creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

지방의원 월정수당 정책의 효과에 관한 연구

-지방의원 의정비 수준을 중심으로-

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과

유 재 상

지방의원 월정수당 정책의 효과에 관한 연구

-지방의원 의정비 수준을 중심으로-

지도교수 김순은

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2013년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과

유 재 상

유재상의 석사학위논문을 인준함

2013년 6월

위 원 장 김 준 기 (인)

부위원장 고 길 곤 (인)

위 원 김 순 은 (인)

[국문초록]

지방의회는 주민에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하는 지방자치단체의 합의제 의사기관이자 헌법상 기관으로 다양한 권한을 가지고, 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능을 수행하고 있다. 우리나라의 지방의회는 다른 나라들과 달리 지방자치제도 자체의 역사는 길지만, 시행한 역사가 길지 않은 특징을 갖고 있다. 1948년 대한민국 정부 수립과 동시에 지방자치제도는 도입되었으나 실제 시행은 1952년에 되었고, 이마저도 1961년 5.16 군사쿠데타로 인해 30년간 단절되었다. 민주화 이후, 1991년 지방의원 선거가 실시되고, 기초 및 광역의회 구성으로 지방자치가 부활하여 20년이 지난 현재에 이르고 있다. 지방자치제도 시행의 역사가 짧은 탓에 다른 나라들에 비하여 지방의회의 경쟁력이 낮을 뿐만 아니라 제 기능을 다하지 못한다는 비판이 많다. 특히 국민들이 지방의회의 경쟁력이 낮다고 평가하는 가장 큰 원인은 지방의원들의 전문성 부족이다. 이에 2006년 참여정부는 지방의회의 경쟁력을 확보하는 방법으로 지방의원 월정수당 정책을 도입하였다. 지방의원 월정수당 정책 시행 전에도 지방의원들은 의정활동비와 여비, 회기수당을 지급 받아왔는데, 지방의원 월정수당 정책이란 이 세 항목 중 두 항목은

그대로 둔 채 회기수당만을 직무활동에 대해 지급하는 월정급 형태의 월정수당으로 바꾼 것을 말한다. 그러나 지방의원 월정수당 정책이 도입된 후에도 국민들의 지방의회의 경쟁력에 대한 비판의 목소리는 그치지 않았고, 지방행정체제개편추진위원회는 특별시, 광역시의 기초의회 폐지안을 발표하기에 이르렀다.

이 시점에서 본 논문은 지방의원 월정수당 정책이 효과가 있었는지에 대하여 알아보고자 한다. 이를 위하여 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 종속변수인 의정활동성과를 측정하기 위해 2006-2012년 총 7개년 동안 16개 광역의회의 조례안 제 · 개정 건수, 의원발의 조례안 비율, 동의 · 승인안 의결 건수, 건의 · 결의안 의결 건수, 예 · 결산안 수정가결 비율, 청원 건수 등 의정활동 자료를 수집하였다. 또한 각 연도별 광역의회의 지방의원 의정비 수준을 조사하여 독립변수로 설정하였다. 수집한 자료를 기초로 최소자승법에 근거한 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다.

분석 결과, 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 의정활동성과에 긍정적인 영향을 주는 부문이 있고, 그렇지 않은 부문이 있음을 확인할 수 있었다. 입법 기능과 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능의 경우, 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 강화되었으나 의결 기능의 경우, 지방의원 의정비 수준이 높아져도 강화되지는

않았다. 이는 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과의 모든 부문에 있어서 긍정적인 영향을 미치는 것이 아님을 보여준다. 즉, 지방의원 월정수당 정책으로 인해 의정활동성과에 긍정적인 영향이 분명히 존재하지만, 지방의회의 역량 강화는 지방의원 월정수당 정책과 의정비 인상만으로는 불가능함을 시사한다.

지방의회의 역량 강화를 위해 새로운 제도의 도입 주장이 있는데, 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과의 모든 부문에 있어서 정(+)의 관계에 있지 않다면 열악한 지방재정 현실을 감안하여 새로운 제도의 도입을 위하여 의정비 인하도 고려할 수 있다고 보인다. 앞으로 지방의원 월정수당 정책의 긍정적 효과를 의정비 인상의 근거로만 오용하지 말고, 분리하여 의정비는 합리적인 의정비 책정 기준을 마련하여 해결하고, 지방의원 월정수당 정책은 별개의 제도, 정책 등을 통해 보완되어져야 할 것이다.

주제어 : 지방의회, 월정수당, 의정비, 의정활동성과

학번 : 2011-22142

<목 차>

제 1 장 서론.....1

제 1 절 연구의 배경 및 목적.....1

제 2 절 연구의 범위 및 방법.....5

1. 연구의 범위.....5
2. 자료의 수집 및 분석방법.....6

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구.....9

제 1 절 지방의원 월정수당 정책의 개념 및 선행연구..9

1. 지방의원 월정수당 정책의 개념 및 필요성.....9
2. 지방의원 월정수당 정책과 미국의 의정 전문화 개혁.....14
3. 지방의원 보수제도의 현황 및 변천.....18
4. 지방의원 월정수당 결정절차.....21
5. 주요 외국의 지방의원 월정수당 정책.....23
6. 지방의원 월정수당 정책의 선행연구 종합.....30

제 2 절 의정활동성과의 개념 및 선행연구.....36

1. 지방의회의 지위.....36

2. 지방의회의 기능.....40

3. 의정활동성과의 개념 및 필요성.....43

4. 의정활동성과에 관한 선행연구 종합.....46

제 3 장 연구 설계 및 분석방법.....52

제 1 절 연구의 분석틀.....52

제 2 절 변수와 연구가설의 설정.....54

1. 변수의 설정 및 측정.....54

2. 연구가설의 설정.....67

제 3 절 연구방법.....71

1. 연구대상.....71

2. 자료수집방법.....71

3. 분석모형.....72

제 4 장 분석 결과.....73

제 1 절 기술통계량의 분석.....73

제 2 절 의정비 수준과 의정활동성과에 대한 분석..77

1. 입법 기능.....77

2. 의결 기능.....80

3. 견제 · 감시 기능.....83

4. 주민대표 기능.....84

제 5 장 결론.....87

제 1 절 연구의 요약 및 정책적 함의.....87

1. 연구의 요약.....87

2. 정책적 함의.....88

제 2 절 연구의 한계 및 앞으로의 연구 방향.....93

1. 연구의 한계.....93

2. 앞으로의 연구 방향.....95

참고문헌.....98

Abstract.....109

<표 차례>

<표 2-1> 지방의원에 대한 지급경비의 종류.....10
<표 2-2> 의정활동비 지급기준.....18
<표 2-3> 여비 지급기준.....19
<표 2-4> 월정수당 지급기준액 범위.....19
<표 2-5> 의정활동비 및 수당 지급 기준 변천.....21
<표 2-6> 지방의원 월정수당 정책에 관한 선행연구.....34
<표 2-7> 의정활동성과에 관한 선행연구.....50
<표 3-1> 의정활동성과 측정지표.....55
<표 3-2> 변수 구성.....66
<표 4-1> 변수들의 기술통계량.....73
<표 4-2> 2006-2012년 광역의회 지방의원 의정비 수준.....75
<표 4-3> 회귀방정식 추정 결과 : 조례 제 · 개정 건수.....59
<표 4-4> 회귀방정식 추정 결과 : 의원발의 조례안 비율.....60
<표 4-5> 회귀방정식 추정 결과 : 동의 · 승인안 의결 건수.....62
<표 4-6> 회귀방정식 추정 결과 : 건의 · 결의안 의결 건수.....63
<표 4-7> 회귀방정식 추정 결과 : 예 · 결산안 수정가결 비율...64
<표 4-8> 회귀방정식 추정 결과 : 청원 건수.....66

<그림 차례>

<그림 2-1> 지방의원 월정수당 결정절차.....22
<그림 3-1> 연구의 분석틀.....52

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

대의제가 민주주의의 틀 내에서 작동하기 위해서는 국민과 대표 간에 선거에 의해 성립되는 정당한 대표관계와 대표가 위임받은 권력에 대한 통제가 필요하다. 이에 우리 헌법은 수평적 권력분립으로서 입법 · 행정 · 사법의 3권 분립을, 수직적 권력분립으로서 지방자치제도를 규정하고 있다. 특히 헌법재판소는 지방자치제도에 대해 "지방자치제도라 함은 일정한 지역을 단위로 하여, 이러한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고, 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도"라고 정의하고 있는데, 이는 지방자치제도 내에서도 대의제의 원리가 작동하여야 함을 전제로 하고 있다. 원래 지방자치에 있어서는 법적으로 평등한 주민의 총의에 의하여 지방자치단체의 의사가 결정되고 행정이 운영되는 직접민주제적 자치제도가 이상적이라고 하겠으나, 방대한 구역과 많은 주민을 기반

으로 주민의 복잡하고 다양한 행정수요를 해결해야 하는 오늘날의 지방자치단체에서 직접민주제적 자치제도의 운영은 곤란한 측면이 많다. 이에 따라 오늘날에는 주민이 선출하는 지방의회 의원으로 구성하는 지방의회를 통하여 주민의사를 간접적으로 반영하는 대의제적 지방자치제도가 보편화되어 있는 것이다. 그러므로 지방의회(Local Council)란 '주민에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하는 지방자치단체의 합의제 의사기관' 이라고 정의할 수 있다(행정안전부, 2011).

우리나라의 지방의회는 다른 나라들과 달리 지방자치제도 자체의 역사는 길지만, 실시한 역사가 길지 않은 특징을 가지고 있다. 1948년 7월에 제정한 대한민국 헌법과 1949년 7월에 제정한 지방자치법에 기초하여 대한민국 정부 수립과 동시에 지방자치제도는 도입 · 시행되었다. 그러나 1950년 한국전쟁으로 인해 지방의원 선거는 1952년 4월이 되어서야 실시될 수 있었다. 또한 1961년 5.16 군사쿠데타로 인해 30년간 지방자치가 단절되었다. 1987년 민주화 이후, 1991년에 이르러서야 지방의원 선거가 실시되고, 기초 및 광역의회가 구성되어 지방자치가 부활한 후, 현재까지 이어지고 있다. 이러한 역사적 배경으로 인해 다른 나라들에 비하여 상대적으로 지방의회가 활성화되어 있지 못한 것이 현실이다. 지방의회를 활성화시키는 방안으로는 운영의 합리성 제고와 유능한 지방의원의 충원 등의 측면에서 논의할 수 있으

며, 후자와 관련된 제도로 지방의원 월정수당 정책을 꼽을 수 있다. 지방의원 월정수당 정책은 지역주민의 선택을 통하여 유능한 의원들을 충원하고 이들의 소명의식을 고취시켜 지역주민을 위한 복리증진을 수행할 수 있도록 하기 위한 유인책이라고 할 수 있다(임채홍 외, 2009)

현재 우리나라에서 지방의회의 경쟁력에 대한 인식은 매우 낮다. 2011년 4월, 한국지방행정연구원과 매일경제신문이 리서치 월드에 의뢰해 전국 20세 이상 남녀 1000명에게 조사한 설문조사에 따르면 응답자들은 '지방의회하면 어떤 이미지가 떠오르나?' 는 물음에 69.1%가 부정적이라고 답했으며, 지방의회의 문제점으로는 의원들의 전문성 부족(41.5%), 의원 비리(32.6%)를 꼽았다. 국민들이 지방의회의 경쟁력이 낮다고 평가하는 첫 번째 원인인 지방의원들의 전문성 부족을 극복하고, 지방의회의 경쟁력을 확보하는 방법으로 참여정부는 2006년 지방의원 월정수당 정책을 시행하였다. 지방의원 월정수당 정책은 앞서 밝혔던 것과 같이 유능한 지방정치인의 확보를 통하여 지방의회의 질적 성숙을 추구하고 지방의정의 생산성을 증진시켜 지역주민의 복리를 증진시키는 데 목적을 둔다(최홍석 · 정재진, 2006). 국민들의 지방의회의 경쟁력에 대한 낮은 평가는 지방의원 월정수당 정책이 시행된 지 5년이 지났음에도 불구하고, 기대했던 효과를 발휘하지 못했다는 의미로 받아들일 수 있다. 지방의회에 대한 국민들

의 낮은 평가는 정부로 하여금 지방자치제도의 개편을 꾀하게 하였고, 지방행정체제 개편추진위원회는 2012년 6월 특별시, 광역시의 기초의회 폐지안을 발표하기에 이르렀다.

이러한 상황에서 지방의원 월정수당 정책의 도입이 목적한 바를 달성하였는지를 검토하는 것은 중요한 문제이다. 특히, 향후 제도 보완과 중간점검 차원에서 의정비 수준과 의정활동성과 간의 인과관계를 검토하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 지방의회의 활성화와 지방의원의 전문성 확보를 위해 시행된 지방의원 월정수당 정책이 실제 의정활동성과에 있어서 얼마만큼의 변화를 가져왔는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 지방의원 월정수당 정책이 실시되기 이전의 연구들은 대부분 지방의원 월정수당 정책의 필요성 및 도입취지를 강조하는 데 초점을 두었고, 지방의원 월정수당 정책이 도입된 후의 연구들은 합리적인 의정비 결정방식을 모색하는 데에만 초점을 두었다.

본 논문에서는 지방의원 월정수당 정책에 따른 효과를 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 미치는 영향을 중심으로 연구하고, 지방의원 월정수당 정책 중 의정비 수준에 대한 정책적 함의를 제공하는 데 목적을 둔다. 이러한 연구는 지방의회의 질적 성숙을 추구했던 지방의원 월정수당 정책이 본래 달성하고자 했던 목표를 달성하였는지를 점검하게 해 줄 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 논문의 연구범위는 다음과 같다. 공간적으로 2012년 7월에 개원한 세종특별자치시 의회를 제외한 16개의 광역지방자치단체 지방의회를 연구범위로 한다. 시간적으로는 그 범위를 지방의원 월정수당 정책이 도입된 2006년부터 2012년까지 총 7개년으로 설정하였다. 지방의원 월정수당 정책이 2006년 1월에 도입되었는데, 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 이전에는 전국 지방자치단체의 지방의원에게 동일한 액수의 의정비(2005년 기준 기초의원은 2,120만원, 광역의원은 3,120만원)가 지급되었다. 그러나 2006년 지방의원 월정수당 정책이 도입되면서 지방자치단체별로 각자 일정액의 의정비를 책정하였고, 3년간 급격한 폭으로 인상되었다. 그 결과 2008년에는 광역의회의 경우, 서울특별시(6,804만원)와 전라남도(3,960만원)의 예와 같이 의정비의 차이가 크게 존재할 뿐만 아니라 의정비의 절대액도 크게 증가하였다. 2009년 중앙정부가 '지방의회 의정비 가이드라인(기준액)'을 설정하여 의정비의 급격한 인상은 멈추었지만, 2010년에도 서울특별시(6,100만원)와 전라남도(4,748만원)의 예와 같이 의정비의 차이

는 여전히 존재했다. 그럼에도 불구하고 2006년에 설정된 의정비를 기준으로 대부분의 지방자치단체들이 같은 추세에 입각하여 의정비를 인상하였기 때문에 의정비 수준에 따른 지방자치단체들 간의 의정활동성과를 왜곡이 적게 비교할 수 있어 시간적 연구범위를 위와 같이 설정하기로 하였다. 내용적으로는 지방의원 월정수당 정책의 개념과 필요성, 외국의 지방의원 월정수당 정책 등을 분석한 후 우리나라의 의정비 지급 현황을 살펴보기로 한다. 또한 의정활동 성과평가 모형을 통하여 의정활동성과를 측정하고, 의정비 수준과 의정활동성과 사이에 유의미한 관계가 있는지 살펴보기로 한다.

2. 자료의 수집 및 분석방법

1) 자료수집방법

광역지방자치단체의 주민등록인구는 안전행정부 지방행정실 홈페이지에서 매년 제공하는 '지방자치단체 행정구역 및 인구현황'을 활용하기로 한다. 각 지방자치단체별 지방의원 의정비 수준 및 증가율 등에 관한 자료는 안전행정부 지방행정실 홈페이지에서 매년 제공하는 '지방자치단체별 지방의원 의정비 결정 결과'를 이용하여 수집하기로 한다. 의정활동에 관한 자료는 각 광

역의회의 홈페이지에 제공된 의안통계와 각 광역의회의 의정백서 및 의정소식지 등을 이용하기로 한다. 수집대상의 자료는 조례 제 · 개정 건수, 의원발의 조례안 비율, 동의 · 승인안 의결건수, 건의 · 결의안 의결 건수, 예 · 결산안 수정가결비율, 청원건수 등으로 한다. 광역의회의 지방의원과 관련된 정보는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'을 통해 수집한다.

2) 자료분석방법

지방의원 월정수당 정책의 도입 전후의 의정비 수준에 따른 의정활동성과에 대한 연구는 이루어졌기 때문에 본 연구에서는 지방의원 월정수당 정책의 도입에 따른 효과를 분석하기보다는 지방의원 월정수당 정책이 도입된 이후 의정비 수준에 따른 지방의회의 의정활동성과의 차이에 초점을 맞추고자 한다. 특히 2009년부터는 의정비 수준의 급격한 인상이 제도적으로 불가능해졌고, 그동안 의정비의 인상이 지방자치단체 간에 유사한 추세로 인상되어 의정비가 의정활동성과에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이 가능하므로 본 연구에서는 지방의원의 의정비 수준에 따라 의정활동성과에 어떠한 차이를 가져오는지 분석하여 지방의원 월정수당 정책의 효과를 알아보기로 한다. 이 때,

독립변수는 지방의원 의정비 수준으로, 종속변수는 의정활동성과로 설정하기로 한다. 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과의 관계를 분석하기 위해 사용한 통계기법은 최소자승법에 의한 다중회귀분석(multiple regression analysis)이다. 다중회귀분석은 STATA 11.0 통계프로그램을 이용하기로 한다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구

제 1 절 지방의원 월정수당 정책의 개념 및 선행연구

1. 지방의원 월정수당 정책의 개념 및 필요성

1) 지방의원 월정수당 정책의 개념

보수의 지급과 관련한 지방의원의 신분은 명예직과 유급직으로 구분할 수 있다. 명예직이란 본연의 생업에 종사하면서 별도의 보수를 받지 않고 봉사하는 것이 시민으로서의 명예로운 의무라는 사회적인 통념에 기초한 제도이다(이청수, 2011). 반면, 유급직이란 명예직에 반대되는 말로 생활급에 해당하는 고정적 급료와 의정활동에 필요한 각종 비용을 지급하는 것을 말한다. 지방자치제도로서의 유급제란 무급제에 반대되는 말로 어떠한 제도의 보수체계로 유급직을 채택한 것을 말하며, 자신의 직무활동을 수행하는 대가로 반대급부를 받는 것을 의미한다(강창구, 2007).

따라서 지방의원 월정수당 정책은 지방의원이 정기적으로 의

정활동과 관련하여 일정 수준의 금액을 지급받는 정책으로 정의할 수 있다. 2006년 지방의원 월정수당 정책이 실시되기 이전에도 우리나라 지방의원들은 의정활동비와 여비, 회기수당을 지급받아왔다. 즉, 우리나라에서 지방의원 월정수당 정책이란 이 세 항목 중 두 항목은 그대로 둔 채 회기수당만을 직무활동에 대해 지급되는 월정급 형태의 월정수당으로 바꾼 것을 말한다(김진국, 2008). <표 2-1>은 지방의원들이 지급받는 비용을 정리한 것이다.

<표 2-1> 지방의원에 대한 지급경비의 종류

의정활동비	의정자료의 수집 · 연구나 이를 위한 보조 활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 경비
여비	본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 경비
월정수당	지방의원의 직무활동에 대하여 지급하는 경비

구체적으로 지방의원 보수의 지급과 관련한 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 1988년 지방자치법이 개정될 당시 지방자치법 제32조에 지방의회 의원은 '무보수 · 명예직'으로 하고, 회기 중에 한

하여 일비를, 회기 중이나 공무로 여행할 때에는 여비만을 지급받는다고 하여 지방의원에 대한 경비의 지급을 매우 제한하고 있었다. 이 규정은 1994년 3월에 매월 의정활동비를 지급할 수 있도록 개정되었다. 하지만 의정활동비는 의정활동에 소요되는 비용 보전의 차원이었기 때문에 '무보수 · 명예직'의 원칙은 여전히 지켜지고 있었다고 볼 수 있다. 10년 넘게 지켜지던 이 원칙은 2003년 7월 지방자치법 개정에서 '무보수 · 명예직' 규정을 삭제함으로써 유급제의 단초가 마련되었고, 2005년 6월 지방자치법 개정으로 회기에 따라 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당을 전환하도록 규정함으로써 지방의원 월정수당 정책이 실시되었다.

2) 지방의원 월정수당 정책의 필요성

시대적 조류인 지방분권(decentralization)이 본격적으로 진행되면서 지방자치단체가 처리하는 사무의 양이 급속히 팽창하고 있을 뿐만 아니라 사무의 질도 전문화 · 고도화 · 과학화되고 있다. 또한 지방분권 개혁이 이루어지면서 지방정부의 역할과 기능이 강화되고, 지역에서 결정될 정책들이 지방의회에서 이루어지기 때문에 지방의회의 정치적 능력이 중요해지게 된다. 지방의회의 정책관리능력이 이전 시대보다 더 크게 요구되는 것이다(김순

은, 2006).

이러한 지방분권적 상황을 고려하면 지방의회는 전문성을 지닌 의회로 발전되어야 한다(이규환, 2006). 참여정부의 47개 분권과제 중 지역의 의회발전과 연계된 과제는 2개의 과제인데, 지방의정의 활동기반 강화와 지방선거제도 개선이 그것으로 지방의원 월정수당 정책은 지방의정 활동기반 강화과제 중 하나의 세부과제이다(정연정, 2007). 즉, 양적으로 팽창하는 행정사무와 질적으로 고도화되는 현안들에 적절히 대처하기 위해서 지속적인 연구와 학습 등이 지방의원에게 기대되는데 이러한 지방의원의 활동을 무보수 · 명예직에게 기대하는 것은 한계가 있음을 반영한 것이다.

과거 유럽에서 지방의회가 처음 생길 당시에 재력이 충분한 영주나 지방 호족이 지방의원으로 선출되는 경우가 일반적이었으므로 무보수 · 명예직으로 간주하던 전통이 전해져 우리나라뿐만 아니라 미국, 일본 등 대부분의 나라에서 지방의원 월정수당 정책이 처음부터 시작되지는 않았다. 그러나 시대가 바뀜에 따라 행정수요의 증가로 인하여 지방의원의 전문성이 강조되면서 미국과 일본의 지방의회의 대부분이 월정수당을 지급하고 있으며, 영국과 프랑스도 월정수당은 아니지만, 무보수의 원칙 아래에서 실질적으로 비용지급을 확대하고 있는 것이 현실이다.

우리나라에서 구법이 지방의원을 무보수 · 명예직으로 한 것

은 지방의원의 봉사와 명예 · 업무의 비전문성 등을 고려하였던 것으로 생각된다(홍정선, 2013). 지방의원에 대한 무보수는 지방의회의 전문성을 약화시키고, 비리를 조장할 뿐만 아니라, 지역현안 안건을 처리하는 데 있어서 생업과 의정활동을 동시에 하는 것이 역부족이라는 주장이 계속적으로 제기되어 왔다(김주경, 2005). 또한 지방의원에 대한 무보수제도를 적용할 경우 안정적 생활기반을 갖추고 있는 사람들 이외에는 지방의회 진출이 어렵게 되고, 지방의회가 고연령층의 지역 유지나 토착세력 중심으로 구성될 가능성이 높아진다. 이럴 경우 지방의회가 각계각층의 주민을 골고루 대표하기 힘들며 또 다양한 분야의 전문성을 갖춘 의회가 되기도 힘들다(김진국, 2008).

세계적으로 지방의원 월정수당 정책의 도입이 증가함에도 불구하고, 지방자치단체의 재정 부담과 반대 여론으로 인해서 지방의원 월정수당 정책에 대한 논란이 제도가 도입된 2006년까지 계속되었다. 그럼에도 불구하고, 우리나라가 지방의원 월정수당 정책을 실시하게 된 것은 지방화 시대에 의정활동의 전문성을 제고하려는 노력의 일환이었다. 특히 지방분권특별법 제정 등 지방정부의 권한이 증가하는 추세에 지방의원의 전문성이 제고되어야 한다는 시대적 요구가 담겨져 있다(황아란, 2009).

2. 지방의원 월정수당 정책과 미국의 의정 전문화 개혁

1) 미국의 의정 전문화 개혁

지방의원 월정수당 정책 도입의 가장 큰 배경은 지방의원의 전문성을 제고한다는 것이다. 이러한 논리에서 주목해야 할 대상은 지역의 우수하고 유능한 인재라 할 수 있는데, 그들이 누구를 의미하며, 그들을 어떻게 정치적으로 충원하여 의정의 전문성을 확보할 것인지 부터 논의해야 할 것이다. 이와 관련하여 1960년대 중반부터 미국에서 널리 확산된 의정 전문화 개혁은 중요한 시사점을 제공해 주는 사례라 하겠다(황아란, 2008). '의정 전문화(legislative professionalism)'란 개념은 전문 직업화된 의원들로 의회가 구성되고 의원의 특성과 태도가 변화되는 것을 의미한다(King, 1981; Eliassen & Pedersen, 1978). 특히 의정 전문화가 의원들의 동기와 능력을 변화시킨다는 논리의 근거는 보수를 비롯한 의정에 필요한 자원이 충분히 지원되기 때문인 것으로 본다(Hibbing, 1999).

의정 전문화 개혁 이전의 미국 주 의회는 거의 대부분 비상근의 낮은 보수를 지급하는 아마츄어리즘의 의정활동으로 의원 교체율이 높았다(Rosenthal, 1974; Crane & Watts, 1968). 이를 극복하기 위한 의정 전문화를 위한 미국의 주요 개혁 내용은 우

수한 인재의 유인책으로 의원 보수의 인상과 업무환경의 개선을 비롯해 회기 연장, 의회 전문보좌인력의 확충 등 전문화된 의회로의 기반을 마련하는 것이었다(Rosenthal, 1998). 주목할 점은 이러한 개혁이 전문 직업화된 의원들과 상근화된 의정활동의 증가 추세를 가져왔으며 의원 교체율도 낮추었다는 점이다(Opheim, 1994; Moncrief et al., 1992; Luttbeg, 1992; Calvert, 1979; Rosenthal, 1974). 특히 의원 보수가 의원 교체율을 낮추는 가장 중요한 요인으로 규명되었다(Squire, 1988; Rosenthal, 1974).

즉, 의정 전문화가 의회 구성원의 변화에 큰 영향을 미칠 수 있었던 이유는 의원의 보수 인상이 공직 진출의 기회비용을 바꾸었기 때문에 가능한 것이었다(Francis & Baker, 1986; Francis, 1985). 합리적 선택 이론(Rational Choice Theory)에 비추어 볼 때, 의원 보수 인상은 공직 진출의 기회비용을 크게 낮추어 젊은 인재들의 선택을 바꾸었던 것이다. 예컨대, 미네소타 주 의회의 경우, 의정 전문화 개혁 이후 젊은 인재들이 대거 진출하였는데 이들 대부분은 의원직을 직업으로 삼고 의회를 정치적 경력을 쌓기 위한 정계진출의 통로로 인식하는 특징을 보였다(Rosenthal, 1981).

2) 지방의원 월정수당 정책과 지방의원의 전문성

미국의 의정 전문화 개혁을 참고하여 지방의원 월정수당 정책을 통하여 정치적으로 충원하고자 하는 지역의 우수하고 유능한 인재가 어떠한 특성을 가지는 사람인지 논의하겠다. 우선, 교육수준이 높은 사람이 유능할 가능성이 크다. 교육수준이 높은 사람은 교육수준이 낮은 사람보다 더욱 창의적인 정책을 제시할 수 있다(최봉기, 2005). 또한 학력과 정치적 효능간의 상관성은 정세구(1974), Paige(1971), Almond & Verba(1963) 등의 연구에서 검증되고 있는데 이들의 연구에서는 교육수준이 높을 경우 정치적 효능이 증진되고 교육수준이 낮을수록 정치적 효능이 감소된다는 공통된 결론을 도출하고 있다(소순창, 1999). 교육수준이 높다는 의미를 쉽게 정의할 수는 없지만, 2012년 대학진학률이 71.3%인 우리나라에서는 대학교 교육을 마치고, 대학원 이상의 학력을 가져야 교육수준이 높다고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 부업이 아닌 전업으로 의원직을 수행하는 사람이 유능할 가능성이 크다. 지방의회의 정책관리능력이 크게 요구되는 시대에 갈수록 커지는 의정의 업무 부담은 전문직 등 타 직역에 종사하는 사람들이 명예직으로 또는 부업으로 지방의원 직을 겸직하면서 수행하는 의정활동의 전문성을 크게 떨어트리게 된다. 미국이 의정 전문화 개혁을 하게 된 것도 의원직이 본업이 아닌

부업인 상황에서 의회가 아마추어의 성격을 보였기 때문이었다(Fiorina, 1994). 지방의원이 아니더라도 정치인 경력이 있는 사람은 정당 업무에 참여하면서 더 많은 정보를 가지고 있다(김석우, 2004). 또한 지방의원이나 정치인의 경우 의정수행능력이 높고, 정치적 현안에 대해 능동적으로 대처할 수 있으며, 실행 가능한 정책안건을 집행부에 제공할 수 있다(최홍석, 2008). 전업으로 의원직을 수행하는 사람을 직종으로 구분한다면 지방의원, 정치인이라고 할 수 있을 것이다.

마지막으로 젊은 인재가 유능할 가능성이 크다. 젊은 인재의 유능함은 고령자보다 도전적이고, 창의적인 업무를 수행할 수 있다는 점에서 존재하지만, 반대로 고령자의 다양한 경험에 따른 유능함이 존재하는 것도 사실이므로 젊은 인재의 유능함은 개인적 차원에서만 단순하게 접근하기보다는 사회적 환경까지 고려한 지방의회의 인적 구성 차원에서 접근해야 한다. 의원직이 무보수 · 명예직일 경우에는 지방의회가 고연령층의 지역 유지나 토착세력으로 구성되는데, 이는 지방의회의 대표성을 낮추고, 전문성도 약화시킨다(이주경, 2009). 즉, 개인의 유능함이 아닌 지방의회의 인적 구성 차원에서 지방의원 월정수당 정책이 재력은 없으나 능력은 뛰어난 신진인사의 의회 진출을 용이하게 하여 지방의회의 상위계층 편향을 방지할 뿐만 아니라 사회적 대표성을 강화하고, 전문성을 증진시키는 데 도움을 줄 수 있다. 젊은

인재를 연령으로 구분한다면 30대, 40대라고 할 수 있을 것이다.

3. 지방의원 보수제도의 현황 및 변천

현행 지방자치법 제33조에서는 지방의원의 의정활동비의 종류, 지급기준 결정방식, 의정비심의위원회의 구성 · 운영 등을 규정하고 있고, 지방자치법 시행령 제33조는 의정활동비와 여비, 월정수당의 지급기준 등을 구체적으로 규정하고 있다. <표 2-2>는 의정활동비의 지급기준을 나타낸 것이며, <표 2-3>은 여비의 지급기준을 나타낸 것이며, <표 2-4>는 월정수당의 지급기준액 범위를 나타낸 것이다. <표 2-5>는 2005년부터 2012년까지 지방의원의 의정비 기준 변경 내용을 나타낸 것이다.

<표 2-2> 의정활동비 지급기준

구 분	의정활동비 지급범위	
	의정자료수집·연구비	보조활동비
광역의회 의원	월 1,200,000원 이내	월 300,000원 이내
기초의회 의원	월 900,000원 이내	월 200,000원 이내

<표 2-3> 여비 지급기준

(단위 : 원)

지급 기준액 / 구 분	철도 운임	선박 운임	항공 운임	자동차 운임	현지 교통비	숙박비	식비
광역의회 의원	1등급	2등 정액	정 액	정 액	20,000	46,000	25,000
기초의회 의원	1등급	2등 정액	정 액	정 액	20,000	46,000	25,000

<표 2-4> 월정수당 지급기준액 범위

1. 월정수당 지급 기준액의 산정방식

가. 계산식

○ 지방의회 의원 1명당 월정수당의 자연로그 값 =

6.252 + 0.298 × (해당 지방자치단체 최근 3년 평균 재정력지수) + 0.122 × (해당 지방자치단체 지방의회 의원 1명당 주민 수의 자연로그 값) + 지방자치단체 유형별 변수(더미변수) 값

· 재정력지수: 당해 회계연도의 전년도의 지방교부세 및 당초 예산 기준의 자치구재정조정교부금을 배분하기 위하여 산정한 지수

· 지방의회 의원 1명당 주민 수: 전년도 12월 31일 현재 「주민등록법」에 따라 주민등록표에 등재된 자 중 거주자에

	대한 주민등록인구통계를 기준으로 산정한 주민 수
· 더미변수 값:	특별시·광역시·도(0.249) / 50만 이상 시(0.092) / 50만 미만 시(0.031) / 도· 농복합시(0.023) / 군 (0) / 자치구(0.105)

나. 기준액(단위: 만원/연액)

· 월정수당 자연로그 수치를 실제 값으로 환산한 금액 = EXP(월정수당 자연로그 값). 다만, 환산된 월정수당 지급 기준액은 천원 단위(소수점 첫째자리)에서 반올림한다.

2. 월정수당 지급 기준액의 범위

· 의정비심의위원회는 해당 지방자치단체의 재정능력 등을 고려하여 제1호의 산정방식에 따라 산정된 월정수당 지급 기준액의 ±20퍼센트를 넘지 아니하는 범위에서 월정수당 지급기준을 결정한다. 다만, 의정비심의위원회가 결정 당시의 해당 지방자치단체의 월정수당 지급기준의 수준 등을 고려하여 월정수당 지급 기준액의 하한 범위 이하로 결정하려는 경우에는 예외로 한다.

3. 월정수당 지급 기준액의 인상 기준

· 월정수당 지급 기준액은 의정비심의위원회가 다음 연도 월정수당 지급기준 금액을 결정한 후, 기존의 지급기준을 적용한 연도부터 새로운 지급기준을 결정한 연도(새로운 지급기준이 적용되기 바로 전년도를 말한다)까지의 지방공무원 보수인상률을 합산하여 결정한다.

<표 2-5> 의정활동비 및 수당 지급 기준 변천

연도별	광역의회			기초의회		
	계	의정 활동비	수당(일비) 평균	계	의정 활동비	수당(일비) 평균
2005	3,120	1,800	1,320(회기수당)	2,120	1,320	800(회기수당)
2006 ~2007	4,684	1,800	2,884(월정수당)	2,788	1,320	1,468(월정수당)
2008	5,284	1,800	3,484(월정수당)	3,734	1,320	2,414(월정수당)
2009	5,303	1,800	3,503(월정수당)	3,435	1,320	2,115(월정수당)
2010	5,303	1,800	3,503(월정수당)	3,444	1,320	2,124(월정수당)
2011	5,303	1,800	3,503(월정수당)	3,452	1,320	2,132(월정수당)
2012	5,346	1,800	3,546(월정수당)	3,479	1,320	2,159(월정수당)

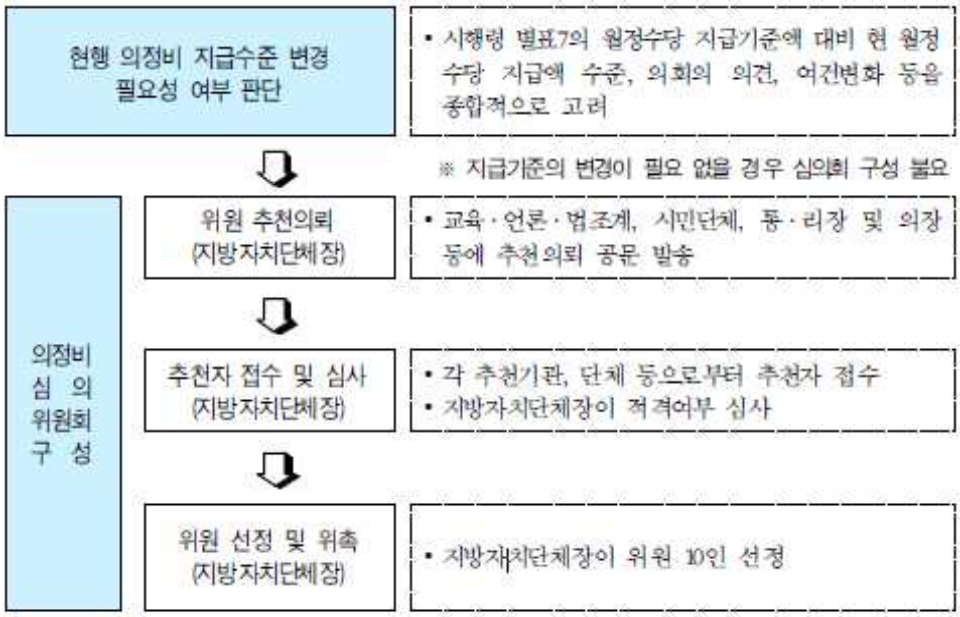
출처 : 안전행정부, 지방자치단체별 지방의원 의정비 결정 결과.

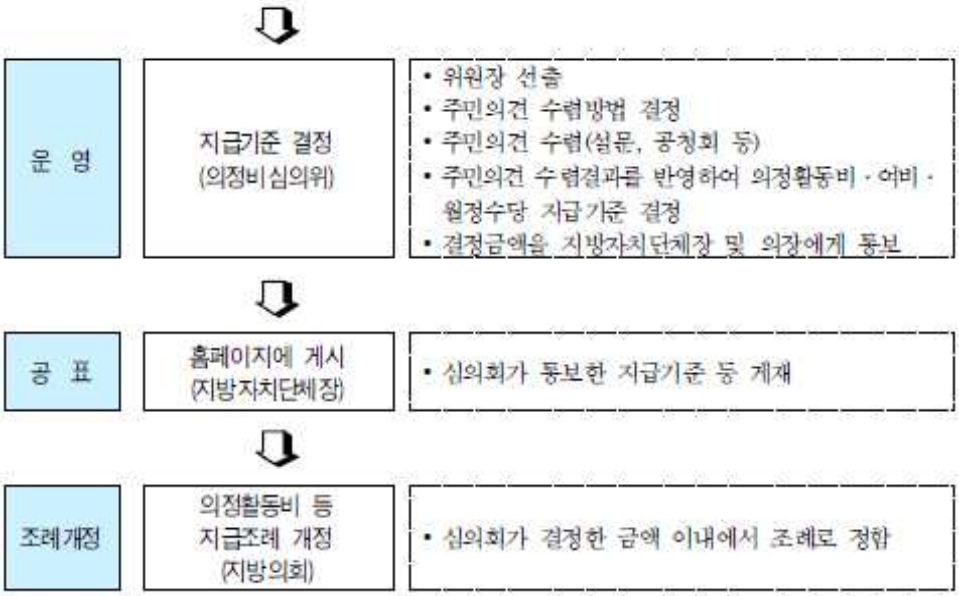
4. 지방의원 월정수당 결정절차

현행 지방자치법 제33조에서는 지방의원의 의정활동비의 종류, 지급기준 결정방식, 의정비심의위원회의 구성 · 운영 등을 규정하고 있고, 지방자치법 시행령 제34조는 의정비심의위원회의

구성 등을 구체적으로 규정하고 있다. 지방의원 월정수당 지급기준의 결정(변경)이 필요할 경우에는 의정비심의위원회를 구성해야만 하고, 의정비심의위원회가 해당 지방자치단체의 재정 능력 등을 고려하여 결정한 금액 이내에서만 조례로 정할 수 있다. 의정비심의위원회의 구성은 당해 지방자치단체의 관할구역에 1년 이상 주민등록이 되어 있는 19세 이상인 자로 교육계 · 법조계 · 언론계 · 시민사회단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 지방자치단체의 장이 위촉한다. 의정비심의위원회는 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거치고, 결과를 반영하여야 한다. 지방의원 월정수당 결정절차를 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 지방의원 월정수당 결정절차





출처 : 행정안전부, 지방의회 운영 가이드북(2012).

5. 주요 외국의 지방의원 월정수당 정책

1) 일본

일본의 지방의원은 본래 무급의 명예직이었으나, 1945년 이후 사실상 유급제로 전환하였다. 겸업 및 겸직금지 규정을 두고 직무에 전념하도록 유도하고 있으며, 보수액 지급방식은 각 지방자치단체별로 조례로 정하고 있다(지방자치법 제203조). 일본의 지방의원 보수수준 결정방식은 총무성(구 자치성)의 행정지도에

따라 지방자치단체의 장의 자문기관으로 설치되어 있는 '특별직 보수심의회'에 의해 결정된다. 자문시에는 물가상승률, 인구, 재정규모, 과거 특별직 급여의 개정상황 등을 고려한다. 개별 지방자치단체의 장은 지방의원 보수액에 관한 조례의 개정안을 의회에 제출할 때 미리 특별직보수심의회의 자문해야 하며, 특별직보수심의회 위원은 주로 주민 중에서 위촉하고, 지방의원, 상근직원의 임명은 피하고 있다. 지방정부 간 지방의원의 보수는 인구규모에 따라 격차가 있으며, 인구 규모에 따라 정비례하고 있다. 현(縣)의원은 월 평균 ¥848,000을 지급 받고, 시(市)의원은 월 평균 ¥444,700을 지급 받고, 정촌(町村)의원은 월 평균 ¥217,000을 지급 받는다(강인호 외, 2004).

일본 지방의원의 보수 제도는 지방자치법 제203조와 제204조에서 국가공무원을 상근직과 비상근직으로 구분하고, 상근직은 보수를, 비상근직은 급료를 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉 지방의원의 신분을 명예직 · 비상근직으로 간주하는가 또는 전문직 · 상근직으로 간주하는가에 따라 달라질 수 있다. 원래 지방의원의 신분은 제2차 세계대전 전부터 명예직의 성격으로 운영되었고, 현재까지도 본질적으로는 명예직 성격을 지는 것으로 이해되고 있다. 다만, 제2차 세계대전 이후에는 현실적 측면에서 비상근직 · 전문직의 혼합적 성격으로 변화된 탓에 보수를 지급하는 것으로 보고 있다(김주경, 2005).

일본의 경우 지방의원은 신분상 원칙적으로 비상근직 · 특별직으로 되어 있기 때문에 비상근 직원이 받는 급료, 기본수당, 비용변상, 퇴직연금 등의 대우에 대한 지급이 모두 적용된다. 이와 같은 일본의 지방의원 보수 제도에 대해 지방의원이 지방공공단체의 비상근 직원 신분에 포함된다는 점에서 종전(2008년 지방자치법 개정 전)에는 지방의회의 의원에 대한 보수에 관한 규정을 별도로 두지 않았으나, 지방의원의 위상과 품위 등을 고려하여 지방공공단체의 다른 비상근 직원과 차별화하여 지방의원에만 전속하는 보수에 대한 규정을 두게 되었다는 특징이 있다(최병대 외, 2010)

2) 미국

연방국가로서 권력의 분권화를 통하여 오랜 지방자치의 역사를 지니고 있는 미국은 현재 78,000여 개의 지방정부가 구성되어 있고, 그 형태가 다양하여 일률적으로 유형화하기는 어렵다. 또한 미국의 지방정부에서 의회의 역할은 지방정부가 채택하고 있는 정부 형태에 따라 달라진다. 미국 지방의원의 급여는 일본과는 달리 도시의 인구나 면적에 비례되는 것이 아니라 지방정부의 전통에 따라 결정된다(김주경, 2005).

미국 지방의원의 보수체계와 수준은 주와 지방정부에 따라

다르게 규정하고 있다. 지방정부는 대부분의 경우, 헌법격인 지방정부 헌장에서 보수 지급 근거와 방법 등 기본사항을 정하고, 구체적인 금액은 조례로 정하고 있다. 지방의회는 대체로 보수위원회의 권고를 거부 또는 삭감할 수 있으나 어떠한 항목도 증액은 허용되지 않는다. 보수체계 및 수준을 살펴보면 지방의원에게 지급되는 급여는 보수, 여비, 회기 중 생활수당 및 의회지도자에 대한 특별수당으로 구분된다. 보수는 42개 주가 연봉으로 지급하고, 8개 주는 회기기간 중 일일수당으로 지급하고 있다. 여비는 평균 마일 당 30센트로 연방정부 기준과 비슷하다. 42개 주는 보수 및 여비와 별도로 회기 중 평균 1일 $80 정도의 숙식비를 지급하고 있다. 8개 주는 숙식비를 지급하지 않으며, 8개 주는 주도 거주자 또는 통근자에 대해 식비만 지급하고 있다. 41개 주는 상 · 하원 의장 등 의회지도자에게 특별수당을 지급하고 있으며, 특별수당의 금액은 연간 $25(뉴햄프셔주)에서 $41,500(뉴욕주)까지 다양하다(강인호 외, 2004).

미국의 입법 개혁론자들은 능력 있고 헌신적인 지방의원을 발굴하기 위해서는 적절한 보수의 지급이 필수적인 요소라고 주장해 왔고 또한 물가상승률에 따라 수시로 변하는 급여를 개정이 어려운 헌법에서 규정하는 것을 강력히 반대하여 1960년대 중반까지 지방의원의 봉급을 26개 주에서 주 헌법으로 책정하였으나 현재는 앨라배마, 네브래스카, 뉴햄프셔, 로드아일랜드, 텍

사스주 등 오직 5개 주에서만 헌법으로 지방의원의 봉급을 규정하고 있다. 각 주의 지방의원 봉급 범위를 보면 가장 적은 뉴햄프셔주의 연봉 $200부터 가장 많은 캘리포니아주의 연봉 $99,000까지 다양하고, 평균적으로 $26,572가 지급되고 있다. 또한 봉급 외에 캘리포니아, 로드아일랜드 주를 제외한 48개 주에서 지방의원들이 일정기간 근무 후에는 은퇴연금의 혜택도 받을 수 있도록 하고 있으며, 43개 주에서는 주 정부 공무원과 같이 의료보험 혜택을 제공하고 있다(김웅기, 2001).

3) 영국

영국 지방의원은 무보수 · 명예직의 전통에 따라 1991년까지 무보수로 운영되었다. 무보수를 원칙으로 함에도 불구하고, 1972년 처음으로 하루 £10 한도의 출석수당이 도입되었으나 명예직이라는 성격으로 인해 매우 적은 수준이었다. 1980년 특별직무수당이 의회대표의원, 위원회 위원장 등에게 한정되어 지급되었고, 1991년 지방의원들은 정액의 연간기본수당, 특별직무수당, 출석수당을 지급받음으로써 무보수의 원칙은 무너지게 되었다(Wilson & Game, 2008).

2000년에는 출석수당을 폐지하고, 육아 및 부양가족수당을 신설하였으며, 2001년에 수당 규정을 개정하여 지방정부별로 수

당 지급체계를 만들어 의회에 권고할 '독립보수위원회'의 설치 · 운영을 의무화하였다. 따라서 현재 영국 지방의회의 보수체계는 기본수당, 특별직책수당, 육아 및 부양가족수당으로 구성되어 있으며, 금액은 명예직 전통에 따라 비교적 낮은 수준이다. 먼저 기본수당은 모든 의원에게 정액을 동일하게 지급하거나 한꺼번에 또는 회로 나누어서 지급한다. 이는 공직자 및 선거구민과의 불가피한 만남, 정치적 회합에의 참석 등 의회 의원들의 봉사시간에 대한 보상의 성격을 띠고 있다. 둘째, 특별직책수당은 의장, 부의장, 상임위 위원장과 부위원장, 시장, 대변인, 정당지도자 등 특별한 책임이나 부가적 임무를 맡은 경우에 지급한다. 특별직책수당을 지급하는 지방정부는 지급 대상에 최소한 1명 이상의 야당 의원을 포함시켜야 한다. 셋째, 육아 및 부양가족수당은 특정의 의정활동 수행으로 인해 어린이 및 부양가족 비용을 지출해야 하는 의원들에게 지급한다. 1인당 연 평균 보수 £7,573으로 일본, 미국의 비해 낮은 수준이다. 이는 자기 지역에 대한 자원봉사라는 소명의식이 강한 전통 때문이며, 대부분의 지방정부에서는 독립보수위원회의 권고안보다 수당액을 적게 책정하는 경향이 강하다는 점을 말해 준다(강인호 외, 2004).

4) 프랑스

프랑스 지방자치법 L.2123-17조는 지방의회 의원직은 공공의 이익을 위해 자원봉사자 자격으로 일하는 '무보수 · 명예직'임을 규정하고 있다. 그러나 의원직 수행으로 초래되는 직업 · 소득상의 손해를 보상한다는 차원에서 의장과 부의장 등 일부 의원들을 대상으로 일정한 범위 내에서 직무수당을 지급하도록 법으로 정하고 있으며, 이는 지방자치단체의 의무지출 항목에 속한다. 의원수당은 지방자치단체의 인구규모에 따라 지급 한도액이 달라지며 지급대상자도 변할 수 있다. 지급 원칙과 한도액은 지방자치법으로 정하고 있으며, 각 지방자치단체 의회는 한도액 이내에서 실제적인 지급액을 결정할 수 있다. 현재 연구비 등의 명목으로 매달 일정액이 지급되고 회기 중에는 숙식비와 교통비 등 경비가 지급된다. 그러나 지방자치법 상으로 무보수 · 명예직임이 명시되어 낮은 수준의 수당을 받고 있다(권영규 외, 2004).

5) 소결

앞에서 일본, 미국, 영국, 프랑스의 사례를 중심으로 지방의원에게 지급되는 보수체계를 분석하였다. 일본과 미국의 경우에는 명시적으로 헌법 또는 법률에 의해 지방의원에게 보수를 지

급함으로써 월정수당 정책을 채택하고 있음을 볼 수 있었다. 또한 영국과 프랑스의 경우에는 '무보수 · 명예직'의 전통이 강하여 법률에서 여전히 무보수의 원칙을 천명하고 있지만, 실질적으로는 수당을 지급하고 있음을 볼 수 있었다. 즉, 우리나라가 채택한 지방의원 월정수당 정책이 세계적 흐름이라는 것을 알 수 있다.

6. 지방의원 월정수당 정책의 선행연구 종합

지방의원 월정수당 정책을 주제로 한 학계의 연구 논문은 의정비 결정방식에 편향되어 축적되어 있다. 일단, 지방의원 월정수당 정책 도입 이전의 연구들은 지방의원 월정수당 정책의 필요성을 강조하는 내용의 논문이 주를 이루었다(강인호 외, 2004; 김주경, 2005; 이규환, 2006). 2006년 지방의원 월정수당 정책이 도입된 이후로 지방의원 월정수당 정책에 대한 연구들이 본격적으로 이루어졌는데, 연구의 주목적을 중심으로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 합리적인 의정비 결정방식을 모색하는 연구가 진행되었다. 대표적인 것으로 임승빈(2006), 김순은(2006), 강창구(2007), 송광태(2007), 김진국(2008), 임채홍 · 고경훈(2009), 하정봉 · 박세정(2009), 임채홍 · 홍성만(2010), 조영두 · 송광태(2010), 고경훈 · 김태영(2011), 조정래 · 이현정(2011)이 있다.

둘째, 효과 인식에 관한 연구가 진행되었다. 대표적인 것으로 황아란 · 송광태(2008), 전영상(2010), 현근 · 전영상(2010)이 있다.

셋째, 의정활동과의 연관성을 분석한 연구가 진행되었다. 대표적으로 한형서(2007), 전영상(2010), 안중남 · 이성근(2010), 박진우 · 정재진(2011), 안성수 · 김석용(2012)이 있다.

지방의원 월정수당 정책에 관한 연구 중 합리적인 의정비 결정방식에 대한 주제는 다양한 방식으로 많은 연구가 되었다. 또한 지방의원 월정수당 정책의 효과 인식에 관한 연구도 지방의원, 주민, 공무원, 이해관계집단에 관한 기존 연구가 각각 존재하여 제6대 지방의원 선거(2010년) 결과로 구성된 지방의회의 임기가 종료하지 않은 시점에서 새로운 연구는 어렵다고 보았다. 의정활동과의 연관성을 다룬 연구는 서울특별시 은평구, 충주시, 대구광역시, 경상남도 등 하나의 지방의회를 대상으로 연구가 주로 진행되었고, 일부 연구만이 다수의 지방의회를 대상으로 연구가 진행되었다.

그럼에도 불구하고, 모든 연구가 제5대 지방의원 선거(2006년) 결과로 구성된 제5대 지방의회의 의정활동에 대한 분석만 하였다. 제6대 지방의원 선거(2010년) 결과로 구성된 지방의회의 임기가 종료하지 않은 시점에서 제6대 지방의회의 의정활동에 대한 연구가 어려웠기 때문이다. 하지만 2013년 현재 비록 전반기이기는 하지만 제6대 지방의회의 의정활동에 대한 자료가 존재

하므로 이에 대한 연구가 진행된다면 학문적 의미가 있다고 보았다. 또한 제5대 지방의회의 의정활동에 대한 연구를 어떠한 방법으로 한다고 하여도 시의에 적절하지 않으며, 기초의회와 광역의회 모두에 대한 연구가 되어 있는 상태에서 하나의 의회를 대상으로 한 반복된 연구는 학문적 의미가 떨어진다고 보았다. 결국, 본 논문에서는 제6대 지방의회의 의정활동에 대한 연구를 포함한 다수의 지방의회를 대상으로 한 연구를 진행하기로 한다. 의정활동과의 연관성을 다룬 기존 연구들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

한형서(2007)의 연구는 지방의원 월정수당 정책이 도입된 이후, 서울특별시 은평구 의회의 의정활동의 실태와 문제점에 대해 최초로 연구하였다. 2006년 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전인 제4대 지방의회의 의정활동과 제5대 지방의회 중 2007년까지의 의정활동에 대한 분석을 시도하였으며, 기초의회의 의정활동에 있어서 지방의원 월정수당 정책의 도입 전후에 큰 차이가 없다며 그 이유로 법 · 제도적 한계, 재정적 한계 등을 들고 있다.

전영상(2010)의 연구는 지방의원 월정수당 정책의 도입 효과에 대하여 충주시 의회를 대상으로 연구하였다. 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전인 제4대 지방의회의 의정활동과 제5대 지방의회의 의정활동에 대한 분석을 시도하였으며, 기초의회의

의정활동에 있어서 지방의원 월정수당 정책은 미약하지만 긍정적인 영향을 미치고 있다고 보았다.

안중남 · 이성근(2010)의 연구는 지방의원 월정수당 정책의 도입 효과에 대하여 광역의회로는 최초로 대구광역시 의회를 대상으로 연구하였다. 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전의 역대 지방의회(1~4대)의 의정활동의 평균과 제5대 지방의회의 의정활동에 대한 분석을 시도하였으며, 지방의원 월정수당 정책은 지방의원의 조례안 발의 실적을 크게 증가시키는데 영향을 미쳤다고 보았다.

박진우 · 정재진(2011)의 연구는 지방의원 월정수당 정책의 도입 효과에 대하여 최초로 다수의 지방의회를 대상으로 연구를 진행하였다. 서울특별시와 경기도의 35개 기초의회가 그 대상이며, 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전인 제4대 지방의회의 의정활동과 제5대 지방의회의 의정활동에 대한 분석을 시도하였으며, 입법 기능에 있어서는 지방의원 월정수당 정책의 효과가 있었으나 예산 심의 및 의결 기능, 견제 · 감시 기능에 있어서는 통계적으로 유의한 결과가 없었다고 보았다.

안성수 · 김석용(2012)의 연구는 지방의원 월정수당 정책의 도입 효과에 대하여 경상남도 의회를 대상으로 연구하였다. 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전인 제3대와 제4대 지방의회의 의정활동과 제5대와 제6대(전반기) 지방의회의 의정활동에 대한

분석을 시도하였으며, 지방의원 월정수당 정책은 지방의회의 입법 기능, 예산 기능, 견제 기능, 도민대표 기능 모두에 있어서 효과가 있었다고 보았다.

결과적으로 본 논문은 합리적인 의정비 결정방식을 모색하거나 효과 인식에 대하여 초점을 둔 기존 문헌과는 달리, 의정활동성과를 분석한다는 점에 초점을 두고 있다. 또한 의정활동성과를 연구함에 있어서 단일의 지방의회를 대상으로 하는 것이 아니라 다수의 지방의회를 대상으로 한다는 점이 차별화되고, 다수의 기초의회가 아닌 다수의 광역의회를 대상으로 한다는 점에서 더욱 차별화된다. 지방의원 월정수당 정책에 관한 선행연구를 정리하면 <표 2-6>로 나타낼 수 있다.

<표 2-6> 지방의원 월정수당 정책에 관한 선행연구

저자	연구기간	연구대상	주요 내용
한형서(2007)	4대, 5대	서울시 은평구	지방의원 월정수당 정책의 도입 전후에 큰 차이가 없음
전영상(2010)	4대, 5대	충주시	지방의원 월정수당 정책은 미약하지만 긍정적인 영향이 있음
안중남 · 이성근(2010)	1~5대	대구시	지방의원 월정수당 정책은 지방의원의 조례안 발의 실적을 크게 증가시키는 데 영향을 미침

박진우 · 정재진(2011)	4대, 5대	35개 기초의회	입법 기능에는 지방의원 월정수당 정책의 효과가 있으나 예산 심의 및 의결 기능, 견제 · 감시 기능에는 유의한 효과가 없음
안성수 · 김석용(2012)	3~6대	경상남도	지방의원 월정수당 정책은 지방의회의 입법 기능, 예산 기능, 견제 기능, 도민대표 기능 모두에 있어서 효과가 있음

제 2 절 의정활동성과의 개념 및 선행연구

1. 지방의회의 지위

1) 헌법상 기관

우리 헌법 제118조는 “지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직 · 권한 · 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하여 지방의회의 설치를 헌법상 보장하고 있다. 지방의회의 조직 · 권한 · 의원선거에 관하여 지방자치법과 공직선거법이 제정되어 있다. 이렇게 규정된 지방자치관련 조항은 제헌 이래 제9차 개헌에 이르기까지 한 번도 제외되지 않고 일관되게 규정되어 왔는데, 제헌 헌법에서부터 지금까지 지방자치에 관하여 지방자치에 관하여 제도적인 보장을 하고 있다(행정안전부, 2011).

2) 주민대표기관

헌법과 지방자치법에서 지방의회가 주민의 대표기관임을 명

문으로 규정하지는 않았다. 그러나 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법 제31조의 "지방의회 의원은 주민이 보통 · 평등 · 직접 · 비밀선거에 따라 선출한다."는 내용에 비추어 보면 주민에 의하여 선출된 개개의 의원은 주민의 대표자이고, 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다고 볼 수 있다(행정안전부, 2011). 이때의 대표권의 성질은 기속적 위임이 아니라 비기속적 위임의 성질을 가지는 바, 이는 의원이 주민을 대표하지만 그렇다고 의원이 선거인의 지시나 요구에 따르지 않아도 되고 사후 보고의 의무도 지지 아니함을 의미한다. 아울러 지방의회 구성원으로서의 의원의 대표권은 지역구 주민에 대한 것이 아니라 지방자치단체 지역 주민 전체에 관한 것으로 이해되는 것이 일반적이다(이청수, 2011). 지방의회는 주민의 대표기관이지 지방자치단체의 대표기관은 아니다. 지방자치단체를 대표하는 기능은 집행기관의 장인 지방자치단체의 장이 갖는다.

3) 의결기관

지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서 지방자치법 제39조에 따라 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 지

위를 가진다. 이 경우 지방의회는 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가지고 있다. 법령에 의하여 지방의회의 의결사항으로 정해진 사항에 대해서는 의회의 의결 없이 지방자치단체의 장이 이를 집행할 수 없을 뿐만 아니라 의회의 의결 없이 집행한 때에는 그 집행행위는 무효가 된다(이청수, 2011). 지방의회의 의결사항을 규정하는 방법에는 총괄주의와 열거주의가 있으나 우리 지방자치법은 지방자치단체의 사무 중 중요한 사항만을 의결사항으로 열거하는 개괄적 열거주의를 채택하고 있다. 따라서 지방자치법에 열거한 사항은 반드시 지방의회의 의결을 거쳐야 하며, 열거된 사항 외의 사항은 당해 지방자치단체에서 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다. 지방의회의 권한에 속하지 않는 기타의 의사결정은 각 집행기관의 권한에 속하는 것이다. 이러한 의미에서 국회가 국권의 최고기관인 것과 대비하여 지방의회는 반드시 지방자치단체의 최고기관의 지위에 있지 않다는 것을 알 수 있다(임승빈, 2012).

4) 입법기관

지방자치단체는 헌법에 의하여 보장되는 자치권의 일환으로 자치입법권을 가지며, 자치입법권에 의하여 제정되는 자치에 관

한 규정을 자주법이라 한다. 광의의 자주법의 개념에는 규칙도 있으나, 협의의 자주법의 개념에서는 조례만을 지칭한다. 조례는 법령의 범위 안에서 지방자치단체 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정되거나 개폐된다. 따라서 조례 제정권은 지방의회의 기능으로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 지방자치단체의 장에게도 자주법의 하나인 규칙에 대한 제정권이 부여되어 있지만, 이 규칙은 지방의회가 제정한 조례의 범위 내에서 또는 법령이나 조례가 위임한 사항에 대해서만 제정 가능한 것이다(행정안전부, 2011).

5) 행정감시기관

우리나라의 지방자치제도는 기관대립의 원칙 아래 지방의회 의원과 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하고 지방의회와 지방자치단체의 장에게 각각 독립적인 지위와 권한을 부여하고 있다. 지방의회는 지방자치단체의 장을 중심으로 한 집행기관이 추진한 행정이 지방의회가 의결한 대로 집행되고 있는지를 감시하여 집행기관의 독주를 막아 지방행정을 합법적이며 합목적적으로 수행할 수 있도록 하고 있다(행정안전부, 2011). 지방의회의 집행부에 대한 통제방법은 지방자치법령에서 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체의 기관에 대한 행정사무감사 및 조사,

예산안 및 결산 심사, 자치행정에 대한 질문, 단체장 및 관계 공무원의 출석 요구, 서류제출 요구 등이 있으며, 각종의 동의권 · 승인권을 행사함으로써 집행부에 대한 통제기관으로서의 기능을 수행한다. 따라서 지방의회는 지방자치단체에 대한 내부적 통제 기능을 수행함으로써 지방행정의 적법 · 타당성을 보장하게 된다 (이청수, 2011).

2. 지방의회의 기능

1) 입법 기능

의회의 가장 기본적인 권한은 입법에 관한 권한이다. 지방의회는 법령의 범위 안에서 조례를 제정하고 개 · 폐할 수 있다. 집행기관인 지방자치단체의 장에게도 규칙제정권이 부여되어 있으나 규칙이란 조례의 위임 또는 시행을 위하거나 국가로부터 위임된 사무를 시행하기 위하여 제정하는 것으로 자치입법권이란 곧 조례제정권을 의미한다. 지방의원들은 이러한 조례제정권을 통해 입법에 관한 다양한 역할을 수행한다(신두범, 2010). 지방의회의 권한과 역할이 각기 나라마다 또는 지방자치단체마다 다르다고 하더라도 지방의회의 중심적 권한과 역할은 전통적으로 입법기관으로서의 역할이다.

2) 의결 기능

우리나라의 지방정부 형태는 의결기구와 집행기구가 분리되어 있는 기관대립형으로 의결 기능은 지방의회에서 관장하고, 집행 기능은 지방자치단체의 장이 관장한다. 지방의회의 생성 과정에 초점을 둔 것이 주민대표 기능이라면 지방의회의 활동에 초점을 맞춘 것으로 가장 중요한 것이 의결 기능이다. 의결 기능이 없는 대표 기능은 사실상 허구일 수밖에 없다. 따라서 지방의회의 의결 기능은 국회의 정책결정 기능과 같이 매우 중요한 것이다(임승빈, 2012). 다시 말해 의결기관으로서의 의회는 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영사항에 관하여 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 기능을 한다.

3) 견제 · 감시 기능

지방의회와 지방자치단체의 장은 상호 독립된 지위를 갖지만 상호 견제와 균형의 관계를 원칙으로 한다. 이러한 원칙에 따라 지방의회는 지방자치단체의 장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 기능을 부여 받고 있다(신두범, 2010). 지방의회의 견제

및 감시 기능은 의회 자신이 의결한 사항들이 집행기관에서 제대로 지켜지고 운영되며, 처리 · 실시되고 있는가에 대해 행하는 감시 및 통제활동을 의미한다(유광호 · 박기관, 2005). 특히, 기관대립형의 지방정부 형태 하에서 예산 및 결산 심의 기능이야말로 지방의회가 지방자치단체의 정책과정에 참여하고 종합적으로 행정서비스의 적절성과 재정구조를 평가하는 중요한 정책도구이다(강인호 외, 2002; 김순은, 2002).

4) 주민대표 기능

주민의 의사를 대표하여 지방정부의 의사결정에 반영하는 이 기능은 어떤 개인이나 집단의 대리인(agent)으로서의 기능이 아니고 주민 전체의 일반의지(general will)를 의회활동 과정에 반영한다는 간접 민주주의의 원리를 반영하는 것이다(임승빈, 2012). 지방정부의 형태는 국가와 지방자치단체에 따라 다양하지만, 어떠한 정부형태를 취하든 지방의회는 지역주민에 의해 선출되므로 지방의원은 주민대표자로서 지역주민의 여론을 수렴하고 적절히 반영해야 하는데, 이는 지방자치의 근본이념에 부합한다. 특히 지역주민의 민의를 반영하는 수단으로 청원권이 헌법과 지방자치법에 의해 보장되어 있다.

3. 의정활동성과의 개념 및 필요성

1) 의정활동성과의 필요성

지방의회는 주요 지위에 따라 부여된 권한에 기초하여 다양한 기능을 수행하고 있다. 1991년 지방의회의 부활 이후, 열악한 지방자치 환경 하에서 지방의회는 우리나라 지방자치 발전을 위하여 나름대로 많은 노력을 기울이고 있으나 아직까지 선진국 지방의회의 활동상황에 비추어 볼 때 상당히 미흡한 실정이다(최병대, 2003). 우리나라와 선진국의 지방의회 간 활동상황을 비교하기 위해서는 특정한 개념이 필요한데, 이를 '의정활동성과'라고 한다. 송광태 · 김현태(2000)는 의정활동에 대한 성과평가가 의정활동의 실태와 수준을 파악하고 의회 내 경쟁구조를 강화시켜 의정활동을 활성화하는 데 도움이 될 것이라고 보고 있고, 최근열 · 장영두(2009)는 객관화된 성과평가의 결과가 다른 지방의회와 비교됨으로써 지방의회 간 선의의 경쟁이 이루어져 지방의회의 발전에 기여할 것이라고 주장한다. 송건섭 · 전영권 · 김상지(2009)는 의정활동성과에 대한 의의를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 의정활동성과에 대한 평가는 지방의원은 물론 의회 내부 사무기구 직원이 수행하는 의사결정의 질을 높여준다. 둘째, 지역주민에 대한 지방의회의 책임성을 확보할 수 있다. 셋째, 지방

의회 운영의 효과를 도모할 수 있다. 의정활동에 대한 성과가 계량적으로 평가되기 때문에 의회 내부 사무기구의 역량진단과 의회운영시스템의 문제점을 파악하여 개선할 수 있다. 넷째, 의정활동성과에 대한 평가를 통해 의회 성과 자체를 개선할 수 있다. 즉, 의정활동에 대한 성과를 분석한 후, 결과를 환류하여 의정활동성과를 질적으로 제고할 수 있다. 이러한 과정을 통하여 지방의회 활동에 대한 주민의 신뢰성, 대응성, 책임성을 증진시킬 수 있다.

2) 의정활동성과의 개념

의정활동성과가 무엇을 의미하는지를 제대로 이해하기 위해서는 성과(performance)라는 개념과 평가(evaluation)라는 두 가지 핵심개념을 제대로 이해할 필요가 있다(최근열 · 장영두, 2009). 성과란 매우 다의적이고 복합적인 개념이어서 한 마디로 정의하기가 어렵다(Rogers, 1990). 일반적으로 성과라 함은 체계이론의 시각에서 보았을 때 투입(input)의 결과로 나타나는 산출(output)을 의미한다. 그러나 성과의 개념을 이와 같이 단순한 산출의 의미로만 정의하는 것은 산출로서의 성과가 갖고 있는 가치 발생적 측면을 도외시한 것이다. 성과가 지닌 가치 발생적 측면을 포함할 경우, 성과는 산출(output)을 넘어 결과(outcome)라

는 '욕구충족적인 가치실현에 미친 영향'으로서의 질적인 개념까지도 포함하게 된다(박재완, 1999). 성과뿐만 아니라 평가 또한 그 자체로 가치 지향적 특성을 지니고 있다는 사실에서도 의정활동성과의 개념적 정의에 가치 발견적인 결과에 대한 평가를 포함할 수밖에 없음을 알 수 있다. 일반적으로 평가라 함은 평가대상에 대한 가치판단 활동을 의미한다(최근열 · 장영두, 2009). 결국 성과나 평가가 갖고 있는 개념의 다의성과 복합성에도 불구하고 일반적으로 성과평가는 조직에 부여된 임무, 조직이 창조하고자 하는 가치와 목표, 수행 전략 등이 어떠한 결과를 가져왔는가 하는 것을 측정하고 검토하는 것을 목적으로 한다(노화준, 2001). 이렇게 볼 때 지방의회의 의정활동의 성과평가란 지방의회에 부여된 법적 권한에 따라 지방의회가 의도한 총체적 활동으로 볼 수 있고, 이 의도된 활동의 결과에 대한 양적 · 질적인 측면에 대한 가치판단이라고 할 수 있을 것이다(유광호 · 박기관, 2005).

이는 기존 연구에 있어서 지방의회에 대한 성과평가의 대상을 분류함에 있어서 지방의회의 지위에 따른 그것이 수행하는 기능에 대한 분류를 따르게 하였다. 본 논문도 의정활동의 성과를 지방의회가 자신의 기능에 따라 수행한 결과로 간주하고, 이 활동의 결과를 객관적 자료로 측정할 수 있는 1차적인 산출물(output)에 한정하여 평가하고자 한다.

5. 의정활동성과에 관한 선행연구 종합

1991년 지방의회가 재구성된 이후, 지방의회에 대한 연구들은 연구자의 시각과 측면의 강조점에 다라 다양하게 실시되어 왔다. 특히 지방의회 의정활동에 대한 연구는 제도론에 입각한 규범적 방법 내지 당위론적 연구에서 점차 실증적 분석연구에 치중하는 연구경향을 보이고 있다(유광호 · 박기관, 2005). 지방의회가 재개된 1990년대 초기에는 지방의회 의정활동과 관련하여 의회의 운영과 그에 따른 제약요인 등에 관한 연구가 많았다. 그 후 지방의회 활동이 축적되면서 지방의회 속기록, 회의결과 보고서 등을 토대로 한 지방의정활동의 성과분석 연구들이 나타나기 시작했다(김성호 외, 2002).

지방의회가 재구성 된 지 10년이 지난 후, 지방의회 의정활동이 축적되자 평가기준을 정하고 의정활동의 성과를 평가하는 연구들이 시작되었다. 이러한 연구들은 지방의회의 주요 기능이나 활동을 평가 대상으로 분류한 후, 평가지표를 구성하여 의정활동성과를 측정하고 있다. 지방의회의 기능 중 대체로 의결 기능, 입법 기능, 정책 기능, 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능 등에서 선택 또는 조합한 후 평가지표를 구성하고 있다. 주요 활동 측면에서는 주민대표 활동, 조례 제정 및 개정 활동, 예산 심사 및 결산 활동 등을 공통적으로 사용하고 있다.

의정활동성과에 대한 평가기준으로 활용되는 지방의회의 기능을 파악하는 방법은 일률적이지 않은데, 그 방법을 기준으로 연구들을 분류하면 다음과 같다.

첫째, 입법 기능, 통제 기능, 주민대표 기능의 세 가지로 지방의회의 기능을 파악하여 의정활동성과를 평가하는 연구가 진행되었다. 대표적인 것으로 강인호 외(2002), 최근열 · 장영두(2009), 강인호 외(2010), 문원식(2010), 이영희 · 이영균(2010), 차재권 · 김영일(2011)이 있다.

둘째, 입법 기능을 세분화하여 입법 기능, 의결 기능, 통제 기능, 주민대표 기능의 네 가지로 지방의회의 기능을 파악하여 의정활동성과를 평가하는 연구가 진행되었다. 대표적인 것으로 유광호 · 박기관(2005), 권영주(2009)가 있다.

셋째, 입법 기능을 세분화하되 주민대표 기능을 의정활동성과를 평가하는 지방의회의 기능으로 파악하지 않고 입법 기능, 의결 기능, 통제 기능의 세 가지로 의정활동성과를 평가하는 연구가 진행되었다. 대표적인 것으로 박진우 · 정재진(2010)이 있다.

이 외에도 지방의회의 기능을 파악하는 방법은 다양하다. 이달곤(2004)은 지방의회의 기능을 체제유지 기능, 주민대표 기능, 의사 기능, 감사 기능으로도 파악한다. 그럼에도 불구하고, 많은 연구들이 입법 기능, 통제 기능, 주민대표 기능에 기초한 것은

우리나라 지방정부 형태가 기관대립형인 탓에 기인한다. 입법 기능은 지방의회의 본질적 기능이고, 주민대표 기능도 지방자치의 본질에 따른 기능이라고 한다면 통제 기능은 기관대립 구조에서 비롯된 것이다. 특히, 임승빈(2012)은 주민의 대표기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체의 장이 상호 독립적인 지위에서 견제를 하는 상황에서 의결 기능이 없는 대표 기능은 사실상 허구일 수밖에 없다고 주장한다. 지방자치단체의 중요한 사항 및 정책에 있어서 의결권이 없다면 지방의회는 의결기관이 아니라 자문기관으로 전락할 것이다. 물론, 많은 연구들이 지방의회의 기능을 파악함에 있어서 의결 기능을 누락한 것은 아니고, 의결 기능을 입법 기능에 포함하여 파악하고 있다. 따라서 지방의회의 세 가지 기능을 바탕으로 의정활동성과를 평가하는 것도 가능하다. 다만, 본 논문에서는 지방의회에 있어서 의결 기능의 중요성을 높게 파악하여 입법 기능, 의결 기능, 통제 기능, 주민대표 기능이라는 네 가지의 지방의회 기능을 바탕으로 의정활동성과를 평가하고자 한다. 그리고 모든 연구가 입법 기능, 통제 기능, 주민대표 기능이라는 획일적인 용어를 사용한 것은 아니다. 최근의 선행연구 중에 의미 있게 의정활동성과에 대한 평가 기준을 설정한 연구들을 살펴보기로 한다.

유광호 · 박기관(2005)의 연구는 원주시 의회를 대상으로 의정활동성과에 대하여 대표 기능, 의결 기능, 입법 기능, 견제 ·

감시 기능이라는 지방의회의 기능을 네 가지로 파악하고, 이를 바탕으로 평가를 하였으며, 원주시 의회의 향후 과제를 논의하였다.

최근열 · 장영두(2009)의 연구는 경상북도 의회를 대상으로 의정활동성과에 대하여 정책결정 기능, 행정통제 기능, 정치적 대표 기능이라는 지방의회의 기능 파악을 바탕으로 평가하였으며, 이에 기초하여 지방의회의 발전방안을 제시하였다.

권영주(2009)의 연구는 서울특별시 의회를 대상으로 의정활동성과에 대하여 입법 기능, 예산 기능, 통제 기능, 주민대표 기능으로 지방의회의 기능을 네 가지로 파악한 후, 이를 바탕으로 평가를 하였으며, 역대 서울특별시 의회 간의 성과를 종합 · 비교하였다.

이영희 · 이영균(2010)의 연구는 성남시, 하남시, 광주시 의회를 대상으로 의정활동성과에 대하여 입법 · 의결 기능, 주민대표 기능, 견제 · 감시 기능으로 지방의회의 기능을 파악한 후, 이를 바탕으로 평가를 하였으며, 세 지방의회 간의 성과를 비교하였다.

박진우 · 정재진(2011)의 연구는 서울특별시와 경기도 내 35개 기초 지방의회를 대상으로 입법 기능, 예산 심의 · 의결 기능, 견제 · 감시 기능으로 지방의회의 기능 파악을 바탕으로 평가하였으며, 35개 지방의회 간의 성과를 비교한 후, 지방의원 월정수

당 정책에 대한 시사점을 제공하였다.

결과적으로 본 논문은 지방의회의 기능을 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능으로 네 가지로 파악한 후, 의정활동성과를 분석한다는 점에 초점을 두고 있다. 또한 의정활동성과를 연구함에 있어서 단일의 지방의회를 대상으로 하는 것이 아니라 다수의 지방의회를 대상으로 한다는 점이 차별화되고, 다수의 기초의회가 아닌 광역의회를 대상으로 한다는 점에서 더욱 차별화된다. 의정활동성과에 관한 선행연구를 정리하면 <표 2-7>로 나타낼 수 있다.

<표 2-7> 의정활동성과에 관한 선행연구

저자	의정활동성과 평가 기준	연구대상	주요 내용
유광호 · 박기관(2005)	대표 기능, 의결 기능, 입법 기능, 견제 · 감시 기능	원주시	의정활동성과 평가 및 향후 과제 논의
최근열 · 장영두(2009)	정책결정 기능, 행정통제 기능, 정치적 대표 기능	경상북도	의정활동성과 평가 및 발전 방안 논의
권영주(2009)	입법 기능, 예산 기능, 통제 기능, 주민대표 기능	서울시	의정활동성과 평가 및 역대 서울시의회 간의 성과를 종합 · 비교

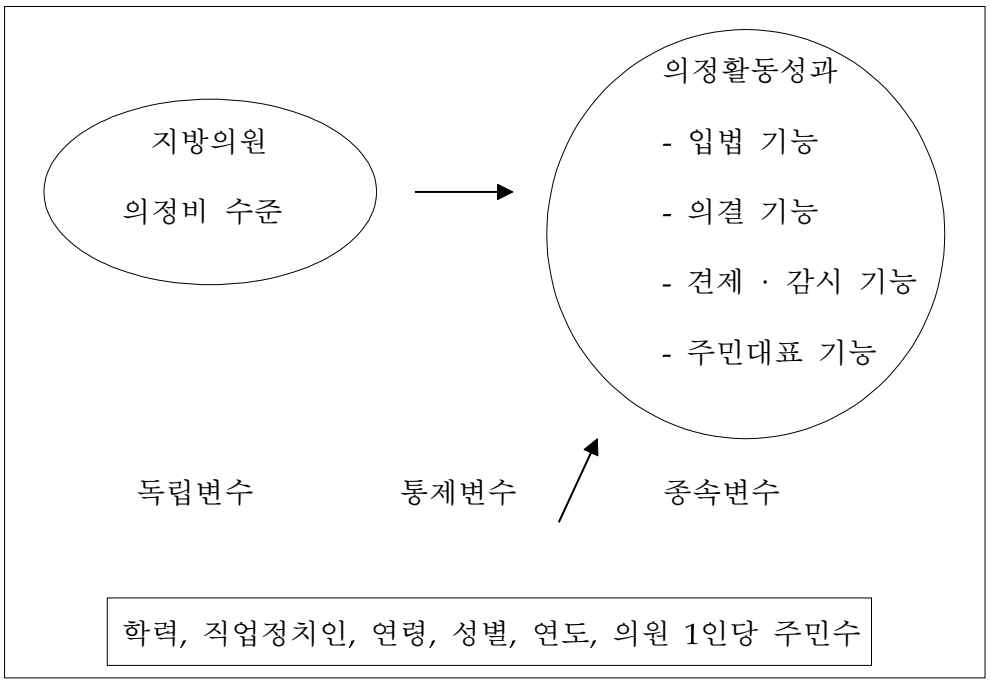
이영희 · 이영균(2010)	입법 · 의결 기능, 주민대표 기능, 견제 · 감시 기능	성남시, 하남시, 광주시	의정활동성과 평가 및 세 지방의회 간의 성과 비교
박진우 · 정재진(2011)	입법 기능, 예산 심의 · 의결 기능, 견제 · 감시 기능	35개 기초의회	의정활동성과 평가 및 지방의원 월정수당 정책에 대한 시사점 제공

제 3 장 연구 설계 및 분석방법

제 1 절 연구의 분석틀

지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 미치는 영향을 분석하기 위한 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 3-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 3-1> 연구의 분석틀



이는 독립변수인 2006년부터 2012년에 이르는 16개 광역의회별 지방의원의 의정비 수준과 그에 영향을 받는 종속변수인 의정활동성과를 나타내고 있다. 의정활동성과는 지방의회의 주요 기능을 기준으로 분류하여 평가지표를 구성한다. 즉, 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능으로 나누어 성과를 측정한다. 통제변수는 지방의회별 학사학위 소지자 비율, 직업정치인 비율, 평균 연령, 남성 비율, 연도, 지방의원 1인당 주민수로 구성된다.

제 2 절 변수와 연구가설의 설정

1. 변수의 설정 및 측정

1) 독립변수: 지방의원 의정비 수준

본 연구의 독립변수는 지방의원 의정비 수준이다. 지방의원 의정비란 지방의원 월정수당 정책에 의하여 지방의원이 지급받는 의정활동비와 여비, 월정수당을 모두 합한 금액을 말한다. 각 연도의 지방의원의 의정비는 안전행정부 지방행정실에서 매년 홈페이지에 제공하는 '지방자치단체별 지방의원 의정비 결정 결과'를 이용하기로 한다.

2) 종속변수: 의정활동성과

본 연구에서 중점적으로 보고자 하는 것은 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 미치는 영향이다. 의정활동성과를 평가하기 위해서는 평가지표를 구성하는 것이 선행되어야 한다. 지방의회의 의정활동은 지방의회가 수행하는 기능에 따라 네 가지 분야로 나누어 볼 수 있다. 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기

능, 주민대표 기능이 그것이다. 의정활동은 이 네 가지 분야를 측정하여 판단하기로 한다. 여기에서 입법 기능은 조례 제 · 개정 건수, 의원발의 조례안 비율로 측정한다. 의결 기능은 동의 · 승인안 의결 건수, 건의 · 결의안 의결 건수로 측정한다. 견제 · 감시 기능은 예 · 결산안 수정가결비율로 측정하고, 주민대표 기능은 청원 건수로 측정한다. 이를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 의정활동성과 측정지표

평가분야	측정지표
입법 기능	□ 조례 제 · 개정 건수 □ 의원발의 조례안 비율
의결 기능	□ 동의 · 승인안 의결 건수 □ 건의 · 결의안 의결 건수
견제 ·감시 기능	□ 예 · 결산안 수정가결 비율
주민대표 기능	□ 청원 건수

(1) 입법 기능

① 조례 제 · 개정 건수

우리 헌법 제117조의 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다는 규정과 지방자치법 제22조의 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정에 따르면 조례 제 · 개정은 법에서 보장한 지방자치단체의 고유한 입법권이고, 이를 수행하는 것은 지방의회이다. 또한 지방자치법 제39조에서 조례의 제정 · 개정 · 폐지를 지방의회의 의결사항으로 규정하는데, 이를 통해 조례의 제· 개정이 지방의회가 수행하는 기능 중 본질적인 기능임을 알 수 있고, 이는 대표적인 의정활동성과이다. 따라서 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 입법 활동의 변화를 조례 제 · 개정 건수를 통해 밝히고자 한다. 조례 제 · 개정 건수는 안전행정부 지방행정실에서 매년 홈페이지에 제공하는 '자치법규 운영현황' 및 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

② 의원발의 조례안 비율

지방자치법 제66조에 따르면 조례안에 대한 발의는 지방의원(재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상) 뿐만 아니라 지방자치단체의 장도 가능하다. 그러나 기관대립형의 지방정부 형태하에서 조례안에 대한 발의는 지방의원의 역할로 더 기대되기 마련인데, 행정국가 현상으로 인해 우리나라에서는 지방의원들의 조례안 발의보다 지방자치단체의 장에 의한 조례안 발의가 압도적으로 많았으며, 이에 따라 지방의회가 거수기의 역할만을 수행할 뿐이라는 비판을 받아왔다. 지방의원 월정수당 정책의 도입은 지방의원의 재정적 · 시간적 여유를 확보해 줌으로써 의원발의 조례안 비율을 증가시킬 것으로 보인다. 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 입법 활동의 변화를 의원발의 조례안 비율을 통해 밝히고자 한다. 의원발의 조례안 비율은 안전행정부 지방행정실에서 매년 홈페이지에 제공하는 '자치법규 운영현황' 및 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

(2) 의결 기능

① 동의 · 승인안 의결 건수

동의와 승인은 공법상으로 국가 또는 지방자치단체의 기관이 다른 기관이나 개인의 특정한 행위에 대하여 긍정적 의사를 표시하는 일이라는 점에서 공통된다. 차이점은 동의의 경우에는 다른 기관이나 개인의 특정한 행위 이전에 이루어지지만, 승인의 경우에는 다른 기관이나 개인의 특정한 행위 이후에 이루어진다는 점에 있다. 지방자치법 상에 동의에 관한 명시적인 규정은 없지만, 관계법령 중에 지방의회의 동의를 명시한 규정이 많다. 예를 들어, 공유재산 및 물품관리법의 경우에는 사용료, 대부료 등의 감면에 있어서 지방의회의 동의를 요구하고 있다. 승인에 관하여는 지방자치법 상의 규정이 있다. 지방자치단체의 장의 선결처분(제109조), 예비비(제129조), 결산(제134조)에 있어서 지방의회의 승인을 요구하고 있다. 이를 통해 동의 · 승인안 의결은 지방의회가 수행하는 중요한 기능임을 알 수 있으며, 이는 대표적인 의정활동성과이다. 따라서 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 의결 활동의 변화를 동의 · 승인안 의결 건수를 통해 밝히고자 한다. 동의 · 승인안 의결 건수는 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

② 건의 · 결의안 의결 건수

건의와 결의는 지방의회가 대외적으로 의견을 표시할 때, 행하는 의정활동이라는 점에서 공통된다. 차이점은 건의의 경우에는 지방의회 외의 다른 대상기관에게 의견을 표시하고, 결의의 경우에는 지방의회가 자신들을 대상으로 다짐, 실천 등의 의견을 표시한다는 점에 있다. 그러나 실제 의정활동에 있어서는 명확히 구별되지 않는다. 지방자치법상 건의에 관한 명시적인 규정은 없지만, 지방의회는 지방자치단체의 의사기관으로서 지방자치단체의 행정에 관하여 그리고 지역의 이익이나 주민의 희망사항을 종합하여 대외적으로 의견을 표시하고 건의할 수 있다. 지방의회가 의견을 제시하고 건의할 수 있는 기관에는 제한이 없으며, 국회, 청와대 등 국가기관이나 다른 지방자치단체에 대해서도 가능하다. 결의에 대해서도 지방자치법 상의 명시적인 규정은 없고, 특정한 기관을 대상으로 하는 것이 아니기 때문에 언론을 대상으로 지방의회의 대외적인 의견을 표시하는 형식으로 이루어진다. 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 의결 활동의 변화를 건의 · 결의안 의결 건수를 통해 밝히고자 한다. 건의 · 결의안 의결 건수는 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

(3) 견제 · 감시 기능

① 예 · 결산안 수정가결비율

기관대립형의 지방정부 형태 하에서 의사기관인 지방의회는 집행기관인 지방자치단체의 장에 대한 견제 및 감시 기능을 수행하는데, 지방의회의 영향력은 예 · 결산안의 심의에서 크게 발휘된다. 그 이유는 지방자치법 제127조에서 기인한다. 지방자치단체의 장은 예산안을 편성하여 지방의회에 제출하고, 지방의회로부터 의결을 받아야 하는데 예산안을 수정하여야 할 경우에는 단순히 수정하는 것이 아니라 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출하여야 한다. 특히 행정국가 현상으로 인해 우리나라에서는 예 · 결산안이 원안대로 가결되는 경우가 많았고, 이에 따라 지방의회에 의해 지방재정이 감시되지 않고 있다는 비판을 받아왔다. 지방의원 월정수당 정책의 도입은 지방의원의 재정적 · 시간적 여유를 확보해 줌으로써 예 · 결산안 수정가결비율을 증가시킬 것으로 보인다. 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 견제 · 감시 활동의 변화를 예 · 결산안 수정가결비율을 통해 밝히고자 한다. 예 · 결산안 수정가결비율은 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

(4) 주민대표 기능

① 청원 건수

청원이란 국민이 국가기관 등에 대하여 일정한 사항을 문서로써 진정하는 것을 말한다. 헌법 제26조에서 청원권을 보장하고 있으며, 국회에 대해서는 국회법, 지방의회에 대해서는 지방자치법, 그 밖에 대해서는 일반법으로 청원법에서 규정하고 있다. 지방자치법은 제39조에서 청원의 수리와 처리에 대해서 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있으며, 동법 제73조 내지 제76조에서 심사 및 처리에 대하여 규정하고 있다. 청원이 진정과 구별되는 것은 지방의원의 소개를 받아 청원서를 제출해야 한다는 점에 있다. 따라서 청원은 지방의회가 수행하는 중요한 기능임을 알 수 있으며, 이는 대표적인 의정활동성과이다. 따라서 본 연구에서는 의정비 수준에 따른 주민대표 활동의 변화를 청원 건수를 통해 밝히고자 한다. 청원 건수는 각 광역의회 홈페이지의 의안통계, 의정 소식지 등을 바탕으로 측정한다.

3) 통제변수

(1) 지방의원의 학사학위 소지자 비율 (석사, 박사 포함)

의정활동성과에 영향을 주는 요인으로 학사 또는 석사 · 박사학위 소지자들의 비율을 들 수 있다. 대부분의 연구에서 지방의원이 되기 전까지 각종 교육과 훈련, 사회적 경험 등을 토대로 형성된 기술과 지식수준이 높으면 높을수록 의원의 활동 역량은 증진되어 궁극적으로 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다고 가정한다(최흥석, 2008). 지방의원 월정수당 정책이 도입되기 전에는 일반적으로 지역유지가 지방의회에 진출한다는 점에서 지방의원의 고학력자 비율은 지방의회의 전문성을 가늠할 수 있는 주요 변수라 할 수 있다(이주경, 2009). 따라서 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과 간의 관계만을 논의하기 위해 본 연구에서는 통제변수로 설정한다. 광역의회 지방의원의 학력수준에 관한 정보는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'을 기초로 한다.

(2) 지방의원의 직업정치인 비율

의정활동성과에 영향을 주는 요인으로 직업정치인 비율을 들

수 있다. 직업정치인을 직종으로 분류하면 정당인을 비롯한 광역의회의 의원을 모두 포함한다. 과거에 지방의회에서 활동한 바 있는 의원이나 직 · 간접적인 활동을 통해 경험을 축적한 정당인의 경우 의정수행능력이 높고, 정치적 현안에 대해 능동적으로 대처할 수 있으며, 실행 가능한 정책안건을 집행부에 제공할 수 있다(최홍석, 2008). 또한 미국이 의정 전문화 개혁을 하게 된 것도 의원직이 본업이 아닌 부업인 상황에서 의회가 아마추어의 성격을 보였기 때문(Fiorina, 1994)인 것을 고려한다면 지방의원의 직업정치인 비율은 지방의회의 전문성을 가늠할 수 있는 주요 변수라 할 수 있다. 따라서 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과 간의 관계만을 논의하기 위해 본 연구에서는 통제변수로 설정한다. 광역의회 지방의원의 직종에 관한 정보는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'을 기초로 한다.

(3) 지방의원의 평균 연령

의정활동성과에 영향을 주는 요인으로 평균 연령을 들 수 있다. 고령자의 경우, 다양한 경험을 바탕으로 의정활동을 충실히 하여 의정활동성과에 간접적인 영향을 줄 수 있는 반면, 보수적인 경향을 보이므로 창조적 · 혁신적 의정활동을 하지 않을 가능성이 크다(이주경, 2009). 특히 지방의원 월정수당 정책이 도입되

기 전에는 일반적으로 고령의 지역유지가 지방의회에 진출한다는 점을 고려한다면 지방의원의 평균 연령은 지방의회의 전문성을 가늠할 수 있는 주요 변수라 할 수 있다. 따라서 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과 간의 관계만을 논의하기 위해 본 연구에서는 통제변수로 설정한다. 광역의회 지방의원의 연령에 관한 정보는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'을 기초로 한다.

(4) 지방의원의 남성 비율

지방의원의 남성 비율을 통제변수로 설정한 것은 지방의원 월정수당 정책의 도입 전 남성이 95%를 점하고 있던 지방의회의 특성을 반영한 것이다. 이렇게 주민의 성비와 달리 크게 편향된 지방의원의 성비는 지역의 다양한 의견 수렴의 기회를 저해하고, 의정활동성과에 영향을 줄 수 있다. 따라서 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과 간의 관계만을 논의하기 위해 본 연구에서는 통제변수로 설정한다. 광역의회 지방의원의 성별에 관한 정보는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'을 기초로 한다.

(5) 연도

의정활동성과에 영향을 주는 요인으로 연도(年度)를 들 수 있다. 현재의 자본주의 경제체제는 끝없는 성장을 추구하고 있으며, 이에 행정의 영역도 해가 지날수록 확대되는 것이 자연적인 현상이 되었다. 즉, 의정비 수준과 상관없이 의정활동성과가 자연적으로 증가하는 부분이 존재한다. 본 연구에서는 연도의 변화에 따라 의정활동성과에 차이가 나타나는 것을 막기 위하여 연도를 더미변수로 설정하였다.

(6) 지방의원 1인당 주민수

의정활동성과에 영향을 주는 요인으로 지방자치단체의 사회적 특성을 들 수 있다. 사회적 특성을 나타내는 지표로는 지역의 인구 규모 등이 이용될 수 있다. 해당 지역의 인구가 많다는 것은 사회 내 다양한 집단이 존재하고, 집단 간 갈등이 발생될 개연성이 더욱 크며 따라서 지방정치를 통해 이를 해소해야하기 때문에 의원의 활동량이 많아질 가능성이 크다. 즉, 인구가 많은 경우, 의정활동성과가 과다하게 측정될 소지가 존재한다. 여기에서 인구란 절대 인구가 아니라 지방의원 1인당 주민수를 말한다. 따라서 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과 간의 관계만을 논

의하기 위해 본 연구에서는 통제변수로 설정한다. 광역의회 지방의원의 정수와 주민등록인구에 관한 정보는 안전행정부 지방행정실에서 매년 홈페이지에 제공하는 '지방자치단체 행정구역 및 인구현황'을 기초로 한다.

지금까지 제시한 독립변수, 종속변수, 통제변수의 측정지표와 출처를 정리하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 변수 구성

	변수명	측정지표	출처
독립변수	지방의원 의정비 수준	광역의회의 의정비 결정액	안전행정부
통제변수	학사학위 소지자 비율	학사학위 이상 소유자 / 전체 지방의원수	중앙선거 관리위원회
	직업정치인 비율	직업정치인 수 / 전체 지방의원수	중앙선거 관리위원회
	평균 연령	지방의원의 연령 총합 / 전체 지방의원수	중앙선거 관리위원회
	남성 비율	남성의원 수 / 전체 지방의원수	중앙선거 관리위원회
	연도 (Dummy)	해당 연도=1 이외 연도=0	-

	지방의원 1인당 주민수	주민등록인구 / 지방의원 정수	안전행정부
종속변수	의정활동 성과	<표 3-1> 참고	광역의회

2. 연구가설의 설정

본 연구에서는 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기능, 주민 대표 기능별로 가설을 설정하고자 한다.

1) 입법 기능

지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들이 정책 연구를 위해 사용할 시간이 증가하고, 이는 지방자치단체에 필요한 조례를 제 · 개정하는 데 사용할 것으로 예상된다. 또한 집행기관인 지방자치단체의 장이 조례안의 발의에 있어서 다수를 점하는 상황에서 지방의원의 조례안 발의가 증가될 것으로 보인다. 즉, 지방의회의 입법 기능은 강화될 것이다. 따라서 다음과 같이 [가설 1]을 설정한다.

[가설 1] 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의회의 입법 기능은 강화될 것이다.

1-1) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 조례 제 · 개정 건수가 증가할 것이다.

1-2) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 의원발의 조례안 비율이 증가할 것이다.

2) 의결 기능

지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들의 재정적 · 시간적 여유를 확보해 줌으로써 의정활동에 대한 집중도를 높이고, 의정활동에 적극적으로 임하게 할 것으로 예상된다. 즉, 지방의회의 의결 기능은 강화될 것이다. 따라서 다음과 같이 [가설 2]를 설정한다.

[가설 2] 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의회의 의결 기능은 강화될 것이다.

2-1) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 동의 · 승인안 의결 건수가 증가할 것이다.

2-2) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 건의 · 결의안 의결 건수가 증가할 것이다.

3) 견제 · 감시 기능

지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들이 기관대립형의 지방정부 형태 하에서 수행해야 할 본연의 임무를 다할 것으로 예상된다. 잘못된 집행기관의 활동을 바로잡고, 시정하는데 더 노력할 것인데, 이는 집행기관인 지방자치단체의 장이 가장 민감해하는 예 · 결산 심의 과정에서 두드러지게 나타날 것이다. 즉, 지방의회의 견제 · 감시 기능은 강화될 것이다. 따라서 다음과 같이 [가설 3]을 설정한다.

[가설 3] 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의회의 견제 · 감시 기능은 강화될 것이다.

3-1) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 예 · 결산안 수정 가결 비율이 증가할 것이다.

4) 주민대표 기능

지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들의 의원직 유지에 대한 유인을 높일 것이고, 이는 유권자인 주민들의 민의를 반영하고자 하는 행동의 증가로 이어질 것이다. 즉, 지방의회의 주민대표 기능은 강화될 것이다. 따라서 다음과 같이 [가설 4]를

설정한다.

[가설 4] 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의회의 주민대표 기능은 강화될 것이다.

4-1) 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 청원 건수가 증가할 것이다.

제 3 절 연구방법

1. 연구대상

본 연구의 대상은 16개 광역의회의 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과이다. 연구기간은 2006년부터 2012년까지 총 7개년으로 각 연도에 이루어진 조례안, 동의 · 승인안, 건의 · 결의안, 예 · 결산안, 청원 등의 안건 처리현황과 각 연도의 의정비 결정 결과 등을 주 연구대상으로 한다.

2. 자료수집방법

의정활동성과와 관련된 정보는 각 광역의회 홈페이지에서 제공하는 의안통계와 자체적으로 발간하는 의정백서, 의정 소식지, 의정활동 결과 보고서 등을 통해 기본적으로 수집하였다. 여기에서 부족한 정보는 각 광역의회 홈페이지에서 제공하는 전자회의록을 참고하여 보완하였다. 또한 학사학위 소지자 수, 직업정치인 수, 평균 연령, 남성 의원 수 등에 관한 기초통계자료는 중앙선거관리위원회에서 발간하는 '전국 지방선거 총람'과 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 제공하는 '선거통계 시스템'에서 자료

를 수집하였다. 지방자치단체별 주민등록인구 통계와 각 연도의 지방의회 의정비 결정 결과는 안전행정부 지방행정실 홈페이지에서 제공하는 자료를 토대로 정리하였다.

3. 분석모형 : 다중회귀분석

2006년부터 2012년까지 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 미친 영향을 알아보기 위해 최소자승법에 근거한 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시한다. 최소자승법이란 잔차의 제곱합을 최소화시키는 방법으로써, 이를 통해 모수의 추정치를 구하게 된다. 본 연구의 다중회귀방정식은 <수식 3-1>과 같다.

<수식 3-1> 회귀방정식

$$y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 D_1 + \underline{\beta_6 X_6} + \varepsilon$$

y : 의정활동성과	
X_1 : 학사학위 소지자 비율	X_2 : 직업정치인 비율
X_3 : 평균 연령	X_4 : 남성 비율
X_5 : 의원 1인당 주민수	D_1 : 연도
X_6 : 의정비 수준	

제 4 장 분석 결과

제 1 절 기술통계량의 분석

분석 결과를 살펴보기 전에 주요 변수들의 기술통계량을 통해 데이터의 추이를 살펴보기로 한다. 앞에서 살펴보았던 변수들의 기술통계량을 나타내면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 변수들의 기술통계량

변수	최소값	최대값	평균값	표준편차
지방의원 의정비 수준	3,960	7,252	5,130.348	674.5361
학사학위 소지자 비율	51.6	95.5	73.25625	11.07674
직업정치인 비율	34.5	63.8	48.15625	7.875435
평균 연령	49.1	54.5	51.1	2.021818
남성 비율	68.2	91.2	84.55625	5.755276

지방의원 1인당 주민수	13,930	90,522	53,800.13	20,502.76
조례 제 · 개정 건수	40	304	94.53153	40.26996
의원발의 조례안 비율	3.4	72.9	32.49636	17.72014
동의 · 승인안 의결 건수	1	176	19.16964	19.08156
건의 · 결의안 의결 건수	0	59	13.72381	12.11682
예 · 결산안 수정가결 비율	12.5	100	53.05524	15.24382
청원 건수	0	34	1.544643	5.353938

이 중 지방의원 의정비 수준은 평균 의정비를 기준으로 했을 때, 2006년부터 2012년까지 전반적으로 증가하는 추세이다. 6년간 14.1%의 의정비 인상이 이루어졌는데, 2004년에서 2006년까지 2년간 100%가 넘는 수준의 의정비 인상이 이루어진 사실을 고려한다면 연구의 시간적 범위 내에서 의정비는 물가인상률 수준으로 증가하였을 뿐, 큰 폭의 증가는 없었다고 볼 수 있다. 2006년부터 2012년까지 광역의회의 지방의원 의정비 수준과 평균 의정비는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 2006-2012년 광역의회 지방의원 의정비 수준

(단위: 만원)

변수	2006-2007	2008	2009-2011	2012
서울특별시	6,804	6,804	6,100	6,100
부산광역시	5,637	6,077	5,728	5,728
대구광역시	5,040	5,400	5,400	5,400
인천광역시	5,100	5,951	5,951	5,951
광주광역시	4,213	4,291	4,855	4,960
대전광역시	4,908	5,508	5,508	5,508
울산광역시	4,523	5,538	5,538	5,538
경기도	5,421	7,252	6,069	6,069
강원도	4,215	4,666	4,897	4,897
충청북도	3,996	4,632	4,968	4,968
충청남도	4,410	4,475	5,244	5,352
전라북도	4,068	4,920	4,920	4,920
전라남도	3,960	4,748	4,748	4,748

경상북도	4,248	4,970	4,970	5,215
경상남도	4,246	4,920	5,162	5,162
제주특별자치도	4,138	4,512	4,788	5,027
평균 의정비	4,684	5,284	5,303	5,346
전년 대비 증가율	-	12.8%	0.36%	0.81%

지방의원 의정비 수준은 2009년 중앙정부가 '지방의회 의정비 가이드라인(기준액)'을 설정한 이후로 1.17%의 인상이 이루어졌는데, 2009년부터 2012년까지 광역의회의 지방의원 의정비 수준이 높은 수준으로 통제가 되었다고 볼 수 있다. 따라서 광역의회간의 지방의원 의정비 수준과 의정활동성과에 대하여 왜곡이 적게 분석할 수 있다.

제 2 절 의정비 수준과 의정활동성과에 대한 분석

1. 입법 기능

<표 4-3> 회귀방정식 추정 결과 : 조례 제 · 개정 건수

독립변수	종속변수 : 조례 제 · 개정 건수
상수항 (intercept)	295.039*** (104.031)
지방의원 의정비 수준	0.023*** (0.008)
학사학위 소지자 비율	-0.277 (0.359)
직업정치인 비율	-1.755*** (0.515)
평균 연령	-8.626*** (0.359)
남성 비율	-2.411*** (0.666)
지방의원 1인당 주민수	0.001 (0.001)

R-squared	0.5289
Adjust R-squared	0.4712
N	111

Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

<표 4-4> 회귀방정식 추정 결과 : 의원발의 조례안 비율

독립변수	종속변수 : 의원발의 조례안 비율
상수항 (intercept)	-53.816 (44.679)
지방의원 의정비 수준	0.007* (0.003)
학사학위 소지자 비율	0.018 (0.154)
직업정치인 비율	-0.469** (0.221)
평균 연령	0.282 (0.723)
남성 비율	1.012*** (0.286)
지방의원 1인당 주민수	0.001*** (0.001)

R-squared	0.5480
Adjust R-squared	0.4921

N	110
Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

입법 기능을 나타내는 조례 제 · 개정 건수와 의원발의 조례안 비율에 대한 회귀방정식의 추정 결과는 <표 4-3>과 <표 4-4>와 같다. 조례 제 · 개정 건수는 지방의원 의정비 수준과 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타나 지방의원 의정비 수준이 조례 제 · 개정 건수 증가에 정(+)의 효과를 가진다는 것을 보여준다. 의원발의 조례안 비율도 지방의원 의정비 수준과 10% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타나 지방의원 의정비 수준이 의원발의 조례안 비율 증가에 정(+)의 효과를 가진다는 것을 보여준다. 이는 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들이 정책연구를 위해 사용할 시간이 증가하여 입법 활동에 더 적극적으로 임할 수 있음을 보여준다. 분석 결과는 본 연구의 [가설 1] '지방의회의 입법 기능이 강화될 것이다.' 라는 주장을 지지한다. 또한 두 추정에서 공통적으로 직업정치인 비율은 조례 제 · 개정 건수와 의원발의 조례안 비율에 부(-)의 효과를 갖는 것으로 나

타났다. 직업정치인의 경우, 지역보다 중앙의 정치에 관심을 더 가져 지역의 자치를 등한시할 가능성이 있으며, 입법 기능에 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있음을 보여준다.

2. 의결 기능

의결 기능을 나타내는 동의 · 승인안 의결 건수와 건의 · 결의안 의결 건수에 대한 회귀방정식의 추정 결과는 <표 4-5>와 <표 4-6>과 같다. 동의 · 승인안 의결 건수는 회귀분석 결과 지방의원 의정비 수준과 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 건의 · 결의안 의결 건수도 회귀분석 결과 지방의원 의정비 수준과 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 이는 지방의원 의정비 수준이 높아진다고 하여도 의결 활동에 더 적극적으로 임하는 것이 아님을 보여준다. 분석 결과는 본 연구의 [가설 2] '지방의회의 의결 기능이 강화될 것이다.' 라는 주장을 기각한다. 또한 두 추정에서 공통적으로 평균 연령은 동의 · 승인안 의결 건수와 건의 · 결의안 의결 건수에 부(-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 젊은 의원의 경우, 정치적 역량이 필요한 의결 기능에 있어서는 유능하지 않을 가능성이 있으며, 의정활동성과에 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있음을 보여준다.

<표 4-5> 회귀방정식 추정 결과 : 동의 · 승인안 의결 건수

독립변수	종속변수 : 동의 · 승인안 의결 건수
상수항 (intercept)	66.491 (63.140)
지방의원 의정비 수준	0.002 (0.005)
학사학위 소지자 비율	0.067 (0.218)
직업정치인 비율	-0.446 (0.313)
평균 연령	-2.141** (1.014)
남성 비율	0.666 (0.404)
지방의원 1인당 주민수	0.001 (0.001)

R-squared	0.2171
Adjust R-squared	0.1222
N	112
Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

<표 4-6> 회귀방정식 추정 결과 : 건의 · 결의안 의결 건수

독립변수	종속변수 : 건의 · 결의안 의결 건수
상수항 (intercept)	95.097 (30.048)
지방의원 의정비 수준	-0.003 (0.002)
학사학위 소지자 비율	-0.274*** (0.103)
직업정치인 비율	-0.064 (0.156)
평균 연령	-2.895*** (0.482)
남성 비율	0.911*** (0.192)
지방의원 1인당 주민수	0.001*** (0.001)
R-squared	0.5605
Adjust R-squared	0.5100
N	105
Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

3. 견제 · 감시 기능

<표 4-7> 회귀방정식 추정 결과 : 예 · 결산안 수정가결 비율

독립변수	종속변수 : 예 · 결산안 수정가결 비율
상수항 (intercept)	66.818 (52.812)
지방의원 의정비 수준	0.008** (0.004)
학사학위 소지자 비율	-0.113 (0.181)
직업정치인 비율	0.068 (0.261)
평균 연령	0.361 (0.844)
남성 비율	-0.708** (0.337)
지방의원 1인당 주민수	0.001 (0.001)
R-squared	0.1559
Adjust R-squared	0.0458
N	105
Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

견제 · 감시 기능을 나타내는 예 · 결산안 수정가결 비율에 대한 회귀방정식의 추정 결과는 <표 4-7>과 같다. 예 · 결산안 수정가결 비율은 지방의원 의정비 수준과 5% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타나 지방의원 의정비 수준이 예 · 결산안 수정가결 비율 증가에 정(+)의 효과를 가진다는 것을 보여준다. 이는 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들이 집행기관에 대한 견제 · 감시 활동에 더 적극적으로 임한다는 것을 보여준다. 분석 결과는 본 연구의 [가설 3] '지방의회의 견제 · 감시 기능이 강화될 것이다.' 라는 주장을 지지한다. 또한 남성 비율은 예 · 결산안 수정가결 비율과 부(-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 남성의원의 경우, 집행기관에 대한 견제 · 감시에 필요한 다양한 의견수렴을 여성의원보다 적게 하였을 가능성이 크며, 견제 · 감시 기능에 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있음을 보여준다.

4. 주민대표 기능

주민대표 기능을 나타내는 청원 건수에 대한 회귀방정식의

추정 결과는 <표 4-8>과 같다. 청원 건수는 지방의원 의정비 수준과 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타나 지방의원 의정비 수준이 청원 건수 증가에 정(+)의 효과를 가진다는 것을 보여준다. 이는 지방의원 의정비 수준이 높아질수록 지방의원들이 의원직 유지에 대한 유인이 높아져 주민들의 민의를 반영하는 활동에 더 적극적으로 임할 수 있음을 보여준다. 분석 결과는 본 연구의 [가설 4] '지방의회의 주민대표 기능이 강화될 것이다.' 라는 주장을 지지한다. 또한 평균 연령은 청원 건수에 부(-)의 효과를 갖고, 남성 비율은 청원 건수에 정(+)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 이는 청원권자인 주민의 선택에 따른 것으로 보인다. 지방자치법 제73조에 따르면 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하도록 규정하고 있는데, 청원권자는 권력자원이 풍부한 지방의원의 소개를 받으려고 할 가능성이 크다. 지방의원 월정수당 정책의 도입 전, 지방의원의 95%가 남성이었다는 사실과 지방의회가 고연령층의 지역 유지나 토착세력 중심으로 구성되었던 현실을 생각하면 청원권자는 고령의 남성의원이 주민대표 기능을 수행함에 있어 유리함을 보여준다.

<표 4-8> 회귀방정식 추정 결과 : 청원 건수

독립변수	종속변수 : 청원 건수
상수항 (intercept)	1.476 (15.645)
지방의원 의정비 수준	0.003*** (0.001)
학사학위 소지자 비율	-0.027 (0.054)
직업정치인 비율	-0.085 (0.077)
평균 연령	-0.508** (0.251)
남성 비율	0.173* (0.101)
지방의원 1인당 주민수	0.001 (0.001)
R-squared	0.3090
Adjust R-squared	0.2252
N	112
Max VIF	4.51
Mean VIF	2.39

주1 : 괄호 안의 값은 표준오차임.

주2 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약 및 정책적 함의

1. 연구의 요약

본 연구에서는 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 살펴보았다. 회귀방정식 추정 결과에 따르면 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다.

첫째, 의정비 수준이 높아질수록 조례 제 · 개정 건수가 증가하고, 의원발의 조례안 비율이 증가하였으며, 이는 의정비 수준과 입법 기능이 정(+)의 관계에 있음을 보여준다. 둘째, 의정비 수준과 동의 · 승인안 의결 건수는 유의미한 관계에 있지 않고, 건의 · 결의안 의결 건수도 유의미한 관계에 있지 않았으며, 이는 의정비 수준이 높아진다고 하여도 의결 기능이 강화되지 않음을 보여준다. 셋째, 의정비 수준이 높아질수록 예 · 결산안 수정가결 비율이 증가하였으며, 이는 의정비 수준과 견제 · 감시 기능이 정(+)의 관계에 있음을 보여준다. 넷째, 의정비 수준이 높아질수록 청원 건수는 증가하였으며, 이는 의정비 수준과 주민대

표 기능이 정(+)의 관계에 있음을 보여준다.

결론적으로 의정비 수준이 높아질수록 입법 기능, 의결 기능, 견제 · 감시 기능, 주민대표 기능이 강화될 것이라는 본 연구의 가설은 일부만 지지되었다. 즉, 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 긍정적인 영향을 미치는 부문이 분명히 존재하지만, 모든 면에서 긍정적인 영향을 주는 것은 아님을 알 수 있다. 이는 정치적인 영향과 제도적인 제약으로 인한 결과로 볼 수 있다.

2. 정책적 함의

1) 지방의원 의정비 인상에 대한 재인식

그동안 의정비 인상에 대해서 사회적으로는 부정적 인식이 우세하였다. 언론과 시민단체의 보도 내용을 보더라도 지방의원의 의정비 수준이 증가함에 따라 지방의원 의정비 과다책정에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있음을 발견할 수 있다. 반면, 학계에서는 의정비 인상에 대해서 긍정적 인식이 우세하였다. 지방의원 월정수당 정책 도입 이후, 정책 도입 전후를 비교하면서 의정비 수준이 의정활동성과에 긍정적 영향을 미쳤으며, 의정비 수준이 높아질수록 의정활동성과가 높아진다는 연구가 많음을 발견할 수 있다. 그러나 본 연구에 의하면 지방의원 의정비 수준

이 높아짐에 따라 의정활동성과에 긍정적인 영향을 부문이 존재하지만, 그렇지 않은 부문도 존재하고 있음을 알 수 있다. 즉, 본 연구의 결과는 의정비 인상이 의정활동성과 향상을 위한 '전가의보도(傳家寶刀)'처럼 사용되는 것에 대한 재인식을 가져다 줄 것으로 기대된다. 물론, 의정비 인상이 의원들이 의정활동을 하는데 필요한 재정적 · 시간적 여유를 증가시켜 주는 점은 분명히 존재한다. 그렇지만, 그것이 모두 의정활동성과나 지방의회의 활성화로 이어지지는 않으므로 무조적적인 의정비 인상 주장은 삼가야 할 것이고, 또 의정비 인상이 모두 무의미한 것만은 아니므로 무조건적인 비판도 삼가야 할 것으로 보인다.

2) 지방의원 의정비 설정에 대한 기준 마련

지방의원 의정비 인상에 대한 부정적인 인식을 줄이기 위해서는 의정비 설정에 있어서 지방의원과 주민 모두가 공감할 수 있는 합리적인 기준을 마련하는 것이 필요하다. 현재는 의정비심의위원회의 인적 구성과 그들의 운영 방식에 따라 월정수당이 결정되는 구조인데, 지방의회 의장이 전체 위원의 5명을 선정함으로 인해 지방의원들에게 유리한 사람들을 추천할 가능성이 있다. 또한 의정비심의위원회의 월정수당 산정과 관련한 정보가 주민들에게 제대로 공개되지 않아 주민들이 소외되고 있다는 느낌

을 가지기 쉽다. 특히, 매년 의정비 인상안이 나올 경우, 이를 제지하려는 주민과 지방의회 간의 논란이 끊이지 않고 있으며, 2013년 4월 현재 진행 중인 12개의 주민소송은 모두 불법 의정비 인상분 환수 요구 소송이다. 이에 따라 안전행정부에서는 의정비 결정 주기를 1년에서 4년으로 확대하는 방안까지 검토하고 있다. 지방의원 의정비 설정 문제를 근본적으로 극복하기 위해서는 의정비심의위원회의 구성에 있어서 중립성을 확보하고, 주민의견 수렴 절차를 강화해야 한다. 그 과정에서 의정활동성과는 지방의원 의정비 설정에 대한 하나의 기준으로 활용될 수 있다.

3) 지방의원의 전문성에 대한 인식 변화

미국의 의정 전문화 개혁을 참고하여 지방의원 월정수당 정책을 통하여 정치적으로 충원하고자 하는 지역의 우수하고 유능한 인재가 어떠한 특성을 가지는 사람인지 논의하였다. 지방의원 월정수당 정책은 교육수준이 높고, 전업으로 의원직을 수행하고, 젊은 인재가 유능할 가능성이 크다고 보아 이들을 충원함으로써 지방의원의 전문성을 제고하는 것이 목표이다. 하지만 본 연구는 전업으로 의원직을 수행하는 사람과 젊은 사람이 유능한가에 대해서는 일률적으로 답할 수 없음을 보여준다. 지방의회의 직업정치인 비율과 입법 기능의 수행은 부(-)의 관계를 보였으며, 지방

의회의 평균 연령과 의결 기능의 수행도 부(-)의 관계를 보였다. 즉, 지방의원 월정수당 정책이 충원을 목표로 하였던 지방의원의 전문성은 미국의 의정 전문화 개혁을 참고한 것으로 미국과 우리나라의 정치 · 사회문화적 상이함으로 인해 지방의원의 전문성이 현실에 발현됨에 있어 차이가 발생한 것으로 보인다. 따라서 지방의원 월정수당 정책과 미국의 의정 전문화 개혁이 지향한 지방의원의 전문성에 대하여 하나의 기준으로 받아들이기 보다는 참고로 활용하여 우리 정치 · 사회 현실에 맞는 지방의원의 전문성에 대한 인식의 변화가 필요하다.

4) 지방의원 월정수당 정책의 보완책 도입과 의정비의 관계

본 연구에 의하면 지방의원 의정비 수준이 높다고 하여도 지방의회의 의결 기능에 있어서 긍정적인 결과를 가져오지는 않다는 것을 알 수 있다. 이는 의정활동성과에 있어서 월정수당을 통해서 매월 일정 수준의 의정비가 지급된다는 것 자체가 중요한 것이며, 의정비 인상이 의정활동성과에 있어서 모든 부문의 향상으로 직결되지 않는다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 지방의원 월정수당 정책 자체의 긍정적인 효과를 지방의원 의정비 인상을 위한 근거로 오인하면 안 될 것이다. 지방의원 월정수당 정책의 효과를 극대화시키는 데 있어서 당연시되었고, 하나의 해

결책으로 여겨졌던 의정비 인상이라는 방법 이외에 다른 방법을 강구해야 할 필요성이 있다. 또한 의정비를 인하하더라도 지방의원 월정수당 정책의 효과가 감소하는 것이 아니므로 의정비 인상과 인하를 지방의원 월정수당 정책과 연계하지 않은 상태에서 지방의원 월정수당 정책의 효과를 극대화시키는 다양한 보완책들을 모색할 필요가 있다. 현재 열악한 지방재정의 현실 속에서 의정비 인상과 동시에 유급보좌관 제도 등의 보완책을 추진하기에 주민의 반발이 크다. 유급보좌관 제도 등의 보완책이 지방의원의 전문성을 증진시키기 위해 필요하다면 도입을 검토해야 할 것이다. 다만, 본 연구의 분석 결과를 토대로 살펴본다면 지방의원 월정수당 정책의 보완제도를 도입함에 있어서 의정비는 반드시 연계될 필요가 없음을 알 수 있다. 따라서 유급보좌관 제도 등의 지방재정에 부담이 되는 새로운 제도를 도입할 때, 의정비가 의정활동성과의 모든 부분에 있어서 효과를 가지는 것이 아니므로 새로운 제도와 의정비를 연계시키지 않는 것을 넘어서 의정비 인하를 통해 주민의 이해를 구하는 것도 지방의원 월정수당 정책이 목표로 하는 지방의원의 전문성 증진을 꾀하는 하나의 방법이 될 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 앞으로의 연구 방향

1. 연구의 한계

1) 자료 분석 및 수집의 문제

첫째, 자료 분석에 있어서 평가지표의 문제를 들 수 있다. 본 연구에서는 계량 연구를 위해 광역의회의 의정활동성과에 대하여 건수와 비율을 중심으로 자료를 수집하였다. 이로 인해 계량화하기 힘든 질적인 부분을 평가지표로 측정하지 못하였다. 의원발의 조례안에 있어서도 상위법 근거조항에 따른 위임조례를 제정하는 것인지 아니면 이미 만들어진 조례를 개정하는 것인지 등에 따라 의정활동에 대한 평가가 달라질 수 있다. 예 · 결산안도 수정가결 여부에 따라 의정활동을 평가하는 경우, 예 · 결산안이 원안 그대로 의결된 것이 집행기관이 합리적으로 일을 처리한 이유 때문인지 아니면 지방의회의 전문성 부족에 따라 그와 같은 결과가 발생한 것인지를 구분하는 것은 쉽지 않다. 이러한 부분을 반영하여 다양한 의정활동을 평가할 수 있는 평가지표 개발이 시급하다. 또한 단순한 계량연구에 그칠 것이 아니라 질적 연구도 병행하여 연구에 반영한다면 의정활동성과가 더 입

체적으로 파악될 것으로 생각한다.

둘째, 자료 수집에 있어서 광역의회마다 기록물 관리 방식이 상이하여 분류의 어려움이 존재하였다. 16개 광역의회의 홈페이지가 기록물을 각각 상이한 형태로 제공하고 있었다. 특히 의안통계의 작성에 있어서 대수별 누계방식과 연도별 총계방식이 혼재되어 있어 자료 구분의 어려움이 존재하였다. 광역의회의 홈페이지에서 자료 구분이 어려울 경우, 광역의회가 매년 발간한 의정백서 및 의정소식지 등을 참고하였다. 그럼에도 불구하고 자료의 명확한 구분이 불가능한 전라북도와 경상남도, 제주특별자치도의 경우는 일부 자료가 누락되었다. 16개의 광역의회의 의정활동 정보를 수집하는 것도 어려움이 있었는데, 전체 244개 지방자치단체의 의정활동 정보를 수집하는 것은 더 큰 어려움이 있을 것으로 보인다. 전체 지방자치단체의 의정활동 정보를 종합적으로 관리하고, 공개하는 시스템이 구축된다면 더 심화된 연구가 진행될 수 있을 것으로 생각한다.

2) 외부 요인의 문제

첫째, 지방자치법과 공직선거법의 개정으로 인한 외부 환경의 변화를 들 수 있다. 2005년 지방자치법과 공직선거법의 개정으로 2006년 지방의원 월정수당 정책의 도입 이외에도 정당공천

제, 회기일수의 상한 폐지 등 지방의회 운영에 많은 변화가 초래되었다. 이로 인한 지방의회의 변화가 의정활동성과에 영향을 미치는 제3의 변수로 작용했을 가능성이 존재한다. 예를 들어, 어느 한 정당이 지방의회와 지방자치단체의 장을 석권할 경우, 견제 · 감시 기능 등이 정상적으로 작동하지 않을 수 있다. 이 외에도 지방자치제도에 총체적인 변화가 이루어진 가운데 의정비 수준에 따른 효과만을 정확하게 구별하기란 쉽지 않다.

둘째, 2009년 지방자치법이 개정되기 전까지는 겸직금지 규정이 엄격히 적용되지 않았다. 2009년 국회의원과 동일한 수준으로 겸직금지 규정이 개정되기 전까지는 지방의원의 겸직에 대해 조치를 취할 방법이 없었다. 이는 지방의원의 의정활동에 대한 집중을 저해하고, 지방의원 월정수당 정책 본연의 목적을 달성하는 것을 방해하였다. 따라서 2009년 이전의 의정활동성과의 경우에는 온전히 의정비 수준에 따른 효과만을 구별하기 어렵다.

2. 앞으로의 연구 방향

지방의원 월정수당 정책의 효과에 대하여 연구할 수 있는 부문은 다양하다. 지방의원 월정수당 정책 시행 전과 비교하여 정책이 시행된 후 가장 직접적으로 변화한 것이 의정비 수준이라 의정활동성과와 의정비와의 관계에 대하여 본 연구에서는 분석

을 진행하였다. 그러나 이외에도 지방의원 월정수당 정책의 효과에 대하여 의정비에 따라 변화하는 지방의회의 인적 구성과 의정활동성과 또는 의정활동성과 대신에 활용 가능한 전문성 척도를 개발한다면 의정비와 전문성 척도 간 관계 등의 후속연구가 가능할 것이다.

본 연구에서는 연구기간을 2006-2012년까지로 설정하였으나 2009년에 '지방의원 의정비 가이드라인'이 도입되기 전까지 지방의원 의정비가 평균 12.8%가 변화하였으나 경기도의 경우에는 2008년에만 33.8%가 변화하는 등 편차가 크게 존재하여 대수별로 광역의회 간을 비교하기 어려웠다. 또한 '지방의원 의정비 가이드라인'이 도입된 이후부터 현재까지의 자료는 총 3개년에 불과해 의정비 수준에 따른 의정활동성과를 검정하는 데 부족함이 존재하였다. 시간이 경과한 후에 2010-2018년을 분석단위로 2대에 걸친 의정활동성과를 대수별로 광역의회 간에 분석한다면 더 정확하고 유의미한 결과를 얻을 수 있을 것이다.

연구대상 측면에서는 244개 지방의회 전체에 대하여 의정활동성과의 측정이 가능하다면 지방의원 월정수당 정책의 효과에 관하여 광역의회와의 차이에 대한 비교가 가능할 것으로 기대된다. 이를 위해서는 지방의회 간 기록물 관리 방식의 일원화, 표준화가 필요하며, 지방의회가 자체적으로 홈페이지에 정보를 더 공개하여 국민의 정보 접근성이 높아진다면 지방의원 월정수당

정책의 효과에 관한 심화된 후속 연구가 수월히 진행될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

1) 단행본

권영규 외. (2004). 프랑스 지방행정 개관. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.

김성호·황아란·안영훈. (2002). 지방의회의 의정활동 성과평가모형 개발과 적용방안. 서울: 한국지방행정연구원.

김웅기. (2001). 미국의 지방자치. 서울: 대영문화사.

노화준. (2001). 정책측정론. 서울: 법문사.

박응격. (2012). 현대 지방자치론. 서울: 신조사.

안용식 외. (2006). 지방행정론. 서울: 대영문화사.

이달곤. (2004). 지방정부론. 서울: 박영사.

이청수. (2011). 지방의회론. 서울: 브렌즈.

임승빈. (2012). 지방자치론. 파주: 법문사.

최병대 외. (2010). 한일 지방자치 비교. 서울: 대영문화사

홍정선. (2013). 행정법특강. 서울: 박영사

2) 논문

강인호·오재일·박혜자·민형정. (2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)을 중심으로. 한국지방자치학회보 제14권 제3호. 5-19.

강인호·김창남·안병철. (2004). 지방의원 유급제에 관한 소고. 한국거버넌스학회보 제11권 제1호. 279-298.

강인호·백형배·이계만·김창남. (2010). 광주광역시의회의 의정활동 평가: 제4·5대를 중심으로. 한국지방자치학회보 제22권 제3호. 201-217.

강창구. (2007). 지방의원 의정비 결정제도의 개선방안. 상지영서대학 논문집 제27집. 47-71.

고경훈·김태영. (2011). 지방의회 의정비 산정에 관한 실증연구: 시군자치구 의회를 중심으로. 한국정책연구 제11권 제3호. 1-17.

권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회 (제3대-제6대)를 중심으로. 한국지방자치학회보 제21권 제3호. 5-32.

김석우. (2004). 기초단체장 충원과정에 관한 연구: 6.13 지방선거 기초단체장 당선 결정 모델을 중심으로. 한국정치학회보 제38권 제1호. 215-231.

김순은. (2002). 지방의회 의정활동(1999-2001)의 평가와 과제. 지방정부연구 제5권 제2호. 31-51.

김순은. (2006). 바람직한 월정수당제의 수준. 월간 지방자치 제222호.

김주경. (2005). 지방의원 유급제의 필요성에 관한 논의. 고황논집 제37집. 229-245.

김진국. (2008). 지방의회의원 의정비 결정방식의 문제점과 대안 검토. 한국정치연구 제17집 제1호. 143-187.

문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안: 경기도 의회를 중심으로. 한국정책연구 제10권 제3호. 137-156.

박재완. (1999). 지방자치단체의 성과지표 개발: 논점과 예시. 한국지방재정논집 제4권 제1호. 159-178.

박진우·정재진. (2011). 지방의원 유급제 도입에 따른 의정활동 평가: 서울과 경기도 내 35개 기초자치단체를 중심으로. GRI연구논총 제13권 제2호. 65-90.

소순창. (1999). 지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석: 광역의회 의원을 중심으로. 한국행정학보 제33권 제4호. 411-432.

송건섭·전영관·김상지(2009). 기초지방의회 의정활동의 성과분석. 한국지방자치연구 제11권 제2호. 45-68.

송광태·김현태(2000). 지방의회 의정활동의 분석틀과 적용. 도시행정학보 제13권 제1호. 1-26.

송광태. (2007). 지방의원 의정비 결정요인에 관한 연구. 한국지방자치학회보 제19권 제4호. 69-91.

신두범. (2010). 지방의원의 의정활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 건국대학교 대학원.

안성수·김석용. (2012). 지방의원 유급제 도입이 의정활동 성과에 미치는 효과 분석: 경상남도 의회를 중심으로. 한국자치행정학보 제26권 제3호. 89-106.

안중남·이성근. (2010). 유급제 도입에 따른 의원발의 조례제정 실태분석: 대구광역시의회를 중심으로. 한국균형발전연구 제1권 제1호. 1-21.

유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로. 한국지방자치학회보 제17권 제2호. 23-43.

이규환. (2006). 지방의회의원의 보수액 책정: 서울특별시의회의원을 중심으로. 지방의회의원 의정비 책정에 관한 공청회 발표논문집.

이영희·이영균. (2010). 지방의회의 의정활동평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 한국정책과학학회보 제14권 제2호. 179-209.

이주경. (2009). 지방의원 의정비 수준이 의정활동성과에 미치는 영향: 16개 광역자치단체를 중심으로. 서울대학교 행정대학원.

임승빈. (2006). 지방의원의 보수액 기준설정에 관한 연구. 지방의회 의원 의정비 책정에 관한 공청회 발표논문집.

임채홍·고경훈. (2009). 지방의회 의정비의 합리적 기준 설정을 위한 실증분석: 지방의회 유급제 이후(2005-2008)의 패널 분석을 중심으로. 한국행정학보 제43권 제1호. 171-190.

임채홍·홍성만. (2010). 지방자치단체 유형별 지방의회 의정비의 적정규모에 관한 비교 연구. 한국정책연구 제10권 제3호. 343-364.

전영상. (2010). 지방의원 유급제 도입의 효과 분석: 충주시 의회를 중심으로. 한국행정학보 제44권 제4호. 157-182.

전영상. (2010). 지방의원 유급제의 효과 인식에 관한 연구: 주민·공무원에 대한 인식조사를 중심으로. 정책분석평가학회보 제20권 제3호. 1-25.

정세구. (1974). 초등학교 학생들의 정치 태도 발달: 정치신뢰와 정치효능. 한국교육 제1호. 277-290.

정연정. (2007). 유급제 도입과 지방의회: 도입과정과 문제점을 중심으로. 한국지방정치학회보 제1호. 63-86.

조영두·송광태. (2010). 지방의회의원 보수체계의 결정기준과 실태 분석에 관한 연구. 지방정부연구 제14권 제2호. 25-54.

조정래·이현정. (2011). 지방자치단체의 지방의회 의정비 결정행태에 관한 연구: 제한된 자율성과 그 활용을 중심으로. 정책

분석평가학회보 제21권 제4호. 283-305.

차재권·김영일. (2011). 지방의회 의정활동 평가 성과와 한계: 부산광역시 의회를 중심으로. 21세기정치학회보 제21집 제3호. 351-377.

최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도 의회를 사례로. 한국행정논집 제21권 제3호. 863-892.

최병대. (2003). 지방의회의 전문성 제고방안. 한국지방자치학회 학술대회 발표논문집.

최봉기. (2005). 한국지방의회의 전문성 제고방안. 한국지방자치학회보. 제17권 제1호. 5-25.

최흥석. (2008). 지방의원 유급제 실시효과. 지방의원 의정비 개선을 위한 토론회 발표문.

최흥석·정재진. (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성 변화를 중심으로. 지방정부연구 제10권 제3호. 211-233.

하정봉·박세정. (2009). 지방의원 의정비의 영향요인에 대한 탐색적 연구. 한국거버넌스학회보 제16권 제1호. 223-245.

한형서. (2007). 유급제 이후 기초의원에 대한 의정활동의 실태와 문제점: 서울시 은평구를 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회 논문집.

현근·전영상. (2010). 지방의회 이해관계집단의 지방의원 유급제

인식 비교분석. 한국정책과학학회보 제14권 제4호. 31-58.

황아란. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직 진출의 기회비용과 현실적 한계. 지방정부 연구 제12권 제2호. 29-47.

황아란. (2009). 지방의원 유급제의 논리구조와 의정비 결정제도의 개선방안. 월간 지방자치 제244호.

황아란·송광태. (2008). 지방의원 유급제의 도입효과에 관한 연구: 충원 및 의원행태에 대한 지방의원 인식조사를 중심으로. 한국지방자치학회보 제20권 제3호. 46-63.

3) 자료

안전행정부, 자치법규 운영현황(2006-2012).

안전행정부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2006-2012).

안전행정부, 지방자치단체별 지방의원 의정비 결정 결과 (2006-2012).

중앙선거관리위원회, 제5회 전국지방선거 총람.

행정안전부, 제5기 지방의회 백서(2006-2010).

행정안전부, 제6기 전반기 지방의회 현황(2010-2012).

행정안전부, 지방의회 운영 가이드북(2012).

4) 사이트

광역의회 홈페이지

- 서울특별시 의회 (http://www.smc.seoul.kr/)
- 부산광역시 의회 (http://council.busan.go.kr/)
- 대구광역시 의회 (http://council.daegu.go.kr/)
- 인천광역시 의회 (http://www.icouncil.go.kr/)
- 광주광역시 의회 (http://www.council.gwangju.kr/)
- 대전광역시 의회 (http://council.daejeon.go.kr/)
- 울산광역시 의회 (http://www.council.ulsan.kr/)
- 경기도 의회 (http://www.ggc.go.kr/)
- 강원도 의회 (http://council.gangwon.kr/)
- 충청북도 의회 (http://assem.cb21.net/)
- 충청남도 의회 (http://council.chungnam.go.kr/)
- 전라북도 의회 (http://www.assem.jeonbuk.kr/)
- 전라남도 의회 (http://www.jnassembly.go.kr/)
- 경상북도 의회 (http://council.gb.go.kr/)
- 경상남도 의회 (http://www.gncl.or.kr/)
- 제주특별자치도 의회 (http://www.council.jeju.kr/)

안전행정부 지방행정실 홈페이지 (http://www.mospa.go.kr/)

중앙선거관리위원회 '선거통계 시스템' 홈페이지 (http://info.nec.go.kr/)

2. 국외문헌

1) 단행본

Almond, G. & Verba. S. (1963). The Civic Culture. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Crane, Wilder W. & Meredith, W. Watts. (1968). State Legislative Systems. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Rogers, Steve. (1990). Performance Management in Local Government. London: Longman.

Rosenthal, Alan. (1981). Legis Life. New York: Harper & Row.

Rosenthal, Alan. (1998). The Decline of Representative Democracy. Washington, DC: CQ Press.

Wilson, David. & Game, Chris. (2008). 임채호(역). 영국의 지방정부. 서울: 박영사.

2) 논문

Calvert, Jerry. (1979). Revolving Doors: Volunteerism in U.S. State Legislatures. State Government, 52: 174-181.

Eliassen, Kjell A. & Mogens, N. Pedersen. (1978). Professionalization

of Legislatures: Long-term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. Comparative Studies in Society and History, 20: 286-318.

Fiorina, Morris P. (1994). Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? The American Political Science Review, 88: 304-316

Francis, Wayne. (1985). Costs and Benefits of Legislative Service in the American States. American Journal of Political Science, 29: 626-642.

Francis, Wayne. & John Baker. (1986). Why Do U.S. State Legislators Vacate their Seats? Legislative Studies Quarterly, 11: 119-126.

Hibbing, John. (1999). Legislative Careers: Why and How We Study Them. Legislative Studies Quarterly, 24: 149-171.

King, Anthony. (1981). The Rise of the Career Politician in Britain – and Its Consequences. British Journal of Political Science, 11: 240-285.

Luttbeg, Norman. (1992). Legislative Careers in Six States: Are Some Legislatures More Likely to Be Responsive? Legislative Studies Quarterly, 17: 49-68.

Moncrief, J. Thompson & Michael Haddon & Robert Hoyer. (1992). For Whom The Bell Tolls: Term Limits and State Legislatures. Legislative Studies Quarterly, 17: 37-47.

Opheim, Cynthia. (1994). The Effect of U.S. State Legislative Term Limits Revisited. Legislative Studies Quarterly, 19: 49-60.

Paige, J. M. (1971). Political Orientation and Riot Participation. American Sociological Review, 36: 815-817

Rosenthal, Alan. (1974). Turnover in State Legislatures. American Journal of Political Science, 18: 609-616.

Squire, Peverill. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. Legislative Studies Quarterly, 13: 65-82.

[Abstract]

A Study on the Effectiveness of Stipend System for Local Councils

- Focused on the Local Council Member's Salary

You, Jae-Sang

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

Local council has largely four functions – legislating laws, making resolutions, monitoring the administration, and representing residents. Although Local Government Act was established in 1949, local self- government system was not fully implemented, and it was suspended altogether since May 16, 1961 when a military coup occurred in Korea. For almost 30 years since then, local self-government in Korea has suffered many setbacks as Korea was ruled under a centralized state power. However, with the maturity of Korean society, local self- government system of Korea was restored in 1991. Local councils are immature because of short history. As a result, they have faced criticisms aimed at low speciality and the need of professionalism. Stipend system for local councils was suggested as one of the tools to increase their capacity.

The purpose of this paper is to show how stipend system for local councils affects the legislative performance of the local council. In order to demonstrate this, the paper analyzes a model by collecting data that represents local council functions - legislating ordinances, handling resolutions, reviewing budget and the closing account and accepting

petition using multiple regression analysis on 16 local councils, from 2006 to 2012.

The empirical analysis shows that the local council member's salary has partially positive effects on the performance of local council, especially in legislating laws, monitoring the administration and representing residents. The result of the analysis supports that higher salary partially reinforces the professionalism of local council.

In conclusion, stipend system for local councils, as originally intended to promote professionalism, is not critical factor in that it provides tools and resources for local council members to devote themselves to encourage speciality.

Key words : stipend system for local councils, local council member's salary, legislative performance of the local council

Student number : 2011-22142