

## 住民-地方議員의 關係定立方向\*

### Improving the Relationship between Citizens and Local Councillors

李 勝 鍾

(한국지방행정연구원 수석연구원)

#### <目 次>

- |                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| I. 住民-地方議員間 關係定立의 意義 | III. 住民-地方議員 關係 定立方案 |
| II. 住民-地方議員間 關係의 實態  | IV. 結 論              |

### I. 住民-地方議員間 關係定立의 意義

地方自治 實施의 궁극적 목적은 지역주민의 복지를 증진시키는데 있다 할 것인 바, 이를 위하여는 지역주민의 意思 즉, 住民輿論이 지방행정과정에 효과적으로 反映될 것이 요청된다. 주민여론이 지방행정과정에 효과적으로 반영될 경우, 지방행정은 공무원의 專門的 判斷과 住民輿論의 조화·균형에 기초하여 合理的·民主的으로 수행됨으로써 住民福祉의 極大化에 이바지 하게 될 것이기 때문이다. 이는 주민여론을 무시한 지방행정은 그것이 아무리 공무원의 전문적 판단에 기초하여 합리적으로 수행된다 하더라도 주민의 의사에 반하는 한 주민을 행복하게 할 수는 없을 것이라는 점을 생각하면 쉽게 이해된다.<sup>1)</sup> 더욱이 주민이 주인인 민주사회에서 주민은 당연히 자신들의 의사가 행정과정에 반영되도록 요구할 권리를 가지고 있으며, 또한 지방정부는 당연히 지역주민의 여론을 행정과정에 반영할 의무를 지니고 있다 하겠으므로 주민여론의 지방행정과정에의 반영은 하나의

\* 이 논문은 내무부 지방행정연수원 주최 「지방행정과 지방자치 패럴토의」(1993. 4. 27)에서 발표된 것을 수정·보완한 것임.

1) 이와 관련하여 De Sario & Langton(1987 : 3-15)은 專門技術官僚(technocrat)의 전문가적 판단에 의한 지배(technocracy)와 주민의 여론에 의한 지배(democracy)가 조화·균형을 이루어 소위 “전문기술 민주주의(technodemocracy)”가 정착될 때에 비로소 주민의 복지가 극대화 될 수 있음을 지적하고 있으며, 아울러 Edwards와 Sharkansky(1978 : 5)는 정책결정을 위한 두가지 기준으로서 전문적 판단 및 여론을 들고 있다.

當爲의 命令으로 인식되어야 하는 것이다.

지방행정과정에 지역주민의 여론이 반영되는 連繫通路 또는 經路(channel)는 지방의원, 관료집단과 같은 공식기구를 통한 公式的 通路와 정당, 이익집단, 대중매체 또는 직접참여와 같은 비공식 기구를 통한 非公式的 通路가 있다(Mellors & Copperthwaite, 1987 : 202-231). 그런데 代議民主制 아래에서 특히 중시되어야 할 주민여론과 지방행정과의 연계통로는 주민-지방의원(이하 '의원'과 혼용함)으로 이어지는 경로이다. 이는 본래적으로 지방의원은 주민이 자신들의 의사를 지방행정과정에 반영하게 하기 위하여 직접 선출한 주민의 대표라는 점에서 그러하다. 주민여론과 지방행정을 연결하는 통로로서의 주민-지방의원관계에 있어서, 먼저 지방의원은 주민의 대표로서 주민여론을 收斂하여 行政過程에 反映하는 연결작용을 한다. 구체적으로 지방의원은 의원의 집합체인 지방의회에서의 활동을 통하여 지방정부의 政策을 決定하거나 또는 집행기관에 지역주민의 輿論을 傳達함으로써 행정과정에 주민여론을 반영시키는 것이다.<sup>2)</sup> 아울러 주민은 지방의원의 활동에 대한 監視·協調를 통하여 의원의 대표적 기능이 충실히 수행되도록 함으로써 행정과정에 대한 주민여론의 반영을 촉진한다.

물론 주민-의원을 통한 경로외에 다른 경로를 통하여도 주민여론은 행정과정에 반영된다. 그러나 ① 일반적으로 官僚集團은 能率性·效果性과 같은 합리성에는 민감하지만 주민여론에 대하여는 상대적으로 민감하지 못한 점,<sup>3)</sup> ② 특히 지방단위에서는 정당, 이익단체 또는 대중매체와 같은 다른 媒介集團의 활동이 활발하지 못한 점 및 ③ 주민의식의 취약성 및 참여를 위한 유효한 제도의 미흡 등으로 인하여 住民의 直接參與 역시 활발치 못한 점 등을 고려하건대, 주민-지방의원간 관계를 통한 여론반영의 중요성이 부각될 수 밖에 없다.<sup>4)</sup>

뿐만 아니라 代議制하에서는 주민대표로서의 의원을 통한 주민여론의 반영은 그 자체가 대의제의 근간을 이루는 기본요소로서 중요하다. 만일 대의제 하에서 주민대표인 의원이 여론반영기능을 제대로 수행하지 않을 경우에는 그 존재의의마저 상실하게 될 것이다. 즉, 지방의회의 구성과 운영에는 필연적으로 비용이 소요될 것인 바, 그와 같은 비용의 유지는 주민여론이 의원을 통하여 행정과정에 효과적으로 반영되는 경우에만 그 정당성을 찾을 수 있을 것이기 때문이다. 그렇지 않은 경우에는 비용이 소요되는 지방의회를

2) 이러한 활동은 주민 대표기관 및 지방정부의 최고의사결정기관으로서의 지방의회의 지위에 입각하여 수행되는 것이다. 여기에서 집행기관에 대한 감시·통제기관으로서의 지방의회의 지위는 주민 대표기관으로서의 지위와 최고의사결정기관으로서의 지위에 파생되는 것으로 본다.

3) 이는 기본적으로 지방의원은 選出職인데 반하여 관료는 任命職이기 때문인데 기인한다.

4) 의원을 통한 여론반영의 효과성에 대하여는 Skogan(1975), Jones(1981) 또는 Yates(1977 : 7) 참조.

구성하기 보다는 단순한 行政分權化에 기초한 지방행정이 최소한 行政효율 측면에서 낮거나 같은 정도로 기능할 수 있을 것이기 때문에 오히려 더 바람직한 대안이 되는 것이다. 요컨대, 주민-의원간 관계정립은 여론반영의 상대적 效果性 측면에서 보거나 正當性 측면에서 보거나 그 중요성이 인식되어야 하는 것이다.

이상의 논의에 입각하여 이하에서는 주민-의원간 관계정립을 위한 방향제시를 함에 있어 ① 먼저 양자간 관계에 대한 실태를 간단히 가늠해 본 다음, ② 양자간의 관계정립을 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

## II. 住民-地方議員間 關係의 實態

### 1. 實態

주민-지방의원간 관계의 실태에 대한 본격적인 연구결과는 찾아보기 어렵다. 이는 대부분의 지방자치에 관한 연구들이 주민-의원관계보다는 정부간 관계(중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부), 또는 지방행정기관과 주민과의 관계에 상대적으로 더 많은 관심을 가진 결과이기도 하다. 이 같은 제약하에서 여기에서는 최근 실시된 두 件의 意識調査 즉, 延世大 地域社會開發研究所(1992)의 「地方自治實施 1年の 評價와 展望」 및 漢陽大 地方自治研究所(1992)의 「地方自治 發展을 위한 國民意見調査」에 기초하여 제한적이거나 현 시점에서의 주민-지방의원간 관계의 실태를 가늠해 보기로 한다.<sup>5)</sup>

#### ○ 住民의 地方議員에 대한 認知度

##### 〈표 1〉 住民의 地方議員 認知度

단위 : 명(%)

	廣域議員	基礎議員
안다	153 (37.7)	146 (36.0)
모른다	245 (60.3)	255 (62.8)
무응답	8 (2.0)	7 (1.7)
계	406 (100.0)	406 (100.0)

자료출처 : 연세대 지역사회개발 연구소(1992), p. 50.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 거주지의 지방의원을 “모른다”고 응답한 주민의 비율은 광역의원의 경우 60.3%, 기초의원의 경우 62.8%로서 “안다”고 응답한 비율 37.7% 및

5) 조사시기는 각각 1992년 5월 및 1991년 12월이었다.

36.0%보다 현저히 높은 것으로 나타났다. 이는 지방선거에서의 投票參與率이 低調하였다는 사실에서 볼 때 일용 당연한 결과라 하겠으나 여하튼 주민-지방의원의 관계가 긴밀치 못함을 가르쳐준다 하겠다.<sup>6)</sup>

○ 住民의 地方議會 傍聽如否

〈표 2〉 住民의 地方議會 傍聽經驗

단위 : 명 (%)

	廣域議員	基礎議員
안다	11 ( 2.7)	4 ( 1.0)
모른다	392 ( 96.6)	397 ( 97.8)
무응답	3 ( 0.7)	5 ( 1.2)
계	406 (100.0)	406 (100.0)

자료출처 : 연세대 지역사회개발 연구소(1992), p. 50.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 주민응답자의 의회방청경험은 극히 저조하여 광역의회의 경우 2.7%, 기초의회의 경우 1.0%에 지나지 않아 주민의 의원활동에 대한 관심이 매우 저조함을 짐작할 수 있다. 물론 이러한 결과는 지방의회가 출범한 지 오래되지 않았기 때문이거나, 또는 개인의 사회경제적 상황 등에 기인하는 것으로 볼 수도 있겠으나 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 방청경험이 없다고 응답한 주민의 대다수가 그러한 이유보다는 議會開院時期에 대한 無知(광역=24.7%, 기초=25.7%), 관심가는 내용없음(광역=15.8%, 기초=13.6%), 지방의회에 기대 안함(광역=27.6%, 기초=29.0%) 등을 이유로 제시하고 있음은 주민의 의원활동에 대한 無關心이 저조한 방청경험의 主要原因이었음을 알게 해 준다.

〈표 3〉 地方議會 傍聽經驗이 없는 理由

단위 : 명 (%)

	廣域議員	基礎議員
의회개원시기 모름	97 (24.7)	102 (25.7)
관심가는 내용없음	62 (15.8)	54 (13.6)
지방의회에 기대안함	108 (27.6)	115 (29.0)
개인적 시간 없음	96 (24.5)	89 (22.4)
기 타	22 ( 5.6)	23 ( 5.8)
무 응 답	7 ( 1.8)	14 ( 3.5)
계	392 (100.0)	397 (100.0)

자료출처 : 연세대 지역사회개발 연구소(1992), p. 51.

6) 1991. 3. 26 및 1991. 6. 20에 시행된 기초 및 광역의회의원선거의 투표율은 각각 55.0%, 8.9%였다.

○ 地方議員의 活動 認知度

〈표 4〉 地方議員의 活動에 대한 住民認知度

단위 : 명 (%)

	議員의 活動	
	廣域議員	基礎議員
매우 잘 안다	0 ( 0.0)	0 ( 0.0)
어느 정도 안다	54 (13.3)	50 (12.3)
잘 모른다	188 (46.3)	178 (43.3)
전혀 모른다	162 (39.9)	169 (41.6)
무 응 답	2 ( 0.0)	9 ( 2.2)
계	406 (100.0)	406 (100.0)

자료출처 : 연세대 지역사회개발연구소(1992), p. 53.

〈표 4〉에 나타난 지방의원의 활동에 대한 주민의 인지도를 보더라도 주민의 지방의원의 활동에 대하여 관심이 저조함을 알 수 있다. 즉, 응답자의 대부분은 광역과 기초를 막론하고 의원의 활동에 대해 잘 모르거나(광역=46.3%, 기초=43.3%) 전혀 모른다(광역=39.9%, 기초=41.6%)고 응답하고 있는 것이다.<sup>7)</sup>

○ 住民과 地方議員과의 紐帶關係에 대한 評價

〈표 5〉 住民-議員間 紐帶關係에 대한 評價

단위 : 명 (%)

구 분	地方議員	一般市民
매우불만	4 ( 1.1)	42 ( 10.3)
불 만	41 (11.5)	161 (39.4)
보통이다	111 (31.1)	132 (32.2)
만 족	157 (44.0)	60 (14.7)
매우만족	40 (11.2)	12 ( 2.9)
무 응 답	4 ( 1.1)	2 ( 0.5)
계	357 (100.0)	409 (100.0)

자료출처 : 한양대 지방자치연구소(1992), p. 29.

〈표 5〉에 나타난 응답결과는 주민-의원관계에 대한 주민과 지방의원의 종합적 평가를

7) 연세대 지역사회개발연구소(1992)의 조사에는 위에서 제시한 결과외에도 주민-의원간 관계와 관련하여 주민의 의회개원시기 인지도, 주민과 지방의원간 접촉경험, 주민의 의원활동인지경로, 지방의원이 주민으로부터 청탁을 받은 경험 등에 관한 설문조사결과가 제시되어 있으나 여기에서는 지면관계상 인용하지 않는다.

보여준다. 주목할 것은 <표 5>에서 보는 바와 같이 지역주민의 응답과 의원의 응답이 상충하고 있다는 점이다. 즉, 지방의원의 경우는 만족하다는 응답이 55%로서 불만스럽다는 응답 12.6%를 훨씬 상회하고 있는 반면, 주민의 경우에는 불만스럽다는 응답이 49.7%로서 만족스럽다는 응답 17.6%를 훨씬 상회하고 있는 것이다.

이와 같은 주민과 의원간의 인식의 차의 존재는 양자간의 관계가 긴밀하지 못함을 나타내 주는 증거로서 특히 의원의 현실인식이 미흡하다는 점은 주목할만하다. 이러한 결과는 양자간 관계정립에 대하여 무엇보다도 의원의 관심증대가 우선적 과제를 가르쳐 준다 하겠다.

이상에서 제한적이거나 주민-의원관계가 긴밀치 못함을 살펴보았다. 그러나 이러한 결과를 수용함에 있어서는 다음 두가지 사항이 추가적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 앞에서 언급한 바와 같이(각주 5 참조), 제시된 설문조사 결과는 지금으로부터 약1년 이전에 시행된 것으로서, 지방의회가 출범한 지 2년이 경과하고 있는 現 時點에서의 주민-의원관계에 대한 평가자료로서는 制約이 따른다. 왜냐하면, 조사 이후 양자간의 관계가 상대적으로 보다 긴밀해졌을 가능성이 있기 때문이다. 다만 이의 확증을 위하여는 추가적인 조사가 필요하다 하겠다.

둘째, 여기서 논의한 주민-의원관계의 실태와 全般的인 地方議會活動의 成果는 별도의 문제라는 점이 인식되어야 한다. 실제로 지방의회 출범이후 의원의 의정활동에 대하여는 肯定的인 평가와 否定的인 평가가 교차되고 있는 실정이다. 다만 강조하고자 하는 것은 이에 대한 보다 정확한 평가를 위하여는 별도의 논의가 필요하다는 점이다.

## 2. 原因

앞에서 주민의 무관심 및 상호접촉저조 등으로 주민-의원관계가 건실치 못함을 지적하였는 바, 그 원인을 규명하는 일은 문제에 대한 처방의 모색을 위하여 중요하다. 원인으로서는 여러가지가 있겠으나 중요한 것 몇가지만 제시하면 다음과 같다.

### 1) 議員에 대한 住民의 關心 未洽

주민의 의원활동에 대한 관심 및 기대가 미흡하기 때문에 양자간의 관계가 긴밀하지 못할 것이다(<표 1>, <표 2>, <표 3>, <표 4> 참조). 주민의 미흡한 관심은 양대 지방의원선거에서의 투표참여율이 매우 저조하였다는데서도 알 수 있다. 이와같이 주민의 그들의 대표에 대한 낮은 관심은 아직까지 주민이 '傳統的 市民'으로부터 '民主的 市民'으로의 이행과정에 있는 점, 의원의 자질 및 영향력에 대한 회의적 시각의 존재 등 다양한 요인에 기인한 것으로 사료된다.

## 2) 議員의 努力不足

양자간의 관계강화를 위하여는 주민의 자발적 참여의식 제고와 함께 의원의 주민에 대한 관심이 촉구된다 하겠다. 그러나 실제로는 의정활동의 초기단계에서 의원들은 의정업무 숙지 및 자기개발, 의회의 위상정립, 집행기관에 대한 감시·통제에 상대적으로 더 큰 비중을 두어 왔으며 이에 따라 주민-의원관계가 상대적으로 소홀히 취급되었을 가능성이 크다. 더욱이 <표 5>에서 보듯이 주민과는 달리 다수의 지방의원이 주민과의 유대관계에 대하여 긍정적인 인식을 하고 있음은 그들이 對 住民關係에 대하여 피상적인 판단하에 유대강화를 위한 노력을 소홀히 하였을 가능성을 보여주는 것으로서 문제시된다 할 것이다.

## 3) 接觸機會의 制限性

주민-의원관계가 긴밀하기 위하여는 양자가 접촉할 수 있는 場으로서의 公聽會, 討論會, 輿論調查 등과 같은 기회가 많아야 하는데 우리의 현실은 그러한 기회가 많지도 않거니와, 있는 경우에도 그에 대한 참여가 제한적이다. 이는 양자간의 관계정립에 부정적인 영향요인으로 작용할 것이다.

## 4) 未洽한 分權化

지방자치가 실시되었다고는 하나 아직까지 단체장이 중앙정부에 의해 임명되고 있는 등 지방행정과정에 대한 중앙정부의 영향력이 막강한 현실은 지방단위에서의 주민-의원간 유대강화에 대한 관심을 저하시키는 요인으로 작용할 것이다. 그리하여 주민과 의원은 영향력이 약한 상대방에 대한 기대 또는 관심을 갖기 보다는 중앙의 정치·행정과정에 보다 많은 기대 또는 관심을 갖게 될 소지가 크다.

## 5) 執行部 優位現象

현대 행정국가에서의 일반적인 현상이기는 하지만 지방행정과정에서의 지방의회에 대한 집행부의 상대적 우위현상은 주민-의원관계에 대한 관심과 기대 보다는 주민-공무원, 또는 의원-공무원 관계에 대한 관심과 기대를 증대시킴으로써 결과적으로 주민-의원 관계의 정립을 저해하게 될 것이다. 이와 관련하여 한 연구조사는 주민들이 ① 중앙정부, ② 지방정부(공무원), ③ 정당 및 이익집단, ④ 지방의회의 순으로 지방행정과정에 상대적 영향력을 행사하는 것으로 생각하고 있음을 보고하고 있어 참고가 된다(전주수, 1991).

### Ⅲ. 住民-地方議員 關係 定立方案

#### 1. 基本方向

주민-지방의원 관계정립을 위한 정책방향 또는 방안은 다음과 같은 기본방향에 입각하여 제시될 것이다.

첫째, 서두에서 논의한 바와 같이 주민-의원간 관계정립의 의의는 행정과정에 대한 주민여론의 효과적 반영에 있다 하겠는 바, 이를 위하여 지방의원은 주민의 대표로서 住民輿論을 收斂하여 行政過程에 反映하는 연결작용을 충실히 수행하여야 하며, 동시에 주민은 지방의원이 그러한 역할을 충실히 수행하도록 地方議員의 活動에 대한 監視·協調 活動을 적극적으로 수행할 것이 요청된다. 여기에서 전자는 의원의 “代表役割의 強化” 필요성을, 후자는 “住民意識의 高揚” 또는 “住民參與 活性化”의 필요성을 의미하는 것인 바, 이는 바로 주민-의원관계 정립을 위한 기본방향이 된다.

둘째, 양자간의 관계정립을 위하여는 접촉증대를 위한 제도 및 인식행태의 개선이 다같이 필요하겠으나 이 중에서도 특히 認識 및 行態의 改善이 중요하다. 이는 양자간의 관계정립은 기본적으로 주민과 의원의 “自發性”이 결정적인 요소로 작용하는 私的 問題의 성격이 강하기 때문이다. 즉, 제도의 개선으로 양자간의 관계를 강제하는데는 물리적으로나 규범적으로 한계가 있다는 것이다(예, 의회의 방청허용과 주민의 방청여부).

#### 2. 議員의 代表役割 強化

##### 1) 住民 代表性에 대한 認識 提高

의원활동의 정당성 및 영향력의 궁극적인 원천은 그들이 대표하는 주민에 있다. 따라서 의원-주민관계의 정립을 위하여는 무엇보다도 의원자신이 住民 代表性에 대한 깊은 인식을 갖는 것이 중요하다. 이때 대표성이라 함은 주민여론을 지방행정과정에 반영하는 정도를 의미하며, 단순히 선거를 통하여 지방의원을 선출하는 것을 의미하지 않는다. 구체적으로 대표의 의미에 대하여는 羈束的 委任 또는 代理라는 說과 非羈束的 委任 또는 信託이라는 說이 상충하고 있으나 일반적으로 대표라 함은 주민의 요구를 그대로 수용하기 보다는 의원자신의 信念과 判斷에 따라 의사결정을 하는 것을 의미하는 것으로 인식되고 있다(村松岐夫와 伊藤光利, 1986 : 139; Hill, 1974 : 140; Mellors & Copperthwaite, 1987 : 213). 아울러 지방자치회의의 구성원으로서의 의원의 대표권은 지역구 주민에 대한 것이기 보다는 당해 지방자치단체 地域住民 全體에 관한 것으로 이해되는 것이 일반적이라 하겠



다. 그러나 지역구 주민의 대표기능 수행의 필요성을 무시할 수 없는 현실이 의원에 대한 부담으로 작용하는 것은 부인할 수 없다.

나아가서 의원의 대표성에 대한 올바른 인지와 함께 의원의 公人意識이 제고될 것이 요청된다. 일반적으로 지방의원직의 수행과정에 있어서 개인생활에 필요한 요구와 공인으로서의 의무가 상충하는 경우가 적지 않을 것이다. 즉, 주민대표라는 공적의무를 수행하기 위하여는 개인 및 가족생활, 시간, 비용 등의 희생이 불가피한 것이다.<sup>8)</sup> 이는 특히 지방의원직은 專業職(job) 또는 報酬職이 아니기 때문에 더욱 문제시 된다. 이에 따라 때로는 의원직이 단순한 名譽職 또는 趣味活動(hobby) 정도로 여겨지는 경우도 있을 것이다. 그러나 이와 같이 의원직을 가볍게 인식하는 의원이 주민대표역할을 제대로 수행하기를 기대하는 것은 무리라 하겠으며, 의원들은 의원직을 소명에 의한 봉사활동(vocation)으로 인식하여 보다 공적의무에 충실할 것이 요청된다. 다만 실제에 있어서 모든 의원이 동일한 정도의 공인의식을 갖기를 기대하는 것은 무리라 하겠으므로 ① 의회의 운영과정에서 의원개인의 특성(신념, 의지, 여건 등)이 다양하게 반영될 수 있는 融通性을 부여할 것과(Barron et al. 1991 : 199), ② 주민이 선거과정에서 보다 適任者를 선택하는 노력을 배가할 것이 요청된다 하겠다.

## 2) 議員의 役割定立

### (1) 政策決定者 役割強化

의원이 수행하는 역할은 일반적으로 ① 苦衷處理者(caseworker), ② 行政監視者(watchdog or manager), 및 ③ 政策決定者(policy-maker)로서의 역할을 수행하는 것으로 인식되고있다(Barron et al. 1991).<sup>9)</sup> 고충처리자 역할이라 함은 지역주민의 고충처리를 도와주는 역할을, 행정감시자 역할이라 함은 행정과정에 대한 감시를 통하여 행정의 효과성, 형평성 및 반응성 등을 확보하는 역할을, 그리고 정책결정자 역할이라 함은 여론에 기초하여 정책목표의 설정 및 자원의 배분을 결정하는 역할을 담당하는 것을 의미한다. 아울러 고충처리 역할은 地域區의 代表로서의 역할 또는 代理人(trustees)으로서의 역할의 성격이 농후한 것이며, 행정감시 및 정책결정은 自治團體의 代表로서의 役割 또는 受託者(trustees)로서의 役割의 성격이 짙은 것이라 할 수 있다.

생각컨대, 시간·자원 및 전문성의 부족으로 개개 의원이 이 모든 역할을 같은 비중으로

8) 의원의 사적 생활영역과 공적 생활영역의 충돌문제에 대한 논의는 Barron et al. (1991) 참조.

9) Mellors & Copperthwaite(1987 : 212)는 의원의 역할을 대표(representative), 고충처리자(ombudsman), 관리인(manager), 정책결정자(policy maker) 및 정치인(politician)으로 나누고 있으나 그 내용은 기본적으로 Barron et al. 과 같다.

수행할 수는 없을 것이겠는 바,<sup>10)</sup> 바람직하기는 지방의원이 무엇보다도 政策決定者로서의 역할을 다른 역할에 우선하는 것이라 하겠다(Barron et al. 1991 : 8). 이는 ① 앞서 지적한 바와 같이 지방의원의 주민대표성은 기본적으로 지역구의 대표이기 보다는 해당 자치구역의 대표라는 점, ② 정책결정의 영향범위가 다른 역할에 비하여 보다 광범하다는 점 등을 고려할 때 그러하다.<sup>11)</sup>

외국의 경우를 보더라도 지방의원은 고충처리자로서의 역할 보다는 일차적으로 정책결정자 역할을 중시하여야 할 것으로 판단된다. 예컨대, 영국의 지방의원의 경우, 그들이 의회활동에 사용한 시간은 1985년의 경우 월 평균 74시간이었는데, 그 구성비를 보면 의회 및 위원회 회의=28.4%(21시간), 회의준비 및 교통시간=33.8%(25시간), 고충처리=17.6%(13시간), 정당별 모임=6.8%(5시간), 공공단체회합=10.8%(8시간), 여론수렴활동=2.7%(2시간) 등으로 나타났으며(Mellors & Copperthaite, 1987 : 211); 일본의 市町村 의원의 경우, 1978년의 활동일수는 연평균 59일이었는데 그 구성비는 회의 및 위원회 참석=34.9%(20.6일), 협의회 참석=12.9%(7.6일), 조사·시찰, 연수회=11.0%(6.5일), 고충처리=2.5%(1.5일), 공공단체회합=13.7%(8.1일), 기타=20.0%(11.8일)로 나타났다(村松岐夫, 伊藤光利, 1986 : 72). 여기에서 우리는 의회 및 위원회 회의가 고충처리에 비하여 월등히 큰 비중을 차지하고 있다는 점에 주목해야 한다. 우리나라의 경우는 실증적인 자료는 없으나 고충처리에 상대적으로 많은 시간이 사용될 것으로 사료된다.

## (2) Ombudsman 要素의 導入檢討

지방의원이 정책결정자로서의 역할을 중시한다고 하여도 고충처리자로서의 역할을 전혀 무시하기는 현실적으로 곤란할 뿐만 아니라 바람직하지 않은 측면이 있다. 이를 위하여는 외국에서 채택하고 있는 지방 ombudsman 요소의 도입검토가 필요하다. 예컨대, 영국에서는 지방의원의 지역구 대표로서의 역할을 보충하기 위하여 1974년 地方政府法(Local Government Act)에 의거 지방Ombudsman으로서의 지방행정위원(Local Commissioners for Administration)을 임명하여 의원의 활동과 연계하여 운영하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

이와 같이 외국에서 채택하고 있는 지방Ombudsman 요소의 도입을 위한 방안으로는 영국에서와 같이 의회와 별도로 지방Ombudsman을 두는 방안(제 1안)과 지방

10) 외국의 경우, 일반적으로 경력이 오래된 의원일수록 고충처리보다는 정책결정 역할을 보다 중시하는 경향이 있는 것으로 보고되고 있다(Mellors & Copperthwaite, 1987 : 213; Hill, 1974 : 140).

11) 고충처리는 일부 개인에 해당되는 사안으로서 어떠한 의미에서는 형평에 위배되는 측면이 있으며, 대부분의 행정감시는 정책결정 이후에 발생하기 때문에 그 영향범위가 정책결정에 비하여 좁다.

Ombudsman제도의 기본정신은 살리되 지방의회내에 민원처리위원회 또는 의회민원실 형식으로 운영하는 안(제 2안)이 있을 수 있겠다. 생각컨대, 이상적으로는 영국에서와 같이 독립적인 Ombudsman제도의 도입이 필요하다 하겠으나, ① 비용문제 및 ② 제2안의 경우 의원이 개인의 특성에 맞추어 적절한 역할을 수행하도록 보다 다양한 융통성을 부여할 수 있다는 점, ③ 지방자치 실시 초기에 지방의원의 역할이기도 한 고충처리를 전적으로 별도의 기관에 맡기는 경우에 자칫 지방자치의 정착을 저해할 우려가 있다는 점을 고려하건대,<sup>12)</sup> 현 시점에서는 제2안이 보다 현실적인 대안이라 사료된다.

### 3) 議員의 能力發展

의원이 주민대표역할(정책결정자, 행정감시자, 또는 고충처리자)을 보다 충실히 수행하기 위하여는 의원의 능력발전이 필요하다. 의원의 능력발전은 이미 지방행정에 대한 상당한 경험과 자질을 갖춘 의원이라 하더라도 지속적인 능력발전노력이 필요하다. 주목할 것은 선후진국을 막론하고 지방의원의 능력발전을 위한 각종 program을 의회발전의 일환으로 적극 시행하고 있다는 점이다. 예컨대 미국의 경우, 市政府聯合(National League of Cities)이 연방인사처 등의 재정지원을 받아 의회정책지도자 프로그램(Council Policy Leadership Program)을 시행함으로써, 의원의 역할에 대한 인식제고, 정책결정능력의 제고, 의사과정의 효율화, 장기계획 수립능력 제고 및 예산심의 능력의 제고 등의 긍정적 효과를 얻은 것으로 보고되고 있다(Burks & Wolf eds., 1981).

현재 우리의 경우 연합회, 간담회, 단기교육 등이 학교, 연구소 등을 중심으로 산발적으로 이루어지고 있으나 보다 체계적인 의원능력발전 program의 마련이 필요한 실정이다. 이를 위하여는 능력발전 프로그램을 위한 國家 또는 地方政府 차원의 體系的 支援(비용, program 등) 및 議員의 能動的인 參與가 필요하겠다. 한가지 지적할 것은 능력발전을 위한 program이 의원의 행정에 대한 전문성을 지나치게 강조할 필요는 없다는 점이다. 왜냐하면 전문적 지식은 전문가, 지역연구소, 전문위원회의 활용을 통하여 획득가능한 것일 뿐만 아니라 오히려 非專門家로서의 참신한 판단이 행정과정의 개선에 보다 도움이 될 경우가 많을 것이기 때문이다.

12) 주민이 지방행정위원에게 고충을 의뢰하기 위하여는 의원을 거쳐야 한다. 다만 실제로는 이 규정이 잘 안 지켜진다고 한다. 영국에서의 Local Ombudsman의 운영에 대한 보다 자세한 논의는 Mellor & Copperthwaite(1987: 214-216) 참조.

13) 영국에서도 Local Ombudsman의 설치와 관련하여 의원의 역할침해라는 일부 지방의원의 반대가 있는 형편이다.

## 4) 對住民 接觸擴大 및 輿論收斂

주민대표로서의 역할을 보다 충실히 수행하기 위하여 의원은 원내활동 이외에 보다 주민과 빈번하게 접촉할 필요가 있다. 첫째, 의원은 반상회, 각종 봉사단체, 협의회 등 각종 주민조직에 적극 참여하여 ① 주민조직의 운영방향을 지도·조언하고, ② 필요한 경우 그들의 대표로 활동함으로써(예컨대, 지역간의 분쟁시 주민대표로 활동) 주민과의 유대를 강화하는 것이 바람직하다.<sup>14)</sup> 특히 의원의 주민조직과의 접촉확대는 그 자체로서 주민조직을 활성화시키는 효과가 있으므로 바람직하다. 주민조직 중에서는 반상회와 같이 특정 계층의 대표가 아닌 보편성을 갖는 주민조직을 특히 중시해야 할 것이다.<sup>15)</sup>

둘째, 의원은 주민과의 개별적 또는 집단적 접촉을 통하여 주민여론을 수렴해야 한다. 앞에서 의원은 주민여론을 행정과정에 반영한다고 하였는 바, 여론반영을 위하여는 여론수렴이 전제되어야 하기 때문이다.<sup>16)</sup> (여론수렴은 특히 의원이 정책결정자 역할을 충실히 수행하기 위하여 필요하다.) 여론수렴에 있어서는 어느 지역, 계층, 집단의 편성된 의견이 아닌 대표성 있는 여론의 수렴이 중요하다. 그렇지 아니할 경우 의원의 왜곡된 여론수렴 및 반영으로 인하여 하층계급은 추가적인 불이익을 당하게 될 것이기 때문이다.<sup>17)</sup>

이런 점에서 볼 때 지방의회는 대표성 있는 여론수렴을 위하여 ① 보편성 있는 주민조직(예, 반상회)을 통한 여론수렴, ② 광범한 여론조사(survey), ③ 소외집단과의 의사소통 경로 확보, ④ 객관적이고 중립적인 공청회, 토론회 등을 적극적으로 시행할 것이 요청된다 하겠다.

- 
- 14) 예컨대, 미국 New York시의 경우, 59개의 洞(community districts)이 설치되어 있고 각 동별로 주민대표기관으로서의 洞委員會(community board)가 설치되어 있는 바, 동위원회는 주민대표 뿐만 아니라 해당지역에 연고가 있는 市議員도 그 구성원으로 포함시킴으로써(단, 시의원은 표결권이 없음) 주민여론과 시정과의 유기적 연계를 도모하고 있음은 중요한 참고가 된다.
- 15) 경력이 오래된 의원일수록 조직과의 접촉이 빈번하다고 한다(Mellors & Copperthwaits, 1987 : 213).
- 16) 여기서는 편의상 여론반영과 여론수렴을 구분하였으나 실제로는 여론수렴은 여론반영을 포함하는 개념으로 이해되어야 한다. 즉, 여론수렴은 여론수집, 및 홍보까지 포함하는 개념으로 사용되기도 한다(이승중, 1992 : 11).
- 17) 이른바 Schattschneider(1960)의 “왜곡의 동작화(mobilization of bias)” 현상이 구조화되는 것이다. 참고로 대표성 있는 주민여론을 수렴하기 위한 영국 Sheffield City의 Central Area District Plan을 간단히 소개하면 다음과 같다. 동 의회는 일반적인 시민참여과정에서 소외되기 쉬운 소수집단에게 특별한 관심을 갖고자 하였다. 그리하여 대중매체를 통한 홍보, 전시회, 영화, 편지, 공중집회 등과 같은 전통적인 PR방법에 부가하여 9개 목표집단(여성, 소년소녀 가장, 노인, 장애인, 실업자, 저 소득자, 청소년, 소수민족 - 아시아인 및 남미 아프리카인)을 설정하여 자문회의를 구성하였다. 의원은 이러한 자문회의를 주관함으로써 소외집단으로부터의 여론을 청취하여 정책도출에 반영하였다(관련행정기관도 동 자문위원회에 대표를 파견하였다). 이와 같은 자문회의의 운영은 참여자에게는 정책과정에 대한 효능감 증대를, 의원에게는 소외집단으로부터의 생생한 여론화보를, 그리고 전체적으로는 주민-의원간 유대강화라는 긍정적 효과를 가져 온 것으로 평가되고 있다(Gyford, 1991 : 75).

### 5) 議員數의 適正化

의원의 수는 의원과 주민과의 관계에 영향을 주는 중요한 변수이다. 즉, 의원의 수가 많으면 상대적으로 주민-의원관계는 접촉기회의 증대로 보다 긴밀해질 가능성이 있으며, 의원의 수가 적으면 주민-의원관계는 접촉기회의 감소로 약화될 가능성이 있는 것이다. 현재 우리나라의 지방의원(기초) 1인당 주민의 수는 약 10,000명으로서, 영국의 1,800명, 그리고 대개의 서방국가의 경우 250-450명 정도인 것과 비교하여(Barron et al. 1991 : 193) 과다한 형편이다. 이런 점에서 볼 때 과연 주민-의원관계가 긴밀할 수 있겠는가가 근본적으로 의문시된다. 생각컨대, 주민-의원관계의 강화를 위하여는 의원의 수(기초)를 적정한 범위내에서 상향조정하는 것이 필요할 것이다(광역의원은 주민과의 직접 대표성이 상대적으로 약하므로 논외로 한다). 예컨대, Sweden이 1970년대에 의원수를 대폭 축소하였다가 최근에 주민-의원과의 유대강화를 위하여 의원수를 다시 증가시킨 경험은 우리에게 중요한 참고가 된다(Barron et al. 1991 : 192). 다만, 현 자치구역체계하에서 자치단체당 의원수만 증가시킬 것인가 또는 자치구역을 보다 세분화함으로써 의원 수를 증가시킬 것인가 하는 문제는 별도의 논의가 필요하다 하겠다.<sup>18)</sup> 아울러 의원정수의 변경논의는 최근에 제기되고 있는 지방의원의 유급제 논의와 별개로 다루어질 수는 없는 사항임을 지적해 둔다.

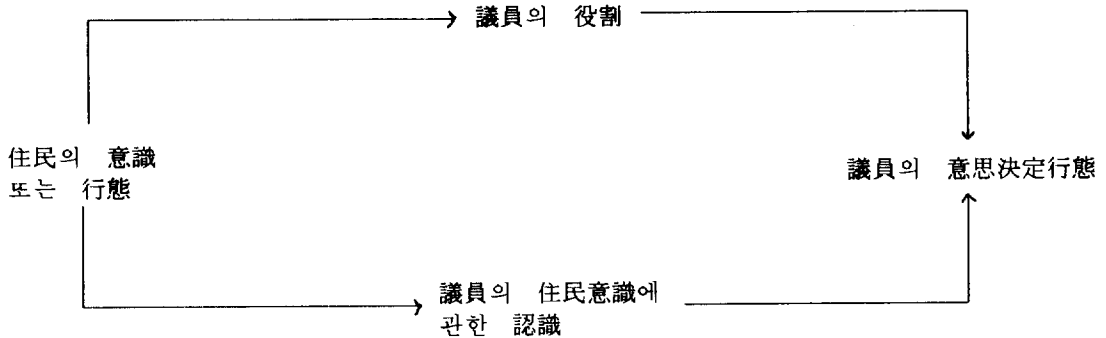
## 3. 住民活動 強化

### 1) 住民意識의 高揚

의원으로 하여금 주민대표로서의 역할을 충실히 수행하게 하기 위하여는 즉, 주민-의원 관계의 정립을 위하여는 기본적으로 住民意識(또는 市民意識, citizenship)의 涵養이 必要하다. 주민의식이 낮아 대표로 선출된 의원의 활동에 대하여 주민이 무관심할 경우, 의원은 주민의 이익에 반하는 무책임한 의사결정을 할 수 있을 것이기 때문이다. 이는 아래 <그림 1>에 나타난 바와 같이 의원의 의사결정 양태는 주민의식 또는 행태에 직접적인 영향을 받게 된다는 사실에서 쉽게 이해된다.

18) 참고로 우리나라의 시·군·구당 평균인구는 167,000명으로서 영국 122,000명, Sweden 29,000명, 덴마크 17,000명, Australia 14,000명, 미국 12,000명, New Zealand 8,000명, Italy 6,700명, Canada 5,000명, France 1,300명, 서독 2,694명 등에 비하여 월등히 높음을 지적해 둔다. (Barron et al. 1991 : 192).

〈그림 1〉 住民意識과 議員의 意思決定<sup>19)</sup>



주민의식이라 함은 “地域共同體의 一員으로서 공동체의 維持·發展을 위하여 필요한 權利·義務를 行使하는 意識”이라 하겠는 바(Barbalet, 1988 : 2; 최호준, 1987 : 245 참조), 여기에서 주민의 지방행정과정에서의 직·간접의 참여는 지역공동체의 일원으로서의 권리이자 의무에 해당하는 것이라 하겠다. 즉, 앞서 지적했듯이 주민의 의원활동에 대한 감시·협조를 통하여 의원이 대표역할을 충실히 수행토록 담보하는 노력을 기울여야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리의 경우, 지방의원의 활동에 대한 주민의 관심은 매우 미흡한 실정으로 문제시 된다.<sup>20)</sup> 더욱 문제시 되는 것은 주민의 의원활동에 대한 관심이 오히려 저하되고 있는 현상마저 발견되고 있다는 점이다. 예컨대, 1993. 4. 1자 경북일보에 의하면 영천시·군 의회의 방청주민 수가 매회기마다 감소하고 있다는 것이다. 이같은 현상은 물론 주민의식 외에도 홍보부족, 생업에의 지장, 접근성 등 여러가지 요인의 복합적인 결과라 하겠으나 여하튼 우려되는 바 없지 않다 할 것이다.

구체적으로 주민의식은 어떠한 방향으로 정향되어야 하는가? 요약해서 말하자면 주민은 행정의 客體的 地位를 탈피하여 행정과정에 대한 主權的 地位를 갖도록 노력할 것이 요청된다. 이와 관련하여 주민들은 종래의 納稅者(ratepayer)에서 株主(shareholder)로, 顧客(client)에서 消費者(consumer)로, 投票者(voter)에서 市民(citizen)으로 변모되는 것이 바람직하다고 한 Gyford(1991 : 181)의 주장은 우리에게 보다 구체적인 지침을 제공해주므로 주목된다.

끝으로, 주민의식의 고양을 위하여는 ① 시민강좌, 개방학교, 지방언론매체 등을 통한 지속적 사회교육의 실시, ② 지방행정 및 의정활동에 대한 적극적 홍보, ③ 주민조직의 활성화, ④ 건의사항의 성실한 수렴, ⑤ 참여기회의 확대 등이 필요하다 하겠다.

19) Dalton (1988 : 211)의 모형을 수정한 것임.

20) 이는 이미 2장에서 언급한 설문조사 결과에서 지적된 바 있다(〈표1〉~〈표 5〉 분석결과 참조).

## 2) 住民參與機會 擴大

### (1) 基本方向

住民意識의 高揚努力과 함께 주민의식의 動作化를 위한 參與機會의 擴大가 필요하다. 참여기회의 부여와 관련하여 주목할 사항은 참여기회가 언제 주민에게 주어져야 하느냐 하는 문제이다. 의원활동에 대한 주민의 참여기회는 의사결정 이전 단계에 주어질 수도 있고, 의사결정 이후 단계에 주어질 수도 있다. 그런데 일반적으로 주민의 의원(또는 공무원)에 대한 접촉(또는 공무원에 대한 접촉)은 사후적으로 이루어지는 것으로 인식되고 있다. 즉, 주민의 의원 또는 공무원에 대한 접촉은 기존의 어떠한 구체적 결정이 불합리하다고 판단될 경우에 사후적·교정적으로 이루어진다는 것이다(Mellors & Copperthwaite, 1987: 205).<sup>21)</sup> 그러나 의사결정의 시정가능성 및 시정에 따른 수혜의 범위 등을 고려할 때 참여의 기회는 사전적·예방적으로 부여되는 것이 바람직하다.

### (2) 監視·協調 機會의 擴大

주민에게 의원의 의정활동에 대한 감시 또는 협조기회 부여를 위하여는 첫째, 현재 일부지역에서 주민이 자발적으로 조직하고 있는 의정감시단, 의정지기단과 같은 활동의 확대가 바람직하다. 의정활동에 대한 감시활동은 특히 우리나라 지방의원의 경우, 그 구성에 있어 사회적 대표성이 미흡하기 때문에 특히 중시되어야 한다.<sup>22)</sup> 아울러 의정감시활동의 효과성 증대를 위하여는 일반주민과 학계와의 연계노력이 바람직할 것이다.

둘째, 주민조직이 활성화 되어야 한다. 이는 특히 조직을 통한 집단참여가 주민개인에 의한 참여에 비하여 상대적으로 사전적·교정적인데서 중시되어야 한다. 주민조직의 활성화를 위하여는 (i) 조직의 독립성과 자율성의 보장, (ii) 최소한의 경비지원,<sup>23)</sup> (iii) 주민조직을 통한 여론수렴 활성화 및 (iv) 유사한 주민조직의 연합 도모 등의 노력이 필요할 것이다.<sup>24)</sup>

21) 단, 상대적으로 볼 때 주민-의원간 접촉이 주민-공무원간 접촉에 비하여 보다 사전적·예방적인 경향이 있을 것으로 생각된다. 이는 주민-공무원간 접촉이 주로 정책의 집행과정에서 생기는 문제의 사후적·교정적 목적으로 발생하는 경우가 많은데서 기인한다.

22) 우리나라 지방의원 중 전문직 및 기업체 임직원 비율은 광역의원의 경우 56.8%, 기초의원의 경우 35.2%에 이르고 있어 증산층이 과다 대표되고 있는 실정이다.

23) 일본의 경우 주민조직에 보조금을 교부하는 市町村은 1680단체로서 전체의 51.4%에 달하고 있음을 참고할 것(杉田憲正, 1981). 단, 지나친 경비지원은 주민조직을 관변단체화로 변질시킬 우려가 있으므로 제한되어야 함.

24) 주민-의원관계와 관련하여 가장 중시해야 할 주민조직은 반상회이다. 반상회의 체계적 조직구상에 대하여는 이승중(1992: 62-66) 참조.

(3) 住民-議員間 接觸機會 擴大

주민-의원간 접촉기회 확대를 위하여는 첫째, 議會運營의 公開가 확대되는 것이 바람직하다. 현재 방청제도가 운영되고 있으나 방청을 확대하기 위하여 의사일정, 안전 등에 대한 積極的 弘報가 필요하다. 나아가서 전북 완주군 의회가 처음으로 도입한 방청인의 의회발언허용도 전향적으로 수용하는 것이 바람직하다고 본다. 단, 완주군의 경우와 같이 발언허용 범위를 이해관계인에 한정하는 것은 형평의 원칙에 어긋남으로 바람직하지 않다고 본다. 또한 방청인의 발언허용은 출신지역 의원의 소개가 아닌 의회의 의결로서 할 것이 요청된다 하겠다.

둘째, 앞서 제시한 住民組織에 대한 議員의 參與擴大 및 공청회, 토론회, 여론조사 등의 적극시행이 필요하다. 단, 이들 방안의 시행시기는 기본방향에서 언급한 바와 같이 의사결정 이전에 예방적으로 시행되는 것이 바람직하다.

4. 環境的 要因

주민-의원관계의 정립을 위하여는 앞서 제시한 방향외에 다음과 같은 환경적 요인의 충족이 필요하다.

1) 公務員의 協調 I: 議員活動에 대한 積極的 對應

공무원의 협조는 주민-의원간 관계의 정립을 위한 불가결의 요소이다. 공무원이 주민-의원 경로를 통하여 전달된 주민여론을 적극적으로 수용할 경우, 의원의 여론수렴노력이 활성화되고 주민 대 의원관계에 대한 관심이 제고됨으로써 주민-의회관계가 긴밀해질 수 있는 것이기 때문이다(공무원이 비협조적인 경우는 그 반대이다).<sup>25)</sup>

강조할 것은 공무원의 협조적 태도는 주민-의원 관계의 정립을 위하여 뿐만 아니라 공무원에게도 이득이 있다는 점이다. 즉, 공무원들도 원활한 행정수행을 위하여 여론의 파악이 필요하겠는 바, 공무원은 의원을 통하여 전달되는 여론을 수용함으로써 여론수렴을 위한 추가적인 비용·노력을 경감할 수 있는 것이다.<sup>26)</sup> 더욱이 앞서 지적했듯이(각주 19참조) 일반적으로 주민-공무원간 접촉은 상대적으로 문제에 대한 사후적·교정적인

25) 예컨대, 앞서 각주 16에서 제시한 영국 Sheffield City의 자문위원회 운영사례의 경우, 그 성공적 운영을 위하여는 무엇보다도 공무원의 협조가 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가받고 있다. 즉, 공무원은 자문회의와 관련하여 회의진행협조, 의사기록, 제안설명, 회의장소 마련과 같은 협조와 아울러 무엇보다 중립적 자세로서 관련사안에 대한 주민의 의견이 최대한 반영되도록 촉진하는 역할을 담당함으로써 자문회의의 성공적 운영에 기여하였던 것이다.

26) 이 같은 효과는 현재 집행기관의 여론수렴활동이 부진하기 때문에 더욱 두드러진다. 집행기관의 여론수렴활동의 실태 및 개선방향에 대하여는 이승중(1992) 참조.



경우가 많은데 비하여 주민-의원간 접촉은 상대적으로 사전적·예방적인 접촉인 경우가 많다 하겠는 바(Mellors & Copperthwaite, 1987: 206), 공무원은 의원을 통한 여론수렴 기회를 적극 활용함으로써 공무원 자신만에 의한 여론수렴에 따른 취약점을 보완 할 수 있다는 점을 중시해야 할 것이다. 공무원의 협조제고를 위하여는 공무원의 인식제고를 위한 교육, 공무원의 의회참관, 의원과 공무원의 정례적 회합이 지속적으로 이루어질 것이 요청된다. 의원과 공무원의 회합에 있어서는 의원과 고위직 공무원과의 회합도 필요하겠지만 의원과 실무공무원의 회합이 특히 중시되어야 한다.

## 2) 公務員의 協調 II: 行政情報公開

주민-의원관계와 관련하여 의원의 주민대표역할의 충실한 수행 및 그의 대상으로서의 住民輿論의 健全化를 위하여는 行政情報의 公開가 필수적이다. 문제는 대부분의 행정정보는 공무원이 독점하고 있으며, 공무원은 일반적으로 정보공개에 소극적이라는 점이다. 그러나 주민-의원관계를 통하여 건전한 주민여론이 행정과정에 전달되도록 하기 위하여는 공무원의 적극적인 행정정보공개 노력이 절실히 요청된다. 다행히 최근 청주시에서의 정보공개조례제정을 시발점으로 지방과 중앙단위에서의 정보공개 노력이 구체화되고 있다. 그러나 지적할 것은 아무리 정보공개 관련법규가 제정된다고 하더라도 공무원의 자발적 노력없이 실질적인 공개가 이루어지기는 어렵다는 점이다. 그렇기 때문에 정보공개의 수행에 있어서 주민의 청구에 의한 소극적인 정보공개 보다는 오히려 公務員의 自發的인 情報公表가 강조되어야 할 것이다.<sup>27)</sup>

## 3) 地方分權의 內實化

제2장에서 미흡한 분권화로 인하여 주민과 의원이 지방보다는 중앙의 정치·행정과정에 더욱 많은 관심을 갖게 되고, 이는 주민-의원관계 정립에 장애요인으로 작용함을 지적한 바 있다. 이같은 논의는 주민-의원관계의 정립을 위하여도 지방분권화는 내실화되어야 함을 가르쳐주는 것이다.

지방자치의 내실화를 위하여는 적정한 사무(기능), 재원 및 자치입법권(조례제정권)의 지방정부로의 이양이 이루어져야 할 것이다. 물론 국정의 통합성, 지방행정의 책임성 확보 및 지역간의 균형발전 등을 고려하건대 지나친 분권화는 오히려 부작용이 클 우려가 있겠으나 1988년 지방자치제의 재개 이후 현재까지의 분권화 정도는 지나친 분권화에 대한 우려를 하기에는 매우 미흡한 형편이라 하겠다.

27) 지방단위에서의 정보공개에 대하여는 이승종(1991) 참조.

#### 4) 議會位相 強化

제2장에서 지적한 바와 같이 주민-의원 관계의 정상화 입장에서 볼 때, 지방의회에 대한 집행부의 과도한 우위현상은 지양되어야 한다. 집행부의 대 의회우위현상이 과도할 경우, 실효성 없는 의원(또는 의회) 활동에 대한 주민의 관심은 저하되게 되고 이에 따라 의원을 통한 주민여론의 행정과정에서의 반영은 더욱 저하될 것이기 때문이다. 따라서 地方議會의 位相強化를 위한 노력이 필요하다고 본다. 이를 위하여는 지방의회의 의결권의 범위확대, 의회와 집행부간의 해산권 및 불신임권의 인정 등의 제도적 조치의 검토와 함께 제시한 의원능력발전 프로그램, 행정정보공개 등이 활성화 되어야 할 것이다.

### IV. 結 論

지금까지 대의제 민주제하에서 주민-의원관계가 주민과 지방행정을 연결하는 가장 중요한 통로라는 전제하에서 주민-의원관계의 정립방향에 대하여 간단히 논의하였다.

강조할 것은 주민과 지방행정과의 연계통로로서의 주민-의원관계의 정립에 대한 논의가 공무원 집단, 언론매체, 정당 또는 직접참여와 같은 다른 連繫機制의 중요성을 부인하는 것으로 인식되어서는 아니된다는 점이다. 결국 주민-의원 관계정립의 의의가 주민의사의 행정과정에서의 반영을 통한 주민복지증진에 있다고 할 때, 다른 연계통로도 그러한 목적에 부합하는 한 같이 중시되어야 하기 때문이다. 즉, 다양한 연계통로는 相互補完的인 역할을 하는 것으로써 동시에 活性化가 摸索될 必要가 있다.

주민여론을 지방행정과정에 연결하는 통로로서 의원과 함께 특히 중시할 것은 公務員集團이다. 공무원은 의원 못지않게 주민과 빈번한 접촉을 갖는 집단이기 때문이다.<sup>28)</sup> 이러한 논의는 결국 주민여론의 행정과정에서의 반영을 통한 주민복지 증진을 위하여는 議員과 公務員의 役割이 함께 강조되어야 함을 가르쳐주는 것이다. 그러나 가장 중요한 요소는 사회의 주인으로서의 주민 스스로의 인식이라 하겠다. 주민의 主人意識이 전제되어야만 의원이나 공무원의 봉사정신이 도출될 수 있을 것이기 때문이다.

28) 주민-의원간 접촉과 주민-공무원간 접촉 중 어느 편이 더욱 빈번한가에 대하여는 주장이 갈린다. 예컨대, 외국의 경우 Eisinger(1992), Skogan(1975)은 주민-의원간 접촉이 더 빈번하다고 한 반면, Mellors & Copperthwaite(1987)는 주민-공무원간 접촉이 더욱 빈번한 것으로 보고하고 있다. 우리의 경우 어떠한 지에 대하여는 실증적 조사가 필요한 실정이다.

## 〈參 考 文 獻〉

- 연세대 지역사회개발연구소 (1992) 「지방자치 실시 1년의 평가와 전망」.
- 이승중 (1991) 「지방자치단체의 행정정보공개에 관한 연구」 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (1992) 「지역주민여론의 효율적 수렴방안」 한국지방행정연구원
- 전주수 (1991) “지방의회의 주민대표기능에 관한 실증적 연구,” 연세대 행정대학원 석사학위논문.
- 최호준 (1987) 「시민행정학」 거목.
- 한양대 지방자치연구소 (1992) 「지방자치의 발전을 위한 국민의식조사」.
- Barbalet, J. M. *Citizenship* Minneapolis, MN : University of Minnesota Press.
- Barron, Jacqueline, Gerald Crawley & Tony Wood (1991) *Councillors in Crisis* MacMillan.
- Birch, A. H. (1977) *Representation* MacMillan.
- Burks, Stephen W. & James F. Wolf (1981) *Building City Council Leadership Skills : A Casebook of Model and Methods* National League of Cities, Washington D. C.
- Dalton, Russell J. (1988) *Citizen Politics in Western Democracies* Chatnam, N. J. : Chatnam House.
- De Sario, J. & Stuart Langton eds. (1987) *Citizen Participation in Public Decision Making* N. Y. : Greenwood Press.
- Edwards, George C. & Ira Sharkansky (1978) *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy* San Francisco : Freeman and Co.
- Eisinger, P. K. (1992) “The pattern of citizen contacts with urban officials,” in Harlan Hahn ed. *People and Politics in Urban Society* Beverly Hills : Sage.
- Gyford, John (1991) *Citizens, Consumers, and Councils : Local Government and the Public* London : Macmillan.
- Hill, Dilys M. (1974) *Democratic Theory and Local Government* Unwin University Books.
- Jones, Bryan D. (1981) “Party and bureaucracy : the influence of intermediary groups on urban public service delivery.” *American Political Science Review* 75 : 688-700.
- Mellors, Colin & Nigel Copperthwaite (1987) *Local Government in the Community* Cambridge : ICSA Publishing Ltd.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People* N. Y. : Holt, Rinehart & Winston.

Skogan, Wesley G. (1975) "Groups in the policy process: the police and urban crime", in Robert L. Lineberry and Louis H. Massotti eds. *Urban Problems and Public Policy* Lexington, MA: Heath and Co. 39-78.

Yates, Douglas (1977) *The Ungovernable City* Cambridge: MIT Press.

村松岐夫・伊藤光利 (1986) 「地方議員の研究」 日本經濟新聞社.

杉田憲正(1981) "自治會 町内會 等のいわゆる 住民組織の 實態調査結果の 概要", 「地方自治」 407號, 408號.