

지방의정 브리프

지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무

김건위(한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)



1. 견제와 균형의 균열 : 중앙 vs. 지방

• 재난 자본주의의 가능성

- 재난 자본주의는 사회에 위기가 닥쳤을 때 재건과 회복을 핑계삼아 정치·경제 기득권층이 그 동안의 숙원을 손쉽게 밀어붙여 해결한다는 의미를 담고 있음
- * 재난 자본주의 : 캐나다 작가이자 저널리스트인 나옴이 클라인(Naomi Klein)의 저서 『The Shock Doctrine』(2008)에서 명명됨
- 재난 자본주의가 재현될 가능성으로 한국판 뉴딜을 포함해 정부가 경기회복을 위해 재정·금융지원책을 동원한 결과로 풀린 막대한 자금이 결국 각종 사업에 참여하는 기업과 자본에만 집중될 수 있다는 지적임
- 코로나19 이후로 지방자치단체에서도 이러한 현상이 나타날 가능성이 있는 상황임

• 신중앙집권화의 가속화 : 지방자치단체의 왜소화 가능성

- 지방 분권화가 이루어졌던 나라들에서 중앙 정부에 대한 지방의 의존도가 높아짐에 따라 다시 중앙집권화 되는 현상을 말함
- 20세기 들어 교통과 통신이 발달하고 중앙 정부의 기능이 확대·강화됨에 따라 복지 국가의 건설, 행정의 능률성 확보 등을 위해 나타나게 되었음
- 최근의 Pandemic사태에서 보듯이 국가존망의 위기에 처하게 될 때에 신속한 대처를 위해 중앙정부의 권한강화도 이에 동반되는 현상임

⇒ 지방자치제 위기(중앙 대비 기대 감소) + 지방자치단체장의 권한 강화 ⇨ 지방의회의 위기

2. 견제자로서의 지방의회 전문성

• 지방의원의 역량

- 지방의원이 주민의사를 제대로 대변하고 있는가?
- 한국지방행정연구원이 지방의회와 관련하여 교수, 연구원, 공무원, 그리고 기초의회와 관련돼 업무를 처리하고 있는 사람들을 주요 대상으로 하여 조사한 결과에(2016) 따르면 기초의원의 의정활동에 있어서 주요 문제점은 지방의원의 개인적 전문성 부족(50.0%), 정당공천제의 문제점(31.7%), 법제도(8.3%) 및 지방재정의 한계(8.3%) 순으로 나타났음

〈표 1〉 기초의원 의정활동의 주요 문제점

단위 : 빈도(명), 비율(%)

구 분	전 체 (n:59)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
법·제도적 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	3 (13.6)	1 (6.7)
지방의원의 개인적 전문성 부족	30 (50.0)	4 (80.0)	4 (23.5)	11 (50.0)	11 (73.3)
지방재정의 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	2 (11.8)	3 (13.6)	0 (0.0)
정당공천제 문제점	18 (31.7)	1 (20.0)	10 (58.8)	5 (22.7)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	59 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

* 최인수·김건위 (2016 : 67)

• 주민 대표성

- 지방의원이 주민을 대표하는데 대해서도 지지를 받지 못하고 있는 것으로 파악됨
- 기초의원의 경우 주민대표성과 관련하여 누구를 위하여 의정활동을 수행하고 있는가라는 질문에 대해 그 대상이 기초의원 자신이나 지지자(61.7%), 지역주민(18.3%), 특정직능단체나 민간단체(13.3%), 일부 힘 있는 사람이나 특정계층(5.0%) 순으로 응답한 결과도 있음

〈표 2〉 기초의원 의정활동의 대표하는 대상

단위 : 빈도(명), 비율(%)

구 분	전 체 (n:59)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
지역주민	10 (18.3)	1 (20.0)	1 (5.9)	5 (22.7)	3 (20.0)
특정직능단체나 민간단체	8 (13.3)	0 (0.0)	3 (17.6)	4 (18.2)	1 (6.7)
기초의원 자신이나 지지자	37 (61.7)	4 (80.0)	12 (70.6)	13 (59.1)	8 (53.3)
일부 힘 있는 사람이나 특정계층	3 (5.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	59 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

* 최인수·김건위 (2016 : 90)

3. 균형과 견제의 지위회복을 위한 조력자 : 지방의정연구센터

• 코로나19 재난 상황에서의 지방의회의 기능 강화

- 주민의 대의기관으로서의 지방의회의 역할과 기능강화 : 현재의 코로나 19 재난상황에서 민주주의의 두 가지 기능 (권력 감시기능 (책임성) + 정보의 투명성) 모두가 제대로 작동하게끔 해야 함
- 지자체 대책에서 취약한 부분과 앞으로의 과제 등에 주민들, 무엇보다 약자들의 기본적 필요가 충족되고 있는가 등에 대해 지방의회가 고민하고 대안을 제시해야 함
- 지역경제에 영향을 미칠 수 있는 이해관계자 등의 유력한 소수와 그들을 둘러싼 민영화, 규제 완화로 대변되는 급작스러운 시스템에 대한 견제가 무엇보다 필요한 시점임

• 의정수준 가능자로서의 역할

- 우리는(주인 ; Principal) 불완전한 선거제도를 안고 그에 따른 지방의원(대리인; Agent)을 선출했고, 현재 대리인에 의한 의사결정이 이루어지고 있음
- 하지만 그들이 주민선호를 반영하는데 대한 역선택(Adverse Selection ; 지방의원을 선출하기 전에 발생하는 문제점)과 도덕적 해이(Moral Hazard ; 선거 후 지방의원이 맡은바 역할을 게을리 함으로써 주민이 요구하는 수준의 성과를 달성하지 못하는 것)를 조금이나마 완화시킬 방안을 현행화시켜야 할 필요성은 당면 과제임
- 선거 전후 지방의원들에 대한 모니터링은 기존의 사설 연구기관이나 학회 등에서 행해지는 평가활동들이 전부라고 할 수 있기에 좀 더 객관적이고 전문적인 진단과 평가에는 공신력 상에 한계가 있을 수밖에 없음

⇒ 공공성이 담보되고, 지속적이며, 전문성을 갖춘 기관으로서의 지방의정연구센터의 조력자 역할 필요

• 시대의 징표에 대한 교육 지원

- 아마르티야 센은 민주주의 체제에서는 흉년이 와도 기근을 겪지 않지만, 권위주의 체제라면 쉽게 기근이 발생한다고 하며, 이 같은 사정에 대해 두 가지 이유를 들고 있음
 - ▶첫째, 민주주의의 권력 감시기능 : 지배 권력자들이 자유로운 비판과 감시에 노출되면 기근을 방지할 정치적 책임을 요구 받고 그렇게 해야 할 유인을 갖지 않을 수 없음(책임성)
 - ▶둘째, 민주주의의 정보 전달기능 : 자유로운 언론과 민주주의의 작동은 기근 방지 정책에 영향을 끼칠, 제대로 된 정보가 널리 흐르고 전파되는 데 지대한 공헌을 함(투명성)
- * 아마르티야 센(Amartya Sen; 1933~)은 빈곤과 기아에 시달리는 인도 현실에 주목하여 빈곤과 불평등, 기아 문제에 관한 연구, 인간의 복지를 중심으로 한 경제학에 평생을 바쳤기 때문에 '경제학자의 양심'으로 불리며, 중요한 경제학 문제에서 윤리와 철학을 복원하고, 불평등과 빈곤 문제를 중심으로 후생경제학(복지경제학)에 기여한 공로로 1998년 아시아인 최초로 노벨경제학상을 수상하였음
- 지방의회의 역할과 기능이 지속적으로 확대되는 현 시점에서 필요한 이슈에 대해 지방의원에 대한 교육의 강화는 필수적임

⇒ 지방의회의 전문성 강화로 권력의 감시와 견제 기능을 충실히 수행하기 위해 지방의정연구센터의 지원 필요

※ 참고문헌 나옴이 클라인 (김소희 역). (2008). 『쇼크 독트린 : 자본주의 재앙의 도래』. 살림Biz. 레베카 솔닛 (정해영 역). (2008). 『이 폐허를 응시하라』. 펜타그램
아마르티야 센 (박우희 역). (2001). 『자유로서의 발전』. 세종연구원. 최인수·김건위 (2016). 『기초의원 자체역량 강화방안 연구』. 한국지방행정연구원.

내용문의 : 김건위 (한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9855, cigma@krila@re.kr)