

지방의회 발전방향에 관한 실증적 연구

Empirical Study to Local Council Developmental Direction

최호택*, 정석환**

배재대학교 행정학과*, (사)한국공공행정연구원**

Ho-Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr)*, Seok-Hwan Jung(answertree30@empas.com)**

요약

이 연구는 지방의회 발전방향을 모색하고자 주민들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 행태학적 관점에서 경험적 연구를 실시하였다. 연구를 통해 얻어진 결과를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째는 의회의 본질적 역할(주민대표, 견제, 입법기능)에 대한 평가결과 주민들은 대체적으로 발전하지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 의정활동과 행정변화의 체감에서도 큰 변화를 체감하지 못하는 것으로 나타났다. 둘째, 의회활동의 세부평가결과 주민들은 주민의견수렴, 의견수렴전담부서 등이 매우 중요하다고 평가하는 것으로 나타났다. 셋째, 지방의회의 발전적 평가에서는 전문성확보를 위해 외부전문가 도입과 주민참여활성화제도의 확립이 중요하다고 평가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방의회의 발전을 위해서 의회가 주민들과 소통과 타협을 통해 책임성 있는 역할이 적극적으로 수행하는 것이 중요하다는 결과를 얻을 수 있었다. 이러한 연구결과는 지방의회의 발전방향에 대한 실무적, 이론적으로 설명하는데 기여할 것으로 판단된다.

■ 중심어 : | 지방의회 | 지방의회 역할 | 지방의회 발전 |

Abstract

This study conducted empirical research from the behavioral perspective with a survey to residents in order to grope for directions to develop a local council. The results gained from the research can be summed up as below: First, according to the result of evaluation on the essential roles (resident representative, checks, and legislation functions) of the council, the residents could not see any improvement in general. Regarding parliamentary activities and administrative changes, they also hardly felt any great changes. Second, according to the result of detailed evaluation on the council activities, the residents regard the collection of residents' opinions or the division exclusively in charge of collecting opinions to be very important. Third, in the developmental evaluation on the local council, they consider it is very crucial to induce outside specialists to secure expertise and establish the system to activate residents' participation. Above results imply that for the development of local councils, it is essential for the councils to play their roles responsibly as well as positively through communication and negotiation with the residents. It is thought that the research results will contribute to explaining the directions to develop local councils both practically and theoretically.

■ keyword : | Local Council Civil | Local Council Civil Role | Local Council Civil Development |

I. 연구목적

지방자치제도는 지역주민의 일상적인 관심사를 주민의 집회를 통해서 처리하는 지방행정체제의 기본구조이다. 즉, 분권을 통한 지역의 균형발전과 주민만족의 복지증진에 있으며, 이의 달성을 위해 집행기관(단체장)과 의결기관(지방의회)으로 나누어 정책결정기능과 정책집행기능을 수행하면서 민주주의를 성숙시켜 나가는 것이다[1-3]. 그럼에도 불구하고 오늘날 행정이 복잡성과 다양성을 가짐에 따라 지방의회의 기능이 점차 의미를 잃어가고 있는 실정이다.

행정국가의 경향을 바탕으로 행정부의 기능을 점차 강화되면서, 의회의 기능은 점차 약해지고 있는 것이다. 이러한 현상은 정부기능의 양적 확대와, 전문화 기술화 등의 질적 강화로 인해 정치적 타협과 협상을 활동의 기본으로 하는 의회보다 전문적 능력을 바탕으로 구체적인 이해관계를 적극적으로 해결해 나가는 행정부의 역할이 가시적 성과로 나타나기 때문이다. 그러나 지방의회가 조정자로서의 역할을 제대로 수행하지 못한다면 주민의 부재 속에서 의사결정을 행하는 결과를 초래하게 되어 지방의회가 가지는 본연의 목적인 간접민주주의의 보완과 행정부 견제를 통해 민주주의의 한계를 가져올 수 밖에 없다. 이런 관점에서 지방의회가 가지는 오늘날의 현실과 지방의회가 가지는 본질적 가치에 대한 올바른 접근을 통해 지방의회의 발전방향을 모색해보고자 하는 것이 연구자의 근본적 문제의식이자 연구의 목표이다.

연구의 진행방향을 설명하면 다음과 같다. 첫째는 지방의회의 본질적 역할의 의미에 대한 이론적 접근을 시도한다. 둘째는 지방의회와 관련된 기존의 선행연구에 대한 심층적 검토를 통해 실증적 연구가 가능하도록 연구설계를 시도한다. 셋째는 지역주민들을 대상으로 전화면접에 의한 자료수집을 바탕으로 실증적 분석을 시도한다. 마지막으로 분석된 데이터를 근거로 하여 지방의회의 발전방향에 대한 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지방의회의 의의

지방의회(council of local government)는 지방자치단체의 의사기관으로써 주민에 의해 선출된 의원을 구성원으로 합의를 통해 의사결정을 하는 기관이다. 우리나라는 1949년 7월4일에 제정·공포된 지방자치법에 의하여 모든 지방자치단체의 조직형태를 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체의 장이 분립하는 기관대립형을 근간으로 하여 지방의회가 유지되고 있다. 기관대립형은 지방자치정부가 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 각 기관의 상호 견제와 균형을 통해 지방자치를 유지해 나가는 방식이다. 특히, 우리나라의 경우 기관대립형을 근간으로 강시장-약의회형을 채택하고 있다[1]. 이런 맥락에서 지방의회의 지위에 대한 본질적 의미를 지적해 보지 않을 수 없다. 왜냐하면, 이 연구가 지향하는 목표인 지방의회의 발전방향은 의회의 지위를 바탕으로 형성되기 때문이다.

지방의회의 지위는 크게 네 가지 관점에서 설명될 수 있다. 첫째는 대표기관으로써의 역할이다. 지방의회는 주민이 선거로 뽑은 주민대표자로서의 의원에 의해 지방정부의 의사를 심의·결정하는 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다[1][4]. 둘째는 의결기관으로써의 역할이다. 의결기관으로서의 지방의회는 지방정부의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방정부의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정한다. 그러나 결정된 사항을 직접 집행하여 실천하지는 못한다. 그럼에도 의결기관은 이러한 중요한 사항에 관해 지방정부의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가지고 있다는 점에서 자문기관과는 본질적으로 다르다. 셋째, 입법기관으로써의 역할이다. 지방의회는 지방정부안의 입법권과 집행권의 분립체제 아래서 입법권의 행사를 그 기본적인 기능으로 하고 있으므로 입법기관으로서 지위를 가진다. 이는 지방정부의 자치법규의 근간인 조례의 제정권이 지방의회의 전속적 권한에 속하기 때문이다[5]. 넷째는 집행감시기관이다. 지방의회는 의회의 의결사항이 집행기관에 의하여 그대로 실현되고 있는가를 감독·확인하는 집행감시기관으로서의 지위도 가진다. 따라서 의회에 있어

서 그 집행기관에 대한 감시적 지위도 중요한 지위의 하나로 인정되고 있다[1].

2. 선행연구검토

지방자치에 관한 연구 중에서 지방의회와 관련된 연구는 지방의회제도, 지방의원역할, 지방의회와 집행기관관계, 지방의회와 주민간의 관계 등의 관점에서 다양한 접근이 이루어져 왔다.

대표적인 연구를 살펴보면, ‘광역의회의 의정활동평가[8]’, ‘지방의회의 의정활동 평가[9]’, ‘지방의회와 자치단체장간 권한의 분립[10]’, ‘지방의회 출범 15년의 성과와 과제[6]’, ‘지방의회 10년의 성과와 과제[11]’, ‘한국지방의회와 집행기관과의 대립 갈등에 대한 실증적 연구[12]’, ‘지방의회의 의정활동분석과 의정활동성화 방안[13]’, ‘지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안[14]’, ‘지방의회의 역량 강화와 주민참여[15]’, ‘지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구[16]’, ‘지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구[3]’, ‘기초지방의회의 의정활동 분석[2]’, ‘한국기초지방의회의 의정활동분석과 입법전문성 평가[18]’, ‘지방의회 의정활동의 성과평가[19]’, ‘지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가[20]’, ‘민선자치단체장 리더십과 시정운영에 관한 평가[21]’, ‘지방의회 재출범 15년의 평가와 발전방향[4]’ 등에 관한 연구가 있다. 이렇듯 지방의회 의정활동에 관하여 주요연구대상으로 삼고 있는 분야는 대체적으로 지방의회기능에 대한 역할정도를 분석하는 것으로 정책결정기능연구(조례제정 및 개정, 예산 및 결산심의). 집행기관 행정통제기능 연구(행정사무 감사 및 조사, 정책질문), 주민대표기능연구(청원, 간담회) 등과 지방의회제도 전반의 일반적 운영을 연구대상으로 하는 경향이 있다. 이러한 연구결과를 통해 본 연구에서는 지방의회의 양적, 질적인 측면에서 발전방향을 모색하고자 측정도구를 개발하고, 이를 통해 주민들을 대상으로 경험적 연구를 시도하고자 한다.

III. 연구방법론

1. 측정도구

이 연구에서는 기존의 선행연구를 바탕으로 지방의회가 가지는 본연의 역할과 발전방향을 모색할 수 있는 측정변수들을 도출하고자 하였다.

표 1. 측정도구의 요약

구분	측정내용	측정방식
지방의회평가	주민대표기능, 도청, 교육청 견제기능, 입법기능	Likert scale
의회성과평가	주민자치확대, 단체장 독선 및 집행기관통제, 공직부패감소, 지방행정의 효율성, 민주주의 발전	nominal scale
의정활동과 행정변화의 체감도	체감 수준	Likert scale
감시, 견제 기능의 역할강화	주민의견수렴, 주민청원 및 민원처리, 예산심의 결산, 행정사무감사, 도정질의활동	nominal scale
주민의사 의정활동 반영을 위한 역할	의견수렴전담부서도입, 현장방문확대, 토론회/공청회 활성화, SNS 트위터 등 모니터링 강화	nominal scale
지방의회 전문성	외부전문가도입, 교육 및 연수제도 활성화, 의회 인사권 독립, 보좌관제 도입	nominal scale
지방의회 발전방안	주민참여제도활성화, 의정활동평가제 도입, 지방의회 정당 공천제 폐지, 전문위원회 및 특별위원회 활성화	nominal scale

자료수집에 있어 정확성을 높이기 위해 실시되는 전화면접조사방식의 특성을 충분히 고려하여 크게 i) 의회의 발전 평가, ii) 의회성과평가, iii) 의정활동과 행정변화의 체감도, iv) 감시, 견제 기능의 역할강화, v) 주민의사의 의정활동반영을 위한 역할, vi) 지방의회 전문성, vii) 지방의회 발전방안의 차원에서 설문조사를 실시하였다. 구체적인 내용은 [표 1]을 통해 제시하였다.

2. 자료수집 및 분석도구

이 연구는 구체적인 정량적 데이터를 수집하기 위해 2012년 4월 20일 - 21일까지 충청남도에서 거주하는 만 19세 이상의 성인남녀 1000명을 대상으로 성, 연령, 지역별 인구비례할당에 의한 표본추출방식을 통해 구조화된 설문지를 활용한 전화면접조사를 실시하였다. 조사대상자(N=1000)의 인구통계학적 표본의 특성은 다음의 [표 2]과 같다.

그리고 이 연구의 분석절차로는 전화면접에 의한 설문지 구성을 감안하여 빈도분석을 통해 측정변인들의 양적수준을 측정하는데 초점을 두었다. 분석도구로는 SPSS win 16.0을 이용하였다.

표 2. 표본의 특성(N=1000)

성별	연령별	
남성: 500(50%) 여성: 500(50%)	20대: 170(17%) 30대: 193(19.3%) 40대: 203(20.3%)	50대: 181(18.1%) 60대 이상 253(25.3%)
직업별	지역별	
농/임/어업: 148(14.8%) 자영업: 149(14.9%) 블루칼라: 128(12.8%) 화이트칼라: 148(14.8%) 전업주부: 242(24.2) 학생: 76(7.6%) 무직/기타: 109(10.9%)	천안시: 262(26.2%) 공주시: 61(6.1%) 보령시: 51(5.1%) 아산시: 126(12.6%) 서산시: 76(7.6%) 논산시: 60(6.0%) 계룡시: 20(2.0%) 당진시: 72(7.2%)	금산군: 29(2.9%) 연기군: 42(4.2%) 부여군: 37(3.7%) 서천군: 31(3.1%) 청양군: 17(1.7%) 홍성군: 42(4.2%) 예산군: 43(4.3%) 태안군: 31(3.1%)

IV. 실증 분석

1. 의회의 발전평가

일반적으로 지방자치행정의 민주성과 능률성을 확보하기 위해서는 자치단체장과 공무원의 역할도 중요하지만, 지방의회의 기능(정책결정기능, 집행기관 감독·통제기능, 주민대표기능)이 제도적으로 보장되고, 제도 운영 당사자인 지방의원이 의정활동과정에 전문성을 가지고 역할을 다할 때 가능하리라 본다[7].

1) 주민대표기능

지방의회는 주민이 선거로 뽑은 주민대표자로서의 의원에 의하여 구성되어 지방정부의 의사를 심의·결정하는 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 특히, 우리나라의 헌법의 경우에도 국민 또는 주민의 대표기관으로써의 역할을 수행하기 위해 의회 존립을 위해 지방의회 설치를 보장하고 있다(헌법 제118조 제1항). 이런 관점에서 주민대표기능으로써의 지방의회 발전정도에 대한 평가결과는 [그림 1]을 통해 제시하였다.

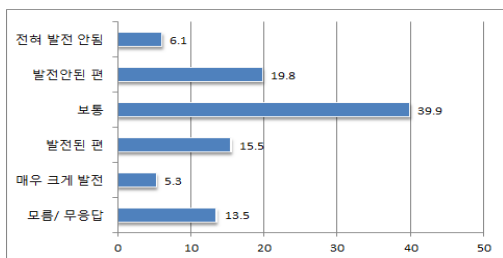


그림 1. 주민대표기능에 대한 분석결과

분석결과를 살펴보면 다음과 같다. ‘보통이다’가 39.9%로 가장 높게 나타났으며, ‘발전안된편(19.8%)’, ‘발전된 편(15.5%)’, ‘전혀 발전 안됨(6.1%)’, ‘매우 크게 발전(5.3%)’의 순으로 나타났다. ‘모름/ 무응답’은 13.5%로 나타났다. 이러한 결과를 발전되었다는 측면(발전된 편 + 매우 크게 발전된 편)으로 합산하면 20.8%이며, 발전되지 않음(전혀발전안됨 + 발전안됨)으로 합산하면 25.9%로 환산된다. 즉, 전반적으로 주민대표기능에 대한 도민들의 인지 수준은 충청남도의회가 발전하지 못하고 답보상태를 걷고 있다고 인지하는 경향이 약간 높은 것으로 이해될 수 있다. 이러한 측면에서 충청남도 의회가 발전하기 위해 보다 주민대표기능의 역할을 강화해야 할 것으로 해석될 수 있다.

2) 도청, 교육청 견제기능

정치와 행정행위에 있어서 견제기능은 매우 중요한 의미를 갖는다. 삼권분립시스템이 정치의 균형을 가져오듯이 지방의회의 도청, 교육청에 대한 견제기능은 지방자치의 균형을 가져오는 근간이라는 점에서 매우 중요하다. 이런 맥락에서 지방의회의 견제기능에 대한 평가를 실시하였으며, 구체적인 분석결과는 [그림 2]와 같다.

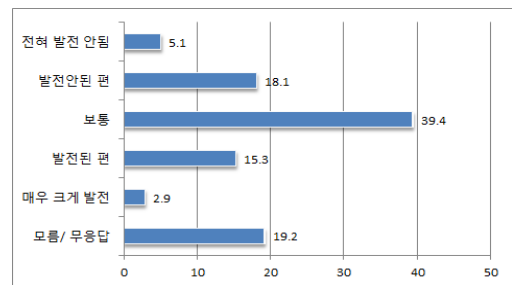


그림 2. 도청, 교육청 견제기능 분석결과

분석결과를 보면, ‘보통이다’가 39.4%로 가장 높게 나타났으며, ‘발전안된편(18.1%)’, ‘발전된 편(15.3%)’, ‘전혀 발전 안됨(5.1%)’, ‘매우 크게 발전(2.9%)’의 순으로 나타났다. ‘모름/ 무응답’은 19.2%로 나타났다. 이러한 결과를 발전되었다는 측면(매우 크게 발전 + 발전된 편)으로 합산하면 18.2%이며, 발전되지 않았다는 측면(전혀 발전 안됨 + 발전 안됨)으로 합산하면 23.2%로

환산된다. 즉, 전반적으로 도민들이 인지하는 수준에서 도청과 교육청에 대한 견제기능이 발전하지 않았다고 있는 것으로 인지하는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 측면에서 충청남도 의회가 보다 발전하기 위해서는 도청, 교육청에 대한 견제기능의 역할을 강화할 필요성이 있는 것으로 해석될 수 있다.

3) 입법기능

지방의회는 지방자치단체 안의 입법권과 집행권의 분립체제 아래서 입법권의 행사를 기본기능으로 한다. 즉, 입법기관으로써의 지위를 가지는 것이다. 이는 지방정부의 자치법규의 근간인 조례의 제정권이 지방의회의 전속적 권한에 속하기 때문이다. 특히, 지방의회는 지방정부의 유일한 입법기관이 아니고, 집행기관의 장에게도 일정한 범위내에서 규칙 또는 규정을 제정할 수 있는 권한이 부여되어 있다[4][11]. 이런 관점에서 입법기능에 대한 발전정도를 평가해본 결과를 보면 [그림 3]과 같다.

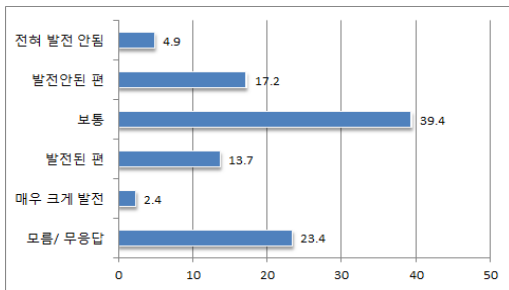


그림 3. 입법기능에 대한 분석결과

분석결과를 살펴보면 다음과 같다. ‘보통이다’가 38.4%로 가장 높게 나타났으며, ‘발전안된편(17.2%)’, ‘발전된 편(13.7%)’, ‘전혀 발전 안됨(4.9%)’, ‘매우 크게 발전(2.4%)’의 순으로 나타났다. ‘모름/ 무응답’은 23.4%로 나타났다. 이러한 결과를 발전되었다는 측면(매우 크게 발전 + 발전된 편)으로 합산하면 16.1%이며, 발전되지 않았다는 측면(전혀 발전 안됨 + 발전 안됨)으로 합산하면 22.1%로 환산된다. 즉, 전반적으로 도민들이 인지하는 수준에서 의회의 입법기능의 역할은 발전하지 않았다고 인지하는 것으로 이해될 수 있

다. 이러한 측면에서 충청남도 의회가 보다 발전하기 위해서는 입법기능에 대한 역할을 보다 강화할 필요성이 있는 것으로 해석될 수 있다.

2. 의회의 성과평가

성과는 양적, 질적인 측면에서 기존의 업무에 대한 산출결과를 의미한다. 이는 의회가 가지는 본질적 역할과 정치, 행정의 긍정적 효과를 측정할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 이 연구에서는 주민자치확대, 단체장 독선 및 집행기관 통제, 공직부패 감소, 지방행정 효율성, 민주주의 발전 측면에서 평가를 시도하였다. 의회의 성과평가에 대한 분석결과는 [그림 4]을 통해 제시하였다.

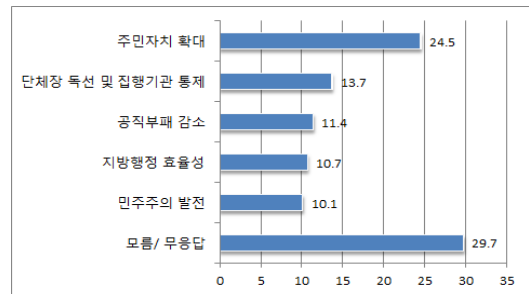


그림 4. 의회성과평가에 대한 분석결과

분석결과를 살펴보면, ‘주민자치의 확대’가 24.5%로 가장 높게 나타났으며, ‘단체장 독선 및 집행기관의 통제(13.7%)’, ‘공직부패 감소(11.4%)’, ‘지방행정의 효율성(10.7%)’, ‘민주주의 발전(10.1%)’의 순으로 나타났으며, 모름/무응답은 29.7%로 나타났다. 이러한 결과는 지방의회의 역할이 주민자치의 확대라는 본질적 역할에 충실해야 한다는 중요한 교훈을 제시하는 것으로써 향후 지방의회의 정책의 방향이 주민자치의 역할 확대의 방향으로 나아가야 한다는 것으로 이해될 수 있다.

3. 의정활동으로 인한 충청남도 행정변화의 체감

지방의회의 의정활동은 행정변화를 가져오는 중요한 역할을 수행한다. 예를 들어 주민대표기능, 조례제정, 행정감시기능 등이 포괄적인 측면에서 설명될 수 있는

것이다. 이런 관점에서 의정활동에 대한 행정변화의 체감에 대한 평가를 실시하였으며, 분석결과는 [그림 5]을 통해 제시하였다.

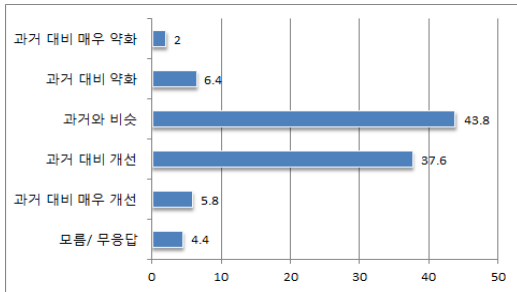


그림 5. 의정활동으로 인한 행정변화 체감 분석결과

분석결과를 보면, 과거와 비슷하다가 43.8%로 가장 높게 나타났으며, ‘과거 대비 개선(37.6%)’, ‘과거대비악화(6.4%)’, ‘과거대비 매우 개선(5.8%)’, ‘과거대비 매우 악화(2.0%)’, ‘모름/ 무응답(4.4%)’로 나타났다. 이러한 결과는 응답자 10명 중 4명 이상은 충남도 행정의 변화를 체감하는 것으로 나타나고 있는 것으로 이해될 수 있으며, 나머지 10명 중 6명에 가까운 응답자는 커다란 변화를 체감하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 의정활동이 행정변화에 커다란 영향을 주지 못했다는 주민들의 인식이 매우 강하다는 것으로 이해될 수 있다.

4. 의회의 감시, 견제기능의 역할

지방의회는 지방행정기관의 운영실태를 조사하여 지방자치단체의 행정이 효율적으로 실행되고 있는가를 검토하여 불합리한 점을 시정하고 행정운영의 적정, 능력화 및 예산의 효율적사용을 기함과 동시에 공무원의 기강유지를 위한 비리적발에 중점을 두고 행정사무감사 및 조사를 실시하고 있다[7]. 이런 관점에서 의회의 감시, 견제기능에 대한 주민평가는 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 주민의견수렴, 주민청원 및 민원처리, 예산심의결산, 행정사무감사, 도정질의 활동의 측면에서 평가를 실시하였으며, 이에 대한 분석결과는 [그림 6]을 통해 제시하였다.

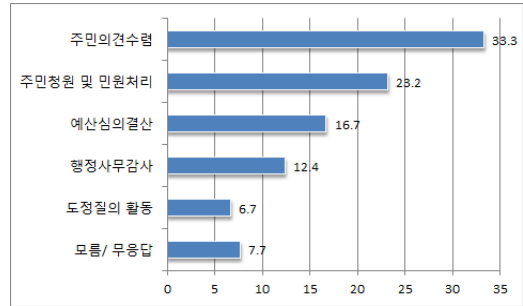


그림 6. 감시, 견제기능에 대한 분석결과

분석결과를 보면, 충청남도 의회가 도청과 교육청의 감시, 견제 기능을 위해 강화해야 할 부문에 대한 분석결과를 보면, 주민의견수렴이 33.3%로 가장 높게 나타났으며, 주민청원 및 민원처리(23.3%), 예산심의 결산(16.7%), 행정사무 감사(12.4%), 도정질의 활동(6.7%), 모름/ 무응답(7.7%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 도민들이 의회와의 직접적인 소통을 강화하여 의회의 본연의 역할인 감시와 견제기능의 역할을 해야 한다고 판단하는 것으로 이해될 수 있다.

5. 주민의사의 의정활동반영

지방의회의 주민대표기능은 지방의회가 주민의사를 의정활동에 얼마나 반영하였는가에 대한 본질적 질문에 대한 물음이다. 대부분의 정부는 시민들에게 고충사항을 시정하기 위하여 일정한 형식으로 청원할 수 있도록 허용하고 있고, 지방의회 역시 마찬가지로 청원제도를 두고 실정법상의 권리를 누릴 수 있도록 하고 있다. 지방자치법 제8절 제73조에서 76조까지 청원의 접수와 처리방법을 규정하고 있다[7]. 이런 맥락에서 이 연구에서는 의견수렴 전담부서 도입, 현장방문확대, 토론회 공청회 활성화, SNS 트위터 등 모니터링 강화 등의 차원에서 평가를 실시하였다. 분석결과는 [그림 7]을 통해 제시하였다.

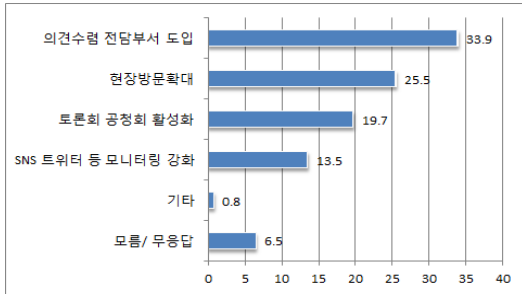


그림 7. 주민의사 의정활동반영분석결과

분석결과를 보면, 의견수렴전담부서 도입이 33.9%로 가장 높게 나타났으며, 현장방문확대(25.5%), 토론회 공청회 활성화(19.7%), SNS 트위터 등 모니터링 강화(13.5%), 기타(0.8%), 모름/ 무응답(6.55)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 도민들은 의회와의 직접소통을 원하고 있으며, 도의회가 보다 적극적으로 도민들의 생활현장을 살피고, 소통하는 현장접점에 대한 높은 수준의 정책적 고려가 있어야 할 것으로 이해될 수 있다.

6. 지방의회 전문성 제고

앞서 언급한 것과 같이 행정부와 의회와 균형이 이루어지고, 의회가 본연의 역할을 수행하기 위해서는 전문성을 가져야 한다. 지방의회의 전문성 결여는 행정부에 대한 행정 역할을 강화하게 하여, 자칫 주민의 의사가 결여된 관주도형의 행정현상이 초래하는 원인으로 작용하기 때문이다. 특히, 지방의회의 정책기능 강화에 대한 역할이 중요한 쟁점으로 대두되고 있는데, 이는 의원들 개개인 상임위에서 정확하고 심도 있는 정책결정을 할 수 있는 능력을 갖추어야 하고, 사무처의 관련 부서와 전문위원들이 의회의 정책보좌기능을 효율적으로 발휘할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다는 것을 의미한다. 이런 관점에서 이 연구에서는 외부전문가도입, 교육 및 연수제도 활성화, 의회인사권 독립, 보좌관제 독립 등의 차원에서 평가를 시도하였다. 구체적인 분석 결과는 [그림 8]을 통해 제시하였다.

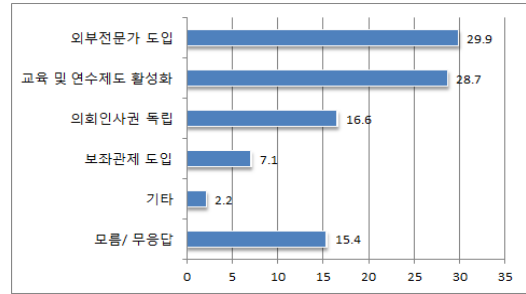


그림 8. 지방의회 전문성 제고 분석결과

분석결과를 살펴보면, 외부전문가 도입이 29.9%로 가장 높게 나타났으며, 교육 및 연수제도 활성화(28.7%), 의회인사권독립(16.6%), 보좌관제 도입(7.1%), 기타(2.25), 모름/ 무응답(15.4)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 지방의회의 전문성 제고를 위해서 시민들은 외부전문가 도입의 활성화와 교육 및 연수제도의 활성화를 통해 지방의회의 전문성이 향상될 수 있는 것으로 인지하는 것으로 이해될 수 있다.

7. 지방의회 발전방안

시민들이 인지하는 지방의회의 발전방향은 긍정적 관점에서 주민과 대리인의 역할이 확립된 가장 이상적인 지방의회의 모습이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 이 연구에서는 최근 활발히 논의되고 있는 정당공천제 폐지, 의정활동평가제 도입, 위원회 역할강화, 주민참여 예산제도의 활성화 등의 관점에서 평가를 실시하였다. 구체적인 분석결과는 [그림 9]을 통해 제시하였다.

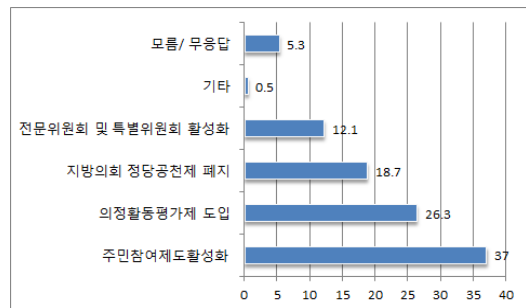


그림 9. 지방의회 발전방안 분석결과

분석결과를 보면 주민참여제도의 활성화(37%)로 가장 높게 나타났으며, 의정활동평가제 도입(26.3%), 지방의회 정당 공천제 폐지(18.7%), 기타(0.5%), 모름/무응답(5.3%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 지역주민들이 인지하는 수준에서 지방의회의 발전은 주민참여제도활성화를 통해 지방의회의 수준이 향상될 수 있다는 것으로 이해될 수 있다.

V. 결론

이 연구는 지방의회의 발전방향을 모색하고자 도민들을 대상으로 실증적 연구를 실시하였다. 이를 통해 얻어진 연구결과를 요약해 보면 크게 세 가지 정도로 요약될 수 있다.

첫째, 의회의 본질에 대한 발전정도에 대한 평가결과이다. 의회가 가지는 본질적 역할인 주민대표기능, 견제기능, 입법기능의 차원에서 평가한 결과 전체적으로 발전하지 못하고 있다고 인지하는 것으로 나타났으며, 의정활동과 행정변화의 체감에서도 큰 변화를 체감하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방의회가 가지는 본질적인 정체성에 대한 새로운 접근이 이루어져야 한다는 점을 시사하는 것으로 발전을 위한 적극적 자세를 가져야 할 것으로 판단된다. 또한 의회의 성과평가에 있어서도 주민자치의 확대가 매우 중요한 것으로 평가되었다. 즉, 지방의회의 발전은 본질에 대한 의무를 충실히 때 신뢰받는 의회가 될 수 있다는 교훈을 얻을 수 있는 것이다.

둘째, 의회활동의 세부적 평가에 대한 결과이다. 감시와 견제기능에 있어서 주민들은 '주민의견수렴'이 가장 중요한 것으로 평가하였으며, 주민의사의 의정활동 반영을 위한 필요한 정책수단에서도 '의견수렴 전담부서'가 가장 중요한 것으로 평가되었다. 이러한 결과는 지방의회가 주민들과 상당한 거리감이 있다는 것을 시사하는 것으로 향후 지방의회가 주민들과 함께 호흡하며, 지방자치에 이끌어 가야 하는 높은 책임성 있는 노력이 필요할 것으로 이해될 수 있다.

셋째, 지방의회의 발전적 평가에 대한 결과이다. 지방

의회의 전문성을 확보하기 위해 주민들은 '외부전문가 도입'이 가장 중요하다고 평가하였으며, 지방의회의 발전방안에 있어서는 '주민참여제도활성화'가 가장 중요하다고 평가하였다. 이러한 결과를 통해 볼 때 향후 지방의회는 외부전문가의 적극적 도입 활용을 통해 정책개발의 전문성과 주민참여가 보장된 민주성을 동시에 확보해야 한다는 중요한 행정이념의 실천이 필요할 것으로 사료된다.

마지막으로 연구의 한계에 대한 지적이 있어야 할 것으로 보인다. 표본의 특성상 외적 타당성의 문제가 있으므로 다른 연구들을 이론적으로 지지하는 데는 유용하게 사용될 수 있으나 그와 같은 목적을 넘어 충청남도의회 전체적 현상을 설명하는 과대해석은 말아야 할 것이다.

참고 문헌

- [1] 최창호, 강형기, *지방자치학*, 서울: 삼영사, 2011.
- [2] 정준근, "기초지방의회의 의정활동 분석: 울산시 의회의 활동실적 평가 및 발전방향", 한국행정논집, 제7권, 제2호, pp.23-45, 1995.
- [3] 유광호, 박기관, "지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로", 한국지방자치학회보, 제17권, 제2호, pp.23-43, 2005.
- [4] 최호택, "지방의회 재출범 15년의 평가와 발전방향: 충청권(대전·충남·충북) 전문가그룹의 인식을 중심으로", 2005년 충북지방자치학회 동계학술대회 자료집, pp.21-50, 2006.
- [5] 손재식, "현대지방행정론", 서울: 박영사, 1991.
- [6] 김순은, "지방의회 출범 15년의 성과와 과제", 자치의정, 제8권, 제4호, pp.8-21, 2005.
- [7] 한국지방자치학회, *한국지방의회의 이해*, 서울: 박영사, 2008.
- [8] 강인호, 오재일, 박혜자, 민현정, "광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로", 한국지방자치학회보, 제14권, 제3호,

pp.5-20, 2002.

[9] 김광주, "지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의 회를 중심으로", 한국행정논집, 제10권, 제1호, pp.1167-1186, 1998.

[10] 김상미, "지방의회와 자치단체장간 권한의 분 립", 자치의정, 제14권, 제1호, pp.51-63, 2011.

[11] 박종관, "지방의회 10년의 성과와 과제", 공공행 정연구, 제6권, 제1호, pp.161-181, 2004.

[12] 박천오, 서우선, "한국 지방의회와 집행기관과의 대립·갈등에 대한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로", 행정논총, 제41권, 제1호, pp.73-100, 2003

[13] 송광태, "지방의회의 의정활동분석과 의정활성 화 방안: 경상남도의회의 안건처리를 중심으로", 중앙행정논집, 제13권, 제1호, pp.1-25, 1999.

[14] 송광태, "지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회의 조직을 중심으로", 한국지방자치학회보, 제15권, 제3호, pp.23-54, 2003.

[15] 송광태, "지방의회의 역량강화와 주민참여", 중 앙행정논집, 제17권, 제1호, pp.97-118, 2003.

[16] 송창식, "지방의회운영에 대한 지방의원과 주민 의 만족도 비교연구", 한국행정학보, 제26권, 제2 호, pp.521-541, 1992.

[17] 원성수, "지속가능한 발전을 위한 주민의식 및 욕구분석: 공주시를 사례로", 정책분석평가학회 보, 제16권, 제4호, pp.251-276, 2006.

[18] 조경호, 김명수, "한국기초지방의회의 의정활동 분석과 입법전문성 평가", 한국행정학보, 제29권, 제1호, pp.231-259, 1995.

[19] 최근열, 장영두, "지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로", 한국행정논집, 제21권, 제3호, pp.863-892, 2009.

[20] 최봉기, "지방의회와 집행기간간의 관계에 관한 평가", 한국행정학보, 제26권, 제3호, pp.889-912, 1994.

[21] 최호택, "민선자치단체장 리더십과 시정운영에 관한 평가: 대전광역시 시민·시민단체·언론인·공

무원들의 인식을 중심으로", 공공행정연구, 제6 권, 제2호, pp.189-216, 2005.

[22] T. Byrne, "Local Government in Britain," London: Penguin Books, 1994.

[23] J. S. Goodman, "The Dynamics of Urban Government and Politics," New York, Macmillan, 1980.

[24] W. A. Niskanen, "The Peculiar Economics of Bureaucracy," American Economic Review, Vol.58, pp.293-305, 1968.

[25] R. C. Chandler and C, P, Jack. "The Public Administration Dictionary," New York, John Wiley and Sons Inc, 2008.

저 자 소 개

최 호 택(Ho-Taek Choi)

중신회원



- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학 박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 사회대학 행정학과 교수
- 2005년 7월 ~ 현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장
- 2008년 11월 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원 원장
- 2011년 03월 ~ 현재 : 한국콘텐츠학회 중부지부장 <관심분야> : 시민참여, 지방재정, 행정개혁, 행정콘 텐츠

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2010년 ~ 현재 : (사)한국공공 행정연구원
- <관심분야> : 인지심리학, 시스템사고