

地方議會 및 地方議員의 位相強化方案

A Study on the Reinforcement of Status Policy for the Local Council
and Councilman

文 在 祐

(順天鄉大學校 社會科學大學 自治行政學科 教授)

<目 次>

I. 序 論	IV. 地方議會 및 議員의 位相 強化를 위한 改善方案
II. 地方議會 位相定立의 paradigm	V. 結 論
III. 地方議會 및 議員의 位相에 관한 調査分析	

<ABSTRACT>

At present, the local council is constituted of the total number of 245 broad area and fundamental local autonomy councils in which the total number of 5, 416 members accept the resident's opinions and reflect them on the local policy, focussing on the resident's requirement and welfare increase though the auditorial and investigative activities into the authorities concerned.

Contrary to the early period of the local councils, they are now highly estimated as affirmative, but there remain many problems to be complemented and rejiggered rather than expectation because of a short history of the local council and its poor management.

To get over these problems, it is imperative that the reinforcement of its status be made, considering the premise " The local problems should be worked out with its own ability."

For the studies on status of local councils, this researcher made an effort to suggest the problems strengthening the local council-men's status and the improvement plan, focusing on the power structure of local councils first, and local council-men's authority and duty.

I. 序 論

지방의회는 지방정치의 핵심이며 주민이 선출한 의원들로 구성된 지방자치단체의 최고의 사결정기관이다. 이는 주민의 대표·의결·입법기관으로서 그리고 행정감시기관으로서의 지위를 지닌다. 그동안 우리의 지방의회는 이러한 지위를 수행하기 위해서 노력한 결과 개원 초기보다는 전반적으로 긍정적 평가를 많이 받고 있다.

현재 지방의회는 전국적으로 총 245개의 광역 및 기초자치단체의회가 구성되어 있으며, 이 의회에는 지방의원 총 5, 416명을 구성원으로 하여 주민의 의사를 수렴하고 의회에 주어진 역할을 수행하는데 소홀함이 없이 노력을 경주하고 있다. 이 결과 지방의 특성과 잠재력이 부각되었고, 지방스스로의 자구적 노력이 강화되었으며, 집행기관에 대한 견제와 감시활동이 강화되면서 지방자치가 발전할 수 있는 토양을 만들었다고 볼 수 있다.

그러나 지방의회 역사의 일천, 의회 운영미숙, 의원의 전문성 결여, 의원구성상의 편향성 등으로 아직 미흡한 점이 기대보다는 보완 및 정비해야 할 문제점이 많이 지적되고 있다. 또한 중앙정당의 이기주의가 지방정치의 발목을 잡고 있어 지방의회의 자율적 운영보다는 다수의 횡포와 의원의 비윤리적 행위가 더욱 지방정치 발전의 저해 요인으로 작용하고 있다.

지난 6.27 지방동시선거결과중 지방주민의 변화를 느낄 수 있는 요인중 하나가 지방의 지도자를 뽑는데 ‘후보자 결정요인으로 무엇을 고려하겠는가’란 질문에 ‘인물능력’ 64%, ‘정견과정책’ 15.9%, ‘소속정당’ 5.5%, ‘선거법준수’ 5.3%, ‘출신지역’ 2.8%, ‘기타’ 6.2%순으로 응답함으로써¹⁾ 앞으로의 지방행정의 중요과제는 인물위주에 있음을 예고하고 있다.

더구나 국내·외적 환경변화는 주민의식을 크게 변화시키고 있으며, 여기에 지방의원 스스로가 지방의 변화 촉진자로서의 역할을 자임하고 있으며, 이제는 경제적 압력과 경쟁에 대한 대응력 개발이 지방의원의 본질적 임무로 전환되어 이러한 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 지방의회와 의원의 새로운 위상과 역할이 절실히 요구되고 있다.

따라서 새로운 지방의회제도의 정착을 위하여 다각적이고 구체적인 개선방안 연구가 필요하며, 특히 선진국의 제도를 모방했던 과거의 역사에서 하루속히 탈피하여 한국적 상황에 적합한 지방의회 제도의 모색은 물론, 주민의 지방의회와 의원을 바라보는 시선이 달갑지 않은 시점에서 이러한 개선방안의 제시는 시급한 과제라고 하겠다.

본 연구에서는 새로이 변화해가는 주민의 욕구의 수렴과 국제적 환경의 변화에 대응할

1) 중앙선거관리위원회, “제1회 전국동시지방선거(’95.6.27)에관한 유권자의식조사”, 1995, p.23.

수 있는 정책결정 능력을 함양하고 의회의 효율성을 제고시키는데 중점을 두었다. 이를 위하여 지방의회에 관련된 사항과 지방의원에 관련된 사항으로 구분하여, 전자는 지방의회의 권력구조 및 조직분석에 치중하였으며 후자는 지방의원의 권한과 의무에 중점을 두고 분석하였다. 지방의회와 의원의 위상강화의 분석방법은 이론적 검토와 역할수행에 대한 대안을 모색하는데 중점을 두었으며, 내용에 대한 분석의 시점은 '91년부터 96년 6월말 까지로 하였다.

지방의회 및 의원의 위상에 관한 개념적 고찰, 의원의 역할 수행을 포함하여 각종 법령 및 제도에 대한 문헌분석과 자치와 관련된 국내·외자료를 가급적 폭넓게 망라하여 활용하였다.

II. 地方議會 位相定立의 paradigm

1. 地方議會 位相強化의 概念

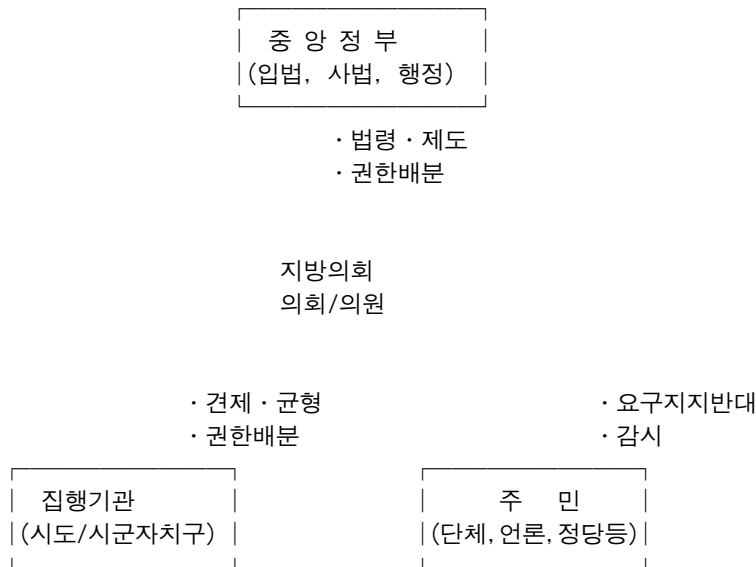
지방의회는 주민대표의 개념에 기초한 지방자치단체의 의결기관으로서, 주민에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하여 성립된 최고의결정기관이며, 합의체기관이다.

이의 의사결정기관이란 지방자치단체의 의사를 결정하고 지방자치의 운영에 결정적으로 참여하는 권능을 지닌 기관을 뜻하고, 합의체기관은 다수의 의원에 의하여 기관의사의 결정을 보장하는 수단으로서 다수결의 원리가 적용되는 기관의사의 결정기관을 말한다²⁾. 여기서 지방의회의 기관의사는 일정한 구역, 특정한 신분이나 이익의 대변자가 아니라 해당지역의 전 구역과 전 주민의 전체적의미로서의 지방의회는 해당자치단체의 의사결정, 자치입법 및 행정감시를 주요기능으로 하고 있으며, 이러한 기능은 다양한 환경변수에 의하여 영향을 받게되는바, 내적요인인 법적 및 제도적 장치, 의회의 구성체계와 운영능력 및 의원의 자질과 그리고 외적요인인 중앙정부, 정당, 지방자치단체의 장, 주민 등에 의하여 영향을 받으며, 이러한 내·외적 환경변수들의 영향정도에 따라 결과가 달라지게 된다. 이러한 의미에서 지방의회의 위상은 환경변수에 의해 영향을 받는 구조적 위치와 역할을 포함하고, 강화는 환경변수를 자연적 혹은 인위적으로 구조 및 역할 강화와 대의적 지위향상을 포함하여 개념화하는 것을 말한다.

2) 崔昌浩, 「地方自治學」, 서울:三英社, 1995, p.439.

지방의회 위상의 패러다임은 중앙정부와의 관계, 지방자치단체의 집행기관과의 관계, 지역 주민과의 관계로 구분할 수 있다. 이들은 상호밀접하게 관련되어 지방의회 위상에 영향을 주고 있으며, 내·외적 환경변수들로서 작용된다. 이들 작용관계를 보면 <그림 1>에서 보는 바와 같다.

<그림 1> 지방의회와 환경변수들과의 관계



지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서의 성격을 지니고 있지만 중앙정부와의 법령·제도적 측면과 수직적 분권에서의 권한배분, 그리고 집행기관과는 동일한 주민, 시민단체, 언론, 이익집단 및 정당들과의 관계를 유지하면서 의사결정과 집행의 동태적 과정을 통해 영향을 받게 된다.

또한 지역주민과는 선거를 통해 정책의 의지를 수렴하여 결정함으로써 사전적·사후적 감시를 받게 된다. 따라서 지방의회 위상은 법령·제도적 접근, 권한배분, 주민과의 관계 등을 통하여 접근하게 될 것이다.

2. 地方議會의 位相強化의 基準

지방의회 위상을 강화를 위한 기준설정은 다의적이지만 본 연구에서는 지방의회 구

조 및 역할 강화를 위하여 관련 법령과 제도적 장치, 그리고 그 운영과 활동을 향상시켜 주므로써 지방의회의 위상을 강화시킬 수 있는 기준을 민주성, 효율성, 대응성에 두고자 한다.

1) 민주성(democracy)

민주성이란 주권재민, 자유와 평등, 공익 및 인간존중의 규범³⁾으로서 민주적 실현과정은 주민을 참여시켜 그들의 의사를 투입하고, 그 결과에 대하여 책임을 지고 또한 통제를 받는 제도이다. 즉 지방자치의 민주화를 통하여 주민전체를 위한 행정으로서 주민복지를 증진하고 주민에게 책임을 지는 지방행정을 의미한다⁴⁾.

또한 민주성은 자율성과 독립성을 포괄하며, 특히 중앙정부로부터의 자율성은 수직적 분권화의 정도를 나타내며, 지방자치단체의 집행기관과 타 의회로부터의 자율성은 수평적 분권화를 나타낸다. 이는 지방행정의 결정 및 집행권을 중앙정부나 집행기관에 집중시키지 않고 지방의회에 그 권한을 가지고 있음을 의미한다⁵⁾.

행정의 일반적인 현상중에 주민복지의 증진은 지방의회만이 아니라 중앙정부나 타 기관도 이러한 공동의 목표를 수행하고 있으며, 수행과정에서 각 기관별로 관련되는 분야가 다를 수도 있고, 다를 수도 있다. 이러한 관여의 정도에 따라 지방의회의 권한이나 역할이 축소될 수도 있고 강화될 수도 있는 것이다. 이와 같이 지방의회의 위상은 지방의회가 갖는 민주성의 정도에 따라 강화될 수도 있는 반면 약화될 수도 있게 된다.

2) 효율성(effectiveness and efficiency)

지방의회는 지방자치의 발전과 주민의 복지향상을 위하여 최소한의 인적·물적자원과 시간을 투입하여 최대의 성과를 달성하면서, 한편으로는 사회적 능률에 그 가치를 두어야 한다.

지방의회 위상은 제도의 완비, 조직관리의 효율화, 의원의 능력 및 보좌기관의 운용 등, 그리고 내·외적 환경변수들과 상호의존적이고 유기적인 관계가 강화되면 지방의회의 역할과 구조등의 위상이 강화될 것이다.

3) 대응성(responsiveness)

3) 朴東緒 外, 「行政學」, 서울:博英社, 1993, p.81.

4) Paul H. Appleby, "Public Administration and Democracy," in Roscoe C. Martin(ed), *Public Administration and Democracy*, Essays in honor of Paul H. Appleby(New York : Syracuse University Press, 1965), p.339.

5) 鄭世煜, 「地方行政學」, 서울:法文社, 1995, p.30.

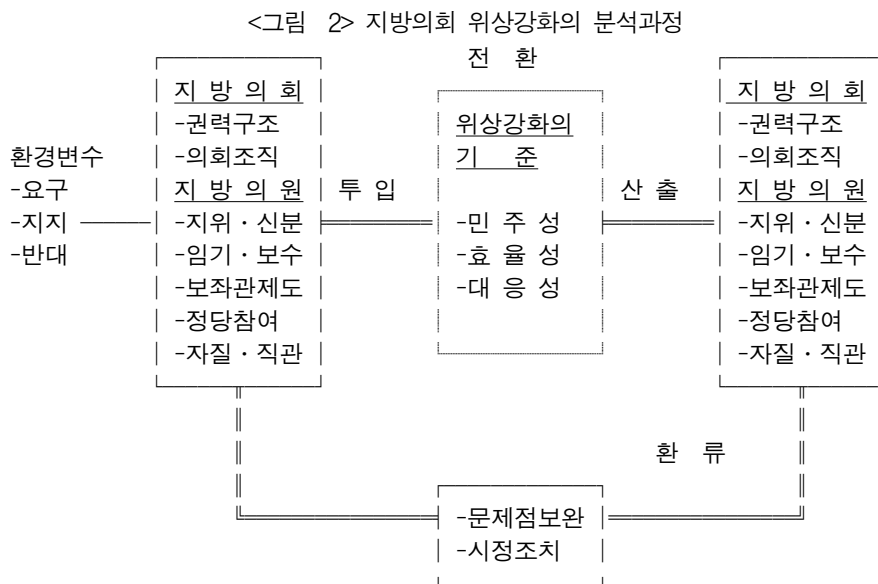
주민의 의사는 변화지향적이며, 동시에 변화에 대한 대응성이 중요하게 인식되고 있다. 주민의 구조는 직업·년령·성별·지식정도·전문성 등이 다양하고 또한 지역별로 특성이 각각 다르기 때문에 획일적·정태적 제도나 정책적으로는 주민의 요구, 지지, 반대 등에 신속히 대응할 수는 없다. 이와 같은 욕구가 사회적 변화와 더불어 지방행정에 대해 많은 변화를 요구하고 있다.

지방행정의 변화과정은 내부지향적에서 외부지향적으로, 공무원중심에서 주민·고객중심으로, 관료제가 아닌 시민적 조직 및 봉사조직으로, 집권화가 아닌 분권화로 지방자치단체는 물론 하급지방행정기관에 까지 권한을 과감히 배분하여 줌으로서 주민의 요구는 즉석에서 대응하는 제도가 정착되어야 할 것이다.

이와 같이 대응성은 정부가 주민의 수요와 욕구가 충족되어지는 정도를 최종적으로 평가하는 수단이 된다. 이러한 내용들이 제도적으로 결정과 집행의 감시권 등이 지방의회의 위상을 강화시켜 줄 수 있는 중요한 원인이 되고 있다.

3. 地方議會 位相強化를 위한 分析의 過程

전술한 바와같이 지방의회의 위상강화를 위한 개념을 분석하기 위한 과정을 설명하면 <그림 2>와 같다.



지방의회는 위상을 강화시키기 위한 기준의 적정수준을 제시하기는 곤란하지만, 지방의회가 민주성·효율성·대응성을 지닐 때 의회의 위상은 달라질 것이다. 지방의회는 지방의원을 구성원으로 하여 존재하며, 의원의 활동여하에 따라 지방의회 존재가치가 달라진다.

따라서 의정활동의 주체인 지방의원과 이들을 포괄하는 지방의회는 노력이 지방의회 역할수행과 지위향상에 상호복합적이고 개념적으로 나타난다. 지방의회 위상은 정치·사회적, 그리고 내·외적 환경하에서 법령과 제도적으로 보장되어있는 권한을 의정활동을 통하여 적절하게 행사되었는지에 대하여 상호작용되는 집단들이 느끼는 정도에 따라 좌우된다. 환경변수인 내·외적요인과 주민의 요구·지지·반대 등에 의하여 지방의회는 영향을 받아 의원과 의회의 활동이 투입과정을 걸쳐 위상강화의 기준이 된 민주성, 효율성, 대응성을 통하여 부분별 활동이 양적 혹은 질적으로 향상되어 의정활동, 지위 그리고 지방의회에 대한 인식이 높아진다면 의회의 위상제고를 기대할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 地方議會 및 議員의 位相에 관한 調査分析

1. 地方議會의 權力構造

지방의회는 지방자치단체의 의사결정기관으로서 지방자치단체의 운영에 관련된 정책과 지방주민의 부담에 관한 사항의 심의와 그 의결을 주요임무로 하고 있다. 이와 같이 지방의회는 자치단체의 의사와 정책을 결정하는 주요 기능은 헌법(제118조), 지방자치법, 기타 법령에 근거하여 수행되지만 그외 교육위원 등의 선거와 같은 특정한 기능과 행정사무의 조사권의 기능도 수행하고 있다. 집행기관과는 「견제와 균형」에 입각한 지방자치단체의 정책과 의사를 결정하는 것이 의회존립의 중요한 의미이지만, 그렇다고 해서 지방자치단체의 모든 집행에 대하여 꼭 지방의회를 통과시키게 할 수는 없는 것이다. 이는 지방자치단체의 특질, 행정사무의 성격, 그리고 지방의회 특질상 일정한 한계를 전제로 하고 있다.

1) 지방의회 지위와 권한

지방의회는 다음과 같은 지위와 권한을 가진다. 첫째는 지방의회는 주민이 선출한 의원에 의하여 자치단체의 의사를 심의하고 결정하는 주민의 대표기관으로서의 성격을 지닌다(헌법제118조②, 자치법제26조의 2). 둘째는 지방의회는 지방자치단체의 입법권의 행사를

수행하므로써 자치법규의 근간인 조례 제정권을 지니는 입법기관으로서의 지위를 가진다(자치법제35조①의 1항). 셋째는 지방의회는 지방자치단체의 정책, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관하여 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관으로서의 권한을 지닌다(동법제35조). 넷째는 지방의회는 집행기관에 대하여 지방행정의 실현여부를 감독하는 감시기관으로서의 지위를 가지고 있다.

그리고 지방의회의 의결기능은 의회의 권한 가운데 핵심적 권한이다. 이의 광의적 해석으로는 자치단체 의사결정과 의회의 기관의사를 결정하기 위하여 의회에 부여된 권한을 의미하며, 협의적 의미는 자치단체의 의사를 결정하기 위하여 의회에 부여된 권한을 말한다. 의회의 의결권은 지방자치단체에 관련된 모든 사항이 포함되는 것이 아니며, 지방자치단체의 기본적 사항과 중요사항에만 적용되도록 제한하고 있다.

허용된 의결사항의 ①항에는 1) 조례제정 및 개폐, 2) 예산의 심의 및 확정, 3) 결산의 승인, 4) 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 5) 기금설치 및 운용, 6) 중요재산의 취득·처분, 7) 공공시설의 설치·관리 및 처분, 8) 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, 9) 청원수리와 처리, 10) 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항이 포함되며, 허용된 의결사항의 ②항에서는 위 ①항외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다. 그러나 의결사항이 아닌 것은 의회의 권한이 아니고 집행기관의 장과 기타 집행기관의 권한이다.

특히 우리나라의 지방의회 의결권은 제한열거주의적 성격을 가지고 있는바, 이는 집행기관의 자율적 기능을 보다 강화시키고자하는 제도⁶⁾로서 행정의 신속성과 능률성을 도모하고 국가사업을 강력하게 추진할 수 있는 반면, 의결기관의 기능이 보다 약화되어 주민요구에 대한 대응성이 감소되고 행정재량권이 확대됨으로서 지방자치가 약화되어 지방의회가 집행기관을 견제하기가 곤란해진다는 문제점을 전제로 하고 있다.

그러나 우리나라의 지방자치조직은 기관분립형을 채택하고 있으며, 이는 기관상호간의 견제와 균형을 기본원리로 하여 그 성립과 존속 그리고 그 기능과 권한에 있어 상호독립의 관계를 원칙으로 하고 있다⁷⁾. 지방의회의 의결권 행사에 대하여 집행기관이 행사할 수 있는 견제장치로는 집행기관 장의 재의요구권과 선결처분권이 있다. 이러한 법적장치는 지방의회의 의결권을 크게 제약하고 있는 규정으로서 집행기관의 재의요구와 선결처분의 권한

6) 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울:법문사, 1982, pp.424-425; 趙載昇, “지방의회의 권한에 관한 연구”, 「지방행정」, 1995. 10월호

7) 崔仁基 外, 「地方議會論」, 서울:法文社, 1993, P.397.

이 남발하지 않도록 보다 엄격한 관리와 의결권의 행사가 합리적으로 수행되도록 법적·제도적 보완이 요구되고 있다.

지방자치단체장이 재의를 요구하는 경우(동법제98조, 제99조)는 1) 지방의회의 의결이 원권이 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우, 2) 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있거나 반드시 부담하여야 할 경비(법령에 의한 의무적 부담경비, 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위한 필요경비), 3) 이송받은 조례안에 대하여 이의가 있을 때, 4) 지방의회의 의결에 대해 상급기관의 재의요구 요청이 있을 때(시·도에 대하여는 내무부장관이, 시·군·구에 대해서는 시·도지사가 재의요구를 할 수 있다). 참고로 지방의회 의결에 대한 재의요구 및 대법원 제소 현황을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방의회 재의요구 및 대법원 제소상황

區 分	再議要求 件 數	要求類型		議會再議結果			大 法 院 提 訴				
		自體	上級機關 指 示	否決	再議決	廢案	計	勝訴	敗訴	繫留	訴取下
합계	210	88	122	134	72	4	30	26	1	2	1
시·도	46	10	36	16	27	3	18	17		1	
시·군·구	164	78	86	118	45	1	12	9	1	1	1

*자료:내무부, 지방의회백서, '96.5. p.148(위표는 '95년 6월말을 기준한 통계임)

제1기 지방의회 기간중('91. 4 - '95. 7) 재의요구 및 제소현황을 보면 재의요구 건수 총 210건(조례 208건, 의회규칙 2건)으로서 시·도가 46건, 시·군·구가 164건이었다. 재의요구 유형을 보면 단체장이 독자적으로 재의요구한 경우가 88건, 내무부장관 또는 시·도지사의 지시에 의한 재의요구가 122건이었다.

이의 재의요구권은 지방자치단체장과 그의 감독청에게 광범위한 재의요구권을 인정하는 것은 일종의 제한적인 거부권을 부여하는 것으로서 상대적으로 지방의회의 권한축소를 의미한다고 볼 수 있다⁸⁾. 뿐만 아니라 재의요구사항에 대해서는 대법원에 소를 제기할 경우 판결이 날때까지 그 효력이 정지된다는 점에서 지방의회의 의결권을 크게 제약하고 있다.

또한 선결처분권(동법제100조)의 경우에도 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 1) 지방의회가 성립되니 아니한 경우, 2) 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우, 3) 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 경우에는 의회의 의결을 거치지 아니하고 선결처분한 후 지체없이 지방의회에 보고한후 승인을 얻어야 한다. 이는 지방자치단체장이 보충적으로 의회를 대신

8) 金炳國 外, “地方議會의 位相定立方案,” 한국지방행정연구원, 1994. 2. p.22.

해서 그 기능을 행하는 중대한 예외적 제도이기 때문에 선결처분의 사유는 가능한 한 엄격하게 해석하도록 요청되고 있다. 또한 이 권한은 지방자치단체 장의 지위에 고유한 것이 아니고 장의 직무를 대리하는 부지사, 담당관, 국장 등도 장의 직무집행자로 선결처분을 할 수 있는 권한을 지닌다⁹⁾.

이러한 선결처분권은 주민의 요구에 신속한 대응성을 유지하고 긴급한 상황에 신속하게 대처할 수 있다는 장점도 있으나 그 성립요건의 폭이 광범위하여 지방의회의 의결권을 약화시켜 의회기능을 제한할 가능성이 많다고 할 수 있다.

2) 지방의회의 조직

(가) 지방의회 의원의 정수

지방의회를 구성하는 의원의 정수는 법정정수로 하며 지방자치법과 지방의회 의원선거법에서 이를 규정하고 있다. 의원의 정수는 일반적으로 자치단체의 인구규모와 회의체로서의 규모 등을 기준으로 하며, 자치단체의 균형을 고려하여 산정하지만 현실적 차원에서 정치적 요인도 무시할 수 없다. 의원의 정수는 법률로 정하기 때문에 입법과정에서 국회를 지배하고 있는 정당의 정책과 국회의원의 이해에 따라 영향을 받고 있는 것이 현실이다¹⁰⁾. 시·도의회의원 및 시·군·구의회의원의 법정정수의 기준은 <표 2>와 같지만 시·도의원은 법정하한정수(지선법제13조③)와 시·군·구의원은 법정상한제와 하한제(동법제14조)를 적용하고 있다.

<표 2> 지방의회 의원정수의 책정기준

서울특별시·광역시·도		자치구·시·군	
기 준	의원수	기 준	의원수
자치구·시·군(자치구·시·군이 20이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원 선거구) 마다	3인씩	읍·면·동(행정동)마다	1인
자치구·시·군의 인구가 30만 이상일 때 30만 초과하는 매 20만 까지 마다	1인씩증가	읍·면·동의 인구가 2만 이상시 2만을 넘는 매 2만까지 마다	1인씩 증가
인구가 7만 미만의 자치구·시·군	2인		
*의원정수가 23인 미만의 광역시는 23인, 17인 미만의 도는 그 정수를 17인으로 한다		*의원정수가 7인 미만시는 7인으로, 45인을 얻는 경우에는 45인으로, 다만 인구가 70만 이상시는 그 정수는 50인으로 한다.	

9) 林敬鎬, 「地方議會論」, 서울:大永文化社, 1991, p.79.

10) 崔仁基, 前掲書, p.170.

지방의회 의원의 정수는 적정선을 유지해야 한다는 점에서는 중요하게 이해되지만 의원 직관, 보수 등 다른 요소와 관계속에 의원의 구성에 크게 영향을 미치고 있다. 일반적으로 의회제도는 주민대표성과 효율적인 의정활동 등을 고려하여 대의회제와 소의회제로 구분하고 있다.

대의회제는 지방의사를 결정하는데 주민참여를 확대하고 공정하게 심의하므로서 주민의 이익을 보장하고 민주화를 도모할 수 있다. 반면 소의회제는 전문성과 능률성을 강조하고 지방의 재정부담을 감소시킬 뿐만 아니라 주민대표 범위가 확대되어 의원의 위상이 향상된다는 점이 있지만 광범위한 주민 의사수렴과 특수계층의 이익을 중시하게 된다는 우려가 제시되고 있다. 우리나라가 채택하고 있는 대의회제하의 유급직은 물론 명예직이라 하더라도 각종 경비가 많이 소요되어 그렇지 않아도 취약한 지방재정을 더욱 취약하게 함으로서 지방행정의 부담이 될 뿐만 아니라, 정당간의 반목, 개인간의 의견과 이해의 갈등으로 의회 운영에 비능률을 초래할 수 있다는 점이 논의되고 있다.

의원의 정수는 의회구성의 기본요소로서 총선거가 아니면 조정할 수 없지만(지선법제16조) 다음의 경우에는 조정이 불가피하다. 첫째, 지방자치단체의 관할 구역이 확장되거나 축소된 경우, 둘째 지방자치단체가 통합 또는 분할된 때, 셋째 광역시·시 또는 자치구로 승격된 경우에 특례를 인정하여 의원의 임기중이라도 이를 조정하고 있다.

지방의원의 정수의 책정기준은 몇가지 문제점을 지니고 있다¹¹⁾. 현행 제도하에서 선출된 의원은 주민대표성의 등가성에 차이가 심하다는 점과, 그리고 지역사회의 특성을 전혀 고려하지 못하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 재량권이 전혀 인정되지 않고 있다는 점이 논의의 대상이 되고 있다.

현재의 의원정수 산출은 의원직관과 의원의 무보수 명예직을 근거로 한 것이지만, 앞으로는 의정활동비가 늘어나고 이에 대한 여러가지 내용의 변화가 예상되는 상황임을 전제해 본다면 지방의회의 의원수가 외국에 비해 월등히 많다는 점이 지적되고 있다. 예를 든다면 서울시의 경우 전체 의원수가 132명이지만 같은 대의회제를 채택하고 있는 일본의 동경도 의회 의원수인 126명보다 많고, 또한 의회제 운용은 다르지만 미국의 대도시보다는 훨씬 많다는 점이다(Washington D.C.는 13명, Philadelphia는 17명, Houston은 14명 등).

(나) 지방의회의 내부구성

① 의회의 의장단

11) 서울시정개발연구원, "서울시議회의 位相定立에 관한 研究", 1994, p.122.

시·도의회에는 의장 1인, 부의장 2인을 두며, 시·군·구에서는 의장 1인, 부의장 1인을 두고 있으며, 지방의회의장은 지방자치단체의 의결기관인 지방의회의 수장으로서 의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 사무를 감독한다(자치법제43조). 그리고 회의를 소집하는 권한(동법제39조②), 의회의 사무직원의 인사에 대한 권한(동법제 83조), 회의를 사무를 감독하고 위원회의 출석과 발언에 관한 기능을 수행한다. 이 외에 지방의회 의장은 집행기관의 장 및 정부와의 연락, 지방자치단체 행사 참석, 국내외의 타 의회와의 교류 등은 물론 예산결산특별위원회의 위원선임 등의 직무를 수행하여 지방의회의 실질적인 운영자로서의 영향력을 행사한다.

지방의회의장단의 선출방법은 의장과 부의장은 소속의원중에서 무기명 투표에 의하여 선출한다(동법제42조①). 이와 같이 의장단의 선출은 법령과 규정에 의해 이루어지지만 그 대상은 사전에 조정이 이루어진다거나 아니면 중앙당의 막강한 권력자가 미리 내정을 해두는 등 법령에 의한 선출방법은 하나의 요식행위에 불과한 경우가 많다.

지난 1기 의회의 의정활동의 경험에 의하면 의장단 및 상임위원장 선출과정에서 발생된 여·야간의 갈등, 정당개입, 의원 개개인간의 불법적 개입은 물론 각종 비리에 연루되어 의장을 비롯한 의원이 구속되어 의회파행사태까지 발생되어 의회운영에 큰 손실을 안겨준 경험을 가지고 있다¹²⁾. 뿐만 아니라 이러한 현상들이 주민들에게 실망을 주었고 정치적 불안감까지 주므로써 의회에 대한 불신을 증폭시켜주는 사례가 되고 있다.

그리고 의장과 부의장의 임기는 2년으로 하며, 부의장은 의장이 사고가 있을 시 그 직무를 대리하도록 규정하고 있다(동법제45조). 의장단의 임기는 의원의 임기와 동일하게 하면 의장단의 지위가 안정되어 직무의 전문화내지 효율화를 보장할 수 있지만 의장단에 대한 의원의 통제가 약화될 우려가 있다. 또한 의장단의 임기가 현행 2년제하에서는 의원들에 대한 신임을 확인할 수가 있고 의장단의 독선화 내지 직권남용을 방지할 수 있으나 직무의 전문성과 책임성을 기대하기가 곤란하다는 문제점을 안고 있다.

② 의회의 위원회

지방의회는 조례가 정한바에 의하여 상임위원회와 특별위원회를 설치할 수 있으며, 상임위원회는 소관 의안과 청원에 관련된 사항을 심사처리하며, 특별위원회는 특정한 안건을 일시적으로 심사처리한다(동법제50조). 시군구의회의 상임위원회 설치기준은 대통령령으로 규정하고 있다(동법제50조②). 의회내부에서 위원회를 설치하는 목적은 본회의 부담을 경감

12) 東亞日報, 1995년 10월 7일자 11면, "民選地自體100日".

시키고, 소규모회의에서 토론이 보다 활발히 전개될 수 있으며, 또한 행정의 전문화를 기할 수 있다는 점에 기인하고 있다¹³⁾. 오늘날 지방자치단체의 사무는 양적으로 크게 증가하고 있으며 범위도 매우 넓으며, 내용면에서도 복잡다기하고 질적으로 전문화되어 가고 있는 추세에 있다¹⁴⁾. 의회제 또한 합의제기관이기 때문에 그 수속절차가 매우 복잡하고 까다롭다. 따라서 지방의회의 본회의에서만 지방자치사무를 처리한다는 것은 매우 어렵고 비능률적이며, 충분하게 세밀한 조사와 심의를 할 수가 없다.

조사 및 심의의 전문성을 기대하기가 어렵기 때문에 본회의 전에 소수의 전문직 분야별로 구성하여 예비심사를 실시함으로써 본회의에서의 최종심의를 보다 효율적으로 시행하고자 위원회제를 채택하는 것이 일반적인 추세이다.

지방의회가 상임위원회를 설치하여 위원회 중심의 의회운영을 규정하고 있으며, 시·도 의회의 상임위원회의 설치현황과 시·군·구의회 의 상임위원회의 설치기준은 각 <표 3> 과 <표 4>와 같다.

<표 3> 시·도의회 상임위원회 설치현황

구분 시·도	의원 정수	위원 회수	상임위원회 위원회 명칭
서울	132	10	운영, 내무, 재무경제, 생활환경, 사회복지, 수자원관리, 문화교육, 건설, 도시정비, 교통
부산	51	7	운영, 내무, 재무, 교통항만, 건설, 도시주택, 교육사회
대구	28	5	운영, 내무, 문교사회, 산업, 건설
인천	27	5	운영, 내무, 문교사회, 산업, 건설
광주	23	4	운영, 내무, 문교사회, 산업건설
대전	23	4	운영, 내무, 문교사회, 산업건설
경기	117	9	운영, 내무, 재무, 문화교육, 보사환경, 농림수산, 상공, 건설, 도시
강원	54	5	운영, 내무, 교육, 산업, 건설
충북	38	6	운영, 기획경제, 내무, 교육사회, 농림수산, 건설
충남	55	6	운영, 기획경제, 내무, 교육사회, 농림수산, 건설
전북	52	5	운영, 내무, 문교사회, 산업, 건설
전남	73	7	운영, 내무, 재경, 문교사회, 농림수산, 산업, 건설
경북	87	7	운영, 기획재무, 내무, 문교사회, 농림수산, 산업, 건설
경남	89	7	운영, 기획, 내무, 문교사회, 농림수산, 산업, 건설
제주	17	3	운영, 내무, 사업건설
합계	866	90	

* 자료: 내무부, 지방의회백서, 1996. 5. p.44. 재조정하였음.

13) 山下茂·谷聖美, 「比較地方自治」, 東京:第一法規, 1992, p.265.

14) 金東勳, 「地方議會論」, 서울:博英社, 1995, p.358

<표 4> 市·郡 및 自治區의회의 상임위원회의 설치기준

구 분	설치가능한 상임위원회 (운영위원회포함)의 수
의원정수 50인인 시·군·구 의회	5개 이내
의원정수 31인 이상 45인 이하인 시·군·구의회	4개 이내
의원정수 15인 이상 30인 이하인 시·군·구의회	3개 이내

* 자료: 지방자치법시행령제20조의2, 별표7(1994.12.1 기준)

상임위원회의 위원은 의장의 추천에 의하여 본회의 의결로서 선임된 위원으로 구성되며 그 소관에 속하는 의안과 청원을 심사하므로 모든 의안은 상임위원회의 사전 심사를 필수적 요건으로 하고 있다. 위원회의 생명은 위원회제안, 건의안, 결의안, 기타 안건 등의 심의와 의결에 대한 전문적 심의능력에 의해 결정되고 있다. 위원회의 자율성과 위원의 의사결정에의 전문성 그리고 충분한 참여 등이 중시되고 있으며, 또한 지방의원은 명예직으로 대부분 다른 생업에 종사하고 있기 때문에 의회내부의 전문성의 요구는 더욱 절실하다고 본다.

또한 특별위원회는 특정한 안건이 어느 상임위원회에도 속하지 아니한 경우, 상임위원회에서 처리하는 것이 주민전체의 의사를 수렴하기에 부적합한 경우, 그리고 특정한 안건처리를 위하여 상임위원회와는 별도의 위원회에서 처리하는 것이 특별히 요구되는 경우 등 다양하게 특별위원회를 설치운영하고 있다. 현재 특별위원회로서 예산결산특별위원회, 조세심의정비특별위원회, 징계자격특별위원회 등을 설치하여 관련 공무원에 대한 질의와 현지 운영실태 확인 및 지역주민의 여론을 광범위하게 수렴하여 문제점을 개선 또는 시정하고 있다. 특별위원회의 정수는 상임위원회처럼 조례에 의하지 아니하고 본회의 의결로 정하고 있으며, 위원회의 명칭, 권한과 기능 등은 그때마다 의회의 의결로 결정하고 있다. 참고로 지방의회의 특별위원회의 구성현황을 보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 지방의회 특별위원회 구성현황

구 분	특 별 위원회수	특별위원회 유형						
		예 산 결 산	법 령 정 비	주민생활 불편해소	재 해	도 시 건 설	환 경 위 생	기 타
합 계	5,222개	2,890	762	281	86	306	118	779
시 도 의 회	282개	141	37	7	8	17	15	57
시 군 구 의 회	4,940개	2,749	725	274	78	289	103	722

* 자료:내무부, 지방의회백서, 1996.5. p.47

이상의 위원회제도는 몇가지 문제점을 가지고 있는 바, 그 내용으로는 첫째, 상임위원회는 전문성과 자율성을 전제로 하며 이에 따른 의안 및 청원에 대한 충분한 심사와 심의, 안건의 신속한 처리, 주민의 의사반영 등의 노력이 요구되고 있으나 전문성 부족, 심사절차 미숙, 또한 본업에 종사하면서 의안을 처리해야하기 때문에 의정활동여건의 불비 등이 지적되고 있어 위원회의 활동취지를 충분히 발휘하지 못하고 파행적 의회운영이 되고 있다. 둘째, 상임위원회 배정시 건설위원회, 도시교통위원회, 교육사회위원회 등과 같이 주민과 밀접히 관련되거나 혹은 차기 정치적 행동에 영향을 미칠 상임위원회를 선호하거나 자신의 개인사업과 관련된 상임위원회에 소속되어 이권사업으로 많은 문제점을 야기하고 있다는 비판을 받고 있다. 셋째, 상임위원회에 위원장과 위원은 위원회의 의사결정의 자율성과 참여 등의 보장으로 중요하게 작용한다. 지방행정의 여러면에서 다양하게 영향력을 행사한다는 것은 위원회의 운영에 바람직스럽지 못하다는 평가를 받을 염려가 있다. 마지막으로 특별위원회는 일부 지역특성에 적합한 특별위원회의 구성에 제한을 받고 있으며, 특히 청원 심사, 행정감사 및 조사특위 등의 구성과 그 운영이 미숙하여 지역주민의 의견을 적절히 수렴하지 못한다는 점이 지적되고 있다.

③ 의회의 사무기구

지방의회는 의회의 효율적 사무처리를 위하여 시·도의회에 사무처, 시·군·자치구에 사무국 또는 사무과를 둘 수 있도록 규정하고 있으며(자치법제82조), 그 사무직원의 정수는 조례로 정하고, 임명은 해당 의회의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명하고 있다(동법제83조). 시·도의회와 시·군·자치구의회의 사무직원 정원기준을 보면 <표 6>와 <표 7>에서 본 바와 같다.

<표 6> 시·도의회 직원표준정원기준(서울시제외)

區分 議員定數	市·道數	市·道當 標準定數						總 數
		計	總務係	資料係	議事係	議案係	專門委室	
계	14	22-33명	9 - 11	2	8 - 11	2 - 3	2 - 6	391
101명이상	1	33	11	2	11	3	6	33
71 - 100명	3	31	10	2	11	3	5	93
51 - 70명	4	2 (부산 30)	10	2	10	3	4 (부산5)	117
21 - 50명	5	25	9	2	9	2	3	125
20명 이하	1	23	9	2	8	2	2	23

* 자료: 내무부, 전계서, p.51.

<표 7> 시·군·자치구의회 직원표준정원기준(서울시제외)

의원정수별	시·군·구	시·군·구당표준정원	사무직원 총수
계	238		2,563
30인 초과	17	16(2급시장市 17)	287
21 - 30인	22	13	286
20인 이하	199	10	1,990

* 책정기준: ·간사 1, 전문위원(2급시장인 15개市 2), 사무직원 2 - 7명
·기록요원 2 - 3, 의장실요원 1, 타자요원 1, 운전원 2명

지방의회의 전문위원제도는 의안의 심사능력을 향상시키고 의정활동 및 의사진행 등 입법활동의 전문성을 확보하기 위해 국회의 전문위원제도를 모방하여 만든 제도이다.

지방의회의 사무기구의 성격이 지방의회의 원만한 활동을 위한 지원 및 보좌기구라는 점을 전제한다면 전문위원의 역할도 보좌적 기능을 수행하는 것이다. 특히 상임위원회의 전문성 제고에 따른 전문위원의 역할은 집행기관의 견제와 균형의 의미에서 그 기능 또한 중요하다.

국회 전문위원의 역할을 기본으로 한 지방의회의 전문위원의 역할을 간추려보면 i) 위원회에 회부된 안건의 제안이유·문제점·타당성 등 기타 필요사항에 대한 예비적 검토를 실시, ii) 위원회 보조 및 위원장 보좌, iii) 위원회 사무처리 등을 담당하며 이외에도 위원회 해당분야 전문가로서의 능력구비는 물론이고, 입법과 예산심의, 행정감사 및 조사에 관한 이론도 구비함으로써 위원회를 원만하게 보좌할 수 있을 것이다¹⁵⁾.

이상의 지방의회 사무기구와 관련한 사항에 대해 문제점으로 지적되고 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 사무기구의 설치에 지방의회의 효율성을 보장하기 위하여 지방자치단체의 성격과 특수성, 지방의회의 규모에 따라 탄력있게 운용하는 것이 타당하지만 우리나라의 경우 내무부의 '지방의회 사무기구 설치 및 사무직원 정수 등에 관한 조례제정에 대한 준칙'(1991년 3월 6일시달)에 의해 집행기관이 획일적으로 사무조직을 구성함에 지역적 특성을 전혀 고려하지 않은 사무기구기준표를 적용하고 있다. 이러한 제도 운용은 지방의회의 발전과 지역의 이익을 보장할 수 있는 의회운영을 고려하여 탄력적인 제도적용이 요구되고 있다.

둘째, 지방의회의 사무직원의 임명권은 지방의회의 기능에 결정적인 영향을 준다. 소속공무원들은 자신들의 인사권을 보유한 자에게 복종과 충성을 발휘한다. 현행 자치법상 지방의회의 사무직원의 임명권은 해당 지방자치단체장에 있으며, 지방의회의장에게는 단순히 추천권만을 허용해주고 있다(자치법제83조②). 또 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장

15) 서울시정개발연구원, 전계논문, pp.184-185.

· 징계 등에 관하여는 지방공무원법을 적용(동법제84조②)하고 있으며, 사무직원의 직무상 지시를 받아야 할 상관은 지방의회의 의장이지만 지방의회의 사무직원으로 임명되는 것을 기피하고 있으며, 임명되더라도 이를 한직으로 생각하여 하루 빨리 지방의회를 벗어나려고 하는 추세이기 때문에 견제와 균형이라는 지방의회의 순수기능을 수행하는데 사무직원의 적극적인 뒷받침이 의문시 되고 있다.

참고로 타 연구기관에서 조사한 사무직원의 임명방법에 대한 조사표를 <표 8>에 제시한다

<표 8> 사무처직원의 임명방법

단위: 명(%)

區 分	計	현행대로 團體長任命	團體長과 협의하議長任命	議會議長 直接任命	議長이추천한자를 團體長任命	기타
계	387(100)	96(24.8)	149(38.5)	49(12.3)	88(22.7)	5(1.3)
지방의원	65(100)	-	25(38.5)	20(30.7)	20(30.8)	-
공무원	127(100)	59(46.5)	26(20.5)	14(11.0)	26(20.5)	2(1.5)
주민	133(100)	37(27.8)	57(42.9)	5(3.8)	31(23.3)	3(2.2)
국회의원	62(100)	-	41(66.1)	10(16.2)	11(11.7)	-

자료: 琴敝湫, “地方議會的 位相定立方案”, 韓國地方行政研究院, p.67.

조사대상자 387명중 지방의원 65명, 공무원 127명, 주민 133명, 국회의원 62명을 대상으로 조사한 결과 사무처의 직원의 임명은 지방자치단체장과 협의하여 지방의회 의장이 임명하는 것이 바람직하다는 응답자가 149명인 38.5%로서 이를 주목할 필요가 있을 것이다.

셋째, 사무처직원의 전문성 부족으로 집행기관에 대한 견제기능과 주민의 요구에 대한 대응성 유지를 위한 체제가 미흡하다. 지방공무원들이 지방의회의 사무직을 기피하고 있다는 것은 전술한 바지만 임명이 되더라도 잠시 머물렀다가 가는 자리로 인식하고 있기 때문에 사무직원의 전문성 확보 및 사명감 견지 등의 문제가 시급한 과제로 제기되고 있다.

<표 9> 사무처(국)의 문제점

단위 : 명(%)

구 분	계	전문성부족	총원방법 불합리	인원부족	집행기관 속	기 타
계	189(100)	80(42.3)	22(11.6)	21(11.1)	55(29.1)	11(8.9)
지방의원	65(100)	25(38.5)	15(23.1)	5(7.6)	20(30.8)	-
공무원	124(100)	55(44.4)	7(5.6)	16(12.9)	35(28.2)	11(8.9)

* 자료: 琴敝湫, 前揭論文, p.64.

사무처에 관한 문제점으로 제시되고 있는 <표 9> 의 내용을 보면 지방공무원 및 중앙공무원 189명을 대상으로 조사한 결과 전문성이 부족하다는 의견이 전체의 42.3%인 점을

감안한다면 하루 속히 이에 대한 방안이 개선되어야 할 것이다.

2. 地方議員의 權限과 義務

1) 지방의원의 지위와 신분

지방의회 의원은 주민의 직접선거에 의해 선출됨으로서 그 지위와 신분이 보장된다. 지방의원의 지위는 첫째, 지방의회의 구성원으로서 주민의 대표자로서 지위를 지닌다. 의원을 선출한 유권자나 해당 주민만의 대표자가 아니라 일단 당선되면 그 자치단체의 모든 주민의 대표자로서의 지위를 지니며 이는 주민전체에 봉사하여야 하며, 출신선거구의 이익이나 특정 주민 개개인의 이익에 봉사하여서는 안된다. 따라서 지방의원은 선거구민으로부터 독립된 지위에서 헌법과 법률에 의한 기능을 수행하며 선거구민의 지시에 구속되거나 책임을 추궁당하지 않는다. 그러나 주민의 의사를 충실하게 응해 줄 것을 요구하는 정치적 역할과 정당관계 때문에 ‘공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 수행’(자치법제34조①)하여야 할 책임과 의무를 다하지 못하는 경우가 많이 발생하고 있는 것이 현실이다. 둘째, 지방의회의 구성원으로서의 지위를 지닌다. 지방의회는 합의체기관으로서 의원으로 구성하여 의회의 기능인 자치단체의 의사결정과 감시하는 권한을 지닌다. 주민의 대표기관인 지방의회의 구성원으로서의 의원은 다음과 같은 역할을 담당하는 것이 일반적 견해이다. ① 주민의 의사를 파악하고 이를 시정에 반영한다. ② 주민을 위한 봉사자로서 그의 이익의 대변자가 된다. ③ 집행기관을 감시하고 비판한다. ④ 지방자치단체의 정책을 심의하고 결정한다. ⑤ 지방자치단체의 정책에 대한 입법활동을 한다. ⑥ 시정에 관한 정보를 주민에게 알리고 계몽한다¹⁶⁾.

셋째, 선거직 공무원으로서의 지위를 지닌다. 임용권자에 의해 임명되는 임명직 공무원과는 달리 선거직 공무원은 주민들로부터 그 지위의 정당성과 민주성을 보장받는다. 같은 선거직 공무원인 국회의원은 면책특권과 불체포특권이 주어지고 있지만 지방의회의원은 이러한 특권이 부여되지 않고 있는 바, 특권인정 요구가 심심찬게 제기되고 있다. 넷째, 지방정치인으로서의 지위를 지닌다¹⁷⁾. 지방의회는 자치단체의 모든 의사를 정치적으로 해결해야 하는 지방정치인인 것이다. 소속된 정당과의 관계를 고려하면서 지방의 이익에 반하지 않도록 지방의원 자신의 판단에 의하여 행동하지만 아직 우리나라와 같은 미성숙 정치 상황에서 의원의 정치활동은 많은 문제점을 시사하고 있다.

16) 崔昌浩, 前揭書, p.447.

17) 金東勳, 前揭書, p.393.

2) 지방의원의 임기와 보수

지방의원의 임기는 선거에 의해 선출되어 의원으로서의 지위와 권한을 가지는 기간을 말하며, 현행 제도에서는 의원의 임기가 4년으로 되어 있다(자치법제31조). 지방의원의 임기는 주민의 의사반영, 주민통제, 정책의 일관성 및 지속성, 선거비용 등을 고려하지만 국가별 정치적·사회문화적 여건에 따라 결정되어 지고 있다.

임기동안에 의원에게 지급될 보수에 대한 논의는 의원의 위상에 관련된 문제로서 매우 중요시 인식되고 있다.

우리나라의 지방의원에 대한 신분은 명예직으로 규정하고 무보수를 원칙으로 하고 있다. 지방의원의 보수제도는 국가별로 다양하지만 우리나라에서는 명예직·무보수제를 적용하고 있지만 다음의 내용에는 비용을 지급하도록 규정하고 있다(자치법제32조, 동법시행령제15조 별표4, 별표5, 별표6). 첫째, 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 의정활동비는 지급하되, 이의 의정자료 수집·연구의 보조활동비용은 시·도의원에만 한정하고 있다. 둘째, 본회의 및 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행시 지급하는 여비. 셋째, 회기중에 지급하는 회의수당으로서 이상의 의원 보수제도가 적정한 것이냐 하는 논란이 많다. 우리는 명예직이 원칙이지만 의원의 의정활동에 대한 만족도 및 기대수준, 충분한 자료조사나 여론의 수렴을 위한 경비소요에 대한 사회적 부담, 지방자치의 바람직한 방향으로의 발전적 의미에서 의원의 보수제도는 위상강화를 위한 차원에서 검토되어야 할 것이다.

현행 대통령이 정한 의정활동비의 수준은 지방의원의 불만을 자극하고 있고, 급기야는 전국광역의회 의장단협의회에서는 의정활동비를 현실화해 줄 것을 요청하였고, 이것이 불가하면 유급보좌관제도를 채택하여 줄 것을 건의하여 정치권에서도 이 문제로 상당한 갈등을 안고 있다. 그러나 현실적으로는 지방의원은 매월 의정활동비를 지급받고 있는 실정이며 각종 수당까지 합친다면 광역의원의 경우 1인당 약 연 2,200 - 2,600만원을 받고 있어 이미 유급화가 실시되고 있어 이에 따른 법적보완이 절실한 때이다. 더구나 지방의원들의 해외연수 등에 지방자치단체의 예산까지 불법적으로 사용하고 있는 액수까지 현실화한다면 이보다 훨씬 많은 액수가 될 것이다. 또 이러한 행태가 오히려 지방자치단체의 예산활동을 어렵게 하고 있으며 시급히 해결되지 않으면 안될 사안이다.

이의 보수에 대한 구체적인 이해를 파악하기 위한 서울시의회의 의원의 보수에 대한 견해는 <표 10>에 나타난 바와 같다. 집행기관의 공무원들을 제외하고는 지방의원들의 보수는 명예직은 응답자가 12.7%이면서 유급직으로의 전환은 31.5%를 차지하고 있다.

이러한 응답은 매월 의정활동비를 지급할 바에 유급직으로 전환하여 보수를 높여줌으로써 의원의 위상을 높여 의회의 상을 구현하는 것이 바람직하다는 의견으로 분석되어 진다.

<표 10> 의원의 보수액에 대한 견해

단위 : 명(%)

구 분	유급직으로 보수향상	명예직으로 보수향상	개정내용이 적 당	현상유지	명예직으로 최소한 수준	기 타
계 197명	62(31.5)	25(12.7)	44(22.3)	28(14.2)	31(15.7)	7(3.6)
의회의원 50명	21(42.0)	12(24.0)	12(24.0)	2(4.0)	3(6.0)	-
사무처직원 105명	31(29.5)	9(8.6)	22(20.9)	18(17.1)	20(19.0)	5(4.9)
집행기관직원 27명	6(22.2)	1(3.7)	8(29.6)	4(14.8)	6(22.2)	2(7.4)
의회출입기자 15명	4(26.7)	3(20.0)	2(13.3)	4(26.7)	2(13.3)	-

* 자료:서울시정개발연구원, 전개논문, P.207.(서울시의회를 대상으로 한 조사자료임)

만약에 보수를 인상해야 한다면 가장 큰 이유는 무엇인가라고 질문한 결과에 대한 답변은 <표 11>에서 보면 자료수집 의안연구 등의 의정활동에 비용이 많이 든다고 답변한 응답자가 48.5%로서 절반정도가 요구하였고, 또한 한편으로는 아직도 구태의연한 지역구 활동비를 인상해야 한다는 응답자가 18.7%나 되고 있다. 이는 관혼상제 등 경조사에 필요한 금액을 말한다. 주민이 낸 세금을 이러한 경조사에 내겠다는 서울시 의원이 무려 36.4%가 되고 있어 이러한 의식구조의 변화가 없는 이상 지방자치의 발전은 어렵다고 볼 수 있다. 이보다는 열심히 시민을 위해서 봉사하면 시민들로부터 신임을 받고 이러한 비용을 쓰지 않더라도 선거에 당선될 수 있는 의원의 자질향상에 더욱 노력해야 할 문제이다.

또한 특이한 사항은 경제적으로 어려운 사람도 의원으로 진출할 수 있도록 보수를 인상해야 한다는 의견이 28.4%나 되어 시사하는 바가 크다.

위의 <표 10, 11> 두개의 표를 종합하여 볼 때 지방의원의 신분을 유급직으로 전환하여 자료수집과 연구활동비 명목 등의 보수를 향상시켜주기를 희망하고 있다.요즈음 지방자치단체별로 유급직 요구만이 아니라 유급직 보좌관제의 도입 요구도 더욱 강해지고 있는 형편이다.현행 우리나라의 지방자치의 본지는 지방의원이 무보수 명예직으로 봉사함으로써 주민으로부터 존경을 받고, 지방재정의 부담을 경감시켜주고 또한 지방의 사무가 유급으로 해야할 만큼 양적이나 질적으로 고도의 전문지식을 요하지 않기 때문에 무보수 명예직제도를 채택하였다. 그러나 이제는 지방의 문제가 복잡하고 전문적 기능을 요구하는 사무가 증대되면서 지방의원의 전문성과 효율성의 기대가 증폭되고 있다. 따라서 이왕 지방의원의

전문성과 효율성에 따른 의원의 위상강화를 고려한다면 유급직제로 전환하여 지방의 사무에 대한 효율화를 기대할 필요가 있을 것이다. 그러나 유급직제도의 도입에 대해 먼저 전제되어야 할 문제는 의원의 정수를 감소시키고 보수를 지급함으로써 지방재정에 과중한 부담을 주지않고 유급직의 장점을 살려 운영함이 바람직하다 하겠다. 명예직으로 고집할 것이 아니라 효율적인 의정활동을 위해서 대의회제를 소의회제로 개선하고 지방의원의 정수를 감소하여 소수인원을 정예화하여 이들에 대한 대우를 유급직으로 전환함으로써 의원의 전문성과 자질을 향상시킬 수 있는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

<표 11> 보수를 인상해야 한다면 그 이유에 대한 견해

단위 : 명(%)

구 분	자료수집·연구활동비	지역구 활동비	경제적으로 어려운 자진출	의원신분의 상	근무의욕상실	기 타
계 134명	65(48.5)	25(18.7)	38(28.4)	-	2(1.5)	4(3.0)
의회의원 44명	23(52.3)	16(36.4)	5(11.3)	-	-	-
사무처직원 65명	28(43.1)	7(10.8)	25(38.5)	-	2(3.1)	3(4.5)
집행기관직원 16명	10(62.5)	2(12.5)	3(19.0)	-	-	1(6.0)
의회출입기자 9명	4(44.4)	-	5(55.6)	-	-	-

* 자료: 서울시정개발연구원, 상계논문, p.208.

3) 지방의원의 겸직금지 및 거래금지

우리나라 지방의회의원은 지역주민의 참정권의 보장과 지방의원의 공정성·직무전념성·전문성을 도모하기 위하여 국가 또는 지방자치단체 및 공공단체에 관련된 일정한 직을 겸할 수 없도록 규정하고 있다¹⁸⁾. 지방의원의 겸직제한 범위는 의원의 전문성, 주민의 대표성, 직무수행의 공정성 및 전념성 등에 의해 결정된다. 일반적으로 지방의회의원의 신분이 명예직이면 겸직제한의 범위가 좁고, 유급직이면 겸직제한의 범위가 넓은 것이 상식으로

18) 지방의회의원의 겸직금지조항은 다음과 같다(자치법제33조①) ① 국회의원과 다른 지방의회의원, ② 헌법재판소재판관, 각급선거관리위원회위원, 교육위원회의 교육위원, ③ 국가공무원과 지방공무원, ④ 정부투자기관(한국방송공사, 한국은항공합)임직원, ⑤ 지방공사와 지방공단의 임직원, ⑥ 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·농지개량조합·산림협동조합·염연초생산협동조합·인삼협동조합의 상근임·직원과 이들조합의 중앙회장과 연합회장, ⑦ 정당원이 될 수 없는 교원과 언론인, 자치단체의 장(자치법제88조①)과 법관(법원조직법제49조)

되어 있다¹⁹⁾. 겸직제한의 범위가 넓으면 의원의 청렴성과 직무의 공정성을 기대할 수 있는 반면 그 범위가 좁으면 비교적 유능한 인사의 지방의회 진출을 기대할 수 있는 장점이 있다²⁰⁾. 따라서 직무수행에 이권의 개입가능성이 있거나 행정간섭이 예상될 수 있는 단체나 직종과 국민의 공공복리와 정치적 중립성이 요구되는 직책은 마땅히 제한되어야 할 것이다.

또한 지방의원은 당해 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 금지하고 있다(자치법제33조②). 의원이 영리에 개입할 경우 비록 그것이 정당하고 합법적으로 성사되었다 할지라도 주민의 의혹과 불신 뿐만 아니라 의원의 공정성과 충실성을 해칠 우려가 있기 때문에 바람직하지 못하다. 의원이 임기중에 법률에 의하여 겸할 수 없는 직을 겸직할 때에는 퇴직사유가 되며(동법제70조), 거래 등의 금지사항을 위반한 경우에는 징계의 사유가 된다(동법제78조). 따라서 이러한 문제는 의원보수제와 의원기능 및 주민의 요망 등을 종합적으로 분석한 후에 결정되어야 할 문제이다.

4) 지방의원의 보좌관제

지방의회위원들의 보좌관제 신설이유에 대한 서울시의 의원들의 주장은 교통, 주택, 쓰레기, 등 도시문제를 해결하기 위해서는 의원의 전문성이 제고되어야 하기 때문에 의원 1인당 1명의 보좌관이 필요하다고 주장하였다. 1천만이 넘는 인구와 7조원을 초과하는 방대한 예산을 사용하고 있고, 또한 공무원수만도 6만에 이르고 있어 이런 거대규모의 집행기관을 효율적으로 감시·감독하기 위해서는 전문성이 절실한 실정이라는 것이다²¹⁾.

지방의원의 보좌관 도입문제는 1992년 4월 서울시의회가 시의원 1명당 1인의 유급보좌관제 신설을 규정한 「시의회사무처설치조례중 개정조례안」과 「지방별정직공무원인사관리조례중 개정조례안」을 통과시키자, 1994년 국회 정치관계법심의특별위원회에서도 지방의원의 의원보좌관제 도입을 검토하였으나 「대회의제·명예직」의 원칙에 벗어난다는 결론아래 시·도의원에 한해 의정자료수집·연구에 필요한 보조활동에 소요되는 비용을 보전할 수 있도록 보조활동비 지급규정을 지방자치법에 새로 신설하였다.

만약에 보좌관제가 확정되어 광역의회는 물론 기초의회에까지 도입된다면 광역의회의원 866명에 5급직 보좌관을 둘 경우 연 185억원과 기초의회의원 4304명이 6급직 보좌관을 둘 경우에는 연 741억을 합하면 연간 총 926억원이 소요되어 재정자립도가 69.6%에 불과한 지방재정에 큰 부담이 된다고 볼 수 있다²²⁾.

19) 吉田雅彦, 「外國の 地方制度」, 東京:きょうせい, 1977, p.83.

20) 內務部, 前掲書, p.25.

21) 서울시정개발연구원, 前掲論文, pp.124-125.

현재 검토되고 있는 방안을 제시하면, 첫째는 광역의회 및 기초의회의 구분없이 지방의원 3명당 보조인력 1명을 기준으로 하여 의회사무처에서 공동으로 배치²³⁾, 둘째는 의원보좌관제의 도입은 의원정수에 의해 결정되어지지만 지방자치단체의 재량성을 부여하는 기준을 마련하여 적용²⁴⁾, 셋째는 광역의회와 기초의회를 구분하여 광역의회는 의원 3명에 1명씩, 기초의회에는 상임위원회별 3명씩 배치하되 상임위원회가 구성안되는 기초의회에는 일률적으로 3명씩 임명하는 방안이다.

대의회제를 채택하고 있는 명예직인 경우에는 의원들의 각기 다른 본업을 가지고 있기 때문에 의원의 전문성 및 의회의 효율성을 위해서 보좌인력이 소요된다는 것은 일반적인 해석이며, 이러한 논리에 의해 현행 지방의원들은 개인별로 보좌관제를 선호하고 있다. 그러나 앞서서도 언급하였지만 지방재정부담²⁵⁾ 및 지방사무의 질적요구 등 때문에 의원정수를 줄이고 이에 합당한 신분보장을 하여주므로써 전문성을 보장할 수 있다는 의견이다. 의원보좌인력은 의원직관, 의원에 대한 보수, 의원정수 그리고 의원의 전문성 및 의회의 효율성 차원에서 검토되어야 할 문제이다. 이러한 문제는 집행기관과 지방의회간의 업무수행과 직접적인 관련이 크고 또 재정부담이 결국에가서는 지방주민의 세수로 충당해야하기 때문에 이러한 문제는 주민투표 등을 통해서 주민의 의사를 확인한 후에 실시하는 것이 바람직하다.

채용은 의원 개개인의 차원이 아니고, 의회전체 차원이나 상임위원회별로 보좌관을 보장하는 경우 공무원과 동일한 인력충원방법으로 채용하면 보좌인력을 줄임으로서 예산을 절감할 수 있고, 또한 능력위주의 채용이 가능하고, 신분이 보장될 뿐만 아니라 업무에 충실성을 기할 수가 있을 것이다. 이와 같이 보좌인력을 의회전체적 차원에서 공동 활용하면 업무의 균형과 인원의 누수현상도 예방할 수 있는 제도로 고려해 볼 수 있다.

22) 東亞日報, 1992년 4월 18일 12면

23) 琴敝溟외, 전계논문, p.91

24) 서울시정개발연구원, 전계논문, p.251.

25) 유급보좌관제의 각 방안에 대한 재정적 부담을 비교하면 다음과 같다. ① 지방의원들의 주장대로 의원 각자에게 유급보좌관을 두는 경우(광역의회는 5급, 기초의회는 6급), 광역의회의원 970명(비례대표포함)에 약 200억원, 기초의회의원 4,541명에게는 약 786억원 등 연간 인건비만 약 986억원 소요. ② 광역 및 기초의회 구분없이 지방의원 3명당 유급보좌관 1명씩 임명하는 경우 광역의회(5급)는 324명(비례대표포함)에 약 70억원, 기초의회(6급)는 1,514명에 약 262억원 등 연간 인건비만 약 332억원 소요. ③ 광역의회는 의원 3명당 보좌관 1명씩의 경우 위의 ②와 같이 약 70억원, 기초의회는 상임위원회별(6급)로 1,448명에 250억원 등 연간 인건비만 320억원 소요되며, 위의 각 방안에는 인건비외에 사무실과 운영비, 보좌직원의 충원비까지 포함하면 지방재정부담의 큰 문제로 대두될 것이다.

5) 지방의원의 정당참여

지방의회의원의 정당참여는 민주정치를 구현하기 위해 정당의 책임을 전제로 하고 있다. 정당정치의 육성발전을 위해 의원의 정당참여는 바람직하며 집행기관에 대한 효율적인 견제와 균형을 위하여 정당참여가 필요하다는 주장과 반면, 지방자치는 지역의 발전과 주민의 복리증진을 주민의 부담하에 스스로 처리하고 또 그 대표자를 뽑아 자주적으로 처리하는 제도이기 때문에, 중앙정당의 개입으로 지방행정의 중앙정치 예측화, 지방의회와 자치단체간의 대립 등이 예상되므로 정당의 개입이 배제되어야 한다는 의견도 있다. 이와 같이 정당참여문제는 지방자치에 일체의 정당개입을 의미하는 것으로서 정당공천제, 정당표방제 등을 포함하는 일련의 정당활동을 의미한다²⁶⁾. 중앙정당의 지방의회관여방식은 주로 소속당 협의회를 통해 중앙당의 지침이 시달되며, 이 지침은 지방의회의결과정에 반영되어 중앙당의 의지대로 지방자치행정이 운영되고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 지방의원은 정당의 지역구의 위원으로 소속되어 있어 지구당위원장인 현역 국회의원의 직·간접적인 영향하에 움직이고 있다. 지방의원 자신도 미래에 중앙당에 진출하기 위해서는 당연히 중앙당의 지시를 따라야 한다는 입장이다.

지난 '95년 6월 27일 실시되었던 지방의회의원선거에서 광역의회의원의 당선자별 정당분포를 보면 <표 12>와 같다.

<표 12> 광역의회의원 당선자 정당별 분포현황

단위 : 명

구 분	당선자수	민자당	민주당	자민련	무소속	구 분	당선자수	민자당	민주당	자민련	무소속
계	875	286	352	86	151	강 원	52	27	6	1	18
서 울	133	11	122	0	0	충 북	36	12	10	4	10
부 산	55	50	0	0	5	충 남	55	3	2	49	1
대 구	37	8	0	7	22	전 북	52	0	49	0	3
인 천	32	13	18	0	1	전 남	68	1	62	0	5
광 주	23	0	23	0	0	경 북	84	50	1	2	31
대 전	23	0	0	23	0	경 남	85	52	0	0	33
경 기	123	52	57	0	14	제 주	17	7	2	0	8

* 자료:내무부, 제1회전국동시지방선거백서(1995.6.27), '95.12. pp. 264-265, 재조정하였음.

당선자 현황을 보면 지역별로 정당의 선호도가 강하게 나타났음을 알 수 있으며, 특히 야당인 민주당이 집권당인 민자당을 누르고 압승한 결과는 시사하는 바가 크다고 할 수 있

26) 趙昌鉉, 「地方自治의 理論과 實際」, 서울:東亞日報社, 1991, p.296.

다. 나타난 결과를 보면 당선자의 76.3%가 정당소속의원이란 점은 지방자치의 방향이 정당의 입김을 배제할 수 없다는 점을 예상할 수가 있다.

정당소속의 의원들이 지방의회에 많이 참여하였다는 것은 지방자치의 정치화를 촉진하는 계기가 될 수도 있으며, 또한 광역의회의원은 정당참여가 허용되어 정당가입의 비중이 크게 나타났다. 정당의 활동은 지방조직을 기초로 하여 시작되며, 선거의 승패는 지방조직단위의 활동여하에 좌우된다고 볼 수 있다. 주민과의 접촉, 직접적인 민의수렴 등을 통하여 주민의 요구를 가장 빠르고 정확하게 파악하고 있으며, 또 이를 정책에 신속히 반영하므로써 지방주민의 지지를 유도하여 선거에 승리할 수 있는 모태가 되기 때문에 중앙당의 입장에서 지방의 조직의 활성화와 운영에 적극적이다.

그리고 현행 지방의회선거제도에에는 광역의회의원만이 정당공천제를 표방하고 있으며 기초의회의원의 경우에는 정당공천을 표방하지 않고 있다. 그러나 실제로 기초의회의원 선거에서 각 정당에서는 친 정당성향을 고려하여 내부공천 등을 통하여 깊숙히 개입하였다는 점을 감안한다면 앞으로의 지방의회의원들의 정당표방제가 더욱 가열화 추세를 보일 것으로 전망된다. 지방의회의 정당참여에 대한 찬반론을 종합하여 보면 대략 다음과 같이 구분할 수 있다²⁷⁾.

찬성론자들의 의견은 ① 주민의 의견수렴 및 정책반영, ② 사회적 이질화와 구조적 분화에 대응, ③ 민주정치로서의 정당정치의 활성화, ④ 정치인들에 대한 정치적 교육 및 훈련, ⑤ 후보자 선택의 용이 및 책임정치의 구현, ⑥ 효율적 행정통제, ⑦ 행정기능의 성격면에서 지방의원의 정당참여를 지지하고 있다. 반면 정당참여 반대론자들의 의견은 ① 지방분권성의 파괴, ② 지방자치의 위기초래, ③ 정당의 전국조직화로 지방자치와 상충, ④ 기관대립제하에서의 의회와 단체장과의 문제, ⑤ 정권교체에 따르는 혼란의 파급, ⑥ 행정기능의 전문화 장애, ⑦ 선거과열 및 정당대립의 격화, ⑧ 자치행정의 부패와 비효율화, ⑨ 장기적 사업추진의 제한은 사업건수를 늘린다거나 사업의 전시효과를 초래할 우려 등의 이유 때문에 지방의원의 정당참여를 반대하고 있다. 지방의회의 정당참여에 대한 의견은 <표 13>에서와 같다.

표에 의하면 적극반대가 40.9%이며 약간반대와 그저그렇다의 의견까지 합치면 72.2%로 서지방의원의 정당개입에 대한 의견은 회의적이라고 볼 수 있다.

27) 서울시정개발연구원, 前揭論文, pp.133-138.

<표 13> 지방의회의 정당참여에 대한 견해

단위: 명(%)

구 분	적극찬성	약간찬성	그저그렇다	약간반대	적극반대
계(100)	18 (9.1)	37 (18.7)	28 (14.1)	34 (17.2)	81 (40.9)
의회의원 49명(100)	8 (16.3)	8 (16.3)	2 (4.1)	1 (20.4)	21 (42.9)
사무처직원 107명(100)	5 (4.7)	24 (22.4)	21 (19.6)	14 (13.1)	43 (40.2)
집행기관직원 27명(100)	1 (3.7)	5 (18.5)	1 (3.7)	8 (29.6)	12 (44.4)
의회출입기자 15명(100)	4 (26.7)		28 (14.1)	2 (13.3)	5 (33.3)

* 자료: 서울시정개발연구원, 전계논문, p.215.

단편적으로 보면 중앙정당이 지방정당에 명령과 지시에 의해 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 나타날 수도 있지만 지방정당이 지역의 의사결정과정에서 중앙당의 지침에 따르기 보다는 지역주민의 의사를 반영하는 결정에 영향을 미칠수도 있다는 점에서는 상당히 바람직하다고 볼 수 있다. 중앙정당에 의해 지방의 변화가 제기될 수도 있을 것이며, 지방의 의사가 중앙당에 전달되는 하의상달(bottom-up system)체제의 핫라인이 구성되어 행정 체계보다 신속하고 정확하게 반영되면 정당의 발전은 물론 민주화에 크게 기여하게 된다. 그러나 지금까지 나타났던 문제점을 요약하면 다음과 같이 제시되고 있다. 첫째, 지방의회의 다수당과 지방단체장과의 갈등과 대립을 유발시키고 확대할 수 있다는 사실이다. 둘째, 중앙정당의 직접개입이나 원격조정으로 지방행정의 자율성이 제한되거나 독립성을 유지할 수가 없다는 점이 지적되고 있다. 지난 6.27일 지방선거에 나타난바와 같이 지방선거가 공명하지 못하다는 이유중에 하나가 정당의 개입이라는 조사결과가 <표 14>에서 제시되고 있다. 6.27선거 당시 과거 선거에 비해 공명하지 않았다고 주장한 내용을 보면, 정당, 후보자 및 선거운동원들의 금품향응관광제공 때문이라는 이유가 51.1%로서 전체 응답자중 절반을 상회하면서 가장 높게 나타나고 있는 바, 지방에서 정당의 선거개입에 대한 주민들의 의견에 대해서 주목할 필요가 있다. 이는 아직도 정당이 지방의 선거에 개입하여 지방자치의 발전을 위해 노력한다기 보다는 정치적 요구에 치중하고 있다고 볼 수 있다.

<표 14> 선거가 공명하지 않았던 이유

구 분	계	정당후보자의 금품,향응관광 제공	유권자의 금품향응요 구행위	사직당국의 소극적,편파 적단속/처리	매스컴의 불공정 보도	공무원의 선거개입	선관위의 불공정성
계(%)	100	51.1	16.5	13.5	9.6	5.3	3.6

* 자료:중앙선거관리위원회, 제1회 전국동시지방선거(95.6.27)에 관한 "유권자의 의식조사," 1995, p.45.

이러한 지방의회의 참여문제는 아직 우리나라의 경우 아직 정당정치의 제도화가 미흡하고 그 운영이 파행적인 경향이 많아서 아직 지방의원의 정당참여가 이르다는 것이 일반적인 견해인 점을 감안한다면 장기적 안목에서 다루어야 할 과제로 분석된다.

6) 지방의원의 자질 및 의원직관

지방의회의원은 그들의 본질적인 의정활동만이 아니라 지역사회의 봉사적 일꾼으로서 다음과 같은 역할을 필요로 하고 있다. 첫째, 지방의원들은 지방자치단체, 중앙정부 및 중앙의 관계기관과 교섭·협조하여 필요시 정치적 압력단체의 역할을 수행한다²⁸⁾. 둘째, 지방의원은 주민과 행정 그리고 지방의회간의 중간매개자로서의 역할을 수행하며, 정당 및 각종 이익단체 등과 주민의 이익을 위한 끊임없는 노력을 경주하여야 한다. 셋째, 지방의원은 지방자치단체의 의사를 결정하고 이에 따른 행정의 감시자로서 혹은 조사자로서의 역할을 주민의 공익적 입장에서 처리하여야 한다. 넷째, 주민의 진정한 의사를 파악하고 이에 따른 문제점을 도출하여 주민의 고통과 지역문제를 해소하려고 노력하여야 한다. 다섯째, 지방의원은 수시로 의정보고회를 통하여 지방의회의 결정된 내용을 알리고 주민의 솔직한 참여를 유도하고 지방자치에 대한 이해와 지지를 받도록 노력한다. 또한 산업사회하에서의 지방행정은 전문화되고, 주민의 의사도 복잡해지고 있는 점을 감안한다면 지방의원도 전문화는 물론 활동내용과 시간, 그리고 그에 따른 책임도 질줄하는 지방의원의 자질도 중요한 문제로 제기되고 있다.

또한 지방의원이라는 직을 당사자인 의원들은 어떻게 생각하고 있는가 하는 문제는 지방의회의 존재적 가치와 그 기능 수행에 있어서 인지도가 낮을 때에는 지방의회가 효율성을 기대할 수가 없기 때문에 인지에 대한 차이의 원인을 정확히 파악하여 그에 대한 대처를 강구함으로써 지방의회의 효율성을 기대할 수 있으리라 생각된다.

의회가 개원되고 난 이후 지위와 신분상승에 대한 의원들의 요구와 이에 대한 국민들의 비난이 반복되는 가운데 정치권과 정부에서 확고한 방침을 정하지 못하고 정치적 영향을 고려하면서 임기응변으로 대처해왔다. 뿐만 아니라 유급직을 요구하면서 해외연수 등을 통하여 국민들에게 보여준 행태는 국민들로부터 비난을 받기에 충분하였다.

일반적으로 명예직이라함은 전문직에 대칭되는 개념으로서 무보수 공직이라는 것을 강조하는 것은 지역사회에 대한 봉사가 우선이고 이에 대한 대가는 거의 없다는 점을 전제조건이다. 또 그렇게 해서 지방의원에 출마하여 당선된 의원이다.

28) 金東勳, 前掲書, p.435.

그러나 명예직이면서 매월 의정활동비를 지급받고 있다는 것은 처음부터 그 자체에 대한 변화를 예고하였다고 볼 수 있다. 일비와 여비에 더하여 의정활동비를 매월 지급받는다는 것은 사실상 지방의원의 유급직화로 가는 예비적 단계로 볼 수 있다. 그리고 지방의원의 직에 대한 일반적 인식을 낮게 만드는 주요요인은 면책특권과 불체포특권이 없다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 지방의원의 중요성만을 주장해왔지 이들의 의원직관에 대해 자부심과 사명감을 불러 일으킬 수 있는 제도적 보완이 요구되고 있다.

지난 6.27일 선거결과 지방의회의원으로 당선된 의원들의 학력 현황은 <표 15>에서 보면 지방의원의 능력발휘는 꼭 학력에 의존하지 않더라도 지방공무원들의 학력등을 고려한다면 최소한 예산심의 및 결산, 의사결정과정과 행정감사 및 조사를 이해하고 시행할 수 있는 자질을 고려한다면 최소한 고졸이상의 학력은 요구된다고 생각한다. 광역의원은 고졸 이상이 89.8%이고 기초의원이 78%로서 다소 미흡하지만 최소한의 지방자치를 행사할 수 있는 자질은 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 작은 수이지만 지방의원의 지위와 신분 및 성격을 고려한다면 중졸이하가 광역의원이 7.6%, 기초의원이 18.1%로서 의원의 자기개발 및 교육의 필요성 여부에 대한 문제점을 시사해주고 있다. 교육의 요령은 지방의회별로 지역별 대학 및 연구소에서 실시하던가 아니면 국회에서 전체적으로 실시하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

<표 15> 지방의회의원의 학력별 현황

단위 : 명(%)

구분 \ 학력별	계	독학	국졸	중퇴	중졸	고퇴	고졸	전문 대졸	대퇴	대졸	대학 원졸
광역의회 의원	875 (100)	10 (1.5)	24 (2.6)	4 (0.5)	26 (3.0)	24 (2.6)	212 (24.2)	23 (2.5)	70 (8.0)	368 (42.1)	114 (13.0)
기초의회 의원	4,541 (100)	113 (2.5)	265 (5.8)	101 (2.2)	341 (7.6)	181 (3.9)	1,702 (37.5)	151 (3.3)	293 (6.4)	1,057 (23.4)	337 (7.4)

* 자료:내무부, 제1회 전국동시지방선거백서(1995. 6. 27), 1995.12. p.287. 재조정하였음.

우리나라에서는 지방자치의 실시와 더불어 지방의원들의 자질에 대한 관심이 매우 높다. 특히 지방공무원들과의 관계에서 자질 부족현상은 주민은 물론 공무원들로부터도 대우를 받지 못하는 실정이다. 따라서 지방의원은 지방자치의 실시라는 관점에서 누구보다도 연구와 현장확인 등의 노력을 소홀히 해서는 좋은 평가를 받을 수가 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 이러한 관점에서 지방의원이 갖추어야 할 자질에 관해서는 언급한다는 것은 매우 어렵고 곤란하다.

IV. 地方議會 및 議員의 位相強化를 위한 改善方案

1. 地方議會의 權力構造 改善

1) 지방의회의 지위와 권한 강화

우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 기관분립형을 채택하여 양기관인 집행기관과 지방의회가 기관 상호간 견제와 균형을 기본원리로 하여 그 성립과 존속, 기능과 권한이 상호독립의 관계를 유지하도록 하였다. 그러나 양기관의 대립과 갈등이 한계를 넘어 장기적으로 지속되고 기관의 기능이 마비되어 행정의 지연과 비능률화를 야기할 수도 있다. 양기관의 대립과 갈등이 극한상황까지 가지않고 원만한 견제와 균형을 유지하면서 자체적으로 조정되고 해소해갈 수 있는 제도적 장치를 준비하는 것이 시급하며, 또한 공무원과 의원들은 이러한 갈등을 스스로 해결하고 조정할 수 있는 운영기술을 익혀 양기관이 바람직한 관계를 정립할 수 있도록 준비되어야 한다.

첫째, 제도적으로 지방분권화를 확대하여 중앙정부와 지방자치단체간의 권한과 역할의 한계가 분명하게 구분되도록 규정한다. 중앙정부는 국제적 관계인 외교, 안보, 세계경제 등에 적극적으로 대처 및 유도하고 그리고 국가통일적 기능위주로 전환하여 지역문제 때문에 중앙정부의 역할이 저해되거나 침해되지 않게 지방자치단체에 과감히 입법범위를 이양함으로써 상호의존적 관계로의 발돋움의 필요하다. 이를 위해서 지방자치법 제9조②항의 단서조항을 삭제함으로써 지방의회의 기능을 확대시켜줌으로써 지역별 특성을 유도하고 궁극적으로는 경쟁적 강화로 국가발전을 기약할 수 있을 것이다. 이를 위해 '입법권배분추진위원회' 등을 구성하여 이양을 실시해야할 것이다.

둘째, 지방의회와 지방자치단체장간의 견제관계가 균형을 유지하도록 권한의 한계가 명확해야 한다. 실정법상에서 권한의 범위가 협소한 지방의회가 본래의 기능을 수행하려고 할 경우에는 의회의 권한 밖의 권한행사를 하게 되어 집행기관과의 갈등이 심각하게 된다. 또한 지방의회와 집행기관간의 권한과 역할, 책임관계가 모호하고 불분명하여 양기관 상호간에 월권 또는 위법으로 인해 지역발전에 장애물이 되고 있기 때문에 법규상의 정비가 요구되고 있다. 예컨대, 자치단체장의 선결처분권 및 재의요구권은 지방의회의 권한을 크게 제약하는 요소로 작용할 소지가 있기때문에 이의 개선방안이 요망된다. 선결처분권 행사는 지방의회에서 중요사안의 의결이 지체될 경우에 한해 단체장이 필요한 시한을 정하여 의결하여 줄 것을 요구하되 그 시한이 경과할 경우에만 선결처분권을 인정한다. 그리고 재의요

구권은 자치단체장이 감독기관의 승인을 받아 대법원에 제소하는 경우 대법원의 판결이 있을 때까지 그 효력을 정지시키는 규정은 조정되어야 할 것이다.

셋째, 지방의회의 기능중 입법기능, 예산심의기능, 정책결정기능 등은 수동적 기능화로 수행되고 있는 대신 집행기관에 대한 감시비판기능은 능동적 성격으로 변화되면서 그 중요성이 인식되고 있다. 지방자치단체에 대한 감시권은 민선단체장하에서는 많이 줄어들었다고 하지만 아직도 국회의 국정감사, 정부의 감사원감사, 각 중앙부처의 내부감사 등으로 지방공무원들은 감사준비 때문에 본연의 임무를 수행하는데 많은 지장을 주고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 단기적으로 국회에서는 지방자치단체 감사권을 가급적 지방의회가 대행할 수 있도록 위임하고 꼭 필요한 경우에만 국회 본회의 의결로 자치단체를 감사할 수 있도록 한다. 그리고 지방의회의 감사권 보장을 위해서 의회의 기능적 능력을 고려하여 지방의회에는 감사 및 조사권을 강화시켜주고, 국회는 조사권만을 행사할 수 있도록 유도되어야 할 것이다. 그리고 광역의회의 기초자치단체에 대한 감사활동도 개선하여 기초의회의 감사활동시간과 같이 하되, 앞으로는 해당 기초의회에 위임하는 방안을 적극적으로 도입되어야 한다.

넷째, 주민의 직접참정제도의 도입이 요구된다. 주민참여를 보장하기 위하여 법적 및 제도적 장치가 선행되어야 한다. ① 주민투표청구제의 입법화추진이다. 지방의회의 의결사항이지만 이의 부당성이 인정될 때에는 언제든지 무효를 위한 주민투표청구제가 필요하며, 이를 위해서는 선거권자의 일정인원(약 30명 정도)이 연서로 청원하되 이는 지방의회의 의결권에 한해서 시행되어야 한다. ② 주민직접감사청구제도의 입법화이다. 지방의회의 권한을 강화시켜주는 것은 의원의 위상강화 차원에서 당연히 필요한 조치이다. 그러나 지방의회의 독선을 방지하게 위해서는 주민에 의한 직접감사청구제도가 시급하다. 그 범위는 부당한 행정사무에 대한 감차청구, 재정에 대한 감사청구, 의원의 비리나 부정에 대한 감사청구, 지방자치단체의 장이나 공무원의 부정이나 비리에 대한 감사청구 등에 한정하고 주민 1명이라도 이를 청구할 수 있도록 법적 보완이 필요하다. ③ 지방의회에서 결정된 정책을 잘못 집행했을 때 이로 인하여 주민의 피해가 상당한 경우에 주민소환(recall)제도를 도입하여 주민의 피해를 최소화할 수 있는 제도가 요구되고 있다.이의 요청도 피해주민이 직접 소환제도를 청구할 수 있도록 입법조치가 선행되어야 할 것이다.

2) 지방의회의 조직구조 개선

(가)지방의회의원의 정원관리의 합리화

과거 지방의회 의정활동의 경험을 고려하여 본다면 대회의제는 의회의 운영상 의원의 인원이 많으므로 지방예산의 과다지출에 비하여 의정활동의 효율성면에서 부정적인 평가가 지배적이다. 지방의원의 책정기준은 법률에 의하여 그 정수를 정하도록 하여 지방의 재량권이나 지방의 특수성 등을 전혀 고려하지 않았다. 특히 우리나라의 시군구의 기초자치단체는 재정력이 취약할 뿐만 아니라 재정력의 격차가 심하여 행정구역과 인구기준을 고려하여 확실적으로 정하는 것은 지방의 여건에 맞도록 보완 및 정비의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 지방의 특수성, 선거구제, 인구증가 추이, 재정력, 의정활동비 수준, 주민의식수준 등 지방자치의 핵심적인 사항을 지역의 실정을 고려하여 조례에 의해서 재량권을 나타낼 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

첫째, 지방의회의 의정효율성과 전문성을 제고하고 지방재정력을 고려하여 지방의회 선거구제, 선거방법, 선거구 확정 등의 재검토가 필요하며, 특히 대선구제와 소선거구의 장단점을 분석하여 우리나라에 맞는 선거제도의 도입이 필요하다.

둘째, 지방의원의 정원관리는 유급직화를 전제로 하여 재정상의 문제점 해결을 위하여 의원상한선의 축소와 이의 조정이 요구된다. 우리의 제도상에서는 명예직, 무보수제도에 있지만 현실적으로 유급제와 거의 비슷한 활동비가 지급되고 있는 현실을 감안한다면 유급직으로의 전환과 이에 따른 의원정수의 감소 내지 의원직관의 제고를 통하여 의정활동의 효율화를 기하도록 제도의 정비와 보완이 절실하다.

셋째, 의원정수의 축소방안은 광역의원의 경우 시·군·구마다 3인을 2인으로, 기초의원 경우 읍·면·동마다 1인으로 하되 정수하한을 7인으로 하여 의원정수를 광역의원은 875명 641명으로, 기초의원은 4,541명에서 3,900명으로 감소 조정되거나, 또 다른 방안은 선거구제를 조정하여 현재의 의원수를 1/2로 줄이는 안을 고려하여 볼 수 있다. 이 경우에는 현재 광역의원의 수가 약 438명, 기초의원의 수는 약 2,271명이 된다. 이러한 내용이 입법화가 추진될지 의문시 되지만 이왕 의원의 정수를 줄이는데 의견이 모아진다면 의원의 전문성, 효율성, 재정력 등을 고려하여 유급제로의 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

(나) 지방의회의 내부구성의 개선

① 의회의 의장단 역할강화

지방의회의 의장단에게 부여된 권한과 범위를 고려할 때 지방자치단체의 장보다는 다소 열세에 있다는 점과 그 열세속에서 지방의회의 기능을 충분히 대표할 수 있느냐 하는 문제는 상당히 중요하다. 또 이들의 선임은 중앙정당에 의해 결정되고 주민의 의사나 지방의

의사와는 전혀 상관없는 인물들이 선임되어 의회내부의 갈등은 물론 주민과의 관계에서도 갈등이 심화되어 지방자치의 본래 목적을 상실하는 경우가 많다.

무엇보다도 중요한 것은 이들의 선출과정이 의회의 자율성과 독립성이 철저히 보장되어 명실공히 주민의 대표기관으로서 역할을 다할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 폐단은 지방의회에 정당이 개입함으로써 나타나는 현상이므로 정당참여를 불허하는 방향으로 개선되는 것이 타당할 것이다. 혹은 의장단이 당적을 포기하게 하는 규정을 제도화하는 방안이 연구되어야 한다. 정당이 의장단 선임에 개입이 금지됨으로서 의원들이 지향하는 방향으로 업무를 수행할 수 있을 것이며, 지방의회가 진정한 주민대표기관으로서의 존재가치를 지니게 된다. 또한 의원들도 중앙정당의 눈치를 보지 않고 소신껏 의정활동을 할 수 있으므로 의회의 전문성 제고 및 의회의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

② 의회의 위원회운영 개선

지방의회에서 위원회제도가 지니는 중요성에 비추어 위원회에의 생명이라고 할 수 있는 것은 위원의 전문성의 가치라고 할 수 있다. 지금까지는 전문영역별 의원들의 역할에 대한 인식부족으로 위원회 배정시 의장의 사적감정의 개입, 그리고 무원칙으로 의원의 전문성이 무시되고 비능률적으로 운영되어 적극적으로 활용되지 못하여 업무의 낭비는 물론 많은 부작용까지 발생하였다. 예컨대 자신의 본업과 관련된 위원회에 가입하여 각종 이권사업에 개입되거나, 혹은 특정한 개인에게 이익을 줄 수 있는 위원회에 배정함으로써 주민들로부터 지방의회의 무용론 내지 유해론까지 나타나게 되었다.

첫째, 위원회 배정시 전문성을 고려 배정하되 개인의 능력을 고려하여 위원회에 배정한다. 둘째, 의원 본인의 이권사업과 관련된 위원회에 배정하거나 친인척 사업과 관련된 위원회에 배정됨을 절대로 금지한다. 셋째, 위원회 배정시 정당의 영향력이나 의장단의 개입으로 배정되는 것을 배제할 수 있는 방법이 연구되어야 한다. 넷째, 위원의 위원회 선임시 하나의 위원회에서 계속성을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 운영되어야 한다.

(다) 의회의 사무기구 및 전문성 보완

첫째, 지방행정의 내용면과 수준이 엄청나게 복잡해지고 양적·질적으로 주민의 욕구가 증대되고 있으므로 지방의회의 기능과 역할의 중요성이 제기되고 있다. 그러나 의원의 역할이 증대되고 있으나 무보수 명예직인 의원의 신분으로는 의정활동에 제한을 받고 있다. 무보수 명예직인 경우의 의원직은 비전업직(part time job)으로서 별도의 본업을 가지고 있

으므로 의원의 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 사무직원을 충분히 지원받을 수 있는 제도의 확보가 필요하다. 반면, 유급직 의원은 전업직(full time job)이기 때문에 의정활동을 하는데 명예직일 경우보다는 사무직원의 보좌를 덜 받게 된다.

사무기구내에 의원의 의정활동을 보좌하는 기구나 혹은 전문위원을 강화하는 것은 의안의 심의와 진행, 자료 및 정보의 조사와 수집, 그리고 분석등을 위한 사무기구의 확대 등의 검토가 이루어져야 할 것이다. 특히 의정활동의 대민홍보에 대한 이식제고, 국제관계 전담 부서 혹은 위원, 각종 입법관계와 제소 등을 전담할 법제업무 담당부서를 신설할 필요가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회에서 근무하는 공무원들은 의회 의정활동을 보좌하고 주민의 요구와 반대 등의 의견을 수렴하여 이를 의사결정에 반영하는 등 고도의 전문적 기량을 필요로 하고 있다. 이러한 의회소속의 직원을 임명하는 것은 현행대로 단체장이 의회의장의 추천에 의하여 임명하는 방식과, 단체장의 추천에 의하여 의회의장이 임명하는 방식, 의회의장이 직접 임명하는 방식, 혹은 단체장과 의회의장이 협의하여 임명하는 방식 등이 있을 수 있다. 견제와 균형의 원리를 바탕으로 한다면 자치단체장의 협의하에 의회의장이 임명권을 갖는 것이 의회의 독립성 및 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 의회사무직원은 지방자치단체의 공무원으로서의 성격을 지니고 있기 때문에 그 정원 및 진급, 대우 등의 관계를 사전에 자치단체의 장과 협의하에 결정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있으며, 전문성과 지방행정의 특수성을 고려하여 현행 인사제도 중 지방의회직렬을 제정할 필요가 있다.

셋째, 지방의회가 의정효율성을 제고시키기 위해 전문위원 및 의정행정직 등의 의회가 필요로 하는 전문성과 의정활동의 질을 높일 수 있는 제도가 필요하다. 특히 의정활동의 대외적 홍보기능과 국제적 관계를 계획하고 관리하는데 여기에 필요한 전문직이 요구된다는 것은 당연하다. 그리고 각종 입법사항과 제소관계 등을 전담할 법제업무 부서의 전문가 등이 급증할 것을 대비해 의회 지원기능은 물론 위원회에서 일어나는 모든 업무에 대해 신속한 지원업무와 행정적 처리등을 수행하도록 인원의 조정도 있어야 한다.

2. 地方議員의 權限과 義務 強化

1) 지방의원의 지위와 신분

지방의회의원을 명예직으로 할 것이냐, 유급직으로 할 것인가는 회의제를 어느 제도를 채택했느냐 하는 것과 연관되어진다. 일반적으로 명예직의 근거는 주민에 대한 봉사로 주민으로부터 존경을 받을 수 있고, 의원의 직무가 고정급을 받을 만큼 복잡하거나 전문성을

요하지 않으며, 시간적으로도 많은 시간을 요하지 않는 직무가 주종을 이루기 때문에 재정력을 고려하여 본 제도를 채택하였지만 우리나라의 경우에는 의원 1인당 상당한 액수를 의정활동비로 지불하기 때문에 완전무보수라고 볼 수는 없는 것이다. 여하간 상당한 활동비가 지급될 바에는 철저한 유급화로 전환해 지방의정의 효율성과 주민의 만족감을 줄 수 있도록 현실화하는 것이 바람직하다. 유급직으로의 근거는 직무에 전념할 수 있고, 품위를 유지하고, 명실공히 지방의 유능한 봉사자를 의회에 진출시킬 수 있다는 점에서 긍정적이다.

2) 지방의원의 임기와 보수체계의 개선

지방의회 의정효율성을 제고하기 위해서 전문성과 의정활동을 보장하기 위해서 지방의원의 신분을 명예직에서 유급직으로의 전환이 바람직하다. 적절한 보수를 지급받고 그에 따른 책임을 명확하게 함으로서 지방행정의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

전통적으로 지방의원직은 봉사직이고 주민으로서의 의무적인 성격도 전혀 배제할 수는 없다. 그러므로 의원에게 지급하는 보수는 지방재정의 문제와 관계없이 직무의 수행에 필요한 비용으로 하여 각종 명목으로 지급되는 수당전체를 단일화하여 연봉제를 도입함으로써 봉급에 대한 의혹 등으로 의원의 위상이 손상당하지 않도록 주의해야 할 것이다.

특히 지역구에서의 경조사비나 지역구 유지비 등의 경비는 지급되어서는 안되며, 이로 인하여 보수를 인상해야 한다는 요인이 되어서는 안된다는 점을 명심해야 할 것이다.

봉급의 성격은 의정활동비용으로서의 기능을 수행할 수 있도록 자료수집비, 연구활동비, 현장조사비와 정책개발의 성과에 대해 실명제를 도입하여 이에 따른 성과비를 별도로 지급하는 방안을 중앙정부에서 획일적으로 정하지 말고 지방의 특성을 반영할 수 있는 재량권이 주어져야 할 것이다.

이의 보수의 현실화와 유급직화를 위한 전제는 의원의 정수를 줄이는 방안이 신중하게 검토되어야 한다. 의원의 수는 민주성과 자율성, 그리고 독립성을 유지할 수 있는 범위내에서 조정되어야 한다.

3) 지방의원의 유급보좌관제의 도입

의원보좌관제의 필요성 여부는 전술하였지만 의원의 무보수 명예직하에서는 의원의 본업이 별도로 있기 때문에 의정활동의 효율성을 고려하여 보좌관제 혹은 전문위원의 필요성이 강력하게 제기될 수 있지만, 의원의 신분이 이미 유급직의 성격을 띤 현 제도하에서의 보좌관제 도입은 그 필요성이 반감한다고 볼 수 있다. 물론 의원들의 입장이야 많으면 많을

수록 좋은 것이겠지만 유급직은 전업직(full time job)의 성격을 지니고 있기 때문에 보좌관제는 채택하지 않는 경향이 많다.

만약 현행 정부의 방침이 유급직으로의 전환이 불가능하다는 전제하에서 보좌관제 도입 문제는 검토되어야 할 과제인 것이다. 왜냐하면 대의회제하에서 의원의 정수에 따라 보좌인력이 임명된다는 점은 많은 문제점을 가지고 있기 때문이며, 이를 해결하기 위해서는 의회제도를 조정하거나 아니면 현 의원의 정수를 대폭줄이는 방안과 보좌인력을 줄이는 방안이 검토될 수 있으며, 이는 지방자치단체의 재정적 부담에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

그러나 현행 의원의 의정활동에 대한 전문적 지원과 재정력 등의 효율성면에서 의원의 개인적 운용보다는 광역의회에서는 의원 3명당 보좌관 1명씩, 기초의회에서는 상임위원회 별로 보좌관 3명씩 임명하되, 의원수가 13인하의 시·군·구의회에서는 일률적으로 보좌관 3명씩 운용하는 것이 가장 바람직하다. 또한 의원보좌관은 의회운영에 전문적 지식과 풍부한 경험을 필요로 하므로 각종 법규, 조례, 판례, 행정사례 등에 관한 전문적 지식을 갖추고 있어야 하며, 또한 지방자치단체의 정책과 주민 요구사항을 정확히 조사, 분석, 연구하여야 하는 보조인력이기 때문에 임명시에는 일정한 자격을 갖추도록 하여 직종을 전문직화하는 것이 타당하다고 생각한다.

임명방식은 의원 개개인이 채용하는 것을 절대로 배제하고, 지방의회의 책임하에서 전체적으로 동시에 공무원채용시험제도와 같은 엄격한 시험제도를 적용하여 인력충원을 함으로써 예산을 줄일 수 있고, 능력위주의 인원을 선발할 수 있을 뿐만 아니라 업무에 충실성을 기할 수가 있을 것이다.

특히 이러한 제도적응으로해서 발생하는 재정적 부담은 결코 주민의 몫이기 때문에 주민 투표제나 혹은 주민동의 절차를 적극 수렴하여 시행함이 선행되어야 할 것이다.

4) 지방의원의 정당참여 제한

지금까지 지방의회에 정당의 참여로 나타난 결과를 종합해보면 중앙정치의 구태의연한 행태가 지방의회에 여과없이 투입되어 지방정책결정이나 민주정치의 정착에 오히려 저해요인으로 작용하여 왔다. 지방의회의 주요 의사결정에 중앙정당의 개입으로 지방의회의 자율권의 침해, 의원 개개인의 의정활동제한과 지구당의 소속위원으로 전락하여 주민의 대표로서의 기능보다는 정당의 시너로 전락하여 이를 지켜본 주민들로부터는 지방의회 무용론까지 대두되게 되었다.

또한 의원공천도 인물중심 보다는 정당위주로 공천을 하여 지역에 따라서는 참신하고 능

력있는 인물은 낙선하여 주민의 대표성 문제도 제기되었다. 거기에다 지방정치의 근본적인 취지와는 전혀 다른 의미로 지역에 따라 특정 정당들이 압도적인 다수를 차지하여 정당정치의 발전이라는 기대보다는 지역별 정당 세불리기라는 기현상을 나타냈다.

이러한 이론적인 면과 실증적 인식을 종합하여 볼 때 지방의회에 정당참여는 바람직스럽지 못하다는 견해가 지배적이다. 그러나 지방의 정당참여가 주민의 의사를 충분히 수렴하고 또한 이러한 의사를 법적·제도적보완에 신속하게 대처한다거나 지방의 발전을 위해 대승적으로 정당의 의미를 통합하고 조정한다면 지방정치 및 민주적 발전에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 의미에서 완전하게 정당의 지방의회 개입을 배제하는 것보다는 몇가지 방안을 제시해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 의장단 출마지는 먼저 당적을 포기하고 출마하며, 또 상임위원장도 당적을 포기하는 법적 장치가 시급하다. 둘째, 지방의회에서 결정되는 모든 정책에는 실명화해서 그 내용에는 의원의 성명과 소속정당을 기입함으로써 정당의 개입여지를 최소화할 수 있는 법적 보완이 필요하다. 셋째, 주민참여를 확대시켜 의사결정감시단, 비리관련 의원소환제도 등을 위한 시민참여운동을 법적으로 보장하는 제도가 요구되어 진다.

5) 지방의원의 자질향상과 의원직관의 제고

지방의원은 주민의 의사를 정책에 반영하고 주민의 요구에 의해 정책을 감시하는 기능을 끊임없이 수행하며, 진정한 주민의 봉사자로서의 역할을 기대한다. 그러나 과거 지방의원의 의정활동을 반성하여 볼 때 그 기능을 제대로 수행한 면도 있지만 역사의 일천함과 지식과 경험부족으로 여러가지 문제점을 노출시켜온것이 사실이다.

지방의회가 올바르게 정착되고 발전하기 위해서는 지속적인 법적·제도적인 보완과 정비가 뒤따라 주므로서 성공적으로 기대할 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 다음의 몇가지 자질향상의 과제가 제시되고 있다.

첫째, 지방의원으로서의 새 가치관을 확립해야 한다. 지방의원은 지역주민의 의사에 따라 지방정책을 결정하는 민의의 전달자로서 올바른 주민의 여론을 수렴하여 시책에 반영하여야 할 책무를 지니고 있다. 자신들의 활동이 주민에게 보고되어야 하고 주민들로부터 새로운 요구를 끊임없이 수렴하여야 한다. 주민의 진정한 봉사자로서의 사명감과 책임성을 지닐 때 주민으로부터 진정한 존경과 신뢰를 받는 의원상으로서의 지위와 신분을 보장받을 수 있을 것이다. 이러한 순환적과정이 반복될 때 주민과 의원간의 신뢰는 깊어지고 의회는 이들로부터 계속적으로 지지를 받게 됨으로서 명예와 긍지를 가지고 주민으로부터 존경을

받는 의원이 될 것이다

둘째, 지방의원들의 전문지식 함양과 능력향상을 기해야 한다. 지방행정은 날로 복잡해지고 다양해지는 전문화 사회로의 변화추세에 비추어 볼 때, 지방행정을 효율적으로 감시하고 견제해야 할 지방의원의 능력발전 요구는 필연적이며 이에 대한 전문성제고는 중요하다 하겠다. 전문지식을 함양하기 위해서 관련전문가를 초빙하여 월 1회 정도의 연찬 회와 주 1회정의 세미나 개최 및 다양한 프로그램을 개발하여 적극 참여를 유도하여 줄 때 지방의원의 자질의 향상은 물론 의회 본연의 기능을 수행하는데도 상당한 전문적 기여를 할 수 있을 것이다.

셋째, 분기별 및 반기별 회의제도의 도입으로 의회의 생산성을 제고하여야 한다. 매년 11월 20일(기초의회는 11월 25일)개회되는 지방의회의 정기회의는 40일간(기초의회는 35일간)의 행정사무감사, 결산승인, 예산심의 및 의결, 각종 조례의 개폐를 수행한다. 이 정기회의는 연말까지 회의를 계속하게되어 집행기관의 연말행정 업무수행을 저해할 뿐만 아니라 의원 자신들도 연말에 회의를 계속함으로써 생업에 종사하여야할 시기여서 사실 회의에 전념할 수 없는 처지이고 보면 당연히 회기의 개정이 있어야 한다.

정기회의에 집중되어 있는 안건을 분기별 또는 반기별 초에 정례회의제도를 도입하여 지방의회의 효율성 및 생산성을 제고해야 할 것이다.

넷째, 지방의회의 의결범위의 확대로 의회의 권한강화이다. 지방의회의 권한행사는 입법권, 집행기관의 견제와 감시, 재정 및 내부규율 등 광범하고 다양하지만 이러한 모든 권한은 의결과 심의의 형식으로 이루어진다. 이러한 역할수행은 법적 근거를 가진 지방의회의 범위와 한계에서 나타나고 있지만 이는 집행기관과의 갈등과 마찰을 초래하여 끝내에는 사법기관의 판단에 맡기는 서로의 위상에 손상을 끼치게되어 주민들로부터 지방자치에 대한 불신을 유발시키는 요인이 되었다.

지방의회의 자치기능을 보강하기 위해서 지방의회의 의결범위를 확대조정하여 줌으로서 갈등요인을 제거하기 위해서 국가위임사무에 대한 과감한 지방자치사무로의 전환 등이 선행되어 질 때 지방자치는 발전될 것이다.

다섯째, 지방의회의 민의수렴 기능확대로 지방자치의 활성화를 이루어야 한다. 지방자치는 생활자치의 특성을 가지고 있기 때문에 주민과의 접촉을 제도화하고 관련자료의 수집의 내실화, 집행기관과의 정책토론회의 확대, 청문회의 내실화 및 주기적 실시, 중요조례개정 및 안전컨트리시 공청회나 청문회의 확대실시와 주민들의 참여를 보장하기 위해서 주민소환제, 비리심사청구제, 정책심의청구제 등의 제도를 확대할 필요가 있다.

여섯째, 집행기관과의 바람직한 관계개선이다. 안건의 처리과정에서 자치단체장의 출석답변을 요구하는 사례가 빈번하여 집행기관과 의회간의 갈등과 마찰의 요인으로 작용되어 온 것이 사실이다. 주요시책이나 지방행정의 방향이 잘못되어 지방자치의 본질을 해치는 경우에는 자치단체장의 답변을 요구하고, 실무적이고 세부적인 사항은 실·국장(실·과장)이 답변하도록 하는 합리적 행정을 정착할 필요가 있다. 특히 미진한 분야에 대해서는 감사 및 조사활동을 통하여 끝까지 추궁함으로써 잘못집행한 결과는 분명히 나타날 수 있도록 의원 활동이 인식되어야 한다. 이렇게 함으로서 행정력의 낭비를 제거하고 주민의 욕구가 최대한 반영되는 지방정치의 세심한 주의가 필요하다.

V. 結 論

지방의회는 다원화된 지방의 의사를 유도하고 변화를 촉진시켜주는 변동자로서의 역할을 지니고 있으며, 주민을 결집시키고 참여시키는 능동적 자세를 필요로 하고 있지만 여러가지 면에서 지방의 기대에 부응하지 못하는 한계를 지니고 있다. 노정된 문제점을 어느정도 최소화시켜 지방의회가 지방자치의 발전은 물론 민주적 가치를 실현할 수 있도록하는 지방의회의 위상정립이 모색되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 '91년부터 '96년 6월 말까지 지방의회의 의정활동실태를 분석하고 의정의 효율성을 저해하는 요인을 도출하여 이를 개선함으로써 지방의회 및 의원의 위상강화를 보장하고 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있는 바람직한 방안을 모색하는데 연구목적을 두었다. 이를 위한 개선방안의 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방의회의 권력구조 개선이다.

1) 지방의회의 지위와 권한강화는 제도적으로 지방분권화를 확대하여 지방사무의 범위제한을 삭제하고, 기관위임사무를 지방사무로 이양하여 지방의회와 집행기관간의 마찰로 행정의 낭비를 최소화할 수 있도록 권한과 책임관계를 명확히 구분하여 견제와 균형을 유지할 수 있도록 하고, 특히 주민의 직접참정제도인 주민직접투표청구제, 주민감사청구제도 그리고 주민소환제도(recall) 등의 입법화가 추진되어야 한다.

2) 지방의회의 조직구조 개선은 ① 현행 명예직하에서의 문제점을 개선하고 의정활동의 효율화를 보장하기 위해서 지방의회 운영 상황을 현실화할 필요가 있다. 따라서 의원정수를 1/3이나 1/2로 대폭 감소의 전제하에 지방의원의 전문성·효율성 및 지방의 재정력 등을 고

려하여 유급제로의 전환이 바람직하다고 볼 수 있다. ② 지방의회의 내부구성의 개선으로서는 의회의장단의 역할강화와 의회의 위원회운영개선, 의회의 사무기구와 전문성 보완이 시급하다. 물론 의회가 앞으로 어느제도를 도입하느냐에 달려있지만 현행제도하에서는 의정활동을 지원하고 전문성을 보장하기 위해서 의회내에 전문위원을 강화시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 지방의원의 권한과 의무강화이다.

1) 지방의원의 지위와 신분의 강화는 지방의회의 회의제를 어느 제도를 택하느냐는 의원을 명예직으로 할 것이냐 아니면 유급직으로 할 것이냐와 관련되어진다. 현재 의정활동비가 공무원의 봉급수준과 비슷하게 지급되고 있는 실정을 감안한다면 의원의 정수를 대폭감소하는 대신 의원의 신분을 유급직화로 전환하면서 지위와 신분을 개선하여 줌으로서 의정활동의 효율성과 주민에게 만족감을 줄 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

2) 지방의원의 유급보좌관제는 비전업직(part time job)이나 아니면 전업직(full time job)이냐에 따라 의회의 전문성과 의정활동의 효율성을 보장하는 의미에서 검토되어야 한다. 현행의 제도하에서의 유급보좌관제의 운영은 현실적 요구인바 긍정적인 검토가 요구된다. 그러나 대의회제하에서의 의원정수는 그 수가 너무 많아 재정력의 부담이 많다는 점이 지적되고 있으므로 의원정수를 대폭 줄이거나 혹은 광역의회에서는 의원 3명당 보좌관 1명씩, 기초의회에서는 상임위원회별 보좌관 3명씩, 그리고 의원정수가 13인이하의 시·군·구의회에는 보좌관 3명씩 임명하는 것이 바람직하다. 특히 임명방식은 의원의 개인적 선발방식이나 집행기관의 임명제도는 지양되어야 하며, 지방의회의 책임하에 공무원채용제도와 같은 방식으로 엄격한 시험제도를 적용하여 충원하므로서 예산을 절감하고 능력위주의 인원선발과 업무에 충실성을 기할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 제도는 주민의 부담하에 이루어지기 때문에 주민의 투표제나 혹은 주민동의의 절차를 통하여 시행함이 바람직하다.

3) 지방의원의 정당참여는 제한되어야 할 과제이다. 지방의회의 주요 의사결정에 정당의 개입으로 자율권의 침해, 의원 개개인의 의정활동제한 및 지구당 소속위원으로 전락하여 주민의 대변자로서의 기능보다는 정당의 시녀로 전락하고 있는 실정이다. 따라서 의장단 출마자는 먼저 당적을 포기하도록 하고 또한 상임위원장도 당적을 포기케 함으로서 지방자치의 중립성을 보장하는 방안이 필요할 것이다.

4) 지방의원의 자질향상과 의원직관의 제고를 위하여 지방의 정책결정 사항을 실명화하여 의원의 노력을 인정해주고 지역발전의 증인으로서의 신분을 보장해주는 방안이 효과적일 것이다. 뿐만 아니라 각종 연찬회, 세미나 등 다양한 프로그램을 개발하여 의원의 자질

을 향상시킬 수 있는 제도가 정착되어야 한다. 또한 지방자치를 활성화하고 지방의원의 자질향상을 위하여 주민정책심의청구제 등의 제도를 도입함으로써 지방자치의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

이상으로서 지금까지 논의되어 온 개선방안을 요약하여 제시하였다. 그동안 무보수 명예직으로 출발한 의정의 역사는, 중앙집권적 관료행정과의 대립과 문제제기의 수동적 의정활동이었다면 이제는 지방의 다원화된 행정을 전문성과 효율성으로 발전시켜야 할 변동의 촉진자로서의 역할을 요구받고 있다. 이를 위해서는 지방의원들에게 실질적인 권한과 대우를 통해 위상을 강화시켜 줌으로서 지방자치의 정착과 발전을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 위상강화에 선행되어야 할 문제는 의원의 의무와 책임에 대한 분명한 자율적 의지와 제도적 조치가 강화되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김동훈, 「지방의회론」, 서울:박영사, 1995
- 정재길, 「지방의회론」, 서울:박영사, 1995
- 임경호, 「지방의회론」, 서울:대영문화사, 1991
- 최인기외, 「지방의회론」, 서울:법문사, 1993
- 김병국외, 「지방의회의 위상정립방안」, 한국지방행정연구원, 1994
- 김성호, 「지방의회의 의정효율성제고방안」, 한국지방행정연구원, 1996
- 내무부, 「지방의회백서」(1991.4-1995.7), 1996
- 내무부, 제1회 전국동시지방선거백서(1995.6.27), 1995
- 중앙선거관리위원회, 제1회 전국동시지방선거(95.6.27)에 관한 “유권자의식조사,” 1995
- 송창석, “지방의정활동만족도에 대한 의회별 인식비교에 관한 연구”, 한국지방자치학회, 지방자치연구 제5권제2호, 1993
- 서울시정개발연구원, “서울시의회의 위상정립에 관한 연구”, 1994
- 조창현, “지방의회기능과 의원의 자질,” 지방의회의 공명선거 심포지움발표논문, 서울: 민주대학, 1991
- 최창호, “지방의회와 자치단체장의 관계에 관한 연구”, 「행정연구」, 제15집, 서울:건국대학교 행정문제연구소, 1991
- 동아일보, 1992.4월 18일 12면, 1995.10월 7일 11면
- Appleby Paul H., "Public Administration and Democracy," in RoscoeC.Martin(ed), *Public Administration and Democracy*, Essays in honor of paul H. Appleby(New York : Syracuse University press, 1965
- David Burningham, "An overview of the use of performance indicators in local Government," in Christopher Pollitt and Stephen Harrison(eds), *Handbook of public services management*, Oxford: Blackwell, 1991
- Lucy Gaster, *Quality in public services*, Buckingham:open university press, 1995
- 吉田雅彦, 「外國 の地方制度」, 東京きょうせい, 1977
- 山下茂・谷聖美, 「比較地方自治」, 東京第一法規, 1992
- 地方自治經營學會編, (昭和59年) 「議會活性化への 挑戰」, 東京:きょうせい