

## 울산시의회 의정활동분석: 제2기(1994-1998)시의회 활동을 중심으로\*

정준금  
행정학과

### <요 약>

본 연구는 필자가 1995년에 작성한 제1대 시의회 의정활동에 대한 분석논문의 후속으로 제2대 울산시의회 의 활동성과를 주요활동 별로 구분하여 실증적으로 분석한 것이다. 구체적으로 울산시의회 활동을 조례제정, 예결산심의, 시정질의, 시정감사, 시민의견수렴활동 등 다섯개 분야로 구분하여 분석하였다. 이 논문은 1995년 논문의 분석틀을 그대로 사용하였으며, 제1대 시의회의 활동과 제2대 시의회의 활동을 비교 분석하였다. 이러한 점에서 이 연구는 우리가 막연히 지방의회가 도대체 어떠한 역할을 하였을까 하는 의문, 또는 시의회가 하는 일이 무엇이나 하는 식의 다분히 주관적이고 감정적인 평가에 대해서 일정한 해답과 '반론'의 근거를 제공하였다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다.

## A Study on the Activities of Ulsan Metropolitan City Council: 1994-1998

Joon Keum Jung  
Dept. of Public Administration

### <abstract>

This study analysed the activities of Ulsan Metropolitan City Council from 1994 to 1998 along five dimensions: 1) ordinances enactments and amendments, 2) budget

---

\* 이 논문의 작성을 위해서 자료수집과 분석에 도움을 준 행정학과 95학번 정지은과 진선령에게 감사를 표한다.

consideration, 3) questions on city affairs, 4) inspection on city administration, 5) collection of public opinion. I used the frame of analysis as same as that of my article which was published in 1995. With the same frame of analysis, I attempted to compare the second term Council with the first term Council. This article will be used as a basis of evaluating the activities of Local City Council objectively.

## I. 서론

1991년 3월 26일 지방의회의원 선거로 울산시에 제1대 지방의회가 탄생하였으며, 4년 후인 1995년 6월 27일 선거로 제2대 지방의회가 등장하였다. 제2대 시의회는 기초지방의회로 출발하였으나 1997년 7월 1일부터 울산시가 광역시로 승격됨에 따라 광역지방의회로서의 자격을 갖게 되었다. 그 이후 1998년 6월 4일 선거로 제3대(광역시의회로는 제2대) 울산시의회가 탄생하여 지금에 이르고 있다.

그 동안 시의회는 부활된 지방자치의 상징으로서 주민들의 기대와 함께 비난과 질책도 받아가면서, 지역발전과 자치제도의 정착을 위해 나름대로의 노력을 기울여 왔다. 물론 지방의회가 30년 이상의 중앙집권적 통치경험을 불식시키고 새로운 자치제도를 정착시키기에는 경험과 시간이 부족했던 것이 사실이다. 또한 여러 가지 제도적인 장치의 미비, 지방의원들의 개인적인 요인, 지역주민들의 무관심 등도 지방의회의 적극적인 활동을 가로막는 제약요인이 되었다.

그러나 지난 9년여 동안 지방의회의 활동은 그 동안 우리 나라의 정치행정 분위기에서 경험하기 힘들었던 정치행정의 민주화와 주민참여, 권력의 분산 등 새로운 가치의 중요성을 일깨워 주었으며, 이러한 가치들이 제도적으로 구현될 수 있는 바탕을 마련해 주었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히 민선 자치단체장의 등장과 함께 지방자치의 경험이 하나씩 축적되어 가면서 그 동안 지방자치의 중심역할을 해온 지방의회의 경험은 바람직한 자치제도의 정착에 소중한 자료가 될 것이다.

이를 위해서는 우리나라 지방의회의 활동을 분석하고 평가하는 작업이 진행되어야 한다. 우리의 지방자치 경험이 일천한 시기에는 주로 선진국의 제도와 운영실태를 소개하고 여기에서 바람직한 제도운영을 위한 아이디어를 얻으려는 노력이 집중적으로 진행되었지만 이제 우리도 9년여의 지방의회 운영경험이 있으므로 이에 대한 집중적이고 체계적인 분석으로 새로운 자치제도의 실현에 필요한 귀중한 자료를 얻으려는 노력을 기울여야 할 것이다. 이러한 관점에서 이 연구는 지방의회의 활동을 울산시의회를 중심으로 분석 평가하려고 한다. 또한 이를 바탕으로 울산시의회 활동의 제약하는 문제점을 찾아내 이를 해소하여 바람직한 시의회 활동을 수행할 수 있는 방향으로 제시하고자 한다.

필자는 이미 1995년 제1대 시의회 활동이 끝난 시점에 울산시의회 의정활동을 분석한 논문을 발표한 바가 있다.(정준금, 1995) 이 연구는 당시 연구의 후속 작업이라고 할 수 있다. 즉 1995년의 논문은 제1대 시의회 활동을 분석한 것이었고, 이 논문은 당시의 분석틀을 중심으로 제2대 시의회 활동을 분석한 것이다. 앞으로도 한 시기의 시의회 활동이 끝나는 시점에서 시의회의 의정활동을 분석하는 연구를 지속할 예정이다. 이러한 연구가 계속 진행되면 울산시의회 의정활동을 바람직하게 하는데 필요한 규범적인 자료의 축적이

가능할 것이며, 나아가 의정활동 평가를 위한 역사적인 자료로서의 가치도 있게 될 것으로 기대한다.

제2대 울산시의회의 활동성과를 분석 평가하기 위한 이 연구는 다음과 같이 연구의 범위를 정하였다.

첫째, 분석대상 기간은 제2대 시의회가 활동한 1994년도에서 1998년도까지의 5개 연도로 한정하였다. 94년에서 98년은 제2기 지방의회의 활동시기가 모두 포함되기 때문에 이 시기의 분석으로 시의회 활동을 평가하는 것에 큰 무리가 없을 것으로 생각된다. 울산시의회의 활동과 관련한 자료는 대부분 시의회 속기록과 시의회 사무국에서 발행하는 공개된 자료를 참조하였다.

둘째, 시의회의 활동을 구분하는 기준과 각 활동을 평가하는 지표는 매우 다양하지만 필자의 95년 논문에서 시도한 바와 같이 조례제정활동, 예결산심의 활동, 시정질의 활동, 시정감사 활동, 주민의견 수렴활동 등 다섯 가지로 구분하여 분석하였다.

셋째, 제2대 시의회 활동을 분석하는 과정에서 95년 논문에서 분석한 제1대 시의회 활동 결과와의 비교를 시도하였다. 이것은 이 논문의 목적이 단순히 제2대 시의회 활동을 소개하는데 그치는 것이 아니라 시의회의 활동에 대한 '역사적인' 평가로서의 의미도 가지고 있기 때문이다.

## II. 地方議會 議政活動의 評價基準<sup>1)</sup>

지방의회의 활동실적을 평가하는 기준으로서 지방자치관련법에 규정된 지방의회의 법적 권한을 그대로 사용할 수도 있다. 즉 지방의회에 법적으로 부여된 의결권, 행정감시권, 선거권, 자율권 등이 울산시의회에 의해 어떻게 발휘되었는가를 평가할 수 있다. 그러나 이 논문에서 분석하고자 하는 것은 지방의회에 부여된 법적 권한을 지방의회가 어떻게 활용하고 있는가 또는 활용해야 할 것인가 하는 것이고, 특히 지방의회의 법적 권한 중 의결권은 그 범위가 넓기 때문에 지방의회의 모든 의결활동을 단순히 의결권 또는 의결활동(기능)으로 포괄하여 설명하는 것은 부적절한 경우가 많다. 예컨대 조례제정을 위해 행사하는 의결권과 예산안이나 출석요구안의 의결을 위해 행사하는 의결권은 지방의회의 의결권 행사라는 측면에서는 동일하지만 그 내용이나 의결의 영향범위에 상당한 차이가 있다. 따라서 지방의회의 실질적인 역할이나 기능을 분석 평가하기 위해서 형식적 법적 권한을 기준으로 구분하는 것보다는 지방의회가 수행하는 역할의 성질 또는 내용별로 보다 다양하게 구분하는 것이 필요하다.

이러한 점을 감안하여 지방의회의 역할 또는 기능을 분석한 많은 연구에서는 다양한 분류기준을 사용하고 있다. 예컨대 의결기능, 정책기능, 입법기능, 견제감시기능, 대의기능, 조정조화기능, 협력봉사기능, 자율운영 및 발전관리기능 등을 구분하기도 하고(최봉기, 1994), 주민대표성, 입법전문성을 대표적인 평가기준으로 사용하기도 한다.(조경호, 김명수, 1995) 지방의회의 활동실적을 평가하는 기준으로서 이러한 분류방법은 나름대로의 장점을

1) 다음의 내용은 필자의 95년 논문의 내용을 요약한 것이다. 이것은 이 논문에서 사용하고 있는 시의회의정활동 평가기준이 당시 논문의 기준을 그대로 사용하고 있기 때문이다. 이에 따라 이 부분이 당시 논문의 내용과 중복되는 점이 있으나, 이 논문만을 읽게되는 독자들을 위해 요약하여 인용하였다.

가지고 있다.

그러나 지방의회에 가장 크게 요구되는 역할은 행정통제와 주민의사의 반영이라고 생각하며 이러한 지방의회의 역할이야말로 성공적인 지방자치의 실현을 위해 지방의회에 부여된 책임이 아닌가 생각된다. 이러한 점에서 본 연구는 지방의회의 활동을 행정통제와 주민의사 반영 차원에서 평가할 수 있는 기준을 사용하고자 한다.

구체적으로 지방의회의 활동실적을 평가할 수 있는 기준으로 조례제정활동, 예결산 심의 활동, 시정질의활동, 시정감사활동, 시민의견수렴활동 등을 사용하고자 한다. 이 중에서 외형적으로는 시정감사활동이 행정통제의 주된 수단이고, 시민의견수렴활동이 주민의견반영의 주된 수단으로 보이지만 전술한 바와 같이 위의 5가지 활동은 모두 행정통제와 주민의견반영 역할을 수행하는 활동이라고 할 수 있다. 이들 활동의 의미와 세부적인 분석평가 기준들을 설명하면 다음과 같다.(정준금, 1995)

1) 조례제정활동은 지역주민들의 권리와 의무에 관한 사항이나 지방자치단체 운영의 기본적인 사항을 규정하는 것으로서 국회의 법률안 의결과 같이 지방의회가 행사하는 핵심적인 정책결정활동이다. 조례는 지방자치단체의 업무의 범위 내에서, 또 상위법에 저촉되지 않는 범위 내에서 제정되어야 하므로 법률에 비해 그 대상이 매우 한정되어 있다.

조례제정활동의 분석은 세부적으로 다음과 같은 사항을 검토한다.

(가) 지방의회가 처리한 총조례 제정 및 개정 건수를 분석한다. 건수가 많을 수록 활발한 입법활동을 수행한 것이다.

(나) 조례의 내용도 중요하다. 과연 주민들의 생활편의를 향상시키는데 기여할 수 있는 조례안을 제정하였는가를 보기 위해 조례를 내용별로 구분하여 살펴본다.

(다) 조례안은 집행부와 시의회가 모두 발의할 수 있는바, 시의회가 발의한 조례안의 숫자가 많을 수록 시의회가 활발한 조례제정활동을 하였음을 말해 준다. 따라서 조례를 발의자별로 구분하여 시의회가 발의한 조례안과 시장이 발의한 조례안을 비교한다.

(라) 조례안의 심의 의결과정에 있어서 시의회는 활발한 의견개진과 토론을 통해 조례안을 수정하는 비율이 높을수록 적극적인 조례제정 활동을 한 것이다. 만일 발의된 조례안, 특히 시장이 발의한 조례안을 무수정 통과시키는 비율이 높을수록 이른바 '거수기'로서의 역할밖에 하지 못한 것이다.

2) 집행부의 활동은 예산을 기초로 하여 이뤄지므로 예결산심의 및 의결권한은 행정부 통제의 중요한 수단이 된다. 또한 의회의 예산결정권한은 정책결정 기능에 해당한다. 예산속에는 시의 대부분의 정책이 포함되어 있으므로 예산의 결정은 곧 정책 및 자원배분의 우선 순위를 결정하는 것이 된다.

(가) 지방의회가 처리한 예산안의 숫자는 지방의회에 부여된 예산심의의 부담 정도를 알려준다.

(나) 또한 예산심의를 위해 지방의회가 소요한 기간은 예산심의의 충실도를 파악할 수 있는 자료가 된다.

(다) 무엇보다 집행부가 편성 제출한 예산안을 수정 삭감하는 정도는 의회의 전통적인 예산수호자(guardian)로서의 역할을 파악하는 기준이 된다.

3) 시정질의는 의원 개개인이 자신이 소신과 능력에 따라 자유롭게 집행부에 의견을 개진하는 것으로서 중요한 시정통제수단일 뿐만 아니라 주민의사를 시정에 반영하는 통로이다. 의원들은 질의를 통해 행정부의 오류와 비리, 부패 등을 지적하여 행정부의 집행할

동을 통제할 수 있을 뿐만 아니라 나름대로의 전문성을 바탕으로 집행부에 정책대안을 제시할 수 있는 기회가 되기도 한다. 본회의에서 질의활동은 전적으로 의원 각자의 능력에 달린 것인 만큼 시정질의에 대한 분석은 시의원들의 활동성과를 평가할 수 있는 좋은 자료가 된다.

(가) 질문의원수가 많을수록, 질문횟수와 질문항목이 많을수록 활발한 질의활동을 벌인 것으로 판단할 수 있다.

(나) 질문의 내용이 얼마나 주민들의 요구사항을 반영하고 있는가 하는 것은 주민의사 반영 차원에서 중요한 평가기준이 될 수 있다.

(다) 시집행부에 대한 문책이나 비판도 중요하지만 질의를 통해 정책대안을 제시하는 비율이 어느 정도나 되는가 하는 것을 분석하는 것은 시의회의 전문성을 판단하는 기준이 될 수 있다.

4) 시정감사활동은 집행부의 행정행위를 감독하고 오류, 비리 등을 시정하는 것을 목적으로 하는 집행부 통제활동으로서 국회의 국정감사나 국정조사 활동에 해당하는 것이다. 조례의 제정이나 예산의 심의 등을 통해 집행부의 활동을 사전에 통제할 수도 있으나 이러한 활동으로 행정의 세세한 부분까지 사전에 견제하는 것은 거의 불가능하므로 시정감사활동을 통해 사후적인 시정조치를 취하는 것이다.

(가) 정기감사에서 지적된 건수가 많은 것은 감사활동이 활발하였음을 의미하며, 감사에 필요한 요구자료건수가 많을수록 감사에 대비한 의회의 준비가 활발하였다는 것을 의미한다.

(나) 정기감사 외에 행정사무조사를 위한 특별위원회나 상임위원회의 활동을 자주 수행할수록 행정부 통제활동을 충실히 수행한 것이다.

5) 지방자치의 근본이념은 일정한 지역내의 주민들이 자신의 일을 스스로 처리하는 것이다. 따라서 주민의사의 반영이 없는 지방자치는 허구에 불과하며, 지방의원들을 지방의원으로서의 활동에 있어서 항상 지역주민들의 의사를 반영하려는 노력을 기울여야 한다. 또한 주민들이 자신들의 요구를 직접 시의회에 투입하려고 하는 경우 시의회는 어떠한 반응을 보였는가 하는 것을 분석하는 것은 직접적인 시민의사 반영활동으로서 매우 중요한 의미를 지니는 것이다.

(가) 주민들은 자신들의 요구사항을 시의원의 소개로 시의회에서 청원을 많이 소개할수록 시민의견 수렴활동을 적극적으로 한 것이다.

(나) 청원 외에 주민들이 탄원, 진정, 건의 등을 어느 정도 제기하였으며, 시의회는 이를 어떻게 처리하였는가.

(다) 시의회가 주민들의 의견을 수렴하기 위해 공청회, 토론회, 주민간담회 등을 어느 정도 개최하였는가.

지금까지 서술할 내용을 요약하여, 지방의회의 의정활동 실적을 분석하기 위한 지방의회의 활동영역 구분과 세부적인 평가기준을 표로 나타내면 다음 <표1>과 같다. 다음에서는 이 표를 기준으로 제2대 울산시의회의 활동실적을 평가하고자 한다.

&lt;표 1&gt; 지방의회 의정활동 실적평가 분석틀

평가대상이 되는 지방의회의 활동	구체적인 평가기준
조례제정 활동	- 총조례제정 및 개정건수 - 조례의 내용별, 발의자별 구분 - 조례의 수정통과율
예산심의 활동	- 처리한 예산안 수 - 예산안 심의에 소요된 시간 - 예산의 수정율
시정질의 활동	- 질문의원수, 질문횟수, 질문항목수 - 질문의 내용 - 질문 중 정책제시의 비율
시정감사활동	- 감사지적 및 자료요구 건수 - 행정사무조사건수
주민의견수렴활동	- 청원처리 - 진정, 건의 등의 규모 및 처리방법 - 공청회, 간담회 등 의견수렴활동

### Ⅲ.蔚山市議會의 議政活動 分析

#### 1. 시의회운영의 일반적 사항

울산시 의회는 94년도에 13차례의 임시회와 1차례의 정기회 등 모두 14차례의 본회의를 개최하였으며 총 120개의 안건을 처리하였다. 처리한 안건의 내용은 조례와 질문이 33건과 25건으로 많았던 것으로 나타났다. 95년도에는 14차례의 임시회와 1차례의 정기회 등 15차례의 본회의를 개최하였으며 총 330개의 안건을 처리하였으며 조례안이 총 212건으로 가장 많았다. 96년도에는 총 12차례의 본회의를 개최하였으며 총 143개의 안건을 처리하였으며 역시 조례안이 52건으로 가장 많았다. 97년도에는 광역시 승격이전에 7차례의 임시회가, 광역시 승격이후에 6차례의 임시회와 1차례의 정기회가 개최되었으며, 총 361개의 안건을 처리하였다. 98년에는 7차례의 임시회와 1차례의 정기회가 개최되어 총 161개의 안건을 처리하였다.

한편 정기회는 매년 11월 25일에 소집되어 30일간의 회기<sup>2)</sup>로 열리므로 임시회와는 그 운영이 구분된다. 따라서 임시회와 정기회로 구분하여 안건처리 상황을 보면 다음과 같다.

95년도 임시회는 15차례 열렸으며, 차수로는 26차에 걸쳐 회의가 개최되었다. 이를 통해 총 191개의 안건을 처리하였으며, 임시회는 1회당 평균 1.7차의 회의가 열리고, 평균 12.7건의 안건을 처리하였다. 따라서 1차 회의에서 보통 7.3개의 안건을 처리하였음을 알 수 있다. 96년도의 경우는 11차례의 임시회에서 21차에 걸쳐 회의가 열려 1회의 임시회당 평

2) 1994년 3월 16일 법개정으로 지방의회 회기 및 연간 총회의 일수 연장이 조정되었다.(법 제41조) 정기회의는 35~30일에서 40~35일 이내로, 임시회의는 10일에서 15일 이내로 연간회의일수는 100~60일에서 120~80일로 변경되었다.

균1.9차의 회의가 열렸으며, 총 133개의 안전을 처리하였다. 따라서 1회의 임시회에서 평균 12.1건을 처리하였고 1차 회의에서는 평균 6.3건의 안전을 처리하였다. 97년도의 경우 광역시 승격이전에 7차례의 임시회가 개최되었으며 16차에 걸쳐 회의가 열려 1회의 임시회당 평균 2.3차의 회의가 열렸으며, 총 77개의 안전을 처리하였다. 따라서 1회의 임시회에서 평균 11개의 안전을 처리하였고 1차 회의에서는 평균4.8건의 안전을 처리하였다. 97년도 광역시 승격 이후에는 6차례의 임시회가 개최되었으며 총 10차에 걸쳐 회의가 열려 1회의 임시회당 평균 1.7차의 회의가 열렸으며, 총 58개의 안전을 처리하였다. 따라서 1회의 임시회에서 9.7개의 안전을 처리하였고 1차 회의에서는 평균5.8건의 안전을 처리하였다. 98년도에는 7차례의 임시회에서 21차에 걸쳐 회의가 열려 1회의 임시회당 평균 3차의 회의가 열렸으며, 총 133개의 안전을 처리하였다. 따라서 1회의 임시회에서 평균 19건을 처리하였고 1차 회의에서는 평균 6.3개의 안전을 처리하였다. 또한 임시회의 총회기일수는 94년에 35일, 95년에 45일, 96년 44일, 97년 75일 그리고 98년에는 69일로 1회의 임시회의 평균회기는 약 5.1일이었던 것으로 나타났다. 울산시의회의 총개회의일수는 94년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

<표 2 > 시의회 안전처리 상황

	1994	1995	1996	1997	1998	계
예산안	5	5	4	9	7	30
결산안	2	2	2	4	3	13
조례	33	212	52	228	80	605
질문	25	27	28	16	9	105
청원		2	2	5		9
결의안		6	3	2	3	14
보고	3	5	7	2	5	22
건의	7	6		1		14
동의	2			34	18	54
기타	43	70	45	60	36	254
계	120	335	143	361	161	1,120

(자료: 울산광역시의회 사무처)

이와 같은 제2대 울산시의회의 활동을 제1대 시의회와 비교해 보면, 시군통합과 광역시 승격과 같은 특수한 상황이 발생한 1995년과 1997년을 제외하면 안전 처리수에 있어서는 1대 의회와 큰 차이점을 발견하기는 어렵다.3) 즉 제2대 시의회와 총처리 안전수는 120-160개로서 150-160개 정도의 안전을 처리한 제1대 시의회와 거의 비슷하거나 조금 낮

3) 1995년과 1997년도의 안전처리 건수가 다른 해에 비해 많았던 이유는, 1995년도에 울산시군의 통합에 따라, 1997년도에는 광역시 승격에 따라 조례의 정비 차원에서 조례제정, 개정 및 폐지안이 많았기 때문이다.

은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 임시회의 안전처리 상황을 비교해 보면, 92년과 93년의 경우 각각 한번의 회의에서 평균 6-7건 및 5-6건의 안전을 처리하였으므로 평균 처리 안전수도 제1대 시의회와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 총 회기일수에 있어서도 계속 증가추세에 있기는 하였지만 94년 법개정으로 회기일수를 증가시킨 점을 감안하면 시의회의 활동 자체가 획기적으로 활발하게 진행되었다고 보기 어렵다. 이것은 또한 시의회가 처리한 안전 수에 비추어 볼 때, 안전을 신중하게 검토할 수 있는 충분한 의안심사기간을 확보하지 못한 것을 의미한다.

## 2. 조례제정 및 개정

조례제정 및 개정활동은 지방의회의 중요한 기능인 입법기능을 행사하는 것으로서, 법률이 국회의 의결사항으로서 국회에 의한 정책결정의 핵심이 되듯이 조례도 지방의회가 행사는 정책결정의 핵심사항이라고 할 수 있다. 그러나 법률이 거의 모든 정부활동이나 기능을 대상으로 하는 것에 비해서 조례는 지방자치단체의 잔치업무가 한정되어 있기 때문에 그 대상이 극히 한정되어 있다.

<표 3> 조례제정 및 개정상황

	1994	1995	1996	1997	1998	계(%)
의회운영	6	17	2	12	7	44(7.9)
시세·부담금·수수료	1	19	5	24	11	60(10.7)
재산관리	7	17	7	20	8	59(10.5)
사회복지	2	41	5	28	11	87(15.5)
기관의 설치운영	8	43	13	36	18	118(21.1)
환경	2	21	3	19	5	50(8.9)
행정업무	5	29	14	26	15	89(15.9)
기타	1	26	3	17	6	53(9.5)
계	32	213	52	182	81	560(100.0)

1) 울산시의회는 94년에 32건, 95년에 213건, 96년에 52건, 97년에 182건 그리고 98년 81건 등 5년 동안 총 560개의 조례안을 제정, 개정 또는 폐지하였다.<sup>4)</sup> 이들을 내용별로 구분하면 <표3>과 같다.

울산시의회에서 처리한 조례 중 가장 많은 것은 기관의 설치 운영과 관련된 것이며, 그 다음으로는 행정업무와 관련된 것, 시세·부담금·수수료 등과 관련된 것 순으로 나타났다. 기관의 설치 운영과 관련한 것들은 울산시정 운영과 관련한 각종 기관의 신설과 운영

4) 시의회가 처리한 조례안의 숫자가 <표1>과 다른 이유는 <표3>에서는 조례의 제정과 개정 건수만 포함시켰기 때문이다. 한편 조례안 처리건수는 울산시의회사무국 자료와 울산시 자료가 서로 다르게 나타나는데 이것은 단체장 발의 조례안 가운데 의회심사전 수정 제출된 것이 중복 집계되는 등의 이유로 때문으로 추정된다. 그래서 필자는 시의회 회의록 분석을 통해 나름대로 직접 계산한 수치를 사용하였다.

에 관련된 사항들을 규정하는 조례들이다. <표3>에 의하면 울산시의회가 처리한 조례안들은 의회운영과 시정운영에 필요한 기본적인 사항들을 규정하는 것이 반 이상을 차지하고 있으며, 시민들의 재정부담과 관련한 것이나 시민들의 생활편의를 향상시키기 위한 것들은 상대적으로 비중이 작은 것으로 나타났다. 또 95년과 97년에는 하나의 안건으로 각기 150개와 149개의 조례안을 일괄 상정하였는데, 전술한 바와 같이 95년에는 시군통합으로, 97년에는 광역시 승격으로 기관의 신설 및 개편 등으로 많은 새로운 조례안이 필요하였던 것이 사실이지만 이들 일괄상정된 조례안 중에는 시군통합 또는 광역시 승격과는 무관한 것들도 상당수 포함되어 있었다. 더욱 문제시되는 것은 이와 같은 다수의 조례안들이 다른 안건들과 함께 일괄 상정하여 본회의에서 심의·의결하는데 10분밖에 걸리지 않았다는 점이다. 이는 광역시 승격과 관련된 조례안이 시의회에서 심도 있게 심의되지 못하고 시집행부가 발의한 조례안들을 통과시키는 수준에 머물러 있었음을 드러내는 것이다.

이와 같은 조례안 처리 결과를 제1대 시의회와 비교해 보면, 우선 조례의 내용별 구분에 있어서 제1대 시의회에서도 기관의 설치운영과 관련된 조례가 36.3%로서 가장 많았다. 그러나 그 내용에 있어서 사회복지, 환경, 재산관리 등이 제1대에 비해 증가한 것으로 나타나 시민생활과 관련된 조례안의 숫자도 점차 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 처리된 조례안의 숫자에 있어서는 제1대 시의회는 평균 46건의 조례를 처리하였으므로 제2대 시의회에서는 산술적으로 볼 때 1대에 비해 매우 많은 조례안을 처리한 것으로 나타났다. 그러나 95년과 97년에 처리한 조례안은 시군통합과 광역시 승격이라는 당시의 특수상황 때문이므로 조례안 처리의 양적인 증가가 활발한 시의회 활동을 의미하는 것은 아니라고 할 수 있다. 또한 조례안의 처리과정에서 150개의 조례안이 일괄 상정되었다는 점을 감안하면, 처리 조례안의 숫자 증가에 비해 심도 있는 심의라는 질적인 측면에서는 여전히 문제가 있는 것으로 보인다.

2) 울산시의회가 처리한 조례안을 발의자별로 구분하면 다음과 같다. 94년도의 경우 총 32건의 조례안중 의원발의안이 10건으로 30%의 높은 비율을 보였으나 95년과 97년 그리고 98년에는 의원발의안이 각각 5%에도 미치지 못하는 낮은 비율을 보였다. 그 중에서도 98년의 경우 4건의 의원발의안 중에서 3건이 '울산광역시의회 위원회 조례중 개정 조례안'과 같이 의회운영과 관련된 것들이었다. 이와 같이 제2대 시의회의 조례안은 대부분(94.1%)이 시정부에서 발의한 것으로 나타나 시의회의 입법권의 행사는 매우 저조한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 시의회가 입법권의 행사를 위해 적극적인 자세를 취하지 않은 것이 가장 큰 이유가 될 것이며, 95년과 97년의 경우 각각 150개와 149개의 조례안을 하나의 안건으로 시집행부에서 일괄 상정하여 처리한 것도 이러한 결과에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

<표 4> 조례안 발의자별 구분

	1994	1995	1996	1997	1998	계(%)
의회	10(31.3)	7(3.4)	6(11.5)	6(3.3)	4(4.9)	33(5.9)
시	22(68.7)	206(96.6)	46(88.5)	176(96.7)	77(95.1)	527(94.1)
	32	213	52	182	81	560(100)

이러한 결과를 제1대 시의회와 비교해 보면, 제1대 시의회에서는 총 조례안의 25.3%를 시의회가 발의한 것에 비추어 볼 때, 제2대 시의회는 조례발의 비율인 5.9%는 매우 낮은 것임을 알 수 있다. 제1대 시의회는 조례안 의원발의 비율이 높았던 이유는 1993년도 시의회에서 조례정비심사 특별위원회를 구성하여 총 20개의 조례안을 검토하고 이 중 17건을 시의회에 상정하여 통과시켰기 때문이다. 여하튼 시의회가 경험을 축적할수록 입법권의 행사에 필요한 전문성도 동시에 향상된다는 점을 고려할 때 제2대 시의회는 조례발의 비율의 하락은 적어도 조례제정 활동에 있어서 시의원들의 적극성이 요구된다고 하겠다.

### 3. 예결산심의

전통적으로 의회의 예산심의 및 의결권한은 행정부의 활동을 통제하는 중요한 수단이며, 시정부의 활동은 그 대부분이 예산의 뒷받침이 있어야 가능하기 때문에 예산에 대한 의회의 권한은 행정부를 견제하는 중요한 수단이 된다. 따라서 시정부가 제출한 예산안 중 어느 부분을 어느 정도 삭감 또는 수정하는가 하는 것이 의회활동을 평가하는 중요한 기준이 되는 것이다.

<표 5> 예결산 안전수

	1994	1995	1996	1997	1998	계
본예산	1	1	1	2	2	7
추경예산	4	4	3	7	5	23
결산	2	2	2	4	3	13
계	7	7	6	13	10	43

1) 우선 울산시의회가 처리한 예·결산안전수는 94년과 95년 각각 7건, 96년 6건 그리고 97년에는 광역시 승격 전·후에 각각 결산이 있었고 광역시 승격이후 교육비 특별회계를 따로 편성하여 총 13건이었으며, 98년에 10건이었다. 광역시 승격이후 교육비 특별회계에서 예산안과 추경 등을 별도로 편성하여 총 예·결산안전수가 크게 늘어났다.

울산시의 예산안의 특징의 하나는 추경예산의 편성이 지나치게 많다는 것이다. 97년과 98년의 경우 무려 5회의 추경예산 편성이 있었는데, 심지어 다음해 예산안을 집중 심의하는 정기회에서 95년부터 98년까지 4년 동안 추경예산안을 동시에 심의하였다. 이러한 현상은 예산운영이 무계획적이고 방만하다는 것을 단적으로 드러내는 것이며, 의회의 효율적인 예산심의를 저해하는 것이므로 자제되어야 할 것이다. 결산이 2건인 것은 세입세출 결산안과 예비비지출 승인안이 별도로 제출되었기 때문이다.

예산안이 심의되는 기간을 보면 우선 추가경정예산안은 예결특위에서 길게는 25일에서 짧게는 단 하루 동안 심의되어 평균 10.8일 동안 심의하였다. 그러나 97년과 98년의 경우 추경예산안을 위한 예결특위를 따로 구성하지 않고 본예산의 심의를 위해 구성된 예결특위에서 추경예산안을 같이 심의하였으므로 실제 심의시간은 이보다 훨씬 더 짧았다는 것을 알 수 있다. 그리고 본회의에서는 예결특위안을 보고와 동시에 승인하는 것으로 나타났다. 따라서 예산안에 대한 평균 심의기간이 10.8일이라고 하여도, 이 기간은 추경예산안을 심의하기 위한 예결특위를 구성한 날로부터 예결특위의 의결내용이 본회의에 보고되고 의

결되는 날까지를 포함한 것이므로, 보고·의결일을 제외하면 추경예산안의 실제 심의일수는 7-8일에 그치고 있음을 알 수 있다. 이러한 추경예산에 대한 심의기간은 제1대 시의회에 비해서는 상당히 늘어난 것이다. 즉 제1대에는 평균 5.5일을 심의하였고 실제 심의일수는 3-4일에 그쳤던 것에 비해서 거의 두 배 이상 심의일수가 증가한 것이다.

본예산의 경우는 지방자치법 제118조에 의하여 40일전까지 지방의회에 제출토록 되어 있으므로 대체로 11월 20일 이전에 시의회에 제출되며, 시의회에서는 해당상임위원회에서 길게는 3-4일 짧게는 1일 동안 예비심사가 있으며, 예결특위에서 약 일주일간의 종합심사를 거쳐 예결특위안이 본회의에 보고되면 이를 무수정 의결하는 것으로 진행된다. 따라서 대체로 상임위원회별로 차이는 있지만 상임위에서의 예비심사가 심도 있게 진행되기 어려운 것으로 추정할 수 있다.

<표 6 > 추경예산안 심의기간

		예결특위 구성일	본회의 보고 및 의결일	심의일수	
94년	1차 추경예산	5월 24일	5월 31일	8일	
	2차 추경예산	10월 14일	10월 22일	9일	
	3차 추경예산	11월 8일	11월 8일	1일	
	4차 추경예산	12월 28일	12월 29일	2일	
95년	1차 추경예산	5월 16일	5월 22일	7일	
	2차 추경예산	6월 8일	6월 8일	1일	
	3차 추경예산	9월 19일	9월 22일	4일	
	4차 추경예산	12월 12일	12월 21일	10일	
96년	1차 추경예산	4월 15일	4월 20일	6일	
	2차 추경예산	10월 15일	10월 22일	8일	
	3차 추경예산	12월 21일	12월 26일	6일	
97년	광역시 이전	1차 추경예산	5월 20일	5월 28일	9일
		2차 추경예산	6월 9일	6월 16일	8일
	광역시 이후	1차 추경예산	10월 7일	10월 13일	7일
		2차 추경예산	12월 8일	12월 29일	22일
98년	1차 추경예산	9월 4일	9월 17일	14일	
	2차 추경예산	10월 22일	11월 4일	14일	
	3차 추경예산	11월 30일	12월 24일	25일	

2) 의회의 예산심의가 행정부통제의 수단으로 제대로 활용되는가의 여부는 일반적으로 의회의 예산심의과정에서 예산안이 어느 정도 수정 또는 삭감되었는가를 가지고 평가할 수 있다. 이는 의회가 예산과정에서 전통적으로 예산수호자(guardian)로서의 역할을 해야 하는 것으로 기대하기 때문이다. 여기에서는 울산시의회의 예산삭감 정만을 집중적으로 분석하였는데 그 결과는 <표9>와 같다.

&lt;표 7 &gt; 예산삭감규모

		요구액	확정액	삭감액	삭감율
94	1차 추경예산	51,839,847	51,839,847	0	0%
	2차 추경예산	8,477,500	8,477,500	0	0%
	3차 추경예산	-8,956,840	-8,956,840	0	0%
	4차 추경예산	10,000	10,000	0	0%
	본 예산	586,287,359	586,287,359	0	0%
95	1차 추경예산	88,138,418	88,138,418	0	0%
	2차 추경예산	10,000,000	10,000,000	0	0%
	3차 추경예산	61,043,313	61,043,313	0	0%
	4차 추경예산	-17,142,232	-17,142,232	0	0%
	본 예산	639,443,743	625,118,743	11,325,000	1.8%
96	1차 추경예산	1,139,928	788,036	351,892	1.4%
	3차 추경예산	3,988,066	3,988,066	0	0%
	본 예산	746,225,560	745,414,066	881,278	0.1%
97	1차 추경예산	7,265,115	7,147,915	117,200	0.98%
	2차 추경예산	388,961,302	374,398,095	14,563,207	0.96%
	3차 추경예산	45,534,236	45,534,236	0	0%
	4차 추경예산	508,676,086	500,511,863	8,165,023	1.0%
	본 예산	768,485,832	758,717,832	9,768,000	1.3%
98	1차 추경예산	647,143,232	647,143,232	0	0%
	2차 추경예산	43,260,146	42,630,526	629,620	0.015%
	3차 추경예산	459,648,722	459,613,454	54,320	0.001%
	본예산	596,439,162	593,613,454	2,825,708	0.0047%

1994년부터 1998년도까지 본예산 및 추가경정 예산안에 대한 시의회의 삭감비율은 평균 1%에도 미치지 못하는 미미한 것으로 나타났다. 특히 제1대 시의회에 비해 추경예산안 심의기간이 늘어났음에도 불구하고 삭감율이 거의 0%대에 머문 것은 예산심의에 있어서 제2대 시의회의 '무능함'을 드러내는 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 비록 시의회가 극히 일부분의 예산이라도 삭감하는 경우에도 집행부는 이를 추경에 반영하여 다시 살리는 경우도 많은 것으로 나타났다. 특히 광역시의회로 승격된 1998 및 1999년도 예산안의 경우도 집행부의 안을 거의 그대로 통과시킴으로써 예산심의에 있어서 오히려 기초의회시절보다 무기력한 모습을 나타내었다.

한편 본예산의 경우 추가경정에 비해서 상대적으로 높은 삭감율을 보이고 있다. 즉 95년, 97년도 본예산이 각각 1.8%, 1.3%로 92년, 93년도의 0.035%, 0.548%에 비해 삭감율이 증가하였다. 그러나 이러한 미미한 수치상의 증가를 가지고 시의회가 예산의 수호자로서의 역할을 제대로 수행하고 있다고 보기는 어렵다. 울산시의회는 울산시의 예산요구안을 거의 그대로 수용함으로써 시의회가 예산안 심의·확정 과정에서 행정부를 통제하기보다는 단순한 통과 절차로서의 역할밖에 하지 못하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 예산규모의 결정에 있어서 울산시의회의 역할이 미미한 것은 예산심의에 필요한

의회의 능력의 한계에도 그 원인이 있지만 자체재원의 부족으로 중앙정부로부터의 보조금이나 교부금에 의존해야 하는 현실이나 예산제도의 미비 등에도 부분적으로 원인이 있다고 할 수 있다.

#### 4. 시정질의

시정질의는 의원 개개인이 자유스럽게 시행정부에 의견을 개진하는 것으로서, 이 역시 시의회가 수행할 수 있는 시정통제 수단 중의 하나이다. 시정질의는 본회의 이전에 상임위원회의 심의를 거치는 조례, 예·결산안, 진정서 등과 달리 본회의에서 시의원들이 개별적으로 직접 논의를 전개한 것이므로, 시의회의 활동 특히 시의원들의 활동을 분석할 수 있는 좋은 자료가 될 수 있다.

<표 8 > 시정질의 현황

	1994	1995	1996	1997	1998	평균
질문의원수	20명	36명	24명	21명	11명	22.4명
질문회수	22회	71회	28회	31회	14회	33.2회
질문항목수	84건	161건	85건	73건	35건	87.6건
1회당 평균질문항목수	4.1건	4.5건	3.3건	3.5건	3.5건	3.8건
1인당 평균질문항목수	3.7건	2.3건	2.8건	2.4건	2.7건	2.8건
1회 최대질문회수	3회	7회	2회	4회	3회	3.8회
1인당 최대질문항목수	8	9	11	11	7	9.2

1) 우선 울산시의회 본회의에서 질문한 의원은 94년도에서 97년도까지는 평균 23.5명의 의원이 시정질의에 나섰는데 이는 전체의원 60명 중 반 이하만이 시정질의에 나섰다는 것을 의미한다. 울산시가 광역시로 승격됨에 따라 98년 선거에서 각 구·군별 기초의회가 따로 구성되었고 광역시의회의 총 의원수는 17명이 되었다. 98년도에는 이 중 11명의 의원이 시정질의에 나섬으로써 약 65%의 의원들이 시정질의에 나섰다. 이것은 광역시의회 이후 의원들이 더욱 활발한 시정질의 활동을 한 것을 의미한다. 질문회수와 질문항목수 역시 94년도에는 22회, 82건이었으며 95년에는 71회, 161건, 96년에는 28회, 78건, 97년도에는 31회 73건이었으며 그리고 98년도에는 14회, 38건이었다. 또한 질문에 나선 의원들은 1인당 평균 2.8항목의 질문을 하였으며, 질문에 나선 1회에는 보충질문을 포함하여 약 3.8건의 질문을 하는 것으로 나타났다.

이러한 제2대 시의회의 질의활동은 제1대에 비교해 볼 때, 질문의원수와 질문회수는 두시기가 모두 비슷하지만, 질문항목수와 1회당 질문항목수 및 1인당 평균질문항목수는 제1대 시의회에 비해 감소한 것을 알 수 있다. 이는 질문회수는 일정하지만 한번의 질문에서 언급되는 정책분야의 항목이 작아진 것을 의미하는 것으로서, 긍정적인 측면에서 보면, 시의원들의 질의가 어느 한 분야를 집중적으로 거론하는 방식으로 진행되었기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 간주할 수 있다. 그러나 한편으로는 시의원들의 관심의 대상과 범위가 축소된 것을 의미할 수도 있다. 그런데 후술하는 질문항목의 내용을 보면 전자의 해석이 더 타당한 것으로 생각된다.

&lt;표 9&gt; 시정질의 내용별 구분

		1994	1995	1996	1997	1998	계
도시 계획 건설	도로(교통)	8	22	9	24	1	64
	공원	1	2	7	2		12
	도시계획	10	16	6	2	4	38
	재해대책	2	3	3	2		10
	이주대책 및 보상		7	1	2		10
	소 계	21 (25%)	50 (31.1%)	26 (30.6%)	32 (43.8%)	5 (14.3%)	134 (30.6%)
재정	국공유재산관리	1	2		1	3	7
	예산	2	3	3	5	4	17
	시세,과징금,과태료		3	6		1	10
	부채	3					3
	소 계	6 (7.1%)	8 (4.9%)	9 (10.6%)	6 (8.2%)	8 (22.9%)	37 (8.4%)
환경	폐기물	1	4	4	2	1	12
	상하수도	17	20		5	1	43
	수질오염(해양오염)	3	8	1	1		13
	대기오염	1	3				4
	환경행정	4	13	1	5	1	24
	소 계	26 (30.1%)	48 (29.8%)	6 (7.1%)	13 (17.8%)	3 (8.6%)	96 (22%)
사회 복지	청소년·여성		4	1		2	7
	장애자·노약자	1		3			4
	주민편의시설	1	3	6	1	1	12
	보건행정		6		1		7
	문화예술		1	2		2	5
	소 계	2 (2%)	14 (8.7%)	12 (14.1%)	2 (2.7%)	5 (14.3%)	35 (8.0%)
산업	근로자					5	5
	유통	3					3
	농업		4				4
	가스·전기			1			1
	소 계	3 (4%)	4 (2.5%)	1 (1.2%)	0 (0%)	5 (14.3%)	13 (3.0%)
행정	광역시대비		10		4		14
	인사행정,공무원행태	17	9	16	7	4	53
	민원처리	3	3	1	1		8
	행정조직·업무	4	3	11	1	3	22
	소 계	24 (28.6%)	25 (15.5%)	28 (17.4%)	13 (17.8%)	7 (20%)	97 (22.1%)
기타	향토문화·산불예방		6	1	1		8
	기타	2	6	2	6	2	18
	소 계	2 (2.4%)	12 (7.5%)	3 (3.5%)	7 (9.6%)	2 (5.7%)	26 (5.9%)
합 계		84	161	85	73	35	438

2) 시정질의는 공개적으로 자유스럽게 논의되는 것이므로 의원개개인의 관심사는 능력에 따라 매우 다양하다. 물론 시민들의 일상생활과 관련된 문제제기가 많을수록 바람직할 것이다. 시의회에서 제기된 의원들의 질문을 내용별로 구분하면 <표9>와 같다. <표9>의 내용은 울산시의원들이 어떤 분야에 관심을 가지고 있으며, 행정통제와 정책결정과정에서

어디에 초점을 두고 있었나를 알게 해 준다.

질문과정에서 가장 많이 취급된 분야는 도시계획 및 건설(30.6%), 환경(22.0%), 행정(22.1%)관련 분야로서 전체의 74.7%에 달하고 있다. 이 밖에 재정(8.4%), 사회복지(8.0%), 산업(3.0%), 기타(5.9%) 순으로 시의원들의 질문이 있었는데, 상대적으로 사회복지, 산업 분야에 대한 관심이 적은 것으로 나타났다. 또한 여성분야에 대한 질문도 의원들의 질의는 거의 없었던 것으로 나타났다. 제1대 시의회의 경우는 환경이 31.0%, 도시계획, 건설, 교통, 29.2%로 두 분야가 가장 질문이 많았다. 특히 제1대 시의회에서 행정은 6.7%에 불과하였는데, 제2대 시의회에서는 22.1%로서 시의원들의 주된 관심대상의 하나로 등장하였다.

질문내용들을 보다 구체적으로 보면 환경분야에서는 상하수도문제가 가장 많이 지적되었는데 이는 울산시의 열악한 수질 및 상수도 사정을 반영하였다고 볼 수 있다. 그러나 울산시의 극심한 대기오염 사정에 비추어 이 분야에 대한 지적이 매우 취약한 것으로 나타났다.

도시계획, 건설 분야에서는 역시 도로, 교통분야에 대한 관심이 높았으며, 이에 비해 재해대책분야의 질문은 비교적 적은 것으로 나타났다.

재정분야에서는 예산의 편성과 집행과정 등에 관한 질문이 많았으며, 시세·과징금 등 직접적인 시민부담과 관련된 질문도 상당한 비중을 차지하였다. 울산시 재정분야의 현안 중의 현안인 부채에 질문이 거의 없었다.

산업분야는 전체적으로 질문이 많지 않았으며, 노동문제가 지역현안의 하나인 만큼 근로자관련 질문이 다수를 차지하였다.

3) 시의회의 시정질의는 행정부의 정책이나 집행방법을 비판하고 점검하는 행정부통제의 수단으로 이용되지만, 시의원 각자가 나름대로의 정책대안을 제시하고 이를 시정부가 채택하도록 촉구 또는 건의하는 정책제시 기능도 수행한다. 따라서 질문들을 행정부 통제와 정책제시로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 잘못된 것을 비판하는 것도 중요하지만 질문과정에서 어느 정도 다양한 정책을 제시했는가를 살펴보는 것은 시의원들의 전문성을 판단할 수 있는 중요한 자료가 될 수 있다.

<표 10> 시정질의의 행정부통제, 정책제시 구분

	1994	1995	1996	1997	1998	계
행정부통제	68(81.0)	117(72.7)	65(76.5)	60(82.2)	31(88.6)	341(77.9)
정책제시	16(19.0)	44(27.3)	20(23.5)	13(17.8)	4(11.4)	97(22.1)
계	84	161	85	73	35	438

시의원들이 시정질의 과정에서 특정한 정책대안의 제시는 총질문의 22.1%인 97건으로 나타나 92년도, 93년도의 21.3%와 거의 비슷한 것으로 나타났다. 특히 94년도에는 19.5%이었던 정책제시 질문이 95년도에는 27.3%로 증가하는 바, 질문에 임하는 의원들이 정책대안을 제시할 정도로 나름대로 연구검토를 하고 있음을 말해주고 있다. 그러나 97년 이후 질문수와 정책제시 비율이 평균보다 큰 차이로 낮아진 것으로 나타나 광역시 의회로 승격된 이후 오히려 시의원들이 시정질을 통해 정책을 제시하는 노력이 저하한 것으로 나타났다.

## 5. 시정감사

국회의 국정감사에 해당하는 시의회의 시정감사 활동은 예산심의와 함께 의회에 의한 집행부 통제에 가장 강력한 방법의 하나라고 할 수 있다. 울산시의회의 시정감사활동은 세 가지로 구분할 수 있다. 하나는 정기회에서 시행되는 정기 행정사무감사활동이며, 두 번째는 특정한 행정행위에 대해 소관상임위원회를 통하거나 행정사무조사 특별위원회를 구성하여 집중적으로 조사하는 방법이며, 세 번째는 전적으로 의원 개인적인 차원에서 행정행위에 대한 조사활동을 벌여 상임위원회나 본회의에서 문제를 제기하는 방법이다. 이 중 마지막 방법은 시정질의 활동에서 부분적으로 분석하였기 때문에 여기에서는 앞의 두 가지만 분석하기로 한다.

시정감사활동은 시의원이 감사를 위해서 요구하는 여러 가지 정보와 자료 등을 시정부는 충실히 제공해야 할 의무가 있을 뿐만 아니라 감사에서 지적된 사항의 시정조치를 요구할 수 있고 또 경우에 따라서는 언론을 통해 일반시민들에게 감사지적사항을 알려서 논쟁화 할 수 있기 때문에 시정감사는 시의회의 강력한 무기가 되며, 집행부로서는 큰 부담을 안지 않을 수 없다.

<표 11 > 행정사무감사 지적건수

		내무	보사	도시경제	건설	의회운영	계
94	시정	49	46	22	82	1	200
	건의		7	1	1	1	10
95	시정	44	35	24	49		152
	건의		5	1			6
96	시정	42	31	28	34	3	138
	건의		5			5	10
97		내무	환경수도	도시경제	교육사회	건설교통	계
	시정	57	36	31	28	44	196
98	건의	6	3	4	4	4	21
		내무	산업	교육사회	의회운영	X	계
시정	60	54	42	3	159		
	건의	1	1	11	4	17	

정기적인 시정감사는 시정의 전반에 걸쳐 진행된다. 이 중에서도 시정감사는 조금 특수한 측면에 초점을 두게 된다. 그 이유는 첫째, 시정질의와는 달리 시정감사는 행정상의 부정, 비리 또는 오류 등에 초점을 두며, 이 점에서 행정통제의 성격이 더욱 두드러진다. 둘째, 본청 뿐만 아니라 산하단체 구청 등에 대한 감사에 병행되므로 본청의 시정전반에 걸친 정책뿐만 아니라 정책의 집행과정에서 드러나는 구체적인 내용에 초점을 둔다. 셋째, 따라서 시정전반에 대한 감사이기는 하지만 집행과정에서 흔히 부정, 비리 또는 오류가 발생하기 쉬운 분야에 집중되는 경향이 있다.

시정감사에서 지적건수와 그 내용을 상임위원회별로 구분하여 제시하면 <표11>과 같다. 상임위원회는 필요에 따라 그 명칭과 활동분야를 다양하게 변화시키면서 운영되어졌다.

94년도에는 200건의 시정요구 사항이 지적됨으로써 가장 많은 시정요구 건수를 기록하였으며, 97년에는 196건으로 그 다음을 기록하였다. 건의건수는 97년이 21건으로 가장 많은 수를 기록하였다. 시간이 흐를수록 건의 사항이 조금씩 늘고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 수치는 제1대 시의회 시기인 1992년의 114건, 1993년의 153건과 비교해 볼 때도 증가한 것이다.

감사지적 대상이 된 구체적인 사항들을 97년도를 중심으로 살펴보면, 예산분야에서 경영수입사업의 추진저조와 중기 지방재정 계획사업 예산 미확보, 민자유치 사업 추진 실적 저조, 예비비지출 부적절 등이 지적되었으며, 환경수도 분야에서는 태화강 수질개선사업 추진, 환경오염지구 주민 추가 이주대책 추진, 중수도 설치 적극 권장, 상수도 정수 및 수질시험 업무 철저 등이 지적되었으며 환경오염지구 주민 추가 이주대책 추진과 환경친화기업 지정 절차 개선 등이 건의되었다. 도시경제·산업분야에서는 물가지표조사등 물가안정대책 추진 철저, 고용촉진훈련대상자 관리 철저, 도시재정비계획 조기추진방안 강구, 중소기업육서기금 운용 관리 철저 등이 지적되었으며, 경제활성화를 위한 전담 부서의 신설, 울주군 농촌지도소 설치 등을 건의하였다.

이와 같이 시정전반에 대한 행정사무감사는 집행부서의 업무추진과정에서 부정, 비리, 오류가 발생하기 쉬운 분야에 집중되는 경향이 있으며, 특히 감사직전 사회적 물의를 빚는 부실공사 논란이나 예산낭비 사례, 집단민원 발생 등이 있으면 주요감사대상이 되는 경향이 있다.(송귀홍, 1999)

## 6. 시민의견 반영

시민들은 청원, 진정, 탄원 등의 방법으로 시의회에 자신들의 의견을 직접 반영할 수 있다.

청원은 의원의 소개를 얻어 시의회에 제출하는 것으로 제2대 시의회 의 청원처리 현황은 다음과 같다. 청원건수는 92년 2건, 93년 3건에 비해 증가한 것으로 나타났다. 이는 시의원들이 시민들의 불만사항을 보다 적극적으로 시의회 차원에서 해결하려는 노력을 기울이고 있는 것을 의미한다. 하지만 청원의 처리에 있어서 시의에서 구체적인 해결방안을 건의하는 것이 아니라 단순히 시에 이송시키는데 그치는 것으로 나타나 청원이 시민들의 문제해결을 위한 실질적인 수단으로까지는 활용되지 못하고 있는 실정이다.

<표12> 청원처리 현황

연도	접수	처리				
		시이송	건의	철회	불수리	본회의 불부의
1994	3			1	1	1
1995	4	2		1		1
1996	7	2		2	1	2
1997	7	5		1		1
1998	3			2		1

한편 시의회에 제기되는 민원처리 현황을 보면, 제1대 시의회에는 울산시의회 진정서처리 규정에 따라 2개 기관 이상에 진정을 제출하였다는 이유로 불수리 통보하는 것으로 처리를 완료하던 것이 대부분이었는데 96년부터는 자체처리와 울산시를 비롯한 관련기관에 이첩하여 처리함으로써 시의회 민원처리의 실질적인 효과가 커지고 있는 것으로 나타났다. 또한 시민들이 시의회에 제기하는 민원의 내용을 보면, 주택, 건설, 도로, 도시계획 등 재산권의 침해나 행사와 관련되는 것이 많은 부분을 차지하고 있다. 이는 제1대 시의회의 경우와 거의 비슷한 결과이다.

&lt;표13&gt; 민원처리 현황

연도	접수	처리		
		자체처리	타기관 이첩	불수리
1994	29	3	2	24
1995	63	28	3	33
1996	88	46	39	3
1997	72	26	42	4
1998	69	27	34	8

&lt;표14&gt; 민원제기 분야

연도	계	건설 주택	도로	도시 계획	수도	환경	보상	기타
1994	29	5	7	4		3	5	5
1995	63	13	11	7	1	4	9	18
1996	88	19	12	26	1	7	9	14
1997	72	15	8	11	1	1	8	28
1998	69	12	6	14		6	7	24
계	321 (100.0)	64 (20.0)	44 (13.7)	62 (19.3)	3 (0.9)	21 (6.5)	38 (11.8)	89 (27.7)

#### IV. 울산시의회 의정활동실적 평가

제2대 울산시의회 활동을 조례제정 및 개정활동, 예산심의 활동, 시정질의 활동, 시정감사활동, 시민의견 반영활동 등 5개 분야로 구분하여 전술한 기준에 따라 평가하면 다음과 같다.

1) 우선 울산시의회 의 조례제정 및 개정활동을 보면, 조례의 숫자 및 내용에 있어서 비교적 소극적인 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 즉 의원발의안이 약5.9%에 불과하였으며, 그 내용에 있어서도 시민생활과 시정에 영향을 미치는 것보다는 주로 의회 운영과 관련된

것이 많았다. 예컨대 1998년의 경우 울산광역시 행정기구 설치조례의 제정에 따라 의회상임위원회의 직무와 소관사항을 일부 변경하는 '울산광역시 위원회 조례 개정안'을 처리하였다. 비교적 긍정적인 것은 조례내용에 있어서 여성발전위원회 설치 조례, 시세에 관한 조례, 시민감사 청구 조례안, 청소년 육성 및 지원에 관한 조례 등과 같이 제1대 의회에서 다루지 못한 다양한 조례안이 제출되었다는 점에서 발전의 여지를 발견할 수 있다는 점이다.

그렇다고 해서 울산시가 통법부의 역할만 수행한 것은 아니다. 95년과 98년을 제외한 94년과 96년 그리고 97년의 경우 조례안의 심의과정에서 집행부가 제출한 조례안을 상임위원회와 본회의에서 수정하는 정도가 비교적 높았으며, 시정질의를 통해서도 조례안의 문제점을 지적하기도 하였다. 그러나 제1대 시의회에서는 '조례정비심사 특별위원회'를 구성하여 조례정비사업을 수행하는 등 시의회의 가장 고유의 권한 중의 하나인 입법권의 행사에 많은 관심을 쏟은 것에 비해 제2대 의회의 입법활동은 상대적으로 약화된 것으로 보인다.

앞으로 울산시의회가 조례와 관련된 입법활동을 활발히 하기 위해서는 조례의 심의과정을 강화하는 한편, 의원개인 또는 집단별로 독자적인 조례안을 제출할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서는 상임위원회를 중심으로 하던가 아니면 관심사항이 비슷한 의원들 간에 연구 소그룹을 구성하여 학계, 시민단체 대표, 공무원 등 관계 전문가들과 함께 정책공동체(policy community)를 구성하여 울산시 현안에 대한 지속적인 분석과 문제해결방안을 모색하는 활동이 필요할 것이다.

2) 예산과정에 있어서의 울산시의회의 역할은 그 중요성이나 시의회가 투입한 시간에 비해서 성과라고 할 삭감이나 수정 등이 거의 없었다. 물론 이 논문에서 분석한 총액의 삭감이나 수정 정도뿐만 아니라 수정의 대상이 되는 예산의 내용이 무엇인가 하는 것에 대한 분석이 예산심의에서의 의회의 역할을 분석하는데 필요하다. 그러나 예산의 삭감정도는 집행부에 대한 통제나 의회의 역할강화 또는 의회의 예산수호자가 역할이라는 측면에서 전혀 무시할 수 없는 지표이다. 그런데 울산시의회는 1995년도와 1997년도에 본예산을 각각 1.8%, 1.3% 삭감한 것을 제외하고는 거의 삭감을 하지 않은 것으로 나타났다. 특히 추가경정예산에 대한 시의회의 삭감율은 거의 0%에 가까워 추경예산심의에 관한한 시의회의 존재의 필요성을 되새기게 할 정도이다.

물론 이러한 현상이 나타난 데에는 시의회보다는 집행부의 책임도 있다. 즉 울산시는 추경예산안 제출건수가 지나치게 많고 이 때문에 시의회의 예산심의에 필요한 충분한 기간을 확보하는 것이 쉽지 않다. 울산시는 매년 3-4회의 추경예산을 제출하고 있으며, 매년 차기년도 본예산을 제출하면서 동시에 당해년도 추경예산안을 제출하고 있다. 이에 따라 상대적으로 차기년도 본예산의 심의에 관심이 집중되었고 추경에 대한 시의회의 관심이 저하될 수밖에 없었다.

하지만 예산심의 형식화의 가장 큰 책임은 예산심의에 필요한 전문성과 정보를 갖추지 못한 시의원들에게 있다. 효과적인 예산심의를 위해서는 예산제도에 대한 기본적인 이해와 상당한 정도의 분석능력을 갖추어야 하며, 예산이 단기적인 정책대안과 장기적인 계획을 모두 포괄하고 있는 것인 만큼 이를 이해하는데 필요한 지식을 갖추어야 한다. 따라서 예산심의를 위해서는 상당한 정도의 시간을 투자하여 공부도 하고 분석도 하려는 노력이 필요할 것이다.

3) 울산시의회의 시정질문 활동은 일단 양적인 면에서는 다른 활동 분야에 비해 어느 정도 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 질의 내용도 도시계획, 건설, 환경, 재정, 행정업무 등 비교적 다양한 분야에 걸쳐서 나타나고 있다. 그러나 단순한 현황을 물어보거나, 사실의 확인에 그치는 질문, 중복질문, 인기성질문 등의 문제점은 제1대 의회와 마찬가지로 문제점으로 지적할 수 있다.

시정질의 활동을 개선하기 위해서는 우선 질문의 수준을 높여야 한다. 수준 높은 질문을 위해서는 시행정 현황에 대한 정확한 이해가 필요하며, 나름대로 문제를 분석하고 해결하기 위한 방안을 제시할 수 있어야 한다. 이러한 작업을 보좌기관이 부족하고 의정활동비가 충분치 않은 시의원들이 혼자 힘으로 수행하는 것은 현실적으로 매우 힘들기 때문에 의원 그룹별로 공동작업을 하여 대표질의자를 통해 질문토록 하는 것을 고려할 수 있다. 전술한 정책공동체도 물론 활용될 수 있다.

또한 시의회의 질문상황을 보면 한 의원이 이것저것 백화점식 질문을 하는 경우가 있는데, 분야별로 자신의 고유한 전문분야를 설정하여 일종의 '역할분담'을 통해 한 분야의 질문을 한 의원이 집중적으로 하는 방법이 효과적일 것이다.

4) 울산시의회는 96년까지는 7일간 그리고 97년 이후는 10일간의 시간적인 제약 속에서 울산시 본청, 각 구청 및 산하기관의 행정전반에 대한 감사를 실시하여 94년 210건, 95년 158건, 96년 148건, 97년 217건, 98년 176건의 감사사항을 지적함으로써 활발한 감사활동을 전개하였다.

그러나 감사에서 지적된 사항들이 집행부에 의해 어느 정도 충분히 시정되었는지 판단하기는 어렵다. 또한 감사결과로 시공무원들이 다수 징계되었다거나 감사를 둘러싸고 시의회에서 크게 논란을 벌인 경우도 드물었다는 것은 시정감사가 집행부를 크게 긴장시키는 수단이 되지 못했던 것으로 생각된다. 이는 감사기간이 짧고 시행정 전반이 감사대상인 관계로 심층적인 감사에는 한계가 있기 때문으로 이해되지만, 이러한 문제점은 이미 제1대 의회에서도 계속 제기된 만큼 동일한 문제가 계속 반복되고 있다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

울산시 의회가 보다 효과적인 시정감사 활동을 전개하기 위해서는 시행정 전반을 소관 상임위원회 별로 구분하여 감사하는 것보다는, 상임위원회와는 구분되는 행정내용별 감사반을 편성하는 것을 고려할 수 있다. 예를 들면 시행정내용 중 예산집행을 감사하는 '예산집행감사반', 민원행정을 감사하는 '민원처리감사반'을 편성하여 예산집행과 민원처리에 대한 감사를 담당하게 하는 것이다.

5) 울산시의회의 시민의견반영활동을 보면, 청원처리건수가 제1대 시의회에 비해 증가하였으나 최대 7건에 불과한 것으로 나타나 다른 시도의회에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 시의회가 적극적으로 시민들의 의견을 파악하기 위하여 공청회나 세미나 등을 개최한 실적이 거의 없다. 초기 통계이기는 하지만 청주시가 49회, 과천시가 41회 등의 의견수렴활동을 벌인 것에 비하면 울산시의회의 의견수렴활동은 매우 미약한 것으로 지적하지 않을 수 없다. 앞으로 울산시의회는 시민들이 원하는 바와 불만사항이 무엇 인지를 파악할 수 있는 보다 적극적인 조치를 마련해야 할 것이다.

## V. 結論

울산시의회가 전문요원이나 전문적 지식을 갖춘 보조기관 없이 무보수 명예직으로 수당을 받으며 1년에 약 90일 열리는 회의를 통해 행정집행 당국을 충분히 통제하거나 시의 정책결정을 주도한다는 것은 처음부터 힘겨운 것이었다.

그럼에도 불구하고 많은 시민들은 초대 지방의회에 큰 기대를 가졌고 또 그만큼 실망도 컸다. 울산대학교 사회과학연구소의 조사에 의하면, 울산시민들은 울산시의회의 활동에 대해서 상당히 비판적인 평가를 하고 있다. 울산시민들 대다수가(91%) 울산시의회가 시민들의 의사를 제대로 대변하지 못하고 있다고 생각하고 있으며, 그 이유는 의원들이 사리사욕에 집착하거나(44%), 자질이 부족(32%)하기 때문이라고 응답하고 있다.(유종선, 1995) 제2대 의회 활동에 대한 시민들의 평가는 구체적인 데이터가 없어서 단정적으로 말 할 수는 없지만 아마도 제2대 시의회에 대한 평가결과도 이와 크게 다르지는 않을 것이다.

그러나 울산시의회에 대한 시민들의 부정적인 평가의 책임이 전적으로 울산시의회나 의원들에게만 있는 것은 아니다. 특히 시민들의 부정적인 평가는 울산시의회의 활동에 대한 체계적인 평가자료를 근거로 한 것이 아니고 다분히 주관적인 평가로서의 성격을 띠고 있다. 이러한 점에서 제2대 울산시의회의 활동을 객관적이고 분석적으로 평가한 이 연구에 의하면, 전문성 보완을 위한 제도적 장치의 결여, 시장에 대한 강력한 견제수단의 부재, 무보수 명예직인 의원의 불안정한 직위, 짧은 회의기간, 중앙정부의 지나친 간섭 등과 같은 여러 가지 불비한 제도적인 여건 속에서 부분적인 성과는 나타낸 것으로 보인다.

그렇지만 이러한 부분적인 성과로 지방의회의 역할을 다하였다고 생각해서도 안 된다. 이 정도로는 시민들의 지방의회에 대한 불신감도 쉽게 해소되지 않을 것이다. 특히 제1대 시의회의 활동과 비교할 때, 전반적으로 크게 개선된 것이 없으며, 일부 분야에서는 오히려 제1대 시의회 활동보다 뒤쳐지는 경향을 보이는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 이러한 점에서 제3대 울산광역시의회는 시의회의 발전을 위해 다음과 같은 두 가지 방향에 초점을 두어야 할 것이다.

첫째, 시의원의 전문성을 보다 제고시켜야 한다. 시의원들의 출신배경이 다양하지만 그 래도 정치, 행정, 법률 등 공공분야에 대해서는 충분한 전문지식을 갖추지 못하고 있는 경우가 많다. 이를 위해서는 전술한 바와 같이 정책공동체를 형성하여 의원들 스스로 공부하고 토론하고 분석하는 노력을 기울이고, 외부의 전문가들과 수시로 접촉하여 이 과정에서 지식을 습득하여 의원 각자가 적어도 한 분야만은 전문가가 되어야 한다.

둘째, 시민들과의 빈번한 접촉을 통해 이들의 의견을 구하고 이를 의견에 반영하는 한편 시의회의 활동을 시민들에게 소상히 알려주는 활동을 강화해야 한다. 이것은 시민대표라는 시의회의 본래의 임무에 비추어 당연한 것이며, 특히 시의회의 활동을 시민들에게 알리는 것은 막연한 감정적인 평가를 내리고 있는 시민들의 부정적인 인식을 불식시켜 시민들의 지지를 얻기 위해 필요하다.

사실 이 두 가지는 제1대 시의회 활동을 분석한 논문에서도 거의 그대로 주장되었던 것인데 5년이 흐른 지금에 와서도 역시 이 두 가지가 시의회 활동을 개선하기 위해서 필요한 핵심적인 사항이 되고 있다. 이것은 그 동안 지방의회 운영을 위한 제도적인 개선이 이루어지지 못한 것은 물론 시의원 개인의 입장에서든 시의회의 활동을 강화하기 위한 개인적인 차원의 노력도 크게 진전이 없음을 반증하는 것이다.

본 연구는 필자가 1995년에 작성한 제1대 시의회 의정활동에 대한 분석논문의 후속으로 제2대 울산시의회 의 활동성과를 주요활동 별로 구분하여 실증적으로 분석한 것이다. 따라서 이 논문은 1995년 논문의 분석틀을 그대로 사용하였으며, 제1대 시의회 의 활동과 제2대 시의회 의 활동을 비교하면서 분석하고자 하였다. 이러한 점에서 이 연구는 우리가 막연히 지방의회가 도대체 어떠한 역할을 하였을까 하는 의문, 또는 시의회가 하는 일이 무엇이나 하는 식의 다분히 주관적이고 감정적인 평가에 대해서 일정한 해답과 '반론'의 근거를 제공하였다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다. 앞으로 제3대 시의회 활동이 종료되는 시점에 동일한 연구를 진행하여 울산시의회 활동을 객관적으로 분석하는 작업을 계속할 것이다.

## 참고문헌

- 김병찬, 정정길 공편(1995), 50년대 지방자치, 서울대학교 출판부
- 박광국, 황종규(1994), “지방정부 예산결정과정에서의 지방의회의 역할,” 한국행정학보, 28(1)
- 송귀홍(1999), “지방의회의 운영실태와 발전방안에 관한 연구: 울산광역시의회를 중심으로,” 울산대학교 지역개발대학원 행정학 석사학위논문.
- 울산시의회사무국(1992-1999), 울산시의회 회의록  
-----, 울산의정
- 울산시(1999), 시정백서
- 유종선(1995), “울산시민의 정치의식,” 울산대 사회과학연구소
- 정준금(1995), “기초지방의회의 의정활동 분석,” 한국행정논집 7(2)
- (1997), “예산결정과정에서의 지방의회의 활동분석,” 사회과학논집 7(1)
- 조경호, 김명수(1995), “한국기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가,” 한국행정학보 29(1)
- 최봉기(1994), “대구시의회 의 의정활동 분석과 의회기능의 강화방안,” 한국행정학보 28(2)