

기본연구과제 2003-08

# 분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구

성 태 규

# 발 간 사

세계화와 더불어 지방화의 시대가 도래하고 있습니다. 우리는 세계화 시대에 국가경쟁력을 강화하여야 하는 시대적 요구에 당면하고 있습니다. 이에 참여정부는 지방분권을 주요 국정과제의 하나로 설정하고, 이를 위하여 자치역량강화와 지방의정활성화를 추진하고 있습니다.

우리 나라는 1995년 지방선거(기초의회, 광역의회, 기초단체장, 광역단체장)에 의하여 전면적인 지방자치 시대를 열었습니다. 그러나 지방자치의 경험은 일천하고 법적·제도적 장치가 미비하여, 중앙권력집중은 해소되지 않은 채 절름발이의 지방자치가 이루어지고 있습니다. 특히 지방자치에서 지방의회의 역할이 강조되고 있음에도 불구하고, 우리의 지방의회는 자치의 역할을 충분히 소화하고 있지 못한 실정입니다. 이런 측면에서 분권화시대에 지방의회의 활성화가 요구되고 있습니다.

본 연구는 분권화시대를 맞이하여 지방자치역량을 강화하기 위하여 우리 나라의 전체 광역지방의회의 일반적인 문제점을 파악하고 그것에 대한 분야별 개선방안을 제시하고 있습니다. 본 연구를 계기로 지방화시대에 지방의회의 역할에 대한 인식이 제고되고, 본 연구가 지방의회의 역량을 강화할 수 있는 한 단초가 되기를 기대합니다. 마지막으로 본 연구를 수행한 성태규 연구위원에게 감사의 뜻을 전하는 바입니다.

2003년 12월 31일

충남발전연구원장

오 제 직

# 목 차

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 제 1 장 서론 .....                     | 1  |
| 1) 연구배경 및 목적 .....                 | 1  |
| 2) 연구범위 및 방법 .....                 | 2  |
| 제 2 장 지방자치 환경변화와 지방의회 .....        | 4  |
| 1) 분권화 .....                       | 4  |
| 2) 정보화 .....                       | 9  |
| 3) 세계화 .....                       | 10 |
| 제 3 장 광역 지방의회의 주요 의정활동 및 문제점 ..... | 12 |
| 1) 전문성 결여 .....                    | 12 |
| 2) 협소한 자치입법권한 .....                | 17 |
| 3) 제한된 행정감독 및 예산심의 .....           | 18 |
| 제 4 장 지방의회 활성화 방안 .....            | 19 |
| 1) 지방의원의 유급화 .....                 | 19 |
| 2) 선거제도의 개편 .....                  | 25 |
| 3) 지방의원 정수 문제 .....                | 29 |
| 4) 정당공천 문제 .....                   | 30 |
| 5) 의정지원체계의 강화 .....                | 33 |
| 6) 시민단체와의 협력체제 형성 .....            | 35 |
| 7) 조례제정권의 확대 .....                 | 36 |
| 제 5 장 결 론 .....                    | 37 |
| < 참고 문헌 > .....                    | 39 |

## 표차례

|  |    |
|--|----|
| <표 1> 지방선거 투표율 .....                     | 1  |
| <표 2> 참여정부 지방분권 주요과제 추진일정 .....          | 5  |
| <표 3> 국제화와 세계화의 비교 .....                 | 11 |
| <표 4> 제 6대 충청도의회 조례발의 현황 .....           | 12 |
| <표 5> 행정사무감사 처리요구 .....                  | 14 |
| <표 6> 행정사무감사 조치결과 .....                  | 14 |
| <표 7> 제6대 충청남도의회 본회의 및 상임위원회 개최 일수 ..... | 16 |
| <표 8> 제6대 충청남도의회 현장 의정활동일수 .....         | 16 |

## 그림차례

|  |   |
|--|---|
| <그림 1> 지방화·민주화시대 지방의회의 역할 .....            | 7 |
| <그림 2> 정치체계의 실행에 대한 Almond/Powell 도식 ..... | 8 |

# 제 1 장 서 론

## 1) 연구배경 및 목적

1948년 제헌헌법에 의해 제도적으로 확인된 지방자치는 5·16 쿠데타 이후 확립된 중앙집권체제에서 구현되지 못했으나, 1995년 지방선거를 계기로 다시 부활되었다. 지방선거를 통하여 민주화의 터전을 마련하는 중요한 장치가 마련되었지만, 지방자치는 아직 제도로써 정착되지 못하고 있다.

제도로써 지방자치가 정착되지 못한 원인은 여러 측면에서 살펴볼 수 있는 바, 지방의회의 미약한 기능에서도 그 원인을 살펴볼 수 있다. 지방의회는 무용론이 제기될 정도로 본래 기능을 확립하지 못하고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방정치에 대한 신뢰도도 감소하여 지방선거의 투표율도 감소하고 있다.

<표 1> 지방선거 투표율

|     | 1회 지방선거 | 2회 지방선거 | 3회 지방선거 |
|-----|---------|---------|---------|
| 투표율 | 68.3%   | 52.4%   | 48.8%   |

이와 같이 지방의회가 발전하기 못한 원인은 크게 보아서 민주주의와 自治에 대한 경험이 일천하기 때문에 의회의 능력이 미약하다는 점, 의결기관과 집행기관의 상호분립과 권한분담을 강조하는 기관분립주의를<sup>1)</sup> 채택하고 있다는 점 등이 지적될 수 있다.

비록 지방의회의 역할은 아직 미약하지만, 앞으로의 지방자치시대는 지방정치의 활성화를 요구하고 있다. 지금까지의 지방정치는 단지 정당공천으로 출마하여 자치단체장 혹은 지방의원으로 선출되는 政治充員(political recruitment)과정을 의미하였지만, 지방자치시대에는 “풀뿌리 민주주의”의 기능을 담당하여야 한다. “풀뿌리 민

1) 지방자치단체의 기관구성형태는 그 나라의 정치형태, 지방자치에 대한 역사적 전통에 따라 의결기관인 지방의회가 집행기능까지 관장하는 형태의 기관통합형, 의결기관인 집행기관을 분리하여 상호간에 견제와 균형하에 지방행정을 수행하게 하는 기관분립형 그리고 이 두가지의 유형을 혼합한 절충형으로 구분할 수 있다.

주주의”는 정치차원에서 두 가지 의미를 지니고 있다. 첫째는 지역의 대표를 주민 스스로 선출한다는 점, 둘째는 지역의 문제를 스스로 결정한다는 점이다. 이와 같이 지방자치시대의 지방정치는 지방문제를 스스로 결정하고 해결하는 自治의 역할을 요구하고 있다.

본고에서는 시대의 흐름이 요구하는 역할을 수행할 수 있는 광역지방의회의 발전방향을 제시하고자 한다. 이를 위해서 광역지방의회의 활성화를 위해 해결되어야 할 중앙차원에서의 법적, 제도적 개선안을 모색하고, 자치시대에 지방의회가 지역 현안문제해결의 구심점이 될 수 있도록 지방차원에서 해결되어야 할 문제점 및 개선안을 제시하고자 한다.

## 2) 연구범위 및 방법

본 연구의 주된 대상은 광역지방의회이다.

지방의회는 최고의결기능, 법률제정기능, 행정감시기능, 예산심의기능, 주민대표 기능 등 다양한 기능을 수행한다. 본 연구에서는 이 기능 가운데 ‘자치’에 중요한 의미를 지니는 법률제정기능과 예산심의 및 행정감시기능에 초점을 맞추고자 한다.

우리 나라와 같이 중앙집권의 오랜 역사를 갖고 있는 나라의 경우에는 지역사회의 발전에 있어 중앙정부의 역할이 지배적인 것이 사실이다. 그러나 지방자치가 실시되고 있는 현시점에서 본다면 앞으로 지역사회의 발전 방향과 구체적인 내용은

| 구분    | 권력형태   | 장 점  | 단 점  |
|-------|--------|--|--|
| 기관통합형 | 의원내각제  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 책임행정의 구현</li> <li>- 의결기관과 집행기관의 충돌이 적음</li> <li>- 다수의사를 통한 공정한 행정수행이 기대됨</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권력남용의 우려</li> <li>- 행정의 전문화 곤란</li> </ul> |
| 기관분립형 | 대통령중심제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의결·집행기관에 대한 실질적 주민통제가 가능</li> <li>- 자치단체장의 전횡, 부패방지</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의결기관과 집행기관과의 대립시 조정이 어려움</li> </ul>       |

지방정부가 스스로 결정해야 할 것이며, 특히 지역사회가 나아가야 할 기본방향과 주요정책의 결정은 지방정부 중에서도 당연히 주민의 대표로 구성된 지방의회가 담당해야 할 것이다. 지방의회는 지역주민에 의해 선출된 사람들로 구성되어 당해 지방자치단체의 활동의 지침이 되는 조례를 제정하며 또한 자치단체의 의사와 중요 정책을 결정하는 동시에 행정의 올바른 수행을 감시하는 기능을 한다.

의회의 이러한 기능과 관련한 가장 중요한 활동은 조례제정 및 개폐기능이다. 즉 지방의회는 가장 중요한 기능은 조례제정과 예산안 심의 확정 등 자치단체의 의사를 결정하는 정책결정기능이며, 이러한 기능 중에서도 입법활동 즉 조례 제정기능이 지방자치시대에 가장 바람직한 핵심기능이다.

예산심의, 조례 및 정책의 결정, 집행부에 대한 견제 역할에 대한 연구는 크게 두 가지 관점에서 수행되었다. 첫째, 지방의회 의사록 또는 회의결과 보고서 등 기존의 자료를 대상으로 지방의회 의정활동 전반을 평가한 연구, 둘째, 공무원, 지방의원, 언론인, 주민, 지방자치 전문가 등을 대상으로 한 설문조사와 면접조사를 통해 의정활동을 평가한 연구이다.<sup>2)</sup> 본 연구에서는 지방자치제도, 지방의회 입법 기능 등과 관련한 기존의 발표논문, 지방자치법 등 지방자치관련 현행법제, 지방자치관련 연구보고서, 단행본등의 기존 자료와 제6대 충청남도의회 조례제정현황 등을 검토, 연구하고자 한다.

---

2) 송광태, 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈, 『한국지방자치학회보』 13권 2호, 45-65쪽.

## 2. 지방자치 환경변화와 지방의회

### 1) 분권화

참여정부의 등장과 더불어 지방분권이 정부의 주요 시책 가운데 하나로 추진되고 있다. 이에 따라 지방자치는 중앙정부의 위임사무에 대한 단순집행이라는 기존의 틀에서 벗어나, 자율과 책임에 기반하여 강화된 ‘自治’의 성격으로 전환되고 있다.

분권화로 인하여 중앙집권적 정치행정체제를 유지해온 기본 이념인 ‘국가가 모든 것을 결정한다’는 國家高權이 변하고 있다. 지방분권은 국가고권이념을 청산하고 지역 스스로가, 그리고 지역시민을 대표하는 집행부와 지방의회가 결정권을 되찾는다는 것을 의미한다. 지방분권을 통한 국가고권의 대응개념은 自治高權이다. 자치고권은, 지방자치단체가 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임하에 처리할 수 있는 권한을 의미한다.<sup>3)</sup>

참여정부는 국가균형발전을 위하여 다음과 같은 주요 분권화과제를 수행한다고 발표하였다.

- 지방교육자치제를 통한 지방행정과 교육행정과의 연계
- 지방자치경찰제 실시
- 기관위임사무 폐지 등 중앙사무의 지방이양
- 지방교부세율 인상 등 지방재정확대 및 지방재정운영의 자율성 제고
- 조례제정근거 확대 등 지방자치역량 강화
- 지방의정활성화 및 선거제도개선

---

3) 허영(2000), 『헌법이론과 헌법』, (서울: 박영사), 1033쪽.



<표 2> 참여정부 지방분권 주요과제 추진일정

| 구분                  | 주요과제                           | 추진일정                   |
|---------------------|--------------------------------|------------------------|
| 정부간 권한배분            | 지방분권 추진법령 정비                   | 2003-2004              |
|                     | 기관위임사무 폐지                      | 2004-2005              |
|                     | 일괄이양법 제정(단계별)                  | 04(1차), 05(2차), 06(3차) |
|                     | 지방교육자치제 개선방안 마련, 확정            | 2004-2005              |
|                     | 지방자치경찰제 도입방안 마련, 확정            | 2004-2005              |
|                     | 특별지방행정기관 정비                    | 2004-2006              |
| 재정분권                | 국고보조금사업 정비 및 자주 재원화            | 2003-2004              |
|                     | 지방교부세 법정률 인상                   | 2004-2005              |
|                     | 지방예산편성지침 폐지                    | 2004-2005              |
|                     | 지방채발행 개별승인제도 폐지                | 2004-2005              |
|                     | 복식부기제 전면 실시                    | 2005                   |
|                     | 재정출납관 독립성 강화                   | 2004                   |
| 자치역량 강화             | 조례제정근거 확대                      | 2003-2005              |
|                     | 도시계획권 확대                       | 2003-2004              |
|                     | 자치조직권 확대                       | 2003-2005              |
|                     | 정부간, 민관간 인사교류 활성화              | 2004                   |
|                     | 인사위원회제도 개선                     | 2003-2004              |
| 지방의정활성화와<br>선거제도 개선 | 지방의회 심의의결 권한 확대                | 2004                   |
|                     | 의회사무기구 인사권 강화                  | 2004                   |
|                     | 전문위원제도 개선                      | 2003-2004              |
|                     | 지방의원 신분제도 개선                   | 2003-2004              |
|                     | 선거공영제 강화, 선거구제 개선, 후원제 도입 검토 등 | 2006                   |
| 지방정부의<br>책임성강화      | 중복감사 해소방안 마련                   | 2003-2004              |
|                     | 주민감사청구제도 활성화                   | 2003-2004              |
|                     | 주민소송제 도입 검토                    | 2005(방안마련)             |
|                     | 분권형 평가시스템 구축                   | 2004-2005              |
|                     | 자체 평가시스템 확립                    | 2003-2004              |
| 시민사회 활성화            | 주민투표법령 제정                      | 2003-2004              |
|                     | 주민소환제 도입 검토                    | 2004(방안마련)             |
|                     | 참여예산제 도입                       | 2004                   |
|                     | 자원봉사활동기본법 제정 검토                | 2004(방안마련)             |
|                     | 비영리민간단체육성지원법 개선                | 2004                   |
| 합리적 정부간 관계<br>정립    | 중앙정부 입법과정에 참여 보장               | 2004                   |
|                     | 조합제도 활성화                       | 2004                   |
|                     | 특별지방자치단체 제도 도입 검토              | 2004(방안마련)             |
|                     | 정부간 협력 및 분쟁해결을 위한 법률제정 검토      | 2005(방안마련)             |

지방의 권한과 재정 등 수단이 확대됨에 따라, 지방에서는 자기결정·자기책임의 원칙에 따라 자치단체의 의사결정이 이루어지도록 주민자치의 근간인 지방의회의 활성화도 요구되고 있다.

1987년 광범위한 정치민주화 이후, 과거 권위주의적 중앙집권체제와는 달리 다원주의적 분권체제에서는 자치에 의한 상향식 의사결정이 중요시되고 있다. 그 결과, 시민과 중간집단의 발언권과 이익표출기능은 강화되고 집행기관과 지방의회는 표출된 이익을 집약하여 정책을 통하여 조정·통합하는 역할을 수행하여야 한다. 문제는 다양한 이익집단·중간조직간의 상이한 이익을 조정하고 사회적으로 통합하는 기능이다. 과거 권위주의 시대에는 자발적인 이익집단·중간조직의 형성이 허용되지 않았다. 시민들은 자신의 이익표출 통로가 차단되면, 자신의 이익을 억누르거나 또는 비평화적 방법을 통하여 자신의 이익을 표출하였다. 다양한 시민이 자신의 이익을 평화적으로 표출할 수 있고, 이 표출된 이익이 제도적으로 시민들이 납득할 수 있는 방식으로 통합될 때, 다원적 사회는 안정된 체제를 이룬다. 트루만(D. Truman)은 사회가 복잡하게 됨에 따라서 집단의 수나 다양성도 증대한다는 전제하에, 어떤 하나의 공통이익을 중심으로 이익집단이 형성된다면 그것에 대항하는 집단도 자동적으로 형성되기 때문에, 시스템 전체로서는 자연적으로 균형을 찾는다는 “균형회복가설(homeostatic mechanism hypothesis)”을 주장하였다.<sup>4)</sup>

이런 시스템 전체로서의 균형을 주장하는 트루만의 주장 속에서 상반된 다양한 이익을 ‘균형(equilibrium)’으로 통합시키는 메카니즘은 무엇인가? 사회에서의 균형은 일시적인 현상이다. 사회에서는 균형보다 불균형이 보다 일반적이다. 사회에서의 힘의 역학은 시소게임과 같이 한 순간 균형을 이루었다가도 금방 다시 불균형으로 환원된다. 이와 같이 사회는 거의 불균형의 상태가 일상적이기에, 이기적인 체제의 기득권자는 자신이 유리한 상태를 균형의 상태로 주장하고, 체제에서 불이익을 받는 자는 항상 체제를 균형을 달성하기 위한 개혁의 대상으로 인식하게 된다. 이와 같은 과정 속에서 사회는 항상 기득권자와 피해자와의 이익갈등을 조정하여 끊임없이 균형을 추구한다. 사회는 마치 저주받은 시지푸스가 끝없이 산위로 바위로 굴러 올리는 작업을 해야 한다. 정상에 올려 놓았다 싶으면 바위는 다시 아래로 굴러 떨어진다.

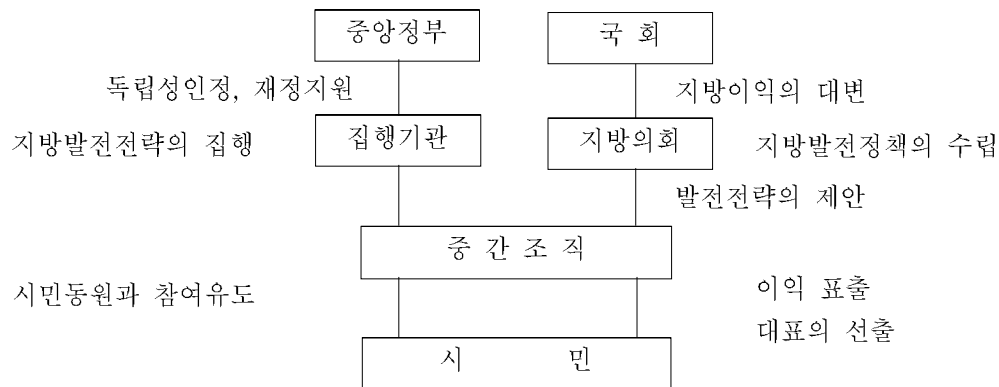
---

4) David Truman(1951), *The Governmental Process*, (N.J : Brown Press)

이와 같은 시지푸스의 역할을 지방화시대에 지방의회가 수행하여야 한다.

<그림 1>은 이익을 표출하는 중간조직과 상충되는 이익을 집약·조정하여 정책을 수립하는 지방자치시대에 지방의회의 역할을 나타낸다.

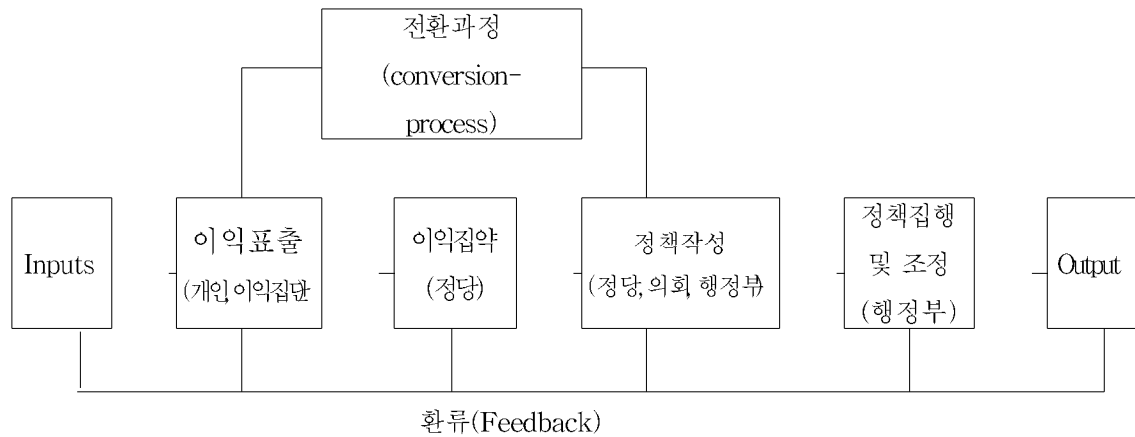
< 그림 1. 지방화·민주화시대 지방의회의 역할 >



출처 : 이재열(1997), “지방자치와 지역개발”, 성경륜외 『지방자치와 지역발전』, (서울: 민음사), 137쪽.

체제의 안정을 위해 정치과정에서 의회와 이익집단이 행하는 역할에 대하여 Almond와 Powell은 비교의 방법을 통하여, 그리고 구조기능주의적 접근 (structural-functionalism)을 통하여 정치체계의 실행, 정치과정을 <그림 2>의 도식으로 설명하였다

< 그림 2. 정치체계의 실행에 대한 Almond/Powell 도식 >



출처 : Gabriel A. Almond/Bingham G. Powell Jr.(1978), *Comparative politics*,  
(Boston : Little, Brown and Com.) 258쪽.

<그림 2>는 사회의 개인과 이익집단이 자신의 이익을 표출하고, 이 다양하게 표출된 이익을 권력을 추구하는 정당이 수렴하여, 이를 대표적으로 의회에서 이익의 조정을 거쳐 법률의 형태로 정책화하면, 이를 행정부(집행부)에서 집행하여, 환류고리(feedback)을 통하여 다시 시민들의 검증을 받는 정치과정의 메카니즘을 보여준다. 다양한 시민들의 이익을 정책으로 반영하기 위해서는, 개인과 이익집단에 의한 이익표출, 정당에 의한 이익집약, 정당·의회·행정부에 의한 정책작성으로 이어지는 전환과정이, 체제의 안정성과 더불어 효율성을 위하여 중요함을 보여준다. 물론 이런 모형은 입법부에서 집행부가 선출되고 입법부에서 거의 모든 법안이 발의되는 기관통합형 정부형태에서 볼 수 있는 전형적인 모델이지만, 지방화·분권화 시대에 자치의 참 모습을 실현하기 위해서 우리의 지방의회가 앞으로 지향해야할 모습을 보여준다. 또한 분권화시대에 체제의 실행능력(performance)을 증진시키기 위해서는 지방의회의 역할 역시 중요한 한 요소임을 보여준다.

## 2) 정보화

정보통신기술의 발달로 인한 정보화는 시간적, 공간적 차원에서 참여정치를 활성화하고 있다. 지난 대선에서는 사이버 공간을 통하여 조직된 “노사모”의 위력은 사이버정치의 위력을 증명하였다. 사이버정치는 참여정치를 활성화하는 정보화에 따른 새로운 정치참여공간이다. 과거 시민들은 자신의 의견과 이익을 표출하기 위하여 지리적 공간을 필요로 하였지만, 사이버정치는 가상공간을 통한 이익표출과 참여를 가능하게 하고 있다.

정보화는 정치·행정과정의 시간을 단축시킨다. 집행부와 입법부는 사이버공간을 통한 의견조사(cyber-poll)를 통하여 정책결정과정에서 시민들의 의견을 신속하게 파악하여 반영할 수 있을 뿐만 아니라, 과거에 비하여 정책실행과정에서도 시민들의 반응을 신속하게 파악하여 시행착오의 범위를 축소하고 시행착오를 해소하는 시간도 단축하고 있다. 행정분야에서도 정보화로 인하여 공개행정과 투명행정이 이루어지고 있다. 행정의 공개화·투명화로 인하여, 집행 및 심사기관에 대한 시민사회의 감시가 용이하게 되었으며, 시민들은 자신들의 이익을 쉽게 파악할 수 있게 되었다.

이와 같은 정보화로 인하여 정치과정에서 다양한 중간조직·이익집단이 용이하게 형성되고 있다. 참여문화가 지배적이지 않았던 과거에는 중간조직이 활성화될 수 없었다. 그러나 민주화로 인하여 참여의식이 확산되었고, 정보화는 기존의 중간조직·이익단체의 형성에 많은 도움을 주고 있다. 과거에는 이익단체를 형성하는데 있어서, 회원이 현실공간에서 만나서 조직되어야 했으며, 이는 많은 시간과 비용을 필요로 하였다. 그러나 정보화를 통하여 시민들은 중간조직이나 이익단체를 형성하는데 비용을 단축할 수 있었다. 특히 사이버공간에서는 時空을 초월하며 동호회형태와 같은 다양한 중간조직이나 이익단체가 쉽게 조직되고 있다. 다양한 이익단체의 형성은 상반된 이익의 조화로운 중재를 필요로 한다.

이러한 21세기 지식정보사회의 변화된 정치환경으로 인하여, 통치(government)에서 協治(governance)의 시대로, 官治에서 民治로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로 기존의 정치·행정의 패러다임이 변화되고 있다.

### 3) 세계화

현대는 세계화(globalization)의 시기이다. 세계가 하나로 이어지고, 국내 행위주체의 행동범위가 기존의 국경범위를 초월하여 지구가 활동무대가 되고 있다.

세계화는 국제적 범위로의 활동범위확장이라는 점에서는 국제화와 공통점을 지니고 있다. 그러나 세계화는(globalization) 국제화(internationalization)와는 구별되는 1980년대 이후의 새로운 현상으로 다음과 같은 점에서 그 차이점을 찾을 수 있다.

첫째, 국제화는 국가간 교류의 활성화를 통한 상호의존(interdependency)의 심화를 의미한다. 상호의존은 과거 종속(dependency)와 같은 국가와 국가간의 일방적 관계가 아닌, 상호호혜의 국제관계를 의미한다. 국제화에서의 상호의존의 국제질서에서 국가의 主權을 전제로 국제관계가 활성화되는 것을 의미한다. 국제화에서는 국가가 주된 상호의존의 주체가 된다. 즉, 국제화는 주권이라는 범위내에서 국제교류가 활성화되는 현상이라고 정의될 수 있다. 예로 국제화에서의 국제적 기업은 다국적기업(MNC : multinational corporation)임에 비하여, 세계화시대에서의 국제적 기업은 초국적기업(TNC : transnational corporation)이다. 다국적 기업은 모국에 본사를 두고 해외에 지사를 설치하는 형태임에 비하여, 초국적 기업은 주권을 초월해서 해외에서 해당국의 주권 범위 내에서 자회사를 설립하는 형태를 취하고 있다. 이와 같이 세계화는 주권의 범위를 넘어서는 국제교류의 활성화라고 할 수 있다. 국제화는 주권을 전제로 하고 있기 때문에 국제화는 국가주권의 약화를 초래하지 않는다. 그러나 세계화가 진전되면, 국가주권은 약화된다.

둘째, 세계화에서는 국가 뿐만 아니라, 기업 및 (INGO)도 주된 행위자(actor)가 된다. 세계화에서는 국제적 시민단체(INGO)도 국제관계에서 중요한 역할을 담당한다. 국제화시대에는 환경, 인권, 여성 등의 문제를 국가가 주로 논의하였으나, 세계화시대에는 이런 문제에 관하여 시민단체(INGO)의 역할이 심대하게 증대하였다. 무역분야에 있어서도 GATT체제가 WTO체제로 전환되었으나, 과거에는 볼 수 없었던 신자유주의적 흐름에 반대하는 시민단체의 활동이 증가하여 국가간 협상에 영향을 미치고 있다. 환경에서는 Green Peace, 인권분야에서의 Amnesty International과 같은 시민단체들은 과거와는 달리 국제사회에서 많은 영향력을 행사하고 있다.

셋째, 교통·정보의 발달과 더불어 사람들의 활동범위가 확대되자, 과거에는 일국적 범위에서 논의되었던 문제가 국제적 차원에서 논의되고 있다. 교류의 활성화

로 인하여 지구촌의 규범과 가치가 동일화되는 경향을 보이게 되었고, 이는 일국문제의 국제화를 이끄는 경향을 나타내게 되었다.

<표 3> 국제화와 세계화의 비교

|        | 국 제 화          | 세 계 화             |
|--------|----------------|-------------------|
| 주된 행위자 | 국가             | 국가, 기업, 시민사회      |
| 행위범위   | 국가주권내에서의 상호의존  | 국가주권을 초월한 상호의존    |
| 議題의 성격 | 주로 국가 차원에서의 문제 | 범 세계적 문제(예, 환경 등) |

이런 분권화·정보화·세계화는 지방정치의 활성화를 요구한다. 이 때의 정치개념은 권력정치(power politics)에서 정의하는 “권력을 획득, 유지, 행사하는 과정”으로서의 정치에 대한 定義보다는, 구조기능주의에서 설명되는 “가치의 권위적 배분(the authoritative allocation of values)”이라고 정의될 수 있다. “가치의 권위적 배분”은 사회의 희소한 가치(권력, 명예, 부 등)를 모든 시민들이 인정할 수 있는 공공기관에 의한 권위적 배분을 통하여 사회의 안정을 이룩한다는 의미를 담고 있다. 이는 곧 이기적인 인간들에 의한 갈등상화의 해소·중재를 말한다. 구조기능주의의 시각에서 보았을때, 지방자치에서는 정책을 통한 다양한 이익의 조화와 실현이 강조된다. 이런 다양한 이익의 조화는 정치의 무대인 지방의회에서 이루어져야 한다.

그러면, 우리의 광역 지방의회는 어떤 활동을 하였고, 어떤 문제점을 갖고 있는가?

### 3. 광역 지방의회의 주요 의정활동 및 문제점

#### 1) 전문성 결여

##### (1) 조례제정의 실태

의회의 입법활동은 지방정부의 형태에 따라 많은 차이를 나타낸다. 일반적으로 의원내각제에서 볼 수 있는 의회 다수의석당에서 집행기관을 구성하는 형태, 즉 입법기능과 집행기능을 모두 단일 기관인 의회에 귀속시키는 기관통합형(parliamentary system)의 경우에는 의원의 입법활동이 매우 활발하다. 대표적으로 볼 수 있는 기관통합형 지방정부의 예로는 영국의 지방정부, 미국의 위원회형, 프랑스의 의회-의장형, 독일의 예에서 찾을 수 있다.

기관분립형(presidential system)은 권력분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 두 기관에 분담시켜 견제와 균형을 이루어, 주민에게 책임성을 높이려는 제도이다. 일반적으로 기관분립형의 경우, 의원발의 입법활동은 제한적인데 특히 기관분립형 가운데에서도 ‘강시장 弱의회’의 형태인 경우, 의원발의 입법활동은 더욱 미약하다. 대표적인 기관분립형 지방자치형태로는 미국의 시장-의회형(mayor-council form), 미국의 의회-매니저형(council-manager form), 우리 나라의 장-의회형, 일본의 수장-의회형, 프랑스의 의회-시장형을 들 수 있다.

기관분립형 가운데에서도 강시장-약의회의 형태를 지니고 있는 우리 나라 지방자치형태에서는 광역 지방의원들의 조례발의활동은 미약하다. 충청남도 6대 의회가 제정한 총 286건의 조례 가운데, 의원 및 위원장 발의의 조례는 약 10%인 총 30건이었다. 이 가운데 2건은 폐기되어, 실질적으로 가결된 의원 및 위원장발의의 조례안은 총 제정된 조례중 9.7%(28건)에 불과하다.

< 표 4. 제 6대 충남도의회 조례발의 현황 >

| 발의주체 | 의회운영위원장 | 행자위위원장 | 농경위위원장 | 의원 |
|------|---------|--------|--------|----|
| 발의건수 | 18      | 1      | 1      | 8  |



내용면에 있어도 총 28건의 의원 및 위원장 발의 조례안 가운데, 도의회 자체 운영에 관한 조례가 18건(64.2%)에 달하고 있다. 도의회 운영에 관한 조례, 기존 조례의 폐지 등을 제외한 정책적 의미를 지닌 의원발의 조례는 2건에 불과하다. 다른 광역 지방의회에서도 이런 실태를 확인할 수 있는 바, 이는 우리의 광역 지방의회가 아직 정책적 조례를 발의할 정도로 전문화되어 있지 않음을 나타낸다. 또한 우리 나라 지방의회에서 의결된 조례안에 대하여 단체장에 의해 재의 요구되고, 재의 결과에 대해 대법원에 제소되어 무효로 판결된 조례도 적지 않았다.

이와 같이 지방의회의 조례발의가 미미하다는 것은 지방정부의 업무가 전문화·다양화되었다는 시대적 변화, 제도적인 측면, 그리고 의원 개개인의 차원 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

## (2) 집행부에 대한 행정감시기능

예산심의 및 행정감시기능은, 집행부에 대한 의회의 견제 및 균형기능을 강조하는 기관분립형 지방정부형태에서 집중되어야 할 기능이다.

그러나 우리 나라 광역 지방의회의 경우, 집행부에 대한 상대적인 전문성부족으로 집행부에 대한 감시기관으로서의 역할은 제한적이다. 우리 나라의 의회운영형태는 본회의 중심주의가 아닌, 상임위원회 중심주의이다. 광역지방의회에서도 상임위원회가 설치되어 위원회 중심주의로 운영되고 있다. 지방의회는 의안심사의 능률성, 전문성, 기본성을 제고하기 위하여 위원회를 두고 있으며, 회의운영에 자율성을 부여하는 의회의 내부기관으로서의 위원회는 합의제 기관으로 예비심사 기능을 수행하고 있다. 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원을 심사하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사처리하는 특별위원회로 구분되며, 위원은 본회의에서 선임된다.

제6대 충남도의회 행정사무감사 처리요구 건수는 372건으로, 이 가운데 농수산경제위원회가 120건, 행정자치위원회가 90건 등의 순으로 요구하였다.

< 표 5. 행정사무감사 처리요구 >

| 구 분             |     | 계   | 기획경제 | 내무 | 행정자치   | 교육사회   | 농림수산 | 농수산경제 | 건설교통 | 건설소방 |
|-----------------|-----|-----|------|----|--------|--------|------|-------|------|------|
| 제6대'98<br>~'00) | 소 계 | 372 |      |    | 90(10) | 84(31) |      | 120   |      | 78   |
|                 | 시 정 | 92  |      |    | 12(1)  | 18(8)  |      | 42    |      | 20   |
|                 | 처 리 | 187 |      |    | 61(8)  | 18(7)  |      | 64    |      | 44   |
|                 | 건 의 | 93  |      |    | 17(1)  | 48(16) |      | 14    |      | 14   |

주) 교사( )내서는 교육청, 행자( )내서는 시·군·자치  
 자료: 충청남도의회(2000), 제6대의회 의정백서.

제6대의회 행정사무감사 요구건수 372건중 조치결과중 완료건수가 85.8%인 319건, 추진중이 9.9%인 37건, 조치불가가 0.8%인 3건 등의 순이다.

<표 6 행정사무감사 조치결과 >

| 구 분 |    | 계   | 완료  | 추진중 | 조치불가 | 장기검토 |
|-----|----|-----|-----|-----|------|------|
| 제6대 | 소계 | 372 | 319 | 37  | 3    | 13   |
|     | 시정 | 92  | 83  | 7   | -    | 2    |
|     | 처리 | 187 | 164 | 18  | 2    | 3    |
|     | 건의 | 93  | 72  | 12  | 1    | 8    |

주) 1991. 7 - 2001. 6월말까지  
 출처 : 충청남도의회(2000), 제6대의회 의정백서.

우리 나라 광역지방의회 상임위원회의 활동은, 집행부의 활동을 감독하기 보다는 단순한 설명을 요하거나 집행기관의 대책을 묻는 수준의 형식적인 행정감사에 그치고 있다. 또한 상급기관의 감사에서 광역의회의 사무감사에 지적되지 않은 사항이 지적되는 경우도 있다.

### (3) 의회의 전문화 측정 지표

스콰이어(Squire)는 의회의 전문화를 측정하는 지표로 의원들의 연봉수준, 의원 일인당 사무요원, 그리고 의회의 회기일수를 들고 있다.<sup>5)</sup>

5) 김순은·박영강 선생은 이외에도 차기 광역의회선거 재출마 희망여부, 의원직과 본업과의 양립 가능성, 의원들의 지난 2년간의 회의 참석률, 소속 정당정책의 지지정도 및 의원들의 전문성 제고노력, 의원직에 수반되는 업무의 이해의 정도, 의회활동에 대한 주의력, 의원직에 대한 정열 및 애착, 의원직에 대한 중요성 인식, 의원직에 대한 정치적 직업의식 및 요구되는 주민면담의

### ① 의원들의 연봉

의원들의 연봉은 그들에게 주어진 업무와 활동에 대한 보상이고, 의정활동에 전념할 수 있게 하는 자원이다. 이런 의미에서 의원직과 본업과의 양립가능성은 기능적 관점에서 의회의 전문성을 측정하는 기준이 된다. 즉 지방의원이 본업과 의원직을 같이 수행한다면 의원의 전문성을 낮게 될 것이며, 의원직만 수행한다면 전문성은 제고될 것이다. 이는 결국 의원의 보수와 관련되어 있다.

우리의 경우, 지방의회 의원들이 의원직을 본업으로 전업하기에는 어려운 실정이다. 지방의원에게 지급되는 의정활동비는(광역의회는 보조비 포함) 다음과 같다.

- 광역의원 의정활동비(월 90만원), 회기수당(일 8만원)(년회기 120일)
- 기초의원 의정활동비(월 55만원), 회기수당(일 7만원)(년회기 80일)
- 그밖에 공통경비로 국내여비, 국외여비, 식비 등 운영비에서 소요액이 개인별로 지급된다.<sup>6)</sup>

### ② 의원 일인당 사무요원

의원 일인당 사무요원의 수는, 의원들의 의정활동을 제도적으로 보장해주는 전문화의 척도가 된다. 우리 광역지방의원의 경우, 개인보좌인력은 따로 없으며, 단지 의정활동을 지원하기 위해 사무기구를 두고 있다. 그러나 의정활동 지원기능을 수행하는 사무기구 직원들의 인사권이 자치단체장에게 있기 때문에 사무직원들로부터 적극적인 의정지원을 기대할 수 없다.

### ③ 의회의 회기일수

회기일수는 얼마나 의회가 많은 일을 하고 있으며 주민들이 요구하는 공공서비스와 공공재를 제공하기 위하여 어느 정도의 노력을 기울이고 있는가를 보여주는 점에서 전문화의 척도가 된다.

---

정도를 지방의회의 전문성을 측정하는 기준으로 주장한다. 김순은, 박영강(1993), 광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로, 『한국행정학보』 27집 3호.

6) [www.jachi.co.kr/news/news\\_03.html](http://www.jachi.co.kr/news/news_03.html), 검색일 : 2003. 7. 10일.

< 표 7. 제6대 충청남도의회 본회의 및 상임위원회 개최 일수 >

| 구분    | 본회의  | 위 원 회 |    |     |     |     |     |    |
|-------|------|-------|----|-----|-----|-----|-----|----|
|       |      | 계     | 운영 | 행자  | 교사  | 농경  | 건설  | 특별 |
| 계     | 114일 | 751   | 51 | 198 | 166 | 161 | 127 | 48 |
| 1998년 | 17일  | 156   | 8  | 38  | 33  | 37  | 31  | 9  |
| 1999년 | 24일  | 190   | 13 | 54  | 44  | 38  | 32  | 9  |
| 2000년 | 33일  | 171   | 14 | 45  | 39  | 36  | 25  | 12 |
| 2001년 | 31일  | 186   | 12 | 48  | 41  | 39  | 31  | 15 |
| 2002년 | 9일   | 48    | 4  | 13  | 9   | 11  | 8   | 3  |

< 표 8. 제6대 충청남도의회 현장 의정활동일수 > (일수/개소수)

| 회 차   | 합 계     | 위 원 회 |       |       |        |      |
|-------|---------|-------|-------|-------|--------|------|
|       |         | 행정자치  | 교육사회  | 농수산경제 | 건설소방   | 특별   |
| 계     | 196/361 | 27/37 | 47/90 | 46/90 | 72/109 | 4/29 |
| 1998년 | 35/91   | 4/6   | 9/17  | 9/17  | 10/16  | 3/28 |
| 1999년 | 60/111  | 8/11  | 17/37 | 17/37 | 22/36  |      |
| 2000년 | 41/65   | 5/6   | 10/19 | 10/19 | 17/24  |      |
| 2001년 | 49/73   | 8/11  | 8/14  | 8/14  | 20/29  |      |
| 2002년 | 11/21   | 2/3   | 2/3   | 2/3   | 3/4    | 1/1  |

우리 나라 광역지방의회의 경우, 광역의원이 전업의원이 아니기 때문에 의회의 상시개회가 제한적일 수 밖에 없고, 개원일수도 적은 편이다.

## 2) 협소한 자치입법권한

우리 나라 지방의회에서 의원발의 조례 제·개정이 미미한 원인 가운데 하나는 자치입법권한이 제한되어 있기 때문이다. 현행법에서는 지방자치단체의 조례제정이 “법령의 범위 내에서” 가능하도록 제한되어 있다. 그러나 현대사회는 급속도로 전문화, 복잡화, 다원화되어 다양한 지방행정수요를 신속히 해결하여야 한다. 지방사회의 변화와 수요는 법령을 제정하는 중앙정부보다 지방자치단체에서 신속하게 조례를 통하여 대응하여야 한다. 따라서 조례제정권을 현행처럼 제약·통제하고서는 아래로부터의 변화에 지방정부가 효율적으로 대처할 수 없다. 현행법 대로라면 지방사회의 변화와 요구가 지방정부의 무관심 속에 중앙정부까지 올라가 국회와 중앙행정기관의 관심과 주의를 끌고, 그것이 법제화되고 명령으로 규정될 때까지 기다린 다음, 지방정부는 그것을 근거로 하여 조례를 제정할 수 있게 되어 있다.

법률적으로 지방의회는 지방자치단체의 사무에 관하여만 조례제정이 가능하고, 헌법·법률·각종 법률의 시행령과 이에 준하는 명령에 위배되어서는 안되는 한계를 지니고 있다. 지방자치법 제 15조는 “법령의 범위 안에서”란 문구를 “법령에 명확한 근거가 있을 때에 한하여”로 매우 협소하게 해석하고 있어 조례제정의 범위를 극도로 제한하고 있다. 또한 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서, 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있지만, 동법 제9조 단서 조항에서는 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정함으로써 자치사무마저도 중앙정부가 법률을 제·개정할 경우 언제든지 국가사무로 전환시킬 수 있도록 되어 있다. 동법 제15조 단서조항에서는 “다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써, 조례제정의 범위를 더욱 제한하고 있다. 조례의 실효성과 관련하여 동법 제20조는 조례 위반에 대해서 일종의 질서벌로서 과태료만 부과할 수 있고, 그 이상의 벌칙은 부과할 수 없도록 규정하고 있어, 지방법으로서 조례의 실효성을 크게 저해하고 있다.<sup>7)</sup>

이러한 지방자치법과 같은 법적 테두리 외에, 광역의회의 의결권한은 자치단체장과 중앙정부 및 상급자치단체의 지도·감독권과 지방자치단체의 재정력에 의해 다시 제약되고 있다.

7) 김익식(2002), 지방의회의 역할강화방안, 『자치행정』, No. 177, 15-16쪽.

### 3) 제한된 행정감독 및 예산심의

행정감독은 기관분립형 지방정부형태에서 지방정부에 대하여 지방의회가 견제·균형을 위해 행하는 중요한 임무이다. 우리 나라 광역지방의회의 경우, 자치사무·기관위임사무·단체위임사무구분의 불명확성으로 인하여 행정감독권한은 제약되고 있다. 또한 행정부에 대한 감사시일이 부족하며, 예산권에 관한 권한도 중앙정부의 감독권에 의해 영향을 받고 세목과 세율이 법률로 정해져 있어 독자적인 세목개발과 세율결정이 거의 불가능하다. 지방정부 예산 또한 중앙정부의 예산결정에 크게 영향을 받아 결정됨으로써, 실질적으로 독립적인 재정권 수립이 어렵게 되어 있다.<sup>8)</sup>

---

8) 임동욱(1998), 지방의회의 권한과 운영, 『한국의 지방자치』, (서울 : 의암출판), 154-174쪽 ; 최창호(1994), 지방의회 조례제정권의 범위와 한계, 『지방자치연구』, 제 6권 1호, 7-25쪽.

## 4. 지방의회 활성화 방안

### 1) 지방의원의 유급화

참여정부는 지방분권을 위하여 권한과 재정을 지방에 이양하려고 하고 있으며, 이에 따른 지방자치역량 강화를 시도하고 있다. 지방의 권한과 재원이 확대됨에 따라, 광역지방의회의 전문성도 제고되어야 한다. 또한 사회발전에 따라 경제·복지·환경 등 전문 영역이 확대되고 있기 때문에, 이들 영역에 대한 지방의회 차원에서의 정책개발·예산심의·행정감독을 위해 지방의회는 더욱 전문성을 확보하여야 한다.

미국에서는 법안발의권한이 연방과 주정부에서는 입법부에만, 그리고 자치단체에서는 집행부와 입법부 兩者에게 주어져 있다. 자치단체의 경우 집행부와 입법부의 의안제출건수 비율은 거의 半半을 차지하고 있다. 우리 나라와 일본의 경우에도 의안제출권한이 집행부와 입법부에게 모두 주어져 있으나, 실제로는 집행부에서 90%이상 제출하고 있고 의원발의입법은 미약하다. 의원입법이 예시하는 것과 같이 모든 지방의회는 전문성 강화라는 현실적 과제를 안고 있다. 이를 보장하는 하나의 방안으로 지방의원에 대한 유급화가 제기되고 있다.

지방의원의 유급화에 대하여 반대하는 입장에서는 소요비용의 과다, 지방의정활동의 업무량이 많지 않다는 점, 질이 낮은 의원이 안주할 것이라는 점, 지방의원 대부분이 재력보유자라는 점, 지방의원은 명예직이므로 유급화는 불가하다는 점, 무보수는 출마 당시의 약속이라는 점 등을 제기하고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 소요비용의 경우 현재 지방의원에게 지급되는 각종 수당을 고려하면 많은 예산의 증가없이 유급제로의 전환이 가능하다.

#### (1) 유급화의 필요성

무보수, 명예직의 의원신분은 우리의 경우 지방의회의 발전에 여러 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 지금까지 광역지방의원은 의회활동면에서 무보수 명예직 신분이었기 때문에, 이로 인하여 조례발의, 예산심사, 행정감독 등의 의정활

9) 김익식(2002), 앞의 논문, 16쪽.

동에 충분한 전문성을 지니고 대처할 수 없었다. 지방화·분권화에 따라 지방정부와 지방의회의 권한과 책임이 점증하게 됨에 따라 의회의 전문성도 제고되어야 한다. 유급화는 지방의원이 의정업무에 전념할 수 있는 조건을 만들어서 의정의 전문화를 유도하는 긍정적 효과가 있다.

둘째, 지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 다양한 영역의 유능한 인물이 충원되어야 하는데, 지금까지 지방의원의 직업적 배경은 공무원(前 지방의원 포함)과 정치인, 그리고 자영업자 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 이로 인하여 지방의회는 대표성과 관련하여 크게 두 가지 측면에서 지방정치의 발전을 저해하고 있다. i) 의회가 경제적으로 여유있는 주민들에 의해 구성됨으로써 의회는 보수화경향을 지니게 된다. 이에 따라 의회는 개혁정책 도입에 적극적이지 못하여 정책의회로서의 전환에 어려움이 있다. ii) 의원신분만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문에 지방행정·정치에 관심있는 주민들에게 지역을 위해서 일할 수 있는 기회를 제공하지 못하게 된다. 이는 유능한 신진 인물의 의회진출을 가로막는다.

미국 주의회의 경우 전문화를 추진하는 과정에서 비상근직 의원이 상근직으로 바뀌면서 주의회의원의 정당분포가 변화되었다. 과거 주의회가 비전문화되어 있을 때 주의회는 공화당에 의해 장악되고 있었다. 하지만 공화당 주도의 주의회가 민주당 주도의 주의회로 바뀌기 시작한 것은, 주의회를 전문화하기 위해 의원직이 상근직으로 바뀌었기 때문이다. 과거 공화당이 주의회를 장악하고 있었던 이유는 의원신분이 비상근직이었고 업무에 대한 보수가 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 주의회의원으로 진출할 수 있는 주민은 경제적으로 그리고 시간적으로 여유가 있는 주민들이었다. 이러한 주민들의 공통적인 성향은 보수층이며, 이들의 대부분은 공화당 지지자들이었다. 상대적으로 민주당 지지자들은 경제적으로 여유가 없었기 때문에 이들은 주의회로 진출할 수 있는 기회가 적었다. 이리하여 주의회는 공화당 위주로 구성되어 있었고 보수적이었다. 하지만 주의회가 전문화되는 과정에서 비상근이었던 의원신분이 상근직으로 바뀌자, 상대적으로 경제적 시간적으로 여유가 없던 주민들에게 주의회로 진출할 수 있는 기회가 많아졌다. 그러자 많은 민주당지지자들이 주의회로 진출하여 활동하게 되었으며, 그들은 전문성을 바탕으로 정치적으로 더 높은 지위로 진출하기도 하였다.

이와 같이 지방의원의 유급화는 젊고 유능한 신진인사의 지방의회 및 지방정치 진출을 용이하게 하여, 참신한 정책의회로의 변모를 촉진할 것이다.



셋째, 지방화·분권화가 진행되면 지방 의정활동의 중요성과 업무량은 증가할 것이며, 이런 면에서 의정활동의 상시화가 요구된다. 유급화를 통한 의원專業化는 의정활동의 상시화를 가능케 한다. 현재 광역 지방의회의 경우, 제한된 의정일수로 인하여 충실한 의정활동을 기대할 수 없다. 의정활동의 상시화를 통하여 지역주민의 의견수렴 및 정책개발, 조례 제·개정을 통한 집행부와의 생산적인 협조를 기대할 수 있다.

## (2) 외국 지방의회의 유급화 실태

### ① 미국

L.A 지방의회 의원의 연봉은 1990년 기준 95,000 달러이며, 샌프란시스코의 지방의원의 연봉은 1994년 기준 23,925 달러이다.

### ② 일본

일본의 지방의원은 급여에 해당되는 보수, 비용변상 및 기말수당을 받을 수 있다. 지급액 및 방법은 조례에 규정되어 있으며(자치법 203의 5), 이외에는 어떠한 것도 법률 혹은 조례에 규정이 없으면 의원에게 지급될 수 없다.(자치법 204의 2) 동경도의회는 경우 보수 및 수당, 기말수당, 실비변상 등은 직원과 같은 기준하에 조례로 정해져 있다.(조례 21조 1항) 1998년 기준으로 의장은 월 134만엔, 부의장은 월 121만엔, 위원장은 월 112만엔, 부위원장은 월 110만엔, 위원은 월 108만엔의 보수 수준이다. 이외의 실비변상으로서 1일 출장인 경우 12천엔, 회의출석비용 1만엔, 도시지역의 원거리자에게는 12천엔이 지급되고 있다.

### ③ 영국(Wales를 중심으로)

웨일즈의 경우, 지방의원지급수당의 종류로는 기본수당(basic allowances), 출석수당(attendance allowances), 특별임무수당(special responsibility allowances) 등이 있다. 특별임무수당은 의장, 부의장, 상임위원회의 위원장, 부위원장, 정당지도자(leaders of the council or political group) 등 부가적 임무를 맡은 경우 지급된다. 실비로는 회의참석비, 교통·숙식비, 출장비, 품위유지비(allowances for civic dignitaries) 등이 지급된다. 특별임무수당은 기본적으로 자원봉사의 원칙을 반영하되, 명확하게 부가적 임무를 수행하는 경우에 보상된다. 경비의 종류와 금액은 자치

단체별로 상이하다. 출석수당의 경우 12개 자치단체는 지급하지 않았으며, 5개 자치단체는 지급하였다. 이후 지방의원의 회의 참석수당을 폐지하여 불필요한 회의개최를 방지하고, 지방의원들이 주민 의견수렴 등 주민의 대표자로서의 역할에 더 많은 시간을 투자하도록 유도하기 위해, 참석수당을 폐지하고 평의원의 경우 한 달에 70시간을 보상하도록 개선되었다. 이외 의원 지급경비 결정에 대한 조언 기능을 담당할 독립된 수당위원회(allowance panel)를 당해 자치단체에 설치하고, 수당위원회의 조건을 참조하여 수당을 결정하고 주민에게 공표하는 방안이 실시되고 있다. 또한 지방의원으로서의 진출을 촉진하기 위하여 자치단체는 지방의원에게 탁아수당 등 별도의 수당을 고려하는 방안 등이 고려되고 있다.<sup>10)</sup>

#### ④ 프랑스

프랑스의 지방자치조직은 코뮌(Commune), 데파르트망(Département), 레종(Région)등 복잡한 체계를 지니고 있다. 프랑스의 지방의원은 무보수 명예직을 원칙으로 하고 있다. 프랑스에서는 단체장(의장), 부단체장, 특정업무를 위임받은 의원의 특정직무수행을 위한 수당이 지급되고 있으며, 직무수행에 필요한 교통비 등 실비는 변상된다. 의정활동에 대한 지급경비(수당)는 공무원의 보수기준과 관련해서 결정되고 있다.

---

10) 행정자치부(2000), 『선진외국의 지방자치제도(Ⅰ)』, 57-63쪽.

< 표 9. Commune 단체장의 수당한도액 >

| 인구규모                   | 공무원보수대비최고허용비율(%) | 총액(Franc) |
|------------------------|------------------|-----------|
| 500명 이하                | 12               | 2,542     |
| 500~999명               | 17               | 3,602     |
| 1,000~3,499명           | 31               | 6,568     |
| 3,500~9,999명           | 43               | 9,110     |
| 10,000~19,999명         | 55               | 11,652    |
| 20,000~49,999명         | 65               | 13,771    |
| 50,000~99,999명         | 75               | 15,890    |
| 100,000~200,000명       | 90               | 19,068    |
| 200,000명 이상            | 95               | 20,127    |
| Paris, Lyon, Marseille | 115              | 24,346    |

< 표 10. Commune 단체장의 수당한도액 >

| 인구규모                   | 시장수당액 대비최고허용비율(%) | 총액(Franc) |
|------------------------|-------------------|-----------|
| 500명 이하                | 40                | 1,017     |
| 500~999명               | 40                | 1,441     |
| 1,000~3,499명           | 40                | 2,627     |
| 3,500~9,999명           | 40                | 3,644     |
| 10,000~19,999명         | 40                | 4,661     |
| 20,000~49,999명         | 40                | 5,508     |
| 50,000~99,999명         | 40                | 6,356     |
| 100,000~200,000명       | 50                | 9,534     |
| 200,000명 이상            | 50                | 10,063    |
| Paris, Lyon, Marseille | 50                | 12,182    |

##### ⑤ 독일

독일의 지방의원은 명예직으로, 사무지원비는 월별정액을 지급하거나 월별정액 및 회의시 일비를 지급하는 두 가지 유형의 지원 방법을 택하고 있다.

< 표 11. Nordrhein-Westfalen주의 지방의원 실비 보상 규정> (단위 : DM)

| 구분               | 인구              | 월별정액지원 | 월별정액+회의비지원 |     |
|------------------|-----------------|--------|------------|-----|
|                  |                 |        | 정액사무비      | 회의비 |
| Gremeninde       | 20,000이하        | 310    | 165        | 29  |
|                  | 20,001~50,000   | 422    | 277        | 29  |
|                  | 50,001~150,000  | 562    | 417        | 29  |
|                  | 150,001~450,000 | 701    | 556        | 29  |
|                  | 450,000이상       | 839    | 694        | 29  |
| Kreis            | 250,000이상       | 504    | 417        | 29  |
|                  | 250,000이하       | 643    | 556        | 29  |
| Kreisfreie Stadt | -               | 275    | -          |     |

정액사무비와 회의비외에 직위에 따른 월별 정액사무비가 지급되고 있으며, 타 지역 회의에 게마인데(Gemeinde)나 크라이스Kreis)를 대표해서 참석하는 경우 출장비와 여비가 지급된다.

#### < 개선방안 >

현행 무보수·명예직의 지방의원은 유급제·봉사직으로 변경될 필요가 있다. 그러나 현행 제도를 개선할 때는 보수수준, 재원마련, 광역의원과 기초의원의 겸직 허용여부등이 고려되어야 한다.

보수수준은 중앙정부가 획일적으로 정하기 보다는, 외국의 사례에서와 같이 지방자치제의 취지를 감안하여 각 자치단체가 지역실정을 고려하여 스스로 결정하는 것이 바람직하다. 예산 팽창방지를 위해 중앙에서 보수수준의 유형별 상한액을 설정하는 것이 고려되어야 하되, 현재 의원에게 지급되는 비용을 가용재원으로 역산하여 적정 보수수준이 결정되어야 한다. 유급화에 따른 재원마련은 현재 다양한 명목으로 지급되고 있는 지방의회 경비 중에서 의장단 활동비의 일부를 제외한 모든 비용을 합치고, 약간의 재원을 추가하면 가능할 것이다.

유급제 실시와 함께 광역의원으로 하여금 출신 지역의 기초의원을 겸직하게 하는 방안이 적극 고려될 필요가 있다. 이는 유급화를 위한 소요재원 마련에도 도움이 되지만, 더 나아가 광역의회와 기초의회간 의사소통 및 협조 원활화, 광역적 시

각에서의 기초의회 운영 등 여러 장점이 있다.<sup>11)</sup> 이 경우, 유급화수준과 소요재원을 고려하여 광역의원의 수를 상향조정하여야 하되, 현 기초의원의 수는 감소되어야 한다. 예를 들어, 천안지역의 경우, 현 광역의원 4인과 현 기초의원 40인의 중간점이 되어야 한다. [ 현 광역의원(4인) < 겸직의원수 < 현 광역의원(4인) + 현 기초의원(40인) ]

또한 유급화가 지방의원들에게 높은 연봉을 보장하는 방향으로만 진행되어서는 안된다. 유급화가 지방의회의 전문성을 제고하기 위한 방편이기 때문에, 유급화 수준은 집행부의 연봉수준이 참고되어야 하지만, 너무 높게 책정되어서는 안된다. 너무 높게 책정되었을 경우, 주민정서에 어긋나며 근본취지에 부합하지 않기 때문이다.

유급화의 재원은 의원 개개인의 생활보장과 더불어, 전문성있는 유급 스태프를 확보하는 데에도 사용되어야 한다. 전문성은 의원 1인에 의해 제고되지 않고, 전문보조원에 의해서도 제고되기 때문이다. 의원 1인에 의회사무처 직원으로 배속된 2명의 스태프를 보조해주는 미국 L.A.의 예는 유급화의 본질이 무엇인가를 우리에게 시사해준다.

## 2) 선거제도의 개편

선거제도는 선거구방식과 대표방식으로 구성된다. 현 광역의회선거는 선거구방식으로는 소선거구제, 대표방식으로는 비례대표제를 채택하고 있다. 지방화·분권화에 따라 지방의회의 활성화를 위해서 유능한 인물의 의회진출이 용이하게 되어야 하고, 지역 정당이 정책정당화되어 지역의 현안을 스스로 해결할 수 있는 역량을 갖추기 위해서는 선거제도의 개편·보완이 필요하다.

### (1) 선거구제 개선

먼저 현행 소선거구제는 선거구에서 최다득표자만 선출하기 때문에 지역사회 전체 차원에서 유능한 인재를 선출하기보다는 해당 선거구에 사업기반을 갖는 등

---

11) 김익식(2002), 앞의 논문, 16-17쪽.

연고가 있는 지역유지의 당선에 유리하게 작용함으로써, 상당수의 지방의원이 자영업자 위주로 구성되어 전문인력의 진출을 가로막는 경향이 있다. 소선거구제는 지방의원으로서 하여금 자기 지역구(기초의회는 경우 읍·면·동)를 중심으로 의정활동을 하게 만들고, 타 선거구나 자치단체 전체에 관련된 안건에 대해서는 소홀하게 함으로써 지역전체의 발전에 부정적인 영향을 초래할 수 있다. 물론 중·대 선거구에서도 이런 경향은 나타나지만, 그 정도는 약화될 것이다. 또한 소선거구제는 자기 선거구 중심의 지역내 이기주의를 부추기는 경향이 있어, 자치단체의 전체를 대표하기보다는 선거구의 대표로서 활동하게 만드는 경향이 있다. 소선거구제는 많은 死票를 발생시켜, 득표수와 의석수와의 불일치로 표의 등가성 측면에서 문제를 내포하고 있다.

#### < 개선방안 >

소지역주의가 아닌 자치단체 전체 차원에서 유능한 전문인력이 지방의회로 진출토록 하기 위해서는, 현행 광역지방의회차원에서의 소선거구제는 인구와 지역특성을 고려하여 중선거구제나 대선거구제로 전환될 필요가 있다. 선거구제의 전환을 통해서 자치단체 전체의 유능한 인물이 선출될 수 있도록 하여야 하며, 사표를 최소화하고 표의 등가성을 제고하여야 한다. 또한 중·대 선거구제는 의원정수를 조정하는데도 도움이 될 것이다.

다만 선거구 제도의 개편은 도시와 농촌을 구분할 필요가 있다. 도시지역의 경우 대도시는 중선거구제로, 그리고 중·소도시는 대선거구제로 변경하되, 농촌지역은 현행 소선거구제를 유지할 필요가 있다. 농촌의 경우 읍·면 단위를 무시하고 중·대선거구제로 전환하는 경우, 타행정구역 출신 의원이 자기 지역을 대표할 개연성이 있기 때문에 지역별 차이에 따른 대표성 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 하지만 표의 등가성 문제를 해소하기 위해서는 장기적으로 농촌지역도 선거구 조정이 뒤따라야 할 것이다.

#### (2) 대표방식의 개선

2002. 6. 13일 지방선거부터 처음으로 광역의원 선거에 한해 1인 2표제의 정당명부식 비례대표제(*party-list system of proportional representation*)가 도입되었다. 정당명부제는 1842년 스위스인 빅터 콘시데랑(*Victor Considérant*)이 제창하여 1891

년 텃신(Tessin), 1892년 주네브(Genève)의 州의회의원선거에서 실현되었다. 連記투표제에 의한 이 선거에 대하여, 벨기에의 법학자인 동트(Victor d'Hondt)는 單記제를 제안하여 지금 정당명부식 투표제를 채택하고 있는 많은 국가에서 사용되고 있다. 비례대표의 종류는 명부식과 무명식으로 구분할 수 있다. 명부식 비례대표제는 후보자추천의 주체가 정당인 정당투표제를 근간으로, 선거인은 후보자명부를 제출한 정당이나 정당소속 후보자에게 투표를 하고, 정당이 제출한 명부에 대한 선거인의 지지도에 따라 의석을 배분한다. 명부식 비례대표제가 주로 선거인의 정당에 대한 지지도를 바탕으로 의석의 비례도를 나타내는 반면, 무명부식 비례대표제는 선거인의 정당지지도에 대한 비례적 의석배분보다는 선거인의 각 후보자에 대한 선택의 자유에 초점을 둔 개인본위, 인물본위의 제도로 영국식이라 불리워진다. 우리 나라의 광역 지방의회에서는 명부식 비례대표제를 채택하고 있다.

현행 1인 2표제의 정당명부식 비례대표제에 의하면, 각 당은 시·도별 비례대표 선거에서 얻은 득표율에 따라 의석을 배분받는다. 예컨대 비례대표 의석정수가 10석인 서울시에서 A당이 50%의 득표를 했다면, 이 당은 서울시에서 5석의 비례대표 의석을 배정받는다. 비례의석을 할당 받으려면 무엇보다 해당 시·도에서 비례대표 후보자를 한 명이라도 내야 한다. 그리고 해당 시·도 비례대표 선거에서 유효투표의 5% 이상을 얻은 정당에 먼저 모든 의석을 득표율에 따라 배분하고 있다. 이는 지나친 군소정당의 난립을 방지하기 위함이다. 또한 한 정당이 아무리 득표를 많이 해도 그 지역 비례대표 의석의 2/3까지만 의석을 주도록 하고 있다. 이는 한 정당의 독점을 막기 위한 것으로, 군소정당들은 이때 남는 잔여의석의 배분을 받는다. 당선의원들은 각 정당이 제출한 후보자 명부의 등재순서에 따라 결정된다.

### < 개선방안 >

광역 지방의회의 활성화를 위해서는 선거대표방식과 관련하여, 첫째 현행 지역구 의석과 비례의석의 의석비율이 재조정되어야 한다. 이는 비례대표제의 의미를 더욱 강화하기 위해서도 필요하다. 충남지역 광역지방의회의 경우 총 40의석 가운데 4석에 불과한 현행 비례대표의석은, 지역구 의석과 비례의석의 비율이 9 : 1로 비례대표제의 기본 취지에 부합하지 않는다. 따라서 비례대표제 의미가 나타나기 위해서는, 지역구 의석과 비례의석의 비율이 1 : 1로 되는 것이 바람직할 것이다. 그러나 지역에서의 정당정치가 활성화되지 않은 현실에서 급격히 비례의석을 확대

하는 것은 여러 가지 문제점을 수반할 수 있다는 점을 고려해 볼 때, 의석비율을 점진적으로 균형화할 필요가 있다. 의석비율과 관련하여 1인 2표제 정당명부식 비례대표제의 취지도 고려되어야 한다. 정당명부식 비례대표제는 기본적으로 정책정당과 정당정치의 발전을 전제로 한다. 지방차원에서 정당정치의 역사가 거의 없는 현재의 지방자치에서 정당명부식 비례대표제의 도입은 자칫 ‘중앙정치의 지방화’라는 부작용을 초래할 위험도 있다. 그러나 지방화·분권화라는 흐름 속에서 지방자치는 지방정치의 활성화를 필요로 하며, 이를 위해서는 정책정당이 자리잡아야 한다. 정당명부식 비례대표제는 정당의 정책화를 유도할 것으로 기대된다. 이러한 정책정당의 발전, 그리고 이를 통한 지방의회·정치의 발전을 위해서도 현재와 같은 지역구 의석과 비례의석의 비율은 2 : 1 수준으로 상향조정될 필요가 있다.

이는 광역의원의 기초의원 겸직을 전제로 하여 광역의원정수를 확대했을 때, 가능한 개선안이다. 현재와 같이 40석에 불과한 광역지방의석을 2 : 1 수준으로 지역구 의석과 비례의석으로 조정한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다.

둘째, 의원수 조정과 연계하여 남녀 의원 性比의 편차를 축소해야 한다. 광역지방의회의 성별 편차는 심하게 나타나고 있다. 2002년 6월 지방선거 결과 광역의회의 경우, 남자의원은 649명(94.1%), 여자의원은 41명(5.9%)으로 심한 성별 편차를 보이고 있다. 제7대 충청남도의회도, 남녀의원의 性比는 9 : 1에 달하고 있다. 지역구에서의 性比는 35 : 1로 남성위주로 더욱 편중되어 있다. 그러므로 지역의석과 비례의석의 2 : 1 균형화와 더불어, 비례의석에 직능별 여성의원을 많이 배정하여 지방의원의 남녀 性比격차를 축소하여야 한다.

1인 2표제의 정당명부식 투표제를 한국에 도입하는데는 여러 가지 현실적인 문제점이 제기된다. 먼저 다수제에 익숙한 정치문화적 전통과 정당명부식 선거제도의 상대적 복잡성을 고려해 볼 때, 이 선거제도의 인지성이 문제가 될 수 있다. 예컨대 지난 6·13 지방선거에 즈음하여 실시된 설문조사 결과에 따르면, 광역의회선거에서 정당투표의 의미에 대한 인지여부를 묻는 질문에, 응답자 가운데 단지 54.1%만이 정당투표의 의미를 알고 있다고 응답하였다. 이러한 점을 고려해 볼 때 정당명부식 선거제도에 대한 인지는 훨씬 낮은 수준이 될 가능성이 있다. 그러나 대의제 민주주의에서 선거는 유권자의 정치적 선호를 집약하는 과정이라고 볼 때, 선거제도에 대한 광범위한 무지는 심각한 문제라고 할 수 있다. 이는 유권자의 선호왜곡을 의미한다. 따라서 정당명부식 비례대표제를 도입하는 경우, 유권자들에게 어떻게



선거체계를 올바르게 인지시킬 수 있는가에 대한 심각한 고민이 필요하다고 할 수 있다. 여기에서 뉴질랜드의 선거제도 개혁과정이 상당히 중요한 시사점을 제공해주고 있다. 구체적으로 선거제도 개혁을 위한 중립적인 기구를 중심으로 한 선거제도에 대한 지속적인 개혁논의, 국민투표를 통한 선거제도 개혁 등 국민적 수준에서의 광범위한 논의가 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 여겨진다. 다른 한편 독일의 경우 후보자 투표를 “제1투표”로, 정당투표를 “제2투표”로 칭하고 있는데, 이러한 점이 유권자의 오해를 가중시킬 수 있다. 따라서 상대적으로 중요한 정당투표를 “제1투표”로 칭하는 것이 유권자가 선거체계를 올바르게 이해하는데 도움이 될 것이다.<sup>12)</sup>

정당명부식 비례대표제는 책임있는 정책정당을 전제로 한다. 우리의 정당은 서구 유럽과 달리 정당의 성격이 인물위주의 私黨의 성격을 띄고 있기 때문에, 정당의 기반이 취약하다. 그렇기 때문에 정당명부식 비례대표제에서와 같이 정당투표를 실시하는 것은 바람직하지 못한 측면도 있다. 그러나 정당투표가 정당정치의 효용성을 오히려 증대시킬 가능성이 있으며, 정책정당의 경향이 강한 군소 정당의 의회 진출이 용이해 짐으로써 이들이 기존 정당을 정책정당으로 견인하는 역할을 수행할 수 있다는 발전적인 방향을 고려하면, 정당명부식 비례대표제는 지방의회를 활성화시키는 한 요인이 될 것이다.

### 3) 지방의원 정수 문제

의원정수의 문제는 비례대표제, 유급화문제가 제기될 때마다 재원부담과 관련되어 논의된 쟁점이다. 지방의원의 정수는 의회제도와 선거제도와 관계에서 파악되어야 한다.

우리나라 지방의회 규모에 대해 일부 학자들은 대의회제로 분류해 왔으나, 자치단체 인구, 면적, 규모 등을 고려할 때 대의회제로 분류하기는 어렵다. 1998년 6.4 지방선거시 광역의원은 전체의 29%, 기초의원은 전체의 23% 상당의 정원이 축소됨에 따라, 기초의회당 평균 의원수는 과거 19.7명에서 15명으로, 광역의회당 평균

12) 김영태(2003), 독일선거제도의 도입가능성과 한계, 한독정치학회·중앙선거관리위원회 학술회의 발표논문.

의원수는 과거 61명에서 43명으로 크게 줄어들었다. 그 결과 지방의원 1인당 대표하는 주민 수는 기초의원이 13,000여명, 광역의원은 66,000여명으로 확대되었다.

지방의원 정수와 관련된 또 다른 문제는 자치단체별 표의 등가성에 심각한 차이가 있다는 것이며, 행정단위의 대소/광협을 자치단체 스스로 고려할 수 없다는 것이 또한 문제로 제기되고 있다.

#### < 개선방안 >

다른 나라와 비교해 볼 때 인구나 면적 대비 우리나라의 자치단체당 지방의원의 수는 매우 적고, 그 결과 지방의원 1인당 주민대표 범위가 넓어 주민대표기능은 현저히 저하될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 일률적으로 전체 지방의원 수를 몇 %씩 줄이는 방식은 지양되어야 하며, 향후 지방의원 수를 조정할 때 몇 가지 점이 고려되어야 한다.

첫째, 지방의원의 유급화 문제와의 관련성이다. 지방의원을 유급화한다 해도 외국과 비교하면 현재의 의원수가 많다고 볼 수는 없다. 만약 명예직을 고수할 경우, 지역에 따라선 주민대표성의 강화를 위해 오히려 의원수를 더 늘릴 필요가 있다. 더욱이 지방의 권한과 책임이 강화될 것이기 때문에 지방의원 1인당 대표주민수는 축소될 필요가 있다. 참여정부는 지방교부세 법정률의 인상, 지방예산편성지침 폐지 등을 추진하고 있기 때문에, 지방정부는 의원정수 확대에 의한 재정부담에서 약간은 자유로울 수 있다.

둘째, 분권화와 더불어 자치단체가 지방의원 정수의 축소나 확대를 스스로 결정할 수 있도록 자율성이 허용되어야 한다. 참여정부의 지방자치역량 강화과제인 조례제정근거 확대는 지방의원의 정수문제에 대한 자치단체의 자율성을 포함하여야 한다.

### 4) 정당공천 문제

지방자치가 지방정치의 활성화를 통한 민주화의 실현에 목표로 두고 있다면, 광역 지방선거에 정당이 참여하는 것은 당연한 일이다.

지방선거에의 정당 참여는 지역의 다양한 의견과 이해관계를 조직화하고 정책

화하여 문제해결의 실마리를 제공할 수 있다. 또한 정당은 지방자치에 정치의식을 심어주고, 시민의 정치참여의식을 고양시켜 진정한 민주주의의 훈련장으로써 여건을 조성할 수 있다는 점에서 긍정적으로 작용할 수 있다. 그리고 정당은 지역의 이익을 중앙당을 통하여 중앙정부에 요구함으로써 주민의 요구와 이익을 국정에 반영하기 때문에, 지방선거에의 정당참여는 권력의 개인화를 방지시켜 책임정치와 책임행정 실현에 도움을 줄 수 있다.

그러나 정당의 이러한 역할이 이루어지지 못하면, 지방자치에의 정당참여는 당리당략적 중앙정치에 지방자치를 예속시키고, 당파간 파벌대립으로 지방정치가 과열되는 등 지방자치기능의 약화시킬 수 있다. 지방정치의 중앙예속화는 지방의 현안문제를 해결하는 데 있어 중앙에의 의존성을 심화시킨다. 그 결과 지방자치의 기반을 약화시킬 수 있다.

그 동안 실시된 세 차례의 지방선거는 지방선거가 아니라 중앙선거의 성격을 띠었다. 여야를 막론하고 모든 정당이 공천 과정에서부터 지방선거를 정국의 주도권 확보를 위한 수단으로 인식하였다. 지방 주민의 희망이나 지지가 공천을 결정하지 못하고, 정당 수뇌부의 전략적 선택에 의해 후보자가 결정되었다. 지방선거가 지방의 수요, 정치적 이념이나 정당의 정체성보다도 정당간의 세 확장에 의해 지배되었다. 지방의 정책과 쟁점은 전국적인 이슈에 의해 가려지고, 선거 결과에 별 영향을 미치지 못했다. 이로 인하여 기초의회에 대한 정당공천배제가 주장되고 있다. 이는 지금까지 지방선거가 지방정치에 대한 정치적 책임을 묻는 선거로서의 기능을 다하지 못하고 있음을 예증한다.

지금까지 지방선거에 출마하는 후보를 중앙당이나 지역구 국회의원이 밀실에서 공천하기 때문에, 지방정치인들은 중앙 정치인만을 바라보고 시민을 무시하였다. 이런 맥락에서 광역의회의 활성화를 위해서는 정당의 상향식 공천이 필요하다. 또한 지역패권주의 때문에 대부분의 지방의회가 지역당에 의해 지배되어 지방의회의 활동이 침체되고, 지방정치는 지역 주민으로부터 격리되었다. 지방정치인들은 선거인의 선호에 의해서가 아니라 자신들의 이해관계와 당리당략에 따라 정책을 결정하며, 그 결과 주민의 정치적 소외가 심화되었다. 민주적인 상향식 공천을 통하여 정당이 운영될 때, 지방의회의 발전은 보다 잘 이루어질 수 있다.

지난 6.13 지방선거의 당선자는 대부분 정당 공천자들이었다. 광역단체장의 경우 70%(16개 시도 중 11개 시도)가 한나라당 소속이었으며, 무소속 후보자는 당선

되지 못했다. 기초단체장의 60%인 140명이 역시 한나라당 소속이었다. 기초단체장 가운데 민주당, 자민련을 합한 정당공천자는 전체의 약 90% 이었다. 시도의원 가운데 무소속 당선자는 불과 4%에 불과하였다. 이는 정치이슈의 중앙지배, 강력한 중앙정당 활동의 결과로 볼 수 밖에 없고, 지방의 개성화라는 자치이미지와는 연결되지 않는다. 지방선거에서 한나라당 승리 이유 가운데 76.4%가 대통령 아들 부정때문이었다는 조사는<sup>13)</sup> 지방선거가 지방현안에 의해 결정되지 않고, 중앙정치 현안에 의해 결정됨을 보여준다. 물론 이런 현상은 지방자치가 잘 운영되고 있는 선진 자치국가에서도 볼 수 있는 현상이지만, 私黨과 지역색으로 인한 중앙정치의 과도한 지방침투가 이루어지는 우리의 현실에서는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

따라서 지방선거는 중앙정치로부터 해방되어 지방정치의 지방화가 이루어져야 한다는 주장이 대두되고 있다. 즉, 중앙정치에의 예속과 私黨정치로부터 탈피되어야 진정한 의미의 지방정치가 이루어질 수 있다는 것이다.

지방선거·정치의 중앙예속으로부터의 탈피는 지방자치의 성공을 위한 기초가 된다. 이런 맥락에서 기초 지방의회의 정당공천배제는 정당성을 갖고 있다. 기초자치단체영역에서는 중앙정치의 변동에 의해 커다란 영향을 받지 않기 때문이다. 즉 기초자치영역은 중앙정치와의 연계성이 약하기 때문에, 정당공천으로 인한 긍정적 측면보다는 부정적 측면이 더 많다.

그러나 광역자치단체는 기초자치단체와는 성격을 달리한다. 분권화와 관련하여 기관위임사무의 폐지, 지방교육자치제의 도입, 지방교부세 법정률 인상 등 지방자치재정의 확충, 지방예산편성지침 폐지, 자치조직권 확대, 조례제정근거 확대 등등이 추진됨에 따라, 범위·규모·인구의 측면에서 광역자치단체는 앞으로 중앙과 분리되어 정책을 통한 자치범위가 확대될 것이다. 정책을 통한 자치범위가 확대됨에 따라, 광역자치단체는 정당정치의 무대가 된다. 범위와 규모의 측면에서 볼 때 광역자치영역은 정권변동에 따라 영향을 받기 때문에, 정당공천이 필요한 영역이다.

또한 광역단위에서의 정당공천 여부는 대표방식과 연관되어 고려되어야 한다. 현재의 정당명부식 비례대표제 유지된다면, 정당공천은 계속 허용되어야 한다.

---

13) 중앙일보 2002. 6. 14일자.

## 5) 의정지원체계의 강화

다양한 활동영역에서 의원 개개인이 업무의 전문성을 갖추기는 현실적으로 불가능하다. 의회의 전문성강화 문제를 의원 개개인의 문제로 귀결할 수는 없다. 의원의 전문성문제는 지방자치의 정착여부와 무관하게 모든 국가에서 나타나는 문제이다. 복잡화, 전문화되는 현안을 개인 차원에서 대응한다는 것은 불가능하다.

그렇기 때문에 사무기구의 보좌기능을 강화하여 의회의 전문성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 보완책이 요구된다.

### (1) 의회사무처 인사의 독립

의회가 본연의 책무를 효율적으로 책임있게 수행하기 위해서는 의회사무처의 구성원을 스스로 조직하고 선발할 수 있어야 한다. 즉 의회 사무처 직원에 대한 인사권의 독립성 내지 자주성이 최대한 보장되어야 한다. 미국의 경우, 과거에 전통적으로 의안제출권이 의회에게만 있었던 배경이 있었지만, 의안제출권이 집행부와 의회 양자에게 주어진 현재에도 의회사무처는 집행기관과 독립되어 별도의 인사체계를 갖고 있다.

### (2) 전문위원실 보강

의회 활동의 요체는 각종 의안의 발의와 심사, 예산결산의 심사 및 행정사무감사에 있다. 본회의 중심이 아닌 상임위원회 중심으로 의정활동이 이루어지는 우리의 경우, 이러한 활동이 중점적으로 이루어지는 각 상임위원회별 전문위원을 보강하여야 한다. 전문위원은 상임위원회 위원장 및 위원의 의정활동 보좌하기 때문이다. 예산이 문제가 된다면, 보좌인력은 인턴보좌관제를 하던지 위원별·팀별 보좌관제를 도입할 수도 있다. 또한 의회의 위상을 제고하기 위하여 전문위원에 대한 직급의 조정이나 인사행정상의 지원도 있어야 한다.

### (3) 연찬 프로그램 개발

자체 연찬 프로그램을 개발하여 안건을 다루기 전에 전문가를 초빙하여, 예산·결산심의 기법을 익혀 즉시 활용함으로써 의원의 전문성을 향상시키는 방법을 고려할 필요가 있다. 매년 바뀌는 복잡한 예산과목의 구조나 예산·결산내역을 총체적으로 파악하기 위해서는 의원 각자의 의정활동 폭을 넓혀 여러 분야에 관심을 가지고 전문지식을 넓혀가야 한다. 지방자치 이후 많은 학술 단체들이 연찬회와 세미나를 마련하여 지방의원들을 돕고 있으므로 이런 행사에 적극 참여하는 것도 좋은 방안이지만, 가장 좋은 방법은 자체 연찬 프로그램 등 의회전문화를 위한 지속적인 전문 보조 프로그램의 개발이 필요하다.

### (4) 입법보좌관제 도입

보좌관제는 의원에 대한 보좌활동을 충실히 하여 의원의 전문성을 향상시키고, 의회를 활성화시키고자 하는데 목적이 있다. 의원의 유급화가 의회의 전문성 제고에 목적이 있는 만큼, 의회의 전문성 제고를 위해서는 재원을 의원의 연봉인상에만 지출할 것이 아니라 입법보좌관제의 도입에도 지출되어야 한다. 단 보좌관제를 도입할 때 반드시 고려하여야 할 사항은, 입법보좌관의 자격사항이다. 과거 국회의원 보좌관으로 가족이나 친척을 편법으로 임명하던 사례를 교훈삼아, 실질적으로 의원의 의정활동을 보좌할 수 있도록 입법보좌관의 자격을 규정하여야 한다.

### (5) 연수원을 통한 전문교육 확대

자치입법, 의안심사, 예산·결산의 분석 심사, 의사진행, 감사자료 조사 등을 효과적으로 수행하기 위해서는, 의원연수원을 통한 전문교육 프로그램이 개발되어야 하며, 전문교육을 확대하여야 한다.

### (6) 의정활동의 평가기준 및 모형개발

국회의 효율적 운영을 위하여 시민단체 등이 주도로 국회의원의 의정활동에 대한 평가를 하고 있다. 의원에 대한 이와 같은 의정활동 평가를 주민과 시민단체와

의 협의를 거쳐 광역의원의 동의를 얻어 객관적 평가기준을 마련하여야 한다. 이를 통하여 의원들의 성실성, 전문성 등을 평가함으로써 의원들의 의정활동에 동기를 부여하고, 선거시 유권자의 객관적 선택기준으로 삼을 수 있도록 하여야 한다.

## 6) 시민단체와의 협력체제 형성

의회가 이익집약기능을(interest aggregation) 실행하고, 집약된 이익을 조례로 연결하기(policy making) 위해서는 의원과 주민, 의회와 주민과의 대화가 원활히 이루어져야 한다. 또한 의회의 행정감사 투명성을 높이기 위해서도 주민과의 의사소통이 제대로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 주민의 방청이 원활할 수 있도록 휴일 및 야간 의회 개최도 고려해야 하며, 공청회나 참고인 제도도 활용할 필요가 있다.

지방의회는 또한 시민단체와의 협력관계를 유지하여야 한다.

지방의회는 주민의 대표로 구성된 반면, 시민단체는 주민의 일부로 구성되어 있다는 점에서 두 단체는 차이점을 갖고 있다. 그러나 지방의회와 시민단체는 지방자치단체장의 행정집행권한을 비판·감시함으로써, 지방자치단체의 행정이 민주적·능률적으로 공정하게 집행하게 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 시민단체는 정치과정에 대한 국민의 관심과 참여를 증가시킴으로써, 중앙집권적 정치구조의 분산에 많은 기여를 하였다. 또한 시민단체는 분야별로 조직되어 지속적으로 활동하고 있기 때문에, 분야별로 높은 전문성을 지니고 있다. 그러므로 지방의회는 분야별 지역의견을 수렴한다는 차원에서 뿐만 아니라, 분야별 전문의견을 참고한다는 차원에서 분야별 지역 시민단체와 협력관계를 형성하여야 한다.

현재 시민단체를 대상으로 하는 일정한 인력이나 기구를 배치한 광역 지방의회는 전국에 한 곳도 없다. 그러므로 시민단체는 개별의원을 통해서 혹은 대부분의 경우 공문으로 접수하는 등 다소 폐쇄적이고 형식적인 수단을 통해 광역의회에 의사를 전달한다. 따라서 지방의회와 시민단체 간의 원활한 상호협력과 의견수렴의 통로를 마련하기 위해서는 의회와 지역내에 시민단체를 전담하는 기구나 인력을 배치하여 시민단체의 의견을 공식적이고 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 또한 지역 현안문제에 대하여 시민단체와 공동으로 연구·조사활동을 전개하고, 공청회를 개최하는 등의 협력관계를 형성하여야 한다.

## 7) 조례제정권의 확대

지방의회의 활성화를 위해서는 조례제정권 대상 범위가 확대되어야 한다. 이를 위해서는 중앙의 위임사무가 축소되어야 하고, 자치사무는 확대되어야 한다. 현재의 지방의회는 수동적으로 집행기관의 정책에 대한 감시기능에 치중되어 있고, 조례발의 등 능동적으로 정책개발을 하지 못하고 있는 실정이다. 이에선 전문성이라는 문제도 있지만, 지방의회가 권한을 행사할 수 있는 사무가 자치권의 대상이 되는 고유사무에 불과하고 법률에 보장된 고유사무가 극히 제한되어 있기 때문이기도 하다. 현재 지방정부가 수행하는 사무 중에는 국가위임사무의 비중이 과도하게 높기 때문에, 지방자치단체의 자율성을 저해하는 중앙정부의 통제와 간섭이 지나치게 높을 수밖에 없다. 따라서 위임사무의 비중을 줄이고 자치사무의 비중을 확대하기 위해서는 현행 기관위임사무 중 지방적 성격이 강한 지역경제, 지역개발, 도시계획, 지역교통, 생활환경, 사회복지 등의 사무와 인·허가 등 민원사무 및 단순집행적 성격의 사무들은 우선적으로 지방으로 이양되어야 한다.

또한 조례의 실효성도 제고되어야 한다. 지방분권이 실현되기 위해서는, 지방의회의 조례제정권을 강화하여 법률의 근거없이도 조례를 제정할 수 있어야 한다. 그러나 현행 헌법이 요구하는 법률유보의 원칙에 의하면, 주민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법을 하는 경우에 법률의 근거를 요구하는 모순이 있다. 지나치게 법률유보의 원칙에 집착하게 되면, 민주적 절차를 거친 지방의회의 의결사항에 대한 중앙정부의 지나친 간섭의 결과로 나타나게 되어 지방자치의 의미를 퇴색시키고 만다. 물론 이같은 해결책은 지역이기주의의 극복과 지방의 집행부·입법부의 역량 제고가 전제되어야 한다.



## 5. 결 론

분권화, 정보화, 세계화에 따라 과거의 중앙집권적 정치·행정은 분권체제로 개편되어야 한다. 지방자치는 국가경쟁력을 강화하는데 필수적인 요소가 되고 있다. 우리나라는 지방자치를 다시 도입하였으나, 아직 지방의 自治를 이루지는 못하고 있다. 여러 요인 가운데 한 요인은 지방의회가 활성화되지 못하고 있기 때문이다. 참여정부도 지방분권을 이루기 위해 지방의정활성화와 선거제도 개선을 지방자치발전을 위한 중요 과제로 설정하고 있다.

본고에서는 지방자치를 이룩하기 위해서는 지방의회와 지방정치가 활성화되어야 한다고 전제하에, 연구대상을 광역지방의회로 한정하고, 광역지방의회가 활성화되기 위한 법적·제도적·행태적 개선점을 고찰하였다.

정보화와 민주화를 통하여 공개행정, 참여행정이 활발하게 진행됨에 따라 과거 권위주의시대와는 달리 시민들의 이익표출 및 정책결정과정의 참여가 크게 증가하고 있다. 이런 시대적인 변화속에 자치를 위해 강조되는 지방의회의 역할은 조례제·개정기능, 행정감사 및 예산심의기능이라고 할 수 있다. 지금까지의 광역지방의회는 전문성결여, 협소한 자치입법권한, 제한된 행정감독 및 예산심의 등으로 자신의 역할을 다하지 못하고 있다.

지방의회를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 개선점이 이루어져야 한다. 첫째 전문성을 제고하고 유능한 인물의 의회유인을 위해서는 의원의 유급화가 이루어져야 한다. 유급화수준과 방법은 지방자치단체의 자율결정에 위임하여야 한다. 둘째 선거제도와 관련하여 소선거구제는 중·대 선거구제로 개편하되, 광역의원의 기초의원 겸직을 허용할 필요가 있다. 이와 관련하여 광역의원의 정수는 예산을 고려하여 확대되어야 한다. 또한 현행의 1인 2표제 정당명부식 비례대표제는 유지하되, 지역구의석과 비례의석의 비율은 2 : 1로 균형화되어야 하며, 비례의석 가운데 50%를 여성에게 할당하여야 한다. 세째 기초의회의 경우 정당공천을 배제하되, 광역지방의회는 정당명부식 비례대표제의 취지에 맞추어 정당공천을 유지하여야 한다. 이제 지방의회의 활성화를 위해서는 정책정당을 육성하여야 하고, 정당정치를 활성화하여야 한다. 네째 의원지원체계를 강화하여야 한다. 이를 위해서는 의회사무처 인사의 독립, 전문위원실 보강, 의원 연찬프로그램 개발, 입법보좌관제 도입, 연수원을 통한 전문교육확대, 의정활동의 평가기준 및 모형 개발 등이 요구된다. 다섯째, 시

민단체와의 협력체제를 형성하여야 하며, 여섯째 조례제정권이 법적으로 확대되어야 한다.

위와 같은 개선책을 통해서 우리 나라의 광역의회 현재의 명예직 의회에서 전문의회로 전환되어야 한다. 전문의회는 견제를 통하여 집행부의 효율적 행정을 보조하며, 협력을 통하여 정책을 활발히 공급하는 의회이다. 올바른 지방자치를 위해서는 광역지방의회가 전문의회로 전환되어 의정활동을 활성화하여야 한다.

## < 참고 문헌 >

- 금창호·김병국(1994), 지방의회의 위상정립방안, 한국지방행정연구원 보고서 93-3.
- 김병수(1991), 지방의원선거의 종합적 분석과 평가, 『지방자치연구』, 제 3권 제 2호,
- 김기언(1994), 지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안, 『한국행정학보』, 제8권 제 3호.
- 김순은, 박영강(1993), 광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로, 『한국행정학보』, 27집 3호
- 김영기(2000), 『지방자치제의 이해』, (서울 : 대영문화사)
- 김영태(2003), 독일선거제도의 도입가능성과 한계, 한독정치학회·중앙선거관리위원회 학술회의 발표논문.
- 김익식(2002), 지방의회의 역할강화방안, 『자치행정』, No. 177.
- 박상철, 선거제도의 개혁방안, 정치개혁 입법추구 심포지엄.
- 송광태, 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈, 『한국지방자치학회보』, 13권 2호,
- 유재원, 지방의원의 대표성 확립방안,  
<http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/journal/View.asp?idx=430> (검색일 : 2003.5.6.)
- 이재열(1997), 지방자치와 지역개발, 성경륜외, 『지방자치와 지역발전』, (서울 : 민음사)
- 이철형(1996), 『최신정치학개론』, (서울 : 법지사)
- 임동욱(1998), 지방의회의 권한과 운영, 『한국의 지방자치』, (서울 : 의암출판)
- 최봉기(2002), 『한국지방자치의 발전 전략』, (대구 : 계명대학교 출판부)
- 최창호(1994), 지방의회 조례제정권의 범위와 한계, 『지방자치연구』, 제 6권 1호.
- 충청남도의회(2000), 『의정백서』
- 행정자치부(2000), 『선진외국의 지방자치제도 I, II』
- 허영(2000), 『헌법이론과 헌법』, (서울 : 박영사)
- Almond Gabriel A./Powell Bingham G. Jr.(1978), Comparative politics, (Boston : Little, Brown and Com.)

Truman David(1951), *The Governmental Process*, (N.J. : Brown Press)

중앙일보 2002. 6. 14일자

[http://www.jachi.co.kr/news\\_03.html](http://www.jachi.co.kr/news_03.html), (검색일 : 2003. 7. 10)

■ 집 필 자 ■

성 태 규(成泰圭)

- 충남발전연구원 연구위원
- 정치학박사

기본연구과제 2003-08

## 분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구

발 행 자 : 오 제 직(충남발전연구원장)

발 행 일 : 2003년 12월 31일

발 행 처 : 충남발전연구원

305-313 대전광역시 유성구 상대동 138-42번지

전화 : (042)824-7918

팩스 : (042)824-7817

인 쇄 처 :

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

ISBN : 89-89552-24-9 93910

<비 매 품>