

## 지방분권의 정착을 위한 책임성확보방안

### Verantwortlichkeit der Kommunen als Voraussetzung der Dezentralisation

이 기 우(인하대학교 교수)

#### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 외부기관에 의한 타율적인 책임성확보
- III. 내부적인 자율적 통제
- IV. 결 론

#### 【Abstract】

Dezentralisation ist in Korea ein Modewort geworden. Aber nicht wenige von Politiker vertritt die Auffassung, daß die Dezentralisation eine Menge Negative Effekte begleite. Zunehmende Korruptionen in lokaler Ebene sind als ein Beweis ihrer Angst genannt. Für Verwirklichung der Dezentralisation sind einige Maßname zur Beruhigung dieser Angst erforderlich. Mit anderem Wort ist Sicherstellung der Verantwortlichkeit der kommunalen Verwaltung eine Voraussetzung der Dezentralisation.

Mit der Verantwortlichkeit der kommunalen Verwaltung sind Rechtsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu gewährleisten. Für die Verantwortlichkeit der

- 주제어 : 지방행정책임성, 주민통제, 국가감독, 내부통제

- Keyword : responsibility of the local administration, citizen's control, national control, internal control

kommunalen Verwaltung denken wir Fremdkontrolle und Selbstkontroll. Staatsaufsicht und Kontrolle durch Parlament und Rechnungshof gehören zur Fremdkontrolle. Innere Kontrolle, Kontrolle durch Vertretung der Kommunen, Bürgerkontrolle sind für die Selbstkontrolle. In diesem Aufsatz sind einige Reformvorschläge für beide Kontrolle gemacht. Um die Selbständigkeit der Kommunen zu gewährleisten, sind die erste subsidär zur zweite. Die Bürgerkontrolle gegen die kommunale Verwaltung kommt die erste Stelle. Ohne Bürgerbeteiligung an der kommunalenverwaltung, Bürgerberitschaft und Bürgerfähigkeit zur Partizipation ist kommunale Selbstverwaltung nicht weiter zu gehen. Burgerentscheidung, Bürgerabwahl, Bürgerklage gegen rechtswidrige Kommunalverwaltung sind einzuführen.

## I. 서론

지방분권에 대한 담론이 지난 대통령선거 과정을 통하여 형성되었고, 새로 출범한 노무현 정부에서도 지방분권을 주요 국정과제의 하나로 채택하였다. 지방분권은 중앙 정부와 지방정부사이의 역할분담을 의미한다. 중앙정부에 집중된 결정권을 지방정부에 이양하고, 지방정부에게 자율성을 부여하는 것을 의미한다.<sup>1)</sup>

1) 지방분권을 중앙정부와 지방정부간의 수직적인 역할재배분이 아니라 서울을 포함한 수도권과 비수도권간의 자본, 시설, 인력 등의 분산을 통한 지역균형발전의 의미로 사용하는 경우가 적지 않다. 특히 지난 대통령 선거과정에서 지방분권의 주요한 과제로 지역균형발전, 행정수도이전, 지방대학의 육성, 지역인재활당제 등을 포함시킨 것은 지방분권을 지역분산의 의미로 이해한 것으로 보인다. 지방분권국민운동본부의 의장인 김형기교수는(2002: 20) “지방분권(decentralization)은 중앙정부에서 자치단체로의 권한이양(devolution)과 서울(수도권)에서 지방(비수도권)으로의 자원의 분산(deconcentration)이란 두 측면을 포함한다. 행정과 재정의 측면에서 보았을 때, 현재 한국에서 지방분권화란 서울 일극집중(一極集中)의 ‘집권적 집중체제’에서 지역중심의 ‘분권적 분산체제’로 전환과정이다.”라고 하여 중앙정부와 지방정부사이의 분권과 지방정부와 지방정부간의 분산을 지방분권이란 개념하에 결합시키고 있어 혼란을 초래하고 있다. 2001년 9월 3일에 선언된 ‘지방분권 실현을 위한 전국 지식인 선언’에서도 똑같은 개념의 혼란이 나타나고 있다. 지방분권은 중앙정부와 지방정부 상호간의 수직적인 기능분할을 지칭하는 조직원리임에 비추어 지역분산 내지 지역균형발전은 지역간의 수평적인 자원배분원리이다. 전자가 지방정부의 자율성을 높이기 위한 조직원

중앙정부와 지방정부사이의 적정한 역할배분은 중앙집권적 국가권력구조를 해소하여 중앙정부의 과부하로 인한 기능마비를 해소하고 지방정부의 과소부하로 인한 무기력을 해소하려는 것이다. 지금 요구되는 지방분권은 단편적으로 사무 몇 개를 지방정부로 이전하는 수준에 그치는 것이 아니라 거시적인 관점에서 중앙정부와 지방정부를 포괄한 국가전체의 기능회복과 효율성 증진 및 국민의 활력을 회복하기 위한 국가 재구조화 작업에 속한다.

지방분권이 국가전체의 기능회복, 효율성, 부패의 방지, 국민의 활력회복 등을 위한 불가피한 시대적 요구라 할지라도 기계적인 역할분담만으로 충분한 것은 아니다. 분권화작업을 통하여 권한을 이양받은 지방정부는 중앙정부가 중앙정부보다 더 민주적이며 더 유능할 것이라는 보장은 없다. 오히려 중앙정부보다도 훨씬 무능할 수도 있으며 전체적인 정부가 될 수도 있다(토플러, 1996: 194). 지방정부의 부정부패는 중앙정부보다도 더 심할 수 있으며 권력의 남용이 주민의 권리와 자유에 위협이 될 수도 있다.

지방정부에 이양된 권력이 주민복지에 기여하고 효율적이며 주민의 활력을 북돋우는 방향으로 작용하도록 하기 위해서는 지방행정과 지방정치에 책임성을 제고하는 방안이 동시에 강구되어야 한다. 즉, 이양 받은 권력을 제대로 행사할 수 있는 수권기반을 지방정부가 갖추도록 하여야 한다. 이를 위한 자치역량의 강화 및 지방정부의 권력남용을 방지하기 위한 제도적인 장치와 그 운용을 통하여 지방공권력의 합리적인 행사를 보장할 수 있어야 한다. 지방정부의 책임성은 결국 지방정부에 의한 권력행사의 합목적성과 합법성을 보장하여 주민의 복지를 위해 최대한 이바지하도록 하는데 그 목적이 있다.

지방정부권력행사의 합법성과 합목적성은 외부(중앙정부)에 의하여 확보하는 방안과 지방정부 내부의 메커니즘에 의하여 확보하는 방안이 있을 수 있다. 전자를 가리켜 전자는 타율적인 책임성확보방안이라고 한다면 후자는 자율적인 책임성확보방안이라고 할 수 있다.

---

리라면 후자는 균형적인 자원배분을 위한 집권의 원리이다. 양자는 상호지향점이 다른 모순적인 원리로서 하나의 개념에 포함하여 논의할 수 없다. 지역불균형은 분권적 국가에서나 집권적 국가에서나 모두 발생할 수 있는 문제이다. 이를 시정하기 위한 지역균형발전은 지방분권과는 직접적인 관계가 없다. 지방분권이 지방정부의 활동영역과 자율성 신장을 목적으로 하는데 비하여 후자는 중앙정부의 조정적인 역할을 강화하는 것이므로 엄격하게 구별하여 사용되어야 하면 혼용되어서는 안 된다. 여기서 지방분권이란 후자를 제외한 전자, 즉, 중앙정부와 지방정부간의 수직적인 역할분담으로서 지방정부의 역할강화라는 의미로 사용하기로 한다.

## II. 외부기관에 의한 타율적인 책임성 확보

### 1. 지방행정에 대한 국가감독

#### 1) 국가감독의 필요성과 기준

지방자치단체는 행주주체로서 법치행정의 원칙에 구속된다. 법률의 존재가 곧 그 준수를 의미하는 것은 아니므로 국가는 전체 국민의 이익을 대표하여 지방자치행정의 합법성을 보장하기 위하여 지방자치단체를 감시하고 통제할 필요가 있다. 이런 의미에서 감독권을 행사하는 국가는 법질서의 수호자로서의 지위에 있게 된다(Andrick, 1987: 547). 또한 법률은 동시에 국민전체의 의사를 표현하고 있으며 국민의 일반적인 공익을 보장하기 위한 기준이 된다. 따라서 지방자치행정의 적법성을 보장하는 국가감독은 동시에 전체국민의 공동체인 국가의 이익을 보장한다.

지방자치단체의 국가감독은 국가의 행정작용에 속한다. 따라서 국가의 감독청은 법치행정의 원칙에 따라 법률에 근거하여 법률의 범위 내에서만 감독권을 행사해야 한다.

국가감독과 관련하여 가장 문제되는 것은 감독의 기준이다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 자치사무를 자기책임 하에서 처리할 수 있으므로 외부의 간섭을 받음이 없이 무엇이 합목적적인 지를 스스로 결정할 수 있다. 국가가 지방자치단체의 합목적성의 판단에 간섭하는 것은 지방자치단체의 자기책임성을 본질적으로 침해하는 것이므로 허용되지 아니한다. 국가에 의한 합목적성의 통제가 허용된다면 그것은 더 이상 자치행정이 아니라 위임행정을 의미한다. 따라서 지방자치단체의 자치사무에 관한 국가감독은 엄격히 합법성의 통제인 법적감독에 한정되며 감독의 기준은 법률이 된다.

지방자치단체에 관한 국가의 감독은 국가의 행정작용에 속하므로 법률유보의 원칙에 구속된다. 국가는 감독목적 달성을 위하여 모든 감독수단을 행사할 수 있는 것이 아니라 법률에 의하여 수권받은 감독수단만을 행사할 수 있다. 국가감독수단에 대한 근거법으로는 지방자치법과 각 개별법을 들 수 있다.

지방자치법은 제9장에서 국가감독수단에서 일반적인 감독수단을 규정하고 있다. 지방자치법과 개별법에서 인정되는 감독수단으로는 조언, 지원, 감사, 시정명령, 취소·정지, 재의요구, 제소, 직무 대행자의 선임, 분쟁조정, 승인의 유보 등을 들 수 있다. 이 중에서 조언과 지원은 지방자치단체의 자치권을 침해하지 아니하는 비구속적인 감

독수단에 속하고 다른 것은 지방자치단체의 자치권에 대한 제한을 수반하는 구속적인 감독수단이다.

## 2) 국가감독의 개선과제

### (1) 국가감독권의 남용금지

지방자치단체와 국가의 관계는 감독기관이 앞에서 논의한 감독수단을 “어떻게” 행사하느냐에 따라 긴장관계 내지 갈등관계로 될 수도 있고 동반자관계 내지 협력관계로 될 수도 있다. 국가감독관청이 법률에 규정된 감독수단을 남용하는 경우에 지방자치단체의 자치권은 현저히 침해되며 지방자치행정은 존립기반을 위협받게 된다. 여기에 감독권의 남용을 방지하기 위한 방안이 필요하다.

국가감독권은 비례의 원칙에 의한 제한을 받는다. 우선 감독권 행사의 목적은 지방자치단체의 모든 위법한 행위를 시정하고자 하는 것이 아니라 공익을 보장하기 위하여 불가피한 경우에만 행사되어야 한다. 모든 사소한 위법행위를 시정하려는 감독권의 행사는 자제되어야 한다. 이점에서 거의 무제한하게 행사되는 감독관행은 시정되어야 한다. 불가피하게 국가감독권을 행사하는 경우에도 가능한한 지방자치단체의 자치권을 덜 침해하도록 행사되어야 한다. 예컨대, 권고나 조언으로 목적을 달성할 수 있음에도 불구하고 곧바로 시정명령을 하거나, 취소 또는 정지를 하는 것은 비례의 원칙에 어긋난다고 볼 수 있다.

또한 국가감독은 지방정부내의 자율적인 통제에 비하여 보충적으로 행사되어야 한다. 가능한 한 지방정부의 자율성을 존중한다는 점에서 주민통제나 지방의회에 의한 통제 등으로 목적을 달성하기 어려운 경우에만 최종적인 방안으로 국가감독권을 행사하도록 하여야 한다. 비례의 원칙이나 보충성의 원칙에 어긋나는 감독권의 행사는 감독권의 남용으로 위법한 것이 된다.

### (2) 승인제도는 불가피한 경우에만 인정

적지 않은 지방정부의 활동에 대해서 국가의 승인을 요구하고 있다. 승인은 지방정부의 법률행위가 효력을 발생하기 위한 요건으로서 사전적인 통제수단이 된다. 사후적으로 통제하는 다른 감독수단에 비하여 사전적인 감독수단은 지방정부의 자율성을 심

하게 제한하는 것이 되므로 원칙적으로 폐지되어야 한다. 다만 사전적으로 통제를 하지 않으면 회복할 수 없는 중대한 문제를 불러일으킬 수 있는 불가피한 경우에만 예외적으로 승인제도를 유지시키도록 한다. 자치사무에 대한 승인의 기준은 합법성에 대한 사전적인 통제에 한하도록 하는 것이 요구된다. 만약 합목적성에 대한 사전통제를 허용하게 되면 더 이상 자치사무로 성질을 갖는다고 보기 어려워지기 때문이다.

### (3) 감독관청의 일원화

지방정부나 지방정부의 기관이 처리하는 사무(단체위임사무 혹은 기관위임사무)에 대해서는 각주무부장관이 감독권을 행사하도록 되어 있다. 이로 인하여 중앙의 각 행정부서는 소관사무에 관하여 지방자치단체를 감독하도록 되어 있다. 중앙정부의 행정각부가 무절제하게 지방정부에 대한 감독권을 행사하는 경우에 지방정부는 “동네북”으로 감사에 시달리게 된다. 이렇게 되면 지방정부는 감사를 의식한 방어적인 행정에 치중하게 되어 결국 주민에 대한 대민행정이 위축된다. 이에 중앙정부의 감독권행사를 일원화할 필요가 있다(이기우, 1991: 170 이하 참조). 즉, 중앙정부의 행정각부는 지방정부에 대한 감독권을 행사할 필요가 있을 경우에 직접 감독권을 행사할 것이 아니라 지방정부에 대한 일반적인 관할관청인 행정자치부를 통하여 감독권을 행사하도록 함으로써 중복감독으로부터 지방자치단체를 보호할 필요가 있다.

### (4) 주민감사청구제도의 개선

국가감독기관의 감사권 행사를 주민의 청구가 있는 경우에 발동하게 하는 제도이다. 지방자치법 제13조의 4에 따라 20세 이상의 주민은 조례가 정하는 수 이상의 연서로 감독기관에게 감사청구를 할 수 있다. 이 경우에 감독기관이 행하는 감사는 감독권행사의 일종으로 보는 것이 타당하다. 이러한 주민감사청구제도는 주민이 청구하는 경우에 반드시 감사권을 행사를 하도록 의무화하고 있다. 주민통제를 가능하게 한다는 점에서 긍정적인 효과를 갖는다. 외부기관에 의한 감독권행사의 발동을 주민의 의사에 의존시킴으로써 타율적인 감사와 주민통제를 결합하고 있는 제도이다. 다만 발동요건을 최소한 주민총수의 1/50으로 한정하고 있어서 규모가 큰 지방자치단체의 경우는 행사를 거의 불가능하게 만들고 있다. 지방자치단체의 규모에 따라 차등화하여 한편으로는 남용을 방지하고 다른 한편으로는 청구권 행사를 용이하게 할 필요가 있다(이승

중, 2003: 177). 또한 반드시 20세 이상 유권자의 연서를 요하도록 함으로써 청소년의 참여를 배제하고 있다. 선거와는 달리 청소년의 주민통제참여를 보장한다는 측면에서 본다면 청구하는 주민을 반드시 20세 이상으로 한정할 필요는 없다.

## 2. 국회의 국정감사

### 1) 지방자치단체에 대한 국정감사제도

국회의 지방자치단체에 대한 국정감사는 지방자치행정의 합법성을 신장하는데 기여할 수 있다. 지방자치단체에 대한 국정감사의 근거규정으로 들 수 있는 것은 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조이다. 이에 의하면 지방자치단체(특별시, 광역시, 도)에 대한 국정감사를 원칙적으로 인정하되, 지방자치단체의 고유사무에 대한 국정감사는 지방의회가 구성되어 자치적으로 감사업무를 시행할 때까지에 한한다고 하였다. 자치사무에 대한 지방자치단체의 자율성을 존중하는 취지에서 도입된 규정이다. 지방자치단체에 대한 국정감사는 지방자치단체가 처리하는 국가사무 즉 단체위임사무나 기관위임사무에 한하여 인정된다. 그럼에도 불구하고 국정감사사항중 많은 부분이 자치사무에 관한 것이다. 2001년도 서울시 국정감사실태를 분석한 결과 국회의 국정감사 자료 요청 가운데 76.3%가 자치사무에 해당하는 것이었다(강명구 외, 2002: 57). 이는 국회의 국정감사권이 남용되고 있으며 국회가 법률에 위반하고 있음을 의미한다.

### 2) 국정감사의 개선방향

국회의 지방자치단체에 대한 국정감사는 법률에 규정된 대로 지방자치단체나 그 기관이 처리하는 국가사무에 한정되어야 한다. 자치사무에 대한 국정감사관행은 폐지되어야 한다. 위임사무나 단체위임사무 처리의 합법성, 합목적성에 대한 통제는 일차적으로 지방자치단체의 자체감사나 지방의회, 주민을 통한 감사에 의해 이루어지는 것이 바람직하다. 지방자치단체에 대한 통제는 내부적인 통제수단인 자체감사제도의 정비, 지방의회의 통제권강화, 지방감사원의 설치, 주민투표나 주민소환, 정보공개 확대 및 절차간소화 등의 주민통제강화 등과 같은 제도적인 장치를 보장하는 것이 우선되어야

하며 국회의 국정감사는 이들 내부적인 통제가 해결하지 못하는 경우에만 발동되도록 하여야 한다. 이점에서 국회의 국정감사는 보충적으로 행사하는 것이 요구된다.

### 3. 감사원을 통한 감사

헌법 제97조에 따라 감사원은 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 직무에 대한 감찰을 행한다. 감사원법 제 22조 제1항 제2호에서 지방자치단체에 대한 회계검사를 규정하고 제24조 제 1항 제2호에서 지방자치단체의 사무와 그 소속지방 공무원에 대한 직무감찰을 규정하고 있다. 감사원의 회계감사 내지 직무감찰은 그 기준이 법령이므로 그만큼 감사원감사는 법치행정을 보장하는데 기여한다고 볼 수 있다. 감사원이 전문적인 능력을 갖추고 정치적인 중립성이 보장된 국가기관이라는 점에서 지방자치단체의 회계감사에 개입하는 것은 별반 문제가 없을 것으로 보이나 직무감찰 까지 행하는 것은 지나친 개입이라고 할 것이다. 공무원의 직무에 대한 감사는 내부감사, 감독기관에 의한 감사가 있으므로 감사원까지 감사기능을 갖는다면 지방자치단체는 중복감독의 폐해를 벗어나기 어렵다고 할 것이다. 다만 회계감사는 지방자치단체 내에 내부적인 전문 회계감사기관이 존재하지 않고 감독기관의 회계감사도 별반 성과를 거두지 못하고 있다는 점을 고려하면 외부감사로서 존속시키는 것은 무방하다고 할 것이다.

## Ⅲ. 내부적인 자율적 통제

### 1. 지방행정의 자체감사제도

#### 1) 현행 자체감사기관의 문제점

지방자치단체의 자체감사부서는 피감기관인 지방자치단체장의 소속하에 있어서 직무상의 독립을 기하기 어렵다. 또한 인사권자가 지방자치단체장이므로 인사상의 독립성도 보장되어 있지 못하다. 감사요원들은 일정기간을 근무한 후 다시 피감사기관인 일선 부서로 배치되고 있으므로 조직내 감사부서의 독립성을 보장하기 어렵다. 또한

자체 감사 감찰활동을 위해서는 감사 일반에 관한 지식과 행정과정(기획, 집행, 평가, 시정조치 과정절차) 및 감사대상업무에 관한 전문지식이 요구되며 객관성 확보를 위하여 감사요원의 신분상 독립성을 필요로 하고 있으나 구조적으로 이 두 가지 모두가 미흡한 상황에서는 감사의 실효성을 확보할 수 없다(이주희, 1998: 37).

## 2) 자체감사제도의 개선방안

감사는 한편으로는 의사결정과 그 집행의 일치성을 확보하고 불일치를 시정하는데 목적이 있다. 집행이 적법하게 이루어 졌는지, 타당하게 이루어 졌는지를 통제하기 위해서는 감사기관의 독립성이 전제되지 않으면 어렵다. 더구나 감사결과를 지방의회나 집행기관의 정책결정에 반영하고 나아가서 주민들의 참여나 통제를 위한 기초자료로 활용하려면 감사기관의 독립성이 전제되지 않으면 그 신뢰성을 확보하기 어렵다. 감사기관과 감사관의 독립성은 조직체계상의 제도적 독립성, 업무처리에 간섭받지 않는 사물적인 독립성, 신분을 보장하는 인적인 독립성으로 구분하여 논의할 수 있다.

첫째, 감사기관이 원활하게 감사업무를 수행을 하기 위해서는 감사기관과 피감기관이 상호간에 독립되어 있어야 한다. 지방행정에 대한 감사기관이 지방자치단체장 소속 하에 있게되는 경우에 감사기관의 독립성은 약화되며, 이러한 감사기관과 피감기관의 결합은 근본적인 모순가능성을 내포하고 있다.

다른 한편으로 감사기관을 지방행정기관과 별개의 특별관청으로 설치하는 경우에 독립성의 측면에서 장점은 있으나 지방행정의 일체성 내지 통합성을 해칠 수 있다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 포괄적인 권한(전권한성)을 가지고 있으므로 특별기관의 난립은 바람직하지 못하다. 이점에서 지방행정의 일체성은 감사기관의 독립성에 우선한다고 볼 수 있다(Neitz, 1969: 94).

지방행정의 일체성과 감사기관의 독립성을 조화시키기 위해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있다.

외국의 입법례에 비추어 감사기관을 지방의회 소속으로 하는 경우에 감사기관의 독립성 문제에 관해서는 유력한 해법이 될 수 있는 것처럼 보인다. 감사기관이 의회에 대하여 책임을 지는 경우에 피감기관인 지방자치단체의 집행기관에 대해서 강한 독립성을 가질 수 있다. 하지만 지방의회의 활동이 감사대상이 되었을 경우에 독립성은 현저히 약화되며 의존성이 늘어나게 된다. 감사기관이 지방자치단체장에 소속하는 경우

에 비교해 보면 그래도 지방의회에 소속하는 경우에 보다 강한 독립성이 보장된다고 볼 수 있다. 감사의 대상에 있어서 지방자치단체의 장과 그 소속기관의 활동이 지방의회에 비하여 양적인 측면이나 질적인 측면에서 압도적이다.

감사기관이 지방의회에 소속하는 경우에 지방의회가 관여를 하기 위해서는 의결을 거쳐야 하기 때문에 영향력의 행사가 훨씬 억제될 것이다. 더구나 의회의 소수파는 다수파의 결정에 대해 비판적인 입장을 취하게 되고 견제할 수 있으므로 관여 가능성은 더욱 억제된다. 또한 지방의회는 공개적인 토론과정을 통하여 주민에 의한 통제가 행해지기 때문에 그만큼 부당한 결정을 하기 어려운 측면이 있다.

감사기관의 독립성을 높이기 위한 방법으로는 또한 감사관이나 감사기관장의 임면에 대해 감독관청의 승인을 요하도록 하는 방법도 생각할 수 있다.

둘째, 감사기관의 독립성을 보장하기 위해서는 감사기관이 그 업무를 수행함에 있어서 한편으로는 외부의 간섭을 받지 않아야 하고, 다른 한편으로는 개별감사관이 감사기관 내부의 간섭으로부터 자유로워야 한다. 외부로부터의 독립성은 감사기관이나 감사관이 그 소속기관(예컨대 지방의회 또는 지방자치단체장)의 지시를 받지 않을 경우에 보장될 수 있다.

감사기관을 합의제로 하는 경우에 감사관 상호간에 내적인 독립성을 어떻게 보장할 것인지의 문제가 있으나 독임제인 경우에는 그러한 문제가 없다. 왜냐하면 독임제의 경우에 다른 감사관들은 감사기관장의 직속상관이 되기 때문에 당연히 지시권을 가지게 된다.

감사기관을 합의제로 하는 경우에 감사기관의 독립성은 독임제로 하는 경우보다 강화될 것이다. 다수에 의한 의사결정은 한 사람에 의한 결정보다는 책임을 분산시키고 외부의 간섭에 면역성을 가지게 하기 때문이다. 또한 간섭이 있는 경우에 합의제 기관의 구성원은 위원회의 결정이기 때문에 어쩔 수 없다고 버틸 수 있지만 단독기관의 경우는 어렵다. 반면에 합의제기관은 신속한 의사결정과 탄력적인 적응이 어렵게 된다. 감사의 성질상 사후적인 성격을 갖는 활동이 대부분이기 때문에 전자가 우선한다고 볼 수 있다. 이점에서 감사기관은 합의제기관으로 구성하는 것이 바람직하다. 다만 인사상 직무상의 독립성을 기할 수 있는 감사기관의 임용방법을 채택한다면(예컨대 주민직선) 독임제로 하는 경우에 독립성과 함께 효율적인 감사업무의 처리도 가능하게 된다.

셋째, 감사기관장이나 감사관의 신분보장은 감사기관의 직무상의 독립성에 사실상의

영향을 미친다. 감사관의 활동으로 인하여 신분상 불리한 처분을 받을 가능성이 있다면 내적 혹은 외적인 사물적 독립성은 지켜지기 어렵다. 승진이나 진급 등이 소속기관에 의하여 결정되는 경우에 감사관은 독립적인 업무수행을 하기가 어렵게 된다.

넷째, 지방자치제도 본연의 취지를 저해하지 않으면서 감사의 목적을 달성하기 위해서는 자체감사기구를 효율적으로 활용할 것이 요구되므로 자치단체 수준에서의 보다 독립적이고 전문적인 감사기구를 지방의회에 설치하고 자체감사요원의 감사직렬화를 추진할 수 있다. 이를 통하여 순환보직으로 인한 경험의 단절, 업무수행의 비전문성 등을 극복할 수 있다. 또한 감사하는 자가 나중에 피감자에 의해 감사받을 수 있는 가능성으로 인한 심리적인 위축 내지 의존성을 극복할 수 있다.

## 2. 지방의회에 의한 통제

### 1) 지방의회제도의 문제점

지방의회는 주민의 대표기관으로 한편으로 지방자치단체의 집행기관의 주요정책을 제안하거나 결정하며 예산을 심의하고 결정한다. 다른 한편으로는 집행기관에 대한 통제기능을 수행한다. 지방정치가 성숙하기 위해서는 지방의회가 성숙된 정치역량을 구비하여야 하고 지방의회에 대한 주민의 신뢰를 확보하여야 한다.

현재 주민들의 지방의회에 대한 신뢰는 매우 낮은 편이다. 지방의원의 수준과 지방의회의 운용행태에 대한 불신이 크기 때문이다. 또한 지방의회가 집행기관에 대해서 독립적인 통제기능을 수행하기 위해서는 양자의 독립성이 전제되어야 하나 지방의회 사무처 직원의 인사의 의존성으로 인하여 지방의회사무처 직원의 독자적인 활동이 어렵게 되어 있다. 또한 지방의원의 활동기반은 매우 열악한 형편이다. 즉, 지방의원에게 대한 세비의 지급이 이루어지지 않아 활동하는데 충분한 물적 기반을 갖기 어려우며, 유산유한 계층에게 지방권력이 집중되는 원인을 제공하고 있다. 지방자치단체의 집행기관은 막대한 조직과 재정, 전문화된 인력을 구비하고 있음에 비추어 지방의원이나 소속 사무처 직원의 전문성은 매우 열악하다. 이로 인하여 지방의회의 집행기관에 대한 통제기능은 매우 제한적이다.

지방의회가 지방정치의 중심이 되어 집행기관에 대한 통제기능을 충분히 수행하고 주민을 위한 정책기관으로 되기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

## 2) 지방의회제도의 개선방안

### (1) 지방의원에 대한 세비의 지급

우리 나라에서는 지방의회의원은 명예직이라고 규정함으로써 세비를 지급하지 않음을 원칙으로 하고 의정활동비, 여비, 의회수당을 지급하는데 그치고 있다. 지방의회의원을 명예직으로 하는 것은 영국과 독일의 전통에 의한 것이라고 볼 수 있다. 영국과 독일에서 지방자치제도를 도입할 당시에 명예직은 충분한 경제력을 가진 중산층에 한정되어 있었기 때문에 지방의원에 별도의 세비를 지급할 필요가 없었고, 또한 지방자치단체의 규모가 작고 업무도 많지 않아 명예직의 부담도 그리 크지 않은 편이었다(이기우, 1996: 445).

이에 대하여 오늘날 지방자치단체의 업무는 매우 증대되었으며 우리 나라의 지방자치단체는 서구의 여러 나라에 비하여 규모가 매우 큰 편이다. 자신의 생업을 수행하면서 지방의정활동을 수행하는 것이 쉽지 않을 정도로 지방의원의 부담이 늘어나게 되었다. 이러한 상황에서 명예직을 고집하여 의원에게 세비를 지급하지 않는 것은 시간과 경제력이 있는 계층만을 의정활동에 관여할 수 있도록 조장한다(김병준, 2002: 81). 이는 그들의 기득권을 유지하고 확대하는 결과를 초래할 수 있다(강형기, 2000: 58). 각 계층의 평등한 정치참여를 요구하는 대중민주주의의 요구에 반하게 된다. 젊고 유능한 계층은 지방의정에 참여하고자 하여도 생업에 대한 우려 때문에 참여하기가 어렵다. 지방정치에 관심을 가진 유능한 인재를 지방의회로 유인하기 위해서도 지방의원에 대한 세비의 지급은 필요하다. 지방의원에 대한 세비의 지급은 지방의원에게 특권을 부여하려는 것이 아니고 국회의원에게 세비를 지급하는 것과 같은 이유이다.

지방의원에 대한 세비의 지급이 지방자치단체의 재정부담을 가중시킨다는 반론이 있을 수 있으나 현재 지급되는 경비와 의회가 방만하게 지출하고 있는 의회운영비를 합리화하여 의원개인에게 지급하도록 한다면 그 비용은 크게 늘지 않을 것이다(김성호, 1996: 149).<sup>2)</sup>

다만, 지방의원에게 지급되는 세비는 전국적으로 획일적으로 정할 것은 바람직하지

2) 유급직화의 전제로 지방의원의 정수 및 선거구제의 개편이 필요하다는 견해가 많다(예컨대, 강형기, 2000, 61면). 이에 대하여 유급제를 찬성하지만 지방의원의 정수감축은 주민대표성이 약화되기 때문에 재고되어야 한다는 입장이 있다(안성호, 1999, p. 19)

않다. 당해 지방의회의 업무량, 의원 정수, 지방재정상황, 주민의 의사 등에 따라 지급되는 세비의 액은 달라질 수 있도록 조례로 그 액을 정하도록 하는 것이 바람직하다.

## (2) 지방의회의 전문성 제고

국회의원처럼 지방의원에게도 유급보좌관을 배정해 달라는 요구가 지방의원들로부터 꾸준히 제기되고 있다. 지방의원의 전문성을 보완하고 의정활동의 준비를 충실히 하기 위해 필요하다는 것이다. 이에 대해 의원개인에 대한 보좌관제도가 결국 지방의원의 선거활동이나 개인적인 활동을 보좌하게 되어 예산낭비를 초래한다는 반대의견이 제시되기도 한다. 지방의원에 대한 세비의 지급이 이루어진다면 지방의회의원 개인에 대한 보좌관 배정은 불필요하다고 본다.<sup>3)</sup> 보다 효율적인 지방의정운동을 위하여 지방의회의 전문위원제도를 보강하여 실질적인 의정보좌활동을 할 수 있도록 하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 필요하다면 상임위원회별로 전문위원들을 두어 지방의원들을 보좌하는 방안을 도입하는 것이 바람직하고 효율적이라고 본다(문재우, 1996: 45).

지방의회의 사무처 직원에 대한 인사권을 지방의회 의장이 가져야 하며 사무처 직원을 지방의회 전무직으로 양성해야 한다. 현재와 같이 일반 지방공무원으로 사무처 직원을 보하는 경우에 지방의정의 전문성을 향상시킬 수도 없으며 지방의정의 독립성도 보장하기 어렵다.

지방의정의 전문성을 제고하고 주민참여를 확대하기 위해서는 지방의원이 아닌 전문가를 지방의회의 위원회 위원으로 위촉할 수 있도록 제도화하는 것을 검토할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 독일 각주의 자치법에서는 지방의회 상임위원회에 대한 전문가의 참여를 폭넓게 인정하고 있다(ziegler, 1974; Wacker, 2000). 전문성을 구비한 시민단체의 대표자가 지방의회의 상임위원회에 위원으로 참석할 수 있도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

3) 이에 대해서 지방의원의 정책대안개발을 위하여 유급보좌관제의 도입이 필요하다는 견해도 적지 않다(예컨대, 김순은, 1999, p. 39 참조).

4) 지역내 전문가를 지방의회 상임위원회의 전문위원으로 위촉하여 협조를 받을 수 있도록 하자는 의견도 있다(최봉기, 2002: 23). 위원회의 위원으로 위촉하는 경우보다 참여의 정도가 약화되기는 하지만 지방의원들의 거부감 없이 도입할 수 있는 제도라고 본다.

### (3) 지방의회사무처 인사권

현재 사무처 직원을 지방자치단체의 일반직 공무원으로 임명하도록 되어 있고, 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있다. 이로 인하여 사무처 직원이 인사권자인 단체장의 영향하에 있기 때문에 지방의정활동을 보좌하는데 전념하기 보다는 집행기관의 입장을 대변하는 경우가 적지 않고 이를 통하여 의정활동의 독립적인 수행에 지방을 초래하는 경우가 있다.

지방의회 사무처 직원이 집행기관으로부터 독립하여 의정활동의 보좌에 전념하도록 하기 위하여 사무처 직원은 지방의회에 전속하도록 할 필요가 있으며, 직원에 대한 인사권도 지방의회의장이 갖도록 하는 것이 바람직하다.

### (4) 위원회의 공개 및 방청인에게 회의자료배부

지방의회에서 쟁점이 되는 의안은 대부분 상임위원회 또는 특별위원회에서 심의되고 본회의는 형식적으로 위원회의 결정사항을 통과시키는 역할을 하는 경우가 대부분인 점을 감안하면 상임위원회의 공개는 의정활동의 투명성과 주민의 통제를 위하여 매우 필요하다. 현행지방자치법 제 52조 제1항은 위원회의 방청을 위하여 위원장의 허가를 요하도록 하고 있다. 위원장은 방청석의 부족 등을 이유로 하여 방청을 허용하지 아니하는 경우가 적지 않다. 따라서 동조항을 개정하여 위원회가 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 비공개로 할 것을 결정하지 아니하는 한 위원회를 일반주민에게 공개하도록 하고 방청할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 위원회의 회의자료를 방청인에게도 배부하는 것이 바람직하다.

### (5) 위원회에서도 조사권을 발동할 수 있도록

지방의회의 의정활동과 집행기관의 통제를 위한 자료의 수집을 위해서는 감사권과 조사권이 있다. 현재는 조사권의 발동은 매우 드물며 주로 감사활동을 통하여 대집행기관 통제를 하고 있다. 심도있고 체계적인 정보의 수집과 대집행기관통제를 위해서는 특정사안을 위한 지방의회의 조사권을 활용하기 쉽도록 하여야 한다.

현재 지방의회가 조사권을 발동하기 위해서는 재적의원 1/3이상이 이유를 기재한 연서로 발의하고 본회의의 발의가 요구된다. 이로 인해 조사권의 발동은 쉽지 않다.

지방의회가 조사권을 통하여 심도 있는 정보의 수집과 집행기관에 대한 통제를 하기 위해서는 지방의회의 각 위원회가 조사권을 발동할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

### 3. 주민통제

지방자치는 본질적으로 지방문제에 대한 주민의 자기결정이다. 주민의 자기결정을 보장하기 위해서는 주민이 직접 지방문제를 결정하거나 그 대표자에 의한 결정 즉 대의제도가 보장되어야 한다. 오늘날 대부분의 의사결정이 대의제도인 지방의회를 통하여 결정되나 주민의 법적인 대표자가 실질적으로는 주민을 대표하지 않고 대표자 개인의 정치적 이익을 대표함으로써 대표하는 자와 대표되는 자간의 거리가 멀어지고 있다. 이에 치자와 피치자의 의사가 불일치하는 경우에 양자의 동일성을 회복하기 위한 주민의 직접적인 참여제도를 인정할 필요가 있으며 세계적인 추세가 되고 있다. 주민의 참여가 없는 자치는 ‘행정청자치’로 전락될 우려가 있다(전영평, 2002: 16).

선진제국에서 일반적으로 허용되고 있는 직접적인 주민참여제도로는 주민발안제도, 주민투표제도, 주민소환제도 등이 있다. 그밖에도 주민소송제도를 직접적인 주민참여의 한 종류로 인정할 수도 있을 것으로 보인다. 우리 지방자치법제상으로는 주민감사청구제도와 주민발안제도의 변형으로서 조례개폐청구권이 규정되어 있다. 주민투표제도는 오래 전에 지방자치법에 규정되었으나 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차를 정하는 별도의 법률을 제정하지 않아 유명무실한 실정이다. 이에 주민투표를 실질화하는 후속 입법조치가 필요하다. 또한 무능하고 부패한 지방정치인을 임기전에 해직시킬 수 있는 주민소환제도를 도입할 필요가 있다. 공익소송으로서 주민소송을 부활하는 것, 지방정부의 권한을 다시 분권화하고 주민의 실질적인 참여를 보장하기 위한 근린위원회제도의 도입 등이 필요하다. 그 외에도 당해 지방자치단체의 자치입법의 활용으로 행정정보공개, 행정의 투명성, 참여예산제도 등의 실현을 하는 것도 지방정치차원에서 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

#### 1) 주민투표제도의 실현

주민투표는 지방정부의 중요한 안건을 주민이 직접 결정하도록 함으로써 주민의 정

치적 참여와 책임의식을 높이고(안성호, 2001: 30) 다른 한편으로는 주민간의 갈등을 극복하여 통합시키는 수단이 된다. 또한 지방자치단체장이나 지방의회가 결정하기에는 정치적인 부담이 너무 커서 결정하기 어려운 사안에 대해서 주민들이 직접 결정을 하도록 함으로써 단체장의 정치적인 부담을 들어주는 기능도 한다. 주민투표로 비용이 증대되는 단점은 있으나 상시적으로 실시하는 것이 아니고 중요한 안전에 한하여 인정하면 지나친 비용의 증가문제는 극복될 수 있다. 주민투표의 대상을 무엇으로 할 것인지, 실시지역을 어떻게 정할 것인지, 주민투표의 절차 및 효과를 어떻게 부여할 것인지에 대해서는 다양한 입법례와 의견이 제시되고 있다. 국회가 이들 사항을 법률로 결정하는 것도 하나의 방법이나 합의가 어려운 경우에는 지방자치단체별로 조례로 정하도록 하여 다양한 모델을 시험해 보는 것도 권장할 만한 방식이다.(이기우, 2002: 24 이하 참조).

## 2) 주민소환

주민소환제도는 지방정부의 공무원을 임기전에 그 직으로부터 물러나도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 주민투표가 지방자치단체가 수행하는 목적사무에 대한 직접적인 의사결정이라면 주민소환은 지방인사에 대한 직접적인 결정이다. 지방인사에 대한 주민의 직접 결정으로는 선거와 소환이 있다. 전자가 공무원신분을 설정하기 위한 행위라면 후자는 공무원신분을 박탈하기 위한 행위라는 점에 차이가 있다. 주민소환의 대상이 되는 공무원의 범위는 국가에 따라 차이가 있으나 선거직 공무원인 지방의원 과 지방자치단체장으로 하자는데 대체적인 공감대가 형성되어 있다. 선출직 교육기관인 교육감, 교육위원도 포함시키는 것이 바람직하다고 본다. 주민소환제도는 그 남용의 우려가 있으나 발의요건, 소환결정의 요건 및 절차를 합리적으로 선정함으로써 그러한 폐단을 극복할 수 있을 것으로 보인다. 주민소환에 대해서는 법률로 전국적으로 똑같이 정하는 방식과 소환의 대상, 발의요건, 절차, 결정요건 등에 대한 대강만 법률로 정하고 세부적인 것은 조례에 위임하는 방식도 생각할 수 있다. 주민소환은 임기가 정해진 정치적 공무원에 대해서도 잘못하는 경우에 주민에 의해 그 직을 박탈당할 수 있다는 점에서 시민통제로서 상징적인 의미가 크다고 볼 수 있다(김익식, 2001: 40).

### 3) 주민소송제도

주민들이 직접 행정과정에 참여하는 것은 아니지만 주민소송제도가 인정되는 경우에 주민은 법원을 통하여 간접적으로 지방행정에 영향을 미칠 수 있다. 주민소송제도는 법률상의 이익을 침해받은 자가 아니라도 지방자치단체의 위법행정에 대하여 소송을 제기할 수 있는 제도로 당사자적격에 대한 예외를 인정하자는 것이다.<sup>5)</sup> 이를 도입하게 되는 경우에 지방자치단체의 위법행위 중에서 직접 주민의 법률상의 이익을 침해하지 않아 법원에 의한 통제가 불가능한 영역에 대한 객관적인 통제가 가능하게 된다. 주민소송제도는 구 지방자치법에 보장되어 있었으나 개정지방자치법에서 폐지된 제도로 주민 참여의 측면에서 보면 개악이라고 볼 수 있다. 소송을 자신의 법률상 이익을 구제하기 위한 이기적인 동기뿐만이 아니라 공동체의 공익을 위하여 제기할 수 있도록 함으로써 공익소송을 제도화한다는 점에서 주민소송제도를 다시 부활함으로써 시민사회의 부활에 소송법적으로 대응하는 것이 필요하다.

### 4) 근린위원회제도의 도입

중앙정부의 권력구조와 마찬가지로 지방정부의 고도로 집권화된 권력구조를 가지고 있다. 중앙정부의 권력집중에 대해서는 논의가 상당히 진전되고 있으나 지방정부 내부적인 권력집중에 대해서는 본격적인 논의가 이루어지지 않고 있다. 지방정부의 집권적인 권력구조로 인해 정책결정이 구체성을 결여되고 추상화된다. 주민의 참여는 형식적인 것이 되고 개인이 갖는 영향력은 원자화되고, 가까운 정부의 이상은 구호에 그치게 된다. 우리 나라 지방정부의 평균 주민수가 20만에 이른다. 일본의 경우 평균 38,00명, 독일의 경우 5,400여명이라는 점을 감안하면 우리 지방정부의 규모는 지나치게 크고 그만큼 주민참여는 구체성을 결여하고 있다는 것이 된다.

주민의 생활권역에서 발생하는 문제를 그 지역의 주민이 처리하도록 하는 지방자치의 이상을 실현하기 위해서는 지방정부의 권한을 다시 구역별 자치단위로 분권화할

5) 주민소송을 인정하고 있는 일본의 경우 1994년에 89건이던 것이 1998년에 261건으로 증가되었다. 과반수 이상의 소송이 보통지방자치단체에 대신하여 행하는 당해 직원에 대한 손해배상의 청구 또는 부당이득 반환청구 또는 당해 행위나 해태한 사실과 관계한 상대방에 대한 법률관계부존재확인청구, 손해배상의 청구, 원상회복의 청구 또는 방해 배제와 같은 이른바 4호청구에 대한 것이다(최우용, 2002: 145).

필요가 있다. 동네문제를 실질적으로 결정하도록 하기 위한 근린위원회를 설치하여 주민들이 직접 혹은 그 대표자를 통하여 근린생활문제를 심의하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방정부의 권력남용이나 독주를 막고 주민통제를 실질화하기 위해서는 주민참여를 통한 근린문제에 대한 자주적인 결정이 필요하다. 이를 조직화하는 방안으로는 여러 가지 방안을 들 수 있다. 예를 들어 동민총회를 열어 중요한 동문제를 직접 심의하고 결정하거나 제안할 수 있는 권한을 주는 방식, 동민대표를 선출하여 그들로 하여금 동네 문제를 심의하게 하는 방식 등 다양한 참여방안을 검토해 볼 수 있다. 이러한 근린위원회제도는 전국적으로 획일적으로 도입하기보다는 지방자치단체의 조례로 다양한 모델을 도입할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### IV. 결 론

국가기능의 회복, 국가권력의 남용 등을 보장하기 위해서는 지방분권이 불가피하다. 그럼에도 불구하고 분권화된 권력이 적정하게 행사될 것이라는 신뢰가 높지는 않다. 오히려 지방부패 때문에 지방분권에 신중을 기해야 한다는 지방분권 유보론의 빌미를 제공하기도 한다. 이에 지방자치단체의 책임성확보는 지방분권과 동시에 고려하여야 한다. 지방자치단체에게 중앙정부의 권한을 이양하는 경우에는 지방정부가 이양받은 권력을 합리적으로 행사할 수 있도록 수권기반 내지 자치역량을 하도록 하여야 한다. 지방자치행정에 대한 신뢰는 무엇보다도 자치행정의 합법성 내지 합목적성에 대한 보장을 전제로 한다.

지방자치행정에 대한 합법성보장과 합목적성보장은 일차적으로 지방자치단체의 내부권력메커니즘 속에서 이루어지도록 하여야 한다. 이를 위하여 지방정부의 내부적인 자체감사제도를 정비하고 주민의 대표자인 지방의회의 통제기능을 강화하여야 한다. 무엇보다도 지방행정의 최종적인 정당성의 원천으로서 주민의 참여를 활성화하여 주민의 자기결정과 통제가 이루어지도록 하여야 한다. 이와같은 지방 내부적인 자동정화장치를 통하여 지방행정의 합리성을 보장하도록 하고 다만, 그것이 불가능한 경우에 보충적으로 외부기관에 의한 타율적인 통제제도에 의한 책임성확보를 기하도록 하여야 한다. 외부통제가 일상화되는 경우에 지방정부의 자생력은 현저히 훼손될 우려가

있기 때문이다. 이에 과거의 중앙정부통제를 대신한 주민통제제도의 대폭적인 보완이 요구되며, 그에 걸맞는 주민의 역할과 활동이 요구된다.

이런 관점에서 본 논문에서는 우선 타율적인 통제제도인 국가감독제도, 국정감사제도, 감사원 감사제도의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 무엇보다도 중요한 것은 타율적 통제는 자율적 통제에 대해 보충적이라는 점을 강조하였다. 다음으로 내부적인 통제장치로 자체감사제도의 문제점과 개선방안, 의회에 의한 통제의 개선방안, 주민통제의 강화방안 등을 제안하였다.

무엇보다도 중요한 것은 주민을 활성화하여 강한 시민으로 육성해 내는 것에서 출발하여야 한다. 지방분권에 상응하는 주민의 자치역량을 강화하는 일이야말로 가장 중요한 지방분권의 과제라고 할 수 있다. 주민의 자치역량을 강화하기 위해서는 무엇보다도 주민들에게 참여를 하도록 하여 자치를 체험하게 하고 지역문제에 대해 관심을 갖고 스스로 해결할 수 있도록 함으로써 학습기회를 갖도록 하는 것이 중요하다. 주민이 스스로 참여를 통하여 학습능력을 취득하고 강한 시민으로 거듭 태어날 때에 지방분권과 지방자치의 목적은 실현될 수 있다.

## 【참고문헌】

- 강명구 · 이종원 · 이기우 · 권영주 · 홍준현. (2002). 「국가사무와 지방자치사무의 구분 및 국정감사의 합리적 발전방안」. 한국정치학회 지방정치분과위원회 2002년 용역보고서.
- 강형기. (2000). 지방의원 유급직화의 당위성. 「월간 자치공론」, 6(11). 한국자치개발연구원.
- 김병준. (2002). 「김병준교수의 지방자치살리기」. 한울.
- 김성호. (1996). 「지방의회의 의정효율성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (1999). 지방의회 사무처기능의 활성화방안. 「월간 자치행정」, 제139호. (사) 지방행정연구소.
- 김익식. (2001). 지방분권추진실태와 향후과제. 「자치행정」, 163호 : 39-42.
- 김형기. (2002). 지방분권과 지역발전의 새로운 패러다임. 「강원광장」, 5/6월호 : 20-25.
- 문재우. (1996). 지방의회 및 지방의원의 위상강화방안. 「지방행정연구」, 제11권 제12호. 한국지방행정연구원.
- 안성호. (1999). 지방의원의 신분, 명예직이어야 하나. 「자치행정」, 제139호, (사)지방행정연구소.
- 안성호. (2001). 주민투표법제정을 위한 제언. 「자치행정」, 제156호 : 30-35.
- 이기우. (1991). 「지방자치행정법」. 법문사.
- 이기우. (1996). 「지방자치이론」. 학현사.
- 이기우. (2002). 지방자치제도의 다양성과 통일성. 「자치행정」, 제153호 : 24-31
- 이승중. (2000). 지방의원의 유급제문제. 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회」, 한국지방자치학회와 한국지방행정연구원이 2000년 12월 27일 대한상공회의소에 서 개최한 세미나 자료집.
- 이승중. (2003). 「지방자치론」 -정치와 정책. 박영사.
- 이주희. (1998). 지방자치단체 자체감사기관의 독립화에 관한 연구. 「지방자치학회보」, 제10권 제3호.
- 전영평. (2002). 지방자치와 지역사회의 민주화 -주민참여수준과 기대를 중심으로- 제2회 지방자치단체개혁박람회. 「자치와 분권 실현을 위한 대토론회」 : 7-52

- 최봉기. (2002). 지방의정기능 효율성제고를 위한 지방의원의 역할쇄신과 자질함양. 『한국지방자치학회보』, 제14권 제2호 : 5-32.
- Bernd Andrick. (1987). Grundlagen der Staatsaufsicht über die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. JA, 546 ff.
- Günter Neitz. (1969). *Die kommunale Rechnungsprüfung*.
- Alvin and Heidi Toffler. (1994). *CREATING A NEW CIVILIZATION; The Politics of the Third Wave*, 이규행(감역), 제3물결의 정치, 한국경제신문사 1995.
- Jörg Wacker. (2000). *Sachkundiger Bürger und Einwohner in Gemeindlichen Ausschüssen*, Berlin.
- Josef Ziegler. (1974). *Buergerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung*, Wuerzburg.