

해항도시 부산의 민선자치와 지역정치문화의 정체성: 의정활동 20년의 성과를 중심으로*

김상구**
우양호***

국문요약

이 연구의 목적은 해항도시 부산의 자치와 분권을 정치적으로 상징하는 과거 민선의정 20년의 활동에 대한 성과 평가를 통하여 시민, 정부, 공무원, 언론, 기업, 시민단체 등 여러 사회적 이해관계자들에게 그 결과를 제공하고자 함이다. 그리고 이를 통해 민선자치의회가 활발한 의정활동을 하도록 자극하면서, 과거 활동상의 문제점은 무엇이고 향후 이를 어떻게 개선할 것인지를 파악할 수 있는 학술적 계기를 마련해 보고자 한다. 이 연구가 수행하고자 하는 부산의 민선의정 20년의 평가는 우리나라 해항도시의 대표성을 갖고 분권과 자치수준을 가늠하는 잣대가 되는 동시에 시민들의 진정한 총의(總意)에 따라 정책방향과 의사를 결정하고, 직접민주정치의 산실로써 효과를 갖고 있는가를 정치문화적으로 진단하기 위함이다. 즉 해항도시 부산에 대한 분권과 자치수준을 점검하는 바탕에는 바로 의회의 발전과 미래지향성이 담겨 있는 것이다. 연구의 결과, 지난 20년 동안 부산에서는 시민의 대표인 민선의회가 조례 심의 및 의결 활동, 예·결산 심의 및 의결 활동, 행정사무감사 및 조사활동, 시정질문 및 청원·진정처리활동을 통해 자치입법기능, 행정감시기능, 주민대표기능을 비교적 고르게 수행하여 왔음이 밝혀졌다. 1990년대 초창기에는 민선의회가 미흡한 점이 많았던 관계로 보통수준의 평가를 할 수 있는 반면, 2000년 이후 최근으로 올수록 상대적으로 긍정적인 평가를 높게 할 수 있었다. 또한 과거의 의정활동에서 나타난 여러 문제점을 극복하고 성과를 증진하기 위해서 의회 스스로의 권한조정, 의회운영의 효율화, 의원들의 자발적 역량강화가 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 이런 점들은 우리나라 제1의 해항도시이자, 동북아시아 해양수도로서 부산이 나아갈 정치문화적 방향과 함께, 분권적 자치와 민선의정 상의 여러 개선점을 동시에 시사해 주고 있었다.

주제어: 해항도시, 부산, 분권, 자치, 지방의회, 의정활동, 성과

1. 서론

현재 부산은 우리나라 제1의 해항도시(sea port city)이자, 동북아시아의 거점 해양수도를 표방하고 있다. 그런데, 부산과 같은 육·해·공의 복합교통망을 가진 거대도시는 내부에서 다양한 생태·사

* 이 논문은 2008년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-361-B00001).

이 논문은 2013년 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문을 수정한 것이며, 저자들은 토론자 및 익명의 심사위원들께도 깊은 감사를 드리는 바입니다.

** 제1저자(First Author)

*** 교신저자(Corresponding Author)

회적 문제 혹은 많은 실질적인 정책적 수요를 발생시킨다. 특히 해양도시 부산과 같이 바다를 인접한 큰 항만이 있고, 많은 물자가 오가며, 다수의 인구가 일정공간에 집적되어 생활하는 경우에는 체계적인 도시계획의 수요가 급증하고, 육·해·공 교통망을 건설하기 위한 정책문제, 기타 삶의 질과 환경문제 등에 대한 수요의 증대가 발생한다(우양호, 2010). 또한 인구의 잦은 이동과 빠른 집중 및 계층화는 자연히 저소득층에 대한 복지문제나 교육문제에 대한 관심을 증대시키게 만든다. 따라서 이러한 대도시의 문제들에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 역할분담이 잘 되어 있는 자치적 조직구조가 필요하게 된다. 즉 해양도시에서 다양한 도시문제의 해결과 서비스 공급을 위하여, 스스로 수평적인 조직구조와 수직적인 조직구조를 어떻게 배열하고 설계할 것인가 의제는 매우 중요한 이슈가 된다. 그리고 부산의 경우, 이러한 이슈의 중심에는 바로 시민의 직접적 대표이자 분권과 자치를 상징하는 민선의회(local council)가 자리하고 있다.

지난 1991년 부산에서 민선 제1대 부산광역시의회가 첫 부활된 이후, 지방자치제의 성공적인 정착과 발전에 있어서 중요한 것은 바로 지방의회로서의 사명과 역할이었다. 즉 이는 부산광역시의회가 보다 높은 의정활동의 성과를 나타내어 지방의회로서의 존재가치에 대한 정당성을 높여야 한다는 규범이다. 그러나 아직도 부산광역시의회의 의정활동에 대한 그간의 장기적인 성과를 종합적이고 체계적으로 평가하고자 하는 노력은 많지 않다. 기존의 다른 의정활동 분석에 관한 연구들과 마찬가지로 부산광역시의회의 의정활동 평가 역시 우리나라 지방의회의 발전을 도모하는데 필요한 현실진단과 의정활동의 성과제고에 필요한 전략적 요소를 측정하여 이를 환류(feedback)시킬 수 있는 평가체계를 구축하는데 그 유용성이 있다. 따라서 부산광역시의회가 수행한 부산 의정 20년 평가의 구체적인 목적은 다음과 같이 제시된다.

첫째, 부산광역시의회는 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 의정활동의 성과를 부산시민에게 내어놓도록 노력하여야 할 필요가 있다. 우리나라에서 지방의회에 대한 일면의 평가는 대체로 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 팽팽하게 맞서고 있다. 즉 1991년 지방의회 부활 이후 20년의 경험을 통해 점차 지방의회가 우리나라 지방자치제도를 이끌어 가는 실질적인 축으로서 그 기능과 역할을 수행하고 있다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 학계에 공존하고 있다. 그러므로 민선의회 20년이 경과하는 시점에서 부산광역시의회는 앞으로 그간에 나온 의정활동의 성과와 그에 대한 평가를 통하여 부산시민의 지속적인 지지를 받아 나가야 한다는 점이 중요하다.

둘째, 부산광역시의회 의원들의 20년 의정활동에 대한 성과평가는 지방의회의 효율성과 민주성을 제고시킬 뿐만 아니라 주민에 대한 책임성과 대응성 확보를 위한 필수적 조건이다. 이를 통하여 지방의회의 자체적인 역량을 강화하고 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 틀을 제공할 수 있다. 지방의원은 지역주민에 의해 직접 선출되는 선거직 공무원으로서 지방정치인이다. 그런데 지방의원이 4년마다 선거에 의해 주민들의 직접적인 평가를 받고 있음에도 불구하고 선거 이외에 또 다른 평가를 주장하는 이유는 무엇인가? 그것은 성과평가의 장점으로 여러 가지가 알려져 있기 때문이다. 예를 들어 지방정치에 대한 성과평가를 통해 실행이 이루어지고, 성과를 평가하지 않으면 실패와 성공을 구별할 수 없으며, 성공에 대한 확인 없이는 그에 맞는 보상을 할 수도 없다. 그리고 정치에서 성과를 발견할 수 없다면 성공으로부터 배울 수가 없고, 무엇보다 지금은 지방정치가 그 성과를 공개해야 대중의 지지와 인정을 얻는 시대이다.

셋째, 부산광역시의회는 객관적인 기준을 통하여 다른 지방의회의 의정활동과 자신이 소속된 지방의회의 의정활동 성과를 비교평가 함으로써 선의의 경쟁을 통해 의정활동의 수준을 높여나가는 노력이 요구되고 있다. 최근 민간부문에서의 경쟁과 성과주의처럼, 공공부문에서도 경쟁과 성과가 유사하게 적용되고 있음을 수용하는 것이 중요하다는 점에서 부산광역시의회 의정활동도 대외적 경쟁력을 높여가야 한다.

결국 이러한 사실들에 기초하여 보면, 이제 앞으로 부산에서 민선자치의회의 발전을 도모하는데 필요한 객관적인 현실진단과 이를 토대로 타당하고 적실성 있는 대안마련이 성과평가를 통해 절실히 요구되고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 이것은 외부적으로는 의정활동 실태와 성과에 대한 정보 제공을 통해 주민에 대한 지방의회의 책임성과 대응성, 민주성을 확보할 수 있고, 의정활동 기반강화를 위한 제도개선 방안에 대한 지지를 확보하는데 도움이 될 수 있다. 그리고 궁극적으로는 부산의 지역정치 구조와 정치문화적 정체성을 판단하는 데에도 적지 않은 근거가 될 것이다.

II. 민선자치 의정활동에 관한 이론적 논의

1. 민선자치 의정활동의 의미와 성과

이론적으로 우선 의정활동에 대한 명확한 개념 정의가 필요하지만 기존의 개념정의를 많지는 않다. 그러나 공통적으로 주장하는 바는 “지방의회가 주민을 대표하여 그들의 의사를 표현하고 결정하며, 지역주민의 복리증진과 삶의 질 향상을 위하여 수행하는 일체의 활동”이라고 정의된다(김순은, 1995; 정준금, 1995; 김진복, 1995; 김종순, 1995; 조정호·김명수, 1995; 김성호, 1996; 김순은, 1997; 김광주·최근열·이종원, 1998; 소순창, 1998; 김연기·김대길·송건섭, 1998; 육동일, 1999; 소순창, 1999). 이에 따라 지방의회의 의정활동은 다소 포괄적인 개념 정의를 할 수 있다. 그리고 이러한 개념 정의를 통하여, 이 연구에서 다루는 부산광역시의회 의정활동에 대한 평가는 “부산광역시의회가 시민의 대표기관으로서 시민의 의사를 대신하여 수행한 다양한 활동들이 시민의 삶의 질을 높이고 복리와 행복 증진이라는 목표에 어떠한 결과와 가치를 가져왔는지를 판단하는 과정”으로 그 개념을 정의할 수 있다.

민선자치의회는 공적인 입법기관으로서 부산광역시와 시민들에 대한 공공성 위주의 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 즉 지방의회로서 부산광역시의회 의정활동은 의원들의 개별 혹은 집합적인 정치활동이자, 동시에 시민과 부산광역시 지역에 대한 일종의 공적인 서비스, 공공적 활동(public service, public activity)의 일환이다(Zedlewski, 1979; Abney & Lauth, 1986; Zimmerman, 1986). 따라서 여기에서의 성과(performance)는 복합적이고 많은 의미를 담고 있기 때문에 개념정의를 쉬운 것은 아니며, 특히 정부와 공공기관의 서비스와 관련된 성과는 서비스 제공의 주체인 정부 내지 공공기관과 서비스의 수혜자와의 인식의 차이 때문에 그 개념정이나 성과의 측정이 더욱 어려운 것이 현실이다. 부산 민선자치 의정활동의 장기적인 성과를 1차적 또는 2차적인 산출물로 볼 것인

가에 따라 성과평가의 방법이 달라지기 때문이다. 여기서는 이러한 성과에 대한 개념을 영향(impact)까지의 의미로 잠정 판단할 수도 있지만, 이것은 욕구충족과 가치실현에 관계된 주관적 평가와 연계되므로 문제가 될 수 있다. 왜냐하면 여기서는 정확한 의정활동의 성과실태의 측정을 1차적 목적으로 하는 바, 의정활동의 성과를 1차적인 산출물의 측정으로 한정하지 않고 이후의 발생 가능한 부수적 영향까지 고려하기에는 시간적으로 한계가 많이 존재하기 때문이다(Byrne, 1994; Kim, 2010; Lee, 2010; McComas, et. al, 2010).

2. 민선자치 의정활동 평가의 의의

전국적으로 지방의회 제도가 각 지역마다 정착되고 있는 단계에서 부산광역시의회에 대한 20년의 성과를 평가해보는 의의는 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 부산광역시는 1991년 민선지방의회가 구성된 이후 현재까지 당선된 시의원의 의정활동에 있어서 시민적 대응성에 대한 확보장치가 아직 충분하지 않은 편이다. 이러한 현실은 부산광역시 의원들에게도 일부 책임이 있으나, 부산광역시의회가 의정활동을 합리적으로 수행하는데 필요한 법·제도적 장치와 지원의 미비에 기인한 점도 분명 있다. 이에 따라 부산광역시의회 위상을 새롭게 정립해야 할 필요성이 지역사회로부터 강하게 대두되고 있다. 즉 부산광역시의회에 대한 20년의 성과를 평가하는 것은 시민의 대응성에 대한 중요한 평가의 일환이 될 수 있다(박천오·서우선, 2004; 황아란·송광태, 2008).

둘째, 부산광역시의회는 현재까지 시민에 대한 책임성을 확보할 수 있는 제도적인 장치 또한 충분하지 않은 상태이다. 기본적으로 지방의회의 시민대표성과 책임성을 확보 또는 강화할 수 있는 보완장치로써 부산광역시의회 20년 의정활동의 성과평가는 자기진단의 기제 외에도 외부통제의 기제로서 그 실천적 의미를 지닌다고 할 수 있다(김영수, 2007; 박노수, 2010; 강상원·최병태, 2010; 강인호, 2010; 류춘호, 2010; 이영희·이영균, 2010).

셋째, 부산광역시의회는 지방의원과 지방의회의 바람직한 의정활동 내용이 무엇인지, 어디에 보다 큰 비중을 두어야 하는지에 대한 객관적인 준거로서 성과평가의 결과를 유용하게 활용할 수 있다. 이는 지금까지 지방의회의 의정활동에 관한 많은 연구들이 의정활동의 평가를 통해 지방의회의 성과를 객관화시킴으로서 의정활동의 책임성과 대응성을 제고시키고자 했던 규범적인 이유이기도 하다(강장석, 2008; 권영주, 2009; 이영균·이재영, 2009; 배응환, 2009; 최근열·장영두, 2009; 장갑호, 2009).

넷째, 시기적으로 보면 1991년 부활이후 다섯 번째로 구성된 부산광역시의회가 마무리되고 2010년 6·3 지방선거로 제6대 전반기 부산광역시의회가 구성되어 2012년 6월을 기준으로 전반기를 마무리하였다. 이에 민선부산광역시의회 개원 20년을 즈음하여 새로 구성된 제6대 부산광역시의회가 앞으로 부산시민들의 요구에 적절히 대응하며, 시대적·지역적 사명에 부응하기 위해서는 현 단계에서 의정활동을 장기적으로 한번 평가받아 보아야 한다.

3. 민선자치 의정활동 평가의 방법

이론적으로 성과의 바람직한 평가방법은 데이터나 자료가 허락된다면 객관적인 평가방법과 주관적인 평가방법이 가지고 있는 각각의 단점을 극복하고 장점을 살리는 방법을 통합하여 개발·사용하는 것이다(Barron, et. al, 1991; Hill & Mladenka, 1992). 우리는 서구 선진국에 비해서 민선자치 시대의 역사가 무척이나 짧다. 그러나 지방의회의 의정활동에 대한 다양한 연구가 축적되어 왔을 뿐만 아니라, 신뢰성을 확보한 의정지표의 개발이 어느 정도 수준까지 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 기존의 합리적인 과정으로 개발된 계량지표를 이용한 객관적 평가를 일정수준에서 실시하고, 고객인 의견을 수렴한 주관적 평가방법에 의해 개발된 지표들을 보다 다루되, 각 지표의 최종선정은 기존 통계자료나 검증된 자료를 최대한 활용할 수 있도록 객관적인 평가방법을 되도록 참고하는 것이 최적의 방법일 것이다(배응환, 2009; 최근열·장영두, 2009; 장갑호, 2009; 박노수, 2010; 강상원·최병대, 2010; 강인호, 2010; 류춘호, 2010; 이영희·이영균, 2010).

다른 한편으로 의정활동의 성과평가는 주민대표성과 책임성을 확보 또는 강화할 수 있는 보완장치로서 자기진단의 기제 외에도 통제의 기제로써 의미를 가진다. 이는 지방의원과 지방의회의 바람직한 의정활동 내용이 무엇이며, 어디에 보다 큰 비중을 두어야 하는지에 대한 객관적 준거로서 의미를 가진다. 따라서 의정활동에 관한 성과평가는 의정활동의 내부 및 외부적 경쟁력 상태를 진단할 수 있는 평가방법을 체계적으로 개발하는데 초점을 두어야 한다는 측면에서 지방의회의 핵심적인 기능을 구분하여 이를 구체적으로 수행하기 위한 의정활동의 핵심내용을 평가항목으로 결정하고, 이에 대한 실적평가를 하는 것이 타당하다(이성진, 2002; 박천오·서우선, 2004; 동의대학교 지방자치연구소, 2005; 김영수, 2007; 강장석, 2008; 권영주, 2009; 이영균·이재영, 2009; 최근열·장영두, 2009; 강인호, 2010; 류춘호, 2010; 이영희·이영균, 2010).

Ⅲ. 민선자치 의정활동 평가지표와 모형

1. 민선자치 의정활동의 평가지표

일반적으로 민선자치시대 지방의회의 의정활동에 있어서 성과란 “지방의회가 지역사회의 여러 가지 정치·사회적인 환경 하에서 법률과 제도적으로 보장되어 있는 권한을 효율적으로 행사한 의정활동의 결과로 산출된 총합”을 의미한다고 정의할 수 있다. 지금까지 부산광역시의회 의정활동의 성과를 분석 평가할 수 있는 합리적이고 객관적인 기준이 설정되어 있지 못한 실정이기 때문에 미래지향적인 지방의회의 방향설정이나 의정활동의 성과제고를 위한 전략적 접근에 한계를 지녀왔다. 따라서 의정활동의 성과평가는 무엇을 통하여 의정활동의 성과를 평가하는 것이 타당하고 적절하며, 어떻게 측정하는 것이 객관적이고 정확한 방법인가에 초점을 두고 분석되어야 할 것이다. 또한 지방의회 의정활동의 성과평가란 지방의회에 부여된 법적 권한에 따라 지방의회가 의도한 총

체적 활동의 결과에 대한 양적·질적인 측면에서의 가치판단이라고 할 수 있다. 따라서 부산광역시 의회의 의정활동에 대한 평가는 이러한 기능을 얼마나 효율적이며 효과적으로 수행하느냐에 대한 객관적 판단으로 이루어진다.

〈표 1〉 기존 연구들의 의정활동 평가기준 분류

평가 비고	객관적 의정활동 평가 (객관적 자료, 통계/현황자료 등)	주관적 의정활동 평가 (설문조사, 면접방식 등)
선 행 연 구	최봉기(1994), 김인·이광수(1994), 김순은(1995), 정준금(1995), 김진복(1995), 김종순(1995), 조경호·김명수(1995), 김성호(1996), 김순은(1997), 김광주·최근열·이종원(1998), 육동일(1999), 김영중(2000), 송광태·김현태(2000), 심익섭·손경희(2000), 김순은(2001), 이성진(2002), 동의대학교 지방자치연구소(2005), 김영수(2007), 강장석(2008), 권영주(2009), 이영균·이재영(2009), 최근열·장영두(2009) 강인호(2010), 류춘호(2010), 이영희·이영균(2010)	이상철·송건섭(1998), 김연기·김대길·송건섭(1998), 소순창(1998), 소순창(1999), 박종득·임헌만(2001), 오을임(2001), 박천오·서우선(2004), 황아란·송광태(2008), 배응환(2009), 장갑호(2009), 박노수(2010), 강상원·최병대(2010)

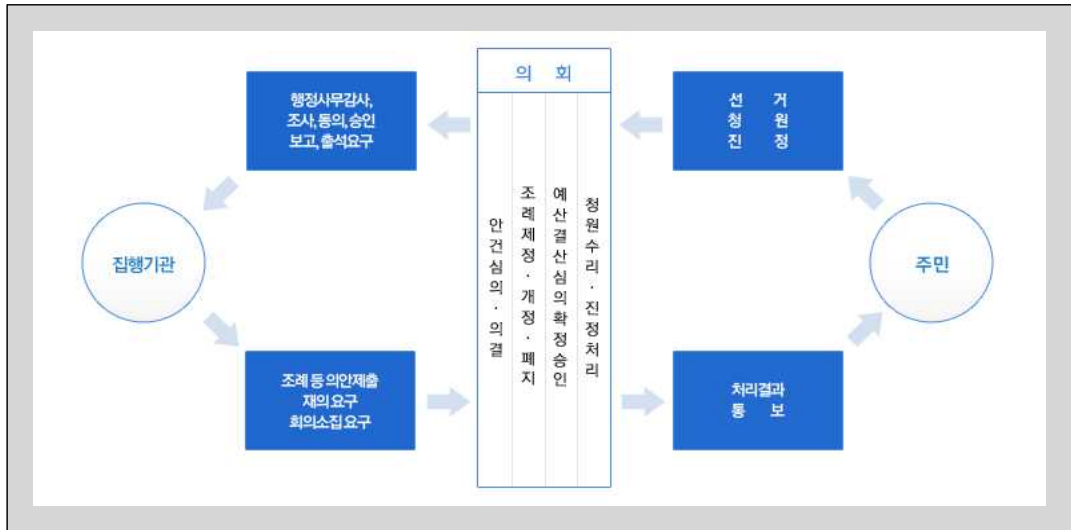
의정활동 평가기준으로 크게는 양적 지표와 질적 지표로 구분할 수 있다. 양적 지표는 건수, 처리실적 등으로서 객관적이고 수학적 모델로 성과를 측정할 수 있는 것을 의미한다. 반면, 질적 지표는 의정활동에서 의안처리의 내용과 시정에 대한 질문 등이 갖는 사회경제적 영향 요인 등이 있다. 일반적으로 의정활동성과 지표는 양적 지표, 질적 지표, 재무적 정보, 비재무적 정보 등으로 다양하게 표출된다. 그렇기 때문에 부산광역시의회는 부산광역시 집행부가 행정집행의 처리기준과 실제로 이루어진 현재 상태에 대한 제도적 개선 및 자치입법활동 등을 통해서 진정한 존재의미를 찾게 되고, 지적과 감시 및 개선을 촉구한 의정활동 등에 대해서 올바른 성과를 평가받을 수 있다.

이 연구는 지난 20년 동안의 부산광역시의회의 의정활동을 분석·평가하는데 최우선의 목적이 있기 때문에 일회적인 설문조사에 의존하기보다는 부산광역시의회의사록, 의정백서 등 의회공식자료를 대상으로 의정활동을 평가하였다. 즉 <표 1>과 같이 기존 지방에서 의회의 의정활동 평가에 대한 다수의 연구는 의회전체의 안건처리 현황과 통계를 중심으로 한 양적 평가 지표의 설정에 주로 초점을 맞추고 있다. 부산광역시의회의 의정활동평가는 지방의회가 집행기관을 견제·통제하기 위하여 다양한 권한을 보유하고 있으나 조례 및 각종 정책의 결정, 예산의 심의·의결, 행정사무감사 및 조사권이 주요한 기능이 된다. 따라서 학문적으로 지방의회 의정활동에 대한 평가는 이러한 기능을 효율적, 효과적으로 수행하고 있느냐에 대한 것이 가장 핵심이 된다.

이 연구는 부산광역시의회가 1991년 개원한 이래 지금까지의 의정활동을 장기적이면서 종합적인 방식으로 평가·분석하기 위하여 최대한 객관적이고 합리적인 측정지표를 사용하였다. 이론적 논의에 따라 지방의회의 의정활동은 성공적인 지방자치의 실현 여부와 관련된다고 할 수 있기 때문에 그 핵심적인 기능은 현재 3가지로 볼 수 있다. 그것은 <그림 1>과 같이 자치입법기능으로서의 예·결산심의, 조례 제·개정활동, 행정감시기능으로서의 행정사무감사 및 조사활동, 주민대표기능으

로서 청원과 진정처리 등 민의의 수렴 및 반영에 관한 활동이라고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 부산광역시의회 3가지 핵심기능에 따라서 ①조례 제·개정 활동, ②예·결산심의 활동, ③행정사무감사 및 조사 활동, ④시정질문 활동, ⑤청원 및 진정처리활동 등 대표적인 5가지 성과차원으로 구분하여 지표의 토대를 삼고자 하였다.

〈그림 1〉 부산의 민선의회 의정활동 핵심기능

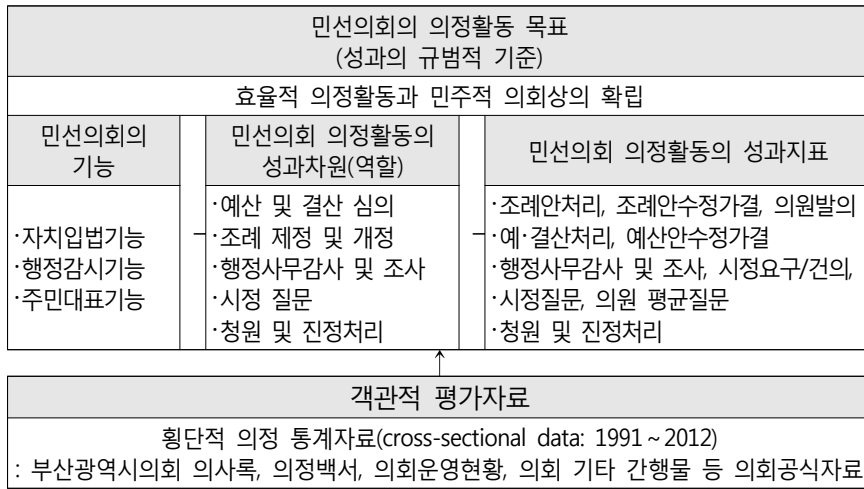


※ 자료: 부산광역시의회 역대 의정백서 및 홈페이지(2012) 참조.

2. 민선자치 의정활동의 평가모형

부산광역시의회의 20년 의정활동을 성과평가를 하기 위해서는 먼저 정확한 평가의 규범적 기준을 선정하고 이들 기준을 토대로 각 기준별 평가의 하위 지표를 선정하는 것이 무엇보다도 중요하다. 일반적으로 지방의회는 법령이나 조례에 규정된 바에 따라서만 운영되는 것은 아니며, 의원들의 가치관·자질 및 지방자치에 대한 인식정도, 시민의 의식수준, 지방의회에 대한 시민의 인지도 등이 그 성공적 운영을 좌우하는 측면이 있기 때문에 단일의 의정활동의 성과평가기준을 설정하기가 어렵다. 다만 부산광역시의회의 존재이유에 합당하도록 그 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 그 운영에 있어서 기본적인 목표가 크게 2가지로 제시되고 있다, 그것은 우선 의회가 자율성을 바탕으로 하는 시민의 의사를 반영하는 민주적인 운영이 되어야 한다는 것이다. 또한 부산광역시의회의 운영주체인 의원들은 도덕적으로, 그리고 전체이익을 위하여 개인의 이익을 취하지 않는 책임 있고 효율적인 의정활동을 해야 한다는 것이다(부산광역시의회 역대의정백서, 1998 ~ 2012). 이와 같은 의정활동의 궁극적인 목표들에 대해서 분석의 시기와 자료의 분포가 전반적으로 20년의 장기간임을 고려하면, 기존의 의정활동 통계자료를 중심으로 평가하는 것이 객관적이고, 합리적인 방법이다. 이상 지방의회 의정활동을 평가하는 이러한 기본적인 목표와 기능, 역할과 지표를 참고하여 구체적인 평가모형은 다음의 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 2〉 부산의 민선의회의 20년 의정활동의 평가모형



IV. 부산의 민선의의정활동 20년 현황과 성과

1. 역대 민선자치의회의 총괄 및 일반현황

먼저 시기적으로 현재 부산광역시의회는 최초 전신은 1952년에 구성된 경상남도 부산시의회였다. 당시 부산시는 직할시로 승격되기 전의 상태로 행정구역상으로 경상남도의 일부분으로 귀속되어 있었다. 이후 1963년 1월 1일에 이르러서야 부산은 비로소 직할시로 승격되었다. 이에 따라 민선 부산광역시의회 20년을 다루는 이 연구의 평가범주에 직접 포함되지는 않지만, 부산광역시의회 최초 전신 경상남도 부산시의회의 도입과 해산(1952.4~1961.5)의 시기를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

역사적으로 최초의 부산광역시의회는 1952년 4월 25일 기초의회인 초대 경상남도 부산시의회 의원선거를 통해서 8개 선거구에서 35명이 선출됨으로서 구성이 되었다고 볼 수 있다. 경상남도 부산광역시의회는 1956년 8월 8일 제2대 시의원 선거를 치러, 12개 선거구에서 총 29명의 의원이 선출되었으며, 이어 1960년 12월 19일 제3대 시의원 선거가 실시되어 11개 선거구에서 역시 총 29명의 의원을 선출하였다. 이후 1961년 5월 16일에는 군사정권의 등장으로 인해 전국의 지방의회가 해산되기에 이르렀으며, 부산도 예외가 될 수 없었다. 이어 약 30년 정도에 걸친 민주주의와 지방자치의 암흑기를 지나게 되었다. 그리고 1988년 4월 6일에 이르러 지방자치법이 전면 개정되고, 다시 1991년 7월에 이르러서야 전국에 지방의회 의원선거가 실시되면서 민선지방자치가 실질적으로 부활하게 된다. 결국 민선 부산광역시의회는 역사적으로 제1대부터 시작하여 2012년 제6대 전반기 의회까지 총 6차례에 걸쳐 개원을 하였다. 부산광역시의회는 각 시기별로 역사적인 부침을 겪으면서 꾸준히 발전해 왔고, 제5대 의회 후반기부터 제6대에 이르는 지금은 지난 20년

간의 지방의회 운영을 통해서 얻은 경험과 지식, 의회 운영에 따라서 제도적으로 개선되어야 할 사항을 점진적으로 개혁하는 시기로서 지방교육위원회가 상임위원회로 신설되기도 하였으며, 의회운영이 고도로 발전하는 시기에 접어들었다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 부산의 역대 민선자치의회 구성 및 운영시기 총괄

구분	출범일자	전/후반기	재직의원(명)	의회 운영기간
제1대	1991. 7. 8	제1기	51	1991.4~1995.6
	1993. 7. 8	제2기		
제2대	1995. 7. 10	전반기	61	1995.7~1998.6
	1997. 1. 8	후반기		
제3대	1998. 7. 10	전반기	49	1998.7~2002.6
	2000. 7. 9	후반기		
제4대	2002. 7. 9	전반기	44	2002.7~2006.6
	2004. 7. 2	후반기		
제5대	2006. 7. 5	전반기	47	2006.7~2010.6
	2008. 7. 2	후반기		
제6대	2010. 7. 6	전반기	53	2010.7~2012.7

2. 역대 민선자치의회의 의안처리

부산의 민선자치의회 제1대부터 제6대 전반기 시기까지의 주요 안건처리 내용을 총괄하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 역대 부산광역시의회에서 제1대부터 제6대 전반기 시기까지의 주요안건처리 상황을 보면, 의안의 유형 중에서 조례안을 가장 많이 처리한 것으로 나타났다. 그 다음으로 는 동의(승인)안 처리 건수인 것으로 나타났다. 예산(결산) 심의·의결건수와 조례 심의·의결, 재의 건수, 결의 건수, 규칙 건수는 큰 격차를 보이지 않고 있다. 따라서 부산광역시의 경우 안건처리 총수 중 조례안이 차지하는 비중이 약 50%를 넘어서고 있다. 이는 지방의회의 주요기능 중의 하나인 자치입법활동, 즉 조례의 제정측면에서 가장 활발한 활동을 했다고 평가할 수 있다. 구체적인 역대 시기별 의안처리 내용은 다음과 같이 분석되었다.

먼저 제1대 부산직할시의회의 전체 의안처리건수는 총 599건으로 나타났다. 구체적으로는 의안 중에서 조례안이 394건으로 가장 많고, 동의(승인)안이 100건, 예산(결산)안이 47건, 결의안이 39건의 순으로 나타나고 있다. 그러므로 제1대 의회에서는 전체 의안 중에서 조례안을 가장 많이 처리하였음을 알 수 있다. 초기 부산직할시의회는 최초의 민선의회라는 특성과 한계에도 불구하고 상당히 많은 의안처리건수를 기록하고 있으며, 특히 자치입법기능에 있어서 조례안 처리가 두드러지는 것으로 보아 그 기능과 역할에 충실했음을 알 수 있다.

제2대 부산광역시의회의 전체 의안처리건수는 총 464건으로 나타났다. 구체적으로는 의안 중에서 조례안이 268건으로 가장 많고, 동의(승인)안이 77건, 예산(결산)안이 37건, 결의안이 32건 등의

순으로 나타나고 있다. 그러므로 제2대 의회에서도 역시 전체 의안 중에서 조례안을 가장 많이 처리하였음을 알 수 있다. 이전 제1대 의회와 비교해 볼 때, 전반적으로 의안처리건수가 감소하였는데, 그 이유는 지방자치단체장 등 4대 전국 지방동시선거로 인해 제2대 의회의 의정활동 임기가 상대적으로 1년 정도 짧았기 때문으로 풀이된다.

제3대 부산광역시의회 전체 의안처리건수는 전반기와 후반기를 합쳐 총 735건으로 나타났다. 구체적으로는 의안 중에서 조례안이 338건으로 가장 많고, 동의(승인)안이 209건, 예산(결산)안이 57건, 기타 안건이 73건, 결의안이 40건 등의 순으로 나타나고 있다. 그러므로 제3대 의회에서도 역시 전체 의안 중에서 조례안을 가장 많이 처리하였음을 알 수 있다. 제3대 의회는 이전 제2대 의회와 비교해 볼 때, 전반적으로 모든 의안처리건수에서 그 처리건수가 대폭 증가한 것을 알 수 있는데, 이는 부산광역시의회가 민선지방의회로서 점차적으로 자리를 잡아가기 시작하였음을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다.

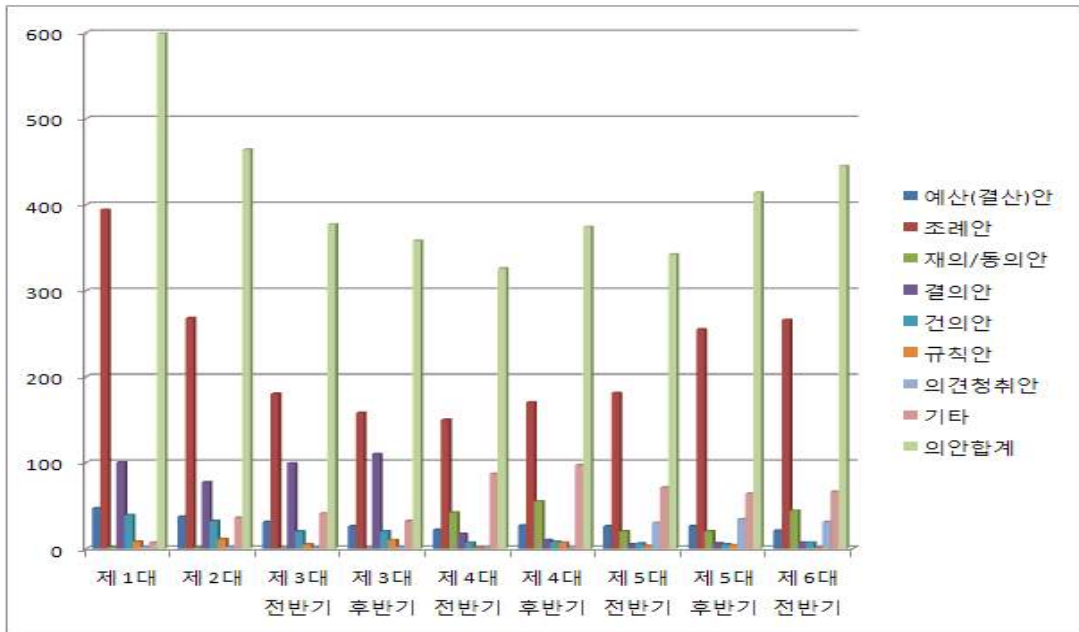
제4대 부산광역시의회 전체 의안처리건수는 전반기와 후반기를 합쳐 총 700건으로 나타났다. 구체적으로는 의안 중에서 조례안이 320건으로 가장 많고, 기타 안건이 184건, 동의(승인)안이 97건, 예산(결산)안이 47건, 결의안이 32건 등의 순으로 나타나고 있다. 그러므로 제4대 의회에서도 역시 전체 의안 중에서 조례안을 가장 많이 처리하였음을 알 수 있다. 이는 이전 제3대 의회와 비교해 볼 때, 모든 의안처리건수에서 약간 감소하였음을 볼 수 있는데, 구체적으로 조례안의 처리는 예전 수준을 유지하였으며, 동의(승인)안이 감소한 대신 기타 안건(기타 청원과 진정 등)이 이전보다 대폭 증가하였다. 이는 의안처리건수에서 약간 감소하였음에도 불구하고, 의회가 주민대표기능이 크게 강화되었음을 잠정적으로 보여주는 증거이다.

제5대 부산광역시의회 전체 의안처리건수는 전반기와 후반기를 합쳐 총 756건으로 제4대 의회의 총 700건에 비해 전반적으로 증가한 것으로 나타났다. 구체적으로는 의안 중에서 조례안이 436건으로 가장 많고, 기타 안건이 135건, 의견청취안이 64건, 예산(결산)안이 52건, 동의(승인)안이 40건, 결의안과 건의안이 각각 11건 등의 순으로 나타나고 있다. 그러므로 제4대 의회에서도 역시 전체 의안 중에서 조례안을 가장 많이 처리하였음을 알 수 있다. 제4대 의회와 비교해 볼 때, 제5대 의회는 조례안 의안처리건수에서 대폭적으로 증가하였다. 특히 제5대 의회는 이른바 의회의 꽃이라고 할 수 있는 조례안 처리가 전체 의안처리 건수의 과반수이상을 차지하고 있어, 지방의회의 주요기능 중의 하나인 조례의 제정 측면에서 가장 활발한 활동을 했다고 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

제6대 전반기 의회는 전반기까지 445건의 안건을 심의·의결처리를 하였다. 2010년 7월부터 2012년 6월까지 제6대 전반기 의회의 주요 의정활동을 살펴보면, 조례안이 266건으로 가장 많고, 그 다음으로 기타 안건이 66건, 동의(승인)안이 44건, 의견청취안이 31건, 예산(결산)안이 21건, 결의안과 건의안이 각각 7건 등의 순으로 나타나고 있다. 또한 제6대 전반기 의회는 지난 회기 기간에 다수 회의를 개최하여 회의개최 일수가 많은 의회로 기록되고 있으며, 향후 하반기를 합쳐 역대 부산광역시의회 중에서 가장 활발한 의정활동을 펼칠 것으로 기대되고 있다. 물론 이상의 결과에서 의정활동 기간이 상대적으로 제2대는 3년(-1년), 제6대 전반기는 2년(-2년)이었음을 해석에 함께 고려해야 한다.

결론적으로 1991년 제1대 부산직할시의회 출범당시 지방자치 및 지방의회에 대한 제도와 환경이 제대로 갖추어 지지 못한 상태에서 과연 그 기능을 제대로 수행할 수 있을 것인가 하는데 여러 가지 우려가 많았다. 그러나 그러한 우려는 대부분 기우에 그쳤고, 부산광역시의회는 개별지방자치단체의 주민복지증진과 지역주민의 발전 나아가 지방경쟁력 제고에 적극적 역할을 하는 필요 불가결한 기관으로 자리를 잡아가고 있는 것으로 보인다.

〈그림 3〉 부산의 역대 의회 주요 의안처리현황 총괄



※ 주: 의정활동 기간이 제2대는 3년, 제6대 전반기는 2년임을 고려.

3. 조례 심의 및 의결 활동분석

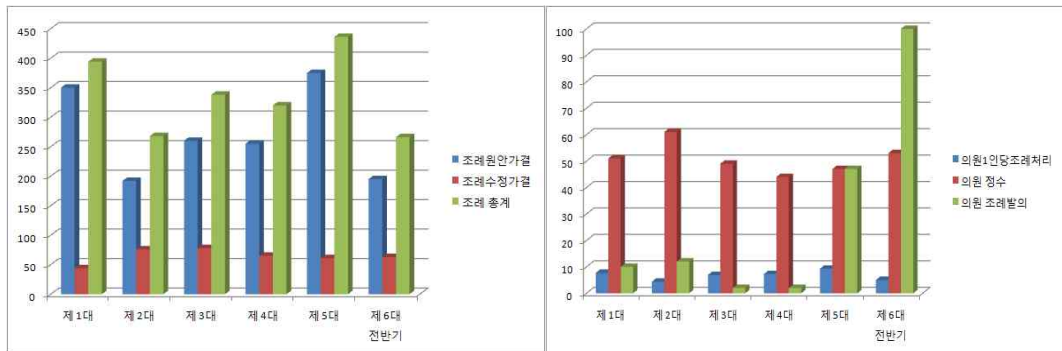
부산광역시의회의 의정 성과의 하나로서 조례의 제정 및 개정 활동은 특별한 의미를 갖는다. 이는 부산광역시의회의 입법활동과 의원들의 전문성을 측정하는 중요 지표 중의 하나이기 때문이다. 특히 조례의 제정 활동에 있어서, 집행부 발의보다는 의원 발의 건수가 많아야 하고, 동시에 집행부가 발의한 조례안에 대해서도 합리적인 수정과 개정이 이루어져야 한다. 조례의 제정 및 개폐에 대한 지방의회의 영향력은 자치단체장이 제출한 조례안의 수정, 심사의 지연 또는 부결 그리고 지방의회가 제출하는 방법 등을 통해 행사된다. 일반적으로 지방의회의 정치적 지위가 낮을수록 자치단체장의 조례안 발의비율이 높게 된다. 반대로 지방의회의 정책심이나 과정에서 집행부의 원안이 수정되는 사례가 점증하는 것은 지방의회가 민주주의의 장으로서 다양한 의견을 수렴하고 있음을 입증한다(강상원·최병대, 2010; 박노수, 2010; 전영상, 2010).

현행 지방자치법 상에서 조례를 발의할 수 있는 주체는 지방의원, 지방의회의 위원회, 그리고

단체장이다. 그러나 한국의 지방의회의 현실은 의원조례안 발의 비율이 낮으며 상당수 많은 조례안이 집행부나 지방자치단체장에 의해 발의되고 있다. 이러한 측면에서 부산광역시의회도 예외는 아닌 것으로 보인다. 부산광역시의회 제1대부터 제6대 전반기 시기까지의 조례안 처리 내용을 총괄하여 살펴보도록 하겠다. 주의 깊게 볼 것은 의정활동 성과지표에서 조례안 처리수가 부산광역시의회 자치입법활동에 관한 양적 활동량을 측정하는 지표라면, 원안 대비 수정가결의 비율, 의원발의의 숫자 등은 지방의회의 자치입법활동에 대한 질적 심의의 정도를 알 수 있는 지표이다.

분석된 결과에서 보면, 역대 부산광역시의회 의원 자치단체장에 의해 발의되는 조례안의 비중이 상대적으로 높기는 하지만 꾸준히 조례처리건수가 많아지고 있으며, 특히 의원발의의 비율이 최근 크게 증가하고 있다는 사실은 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 시간이 갈수록 부산광역시의회 의원의 조례안 처리가 보다 적극적으로 이루어지고 있음을 할 수 있다. 이와 더불어 조례안 제출의 증가와 더불어 조례안의 심의와 평가도 증가하고 있다. 그러나 여전히 자치입법활동 상에 남겨진 숙제도 있다. 그것은 심층적으로 살펴볼 경우 아직은 대다수의 조례안의 내용이 지역경제활성화나 부산시민의 복리증진과 편익을 위한 것이 아니며, 다수가 행정기구의 설치, 운영 및 인사에 관한 것이라는 것이 아쉬운 점이며, 이에 대한 보완 노력들이 지속적으로 의회의 조례 발의 차원에서 향후 논의가 진행되어야 할 것이다.

〈그림 4〉 부산의 역대 의회 조례처리 및 의원발의 현황



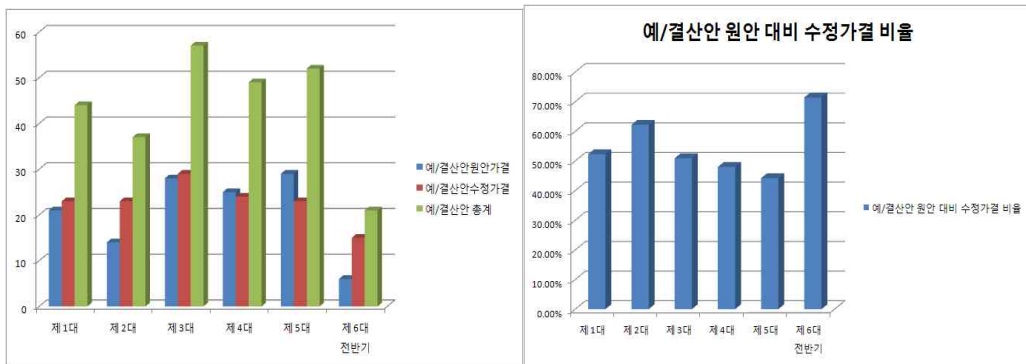
4. 예·결산 심의 및 의결 활동분석

역대 부산광역시의회 자치입법활동 중에서 조례제정과 함께 가장 비중 있는 역할 중의 하나가 집행부의 예산 심의·의결 및 결산과 관련된 활동이다. 해항도시 부산의 모든 정책방향과 행정서비스의 성격은 곧 공공예산의 편성과 집행을 통해서 나타나기 마련이다. 따라서 기관분리형의 정부구조 하에서 예산 및 결산 심의야말로 부산광역시의회가 부산광역시 집행부의 정책과정에 참여하고 종합적으로 행정서비스의 적절성과 재정구조를 평가하는 중요한 정책도구인 것이다. 여기서 주의 깊게 볼 것은 의정활동 성과지표에서 예·결산 심의수가 부산광역시의회 예산에 관한 양적인 활동량을 측정하는 지표라면, 예산안 수정가결 비율은 지방의회의 예산에 대한 질적인 심의의 정

도를 알 수 있는 지표이다.

부산광역시의회 제1대부터 제6대 전반기 시기까지 예·결산 심의 및 의결 처리현황을 총괄하여 살펴보면 대략 다음과 같은 점이 발견된다. 우선 부산광역시의회 출범 초기에는 지방의원들의 경험부족, 전문위원의 협조 부족, 지방의원의 불가피한 전문성 부족현상 등에 기인하여 예산심의가 심층적이지 못한 수준에 머물렀으나, 20년 이상의 의정활동 경험의 축적에 따라 지방의원들의 예산 및 결산심의의 활동에서 상당한 진전을 보이고 있는 것으로 생각된다. 부산광역시의회의 심의 과정에서 예산삭감 규모는 해마다 차이는 있으나, 각각의 예산 심의·의결에 있어 의원들의 예산삭감의 노력들이 가시화되어 전체적으로는 상당한 양의 예산삭감이 이루어지고 있다. 그리고 최근으로 올수록 예산심의를 할 경우 공무원의 정보활동비, 기관운영관공비, 특별판공비, 시책추진비, 업무추진비, 예비비의 과다편성 및 남용을 감시하고, 과다한 용역비, 과다한 잉여금 및 이월금, 공동(pool) 경비의 과다, 관행화가 된 추가경정예산 편성 등의 심의가 보다 심층적으로 이루어져 집행부의 통제와 예산집행의 투명성 등이 제고되는 효과를 낳고 있는 것으로 추정된다. 특히 원안 대비 예·결산안 수정비율 현황에서 제6대 전반기 의회는 역대 가장 높은 비율을 차지하고 있어, 매우 활발한 심의활동을 하고 있는 것으로 평가된다.1)

〈그림 5〉 부산의 역대 의회 예·결산 심의 및 의결 처리현황



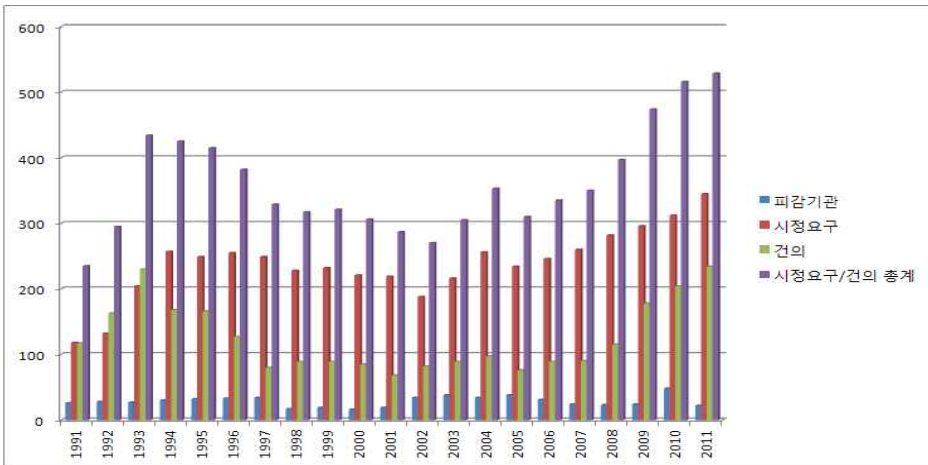
1) 이러한 성과에도 불구하고 부산광역시의회의의 예산 및 결산심의는 아직도 많은 숙제를 가지고 있다. 제도적인 관점에서 보면 중앙정부의 회계연도와 부산광역시의 회계연도가 동일하게 진행되어 중앙정부의 예산이 확정되기 전, 중앙정부의 지방교부세 등 이전재원이 결정되기 전에 본예산심의가 이루어진다. 그 결과 잦은 추경예산이 편성되는 사례가 발생되어 예산심의의 효과성이 크게 저하되고 있다. 집행부가 본예산에서 삭감된 부분을 추경예산에 반영하여 지방의회의 통제를 간접적으로 우회하는 수단이 되기도 한다. 부산광역시의 지방세 과세권한이 여전히 적은 관계로 세입예산의 대한 심의는 실질적 의미를 잃고 있는 것도 문제가 된다. 이에 따라 예산심의가 주로 세출예산을 중심으로 이루어지고 있는 현실적 한계를 노정하고 있다. 의원들이 부산광역시 전체의 광역적 시각보다는 자신들이 표를 얻는 지역구에 한정된 미시적 시각에 따라 예산심의를 한다는 문제점도 남아 있다. 의견상으로는 부산주민 전체의 재정적 부담을 덜어주려는 노력을 하는 것처럼 보이지만, 내적으로는 지역구의 숙원사업을 위한 예산확보에 주력하고 있을 가능성이 배제할 수는 없다. 이러한 숙제들을 하나씩 해결한다면 부산광역시의회의의 예산 및 결산심의 의정활동에도 보다 많은 진전이 있을 것으로 기대된다.

5. 행정사무감사 및 조사 활동분석

1991년 부산광역시의회가 출범한 이후 현재까지 정기회기 동안 행정사무에 대한 감사가 매년 정기적으로 이루어져 왔음은 주지의 사실이다. 행정사무감사는 부산광역시 집행부 및 교육청 행정 전반의 상태를 파악하여 의회활동과 예산심의에 필요한 자료 및 정보를 획득하고, 행정의 잘못된 부분을 파악·시정하여 행정의 효율성을 제고하기 위해 실시된다. 따라서 행정사무감사 및 조사는 지방의회의 존재를 가능케 하는 중요한 기능 중 하나이다. 지방자치법 제41조는 집행기관이 양질의 행정서비스를 지역주민들에게 제공하고 있는지를 감독·비판·통제할 권한으로 지방의회에게 행정사무감사 및 조사권을 부여하고 있다. 이러한 집행부에 대한 통제·감시기능은 주로 정기회회 기간 중의 행정사무감사 및 조사를 통해 행해지고 있다. 여기에서 주의 깊게 볼 것은 의정활동 성과 지표에서 행정사무감사 처리건수가 부산광역시의회 집행부 감시 및 견제활동에 관한 양적인 부분을 측정하는 지표라면, 시정 및 건의건수는 지방의회의 집행부 감시 및 견제활동에 관한 질적인 활동의 수준을 알 수 있는 지표이다.

역대 행정사무감사의 결과를 놓고 보면, 부산광역시의회 의원들의 시정에 대한 감시가 지속적으로 강화되어 왔음을 추정할 수 있다. 의원들의 노력과 경험이 축적되면서 행정사무감사의 효율성이 제고되고 있으며, 의원들의 지적사항 또한 적실성이 높아졌다고 평가할 수 있을 것이다. 또한 행정사무감사 결과 처리는 시정요구가 전반적으로 건의보다 높은 비중을 차지하고 있다. 이것은 행정사무감사 활동이 주요 시정 현황에 대한 문제점의 지적과 더불어 이를 개선하기 위한 대안을 제시하는 정책의회로서 기능을 충실히 시행한 것으로 평가된다. 행정사무감사 처리현황에서 보는 바와 같이 1993년까지는 건의건수가 시정요구건수를 앞서지만, 1994년부터는 시정요구가 점차 높은 비중을 차지한다. 중요한 점은 이러한 추세는 2002년에 약간 감소하였다가 2003년부터 현재까지 지속되고 있다는 것이다.

〈그림 6〉 부산의 역대 의회 행정사무감사 및 처리현황



역대 시기별로는 초기부터 행정사무감사의 건수는 지속적으로 증가한 가운데, 2003년부터 2011년까지에 걸친 제4대부터 제5대 의회를 거쳐 현재까지의 경우 특히 점진적인 증가세가 나타나고 있다. 이러한 이유는 의원들의 전문성과 경험이 축적되면서 지역사회로부터 행정사무감사의 효율성 및 효과성이 제고되었던 것으로 보이며, 의원들의 지적사항 또한 현실성 및 적실성이 향상되었다는 평가를 받을 수 있다. 역대 부산광역시의회에서도 의원들의 노력과 경험이 축적되면서 행정사무감사의 효율성이 지속적으로 제고되어 왔다는 점이 중요하다. 행정사무감사에 따른 자료의 양이 상당히 경감되었고, 의원들의 지적사항이 예전보다 그 타당성이 높아졌다는 평가도 학계와 지역사회에서 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 언론과 시민단체 등에서 부산광역시의회가 실시하는 행정사무감사의 실효성과 타당성에 계속적인 의문과 지적을 제기하고 있는 것이 당면한 현실이다. 예를 들면 부산광역시의회 행정사무감사에서 지적되지 않은 일부 사항이 상급기관의 감사에서 지적되면서 그러한 의문과 지적을 뒷받침하고 있는 경우가 있다. 이런 점은 여전히 부산광역시의회 행정사무감사 활동 상에서 향후 남겨진 숙제라고 할 수 있다.

6. 시정질문 활동분석

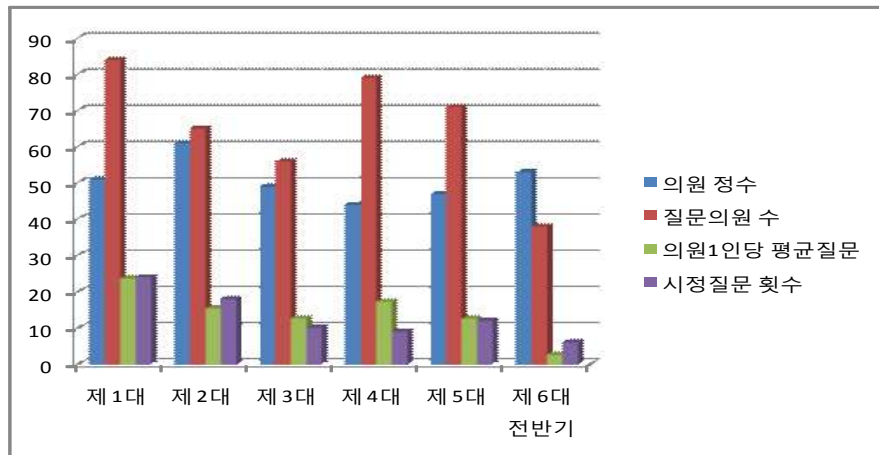
시정질문은 지방의회가 자치단체의 시정에 관한 전반 또는 일부에 대해 집행기관에 그 처리상황과 장래의 방침에 대한 설명을 요구하거나 소견을 묻는 것을 말한다. 즉 시정질문은 단체장이나 교육감이 얼마나 일을 잘 하고 있는지를 지방자치의회에 출석시켜 확인해 보는 일을 의미한다. 부산광역시의회는 제1대부터 제6대 전반기 시기까지 지난 20년 동안 총 79회에 처 4,266건의 시정질문을 하였으며, 의원정수 1인당 평균 14.0건의 질문을 하였다. 시기별로 시정 질문건수를 살펴보면, 제1대 의회가 1,209건(재적의원 1인당 평균 23.7건), 제2대 의회가 938건(재적의원 1인당 평균 15.4건), 제3대 의회가 621건(재적의원 1인당 평균 12.7건), 제4대 의회가 760건(재적의원 1인당 평균 17.3건), 제5대 의회가 593건(재적의원 1인당 12.6건), 제6대 전반기 의회가 145건(재적의원 1인당 2.7건) 등이 있는 것으로 나타났다.²⁾

전체적으로 역대 부산광역시의회는 재적의원 1인당 시정질문이 10건을 초과하고 있어, 비교적 활발하게 질의가 진행된 것으로 볼 수 있다. 특히 시정질문의 횟수보다 질문시간과 내용의 측면에서 역대 부산광역시의회는 점차 나아지고 있음을 발견할 수 있었다. 전반적으로 전체 의원 대비 질문을 하는 의원의 숫자나 의원 1인당 질문건수가 최근으로 올수록 약간씩 증가하는 경향을 보여주고 있기 때문이다. 이런 점에서 제5대 의회에서부터 특히 전문성을 높이기 위한 의원들의 활발한 연구모임 및 충실한 의정활동은 부산의정에 신선한 바람을 일으켜 지금까지 이어지고 있는 것

2) 시정 질문은 지방자치법 제42조와 부산광역시의회 회의규칙에 따라 시장을 상대로 부산광역시가 처해 있는 다양한 문제점들에 대해 묻고 깊이 있는 대안을 제시하고 토론함으로써 시의 발전과 시민들의 삶의 질 향상을 위하여 생산적인 논의를 하는 자리인 것이다. 이러한 의회의 질문권한은 부산광역시 집행부에서 중요한 의사를 결정할 뿐만 아니라 의원들이 사용하는 시정감시와 통제의 실제적인 수단이 되고 있다. 시정질문은 회기 중 정해진 기간에 시정(교육행정포함) 전반 또는 시정의 특정 분야를 대상으로 시장 또는 교육감에게 질문하는 방식으로 이루어진다.

으로 평가된다. 최근 의원들은 충실한 의정활동 과정에서 발견한 정책문제를 시정질문으로 연계하면서, 자기 지역구와 관련된 사항들을 고민하고 시책의 문제점을 발굴하여 시정질문으로 연결하고 있는 것이다.

〈그림 7〉 부산의 역대 의회 시정질문 현황



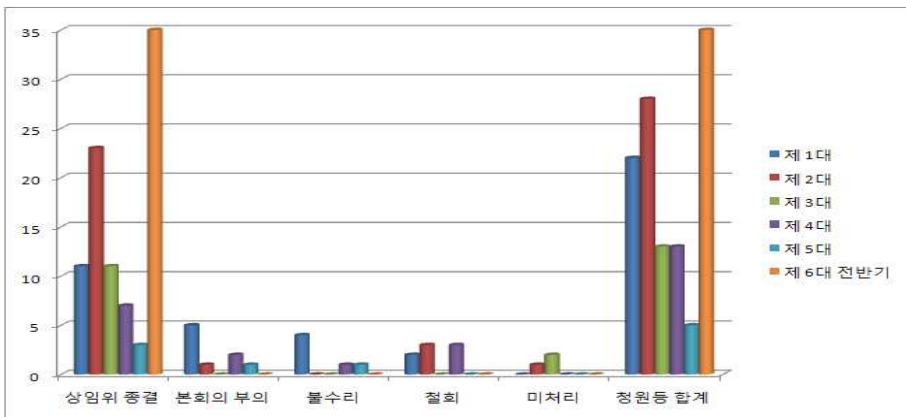
7. 청원 및 진정처리 활동분석

부산광역시의회 제1대부터 제6대 전반기 시기까지 청원 및 진정처리 현황 현황을 총괄하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 여기에서 주의 깊게 볼 것은 청원 및 진정처리 현황의 성과지표에서 청원 및 진정처리 건수가 부산광역시의회의 주민대표 기능과 여론의 수렴 활동에 관한 부분을 측정하는 대리지표가 된다는 것이다. 역대 부산광역시의회의 청원 및 진정처리 건수를 살펴보면, 제1대 의회는 총 22건의 청원 및 진정이 처리되었다. 구체적인 처리내용을 살펴보면 상임위원회 종결이 11건, 본회의 부의가 5건, 불수리가 4건, 철회가 2건이며 미처리된 건수는 나타나지 않았다. 제2대 의회는 총 28건의 청원 및 진정이 처리되었다. 구체적인 처리내용을 살펴보면 상임위원회 종결이 23건, 본회의 부의가 1건, 불수리가 0건, 철회가 3건이며 미처리된 건수는 1건으로 나타났다. 제3대 의회는 총 13건의 청원 및 진정이 처리되었다. 구체적인 처리내용을 살펴보면 상임위원회 종결이 11건이며 미처리 건수는 2건으로 나타났다. 제4대 의회는 총 13건의 청원 및 진정이 처리되었다. 구체적인 처리내용을 살펴보면 상임위원회 종결이 7건, 본회의 부의가 2건, 불수리가 1건, 철회가 3건이며 미처리된 건수는 나타나지 않았다. 제5대 의회는 총 5건의 청원 및 진정이 처리되었다. 구체적인 처리내용을 살펴보면 상임위원회 종결이 3건, 본회의 부의가 1건, 불수리가 1건이며, 철회나 미처리된 건수는 나타나지 않았다. 제6대 전반기 의회는 총 35건의 청원 및 진정이 처리되었다.

전반적으로 부산광역시의회는 지난 20년 동안 민원인들의 청원 및 진정처리에 있어서 다소 적극적이고 긍정적인 태도를 취하고 있는 것으로 보인다. 전체적으로 청원 등의 심사건수를 살펴볼 때, 제3대 의회와 제4대 의회의 경우 접수건수가 감소되었음을 알 수가 있다. 제5대 의회 역시 청

원 및 진정처리 건수가 이전에 비해서 상대적으로 적었음을 알 수 있다. 그러나 제6대 전반기에는 민원인들의 청원 및 진정처리가 총 35건으로 이전보다 급격히 증가하였으며, 처리의 내용도 미처리가 없이 모두 상임위원회에서 종결 처리를 하고 있다. 결국 부산광역시의회는 이제 부산광역시의 행정을 감시하는 데에서 벗어나 이제는 정책제안자 뿐만 아니라, 시민의 의견을 대변하고 상이한 의견들을 조율하는 기능까지 겸비해 나가고 있음을 알 수 있다. 이는 주민대표기능과 여론수렴기능의 대폭적인 강화를 의미하는 긍정적인 신호로 해석이 된다.

〈그림 8〉 부산의 역대 의회 청원 및 진정처리 현황



V. 요약 및 결론

1. 부산의 민선자치의정 20년의 요약

부산의 민선의정 20년에 대한 전반적인 분석과정에서 나타난 바와 같이, 부산광역시의회 내부 환경적 요소로 인한 문제도 있지만 법·제도적 한계와 부산광역시의회를 둘러싼 외부환경의 특성으로 인해 지방의회 고유의 기능과 역할을 제대로 수행하지 못한 측면도 있다. 부산광역시의회 의정활동 20년의 시사점을 전반적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 역대 부산광역시의회의 구성 및 운영에서 기존의 현황과 의안처리내용을 볼 때, 제3대 의회를 기준으로 제4대 의회부터는 의회운영이 고도로 발전하는 시기로 접어든 것으로 평가된다. 최근으로 올수록 기존 관료나 정치인 출신보다 특정 전문업종 종사자 출신이 증가되고 있으며, 다양한 계층과 직업적 배경을 가진 의원으로 의회의 의정역량은 최근으로 올수록 보다 강화되고 있음이 짐작된다. 그러나 부산광역시의회도 기관분리형의 운영형태가 되면서 의원들은 의회의 권한이 조금씩 축소된 것을 경험한 것으로 보인다. 이러한 현상이 나타나면서, 의회는 전문성 향상을 조직 목표로 추구하게 되고, 전문위원회를 두어서 의회의 의제심의를 보다 소수가 전문적으로 추구하게

되었다. 이에 2006년 지방의원의 유급제화와 의회의 상임위원회를 전문적으로 보좌할 의회공무원, 지원조직을 초대 의회 때부터 별도로 두고 강화해 온 점은 중요한 성과였다고 할 수 있다.

둘째, 역대 부산광역시의회의 의안 처리 총괄에서 부산광역시의회의 조례안이 차지하는 비중이 전체 의안의 거의 절반에 달하고 있다. 이는 지방의회의 주요기능 중의 하나인 자치입법활동, 즉 가장 중요한 기능인 조례의 제정 측면에서 역시 가장 활발한 활동을 했음을 반증하였다. 이는 제1대 부산직할시의회 출범당시 제도와 환경이 미흡한 상태에서 부산광역시의회가 그 기능을 제대로 수행할 수 있을 것인가 하는데 우려를 불식시켜 왔으며, 주민복지증진과 지역발전을 위해 관련 제도를 만들어 가는 의회가 필수적이라는 인식을 제고시켰다고 평가된다.

셋째, 역대 부산광역시의회의 조례 심의 및 의결 활동 분석에서 평균적으로 조례안 3개 중 1개 정도는 수정가결 되었으며, 가장 중요한 대목은 최근에는 의원의 조례발의가 이전보다 크게 늘어났다는 점이 고무적이다. 특히 제6대 전반기 의회는 역대 부산광역시의회 중에서 가장 우수한 입법활동으로 평가되며, 향후에는 행정기구의 설치, 운영 및 인사에 관한 조례보다 지역경제 활성화나 부산시민의 복지증진과 편익을 위한 조례를 확대할 필요가 있다. 연구과정에서 알아본 바, 지금 의원들이 조례안을 발의하고자 할 때 가장 큰 어려움은 자치단체 집행부의 자료 및 정보협조 부족과 법안문구 작성의 전문성을 말하고 있다. 따라서 의회차원에서 입법활동을 지원하기 위한 입법정책담당관실과 자료요구의 권한 등을 적극적으로 활용하고, 정기적인 의정연수회 등을 통해 이를 보완하려는 노력을 꾸준히 해야 할 것이다. 이와 함께 부산광역시의회 의원들이 복수의 위원회에 소속된다고 한다면(미국 LA시 사례 등), 보다 폭넓은 전문분야들에 관심을 가질 수 있게 되면서 융·복합적인 의안 심의를 할 수 있을 것이다.

넷째, 역대 부산광역시의회의 예·결산 심의 및 의결 활동에서 최근으로 올수록 예산 심의·의결에 있어 의원들의 예산삭감의 노력들이 가시화되어 전체적으로는 상당한 양의 예산이 삭감·절약되고 있는 것으로 평가된다. 실질적인 측면에서도 예산의 많은 조정이 이루어지고 예산심의가 심층적으로 이루어져, 집행부에 대한 통제와 예산집행의 투명성 등이 제고되는 효과를 누렸다. 결국 부산광역시의회는 시민의 편익과 복지향상, 경제 살리기와 일자리 창출 등을 우선순위에 두고 효율적인 예산심사를 하고 있는 것으로 평가된다. 다만, 부산광역시의 지방세 과세권한이 여전히 적은 관계로 세입예산의 대한 심의는 미흡하며, 예산심의가 주로 세출예산을 중심으로 이루어지고 있는 현실적 한계를 극복해 나가야 한다. 그리고 집행부가 본예산에서 삭감된 부분을 추경예산에 다시 계상을 하는 부적절한 관행을 계속 감시하되, 시기적으로 중앙정부의 지방교부세 등 이전재원이 결정되기 전에 불가피하게 이루어지는 본예산 심의는 최대한 심의내용의 폭을 개선해 나갈 필요가 있다.

다섯째, 역대 부산광역시의회의 행정사무감사 및 조사활동 분석에서 감사 건수와 피감기관의 수는 점진적으로 증가하면서, 적극적 시정요구가 소극적 건의보다 더 높은 비중을 차지한다는 점은 긍정적이었다. 물론 현재와 같이 자치단체의 자치권이 미약한 상태에서 부산광역시의회가 행정사무감사를 할 수 있는 자치사무의 비중은 여전히 적다. 그럼에도 행정사무감사의 성공여부는 의원들의 능력에 비례한다고 할 수 있기 때문에 의원들 스스로 행정사무감사에 대한 철저한 사전준비를 하려는 노력이 필요하며, 의회차원에서는 의원들의 행정사무감사의 전문성과 효율성을 제고할 수

있는 제도적 장치 마련에 노력을 기울여야 할 것이다. 앞으로도 행정사무감사에서 지적되지 않은 사항이 중앙정부나 상급기관의 감사에서 지적되지 않도록 하는 기본적인 노력을 지속해 나갈 필요가 있다.

여섯째, 역대 부산광역시의회 의회 시정질문 활동분석에서 지난 20년 간 수천 개가 넘는 시정질문의 개별 사례를 모두 분석하지는 못했지만, 지금과 같은 질문형식으로는 관계 실·국장들의 실무 업무를 파악하고 전문성 있게 업무에 임하고 있는지를 파악할 방법이 없다고 보여진다. 그리고 의정백서와 의사록 등에 따르면, 질문한 의원이 나중에 자신이 요구한 것이 시정에 반영하고 있는지를 확인하지 않아서 사후처리가 미흡한 경우도 종종 있었다. 이에 앞으로는 내용적으로 기존의 건의형이나 요망형의 질문보다 자료와 보편적인 논리에 근거한 탐색형 질문이 증가될 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 부산의 정치문화적 정체성과 발전방향

결론적으로 앞선 논의 및 분석결과와 같이 20년 기간에 걸친 역대 부산의 민선자치의회 의정활동에서 핵심적인 기능은 3가지로 볼 수 있었고, 그에 따른 실제적인 활동분야는 5가지로 볼 수 있었다. 그것은 자치입법기능으로서의 예·결산심의 활동, 조례 제·개정 활동, 행정감시기능으로서 행정사무감사 및 조사활동, 주민대표기능으로서 청원과 진정처리 등 민의의 수렴 및 반영에 관한 활동 등이었다. 이러한 논리를 바탕으로 해항도시 부산의 민선자치 및 분권적 정치기구로서 역대 의회가 수행한 핵심기능을 정치문화적 관점에서 살펴보면, 결론적으로 다음과 같이 정리가 된다.

우선 역대 부산의 민선의회는 지방의회의 정치규범으로서 자치입법기능, 행정감시기능, 주민대표기능을 비교적 골고루 수행하여 왔다. 그러나 여기에서 분석된 의정성과의 측면에서 보자면, 제1대 의회, 제2대 의회, 제3대 의회는 주로 자치입법기능, 행정감시기능, 주민대표기능의 순으로 중심이 되었으며, 제4대 의회, 제5대 의회는 행정감시기능, 자치입법기능, 주민대표기능의 순으로 중심이 된 것을 알 수 있다. 제6대 전반기 의회는 자치입법기능, 주민대표기능, 행정감시기능의 순으로 중심활동이 조금씩 변화된 것을 추정할 수 있었다. 물론 부산에서의 민선의회 의정활동 20년의 성과에 대하여 평가한 결과는 정도상의 차이는 있지만 상대적으로 초기에는 민선의회로서 미흡한 점이 많았던 관계로 대략 보통수준의 평가를 할 수 있는 반면, 최근으로 올수록 보다 긍정적인 평가를 높게 할 수 있었다. 게다가 최근에 부산의 민선의회는 과거의 의정활동에서 나타난 여러 문제점을 극복하고 의정활동의 성과를 증진하기 위해서 지방의회의 권한 조정, 지방의회 운영의 효율화, 지방의원의 역량강화가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

다만 부산의 민선자치의회가 이러한 활동성과를 토대로 미래지향적인 의정활동의 목표를 달성하기 위해서는 의정활동의 패러다임이 지금보다는 크게 변화되어야 한다. 즉 의회는 기존 공직사회의 부정·부패·비위행위 등을 지적하는 전통적인 처벌 중심적 의정활동에서 벗어나야 한다. 그리고 이는 다시 행정의 오류를 개선할 수 있는 대안 제시형 의정활동, 중장기적 행정환경 변화에 대한 사전예측과 전망을 하는 미래형 의정활동으로 전환되어야 한다. 같은 의미로 의정활동의 결과들이

집행기관에게 제대로 수용될 수 있도록 노력해야 한다. 미래의 정책의회는 과거-현재-미래의 의정 과제를 연계해서 개발하고, 개발된 의제를 의정활동에 그대로 적용할 수 있는 역량이 바탕이 될 것이다. 이를 통해서 정책의 성공과 실패에 대한 지적과 개선책 중심에서, 새로운 정책수요를 개발하는 창출하는 방향으로 패러다임의 전환이 이루어져야 한다.

무릇 부산에서 과거 20년의 지역정치문화는 의회다수당의 변화로 쉽게 설명이 된다. 즉 주로 보수성향의 특정 정당이 20년 동안 안정적으로 의회 다수당의 지위를 차지하였다. 부산에서 다수당의 안정적 유지는 한편으로 시장과 의회 다수당이 동일 정당 소속이었다는 점을 확인시켜 준다. 즉 양자간의 관계가 적어도 당파적인 측면에 있어서는 갈등과 대립, 견제보다는 협력적 관계를 유지했을 것으로 추정할 수 있다. 반면에 부산의 지역정치권에 비례대표제를 통해서 의회의 제도권에 들어온 여당의 여성비례대표와 소수정당의 의원들의 의정활동은 상대적으로 동일 정당에 의해서 이루어진 정책독점과 정책카르텔에 일정부분 비판과 견제기능을 충실히 수행하는 것으로 평가할 수 있다.

특히 최근 민선의회에서 두드러지게 나타나는 현상은 무소속과 비례대표 의원들이 조례제정, 5분 자유발언, 시정질문 등에서 활발한 활동을 펼쳤다는 점이다. 과거 소수정당의 비례대표는 정당에서 지원하는 자원을 통해서 비교적 안정적으로 의정활동을 할 수 있었다. 여당의 비례대표는 지역구를 갖지 않고 있다는 점, 재선의 가능성이 적다는 점에서 단순히 지역적 이익에 머물지 않고 시정과 지방교육정책의 다양한 분야에 대해서 관심을 갖고 의정활동을 펼치는 장점이 있었다. 이러한 상황을 종합할 때, 부산의 경우만 놓고 보면 지방의회의 정당정치가 반드시 부정적인 결과를 낳는다는 것은 아님을 알 수 있다. 또한 비례대표제를 통해서 소수정당의 제도화된 의회로의 진출, 여성비례대표의 참여가 다수당 독점적인 지방의회 정치에서 다양한 의정과제와 정책이슈를 제기함으로써 민주의회역의 역할을 안착시키고 있다.

다만, 미래형 지방의회의 민주적 정책역량 강화는 해항도시 부산이 앞으로 좋은 공공의 협치와 지역사회의 거버넌스 정착을 실제 실행하기 위해서 반드시 필요하다는 점을 이 글에서 주장하고자 한다. 즉 다원적인 해항도시의 사회구조적 특성에 따라, 지역사회의 공공자원이 의도된 정책목표를 달성하기 위해서 의원 개개인의 의정활동이 적절하고 능률적이면서 대응성 있게 관리되고 있는지가 잘 평가되어야 한다. 특히 부산광역시 정부에 대한 의회의 견제와 행정사무감사 기능은 집행기관의 책임성, 도덕성을 달성할 수 있도록 도와준다. 따라서 부산시민과 이해관계자들에게 정치와 행정에 대한 신뢰성을 부여하는 역할을 한다는 점에서 발전된 정책의회로서의 위상은 미래에 반드시 필요하다는 점을 제언하고자 한다.

마지막으로 우리나라 서울과 함께 가장 큰 대도시로서 해항도시 부산이 가진 분권과 자치의 위상은 지역경쟁력이 모여서 곧 국가경쟁력이 되고 있는 오늘날 시의적으로 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그리고 제1의 항만인 부산항의 경쟁력이 부산시는 물론이고 국가의 경제성장 및 발전과 직결된다는 점을 고려해 볼 때, 이 연구와 같이 학술적 관점에서 현 단계 민선의정을 중심으로 20년 역사의 자치적 성과를 탐색, 분석하는 연구는 대단히 중요하며 시급한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 국가의 결절점이자 교역의 거점인 주요 해항도시 및 내륙도시에 대한 분권과 자치적 비교연구들은 지역의 정치문화적 정체성 규명을 위해서, 그리고 지역민주주의의 발전을 위한 후속적으로

의미를 갖고서 향후에도 지속적으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강상원·최병대.(2010). 지방의회 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교: 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.
- 강인호.(2010). 광주광역시의회 의정활동 평가: 제4·5대를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 201-217.
- 강장석.(2008). 지방의회의 의정역량 강화방안. 「한국지방자치학회 부산기획세미나 발표논문집」: 123-147.
- 권영주.(2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대-제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 김광주. 최근열. 김상목. 김영중. 오영석.(1998). 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로. 「한국행정논집」, 10(1): 167-186.
- 김성호.(1996). 지방의회의 의정 효율성 제고방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김순은.(1995). 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 4(1): 111-127.
- 김순은.(1997). 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동. 「지방자치연구」, 9(3): 49-71.
- 김순은.(2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 31-51.
- 김연기·김대길·송건섭.(1998). 대구광역시의회 활동에 대한 주민의 평가와 의정과제. 「사회과학연구」, 5(1): 63-86.
- 김영수.(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 김영중.(2000). 지방의회의 의정활동평가와 발전방안. 「한국지방자치연구」, 1(1): 22-44.
- 김인·이광수.(1994). 지방정부의 정책결정에 있어서 지방의회의 역할: 부산직할시의회를 중심으로. 「지방과 행정연구」, 6(1): 1-49.
- 김진복.(1995). 제1기 지방의회의 활동평가와 의정발전 방향. 「한국행정논집」, 7(2): 117-134.
- 김종순.(1995). 지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시의회를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 641-660.
- 류춘호.(2010). 부산광역시의회 20년의 성과와 과제. 「한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집」: 1-51.
- 박노수.(2010). 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인연구: 의원집단과 지원인력집단의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 169-192.
- 박종득·임현만.(2001). 기초의회의 의원 전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 19-36.
- 박천오. 서우선.(2004). 한국지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 38(4): 107-124.
- 배응환.(2009). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력. 「한국행정연구」, 18(4): 171-194.
- 소순창.(1998). 지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인식: 한국·미국·일본 지방정부의 비교분석. 「한국

- 행정학보」, 32(3): 179-197.
- 소순창.(1999). 지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 33(4): 411-432.
- 송광태·김현태.(2000). 지방의회 의정활동 평가의 분석틀과 적용. 「도시행정학보」, 13(1): 1-26.
- 심익섭·손경희.(2000). 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할: 경상북도의 조례제정사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 107-128.
- 장갑호.(2009). 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 13(3): 111-134.
- 오을입.(2001). 지방의원의 정책활동 활성화 방안: 광역의회 의원들의 의식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(4): 117-131.
- 우양호.(2010). 해양도시(海港都市) 부산의 도시성장 특성에 관한 연구: 패널자료를 통한 성장원인의 규명 (1965-2007). 「지방정부연구」, 14(1): 135-157.
- 우양호.(2012). 월경한 해양도시간 권역에서의 국제교류와 성공조건: 부산과 후쿠오카의 초국경 경제권 사례. 「지방정부연구」, 16(3): 31-50.
- 우양호.(2013). 지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향: 해양도시 부산의 다문화거버넌스 구축 사례. 「지방정부연구」, 17(1): 393-418.
- 육동일.(1999). 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구: 민선자치 1기를 중심으로. 한국지방자치학회보」, 11(4): 75-102.
- 이상철·송건섭.(1998). 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 109-136.
- 이성진.(2002). 1950년대 지방의회와 1990년대 이후 지방의회의 기능에 대한 비교 연구. 「한국행정학보」, 36(2): 145-163.
- 이영균·이재영.(2009). 지방의회 행정사무감사의 실태분석. 「지방행정연구」, 23(2): 165-193.
- 이영희·이영균.(2010). 지방의회의 의정활동 평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 179-209.
- 이종원.(1998). 서울시의회 입법활동의 활성화 방안. 「서울시정개발연구원 연구보고서」.
- 정준급.(1995). 기초지방의회의 의정활동 분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방향. 「한국행정논집」, 7(2): 135-157.
- 조경호·김명수.(1995). 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가. 「한국행정학보」, 29(1): 231-259.
- 최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도 의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-894.
- 최봉기.(1994). 대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안. 「한국행정학보」, 28(2): 629-648.
- 황아란·송광태.(2008). 지방의원 유급제 도입효과에 관한 연구: 충원 및 의원형태에 대한 지방의원 인식조사를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 45-63.
- 동의대학교 지방자치연구소.(2005). 민선자치 10년의 평가와 과제. 「동의대학교 지방자치연구소 보고서」.
- 부산직할시의회.(1995). 「의정백서」, 제1대 전/후반기.
- 부산광역시의회.(1998). 「의정백서」, 제2대 전/후반기.
- _____.(2002). 「의정백서」, 제3대 전반기.

- _____.(2003). 「의정백서」, 제3대 후반기.
- _____.(2004). 「의정백서」, 제4대 전반기.
- _____.(2006). 「의정백서」, 제4대 후반기.
- _____.(2008). 「의정백서」, 제5대 전반기.
- _____.(2010). 「의정백서」, 제5대 후반기.
- _____.(2012). 「의정백서」, 제6대 전반기.
- _____.(2013). 「부산의정 20년사」.
- Abney, Glenn. and Lauth, Thomas P.(1986). *The Politics of State and City Administration*. Albany: State University of New York Press.
- Barron, Jacquelline. Crawley. G. and Wood. T.(1991). *Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors*. Houndmills: Macmillan.
- Berman, Evan M and West. Jonathan P.(1995). Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress. *Public Administration Review*. 55(1): 57-66.
- Brewer, Gene A. and Sally Coleman Selden.(2000). Why Elephant Gallop Accessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(4): 197-204.
- Brudney, Jeffery L. and Robert E. England.(1982). Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?. *Public Administration Review*. 42(2): 127-133.
- Byrne, T.(1994). *Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Work*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Campbell, Alan K.(1976). Approaches to Defining. Measuring. and Achieving Equity in the Public Sector. *Public Administration Review*. 36(5): 556-576.
- Epstein, Paul D.(1984). *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decision, Performance and Accountability*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Hatry, Harry P., Louis H. Blair. Donald M. Fisk. John M. Greiner. John R. Hall. Jr. and Philips Schauenman.(1977). *How Effectiveness of Municipal Services?.* Washington D. C: The Urban Institute and the International City Management Association.
- Hill, Kim Quaile. and Mladenka. Kenneth R.(1992). *Democratic Governance in American States and Cities*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Jones, Bryan D. and Patrick G. Grasso.(1985). *The Policy Performance of States & Localities: An Overview*. Dennis R. Judo. ed. Public Policy across States & Communities. Greenwich. Connecticut: Jai Press. Inc.
- Kim, S.(2010). The Roles of Political Party in the Process of Autonomy. *A Paper presented at the International Conference Sponsored by Institute of Local Autonomy at Hanyang University*.
- Kravchuk, Robert S. and Ronald W. Schack.(1996). Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*. 56(4): 348-358.

- Krebs, Timothy B. and Pelissero. John P.(2010). What Influences City Council Adoption and Support for Reinventing Government? Environmental or Institutional Factors?. *Public Administration Review*. 70(2): 258-267.
- Lee, J.(2010). An Evaluation of the Local Election on 2 June 2010 and Suggestions for the Next Election. *A Paper presented at the Conference supported by the Presidential Advisory Committee for Social Cohesion*.
- McComas, Katherine, Besley. John C. and Black. Laura W.(2010). The Rituals of Public Meetings. *Public Administration Review*. 70(1): 122-130.
- Nagel, Stuart S.(1981). What is Efficiency in Policy Evaluation?. in Dennis J. Palumbo. Stephen B. Fawcett and Paul Wright. eds. *Evaluating and Optimizing Public Policy*. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Parks, Rodger B.(1984). Linking Objective and Subjective Measures of Performance. *Public Administration Review*. 44(2): 118-126.
- Thurow, Lester C.(1976). Equity versus Efficiency in Law Enforcement, in Ryan C. Amacher. Robert D. Tollison and Thomas D. Willett. *The Economic Approach to Public Policy: Selected Readings*. Ithac: Cornell University Press: 124-131.
- Rosentraub, Mark S. and Lyke Thompson.(1981). The Use of Surveys of Satisfaction for Evaluations. *Policy Studies Journal*. 9(2): 990-998.
- Zedlewski, Edwin W.(1979). Performance Measurement in Public Agencies: The Law Enforcement Evolution. *Public Administration Review*. 39(5): 488-492.
- Zimmerman, J. F.(1986). *State and Local Government*. New York: Barnes and Noble Books.

김상구(金相九): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(협상방법의 결정요인과 결합유형에 관한 연구, 2002)하고, 현재 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사행정, 도시 및 환경행정, 행정통계 등이다(ksg1515@hanmail.net).

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 인문한국(HIK) 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 해양행정, 정책분석 및 평가 등이다(woo8425@hanmail.net).

Abstract

A Study on Local Autonomy and Political Culture in Busan Metropolitan City: Focused on Performance Evaluation of Local Council Activities

Kim, Sang Goo

Woo, Yang Ho

Busan metropolitan city, it is widely known, is the largest sea port city and second largest metropolis in Korea. The purpose of this study was to analyze the local council functions for performance evaluation of the local council activities in Busan metropolitan city. The success of local autonomy and its further development depend on the performance quality of the local council activities. So, the evaluation of activity and performance of local council in Busan can provide a guideline for democratic, responsive and efficient activities. For this reason this study aimed at evaluating local council's activities of the Busan metropolitan city in a time series context(1991-2012). First, this study was to develop a model to evaluate the performance of local council activities and to build an appropriate system by which the evaluation model can be applied. Second, this study divided local council activities into four categories according to functions of the Council(legislation, budgeting, control over the executive branch, and representation). Third, this study suggested alternative plans to promote local councils functions(decision making function, a laws-making function, controlling function, representative function). Fourth, these evaluation has provided the alternatives for local councils in Busan metropolitan city can improve their capability as well as their performance. As a consequence, this study provides some useful implications for improving performance of local council activities in Busan metropolitan city.

Key Words: Sea Port City, Busan, Local Autonomy, Local Council Activities, Performance, Political Culture