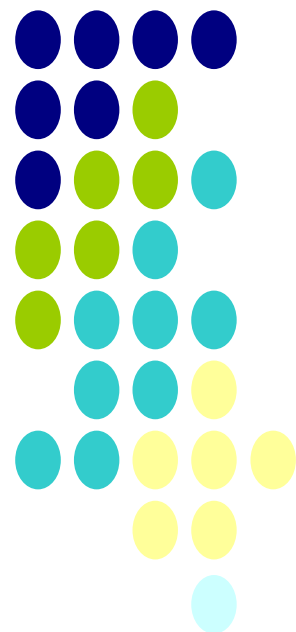




## 제1주제

# 분권화시대의 지방의정 활성화 방안

이 주 희  
(행정자치부 자치인력개발원 교수,  
現 한국지방자치학회장)



## 분권화시대의 지방의정 활성화 방안

이 주 회 (행정자치부 자치인력개발원 교수,  
現 한국지방자치학회장)

### I. 서론

1991년 7월 출범한 지방의회는 민선 자치시대를 열어 의정활동을 통해 지역의 정치·행정·사회부문에 큰 영향력을 행사해 왔다. 지방의원은 시민의 대표자로서 지역발전이나 현안 등 민원문제 해결에 앞장섬으로써 주민의 권익을 신장시켰으며 지방행정에 대한 감시·통제 활동을 통해 일방적인 행정 독주를 견제하는 동시에, 공무원의 대민 봉사 자세를 진작시키는 등 지방행정의 민주화에 기여하였다.

노무현 대통령의 참여정부는 임기 개시부터 지방분권을 국정的首要 과제로 삼고 중앙권한의 지방이양은 물론이고, 재원, 인력과 조직고권을 지방에 이양하는 방안을 강구하여 관계법률 개정안을 마련하여 공표한바 있다. 지방자치단체의 권한이 이양될수록 그에 비례하여 의회의 권한과 영역도 동시에 확대될 것이다. 지방의회를 비롯한 지방자치제도의 획기적인 변화를 모색하고 있는 시점에서 제도적 개혁을 위해 현실의 진단과 평가는 필수적 전제조건이라고 할 수 있다. 지방자치의 성공여부는 특히 지방의회의 의정활동과 직결되기 때문이다(Hill & Mladenka, 1992).

이에 지방의회도 의정을 합리화하는 시스템을 구축하여 본격적인 분권화에 대비하지 않으면 아니된다.

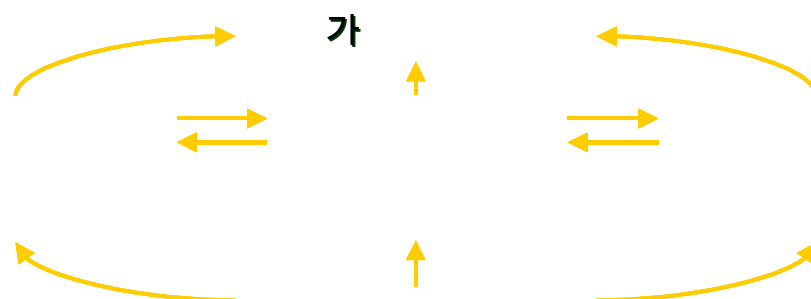
### II. 지방의회의 역할강화 전망

노무현 대통령의 참여정부는 국가발전 12대 정책과제의 하나로 “지방분권과 국가

#### 4 · 분권화 시대의 지방의정 활성화 방안

균형발전"을 채택하고 지방분권을 실천하기 위하여 대통령 소속으로 "정부혁신지방분권위원회"를 구성하여 그 소속으로 "지방분권전문위원회"를 두어 구체적인 방안을 강구하고 있다.

정부혁신분권위원회는 2003년 7월4일 「참여정부의 지방분권추진 로드맵」을 대통령에게 보고하였는바, 여기서 지방분권의 비전으로 "지방 활력을 통한 분권형 선진국가"로 설정하고 ① 주민과 함께하는 가까운 정부 ② 아래로부터 지속적인 자기 혁신이 가능한 정부 ③ 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회 ④ 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회로 정하고 이를 구조화하면 다음 <그림1>과 같다.



[그림] 지방활력을 통한 분권형 선진국가 구현

『분권형 선진국가 건설』을 목표로 하여 지방분권의 추진하는 3대 원칙으로서 ① 선분권 후 보완 원칙 ② 보충성의 원칙 ③ 포괄성의 원칙을 선정하고 4대 전략으로 ① 선도과제(중앙권한의 획기적인 지방이양, 획기적인 재정분권 추진) ② 정부혁신작업 연계 추진(지방정부의 자별적 혁신과 연계, 중앙정부의 행정개혁, 전자정부의 실현, 재정세제 개혁등과 연계) ③ 중앙정부의 자발적 참여 유도(혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제 구축) ④ 국민적 공감대 확대(정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론 수렴)을 전략으로 하여, 7개의 기본방향과 20개의 주요과제를 선정하여 방안을 강구하고 있다.

이상과 같은 참여정부 의지로 미루어 볼 때 다음과 같은 전망을 할 수 있을 것이다.

첫째, 자치사무가 증대될 전망이다. 이는 지방이양일괄법이 3차에 걸쳐 제정되면 그만큼 자치사무는 늘어날 것이며 그와 관련된 지방의회의 권한 행사는 증대 될 것이다.

둘째, 지방의회의 기능이 한층 강화될 것이다. 자치사무의 증가로 지방의원에 대한 유급화로 그 신분은 전에 비해 안정화를 기할 수 있게 되었으며, 의정에 전념화 하는 시간이 많아지게 되었다.

셋째, 지방의원의 신분과 보수가 보다 현실화 될 것이다. 유급화가 실시될 경우 지방의원의 신분은 전에 비해 안정화를 기할 수 있을 것이며 의원이 의정활동에 보다 많은 시간을 할애 할 수 있게 되었으며, 보다 역량 있는 인사들이 의회에 진출할 것으로 전망된다.

넷째, 반면에 지방의원의 책임성이 강화될 것이다. 의원직의 유급화는 한편으로는 수준 있는 의정활동을 주민들이 기대할 것이며, 시민단체의 감시활동이 강해질 것으로 전망된다.

### Ⅲ. 의정의 효율화를 위한 기본방향

지방의회는 의정의 효율화를 위한 기본방향은 다음과 같이 전개되어야 할 것이다.

첫째, 의안을 보다 심도 있게, 보다 효율적으로 처리하려면 의원의 전문성을 강화하여야 한다. 조례, 예산, 각종 동의안·승인안, 의견제시권 등 의회가 결정해야 하는 사항은 어느 것 하나 중요하지 않는 것이 없다. 그러나 문제는 의안을 심도 있게 처리하는 것과, 효율적으로 처리하는 것은 상호 모순이라고 생각되지만, 이를 동시에 해결하는 방안은 의원의 전문성을 향상하는 방법이다. 지방의원의 역량을 강화하는데 필요한 제도개선은 물론이고 의원 개인의 노력도 아끼지 말아야 한다.

둘째, 회의를 보다 합리적으로 운영하여야 한다. 왜냐하면 지난 3기까지의 지방의회의 회의는 회기수당과 밀접한 상관성을 가지고 있다는 지적이 지배적이다. 그러나

## 6 · 분권화 시대의 지방의정 활성화 방안

지방자치법상의 명예직 조항이 삭제되어 유급화가 가능하게 되었으므로 이제부터는 회의를 합리적으로 운영하는 것이 의원과 공무원에게 유리한 상황이 전망된다.

셋째, 예측 가능한 회의운영이 되어야 한다. 지방의회 본회의나 위원회가 정기회 말고는 부정기적으로 소집되어 개최되는 관계로 지방의회 의원은 물론이고 집행기관의 공무원까지도 의회 때문에 주어진 업무를 처리하는데 지장을 초래하고 있는 것이 사실이다. 때문에 공무원이 고객인 주민에게 행정서비스가 늦어져서 주민의 불편과 불만을 초래하는데 원인이 되기도 하였다. 따라서 지방의회의 회의 소집은 예측가능하게 계획적으로 운영되어야 할 것이다.

넷째, 적시(Just In Time) 의결로 지방자치단체의 경쟁력을 향상 시켜야 할 것이다. 의안의 신중한 검토를 내세워 회기 안에 처리 되지 않고 다음 회기로 넘겨지게 되면 집행기관의 업무처리가 늦어져서 결과적으로 고객인 주민이나 기업의 경쟁력이 저하된다는 사실을 인식해야 할 것이다. 의안에 대한 신중한 검토는 필요하지만, 의회가 권한을 악용하여 고의적으로 의안처리를 기피하는 행태를 나타내서는 아니될 것이다.

## Ⅳ. 지방의정의 효율화를 위한 정책방안

### 1. 의안 심의의 생산성 확대

#### 1) 조례개정 및 개폐

지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서 각종 조례의 제·개정, 각종 안전에 대한 심의·의결 기능을 수행한다. 조례의 제정 및 개폐에 대한 지방의회의 영향력은 자치단체장이 제출한 조례안의 수정, 심사의 지연 또는 부결 그리고 지방의회가 조례안을 제출하는 방법 등을 통해 행사된다. 지방의회가 입법기관으로서의 조례를 제정하거나 개정하는 경우에 지금까지의 관행을 타파하여 다음과 같은 방향으로 생산적인 의회운영을 도모하여야 할 것이다.

첫째, 집행기관 중심의 발의를 개선하여야 한다. 행정의 전문화와 관련하여 조례안은 집행기관이 작성하여 제출하는 것은 당연하다. 다만, 집행기관이 고의로 기피하거나 미처 생각하지 못한 부분에 대하여 의원이 조례를 발의하는 것이 바람직하다.

둘째, 무리한 의결로 재의요구를 초래하지 말아야 한다. 집행기관이 작성하여 의회에 제출된 조례안에 대한 법령에 범위를 넘어선 내용을 삽입하거나 특정한 내용을 배제하여 의결하였을 때 자치단체장은 재의를 요구하게 되는데 그 과정에서 조례의 불확정한 상태가 지속될 때 그 폐해는 주민에게 돌아간다는 사실을 염두에 두어야 한다.

셋째, 무리한 재의결로 대법원에 제소하는 사례를 최소화 하여야 한다. 집행기관으로부터 재의요구된 의안에 대하여 감정적으로 대응할 것이 아니라 이성적인 판단하에 무리하게 재의결을 하지 않는 것이 바람직하다. 왜냐하면 법령에 위반된 조례를 재의결하게 되면 대법원에 소가 제기되는 바 그 과정에서 소송비용과 변호사 비용이 요구되어 예산을 낭비하기 때문이다.

넷째, 무분별한 모방은 지양하여야 한다. 발 빠른 자치단체에서 제도화한 것을 무분별하게 벤치마킹 할 경우 지역이 특색을 반영할 수 없을 뿐만 아니라, 제도에 근거를 둔 시책이 잘못되어 예산을 낭비하는 결과가 초래될 수 있기 때문이다.

다섯째, 의회에서 제정되는 조례는 주민들의 권리·의무와 관련되는 정책심사라 할 수 있으므로 이와 관련되는 충분한 자료검토와 전문가의 의견청취가 필수적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자치단체장이 제출하는 조례는 입법예고를 통하여 주민의 의사를 수렴한 후 의회에 제출되는데 반하여 지방의회 의원이 발의하는 조례는 입법예고절차 없이 제정되고 있다. 물론 의회도 사전적 절차로서 전문위원의 검토와 전문가들의 자문을 받고 있으나 주민의 참여 없는 지방자치는 성공할 수 없기 때문에 주민대표의 대의제 본질을 해하지 않는 범위 내에서 이해 관계자나 또는 일반주민들의 좋은 의견을 수렴하여 조례안 심사에 반영하여야 한다(김동인, 2003).

## 2) 예산심의 의결 및 결산검사

지방의회의 중요한 기능 중의 하나가 예산의 심의·의결 및 결산과 관련된 기능이다. 또한 지방자치단체의 정책방향과 행정서비스의 성격이 예산을 통하여 나타난다. 따라서 기관분리형의 지방자치단체 구조하에서 예산심의 및 결산 승인 심의야말로 지방의회가 지방자치단체의 정책과정에 참여하는 수단이며 종합적으로 행정서비스의 적절성과 재정구조를 평가하는 중요한 정책도구이다(김순은, 2001c4). 따라서 지방자치단체의 예산안을 심의 의결하는 기관으로서 지방의회는 예산을 심의함에 있어서 다음과 같은 자세로 임하는 것이 좋을 것이다.

첫째, 예산을 심의하는 과정에서 될 수 있는 대로 증액하기 보다는 삭감하는데 역점을 두어야 할 것이다. 예산안의 편성은 집행기관의 책무이므로 의회의 심의과정에서는 증액보다는 원칙적으로 삭감이 되어야 한다.

둘째, 예산을 정치적으로 심의하는 것은 지양하여야 한다. 예산을 집행함에 있어서도 “규모의 경제”가 존재하므로 우선 순위를 무시한 의원이기주의에 입각한 “예산을 선거구별로 쪼개 쓰려는 예산심의”는 지양되어야 한다.

셋째, 결산시 불용액에 대한 인센티브를 부여한다. 결산시에 나타난 불용액이나 절약예산의 일정 비율을 해당부서의 직원들에게 보상하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

## 3) 행정사무감사·조사권 관련

지방의회의 지방행정사무 감·조사권은 지방행정의 민주성·능률성·합리성·형평성등 이른바 현대행정이 추구해야 할 기본이념을 구현하는 행정통제수단으로써 매우 중요한 권한중의 하나이다. 오늘날 행정국가에 있어서는 의회의 중심활동이 입법 등의 전통적인 정책결정기능에서 행정통제를 강화하는 쪽으로 선회하고 있는 경향이 뚜렷하다. 그러나 지방의회의 행정사무감사제도는 우리 지방의회만 특이하게 인정하고 있는 제도일 뿐만 아니라 의회의 수많은 권한 중에서 가장 실질적인 권한이라고 할 수

있으므로 이를 합리적이고 효율적으로 행사하여 주민의 편의를 도모하는데 이바지하여야 한다. 그것이 지방의회의 존재나 활동에 대하여 긍정적인 평가 및 인식에 큰 도움이 될 것이다.

지방의회의 감사·조사권을 효율적으로 행사하기 위해서 다음과 같은 방향으로 감사·조사 방법을 개선 할 필요가 있다.

첫째, 의원들의 감사기법을 충분하게 연찬해야 할 것이다. 지방의원이 정책과 예산을 심의하고 행정을 감·조사하려면 최소 한도의 전문성은 필수적으로 습득하고 있어야 할 것이다. 특히, 지방행정에 관련한 전문가나 다름이 없는 공무원들이 하는 일의 시비를 가린다는 것은 비전문가인 지방의원에게는 상당한 한계가 있기 때문이다. 지방의원에 대한 지속적인 연수와 감사결과에 대한 각 지방의회가 한자리에 모여 「감·조사사례발표회」를 갖는 것이 바람직하다. 이 기회를 활용한다면 의원상호간 경험과 기법을 공유해 나가는 것이 지방의정활동의 내실화를 기하는데 지름길이 될 것이다.

둘째, 지역정보 네트워크를 활용하여 감사·조사에 필요한 자료를 수집하자. 지방의원의 감·조사에 있어서의 중요한 수단이 있다면 그것은 지식과 정보인데 이를 풍부하게 축적하기 위해서는 이미 구축된 지역정보에 대한 네트워크를 활용하여야 할 것이다.

셋째, 과도한 자료 요구를 하지 말자. 집행기관에 감조사 자료를 요구할 때 의원의 능력·검토시간·적합성 등을 고려하여 자료를 요구하는 것이 바람직하다.

넷째, 피감사기관을 과다하게 지정하지 말자. 10일의 감사기간동안 너무 많은 피감사기관을 지정함으로써 감사가 형식화되지 않도록 유의하여야 한다. 감사는 적절한 대상을 지정하고 문제가 있을 때에는 조사발의를 통해서 소기의 목적을 달성하여야 할 것이다.

다섯째, 감사위원별로 역할 분담하여 효율적인 감·조사를 실시하여야 한다. 행정감사의 효율성을 증대시키기 위해서는 상임위원회별로 감사반을 편성하여 사전에 감사

## 10·분권화 시대의 지방의정 활성화 방안

에 대한 업무분장을 확실하게 하여 추진하는 것이 권한을 효율적으로 행사할 수 있을 것으로 생각된다. 감사계획을 상세하게 수립하되, 감사위원별로 사무분장을 세분화하여 감사에 임하는 것이 좋다.

여섯째, 반복·중복적 질문·질의를 하지 말자. 감·조사를 실시함에 있어서 피감자 등에게 의원 개인은 물론이려니와 의원들간에 반복·중복 질문과 질의를 함으로써 비효율적으로 운영되는 것을 막아야 한다.

일곱째, 가능한 한 중복감사를 지양해야 한다. 행정서비스를 제공하는 것이 본분인 지방공무원들이 연중 각종 감사에 매달려 있게 되면 서비스 시간을 빼앗는 결과로 궁극적으로는 주민들이 피해를 보게 된다는 사실을 알아야 한다. 또한 중복되는 감사로 인하여 공무원들 사기가 저하되어 행정서비스의 질을 떨어뜨리는 결과가 초래된다는 사실에 유의하여야 한다. 따라서 공무원들의 사기양양과 선행 감사기관의 권위를 존중하는 입장에서 뿐 만 아니라 궁극적으로는 주민만족을 위한 행정서비스를 제대로 하도록 유도하기 위해서 감사회수를 최대한도로 줄여야 할 것이다.

## 2. 지방의회운영의 시(時)테크 전략

### 1) 회기의 합리적인 운용

첫째, 회의를 정례화하고 회기를 최소화 하여야 한다. 의회회기는 정례회만 지방자치법 및 동법 시행령의 위임에 의하여 각급 지방자치단체의 조례로서 그 집회일이 규정되어 있을 뿐, 임시회에 대하여는 회기가 예측할 수 없는 실정이다. 물론 대부분 지방의회의 경우 연초 첫 임시회 때에 연간 회기계획을 수립하여 확정하기는 하나 이 계획이 여건의 변화로 계획대로 시행되지 못하는 경우가 허다하다. 임시회 회기 및 개회일 까지도 정례화 함으로써 예측 가능한 행정을 추진할 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 연간 임시회 회기와 개회일을 지방자치단체 조례로 규정하여 집행부의 연간 사업계획(국제적 행사 등 포함)을 수립함에 있어 의회와의 갈등의 소지를 사전에 해소함은 물론이고 주민들이 의회 회의 방청 기회도 적극적으로 확대해 나가야 할 것이다.

둘째, 야간·일요일 회의를 관행화 하여야 한다. 지방의회 회의를 반드시 주간에만 개최해야만 된다는 규정은 없으므로 재검토되어야 할 것이다. 일본의 일부 지방의회에서 이미 야간·일요일에도 회의를 개최하여 지역 주민의 의회에 대한 관심을 증대시키는데 성공함으로써 정부 행정개혁 위원회에서 전국의 지방의회에 확대 실시할 것을 권고하기에 이르렀다. 현재, 우리나라의 지방의원은 대부분 직업을 가지고 있을 뿐 만 아니라, 주민들이 주간회의에 참여하기에는 많은 제약이 따르기 때문이다. 따라서 야간 및 일요일에 의회를 운영함으로써 의원의 출석률도 높이고 주민의 지방의회 방청도 용이하게 할 수 있을 것이다. 그러나, 집행부 공무원을 회의에 출석하게 할 경우 주·야간 연속 근무로 인한 업무 과중이 문제될 수 있음을 유의 할 필요가 있다. 야간회의를 운영하되 가능한 위원회 회의를 중심으로 하며, 예산안, 조례 안 등 안전에 대한 전문위원의 검토보고 청취 및 토론을 위주로 한다면 집행부 공무원을 출석시키지 않더라도 회의진행에는 문제가 없을 것이다. 오히려 지방의회 의원과 전문위원의 전문성을 증대시키는 계기로 활용됨은 물론 방청하는 지역주민에게도 지방의원의 실질적인 의정활동의 모습을 홍보하는 좋은 기회가 될 것이다(서복남, 2001).

## 2) 상임위원회 운영의 효율화

지방의정의 전문성과 회의의 효율적인 운영은 상임위 중심으로 이루어져야 한다. 따라서 상임위원회 운영의 효율화는 다음과 같은 방향에서 모색 되어야 할 것이다.

첫째, 자치단체장의 위원회 출석요구를 개선하여야 한다. 집행기관으로서의 자치단체의 장은 의결기관인 지방의회와 대등한 지위를 가지고 있다. 지방자치법 제37조 제2항 및 동법 제19조의3의 규정에 의하여 자치단체장은 지방의회와 위원회 출석·답

## 12 · 분권화 시대의 지방의정 활성화 방안

변하도록 규정되어 있으나 지방의회의 요구에 의한 본회의장 답변은 타당하다 하겠지만 위원회 출석·답변은 현실적인 여건이나 위상문제로 의회와의 마찰을 나타내고 있어 법규의 개정으로 마찰을 해소시키는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 회기운영의 효율화를 도모하여야 한다. 정례회나 임시회 회기중 실질적인 의회운영은 상임위원회 활동이라고 보아도 무방하다. 그러나 의사일정을 살펴보면 회기의 시작과 마지막 날은 대체로 본회의만 열리고 상임위원회 활동은 하지 않고 있다. 제2차 정례회시 예산안 심의를 위해 보다 많은 시간이 필요하나 다른 의사일정 때문에 충분한 심의시간을 할애하지 못하는 것은 평상시 임시회 등의 회의일수를 소모해 버렸기 때문이다. 따라서 회기중의 상임위원회를 보다 충실하게 운영함으로써 예산안 심의시간을 늘릴 수 있을 것이다.

셋째, 상임위원회의 전문성을 제고하여야 한다. 지방의원의 전문성을 제고하려면 의회가 전문가들로 구성되어야 하는 것이 가장 바람직하지만 그것은 의원들의 이해가 충돌하기 때문에 현실적인 방안으로는 배정된 위원의 전문성을 함양하는 것이다. 따라서 위원의 연찬활동을 상임위별로 실시하되, 다른 자치단체의 동일 또는 유사한 상임위원회와 연합하여 연찬을 실시하는 것이 정보나 전문성 함양에 필요하다고 생각한다.

넷째, 상임위원회의 전문위원의 전문화를 도모하여야 한다. 현행 의회 전문위원의 임용자격은 각 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으나 행정+별정으로 복수직렬화 되어 있다. 그러나 의회사무국의 전문위원만큼은 해당분야 전문지식을 가진 자로 계약직 또는 특별채용으로 장기 근무토록 하여 전문직화 하는 것이 바람직하다. 현재 지방의회에 근무하는 일반직 전문위원들은 짧게는 1년 미만에서 길게는 2년 후에는 집행기관으로 자리를 옮겨가기 때문에 의정에 대한 무한의 서비스를 기대하기 어려운 실정이기 때문이다.

### 3) 회의의 효율적 운영

지방의회의 회의운영은 다음과 같이 효율적으로 이루어져야 한다(서복남, 2001).

첫째, 질문항목 선정을 적절하게 하여야 한다. 시정 질문시마다 대두되는 사항중의 하나가 질문항목의 적정성 여부이다. 시정질문은 각자의 의원들이 하는 것이지만 전체 의원을 대표한다는 것을 인식하고 질문사항 선정에 보다 신중을 기해야 하겠다. 선출지역과 관련된 민원성 발언이나 숙원사업 성격의 내용 등은 평상시 해당부서와 협의하여 처리토록 하고 집행기관의 단위 시책이나 계획 등의 문제점을 지적하고 보완대책을 듣거나 건전한 대안을 제시하는 방향으로 정착되어야 하겠다.

둘째, 핵심 내용을 간추린 질문요지서를 작성하여야 한다. 회의에서 질문하고자 하는 의원은 미리 질문요지서를 의장에게 제출하여 늦어도 24시간 전까지 시장에게 도달되도록 되어 있으나, 사실상 질문 하루 전날 질문요지서를 전달받으면 집행부 관계 공무원들이 답변서를 작성하기에 시간이 부족한 실정이다. 다행히 질문 전체의 내용을 전달받을 경우는 조금은 덜 하지만 질문요지서의 내용이 막연히 추상적일 경우 답변서 작성에 대한 방향을 잡지 못하게 된다. 의원들이 시정질문 등의 질문요지서를 작성할 때는 질문하고자 하는 내용을 정확히 알 수 있도록 작성에 신중을 기해야 할 것이다.

셋째, 의원의 질문과 공무원의 답변의 태도를 공히 개선하여야 한다. 시민단체를 비롯하여 일반시민들도 지방자치에 대한 참여가 증가하는 추세에 있고 집행부와 의회의 활동상황이 언론, 방송, 인터넷 등의 매체를 통하여 대부분 알려지고 있는 상황 이므로 시정에 관한 질문이나 답변이 당사자의 수준을 평가하는 척도가 되기도 한다. 시정 질문을 하는 의원이나 답변공무원은 지역을 책임지는 위치에 있는 만큼 서로가 용어나 어휘 선택, 발언하는 태도까지 많은 신경을 써야만 한다. 의원이나 공무원의 회의록에 남게 되고 이것이 공개됨으로써 파생되는 여파는 엄청나다라는 사실을 항상 인지해야 할 것이다.

넷째, 무분별한 보충질문을 삼가야 한다. 시정질문은 본 질문이 주가 되어야 한다. 보충질문은 본질문의 답변내용중 미비했던 몇 가지 사항을 추가적으로 간단하게 질문함으로써 본 질문의 성과를 높이는 종속수단이 되어야 한다. 그러기 위해서는 본 질문의 내용이 핵심을 빠트리지 않고 집행기관에 전달됨으로써 성실한 답변을 요구할 수 있는 것이다. 그러나 일부의 경우 본 질문보다 보충질문에 역점을 두고 시간제

## 14·분권화 시대의 지방의정 활성화 방안

한 없이 진행함으로써 시정질문의 취지를 퇴색케 하고 있다. 따라서 건실한 시정질문이 되기 위해서는 보충질문에 대한 내부적 통제장치가 마련되어야 할 것이다.

### 3. 지식기반에 의한 의정실현

지식기반시대의 지식과 정보는 경쟁력이자 생산요소이다. 의정활동을 수행함에 있어서 이미 축적된 경험은 그 자체가 지식기반이 되므로 다음과 같은 방향으로 구축되어야 한다(이주희, 2000).

첫째, 의정지식을 축적하여야 한다. 의정 지식이 시계열적으로 축적되면 그 자체가 큰 자산이다. 따라서 지방의회의 의정백서는 기록을 위한 수단이 아니라 의정지식을 축적하는 수단으로 활용되도록 개편하여야 한다.

둘째, 의정지식을 공유하여야 한다. 의정지식을 독점하게 되면 효율적인 정보 활용이 아니다. 의정지식을 공유하려면 의원이나 전문위원, 다른 의회에서 습득한 지식은 의원 상호간, 의회 상호간 공유되어야 한다. 그렇게 하려면 의정지식을 활용하는 장소를 마련하여야 한다. 구체적인 장소는 의정에 대한 워크숍이나 세미나를 개최하여 공유하여야 하고, 인터넷에 공동 사이트를 마련하여 공유하는 것이 바람직하다.

셋째, 의정지식을 최대한 활용하여야 한다. 의정지식을 방치하는 것은 낭비를 초래하는 것이다. 의정지식을 수집하기 위하여 국내외 출장과정에서 수집한 자료가 얼마나 활용되고 있는가를 되돌아 볼 필요가 있다. 활용되지 않고 축적된 자료와 정보는 낭비일 뿐이다. 개인이 습득한 정보는 조직 전체가 활용할 수 있는 수단을 확보하여야 한다.

넷째, 의정지식을 학습하여야 한다. 지방의회는 1기부터 의정지식을 학습하기 위하여 많은 기회를 가져왔다. 그러나 그 프로그램은 15년 전이나 지금이나 천편일률적으로 발전이 이루어지지 않고 있다. 이제 의정지식을 학습하는 프로그램을 전면적으로 개편할 필요가 있다. 다시 말하면, 전문강사에 의한 일방적인 강의일변도는 지양하여야 하고 토론이나 워크숍으로 의정지식을 습득·전달할 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 의정지식을 창출하여야 한다. 다른 선행자치단체의 것을 무조건 베낄 것이 아니라 자치단체의 특수성을 반영하는 지식을 창출하여야 한다. 그렇게 하기 위해서는 다른 자치단체를 벤치마킹할 필요는 있으나 무분별한 모방은 지양하여야 한다. 조례제정, 예산 심의, 감·조사에 필요한 지식을 창출함으로써 지방의정은 효율화를 기할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

지방자치의 궁극적인 목표는 “지역주민의 삶의 질 향상”에 있다. 이를 위하여 지방단체의 지방의회와 집행기관은 주어진 권한을 행사하면서 때로는 협조를, 때로는 견제를 하면서 각자 노력하고 있다. 지방의회와 자치단체가 대등한 위치에서 서로 견제를 하는 근본적인 취지는 지방자치 실현목표를 달성하기 위한 수단으로서 투명성과 건전성을 견지하여야 한다.

이제 지방의원은 분권화 시대를 맞이하여 지방의회가 의정활동을 전개함으로써 주민의 복리증진에 이바지하기 위해서는 의정과 관련하여 과거의 낭비적인 요소를 없애고 미래지향적 생산적인 의정을 펼치는 노력이 필요하다. 의정이 생산적이며 효율적으로 전개되려면 의안의 내용과 성격을 제대로 이해하여 생산적인 의정활동을 하는데 필요한 시스템을 구축하고 의원들의 행태를 바꾸어 나가야 할 것이다. 과거 의정이 시간 소모적인 측면이 없지 않았다면 앞으로는 효율화를 기해야 할 것이다. 특히, 의정활동의 주요내용인 조례제정과 개정, 예산안의 심의 편성, 행정사무감사, 민원처리를 위한 의정활동의 방식을 혁신하여 효율화를 도모하여야 할 것이다. 특히 의정에서 시간을 절약하는 의회운영을 도모함으로써 지방의원 개인은 물론이고 의정에 직간접으로 영향을 받게 되는 공무원 그리고 주민이나 기업에게 만족을 주는 서비스를 창출해 낼 수 있는 토양을 만들어 나가야 할 것이다. 의정이 효율화 되는 데에는 의원 모두의 노력도 중요하지만 집행기관의 자세도 중요함을 인식하여야 한다. 집행기관이 의회를 동반자로 인식하여 생산적인 의정되도록 협력하여야 할 것이다.

## <참 고 문 헌>

### 1. 단행본

- 이주희, 『지방자치법 이론과 운영사례』, 기문당, 2005.
- , 『디지털 시대의 지식행정전략』, 한국자치개발연구원, 2000.
- , 『초일류자치단체를 만들자』, 한국자치개발연구원, 1996.
- , 『주민만족행정서비스 혁명』, 도서출판 무한, 1994.

### 2. 논 문

- 광주광역시의회, 『의회보』, 광주광역시의회사무처, 2001.
- 김경애, 여성의 정치세력화와 지방자치: 참여확대를 중심으로. 1998년 국제심포지움 “아시아 지방자치발전과 여성의 정치세력화” 자료집, 1998.
- 김광주·최근열·김상묵·김영종·오영석(1998), 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로. 『한국행정논집』, 10(1): 167-186.
- 김동인, “자치단체에서 지방의회를 통합 주민참여 활성화 방안연구”, 국가전문행정연수원 고급관리자과정수료논문, 2003.
- 김상미, 지방의회 활성화를 위한 시민단체의 역할, 지방의회발전연구원, 『자치의정』 제4권 제5호, 2001. 9.
- 김상인, 영국의 지방자치에 관한 이슈들(상), 지방행정공제회, 『지방행정』 제49권 560호, 2000. 6.
- , 영국의 지방자치에 관한 이슈들(하), 지방행정공제회, 『지방행정』 제49권 561호, 2000. 7.
- 김생수(1994), 지방의회의 의정활동 평가와 발전적 방안에 관한 연구. 『사회과학연구』, 1994.
- 김성호, 『지방의회의 의정 효율성 제고방안』, 한국지방행정연구원 연구보고서.1996
- 김순은, 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 『지방의회연구』, 3, 1996.
- , 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 『한국행정학회하계학술대회논문집』.2001.
- 김정옥, 지방의회 예산심의 발전에 관한 연구, 『한국행정학보』, 제27권 제1호, 1992. 봄.
- 서복남, 시의회 회기운영에 관한 연구, 국가전문행정연수원 고급관리자반 수료논문, 2001.
- 소순창, 지방의회 의원의 의정활동에 대한 역할인지, 『한국행정학보』 제32권 제3호, 1998. 가을.
- 송광태, 지방의회의 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈. 『한국지방자치학회보』, 13(2), 2001.
- 심익섭, 기초지방의회의 의정활동 활성화 방안: 구 의회를 중심으로. 『한국지방자치학회보』,

9(3), 1997.

——·손경희, 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할: 경상북도의 조례제정사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 12(3), 2001.

오재일·박혜자·강인호, 광주광역시 의정활동 평가에 관한 연구, 『한국지방자치학회보』, 2002.

오을임, 지방의원의 정책활동 활성화 방안: 광역의회 의원들의 의식을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 13(4), 2001.

육동일, 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구: 민선자치 1기를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 11(4), 1999.

이재웅·서영조, 행정사무감사의 실제와 개선전략. 『지방의정』, 35, 1996.

이종원, 『서울시의회 입법활동의 활성화 방안』. 서울시정개발연구원 보고서, 1998.

임경호, 최근 외국의 지방의회 운영사례, 한국지방행정연구원 연구보고서 제304권, 1998. 12.

최근열, 지방의회의 예산심의활동분석, 『한국지방자치학회보』, 제10권 제3호, 1998. 12.

최봉기, 대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안. 『한국행정학보』, 28(2), 1994.

한양대학교 지방자치연구소, 『지방자치의 발전을 위한 국민의견조사』. 서울: 한양대학교 지방자치연구소, 1992.

황철규, 지방의회 운영의 효율성 제고, 지방의회발전연구원, 『자치의정』 제4권 제4호, 2001. 7.

Abney, Glenn, and Lauth, Thomas P(1986), The politics of State and City Administration, Albany: State University of New York Press.

Barron, Jacquelline, Crawley, G., & Wood, T(1991), Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors. Houndmills: Macmillan.

Hill, Kim Quaile, and Mladenka, Kenneth R(1992), Democratic Governance in American States and Cities, Pacific Grove: Brooks/Cole.

Zimmerman, J. F(1986), State and Local Government. New York: Barnes and Noble Books.