

서울시의회와 단체장의 권한 불균형에 관한 연구

이 지 현*

A Study on the Relationship between Seoul Metropolitan Council and the Head of Local Autonomous Government

JiHyun Lee*

요약 : 본 연구의 목적은 한국 지방의회의 견제기능이 약한 원인을 분석하고 서울시의회의 경험적 사례를 통하여 개선방안을 제시하는 데 있다. 갈수록 발달하고 분화되고 있는 지방자치시대에 민주주의가 제대로 실현되고 다양한 민의의 반영을 위해선 지방의회의 약한 견제권은 개선되어야 한다. 무엇보다 지방의회의 역할과 취지에 맞게 권한이 실행되기 위하여 더 많은 세부 제도들이 보완되어야 하며 미비한 법령은 개선되어야 한다. 지방의회 권한으로 주어진 현행법과 제도가 본 취지에 맞게만 변경되더라도 지방의회 견제기능은 한층 강화되고 지방의회 수준은 향상될 것이다. 또한 개선방안으로 제시된 대안들이 현실정치에서 바로 실현된다면 지방의회의 견제기능에 대한 비판이 낮아짐과 동시에 진정한 지방자치실현이 가능할 것으로 보인다.

주제어 : 지방의회, 지방자치단체장, 서울시의회, 신제도주의, 견제와 균형

ABSTRACT : This study analyses the reasons for the weak restraining function of the local councils and suggests an improvement measure through studying the previous cases of Seoul Metropolitan Council. The implication of this study is that the weak restraining function of local councils must be improved in order to facilitate the diverse opinions of the public and for the proper realization of democracy in this era of development and differentiation of local autonomous government. For this, and for the implementation of authority that is in line with the role and the purpose of the local council, many more detailed policies must be revised and supplemented. Only by modifying the current law that is authorized by the local councils to meet the appropriate purpose, the restraining function of the local councils will be strengthened while the position of the local council will be elevated.

Key Words : local council, Seoul Metropolitan Council, head of local autonomous entities, new institutionalism, Local Government Act, checks and balances

* 서울시의회 의원(Council Member, Seoul Metropolitan Council), E-mail: jinygw3@naver.com, Tel: 02-3783-1811

I. 서론

우리나라 지방자치제도의 역사는 다른 선진국보다 짧다. 지방자치제도가 1991년 부활한 이후 현재까지 약 20여 년 동안 풀뿌리 민주주의의 확산이라는 성과를 이루었음에도 불구하고, 지방자치제도의 폐해를 지적하는 많은 사례들이 언론에 의해 이슈화되기도 하였다. 전시성, 선심성 예산 집행, 정경유착, 외유성 국외연수같은 사건들로 인해 심지어 지방자치제도의 무용론이 주장되기도 한다.

지방자치 역사가 비록 길지 않은 기간이었지만 반복적으로 위와 같은 문제점과 비판들이 제기되고 국민의 지지와 공감대를 받지 못하는 이유는 무엇일까? 근본적으로 지방자치제도상의 여러 가지 문제점이 내재되었기 때문은 아닐까?

대한민국 헌법의 제정 이후 역사적으로 한국은 중앙집권적 정치구도 형태를 유지하려 하였다. 그 과정에서 지방자치가 시작되었지만 30년간의 단절을 거치면서 짧은 지방자치역사와 함께, 한국 지방자치제도는 중앙집권적 권력의 지방으로의 더딘 권한이양과 재정에 대한 독립성 문제, 지방자치제도의 법적 제도적 장치 미흡으로 인하여 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 또한 지방정부의 구조를 놓고 볼 때, 지방의회와 집행 기관 간 권력 분립이 적절치 못하여 상호 견제와 균형(checks and balance)이라는 민주주의 공통의 목표를 실현하기 어려워 보인다(Brown, 1991; Burns, 2000; 김상곤, 2001; 김상미, 2008). 이는 결국 21세기 지방분권시대의 지역발전을 역행할 수 있는 요인이 될 수 있다. 외형적으로 지방자치제가 제대로 기능을 하고 있는 것처럼 보이나 그 내부를 들여다보면 여전히 각 세부 분야별로 미흡

한 점이 많은 것이 한국 지방자치제도의 현 주소이다.

여러 가지 요인 중 특히 지방자치의 가장 큰 문제점이자, 시급한 과제는 지방자치단체장을 수장으로 하는 집행기관과 복수의 지방의원들로 구성된 지방의회가 수행하는 의결기관 간의 관계 개선이다. 중앙집권적이었던 당시 역사적 배경으로 인해, 지방자치법이 제정·공포되었을 때부터 지방자치단체장에게 많은 권한이 부여되었고, 주민들을 대표해야 할 지방의회는 상대적으로 권한이 미흡했다. 이러한 강한 지방정부와 약한 지방의회 관계는 지역주민의 참여와 의사 반영을 최우선 목표로 하는 지방자치의 발전 및 풀뿌리 민주주의 실현을 어렵게 할 수 있다.

‘강(強)시장 - 약(弱)의회형’의 구조는 복잡다단한 현대사회 시민들의 요구와 행정의 능률성을 충족하는 측면에서 일본이나 미국의 대도시에서 많이 찾아볼 수 있다. 문제는 한국의 경우 ‘강시장 - 약의회형’을 취하고 있는 다른 국가들에 비해 의회의 권한이 상대적으로 더 약하다는 것이다. 또한 지방의회의 역량은 주어진 권한마저도 제대로 활용하지 못하고 있다. 이러한 문제점들을 시급히 정비하지 않는다면 지방의회가 그 고유의 역할인 견제와 균형의 기능을 충실하게 해낼 수 없을 것이다.

이러한 지방의회의 집행기관에 대한 견제 기능 약화는 결국 시민의 혈세 낭비와 재정 부담으로 이어질 수 있다. 물론 지방의회가 바람직하게 순기능으로 작용하기 위해서는 제도 개선뿐 아니라 운영상의 측면이나 지방의원의 역량 변화 또한 중요할 것이다. 하지만 근본적으로 제도의 정비가 제대로 될 때 구성원과 환경이 바뀌어도 운영의 관성이 있을 것이다. 훌륭한 역량의 의원들이 아

무리 잘 견제한다고 하여도 지방의회제도가 제대로 갖추어지지 않는다면 결과를 도출하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 서울시의회 사례를 통하여 볼 때 운영상, 역량상의 변화가 있었음에도 불구하고 견제의 한계를 발견할 수 있다. 이는 제도 변화가 왜 우선시 되어야 하는지에 대한 주장을 뒷받침한다. 한국이 지방의회 구조의 틀을 바꾸고 기관구성모형을 새롭게 해야 한다고 주장하는 연구들도 많이 있었다(이기우, 2005; 안영훈, 2006; 조규범, 2011). 하지만 지방자치가 30년간 단절된 이후 제대로 선거를 통해 풀뿌리 민주주의를 시작할지 겨우 20년에 지나지 않다. 게다가 지방의원들이 의원 직책을 하나의 직업으로 인식하여 제대로 견제의 역할을 이행하기 시작한 지는 불과 몇 년이 채 되지 않는다. 따라서 현 시점에서 현행제도의 문제점과 이의 개선방안을 살펴보는 것은 시기적절하다. 본 연구는 제도의 변화가 사회의 특정한 결과를 만들어 내고 개인 혹은 개인 간 상호작용에 특정한 영향을 미침을 설명하여, 어떤 제도 변화가 한국지방자치 발전을 위하여 현 시점에서 필요한 요소인지 규명할 것이다.

한국 지방자치제도의 도입 이후 부작용은 제도의 미비뿐 아니라 관습의 악화로 이어졌음을 알 수 있다. 따라서 근본적인 제도 개선을 통해 전체적인 수준이 상승할 수 있을 것이다. 그리하여 지방의회 본연의 권한과 기능 회복을 통해 지방자치 단체장과 건전한 견제와 균형을 이루고 지방의회의 역할을 제대로 정립할 수 있을 것이다. 지방의회는 구성원의 자질과 운영적 면을 통해서 지방의회의 기능을 부분적으로 회복할 수 있겠지만, 결국 제도 개선 및 법적 근거 마련을 통해 약화된 견제 기능에 대한 본질적인 개선이 선행되어야 한다.

II. 선행연구 및 이론적 검토

1. 연구범위

지방의회의 약화된 견제기능의 문제점을 분석하기 위하여 대표적인 지방의회 중에 하나인 서울시의회 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 서울시의회는 <표 1>에서 보듯이 광역의회 중 예산의 규모, 의원 1인당 인구수, 사무처의 규모가 전국에서 가장 크고, 수도라는 상징성과 대표성을 가진 지역의 지방의회이기 때문이다. 또한 대표적인 광역의회인 서울시의회를 중심으로 사례를 분석하는 이유 중의 하나는, 서울시의 경우 중앙정부로부터 80%에 가까운 재정자립도 덕분에 중앙정부의 정책에 크게 예속되지 않는 독립적 기관으로서 역할을 할 수 있기 때문이다.

<표 1> 서울특별시의회 의정환경

| 구 분 | 인 구 ¹⁾ (명) | 예 산 ²⁾ (억원) | 공무원 ³⁾ (명) |
|-----|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| 전 체 | 10,312,545 | 205,850 | 15,292 |
| 의원당 | 90,461 | 1,806 | 134 |

출처: 서울시의회, 2011. 2. 내부자료

주: 1) 2010년 말 현재 주민등록 인구수(안전행정부, 주민등록 인구통계)

2) 2011년도 예산총계 기준(행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산 개요)

3) 2010년 기준(안전행정부, 지방행정종합정보시스템)

사례연구의 시간적 범위는 서울시의회가 다시 개원한 1991년 이후 전체기간을 포괄하되 구체적 사례는 최근 7~8대 서울시의회를 중심으로 분석하였다. 서울시의회 7대와 8대 사이 약 6년의 기간은 여러 가지 면에서 의의가 있다. 첫째, 지방의회

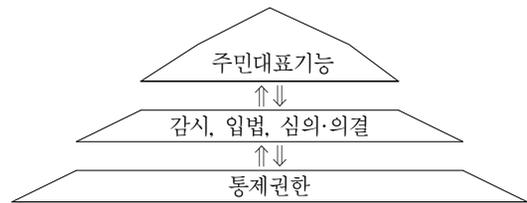
는 그간 최대 숙원사업이었던 ‘무보수 명예직’을 지방자치법에서 삭제하고 2006년 제7대 의회부터 급료를 받는 의원들로 구성하게 되었다. 이로 인해 명예직 및 겸직 개념의 의원들이 구성하던 기존 의회보다 고학력의 분포가 나타남과 동시에 전문 정치를 학습한 직업군이 의회로 많이 몰려왔다. 이에 따라 그 이전까지 유명무실했던 의회의 견제권 강화에 대한 기대감이 고조되었다. 둘째, 이 기간 동안 서울시의회는 다수정과 측면에서 의미 있는 구성의 변화를 경험함으로써 비교연구가 가능하였다. 즉, 7대 의회의 경우 한나라당 시장과 한나라당 소속의원이 다수가 되어 같은 정책을 공유한 시기였고, 8대 의회는 2011년 8월 26일 오세훈 시장의 사임 전까지 한나라당 시장과 민주당 다수 의원으로 지방의회가 구성된 여소야대 권력 구조였다. 의회 구성상으로 보면 지방의회가 견제 의식을 적극적으로 가질 수 있는 구조라 할 수 있을 것이다. 이처럼 7대와 8대 의회를 비교하는 것은 지방의회가 자신에게 부여받은 권한을 실질적으로 어떻게 활용하고 있는지 살펴볼 수 있는 흥미로운 연구 기회를 제공한다.

2. 분석틀

본 연구에서는 신제도주의자들이 강조하는 제도의 중요성을 근거로 지방의회 활동의 문제점을 진단하고 제도의 변화가 선행되어야 함을 설명할 것이다(March and Olsen, 1984; DiMaggio, 1988; Katzenelson, 1992; Abell, 1995). 또한 ‘경로의존성’에 따라 한번 만들어진 지방의회 권한은 새로운 권한을 부여하는데 오랜 시간이 걸리며 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다고 이해한다(North, 1990; Immergut, 1998; Ikenberry, 1988;

정용덕 외(1999)). 따라서 지방의회의 견제기능 약화의 본질은 제도의 제약에서 벗어나지 못하고 있음으로 설명할 수 있으며, 이런 제도의 근본적 변화를 가져올 때 지방의회의 수준이 상승할 수 있을 것이다.

본 연구는 한국 지방의회가 가진 제도적 문제점과 한계를 분석하여 지방의회 본연의 견제기능을 제대로 하고 있지 못함을 설명할 것이다. 이를 설명하기 위하여 지방의회 권한을 주민대표권, 감시권, 입법권, 심의의결권, 그리고 통제권한의 5가지로 분류한다. 그 중 주민대표권을 제외한 네 가지 권한에 대한 제도상 문제점에 대한 분석을 시도한다.



〈그림 1〉 지방의회 권한 분류 모형

주민대표권은 모든 권한을 포괄하는 총괄적 개념으로 지방의회의 본질을 설명한다고 볼 수 있다. 상위의 주민대표권을 지방의회가 실현하기 위하여 감시권과 입법권, 심의·의결권이 있으며 이 세 가지 권한을 잘 수행하기 위한 제도적 밑받침이 통제권한이다. 감시권의 대표적인 예는 행정사무감사권 및 조사권이다. 이는 『지방자치법』 제41조(행정사무감사 및 조사권)에는 7개의 항을, 동시행령에는 제39조부터 제52조까지 14개조를 두고 있다. 지방자치법 제41조 제1항에 따르면 “지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대해 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구

에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의의 의결로 본회의나 위원회에서 조사할 수 있다”고 규정하고 있다. 행정사무감사 사후처리, 증인채택에 대한 근거법률, 사무감사기간 등이 관련법에 규정되어 있지만 법령 및 제도의 미비로 지방의회가 실제로 감시권을 행사하는 데 한계가 있다. 입법의 권한을 대표하는 것은 조례제정권으로 이는 동법 제22조에 근거를 두고 있다. 지방자치법 제22조는 ‘법령의 범위안에서’ 조례를 제정케 함으로 해석상의 논란을 빚어왔으며 결국 지방의회는 소극적 조례제정권을 가질 수 밖에 없었다. 소극적 조례제정은 다변화 되어가는 각 지방자치의 특성을 담기에 많은 한계가 있다. 심의·의결권은 지방자치법 제39조에 관련 의결사항을 열거하고 있다. 의결사항 중 가장 대표적인 의결권이 예산의 심의 확정권과 재산의 취득·처분권이다. 한국 지방자치법의 특징 중 하나가 예산의 심의 의결권에 대한 지방정부와 중앙정부의 통제가 있다는 것이고, 재산의 취득 처분과 관련해서도 의회의 통제가 약하다는 것이다. 통제권한은 자료수집권, 출석요구권, 인사권 등을 들 수 있다. 상위권한들이 원활히 수행되기 위하여 이를 통제할 수 있는 권한이 부여된 것이다. 이러한 4가지 권한에 대한 분석들을 중심으로 각각의 법령상의 미비점과 제도상 미흡한 점을 지적하고 서울시 사례에 어떻게 나타나고 있는지 증명할 것이다. 또한 경험적 분석을 통하여 제도가 변할 때 견제기능이 어떻게 향상되는지 설명할 것이다. 이런 경험적 사례 분석은 결국 제도가 왜 중요하며 어떻게 변화시켜야 하는지 방향을 제시할 것으로 기대한다.

3. 기존 연구 검토

기존 연구들을 분석하면, 지방의회가 견제 기능을 제대로 수행하지 못하는 원인을 제도, 운영, 역량 차원의 문제들로 정리할 수 있겠다. 특히 지방의회 견제기능 약화요인이 제도의 문제라고 지적한 학자들의 경우 역량상 문제를 제도상의 문제라고 혼재하여 분류한 학자도 있다. 반면, 제도상 문제를 지적함에 있어 ‘강시장-약의회형’의 구조에서 흔히 나타나는 집행기관의 강한 권한을 문제삼는 학자들도 있었다. 따라서 여기서는 기존 연구들의 흐름을 파악하고, 핵심적인 사안 및 제도적 관점을 기반으로 한 분석이 갖는 정치적 의의를 서술하고자 한다.

첫째, 지방의회 견제기능 약화 요인 중 의원의 역량상의 문제를 가장 우선적으로 지적한 연구들을 살펴보겠다. 최근 2006년 지방자치법이 개정되기 이전까지 지방의회 의원들이 무보수 명예직으로서의 신분을 유지했다. 그 결과 봉사과 명예직 차원에서의 기능이 강하게 나타났으며 지방의원들의 전문성 부족이 가장 큰 문제점으로 꼽혔다 (Abney and Lauth, 1986; Hill and Mladenka, 1992; 최봉기, 1994; 김생수, 1994; 김명환·박기관, 2001; 양정길, 2003; 정순열, 2008). 물론 지난 2006년 『지방자치법』에서 ‘무보수 명예직’ 조문이 삭제되어 명예직의 한계는 다소 극복되고 있지만, 여전히 지방의회가 보이는 문제점들의 근본 원인을 의원역량에 있다고 주장하고 있다(양정길, 2003: 58). 지방의회가 지역주민의 복리증진과 시민의 권익을 대변하는 생활정치를 외면하고, 기성정치와 다를 바 없는 모습을 보이자, 결과적으로 지방의회에 대한 주민들의 무관심으로 나타났다. 이는 지방의회 견제기능을 약화시켜 지방자치

발전에 큰 걸림돌이 되어왔다고 주장한다.

둘째, 현재 지방의회가 봉착하고 있는 문제들의 원인과 제대로 기능을 발휘하지 못하는 이유를 지방의회 운영 차원에서 분석한 연구들이 있다. 사실 사회의 기능을 재정비하기 위하여 제도를 우선적으로 정비하는 경우가 많은데, 운영적 측면을 강조하는 학자들은 어떤 제도이건 실제적으로 '운용의 묘(運用의 妙)'를 살리는 것이 중요하다고 본다.

지방의회는 지위와 권한에 기초하여 실질적으로 운영된다. 운영이란 자율성이 담보가 되어야 하는데 현 지방의회는 입법권 내지 자기결정권의 범위가 좁아 자유로운 의회 운영을 할 수 없는 상황이다. 선행 연구들은 주로 지방의회가 안전에 대한 심의의 효율성 제고를 위하여, 위원회 제도를 도입하여 안전별로 상임위원회에서 심의하는 위원회 중심주의를 채택하고 있는데, 안전 심의 과정의 부실과 입법지원 인력의 미비는 결국 견제의 부재를 낳았다는 설명이다(김윤수, 2009; 문원식, 2006; 이석중, 2005; 육동일, 2005; 장석근, 2004; 박영운, 2004; 박응격, 1998).

지방의회의 운영을 방해하는 다른 요인으로 중앙 정부 및 중앙정치권의 과도한 통제라고 지적하는 학자들이 있다(금창호, 1999; 김병준, 1996; 김성호 외(1996); 이승중, 2005; 성태규, 2006). 예를 들어 광역의회 의장단 구성이나 위원장 선임시 중앙정당의 관여가 대표적인 사례이다. 지역구 국회의원이거나 중앙정당이 현재 지방의원에게 공천권을 가지고 있기 때문에, 지방의원들은 의회 운영을 위한 의장단 구성을 주체적으로 이끌지 못하고 있다(김병준, 1996). 이러한 중앙정부 및 중앙정치권의 통제는 지방의회의 민주적이고 효율적인 운영을 저해한다. 주민의 여론을 경청하여

민의에 충실한 의정활동보다 정당의 눈치를 보는 경우가 발생하게 되는 것이다.

세 번째, 지방의회의 견제기능 약화 요인이 제도상 문제라고 지적한 논문들이 있다. 제도상 문제는 현 지방의회가 제대로 기능을 하지 못하는 이유가 근본적으로 제도의 부재에 있다는 것을 의미한다. 앞에서 살펴보았듯이 지방정부의 기관 구성형태에 있어서, 한국은 기관분립형 중 '강시장-약의회형'의 형태를 취하고 있다. '강시장-약의회형'은 '약시장-강의회형'에 비하여 시장에게 많은 권한이 부여된 기관 구성 형태로, 시장은 지방자치단체 전반에 대해 '거부권', '공무원임면권', '선결처분권' 등의 제도들을 통해 강력한 통제력과 권한을 행사하고 있다. 하지만 한국과 비슷한 제도를 가지고 있는 일본의 경우 지방의회가 자치단체장의 '해임건의안'과 같은 권한을 가지고 있어 시장의 권한을 더 견제할 수 있는 힘을 가지고 있다. 이런 제도 불균형에 대한 근거는 「헌법」과 「지방자치법」 여러 곳에 산재되어 있으며, 지방자치단체는 이러한 법률들을 근거로 지방의회의 요구를 이행하지 않거나 의회의 요구를 무시한다는 것이다.

또한 제도의 문제는 법령의 미비에서 비롯된다는 지적도 있다. 각 자치입법권이 제대로 기능하지 못하고 있다는 것이다(임승빈, 2009; 신원득, 2003; 지방분권추진위원회, 2010). 지방의회가 가지는 본연의 기능이 제대로 작동되기 위해서는 지방의회 권한 강화가 필수적인데 특히 자치입법권 확대와 의정체제 확립이 우선적으로 선행되어야 한다는 것이다. 중앙정부 산하 지방분권추진위원회(2010)가 발간한 지방의회활성화 소위원회 자료집을 살펴보면, 지방의회 활성화를 위한 방안 중 가장 중요한 요소로 지방의회 자치입법권 강화

와 지방의회의 심의·의결권 확대, 그리고 지방의회 사무기구 인사권 독립을 꼽았다. 이는 모두 제도적 문제점 해결을 통해 가능한 것들이다.

앞서 살펴본 연구들을 보면, 지방의회의 권한 강화와 견제 기능 회복을 위하여 운영적·역량적 문제보다 제도적 문제 해결이 시급하다고 주장하는 경우들이 더 많았다. 의회 운영 혹은 의원들 개인의 역량 차원의 문제 해결을 통하여 현재 지방자치제도 및 지방의회 한계점들을 극복할 수도 있다. 하지만 운영상 문제를 개선해도 제도적 틀이 변하지 않으면 지방의회의 견제권은 여전히 약할 수밖에 없다. 의회의 회기일수가 제한되어 자유로운 운영에 제약이 따르며, 상임위원회 중심의 의회 운영을 제대로 이끌어 갈 전문 지원체계 보강도 결국 제도 개선과 함께 이루어져야 한다. 또한 의원의 역량이 강화되어 국민들로부터 신뢰를 되찾는다 해도, 지방의회를 통하여 주민자치를 실현하고 주민의 권익과 의사를 반영하기 위한 법적·제도적 개선이 함께 이루어지지 않는다면, 지방자치의 궁극적인 목적을 실현하기 어려울 것이다. 따라서 제대로 지방정부를 견제할 수 기능을 하기 위해서는 지방의회의 약한 견제권에 대한 제도의 변화가 선행됨이 바람직할 것이다.

그러나 제도의 문제점을 지적하는 논문들의 경우 아쉬운 점은 제도적 문제점들에 대한 구체적 법령의 미흡함을 지적한 부분이나, 지방의회가 가진 권한 가운데 제도의 미비점은 무엇인지 구체적으로 분석되지 않았다는 점이다. 지방의회에 감사권이 주어져 있음에도 왜 제대로 감사가 이루어지지 않고 있는지 제도의 모순점을 파악하여야 하며, 입법권 역시 관련 법제도의 어떤 문제로 인해 제대로 실현되지 못하고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 표면상으로 보면 주어진 권한은 권력분립

의 취지에 맞게 어느 정도 제도를 갖추고 있다고 반박할 수 있다. 그러므로 현재 제도의 실현과정에서의 문제점을 분석하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 공유재산심의권과 출석요구권의 제도상 문제점은 무엇인지 밝히는 논문을 발견하기 어려웠다.

제도의 문제들을 지적함에 있어서 한국이 '약시장-강의회형'에서 나타나는 제도들을 도입해야 한다고 주장하는 일부 학자들의 논문들이 있다. 예를 들어 지방자치단체 공무원의 해임건의안 도입, 의회의 인사 임명동의안 제도 도입 등이다. 지방정부 모형 변화를 의미한다. 김익식(2009)도 현행 지방자치단체의 기관 구성은 대체로 집행기관의 우위로 볼 수 있는데, 기관대립형의 구조를 띤 한국 지방의회의 경우 권력의 불균형 현상에 따른 합리적 관계 정립을 위한 권한배분이 필요하다고 주장하였다.

하지만 이 연구에서는 지방의회 모형의 변화를 주장하여 힘의 분배를 다시 조정하기보다는 현재 제도가 가지고 있는 제도의 미비에 초점을 맞추어 의회역할을 정립해 나가고자 한다. 의회의 기능 강화를 위해 지방의회 모형의 변화를 주장할 수도 있지만 현재 지방자치법이 개정되어온 속도와 개정의 내용을 살펴보면 획기적인 변화가 이루어지기 어려운 구조이다. 게다가 한국 지방의회의 역사는 다른 선진국들에 비해 상대적으로 매우 짧다. 지방의회의 권한을 더 부여하는 법안에 대한 국회 발의안들이 상정되기는 하지만 법안 개정으로 이어지지 않는 것이다. 그러므로 현재까지 부여된 권한을 좀 더 세부적으로 지방의회 현장에서 실현 가능하도록 제도 개선을 요구하여 견제의 기능을 높일 필요가 있다.

Ⅲ. 지방의회 견제권의 한계분석 및 개선방안

1. 행정감시권

행정감시권의 대표적인 권한은 ‘행정사무감사 및 조사권’이다. 이는 국회의 국정감사권과 비슷한 권한이다. 행정사무감사 또는 행정사무조사는 지방의회가 지방자치단체에 대하여 매년 예산집행 및 결산, 사업의 성과 혹은 인사 등 시정 전반에 대한 감사 또는 특정사안에 관한 조사를 하는 것을 말하는데, 지방의원의 견제기능을 최대한 발휘할 수 있는 제도라 하여 ‘지방의회의 꽃’이라고 불리기도 한다. 현행 지방의회 행정감시권은 3가지 문제점이 있다. 행정사무감사권의 사후 처리에 대한 강제규정이 없고, 행정사무감사 및 조사시 필요한 증인채택에 대한 근거 법률이 미약하며, 끝으로 행정사무감사 기간이 적절하지 않다. 이 세 가지는 모두 관련법에 규정되어 있지만, 법령 및 제도의 미비로 인하여 지방의회가 실제로 감시권을 행사하는데 한계가 있다.

1) 행정사무감사권의 사후 처리 미비

행정사무감사 및 조사를 통하여 지적된 과실 및 예산낭비사례들에 대한 사후처리 강제규정이 없다. 2011년 7월 「지방자치법」 제41조 2¹⁾의 신설로 지방의회로부터 시정요구를 받거나 이송 받은 사항은 지체 없이 처리하고 그 결과를 보고해야 한다고, 최근에는 시정처리 요구사항에 대한 보고의 강제조항을 두긴 하였으나, 국회의 「국정감사 및 조사에 관한 법률」처럼 보고된 사항에 대하여 적절한 조치를 취할 수 없게 되어 있다. 따라서 지

방의회의 경우 실제로 행정사무 감사 결과보고서를 의회에 제출하면 지방자치단체는 그 의무를 다하는 것으로 여긴다.

실제로 서울시의회 사례를 통해 부실하게 보고되고 있는 행정사무감사 처리결과보고서를 살펴보자. 다음 자료는 서울시의회 건설위원회소관 2010년 행정사무감사 결과보고서 자료를 분석한 것이다. 서울시의회 건설위원회 소관 5개 기관(시설안전기획관, 물관리기획관, 도시기반시설본부, 기술심사담당관, 서울시설관리공단)에 대한 행정사무감사 처리결과서를 보면 총 336가지 시정 처리 요구사항 및 건의사항 가운데 추진 완료된 사항이 262건, 추진 중인 사항이 58건, 검토 중인 사항이 12건, 그리고 미반영된 사항이 4건이다.

〈표 2〉 건설위원회 행정사무감사 처리결과보고서

| 구 분 | 계 | 추진 완료 | 추진중 | 검토중 | 미반영 |
|-----|------------|-------|-----|-----|-----|
| 계 | 336 | 262 | 58 | 12 | 4 |
| 계 | 시정·처리 요구사항 | 146 | 46 | 11 | 2 |
| | 건의사항 | 25 | 11 | | 2 |
| | 기타 | 91 | 1 | 1 | |

〈표 2〉에서 보듯이 ‘완료’ 78%, ‘추진 중’ 17%, ‘검토 중’ 3%, ‘미반영’ 1%로 표면상으로 ‘완료’와 ‘추진 중’을 합하면 높은 추진율을 보이고 있다. 그러나 조치 결과에 나타난 처리결과보고서를 자세히 들여다보면 구체적이거나 능동적인 조치 결과는 그다지 많지 않으며 ‘면밀히 검토하여 추진하겠음’, ‘주민불편을 최소화하겠음’, ‘불용액이 최

1) 지방자치법 제41조2 제2항 지방의회는 감사 또는 조사결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구하고, 그 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정하는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송한다.

소화 될 수 있도록 하겠음', '앞으로 더욱 신중하고 공정하게 하도록 하겠음', '지도감독을 강화해 나가겠음' 등이 가장 일반적인 추진완료 상황을 보고한 내용들이다. 즉 조치 결과 보고서가 매우 형식적이고 피상적이며 수동적 조치인 경우가 많다. 어느 기한까지 얼마만큼의 예산을 들여 구체적으로 어떻게 조치 및 보완하겠다는 보고는 찾아보기 힘들다.

형식적인 처리결과외 또 다른 사례는 서울시의 실·국에서 2010년 행정사무감사 처리결과를 보고한 2011년 2월 보고 내용과 2011년 11월 보고내용의 비교에서도 나타난다. 서울시 행정국 소관 감사 지적을 받은 사항에 대해 2011년 2월 보고 내용에는 '처리 중'으로 제출을 하고, 10개월이 침부한 지난 2011년 11월 정례회 업무보고자료에 침부한 지난 해 행정사무 감사 처리 결과보고서에서는 '처리 완료'로 적시 하였다. 그러나 시정 조치를 하지 않았음에도 두 보고서 내용이 똑같음을 확인할 수 있었다.

'사후처리' 관련 문제점은 「지방자치법」 제41조의2 제3항에 나타난다. 제3항은 '지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정요구를 받거나 이송받은 사항을 지체없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다'로 규정하고 있다. 여기서 '지체없이'란 규정은 시정 처리 기한을 모호하게 정의하고 있어 처리가 얼마든지 연장되거나 지연될 소지가 있다. 시정요구사항에 대한 보고시기의 규정이 없게 되면 현행법상 아무런 강제조항이 없기 때문에 시정 보고의 실효성이 떨어질 수밖에 없다. 서울시의회의 경우도 행정사무 감사처리 결과 보고서는 그 다음 해 임시회, 즉 3개월이 지난 후에 통상적으로 제출하고 있다. 이는 신속한 업무 처리를 요하는 사업이나 예산과 관련된 사업에 대

한 사후처리 과정에서 공백이 발생할 수 있으며, 이러한 업무 공백으로 인한 불편은 온전하게 결국 시민들에게 돌아갈 것이다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 여러 가지 법제도적 장치가 필요한데, 우선 현행 지방자치법 제41조 3의 신설을 고려해 볼 수 있다. '지방의회는 행정사무 감사·조사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 본회의 의결로 해당 지방자치단체 등에 변상 또는 징계조치 등 그 시정을 요구할 수 있다'란 법조항을 신설함으로써 결과에 대한 지방자치단체의 책임을 부여하고, 의회의 견제권한에 대한 법률적 확보를 가능케 할 수 있다. 또한 결과보고서에 관하여 지방의회의 소관 상임위원회에서 중간보고를 받거나 결과처리 이행에 대하여 지속적으로 모니터링하는 제도를 도입해야 한다. 견제권에 대한 좀 더 구체적인 법률이 보완되면 지방의회의 행정사무감사 및 조사는 더 이상 요식적인 감사의 관행을 벗어났다는 평가를 받을 수 있을 것이다.

2) 증인채택에 대한 근거 법률 미약

두 번째 문제점은 행정사무감사 및 조사 시 정확하고 심도 깊은 감사 혹은 조사를 위하여 증인을 채택할 수 있지만, 이를 시행할 수 있는 근거 법률이 미약하다는 것이다. 감사의 실효성을 확보하기 위하여, 지방자치법 제41조 4항에 따라 증인을 채택하고, 증인으로 출석한 자에게 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있다. 제5항에 따라 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 정당한 사유 없이 정해진 기간까지 서류를 제출하지 아니하거나 정당한 사유 없이 출석하지 않거나, 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.²⁾

국회의 경우, 감사·조사를 위하여 증인·감정인·참고인의 증언 등을 요구할 때에는 「국회에서 증언 감정 등에 관한 법률」 제12조에 따라 '정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있으며', 제14조에 의해 증인 또는 감정인이 허위의 진술이나 감정을 한 때에는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처하도록 규정되어 있다. 반면에 행정사무감사를 실시하는 지방의회의 경우, 감사상 필요한 증인이나 참고인 채택시 혹은 서류 제출에 대하여 이를 위반할 경우 행정적 처벌에 불과한 과태료 부과에 그친다. 형사 처벌을 하는 국회와는 큰 차이가 있다. 그러다보니 증인이나 참고인이 지방의회에 참석하지 않는 경우가 대부분이다. 한 예로 2010년 10월 17일 서울시의회 재정경제위원회 행정사무감사 당시 재래시장 상권보호법 관련 4인을 증인출석 요구를 하였으나 4인 모두 불출석을 통보하는 경우도 있었다.³⁾ 증인 출석을 요구받은 4인 중 과태료 부과 사유가 없다는 1인을 제외한 나머지 3인에 대하여 과태료 500만원을 부과하고 서울시에 이송하였다.

게다가 과태료 부과에 대한 현행법에도 모순점이 있다. 「지방자치법」 제41조 제6항에 의하여 부과 절차는 「지방자치법」 제27조를 따른다고 되어 있으며, 제27조의 내용을 살펴보면 '과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역 안의 지방자치단체의 장이 부과, 징수한다'고 되어 있다. 이것은 매우 모순된 규정으로 과태료 부과 주체를 지방의회의 의장으로 개정하는 것이 바람직하다. 과태료 부과를 지방자치단체장에게 통보하여,

부과 징수하도록 하게 되어 있는 현행 절차는 부과 징수 불이행시 법적 제재 등의 근거가 없는 것이다.

따라서, 행정감사의 목적을 달성하고, 존치하는 제도가 제대로 이행되기 위해서는 권력분립의 원칙에 맞게 제도화되어야 한다. 국회법처럼 증인채택을 거부할 경우 강력한 벌금제도와 과태료부과의 당사자를 개정해야만 이 제도는 실효성이 있다. 법개정이 이루어지지 않을 경우 서울시의회 사례처럼 증인 모두 불출석하는 사례가 속출할 것이다.

3) 행정사무감사 기간의 적절성

지난 2011년 7월 「지방자치법」 개정을 통하여 행정감사 기간이 이전보다 다소 며칠 늘어나긴 하였으나 현실을 반영하기는 여전히 부족하다고 보여진다. 시·도의 경우 행정사무감사 기간이 10일에서 14일로 연장되었고 구·시·군의 경우 7일에서 9일로 연장되었다.

서울시의회가 행정사무 감사기간 동안 감사를 실시한 집행기관을 살펴보면 이런 기간의 제한은 결국 견제의 약화로 이어질 수 있다. 서울시의회의 경우 14일 간의 행정사무감사기간 중 두 번의 주말을 제외하면 감사기간은 총 10일이다. 위원회별 감사대상 기관은 다소 차이는 있지만 대개 10여개 기관에서 50여 개 기관에 이른다. 그러다 보니 하루에 두 기관씩 감사를 실시하는 경우가 많다. 그 결과 시간에 쫓기게 되어 한 의원당 질의시간이 대개 15~20분 정도씩 주어지다 보니 결국 부실감사로 이어질 수밖에 없다. 따라서 기간을

2) 지방자치법 제41조 제4항 5항 6항 7항

3) 서울특별시 제 227회 정례회 재정경제위원회 행정사무감사시 SSM(기업형슈퍼마켓) 관련 기업대표자에 대한 증인 출석요구로 대상자는 ○○○(○○주식회사 공동대표이사), ○○○(○○대표이사), ○○○(○○쇼핑 슈퍼사업본부 총괄사장), ○○○(주식회사 ○○ 대표이사 부회장)임.

연장하는 것은 매우 중요한 제도적 보완이 된다. 지방자치법 제39조 제1항에는 행정사무감사 시기를 고정시켜 놓았다. 이럴 경우 매년 반복되는 문제점이 행정사무감사 시기와 예산·결산안 심사 시기가 중복되어 상대적으로 예결산을 심사하는 회기일수가 짧다. 서울시 경우 예산 본심사 일수가 대개 3일간이다. 그러므로 법에 좀 더 시기와 기간에 대한 유연성을 둘 필요가 있으며, 상명하달식 중앙집권적 구조의 회기까지 못박아 둔 지방자치법에 대한 개정이 요구된다. 지방자치법 제44조에 두 번의 정례회로 못박아 둔 회기일정을 상시회기제로 바꾸어 상시감사 및 예산심사가 이루어지도록 하여 형식적인 감사의 논란을 불식시켜야 한다.

2. 입법권

한국 지방의회의 현 주소는 국회에 비하여 입법에 대한 제도적 제한이 상당하여 지방의회가 가진 '입법부'의 기능을 제대로 수행하기는 커녕 행정부 위주의 입법활동이 이루어져 오고 있다. 또한 '법령의 범위 안에서'만 입법활동이 가능한 조항으로 인해, 입법의 자율성 측면에서 이중고를 겪고 있다. 권력분립의 가장 핵심인 의결기관의 입법활동이 오히려 집행기관의 입법활동보다 약할 경우, 앞서 말한 지방의회의 지역주민에 대한 책임 있는 역할은 약해질 수밖에 없다.

1) 조례제정 범위 제약

지방자치법 제22조에 연유하여 지방의회는 소극적 조례제정권을 가질 수밖에 없다. 주민의 개

별적 혹은 특수한 사항에 대한 복지 관련 규정을 발의하는 경향이 높은 지방의회의 경우, 제22조로 인하여 조례 제정에 제약을 받을 수밖에 없다. 지역의 특수성을 반영한 조례 제정일 경우 아무리 주민들에게 큰 편익이 돌아 간다하여도, 상위법에 근거가 없다는 이유로 조례가 위법이라고 명명되어지기 때문이다.

2010년 9월 24일 서울시의회 환경수자원위원회는 「서울특별시 저탄소 녹색성장 기본조례안」을 의결하였다. 이 조례안은 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 같은 법 시행령의 제정·시행에 따라 관련 규정을 조례에 반영하는 것으로, 저탄소 그린에너지 도시구현 및 녹색성장 도시 실현, 그리고 지역 사회의 녹색생활 운동의 촉진을 통해 주민들이 쾌적한 녹색생활을 영위할 수 있는 기반을 마련하는데 그 목적이 있다. 당시 환경수자원위원회에서는 두 가지 문제점을 지적하였다. 녹색성장위원회는 그 구성인원을 대통령령에 의해 50명⁴⁾ 이내로 하도록 되어 있고, 2인의 위원장 중 행정1부시장을 위원장으로 정하고 나머지 1인은 시장이 지명하도록 되어 있다. 하지만 서울시의 경우 보편적으로 위원회를 구성할 경우 위원장의 선임은 대부분 호선하여 정하도록 되어 있거나, 2인을 정할 경우 1인은 서울시공무원, 나머지 1인은 외부위원으로 구성하여 공정성을 꾀하고자 한다. 따라서 이 조례안은 서울시가 제정한 다른 위원회 구성 조례안과 다소 동떨어지며 민주적인 위원회 운영에도 바람직하지 않다는 것이었다. 두 번째 문제는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 위임조례로 「서울특별시 저탄소 녹색성장 기본조례안」을 만들다 보니 서

4) 제15조(지방녹색성장위원회의 구성 및 운영 등)

① 법 제20조에 따른 지방녹색성장위원회는 위원장 2명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성한다.

② 지방녹색성장위원회의 위원장은 「지방자치법 시행령」 제73조 제2항에 따른 행정부시장 또는 행정부지사(행정부시장 또는 행정부지사가 2명 이상인 시·도의 경우에는 해당 시·도지사가 지명하는 사람으로 한다)와 제3항 제2호의 위원 중에서 시·도지사가 지명하는 사람이 된다.

울시 본연의 '녹색성장'이 무엇인지 서울시 고유의 사업목적이나 취지가 없다는 것이다. 지방의회는 결국 서울시 자체의 정책을 담지 못했고, 민주성도 담보되지 못한 조례에 대하여 논의는 하였지만 수정안을 발의하지는 못하였다. 법령의 내용이 획일적으로 규정되어 지역적 특수성을 고려하지 못한다면 이는 주민의 인권과 복지를 제한하는 부작용으로 유발할 수 있다(신원득·이상미, 2008). 따라서 국회의 입법과정을 거쳐 만들어지는 법률과는 별도로, 일정지역 주민에게 적용되는 자치규범으로서 조례를 제정할 수 있는 지방의회의 독립적 지위를 고려할 필요가 있다. 따라서 지방자치법 제22조의 '법률의 범위 안에서' 조례를 제정할 수 있는 범위를 '법령에 위반되지 않는 범위'로 확대하여 자치입법권의 자율성과 특수성을 인정하여야 한다.

3. 심의의결권

한국 지방자치법은 '제한적 열거주의'를 채택하고 있는데 이는 개괄주의보다 좀 더 의결사항을 제한한다는 뜻이다. 즉, 지방자치단체의 모든 의사결정이 지방의회를 통하여 이루어지는 것은 아니라는 뜻이다.⁵⁾ 이 점에서 지적하고자 하는 요점은 한국 지방의회가 채택하고 있는 제한적 열거주의 제도상 문제도 있지만, 심의·의결한 사항에 대하여 의회가 최종권한을 갖지 못하거나 의결권의

절차를 무시하여도 제재조치가 없는 점이다. 이는 예산 심의 및 의결단계에서도 발생하며 공유재산 심의의결권에서도 그러하다.

1) 예산에 대한 재의요구권

한국 지방자치법의 특징 중 하나는 예산의 심의 의결권에 대한 지방정부와 중앙정부의 통제에 있다. 지방자치법 제108조에 보면 예산상 집행 불가능한 의결에 대한 재의요구권을 지방자치단체장이 가지고 있다.⁶⁾ 지방자치법 제108조 1항에 "지방자치단체 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다"고 되어 있다. 하지만 국회의 경우 헌법은 법률안에 대한 재의 요구만을 규정하고 있으며, 예산에 대한 재의요구는 인정하지 않고 있다. 따라서 지방의회는 예산에 대한 좀 더 제한된 의결권을 가지고 있다고 볼 수 있다. 오세훈 전 시장의 사퇴로까지 이어진 '서울시 친환경 무상급식예산' 갈등은 좋은 예가 될 수 있다. 서울시와 서울시의회 간 여소야대 국면 속에서 서울시의회는 약 2,533억원의 무상급식 등의 예산을 서울시 동의 없이 상정 의결하였다. 서울시는 2011년 예산안에 대한 재의요구를 하고 동시에 오세훈 전 시장은 무상급식 시행여부를 묻는 주민투표를 제안했다. 만약 오세훈 시장이 사퇴하지 않은 상황이라면 무상급식 예산의 증액을 포함한 2011년 서울시 예산은

5) 지방의회의 권한이 속하지 않는 기타의 의사결정 사항은 결국 각 집행기관의 권한에 속한다. 따라서 지방정부에서 의회는 국회가 국권의 최고기관인 것에 비해 같은 지위에 있는 것은 아니라고 할 수 있다(임승빈, 2009: 261).

6) 제108조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구)

①지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

②지방의회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 제1항과 같다.

1. 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비

2. 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비

③제1항과 제2항의 경우에는 제107조제2항을 준용한다.

어떻게 되었을까? 여기서 중요한 점은 서울시 의회에 의한 예산관련 견제는 헌정사상 처음 일어난 일이라는 점이다. 처음으로 여소야대 분점정부를 형성하면서 예산에 대한 충돌이 생긴 것이다. 일련의 이 사건은 의회의 예산의결권의 제도적 모순과 정교하지 못한 예산제도의 문제점을 드러내고 있다. 여소야대 상황 속에서도 집행기관이 동의하지 않을 경우, 미집행하여 불용 처리하는 것을 견제할 방법이 없을 뿐만 아니라, 제도적 장치와 협의체나 지방자치법에 관련 규정이 없다. 조정관(2004: 76)은 미국의 안정적인 민주주의를 유지·발전하는 이유를 대단히 중층적이고 다면적인 권력분립의 심화를 통하여 대화와 타협의 수준을 복합화한 미국의 정치제도 때문이라고 지적하였다. 따라서 서울시에서 집행기관과 시의회 간 '무상급식예산'에 대한 충돌은 의결권에 대한 제도적 보완이 이루어져야 함을 보여주고 있다.

재의요구에 대한 문제점은 예산이 법률처럼 절차로 결정되는 사항이 아닌 의결사항이기 때문에 여러 상호 갈등이 야기된다. 지난 2011년 서울시와 서울시의회 간의 무상급식 논쟁은 지방자치법 제도의 미흡으로 인하여 발생한 것이다. 옥동석·구경남(2012: 193)은 이런 예산법률주의가 확립되어 있다면 단체장은 더 많은 의원들을 설득하고자 노력했을 것이며, 많은 노력에도 불구하고 서울시의회가 2/3 이상으로 예산안을 재의결한다면 그것은 주민 전체의 의사로 인정해야 한다고 지적했다. 현재까지는 지방의회가 예산 관련하여 재의결을 하더라도 집행기관은 불용할 수 있다. 그러므로 예산을 법률처럼 확정하여 상호간의 대립과 충돌을 예방하고, 최종의결되기 전 상호 타협과

대화를 통하여 상생하는 방안을 찾는 민주주의 원형을 회복하는 일이 중요하다(류지태, 2000; 이혜영, 2007).

2) 의결절차가 무시되는 공유재산심의

지방의회의 의결권을 통하여 제대로 견제기능을 발휘하지 못하는 이유는 지방자치단체가 관행적으로 의결 절차를 무시하여도 제재할 수 있는 수단이 없기 때문이다. 공유재산 심의의 경우, 지방자치단체는 사업에 대한 예산을 집행 전 공유재산 관리계획안을 의회에 상정, 심의 및 의결을 거쳐, 승인을 득한 후 예산을 집행하여야 한다.⁷⁾ 지방자치단체는 종종 이런 절차와 제도를 무시하고 사업을 착수하거나 완료한 후에 지방의회에 의결안을 제출하는 경우가 있다. 수십억에서 수천억에 이르는 재산을 취득하고 매각하는 사업에 대해 지방의회에 공유재산 의결절차를 밟지 않다면, 집행기관이 시민의 의견을 대변하지 않고 독단적으로 사업을 진행할 우려가 있다. 더불어 사업타당성에 대한 문제발생 및 예산낭비로 이어질 수 있다.

서울시의회 공유재산관리계획안에 대한 심사는 행정자치위원회에서 하고 있다. 공유재산관리계획안에 대한 심의가 제대로 이루어지는지 알아보기 위해 2009년 11월 26일에 실시한 제7차 공유재산관리계획안 심의 속기록을 살펴보았다. 2009년 제7차 공유재산관리계획 변경 계획 대상은 총 18건으로 취득이 17건, 교환이 1건이었다. 앞에서도 언급했지만 공유재산관리계획 심의 절차는 지방의회의 중요한 의결권중의 하나이다. 의결 확정이 되어야 집행할 수 있는 것이다. 그러나 그 사전절차를 무시하고 집행하는 사례가 제7차 공유재산

7) 공유재산 및 물품관리법 제10조(공유재산의 관리계획)

관리계획 내에서 무려 절반 이상이나 되었다.

공유재산 관리계획 변경계획안의 사업 중, 한강 교량 전망쉼터 설치사업, 에너지제로하우스 및 수소스테이션 신축사업, 서울의료원 변경 건립사업, 노을공원 예술조각 작품 설치사업, 효자동 사랑방 부지교환 취득 및 처분사업은 모두 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 의회의 사전 의결 절차를 이행하지 않은 사업들이다. 17건 중 12건(한강교량 전망 쉼터는 각 개별 교량에 대한 것으로 총 8건 임)이 공유재산관리계획을 받지 않았다. 이 중 '에너지제로하우스 및 수소스테이션 신축사업'의 경우 당초 92억이던 사업비가 210억까지 증가하면서 대표적인 예산낭비 사례로 꼽혔다.

따라서 지방자치단체는 예산을 의결하기 전에 공유재산관리계획을 수립하고 이를 의결할 수 있도록 사전에 제출해야 한다. 즉 「공유재산 및 물품관리법」의 2010년 2월 4일 개정 전 단계로 다시 돌아가 행정편의 위주의 법률은 개정되어야 한다. 또한 공유재산관리계획에서 의결 받지 못한 취득 재산과 관련된 사업은 예산에 반영하지 않아야 한다. 서울시의 경우 토지 값 상승으로 공유재산 취득의 한 건당 매입대금이 작게는 수십 억에서 많게는 수천 억을 호가하기 때문이다. 국민의 세금 유용에 대하여 철저한 사전 검토가 필요하고, 이를 견제하는 역할인 의회는 사후조치에 분명히 권한을 부여받아야 한다.

4. 통제권

지방의회는 주민대표로서의 기능 아래 감사권, 입법권, 의결권을 가지고 지방자치단체를 견제한다. 상위권한들이 원활히 수행되기 위하여 이를 통제할 수 있는 권한이 부여되어 있는데, 권한은

있으나 법제도의 미비로 인하여 제대로 통제권이 발동되지 못하고 있는 권한들을 살펴보고자 한다. 여기에는 크게 세 가지 의회사무처의 인사권, 출석요구권, 그리고 자료요구권이 있다.

1) 단체장이 쥐고 있는 의회사무처 임명권

지방의회의 독립된 인사권 확보는 지방자치가 부활한 1991년 이후 지금까지 끊임없이 논의되어 온 사항이다. 국회가 독립된 사무처 기구를 가지고 의정활동을 지원받고 있는 것처럼, 지방의회 역시 본연의 기능을 다하기 위해 그에 걸 맞는 인적·물적 자원에 대한 기본적인 의정체제의 확립이 전제되어야 한다. 단체장의 의회사무처 임명권은 상호불간섭에 의한 견제와 균형의 원리에 어긋나는 것이다. 의회사무처 인사권 문제는 지방의회의 자율성과 독립성을 침해하는 요소로 위헌성까지 검토될 수 있다(박재창, 1992; 이기우, 1992; 안성호, 1993; 김동훈, 1993; 강장석, 2008).

「지방자치법」 제91조 2항에 의회사무처 “사무직원은 지방의회의 추천에 따라 그 지방자치단체장이 임명하고, 다만 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직, 기능직, 계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임하여야 한다”고 명시하고 있다. 이 조항의 문제점은, 우선 지방의회의장의 추천에 따라 사무직원을 해당 지방자치단체장이 임명하지만 승진 및 전보나 파견, 직위해제 등 실제적인 인사권은 자치단체장이 가지고 있기 때문에 결국 의회 사무직원들은 지방자치단체장의 권한에서 벗어날 수 없다. 자치단체장의 인사통보에 따라 의회사무기구나 집행기관에 근무하게 되는 것이다. 지방의회로 전보 발령받는 인력들은 집행기관의 영향을 더 많이 느낄 수밖에 없고 의회에 대한 충성심도 낮을

수밖에 없다. 특히 의회사무처 직원은 자신을 임명하는 자치단체장과, 자치단체장이 임명한 의회사무처장, 그리고 의장단 및 의원들 사이에서 상호 갈등이 발생할 경우 업무의 중립성을 지키기 어려울 뿐 아니라 상황에 따라 위축될 수도 있다.

서울시의회의 경우 최근 5년간 인사보직경로 현황을 토대로 자료를 분석해 보았다(〈표 3〉). 총 242명의 의회사무처 인력 중 현재 의회사무처에 근무하고 있는 자를 제외한 나머지 공무원에 대한 인사이동 현황을 살펴보면, 근무기간이 2년 미만인 경우가 67%에 달했고 심지어 1년 미만인 경우도 27%나 되었다. 이는 인사이동이 얼마나 잦았는지를 상징적으로 나타낸다. 지방의회의 경우 공무원들은 선호부서가 아니다 보니, 2년 혹은 심지어 1년도 안되어 3분의 2 이상의 공무원들이 다시 서울시 본청으로 복귀하고 있는 실정이다. 이러한 서울시의회 사무처의 전문성 약화와 잦은 인사이동은 책임감의 약화와 업무 공백으로까지 이어질 수 있다.

〈표 3〉 최근 5년간 서울시의회 인사현황

| 의회근무기간 (사→의회→사) | 1년 | 1~2년 | 2년 이상 |
|--------------------|-----|------|-------|
| 명 | 35명 | 50명 | 41명 |

따라서 현행 「지방자치법」 제91조 제2항에 명시된 지방자치단체장이 의회사무처 직원을 임명하는 규정을 “사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다”로 개정해야 할 필요가 있다(이기우, 1992; 김동훈, 1993; 김순은, 1995; 송광태, 1995; 강인호 외, 2004; 서울특별시의회, 2006).

2) 단체장의 출석요구권

지방의회가 가지고 있는 권한 중 법령의 미비나 제도의 미비로 잦은 마찰과 지방의회 권한을 제대로 실현하지 못하는 부분이 출석요구권이다.⁸⁾ 출석요구권은 본회의나 위원회가 그 의결로 특정분야에 대하여 질문을 하거나 안건의 심의 등을 위하여 필요한 때에는 관련 단체장 및 관계공무원의 출석을 요구할 수 있는 제도이다(서울특별시의회, 2010a: 415). 이는 지방의회가 집행기관 공무원을 출석시켜 질의 응답함으로써, 정책 수립 및 집행 감시를 통한 의회의 견제 기능을 보장함과 동시에, 의정활동을 대 시민에게 공개하는데 그 의의가 있다.

하지만 현행 지방의회의 자치단체장 출석요구의 경우, 직접출석과 대리출석간의 선택권을 지방자치단체장에게 부여하고 있어, 출석요구를 받은 지방자치단체장이 관계공무원을 대리출석하게 하는 등, 집행기관과 의결기관 간 대립·갈등의 원인이 되고 있으며, 결과적으로 지방의회 정책토론의 장으로서의 역할을 어렵게 만든다(임승빈, 2009: 113).

서울시의 경우를 살펴보면 출석요구권으로 인하여 서울시의회와 서울시가 극심한 마찰을 겪은 다음의 사례가 있었다. 2010년 12월 2일 「서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례 개정안」은 집행기관과 충분한 논의 없이 민주당이 다수를 점하고 있는 서울시의회에서 의결되었다. 이는 결국 서울시의회 본회의장에서 민주당의원들과 한나라당 의원들 간 물리적 충돌로 이어졌으며, 결국 한나라당의원들이 전원 불참한 가운데 이 조례안이 통과되었다. 그 후 오세훈 서울시장

8) 지방자치법 제42조와 시행령 56조

은 12월 2일부터 시정질문 기간 등을 포함하여 의회출석을 하지 않겠다고 선언하고 약 7개월간 불출석하였다. 서울시의회는 서울시장이 출석하지 않은 상태에서 대리출석자에게 시정질문을 할 수 없다는 이유로 7개월간 본회의 시정질문은 파행으로 흘러갔다. 서울시의회 시정질문 현황자료를 보면 2010년 11월 30일 이후 2011년 4월까지 모든 임시회 동안 시정질문을 하지 않았고, 2011년 4월 27일과 28일 양일간 시정질문을 하였는데 이 기간 동안은 서울시를 제외한 서울시 교육청에 대해서만 질문하였다. 결국 시정질문을 통해 서울시장을 비롯한 관계공무원들이 출석한 가운데 서울시정의 잘잘못을 되짚고, 숙원사업 문제의 물고를 트며, 시민의 방청을 통해 지역구 의원의 의정활동을 알리는 등의 민주주의의 장은 몇 달간 완전히 닫혀버린 셈이다.

지방자치단체의 장은 여러 가지 사유로 인하여 대리 출석하도록 할 수 있다. 그러나 이 조항을 살펴보면 '특별한 사유'에 대한 구체적인 설명과 언급이 없다보니 집행기관 의사에 따라 특별한 이유를 만들 수가 있고 자의적 해석이 가능하다. 따라서 출석요구와 관련 지방자치법 제42조 제2항은 지방의회 권한에 대한 심각한 불균형을 초래하고 있으며 구체적인 불출석 사유를 명시하는 「지방자치법」 개정이 필요하다. 시장이 출석하지 않고도 시정질문을 할 수 있다라고 반박할 수 있지만, 지방정부의 최종결정자이자 정치적 책임자는 지방자치단체장이다.

따라서 이러한 법적 문제를 해결하기 위하여 의회의 고유권한인 「지방자치법」 제42조 제2항에

의한 단체장의 출석요구권에 대하여 단체장이 직접 출석을 하든가, 대리출석에 대한 선택권을 단체장에게 부여하지 말고, 의회의 승인을 받도록 해야 할 것이다.

3) 자료요구권

「지방자치법」 제40조의 근거로 지방자치단체장에게 지방의원은 자료제출요구를 할 수 있다는 법적 근거가 있다.⁹⁾ 자료제출 요구를 통하여 지방의원은 행정부 집행에 대하여 현황 및 실태, 예산에 걸쳐 광범위하게 의정활동을 위한 기초자료를 수집할 수 있다. 하지만 지방의회가 요구한 자료에 대하여 지방자치단체는 민감한 사항에 대해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 의거 자료제출을 거부하는 사례가 종종 발생한다.¹⁰⁾ 지방자치단체는 제9조 1항 5호와 6호를 근거로 요구자료 제출을 거부한다. 지방의회와 지방자치단체 상호간 논란이 되는 것은 제9조 1항 5호로 '현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 대한 문제이다. 이러한 정보일 경우 정보공개를 하지 않아도 되는데, 그 범위가 광범위하여 객관적 해석이 어렵다. 제9조 1항 6호의 경우도 개인정보에 대하여 원칙적으로 불가한 가운데 제외하는 대상에 대해서도 자세하게 열거하고 있다. 그러나 제외대상에 해당되는 경우에 대한 해석이 지방의회와 지방자치단체가 다른 경우가 많기 때문에 사사건건 충돌이 일어나기도 한다.

서울시의회 사례를 살펴보면 서울시 집행기관이 서울시의회가 요구한 자료들을 어떤 근거로

9) 제40조(서류제출요구)

10) 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조(비공개대상정보)

제출하지 않고 있는지 조사해 보았다. 미제출 요구자료에 대한 분석기간은 2010년부터 2011년까지이며 요구자료 명과 답변내용을 정리하였다.

〈표 4〉 서울시의회에 미제출 요구자료

| 요구자료명 (요구일시) | 서울시답변내용 |
|---|---|
| 시설관리공단 임원추천 위원별 평가항목별 배점표사본 (2011년 10월 27일) | 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있어 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제5호의거 미제출 |
| 서울시 공무원 및 산하기관 간단한 이력서 (2010년 9월 25일) | 개인별 간단한 이력사항 중 이름이 공개될 경우 개인 사생활 비밀 또는 자유침해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 1항 6호 근거 |
| 공무원 국의훈련 대학과 맺은 MOU (2011년 11월 2일) | MOU는 양자간 협의에 의한 보안문서이므로 제출할 수 없음 |

서울시 산하기관 임원추원에 대한 자료, 공무원에 대한 개인이력서 제출, 공무과건프로그램의 외국기관과 맺은 MOU 등을 여러 가지 이유로 미제출하였지만 타당성이 떨어진다.

이렇듯 요구자료 제출과 관련하여 서울시와 서울시의회 간 힘겨루기가 매번 반복되다 보니 「정보공개법」을 적용할 수 있느냐의 여부를 놓고 법제처 유권해석을 받은 적도 있었다.¹¹⁾ 요구자료 내용은 ‘지방의원의 참고자료로 통 반장의 성명, 생년월일, 주소, 연락처 등에 대한 요구’를 한 것이었으며, 유권해석의 결과는 ‘지방의회, 국회의원의

자료제출 요구는 일반 국민의 지위에서 요청하는 정보공개 청구가 아니므로 「정보공개법」 제9조 제1항의 비공개 대상정보에 해당한다는 사유로 자료제출을 거부할 수 없다’는 것이었다. 하지만 이런 유권해석에도 불구하고 여전히 자료요구권한에 대한 정확한 법적 근거 및 범위가 마련되어 있지 않아 분쟁의 소지는 높게 남아있다.

이를 개선하기 위하여 지방자치단체가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 근거로 제출하지 않는 관행을 바로잡아야 한다. 공무원의 실명이 들어가는 내용의 자료제출 거부는 위법이라는 법제처 유권해석과, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 지방의원들의 자료제출요구 거부의 근거로 적용하는 것은 법 취지에 맞지 않다는 학자들의 지적이 있는 만큼 자료제출 범위에 대한 구체적인 내용을 「지방자치법」에 명시해야 한다. 지방자치법에 자료제출 근거와 요건을 구체적으로 명시하여 이런 오랜 실랑이와 행정낭비를 최소화 할 필요가 있다.

IV. 결론

본 연구의 목적은 서울시의회 사례를 통하여 한국 지방의회의 견제기능이 약한 원인을 분석하고 경험적 조사를 통하여 개선방안을 제시하는데 있다. 지방분권의 핵심인 지방의회 제도 변화에 대한 많은 연구에도 불구하고 지방자치법과 의회의 운영제도에서는 지방자치제도 다시 부활한 이후 현재까지 큰 핵심적 변화가 더디게 나타났다. 제도를 연구하는 학자들이 ‘권한관계’를 다시 재구성하자는 주장을 하고 있기 때문이다. 하지만

11) 2010년 11월 22일, ‘의원 자료요구시 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 적용안내.’ 법제처유권해석 결과를 토대로 서울시가 서울시의회에 제출한 공문

이 연구를 통하여 약의회형이지만 현재 의회가 가진 권한에 대한 법적, 제도적 보완만 제대로 이루어지더라도 지방의회 견제권이 한층 상승하여 '견제와 균형'의 민주주의 권력분립의 근본원리를 실현하는데 이바지 할 수 있음을 발견하였다. 또한 한국 지방정부 권력구조를 변화시켜야만 약한 지방의회 견제기능을 회복할 수 있다는 학자들의 주장에 대해 본 연구는 지방의회 권한으로 주어진 현행법과 제도가 본 취지에 맞게만 변경되더라도 지방의회 견제기능은 강화될 수 있음을 설명하였다.

그러므로 개선방안으로 제시된 대안들이 현실 정치에서 바로 실현된다면 지방의회의 견제기능에 대한 비판이 낮아짐과 동시에 진정한 지방자치 실현이 가능할 것이다. 특히 제시된 대안은 국회법과 비슷한 수준이거나 한국과 유사한 기관구성을 가지고 있는 해외 국가나 도시들이 이미 실현하고 있는 제도이기 때문에 더 설득력이 있다.

참고문헌

강장석, 2008, "한국지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제91조의 위헌성 검토 및 월권적 자치법규", 『한국지방자치학회보』, 20(4): 47~66.
 금창호, 1999, "개선 시급한 지방의회 운영: 현상태로는 효율적 의정활동 기대하기 어렵다", 현대사회연구소, 『지방자치』, 125: 42~46.
 김동훈, 1993, "지방의회 사무기구의 기능수행상의 문제점과 발전방안", 『지방행정』, 60.
 김명환·박기관, 2001, "지방의회 의정활동의 평가 및 강화 방안: 광명시 지방의회의 사례를 중심으로", 한국도시행정학회, 『도시행정학보』, 14(2): 43~65.
 김병준, 1996, "한국지방의회의 개혁방향과 과제: 구성과 운영문제를 중심으로", 국민대학교 사회과학연구소, 『사회과학연구』, 11: 51~68.
 김상근, 2001, "지방의회와 집행기관간의 갈등해소에 관한 연구", 동아대학교 석사학위논문.
 김상미, 2008, "삼권분립의 절차에 의한 지방정치: 청주시 행정정보공개조례를 중심으로", 『한국공공관리학

보』, 22(4): 357~384.
 김생수, 1994, "지방의회 의정활동평가와 발전적 방안에 관한 연구", 『사회과학연구』, 34: 72~96, 강원대학교 사회과학연구소.
 김성호·송창석·김필두, 1996, 『지방의회의 의정효율성 제고방안』, 한국지방행정연구원.
 김순은, 1995, "지방의회 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실능분석을 중심으로", 『한국정책학회보』, 4(1): 111~127, 한국정책학회.
 김윤수, 2009, "지방의회운영 활성화 방안에 대한 연구: 강원도 인제군 사례를 중심으로", 연세대학교 석사학위논문.
 김익식, 2009, "분권과 자치 강화가 최우선 목표", 『지방행정』, 제5월 666호, 20~23.
 류지태, 2000, "지방자치단체의 장의 재의요구와 선결처분", 『월간자치행정』, 146: 28~31.
 문원식, 2006, "지방의회 운영의 활성화 방안: 안양시의회를 중심으로", 『사회과학연구』, 16: 79~98.
 박영운, 2004, "지방의회의 권한과 운영상의 문제점 및 개선방안: 서울시의회를 중심으로", 고려대학교 석사학위논문.
 박응경, 1998, "지방의회운영의 활성화 방안", 『자치행정』, 1(1): 63~71, 지방의회발전연구원.
 박재창, 1992, "지방의회 전문위원제, 무엇이 문제인가", 『자치자치』, 46.
 서울특별시의회, 2006, 『지방의원 유급화로 인한 의정환경 변화에 따른 의회사무처 대응방안』.
 서울특별시의회, 2010a, 『제8대 서울특별시의회 의정활동 안내서』, 서울특별시의회 사무처.
 서울특별시의회, 2010b, 『지방의회 정책관련 선행연구 분석』, 서울특별시의회 정책연구실.
 서울특별시의회, 2010c, 『지방의회운영의 절차와 실무』, 서울특별시의회 사무처.
 서울특별시의회, 2011a, 『지방의회 대의기능 강화를 위한 사례연구』, 서울특별시의회 입법담당관.
 서울특별시의회, 2011b, 『지방의회 대의기능 강화를 위한 전문가 토론회 모음집』, 서울특별 시의회 입법담당관.
 서울특별시의회, 2011c, 『서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구』.
 성태규, 2006, "광역지방의회의 활동실태 및 발전방안: 충청남도 광역의회를 중심으로", 『한국정당학회보』, 5(1): 171~198, 한국정당학회.
 송광태, 1995, "지방의회 사무기구의 과제와 개선방안: 인

- 사와 업무분장에 대한 서울시의회 사례를 중심으로”, 『중앙행정논집』, 9(1): 255~291, 중앙대학교 국가정책연구소.
- 신원득, 2003, 『지방의회의 의정활동에 대한 한일간 비교 연구』, 경기개발연구원.
- 신원득·이상미, 2008, 『지방의회의 감시권에 관한 연구』, 경기개발연구원.
- 신원득·이상미, 2008, 『지방의회 법령구조 연구』, 경기개발연구원.
- 안성호, 1993, “지방의회 사무기구의 개혁방안”, 『지방의회연구』, 4.
- 안영훈, 2006, 『지방자치단체의 기관구성 다양화 방안』, 한국지방행정연구원.
- 양정길, 2003, “한국지방의회의 제도와 운영의 개선방안”, 동아대학교 석사학위논문.
- 육동석·구경남, 2012, “예산법률주의와 지방 정부 예산전쟁: 서울시 무상급식 사례를 중심으로”, 『재정학 연구』, 5(1): 164~186.
- 육동일, 2005, “지방의회제도 개선과 운영방안”, 『자치행정』, 8(5): 32~44.
- 이기우, 1992, “지방의회 사무직원에 대한 임명권”, 『한국지방자치학회보』, 4(4).
- 이기우, 2005, “지방자치 기반강화를 위한 헌법 개정”, 『한국지방자치학회보』, 17(4).
- 이석중, 2005, “지방분권 시대에 지방의회 활성화 방안연구: 제도적·운영 측면을 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문.
- 이승중, 2005, “지방의회의 역할과제 및 역량강화 방안”. 서울특별시의회 주최 세미나 발표문, 2005년 10월 11일.
- 이승중, 2005, 『지방자치론: 정치와 정책』, 서울: 신영사.
- 이혜영, 2007, “지방자치법에 나타난 재의요구제도에 대한 고찰”, 『외법논집』, 27: 549~572.
- 임승빈, 2009, “지방분권화에 따른 지방의회 운영에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문.
- 임승빈, 2009, 『지방자치론』, 경기: 법문사.
- 장석근, 2004, “지방분권화에 따른 지방의회 운영에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문.
- 정순열, 2008, “지방자치발전을 위한 지방의회의 역할 제고방안 연구”, 조선대학교 석사학위논문.
- 정용덕·권순만·김관보·김난도·김준기·김현섭·이병석·최재송·최태현, 1999, 『합리적 선택과 신제도주의』, 서울: 대영문화사.
- 정용덕·권영주·김영수·김종완·배병동·염재호·최창현·하연섭·오니시 유타카, 1999, 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.
- 조규범, 2011, “자치구의회 폐지에 대한 헌법상 쟁점”, 『지방자치』, 통권 273호: 60~63.
- 조정관, 2004, “대통령제 민주주의의 원형과 변형: 한국형 대통령제의 특징과 제도운영의 문제”, 진영재 편저, 『한국 권력구조의 이해』, 서울: 나남출판, 62~110.
- 지방분권추진위원회, 2010, “지방의회 활성화 방안”, 『지방의회활성화 소위원회 자료집』, 2010년 11월 15일.
- 최봉기, 1994, “대구직할시 의회의 의정활동 분석과 의회기능의 강화방안”, 『한국행정학보』 28(2), 한국행정학회.
- Abell, Peter, 1995, “The New Institutionalism and Rational Choice Theory.” in W. Richard Scott and Christensen(eds), *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*, Thousand Oaks: Sage, 3~14.
- Abney, Glenn and Lauth, Thomas., 1986, *The Politics of State and City Administration*, Albany: State University of New York Press.
- Brown, Rebecca L., 1991, “Separated Powers and Ordered Liberty”, *University of Pennsylvania Law Review* 139.
- Burns, D., 2000, “Can Local Democracy Survive Gonerance?”, *Urban Studies* 37(5-6), 963~973.
- DiMaggio, Paul J., 1988, “Interest and Agency in Institutional Theory”, in Lynee G. Zucker(ed.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA: Ballinger, 3~21.
- Hill, Kim Quale and Mladenka, Kenneth R., 1992, *Democratic Governance in American States and Cities*, Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Ikenberry, G. John, 1988, “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy.” *International Organization*, 42(1): 219~43.
- Immergut, E. M., 1998, “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics & Society* 26(1).
- Katznelson, Ira., 1992, “The State to the Rescue? Political Science and History Reconnect.” *Social Research* 59(4): 719~737.
- March, James G. and Olsen, Johan P., 1984, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.”, *The American Political Science Review*,

78(3), 734~749.

North, Douglass C., 1981, *Structure and Change in the Economic History*, New York: W.W. Norton & Co.

North, Douglass C., 1990, *Institution Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

원 고 접 수 일 : 2013년 10월 29일

1차심사완료일 : 2013년 11월 29일

2차심사완료일 : 2014년 3월 5일

최종원고채택일 : 2014년 3월 12일