

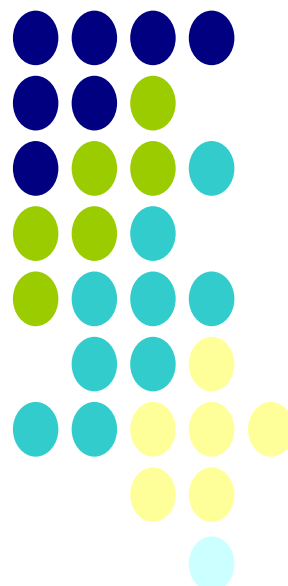


제2주제

지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

최 민 기

(행정학박사, 충청남도의회 행정자치위원회 의원)



지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

최 민 기 (행정학박사, 충청남도의회 행정자치위원회 의원)

1. 서론

15년전 국민의 뜨거운 염원으로 부활된 지방의회가 그 지위 및 권한을 제대로 수행하고 역할을 했는지 생각해 볼 시점이 되었다. 당시 민주화 운동의 영향을 받아 어쩔 수 없이 승복된 결과라고 회고해 본다. 그러나 과연 현재의 입장에서 성공적인 지방자치제를 실시하고 있다고 그 누가 단언할 수 있겠는가?

지방의회의 지위나 권한은 많은 것 같지만 상위법에서 제한하고 있다. 특히 모법에 기준을 두어 전국의 의회가 획일적인 조례 제정이나 개정 또는 폐지하는 매우 상의하달식 방법으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 또한 예산편성의 경우도 중앙정부에서 기준이나 지침을 만들어 통제하는 등의 중앙집권적 행태를 버리지 못하는 것이 사실이다. 이런 현상을 볼 때 우리나라의 지방자치제도는 아직도 정착되지 못하였다는 것을 확실히 보여주는 것이다. 아직도 국회의원들은 자기들의 막강한 법률제정, 개정, 폐지 등의 권한을 최대한 활용하여 지방자치단체장과 지방의회의원들의 기능과 역할 축소시키는 등 견제자나 경쟁자로 인식하고 있다. 정치적 논리를 앞세워 법률로 통제한다면 지금처럼 그 지위와 권한은 보장되어 있지만 사실상의 기능과 역할은 한계에 처할 수 밖에 없다. 지방자치제도의 정착과 진정한 발전을 위해서는 지방의회가 주민대표기관으로서의 본래적 역할과 의무를 다할 수 있도록 최대한 권한을 부여해 주는 것이 절실히 필요하다. 따라서 본인은 이 연구에서 지방의회의 지위와 권한에 대하여 다시 한 번 함께 인식해 보고 광역지방의회의 주요 의정활동 및 문제점을 파악해 발전방안을 나름대로 제시해 보고자 한다.

II. 지방의회의 법적 지위와 권한

1. 법적 지위

지방의회의 법적 지위는 헌법 제118조와 성문법규인 지방자치법령, 공직선거 및 선거부정방지법령, 그리고 조례와 지방의회의 회의규칙 등에서 지방자치단체의 의사기관으로 보장되고 있다. 즉, 지방의회는 주민의 직접선거에 의하여 선출된 의원들로 구성되며, 지방자치단체의 정책이나 행정을 심의하고 지방자치단체 주요정책의 기본 방향을 결정하는 의사결정기관이다.

2. 지방의회의 권한

지방의회의 권한은 내용별로는 ① 자치입법에 관한 권한(조례제정권) ② 자치재정에 관한 권한(예산안 의결권 · 결산심사 · 승인권) ③ 일반적 자치행정에 관한 권한(조사권 · 동의권 · 의견표시권) ④ 승인권 등이 있고, 대상별로는 ① 지방자치단체의 기능에 관한 권한 ② 집행기관과의 관계에 관한 권한 ③ 의회의 조직 및 운영에 관한 권한(자율권)이 있다.¹⁾

1) 의결권

지방의회의 권한 중 가장 중요한 것은 의결권이다. 지방의회의 의결이란 지방자치단체 의사의 결정을 말한다. 이러한 단체의사의 결정은 적법한 절차에 따라 지방의회에서 소집된 회의에서 의결될 때에만 비로소 인정될 수 있다. 지방의회는 지방자치법 제9조에 예시된 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무에 및 지방자치법 제35조에 규정된 사항에 대하여 의결할 권한을 가진다. 이러한 의결권은 지방자치단체의 모든 사항에 미치는 것이 아니고 중요한 사항에 한정된다는 것이 특징이다. 그러나 지방자치법 제9조에 열거된 사항 이외의 것에 대하여는 법

1) 정세욱, “지방의회의 의결권에 관한 비교연구”, 『의정연구』, 제42집, 한국의회발전연구회, 1990. 3, p. 9.

물로써 지방자치단체장 기타 집행기관의 권한으로 되어 있는 사항을 제외하고는 조례로써 의결사항으로 정할 수 있다. 물론 본조 및 지방자치법 이외의 법률규정으로써 따로 의결사항으로 규정할 수 있다. 일본에서는 법령에 따른 의회의 의사결정을 의결이라 하고, 법령에 근거하지 않은 의회의 의사형성행위가 결의이며, 특별로서 선거에 따르는 것을 결정이라고도 한다.²⁾

2) 조례제정권

조례란, 지방자치단체의 의회가 제정하는 법규로서 헌법 제117조에 의하여 포괄적으로 부여된 자치입법권이므로 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않는다. 조례의 입법권한은 지방의회 전속적 권한이며 의결이 필수적이다. 지방자치단체는 법률을 집행하고 자치행정을 실시함에 있어서 기존 법령만으로는 불충분하다고 생각될 때에는 특정 지방자치단체에만 적용되는 조례를 제정할 수 있다.

3) 예산 및 결산에 관한 권한

첫째, 예산안심의확정권은 지방의회의 본래적 권한이다. 지방자치단체의 예산 및 결산은 주민에 의한 민주적 통제를 위해 일체의 수입과 지출을 모두 예산에 편입시켜 의회의 의결을 거치도록 법으로 정하고 있다. 그러나 예산에서 정해진 각 장·관·항간의 금액을 전용하거나 지출부담 행위를 하는 것은 원칙적으로 금지하고 있다.³⁾

2) 井下田孟, 「現代地方議會論」, 內田老鶴圃, 1986, 68頁.

3) 지방자치단체의 예산은 집행기관의 활동을 구속하지만, 그 효력은 행정조직 내부에 그치고, 일반주민에 대하여 직접 법규로서 구속력을 발휘하는 것은 아니다. 따라서 지방자치단체의 집행기관이 예산외의 지출부담행위를 한 때, 예컨대, 시장이 예산에 정해진 목적외의 지출명령을 발하고 收入役이 이를 지출한 때에는 위법한 공금지출이 되어 시장이나 收入役의 책임문제가 발생되지만(大阪高判 1962.9.20, 行集 13권 9호, 1520頁), 당해 지출부담행위가 상대방 주민과의 관계에서 바로 위법·무효가 되는 것은 아니다(판례는 예산외 위법한 직무명령에 따라 시간외 근무를 한 직원에게도 시간외근무수당청구권을 인정하고 있다. 最高判 1962.4.6, 民集 26권 3호, 397頁), 原田尚彦, 上掲書, 1986, 213頁.

24 · 지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

둘째, 지방의회는 결산심사권을 가진다.

지방의회는 회계연도가 종료되면 예산의 집행책임자인 지방자치단체의 장이 예산에 따라 지방자치단체의 재정수지가 적정하게 집행되었는지를 확인하기 위하여 결산 절차를 두고 있다(지방자치법 제125조). 재정지출이 예산에 적합하였는지를 주로 보지만, 재정지출의 위법성·타당성에도 미친다. 즉, 수지내용이 잘못되었을 때에는 지방자치단체장이 결산내용을 수정하여 의회의 인정을 받아야 한다. 지출이나 채무부담행위가 의회에서 위법·부당한 것으로 인정된 경우에, 지방자치단체장은 정치적 책임을 지고 비관을 받게 된다.

4) 지방의회의 감시적 권한

지방의회에 주어져 있는 감시적 권한으로서는 감사권·조사권·답변요구권·서류제출권 등이 있다. 이러한 감시권은 의결권을 보완하고 집행기관에 대한 감독권을 지방의회에 보장한 것이다. 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 행정사무에 대하여 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다(지방자치법 제36조 제1항).

이러한 지방의회의 감시권은 기관위임사무에 대해서는 감사할 수 없다. 조례·예산·결산 등의 심사에 의회의 정치적 의사가 반영되고 효과적인 행정목적 달성을 위하여 감시권 행사를 일차시켜 의결되고 있는 것이 통례이다. 특히 지방의회의 조사권은 가장 실효성이 크고, 그 범위가 광범위하며 강제권이 담보되어 있는 감시권이다.

5) 지방의회의 동의권(승인권)

동의권은 의결과 같은 의미로 사용되고 있다. 이것은 지방자치단체장이 그 권한행사의 전제요건으로서 사전에 의회가 원칙적으로 가부 의사결정을 표명한 것이며 의결의 한 형태이다. 주된 동의 대상 사항은 주로 인사와 관련된 것과 직원의 배상책임의 면제 등이 있다.⁴⁾

4) 井下田孟, 上掲書, 1986, 75頁.

동의안의 제안권은 지방자치단체장의 전관사항이며 의회는 동의안에 대하여 가부만을 결정할 수 있고 수정동의는 허용되지 않는다. 동의(안)이 의회에서 부결되는 경우 지방자치단체장의 동의하에 수정하는 것이 원칙이다. 지방의회의 동의를 받은 지방자치단체장의 행위는 의회가 이것을 취소할 수 없다.

6) 지방의회의 의견제시권

지방의회의 의견제시권에는 의견제출권(지방자치법 제68조), 지방자치단체의 폐지·분합, 명칭 또는 구역을 변경할 때의 의견제시 등이 있다(지방자치법 제4조 제2항). 지방의회는 당해 지방자치단체의 공익에 관련된 사안으로 인정되는 한, 의결을 거쳐서 그 사무에 대하여 의회의 의사를 관계 행정청에 의견을 표명할 수 있다.

또한 지방의회는 지방자치법에 직접적인 규정은 없으나 급여 기타 급부, 분담금 등의 징수·독촉·채납처분 등 행정재산을 사용하는 권리에 관한 처분, 직원에 대한 배상명령, 공공시설을 이용하는 권리에 관한 처분 등에 대하여 이의신청 또는 심사청구가 된 때, 지방자치단체장은 의회에 자문하고 의회는 이에 대하여 의견제시권을 가진다.

7) 의회의 자율권

지방의회는 국가기관과 지방자치단체 집행기관으로부터의 관여가 배제되어 있어서 의회의 자율권은 의회내부의 조직 및 규율을 유지하는 내부조직권, 의사기관으로서 의사의 결정과 관련한 내부규칙제정권, 회의의 질서유지와 관련한 내부규율권 등이 있다.

지방의회에 의한 의결은 지방자치단체의 장이 公示·公告 등 외부에 대하여 표시하지 않으면 대외적 효력이 발생하지 않는다. 여기에 대하여 결정은 의회의 의사표시이기 때문에 의결의 하나로서 직접적인 효력을 가진다. 예컨대, 의원에 대한 징계(자치법 제78조~81조)와 의회 안에서 이루어지는 의장·부의장에 대한 불신임에 대한

결정이 있다. 이러한 지방의회의 결정권은 의회의 내부분제로서 의회의 자주적 결정에 의한 일종의 행정적 판단작용을 가진 재판행위라고도 할 수 있다. 의원의 사직은 의회나 의장의 허가를 요건으로 규정하고 있다(자치법 제69조). 주민의 의사를 대표하는 의회가 주민의 신뢰를 잃고 주민의 의사를 대표할 수 없는 상태로 된 때 의원개개인은 스스로 허가를 얻어 사직할 수 있지만, 총사직에 대하여는 지방자치법에 명문규정이 없다.

Ⅲ. 광역 지방의회의 주요 의정활동 및 문제점

1. 전문성 결여

1) 조례제정의 실태

의회의 입법활동은 지방정부의 형태에 따라 많은 차이를 나타낸다. 일반적으로 의원내각제에서 볼 수 있는 의회 다수의석당에서 집행기관을 구성하는 형태, 즉 입법기능과 집행기능을 모두 단일 기관인 의회에 귀속시키는 기관통합형(parliamentary system)의 경우에는 의원의 입법활동이 매우 활발하다. 대표적으로 볼 수 있는 기관통합형 지방정부의 예로는 영국의 지방정부, 미국의 위원회형, 프랑스의 의회-의장형, 독일의 예에서 찾을 수 있다.

기관분립형(presidential system)은 권력분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 두 기관에 분담시켜 견제와 균형을 이루어, 주민에게 책임성을 높이려는 제도이다. 일반적으로 기관분립형의 경우, 의원발의 입법활동은 제한적인데 특히 기관분립형 가운데에서도 ‘强시장 弱의회’의 형태인 경우, 의원발의 입법활동은 더욱 미약하다. 대표적인 기관분립형 지방자치형태로는 미국의 시장-의회형(mayor-council form), 미국의 의회-매니저형(council-manager form), 우리나라의 장-의회형, 일본의 수장-의회형, 프랑스의 의회-시장형을 들 수 있다.

기관분립형 가운데에서도 강시장-약의회의 형태를 지니고 있는 우리 나라 지방자치형태에서는 광역 지방의원들의 조례발의활동은 미약하다. 충청남도 6대 의회가 제정한 총 286건의 조례 가운데, 의원 및 위원장 발의의 조례는 약 10%인 총 30건이었다. 이 가운데 2건은 폐기되어, 실질적으로 가결된 의원 및 위원장발의의 조례안은 총 제정된 조례중 9.7%(28건)에 불과하다.

〈표 1〉 제 6대 충남도의회 조례발의 현황

발의주체	의회운영위원장	행자위위원장	농경위위원장	의원
발의건수	18	1	1	8

내용면에 있어도 총 28건의 의원 및 위원장 발의 조례안 가운데, 도의회 자체 운영에 관한 조례가 18건(64.2%)에 달하고 있다. 도의회 운영에 관한 조례, 기존 조례의 폐지 등을 제외한 정책적 의미를 지닌 의원발의 조례는 2건에 불과하다. 또한 7대 의회는 2005년 4월까지 총144건에 의회 21건(15%) 도지사 97건(67%) 교육감26건(18%) 발의하여 원안 128건(88%) 수정 15건(10%) 폐기 1건(2%) 등으로 나타났다. 다른 광역 지방의회에서도 이런 실태를 확인할 수 있는 바, 이는 우리의 광역 지방의회가 아직 정책적 조례를 발의할 정도로 전문화되어 있지 않음을 나타낸다. 또한 우리 나라 지방의회에서 의결된 조례안에 대하여 단체장에 의해 재의 요구되고, 재의결과에 대해 대법원에 제소되어 무효로 판결된 조례도 적지 않았다.

이와 같이 지방의회의 조례발의가 미미하다는 것은 지방정부의 업무가 전문화·다양화되었다는 시대적 변화, 제도적인 측면, 그리고 의원 개개인의 차원 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

2) 집행부에 대한 행정감시기능

예산심의 및 행정감시기능은, 집행부에 대한 의회의 견제 및 균형기능을 강조하는 기관분립형 지방정부형태에서 집중되어야 할 기능이다.

28 · 지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

그러나 우리 나라 광역 지방의회의 경우, 집행부에 대한 상대적인 전문성부족으로 집행부에 대한 감시기관으로서의 역할은 제한적이다. 우리 나라의 의회운영형태는 본회의 중심주의가 아닌, 상임위원회 중심주의이다. 광역지방의회에서도 상임위원회가 설치되어 위원회 중심주의로 운영되고 있다. 지방의회는 의안심사의 능률성, 전문성, 기본성을 제고하기 위하여 위원회를 두고 있으며, 회의운영에 자율성을 부여하는 의회의 내부기관으로서 위원회는 합의제 기관으로 예비심사 기능을 수행하고 있다. 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원을 심사하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사처리하는 특별위원회로 구분되며, 위원은 본회의에서 선임된다.

제6대 충청남도의회의 행정사무감사 처리요구 건수는 372건으로, 이 가운데 농수산경제위원회가 120건, 행정자치위원회가 90건 등의 순으로 요구하였다.

〈표 2〉 행정사무감사 처리요구

구 분		계	기획경제	내무	행정자치	교육사회	농림수산	농수산경제	건설교통	건설소방
제6대 ('98 ~ '00)	소 계	372			90(10)	84(31)		120		78
	시 정	92			12(1)	18(8)		42		20
	처 리	187			61(8)	18(7)		64		44
	건의 의	93			17(1)	48(16)		14		14

주) 교사()내서는 교육청, 행자()내서는 시·군 숫자임

자료: 충청남도의회(2000), 제6대의회 의정백서.

제6대의회 행정사무감사 요구건수 372건중 조치결과중 완료건수가 85.8%인 319건, 추진중이 9.9%인 37건, 조치불가가 0.8%인 3건 등의 순이다.

〈표 3〉 행정사무감사 조치결과

구 분		계	완료	추진중	조치불가	장기검토
제6대	소계	372	319	37	3	13
	시정	92	83	7	-	2
	처리	187	164	18	2	3
	건의의	93	72	12	1	8

주) 1991. 7 - 2001. 6월말까지.

출처 : 충청남도의회(2000), 제6대의회 의정백서.

우리 나라 광역지방의회 상임위원회의 활동은, 집행부의 활동을 감독하기 보다는 단순한 설명을 요하거나 집행기관의 대책을 묻는 수준의 형식적인 행정감사에 그치고 있다. 또한 상급기관의 감사에서 광역의회의 사무감사에 지적되지 않은 사항이 지적되는 경우도 있다.

3) 의회의 전문화 측정지표

스콰이어(Squire)는 의회의 전문화를 측정하는 지표로 의원들의 연봉수준, 의원 일인당 사무요원, 그리고 의회의 회기일수를 들고 있다.⁵⁾

(1) 의원들의 연봉

의원들의 연봉은 그들에게 주어진 업무와 활동에 대한 보상이고, 의정활동에 전념할 수 있게 하는 자원이다. 이런 의미에서 의원직과 본업과의 양립가능성은 기능적 관점에서 의회의 전문성을 측정하는 기준이 된다. 즉 지방의원이 본업과 의원직을 같이 수행한다면 의원의 전문성을 낮게 될 것이며, 의원직만 수행한다면 전문성은 제고될 것이다. 이는 결국 의원의 보수와 관련되어 있다.

우리의 경우, 지방의회 의원들이 의원직을 본업으로 전업하기에는 어려운 실정이다. 지방의원에게 지급되는 의정활동비는(광역의회는 보조비 포함) 다음과 같다.

- 광역의원 의정활동비(월 120만원), 보조활동비(월 30만원), 회기수당(일 8만원)
(연회기 120일)
- 그밖에 공통경비로 국내여비, 국외여비, 식비 등 운영비에서 610만원의 소요액이 개인별로 집행된다.⁶⁾

5) 김순은·박영강 선생은 이외에도 차기 광역의회선거 제출마 희망여부, 의원직과 본업과의 양립가능성, 의원들의 지난 2년간의 회의 참석률, 소속 정당정책의 지지정도 및 의원들의 전문성 제고노력, 의원직에 수반되는 업무의 이해의 정도, 의회활동에 대한 주의력, 의원직에 대한 정열 및 애착, 의원직에 대한 중요성 인식, 의원직에 대한 정치적 직업의식 및 요구되는 주민면담의 정도를 지방의회의 전문성을 측정하는 기준으로 주장한다. 김순은, 박영강(1993), 광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로, 『한국행정학보』 27집 3호.

(2) 의원 일인당 사무요원

의원 일인당 사무요원의 수는, 의원들의 의정활동을 제도적으로 보장해주는 전문화의 척도가 된다. 우리 광역지방의원의 경우, 개인보좌인력은 따로 없으며, 단지 의정활동을 지원하기 위해 사무기구를 두고 있다. 그러나 의정활동 지원기능을 수행하는 사무기구 직원들의 인사권이 자치단체장에게 있기 때문에 사무직원들로부터 적극적인 의정지원을 기대할 수 없다.

(3) 의회의 회기일수

회기일수는 얼마나 의회가 많은 일을 하고 있으며 주민들이 요구하는 공공서비스와 공공재를 제공하기 위하여 어느 정도의 노력을 기울이고 있는가를 보여주는 점에서 전문화의 척도가 된다.

〈표 4〉 제6대 충청남도의회 본회의 및 상임위원회 개최 일수

구분	본회의	위 원 회						
		계	운영	행자	교사	농경	건설	특별
계	114일	751	51	198	166	161	127	48
1998년	17일	156	8	38	33	37	31	9
1999년	24일	190	13	54	44	38	32	9
2000년	33일	171	14	45	39	36	25	12
2001년	31일	186	12	48	41	39	31	15
2002년	9일	48	4	13	9	11	8	3

〈표 5〉 제6대 충청남도의회 현장 의정활동일수

(일수/개소수)

회 차	합 계	위 원 회				
		행정자치	교육사회	농수산경제	건설소방	특별
계	196/361	27/37	47/90	46/90	72/109	4/29
1998년	35/91	4/6	9/17	9/17	10/16	3/28
1999년	60/111	8/11	17/37	17/37	22/36	
2000년	41/65	5/6	10/19	10/19	17/24	
2001년	49/73	8/11	8/14	8/14	20/29	
2002년	11/21	2/3	2/3	2/3	3/4	1/1

6) www.jachi.co.kr/news/news_03.html, 검색일 : 2003. 7. 10일.

우리 나라 광역지방의회의 경우, 광역의원이 전업의원이 아니기 때문에 의회의 상시개회가 제한적일 수 밖에 없고, 개원일수도 적은 편이다.

2. 협소한 자치입법권한

우리 나라 지방의회에서 의원발의 조례 제·개정이 미미한 원인 가운데 하나는 자치입법권한이 제한되어 있기 때문이다. 현행법에서는 지방자치단체의 조례제정이 “법령의 범위 내에서” 가능하도록 제한되어 있다. 그러나 현대사회는 급속도로 전문화, 복잡화, 다원화되어 다양한 지방행정수요를 신속히 해결하여야 한다. 지방사회의 변화와 수요는 법령을 제정하는 중앙정부보다 지방자치단체에서 신속하게 조례를 통하여 대응하여야 한다. 따라서 조례제정권을 현행처럼 제약·통제하고서는 아래로부터의 변화에 지방정부가 효율적으로 대처할 수 없다. 현행법 대로라면 지방사회의 변화와 요구가 지방정부의 무관심 속에 중앙정부까지 올라가 국회와 중앙행정기관의 관심과 주의를 끌고, 그것이 법제화되고 명령으로 규정될 때까지 기다린 다음, 지방정부는 그것을 근거로 하여 조례를 제정할 수 있게 되어 있다.

법률적으로 지방의회는 지방자치단체의 사무에 관하여만 조례제정이 가능하고, 헌법·법률·각종 법률의 시행령과 이에 준하는 명령에 위배되어서는 안되는 한계를 지니고 있다. 지방자치법 제 15조는 “법령의 범위 안에서”란 문구를 “법령에 명확한 근거가 있을 때에 한하여”로 매우 협소하게 해석하고 있어 조례제정의 범위를 극도로 제한하고 있다. 또한 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서, 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있지만, 동법 제9조 단서 조항에서는 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정함으로써 자치사무마저도 중앙정부가 법률을 제·개정할 경우 언제든지 국가사무로 전환시킬 수 있도록 되어 있다. 동법 제15조 단서조항에서는 “다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써, 조례제정의 범위를 더욱 제한하고 있다. 조례의 실효성과 관련하여 동법 제20조는 조례 위반에 대해서 일종의 질서벌로서 과태료만 부과할 수 있고, 그 이상의 벌칙은 부과할

32 · 지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

수 없도록 규정하고 있어, 지방법으로서 조례의 실효성을 크게 저해하고 있다⁷⁾

이러한 지방자치법과 같은 법적 테두리 외에, 광역의회의 의결권한은 자치단체장과 중앙정부 및 상급자치단체의 지도·감독권과 지방자치단체의 재정력에 의해 다시 제약되고 있다.

3. 제한된 행정감독 및 예산심의

행정감독은 기관분립형 지방정부형태에서 지방정부에 대하여 지방의회가 견제·균형을 위해 행하는 중요한 임무이다. 우리 나라 광역지방의회의 경우, 자치사무·기관 위임사무·단체위임사무구분의 불명확성으로 인하여 행정감독권한은 제약되고 있다. 또한 행정부에 대한 감사시일이 부족하며, 예산권에 관한 권한도 중앙정부의 감독권에 의해 영향을 받고 세목과 세율이 법률로 정해져 있어 독자적인 세목개발과 세율결정이 거의 불가능하다. 지방정부 예산 또한 중앙정부의 예산결정에 크게 영향을 받아 결정됨으로써, 실질적으로 독립적인 재정권 수립이 어렵게 되어 있다⁸⁾

4. 집행부의 견제 한계

지방의회의 기능은 주민의 대표성에 의한 선출자로서의 의무에 충실해야 한다. 하지만 각종 의안의 처리에서 나타는 정당관계, 학연, 지연, 혈연 등의 문제로 발언내용과는 무관하게 의결되는 경우가 발생하고 있다. 특히 조례심의, 예산, 결산 심의는 의회의 기능중 매우 큰 비중을 차지하고 있는데 각종 관계 때문에 역할을 충실히 하지 못하는 현실이 한계인 것이다.

7) 김익식(2002), 지방의회의 역할강화방안, 『자치행정』, No. 177, 15-16쪽.

8) 임동욱(1998), 지방의회의 권한과 운영, 『한국의 지방자치』, (서울 : 의암출판), 154-174쪽 ; 최창호(1994), 지방의회 조례제정권의 범위와 한계, 『지방자치연구』, 제 6권 1호, 7-25쪽.

5. 도정질문 및 5분 발언의 문제점

도정질문은 의회의 꽃이라 표현한다. 또한 5분 발언은 집행부에 긴장감을 줄 정도로 현실적인 지역문제, 정치상황, 정책 등 다양하게 본회의장에서 활용되고 있다. 그러나 도정질문과 5분발언의 경우 지역문제나 지역사업과 관련하여 질문하는 경우가 있는데 정책적인 사항이나 공통관심사를 중심으로 질문하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그것이 품위있는 의정활동이라고 볼 수 있다.

Ⅳ. 광역의회의 발전방안

1. 지방의원의 유급화로 전환

현재는 지방의회 의원들에게 의정활동비, 회기수당, 공통경비로 국내여비, 식비, 원거리 교통비등이 지출된다. 이것을 유급화로 전환하여 약간의 예산만 확보된다면 무리없이 전환이 가능할 것이다. 유급화로 전환될 때 보다 전문성이 있는 사람들이 적극적으로 의원에 입후보할 것으로 보여진다. 따라서 의회는 전문성이 있는 인재들이 조례발의, 예산심사, 행정감독, 정책개발과 제안, 문제점지적을 통해 의회의 기능과 역할을 할 것이다.

2. 선거제도의 개선

현 광역의회선거는 선거구방식이 소선거구제 대표방식으로 비례대표제를 채택하고 있다. 소선거구제는 최다 득표자만 선출되기 때문에 해당 선거구에만 연연하는 문제점을 갖고 있다. 따라서, 중대선거구제로의 개선을 통해 자치단체 전체에서 유능한 인물의 선출과 함께 대표성을 갖고 의무를 다할 수 있도록 해야한다. 특히 지역사회 전체의 이익을 대변할 수 있다는 의미를 갖게 된다. 정당명부식 비례대표제도 현재

34 · 지방의회의 지위 및 권한과 발전방안

충남의 경우 의원이 4명인데 점차 확대해 1/3 수준 정도를 유지한다면 정당정치의 활성화와 대표성의 확보가 이루어질 수 있다. 또한 의원정수를 축소 조정하여 현재의 2/3 수준으로 선출하도록 제도의 개선이 요구된다.(유급화 전환과도 관련함)

3. 의정활동 지원의 강화

의원들이 보다 성실히 의정활동을 수행하기 위해서는 의정활동 지원이 적극적으로 강화되어야 한다. 다양한 활동을 하다보면 의안들에 대하여 충실히 검토하지 못하는 경향이 있다. 또한 원거리에서 출퇴근하는 의원들의 경우 의회회의 참석후 지역구 활동으로 시간이 부족한 것이 현실이다. 아울러 세밀하면서도 전문적 검토가 필요한 의안에 대하여 의회기능과 역할을 다할 수 있도록 지원을 통해 보완해 주어야 한다.

1) 의회사무처 인사 독립성 확보

의회사무처 구성원들이 집행부의 인사권한내에 속해 있기 때문에 자기의 임무 수행에 많은 제약을 받고 있다. 따라서 본연의 업무를 성실히 수행하기 위해서는 스스로 조직하고 선발할 수 있어야 한다. 또한 승진도 의회의 기능과 역할을 제대로 할 수 있도록 공정한 구성원에게 기회를 제공해 주어야 한다. 그러나 때로는 집행부 의안을 원안 처리하기 위해 친분 있는 의원에게 사전에 협조를 부탁하는 사례도 있다. 의회 직원의 독립성, 자주성 보장이 최대한 확보되는 것이 의회 발전에 절실히 필요한 부분이다.

2) 전문위원실의 보좌인력 보강과 교육의 기회제공

전문위원실의 보좌인력이 보강됨으로써 의원들의 의정활동이 다양해 질 것이다. 각종 의안의 발의, 심사, 예산결산의 심사 및 행정사무 감사활동 등에 적극활용할 수 있다. 특히 사전에 현장 검증과 선진국사례 비교분석, 타 지방의회 모범적 사례의 발

굴 등을 통해 의원에게 보좌 기능을 갖게 할 수 있게 된다. 충남도의회는 경우 사무처 전체직원의 수는 63명으로 의원 1인당 1.8명이 근무하고 있다. 또한 지방의회의 역할과 기능, 의회 운영방안 등에 대하여 폭넓게 이해할 수 있도록 전문성 함양을 위한 교육 기회도 제공해 보다 충실히 직무를 수행토록 여건을 마련해 주어야 한다.

3) 의원 연찬 프로그램 계획

의원들의 연찬 프로그램을 계획하고 전문가의 초빙으로 전문성 향상을 추구해야 한다. 예산결산 기법, 의안발의 착안, 실패한 정책사례 등을 총체적으로 이해할 수 있도록 연찬회, 세미나, 토론회 등을 통해 적극적으로 계획을 수립할 필요가 있다. 지금까지 자체 연찬 프로그램은 위탁기관에 의뢰하여 반복 내지 총괄적인 내용에서 탈피하지 못한 내용들 뿐이라고 표현해도 과언이 아닐 것이다. 재선이나 3선의원의 경우는 연찬회에 참석도 꺼리는 등 효과성이 없는 것들이었다. 이 보다는 자체 프로그램 계획아래 우리 충청남도의 세부적인 사항을 보다 현실적으로 접근해 문제점을 찾아내고 해결을 위한 대안을 제시하는 등의 노력이 요구된다. 이것이 집행부에 대한 올바른 견제 역할과 의회기능을 확실하게 발휘할 수 있는 방안이다.

4) 주민과의 협력관계 구축

의회가 주민과의 원만한 관계를 유지하기 위해서는 협력관계의 구축이 절실히 요구된다. 결국 의회의 존재 이유는 간단하다. 주민의 대표기관이고 대변자이기 때문이다. 그런 차원에서 주민들의 의견을 의정활동에 적극 반영할 수 있는 방안은 주민들의 소중한 의사교환이 필요하게 된다. 지방의회도 주민과의 대화 시간을 만들어 의견을 수렴하는 것이 예산심의 및 행정사무감사 등 각종 의정활동에 도움이 될 것이다. 이것이 바로 조례제정이나 개정, 폐지 등에도 활용된다면 소중한 결과가 아닐 수 없다. 시민단체와도 협력관계를 마련하여 적극 참여시킴으로써 전문성 확보와 정보교환의 기회가 마련될 것이다. 아울러 협력관계 구축을 제도적으로 뒷받침하기 위한 것

으로 조례제정도 추진해 보는 것 또한 절실히 요구된다 하겠다.

5) 조례제정 권한의 확대

지방의회가 발전하기 위해서는 무엇보다 조례제정 권한이 확대되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 중앙집권적 행태에서 지방분권으로 전환되기는 하였지만 앞에서 서술한 바와 같이 발상의 전환은 아직도 부족한 것이 사실이다. 중앙사무를 자치사무로 확대해주고 고유사무에 법이 제한한 내용에 대해서도 과감히 개선함으로써 조례제정 권한이 확대되어야 한다. 법률의 근거없이도 조례를 지방의 특성에 맞게 자유스럽게 제정되도록 권한을 부여해 주는 것이 바로 지방분권의 실현이요, 지방의회의 발전 방안이 될 것으로 사료된다.

V. 결론 : 획일적 자치제도의 탈피

1988년 개정된 지방자치법이 지금까지 거의 매년 개정되고 있다. 그러나 현행 지방자치법은 아직까지 적지 않은 문제점이 내포되어 있어서 앞서 논의한 바와 같이 지방자치를 건실하게 발전할 수 있는 상황으로 개정되어야 한다. 즉 지방자치본질에 적합하게끔 지방의회에게 역할이 주어져야 한다.

흔히 지방자치가 성공한 국가일수록 선진국가이고 지방자치가 미숙하거나 형식적인 국가일수록 후진국가의 틀을 벗어나지 못한다고들 한다. 즉 지방자치발전은 바로 국가발전과 직결된 과제라 할 수 있다. 현재 한국의 지방자치제도는 광역자치단체이건 기초자치단체이건 간에, 대규모 자치단체이건 소규모자치단체이건 간에, 도시형 자치단체이건 농촌형 자치단체이거나 또는 도·농 복합형이건 간에 거의 획일적이다. 획일화된 자치제도는 중앙정부나 감독관청의 입장에서 보면 일목요연하고 자치단체에 대한 통제를 위해서는 매우 편리한 측면이 있다. 그러나 지방자치제도는 주민의 복리를 위해서 존재하는 것이지 중앙정부의 감독과 통제의 편의를 위해 존재하는 것이 아니다.

궁극적으로 지방자치란 가장 기본적이고 핵심적인 사항에 대해서는 법률로서 기본 골격을 세울 필요가 있겠지만, 가능한 한 지방자치제도가 주민의 선택에 의해 지역실정에 가장 적합한 제도를 선택할 수 있도록 하고, 이를 통하여 우리 현실에 경쟁력 높은 제도를 찾아내고 이를 정착시키는데 최선의 노력을 기울이도록 유도하는 것이다. 즉 법률로서는 전국적으로 통일성을 가질 필요가 있는 최소한의 자치제도만을 규정하도록 하고, 각 자치단체 실정에 따라 경쟁력 높은 제도를 선택할 수 있도록 제도적 보장을 하도록 하는 것이다. 다시 말하면 지방자치제란 지방자치제마다 다양한 특성을 살릴 수 있는 길을 열어 주어야 한다는 사실이다. 다양화의 필요성을 들면 다음과 같다. 첫째로 자치단체 나름대로의 개성의 창출이 가능하다. 둘째로 다양한 실험을 통하여 한국적 실정에 부합한 제도의 창출이 가능하도록 한다. 셋째로 다양한 실험을 통하여 경쟁력이 높은 시스템은 무수한 지방자치단체들의 벤치마킹이 됨으로서 우리나라 지방자치제도 발전의 긍정적인 시너지효과를 창출할 수 있다.

지금까지 지방의회의 지위 및 권한과 발전방안으로서 지방의회의 법적지위와 권한을 상기해 보았고 광역지방의회의 주요 의정활동 및 문제점을 제16대 충청남도의회를 중심으로 살펴보았다. 또한 발전 방안으로 지방의원의 유급화로 전환, 선거제도의 개선, 의정활동의 지원강화, 주민과의 협력관계 구축, 조례제정 권한의 확대 등을 제시하였다. 단 유급제를 도입하되 중앙정부가 획일적인 제도로 고착시킬 것이 아니라 자치단체 실정에 부합하는 다양한 방안을 활용할 수 있도록 탄력적인 제도적 틀을 구축할 필요가 있다. 의회사무기구에 근무하는 직원도 마냥 의회와 집행부와의 사이에서 고민하고 눈치만 살피도록 조장할 것이 아니라 의회직렬을 신설하여 이제는 전문성도 살리면서 의회가 독자적으로 인력관리를 할 수 있는 시스템으로 나아갈 필요가 있다고 생각된다.

<참 고 문 헌>

- 강인호·최병대·문병기, “지방의회 사무기구의 기능강화방안에 관한 연구”, 2002년도 동계 학술발표회 자료집, 한국지방자치학회, 2003. 2. 21(서울대학교 환경대학원)
- 강형기, “지방의원 유급직화의 당위성,” 「자치공론」, 한국지방자치연구원, 2000. 11.
- 김순은, “단체장과 지방의회와의 관계실태 및 과제”, 「지방행정정보」, 한국지방행정연구원, 제64호, 2000.
- , “지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제,” 「지방정부연구」, 제5권 제2호, 2001년 여름.
- 임동욱, “지방의회의 권한과 운영”, 「한국의 지방자치」, 서울, 민음사, 1998.
- 김성호, “조례제정권 범위확대에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 2002.
- , “지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안”, 한국법제연구원, 2001.
- , “지방의회 역할 및 책임성 강화방안”, 한국지방행정연구원, 2002.
- 최봉기, “지방자치의 발전전략”, 대구: 계명대학교 출판부, 2002.
- 성태규, “분권화 시대 광역지방의회의 발전방안”, 충남발전연구원 기본연구과제, 2003.
- 강천구, 최민수, “지방의회운영”, 서강출판사, 1995.
- 이승종, “지방의원의 유급제 문제”, 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회, 한국지방자치학회, 한국지방자치연구원, 2000.
- 이무식, “지방의회 사무조직 합리화방안에 대한 소고”, 「지방행정」, 1993. 6
- 정세욱, “지방의회의 의결권에 관한 비교연구”, 「의정연구」, 제42집, 한국의회발전연구회, 1990.3.
- 최병학, 지방의회 부활 10주년 기념 대토론회, “지방의회와 집행부간의 파트너십 구축방안: 지방자치발전을 위한 도정~의정간의 협력의제”, 충남발전연구원·충청남도의회 공동개최, 2001. 6. 8.
- 原田尙彦, 「地方自治」, 學陽書房, 1986.
- 井下田孟, 「現代地方議會論」, 内田老鶴圃, 1986.