

지방의회의 활성화를 위한 정책·참여콘텐츠 개발

A Study on the Activation of Local Council by Policy and Participation Contents Development

최호택
배재대학교

Choi Ho-Taek
Paichai Univ.

요약

본 연구에서는 지방의회 재출범 15년을 평가해 보고 충청지역(대전, 충남, 충북) 전문가그룹의 인식을 토대로 지방의회의 발전방안을 정책기능강화 측면과 주민참여활성화 측면으로 나누어 모색하였다. 정책기능의 강화를 위해서 본연구에서는 전문위원실 역할강화, 정책관련부서의 신설, 지방의원의 외유내실화, 상임위원회의 기준완화 등을 제안하였다. 그리고 지방의정에의 시민참여 활성화방안으로는 인터넷이나 케이블TV를 통한 의회활동중개, 의사일정의 고정과 적극적인 홍보, 주요의사결정과정에 자문위원회 및 심의위원회의 대폭확대, 유급시민모니터링제도의 도입, 상임위원회에 민간위원의 참여(결정권 없이) 필요성 정도, 휴일의회 및 야간의회 개최 등의 방안을 제안하였다.

I. 서론

1952년 최초로 구성된 우리나라의 지방의회는 1961년 5.16 군사쿠데타로 중단되어 30년 동안 긴 동면 속에 있다가 1991년 4월과 7월에 기초 및 광역의회가 재구성되었고 올해가 그 15년이 되는 해이다.

30년만에 부활된 지방의회는 그동안 오랜 중앙집권적 정치체제하에 매몰되었던 지역의 정체성을 생성시켰음은 물론 주민의 자치의식과 참여를 신장시켰다. 또한 지방의회는 일천한 역사성과 정당정치의 구조적 제약 속에서도 주민의 의사와 이익을 대표하고, 집행기관의 행정을 견제·감시하였을 뿐 아니라 강력한 단체장의 전횡이 방지되어짐으로써 지역민주주의의 성장을 더욱 가속화시켰다는 평가를 받고 있다.

그러나 한편으로는 지방의회의 제도적 한계, 지방의회의원의 행태적 무능과 이권개입 등을 통한 부정부패, 지방의회에 대한 지역주민들의 무관심 등으로 인해 지방의회의 존재가치를 부정하는 지방의회 무용론까지 제기되고 있어 평가의 양극화가 심각한 상태이다[1][2].

이러한 맥락에서 지방의회를 보다 활성화하기 위해서는 먼저, 그동안의 의정활동을 객관적인 기준을 토대로 평가하고, 지방의정을 위축시키는 요인을 파악하는 것이 선행되어야 한다. 그리고 그런 평가의 바탕하에 지방의회가 발전할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요하다.

따라서 본 연구는 지난 15년의 지방의정을 평가하고, 지방의정 활성화를 위한 정책·참여콘텐츠 안을 개발·모색하는데 그 목적이 있다.

II. 지방의회에 관한 선행연구검토

1991년 반쪽의 지방자치라 일컫는 지방의회 개원이 시작되면서 지방의회제도, 지방의원의 역할, 지방의회와 집행기관과의 관계, 지방의회와 주민간의 관계 등 연구자의 시각과 측면의 강조점에 따라 다양하게 실시되어 왔다. 특히 지방의회의 의정활동에 대한 평가와 분석은 단일 지방의회를 중심으로 한 사례연구와 복수의 지방의회에 대한 횡단적 자료를 사용한 연구 등으로 구분하여 볼 수 있다[1]. 전자의 경우에는 주로 광역자치단체를 중심으로 이루어져 왔고[3], 후자의 경우에는 주로 설문조사방법을 토대로 분석하고 있는데, 주로 집단 인식의 차이나 관련변수간의 영향관계를 논의하고 있다[4][5][6][7][8][9][10].

의정활동평가에 관련한 주요 선행연구들은 의정활동을 포괄적으로 분석하고 있으며, 평가의 범위와 대상 역시 의회 전체의 실적에 초점을 두고 있다. 그리고 연구방법에 있어서는 첫째, 공무원, 주민, 지방의원, 언론인 등을 대상으로 한 설문조사 평가, 둘째, 자료분석 및 면접조사에 의한 평가, 셋째, 의사록 및 회의결과 보고서 등을 토대로 한 의정활동전반 평가, 넷째, 평가지표를 정하고 의정활동의 성과를 측정하는 평가[1]

- 1) 이러한 연구들은 지방의회의 주요 기능이나 활동을 평가대상으로 분류하고 평가지표를 구성하여 성과를 측정하고 있다. 기능적 측면에서는 대체로 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능 등에서 선택 또는 조합한 후 평가지표를 구성하고 있다(심익섭, 1997; 김순은, 2001; 강인호 외, 2002; 이성진, 2002). 주요활동 측면에서는 주민대표활동, 조례제정 및 개정활동, 예산심의 및 결산활동, 행정사무감사 및 조사활동 등을 공통적으로 사용하고 있다(정금준, 1995; 조경호·김명수, 1995; 김명환·박기관, 2001).

등이 주류를 이루고 있다[11][12].

III. 연구조사방법론

본 연구에서는 우리나라 지방의회 재출범 15년의 평가와 발전방안 모색이라는 연구의 목적을 달성하기 위하여 충청지역(대전, 충남, 충북)의 전문가 그룹(교수 및 전문가(의사, 변호사등), NGO 관계자, 공무원, 기자, 방송, 언론인, 기업인)을 대상으로 2006년 2월 6일부터 10일까지 5일간 질문지조사를 실시하였다. 이들을 대상으로 한 이유는 지방자치단체의 오피니언리더로서 전문성을 요구하는 지방의회시스템을 평가하고 방향을 설정하는데 큰 역할을 할 수 있다는 판단에서이다.

질문지는 지방의회 15년에 대한 功過의 종합적으로 평가와 지방의회의 발전을 위한 제도적·운영적측면의 방안 도출 등을 논의할 수 있는 내용으로 작성되었다.

응답결과에 대해서는 빈도분석과 교차분석, 그리고 F값을 이용한 분산분석을 실시하였다.

IV. 우리나라 지방의회의 평가: 성과와 문제점

1. 성과

지난 15년 동안 우리나라의 지방의회는 일천한 역사에도 불구하고 많은 것을 이루었다. 물론 보는 각도에 따라 평가가 엇갈리는 것 또한 사실이지만 보편적으로 다음 몇 가지 측면에서는 성과가 있었다고 할 수 있다.

첫째, 지방의회는 지방행정의 효율성제고에 기여하였다. 둘째, 지방의회는 민주주의의 발전과 주민자치발전에 큰 기여를 했다. 셋째, 지방의회는 자치단체장의 독선이나 집행기관에 대한 통제를 행정의 효율성과 공직부패를 예방하는데 일정부분 기여하였다. 넷째, 의회운영이 개선되었다.

본 조사분석결과에 의하면 현재까지 지방의회 실시를 통해 얻은 성과에 대해 “주민자치의 확대”라는 의견이 37.6%로 제일 많았고, 다음으로 “단체장 독선이나 집행기관에 대한 효율적인 통제(21.8%), 민주주의의 발전(21.6%), 지방행정의 효율성제고(12.9%)”라는 의견 순으로 나타났다. 그리고 표에는 나타나지 않았지만 “기타”로 표시한 9명의 응답자들은 “성과가 전혀 없었다”고 응답하고 있어 지방의회에 대한 불신이 심각한 것으로 나타났다.

2. 문제점

위에서 살펴본 지방의회의 긍정적인 측면의 존재에도 불구하고 지방의회에 대한 비판은 학계, 정치계, 집행부, 매스컴 등에서 계속적으로 이어져 오고 있다.

첫째, 의원의 비리문제이다. 둘째, 지방의원의 전문성부족 문제이다. 셋째, 지방의원의 보수화 경향이 나타나고 있다. 넷째, 정책형성(결정)기능의 미흡이다. 다섯째, 집행기관과의 갈등현상이다.

이외에도 의원들의 해외 및 각종 연수가 관광성 외유나 연수에 그치고 있고, 각급 의회간의 유기적인 연대활동의 결여, 지역이기주의의 조장 등 많은 문제점 등이 나타나 지방의회에 대한 불신을 초래했다[13].

충청지역의 전문가그룹들은 지난 15년간 우리나라의 지방의회의 가장 큰 문제점이 “지방의원의 전문성부족(40.7%)”이라고 응답했고, 다음으로 “의원비리(22.2%)”, “정책형성기능의 미흡”이라는 응답이 20.7%로 그 뒤를 이었다.

3. 종합평가

지난 15년 지방의회의 종합적인 평가에 대한 집단별 응답의 차이를 보면 전체적으로는 총 9점 만점에서 평균 3.74점으로 보통수준보다 아주 낮은 결과 값이 도출되었다. 가장 후한 점수를 준 집단은 전문직(교수 및 전문직)으로 4.33점을 주었지만 이것 또한 보통에 미치지 못하는 점수라 할 수 있다. 반면에 가장 낮은 점수를 준 집단은 NGO(시민단체관계자)로 3.07점을 주었다.

이상의 결과를 종합정리하면 우리나라의 지방의회는 15년의 일천한 역사를 감안하여도 너무 낮은 점수를 받고 있어 제도적인 측면과 운영적측면, 그리고 의원들의 행태적인 측면을 종합적으로 고려한 발전대책이 수립되어야 할 것이다.

[표 1] 지방의회출범 15년의 종합평가에 대한 분산분석

	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의 확률 (p)
				하한값	상한값			
전문직	53	4.3396	1.6518	3.8843	4.7949	4	3.585	.007
NGO	56	3.0714	1.6826	2.6208	3.5220			
공무원	94	3.6809	1.8906	3.2936	4.0681			
언론인	74	3.8108	1.8183	3.3895	4.2321			
기업인	22	4.0455	2.0581	3.1329	4.9580			
합계	299	3.7425	1.8384	3.5332	3.9517			

V. 제5기 지방의회의 나아갈 방향

1. 정책기능 강화방안

지방의회가 정책기능을 강화하기 위해서는 먼저 의원들 개개인이 상임위에서 정확하고 심도 있는 정책결정을 할 수 있는 능력을 갖추어야 하고, 사무처의 관련부서와 전문위원들이

의회의 정책보좌기능을 효율적으로 발휘할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다.

첫째, 전문위원실 역할 강화가 필요하다. 둘째, 정책관련부서의 신설이 필요하다. 셋째, 지방의원의 외유내실화가 필요하다. 넷째, 상임위원회의 설치기준완화가 필요하다.

이상에서 논의한 지방의회의 정책전문성 강화방안에 대하여 충청지역 전문가 그룹은 표 2에서 보는 바와 같이, 지방의회 유급보좌관제(보통이하인 2.49점)를 제외한 모든 안에 대하여 보통이상의 필요성이 있다고 응답하고 있다. 그 우선순위를 살펴보면, 전문위원실보강(3.75점), 정책관련부서의 신설(3.43점), 외유내실화(3.37점), 상임위원회 설치기준의 완화(3.02점) 등의 순으로 나타났다.

[표 2] 지방의회의 정책기능을 보강하기 위한 방안들의 필요에 대한 분산분석

	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의 확률 (p)
				하한값	상한값			
전문위원실보강의 필요성 정도	전문직	53	4.3019	.7742	4.0885	4.5153	10.129	0.000
	NGO	55	4.1273	.8831	3.8885	4.3660		
	공무원	95	3.1895	1.2657	2.9316	3.4473		
	언론인	74	3.7027	1.3920	3.3802	4.0252		
	기업인	22	3.9545	1.2527	3.3991	4.5100		
	합계	299	3.7425	1.2332	3.6021	3.8828		
정책관련부서신설의 필요성 정도	전문직	53	3.9245	.9776	3.6551	4.1940	8.947	0.000
	NGO	56	3.9107	.9959	3.6440	4.1774		
	공무원	93	2.9355	1.1869	2.6910	3.1799		
	언론인	74	3.2568	1.4902	2.9115	3.6020		
	기업인	22	3.7273	1.3159	3.1438	4.3107		
	합계	298	3.4329	1.2781	3.2872	3.5786		
유급보좌관제 도입의 필요성 정도	전문직	53	2.9057	1.1646	2.5847	3.2267	11.119	0.000
	NGO	56	3.1250	1.2801	2.7822	3.4678		
	공무원	94	1.9468	.9201	1.7584	2.1353		
	언론인	74	2.4459	1.2402	2.1586	2.7333		
	기업인	22	2.4091	1.4362	1.7723	3.0459		
	합계	299	2.4950	1.2353	2.3544	2.6356		
지방의원의 외유내실화의 필요성 정도	전문직	53	3.2453	1.1914	2.9169	3.5737	2.457	0.46
	NGO	55	3.7818	1.0127	3.5080	4.0556		
	공무원	95	3.2632	1.2395	3.0107	3.5157		
	언론인	74	3.2027	1.4987	2.8555	3.5499		
	기업인	22	3.7273	1.4535	3.0828	4.3717		
	합계	299	3.3746	1.2928	3.2275	3.5217		

지방의회의 상임전문위원회 설치기준완화의 필요성 정도	전문직	52	3.4231	.7758	3.2071	3.6391	4	4.278	0.002
	NGO	56	3.0714	1.0244	2.7971	3.3458			
	공무원	95	2.8947	.9728	2.6966	3.0929			
	언론인	74	2.7568	1.2029	2.4781	3.0354			
	기업인	22	3.3636	1.0486	2.8987	3.8286			
	합계	299	3.0201	1.0425	2.9014	3.1387			

2. 지방의정의의 시민참여활성화 방안

지방의회는 지방정책의 결정기관으로서의 역할을 수행하는 과정에 주민의 참여, 주민의 결정을 조정하고 매개하는 기능을 수행하여야 한다. 즉 지역공동체의 문제에 대하여 지방의회가 독자적인 결정을 하기보다는 논의과정에 주민의 참여를 통하여 과제를 명확히 하고 충분한 정보를 파악하는 노력을 하여야 한다. 이러한 과정에서 주민의 참여가 적극적으로 이루어지지 못하면 조정자로서의 지방의회의 역할을 제대로 수행할 수 없을 것이며 주민의 부재속에 의사결정을 행하는 결과가 된다. 따라서 앞으로의 지방의정에 대한 주민참여의 방향은 가능한한 주민의 참여를 확대할 수 있는 다양한 방안이 도입되어야 할 것이다

첫째, 휴일 및 야간의회개최를 통한 참여확대방안을 모색해야 한다. 일본의 경우, 바쁜 직장인들을 위하여 휴일 및 야간에 의회를 개최하는 경우가 있다. 이것은 지방의회만의 노력으로는 불가능하고 집행기관의 협조가 필수적이다. 따라서 많은 공무원이 참여하는 경우를 제외하고 선별적으로 운영하는 방안을 모색했으면 한다.²⁾

[표 3] 지방의정의의 시민참여활성화를 위한 방안에 대한 분산분석

	N	평균	표준 편차	평균에 대한 95% 신뢰구간		df	F	유의 확률 (p)	
				하한값	상한값				
휴일의회 및 야간의회개최의 필요성	전문직	52	3.4038	1.2088	3.0673	3.7404	4	8.459	0.000
	NGO	52	3.5962	1.4039	3.2053	3.9870			
	공무원	94	2.4787	1.2592	2.2208	2.7366			
	언론인	73	3.1370	1.1095	2.8781	3.3959			
	기업인	22	3.3182	1.6150	2.6021	4.0342			
	합계	293	3.0683	1.3353	2.9147	3.2218			

2) 여기에 대한 분산분석 결과를 보면 공무원의 경우 2.47점으로 보통 이하의 필요성을 인식하고 있는데, 이제도가 도입되기 위해서는 공무원집단에 대한 이해와 설득이 필요할 것이다.

의회 활동의 방송 중개의 필요성 정도	전문직	53	4.2453	.7313	4.0437	4.4469	4	9.511	0.000
	NGO	55	4.3273	.7467	4.1254	4.5291			
	공무원	95	3.8737	1.0026	3.6694	4.0779			
	언론인	74	3.6216	.9172	3.4091	3.8341			
	기업인	21	4.6190	.7400	4.2822	4.9559			
	합계	298	4.0134	.9247	3.9080	4.1188			
의사 일정의 고정과 적극적인 홍보의 필요성 정도	전문직	53	4.0566	.6626	3.8740	4.2392	4	5.537	0.000
	NGO	55	4.1273	.8401	3.9002	4.3544			
	공무원	94	3.5851	1.0412	3.3719	3.7984			
	언론인	73	3.5616	1.0539	3.3157	3.8075			
	기업인	22	4.1364	1.1253	3.6374	4.6353			
	합계	297	3.8047	.9875	3.6919	3.9175			
주요 의사 결정 과정에 자문위원회 및 심의위원회의 대폭 확대의 필요성 정도	전문직	52	4.0000	.7921	3.7795	4.2205	4	6.525	0.000
	NGO	55	4.0545	.8907	3.8138	4.2953			
	공무원	94	3.3723	1.0471	3.1579	3.5868			
	언론인	73	3.7123	1.0339	3.4711	3.9535			
	기업인	22	4.1364	1.1253	3.6374	4.6353			
	합계	296	3.7500	1.0176	3.6336	3.8664			
유급 시민 모니터링제도의 도입 필요성 정도	전문직	53	3.6226	1.0043	3.3458	3.8995	4	12.13	0.000
	NGO	56	3.8571	1.1666	3.5447	4.1696			
	공무원	95	2.8211	1.2289	2.5707	3.0714			
	언론인	74	3.7973	1.1101	3.5401	4.0545			
	기업인	22	4.0000	1.1547	3.4880	4.5120			
	합계	300	3.4833	1.2280	3.3438	3.6229			
상임위원회에 민간위원의 참여(결정권없이) 필요성 정도	전문직	53	3.5472	.9720	3.2792	3.8151	4	7.537	0.000
	NGO	56	4.0000	.8944	3.7605	4.2395			
	공무원	95	2.9895	1.2420	2.7365	3.2425			
	언론인	73	3.5068	1.1441	3.2399	3.7738			
	기업인	22	3.3636	1.3290	2.7744	3.9529			
	합계	299	3.4314	1.1692	3.2984	3.5645			

둘째, 의회활동의 방송중계를 통한 참여를 확대해야 한다. 공중파방송이나 케이블TV를 통하여 상임위원회활동이나 본

회의를 중개하는 것도 주민의 관심을 집중시켜 참여의 폭을 넓히는데 도움을 줄 것이다.

셋째, 의사일정의 고정을 통한 참여 활성화가 필요하다. 미국지방의회의 경우처럼³⁾ 주민의 방청을 유도하기 위하여 현재 거의 한달에 한번씩 개최되는 지방의회의 의사일정을 위원회별로 고정하는 방안도 필요하다.

넷째, 주요의사결정과정에서 자문위원회 및 심의위원회 등을 대폭 확대해야 한다. 지방의회의 대표성을 높이기 위해서는 다양한 자문회와 심의회를 두고 여기에 적극적으로 지역민들을 참여시키는 노력이 필요하다. 주민들의 참여는 공모제나 인재등록제의 방법을 도입하는 것이 바람직하다.

다섯째, 유급 시민모니터링제도의 도입도 생각해볼 수 있다. 이것 또한 주민들의 참여는 공모제나 등록제의 방법을 도입하는 것이 바람직하다.

여섯째, 상임위원회에 민간위원의 참여가 필요하다. 사실 지방정부의 대부분의 정책결정은 상임위원회에서 결정된다 해도 과언이 아니다. 따라서 상임위원회의 전문성강화와 시민참여확대라는 측면에서 민간위원들의 참여가 보장되어야 할 것이다. 이것은 지방의회의 효율성증진과 부정부패의 감소에도 도움이 될 것이다.

이상에서 논의한 지방의정예의 시민참여활성화방안에 대하여 충청지역 전문가 그룹은 <표3>에서 보는 바와 같이 모든 안에 대하여 보통이상의 필요성이 있다고 응답하고 있다. 그 우선순위를 살펴보면, 인터넷이나 케이블TV를 통한 의회활동중개(4.01점), 의사일정의 고정과 적극적인 홍보(3.80점), 주요의사결정과정에서 자문위원회 및 심의위원회의 대폭확대(3.75점), 유급시민모니터링제도의 도입(3.48점), 상임위원회에 민간위원의 참여(결정권없이) 필요성 정도(3.43점), 휴일의 회 및 야간의회 개최(3.06점) 등의 순으로 나타났다.

■ 참고 문헌 ■

- [1] 김순은, "지방의회의 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제", 지방자치부활 10주년 기념 학술대회, 한국행정학회
- [2] 2001년도 학술대회자료집, pp.25-45, 2001.[2] 유광호·박기관, "지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로", 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43, 2005.
- [3] 송광태, "지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안: 경상남도의회 의안처리를 중심으로", 중앙행정논집, 13(1): 1-25, 1999.
- [4] 송장식, "지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교 연구", 한국행정학보, 26(2): 521-541, 1992.

3) 미국의 경우는 위원회별로 회의를 "매달 둘째 화요일 오후 2시 어디에서 개최함"과 같이 고정하여 주민의 편이를 돕고 있다.

- [5] 김광주 외, "지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로", 한국행정논집, 10(1): 167-186, 1998.
- [6] 김순은, "지방의회 출범 15년의 성과와 과제", 자치의정, 8(4): 8-21, 2005.
- [7] 동의대학교 지방자치연구소, "지방의회 1주년 평가보고서", 동의대학교 지방자치연구소, 1992.
- [8] 최봉기, "지방의원의 역할쇄신과 전문성 제고방안", 자치의정, 5.6월호: 38-59, 2004.
- [9] 최호택, "민선자치단체장 리더십과 시정운영에 관한 평가: 대전광역시 시민·시민단체·언론인·공무원들의 인식을 중심으로", 공공행정연구, 6(2): 189-216, 2005.
- [10] 한국지방행정연구원, "지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안", 서울: 한국지방행정연구원, 2005.
- [11] Niskanen, W.A. "The Peculiar Economics of Bureaucracy", American Economic Review, Supplement(May), Vol. 58, pp.293-305, 1968.
- [12] 강인호·오재일·박혜자·민현정, "광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로", 한국지방자치학회보, 14(3): 5-20, 2002.
- [13] 육동일, "분권시대 지방의회의 전문성 제고방안", 자치의정 5.6월호, 지방의회발전연구원, 8-21, 2004.