

충청남도의회의 발전방안

송두범

지역개발연구부장, 연구위원

I. 머리말

지방의회가 중단되어 부활한지 어느덧 10년이 경과했으며, 본격적인 지방자치제가 실시된지도 6년이 되어가고 있다. 그 동안 충청남도의회는 일천한 역사 속에서 나름대로의 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있다.¹⁾ 그러나 아직 지방의회의 활동에 대한 세간의 평가는 긍정적인 것만은 아니다.²⁾ 특히, 지방의회 10주년의 역사적 의의가 규명되기보다는 지방자치가 실시된 이후 야기된 일부 부정적인 측면이 과도하게 부각되는 분위기가 이어지고 있어, 자칫 지방자치가 위축되어 지역민주주의의 위기상황마저 예상되고 있다.³⁾

이러한 상황 속에서 지방의회의 제도적 한계, 중앙집권적 집행부 우위의 권력구조, 지방의회와 지방의원의 행태적 무능, 지방의회에 대한 지역주민의 이해부족과 무관심,⁴⁾ 지방의회의 권한 미흡, 지방의회 의원의 지위와 활동영역의 한계 등⁵⁾의 문제점으로 인해 지방의회 무용론까지 등장하고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 지방의회는 지방자치 행위자 중에서도 가장 중요한 위치를 점하고 있으며, 정책결정, 지방정부의 감시와 통제, 법령제정, 분쟁조정 및 민원해결을 통해 지역에 봉사하는 숭고한 역할을 수행함으로써 지방자치

1) 1991년 지방의회 출범 후 지방의회가 이룩한 가장 큰 성과는 민주주의 발전에 기여하였다는 점이다. 지방의회는 조례의 제·개정, 예산의 심의·의결, 행정사무감사 및 조사 등의 기능수행을 통하여 지방정부의 투명성을 높이고 지역주민을 존중하는 민주주의 발전에 기여하여 왔다는 데에 이론의 여지가 없다(김순은, “지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와 과제”, 지방자치 부활 10주년 기념 학술대회, 한국행정학회, 2001, p.33).

2) 이준원, “충청남도의회 10년의 성과와 반성”, 지방의회 부활 10주년 기념 도의회 발전 대토론회, 충청남도의회, 2001, p.11.

3) 김순은, 위의 논문, p.25.

4) 김순은, 위의 논문, p.25.

5) 권영유, “21세기 부산광역시의회 의 과제와 발전방향”, 자치공론, 2001, p.115.

발전을 위해서 없어서는 안될 존재임에는 이론의 여지가 없다.

또한 현행 지방자치제도상 정책과정에서 지역주민이 다원화된 이익을 반영하기 위해 현실적으로 가장 영향력을 행사할 수 있는 조직이 바로 지방의회이기 때문에 지방의회의 권한이 강할수록 집행기관의 독주를 방지할 수 있고 의회의 영향력이 증대될 때 지역사회의 다양한 이익이 행정에 반영되는 주민중심의 지방행정을 실현할 수 있다는 점에서 지방의회의 존재이유가 있는 것이다.

따라서 지방의회가 지금까지의 부정적인 이미지를 불식시키고 주민대표기관으로서 제 위상을 회복하기 위해서는 여러 가지 제도적·행태적 변화가 요구된다. 무엇보다 중요한 것은 물론 의회 스스로가 의정능력을 제고시키려는 노력을 적극적으로 기울이는 것이 될 것이다.⁶⁾

본 연구는 지방의회 부활 11년째를 맞이하여 지방자치라는 거대한 흐름을 간과한 채 단순히 과정상에 나타나는 병폐 때문에 기본에 손상이 가는 방향으로 지방의회의 거취를 논의한다는 것은 장기적인 관점에서 볼 때 지방자치의 후퇴를 가져올 수밖에 없다는 문제의식을 가지고 21세기 충청남도의회의 바람직한 발전방안을 모색하고자 한다.

II. 지방자치환경 변화와 도의회의 역할

1. 지방자치환경 변화

21세기 국내외 환경변화를 보는 눈은 학자마다 다르긴 하지만 대체로 아래에 제시하고 있는 바와 같이 세계화의 진전, 민주화의 진전, 지식·정보화의 진전방향으로 변화될 것이라는 데 대해서 동의하고 있는 듯하다.

첫째, 세계화의 진전은 분권화를 촉진시키는 요인으로 작용할 것이며 따라서 세계화 추세가 계속되는 한 분권화 경향은 점차 강화되리라는 것이 지배적인 견해이다.⁷⁾ 또한 의정에 대한 시민사회의 관심이 증대되고 모든 정책과정에 대한 주민들의 문호개방 요구가 더욱 커질 것으로 예상된다.

둘째, 민주화의 진전으로 사회전체가 공정하고 투명성이 요구되며, 중앙에

6) 송광태, “지방의회 의정활동평가의 경험과 교훈”, 지방정부의 리더십과 문화산업 정책, 2000년도 기획세미나 발표논문집, 한국행정학회, 2000, p.1.

7) 이승종, “지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향”, 지방포럼, 한국지방행정연구원, 1999, 9·10, pp.14~15.

앞서 지방의 논리가 더 중시되는 민권사회로 이행될 것이며, 사이버민주주의도 동시에 발전할 것으로 예상된다.

셋째, 지식과 정보화의 진전으로 각종 정보의 축적과 그 확산이 이루어지게 되며, 이미 획득된 것은 도정에 보다 더 적극적으로 접목되는 등 변화가 예상된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 세계화·민주화·정보화의 진전은 지방자치 환경에 다음과 같은 변화를 초래할 것으로 예상된다.⁸⁾ 첫째, 지방자치를 혁신이 예상된다. 둘째, 21세기에는 컴퓨터와 통신기술의 발달로 인하여 진정한 의미의 지방자치 실현이 앞당겨질 가능성이 있다. 셋째, 정보통신의 발달은 기존 정당을 사이버공간을 중심으로 한 사이버 정당으로 변화시킬 전망이다. 넷째, 선거유세가 사라지고 선거유세를 위한 대규모집회와 청중동원도 사라질 것이다. 다섯째, 투표방식이 전자투표방식으로 달라질 것이다. 유권자는 선관위 인터넷 홈페이지에 접속하고 주민등록번호를 입력한 후 전자서명을 하고 투표하게 될 것이다. 여섯째, 새 천년의 혁신에 적극적으로 대응하고 변화를 주도해 나가려면 지방자치를 통하여 청렴하고 도덕성이 높은 정치인을 양성할 필요가 있다. 일곱째, 21세기 지방자치단체는 전자지방정부 시대의 도래에 적극적으로 대비해야 한다. 끝으로 새 천년에는 권력의 집중과 고정이 거부될 것이다. 즉, 분권화와 유동화가 새로운 권력의 개념이 될 것이다.

2. 도의회의 역할

도의회는 도민의 대표기능, 도정의 최고정책결정 및 자치입법 기능, 집행부에 대한 견제·감시기능, 지방분권운동의 선구자 역할, 집행부에 대한 심사·평가기관으로서의 역할을 지니고 있다.

이러한 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 지역정체성 개발과 특성화된 정책개발, 사이버 의정의 수행과 열린정치의 선봉, 환경이 중요시되는 시스템 구축, 유연한 지역사회의 중개자 등의 새로운 역할을 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 도의회 발전의 장애요소

8) 정세욱, 새 천년 지방자치의 발전방향, 지방자치정보, 107호, 한양대학교, 1999.

도의회 발전의 장애요소는 크게 자치입법·행정감시 권한 상의 문제와 의회운영 및 의회사무처 기능상의 문제 등 두 가지로 구분하여 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자치입법·행정감시 권한상의 문제는 중앙정부의 준칙을 당연시하는 매너리즘, 의원입법 발의 저조, 조례안에 대한 도의회의 심의회피경향, 자치입법 범위를 법령으로 제한, 기관위임사무의 과다, 조례의 실효성 미흡, 지방조세권한의 취약, 광역 및 기초지방자치단체간 사무한계 모호, 행정사무감사의 실효성 미흡 등을 들 수 있다.

둘째, 의회운영 및 의회사무처 기능상의 문제점은 의회운영상의 문제점과 의회사무처 기능상의 문제점으로 구분해볼 수 있다. 의회운영상의 문제점은 연간 회의총일수를 초과한 의회소집 불가, 폐회 중 긴급현안에 대한 상임위 활동시 수당미지급, 정례회와 임시회의 회기일수 규제, 정부예산안 의결지연 시에도 도 예산안 심의·의결 모순, 특별위원회 활동 뒷받침 미흡 등을 들 수 있다. 또한 의회사무처 기능상의 문제점으로 의회사무 직원의 전문성 미흡, 전문위원을 일반직공무원으로 임명, 의회사무처직원에 대한 인사권 미흡 등을 들 수 있다.

IV. 충남도의회 발전방안

1. 의정활성화

1) 역동적인 의정 실현

동적인 의정을 실현하기 위해서는 첫째, 안건발의율을 높일 필요가 있다. 2000년도 충청남도의회가 처리한 전체 안건중 의원발의로 이루어진 비율은 11.9%로서 매우 저조한 실정이다. 따라서 자치입법안의 제·개정, 각종 민생안건, 건의·결의안 등의 안건발의율을 높임으로서 도의회의 위상을 강화하고 본래 역할에 충실하게 될 것이다. 이를 위해서는 의원의 지속적인 학습 자세의 확립과 새로운 정책대안을 창출하는 등 여건 조성과 노력이 요구된다.

둘째, 의회관련 각종 규정의 미비점을 보완할 필요가 있다. 지방의회는 역사가 일천하여 의회와 관련된 각종 규정을 국회의 제도나 규칙을 도입·준용

하고 있는데, 이는 국회와 지방의회는 법적인 지위가 다르기 때문이다. 이에, 각종 규정에 의거 제약되거나 미비한 사항이 많은바 이의 개선이 필요하다.

셋째, 의정피드백을 강화할 필요가 있다. 각종 업무청취, 도정질문 시 등 의회에서 지적한 사항에 대하여 집행부의 실천여부를 보다 심도 있게 확인하여 견제와 균형의 지방의회 본래의 역할 수행이 요망된다. 현재, 서류로 제출 받는 등 형식적인 행태에서 탈피, 집행부에 요구한 사항이 충실히 이행되고 있는지, 별도로 직접 확인하는 과정을 의사일정에 포함시키는 등 환류 기능을 강화해야 한다.

넷째, 의원입법에 의한 규칙제정시 도의회에 통보하는 것이 필요하다. 의원입법에 근거하여 집행부에서 시행 규칙을 제정할 경우, 도지사가 규칙 공포 내용을 도의회에 통보함으로써 조례의 취지를 성실하게 반영토록 하고, 도의회와 집행부간의 원활한 협조 체제를 구축해야 한다.

2) 의원입법 활성화

의원입법 활성화를 위해서는 첫째, 의원입법에 대한 인식을 높일 필요가 있다. 의원의 전문성 향상 및 정보·지식의 배양을 위한 의원개인의 노력 뿐 아니라 의회차원의 적극적인 방안 즉, ① 세미나, 연찬회 및 전문가 초청 강연회 등 활성화 ② 의원입법에 대한 이해(입법 요령과 절차) 강좌 실시 ③ 의원입법 추진을 위한 「Study Group」 결성·운용 ④ 타 시도의 의원입법 사례 수집 및 분석 자료화 ⑤ 신문, 인터넷 등의 매체를 이용한 의원입법 아이템 발굴 등이 필요하다.

둘째, 의회차원의 입법노력을 강화할 필요가 있다. 입법활동에 대한 관심과 투자하는 시간을 점증적으로 확대할 필요성을 인식하고 입법활동을 위한 분위기 조성이 필요하다. 이를 위한 방안으로 의원 1인 1조례발의운동을 전개하고, 전문연구기관 등과 협력을 위해 결연하며, 지방의회대학강좌 개설 등을 추진한다.

셋째, 의원들의 연찬활동을 개선할 필요가 있다. 현행 상임위원회별로 의원연찬회를 실시하고 있으나 전체 의원과 의회사무 직원이 함께 하는 형태로 바꾸어, 지역대학이나 전문연구기관과 연계하여 수시 실시하는 방향으로 개선이 필요하다.

넷째, 의원입법 추진 협조체제를 강화할 필요가 있다. 자치입법의 주체는