

지방정부의 책무성과 지방의회

Accountability of the Local Government and the Local

최흥석(고려대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 책무성의 개념과 유형
- III. 지방행정의 책무성 확보를 위한 의회의 권능
- IV. 책무성 확보 미흡의 원인 분석
- V. 결론

【Abstract】

The local council constitutes a prime institution to enhance accountability in local administration. This study tries to analyze how the accountability relationship is constructed between the executive branch and the council in the Korean local government, and why the accountability relationship is instituted in such ways. Based on an analysis of the Local Autonomy Act and the Local Finance Act, this study found that the hierarchical and expert, as well as political and legal accountability relationships are instituted between the two branches

- 주제어 : 지방정부, 책무성, 지방의회

- Keyword : local government, accountability, local council

of the local government. The study goes on to point out, as main sources of weakened accountability relationships between the two branches, 1) the lack of specificity and efficacy in the legal and political accountability enforcement mechanisms, 2) the rampant and misled uses of hierarchical accountability enforcement mechanisms; and 3) the lack of initiative in the use of code-making power on the part of the local council.

I. 서론

행정사무의 지방이양이 가속화되고 있다. 지방이양추진위원회는 2002년도에만 18개 부처의 779개 사무를 지방자치단체에 이관하기로 확정하였다. 그리고 지방이양 대상사무 중에 227개는 이미 이양을 완료하였다(행정자치부, 2003a).

중앙부처 소관사무를 지방자치단체로 이관하는 것은 반응성, 현지성, 배분적 효율성 등의 행정적 가치를 도모하고자 함이다. 그러나 중앙과 지방간의 기능배분이 제아무리 이상적으로 이루어진다고 한들, 기능을 수입하는 기관이 수행능력을 제대로 갖추지 못한 상태에서는 의도했던 행정적 가치의 구현을 기대하기 어렵다. 특히, 폐쇄적인 정치 행정구조하에서 다수 주민의 욕구보다는 소수 지역유지의 욕구에 반응하고, 사무의 효율적 수행에 필요한 행정·재정 능력을 못 갖춘 지방자치단체로의 사무이양은 오히려 주민불리를 해치게 된다.

권력분립형의 정부구조를 가진 지방자치단체에서 지방행정의 실질적인 책임은 단체장과 집행부에 부여된다. 그리고 단체장 및 집행부는 부여받은 업무를 적절히 수행하고 있는지에 대해 주민, 지방의회, 중앙정부 등에 '대답해야 할 의무'를 지닌다. 즉, 단체장 및 집행부는 주민, 지방의회, 그리고 중앙정부로부터 부탁받은 사무를 부탁한 자의 기대수준에 걸맞게 수행하고, 그 결과를 알려주어야 할 책무를 지닌다.

지방의회는 집행부에 대한 감시를 핵심기능으로 하고 이러한 기능의 수행에 필요한 공식적인 권한을 부여받은 조직이다. 보다 구체적으로, 지방의회는 재산권행사, 의무부담, 권리포기 등 자치단체의 중요 정책결정사안에 대한 의결권 행사, 행정사무에 대

한 감사와 조사, 집행부에 대한 서류제출 및 출석증언 요구, 주민청원의 집행부 이송과 처리요구, 조례의 제정 및 개정 등을 통해 집행부의 책무성을 제고한다.

이 연구의 목적은 기초자치단체에 있어서 집행부와 지방의회사이에 무슨 책무성 관계가 어떠한 상태로 형성되어 있고, 왜 그러한 상태로 형성되어 있는지를 탐구하는 것이다. 이러한 연구목적 달성을 위해 본 연구에서는 첫째, 지방정부의 집행부와 지방의회간에 설정되는 책무성 관계의 유형과 특성을 규명한다. 둘째, 집행부에 대한 견제 기관이자 정책결정기관으로서 지방의회에 부여된 각종 권한 및 기능의 기본적 특성을 파악한다. 그리고 집행부와 의 책무성 관계를 유지함에 있어 이러한 권한 및 기능이 지니는 의의와 한계를 분석한다. 그리고 셋째, 지방의회의 각종 권능이 대 집행부 책무성 확보기제로서 실제로 어느 수준에서 활용되고 있는 지를 밝히고, 그 이유를 분석한다.

II. 책무성의 개념과 유형

책무성(accountability)이란 업무수행의 권위를 위임받은 자가 업무수행의 수준에 관해 대답할 수 있는 정도(answerability)를 의미한다(Romzek & Dubnick, 2000).

책무성과 유사한 개념으로 책임성(responsibility)를 들 수 있다. 책무성의 개념은 공공조직의 특정한 행위 혹은 측면에 대해 누가 대답해야 할 것인가의 문제에 관심을 갖는다. 반면에 책임성이란 책무성과 미덕(virture)을 포괄하는 개념이다(Boven & Massey, 1998).

Romzek과 Dubnick(1987, 1994)은 통제의 위치 - 즉, 조직의 내부 혹은 외부 - 와 통제의 강도에 기초하여 4가지 형태의 책무성 관계(accountability relationship)를 제시한다. 다음의 <그림 1>은 책무성 관계의 유형을 도식적으로 나타낸 것이다.

<그림 1>에서 통제가 강하다 함은 '어떤 기관 혹은 그의 구성원의 행위를 결정할 수 있는 통제자의 능력이 높음'을 의미한다. 반면에 통제의 정도가 약하다고 함은 '통제 대상기관에 상당한 수준의 재량권이 부여됨'을 의미한다.

| | | 통제의 위치 | |
|--------|----|-------------------------------------|--|
| | | 내 부 | 외 부 |
| 통제의 정도 | 강한 | 1. 계서적/관료제적 상관/부하 감독, 규정, 표준운영절차 | 2. 법적 위임자/대리인 벌금, 감시(oversight monitoring) |
| | 약한 | 3. 전문가적 일반인/전문가 전문성에의 위임 | 4. 정치적 지지자/대표자 이해관련인에 대한 반응성 |

자료 : Romzek & Dubnick, 1994

〈그림 1〉 행정에 있어서 책무성의 유형

계서적 책무성 관계는 상관의 기대수준이나 규정 등의 조직 내부적 요소에 의한 강한 통제를 특징으로 한다. 계서적 책무성 관계에서 행정인은 재량권을 행사하기보다, 상관의 명령이나 규칙 혹은 표준운영절차를 따를 것이 기대된다. 법적 책무성 관계에서는 법원, 외부감사인 등과 같은 조직 외부적 요소에 의해 높은 수준의 통제가 이루어진다. 이러한 관계에서 행정인에게 가장 요구되어지는 것은 법적 혹은 계약상의 규약에 입각한 업무의 처리이다. 법적 책무성 관계에서 가장 강조되는 가치는 법에 의한 지배(rule of law)이다.

전문가적 책무성 관계는 전문성에의 위임(deference to expertise)을 핵심으로 한다. 이때 책무성을 요구하는 자와 대답을 해야 할 자간의 관계는 일반인과 전문가의 관계에 의해 가장 적절히 묘사될 수 있다. 전문가적 책무성 관계에서 강조되는 가치는 행정가의 개인적 책임성이다. 한편 정치적 책무성 관계에서는 고객집단, 시민집단, 선출직 공무원 등 조직 외부의 요소들에 의해 약한 정도의 통제가 이루어진다. 정치적 책무성 기제에서 가장 강조되는 가치는 반응성이다.

조직의 특성에 따라 특히 강조되는 책무성 관계 유형은 달라질 수 있다. 예를 들어, 정책집행업무를 주로 담당하는 외청 수준의 행정조직에 대해 계서적 책무성과 법적 책무성의 준수를 강조하고, 연구소 조직에 대해 전문가적 책무성을 강조하는 것은 자연스러운 일이다. 그리고 조직의 특성에 걸맞지 않은 책무성 관계가 지나치게 강조될

경우, 그 조직의 성과가 저하될 가능성이 높다(Romzek & Dubnick, 1987).¹⁾

지방자치단체의 집행부는 대단히 성격이 다른 업무를 수행하는 다양한 단위조직들의 집합체이다. 우선 종적으로 보아, 최상위의 단체장으로부터 실·국장, 과장 그리고 팀장이 서로 다른 권한과 책임을 지니고 상이한 규모의 단위조직을 지휘한다. 예를 들어, 단체장은 선출직 공무원으로서 정책의제설정 및 정책형성을 사실상 주도한다는 점에서 정치조직으로서의 성격을 지닌다. 반면에 팀과 같은 소규모의 하위 단위조직은 정치조직이라기 보다는 단순 집행위주의 행정조직이라고 볼 수 있다. 한편 횡적으로 보아, 기초단체의 집행부에는 일반 사무행정을 담당하는 부서로부터, 타부서의 업무수행의 위법성을 감시하는 감사부서를 거쳐, 건축물 공사를 직접 관리하는 기술부서에 이르기까지 서로 업무의 성격을 달리하는 다양한 부서들이 존재한다.

지방자치단체의 집행부가 특성을 달리하는 다양한 단위조직들로 구성되었다는 사실은 집행부의 책무성 문제에 대해서도 중요한 점을 시사한다. 즉, 첫째, 집행부의 책무성이란 최소한 위에서 논의한 '정치적,' '법적,' '전문가적,' 그리고 '계서적' 책무성의 차원을 포괄하는 다차원적 개념이라는 것이다. 따라서 지방행정의 책무성이란, 비리사건 등이 터질 때마다 흔히 논란이 되듯이, 상위정부의 통제를 강화하기 위한 몇 가지 제도의 도입을 통해서 쉽사리 제고될 수 있는 것이 아니란 것이다. 집행부의 책무성은 이러한 네 가지 차원에서의 균형있는 접근을 통해 보다 근본적으로 개선될 가능성이 높다. 그리고 둘째, 집행부에 속한 각 단위조직의 책무성을 제고하는 데에 유용한 기제는 그 단위조직의 특성에 따라서 서로 다를 수 있다는 것이다. 그리고 같은 맥락에서, 상위정부의 통제, 주민통제, 관료조직의 내부통제, 지방의회의 통제 등의 책무성 확보 기제가 효과적으로 적용될 수 있는 대상은 서로 다를 수 있다는 것이다. 예를 들어, 주로 기관위임업무를 수행하는 단위조직에 대해 지방의회가 효과적인 책무성 확보 기제로 작동하기란 어렵다. 마찬가지로 특정 자치단체의 독특한 실정을 반영하는 사업에 대해 상위정부가 효과적인 책무성 확보 기제로 작용할 것을 기대하기도 어려울 것이다.

1) Romzak과 Dubnick(1987)은 미국의 쉘린저 우주왕복선 폭발사건의 중요한 원인으로, NASA의 전문가적 책무성 기제 약화와 정치적 및 관료적 책무성 확보기제에 대한 집착을 들고 있다.

Ⅲ. 지방행정의 책무성 확보를 위한 의회의 권능

지방의회는 헌법 118조에 의해 그의 설치가 보장된 지방자치단체의 기관이다. 지방의회는 주민의 의사를 대변하는 주민대표기관으로서의 지위, 중요 사안에 대해 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관으로서의 지위, 조례를 제정하는 입법기관으로서의 지위, 그리고 집행부에 대한 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 유지하는 행정감시기관으로서의 지위를 지닌다. 또한 이와 같은 지방자치단체 기관으로서의 지위를 유지하기 위해 지방의회는 조례 제정 및 개폐권, 예산 심의 및 확정권, 결산 승인권, 청원 수리권 등의 권한을 지닌다. 이하에서는 지방의회의 제반 권능이 집행부 책무성 확보기제로서 지니는 의미를 논의한다.

1. 계서적 책무성 확보를 위한 권능

한국의 지방자치법은 의결권과 집행권을 분리하여 규정하고 있다. 대법원은 공무원에 대한 인사권과 같이 집행기관의 전권에 속하는 권한에 대해 지방의회가 조례로서 간섭하는 것을 허용하지 않고 있다(행정자치부, 2000c). 또한 대법원은 조례제정권과 관련된 각종 판례를 통해서, 지방의회의 권한이란 의회자체에 귀속된 것이지 의원개개인에게 귀속된 것이 아니므로, 의원이 개개인의 자격으로 집행부의 권한행사에 관여할 수 없음을 명백히 하고 있다(최창호, 1994). 이러한 까닭에 지방의회가 집행부에 대해서 계서적인 혹은 관료제적인 책무성을 물을 수 있는 공식적인 권능은 대단히 제한적이다.

의회는 집행부에 대하여 제한된 정보를 지닌 외부통제기관이다. 이러한 의회가 집행기관의 행정에 일상적으로 관여함이란 불가능하다. 그럼에도 불구하고 스스로 관심이 있는 특정 행정사안에 대해서는 대단히 심도있게 간섭할 수 있는 권력을 지닌 것이 또한 의회이기도 하다(Arnold, 1990). 이러한 까닭에 지방행정의 현실에 있어서는 의원이 집행부 공무원에 대해 왕왕 계서적 책무성을 묻는 경우가 발생할 수 있다. 지방의회와 집행기관사이의 협조관계에 관한 한 설문조사에 따르면, 설문에 참여한 204명의 지방의원 중에서 집행기관이 '비협조적' 혹은 '매우 비협조적'이라고 응답한 사람은

20.1%에 불과하다. 또한 지방의회와 집행기관간의 가장 큰 마찰원인으로 '지방의원의 권위적인 자세를 지적한 공무원이 전체의 53.8%에 달한다(김성호, 1996).²⁾ 이러한 설문조사 결과는 지방의원과 집행부 공무원사이의 접촉이 빈번히 이루어지고 있으며, 또한 지방의원이 종종 상관의 입장에 서고 있음을 간접적으로 입증한다.

특히 한국의 지방의회에 부여되어 있는 행정사무 감사권과 조사권은 특정 행정사안들과 관련하여 의원과 집행부 공무원간의 계서적 상호관계를 더욱 강화시키고 있다. 1999년에 232개의 기초자치단체 의회가 행정사무감사를 통해서 집행부에 요구한 자료의 양은 약 5만7천 건에 달하고, 약 2천2백 개소에 대해서는 현장확인을 실시하였다(행정자치부, 2000b). 그리고 1998년 7월부터 2002년 6월까지 광역자치단체와 기초자치단체의 3기 의회가 행정사무감사를 통해서 집행부에 대해 시정조치를 요구한 사안도 각각 19,234건과 75,438건에 달했다(행정자치부, 2003b).

한편, 지방의회는 집행부에 대해 계서적 책무성을 묻기 위한 수단으로 그의 조례 제정 및 개폐권한을 일부 활용할 수도 있을 것이다. 즉, 지방의회는 조례를 통해 계서적 책무성의 틀을 규정함으로써, 지방자치단체의 일상적 행정에 대해 간접적으로 그러나 효과적으로 간여할 수 있을 것이다. 실제로 지방자치법과 동법 시행령, 지방재정법 등은 지방의회가 조례의 제정을 통해 집행부의 행정에 구체적으로 간여할 수 있는 길을 폭넓게 열어놓고 있다.³⁾ 다만, 사무의 관리 및 집행권은 단체장에게 부여되어 있기 때문에, 조례가 규정한 틀 안에서 개별사안에 대해 일상적으로 수행되는 행위에 대한 지방의회의 사전적 간여는 불가능하다.

2. 전문가적 책무성을 위한 권능

전문가적 책무성이란 집행부의 공무원이 전문가로서 자신의 행위에 대해 스스로 책임지는 것을 강조하는 개념이다. 전문가적 책무성이 적절히 확보되고 있는가의 여부는 전문가적 규범이 얼마나 준수되고 있는가에 의해 판단된다. 그리고 여기서 전문가적

2) 기타의 요인으로는 "의원의 능력에 대한 집행기관의 의심"(15.8%), "집행기관에 대한 지방의원의 불신"(11.4%), "집행기관과 의회간 대화통로의 미비"(17.4%) 등이 지적되었다.

3) 지방자치법 및 시행령과 지방재정법상의 조례 규정 사항의 예를 들면 다음과 같다.

규범이란 같은 종류의 일을 수행하고 있는 전문가 집단에 의해 형성되는 것이지, 집행기관의 상관 혹은 지방의회가 부여할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 지방의회는 물론이고 집행부의 상관조차도 공무원에 대해 전문가적 책무성을 적극적으로 묻기는 어렵다. 결국 집행부의 공무원에 대해 전문가적 책무성을 물을 수 있는 의회의 권능은 상당히 제한적이다.

전문행정가로서의 규범 혹은 특정 분야의 전문가로서의 규범이 조직상관의 기대와 일치하리라는 보장은 없다. 전문가적 책무성과 계서적 책무성은 때때로 갈등관계에 놓일 수도 있다. 이러한 이유 때문에 전문가적 책무성은 상관에 의해 부여되기보다는 장려되고 보호되어야 할 성질의 것이다. 전문가적 책무성과 계서적 책무성이 갈등을 빚는 상황에서 지방의회는 조례제정권은 전문가적 책무성의 보호를 위해 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 지방의회가 조례를 통해서 특정 직렬 공무원의 인사관리에 적용되어야 할 기준을 규정함으로써, 직업공무원제의 가치와 전문가적 책무성을 도모할 수 있을 것이다.

보조기관, 소속행정기관, 하부행정기관에 대한 단체장 임한의 위임(법95조1항), 관할자치단체, 공공기관 또는 그의 기관에 대한 단체장 임한의 위임과 위탁(법95조2항), 법인 또는 단체, 개인에 대한 단체장 임한의 위탁(법95조3항), 단체장의 소속직원에 대한 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항(법96조, 단 법령, 규칙으로 정한 사항 제외), 자치단체의 직속기관 설치(법104조1항), 사업소 설치(105조), 출장소 설치(106조), 합치제 행정기관의 설치 및 운영에 관한 사항(107조2항), 사용자·수수료·분담금의 징수에 관한 사항(130조1,2항), 공공시설 무담 사용자에게 대한 과태료 부과(130조2항), 재산의 보유, 기금의 설치·운영에 관한 사항(133조2항), 지방공사 및 지방공단의 설치·운영에 관한 사항(138조2항), 시·도지사 소속하의 지방자치단체 문맹조정위원회의 구성·운영에 관한 사항(140조의2), 위탁된 사무의 관리 및 처리(141조5항), 특별회계 설치(재정법5조2항), 자치단체가 관리하는 국가의 공공시설에 대한 사용자징수(재정법26조1항, 법령에 특별한 규정이 있는 경우 제외), 예산에 제상할 정비산정기준(재정법30조1항, 법령에 정한 사항 제외), 지방세 기타 세입의 징수와 수납에 관한 사항(재정법43조, 법령과 규칙으로 정하는 경우 제외), 자치단체의 지출원인에 관한 사항(재정법49조2항, 법령과 규칙으로 정하는 경우 제외), 공유재산심의회의 구성과 운영(재정법78조2항), 감통재산의 현물출자(재정법83조1항, 대통령령으로 정하는 경우 제외), 대각되지 아니하는 출용결정물품의 무상양여(재정법100조5항, 대통령령으로 정하는 경우 제외), 물품의 출자 및 사권권정(재정법101조, 법률로 정하는 경우 제외), 재권의 전부·일부양여 및 자치단체에 물리한 효력변경(재정법107조, 법령으로 정하는 경우 제외), 국고에서 보조를 받아야 할 공공시설의 설치(재정법109조1항, 행자부장관 사전승인), 공공시설을 자치단체 이외의 자에게 위탁관리(재정법109조2항), 기금설치(재정법110조1항), 출납원의 출납·보관에 관한 사항(재정법111조2항)

3. 법적 책무성을 위한 권능

지방행정의 법적 책무성 확보는 입법기관이자 행정감시기관인 지방의회의 핵심적인 기능이다. 법적 책무성은 법적 제재를 가할 수 있거나 혹은 계약상의 의무를 주장할 수 있는 외부의 통제기관과 집행기관사이에 설정된다. 그리고 이러한 법적 책무성은, 계서적 책무성과 함께, 공공행정의 맥락에서 가장 흔히 적용되는 통제방식이다 (Romzek & Dubnick, 1987).

한국의 지방의회는 집행부에 대한 법적 책무성의 강제를 위해 다양한 권능을 활용할 수 있다. 이러한 권능의 대표적인 예로 조례의 제정 및 개폐권, 예산의 심의 및 확정권, 결산승인권, 행정사무감사권과 조사권, 선결처분 승인권, 보고와 서류의 수리권 등을 들 수 있다.

지방의회의 조례제정 및 개폐권은 기관위임사무와 단체장의 전속사항- 예를 들어, 자치단체 장의 취임, 의회 임시회의 소집, 규칙제정 등 -에 대해서 적용할 수 없다. 또한 지방의회의 조례제정권은 입법범위에 대한 법령유보, 개별법에 의한 국가의 사무 선점 등에 의해 제약을 받는다(김성호·황아란, 1999). 그러나 지방의회는 기본적으로 기초자치단체 업무의 약 60-70%를 차지하는 고유사무와 단체위임사무에 대해서 조례의 제정 및 개정을 통해 법적 책무성을 부과할 수 있는 권능을 부여받고 있다.

예산은 지방정부의 정책적 우선순위를 담고 있다. 이러한 까닭에 예산안을 심의하고 확정하는 권능은 지방의회가 집행부에 대해 정치적 책무성을 요구할 수 있는 기제이다. 그러나 예산은 또한 지방의회가 그에 근거하여 감사권을 행사할 수 있다는 점에서 집행부에 대한 법적 책무성을 물을 수 있게 하는 기제이기도 하다.

지방의회는 집행부의 결산을 승인하는 권능을 지닌다. 단체장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다. 지방의회의 결산승인권은, 예산의 집행을 위임한 자가 대리인의 예산 적정 사용여부를 사후적으로 통제하는 제도라는 점에서 법적 책무성의 확보를 위한 기제라 하겠다.

계서적 책무성의 문제에 있어 감독자와 피감독자는 상관과 부하의 입장에 선다. 그러나 법적 책무성의 문제에 있어서 양자간의 관계는 위임자(principal)와 대리인

(agent)의 관계에 가깝다(Romzek & Dubnick, 1987). 행정사무감사권과 조사권, 선결처분 승인권, 그리고 보고와 서류의 수리권은, 결산승인권과 더불어, 집행부의 계약적 혹은 법적 일탈여부를 확인하기 위해 지방의회가 위임자의 입장에서 활용할 수 있는 권능이다. 기초의회는 매년 정기회의중 7일 이내의 기간동안 행정사무감사를 실시하고 있다. 그리고 기초의회는 1995년 7월 이후 3년의 기간동안 약 1만1백건의 행정사무조사를 실시했다(행정자치부, 1999).

4. 정치적 책무성을 위한 권능

정치적 책무성이란 지방행정이 '누구의 요구에 반응하는가'의 문제이다. 지방의회는 공선의원들로 구성되고, 이 공선의원들은 주민의 의견을 대표한다고 간주된다. 민주주의 정체에서 의회가 대표성을 상징하는 기관인 만큼, 한국의 지방자치단체에 있어서도, 주민에게 큰 영향을 줄 수 있는 중요결정에 대한 의결권은 상당부분 지방의회에 부여되어 있다.⁴⁾ 이러한 의결권의 예로는 ① 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수의 의결, ② 기금의 설치·운용에 대한 의결, ③ 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 대한 의결, ④ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치 및 처분에 대한 의결, ⑤ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기에 대한 의결(예산외 의무부담의 대표적인 예로 보증채무부담행위를 들 수 있다), ⑥ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 의결, ⑦ 지방채 발행에 대한 의결권 등을 들 수 있다. 이렇듯 지방의회에 부여된 의결권은 대체로 주민에 대한 비일상적 부담이 수반되는 행위의 수행여부를 결정하는 것들이다.

의결권이외에 지방의회가 보유하고 있는 정치적 책무성 관련 권능으로 예산의 심의 및 확정권, 그리고 청원의 수리 및 처리권을 들 수 있다. 정치적 책무성 확보의 핵심

4) 지방자치법 제35조 제1항은 지방의회의 의결사항으로 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등 10개 항목을 열거하고 있다. 지방의회는 이러한 10개 항목이외에도 지방자치법령이나 기타 법령에 규정된 의결사항과 당해 자치단체의 조례에 의해 지방의회의 의결을 받도록 규정된 사항에 대해 의결권을 행사할 수 있다. 지방자치법과 동법 시행령은 각각 71개와 11개 사항에 대해서 지방의회의 의결이 필요함을 규정하고 있다(최민수, 1998).

적 과업은 주민들의 요구와 필요를 반영하여 지방정부의 정책적 우선순위를 결정하는 것이다. 그리고 예산이란 지방정부의 정책적 우선순위에 따른 자원배분의 내용을 담은 것이다. 따라서 지방의회가 지닌 예산의 심의 및 확정권이야말로 정치적 책무성 확보를 위한 핵심적 권능이라고 하겠다.

청원은 주민의 권리구제 수단이자 정치참여 수단이다. 청원 수리 및 처리 권한은 개별 주민의 요구에 대한 집행부의 반응성을 제고하기 위해 지방의회가 활용할 수 있는 정치적 책무성 확보 기제이다. 다만 청원에 대한 주민의 기대감은 그리 높지 않은 것으로 사료된다. 1995년 7월부터 3년의 기간동안 전국의 기초의회에 접수된 청원의 수는 790개에 불과하다(행정자치부, 1999).

사실 한국 기초자치단체의 정치적 책무성 확보 기능은 단체장에 의해 독점되어온 경향이 있다. 이러한 점은 단체장이 설정한 예산배분의 우선순위가 대체로 의회의 예산심의 과정에서 그대로 수용되는 경우가 대부분이라는 사실로부터도 짐작할 수 있다. 물론 예산편성권을 단체장이 보유하고 있는 상태에서, 제안된 예산배분 우선순위를 의회가 대폭적으로 변경하는 것은 현실적으로 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 지방의회가 자원배분의 우선순위에 대해 독자적인 합의를 도출해낼 수 있는가의 여부는 지방의회와 정치적 책무성 확보기능 제고를 위해 중요한 시금석이 될 수 있다. 정치적 합의도출 능력이 부족한 상태에서, 지방의회는 단체장에 대해 견제기능을 다하지 못하는 피동적 의결기관으로, 혹은 의원 개개인이 집행기관을 통해 자신의 지역적 이해를 추구하는 장소로 기능하게 될 것이다.

IV. 책무성 확보 미흡의 원인 분석

한국의 지방자치단체는 견제와 균형을 중요시하는 기관대립형 권력구조의 원칙아래 구성되었다. 1인의 지방자치단체장을 선출하고 그에게 지방자치단체의 통할대표권과 사무의 관리집행권을 부여한 것은 지방의회와 감시를 전제로 한 것이다. 이러한 맥락에서 행정감시기능은 한국 지방의회와 대단히 중요한 존재이유(raison detre)이다.

다만, 집행부의 일거수일투족을 일일이 감시하고 통제하라고 지방의회와 외부통제기

능이 존재하는 것은 아니다. 집행부에 대한 지방의회의 외부통제기능은 중요 사안들에 대해서 투망식으로 행사됨이 바람직하다 (Seidman, 1986). 게다가 외부통제기관인 지방의회가 집행부의 책무성 확보에 과연 얼마나 핵심적인 기능을 할 수 있을 지에 대해서도 논의의 여지가 있을 수 있다. 앞서 논의하였듯이, 지방행정의 책무성은 계층적 책무성, 전문가적 책무성, 법적 책무성, 정치적 책무성 등으로 구분될 수 있고, 지방의회이외에도 집행기관의 내부통제, 주민통제, 상위정부의 통제 등의 각종 기제가 행정 책무성의 구현을 위하여 존재한다. 그러나 지방의회에 부여된 법적 및 정치적 권능이 집행부의 책무성을 제고하는 데에 상당히 유용할 수 있을 것이라는 점을 부인하기는 어려운 듯하다. 여기서는 기초지방의회의 대집행부 책무성 제고 노력에 많은 개선의 여지가 있음을 전제로 하고, 책무성 확보가 미흡한 원인을 분석한다.

지방의회의 대집행부 견제기능이 취약한 이유 혹은 지방의회의 견제기능강화 방안에 대해서는 그 동안 많은 논의가 있어왔다. 그리고 이 논의들은 대체로 관련 제도의 미비점에 초점을 둔 연구와 지방의원의 전문성 및 자질에 초점을 둔 연구로 대별될 수 있다. 제도적 문제점에 초점을 둔 연구들은, 의회의 대집행부 견제기능이 취약한 이유로 조례제정권 범위의 한계, 의회사무기구 구성 및 운영의 자율성 부족, 집행기관에 대한 정책평가기능의 부족 등을 지적한다(김병준, 1998; 한원택, 1998; 이기우, 1997; 김성호, 1996). 지방의원의 전문성도 지방의회의 활동에 영향을 미치는 변수로서 많은 연구자의 주목을 받아왔다. 예를 들어, 김병국(1996)은 지방의회와 집행기관간의 관계에 영향을 미치는 중요 변수로서 의원의 전문성을 주목하였다. 그리고 일단의 연구자들은 지방의회의 활동성과와 의원의 전문성간의 관계를 탐구한 바 있다(박종득·임현판, 2000; 김성호, 1996; 조경호·김명수, 1995).

집행부에 대한 책무성의 요구는 해당 사안의 내용을 잘 알 때 보다 효과적으로 가능할 것이다. 그리고 사안을 파악함에 있어 흔히 학력, 공직경력, 의원경력 등으로 측정되는 의원의 전문성이 도움이 될 것이다. 본 연구에서는 지방의회와 집행부간의 책무성관계에 있어 각종 제도적 장치와 의원 전문성의 중요성을 심분 인정하되, 기존의 연구에서 많이 다루어지지 않은 추가적 원인들에 보다 관심을 기울이고자 한다. 특히 본 연구는, 비록 부분적으로 새로운 제도가 도입되고 의원의 인적 구성이 상당부분 바뀐다하여도, 지방의회와 집행부사이의 책무성관계에 있어 지속적으로 결림돌이 될 가

능성이 높은 문제에 초점을 두고자한다.

1. 덜 구체적인 영향력과 효능성 부족의 문제

지방자치법과 동법 시행령은 지방의회에 대해 조례의 제정·개폐권 등 82개 사항에 대한 의결권을 부여하고 있다. 지방의회는 여타의 개별법령에 의해서도 많은 의결권을 부여받고 있다. 그럼에도 불구하고 지방의회가 집행부에 대한 견제 기능을 충분히 수행하고 있다는 지적을 찾아보기는 어렵다. 사실상 지방의회와 집행부 견제능력에 대해서는 회의적인 논의가 대부분을 차지한다. 그렇다면 과연 이러한 이유는 무엇일까?

많은 수의 권능을 지니고 있음에도 불구하고 지방의회와 집행부 견제정도가 취약한 이유는 첫째, 지방의회가 지닌 권능의 대부분이 법적 혹은 정치적 책무성에 관련된 것이고, 이러한 권능들은 계서적 책무성 관련 권능에 비해 '영향력의 구체성'이 떨어진다는 것이다. 그리고 둘째, 지방의회에 부여된 대부분 권능의 '효능성(efficacy)'이 사실상 작다는 것이다.

어떠한 권능이 지닌 '영향력의 구체성'이란 그 권능이 어느 수준의 사안에 적용되는가의 문제와 관련된다. 어떠한 권능이 특정 문제들에 대해서 그때그때 독특한 방식으로 적용될 수 있는 경우, 그 권능이 지닌 영향력의 구체성은 높다고 말할 수 있을 것이다. 그리고 정책 결정보다는 집행의 단계에서 행사되는 권능일수록 영향력의 구체성은 높을 것이다.

지방행정에 있어 책무성의 난맥상은 대체로 잘못된 법령이나 제도보다는 정책집행상의 문제 혹은 특정 사안을 둘러싼 오류와 부정 때문인 것으로 비추어지곤 한다. 예를 들어, 2000년도 국회 국정감사보고서는 자치단체장의 책임성 부족사례를 '법령상 의무불이행,' '규제·단속업무 소홀,' '법령·규정 및 절차위반,' '편법·정실인사,' 그리고 '상급기관 지시 불이행'으로 유형화하고 있다(행정자치부, 2000a). 또한 감사원은 지방재정운용 실태에 대한 감사를 통해 재원확보대책이 없는 사업의 추진, 불필요한 사업의 추진, 과도한 지방채 발행, 선심성 사업의 추진 등을 예산낭비의 전형적인 유형으로 지적한 바 있다(중앙일보, 2000/12/30; 국민일보, 2000/12/30).

이러한 문제점들이 보다 근본적인 책무성 부족현상의 증상에 불과한 것인지, 그리고

만일 그러하다면 이러한 책무성 부족의 해소에 지방의회제도가 과연 어떻게 기여할 수 있을 지는 향후에 보다 심층적으로 탐구되어야 할 주제이다. 그럼에도 불구하고 지방행정의 책무성 부족과 관련하여 정책집행상의 문제점들이 주로 지적되고 있음이 현실이다. 그리고 '지방행정'의 직접적인 수행자가 집행부인만큼 지방행정의 책무성 문제를 따짐에 있어 집행부 공무원의 행위에 초점을 두는 것도 이해할만한 일이다. 그렇다면 이러한 집행상의 문제점에 대해 지방의회에 얼마나 효과적으로 대처할 수 있을까?

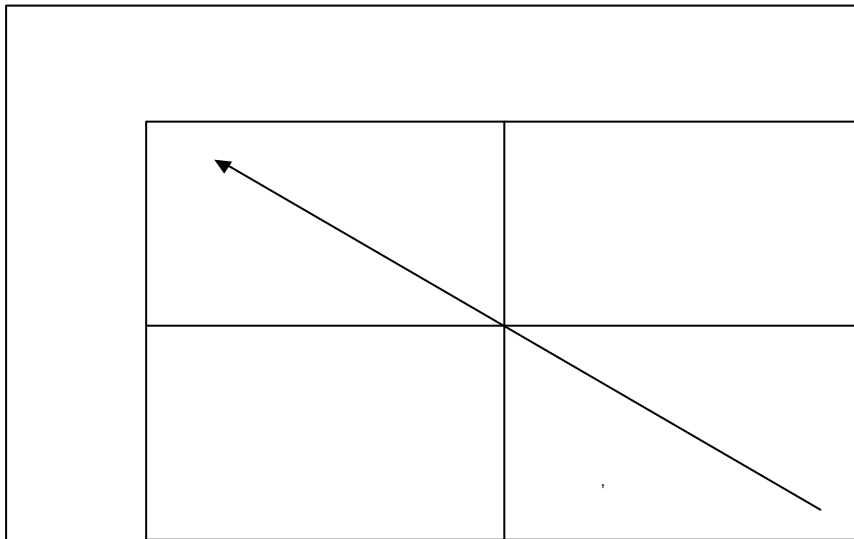
지방의회는 의결기관이자 감시기관이다. 그리고 지방의회는 집행부에 대해 주로 법적 그리고 정치적 통제권능을 보유하고 있다. 조례에 대한 의결 그리고 정치적 의사에 대한 의결을 통해서 개별 사안을 특정 방식으로 처리토록 강제하기란 어려운 일이다. 예를 들어, 단체장이 특정 민간단체에 선심성 보조금을 지원하는 행위를 지방의회가 의결권으로써 적절히 통제하기란 어렵다. 이러한 문제에 대해 지방의회는 아마도 행정 감사 혹은 조사를 통해 사후적으로 간여할 수 있을 것이다.

지방행정에 있어 책무성 부족의 문제는 주로 정책집행의 단계에서 구체적인 사안을 둘러싸고 발생하게 된다. 그리고 이러한 문제가 발생하는 주된 원인으로서는 업무수행의 소홀, 업무수행능력의 부족, 상관의 부당한 지시 등을 들 수 있다. 지방의회는 '왜 집행부 공무원이 업무수행에 소홀한지,' '왜 그들의 업무수행능력이 부족한지,' 혹은 '왜 상관이 위법·부당한 지시를 내릴 수 있는지의' 원인을 분석하고, 중장기적으로 이에 대한 제도적 개선책을 고안하여 법제화할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 책무성의 문제를 시정함에 있어 특정한 사안에 대해 특정한 방향으로의 시정을 명령할 수 있는 '구체적인 영향력'의 중요성을 간과할 수 없다. 결국 지방행정의 책무성 확보에 있어 지방의회가 무능력하게 비추어지는 한 핵심적인 이유로, 지방행정의 책무성 문제가 집행의 단계에서 집중적으로 발생하고, 혹은 지적되고, 있다는 점과 지방의회가 제도적으로 '구체적인 영향력'을 결여하고 있다는 점을 들 수 있다.

지방의회가 지닌 권능의 효능성이란 해당 권능이 지방의회 대집행부 책무성 확보 기제로서 효과적으로 활용될 수 있는 정도를 나타낸다. 어떠한 권능의 효능성은 그 권능의 '잠재적 영향력'과 그 권능에 대한 '순응확보가능성'의 함수이다. 여기서 어떠한 권능의 '잠재적 영향력'이라고 함은 지방의회가 그 권능을 통해서 집행부에 행사할 수 있는 '최대한의 영향력'을 의미한다. 그리고 '순응확보가능성'이란 지방의회가 어떠한

권능을 행사함에 있어 집행부 공무원의 협조를 얻을 가능성을 의미한다.

지방의회의 대집행부 영향력은 효능성이 작은 권능보다는 큰 권능을 통해서 보다 효과적으로 발휘될 가능성이 높다. 그러나 어떠한 권능의 효능성이 크다고 해서 그 권능이 집행부에 대해 실제로 많은 영향을 주고 있다고 볼 수는 없다. 예를 들어, 지방의회에 조례제정권이 부여되어 있음에도 불구하고 조례안의 발의가 대부분 단체장에 의해 이루어진다면, 조례제정권이란 권능이 책무성 확보의 기제로서 실제로 많은 영향력을 발휘하고 있다고 볼 수는 없다. 어떠한 권능이 대집행부 책무성 확보기제로서 실제로 얼마나 효과적으로 사용되고 있는지의 여부는 해당 권능자체의 효능성의 크기뿐만 아니라, 그 권능이 사용되는 맥락—예를 들어, 단체장과 지방의회간의 권력관계, 사안에 대한 주민의 관심도 등—에 의해 크게 영향을 받는다.



〈그림 2〉 지방의회가 지닌 권능의 잠재적 영향력

효능성의 핵심적인 구성개념인 잠재적 영향력의 크기를 측정하기란 지난한 일이다. 다만, 여기서 특정 권능의 잠재적 영향력은 그 권능이 적용되는 범위(scope)와 적용되는 빈도(frequency)에 비례한다고 볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 제2기와 제3기

기초지방의회에 있어 조례제정권 및 개폐권은 각각 31,481번과 42,911번 행사되었다. 그리고 조례제정권 및 개폐권이 적용된 범위는 사실상 조례로 규정할 수 있는 범위에 준한다고 보겠다. 반면에 중요재산의 취득 및 처분에 관해 제2기와 제3기 기초지방의회가 의결권을 행사한 횟수는 1,894회와 2,091회에 그친다. 그리고 이 권능은 문자 그대로 지방자치단체의 중요재산의 취득 및 처분에 관해서만 적용될 수 있는 지방의회 의결권이다.⁵⁾ 이 두 가지 권능 중에서 조례제정 및 개폐권은 그의 적용 범위가 대단히 넓고, 그의 활용 빈도도 대단히 높다. 그러나 이에 반해 중요재산의 취득 및 처분에 관한 의결권능은 그의 적용범위와 활용빈도가 모두 떨어진다. 이러한 경우, 우리는 조례제정권 및 개폐권의 잠재적 영향력의 크기가 중요재산의 취득 및 처분에 관한 의결권이 지닌 잠재적 영향력보다 크다고 말할 수 있을 것이다. 다음의 <그림 2>는 지방자치법 및 동법 시행령이 지방의회에 부여한 중요 권능의 적용 범위, 사용 빈도, 그리고 잠재적 영향력사이의 관계를 도식적으로 표현한 것이다.

앞 절에서 살펴보았듯이 지방의회가 집행부에 대하여 사용할 수 있는 공식적 책무성 확보 기제의 대부분은 정치적 책무성 및 법적 책무성과 관련된 것이다. 지방의회가 주민대표기관이자 입법기관이라는 점을 고려할 때, 지방의회 의 집행부 책무성 확보 기제가 정치적 및 법적 측면에 치우쳐 있다는 점은 일견 지당하다. 한편 지방의회 의 집행부 전체 기제가 주로 법적 혹은 정치적 관계에 기초하고 있기 때문에, 이 기제에 대한 순응의 확보에는 상당한 어려움이 발생할 수 있다.

법적 책무성은 통제자(즉, 지방의회)와 피통제자(즉, 집행부)간에 법 혹은 계약을 둘러싼 위임자와 대리인의 수탁적(fiduciary) 관계가 설정되어 발생한다. 따라서 법적 책무성 관계에 있어서의 위임자와 대리인은 상호간에 상당한 수준의 독립성을 유지하게 된다. 그리고 이들간의 수탁적 관계에서 발생한 분규는 종종 제3자 즉, 대법원의 개입을 통해서 해소된다.

'위임자와 대리인간의 상호독립성' 그리고 '제3자를 통한 갈등해소'는 법적 책무성의 이행환경을 계서적 책무성의 이행환경과 사뭇 다르게 만든다. 계서적 책무성은 부하에게 상과 벌을 줄 수 있는 상관의 능력에 기초하여 쉽사리 집행될 수 있다. 그러나 법

5) 지방자치법 시행령 제15조의 3은 1건당 취득 및 처분 예정가격이 1억원 이상(토지인 경우에는 1천 제곱미터 이상)인 경우를 기초자치단체에 있어 중요 재산의 기준으로 제시하고 있다.

적 책무성의 경우에는 이러한 직접적인 상·벌의 유인이 작동할 수 없게 된다.

정치적 책무성에 있어서는 통제자와 피통제자간에 후원자(constituent)와 대표자(representative)의 관계가 설정된다 (Romzek & Dubnick, 1987). 즉, 정치적 책무성의 관계에서는 대표자인 집행기관이 후원자인 의회의 요구에 반응성을 보여야 할 책임을 지니게 되는 것이다. 정치적 책무성의 이행에 있어 대단히 어려운 점은 집행기관에 대한 정치적 후원자가 복수로 존재하고, 때때로 그들간에 갈등이 빚어진다는 것이다. 집행기관에 대해 복수의 정치적 후원자가 존재하는 이유는 첫째, 지방의회뿐이 아니라 민선단체장도 정치적 후원자의 구실을 할 수 있기 때문이다. 왜냐하면 단체장은 '집행기관을 통해서 무슨 일을 하겠다'는 공약을 내걸고 주민에 의해 선출된 정치인이기 때문이다. 그리고 둘째, 특정 사안에 대해 의원들의 정치적 이해가 어긋나고 이에 대한 합의가 도출되지 못하기 때문이다.⁶⁾

특히 단체장과 정치적 이해가 상충하는 상황에서 지방의회가 집행기관에 대해 정치적 책무성을 확보하기란 대단히 어려운 일이다. 왜냐하면 단체장은 집행기관에 대해 정치적 책무성뿐만이 아니라, 계서적 책무성을 요구할 수 있는 위치에 있기 때문이다. 앞서도 지적하였지만, 계서적 책무성 기제는 감독, 규정, 표준운영절차 등을 통한 상시적 통제를 수반하기 때문에, 외부인에 의한 비상시적 통제를 위주로 하는 법적 및 정치적 책무성 기제보다 손쉽게 집행될 수 있고, 통제 강도도 떨어지지 않는다.

지방의회가 지닌 법적, 정치적 책무성 확보 기제는 계서적 책무성 기제에 비해 순응의 확보가 어렵다. 그리고 이러한 순응확보의 어려움은 지방의회가 지닌 권능의 효능성을 저해하는 핵심적인 요인이다. 그렇다면 과연, 한국의 지방의회가 지닌 여러 책무성 확보 기제의 대집행부 공무원 순응확보 가능성은 어떻게 평가될 수 있을까? 다음의 <표 1>은 지방의회가 보유한 각종 권능의 순응확보 가능성을 요약한다. 여기서 순응확보 가능성은 지방의회가 집행부 공무원에 대하여 그의 의사에 어긋나는 행위를 못하게 하거나, 이미 수행된 행위에 대해 벌을 줄 수 있는 정도로 판단할 수 있다.

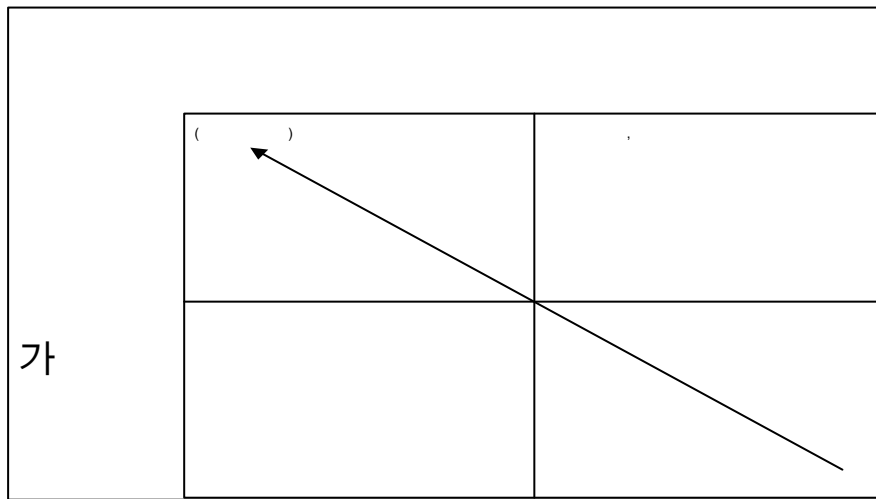
6) 이러한 어려움 때문에 지방의회가 보유한 여러 의결권은 대체로 집행부의 행위를 전체 지방자치단체의 의사로 확인해주는 방식으로 집행되는 경향이 있다.

〈표 1〉 지방의회가 보유한 권능의 순응확보 가능성

| 지방의회의 권능 | 순응확보 가능성 |
|----------------------|--|
| 조례의 제정 및 개폐 | 조례의 법규적 성질 때문에 비교적 높음. 그러나 정책집행과정에서 조 례에 담긴 의도가 왜곡 해석될 가능성이 있음. |
| 예산의 심의와 확정 | 중간 정도임. 예산안은 집행부에 의해 편성됨. 그러나 예산의 삭감 및 증액을 통해 지방의회의 의사를 부분적으로 관철할 수 있음. |
| 결산의 승인 | 비교적 낮음. 지방의회가 선임한 감사위원이 사후적으로 결산을 시행 함. 문제가 발생할 경우 자치단체 내에서 해결하기 어려움 |
| 사용료, 수수료 등의 부과 징수 의결 | 지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음. 다만, 대부분이 법령에 의해 결정되어 실효성이 적음. |
| 기금의 설치와 운용 의결 | 지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 비교적 높음. 다만 대부분의 경 우 지방의회는 반대할 수 있는 권한을 지님. |
| 중요재산의 취득과 처분 의결 | 지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 비교적 높음. 다만 대부분의 경 우 지방의회는 반대할 수 있는 권한을 지님. |
| 공공시설의 설치 및 처분 의결 | 지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 비교적 높음. 다만 대부분의 경 우 지방의회는 반대할 수 있는 권한을 지님. |
| 청원의 수리와 처리 | 처리결과를 유도할 강제력이 없기 때문에 비교적 낮음 |
| 지방채 발행 의결 | 지방의회의 의결을 필요로 하기 때문에 높음 |
| 행정사무감사와 조사 | 중간 정도임. '95-'98의 감사결과에 대한 처리율은 76%임. 그러나 이 권능은 사후적으로 적용됨. |
| 선결처분 승인 | 낮음. 지방의회가 불승인할 경우 선결처분은 취소됨. 그러나 이 권능은 사후적으로 적용됨. |

다음의 〈그림 3〉은 지방자치법 및 동법 시행령이 지방의회에 부여한 중요 권능의 잠재적 영향력, 순응확보가능성, 그리고 효능성사이의 관계를 나타낸 것이다. 지방의회가 지닌 가장강력한 권능은 조례의 제정 및 개폐권이다. 조례제정권이외에, 지방의회의 대표적인 대집행부 통제도구로 행정사무감사·조사권과 예산의 심의·확정권을 들 수 있다. 이 두 권능들은 모두 지방행정의 거의 모든 국면에 걸쳐 지방의회의 간여를 가능하게 하는 특징을 지닌다. 그러나 행정사무감사·조사권은 다분히 사후적으로 발동되는 면이 강하고, 단체장 및 해당 집행기관장으로부터 「처리결과보고서」를 제출

받는 것 이외에 감사 및 조사 결과의 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치가 취약하다.⁷⁾ 또한 지방의회의 예산 심의권과 확정권의 경우에도, 이를 지방의회가 주민의 선호에 기초하여 예산을 꾸밀 것을 요구하는 권능이라고 보기는 어렵다. 예산편성의 1차적 책임이 엄연히 단체장에게 부여되어 있는 상황에서, 지방의회의 예산 심의 및 확정권은 예산을 부분적으로 수정하고 예산안에 대해 정당성을 부여할 수 있는 권능이라고 봄이 타당하다. 특히 지방자치법 제118조 3항은 지방의회가 단체장의 동의없이 지출예산 각 항의 금액을 올리거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 규정하고 있다.



〈그림 3〉 지방의회가 지닌 권능의 효능성

비록 한국 지방의회의 조례제정권 범위가 협소하다는 지적이 있기는 하지만, 그의 적용범위, 빈도, 그리고 순응확보가능성을 고려할 때, 조례의 제정·개폐권이야말로 지방의회가 보유한 가장 강력한 권능이다. 그러나 이러한 조례 제정·개폐권의 효능성

7) 감사와 조사의 실효성을 보장하기 위해 증인에게 증인 선서를 하게 할 수 있고, 정당한 이유없이 출석하지 않거나 증언을 거부할 때에는 지방자치법 제36조 5항에 의거하여 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 그러나 이러한 제도적 장치는 감사와 조사의 효과적인 시행을 위한 것이지, 감사 및 조사 결과의 이행을 도모하기 위한 것이라고 볼 수 없다.

도 계서적 통제의 효능성에는 다소 못 미친다고 봄이 타당하다. 왜냐하면, 계서적 통제는 그의 적용범위가 지방행정의 모든 영역에 걸치고, 사실상 셀 수 없는 정도의 빈도로 이루어지기 때문이다. 그리고 위에서 논의했듯이, 계서적 통제의 순응확보 가능성이 조례 제정·개폐 권능의 순응확보 가능성보다 높을 것이기 때문이다.

한편, 지방의회가 지닌 여타의 책무성 관련 권능은 조례 제정·개폐권에 비해 효능성이 상대적으로 떨어진다. 기금의 설치와 운용, 중요재산의 취득과 처분, 공공시설의 설치와 처분 등에 있어서 지방의회 의결은 필수적이다. 따라서 이러한 권능들의 순응확보가능성은 비교적 높다. 즉, 지방의회 의결을 얻어내지 못하는 한, 집행부는 기금과 공공시설을 설치할 수 없고, 중요재산을 취득 혹은 처분할 수 없다. 그럼에도 불구하고 집행부에 대한 책무성 확보의 기제로서 이러한 권능들은 여러 한계를 지니는데, 우선 그의 적용범위가 기금, 중요재산, 그리고 공공시설에 관한 사항에 국한된다는 것이다. 그리고 지방의회는 주로 집행부의 제안에 대해 찬성 혹은 반대의 입장을 표명할 뿐이고, 능동적으로 새로운 제안을 제시하는 경우는 흔치 않다는 것이다.⁸⁾

기금설치, 중요재산 취득 및 처분, 그리고 공공시설의 설치 및 처분에 관한 의결권의 효능성이 주로 그의 잠재적 영향력의 크기에 의해 제약된다면, 행정사무 감사와 조사 그리고 청원의 수리와 처리에 관한 지방의회 권능은 주로 낮은 순응확보 가능성에 의해 제약된다. 즉 감사 및 조사의 결과, 그리고 처리된 청원의 내용을 집행부가 적절히 이행하지 않을 경우, 지방의회가 집행부에 대해 어떠한 제재를 가할 수 있는지에 관한 사항이 지방자치법 및 동법 시행령에 담긴 제도적 설계에 구체적으로 반영되어 있지 않다.

한국지방정부의 공식적 권력구조를 규정하고 있는 지방자치법과 동법 시행령은, 집행부에 대해 책임을 물을 수 있는 지방의회 권능이 잠재적 영향력의 크기와 순응확보가능성에 의해 제약되도록 설계하였다. 이러한 제도 설계가 현실에 있어 지방의회 대집행부 견제능력을 약화시키고 있음은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 여러 연구에 의해 지적되고 있는 지방의회 무기력함이 모두 이러한 제도적 조건에서 기인했다고

8) 만일 지방의회가 조례를 통해 기금의 설치, 재산 및 공공시설의 취득 등 새로운 비용의 발생을 초래하는 사업을 시행하고자 할 경우에는 지방자치법 제7조에 의거하여 단체장의 동의를 얻어야만 한다.

볼 수는 없다.

지방의회가 집행부의 책무성을 제고하기 위해 행사할 수 있는 권능은 다양하다. 그리고 비록 한편으로는 여러 가지 제도적 제약을 가하지만, 다른 한편으로는 이러한 권능의 효능성을 담보하기 위한 각종의 제도적 장치를 두고 있는 것이 현재의 지방자치법이다. 문제는, 비록 제도적으로 제한된 범위내에서, 지방의회가 자신에 부여된 권능을 적절히 활용하고 있는가에 있다.

2. 지방의회와 집행부사이의 그릇된 책무성 관계설정

지방의회가 집행부에 대하여 사용할 수 있는 책무성 확보 기제는 주로 정치적 책무성 및 법적 책무성과 관련된 것이다. 예를 들어, 조례의 제정·개폐권, 결산 승인권, 행정사무 감사·조사권, 선결처분승인권 등은 지방의회가 집행부에 대해 주로 법적인 책임을 묻기 위해 활용할 수 있는 권능이다. 그리고 기금설치 및 운용 의결권, 공공시설의 설치 및 처분 의결권, 청원의 수리·처리권, 지방채 발행 의결권 등은 정치적 책무성 확보를 위한 지방의회 권능이다. 그러나 제3절에서 논의하였듯이 지방의회와 집행부는 법적, 정치적 책무성 관계뿐만이 아니라, 계서적, 전문가적 책무성 관계를 아울러 유지하고 있다. 특히, 행정사무에 대한 감사권과 조사권, 그리고 조례 제정·개폐권은 집행부에 대한 지방의원의 계서적 간여를 촉진하는 통로가 되고 있다.⁹⁾

지방의회는 상위정부에 의한 감사와 조사, 시민사회에 의한 외부통제, 전문가적 규범, 조직내 상관에 의한 계서적 통제 등과 더불어 집행부의 책무성을 제고하기 위해 작동하는 하나의 기제이다. 그리고 이러한 각각의 기제는 지방행정의 책무성을 확보함에 있어 나름의 역할을 가진다. 예를 들어, 시민들이 공무원이 표준운영절차를 잘 지켰는지-즉, 관료적/계서적 책무성이 잘 유지되고 있는지-를 효과적으로 감시할 수는 없는 일이다. 이와 마찬가지로, 집행부의 책무성을 도모함에 있어 지방의회가 적절하게 작동할 수 있는 분야가 있는가 하면, 그렇지 않은 분야도 있는 것이다.

지방의회는 결정된 정책이 구체화되고 실행되는 현장에서 떨어져 있고, 정보를 수

9) 상세한 설명은 3절을 참조하기바람.

집·처리할 수 있는 능력도 집행부에 비해 작다. 그리고 무엇보다도, 정책의 집행에 필요한 권능은 법령에 의해서 단체장에게 부여되어 있다. 결국, 외부통제기관인 지방의회가 집행부에 대해 책무성을 가장 효과적으로 요구할 수 있는 것은 법적, 정치적 관계를 통해서이다.

지방의회에 대한 집행부의 책무성이 취약해지는 대단히 중요한 이유는 지방의회와 집행부 조직간의 책무성 관계가 변질되거나, 잘못 설정되는 데에 있다. 그릇된 책무성 관계 설정의 첫 번째 유형으로 지방의회와 집행부간의 법적 책무성 관계가 계서적 혹은 전문가적 책무성 관계로 변질되는 경우를 들 수 있다. 지방의회와 집행부간의 관계가 계서적 책무성 관계로 변질되었다고 함은 지방의원이 집행부의 공무원에 대해 마치 집행조직의 상관으로서의 역할을 수행하려함을 의미한다. 그리고 전문가적 책무성 관계로 변질되었다고 함은 지방의원과 집행부 공무원간의 관계가 마치 일반고급과 전문가간의 관계로 설정됨을 의미한다. 지방의회와 집행부간의 관계가 계서적 책무성 관계나 전문가적 책무성 관계로 변질되는 것은 모두 지방의회에 대한 집행부의 책무성에 부정적인 영향을 미친다.

지방의원은 개별적 이익을 추구하는 과정에서 혹은 자신의 역할 모델에 대한 오해 때문에, 집행부 공무원과 계서적 책무성 관계를 유지하려 할 가능성이 높다. 실제로 지방의원의 대집행부 통제능력에 대한 욕구는 상당히 높은 것으로 사료된다. 한 설문조사에 따르면, 기초의원의 55.7%과 광역의원의 73.4%가 자신의 집행부 통제능력에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다(김성호, 1996). 그러나 피통제기관이 구체적인 업무 관련 정보를 월등하게 많이 보유한 상태에서, 지방의회의 계서적 간여 - 혹은 미시적 관리(micro-management) - 는 피통제기관의 반발과 냉소를 유발할 가능성이 높다.¹⁰⁾ 만일 그럼에도 불구하고 지방의회가 집행부 조직에 대해 계서적 책무성 관계를 유지하려고 할 경우, 외부통제기관으로서 의회가 지닌 정보의 한계와 그에 따른 명령의 질 저하 때문에 집행조직의 업무의 질이 감퇴할 가능성이 크다. Dodd와 Schott(1979), Seidman(1998) 등은 소위원회위주로 파편화된 미국의 연

10) 집행부 공무원 1012명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 지방의회와 집행기관간의 마찰원인으로 응답자의 53.8%, 15.8%, 그리고 11.4%가 각각 '의원의 권위적 자세,' '의원의 능력에 대한 집행기관의 의심,' 그리고 '집행기관에 대한 의원의 불신'을 지적하였다(김성호, 1996).

방의회가 하위정부구조를 통해 행정기관에 상시적인 영향력을 행사함으로써 행정부를 파편화시키고 있다고 지적하였다. 행정부에 대한 의회의 통제는 비상시적으로 그리고 중요한 사항에 대해서만 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다.

지방행정의 영역이 각종의 기술적 분야로 확대되고 그의 내용이 복잡해지면서 지방행정에 있어 전문가적 책무성의 문제가 대단히 중요한 위치를 차지하게 되었다. 전문가적 책무성 영역의 확대는 비단 집행부의 상하관계에서 뿐만이 아니라, 집행부와 지방의회의 관계에서도 발생하고 있다. 지방의회는 건축행정, 교통행정, 보건행정, 정보화행정 등 영역을 효과적으로 통제하는 데에 필요한 전문성의 확보에 어려움을 겪고 있다. 한국지방행정연구원의 설문조사에 의하면 기초의원의 39.1%와 광역의원의 25.9%가 집행기관에 대한 견제가 미진한 원인으로 '관련 전문지식의 부족'을 들고 있다. 특히 기초의원들은 '집행기관의 비협조'(5.8%), '통제를 위한 법적 제도적 장치부족'(33.3%), 그리고 '행정정보자료부족'(21.7%)보다도 '관련 전문지식의 부족'을 가장 심각한 장애요인으로 들고 있다(김성호, 1996).

전문성의 부족이 집행조직에 대한 법적 책무성의 부과에 부정적인 영향을 미치고 있음은 사실이다. 그러나 예를 들어, 보건의료에 대한 전문지식이 없다고 해서 보건의료행정조직에 대한 법적 책무성의 추구가 전적으로 불가능해지는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 지방의원과 전문 집행조직간의 법적 책무성 관계가 마치 일반인과 전문가간의 전문가적 책무성 관계로 변질될 경우, 지방의회의 책무성 확보능력은 크게 저해된다.

지방의회와 집행부 조직간의 책무성 관계 설정 오류의 두 번째 유형은 정치적 책무성 관계가 계서적 책무성 관계로 변질되는 것이다. 여기서 계서적 책무성 관계는 주로 단체장과 지방의원간에 설정된다. 지방의회는 주민의 정치적 요구를 집행부에 전달하고 전달된 요구에 대한 반응성(responsiveness)을 제고함으로써 집행부의 정치적 책무성을 제고한다. 그러나 정당간 경합보다는 이해에 따른 이합집산을 위주로 하고, 때때로 지방의원이 단체장으로부터의 개별적 혜택을 추구하는 지방정치의 환경에서 단체장과 지방의원은 종종 주종의 관계에 놓이는 경향이 있다.¹¹⁾ 그리고 이러한 단체장

11) 단체장과 지방의원간의 정치적 역학관계를 담은 각종 사례연구를 위해서는 「한국의 지방정치와 도시권력구조」(박종민 편, 2000)를 참조하기바람.

우위의 경향은 개괄적인 설문조사의 결과에서도 나타나는 데, 예를 들어 부산지역을 대상으로 한 설문조사결과에서 지방위원의 86.8% 그리고 전문가집단의 89.5%가 단체장을 포함한 집행부가 지방의회와의 역학관계에서 우위를 점하고 있다고 답변하였다(김순은, 1998).¹²⁾ 자원배분권, 사무집행권, 정치적 경력 등에 기초한 실질적 권력 관계에 있어서 단체장이 큰 폭의 우위를 유지하고 있는 상태에서, 개별 지방위원은 단체장 및 기타 고위공무원의 기대수준에 스스로를 적응하려 할 가능성이 높다.

결국 주민대표기구이자 의결기구이고, 제한된 전문성과 정보능력을 지닌 지방의회의 조직적 특성을 감안할 때, 지방의회가 집행부의 책무성을 효과적으로 도모할 수 있는 것은 주로 법적, 정치적 책무성 관계에서이다. 그리고 지방의회에 부여된 법적, 정치적 책무성 확보 권능은 지방의회와 집행부가 위임자와 대리인 혹은 후원자와 대표자 사이의 건강한 관계를 유지할 때 보다 효과적으로 발휘될 수 있다. 집행부 관료와 지방의원, 그리고 지방의원과 단체장 사이의 관계가 상호 독립적이지 못하고 계서적 관계로 변질될 때, 지방의회에 부여된 각종 법적, 정치적 책무성 확보 권능의 적절한 작동은 기대하기 어렵게 된다.

3. 조례제정권 활용의 부족

지방의회의 조례제정권은 일차적으로 집행부의 고유사무 및 기관위임사무 수행에 대한 법적 책무성 확보의 수단이다. 그러나 조례는 지방의회와 집행부 사이에 수탁적 관계를 설정하는 데에서 더 나아가, 집행부 공무원들에게 사무처리의 틀을 제공할 수 있다. 즉, 지방의회가 특정 사무 영역에 대해 조례를 제정하였는지의 여부, 그리고 만일 제정하였다면, 어떠한 내용의 조례를 제정하였는지-예를 들어, 사무의 목표, 추진 체제와 방식, 자원조달방식 등을 어떻게 규정하였는지-에 따라, 해당 사무 영역에 있어 집행부 공무원의 업무처리 모습은 변할 수 있다. 이러한 점에서 조례제정권은 지방의회로 하여금 지방행정에 내용적으로 깊숙하게 간여할 수 있도록 하는 중요한 수단이 된다. 그렇다면 기초자치단체 지방의회의 조례제정을 통한 지방행정 책무성 제고

12) 다만 같은 설문에 대하여 공무원 집단의 경우에는, 32.5%만이 단체장을 중심으로 한 집행부가 역학적 우위에 있다고 답하였다.

노력은 어떠한가?

지방자치단체의 조례는 법령의 위임에 의해 제정되는 위임조례와 법령의 위임이 없이 제정되는 자치조례, 그리고 법령에 의해 반드시 제정되어야 하는 필수조례와 법령에 규정이 없더라도 당해 지방자치단체의 재량에 의해 제정하는 임의조례로 구분된다. 한국의 지방자치단체가 자치조례와 임의조례를 제정할 수 있는 범위는 상위법규우위에 의한 한계, 주민의 권리·의무부과와 벌칙규정에 대한 법률유보, 법령상 계층간 역할분담의 불합리성, 과도한 위임사무, 규제행정의 실효성 미흡, 변칙적인 권한위임 등에 의해 제약을 받는다(김성호·황아란, 1999; 최창호, 1994).

그러나 이러한 제약요소들에도 불구하고 지방의회의 적법한 조례 제정 범위를 좁다고만 간주할 수는 없다. 한국의 지방자치법은 제15조에서 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 한국의 기초자치단체가 수행하고 있는 사무 중에서 기관위임사무는 약 40%내외이다(한국지방행정연구원, 1997). 따라서 기초자치단체 수행하는 사무의 약 60%는 조례와 규칙에 의해 규정될 수 있다. 조례의 제정범위와 관련하여, 대법원은 규정대상 사무가 국가사무거나 기관위임사무, 집행기관의 전권에 속하는 사무, 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것이 아닐 경우에는 법령의 위임이 없어도 제정 가능하다는 입장을 취하고 있다. 그리고 더 나아가, 청주시 행정정보공개조례에 관한 판례에서 나타나듯이, 전국적 통일을 요하는 사무가 아닌 지역적 사무에 관해서는 국가의 입법미비가 지방자치단체의 자주적인 조례제정을 방해할 수 없다는 입장을 취하고 있다(최창호, 1994).

결국 상위법규, 법률유보, 과도한 위임사무, 변칙적 권한위임 등의 제약요소에도 불구하고, 지방의회는 지방행정의 다양한 국면에서 책무성을 제고하기 위해 조례제정권을 활용할 수 있다고 봄이 타당하다. 그리고 다음 <표 2>에 나타나듯이 조례안의 처리야말로 지방의회가 다루는 의안 중에서도 가장 많은 부분을 차지한다.

〈표 2〉 기초지방의회 의안처리실적 (1995. 7-2002. 6)

| 구분 | 계 | 조례 | | | 예산 결산 | 중요재산 취득처분 | 청원 심사 | 건의 의결 | 기타 |
|-------------------|-------|-----------------|-----------------|------------------|----------|--------------|----------|----------|-------|
| | | 소계 | 의원 발의 | 단체장발 의 | | | | | |
| 1998.7- 2002.6 | 78798 | 42911 (100%) | 4005 (9.3%) | 38906 (90.7%) | 5733 | 3093 | 260 | 1798 | 25003 |
| 1995.7- 1998.6 | 56603 | 31481 (100%) | 3805 (12.1%) | 27676 (87.9%) | 4038 | 1894 | 319 | 1333 | 17538 |

자료: 행정자치부, 1999, 2003b

한국 지방의회가 집행부에 대한 견제수단으로 조례제정권을 적극 활용하지 못하고 있다는 증거로 흔히 의원발의의 부족이 지적된다(김병준, 1998). 실제로 제2기 기초지방의회에서 처리된 조례안중에서 의원이 발의한 것은 12.1%였다. 그리고 이렇듯 저조한 의원발의 수준은 제3기 지방의회에 들어서도 별다른 개선의 기미를 보이지 않고 있다. 제3기 기초지방의원들의 발의실적은 제2기의 경우보다도 부족한 모습을 보이고 있다.

저조한 의원발의율은 조례제정권을 통한 집행부의 책무성 제고에 지방의원들이 소극적임을 나타낸다. 그러나 다른 한편으로는, 대부분의 정부조직에 있어 입법부가 처리하는 범위의 상당부분이 집행부의 수장에 의해 발의되고 있다는 점은 이미 보편화된 사실이다. 따라서 지방의원들이 행정부에 대한 통제수단으로 조례제정권을 어떻게 그리고 얼마나 활용하고 있는 지를 알아보기 위해서는 단순한 의원발의율 이외의 사항을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 문제의식을 지니고, 첫째, 지방자치단체 사이의 조례구성상의 차이점을 살펴보고, 그리고 둘째, 재의가 요구되었거나 취소된 의원발의 의안을 분석함으로써, 대집행부 책무성 확보수단으로서의 조례제정권의 활용정도를 탐구한다.

〈표 3〉 부천시와 성남시의 중요 사무영역별 조례 비교

| 사무영역 | 부천시 (조례 총수: 200개) | 성남시 (조례 총수: 197개) |
|--------|--|--|
| | 특목한 조례 | 특목한 조례 |
| 의회 | 시의회의정자문위원회운영조례 | 없 음 |
| 감사 | 시민옴부즈만운영에관한조례 | 시민공사감독관운영조례 |
| 총무 | 없 음 | 행정종합정보센터및현장인원봉사실설치운영조례 |
| 기획 | 만화산업협업인설립조례, 만화정보센터설치및운영조례, 생활개혁위반사항신고시민상금지급조례, 학교급식시설및설비지원조례 | 없 음 |
| 지역경제 | 노동복지회관및근로자종합복지관설치·운영조 례, 담배자판기설치금지조례, 소규모유통업육성기금설치및운영조례, 재래시장활성화위원회설치및운영에관한조례, 부천지역노사정협의회구성및운영조례, 벤처기업육성및지원등에관한조례 | 인터넷무역지원센터설치및운영조례, 경기시장사용조례, 연료대책자금융자조례, 민속공예전시관설치및운영관리조례 |
| 보건사회복지 | 부천시·구지역의료보험운영지원을위한조례, 공공시설내의매점및자동판매기설치에관한조례, 자립장학금지급조례 | 의료보호기금특별회계설치및운용조례 |
| 도시건설교통 | 없 음 | 시영아파트임대조례 |

〈표 3〉, 〈표 4〉 그리고 〈표 5〉는 경기도의 부천시와 성남시, 전라남도 목포시와 경상북도 경주시, 그리고 충청남도 홍성군과 전라남도 해남군의 독특한 조례를 주요 사무영역별로 비교한 것이다. 여기서 독특한 조례라고 함은 비교대상인 두 기초자치단체 중에 하나만이 지니고 있고, 다른 자치단체에는 그와 같거나 유사한 조례가 없는 경우를 뜻한다. 그리고 토지구획정리, 공공시설물의 단순 설치 및 운영 등과 같이 기초자치단체가 흔히 수행하는 특정의 사업을 뒷받침하는 조례는 독특한 조례의 목록에서 제외하였다.

〈표 4〉 목포시와 경주시의 중요 사무영역별 조례 비교

| 사무영역 | 목포시 (조례 총수: 179개) | 경주시 (조례 총수: 162개) |
|--------|--|---|
| | 특독한 조례 | 특독한 조례 |
| 의회 | 시의회에서 의중언감정등에 관한조례, 시의회고문번호사에 관한조례 | 없 음 |
| 감사 | 없 음 | 없 음 |
| 총무/민원 | 자원봉사활동지원조례 | 청소년지도육성조례, 새마을소득사업운영관리조례 |
| 기획 | 지방공무원직무발령보상조례, 인터넷시스템설치및운영에 관한조례 | 신라문화선양회조례, 신라문화선양회특별회제설치및운영조례, 문화상조례, 시립극단설치조례, 시립합창단설치및운영조례, 관광안내서설치및운영조례, 해의관광홍보관위촉및운영조례 |
| 지역경제 | 농공및산업단지관리특별회제설치조례농수산물 도매시장공공출자법입설립및운영조례 | 민속공예촌전시판매장및휴게시설치관리조례, 온천개발자문위원회조례, 사적관리특별회제설치및운영조례 |
| 보건사회복지 | 기초생활보장기금설치및운용조례 | 용강사회복지관설치및운영조례 |
| 도시건설교통 | 자전거이용활성화에 관한조례 | 없 음 |

〈표 5〉 홍성군과 해남군의 중요 사무영역별 조례 비교

| 사무영역 | 홍성군 (조례 총수: 151개) | 해남군 (조례 총수: 130개) |
|--------|--|--|
| | 특독한 조례 | 특독한 조례 |
| 의회 | 없 음 | 없 음 |
| 감사 | 없 음 | 없 음 |
| 총무/민원 | 지방행정조정협의회조례 | 인터넷시스템설치및운영에 관한조례 |
| 기획 | 업무의심사평가에 관한조례 | 21세기해남발전협의회설치운영조례, 지방공기업 협력용대상의기준에 관한조례 |
| 지역경제 | 가축사육금지구역에 관한조례, 비지정관광지 관리조례 | 지명위원회구성및운영에 관한조례 |
| 보건사회복지 | 폐기물처리시설주변지역지원을위한주민지원기 금설치및운용에 관한조례, 공설납골당설치및사용조례 | 음식점등급화및운영에 관한조례, 공중화장실설치 및관리조례 |
| 도시건설교통 | 도로복구및손괴원인자부담금징수조례 | 부설공사항지조례 |

〈표 6〉 기초자치단체의 인구수와 조례수

| 지명 | 10만 이하 | | 10만 - 50만 | | | | | 50만 이상 | | | | | | |
|--------------|--------|------|-----------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|------|------|
| | 태백시 | 홍성군 | 해남군 | 제천시 | 목포시 | 경주시 | 천안시 | 인산시 | 청주시 | 안양시 | 전주시 | 부천시 | 수원시 | 성남시 |
| 인구 (만명) | 5.9 | 9.9 | 10.2 | 14.8 | 24.6 | 29.1 | 38.6 | 55.3 | 55.8 | 58.5 | 60.0 | 78.2 | 85.6 | 92.4 |
| 재정자립도 (%) | 15.7 | 19.6 | 16.1 | 26.1 | 40.4 | 38.4 | 48.1 | 93.6 | 79.8 | 92.6 | 73.3 | 85.8 | 91.0 | 90.5 |
| 조례수 | 150 | 151 | 130 | 165 | 179 | 162 | 183 | 177 | 159 | 178 | 184 | 214 | 205 | 198 |

부천시와 성남시, 경주시와 목포시, 그리고 홍성군과 해남군은 서로 인구통계학적 및 사회경제적 유사성과 상이성을 함께 지니고 있다. 부천시의 인구는 약 78만 명이고, 성남시의 인구는 약 92만 명이다. 두 기초단체는 모두 약 90%의 재정자립도를 가진 수도권도시이고, 50만 명을 넘는 인구를 가졌기 때문에 지방자치법의 사무배분 특례규정에 따라 도가 수행하는 사무의 일부를 수행한다는 점에서 유사하다. 그러나 부천시는 분당신도시를 포함하고 있는 성남시에 비해, 중소규모 제조업 위주의 지역경제구조를 지니고 있다. 경주시와 목포시는 25-30만 명 정도의 인구를 지닌 중간 규모 지방도시라는 공통점을 지닌다. 그러나 지역경제구조에 있어 경주시는 농업과 관광업의 비중이 높은 반면에, 목포시는 어업 및 그 관련 산업의 비중이 상대적으로 높다. 홍성군과 해남군은 약 10만 내외의 인구를 지닌 군이라는 공통점을 지닌다. 그러나 경제인구구조의 측면에서 홍성군은 농업위주인데 반해, 해남군은 어업위주라고 할 수 있다.

부천시와 성남시, 경주시와 목포시, 그리고 홍성군과 해남군이 지닌 인구 규모의 유사성은, 지방행정의 규모와 복잡성이란 측면에서, 도시간 비교의 가능성을 제고한다. 반면에 이자치단체들은 지리적으로 그리고 사회경제적으로 대단히 상이한 여건을 지니고 있다. 이러한 상이성은 그들이 상당히 서로 다른 성격의 지방행정문제에 직면하고 있고, 그리고 그 결과, 그들이 지닌 조례의 구성이 어느 정도 서로 다를 것임을 짐작케 한다. 그리고 만일 지방의회들이 조례제정에 있어서의 자율성을 충분히 발휘할수록, 제정된 조례들이 지방자치단체간에 많은 차이를 보일 것이다.¹³⁾

〈표 3〉 - 〈표 5〉에서 나타나는 특징은 첫째, 규모가 큰 도시일수록 많은 수의 조례를 보유하는 경향이 있다는 것이다.¹⁴⁾ 인구 78만 명의 부천시와 92만 명의 성남시는 각각 214개와 198개의 조례를 지녔다. 반면에 25-30만 명 가량의 인구를 지닌 경주시와 목포시는 각각 162개와 179개, 그리고 10만 명 내외인 홍성군과 해남군은 각각 151개와 130개의 조례를 가지고 있다. 그리고 기초단체의 수를 추가하여 비교하여도 이러한 경향은 지속된다(〈표 6〉참조). 표본의 수가 제한되었기 때문에 인구규모와 조례숫자사이의 정적인 상관관계를 일반화하는 데에는 한계가 있을 것이다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 경향성은, 행정이 다루어야 할 일들이 도시의 규모에 비례하여 늘어난다는 점¹⁶⁾을 고려할 때 충분한 타당성을 지닌다.

둘째, 규모가 비슷한 기초자치단체들은 보유한 조례의 수가 대체로 유사하다. 그러나 동시에 이들 중에서도 특히 많거나 적은 수의 조례를 지닌 기초자치단체가 존재한다.

조례의 숫자가 비슷하다는 것은 조례의 구성이 유사하다는 점을 상당부분 반영한다. 즉, 기초자치단체가 지닌 조례의 대부분은 법령의 위임에 의해 제정되는 위임조례이거나 법령에 의해 반드시 제정되어야 하는 필수조례이다. 그리고 자치조례 내지 임의조례의 숫자가 상대적으로 적기 때문에 기초자치단체들의 조례숫자가 비슷하다는 것이다. 예를 들어, 경주시가 지닌 9개의 지방의회 관련 조례 중에서 8개는 위임조례 혹

13) 조례안의 대부분은 단체장에 의해 발의된다. 따라서 자치단체간 조례 구성의 차이는 단지 제한적으로 지방의회의 자율성에서 기인한다. 다만, 각각의 독특한 조례를 제정함에 있어 지방의회가 얼마나 자율성을 행사했는지를 추적하는 것은 본 연구의 범위를 뛰어넘는 일이다. 그리고 여기서 조례 비교논의의 초점은 '누가 조례를 발의했는가'의 문제뿐만이 아니라, 집행부의 행정이 '얼마나 조례에 의해 구속되고 있는가'의 문제를 탐구하는 데에도 있다. 단체장이 조례를 발의하는 경우에도, 지방의회가 발의된 조례를 수정 및 의결하는 과정에서 나름의 자율성을 발휘할 수는 있음은 물론이다.

14) 지방자치법 제10조 제1항에 따라 인구 50만 이상의 기초자치단체는 19개 행정분야에 걸쳐 도시사무의 일부를 수행할 수 있다. 따라서 인구 50만이란 기준에 의해 기능배분상의 특례를 적용받는지의 여부가 조례숫자에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그러나 50만 이상의 인구를 지닌 도시와 그렇지 않은 도시간에 보유한 조례의 수가 체계적으로 다르다는 증거를 〈표 6〉에서 찾기는 어렵다. 다만, 부천시, 성남시 등 대규모 도시와 경주시, 목포시 등 중간규모 도시간의 조례수 차이가, 중간규모 도시와 소규모 도시간의 조례수 차이보다 많다는 점은 인정된다.

15) 기초자치단체가 지닌 조례의 숫자는 인구규모와 지방의회의 적극성이외에도 재정자립도, 산업구조의 다양성 등 여러 변수와 상관관계를 지닐 수 있다.

16) Sharpe, 1988.

은 필수조례로서 부천시, 목포시, 홍성군, 해남군 등에도 존재한다. 그리고 이러한 조례들은 거의 같은 내용을 담고 있다.¹⁷⁾ 사실 지방자치법 및 동법 시행령 그리고 각종의 개별법들에 의해 일률적으로 구조와 기능을 부여받고, 이렇게 부여된 구조와 기능의 수행에 필요한 조례의 제정을 요구받으며, 서로 동등한 법적 지위를 지닌 기초자치단체들의 조례가 그의 구성 및 내용에 있어 상당부분 유사하리라는 것은 쉽사리 납득할 수 있다.

한편 <표 6>에서 인구 5-15만 정도의 타 도시들이 150-165개의 조례를 지닌 데에 비해 해남군은 130개의 조례를 보유하고 있다. 그리고 목포시, 천안시, 그리고 부천시는 유사한 규모의 타 도시들에 비해 많은 조례를 보유한 반면에, 청주시는 타 도시들에 비해 적은 수의 조례를 가지고 있다. 조례의 숫자에 기초하여 지방의회의 집행부 책무성확보 노력 정도를 쉽사리 추론할 수는 없는 일이다. 그럼에도 불구하고, 학교급식설비지원, 담배자판기설치금지, 쓰레기수거방식개선 등의 다양한 정책문제에 대해 지방의회가 적극적으로 조례제정권을 행사했던 도시(최홍석, 2000)와 지방의회와의 권력관계에 있어 단체장의 우위가 두드러지고 단체장이 대부분의 정책과정을 주도했던 도시(유재원, 2000)사이의 차이가 보유한 조례숫자의 차이로 나타나고 있을 개연성은 충분하다. 보다 구체적으로, 부천시의 의회의정자문위원회운영위원조례, 학교급식시설및설비지원조례, 담배자판기설치금지조례 등과 목포시의 시의회에서의 증언감정 등에 관한조례, 시의회고문변호사에 관한조례 등은 지방의회의 주도하에 제정되었고, 다른 기초자치단체에서 찾아보기 어려운 조례의 좋은 예이다.

그리고 셋째, 기초자치단체들이 지닌 독특한 조례의 상당부분은 집행부의 사업계획을 단순히 뒷받침하거나, 선거구민의 대중적 요구에 반응하기 위한 목적을 지닌다. 그리고 집행부에 대한 견제를 강화하고 책무성을 제고하기 위한 제·개정은 상대적으로 적게 이루어지고 있다는 것이다.

부천시와 성남시는 주로 지역경제분야와 보건사회복지분야에서 일단의 독특한 조례를 지니고 있다. 부천시의 이러한 대표적인 조례로 만화산업 관련 조례, 학교급식시설 지원 관련 조례, 재래시장활성화위원회설치및운영에 관한조례, 지역노사정협의회 관련

17) 조례구성의 유사성은 감사, 총무 등 행정관리 분야에서 더욱 심하고, 지역경제, 보건사회복지 등 사업 분야에서는 상대적으로 다소 덜하다.

조례, 벤처기업육성 조례 등을 들 수 있다. 그리고 성남시에 독특한 조례로 시민공사 감독관운영조례, 인터넷무역지원센터 관련 조례, 연료대책자금융자조례 등을 들 수 있다. 이러한 조례 중에 일부-예를 들어, 부천시의 만화산업 조례-는 거의 전적으로 단체장의 주도하에 시작된 사업을 법적으로 뒷받침해주는 역할을 수행한다. 한편, 학교 급식, 재래시장 활성화, 연료대책자금융자, 담배자판기설치금지 등에 관한 조례는, 집행부의 사업계획을 법적으로 뒷받침하거나 집행부에게 사업확대의 근거를 제공할 뿐만 아니라, 지역주민의 요구를 충족시킴으로써 지방의원들에게 선거정치상의 이득을 제공할 수 있다.

한국의 기초자치단체에서는 단체장 중심의 정치연합이 지방정치를 주도한다(박종민 외, 1999). 이러한 상황에서 단체장이 각종 시혜성 사업 혹은 선심성 사업을 의제화할 경우, 지방의원들이 이에 쉽게 동조하고 또한 이를 통해 선거정치상의 이득을 추구하는 경우가 종종 나타난다. 그리고 재선을 추구하는 지방의원의 입장을 고려할 때, 조례를 통해 입법화되는 사업들이 주로 자치단체의 부를 증대하려는 경제개발사업이거나, 대다수의 시민들로부터 칭송을 들을 수 있는 '좋은 정치(good politics)' 혹은 '대중적 정치(majoritarian politics)'¹⁸⁾의 사업들에 집중되는 것도 쉽사리 짐작할 수 있는 일이다.

한편 집행부의 책무성 강화를 주된 목적으로 하는 조례의 대표적인 예로 부천시의 시의회외정자문위원운영조례, 성남시의 시민공사감독관운영조례, 목포시의 시의회고문변호사에관한조례 등을 들 수 있다. 그러나 이렇듯 집행부의 책무성 강화를 주목적으로 하는 조례제·개정 노력은 상대적으로 저조하다. 그리고 이러한 점은 대법원에 제소된 기초자치단체 조례들의 내용을 통해서도 엿볼 수 있다.

18) 대중적 정치란 광범한 주민의 비용부담과 광범한 주민의 혜택을 수반하는 정치이다. 이러한 정치는 초기에 이념적 논쟁을 수반할 수 있으나, 일단 이를 극복한 후에는 광범하게 인기를 끄는 경향이 있다(Wilson, 1980). 부천시와 성남시의 경우, 학교급식설비지원과 장학재단설립 등을 이러한 대중적 정치의 예로 들 수 있다.

〈표 7〉 대법원에 제소된 기초자치단체의 조례

| 조례명 | 조례 내용 | 핵심 이해당사자 | 대법원 판결 |
|------------------------------------|--|--|--|
| 1. 황성군계중명동수수료 징수조례(개정) | 수익계약신채 또는 건적시에 10000원의 수수료를 징수 | 수수료를 내야하는 주민 | 유효(98.9): 지방자치법에 위반되지 않음 |
| 2. 안양시건축조례(개정) | 2중 일반주거지역에 15층 아파트의 건축을 허용 | 고층아파트의 건축을 원하는 주민/사업자 | 무효(99.4): 도시계획법 제15조2항 위반 |
| 3. 울진군발전소주변지역 지원사업시행조례(제정) | 발전소 주변지역에 대한 지원사업을 '지역단체'가 수행할 수 있도록 규정 | 지역단체(해당 읍·면의 번영회, 지역발전협의회등), 발전소 주변지역 주민 | 무효(99.9): 발전소주변지역지원에관한법률 제30조1항과 제36조 위반 |
| 4. 창원시건축조례(제정) | 제1종 일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물을 지정 | 제1종 일반주거지역에 건축을 원하는 주민과 사업자 | 기각(2000.5): 건축법과 산업입지및개발에관한법률에 위반되지 않음 |
| 5. 부산북구주차장설치 및 관리조례(개정) | 설치가능한 노외주차장 부대시설의 종류를 상위 법령(주차장법시행규칙 제6조4항)보다 좁게 설정 | 노외주차장에 휴게소, 간이매점 등 시설의 설치를 원하는 주민 | 소취하(97.12) |
| 6. 동작구혁신2구역주택재개발사업청산금징수조례(제정) | 주택재개발 관련 청산금 산정 방식을 변경 | 재개발사업 관련 주민, 동작구청 | 제류중(99.3에 제소) |
| 7. 인천광역시동구지방공무원리장협의회설립·운영에관한조례(제정) | 협의회 활동에 따른 불이익 금지 등 지방공무원리장협의회 위상과 활동을 강화 | 동구청 공무원, 동구청장 | 제류중(99.8에 제소) |
| 8. 단양군공유재산관리조례(개정) | 연도중 변동되는 공유재산의 취득, 처분, 그리고 관리료 사함에 대해 의회의 의결을 얻도록 개정 | 단양군 집행부, 단양군 의회 | 제류중(2000.4에 제소) |
| 9. 마산시주택임대차계약증서 확정일자부여업무조례(제정) | 확정일자 부여의 의미를 고지하고, 확정일자 청구 여부를 확인토록 하는 업무를 공무원에게 부여 | 읍·면·동·출장소의 공무원, 임대주택 거주 주민 | 무효(99.4): 기관위임사무물 조례로 규정함 |
| 10. 인천광역시동구주민자치센터설치및 운영에 관한조례(제정) | 구의원과의 협의를 거쳐 동장이 주민자치위원회의 위원을 선임하고, 위원회를 의결기구화함 | 구청장, 구의원, 동장 | 제류중(2000.6에 제소) |

자료: 행정자치부, 2000, 지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집(Ⅲ)

〈표 7〉은 1997년 1월부터 2000년 6월까지 대법원에 제소되었던 기초자치단체 조례의 이해당사자를 분석한 것이다.¹⁹⁾ 해당 기초자치단체의 집행부 혹은 상급자치단체의 집행부가 반대하는 조례안이 재의과정에서 부결되지 않고 대법원 심의에까지 이른 것은 해당 기초단체의 의회가 그 조례안의 통과를 위해서 상당히 많은 그리고 성공적인 노력을 기울였다는 의미로 해석할 수 있다.²⁰⁾ 그리고 이러한 대표적 사례의 분석을 통해서 집행부의 책무성 제고를 위해 지방의회의 조례제·개정권이 어떻게 사용되고 있는지를 알 수 있다.

〈표 7〉에 열거된 10개의 기초자치단체 조례 중에서 1번부터 6번까지의 조례는 주로 특정한 혜택 혹은 의무를 일단의 주민들에 부여할 지를 결정하는 것들이다. 예를 들어, 안양시건축조례는 도시계획법에 의해 10층 이하 공동주택의 건축이 허용된 제2종 일반주거지역에 15층 이하 아파트의 건축을 허용하여, 해당 지역에 사는 주민과 사업자에게 일차적인 혜택을 부여하고 있다. 그리고 울진군발전소주변지역지원사업시행조례는 재정능력에 따른 차등을 없애기 위해서, 국가가 통일적으로 시행하거나 기관 위임을 시키던 발전소 주변지역 지원사업을 지역의 민간단체가 수행할 수 있도록 하고 있다.

반면에 7번부터 10번까지의 조례는 집행부의 의무와 과업을 규정하고 있다는 점에서 1-6번 조례들과 성격을 달리한다. 예를 들어, 인천광역시 동구청의 지방공무원직장협의회 관련 조례는 협의사항의 이행에 대한 의무조항, 협의회 활동에 따른 불이익 금지조항, 협의회 활동에 대한 지원 조항 등을 두어, 단체장에게 인사행정상의 의무를 부과하고 있다. 그리고 마산시주택임대차계약증서확정일자부여업무조례는 임대차계약증서 확정일자 청구와 관련하여 공무원들에 새로운 과업을 부여하고 있다. 그러나 집행부의 의무와 과업을 규정하고 있는 이러한 조례들이 모두 지방행정의 책무성 제고라는 고매한 목적을 주로 염두에 두고 만들어졌다고는 보기 어렵다. 즉, 이러한 조례의 상당부분은 지방의회와 단체장간의 갈등상황에서, 행정의 책무성 제고보다는, 단지

19) 〈표 7〉은 1997년 1월부터 2000년 6월까지 대법원에 제소된 기초자치단체 조례의 전수를 열거한 것이다.

20) 〈표 8〉에 열거된 조례의 일부는 단체장에 의해 처음 발의되었다. 그러나 그들은 모두 단체장에 의한 재의요구와 지방의회에 의한 재의결의 과정을 거쳐서, 지방의회 의장을 피고인으로 하여 대법원에 제소되었다.

단체장의 권한을 약화시키려는 목적을 지니고 만들어졌을 가능성이 높은 것이다.

결국 한국의 기초의회가 집행부의 책무성 제고를 위해 조례제·개정 권한을 충분히 활용하고 있다는 증거는 희박하다. 우선 거시적으로 보아, 조례의 구성이 위임조례와 필수조례 위주로 이루어졌고, 각 지방의 특성 혹은 각 지역주민의 요구가 조례의 구성에 적절히 반영되어있지 못하다. 비록 기초자치단체들이 여러 개의 독특한 조례를 지녔다하더라도, 그들 중에 대다수는 집행부의 사업계획을 법적으로 뒷받침하기 제정된 것들이다. 지방자치법 제35조2항은 동법 제35조1항의 필수외결사항이외에도 지방자치단체가 조례를 통해서 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있도록 하고 있다. 이 조항은, 자치사무와 단체위임사무 중에서, 조례로서 규정할 수 있는 사무를 지방의회가 스스로 정할 수 있도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 조례를 설치한 자치단체의 예를 찾아볼 수 없는 것이 현실이다.

미시적으로 보아, 비록 기초의회가 조례제·개정 권한을 적극적으로 활용하는 경우에 있어서도, 이러한 권한활용의 상당수는 선거구민에 대한 혜택제공 혹은 의무부과와 직접적으로 관련된 사항과 관련하여 이루어지고 있다. 지방의회는 종종 조례제·개정권을 통해서 특정 행정업무수행의 목적과 기능, 업무수행의 방식, 집행부 공무원의 권리와 의무 등의 문제에도 간여한다. 지방의회와 이러한 간여가 집행부 공무원의 책무성을 제고할 수 있음은 물론이다. 그러나 지방의회와 이러한 간여는 왕왕 지방행정 책무성을 제고하기 위한 체계적 노력의 맥락이라기보다는, 지방의회와 단체장간 갈등의 간헐적 산출물인 경우가 많다.

V. 결 론

지방자치단체에 대한 1999년도의 정부합동감사에서 요구된 행정 조치는 총 1,547건이다.²¹⁾ 그리고 감액, 재시공, 회수추징 등의 재정적 조치 액수는 379억 원이다. 1997년과 1998년의 합동감사에서 이루어진 행정 조치가 각각 1,086건과 953건, 그리고 재정적 조치 액수가 각각 81억과 119억 원이었던 것에 비하면, 1999년의 감사

21) 구체적으로 '시정'이 552건, '주의'가 442건, '개선'이 78건, 그리고 '현지처분'이 475건이었다.

적발 건수와 적발액수는 크게 늘어난 셈이다 (행정자치부, 2000a). 단지 감사적발건수가 많아졌다고 해서 지방행정의 책무성이 후퇴했다고 간주할 수는 없다. 그러나 최소한 중앙과 지방간 기능배분에 있어 지방자치단체의 비중이 점점 더 높아져 가는 상황에서, 지방행정의 책무성 문제에 더욱 많은 관심과 우려가 집중되는 것은 남득할 만한 일이다.

본 연구에서는 집행부의 책무성을 제고하기 위해 지방의회가 활용할 수 있는 권능에는 무엇이 있고, 그 권능들이 얼마나 활용되고 있으며, 그리고 왜 그만큼 활용되고 있는지를 분석하였다. 지방채 발행 의결권부터, 행정사무감사권과 조사권, 예산 심의·확정권, 그리고 조례 제정·개폐권에 이르기까지 기초지방의회에는 집행부의 통제에 유용한 많은 권능이 부여되어있다. 그럼에도 불구하고 기초지방의회가 집행부를 적절히 통제하고 지방행정의 책무성을 제고하는 데에는 여러 한계와 문제점이 있는 것으로 분석되었다. 이러한 한계와 문제점들로는 우선, 지방의회가 집행부에 대해 보유한 권능의 '영향력의 구체성'과 '효능성'이 떨어진다는 것이다. '영향력의 구체성'과 '효능성'의 부족은 상당부분 의회기관이 지닌 제도적 한계에서 비롯된다. 지방의회와 집행부공무원은 상관과 부하의 관계라기보다는 위임자와 대리인의 관계 혹은 후원자와 대표자의 관계에 가깝다. 그리고 집행부에 대한 지방의회와 간여가 중요한 사안에 대해 비상시적으로 이루어지는 까닭에, 법령상 의무불이행, 업무소홀 등과 같이 책무성 부족의 대표적인 예로 지적되는 현상의 상당 부분은 사실상 지방의회와 통제범위밖에 놓인다는 것이다.

어떠한 권능의 '효능성'은 그 권능의 '잠재적 영향력'과 '순응확보가능성'에 의해 결정된다. 그런데 지방의회가 지닌 대부분의 권능은 본래적으로 그의 적용범위 및 빈도가 지방자치법에 의해 제한된다. 그리고 현행의 지방자치법하에서 권능에 대한 순응미흡을 이유로 지방의회가 집행부공무원에게 제재를 가할 수 있는 여지는 별로 없다.

두 번째 문제점은 지방의회가 집행부와 책무성 관계를 잘못 설정하는 것이다. 지방행정의 책무성이 적절히 유지되기 위해서는 상관, 전문가적 기준, 시민, 지방의회, 상위정부 등의 여러 주체가 행정의 각 국면에서 나름의 역할을 수행할 필요가 있다. 집행부에 대한 지방의회와 권능은 대부분 법적 및 정치적 책무성 관계를 강제하기 위한 것들이다. 행정이 실행되는 현장에 떨어져 있고, 주민의 대표로 구성되며, 정보 수

집 및 처리능력이 떨어지는 지방의회조직이 집행부 공무원에 대하여 계서적 혹은 전문가적 책무성 관계를 효과적으로 유지하기란 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 지방의원들은 왕왕 개별적 이해의 반영, 바람직한 역할에 대한 오해 등을 이유로 집행부에 대한 계서적 통제를 추구하여 집행부 공무원의 반발을 사고, 위임자와 대리인 혹은 후원자와 대표자 사이의 책무성 관계를 저해한다는 것이다.

세 번째로는 지방의회에 부여된 가장 강력한 권능인 조례제정·개폐권을 적절히 활용하지 못하고 있는 것이다. 조례는 법적 책무성 관계를 강제하기 위한 대표적인 수단이다. 뿐만 아니라, 조례는 집행부 공무원들에게 업무처리의 틀과 제약요소를 제공하여, 지방의회가 지방행정의 모습을 상당히 변모시킬 수 있는 수단이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 기초의회들이 집행부의 책무성을 제고하기 위해 조례제정·개폐권을 적극적으로 활용하고 있다고 보기는 어렵다. 우선 조례의 구성과 내용이 기초자치단체들간에 상당히 유사하다. 그리고 기초단체들간에 독특한 조례의 상당수는 집행부의 사업계획을 단순히 법적으로 뒷받침하는 것들이다. 또한 1997년 이래 대법원에 제소된 조례를 분석한 결과, 기초의회의 적극성은 주로 주민에 대한 혜택 및 의무 부여의 측면에 집중되고 있고, 집행부와 주민 혹은 집행부와 지방의회 사이의 책무성 관계를 규정하는 조례는 상대적으로 적다.

지방행정은 다분히 일선관료의 행정이고, 현장행정이며, 종합행정이다. 한 도시의 행정문제들은 나름의 독특한 인적, 물적 환경하에서 발생하고, 진화한다. 비록 같은 범주의 문제-예를 들어, 쓰레기 수거-일지라도 문제가 발생한 원인과 타당하고 책무성 있는 문제해결의 방향은 도시마다, 혹은 한 도시에서는 시간에 따라, 다를 수 있다. 지방행정이 작동하는 맥락은 그만큼 다양하고 복잡하다. 그리고 지방행정이 대단히 복잡다단한 환경에서 작동하는 만큼 지방행정의 책무성을 제고하는 일이란 대단히 지난한 과업이다.

지방행정의 책무성 제고를 위한 많은 논의가 상위정부의 역할에 집중되고 있다.²²⁾

그러나 현장성과 종합성이 주된 특징인 지방행정의 책무성을 제고함에 있어 상위정부기관의 효과성은 지방적 지식(local knowledge) 혹은 시간·공간한정적 지식

22) 서면경고제의 법적근거 마련, 직무이행명령 및 대리집행제도의 보완, 무단체장의 국가직화 등에 관한 논의를 그의 예로 들 수 있다.

(time and place knowledge)의 부족에 의해 크게 제약된다 (Ostrom et al., 1990). 예를 들어, 지방행정의 범규준수정도를 따짐에 있어 상위정부의 감독기관 혹은 감사기관은 대단히 효과적일 수 있다. 그러나 어떤 사업을 꼭 했어야 했는지, 그 사업이 주민의 이익을 효과적으로 도모하는 방향으로 집행되었는지, 사업시행방식에 더 나은 대안은 없었는지 등의 보다 근본적인 책무성 문제를 상위정부기관이 효과적으로 판정하기란 사실상 어렵다. 상위정부기관이 범규 지식과 과학적 지식을 보다 많이 가지고 있을지는 모르나, 특정 문제의 맥락에 관한 지방적 지식은 대단히 적게 가지고 있기 때문이다. 결국 이러한 문제들에 대한 답변은 지방정부 스스로에 의해서 준비되어야 할 일이다. 즉, 이러한 답변을 준비해야 할 일차적 책임은 집행부가 지녀야 한다. 그리고 그 답변의 적절성을 검토하고, 그의 시행을 허락하는 책임은 지방의회가 지닌다. 지방행정의 책무성 제고에 있어 지방의회의 기능이 중요한 것은 바로 이러한 이유에서이다.

지난 수년간 급속한 지방분권화의 과정을 거친 끝에, 근래에 들어서는 지방행정의 책무성에 관한 관심이 급속히 커지고 있는 듯하다. 지방자치의 바람직한 발전을 위해서는 지방분권화의 진전과 책무성 확보 기제의 발전이 균형있게 이루어져야 할 것이다. 책무성 부족에 따른 지방행정의 문제점을 줄일 수 있는 방법은 크게 보아 두 가지이다. 즉, 하나는 지방행정에 대한 상위정부 혹은 상위법령의 통제를 강화하고 분권화의 속도를 줄이는 것이다. 그리고 다른 하나는 지방정부가 스스로 책무성을 제고할 수 있도록, 지방정부의 기관과 제도를 오히려 강화하는 것이다.²³⁾ 만일 두 번째의 대안을 포기하지 않을 경우, 어느 기관의 기능이 강화되어야 할지는 명확하다.

23) 물론 이 두 가지의 방법이 언제나 서로 배타적인 것은 아니다.

【참고문헌】

- 김병국. (1996). 민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화. 「지방행정연구」, 11(1): 1-28.
- 김병준. (1998). 지방의회의 구성과 운영. 「한국지방행정연구」, 7(1): 71-88.
- 김성호. (1996). 「지방의회의 의정효율성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 김성호·황아란. (1999). 「조례제정권 범위확대에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (1998). 단체장과 지방의회의 관계실태 및 과제. 「지방행정정보」, 64: 8-13.
- 박종득·임현만. (2000). 지방의원의 전문성이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구. 「2000년도 기획세미나 발표논문집 - 지방정부의 리더쉽과 문화산업정책」. 한국행정학회. 167-183.
- 박종민 외. (1999). 한국지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 유재원. (2000). 청주시 사례. 박종민 편. 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남. 39-106.
- 이기우. (1994). 국회와 지방의회의 관계정립 - 입법과 국정감사를 중심으로. 「한국행정연구」, 3: 113-133.
- 조경호·김명수. (1995). 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가. 「한국행정학보」, 29(1): 231-259.
- 중앙일보 2000/12/30.
- 최민수. (1998). 「지방의회운영」. 서울: 서강출판.
- 최창호. (1994). 지방의회 조례제정권의 범위와 한계. 「지방자치연구」 6(1): 7-25.
- 최홍석. (2000). 부천시 사례. 박종민 편. 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남. 171-233.
- 한국지방행정연구원. (1997). 「행정계층간 사무처리 실태총람」. 한국지방행정연구원.
- 한원택. (1998). 지방자치 발전을 위한 지방의회의 개혁방향. 「자치의정」 1(1): 28-45.
- 행정자치부. (2003a). 「2003지방자치백서」.
- _____. (2003b). 「지방의회백서(1998.7-2002.6)」.
- _____. (2000a). 「국정감사보고서」.
- _____. (2000b). 내부자료.

_____. (2000c). 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집(Ⅲ)」.

_____. (1999). 「지방의회백서(1995.7-1998.6)」.

국민일보. 2000/12/30.

Arnold, Douglas, R. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Heaven: Yale University Press.

Bovens, Mark, and Andrew Massey. (1998). Report of the Working Group on Responsibility. In Hondeghem, Annie and European Group of Public Administration eds. *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press. 41-43.

Dodd, Lawrence C. and Richard L. Schott. (1979). *Congress and the Administrative State*. New York: John Wiley and Sons.

Fenno, Richard F. Jr. (1973). *Congressmen In Committees*. Boston: Little, Brown & Company.

Ostrom, Eliner, Larry Schroeder, and Susan Wynne. (1990). *Institutional Incentives and Rural Infrastructure Sustainability*. Washington, D.C.: Associates in Rural Development, Inc.

Seidman, Harold and Robert Gilmour. (1986). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.

Sharpe, Lawrence J. (1988). *The Growth and Decentralization of the Modern Democratic State*. *European Journal of Political Research*, 16: 365-380.

Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (2000). Accountability. In Shafritz, Jay M. ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press. 6-11.

_____. (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. In Ingraham, Patricia W. et al. eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. Jossey-Bass. 263-294.

_____. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, May/June: 227-238.

Wilson, James Q. (1980). *American Government: Institutions and Policies*. Lexington: D.C