

유급제 이후 기초의원에 대한
의정활동의 현황분석:
서울시 은평구 시민관점에서

한 형 서 (Han, Hyung-seo)*

(E-mail : hans@jwu.ac.kr)

논문접수일 : 2013년 3월 27일

논문심사일 : 2013년 5월 13일

게재확정일 : 2013년 5월 20일

* 학위취득대학 : 독일국립 Speyer대학교
현직: 중원대학교 경찰행정학과 교수

유급제 이후 기초의원에 대한
의정활동의 현황분석:
서울시 은평구 시민관점에서*

<국문요약>

본 연구에서는 유급제 이후 기초의회 의정활동에 대한 실태와 문제점을 다루고 있다. 유급제 이후 기초의회의 의정활동이 어떤 변화와 영향을 주었는지, 서울시 은평구 의회를 중심으로 분석하였다. 그 결과에 의하면 현재 서울시 은평구 기초의원의 의정활동은 전문적인 영역에서 질적 개선과 양적 변화에 큰 영향이 없는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 기초의회는 원활한 의정활동을 위해서 집행부로부터 의회운영에 필요한 인사 자율권을 강력히 요구했다. 특히 유급제 이후 기초의원의 정당 공천제가 순수한 지역정책을 추진하는데 많은 제약요인으로 평가되었다. 그 이유는 기초의원이 지역정책이나 정책개발보다 중앙당 및 지역구 국회의원에 충성함으로써 차기 공천을 받는데 유익한 것으로 보고 있다. 따라서 기초의회에서 의정활동의 개선은 법·제도적 권한의 보장을 통한 역량강화, 전문성 확보, 전문위원제도의 활용, 지역주민의 감시와 평가, 정당공천제의 폐지, 그리고 교육프로그램 개발 등이 필요한 것으로 분석되었다.

[주제어] 기초의회, 유급제, 의정활동, 의회운영

* 이 본문은 2007년 한국지방정부학회에서 발표한 것을 대폭 수정 및 보완한 것임을 밝혀둠.

I. 서론

1991년 이후 제5대 기초의회 의원이 선출됨으로써 어느덧 지방자치 도입이 20년 이상 되었다. 2006년 5.31 지방선거에서는 기초의원선거의 정당공천제 도입, 중대선거구제 채택, 그리고 비례대표제 등으로 획기적인 정치적 변화가 일어났다. 지방선거에서의 정당공천제 도입은 풀뿌리 민주주의의 정착과 지방자치발전에 커다란 장애요인으로 비판받았다(한형서 2009; 정규석 2010; 황주홍 2009).¹⁾ 그럼에도 불구하고 국회는 기존 공직선거법 제47조 제1항을 개정해 시·군·구 의회를 포함한 모든 선거직공직후보자를 정당이 공천할 수 있도록 공천권을 대폭 강화했다. 현재 개정된 선거법과 지방자치법에 따라 기초의원의 유급제가 도입됨으로써 전문성을 갖춘 사람은 누구나 지방정치에 참여를 할 수 있도록 법적·제도적 장치가 마련된 것이다. 특히 유급제의 도입 목적은 지역에서 전문성을 갖춘 지역인재들이 지역정치에 참여함으로써 지역발전에 공헌할 수 있도록 한다는 취지에서 그 의의가 매우 크다.

또한 지방자치는 세계화(Globalization)라는 시대적 흐름에 따라 많은 국가에서 중앙정부의 역할을 축소하는 추세이다. 즉 국가업무가 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 권력이동을 뜻한다. 이와 더불어 콜루치(Colucci 2002, 33-36)는 “지방정부가 지역경제의 활성화를 위하여 다양한 국제교류와 자매결연 등을 통해 지방정부의 역할 및 재정립”해야 한다고 강조했다. 2002년 참여정부 출범 후 “지방분권”²⁾이 주요 국정과제의 하나로 선정되면서 지방의 자율성과 역할분담 및 창의성, 그리고 다양성 등이 논의되었다.³⁾ 이와 같이 지방정부도 교육자

1) 2013년 정치권에서는 공직선거법 개정을 통해 정당공천제 폐지를 주장하고 있다.

2) 지방분권특별법 제3조에서 지방분권은 주민의 자발적 참여를 중시하고, 지방자치단체가 자기 지역에 관한 정책을 자율적인 결정과 자기 책임성을 갖고, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하는 국정의 통일성 확보, 지방의 창의성 및 다양성 등이 존중되는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 하고 있다.

치실현, 자치경찰도입, 특별행정기관이양, 국가사무의 지방이양, 중앙과 지방의 권한 재배분 등을 강력히 요구하고 있다. 그러나 대내외적인 정치·행정의 환경변화에도 불구하고 중앙정부와 지방정부의 시각차, 지방정부 간의 갈등, 지방정부와 지방의회의 갈등, 그리고 주민과 지방정부의 갈등 등이 자치발전에 새로운 장애요인으로 작용하고 있다. 현재 지방의회는 주민에 의하여 직접 선출된 주민의 대표기관으로서 지역발전에 대한 의사결정과 지방자치단체에 필요한 조례를 제정할 수 있다. 또한 지방의회는 집행부가 수행하는 행정업무와 지방정책에 대한 감시 및 견제하는 정치적 통제메커니즘이다.

이와 같은 배경 아래 지방의회는 집행부를 원활히 견제하고, 미래의 지역발전을 위한 최고 정책결정자로서 다양한 전문성을 갖춘 유능한 인재가 지방정치에 참여할 수 있는 제도적 보완이 제기되었다.⁴⁾ 과거 지방자치법 제32조 1항에 의하면 지방의원이 ‘무보수명예직’으로 규정되었던 것을 2003년 6월 30일에 삭제함으로써 지방의원의 유급화를 가능케 했다. 그러나 지방의원의 유급제 이후 일부학자들과 시민단체는 충분한 논의과정 없이 정치적인 결정으로 이뤄졌다는 비판을 제기해 왔다. 지금까지 지방의회의 의정활동은 제도적 한계, 지방의원의 전문성 부족, 지방의회에 대한 지역주민의 이해부족과 무관심, 그리고 지방의회의 중앙예속화 등으로 지방의회의 무용론까지 대두되었다(김순은 2001, 25).

본 연구는 유급제 이후 서울시 은평구 기초의원 의정활동의 현황 분석을 하고, 의정활동에 나타난 질적 변화와 문제가 무엇인지 알고보고, 유급제에 따른 향후 제도적 개선 및 방향을 제시하는데 그 목적을 두었다.

3) 지방분권특별법 제7조에서 ‘국가는 지방분권정책을 추진하는 때에는 지방자치단체의 자율성을 존중하여야 하며, 주민의 참여를 최대한 보장하여야 한다’라고 지방의 자율과 참여의 원칙을 강조하고 있다.

4) 지방자체법 개정 이전에 지방의원들은 무보수명예직임에도 불구하고, 실질적으로 그 당시 의정활동비 명목으로 광역의원은 연간 2700만원, 기초의원은 1800만원을 지급받았다.

II. 이론적 논의와 분석의 틀

1. 이론적 논의

지방자치에서의 풀뿌리 민주주의 정착은 지역주민과 지방의원의 역할이 매우 중요하다. 즉 지역주민은 지역현안에 대한 관심을 갖고 적극적인 참여가 전제되어야 하고, 반면 지방의회는 중앙정치에서 벗어나 지역발전과 지역현안에 관심 및 열정을 갖는 순수한 지역일꾼이 되어야 한다(이시중 2008). 그러나 지방의회가 무보수 명예직 하에서 생산적인 의정활동과 지역정책에 헌신적으로 봉사한다는 것을 기대하기란 쉽지 않다(최병대 2003; 박종득·임현만 2001). 2003년 6월30일 지방자치법 개정에서는 제32조 1항의 무보수 명예직 규정을 삭제함으로써 기초의원의 유급화가 도입되었고, 이것은 지방의원의 전문성을 높이는 취지로 시작되었다(강인호·김창남 외 2004; 정권섭 2006; 최홍석·정재진 2006; 황재봉 2006; 김희곤 2007). 따라서 2006년부터 기초의원의 유급제에 대한 논의가 활발히 이뤄졌으나(권태현 2001; 이승중 2000; 최병대 2003), 유급제에 대한 평가는 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나뉘어 많은 이견이 있었다. 물론, 찬성하는 입장은 지방의원의 유급제 도입으로 지역토호세력의 지방의회구성에 대한 변화를 기대했다. 또 지금까지 전문성을 지닌 지역주민들이 경제적인 문제로 정치참여에 무관심이 했지만, 이제는 유능한 지역인재들이 지방의회에 진출할 수 있는 기회를 부여받았다는 것이다. 이와 같이 유급제 도입은 유능한 지역인재들이 경제적인 부담 없이 전문성을 갖추고 지방정치에 참여함으로써 지방의회의 발전을 기대할 수 있다(이상팔 2004; 박창규 2005).

그러나 반대하는 입장에서는 현재 지방자치단체의 재정여건으로 볼 때, 유급제가 지방재정에 상당한 부담을 가중시킨다는 것과 지금까지 의정활동에 대한 부정적 평가를 하고 있다(경실련 2007). 즉, 우리

나라와 같이 지방정부의 재정여건이 열악하고 중앙정치의 간섭이 배제되지 않은 상황에서는 유급제에 대한 폐해와 부작용으로 의정활동에 많은 제약을 받는다.

이와 같이 유급제에 대한 논쟁은 보는 시각과 연구자에 따라 다양하게 나타나고 있다. 따라서 유급제는 단지 정치적인 측면에서 다뤄질 것이 아니라, 오히려 지역주민과의 수평적인 관계 및 행정적인 측면도 신중히 고려되어야 한다. 특히 많은 지방자치단체의 심각한 재정적인 여건에도 불구하고 매년 의정비의 인상은 경쟁이라도 하듯이 지방의원의 보수를 과다하게 인상하여 많은 비판을 받고 있다(한형서 2013, 17; 박재욱 2007; 송광태 2007). 따라서 지방정부는 유급제⁵⁾ 도입 이전과 이후의 의정활동에 대한 지속적인 평가를 통해서 지방의원의 자질 향상과 의정활동의 변화를 유도해야 한다.

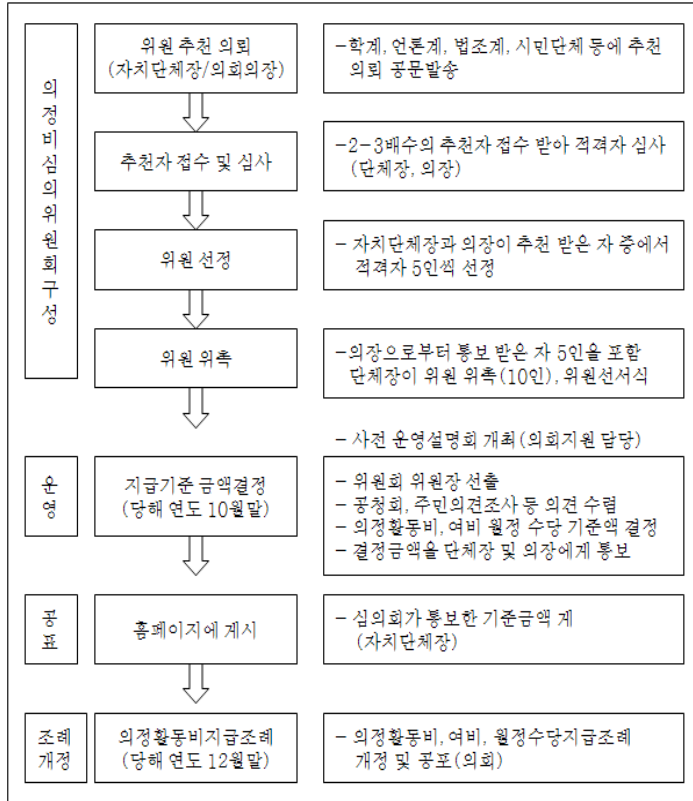
2. 기초의원의 의정비와 재정자립도

지방의원들의 의원급여는 지방자치단체의 재정자립도와 재정규모에 따라 차등지급 될 수 있으나, 2006년 제5대 지방의원부터 의정지급비가 유급제로 전환됨에 따라 의정비의 자율적인 인상으로 각 지방자치단체와 시면단체로부터 많은 논란이 되고 있다. 물론 지방의원의 의정비 산정은 지방자치단체의 조례로 보수규정을 결정할 수 있도록 되어 있다.⁶⁾

5) 2006년 도입된 유급제로 인하여 기존에 의정활동비, 여비, 회기수당으로 받았던 것을 의정활동비, 여비, 월정수당 액으로 바꿨다. 유급제는 월정수당의 변화를 의미하며, 이것은 의정비심의위원회의 결정을 거쳐 자치조례로 정해지게 된다.

6) 제도 및 지급기준의 법적 근거는 지방자치법 제33조와 동시행령 제15조 2항에 따라 규정하고 있으며, 의정활동비는 동법시행령에서 상한액을 규정하고 있고, 월정수당은 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려하여 자치단체가 자율결정, 조례로 규정하도록 하고 있다.

<그림 1> 지방의원의 의정비결정의 흐름도



자료: 행정자치부(2007.8.31). 「보도자료」

지방의원의 의정비에 대한 관련법은 지방자치법 제32조에 규정되어 있으며, 의정자료수집과 연구를 위해 지급하는 의정활동비와 공무상 지급되는 여비 및 직무활동을 위해 지급하는 월정수당 등이 포함된다. 이에 대한 비용의 지급기준은 지방자치법 시행령 제15조 및 제15조 2의 규정에 의해서 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정

하는 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어있다. 특히, 의정활동비와 여비는 제15조 별표5와 별표7 및 8에 의한 금액으로 최대치가 정해져 있으며, 지방자치단체의 재정능력 등을 감안해 의정비의 결정을 하도록 규정하였다. 또한 의정비심의위원회는 지방자치법 시행령 제15조 2항에 따라 10인으로 구성하되, 위원은 자치단체장과 지방의회의장이 학계, 법조계, 언론계, 시민사회단체로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5인씩 선정하고, 지방자치단체장이 위촉하게 된다 <그림 1 참조>.

행정자치부는 2007년 8월 31일 전국의 시·도기획관리실장회의를 통해 의정비심의위원회 명단을 공개하고 제3의 공신력 있는 기관을 통하여 주민의 의견을 수렴하도록 하는 등 의정비 인상에 대한 책임성과 신뢰성을 강화하도록 요구하였다. 동시에 정부는 지방의회 의정비결정에 대한 자율권을 부여함으로써 학계, 법조계, 언론계, 시민단체 등이 광범위하게 참석하는 의정비심의위원회를 통해 자율적인 통제기능을 기대하였으나, 실제로 자율적인 통제시스템이 제대로 작동이 되지 않는 것으로 파악했다. 따라서 정부는 경쟁적으로 인상된 지방의원 의정비의 결정에 대해서 제도적으로 제한하였다. 2010년도부터는 공무원 보수인상률을 반영해 의정비 결정을 하도록 제도화함에 따라 종전과 같은 과다인상 문제를 어느 정도 해소하는데 큰 효과를 거두었다. 앞으로 지방의원의 의정비 결정은 지방재정의 자립도를 고려해 볼 때 지방의원들의 자기성찰과 가치관 변화가 없는 한 최소한 제도적 통제장치가 따라야 한다. 7)

3. 선행연구의 검토

지난 1991년 이후 지방의회 및 의원들의 의정활동에 대한 평가는

7) 정부가 2010년부터 지방의원의 의정비 수준도 공무원 보수인상률에 따른 가이드라인을 제시함으로써 의정비 과다한 인상을 어느 정도 줄 수 있을 것으로 판단된다.

다양한 방법으로 이뤄졌다. 이에 대한 선행연구들을 몇 가지 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 지방의회의 기본적인 의정활동에 대한 분석은(송광태 2001; 김광주·최근열 외 1998; 김순은 2001; 양승주 2001) 많은 학자들에 의해 이뤄졌으며, 특정 활동과 관련하여 지방의회의 지방의원발의 활성화(이혜영 2006), 지방의원의 전문성 제고(박종득·임현만 2001; 최병대 2003; 최봉기 2005), 유급제(정권섭 2006; 최홍석·정재진 2006), 집행부와의 갈등관계 연구(박천오·서우선 2002) 등에서 보는 것처럼 많은 연구가 있었다. 이와 같이 대부분 논문들은 주로 유급제 이전에 실시되었던 기본적인 의정활동과 전문성 및 집행부와의 정책갈등 등에 초점을 두고, 지방의원의 전문성 제고방안으로 제도적, 형태적, 정치적 변화의 필요성을 강조하고 있다.

또한 연구방법과 관련해서는 의회 회의록 또는 회의 결과보고서를 대상으로 하는 의회 관련 자료 분석(최봉기 1994; 정준급 1995), 공무원과 지방의원 언론인 및 주민 등을 대상으로 한 설문조사의 활용(육동일 1994; 조경호·김명수 1995), 지방의회의 의정활동에 대한 지역신문의 보도빈도와 내용변화에 대한 분석(김세철 1995) 등의 연구가 있었다. 이러한 연구들은 주로 의정활동의 내부적인 기능과 외부로부터 의정활동에 대한 평가와 설문조사를 통해 다루었다. 특히 김세철(1995)은 지방의원의 의정활동과 지역신문에 관한 연구에서 지역신문에 따라 평가하는 기준과 모호성에 대한 비판적인 시각을 분석했다. 그리고 지방의회에 대한 실증적 연구로는 서울시의회(이종원 1998), 포항시 의회(최근열·김영종 2000), 경상북도 의회(김광주·최근열 외 1998), 광주광역시 의회(강인호·김창남 외 2002), 제주도 기초지방의회(문순영 2004), 천안시 의회(박종관·유준석 2005), 지방의회의 비교연구(이성진 2002) 등의 연구가 있었다.

그 밖에 지방의원의 유급제 도입의 효과에 관한 연구(최홍석·정재진 2006)와 지방의원 유급제에 관한 소고(강인호·김창남 외 2004)에 대한 연구가 있었다. 특히 최홍석·정재진(2006)은 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구에서 지방의원의 구성변화를 분석하였다.

그 분석 결과에 따르면 유급제가 지방의원의 인적구성에 많은 영향을 미치는 것으로 평가되었다. 즉 유급제 도입 이후 학력수준이 높아졌고, 연령대도 40대와 50대의 정치인 및 전문직 종사자가 지역정치에 참여했고, 또한 당선확률도 이와 유사한 것으로 분석되었다(최홍석·정재진 2006, 229-230). 이와 같이 지방의원에 대한 다양한 연구결과에도 불구하고, 유급제 도입 이후 지방의원의 의정활동에 대한 연구는 아직까지 충분하지 않다고 본다. 따라서 유급제 이후 기초의원에 대한 의정활동의 실태와 문제점을 분석하는 것은 매우 중요한 시사점을 갖는다.

4. 분석의 틀

본 연구는 지방자치에 있어서 지역주민과 가장 밀접한 관계를 맺고 근린정치의 뿌리인 기초의회, 서울시 은평구의회를 중심으로 하고 있다. 먼저 이 논문에서 은평구를 선택한 이유는 정치적 변화와 발전에 대한 관심을 갖고, 의회활동이 집행부에 대한 견제와 정책개발부재에 따른 문제점 및 개선방안을 찾기 위한 것이다. 현재 은평구는 서울시 자치구 중 인구밀도는 상당히 높은 편이지만, 다른 자치구와 비교해서 재정수입이 매우 열악한 상태로 평가된다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 은평구는 지역주민의 삶의 환경개선을 위하여 사회복지시설, 의료시설, 문화시설 등에 많은 재정지출을 하고 있다. 이러한 열악한 재정환경 속에서 지역현안과 지역발전을 위해서는 지방의원의 의정활동이 무엇보다 중요하다. 따라서 본 연구는 은평구에서 기초의원의 유급제 이후 구의회의 구성과 조직, 의원급여와 재정자립도 등을 알아보고, 의정활동의 운영에서는 행정적 의정활동으로 예산심의에 대한 활동, 입법적 의정활동으로는 조례제정 및 개정에 대한 활동, 회기운영 및

8) 행정자치부 지방재정통계 자료에 의하면 2011년 현재 서울시 은평구의 재정자립도 30.9%에 달하고 있음.

기초위원의 성향과 정치적 변화 등을 분석하고자 한다. 또한 의정활동의 내향적 문제로 법·제도적 한계와 지방위원의 전문성 및 사무처 인사권의 한계, 그리고 재정적 한계 등을 살펴보고, 외향적 문제로는 기초의원에 대한 정당공천제, 정보공개와 참여확대 등의 한계를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 몇 가지 개선책을 제언함으로써 유급제 이후 한국의 지방자치발전에 정책적 함의와 시사점을 찾는 데 그 목적을 두고 있다.

Ⅲ. 기초위원의 의정활동에 대한 현황분석

1. 구의회 의 구성과 조직

지방자치의 보장은 헌법 제117조와 제118조의 법적 근거를 두고 있다. 특히, 헌법 제118조 2항은 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 명시하고 있다. 사실 지방자치법이 1949년 7월 4일에 제정되었으나, 국내정세불안과 1950년 한국전쟁으로 인하여 지방의원선거를 실시하지 못하였다. 1952년에 최초로 지방의회 선거가 실시되었고 지방의회가 구성됨으로써 9년(1952-1961) 동안 지방의회가 운영되어 왔으나, 1961년 5·16군사혁명이 일어남에 따라 지방자치가 잠정적으로 중단되었다.⁹⁾ 그러나 1988년 제7차 헌법 개정에서는 지방자치법이 다시 개정되었고, 1990년 12월 31일에 지방자치법 개정법률안이 국회를 통과하게 되었다. 그 후 지방의회의원선거법 개정법률 및 지방자치단체장선거법이 공포됨으로써 완전한 지방자치제가 가능하게 되었다.

현재 은평구 의회구성은 1991년 3월 26일 관내 20개동에서 직접선거로 선출된 37명의 기초위원으로 구성되었으나, 1995년 6월 27일 지

9) 자세한 설명은 정세욱, 2001, 「지방자치학」 서울: 법문사, pp. 91-100참조.

방선거는 총 38명으로 제2대 은평구 의회가 출범하였다. 1998년 6월 4일(제3대)과 2002년 6월 13일에 선출된 제4대 은평구 의회구성 관내 각 동별 1명씩 총 20명의 의원으로 대폭·축소되었으며, 2008년 제5대 은평구의회는 2006년 5월31일 지방선거를 통해 선출된 지역구 16명과 비례대표 2명을 포함한 총 18명으로 축소·개편 되었다. 2013년 현재 제6대 은평구의회 선거구역 및 의원현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 은평구 선거구역 및 의원정수 현황(2012년 10월 현재)

	선거구 (지역)	의원정수		선거구역(동)
		지역구	비례	
서울시 (은평구)	8	16	2	20
	가	2		녹번동, 응암 제1동
	나	2		응암 제2동, 제3동
	다	2		증산동, 수색동
	라	2		신사 제1동, 제2동
	마	2		갈현 제2동, 구산동
	바	2		갈현 제1동, 진관동
	사	2		불광 제1동, 제2동
	아	2		대조동, 역촌동

자료: <http://www.eunpyeongcouncil.seoul.kr/member/location.asp>

은평구 의회운영은 의정처리와 심사기구로써 운영위원회, 행정복지위원회, 재무건설위원회 등 3개 상임위원회를 설치·운영하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 특정한 사안에 대해서 조사가 필요할 경우 특별위원회

10) 지방자치법 제 50조에 근거와 동시행령 제20조의2(시·군 및 자치구 의회의 상임위원회설치기준 별표9)에 의하면 의원정수 13인 이상 30인 이하는 3개 이내, 의원정수 31인 이상 40이하는 4개 이내, 의원정수 40인 이상은 5개 이내로 상임위원회를 구성할 수 있다.

를 구성·운영할 수 있다. 여기에 지방의회가 원활히 운영될 수 있도록 의회 사무국이 의정활동을 지원한다. 구의회 사무국은 2012년 10월 현재 사무국장 1명과 전문위원 3명 및 보좌진 3명(의회운영 전문위원 1명과 보좌 1명, 행정복지 전문위원 1명과 보좌 1명, 재무건설 전문위원 1명과 보좌 1명) 의사팀 15명, 의정홍보팀 5명 등 총 27명으로 구성되어 있다.¹¹⁾

2. 의정활동의 운영실태

지방의회의 의정활동은 크게 행정적 의정활동과 입법적 의정활동 등으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 여기서는 지방의회의 집행부와 관련한 예산심의 활동, 입법적 기능에 대한 조례제정과 개정 및 의회 운영 실태를 파악해 보고자 한다.

1) 행정적 의정활동

지방의회는 예산과 관련한 의정활동에서 지역주민에게 직접적 영향을 미치는 예산집행에 대한 견제와 통제를 위한 정치적 통제메커니즘의 기능을 하게 된다. 이는 의회의 심의과정에서 집행부의 예산이 얼마나 심도 있게 논의되고, 수정 또는 삭감되는가를 보는 것이다. 지금까지 은평구의 경우 본회의에서 원안 및 수정가결 이후 매년 추경 예산편성회수가 보통 2-3회에 달하거나 혹은 4회 이상도 있어 의회의 예산심의과정이 얼마나 심도 있게 다뤄졌는지 의심하지 않을 수 없다. 또한 <표 2>에서 보듯이 은평구 의회의 제4대와 제5대 예산심의와 처리과정에서 예산심의에 소요되는 기간이 매우 짧아 예산심의의 충분한 시간적 여유가 없었다는 문제점을 지적할 수 있다.

11) 은평구의회홈페이지 <http://eunpyeongcouncil.seoul.kr/about/office.asp> 참조

<표 2> 은평구 기초의회의 예산심의 기간과 의정활동의 결과

	기간	예산안	소관위원회			본회의		
			회부	처리	가결	상정	처리	가결
제4대	2004년	추경예산안	9.6	9.10	수정 가결	9.14	9.14	원안 가결
		추경예산안	11.25	12.7	원안 가결	12.10	12.10	원안 가결
		2005년 예산안	11.25	12.7	수정 자결	12.10	12.10	원안 가결
	2005년	추경예산안	7.5	7.11	수정 가결	7.26	7.26	수정 가결
		추경예산안	11.17	11.23	수정 가결	12.12	12.12	수정 가결
제5대	2006년	추경예산안	11.28	12.15	원안 가결	12.19	12.19	원안 가결
제5대	2007년	추경예산안	8.28	8.30	수정 가결	9.6	9.6	수정 가결
제5대	2007년	2008년 예산안	11.17	12.18	수정 가결	12.18	12.18	수정 가결

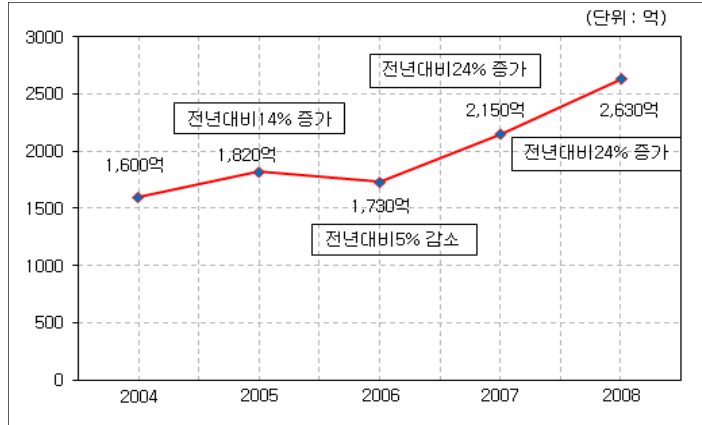
자료 : 은평구의회 홈페이지 <http://www.eunpyeongcouncil.seoul.kr/> 참조

또한 지방의회의 예산심의기능과 관련해 그동안 많은 문제점으로 지적되어 온 예산심의기간의 부족과 전문성 결여로 인한 집행부의 예산집행에 대한 견제기능의 취약성이 논의될 수 있다. 은평구 의회의 예산관련 활동이 제4대에서 2004년과 2005년에 각각 2차례에 걸쳐 추가경정예산이 편성되었으며, 추가경정예산이 소관위원회에 회부되어 처리되기까지 약 10일정도 소요된 것으로 보인다.

은평구의 예산액은 <표 3>에서 보듯이 2004년에 1,600억원, 2005년에는 1,820억원, 2006년에는 1,730억원으로 원만히 증가하였으나, 2007년에는 2,150억원(24%), 2008년에는 전년도에 비해 2,630억원(22%)으로 매년 증가하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 예산증가로 지방의원에 대한 전문성과 예산심의에 대한 충분한 시간이 요구되고 있으나, 제5대 구의회의 추가경정예산에 대한 처리결과를 보면 유

급제 이전과 비교했을 때, 실질적으로 예산심의에 대한 전문성과 충분한 시간을 갖고 논의했는지 판단하기는 쉽지 않다.

<표 3> 은평구 예산액(일반회계)의 증감추이(2004-2008)



자료: 은평구 홈페이지, <http://www.eunpyeong.seoul.kr>에서 재정리함.

2) 입법적 의정활동

지방의회의 입법적 의정활동은 지방자치단체 내의 입법권과 집행권의 분립체제 아래서 조례제정 및 개정을 중심으로 다뤄지고 있다. 따라서 조례제정 및 폐지에 대한 지방의회의 영향력은 자치단체장이 제출한 조례안의 수정, 심사의 지연 혹은 부결, 그리고 지방의회가 제출하는 방법 등을 통해서 행사된다. 즉, 조례제정 및 개정은 지방의회의 의정활동 중 아주 기본적인 입법적 기능이다. 그러나 기초의원의 의정활동이 시간적, 재정적 한계로 심도 있는 입법 활동에 여러 가지 제약을 받는 것이 사실이다. 따라서 기초의원의 유급제 도입으로 입법 활동에 큰 변화가 기대되었던 분야이다.

<표 4> 은평구 기초의원의 조례안 현황

구분	의원발의	위원회 제안	구청장 발의	처리내용			
				계	원안	수정	부결
2004년	4	0	19	23	23	0	
2005년	6	0	32	37	32	5	1
2006년	7	0	43	46	34	12	2
2007년	4	0	26	30	23	7	
2008년	2	9	30	42	35	7	
2009년	4	1	29	34	27	7	2
2010년	6	0	38	33	39	6	
2011년	11	0	33	44	35	9	
2012년	8	2	26	36	31	7	

자료: 은평구의회 홈페이지

<http://www.eunpyeongcouncil.seoul.kr>/재정리

<표 4>는 2004년부터 2012년까지 은평구의회 조례안 현황을 보여 주고 있다. 여기서 보듯이 연도별 지방의원의 입법발의가 크게 증가한 것으로 볼 수 없다. 즉 유급제 도입 이후에도 지방의원의 입법적 의정활동에 큰 변화를 보여주지 못한 것이다. 이는 간접적으로 유급제를 통한 의원활동의 활성화와 전문성을 향상시킬 수 있다는 기대치를 충족시키지 못하고 있다.¹²⁾ 단지 이것만 본다면 유급제 이후 지방의원들의 전문성이 높아졌다거나 의정활동이 좋아졌다고 평가할 수 없다. 아직까지 지방의원들이 입법 활동과 지역현안보다 중앙당과 정치인 및 이익집단에 대한 관심이 많은 것으로 생각된다.¹³⁾

12) 최근 인천YMCA가 인천시민 400명을 대상으로 설문지 배부 후 수거해 분석한 “시의회 의정 활동 시민의식조사 결과”에 따르면 시의원의 유급제 실시 이후 의정활동에 대한 변화를 묻는 질문에 전체 응답자 중 86%에 달하는 344명이 어떤 변화도 없다고 응답했다. 유급제 실시 이후 활동이 활발해졌다고 응답한 시민은 응답자 중 겨우 40명(10%)에 불과했으며, 기타가 15명(3.8%)으로 분석되었다.

13) 최근 2013년 익명을 요구한 몇몇 공무원들의 전화 상담을 통해서 알 수 있었음.

3) 기초의원의 성향과 정치적 변화

과거 지방의회는 ‘무보수 명예직’이라는 정치적 환경 속에서 지방 정치에 참여하고 싶어도 참여하지 못한 전문 인력이 많았다. 그러나 유급제의 도입으로 유능한 전문 인력이 지방정치에 참여할 수 있게 되었다. 이 처럼 전문성을 갖춘 유능한 지역인력의 정치참여는 풀뿌리 민주주의 정착과 주민대표성을 높인다는 측면에서 매우 긍정적이다. 그럼에도 불구하고 제4대와 제5대 은평구 의회의 구성을 살펴보면, 우선 연령 측면에서 제4대 의회에서는 50-59세 의원들이 9명(45%)으로 구성되었고, 60-69세 기초의원은 5명(25%)으로 50세 이상의 의원들이 대수를 점하고 있다. 제5대 의회구성을 보면, 40-49세 기초의원은 10명(약 62%)으로 연령층이 약간 낮아졌다. 한편, 기초의원의 학력은 제4대 의원들이 대졸(25%)과 고졸(25%)인 반면, 제5대 의원들의 경우 학력수준은 대학원졸(약 20%)을 비롯해 대학재학과 대학졸업 등으로 약간 높아졌다(중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>참조). 그러나 당선인의 직업 분포도를 보면, 제4대 구의회는 기존에 정치활동을 활발했던 의원들이 당선되었다. 반면에 제5대 기초의회는 기존 정치인의 비중이 약간 낮아졌고, 상업이나 기타 직업에 종사한 자도 구의회에 진입했다. 이와 같은 위에서 살펴본 바와 같이 유급제의 도입 전과 후에 특별한 변화를 보이고 있지는 않지만, 의회구성의 측면에서는 의원들의 나이, 학력, 직업분포 등에 상당한 변화가 있었다.

IV. 기초의원의 의정활동에 대한 문제점과 개선방안

1. 내향적 한계

1) 법·제도적 한계

지방분권개혁과정에서 논의되어 온 분권개혁의 주요 내용을 보면 국가위임사무의 폐지, 교육자치의 내실화, 과학기술과 문화사무의 지방이양, 중앙정부와 지방정부의 협의체제 구축 등이 포함된다. 최근 지역간의 격차해소를 위해서는 국가균형발전을 위한 각종 지방분권화 조치로 지방대학육성과 인재 지방할당제, 행정수도의 건설, 지방언론육성과 정보화 기반구축 등도 주요 과제라 할 수 있다(김동원 외 2004). 이와 같이 정부의 분권화와 균형발전은 권력자의 강력한 의지와 관료의 정책지지 및 권한이양을 위한 법·제도적 뒷받침이 있어야 가능하다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 중앙정부와 지방정부, 지방자치단체와 지방의회, 국회와 기초의회의 관계는 지나치게 권력 지향적이었다. 한편, 지방정부 내에서도 자치단체장의 권한 강화만을 강조해 왔다. 이에 반하여 기초의회의 권한은 집행부에 대한 견제와 균형이 제대로 이뤄지지 않았다.

첫째로, 중앙정부가 지방정부에 대한 지나치게 통제하고 있다. 지방자치법 제155조 1항에 의하면, “중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제159조 1항은 “지방회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있다”라고 규정함으로써 하급단체에 대한 포괄적이고 추상적인 개념으로 규제를 할 수 있도록 했다. 또 중앙정부는 국정의 통일성을 확보한다는 측면에서 지방정부를 통제하고 있으며, 지방정부에 대한 감사는 업무집행에 대한 합법성, 효율성과 능률성 및 책임성을 높이는데 초점을 맞추는 것이 아니라 지방정부에 대한 정치적·행정적 통제수단으로 사용하고 있다(안성민 2010, 13). 따라서 중앙정부는 지방정부에 대한 불필요한 감사를 과감히 축소하고 가능한 지방의회가 독립적으로 지방정부에 대한 감사기능을 수행할 수 있도록 기초의원에게 대한 권한을 강화하는 방향으로

추진되는 것이 바람직하다(이정훈·김진윤 2010).

둘째로, 중앙정부가 기초의회의 조례제정권을 지나치게 제한하고 있다. 즉, 조례제정권의 제한은 헌법 제117조와 지방자치법 제15조에서 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’만 자치에 관한 규정과 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다. 이와 같이 상급자치단체의 조례나 규칙을 위반해서는 안 되지만, 상급단체의 기관위임사무에 대해서도 조례제정의 권리가 원천적으로 제한되었다(최봉기 2011). 여기서 법률유보에 의한 제약인 ‘주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임’을 받아야 가능함을 뜻한다. 이처럼 자치입법권이 상위법에 따라 많은 제약을 받고 있는 상황에서 지방의회의 입법 활동이 위축될 수밖에 없다. 따라서 자치입법권은 지방의회의 독립성, 민주성 및 책임성 등을 높여 주민을 위한 생활정치구현을 위하여 권한확대가 요구되고 있다.¹⁴⁾

셋째로, 국회와 지방의회의 관계가 하나의 종속적 관계로 보는 경향이 있다. 지방의회는 지역주민을 대표하며, 지역현안과 문제에 대해서 상호 의견을 논의하는 민주주의 장이라 할 수 있다(Hill 1997). 그러나 현재 우리나라 같이 국회와 지방의회가 수평적이고 대등한 관계가 아닌 일방적·수직적 관계로 본다면 지방정책을 추진하는데 많은 한계를 갖는다. 물론, 중앙정부와 국회가 국가의 주요 입법과정에서 독점적 입법권을 행사하는 것이 당연한 것으로 볼 수 있지만, 지방자치법과 지방자치발전에 심대한 영향을 미치는 법률에 대해서는 지방의 발언권을 원천적으로 봉쇄하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 국회가 지방자치단체에 심각한 영향을 미치는 법안을 제정할 때에는 반드시 지방자치단체(의회)의 의견을 수렴하는 것이 필요하며, 국회와 지방의회는 국가정책에 대한 통일성과 다양성을 연계하는 수평적 관

14) 지방정부의 자율성 제약은 자치교육과 자치경찰업무와 같은 주요 행정서비스에 장애요인이다. 그러나 교육자치의 경우 지방정부가 독자적인 자치권을 행사할 경우, 한국교육의 특수한 상황을 고려할 때 상당한 혼란과 부작용이 초래될 수 있다.

계로 발전하는 것이 시급하다.

2) 지방의원 전문성 부족과 사무처 인사권의 한계

아직까지 지방의원의 전문성은 전반적으로 낮게 평가되고 있다(최병대·송광태 1995; 조경호·김명수 1995; 소순창 1998; 오영석·김상묵 1998; 송광태 2000; 김순은 2001; 최봉기 2002). 이러한 맥락에서 첫째로, 기초의원의 전문성 강화에 새로운 변화가 있어야 한다. 유급제 실시 이후 경실련에서 조사한 광역의원의 조례분석에 따르면 지방의원의 전문성이 매우 낮다고 평가했다(경실련 2007). 이런 조사에서 보듯이 기초의원의 전문성 부족은 전문위원 및 입법조사관 제도를 도입하는 것도 필요하다.¹⁵⁾ 물론 지금과 같이 전문위원의 자원은 예산 부족으로 많은 인원확보가 어렵지만 서울과 경기를 제외한 다른 광역자치단체의 지방의회 사무기구의 전문위원의 수는 대체로 4-7명에 달한다.¹⁶⁾ 현재 은평구의 경우도 전문위원 수는 3명으로 지방의원을 보좌하는데 많은 도움이 되지만, 실질적으로 전문위원들의 전문성이 얼마나 있는지 평가하기란 쉽지 않다. 따라서 기초의회는 적정 전문위원의 수를 증원하는 것도 시급하지만 유능한 전문위원 충원 및 전문성을 갖춘 인력선발이 중요하다.

둘째로, 기초의원의 전문성 강화에 따른 선택적 전문교육이 부족하다. 즉, 구의회에서는 매년 1회 이상 국내와 국외 시찰프로그램을

15) 서울시의회의 경우 20명의 전문위원과 전문위원을 보좌하는 입법조사관을 18명을 운영하고 있다. 전문위원의 경우 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제10조의 3 ②의 개정에 의하여 시·도 및 시·군·구의 위원회에 전문위원을 두도록 함으로써 전문위원은 의회사무기구의 하위조직에서 지방의회 위원회 소속으로 전환되었다.

16) 개정된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따라 향후 경기도의회의 경우 전문위원의 정수는 현재 10명에서 21명 이내로, 서울특별시의회의 경우 10명에서 20명 이내로, 부산의 경우 6명에서 10명 이내로 증원될 수 있다. 그러나 여타 시·도의회 경우에는 1-2명 증원에 그치게 되어 있으며, 기초의회의 경우에는 지방의원의 정수에 따라 2-7명으로 제한되어 광역의회나 기초의회 모두 전문위원 1인이 4-5명의 의원을 보좌해야 할 정도로 전문위원의 수가 부족한 실정이다(황재봉 2006 참조)

실시해 왔다. 국내 연찬회는 비회기중에 의회단위로 의원들이 집단으로 전문가를 초빙하여 강의와 질의를 통해서 전문성을 습득하는 프로그램으로 진행되고 있다. 또한 위원회별로 필요한 경우, 공청회 혹은 세미나에 참석하여 의원의 전문성 교육을 실시해 왔다. 그러나 이러한 교육프로그램은 전례답습적인 연례행사처럼 이루어지고 있어, 교육의 효과측면에서는 상당히 회의적이다. 그래서 교육프로그램이 보다 체계적이고 실질적인 방향으로 연구되어야 한다. 즉, 위원회별로 팀을 구성하여 선택적 교육을 받는다는지, 혹은 특정영역에서 전문가와 집단적 토론과 질의를 통해서 전문성을 배양하고 연수내용과 결과의 공개로 사후평가 및 투명성을 강화해야 한다.

셋째로, 지방의회는 스스로 개인 역량을 높이는데 한계가 있다. 따라서 지방의원의 역량 강화를 위해서는 자기개발, 지역대학과의 연계한 연수기관의 프로그램 개발 및 지방의회 내의 스터디를 통해서 전문성을 높이는 것이 중요하다.

3) 지방재정의 한계

지방정부와 지방의회는 예산편성과 집행 및 감사 등에 있어서 중앙정부로부터 많은 제약을 받아 왔다. 현재 지방자치단체가 독립적인 과세권(taxing power)이 없기 때문에 지방정부의 “재정자립도”¹⁷⁾가 매우 취약하다. 이와 같이 구조적인 문제가 해결되지 않은 상황에서는 거의 모든 지방자치단체가 중앙정부의 재정적 의존을 기대할 수밖에 없다(이승중 2001, 93). 이러한 맥락에서 은평구의 경우도 예외는 아니다. 또한 지방자치법 제124조와 제125조의규정에 따라 지방정부의 예산결산이 지방의회에서 의결된 경우 안전행정부 장관에게 지체 없이 보고하도록 함으로써 지방정부와 지방의회에 대한 소극적인 통제를

17) 행정자치부 지방재정평가 단위지표의 산정방법 : 재정자립도란, 세입측면을 고려하여 자체수입(지방세 세외수입)이 자체예산규모 중 차지하는 비율을 나타내는 지표로 당해 지방자치단체의 재정자립도의 정도를 의미, 국가로부터 지원받는 의존수입인 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금과 외부로부터 차입하는 지방채를 공제한 순수재정자립여건을 표시하는 지수임.

를 하고 있다. 그리고 지방정부의 추가경정예산은 예산운영의 건전성, 일관성, 자율성을 저해하는 것으로 지적되고 있다(임성일·이효 2000; 신무섭 1998). 따라서 정부는 지방재원의 독립성과 자립도를 높이는 방법으로 세원분배 및 지방세 개발을 고려해야 하고, 동시에 재원의 효율적 운영과 집행도 이뤄져야 한다. 그 밖에 지방의회가 집행부에 대한 체계적인 감사시스템 도입과 함께 예산절감을 하도록 투명한 정보공개와 예산심의기간을 대폭 연장해야 한다.¹⁸⁾

2. 외향적 한계

1) 기초의회와 정당공천제

공직선거법 제47조 제1항에 ‘정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다’라고 규정하고 있다. 즉, 2006년 개정 후 지방선거에 있어 모든 후보자에게 정당공천을 허용함에 따라 기초의회에 대한 정당의 영향력이 강화되었다.¹⁹⁾ 물론 정당공천제 도입으로 여성들이 지방의회의 진출을 가능케 하는 긍정적 측면도 있다. 특히, 비례대표제의 시행과 여성을 위한 할당제는 그 동안 지방의회에 여성의회 진출의 한계를 극복하고 여성에 대한 문호개방이라 평가된다.²⁰⁾ 현재 은평구의 경우도 비례대표제의 할당으로 2명의 여성의원도 활동하고 있다. 그러나 지방의회에서 정당공천은 중앙당의 간섭으로 지방에 맞

18) 현재 지방의회의 예산심의기간은 유급제 이후 새로운 제도적 변화가 있어야 한다. 유급제 이전에는 무보수 명예직인 지방의원이 충분한 시간을 갖고 예산심의를 하는데 많은 제한이 있었다.

19) 현행 지방의회의원 선거법과 지방자치단체장 선거법은 시도의회의원 선거와 시도지사 선거에서 정당의 후보추천을 허용하고 있다(지방의회의원 선거법 제31조, 지방자치단체의 장 선거법 제27조).

20) 지방선거에서는 비례대표 광역의회의원 후보자의 50%를 여성후보자로 공천하도록 함으로써 광역의회 의원 중 여성의원 9.2%(2002년 지방선거 여성후보자 145명 중 63명이 당선되어 전체의원 1692명 중 여성의원 162명 당선)라는 사상 최고비율을 기록했다.

는 정책과 책임정치를 할 수 없으며, 정당공천제에 따른 긍정적 효과를 기대하기란 쉽지 않다. 따라서 정당공천제의 폐단은 선거에 승리한 지방의원이나 단체장이 지역을 위한 정책이나 정치를 하는 것이 아니라 차기 공천을 받기 위해 중앙당의 눈치와 중앙당의 정책에 더 많은 관심을 갖는다. 따라서 기초의회의 정당공천제는 지방정치의 민주화와 정당정치가 정착되지 않은 한국적 상황에서 폐지되는 것이 바람직하며(한형서 2009), 동시에 지역주민의 적극적인 정치참여와 주민결정권이 더욱 강화되어야 한다.

2) 정보공개와 참여확대

정보공개와 정보접근성 및 주민참여의 확대는 기초의원의 의정활동과 투명성을 높이는데 필수적이다. 정보공개는 의정활동에서 실시된 포괄적인 정보를 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 인터넷이나 통계자료를 통해서 지역주민이 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 은평구 의회는 의정활동에 대한 자료접근이 상당히 폐쇄적이며, 정보접근성이 취약하다. 이와 같이 정보접근이 어려운 경우에 구의원은 지역주민의 대표자로서 의정활동에 대한 신뢰도를 높일 수 없을 뿐만 아니라, 곧 바로 지역주민의 정치적 무관심으로 연계될 수 있다. 앞으로 지방의회는 지역주민의 정보접근이 용이하도록 인터넷의 공개 및 오프라인을 통한 적극적인 홍보와 정보제공을 겸해야 한다. 또한 주민참여는 인터넷 매체를 통해서 활성화하는 것이 중요하다. 즉, 초창기에는 다양한 정보제공과 구정활동에 대한 의견 게시를 위하여 ‘참여마일리지 제도’와 같은 것을 도입하는 것도 생각해 볼 수 있다.²¹⁾ 특히, 주민참여는 주민의 의사와 요구를 직접 전달하는 “근린원칙(Lokalitätssprinzip)과 합의원칙(Konsensprinzip)을 필요로 하며(Hoffmann-Axthelm 2004), 이를 통해 자치단체와 주민간의 정

21) 참여마일리지 제도는 구의회에 접근하여 구정활동에 필요한 정보를 제공하거나 좋은 아이디어를 제공하는 지역민에게 구에서 실시한 다양한 정보제공 및 메리트 주는 것이다.

책적 갈등을 완화하는데 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 물론, 주민참여의 방법으로는 주민투표, 주민소환제와 주민발의²²⁾, 주민감사청구, 주민소송제도, 주민청원제도 등을 활성화할 수 있고, 또한 주기적으로 주민의 의견을 모니터링 하는 참여제도로 공청회, 위원회, 설문조사, 반사회, 간담회 등을 이용해 주민참여의 확대와 주민결정권을 강화할 수 있다.

V. 결 론

지방의회의 유급제의 도입은 본래의 취지에 맞지 않게 많은 부작용을 초래했다. 그러나 유급제 이후 유능한 지역전문가들이 현실 정치에 참여할 수 있는 기회가 제공되었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 유급제 이후 지방의원들의 자질과 전문성이 얼마나 좋아졌는지는 평가하기란 쉽지 않다(전영상 2010). 물론 우리나라 전체적인 측면에서 볼 때, 지방의원의 전문성이 높아졌다는 것은 부인할 수 없으나, 이에 따른 부작용도 상당한 것으로 잘 알려져 있다. 특히 지방의원 선거가 정당공천제 도입으로 중앙정치권의 간섭과 통제로 변질되었고, 풀뿌리 민주주의가 훼손되었다. 따라서 정당공천제는 기초의회의 의정활동에 생산적인 의정활동을 하는데 많은 장애요인이 되었다. 또한 유급제 도입 이후 지방의회는 자치구의 재정자립도와 의정활동과 관계없이 과도한 의정비를 인상함으로써 지방의회에 대한 불신과 재정적 부담을 가중시켰다. 따라서 결국 유급제의 도입이 지방정치발전에 긍정적인 효과를 기대하기 위해서 정당공천제를 폐지하던지 아니면, 중앙정치의 간섭을 엄격히 배제하는 법제도적 장

22) 주민소환제는 2007년 7월부터 지방정부에서 도입하게 되어 선출직 단체장이나 지방의원에게 새로운 견제수단으로 사용될 수 있으나, 그에 대한 부작용도 우려되고 있다. 또한 주민발의제는 2000년부터 도입되어 자치단체의 조례제정 및 개폐청구, 감사청구를 할 수 있는 제도로 지방의회 또는 지방의원의 부작위에 대하여 견제하는 기능으로 볼 수 있다.

치를 마련하는 것이 시급하다. 그리고 기초의회의 유급제의 성공은 중앙정치와 지방의원의 진향적인 변화 및 지역주민의 적극적인 참여, 그리고 지속적인 관심이 중요하다. 마지막으로 본 연구에서 다른 지역과 비교연구가 되지 못한 점과 객관적인 자료부족을 지적할 수 있다. 앞으로 다음 연구에서는 다른 지역과 실증적인 비교 조사를 통해서 이러한 한계를 보완해 연구하고자 한다.

< 참고문헌 >

- 강수경, 2006, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 『법학연구』, 제24집, pp. 37-55.
- 강인호·김창남·안병철, 2004, “지방의원 유급제에 대한 소고”, 『한국거버넌스학회보』, 제11권 제1호 pp. 279-298.
- _____, 2002, “광역의회의 의정활동평가 -광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로-”, 제14권 제3호, pp. 5-19.
- 강형기, 2000, “지방의원 유급직화의 당위성”, 『자치공론』 제11호, pp. 54-63.
- 경실련, 2007, “유급제 1년 실시 이후의 광역지방의회 평가”, 『보도자료』 (2007. 7. 6).
- 권태현, 2001, “지방의회의원의 유급제에 대하여”, 『국회보』, 6월호.
- 김광수, 2002, 『선거와 정당』, 서울: 박영사.
- 김광주·최근열·금상목·김영중, 1998, “지방의회의 의정활동 평가 『한국행정논집』, 제10권 제1호, pp. 167-186.
- 김명환·박기관, 2001, “지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안: 광명시 지방의회의 사례를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』 제17권 제2호, pp. 23-43.
- 김세철, 1995, “지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도 실태에 관한 연구 -대구·경북지역을 중심으로-”, 『한국언론학회보』, 제33호, pp. 73-105.
- 김순은, 2001, “지방의회와 단체장과의 관계분석: 부산광역시 사례를 중심으로”, 『지방부연구』, 3(2), pp. 73-105.
- _____, 2001, “지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제”, 『지방정부연구』, 5(2), pp. 2-5.
- 김원동 외, 2004, 『분권과 혁신』, 서울: 소화출판사.
- 김인룡·김용민, 2006, “지방의회의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회보』, 제13권 제1호, pp. 83-113.

김희곤, 2007, “지방의회의원의 유급제와 지방의회의원의 겸직금지”, 『공법연구』, 제35권 제3호 pp. 259-287.

박인수, 2005, “한국 지방선거에 있어서 정당역할의 제고방안에 관한 연구: 민선자치 이후를 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문.

박재욱, 2007, “2006년 이후 지방자치제도 변화와 정치적 효과: 기존 논의의 평가와 쟁점”, 『21세기정치학회보』, 17(3), pp. 281-309.

박종관·유준석, 2005, “지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제17권 제4호, pp. 67-88.

박종득·임현만, 2001, “기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 제12권 3호 pp. 19-36.

박창규, 2005, “제4차 전국동시지방선거 어떻게 치를 것인가 - 지방의회의 유급제와 관련한 하나의 제언 -”, 한국지방자치학회 2005년도 하계학술대회 자료집, pp. 77-408.

송광태, 2007, “지방의원 의정비의 결정요인에 관한 연구: 2006년 의정비 결정액을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 19(4) 통권 60호, pp. 69-91.

심건길·박영주, 2001, “지방기초의회 의정활동의 실태조사와 분석평가: 나주시의회 의정활동을 중심으로”, 『광주·전남행정학회보』, 제8호 pp. 1-40.

안성민, 2010, “지방의회 행정사무감사의 실태 및 개선방안”, 한국지방정부학회 학술발표논문집, pp. 1-18.

양승주, 2001, “지방의회 평가와 전망”, 『광주·전남행정학회보』, 제8호, pp. 41-55.

염인국, 2006, “지방의회의원 유급제 실시에 따른 문제점과 개선방안: 마포구 사례를 중심으로”, 중앙대학교 석사학위논문.

유광호·박기관, 2005, “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로 -”, 『한국지방

자치학회보』, 제17권 제2호(통권 50호), pp. 23-43.

유호석, 2005, “지방분권시대의 지방의정활동 실태와 기반 강화방안: 부산광역시의회를 중심으로”, 부산대학교 석사학위논문.

은평구의회사무처, 『의정백서(2002-2006)』

이광희, 2006, 『지방정부 성과와 시민사회』, 파주: 한국학술정보.

이두수, 2007, “정당공천제도의 개선방안에 대한 연구: 기초의원을 중심으로”, 충남대학교 석사학위논문.

이상팔, 2004, “대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건”, 『지방행정연구』, 제18권 제1호, pp. 51-76.

이승중, 2000, 지방의원의 유급제 문제. 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회」. (2000.12.27).

이시중, 2008, “18대 국회는 “기초단체장 및 기초의원 정당공천제 폐지”로 시작해야!”, 『자치의정』, 11권 제1호, p. 66-68.

이정훈·김진윤, “2010, 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안 -대구광역시의회를 중심으로-”, 『대한정치학회보』, 17집 3호, pp. 215-241.

이주희, 2006, “지방의원 유급화에 따른 겸직금지문제”, 『자치행정』, 통권 제217호 pp. 30-32.

이혜영, 2006, “지방의원발의 활성화를 위한 입법고찰: 서울시의회를 중심으로”, 『외법논집』, 제22집 pp. 89-117.

전영상, 2010, “지방의원 유급제 도입의 효과분석: 충주시 의회를 중심으로”, 『한국행정학회』, 제44권 제4호, 157-182.

정권섭, 2006, 지방의원 유급화 시대를 맞이한 지방의회 및 지방의원의 역할과 기능의 활동중심으로”, 『한국도시행정학회 도시행정학회』, 제14집 제2호, pp. 43-65.

정규석, 2010, “기초단체장과 지방의원에 대한 정당공천제 폐지해야: 정당정책이나 시류에 휩쓸리면 지방자치는 요원”, 『공공정책 21』, 통권59호, pp. 20-21.

조경호·김명수, 1995. “한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전

문성 평가”, 『한국행정학보』, 제29권 제1호, pp. 231-259.

주용학, 2002, “지방선거에서 기초자치단체장의 정당공천제에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 제14권 제1호, pp. 43-69.

최병대, 2003, “지방의회의 전문성제고방안 - 지방의원 유급제와 의원직렬 신설을 중심으로”, 『한국지방자치학회』, pp. 53-82.

_____, 1995, “지방의회 위원회의 전문성제고에 관한 연구”, 『지방자치연구』, 제7권 제2호, pp. 132-150.

최봉기, 2005, “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안”, 『한국지방자치학회』, 제17권 1호, pp. 5-25.

최창호, 2004, 『한국 지방자치의 허와 실』, 서울: 삼영사.

최홍석·정재진, 2006, “지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제10권 제3호, pp. 211-233.

한형서, 2013, “지방 의정비 인상 주민의견 따라야”, 『국민일보』 (3월 6일): 27.

_____, 2009, “지방선거 정당공천제 폐지해야”, 『국민일보』 (11월 24일)

행정자치부, 2008, “2009년 지방의원 의정비 결정”, 『보도자료』.

황재봉, 2006, “행정환경 변화에 따른 지방의회 전문성 강화 방안: 청주시 의회를 중심으로”, 충북대학교석사논문.

황주홍, 2009, “공천제 폐지 반대론에 대한 반론”, 한국지방자치학회 정책토론회 논문집. pp. 53-60.

Colucci, A., “Interlokale Kooperation am Beispiel des Engagements der Stadt Koeln in Corinto”, http://www.koeln-corinto.de/doc/diplomarbeiten_colucci.pdf

Hill, H., 1997, “Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune”, in. Bogumil, Jörg and Leo Kissler(eds.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*. Baden-Baden: Rainer Hampp Verlag..

Hoffmann-Axthelm, D., 2004, *Lokale Selbstverwaltung*

Möglichkiet und Grenzen direkter Demokratie.

Wiesbaden: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.

은평구의회. <http://www.eunpyeongcouncil.seoul.kr/>

중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>

행정안전부 홈페이지. <http://www.mogaha.go.kr>

**Analysis of the District Council's Legislative
Activities since the Stipend System:
focused on Citizen's Perspective
of Seoul Eunpyung-gu**

**Han, Hyung-seo
(Jungwon University)**

Abstract

This study addresses the conditions and problems related to the district council's legislative activities since the stipend system. Essentially, it analyses the changes and influence made by the district council's legislative activities since the stipend system, with the council of Eunpyung-gu as the main focus. Results of the analysis show that there are no significant influences according to the members of the Eunpyung-gu's district council. Nevertheless, in order to have smooth legislative activities, the district council strongly demands the autonomy required for parliamentary management, as starting from the executive branch. Especially, since the stipend system, the political party recommendation of councilmembers was evaluated as setting many restrictions on the promotion of the pure regional policy. For this reason, rather than focusing on regional policy or policy developments, loyal tyowards central party or regional party members proved to be more advantageous for council members in gaining nomination. Therefore, improvements on the district council's legislative activities

need to be made through the guarantee of law. Institutional rights on the strengthening of capability, the security of professionalism, the use of the professional committee system, the surveillance and evaluation of local residents, the abolishment of political party recommendation and the development of education programs.

Keywords : local assembly, stipend system, council activities, council operation