 그러나 헌법을 비롯한 각종 법령의 개정은 그 자체가 어려울 뿐만 아니라, 특히 지방의회와 관련된 법령개정은 법령개정의 주체인 국회의원들의 지방의원에 대한 견제심리, 비우호적인 다수의 국민과 언론 등으로 개정직전에 언제나 난관에 봉착하여 왔다.

따라서 본 글에서는 이러한 제도적인 측면에서 지방의회의 영향력 향상방안에 대한 논의보다는 현실적으로 가능한 방안을 중심으로 모색하고자 한다. 현실적으로 가능한 방안이란 현 제도 속에서 모색하는 방안뿐만 아니라 기존의 법령을 개정하더라도 이해당사자간, 또는 자치단체와 국가간에 논란의 여지가 없는 내용을 중심으로 하는 것을 말한다.

2. 제도의 개선

1) 감사청구권과 조례제정 및 개폐청구권의 지방의회와의 연계

2000년에 개정된 주민감사청구권과 조례제정 및 개폐청구권은 주민들이 지방정치의 참여를 확대한다는 기본취지에서 오랫동안 논의되다가 국민의 정부가 100과제로 선정되면서 급기야 입법화되었다. 그러나 이 내용을 보면 의회와는 단절되어 있다.

집행부에 대한 행정조사와 감사, 그리고 조례제정권은 지방의회의 가장 기본적 권한인데도 이를 집행부만 연계시키고 지방의회는 제3자적 입장에 서도록 되어있다.

지방자치법에 의하면 현재 개정하여 시행에 들어간 조례의 제정 및 개폐 청구권(지방자치법 제13조의 3)도 20세 이상의 주민이 자신이 거주하고 있는 지방자치단체의 조례를 개정이나 개폐할 수 있도록 지방자치법이 개정되었다. 감사청구권도 마찬가지다. 20세 이상의 주민들이 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있도록 하고 있다. 그러나 감사청구권은 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 청구하도록 하고 있어 의회를 제외시키고 있다.

조례의 제정과 개폐청구도 지방자치단체장에게만 하도록 하고 있다. 그러나 이 법률안

은 성격상 지방의회와 관련이 깊기 때문에 지방의회에도 청구할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이렇게 수정하더라도 이 부분에 대하여 지방의회가 집행부, 또는 중앙정부나 국회간에 대립 또는 이해관계가 상충될 이유가 없기 때문에 이 분야의 보장은 가능하다 하겠다.

2) 집행부 제재수단의 설정

1996년 11월23일 부안군의회가 강수원 부안군수에 대한 '불신임 결의안'을 채택하는 과정에서 부안군청 공무원들이 '법적 근거가 없다'며 실력저지에 나서 경찰력이 투입되는 등 물의를 빚었다. 당시 부안군 의회가 임시회를 열어 군수 불신임안 등을 의결하려 했다. 그러나 군청 공무원 1백여명이 본회의장 어귀를 막으며 군의원들의 회의장 접근을 저지해 군 의회가 경찰력의 출동을 요청했고, 출동한 경찰이 공무원들을 강제로 해산시키는 사태가 벌어지게 된 것이다. 이에 따라 군 의회가 본회의를 열어 출석의원 만장일치로 군수에 대한 불신임안을 채택하고, 회의장을 봉쇄했던 공무원들을 경찰에 고소하였다. 이후 공무원들이 대거 소환되거나 구속되었는가 하면 군수까지도 구속되는 사태로 이어졌다.¹⁶⁾ 공무원들이 지방자치단체장에 대한 충성이 곧 자신들의 출세나 입지설정과 관계가 깊기 때문이라고 생각하고 있기 때문이다.

민선자치단체장의 독선을 막을 아무런 장치가 없다. 성남시에서는 시장의 자신이 무모한 공약을 지키기 위해서 조성한 장학금에 대하여 이의를 제기한 부시장을 직무정지를 시키기도 하였다.¹⁷⁾ 이것은 비단 인사문제뿐만 아니다. 재정에서도 마찬가지다. 현재 지방자치단체의 부채가 천장부지로 솟고 있다.¹⁸⁾

민선자치이후 재정에 대한 제어장치가 풀어지면서 당선된 자치단체장들은 자신의 공약이기 때문에 검증도 하지 않은 채 예산을 투입하고 있다. 이 결과 채무가 채무불이행수준까지 간 자치단체가 계속 늘어나가고 있는 것이다. 이렇게 자치단체장의 독주가 심화되어 가고 있기 때문에 심지어 "자치독재"라는 신조어까지 생겨나고 있는 것이다.¹⁹⁾

우리나라에서도 이러한 집행부의 장인 자치단체장의 독재가 개혁정치의 제일의 대상으로 선정되어 자치단체장의 임명제로의 회귀해야 된다고 여야 국회의원 42명이 공동 발의하여 지방자치법 개정안을 2000년 11월 29일에 제출하기도 하였다.²⁰⁾

지방의회는 중앙정부대신 지방자치단체의 집행부를 감독하는 기관이기도 하다. 따라서 지방의회가 중앙정부대신에 공정한 인사와 직업공무원제 정착, 정치적 중립의 목표를 달성하기 위하여 인사위원회에 관여를 해야 한다. 현재와 같이 집행부 공무원의 과반수 이

16) 신기현, 지방자치지도자의 의회·집행기관과의 관계, 지방자치, 1998.12월호, pp.104-5

17) 김기연, 지자체 예산배분 우선순위기준은 무엇인가, 지방자치, 1996.6, pp.19-23

18) 문인수, 지자체파산, 어떻게 막아야 하나, 지방자치, 1998, 12월호, pp.44-9.

19) 양영철, 거꾸로가는 지방자치단체 인사관리, 지방자치, 2000. 3월호, pp.30-4.

20) 유재원, "정치행위로서의 지방정부 개혁", 한국행정학보, 제35권제4호, 2001년 겨울, pp.209-213

상으로 구성된 지방자치단체의 인사위원회로서는 현재의 불공정한 인사관행은 개선될 수 없을 것이다. 특히, 이러한 관행은 공무원으로 하여금 집행부를 위해서는 지방의회를 언제나 멸시하는 자세를 가질 수밖에 없을 것이다.

또한 재정권에 대한 관여도 지방의회가 해야 할 것이다. 현재는 이미 기술한 바와 같이 의회에서 통과한 예산을 집행부가 변칙으로 지출해도 아무런 제재조치를 할 수 없도록 되어 있다. 행정감사와 결산 때 한바탕의 소동으로 끝날 뿐이다. 이러한 관행이 계속되는 한 지방정부의 재정상태는 부채는 계속 증가되고, 예산은 비효율적으로 운영되는 최악의 상태를 맞이하게 될 것이다.

3. 전국지방의회연합회의 조직을 통한 전문성과 연대성 향상

현재 주민들이 지방의원들에게 가장 많은 비판을 하는 분야는 전문성이 부족하다는 것이다. 지방의원들은 선거에 의하여 선출된다. 주민들은 전문가를 지방의원으로 선출하기 보다는 보통사람들을 선출하는 것이 상례이다.²¹⁾ 따라서 의원들에게 전문성을 기대하기는 원천적으로 어렵다. 이러한 현상은 어느 나라에서나 정도의 차이일 뿐 마찬가지다. 그러나 지방의회가 전문성을 확보하지 않고서는 지방의회에 대한 주민들의 비판은 지속적으로 이어질 것이다. 대부분의 나라에서는 의회의 전문성을 입법보조기관을 통해서 보강하고 있다.²²⁾ 입법보조기관은 대내적으로는 의원보좌관, 전문위원, 대내 연구기관의 운영 등이다. 대외적으로는 여러 지방의회가 연합하여 대형연구기관을 통하여 전문성을 보강하는 방법이다. 각국의 지방의회들은 대부분 후자의 방법을 취하고 있다. 일본과 미국의 예를 살펴보자.

1) 일본

일본은 <표 3>에서 보는 바와 같이 일찍부터 지방자치단체의 집행부와 의결기관인 지방의회의 연합체가 형성되었다. 이 중에 전국시의회의장회의 운영상황을 살펴보자.²³⁾ 전국시의회의장회의는 지방자치법제263호의3에 의거하여 1932년 5월2 설립하였으며 법인이 아닌 임의단체로 671개 의회가 가입하였다. 그 역할은 지방자치단체 상호간의 공동문제 협의처리와 지방자치발전을 위한 조사업무 등을 목적으로 하고 있으며, 특징적으로 의원 연금 등 공제기능을 하는 법인형태로 된 의원공제조합을 운영하고 있다.

현재 지방 6단체의 구성은 초기에는 우리 나라와 같이 회장이 속한 의회직원이 협의회 사무국 역할을 했다. 그러나 지금의 시의회의장회사무국은 의장회에서 채용한 32명의 직

21) M.S.Carlson and A.S.Davidson, After the Election:How do governing board become effective work group?, State and Local Government Review, Vol.31, No.3, 1999, p.190

22) C.R.Adrian and M.R.Fine, State and Local Politics, Lyceum Book, 1991, pp.354-6

23) 김종웅, 일본지방의회를 다녀와서, 자치행정, 통권144호, 2000년 3월, p.75-6.

원과 공제회 15명이 있으며 각 의장회 운영예산은 인구수에 비례한 중앙정부 교부금에 의해 운영되고 있다. 그 주요한 역할은 분야별로 연구인력과 전문인력을 갖추고 지방의회 활동을 돕는 것이다. 그리고 의장회에서 건의한 사항은 중앙정부에 정중히 접수되고 정책에 우선적으로 반영되는 제도로 볼 때, 우리 나라보다 지방자치가 더 튼튼하게 정착되어 있음을 알 수 있다. 전국시장의회의장회 사무국 기구표를 보면 직원은 45명에 사무총장, 차장, 의원공제회(15명), 법제(3명), 조사광보부(7명), 정무제1부(7명), 정무제2부(7명), 총무부(6명)가 있다

<표 3> 일본지방자치단체연합조직현황

계 층	구 분	명 칭	창립년월일	비 고
광역적 지방공공단체	都道府縣	全國知事會	1947년	도도부현과 시 정촌사이에 상 위, 하위, 감 독, 피감독 관계 는 없음
		全國都道府縣議會議長會	1923년	
기초적 지방공공단체	市	全國市長會	1906년	
		全國市議會議長會	1932년	
	町村	全國町村會	1921년	
		全國町村議會議長會	1949년	

2) 미국의 전국지방의회협의회(National Council of State Legislatures)²⁴⁾

전국 지방의회협의회는 1975년에 설립된 단체로서 의회의 활동이 민주주의에서 있어서 가장 값진 일 중에 하나라는 이념으로 설립되었다. 이 단체는 공화와 민주 양당이 만든 조직으로서 미국의 50개주, 자치주의 의원과 의회직원들에게 도움을 주기 위한 목적으로 설립되었다. 이 조직은 연구, 책 등의 발간, 자문, 회의와 세미나를 주도하며 의원상호간의 의사교환을 주도하며, 연방의회와 연방정부에게 주의회의 목소리를 대변해 주는 역할을 한다. 사무실은 덴바(Denver)와 워싱턴D. C에 있다. 주요서비스 내용을 보면:

(1) 질문에 대한 응답제공(information requests)

연평균 이 기관은 의원과 의회직원으로부터 오는 16,000건에 대한 질문에 응답을 해준다. 질문내용은 AIDS에서부터 세금, 공해, 아동복지까지 매우 다양하다. 이 기관에서는 응답을 매우 빠르게 (주로 1시간내)에 제공하여 주기 때문에 각 의회는 의회의 개회 중에도 필요한 사항이 있으면 질문을 한다.

24) http://www.ncsl.org/testhome/index_2.htm?returnpage=http://www.ncsl.org/

(2) 자문(consulting assistance)

많은 의원들은 법률안(조례)을 만들 때 초안을 가지고 이 기관에 자문을 받는다. 그리고 어떠한 감사를 하기 전에 이에 대한 자문도 받고 있으며 의원과 사무처직원을 위한 훈련프로그램을 운영하고 있고 특별한 주제에 대해서도 세미나를 개최해 주고 있다. 이 기관은 전화로만 자문을 해주는 것이 아니라 주(state)를 방문하면서 이에 대한 자문을 해주고 있다.

(3) 온라인 정보제공(online information services)

이 기관은 전자정보네트워크를 운영하고 있다. 이 web을 통하여 종합적인 정보를 제공해 주고 뉴스를 제공해 주고 있다. 이 기관은 데이터베이스를 잘 해놓고 있어 의회에 대한 연구보고서, 현재와 과거의 의회활동실적, 법안, 그리고 각 주(state)에 대한 설문지조사내용 등 50만 건의 문서를 보유하고 있어 이 전자네트워크에 의하여 신속하게 접할 수 있도록 하고 있다.

(4) 발간사업(publications)

이 기관에서 발간하고 있는 주의회보(state legislatures magazine)는 의원들에게는 미국에서는 가장 정보가 많고 영향력이 있는 잡지로 정형을 받고 있다. 이 잡지는 의원과 사무처에는 무료로 배포되지만 일반인들에게는 유가지다. 그리고 이 기관에서는 일년에 4번 이 기관에서 발행하는 보고서를 받아 볼 수 있다. 그리고 각 의회에서는 각종 의회에 관련된 서적과 문헌을 발간하는 일을 하며 State Legislature Report를 정기적으로 발간하고 있는데 이의 내용을 보면 일년에 15회, 약 5-10page에 달하는 이슈들을 분석해 놓은 것이다. 그리고 여기서는 State-Federal Briefs라는 책을 발간하는데 이 곳은 연방법 중에 주에 영향을 미치는 법에 대하여 집중적으로 분석한 내용이 수록되어 있다. 이 외에도 많은 보고서를 만들고 있다.

그리고 이 조직은 세미나 개최(meetings and seminars), 연방정부에 대한 로비, 의회지도자에 대한 특별한 자문, 의회보좌관들에 대한 교육과 훈련 등을 한다.

이 조직은 일년에 한번씩 의회지도자들이 워싱턴에 모여 포럼을 하는데 이 자리에서는 시급한 연방의 문제에 대하여 연방의회지도자, 각료, 고위직 공무원, 때로는 대통령과 토론을 벌인다. 의회지도자들이 요청이 있으며, 이 기관은 절차의 문제, 규정의 개혁, 예산절차와 정보체계에 대하여 철저하게 연구하여 도움을 주고 있다.

이 기관의 운영비용은 연구프로젝트, 중요한 문제에 대한 정책개발, 그리고 사업가나 조합, 단체, 재단의 지원금으로 운영되며 기부금은 세금감면을 받도록 하고 있다.

3) 우리 나라의 실정

이에 비해 우리 나라는 이러한 조직이 전무하다. 지방행정을 연구하는 한국지방행정연

구원은 관치시대에 설립된 조직으로 중앙정부를 위한 지방정부의 정책을 개발하는 연구기관일 뿐이다. 자치시대이후에 각 지방자치단체들은 지역정책을 개발하기 위하여 연구원, 개발원이라는 이름으로 각종 연구소를 설립했지만 이 기관도 오직 집행부만을 위한 정책개발을 하고 있는 실정이다.

따라서 현재로 보면, 우리 나라에서 지방의회의 전문성을 향상시키기 위한 조직은 대내·외 어디에서도 찾아 볼 수 없다. 최근에 전국시·의장협의회가 정식으로 발족하기 위하여 준비하고 있다. 물론 그 이전에 전국시·군·구자치의회의장 협의회가 1991년 11월에 발족하여 활동을 하고 있다. 그러나 이 조직들의 활동을 보면 거의 모두가 단순한 친목단체에 머물고 있을 뿐 지방의회의 전문성을 향상시키는 일, 중앙정부에 대한 로비 활동 등 지방의회가 가져야 할 활동들을 하지 못하고 있다. 직원도 이 단체의 회장이 소속해 있는 직원으로 대리하고 있다. 비용의 조달도 시·군·자치구의회협의회는 월10만원씩, 시·도의회의장협의회는 각자의 분담금으로 충당하도록 하는 등 친목단체의 운영형식을 띠고 있다.

그러나 이러한 방법으로는 지방의회의 전문성향상은 요원하다. 대안으로서 다음과 같은 방법을 제기하고자 한다.

첫째, 기존의 연구소를 지방의회의 전문성향상에 초점을 맞추는 방법이다. 대표적인 것으로 한국지방행정연구원을 들 수 있다. 지방의회의 연합체와 이 연구원이 외주 또는 계약형식으로 연계하여 정책보조기관으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다.

둘째, 상기 일본과 미국처럼 연합의원회를 만들어서 합동으로 연구소를 운영하는 방안이다. 이때 비용은 미국처럼 각 의회의 분담금이나 교부금의 일정비율을 출자하는 방안으로 고려해 볼 수 있다.

셋째는 지역내 대학교나 대학원과의 연계를 하여 외주나 계약형식으로 연구소를 운영하면서 전문성을 향상하는 방안을 모색할 필요가 있다.

4. 새로운 흐름에 적극적 적응과 홍보와 교육의 강화

지금 주민들이 지방의회에 대한 평가는 매우 냉소적이다. 이렇게 냉소적인 평가를 받는 이유는 지역주민들의 기대치와 변화하는 환경에 지방의회가 대처를 못하기 때문이라고 할 수 있다. 대안이 없는 비판, 자신의 지역구만을 위한 소극적인 의정활동, 비전제시의 미비와 심지어 의원들이 지나치게 권위의식과 형식주의에 빠져있다는 평을 받기도 한다.

의회는 변화하는 주민의 감각에 대응하여 의회의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 주민의 의견을 듣고 스스로의 개혁에 힘쓸 필요가 있다. 이를 위해 의회에 의회개혁을 위한 조직을 설치해야 한다.

정보화의 흐름이 지역경영에 중심주제로 자리잡은 이때에 지방의회도 이 흐름을 적극

수용해야 한다.²⁵⁾ 의정활동의 내용을 정보화 하여 주민들이 실시간으로 접촉할 수 있도록 해야 한다.²⁶⁾ 전자메일과 인터넷방송의 운영, 홈페이지의 제작과 충실한 운영, 전자여론조사와 의견수렴, 회의록의 DB화 등이 이를 뒷받침해 줄 수 있다고 여겨진다. 특히 정책과 예산심의시 집행부가 정보화에 관심을 두지 않았을 때는 이에 대한 강한 비판을 제기하여 미래의 지역산업에 뒤쳐지지 않도록 하는 일도 매우 중요한 일 중에 하나라 할 수 있다.²⁷⁾

의회는 여성에 대한 배려를 더욱 강화해야 한다. 우선은 여성이 지방의회에 진출비율을 높혀나가야 한다. 그래서 생활자치의 주 고객인 여성의 지지 폭을 넓혀 나가야 한다. 그러나 아직도 우리 나라에서는 여성이 지방의회에 진출하기란 매우 어렵다. '95년 지방의회선거시에는 총 광역의원 2,627명중 여성이 119명으로서 4.5%, 98년도 선거시에는 1,751명중 91명이 당선되어서 5.2%를 차지하고 있다. 기초의원은 '95년도 선거에는 11,970명중 206명으로 1.7%인데 '98년도 선거에는 7,754명중 140명으로 1.8%에 머물고 있다. 광역에서는 여성할당제를 도입하고, 기초의회에서는 의회 산하의 위원회에 여성의 비율을 대폭 높혀나가야 한다.

지방의회는 주민들의 지지와 신뢰를 받아야 한다. 만약에 지방의회가 주민의 지지와 신뢰를 얻을 수 없을 정도로 활동을 한다면, 주민들은 직접 의정활동에 참여하는 주민발안권(citizen's initiative)을 행사하거나, 차라리 강력한 집행부를 원하게 된다.²⁸⁾ 미국의 전국지방의회협의회(NCSL)의 보고서에 의하면 지방의회는 주민들에게 의회의 활동내용과 각종 정보를 제공하는 노력을 최대화하여야 한다고 권고하였다. 왜냐하면, 의회활동에 대하여 알고 있고, 의회활동 과정을 이해하는 주민일수록 지방의회에 더 많은 신뢰와 지지를 보내기 때문이다라는 것이다.²⁹⁾ 미국의 지방의회가 주민에게 의회를 홍보하고 교육을 시키는 전략프로그램이 <표 4>이다.³⁰⁾

25) 양영철, 뉴밀레니엄시대의 바람직한 지방과 중앙정부와의 역할 정립, 정치·정보학회연구, 한국정치·정보학회, 충남공동학술회의 논문집, 1999, pp.18-21.

26) William J.Leonhirthe, Does the Sun Shine in Cyberspace?: Electronic Access and State Open-Meeting Laws?, State and Local Government Review, Vol.27, No.3, 1995, pp.235-243

27) 민병익, "기초자치단체 홈페이지 기능분석", 지방정부연구, 제4권제2호, 2000 겨울호, pp.169-195 참조, 이 논문에서는 지방자치단체 집행부가 홈페이지를 이용하여 주민과 접촉기회를 대폭 확대하고 있음을 나타내 주고 있다.

28) Cynthia Ophein, Reinventing Images: State Legislative Efforts to Reach the Public, State and Local Government Review, Vol.28, No.2, 1996, p.136

29) National Conference of State Legislatures, Strengthening State Legislatures, A report of NCSL's Legislative institution task force, 1994.

30) Cynthia Ophein, p.136

<표 4> 미국의회의 대민 홍보·교육 프로그램

전 략	채택한 주(state)의 수
홍보(public information)	
입법과정의 정보화(computerized bill system)	20
의회컴퓨터의 직접접속(public dials computer directly)	13
일일소식지발간(journal published daily)	18
오디오로 알리기(audio)	11
비디오로 알리기(video)	4
수신자부담전화에 의한 홍보(public information phone line)	17
의회뉴스레터발행(legislative newsletter)	20
기자회견(press release)	26
신입회원에 대한 미디어안내(new member media orientation)	15
교육(education)	
모의의회(mock legislature)	12
인턴쉽(internship)	17
초중등학교 교과과목개발(curriculum development)	12
정보지 발간(printed informational materials)	11
교재발간 (textbook)	1
비디오에 의한 교육(video presentation)	19

우리 지방의회도 상기의 방법 중 의회자체의 여건과 능력에 따라 적당한 방법을 선택하여 시도해 볼 필요가 있다. 설령, 능력이 없다 하더라도 최근에는 외주에 의한 방법 등이 활발하게 이루어지고 있기 때문에 필요하다면 이 방법을 원용하여도 좋을 것이다.

5. 시민단체와의 연계강화와 열린 의정활동

'98년도 6.4지방선거는 시민-사회단체 후보들이 전례 없는 약진을 보이며 무소속 돌풍을 주도한 것으로 나타났다. 이는 극심한 정치적 무관심에다 현행 선거법상 시민단체의 선거개입 금지 등의 어려운 여건 속에서 거둔 결과여서 보다 성숙한 지방자치를 향한 의미 있는 성과로 받아드려지고 있다.

제도상으로야 각 시민-사회단체가 후보자를 공천할 수 없게 되어 있다. 그렇지만 이러한 단체들의 묵시적인 후원을 받은 인사들이나 경력을 가진 인사들의 당선율이 50%대를 넘는 것으로 집계되고 있어 주목을 끌고 있다.

또한 이번 4·13총선에서도 시민단체의 능력과 영향력이 막대하다는 것이 증명되었다.

시민단체의 활동 대부분은 의정활동을 감시하는 것보다는 집행부를 감시하고 견제하는 것이다. 따라서 시민단체와 지방의회와의 관계는 경우에 따라서는 경쟁자와 동반자로서의 관계가 형성될 수 있다. 그러나 지금은 경쟁적 관계가 더 큰 것 같다. 지방의회의 회기 중에 시민단체와 회의참여여부를 놓고 지방의회와 시민단체가 계속 대립적 관계를 보이는 것은 바로 이를 증명한 것이라 할 수 있다. 집행부의 거대한 조직과 물리력을 볼 때 시민단체와 지방의회는 협력적 관계로 가야 한다. 이를 위해서는 지방의회는 시민단체와 정기적으로 대화를 가짐과 동시에 본회이나 상임위원회의 이전에 안건과 관련된 시민단체를 초청하여 간담회를 개최하는 등 대화의 장을 항상 열어 놓아야 할 것이다. 이렇게 될 때 시민단체도 자신들의 비제도적인 위치에서 오는 한계를 인정하여 지방의회와 협력적 관계를 유지하려 할 것이다.

또한 지방의회는 주민과 일체가 되어 활동을 하여 주민이 의지할 수 있고 믿을 수 있는 단체가 되어야 한다. 의회심의회 주민참여의 기회를 넓혀 주민의 의향을 반영하려는 노력을 하여야 한다. 세계에서 가장 도시를 잘 경영하는 피닉스 시는 지방채발행심사와 예산심사시에 시의회가 각 분야의 전문가 약 250명내외를 자원봉사로 활용하여 심도 있게 심사하도록 의의를 하고 있는 것은 좋은 예이다. 이렇기 위해서는 지방의회가 시민의 깊은 신뢰를 얻는 첩경은 시민 곁에 다가선 열린 의정을 펼쳐 시민자치를 조성하는 것이다. 이런 의미에서 서울시의회가 열린 의회교실을 운영하기 시작한 것은 매우 훌륭한 시도라 할 수 있다.³¹⁾

미국 로스앤젤레스 시의회의 본회의장의 3분의 2를 차지하는 350평 규모의 방청석 맨 앞에 발언대가 놓여 있다. 그리고 회의 마지막 10분은 시민들에게 자유로운 발언시간을 제공한다. 이 장면은 유선방송으로 중계가 되고 전화로도 들을 수 있다.

독일의 지방의회들은 회기 중에 시민질의시간을 두어 시민들이 자유롭게 지역사회문제들에 대하여 질의하고 제안할 수 있는 기회를 주기도 한다.³²⁾

31) 열린의회운영, 지방자치, 1999. 2월호, pp.91-2.

서울시의회는 서소문 별관 2층 소회의실에 “열린의회교실”을 개설하여 의정활동중 발생하는 의원 상호간 이견을 조율하고, 조례의 제정·개정·폐지와 의회운영의 주요 현안에 대하여 전문가를 초빙하여 의견을 듣고 공청회를 하고 있으며, 주민숙원사업에 대해서는 주민, 집행부간부와 해당 상임위원회위원과 대화와 토론의 장을 만들어 운영하고 있으며 이는 매우 좋은 호응을 얻고 있음.

32) 안성호, 분권화와 지방의회의 위상 및 역할에 관한 세미나에서 토론자료, 자치행정, 1999. 3월호, pp.46-64

V. 결 론

지방의회가 지방자치의 성패를 결정짓는 중요한 기관임은 주지의 사실이다. 또한 21세기 자체가 성격상 분권화의 세기이므로 앞으로 지방의회역의 역할과 의의는 계속 증대될 것이다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 현재 지방의회에 대한 평가는 취약하다. 취약할 수밖에 없는 많은 요인들이 있다. 이의 개선을 위한 많은 노력이 경주되었지만 쉽게 개선이 되지 않고 있다. 많은 이해관계자들이 있기 때문이다. 이 논문은 이러한 제약에도 불구하고 지방의회는 활성화되어야 하는 필연성을 전제로 하고 있으며, 이 활성화방안은 영향력과 연계하여 찾아보았다. 제도의 개선, 연합체 구성에 의한 전문성향상 조직의 운영, 시민단체와의 연계와 홍보 및 교육강화, 열린 의정, 새로운 흐름에의 적응 등이 본 연구에서 제시한 안이다.

그러나 이러한 방안도 지방의회역의 직접 관계자의 인식전환이 전제되었을 때만 가능하다. 우선 정부와 집행기관이 지방의회역의 존재의의를 근본적으로 인정하는 것이 급선무다. 이들이 현재와 같이 의회에 대한 평가를 무능론과 무용론으로 일관하는 한 지방의회역의 활성화는 탁상논의에 그칠 가능성이 높다. 다음은 시민들의 지지와 애정이다. 현재 시민들은 집행기관에 경도되어 있는 경우가 많을 뿐만 아니라 지방의회역과 경쟁을 쉽사리 하고 있다. 그러나 지방의회역은 주민의 대표기관이다. 따라서, 시민단체나 주민들도 지방의회역의 활성화가 곧 자치의 활성화이며, 이것이 주민의 의견을 자치행정에 올바르게 반영하는 첨경임을 인식해야 한다. 이러한 인식바탕위에서 지방의회역을 재촉하고 지지한다면 지방의회역의 영향력 향상은 급속도로 진행될 것이다.

마지막으로 의원들의 의지가 필요하다. 많은 제약조건이 있는 것은 인정하지만 조례제정을 위하여 요구되는 법률적인 전문지식이 부족하고 또한 정책적인 아이디어를 입법화하려는 의지가 부족하다. 대부분의 지방의회역들은 다른 지방자치단체가 정하지 않은 조례를 처음으로 제정하는 것을 기피하는 경향을 적지 않게 목격할 수 있다. 이는 지방의원들의 무사안일 풍조와 무관하지 않다고 판단된다. 부족한 여건에서 최선을 다하는 의원들의 모습이 주민들에게 투영될 때 지방의회역을 떠나간 주민들은 다시 의회로 돌아올 것이며, 이는 결국 의원들이 지방의회역로 돌아오고, 의회역의 영향력이 회복되는 결과가 될 것이다.