

지방의회 문제점과 올바른 개선방안

- 대전지역 의장단 및 원구성 과정을 중심으로

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

1. 들어가는 말

- 지방의회의 의장단 선거 및 원구성과정에서 불거진 의원들간의 갈등과 반목.
- 민의를 대변한다는 다수 지방의회가 지난해 의장단 선출 및 원구성과정에서 이런저런 문제를 야기함.
- 2년마다 되풀이되고 있는 의장단 선출 및 원구성을 둘러싼 갈등과 반목이 민의 대변자로서의 권한과 도를 넘어 주민 인 시민에 대한 도전으로까지 비추어지고 있음.
- 이후에도 대전시의회는 학원심야교습시간 조례제정 및 산업건설위원회의 연찬회 파문으로 잇따라 구설수에 오름.
- 일련의 사건들을 접하면서 과연 대전광역시의회가 최소한의 상황판단 능력을 가지고 있는지 의심스러움.
- 더 나아가 시의회가 집행부를 제대로 감시할수 있는 최소한의 정치력과 협상력, 그리고 정책역량을 가진 집단인지 의문.
- 최근 행정구역개편 논란이 커지면서 또다시 지방자치제와 지방의회에 대한 관심이 고조되고 있음.
- 따라서 대전광역시의회 의장단 및 원구성과정 논란을 중심으로 지방의회 문제점과 개선방안을 살펴보고자 함.

2. 대전지역 의장단 및 원구성과정 논란 일지

- 2004년 4기 하반기 의회의장단 선거 / 무주파, 동학사파 심각한 갈등으로 의회파행
시민단체, 언론, 시의회 내부에서 조차 의장단선출 및 원 구성 제도개선 여론
- 2008년 3월 / 시민단체 의장단 선출관련 제도개선 촉구
- 3월 / 서구의회 의장단 및 원구성 관련 제도 전면개선
* 문제없었기 때문에 독도문제 의회차원 결의문 채택 가능
- 6월 / 시민단체 제도개선 재차 촉구
- 7월 8일 / 대전시의회 의장단 선출
- 7월 9일 / 하루도 못가 파행, 등원거부, 자질문제 거론 등
- 7월 11일 / 대덕구의회도 파행 / 의장불신임안, 폭로전
‘대전시의회 원구성 파행에 대한 우리의 입장’ 발표
- 7월 21일 / 대전시의회 비주류 의원들, 법원에 투표용지 증거보전 신청
- 7월 23일 / 법원, 투표용지 증거보전 신청 받아들임.
- 7월 25일 / 대덕구 의회 의장단 및 원구성 관련 고소고발(법정다툼)
- 7월 29일 / 법원 대전시의회 최초로, 의장단 선거 증거보전 절차 밟음
대전시 정례회 본회의 반쪽 진행
- 7월 30일 / 대전시의회 기자회견 개최 후 갈등봉합 선언
- 7월 31일 / 지방의회 파행 규탄 대전 촛불문화제(19시, 대전시의회 앞)
‘민외면, 풀뿌리민주주의 고사시키는 지방의회를 규탄한다!’ 결의문 발표
- 8월 1일 / 시의회 김태훈 운영위원장 사퇴 부인으로 파행 거듭
자리타협으로 대전시민 기만하는 대전시의회 규탄 논평 발표(홈페이지)
- 8월 3일 / 동구의회 거액상품권 살포의혹 대전지방경찰청 내사 언론보도
- 8월 8일 / ‘대전시의회 원구성 파행과 관련하여 김남욱 의장 면담
부정투표의혹 공동조사, 민주적 의장선거를 위한 제도 마련, 대시민사과 요구
- 8월 13일 / 부정투표 의혹에 대한 진상조사촉구 논평 발표(홈페이지)
- 8월 25일 / 대전지방경찰청에 대전광역시의회 의원 19명 고발
- 9월 2일 / 대전지방경찰청 대전광역시의회 고발관련 조사(금홍섭 사무처장)
대전시의회 의원들도 피고발인 조사
- 9월 26일 / 비주류측 의원 8명, 김남욱 대전시의회의장 불신임안 제출
- 10월 8일 / 김태훈 운영위원장 및 운영위원 사퇴서 제출, 9일 사퇴
- 10월 23일 / 대전지검, 김태훈 의원을 위계에 의한 공무집행방해 혐의로 불구속 기소
- 10월 28일 / 김남욱 의장, 본회의장에서 사퇴를 포함한 거취를 결정하겠다고 입장 밝힘
박수범의원, 운영위원장 선출(곽영교 의원 부위원장)
- 12월 3일 / 김태훈 의원에게 ‘위계에의한공무집행방해혐의’로 결심공판에서 벌금 500만원 구형

- 12월 19일 / 권형례 예산결산위원장 일신상의 이유를 들어 사퇴
 2009년 1월 7일 / 대전지법형사3단독(김상일 판사), 김태훈의원 선고공판에서 벌금 500만원을 선고
 2월 3일 / 김남욱 의장 사퇴 의사 철회에 대한 우리의 입장
 3월 11일 / 대전광역시의회 위원회조례 일부개정 조례안 개정
 상임위원의 직무관련 영리행위를 금지하는 조항을 신설
 상임위원장 후보자 등록제도
 의장 및 부의장에 중복등록금지
 10분 이내 정견발표제도를 명문화
 3월 24일 / 김남욱 의장 사퇴 발표에 대한 우리의 입장

3. 기존 교황식 선출방식의 문제점

1) 교황선거(conclave)방식이란?

- + 외부의 간섭을 지켜내고 구성원의 자유의지를 표출시키는 교황선출 방식.
- + 대부분의 지방의회가 의장단선출 방식으로 교황선출 방식을 채택하고 있음.

2) 교황선출 방식의 특징 및 의미

- + 특별히 후보자가 없고, 피선거권을 가진 추기경 중에서 무기명 투표로 선출함.
- + 11세기 교황선거를 추기경 주교에게 국한시키는 교황선거법이 실시된 배경에는 무엇보다도 속인의 간섭으로부터 교회의 자유를 지키고 되찾으려는 교회개혁의 방안에서 시작됐다고 함.
- + 4세기부터 로마황제 등이 교황선출에 강력한 영향력을 행사하고, 교황선거의 승인권을 요구한데 따른 교회의 자주권 회복차원의 제도임.
- + 유폐당한 교황선거 장소를 가리키는 콘클라베 (conclave)는 원래 '열쇠로 잠근다'란 뜻.
- + 추기경들은 지정된 장소와 건물에서 외부 세계와의 접촉이 차단된 가운데 비밀투표를 실시.
- + 정해진 서약문에 따라 외부 개입배제와 비밀엄수를 맹세하고, 양심에 따라 소신있게 투표하는 것.
- + 매수와 파벌과 후보난립, 선거과열을 막기 위한 깊은 뜻을 갖고 있음.

3) 교황선출 방식을 채택한 취지

- + 성숙한 종교 지도자를 뽑기 위한 엄격한 선거방식이 지방의회에 도입된 취지는 구성원간의 합리적이고 자유스런 의지를 존중하려 했던 것으로 보임.
- + 지역민에 의해 선출된 의원들이 도덕적이고 양심적으로 의장단을 선출하도록 한 것임.

4) 교황선출 방식의 문제점

- + 현재 교황선출 방식을 적용하고 있는 의회 의장단 선거는 갈수록 아름답지 못한 모습으로 변질.
- + 지난해만도 서울시 의회를 비롯한 많은 지방의회에서 금품수수 사건, 성로비, 해외여행과 골프접대 건 등 불미스러운 일들이 빈번히 발생하고 있음.
- + 후보출마에 따른 정견발표나 후보등록 등의 선거절차 없이 의원 구성원 간에 선출되다보니 의장직에 뜻을 두고 있는 각 후보자들의 합종연횡은 물론 밀실거래, 담합은 예사.
- + 의원 모두가 선거권과 피선거권을 갖는 '전원 후보'이다보니 편가르거나 상임위원장 보장등 진흙탕 싸움으로 전락하는 경우가 이곳 저곳에서 벌어지고 있음.
- + 누가 출마했고, 어떤 정책을 가지고 있는지도 알 수 없음.
- + 세력이 누가 큰지, 자리를 어떻게 배분했느냐에 따라 당락이 바뀌기도 함.
- + 다수당의 영향력은 절대적이며, 나눠먹기 관행도 계속됨.
- + 지방의회 교황식 선출 연관용어 / 단합, 동학사파, 무주파, 끼리끼리, 야합, 이합집산, 과열, 혼탁, 접대, 진흙탕 싸움, 자리배분, 상임위원장 보장밀실거래, 합종연행, 부정선거, 뒷거래, 주류, 비주류, 검증부재 등.
- + 심지어 누구를 지지했느냐를 놓고 폭력다툼까지 벌어지는 일도 있으며, 무늬만 교황선거 방식임.

4. 의장단 및 원구성과정의 올바른 제도개선 방안

1) 의장선출 방식의 폐단을 극복하기 위한 노력

- + 각종 폐단 때문에 일부에서는 의장단 선출방법을 개선하고 있음.

- + 지난해부터 문제해결을 위해 일부 지방의회에서 후보등록제와 정견발표제를 도입하고 있음.

2) 지방의회 의장 선거와 관련한 규정

- + 의장단 선출방식을 사전에 후보등록을 하고 공개적인 선거운동을 하도록 회의 규칙을 변경해야.
- + 민주적 절차에 의해 선거를 치른다면 후보등록과 정견발표 등의 공개적인 과정을 통해 언론과 유권자의 공개검증 과정을 거치게 되면서 주민들의 눈치를 보게 될 것이고, 그것으로도 주민들의 의사가 반영되는 효과를 얻을 수 있을 것.
- + 의장은 일반의원에 비해 월등히 높은 대우를 받고, 그 대우의 비용은 도민들의 세금으로 치른다. 그렇다면 주민들의 의사가 조금이라도 개입될 수 있는 방향으로 가능성을 열어놓는 것이 필요함.

3) 지방의회 회의규칙 개정이유

- + 의장단 선거방식에 있어, 후보등록제에 준하는 소견발표의 기회를 보장함으로써 투명하고 합리적이며 민주적인 의장단을 선출하기 위함.
- + 지방자치법의 개정에 따라 관련조문 등을 정비하려는 것임.

4) 지방의회 회의규칙 개정 주요내용(서구의회 회의규칙 개정사례)

- + 의장, 부의장 선거에서 소견발표를 할 수 있도록 하기위해 의장 또는 부의장이 되고자하는 의원은 당해선거 전일 업무종료시간내에 의회사무국에 서면으로 소견발표의사를 신청할 수 있도록 함(안 제8조의2 제1항)
- + 소견발표 의사를 신청한 의원은 선거당일 본회의장에서 10분 이내의 소견을 발표할 수 있으며, 발표는 신청순서로 함(안 제8조의2 제2항)
- + 소견발표 중 다른 의원을 지지하거나 비방하는 발언을 할 수 없음(안 제8조의2 제3항)
- + “「지방자치법」제55조 제1항”을 “「지방자치법」제63조 제1항”으로 함.(안 제14조)
- + 회의록의 공개는 의회 홈페이지에 게시하는 것으로 하고 회의록의 배부는 생략할 수 있도록 함
- + 의장, 부의장 선거에 출마한자는 상임위원회 위원장으로 출마할 수 없도록 하고 있으며, 원구성과정에서도 의장단 선출방식을 준용하여 선출토록 하고 있음.

5. 지방의회 활성화를 위한 제도개선 방안

1) 지방의회 활성화를 통한 지방자치 발전을 위해서는 다양한 모색과 접근이 요구됨.

- + 조례제정권 대폭 강화 / 자치역량을 축소시키는 대표적인 독소조항인 만큰 조속 개정될 필요가 있음.
- + 기초의원 정당공천제 폐지 / 책임정치라는 애초 기대와는 달리 중앙정치 예측 등의 부작용 문제 해소. 지방정치 강화와 활성화를 위한 지역정당을 인정하는것도 적극검토 할 수 있을 것임.
- + 지방의회의 권한 강화를 위한 자치입법권 강화 - 정책 보좌관제 도입, 전문위원실 대폭 강화.
- + 강한 단체장, 약한 지방의회 문제 해소위한 방안.
지방의회의 자치단체장 통제권 강화를 위해 예결산심의 의결권 확대.
주요 정책관련 청문제도 및 인사청문회 제도(단체장 인사전횡 방지) 도입.
사무처 독립(인사권 단체장 -> 지방의회로 이관).
- + 의정비선정의 합리적 기준 마련 및 현실화.

2) 주민참여 확대를 통한 지방의회 활성화 방안.

- + 의원발의 조례 제정에 대한 주민의견 청취 규정 개정.
- + 각종 예결산 심의과정에 주민의견을 적극적으로 수렴할 수 있는 예산심의 공청회제도 도입.
- + 지방의회 운영의 민주성 확보를 위한 표결실명제 도입.

3) 시의회의 책임성과 대시민 신뢰를 형성하기 위한 제도적 장치 마련.

- + 지방의원의 이해충돌 방지를 위해 겸업, 겸직 금지.
얼마전 행자부가 마련한 안은 나름대로 의미도 있겠지만, 겸직범위 선정 등 실효성있는 대책이 될 수 없음.
- + 비록 관련된 자치법규에는 출장여비 등에 대해 정산하지 않아도 된다는 조항이 명시되어져 있지만, 시민의 시각에서 출장 여비 등 정산에서 제외된 비용 지출에 대해 곱지 않은 시선이 있는 것은 당연. 따라서 관련 규정의 개정

- 또는 제정을 통해 경비의 투명성을 높이는 방안을 마련해야 함.
- + 윤리특별위원회 활동의 강화로 의회의 자정기능을 함은 물론, 시민들이 의회를 바라보는 불신의 시선을 완화할 수 있을 것임.

6. 나오는 말

- 1) 의장단 선출방식을 개정한다고 해서 대전시의회 의 모든 문제가 해소되는 것은 아닐 것임.
- 2) 이상의 제안은 매우 오래된 과제에서부터 정당공천제, 선거구제, 지방의원 의정비 책정, 의원해외연수 문제 등 최근 들어 새로이 부각되고 있는 쟁점과제도 있음.
- 3) 문제는 이상의 지방의회 제도개선 과제가 제자리 걸음을 하고 있는 것은 지방자치단체 기관구성의 다양성을 인정하지 않는 획일적인 강시장-약의회제도가 유지되고 있고, 중앙정치권이 자신들의 특권적 권한을 지방의회에 이양하려는 의지가 빈약한 상황때문.
- 4) 지방의회 의원의 낮은 도덕성과 전문성, 주민위에 군림하는 기득권화 등으로 지역주민의 신뢰를 얻지 못하면서 지방의회의 권한 확대를 중심으로 하는 제도개선 주장이 대중적인 지지를 확보하지 못한 것도 문제.
- 5) 따라서, 당장 필요한 지방의회 활성화를 위한 제도개선, 주민의 참여의식 제고, 낮은 관심도와 투표율 등의 문제를 일시에 해결할 수는 없다는 측면에서 **의장단 선출방식 개정, 윤리규정 강화, 투명성 강화** 등과 같은 최소단위 시민적 신뢰를 회복할 수 있는 과제를 선정하는 등 단기적인 과제와 중기적인 과제를 구분하여 대응할 필요가 있음.