

박사학위논문

우리나라 기초지방의회의 생산성 비교 및
영향요인 분석
: 서울시 강남구 및 강북구의회를 중심으로

2005년

한성대학교 대학원

행정학과

행정학 전공

김 승 식

박사학위논문

지도교수 권 해 수

우리나라 기초지방의회의 생산성 비교
및 영향요인 분석

: 서울시 강남구 및 강북구의회를 중심으로

An Analysis on the Productivity of Primary
Local Councils and Its Influential Factors in Korea
: A Comparison of Two Primary Local Councils in Seoul

2005년 8월

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행정학 전공

김 승 식

박사학위논문

지도교수 권 해 수

우리나라 기초지방의회의 생산성 비교 및
영향요인 분석

: 서울시 강남구 및 강북구의회를 중심으로

An Analysis on the Productivity of Primary
Local Councils and Its Influential Factors in Korea
: A Comparison of Two Primary Local Councils in Seoul

위 논문을 행정학 박사학위논문으로 제출함

2005년 8월

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행정학 전공

김 승 식

김승식의 행정학박사학위논문을 인정함

2005년 8월 일

심사위원장 _____ (인)

심사 위원 _____ (인)

심사 위원 _____ (인)

심사 위원 _____ (인)

심사 위원 _____ (인)

차 례

| | |
|---|----|
| 제 I 장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 1. 연구의 배경 | 1 |
| 2. 연구의 목적 | 2 |
| 제2절 연구의 내용과 방법 | 4 |
| 1. 연구의 내용 | 4 |
| 2. 연구의 대상과 범위 | 5 |
| 3. 연구의 방법 | 7 |
| | |
| 제 II 장 지방의회 생산성 분석을 위한 이론적 검토 | 8 |
| 제1절 지방의회의 기능과 변천과정 | 8 |
| 1. 지방의회의 기능과 유형 | 8 |
| 2. 지방의회의 변천과정 : 1950년대와 1990년대 이후의 비교 | 10 |
| 3. 광역지방의회와 기초지방의회의 비교 | 15 |
| 제2절 지방의회 생산성 평가의 이론적 검토 | 28 |
| 1. 지방의회 생산성 평가의 의의 | 28 |
| 2. 지방의회 생산성의 영향요소 | 33 |
| 제3절 분석모형의 설정 | 34 |
| 1. 선행연구의 검토 | 34 |
| 2. 분석의 기본모형 | 38 |
| 3. 측정기준과 지표의 설정 | 41 |
| | |
| 제 III 장 지방의회의 생산성 비교분석 : 강남구와 강북구 | 45 |
| 제1절 강남구 지방의회의 생산성 및 영향요인 분석 | 45 |
| 1. 강남구의 일반현황 | 45 |

| | |
|--|------------|
| 2. 의정활동 산출실적 현황분석 | 46 |
| 3. 지방의회 생산성의 영향요인 분석 | 59 |
| 제2절 강북구 지방의회의 생산성 및 영향요인 분석 | 66 |
| 1. 강북구의 일반현황 | 66 |
| 2. 의정활동 산출실적 현황분석 | 67 |
| 3. 지방의회 생산성의 영향요인 분석 | 78 |
| 제3절 지방의회의 생산성 비교분석 | 86 |
| 1. 제3기와 제4기 민선지방의회의 생산성 비교 | 86 |
| 2. 강남구와 강북구 지방의회의 생산성 비교 | 91 |
| 3. 기초지방의회의 생산성 비교분석 종합 | 100 |
| 제4절 지방의회 생산성의 영향요인 분석 | 103 |
| 1. 지방의원의 전문성·인적요인의 영향 분석 | 103 |
| 2. 지방자치단체의 환경적 요인의 영향 분석 | 108 |
| 3. 지방의회 관련 법·제도적 요인의 영향 분석 | 113 |
| | |
| 제Ⅳ장 지방의회 생산성 제고를 위한 발전방안 | 131 |
| 제1절 지방의회 발전의 기본방향 | 131 |
| 1. 환경변화에 따른 지방의회의 위상정립 | 132 |
| 2. 지방의회의 대표성 강화 | 133 |
| 3. 지방의회의 전문성 강화 | 135 |
| 4. 지방의회의 책임성 강화 | 138 |
| 5. 지방의회의 자율성 강화 | 140 |
| 제2절 지방의회 발전을 위한 정책대안 | 142 |
| 1. 지방의회 위상제고를 위한 단기개선과제 | 142 |
| 2. 지방의회 기능강화를 위한 중장기과제 | 147 |
| | |
| 제Ⅴ장 결 론 | 156 |
| 제1절 연구결과의 요약 및 해석 | 156 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| 1. 연구결과의 요약 | 156 |
| 2. 연구결과의 해석 | 163 |
| 제2절 이론적 함의 및 정책적 시사 | 164 |
| 1. 연구결과의 이론적 함의 | 164 |
| 2. 연구결과의 정책적 시사점 | 166 |
| 제3절 연구의 한계 및 향후 과제 | 168 |
| | |
| 참 고 문 헌 | 170 |
| | |
| Abstract | 177 |

표 차 례

| | |
|--|----|
| <표 2-1> 우리나라 지방자치제도의 주요변천과정 | 11 |
| <표 2-2> 지방의회 해산 이전 의회별 지방의회 구성현황 | 13 |
| <표 2-3> 민선지방의회 부활 이후 시기별 지방의회 구성현황 | 15 |
| <표 2-4> 지방자치법상 시·도의회와 시·군·구의회의 조례제정권한 | 17 |
| <표 2-5> 제4기 지방의회 의원의 학력분포 | 19 |
| <표 2-6> 제4기 지방의회 의원의 직업분포 | 19 |
| <표 2-7> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 의정활동 공적경비 현황 | 20 |
| <표 2-8> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 회기운영실적 총괄 | 22 |
| <표 2-9> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 정례회 안건처리실적 | 23 |
| <표 2-10> 제3기 지방의회의 특별위원회 구성 및 활동실적 | 24 |
| <표 2-11> 제3기 지방의회의 집행기관 행정사무감사 및 조사 활동실적 | 25 |
| <표 2-12> 제3기 지방의회의 집행기관 행정 질문현황 | 26 |
| <표 2-13> 제3기 지방의회의 청원 처리상황 | 27 |
| <표 2-14> 제3기 지방의회의 결의문·성명서·건의문 채택현황 | 27 |
| <표 2-15> 기초지방의회 생산성 분석을 위한 산출요소 관련 측정변수 | 43 |
| <표 2-16> 지방의회 운영제도 관련 제도적 지원규모 측정변수 | 44 |
| <표 2-17> 지방의회 의원의 전문성·인적요인 측정변수 | 44 |
| <표 2-18> 지방자치단체의 환경적 요소 측정변수 | 44 |
| <표 3-1> 강남구 지방의회의 회의운영실적 | 48 |
| <표 3-2> 강남구 지방의회의 회의유형별 회의운영실적 | 49 |
| <표 3-3> 강남구 지방의회 안건별 처리실적(본회의) | 50 |
| <표 3-4> 강남구 지방의회의 조례제정 및 개·폐 처리현황 | 52 |
| <표 3-5> 강남구 지방의회의 가결된 조례안 중 내용별 조례안 현황 | 53 |
| <표 3-6> 강남구 지방의회의 조례정비 형식별 내역 | 54 |
| <표 3-7> 강남구 지방의회의 예산안 심의현황 | 56 |
| <표 3-8> 강남구 지방의회의 행정사무감사 실적 | 57 |
| <표 3-9> 강남구 지방의회의 구정질문 및 서면질의 실적 | 58 |

| | |
|---|-----|
| <표 3-10> 강남구 지방의회의 청원심사 현황 | 59 |
| <표 3-11> 강남구 지방의회의 예산변동현황 | 60 |
| <표 3-12> 강남구 사무직원 정원 및 현원 현황 | 61 |
| <표 3-13> 강남구 지방의회의 상임위원회 운영 및 구성현황 | 62 |
| <표 3-14> 강남구 지방의회 의원의 전문성·인적요인현황 | 63 |
| <표 3-15> 강남구의 사회·경제적 환경요인 현황 | 65 |
| <표 3-16> 강북구 지방의회의 회의운영실적 | 68 |
| <표 3-17> 강북구 지방의회의 회의유형별 회의개최실적 | 69 |
| <표 3-18> 강북구 지방의회의 안건처리 실적(본회의) | 70 |
| <표 3-19> 강북구 지방의회의 조례제정 및 개·폐 처리현황 | 72 |
| <표 3-20> 강북구 지방의회의 조례안 내용별 처리실적 현황 | 73 |
| <표 3-21> 강북구 지방의회의 조례정비 형식별 내역 | 74 |
| <표 3-22> 강북구 지방의회의 예산안 심사 현황 | 76 |
| <표 3-23> 강북구 지방의회의 행정사무감사 처리실적 | 77 |
| <표 3-24> 강북구 지방의회의 대구정질문 및 서면질의 실적 | 78 |
| <표 3-25> 강북구 지방의회 관련 예산편성 현황 | 80 |
| <표 3-26> 강북구 지방의회 사무직원 정원 및 현원 현황 | 81 |
| <표 3-27> 강북구 의회의 상임위원회 운영 및 구성현황 | 82 |
| <표 3-28> 강북구 지방의회 의원의 전문성 요인현황 | 83 |
| <표 3-29> 강북구의 사회·경제적 환경요인 현황 | 85 |
| <표 3-30> 제3기와 제4기 지방의회의 예산증감을 비교 | 90 |
| <표 3-31> 지방의원의 전문성과 지방의회 생산성의 관계 | 107 |
| <표 3-32> 강남구와 강북구의 사회·경제적 환경요인 비교 | 109 |
| <표 3-33> 제3기와 제4기 민선지방의회의 환경적 요인 비교 | 110 |
| <표 3-34> 자치단체의 환경적 요인과 지방의회 생산성의 관계 | 113 |
| <표 3-35> 자치단체별 인구수와 의원정수, 상임위 설치가능여부 비교 | 125 |
| <표 3-36> 우리나라 지방의회의 평균 의원 수와 대표범위 | 126 |
| <표 3-37> 지방의회 사무직원의 수 | 128 |
| <표 3-38> 전국 시·도의회 의장단 현황 | 130 |

그림 차례

| | |
|---|----|
| <그림 2-1> 지방의회 의정활동의 투입요인, 전환과정 및 산출의 관계 | 32 |
| <그림 2-2> 지방의회 생산성 분석에 있어 영향요소와 산출요소의 관계 | 40 |

제 I 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

의회는 국가 수준이든 지방 수준이든 정치의 중심이 되어야 한다. 특히 지방정치과정에서 지역주민의 의사가 효과적으로 투입되기 위해서는 지방의회의 역할이 보다 강화되어야 한다. 지방의회가 활성화될 때 비로소 지방자치제도가 제 자리를 찾아갈 수 있기 때문이다. 지난 1991년 3월 26일 전국동시 기초 시·군·구의회의원선거가 실시되어 지방의회 의원 4,308명이 선출됨으로써 30년 만에 지방자치가 부활하여 지방의회가 재출범하였고, 지금은 벌써 제4기 민선지방의회가 구성되었다.

하지만 지방의원의 전문성 부족을 비롯하여 지방의회 운영과 관련된 각종의 법적·제도적 한계 등 지방의회를 활성화하기 위해 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 특히 집행기관에 대한 지방의회 권한이 미약해 지방정치의 핵심이라고 할 수 있는 자치법규 제·개정, 지방예산편성 및 집행은 물론 집행기관에 대한 견제기능 등 대부분의 분야에서 집행기관우위형의 특성을 보이고 있다. 이에 따라 지방정치와 지방행정에서 단체장 중심의 운영으로 지방의회 역할이 매우 제한되어 있다.

지방의회는 주민에 가장 가까이 밀착된 자치제의 의결기구로서 지방자치가 제대로 뿌리내리고 발전하려면 지방의회가 제 기능을 발휘하고 튼튼하게 성장해 나가야 한다. 그러나 그동안 지방의회는 지방자치 환경이 열악한 조건에 따라 그 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 이에 따라 지방의회가 지역정책을 결정하고 지역문제를 해결하며, 나아가 지역의 발전방향을 모색하는데 중요한 기구로 발전하지 못했다. 이러한 현상은 특히 광역의회보다 기초의회에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 지방의회가 안고 있는 문제점은 매우 다양하다. 운영과정상의 미숙, 자치권의 제약, 중앙정부의 지나친 관여, 의원개인의 전문지식 미흡과 지역주민의 지방의회에 대한 무관심, 그리고 지방자치단체장과의 갈등과 마찰 등의 문제 등이 제기되고 있다.

그동안 지방의회의 의정활동에 대해 종합적으로 평가한 연구들은 상당히 많이 이루어졌다(김순은, 1992; 이계희, 1992; 김생수, 1994; 안성호, 1993; 김순은, 1995; 김순은, 1997; 김순은, 1999a; 1999b; 심익섭, 1997; 송광태, 1999; 육동일, 1999; 최근열·김영중, 2000; 김순은, 2002). 그런데 구체적으로 지방의회의 의정활동에 대한 평가와 분석은 주로 광역의회를 대상으로 한 연구가 중심이 되었으며, 기초의회를 대상으로 지방의회의 의정활동실적을 비교하고 영향요인을 분석한 연구는 많지 않다.¹⁾

이들 선행연구들을 보면 대부분 지방의회와 의원들에 대한 주민들과 공무원들의 인식이 매우 낮게 평가되고 있으며, 나아가 언론에서는 심지어 의회불신론 내지 의회무용론까지 비화되고 있다. 주로 지적되고 있는 지방의회의 문제점으로 지방자치제도와 선거제도의 한계와 모순, 지방의원들의 도덕성·전문성·공인의식·적극성 부족 등이 제기되고 있다. 이처럼 우리나라 지방의회의 현실은 지방의회와 지방의원들에 대해 불만이 매우 큰 것으로 나타나고 있다(최봉기, 2002). 그런데 대부분의 선행연구들은 한정된 자료만을 가지고 지방의회의 의정활동실적을 분석하거나, 지방의회의 생산성에 영향을 미치는 요인들에 대해서는 체계적인 분석을 한 경우가 많지 않다.

향후 지방분권을 더욱 적극적으로 추진하고, 지역의 균형성장을 위해 지방자치를 더욱 활성화하기 위해서는 지방의회가 지방정치의 중심으로 더욱 발전할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 지방의회의 권한과 역할을 보다 강화해 나가야 한다. 지방의회의 역할 확대는 지방자치에 있어 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있으며, 이러한 과제를 해결하기 위해서는 무엇보다 우리나라 지방의회의 의정활동실적을 평가함으로써 생산성 현황을 분석해 볼 필요가 있다. 그리고 이러한 현황분석을 토대로 지방의회의 기능적 한계를 극복하여 지방의회의 기능을 활성화하여 보다 생산적인 지방의회를 구성할 수 있는 각종의 법적·제도적 개선방안을 마련해 나갈 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

1) 대구시의회(최봉기, 1994), 서울시의회(이종원, 1998), 부산시의회(김순은, 1992, 1993, 1997, 1999a), 광주시의회(강인호 외, 2002), 경북도의회(김광주 외, 1998), 경남도의회(송광태, 1999), 충남도의회(육동일, 2001), 경기도의회(신원득, 2002) 등의 연구가 광역의회를 대상으로 하고 있고, 기초의회는 서울시 중랑구의회(송재덕, 2001) 등이 있을 뿐이다.

지방의회의 문제점이 지방자치제도의 초기과정에서 나타날 수 있는 과도기적 측면으로 이해될 수도 하지만, 장래의 바람직한 지방자치의 정착을 위해 그 동안 도출된 문제점을 어떻게 극복하고 개선해 나갈 것이냐에 대한 검토가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 또한 지방의회가 주민들의 변화된 기대에 부응할 수 있는 새로운 도약을 이루기 위해서는 지방의회 의정활동에 대한 체계적인 평가와 분석이 요구된다.

이러한 연구 배경에 따라 본 논문에서는 기초지방의회를 대상으로 의정활동실적을 중심으로 지방의회의 생산성 현황을 비교·분석하고, 지방의원의 전문성·인적 요인, 자치단체의 환경적 요인, 지방의회 관련 법·제도적 요인 등 세 가지 차원의 영향요인들이 지방의회의 생산성에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 실천적인 측면에서는 향후 지방의회의 기능과 역할을 보다 활성화하기 위한 법적·제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 지방의회의 생산성을 비교·분석하고, 생산성에 대한 영향요인을 체계적으로 분석하는 것은 지방의회의 발전방안을 모색함은 물론 궁극적으로는 지방자치제도의 발전을 위해서도 매우 중요한 과제라고 할 수 있다는 점에서 본 연구의 이론적·실천적 의의가 높다고 할 수 있다.

본 연구의 목적을 이론적인 면과 정책적인 면으로 구분하여 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 이론적인 면에서는 첫째, 두 개 시기에 걸쳐 우리나라 기초지방의회들의 생산성을 시계열적으로 그리고 횡단면적으로 비교·평가하여 각각 어떠한 차이가 있는가를 분석함으로써 기초지방의회의 의정활동의 한계와 문제점을 밝히고자 한다. 둘째, 많은 선행연구들이 제시하고 있는 바와 같이 지방의회와 관련된 법·제도적 요인, 지방의원의 전문성·인적 요인, 지방자치단체의 환경적 요인에 따라 지방의회의 생산성이 어떠한 영향을 받는가를 밝히고자 한다. 이를 통해 본 연구는 기본적으로 우리나라 지방의회의 생산성이 낮은 주요 원인은 환경적 요인이나 전문성·인적 요인보다는 지방의회와 관련된 법·제도적 요인이라는 점을 입증하고자 한다.

위와 같은 분석을 토대로 정책적인 면에서 본 연구는 우리나라 지방의회의 의정활동을 제약하는 각종의 법·제도적 요인들의 현황과 한계를 분석하고, 이를 통해 향후 우리나라 지방의회의 역할과 기능을 활성화하기 위한 기본방향과 관련 법·제도의 구체적인 개선방안에 대해 체계적으로 논의하고자 한다.

그런데 지방의회의 생산성을 분석함에 있어 본 연구는 다음과 같은 세 가지 관점(권해수 외, 2003)에서 논의를 진행하였다. 첫째 대표성의 측면이다. 지방의회는 지역정치의 중심축으로서 지역의 대표성을 지녀야 한다. 지방정치의 공간에서 대의적 민주주의의 틀을 지방의회가 구축해야 할 것이다. 둘째 전문성의 측면이다. 지방의회는 주민을 대표해 집행기관을 견제한다는 측면에서 전문성을 지녀야 한다. 집행기관을 전문성에 기초해 견제한다는 데에 의의가 있다. 셋째 책임성의 측면이다. 지방의회는 최종적으로 주민에게 책임을 진다는 의미에서 책임성을 지녀야 한다. 그리고 궁극적으로 선거에 의해 평가받게 된다. 이에 따라 본 연구는 기본적으로 이와 같은 세 가지 관점에서 기초지방의회의 의정활동에 대해 분석하였고, 또한 지방의회의 발전방안을 모색함에 있어서도 이러한 세 가지 관점에서 개선방안을 체계적으로 분석하였다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 연구의 내용

본 연구는 지방의회의 생산성을 비교·분석함으로써 지방의회 생산성에 대한 영향요인들이 지방의회의 의정활동실적에 어느 정도 영향을 미치며, 또한 그 중에서 가장 중요한 요인은 무엇인지에 대해 분석하였다. 그리고 이러한 연구내용을 수행하기 위해 먼저 선행연구에 대한 검토와 그 동안 우리나라 지방의회의 전반적 활동실적과 현황을 시기별로 그리고 지방의회 유형별로 구분하여 분석함으로써 지방의회의 생산성을 분석·평가하기 위한 이론적 분석틀을 설정하였다. 이러한 분석틀에 따라 본 연구는 크게 세 가지 연구내용을 중심으로 지방의회의 생산성 및 영향요인을 분석하였다.

첫 번째 연구내용은 우리나라 지방의회의 의정활동실적을 시계열적으로 그리고 횡단면적으로 비교·분석하여 우리나라 지방의회의 생산성이 어느 정도 수준이며, 어떠한 한계와 문제점을 갖고 있는지를 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 우리나라 지방의회의 의정활동영역을 다음과 같은 세 가지, 즉 ①조례 제·개정활동, ②예산심의활동,

③행정사무감사 및 조사, 대구정질문 등 기타 의정활동의 세 가지로 구분하여 지방의회의 생산성을 시계열적으로 그리고 횡단면적으로 비교·분석하였다.

두 번째 연구내용은 우리나라 지방의회의 생산성에 대한 영향요인들 중 많은 선행연구들이 지적하고 있는 바와 같이 지방의원의 인적·전문성 요인과 지방자치단체의 환경적 요인이 지방의회의 생산성에 어느 정도 영향을 미치는지를 분석하는 것이다. 먼저 지방의회 의원의 전문성·인적 요인은 ①지방의원의 학력, ②성별, ③연령, ④직업분포 등을 중심으로 분석하였고, 환경적 요인은 각 자치단체별 ①인구·사회적 요인, ②경제·산업적 요인 등을 중심으로 분석하였다. 이와 같은 분석을 통해 본 연구는 궁극적으로 이와 같은 두 가지 차원의 영향요인이 우리나라 지방의회의 생산성에 미치는 효과는 그리 크지 않다는 점을 입증하였다.

세 번째 연구내용은 우리나라 지방의회의 의정활동을 제약하는 중요한 원인이 지방의회와 관련된 법·제도적 한계라는 점을 밝히기 위해 현행 지방의회와 관련된 법·제도적 요인의 문제점을 체계적으로 분석하는 것이다. 즉, 두 번째 연구내용을 통해 지방의원의 전문성·인적 요인이나 지방자치단체의 환경적 요인이 지방의회의 생산성에 미치는 영향이 크지 않은 이유는 현행 법·제도적 요인이 상당한 한계와 문제점을 갖고 있기 때문이라는 점을 보여주었다. 그리고 이를 실증적으로 확인하기 위해서 지방의회의 구성 및 운영과 관련된 제도, 지방의회와 자치단체장과의 관계에 대한 제도, 지방의회 선거와 관련된 제도 등을 중심으로 현행 우리나라 지방의회와 관련된 법·제도적 요인의 한계를 체계적으로 분석하였다.

2. 연구의 대상과 범위

위와 같은 연구내용을 수행하기 위해 본 연구는 제반 사회·경제·문화·지리적 환경 등이 상이하다고 할 수 있는 서울특별시의 강남구와 강북구 지방의회를 분석대상으로 하였다. 또한 분석범위는 제3기 민선지방의회가 시작된 1998년부터 제4기 민선지방의회 기간인 2004년까지 7년 동안으로 한정하였다. 따라서 본 연구의 분석단위(unit of analysis)는 조직 수준의 기초지방의회라고 할 수 있다. 먼저 강남구와 강북구 지방의

회를 분석대상으로 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방의회의 경우 기능이나 의정활동이 법과 제도에 의해 엄격히 제한되고 있는 실정이므로 지방의회마다 의정활동실적이 대동소이한 상황이라고 할 수 있다.²⁾ 하지만 이러한 법과 제도적인 제약에도 불구하고 지방의회들 간에 의정활동의 영역별로 다소간 의정활동실적이 차이를 보이는 경우가 있다. 그런데 강남구와 강북구 지방의회의 의정활동실적을 보면 이와 같이 의정활동영역에 따라 두 지방의회의 생산성이 다소간 차이를 보이고 있다. 따라서 의정활동영역별로 다소간 생산성의 차이가 나타나는 강남구와 강북구 두 지방의회를 분석대상으로 선정함으로써 각 의정활동영역별 기초지방의회의 생산성 차이를 상세하게 분석할 수 있다.

둘째, 강남구와 강북구는 다 같이 서울특별시에 소재하고 있지만 사회·경제적 환경요인이 매우 상이한 특성을 지니고 있으며, 또한 지방의원들의 전문성·인적 요인들 역시 다소 차이를 보인다고 할 수 있다. 이와 같이 환경적 여건이나 지방의원들의 전문성·인적 여건 등이 상이한 두 기초지방의회를 분석대상으로 선정함으로써 이와 같은 두 가지 요인들이 지방의회의 생산성에 어느 정도 영향을 미치는지에 대해 체계적으로 분석할 수 있다. 즉, 제반 여건이 상이함에도 불구하고 두 지방의회의 의정활동실적에 별 다른 차이를 발견할 수 없다면 이들 두 가지 요인이 지방의회의 생산성에 미치는 효과는 매우 미미하다는 점을 입증할 수 있기 때문이다.

한편 본 연구의 분석범위를 제3기와 제4기 민선지방의회 기간으로 한정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 제1기 및 제2기 민선지방의회의 경우 지방의회제도가 출범한지 얼마 되지 않은 시기여서 지방의회의 의정활동이 체계화되어 있지 않았다. 이에 따라 의정활동실적이 전반적으로 저조하였을 뿐 아니라 지방의회들 간에도 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 따라서 제1기 및 제2기 민선지방의회의 경우 지방의회의 생산성 비교분석에 있어 많은 한계가 있다는 점에서 분석범위에서 제외하였다.

둘째, 현실적인 측면에서 자료의 획득가능성을 고려하였기 때문이다. 즉, 제1기와 제2기 민선지방의회 기간의 경우 지방의회 의정활동실적에 대한 자료는 물론 각 영향요인에 대한 자료가 일부 누락된 경우가 많기 때문에 분석에 적합하지 않다. 따라서 본

2) 구체적으로 각 년도 기초지방의회 의정활동보고서를 보더라도 기초지방의회들의 의정활동 수준이나 기능이 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

연구는 자료의 이용가능성을 고려하여 제3기와 제4기 민선지방의회기간으로 분석범위를 한정하였다.

3. 연구의 방법

본 연구는 질적인 분석방법과 양적인 분석방법을 모두 이용하여 기초지방의회의 생산성을 비교하고 영향요인을 분석하였다. 먼저 본 연구의 수행을 위한 자료수집방법은 문헌검토, 기록자료분석 등을 중심으로 하였다. 문헌검토는 지방의회 전반적 현황 및 지방의회의 생산성에 관련된 방대한 선행연구들을 대상으로 이루어졌고, 기록자료분석은 행정자치부, 서울특별시 및 각 자치구별로 지방의회 회의록에 대해 정리한 자료를 대상으로 이루어졌다. 또한 문헌자료에 대한 분석결과를 보완하기 위해 기초지방의회의원, 사무국 직원을 포함한 관계공무원 등 관련자들에 대한 면접을 실시하였다.

이와 같이 수집된 자료에 대해 다음과 같은 방법을 이용하여 분석을 실시하였다. 첫째, 지방의회 생산성 분석과 관련된 이론과 선행연구들에 대한 방대한 문헌조사를 통해 개념적 분석틀을 설정하고, 이를 토대로 본 연구의 구체적인 분석모형을 설정하였다. 선행연구들은 주로 우리나라 지방의회에 대한 분석을 실시한 국내연구들을 중심으로 검토하였고, 필요한 경우 해외연구의 결과를 추가 검토하였다. 둘째, 기초지방의회의 생산성 비교·분석을 위해 의정활동의 산출요소 및 영향요소들의 현황에 대해 계량화된 자료를 바탕으로 빈도분석 등의 기초통계분석을 실시하였다. 셋째, 지방의회 생산성의 영향요소들이 지방의회 의정활동실적에 미치는 효과를 분석하기 위해 내용비교 등의 질적인 분석방법을 이용하여 영향정도를 분석하였다.

제Ⅱ장 지방의회 생산성 분석을 위한 이론적 검토

제1절 지방의회의 기능과 변천과정

1. 지방의회의 기능과 유형

1) 지방의회의 기능과 역할

지방의회의 기능과 역할은 각 국가의 정치적 배경이나 사회적 조건에 따라 다양한 모습을 보여주고 있다. 그런데 통상 지방의회의 기능이나 역할은 지방자치단체의 기관 구성방식에 따라 결정되고 있다. 예를 들어 지방자치단체의 의사결정기능과 집행기능을 통합하는 기관통합형과 양자를 분리하는 기관분리형에 따라 지방의회의 기능이 확장 또는 축소되는 경향을 갖는다.³⁾ 영국이나 미국의 일부 지방자치단체에서와 같이 의사결정기능과 집행기능을 통합하여 지방의회가 수행할 경우 지방의회의 기능 또는 역할은 매우 광범위해지는 반면 우리나라나 일본과 같이 기관분리형을 택할 경우 지방의회의 기능은 상대적으로 축소되게 마련이다.

이렇듯 각 국가마다 혹은 각 지역마다 지방의회의 역할과 기능이 상이할 수 있지만, 그럼에도 지방의회는 해당 지방자치단체의 의사를 결정하는 권한을 본질적인 기능으로 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 기관구성방식에 관계없이 지방의회의 본질적인 권한, 즉 의사결정기능에 입각해서 지방의회를 정의하면 ‘당해 지방자치단체의 사무처리를 위하여 필요한 기관으로서 주민의 대표로 구성된 최종적인 의사결정기관’이라고 규정할 수 있다(최창호, 1991; 김동훈, 1995b). 이러한 개념은 두 가지를 내포하고 있다. 하나는 지방의회는 반드시 주민이 공선한 ‘대표자’인 의원을 기본적 구성요소로 하는 합의제기관이라는 점이고, 다른 하나는 지방의회의 결정에 의하지 않고서는 지방자치

3) 지방자치단체의 기관구성은 지역주민의 복지를 증진과 같은 지역의 공공기능을 수행하는 공공기관을 어떠한 형태로 설치하느냐와 관련된 문제로서 각국의 정치·사회적 배경 및 지역적 특성에 따라 형태가 다양할 수 있다. 일반적으로는 의사결정기능과 집행기능을 단일의 기관에 구축시키는 것이 아니면 분리시키는가에 따라 기관통합형과 기관분리형으로 구분될 수 있다(황아란, 1998: 5-6).

단체의 의사와 행위가 유효하게 성립될 수 없다는 점이다(윤승로, 2001).

지방의회는 그 기능이나 역할의 다양성을 불문하고 일반적으로 주민대표기관, 자치입법기관 및 지방행정통제기관으로서의 성격을 갖는다. 첫째, 주민대표기관으로서의 성격은 지방의회가 갖는 가장 중요하고 일반적인 특성이다. 자치단체의 의사결정을 주민의 대표를 선출하여 지방의회에 그 권한을 위임하기 때문이다. 둘째, 자치입법기관으로서 지방의회는 상위 법령의 범위 내에서 당해 지방자치단체 구역 내의 주민들에게만 효력을 갖는 ‘조례’ 혹은 ‘규칙’을 제정한다. 지방의회는 당해 지역의 의사를 최종적으로 결정하는 권한을 갖기 때문이다. 셋째, 지방행정통제기관으로서 지방의회는 주로 권력분립에 기초한 대립적 기관구성형태를 채택하는 경우에 두드러지게 나타날 수 있다. 즉, 의결기관과 집행기관을 분리·구성함으로써 상호견제와 균형 하에 지방행정을 운영할 경우 지방의회는 집행기관을 감시·통제하는 기관으로서의 성격을 갖게 된다(박천오·서우선, 2003; 2004).

2) 지방의회의 유형

지방의회의 유형은 일반적으로 지방자치단체의 기관구성방식에 따라, 그리고 의회규모에 따라 구분하는데, 유형에 따라 지방의회의 권한이나 역할이 차이를 보이게 된다.

첫째, 기관구성방식에 따라 구분할 경우 기관통합형 지방의회, 기관분리형 지방의회, 절충형 지방의회, 주민총회형 지방의회로 구분할 수 있다. 기관통합형에서는 지방의회가 지방자치의 중심에 있게 되어 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관의 역할을 수행하게 된다. 이는 중앙정부의 의원내각제와 유사한데, 대표적 사례로 영국의 지방의회형, 미국의 위원회형, 러시아의 지방의회형, 프랑스의 의회·의장형 등을 들 수 있다.⁴⁾

기관분리형은 의결기관과 집행기관이 분리된 형태로서 다시 집행기관의 선임형태에 따라 선거형(주민직선형과 의회간선형)과 임명형으로 구분할 수 있는데, 대표적인 사례로 일본과 우리나라를 들 수 있다.

4) 기관통합형은 책임정치의 구현과 정책결정과 집행의 유기적 연계를 통한 정책효과의 제고, 공정한 집행을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 반면 견제와 균형의 결여로 권력남용이 우려되고, 행정의 전문지식의 미흡으로 행정능률의 저하가 초래될 수 있다.

절충형은 기관통합형과 분립형을 상호조화시킨 모형으로 양 기관을 별도로 설치하고 있으나, 이들이 상호 대립되지 않도록 제도화하고 있다. 구체적으로 지방의회와 집행기관 이외에 집행위원회 등을 별도로 설치함으로써 결과적으로 기관의 삼원화가 이루어진다. 대표적으로 네덜란드, 벨기에, 스웨덴, 덴마크, 스위스 등에서 채택하고 있다.⁵⁾

주민총회형은 전체 유권자들로 구성된 주민총회가 최고의결기관인 형태로서, 직접민주주의 원리에 입각한 것으로 오늘날은 찾아보기 어렵다. 일본의 경우 정·촌 총회제가 제도적으로는 마련되어 있으나 실제 시행되지 않고, 미국에서도 New England의 town에서 채택되고 있었으나, 최근에는 주민대표자회의가 도입되고 있다. 다만 스위스에서는 지방자치단체의 대부분이 주민총회를 통한 지방자치를 실시하고 있다.

둘째, 기관규모, 즉 의원정수에 따라 구분할 경우 지방의회는 대의회와 소의회로 구분할 수 있다(정세욱, 1997: 395). 대의회제인 경우 의원정수를 많게 하는 대신 의원직을 명예직으로 하여 본업의 겸직을 허용하는 의회제도라고 할 수 있다. 대의회제는 지방자치란 가급적 주민다수가 참여하여 행하는 것을 이상으로 하는 바 의원수가 많을수록 주민의 이익을 대표하는데 유리하다는 이념에 근거해 있다. 이는 무보수 명예직의 전통을 고수하는 유럽의 여러 나라와 우리나라가 채택하고 있다.

반대로 소의회제는 의원수를 적게 하는 대신 의원에게 충분한 보수를 지급하여 의원이 직무에 전념케 하는 제도이다. 대의회제가 지는 의사진행의 비능률성과 무책임성을 보완하고 의원의 전문성을 기초로 실효성 있는 의정을 확보한다는 이념에 기초해 있다. 주로 기관통합형인 미국, 캐나다 등의 국가에서 채택되고 있는데, 의원들이 집행기관의 실·국장직을 겸하여 그 직에 해당하는 보수를 지급받고 있다(서우선, 1997).

2. 지방의회의 변천과정 : 1950년대와 1990년대 이후의 비교

1948년 건국헌법(제97조제2항)과 1949년 7월 4일 제정된 지방자치법에 따라 근대적 의미의 지방의회제도의 법적인 근거가 마련되었다. 이후 1952년 4월 25일에 시·읍·

5) 절충형은 기관간 상호협조체계를 구축하고, 주민의 의사를 충실히 반영할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 행정책임의 소재가 불분명하고, 의사결정과 집행이 지체될 우려가 있다.

면의회 의원선거가 5월 10일에 도의회 의원선거가 실시됨으로써 근대적 지방의회제도가 처음 출범하였다. 이후 1956년에 제2대 지방의회 의원선거, 1960년에 제3대 지방의회 의원선거가 실시되어 1961년 9월 1일 지방의회가 해산될 때까지 3차례에 걸쳐 지방의회가 구성·운영되었다. 이후 30여 년간 지방자치제도는 한 번도 실시되지 못하는 휴면기간을 거쳤는데, 마침내 1991년 3월과 6월에 각각 시·군·구의회 의원과 시·도의회 의원을 선출함으로써 민선지방의회가 부활하여 오늘에 이르고 있다. 해방 이후 지금까지 우리나라 지방의회의 주요 변천과정을 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 우리나라 지방자치제도의 주요변천과정

| 시기 | 주요사건 | 주요내용 및 특징 |
|------------|-----------------------------|--|
| 1948. 7.17 | 제헌헌법 | 지방자치의 제도적 확인, 제8장 제96조, 제97조 |
| 1948.11.17 | 지방행정에관한임시조치법 | 읍, 면장 선거제 규정, 6개월 후 실효 일체 하 1914년의 칙령 제354호를 대체하기 위해 법률 제8호로 공포됨 |
| 1949. 7. 4 | 지방자치법 제정 | 계층: 서울시는 단층제, 시는 2층제, 읍면은 3층제 의회: 시읍면의회는 직선 단체장: 서울시장과 도지사는 대통령 임명, 시읍면장은 시읍면의회에서 간선 |
| 1952. 4.25 | 제1대 지방의회 의원선거 | 4월25일 시읍면의회의원 선거(시읍면장은 간선) 5월10일 도의회의원 선거 |
| 1956. 2.13 | 지방자치법 제2차 개정 제2대 지방의회 출범 | 의회: 주민직선 단체장: 시읍면장을 주민직선으로 바꿈. 서울시장과 도지사는 대통령이 임명 |
| 1958.12.26 | 지방자치법 제4차 개정 | 의회: 주민직선 단체장: 모두 임명제로 변경. 읍면장은 도지사 임명, 서울시장, 도지사, 시장은 대통령임명 |
| 1960.11. 1 | 지방자치법 제5차 개정 제3대 지방의회 출범 | 제2공화국 헌법이 1960년 6월 15일 공포되고, 7월 29일 선거에서 민주당이 집권, 지방의회와 단체장 모두 주민직선제로 전환 |
| 1961. 9. 1 | 지방자치에관한임시조치법 | 5·16으로 지방의회가 해산되고, 단체장은 대통령 임명 |
| 1988. 4. 6 | 지방자치법 제7차 개정 | 1987년 민주화운동 결과 지방의회, 단체장 모두 주민직선제로 전환(지방의회선거는 1991년까지 지연되고, 단체장은 경과규정에 따라 대통령 임명) |
| 1991. 5.23 | 지방자치법 제10차 개정 | 의회: 직선(단, 기초의원에 대한 정당공천 금지) 단체장: 직선 |
| 1995. 6.27 | 제1회 동시지방선거 실시 | 기초·광역의회 및 기초·광역단체장 직선 투표율은 평균 55% |
| 1998. 6. 4 | 제2회 동시지방선거 실시 | 투표율은 평균 52.6% |
| 2002. 6.13 | 제3회 동시지방선거 실시 | 투표율은 평균 48.8% |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

1) 1950년대 지방의회 특성: 제1대, 제2대, 제3대

1950년대 지방의회는 한 마디로 형식적인 구성과 운영으로 지방자치제도의 본질적 의미를 달성하는 데는 커다란 한계를 지니고 있었다고 표현할 수 있다. 특히 1950년대 지방의회는 정치와 사회의 민주화가 저조한 상황에서 광역의회나 기초의회에서 모두 정당의 추천과 당적보유가 허용되었기 때문에 지방의회가 정쟁의 장으로 변질될 우려가 대단히 높았다고 할 수 있다.⁶⁾ 1950년대 지방의회의 각 시기별 특징은 다음과 같다.

첫째, 제1대 지방의회(1952-1956)의 경우 일부지역이 유예 또는 제외된 채 1952년 4월 25일에 17시·72읍·1,308면의, 5월 10에는 선거가 불가능한 서울, 경기, 강원을 제외한 7개도의 지방의회의원선거가 처음 실시되었다. 그리고 치안불안으로 일시 연기되었던 전북 완주, 남원, 순창, 정읍 등 4개 군 8개면의 면의회 선거는 다음 해인 1953년 5월 5일에 실시되었고, 이 지역에서의 도의회 의원선거는 5월 10일에 실시되었다.⁷⁾

당시 지방자치제도는 권력분립주의를 원칙으로 하면서 의원내각제적인 요소가 가미되어, 지방의회에 자치단체장에 대한 불신임권을 부여하였고, 자치단체장에게는 의회해산권을 부여하였다. 그리고 시·읍·면장은 의회에서 선출하였기 때문에 시·읍·면의 경우에는 지방의회 우위의 특성을 가졌다고 할 수 있다. 하지만 이에 따라 지방의회와 자치단체장 간에 수많은 갈등과 마찰이 발생하여 지방의회가 유명무실하였다.⁸⁾

둘째, 제2대 지방의회(1956-1960)의 경우 많은 논란과 정치적인 이유로 인해 두 차례

6) ①제1대 지방의회 의원의 당적현황을 보면 시읍면의원의 경우 전체 17,559인 중 무소속 7,469(42.5%), 자유당 4,444(25.3%), 대한청년당 2,843(16.2%), 국민회 2,621(14.9%), 기타정당 182(1.0%)였으며, 도의원은 전체 306인 중 자유당 147(48%), 무소속 85(27.8%), 기타정당 74(24.1%)이었다. ②제2대 지방의회의 경우에는 시읍면의원의 경우 전체 16,954인 중 자유당 11,490(67.7%), 무소속 4,852(28.6%), 민주당 342(2.0%), 국민회 206(1.2%), 기타정당 34(0.2%)였으며, 도의원은 전체 437인 중 자유당 249(57%), 민주당 98(22.4%), 무소속 83(18.9%), 기타정당 7(1.6%)이었다. ③제3대는 시읍면의원의 경우 전체 16,851인 중 무소속 17,688(81.2%), 민주당 2,781(16.5%), 신민당 325(1.9%), 기타정당 57(0.3%)였으며, 도의원은 전체 487인 중 무소속 216(44.3%), 민주당 195(40.0%), 신민당 70(14.3%), 기타정당 6(1.2%)이었다.

7) 서울시와 경기도 및 강원도 의회는 1956년 제2대에 접어들어서야 비로소 의회를 구성하였다.

8) 구체적으로 1952년 4월부터 1956년 8월까지 전국의 시읍면장 1,468명 중 79.6%인 1,168명이 임기 전에 사임했고, 시읍면장에 대한 불신임의결이 6건, 지방의회 해산이 18건에 이르렀다.

의 지방자치법 개정을 거친 뒤 실시되었다. 이에 따라 시·읍·면장 선거가 직선제로 변경되었고, 시·읍·면장 불신임의결권과 시·읍·면의회 해산권이 폐지되었으며, 시·읍·면장과 의원의 임기가 3년으로 단축되고, 의원정수가 축소되고, 회기일수도 제한되었다. 이러한 개정을 거쳐 제2회 지방의회선거는 1956년 8월 5일에 25시, 75읍, 1,358면에서 시·읍·면의회 선거를, 8월 13일에는 제1대 지방선거에서 제외되었던 서울, 경기, 강원을 포함한 10개 시도에서 각각 시·도의회 선거를 실시하였다. 그러나 제2대 지방의회 역시 크게 발전된 모습을 보여주지 못하였다. 즉, 집행기관과의 갈등과 마찰 등 의회운영의 비능률성을 극복하지 못하였던 것으로 평가된다.

셋째, 제3대 지방의회(1960-1961)는 1960년 11월 1일 전면개정된 지방자치법에 따라 시도의회는 1960년 12월 12일, 시읍면의회는 12월 19일에 실시되었다. 그러나 이듬해인 1961년 5·16으로 인해 제3대 지방의회는 불과 5개월이라는 짧은 임기를 마치고 마감하였다. 제3대 지방의회는 지방자치제도 전반에 걸쳐 종래의 반관치적인 요소를 배제하고 민주적인 요소가 대폭 강화되었다. 하지만 자치단체장과 지방의회와의 불화와 반목, 의회의 파행적 갈등이 계속됨과 아울러 사회발전과 정치민주화의 낮은 수준으로 인해 민주적 지방자치의 본래적 위상을 살리는 데는 여전히 높은 한계를 보여주었다.

<표 2-2> 지방의회 해산 이전 의회별 지방의회 구성현황

| 구분 | | 총계 | 서울 | 경기 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 강원 | 제주 |
|----|------|--------|--------|-----|-----|----|-----|-------|----|-----|--------|----|
| 1대 | A(인) | 306 | - | - | 28 | 46 | 32 | 59 | 61 | 60 | - | 20 |
| | B | 단체수(개) | 1,397 | 시의회 | 17개 | | 읍의회 | 72개 | | 면의회 | 1,308개 | |
| | | 의원수(인) | 17,559 | | 378 | | | 1,115 | | | 16,066 | |
| 2대 | A(인) | 437 | 47 | 45 | 30 | 45 | 44 | 58 | 61 | 67 | 25 | 15 |
| | B | 단체수(개) | 1,458 | 시의회 | 25 | | 읍의회 | 75 | | 면의회 | 1,358 | |
| | | 의원수(인) | 16,954 | | 416 | | | 990 | | | 15,548 | |
| 3대 | A(인) | 487 | 54 | 46 | 26 | 48 | 48 | 66 | 73 | 80 | 28 | 18 |
| | B | 단체수(개) | 1,553 | 시의회 | 25 | | 읍의회 | 80 | | 면의회 | 1,448 | |
| | | 의원수(인) | 16,851 | | 420 | | | 1,055 | | | 15,376 | |

자료: 행정자치부(2003: 31-35), 『지방의회백서』

주: 1) A는 도의회 의원수, B는 시읍면의회 의원수

2) 1대 : 1952년-1956년, 2대 : 1956년-1960년, 3대 : 1960년-1961년

3) 서울특별시, 경기도, 강원도는 제1대가 1956년-1960년, 제2대가 1960년-1961년

2) 1990년대 지방의회 특성: 제4대, 제5대, 제6대, 제7대

1990년 12월에 지방의회의원선거법을 제정하고, 1991년 3월 26일과 6월 20일에 각각 시·군·구의회의원과 시·도의회의원을 주민직선으로 선출함으로써 지방의회가 부활하였다.⁹⁾ 부활된 지방의회는 1950년대 지방의회에 비해 제도적인 면에서 많은 변화를 보여주었다. 첫째, 1950년대 지방의회는 시·도의회와 시·읍·면의회로 구분되었으나 1990년대 지방의회는 시·도의회와 시·군·구의회로 구분되었다. 둘째, 기초의회의원의 후보자에 대한 정당공천과 정당표시를 배제함으로써 기초지방의회에서 정치적 갈등을 최소화하였다. 셋째, 1990년대 지방의회는 주민에 의해 선출된 지방의회와 중앙정부에 의해 임명된 지방자치단체의 장이라는 기형적인 모습으로 출범하였다.

첫째, 제1기 민선지방의회(제4대 지방의회, 1991-1995)의 제도운영상의 특징을 보면 1994년 3월 제정된 「공직선거및선거부정방지법」에 따라 지방의회의원과 지방자치단체장의 선거는 임기만료 전 60일 이후 첫 째 목요일에 실시하는 것으로 법정화되었다. 또한 광역의원에게만 허용하던 정당공천제를 모든 지방선거에 정당의 후보추천을 허용하다가 1995년에 기초의회의원에 대한 정당추천을 금지하는 것으로 다시 개정하였다.

둘째, 제2기 민선지방의회(1995-1998)부터는 자치단체장과 지방의회를 동시에 민선으로 구성하여 본격적인 지방자치시대를 개막하였다. 1995년 6월 27일 실시된 제1회 전국동시지방선거에서 지방의원 5,513명(광역 972, 기초 4,541) 및 단체장 245명(광역 15, 기초 230)이 선출되었다. 제도운영상의 특징을 보면 광역의회의원 선거에 있어 비례대표제를 도입하였고, 사표방지를 통해 의회 내에 소수의 견제세력을 두도록 하였다.

이후 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거 실시에 따라 지방의회 의원 4,180명(광역 690, 기초 3,490) 및 단체장 248명(광역 16, 기초 232)이 선출되어 1998년 7월 1일에 제3기 민선지방의회(1998-2002)가 출범하였다. 마지막으로 2002년 6월 13일 제3회 전국

9) 시군구의회는 1991년 4월 15일에 시도의회는 1991년 7월 8일에 역사적인 개원식을 가졌다. 하지만 지방자치단체장에 대한 선거는 1990년 12월 31일 개정된 지방자치법에 따라 1992년 6월 30일 이내에 실시하는 것으로 연기되었고, 이후 또 한번의 지방자치법 개정으로 1995년 6월 30일 이내에 실시하는 것으로 연기되어 마침내 1995년 6월 27일에 최초로 민선지방자치단체장이 탄생하였다. 그런데 1950년대 지방의회와 구분하여 제4대 지방의회를 제1기 민선지방의회로 부르고 있으며, 이후 제2기와 제3기를 거쳐 2005년 현재는 제4기 민선지방의회가 구성되어 있다.

동시지방선거의 실시로 지방의회 의원 4,167명(비례대표 73, 광역 609, 기초 3,485) 및 단체장 248명(광역 16, 기초 232)이 선출되어 2002년 7월 1일에 제4기 민선지방의회(2002-현재)가 출범하여 2005년 현재까지 지속되고 있다.

하지만 이러한 제도적인 변화에도 불구하고 지방의회 의정활동에 대한 불신과 한계는 50년대와 큰 차이가 없었다. 오히려 지방의회와 집행기관간의 상호이해와 협조의 부족으로 양측간의 대립과 마찰이 잦았고, 의정활동에 대한 경험부족으로 의회운영에 차질을 빚는가 하면, 지역개발을 둘러싸고 지역이기주의가 확산되었고, 의원들은 부정과 비리에 연루되기도 하였을 뿐 아니라 제도적·환경적 여건의 미비 등으로 기대한 만큼의 성과를 거두지는 못하였다. 요컨대 지방의회의 부활로 지방자치단체의 자주권이 신장되고, 주민의 참여기회가 확대되었으며, 자치의식을 제고하는 계기를 마련할 것으로 기대되었으나 현실은 이러한 기대와 여망에 부응하지 못하는 한계를 보여주었다.

<표 2-3> 민선지방의회 부활 이후 시기별 지방의회 구성현황

| 구분 | 지역 | 총계 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|----|----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| 4대 | A | 866 | 132 | 51 | 28 | 27 | 23 | 23 | - | 117 | 54 | 38 | 55 | 52 | 73 | 87 | 89 | 17 |
| | B | 4,304 | 478 | 303 | 182 | 153 | 110 | 91 | - | 526 | 240 | 173 | 223 | 280 | 337 | 404 | 453 | 51 |
| 5대 | A | 972 | 147 | 61 | 41 | 35 | 26 | 26 | | 136 | 58 | 40 | 61 | 58 | 75 | 92 | 94 | 20 |
| | B | 4,541 | 806 | 320 | 203 | 206 | 125 | 107 | | 599 | 245 | 180 | 223 | 283 | 343 | 399 | 451 | 51 |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

주: 1) A는 시도의회 의원수, B는 시군구의회 의원수

2) 4대 : 1991년-1995년, 5대 : 1995년-1998년, 6대 : 1998년-2002년, 7대 : 2002년-현재

3. 광역지방의회와 기초지방의회의 비교

1) 광역지방의회와 기초지방의회의 위상

우리나라의 헌법이나 지방자치법, 기타 법률에서는 기초지방의회와 광역지방의회의

기능에 대해 특별한 구분을 하지 않고 있다. 따라서 법규정에 따른 일반적인 기능을 가지고서는 두 지방의회의 기능을 구분할 수 없고, 두 지방의회의 실질적인 활동내용을 세부적으로 분석해야 광역의회의 기능과 기초의회의 기능을 구분할 수 있다. 또한 지방의회의 결정사항에 영향을 받는 지역의 범위, 지방의회의 권한 행사 등을 통해 광역의회의와 기초의회의 기능을 구분할 수밖에 없다(이재은, 1991).

법률의 규정에 의한 지방의회의 일반적 기능을 보면 입법기능, 정책결정기능, 행정감시 및 통제기능, 인사기능, 자율권 및 청원처리기능 등으로 구분할 수 있다. 입법기능(의결권)에는 조례의 제정, 주민부담에 관한 사항의 의결, 예산의 의결 등이 있고, 정책결정기능이란 지역주민의 이해와 중요한 관계가 있는 사항이나 당해 단체의 중요 정책 또는 방침을 최종적으로 결정하는 기능을 의미한다. 행정감시 및 통제기능은 집행기관의 행정 집행의 적부를 감시·통제하는 것으로 감사 및 출납검사, 지방행정 기관장과 보조기관의 출석 답변의 요구 등을 들 수 있다. 인사기능과 관련해서는 지방의회는 한정된 범위의 인사권을 행사하면서도 광역의회와 기초의회 간 인사권의 범위가 차이가 있다. 자율권 및 청원처리 기능 등과 관련해서는 지방의회의 기능이 중요하지는 않다.

이러한 법률적 권한 범위 내에서 광역지방의회는 주로 기초의회가 수행할 수 없는 사항에 대하여 의결할 수 있는데, 구체적으로 다음과 같은 기능을 수행한다. ①지역주민들의 직접적인 관심 내지 주민들의 구체적인 욕구라는 사회적·정신적 뒷받침이 약한 사항이나 기초자치단체의 구역을 넘어서 광범한 지역에 걸쳐서 수행될 성질의 사업은 광역의회에서 결정한다. ②기초의회의 능력으로는 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사항 또는 기초의회가 처리하기에는 비경제적인 사항을 대신 처리한다. ③기초자치단체와 광역자치단체는 제도상·법률상 독립된 공법인이고 원칙적으로 상하관계가 존재하지 않으나 전체 국가 행정조직의 일부분으로 계서관계에 있다. 따라서 광역의회는 기초의회의 입법활동의 범위, 한계 등을 지정해주는 역할을 수행하기도 한다.

한편 기초지방의회와 관련해서 보면 기초자치단체는 지역주민의 일상생활과 밀접한 관계가 있기 때문에 지역주민들의 일상적 생활 및 생산활동과 관련된 직접적인 서비스를 제공하는 것을 기본적 기능으로 한다. 따라서 기초의회 역시 특별한 제한이 없는 한 기초자치단체에서 필요로 하는 사항에 관한 입법조치나 주민의 이해와 중요한 관계가

있는 사항이나 정책 또는 방침을 최종적으로 결정할 수 있는 권한이 있다. 주된 기능을 보면 ①지역주민들의 생활환경 정비, ②주민들에 대한 서비스 제공, ③주민들의 권익보호, ④주민들의 의식구조 및 생활방식 변혁, ⑤지역사회개발 추진 등을 들 수 있다.

<표 2-4> 지방자치법상 시·도의회와 시·군·구의회 의 필요적 조례제정권한

| 내 용 | 권한소재지 | 근거규정 |
|-------------------------------------|---------|---------|
| ○자치구가 아닌 구와 읍·면·동 명칭과 구성의 변경, 폐치·분합 | 시군구 | 제4조③ |
| ○리의 구역과 명칭의 변경, 폐치·분합 | 군 | 제4조④ |
| ○행정운영상 동·리의 설치 | 시군구 | 제4조⑤ |
| ○행정 동·리의 하부조직 | 시군구 | 제4조⑥ |
| ○사무소 소재지 변경, 신설 | 시도, 시군구 | 제6조① |
| ○주민의 권리·의무사항 | 시도, 시군구 | 제15조 |
| ○벌칙(징역, 벌금, 구류, 과태료) | 시도 | 제20조 |
| ○의원의 일비·여비 | 시도, 시군구 | 제32조② |
| ○지방의회의 의결사항(법규정 사항 이외) | 시도, 시군구 | 제35조② |
| ○지방의회의 행정사무감사 및 조사절차 등 | 시도, 시군구 | 제36조③ |
| ○지방의회, 위원회에 출석답변할 수 있는 공무원의 범위 | 시도, 시군구 | 제37조③ |
| ○지방의회위원회의 설치 | 시도, 시군구 | 제50조① |
| ○위원회에 관하여 필요한 사항 | 시도, 시군구 | 제54조 |
| ○의회사무 기구 설치 | 시도, 시군구 | 제82조①② |
| ○의회사무 직원 정수 | 시도, 시군구 | 제83조① |
| ○사무의 위임·위탁 | 시도, 시군구 | 제95조①②③ |
| ○직속기관의 설치 | 시도, 시군구 | 제104조① |
| ○사무소의 설치 | 시도, 시군구 | 제105조 |
| 출장소의 설치 | 시군구 | 제106조 |
| 합의제행정정기관의 설치, 운영 | 시군구 | 제107조①② |
| 지방채무이행, 채권관리 | 시군구 | 제115조④⑤ |
| 특별회계의 설치 | 시군구 | 제117조② |
| 사용료, 수수료, 분담금 징수 | 시군구 | 제130조① |
| 과태료 징수에 관한 규정 | 시군구 | 제130조② |
| 재산의 보유, 자금의 적립 및 기금의 설치 | 시군구 | 제133조② |
| 재산의 교환, 양여, 대여 | 시군구 | 제134조 |
| 공공시설의 설치 | 시군구 | 제135조② |
| 지방공사 등의 설립, 운영 | 시군구 | 제138조② |
| 규약에 의거 사무위탁, 사무처리 | 시군구 | 제141조⑤ |
| 자치구의 재원 조정방법 | 시군구 | 제160조② |

자료: 유상호(1994)

그런데 기초자치단체와 광역자치단체는 법률상 독립된 대등한 공법인이고 그 사이에는 원칙적으로 상하관계가 존재하지 않는다. 하지만 기초자치단체와 광역자치단체는

동일한 구역과 주민을 구성요소로 하고 있고, 광역자치단체가 기초자치단체를 포괄하는 관계이며, 둘 다 종합적 기능을 수행하는 보통지방자치단체로서 지방행정의 계층구조에 따라 사실상 수직적인 예속관계를 형성한다. 이러한 현상은 지방의회에도 영향을 미쳐 기초지방의회의 입법활동은 많은 제약을 받고 있다. 예를 들어, 기초자치단체의 조례나 규칙은 광역자치단체의 조례나 규칙에 위반되어서는 아니 되며(법 제7조), 기초의회는 조례제정, 예·결산을 확정해서 광역자치단체장에게 보고하여야 하며(제21조, 제124조, 제125조), 광역자치단체장은 기초자치단체에 대하여 지도, 시정명령, 재의요구 등을 할 수 있다(제155조 내지 제159조). 이러한 점을 볼 때 기초의회의 역할은 광역의회에서 결정된 사항을 보충하거나 구체화시키는 것에 제한될 우려가 있다.

2) 광역지방의회와 기초지방의회 의원의 전문성 비교

기존의 선행연구와 일반의 인식에 의하면 광역의회와 기초의회의 의원들의 전문성 차이를 보이는 것으로 조사되고 있다. 즉, 광역의회에 비해 기초의회 의원의 전문성이 상당히 낮다는 지적인데, 이로 인해 기초의회의 의정활동이 영향을 받을 수 있다는 것이다. 이를 확인하기 위해 현 제4기 민선지방의회의 현황을 분석한 결과 광역의회와 기초의회 의원의 전문성에 있어서 기초의회가 여전히 다소 열악한 것으로 조사되었다.

양 의회 의원들의 전문성을 학력과 전직경력 등을 중심으로 분석한 결과 2002년 6월 13일 제3회 동시지방선거에서 선출된 민선 제4기 지방의회 의원의 학력도 광역의회와 기초의회 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 비례대표 의원의 경우 고졸 이하는 전체 당선자 중 36%이고, 시도 의원은 28%인데 반해, 기초 의원은 58%에 이르고 있으며, 4년제 대학교 중퇴 이상 학력을 보면 비례대표가 57%, 시도 의원이 66%인데 반해 시군구 의원은 33%에 불과하였다. 한편 의원들의 직업을 보면 광역의회와 기초의회가 공히 전문직의 비율이 낮게 나타나고 있지만, 특히 기초의회의 경우 무직 등의 비율이 광역의회에 비해 높게 나타나 직업별 분포에 있어서도 광역의회와 기초의회의 전문성 격차가 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 2-5> 제4기 지방의회 의원의 학력분포

| | 당선인수 | 기타 | 초졸 이하 | 중졸 이하 | 고졸 이하 | 전문대졸 이하 | 대학교졸 이하 | 대학원 수료이상 |
|-------|-----------|--------|--------|---------|-----------|---------|---------|----------|
| 비례대표 | 73(100) | 5(7) | 0(0) | 5(7) | 16(22) | 5(7) | 28(38) | 14(19) |
| 시도의원 | 609(100) | 19(3) | 18(3) | 24(4) | 109(18) | 39(6) | 247(41) | 153(25) |
| 시군구의원 | 3485(100) | 211(6) | 284(8) | 390(11) | 1,164(33) | 287(8) | 906(26) | 243(7) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』, ()는 행에서의 백분율

<표 2-6> 제4기 지방의회 의원의 직업분포

| 구 분 | 인수 | 시도의원 | 기초의원 | 정치인 | 농축산업 | 상업 | 광공업 | 운수업 | 수산업 | 건설업 | 언론인 | 금융업 | 약사 / 의사 | 변호사 | 종교인 | 회사원 | 보육사 | 정보통신업 | 출판업 | 무직등 |
|-------|------|------|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|
| 비례대표 | 73 | 2 | 0 | 24 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 31 |
| 시도의원 | 609 | 112 | 22 | 116 | 47 | 64 | 7 | 8 | 4 | 35 | 2 | 12 | 12 | 1 | 0 | 19 | 14 | 6 | 3 | 125 |
| 시군구의원 | 3485 | 0 | 764 | 111 | 718 | 524 | 20 | 24 | 45 | 230 | 2 | 84 | 20 | 1 | 0 | 132 | 21 | 16 | 7 | 766 |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

3) 광역지방의회와 기초지방의회의 운영제도 비교

지방의회의 운영제도와 관련하여 광역의회와 기초의회의 예산지원규모와 사무기구의 인력규모를 비교해 보면 제3기 민선지방의회 기간 동안 광역의회가 기초의회보다 더 높은 수준을 보여주고 있다. 따라서 기초지방의회가 광역지방의회보다 낮은 의정활동 실적을 보여주는 것이 이와 같은 지방의회 운영과 관련된 제도적 지원과 규모 등의 차이에서 기인하는 측면이 있다고도 할 수 있다.

첫째, 의정활동관련 공적경비 지출현황을 비교해 보면, 광역의회가 기초의회보다 거의 5배 높은 것으로 조사되고 있다. 즉, 광역의회와 기초의회의 평균의정활동비는 각각 1,684백만원과 360백만원, 회기수당은 각각 1482백만원과 299백만원, 의정활동공통경비는 각각 886백만원과 242백만원 등으로 나타나 지방의회에 대한 투입이 주로 광역의회

위주로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 의회사무기구 운영비 집행현황을 보면 광역의회와 기초의회가 평균인건비는 각각 7,379백만원과 1,361백만원, 평균경상경비는 5,165백만원과 950백만원, 평균사업비 등은 1,308백만원과 129백만원으로 나타났다.

<표 2-7> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 의정활동 공적경비 현황

(단위: 백만원)

| 구분 | 계 | 의정 활동비 | 여비 | | 회기 수당 | 의정활동 동공통 경비 | 기관운영 업무추진 비등 | 의회사무기구운영비 | | | |
|-----------------------------------|------|----------------------|--------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|-------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | | | 국내 | 국외 | | | | 인건비 | 경상 경비 | 사업비등 기타 | |
| 시· 도· 의 회 | 계 | 307,995 (19249.7) | 26,945 (1684.1) | 4,375 (273.4) | 5,554 (347.1) | 23,712 (1482.0) | 14,181 (886.3) | 11,598 (724.9) | 118,063 (7378.9) | 82,638 (5164.9) | 20,929 (1308.1) |
| | 1998 | 42,984 (2686.5) | 3,258 (203.6) | 613 (38.3) | 134 (8.4) | 3,769 (235.6) | 2,425 (151.6) | 1,358 (84.9) | 15,821 (988.8) | 14,374 (898.4) | 1,232 (77.0) |
| | 1999 | 67,084 (4192.8) | 5,550 (346.9) | 1,105 (69.1) | 2,168 (135.5) | 4,548 (284.3) | 3,291 (205.7) | 2,772 (173.3) | 25,535 (1595.9) | 19,407 (1212.9) | 2,708 (169.3) |
| | 2000 | 78,835 (4927.2) | 7,285 (455.3) | 1,018 (63.6) | 1,711 (106.9) | 6,715 (419.7) | 3,723 (232.7) | 2,902 (181.4) | 28,648 (1790.5) | 19,426 (1214.1) | 7,407 (462.9) |
| | 2001 | 82,161 (5135.1) | 7,323 (457.7) | 1,388 (86.8) | 1,261 (78.8) | 6,314 (394.6) | 3,617 (226.1) | 3,335 (208.4) | 30,993 (1937.1) | 21,264 (1329.0) | 6,666 (416.6) |
| | 2002 | 36,931 (2308.2) | 3,529 (220.6) | 251 (15.7) | 280 (17.5) | 2,366 (147.9) | 1,125 (70.3) | 1,231 (76.9) | 17,066 (1066.6) | 8,167 (510.4) | 2,916 (182.3) |
| 시· 군· 자 치 구 의 회 | 계 | 842,767 (3632.6) | 83,383 (359.4) | 10,484 (45.2) | 13,986 (60.3) | 69,447 (299.3) | 56,181 (242.2) | 43,046 (185.5) | 315,847 (1361.4) | 220,431 (950.1) | 29,962 (129.1) |
| | 1998 | 115,906 (499.6) | 10,083 (43.5) | 1,533 (6.6) | 258 (1.1) | 11,511 (49.6) | 9,374 (40.4) | 4,749 (20.5) | 43,532 (187.6) | 32,028 (138.1) | 2,838 (12.2) |
| | 1999 | 182,030 (784.6) | 15,051 (64.9) | 3,023 (13.0) | 3,841 (16.6) | 13,784 (59.4) | 13,283 (57.3) | 10,417 (44.9) | 69,405 (299.2) | 48,226 (207.9) | 5,000 (21.6) |
| | 2000 | 217,132 (935.9) | 23,334 (100.6) | 2,443 (10.5) | 7,240 (31.2) | 19,223 (82.9) | 14,067 (60.6) | 11,067 (47.7) | 75,243 (324.3) | 56,206 (242.3) | 8,309 (35.8) |
| | 2001 | 224,026 (965.6) | 23,338 (100.6) | 2,630 (11.3) | 2,127 (9.2) | 19,299 (83.2) | 14,188 (61.2) | 11,483 (49.5) | 82,367 (355.0) | 58,677 (252.9) | 9,917 (42.7) |
| | 2002 | 103,673 (446.9) | 11,577 (49.9) | 855 (3.7) | 520 (2.2) | 5,630 (24.3) | 5,269 (22.7) | 5,330 (23.0) | 45,300 (195.3) | 25,294 (109.0) | 3,898 (16.8) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

둘째, 지방의회 사무기구의 사무인력 현황을 보더라도 제3기 민선지방의회에서 광역의회 사무인력의 규모가 기초의회에 비해 거의 4배 가까운 규모를 보여주고 있다. 즉, 1998년에 지방의회 사무인력의 전국 평균이 광역의회 75.6명, 기초의회 15.8명, 1999년

부터 2001년까지는 각각 73.9명과 15.3명으로서 사무인력을 통해 본 지방의회 투입요소 규모 역시 광역의회가 기초의회보다 월등히 높은 수준으로 나타났다.

4) 광역지방의회와 기초지방의회의 의정활동실적 비교

1991년 지방의회가 부활된 이후 광역지방의회와 기초지방의회의 의정활동성과에 대해 대다수 선행연구들은 기초지방의회가 광역지방의회보다 활동실적이 저조하고, 생산성이 낮은 것으로 분석하고 있다. 이러한 분석결과는 비록 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 한계를 고려하지 않고 단순히 산출측면에서 양 의회의 의정활동실적만을 비교한 것이지만, 그렇다고 하더라도 기초의회의 활동성과는 광역의회에 비해 거의 절반 수준에 미치는 것으로 조사되고 있다. 본 연구에서도 제3기 민선지방의회(1998년~2002년)에서의 광역지방의회와 기초지방의회의 의정활동성과를 비교해 보았는데, 이와 같은 결론과 거의 유사한 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 기관당 평균회의수는 기초지방의회와 광역지방의회가 유사한 수준을 보였지만 평균회기일수는 광역지방의회가 조금 많고, 의원출석률은 기초지방의회가 조금 높은 것으로 나타났다. 즉, 제3기 민선지방의회 기간동안 광역의회인 시·도의회는 기관당 평균 44번의 회의수와 평균 489일의 회기일수를 기록하였지만, 기초의회인 시·군·구의회는 기관당 평균 39번의 회의수와 평균 318일의 회기일수를 기록하였다.

그런데 의정활동의 성과는 회의개최회수보다는 회기일수에 따라 결정된다고 할 수 있으므로, 평균회기일수를 비교했을 때 광역지방의회가 기초지방의회보다 의정활동을 보다 활발히 했다고 볼 수 있다. 이를 연도별로 보면 1998년에는 광역과 기초가 87일과 60일로 비슷했지만, 1999년에는 119일과 78일, 2000년에는 120일과 79일, 2001년에는 120일과 78일, 2002년에는 44일과 23일로 나타났다.¹⁰⁾

10) 그렇지만 의원들의 회의참석률을 비교해 보면 광역의회는 동 기간중 평균 92%의 참석률을 보인 반면에 기초의회는 98%라는 높은 참석률을 보여주고 있어, 참석률을 기준으로 했을 때는 기초의회의 의정활동이 보다 활발하였다고 평가할 수도 있다.

<표 2-8> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 회기운영실적 총괄

(1998. 7 - 2002. 6)

| 구 분 | 총회의수 | 총회기일수 | 기관당 평균 | | 의원출석률 | |
|----------|------|-------|--------|------|-------|----|
| | | | 회의수 | 회기일수 | | |
| 광역 의회 | 소계 | 696 | 7827 | 44 | 489 | 92 |
| | 1998 | 108 | 1388 | 7 | 87 | 93 |
| | 1999 | 155 | 1902 | 10 | 119 | 94 |
| | 2000 | 183 | 1913 | 11 | 120 | 94 |
| | 2001 | 173 | 1915 | 11 | 120 | 92 |
| | 2002 | 77 | 709 | 5 | 44 | 88 |
| 기초 의회 | 소계 | 9001 | 73832 | 39 | 318 | 98 |
| | 1998 | 1513 | 14007 | 7 | 60 | 98 |
| | 1999 | 2041 | 18159 | 9 | 78 | 98 |
| | 2000 | 2355 | 18221 | 10 | 79 | 98 |
| | 2001 | 2197 | 18207 | 9 | 78 | 98 |
| | 2002 | 895 | 5238 | 4 | 23 | 98 |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

둘째, 정례회를 통한 양 의회의 안건처리실적을 비교해 보면 주로 광역의회 위주로 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 제3기 민선지방의회 기간 동안 광역지방의회는 총 2,601건의 안건을 처리하여 기관당 평균 162.6건의 안건을 처리한 것에 비해 기초지방의회는 총 22,364건의 안건을 처리하여 기관당 평균 96.4건의 안건을 처리하였다. 안건유형별로 기관별 평균실적을 보더라도 조례안의 경우 광역지방의회와 기초지방의회가 각각 77.5건과 44.0건, 예산결산안의 경우 20.4건과 13.6건, 청원심사안은 2.2건과 0.2건, 건의 및 결의안은 4.2건과 2.0건, 기타안건은 52.6건과 32.3건으로 나타나고 있다.¹¹⁾ 이러한 차이는 정례회뿐 아니라 임시회에서도 유사한 양상을 보여주고 있어 우리나라에서 지방의회의 기능과 역할은 아직까지도 주로 기초지방의회보다는 광역지방의회 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

11) 중요재산취득처분안의 경우만 5.7건과 4.3건으로 양 기관의 실적이 큰 차이를 보이지 않고 있다.

<표 2-9> 제3기 지방의회의 광역과 기초의회의 정례회 안건처리실적

| 구 분 | 계 | 조례 | | | 예산 결산 | 중요재산 취득처분 | 청원 심사 | 건의 결의 | 기타 | |
|----------|------|------------------|------------------|-----------|----------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|
| | | 소계 | 의원 발의 | 단체장 발의 | | | | | | |
| 광역 의회 | 소계 | 2,601 (162.6) | 1,240 (77.5) | 92 | 1,148 | 327 (20.4) | 91 (5.7) | 35 (2.2) | 67 (4.2) | 841 (52.6) |
| | 1998 | 658 (41.1) | 366 (22.9) | 26 | 340 | 72 (4.5) | 15 (0.9) | 7 (0.4) | 16 (1.0) | 182 (11.4) |
| | 1999 | 535 (33.4) | 248 (15.5) | 23 | 225 | 70 (4.4) | 24 (1.5) | 7 (0.4) | 14 (0.9) | 172 (10.8) |
| | 2000 | 712 (44.5) | 325 (20.3) | 24 | 301 | 82 (5.1) | 24 (1.5) | 14 (0.9) | 20 (1.3) | 247 (15.4) |
| | 2001 | 650 (40.6) | 280 (17.5) | 19 | 261 | 96 (6.0) | 25 (1.6) | 7 (0.4) | 17 (1.1) | 225 (14.1) |
| | 2002 | 46 (2.9) | 21 (1.3) | - | 21 | 7 (0.44) | 3 (0.2) | - (0) | - (0) | 15 (0.9) |
| 기초 의회 | 소계 | 22,364 (96.4) | 10,215 (44.0) | 742 | 9,473 | 3,143 (13.6) | 1,002 (4.3) | 43 (0.2) | 466 (2.0) | 7,495 (32.3) |
| | 1998 | 5,282 (22.8) | 2,617 (11.3) | 149 | 2,468 | 718 (3.1) | 207 (0.9) | 6 (0.03) | 103 (0.4) | 1,631 (7.0) |
| | 1999 | 4,930 (21.3) | 2,375 (10.2) | 114 | 2,261 | 708 (3.0) | 227 (1.0) | 10 (0.04) | 92 (0.4) | 1,518 (6.5) |
| | 2000 | 6,394 (27.6) | 3,000 (12.9) | 287 | 2,713 | 823 (3.6) | 255 (1.1) | 16 (0.07) | 126 (0.5) | 2,174 (9.4) |
| | 2001 | 5,593 (24.1) | 2,126 (9.2) | 189 | 1,937 | 873 (3.8) | 308 (1.3) | 11 (0.04) | 144 (0.6) | 2,131 (9.2) |
| | 2002 | 165 (0.7) | 97 (0.4) | 3 | 94 | 21 (0.1) | 5 (0.02) | - (0) | 1 (0) | 41 (0.2) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

주: ()는 기관당 평균으로 광역의회는 합계를 16으로, 기초의회는 합계를 232로 나눈 값. 이하 동일

셋째, 특별위원회의 구성 및 활동실적의 경우 기초의회가 광역의회보다 평균 특위수는 더 많이 구성되었으나, 평균운영일수는 광역의회가 기초의회보다 거의 3배 가까운 실적을 보여주고 있다. 즉, 양적인 규모면에서는 기초의회의 특위구성이 더 많았지만, 실질적인 특위운영일수는 동 기간 중 광역의회는 평균 571.6일, 기초의회는 158.1일로써 광역의회가 압도적으로 많은 것을 알 수 있다.

<표 2-10> 제3기 지방의회의 특별위원회 구성 및 활동실적

| 구분 | 특별위 | 운영 일수 | 특위유형 | | | | | | | |
|-----------------------------------|------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------|-------------|-------------|--------------|-------------|----------------|
| | | | 예산 결산 | 법령 정비 | 주민생활 불편해소 | 재해 | 도시 건설 | 환경 위행 | 기타 | |
| 시· 도· 의 회 | 계 | 316 (19.8) | 9,145 (571.6) | 201 (12.6) | 13 (0.8) | 4 (0.3) | 5 (0.3) | 5 (0.3) | 8 (0.5) | 80 (5.0) |
| | 1998 | 61 (3.8) | 857 (53.6) | 39 (2.4) | 3 (0.2) | 1 (0.1) | 1 (0.1) | - (0.0) | 1 (0.1) | 16 (1.0) |
| | 1999 | 66 (4.1) | 1,587 (99.2) | 45 (2.8) | 3 (0.2) | 2 (0.1) | 1 (0.1) | 1 (0.1) | 1 (0.1) | 13 (0.8) |
| | 2000 | 73 (4.6) | 2,708 (169.3) | 47 (2.9) | 3 (0.2) | - (0.0) | 1 (0.1) | 2 (0.1) | 2 (0.1) | 18 (1.1) |
| | 2001 | 76 (4.8) | 3,065 (191.6) | 50 (3.1) | 2 (0.1) | 1 (0.1) | 1 (0.1) | - (0.0) | 2 (0.1) | 20 (1.3) |
| | 2002 | 40 (2.5) | 928 (58.0) | 20 (1.3) | 2 (0.1) | - (0.0) | 1 (0.1) | 2 (0.1) | 2 (0.1) | 13 (0.8) |
| 시· 군· 자 치 구 의 회 | 계 | 5,630 (24.3) | 36,688 (158.1) | 2,891 (12.5) | 1,293 (5.6) | 81 (0.3) | 68 (0.3) | 158 (0.7) | 93 (0.4) | 1,046 (4.5) |
| | 1998 | 1,038 (4.5) | 6,469 (27.9) | 535 (2.3) | 230 (1.0) | 17 (0.1) | 18 (0.1) | 32 (0.1) | 13 (0.1) | 193 (0.8) |
| | 1999 | 1,356 (5.8) | 10,075 (43.4) | 664 (2.9) | 340 (1.5) | 18 (0.1) | 18 (0.1) | 39 (0.2) | 27 (0.1) | 250 (1.1) |
| | 2000 | 1,447 (6.2) | 10,293 (44.4) | 809 (3.5) | 311 (1.3) | 17 (0.1) | 14 (0.1) | 33 (0.1) | 25 (0.1) | 238 (1.0) |
| | 2001 | 1,460 (6.3) | 8,335 (35.9) | 722 (3.1) | 320 (1.4) | 25 (0.1) | 16 (0.1) | 40 (0.2) | 23 (0.1) | 314 (1.4) |
| | 2002 | 329 (1.4) | 1,516 (6.5) | 161 (0.7) | 92 (0.4) | 4 (0.0) | 2 (0.0) | 14 (0.1) | 5 (0.0) | 51 (0.2) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

넷째, 집행기관에 대한 행정사무감사 및 조사 실적의 경우 감사 및 조사를 위한 평균특위구성수를 보면 광역의회와 기초의회가 비슷하거나 기초의회가 조금 높은 수준임을 알 수 있다. 즉 감사와 조사특위를 광역의회와 기초의회가 각각 평균 1.5회와 3.4회, 1.4회와 1.1회 구성하였다. 그러나 실질적인 자료요구건수나 증인·참고인 출석 건수를 보면 광역의회가 월등히 높게 나타나고 있다. 즉, 자료요구건수는 광역의회가 평균 5006.9건, 기초의회가 평균 940.4건이며, 광역의회는 자료 미제출건수가 0건인데 반해 지방의회는 평균 3.9건으로 나타났다. 증인 등 출석건수도 광역의회가 평균 395.6건, 지방의회가 평균 122.2건으로 나타나 광역의회가 3배 가까운 실적을 보여주고 있다.

<표 2-11> 제3기 지방의회의 집행기관 행정사무감사 및 조사 활동실적

| 구분 | 특위구성수 | | 자료요구건수 | | | | | | 증인·참고인출석 | | | | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|----------------------|----------------------|--------------------|---------------|--------------|---------------|--------------------|--------------------|-------------------|-----------------|---------------|
| | 감사 | 조사 | 요구 | 제출 | 미제출 | | | | 계 | 당해 지자체 공무원 | 기타 공무원 | 일반 인 | |
| | | | | | 계 | 중복 | 보안 | 불능 | | | | | |
| 합계 | 822 (51.4) | 271 (16.9) | 298,289 (18643.1) | 297,391 (18586.9) | 898 (56.1) | 577 (36.1) | 31 (1.9) | 290 (18.1) | 34,689 (2168.1) | 32,197 (2012.3) | 1,148 (71.8) | 1,344 (84.0) | |
| 시· 도· 의 회 | 계 | 24 (1.5) | 23 (1.4) | 80,110 (5006.9) | 80,110 (5006.9) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 6,329 (395.6) | 4,936 (308.5) | 802 (50.1) | 591 (36.9) |
| | 1998 | 6 (0.4) | 4 (0.3) | 18,616 (1163.5) | 18,616 (1163.5) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 1,390 (86.9) | 1,182 (73.9) | 136 (8.5) | 72 (4.5) |
| | 1999 | 6 (0.4) | 6 (0.4) | 22,045 (1377.8) | 22,045 (1377.8) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 1,596 (99.8) | 1,215 (75.9) | 184 (11.5) | 197 (12.3) |
| | 2000 | 6 (0.4) | 6 (0.4) | 20,642 (1290.1) | 20,642 (1290.1) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 1,590 (99.4) | 1,252 (78.3) | 182 (11.4) | 156 (9.8) |
| | 2001 | 6 (0.4) | 4 (0.3) | 18,790 (1174.4) | 18,790 (1174.4) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 1,699 (106.2) | 1,260 (78.8) | 290 (18.1) | 149 (9.3) |
| | 2002 | - (0.0) | 3 (0.2) | 17 (1.1) | 17 (1.1) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 54 (3.4) | 27 (1.7) | 10 (0.6) | 17 (1.1) |
| 시· 군· 자 치 구 의 회 | 계 | 798 (3.4) | 248 (1.1) | 218,179 (940.4) | 217,281 (936.6) | 898 (3.9) | 577 (2.5) | 31 (0.1) | 290 (1.3) | 28,360 (122.2) | 27,261 (117.5) | 346 (1.5) | 753 (3.2) |
| | 1998 | 194 (0.8) | 42 (0.2) | 53,389 (230.1) | 53,150 (229.1) | 239 (1.0) | 150 (0.6) | 10 (0.0) | 79 (0.3) | 6,835 (29.5) | 6,618 (28.5) | 85 (0.4) | 132 (0.6) |
| | 1999 | 198 (0.9) | 70 (0.3) | 56,103 (241.8) | 55,864 (240.8) | 239 (1.0) | 151 (0.7) | 12 (0.1) | 76 (0.3) | 6,928 (29.9) | 6,673 (28.8) | 88 (0.4) | 167 (0.7) |
| | 2000 | 201 (0.9) | 62 (0.3) | 51,995 (224.1) | 51,765 (223.1) | 230 (1.0) | 162 (0.7) | 3 (0.0) | 65 (0.3) | 7,106 (30.6) | 6,814 (29.4) | 87 (0.4) | 205 (0.9) |
| | 2001 | 197 (0.8) | 61 (0.3) | 54,176 (233.5) | 53,986 (232.7) | 190 (0.8) | 114 (0.5) | 6 (0.0) | 70 (0.3) | 7,118 (30.7) | 6,816 (29.4) | 84 (0.4) | 218 (0.9) |
| | 2002 | 8 (0.0) | 13 (0.1) | 2,516 (10.8) | 2,516 (10.8) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | - (0.0) | 373 (1.6) | 340 (1.5) | 2 (0.0) | 31 (0.1) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

다섯째, 시·도정 및 시·군·자치구정 질문현황 역시 광역지방의회가 기초지방의회보다 거의 3배 가까운 실적을 보여주고 있다. 즉, 광역지방의회는 평균 645.8회를 기록한 것에 비해 기초지방의회는 평균 235.7회의 집행기관 행정에 대한 질문회수만을 보여주고 있다.

<표 2-12> 제3기 지방의회의 집행기관 행정(시·도정, 시·군·구청) 질문현황

| 구분 | 계 | 자치행정 | 재무 | 농림수산 | 지역경제 | 도시건설 | 민방위 /소방 | 교육행정 | 기타 | |
|---------------------------------------|------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|--------------|------------------|------------------|
| 시· 도· 의· 회 | 계 | 10,332 (645.8) | 1,833 (114.6) | 669 (41.8) | 1,130 (70.6) | 960 (60.0) | 1,679 (104.9) | 97 (6.1) | 2,136 (133.5) | 1,828 (114.3) |
| | 1998 | 2,116 (132.3) | 415 (25.9) | 162 (10.1) | 247 (15.4) | 215 (13.4) | 318 (19.9) | 26 (1.6) | 410 (25.6) | 323 (20.2) |
| | 1999 | 2,763 (172.7) | 489 (30.6) | 164 (10.3) | 255 (15.9) | 286 (17.9) | 480 (30.0) | 27 (1.7) | 523 (32.7) | 539 (33.7) |
| | 2000 | 2,268 (141.8) | 400 (25.0) | 166 (10.4) | 220 (13.8) | 177 (11.1) | 370 (23.1) | 16 (1.0) | 504 (31.5) | 415 (25.9) |
| | 2001 | 2,588 (161.8) | 443 (27.7) | 140 (8.8) | 310 (19.4) | 231 (14.4) | 411 (25.7) | 25 (1.6) | 581 (36.3) | 447 (27.9) |
| | 2002 | 597 (37.3) | 86 (5.4) | 37 (2.3) | 98 (6.1) | 51 (3.2) | 100 (6.3) | 3 (0.2) | 118 (7.4) | 104 (6.5) |
| 시· 군· 자· 치· 구· 의· 회 | 계 | 54,686 (235.7) | 11,540 (49.7) | 4,001 (17.2) | 5,656 (24.4) | 5,584 (24.1) | 14,709 (63.4) | 477 (2.1) | 759 (3.3) | 11,960 (51.6) |
| | 1998 | 11,112 (47.9) | 2,443 (10.5) | 968 (4.2) | 1,167 (5.0) | 1,238 (5.3) | 2,871 (12.4) | 88 (0.4) | 144 (0.6) | 2,193 (9.5) |
| | 1999 | 14,699 (63.4) | 3,210 (13.8) | 1,072 (4.6) | 1,451 (6.3) | 1,522 (6.6) | 3,913 (16.9) | 120 (0.5) | 217 (0.9) | 3,194 (13.8) |
| | 2000 | 13,526 (58.3) | 2,846 (12.3) | 931 (4.0) | 1,355 (5.8) | 1,308 (5.6) | 3,740 (16.1) | 109 (0.5) | 178 (0.8) | 3,059 (13.2) |
| | 2001 | 13,669 (58.9) | 2,734 (11.8) | 904 (3.9) | 1,508 (6.5) | 1,304 (5.6) | 3,759 (16.2) | 147 (0.6) | 187 (0.8) | 3,126 (13.5) |
| | 2002 | 1,680 (7.2) | 307 (1.3) | 126 (0.5) | 175 (0.8) | 212 (0.9) | 426 (1.8) | 13 (0.1) | 33 (0.1) | 388 (1.7) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

마지막으로 제3기 민선지방의회 기간 동안 양 지방의회의 청원 처리현황을 보면 평균접수건수는 광역지방의회와 기초지방의회가 각각 16.6건과 2.9건이고, 평균처리건수는 각각 11.4건과 2.5건으로 나타나 청원처리실적 역시 광역지방의회가 기초지방의회보다 월등히 높은 실적을 보여주고 있다. 한편 결의문·성명서·건의서 등을 보더라도 총합계평균이 광역지방의회와 기초지방의회가 각각 34.6건 10.6건으로 나타나 광역지방의회가 거의 3배 가까운 실적을 보여주고 있다.

<표 2-13> 제3기 지방의회의 청원 처리상황

| 구분 | 접수 | 처리 | | | | | 철 회 | 계류중 | 불수리 |
|-----------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| | | 계 | 상임위원결 | 본회의회부 | 이송 | | | | |
| 시·도의회 | 계 | 266(16.6) | 182(11.4) | 120 (7.5) | 16 (1.0) | 46 (2.9) | 32 (2.0) | 30 (1.9) | 22 (1.4) |
| | 1998 | 48(3.0) | 37(2.3) | 25 (1.6) | 5 (0.3) | 7 (0.4) | 8 (0.5) | 3 (0.2) | - (0.0) |
| | 1999 | 60(3.8) | 41(2.6) | 27 (1.7) | 3 (0.2) | 11 (0.7) | 9 (0.6) | 9 (0.6) | 1 (0.1) |
| | 2000 | 66(4.1) | 44 (2.8) | 26 (1.6) | 4 (0.3) | 14 (0.9) | 8 (0.5) | 8 (0.5) | 6 (0.4) |
| | 2001 | 64(4.0) | 41 (2.6) | 30 (1.9) | 3 (0.2) | 8 (0.5) | 7 (0.4) | 7 (0.4) | 9 (0.6) |
| | 2002 | 28(1.8) | 19 (1.2) | 12 (0.8) | 1 (0.1) | 6 (0.4) | - (0.0) | 3 (0.2) | 6 (0.4) |
| 시·군·자치구의회 | 계 | 673(2.9) | 588 (2.5) | 209 (0.9) | 105 (0.5) | 274 (1.2) | 48 (0.2) | 2 (0.0) | 35 (0.2) |
| | 1998 | 129(0.6) | 114 (0.5) | 49 (0.2) | 24 (0.1) | 41 (0.2) | 7 (0.0) | - (0.0) | 8 (0.0) |
| | 1999 | 164(0.7) | 139 (0.6) | 49 (0.2) | 21 (0.1) | 69 (0.3) | 16 (0.1) | - (0.0) | 9 (0.0) |
| | 2000 | 198(0.9) | 172 (0.7) | 58 (0.3) | 34 (0.1) | 80 (0.3) | 13 (0.1) | 2 (0.0) | 11 (0.0) |
| | 2001 | 143(0.6) | 130 (0.6) | 49 (0.2) | 18 (0.1) | 63 (0.3) | 9 (0.0) | - (0.0) | 4 (0.0) |
| | 2002 | 39(0.2) | 33 (0.1) | 4 (0.0) | 8 (0.0) | 21 (0.1) | 3 (0.0) | - (0.0) | 3 (0.0) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

<표 2-14> 제3기 지방의회의 결의문·성명서·건의문 채택현황

| 구분 | 계 | 결의문 | 성명서 | 건의문 | 기타 | |
|-----------|------|--------------|------------|----------|-------------|-----------|
| 시·도의회 | 계 | 554 (34.6) | 183 (11.4) | 1 (0.1) | 260 (16.3) | 110 (6.9) |
| | 1998 | 100 (6.3) | 35 (2.2) | 0 (0.0) | 51 (3.2) | 14 (0.9) |
| | 1999 | 111 (6.9) | 36 (2.3) | 0 (0.0) | 55 (3.4) | 20 (1.3) |
| | 2000 | 143 (8.9) | 45 (2.8) | 0 (0.0) | 64 (4.0) | 34 (2.1) |
| | 2001 | 171 (10.7) | 56 (3.5) | 1 (0.1) | 74 (4.6) | 40 (2.5) |
| | 2002 | 29 (1.8) | 11 (0.7) | 0 (0.0) | 16 (1.0) | 2 (0.1) |
| 시·군·자치구의회 | 계 | 2,463 (10.6) | 675 (2.9) | 67 (0.3) | 1,310 (5.6) | 413 (1.8) |
| | 1998 | 430 (1.9) | 128 (0.6) | 11 (0.0) | 228 (1.0) | 63 (0.3) |
| | 1999 | 601 (2.6) | 158 (0.7) | 14 (0.1) | 331 (1.4) | 98 (0.4) |
| | 2000 | 610 (2.6) | 150 (0.6) | 14 (0.1) | 333 (1.4) | 113 (0.5) |
| | 2001 | 678 (2.9) | 201 (0.9) | 21 (0.1) | 344 (1.5) | 112 (0.5) |
| | 2002 | 144 (0.6) | 38 (0.2) | 7 (0.0) | 74 (0.3) | 25 (0.1) |

자료: 행정자치부(2003), 『지방의회백서』

제2절 지방의회 생산성 평가의 이론적 검토

1. 지방의회 생산성 평가의 의의

위와 같이 1991년 지방의회의 부활 이후에도 여전히 우리나라 지방의회의 활동성과는 대다수 국민들의 기대에 못 미치는 것을 확인할 수 있다. 특히 이러한 현상은 광역의회에서보다 기초의회에서 더욱 크게 나타나고 있으며, 따라서 지방의회에 대한 생산성 평가는 지방의회의 효율적 운영과 정착을 유도하기 위해 매우 중요하고 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 이제 국회를 비롯하여 지방의회도 생산성의 개념을 준거로 평가하고, 판단해야 한다. 지방의회 의정활동을 정확하게 이해하고 판단하기 위한 방법 중의 하나가 생산성(productivity)을 기준으로 지방의회를 분석하는 것이라고 할 수 있다. 지방의회의 생산성에 대한 평가와 생산성 결정요인에 대한 분석을 바탕으로 지방의회를 활성화할 수 있는 다양한 제도적 개선방안을 마련할 수 있다는 점에서 지방의회 생산성 평가의 의의를 찾을 수 있다.

1) 공공부문에서 생산성의 의미와 한계

생산성(productivity) 혹은 산출성이란 원래 기업경영이나 경제학의 이론에서 유래된 것으로서¹²⁾ 학자들마다 조금씩 정의가 다르지만 일반적으로 어떠한 일의 목적을 달성하기 위해 ‘투입된 투입물과 그 결과 발생하는 산출물의 비율’로 정의할 수 있다. 이러한 의미에서 본다면 생산성은 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 성과(performance) 등과 매우 유사한 개념이라고 할 수 있다. 그렇지만 공공부문에서의 생산성 개념은 ‘투입에 대한 산출의 비율’을 의미하는 기계적 능률성과 ‘바람직한 목표의 달성도’를 의미하는 효과성을 포괄하는 것 이상의 의미를 지니고 있다. 공공부문에서의 생산성은 공공부문에 대한 투입요소와 산출요소의 관계라는 일반체제이론의 측면에서

12) 사회는 인간의 무한한 욕구와 한정된 자원으로 희소성이 지배를 하기 때문에 경제현상이나 기업 경영에서 생산성은 가장 중요한 가치나 이념 중 하나로 여겨져 왔다(임동욱 외, 2000: 59).

일정한 함의를 담고 있다(신원득, 2002: 9)¹³⁾.

공공부문에서도 최근 생산성을 중심으로 한 성과관리에 대한 관심이 크게 증가하면서 생산성 개념이 공공부문의 성과 평가에 있어 중요한 기준으로 등장하고 있다. 공공부문에서의 효과성이란 정부가 국민에게 제공하는 서비스의 양을 표시하되, 서비스의 질적 수준, 적시성, 국민만족도 등을 강조한다는 점에서 효과성의 내용은 행정의 목적에 따라 달라질 수 있지만 기본적으로는 사회적 능률성(societal efficiency)과 비슷한 개념이라고 할 수 있다. 따라서 공공부문에서의 생산성은 기계적 능률성과 사회적 능률성을 통합한 개념으로 보아야 한다.¹⁴⁾

공공부문에서의 생산성은 공공부문의 활동을 측정하고 그 결과를 특정 기준에 따라 비교, 평가함으로써 행정의 책임성을 확보하고 동시에 행정관리의 수단으로 활용될 수 있다. 하지만 공공부문에서는 다음과 같은 특성으로 인해 생산성의 측정과 평가가 상당히 복잡하고 곤란하다고 할 수 있다. 이러한 생산성 측정의 한계는 비슷한 맥락에서 공공부문인 지방의회의 생산성을 측정하는데 있어서도 동일하다고 할 수 있다.

첫째, 민간부문의 활동결과는 금전적 가치 측정이 가능하지만, 공공부문은 공익의 증진이라는 비교적 측정이 곤란한 추상적 목표를 추구하고 있으며, 공공활동의 산출물에 대한 명백한 측정단위가 존재하지 않으므로 산출물에 대한 측정이 용이하지 않다.

둘째, 공공부문의 업무나 활동은 상호의존적·상호작용적 관계를 갖거나 다목적적이며 투입요소 이외에도 다른 요인들이 영향을 미치기 때문에, 도출된 생산성을 다른 기

13) 모든 체제는 환경과 상호작용을 하는데, 이때 환경으로부터 받아들이는 것을 투입, 환경으로 내보내는 것을 산출이라고 하며, 산출에 대한 환경의 반응을 점검하여 체제를 환경에 적응시키는 것을 환류라고 한다(정정길, 1999: 90). 그런데 정치체제나 행정체제는 외부환경으로부터의 요구를 실현하기 위해 인적자원, 물적자원, 정통성에 근거한 공권력 발동과 같은 자원을 투입하여 환경의 요구에 대응하는 혹은 조직의 목적을 달성하는 결과를 환경에 내보내는 과정을 거친다. 이러한 의미에서 공공부문에서의 생산성은 민간부문의 경우보다 환경과의 관계성을 더욱 중요시한다.

14) 공공부문의 성과는 다양한 기준과 가치관에 따라 평가될 수 있다. 그 중에서 특히 자주 거론되는 기준으로 효과성 기준, 능률성 기준, 공평성 기준 등을 들 수 있다. 효과성 기준은 일반적으로 목표달성의 정도를 의미하는 것으로 효과(effect)는 산출물(output)보다 더 궁극적인 것으로 보고 있으며, 통상 계획된 목표대비 달성된 목표로 측정할 수 있다. 이에 반해 능률성은 투입된 자원의 양을 고려한 목표달성 정도로서, 일반적으로 투입과 산출의 비율로 측정할 수 있다. 마지막으로 공평성은 통상 수평적 공평성과 수직적 공평성으로 구분되는데, 공평성 역시 공공부문 성과 측정의 중요한 기준으로 인식되고 있다.

관이나 프로그램과 수평적으로 비교하는 것은 곤란한 경우가 많다.

셋째, 공공부문의 활동을 기계적 능률성의 관점에서 평가하는 것은 하나의 측면에서만 평가하는 것에 지나지 않은 것이므로, 분배적 형평성이나 민주성, 대응성 등 다양한 가치기준에서 생산성을 측정해야 하는데, 이러한 요소를 복합적으로 고려하기란 그리 용이한 일이 아니다.

넷째, 공공부문의 관료들은 만약의 경우 생산성 평가의 결과가 부정적일 것을 우려하여 여러 가지 유용한 정보를 제공해 주는 생산성 평가를 일상적인 조직관리의 수단으로 적극적으로 활용하고 있지 않다. 따라서 관료들은 가능한 한 평가를 회피하거나 평가의 영향력을 최소화하려는 전략을 사용할 가능성이 높다.

다섯째, 측정 자체가 안고 있는 문제점도 있다. 즉, 측정대상이 질적인 경우 또는 공공부문 전체의 생산성을 파악하려는 경우에는 사실상 측정이 곤란하며, 이론적으로는 투입의 측정이 어렵지 않으나, 실질적으로는 측정대상의 선정이나 비용 등에 문제가 있을 수 있다. 또한 측정에 있어서도 역효과의 가능성, 다시 말해 어느 한 측면에서만 공공부문의 생산성을 측정하는 경우 다른 측면이 간과되거나 망각될 우려가 있다.

2) 지방의회 생산성 평가의 의미

일반적으로 체제(system)란 구성요소 간에 개방체제에 있어서는 환경과도 끊임없이 상호의존 및 상호작용하는 유기체를 의미하며, 체제는 환경으로부터 여러 가지 요구와 지지 등의 투입을 받아들여 집행 내지 행동 등의 산출로 내보내고, 그러한 산출은 환경에 궁극적인 효과를 발생시키고, 발생된 효과는 다시금 체제로 환류되는 과정을 거친다. 체제분석(system analysis)은 선택이론 또는 합리적 의사결정론으로서, 현존하거나 장래에 예견되는 것이지만 명백히 인지할 수 있는(clearly recognizable) 체제에 관한 연구에서 출발하였다. 이후 체제분석은 일련의 대안 중에서 최선의 대안을 선택하는 것이라는 기본전제 하에서 여러 가지 사회적 문제해결을 위하여 사용되었다.¹⁵⁾

이러한 측면에서 볼 때 지방의회 의정활동의 생산성 혹은 산출성은 체제론적 시각에

15) Chandler & Plano(1982)는 체제분석을 '선택적인 해결안을 감정하기 위하여 분석적인 방법을 사용하는 문제해결을 위한 질적인 접근방법'이라고 규정하고 있다.

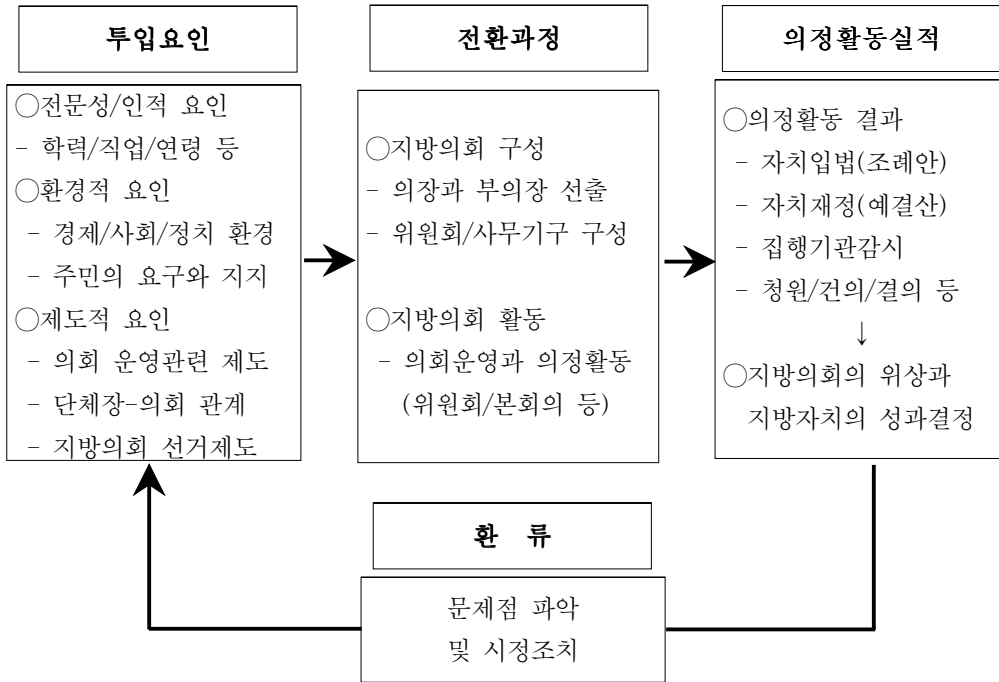
서 접근할 수 있다(송광태, 1999; 신원득, 2002, 임동욱 외, 2000). 즉, 지방의회의 생산성 분석을 위해서는 환경으로부터 투입요소를 받아들여 전환과정을 거쳐 산출을 만들어 내는 전 과정에 대한 조망이 필요하며, 산출된 결과로서의 의정활동 결과만을 평가하는 경우 지방의회 생산성에 대한 객관적인 분석이 불가능할 수 있다.

먼저 지방의회 활동의 투입요소는 투입요인이라고도 할 수 있으며 이 것은 다시 세 가지 차원에서 생각해 볼 수 있다. 첫 번째가 지방의원의 전문성 요인으로서 지방의원의 인적 특성에 따라 지방의회의 생산성이 영향을 받는다고 할 수 있다. 두 번째가 지방의회의 환경적 요인으로서 사회·경제·정치적 환경과 지역주민들의 요구와 지지에 따라 지방의회의 생산성이 영향을 받는다고 할 수 있다. 세 번째는 제도적 요인으로서 지방의원 및 사무직원의 규모와 의회예산과 같은 지방의회 운영제도는 물론 단체장과 지방의회의 관계, 지방의회 선거제도 등이 지방의회 생산성에 영향을 미친다.

다음 지방의회는 이러한 요인들의 영향을 받아 내부적인 전환과정을 거쳐 의정활동의 산출을 내보내는데, 전환과정은 지방의회가 투입요소로서의 자원과 권한을 가지고 환경적 요구와 지지를 정책으로 변환시키는 과정을 의미한다. 여기에는 지방의회의 구성과 지방의회의 활동 내지 운영을 포함한다. 마지막으로 지방의회의 산출은 지방의회가 의정활동을 통해 만들어 내는 최종적인 산출물로서 현행 제도에 의하면 지방의회의 활동실적으로 조례안의 제·개정, 예산안 심의·의결, 결산심사, 행정사무감사 및 조사, 청원, 각종의 건의 및 결의안 처리 등이 있다.

그런데 지방의회활동과 관련하여 어느 것이 바람직한 목표의 달성인지 그 효과성을 파악하기가 어렵기 때문에 지방의회의 생산성 측정은 매우 어려운 일이다. 더욱이 지방의회의 생산성을 넓은 의미의 효과성으로 이해하게 되면 생산성 측정의 어려움은 배가된다고 할 수 있다. 효과성이란 의정활동의 결과에 의해 파생되는 보다 본질적인 목표달성도를 의미하기 때문이다. 한편 의정활동에 드는 비용을 고려한 능률성의 개념으로 생산성을 측정하는 것이 보다 타당성이 있지만 지방의회 의정활동의 투입요인 역시 측정하기가 매우 어렵다. 따라서 지방의회의 생산성을 가장 좁은 의미, 즉 지방의회의 의정활동 결과로 발생한 직접적인 실적을 통해 분석한다면 이것은 이론적인 면에서나 현실적인 면에서 타당성이 높은 생산성 분석방법이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

<그림 2-1> 지방의회 의정활동의 투입요인, 전환과정 및 산출의 관계



3) 지방의회 생산성 평가의 범위

지방의회의 생산성을 위에서 논의한 바와 같이 의정활동의 결과로 나타난 직접적인 실적이라는 개념으로 이해할 경우 무엇보다 지방의회의 생산성을 평가하기 위한 산출 요소의 범위와 유형을 명확하게 이해할 필요가 있다. 지방의회 산출요소의 범위는 곧 지방의회의 기능 및 의정활동의 영역을 의미하는 것으로서 각 영역별 의정활동 실적에 대한 비교·분석을 통해 지방의회의 생산성을 평가할 수 있다.

그런데 지방의회가 주민의 대표기관으로서 의정활동을 통해 생산하는 주요 산출물로 ‘조례안 심사’, ‘예산심의회 결산심사’, ‘지방자치단체사무감사 및 조사’, ‘청원, 민원해결,

16) 하지만 이러한 제약조건에도 불구하고 생산성이라는 개념은 하나의 조직활동을 평가하는 지표로서 유용할 수 있고, 생산성 평가는 과거 조직활동의 잘못된 부분을 지적하되, 앞으로의 활동에 이 정교가 될 수 있는 지침을 제공해 줄 수 있다. 지속적인 평가는 조직을 한 곳에 안주하지 않게 하고, 끊임없이 변화를 추구하는 발전지향적인 조직으로 만들 수 있기 때문이다.

진정서 처리, 동의안, 건의안, 결의안, 중요동의 등 기타의정활동' 등을 지적할 수 있다. 물론 민원이나 청원 등의 경우 제도적·구조적인 차원보다 의원 개인적 차원에서 이루어지는 경우가 많다고 지적할 수 있다. 하지만 지방의회 의원의 경우 국회의원과 달리 지역의 현안해결을 위해 지역주민들의 다양한 의사를 지방정치나 지방행정에 반영해야 할 의무가 있으므로 기타의정활동도 지방의회의 주요 산출물이라고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 지방의회의 산출요소를 조례안 제·개정 관련 활동, 예·결산 관련 활동, 행정사무감사 및 조사를 포함한 기타 의정활동 등 세 가지 영역으로 구분하였다. 그리고 각 영역별로 기초지방의회의 의정활동실적 분석을 통해 기초지방의회의 생산성을 실증적으로 분석하였다.

2. 지방의회 생산성의 영향요소

지방의회의 생산성을 보다 정확하고 체계적으로 분석하기 위해서는 지방의회 생산성에 대한 영향요인들이 지방의회 의정활동에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석이 이루어져야 한다. 지방의회의 생산성에 영향을 미치는 요인으로 선행연구들은 주로 정치상황적 요인, 지방의회 제도운영상의 요인, 외부환경적 요인, 지방의회 의원 개인적 요인 등을 지적하고 있다. 그런데 정치상황적 요인은 환경적 요인 중 하나라고 할 수 있기 때문에 지방의회의 생산성에 대한 영향요인은 크게 지방의원의 전문성·인적 요인, 환경적 요인, 지방의회 관련 법·제도적 요인 등 세 가지 차원으로 구분할 수 있다.

첫째, 지방의회 의원의 인적 요인이란 지방의원 개인의 전문성과 함께 각종의 인구통계학적 요인 등을 의미한다. 의원 개개인의 자질과 전문성이 우수할수록 해당 기초지방의회의 생산성은 긍정적인 영향을 받을 가능성이 있다. 한편 의원의 인구통계학적 요인에 따라서도 지방의회의 의정활동실적이 영향을 받을 수도 있다. 이에 따라 본 연구에서는 의원의 학력, 연령, 성별, 직업분포와 같은 인구통계학적 변수들을 중심으로 의원의 전문성과 인적 요인을 측정하여 이러한 의원 개인적 요인이 기초지방의회 생산성에 미치는 영향을 분석하였다.

둘째, 환경적 요인이란 각 자치단체가 처한 경제·산업적 요인, 인구·사회적 요인,

정치상황적 요인 등을 의미한다. 이 중 정치상황적 요인은 지방의회를 둘러싼 다양한 정치적 관계의 변화상황을 의미하는 것으로서 통상 선거여부, 정국구도 등을 지적할 수 있다.¹⁷⁾ 이 밖에 환경적 요인으로 정보화의 진전, 지방간 경쟁의 확대, 글로벌 경쟁의 심화와 같은 거시적 환경의 변화와 함께 지역의 사회·경제·문화적 조건과 같은 지역적 요인을 지적할 수 있다. 그런데 거시적 환경의 변화는 모든 기초지방의회에 동일하게 작용할 뿐 아니라 지방자치단체 수준에서 이를 객관적으로 측정하는 것은 매우 어렵다. 따라서 본 연구에서는 정치상황적 조건, 경제·산업적 조건, 인구·사회적 조건 등을 중심으로 환경적 요인을 분석하였다.

셋째, 지방의회 관련 법·제도적 요인은 의원들의 의정활동의 원칙과 기준을 규정할 뿐 아니라 지방의회 운영을 위한 제도적 지원 규모를 결정하기 때문에 지방의회 생산성에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 특히 우리나라 지방의회의 경우 예산심의 및 결산심사관련 제도, 조례안 심사관련 제도, 사무감사 및 조사관련 제도, 기타 의정활동 관련 제도 등이 중앙정부에 의해 획일적으로 통제될 뿐 아니라 지방의회의 의정활동을 제약하는 측면이 크다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 법·제도적 요인을 지방의회 운영과 관련한 제도(지방의회의 예산규모, 의원정수, 사무처 직원규모 등),¹⁸⁾ 지방의회와 자치단체장의 관계, 지방의회 선거제도 등으로 구분하여 현행 법·제도적 요인의 한계와 문제점을 체계적으로 분석하였다.

제3절 분석모형의 설정

1. 선행연구의 검토

1) 지방의회 생산성 평가 및 영향요소에 대한 선행연구

17) 물론 기초지방의회의 경우 정당추천과 정당가입이 불가능하기 때문에 정당간 정국구도 등의 요인은 표면적으로는 큰 영향을 미칠 수 없다고 할 수도 있지만, 사실상 기초의회에서도 정당구조는 의정활동에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.

18) 지방의회의 전문성 향상을 위해 전문보좌인력의 확충과 지방의원 수당규모를 증가시켰다.

그동안 지방의회의 의정활동실적으로 종합적으로 평가한 국내 선행연구들은 대부분 광역의회를 중심으로 분석하고 있으며(최봉기, 1994; 이종원, 1998; 김순은, 1992; 1993; 1997; 1999a; 강인호 외, 2002; 김광주 외, 1998; 송광태, 1999; 육동일, 2001; 신원득, 2002) 기초의회를 대상으로 한 연구는 많지 않다(송재덕, 2001; 이상철·송건섭, 1998; 박종구, 1993; 나중식·정진주, 2003; 나중식, 2003; 최봉기·박성복·이종열, 1992; 김병국, 1996; 조경호·김명수, 1995; 박종득·임현만, 2001).

그런데 지방의회의 의정활동이나 그 결과로서의 생산성에 대한 영향요인을 중심으로 선행연구들을 정리해 보면 크게 몇 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 의원들의 전문성이 지방의회의 의정활동에 미친 영향관계를 분석한 선행연구들로는 최봉기·박성복·이종열(1992), 김병국(1996), 조경호·김명수(1995), 박종득·임현만(2001) 등을 들 수 있다. 이들 연구들은 분석대상의회와 분석기간이 다르기는 하지만, 공통된 결론으로 주로 의원의 전문지식 부족, 전문성 강화노력의 미흡, 의원들의 권위적 태도와 이권관계 등이 지방의회와 집행기관의 갈등을 초래할 뿐 아니라, 이로 인해 지방의회의 역할 수행이 많은 한계를 드러내고 있을 제시하고 있다.

둘째, 지방의회 제도의 제도적 한계가 지방의회의 의정활동에 미친 영향관계를 분석한 선행연구로 이상팔(2004), 박천오·서우선(2004) 등을 들 수 있다. 이상팔(2004)은 대리인 이론의 관점에서 지방의회의 활성화를 위한 조건을 선거 전 통제조건과 선거 후 통제조건으로 구분하여 제시하고 있다. 선거전 통제조건이란 유능한 인재가 지방정치에 진입이 용이하도록 진입장벽을 완화함으로써 대리인문제를 최소화하는 제도를 의미하는데, 정당공천 폐지, 선거공영제도 확대, 지방의원 유급제화, 부적격한 후보자 여과 등을 지적하고 있다. 한편 선거 후 당선된 지방의원들의 전문성 보강과 업무환경 개선에 관한 제도로는 지자체 사업에 대한 감사기술, 업무성과에 대한 평가기술, 연수기관을 통한 연수교육, 입법지원서비스시스템 구축, 의회사무처의 자율성 확보 등을 지적하였다.

박천오·서우선(2004)은 지방의회와 집행기관의 갈등과 대립의 관점에서 지방의회 역할의 한계를 논의하고 있다. 즉, 지방재정, 자치입법, 사무감사 및 조사 등 대부분의

분야에서 발생하는 양측의 갈등은 지방의회의 생산성 저하는 물론 지방자치제도의 효율성에도 큰 장애요인으로 작용할 수 있다는 것이다.

셋째, 지방의회와 집행기관간의 갈등으로 인해 지방의회 생산성에 미친 영향을 분석한 경우도 있다. 지방의회와 집행기관의 갈등은 정책토론, 자치입법활동, 지방재정활동, 행정사무감사 및 조사활동, 자료요구 및 제출활동 등 전반에 걸쳐 나타나고 있으며, 이에 따라 지방의회의 생산성에도 중대한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 갈등의 원인으로 선행연구들이 주로 지적하는 내용으로 제도적 요인, 지방의회와 집행기관의 행태적 요인, 의식과 정보력 요인, 정당 및 중앙정부 관련요인 등을 들 수 있다.

넷째, 정당간의 당파성이 지방의회의 기능과 역할, 특히 예산심의활동에 미치는 효과를 분석한 연구들이 있다. 이러한 연구들은 대부분 광역의회를 대상으로 하였는데, 그 이유는 기초의회는 의원의 정당공천을 인정하지 않기 때문이다. 당파성의 효과에 관해서는 두 가지 상반된 연구결과가 제시되고 있는데, 당파성의 효과가 미약함을 주장한 연구로 윤영진(1993)은 여당이 지배하는 대구시의회와 야당이 지배하는 광주시의회의 예산심의실태를 비교하여 당정분포가 예산심의에 영향을 미치지 않는다는 것을 입증하였고, 전상경(1993)은 부산시의회를 대상으로 당파성과 예산심의 관계를 공공선택론적 관점에서 분석하였는데 마찬가지로 정당의 역할이 미미함을 밝히고 있으며, 나중식(2003)도 부산시의회를 대상으로 정파성보다 다른 행태적 요인이나 예결특위의 제도적 요인이 예산심의에 더 중요한 영향을 미친다고 주장하였다.

한편 당파성이 중요한 영향요인임을 밝힌 연구로 김기연(1994)은 전남도의회와 경기도의회를 대상으로 한 연구에서 정당분포의 차이가 예산심의결과에 큰 영향을 미친다고 결론지었고, 김종순(1995)은 서울시의회를 대상으로 당파성은 예산심의행태와 결과에 큰 영향을 미치는 변수임을 검증하였으며, 나중식(2003)은 부산진구와 광주북구의회를 대상으로 한 연구에서 당파성이 기초의회의 예산심의과정과 결과에도 규칙적으로 영향을 미치고 있음을 주장하였다.

2) 선행연구의 시사점과 한계

선행연구들이 갖고 있는 몇 가지 한계점을 지적할 수 있으며, 본 연구에서는 선행연구들의 이러한 이론적·방법론적 한계를 보완하여 기초지방의회의 생산성 비교 및 영향요인 분석을 위한 개념틀을 설정하였다. 먼저 대부분의 선행연구들은 한정된 시간범위의 자료만을 가지고 지방의회의 활동 현황을 분석하거나, 지방의회의 생산성을 결정하는 요인들에 대해서는 체계적인 분석을 한 경우가 많지 않다. 더욱이 대부분 광역의회를 대상으로 분석을 하고 있으며, 기초의회를 대상으로 분석한 연구는 많지 않은 실정이다. 더욱이 지방의회의 생산성과 관련된 이론적 배경에 대한 논의가 충분하지 않은데, 이는 이와 관련된 국내외의 이론적 논의가 그리 많지 않고, 또한 대부분의 선행연구들이 지방의회 생산성에 대한 실증적 분석에 치중한 결과라고 판단된다.

그럼에도 불구하고 지방의회의 생산성 및 그 영향요인을 분석한 선행연구들은 우리나라 지방의회, 특히 기초지방의회 의정활동의 생산성 분석을 위한 적절한 개념적 분석틀을 제공해 주고 있다. 즉, 지방의회 생산성을 측정하기 위한 산출요소와 투입요소는 물론 이에 영향을 미치는 제도적·환경적 영향요인들에 대한 분석의 기준점을 제시해 주고 있다. 따라서 본 연구에서도 기초지방의회의 생산성 비교 및 결정요인을 분석함에 있어 이러한 선행연구들을 활용하여 연구의 개념적 분석틀을 정립하였다. 선행연구들이 제시하는 지방의회 생산성에 영향을 미치는 요인으로 주로 지적하는 것을 보면 지방의회의 제도적 요인과 지방의회 의원 개인적 요인이라고 할 수 있다.

즉, 지방자치제도의 역사가 일천한 우리나라에서 아직까지 지방의회제도가 정착되기에는 많은 제도적 한계를 갖고 있으며, 이러한 제도적 장치의 부족과 한계는 지방의회의 생산성을 보장하는데 결정적인 장애요인으로 작용한다고 보고 있다. 또한 지방의회 의원 개인의 전문성과 자질이 부족한 것도 지방의회의 생산성을 제고하는데 커다란 걸림돌로 작용한다고 보고 있다. 뿐만 아니라 지역주민들의 참여의식 부족과 지방의회에 대한 낮은 인식 역시 지방의회를 활성화하는데 장애요인으로 작용하고 있다고 보고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제도적 차원에서 지방의회의 미약한 권한을 들 수 있다. 지방의회의 일반적 권한은 크게 네 가지로 분류될 수 있다. 지방자치단체의 의사결정에 관한 권한, 집행기관의 관계에서 집행기관을 규제·감시하는 권한, 의회의 의견을 표명하는 권한, 의회의

조직 및 운영에 관한 자율권한 등이다(임경호, 1991). 그런데 기관분리형에 해당하는 현행 지방자치제도 하에서 지방회의가 주민대표기관으로서 역할을 수행하기에는 의결권, 발의권, 감사권 및 조사권 등의 권한이 상당히 미약한 것으로 지적되고 있다.

둘째, 지방회의의 자율성의 제약을 들 수 있다. 지방의회는 지역의 다양한 구성원 및 단체의 이해와 요구를 수렴하고 상호 대립되는 이해의 조정 및 갈등을 해결하면서 주민의사를 정책결정과정에서 반영하는 주민대표기관으로서 자율적인 의사결정이 필수적이다. 그런데 지방의회 사무국 구성에 있어 특히, 기초의회의 경우 사무국 간사를 단체장이 일방적으로 임명하는가 하면, 전문위원은 단체장이 의장과 협의하도록 되어 있어 지방회의의 자율적인 활동을 위축시킬 우려가 있다.

셋째, 지방회의의원의 전문성의 한계를 지적할 수 있다. 대부분 의원들이 행정경험이 없을 뿐만 아니라 전문지식 수준이 적어 원만한 의사운영이 어려운 점도 많았다. 또한 기본적 소양인 윤리적 면에서 나타나는 문제 역시 지방의회 운영의 한계를 드러내고 있다(임경호, 1992). 그 원인으로 의원들이 무보수 명예직이기 때문에 지속적이고 전문적으로 행정에 관심을 둘 수 없고, 의원들의 전문성 보완을 위한 직능대표제를 비롯해 기타 전문위원회와 같은 통제적 장치가 없다는 점을 지적할 수 있다.

넷째, 주민 참여의식의 부족을 지적할 수 있다. 우리나라의 현행 기초단체는 규모가 너무 크다는 점, 대도시의 자치구는 주민의식이 시군에 비해 약하다는 점 등으로 인해 주민의 이질감이 높고 주민참여의식이 높지 않다. 또한 지방회의의원들에 대한 지역주민의 인식 역시 의원들의 지역대표성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 대부분 의원들은 지역주민들의 결혼청첩부음폭주, 행사철 찬조금 요구, 각종 부당하고 무리한 민원과 청탁에 곤혹을 치르고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 분석의 기본모형

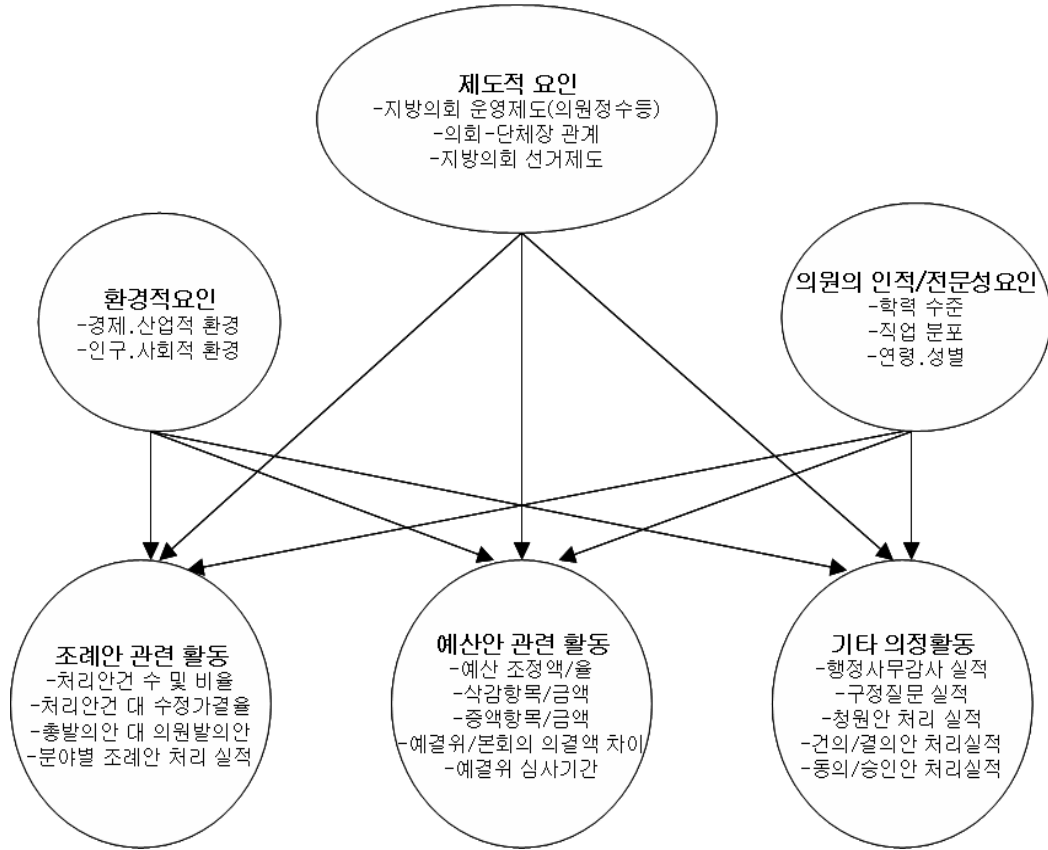
선행연구들의 결과를 종합해 볼 때 지방회의의 의정활동실적 내지 생산성 비교 및 영향요인 분석을 위한 분석틀을 다음과 같이 설정할 수 있다. 지방회의의 의정활동성과를 평가하기 위해서는 의정활동의 결과로 생산된 산출요소와 함께 지방의회 생산성

에 영향을 미치는 영향요인을 종합적으로 고려할 수 있어야 한다. 즉, 지방의회의 의정 활동실적은 지방의회와 관련된 각종의 제도적 요인, 의원 개인의 전문성·인적요인, 지방자치단체의 환경적 요인 등에 의해 많은 영향을 받을 수 있다. 따라서 본 연구는 서울시 강남구와 강북구 지방의회의 생산성을 비교분석하여 이와 같은 요인들이 지방의회의 생산성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다.

이러한 논리에 따라 본 연구의 목적인 기초지방의회의 생산성 평가 및 영향요인을 분석하기 위한 분석의 기본논리를 도식화하면 <그림 2-2>와 같다. 즉, 기초지방의회의 생산성을 분석하기 위해 의정활동의 각 영역별 산출실적에 대한 분석과 함께 생산성에 영향을 미치는 요인들에 대해 체계적으로 분석하였다. 의정활동의 산출요소는 지방의회의 의정활동실적을 의미하는 것으로서 조례안 제·개정관련 활동, 예산 및 결산관련 활동, 행정사무감사 및 조사를 포함한 기타의정활동 등 3가지로 구분하여 측정하였다. 또한 지방의회 생산성에 대한 영향요소로는 지방의회와 관련된 제도적 요인, 지방의회의원의 개인적 특성요인, 환경적 요인 등 세 가지를 중심으로 분석하였다.

분석모형을 통해 본 연구는 기본적으로 다음과 같은 세 가지의 연구가설에 대해 이를 실증적인 분석을 통해 검증함으로써 현재 우리나라 지방의회의 생산성을 결정하는 주된 요인은 지방의원의 전문성·인적 요인이나 환경적 요인보다 지방의회의 본질적인 법·제도적 요인이라는 점을 밝히고자 한다. 따라서 지방의회와 관련된 법·제도적 측면의 개선과 위상의 제고가 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고자 한다.

<그림 2-2> 지방의회 생산성 분석에 있어 영향요소와 산출요소의 관계



첫 번째 가설은 지방의원의 전문성·인적요인과 지방의회 생산성의 관계에 대한 것이다. 즉, 의원의 인구학적 특성의 변화에 따라 생산성에 뚜렷한 차이가 있으면 의원의 전문성과 생산성과는 관계가 있다고 할 수 있다.

가설 I : 지방의원의 전문성·인적 요소는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 I_1 : 지방의원의 학력수준은 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 I_2 : 지방의원의 연령은 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 I_3 : 지방의원의 직업분포는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 I_4 : 지방의원의 성별은 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

두 번째 가설은 환경적 요인과 지방의회 생산성의 관계에 대한 것이다. 즉, 동일한 지방의회 제도와 구조 하에서 두 지방자치단체의 생산성에 차이가 있거나 제3기와 제4기 사이에 생산성의 변화가 있으면 환경적 요인이 지방의회 생산성에 영향을 미친다고 할 수 있다.

가설 II : 지방자치단체의 환경적 요소는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 II_1 : 인구·사회적 환경요소는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 II_2 : 산업·경제적 환경요소는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

세 번째 가설은 지방의회 운영과 관련된 제도적 요인과 지방의회 생산성의 관계에 대한 것으로서 본 연구에서 궁극적으로 입증하고자 하는 가설이다. 즉, 앞의 두 가지 가설에 대한 분석결과 환경적 요인과 의원들의 인구학적 특성과 지방의회의 생산성과 특별한 관계를 발견하지 못하면 지방자치의 본질적인 법·제도적 측면의 영향이 가장 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서 지방의회 운영관련제도는 지방의회 재정지원규모, 지방의원 정수, 지방의회 사무처 직원규모 등을 통해 분석하였다.

가설 III : 지방의회 관련 제도적 요소는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 III_1 : 지방의회 운영관련 제도는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 III_1 : 자치단체장-의회 관계는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

가설 III_1 : 지방의회 선거관련 제도는 지방의회 생산성에 영향을 미칠 것이다.

3. 측정기준과 지표의 설정

본 연구는 지방의회 의정활동의 산출요소 및 영향요인에 대해 1998년부터 2004년까지를 범위로 하여 강남구와 강북구 지방의회에 대해 비교·분석하였다. 그리고 이러한 지방의회의 생산성 비교와 영향요인에 대한 분석을 토대로 지방의회 생산성을 제약하고 있는 각종의 법·제도적 요인에 대해 분석하고 그 개선방안에 대해 논의하였다.

첫째, 산출요소는 지방의회의 주요기능인 조례안 제·개정활동, 예·결산심의활동, 행정사무감사 등의 기타 의정활동 등의 3개 분야로 구분하여 측정하였다. ①조례안 제·개정관련 활동에 대해서는 처리안건수 및 발의안 대비 처리안건 비율, 처리안건 중 수정가결율, 총발의안 중 의원발의안의 비율, 분야별 조례안 처리 실적 등을 분석하였다. ②예산 및 결산관련 활동에 대해서는 예산요구액 대비 예산조정액 및 조정율, 삭감항목 및 금액, 증액항목 및 금액, 예결위 의결액과 본회의 의결액의 차이, 예결위 심사기간 등을 분석하였다. ③기타의정활동영역에 대해서는 행정사무감사 실적, 구정질문 실적, 청원안 처리 실적, 건의 및 결의안 처리실적, 동의 및 승인안 처리실적 등을 분석하였다. 그리고 이에 앞서 회의개최실적 및 본회의 안건 처리실적을 통해 지방의회의 전반적인 의정활동실적을 분석하였다.

산출요소를 분석함에 있어서는 다음과 같은 세 가지 관점에서 의정활동실적을 비교·분석하였다. 즉, 제3기 민선지방의회와 제4기 민선지방의회에 걸쳐 강남구와 강북구 지방의회의 의정활동실적을 개별적으로 분석한 이후에 양 자치구 지방의회의 의정활동실적의 차이와 제3기와 제4기 민선지방의회의 의정활동실적의 차이를 분석하였다. 이러한 비교·분석을 통해 제3기와 제4기 민선지방의회의 생산성이 시계열적인 차이가 있는지, 그리고 강남구와 강북구 지방의회의 생산성이 횡단면적으로 어느 정도 차이가 있는지를 실증적으로 분석하였다.

<표 2-15> 기초지방의회 생산성 분석을 위한 산출요소 관련 측정변수

| 분야 | 변수 | 지표 | |
|--------------|--------------|-------------------------|--------------------|
| 의정활동의 전반적 실적 | 회의 개최 실적 | 회의개최수 | |
| | | 회의개최일수 | 본회의일수(정례회/임시회) |
| | | | 상임위개최일수 |
| | | | 예결위개최일수 |
| | 본회의 안건별 처리실적 | 조례안 | 의원발의/단체장발의 |
| | | 예산결산안 | |
| | | 중요재산취득처분안 | |
| | | 청원심사안/건의결의안/동의승인안/기타 | |
| 조례안 관련 의정활동 | 조례안 처리실적 | 접수건수 | |
| | | 처리건수 | 원안가결/수정가결/부결·폐기·철회 |
| | | 미처리건수 | |
| | | 분야별/형태별 처리실적 | |
| 예산안 관련 의정활동 | 예산안 처리실적 | 예산요구액 | |
| | | 상임위증액(항목수/금액) | |
| | | 본회의증액(항목수/금액) | |
| | | 상임위감액(항목수/금액) | |
| | | 본회의감액(항목수/금액) | |
| | | 예산조정액 및 예산확정액 | |
| | | 예결위 예산심사기간 | |
| 기타 의정활동 | 행정사무감사실적 | 자료요구건수/현장확인(개)/조치요구건수 | |
| | | 처리실적(완료/진행/불가) | |
| | 구정질문실적 | 회의개최수/회의일수/질문의원수/서면질의건수 | |
| | 청원실적 | 접수건수/처리건수 | |

둘째, 지방의회 운영과 관련된 제도적 요인으로서 본 연구에서는 지방의회 예산지원 규모, 사무직원규모, 의원규모 등 세 가지 차원에서 분석하였다. 예산규모는 다시 의원 관련 예산과 사무국 관련 예산으로 구분하여 세부항목별로 지방의회의 예산규모의 변동현황을 분석하였다. 그리고 사무국 직원과 의원정수는 연도별로 변동이 없기 때문에 예산규모를 직원 및 의원수로 나누어 의원 1인당 예산지원규모를 측정하였다. 그 밖에 지방의회 의정활동을 제약하고 있는 지방의회-자치단체장의 관계, 지방의회 선거제도 등에 대해서도 현황과 문제점을 전반적으로 분석하여, 그 개선방안을 모색하였다.

<표 2-16> 지방의회 운영제도 관련 제도적 지원규모 측정변수

| 차원 | 투입예산 요소 | | | | | | | 투입인력 요소 | | |
|----|-----------|-------|----|--------|----|------------|-------|----------|------|------|
| 변수 | 의원관련 예산규모 | | | | | 사무국관련 예산규모 | | 사무처직원 규모 | 의원규모 | |
| 지표 | 의정 활동비 | 회의 수당 | 여비 | 업무 추진비 | 기타 | 인건비 | 경상 경비 | 사업비 | 직원수 | 의원정수 |

셋째, 지방의회 의원의 전문성 및 개인적 요인의 경우에는 지방의원의 학력, 직업분포, 연령, 성별 등 4가지 인구통계학적 변수를 중심으로 분석하였다.

<표 2-17> 지방의회 의원의 전문성·인적요인 측정변수

| 변수 | 학력 | | | | 직업 | | | | 연령 | | | |
|----|-------|---------|-------|-------|----|---|---|---|-----|-----|-----|-----|
| 구분 | 고졸 이하 | 전문대졸 이하 | 대졸 이하 | 석사 이상 | A | B | C | D | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 |

넷째, 기초자치단체의 환경적 요인의 경우에는 산업·경제적 요인, 인구·사회적 요인으로 구분하여 분석하였다. 정치상황적 요인의 경우에는 기초지방의회에서는 공식적으로 정당개입이 금지되어 있기 때문에 분석에서 제외하였다.

<표 2-18> 지방자치단체의 환경적 요소 측정변수

| 구분 | 인구/주거특성 | | | 사회특성 | | | | | 경제/산업특성 | |
|----|---------|-------|------|---------|-----------|-----|-------|-------|---------|------|
| 변수 | 주민등록인구 | 주택보급율 | 총가구수 | 재건축추진건수 | 생활보호대상가구수 | 학교수 | 복지시설수 | 문화시설수 | 사업체수 | 재정규모 |

주: 학교는 초·중·고등학교, 복지시설은 복지관· 경로당· 어린이집 등, 문화시설은 극장· 영화관 등 사업체수는 사업체기초통계조사결과, 재정규모는 세입· 세외수입· 보조금 등의 합계

제Ⅲ장 지방의회의 생산성 비교분석 : 강남구와 강북구

제1절 강남구 지방의회의 생산성 및 영향요인 분석

1. 강남구의 일반현황

강남구는 2002년 12월 현재 15개 법정동에 26개 행정동을 관할하고 있다.¹⁹⁾ 2004년 현재 총면적 면적은 40km², 총201,571세대에 531,517명이 거주하고 있어 세대당 인구는 평균 3명, 인구밀도는 13,287명/km², 65세이상 고령자는 29,862명, 외국인 인구는 7,816명이다. 재정규모를 보면 2003년 현재 예산현액이 일반회계 315,634백만 원과 특별회계 47,459백만 원을 합하여 총 363,093백만 원²⁰⁾, 지방세 징수액은 직접세 1,350,901백만 원과 간접세 19,081백만 원을 합하여 총 1,369,982백만 원으로 주민1인당 부담액은 2,589,871원이며, 1세대당 부담액은 6,967,380원이다.²¹⁾ 한편 구공유재산은 2003년 현재 총 평가액 3,369,707백만 원으로 이 중 토지가 3,312,406백만 원(3098km²), 건물이 54,769백만 원(67km²), 공작물이 1,332백만 원(2227km²)이다. 행정기구현황을 보면 2004년 현재 구공무원이 동공무원 397명을 포함하여 총1,387명이고, 2003년 현재 관내 관공서를 포

19) 강남구는 동쪽은 탄천을 경계로 송파구와, 서쪽으로는 서초구와 남쪽은 구룡산, 대모산 능선을 따라 서초구 및 성남시와, 북쪽은 한강을 경계로 용산구, 성동구와 접하고 있다. 특히 도로망이 잘 발달되어 있고, 무역센터, 공항터미널과 ASEM센터가 위치한 테헤란로 주변은 무역·금융에 이어 벤처·첨단산업이 발달하고 있고, 압구정·청담동은 패션·예술·영상·애니메이션·유통, 삼성동·논현동 일대는 화랑·도예·가구 업종이 특화되어 있으며 최근에는 포이동 지역일대가 벤처기업 단지로 급부상하고 있는 등 권역별로 균형 있게 발전하고 있다. 그리고 주민 대다수가 대단위 아파트단지, 고급 빌라 등의 공동주택에 거주하는 지역이고, 대형 백화점과 문화시설·녹지 등이 조화를 이루어 주민들이 일상생활을 영위하는데 편리한 입지적 조건을 갖추고 있다. 한편 저소득층 밀집지역 수서·대치지구가 소재하고 있기도 하다.

20) 세입은 369,617(일반 324,612, 특별 45,005), 세출은 301,974(일반 276,300, 특별 25674)백만 원이다.

21) 지방세의 세목을 보면 보통세와 목적세로 구분되고 이는 다시 각각 시세와 구세로 구분된다. 보통세 중 시세는 취득세, 등록세, 도축세, 레저세, 주민세, 자동차세, 농지세, 주행세, 담배소비세가, 구세는 재산세, 종합토지세, 면허세가 있다. 한편 목적세 중 시세는 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세가, 구세는 사업소세가 있다. 지방세징수액은 이러한 보통세와 목적세에 과년도 수입을 더한 규모를 말한다.

합 언론사, 공기업, 협동조합 등의 주요기관은 총 114개이며, 인허가·증명발급·각종 신고·진정·소원·특허 등 각종 민원서류처리가 5,274,474건에 이르고 있다.

한편 2002년 현재 생활 및 교육환경을 보면 서울의 다른 자치단체에 비해 우수한 생활, 교육환경을 보유하고 있음을 알 수 있다. 먼저 도로현황을 보면 총연장 421.6km(총면적5,429km²)중 포장도로는 421.36km(5,425km²)이며, 버스정류장은 총 352개소(도시형 235개, 좌석 42개, 공용 73개), 도로시설물은 총48개(서관리 25개, 구관리 23개), 자동차등록현황은 총224,212대(관용 373, 자가용 214,159, 영업용 9,680)²²⁾이다. 환경현황을 보면 환경오염물배출시설은 총784개소 중 수질 748개(95.4%), 대기 35개(4.5%), 소음 1개(0.1%)이며, 오염원별 오염도는 아래 그림과 같다. 한편 교육환경 역시 강남구는 소위 명문 중·고등학교의 밀집지역이라고 할 수 있다.

산업현황을 보면 2002년 현재 강남구 관내 사업체총수는 50,872개로서 1998년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 종사자수는 총517,603명으로 매년 증감을 반복하고 있다. 사업체 중 본사·본점은 1,548개소에 79,604명이 종사하여 1업체당 평균 51.4명이 종사하고 있고, 공장·지사 등 종속사업체는 2,974개로 72,721명이 종사하여 1업체당 평균 24.5명이 종사하고 있으며, 단독사업체는 12,461개소로 전체 업체의 73%를 차지한 반면에 종사자는 213,835명(58%)에 지나지 않고, 1개업소당 17.1명이 종사하고 있다. 조직형태별 현황을 보면 개인사업체가 31,908개(63.42%), 회사법인은 16,983개(33.76%), 회사이외 법인 947개, 비법인 474개이며, 회사법인의 평균종사자수가 21.87명으로 종사자수가 가장 많았고, 개인사업체는 1업체당 4명으로 종사자수가 가장 작다.

2. 의정활동 산출실적 현황분석

지방의회 의정활동의 산출실적은 분석틀에서도 밝힌 바와 같이 크게 조례 제·개정 활동, 예·결산 심의활동, 기타 의정활동 등 크게 세 가지 영역으로 구분하여 분석하였다. 그런데 각 영역별 생산성을 분석하기에 앞서 지방의회 의정활동실적의 전반적 현

22) 도로시설물에는 교량, 입체교차로, 보도육교, 고가차도, 지하보도, 터널, 지하차도 등을 의미하며 자동차등록현황 중 승용차가 190,565대, 버스 11,691대, 화물자동차 21,751대, 특수자동차 205대임

황을 분석하기 위해 지방의회의 회의운영실적과 총안건처리실적을 분석하였다.

자료는 강남구 지방의회의 내부자료를 입수하여 필자가 재정리하였다. 그런데 지방의회의 임기가 7월에 시작하여 4년 후 6월에 만료되기 때문에 원자료의 경우 의정활동 실적이 연도별로 정리되어 있지 않을 뿐 아니라 특정 연도의 경우 자료가 누락된 경우가 있다. 따라서 2000년과 2002년의 경우에는 전·후반기 실적을 합산하여 1년 동안의 의정실적을 정리하였다. 또한 1998년과 2004년의 경우 각각 7월부터의 실적과 6월까지의 실적만 있어 다른 연도에 비해 실적이 현격한 차이를 보이는 경우 원자료를 이용하지 않고 이를 1999년과 2003년의 실적으로 대체하였다. 그렇지만 원자료의 중요성을 감안하여 원자료와 연구자가 재정리한 자료를 함께 제시하였다.

1) 회의운영실적 및 총안건처리실적

강남구 지방의회의 연도별 회의운영실적을 보면 1999년에는 총 9차례의 회의를 개최하였고, 2000년 이후에는 매년 총 11차례의 회의를 개최하고 있다. 강남구 지방의회의 동 기간 동안 매년 평균 10.43차례의 회의를 개최하였고, 본회의 개최일수는 매년 평균 30.9일을 기록하고 있다. 연도별 본회의일수를 보면 법정회기일수 80일 중 1999년에는 30일, 2000년에는 36일, 2001년에는 34일이었으나 2002년에는 24일로 본회의 일수가 크게 감소하였고, 2003년에는 다시 28일로 다소 증가하였다. 본회의 중에서 정례회일수를 보면 1999년 6일, 2000년 11일, 2001년 10일, 2002년 7일, 2003년 8일 등 동 기간 동안 연평균 7.71일을 기록하고 있으며, 임시회일수를 보면 연 평균 23.14일을 기록하고 있어 강남구 지방의회의 본회의의 대부분은 임시회로 개최되고 있음을 알 수 있다.

그런데 지방의회의 예산규모가 매년 증가하고 있음을 고려할 때 지방의회의 회의운영실적을 통해 측정된 지방의회의 생산성은 지속적으로 감소하고 있다고 할 수 있다. 이것은 여러 가지 원인에 기인한다고 할 수 있지만 가장 큰 원인으로 지방의회 운영제도가 지방의회의 회기일수를 제한하고 있기 때문이라는 점을 지적할 수 있다.²³⁾

23) 관련법령에 따라 기초지방의회의 법정회기일수는 80일로 제한되어 있다.

<표 3-1> 강남구 지방의회의 회의운영실적

| 구 분 | 회의개최수 | 본회의일수 /회기일수 | 정례회 | | 임시회 | | | |
|-----------------------|------------|----------------|---------|--------|-------|-------|-------|----|
| | | | 본회의일수 | 회기일수 | 본회의일수 | 회기일수 | | |
| 총계 | 63 | 185/481 | 46 | 200 | 139 | 281 | | |
| 원 자 료 | 소계 | 21 | 61/160 | 10 | 61 | 51 | 99 | |
| | 제3대 전반기 | 1998. 7 | 6 | 17/55 | 4 | 32 | 13 | 23 |
| | | 1999 | 9 | 30/80 | 6 | 29 | 24 | 51 |
| | | 2000. 6 | 6 | 14/25 | - | - | 14 | 25 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 21 | 70/163 | 21 | 69 | 49 | 94 |
| | | 2000. 7 | 5 | 22/55 | 11 | 34 | 11 | 21 |
| | | 2001 | 11 | 34/80 | 10 | 35 | 24 | 45 |
| | | 2002.6 | 5 | 14/28 | - | - | 14 | 28 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 21 | 54/158 | 15 | 70 | 39 | 88 |
| | | 2002. 7 | 6 | 10/52 | 7 | 35 | 9 | 17 |
| | | 2003 | 11 | 28/80 | 8 | 35 | 20 | 45 |
| | | 2004. 6 | 4 | 10/26 | - | - | 10 | 26 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 9 | 30/80 | 4 | 32 | 26 | 48 | |
| | 1999 | 9 | 30/80 | 6 | 29 | 24 | 51 | |
| | 2000 | 11 | 36/80 | 11 | 34 | 25 | 46 | |
| | 2001 | 11 | 34/80 | 10 | 35 | 24 | 45 | |
| | 2002 | 11 | 30/80 | 7 | 35 | 23 | 45 | |
| | 2003 | 11 | 28/80 | 8 | 35 | 20 | 45 | |
| | 2004 | 11 | 28/80 | 8 | 35 | 20 | 45 | |
| | 평균 | 10.43 | 30.9/80 | 7.71 | 33.57 | 23.14 | 46.43 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

주: 1998년 전반기와 2004년 후반기의 경우에는 자료가 누락된 항목에 대해서는 각각 다음 년도와 이전 년도와 동일한 실적을 가정하여 자료를 변형하였음

또한 <표 3-2>와 같이 강남구 지방의회의 회의유형별 회의운영실적을 보면 법정회기일수는 연간 80일로 제한되어 있는데, 본회의와 상임위원회의, 예결특위회의, 특별위원회의를 합한 총회의개최일수를 보면 1999년 99일에서 2000년에는 118일로 대폭 증가하였으나 이후 2001년에 다시 110일로 감소한 이후 2002년부터 매년 100일을 기록하고 있다. 총회의일수 중 본회의일수는 앞에서 본 바와 같이 매년 30일 전후로 개최되었고, 예결특위는 1999년 17일, 2000년 21일, 2001년 12일, 2002년 16일, 2003년 14일로 매년 상당한 차이를 보이고 있으며, 특별위원회의는 2000년과 2001년에 각각 5일과 20일 개최되었을 뿐이다.

<표 3-2> 강남구 지방의회의 회의유형별 회의운영실적

| 구 분 | 회기 일수 | 총 회의 개최 일수 | 본회의 개최 일수 | 상임위원회 회의개최 일수 | | | 예결특위 회의개최 일수 | 기타 (특별위 원회) | |
|-------------|-----------------------|------------------|-----------------|---------------|-------------|-------------|--------------------|-------------------|------|
| | | | | 운영 위원회 | 행정조사 위원회 | 재무건설 위원회 | | | |
| 총계 | 481 | 621 | 185 | 99 | 104 | 103 | 97 | 33 | |
| 원 자 료 | 제3대 전반기 | 소계 | 160 | 203 | 61 | 36 | 36 | 36 | 34 |
| | | 1998. 7 | 55 | 64 | 17 | 11 | 13 | 11 | 12 |
| | | 1999 | 80 | 99 | 30 | 16 | 17 | 19 | 17 |
| | | 2000. 6 | 25 | 40 | 14 | 9 | 6 | 6 | 5 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 163 | 222 | 70 | 33 | 34 | 32 | 28 |
| | | 2000. 7 | 55 | 78 | 22 | 10 | 12 | 13 | 16 |
| | | 2001 | 80 | 110 | 34 | 18 | 14 | 12 | 12 |
| | | 2002.6 | 28 | 34 | 14 | 5 | 8 | 7 | - |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 158 | 196 | 54 | 30 | 34 | 35 | 35 |
| | | 2002. 7 | 52 | 66 | 16 | 10 | 12 | 12 | 16 |
| | | 2003 | 80 | 100 | 28 | 15 | 19 | 16 | 14 |
| | | 2004. 6 | 26 | 30 | 10 | 5 | 3 | 7 | 5 |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 80 | 99 | 30 | 16 | 17 | 19 | 17 |
| 1999 | | 80 | 99 | 30 | 16 | 17 | 19 | 17 | |
| 2000 | | 80 | 118 | 36 | 19 | 18 | 19 | 21 | 5 |
| 2001 | | 80 | 110 | 34 | 18 | 14 | 12 | 12 | 20 |
| 2002 | | 80 | 100 | 30 | 15 | 20 | 19 | 16 | |
| 2003 | | 80 | 100 | 28 | 15 | 19 | 16 | 14 | |
| 2004 | | 80 | 100 | 28 | 15 | 19 | 16 | 14 | |
| 평균 | | 80 | 103.7 | 30.9 | 16.3 | 17.7 | 17.1 | 15.9 | 12.5 |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

주: 위원회별 행정사무감사 회의일수는 제외

한편 <표 3-3>의 강남구 지방의회의 전반적인 안전처리실적을 보면 1999년에 68건에서 2000년에 87건으로 크게 증가했으나, 2001년에는 74건, 2002년에 73건, 2003년에는 67건으로 지속적으로 감소하였다. 이것을 기능별로 보면 조례안의 경우 1999년에 34건, 2000년에 37건이었으나, 2001년에는 23건, 2002년에는 28건, 다시 2003년에는 23건으로 감소하였으며, 이 중에서 의원발의안은 대부분 10% 내외를 기록하였는데 특히 2002년과 2003년에는 단 한 건도 발의되지 않았다. 또한 예산결산안의 경우 매년 대부분 4건 전후로 처리되고 있다. 기타의정활동과 관련하여 중요재산취득처분안은 매년 5건 내외로, 청원심사안의 경우는 매년 1건 정도의 실적을 보여주고 있고, 건의 및 결의안은 1998년, 2000년, 2001년에 각각 1건, 2건, 3건을 제외하고는 처리실적이 없으며, 동의승인안의 경우 1999년 2건, 2000년 5건, 2001년 8건, 2002년 7건, 2003년에는 4건을

기록하였고, 기타안건의 경우 적게는 24건, 많게는 31건을 처리되었다.

<표 3-3> 강남구 지방의회 안건별 처리실적(본회의)

(단위: 건)

| | 구분 | 총계 | 조 례 | | | 예 산 결 | 중요재 산취득 처분 | 청 심 원 사 | 건 결 의 의 | 동 승 의 인 | 기 타 | |
|-----------------------|------------|---------|-------|----------|------------|-------|------------------|------------|---------|---------|------|----|
| | | | 소계 | 의원 발의 | 단체장 발의 | | | | | | | |
| 원 자 료 | 총계 | 444 | 180 | 16 | 164 | 26 | 31 | 5 | 6 | 28 | 168 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 154 | 77 | 10 | 67 | 11 | 6 | | 1 | 5 | 54 |
| | | 1998. 7 | 55 | 26 | 2 | 24 | 4 | 3 | | 1 | 1 | 20 |
| | | 1999 | 68 | 34 | 3 | 31 | 5 | 3 | | | 2 | 24 |
| | | 2000. 6 | 31 | 17 | 5 | 12 | 2 | | | | 2 | 10 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 163 | 63 | 4 | 59 | 7 | 13 | 3 | 5 | 14 | 58 |
| | | 2000. 7 | 56 | 20 | 1 | 19 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 21 |
| | | 2001 | 74 | 23 | 3 | 20 | 3 | 5 | 1 | 3 | 8 | 31 |
| | | 2002. 6 | 33 | 20 | | 20 | | 3 | 1 | | 3 | 6 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 127 | 40 | 2 | 38 | 8 | 12 | 2 | | 9 | 56 |
| | | 2002. 7 | 40 | 8 | | 8 | 4 | 3 | | | 4 | 21 |
| | | 2003 | 67 | 23 | | 23 | 3 | 6 | 2 | | 4 | 29 |
| | | 2004. 6 | 20 | 9 | 2 | 7 | 1 | 3 | | | 1 | 6 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 68 | 33 | 3(6) | 31(94) | 5 | 3 | 0 | 1 | 2 | 24 | |
| | 1999 | 68 | 34 | 3(9) | 31(91) | 5 | 3 | 0 | 0 | 2 | 24 | |
| | 2000 | 87 | 37 | 6(15) | 31(85) | 6 | 5 | 1 | 2 | 5 | 31 | |
| | 2001 | 74 | 23 | 3(13) | 20(87) | 3 | 5 | 1 | 3 | 8 | 31 | |
| | 2002 | 73 | 28 | 0(0) | 28(100) | 4 | 6 | 1 | 0 | 7 | 27 | |
| | 2003 | 67 | 23 | 0(0) | 23(100) | 3 | 6 | 2 | 0 | 4 | 29 | |
| | 2004 | 66 | 23 | 2(9) | 21(91) | 3 | 6 | 1 | 0 | 4 | 29 | |
| | 평균 | 71.86 | 28.71 | 2.4(7.4) | 26.4(92.6) | 4.1 | 4.9 | 0.9 | 0.9 | 4.6 | 27.9 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

주 1) 일상적인 '회기결정의건', '회의록서명의원선출의건', '휴회의 건'등은 건수에서 제외하였음

2) 1998년과 2004년의 경우 일부 누락된 항목은 각각 다음연도와 이전연도 실적으로 변형하였음

이와 같이 연도별 총안건처리실적을 분석한 결과 강남구 지방의회의 의정활동실적은 연도별로 큰 차이를 보이고 있지 않으며, 오히려 제3기보다 제4기 들어 실적이 감소한 경우도 있음을 알 수 있다. 즉, 2000년과 2001년의 예외적인 경우를 제외하면 안건처리 실적이 대부분 매년 약 68건 전후를 기록하고 있고, 조례안 처리실적의 경우에는 제4기 들어 다소 감소한 것을 알 수 있다. 따라서 매년도 지방의회의 예산규모의 증가를 고려하면 지방의회의 의정활동 산출실적이 큰 차이가 없다는 점에서 안건처리실적을

통해 분석한 지방의회의 생산성은 매년 감소하고 있다고 할 수 있다.

그런데 안전처리에 대해 이를 양적인 측면에서의 처리실적만을 분석해서는 지방의회의 활동실적이나 성과를 정확하게 분석할 수 없기 때문에 각 안전별로 구체적인 처리내용을 분석할 필요가 있다. 즉, 조례안의 경우 수정의결, 부결, 철회와 같은 원안의결이 아닌 형태의 처리실적비율이라든지, 예산·결산안의 경우 구제출 예산안에 대한 수정항목수나 수정금액 등에 대한 분석을 통해 지방의회의 활동실적을 보다 구체적으로 분석할 수 있다. 이에 따라 아래에서는 각 안전별 세부적인 처리현황을 분석하였다.

2) 조례안 처리실적

조례안에 대한 세부 처리실적을 보면 접수된 조례 제·개정안 및 폐기안은 대부분 처리되었는데, 다만 2002년에 단 한건의 조례안만 접수 후 처리되지 않은 경우가 있어 접수안건의 처리율은 거의 100%에 이르고 있다. 연도별로 가결된 조례안의 규모를 보면 1998년부터 2004년까지 각각 33건, 34건, 37건, 21건, 27건, 23건, 23건으로 나타나 매년 일정하지 않으며, 제4기 들어 오히려 다소 감소하였음을 알 수 있다.

한편 <표 3-4>의 조례안 세부처리내용을 보면 처리안건의 대부분이 가결로 처리되었는데, 처리안건대비 연도별 가결율을 보면 1999년, 2000년, 2003년에는 100%, 2001년에는 91%, 2002년에는 96%를 기록하였다. 또한 처리안건대비 수정가결율을 보면 1999년 15%, 2000년 19%, 2001년 22%, 2002년 7%, 2003년 26%를 기록하였고, 원안가결율은 1999년부터 2003년까지 각각 85%, 81%, 70%, 89%, 74%를 기록하고 있어 대부분 수정 없이 원안 그대로 가결되고 있음을 알 수 있다. 한편 부결이나 폐기된 경우는 1건 정도 있으며, 철회는 단 한 건도 존재하지 않는다.

그런데 <표 3-3>의 안전별 처리실적현황에서 보았듯이 발의된 조례안 중 90% 정도가 대부분이 단체장 발의안이라는 점을 감안할 때 처리된 조례안 중 원안가결율이 예외적인 2003년을 제외하고 거의 80% 정도에 육박하고 있다는 것은 지방의회의 조례안 처리와 관련된 의정활동이 거의 유명무실하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 요컨대 조례안의 세부처리실적을 통해 보더라도 강남구 지방의회의 생산성은 지속적으로 감소

하거나 정제되어 있다고 할 수 있다.

<표 3-4> 강남구 지방의회의 조례제정 및 개·폐 처리현황

(단위:건)

| | 구분 | 접수 | 처 리 | | | | | | 미처리 | 위원회 처리 | |
|-----------------------|------------|---------|-----------|------------|-------|------|------|------|------|-----------|-------|
| | | | 계 | 가 결 | | 부결 | 폐기 | 철회 | | | |
| | | | | 원안 | 수정 | | | | | | |
| 원 자 료 | 총계 | 196 | 180 | 151 | 26 | 1 | 2 | | 1 | 16 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 84 | 77 | 69 | 8 | | | | | 철회-2건 |
| | | 1998. 7 | | 26 | 25 | 1 | | | | | 부결,보류 |
| | | 1999 | | 34 | 29 | 5 | | | | | - 5건 |
| | | 2000. 6 | | 17 | 15 | 2 | | | | | |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 68 | 63 | 50 | 11 | 1 | 1 | | | 철회-2건 |
| | | 2000. 7 | | 20 | 15 | 5 | | | | | 부결,보류 |
| | | 2001 | | 23 | 16 | 5 | 1 | 1 | | | - 3건 |
| | 2002. 6 | 20 | 19 | 1 | | | | 1 | | | |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 44 | 40 | 32 | 7 | | 1 | | | 철회-1건 |
| | | 2002. 7 | | 8 | 6 | 1 | | 1 | | | 부결,보류 |
| | | 2003 | | 23 | 17 | 6 | | | | | |
| | | 2004. 6 | | 9 | 9 | | | | | | |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 33 | 33(100) | 29(88) | 4(12) | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | 1999 | 34 | 34(100) | 29(85) | 5(15) | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | 2000 | 37 | 37(100) | 30(81) | 7(19) | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | 2001 | 23 | 23(100) | 16(70) | 5(21) | 1 | 1 | 0 | 0 | | |
| | 2002 | 29 | 28(97) | 25(89) | 2(7) | 0 | 1 | 0 | 1 | | |
| | 2003 | 23 | 23(100) | 17(74) | 6(26) | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | 2004 | 23 | 23(100) | 17(74) | 6(26) | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | 평균 | 28.9 | 28.7(100) | 23.3(80.1) | 5(18) | 0.14 | 0.29 | 0.00 | 0.14 | | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

주 1) 처리 항목 중 계의 ()는 접수안건 대비 처리안건비율, 가결의 ()는 각각 처리안건 대비 원안 가결율과 수정가결율을 의미함

2) 보류안건의 경우 중복심사를 포함하였음

<표 3-5>의 가결된 조례안 중 조례안의 내용별 현황을 보면 1998년부터 2004년까지 7년 동안 총 가결된 조례안 177건 중 행정조직운영 관련 조례안이 58건(33%), 사회환경복지 관련 조례안이 47건(27%), 세무회계 관련 조례안이 31건(18%), 도시건설주택 관련 조례안이 21건(12%), 의회 관련 조례안이 10건(6%), 지역경제농수산 관련 조례안이 6건(3%), 기타 4건(2%) 등의 순으로 나타났다. 연도별로는 1998년과 1999년에는 행

정조직운영이 가장 많고, 2000년에는 사회환경복지가, 2001년에는 사회환경복지와 행정조직운영이, 2002년과 2003년에도 행정조직운영이, 2004년에는 세무회계가 가장 많은 유형을 보여주고 있다.²⁴⁾

<표 3-5> 강남구 지방의회의 가결된 조례안 중 내용별 조례안 현황

| 구분 | 계 | 의회 | 세무회계 | 사회환경복지 | 지역경제농수산 | 도시건설주택 | 행정조직운영 | 기타 | | |
|----------|----------|-------|--------|--------|---------|--------|--------|------|-----|---|
| 총계(건, %) | 177(100) | 10(6) | 31(18) | 47(27) | 6(3) | 21(12) | 58(33) | 4(2) | | |
| 원자료 | 제3대 전반기 | 77 | 7 | 15 | 15 | 1 | 13 | 26 | | |
| | 1998. 7 | 26 | 3 | 5 | 3 | | 3 | 12 | | |
| | 1999 | 34 | | 5 | 9 | 1 | 8 | 11 | | |
| | 2000. 6 | 17 | 4 | 5 | 3 | | 2 | 3 | | |
| | 제3대 후반기 | 61 | 2 | 8 | 21 | 4 | 3 | 19 | 4 | |
| | 2000. 7 | 20 | | 3 | 12 | 1 | | 3 | 1 | |
| | 2001 | 21 | 2 | 3 | 6 | 2 | 2 | 6 | | |
| | 2002. 6 | 20 | | 2 | 3 | 1 | 1 | 10 | 3 | |
| | 제4대 전반기 | 39 | 1 | 8 | 11 | 1 | 5 | 13 | | |
| | 2002. 7 | 7 | | | 2 | | 1 | 4 | | |
| | 2003 | 23 | | 5 | 7 | 1 | 2 | 8 | | |
| | 2004. 6 | 9 | 1 | 3 | 2 | | 2 | 1 | | |
| | 변형된자료 | 1998 | 26 | 3 | 5 | 3 | 0 | 3 | 12 | 0 |
| | | 1999 | 34 | 0 | 5 | 9 | 1 | 8 | 11 | 0 |
| 2000 | | 37 | 4 | 8 | 15 | 1 | 2 | 6 | 1 | |
| 2001 | | 21 | 2 | 3 | 6 | 2 | 2 | 6 | 0 | |
| 2002 | | 27 | 0 | 2 | 5 | 1 | 2 | 14 | 3 | |
| 2003 | | 23 | 0 | 5 | 7 | 1 | 2 | 8 | 0 | |
| 2004 | | 9 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | |
| 평균 | | 25.3 | 1.4 | 4.4 | 6.7 | 0.9 | 3 | 8.3 | 0.6 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

주: 가결된 조례안 내용별 현황은 연도별로 편차가 커서 원자료 그대로를 이용하였음

한편 <표 3-6>의 조례정비 형식별 내역을 보면 1998년부터 2004년까지 7년 동안 총 가결된 조례안 177건 중 제정안이 37건, 개정안이 127건, 폐지안이 13건으로 개정안이 압도적으로 많은 것으로 나타났다. 즉, 7년 동안 연평균 25.3건의 조례안이 가결되었는

24) <표 3-4>와 <표 3-5>의 1998년과 2004년의 가결된 조례안 규모가 차이가 나는 것은 <표 3-5>는 원자료를 분석하였지만, <표 3-4>은 필자가 변형한 자료를 분석하였기 때문이다. 한편 <표 3-6>에서도 원자료를 분석하였다.

데, 이중 제정안은 연평균 5.3건, 개정안은 연평균 18.1건, 폐지안은 연평균 1.9건인 것으로 나타났다.

<표 3-6> 강남구 지방의회의 조례정비 형식별 내역

| | 구 분 | 소계 | 제정안 | 개정안 | 폐지안 | |
|-----------------------|------------|---------|-----|------|-----|---|
| 원 자 료 | 총 계 | 177 | 37 | 127 | 13 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 77 | 16 | 54 | 7 |
| | | 1998. 7 | 26 | 5 | 20 | 1 |
| | | 1999 | 34 | 8 | 21 | 5 |
| | | 2000. 6 | 17 | 3 | 13 | 1 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 61 | 15 | 43 | 3 |
| | | 2000. 7 | 20 | 5 | 15 | |
| | | 2001 | 21 | 3 | 16 | 2 |
| | | 2002. 6 | 20 | 7 | 12 | 1 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 39 | 6 | 30 | 3 |
| | | 2002. 7 | 7 | 1 | 6 | |
| | | 2003 | 23 | 5 | 17 | 1 |
| | | 2004. 6 | 9 | - | 7 | 2 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 26 | 5 | 20 | 1 | |
| | 1999 | 34 | 8 | 21 | 5 | |
| | 2000 | 37 | 8 | 28 | 1 | |
| | 2001 | 21 | 3 | 16 | 2 | |
| | 2002 | 27 | 8 | 18 | 1 | |
| | 2003 | 23 | 5 | 17 | 1 | |
| | 2004 | 9 | - | 7 | 2 | |
| | 평균 | 25.3 | 5.3 | 18.1 | 1.9 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

주: 가결된 조례안 조례정비 형식별 내역은 연도별로 편차가 커서 원자료 그대로를 이용하였음

3) 예산안 처리실적

지방의회의 예산안 처리실태를 보면 예결위의 예산심의기간은 본예산의 경우 대부분 8일 정도, 추경예산의 경우는 4일 정도에 걸쳐 심의를 진행하고 있어, 예산안에 대한 심층적이고 상세한 심의는 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 더욱이 단체장 제출 예산안에 대해 지방의회에서 대부분 증액항목과 삭감항목만을 조정하여 특별한 조정액 없이 요구액 그대로 확정하고 있으며 다만 2001년 이후에는 본예산 심의에 있어 계속해서 단체장 제출 예산안을 삭감 조정하고 있다. 그러나 삭감규모가 대부분 5%

미만에 머물고 있어 예산심의에서 지방의회의 역할이 매우 미약함을 알 수 있다.

예로서 1999년에 2000년도 본예산 심의에서 처음에는 당초 요구액의 8%인 188억원을 삭감하였으나 집행부 재의요구에 따라 다시 85억원을 증액하여 당초 요구액 2,358억원의 4%인 103억원을 삭감하여 2,255억원으로 확정하였다. 또한 2001년에도 2002년도 본예산 심의에서 요구액 2,988억원보다 80억원(3%) 삭감한 2,908억원을, 2002년에 2003년도 본예산 심의에서도 요구액 2,998억원 보다 27억원(1%) 삭감한 2,971억원을, 2003년에 2004년도 본예산 심의에서도 요구액 3,507억원보다 12억원(0.5%) 삭감한 3,495억원을 확정액으로 의결하였다. 다만 2004년에는 추경예산안 심의에서는 최초로 요구액 188억원의 14%나 되는 26억원을 삭감하여 162억원을 확정액으로 의결하였다.

한편 지방의회 예산심의에서 주목할 만한 또 다른 사항으로 <표 3-5>에서도 볼 수 있듯이 예결위에서 조정된 항목이나 액수가 본회의에서 특별한 수정 없이 그대로 통과되고 있다는 점이다. 이것은 지방의회의 경우 본회의가 예산심의 및 결산심사와 관련하여 상당히 유명무실하게 운영되고 있음을 여실히 보여주는 것이라고 할 수 있다. 즉, 1998년 이후 현재까지 단 한 차례도 본회의에서 예결위의 결정과 수정된 의결이 이루어진 경우가 없다는 것은 지방의회의 예결산 심의와 관련하여 예결위가 비록 적극적인 심의활동을 전개하고 있지는 않지만, 그럼에도 사실상의 심의기능을 담당하고 있다고 할 수 있다.

이상과 같이 지방의회의 예산안 처리와 관련된 의정활동 실적을 보더라도 기초지방의회의 생산성이 그리 높지 않음을 알 수 있다. 다만 고무적인 일은 2001년 이후 본예산 심의에 있어서만큼은 단체장 제출예산안을 비록 규모는 작지만 지속적으로 삭감하고 있으며, 특히 2004년에는 추경예산안의 경우는 최초로 삭감 조정한 바 있다. 그러나 여전히 예산안 심의와 관련하여 지방의회의 역할이 미약하며 더욱이 본회의는 예결위의 결정내용을 통과시켜주기만 하는 유명무실한 역할에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 점들을 종합해 볼 때 예산심의와 관련한 기초지방의회의 생산성이 여전히 낮다고 할 수 있다.

<표 3-7> 강남구 지방의회의 예산안 심의현황

(단위:억원)

| 구분 | 예결위 심사 기간 | 예결위 | | | 본회의 | | | 주요 조정(증감) 내역 | |
|------|-----------------|-----|-------|------|------|-------|------|-------------------------------------|--|
| | | 요구액 | 조정액 | 확정액 | 요구액 | 조정액 | 확정액 | | |
| 1998 | 1회 추경 | 4 | 272 | 0 | 272 | 272 | 0 | 272 | 삭감 : 9건 9억 증액 : 예비비 8억, 4건 1억 |
| | 본예산 | 8 | 1758 | 0 | 1758 | 1758 | 0 | 1758 | 삭감 : 33개사업 27억 증액 : 신청사수리 21억, 11건 5억, 예비비 1억 |
| 1999 | 1회 추경 | 5 | 134 | 0 | 134 | 134 | 0 | 134 | 집행부 부동의(심사보류) 삭감 : 19개사업 106억 증액 : 신청사 건립 103억, 3건 3억 |
| | 2회 추경 | 1 | 10 | 0 | 10 | 10 | 0 | 10 | 복식부기 사업 |
| | 본예산 | 8 | 2358 | ▽188 | 2170 | 2358 | ▽188 | 2170 | 삭감 : 세입분야 순세계잉여금 188억 세출분야 신청사개보수비 97억, 구립국제교육원 설립비 16억 96건 삭감 |
| | | | | | 2170 | △85 | 2255 | 집행부 재의요구 증액 : 신청사 69억, 국제교육원 16억 | |
| 2000 | 1회 추경 | 5 | 192 | 0 | 192 | 192 | 0 | 192 | 삭감 : 13건 33억 증액 : 청사건립기금 20억, 7건 13억 |
| | 2회 추경 | 6 | 228 | 0 | 228 | 228 | 0 | 228 | 삭감 : 20건 58억 증액 : 청사건립기금 37억, 2개건 8억, 예비비 13억 |
| | 본예산 | 7 | 2,817 | 0 | 2817 | 2,817 | 0 | 2817 | 삭감 : 45건 120억 증액 : 청사건립기금 103억, 복지회관건립사업 등 3건 5억, 특별회계예비비 12억 |
| 2001 | 추경 | 4 | 286 | 0 | 286 | 286 | 0 | 286 | 삭감 : 12건 18억 증액 : 청사건립기금 10억, 제정운영기금 7억 어린이집 건립등 3건 1억 |
| | 본예산 | 8 | 2988 | ▽80 | 2908 | 2988 | ▽80 | 2908 | 삭감 : 세입분야 순세계잉여금 80억 세출분야 97건 298억 증액 : 청사건립기금 133억, 문화복지회관건립등 6건 21억 예비비 17억, 특별회계예비비 44억 |
| 2002 | 추경 | 6 | 150 | 0 | 150 | 150 | 0 | 150 | 삭감 : 33건 64억 증액 : 청사건립기금 |
| | 본예산 | 10 | 2998 | ▽27 | 2971 | 2998 | ▽27 | 2971 | 삭감 : 세입분야 순세계잉여금 27억 세출분야 60건 125억 증액 : 청사건립기금 45억, 문화복지회관건립등 10건 32억 교육경비보조금 14억, 예비비 3억 |
| 2003 | 1회 추경 | 6 | 267 | 0 | 267 | 267 | 0 | 267 | 삭감 : 5건 15억(주차장특별회계전입금 11억) 증액 : 3건 4억 |
| | 본예산 | 8 | 3,507 | ▽12 | 3495 | 3,507 | ▽12 | 3495 | 삭감 : 세입분야 순세계잉여금 12억 세출분야 37건 86억 증액 : 청사건립기금 45억, 결식아동지원등 10건 19억 예비비 10억 |
| 2004 | 1회 추경 | 5 | 188 | ▽26 | 162 | 188 | ▽26 | 162 | 삭감 : 세입분야 특별회계 순세계잉여금 26억 (공영노외주차장 건립비), 7건 14억 증액 : 학교경비보조금 등 5건 5억 예비비 9억 |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작

4) 기타 안전 처리실적

기타 안전의 처리실적으로 본 연구는 행정사무감사 실적, 구정질문 및 서면질의실적, 청원심사실적 등을 분석하였다. 먼저 행정사무감사 실적을 보면 자료요구는 1998년 340건, 1999년 316건, 2000년 266건, 2001년 264건, 2002년 276건, 2003년 280건, 2004년 315건을 기록하였고, 현장확인은 1998년부터 2003년까지 각각 22개소, 7개, 8개, 2개, 8개, 26개, 16개소에 대해 현장확인을 실시하여 1999년부터 2002년까지는 대부분 서면으로만 실시함으로써 행정사무감사의 실효성이 매우 저조했다고 할 수 있다. 그리고 이러한 행정사무감사에 이은 조치요구건수를 보면 각 연도별로 228건, 190건, 162건, 116건, 160건, 168건, 134건으로서 자료요구건수 대비 조치요구건수 비율을 보면 2001년 44%, 2004년 43%를 제외하고는 거의 대부분 60% 내외의 실적을 보여주고 있다.

그리고 지방의회의 조치요구건수에 대한 단체장(집행부)의 처리내역을 보면 1998년에는 완료율이 36%로 매우 낮았으나, 2000년 이후에는 완료율이 70% 이상을 기록하였으며, 특히 2004년에는 완료율이 87%에 이르고 있다. 이처럼 지방의회의 조치요구에 대한 단체장의 처리완료실적이 높아지고 있다는 점에서는 지방의회의 행정사무감사 역할이 점차 증가하고 있다는 것을 의미하며, 이러한 측면에서만 보면 강남구 지방의회의 생산성이 점차 증가하고 있다고 할 수 있다.

<표 3-8> 강남구 지방의회의 행정사무감사 실적

| 구분 | 자료 요구 (건) | 현장 확인 (개소) | 결과 시정처리상황(건) | | | | | 중장기 검토 |
|------|-----------------|------------------|--------------|-------|---------|----|------|-----------|
| | | | 조치요구 건수 | 처리내역 | | | 추진중 | |
| | | | | 계 | 완료 | 불가 | | |
| 1998 | 340 | 22 | 228(67) | 228 | 83(36) | | 145 | |
| 1999 | 316 | 7 | 190(60) | - | - | | - | |
| 2000 | 266 | 8 | 162(61) | 162 | 114(70) | | 48 | |
| 2001 | 264 | 2 | 116(44) | 116 | 87(75) | | 29 | |
| 2002 | 276 | 8 | 160(58) | 160 | 114(71) | | 46 | |
| 2003 | 280 | 26 | 168(60) | 168 | 132(79) | | 36 | |
| 2004 | 315 | 16 | 134(43) | 134 | 116(87) | | 18 | |
| 평균 | 293.9 | 12.7 | 165.4(56.1) | 138.3 | 92.3 | | 46.0 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

주: ()는 자료요구건수 대비 조치요구건수의 비율

다음 구정질문 및 서면질의 실적을 보면 구정질문을 위한 회의개최수는 1999년까지는 9회였으나 2000년 이후 11회로 2회 증가한 반면 회의일수는 1999년 11일에서 2000년, 2001년에 10일, 2002년 7일, 2003년 6일로 감소하였다. 한편 구정질문의원수(누계)를 보면 1999년 47명, 2000년 49명에서 2001년 64명으로 크게 증가하였으나 다시 2002년 43명, 2003년 34명으로 감소하였고, 서면질의건수도 1999년 136건에서 2000년 121건, 2001년 119건, 2002년 83건, 2003년 88건으로 지속적으로 감소하였다. 즉, 구정에 대한 견제나 감독과 관련한 강남구 지방의회 의 생산성은 점차 감소하였다고 할 수 있다.²⁵⁾

<표 3-9> 강남구 지방의회 의 구정질문 및 서면질의 실적

| | 구 분 | 구정질문 | | | | 서면질의 | |
|-----------------------|------------|---------|------|-----------|----------|-------|-----|
| | | 회의개최수 | 회의일수 | 구정질문 회의일수 | 구정질문 의원수 | | |
| 원 자 료 | 총계 | 63 | 481 | 51 | 272 | 690 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 21 | 160 | 19 | 87 | 276 |
| | | 1998. 7 | 6 | 55 | 4 | 21 | 86 |
| | | 1999 | 9 | 80 | 11 | 47 | 136 |
| | | 2000. 6 | 6 | 25 | 4 | 19 | 54 |
| | 제3대후 반기 | 소계 | 21 | 163 | 20 | 119 | 200 |
| | | 2000. 7 | 5 | 55 | 6 | 30 | 67 |
| | | 2001 | 11 | 80 | 10 | 64 | 119 |
| | 제4대 전반기 | 2002.6 | 5 | 28 | 4 | 25 | 14 |
| | | 소계 | 21 | 158 | 12 | 66 | 214 |
| | | 2002. 7 | 6 | 52 | 3 | 18 | 69 |
| | | 2003 | 11 | 80 | 6 | 34 | 88 |
| | | 2004. 6 | 4 | 26 | 3 | 14 | 57 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 9 | 80 | 11 | 47 | 136 | |
| | 1999 | 9 | 80 | 11 | 47 | 136 | |
| | 2000 | 11 | 80 | 10 | 49 | 121 | |
| | 2001 | 11 | 80 | 10 | 64 | 119 | |
| | 2002 | 11 | 80 | 7 | 43 | 83 | |
| | 2003 | 11 | 80 | 6 | 34 | 88 | |
| | 2004 | 11 | 80 | 6 | 34 | 88 | |
| | 평균 | 10.4 | 80 | 8.7 | 45.4 | 110.1 | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

25) 이에 대해 지방의회가 불필요하게 과도한 구정간섭과 통제를 최소화하고 있다는 점에서 바람직한 현상이라고 할 수도 있지만, 다른 한 편으로는 구정에 대한 적절한 견제와 감독을 해야 할 지방의회가 그 역할을 다하지 못하고 있다는 비판도 제기될 수 있다.

한편 <표 3-10>의 강남구 지방의회의 청원심사 현황을 보면 이와 관련해서는 실적이 거의 없기 때문에 청원심사 처리 측면에서의 지방의회의 생산성을 분석하기는 어렵다고 할 수 있다. 다만 2003년에는 다른 연도와 달리 3건이 접수되어 모두 상임위에서 종결 처리하거나 이송 처리함으로써 특별히 높은 실적을 보여주고 있다.

<표 3-10> 강남구 지방의회의 청원심사 현황

| 구분 | 접수건수 | 처 리 | | | 철 회 | 계류중 | 불수리 |
|------|------|--------|--------|-----|-----|-----|-----|
| | | 상임위 종결 | 본회의부의 | 이 송 | | | |
| 총계 | 8 | | 1 | 4 | 2 | | |
| 1998 | | | | | | | |
| 1999 | 1 | | | | 1 | | |
| 2000 | 1 | | | 1 | | | |
| 2001 | 1 | | 1(불채택) | | | | |
| 2002 | 2 | | | 1 | 1 | | |
| 2003 | 3 | 1 | | 2 | | | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 재작성

3. 지방의회 생산성의 영향요인 분석

1) 지방의회 운영제도의 현황

강남구 지방의회 운영과 관련된 제도적 현황은 지방의회 예산규모, 사무처 직원규모, 지방의원 정수 등을 중심으로 분석하였다.

먼저 지방의회 예산규모를 보면 1998년에 예산액 1,834백만 원에서 이후 지속적으로 증가하여, 2004년에는 거의 2배 가까운 3,486백만 원으로 증가하였다. 이를 항목별로 구분하여 분석해 보면 의원의 의정활동 지원을 위한 의원관련경비는 물론 의사운영에 필요한 사무국관련 경비 모두 2배가량 증가하였는데, 이를 자세히 보면 사실상의 급여에 해당하는 의원의 의정활동비와 사무국직원의 인건비가 예산 증가의 주된 원인을 알 수 있다. 인건비성 경비를 제외하면 의원관련경비 중 회의수당과 업무추진비 등은

증가율이 높지 않으며, 여비의 경우에는 오히려 예산이 삭감되었고, 사무국관련경비 중 경상경비의 증가율 역시 높지 않은데, 다만 사업비의 경우 매우 큰 폭의 증가율을 보이고 있다. 이처럼 강남구 지방의회에 대한 예산지원은 매년 증가하여 제3기 지방의회와 비교했을 때 제4기 지방의회의 경우 2배 정도 증가하였음을 알 수 있다.

의원정수가 26명이므로 사무국관련경비를 제외하고 1998년에는 의원 1인당 평균 1,762만원의 예산이 지원되었고 2002년에는 평균 2,296만원이 지원되었으며, 2004년에는 2,962만원이 지원되었다. 그런데 사무국관련경비까지 포함하면 1998년에는 의원 1인당 평균 7,054만원의 예산이 지원되었고, 2002년에는 9,338만원이 지원되었으며, 2004년에는 13,408만원이 지원되었다. 이러한 규모는 물론 국회의원에 대한 예산지원규모에 비하면 매우 작은 것이지만, 2004년에 지방의원 1인당 평균 1억3천4백만 원이라는 세금이 투입된 것이 결코 작은 규모라고는 할 수 없을 것이다.

<표 3-11> 강남구 지방의회의 예산변동현황

(단위 : 백만원)

| 구분 | 총계 | 의원관련경비(의정활동) | | | | | | | | 사무국관련경비(의사운영) | | | |
|------|------------------|----------------|---------------|----------|------|------|---------------------------|---------------------------|------|------------------|---------|----------|---------|
| | | 소계 | 의정 활동 비 | 회의 수당 | 여비 | | 의정 운영 업무 추진 비 | 기관 운영 업무 추진 비 | 기타 | 소계 | 인건 비 | 경상 경비 | 사업 비 |
| | | | | | 국내 | 국외 | | | | | | | |
| 1998 | 1,834 | 458 | 143 | 124 | 36 | | 105 | 47 | 3 | 1376 | 570 | 754 | 52 |
| 1999 | 1,814 (-1.1) | 473 (3.2) | 109 | 104 | 16 | 67 | 118 | 56 | 3 | 1341 (-2.6) | 597 | 696 | 48 |
| 2000 | 2,365 (23.3) | 598 (20.9) | - | - | - | - | | | | 1767 (24.1) | | | |
| 2001 | 2,162 (-9.4) | 533 (-12.2) | 171 | 146 | 16 | 16 | 118 | 63 | 3 | 1629 (-8.5) | 696 | 820 | 113 |
| 2002 | 2,428 (11.0) | 597 (10.7) | 172 | 146 | 16 | 45 | 139 | 78 | 3 | 1831 (11.0) | 789 | 963 | 79 |
| 2003 | 3,307 (26.6) | 597 (0.0) | 172 | 146 | 16 | 45 | 139 | 78 | 3 | 2710 (32.4) | 813 | 1081 | 816 |
| 2004 | 3,486 (5.1) | 770 (22.5) | 343 | 146 | 16 | 45 | 139 | 78 | 3 | 2717 (0.3) | 1133 | 981 | 603 |
| 평균 | 2,485.1 (9.2) | 575.1 (7.5) | 158.6 | 116.00 | 16.6 | 36.3 | 126.3 | 66.7 | 3.00 | 1,910.1 (9.5) | 766.3 | 882.5 | 285.2 |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

주: ()는 전년대비 증감율

둘째, 지방의회 사무국의 직원현황을 보면 1998년과 1999년을 제외하면 연도별로 정원 및 현원의 변동은 전혀 없지만, 2000년 이후 사무직원이 총 27명으로서 의원정수 26명을 고려하면 주민의 세금으로 지방의원 1인당 1명 이상의 보좌인력이 투입되고 있음을 알 수 있다. 사무직원의 정원은 법령에 의해 엄격히 규제되고 있기 때문에 인력 증원이 용이하지는 않지만, 사무국의 운영과 사무직원의 유지에 투입되는 예산을 고려한다면 지방의원에 대한 전문인력 지원이 결코 무시할 수 있을 정도로 작은 규모라고는 할 수 없을 것이다.

<표 3-12> 강남구 사무직원 정원 및 현원 현황

(정원/현원, 명)

| 구분 | 계 | 일반직·별정직 | | | | | | 기능직 | | | |
|------|-------|---------|----------|----------|----------|------------|------------|----------|-----|-----|-----|
| | | 국장 | 전문 위원 | 담당 주사 | 행정 요원 | 비서 (별정) | 속기 (별정) | 사무 보조 | 운전 | 전기 | 방호 |
| 1998 | 28/31 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 11/11 | 2/1 | 2/4 | 3/4 | 2/2 | 1/1 | 1/2 |
| 1999 | 28/28 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 10/10 | 2/1 | 2/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 2000 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 2001 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 2002 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 2003 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 2004 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |
| 평균 | 27/29 | 1/1 | 2/2 | 4/4 | 9/9 | 1/1 | 3/3 | 3/3 | 2/2 | 1/1 | 1/1 |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

셋째, 지방의회 운영제도와 관련하여 가장 중요한 요인으로 지방의원 정수를 보면 강남구 지방의회의 경우는 26명으로서, 이를 상임위원회별로 보면 행정보사위원회에 13명, 재무건설위원회에 12명이고, 운영위원회는 8명의 겸직위원을 포함하여 9명으로 구성되어 있다. 의원정수의 규모가 클 경우 지방의회의 의정활동 실적이 증가할 가능성이 있지만 우리나라의 경우 의원정수는 관련 법령에 의해 엄격히 규제되고 있어 지방의회의 자율적 운영과 활성화를 제약하는 요인으로 지적될 수 있다.

<표 3-13> 강남구 지방의회의 상임위원회 운영 및 구성현황

| 위원회명 | 인원 | 소관부서 | 비고 |
|---------|-----|---|--------|
| 운영위원회 | 9명 | 구의회사무국 | 8명은 겸직 |
| 행정보사위원회 | 13명 | 민원감사담당관, 행정관리국(총무과, 정책기획과, 자치행정과, 문화공보과, 민원여권과, 26개동) 생활복지국(사회복지과, 환경정소과, 가정복지과, 지역경제과), 보건소(보건위생과, 보건지도과, 의약과), 강남구도시관리공단 | |
| 재무건설위원회 | 12명 | 재무국(재무과, 전산정보과, 세무1과, 세무2과, 지적과), 도시관리국(주택과, 도시계획과, 건축과, 공원녹지과), 건설교통국(건설관리과, 교통행정과, 교통지도과, 토목과, 치수과) | |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

2) 지방의회 의원의 전문성·인적요인 현황

강남구 지방의회 의원의 전문성요인을 분석하기 위해 의원의 학력분포, 직업분포, 연령분포를 분석하였다. 먼저 지방의원의 학력분포를 보면 전국적으로 대부분의 기초지방의회의원의 학력이 낮은 것으로 분석되고 있는데, 강남구의 경우 제3기는 의원정수 26명 중 고졸이하가 46%인 12명, 전문대졸이하가 8%인 2명, 대졸이하가 38%인 10명, 석사수료이상이 8%인 2명이었던 것에 반해 제4기의 경우는 의원정수 26명 중 고졸이하가 19%인 5명, 전문대졸이하가 4%인 1명, 대졸이하가 50%인 13명, 석사수료이상이 27%인 7명으로 나타나 제4기 들어 학력수준이 다소 증가하였음을 알 수 있다.

또한 전문성 요인과는 다소 관련성이 낮지만 의원의 직업분포를 보면 제3기의 경우 상업 1명, 주부 4명, 사업 11명, 임대업 2명, 건설업 1명, 무역업 1명, 자영업 2명, 대학강사 2명, 무직 2명 등으로 나타났고, 제4기의 경우 정치인 1명, 농축산업 1명, 상업 1명, 주부 3명, 사업 8명, 임대업 2명, 건설업 3명, 법무사 1명, 자영업 4명, 대학강사 1명, 무직 1명 등으로 나타났다.

한편 강남구 지방의원의 연령분포를 보면 제3기의 경우 40대와 50대가 각각 42%인 11명, 60대가 15%인 4명이었던 것에 반해, 제4기에는 40대는 23%(6명), 50대는 50%(13

명), 60대는 27%(7명)로 나타나 제4기의 평균연령이 더욱 높게 나타났다. 마지막으로 성별분포를 보면 제3기는 여성위원의 비중이 19%인 5명이었으나 제4기에서는 15%인 4명으로 다소 감소하였음을 알 수 있다.

<표 3-14> 강남구 지방의회 의원의 전문성·인적요인 현황

| 변수 | 학력 | | | | 직업 | | | | | | | | | | | | | | 연령 | | | | 성별 | |
|----|------------|----------|------------|-----------|-----|------|----|----|----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|------|-----|------------|------------|-----------|------------|-----------|
| | 고졸이하 | 전문대졸이하 | 대졸이하 | 석사수료이상 | 정치인 | 농축산업 | 상업 | 주부 | 사업 | 임대업 | 건설업 | 금융업 | 약사/의사 | 법무사 | 회시원 | 무역업 | 자영업 | 대학강사 | 무직등 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 | 남 |
| 3기 | 12 (46) | 2 (8) | 10 (38) | 2 (8) | - | - | 1 | 4 | 11 | 2 | 1 | | | | | 1 | 2 | 2 | 2 | 11 (42) | 11 (42) | 4 (15) | 21 (81) | 5 (19) |
| 4기 | 5 (19) | 1 (4) | 13 (50) | 7 (27) | 1 | 1 | 1 | 3 | 8 | 2 | 3 | | | 1 | | | 4 | 1 | 1 | 6 (23) | 13 (50) | 7 (27) | 22 (85) | 4 (15) |

자료 : 강남구 지방의회 내부자료 필자가 제작성

3) 강남구의 환경적 요인 현황

강남구 지방의회의 생산성에 영향을 미치는 환경적 요인으로 본 연구에서는 인구·사회적 요인 및 산업·경제적 요인을 중심으로 관련현황을 분석하였다. 정치상황적 요인의 경우에는 현실적으로는 기초지방의회에서도 정당개입이 전혀 없다고 할 수는 없지만 법적으로는 기초지방의회의원 선거에 있어 정당개입이 제한되어 있다는 점을 감안하여 분석에서 제외하였다.

먼저 강남구의 인구·주거 특성을 분석하였다. 주민등록인구수를 통한 인구규모를 보면 1998년 558,858명에서 1999년에 557,257명, 2000년 555,493명, 2001년 546,038명, 2002년 540,813명, 2003년 536,031명, 2004년에 531,517명으로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 또한 총가구수는 1998년부터 2004년까지 각각 188,690호, 192,164호, 193,101호, 192,505호, 193,857, 196,628호, 201,571호로 안정적인 증가추세를 보이고 있다. 이처럼

인구는 감소하고 가구수의 증가에 따라 1가구당 가족수가 1998년에 3.0명에서 이후 매년 2.9명, 2.9명, 2.8명, 2.8명, 2.7명, 2.6명으로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 한편 강남구의 주택보급율은 1998년 82.7%, 1999년 82.1%, 2000년 82.1%, 2001년 85.0%, 2002년 92.4%로 지속적으로 증가하고 있다.

둘째 사회적 특성을 보면 생활보호대상가구수는 2000년 3,810호에서, 2001년 3,718호, 2002년 3,609호로 감소하였다가 2003년에 3,776호, 2004년 3,841호로 증가하였다. 이에 따라 총가구수 대비 생활보호대상가구수비율은 2000년 2.0%에서 2001년부터 1.9%로 감소하였다. 또한 재건축추진건수는 1998년 1건, 1999년 1건에서 2000년 11건으로 증가한 이후 2001년 10건, 2002년 18건, 2003년에도 24건으로 대폭 증가하였다. 또한 학교 현황을 보면 초·중·고등학교가 1998년부터 2004년까지 총 74개소를 유지하고 있고, 한편 복지관· 경로당· 어린이집 등의 복지시설현황을 보면 2000년 300개, 2001년 319개, 2002년 313개, 2003년 308개소를 기록하고 있다. 한편 극장, 영화관 등 문화시설은 1999년부터 2003년까지 각각 40개, 47개, 54개, 64개, 67개, 68개로 지속 증가하고 있다.

셋째 산업·경제적 특성을 보면 강남구의 지역내 사업체총수는 1998년 40,162개소에서 1999년 44,613개, 2000년 51,649개, 2001년 51,140개, 2002년 50,312개, 2003년 51,999개를 기록하고 있다. 한편 자동차등록대수는 1998년부터 2003년까지 각각 177,990대, 180,524대, 196,717대, 202,439대, 213,824대, 219,892대로 지속적으로 증가하고 있다. 강남구의 세입, 세외수입, 중앙정부의 보조금을 합한 총재정규모를 보면 2002년 309,219백만 원, 2003년 325,031백만 원, 2004년 397,531백만 원으로 지속 증가하고 있다. 한편 재정자립도²⁶⁾를 보면 같은 기간동안 각각 88.7%, 89.1%, 92.6%로 매우 높은 수준의 재정자립도를 기록하고 있다. 한편 자체수입 중에서는 세입보다 세외수입이 연평균 30% 정도 낮은 수준을 기록하고 있는데, 이를 연도별로 보면 같은 기간 동안 각각 세외수입이 세입에 비해 -16%, -25%, -41% 정도 수준인 것으로 나타났다.

요컨대 다음에 분석할 강북구에 비해 강남구의 사회·경제적 환경요인이 전반적으로 월등히 우수한 수준이라고 할 수 있다.

26) 재정자립도는 (총재정규모 - 보조금)/총재정규모*100의 산식을 통해 계산한다.

<표 3-15> 강남구의 사회·경제적 환경요인 현황

| 변 수 | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
|-------------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 인구/ 주거특성 | 주민등록인구(명) | 558,858 | 557,257 | 555,493 | 546,038 | 540,813 | 536,031 | 531,517 | |
| | 총가구수(호) | 188,690 | 192,164 | 193,101 | 192,505 | 193,857 | 196,628 | 201,571 | |
| | 1가구당 가족수(명) | 3.0 | 2.9 | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 2.7 | 2.6 | |
| | 주택보급율(%) | 82.7 | 82.1 | 82.1 | 85.0 | 92.4 | - | - | |
| 사회특성 | 생활보호대상가구수 | - | - | 3,810 | 3,718 | 3,609 | 3,776 | 3,841 | |
| | 생활보호대상가구비율(%) | - | - | 2.0 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | |
| | 재건축추진건수 | 1 | 1 | 11 | 10 | 18 | 24 | | |
| | 학교수 | 초등 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| | | 중등 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 |
| | | 고등 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| | | 계 | 74 | 74 | 74 | 74 | 74 | 74 | 74 |
| | 복지시설 | 복지관 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| | | 경로당 | 125 | 135 | 135 | 136 | 135 | 134 | 135 |
| | | 어린이집 | - | - | 155 | 173 | 168 | 164 | - |
| | | 기타 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| | | 계 | 134 | 145 | 300 | 319 | 313 | 308 | 145 |
| | 문화시설수* | 40(26) | 47(27) | 54(35) | 64(47) | 67(46) | 68(46) | | |
| 경제/ 산업특성 | 사업체수 | 40,162 | 44,613 | 51,649 | 51,140 | 50,312 | 51,999 | | |
| | 자동차등록대수 | 177,990 | 180,524 | 196,717 | 202,439 | 213,824 | 219,892 | - | |
| | 재정규모 (단위 : 백만원) | 세입 | - | - | - | - | 149,160 | 165,669 | 230,840 |
| | | 세외수입 | - | - | - | - | 125,099 | 123,942 | 137,127 |
| | | 세외수입비중* | - | - | - | - | -0.16 | -0.25 | -0.41 |
| | | 보조금 등 | - | - | - | - | 34,950 | 35,420 | 29,523 |
| | | 합 계 | - | - | - | - | 309,219 | 325,031 | 397,531 |
| | 재정자립도(%) | - | - | - | - | 88.7 | 89.1 | 92.6 | |

자료 : 강남구의 내부자료를 필자가 제작성

주 1) 문화시설의 전시시설(화랑수), 복지관수는 제외하였음

2) (세외수입 - 세입)/세입 * 100의 산식을 통해 산출한 세입 대비 세외수입의 비중

제2절 강북구 지방의회의 생산성 및 영향요인 분석

1. 강북구의 일반현황

1914년 4월 행정구역 개편에 따라 경기도 고양군 인창면의 일부 지역이 경기도 고양군 송인면에 편입(미아, 번, 수유, 우이동 지역)되었고, 1949년 8월 대통령령 제159호에 의하여 경기도 고양군 송인면 일부 지역이 서울특별시 성북구에 편입되었으며, 1973년 7월에는 대통령령 제6548호에 의하여 성북구에서 도봉구가 분구(22개 행정동)되었다. 1988년 1월에는 대통령령 제12367호로 도봉구에서 노원구가 분구되어 도봉구는 21개 동, 노원구는 16개동이 되었고, 같은 해 5월에 지방자치제 실시에 따라 자치구로 승격되었고, 1989년 1월에는 대통령령 제12557호로 노원구 일부 지역의 5개동이 도봉구에 편입되었고, 1995년 3월에는 법률 제4802호(94.12.22)로 도봉구에서 강북구가 분구되어 강북구는 18개 행정동, 도봉구는 15개 행정동이 되었다.

강북구는 서울시 동북단에 위치하며 전체면적은 23.61km²로 공원녹지지역이 12.922km²로 구 전체면적의 54.8%를 차지하고 있다. 구의 동쪽은 노원구·도봉구, 서쪽은 경기도 고양시, 남쪽은 성북구, 북쪽은 경기도 양주군·도봉구와 경계를 이루고 있으며, 동서간 거리는 7.7km, 남북간 거리는 8.7km이다. 2005년 현재 17개 행정동, 382개 통, 3,321개 반, 가구수는 126,902 가구, 인구는 362,450명이다.

강북구의 2005년도 예산규모는 일반회계수입 157,670백만원과 특별회계수입 9,343백만원을 합하여 총 167,013백만원으로 2004년도 145,801백만원과 비교해서 8.1% 증가하였다. 일반회계수입은 다시 조정교부금 81,963백만원(52.0%), 지방세수입 19,932백만원(12.6%), 세외수입 25,872백만원(16.4%), 시비보조금 16,699백만원(10.6%), 국고보조금 13,204백만원(8.4%)으로 구성되었고, 세출예산은 일반행정비 67,298백만원(42.7%), 사회개발비 78,183백만원(49.6%), 경제개발비 10,002백만원(6.3%), 민방위비 565백만원(0.4%), 지원및기타경비 1,622백만원(1.0%)이다. 한편 특별회계수입은 의료급여기금 124백만원, 생활안정기금 443백만원, 주차장수입 8,776백만원으로 구성되었다.

2. 의정활동 산출실적 현황분석

강북구 지방의회의 산출요인 역시 조례 제·개정활동, 예·결산 심의활동, 기타 의정활동 등 크게 세 가지 영역으로 구분하여 분석하였다. 그런데 각 영역별 생산성을 분석하기에 앞서 지방의회의 회의운영실적과 총안건처리실적 분석을 통해 지방의회 의정활동실적의 전반적 현황을 분석하였다.

강북구 지방의회의 경우에도 의정활동실적이 연도별로 정리되어 있지 않아 1998년과 2004년의 경우 각각 7월부터의 실적과 6월까지의 실적만 있어 항목에 따라서는 이를 1999년과 2003년의 실적으로 대체하였고, 원자료에는 전반기와 후반기가 구분되어 있는 2000년과 2002년의 경우에는 전·후반기를 합산하여 1년 동안의 실적을 분석하였다. 그렇지만 원자료의 중요성을 감안하여 아래에서는 원자료와 분석을 위해 변형된 자료를 함께 제시하였다. 자료는 강북구 지방의회의 내부자료를 입수하여 필자가 제작하였다.

1) 회의운영실적 및 총안건처리실적

강북구 지방의회의 회의운영실적을 보면 1998년 이후 매년 총 9차례의 회의를 개최하였는데, 다만 2002년의 경우 10 차례의 회의를 개최하였다. 연도별 본회의일수를 보면 법정회기일수 80일 중 1998년과 1999년에는 19일, 2000년과 2001년에는 20일, 2002년에는 21일 등 매년 대략 20일 정도 본회의일수를 기록하고 있다.

<표 3-16>에서와 같이 본회의 중 정례회의 경우는 1998년부터 2004년까지 매년 5일 내지 6일 동안 개최되어 7년 동안 연평균 5.3일을 기록하였고, 임시회는 매년 14일 내지 16일 동안 개최되어 연평균 14.4일을 기록하고 있다. 이처럼 회의일수만을 비교해보면 강북구 지방의회의 경우 제3기와 제4기 지방의회 간에 의정활동실적의 차이가 별로 없음을 알 수 있다. 따라서 지방의회에 대한 매년도 예산규모의 증가를 고려하면 회의일수를 통해 측정한 강북구 지방의회의 생산성은 지속적으로 감소하고 있다고 할 수 있다.

<표 3-16> 강북구 지방의회의 회의운영실적

| | 구 분 | 회의개최수 | 본회의일수/ 회기일수 | 정례회 | | 임시회 | | |
|-----------------------|------------|---------|----------------|--------|------|-------|------|-----|
| | | | | 본회의일수 | 회기일수 | 본회의일수 | 회기일수 | |
| 원 자 료 | 총계 | 55 | 118/479 | 30 | 168 | 88 | 299 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 18 | 39/162 | 9 | 60 | 30 | 102 |
| | | 1998. 7 | 5 | 12/57 | 4 | 30 | 8 | 27 |
| | | 1999 | 9 | 19/80 | 5 | 30 | 14 | 50 |
| | | 2000. 6 | 4 | 8/25 | | | 8 | 25 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 18 | 40/165 | 11 | 60 | 29 | 93 |
| | | 2000. 7 | 5 | 12/55 | 6 | 30 | 6 | 25 |
| | | 2001 | 9 | 20/80 | 5 | 30 | 15 | 50 |
| | | 2002.6 | 4 | 8/30 | | | 8 | 18 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 19 | 39/152 | 10 | 48 | 29 | 104 |
| | | 2002. 7 | 6 | 13/50 | 5 | 30 | 8 | 20 |
| | | 2003 | 9 | 19/80 | 5 | 18 | 14 | 62 |
| | | 2004. 6 | 4 | 7/22 | | | 7 | 22 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 9 | 19/80 | 5 | 30 | 14 | 50 | |
| | 1999 | 9 | 19/80 | 5 | 30 | 14 | 50 | |
| | 2000 | 9 | 20/80 | 6 | 30 | 14 | 50 | |
| | 2001 | 9 | 20/80 | 5 | 30 | 15 | 50 | |
| | 2002 | 10 | 21/80 | 5 | 30 | 16 | 50 | |
| | 2003 | 9 | 19/80 | 5 | 18 | 14 | 62 | |
| | 2004 | 9 | 20/80 | 6 | 30 | 14 | 50 | |
| | 평균 | 9.1 | 19.7/80 | 5.3 | 28.3 | 14.4 | 51.7 | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작함

- 주 1) 1998년 전반기와 2004년 후반기의 경우 자료가 없어 일부 항목의 경우 각각 다음연도와 이전 연도와 동일한 실적을 가정하여 자료를 변형하였음
- 2) 원자료에 오류가 있는 경우 저자가 이를 일부 수정하였음

또한 <표 3-17>의 본회의, 상임위원회의, 예결특위회의, 특별위원회의를 모두 합친 총회의일수를 보면 2000년까지는 매년 149일을 기록하였으나 2001년 142일, 2002년 144일로 감소하였고, 2003년에는 129일로 더욱 감소하였다. 총회의일수 중 본회의와 상임위 중 운영위원회는 매년 20일 정도, 행정위원회와 건설위원회는 49일 정도, 예결특위는 1999년에는 14일이었으나 2000년 이후 12일을 기록하고 있으며, 특별위원회의는 2000년에 3일 개최되었을 뿐이다. 따라서 매년 지방의회에 투입되는 예산규모의 증가를 감안할 때 회의개최실적을 통한 지방의회의 생산성은 제3기에 비해 제4기 들어 감소하였다고 할 수 있고, 특히 2003년에는 생산성이 크게 낮아졌다고 할 수 있다.

<표 3-17> 강북구 지방의회의 회의유형별 회의개최실적

| 구 분 | 회기 일수 | 총 회의 개최 일수 | 본회의 개최 일수 | 상임위원회 회의개최 일수 | | | 예결특위 회의개최 일수 | 기타 (특별위 원회) | | | |
|-------------|-----------------------|------------------|-----------------|---------------|-----------|-----------|--------------------|-------------------|----|----|---|
| | | | | 운영 위원회 | 행정 위원회 | 건설 위원회 | | | | | |
| 총계 | 479 | 408 | 118 | 77 | 290 | 290 | 68 | 3 | | | |
| 원 자 료 | 제3대 전반기 | 소계 | 162 | 141 | 39 | 28 | 102 | 102 | 20 | | |
| | | 1998. 7 | 57 | 49 | 12 | 8 | 37 | 37 | 6 | | |
| | | 1999 | 80 | 70 | 19 | 14 | 51 | 51 | 14 | | |
| | | 2000. 6 | 25 | 22 | 8 | 6 | 14 | 14 | | | |
| | | 소계 | 165 | 143 | 40 | 24 | 103 | 103 | 24 | 3 | |
| | | 제3대 후반기 | 2000. 7 | 55 | 48 | 12 | 8 | 36 | 36 | 12 | 3 |
| | | 2001 | 80 | 69 | 20 | 12 | 49 | 49 | 12 | | |
| | | 2002.6 | 30 | 26 | 8 | 4 | 18 | 18 | | | |
| | | 소계 | 152 | 124 | 39 | 25 | 85 | 85 | 24 | | |
| | | 제4대 전반기 | 2002. 7 | 50 | 44 | 13 | 9 | 31 | 31 | 12 | |
| | | 2003 | 80 | 62 | 19 | 12 | 43 | 43 | 12 | | |
| | | 2004. 6 | 22 | 18 | 7 | 4 | 11 | 11 | | | |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 80 | 149 | 19 | 14 | 51 | 51 | 14 | | |
| 1999 | | 80 | 149 | 19 | 14 | 51 | 51 | 14 | | | |
| 2000 | | 80 | 149 | 20 | 14 | 50 | 50 | 12 | 3 | | |
| 2001 | | 80 | 142 | 20 | 12 | 49 | 49 | 12 | | | |
| 2002 | | 80 | 144 | 21 | 13 | 49 | 49 | 12 | | | |
| 2003 | | 80 | 129 | 19 | 12 | 43 | 43 | 12 | | | |
| 2004 | | 80 | 130 | 20 | 12 | 43 | 43 | 12 | | | |
| 평균 | | 80 | 141.7 | 19.7 | 13 | 48 | 48 | 12.6 | | | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 재작성

주 1) 단, 위원회별 행정사무감사 회의일수 제외

2) 1998년 전반기와 2004년 후반기의 경우 자료가 없어 일부 항목의 경우 각각 다음연도와 이전연도와 동일한 실적을 가정하여 자료를 변형하였음

한편 <표 3-18>의 강북구 지방의회의 안전처리총계를 보면 1999년에 64건에서 2000년에 94건으로 크게 증가했으나, 2001년에는 72건, 2002년에 52건으로 감소하였고, 2003년에는 다시 61건으로 소폭 증가하였다. 이와 같이 강북구 지방의회는 일부 예외적인 경우를 제외하면 매년 평균 60여건의 안전처리실적을 기록하고 있다. 따라서 지방의회에 대한 예산지원규모 등의 증가를 고려하면 오히려 강북구 지방의회의 생산성이 감소하고 있다고 평가할 수 있다.

이를 안건 유형별로 분석해 보면 먼저 조례안의 경우 1999년 48건에서 2000년에는 54건으로 증가하였으나 2001년에는 34건, 2002년에는 23건, 2003년에는 25건으로 감소하였는데, 이 중에서 의원발의안은 대부분 5% 내외를 기록하였는데 특히 2001년과 이후에는 의원발의안이 매년 1건에 머물고 있으며, 대부분의 조례안은 단체장 발의로 이루어지고 있다. 따라서 조례안 처리실적이나 의원발의비율을 볼 때 강북구 지방의회의 생산성이 제4기 들어 다소 감소하였다고 평가할 수 있다.

<표 3-18> 강북구 지방의회의 안건처리 실적(본회의)

| | 구분 | 누계 | 조 례 | | | 예 산 결 | 중요 산 권 처 분 | 청 원 사 | 건 의 결 의 | 동 의 승 인 | 기 타 | |
|-------------|-----------------------|---------|------|----------|----------|--------|------------|-------|---------|---------|------|----|
| | | | 소계 | 의원 발의 | 단체장 발의 | | | | | | | |
| 원 자 료 | 총계 | 457 | 247 | 12 | 235 | 20 | 17 | 3 | 25 | 19 | 126 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 187 | 120 | 6 | 114 | 6 | 9 | | 5 | 9 | 38 |
| | | 1998. 7 | 66 | 41 | 2 | 39 | 1 | 6 | | 4 | 6 | 8 |
| | | 1999 | 64 | 48 | 3 | 45 | 2 | 2 | | | 2 | 10 |
| | | 2000. 6 | 57 | 31 | 1 | 30 | 3 | 1 | | 1 | 1 | 20 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 139 | 68 | 4 | 64 | 7 | 5 | | 9 | 4 | 46 |
| | | 2000. 7 | 37 | 23 | 2 | 21 | 1 | | | | | 13 |
| | | 2001 | 72 | 34 | 1 | 33 | 4 | 2 | | 7 | 2 | 23 |
| | | 2002. 6 | 30 | 11 | 1 | 10 | 2 | 3 | | 2 | 2 | 10 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 131 | 59 | 2 | 57 | 7 | 3 | 3 | 11 | 6 | 42 |
| | | 2002. 7 | 22 | 12 | | 12 | 2 | | | 2 | 1 | 5 |
| | | 2003 | 61 | 25 | 1 | 24 | 4 | | | 6 | 1 | 25 |
| | | 2004. 6 | 48 | 22 | 1 | 21 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 12 |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 66 | 41 | 2(5) | 39(95) | 1 | 6 | | 4 | 6 | 8 |
| 1999 | | 64 | 48 | 3(6) | 45(94) | 2 | 2 | | | 2 | 10 | |
| 2000 | | 94 | 54 | 3(6) | 51(94) | 4 | 1 | | 1 | 1 | 33 | |
| 2001 | | 72 | 34 | 1(3) | 33(97) | 4 | 2 | | 7 | 2 | 23 | |
| 2002 | | 52 | 23 | 1(4) | 22(96) | 4 | 3 | | 4 | 3 | 15 | |
| 2003 | | 61 | 25 | 1(4) | 24(96) | 4 | | | 6 | 1 | 25 | |
| 2004 | | 61 | 25 | 1(4) | 24(96) | 4 | | | 6 | 1 | 25 | |
| 평균 | | 67.1 | 35.7 | 1.7(4.6) | 34(95.4) | 3.3 | 2.8 | | 4.7 | 2.3 | 19.9 | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

주 1) 일상적인 '회기결정의건', '회의록서명의원선출의건', '휴회의 건'등은 건수에서 제외하였음

2) 1998년과 2004년의 경우 자료가 없어 일부 항목에 대해 각각 다음연도와 이전연도 실적으로 변형하였음

또한 예산결산안의 경우 매년 대부분 4건 이내로 처리되고 있으며, 기타의정활동과 관련하여 중요재산취득처분안은 매년 1~2건이지만 예외적으로 1998년에는 6건의 실적을 기록하였다. 청원심사안의 경우는 5년 동안 1건의 실적도 기록하지 않고, 건의 및 결의안 역시 1건에서 7건까지 매년 편차가 크게 나타나고 있으며, 동의승인안의 경우에도 매년 1~2건의 실적을 기록하였으나 1998년에만 6건의 실적을 기록하였다. 또한 기타 안건의 경우 매년 작게는 8건, 많게는 33건의 처리실적을 기록하고 있다.

그런데 안건처리에 대해 이를 양적인 측면에서의 처리실적만을 분석해서는 지방의회의 활동실적이나 성과를 정확하게 분석할 수 없기 때문에 각 안건별로 구체적인 처리내용을 분석할 필요가 있다. 즉, 조례안의 경우 수정의결, 부결, 철회와 같은 원안의결이 아닌 형태의 처리실적비율이라든지, 예산·결산안의 경우 구제출 예산안에 대한 수정항목수나 수정금액 등에 대한 분석을 통해 지방의회의 활동실적을 보다 구체적으로 분석할 수 있다. 이에 따라 아래에서는 각 안건별 세부적인 처리현황을 분석하였다.

2) 조례안 처리실적

강북구 지방의회의 조례안에 대한 세부 처리실적현황을 보면 접수된 조례 제·개정안 및 폐기안은 대부분 처리되고, 다만 2001년에 단 한건의 조례안만 접수 후 처리되지 않은 경우가 있어 접수안건의 처리율은 강남구 지방의회와 마찬가지로 거의 100%에 이르고 있다. 한편 조례안의 세부처리내용을 보면 처리안건의 대부분이 가결 처리되었는데, 연도별 처리안건대비 원안가결율을 보면 1998년 85%, 1999년 94%, 2000년 87%, 2001년 88%, 2002년 95%, 2003년 83%, 2004년 74%를 기록하였다. 또한 처리안건대비 수정가결율을 보면 1998년부터 2004년까지 각각 15%, 6%, 7%, 9%, 0%, 17%, 9%를 기록하였고, 처리안건대비 부결율은 2000년 6%, 2001년 3%, 2002년 5%, 2004년 13%를 기록하였고, 그 밖에 2004년에 철회된 경우가 1건 있다. 따라서 강북구 지방의회의 경우 강남구에 비해 낮은 원안가결율을 보이고 있지만 제3기와 제4기 지방의회간에 유의미한 차이가 있다고 보기는 어렵다. 다만 2004년의 경우는 예외적으로 수정가결과 부결이 증가하였다는 점에서 조례안 처리와 관련하여 지방의회의 역할이 다소 증

가하였다고 할 수 있다.

한편 단체장 발의안의 비율이 강남구 지방의회보다 5%p정도 높은 95%정도인 점을 감안할 때 처리된 조례안 중 원안가결율이 예외적인 2004년을 제외하고 대부분 85% 이상이라는 것은 지방의회의 조례안 처리와 관련된 의정활동이 거의 유명무실하게 이루어지고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 조례안의 세부처리실적을 통해 보더라도 강북구 지방의회의 생산성은 지속적으로 감소하고 있다고 할 수 있다.

<표 3-19> 강북구 지방의회의 조례제정 및 개·폐 처리현황

| | 구분 | 접수 | 처리 | | | | | | 미처리 | 본회의 처리 | |
|-------------|-----------------------|---------|-----------|------------|--------|--------|------|------|-----|-----------|-------|
| | | | 계 | 가 결 | | 부결 | 폐기 | 철회 | | | |
| | | | | 원안 | 수정 | | | | | | |
| 원 자 료 | 총계 | 243 | 242 | 211 | 22 | 8 | | 1 | 1 | 10 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 113 | 113 | 100 | 13 | 0 | | | | |
| | | 1998. 7 | | 41 | 35 | 6 | | | | | |
| | | 1999 | | 48 | 45 | 3 | | | | | |
| | | 2000. 6 | | 24 | 20 | 4 | | | | | |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 74 | 73 | 65 | 3 | 5 | | | 1 | |
| | | 2000. 7 | | 30 | 27 | 0 | 3 | | | | 보류-1건 |
| | | 2001 | | 33 | 29 | 3 | 1 | | | 1 | 부결-5건 |
| | | 2002. 6 | | 10 | 9 | 0 | 1 | | | | |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 56 | 56 | 46 | 6 | 3 | | 1 | | |
| | | 2002. 7 | | 10 | 10 | 0 | | | | | 철회-1건 |
| | | 2003 | | 23 | 19 | 4 | | | | | |
| | | 2004. 6 | | 23 | 17 | 2 | 3 | | 1 | | 부결-3건 |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 41 | 41(100) | 35(85) | 6(15) | | | | | |
| | | 1999 | 48 | 48(100) | 45(94) | 3(6) | | | | | |
| | | 2000 | 54 | 54(100) | 47(87) | 4(7) | 3(6) | | | | |
| 2001 | | 34 | 33(97) | 29(88) | 3(9) | 1(3) | | | 1 | | |
| 2002 | | 20 | 20(100) | 19(95) | 0(0) | 1(5) | | | | | |
| 2003 | | 23 | 23(100) | 19(83) | 4(17) | | | | | | |
| 2004 | | 23 | 23(100) | 17(74) | 2(9) | 3(13) | | 1(4) | | | |
| 평균 | | 34.7 | 34.6(100) | 30.1(86.6) | 3.1(9) | 2(3.9) | | | | | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

- 주 1) 처리 항목 중 계의 ()는 접수안건 대비 처리안건비율, 가결, 부결, 철회의 ()는 각각 처리안건 대비 원안가결율과 수정가결율, 부결율, 철회율을 의미함
 2) 보류안건의 경우 중복심사를 포함하였음

다음 가결된 조례안 중 조례안 내용별 처리현황을 보면 5년간 총 가결된 조례안 177

건 중 행정조직운영 58건(33%), 사회환경복지 47건(27%), 세무회계 31건(18%), 도시건설주택 21건(12%), 의회 10건(6%), 지역경제농수산 6건(3%), 기타 4건(2%) 등으로 나타났다. 연도별로 가결된 조례안의 규모를 보면 1998년부터 2004년까지 각각 26건, 34건, 37건, 21건, 27건, 23건, 9건으로서 매년 가결된 조례안의 규모가 일정하지 않다.

<표 3-20> 강북구 지방의회의 조례안 내용별 처리실적 현황

| | 구 분 | 총 계 | 의 회 | 세 무 회 계 | 사 회 환 경 복 지 | 지 역 경 제 농 수 산 | 도 시 건 설 주 택 | 행 정 조 직 운 영 | 기 타 | |
|-------|-----------|----------|-------|---------|-------------|---------------|-------------|-------------|-----|---|
| 원 자 료 | 총 계 | 242(100) | 12(5) | 36(15) | 57(24) | 11(5) | 65(27) | 60(25) | 1 | |
| | 제3대 전반기 | 소 계 | 113 | 6 | 17 | 22 | 2 | 34 | 32 | |
| | | 1998. 7 | 41 | 2 | 8 | 12 | | 11 | 8 | |
| | | 1999 | 48 | | 7 | 4 | 2 | 14 | 21 | |
| | | 2000. 6 | 24 | 4 | 2 | 6 | | 9 | 3 | |
| | 제3대 후반기 | 소 계 | 73 | 3 | 8 | 24 | 7 | 15 | 15 | 1 |
| | | 2000. 7 | 30 | | 2 | 17 | 2 | 4 | 5 | |
| | | 2001 | 33 | 3 | 5 | 6 | 4 | 6 | 9 | |
| | | 2002. 6 | 10 | | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 |
| | 제4대 전반기 | 소 계 | 56 | 3 | 11 | 11 | 2 | 16 | 13 | |
| | | 2002. 7 | 10 | | 2 | 2 | | 2 | 4 | |
| | | 2003 | 23 | | 5 | 7 | 1 | 2 | 8 | |
| | | 2004. 6 | 23 | 3 | 4 | 2 | 1 | 12 | 1 | |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 41 | 2 | 8 | 12 | 0 | 11 | 8 | |
| 1999 | | 48 | 0 | 7 | 4 | 2 | 14 | 21 | | |
| 2000 | | 54 | 4 | 4 | 23 | 2 | 13 | 8 | | |
| 2001 | | 33 | 3 | 5 | 6 | 4 | 6 | 9 | | |
| 2002 | | 19 | 0 | 3 | 3 | 1 | 7 | 5 | | |
| 2003 | | 23 | 0 | 5 | 7 | 1 | 2 | 8 | | |
| 2004 | | 23 | 3 | 4 | 2 | 1 | 12 | 1 | | |
| 평균 | | 34.4 | 1.7 | 5.1 | 8.1 | 1.6 | 9.3 | 8.6 | | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

각 연도별로 가결된 조례안의 유형을 보면 1998년에는 사회환경복지 및 건설주택, 1999년에는 행정운영과 건설주택, 2000년에는 사회환경복지 및 건설주택, 2001년에는 행정운영, 2002년에는 건설주택, 2001년에는 사회환경복지와 행정운영이, 2002년에는 건설주택, 2003년에는 행정운영, 2004년에는 건설주택분야가 가장 많은 유형을 보여주

고 있다. 이처럼 강북구의 경우 건설주택 및 사회환경복지분야의 조례안의 비중이 높은 것은 도시재개발사업 및 빈민층의 비중이 높기 때문이라고 해석할 수 있다.

한편 <표 3-21>의 조례정비 형식별 내역을 보면 1998년부터 2004년까지 7년 동안 총 처리된 조례안 중 개정안이 77%인 186건으로 가장 많고, 제정안은 17%인 41건, 폐지안은 6%인 15건을 보이고 있다.

<표 3-21> 강북구 지방의회의 조례정비 형식별 내역

| 구 분 | | 소계 | 제정안 | 개정안 | 폐지안 | |
|-----------------------|------------|---------|--------|---------|-------|---|
| 원 자 료 | 총 계 | 242 | 41(17) | 186(77) | 15(6) | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 113 | 23 | 83 | 7 |
| | | 1998. 7 | 41 | 5 | 36 | |
| | | 1999 | 48 | 9 | 32 | 7 |
| | | 2000. 6 | 24 | 9 | 15 | |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 73 | 10 | 58 | 5 |
| | | 2000. 7 | 30 | 8 | 20 | 2 |
| | | 2001 | 33 | 2 | 29 | 2 |
| | | 2002. 6 | 10 | | 9 | 1 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 56 | 8 | 45 | 3 |
| | | 2002. 7 | 10 | 1 | 9 | |
| | | 2003 | 23 | 4 | 17 | 2 |
| | | 2004. 6 | 23 | 3 | 19 | 1 |
| 변 형 된 자 료 | 1998 | 41 | 5 | 36 | | |
| | 1999 | 48 | 9 | 32 | 7 | |
| | 2000 | 54 | 17 | 35 | 2 | |
| | 2001 | 33 | 2 | 29 | 2 | |
| | 2002 | 20 | 1 | 18 | 1 | |
| | 2003 | 23 | 4 | 17 | 2 | |
| | 2004 | 23 | 3 | 19 | 1 | |
| | 평균 | 34.6 | 5.9 | 26.6 | 2.5 | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 재작성

3) 예산안 처리실적

강북구 지방의회의 예산안 처리실태를 보면 예결위의 예산심의기간은 본예산의 경우 대부분 4-6일 정도, 추경예산의 경우는 2-4일 정도에 걸쳐 심의를 진행하고 있다. 이것은 강남구 지방의회에 비해서도 훨씬 짧은 기간으로서 강북구 지방의회의 경우 예산안에 대한 심층적이고 상세한 심의는 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 더욱이

단체장이 제출한 예산안에 대해 2001년 이후 지방의회에서 요구액을 삭감한 경우는 단 한 차례도 없으며 전부 증액항목과 삭감항목 등 항목만을 조정하여 요구액 그대로 확정하였다. 이와 같이 예산안 심의기간이나 요구액 대비 조정액 규모를 볼 때 예산안 처리와 관련하여 강북구 지방의회는 강남구 지방의회에 비해 생산성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

가령 2001년에 2002년도 본예산 심의에서 단체장 제출 예산안은 1,256억원이었는데, 이 중 예결위와 본회의를 거쳐 최종적으로 조정된 내용을 보면 삭감된 항목이 17건 4억4천만 원이고, 증액된 항목이 4건 4억4천만 원으로 항목간 조정만을 거쳐 단체장 제출예산안이 그대로 확정되었다. 그런데 2002년에 2003년도 본예산 심의에서는 총액의 변동은 없었으나 삭감항목이 다소 증가하여 요구액 중 23건 5억3천3백만 원을 삭감하고, 14건 5억3천3백만 원을 증액하여 최종적으로 요구액 그대로 확정되었다. 따라서 삭감항목수를 기준으로 강북구 지방의회의 생산성을 분석해 보면 제4기 들어 지방의회의 예산안 심의활동이 다소 증가하였다고 평가할 수 있다.

한편 지방의회 예산심의에서 주목할 만한 또 다른 사항으로 강남구와 마찬가지로 강북구 지방의회에서도 예결위에서 조정된 항목이나 액수가 본회의에서 특별한 수정 없이 그대로 통과되고 있다는 점이다. 이것은 지방의회의 경우 본회의가 예산심의 및 결산심사와 관련하여 상당히 유명무실하게 운영되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 즉, 2001년 이후 예결위에서 결정된 예산안에 대해 본회의에서 조정된 경우는 단 한 차례도 없어 예산안 처리와 관련하여 예결위 역시 본연의 기능을 다 하지 못할 뿐 아니라 특히 본회의는 이보다 더 유명무실하게 운영되고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 지방의회의 예산안 처리실적을 보더라도 강북구 역시 예산심의와 관련한 지방의회의 생산성이 높지 않음을 알 수 있다. 그렇지만 제4기 들어 본예산 심의에서 삭감항목수가 다소 증가한 것은 지방의회의 역할이 다소 증대되었다는 것으로 평가할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이상의 내용들을 종합해 볼 때 이것은 조례안은 물론 예산안 처리에 있어서도 우리나라는 단체장이 지방의회보다 우위의 역할을 수행하는 단체장 우위형이 일반적이라는 사실을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 3-22> 강북구 지방의회의 예산안 심사 현황

(단위: 억원)

| 구분 | 예결위 심사 기간 | 예결위 | | | 본회의 | | | 주요 조정(증감) 내역 | |
|------|-----------------|-----|-------|-----|-------|-------|-----|--------------|--|
| | | 요구액 | 조정액 | 확정액 | 요구액 | 조정액 | 확정액 | | |
| 2001 | 1회 추경 | 2 | 38 | 0 | 38 | 38 | 0 | 38 | 삭감 : 8건 5천이백3십만원 증액 : 문화복지센터운영비로 편성 |
| | 2회 추경 | 2 | 11 | 0 | 11 | 11 | 0 | 11 | |
| | 본예산 | 4 | 1,256 | 0 | 1,256 | 1,256 | 0 | 1,256 | 삭감 : 17건 4억4,684만원 증액 : 4건 4억4,120만원 |
| 2002 | 1회 추경 | 3 | 8 | 0 | 8 | 8 | 0 | 8 | 삭감 : 9건 5억3백3십만원 증액 : 5건 5억3백3십만원 |
| | 2회 추경 | 2 | 16 | 0 | 16 | 16 | 0 | 16 | |
| | 본예산 | 6 | 1,233 | 0 | 1,233 | 1,233 | 0 | 1,233 | 삭감 : 23건 5억3천3백만원(일반회계) 증액 : 14건 5억3천3백만원(일반회계) |
| 2003 | 1회 추경 | 4 | 318 | 0 | 318 | 318 | 0 | 318 | 삭감 : 8건 11억4천3백만원 증액 : 12건 11억4천3백팔십만원 |
| | 2회 추경 | 2 | 257 | 0 | 257 | 257 | 0 | 257 | |
| | 본예산 | 4 | 1,377 | 0 | 1,377 | 1,377 | 0 | 1,377 | 삭감 : 23건 17억8천7백만원(일반회계) 1건 7천2십만원(특별회계) 증액 : 14건 17억8천7백만원(일반회계) 1건 7천2십만원(특별회계) |
| 2004 | 1회 추경 | 5 | 266 | 0 | 266 | 266 | 0 | 266 | 삭감 : 4건 2억3천7백만원 증액 : 5건 2억3천7백만원 |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

4) 기타 안전 처리실적

본 연구는 기타 안전처리실적으로 행정사무감사 실적, 구정질문 및 서면질의실적, 청원심사실적 등을 분석하였다. 그런데 청원심사의 경우 강남구 지방의회와 마찬가지로 실적이 거의 없기 때문에 구체적인 분석은 하지 않았다.

먼저 행정사무감사 실적을 보면 집행기관에 대한 자료요구는 1998년 132건, 1999년 88건, 2000년 121건, 2001년 111건, 2002년 58건, 2003년 67건, 2004년 78건으로 강남구 지방의회와 비교할 때 거의 절반 정도의 수준을 기록하고 있다. 그리고 현장확인은 1998년부터 2003년까지 각각 13개, 3개, 12개, 5개, 4개, 6개, 6개소에 대해 실시하였는

데, 2001년 이후 현장확인이 오히려 감소하여 제4기 들어서도 대부분 서면으로만 행정사무감사를 실시함으로써 행정사무감사의 실효성이 매우 저조하다고 할 수 있다. 그리고 이러한 행정사무감사에 이은 조치요구건수를 보면 각 연도별로 97건, 80건, 135건, 85건, 91건, 125건, 67건으로서 강남구와 비교했을 때 조치요구건수의 규모는 절반 정도 수준을 보이고 있다. 하지만 자료요구건수 대비 조치요구건수 비율을 보면 각 연도별로 73%, 91%, 112%, 77%, 157%, 187%, 86%를 기록함으로써 사무감사 결과에 따른 조치요구비율은 강북구 지방의회가 상대적으로 상당히 높은 실적을 보이고 있다.

그리고 지방의회의 조치요구건수에 대한 단체장(집행부)의 처리내역을 보면 1998년 이후 완료율이 매년 거의 100% 수준을 기록하고 있다. 이처럼 지방의회의 조치요구에 대한 단체장의 처리완료실적이 높아지고 있다는 점에서는 지방의회의 행정사무감사를 통한 집행기관에 대한 감시와 통제의 역할이 점차 증가하고 있다는 것을 의미하며, 이러한 측면에서만 보면 강북구 지방의회의 생산성은 점차 증가하고 있다고 할 수 있다.

<표 3-23> 강북구 지방의회의 행정사무감사 처리실적

| 구분 | 자료요구 | 현장확인 (개) | 결과 시정처리상황(건) | | | | | 중장기 검토 |
|------|------|-------------|--------------|------|------|----|-----|-----------|
| | | | 조치요구 건수 | 처리내역 | | | | |
| | | | | 계 | 완료 | 불가 | 추진중 | |
| 1998 | 132 | 13 | 97(73) | 97 | 95 | | | 2 |
| 1999 | 88 | 3 | 80(91) | 80 | 80 | | | |
| 2000 | 121 | 12 | 135(112) | 135 | 135 | | | |
| 2001 | 111 | 5 | 85(77) | 85 | 84 | | | 1 |
| 2002 | 58 | 4 | 91(157) | 91 | 91 | | | |
| 2003 | 67 | 6 | 125(187) | 125 | 123 | | | 2 |
| 2004 | 78 | 6 | 67(86) | 67 | 60 | | 6 | 1 |
| 평균 | 93.6 | 7 | 97.1(111.9) | 97.1 | 95.4 | | | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

구정질문 및 서면질의 실적을 보면 구정질문을 위한 회의일수는 2001년까지는 10일 정도를 기록하였으나 2002년 이후에는 7일 이하로 단축되었다. 이는 구정질문을 통한 지방의회의 집행기관 통제나 감시의 역할이 제4기 들어 보다 감소한 것을 의미한다. 한편 구정질문의원수(누계)는 매년 거의 30명 정도 수준을 기록하고 있으며, 서면질의

건수는 대부분 매년 90건 안팎을 기록하였으나 다만 2000년 135건, 2003년 112건을 기록함으로써 이 두 해에는 서면질의를 통한 지방의회의 집행기관통제 역할이 다소 증가하였다. 한편 강북구 지방의회의 청원심사 현황을 보면 1998년 이후 2004년에만 총 3건이 접수되어 상임위 종결로 3건을 처리한 실적이 있을 뿐이다.

<표 3-24> 강북구 지방의회의 대구정질문 및 서면질의 실적

| | 구 분 | 구정질문 | | | | 서면질의 | |
|-------------|-----------------------|---------|------|--------------|-------------|------|-----|
| | | 회의개최수 | 회기일수 | 구정질문 회의일수 | 구정질문 의원수 | | |
| 원 자 료 | 총계 | 408 | 479 | 51 | 183 | 761 | |
| | 제3대 전반기 | 소계 | 141 | 162 | 19 | 62 | 371 |
| | | 1998. 7 | 49 | 57 | 4 | 16 | 140 |
| | | 1999 | 70 | 80 | 11 | 32 | 96 |
| | | 2000. 6 | 22 | 25 | 4 | 14 | 135 |
| | 제3대 후반기 | 소계 | 143 | 165 | 20 | 59 | 184 |
| | | 2000. 7 | 48 | 55 | 6 | 14 | |
| | | 2001 | 69 | 80 | 10 | 30 | 96 |
| | | 2002.6 | 26 | 30 | 4 | 15 | 88 |
| | 제4대 전반기 | 소계 | 124 | 152 | 12 | 62 | 206 |
| | | 2002. 7 | 44 | 50 | 3 | 15 | |
| | | 2003 | 62 | 80 | 6 | 32 | 112 |
| | | 2004. 6 | 18 | 22 | 3 | 15 | 94 |
| | 변 형 된 자 료 | 1998 | 70 | 80 | 11 | 32 | 96 |
| | | 1999 | 70 | 80 | 11 | 32 | 96 |
| 2000 | | 70 | 80 | 10 | 28 | 135 | |
| 2001 | | 69 | 80 | 10 | 30 | 96 | |
| 2002 | | 70 | 80 | 7 | 30 | 88 | |
| 2003 | | 62 | 80 | 6 | 32 | 112 | |
| 2004 | | 62 | 80 | 6 | 32 | 112 | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

주: 1998년과 2004년의 경우 자료가 불완전하여 각각 1999년과 2003년 자료를 활용하여 변형하였음

3. 지방의회 생산성의 영향요인 분석

1) 지방의회 운영제도의 현황

강북구 지방의회 운영과 관련된 제도적 현황 역시 지방의회 예산규모, 사무처 직원 규모, 지방의원 정수 등을 중심으로 분석하였다.

먼저 지방의회 예산규모를 보면 1998년에 예산액 1,594.7백만 원에서 1999년에는 예외적으로 1,066.3백만 원으로 대폭 감소하였으나 이후에는 지방의회 예산이 지속적으로 증가하였다. 즉, 2000년 1,323.1백만 원, 2001년 1,345.9백만 원, 2002년 1,594.3백만 원, 2003년 1,723.3백만 원, 2004년 1,955.1백만 원, 2005년에는 1999년에 비해 거의 두 배 가까운 2,037.7백만 원으로 증가하였다.

이를 항목별로 구분하여 분석하면 의원의 의정활동 지원을 위한 의원관련경비는 1999년에 361.6백 만 원에서 2005년에는 약 1.5배인 564.2백만 원으로 증가한 것에 비해 의사운영에 필요한 사무국관련 경비는 1999년 704.7백만 원에서 2005년에는 두 배가 넘는 1,473.5백만 원으로 증가하여 사무국관련 경비의 증가가 더 큰 것으로 나타났다. 이를 자세히 보면 강북구 지방의회의 경우에도 사실상의 급여에 해당하는 의원의 의정활동비와 사무국직원의 인건비가 예산증가의 주된 원인임을 알 수 있다. 즉, 인건비 혹은 인건비성 경비를 제외하면 회의수당, 여비, 업무추진비의 증가율은 그리 높지 않으며, 경상경비와 사업비는 대폭 삭감된 경우도 있음을 알 수 있다.

강북구 지방의회의 예산규모를 강남구 지방의회와 비교해 보면 1998년에는 87% 수준이었으나, 1999년과 2000년에는 각각 59%와 56%로 대폭 하락하였고, 2001년과 2002년에는 각각 62%와 66%로 다소 상승하였으나, 2003년에 다시 52%, 2004년에도 56% 수준을 보이고 있다. 이처럼 예산규모를 통해 비교한 강북구 지방의회에 대한 투입요인이 강남구 지방의회의 평균 62.6% 정도 수준임을 알 수 있다.

연도별 예산규모 증감율을 보면 총계의 경우 1999년에 -49.6%, 2000년에 19.4%, 2001년에 1.7%, 2002년에 15.6%, 2003년에 7.5%, 2004년에 11.9%, 2005년에 4.1% 증가한 것으로 나타났다. 따라서 8년 동안 평균적으로 1.5% 증가하였는데 극단치인 1999년을 제외하고 2000년부터 2005년까지의 평균예산증감율을 보면 10.0%로 나타났다. 한편 이를 의원관련 경비와 사무국관련 경비로 구분해서 살펴보면 먼저 의원관련 경비는 1999년부터 2005년까지 매년 -47.0%, 6.3%, 1.4%, 7.3%, 0.1%, 21.3%, 4.8%의 증감율을 기록하여 8년동안 평균 0.8% 감소하였으며 극단치(1999년)를 제외하면 평균 6.9% 증가

한 것으로 나타났다. 또한 사무국관련 경비의 경우에도 매년 -50.9%, 24.8%, 1.8%, 18.6%, 9.9%, 8.3%, 3.8%의 증감율을 기록하여 평균 2.3% 증가하였으며, 마찬가지로 극단치를 제외할 경우 평균 11.2% 증가한 것으로 나타났다. 요컨대 3기와 4기 강북구 지방의회의 예산증가현황을 보면 의원관련 경비보다 사무국관련 경비가 보다 큰 증가율을 보여주고 있다.

<표 3-25> 강북구 지방의회 관련 예산편성 현황

(단위: 백만원)

| 구분 | 총계 | 의원관련경비(의정활동) | | | | | | | | | 사무국관련경비(의사운영) | | | | |
|------|-----------------------------|---------------------------|-------|------|------|------|---------|---------|-------|-------|-----------------------------|---------|-------|------|--------|
| | | 소계 | 의정동비 | 회의수당 | 여비 | | 의정업무추진비 | 기관업무추진비 | 의상해담금 | 장협의담금 | 단체금 | 소계 | 인건비 | 경상경비 | 사업및예비비 |
| | | | | | 국내 | 국외 | | | | | | | | | |
| 1998 | 1,594.7 | 531.5 | 128.1 | 122 | 15 | 44.7 | 137 | 71 | 13.6 | - | 1,063.2 | 512.5 | 540.9 | 10.7 | |
| 1999 | 1,066.3 (-49.6) | 361.6 (-47.0) | 71.4 | 68 | 9 | 75.5 | 75 | 55.2 | 7.5 | - | 704.7 (-50.9) | 378.9 | 315.6 | 10.1 | |
| 2000 | 1,323.1 (19.4) | 386.1 (6.3) | 71.4 | 68 | 9 | 100 | 75 | 55.2 | 7.5 | - | 937 (24.8) | 427.6 | 414.5 | 94.9 | |
| 2001 | 1,345.9 (1.7) | 391.4 (1.4) | 112.2 | 95 | 9 | 26.9 | 75 | 62.6 | 7.5 | 3 | 954.6 (1.8) | 496.8 | 449.9 | 7.9 | |
| 2002 | 1,594.3 (15.6) | 422.2 (7.3) | 112.2 | 95 | 9 | 30 | 88.6 | 76.7 | 7.5 | 3 | 1,172.1 (18.6) | 621.3 | 480.1 | 70.7 | |
| 2003 | 1,723.3 (7.5) | 422.8 (0.1) | 112.2 | 95 | 9.6 | 30 | 88.6 | 76.7 | 7.5 | 3 | 1,300.5 (9.9) | 700.3 | 549.4 | 50.8 | |
| 2004 | 1,955.1 (11.9) | 536.9 (21.3) | 224.4 | 95 | 11.5 | 30 | 88.6 | 76.7 | 7.5 | 3 | 1,418.2 (8.3) | 779.9 | 573.0 | 65.3 | |
| 2005 | 2,037.7 (4.1) | 564.2 (4.8) | 224.4 | 95 | 11.5 | 30 | 98.6 | 94 | 7.5 | 3 | 1,473.5 (3.8) | 1,081.7 | 328.0 | 63.8 | |
| 평균 | 1,580.1 (1.5) (10.0)* | 452.1 (-0.8) (6.9)* | 132.0 | 91.6 | 10.5 | 45.9 | 90.8 | 71.0 | 8.3 | 1.9 | 1,127.9 (2.3) (11.2)* | 1,412.7 | 456.4 | 46.8 | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 재작성

주: ()는 전년대비 증감율

*는 극단치인 1999년도의 증감율을 제외한 2000년-2005년도까지의 증감율의 평균값

둘째, 지방의회 사무직원의 구성을 보면 1998년 이후 정원 및 현원이 총 27명으로서 의원정수 17명을 고려하면 주민의 세금으로 지방의원 1인당 약 1.6명의 보좌인력이 투

입되고 있음을 알 수 있다. 즉, 사무국 직원규모 차원에서 지방의회에 대한 투입요소의 차이를 비교해 보면 강북구 지방의회(1.6명/인)가 강남구 지방의회(1명/인)에 비해 지방의원 1인에게 투입되는 인력자원이 더 많다고 할 수 있다. 물론 강북구 지방의회의 예산규모를 고려하면 강북구 지방의원 1인당 투입되는 인력자원이 강남구 지방의회에 비해 높다고 단정할 수는 없을 것이다.²⁷⁾

<표 3-26> 강북구 지방의회 사무직원 정원 및 현원 현황

| 구분 | 계 | 일반직·별정직 | | | | | | 기능직 | | | |
|------|-------|---------|------|------|------|--------|--------|------|-----|-----|-----|
| | | 국장 | 전문위원 | 담당주사 | 행정요원 | 비서(별정) | 속기(별정) | 사무보조 | 운전 | 전기 | 방호 |
| 1998 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 1999 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 2000 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 2001 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 2002 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 2003 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |
| 2004 | 27/27 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 9/9 | 1/1 | 2/2 | 3/3 | 2/2 | 2/2 | 2/2 |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

셋째, 지방의원 정수를 보면 강북구 지방의회의 경우 의원정수가 17명으로서 강남구 지방의회에 비해 9명이 적기 때문에, 지방의원 규모를 통해 볼 때에는 강북구 지방의회가 강남구 지방의회보다 투입자원이 작다고 할 수 있다. 이를 상임위원회별로 보면 행정위원회에 8명, 재무건설위원회에 8명이고, 운영위원회는 6명의 겸직위원을 포함하여 7명으로 구성되어 있다. 따라서 지방의회 간 의정활동실적이 비슷하다고 할 때 지방의회 투입자원을 의원보좌인력을 기준으로 하면 강남구 지방의회에 비해 강북구 지방의회의 생산성이 낮다고 할 수 있으며, 다른 한 편 지방의원 규모 그 자체를 기준으로 하면 강북구 지방의회의 생산성이 더 높다고 할 수 있다.

27) 강북구 지방의회의 예산규모를 보면 의원은 물론 사무직원 1인당 투입되는 예산이 강남구 지방의회에 비해 월등히 작기 때문에 의원1인당 사무직원의 비율을 단순 비교하는 것은 한계가 있다.

<표 3-27> 강북구의회의 상임위원회 운영 및 구성현황

| 위원회명 | 인원 | 소관부서 | 비고 |
|-------|----|---|----|
| 운영위원회 | 7명 | 구의회사무국 | |
| 행정위원회 | 8명 | 감사담당관, 행정관리국(총무과, 자치행정과, 기획예산과, 문화공보과, 민원봉사과, 27개동) 재무국(재무과, 세무과, 지적과) 보건소(보건행정과, 보건지도과, 의약과, 지역보건과), 강북구도시관리공단 | |
| 건설위원회 | 8명 | 생활복지국(사회복지과, 가정복지과, 환경위생과, 지역경제과, 청소행정과), 도시관리국(주택과, 도시개발과, 건축과, 공원녹지과), 건설교통국(건설관리과, 토목치수과, 교통행정과, 교통지도과) | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

2) 지방의회 의원의 전문성·인적요인 현황

강북구 지방의회 의원의 전문성요인을 분석하기 위해 의원의 학력분포, 직업분포, 연령분포를 분석하였다. 먼저 지방의원의 학력분포를 보면 제3기에는 의원정수 17명 중 고졸 이하가 70%인 12명, 대졸이하가 24%인 4명, 대학원수로 이상이 6%인 1명이었던 것에 반해 제4기 지방의회의 경우는 의원정수 17명 중 고졸이하가 35%인 6명, 전문대졸이하가 6%인 1명, 대졸이하가 18%인 3명, 석사수료이상이 41%인 7명으로 나타나 제4기 들어 지방의원의 학력수준이 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 그런데 제4기 지방의회의 경우 강남구 지방의회와 비교해 보면 전체적으로 강북구 지방의회의 학력수준이 다소 낮다고 할 수 있다. 즉, 강남구 지방의원의 경우 고졸이하가 19%, 대졸 이상이 77%인 점과 비교했을 때 강북구 지방의회의 경우 저학력 의원의 비율은 높은 반면, 고학력 의원이 비율은 다소 낮음을 알 수 있다.

또한 지방의원의 직업은 제3기나 제4기 모두 다양하게 분포하고 있어 큰 차이를 발견할 수 없으며, 강남구 지방의원과의 유의미한 차이를 찾아보기 어렵다. 다만 지방의원의 성별을 보면 강남구는 여성의원 4-5명 정도를 차지하고 있는 것에 반해 강북구는 제4기에 1명만이 있을 뿐이다. 마지막으로 연령분포를 보면 제3기의 경우 40대 29%

인 5명, 50대 65%인 11명, 60대 6%인 1명이었고, 제4기의 경우에는 40대 29%인 5명, 50대는 59%인 10명, 60대는 12%인 2명으로 나타나 평균연령은 기별 차이가 없다. 그런데 강남구 지방의회와 비교하면 50대 비중은 다소 높고, 40대와 60대의 비중은 다소 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 3-28> 강북구 지방의회 의원의 전문성 요인현황

| 변수 | 학력 | | | 직업 | | | | | | | | | | | | | 연령 | | | | 성별 | | | |
|----|------------|----------|-----------|-----------|------|----|----|----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----------|------------|-----------|-------------|------------|
| | 고졸이하 | 전문대졸이하 | 석사수료이상 | 정치인 | 농축산업 | 상업 | 주부 | 사업 | 임대업 | 건설업 | 금융업 | 약사/의사 | 법무사 | 회사원 | 무역업 | 자영업 | 대학강사 | 무직등 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 | 남 | 여 |
| 3기 | 12 (70) | 0 (0) | 4 (24) | 1 (6) | 2 | | 5 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 2 | | 2 | | | | 5 (29) | 11 (65) | 1 (6) | 17 (100) | 16 (94) |
| 4기 | 6 (35) | 1 (6) | 3 (18) | 7 (41) | 1 | | 3 | 1 | 4 | 2 | 1 | | | | | 4 | | 1 | | 5 (29) | 10 (59) | 2 (12) | 0 (0) | 1 (6) |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

3) 강북구의 환경적 요인 현황

강북구 지방의회의 생산성에 영향을 미치는 환경적 요인으로 본 연구에서는 인구·사회적 요인 및 산업·경제적 요인을 중심으로 관련현황을 분석하였다. 정치상황적 요인의 경우에는 현실적으로는 기초지방의회에서도 정당개입이 전혀 없다고 할 수는 없지만 법적으로는 기초지방의회의원 선거에 있어 정당개입이 제한되어 있다는 점을 감안하여 분석에서 제외하였다.

먼저 강북구의 인구·주거 특성을 분석하였다. 주민등록인구수를 통한 인구규모를 보면 1998년 360,509명에서 1999년에 351,916명으로 감소하였고, 2000년 351,538명, 2001년 351,399명에서 2002년에는 다시 361,892명으로 증가하였으며, 2003년 360,663명, 2004년에 360,525명에 이르고 있다. 또한 총가구수는 1998년부터 2004년까지 각각 100,036호, 101,047호, 103,982호, 107,543호, 119,342, 124,565호, 129,544호로 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 1가구당 가족수가 1998년에 3.6명에서 이후 매년 3.5명, 3.4명, 3.3

명, 3.0명, 2.9명, 2.8명으로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 한편 강북구의 주택보급율은 1998년과 1999년 68%에서 2000년 68.7%, 2001년 73%로 증가하였다가 2002년 70%로 다소 감소한 후에 2003년 76%, 2004년 78%로 증가하였다.

둘째 사회적 특성을 보면 생활보호대상가구수는 1998년 3,995호에서, 1999년 4,025호, 2000년 4,078호로 증가하다가 2001년 3,873호, 2002년 3,749호로 감소하였고, 다시 2003년 3,899호, 2004년 3,919호로 증가하였다. 이에 따라 총가구수 대비 생활보호대상가구수비율은 1998년 4.0%에서 이후 매년 4.0% 3.9%, 3.6%, 3.1%, 3.1%, 3.0%로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 또한 재건축추진건수는 1998년 13건, 1999년 58건에서 2000년 773건으로 대폭 증가한 이후 2001년 165건, 2002년 384건을 기록하였으나, 2003년에는 29건으로 대폭 감소하였고, 2004년에도 45건을 기록하였다. 또한 학교현황을 보면 초·중·고등학교가 2000년까지 26개였으나 2001년 28개, 2002년 30개, 2003년 31개로 증가하였다. 한편 복지관· 경로당· 어린이집 등의 복지시설현황을 보면 1998년부터 2004년까지 각각 203, 214, 227, 244, 270, 288, 303개로 지속 증가하고 있다. 한편 극장, 영화관 등 문화시설은 1999년까지 7개에서 2000년부터 8개로 증가하였다.

셋째 산업·경제적 특성을 보면 강북구의 지역내 사업체총수는 1998년 16,956개소에서 1999년 17,707개, 2000년 17,805개, 2001년 18,022개, 2002년 19,133개, 2003년 19,919개, 2004년 19,938개로 지속적으로 증가하고 있다. 또한 자동차등록대수를 보면 같은 기간 동안 각각 57,697대, 58,558대, 62,046대, 65,477대, 72,071대, 74,365대, 73,459대로 전반적으로 증가추세를 보이고 있다. 강북구의 세입, 세외수입, 중앙정부의 보조금을 합한 총재정규모를 보면 1998년부터 2004년까지 각각 113,704백만 원, 131,062백만 원, 152,758백만 원, 173,352백만 원, 166,469백만 원, 224,452백만 원, 204,290백만 원,으로 지속적으로 증가하고 있다. 한편 재정자립도²⁸⁾ 현황을 보면 1998년부터 2004년까지 각각 25.9%, 24.8%, 36.5%, 20.0%, 53.2%, 18.0%, 22.8%,로서 7년 동안 연 평균 28.7%를 기록하였으나, 2000년과 2002년에는 예외적으로 36.5%와 53.2% 기록하기도 하였다. 한편 자체수입 중에서는 세입보다 세외수입이 연평균 60%정도 높은 수준을 기록하고 있는데, 이를 연도별로 보면 1998년부터 2004년까지 각각 세외수입이 세입에 비해 41%,

28) 재정자립도는 (총재정규모 - 보조금)/총재정규모*100의 산식을 통해 계산한다.

47%, 58%, 58%, 71%, 75%, 80% 이상 높은 것으로 나타났다.

<표 3-29> 강북구의 사회·경제적 환경요인 현황

| 변 수 | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
|----------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 인구/ 주거특성 | 주민등록인구(명) | 360,509 | 351,916 | 351,538 | 351,399 | 361,892 | 360,663 | 360,525 | |
| | 총가구수(호) | 100,036 | 101,047 | 103,982 | 107,543 | 119,342 | 124,565 | 129,544 | |
| | 1가구당 가족수(명) | 3.6 | 3.5 | 3.4 | 3.3 | 3.0 | 2.9 | 2.8 | |
| | 주택보급율(%) | 68 | 68 | 68.7 | 73 | 70 | 76 | 78 | |
| 사회특성 | 생활보호대상가구수(호) | 3,995 | 4,025 | 4,078 | 3,873 | 3,749 | 3,899 | 3,919 | |
| | 생활보호대상가구비율(%) | 4.0 | 4.0 | 3.9 | 3.6 | 3.1 | 3.1 | 3.0 | |
| | 재건축추진건수(건) | 13 | 58 | 773 | 165 | 384 | 29 | 45 | |
| | 학교수 | 초등학교 | 12 | 12 | 12 | 12 | 14 | 14 | 14 |
| | | 중등학교 | 10 | 10 | 10 | 11 | 11 | 12 | 12 |
| | | 고등학교 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | | 대학(교) | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 계 | 26 | 26 | 26 | 28 | 30 | 31 | 31 |
| | 복지시설 | 복지관 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| | | 경로당 | 54 | 58 | 59 | 62 | 68 | 78 | 84 |
| | | 어린이집 | 140 | 147 | 159 | 173 | 193 | 201 | 210 |
| | | 기타 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | | 계 | 203 | 214 | 227 | 244 | 270 | 288 | 303 |
| | 문화시설(극장 등)수 | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | |
| | 경제·산 업특성 | 사업체수 | 16,956 | 17,707 | 17,805 | 18,022 | 19,133 | 19,919 | 19,938 |
| 자동차등록대수 | | 57,697 | 58,558 | 62,046 | 65,477 | 72,071 | 74,365 | 73,459 | |
| 재정규모 (단위:백 만원) | | 세입 | 12213 | 13124 | 13143 | 13459 | 13392 | 14675 | 16608 |
| | | 세외수입 | 17237 | 19342 | 20709 | 21225 | 22881 | 25689 | 29900 |
| | | 세외수입비중* | 0.41 | 0.47 | 0.58 | 0.58 | 0.71 | 0.75 | 0.80 |
| | | 보조금 등 | 84254 | 98596 | 97050 | 138668 | 77840 | 184088 | 157782 |
| | | 합 계 | 113,704 | 131,062 | 152,758 | 173,352 | 166,469 | 224,452 | 204,290 |
| 재정자립도(%) | 25.9 | 24.8 | 36.5 | 20.0 | 53.2 | 18.0 | 22.8 | | |

자료 : 강북구의 내부자료를 필자가 제작성

* (세외수입 - 세입)/세입 * 100의 산식을 통해 산출한 세입 대비 세외수입의 비중

제3절 지방의회의 생산성 비교분석

1. 제3기와 제4기 민선지방의회의 생산성 비교

앞선 분석결과를 토대로 제3기 민선지방의회와 제4기 민선지방의회 간에 의정활동의 생산성 차이를 분석하였다. 분석결과 전반적으로 제3기에 비해 제4기 들어 지방의회의 생산성이 증가하였다고 평가할 만한 뚜렷한 실적의 증가를 발견하지 못했으며, 분야에 따라서는 오히려 제4기 들어 지방의회의 생산성이 저하된 경우도 있음을 확인할 수 있었다. 이에 따라 우리나라 기초지방의회는 아직까지도 낮은 생산성에 머물고 있다는 선행연구들의 결론을 경험적으로 확인할 수 있었다. 이하에서는 제3기와 제4기 민선지방의회 간 의정활동실적의 차이를 비교·분석하였다.²⁹⁾

1) 지방의회 회의운영실적과 관련한 생산성 비교

강남구와 강북구 모두 제3기와 제4기 지방의회 간에 회의운영실적의 차이를 분석하였다. 먼저 본회의일수를 기준으로 제3기와 제4기 지방의회간 의정활동실적의 차이를 분석하면 강남구 지방의회의 경우 제4기 들어 본회의일수가 다소 감소하였으나 유의미한 차이라고 할 수는 없으며, 강북구 지방의회의 경우에도 제3기와 제4기 지방의회간에 본회의일수에 차이가 전혀 없는 것으로 나타났다. 하지만 강남구 지방의회의 경우 임시회의 본회의일수는 제4기에서 제3기보다 다소 감소한 것으로 나타났다.

한편 본회의를 비롯하여 상임위, 예결위, 특별위 등을 합한 총회의일수를 기준으로 보면 강남구의 경우에는 제3기와 제4기간에 특별한 차이를 보이고 있지 않지만, 강북구의 경우에는 제4기 들어 다소 감소한 것으로 나타났다. 이는 강북구 지방의회의 경우 제4기 들어 상임위 개최일수가 다소 감소하였기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

요컨대 강남구와 강북구 지방의회 모두 제4기 지방의회의 회의운영실적이 제3기와

29) 제3기와 제4기 지방의회간 의정활동실적 비교에 있어서는 자료가 2개(강남구와 강북구)뿐이라서 두 기간의 실적 차이 등에 대한 t-Test와 같은 통계적 검정은 실시하지 못하였다.

유사하거나 다소 저조한 것으로 나타났다. 따라서 지방의회 회의운영실적을 기준으로 분석한 제4기 민선지방의회의 생산성은 제3기보다 저하되었다고 결론내릴 수 있다.

2) 조례안 처리실적과 관련한 생산성 비교

조례안 제·개정과 관련하여 제3기와 제4기 지방의회의 활동실적을 분석하였다. 먼저 조례안 처리실적을 보면 강북구와 강남구 지방의회 모두 제4기 들어 제3기보다 처리안건수가 축소된 것으로 나타났다. 또한 처리된 조례안 중 단체장발의안건의 비율을 보면 강북구 지방의회는 제3기와 제4기 간에 뚜렷한 차이를 보이고 있지 않지만, 강남구 지방의회는 제4기 들어 단체장발의안의 비율이 다소 증가함으로써 조례안 제·개정과 관련한 지방의회의 역할이 제4기 들어 다소 축소된 것으로 나타났다.

또한 조례안 처리 현황을 내용별로 분석해 보면 강남구 지방의회의 경우 제3기에 비해 제4기 들어 처리안건 대비 수정가결안건의 비율(수정가결율)이 다소 증가한 것으로 나타났지만, 강북구 지방의회의 경우에는 제3기와 제4기 지방의회 간에 뚜렷한 차이를 보이고 있지 않다. 그런데 강북구와 강남구 지방의회를 종합적으로 고려해 보면 제3기에 비해 제4기 들어 수정가결율이 다소 증가하였다고 결론내릴 수 있다.

요컨대 조례안 처리실적의 규모나 처리안건 중 의원발의안의 비율을 통해 보더라도 전체적으로 제3기에 비해 제4기 민선지방의회의 활동실적이 저조하였다고 할 수 있다. 하지만 처리안건 대비 수정가결율을 보면 제3기에 비해 제4기 민선지방의회에서 다소 높게 나타나 이러한 측면에서 보면 제4기 지방의회가 조례안 처리와 관련하여 상대적으로 적극적인 역할을 수행하였다고 할 수 있다.

3) 예산안 처리실적과 관련한 생산성 비교

예산안 처리실적과 관련한 제3기와 제4기 민선지방의회 간의 의정활동실적을 비교·분석하였다. 먼저 예산안 처리안건수를 보면 강남구와 강북구 모두 제3기와 제4기 지방의회 간에 별다른 차이를 보이고 있지 않다. 한편 단체장 요구액에 대한 지방의회의

조정액을 비교해 보면 양 지방의회 간에는 어느 정도 차이가 있지만, 양 지방의회 모두 제3기와 제4기 지방의회 간에는 별다른 차이가 나타나지 않았다. 즉, 강남구 지방의회 경우 삭감항목이나 삭감금액 등에 있어 제3기와 제4기 지방의회 간에 큰 차이가 없으며, 강북구 지방의회도 제3기와 제4기에서 전혀 차이가 없는 것으로 나타났다.

그리고 예결위 결정액에 대한 본회의에서의 조정결정액을 분석해 보면 양 지방의회 모두 매년 예결위 결정액을 본회의에서 그대로 의결하였기 때문에 제3기와 제4기 지방회간에 아무런 차이를 보이고 있지 않다. 이러한 분석내용들을 종합적으로 고려할 때 양 지방의회 모두 제3기와 제4기 간에 예산안 심의와 관련한 의정활동실적이 별다른 차이가 없다고 할 수 있다.

4) 기타 의정활동실적과 관련한 생산성 비교

기타 의정활동과 관련해서 먼저 행정사무감사 실적을 보면 강북구 지방의회 경우 제3기에 비해 제4기 들어 자료요구건수가 상당히 감소하였고, 현장확인실적도 다소 감소하였으며, 강남구 지방의회 경우에도 제4기 들어 자료요구건수가 다소 감소하였다. 그런데 주목할 만한 것은 강남구 지방의회 경우에는 제3기와 제4기 모두 지방의회 출범 전반기 2년 동안은 행정사무감사 실적이 높게 나타나지만, 후반기 2년 동안은 실적이 상당히 감소되고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 현상은 지방의회가 후반기로 갈수록 의원들의 재선에 대한 관심이 증가하기 때문에 의정활동실적이 상대적으로 증가할 것이라는 예상과 달리 지방의회 출범 초기에는 의원들이 높은 의정활동 의욕을 보이지만 후반기로 갈수록 이러한 의욕이 감소하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 하지만 강북구 지방의회에서는 전반기와 후반기 간에 이와 같은 의정활동실적의 차이가 분명하게 나타나고 있지는 않다.³⁰⁾

요컨대 기타 의정활동실적과 관련해서 제3기와 제4기 민선지방의회의 생산성을 비교

30) 한편 대구정질문 및 서면질의 실적과 관련해서는 양 지방의회 모두 제3기와 제4기 지방의회 간에 별다른 차이를 보이고 있지 않다. 기타 중요재산취득처분안, 건의/결의안, 동의/승인안, 청원심사안 등의 경우에는 처리실적이 양 지방의회 모두 많지 않기 때문에 이러한 측면에서 제3기와 제4기 지방의회의 생산성을 비교하기는 어렵다.

해 보면 제3기에 비해 제4기 들어 의정활동실적이 비슷하거나 약간 축소되었다는 점에서 제4기 지방의회의 생산성이 상대적으로 감소하였다고 결론 내릴 수 있다.

5) 지방의회 운영제도의 비교

제3기와 제4기 민선지방의회의 운영제도 요소를 지방의회 예산규모, 지방의회 사무직원 규모, 지방의원 규모 등 세 가지 측면에서 비교하였다.

첫째, 지방의회 예산규모에 있어 제3기와 제4기의 차이를 분석하였다. 분석결과 강북구와 강남구 지방의회 모두 1998년부터 2004년까지 예산규모가 매년 꾸준히 증가해 왔음을 실증적으로 확인할 수 있다. 강남구의 경우 1998년부터 2004년까지 7년 동안 총액기준으로 평균 9.2% 증가했고, 이 중 의원관련 경비는 평균 7.5% 증가한 것에 비해 사무국관련 경비는 9.5% 증가했다. 강북구의 경우에는 1999년의 극단치를 제외하면 1999년부터 2005년까지 7년 동안 총액기준으로 평균 10.0% 증가했고, 의원관련 경비는 평균 6.9%, 사무국관련 경비는 평균 11.2% 증가하였다.

제3기와 제4기의 예산증가율을 비교하면 강남구의 경우 총액기준으로 제3기에는 평균 4.3% 증가하였으나, 제4기에는 평균 14.2% 증가하였고, 의원관련 경비는 제3기와 제4기에 각각 4.0%, 11.1% 증가하였으며, 사무국관련 경비 역시 각각 4.3%, 14.6% 증가하였다.³¹⁾ 즉, 강남구 지방의회의 경우 제3기에 비해 제4기 들어 지방의회 예산규모의 증가율이 현저히 높아졌다고 할 수 있다. 한편 강북구의 경우에는 극단치인 1999년의 증감율을 제외하고서 총액기준으로 제3기에는 평균 10.0%, 제4기에는 11.6% 증가하였으며, 의원관련 경비는 각각 3.8%, 9.6%, 사무국관련 경비 역시 각각 13.3%, 12.2% 증가하였다.³²⁾ 즉, 강북구의 경우에는 제3기와 제4기의 예산증가율이 큰 차이가 없고, 사무국관련 경비는 오히려 제4기 들어 평균증가율이 감소한 것으로 나타났다.³³⁾

31) 제3기는 1999년부터 2001년까지의 예산증감율의 평균값, 제4기는 2002년부터 2004년까지 예산증감율의 평균값으로 추정하였다.

32) 제3기는 1999년의 증감율을 제외하고 2000년부터 2001년까지 예산증감율의 평균값, 제4기는 2002년부터 2004년까지 예산증감율의 평균값으로 추정하였다.

33) 물론 물가상승률을 고려할 경우 지방의회 예산규모의 증가율은 다소 감소할 수 있을 것이다. 즉, 소비자물가지수를 기준으로 물가상승률을 보면 2000년을 100으로 했을 때 1998년 7.5%, 1999년

즉, 지방의회 예산총액을 기준으로 분석할 때 1998년 1,834백만원에서 1999년에는 1% 정도 감소한 1,814백만원, 2000년에는 약 30% 증가한 2,365백만원, 2001년에는 반대로 9% 정도 감소한 2,162백만원, 2002년에는 다시 12% 증가한 2,428백만원, 2003년에는 36% 증가한 3,307백만원의 예산규모를 보이고 있다.

이를 분야별로 살펴보면 의원관련경비는 1998년에 458백만원에서 1999년에는 3% 정도 증가한 473백만원, 2000년에는 26% 증가한 598백만원, 2001년에는 반대로 11% 정도 감소한 533백만원, 다시 2002년에는 12% 증가한 597백만원, 2003년에는 변동이 없고, 2004년에는 29% 증가한 770백만원의 예산규모를 보이고 있다. 한편 지방의회 의사 운영에 필요한 사무국 관련경비는 1998년 1376백만원에서 1999년에 3% 감소한 1,341백만원, 2000년에 32% 증가한 1767백만원, 2001년에 8% 증가한 1629백만원, 2002년 1831백만원, 2003년 2710백만원, 2004년 2717백만원의 규모를 보이고 있다.

<표 3-30> 제3기와 제4기 지방의회의 예산증감을 비교

| 연도 | 강남구 지방의회 | | | | | | 강북구 지방의회 | | | | | |
|----|----------|------|------|-------|-------|------|----------|-------|-------|-------|----------|-------|
| | 총액 | % | 의원경비 | % | 사무국경비 | % | 총액 | % | 의원경비 | % | 사무국경비 | % |
| 98 | 1,834 | - | 458 | - | 1376 | - | 1,594.70 | - | 531.5 | - | 1,063.20 | - |
| 99 | 1,814 | -1.1 | 473 | 3.2 | 1341 | -2.6 | 1,066.30 | -49.6 | 361.6 | -47.0 | 704.7 | -50.9 |
| 00 | 2,365 | 23.3 | 598 | 20.9 | 1767 | 24.1 | 1,323.10 | 19.4 | 386.1 | 6.3 | 937 | 24.8 |
| 01 | 2,162 | -9.4 | 533 | -12.2 | 1629 | -8.5 | 1,345.90 | 1.7 | 391.4 | 1.4 | 954.6 | 1.8 |
| 02 | 2,428 | 11.0 | 597 | 10.7 | 1831 | 11.0 | 1,594.30 | 15.6 | 422.2 | 7.3 | 1,172.10 | 18.6 |
| 03 | 3,307 | 26.6 | 597 | 0.0 | 2710 | 32.4 | 1,723.30 | 7.5 | 422.8 | 0.1 | 1,300.50 | 9.9 |
| 04 | 3,486 | 5.1 | 770 | 22.5 | 2717 | 0.3 | 1,955.10 | 11.9 | 536.9 | 21.3 | 1,418.20 | 8.3 |
| 05 | - | - | - | - | - | - | 2,037.70 | 4.1 | 564.2 | 4.8 | 1,473.50 | 3.8 |
| 평균 | | | | | | | | 1.5 | | -0.8 | | 2.3 |
| | | 9.2 | | 7.5 | | 9.5 | | *10.0 | | *6.9 | | *11.2 |
| 3기 | | 4.3 | | 4.0 | | 4.3 | | *10.6 | | *3.8 | | *13.3 |
| 4기 | | 14.2 | | 11.1 | | 14.6 | | 11.6 | | 9.6 | | 12.2 |

주: 제3기는 1999년부터 2001년까지 증가율의 평균, 제4기는 2002년부터 2004년까지 증가율의 평균

* 는 극단치인 1999년도 예산증가율을 제외한 평균값

0.8%, 2000년 2.3%, 2001년 4.1%, 2002년 2.7%, 2003년 3.6%, 2004년 3.6%의 소비자물가지수 증가율을 기록하고 있다. 자료는 통계청 홈페이지 http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_777.cgi (검색일시 : 2005. 6. 3일 21:30)

둘째, 사무국 직원 규모와 의원규모 측면에서는 큰 변동이 없다. 즉, 사무국 직원의 경우 강남구 지방의회는 1998년과 1999년에 정원이 31명과 28명이었으나, 2000년 이후부터는 강북구 지방의회와 마찬가지로 사무국 직원의 정원이 모두 27명을 유지하고 있다. 또한 의원정수는 강북구 지방의회나 강남구 지방의회 모두 제3기와 제4기에서 아무런 증감도 보이고 있지 않다. 이상의 분석내용을 종합해 볼 때 의원정수 및 사무국 직원의 규모가 일정하더라도 지방의회의 예산규모가 매년 증가하고 있다는 점을 감안하면 지방의회 운영과 관련된 제도적 지원이 매년 꾸준히 증가하고 있다고 결론내릴 수 있다. 하지만 지방의회를 활성화하기에는 아직도 상당한 한계가 있다고 할 수 있다.

2. 강남구와 강북구 지방의회의 생산성 비교

지금까지 강남구 지방의회와 강북구 지방의회의 의정활동실적을 각 자치구별로 전반적으로 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 양 자치단체 지방의회들의 의정활동실적을 상호 비교함으로써 양 지방의회의 생산성을 비교·분석하였다. 전반적으로는 양 지방의회의 생산성에 극명한 차이가 있다고 평가할 만한 뚜렷한 실적의 차이를 발견하기는 어렵다고 할 수 있다. 지방의회의 의정활동의 분야별로 때로는 강남구가 우수한 경우도 있고, 반대로 강북구가 우수한 경우도 있으며, 한편 양적인 측면에서의 의정활동실적은 우수한 경우에도 의정활동의 실질적 내용에 있어서는 다소 저조한 경우도 있음을 확인할 수 있었다. 이에 따라 강남구 지방의회와 강북구 지방의회 중 어느 쪽이 생산성이 보다 높다고 확일적으로 평가하기는 어렵다고 할 수 있다.

따라서 양 지방의회의 전반적인 생산성을 비교하는 것은 무의미할 뿐 아니라 그러한 분석이 객관적이라고 할 수도 없기 때문에 지방의회의 의정활동영역별로 양 지방의회의 생산성을 비교분석하는 것이 보다 타당하다고 할 수 있다. 이에 따라 이하에서는 양 지방의회의 생산성을 의정활동의 각 분야별로 구분하여 분석하였다.

1) 지방의회 회의운영실적과 관련한 생산성 비교

강남구와 강북구 지방의회의 연간 회의개최 수는 1999년까지는 양 지방의회 모두 9회씩 동일하였으나, 2000년 이후부터는 강남구 지방의회가 11회로서 강북구 지방의회보다 매년 약 2회 정도 더 많은 회의개최실적을 기록하고 있다. 또한 본회의일수 역시 강남구 지방의회는 매년 적게는 28일에서 많게는 36일까지 기록하고 있는 것에 반해 강북구 지방의회는 매년 19일에서 21일 정도를 기록하고 있어 본회의일수를 통해 비교한 양 지방의회의 의정활동실적은 강남구 지방의회가 훨씬 높은 실적을 보여주고 있다.³⁴⁾ 그런데 양 지방의회이 이러한 본회의개최일수의 차이는 정례회보다 임시회에서 더 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 정례회의 경우 강북구는 매년 평균 5-6일 정도, 강남구는 9일 정도를 기록하고 있는 것에 반해, 임시회의 경우 강북구는 15일 정도, 강남구는 23일 정도를 기록하고 있어 정례회보다 임시회에서 본회의개최일수의 격차가 더욱 크게 나타나고 있다.

그런데 본회의는 물론 상임위원회, 예결특위, 기타특별위원회를 모두 포함한 총회의 개최일수를 보면 본회의개최일수와는 상반된 결과를 보이고 있다.³⁵⁾ 즉, 강북구 지방의회는 총회의일수가 매년 적게는 129일에서 많게는 149일을 기록하고 있는 것에 반해 강남구 지방의회는 적게는 99일에서 많게는 118일을 기록하고 있어 총회의일수를 통해 비교한 양 지방의회의 의정활동실적은 강북구 지방의회가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 더욱이 총회의일수를 의원정수로 나눈 의원 1인당 총회의일수를 비교해보면 강북구 지방의회가 의원정수가 작기 때문에 강북구 지방의회가 매년 의원 1인당 평균 총회의일수가 2배 이상 높게 나타나고 있다. 즉, 강북구 지방의회의 경우에는 매년 평균 의원 1인당 8.53일 정도의 회의를 개최한 것에 비해 강남구 지방의회는 매년 평균 의원 1인당 4.08일 정도의 회의를 개최하였을 뿐이다.

이러한 결과는 강북구 지방의회가 강남구 지방의회에 비해 본회의, 상임위원회 중 운영위원회의 개최일수는 많이 작고, 예결특위의 개최일수는 조금 작지만, 상임위원회

34) 물론 본회의일수를 의원정수로 나누어 보면 강북구가 매년 평균 의원 1인당 1.18일, 강남구가 1.16일 정도로 양 지방의회간에 큰 차이가 없다고 할 수도 있다. 하지만 의원 1인당 본회의개최일수를 계산하는 것은 지방의회 의정활동실적을 분석하는데 있어 큰 의미가 없기 때문에 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 의정활동실적이 상대적으로 크다고 할 수 있다.

35) 양 지방의회 모두 총회의일수에서 행정사무감사를 위한 회의일수는 제외하였다.

중 행정위원회와 건설위원회의 개최일수가 거의 2배 이상의 실적을 기록하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 강북구 지방의회의 경우 행정위원회는 매년 적게는 43일에서 많게는 41일의 회의실적을 보이는 것에 반해 강남구 지방의회의 경우에는 적게는 14일에서 많게는 20일 정도를 보이고 있다. 또한 건설위원회의 경우에도 강북구 지방의회는 매년 43-51일의 회의일수를 기록하고 있는 것에 반해 강남구 지방의회는 매년 12-19일 정도의 회의일수만을 기록하고 있다.

요컨대 회의운영 실적을 통해 양 지방의회의 의정활동실적을 비교할 경우 회의개최수나 본회의일수는 강남구 지방의회가 보다 높은 실적을 기록하고 있는 것에 반해 상임위원회, 예결위원회, 특별위원회를 모두 합한 총회의일수 측면에서는 강북구 지방의회가 월등히 높은 의정활동실적을 기록하고 있다. 그런데 국회뿐 아니라 지방의회에서도 실질적인 의정활동은 각종 상임위원회에서 이루어진다는 점을 감안한다면 상대적으로 강북구 지방의회의 의정활동실적이 높다고 종합적으로 평가할 수 있을 것이다.³⁶⁾

2) 조례안 처리실적과 관련한 생산성 비교

지방의회 활동의 핵심 두 가지를 제시한다면 그것은 자치법규 제·개정 및 자치예산의 편성·감독활동이라고 할 수 있다. 이에 따라 먼저 자치법규의 제·개정과 관련된 강남구와 강북구 지방의회의 의정활동 실적을 비교해 보면 양 지방의회 간 가장 핵심적인 측면에서의 생산성을 비교·분석할 수 있다. 조례안 제·개정과 관련된 지방의회의 의정활동실적 내지 생산성은 다음과 같은 몇 가지 측면으로 구분하여 분석하였다.

첫째, 본회의를 기준으로 조례안 처리실적을 비교하면 강남구 지방의회의 경우 매년 적게는 23개 안건에서 많게는 37개 안건을 처리하고 있는 것에 반해 강북구 지방의회의 경우에는 매년 적게는 23개 안건에서 많게는 54개 안건을 처리하고 있다. 따라서 양적인 측면에서 조례안 처리실적만을 통해 양 지방의회의 의정활동실적을 비교해 보면 강북구 지방의회가 강남구 지방의회보다 다소 높은 실적을 기록하고 있다고 할 수 있다. 더욱이 조례안 처리실적을 의원정수로 나누어 보면 의원 1인당 조례안 처리실적

36) 예산안 심의와 관련해서만 보더라도 본회의는 대부분 상임위나 예결위에서 결정된 사항을 최종 의결하는 역할에만 그치고 있다는 점에서 상임위가 의정활동의 핵심이라고 할 수 있다.

은 강북구 지방의회가 강남구 지방의회보다 거의 2배 가까운 실적을 보여주고 있다.

둘째, 처리된 조례안 중 의원발의안 비율을 비교해 보면 강북구 지방의회는 매년 3-6%의 의원발의안 비율을 기록하고 있는 것에 반해 강남구 지방의회는 비록 많게는 15%를 기록한 경우도 있지만 2002년과 2003년에는 단 1건의 의원발의안도 없다. 이러한 점을 고려해 보면 자치법규 제·개정활동과 관련하여서는 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 그 역할이 상대적으로 부족하다고 결론내릴 수 있을 것이다. 더욱이 의원규모가 강남구 지방의회가 훨씬 많다는 점을 고려하면 자치법규 제·개정과 관련한 강남구 지방의회의 역할은 강북구 지방의회보다 현저히 낮다고 결론내릴 수 있다.

셋째, 접수된 조례 제·개정안건 대비 처리안건의 비율을 보면 강남구 지방의회와 강북구 지방의회가 모두 거의 100%를 기록하고 있어, 양 자치단체 모두 자치법규 제·개정과 관련하여 자치단체장이 지방의회보다 훨씬 많은 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 이것은 우리나라 모든 지방의회가 처한 문제점으로서 대부분의 자치단체에서 자치법규 제·개정에 있어 자치단체장의 역할이 월등히 높게 나타나고 있다. 따라서 이러한 측면에서 강남구와 강북구 지방의회의 생산성이 차이가 없다고 할 수 있다.

넷째, 처리된 안건대비 수정가결안건의 비율을 비교해 보면 강남구 지방의회는 수정가결율이 매년 적게는 7%에서 많게는 26%까지 상대적으로 높은 비율을 기록하고 있는 것에 반해 강북구 지방의회는 수정가결율이 1998년(15%)과 2003년(17%)과 같은 예외적인 경우를 제외하면 매년 10% 미만의 비율을 기록하고 있다. 따라서 처리안건대비 수정가결안건의 비율을 비교해 보면 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 상대적으로 높은 의정활동실적을 기록하고 있다고 결론내릴 수 있다. 수정가결율이 높다는 것은 자치단체장의 자치법규 제·개정 역할을 지방의회가 적절히 통제 및 견제하고 있다는 것을 의미한다. 앞에서 분석한 바와 같이 단순히 양적인 측면에서의 조례안 제·개정활동을 분석하는 것은 의미가 적으며, 수정가결율과 같은 조례안 제·개정에 있어서의 실질적인 지방의회의 역할을 비교하는 것이 보다 의미 있다고 할 수 있다. 따라서 수정가결율을 통해 지방의회의 자치법규 제·개정 역할을 비교해 보면 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 높은 의정활동실적을 기록하고 있다고 할 수 있다.

기타 부결안건, 폐기안건, 철회안건 및 미처리안건의 비중은 양 지방의회 모두 매우

경미한 수준을 보이고 있기 때문에 이러한 측면에서 양 지방의회의 의정활동실적을 비교하는 것은 타당하지 않다. 마지막으로 7년 동안의 평균 조례안의 분야별 처리내역을 보면 강남구 지방의회의 경우 의회관련 조례안이 6%, 세무회계관련 조례안이 18%, 사회·환경·복지관련 조례안이 27%, 지역·경제·농수산관련 조례안이 3%, 도시·건설·주택관련 조례안이 12%, 행정조직운영관련 조례안이 33%를 기록하고 있다. 반면 강북구 지방의회의 경우에는 의회관련이 5%, 세무·회계관련이 15%, 사회·환경·복지관련이 24%, 지역·경제·농수산관련이 5%, 도시·건설·주택관련이 27%, 행정조직운영관련이 25%를 기록하고 있다. 즉, 분야별 조례안 처리실적을 보면 강남구는 행정조직운영과 사회·환경·복지 분야가 높고, 강북구는 도시·건설·주택, 행정조직운영, 사회·환경·복지분야가 높게 나타나고 있는데, 이것은 강북구의 경우 그 동안 주택재건축이나 재개발과 같은 행정수요가 높았기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

요컨대 자치법규 제·개정활동과 관련한 강남구 지방의회와 강북구 지방의회의 의정활동실적을 비교해 보면 양 지방의회 모두 접수안건 대비 처리안건의 비율은 거의 100%를 기록하고 있다. 이것은 자치법규가 주민생활과 직결된 중요한 사안이기 때문에 접수된 안건을 처리하지 않는 경우는 거의 없다고 볼 수 있다. 그런데 조례안 제·개정활동을 양적인 측면에서만 분석해 보면 강북구 지방의회가 강남구 지방의회보다 높은 수준을 기록하고 있다. 하지만 의원발의안 비율과 수정가결율을 비교해 보면 강북구 지방의회가 처리안건 대비 의원발의안의 비율은 높은 수준을 보이고 있지만, 처리안건 대비 수정안건의 비율은 강남구 지방의회보다 낮은 수준을 보이고 있다.

3) 예산안 처리실적과 관련한 생산성 비교

강남구와 강북구 지방의회의 예산 및 결산안 심의와 관련한 의정활동실적은 다음과 같은 몇 가지 측면으로 구분하여 비교·분석할 수 있다.

첫째, 본회의를 기준으로 예산·결산안 처리실적을 비교해 보면 강북구 지방의회의 경우 1999년까지는 매년 1건 내지 2건을 기록하였으나, 2000년 이후에는 매년 4건의 예산 및 결산안 처리실적을 기록하고 있다. 한편 강남구 지방의회 역시 매년 적게는 3

건에서 많게는 6건 정도의 예산 및 결산안 처리실적을 기록하고 있다. 따라서 양적인 측면만을 비교해 보면 예·결산 심의와 관련한 양 지방의회의 의정활동 실적은 별다른 차이가 없다고 결론내릴 수 있다. 즉, 양 자치단체 모두 2000년 이후 본예산 이외에 추경예산이 매년 1-2회 정도 편성되고 있다는 점에서 양적인 측면에서는 강남구와 강북구 지방의회의 예·결산 심의관련 의정활동실적이 뚜렷한 차이를 보이고 있지 않다.

둘째, 그런데 예산안 심의의 세부적인 내용을 비교해 보면 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 예산안 심의와 관련하여 보다 적극적인 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 강북구 지방의회의 경우 2001년 이후 지금까지 단 한 차례도 단체장 요구액을 조정(삭감 내지 증액)하여 확정액을 의결한 경우가 없는 것에 반해 강남구 지방의회의 경우에는 1999년에 2000년도 본예산 심의에서 처음에 188억원을 삭감 의결하였다가 다시 85억원을 증액 의결함으로써 결국 당초의 단체장 요구액 2,358억원에서 103억원을 삭감한 2,255억원을 의결한 바 있다. 또한 2002년도 본예산 심의에서도 80억 원을, 2003년도 본예산 심의에서도 27억원을, 2004년도 본예산 심의에서도 12억원을 매년 삭감 의결하고 있다. 이처럼 단체장 요구액에 대해 지방의회에서 예산심의를 통해 삭감의결을 결정하고 있다는 것은 강남구 지방의회가 예산의 보호자로서의 역할을 보다 충실히 수행하고 있다는 것을 의미하므로 강북구 지방의회보다 예산심의와 관련해 서 보다 높은 의정활동실적으로 기록하고 있다고 결론내릴 수 있다.

셋째, 예결위에서의 결정액에 대한 본회의에서의 수정의결 정도를 분석해 보면 양 지방의회 모두 예결위에서의 결정액이 그대로 본회의에서 의결되고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리나라 대부분의 지방의회가 그러하듯이 강남구와 강북구 지방의회 역시 예산심의에 있어 예결위가 실질적인 권한과 기능을 보여주고 있으며, 본회의는 단순히 예결위의 결정내용을 최종적으로 의결해 주는 것에 불과하다는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 본회의가 예산심의에 있어 유명무실하게 운영된다는 것은 예산심의와 관련한 지방의회 전체의 역할에 의문을 제기할 수 있는 문제라고 할 수 있다. 즉, 단체장 제출 요구액이 예결위에서 대부분 변동 없이 의결되고 있는데, 이러한 예결위의 결정내용이 본회의에서도 수정 없이 그대로 의결되고 있다는 것은 지방예산편성과 관련하여 지방 의회의 역할이 매우 저조하다고 결론내릴 수 있을 것이다.

넷째, 삭감항목수를 비교해 보면 양 지방의회 간에 뚜렷한 차이를 발견하기는 어렵지만 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 삭감항목수가 상대적으로 다소 많음을 알 수 있다. 즉, 2002년도 본예산심의를 기준으로 보면 강남구 지방의회는 세출예산에서 삭감은 97건의 298억원을 결정한 반면 증액은 9건의 218억원을 결정하였고, 강북구 지방의회는 삭감은 17건의 4억5천만원 정도를 결정한 반면 증액은 4건의 4억5천만원 정도를 결정하였다. 2002년도 본예산 심의에서는 강남구 지방의회는 삭감항목수가 강북구 지방의회에 비해 거의 5배 가까운 실적을 보여주고 있음을 알 수 있다. 이러한 특성은 2003년도 본예산 심의, 2004년도 본예산 심의에서도 거의 비슷하게 나타나고 있기 때문에, 예산심의회와 관련해서 삭감항목수를 볼 때 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 상대적으로 보다 적극적인 역할을 수행하고 있다고 결론내릴 수 있다.

요컨대 예산안 편성·심의 및 결산심사와 관련하여 우리나라 모든 지방자치단체에서 지방의회의 역할은 전반적으로 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다. 그럼에도 강남구와 강북구 지방의회의 예산안 심의와 관련한 생산성을 비교하면 상대적으로 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 다소 높은 수준이라고 결론내릴 수 있다.

4) 기타 의정활동실적과 관련한 생산성 비교

마지막으로 기타 의정활동과 관련한 강남구와 강북구 지방의회의 의정활동실적은 행정사무감사실적, 대구정질문 및 서면질의실적, 청원처리실적 등을 중심으로 비교하였다. 그리고 그 밖에 건의 및 결의안, 동의 및 승인안, 중요재산처분안 등에 대해서도 본회의 안건처리실적을 기준으로 양 지방의회의 실적을 비교해 보았다.

첫째, 행정사무감사실적을 비교해 보면 강남구 지방의회는 매년 행정사무감사를 위한 자료요구건수가 적게는 2001년에 264건에서 많게는 1998년에 340건에 이르기까지 매우 높은 수준을 기록하고 있다. 이에 반해 강북구 지방의회는 자료요구건수가 적게는 2002년에 58건에서 많게는 1998년에 132건에 불과하여 강남구 지방의회가 집행기관의 행정사무감사에 있어 강북구 지방의회에 비해 보다 적극적인 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 또한 조치요구건수 역시 강남구 지방의회는 적게는 2001년에 116건에

서 많게는 1998년에 228건에 이르고 있는 반면에 강북구 지방의회는 적게는 2004년에 67건에서 많게는 2000년에 135건에 불과하여 강북구 지방의회가 집행기관에 대한 통제 역할이 다소 저조함을 알 수 있다. 하지만 자료요구건수 대비 조치요구건수의 비율을 보면 강남구 지방의회는 적게는 43%에서 많게는 67%정도의 수준을 기록하고 있는 것에 비해 강북구 지방의회는 매년 70% 이상의 수준을 기록하고 있다. 따라서 강북구 지방의회가 자료요구 규모는 적지만 이에 따른 조치요구실적은 높은 수준을 기록하고 있어, 이러한 측면에서는 강북구 지방의회가 강남구 지방의회보다 집행기관에 대한 통제 역할을 보다 적극적으로 수행하고 있다고 결론내릴 수도 있다. 요컨대 행정사무감사실적을 통해 지방의회의 집행기관에 대한 통제역할을 비교해 보면 강남구가 강북구보다 상대적으로 보다 적극적인 역할을 수행하고 있다고 결론을 내릴 수 있다.

둘째, 구정질문 및 서면질의실적을 비교해 보면 강남구와 강북구 지방의회 모두 구정질문의회의일수가 2001년까지는 10일 정도를 기록하였으나 2002년 이후는 7일 이내로 축소되었다. 따라서 구정질문을 통한 지방의회의 집행기관에 대한 통제기능은 양 지방의회 모두 제4기 민선지방의회 들어 상대적으로 축소되었음을 알 수 있다. 또한 서면질의건수 역시 양 지방의회 모두 100건 내외의 실적을 기록하고 있을 뿐 아니라 제3기와 제4기 민선지방의회 간에 특별한 차이를 보이고 있지 않아 서면질의를 통한 집행기관 통제기능은 양 지방의회 모두 비슷한 실적을 보이고 있다. 하지만 구정질문 의원수를 비교해 보면 강남구 지방의회는 1999년부터 2003년까지 각각 47인, 49인, 64인, 43인, 34인인 반면, 강북구 지방의회는 각각 32인, 28인, 30인, 30인, 32인을 기록하고 있다. 따라서 강남구 지방의회가 구정질문의원수는 상대적으로 조금 더 많다는 것을 알 수 있으며, 이러한 측면에서 보면 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 집행기관에 대한 통제기능을 상대적으로 보다 적극적으로 수행하고 있다고 결론 내릴 수 있다.

그 밖에 청원심사 현황은 양 지방의회 모두 7년 동안 별로 많은 실적을 보이고 있지 않기 때문에 이를 통한 양 지방의회의 의정활동실적을 직접 비교하는 것은 타당성이 낮다고 할 수 있다. 또한 중요재산취득처분안을 보면 강남구 지방의회가 매년 평균 3-6건을 처리하였고, 강북구 지방의회는 1998년의 6건을 제외하고는 실적이 없거나 1-3건만을 처리하고 있다. 그런데 건의 및 결의안의 경우 강남구 지방의회는 매년 실

적이 없거나 1-3건의 실적을 기록하고 있는 것에 반해 강북구 지방의회는 1999년과 2000년의 0건과 1건을 제외하고는 매년 4-7건의 실적을 기록하고 있다. 한편 동의 및 승인안의 경우는 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 약간 높은 처리실적을 기록하고 있다. 요컨대 결론적으로 이러한 기타 의정활동실적에 대해서는 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다는 상대적으로 높은 수준을 기록하고 있다고 할 수 있다.

5) 지방의회 운영제도의 비교

강남구와 강북구 지방의회는 투입요인 현황을 비교하기 위해서는 지방의회 예산규모와 인력투입요소로서 사무처 직원규모 및 의원규모를 비교 분석하였다.

첫째, 강남구 지방의회와 비교한 강북구 지방의회 예산규모를 보면 1998년에는 강남구 지방의회 예산규모의 87% 수준이었으나, 1999년과 2000년에는 각각 59%와 56%로 대폭 하락하였고, 2001년과 2002년에는 각각 62%와 66%로 다소 상승하였으나, 2003년에 다시 52%, 2004년에도 56% 수준을 보이고 있다. 이처럼 예산규모를 통해 비교한 강북구 지방의회에 대한 투입요인이 강남구 지방의회 평균 62.6% 정도 수준임을 알 수 있다. 2004년의 경우를 보면 강남구 지방의회 예산 총규모가 3,486백만 원인데 반해 강북구의 경우에는 1,955백만 원으로서 양 지방의회 간에 투입예산의 차이를 경험적으로 확인할 수 있다. 이러한 강북구와 강남구 지방의회 간 예산규모의 차이를 항목별로 보면 인건비성 경비보다 기타 경상경비와 사업비 등에 있어 강남구 지방의회가 월등히 높다. 한편 위에서 본 바와 같이 강남구와 강북구의 예산증감율을 비교해 보면 강남구는 총액기준으로 7년 동안(1998~2004) 평균 9.2% 상승하였고, 강북구는 1999년의 극단치를 제외하고 7년 동안(1999~2005) 평균 10.0% 증가하여 강북구 지방의회 예산증가율이 강남구 지방의회에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.³⁷⁾

둘째, 사무처 직원의 정원을 보면 강남구는 1999년까지는 정원이 31명과 28명으로 강북구에 비해 1명 내지 4명이 많았지만, 2000년 이후부터는 양 지방의회 모두 사무처 직원이 27명으로 동일하게 유지되고 있다. 또한 직렬별로 분석했을 때도 2000년 이

37) 1999년의 증감율까지 포함하면 강북구 지방의회 8년 동안 평균 예산증가율은 1.5%에 불과하다.

후 방호직렬에서 1명의 차이만 있을 뿐 일반직·별정직(국장, 전문위원, 담당주임, 행정요원, 비서)은 물론 기능직(사무보조, 운전, 전기, 방호)의 인력규모가 양 지방의회가 동일하다. 따라서 사무처직원규모를 통해 분석한 양 지방의회의 의원 1인당 지원인력은 2000년 이후 동일하다고 할 수 있기 때문에 양 지방의회의 의정활동실적이 차이가 난다면 이는 보좌인력의 차이 때문이라고 하기는 어려울 것이다.

셋째, 지방의회의 의원규모를 보면 강남구 지방의회의 경우 의원정수가 26명이고, 강북구 지방의회는 17명으로서 강남구 지방의원의 수가 훨씬 많은 실정이다. 따라서 양 지방의회의 의정활동실적이 동일하다면 의원 1인당 의정활동생산성은 강북구가 훨씬 높다고 판단할 수 있다. 반대로 강남구 지방의회의 실적이 높게 나타난다고 하더라도 이것은 의원수가 많기 때문이라고 해석할 수도 있으며, 또한 의원 1인당 의정활동생산성은 양 지방의회간에 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

물론 지방의회의 활동은 각종의 법적·제도적 제약을 받고 있으며, 활동범위나 기능에 있어 많은 한계가 있기 때문에 지방의원수가 많다고 해서 의정활동의 실적이 반드시 증가하는 것은 아니라고 할 수 있다. 또한 의원 수는 많은 데도 사무직원의 규모가 동일하다면 의원 1인당 투입되는 지원인력규모는 강남구 지방의회가 더 작다는 것을 의미하기 때문에 의정활동실적을 의원정수로 나누어 단순히 의원 1인당 생산성을 비교하는 것은 타당하지 않을 수도 있다. 따라서 의원 1인당 지원인력규모를 고려한 의원 1인당 생산성을 비교하는 것이 보다 타당한 방법이라고 할 수 있다.

3. 기초지방의회의 생산성 비교분석 종합

본 연구의 분석결과를 토대로 우리나라 기초지방의회의 의정활동 생산성 현황을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 전반적인 의정활동을 평가하면 우선 양적인 면에서는 다소 팽창하였다고 할 수 있다. 즉, 제3기 민선지방의회 들어 광역지방의회와 기초지방의회의 회기가 각각 120일과 80일로 연장되었고, 그 결과 지방의회 정기회의 평균일수가 광역의회 38일 및 기초의회 34일을 기록하였다(진종석, 2002). 한편 광역의회를 기준으로 안건처리총계를

보면 제1기에 비해 제2기에 무려 234%가 증가한 것으로 나타나 양적인 면에서는 지방 의회의 의정활동이 증가하였다고 할 수 있다(김순은, 1997: 68).

하지만 지방의회에 대한 투입요인, 특히 예산규모의 증가를 고려하면 지방의회 의 생산성이 양적인 측면에서 크게 신장되었다고 평가하는 어렵다고 할 수 있다. 즉, 의원규모를 보면 기초의원수에는 큰 증가가 없지만 광역의원수는 정당비례대표제의 도입으로 10%가량 증가하였고, 사무처 직원의 수도 10% 가량 증가하였으며, 의정활동비를 포함한 의정활동지원비도 제1기 지방의회에 비해 제3기 들어 2배 가량 증가하였다.

둘째, 입법활동과 관련해서는 1996년 1월 1일부터 12월 31일까지 전국 지방의회가 접수·처리한 총 1,065건의 조례안 가운데 의원발의안은 147건으로 전체의 13.8%에 불과하여 지방의회 의 정책형성기능이 매우 취약함을 알 수 있다(한원택, 1998: 31-32). 그 이유로 지방의원의 전문성 부족뿐 아니라 조례 제정의 범위가 법률의 위임사항으로만 한정되어 있기 때문으로 지방의회 의 자치입법권이 제도적으로 크게 제한되어 있는데 근본적인 문제가 있다고 할 수 있다. 또한 주민의 참여의식 부족 역시 지방의회 의 입법활동을 제한하는 요인이라고 할 수 있다.³⁸⁾

한편 의정단 윤번등율제(경북), 경로잔치를 통한 주민여론수렴(광주 동구), 시민과 대화의 날(대국, 강원 춘천), 의회·집행부간 정례간담회(대구, 강원), 민원실 또는 입법의 견신고센터운영(전남 여수, 제주 남제주) 등의 주요사례를 보면 민선 지방의회 출범 이후 지방의회는 지역주민의견수렴은 물론 집행기관과의 정책협조를 통한 다양한 입법활동 개선노력을 전개한 것으로 평가할 수 있다. 그 외에 지역주민의 권익보호와 지역현안문제 해결을 위해 불합리한 조례를 일제 정비하고(대구, 부산 금정, 강원 원주 등), 의안발의로 독창적인 조례제정(제주), 법령에 위배된 의정활동비 지급조례 개정(강원, 전남) 등의 의안을 처리한 바 있다(내무부, 1998: 223-236).

셋째, 재정활동과 관련해서도 지방의회 의 재정통제기능은 여전히 미약한 수준이라고 할 수 있다. 가령 제2기 지방의회는 출범이후 1997년도 집행기관 요구액 70조 2,521억 원에 대하여 8,053억 원(1.2%)을 삭감하는데 그쳤다. 또한 지방의회 재정활동과 관련한 또 다른 문제점으로 중앙정부의 회계연도와 지방정부의 회계연도가 동일하여 중앙정부

38) 제2기 지방의회를 기준으로 지방의원의 출석율은 광역 92.9%, 기초 97.3%로 높았던 반면, 주민방청율을 매우 저조하여 1일 평균 광역이 16명, 기초가 11명으로 나타났다(한원택, 1998)

의 지방정부에의 이전재원이 결정되기 전에 지방정부의 본예산심의가 이루어짐으로써 추경예산이 편성사례가 빈발한다는 것이다. 이로 인해 지방의회 예산심의의 효과성이 크게 저하되는 것으로 지적되고 있다. 또한 지방정부의 과세권이 미약하여 세입예산에 대한 심의는 실질적 의미를 상실하고 있으며, 주로 세출예산을 중심으로 심의가 이루어지고 있다.

넷째, 집행기관에 대한 통제활동과 관련해서도 지방의회의 견제기능이 매우 미약하다는 점을 지적할 수 있다. 행정사무감사는 민선자치 출범 이후 1997년 6월까지 연 3,304개 기관(본청 245, 소속행정기관 1,072, 하부행정기관 1,871, 기타 185)을 대상으로 회의형식으로 진행된 감사에서 의원들은 71,375건의 자료요구 및 질문답변과 3,334개소에 대한 현장확인을 통하여 20,781건에 대하여 시정을 요구하였다(내무부, 1998). 그러나 이러한 양적인 규모에도 불구하고 지방의회, 특히 기초지방의회의 집행기관에 대한 실질적인 통제기능은 매우 미약한 것으로 평가되고 있다.

제4절 지방의회 생산성의 영향요인 분석

지방의회의 생산성이 지방의원의 전문성·인적 요인, 지방자치단체의 환경적 요인, 지방의회 관련 법·제도적 요인 중 특히 어떠한 요인에 큰 영향을 받는가를 분석하였다. 분석틀에서 설명한 바와 같이 각 영향요인별로 세 가지 연구가설을 설정하여 순서대로 가설을 검증함으로써 세 번째 요인인 지방의회 관련 법·제도적 요인이 지방의회의 낮은 생산성에 가장 중요한 영향을 미친다는 점을 논의하였다.

즉, 지방의원의 전문성·인적 요인이나 지방자치단체의 환경적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미치는지에 대한 첫 번째와 두 번째 연구가설을 검증하였으나, 이를 입증할 만한 실증적인 근거를 발견하지 못하였다. 따라서 지방의회 생산성에 대한 세 번째 영향요인인 지방의회와 관련된 법·제도적 요인이 지방의회의 낮은 생산성에 가장 중요한 원인이라는 점을 확인할 수 있다.

이와 같은 본 연구의 결론은 지방의회와 관련된 법·제도적 요인 지방의회의 낮은 생산성을 유발한다는 대다수 선행연구들의 결론을 확인할 수 있다.³⁹⁾ 이에 따라 이하에서는 먼저 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미치는지를 검증한 후에 지방자치단체의 환경적 요인이 지방의회의 생산성에 긍정적 영향을 미치는지를 검증하였다. 결론적으로는 두 가지 연구가설을 모두 경험적으로 입증할 수 없다는 점에서 법·제도적 요인이 지방의회 생산성에 가장 중요한 제약요인이라는 점을 밝히면서, 이와 같은 법·제도적 요인의 한계를 분석하였다.

1. 지방의원의 전문성·인적요인의 영향 분석

1) 지방의원의 전문성·인적요인 현황 비교

지방의회 생산성에 영향을 미치는 요인으로 대다수 선행연구들이 지적하고 있는 바

39) 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 요인들은 기초지방의회는 물론 광역지방의회의 생산성을 저하시키는 근본적인 원인으로 지적되고 있다.

와 같이 지방의원의 전문성·인적 요인이 강남구와 강북구 지방의회 생산성에 어느 정도 영향을 미치고 있는가를 분석하였다. 본 연구에서는 이를 학력수준, 직업분포, 연령분포 등을 기준으로 분석하였다. 그런데 분석결과 기초지방의회 의원의 학력수준을 제외하고는 직업분포, 연령분포, 성별 등은 제3기와 제4기 지방의회, 그리고 강남구와 강북구 지방의회의 생산성 차이에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구에서는 기초지방의회 의원의 학력수준을 중심으로 지방의원의 전문성요인이 지방의회의 생산성에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과 양 자치구 지방의회 의원의 학력분포를 보면 전반적으로 제3기는 물론 제4기에 있어서도 강북구 지방의회 의원의 학력수준이 강남구 지방의회 의원에 비해 낮은 것으로 나타나 강북구 지방의회의 전문성이 낮은 것으로 평가할 수 있다. 또한 강북구 및 강남구 지방의회 모두 제3기 지방의회에 비해 제4기 지방의회 들어 지방의원의 학력수준이 다소 상승한 것으로 나타나 제4기 지방의회의 전문성이 다소 증가하였다고 평가할 수 있다. 이와 같이 각 기초지방의회마다 지방의원의 학력분포와 같은 전문성수준이 차이를 보이기 때문에 동일한 법적·제도적 제약조건 하에서도 지방의회의 의정활동실적 내지 의정활동의 생산성이 다소간 차이를 보일 것으로 예상할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 의안처리실적, 조례안 수정가결율, 예산안 처리현황 등의 변수를 중심으로 기초지방의회 의원의 전문성 요인이 기초지방의회 의정활동실적 내지 생산성에 미치는 효과를 시계열적인 차원과 횡단면적인 차원으로 구분하여 분석하였다. 분석결과 선행연구들이 지적하는 바와 같이 지방의회 의원의 전문성 요인은 지방의회의 생산성을 결정하는 중요한 요인들 중 하나임을 확인할 수 있다.

2) 전문성·인적 요인에 따른 제3기와 제4기 지방의회 생산성의 영향분석

지방의회 의원의 전문성 요인이 지방의회 생산성에 미치는 영향을 시계열적인 측면에서 분석하기 위해 제3기와 제4기 지방의원의 학력분포의 변화에 따라 의정활동의 실적이 어떠한 차이가 있는가를 분석하였다. 분석결과에 의하면 일부 의정활동분야에 따라서는 지방의원의 전문성 증가에 따라 생산성이 증가한 경우도 있지만, 전반적으로는

지방의원의 학력수준 증가에도 불구하고 지방의회의 의정활동실적은 전반적으로 제4기 들어 오히려 감소한 것으로 나타났다.

먼저 강북구 지방의회의 경우 총안건처리실적이 제3기에는 평균 74건이었으나 제4기에는 평균 58건으로 감소하였고, 이 중 조례안처리실적은 제3기에 평균 44.3건이었으나 제4기에 평균 24.3건으로 감소하였다. 강남구 지방의회의 경우에도 총안건처리실적이 제3기에는 평균 74.3건이었으나 제4기에는 평균 68.7건으로 감소하였고, 이 중 조례안처리실적만은 제3기에 평균 31.8건이었으나 제4기에 평균 24.7건으로 감소하였다.

하지만 분야에 따라서는 제4기에 의정활동실적이 다소 증가한 경우도 있다. 가령 조례안 수정가결율을 보면 강남구 지방의회의 경우에는 제3기에는 대부분 20% 이하였으나, 제4기 들어서는 대부분 25%를 넘어서고 있다. 또한 본예산 심의실적을 보면 강남구 지방의회는 제3기에는 1999년과 2001년에만 삭감 의결하였으나, 제4기에는 매년 요구액을 삭감 의결하고 있어 제4기 들어 예산안 심의와 관련한 지방의회의 역할이 증가하였다. 또한 강북구 지방의회의 경우 2001년에는 본예산 심의에서 삭감항목이 17개에 불과하였으나 2002년과 2003년에 본예산 심의에서 삭감항목이 23개로 증가하였다.

요컨대 일부 분야에 있어서는 제3기보다 제4기 들어 의정활동실적이 다소 증가한 경우도 있지만 전반적인 의정활동실적에 있어서는 제3기와 제4기 간에 큰 차이가 없거나 오히려 제4기 들어 감소한 것으로 나타났다. 따라서 시계열적인 측면에서 볼 때도 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회의 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 경험적 증거를 발견할 수 없으며, 따라서 본 연구의 첫 번째 연구가설을 입증하기 어렵다.

3) 전문성·인적 요인에 따른 강남구와 강북구 지방의회 생산성의 영향분석

지방의회 의원의 전문성 요인이 지방의회 생산성에 미치는 영향을 횡단적인 측면에서 강남구와 강북구 지방의회의 비교를 통해 분석한 결과 분야에 따라서는 지방의원의 학력수준에 따라 두 지방의회 간에 의정활동 실적이 다소 차이가 있지만, 전반적으로는 양 지방의회 간에 의정활동실적이 차이가 없거나 오히려 강북구 지방의회가 높은 경우가 있음을 발견하였다.

먼저 자치입법활동과 관련하여 조례안 수정가결율을 보면 강북구 지방의회는 제3기와 제4기에서 각각 평균 9.3%와 8.7%를 기록한데 반해, 강남구 지방의회는 제3기와 제4기에서 각각 평균 16.8%와 19.7%를 기록하였다. 또한 평균총안건처리실적은 비록 제3기에서는 강북구 지방의회와 강남구 지방의회가 큰 차이를 보이지 않았지만, 제4기에는 강북구 지방의회가 58건, 강남구 지방의회가 68.7건으로 높게 나타났다. 하지만 평균조례안처리실적은 강북구 지방의회가 44.3건, 강남구 지방의회가 31.8건으로 나타나 오히려 강북구 지방의회가 높은 것으로 나타났다.

한편 자치재정활동과 관련해서는 매년도 본예산에 대한 예결위 조정액을 보면 제3기와 제4기 모두 강북구 지방의회는 단 1건의 삭감의결사례도 없는 것에 반해, 강남구 지방의회는 제3기에 평균 45.8억원, 제4기에 21.7억원을 삭감한 것으로 나타나 예산심의활동에 있어서는 강남구 지방의회 의정활동 실적이 높은 것으로 나타났다. 이 밖에 행정사무감사와 같은 기타 안건들의 처리실적은 강남구 지방의회가 높게 나타났다.

하지만 이것만으로 강남구와 강북구의 생산성 차이가 지방의원의 전문성·인적 요인에 의한 것이라고 단정할 수는 없으며, 따라서 횡단면적인 측면에 있어서도 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 첫 번째 연구가설을 입증할 수 없다.

4) 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 미친 영향의 종합분석

이상의 분석결과를 종합해 볼 때 지방의원의 전문성 요인이 미치는 영향정도를 아주 정확하게 분석할 수는 없지만 지방의회 의원의 전문성요인과 지방의회의 의정활동생산성 간에는 양의 상관관계가 존재한다는 선행연구들의 결론을 경험적으로 확인하기 어렵다. 이상의 분석결과를 요약해 보면 <표 3-31>과 같이 정리할 수 있다. 그렇지만 이러한 분석결과만을 가지고 지방의회 의원의 전문성과 지방의회의 의정활동 생산성에 결정적인 영향을 미친다고 주장할 수는 없으며, 오히려 지방의회 관련 법·제도적 요인 역시 지방의회 생산성에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.

즉, 횡단면적인 차원에서 제3기는 물론 제4기에서도 강남구와 강북구 양 지방의회

간에 생산성이 차이가 있다는 것은 지방의회 의원의 전문성요인이 지방의회 생산성에 일정 부분 영향을 미친다고 할 수 있다. 하지만 강남구와 강북구 모두 제3기에 비해 제4기 들어 지방의회 의원의 학력수준은 향상되었음에도 불구하고 평균총안건처리실적, 평균조례안처리실적, 평균 조례안 수정가결율, 평균 예산안 삭감액 등이 전반적으로 제4기에 오히려 감소하였다는 점을 보면 지방의회의 전문성 요인보다 지방의회 관련 법·제도적 요인이 지방의회의 생산성에 보다 전반적이고 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.

<표 3-31> 지방의원의 전문성과 지방의회 생산성의 관계

| | 강북구 지방의회 | | | | | 강남구 지방의회 | | | | |
|-------|----------|------|------|------|-------|----------|------|------|------|-------|
| | A(%) | B(건) | C(건) | D(%) | E(억원) | A(%) | B(건) | C(건) | D(%) | E(억원) |
| 1998 | 30 | 66 | 41 | 15 | 0 | 54 | 68 | 33 | 12 | 0 |
| 1999 | 30 | 64 | 48 | 6 | 0 | 54 | 68 | 34 | 15 | 103 |
| 2000 | 30 | 94 | 54 | 7 | 0 | 54 | 87 | 37 | 19 | 0 |
| 2001 | 30 | 72 | 34 | 9 | 0 | 54 | 74 | 23 | 21 | 80 |
| 2002 | 65 | 52 | 23 | 0 | 0 | 81 | 73 | 28 | 7 | 27 |
| 2003 | 65 | 61 | 25 | 17 | 0 | 81 | 67 | 23 | 26 | 12 |
| 2004 | 65 | 61 | 25 | 9 | 0* | 81 | 66 | 23 | 26 | 26* |
| 3기 평균 | 30 | 74 | 44.3 | 9.3 | 0.0 | 54 | 74.3 | 31.8 | 16.8 | 45.8 |
| 4기 평균 | 65 | 58 | 24.3 | 8.7 | 0.0 | 81 | 68.7 | 24.7 | 19.7 | 21.7 |

주) A : 고졸이상 의원비율(영향변수)

B : 총안건처리실적, C : 조례안처리실적, D : 조례안 수정가결율, E : 본예산에 대한 예결위 삭감액

* : 2004년 예산안의 경우에는 2005년도 본예산이 아닌 1차 추경예산안임

2. 지방자치단체의 환경적 요인의 영향 분석

1) 사회·경제적 환경요인의 현황 비교

앞서 강남구와 강북구의 사회·경제적 환경요인에 대한 분석결과를 보면 강남구가 강북구에 비해 월등히 높은 수준을 보이고 있으며, 또한 시계열적인 측면에서도 제3기 민선지방의회 기간에 비해 제4기 민선지방의회 기간에 양 자치구 모두 사회·경제적 환경여건이 개선되었음을 알 수 있다.

먼저 환경적 여건의 각 요인별로 강남구가 강북구에 비해 어느 정도 높은 수준을 보이고 있는가를 분석하면 <표 3-32>와 같다. 첫째, 인구·주거특성의 경우 강남구가 강북구에 비해 주민등록인구는 7년 동안 연평균 53.2%, 총가구수는 연평균 74.2%, 주택보급율은 15.8% 높은 수준을 기록하고 있으며, 1가구당 가족수는 연평균 12.1% 낮은 수준을 기록하고 있다.

둘째, 사회특성의 경우 강남구가 강북구에 비해 생활보호대상가구수는 연평균 2.8%, 생활보호대상가구수비율은 연평균 30.0% 낮은 수준을 기록하고 있는데 반해 초·중·고등학교수는 연평균 163.2%, 문화시설수는 543.6%를 기록하고 있다. 한편 복지시설수는 강남구의 1998년, 1999년, 2004년 자료가 누락되어 2000년부터 2003년까지의 자료만을 비교하였을 때 연평균 21.4% 높은 수준을 기록하고 있다.

셋째, 경제·산업특성의 경우 강남구가 강북구에 비해 사업체수는 7년 동안 연평균 141.0%, 자동차등록대수는 176.5% 높은 수준을 기록하고 있다. 한편 재정규모의 경우에도 강남구는 1998년부터 2001년까지의 자료가 누락되어 2002년부터의 자료만을 비교하였는데, 3년 동안 연평균 세입규모는 476.1%, 세외수입규모는 169.7%, 총재정규모는 32.2%, 재정자립도는 109.7% 높은 수준을 기록하고 있으며, 반면에 중앙정부의 보조금 규모는 연평균 31.0% 낮은 수준을 기록하고 있다.

요컨대 인구·사회적 여건은 물론 경제·산업적 여건 모두 강남구가 강북구에 비해 월등히 높은 수준을 기록하고 있으며, 이에 따라 지방의회에 대한 환경적 투입요소 역시 강북구에 비해 강남구가 월등히 높은 수준이라고 할 수 있다.

<표 3-32> 강남구와 강북구의 사회·경제적 환경요인 비교

(단위 : %)

| 항목 | 변 수 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 평균 |
|-----------------|---------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| 인구/ 주거 특성 | 주민등록인구(명) | 55.0 | 58.3 | 58.0 | 55.4 | 49.4 | 48.6 | 47.4 | 53.2 |
| | 총가구수(호) | 88.6 | 90.2 | 85.7 | 79.0 | 62.4 | 57.9 | 55.6 | 74.2 |
| | 1가구당 가족수(명) | -16.7 | -17.1 | -14.7 | -15.2 | -6.7 | -6.9 | -7.1 | -12.1 |
| | 주택보급률(%) | 21.6 | 20.7 | 19.5 | 16.4 | 32.0 | 0.0 | 0.0 | 15.8 |
| 사회 특성 | 생활보호대상가구수 | 0.0 | 0.0 | -6.6 | -4.0 | -3.7 | -3.2 | -2.0 | -2.8 |
| | 생활보호대상가구비율(%) | 0.0 | 0.0 | -48.7 | -47.2 | -38.7 | -38.7 | -36.7 | -30.0 |
| | 재건축추진건수 | -92.3 | -98.3 | -98.6 | -93.9 | -95.3 | -17.2 | 0.0 | -70.8 |
| | 학교수 | 184.6 | 184.6 | 184.6 | 164.3 | 146.7 | 138.7 | 138.7 | 163.2 |
| | 복지시설수 | -34.0 | -32.2 | 32.2 | 30.7 | 15.9 | 6.9 | -52.1 | 21.4 |
| | 문화시설수 | 471.4 | 571.4 | 575.0 | 700.0 | 737.5 | 750.0 | 0.0 | 543.6 |
| 산업/ 경제 특성 | 사업체수 | 136.9 | 152.0 | 190.1 | 183.8 | 163.0 | 161.1 | 0.0 | 141.0 |
| | 자동차등록대수 | 208.5 | 208.3 | 217.1 | 209.2 | 196.7 | 195.7 | 0.0 | 176.5 |
| | 세입 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1013.8 | 1028.9 | 1289.9 | 476.1 |
| | 세외수입 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 446.7 | 382.5 | 358.6 | 169.7 |
| | 보조금 등 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -55.1 | -80.8 | -81.3 | -31.0 |
| | 총재정규모 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 85.8 | 44.8 | 94.6 | 32.2 |
| | 재정자립도(%) | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 66.7 | 395.0 | 306.1 | 109.7 |

주 : '(강남구 수치 - 강북구 수치)/강북구 수치 * 100'의 산식을 통해 산출한 강남구의 상대적 비중

다음 환경적 여건의 각 요인별로 제3기에 비해 제4기 민선지방의회 기간 동안 어느 정도 높은 수준을 보이고 있는가를 각 자치구별로 분석하면 <표 3-33>과 같다. 첫째, 인구·주거특성의 경우 강남구는 제3기에 비해 제4기 들어 주민등록인구와 1가구당 가족수는 각각 3%와 7% 감소하였고, 총가구수와 주택보급률은 각각 3%와 11% 증가하였다. 한편 강북구는 제3기에 비해 제4기 들어 주민등록인구, 총가구수, 주택보급률은 각각 2%, 21%, 8% 증가하였고, 1가구당 가족수는 16% 감소하였다.

둘째, 사회특성의 경우 강남구는 제3기에 비해 제4기 들어 생활보호대상가구수와 비율이 각각 1%와 3% 감소하였고, 복지시설수는 14%, 문화시설수는 32% 증가하였다.

한편 강북구는 생활보호대상가구수와 비율이 각각 3%와 21% 감소하였고, 학교수는 16%, 복지시설수는 29%, 문화시설수는 7% 증가하였다.

셋째, 산업·경제특성의 경우 강남구는 제3기에 비해 제4기 들어 사업체수와 자동차등록대수가 각각 9%와 14% 증가하였으나 재정규모의 경우 제3기의 자료가 누락되어 분석에서 제외하였다. 강북구는 사업체수와 자동차등록대수가 각각 12%와 20% 증가하였고, 총재정규모와 재정자립도 역시 각각 39%와 17% 증가하였으며, 세입규모와 세외수입규모는 각각 15%와 33%씩 증가하였다.

<표 3-33> 제3기와 제4기 민선지방의회 기간의 사회·경제적 환경요인 비교

| 항목 | 변수 | 강남구 | | | 강북구 | | |
|-----------------|---------------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|
| | | 3기 평균 | 4기 평균 | 증감율(%) | 3기 평균 | 4기 평균 | 증감율(%) |
| 인구/ 주거 특성 | 주민등록인구(명) | 554,412 | 536,120 | -3 | 353,841 | 361,027 | 2 |
| | 총가구수(호) | 191,615 | 197,352 | 3 | 103,152 | 124,484 | 21 |
| | 1가구당 가족수(명) | 3 | 3 | -7 | 3 | 3 | -16 |
| | 주택보급율(%) | 83 | 92 | 11 | 69 | 75 | 8 |
| 사회 특성 | 생활보호대상가구수 | 3,764 | 3,742 | -1 | 3,993 | 3,856 | -3 |
| | 생활보호대상가구비율(%) | 2 | 2 | -3 | 4 | 3 | -21 |
| | 재건축추진건수 | 6 | 14 | 143 | 252 | 153 | -39 |
| | 학교수 | 74 | 74 | 0 | 27 | 31 | 16 |
| | 복지시설수 | 225 | 255 | 14 | 222 | 287 | 29 |
| | 문화시설수* | 51 | 68 | 32 | 8 | 8 | 7 |
| 경제/ 산업 특성 | 사업체수 | 46,891 | 51,156 | 9 | 17,623 | 19,663 | 12 |
| | 자동차등록대수 | 189,418 | 216,858 | 14 | 60,945 | 73,298 | 20 |
| | 세입 | 0 | 181,890 | 0 | 12,985 | 14,892 | 15 |
| | 세외수입 | 0 | 128,723 | 0 | 19,628 | 26,157 | 33 |
| | 세외수입비중* | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 48 |
| | 보조금 등 | 0 | 33,298 | 0 | 104,642 | 139,903 | 34 |
| | 합계 | 0 | 343,927 | 0 | 142,719 | 198,404 | 39 |
| | 재정자립도(%) | 0 | 90 | 0 | 27 | 31 | 17 |

주: '(제4기 평균 - 제3기 평균)/제3기 평균 * 100'의 산식을 통해 산출한 제4기의 상대적 비중

2) 환경적 요인에 따른 제3기와 제4기 지방의회 생산성의 영향분석

지금까지 분석결과에 의하면 제3기에 비해 제4기 민선지방의회 들어 환경적 여건이 다소 개선되었는데, 특히 강남구에 비해 강북구에서 더 많이 개선되었음을 알 수 있다. 하지만 이와 같은 환경적 여건의 개선에도 불구하고 제3기에 비해 제4기 민선지방의회

들어 일부 의정활동영역을 제외하고는 전반적으로 의정활동실적이 오히려 감소한 것으로 나타나 시계열적인 측면에서 보면 환경적 여건의 개선이 오히려 지방의회의 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 두 번째 연구가설을 입증하기 어렵다.

먼저 강북구 지방의회의 경우 총안건처리실적이 제3기에는 평균 74건이었으나 제4기에는 평균 58건으로 감소하였고, 이 중 조례안처리실적은 제3기에 평균 44.3건이었으나 제4기에 평균 24.3건으로 감소하였다. 강남구 지방의회의 경우에도 총안건처리실적이 제3기에는 평균 74.3건이었으나 제4기에는 평균 68.7건으로 감소하였고, 이 중 조례안처리실적만은 제3기에 평균 31.8건이었으나 제4기에 평균 24.7건으로 감소하였다.

하지만 분야에 따라서는 제4기에 의정활동실적이 다소 증가한 경우도 있다. 가령 조례안 수정가결율을 보면 강남구 지방의회의 경우에는 제3기에는 대부분 20% 이하였으나, 제4기 들어서는 대부분 25%를 넘어서고 있다. 또한 본예산 심의실적을 보면 강남구 지방의회는 제3기에는 1999년과 2001년에만 삭감 의결하였으나, 제4기에는 매년 요구액을 삭감 의결하고 있어 제4기 들어 예산안 심의와 관련한 지방의회의 역할이 증가하였다. 또한 강북구 지방의회의 경우 2001년에는 본예산 심의에서 삭감항목이 17개에 불과하였으나 2002년과 2003년에 본예산 심의에서 삭감항목이 23개로 증가하였다.

요컨대 일부 의정활동분야에 있어서는 제3기보다 제4기 들어 의정활동실적이 다소 증가한 경우가 있지만 전반적인 의정활동실적에 있어서는 제3기와 제4기 간에 큰 차이가 없으며, 일부 분야에 있어서는 오히려 제4기 들어 감소한 경우도 있다. 따라서 이상의 분석만으로 환경적 요인에 따른 제3기와 제4기 지방의회의 생산성 차이를 확인할 수 없으며, 따라서 시계열적인 측면에서 자치단체의 환경적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 두 번째 연구가설을 입증하기 어렵다.

3) 환경적 요인에 따른 강남구와 강북구 지방의회 생산성의 영향분석

지금까지의 분석결과에 의하면 1998년부터 2004년까지 지속적으로 강남구가 강북구에 비해 환경적 여건이 매우 우수한 수준임을 알 수 있다. 그런데 동시에 일부 의정활동영역을 제외하고는 강남구 지방의회가 강북구 지방의회에 전반적으로 높은 생산성을

보여주고 있다. 즉, 1998년부터 2004년까지 의정활동실적을 분석한 결과 전반적으로 강남구 지방의회의 생산성이 높은 수준임을 확인할 수 있다.

먼저 자치입법활동과 관련하여 조례안 수정가결율을 보면 강북구 지방의회는 제3기와 제4기에서 각각 평균 9.3%와 8.7%를 기록한데 반해, 강남구 지방의회는 제3기와 제4기에서 각각 평균 16.8%와 19.7%를 기록하였다. 또한 평균총안건처리실적은 비록 제3기에서는 강북구 지방의회와 강남구 지방의회가 큰 차이를 보이지 않았지만, 제4기에는 강북구 지방의회가 58건, 강남구 지방의회가 68.7건으로 높게 나타났다. 하지만 평균조례안처리실적은 강북구 지방의회가 44.3건, 강남구 지방의회가 31.8건으로 나타나 오히려 강북구 지방의회가 높은 것으로 나타났다.

한편 자치재정활동과 관련해서는 매년도 본예산에 대한 예결위 조정액을 보면 제3기와 제4기 모두 강북구 지방의회는 단 1건의 삭감의결사례도 없는 것에 반해, 강남구 지방의회는 제3기에 평균 45.8억원, 제4기에 21.7억원을 삭감한 것으로 나타나 예산심의활동에 있어서는 강남구 지방의회의 의정활동 실적이 높은 것으로 나타났다. 이 밖에 행정사무감사와 같은 기타 안건들의 처리실적은 강남구 지방의회가 높게 나타났다.

하지만 이것만으로 강남구와 강북구의 생산성 차이가 환경적 요인에 의한 것이라고 단정할 수는 없으며, 따라서 횡단면적인 측면에 있어서도 자치단체의 환경적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 두 번째 연구가설을 입증하기 어렵다.

4) 환경적 요인이 지방의회 생산성에 미친 영향의 종합분석

지금까지의 분석결과에 의하면 시계열적인 측면에서나 횡단면적인 측면에서 모두 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회의 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 두 번째 연구가설을 입증하기 어렵다. 즉, 일부 의정활동 영역에 따라서는 의정활동 실적의 차이와 사회·경제적 환경요인의 차이가 양의 상관관계를 보이는 경우도 있으나 전반적으로는 지방의회의 산출요소와 환경적 요소 간에 이와 같은 양의 상관관계를 확인하기 어렵다.

더욱이 강남구와 강북구의 경우 환경적 여건이 매우 큰 폭의 차이를 보이고 있음에

도 불구하고 지방의회 의정활동실적이 영역에 따라서는 별 다른 차이를 보이지 않거나 오히려 강북구 지방의회가 높은 경우가 있다. 요컨대 지금까지의 분석결과에 의하면 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회의 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 경험적인 증거를 발견하지 못하였으며, 이에 따라 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 본 연구의 두 번째 가설을 입증하기 어렵다.

<표 3-34> 자치단체의 환경적 요인과 지방의회 생산성의 관계

| | 강북구 지방의회 | | | | 강남구 지방의회 | | | |
|-------|----------|------|------|-------|----------|------|------|-------|
| | B(건) | C(건) | D(%) | E(억원) | B(건) | C(건) | D(%) | E(억원) |
| 1998 | 66 | 41 | 15 | 0 | 68 | 33 | 12 | 0 |
| 1999 | 64 | 48 | 6 | 0 | 68 | 34 | 15 | 103 |
| 2000 | 94 | 54 | 7 | 0 | 87 | 37 | 19 | 0 |
| 2001 | 72 | 34 | 9 | 0 | 74 | 23 | 21 | 80 |
| 2002 | 52 | 23 | 0 | 0 | 73 | 28 | 7 | 27 |
| 2003 | 61 | 25 | 17 | 0 | 67 | 23 | 26 | 12 |
| 2004 | 61 | 25 | 9 | 0* | 66 | 23 | 26 | 26* |
| 3기 평균 | 74 | 44.3 | 9.3 | 0.0 | 74.3 | 31.8 | 16.8 | 45.8 |
| 4기 평균 | 58 | 24.3 | 8.7 | 0.0 | 68.7 | 24.7 | 19.7 | 21.7 |

주) B : 총안건처리실적, C : 조례안처리실적, D : 조례안 수정가결율, E : 본예산 대비 예결위삭감액

* : 2004년 예산안의 경우에는 2005년도 본예산이 아닌 1차 추경예산안임

3. 지방의회 관련 법·제도적 요인의 영향 분석

이상의 분석결과를 종합해 볼 때 기초지방의회를 포함한 우리나라 지방의회는 지방행정의 중추적 역할을 수행하지 못하고 있으며, 이에 따라 의정활동의 생산성이 매우 낮은 실정임을 확인할 수 있다. 이와 같이 지방의회가 낮은 수준의 생산성을 보이는 것은 지방의원의 전문성·인적 요인이나 자치단체의 환경적 요인에 기인한다기보다 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적인 제약 때문이라고 할 수 있다. 즉, 앞서 분석한 바와 같이 지방의원의 전문성·인적 요인이나 지방자치단체의 환경적 요인이 지방의회

생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 두 가지 연구가설을 모두 실증적 분석을 통해 입증할 수 없다는 것은 지방의회 생산성의 세 번째 영향요인인 법·제도적 요인이 지방의회의 낮은 생산성에 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

물론 일부 의정활동 영역에 따라서는 지방의원의 인적 요인이 지방의회 생산성에 다소 영향을 미치는 경우도 있지만 외적 타당성이 낮을 뿐 아니라 전반적으로는 지방의원의 인적 요인은 지방의회의 생산성과 별다른 관계를 보이고 있지 않다. 또한 환경적 요인의 경우에는 지방의원의 인적 요인에 비해 지방의회 생산성에 미치는 효과가 더욱 낮은 것을 확인할 수 있다. 이상의 논의결과 우리나라 지방의회의 생산성이 매우 낮은 이유는 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 제약 때문이라고 결론내릴 수 있다.

우리나라 지방의회의 의정활동을 제약하는 법·제도적 한계는 자치입법활동, 자치재정활동, 집행기구통제활동을 포함한 지방의회의 모든 의정활동영역에 걸쳐 나타나고 있다고 할 수 있다. 이러한 각종의 법·제도적 제약으로 인해 지방의회의 기능 및 역할을 강화하기에 많은 한계가 있다. 물론 의정활동영역에 따라서는 지방의원의 전문성 요인이나 자치단체의 환경적 요인에 따라 지방의회의 생산성이 다소 차이를 보이는 경우도 있지만 그것은 극히 미미한 수준이라고 할 수 있다.

이러한 법·제도적 한계는 근본적으로 우리나라 지방자치제도가 집행기관 우위형의 형태를 지니고 있어 지방의회의 권한이 크게 제약되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 지방의회의 의결사항의 제안에 대해 지방의회 의원뿐 아니라 지방자치단체장도 권한을 가지고 있으며, 실제로는 오히려 지방자치단체장이 제안하는 안건이 더 많은 실정이라고 할 수 있다. 현행 제도에 의하면 자치단체장에게 지방의회보다 많은 권한이 집중되어 있으며 지방의회와 집행기관간에 가치관 및 권한배분의 문제점, 제도상의 미비점 등으로 인해 잦은 대립과 갈등을 빚고 있는 것이 현실이다. 이하에서는 지방의회 생산성을 제약하는 관련 법·제도적 요인을 다음과 같이 자치입법활동, 자치재정활동, 집행기관통제활동 등 3가지 지방의회의 의정활동영역별로 구분하여 분석하였다.⁴⁰⁾

40) 지방의회가 가지는 권한은 크게 네 가지로 분류될 수 있다. 즉, 지방자치단체의 의사결정에 관한 권한, 집행기관의 관계에서 집행기관을 규제·감시하는 권한, 의회의 의견을 표명하는 권한, 의회의 조직 및 운영에 관한 자율권한 등이다(임경호, 1991).

1) 자치입법활동과 관련한 법·제도적 한계

(1) 자치입법활동의 한계

지방자치단체의 사무, 즉 자치행정권의 범위에 대한 견해는 국가마다 상이하다. 영국이나 미국의 경우 지방자치단체의 사무는 광역이나 기초자치단체를 막론하고 원칙적으로 전부 자치사무로 하고 극히 예외적으로만 국가사무로 하기 때문에 조례제정권의 범위가 매우 넓다. 그러나 지방자치제도가 발전하지 못한 나라에서는 지방자치단체의 사무 가운데 국가사무 비중이 커서 조례제정권의 범위가 매우 제한되어 있다. 우리나라 역시 기관위임사무가 절대적인 비중을 차지하고 있어 조례제정권이 많은 제약을 받고 있기 때문에 기관위임사무를 폐지하거나 자치사무로 전환하여 조례제정권을 확대할 필요가 있다. 자치입법권의 한계는 다음의 두 가지 관점에서 생각할 수 있다.

첫째, 의결권의 한계를 들 수 있다. 지방자치법 제 35조 1항1호, 10호, 2항 등에서 상당히 광범위한 범위의 의결권을 지방의회에 부여하고 있으니 지방의회의 의결권 내지 정책권능은 실제에 있어 법률적 혹은 현실적인 요인들에 의해 크게 제약된다. 첫째, 지방의회의 정책권능은 무엇보다도 먼저 지방자치단체의 사무 중 지방의회가 궁극적인 권한을 행사하게 되는 고유사무의 폭이 지극히 적다. 지방자치단체 사무의 40%정도에 지나지 않고 있다(김병준, 2000). 둘째, 지방의회의 정책적 권능은 지방자치단체장과 중앙정부 및 상급자치단체의 지도 감사권에 의해서 다시 제약 받는다. 셋째, 지방의회의 정책권능은 지방자치단체의 재정력에 의해 크게 제약받는다.

둘째, 발의권의 한계를 들 수 있다. 현행 자치법 제58조 1항에 의해 지방의회 의원의 발의권을 인정하고 있다. 주민의 의사를 지방정부에 반영하는 것이 지방의회의 큰 의무의 하나라고 생각할 때 이러한 권리의 인정은 당연한 것이다. 그러나 이러한 발의권 역시 의결권과 함께 많은 제약점이 있다. 무엇보다도 지방의회의 무보수 명예직으로써 생업에 종사해야 하는 만큼 시간적 제약이 있다는 점과, 이들이 지닌 정보력의 한계 비전문성 등이 큰 원인이다. 청원은 주민발의라는 측면에서 지방의회의 주민대표기능을 강화시켜 주겠지만 많은 청원이 주민전체의 이익보다는 특정집단이나 소수의 권리

보호 또는 지역적 이익의 폐쇄적 추구에 관련되어 있는 만큼 지방의회 스스로 공동체적 이익을 위해 발의권을 적극적으로 행사하는 노력이 요구된다.

(2) 자치입법활동의 제약요인

조례제정권의 범위와 한계는 법적 측면에서는 법률유보와 법률우위 등의 관점에서 논의할 수 있다.⁴¹⁾ 첫째, 법률우위원칙과의 관계를 보면 조례는 우선 법령에 위배되어서는 안 된다. 이는 성문법규로서의 조례가 갖는 가장 기본적인 한계로서 실정법의 명문규정에 관계없이 인정되는 것이다. 헌법 제117조 제1항 및 지방자치법 제15조의“ 법령의 범위 안에서”라는 규정은 이 점을 확인하는 의미를 갖는 것이다. 조례에 있어서 법률우위의 원칙은 곧 조례는 국가의 법령에 위반할 수 없다는 것을 의미한다.⁴²⁾

둘째, 법률유보와의 관계를 보면 주민의 권리제한이나 의무부과 및 벌칙에 관한 것이 아닌 사항을 규율하는 조례의 제정은 법령의 범위 내에서는 상위법령의 구체적 위임 없이도 가능하다. 문제는 주민의 권리제한이나 의무부과 및 벌칙에 관한 사항을 규율하는 조례의 경우에 법령의 위임이 없이도 가능한지 여부이다. 지방자치법 제15조 단서는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 제정하는 조례의 경우 법률우위 이외에도 법률유보를 요구하고 있다.

헌법 제117조제1항은 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있도록 하고 있지만 지방자치법은 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항, 벌칙을 제정하는 조례의 경우 법률유보를 요구하고 있어 이 규정이 조례제정권을 침해하는 것이 아닌지가 논란이 되고 있다. 즉, 지방자치단체의 권한이나 사무에 대한 자율성과 책임성이라는 내재적 특

41) 조례는 헌법이 인정한 자치입법에 해당되는 동시에 상위법령에 위반할 수 없는 자치입법인 점에서 이중적 성격의 입법작용이라고 할 수 있다. 이러한 이중적 성격으로 인하여 조례의 성질에 대하여는 지방자치권의 본질과 관련하여 조례자주입법설과 조례안입법설로 대립되고 전자는 다시 고유권설에 입각한 조례자주입법설과 전래설에 입각한 조례자주입법설로 나뉘어 진다. 각 견해의 논거에 비추어 볼 때 고유권설에 입각한 조례자주입법설은 헌법개정이 없이는 곤란하기 때문에, 현행 헌법 하에서는 전래설에 입각한 조례자주입법설이 가장 타당하다고 볼 것이다.

42) 여기서의 법령이란 헌법·법률·법규명령을 포함한 것이고, 또한 개별법령의 특정조항만이 아니라 법령의 여러 조항을 고려한 경우는 물론 헌법의 원칙 및 일반원칙까지도 포함한다.

성 때문에 조례제정에 관련된 법률유보는 지방자치의 취지와 부합되기 어려우며, 지방의회가 제정하는 조례가 법률로서의 기능을 수행할 수 있고 이 범위 안에서는 법률유보원칙의 예외를 형성할 수 있기 때문에 지방자치법 제15조 단서 조항은 지방자치제도의 자기책임성 및 전권한성의 취지와 배치될 수 있는 문제가 있다.

셋째, 지방자치단체의 사무범위와 관련하여 조례제정권의 한계를 보면 다음과 같다. 현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체의 사무에 대해서만 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 여기서 지방자치단체가 조례로서 제정할 수 있는 「그 사무」란 동법 제9조 제1항 소정의 "그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무" 즉, 자치사무와 단체위임사무를 뜻하고 이른바 기관위임사무는 여기에 속하지 않는다. 이에 따라 지방의회의 조례제정권이 심각한 제약을 받고 있다고 할 수 있다.

즉, 지방의회는 기관위임사무의 수임주체가 지방자치단체의 집행기관이기 때문에 사무처리에 필요한 경비부담에 관한 사항 외에는 원칙적으로 기관위임사무에 대해 관여할 수 없고 조례제정도 불가능하다. 그런데 지방자치단체의 사무는 자치사무가 그 중심이 되어야 함에도 불구하고, 지방자치단체가 수행하는 사무 중에서 위임사무가 너무 많은 비중을 차지하고 있다는 것이다. 또한 국가사무 중에는 성질상 또는 내용상 지방자치단체의 사무로 함이 타당한 경우가 대단히 많다. 따라서 기관위임사무를 폐지하거나 재조정하여 자치사무로 이양함으로써 조례제정권 범위의 확대가 필요하다.

2) 자치재정활동과 관련한 법·제도적 한계

(1) 자치재정활동의 한계

지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다(지방자치법 제132조). 이를 위하여 지방자치단체는 스스로 필요한 세입을 확보하고 지출하는 자치재정권을 가진다. 이러한 지방자치단체의 재정에 관한 부분, 즉 예산을 비롯한 중요한 내

용은 지방의회의 의결사항으로 되어 있으며(지방자치법 제35조 제1항 1호 내지 8호), 기타 재정의 내용이나 처리에 관한 사항은 지방자치법 및 동법 제 135조의 규정에 따라 지방세법, 지방재정법, 조례 등에 의해 수권과 통제가 이루어지고 있다.

그러나 지방자치단체의 경우 국가와의 세원분배의 관점에서 법률에 의해 세목이나 세율이 협소하게 규정되어 있어 자치재정권의 범위는 아주 협소하다. 이것은 복지행정의 추진 등에 수반되는 지방자치단체가 지불해야 할 행정경비가 두드러지게 증가하였지만, 국가와 지방자치단체 사이의 재원배분은 여전히 국세본위로 구성되어 있기 때문이다. 이에 따라 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원이 부족하여 지방자치단체의 업무 대부분이 국고보조금 등의 조건부재원(특정재원)에 의존할 수밖에 없고, 이에 따라 지방행정은 재정면에서 중앙의 통제를 받게 되며, 재정력이 약한 지방자치단체는 보조금을 목적으로 한 사업을 선택하는 부작용을 낳기도 한다.

따라서 효과적인 지방자치를 위해서는 재원의 합리적 재배분이 필요하며 또한 지방자치는 많은 재정수요를 야기하기 때문에 자주재원의 확보 역시 시급한 과제로 인식되고 있다. 즉, 아무리 풍부한 재원을 갖는 지방자치단체도 재정은 항상 부족하므로 지방자치단체는 온갖 재원발굴의 자구노력을 경쟁적으로 수행하였다. 그러나 우리 지방자치단체의 재정은 많은 부분을 국가나 광역지방자치단체의 교부금·보조금 등에 의존하고 있는 만큼 자치단체 스스로 부과·징수하는 자주재원의 확보와 국가와 지방간 합리적 재원배분이 요구된다고 할 수 있다.

이와 같은 자치재정권의 문제점은 지방의회의 자치재정권 행사에 커다란 제약이 될 수밖에 없고, 또한 지방자치단체의 장도 중앙정부의 예산편성지침에 따라 예산편성을 할 수밖에 없는 상황을 초래하고 있다. 즉, 현재와 같은 상황 하에서는 지방의회의 재정에 대한 권한은 거의 유명무실한 것이라고 할 수 있다.

(2) 자치재정활동의 제약요인

자치재정권을 제약하는 근본적인 원인으로서 다음의 몇 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 자주재원의 한계를 들 수 있다. 세원의 지역적 편재를 시정하고 세원배분의 실질적

적정화를 기할 목적으로 지방교부세의 비중을 너무 높일 경우 현실적으로 교부세 재원의 배분에 중앙정부의 자의성이 개입되어 지방재정의 자주성을 저해할 우려가 있을 뿐만 아니라 지방자치단체도 자체세원의 발굴노력보다는 오히려 지방교부세 등의 확보를 위한 비생산적인 활동에 치중할 가능성이 있다. 따라서 현재 세원의 지역적 분포가 비교적 고른 세목은 지방세로 이양하는 것이 바람직하다.

또한 지방정부의 안정된 재원조달 측면에서 현재와 같은 재산과세 중심의 지방세구조 하에서는 지방정부의 재정수요를 안정적으로 조달하는 데는 한계가 있다. 그리고 우리나라 지방세 정책이 대부분 중앙정부에서 조세법률주의에 의거하여 결정되고 있는 것도 한계라고 할 수 있고, 지방세의 감면은 지방자치단체의 고유권한임에도 불구하고 중앙정부가 지방자치단체의 재정적 수요를 고려하지 않은 채 일방적으로 국가적 정책 목표에 따라서 조세감면의 1차 대상으로서 지방세를 감면해주고 있다. 이로 인해 지방자치단체의 과세자주권이 제약을 받고 있다. 따라서 지방세로서의 기능을 수행하기 위해서는 지방에서 세율을 자율적으로 결정할 수 있는 과세자주권의 확대가 중요하다.

이와 함께 지방세 재원확보의 방안으로 신세원 개발이 필요하다. 지방세의 신세원의 개발은 지방자치단체의 세수증대를 통한 자립기반 강화 측면에서뿐만 아니라 지역 주민의 결정에 따라 독립세목을 설정할 수 있는가의 여부와 관련된 재정운용의 자율성 측면에서도 매우 중요하다 하겠다. 지방세의 신세원으로서 여러 가지를 고려할 수 있겠으나 대표적으로 거론되는 것은 수익자부담금의 일종인 환경보전세, 관광세, 광고세 등이 있으며, 법정외세의 도입도 적극 고려하여야 할 것이다.

둘째, 지방재정조정제도의 한계를 들 수 있다. 현행 지방재정조정제도는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도로 다양화되고 혼재되어 있어 체계를 좀 더 단순화하는 것이 필요하다. 즉, 현재 지방교부세와 국고보조금의 중간적 성격을 띠고 있으며 조세체계의 간소화 추진으로 재원조달상 문제가 예상되는 지방양여금제도를 폐지하고, 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 재원이전기능을 분화시키는 것이 필요하다. 지방양여금제도를 폐지할 경우 양여금 재원으로 남게 되는 주세는 지방교부세 재원으로 이관하는 것이 적절하며, 특히 국고보조금사업은 꼭 필요한 사업에 한정하여 국가자원 운영의 효율화를 도모하는 한편, 필요한 보조사업에 대하여는 지방정부의 자율성과 책임성

을 제고하는 방향으로 국고보조금제도를 정비해야 할 것이다.

셋째, 이 밖에 지방자치단체의 예산편성권의 제약을 들 수 있는데, 현재로서는 이른바 행정자치부의 지방예산편성지침의 강행으로 지방자치단체의 자치예산편성권이 유명무실한 실정이다. 행정자치부가 작성하여 시달하는 예산편성지침은 어디까지나 지방자치단체의 예산편성에 지침이 되는 합리적 기준을 제공하는데 그쳐야 하며 결코 자치단체의 자치재정권을 침해하는 통제수단이 되어서는 안 된다. 또한 지방세법 및 동법시행령, 시행규칙과 실제 운영상황을 살펴보면 지방세과세요건으로서의 과세표준은 전적으로 행정자치부와 자치단체의 장에 의하여 결정되고 있다. 그런데 지방세법 제3조가 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다고 정하고 있는 취지는 지방세의 부과·징수에 관련되는 위 요소들을 결정함에 있어 행정부나 집행기관의 자의에 의해서가 아니라 주민의 대표인 지방의회의 통제를 받도록 하는데 있다고 할 것이다. 따라서 지방세의 과세표준을 결정함에 있어서는 지방의회가 당해 자치단체의 세출예산을 심의할 때 동시에 심의하도록 하는 것이 바람직하다.

3) 집행기관통제활동과 관련한 법·제도적 한계

(1) 집행기관통제활동의 한계

발의권과 의결권을 근거로 하여 이루어지는 정책기능 또는 역할 뿐만 아니라 기관대립형에서의 지방의회는 집행기관의 행위에 대한 통제활동을 하게 된다. 현행 자치법도 지방의회가 집행기관의 사무를 감시하고 또 필요한 경우에 그 사무의 특정 사안에 관한 조사를 할 수 있게 규정하고 있다. 지방의회의 이러한 감사권과 조사권은 행정의 합리성과 민주성을 확보하기 위해서 뿐만 아니라 집행기관에 대한 압력의 수단으로도 적극 행사할 것으로 예측되며, 일반주민의 대표 또는 대표기관이 당연히 해야 할 활동이라 하겠다. 그러나 감사와 조사의 대상이 되는 고유사무의 폭이 좁다는 사실과 강시장-약의회의 구조 속에서 지방의회의 힘이 상대적으로 약하다는 점, 그리고 의원들이

전문성 및 행정에 제한 지식이 결여하고 있다는 사실 등에서 크게 제약받을 것이다.

우리나라는 집행기관과 지방의회를 대립시키는 기관대립형을 취하면서 지방의회 의원뿐만 아니라 단체장도 주민의 선거에 선출되는 구조를 채택하고 있다. 따라서 지방자치단체 장도 주민의 선거에 선출되는 구조를 채택하고 있다. 따라서 지방자치단체 장도 주민으로부터 대표성을 부여받고 있다. 더 나아가 지방자치단체를 공식적으로 대표하는 대표기관성을 장이 부여받고 있으며, 이에 따라 지방의회에 비해 많은 권한이 집중되어 있다. 그러나 지방자치단체의 장은 위아 같은 지위에 있으면서도 국가사무를 위임받아 처리하는 경우 국가의 행정기관이 되어버리기 때문에 장은 자치행정을 중앙정부가 의도하는 방향으로 이끌어 갈 위험도 있다. 따라서 바람직한 지방자치의 정착과 운영을 위하여 지방의회가 이러한 장의 권한을 견제하고 통제하는 것이 필요하게 되는데, 우리의 현실은 아직 지방의회가 자치단체의 장에 대한 통제권이 약하여 그 실효성이 의문시되고 있어 그 권한의 강화가 필요하다고 생각된다.

(2) 집행기관통제활동의 제약요인

지방의회는 집행기관통제활동의 제약요인으로 자치단체장의 상대적으로 우월한 견제 권한에 대비되는 지방의회는 열악한 견제권한을 지적할 수 있다. 우선 자치단체장의 우월한 지위는 다음과 같은 몇 가지 차원에서 분석할 수 있다. 물론 자치단체장의 결정처분권은 긴급상황에 대처하기 위한 불가피한 권한이지만, 집행기관에서 남용될 수 있는 소지가 있으므로, 행사요건은 합리적으로 엄격히 제한되어야 할 것이다.

첫째, 자치단체장의 지방의회에 대한 견제권한인 재의요구권을 들 수 있다. 재의요구제도는 원래 대통령제에서 입법에 관한 국회의 독주를 견제하고 행정부의 입법에 관한 의사를 반영하기 위한 수단으로 인정되었으며, 대통령제 정부형태에 있어 국회와 정부 사이의 견제와 균형을 유지하는 핵심요소가 되고 있다. 그런데 지방의회와 자치단체장간의 관계를 설정함에 있어 기관대립형을 채택하였기 때문에 지방자치단체 내부에서 지방의회 권한행사에 관한 집행기관의 견제수단으로서 재의요구제도를 도입하였다.⁴³⁾

43) 현행 지방자치법상 재의요구권은 자치단체장이 지방의회에 위법 또는 부당한 의결에 대해 지방의회에 재심의를 요구하는 권한으로서 조례안, 일반의안 및 예산안 의결에 대해 이루어지고 있다.

이러한 재의제도는 사법적 해결에 의존하기 전에 자치단체 내부에서 지방의회와 집행기관 상호간의 정책조정을 도모하는 것이 이상적이며, 국법질서 내에서의 자치입법권이 갖는 한계를 준수하도록 하는 의미가 있다. 하지만 실제 운영을 보면 집행기관의 무분별한 재의요구가 이루어지고 있어 지방의회와 대립하는 원인이 되고 있다.

둘째, 자치단체장의 선결처분을 들 수 있다. 자치단체장은 지방의회가 성립하지 아니한 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분권을 행사할 수 있다(지방자치법 제100조). 선결처분을 독일에서는 긴급결정으로 부르는 예도 있다. 선결처분은 연기될 수 없는 결정을 위한 것이고 긴급상태에서 지방자치단체의 행위능력을 확보하기 위한 것이다.

셋째, 준예산제도를 지적할 수 있다. 즉, 예산이 성립되지 아니한 때에는 준예산제도를 택하도록 되어 있다. 지방의회에서 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 그 예산안이 지방의회에서 의결될 때까지 법령이나 조례에 의해 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영되거나, 법령 또는 조례상 지출의무의 이행, 이미 예산으로 승인된 사업의 계속 등을 위한 경비는 전년도예산에 준하여 집행할 수 있게 되어 있다(지방자치법 제122조).

다음 자치단체장의 경우와 달리 지방의회의 경우에는 집행기관통제권이 상당히 제한되어 있다. 첫째, 감사권한의 제약을 들 수 있다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 정책을 결정할 뿐만 아니라 그 정책이 주민의 복지증진을 위하여 적합하게 집행되고 있는가를 감시하여 집행기관이 위법·부당한 처리를 하였을 때는 이를 시정 조치하도록 강구하는 것이 마땅하므로 지방의회에 집행기관에 대한 감시적 권한을 부여하고 있는 것이 원칙이다. 따라서 지방의회의 고유권한인 감사권의 실효성을 확보하기 위하여 감사일수의 연장, 증언의 거부와 허위증언 등 조사 및 감사권을 방해하는 자에 대한 처벌권을 부여하고, 조사 및 감사결과를 반드시 인사에 반영한다든지, 조사와 감사에 필요한 자료제출 요구절차의 간소화 등 감사권한을 강화해야 한다.

둘째, 자치입법권의 한계이자 집행기관통제권의 한계로서 지방의회의 의결권의 한계를 지적할 수 있다. 지방의회의 결정권은 광의로는 지방자치단체의 의사결정, 그리고

지방의회의 기관의사를 결정하기 위하여 지방의회에 부여된 권한을 의미하지만, 협의로는 지방자치단체의 단체의사결정을 위해 지방의회에 부여된 권한을 의미한다.⁴⁴⁾ 현행 지방자치법은 자치사무 가운데 중요한 사항만을 열거하여 이를 필요적 의결사항으로 하고 있고, 그 외에는 각 자치단체별로 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회의 의결사항을 따로 정할 수 있도록 하고 있는데, 의결사항의 지속적인 확대가 필요하다.⁴⁵⁾

셋째, 지방의회의 정보능력의 한계를 지적할 수 있다. 집행기관에 비해 지방의회는 행정사무에 관한 정보가 열악한 지위에 있어, 지방의회의 집행기관통제는 물론 의정활동 전반이 제약을 받고 있다. 지방의회는 정보를 지방자치단체의 장이나 그 소속 행정기관에 의존할 수밖에 없게 된다. 그럼에도 지방의회에 제공되는 정보는 양적으로는 매우 방대하지만 질적인 가치는 매우 낮은 것이 현실이다. 더욱이 제한된 시간에 결정을 내려야 하는 지방의원들로서는 집행기관에 의하여 제출된 자료를 충분히 검토할 시간도 갖기 어렵다. 이러한 지방의회의 정보빈곤은 자칫 자치단체장이나 집행기관에 대한 불신으로 연결되기 쉽고 양자간에 대립관계로 전개될 수 있다. 따라서 지방의회에 대한 정보제공활동이 보다 적극적으로 이루어질 수 있어야 한다.

넷째, 지방의회의 인사통제권의 한계를 지적할 수 있다. 현행 지방자치법은 의회사무처에 근무할 직원에 대한 임명권을 지방자치단체의 장에게 부여하고 있다. 다만 지방자치단체의 장은 의장으로부터 사무직원을 추천을 받아 임명하도록 규정하고 있다. 이러한 규정으로 인해 의회사무기구에 근무하는 직원은 직무상으로는 의장과 의회사무처장에 속해 있으나, 임명권자는 자치단체장으로 되어 있어 직무 충실 내지는 직무몰입을 하기 어려운 제도적 여건 하에 놓여 있다. 즉, 집행기관의 행정 독주를 감시, 견제해야 하는 의회를 지원하는 조직이 감시대상기관의 명에 의해 임명되도록 함으로써 의회가 자기역할의 수행을 어렵게 하고 있다. 따라서 사무처의 인사는 의회의장이 행사

44) 의결이란 표결의 결과로 나타나는 지방의회의 의사결정을 의미한다. 지방의회에 있어서 의사결정에는 그 내용면에서 지방자치단체의 단체의사의 결정, 의회의 기관의사의 결정, 집행기관의 집행을 전제로 하는 의회의 동의 등이 포함된다.

45) 외국의 경우도 일반적인 경향은 조례안의 의결, 예산의 심의확정, 결산의 승인, 주민부담사항의 승인 등이 의결권으로 인정되고 있다. 그렇지만 일본의 경우만 하더라도 고위공무원의 임명·동의, 중요시책·사업의 심의·승인, 중요계약의 체결승인, 손해배상과 손실보상액의 결정 등을 포함하여 광범위한 지방의회의 결정사항을 규정하고 있음을 볼 때(일본 지방자치법 제96조 참조).

하도록 하고 사무처 전속요원을 채용하여 근무하도록 하는 것이 바람직하다.

4) 지방의회 관련 법·제도적 한계의 종합분석

이상의 세 가지 지방의회 기능별로 법·제도적 한계에 대해 논의한 결과 우리나라 지방의회의 법·제도적 요인과 관련된 핵심 쟁점으로 다음의 몇 가지 사항들을 지적할 수 있으며, 이로 인해 우리나라 지방의회 의원의 전문성은 물론 궁극적으로 지방의회의 생산성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있다.

(1) 지방의원의 보수 및 후원회

2003년 7월 지방자치법을 개정해 지방의원의 '명예직' 조항을 삭제함으로써 지방의원의 유급제가 가능하게 되었다. 더욱이 지방의원에게 이미 월정액의 의정활동비⁴⁶⁾와 회기수당 및 여비를 지급하고 있어 사실상 지방의원 무보수 관련 규정은 사문화된 조항이라고 할 수 있다. 물론 지방의원의 유급제에 반대하는 측은 보수 증가로 나타나는 비용상승과 초기의 무급명예직 약속을 어기는 만큼 선거공약을 통해 평가받아야 한다는 점을 지적하고 있다. 하지만 지방의회의 정책역량 강화를 위해서는 유능한 지방의원의 확보가 중요한 만큼 유급제가 필요하다고 할 수 있다. 특히 유급제를 통해 지방의원들의 전업화가 가능해짐으로써 지방의원의 전문성 제고에 기여할 수 있다.

또한 지방의원의 의정활동을 제고하기 위해서는 일정 범위 내에서 후원회를 허용할 필요가 있다. 실질적으로 정치활동을 하고 있고, 이에 따른 정치자금⁴⁷⁾이 필요한 상황에서 지방의원에게 후원회를 금지한다는 것은 부정의 유혹에 빠지기 쉽게 할 것이며, 나아가 돈이 있는 지역유지의 지방의회 진출을 간접적으로 도와주게 된다. 또한 정치신인의 정계진출에 장애요인으로 작용할 수 있다. 그러므로 후원회에서 모금할 수 있는 정치자금의 상한액을 제한해 개최하도록 하는 것이 보다 합리적이라고 할 수 있다.

46) 2004년부터 의정활동비는 매월 광역의원 230만원, 기초의원 157만원으로 인상되었다.

(2) 지방의원정수

지방의회 운영과 관련하여 지방의원의 정수문제 역시 논란이 되고 있다. 우리나라 지방의원 정수는 공직선거법에서 규정하고 있어 지방자치단체에서 그 수를 자율적으로 정할 수 없다. 기초의회의 경우 자치단체당 평균 의원수가 15명이며, 광역의원의 수도 자치단체당 평균 43명이다. 이처럼 지방의원의 정수규모가 자치단체마다 차별화되지 않고 중앙정부에 의해 획일적으로 결정됨으로 인해 당해 지방자치단체의 특성을 반영한 의정활동을 수행하는데 걸림돌이 되고 있다.

지방의원정수는 기초의회에서는 상임위원회 설치여부와 상임위의 수를 결정하는 데 중요한 기준이 되기 때문에 중앙정부에 의한 획일적인 결정은 지방자치단체에 따라 상당한 불공평성을 야기하고 있으며, 이는 상대적으로 도시지역에서 더욱 심각한 문제로 등장하고 있다. <표 3-35>에서 볼 수 있는 바와 같이 의원1인당 주민수가 자치단체별로 상당히 높은 편차를 보이고 있다. 이에 따라 자치단체에 따라서는 증가하는 지방의회의 기능을 효과적으로 수행하는데 상당한 제약을 받는 경우가 있다.

<표 3-35> 기초자치단체별 인구수와 의원정수, 상임위 설치가능여부 사례비교

| 시·도별 | 시·군·자치구 | 인구수 | 기초의원정수 | 의원 1인당 주민수 | 상임위 설치여부 | 비고 |
|------|---------|-------------|--------|------------|----------|----------------------|
| 경남 | 양산시 | 200,694명(A) | 11명 | 21,506명(가) | 불가능 | 라/나=11.3 가/나=7.08 |
| | 의령군 | 33,494명(B) | 13명 | 2,576명(나) | 가능 | |
| | 하동군 | 60,298명(C) | 13명 | 4,638명(다) | 가능 | |
| | 창원시 | 524,068명(D) | 18명 | 29,115명(라) | 가능 | |
| 서울 | 금천구 | 268,586명(E) | 12명 | 22,382명(마) | 불가능 | 마/바=2.15 |
| | 중구 | 135,173명(F) | 13명 | 10,397명(바) | 가능 | |

자료: 송광태(2003)

더욱이 이러한 문제는 자치단체간 표의 증가성 문제를 야기하고 있다. 시·도의원의 정수는 현행대로 구·시·군 또는 국회의원지역구 마다 2인으로 하되, 하나의 자치

구·시·군이 2개 또는 3개의 국회의원 지역구로 있다가 1개 또는 2개로 통합된 경우에는 2002년에 실시되는 지방선거에 한해 각 1인을 추가하기로 하였다. 자치구·시·군의회의 의원정수는 현행과 같이 읍·면·동마다 1인으로 하되, 인구 1천미만의 면과 6천미만의 동은 인접 읍·면·동과 통합하고, 인구 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하도록 하였다. 그러나 광역의원과의 수를 줄이는 효과만 있을 뿐 표의 증가성 문제를 근본적으로 해결해 주지 못하고 있다. 국회의원 선거구 획정에 이미 증가성의 문제가 내재해 있고, 근본적으로는 기존의 행정구역을 중심으로 한 선거구 획정이 문제를 내포하고 있기 때문이다(송광태, 2003; 엄태석, 2002).

<표 3-36> 우리나라 지방의회의 평균 의원 수와 대표범위

| | 기초의회(232개) | 광역의회(16개) |
|-------------|----------------|-----------------|
| 의원 수 | 3,485명 | 685명 |
| 자치단체당 평균 인구 | 199,440명(A) | 3,000,000명(C) |
| 의회당 평균의원 수 | 15명(B) | 43명(D) |
| 의원 1인당 대표범위 | 13,486명(A/B=E) | 68,613명(C/D=F) |
| 상호 비교 | F/E=5.1배 | 국회의원 273명의 2.5배 |

자료: 송광태(2003)

(3) 위원회

상임위원회와 관련한 쟁점은 기초의회의 상임위원회 설치기준과 위원회의 위원 배정에 관한 것이다. 우리나라 지방의회는 본회의 중심이 아니라 상임위원회 중심으로 운영되고 있다.⁴⁷⁾ 광역의회는 법에 의해 위원회 운영이 보장되어 있으나 기초의회는 의원정수 13인 이상의 시·군·자치구의회에만 위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 현재 232개 기초의회 중 58%인 135개 의회만이 상임위원회를 두고 있다. 따

47) 경기도의회의 경우 본회의와 상임위원회 투입시간을 분석한 결과 4대 의회에서는 16.7% : 83.3%의 비율이 5대 의회에서는 9.8% : 90.2%로 증가하고 있어 상임위원회 중심으로 안건의 심의·심사가 이루어지고 있다(신원득, 2002).

라서 상임위원회가 없는 기초의회는 의정활동에 있어 상당한 제약을 받고 있다.

더욱이 상임위원회 설치가 가능한 기초의회의 경우에도 3개의 위원회까지만 설치할 수 있다. 즉, 135개 의회 중에서 127개가 3개의 상임위원회를 설치할 수 있는데, 여기에는 운영위원회가 포함되어 있으므로 실질적으로는 2개의 상임위원회를 구성할 수 있다고 할 수 있다. 따라서 지역특성을 고려한 상임위원회를 구성하기 어려운 실정이다.

지방의원의 상임위원회 배정에서도 전문분야를 충분히 반영하기 어렵다. 서울시의회 의 경우 의원의 상임위원회 배정이 전문분야와 상이할(최병대·송광태, 1995: 138) 뿐만 아니라 소속을 자주 변경함으로써(송광태, 1999: 124) 전문성을 갖추기 어렵다. 한편으로는 전문성을 강조하다 보니 지방의원의 직업적 특성과 관련된 위원회에 의원들을 배정함에 따라 이익상충의 문제가 발생할 수 있다는 비판이 제기되기도 한다.

지방의회의 회의일수도 획일적으로 제약받고 있기 때문에 상임위원회 활동에 큰 장애요인이 되고 있다. 기초의회의 경우 인구가 가장 적은 울릉도와 인구가 가장 많은 서울시 송파구의 회의일수가 80일(광역의회의 경우 120일)로 동일하게 규정되어 있다. 이로 인해 예산규모가 큰 지방자치단체는 회의일수 부족으로 예산·결산심사가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

(4) 사무기구

지방의회의 사무기구와 관련해 지속적으로 쟁점이 된 것은 사무직원 인사권의 소재와 광역의회를 중심으로 한 의원보좌관제 도입여부이다. 현재 지방의회 사무직원의 인사권은 집행기관의 장이 갖고 있어 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라 지방의회의 입장에서 상호 불간섭의 원칙에 위배된다. 지방의회 사무기구에 근무하는 직원의 총수는 16개 시·도의회에 1,210명, 232개 시·군·자치구의회에 3,583명으로 합계 4,793명에 이르고 있다. 뿐만 아니라 광역의회를 중심으로 의원보좌관제 도입을 지속적으로 요구하고 있다. 광역의원의 정책전문능력 향상을 위해서는 의원보좌관제가 반드시 필요하지만 여기에는 상당한 비용이 필요하므로 아직 여론은 호의적이지 않다.

<표 3-37> 지방의회 사무직원의 수

| | 사무직원 정수 | 의회당 평균 | 의원 1인당 직원수 | 비 고 |
|----------------|---------|--------|------------|------------|
| 광역의회 (16개) | 1,210명 | 75.6명 | 1.83명 | 의원수 690명 |
| 기초의회 (232개) | 3,583명 | 15.4명 | 1.03명 | 의원수 3,489명 |
| 합계 | 4,793명 | | | |

자료: 송광태(2003)

(5) 선거구제

우리나라 지방의원의 선거구제는 국회의원과 마찬가지로 소선거구제를 채택하고 있다. 2002년 6·13 지방선거에서는 광역의원 비례대표 선출방식을 정당명부식 1인 2표제로 변화시켜 소수정당의 지방의회 진출을 마련하는 계기가 되었지만 기본 골격은 크게 변화하지 않고 있다. 현재 소선거구제를 통한 지방선거는 전문성이 있는 인물이 선출되기보다는 선거구에서 연고가 강한 지역유지가 당선되는데 유리하게 작용해 왔다. 그래서 우리나라 지방의원의 직업분포는 제3기 기초의원의 경우 공무원(782명), 농·축산업(718명), 상업(611명), 건설업(229명), 정치인(141명) 등의 순서이며, 광역의원의 경우 공무원(160명), 정치인(119명), 상업(88명), 농·축산업(56명), 건설업(29명) 등의 순서이며, 상대적으로 자영업자가 주종을 이루고 있다. 또한 소선거구제는 지방의원이 자기의 선출지역구(기초의회의 경우 읍·면·동)를 중심으로 주로 의정활동을 하도록 영향을 미쳐 지역이기주의의 근원이 되고 있다(송광태, 2001: 51-55). 이에 따라 의원들의 전문성이 낮고, 의정활동의 질적 향상을 기대하기 어렵다.

그러나 대선선거구를 도입한다고 해서 이러한 문제점들이 근본적으로 없어질 것이냐 하는 점에서는 다소 회의적이다. 대선선거구에 있어서 가장 큰 비판인 돈 많은 부자들이 당선되기 쉽다는 측면을 고려한다면 지방의회의 대표성을 확보하는데 심각한 위협이 될 것이다. 특히 부자들로 구성된 지방의회의 결정사항이 국민들의 이해와 다르게 진행될 가능성이 있다. 즉 지역주민들의 삶에 대한 공감대보다는 재산권(또는 소유권)에 관련된 활동을 많이 벌이고 있으며, 이에 따라 지역주민들의 이익보다는 지역자산

가들의 이익보호에 앞장서고 있다는 비판을 받고 있는 것이다. 대표적인 사례로 서울시의회가 재건축조례를 서울시에 비해 완화하는 방향으로 개정해 사회적 비판을 받은 것을 들 수 있다⁴⁸⁾.

(6) 정당참여

지방의원과 단체장들은 지방정치에 있어서 정당정치의 폐해, 즉 지역에 기초한 정당 구조, 정당이 지방의회의 활성화에 기여하지 못하며, 특히 중앙정치인들이 정당공천을 통하여 지역정치를 왜곡하고 있을 뿐만 아니라 지방의회의 다수당과 단체장간의 갈등 관계를 조장한다는 등을 지적하며, 정당공천제를 반대하는 목소리가 크다. 지방선거에 정당참여의 순기능을 강조하는 중앙정치권은 정당정치와 민주주의의 발전을 강조하며, 민의의 결집이 용이하고, 후보자 선택 및 선거관리가 간편하며, 견제와 균형의 활성화 등을 주장하고 있다. 반면에 정당참여의 역기능을 강조하는 근거는 정쟁의 가열, 중앙당의 통제력을 통한 중앙집권화의 강화와 분권의 약화, 자치의 저해 및 행정의 중립성 훼손 등을 들고 있다(주용학, 2002). 우리나라의 경우 지방자치단체장은 광역과 기초를 포함하여 정당공천을 허용하고 있으나, 지방의회는 광역의원에게는 정당공천을 허용하고 있고, 기초의원은 정당공천을 허용하지 않고 있다. 그러나 실제 선거과정에서 각 정당은 기초의원에게 대해서도 소위 내천의 방법으로 영향력을 행사하고 있으며, 후보자도 자신의 경력을 통해 정당관련성을 선거운동에서 활용하고 있는 것이 현실이다.

(7) 의장단

우리나라 시·도의회 의장단은 60대이상, 대졸이상, 3차산업 종사자, 3선의원이 주류를 구성한다고 할 수 있다. 지방의회의 의장단 구성과정에서 논란이 된 것은 의장단의

48) 서울시의회는 초기에도 건물의 용적률과 건폐율 제한을 완화하는 내용의 건축조례개정안을 대폭 완화로 수정하려다 수도권정비 심의위원회의 유보결과와 주로 건설업자로 구성된 도시정비위원의 사익추구가 아니냐는 비판을 받고 철회하기도 했다.

선출방법과 선출과정에서의 중앙정당의 영향력이다. 의장단 선출방법의 문제를 보면 의장과 부의장은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 득표를 얻어 당선된다. 선거방식은 무기명투표로 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 득표로 당선된다. 그러나 선거과정에서 출마희망자가 공식적으로 출마의사를 밝히지 않고 있으며, 후보 등록 및 정견발표 등 공식적인 선거운동을 금지하고 있다. 이에 따라 비공식적으로 출마를 선언하고, 음성적으로 선거운동을 하면서 많은 비리가 발생하고 있다.

의장단 선출과정에서도 광역의회는 중앙정당의 시·도지부에서 의장단과 상임위원장단 구성에 상당한 영향력을 행사한다. 그럼에도 제1기에서는 5건의 의장불신임과 1건의 부의장불신임안이 제출되어 의장·부의장 불신임안이 각각 1건씩 채택되었고, 제2기에서는 기초의회에서만 2건의 불신임안이 제출되었지만 모두 부결되었다. 제3기에서는 기초의회에서만 6건의 불신임안이 제출되어 4건이 가결되었다(행정자치부, 2003: 137).

<표 3-38> 전국 시·도의회 의장단 현황

| 연령 | | 학력 | | 직업 | | 재선여부 | |
|-------|-------------|-------|-------------|---------|------------|------|------------|
| 40대 | 없음 | 중졸이하 | 없음 | 1차산업 | 없음 | 초선 | 2명(12.50%) |
| | | 고졸 | 1명(0.05%) | 2차산업 | 6명(37.50%) | | |
| 50대 | 5명(33.33%) | 대졸 | 10명(62.50%) | 3차산업 | 8명(50%) | 2선 | 6명(37.50%) |
| 60대이상 | 11명(68.75%) | 대학원이상 | 5명(31.25%) | 정치인·정당인 | 2명(12.50%) | 3선 | 8명(50%) |

자료: 양영철(2000)

제Ⅳ장 지방의회 생산성 제고를 위한 발전방안

제1절 지방의회 발전의 기본방향

지금까지의 분석결과와 같이 기초지방의회를 비롯하여 현행 우리나라 지방의회는 지방자치의 본질에 부합할 수 있는 본래의 기능이나 역할을 적절히 수행하고 있지 못하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방의회의 운영 관련제도는 물론 우리나라의 지방자치와 관련한 모든 제도가 전국적으로 획일적인 형태를 취하고 있을 뿐 아니라 지방의회의 활동을 제약하는 많은 제도적인 한계를 지니고 있기 때문이라고 할 수 있다.

이와 같은 법·제도적인 제약과 한계로 인해 지방의원의 전문성·인적 요인이나 사회·경제적 환경요인이 우수한 지방의회에서조차도 그렇지 못한 지방의회와 비교했을 때 의정활동의 생산성이 높지 않은 실적이며, 분야에 따라서는 오히려 낮은 생산성을 보이는 경우도 있다. 물론 동일한 법·제도적인 제약조건 하에서도 이와 같은 지방의원의 전문성·인적 요인이나 환경적 요인에 따라 지방의회의 생산성이 다소 긍정적인 영향을 받기도 하지만, 그 효과가 크지 않을 뿐 아니라 분야에 따라서는 오히려 부정적인 영향관계를 나타내는 경우도 있다.

이와 같은 분석결과를 종합해 볼 때 우리나라 지방의회의 생산성은 전반적으로 낮은 실정이며, 이에 대한 주요 원인으로 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 제약요인이 매우 심각한 상황이라는 점을 지적할 수 있다. 따라서 중장기적으로는 지방자치의 다양성과 경쟁성을 고려해 개별 지방자치단체가 인구규모 및 예산의 범위내에서 자율적으로 정할 수 있도록 해야 하며, 지방의회의 역할을 강화할 수 있는 관련 제도의 개선방안에 대한 적극적인 논의가 필요하다.

그런데 연구의 목적에서도 논의한 바와 같이 지방의회의 의정활동성과에 대한 평가는 크게 세 가지 차원, 즉 대표성(representativeness), 전문성(professionalism), 책임성(accountability) 혹은 대응성(responsiveness)의 측면에서 논의할 수 있다는 점에서 지방의회의 발전방향 역시 이와 같은 관점에서 논의할 수 있다(권해수 외, 2003). 그런데 대표성이나 전문성은 궁극적으로 지역주민에 대한 책임성이나 대응성을 지향한다는 점

에서 지방의회의 의정활동에 대한 평가는 궁극적으로 대응성의 관점에서 논의할 수 있다.⁴⁹⁾ 한편 지방의회의 자율성(autonomy) 역시 지방의회 의정활동성과에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 지방의회 자율성을 네 번째 기준으로 지적할 수 있다.

따라서 아래에서는 우리나라 지방의회의 발전방향을 이와 같은 대표성, 전문성, 책임성, 자율성 등의 네 가지 측면으로 구분하여 논의하였다. 그리고 이에 앞서 제반 환경 변화에 따른 지방의회의 위상정립의 필요성에 대해 논의하였다.

1. 환경변화에 따른 지방의회의 위상정립

21세기 들어 빠르게 변화하고 있는 국내·외적 환경변화에 대응하여 지방의회는 보다 능동적으로 대응할 수 있는 구조와 운영체계를 정립해야 한다. 철저한 공공성을 위주로 지방의회에서만 제공할 수 있는 공공서비스를 개발하고, 이를 확대해 나가면서 새로운 지역발전을 위한 노력들을 끊임없이 수행하는 것이 21세기 지방의회의 발전적 대안이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 공공성을 확보하기 위한 핵심적인 방안으로서 무엇보다 지방의회에도 생산성 개념의 적극적인 도입이 요구된다고 할 수 있다. 공공성(publicness)과 같이 추상적인 개념만 강조하는 것은 자칫 지방의회의 활성화에 기여하지 못할 수 있다는 한계가 있다. 이보다는 보다 현실적이고 처방적인 개념으로서 지방의회의 생산성에 대한 강조가 중요하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 지방의회의 역할은 첫째, 문제해결이 높은 행정서비스를 제공해야 한다. 즉, 현대행정은 다양화와 전문화를 특징으로 하며 효율성과 생산성을 중시한다. 따라서 지방의회는 지역문제를 가장 효율적으로 처리하기 위한 스스로의 의사결정능력, 즉 고도화된 문제해결능력과 정책형성능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 본 연구의 분석결과를 통해서도 확인한 바와 같이 교육이나 훈련을 통해 지방의원들의 전문성을

49) 지방의회의 대응성은 일반적으로 정책대응성, 배분배응성, 봉사대응성, 상징대응성으로 구분할 수 있다(최덕규, 2002). 정책대응성은 자치입법활동, 정책에 대한 지방의회의 영향력, 행정감사·조사 활동 등을 통해 분석할 수 있고, 배분대응성은 시민복지향상, 낙후지역개발 등을 통해, 봉사 및 상징대응성은 지역민원처리 및 시민과의 유대관계, 시민의견반영, 행정서비스 개선 등을 통해 분석할 수 있다.

제고함은 물론 유능한 인재가 지방의회에 적극 참여할 수 있도록 제도적인 보완이 필요하며, 또한 지방의원의 유급직화 역시 진향적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 지방의회는 참여민주주의 확대에 따라 다양화되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 신속·정확하게 지방정치나 지방행정에 반영할 수 있는 역할을 수행해야 한다. 지방의회는 기본적으로 지역주민을 대표하는 의결기관이므로 지역주민의 의사를 집행기관 등에 전달하는 중심적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 최근 급속히 변화하고 있는 국내·외적 환경을 고려하면 단순히 지역주민을 위한 것만으로는 급변하는 환경에 능동적이고 신속하게 대응하기 어렵다. 따라서 보다 근본적으로 지방의회의 의정활동에 지역주민들이 체계적이고 광범위하게 참여할 수 있는 참여제도를 모색해야 한다. 이를 통해 지역주민의 광범위한 의견을 체계화하고 이를 분석하여 지방의회의 효율성을 극대화해야 한다.⁵⁰⁾

셋째, 주민 참여의식의 강화가 요구된다. 사회구조의 이질성이 심화된 현대사회에서 주민의사나 욕구 및 이익도 특수한 것이 아니라 보편성을 띤 매우 개념적인 존재로 보이며 주민의사가 언제든지 발견될 수 있는 상태로 지역사회 내부에 존재하는 것도 아니다. 바로 이 점에 주민대표기관으로서의 지방의회가 주민의 이익이나 요구를 정책결정에 정확히 반영하기에는 어려운 점이 많다 하겠다. 이런 점에서 우리나라의 현행 자치단체는 지방의회의 주민대표성에 문제가 많다. 주민참여를 통해 지방의회의 바람직한 역할인식과 지역주민의 동질성 회복을 가능하게 될 것인데, 우리나라의 주민참여는 아직 미비하다고 밖에 볼 수 없다. 보다 근본적인 문제는 주민들이 지방의회에 대한 관심과 참여가 부족하다는 사실이다. 그리고 지방의회의원들에 대한 지역주민의 인식도 의원들의 지역대표성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

2. 지방의회의 대표성 강화

지방의회가 지역주민들로부터 신뢰를 받기 위해서는 “지방의원이 주민의 대표자, 대

50) 예를 들어 지방의회도 스스로의 대표성 제고와 합의체로서의 의사결정의 사회적 통합능력을 제고하기 위해 의회공청회제도 등을 활용하여 주민참여를 적극적으로 제고할 수 있다.

변자, 최고 정책결정자, 옴부즈맨으로의 역할”(김순은, 1999b: 531)을 성실히 수행할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 지방의회가 지방분권 이슈의 추진, 지방의회의 정책개발능력 제고, 지방의회의 민주적·합리적 운영, 집행부와의 견제관계 유지(김순은, 1999a) 등은 매우 중요한 과제이다. 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 지역단위에서 지방의회가 중심적 리더십을 확보해야 한다. 이와 관련하여 지방의회의 대표성을 강화하기 위한 방안으로 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.

첫째, 기초지방의회 선거에 있어 정당공천의 도입을 검토할 필요가 있다. 지방의회에 정당참여를 인정할 것인가에 대하여 학설상으로는 정당제도 자체의 문제점일 뿐이며, 지방정치에 있어 정당참여를 인정하는 견해가 우세하다고 할 수 있으며(이기우, 2000), 혹은 현재의 정당제도의 문제점이 해결되는 것을 전제로 지방정치에 정당참여를 인정하자는 견해도 있다(유지태, 2001). 지방의회 선거에 정당참여문제는 논리의 문제 이외에 역사와 현실에 대한 이해를 전제로 하는 문제라고 할 수 있다. 즉, 정파간의 대립이 극심하였고, 세력 확장에만 몰두하고 정책개발이나 민의수렴을 태만히 하였으며, 중앙의 대립이 그대로 지방에 이전되었던 과거의 역사에 비추어 정당참여를 제한해 왔다.⁵¹⁾ 그러나 우리 사회의 민주화가 상당히 진전되어 건전한 정당정치를 지향해야 한다는 측면에서는 지방정치에도 정당참여를 허용하는 것이 바람직하다.

또한 제도적으로 기초의회에서 정당참여가 배제되었다더라도 현실적으로 정당참여가 완전히 배제되지 않는다는 점과 우리나라의 시민의식이 상당히 발전되었다는 점을 고려하면 기초지방의회에서도 정당참여가 인정될 필요가 있다. 궁극적으로는 정당정치를 활성화해야 한다는 점에서 광역의회 뿐만 아니라 기초의회의 정당공천도 이루어져야 할 것이다. 정당참여에서 나타나는 현실적 문제점은 정당공천이나 아니냐보다는 다른 근본적 장치로 접근해야 하며, 정당참여 자체를 배제하게 되면 더 중요한 가치를 상실할 위험이 있다고 할 수 있다. 하지만 지방정치에의 정당참여가 정당성을 획득하기 위한 전제조건으로 정당분권화가 효과적으로 이루어질 수 있다면 지방선거에서 정당공천은 지방자치를 실질적으로 활성화하는데 기여할 수 있을 것이다.⁵²⁾

51) 정당참여의 폐해는 지방정치에 정당참여 그 자체에서 비롯된다기보다 근본적으로는 우리나라 정당구조가 매우 중앙집권화되어 있다는 점에 기인한다고 할 수 있다.

52) 따라서 정당의 영향으로부터 지방자치를 보장하기 위해서는 정당법을 개정하여 정당의 분권화를

둘째, 지방의원 간 겸직 허용문제를 검토할 필요가 있다. 현재 많은 지방의원들이 갖고 있는 단점을 극복하기 위해 의원겸직제도를 활용해볼 필요가 있다. 즉 광역의원과 기초의원을 겸직하게 하는 것이다. 이는 개별의회로 보면 의원 수가 줄지 않으면서 전체적으로는 의원 수를 줄일 수 있다. 많은 나라에서 이를 허용하고 있으며, 프랑스는 지방의원과 국회의원간의 겸직도 허용하고 있고, 미국의 경우 주의원과 지방의원의 겸직을 허용하고 있다(이승중, 2000). 우리나라의 경우 아직 대중적 인물이 많지 않고, 지방정치간에도 격차가 심할 뿐만 아니라 자질면에서도 많은 비판을 받는 상황에서 이를 조정해줄 수 있는 하나의 정치적 메카니즘으로서 광역의원과 기초의원의 겸직제도를 활용할 수 있다. 이는 단순히 예산절약뿐만 아니라 광역과 기초간의 원활한 협조체제 구축이라는 측면에서도 의미가 있다고 할 수 있다.

셋째, 무투표당선의 제한규정을 둘 필요가 있다. 지방의회선거의 경우 지역주민들의 무관심으로 인해 후보자 수가 1인인 경우가 있다. 이러한 경우 우리나라 “공직선거법”은 지방의원 후보자 수가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 않게 된 때에는 무투표당선 되도록 규정하고 있다. 이러한 경우 지방의회의 대표성은 크게 저해된다. 그러므로 다른 나라의 경우와 마찬가지로 2회 투표제를 도입하도록 해야 할 것이다.

이 밖에 의장단 선출방식이 개선되어야 할 것이다. 현재의 교황선출식 의장선출방식을 바꾸도록 한다. 공식적으로 후보등록을 하고 출마한 후 공개적으로 선거운동을 하도록 해야 할 것이다. 이를 통해 지방의회의 대표자를 언론과 주민들의 검증과정을 통해 선출할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 지방의회의 전문성 강화

기초의회 및 광역의회가 구성되어 그 활동기간이 비록 짧았지만 그 동안의 운영을 볼 때, 지방의회에 대한 기대에 어긋나는 점이 상당히 나타났는데 그 중 대표적인 것

더욱 촉진하여 정당의 권력구조를 개편하는 것이 보다 우선되어야 할 과제라고 할 수 있다. 또한 정당법 개정을 통한 지방정당의 창설을 보다 활성화하는 방안도 고려할 수 있다. 특정한 지방자치단체에서의 정치적 의사형성을 목적으로 하는 정당이 출현하는 경우에 유권자의 선택의 폭은 훨씬 넓어지게 되고, 지방정치가 중앙정치에 예속되는 것을 막을 수 있기 때문이다.

이 의원들의 전문성 및 수양문제였다. 대부분 의원들이 행정경험이 없을 뿐만 아니라 전문지식 수준이 적어 원만한 의사운영이 어려운 점도 있었다 그러나 전문지식의 부족에서 나타난 문제보다는 기본적인 소양인 윤리적 면에서 나타나는 문제가 지방의회의 운영 및 주민대표라는 측면에서 많은 우려를 자아나게 했다.(임경호, 1992)

현대 행정국가화 경향에 따라 중앙뿐만 아니라 지방정부에서도 행정관료들의 정책결정 권한이 확대되고 있는데, 그 근본원인은 정책문제가 복잡다양하게 됨에 따라 전문적 지식에 의한 해결이 요구되기 때문일 것이다. 따라서 특정 문제에 대한 지속적이고 반복적인 관심을 가져온 행정관료들의 전문성은 의회의원들의 일반적이며 상식적인 수준의 지식을 압도하고 있다.⁵³⁾ 이러한 행정부 독주에 대한 통제권뿐만 아니라 지방의회에 주어진 주민대표기능을 원만히 수행하기 위해서는 상당히 높은 전문지식이 요구되는데 현재 지방의회의 전문성 수준은 여전히 높지 않은 것으로 평가된다. 따라서 다음과 같은 측면에서의 제도개선을 통해 지방의회의 전문성 강화가 필요하다

첫째, 지방의회의 전문성 강화를 위한 방안으로서 지방의원의 유급직화 문제가 상당한 논란의 대상이 되고 있다. 물론 지방의원의 유급직화 문제는 단지 지방의회의 전문성 문제만 아니라 지방의회의 대표성, 책임성, 자율성 문제와도 관련성이 있다. 그런데 우리나라의 지방자치법 제32조제1항에 따라 지방의회 의원들은 무보수·명예직이므로 지속적으로 전문적인 행정에 관심을 기울일 수 없고, 또한 지방의회 의원들의 전문성을 보완하기 위한 직능대표제를 비롯해 기타 전문위원회와 같은 통제장치가 없다는 점은 지방의회의 전문성 제고에 걸림돌이 되어 왔다. 따라서 행정부에 대한 통제뿐 아니라 주민대표기능을 보다 적극적으로 수행하기 위해서는 지방의원들에게 높은 수준의 전문성이 요구된다는 점에서 지방의원의 유급직화 문제를 보다 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 유급직화는 다음과 같은 몇 가지 이유로 인해 타당성이 인정될 수 있다.

첫째, 재력은 없으나 유능한 신진인사의 의회진출을 촉진하여 양적인 측면은 물론 질적인 측면에서도 지방의회 의정활동의 수준을 향상시키는 한편, 지방의회의 상위계

53) 행정권에 대한 가장 적절한 통제는 의회에 의한 통제일 것이다. 의회의 행정부 통제방법은 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 행정부 활동범위의 결정, 즉 행정부 활동 한계의 설정, 절차규정 및 권한한계 규정. 둘째, 예산과정에 있어서 재정 및 인력자원에 대한 통제. 셋째, 의회 투표권을 통한 통제. 넷째, 행정기능의 감사감사권을 통한 통제. 다섯째, 비공식적 방법으로서 의원들의 영향력을 통한 통제 등이다.

층 편향을 방지하여 사회적 대표성을 보다 강화할 수 있기 때문이다. 둘째, 지방의원들에게 안정적 생활기반을 제공하여 의정활동에 전념할 수 있도록 함으로써 지방의회의 생산성 제고에 기여할 수 있기 때문이다. 셋째, 의정활동의 상시화가 가능하여 보다 상시적이고 전문적인 의정활동이 가능하며, 지방의원들의 비리나 비위문제 등을 억제하는데도 기여할 수 있기 때문이다. 넷째, 의정활동의 강화를 통한 예산절감액이 유급화 소요비용을 초과할 수 있으며, 개인보좌관제 등 의원개인에 대한 직접적인 처우개선요구도 완화할 수 있기 때문이다. 마지막으로 현행 사실상의 보수제를 양성화한다는 의미에서도 유급직화가 타당하다. 현재 지방의원에게 의정활동비, 회의수당, 여비, 의정운영공통경비, 기관운영업무추진비 등을 지급함으로써 사실상 유급제로 운영되고 있다는 점에서 이를 양성화하여 지방의회 운영의 투명성을 제고할 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾

둘째, 지방의회의 전문성 강화를 위해서는 지방의회의 관여범위를 늘여야 한다. 현재는 지방의회가 관여할 수 있는 자치사무와 단체위임사무의 폭이 매우 좁고, 재정력도 매우 취약한 실정이다. 이는 중앙정부의 각종 행정기능이 지방자치단체로 먼저 이양되어야 한다. 정부도 물론 많은 기능이양작업을 하고 있지만 실질적인 성과는 아직 미흡하다. 이것이 지방의회의 전반적인 활동범위를 정하게 되므로 과감한 이양작업이 필요하다. 집행기관과의 관계에서 견제능력을 강화하기 위해서는 집행기관의 사무에 대해 실질적인 통제가 가능해야 한다. 예를 들면 도시계획, 중장기지방재정계획, 일정액 이상의 투자계획 등은 지방의회가 심의의결권을 가져야 한다.

또한 지방예산심의 활동의 개선이 요구된다. 현재의 취약한 지방의회의 전문성을 강화하기 위해서는 첫째, 지방의회의 예산심의활동의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 ① 회계감사제도가 개선되어야 한다. 즉 독자적인 감사제도가 필요하며, 이를 위해 일본의 감사위원제도와 마찬가지로 지방정부에 일정 수의 감사위원을 두어야 한다. ② 집행부와 의회의 재량을 억제할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 미국의 납세자소송, 일본의

54) 지방의원 유급제에 대한 국민적 반대가 강할 것이라는 점을 고려하여 예산의 획기적인 증대보다는 현 지출수준을 유급으로 전환하는 것에서부터 유급직화를 추진할 필요가 있다. 또한 구체적인 보수수준과 적용방식은 원칙적으로는 당해 지방자치단체가 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직하지만, 각 자치단체별 재정력의 격차를 고려하여 최소한의 상한기준 등은 마련되어야 할 것이다(임성일·이효, 2000: 22). 한편 지방의원의 유급제화와 관련하여 의원정수를 축소·조정하는 문제도 신중히 검토해야 할 것이다.

주민소송과 같이 주민들이 감사위원에 대해 직접적인 감사청구와 주민소송을 마련할 수 있도록 한다. ③ 중앙정부의 관여 폭을 최대한 줄여야 할 것이다. ④ 지방예산편성 지침의 자율성을 제고하고, 지방예산순기를 조정해야 한다.

셋째, 지방의회 의원의 입법보좌활동 강화가 요구된다. 이를 위한 구체적인 방안으로 ①지방의회의원의 보좌관계 도입, ②전문위원의 전문지식 제고 및 입법정보활동 강화, ③지방의원에 대한 정보제공활동 강화, ④지방의회간 의원연합체를 보다 활성화하기 위한 연구기관 설립, ⑤지방의회 활동에 있어 전문가 혹은 전문연구기관이나 단체 등의 적극적인 활용 등을 검토할 필요가 있다.

넷째, 상임위원회 구성요건 완화 및 복수상임위원회 운영을 가능하도록 해야 한다. 상임위원회 설치하한을 “13인 이상”에서 “11인 이상”으로 하여 일부 의회에 상임위원회 설치를 가능하게 하는 것이다. 이 때 5명으로 위원 수를 하향하는 것이 논의되고 있지만 심의가 부실해질 우려가 있다. 그래서 지방의원이 2개이상의 상임위원회에 중복적으로 활동할 수 있도록 함으로써 위원 수를 보장할 수 있도록 한다. 특히 기초의회의 경우 관할 사무의 내용과 범위가 협소하기 때문에 위원 수를 하향하기보다는 복수 상임위원회 활동을 허용하는 것이 나을 것이다⁵⁵⁾. 다만 이러한 경우 상임위원장을 나눠먹기식 자리배정할 우려가 있으므로 상임위원장 활동경비 등은 제한하도록 한다. 또한 상임위원회 중심의 의회 운영이 일반화되면 회의에 주민 참가가 제한되거나 위원회의 비공개 회의로 의회 운영의 불신감을 초래하게 된다. 그러므로 상임위원회 활동도 적극적으로 공개해야 한다.

4. 지방의회의 책임성 강화

지방의원에 대한 정치적 책임을 강조하고, 주민통제를 강화하기 위해서는 지방의회 의원에 대한 후원회 문제가 적극 검토되고, 주민투표제, 주민감사청구제도가 보다 확대되어야 하고, 주민소환제, 주민발안제 등이 제도화될 필요가 있다.

첫째, 지방의회 의원의 후원회문제를 지적할 수 있다. 지방의회의 책임성 강화를 위

55) 영국 지방의회의 경우도 이러한 복수상임위원회제도를 활용하고 있다.

한 방안으로서 지방의회 의원의 후원회 문제 등을 적극 검토할 수 있다. 이를 위해 정치자금법 등 관련 법률의 개정이 필요하다. 시·도의회 의원도 정당의 공천을 받아 선거에 출마하는 정치인으로서 의정활동에 많은 비용이 소요됨에도 후원회를 둘 수 없도록 하는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다. 더욱이 지방의회 의정활동에 대한 주민 참여를 활성화함으로써 지방의회의 지역주민에 대한 책임의식을 강화하기 위해 지방의원 후원회 인정 문제는 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 주민투표제문제를 지적할 수 있다. 주민들이 지속적으로 관심을 가질 수 있도록 주민투표제가 2004년 7월부터 도입될 예정이다. 주민투표법은 청구인 수 규정을 1/20부터 1/5까지 범위 내에서 각 자치단체 조례로 제정토록 하고 있다. 그러나 상한선에서 조례를 제정할 경우 투표청구가 사실상 불가능하다는 비판에 따라 행정자치부는 2004년 4월 14일 '주민투표조례 표준안'을 제시하면서 1/20 비율을 준수하도록 권고하였다⁵⁶⁾. 이와 같이 지나치게 많은 청구인 수를 규정하게 되면 주민투표제도를 실질화하는데 많은 한계를 보일 수 있다. 지속적으로 논란이 되고 있는 지방의원의 유급제화, 의원보좌관제 도입, 의정활동비 인상과 같이 상당한 재정 유발을 초래하는 경우 의원들 스스로가 발의하고 결정해 이기적인 결정이라는 비판을 받지 말고 주민투표를 통해 결정해야 할 것이다. 그리고 이는 주민이 직접 안건을 의안으로 발의할 수 있는 주민발안제와 함께 시행되어야 할 것이다.

셋째, 주민감사청구제의 강화를 지적할 수 있다. 현재와 같은 주민감사청구제도 하에서는 제도의 활성화가 어렵다. 주민감사청구를 보다 용이하게 하기 위해서는 청구인 수를 대폭 완화하는 것이 선결되어야 할 것이다. 주민총수에 기초해 몇 %이상을 규정하는 것은 제도의 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라 이러한 감사청구행위가 위법부당성을 판단하는 근거가 되지 않기 때문이다. 그리고 감사청구자에 시민단체(또는 주민단체)가 참여할 수 있도록 제도화해야 한다. 주민감사청구심의위원회의 전문성과 독립성을 확보하기 위해서는 위원회의 독립성과 위원의 공정성이 중요하며, 주민감사청구의 대상은 지방자치단체의 사무처리에 한정하지 말고 지방의회까지 포함되어야 할 것이다.

넷째, 주민소환제 도입을 검토할 수 있다. 정치적으로 많은 문제를 야기하고 있는 의

56) 규정에 따르면 유권자 700만 이상의 서울·경기도는 40만, 유권자 75만의 울산은 5만 이상 서명해야 청구가 가능하다.

원은 주민들이 그 책임을 직접 물을 수 있는 제도적 장치로써 주민소환제를 도입하도록 한다. 이를 통해 개별의원에 대한 해임과 의회의 해산 등을 요구할 수 있도록 함으로써 방만한 지방의회 운영을 견제할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 지방의회 활동의 투명성을 강화하기 위해서는 시민단체가 지방의정 활동에 대한 감시활동을 해야 한다. 이를 위해서는 지방의회 홈페이지 및 지역언론을 통해 주민들에게 지방의원들의 출석현황 및 회의록을 공개해야 할 것이다. 나아가 지역방송에서도 본회의를 비롯해 주요 상임위원회를 현장 중계할 수 있도록 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 지역시민단체들은 지방의원들의 의정활동을 정기적으로 평가해 이를 공개해야 한다.

마지막으로 조례 제·개정운동을 강화해야 한다. 주민들의 새로운 아이디어가 지방행정에 반영되기 위해서는 주민발안 등이 제도화되어야 한다. 그러나 주민발안이 제도화되기 이전에도 현재의 청원제도를 활용해 조례제정운동을 전개함으로써 보다 적극적 행동이 필요하다. 그러나 조례제정청구도 지나치게 많은 서명을 요구해(20세이상 주민총수의 20분의 1) 어렵게 하고 있는 것이 현실이다. 1991년 청주시 행정정보공개조례 제정과정에서 대법원의 판례를 통해 우리나라 조례의 제정범위는 상당히 넓어졌다. 그래서 지방의회는 시민단체와 함께 조례 제·개정운동을 전개했고, 그 영역은 정보공개, 시민참여, 사회복지, 청소년, 학교급식 등 매우 다양하다. 이를 통해 시민에 의한 정책대안의 제시와 새로운 정치의 틀로서 정책과 시민영역을 구체화시키는 연결고리 역할, 그리고 행정의 투명성 확보가 가능하다.

5. 지방의회의 자율성 강화

지방정치라는 상황 속에서 지방의회는 지역의 다양한 구성원 및 단체의 이해와 요구를 수렴하고 상호 대립되는 이해의 조정 및 갈등을 해결하면서 주민의사를 정책결정과정에서 반영하는 주민대표기관으로 볼 때, 지방의 다양한 단체뿐만 아니라 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보를 추천 지지함으로써 국민의 정치적 의사의 형성과정에 참여하는 것을 목적으로 정당의 영향을 받는

것은 주민의 의견 수렴과정에 필수적인 요소일 것이다.

지방자치법 제12절 제8조-84조에 의하면 시도의회에서는 사무국을 설치하여 사무국장과 직원, 시군자치구에는 간사와 직원인 사무직원을 둘 수 있게 하였다. 이들은 지방의회 의장과 단체장이 임명하게 되어 있으며 의장의 명을 받아 의회 사무를 처리하게 되어 있다. 그런데 기초의회의 경우, 사무국 간사가 지방의회 의장과 협의 없이 단체장에 의해 임명되며, 의회마다 행정5급(사무관급) 또는 별정5급 1-2명씩 배치하는 전문위원은 시장군수구청장이 의회의장과 협의하여 결정하도록 되어 있으나 정당과 행정기관이 임명을 둘러싸고 마찰을 빚는 경우가 상당히 많다. 이는 결국 지방의회를 정당의 하부조직화 시키려는 의도에서 비롯되었다고 볼 수 있는 바와 같이 지방의회의 장이나 중앙당에 종속화의 한 단면이라고 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 중앙당의 지나친 지방의회에 대한 개입과 간섭은 지방의회의 지역주민의 의사를 대표하는 기능을 저해하고 지방의회의 자율적인 활동을 위축시키는 우를 범하게 될 것이다.

지방자치법 제83조의 규정에 의하면 지방의회 사무처직원은 의장의 추천에 의해 당해 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있는데, 향후 지방의회 사무직원을 의장이 임명하여 소신 있고, 책임감 있게 일할 수 있도록 사무직원에 대한 인사권을 지방의회에서 행사할 수 있도록 해야 한다. 이와 같이 지방의회 의원들에 대한 제도적으로 취약한 권한을 현실에 맞게 재정비하고 적극적으로 개정한다면, 우리의 지방의회도 지역주민이 원하는 의정활동을 충실히 수행해 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

이를 위해서는 지방의회의 독립성 확보도 매우 중요한 과제라고 할 수 있으며, 따라서 지방의회 사무직원에 대한 독립적인 인사권을 확보할 수 있어야 한다. 현재와 같이 자치단체와 지방의회간의 인사교류방식으로는 즉 자치단체의 공무원을 지방의회의 사무직원으로 임용하는 것은 많은 문제를 야기하고 있으므로 인사권을 독립시키도록 해야 할 것이다. 인사권이 자치단체장에게 있고, 언제든지 집행기관으로의 복귀가능성이 있기 때문에 전문직 축적을 기피하고, 자치단체장의 눈치를 보지 않을 수 없게 된다.

그러므로 기관대립제의 취지에 맞게 의회와 집행부간의 상호불간섭의 원칙에 기초해야 하고, 사무직원도 소속감을 갖고 의원에게 의정지원을 할 수 있어야 할 것이다. 전문위원의 경우 별정직 전문위원이 일반직 전문위원보다 소신껏 지방의회에 근무하고

있다는 것이 각종 연구보고에서 나타나고 있다(김순은, 2002). 다만 의회직렬을 신설하고, 인사관리는 광역의회과 기초의회를 하나로 통합해 광역단위별로 하도록 하고, 상호 교류범위를 정해 인사교류를 실시하는 방안이 대안이 될 수 있을 것이다.

지방의회의 독립성을 확보하기 위한 기타 제도적 개선방안으로서 지방의회의 회기를 비롯한 지방의회 운영에 대해 각 자치단체의 실정에 맞도록 좀더 신축적이고, 자율적으로 정할 수 있도록 할 필요가 있다. 현행 지방자치법은 정기회와 임시회를 합해 시·도는 120일, 시·군·자치구는 80일을 초과할 수 없다고 제한하고 있는데 이를 자율적으로 정할 수 있도록 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방의회 의사운영과 관련된 사항에 대해 각 지방의회별로 자율적인 결정이 가능하도록 제도 개선이 요구된다.

제2절 지방의회 발전을 위한 정책대안

1. 지방의회 위상제고를 위한 단기개선과제

1) 지방의회의 전문성 강화를 통한 정책능력 강화

(1) 의회사무기구의 정책보좌기능 강화

지방의회의 정책능력을 강화하기 위해서는 우선 의회사무국의 정책보좌기능의 강화가 필요하다. 이를 위해 무엇보다 사무국의 조직·인사권에 대한 지방의회의 독립성이 확보될 필요가 있다. 즉, 기초지방의회의 권한강화 및 전문성 확대를 위해서는 무엇보다 사무기구에 대한 조직·인사권의 독립이 필요하다. 이와 같은 조직·인사권의 독립을 바탕으로 보다 적극적인 사무기구의 정책보좌기능 강화가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 지방의회의원의 보좌관제 도입문제를 검토할 수 있다. 지방의회 의원정수 감축에 따라 집행부의 방대한 조직에 대한 효율적인 견제·감시가 극히 곤란하고 국가사무의 지방자치단체로의 위임추세 등으로 지방자치단체의 업무량이 증가할 것으로 예상되

며, 자료수집·주민의견 수렴·각종 민원처리·조례 및 예산심의 등이 폭주하는 상황에서 지방의원의 전문성을 제고하기 위해 보좌관제 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

둘째, 전문위원의 전문지식 제고 및 입법정보활동 강화가 필요하다. 전문위원은 지방의원의 의정활동의 전문성을 보완하기 위해 해당 분야에 대한 전문성 제고 및 정책개발기능강화와 이성적 토론 및 비판, 효과적인 대안제시를 위해 부단한 노력이 필요하다. 따라서 전문위원제도를 보다 활성화하기 위한 제도개선이 요구된다.

셋째, 위의 두 가지 방안은 현실적으로 실현하기가 상당히 어려운 과제라고 할 수 있기 때문에 보다 현실적으로는 의회사무국 직원의 조사능력, 정책능력 등을 향상시키기 위하여 사무직원의 연수기회 확대와 연수내용의 내실화 등을 추진할 필요가 있다.

이와 더불어 지방의원에 대한 정보제공활동이 강화되어야 한다. 지방의원의 의정활동을 제약하는 요인 중 하나로서 지방의원의 정보부족을 지적할 수 있는데, 현대국가의 기능 확대는 행정활동의 다양화·전문화와 각종 정보의 수집·보관·처리를 집행기관 독점현상을 심화시키고 있다. 이러한 상황에서 지방의원의 전문성을 강화하고 집행기관에 대한 효율적인 견제와 감시기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 지방의원이 필요로 하는 다양한 정보를 제공할 수 있는 정보제공활동의 강화가 필요하다.

이와 같은 개선을 통해 기초지방의회 사무국의 입법조사기능을 보다 강화해 나가야 한다. 지방자치법은 의회사무국 직원에 대해 '의회의 사무를 처리하기 위하여 직원을 둔다'라고 규정하고 있지만 의회사무국의 업무가 단순히 의회사무를 처리하는 것만 담당해서는 안 된다. 향후 지방의회의 조례제정권의 범위나 의회의 심사권이 확대되는 것에 대비하여 의안의 수정, 의원발의, 법령의 해석 등에 있어서 의원에게 조언할 수 있도록 사무국의 입법조사기능을 활성화해야 한다.

(2) 전문연구기관 등의 구성과 활용

집행기관과 지방의회 간에 표출된 갈등은 주로 위법, 월권 등의 조례제정활동과 관련되어 나타나고 있다. 자치권의 확대가 이루어지고 사무배분의 명확화가 이루어지기 전에는 이러한 법률적 문제가 끊임없이 제기될 것으로 보인다. 많은 지방의회가 월권

에 따른 단체장의 재의요구를 경험한 바가 있다. 일반적으로 재의결에 의해 부결됨으로써 갈등이 표출되어 장기화되지는 않고 있지만, 상대적으로 행정적·법률적 지식이 부족한 지방의원들이 조례안 발의에 썩기를 박는 요인이 되고 있다. 따라서 지방의원들의 적극적인 정책입안활동과 활발한 심의활동을 보좌하기 위해 지방의원의 법률적 자문에 응할 수 있는 법률자문기구나 연구기구의 설립이 시급하다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

구체적으로 지방의회간 의원연합체를 보다 활성화하기 위한 연구기관이나 법률자문기구를 설립할 필요가 있다. 각 시·도의 기초의회, 시·군·구 의회 연합체와 이들 간의 전국적인 연합체의 결속력을 강화하도록 한다. 그리고 광역의회인 시·도의 의회연합체, 즉 시·도 광역의회 연합체, 시·도별 기초의회 연합체, 기초의회 전국연합체, 광역 및 기초의회 전국연합체를 강화해 보다 폭넓게 활동해야 할 필요가 있다. 그리고 이들의 정책활동을 보좌해줄 수 있는 연구기관을 독립 법인형태로 설립하는 것이 바람직할 것이다. 이 연구기관의 부설형태로 지방의원을 위한 연수센터 설립도 필요하다.

전문연구기관의 설립이 어렵다면 지방의회 활동에 있어 전문가 혹은 전문연구기관이나 단체 등을 적극 활용할 수 있어야 한다. 즉, 광역의회의 의원보좌관제 도입보다는 상임위원회를 중심으로 전문위원실의 전문인력을 확충하도록 하며, 나아가 전문가를 지방의회의 상임위원회 자문위원으로 위촉하는 방식으로 전문가 자문을 제도화함으로써 지방의회의 전문성을 보완하는 방안 등을 검토해야 할 것이다. 지방의원 또는 위원회 의정활동 활성화 등 지방의회의 정책개발 강화를 위해 각종의 대학·연구소 등의 교수·전문가와 연계하여 상임위원회별로 자문을 구하고 연구 및 용역도 의뢰해야 한다. 또한 지방자치와 관련한 학회에서도 사안별로 세미나를 정례적으로 개최하여 지방의회의 발전방안에 대해 공동의 연구를 보다 활성화해 나가야 할 것이다.

(3) 의원의 연수기회 확대 및 내실화

지방의원의 연수는 우리나라뿐 아니라 일본에서도 지역권역 단위, 도도부현의 광역

57) 지방자치가 발달한 영국의 경우에도 집행부 최고의 관료가 법률전문가였으며, 다른 나라의 경우에도 지방자치단체에서 시법원이나 시법무관 등의 제도를 둬으로써 지방의회의 법률적 문제에 대처하고 지방의원들의 법률자문에 응하고 있는 실정이다(최덕규, 2002).

단위, 또는 각 자치단체별 각 계층과 지역에 걸쳐 활발히 진행되고 있다. 우리나라의 경우 지방자치제도 실시 초기에는 각 단체 및 기관들이 앞을 다투어 지방의회 의원들에게 각종 연수회를 개최하였다. 그러나 연수회 목적이 주로 의회운영의 실무를 중심으로 이루어짐으로써, 의원들의 법률적 지식, 행정의 전문성을 제고하는데 한계를 드러내었다. 따라서 향후 지방의원 연수는 의원의 정책능력 제고, 법적·행정적 전문성 제고, 의원의 지역주민 대표성 확립 등과 관련된 내용으로 개선되어야 한다. 한편 외국 지방의회와 협정을 맺어 지방의원들이 해외를 방문해 실질적인 지방의회차원의 국제교류를 활발히 할 수 있도록 한다. 대부분(15개)의 광역의회와 98개의 기초의회가 외국기관과 교류를 하고 있지만 실질내용상으로는 많은 한계가 있다. 외국 지방의회 의원이 우리나라 지방의회를 방문하는 형태도 동시에 추진되어야 할 것이다.

2) 집행기관과의 정책협의체제 구축

집행기관과의 정책협의를 강화하기 위한 방안으로 첫째, 지방의원의 집행부 위원회 참여를 활성화할 수 있다. 현재에도 단체장이 설치한 각종 심의회·위원회 등에 지방의회 의원이 참여하고 있지만 각종 위원회나 심의회 등의 정책형성과정에 지방의원들의 보다 적극적인 참여가 제도적으로 보장되어야 한다. 그럴 경우 관련 안전에 대한 지방의회에서의 심의를 보다 원활하게 진행할 수 있으며, 의원의 입장에서 정책형성의 초기단계에서 각종 정보나 자료를 보다 용이하게 획득할 수 있어 보다 전문적이고 효과적인 정책개발을 할 수 있으며, 심의의 전문성을 보다 제고할 수 있다. 따라서 지방의원의 각종 위원회 참여가 소극적·형식적으로 구색 맞추기 식이 아니라 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 집행기관과의 사전협의체제의 활성화가 요구된다. 사전협의체도는 지방의원, 공무원 모두가 집행기관과 지방의회간 협조관계 구축을 위해 반드시 필요한 것으로 인식하고 있는 것으로 조사되고 있다(최덕규, 2002). 사전협의체도는 다양한 수준에서 추진할 수 있다. 담당실·과장의 개별적인 협의활동, 의회 전원협의회의 활용, 주례보고회의 참석 등을 통해 폭넓은 접근을 시도할 수 있다. 나아가 일차적 사전협회가 기대

한 성과를 거두지 못했을 경우 2차적 사전협의기능을 수행하는 협의제를 활성화하는 방안이 필요하다. 즉, 부서단위나 주례협의회의 사전협의를 1차 단계로 활용하고, 집행기관과 지방의회 간에 의견을 달리하는 사안에 대해서는 중간조정단계를 거쳐 의회 전원협의회에서 2차적으로 심의하고, 보다 전문적인 심의가 필요한 경우 본회의 개최 전에 소관 의정자문협의회를 소집하여 전문적인 심의를 할 수 있도록 하는 3단계 사전협의절차를 운영할 필요가 있다.

3) 지방의회의 대민위상 제고

지방의회의 대민위상 제고를 위한 방안은 지방의회의 대표성 및 책임성 확보를 위해서 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 첫째, 주민의 방청확대가 필요하다. 우리 경우 주민의 방청비율이 매우 낮은 상황임에 비해 일본은 2001년도 시의회의 일반방청인 수를 조사한 결과 평균 86.7명으로 나타나고 있다(최덕규, 2002). 그 원인으로 시민들의 지방의회에 대한 부정적인 인식과 지방의회의원을 권위주의적이라고 인식하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 의회와 주민간의 거리를 좁히기 위해 지방의회에 대한 주민방청을 확대해야 한다. 이를 위해 의회의 회의일정을 지역매스컴을 통해 적극적으로 홍보하고 의회의 의사일정을 적극적으로 공고하며, 토요의회 및 일요일의회 개최를 시도하고 TV방영을 병행할 수도 있다. 또한 방청을 유도하기 위한 인센티브제도의 도입과 지역내 교육기관 등에 대한 정기적인 의회개방행사를 확대하는 방안도 검토할 수 있다.

둘째, 의회의 주민의견청취를 보다 활성화해야 한다. 주민의 요구가 다양해지고 고도화되는 현실에 비추어 지방의회의 홍보활동뿐 아니라 주민으로부터 의견을 청취하는 쌍방향성 정보교환이 필요하다. 이를 위해 의회에 주민을 초대하여 의회홍보와 겸하여 간담회나 심포지움을 개최할 수 있을 것이다. 또한 의정활동에 대한 주민설문조사 등을 장려할 수 있고, 출장의회 등을 마련하여 주민과의 직접적인 의견교환기회를 확대하는 방안도 적극 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 전자의회의 운영을 강화할 필요가 있다. 지방의회에서의 대의제를 보다 활성화

하기 위해서는 보다 쉽고 빠르게 주민들의 자신들의 대표자와 정보교환을 할 수 있어야 한다. 따라서 지방의회의 홈페이지에 의정활동 정보를 상세히 공개하고, 지역주민들과의 의견교환의 장을 마련하여 언제든지 쌍방향 의사소통이 가능하도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 전자의회제도의 적극적인 추진이 요구된다.

넷째, 회의공개범위를 확대해야 한다. 지방자치법 제57조는 지방의회 회의를 공개하도록 규정하고 있어 의사공개 원칙을 분명히 하고 있다. 그러나 여기서의 회의는 본회의만을 의미하며, 위원회 회의공개는 의회의 조례에 의해 정하도록 하고 있다. 한편 지방분권의 추진은 우선적으로 행정권을 갖는 집행기관의 권한을 확대시킨다. 이에 대하여 의회는 시민의 대표로서 공정한 정책집행이 확보되도록 충분하고도 적절한 감시를 수행할 것이 요청된다. 따라서 의회는 시민과 집행부간의 가교로서의 역할과 책무를 충분히 발휘하기 위해서는 시민의 의사가 어떻게 시의회 심의에 반영되고 있는지를 널리 공개할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 본회의 방청의 촉진과 청취환경의 개선, 위원회 공개추진, 회의록 공개범위의 확대 등이 요구된다.

2. 지방의회 기능강화를 위한 중장기과제

1) 자치권의 확대추진

(1) 지방분권화와 위임사무제도의 개선

우리나라의 전반적인 지방자치제도의 결함은 자치단체의 자치권이 미약하다는 점이다. 이것은 기타의 많은 연구들에서도 일반적으로 제기되는 문제점이다. 지방자치제도가 원활히 운영되지 못하고 주민과 집행기관 간, 그리고 의회간의 마찰과 갈등이 발생하는 가장 근본적인 원인으로 지적되는 사항이다.

앞에서도 살펴본 바와 같이 자치단체가 수행하는 사무의 60%이상이 기관위임사무이거나 시·도와 중복사무임을 고결할 때 집행기관의 행정수행에 대한 자치단체의 자율적 권한이 거의 없는 실정인 것이다. 이러한 상황은 자치단체 장의 혁신적 지역개발이

나 주민복지 증진을 위한 정책개발의 범위를 축소시킬 뿐만 아니라 시민여론의 반영에 커다란 제약 요인이 되고 있어 무사안일하다는 평가를 받게 되는 원인이 된다. 게다가 이들 기관위임사무나 시·도 중복사무와 지역적 이해관계와 직결된 경우가 많아 주민의 민원을 야기하고 지방의회의 역할을 모호하게 하고 있다. 즉 기관위임사무는 원칙적으로 지방의회가 관여할 수 없게 되어 있는데다 기관위임사무라 하여도 사무경비의 일부를 지방자치단체가 부담하는 경우가 많기 때문이다.

지역적 이해관계를 지니고 지방자치단체가 경비의 일부를 부담하며, 지역주민의 민원야기를 유발할 수 있는 기관위임사무에 대해 지방의회의 직접적 관여가 이루어지지 못한다면, 지방자치이념과 위배될 뿐만 아니라 지방자치의 실질적 운영에 있어서 갈등과 마찰이 당연히 일어나고 자치의 가치에 대한 혼돈을 초래하여 의무를 무력화시키는 원인이 되고 있다. 일본의 경우 '60~70년대부터 3할 자치란 말이 유행했었다. 이는 자치단체의 재정적 취약성을 나타내는 말이기도 하지만 기관위임사무가 많아 중앙정부의 개입이 많다는 의미이기도 하다. 그러나 일본은 적어도 기관위임사무에 대한 설명요구권, 의회의 의견제시권 등이 보장되어 있었고, 1991년부터는 기관위임사무에 대한 결렬·검사권 등이 부여되었다. 특히 1998년 5월에는 내각회의의 결정을 통하여 「지방분권계획」을 추진함으로써 기관위임을 폐지하여 일부는 자치사무로 흡수하고 일부는 법정수탁사무로 하였다. 중앙이나 상급자치단체와 기초자치단체의 관계가 종래의 수직적 상하관계에서 수평적 평등관계로의 전환하게 된 것이다.

우리나라의 경우 아직은 지방자치제의 역사가 일천하여 점진적인 자치권 확대가 필요하다는 의견도 있겠지만 장기적으로 볼 때 기초자치단체의 자치권 확대는 필연적인 것 중에 필연적인 것이다. 또한 자치사무의 수를 높이는 것과 더불어 기관위임사무와 단체위임사무 등은 사무의 위임제도를 개혁함으로써 기초자치단체와 광역자치단체간, 기초자치단체와 중앙정부간의 관계가 수직적 종속관계에서 수평적 평등적 관계로 변화될 수 있도록 노력해야 한다. 이는 중앙정부의 결단으로 이루어질 수도 있지만 지방자치단체장 연합회나 의회연합회 등의 끊임없는 정책건의와 개선활동을 통하여 조기에 실현할 수 있는 환경을 마련하는 것이 필요하며 여기에 과천시와 선도적 역할이 중요하다고 본다.

(2) 의회의결권의 확대

자치권의 취약으로부터 나타나는 결과의 또 하나는 의회의 의결권의 제약이다. 지역적인 문제, 민원의 문제, 지방자치제의 이념과 실제적인 논리에 부합하는 사항이라도 법적·제도적 보장의 취약성으로 인하여 지역 내의 입법기관이자 의결기관인 지방의회가 적절한 대응을 할 수 없는 상황인 것이다. 이는 행정상의 능률성과 효과성·대응성의 문제일 뿐만 아니라 중국에는 지방의회의원들의 입법에 대한 무관심과 입법외지의 포기라는 상황에 처하게 하며 비교적 제대로 보장되고 있는 감시통제권의 행사를 통하여 이에 대한 보상을 추구하려는 경향으로 나타난다.

즉, 지방의회의원의 의정활동 중 가장 의미 있는 일도 조례제정이나 의정활동보다도 집행부에 대한 감시통제권의 행사가 우선순위를 차지하고 있음이 이를 증명해 준다. 즉 감시통제권은 의회의 기능 중의 한 작은 부분임에도 불구하고 이 기능만이 제대로 보장되었기 때문에 감시통제기능을 의회의 가장 큰 기능으로 인식하여 필요이상으로 활용하게 되고, 이의 행사를 통하여 기능적으로 거대한 집행부와와의 균형을 취하려는 의욕을 갖게 되는 것이다. 따라서 의회는 주민의 여론을 수렴하여 시정발전에 적합한 정책개발에 기여하는데 중점을 두기보다는 기관내부의 균형과 견제라는 기능에 초점을 두게 됨으로써 집행부와 의회간의 긴장과 갈등이 상존하게 되는 것이다.

한편 일본의 경우를 보면, 의회의 정책기능의 활성화를 위하여 「지방분권법」 추진에 따른 지차단체의 자주입법권 확대에 대응키 위한 각종 제안들이 활발하게 이루어지고 있다. 즉 지역특성에 입각한 정책이나 조례입안의 필요성이 비약적으로 확대될 뿐만 아니라 집행부가 제안한 예산이나 조례·정책 등의 의안에 대해서 주민의사나 지역실정의 반영 가능성이 확대됨에 따른 의회의 심의능력을 확대시키기 위한 필요대책을 강구하고 있는 것이다. 이것은 장기적·제도적 관점에서 볼 때, 집행부와 의회간의 협조적 관계를 확립하기 위하여는 지방분권화의 추진을 통한 의회의결권의 확대가 필요함을 부인할 수 없게 한다.

(3) 사무배분의 명확화

지방자치단체가 수행하는 사무의 1/3이상이 광역자치단체인 시·도와의 중보사무로 그 경계가 불분명한 사무이다. 사무의 경계가 불분명함으로써 발생하게 되는 시정운영상의 제약으로는 시·도의 간섭과 관여의 문제가 있으며, 의회의 의결범위의 불명확성으로 인한 정책심의 및 조례제정상의 복잡성이 대두된다.

지방자치단체의 권한으로 충분히 인식될 수 있는 사안까지도 월권행위로 됨으로 인하여 지방자치단체장의 재의 요구와 재의 요구에 따른 의회의 반발 등의 갈등이 적지 않게 발생하고 있다. 또한 사무배분의 불명확성은 법률적 전문지식이 요구되고 있으나, 지방의회의원의 법률적 지식 부족, 전문적 법률조언기구의 결여 등으로 인하여 자치단체나 지방의회가 지역발전이나 정치발전을 위한 조례를 제정하였음에도 불구하고 상위조례나 명령에 저촉됨으로 해서 집행기관과 지방의회간의 갈등을 초래하는 사례가 발생하고 있는 것이다.

2) 자치단체의 자율적 기관구성권의 확보

자치단체의 기관구성 유형 다양성은 기본적 논의에서 밝힌 바 있다. 또한 이러한 다양성에도 불구하고 국가와 지방자치단체들은 세계화·지방화에 부응하고 지방행정의 생산성을 제고하기 위하여 끊임없이 개혁을 추진하고 있음도 살펴본 바와 같다. 즉 세계는 행정의 전문성 확보와 자치단체장의 리더십 강화, 주민의 선택권 확대 및 주민에 대한시정의 대응성과 책임성 확대를 위하여 노력을 경주하고 있는 것이다.

그러나 우리나라는 시장-의회형의 전통적 모델을 획일적으로 선택함으로써 지역의 다양성에 부응하지 못할 뿐만 아니라, 지방의회와 집행기관의 갈등을 속출하게 하여 행정의 능률성마저 위협받고 있는 실정이다. 게다가 기관대립형의 특성인 견제 균형의 원리가 강조되어 지방의회 운영의 균형을 저해하고 있음을 앞에서 논의한 바와 같다. 더욱이 자치권의 보장이 취약하고 의결권이 협소한 실정에서는 이와 같은 부정적 현상이 더욱 빈번하게 발생할 가능성이 높다.

우리나라의 경우 중앙정부의 형태가 기관대립형인 구도인 대통령중심제임을 들어 중앙과 지방정부간의 기관유형의 통일성을 내세워 자치단체수준에서도 기관대립형이 타당하다는 논의가 제기될 수도 있으나 같은 대통령중심제를 채택하고 있는 미국에 있어서 지방자치단체의 기관구성유형은 폐턴을 정할 수 없을 정도로 다양화되어 있어 ‘지방자치의 실험실’이라는 평을 듣고 있음도 고려해야 할 것이다. 또한 이원집정부제 형태인 프랑스의 경우도 지방자치단체의 기관구성은 기관통합형을 택하고 있으며, 의회주의로 전통으로 지켜온 영국에서도 직선제시장 내각제, 간선제시장 내각제 등 다양한 자치단체 기관구성의 변화를 시도하고 있음도 간과해서는 안 될 것이다.

이러한 세계적 추세를 들지 않더라도, 자치단체의 인구규모, 자연적·지리적 환경, 주민구성의 특성, 자치단체의 재정력 등의 불균형이 심한 우리나라에서 획일적인 제도로 자치단체의 완성을 도모한다는 것은, 지난 시대의 발상에 불과한 것임을 느끼게 한다. 따라서 지방자치에 관한 제도의 개선을 통하여 자치단체별 기관구성에 대한 자율권을 보장하던지, 일정기간을 정하여 당해 단체에 적합한 유형을 선택할 수 있는 기회를 부여하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

3) 집행기관과 지방의회의 권한 조정

(1) 지방의회 사무국 직원의 인사권 개선

자치단체장과 지방의회의 권한 배분의 불균형성으로 인하여 갈등을 빚어온 분야는 지방의회 사무국 직원의 임명권이다. 이것은 공무원에 대한 인사체계의 문제와 의회의 독립성 문제의 시시비비로 논란이 지속되고 있는 사안이다. 이에 대한 방안으로 이미 제시되고 있는 대안은 다음과 같다. 현행 지방자치법 제83조에는 지방의회의 사무처(국·과)직원은 지방자치단체장이 지방의회 의장과 협의하여 임명하도록 규정하고 있다. 이에 대해 지방의회에서는 의정활동·보조업무의 연속성 및 사무처(국·과) 직원들의 전문성 확보에 있어서 뿐만 아니라 사무직원의 지방의회에 대한 충성심에 있어서 여러 가지 문제가 있다며 이의개선을 요구하고 있는 실정이다.

이 문제를 해결하기 위한 방안으로는 첫째, 지방의회 의장이 추천한 자 중에서 자치단체장이 임명하도록 하는 것과, 둘째, 사무직원을 별정직화하여 지방의회의장이 임명하는 안이 제기되고 있다. 여기서 근본적인 방안으로서 사무직원의 별정직화가 장기적으로 타당하다고 생각된다. 문제는 별정직으로 했을 경우, 사무직원에게 대해서만 별도의 인사체계를 가져야 한다는 현실적인 어려움을 가지고 있다. 왜냐하면 별정직으로 했을 경우 승진이나 전보 등에서 협소한 폭의 기회를 감수해야 하기 때문이다.

그래서 일반적으로 하되 지방의회의장이 임명하고, 지방의회 의장은 인력의 균형있는 배치와 자치행정의 발전을 위해 필요한 경우에는 집행기관의 공무원과 사무처 직원간의 인사교류를 해당 자치단체장에게 권고할 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇게 해야 사무직원들이 집행부의 눈치를 보지 않고 소신 있고 자율적인 의정보조업무를 수행할 수 있을 것이고, 아울러 전문적인 능력의 발휘로 인해 전문성에 기초한 지방의회의 집행부 견제활동에도 일조할 수 있을 것이다. 무엇보다도 집행부와 지방의회 간에 일어날 수 있는 갈등과 대립의 소지를 없앴으로써 효율적인 의정운영과 합리적인 정책추진을 기대할 수 있다는 것이다.

(2) 감사제도의 개선

선행연구나 본 연구의 분석결과에 따르면 지방의회의 행정사무감사제도는 비능률적·비전문성이 명확하게 드러나 있고, 지방의회의 입장에선 도 대 집행부의 관계에서 중요한 수단으로 활용되고 있다. 행정사무감사제도에 대해서는 두 가지 상반된 견해가 대립되고 있다. 행정사무감사제도를 확충해서 감사기간의 연장과 보좌관제 도입을 통한 감사 전문성을 제고시킴으로서 의회의 집행부 통제기능을 강화하자는 입장과 행정부서의 감사수감 부담이 지나치게 부여되고 있는 실정임으로 지방의회의 행정사무감사제도는 폐지되어야 한다고 보는 입장이다.

여기서는 집행기관과 지방의회가 지방의 정치행정에 대해 주민에 대해 공동으로 책임을 져야 하는 기관이며, 지방의회의 행정사무감사는 그 의미상 대외적으로 내부감사의 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이라는 점이다. 도 지방의회의 감사권에 대한 지

나친 집착현상은 오히려 지방정부의 내부갈등을 초래하게 되어 보다 큰 시정의 목표를 달성하지 못하게 된다는 점이다. 따라서 지방자치단체의 집행기관에 대한 감사는 독립적인 외부감사기관에 위임하고 문제성이 있다고 의결된 사안에 대해서 일본의 경우와 마찬가지로 감사청구권을 인정하도록 조정하는 것이 바람직하다고 본다.

또한 지역적 이해관계가 IT는 기관위임사무에 대해서도 지방의회의 감사권을 폭넓게 확대할 필요가 있다. 그러나 감사가 이루어져 지적사항이 나와도 지방자치단체의 수준에선 시정이 어려운 경우가 많으므로 그 효과성을 보장하기 어렵고 집행부의 갈등만 증폭시키는 원인이 될 것이다. 따라서 지방자치단체의 기관위임사무는 장기적으로 대조정이 필요하지만, 우선적으로 지방의회의 설명요구권 및 의견제시권을 일본과 같은 수준에서 인정하는 것이 바람직하다고 본다.

4) 지방의회의 역할 강화

(1) 위원회 제도의 확대 및 활성화

현행의 지방자치제도에서는 지방의회의원 정수가 13인 이상일 때 상임위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 상임위원회 설치목적은 의회의 의안심의를 보다 전문적으로 그리고 능률적으로 진행하기 위한 것이다. 의원의 정수가 적은 경우는 각종 의안의 심의가 분업의 원리에 의해 배당되지 않고 모든 의안을 심의해야 함으로 과중한 부담을 안게 된다. 특히 행정운영이 점점 복잡·다양해지고, 전문화되어 가는 실정임을 고려할 때 의안심의를 내실화가 중요한 문제로 제기된다.

일본의 경우도 이러한 행정의 전문화·고도화에 대응하기 위한 방안으로서 의회의 상임위원회는 법정수의 상한을 두게 하고 1인1위원회 원칙을 확대하여 1인이 2~3개의 위원회에 참여할 수 있게 하며, 폐회 중이라도 상임위원회가 소관 사무를 조사하는 등의 활동을 인정하도록 권고하고 있다. 따라서 우리나라에서도 상임위원회를 설치할 수 있는 의원 정수의 범위 규정을 폐지하거나 완화함으로써 위원회의 활용을 통한 의정의 전문성을 높일 수 있도록 해야 하며 위원회의 활동 범위의 확대도 필요한 실정이다.

(2) 의원정수의 자율적 조정

현재의 지방의회 의원선거는 1개의 읍·면·동을 단위로 하여 1명의 의원을 의원 정수로 하고 있다. 따라서 인구가 밀집된 특성을 지닌 도시 지역에서는 상대적으로 인구 규모가 적은 군부다도 의원정수가 적게 된다. 의원 정수가 적은 경우 복잡하고 전문화된 행정에 대한 심의의결기능이 약화될 뿐만 아니라 특정 이해관계에 따라 쉽게 이합집산하는 특성을 지님으로써 지속적인 자치단체장의 의회와의 협력관계 유지가 어렵게 된다. 따라서 지방의회가 과대해서는 안 되겠지만 일정한 범위 안에서 의원정수를 정할 수 있도록 함으로써 의회의 전문성을 확보하고 집행기관과의 안정적 협조관계를 유지할 수 있도록 해야 한다.

우리나라보다 큰 의원정수제를 채택하고 있는 일본의 경우는 지방자치단체의 재정력·경비의 절감 등을 이유로 과대한 지방의회를 적정하게 조정할 수 있는 「의원정수 감수 조례」의 제정과 효력인정을 건의하되 어디까지나 법정 범위 안에서 이루어지도록 하고 있다. 따라서 우리나라에서도 지방자치단체의 인구규모를 감안하여 최저기준과 최대기준을 설정하고 지역적 특성에 알맞은 의회규모를 유지할 수 있도록 탄력성을 부여하는 것이 필요하다.

(3) 입법 및 심의기능의 활성화

지방의회가 감시통제권의 행사에 비해 입법기능 및 심의기능이 활성화되어 있지 못한 것이 우리의 현실이다. 따라서 의회의 입법기능과 심의기능을 진작시켜 의회로 하여금 균형 있는 의정활동을 수행토록 제도적인 개선이 요청된다.

첫째, 의안제출요건 조정 및 완화가 요구된다. 지방자치법 제58조에는 시·도의 경우 10인 이상의 연서, 지방자치단체의 경우는 재적의원의 1/5이상의 연서로 조례안을 제출하도록 하고 있다. 이는 고의로 의사를 지연시킬 목적으로 의안을 제출하거나, 전혀 성립될 수 없는 의안의 제출 등을 방지함으로써 원활히 한다는 취지이다. 거의 모든 지

방자치단체의 조례를 의회가 발의한 조례는 극히 미미한 실정이다. 이는 집행부와 의원만의 협조관계를 비교적 유지하고 있다는 긍정적 평가로 내릴 수 있지만 지방의원들이 정책제안을 할 수 있는 여건이 미흡하다는 측면도 고려할 수 있다. 따라서 지방의회의 규모에 따라 적정한 복수인의 연서로 조례안을 발의할 수 있도록 하는 의원수 요건으로 대체하는 것이 바람직하다. 일본의 경우 현재 1/8의 연서로 의안제출을 하도록 한 규정을 1/16으로 완화하도록 건의되고 있으며, 이의 대안으로 비율요건을 의원수 요건으로 완화하는 것이 바람직한 것으로 추진되고 있다.

둘째, 수정동의 요건의 조정이 필요하다. 의회는 조례안 심의의 있어서 수정동의 요건은 재적의원 1/4이상, 도는 시·도의 경우는 13인 이상의 연서로 하도록 이원화되어 있다. 이 경우 재적의원이 7명인 경우는 2명의 연서로도 수정안의 제출이 가능한 반면, 재적의원이 3명인 경우는 8명의 연서가 필요하다는 불균형적인 측면이 나타난다. 따라서 수정동의 요건도 지방의회의 규모에 따라 3~10인의 범위안에서 의원수 요건으로의 조정이 요구된다. 일본이세는 수정동의안 제출요건이 의안발의 요건과 같아 우리나라의 경우보다는 수정동의가 형식적으로 용이하게 되어 있다. 수정동의 요건도 의인발의 요건의 완화와 같이 1/8에서 1/16의 일정비율요건을 완화하거나 아니면 의원수 요건으로 완화하여 입법관련 기능의 활성화를 도모하고 있다.

제V장 결론

제1절 연구결과의 요약 및 해석

1. 연구결과의 요약

지금까지 제3장에서는 제3기와 제4기 민선지방의회 기간 동안의 강남구와 강북구 지방议회의 의정활동실적 현황을 지방의회 회의개최실적, 조례안 처리실적, 예산안 처리실적, 기타 안건 처리실적 등으로 구분하여 분석하였다. 그리고 의정활동실적에 대한 현황분석을 토대로 기초지방议회의 생산성을 시계열적인 측면과 횡단면적인 측면에서 각각 비교·분석하였다. 마지막으로 지방议회의 생산성에 어떠한 요인이 보다 중요한 영향을 미치는지를 확인하기 위해 먼저 지방议원의 전문성·인적 요인과 자치단체의 환경적 요인이 지방의회 생산성에 미치는 영향을 검증한 후 지방의회와 관련된 법·제도적 요인의 한계와 문제점을 중심으로 법·제도적 요인의 영향을 분석하였다.

또한 제4장에서는 지방议회의 생산성 비교 및 영향요인에 대한 분석을 토대로 지방议회의 생산성 제고를 위한 기본방향을 지방议회의 대표성, 책임성, 전문성, 자율성 등의 네 가지 차원으로 구분하여 논의한 후 우리나라 지방의회 발전을 위한 정책대안을 단기개선과제와 중장기개선과제로 구분하여 논의하였다. 지금까지의 분석결과를 세부적으로 요약하면 다음과 같다.

1) 지방议회의 생산성 비교분석

(1) 제3기와 제4기 지방议회의 생산성 비교분석

먼저 제3기와 제4기 민선지방议회의 생산성을 비교한 결과 전반적으로 제4기 민선지방议회의 생산성이 제3기에 비해 다소 감소되었음을 확인할 수 있다. 즉, 제3기에 비해

제4기 들어 지방의회의 의정활동실적이 증가하였다고 평가할 만큼 뚜렷한 실증적 증거를 발견하기 어려우며, 더욱이 지방의회에 대한 예산지원의 증가를 고려하면 제4기 민선지방의회의 생산성은 더욱 감소하였다고 할 수 있다. 이는 우리나라 지방의회가 아직까지도 낮은 생산성을 보이고 있다는 선행연구들의 결론과 일치한다고 할 수 있다. 제3기와 제4기 지방의회 간 의정활동실적을 구체적으로 비교·분석하면 다음과 같다.

첫째, 회의운영실적을 비교해 보면 강남구와 강북구 지방의회 모두 제4기 지방의회의 회의운영실적이 제3기와 유사하거나 다소 저조한 것으로 나타났다. 따라서 지방의회 예산규모 등의 지속적인 증가를 고려하면 회의운영실적을 기준으로 분석한 제4기 민선지방의회의 생산성은 제3기 민선지방의회보다 저하되었다고 결론내릴 수 있다.

둘째, 조례안 제·개정과 관련한 실적을 비교해 보면 조례안 처리실적의 규모나 처리안건 중 의원발의안의 비율을 통해 보더라도 전체적으로 제3기에 비해 제4기 민선지방의회의 활동실적이 저조하였다고 할 수 있다. 다만 수정가결율은 제3기에 비해 제4기 들어 다소 높게 나타나 이러한 측면에서 보면 제4기 지방의회가 조례안 처리와 관련하여 상대적으로 좀더 적극적인 역할을 수행하였다고 할 수 있다.

셋째, 예산안 심의와 관련한 실적을 비교해 보면 강남구 및 강북구 지방의회 모두 제3기와 제4기 간에 예산안 심의와 관련한 의정활동실적에 있어 별다른 차이를 발견할 수 없으며, 따라서 지방의회의 예산규모의 증가를 고려하면 제4기 지방의회의 의정활동 생산성이 상대적으로 저하되었다고 결론내릴 수 있다.

넷째, 기타 의정활동과 관련한 실적을 비교해 보면 제3기에 비해 제4기 들어 의정활동실적이 비슷하거나 약간 축소되었다는 점에서 마찬가지로 제4기 지방의회의 생산성이 상대적으로 감소하였다고 결론 내릴 수 있다.

(2) 강남구와 강북구 지방의회의 생산성 비교분석

강남구 지방의회와 강북구 지방의회의 의정활동실적을 비교하여 양 지방의회의 생산성 차이를 비교·분석하였다. 전반적으로는 양 지방의회의 생산성에 큰 차이가 있다고 평가할 만한 의정활동실적의 뚜렷한 실증적 차이를 발견하기는 어렵다. 더욱이 분야에

따라서 강남구가 우수한 경우도 있고, 반대로 강북구가 우수한 경우도 있으며, 한편 양적인 측면에서의 의정활동실적은 우수한 경우에도 의정활동의 실질적 내용에 있어서는 다소 저조한 경우도 있다. 따라서 강남구 지방의회와 강북구 지방의회 중 어느 쪽이 생산성이 높다고 확일적으로 평가하기는 어렵다.

첫째, 회의운영실적을 비교해 보면 회의개최수나 본회의일수는 강남구 지방의회가 높은 실적을 기록하고 있는 것에 반해 상임위원회, 예결위원회, 특별위원회를 모두 합한 총회의일수는 강북구 지방의회가 월등히 높은 실적을 기록하고 있다. 그런데 국회뿐 아니라 지방의회에서도 의정활동의 핵심은 본회의라기보다는 각종의 상임위원회라는 점을 감안한다면 상대적으로 강북구 지방의회의 의정활동실적이 강남구 지방의회의 의정활동실적보다 높다고 종합적으로 평가할 수 있다.

둘째, 조례안 제·개정과 관련한 실적을 비교해 보면 양 지방의회 모두 접수안건 대비 처리안건의 비율은 거의 100%를 기록하고 있다. 그런데 조례안 총처리실적과 의원발의안 비율은 강북구 지방의회가 높은 수준을 보이고 있는 반면 수정가결율은 강남구 지방의회가 높은 수준을 보이고 있다. 이를 종합해 볼 때 강북구 지방의회가 양적인 면과 실질적인 면에서 강남구 지방의회보다 다소 높은 실적을 기록하고 있으며, 따라서 조례안 처리와 관련한 생산성은 강북구 지방의회가 높다고 평가할 수 있다.

셋째, 예산안 심의와 관련한 의정활동실적을 비교해 보면 상대적으로 강남구 지방의회가 강북구 지방의회보다 훨씬 적극적인 심의활동실적을 기록하고 있음을 확인할 수 있다. 물론 강남구의 예산규모가 강북구의 예산규모보다 크기 때문에 예산삭감의 가능성이 상대적으로 높을 수 있다는 점에서 이것만으로 예산안 처리실적과 관련한 강남구 지방의회의 생산성이 강북구 지방의회보다 높다고 단정하기는 어렵다.

넷째, 기타 의정활동과 관련한 실적을 비교해 보면 강남구 지방의회가 집행기관의 행정사무감사에 있어 강북구 지방의회에 비해 적극적인 역할을 수행하고 있으며, 또한 구정질문의원수 역시 강남구 지방의회가 상대적으로 조금 더 많은 것으로 나타났다. 그 밖에 기타의정활동과 관련해서는 양 지방의회 모두 별다른 실적이 없기 때문에 이에 대한 비교·분석은 제외하였다.

2) 지방의회 생산성의 영향요인 분석

(1) 지방의원 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 미친 영향분석

본 연구의 분석결과를 종합해 볼 때 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회의 생산성에 미치는 영향을 정확하게 분석할 수는 없지만 지방의원의 전문성·인적 요인과 지방의회의 의정활동 생산성 간에 양의 상관관계가 존재한다는 본 연구의 첫 번째 연구가설을 경험적으로 입증하기 어렵다.

횡단면적인 차원에서 제3기는 물론 제4기에서도 강남구와 강북구 지방의회 간에 일부 의정활동영역에서 생산성 차이가 있다는 것은 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 영향을 미쳤다고 해석할 수도 있다. 그러나 이것만으로 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회의 생산성에 반드시 긍정적인 영향을 미친다고 결론내릴 근거가 미약하다. 더욱이 강남구와 강북구 모두 제3기에 비해 제4기 들어 지방의회 의원의 학력수준은 향상되었음에도 불구하고 평균총안건처리실적, 평균조례안처리실적, 평균 조례안 수정가결율, 평균 예산안 삭감액 등이 전반적으로 제4기에 오히려 감소하였다는 점을 보면 지방의회의 전문성·인적 요인 지방의회의 생산성에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하기는 더욱 어렵다.

요컨대 분석결과만으로 지방의원의 전문성·인적 요인에 따른 지방의회 의정활동실적의 차이를 발견할 수 없으며, 이에 따라 지방의원의 전문성·인적 요인이 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 첫 번째 연구가설을 입증할 수 없다.

(2) 자치단체의 환경적 요인이 지방의회 생산성에 미친 영향분석

본 연구의 분석결과에 의하면 시계열적인 측면에서나 횡단면적인 측면에서 모두 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회의 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 두 번째 연구가설을 입증할 수 없다. 즉, 일부 의정활동 영역에 따라서는 의정활동 실적의 차이와 사회·경제적 환경요인의 차이가 양의 상관관계를 보이는 경우

도 있으나 전반적으로는 지방의회의 산출요소와 환경적 요소 간에 이와 같은 양의 상관관계를 확인할 수 없다.

더욱이 강남구와 강북구의 경우 환경적 여건이 매우 큰 폭의 차이를 보이고 있음에도 불구하고 지방의회 의정활동실적이 영역에 따라서는 별 다른 차이를 보이지 않거나 오히려 강북구 지방의회가 높은 경우가 있다. 요컨대 지금까지의 분석결과에 의하면 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회의 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 경험적인 증거를 발견하지 못하였으며, 이에 따라 지방자치단체의 환경적 요인의 증가가 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 본 연구의 두 번째 가설을 입증할 수 없다.

(3) 법·제도적 요인이 지방의회 생산성에 미친 영향분석

우리나라 대부분의 지방의회는 지방행정의 중심적 기구로 발전하지 못하고 있으며, 의정활동의 생산성이 매우 낮은 실정임을 확인할 수 있다. 이것은 조례안 제·개정, 자치단체 예산심의, 집행기구의 견제를 포함한 기타 의정활동 등 기초지방의회의 모든 의정활동영역에 걸쳐 비슷한 실정이라고 할 수 있다. 이처럼 지방의회의 생산성이 전반적으로 낮은 이유는 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 요인이 지방의회의 기능 및 역할을 강화하기에는 많은 한계를 지니고 있기 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 지방의회의 미약한 권한을 들 수 있다. 지방의회의 역할 및 권능은 자치단체의 기관구성 형태에 따라 다른데, 기관분리형에 해당하는 현행 자치법 하에서 지방회의회가 주민 대표기관으로써 그 권한이 미약하고, 주민도 그렇게 느끼고 있는데, 그 구체적인 제도상의 제약요인을 살펴보면 다음과 같다. ①의결권의 제약을 들 수 있다. 지방자치법은 광범위한 범위의 의결권을 지방의회에 부여하고 있으니 지방의회의 의결권 내지 정책권능은 실제에 있어 법률적 혹은 현실적인 요인들에 의해 크게 제약된다. ②발의권의 제약을 들 수 있다. 발의권 역시 의결권과 함께 많은 제약점이 있다. 무엇보다도 지방의회의 무보수 명예직으로써 생업에 종사해야 하는 만큼 시간적 제약이 있다는 점과, 이들이 지닌 정보력의 한계 비전문성 등이 큰 원인이다. ③감사권 및 조사권에 제

약을 지적할 수 있다. 발의권과 의결권을 근거로 하여 이루어지는 정책기능 또는 역할 뿐만 아니라 기관대립형에서의 지방의회는 집행기관의 행위에 대한 통제활동을 하게 된다. 그러나 감사와 조사의 대상이 되는 고유사무의 폭이 좁다는 사실과 강시장-약의 회의 구조 속에서 지방의회의 힘이 상대적으로 약하다는 점, 그리고 의원들이 전문성 및 행정에 재한 지식이 결여하고 있다는 사실 등에서 크게 제약받을 것이다.

둘째, 지방의회의 자율성의 제약을 들 수 있다. 지방정치라는 상황 속에서 지방의회는 지역의 다양한 구성원 및 단체의 이해와 요구를 수렴하고 상호 대립되는 이해의 조정 및 갈등을 해결하면서 주민의사를 정책결정과정에서 반영하는 주민대표기관이라고 할 수 있다. 그런데 중앙당의 지나친 지방의회에 대한 개입과 간섭은 지방의회의 지역주민의 의사를 대표하는 기능을 저해하고 지방의회의 자율적 활동을 위축시킬 수 있다.

셋째, 지방의회위원의 전문성의 한계를 지적할 수 있다. 기초의회 및 광역의회가 구성되어 그 활동기간이 비록 짧았지만 그 동안의 운영을 볼 때, 지방의회에 대한 기대에 어긋나는 점이 상당히 나타났는데 그 중 대표적인 것이 의원들의 전문성 및 수양문제였다. 대부분 의원들이 행정경험이 없을 뿐만 아니라 전문지식 수준이 적어 원만한 의사운영이 어려운 점도 있었다. 그러나 전문지식의 부족에서 나타난 문제보다는 기본적인 소양인 윤리적 면에서 나타나는 문제가 지방의회의 운영 및 주민대표라는 측면에서 많은 우려를 자아나게 했다. 그 원인은 의원들이 무보수 명예직이기 때문에 지속적이고 전문적으로 행정에 관심을 둘 수 없고, 의원들의 전문성 보완을 위한 직능대표제를 비롯해 기타 전문위원회와 같은 통제적 장치가 없었기 때문이라고 할 수 있다.

넷째, 주민 참여의식 부족을 들 수 있다. 사회구조의 이질성이 심화된 현대사회에서 주민의사나 욕구 및 이익도 특수한 것이 아니라 보편성을 띤 매우 개념적인 존재로 보이며 주민의사가 언제든 발견될 수 있는 상태로 지역사회 내부에 존재하는 것도 아니다. 우리 나라의 주민참여는 아직 미비하다고 밖에 볼 수 없다. 이는 주민들이 이런 제도가 있는지조차 모르기 때문일 것이며, 또한 지방의회가 지역주민을 위해 자신들이 할 일 및 한 일에 대해 보고 및 PR을 하지 않고 있어 주민들의 무관심을 초래하고 있다고 본다. 그러나 보다 근본적인 문제는 주민들이 지방의회에 대한 관심과 참여가 부족하다는 사실이다. 그리고 지방의회의원들에 대한 지역주민의 인식도 의원들의 지

역대표성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

3) 지방의회의 발전방향

기초지방의회를 비롯하여 광역지방의회조차 지방자치의 본질에 부합할 수 있는 본래의 기능이나 역할을 적절히 수행하고 있지 못하고 있는 것은 우리나라의 지방자치제가 전국적으로 획일적인 형태를 취하고 있을 뿐 아니라 지방의회의 활동을 제약하는 많은 제도적인 요인들이 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 중장기적으로는 지방자치의 다양성과 경쟁성을 고려해 개별 지방자치단체가 인구규모 및 예산의 범위내에서 자율적으로 정할 수 있도록 해야 하며, 지방의회의 기능이나 역할을 강화할 수 있는 제도 개선방안에 대한 보다 적극적인 논의가 필요할 것이다.

첫째, 지방의회의 대표성과 관련하여 지방의회가 지역주민들로부터 신뢰감을 갖게 하기 위해서는 지방의원이 지역주민의 대표자, 대변자, 최고 정책결정자, 옴부즈맨으로의 역할을 성실히 수행할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이와 관련하여 지방의회 의원의 주민대표로서의 지위를 강화하기 위한 방안으로 기초지방의회 선거에 있어 정당공천의 도입, 지방의원 간 겸직 허용, 셋째, 무투표당선의 제한, 의장단 선출 방식의 개선 등의 대안을 고려할 수 있다.

둘째, 지방의회의 전문성 강화와 관련하여 행정부 독주에 대한 통제권뿐만 아니라 지방의회에 주어진 주민대표기능을 원만히 수행하기 위해서는 상당히 높은 전문지식이 요구된다. 따라서 지방의원의 전문성을 강화하기 위해 지방의원의 유급직화 문제, 지방의회의 관여범위 확장, 지방의회 의원의 입법보좌활동 강화, 상임위원회 구성요건 완화 및 복수상임위원회 운영 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 지방의회의 책임성 강화와 관련하여 지방의원에 대한 정치적 책임을 강조하고, 주민통제를 강화하기 위해서는 지방의회 의원에 대한 후원회 문제가 적극 검토되고, 주민투표제, 주민감사청구제도가 보다 확대되어야 하고, 주민소환제, 주민발안제 등이 제도화될 필요가 있다.

넷째, 지방의회의 자율성 강화와 관련하여 지방의회가 지역주민이 원하는 의정활동

을 충실히 수행해 나갈 수 있기 위해서는 지방의회의 독립성 확보도 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 지방의회 사무직원에 대한 독립적인 인사권 확보, 지방의회의 회기를 비롯한 지방의회 운영에 대한 자율권 신장, 지방의회 의사운영과 관련된 제반 사항에 대한 자율권 확대 등이 요구된다.

2. 연구결과의 해석

1991년 지방의회가 부활된 후 벌써 제4대 민선지방의회의 후반기에 접어들었고, 2006년이면 제5대 민선지방의회가 출범할 예정이다. 지방의회의 존재목적은 진정한 지방자치통한 지역주민의 권익확대와 복리증진에 있다고 할 수 있다. 이를 위해서는 지방분권과 주민참여를 바탕으로 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등이 더욱 확대되어야 하며, 지방의회의 기능 정상화를 통한 생산성 강화는 이를 위한 첩경이라고 할 수 있다. 그러나 각종 법령과 제도의 많은 부분이 중앙정부에 의한 통제위주로 되어 있어 지방자치단체 스스로 지역의 여건과 특색을 살린 자율적인 지방자치가 제약을 받고 있으며, 특히 이러한 한계는 집행기관보다 지방의회에서 크게 나타나고 있다.

분석결과 제반 사회·경제·문화적 여건이 상당한 차이가 있음에도 불구하고 서울시 강남구와 강북구 지방의회의 의정활동 실적은 특기할 만한 정도의 차이를 보이고 있지 않음을 확인할 수 있었다. 물론 일부 분야에 따라서는 양 지방의회 간에 생산성의 차이를 보이는 경우도 있지만 이 또한 생산성 평가의 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 양 지방의회의 생산성 차이가 달라질 수도 있다. 이러한 실정은 비단 이들 두 자치구 지방의회에만 해당되는 사항이라고만 할 수는 없으며, 우리나라 모든 기초지방의회가 처한 현실이라고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다.

즉, 기초지방의회들 간에 생산성 차이는 그리 크지도 않고 유의미하지도 않는데, 이것은 이들 기초지방의회의 낮은 생산성이 당해 지방자치단체 개별적인 차원의 문제가 아니라는 점을 말해 준다. 오히려 대다수 선행연구들이 지적하듯이 우리나라 모든 자치단체에 있어 기초지방의회의 역할은 대단히 제한되어 있는데, 이것은 지방의회와 관

런된 각종의 법적·제도적 요인들이 지방의회의 기능이나 역할을 확대하는데 상당히 걸림돌로 작용하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

요컨대 주민의 의견을 수렴하고 지방자치단체의 의사를 결정하는 지방의회의 권한이 대단히 미약할 뿐 아니라 지방의회 스스로도 전문성 부족 등으로 인해 지방정책결정과 정 등에서 지방의회의 역할이 상당히 제한되어 있다. 이에 따라 지방의회의 역할은 매년 큰 변동이 없음에도 지방의회에 대한 예산투입은 매년 증가하고 있다는 점에서 지방의회의 생산성은 해가 갈수록 저하되고 있다고 할 수 있다. 이것은 일부 지방의회에 국한된 문제가 아니라 우리나라 모든 지방의회에 공통적으로 해당되는 사항이라고 할 수 있다.

이러한 지방의회의 취약점으로 인해 수레의 양 바퀴로 비유되는 지방자치의 한 축인 지방의회가 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 따라서 지방자치의 조기정착을 위해서는 주민들의 자발적인 관심과 참여, 주민을 위해 일하려는 관계공무원들의 발상전환, 정부의 과감한 지방분권화 정책과 규제완화를 통한 제도개선, 자치단체별 특성에 맞는 자치기법의 도입 등도 절실히 필요하다. 하지만 무엇보다 필요한 것은 지방의회가 보다 높은 사명감과 전문성을 가지고 지방정책과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 지방의회와 관련된 각종의 법·제도의 개선이 시급하다고 할 수 있다.

제2절 이론적 함의 및 정책적 시사

1. 연구결과의 이론적 함의

그 동안 지방의회의 의정활동에 대한 평가나 분석을 실시한 연구는 상당히 많이 이루어져 왔다. 본 연구는 지방의회의 의정활동실적을 분석함에 있어 생산성이라는 보다 체계적인 이론적 관점에서 분석하였다. 물론 공공부문 특히, 의회와 같이 조직의 미션이나 사명의 복잡성으로 인해 그 활동실적을 계량적으로 측정하기 어려운 경우에 생산성이라는 개념을 적용하는 것이 일정 부분 한계가 있는 것은 사실이다.

그럼에도 불구하고 지방의회 의정활동을 분석함에 있어 생산성이라는 개념의 적용이 필요한 것은 지방의회는 주민의 세금으로 막대한 예산을 운용하면서, 그 동안 별다른 활동실적을 보이고 있지 않다는 비판을 받아 왔다는 점에서 찾아볼 수 있다. 따라서 지방의회의 기능이나 역할을 보다 확대하기 위해서는 우선 지방의회 의정활동성과를 체계적으로 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 생산성이라는 개념을 도입함으로써 지방의회의 의정활동 분석에 있어 이론적으로 보다 향상된 분석을 실시할 수 있었다.

본 연구는 강남구와 강북구의 제3기와 제4기 민선지방의회를 대상으로 7년간의 의정활동실적을 비교·분석하고, 지방의원의 전문성·인적 요인과 지방자치단체의 환경적 요인들이 지방의회의 생산성에 미치는 영향을 체계적으로 분석하였다. 이를 통해 이론적으로는 선행연구들이 제시하고 있는 이와 같은 지방의회 생산성의 영향요인들의 효과를 경험적으로 검증함으로써, 지방의회와 관련된 법·제도적 요인이 우리나라 지방의회의 생산성에 가장 중요한 영향을 미친다는 점을 입증할 수 있었다.

즉, 기초지방의회의 의정활동실적을 ①조례 제·개정활동, ②예산심의활동, ③기타 의정활동 등 세 가지 분야로 구분하여 제3기와 제4기 민선지방의회 간의 시계열적인 차이와 강남구와 강북구 지방의회 간의 횡단면적인 차이를 분석하였다. 분석결과 시계열적인 측면에서나 횡단면적인 측면에서 지방의원의 전문성·인적요인과 자치단체의 사회·경제적 환경요인이 다소 증가한 경우에도 의정활동실적은 별다른 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 나아가 오히려 인적 요인이나 환경적 요인이 상대적으로 열악한 상황임에도 분야에 따라서는 의정활동실적이 높은 경우가 있는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과들을 종합해 볼 때 우리나라 지방의회 의정활동의 생산성을 결정하는 가장 중요한 요인은 지방의원의 개인적 요인이나 지방자치단체의 환경적 요인이라기보다 지방의회와 관련된 각종의 법·제도적 요인이라는 점을 확인할 수 있다. 즉, 지방의회 운영과 관련된 제도, 지방의회와 자치단체장과의 관계, 지방의회 선거관련 제도 등의 제약으로 인해 우리나라 지방의회는 지방의원의 전문성이나 자치단체의 환경적 여건이 우수한 경우에도 의정활동실적이 높지 않으며, 분야에 따라서는 오히려 낮은 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다.

요컨대 본 연구를 통해 일부 선행연구들의 논의와 달리 지방의원의 개인적 요인이나

자치단체의 환경적 요인이 지방의회의 생산성에 중요한 영향을 미친다고 할 수 없으며, 지방의회와 관련된 법·제도적 요인의 한계가 우리나라 지방의회의 낮은 생산성에 결정적인 원인이라는 점을 실증적으로 확인하였다는 점에서 본 연구는 지방의회 생산성의 영향요인 분석에 대해 이론적으로 기여할 수 있었다.

2. 연구결과의 정책적 시사점

지금까지의 분석결과 우리나라 지방의회, 특히 기초지방의회는 관련 법적·제도적 제약, 의원의 전문성 부족, 시민과 공무원들의 인식 부족 등 여러 가지 요인들로 인해 지방정치나 지방행정에서 기대한 역할을 다하지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 이로 인해 극단적으로는 기초지방의회의 존재 필요성에 대해 의문을 제기하는 경우도 있다. 하지만 지방자치제도의 시행에 있어 지역주민의 의사를 지방정치나 지방행정과정에 효과적으로 투입하기 위해서는 지방의회의 존재는 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 지방의회의 존재 필요성에 대해 논의하는 것은 바람직하지 않으며, 지방의회의 필요성을 전제로 이와 같이 많은 한계를 지니고 있는 지방의회의 발전방안을 모색하는 것이 보다 바람직한 논의의 방향이라고 할 수 있다.

이를 위해 지방의회뿐만 아니라 우리나라 지방자치제도 전반에 걸쳐 포괄적인 접근을 통한 지방의회의 발전방안을 모색하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 즉, 중장기적으로는 지방자치의 다양성과 경쟁성을 고려하여 개별 지방자치단체가 각각의 여건을 고려하여 지방자치제도의 구체적인 사항들을 어느 정도 자율적으로 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 하지만 지방자치제도 전반에 대해 논의하는 것은 논의의 범위가 굉장히 광범하기 때문에 본 연구에서는 지방의회와 직접 관련이 있는 쟁점사항들만을 중심으로 우리나라 지방의회의 발전과제를 모색하였다. 요컨대 본 연구를 통해 기초지방의회의 발전을 위한 정책적 시사점으로 다음과 같은 내용들을 도출할 수 있다.

첫째, 지방의회의 대표성 강화를 지적할 수 있다. 이와 관련하여 지방의회의 리더십 강화, 정당공천의 활성화, 지방의원 간의 겸직 허용, 무투표당선의 제한 등의 개선과제를 검토할 수 있다. 지방의회가 지역주민들로부터 신뢰감을 갖게 하기 위해서는 지방

의원이 지역주민의 대표자, 대변자, 최고 정책결정자, 옴부즈맨으로의 역할을 성실히 수행할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 필요하다. 이를 위해서는 지역단위에서 지방의회가 중심적 리더십을 확보해야 하며, 그 대안 중 하나로서 의장단 선출방식의 개선을 검토할 수 있다. 또한 기초지방의회외의 경우에도 법으로는 정당공천이 금지되어 있지만 사실상 내천을 통한 정당공천이 이루어지고 있다. 또한 지방의회의 다수당과 단체장간의 갈등관계가 정당공천을 폐지한다고 해서 없어질 수 있는 것은 아니며, 궁극적으로 지방정치에서도 정당정치를 보다 활성화함으로써 지방의회의 대표성을 강화하기 위해서는 광역의회 뿐만 아니라 기초의회의 정당공천제도의 도입이 이루어질 필요가 있다. 그리고 광역의원과 기초의원을 겸직하게 하는 지방의원 간 겸직제도를 검토할 수 있다. 이는 단순히 의원의 수를 최소화하는 효과 이외에 광역의원과 지방의원의 겸직을 허용함으로써 의원들이 광역과 지방에서 유기적인 지역대표활동을 할 수 있도록 하는 효과를 가져 올 수 있다. 마지막으로 지방의회의 대표성 강화를 위해서는 지방의원 후보자 수가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 않게 된 때에는 무투표당선 되도록 하고 있는 공직선거법 규정을 개정하여 무투표 당선을 제한할 필요가 있다.

둘째, 지방의회의 전문성 강화를 지적할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 지방의회의 관여범위를 확대할 필요가 있다. 현재는 지방의회가 관여할 수 있는 자치사무와 단체위임사무의 폭이 매우 좁아 지방의회의 전문성이 상당히 제한되어 있는 실정이다. 따라서 중앙정부의 각종 행정기능을 지방자치단체로 대폭 이양함과 동시에 지방의회가 집행기관에 대한 견제능력을 강화하기 위해서는 집행기관의 사무에 대해 실질적인 통제가 가능하도록 지방의회의 역할과 권한을 확대해야 한다. 또한 지방예산심의 활동과 관련해서도 지방의회의 전문성을 강화할 필요가 있다. 현재는 단체장이 제출한 예산안이 거의 대부분 수정 없이 지방의회에서 의결되고 있는데, 지방의회의 실질적인 예산편성권한을 보다 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 회계감사제도의 개선, 미국의 납세자소송, 일본의 주민소송과 같은 예산심의에서 주민참여의 확대, 중앙정부 개입의 최소화를 통한 지방예산편성의 자율성 제고 방안 등을 검토할 수 있다. 또한 상임위원회 구성요건 완화 및 복수상임위원회 운영을 지적할 수 있다. 상임위원회 설치기준을 완화하거나 지방의원이 2개 이상의 상임위원회에 중복적으로 활동할 수 있도록 함으로써

상임위 활동을 강화할 필요가 있다. 특히 기초의회외의 경우 관할 사무의 내용과 범위가 협소하기 때문에 위원 수를 하향하기보다는 복수 상임위원회 활동을 허용하는 것이 바람직할 수 있다. 지방의회의 전문성을 강화하기 위한 그 밖의 과제로 외국 지방의회와의 교류 강화, 지방의회 연구기관 설립, 지방의회 활동에서 전문가 위촉의 확대 등을 제시할 수 있다.

셋째, 지방의회의 자율성 강화를 지적할 수 있다. 이를 위해 자율적인 지방의회의 회기운영과 지방의회 사무직원에 대한 자율적 인사권 부여 등이 요구된다. 즉, 지방의회의 회기를 자치단체의 실정에 맞도록 좀더 신축적이고, 자율적으로 정할 수 있도록 한다. 현행 지방자치법은 정기회와 임시회를 합해 시-도는 120일, 시-군-자치구는 80일을 초과할 수 없다고 제한하고 있는데 이를 자율적으로 정할 수 있도록 해야 할 것이다. 지방의회가 사무직원에 대한 독립적인 인사권을 확보할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 지방의회의 책임성 강화를 지적할 수 있다. 지방의원에 대한 정치적 책임을 강조하고, 주민통제를 강화하기 위해서는 주민투표제, 주민감사청구제도가 보다 확대되어야 하고, 주민소환제, 주민발안제 등의 제도화가 필요하다. 이를 통해 지방의회 활동의 투명성을 보다 강화해 나갈 필요가 있으며, 따라서 시민단체 등을 통한 지방의정활동에 대한 감시활동이 보다 활성화될 수 있도록 관련 법·제도의 개선이 필요하다. 가령 지방의원들의 출석현황 및 회의록을 공개하거나, 지역방송에서도 본회의를 비롯해 주요 상임위원회를 현장 중계하거나 지역시민단체들은 지방의원들의 의정활동을 정기적으로 평가하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 주민들의 새로운 아이디어가 지방행정에 반영되기 위해서는 주민발안 등을 제도화하는 방안도 검토될 필요가 있다.

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계점을 지니고 있다.

첫째, 본 연구는 서울시 강남구와 강북구 지방의회를 대상으로 1998년부터 2004년까지의 제3기와 제4기 민선지방의회의만을 범위로 하여 지방의회의 생산성을 분석하였기

때문에 분석결과의 일반화에 한계가 있다. 즉, 서울시 강남구와 강북구 지방의회를 대상으로 1998년부터 2004년까지 제한된 범위에 대한 분석결과를 바탕으로 우리나라 전체 기초지방자치회의 생산성 현황으로 일반화하는 데는 어느 정도 한계가 있을 수 있다. 하지만 대다수 지방자치회의 의정활동에 대한 선행연구들이나 보고서들을 보면 지방자치회의의 역할이 본 연구의 결과와 큰 차이를 보이고 있지 않다는 점에서 본 연구가 이들 두 지방자치회만을 분석대상으로 한 것이 결정적인 한계라고 할 수는 없을 것이다.

둘째, 지방자치회의 생산성 분석을 위한 정교한 모델의 개발이 부족하였다는 점을 들 수 있다. 사실 지방자치회의 의정활동실적을 계량화해서 분석하는 것은 그 자체가 상당한 한계를 지닌 것이다. 즉, 회의일수, 안건처리건수, 예산삭감항목수 및 삭감금액 등과 같이 계량화가 가능한 자료만을 통해 지방자치회의 생산성을 정확하게 평가하기는 대단히 어렵다. 또한 계량지표를 통해서 분석할 수 없는 지방자치회 생산성의 보다 정확한 특성을 간과할 수도 있다는 한계를 지니고 있다. 그러나 이것은 모든 공공부문 조직을 대상으로 생산성을 분석하는 연구들에 공통적으로 해당하는 내용으로서 본 연구만의 한계라고 지적하기는 어렵다. 다만 본 연구에서는 자료의 한계 등으로 지방자치회의 생산성을 보다 정확하게 분석할 수 있는 정교한 모델과 방법론의 개발이 이루어지지 못한 것은 본 연구가 지닌 중요한 한계점이라고 지적할 수 있다.

셋째, 지방자치회의 생산성 저하에 영향을 미치는 각종의 법적·제도적 요인과 의원의 전문성과 같은 개인적 요인들에 대해 보다 체계적이고 구체적인 분석이 이루어지지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 또한 이들 두 가지 측면 이외에 지방자치회 의정활동의 생산성에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들에 대한 추가적인 분석이 이루어지지 못한 점 역시 본 연구가 지닌 한계점이라고 지적할 수 있다.

따라서 본 연구가 지니고 있는 이와 같은 몇 가지 한계점들을 극복하여 향후 후속연구들을 통해서 기초지방자치회의 생산성을 분석하기 위해 기초지방자치회에 대한 투입요인을 보다 세부적이고 구체적으로 분석하여 투입요인을 고려한 보다 구체적이고 정교한 기초지방자치회의 생산성 분석이 이루어지기를 기대해 본다. 또한 분석대상과 분석범위를 확대하여 우리나라 지방자치회의 생산성을 보다 종합적이고 포괄적인 관점에서의 분석이 이루어지기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

1. 국내서적 및 논문

- 강인호·오재일·박혜자·민현정.(2002) 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회(1991-2001)를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 14(3), 한국지방자치학회
- 권영권.(1999). 「21세기 지방행정의 과제와 방향」, 한양대학교 지방자치연구소
- 권혜수 외(2003) 우리나라 지방의회의 활동평가 및 발전방안 연구, 「사회과학논집」, 18(1), 한성대학교 사회과학연구소
- 김광주·최근열·김상목·김영중·오영석.(1998). 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도 의회를 중심으로. 「한국행정논집」, 10(1), 한국정부학회
- 김기언.(1994). 지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안: 경기도와 전라남도를 중심으로, 「한국행정학보」, 28(3), 한국행정학회
- 김동훈.(1995a). 지방자치구역의 적정규모, 충남대학교 사회과학연구소 논문집
- _____.(1995b). 민선자치단체장시대의 도시발전방향: 민선자치단체장 시대의 도시행정, 「도시문제」, 대한지방행정공제회
- 김병국.(1996). 6·27 이후 1년 평가: 민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화, 「지방행정연구」, 11(1), 한국지방행정연구원
- 김병준.(2000). 지방의회의 역할을 다시 생각하자, 「지방행정」, 대한지방행정공제회
- 김생수.(1994). 지방의회의 의정활동 평가와 발전적 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」
- 김순은.(1992). 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 「지방의회연구」, 3.
- _____.(1993). 지방의회의 예산심의 전략에 관한 연구: 부산광역시의회를 중심으로. 「지방의회연구」, 4
- _____.(1995). 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 4(1), 한국정책학회
- _____.(1997). 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동. 「지방자치연구」, 9(3)

- _____.(1999a). 지방의회와 단체장과의 관계분석: 부산광역시의 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 3(2), 한국지방정부학회
- _____.(1999b). 제3대 지방의회의 발전방향: 지방의회의 정치경제학. 「동의논집」, 30, 동의대학교
- _____.(2000). 지방의회와 단체장과의 관계 분석: 부산광역시 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 3(2), 한국지방정부학회
- _____.(2002) 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 「지방정부연구」 5(2), 한국지방정부학회
- 김연기·김대길·송건섭.(1998). 대구광역시의회 활동에 대한 주민의 평가와 의정과제. 「사회과학연구」, 5(1).
- 김종순.(1995). 지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시의회를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3), 한국행정학회
- 나중식.(2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석, 「한국정책학회보」, 12(2), 한국정책학회
- 나중식·정진주.(2003). 기초의회 예산심의의 질의-답변 성향분석: 부산시 부산진구의회와 광주시 북구의회의 2-3대 의회의 사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 37(2), 한국행정학회
- 마창진 참여자치시민연대(2003) 「경남도내 시군의회 의정활동 및 의원해외연수 평가 보고서」 (<http://www.localpower21.org>)
- 박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회 역할에 관한 연구. 「한국행정학보」, 28(1), 한국행정학회
- 박중구.(1993). 지방의원들의 예산심의 질의성과에 관한 연구: 서울시 노원구 기초의회의 경우, 「인문사회과학논문집」, 광운대학교 인문사회과학연구소
- 박종득·임현만. (2001), 기초의회의 의원 전문성과 의정활동간 상관관계연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3), 서울행정학회
- 박천호·서우선.(2003). 한국지방의회와 집행기관의 대립·갈등에 관한 실증적 연구, 「행정논총」, 41(1), 서울대학교 한국행정연구소

- _____.(2004). 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안 연구. 「한국행정학보」. 38(4), 한국행정학회
- 박호숙.(1996). 「지방자치단체의 갈등관리」, 서울: 다산출판사
- 서우선.(1997). 생산적인 지방의회 의정활동 여건마련, 21세기를 대비한 지방자치발전 10대 과제 공청회 자료집, 한국지방행정연구원
- 송광태.(1992). 지방의정활동 1년간의 평가와 발전방향. 「자치통신」, 4(2)
- _____.(1999). 지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안. 「중앙행정논집」, 13(1).
- _____.(2000). 지방의회 의정활동평가의 경험과 교훈. 「지방정부의 리더쉽과 문화산업정책」. 한국행정학회 기획세미나 발표논문집.
- _____.(2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈. 「한국지방자치학회보」, 13(2), 한국지방자치학회
- _____.(2003). 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안, 「한국지방자치학회보」, 15(3), 한국지방자치학회
- 송광태·김현태. (2000). 지방의회 의정활동 평가의 분석 틀과 적용. 「도시행정학보」, 13(1), 한국도시행정학회
- 송재덕.(2001). 한국 기초의회의 운영실태 분석과 개선방안. 고려대 정책대학원 석사학위논문.
- 신원득.(2002). 「지방의회의 산출성 제고방안 연구」, 경기개발연구원
- 신원형.(2001). 지방의회 10년의 성과와 발전과제. 「지방자치정보」, 123
- 심익섭.(1997). 기초지방의회의 의정활동 활성화 방안: 구 의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 9(3), 한국지방자치학회
- 안성호.(1993). 지방의회 사무기구의 개혁방향. 「지방의회연구」. 제4권
- 양영철.(2000) 지방의회의 리더쉽 향상방안, 한국행정학회 세미나 발표논문
- 엄태석.(2002) 지방선거제도의 개선방안, 한국행정학회·한국지방행정연구원.
- 오환인.(2001). 지방의회 10년회고와 발전과제, 한양대학교 지방자치연구소
- 유상호.(1994). 기초지방의회의 발전방향, 「지방행정」, 대한지방행정공제회
- 유지태.(2001). 자치단체장의 선임방안, 한국지방자치법학회 창립 학술발표논문

- 유평준.(1999). 「한국 지방의회의 기능제고를 위한 인터넷 활용가능성」, 한국의회발전 연구소 연구보고서
- 육동일.(1999). 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구: 민선자치 1기를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 11(4), 한국지방자치학회
- _____.(2001). 지방의회의 전문성 확보방안 연구. 「21세기 지방의회 발전과제와 전망: 제28차 지방자치정책 세미나논문집」
- 윤승로.(2001). 지방의회의 효율적 운영방안에 관한 연구. 고려대 정책대학원 석사학위 논문.
- 윤영진.(1993). 광역의회의 예산심의 형태에 관한 연구: 대구시와 광주시를 중심으로. 「한국행정학보」, 27(4), 한국행정학회
- 이계희.(1992). 지방의회운영의 평가와 과제, 「지방자치연구」, 4(1), 한국지방자치학회
- 이기우.(2000). 「지방자치이론」, 서울: 법문사
- 이달근.(2004). 「지방정부론」, 서울: 박영사.
- 이상철·송건섭.(1998). 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사: 밀양시 의회를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 10(1), 한국지방자치학회
- 이상팔.(2004). 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건. 「지방행정연구」. 18(1), 한국지방정부학회
- 이승종.(2000). 지방의원의 유급제 문제. 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회」. 한국지방자치학회·한국지방행정연구원.
- 이종원.(1998). 「서울시의회 입법활동의 활성화 방안」. 서울시정개발연구원.
- 이재은.(1991). 기초의회와 광역의회의 위상, 「지방행정」, 대한지방행정공제회.
- 임경호.(1991). 3·26 기초의회 선거의 특징과 역사적 의의, 「지방행정」, 대한지방행정공제회
- _____.(1992). 한국지방의회 의원선거의 역사적 고찰, 「한국행정사학지」, 1(1), 한국행정사학회
- 임도빈.(1997). 지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰, 「한국행정학보」, 31(3), 한국행정학회

- 임동욱·함성득.(2000). 『국회 생산성 높이기』, 서울: 박영사
- 임성일·이효.(2000). 「지방예산제도의 개선방향」, 한국지방행정연구원
- 전상경.(1993). 지방정부예산편행태와 지방의회 예산심의행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로, 「한국행정학보」, 27(4), 한국행정학회
- 정세욱.(1997). 『한국지방자치의 과제』, 서울: 법문사
- _____.(1998). 지방자치단체 혁신에 대한 연구, 한국지방자치학회보, 10(3), 한국지방자치학회
- 정수용.(2003). 「지방의회 의정활동의 영향요인에 관한 연구」, 대구대학교 행정학 박사학위논문
- 정정길.(1999). 『정책학원론』, 서울: 대명출판사
- 정준금.(1995). 기초지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방향. 「한국행정논집」, 7(2), 한국정부학회
- 조경호·김명수.(1995). 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가. 「한국행정학보」, 29(1), 한국행정학회
- 주용학.(2002). 지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 14(1), 한국지방자치학회
- 최근열·김영중.(2000). 지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안, 「대한정치학회보」, 8(2), 대한정치학회
- 최덕규.(2002). 기초지방의회의 위상제고방안에 관한 연구, 단국대학교 행정학 석사학위논문
- 최봉기.(1994). 대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안. 「한국행정학보」, 28(2), 한국행정학회
- _____.(2002). 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할쇄신과 자질함양. 「한국지방자치학회보」, 14(2), 한국지방자치학회
- 최봉기·박성복·이종열.(1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 연구: 포항시 의회의 사례연구, 「한국행정학보」, 26(3), 한국행정학회
- 최병대·송광태. (1995). 지방의회 위원회의 전문성 제고에 관한 연구. 「지방자치연

- 구」, 7(2), 한국지방정부학회
- 최창호.(1991). 지방의회와 자치단체장간의 바람직한 관계, 「지방행정」, 대한지방행정
공제회
- 황아란.(1998). 한국지방자치제도의 과제와 전망: 6·4지방선거의 특징과 변화, 한국행
정학회 1998년도 하계학술대회발표논문집
- 함께하는 시민행동(www.ww.or.kr)
- 행정자치부. (2003). 『지방의회백서(1998.7 - 2002. 6)』

2. 외국서적 및 논문

- Alchian, A. and H. Demsetz.(1972). Production, Information Cost and Economic
Organization. *American Economic Review*, 84
- Browne, William P.(1985). Municipal Managers and Policy: A Partial Test of the
Svara Dichotomy-Duality Model. *Public Administration Review*, 45
- Chandler, Ralph C. & Plano, Jack C.(1982). *The Public Administration Dictionary*,
New York: John Wiley & Sons
- Condrey, S. E.(1998). *Handbook of Human Resource Management in Government*,
Sna Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Cross, M. & David Mallen(1987). *Local Government and Politics*, England: Longman
Inc.
- Elock, Howard(1986). *Local Government*, London: Methuen & Co. Ltd.
- Fama, E. F.(1980). Agency Problem and the Theory of the Firm, *Journal of
Political Economy*, 88(2)
- Fenno, Richard F. Jr.(1966a). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in
Congress*. Boston: Little Brown and Co.
- _____(1966b). The House Appropriation Committee as a Political System: The
Problem of Integration. *American Political Science Review*, June. 340-365

- Johnson, C. M.(1992) *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*, New York: M. E. Sharpe Inc.
- Mezey, M. L.(1979). *Comparative Legislative*. Duram: Duke University Press
- Rondinelli, D.(1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*. 47(2): 133-145
- Schwab, Larry M.(1980). *Changing Patterns of Congressional Politics*. NY: D.Van Nostrand co.
- Svara, James H.(1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 45
- Vogler, David J.(1974). *The Politics of Congress*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Weingast, B. R.(1984). The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective, *Public Choice*, 44
- Williamson, O. E.(1975). *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication*, New York: The Free Press

Abstract

An Analysis on the Productivity of Primary Local Councils and Its Influential Factors in Korea : A Comparison of Two Primary Local Councils in Seoul

Kim, Sung Sik

Department of Public Administration

Graduate School

Hansung University

Since the local self-governing system resumes in 1991, local councils in Korea have been expected to play an essential roles in the development of democracy in local level, but extremely regarded to be the useless bodies. To judge whether these criticisms are right and adequate, and also to improve them desirably for the development of the local self-governing system, the performance of local councils should be analysed precisely and empirically in aspect of the productivity even though they belong to the public sector. The relative status of local council is discussed theoretically in relation to the value of local government, the representation system of local council, the roles of local councilor, and so forth.

Under these circumstances, this thesis aims to compare the productivity of the primary local councils, and to analyse the influential factors. For these purposes,

this thesis selects two local councils in Seoul Metropolitan City(Gangnamgu District and Gangbukgu District Councils) as the objects of analysis, which are considerably different in social and economic backgrounds and the members' professionalism of which are also some dissimilar.

This research address the productivity of local council in three aspects. First, representativeness, local council should represent the district as an axis of local politics, and establish the framework of representative democracy in local politics. Second, professionalism. Local council as a representative should have professionalism to check implementing agencies. Third, accountability. Local council accounts for the residents of the district, and evaluated through election.

The analysis method consists of three parts. First, it sets the framework of reference through examining the previous literatures on the productivity of local councils. Most literatures are Korean ones that analysed the Korean local councils. Second, it analyses the productivity of local council by statistical method. the quantified data went the frequency analyses, in the process of which Excel were used. Third, the outcome of econometric analysis is complemented with in-depth interview with the primary local council members and related civil servants to enhance the reliability and validity of the analysis,

This research has a few strong points in contrast with previous researches. First, it contrasts the 3rd and the 4th local council elected by popular vote, and analyses the productivity disparity in time series. Second, it analyses the productivity of local council more comprehensively, because it deals with almost all the activities of local council. Third, it analyses the effect of the affecting factors on the productivity of local council by selecting 2 local councils which show the difference in most fields.

What this research deals with to analyse the productivity of local councils are the activities of primary local council in the fields of ① legislation of ordinances, ② the review of budget, ③ checking the administrative agency by auditing. In three

fields which are the fundamental activities of the local councils. this thesis analyse the productivity of the local councils synchronically and diachronically. This thesis compare the Gangnamgu and the Gangbukgu council in the synchronic aspects, and the third and the forth council in the diachronic aspects.

The affecting factors on the productivity of the local councils are investigated in three dimensions, ① the demographic factors of the local councilors, ② the environmental context of the district ③ the institutional condition related to the local councils. First, the demographic factors of the members which have influence upon local council's productivity are members' academic background, occupational background, age, and gender. Second, the environmental context of the district are the population and social conditions, the economic and industrial backgrounds. At last, the institutional conditions are the budget size of local council, the number of civil servants working for local council, the number of local council members.

Concerning the affecting factors on the productivity of the local councils, this research suggests three kinds of hypotheses. The first hypothesis is that the professionalism and the demographic factors may affect the productivity of the local councils. The second is that the environmental context of the district may affect the productivity of the local councils. The third is that the institutional conditions related to the local councils may affect the productivity of the local councils. Of three hypotheses, the third is what this research intends to verify through the empirical analysis.

This research shows that both Gangnamgu District and Gangbukgu District Councils have low productivity, and that there is a little disparities between these 2 councils in some field of their activities. In accordance with the analysis, we can conclude that most of the local councils in Korea have low productivity, and that the disparities in some fields are very insignificant and can't be generalized. This conclusion can also be supported by the analysis of the affecting factors on the

productivity of the local councils.

This research suggests that the professional factor of the council members as well as the environmental factors of the district can little affect the disparities of the local councils' productivity. That is, although the professional factors in one local council are higher, its' productivity are not high in all fields. Likewise, the higher level of the environmental factors in one district can't guarantee the higher productivity in all fields of activities. On the ground of these results, this research strongly argue that the law and institutional factors related to the local council are the fundamental sources of this low productivity, and that the reformation of the related institutions is an essential prerequisite.

In consequence, this thesis systematically scrutinize the ways to ameliorate the law and institution necessary to enhance the productivity of activities of local council in four respects of representativeness, professionalism, accountability and autonomy. Even if these four aspects are mutually related in each other, this thesis separately suggest the alternative to improve the institutional conditions

[Keyword] Primary Local Council, Local Council, Productivity of Local Council, Local Self-governing System, Local Government

감사의 글

박사학위 논문을 취득할 수 있도록 도와주신
많은 분들에게 감사드립니다.
특히 마지막까지 논문을 지도해 주시고 세심한
배려를 해주신 권해수 지도교수님에게 감사드립니다.

또한 심사위원으로 따끔한 질책과 아울러 격려를
해 주신 이종수 위원장님을 비롯하여
송운석, 정주택, 이성우교수님이 계셨기에 더욱 연구에
정진할 수 있었습니다.
진심으로 감사드립니다.

논문에 필요한 자료를 수집하여 많은 도움을 주신
강남구의회 사무국 이상원선생님과 강북구의회 이백균의원에게도
감사드립니다.

그리고 말없이 항상 뒷바라지 해준 가족들에게
사랑과 감사의 말을 전하고 싶습니다.

