

執行機關에 대한 地方議會議의 影響力 分析

- 강원도의회의 질문권 행사를 중심으로 -

The Influences of Interpellation in Local Council

金 明 煥

(尙志大學校 行政學科 教授)

李 相 甲

(尙志大學校 講師)

<目 次>

I. 序 論

II. 理論的 背景과 分析 틀

III. 分析 : 質問과 反應

IV. 分析結果 論議

V. 結 論

<ABSTRACT>

The concerns about the relationship between local council and the executives in Korea have been mainly concentrated on the institutional and legal authority. Even though the local councilors who had been elected for a term of four year wound up their service in 1995, there have been few empirical research materials for their political activities against the executive branch in session.

This study aims to analyze practical influences of the interpellation in local council. The problem to be investigated in this research is "What type of question and answer were addressed in Province Council of Kangwon Do, and how did they vary with councilors' attributes?"

According to the result of the analysis, the findings are summarized in three points. First, The councilors addressed an interpellation with vigour, yet it was not enough to act as checks and balances on the executive branch. Second, the executives responded to the councilors' questions on negative lines. Third, the reciprocal influences between the local council and the executives varied with councilors' sex, age, occupation, political party affiliation.

The above result is closely associated with the fact that the chief executives was appointed by central government and the province council was dominated by specified political party.

I. 序 論

현대국가에 있어서 지방의회의 위상은 신중앙집권화 및 행정국가화 경향에 의하여 집행기관에 비하여 상대적으로 약화되고 있는 것이 현실이다. 그러나 한편 주민자치의 이념을 표방하는 어떤 국가에 있어서도 지방의회는 여전히 주민의 대표기관이며 또한 최고 의사결정기관이다. 따라서 지방의회의 의사에 반하는 어떤 결정도 정당화될 수 없고, 그 지위로부터 도출되는 지방의회의 기능이나 역할의 중요성은 오늘날에도 상존하는 것이다. 오히려 수십년간 고도의 중앙집권체제를 유지하면서 관료적 능률성 가치만을 강조해 왔던 한국 현실에서는 의회의 본질적 기능 수행을 통한 민주성 가치의 확보가 절실한 실정이라고 볼 수 있다.

그런데 이른바 대립형 기관구성형태를 취하고 있는 국가에서의 지방의회 기능이라는 것은 집행기관과의 관계의 문제로 귀착되며, 구조적으로는 법적인 권한관계로 규정된다. 그러나 한편 지방의회와 집행기관의 실질적인 상호 영향관계는 주민의 대표인 의원들이 지방의회에서 어떤 활동을 어떻게 수행했느냐에 따라 선명하게 나타난다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 집행기관에 영향을 미치는 지방의원들의 활동 여하는 지방자치의 성패를 결정한다는 점에서 우리의 관심이 되기에 충분하다 할 수 있다.

그동안 숱한 우여곡절을 겪었던 한국 지방의회는 1961년 5.16 군사혁명위원회의 포고 제 4호에 의한 초헌법적 조치로 해산된 후 30년이 경과한 1991년 부활되었다. 당시 지방의원들의 자질 및 정책능력에 대한 숱한 논란과 그들의 의정활동에 대한 우려 속에 초기 지방의회는 출범하였고, 그 의원들의 임기가 만료되어 제2기를 맞고 있다. 그러나 초기 지방의회에 대한 경험적 평가는 비교적 소홀히 한 가운데 당시 제기되었던 논란의 대부분은 언제든지 재연될 소지를 갖고 있다.

그래서 이 연구는 30년만에 재구성된 첫 지방의회에 대한 경험적 분석을 시도하기로 한다. 그리고 그 분석은 지방의회의원들이 의회에서 수행한 활동, 특히 질문권 행사가 지방의회와 집행기관의 관계에 어떤 영향을 미치고 있는가에 초점을 둔다. 집행기관을 상대로 하는 지방의회의원들의 질문권 행사는 지방자치행정의 전체 국면에 걸치고 있다는 점에서 가장 전형적인 의정활동이기 때문이다. 집행기관에 대한 영향력은 질문권을 행사하는 지방의회의원의 출신배경에 따라 다르게 나타나는 변이의 정도에 의하여 검토된다. 그리고 분석의 결과를 토대로 상호 영향관계에 관련하는 의원들의 자질과 능력 및 정당정치구도 등에 대한 논의를 통하여 현실적 적실성의 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 理論的 背景과 分析 틀

1. 理論的 背景

의결기관과 집행기관의 관계에 관한 논의는 지방자치단체의 기관구성을 권력분립주의원칙에 기초하여 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분립시켜 서로 견제하고 균형을 유지케 하는 기관대립형(presidential system)에서만 제기되는 문제이다. 그리고 그 관계의 모습이라는 것은 결국 두 기관간의 법적인 권한관계로 규정된다. 이렇게 볼 때 우리나라는 법적 권한면에서 보면 기관대립형 구성형태에 의하여 균형을 도모하도록 되어 있으나, 실은 집행기관의 권한이 지방의회의 그것에 비해 상대적으로 강한 미국의 강시장-의회제(weak mayor-council plan)에 해당한다고 할 수 있다).

이처럼 두 기관이 서로 영향을 주고 받는 기본적인 관계는 관련 법규에 의하여 규정되지만, 실질적으로는 지방의회 의원들이 의회의 기능을 수행하는 과정을 통하여 구체화된다고 볼 수 있다. 그리고 지방의회가 수행해야 할 기능이나 역할들은 근본적으로 의회가 지방자치단체의 대표기관이며 합의제적 최고 의사기관이라는 지위에서 도출된다(김영기, 1993: 161). 다만, 구체적으로는 의회가 입법적 기능 이상의 활동에 관여한다는 것 이외에 어떤 기능을 하느냐에 대하여는 여러 가지 의견들이 제시되고 있다. 그러나 어떤 의견에 따르더라도 지방의회는 의원들의 활동을 통하여 정책집행과정에서 개인적·집단적, 공식적·비공식적으로 집행기관의 행태에 영향을 미치고 있는 것만은 틀림이 없다(Ogul, 1977: 207). 그 가운데 의원들이 의회 내에서 개인적·공식적 활동을 통하여 집행기관에 영향을 미치는 가장 전형적인 것은 바로 질문권의 행사라고 할 수 있다.

질문은 의회의 의원이 본회의나 위원회에서 행정사무 전반에 걸쳐 집행기관에 의문을 제기하여 소신을 표명하도록 하는 것을 말한다. 이와 같이 질문권은 의원이 행정 전반 혹은 일부에 대하여 원칙적으로 집행기관에 설명을 요구하며 소견을 묻는 의회에서의 의원의 권리이며, 의제가 된 안건에 대하여 의문나는 점을 물어서 밝히도록 하는 질의²⁾와는 그 성격

1) 의견상 지방의회에 상당한 견제권을 부여한 대표적인 예로는 영국·미국·프랑스·일본 등 대부분의 국가에서 인정하지 않고 있는 포괄적 행정감사권을 인정되고 있는 것을 들 수 있고(김동훈, 1995: 311), 실질적으로 집행기관의 권한이 지방의회의 그것보다 강하다는 것을 나타내는 대표적인 것으로는 자치단체장의 통할관할권, 지방의회에 대한 재의요구권, 선결처분권, 그리고 비교적 자유롭게 행사할 수 있는 인사권 등을 들 수 있다.

2) 일반적으로 질문과 질의는 다음과 같이 구별된다. 즉, ① 질문은 집행기관에 대하여 행정 전반에 관한 설명을 요구하거나 소견을 묻는 것이고, 질의는 의제가 된 안건에 대하여 제안자에게 의문나는 점을 묻는 것이다. ② 질문은 행정전반 또는 일부에 대하여 물을 수 있지만, 질의는 의제의 범위내에 한하여 할 수 있다. ③

을 달리한다(이호장, 1983: 16-18).

그런데 현행 우리 나라 지방자치법 제37조 2항은 ‘지방자치단체의 장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석·답변하여야 한다’고 규정함으로써 지방의회 내에서의 질문과 답변이 각각 지방의원과 집행기관의 권리와 의무임을 밝히고 있다. 한편 질문권 행사는 지방자치사무의 전반에 걸치고 있다는 점에서 지방의회의 집행기관에 대한 영향력 행사의 가장 전형적인 수단이라고 할 수 있다.

종래 의회의 기능을 중심으로 집행기관과의 상호영향관계를 분석하려는 노력은 주로 국회와 행정부와의 관계에 초점을 두고 진행되어 왔다. 이들 연구도 크게 법률안 처리를 중심으로 하는 연구(한배호, 1984; 안병만, 1985; 신명순, 1986)와 대정부 질문을 중심으로 하는 연구(유광호, 1984; 김영평, 1985; 김병준, 1989)로 나누어 진다. 전자는 주로 국회에 제출된 법률안을 대상으로 국회와 행정부 중 어느쪽에 의해 발의되는가에 따라 두 기관간의 우월적 지위를 살피고 있는 반면, 후자는 국회 본회의 또는 상임위원회에서 의원들이 전개하는 질문활동을 대상으로 질문을 몇 개로 유형화하고 그에 대한 답변을 분석함으로써 국회와 행정부의 영향관계를 평가하고 평가하고 있다.

한편 지방의회에 관한 연구는 장기간 의회의 구성 자체가 중단되었던 관계로 극히 부진을 면치 못하고 있고, 그나마도 지방정치 전개과정과 기관의 구조 그리고 법적 제도적 관심에 머무르고 있는 실정이다. 그 중에서도 특히 지방의회와 집행기관의 관계에 대한 관심은 극히 규범적 논의에 그치고 있거나(지방행정연구원, 1989; 김진복, 1994) 일부 간접적인 평가가 이루어지고 있을 뿐이다(최봉기 등, 1992). 후자는 지방의회와 집행기관의 기능적인 측면 뿐만 아니라 구조적인 측면까지 다루고 있고, 지방의원의 행태에 관한 연구를 진행하면서 지방의회 내에서 의원들의 활동결과를 직접 평가하지 않고 지방의회 의원·공무원·주민 등을 상대로 하는 설문조사에 의한 간접평가의 방법을 채택하고 있다. 특히 국회에서의 대정부 질문에 관한 연구처럼 지방의회에서 의원의 질문과 집행기관의 답변을 직접 다루고 있는 연구결과는 더욱 찾아보기 어려운 실정이다.

질문은 집행기관에 서면으로 질문서를 이송하여 서면 또는 구두로 답변하게 하거나 공무원을 출석답변케 할 때도 미리 질문서요지를 집행기관에 송부하지만, 질의는 그 의안이 의제가 된 후에 곧 구두로 하는 것이다.
④ 질문은 공무원을 출석케 하였을 때라도 의사로서 독립적인 성질을 가지고 의사일정에 기재된 다음에 비로소 할 수 있으나, 질의는 의안심의의 한 절차로서 하게 된다.

2. 分析의 틀

1) 분석의 대상과 단위

이 연구는 광역의회인 강원도의회에서 의원들이 질문권 행사를 통하여 집행기관에 어떻게 영향을 주고 있는가를 의회 회의록에 수록된 내용을 중심으로 살펴보는 것이다. 지방의회와 집행기관의 상호 영향관계를 질문권의 행사를 통하여 알아보고자 하는 것은 질문권만이 특별한 의미가 있어서가 아니라 30년만에 지방자치가 부활되어 개원한 첫 의회의 의원임기가 만료되었음에도 지방의회 의원들의 활동에 대한 경험적 연구가 미진한 실정이고, 특히 의회에서의 집행기관에 대한 의원들의 활동에 관한 관심이 상대적으로 저조한 현실이라는 연구자의 판단에서 출발하였을 따름이다.

분석에 있어서 질문과 답변의 경향을 면밀히 검토하여 지방의회 의원들이 집행기관에 대하여 과연 어떤 형태의 질문을 던지고 있고, 그 질문에 대하여 집행기관의 장 및 관계공무원은 어떻게 반응하고 있는가를 분석하고자 한다. 그리고 부활한 첫 광역의원 선거 당시 논란이 많았던 의원들의 연령·학업·직업 등 사회적 배경이나 정당 참여 등 변인에 따라 질문의 경향이 어떻게 달라지고 있는가를 분석한다. 이들 각 변인의 선정에 대하여는 당해 부분에서 설명하기로 한다.

한편 분석의 단위는 의회회의록에 수록된 지방의회 의원들이 던진 하나 하나의 질문과 이에 대한 집행기관의 답변이다.

분석대상의 시간적 범위는 1991년 3월부터 1995년 6월까지로 한다. 이 기간은 30년만에 부활한 지방의회 의원의 최초 임기로서 부활된 지방자치에 대한 평가라는 의미에서 아직 임기가 만료되지 않는 1995년 지방선거에 의하여 재구성된 지방의회는 제외하기로 하였다. 총 54명의 의원으로 구성된 강원도의회는 4년간 정기회 4회와 임시회 6회 등 총 10회에 걸쳐 개원하였고, 질문일수는 총 26일이 소요되었다. 또한 정기회에서 50명 임시회에서 73명 등 연인원 123명이 질문권을 행사하였다. 그러나 의회의 회의록에 기록되어 있는 질문의 내용을 살펴보면 특정 사안이 지나치게 중복된 질문이 많았다. 따라서 총 질문건수 1,485건 중 지나치게 중복된 질문 337건을 묶어서 조정하여 1,148개 질문에 대해서만 분석하였다.

2) 질문과 답변의 유형

일상의 대화 속에 포함되어 있는 질문과 답변은 상대의 의견이나 인지한 사실을 구하고 그러한 요구에 응하는 과정을 말한다. 이러한 과정 속에서 질문과 답변은 천차만별의 모습

을 보이고 있고, 따라서 그 유형은 질문의 수 만큼 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 다만 이를 일정한 목적과 상황에 따라 몇 가지로 분류하는 것은 유용할 뿐만 아니라 가능하기도 하다. 공식적 활동의 대부분이 질문과 응답의 과정에 의해 이루어지는 의회의 경우도 일상적인 질의·응답과는 다른 특징을 지니고는 있으나³⁾, 역시 그 형태가 제각기인 것은 마찬가지다. 그래서 보편성을 갖는 유형화는 매우 어려운 일이고, 따라서 역시 일정한 목적에 따라 분류할 수밖에 없을 것이다.

본 연구는 지방의회에서의 질문권 행사가 집행기관에 어떤 영향을 미치는가를 분석하려는 것이기 때문에 의원들의 질문의 내용과 표현양식(representation mode)에 따라 사실을 묻는 질문, 의견을 묻는 질문, 책임을 묻는 질문 등 세 가지 유형으로 분류하기로 한다. 그 첫째는 의원들이 모르고 있는 어떤 사실이나 정보에 대하여 설명을 요구하는 질문의 유형이다. 그 표현은 “xx의 현황은?”, “xx에 대한 전망은?” 등의 형식을 취한다. 둘째는 현안에 대하여 집행기관의 대책을 직접 묻거나 의원이 대안을 제시하고 그 수용여부를 묻는 질문 유형이다. “xx에 따른 대책은?”, “xx를 할 용의는?” 등의 질문이 해당된다. 셋째는 집행기관에 대하여 비판하거나 현안문제에 대하여 그 책임을 묻는 질문유형이다. “xx하는 이유는 무엇이나?”, “xx에 대하여 책임을 질 용의가 있는지?” 등의 표현양식이 해당한다. 이상 세 가지 질문형태 중 첫째를 설명요구형, 둘째는 대안요구형, 셋째는 책임추궁형이라고 각각 명명을 한다.

한편 이상과 같은 각 유형의 질문에 대한 집행기관의 반응도 세가지 형태의 답변으로 나누었다. 즉 설명요구형의 질문에 대하여 구체적으로 내용을 설명해주는 경우, 대안요구형의 질문에 대하여 대안을 제시하거나 적극적으로 검토를 약속하는 경우, 책임추궁형의 질문에 대하여 인정하는 경우 등은 집행기관이 적극적으로 반응한 것으로 보고, 이들 각각의 질문에 대하여 정보제공이나 대안의 검토 또는 비판을 받아들이지 않는 경우는 소극적 반응으로 각각 분류하였다. 또한 이 양 극단의 답변의 중간영역에 해당하는 답변은 중간형태의 반응으로 간주하였으나, 아예 무응답이거나 동문서답식의 답변에 대하여는 소극적 반응으로 분류하였다⁴⁾.

이상의 질문과 답변의 유형과 그 표현양식은 <표 1>처럼 나타낼 수 있다⁵⁾. 그러나 이상

3) 일상적인 대화에서의 질문과 답변에 대한 의회에서의 질문과 답변의 특징으로는 질문과 응답의 공개성·질문자와 응답자 역할의 고정성·질문의도의 견제성·질문내용의 공공성·질문과 답변의 평가성 등을 들 수 있다.

4) 여기서 반응의 적극성과 소극성은 질문자의 의견이나 인지의 사실에 대하여 답변자가 수용하는 정도를 의미하기 때문에 답변의 형태와 답변의 강도는 일치하지 않는다.

5) 질문권의 행사를 중심으로 하는 국회와 행정부의 관계에 관한 대부분 연구(유광호, 1984; 김영평, 1985; 김병

의 질문과 답변의 언어적 표현만으로는 어떤 질문 또는 답변이 어떤 유형에 해당하는지를 정확히 구분하기가 어려운 경우가 많다. 또한 어떤 질문이나 답변은 두 개 이상의 유형과 관련하고 있기 때문에 이들은 질문내용 전체를 파악하여 어느 한 쪽으로 분류하였다.

<표 1> 질문과 반응의 유형

질문 유형		반응 유형	
질문 형태	질문의 표현양식	답변의 표현양식	반응 형태
설명명 요구형	○ 주요 과제 및 현재의 사실에 대한 설명이나 정보를 요구하는 질문 ~한 내용은, ~한 정도는, ~한 여부는, ~한 범위는, ~의 공개사항은, ~의 효과는, ~의 문제점은, ~의 적법성은, ~현황은, ~전망은	~에 본인은 전적으로 동감이다, ~은 장치 어떤 효과가 필요 나타나다, ~은 적법이며 전혀 문제가 없다, ~에 위법이라도 할 수 있다, ~에 문제가 있다	적극적 반응
		~에 동감이다 그러나~, 충분히 검토한 후 알려드리겠다, ~하는 것으로 알고 있다	중간형태 반응
		~에 관해서 견해를 달리하며 재고의 여지가 없다고 본다, 질문과 무관한 정보공개, 상위법에 근거하여 부정하거나 적당히 답변	소극적 반응
대안 요구형	○ 현재의 상황이나 문제의 해결을 위한 대책을 묻거나 제시한 대안의 의향을 묻는 질문 ~에 따른 대책은, ~방안은, ~시정책은, ~의 용의는, ~의 복안은, ~에 관해서 어떻게 생각하는가, ~의 계획은, ~할 구상이 있는지	~를 이미 시정 중에 있다, ~은 기필고 완수하겠다, ~은 충분히 검토하겠다, ~까지 가능하다	적극적 반응
		~에 관해 조치를 고려중이다, ~은 추진중에 있다, ~하는 것 같다, ~을 검토하겠다, ~을 연구하겠다	중간형태 반응
		~하므로 양해바란다, ~할 필요가 없다, ~하는 방법으로 하겠다, ~은 매우 힘들다, ~에 관해서 논의할 시기가 아니다, ~에 관해 검토할 여지가 없다	소극적 반응
책추공임형	○ 집행기관의 행위와 입장에 대한 비판적 내용을 주로 담고 있거나 잘못과 책임을 추궁하는 형태의 질문 ~에 책임을 질 용의가 있는지, ~하지 않는 이유는, ~을 어떻게 할 수 있었는지	~에 관한 책임은 전적으로 본인에게 있다, ~은 본인의 직무유기다, 정말 잘못했다	적극적 반응
		~은 책임이 있다, 그러나, ~은 검토하겠다, ~할 계획이다, ~은 해결중이다	중간형태 반응
		~은 논의할 여지가 없다, ~은 재론의 여지가 없다, ~에 관해서 책임질 하등의 이유가 없다	소극적 반응

III. 分析: 質問과 反應

1. 質問權 行使와 執行機關에 대한 影響力

지방의회에서 의원들이 집행기관을 상대로 어떤 질문을 던지고 이에 대하여 집행기관이 어떻게 반응하고 있는가를 살펴봄으로써 두 기관의 상호 영향관계를 추론할 수 있다. 우선

준, 1989)도 질문이나 답변을 유형화하고 있다. 그러나 본 연구는 이들 유형화의 범례를 지방의회와 집행기관의 관계에 적용하려는 시도이지만, 의원들의 인구적 속성이나 사회적 배경에 따른 질문과 답변의 변이에 초점을 두고 있을 뿐만 아니라 분류의 내용에 있어서도 이들과 구별된다.

4년간 강원도의회 의원들이 본회의에서 도지사 또는 관계공무원을 상대로 던진 총 1,148개의 질문 가운데 무려 71.9%에 이르는 825건이 대안요구형의 질문에 집중되어 있는 반면, 설명요구형과 책임추궁형은 각각 19.0%와 9.1%에 불과하다(<표 2>). 이처럼 대안요구형과 설명요구형의 질문이 압도적으로 많은 것은 결국 초기 지방의회 의원들이 도정에 대한 사전적 지식이 결여되어 있거나 집행기관에 비하여 전문성이 크게 결여되어 있기 때문인 것으로 풀이된다.

<표 2> 도정에 대한 질문과 답변의 형태

단위 : 건, %

답변형태 질문형태	적극적 반응	중간형태 반응	소극적 반응	계
설명 요구형	98(45.0)	94(43.1)	26(11.9)	218(19.0)
대안 요구형	157(19.0)	517(62.7)	151(18.3)	825(71.9)
책임 추궁형	8(7.6)	53(50.5)	44(41.9)	105(9.1)
계	263(22.9)	664(57.9)	221(19.2)	1,148(100)

다만 대안요구형의 질문이 많은 것은 문제해결을 위한 집행기관의 입장표명을 요구하는 것이든 바람직한 해결방안을 제시하고 이를 수용하도록 이끌기 위하여 그 수용을 촉구하는 것이든 의원들은 의정활동에 열의를 보이고 있었던 것만은 틀림이 없다. 반면에 책임추궁형의 질문이 극히 저조하여 의회의 중요한 기능인 집행기관에 대한 감시와 통제를 통하여 집행기관과 상호 견제와 균형을 유지하려는 노력은 소홀히 하고 있다. 이 점은 뒤에서 설명하게 될 의원들의 연령이나 직업은 물론 소속정당 기타 보수성향 등의 변인들과 직접적으로 관련이 있다고 볼 수 있다.

한편 이와 같은 도정에 대한 의원들의 질문에 대하여 집행기관의 반응은 전체 질문건수의 과반수가 넘는 57.9%가 애매모호한 답변으로 중간형태의 반응을 보이고 있다. 여기에 소극적 반응 19.2%까지 포함하면 결국 도지사나 관계공무원은 지방의원들의 질문에 대하여 대체로 소극적이었음을 알 수 있다. 질문의 형태에 따른 집행기관의 반응의 경향을 보면, 설명요구형 질문에 대하여는 적극적 반응을, 대안요구형 질문에 대하여는 중간형태의 반응을, 책임추궁형 질문에 대하여는 소극적 반응을 각각 하고 있다. 특히 책임추궁형의 질문에 대한 적극적 반응은 불과 7.6%인 반면, 소극적 반응은 41.9%나 되고 있다.

이상의 결과를 놓고 볼 때 지방의원들은 현재의 사실에 대한 단순한 설명을 요구하거나 현재의 문제에 대한 집행기관의 대책을 묻는 등 어떤 문제해결을 위한 의욕은 앞섰지만,

실질적으로 집행기관의 행위와 입장에 대한 비판을 하거나 잘못과 책임을 추궁함으로써 영향력을 행사하려는 의지는 부족하였다. 반면에 집행기관도 지방의원들의 질문에 소극적이었음을 알 수 있다. 이는 지방의원들의 질문에 도정과 관련없는 것이 많았다는 데에도 그 원인이 있었겠지만, 당시 도지사는 중앙정부의 임명에 의하여 선임되었기 때문에 지방의회에 대하여 직접 책임을 질 이유가 없었다는 데에 연유한다고 볼 수 있다.

2. 地方議員의 出身背景에 따른 質問과 答辯의 形態

1) 연령별 질문형태와 반응

강원도의회 의원의 연령별 분포를 보면 60세 이상이 전체의 32.2%, 50~59세가 45.1%, 49세 이하가 22.6%를 각각 차지하고 있다. 전국 광역의원의 연령별 분포가 60세 이상이 9.7%, 50~59세가 44.9%, 49세 이하가 45.4%로 분포되어 있는 것과 비교해보면 강원도의회는 훨씬 고령의 의원으로 구성되어 있다. 따라서 전국적으로 평균연령이 높은 가운데 특히 강원도의회는 젊고 진취적인 의원이 상대적으로 적은 실정이다.

지방의회 의원의 연령이 높아진 것에 대하여 의회운영을 지나치게 보수화시킬 우려가 있는 반면 경험과 지식 그리고 사회적 기반을 이유로 의회운영의 정착화에 긍정적 요인으로 작용할 것이라는 주장이 있으나(김동훈, 1991: 145), 구체적으로 의정활동에 어떤 영향을 미치느냐에 관한 연구결과는 아직 발견되지 않고 있다. 그래서 유권자의 연령별 분포를 고려할 때 의원의 대표성 문제 및 사회적 경륜과 관련하여 집행기관에 대한 의원들의 질문이 연령계층에 따라 어떻게 달라지는가를 살펴보았다.

우선 의원 1인당 평균질문건수가 18.5건인데 비하여 연령계층별 평균질문건수는 49세 이하의 의원들은 평균 23.3건으로 가장 많은 질문을 하고 있는 반면, 60세 이상은 불과 16.0건에 그치고 있어 젊은 의원일 수록 활발한 질문활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다(<표 3>).

<표 3> 연령별 도정 질문형태

단위 : 건(%)

질문 \ 연령	60세 이상	50~59세	49세 이하	계
설명 요구형	63(19.6)	104(21.1)	51(15.2)	218(19.0)
대안 요구형	237(73.9)	357(72.6)	231(69.0)	825(71.9)
책임 추궁형	21(6.5)	31(6.3)	53(15.8)	105(9.1)
계	321(28.0)	492(42.9)	335(29.2)	1,148(100)
평균질문건수	16.0	17.7	23.3	18.5

평균적으로 젊은 의원들이 더 활발한 질문활동을 전개하고 있는 현상은 연령계층별 질문의 유형에 있어서도 같은 방향의 경향을 엿볼 수 있다. 즉, 연령계층별로 의원들이 던지는 질문의 형태를 보면 설명이나 대안을 요구하는 질문에 있어서는 연령에 따라 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 책임추궁형의 질문에서는 차이를 보이고 있다. 즉 집행기관을 비판하고 그 책임을 추궁하는 질문에 있어서는 60세 이상과 50~59세 의원들은 질문 중 각각 6.5%와 6.3%로 저조한 반면, 40세 이하의 의원들은 15.8%로 고령의원들보다 많은 질문을 던지고 있다. 따라서 집행기관에 대한 감시 및 통제의 역할에 대하여는 연령이 낮은 의원이 높은 의원보다 상대적으로 의욕적인 태도를 보여주고 있다.

한편 <표 4>는 질문을 던지는 의원들의 연령에 따라 도지사나 관계공무원이 어떻게 다르게 답변하고 있는가를 나타내고 있다. 이 표에서 보면 60세 이상의 의원의 질문에 대하여는 적극적 반응과 소극적 반응이 각각 32.9%와 17.8%로 나타나고 있는 반면, 40세 이하의 의원질문에 대하여는 그것이 각각 23.9%와 30.0%로 나타나고 있다.

따라서 도지사나 관련공무원은 고령의원이 행사하는 질문일 수록 상대적으로 적극적 반응을 보이고 있는 바, 이것은 젊은 의원일 수록 비판적 질문을 많이 던진 것과 무관하지 않은 것으로 여겨진다.

<표 4> 연령별 도정질문에 대한 답변형태

단위 : 건(%)

연령 답변	60세 이상	50~59세	49세 이하	계
적극적 반응	76(23.9)	107(21.7)	80(23.9)	263(22.9)
중간형태 반응	188(58.6)	298(60.6)	178(53.1)	664(57.8)
소극적 반응	57(17.8)	87(17.7)	77(30.0)	221(19.3)
계(100)	321(28.0)	492(42.9)	335(29.1)	1,148(100)

2) 학력별 질문형태와 반응

강원도의회 의원의 학력별 분포는 대졸 이상이 41.6%, 고졸이 50.3%이고 중졸 이하는 8.1%에 불과하여 상당히 높은 학력을 나타내고 있다. 이는 전국 광역의원 당선자 학력별 분포가 대졸 이상이 69.2%, 전문대졸 2.1%, 고졸이 24.2%로 전체의 79.4%가 고졸이상인 것과 비교하면 오히려 높은 편이라고 할 수 있다. 학력과 의정질문과의 관계는 일반적으로 학문이 높을수록 업무지향적이고(task-oriented)(김학수, 1987: 94) 또한 정책적 능력이 높은 것(김병준, 1994: 155)으로 간주되고는 있으나, 지방의회에서의 의정활동과의 관계에 대하여는 경험적 연구가 없어 이를 검토해보기로 한다.

<표 5> 학력별 도정 질문형태

단위 : 건(%)

질문 \ 구분	대졸 이상	고졸	중졸 이하	계
설명 요구형	115(19.7)	82(23.0)	21(26.6)	218(19.0)
대안 요구형	413(70.7)	356(67.3)	56(70.9)	825(71.9)
책임 추궁형	56(9.6)	47(9.7)	2(2.5)	105(9.1)
계	584(50.9)	485(42.2)	79(6.9)	1,148(100)
평균질문건수	22.5	15.6	15.8	18.5

우선 질문하는 의원의 학력에 따른 질문의 평균건수를 보면 대졸 이상의 학력을 가진 의원은 전체 평균 18.5건보다 많은 22.5건의 질문을 던진 것으로 나타나고 있는 반면, 고졸 및 중졸이하는 15.6건 및 15.8건으로 훨씬 적게 나타나고 있어 적어도 학력이 높은수록 의욕적인 의정활동을 펼친 것으로 풀이된다(<표 5>).

질문형태면에서는 학력과 관계없이 대안요구형, 설명요구형, 책임추궁형의 순으로 질문이 이루어지고 있으나, 그 비율은 학력에 따라 약간씩 차이가 나고 있다. 즉, 학력이 낮을 수록 설명요구형의 질문을 많이 하고 있는 반면, 학력이 높을 수록 책임추궁형의 질문을 많이 하고 있다. 따라서 집행기관에 대한 감시 및 통제의 역할과 학력과는 어느 정도 관련하고 있음을 알 수 있다.

한편 <표 6>에서 보면 도지사 또는 관계공무원은 질문하는 의원의 학력에 따라 그 답변에 거의 차이를 두지 않고 대응하는 것으로 나타나고 있다.

<표 6> 학력별 도정질문에 대한 답변형태

단위 : 건(%)

답변 \ 학력	대졸 이상	고졸	중졸 이하	계
적극적 반응	134(22.9)	108(22.3)	21(26.5)	263(22.9)
중간형태 반응	340(58.2)	277(57.1)	47(59.5)	664(57.8)
소극적 반응	110(18.9)	100(20.6)	11(14.0)	221(19.3)
계(100)	584(50.8)	485(42.3)	79(6.9)	1,148(100)

이상의 결과에서 보면 당초 기대한 바와 같이 학력이 높은 의원일 수록 활발한 의정활동을 전개하였으나, 임명된 도지사에게는 실질적인 영향을 주지는 못하고 있다.

3) 직업별 질문형태와 반응

1991년 6월 10일 광역의원 선거 결과 상공·운수·건설 등 자영업자들의 대거 진출은⁶⁾ 의원들의 자질 및 전문성과 관련하여 조례를 제정하고 집행기관을 감시하는 등 법률적·행정적 기능을 수행해야 한다는 사실을 생각할 때 적지 않은 우려를 낳게 했다(김광수, 1991: 122; 김병준, 1994: 154-155). 강원도의회 의원들의 경우도 금융 및 사업가가 전체의 38.7%이고, 그 다음이 33.9%를 차지하고 있는 농수산업 종사자로서 변호사나 교육자는 단 한명도 없는 실정이다.

우선 질문건수를 보면(<표 7>) 기타 직업에 종사하는 의원들을 제외하면 상업(32.0건), 금융계 및 사업가(19.2건), 농·수산업 종사자(17.4건) 등 순서로 나타나고 있다. 따라서 의료계 종사자(14.5건)와 정치인(10.2건)의 평균질문건수와 비교하면 오히려 전문직업인 일 수록 질문활동은 저조하게 나타나고 있어 당초 예상했던 우려와는 상반된 결과가 되고 있다.

<표 7> 직업별 도정 질문형태

단위 : 건(%)

구분 질문	정치인	금융계 및 사업가	의료계	상업	농·수산	기타	계
설명 요구형	22(44.0)	98(20.0)	23(28.4)	7(11.9)	53(14.9)	5(4.5)	218(19.0)
대안 요구형	28(56.0)	342(69.6)	50(61.7)	42(71.2)	274(77.2)	89(88.4)	825(71.9)
책임 추궁형	.	51(10.4)	8(9.9)	10(16.9)	28(7.9)	8(7.1)	105(9.1)
계(100)	50(4.4)	491(42.8)	81(7.1)	59(5.1)	355(30.9)	112(9.8)	1,148(100)
평균질문건수	10.2	19.1	14.5	32.0	17.4	22.4	18.5

이 결과는 질문의 형태에서도 대체로 같은 경향이 나타나고 있는 바, 설명을 요구하는 질문은 정치인(44.0%)이나 의료계(28.4%)에 종사하는 의원들이 여타 직업에 종사하는 의원들보다 상대적으로 많이 행사하는 것으로 나타나고 있다. 반면에 비판이나 책임을 추궁하는 질문은 전문직업인이 자영업자보다 덜 던지고 있어 역시 당초 우려와는 다른 결과가 나오고 있다.

한편 <표 8>은 질문하는 의원들의 직업이 무엇이나에 따라 그에 대한 도지사 또는 관계 공무원이 어떻게 반응하고 있는가를 나타내고 있다. 여기서 보면 집행기관이 상대적으로 적극적으로 반응한 것은 정치인출신 의원의 질문이고(30.0%), 가장 소극적으로 반응한 것

6) 전국 광역의회 의원의 직업별 분포를 보면, 농업이 28.0%, 상업이 26.9%, 건설업이 8.2%, 회사원이 4.9%, 의·약사가 4.0% 등 소위 자영업자 비율이 52.6%에 이르고 있다.

은 의사·약사출신 의원의 질문(7.1%)인 것이 특징이다. 이는 집행기관이 전문적 직업을 가지고 있는 의원의 질문에 대하여는 비교적 적극적으로 반응하고 있는 결과가 된다.

이상 질문과 답변의 형태를 종합해 보면 비록 지방의원이 전문성을 가지고 있다고 해도 그 전문성을 활용하여 의회 정책능력을 향상시키려는 특별한 노력은 하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 결과적으로는 그 전문성 때문에 집행기관이 적극적인 반응을 보이고 있어 의회의 집행기관에 대한 중요한 영향변수로 작용하고 있다.

<표 8> 직업별 도정질문에 대한 답변형태

단위 : 건(%)

답변 \ 직업별	정치인	금융계 및 사업가	의료계	상업	농수산	기타	계
적극적 반응	15(30.0)	121(24.6)	13(16.0)	12(20.3)	76(21.4)	26(23.2)	263(19.0)
중간형태 반응	30(60.0)	281(57.2)	63(77.8)	35(59.3)	197(55.5)	58(51.8)	664(71.9)
소극적 반응	5(10.0)	89(18.2)	5(6.2)	12(20.3)	82(23.1)	28(25.0)	221(9.1)
계	50(4.4)	491(42.8)	81(7.1)	59(5.1)	355(30.9)	112(9.8)	1,148(100)

4) 정당별 질문형태와 반응

중앙정부에 있어서 정당이 소속의원들의 의정활동을 통하여 행정부에 영향을 미치고 있다는 논의는 활발하게 전개되고 있다(Patterson, 1983; Clausen, 1983; 신명순, 1986; 김병준, 1989). 그러나 한국의 경우 지방의회의 의정활동에 정당이 어떤 영향을 미치느냐에 대하여는 과거 자유당 정권에서의 일부 경험 이외에는 그 실증적 연구가 불가능한 상태였다.

지방의회를 재구성하기 위한 1991년 지방의회의원선거법 제정 당시 지방선거에의 정당참여문제를 둘러싼 찬반 양론이 첨예하게 대립된 바 있고, 결국 기초의회 의원선거를 제외한 광역의회 의원선거에는 후보자에 대한 정당공천을 허용하게 되었다.

그러나 이른바 3당통합 후에 일부 야당이 후보자를 추천하지 않은 지역구가 다수인 가운데 실시된 강원도의회 의원선거의 결과 54명의 의원 가운데 여당인 민자당이 전체의석의 63.0%인 34석의 다수석을 차지하였고, 무소속이 33.3%인 18명, 야당은 3.7%에 불과한 2명만을 당선시켰다. 이 결과는 전국 광역의회 정당별 의석분포가 민자당 65.1%, 무소속 13.3%, 야당 21.6%인 것과 비교하면 야당의원이 극소수인 반면 무소속 의원이 상대적으로 다수를 차지하고 있는 것이 특징이다. 그러나 그나마 선거 후 무소속의원 7명을 제외한 나머지 13명이 여당에 입당함으로써 결국 전체 의석의 분포는 여당인 민자당이 87.0%인 47명과 무소속이 13.0%인 7명으로 되었다.

정당과 의정활동과의 관계를 우선 질문건수면에서 보면 의원들이 도지사나 관계공무원을 상대로 던진 총 질문 가운데 80.7%에 해당하는 927건을 여당인 민자당 소속의원들이 행사하였고, 무소속이 19.3%에 해당하는 221건의 질문을 한 것으로 나타나고 있다(<표 9>). 따라서 총 의석의 87%를 차지하고 있는 여당과 13% 의석을 갖고 있는 무소속의 비율을 고려할 때 단순한 질문건수의 비교만으로는 정당이 질문권 행사에 있어서 특별한 영향을 미치지 못하고 있다. 이 결과는 야당소속의 의원이 없고, 무소속 도의원의 대부분도 실질적으로 보수성향의 의원임을 고려하면 당연한 결과라고 볼 수 있다.

<표 9> 정당별 질문형태

단위 : 건(%)

질문유형 \ 정당	여당	무소속	계
설명 요구형	169(18.2)	49(22.1)	218(19.0)
대안 요구형	667(72.0)	148(70.0)	825(71.9)
책임추궁형	81(8.8)	24(10.9)	105(9.1)
계	927(80.7)	221(19.3)	1,148(100)

또한 이 결과는 의원들의 질문형태에서도 그대로 반영되고 있다. 즉, 의원들이 집행기관에 대하여 잘못을 비판하고 그 책임을 추궁하기보다는 현재의 문제에 대한 입장을 묻는 질문이 압도적으로 많은 가운데 여당의원 질문(72.0%)과 무소속의원 질문(70.0%)간에 별다른 차이를 발견할 수 없다. 기타 설명요구형의 질문이나 책임추궁형의 질문에 있어서도 여당과 무소속의 차이는 거의 나타나지 않고 있다.

<표 10> 정당별 답변형태

단위 : 건(%)

답변형태 \ 정당	여당	무소속	계
적극적 반응	210(22.6)	53(23.9)	263(22.9)
중간형태 반응	533(57.6)	131(59.3)	664(57.8)
소극적 반응	184(19.8)	37(16.8)	221(19.3)
계	927(80.7)	221(19.3)	1,148(100)

한편 질문건수와 질문형태에 이어 질문에 대한 집행기관의 반응에 있어서도 같은 맥락의 결과를 가져오고 있다(표-10). 즉 집행기관은 질문을 던지는 의원이 여당소속이나 무소속이냐에 차이를 두지 않고 반응하고 있다. 중앙정부에 의하여 임명되는 도지사의 입장에서는

대부분 여당성향의 의원들이 던지는 어떤 질문에 대하여도 구태어 적극적 반응을 보여줄 필요성이 없었던 것으로 풀이된다.

IV. 分析結果 論議

강원도의회 의원들이 임기 4년 동안 10회에 걸친 회의를 통하여 연인원 123명이 동원되면서 집행기관에 대하여 1,485건의 질문을 던진 것을 보면 30년만에 구성된 지방의회치고는 비교적 활발한 의정활동을 전개하였다고 볼 수 있다. 그러나 한편 위 분석의 결과를 토대로 특히 집행기관에 대한 영향력 행사라는 측면에서 보면 다음과 같은 몇 가지 논의의 여지를 남기고 있다.

1. 地方議會의 監視活動 未洽

비록 지방의회 의원들이 초기의회에서 도정에 관한 상황을 알아보고 제기된 문제에 관하여 주민의 대표로서 대안의 제시를 요구하는 등 의욕적인 질문활동을 전개하였음에도 불구하고 집행기관에 실질적으로 가장 크게 영향력을 미치게 되는 잘못된 비판 및 책임을 추궁하는 질문이 전체 질문의 10%에도 미치지 못하는 미진한 결과가 되고 있다. 어쨌든 의결 기능과 집행기능을 분리시킴으로써 두 기관이 상호 견제하고 균형을 유지하게 하려는 대립형 기관구성형태를 채택하고 있는 제도적 취지는 무색하게 되었다. 이는 의원들은 재선 전망을 유리하게 하기 위하여 행정적 능률성이나 권력의 남용을 조사하는 것보다 오히려 그들의 선거구민들에게 필요한 정책과 계획들을 결정하여 선거구민들에게 선전함으로써 자신들의 지지기반을 강화하는 데 노력하기 때문이라는 의회의 집행기관 통제에 관한 본질적 한계(정일우, 1995: 71)에 관련하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 보다 구체적으로는 의원들의 지식 및 전문성과 한국 정치구도의 현실적 반영으로 이해하여야 할 것이다. 좀더 구체적으로는 다음과 같은 논의가 가능할 것이다.

첫째는 지방의원들의 전문성 결여가 집행기관에 실질적인 영향을 주는 질문을 억제시키는 요인이 되었다는 것은 지방의회 구성의 성격과 의원의 자질문제로 볼 수 있다. 즉 지방 자치행정의 기능화가 심화되고 있는 일반적인 경향에다 모처럼 구성된 지방의원 모두 초선 의원들이라는 것을 고려할 때 지방의회는 도정에 관한 지식과 전문성에서 집행기관과 비교할 수 없는 절대적 열위에 있을 수밖에 없었고, 따라서 의원들은 도정에 관한 사실적인 내

용이나 정보의 터득이 우선 절실했다는 점이다.

둘째는 의원들의 자질과 관련하여 지역에서 자유업에 종사하는 보수적 기득층이 지배하는 의회에 전문성을 바탕으로 하는 집행기관에 대한 감시기능을 기대하기는 어렵다는 점이다. 책임추궁형의 질문이 특히 저조한 것은 연령으로는 60세 이상의 고령의원, 학력으로는 중졸 이하의 저학력 의원, 직업으로는 농·수산업 종사자 의원 등의 질문에서 두드러지게 나타나고 있다는 것은 바로 의원들의 지식과 전문성 결여와 직결되는 것으로 보인다.

셋째는 도지사를 중앙정부가 임명하고 당권의 지방분권화가 전제되지 않는 한국 정치상황을 고려하면 강원도의회 의원들의 비판적 질문 기피현상은 쉽게 예측할 수 있다는 점이다. 지방의회 부활 당시 기초의회 의원선거와는 달리 정당공천이 허용되었던 광역의회 의원선거는 3당통합 후 영호남 대결에서 호남대 비호남의 대결로 바뀐 지역갈등 구조를 가져왔고(김광수, 1991: 127), 그 결과 강원도의회는 여당인 민자당 소속 의원과 여당성향의 무소속 의원들이 완전히 석권하게 되었다. 따라서 지방의회의원들이 중앙당의 지시를 무시하고 지역적 차원에서 활동한다면 다음 선거의 공천에서 탈락하기 쉬운 상황에서 의원들에게 중앙정부가 임명한 도지사를 상대로 도정을 비판하거나 책임을 추궁하는 질문을 기대할 수는 없었을 것이다.

2. 執行機關의 消極的 反應

강원도의회 의원들이 던진 전체 질문에 대하여 도지사와 관계공무원이 적극적인 반응을 보인 것은 불과 22.9%에 불과하다. 결국 지방의회의원들이 질문권 행사를 통한 집행기관에 대한 실질적인 영향력은 매우 미미했다는 것이다. 이점은 앞에서 논의한 의원들의 질문형태 경향과 동전의 앞뒷면 관계를 이룬다고 할 수 있다. 즉 도지사나 관계공무원은 단순히 도정에 대하여 객관적인 사실의 설명요구나 정보의 공개를 요구받았을 때에는 비교적 적극적인 반응을(45.0%), 분명한 입장표명이나 제시된 대안의 수용을 요청받았을 때에는 어정쩡한 반응을(62.7%), 집행기관의 행위나 입장에 비판적 내용을 담고 있거나 잘못된 것에 대한 책임을 추궁받았을 때에는 매우 소극적인 반응을(41.9%) 각각 나타내고 있다. 이와 같이 지방의원들의 질문에 집행기관이 소극적 태도를 보인 것은 지방자치단체장의 선임방법과 중앙정당의 지역적 분할구도를 염두에 두면 당연한 결과로 보인다.

이러한 이유로는 첫째, 고도의 중앙집권체제를 유지해온 전통 속에서 비록 지방의원을 주민 직선으로 선출하고 구조적인 외형만은 대립형 기관구성형태를 취하고 있으나, 중앙정부로부터 임명된 도지사가 지방의회의 실질적인 영향권 내에 있으리라고 기대할 수는 없었

다. 어떤 행위의 잘못이나 입장에 대한 비판의 수용이나 책임을 져야 한다면 그 대상은 중앙정부이지 결코 주민이나 지방의회가 아닌 도지사의 입장에서는 지방의회의원들의 질문에 적극적으로 반응해야 할 하등의 이유는 없었을 것이다. 더구나 의원들의 질문내용의 많은 부분이 지방의회가 관여할 수 없는 국가적 사무이거나 국가로부터 도지사에게 위임된 기관 위임사무일 경우 소극적 태도를 보일 수밖에 없었을 것이다.

둘째, 앞에서 논의한 중앙정당의 지역적 분할구도의 선거결과에 근본적으로 연유하는 문제이다. 즉 강원도의회는 도지사를 임명한 중앙정부의 집권당인 민자당 및 여당성향의 의원들에 의하여 거의 완벽하게 지배됨으로써 의회와 집행기관간에 질문과 답변을 통해 견제나 갈등의 문제가 제기될 여지가 없었던 것으로 보인다.

3. 代表性 위기에 따른 影響力의 偏向性

한국 지방의회가 재출범 당시 도무지 주민의 대표기관이라고 할 수 없는 형상을 갖게된 가운데 강원도의회 역시 심각한 대표성의 문제를 제기하고 있다. 무엇보다도 54명의 의원 중 유권자의 절반을 차지하고 있는 여성의원도 단 한명도 없을 뿐만 아니라 50세 이상의 고령의원이 77.3%, 건설업 등 이른바 자영업자 의원이 68.5%, 민자당 및 여당성향의 의원이 절대적 다수를 차지하고 있다. 따라서 어느것 하나 지역사회를 닮은 의회라고는 할 수 없게 되었다.

이와 같은 대표성의 위기는 의원들의 의정활동, 특히 집행기관에 대한 영향력 행사수단으로서의 질문권 행사의 건수에서도 그대로 편향되게 반영되고 있다. 우선 전체 질문건수 가운데 성별로는 여성의원이 없는 관계로 남성의원이 100%, 연령별로는 50세 이상의 의원이 82.7%, 학력으로는 고졸 이상의 의원이 93.1%, 직업으로는 소위 자영업자가 78.8%, 정당별로는 민자당이 80.7%의 질문을 집행기관을 상대로 행사하고 있다. 이는 의원들의 질문 형태 및 답변형태와 연관되어 집행기관에 대한 영향력의 편향성에 부채질한 결과가 되고 있다.

적어도 질문권 행사의 의견상 분석 결과만 놓고 본다면, 여성은 집행기관에 어떤 영향도 미치지 못한 것이 되며, 50세 이상의 고령의원들은 주로 설명이나 대안의 제시만을 요구하기(93.5%) 때문에 집행기관이 쉽게 응할 수 있었고, 소수 전문직업인의 질문은 거의 무시하면 되었고(6.2%), 특히 여당과 야당의 구별이 없는 의회에서 여당의원이 현황파악이나 대안만을 묻는 질문(90.2%)에 적극적인 반응(22.6%)을 보여줄 필요는 없었다.

지방의원 선거결과에 대한 일부 평가에서는 3당통합에 따른 정치적 불신과 낮은 투표

을·돈들어가는 선거제도·중앙정당의 지역분할구도 등이 심각한 대표성의 문제를 가져온 것으로 분석하고 지방의회의 운영을 우려하였던 바(김광수, 1991; 김병준, 1994), 그 우려는 질문권 행사라는 의정활동을 통하여 집행기관에 편향된 영향력을 행사한 결과로 현시되었다고 할 수 있다.

V. 結 論

이 연구는 모처럼 구성된 지방의회에서 의원들이 집행기관을 상대로 행사한 질문과 그에 대한 답변을 통하여 지방의회와 집행기관의 상호 영향관계를 살펴본 것이었다. 물론 질문만이 지방의원의 의정활동의 전부는 아니다. 그러나 의회에서의 질문은 지방사무 전반에 걸쳐 이루어진다는 점에서 두 기관의 실질적 영향관계를 추론하기에는 충분하다는 생각에서 였다. 또한 이미 임기가 만료된 첫 의회를 사례로 삼은 것은 적어도 선출된 의원의 활동에 관한 평가는 임기 동안의 전체적 활동을 대상으로 하여야 그 시대 그 의회의 실태를 반영할 수 있다는 생각에서 였다. 또한 꼭 30년만에 출범하게 되는 지방의회의 구성을 위한 선거 당시 제기되었던 숱한 논란과 우려에 대한 사후 확인의 필요성도 현재의 지방의회를 제외시킨 이유의 하나가 된다.

분석의 결과 지방의원들이 질문을 통하여 집행기관에 실질적인 영향을 미치는 데는 그 의욕에 비하여 성과가 미진하였고, 따라서 집행기관의 대응도 신통치 않았음을 알 수 있었다. 그리고 선거결과에 대하여 우려되었던 의원들의 자질이나 출신배경은 대체로 의원들의 질문과 관련되어 집행기관에 영향을 미치고 있음도 확인할 수 있었다. 특히 중요한 것은 도지사를 중앙정부가 임명하는 사실과 중앙정당의 지역분할구도는 의원의 의정활동 및 집행기관에 대한 실질적 영향관계와 직접 관련된다는 점이었다.

따라서 단지 부활 초기 의회에 대한 이 분석 결과만을 놓고 볼 때, 대립형 기관구성형태를 취하고 있는 제도의 취지에 부합하도록 지방의회가 집행기관에 대하여 실질적인 영향력을 행사함으로써 두 기관이 상호 견제와 균형을 유지하도록 하는 것이 절실하다 하겠다. 다만 그렇게 하기 위해서는 지방의회의 운영이나 의원들의 행태의 개선도 중요하지만 무엇보다도 제대로 운영될 수 있는 의회의 구성 자체가 선행되어야 하고, 이는 곧 주민의 대표성이 그대로 반영될 수 있는 제도의 개선을 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 분석과정에서 알 수 있었던 결과들이 재구성된 현재의 사례의회나 다른 광역의회

에서 반복 확인될 수는 없을 것이다. 왜냐하면 모든 의원이 초선이었던 당시와는 달리 현재의 의회는 이미 경험을 축적한 재선의원이 다수 포함되어 있고, 도지사는 도민 직선에 의하여 선출되었으며, 사실상 여당이 의회를 완전 지배하였던 당시와는 달리 현재는 다수의 정당이 균점하고 있는 등 환경이 구조적으로 변했기 때문이다. 그러나 이 연구는 이미 밝혔듯이 연구대상의 시간적 범위를 한 의회가 개원하여 의원들의 임기만료까지로 하는 시간적 한정성 자체에 의미를 부여하였던 것이기 때문에 지방의원들의 의정활동 또는 지방의회와 집행기관의 실질적 상호영향관계의 변화하는 모습을 분석하는 과제는 후속적 연구에 기대할 수밖에 없다.

參 考 文 獻

- 강원도의회, 「강원도의회 회의록」, 1991. 12(32회)~1995. 6(61회).
- 강원도의회, 「의정백서」, 1991~1995.
- 김광수, “지방의원선거의 종합적 분석과 평가,” 한국지방자치학회, 「지방자치연구」, 제3권 2호, 1991.
- 김동훈, “지방자치 7개월간의 평가: 지방의회운동을 중심으로,” 한국지방자치학회, 「지방자치연구」, 제3권 2호, 1991.
- _____, 「지방의회론」, 서울: 박영사, 1995.
- 김병준, “행정부에 대한 국회의 영향력: 본회의 대정부 질문의 분석”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 제23권 제1호, 1989.
- _____, 「한국지방자치론」, 서울: 법문사, 1994.
- 김병훈, “우리 나라 지방자치에 있어 정당참여에 관한 고찰”, 명지대학교 학술논문집, 「사회과학논총」, 1990.
- 김영기, 「지방자치론」, 서울: 대영문화사, 1991.
- 김영평, “정책결정에 대한 국회의 영향력분석”, 「의정연구」, 제12집, 1985.

- 김진복, “지방의회와 자치단체장간의 관계정립”, 한국지방자치학회, 「지방자치연구」, 제6권 1호, 1994.
- 신명순, “한국 국회의 입법활동에 관한 실증적 분석: 입법활동에 나타나는 특징을 중심으로”, 「의정연구」, 제19집, 1986.
- 안병만, 「한국정부론」, 서울: 다산출판사, 1986.
- 유광호, “한국관료제에 대한 의회의 통제: 역대국회의 대정부 질문을 중심으로”, 건국대학교 박사학위논문, 1984.
- 이호장, “의사절차에 관한 연구”, 「의정연구」, 한국의정발전연구회, 1983.
- 정우일, 「행정통제론」, 서울: 박영사, 1995.
- 최봉기·박성복·이종렬, “지방의회와 집행기관의 관계에 관한 평가: 포항시의회의 사례연구”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 제26권 제3호, 1992.
- 한국지방행정연구원, 「지방의회와 집행자치단체장간의 관계정립에 관한 연구」, 서울: 한국지방행정연구원, 1989.
- 한배호, “입법수행능력의 결정요인: 7,9대를 중심으로”, 「한국의 정치」, 서울: 박영사, 1984.
- Clausen, A., *How Congress Decide*, N.Y.: St. Martin's Press, 1983.
- Ogul, Moris, S., "Congressional Oversight: Structures and Incentive," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, N. Y.: Praeger Publishers, 1977.
- Patterson, S., "Legislators and Legislatures," in V. Gray, H. Jacob and K. Vines(eds.), *Politics in the American States*, Boston: Little Brown, 1983.