

기초의원 자체역량 강화방안 연구

최인수 · 김건위

연구진

최인수 (연구위원)

김건위 (연구위원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

기초의원 자체역량 강화방안 연구

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-425-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

그간 우리의 지방정치 수준 등에 대해 자성과 개선을 위한 노력이 계속되고 있고 이에 대한 연구 또한 지속되고 있다. 이러한 노력을 통해 지방의회 그것도 주민과 밀접한 기초의원들의 수준이 제대로 향상되고 있는지, 만일 원만한 수준이 충족되지 않는다면 어떻게 해야 할 것인가를 고민할 시점에 와있다고 할 수 있다. 그간 이러한 성과들은 광역의회에 초점을 맞추거나 아니면, 각종 지원 제도의 개선안을 제시하는 수준에 있는 것으로 파악된다. 즉, 기초의원의 역량강화를 위한 정책이 효과를 거둘 수 있도록 하는 일반적인 정책적 해결책을 제시하고 있지는 못하다고 할 수 있다. 또한 현재의 기초의원 역량을 두고 제도적 지원 방법과 아울러 환경적 측면인 공천 방법 등에 대한 효과성에 대해서도 논쟁이 진행되고 있다.

이 연구는 기존에 상대적으로 연구가 미흡했던 지방의원, 즉 기초의원의 자체적인 역량을 스스로 강화하는 방안에 대하여 그 대안을 제시하는데 초점을 두고 있다. 또한 이를 이론적 논의 차원에서만 전개될 경우 현실 적용력에 한계가 있을 수 있으므로 전문가 및 기초의원과 업무상 관련성을 가지는 사람들과의 인터뷰 및 설문문을 통해 이론적 적용가능성을 검토하였다. 현재의 기초의원 역량수준은 주민들의 기대수준에 부응하지 못하는 상황으로 판단된다.

이러한 시기에 이 연구에서는 기존의 제도적 지원이 갖는 한계를 넘어 주민의 기대에 부응할 수 있도록 기초의원이 자체적으로 역량을 강화시킬 수 있도록 하는 정책방안을 제시한다는데 의미가 있으며, 본 연구의 결과가 지방의회 및 지방자치단체에 도움이 되기를 기대해 본다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요약

지방자치와 분권의 중요성이 강조되고 있는 가운데, 지방자치를 실현하고 발전시키기 위해서는 기초의회를 비롯한 기초의원 스스로의 기능과 역할이 강조되고 있다. 그러나 기초의회를 비롯한 기초의원이 본연의 기능과 역할을 다하지 못한다는 비판이 제기되고 있으며, 이에 의정활동을 뒷받침하기 위한 지원체계 등의 제도 개선을 위한 노력에도 불구하고 기초의회의 활성화 및 기초의원의 입법적·정책적 전문성과 주민대표성 등에 여전히 한계가 지적되고 있는 실정이다.

이에 기초의회를 중심으로 기초의원이 풀뿌리 지방자치를 실현하고 효율성 있는 의정활동을 제고하기 위해서는 기초의원의 자체역량 강화에 초점을 두고 연구를 전개하였다. 이를 위해 이 연구는 기초의회를 중심으로 현황 및 실태를 조사·분석하여 지방의원 자체역량의 문제점과 강화요인을 도출하고, 전문가 대상 설문조사를 통하여 현 역량수준을 판단했으며, 이를 토대로 기초의원 자체역량 강화 방안과 정책대안을 제시하였다.

설문조사 결과를 보면, 기초의원 본래의 역할이라 할 수 있는 민주성(주민대표성)과 전문성에 역량이 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 기초의원은 지역주민의 대표기능 보다는 자기자신과 지지자만을 위해 일한다는 의견이 다수 나왔다. 의정활동과 관련해서는 정당공천제 및 개인적 전문성 부족이 가장 큰 문제점으로 꼽혔다. 민의를 잘 수렴하는 것과 관련해서는 이 역시 저조하게 나타났으며, 전문성과 관련해서는 행정부 견제 능력, 그 가운데에서도 행정감사능력이 저조한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 선거 전의 해결방안으로는 제도적 차원에서 정당의 민주화와 투명성, 그리고 주민공천경선제 도입 등이 다수 의견이

었고, 구체적인 제도적 방안과 관련해서는 개인별 업적평가제를 꼽는 것으로 나타났다. 다음으로 선거 전 입후보 과정에서는 일정 정도의 노력과 자격을 보여줄 수 있는 교육과정 이수 증명제도를 선호하였고, 당선 후에는 지방의원에 각자에 대한 멘토링제 도입도 선호한 것으로 나타났다. 구체적으로 이러한 개인적 자질 향상을 위해서는 겸직 등과 관련되어 엄격한 제한과 더불어 영리활동 금지 등의 의무를 강화하는 차원의 자구노력이 있어야 함을 선호하고 있었다.

마지막으로 기초의원 자체역량 강화방안으로는 제도적 차원에서는 정당공천제 자체에 대한 개선, 중선거구제와 결합되어 왜곡된 정당공천제의 개선, 기초의회 비례대표 확대와 정당명부비례대표제의 도입, 기초의원 입후보 등록요건 강화 등이 있으며, 전문성 차원에서는 교육 및 연수제도 개선, 지방의원 전문연수원의 설립을 제시하였다. 기초의원의 4년간의 의정활동은 기초의회 의정진단 및 평가체계 도입이라는 제도를 통해 평가되고 선거전의 정당공천 과정과 기초의원 입후보 등록요건 등에 환류될 수 있을 것이다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 배경 및 필요성	4
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	8
제2장 이론적 논의	9
제1절 지방의회 및 지방의원에 대한 논의	11
1. 지방의회의 법적근거와 권한	11
2. 지방의원의 권한과 의정활동	13
3. 기초의회와 광역의회 비교	16
제2절 기초의원 자체역량에 대한 논의	19
1. 자체역량에 대한 논의	19
2. 기초의원 자체역량 강화 필요성	21
3. 기초의원 자체역량에 대한 연구	22
제3절 정당공천제에 대한 논의	24
1. 기초의원 정당공천제 도입	24
2. 기초의원 정당공천제의 장점	26
3. 기초의원 정당공천제의 단점	29
제4절 의원연수제도와 전문보좌관제 등에 대한 논의	35
1. 지방의원 연수제도	35
2. 사무국 독립과 전문보좌관제도 도입 등	36
제5절 연구의 분석틀	39

제3장 기초의회 실태 및 사례분석	43
제1절 기초의회 실태분석	45
1. 지방의회 제도변화 분석	45
2. 기초의회 제도적 특성분석	48
3. 기초의원 인적특성 분석	62
4. 기초의원 의정지원체계 분석	73
5. 실태분석 요약	77
제2절 기초의원 전문성 강화 사례분석	80
1. 행정자치부 선정 사례	80
2. 자체연구모임 활동 사례	82
3. 합동 의정연찬회 사례	83
4. 의정자문단 또는 위원회 구성 및 운영 사례	84
제3절 설문조사 및 분석	87
1. 설문조사 개요	87
2. 설문조사 결과	88
제4절 시사점 도출	100
1. 기초의원 정당공천제의 재편	100
2. 기초의원의 전문성 강화 프로그램 필요	101
3. 기초의원에 전문직 진출 확대를 위한 노력	101
4. 의정진단과 평가과정의 필요성 제기	102
제4장 기초의원 자체역량 강화방안	105
제1절 제도적 차원의 개선방안	107
1. 정당공천제 자체의 개선방안	107
2. 중선거구제와 결합된 정당공천제의 개선방안	111
3. 기초의회 비례대표 확대와 정당명부비례대표제의 도입	114
4. 기초의원 입후보 등록 요건의 강화	116

제2절 전문성 차원의 강화 방안	119
1. 교육 및 연수제도 개선방안	119
2. 지방의원 전문연수원의 설립	129
3. 기초의회 의정진단 및 평가체계 도입	131
제5장 결론	139
제1절 연구의 요약	141
제2절 기대효과 및 활용방안	143
제3절 연구의 한계	144
【참고문헌】	145
【부 록】	148
【Abstract】	155

표 목차

〈표 2-1〉 지방의회의 주요의결사항(지방자치법 제39조)	15
〈표 2-2〉 지방의회 사무기구의 설치기준	16
〈표 2-3〉 의회사무기구 공무원의 직급기준	17
〈표 2-4〉 지방의회 전문위원 직급 및 정수 기준	18
〈표 2-5〉 지방의원 의정활동에 대한 만족도	21
〈표 2-6〉 지방의회의 정책적 추진 한계	22
〈표 2-7〉 지방선거별 정당공천제 실시 현황	25
〈표 2-8〉 역대 선거 투표율 현황	27
〈표 2-9〉 역대 지방선거 기초의원 후보자 현황	29
〈표 2-10〉 시군자치구의원 정당공천제의 가장 심각한 피해	31
〈표 2-11〉 지역현안(민원) 대응 및 정책개발 집중 정도	31
〈표 2-12〉 후보자의 정당공천에 미치는 영향요인	33
〈표 3-1〉 지방의회 제도의 개선사항	46
〈표 3-2〉 지방의원 수의 변화(한국지방행정연구원DB)	47
〈표 3-3〉 지방선거를 통해서 당선된 기초의원 수	49
〈표 3-4〉 서울시 자치구 선거구제 및 의원정수 현황	50
〈표 3-5〉 부산시 자치구·군 선거구제 및 의원정수 현황	51
〈표 3-6〉 경기도 시군 선거구제 및 의원정수 현황	52
〈표 3-7〉 지방선거를 통해서 당선된 기초의원 수	54
〈표 3-8〉 제6회 지방선거 시도별 기초의원 현황	55
〈표 3-9〉 기초의원 당선인 정당	56
〈표 3-10〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인 정당 (한국지방행정연구원DB)	58
〈표 3-11〉 제6기 구·시·군 자치단체장 지역별 / 정당별 점유 현황 (한국지방행정연구원DB)	59
〈표 3-12〉 제6기 구·시·군 지방의원 지역별 / 정당별 점유 현황 (한국지방행정연구원DB)	61
〈표 3-13〉 기초의원 당선인의 성별	62
〈표 3-14〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인의 성별	63

〈표 3-15〉 지방의원 당선인의 연령수준	65
〈표 3-16〉 제6회 지방선거 기초의원의 연령수준	66
〈표 3-17〉 기초의원 당선인의 학력수준	67
〈표 3-18〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인의 학력수준	69
〈표 3-19〉 기초의원 당선인의 직업현황	71
〈표 3-20〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인 직업	72
〈표 3-21〉 기초의회 의정비 유급제에 따른 의정비 평균금액 변화 (한국지방행정연구원DB)	73
〈표 3-22〉 기초의원 의정비 변화(한국지방행정연구원DB)	73
〈표 3-23〉 시·군·구 기초의회 사무기구 직원수 (행정안전부, 지방의회 백서, 2006-2010, 2011)	74
〈표 3-24〉 지방의원, 사무직원, 전문위원 현황(2015년 말 기준)	75
〈표 3-25〉 연수기관의 종류(지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안, 2010)	76
〈표 3-26〉 지방의원 국외 연수실적	76
〈표 3-27〉 지방의원 국내 연수실적 (행정안전부, 지방의회백서, 2006-2010, 2011)	77
〈표 3-28〉 민선5기 지방의원 전문성 강화 사례	80
〈표 3-29〉 기초의회 연구단체 지원 조례 현황	82
〈표 3-30〉 기초의회 자체연구모임의 추진사례	83
〈표 3-31〉 기초의회 합동연찬회 추진사례	84
〈표 3-32〉 기초의회 의정자문위원회 지원 조례 현황	85
〈표 3-33〉 기초의회 의정발전자문단(위원회) 추진사례	86
〈표 3-34〉 조사개요	87
〈표 3-35〉 조사대상자의 일반적 특성	88
〈표 3-36〉 기초의원의 현재 역량 수준	89
〈표 3-37〉 기초의원 의정활동의 주요 문제점 (한국지방행정연구원DB)	89
〈표 3-38〉 기초의원 의정활동의 대표하는 대상 (한국지방행정연구원DB)	90

〈표 3-39〉 기초의원의 민주성(주민대표성) 평가	91
〈표 3-40〉 기초의원의 전문성 평가	91
〈표 3-41〉 기초의원의 전문성 평가(직업, 연령별)	92
〈표 3-42〉 기초의원의 정당공천체의 개선방안	93
〈표 3-43〉 기초의원의 정당공천체의 개선방안(성, 연령, 직업별) (한국지방행정연구원DB)	94
〈표 3-44〉 기초의원 당선 전(前) ‘행정 및 지방의회 관련 공식적 교육 및 연수 증명 제도’ 도입에 관한 의견	95
〈표 3-45〉 기초의원 당선 후 역량강화 방안	96
〈표 3-46〉 기초의원 당선 후 역량강화 방안(직업별)	96
〈표 3-47〉 기초의원 당선 後 개인 역량의 강화방안으로서 ‘지방의원 멘토링제’ 의 도입	97
〈표 3-48〉 기초의원 당선 後 자체역량 강화방안	98
〈표 3-49〉 기초의원 당선 後 자체역량 강화방안(성, 연령, 직업별) (한국지방행정연구원DB)	99
〈표 4-1〉 제5기/제6기 당선자 직업별 현황	119
〈표 4-2〉 지방의회의원 선수 현황	120
〈표 4-3〉 지방의회 교육연수의 시행주체별 실태	122
〈표 4-4〉 지방행정연수원의 지방의회아카데미 교육내용	123
〈표 4-5〉 (사)한국공공자치연구원의 「대한민국의정대상」 개요	133
〈표 4-6〉 한국공공행정학회 대전·충남 의정종합평가 기준	135
〈표 4-7〉 기초의회 의정모니터 구성 및 운영 조례 현황	136

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	7
〈그림 2-1〉 지방의회 및 의원의 법적근거	11
〈그림 2-2〉 지방의회 및 의원의 역할	12
〈그림 2-3〉 연구의 분석틀	41
〈그림 3-1〉 지방의회 조례 및 규칙 제정 변화 추이	47



제 1 장

서론



제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구의 목적

지방자치와 분권이 강조되고 있으나 지방의회의 전문성, 대표성, 적극성 미흡 등에 대한 문제가 끊임없이 제기되고 있는 상황이다. 이러한 문제점 및 한계를 극복하고 지방의회를 중심으로 지방의원의 민주성을 확보하고 전문성을 제고하기 위해서 지방의원의 자체역량 강화방안을 연구하는 것이 본 연구의 목적이다.

기존의 선행연구에서는 광역의회를 중심으로 지방의회와 지방의원 지원시스템에 대한 연구는 다수 존재하나 기초의회의 지방의원 자체역량을 증진시키기 위한 연구는 미흡한 실정이다. 특히, 기초의회의 효율성과 민주성 제고를 위해서는 제도적 지원시스템 차원에서의 접근도 중요하지만 그보다는 현실 가능한 대안을 모색하기 위해서는 기초의원의 입법적·정책적 전문성과 주민대표성 등의 자체 역량 제고를 기반으로 해야 할 것이다. 이에 기초의원의 의정활동과 관련하여 기초의회의 현황과 실태를 심도 있게 분석하며, 기초의회 속에서 기초의원의 역량강화 저해요인 및 강화요인 등을 도출하고 대안을 모색하고자 한다.

본 연구를 통하여 기초의원의 역량강화를 위한 체계마련과 기초의회의 위상과 역할을 제고하고 진정한 지방자치를 실현하는 기반을 조성하는데 기여하고자 한다. 아울러 지방의원 자체역량 강화를 위한 실효성 있는 정책을 마련하는데 기초자료로 활용하는 정보를 제공하고자 한다.

2. 연구의 배경 및 필요성

기초의회는 헌법에 근거를 둔 주민을 대표하는 최고의결기관으로써 1991년 지방자치가 재구성 된 후 그동안 제도적 여건이 취약한 가운데 기초의회는 지방자치를 위해 중요한 역할을 해오고 있다.

기초의회는 주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 대변하며, 지방정책을 입법화하는 기능 등의 의정활동을 수행하고 지방자치단체의 집행기관을 견제 및 통제하는 기능 등을 담당하고 있다.

지방자치와 분권의 중요성이 강조되고 있는 가운데, 지방자치를 실현하고 발전시키기 위해서는 기초의회를 비롯한 기초의원 스스로의 기능과 역할이 강조되고 있다. 즉, 기초의원의 역량과 의정활동 수준은 기초의회의 효율성과 민주성을 제고시키며, 주민에 대한 책임성과 대응성 확보를 매우 중요한 조건이라고 할 수 있다.

그러나 기초의회를 비롯한 기초의원이 본연의 기능과 역할을 다하지 못한다는 비판이 제기되고 있으며, 이에 의정활동을 뒷받침하기 위한 지원체계 등의 제도 개선을 위한 노력에도 불구하고 기초의회의 활성화 및 기초의원의 입법적·정책적 전문성과 주민대표성 등에 여전히 한계가 지적되고 있는 실정이다.

지방분권 및 기초의회 활성화를 위해서 명예직 지방의원들의 유급제화, 자치입법권의 강화, 기초의회 지원조직의 강화 등의 다양한 제도적 보완책이 제시되었다. 그러나 기초의회 지원체계 등의 제도적 개선은 의정활동에 필수적인 부분이나, 기초의원 자체의 역량강화가 선행되지 않는다면 기초의회의 활성화 및 발전은 기대하기 어려우며, 기초의원의 자치역량 강화야말로 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

기초의원이 정당과 연계된 정당간 경쟁없는 선출로 인한 주민의 대표성 미흡과 선출단계에서의 전문성 등의 검증절차 미비, 당선 전·후의 역량강화 교육 부재 등의 한계가 지적되고 있다.

이로 인해 기초의원들은 자신의 역할에 대한 인지 및 직무관련 학습의 부족, 적극성 미흡, 전문성 저하 등의 문제가 노출되고 있으며, 주민은 지방의회 및 기초의원

들에 대한 관심과 신뢰가 낮은 수준이라고 할 수 있다.

이에 기초의회를 중심으로 기초의원이 풀뿌리 지방자치를 실현하고 효율성 있는 의정활동을 제고하기 위해서는 기초의원의 자체역량 강화에 초점을 뒀야 할 것이며, 이를 위해 기초의원의 의정활동과 관련하여 기초의회의 현황과 실태를 심도있게 분석할 필요성이 제기되고 있다.

송광태 외(2003)에 의하면 지방의회 및 지방의원의 전문성 강화의 인과관계를 설명하면서 역량은 전문성을 포함하는 보다 광의의 개념으로 지방의원의 역량강화를 통해 유능한 지방의원 및 의정활동이 향상된다고 주장하고 있으며, 우양호(2014)는 지방의원은 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 의정활동의 수준을 점검받아야 한다고 주장하고 있다.

그러한 기초의원의 역량제고를 위한 역량 저해 요인과 강화 요인을 분석하기 위해서는 기초의회의 현황과 실태 분석이 필수적이다. 또한, 기초의원의 자체역량을 강화하기 위한 적실성 있는 대안마련을 위해 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하고자 한다.

이러한 기초의원의 자체역량 강화방안 연구를 통해 기초의원의 책임성과 대응성, 민주성을 확보하고 입법적·정책적 전문성을 고취시켜 성공적인 지방자치를 실현하는데 뒷받침이 될 수 있을 것으로 판단된다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

이 연구의 시간적 범위는 우리나라 지방의회가 개원된 1990년 이후 현재까지의 기초의회의 제반사항 및 실태 등을 검토해보고 현시점을 기준으로 한다.

이 연구의 공간적 범위는 전국 기초의회를 대상으로 지방의회 및 지방의원의 자체역량 강화방안에 관하여 자료를 검토하면서 연구의 대안을 제시하고 정책적 함의가 있는 국내·외 지방의회 및 지방의원을 선정하여 심층 분석을 실시한다.

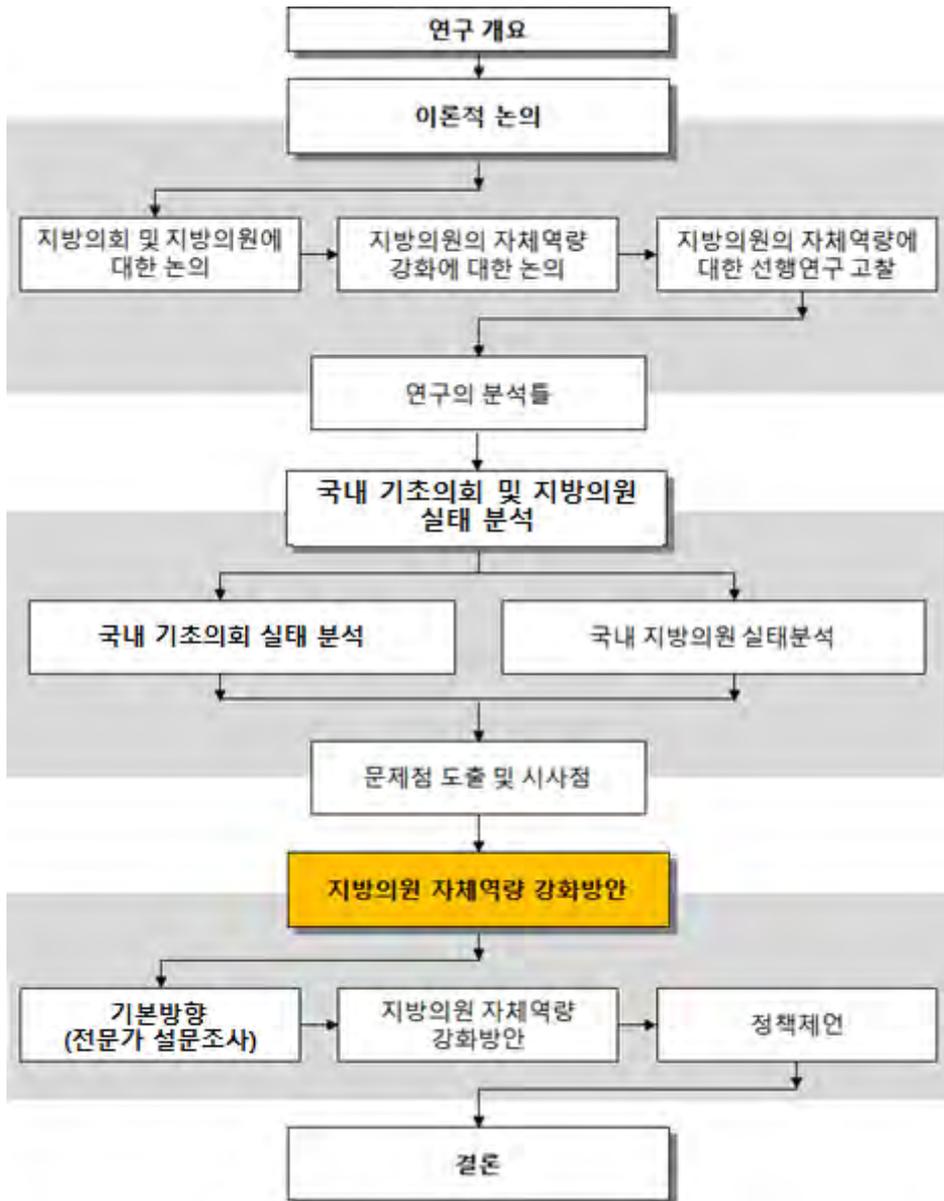
이 연구의 내용적 범위는 기초의회를 중심으로 현황 및 실태를 조사·분석하여 지방의원의 자체역량 저해요인과 강화요인을 도출하고, 전문가 대상 설문조사를 통하여 기본방향을 제시하며, 이를 실현하기 위한 수단으로서 지방의원 자체역량 강화 방안과 정책대안을 제시하는데 있다.

우선적으로 지방의회 및 지방의원, 자체역량강화를 개념화하고 선행연구 고찰을 통해 연구의 분석틀을 마련하고자 한다. 이를 토대로 정책적 함의가 있는 국내 기초의회를 중심으로 현재의 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 대안을 찾고자 전문가 대상으로 설문조사를 실시하여 구체적인 개선방향을 도출한다.

또한, 기초의회 및 기초의원의 실태분석을 면밀히 실시하여 기초의원의 자체역량 저해요인과 강화요인을 도출하고, 그러한 문제와 한계점을 극복하는데 중요한 개선 방안을 제시한다.

마지막으로 기초의원 자체역량 강화방안을 기반으로 기초의원 역량제고 체계를 구축하고 전략 및 절차를 통한 제언을 하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



2. 연구의 방법

본 연구는 다음과 같은 연구방법을 활용한다.

첫째, 각종 문헌과 정책자료를 활용하여 조사 분석한다.

(1) 국내·외 학술논문, 연구보고서 및 연구논문, 내부자료 검토,

(2) 지방의회 및 지방의원과 관련된 법과 제도, 지원체계, 관련 계획 등 직접적인 정책적 자료에 대한 리뷰와 분석

(3) 지방의회 및 지방의원과 관련된 중앙부처 및 지자체 자료를 통해 기초자료 분석

(4) 지방의회 및 지방의원과 관련된 기타 정책자료 및 사례분석 등을 위한 보도자료 및 관련 출판물, 멀티미디어 자료 등 미디어 서베이(media survey)를 수행 둘째, 기초의회 지방의원 및 관계자 면담을 실시한다.

(1) 문헌연구 및 정책자료 조사 분석 결과를 활용하여 국내외 벤치마킹 사례들의 심층적 분석을 위한 사례분석

(2) 지방의회 및 지방의원의 실태·현황 및 문제점 분석을 위한 인터뷰 실시

셋째, 전문가 워크숍 및 설문조사를 실시한다. 기초의회 관련 전문가 워크숍을 통한 자문의견을 수집하고, 지방의원 자질향상에 대한 개선방안에 대해서 설문조사 한다.

이론적 논의



제1절 지방의회 및 지방의원에 대한 논의

제2절 기초의원 자체역량에 대한 논의

제3절 정당공천제에 대한 논의

제4절 의원연수제도와 전문보좌관제 등에 대한 논의

제5절 연구의 분석틀



제2장

이론적 논의

제1절 지방의회 및 지방의원에 대한 논의

1. 지방의회의 법적근거와 권한

가. 지방의회의 법적근거

지방의회는 지방의 대표이며, 지방선거에 의하여 선출되어지는 지방자치단체의 의사결정 기관으로써, 지방적이고 지역적인 자치업무 및 행정·정책을 실시하고 있다. 지방의회의 법적근거를 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 지방의회 및 의원의 법적근거

헌법	제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.
지방자치법	
제5장 지방의회	제30조 ~ 제31조 : 지방의회 설치, 지방의회위원 선거 제32조 ~ 제38조 : 지방의원의 임기, 의정활동비, 보상, 겸직 등 금지, 의회 및 의원의 의무 등 제39조 ~ 제43조 : 지방의회의 권한(조례, 예산, 결산, 기금 등), 서류제출요구, 행정사무 감사권 및 조사권, 의회규칙 제44조 ~ 제47조 : 지방의회 소집과 회기(정례회, 임시회 등) 제48조 ~ 제55조 : 의장과 부의장 선거, 임기, 역할 제56조 ~ 제62조 : 지방의회 위원회 설치 및 권한, 전문위원의 역할 등 제63조 ~ 제72조 : 지방의회 회의(의사정족수, 의결정족수, 회의공개, 의안발의, 회의규칙, 회의록 등) 제73조 ~ 제76조 : 청원에 관한 사항 제77조 ~ 제81조 : 지방의원 사직, 퇴직과 자격심사 제82조 ~ 제85조 : 지방의원의 질서유지 제86조 ~ 제89조 : 지방의원 징계에 관한 사항 제90조 ~ 제92조 : 지방의회 사무기구와 직원(설치, 직원의 정원과 임명, 직무, 신분보장 등)

지방의회는 주민의 의사를 대변하는 주민대표기관으로서의 지위, 중요사안에 대해 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관으로서의 지위, 조례를 제정하는 입법기관으로서의 지위, 집행부에 대한 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 유지하는 행정 감시기관으로서의 지위를 갖고 있다(최홍석, 2003: 136).

나. 지방의회의 권한

지방의회는 주민들의 직접·보통·평등·비밀 선거에 따라 선출한 지방의원으로 구성된 지방자치단체의 의사결정 기관으로서, 지방자치법에 따라 조례의 제정, 개정, 예산의 심의와 의결 및 결산의 승인 등 각종 의안의 심의와 의결, 행정사무에 대한 감사 및 조사, 청원에 대한 심사 및 처리 등의 권한 등이 있다.

지방의회가 가지는 권한은 지방자치법과 기타 타 법령의 범위 안에서 자신의 권한에 속하는 것에 대해 정당한 절차에 의해 행사할 때만 유효하다고 인정하고 있으며, 만약 법률 등에서 주어진 권한을 넘어서거나 절차상의 중대하고도 명백한 하자가 있는 의결을 행하였다면 그로부터 행해진 의결은 무효라고 할 수 있다.

〈그림 2-2〉 지방의회 및 의원의 역할



출처: 안전행정부(2014), 「지방의회의원 의정활동 가이드」, pp.22

지방의회는 지방자치를 수행하는 과정에서 다양한 주체들과 상호작용을 하며, 각 주체별로 다양한 역할이 요구받고 있다. 예를 들어, 지방의회(지방의원)과 지방자치단체의 장은 협조 및 견제 관계이며, 주민과는 주민의 대표이자 주민의사를 행정에 반영하는 역할을 부여받고 있으며, 중앙정부와는 지방의 발전과 국가발전의 조화시키는 역할이며, 타 지방의회와는 선의의 경쟁관계임과 동시에 협조관계를 유지하는 형태 등으로 역할과 기능을 수행하고 있다.

2. 지방의원의 권한과 의정활동

가. 지방의원의 권리와 의무

지방자치법상의 지방의원의 권리에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방의원은 소정의 의정활동비, 공무상 여비, 직무활동에 대한 월정수당을 받을 수 있다(지방자치법 제33조). 둘째, 지방의원은 회기 중 직무로 인한 상해·사망시 그 보상을 받을 권리가 있다(동법 제34조). 셋째, 지방의원은 재적의원 3분의 1이상의 의원이 임시회 소집을 요구할 수 있으며, 위원회는 재적의원 3분의 1이상의 요구로 소집할 수 있다(동법 제45조 제2항, 제61조 제1항). 넷째, 지방의원은 의안을 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의할 권리가 있다(동법 제66조 제1항). 다섯째, 지방의원은 지방의회의 본회의와 위원회에 관련하여 출석권, 발언권, 표결권을 가진다(동법, 제63조, 제64조). 특히, 발언권과 관련해서 타인을 모욕하는 발언(동법 제83조)과 발언 방해하지 못하도록 규정(동법 제84조)되어 있다. 여섯째, 지방의원은 지방의회의 청원하려는 자의 청원을 소개할 수 있으며(동법 제73조), 청원소개로 인하여 해당 의안심의에 제척 및 회피의 사유가 되지 않는다.

다음으로 지방의원의 의무에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방의원은 원칙적으로 특정한 직업을 겸직할 수 없도록 되어 있다(동법 제33조). 둘째, 지방의원은 업무를 수행하는 데 있어서 개인의 이익보다는 공익을 우선하여 직무를 수행해

야 한다(동법 제36조). 셋째, 지방의원은 성실하게 직무를 수행해야 한다(동법 제36조 제1항). 넷째, 지방의원은 청렴의 의무가 있으며, 직간접적으로 사례나 증여·뇌물 등을 받아서는 안된다(동법 제36조 제2항). 다섯째, 지방의원은 품위를 유지할 의무가 있으며, 공인으로서 직무수행과 사생활에 관해서도 적용된다. 여섯째, 지방의원은 지위남용 금지의 의무를 지니고 있기 때문에 지방자치단체 또는 기업체와의 계약이나 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 알선하여서는 아니된다고 규정하고 있다(동법 제36조 제3항). 일곱째, 앞서 언급한 것처럼 겸직뿐만 아니라 겸업도 금지되어 있다. 그러나 직계비속이나 배우자에게 이러한 의무는 적용되지 않고 있다. 여덟째, 지방의원은 회의장의 질서유지의 의무가 있다(동법 제82조).

이상으로 지방의원의 권리와 의무에 대해서 살펴보았다. 지방의원의 권리와 의무는 지방자치법에 의거해서 부여받은 것이며, 지방자치법을 넘어서는 권리와 의무를 갖고 있지 않다. 따라서 지방의원은 지방자치법에 규정된 각종의 권리를 갖고 행사할 수 있으나 지방의회의 권한과 본질적으로 다르기 때문에 유의해야 한다(이주희, 2014: 128).

나. 지방의원의 의정활동

지방의회의 의정활동이란 지방의회나 그를 구성하고 있는 지방의회 의원들이 주민을 대표하여 지역주민의 복리증진을 위해서 하는 일체의 활동들이라고 정의할 수 있다(권영주, 2009: 7). 즉, 지방의회의 의정활동으로는 입법기능, 의결기능으로서 전반적인 활동인 조례제정 및 개정, 예산심의 및 결산활동, 집행부에 대한 감시 및 견제기능으로서 행정사무감사활동, 시정질의활동, 주민대표기능으로서 민원처리 및 의견수렴활동 등을 들 수 있다(장갑호·김재기·송건섭, 2009: 116).

최근열·장영두(2009: 865)는 지방의회의 의정활동 기능을 4가지(대의기능, 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능)로 구분하였다. 우선, 지방의회는 주민들의 의사를 대

표하는 대의기관으로 주민들의 이해와 요구를 수렴하고 반영하는 대표체적 기능을 수행한다. 지역주민들의 정치적인 지지를 기반으로 주민들의 요구를 의정활동에 반영한다.

둘째, 지방의회는 지방자치단체의 정책적 의사결정을 하는 의결기능을 지닌다. 지방의회는 지방자치단체의 최고의결기관으로서 지방자치단체가 행하는 주민부담에 관한 사항, 조례의 제정, 각종 단체 운영 등 그 지역사회의 전반적인 정책을 심의하여 최종 결정한다.

셋째, 입법기능으로서 지방자치단체의 법령격인 조례의 제정에 대한 기능과 이와 관련한 제반의 기능을 담당하게 된다.

넷째, 행정에 대한 견제 및 감시기능으로 지방의회가 집행기관이 합리적이고 적법하게 행정을 집행하는가에 대한 견제 및 통제활동을 의미한다. 이러한 행정에 대한 견제 및 감시기능은 지방의회의 기본적 의정활동인 예산 및 결산 심의, 행정사무에 대한 감사 및 조사 등에서 수행된다. 이처럼 지방의회의 4대 기능에 의한 의정활동에 대한 평가 대상이 되고 있다.

〈표 2-1〉 지방의회의 주요의결사항(지방자치법 제39조)

1. 조례의 제정 및 개폐
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

3. 기초의회와 광역의회 비교

기초의회와 광역의회는 기본적인 구조와 권한은 동일하며, 기초의원과 광역의원도 권한상의 차이점은 거의 없다. 다만, 광역자치단체이나 기초자치단체이냐에 따른 차이이며, 광역의회에서는 의회사무기구의 명칭이 의회사무처이며, 기초의회에서는 의회사무국(과)로 용어상의 차이만 있을 뿐이다.

기초의회나 광역의회는 주민이 직접 선출한 지방의원으로 구성되기 때문에, 의회는 조례가 정하는 바에 따라서 위원회를 설치할 수 있으며, 의회의 사무 처리와 위원들의 회의활동을 보조하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 두고 의정활동을 전개해나가고 있다.

〈표 2-2〉 지방의회 사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10인 이상인 시·자치구
의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10인 미만인 시·자치구

출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제26922호)

의회사무기구는 원칙적으로 지방자치단체의 보조기관, 소속행정기관, 하급행정기관과는 구별되지만 우리나라가 기관대립형의 의회제도를 채택하고 있다.¹⁾ 법인격을 갖춘 지방자치단체에서 집행기관과 대립되는 의결기관으로서의 지방의회를 두고 있으므로, 지방의회 사무기구의 기본적인 역할은 지방의회의 원활한 운영과 지원을 위하여 설치된 의회의 내부기구로서 사무처(국·과)장은 의회사무의 전결권의 범위

1) 기관대립형 의회제도는 자치단체 내 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하고, 두 기관은 법적으로 상호 대등한 관계에 있으나 현실적으로 집행기관인 장이 우월한 지위를 유지하고 있어 「수장 중심주의」적 형태를 취하고 있는 게 현실이다(채원호, 2010: 34-35).

안에서 권한을 행사하고 그 대표권은 의장을 통해서만 행사된다고 (행정안전부, 地方議會白書.2006-2010, 서울:행정안전부선거의회과, 2011) 할 수 있다.

〈표 2-3〉 의회사무기구 공무원의 직급기준

구분		의회사무 처장	의회사무 국장	의회사무 과장	과장 또는 담당관
시도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	기타 광역시·도	2급 일반 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
시·군·구		-	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	-

출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제26922호)

또한, 현행 지방자치법에서는 위원회에 전문위원을 두도록 하고 있으며, 전문위원은 의안과 청원 등의 심사·행정사무감사 및 조사·소관사항과 관련한 검토·관련 자료의 수집·조사·연구를 행하고, 직급과 정수는 지방자치단체 기구 및 정원규정으로 정하도록 하고 있다.

〈표 2-4〉 지방의회 전문위원 직급 및 정수 기준

의회 구분	광역자치단체 전문위원			기초자치단체 전문위원			
	총 정수	4급	5급 이하	의회 구분	총정수	5급	6급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명	7명	2명 이내	1명	1명
30명 이하	6명 이내	5명	1명	9명 이하	2명 이내	2명	-
40명 이하	8명 이내	6명	2명	15명 이하	3명 이내	2명	1명
50명 이하	10명 이내	6명	4명	20명 이하	4명 이내	2명	2명
60명 이하	12명 이내	7명	5명	25명 이하	5명 이내	3명	2명
80명 이하	15명 이내	7명	8명	30명 이하	6명 이내	3명	3명
100명 이하	17명 이내	8명	9명	35명 이하	7명 이내	4명	3명
110명 이하	20명 이내	10명	10명	40명 이하	8명 이내	4명	4명
120명 이하	21명 이내	11명	10명	45명 이하	9명 이내	5명	4명
130명 이하	22명 이내	11명	11명	50명 이하	10명 이내	5명	5명
131명 이상	23명 이내	12명	11명	51명 이상	11명 이내	6명	5명

출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제26922호)

제2절 기초의원 자체역량에 대한 논의

1. 자체역량에 대한 논의

일반적으로 자체역량(self-competency)이란, 사전적 의미로 ‘사물 본래의 몸체’와 ‘어떤 일을 해낼 수 있는 힘’의 합성어로, 개인 또는 사물 등이 스스로 해낼 수 있는 힘을 의미한다. 여기서, 스스로 해낼 수 있는 힘은 전문성과 깊은 연관이 있다. 전문성은 전문화된 지식과 숙련을 의미하기 때문에 어느 정도 전문성을 지니고 있을 경우에는 자신의 전문성을 활용하여 자체역량으로 문제를 해결해나갈 수 있는 것이다. 따라서 자체 역량을 강화한다는 의미 안에는 전문성²⁾의 개념이 내포되어 있다고 할 수 있다.

기초의원 관점에서 자체역량의 의미를 접목해보면, 기초의원의 자체역량이란 기초의원이 지역사회 주민들의 대표자로서 주민들의 정치·행정적 수요에 적극적으로 대응하고 해결할 수 있는 역량으로서 전문성이 요구된다고 할 수 있다(최봉기, 2005: 7). 즉, 기초의원은 지역주민의 대표자 또는 시민과의 중재자, 지역사회 리더, 관리자, 정책의 결정자로서의 역할이 요구되며 기초의원들은 이러한 역할과 관련해 생기는 문제를 해결하는데 그 해결능력, 즉 역량(capacity)³⁾이 필요하다는 것이다.

그렇다면, 기초의원의 역량은 무엇인가? 기초의원의 역량은 지방의회 및 지방의 변화에 대응하여 현재 또는 미래의 활동을 가능하게 하며 조직의 성과를 효율적이고

2) 전문성에 대해서는 넓은 범위의 전문화된 지식과 숙련을 의미하며, 좁게는 주로 응용과학, 공학, 경제학, 경영학, 정책·지향적 사회과학에서의 전문적 지식을 말하기도 한다(조현석, 2001; 오영균, 2015: 32).

3) 역량은 “업무 성과와 관련한 광범위한 심리적·행태적 특성(McClelland, 1973)”, “우수 성과자와 평균 성과자를 구분해 주는 지식, 기술, 특성(Mirabile, 1997)”, “직무나 특정 상황에서 준거가 되는 효과적이고 탁월한 업무 성과에 직접적으로 연계된 개인의 동기, 특질, 자아의식, 지식, 기능 등의 안정적인이고 지속적인 특성(Spencer & Spencer, 1993)”, “직무성과에 주된 영향을 주는 측정가능하며 개발을 통해 개선될 수 있는 지식(knowledge), 기술(skill), 태도(attitude)의 집합체(Parry, 1996)” 등으로 다양하게 정의되고 있다(유승현, 2014:130).

효과적으로 산출해내는 제반 보유능력이라고 정의할 수 있다. 즉, 기초의원의 자체역량은 대표성 및 전문성, 변화에 대한 적절한 대처(해결)능력 등을 포함한다고 할 수 있으며, 이는 의회의 기능 및 권한 부분의 성과와 연계되는 부분이라는 것이다.

하지만 새로운 개념인 자체역량에 대해서 학자마다의 개념 정의가 다양할 수 있으며, 이는 그들의 학문적 위치(locus)와 관점(focus)이 다르기 때문일 것이다. 보다 보편적인 자체역량의 개념을 도출하기 위해서는 기존의 정의로부터 공통적인 요소를 찾아내는 방법과 아울러 방법론적 측면에서는 유사한 정의방법을 활용하는 것이 좀 더 안정적일 것이다.

먼저, 자체 + 역량의 개념을 사전적 의미에서부터 앞서 정의를 내렸는데, 부연하면 어떠한 일을 스스로 해낼 수 있는 전문적인 능력이라고 정의할 수 있다.

다음으로는 자체역량도 새로운 개념이라 할 수 있는 만큼 최근에 등장한 자체평가라는 개념정의를 차용해 보고자 한다. 즉 자체평가의 개념정의를 차용해 보면 더 명확한 개념정의를 다다를 수 있을 것이다.

일반적으로 자체평가(self-evaluation)는 개인이나 기관의 활동 결과에 대하여 해당 개인이나 기관이 스스로 보고하고 평가하는 것을 말한다(박희정 외, 2004 : 9). 여기서 기존의 평가의 개념과 차이를 두는 부분은 당사자가 자신이 한 일이나 활동의 성과에 대해 가장 잘 알고 있다는 점에서 어떠한 형태의 외부평가로도 자체평가를 대체할 수 없다고 판단되기 때문이다. 그러나 모든 종류의 자체평가가 “평가자 스스로 알아서 평가하는 방식”은 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 즉, 제도적으로 공식화된 수준의 정도가 자체평가의 내용과 방법에 많은 영향을 미친다. 아무런 제도적 장치의 뒷받침이 없는 가운데 자율적으로 스스로를 평가하는 자체평가의 한 유형이 있다면 또 다른 관점에서 볼 때 제도적으로 목적, 내용, 방법, 결과활용 등이 확정되어 있는 지극히 공식화된 자체평가가 있다.

이 연구에서는 사전적 의미를 결합시킨 의미와 아울러 기존의 자체평가의 정의방법을 차용하여 개념정의를 하고자 한다.

기초의원의 자체역량이란 어떤 일을 스스로 해낼 수 있는 전문적인 능력으로, 기

존의 지원제도에 초점을 맞춘 역량이기 보다는 스스로 노력하는데 강조점이 맞춰진 개념으로 모든 것을 스스로 알아서 능력을 키우는 것이 아닌 제도적인 뒷받침이 있는 상태에서의 역량을 키우는 것을 자체역량이라 정의하고자 한다.

2. 기초의원 자체역량 강화 필요성

기초의원은 본질적으로 주민의 선거라는 정치적 과정을 통해 충원되기 때문에 기초의회 의원들의 전문성 문제나 자체 역량에 대한 부족은 어느 때나 지적되는 사항이다(오영균, 2015: 29). 특히, 기초의원을 포함한 모든 지방의원 의정활동에 대한 만족도 조사결과에서도 지방의원 의정활동에 대해서 여전히 부정적인 의견이 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 일반국민이 부정적으로 응답한 것이 47.7%로 나타나 정책집단보다도 지방의원의 자체역량에 대해서 신뢰하고 있지 못한 것을 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 지방의원 의정활동에 대한 만족도

구분	긍정적	보통	부정적
일반국민	23.5%	28.8%	47.7%
정책집단	18.7%	38.7%	42.7%

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치 20년 평가」, pp.369

이와 관련해서 행정자치부(2015)는 지방의회 지원체계 미흡, 상임위원회의 전문성 결여, 지속적인 지방의원 비리, 실질적인 견제·감시기능 결여 등을 한계로 지적한 바 있다. 이는 동일하게 광역의원 뿐만 아니라 기초의원에게 적용되는 사안이다.

〈표 2-6〉 지방의회의 정책적 추진 한계

구분	내용
지방의회 지원체계 미흡	· 인사권 제약 등
상임위원회의 전문성 결여	· 조례 제·개정, 예산심의 등에 있어서 전문성 부족
지속적인 지방의원 비리	· 지방의원의 각종 비리 연루로 사회적 물의 발생
실질적인 견제·감시기능 결여	· 실질적인 견제·감시보다는 단체장과의 갈등이 빈번하게 발생

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치 20년 평가」, pp.369

3. 기초의원 자체역량에 대한 연구

기초의원의 자체역량에 대한 논의는 지방의회가 시작된 이래로 지속적으로 제기되는 연구주제이다. 그동안 지방의회 제도의 변천과정을 살펴보면, 지방의회의 전문성 제고 및 지방의원 역량 강화를 위한 노력으로 진행되어 왔다. 지난 2006년 5월 31일 전국 동시 지방선거에서는 지방의회가 부활된 1991년 지방선거부터 금지되어 왔던 정당공천을 허용했을 뿐 아니라 의원정수의 10%를 비례대표의원으로 뽑기 위한 정당투표도 실시되었으며, 지역구의원 선거에서 기존의 소선거구제를 폐지하고 하나의 선거구에서 2인에서 4인을 선출하는 중선거구제가 실시되었다(황아란, 2007: 209).

그러나 근본적으로 지방의회의 고유한 기능과 지방의원의 의정활동의 질을 향상시키기 위해서는 의정활동의 주체인 지방의원의 자질과 역량이 무엇보다 중요한 요건이다. 즉, 지방의원은 주민대표로서의 책임의식과 의정활동의 전문성 제고에 부단한 노력이 요구되며, 법·제도적인 측면에서 의회의 권한과 기능을 활성화시키는 여러 가지 방안이 강구되어야 할 것이다(황아란, 2003: 4).

기초의원도 마찬가지다. 기초의원으로 되기 전까지 각종 교육과 훈련, 사회적 경험 등을 토대로 형성된 기술과 지식수준이 높을수록 의원의 활동 역량은 증진되어 궁극적으로 기초의회 생산성과도 직결된다고 볼 수 있다(최홍석·정재진, 2006: 5).

우선, 기초의원 인적 구성과 관련해서 최홍석·정재진(2006)은 지방의원 유급제 도입 효과와 관련하여 실증분석을 한 바 있다. 그 연구 결과에서는 지방의원 유급제 도입이 지방의원의 인적구성에 긍정적인 요인으로 작용했다고 보았다. 특히, 지방의원 유급제 도입이 지방정치인이나 지방의원들이 대거 당선되는 경우가 많아지게 되면서 하나의 직업군으로 정착되어 가고 있다고 보았다. 그러나 이 연구에서는 지방의원이 되기 전까지의 과정이나 정당공천제에 같은 이슈를 다루지 못하고 순수하게 인적구성에만 초점을 두고 연구하였기 때문에 기초의원 자체역량에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하였다.

황아란(2008: 44-45)은 우수한 인재들이 지방의회로 진출하여 전업직 의원으로 의정에 전념하고 의정의 연속성을 높이기 위해서는 의원 유급제의 보수 인상 논리가 바람직하지만, 한국에서는 지방의원의 유급제 충원효과가 제한적이라고 보았다. 이 연구에서는 지방의원의 정당공천제 문제와 맞물리면서 지방의원 유급제 충원효과가 양날의 칼로 작용하고 있다고 주장하였다. 즉, 지방의원의 경쟁률의 증가와 학력 상승, 전업직 의원의 충원에 긍정적인 영향을 주었지만 현역의원에 대한 낮은 재공천이 의원직의 연속성을 저해하는 주요 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 결국엔 지방의원 유급제의 강화만으로 전문성을 기대하기는 어렵다는 것이다. 따라서 지방의원의 기회비용차원에서 유급제의 보수 인상이 필요한 요소이지만, 이와 병행하기 위해서는 다양한 의정 지원에 대한 제도적 보완도 동시에 이루어져야 한다고 보았다.

제3절 정당공천제에 대한 논의

1. 기초의원 정당공천제 도입

정당공천제란 정당이 후보를 공직 선거(국회의원, 지방자치단체장, 지방의원)에 공개적으로 추천할 수 있는 제도를 말하며, 좀 더 구체적으로 표현하면 정당추천제라고 할 수 있다.

우리나라에서 지방의회의 제도가 도입된 것은 대한민국 정부수립 이후 1949년 지방자치법 제정을 법적인 토대로 한다. 지방자치법 제정 후 6·25전쟁에 따라 지방의회 구성이 늦어지는 관계로 1952년 제1대, 1956년 제2대, 1960년대 제3대 지방선거를 통해 지방의회가 각각 구성되었다(우성호·이환범, 2010: 60). 1961년 5·16 군사정변과 더불어 1961년 9월 지방자치에 관한 임시조치법이 선포되면서 지방의회는 해산되게 되었다. 이후 1991년까지의 30여년의 공백기를 가지다가 1991년 3월과 6월 각각 시군구의회와 시도의회 의원 선거가 실시됨으로써 제1기 지방의회(1991.4. ~ 1995.6.)가 출범하여 지방의회가 부활되었으며(행정자치부, 2015), 1995년 제2기(1995.7. ~ 1998.6.), 1998년 제3기(1998.7. ~ 2002.6.), 2002년 제4기(2002.7. ~ 2006.6.), 2006년 제5기(2006.7. ~ 2010.6.), 2010년 제6기(2010.7. ~ 2014.6.), 2014년 제7기(2014.7. ~ 2018.6.) 지방의회로 이어지게 되었다.

지방의회 부활 전(1952~1961)에는 다음의 <표-34>와 같이 「지방자치법」상 지방선거에서 정당 참여와 관련된 제한규정을 두지 않았으나, 후보자의 정당공천, 또는 정당 표기를 묵시적으로 허용하였다. 지방의회 부활 후(1991. 4.), 기초의회 의원선거, 광역의회 의원선거, 기초 및 광역자치단체장 선거를 각각 나누어 선출하는 형태였으나, 1995년 6월 27일 지방선거부터 공직선거 및 선거부정방지법에 따라 지방선거가 동시선거를 치르게 되었다.

기초의원 선거제도 변천에 있어서 가장 중요한 변화는 기초의원 선거제도의 근간

을 결정하게 된 2005년 8월 4일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 「공직선거법」으로 법명이 변경되었고, 기초의원의 정당공천제와 중선거구제(2~4명) 및 비례대표제를 도입하였고, 비례대표 시·군·자치구의원 선거에 있어서도 비례대표 시·도의원 선거의 경우와 동일하게 여성후보자 추천비율이 50%가 되도록 하였으며, 선거 연령을 만 19세 이상으로 하향조정하고, 영주체류 3년 이상 19세 이상 외국인에게 선거권을 부여하게 된 것이다(행정자치부, 2015).

개정된 「공직선거법」은 선거연령의 하향조정으로 주민참여의 확대와 소선거구제에서 중선거구제로 변화로 소수당 강세, 정당공천제에 기초의원 확대를 통한 책임정치 강화, 비례대표제를 통한 여성의원 증가 등의 효과를 기대하였다. 그럼에도 실제로 거대 여야정당에 의한 상호이익 실현을 위한 타협의 결과물이라고 볼수 있다. 당시 기초단체장의 정당공천을 배제하지는 여론이 지배적인 상황에서, 역으로 기초의원까지 정당공천을 확대한 것은 정당 및 중앙정치권의 기득권을 강화하고 지방을 중앙정치의 병참기지로 활용하려는 의도가 다분하였다고 판단된다(우성호·이환범, 2010: 61).

〈표 2-7〉 지방선거별 정당공천제 실시 현황

지방선거	지방 선거 유형	정당추천 허용 여부
1952년	• 시·읍·면의원 • 시·도의원	• 제한규정 없음
1956년	• 시·읍·면의원/시·읍·면장 • 시·도의원	• 제한규정 없음
1960년	• 시·읍·면의원/시·읍·면장 • 시·도의원 / 시·도지사	• 제한규정 없음
1991년	• 시·군·구의원 • 시·도의원	• 정당추천 불가(정당표기 금지) • 정당추천 허용(정당 표기)
1995, 1998, 2002년	• 시·군·구의원 • 시·도의원 • 시·군·구청장/ 시·도지사	• 정당추천 불가(정당표기 금지) • 정당추천 허용(정당 표기) • 정당추천 허용(정당 표기)
2006, 2010, 2014년	• 시·군·구의원 • 시·도의원 • 시·군·구청장/ 시·도지사	• 정당추천 허용(정당 표기) • 정당추천 허용(정당 표기) • 정당추천 허용(정당 표기)

2. 기초의원 정당공천제의 장점

정당공천제의 다양한 순기능에도 불구하고 기초의원의 정당공천제의 유지 및 폐지를 둘러싼 찬반논쟁이 크다.

일반적인 기초의원 정당공천제 찬성의 견해는 크게 4가지로 정리해볼 수 있다. 첫째, 대의민주주의를 기본 원리로 하는 현대 정치과정에서 정당의 선거참여는 필연적이(백용욱, 2012)라는 것이다. 둘째, 풀뿌리 민주주의를 실현한다는 차원에서 정당은 지역 주민들의 여론을 수렴하여 그들의 대표와 매개하는 기능적 역할을 수행하며, 지역 주민들의 정치적 욕구에 입각한 정책을 수립하고 집행하는데(백용욱, 2012) 유리하다는 것이다. 셋째, 지방선거에서 정당의 후보공천은 지방정부와 중앙정부 사이의 유기적 협력관계를 형성하는 데 도움을(백용욱, 2012) 준다는 것이다. 넷째, 지방선거에서 정당의 참여와 후보공천은 정당의 선거운동을 통해 선거비용을 절감시켜 주고, 유권자 입장에서도 후보자 선택의 기회비용을 줄여주며, 단순히 지역적 기반만으로 지방정치의 공공영역에 영향을 미치는 지방 토호세력의 전횡을 차단하는 방파제 역할을 기대할 수 있다는 것이다(이동윤, 2010: 83-84). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 지방의회의 책임성 및 전문성 강화

현대사회의 민주정치는 책임정치의 구현이며, 지방자치의 정당정치도정책이 있는 정당으로 책임정치의 구현을 위해 필요하다. 정당이라는 조직체야말로 책임 정치의 구현에 필수불가결하다. 정당은 지역공동체의 다양한 이해와 갈등을 순기능적으로 조정하여 공동이익을 책임 있게 추진하는 데 적합하다(성기중, 2010). 이는 지방의 유력자나 이익집단, 시민단체와는 달리 지방자치단체의 의사결정과 성과에 대해 책임을 물을 수 있는 공식적 조직이 정당이기 때문이다(성기중, 2010). 또한 정당 참여로 인해 전문적 지식을 바탕으로 지방자치단체에 대한 지방의원들의 통제와 감시 역할이 더욱 주도면밀하게 이뤄질 수 있다(안진한·김택, 2014: 28).

나. 지방선거 투표율 제고와 주민의 선거참여 확대

지방선거 투표율은 대통령선거이나 국회의원총선거와는 다르게 유권자의 관심도가 상대적으로 낮아 투표율이 높지 않다. 다음의 <표 7>에서도 알 수 있듯이 1995년 1회 선거 68.4%, 1998년 2회 선거 52.7%와 2002년 3회 선거 48.8%의 순으로 시간이 지남에 따라 투표율은 떨어졌다.⁴⁾ 그러나 기초의회의원까지 정당공천제를 허용한 2006년 4회 51.6%, 2010년 5회 54.5%, 2014년 6회 56.8%로 지방선거에서는 지속적으로 투표율이 상승한 것을 볼 수 있다.

즉, 지방선거과정에 중앙당의 참여는 질 높은 후보자를 선택하고 공천함으로써 좀 더 빨리 지역의 현안과 문제를 해소 할 것이라는 기대감이 증대시켰으며, 중앙당의 조직적 선거활동으로 인하여 지방선거의 유권자인 주민들에게 선거에 대한 관심을 상승시킨 결과라고 할 수 있을 것이다(김봉준·한상연, 2008: 11).

<표 2-8> 역대 선거 투표율 현황

구 분	제14대 (1992년)	제15대 (1997년)	제16대 (2002년)	제17대 (2007년)	제18대 (2012년)
대통령선거	81.9%	80.7%	70.8%	63.0%	75.8%
구 분	제15대 (1996년)	제16대 (2000년)	제17대 (2004년)	제18대 (2008년)	제19대 (2012년)
국회의원선거	63.9%	57.2%	60.6%	46.1%	54.2%
구 분	제2회 (1998년)	제3회 (2002년)	제4회 (2006년)	제5회 (2010년)	제6회 (2014년)
지방선거	52.7%	48.8%	51.6%	54.5%	56.8%

※ 자료 : 중앙선거관리위원회, 역대선거정보시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일자: 2016. 7. 6.)

4) 2002년 지방선거 때 48.9%를 기록해 2002년 16대 대선 70.8% 2004년 17대 총선 60.6%에 크게 못 미쳤다. 지방선거의 계속된 투표율 하락은 지금까지 공천과정 없이 의원들이 선출된 결과 오히려 국민들의 관심에서 더욱 멀어지고, 심지어는 기초의회 무용론·폐지론까지 나왔다(박재욱, 2006: 357).

다. 중앙정치와 지방정치의 매개체

정당공천은 중앙정치와 지방정치의 매개체 역할을 수행하면서, 주민들의 이해와 요구를 충족시키고 정당정치의 효율성을 높이는 역할을 수행한다. 즉 정당들이 지방선거의 공간에 참여하게 되면 지역사회의 요구를 중앙정당을 통해 중앙정부에 전달하고 수용함으로써 주민의 이해와 요구를 국정에 더 잘 반영할 수 있다(육동일, 2011:6, 최근열, 2012: 185). 지방자치의 전통이 깊은 영국도 국민의 이해와 요구를 수렴하여 다양한 정책이 반영해야 하는 정당이 지방의회에서의 의결과 운영에 관여하는 것은 당연하며 이러한 견해에서 지방선거에 정당의 참여를 허용하고 있다(정일섭, 1995).

라. 후보자 난립 방지와 정당의 기능에 의한 사전 검증 강화

지방선거의 후보자가 정당공천의 심사과정에서 정당내에서 1차적으로 후보검증을 받은 사람으로 인식되어 유권자에게 있어서는 후보자를 선택하는데 도움이 된다. 지방선거에서 정당공천을 받은 후보자는 그 정당의 정책과 이념에 부합하거나 동조하는 사람으로 볼 수 있어 유권자들은 그 후보자가 어떠한 정책과 공약을 가지고 있으며 후보자의 정치적 성향을 파악하고 투표에 참여 할 수 있다(최근열, 2012: 185).

즉, 정당공천제는 의원직에 적합한, 검증된 후보를 추천함으로써 무분별한 후보자의 난립을 막을 수 있으며, 정당공천은 정당 공천의 과정에서 후보자에 대한 사전 여과기능을 수행함으로써 난립한 후보자들을 여과하는 유일한 장치이다(안진한·김택, 2014: 28). 다음의 <표-41>과 같이 정당공천제 실시 이전과 이후에 입후보자수의 변화가 생겼으며, 제1회에 비해 제6회 전국동시지방선거시 54.7%가 감소하였고, 무소속 후보자 제4회 3,231명에서 제6회 1,770명으로 줄어들고 있다. 정당공천제가 폐지될 경우 선거에 출마하는 후보자 수가 크게 증가할 것으로 예측된다.

〈표 2-9〉 역대 지방선거 기초의원 후보자 현황

구 분	제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회
총 후보자(명)	11,862	7,725	8,353	7,968	5,822	5,377
정당소속 후보자(명)	-	-	-	4,737	4,085	3,607
무소속 후보자(명)	11,862	7,725	8,353	3,231	1,737	1,770

※ 자료 : 중앙선거관리위원회, 역대선거정보시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일자: 2016. 7. 6.)

3. 기초의원 정당공천제의 단점

기초의원의 정당공천제의 허용은 적지 않은 문제점을 야기하고 있다. 기초의원들도 중앙정당의 당리당략에 몰두하는 정당정치 모습을 보여주고 있는 게 현실이다. 이는 실제로 정당공천제가 정당의 공적인 기능에 의한 선출직 공직자에 대한 공적인 추천과 선출이라는 핵심적 기능이 왜곡되어, 기초의회 의원 선출과 관련하여 1선거구에서 2·4인의 의원을 선출하는 중선거구제와 맞물려 정당간의 경쟁이 사라지고, 정당내 민주적 절차가 충분히 보장되지 않은 상태에서 개별 정당내에서 정당공천을 받기 위한 정당내의 무분별한 경쟁만이 난무하는 문제들을 야기하고 있다. 양당제를 중심으로 하는 국내 정치상황에서 중선거구제는 정당공천은 곧 당선을 보장하기 때문이다. 이렇듯 무분별한 정당내 경쟁은 기초의원의 민주성, 전문성의 검증과 같은 자체적 역량에 대한 심도있는 평가가 아니라, 지역위원장 등 당내 영향력 있는 인사에 의한 공천이 이루어지는 가능성을 높게 된다. 주민들에 대한 민주성과 대표성을 확보하기 위한 기초의원 선출 이전의 단계에서 정당공천제는 그 도입의 취지와는 달리 중선거구제와 결합하여, 주민들이 직접 자신의 대표자인 기초의원을 민주적으로 선거를 통해 선출하지 못하게 하는 제도적 왜곡을 가져오고 있는 것이다. 행정체계가 다변화되며 복잡하게 전문화되고 있으며, 급속하게 세대가 변화되고 있는 가운데 이에 대한 협조와 견제 기능을 수행해야 하는 기초의원의 전문성 또한 향상되어야 하는데, 선출과정에서는 정당공천제의 왜곡에 의해 이를 실현하기

어려운 현실이다. 이처럼 지역사회 발전을 위해서 기초의원의 자질향상은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

가. 기초의회의 중앙정치 예측화

풀뿌리 민주주의의 근간인 지방자치는 주민 스스로가 지역문제를 해결하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 지방선거에서 제기된 여러 문제점들 중 가장 심각한 것은 지방선거에 중앙정당이 지나치게 개입함으로써 지방자치를 본연의 지역주민을 위한 자치가 아니라 정당을 위한 자치로 변질시켰고 지자체들을 정당조직 중심으로 중앙집권화 시켜서 지역사회에 뿌리내리지 못하게 했다는 점이다(육동일, 2006: 7). 이와 같은 정당공천제는 지방정치의 중앙정치에 대한 예측화, 공천과정에서의 정치부패, 유능한 정치신인들의 배제, 시민들의 정치에 대한 혐오감 증진 등의 문제점을 안고 있으며, 나아가 지방자치제 자체에 대한 회의감의 원인이 되었다(허철행, 2011: 233).

이처럼 지방자치는 지역주민들에 대한 공공적 행정서비스를 제공하고, 지역발전 등 지역사회 고유의 영역에 보다 더 중요성을 부여해야 하기 때문에 비정치적이고 탈정치적인 성격을 지녀야 한다. 하지만, 지방선거에서 정당공천제가 지방정치의 중앙정치 예측화를 초래하고 있다(허철행, 2011: 238).

다음의 <표-35>와 같이 2007년 시장·군수·구청장협의회 여론조사 결과에서도 이러한 결과를 나타내고 있다.

역대 지방선거에서 주요 이슈가 지역적 이슈가 아니라 중앙정부에 대한 중간평가나 정권심판 같은 중앙정치와 관련된 것이었다. 즉, 지방자치는 지방의 자율적 의사결정을 통해 주민복지를 증진시키기 위함인데, 정당을 통한 중앙정치의 영향은 지방의 의사결정을 획일적으로 고착시키거나 갈등구조로 몰고(조수갑, 2013)감으로서 지방자치발전을 저해한다는 것이다(이승중, 2009: 5-6; 최근열, 2012: 198).

우성호·이환범(2010)의 연구결과⁵⁾ 정당공천제 실시 이후에 기초의원의 지역현안(민원) 대응도가 어느 정도 개선되었는가를 조사하기 위하여 재선 이상 의원들에게

〈표 2-10〉 시군자치구의원 정당공천제의 가장 심각한 폐해

항 목	의원	전문 의원	사무국 직원	전 체
중앙당에 지나치게 예속될 가능성	36 (64.3%)	25 (50.0%)	31 (58.5%)	92 (57.9%)
공천장사 등 비리발생 가능성	11 (19.6%)	12 (24.0%)	11 (20.8%)	34 (21.4%)
지역주의 문제의 심화	4 (7.1%)	7 (14.0%)	3 (5.7%)	14 (8.8%)
전문지식을 갖춘 정치신인의 등장 곤란	3 (5.4%)	6 (12.0%)	7 (13.2%)	16 (10.1%)
기타	2 (3.6%)	0 (0.0%)	1 (1.9%)	3 (1.9%)
합 계	56 (100.0%)	50 (100.0%)	53 (100.0%)	159 (100.0%)

※ 자료 : 전국시군자치구의회의장협의회(2007.5), 「시군자치구의회 의정역량 강화방안」, 143; 육동일(2009), 「지방선거 정당공천제의 평가와 과제」, 37

지역주민 접촉 및 현안 해결을 위한 투자시간 및 노력 등의 증가여부에 관한 조사 결과는 <표-36>과 같다. 지역현안(민원) 대응노력에 있어서 ‘매우 그렇지 않다’ 1명(3.6%), ‘그렇지 않다’ 4명(14.3%), ‘보통이다’ 13명(46.4%), ‘그렇다’ 8명(28.6%), ‘매우 그렇다’ 2명(7.1%)으로 나타나 그다지 개선효과는 없는 것으로 파악되었다(우성호·이환범, 2010).

〈표 2-11〉 지역현안(민원) 대응 및 정책개발 집중 정도

항 목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
지역현안 대응노력	1명(3.6%)	4명(14.3%)	13명(46.4%)	8명(28.6%)	2명(7.1%)
정책개발 집중	2명(7.1%)	7명(25.0%)	9명(32.1%)	9명(32.1%)	1명(3.6%)

※ 자료 : 우성호·이환범(2010), 「기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구」, 71

5) 우성호·이환범(2010)은 기초의원 정당공천제 개선방안 제시를 위해 경북지역 7개 시·군지역의 기초의원과 공무원 184명을 대상으로 설문조사를 실시하였다(2010: 65).

또한 정당공천제가 기초의원의 정책개발 집중을 향상시켰는지를 조사하기 위하여 정책개발 시간의 증가를 재선이상 의원에게 조사한 결과, <표-36>와 같이 ‘매우 그렇지 않다’ 2명(7.1%), ‘그렇지 않다’ 7명(25.0%), ‘보통이다’ 9명(32.1%), ‘그렇다’ 9명(32.1%), ‘매우 그렇다’ 1명(3.6%)으로 나타나 정당공천제와 기초의원의 정책개발 집중도와는 그다지 상관관계가 없는 것으로 나타났다(우성호·이환범, 2010: 71).

나. 정당 공천과정의 부조리

정당 공천과정의 부조리로 공천헌금 등 각종 명목으로 고액의 금전이 공천권자 또는 정당에 전달되는 것으로 나타나고 있으며, 공천과정에서의 금전수수가 임기(박영강, 이수구, 2013) 중 부패로 이어질 가능성이 높다는 것이다(김현조 외, 2014: 54; 김순은, 2012; 육동일, 2006: 11; 주용학, 2002: 67).

육동일(2009)은 공천과정의 비리유형을 다음과 같이 정리하였다.

- 외환치기 수법(국내에서는 돈세탁이 어려운 점을 이용하여 외환으로 바꾸어 전달하는 수법)
- 잠시 돈을 맡아두었지만 원주인이 찾아 가지 않는다고 주장하는 수법(일단 받았두었다가 후에 처리, 차용증을 써주고 나중에 갚는다는 식의 공천 계약금 수수형태)
- 자기하수인 심기 수법
- 식사 및 향응제공 수법
- 골프접대 및 금품수수 제공수법
- 전문가 이외에는 액수를 알 수 없는 선물제공 수업으로 고액의 선물인지 소액의 선물인지를 분간 못하게 하는 검찰교란형 수법
- 명의도용 사기행각 수법
- 선거담합 수법
- 후보자들의 막무가내식의 돈 두고 가기 수법
- 상대후보에 대한 허위사실을 유포하는 무고형 수법
- 여론조사 조작 비리 수업
- 당 후원금과 공천헌금과의 구별의 모호성을 이용하는 수법 등

(대한민국부패백서)

그리고 지방의원의 공천권을 실질적으로 해당 지역구의 국회의원이 행사하다보니 국회의원들이 지방의회의 활동에 적지 않은 영향을 미친다는 것이다. 지방의회의 새로운 집행부가 구성될 때마다 선거과정에서 당파를 둘러싸고 갈등이 야기되고 있으며 심지어 선거의 갈등으로 장기간 지방의회의 구성이 늦어져 행정에 차질을 주는 경우가 발생하기도 하였다(김순은, 2012)⁶⁾.

이처럼 지방선거에서 정당공천제는 이른바 ‘공천장사’로 지칭되는 공천과정의 부정부패를 유발하고 있으며, 정치신인의 진입을 어렵게 만들고 있다는 것이다(이동윤, 2010: 84-86).

다음의 <표-37>와 같이 우성호·이환범(2010)의 연구결과에서도 이러한 실태를 잘 나타내고 있다. 연구결과를 통해 후보자의 정당공천에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 ‘국회의원과의 친분’ 64명(34.8%)이 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘당선 가능성’ 52명(28.3%), ‘소속 정당 기여도’ 35명(19.0%), ‘개인적 역량’ 13명(7.1%), ‘지역 발전 기여도’ 8명(4.3%) 순으로 응답하였다(우성호·이환범, 2010: 68).

<표 2-12> 후보자의 정당공천에 미치는 영향요인

(단위 : 명, 비율)

구 분	지역 국회의원과의 친분	당선가능성	소속 정당 기여도	지역 발전 기여도	개인적 역량
기초의원	21(32,3)	23(35,4)	10(15,4)	2(3,1)	4(6,2)
공무원	43(35,8)	29(24,2)	25(20,8)	6(5,0)	9(7,5)
계	64(34,8)	52(28,3)	35(19,0)	8(4,3)	13(7,1)

※ 자료 : 우성호·이환범(2010), 「기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구」, 68

6) 광주시의회는 더불어민주당과 국민의당이 하반기 원 구성을 두고 첨예하게 맞서며 의장단 선거일정을 확정하지 못하고 있다. 이는 다른 당과 연대하는 것이 정책이나 민의를 반영하기 위함이 아닌 순전히 자신들의 자리 다툼에 기인한 것으로 모여 국회에서 본 계파, 지분 다툼이 답습되는 모양새이며, 의장과 부의장 등 주요 자리를 놓고 같은 당 안에서 내분이 일어나고 있다(뉴스1, 2016.07.05.일자, <http://news1.kr>).

다. 현역 의원의 연속성 저해와 유능한 인재의 진출 제한

지방의원의 유급제와 정당공천제는 지방의원 입후보와 관련한 경쟁률의 증가와 의원자질과 관계가 있는 학력 상승, 의원직에 전업하는 의원의 충원에 긍정적인 영향을 주었다. 그러나 현역의원들에 대한 낮은 재공천은 의원직의 연속성을 떨어뜨리고 의정활동의 경험으로부터 획득하는 의원의 자체역량 강화라는 관점에서는 저해요인으로 작용할 수 있다.

한편 지역사회의 유능한 인재를 정치에 입문시키는 주요한 과정중의 하나로서 지방자치제와 지방의회는 정당공천제로 인하여 정당에 대한 기여도나 지역구 국회의원에 대한 충성도, 정치자금 모금액 등을 근거로 공천되는 경우가 많아 능력있는 지역내 유능한 신인 인재의 등용이 어려워질 수 있다. 이는 책임성, 전문성, 대응성 등 역량있는 유능한 인재를 기초의원으로 선출할 수 있는 시민들의 선택권을 정당공천제라는 것을 가로막을 수 있음을 의미한다. 과도한 중앙당에 의존적인 정당공천제의 운영은 지역사회 정치인들에게 지역주민과 밀접한 공공적 과제에 치중하기 보다는 중앙당이 관심 있는 문제나 정치적 과제에 치중하게 함으로써 지방문제의 자율적 해소라는 지방자치 가치에 소홀하게 되는 문제점을 안고 있다(허철행, 2011: 238-239).

제4절 의원연수제도와 전문보좌관제 등에 대한 논의

1. 지방의원 연수제도

지방의원 연수제도에 관련해서는 궁극적으로 지방의원을 위한 의정연수기관을 설치할 것으로 제안하며, 단기적으로 연수제도 활성화를 위한 연합연수 실시, 온라인 연수프로그램 공유, 다양한 기관을 활용한 연수프로그램 자율적 선택 등을 제시하였다. 이와 관련한 연구들은 아래와 같다.

김학만(2010)은 대전광역시의회 실태조사 및 관계자의 심층면담을 토대로 지방의회 연수제도에 대한 개선방안을 살펴보았다. 여기서는 연수프로그램 제공주체로서 대학을 비롯하여 그와 연계된 직속기관, 지역의 공공기관, 협회, 자문기관 등에서 프로그램을 제공하고 참여자가 다양한 프로그램을 자유롭게 선택하는 방안이다. 더 나아가서는 독자적인 지방의원 연수원 설립방안에 대해 반드시 필요하다고 보았다. 이외에도 연수이행을 위한 강제조항 설치, 연수프로그램과 의정활동의 연계성 강화, 온라인상 연수프로그램 공유 등을 제안하였다.

허 훈(2010)은 지방의원들의 전문성 향상을 위한 연수제도가 연수계획상의 미흡, 연수기관의 부재, 연수 및 교육프로그램의 개발 미흡, 시간과 거리상의 제약으로 인한 연수의 한계 등 그동안의 연수제도가 좋은 평가를 받고 있지 못한 상황이라고 지적하였다(허훈, 2010). 이를 개선하기 위해서 지방의정지원센터의 설립과 지방의회와 의원들의 연수 기능 강화 그리고 지방의회가 연합하는 수행하는 연합연수의 실시, 온라인 의정연수센터 도입 등을 통하여 지방의원들의 전문적 지식 및 정보지원을 통한 직무능력을 향상시키는 것이 우선해야 한다고 주장하였다.

2. 사무국 독립과 전문보좌관제도 도입 등

최근 지방의원의 자체역량을 강화하기 위한 의정활동에 대해 어떻게 지원할 것인가에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 즉, 지방의회 사무기구의 독립성 확보와 지방의원 보좌관제도 도입에 대한 논의가 주를 이루고 있는 실정이다.

가. 지방의회 사무국 독립성 확보 등

지방의회 사무기구에 대한 논의는 전문위원 및 사무직원에 대한 인사권 독립에 많았다. 송광태(2003)는 우리나라 지방의회 사무기구 운영실태를 분석하여 앞으로 지방의회의 전문성을 높이기 위해서는 사무직원의 인사에 대한 의회직을 신설하고, 전문위원실의 전문인력을 보강할 수 있도록 제도적인 개선이 필요하다고 지적하였다.

강인호 외(2004)의 연구에서는 4개 광역자치단체와 8개의 기초자치단체의 지방의회 사무처를 대상으로 설문조사한 결과에 의하면, 지방의회 사무기구의 기능으로서 지방의원의 의정활동 보좌가 가장 중요하다고 인식하고 있으며, 의회와 집행기관간 연락 및 조정업무도 중요하다고 인식하였다.

최봉기 외(2008)의 연구에서는 우리나라 지방의회 의회사무기구(처, 국, 과)의 조직과 인사를 지방의회가 아니라 법령과 자치단체장에 맡김으로써 지방의회의 의정활동을 저해하고 있다고 지적하였다. 이를 개선하기 위해서는 지방의회의 사무기구장과 직원 및 전문위원에 대한 인사권을 현재의 지자체장에서 지방의회가 갖도록 하는 법령개정이 필요하다고 주장하였다.

이철우·정재화(2009)의 연구에서는 지방의회 사무기구의 제도적 개선 방안으로 지방의회직렬 신설, 지방의회 사무직의 임명권의 이원화, 지방자치단체장의 복수인사 추천과 의장의 임면권을 신설하는 등의 세부적인 내용은 물론 궁극적으로 지방자치법 개정을 통한 지방의회에 사무기구 인사권을 부여할 것을 제안하고 있다.

권영주(2011)의 연구에서는 지방의회의 충분한 전문성을 확보하기 위해서는 사무

기구의 인사권 독립이 중요하게 보았다. 사무기구의 인사권 독립과 관련해서는 지방의회 사무기구에 의회직렬을 신설하고 이에 대한 인사권을 지방의회가 갖고, 다만 사무처(국, 과)장의 임명은 지방의회 동의를 갖도록 정책제언을 하였다.

손진상(2013)의 연구에서는 지방의회 전문성을 높이기 위해서는 지방의회직렬 신설, 지방의회 사무기구 운영의 독립 제도화시킬 것을 제안하며, 의회사무기능의 전문화와 특성화에 기여할 수 있도록 제도 개선이 필요하다고 주장하였다.

나. 전문보좌관제도 도입 등

지방의원의 전문보좌관제도 도입 필요성에 대해서는 지방의회의 정책의회로의 전환, 개인차원 지방의원 보좌관제도의 도입에 있어서 지방자치단체 여건을 고려한 차등적인 도입할 수 있도록 자율성과 선택권을 부여하자는 의견이 주를 이루고 있다. 이와 관련하여, 진세혁·임병연(2005)의 연구에서는 미국과 일본의 지방의회 사례를 분석하여 우리나라 지방의회 차원에서 지방의원 개인별 보좌관제도 도입, 다양한 보좌인력 활용(의회 전체 차원, 상임위원회 차원, 개인차원 등), 사무기구 인력의 인사권을 지방의회 장에게 위임, 비상근 전문인력의 활용, 의회도서관 이용률 제고 등을 사례와 접목하여 설명하였다.

조석주·박기관(2010)의 연구에서는 지방의원의 전문성과 역량제고를 위해서는 보좌인단체를 시범적으로 실시하고, 유급보좌관제 확대 운영방안을 제시하였다.

문상덕(2012)은 지방의회의 발전방안으로 위원회 운영방식의 개선, 전문위원제도의 개선, 정책의회로의 전환, 전문연구교육기관의 설치, 의원보좌관 제도의 도입, 지방의원 후원회의 허용 등 다양하게 제시하였다. 특히, 의원보좌관 제도에 대해서는 비교적 여건이 좋은 지방자치단체부터라도 의원 개개인의 직무활동 전반을 공식적·전문적으로 보좌함으로써 의원들의 직무능력과 의정활동을 보조하고 보완할 수 있는 최소한의 보좌인력을 운용할 수 있도록 할 필요가 있다고 보았다.

문원식(2014)은 지방의원들의 의정에 대한 활동을 보다 효율적으로 지원하기 위

해서는 의정보좌기구의 강화 및 그 인력의 확충이 필요하다고 지적하였다. 특히, 정책보좌관제 도입을 위해서는 지역주민들의 공론화과정을 통해 주민들에게 최종적인 선택권을 주고 지방자치단체가 처해있는 현실을 반영하여 도입하는 것이 필요하다고 주장하였다.

박순종·박노수(2014)의 연구에서는 지방의회의 의정활동 여건이나 재정적 역량을 고려하지 않고 중앙정부가 모든 것을 결정하는 폐쇄형의 관점에 머물러 있다고 지적하였다. 따라서 지역간 편차가 존재하더라도 지방의원 보좌관 제도 도입에 관하여는 개방형 또는 메뉴형으로 전환할 필요가 있다며, 각 지방자치단체가 지방의원 보좌관제 도입 여부와 방법을 스스로 선택할 수 있도록 선택권과 자율성을 부여하고 차등적으로 도입할 것을 권고하였다.

제5절 연구의 분석틀

그동안 학계에서 논의되었던 기초의원의 자체역량에 대한 논의보다는 대부분 기초의원의 의정활동 지원체계(의회사무조직의 독립성 확보, 지방의원 보좌관제도 도입 등)에 논의가 많이 이루어지고 있다.

이 연구에서는 사전적 의미를 결합시킨 의미와 아울러 기존의 자체평가의 정의방법을 차용하여 개념정의를 하였다. 이 연구에서의 자체역량이란 어떤 일을 스스로 해낼 수 있는 전문적인 능력으로, 기존의 지원제도에 초점을 맞춘 역량이기 보다는 스스로 노력하는데 강조점이 맞춰진 개념으로 모든 것을 스스로 알아서 능력을 키우는 것이 아닌 제도적인 뒷받침이 있는 상태에서의 역량을 키우는 것을 자체역량이라 정의를 내렸다. 거기에 덧붙여서 기초의원이라는 또 하나의 주제는 이러한 역량이 지향하는 목표점이라 할 수 있다. 즉 역량의 방향이라고 할 수 있다. 이는 기초의원 자체역량의 궁극적 목적으로 대표성과 전문성이라 할 수 있다.

기초의원 자체역량에 대한 논의에서도 기초의원이 되기 전까지의 중선거구제와 결합된 정당공천제의 대표성 왜곡과 같은 이슈들은 충분히 다루지 못하였다. 그나마 성기중(2010)은 ‘정당평가제’ 실시와 지역주민에게 공천권을 이양하는 ‘주민공천경선제’ 실시를 제시하였으며, 이종훈(2012)도 지방의원후보자가 지지하는 정당을 임의로 표시하는 정당표방제 도입과 여성선거구 또는 여성명부제 실시를 제시한 바 있다. 이승철(2015)은 대구광역시의회를 중심으로 정당공천제에 대해서 분석하여 책임정치를 실현하기 위해서는 전문성 관점에서는 후보자의 학력과 직업적 분포를 고려하여 전문성을 지닌 사람들이 진출하도록 정당공천제도 자체를 개선할 것을 제안한 바 있다. 하지만 이들의 연구는 이론적인 관점에서 지방의회 전체를 분석하거나 광역자치단체 사례를 중심으로 분석하였기 때문에 기초의회에 대한 논의는 부족한 편이었다.

한편, 지방의원으로 선출된 이후에 대한 전문성 향상을 위해서 연수제도에 대한

개선을 논의한 연구들이 있었다. 이들 연구에서는 광역단위의 의정연수기관 설치하거나 연합연수제도 활성화를 통하여 정보공유 및 다양한 연수프로그램을 자율적으로 시행할 수 있도록 제시한 바 있다(김학만, 2010; 허 훈, 2010). 특히, 기초자치단체에서는 재정여건의 편차가 심한 편이고, 도농복합시나 군단위 지역에서는 전문적인 지식을 갖춘 인재들이 기초의회에 진출하기에는 어려움이 있기 때문에 대부분 지역유지나 유력인사들이 기초의원으로 활동하고 있는 상황이다.

그동안 광역의회를 중심으로 논의되었던 자체역량 강화방안에 대해서 본 연구의 초점을 기초의원으로 맞추고, 기초의원의 자체역량에 대한 강화를 위해서는 기초의원으로서 선출되기 전(前)까지의 제도적인 문제점과 개선방안을 모색하고, 기초의원으로서 선출된 후(後)의 전문성을 강화시킬 수 있는 방안에 대해서 살펴보고자 한다.

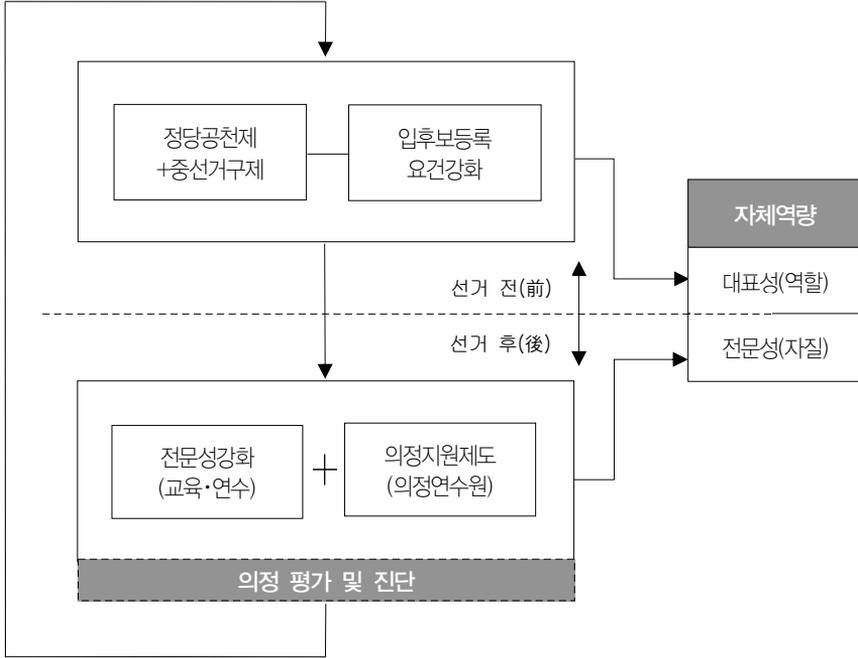
이를 위해서 기초의원의 실태분석에서는 제4회 지방선거부터 제6회 지방선거까지 당선된 기초의원을 중심으로 인적특성 및 의정활동 지원체계를 분석해보고, 각 기초의회에서 기초의원의 전문성을 강화시키기 위한 조례, 프로그램 등에 대한 사례분석을 실시하고자 한다. 이를 통하여 나타난 기초의원의 자체역량 등과 관련된 문제점과 개선방안에서 도출하고자 한다.

다음으로 기초의원의 자체역량을 제도적 차원과 개인적 차원의 개선방안으로 살펴보고자 한다. 이를 위해서 전문가를 대상으로 제도적 차원과 개인적 차원의 개선과제가 무엇인지 살펴보고, 이를 토대로 제도적 개선방안과 개인적 개선방안을 모색하고자 한다.

이 연구에서는 기존의 광역의원 중심, 의정지원제도 중심의 연구가 집중되었던 점, 그리고 여기에 영향을 많이 미치는 것으로 판단되는 중선거구제와 결합된 정당 공천제를 포함해서 연구의 분석틀을 설계하였다.

기존 연구에서는 또한 기초의원으로서 선출된 후에만 연구가 집중되었던 것에서 이를 확대하여 기초의원으로서 선출되기 전부터 자질을 향상시킬 방안까지 범위를 넓혔다. 이는 기초의원으로서 선출 전의 준비된 인재가 필요하고 어떻게 가능한가라는 고민에 대한 응답이기도 하다.

〈그림 2-3〉 연구의 분석틀



연구방향	민주성(대표성) 확보 및 강화	전문성 확보 및 강화	
구 분	기관역할(제도) 차원 ← 자체	역량 → 개인자질 차원	
기초의원 선출 前 (의정 수행 前)	정당공천제 (+중선거구제)	교육제도, 연수제도 등	입·후보 등록 요건의 강화 등
기초의원 당선 後 (의정 수행 中)	의정평가(진단)		전문성 강화 프로그램 등

무엇보다도 기초의원에 대해 초점을 맞춘 이유는 기초의회는 전국 226개 기초자치단체별로 존재하며, 그 자치단체의 인구수에 따라 최소 7인에서부터 최고 43인의 의원정수를 가질 정도로 매우 차이가 크다. 한편 10인미만의 의원정수를 가진 기초의회가 94개에 이르며, 이러한 의원정수가 적은 소규모 의회에서는 의원의 자

질과 역량이 더욱 중요하게 기능할 수 밖에 없으며, 그만큼 중요하다고 판단했기 때문이다.

이를 도식적으로 표현하면 위의 <그림 2-3>과 같다. 또한 거대 원내1당과 2당을 중심으로 한 양당제 중심의 정치체제에서 1개 선거구에서 2-4인(대부분 2인 선거구)을 선출하는 중선거구제와 결합된 정당공천제는 투표에 의한 주민의 선택과 민주적 권한 위임이라는 과정이 정당내부공천의 영향력으로 인해 생략되고, 정당내 공천을 받기 위한 공천경쟁만이 난무하게 된다. 중선거구제로 인한 2인 선거구와 거대 양당제 체계의 국내 정치상황에서 정당공천은 곧 당선을 보장하는 것이 되며, 이로써 기초의원의 자체역량은 정당공천제로부터 지극히 왜곡된 영향을 받을 수밖에 없는 것이다.

또한 의정지원제도와 유급제 시행에 따라 기초의원의 역량강화에도 영향을 준다. 정당공천제가 의정지원제도 등에 영향을 미칠 수밖에 없는 이유는 정당내부의 공천 과정에서 후보들의 자질 등을 판단하고 스크리닝(screening)이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 현저히 높기 때문이다. 이는 안타깝지만 선거후속적인 차원에서 의정지원제도에 대한 논의와 제도 강화를 고려할 수밖에 없게 만든다.

도식적 그림을 좀 더 분해해서 보면, 연구방향은 기초의원의 자체역량을 두 가지 차원, 즉 민주성(대표성)과 전문성(자질)으로 구분하였다. 다음으로 기초 의원으로 선출되기 전과 후로 구분하여 기존 연구 등을 참조하여 기관역할 차원과 개인 자질 차원으로 나눠서 대표적인 변수들을 선정하였다.

기초의회 실태 및 사례분석



제1절 기초의회 실태분석

제2절 기초의원 전문성 강화 사례분석

제3절 설문조사 및 분석

제4절 시사점 도출



제3장

기초의회 실태 및 사례분석

제1절 기초의회 실태분석

1. 지방의회 제도변화 분석

우리나라 지방의회제도의 변화는 지방의회의 전문성과 책임성을 강화시키는 데 목적을 두고 변화되었다. 제2기 지방의회에서는 광역의회에서 비례대표제가 도입되었으며, 지방자치 선거법 개정으로 지방자치의 연속성을 확보하게 된 계기가 되었다.

제3기 지방의회에서는 회의수당을 회기수당으로 전환하고, 상·하반기 정례회 제도를 도입하는 등 본격적인 지방의회의 모습을 갖추기 시작하였다.

무엇보다도 제4기 지방의회에서는 지방의회가 부활한 이후 2005년 6월30일 국회는 지방의원 유급직화를 실시하는 동시에 시·군·자치구 의회의원 선거구를 중선거구로 바꾸어 2인 이상 4인 이하를 선출하도록 하고, 광역의원에게만 적용했던 비례대표제를 기초의원 선거에도 도입하여 의원정수를 축소하는 한편, 지방선거에서 정당공천을 전면 허용하는 등 주로 지방의회 관련법 개정을 중심으로 한 「공직선거 및 선거부정방지법 일부개정법률」을 전격적으로 통과시켰다(장갑호 외, 2009: 111). 이를 통하여 지방의회가 오늘날의 모습을 갖게 되었다.

제5기 이후에는 겸직금지를 확대하고 행정사무감사 기간을 연장하며 지방의회 사무처장에 대한 임용권한을 지방의회가 위임하는 등 변화가 있었다.

〈표 3-1〉 지방의회 제도의 개선사항

구분	연도	지방의회 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	개선초점
제2기 지방의회 (1995.7~1998.6)	1996	· 광역의회의원 선거에 비례대표제 도입	전문성 강화
	1998	· 선거법 개정을 통해 지방자치의 영속성 확보	전문성 강화
제3기 지방의회 (1998.7~2002.6)	1999	· 회의수당을 회기수당으로 전환 · 상·하반기 연 2회 정례회 제도 도입 · 지방의회 위원회의 의안발의권을 지방자치법에 명문화 · 의장 및 의원에 대한 제척대상 범위 확대 · 주민 조례제정·개폐청구제도 및 감사청구제도 도입	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제4기 지방의회 (2002.7~2006.6)	2003	· 지방의회의원 명예직 규정 삭제	
	2005	· 회기수당을 월정수당으로 전환 · 주민소송제도 도입 · 위법한 지방의회의결에 대한 통제 강화	전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
	2006	· 유급제 도입(의정비심의위원회 설치) · 회기 중 지급하던 원격지 회의출석비 지급제도 폐지 · 지방의회 회기운영 및 상임위원회 설치 자율화 · 지방의회 위원회 전문위원 중원 · 전문위원 제도 확대 · 지방의회 사무직 직원 임용권을 지방의회 사무처장에 위임 · 윤리특별위원회 설치근거 마련 · 윤리강령 및 윤리규범 조례 제정 의무화	전문성 강화 책임성 강화 자율성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제5기 지방의회 (2006.7~2010.6)	2009	· 검직금지 확대 · 정당가입이 가능한 교원에 대해 지방의원 임기중 휴직 보장 · 지방의원의 소관 상임위 직무와 관련 영리행위 금지	책임성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제6기 지방의회 (2010.7~2014.6)	2011	· 행정사무감사 기간 연장 · 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙 신설 · 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거 마련 · 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입 · 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화
	2014	· 지방의회 사무처장에 기능직공무원, 일부 별정직 공무원에 대한 임용권 위임	전문성 강화

출처: 행정자치부(2015). 「지방자치 20년 평가」, pp.368

우리나라 지방의회 제도의 변화와 함께, 지방의원 수는 제1기부터 제3기에는 명예직 형태의 지방의회가 운영되었으며, 약 5,000명 이상의 지방의원이 존재하였으나, 지방의회가 유급제화 되고 중선거구제로 변모하게 되면서 약 3,700명 정도로 지방의원 정수가 축소하게 되었다.

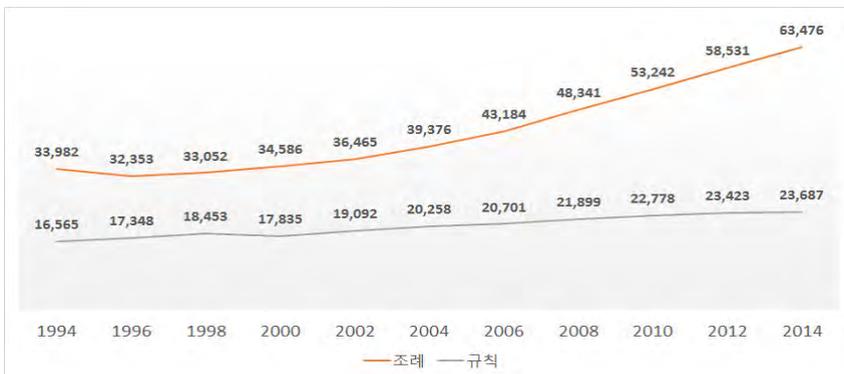
〈표 3-2〉 지방의원 수의 변화(한국지방행정연구원DB)

기수	전체	광역의원	기초의원
제1기('91.4~'95.6)	5,170명	866명	4,304명
제2기('95.7~'98.6)	5,513명	972명	4,541명
제3기('98.7~'02.6)	4,180명	690명	3,490명
제4기('02.6~'06.6)	4,167명	682명	3,485명
제5기('06.7~'10.6)	3,626명	738명	2,888명
제6기('10.7~'14.6)	3,731명	855명	2,876명
제7기('14.7~'18.6)	3,692명	794명	2,898명

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치 20년 평가」, pp.358

지방의원에 대해서 유급제가 도입되면서 조례 및 규칙에 대한 제정 건수가 증가하였는데, 특히 조례에 대한 제정 건수는 비약적으로 증가되었다.

〈그림 3-1〉 지방의회 조례 및 규칙 제정 변화 추이



2. 기초의회 제도적 특성분석

가. 기초의회 의원정수 및 선거구

기초의회의 제도적 특성을 분석하기 위해서 기초의회의 선거구와 의원정수에 대해 정리하였다. 우리나라에는 총 17개의 광역자치단체가 있으나, 이중 세종특별자치시와 제주특별자치도는 기초의회가 존재하지 않는다. 서울, 부산을 비롯한 15개 광역자치단체가 총 227개의 시·군·자치구 기초자치단체를 가지고 있으며, 각각의 기초자치단체는 1개씩의 기초의회를 가지고 있어, 전국적으로 총 227개의 기초의회가 존재한다. 경기도가 31개 시군 기초의회를, 서울시는 25개 자치구 기초의회를 가지고 있으며, 광주, 대전, 울산 등의 광역시는 5개의 자치구 기초의회를 가지고 있다.

전국 227개의 기초의회는 지역구 기초의원 2,519명과 비례 기초의원 379명을 선출하여 총 2,898명의 기초의원 정원을 가진다. 전국 기초의원 총정원대비 비례 기초의원은 13.1%이며, 지역구 기초의원은 86.9%이다. 광역자치단체별 총 기초의원 정수도 광역자치단체의 인구 규모에 따라 다른데, 경기 43명, 서울 419명, 경북 284명 등이며, 광주, 대전, 울산 광역시는 각각 68명, 63명 50명으로 100명에 이르지 못한다.

광역자치단체의 인구 규모에 따라 다른 기초의원 정원으로 갖는 것처럼 광역자치단체에 존재하는 기초자치단체의 인구 규모에 따라서 다양한 기초의회 의원정수를 갖는다. 서울의 경우 총 25개 자치구 기초의회중 서울 중구가 9인의 의원정수를 갖는 매우 작은 규모의 기초의회를 구성하지만, 18개의 기초의회는 10-19인의 의원정수를 6개는 20인 이상의 의원정수를 갖는 기초의회이다. 부산의 경우에는 7-9인의 의원정수가 7개, 10-19인의 의원정수가 9개이며, 20인 이상의 의원정수를 갖는 기초의회는 없다. 또한 경기도는 31개의 기초의회중에 7-9인이 가평균, 여주시 등 16개, 10-19인이 김포시, 시흥시, 화성시 등 8개, 20인 이상이 안산시, 안양시, 용인시 등 7개인데, 이중 고양시, 성남시 수원시는 30인 이상의 의원정수를 갖는다.

〈표 3-3〉 지방선거를 통해서 당선된 기초의원 수

시도	시군구	선거구수(지역구)에 따른 분류				의원정수에 따른 분류			의원정수에 따른 기초의회 수		
		소계	2인	3인	4인	소계	지역구	비례	7-9인 이하	10-19인	20인 이상
서울	25	159	111	48	0	419	366	53	1	18	6
부산	16	70	52	18	0	182	158	24	7	9	0
대구	8	44	30	14	0	116	102	14	3	2	3
인천	10	38	16	19	3	116	101	15	4	6	0
광주	5	25	16	9	0	68	59	9	1	3	1
대전	5	21	9	12	0	63	54	9	1	3	1
울산	5	19	14	5	0	50	43	7	2	3	0
세종	해당없음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	31	155	91	62	2	431	376	55	16	8	7
강원	18	51	11	36	4	169	146	23	15	1	2
충북	12	47	28	18	1	131	114	17	8	3	1
충남	15	55	28	20	7	169	144	25	5	9	1
전북	14	71	40	31	0	197	173	24	5	6	3
전남	22	82	44	29	9	243	211	32	13	6	3
경북	23	102	60	41	1	284	247	37	11	9	3
경남	18	95	62	31	2	260	225	35	0	15	3
제주	해당없음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
총계	227	1034	612	393	29	2898	2519	379	92	101	34

전체적으로 227개 기초의회중에 7-9인의 의원정수를 갖는 소규모 기초의회는 총 92개이며, 10-19인의 의원정수를 갖는 기초의회는 총 101개이며, 20인 이상의 의원정수를 갖는 곳은 34개이다. 7-9인의 의원정수를 갖는 소규모 기초의회가 92개로 전체의 40.5%로 소규모 의회일수록 의정활동에 있어서 기초의원 개개인의 영향력이 더욱 클 수 밖에 없으며, 기초의원의 전문성이 더욱 강하게 요구된다 하겠다.

한편 제4기 지방선거부터 기초의회 선거에 도입된 중선거구제로 인해 227개 기초의회는 2인 선거구부터 4인 선거구로 구분되어 기초의원들이 선출되고 있다. 전국적으로 2519명의 지역구 기초의원을 선출하는 선거는 총 1034개의 선거구에서 진행되는데, 이중 2인 선거구는 612개, 3인 선거구는 393개이며, 4인 선거구는 29개이다. 그러나 이러한 중선거구제에 의한 2-4인 선거구는 전체적인 현황일 뿐, 각각의 광역

자치단체별로 존재하는 기초자치단체의 기초의회별로 다양하게 2인에서 4인 선거구를 채택하고 있다. 기초의회 선거에 중선거구제의 도입은 지방정치에 원내 1당과 2당이외에 다양한 소수정당들이 지방정치에 진입하여 지역정치에 활력을 제고하는 것도 있을 것이다.

다음은 서울, 부산, 경기 등 주요한 광역자치단체의 기초의회 지역구 선거구제의 현황이다.

〈표 3-4〉 서울시 자치구 선거구제 및 의원정수 현황

시·도	자치구 시·군	선거구수(지역구)				의원정수		
		소계	2인	3인	4인	소계	지역구	비례
서울	25	159	111	48	0	419	366	53
	중 구	4	4	-	-	9	8	1
	금천구	4	3	1	-	10	9	1
	종로구	4	3	1	-	11	9	2
	용산구	5	4	1	-	13	11	2
	성동구	4	-	4	-	14	12	2
	광진구	4	-	4	-	14	12	2
	강북구	4	-	4	-	14	12	2
	도봉구	5	3	2	-	14	12	2
	서대문구	5	2	3	-	15	13	2
	서초구	5	2	3	-	15	13	2
	구로구	6	4	2	-	16	14	2
	중랑구	7	6	1	-	17	15	2
	영등포구	7	6	1	-	17	15	2
	동작구	7	6	1	-	17	15	2
	동대문구	8	8	-	-	18	16	2
	마포구	8	8	-	-	18	16	2
	양천구	8	8	-	-	18	16	2
	강동구	8	8	-	-	18	16	2
	은평구	8	7	1	-	19	17	2
	강서구	8	6	2	-	20	18	2
	노원구	6		6	-	21	18	3
	강남구	8	6	2	-	21	18	3
	성북구	8	5	3	-	22	19	3
	관악구	8	5	3	-	22	19	3
	송파구	10	7	3	-	26	23	3

서울시의 경우, 의원정수가 14명인 구는 성동구, 광진구, 강북구, 도봉구 4개 자치구인데, 이중 성동구, 광진구, 강북구는 3인 선거구를 4개 채택한 반면 도봉구는 2인 선거구 3개, 3인 선거구 2개로 차이를 보이고 있다. 마찬가지로 의원정수가 21명인 구는 노원구, 강남구인데, 노원구는 모두 3인 선거구로 6개이며, 강남구는 2인 선거구 6개와 3인 선거구 2개를 채택하여 차이를 보이며, 같은 규모의 기초의회와 의원정수에도 불구하고, 중선거구제의 기초의회 선거에서 채택된 선거구제는 일정한 규칙이나 통일성이 없이 커다란 차이를 보이고 있다.

〈표 3-5〉 부산시 자치구·군 선거구제 및 의원정수 현황

시·도	자치구 시·군	선거구수(지역구)				의원정수		
		소계	2인	3인	4인	소계	지역구	비례
부 산	16	70	52	18	0	182	158	24
	중구	2		2	-	7	6	1
	강서구	2		2	-	7	6	1
	동구	3	2	1	-	8	7	1
	수영구	3	2	1	-	8	7	1
	기장군	3	2	1	-	8	7	1
	서구	4	4	-	-	9	8	1
	영도구	4	4	-	-	9	8	1
	연제구	4	3	1	-	10	9	1
	동래구	4	2	2	-	12	10	2
	사상구	5	5	-	-	12	10	2
	북구	5	4	1	-	13	11	2
	금정구	5	4	1	-	13	11	2
	남구	6	5	1	-	15	13	2
	사하구	5	2	3	-	15	13	2
	해운대구	7	6	1	-	17	15	2
	부산진구	8	7	1	-	19	17	2

부산광역시의 경우, 의원정수가 12명인 자치구는 동래구와 사상구의 2개 자치구인데, 이중 동래구는 2인 선거구를 2개, 3인 선거구를 2개 채택한 반면, 사상구는 5개 선거구 모두 2인 선거구를 채택하는 등 일정한 규칙이나 통일성을 찾아 보기가

어렵다. 마찬가지로 의원정수가 15명인 곳은 남구와 사하구인데, 남구는 2인 선거구를 5개, 3인 선거구를 1개 채택한 반면 사하구는 2인 선거구를 2개, 3인 선거구를 3개 채택하였다.

〈표 3-6〉 경기도 시군 선거구제 및 의원정수 현황

시·도	자치구 시·군	선거구수(지역구)				의원정수		
		소계	2인	3인	4인	소계	지역구	비례
경기	31	155	91	62	2	431	376	55
	구리시	2	-	2	-	7	6	1
	하남시	2	-	2	-	7	6	1
	의왕시	2	-	2	-	7	6	1
	오산시	2	-	2	-	7	6	1
	여주시	2	-	2	-	7	6	1
	양평군	2	-	2	-	7	6	1
	동두천시	2	-	2	-	7	6	1
	과천시	2	-	2	-	7	6	1
	가평군	3	3	-	-	7	6	1
	연천군	2	-	2	-	7	6	1
	포천시	3	2	1	-	8	7	1
	양주시	3	2	1	-	8	7	1
	군포시	4	4	-	-	9	8	1
	이천시	3	1	2	-	9	8	1
	광주시	4	4	-	-	9	8	1
	안성시	4	4	-	-	9	8	1
	김포시	4	3	1	-	10	9	1
	시흥시	4	2	2	-	12	10	2
	의정부시	4	1	3	-	13	11	2
	광명시	4	1	3	-	13	11	2
	파주시	4	-	4	-	14	12	2
	남양주시	5	1	4	-	16	14	2
	평택시	6	5	-	1	16	14	2
	화성시	6	3	2	1	18	16	2
	안산시	8	6	2	-	21	18	3
	안양시	8	5	3	-	22	19	3
	용인시	11	9	2	-	27	24	3
	부천시	10	5	5	-	28	25	3
	고양시	12	9	3	-	31	27	4
	수원시	13	9	4	-	34	30	4
	성남시	14	12	2	-	34	30	4

다음은 의원정수와 선거구가 가장 많은 경기도의 경우이다. 의원정수가 7명인 시군은 구리시, 하남시, 의왕시, 오산시, 여주시, 양평군, 동두천시, 과천시, 가평군, 연천군이고 가평군을 제외한 나머지 시군은 3인 선거구 2개를 채택한 반면 가평군만 2인 선거구 3개로 구성하였다. 또한 의원정수가 9명인 군포시, 이천시, 광주시, 안성시의 경우도 군포시, 광주시, 안성시는 2인 선거구로 4개를 채택하고 있는 반면 이천시는 2인 선거구를 1개, 3인 선거구를 2개 채택하였다. 이러한 것은 의원정수가 16명인 시가 남양주시와 평택시의 경우도 마찬가지이다. 남양주시는 2인 선거구를 1개, 3인 선거구를 4개 채택한 반면 평택시는 2인 선거구를 5개, 4인 선거구를 1개 채택하여 지방의회 선거를 치루고 있다. 마지막으로 의원정수가 34명인 곳은 수원시와 성남시인데, 수원시의 경우는 2인 선거구를 9개, 3인 선거구를 4개 채택한 반면 성남시는 2인 선거구 12개, 3인 선거구 2개를 채택하고 있다.

지금까지 살펴본 서울, 부산, 경기도의 기초의회의 중선거구제 채택에서 나타나는 동일한 의원정수에도 2인 또는 3인 선거구제의 수가 달리 나타나는 등의 상황은 전국 대부분의 광역자치단체내 기초의회 선거구제에서 나타나고 있다. 공직선거법 제 24조의3에서는 자치구·시·군의원 선거구획정위원회에 대해 규정하고 있는데, 여기서는 시군자치구지역선거구의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 두며, 11명 이내의 위원으로 구성한다고 규정하고 있다. 또한 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다고 규정되었다.

중앙선거관리위원회의 공직선거관리규칙 제 4조는 자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준을 제4조의2는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영 등에 대해 규정하고 있으며, 위원의 임기, 위원장 선출, 의결방법, 경비지출 등의 내용이 있으나, 위의 서울시, 부산시, 경기도를 포함한 대부분의 광역자치단체내 기초의회에서 나타나고 있는 동일 의원정수에 대해 다른 선거구제를 채택하게 되는 원인을 찾아 볼 수가 없다. 이에 대한 원인으로 전체 인구수에 따라 배정된 중선거구수와 그 자치단체내에 존재하는 읍면동 단위별 인구수를 감안하여 확정하는 과정에서 발

생되는 것이라 추측할 수는 있지만, 그렇다고 하더라도 선거구제가 매우 상이하여 이해되기 어려운 부분이 명확히 존재한다. 한편 선거를 통한 유권자의 권한 위임이라는 대표성의 부여 문제와 정당간 경쟁을 통한 유권자의 선택에 의한 기초의원의 민주적 선출 및 중선거구제의 도입 취지에 부합하고 지방정치에서 소수정당의 진입이 가능할 수 있게 하는 등이 복합적으로 고려되어 기초의회 선거구제가 선택될 수 있는 명확한 제도가 마련될 수 있도록 보다 깊은 연구와 논의 및 공론이 필요한 상황이다.

나. 당선현황 개요

기초의원의 인적특성을 분석하기 위해 중앙선거관리위원회가 운영하는 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)을 근거로 하여 분석하였다. 본 연구에서는 지방의회와 관련하여 유급제 및 비례대표제가 도입되고, 중선거구제가 채택되는 등 제도적 변화가 컸던 제4회 전국동시지방선거부터 제6회 전국동시지방선거까지 당선인의 인적정보를 토대로 살펴보았다.

〈표 3-7〉 지방선거를 통해서 당선된 기초의원 수

구분	시군구 의원		비례의원		소계	
	의원수	증감율	의원수	증감율	의원수	증감율
제4회(2006)	2,513	-	375	-	2,888	-
제5회(2010)	2,512	0.0%	376	0.3%	2,888	0.0%
제6회(2014)	2,519	0.3%	379	0.8%	2,898	0.4%
평균	2,514.7	0.1%	376.7	0.5%	2,891.3	0.2%

제4회 지방선거에서는 기초의원은 총 2,892명이 당선되었으며, 시군구 지역구 의원은 2,513명, 비례의원은 375명이 당선되었다.

제5회 지방선거에서는 기초의원은 총 2,893명이 당선되었으며, 시군구 지역구 의

원은 2512명, 비례의원은 376명이 당선되었다. 제4회 지방선거에 비해서 비례의원만 약 0.3% 증가한 것을 알 수 있다.

제6회 지방선거에서는 기초의원 총 2,898명이 당선되었으며, 시군구 지역구 의원은 2,519명, 비례의원은 379명이 당선되었다. 제5회 지방선거에 비해서 시군구 지역구 의원은 0.3% 증가했으며, 비례의원은 0.8% 증가한 것을 알 수 있다.

제6회 지방선거 당시에 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 기초지자체와 비교하여 가장 많은 기초의원이 당선된 광역자치단체는 서울이며 평균 1개 자치구당 16.8명으로 나타났다. 그 다음으로 대구가 14.5명이며, 경남이 14.4명, 전북이 14.1명으로 나타났다. 전반적으로 수도권 중심으로 시군구별 인구증가에 따른 지역구 의원과 비례의원 당선에 영향을 미쳤으며, 특히 비례의원 증가가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 제6회 지방선거 시도별 기초의원 현황

시도	기초 지자체	시군구 지역구 의원		비례의원		소계	
		의원수	평균	의원수	평균	의원수	평균
서울	25	366	14,6	53	2,1	419	16,8
부산	16	158	9,9	24	1,5	182	11,4
대구	8	102	12,8	14	1,8	116	14,5
인천	10	101	10,1	15	1,5	116	11,6
광주	5	59	11,8	9	1,8	68	13,6
대전	5	54	10,8	9	1,8	63	12,6
울산	5	43	8,6	7	1,4	50	10,0
경기	31	376	12,1	55	1,8	431	13,9
강원	18	146	8,1	23	1,3	169	9,4
충북	11	114	10,4	17	1,5	131	11,9
충남	15	144	9,6	25	1,7	169	11,3
전북	14	173	12,4	24	1,7	197	14,1
전남	22	211	9,6	32	1,5	243	11,0
경북	23	247	10,7	37	1,6	284	12,3
경남	18	225	12,5	35	1,9	260	14,4
총계	226	2,519	11,1	379	1,7	2,898	12,8

다. 정당별 당선현황 분석

기초의원이 당선된 정당을 살펴보면, 제4회 지방선거에서는 전체적으로 새누리당 출신들이 총 1,621명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났으며, 새정치민주연합 출신들이 총 905명으로 많이 당선되었다. 반면에 기타 정당출신은 총 133명이며, 무소속은 총 228명 당선되었다. 이를 통하여, 정당공천제가 도입된 이후로 새누리당과 더불어민주당(전 새정치민주연합 등)을 중심으로 당선인들이 많은 것으로 나타난 반면에, 정당과 무관한 무소속 지방의원은 10%도 차지하지 못하는 것을 볼 수 있다. 이는 제4회 지방선거부터 기초의회 선거에 중선거구제가 도입되고, 양당제가 고착화된 한국의 정치상황과 결합되어, 정당공천이 곧 당선을 보장하는 식이 되다보니, 지방의 경쟁력있고 능력있는 인사들도 제3당 또는 무소속으로는 기초의회에 진출하는 것이 상당히 어렵다는 것을 보여주는 것이다.

〈표 3-9〉 기초의원 당선인 정당

구분		4회			5회			6회		
		지역	비례	소계	지역	비례	소계	지역	비례	소계
새누리 (한나라+친박)	의원	1,401	220	1,621	1,099	167	1,266	1,206	207	1,413
	증감	-	-	-	-21.6%	-24.1%	-21.9%	9.7%	24.0%	11.6%
더불어민주당 (민주+열린우리 +새정치민주연합)	의원	776	130	906	871	154	1,025	989	168	1,157
	증감	-	-	-	12.2%	18.5%	13.1%	13.5%	9.1%	12.9%
기타정당	의원	108	25	133	237	55	292	47	4	51
	증감	-	-	-	119.4%	120.0%	119.5%	-80.2%	-92.7%	-82.5%
무소속	의원	228	-	228	305	-	305	277	-	277
	증감	-	-	-	33.8%	-	33.8%	-9.2%	-	-9.2%
합계	의원	2,513	375	2,888	2,512	376	2,888	2,519	379	2,898
	증감	-	-	-	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.8%	0.3%

제5회 지방선거에서는 전체적으로 새누리당 출신들이 총 1,266명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났으며, 더불어민주당 출신들이 총 1,025명으로 많이 당선되었다. 반면에, 기타 정당출신은 총 292명이며, 무소속은 총 305명 당선되었다. 이는 제

4회 지방선거에 비해서 새누리당출신 기초의원이 21.9%로 가장 크게 감소한 반면에 기타정당(119.5% ↑), 무소속(33.8% ↑), 더불어민주당(13.1% ↑)출신 기초의원들이 큰 폭으로 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 중앙정당 중심의 정치체제에 대한 불신과 여당에 대한 심판적 성향의 투표가 맞물리면서 나타난 현상으로 볼 수 있어, 지역정치에서도 중앙정치의 영향력을 무시할 수 없다는 것을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

제6회 지방선거에서는 전체적으로 새누리당 출신들이 총 1,413으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났으며, 더불어민주당 출신들이 총 1,157명으로 많이 당선되었다. 반면에, 기타 정당출신은 총 51명이며, 무소속은 총 277명 당선되었다. 이는 제5회 지방선거에서는 대통령선거 이후에 실시된 선거로서 원내1당이며 여당인 새누리당(11.6% ↑) 출신 기초의원들이 증가하였으며, 마찬가지로 원내2당이며 제1야당인 더불어민주당(12.9% ↑) 출신 기초의원들도 증가한 것을 볼 수 있다. 반면에 기타정당(82.5% ↓) 및 무소속(-9.2%) 출신 기초의원은 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다.

이는 근본적으로 기초의회 선거가 1선거구당 2인·4인을 선출하는 중선거구제와 거대 양당제가 고착된 한국 정치상황이 맞물렸으며, 제4·5회 지방선거에서 3·4인을 선출하던 중선거구도 시도에 설치된 자치구·시·군의원선거구획경위원회 활동에도 불구하고 대부분 원내1당과 2당의 영향력 또는 양 거대정당간의 정략적 합의에 의해 대거 2인 선거구로 또는 약간의 3인 선거구로 재편된 것이 큰 원인으로 지적될 수 있을 것이다. 또한 당시 진보정당의 중복문제와 진보정당의 분열로 인하여 상대적으로 기타 정당으로 대변되는 진보정당의 당선율이 큰 폭으로 떨어지게 되었다. 이처럼 제4회 지방선거에 도입된 정당공천제가 국내 거대 양당제 체제와 맞물리고, 중선거구제와 결합하면서 거대 원내1당과 원내2당간의 또는 타 정당들간에 공정한 정당간 경쟁이 이루어지지 않고, 정당공천제를 중심으로 정당내에서의 공천을 받기 위한 공천경쟁만이 가장 중요한 기초의원 당선에 미치는 영향이 되어 버렸다. 따라서 정당의 다양성에 기반하고, 정책의 다양성에 따른 경쟁이 이루어지는 지방정치의 다양성을 실험하고 경쟁하는 지방의회, 기초의회의 모습은 기대할 수 없

게 되었다. 참신하고 전문성 있는 인물들이 기초의원으로 당선되기는 매우 어려운 구조적 문제로서 중선거구제+양당제+정당공천제가 기능하고 있다. 지방자치 20여 년의 시간에서도 기초의회는 중앙정치에 예속되어 있다.

한편 제6회 지방선거 당시에 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 기초지자체 대비 가장 많은 새누리당 출신 기초의원이 당선된 광역자치단체는 대구이며 평균 1개 자치구당 10.9명으로 나타났다. 다음으로 경남이 9.6명이며, 경북이 9.5명, 서울이 7.8명으로 나타났다.

반면에, 기초지자체 대비 가장 많은 더불어민주당 출신 기초의원이 당선된 광역자치단체는 광주이며 평균 1개 자치구당 11.2명으로 나타났다. 다음으로 전북이 9.9명이며, 서울이 8.8명, 전남이 8.3명이었다.

〈표 3-10〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인 정당(한국지방행정연구원DB)

시도	기초 지자체	새누리당		더불어민주당		기타 정당		무소속	
		의원수	평균	의원수	평균	의원수	평균	의원수	평균
서울	25	196	7.8	219	8.8	1	0.0	3	0.1
부산	16	108	6.8	66	4.1	1	0.1	7	0.4
대구	8	87	10.9	13	1.6	3	0.4	13	1.6
인천	10	63	6.3	49	4.9	3	0.3	1	0.1
광주	5	1	0.2	56	11.2	9	1.8	2	0.4
대전	5	30	6.0	33	6.6	0	0.0	0	0.0
울산	5	35	7.0	4	0.8	10	2.0	1	0.2
경기	31	214	6.9	207	6.7	3	0.1	7	0.2
강원	18	105	5.8	48	2.7	0	0.0	16	0.9
충북	11	79	7.2	42	3.8	1	0.1	9	0.8
충남	15	99	6.6	59	3.9	0	0.0	11	0.7
전북	14	4	0.3	139	9.9	2	0.1	52	3.7
전남	22	0	0.0	183	8.3	9	0.4	51	2.3
경북	23	219	9.5	5	0.2	1	0.0	59	2.6
경남	18	173	9.6	34	1.9	8	0.4	45	2.5
총계	226	1,413	6.3	1,157	5.1	51	0.2	277	1.2

이를 통하여, 새누리당은 영남지역을 중심으로 기초의원 당선이 높은 편이며, 더불어민주당은 호남지역을 중심으로 기초의원 당선이 높은 것을 알 수 있다. 수도권에서는 새누리당과 더불어민주당 출신들이 고르게 당선되는 것으로 나타났다.

라. 정당간 경쟁없는 정당공천제와 지역분할 구도의 고착화

우리나라 정당의 지역연고 성향과 거대 양당제 정치상황 및 1개 선거구에서 2-4인을 선출하는 기초의원 중선거구제가 기초의회 지방선거에서 정당공천제와 맞물려 정당간 경쟁없이 특정한 지역을 제외하고 거대 양당의 공천이 곧 당선을 보장하는

〈표 3-11〉 제6기 구·시·군 자치단체장 지역별 / 정당별 점유 현황(한국지방행정연구원DB)

(단위 : 의석(비율))

구 분	계	새누리당	더불어민주당	무소속
합 계	226	117(51.8)	80(35.4)	29(12.8)
서울특별시	25	5(20.0)	20(80.0)	0(0.0)
부산광역시	16	15(93.8)	0(0.0)	1(6.3)
대구광역시	8	8(100.0)	0(0.0)	0(0.0)
인천광역시	10	6(60.0)	3(30.0)	1(10.0)
광주광역시	5	0(0.0)	5(100.0)	0(0.0)
대전광역시	5	1(20.0)	4(80.0)	0(0.0)
울산광역시	5	5(100.0)	0(0.0)	0(0.0)
경기도	31	13(41.9)	17(54.8)	1(3.2)
강원도	18	15(83.3)	1(5.6)	2(11.1)
충청북도	11	6(54.5)	3(27.3)	2(18.2)
충청남도	15	9(60.0)	5(33.3)	1(6.7)
전라북도	14	0(0.0)	7(50.0)	7(50.0)
전라남도	22	0(0.0)	14(63.6)	8(36.4)
경상북도	23	20(87.0)	0(0.0)	3(13.0)
경상남도	18	14(77.8)	1(5.6)	3(16.7)

※ 자료 : 중앙선거관리위원회, 역대선거정보시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일자: 2016. 7. 6.)

왜곡되고 불합리한 기초의회 정치체제는 영호남 지역에서 지역분할구도를 고착화시키고 있다. 특히, 지역주의가 위력을 발휘하는 한국의 선거에서는 어느 하나의 정당이 지방의회의 과반수 의석과 지방자치단체의 장을 차지하여 지방정치를 견제없이 독점하는 상황이 되어 지방의회와 지방자치단체장 간의 ‘견제와 균형’의 원리가 작동되지 않는다는 것이다.

앞의 표에서 나타난 바와 같이 제6회 전국동시지방선거 결과 새정치민주연합은 부산, 대구, 울산, 경북에서 기초자치단체장 당선자를 한명도 배출하지 못하였으며, 새누리당 또한 광주, 전북, 전남에서 1명의 당선자도 배출하지 못하는 등 한국사회의 고질적인 지역주의와 지역분할 구도의 선거결과를 확인하였다. 특히 2006년의 제4회 전국동시지방선거부터는 기초의회의 의원 선거에서도 정당의 공천을 허용함에 따라 지역주의에 의한 선거환경이 더욱 고착화되는 측면이 존재한다.

이처럼 광역자치단체장, 광역의원, 기초자치단체장, 기초의원이 모두 동일한 정당 소속이라면 권력 분립형 의회주의적 민주제는 죽은 것이나 다름없다(김광주, 2006: 15). 또한 민주정치의 근간이라 할 수 있는 견제와 균형은 사라지고, 견제기능을 상실한 지방의회는 정당들의 당리당략에 의한 역할만을 하게 된다. 결국, 지방의원은 중앙정치에의 하수인으로 전락하게 되고 유급제가 된 지방의회는 국민의 세금을 낭비하고 중앙권력자의 이익을 은폐시키는 도구에 불과하게 되어버렸다(김광주, 2006: 15). 이는 모처럼 선진지방선거문화를 창출했던 매니페스토 운동도 견제와 균형을 잃어버린 지방정치구조 속에서는 어떠한 의미를 상실할 수밖에 없다(김봉준·한상연, 2008: 16).

우성호·이환범(2010)의 연구결과에서도 정당공천제 실시 이후 집행부 견제수준이 강화되었는지를 재선이상 의원에게 조사한 결과 ‘매우 그렇지 않다’ 4명(14.3%), ‘그렇지 않다’ 6명(21.4%), ‘보통이다’ 17명(60.7%), ‘매우 그렇다’ 1명(3.6%)으로 나타나 정당공천제가 집행부 견제에 상당히 부정적으로 확인되었다(우성호·이환범, 2010: 72).

〈표 3-12〉 제6기 구·시·군 지방의원 지역별 / 정당별 점유 현황(한국지방행정연구원DB)

(단위 : 의석(비율))

구 분	계	새누리당	더불어 민주당	통합 진보당	정의당	노동당	무소속
합 계	2,519	1,206 (47.9)	989 (39.3)	31 (1.2)	10 (0.4)	6 (0.2)	277 (11.0)
서울특별시	366	171 (46.7)	191 (52.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.3)	3 (0.8)
부산광역시	158	92 (58.2)	58 (36.7)	1 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (4.4)
대구광역시	102	77 (75.5)	9 (8.8)	0 (0.0)	2 (2.0)	1 (1.0)	13 (12.7)
인천광역시	101	53 (52.5)	44 (43.6)	0 (0.0)	2 (2.0)	1 (1.0)	1 (1.0)
광주광역시	59	1 (1.7)	47 (79.7)	9 (15.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (3.4)
대전광역시	54	26 (48.1)	28 (51.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
울산광역시	43	30 (69.8)	2 (4.7)	9 (20.9)	0 (0.0)	1 (2.3)	1 (2.3)
경기도	376	184 (48.9)	182 (48.4)	1 (0.3)	2 (0.5)	0 (0.0)	7 (1.9)
강원도	146	86 (58.9)	44 (30.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	16 (11.0)
충청북도	114	66 (57.9)	38 (33.3)	1 (0.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (7.9)
충청남도	144	84 (58.3)	49 (34.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (7.6)
전라북도	173	0 (0.0)	119 (68.8)	0 (0.0)	2 (1.2)	0 (0.0)	52 (30.1)
전라남도	211	0 (0.0)	155 (73.5)	4 (1.9)	1 (0.5)	0 (0.0)	51 (24.2)
경상북도	247	185 (74.9)	2 (0.8)	0 (0.0)	1 (0.4)	0 (0.0)	59 (23.9)
경상남도	225	151 (67.1)	21 (9.3)	6 (2.7)	0 (0.0)	2 (0.9)	45 (20.0)

※ 자료 : 중앙선거관리위원회, 역대선거정보시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일자: 2016. 7. 6.)

3. 기초의원 인적특성 분석

가. 성별 당선현황 분석

성별 당선현황을 살펴보면, 제4회 지방선거에서는 남성 기초의원은 총 2,451명이 당선되었으며, 시군구 의원은 2,403명, 비례의원은 48명이 당선되었다. 여성 기초의원은 총 437명이 당선되었으며, 시군구 의원은 110명, 비례의원은 327명이 당선된 것으로 보아 비례의원은 남성 기초의원 48명보다는 월등히 많은 여성정치인이 비례의원으로 당선되어, 여성 정치인들이 기초의회로 진출하는 주요한 통로로 기능하는 것을 알 수 있다.

제5회 지방선거에서는 남성 기초의원은 총 2,262명이 당선되었으며, 시군구 의원은 2,238명, 비례의원은 24명이 당선되었다. 여성 기초의원은 총 626명이 당선되었으며, 시군구 의원은 274명, 비례의원은 352명이 당선된 것을 볼 수 있다. 이는 제4회 지방선거에 비해서 여성의원들의 증가율이 43.2% 증가한 반면에 남성의원은 7.7% 감소한 것이며, 여성정치인의 기초의회 진출 통로로서의 비례대표제가 기능하는 비율이 더욱 늘어났다.

제6회 지방선거에서는 남성 기초의원은 총 2,166명이 당선되었으며, 시군구 의원은

〈표 3-13〉 기초의원 당선인의 성별

구분		4회			5회			6회		
		지역	비례	소계	지역	비례	소계	지역	비례	소계
남	의원수	2,403	48	2,451	2,238	24	2,262	2,150	16	2,166
	증감율	-	-	-	-6.9%	-50.0%	-7.7%	-3.9%	-33.3%	-4.2%
여	의원수	110	327	437	274	352	626	369	363	732
	증감율	-	-	-	149.1%	7.6%	43.2%	34.7%	3.1%	16.9%
합계	의원수	2513	375	2,888	2512	376	2,888	2519	379	2,898
	증감율	-	-	-	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.8%	0.3%

2,150명, 비례의원은 16명이 당선되었다. 여성 기초의원은 총 732명이 당선되었으며, 시군구 지역구 의원은 369명, 비례의원은 363명이 당선된 것을 볼 수 있다. 이는 제 5회 지방선거에 비해서 여성의원원의 증가율이 16.9% 증가한 반면에 남성의원원은 4.2% 감소한 것으로 나타났다.

전반적으로 남성의원 중심의 기초의회가 구성되고 있는 것은 사실이지만, 여성의원원의 당선비율이 점차적으로 증가하고 있다. 이는 여성의원들이 비례의원으로 당선되면서 지역정치에 경험을 축적하고 경쟁력을 확보하며, 차기 지방선거에서는 지역구 의원으로 당선하게 되면서 점차적으로 여성의 정치활동이 증가되게 되는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 비례의원 중에서 여성의원원의 비중이 계속 증가하는 현상과 맞물리면서 차기 지방선거에서 당선될 확률이 높아지고 있음을 볼 수 있다. 이러한 기초의회

〈표 3-14〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인의 성별

시도	기초 지자체	남성		여성	
		의원	평균	의원	평균
서울	25	280	11.2	139	5.6
부산	16	131	8.2	51	3.2
대구	8	83	10.1	33	4.1
인천	10	86	8.6	30	3.0
광주	5	45	9.0	23	4.6
대전	5	43	8.6	20	4.0
울산	5	37	7.4	13	2.6
경기	31	296	9.5	135	4.4
강원	18	131	7.3	38	2.1
충북	11	103	9.3	28	2.5
충남	15	129	8.6	40	2.7
전북	14	160	11.4	37	2.6
전남	22	199	9.0	44	2.0
경북	23	240	10.0	44	1.9
경남	18	203	11.3	57	3.2
총계	226	2166	9.5	732	3.2

에서의 여성의원의 증가는 향후 중장기적으로 광역의회 선거와 국회의원 선거과정에서 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

한편 제6회 지방선거 결과에 대한 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 기초지자체 대비 가장 많은 남성 기초의원이 당선된 광역자치단체는 전북이며 평균 1개 시군당 11.4명으로 나타났다. 그 다음으로 경남이 11.3명이며, 서울이 11.2명, 대구가 10.1명이다.

반면에 기초지자체와 비교하여 가장 많은 여성 기초의원이 당선된 광역자치단체는 서울이며 평균 1개 자치구당 5.6명으로 나타났으며, 다음으로 광주가 4.6명, 경기도가 4.4명, 대구가 4.1명이다.

이를 통하여, 상대적으로 수도권 지역의 기초의회 의원 선거일수록 여성이 당선될 확률이 높은 것을 볼 수 있으며, 수도권 이외 지역일수록 여전히 남성 기초의원의 당선확률이 높은 것을 알 수 있다.

나. 연령별 당선현황 분석

기초의원의 연령별 현황을 살펴보면, 제4회 지방선거에서는 전체적으로 40세이상 50세 미만의 기초의원들이 총 1,195명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 다음으로 50세 이상 60세 미만의 기초의원들이 총 1,139명으로 많았으며, 60세이상 70세 미만의 기초의원들이 총 335명이다.

제5회 지방선거에서는 전체적으로 50세이상 60세 미만의 기초의원들이 총 1,299명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 다음으로 40세이상 50세 미만의 기초의원들이 총 1,010명으로 당선되었다. 그리고 60세이상 70세 미만의 기초의원들이 총 404명으로 당선되었다. 제4회 지방선거에 대비하여 60세이상 70세 미만의 기초의원들이 20.6%로 가장 크게 증가하였으며, 다음으로 50세이상 60세 미만의 기초의원들이 14.0%로 늘어났다. 반면에 70세 이상의 기초의원들이 30.0%로 가장 크게 감소하였으며, 그 다음으로 30세이상 40세 미만이 20.2%로 감소하였다.

〈표 3-15〉 지방의원 당선인의 연령수준

구분		4회			5회			6회		
		지역	비례	소계	지역	비례	소계	지역	비례	소계
30세 미만	의원수	6	5	11	8	2	10	6	2	8
	증감율	-	-	-	33.3%	-60.0%	-9.1%	-25.0%	0.0%	-20.0%
30세 이상	의원수	165	33	198	128	30	158	82	17	99
	증감율	-	-	-	-22.4%	-9.1%	-20.2%	-35.9%	-43.3%	-37.3%
40세 미만	의원수	1,061	134	1195	881	129	1010	619	100	719
	증감율	-	-	-	-17.0%	-3.7%	-15.5%	-29.7%	-22.5%	-28.8%
40세 이상	의원수	996	143	1139	1,140	159	1299	1,358	205	1563
	증감율	-	-	-	14.5%	11.2%	14.0%	19.1%	28.9%	20.3%
50세 미만	의원수	277	58	335	349	55	404	434	50	484
	증감율	-	-	-	26.0%	-5.2%	20.6%	24.4%	-9.1%	19.8%
50세 이상	의원수	8	2	10	6	1	7	20	5	25
	증감율	-	-	-	-25.0%	-50.0%	-30.0%	233.3%	400.0%	257.1%
70세 미만	의원수	2513	375	2888	2512	376	2888	2519	379	2898
	증감율	-	-	-	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.8%	0.3%

제6회 지방선거에서는 전체적으로 50세이상 60세 미만의 기초의원들이 총 1,563명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 다음으로 40세이상 50세 미만의 기초의원들이 총 719명으로 당선되었다. 그리고 60세이상 70세 미만의 기초의원들이 총 484명으로 당선되었다. 제5회 지방선거에 대비하여 70세 이상의 기초의원들이 257.1%로 가장 크게 증가하였으며, 그 다음으로 50세이상 60세 미만의 기초의원들이 20.3%로 가장 크게 증가하였다. 반면에, 30세이상 40세 미만의 기초의원들이 37.3%로 가장 많이 감소하였으며, 그 다음으로 40세이상 50세 미만의 기초의원들이 28.8%로 감소하였다.

한편 제6회 지방선거 당시에 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 30세이상 40세 미만의 기초의원들이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 부산이며 평균 한 개 자치구당 1.3명으로 나타났다. 그 다음으로 광주가 1.2명이며, 대구와 인천이 각각 0.8명으로 나타났다.

40세이상 50세 미만 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 광주가 평균 자치구당 4.8명으로 나타났으며, 다음으로 대전, 울산, 경기가 평균 4.4명으로 나타났다.

50세이상 60세 미만 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 서울이 평균 자치구당 8.8명으로 나타났다. 그 다음으로 경남이 8.1명이며, 대구가 7.8명, 경기도가 7.6명 순으로 나타났다.

60세 이상 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 서울이 평균 자치구당 4.0명으로 나타났다. 다음으로 전남이 2.9명이며, 경남이 2.7명, 대전이 2.6명으로 나타났다.

이와 같이 연령별 당선현황 분석을 통해서 당선된 기초의원들의 연령수준이 점차적으로 높아지고 있으며, 특히 제4회부터 제6회까지 지방선거를 통하여 기초의원들의 고령화가 진행되고 있으며, 40세 미만의 젊은 기초의원들은 점차 당선되지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 지역별로도 이와 같은 현상이 지속되고 있어 젊고 전문성을 갖춘 인재들이 기초의회로의 진출을 통해 지방정치에서 활동하고 성장할 수 있는 방안이 고민되어야 할 필요가 있다.

〈표 3-16〉 제6회 지방선거 기초의원의 연령수준

시도	기초 자치체	40세 미만		40세 이상 50세 미만		50세 이상 60세 미만		60세 이상	
		의원	평균	의원	평균	의원	평균	의원	평균
서울	25	17	0.7	83	3.3	220	8.8	99	4.0
부산	16	20	1.3	43	2.7	86	5.4	33	2.1
대구	8	6	0.8	31	3.9	62	7.8	17	2.1
인천	10	8	0.8	28	2.8	62	6.2	18	1.8
광주	5	6	1.2	24	4.8	34	6.8	4	0.8
대전	5	2	0.4	22	4.4	26	5.2	13	2.6
울산	5	3	0.6	22	4.4	21	4.2	4	0.8
경기	31	21	0.7	136	4.4	235	7.6	39	1.3
강원	18	3	0.2	36	2.0	112	6.2	18	1.0
충북	11	0	0.0	32	2.9	75	6.8	24	2.2
충남	15	3	0.2	44	2.9	88	5.9	34	2.3
전북	14	8	0.6	50	3.6	97	6.9	42	3.0
전남	22	3	0.1	46	2.1	131	6.0	63	2.9
경북	23	2	0.1	60	2.6	169	7.3	53	2.3
경남	18	5	0.3	62	3.4	145	8.1	48	2.7
총계	226	107	0.5	719	3.2	1563	6.9	509	2.3

다. 학력별 당선현황 분석

기초의원의 학력별 현황을 살펴보면, 제4회 지방선거에서는 전체적으로 대졸이하 학력을 가진 기초의원들이 총 1,371명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 다음으로 고졸이하 학력을 가진 기초의원들이 총 622명으로 당선되었다. 그리고 대학원졸 이하 학력을 가진 기초의원들이 총 441명으로 당선되었다.

〈표 3-17〉 기초의원 당선인의 학력수준

구분		4회			5회			6회		
		지역	비례	소계	지역	비례	소계	지역	비례	소계
미기재	의원수	115	12	127	87	16	103	57	5	62
	증감율	-	-		-24.3%	33.3%	-18.9%	-34.5%	-68.8%	-39.8%
독학	의원수	9	2	11	2	1	3	1	2	3
	증감율	-	-		-77.8%	-50.0%	-72.7%	-50.0%	100.0%	0.0%
초졸 이하	의원수	99	23	122	42	17	59	24	12	36
	증감율	-	-		-57.6%	-26.1%	-51.6%	-42.9%	-29.4%	-39.0%
중졸 이하	의원수	169	25	194	87	22	109	57	12	69
	증감율	-	-		-48.5%	-12.0%	-43.8%	-34.5%	-45.5%	-36.7%
고졸 이하	의원수	518	104	622	400	73	473	323	63	386
	증감율	-	-		-22.8%	-29.8%	-24.0%	-19.3%	-13.7%	-18.4%
전문 대졸	의원수	0	0	0	416	61	477	388	77	465
	증감율	-	-		-	-	-	-6.7%	26.2%	-2.5%
대졸 이하	의원수	1213	158	1371	955	118	1073	998	133	1131
	증감율	-	-		-21.3%	-25.3%	-21.7%	4.5%	12.7%	5.4%
대학 원졸	의원수	390	51	441	523	68	591	671	75	746
	증감율	-	-		34.1%	33.3%	34.0%	28.3%	10.3%	26.2%
총합계	의원수	2513	375	2888	2512	376	2888	2519	379	2898
	증감율	-	-		0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.8%	0.3%

제5회 지방선거에서는 전체적으로 대졸이하 학력을 가진 기초의원들이 총 1,073명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 그 다음으로 대학원졸 이하 학력을 가진 기초의원들이 총 591명으로 당선되었다. 그리고 전문대졸 이하 학력을 가진 기초의

원들이 총 477명으로 당선되었다. 제4회 지방선거에 대비하여 대학원졸 이하의 학력을 가진 기초의원들만 34.0%으로 가장 큰 폭으로 증가하였다. 반면, 독학 학력을 가진 기초의원들이 72.7%으로 가장 큰 폭으로 감소하였으며, 이외에도 초졸이하(-51.6%), 중졸이하(-43.8%), 고졸이하(-24.0%), 대졸이하(-21.7%) 학력을 가진 기초의원 감소하게 되었다.

제6회 지방선거에서는 전체적으로 대졸이하 학력을 가진 기초의원들이 총 1,131명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 그 다음으로 대학원졸 이하 학력을 가진 기초의원들이 총 746명으로 당선되었다. 그리고 전문대졸 이하 학력을 가진 기초의원들이 총 465명으로 당선되었다. 제5회 지방선거에 대비하여 대학원졸 이하의 학력을 가진 기초의원들 26.2%으로 가장 크게 증가하였으며, 대졸 이하의 학력을 가진 기초의원들 5.4%으로 증가하였으며, 시간이 지남에 따라 기초의원들의 학력수준은 점차 높아지고 있는 추세이다. 반면, 미기재한 기초의원들이 39.8%으로 가장 크게 감소하였으며, 이외에도 초졸이하(-39.0%), 중졸이하(-36.7%), 고졸이하(-18.4%), 전문대졸이하(-2.5%) 학력을 가진 기초의원 감소하게 되었다.

한편 제6회 지방선거 당시에 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 기초지자체 대비 가장 많이 학력을 미기재한 기초의원이 당선된 광역자치단체는 서울이며 평균 1개 자치구당 0.8명으로 나타났다. 다음으로 인천이 0.7명이며, 부산·대전·전북이 각각 0.4명으로 나타났다.

고졸이하 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 충남이 평균 시군당 3.7명으로 나타났다. 다음으로 충북과 경남이 3.6명이며, 강원과 경북이 2.4명이었다.

전문대 및 대졸 이하 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 서울이 평균 자치구당 9.3명으로 나타났으며, 다음으로 전북이 8.4명이며, 경남이 7.6명, 대구가 7.5명으로 나타났다.

대학원졸 이하 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 서울과 대구가 평균 자치구당 5.3명으로 나타났다. 그 다음으로 경기도가 5.1명이며, 광주가 4.8명, 전북이 3.6명으로 나타났다.

〈표 3-18〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인의 학력수준

시도	기초 지자체	미기재		고졸 이하		전문대/대졸 이하		대학원졸 이하	
		의원	평균	의원	평균	의원	평균	의원	평균
서울	25	19	0.8	34	1.4	233	9.3	133	5.3
부산	16	6	0.4	20	1.3	111	6.9	45	2.8
대구	8	2	0.3	12	1.5	60	7.5	42	5.3
인천	10	7	0.7	20	2.0	69	6.9	20	2.0
광주	5	1	0.2	5	1.0	38	7.6	24	4.8
대전	5	2	0.4	10	2.0	35	7.0	16	3.2
울산	5	0	0.0	4	0.8	32	6.4	14	2.8
경기	31	4	0.1	53	1.7	217	7.0	157	5.1
강원	18	1	0.1	43	2.4	92	5.1	33	1.8
충북	11	0	0.0	40	3.6	67	6.1	24	2.2
충남	15	2	0.1	55	3.7	75	5.0	37	2.5
전북	14	6	0.4	24	1.7	117	8.4	50	3.6
전남	22	1	0.0	54	2.5	143	6.5	45	2.0
경북	23	6	0.3	56	2.4	171	7.4	51	2.2
경남	18	5	0.3	64	3.6	136	7.6	55	3.1
총계	226	62	0.3	494	2.2	1596	7.1	746	3.3

이렇듯 학력별 당선현황분석을 통하여 당선된 기초의원들의 학력수준은 제4회부터 제6회까지 점차적으로 높아지고 있으며, 특히 대학원졸 이하의 학력을 가진 기초의원들이 크게 증가하고 있는 것으로 나타나 기초의원들의 전문성도 높아지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여전히, 광역시에 비해서 도 단위의 기초의원들은 학력수준이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

라. 직업별 당선현황 분석

기초의원의 전문성과 관련된 직업별 현황을 살펴보면, 제4회 지방선거에서는 전체적으로 지역정치인 출신들이 총 1,010명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다.

다음으로 기타·무직 출신들이 총 663명으로 당선되었다. 반면에, 전문직종이라고 할 수 있는 약사·의사·변호사와 교육자·정보통신업·출판업 종사자는 각각 13명, 60명으로 가장 낮은 비중을 차지하고 있었다.

제5회 지방선거에서는 전체적으로 지역정치인 출신들이 총 1,289명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 그다음으로 기타·무직 출신들이 총 881명으로 당선되었다. 제4회 지방선거 대비하여 지역정치인은 27.6% 증가한 것을 볼 수 있다. 반면에, 전문직종이라고 할 수 있는 약사·의사·변호사와 교육자·정보통신업·출판업 종사자는 각각 11명, 48명으로 가장 낮은 비중을 차지하고 있었으며, 제4회 지방선거에 대비하여 각각 -15.4%와 -20.0%으로 기초의회 진출이 감소한 것을 알 수 있다.

제6회 지방선거에서는 전체적으로 지역정치인 출신들이 총 1,522명으로 가장 많이 당선된 것으로 나타났다. 그다음으로 기타·무직 출신들이 총 706명으로 당선되었다. 제5회 지방선거 대비하여 지역정치인은 18.1%으로 계속 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면에, 전문직종이라고 할 수 있는 약사·의사·변호사와 교육자·정보통신업·출판업 종사자는 각각 9명, 43명으로 가장 낮은 비중을 차지하고 있었으며, 제5회 지방선거에 대비하여 각각 -18.2%와 -10.4%으로 기초의회 진출이 점차적으로 감소한 것을 알 수 있다.

이를 통하여 기초의원이 유급제로 전환되었다할지라도 여전히 낮은 의정비 보수체계, 기초의원 지원체계의 한계 등으로 인하여 전문직종을 가진 사람들이 기초의원으로 나올 가능성은 여전히 부족한 것을 알 수 있다. 반면에, 지역정치인(소위 유력인사, 유지)들은 하나의 직업군으로 인식하여 점차적으로 당선확률이 높아지고 있는 추세이다.

제6회 지방선거 당시에 시도별 기초의원의 당선현황을 살펴보면, 기초지자체 대비 가장 많은 지역정치인 출신 기초의원이 당선된 광역자치단체는 서울이며 평균 1개 자치구당 11.4명으로 나타났다. 다음으로 경기도가 8.5명이며, 광주가 7.4명, 전북이 7.3명, 경남이 6.8명으로 나타났다.

〈표 3-19〉 기초의원 당선인의 직업현황

구분		4회			5회			6회		
		지역	비례	소계	지역	비례	소계	지역	비례	소계
지역 정치인	의원수	930	80	1010	1,203	86	1289	1,410	112	1522
	증감율	-	-	-	29.4%	7.5%	27.6%	17.2%	30.2%	18.1%
농축산 수산업	의원수	301	18	319	243	20	263	225	20	245
	증감율	-	-	-	-19.3%	11.1%	-17.6%	-7.4%	0.0%	-6.8%
상업 광공업	의원수	297	19	316	170	22	192	165	34	199
	증감율	-	-	-	-42.8%	15.8%	-39.2%	-2.9%	54.5%	3.6%
운수업·건 설업	의원수	167	6	173	93	3	96	70	6	76
	증감율	-	-	-	-44.3%	-50.0%	-44.5%	-24.7%	100.0%	-20.8%
금융 연료 회사원 공무원	의원수	145	11	156	95	12	107	87	10	97
	증감율	-	-	-	-34.5%	9.1%	-31.4%	-8.4%	-16.7%	-9.3%
약사 의사 변호사	의원수	8	5	13	10	1	11	6	3	9
	증감율	-	-	-	25.0%	-80.0%	-15.4%	-40.0%	200.0%	-18.2%
종교인	의원수	1	1	2	0	1	1	0	1	1
	증감율	-	-	-	-100.0%	0.0%	-50.0%		0.0%	0.0%
교육자 IT업 출판업	의원수	38	22	60	35	13	48	31	12	43
	증감율	-	-	-	-7.9%	-40.9%	-20.0%	-11.4%	-7.7%	-10.4%
기타 무직	의원수	626	213	839	663	218	881	525	181	706
	증감율	-	-	-	5.9%	2.3%	5.0%	-20.8%	-17.0%	-19.9%
합계	의원수	2,513	375	2888	2,512	376	2888	2,519	379	2898
	증감율	-	-	-	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.8%	0.3%

농축산업 및 축산업 출신 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 전북, 경남이 평균 시군당 2.2명으로 나타났다. 다음으로 경북이 2.1명이며, 전남이 1.7명이었다.

상업·광공업·운수업·건설업 출신 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 부산이 평균 자치구당 2.2명으로 나타났으며, 다음으로 충북이 1.8명이며, 충남이 1.6명이었다.

전문직 출신 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 부산이 평균 자치구당 1.4명으로 나타났으며, 다음으로 광주가 1.0명이며, 경남이 0.9명이었다.

기타·무직 출신 기초의원이 가장 많이 당선된 광역자치단체는 대구로 평균 자치구당 5.8명으로 나타났다. 다음으로 서울이 3.9명이며, 광주가 3.8명이었다.

이를 통하여, 전국 어디서나 지역정치인 출신들이 가장 많이 당선되고 있는 상황이며, 전문직 출신 기초의원의 당선은 매우 낮게 나타났다. 지역정치인 출신들이 가장 많이 당선되는 것으로 보아 지방정치가 중앙정치로부터 예측화될 가능성이 높아질 수 있다. 한편, 서울, 광주, 대전, 울산 등 일부 광역시에서는 농축산업 및 수산업 출신 기초의원들은 당선되지 않은 것으로 보아 지역의 산업특성과 연관되어 있다고 볼 수 있다. 그리고 대구의 기초의원은 다른 지방자치단체에 비해서 기타·무직 출신 기초의원들이 가장 많이 당선된 것으로 나타나 특이한 현상을 보였다.

〈표 3-20〉 제6회 지방선거 기초의원 당선인 직업

시도	기초 지자체	지역정치인		농축산업 수산업		상업/ 공공업 운수업/건설업		전문직		기타 무직	
		의원	평균	의원	평균	의원	평균	의원	평균	의원	평균
서울	25	286	11.4	1	0.0	20	0.8	14	0.6	98	3.9
부산	16	84	5.3	3	0.2	35	2.2	22	1.4	38	2.4
대구	8	51	6.4	3	0.4	10	1.3	6	0.8	46	5.8
인천	10	54	5.4	3	0.3	15	1.5	8	0.8	36	3.6
광주	5	37	7.4	0	0.0	7	1.4	5	1.0	19	3.8
대전	5	33	6.6	0	0.0	6	1.2	3	0.6	21	4.2
울산	5	33	6.6	0	0.0	3	0.6	3	0.6	11	2.2
경기	31	262	8.5	18	0.6	22	0.7	24	0.8	105	3.4
강원	18	80	4.4	20	1.1	22	1.2	7	0.4	40	2.2
충북	11	50	4.5	22	2.0	20	1.8	6	0.5	33	3.0
충남	15	84	5.6	17	1.1	24	1.6	9	0.6	35	2.3
전북	14	102	7.3	31	2.2	9	0.6	4	0.3	51	3.6
전남	22	107	4.9	38	1.7	30	1.4	11	0.5	57	2.6
경북	23	136	5.9	49	2.1	35	1.5	12	0.5	52	2.3
경남	18	123	6.8	40	2.2	17	0.9	16	0.9	64	3.6
총계	226	1,522	6.7	245	1.1	275	1.2	150	0.7	706	3.1

4. 기초의원 의정지원체계 분석

가. 의정비 유급제 변화 분석

지방의원의 지원체계를 분석하기 위하여 의정비 유급제 변화, 의회사무기구의 변화 등을 살펴보았다.

우선, 의정비가 유급제로 전환됨에 따라 시·군·구 기초의원은 시행 전인 2005년에는 2,120만원이었던 것이 시행 후 2006년에는 30% 증가한 2,776만원으로 평균금액이 변화되었다.

〈표 3-21〉 기초의회 의정비 유급제에 따른 의정비 평균금액 변화(한국지방행정연구원DB)

구분	시행 전(2005)	시행 후(2006)	비고
시·군·구	2,120만원	2,776만원(30% ↑)	최고: 3,804만원(서대문구) 최저: 1,920만원(증평군)

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치 20년 평가」, pp.357

기초의원 의정비는 2009년을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 2012년에는 시·군·구 기초의원 의정비가 0.78%로 가장 높게 증가하였다. 이는 시·군·구의 재정여건과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 상대적으로 재정여건이 풍족한 기초단위가 증가비율이 높은 편이며, 그렇지 못한 기초의회는 상대적으로 낮을 수밖에 없다.

〈표 3-22〉 기초의원 의정비 변화(한국지방행정연구원DB)

구분	2006-2007	2008	2009	2010	2011	2012
시·군·구	2,788	3,734	3,435	3,444	3,452	3,479
전년대비 증감율	-	(33.9%)	(-8.0%)	(0.3%)	(0.2%)	(0.78%)

출처: 행정자치부(2015), 「지방자치 20년 평가」, pp.359

한편 기초자치단체의 재정여건에 따라 의정비 수준에서 지역편차가 크게 나타나는데, 최고수준인 서울 강남구는 4,950만원, 최저 수준인 경북 울릉군은 2,820만원이다. 2015년 기준 의정비 지급수준은 기초의원의 경우 평균 3,593만원으로 재세공과금을 제외하면 정부가 발표한 4인 가구 최저생계비에도 못 미치는 수준이며, 이는 당초 유급제 도입의 근본취지와도 어긋난다고 할 수 있다(최근열, 2015).

나. 기초의회 사무기구 분석

기초의회 사무기구에 대해서 살펴보면, 시·군·구 기초의회는 2002년부터 2014년까지 전문위원수와 사무직원수가 지속적으로 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 전문위원수는 2002년에는 총 489명(5급: 357명, 6급: 132명)이었으나 2014년에는 총 654명(5급: 430명, 6급: 224명)으로 33.7%가 증가하였다. 사무직원수도 2002년에는 2,491명이었으나 2014년에는 2,655명으로 6.6%가 증가하였다.

〈표 3-23〉 시·군·구 기초의회 사무기구 직원수(행정안전부, 지방의회 백서, 2006~2010, 2011)

연도	계	사무국장	사무과장	전문위원		담당	사무직원
		행정4급	행정5급	5급	6급	행정6급	
2002	3590	110	121	357	132	379	2491
2003	3641	109	125	359	127	391	2530
2004	3703	111	126	359	134	399	2574
2005	3711	111	124	360	129	412	2575
2006	3776	113	128	375	176	372	2612
2007	3880	119	128	398	157	446	2632
2008	3997	118	124	418	200	442	2695
2009	3956	111	125	427	205	447	2641
2010	3957	111	119	434	204	438	2651
2011	3975	108	119	434	215	432	2667
2012	3968	108	119	434	215	432	2660
2013	3990	109	121	431	221	432	2676
2014	3970	109	121	430	224	431	2655

출처 : 행정자치부(2002~2014), 「지방의회백서」 참조

〈표 3-24〉 지방의원, 사무직원, 전문위원 현황(2015년 말 기준)

구분	광역자치단체					기초자치단체				
	의원	사무 직원	직원/ 의원	전문 위원	위원/ 의원	의원	사무 직원	직원/ 의원	전문 위원	위원/ 의원
합계	789	1,322	1.7	158	0.2	2,898	3,316	1.1	656	0.2
서울	106	237	2.2	20	0.2	419	591	1.4	86	0.2
부산	47	90	1.9	10	0.2	182	176	1.0	41	0.2
대구	30	66	2.2	6	0.2	116	112	1.0	25	0.2
인천	35	81	2.3	5	0.1	116	139	1.2	25	0.2
광주	22	51	2.3	5	0.2	68	76	1.1	15	0.2
대전	22	59	2.7	5	0.2	63	77	1.2	15	0.2
울산	22	45	2.0	5	0.2	50	64	1.3	13	0.3
세종	15	19	1.3	3	0.2	-	-	-	-	-
경기	128	147	1.1	22	0.2	431	497	1.2	94	0.2
강원	44	62	1.4	8	0.2	169	204	1.2	42	0.2
충북	31	58	1.9	8	0.3	131	154	1.2	29	0.2
충남	40	60	1.5	11	0.3	169	186	1.1	42	0.2
전북	38	69	1.8	8	0.2	197	216	1.1	47	0.2
전남	58	54	0.9	12	0.2	243	261	1.1	55	0.2
경북	60	77	1.3	11	0.2	284	294	1.0	65	0.2
경남	55	70	1.3	12	0.2	260	269	1.0	62	0.2
제주	36	77	2.1	7	0.2	-	-	-	-	-

출처: 유동상·강인호(2016: 459 재인용)

한편 광역자치단체 기준(2015년말)으로 살펴보면, 시·군·구의원은 1.1명인데 반해 시·도의회 의원의 경우 1인당 평균 사무직원의 수가 1.7명으로 나타났다. 이는 기초 의원이 광역의원들보다 의회사무기구로부터 충분한 의정활동지원을 받지 못하는 것으로 볼 수도 있다. 시·군·구 기초의회에서는 대부분 유사한 분포를 보이고 있으나, 그나마 서울이 1.4명으로 가장 많고 경남·북, 부산 및 대구 등이 1.0명으로 낮았다.

다. 기초의회 연수 및 연찬회 분석

지방의회 연수기관 유형에 대해서 허훈(2010)은 크게 지방의회와 외부기관으로 구분하여 유형을 정리하였다.

〈표 3-25〉 연수기관의 종류(지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안, 2010)

구분	종류	기관의 예
지방의회	자체실시	지방의회, 지방의회연합, 의원개인 및 의원모임
외부기관	공공기관	지방행정연수원 지방의회아카데미, 국회 의정연수원 지방의원연수과정
	사설기관 (혹은 연수기업)	자치행정연수원, 현대지방의정연구원 등 연수기업
	기타	민주노동당, 전국여성지방의원네트워크 등

* 출처: 허훈(2010: 155)

행정자치부의 지방의회 백서에서는 국외 연수실적, 국내 연찬회 및 세미나 등으로 구분하여 실적을 제시하고 있다. 우선, 지방의원 국외 연수실적을 살펴보면, 정해진 예산 범위내에서 방문하고 있으며, 1인당 평균 비용은 조금씩 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 기초의회와 광역의회와 비교해보면, 광역의회에 비해서 기초의회의 1인당 평균 지출비용이 상대적으로 낮았던 것을 볼 수 있으나 시간이 지남에 따라 연수에 대한 평균 지출비용은 광역의회만큼 유사해지고 있는 추세이다.

〈표 3-26〉 지방의원 국외 연수실적

연도	구분	방문회수	연인원	방문국	소요예산(백만원)	
					총액	1인당 평균
2002-2006	합계	1833	12501	3124	22782	1.82
	시도	342	2036	612	4970	2.44
	시군구	1491	10465	2512	17812	1.70
2006-2010	합계	1545	9356	2564	18419	1.97
	시도	420	2332	612	4967	2.13
	시군구	1125	7024	1952	13452	1.92
2010-2014	합계	2282	12727	3257	27959	2.20
	시도	550	3145	758	7342	2.33
	시군구	1732	9582	2499	20617	2.15

출처 : 행정자치부(2002~2014), 「지방의회백서」참조

국내 연찬회 및 세미나 등의 실적을 살펴보면, 제4기 지방의회에 비해서 제6기 지방의회가 국내 연수실적이 21.8% 감소한 것으로 나타났으며, 그 중에서 간담회 실적이 제4기 지방의회보다 제6기 지방의회가 -33.4%로 가장 크게 감소하였다. 특히, 제6기 지방의회를 대상으로 광역과 기초를 합쳐서 연수·연찬이 2,791건, 간담회가 9,850건, 세미나가 915건, 기타가 1,291건으로 나타나 주로 일회적, 단발적 간담회의 활용이 대부분이다(금창호, 2012).

〈표 3-27〉 지방의원 국내 연수실적(행정안전부, 지방의회백서, 2006-2010, 2011)

연도	구분		계	연수 연찬	간담회	세미나	기타
2002- 2006	합계	회수	18992	2212	14791	955	1034
	시도	회수	1233	236	652	209	136
	시군구	회수	17759	1976	14139	746	898
2006- 2010	합계	회수	15427	3488	10297	841	801
		인원	162545	33962	103985	11753	12845
	시도	회수	1848	434	1022	196	196
		인원	30998	6568	13741	4344	6345
	시군구	회수	13579	3054	9275	645	605
		인원	131547	27394	90244	7409	6500
2010- 2014	합계	회수	14847	2791	9850	915	1291
		인원	157058	32185	98961	14213	11699
	시도	회수	1797	298	863	389	247
		인원	27458	6094	9877	6955	4532
	시군구	회수	13050	2493	8987	526	1044
		인원	129600	26091	89084	7258	7167

출처 : 행정자치부(2002~2014), 「지방의회백서」 참조

5. 실태분석 요약

기초의회에 대한 제도적 변화의 시작은 기초의원들의 전문성과 대표성을 강화시키기 위한 노력에서부터 시작된다. 특히, 제4기에서는 기초의원의 유급직화 및 소선거구제에서 중선거구제로 재편, 비례대표제의 도입, 정당공천제의 허용 등 기초의회

및 기초의원의 대표성과 전문성을 확대하기 위한 다양한 제도가 도입되었다.

이러한 제도적 변화가 실제로 기초의원의 전문성과 대표성으로 표현될 수 있는 자체역량에는 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해서 제4기부터 제6기까지 당선된 기초의원의 인적특성을 분석하였다. 우선, 정당별로 살펴보면, 제4회 지방선거에 도입된 중선거구제와 정당공천제가 점차적으로 공고화되고 있는 상황이다. 이는 양당제라는 한국적 정치상황과 맞물려 상대적으로 중앙정치에 예측되지 않은 유능하고 전문성을 갖춘 인물들이 새누리당이나 더불어민주당 등 양당중 1당에 소속되지 않으면, 제3정당이나 무소속으로 기초의회에 진출하기 어렵게 되고 있는 것을 의미한다.

한편 지역별로는 새누리당은 영남지역을 중심으로 기초의원 당선이 높은 편이며, 더불어민주당은 호남지역을 중심으로 기초의원 당선이 높은 것을 볼 수 있다. 수도권에서는 새누리당과 더불어민주당 출신들이 고르게 당선되는 것으로 나타났다. 이를 통하여, 지방정치도 중앙정당의 정치적 영향력에서 벗어나기 어려운 문제점을 내포하고 있음을 알 수 있다.

수도권 중심으로 시군구별 인구증가에 따른 지역구 의원과 비례의원 당선에 영향을 미쳤으며, 특히 남성의원 중심의 기초의회가 구성되고 있지만, 여성정치인의 비례의원 당선으로 기초의회에 진출하는 것이 비약적으로 증가하였다. 제6회 지방선거에 이르러서는 상당수의 여성정치인이 지역구에서도 당선되고 있다. 이는 여성의원들이 비례의원으로 당선되면서 지역정치에 경험을 축적하고 차기 지방선거에서는 지역구 의원으로 당선하게 되면서 점차적으로 여성의 정치활동에 증가시키게 되는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 비례의원 중에서 여성의원의 비중이 계속 증가하는 현상과 맞물리면서 차기 지방선거에서 여성의원의 비율이 확대될 것으로 예상할 수 있다. 지역별로는 상대적으로 수도권 지역의 기초의원일수록 여성이 당선될 확률이 높은 것을 알 수 있으며, 수도권 이외의 지역일수록 여전히 남성 기초의원이 당선될 확률이 높은 것으로 나타났다.

연령별로 살펴보면, 당선된 기초의원들의 연령수준이 점차적으로 높아지고 있으며, 특히 제4회부터 제6회까지 지방선거를 통하여 기초의원들의 고령화가 되고 있

으며, 40세 미만의 젊은 기초의원들은 점차 당선되기 어려워지고 있는 상황이다. 또한, 지역별로도 이와 같은 현상이 지속되고 있어 젊은 계층의 기초의원들이 지방정치에 등장할 수 있는 모습은 점차 찾아보기 어려워지고 있다.

학력별로 살펴보면, 제4회에 비해서 제6회 지방선거에서는 당선된 기초의원들의 학력수준은 점차적으로 높아지고 있으며, 특히 대학원졸 이하의 학력을 가진 기초의원들이 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 기초의원들의 전문성도 높아지며 향상되고 있음을 추정할 수 있지만, 여전히 광역시에 비해서 도 단위의 기초의원들은 학력수준이 낮은 것으로 나타나 전국의 기초의원의 학력수준이 높은 자들이 지방정치에 갈 수 있도록 기초의회 의정비 등과 관련한 지원여건이 마련되어야 할 것이다.

직업별로 살펴보면, 지역정치인(지역유지, 유력인사 등)들의 당선확률이 점차적으로 증가되고 있는 상황이다. 앞서 중선거구제, 양당제 기반 정당공천제와 맞물리면서 거대 양당인 제1당과 제2당간의 정당간 경쟁은 실종되고, 정당내 공천경쟁만이 난무하고, 지역정치인들이 상대적으로 쉽게 공천을 받고 지방선거에 당선되고 있음을 볼 수 있다. 이는 결과적으로 지역정치인 출신들이 가장 많이 당선된다는 것은 지방정치 또한 중앙정치로부터 예측화될 가능성이 높아진다는 의미를 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정당의 민주화와 투명성 확보가 중요하고 핵심적인 과제로 제시될 수 있다. 반면에, 기초의원이 유급제로 전환되었다할지라도 여전히 낮은 의정비 보수체계, 기초의원 지원체계의 한계 등으로 인하여 전문직종을 가진 사람들이 기초의회 의원선거에 출마할 가능성은 현실적으로 어려운 실정으로 보인다.

한편 기초의원의 의정비는 매년 상승하고 있으나, 기초자치단체의 재정여건에 따라 의정비 수준에서 지역편차가 크게 나타나고 있다. 또한 2015년 기준 의정비 지급 기준은 정부가 발표한 4인가구 최저생계비에도 미치지 못하는 수준으로 당초 유급제 도입 근본취지와 부합하지 않는다(최근열, 2015). 기초의회 사무기구는 기초의원이 광역의원들보다 의회사무기구로부터 충분한 의정활동지원을 받지 못하는 것으로 볼 수 있다.

제2절 기초의원 전문성 강화 사례분석

1. 행정자치부 선정 사례

행정자치부에서는 2009년에 제5기 지방의원 의정활동 중 7개 분야별로 본보기적 사례를 발굴하여 시도 및 시군구 의회에 전파하고(행정안전부, 지방의회백서, 2006-2010, 2011) 200개 우수사례를 선정한 바 있다. 우수사례로는 자치입법에 대한 사례(60건), 연구활동 관련 사례(15건), 주민참여 대화 활동에 대한 사례(16건), 지역 현안을 해결한 사례(34건), 의회운영의 효율성 제고 사례(33건), 봉사활동과 선행에 대한 사례(17건), 기타 의회활동의 홍보 사례(25건) 등 다른 기초의회에서도 어렵지 않게 도입할 수 있는 사례들이다 (뉴스레터_06월, 한국지방행정연구원).

〈표 3-28〉 민선5기 지방의원 전문성 강화 사례

사례명	주요 내용	담당 기관
수요초선공부 모임	초선의원들로 구성된 연구단체로 토론회와 세미나 및 특강 등 주요현안에 대한 연구 활동을 전개함	대구
자치법규 연구모임 활동	자치법규에 대한 연구모임을 구성하고, 지방자치와 관련한 법규의 개선방향 등에 대한 토론을 갖는 등 활발하게 연구활동을 전개함	광주 북구
의원연구단체 운영	각종 지방자치와 관련한 조례규칙에 대한 연구활동을 위해 “정책연구회”, “더-드림” 등 2개 연구관련 단체를 구성하여 운영함	대전 서구
비전대덕 의정활동연구회	연구과제의 하나로 구에서 관리하고 있는 공유재산의 효율적인 관리방안을 마련방안 등에 대한 연구 활동 전개함	대전 대덕구
조례연구회 및 축제연구회	지방의원들의 입법에 대한 전문성 제고를 위해 조례연구회를 운영하고 지역축제의 발전방안 등에 대한 연구를 위해 축제연구회 운영함	경남 창원
활발한 의원연구모임 활동	지방의원 연구모임을 운영하며, 총 39회에 걸친 각종 정책 세미나와 토론회 및 연찬회를 개최하는 등 다양하고 활발한 연구 활동 전개함	제주

사례명	주요 내용	담당 기관
의원 정보화교육	마이크로소프트사의 엑셀을 활용하여 인맥관리법과 미니홈페이지의 관리 등에 관한 정보화교육을 실시함	대구 북구
의원 전문성 강화 노력	각 상임위원로 전문성의 제고를 위해 의정자문위원을 22명으로 확대하여 위촉함	대전
의원역량강화를 위한 세미나 실시	지방의원의 전문성을 제고하고 직원들의 의정활동 지원 역량을 강화하기 위해 의원들의 의정활동과 관련한 주제를 선정하며 세미나를 실시함	경기 안양
경북 의성·대구 남구 합동연찬회	지방의회의 전문성 강화를 위해 각종 조례안 등의 효율적인 심사방법, 본회의와 상임위에서의 발언과 질문내용을 중심으로 연찬회를 개최함	경북 의성
정례 의정보럼 운영	연간 25회에 걸쳐 지역의 다양한 현안 등에 대하여 전문가를 초청하고 특강 및 토론을 진행하는 등 정례 의정보럼을 운영함	제주
사회봉사프로그램 포함한 연찬회	사회봉사활동을 포함한 지방의원들의 연찬회를 실시하여 다양한 위문품을 전달하고 현장의 의견을 청취함	전남
의원연수방법 개선	지방의원 소양교육을 실시하는 등 지방의원 연수방법을 개선하고, 의원·시민·사회단체가 함께 하는 대화의 시간을 마련함	전남 목포
맞춤형 의원 연수 실시	지방의회 기능에 맞는 교육관련 프로그램을 수립하고, 전문강사를 직접 섭외하는 등 맞춤형 연수를 실시함	경북 경산
의정발전위원회 구성·운영	교육, 관광, 환경, 농업, 건설 등 5개 분야에 총 19명의 위원들을 위촉하여 의정발전위원회를 구성하여 운영함	충북 단양

출처: 행정자치부(2009) 보도자료

행정자치부에서 선정한 사례 중에서 기초의원 전문성 강화 사례는 자체연구모임 운영사례, 의원 전문성 및 정보교류 활성화를 위한 연찬회 실시 사례, 정책네트워크 측면에서 의정자문위원회나 시민과의 대화 등 크게 3가지를 정리할 수 있다.

행정자치부가 제시한 사례를 중심으로 기초의회의 관련 조례를 검색해보고, 주로 어떠한 내용으로 기초의원 전문성을 향상시키기 위해서 노력하고 있는지에 대해서 사례분석을 실시하였다. 여기서는 자체연구모임 활동사례, 합동의정연찬회 추진사례, 의정자문위원회 구성사례 등을 살펴보겠다.

2. 자체연구모임 활동 사례

기초의회 차원의 자체연구모임은 선진화된 입법정책의 능동적 연구·개발을 도모하고, 의원 스스로의 조례입안을 위한 전문성 함양 및 입법 활성화를 통한 생산적인 의회상 정립에 기여하는 데 목적이 있다. 이와 관련하여 기초의회에서는 ‘연구단체 지원 및 운영 조례’를 제정 운영하고 있다.

현재, 전국 기초의회 중에서 총 47개 조례로 제정하여 운영 중에 있으며, 이는 20.8%를 차지하고 있다. 특히, 경기도와 서울시의 기초의회가 연구단체 지원 조례를 적극적으로 제정하고 있는 양상이다.

기초의회 자체연구모임의 프로그램은 크게 정기적인 토론회, 세미나(강연회)가 주를

〈표 3-29〉 기초의회 연구단체 지원 조례 현황

시도	기초의회명	갯수
서울	강서구, 구로구, 노원구, 동작구, 서대문구, 서초구, 성북구, 송파구	8개
부산	동래구	1개
대구	수성구	1개
인천	부평구	1개
광주	광산구, 남구, 서구	3개
대전	동구	1개
경기	고양시, 군포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 안양시, 오산시, 의정부시, 광주시, 여주시, 용인시, 파주시, 수원시	13개
충북	제천시, 청주시	2개
충남	보령시, 홍성군, 당진시	3개
전북	남원시, 완주군, 전주시	3개
전남	나주시, 여수시, 함평군, 해남군	4개
경북	경주시, 김천시, 안동시	3개
경남	거제시, 김해시, 남해군, 밀양시	4개
총합계		47개

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 검색결과(2016.9월)

이루고 있으며, 쟁점이 되는 조례와 관련된 관계자와 공무원의 의견수렴의 창구 역할을 수행하고 있으며, 정기적으로 타 기초의회와의 연구교류 및 워크숍 등의 프로그램을 운영하고 있다. 이에 대한 자체연구모임의 성과로서 연구활동 성과보고회를 개최함으로써 자체적인 성과평가는 물론 향후 연구단체 활동 방향성을 구체적으로 제시하는 계기로 삼고 있다.

현재 기초의원 자체연구모임의 시작은 조례 제정에 앞서서 우수 조례를 찾아보고 비교분석하는 활동과 상위법 개정에 따른 발 빠른 대응하기 위해서 학습모임 형태로 진행하고 있었다. 현재는 지역현안 및 공동체 문제를 해결하기 위해서 모임을 구성하는 경우가 많아지고 있는 추세이다.

〈표 3-30〉 기초의회 자체연구모임의 추진사례

기초	단체명	주요 내용
경기 안양	다사모	결혼이민자 가족대표와 간담회 및 애로사항 청취함으로써 다문화가족에 대한 이해 및 관련 지원방안 모색하는 계기 마련
경기 수원	공동주택 층간소음 연구회	관내 5개 시범아파트를 중심으로 자율적 층간소음관리위원회 구성과 운영규칙의 필요성 등 공동주택 층간소음 예방을 위한 개선방안에 대하여 논의함으로 공동주택의 층간소음에 대한 자발적인 갈등해소 기여
경기 성남	성남 마을과 환경 포럼	성남의제21, 주민자치위원회, 통장연합회, 아파트연합회 등 각종 시민단체 및 민간전문가로 구성되어 지방자치와 생활자치 발전을 위한 환경관련 시민토론회 추진
충남 당진	의원 조례연구모임	월별 단위과제를 선정해 매월 연구모임 정례화, 사례·실무 중심 연구활동 수행. 특히, 타 기초의회 우수 조례 발굴하고 비교분석 및 상위법 개정에 따른 조례개정 내용을 검토

3. 합동 의정연찬회 사례

기초의회 차원의 합동 의정연찬회는 기초의원들이 연구와 연찬을 통해 의정활동 전문성을 높여 합리적인 대안을 제시하는 정책의회 구현과 의원 상호 간의 공동체 의식 함양을 위해 마련되고 있다. 합동연찬회는 크게 자매결연을 맺은 기초의회가

연합하여 실시하는 경우나 지역 내의 기초의회 간 합동으로 연찬회를 실시하고 있다. 합동연찬회는 행정사무감사와 예산안 심의 같은 기초적인 정보교육 및 기초의원들이 인적네트워크 형성은 물론, 지역현안 뿐만 아니라 국내외 정책동향에 대해서 습득할 수 있는 계기를 제공해주고 있다.

이러한 합동연찬회는 기초의회와 의원 상호간 친선교류는 물론 기초의회간 보다 발전적이고 미래지향적인 방향을 모색할 수 있는 소중한 교류의 장을 마련해주고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 몇몇 합동연찬회 개최를 둘러싸고 본래 취지와 맞지 않게 관광성 연찬회라는 인식과 기초의회 다수당인 기초의원들의 친목도모를 위해서 추진하고 있다는 시선이 존재하고 있다.

〈표 3-31〉 기초의회 합동연찬회 추진사례

광역	기초	주요 내용
충북	보은, 옥천, 영동, 괴산	자연휴양림 및 지역문화 유산 활성화 방안 주제로 기초의회 간 상호 유대와 지역사회 발전을 위한 의정정보 교류의 계기 마련
대구	중구, 남구	내년도 예산안 심사 및 추경에 대한 전문지식을 공유하고 중·남구 의원 상호간 공동체 의식 강화 및 생산적 의회운영에 대한 정보교류의 장 마련
합동	경북 안동, 경기 광명	안동시와 광명시는 자매결연 의회로서 상호간의 합동연찬회를 열어 양 의회 간 의정활동 경험과 의견을 교환하고 의정실무에 대한 특강이 이루어짐
	강원 원주, 전북 군산	원주시와 군산시는 2007년 자매결연을 체결하고 지방의회의 역할과 지역산업 활성화 전략, 행정사무감사 기법 공유하는 등 합동 연찬회를 개최하고 있음

4. 의정자문단 또는 위원회 구성 및 운영 사례

기초의원에게 정책적 자문을 지원하기 위해서 의정자문단 또는 의정발전자문위원회를 설치하는 경우가 있다. 의정자문단(위원회)은 지역사회 전문가, 상공회, 학계, 언론계, 전 지방의원 등 다양한 전문가 계층이 참여하고, 분야별 전문가들과 자

치, 행정, 복지, 문화, 도시건설 등 여러 의제를 가지고 토론하고 결과물을 만들어 조례반영 및 정책대안 제시 등 기초의원의 의정활동을 지원해주기 위한 조직이다.

현재, 전국 기초의회(266개) 중에서 총 51개 조례로 제정하여 운영 중에 있으며, 이는 22.6%를 차지하고 있다. 특히, 경기도와 서울시의 기초의회가 의정발전자문단 또는 의정발전자문위원회 지원 조례를 적극적으로 제정하고 있는 양상이다.

〈표 3-32〉 기초의회 의정자문위원회 지원 조례 현황

시도	기초의회명	갯수
서울	강남구, 강동구, 구로구, 동대문구, 송파구, 은평구, 중랑구	7개
부산	남구, 사하구, 해운대구	3개
대구	달서구	1개
광주	광산구, 서구	2개
경기	가평군, 광명시, 남양주시, 안산시, 안양시, 양주시, 여주시, 연천군, 용인시, 하남시, 김포시, 포천시	12개
강원	강릉시, 원주시, 정선군, 태백시, 홍천군	5개
충북	단양군, 청주시, 보은군, 제천시	4개
충남	당진시, 보령시, 서산시, 아산시, 예산군	5개
전북	남원시, 무주군, 정읍시	3개
전남	광양시, 순천시	2개
경북	김천시, 안동시	2개
경남	김해시, 창원군, 창원시, 함안군, 합천군	5개
총합계		51개

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 검색결과(2016.9월)

기초의회 의정발전자문단(위원회)은 기초의원과 전문가 간에 간담회 형식으로 진행하며, 주로 기초의회 의정활동 내용과 나아갈 방향에 대해서 전문가에게 자문을 구하는 방식으로 진행된다. 또한, 지방의원의 의정활동의 증진을 위해 신설된 합의

체로서의 지방의회 및 지방의원들의 의정활동에 대한 자문, 정책자료의 수집 및 연구, 정책대안의 개발 등의 기능을 수행한다.

〈표 3-33〉 기초의회 의정발전자문단(위원회) 추진사례

기초	구분	주요 내용
광주 광산구	역 할	광주 광산구의회 의정자문위원회는 의정의 발전을 위해 신설된 합체로서 지방의회 및 지방의원들의 의정 활동에 대한 정책자료 수집 및 연구, 자문활동, 정책대안 개발 등의 기능을 수행함
	구성원	세무사, 변호사, 민주노총 광주본부, 농협조합장, 시농민회, 전국아파트연합회 광주지회 등 위촉(총 20명 이내)
	임 기	2년
경기 하남시	역 할	하남시의회 의정자문위원회는 기초의원들의 지방의정 활동에 관한 자문과 조사 연구 및 각종 자료 수집, 지방의회에서 각종 의안의 심사 시 심의내용에 대하여 해당 분야의 자문, 지방의회에서 요청하는 사항에 대한 자문과 기타 의원들의 의정활동을 수행하는 데 필요한 사항에 대하여 기능을 수행(총 20명 이내)
	구성원	복지, 건축, 교육, 경제, 법률 분야 등의 전문가로 구성
	임 기	2년
충남 아산시	역 할	아산시의회 의정자문위원회는 기초의원들의 의정활동에 관한 일반적 자문, 시의회에서 지정하는 안건에 대한 의견제시, 그 밖에 의회기능 향상에 필요한 조언 등의 역할 수행(총 10명 이내)
	구성원	지역기업체 임원, 대학교 임원, 교수, 기업체 협의회, 의정동우회 회원 등 위촉
	임 기	2년

의정발전자문단(위원회)는 임기는 2년이고 10~20명 이내로 변호사, 세무사, 교수, 노동계 인사, 지역주민 등 폭넓은 전문인사들이 참여가능하다. 의정발전자문단(위원회)으로 위촉된 자문위원들은 그들의 임기내에 자문위원회에 참여하거나 수시적으로 자문을 행하는 것을 통해 의원들의 의정활동을 지원하며, 지방의회 의원들의 현장방문시 동행하여 필요한 자문을 해 주는 경우도 있다.

제3절 설문조사 및 분석

1. 설문조사 개요

기초의원 자체역량 강화 방안의 실태를 분석하기 위해서 실질적으로 지방의회와 관련된 교수, 연구원,⁷⁾ 공무원, 그리고 기초의회와 관련되어 업무를 처리하고 있는 사람들을 주요 대상으로 조사를 하였다.

〈표 3-34〉 조사개요

구분	내용	비고
조사대상	- 관련 전문가(교수, 연구원) - 공무원 - 의회 관계자	- 설문조사
조사방법	설문조사	- 설문협조 요청
조사기간	2016.9.20 - 2016.9.29	- 회수율 고려 - 보고서 내용 분석

분석을 위한 설문지는 총 65부를 배포하여 60부인 92%를 회수하였다. 조사 대상자들의 특성을 보면, 남자가 47%, 여자가 21.7%, 연령은 30대가 43.3%, 40대가 45%, 그리고 50대 이상이 11.7%를 차지하였다. 그리고 직업은 교수가 8.3%, 연구원이 28.3%, 공무원이 36.7%, 의회와 관련되어 업무를 수행하는 관계자가 26.7%를 차지하고 있다.

7) 교수와 연구원을 구분하여 조사한 이유는 학문적 차원의 연구를 상대적으로 많이 진행하는 교수의 의견과 정책실무 차원의 연구를 좀 더 진행하는 연구원간의 의견을 파악하기 위해서이다.

〈표 3-35〉 조사대상자의 일반적 특성

구분	유형	빈도(명)	비율(%)
성별	남자	47	78.3
	여자	13	21.7
연령	30대	26	43.3
	40대	27	45.0
	50대 이상	7	11.7
직업	교수	5	8.3
	연구원	17	28.3
	공무원	22	36.7
	관계자	16	26.7

2. 설문조사 결과

가. 기초의원의 역량 수준진단

기초의원의 자체역량과 관련하여 현 역량수준을 대표기능, 전문성, 그리고 이에 대한 본래의 기능과 역할 충실성에 대해 살펴본 결과이다.

주민대표기능과 관련해서는 5점 척도에서 평균 약 2.6점, 전문성과 관련해서는 평균 약 2.3점, 그리고 본래 역할수행과 관련해서는 평균 약 2.6점 정도로 나타났다. 설문결과로 보았을 때 전문성이 대표성과 본래 역할수행과 비교할 때 점수가 제일 낮게 나타나고 있다.

이러한 결과는 기초의원의 역량수준에 대해 부정적인 반응이 대다수를 차지하고 있다고 할 수 있으며, 그 가운데에서 전문가 그룹(교수, 연구원)은 실제 의회와 관련되어 업무를 추진하고 있는 관련자(공무원, 관계자)와 비교할 때 좀 더 부정적인 의견을 피력했다.

〈표 3-36〉 기초의원의 현재 역량 수준

(단위 : 평균(S,D))

구 분	전체 (n:60)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
기초의원의 주민 대표기능	2,633	2,200	2,529	2,636	2,733
기초의원의 지방의회 관련 전문성	2,333	2,200	2,000	2,409	2,533
기초의원의 본래의 기능과 역할 수행	2,567	2,600	2,353	2,591	2,600

기초의원의 의정활동에 있어서의 주요 문제점과 관련하여서는 지방의원의 개인적 전문성 부족(50.0%), 정당공천제의 문제점(31.7%), 법제도(8.3%) 및 지방재정의 한계(8.3%) 순으로 응답하였다.

교수들은 전문성 부족을, 연구원은 정당공천제의 문제점을, 공무원은 전문성 부족을, 그리고 의회 관계자 역시 전문성 부족을 가장 문제점으로 꼽고 있어서 개인적 차원의 전문성이 가장 큰 문제점으로 대두되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-37〉 기초의원 의정활동의 주요 문제점(한국지방행정연구원DB)

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	전체 (n:60)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
법·제도적 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	3 (13.6)	1 (6.7)
지방의원의 개인적 전문성 부족	30 (50.0)	4 (80.0)	4 (23.5)	11 (50.0)	11 (73.3)
지방재정의 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	2 (11.8)	3 (13.6)	0 (0.0)
정당공천제 문제점	19 (31.7)	1 (20.0)	10 (58.8)	5 (22.7)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	60 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

나. 기초의원 민주성(주민 대표성) 수준

기초의원의 주민대표성과 관련하여서는 누구를 위하여 의정활동을 수행하고 있는가라는 질문에 대해 기초의원 자신이나 지지자(61.7%), 지역주민(18.3%), 특정직 능단체나 민간단체(13.3%), 그리고 일부 힘있는 사람이나 특정계층(5.0%) 순으로 응답하였다.

교수들과 연구원, 그리고 공무원, 관계자 모두가 기초의원 자신이나 지지자를 위해 일하는 것으로 꼽고 있어 본래의 역할인 지역주민을 대표한다기 보다는 개인적 차원의 일부 이익 대표를 하는 것으로 보고 있었다.

〈표 3-38〉 기초의원 의정활동의 대표하는 대상(한국지방행정연구원DB)

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	전체 (n:60)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
지역주민	11 (18.3)	1 (20.0)	1 (5.9)	5 (22.7)	3 (20.0)
특정직능단체나 민간단체	8 (13.3)	0 (0.0)	3 (17.6)	4 (18.2)	1 (6.7)
기초의원 자신이나 지지자	37 (61.7)	4 (80.0)	12 (70.6)	13 (59.1)	8 (53.3)
일부 힘 있는 사람이나 특정계층	3 (5.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	60 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

기초의원의 주민대표성과 관련하여 의정활동의 수행정도에 대한 질문에 대해 의견수렴(2.4점), 민원수렴(2.7점), 주민 이해증진(2.7점), 그리고 정치과정에 반영(2.4점)으로 부정적인 의견이 나왔다. 즉, 주민대표성을 위한 수행정도에서도 부정적인 의견이 많이 나타나고 있다.

〈표 3-39〉 기초의원의 민주성(주민대표성) 평가

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (S.D)
주민들의 의견수렴을 위한 의정활동	6	21	27	5	1	2,467
주민의 대표로서 주민들의 청원이나 민원 수렴	3	19	28	8	2	2,783
지역현안에 대한 주민들의 이해와 요구를 증진	3	23	21	12	1	2,750
주민들의 정치적 의견을 지방정치 과정에 반영	9	26	17	8	0	2,400

다. 기초의원 전문성 수준

기초의원의 전문성 수준과 관련한 질문에 대해 지자체 견제 등(2.5점), 지방자치 및 의회 관련 지식 정도(2.4점), 감사능력(2.2점), 그리고 조례관련 지식 정도(2.4점)는 부정적으로 의견이 나타났다. 즉, 전문성에 대해 부정적인 의견이 많이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 그 가운데에서도 특히 집행기관인 지방자치단체를 견제하는데 있어 감사 능력이 제일 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-40〉 기초의원의 전문성 평가

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (S.D)
지방자치단체(행정기관) 견제, 감시, 통제	7 (11.7)	20 (33.3)	25 (41.7)	7 (11.7)	1 (1.7)	2,583 (0.907)
지방자치와 지방의회에 대한 지식과 정보	4 (6.7)	31 (51.7)	22 (36.7)	2 (3.3)	1 (1.7)	2,417 (0.743)
지방자치단체 행정사무 감사에 대한 지식과 능력	12 (20.0)	24 (40.0)	22 (36.7)	1 (1.7)	1 (1.7)	2,250 (0.856)
조례 제정과 개정활동 등에 대한 지식과 정보 및 능력	7 (11.7)	29 (48.3)	18 (30.0)	5 (8.3)	1 (1.7)	2,400 (0.867)

기초의원의 전문성과 관련되어 응답자별 의견을 보면, 교수들은 행정사무 감사와 지자체 견제 능력에 제일 낮은 점수를 줬고, 연구원과 공무원, 관계자들은 행정사무 감사능력에 제일 낮은 점수를 준 것으로 나타났다. 즉 행정부 견제능력이 낮고 그 중에서도 감사능력이 문제시 되고 있다고 판단된다.

〈표 3-41〉 기초의원의 전문성 평가(직업, 연령별)

(단위 : 평균 (S,D))

구 분		지방자치단체(행정기관) 견제, 감사, 통제	지방자치와 지방의회에 대한 지식과 정보	지방자치단체 행정사무 감사에 대한 지식과 능력	조례 제정과 개정활동 등에 대한 지식과 정보 및 능력
직업별	교수 (n:5)	2,000 (0,000)	2,600 (0,548)	2,000 (1,000)	2,200 (0,447)
	연구원 (n:17)	2,706 (0,849)	2,235 (0,437)	2,118 (0,781)	2,294 (0,588)
	공무원 (n:22)	2,455 (1,011)	2,273 (0,631)	2,273 (0,703)	2,409 (0,908)
	관계자 (n:15)	2,733 (0,884)	2,600 (0,910)	2,267 (0,884)	2,400 (0,986)
연령별	30대 (n:26)	2,769 (1,032)	2,538 (0,905)	2,500 (0,906)	2,654 (1,018)
	40대 (n:27)	2,593 (0,694)	2,370 (0,629)	2,074 (0,781)	2,296 (0,669)
	50대 (n:7)	1,857 (0,900)	2,143 (0,378)	2,000 (0,816)	1,857 (0,690)
평균 (S,D)		2,583 (0,907)	2,417 (0,743)	2,250 (0,856)	2,400 (0,867)

라. 기초의원 선출전(前) 자체역량 강화방안

1) 제도적 차원

기초의원의 자체역량을 강화하기 위해서는 우선 제도적 차원에서 영향력이 있는 정당공천제의 개선방안 관하여 질문하였다(2개 선택 질문). 이에 대해서는 정당의

민주화와 투명성 확보(31.4%), 주민공천경선제 도입(30.2%), 경선제 개선(18.6%), 지방정당제 도입 등(12.8%) 그리고 정당평가에 따른 보조금 차등배분(7%)로 나타났다. 이러한 결과는 기존의 정당공천에 대한 불신감이 상존하고 있으며 이에 따른 새로운 경선방식을 원하는 것으로 판단된다.

〈표 3-42〉 기초의원의 정당공천체의 개선방안

(단위 : 다중응답, 빈도(명), 비율(%))

구 분	빈도(명)	비율(%)
정당의 민주화와 투명성 확보	27	31.4
정당 설립요건이 완화된 지방정당제 도입 또는 시민연대 참여	11	12.8
주민공천 경선제	26	30.2
경선제의 개선	16	18.6
정당평가제와 보조금제 차등배분	6	7.0
합계	86	100.0

기초의원의 정당공천제의 개선방안과 관련하여 성별로는 남자와 여자 모두가 동일하게 정당의 투명성과 주민공천경선제를 꼽고 있었다.

연령별로는 30대와 40대는 정당의 투명성 등과 주민공천경선제, 50대 이상은 질 문항목에 대해 골고루 응답한 것으로 나타났다.

직업별로는 전문가(교수, 연구원) 집단과 의회 관계자는 정당민주화와 주민공천경선제를, 공무원의 경우는 응답항목에 대해 골고루 나타났다.

〈표 3-43〉 기초의원의 정당공천체의 개선방안(성, 연령, 직업별)(한국지방행정연구원DB)

(단위 : 다중응답, 빈도(명), 비율(%))

구 분	정당의 민주화와 투명성 확보	정당 설립요건이 완화된 지방정당제 도입 또는 시민연대 참여	주민공천 경선제	경선제의 개선	정당평가제와 보조금제 차등배분	합계
전체	27 (31.4)	11 (12.8)	26 (30.2)	16 (18.6)	6 (7.0)	86 (100.0)
남자	20 (30.3)	10 (15.2)	19 (28.8)	13 (19.7)	4 (6.1)	66 (100.0)
여자	7 (35.0)	1 (5.0)	7 (35.0)	3 (15.0)	2 (10.0)	20 (100.0)
30대	13 (35.1)	5 (13.5)	12 (32.4)	6 (16.2)	1 (2.7)	37 (100.0)
40대	12 (30.8)	4 (10.3)	11 (28.2)	8 (20.5)	4 (10.3)	39 (100.0)
50대	2 (20.0)	2 (20.0)	3 (30.0)	2 (20.0)	1 (10.0)	10 (100.0)
교수	2 (28.6)	1 (14.3)	3 (42.9)	0 (0.0)	1 (14.3)	7 (100.0)
연구원	7 (26.9)	3 (11.5)	9 (34.6)	5 (19.2)	2 (7.7)	26 (100.0)
공무원	8 (25.0)	5 (15.6)	8 (25.0)	8 (25.0)	3 (9.4)	32 (100.0)
관계자	9 (45.0)	2 (10.0)	6 (30.0)	3 (15.0)	0 (0.0)	20 (100.0)

2) 개인역량 차원

기초의원 당선 전(前)에 입·후보과정에서 개인역량강화의 방안으로서, 입후보 등록요건의 하나로 일정시간이상의 소위 ‘행정 및 지방의회 관련 공식적 교육 및 연수를 이수하였음을 증명하는 제도’를 도입하는 것에 관하여 질문하였다. 이에 대해 긍정적 의견이 63.3%(보통이다 제외)로 부정적 의견인 15.0%(보통이다 제외)보다 월등한 것으로 나타나 선출 전에 어느 정도의 자질함량을 갖출 수 있는 노력이 필요함을 알 수 있다.

〈표 3-44〉 기초의원 당선 전(前) '행정 및 지방의회 관련 공식적 교육 및 연수 증명 제도' 도입에 관한 의견

(단위 : 평균(S.D))

구 분	빈도(명)	비율(%)	비고
매우 그렇지 않다	3	5.0	부정적 의견 15.0%
그렇지 않다	6	10.0	
보통이다	13	21.7	긍정적 의견 63.3%
그렇다	20	33.3	
매우 그렇다	18	30.0	
합계	60	100.0	3,733 (1,148)

마. 기초의원 당선후(後) 자체역량 강화방안

1) 제도적 차원

기초의원 당선 후의 제도적 차원의 역량강화 방안에 대해서 질문한 결과, 개인별 업적평가제(43.3%), (가칭)지방의정진단 지원센터 설립 및 운영(26.7%), 주민소환제 강화(18.3%) 그리고 지방의원 서비스헌장제도(11.7%)의 순으로 선호하는 것으로 나타났다.

개인별 업적평가제는 지방의원들의 경우 개인별 업적평가를 일정한 기준에 의거하여 수행하고 순위를 언론에 공표하는 등 개인별 업적에 대한(최영출, 2006) 평가하는 제도이다. (가칭)지방의정진단 지원센터는 지방의원과 지방의회의 종합적인 의정활동에 대한 평가 및 진단을 위한 전문적인 지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영하는 것이다. 주민소환제는 주민들이 지방자치체제와 관련하여 지방의회의 처분이나 결정에 대하여 심대한 문제가 있다고 판단될 경우, 지방의원을 통제할 수 있는 제도이다. 마지막으로 지방의원 서비스헌장제도는 지방의원들의 임기내 동안 업무능력을 발전시키기 위하여 지방정부가 무슨 일을 언제, 어떠한 방법으로 수행할 것인지에 관한 실행계획을 작성하여 이를 실천하고 정기적으로(최영출, 2006) 공표해주는 제도이다.

상기의 결과는 기존의 기초의원들에 대한 확고한 평가와 지원이 뒷받침되어야 역량이 강화될 수 있음을 바라는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-45〉 기초의원 당선 후 역량강화 방안

구 분	빈도(명)	비율(%)
지방의원 서비스현장제도	7	11.7
지방의원에 대한 개인별 업적평가제	26	43.3
(가칭)지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영	16	26.7
지방의원 주민소환제	11	18.3
합계	60	100.0

기초의원 당선 후의 제도적 차원의 역량강화 방안에 대해서 직업별 선호도를 보면 전문직군인 교수들은 고른 분포를 보이고 있고, 연구원의 경우 의정센터 및 개인별 업적평가에 대해 선호하고 있었다. 이에 반해 공무원과 의회관계자는 개인별 업적평가제를 선호하고 있었다. 즉, 현장에서 인식하는 공무원 등은 개인별 평가를 통해 좀 더 강한 역량강화를 요구하는 것으로 판단되며, 전문가 그룹은 평가와 더불어 지원기능이 병행되어야 함을 선호하는 것으로 보인다.

〈표 3-46〉 기초의원 당선 후 역량강화 방안(직업별)

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	지방의원 서비스현장제도	지방의원에 대한 개인별 업적평가제	(가칭)지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영	지방의원 주민소환제	합계
교수	2 (40.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
연구원	1 (5.9)	6 (35.3)	8 (47.1)	2 (11.8)	17 (100.0)
공무원	2 (9.1)	9 (40.9)	6 (27.3)	5 (22.7)	22 (100.0)
관계자	2 (13.3)	10 (66.7)	0 (0.0)	3 (20.0)	15 (100.0)
전체	7 (11.7)	26 (43.3)	16 (26.7)	11 (18.3)	60 (100.0)

2) 개인역량 차원

기초의원 당선 後의 개인적 차원의 역량강화 방안차원에서의 지방의원 멘토링제에 대해서 질문한 결과, 긍정적 의견(보통이다 제외)이 65%로 나타났고 부정적 의견(보통이다 제외)은 6.7%로 나타났다. 즉 개인적 차원의 역량강화 차원에서 집단적 차원의 지원에 병행될 필요가 있는 것으로 보인다.

이러한 멘토링제도는 전문가(멘토)가 선출된 지방의원(멘티)과 1대 1의 정기적인 만남을 통해 지방의원의 역할 수행에 필요한 전문적 지식제공을 하면서, 후원자이자 역할모델, 지속적인 정보제공자로서의 역할을 하는 것을 말한다.(최영출, 2006) 영국에서 실시하고 있는 제도이며, 영국 부수상실 주관하에서 수행되며 지방정부연합과 공동으로 운영된다. 지방의원들의 역량강화프로그램의 일환으로 수행되며 역량강화기금이 수립되어 있다.

〈표 3-47〉 기초의원 당선 後 개인 역량의 강화방안으로서 '지방의원 멘토링제'의 도입

(단위 : 평균(S,D))

구 분	빈도(명)	비율(%)	비고
매우 그렇지 않다	1	1.7	부정적 의견 6.7%
그렇지 않다	3	5.0	
보통이다	16	26.7	
그렇다	25	41.7	긍정적 의견 65.0%
매우 그렇다	14	23.3	
무응답	1	1.7	
합계	60	100.0	3,750 (1,035)

기초의원 당선 후의 개인적 차원의 역량강화 방안차원에서의 지방의원 멘토링제와는 별도로 기존의 역할을 좀 더 강화하는 방안에 대해서 질문한 결과, 지방의원의 의무와 책임성 강화(50.0%), 정책보좌 기능강화(23.3%), (가칭) 지방의정연수원 설립

(18.3%), 보좌인턴제 도입(6.7%)의 순으로 나타나서 기존의 제도적 차원과는 별도로 개인적 차원의 의무감과 책임성을 강화할 것을 강조하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 지방의원의 의무와 책임성 강화는 지방의회 의원의 겸직신고 내용을 연1회 이상 공개, 겸직할 수 없는 공공단체와 그 상근직원 등의 범위 확대와 의미 명확화, 겸직이 지방의원의 의무에 위반 시 그 겸한 직의 사임권고 강제, 지방의원이 종사할 수 없는 영리활동 금지대상 직위의 명확화 등의 조치를 하여 지방의원의 겸직제한 의무 강화하는 내용이다.

둘째, 정책보좌 기능강화는 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 ‘입법 및 정책전문기관’을 사무기구 내에 설치·운영하는 것이다.

셋째, (가칭)지방의정연수원 설립은 지방의원이 지방행정에 대한 종합적인 정책형성능력 함양 및 전문성 향상을 위해 지방의원 교육훈련에 특화된 전담교육 훈련기관의 설립을 말한다.

넷째, 보좌인턴제 도입은 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 공무원이 아닌 보좌직원을 일정한 자격(인증제)을 갖춘 유능한 인재를 임용하는 것을 말한다. 부연하면 기존 지원정책에 대한 강화와 아울러 기초의원의 자체적인 노력을 강조하는 것으로 판단된다.

〈표 3-48〉 기초의원 당선 後 자체역량 강화방안

구분	빈도(명)	비율(%)
보좌인턴제 도입	4	6.7
정책보좌 기능강화	14	23.3
(가칭)지방의정연수원 설립	11	18.3
지방의원의 의무와 책임성 강화	30	50.0
기타	1	1.7
합계	60	100.0

기초의원 당선 後의 개인적 차원의 역량강화 방안차원에서 보면 모든 직군이 지방의원의 의무와 책임성을 우선하고 있었다. 즉, 지방의회 의원의 겸직신고 내용을 연1회 이상 공개, 겸직할 수 없는 공공단체와 그 상근직원 등의 범위 확대와 의미 명확화, 겸직이 지방의원의 의무에 위반 시 그 겸한 직의 사임권고 강제, 지방의원이 종사할 수 없는 영리활동 금지대상 직위의 명확화 등의 조치를 하여 지방의원의 겸직제한 의무 강화를 선호하고 있었다.

〈표 3-49〉 기초의원 당선 後 자체역량 강화방안(성, 연령, 직업별) (한국지방행정연구원DB)

(단위 : 빈도(명), 비율(%))

구 분	보좌인턴제 도입	정책보좌 기능강화	(가칭)지방 의정연수원 설립	지방의원의 의무와 책임성 강화	기타	합계
교수	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (40.0)	3 (60.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
연구원	1 (5.9)	5 (29.4)	4 (23.5)	7 (41.2)	0 (0.0)	17 (100.0)
공무원	1 (4.5)	6 (27.3)	5 (22.7)	10 (45.5)	0 (0.0)	22 (100.0)
관계자	2 (13.3)	2 (13.3)	0 (0.0)	10 (66.7)	1 (6.7)	15 (100.0)
전체	4 (6.7)	14 (23.3)	11 (18.3)	30 (50.0)	1 (1.7)	60 (100.0)

제4절 시사점 도출

1. 기초의원 정당공천제의 재편

기초의원의 인적특성을 분석한 결과처럼, 기초의회 중선거구제와 맞물려 정당공천제가 지역의 유력한 인사를 위주로 공천되고 당선되는 시스템을 갖는 구조적인 문제점을 지니고 있다. 지역의 신인들은 상대적으로 양당제가 고착화된 한국정치체제에서 정당간 경쟁이 없는 정당내 공천경쟁만이 있는 구조를 뚫고 기초지방의회에 진출하는 것이 어렵다. 지역정치인(지역유지, 유력인사 등)을 중심으로 한 정당공천은 전문성을 지니고 역동성을 갖춘 청년층의 기초의회 의원 진출을 어렵게 하고, 지방정치가 중앙정치에 예속화되는 것은 물론 지역현안 문제의 역동적 해결이 어려워질 수 있다. 장기적인 관점에서 기초의원의 자질과 역량 그리고 책임성과 전문성을 지닌 자들이 지방정치에 진출할 수 있도록 정당공천제도 재편이 필요하다.

이는 앞의 실태분석에서 지방자치가 전면 제도입된 이후에 시간이 지남에 따라서 기초의원들이 점차 고령화되고 있는 것을 통해서도 알 수 있다. 특히, 제4회 지방선거에 비해서 제6회 지방선거에서는 60대이상의 기초의원들이 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 반면에, 40세 미만의 기초의원들은 점차적으로 감소되고 있는 상황이다. 기초의원의 고령화 문제를 해결하기 위해서는 여성할당제와 유사한 기초의원 청년할당제 도입 등과 제도적 개선은 물론 기초의원의 전문성과 자체역량에 초점을 두고 정당공천제를 개편할 필요성이 제기된다.

한편 사회 및 정치체제가 오랜 기간 동안 남성중심으로 형성되어 온 상황에서 정치적 취약계층이라고 할 수 있는 여성정치인의 등용문으로서 정당공천제가 긍정적으로 기여해 온 것은 사실이다. 그러나 중선거구제와 결합된 정당공천제는 양당제 구조에서 국회 원내 1당과 2당의 공천을 받을 경우 사실상의 당선이 보장되는 구조에서 남성정치인뿐 아니라, 여성정치인에 대해서도 정당내 공천과정에서 기초의원으로서의 전문성을 포함한 자체역량에 대한 평가가 등한시 되어서는 안될 것이다.

2. 기초의원의 전문성 강화 프로그램 필요

기초의원으로 당선된 이후에 기초의원의 전문성을 강화시키기 위하여 다양한 전문성 강화 프로그램이 필요하다. 실제적으로 기초의원들간에 자체연구모임, 합동연찬회, 의정자문위원회 등을 설치, 운영하는 등 노력하고 있으나, 몇몇 기초의회에 해당하는 사항으로 머물러 있다. 특히 재정적으로 취약한 기초의회에서는 기초의원의 전문성을 강화하기 위한 프로그램이나 제도를 찾아보기가 어려운 실정이다. 따라서, 다양한 형태의 기초의원 전문성 강화 프로그램의 우수사례를 전파하는 것과 동시에 광역단위의 기초의원의 전문성 강화를 위한 전문적이고 표준화된 프로그램을 개발하고 운영하는 등의 정책이 필요하다.

이러한 프로그램으로는 전문가(멘토)가 선출된 기초의원(멘티)와 1대 1의 정기적인 만남을 통해서 기초의원이 수행해야 할 역할 등에 대한 전문적 지식을 제공하고, 후원자이자 지속적인 정보제공자로서 역할을 하는 멘토링제가 있다. 또한 의원의 의정활동을 지원하기 위해 공무원이 아닌 일정한 자격을 가진 유능한 인재를 임용하여 보좌하게 하는 보좌인턴제가 있으며, 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 ‘입법 및 정책전문기관’을 사무기구내에 설치, 운영하는 정책보좌 기능 강화 프로그램 등이 있다.

3. 기초의원에 전문직 진출 확대를 위한 노력

지금까지 지방선거를 통해 당선된 기초의원들을 살펴보면 대부분 지역내 유력인사들이 많은 비중을 차지하고 있는 상황이며, 지방자치가 점차 정착됨에 따라 전문적 직종을 가진 기초의원들은 사라지는 경향이 나타나고 있다. 이는 기초자치단체간의 재정여건에 따른 의정비 편차의 심화 및 기초의회의 전문직들이 진출할 수 있는 제반 여건이 부족하기 때문이다.

현행 지방의원의 의정비 제도는 지방자치법 제33조(의정활동비 등)와 동법시행령

33조(의정활동비,여비 및 월정수당의 지급기준 등) 및 제34조(의정비심의위원회의 구성)에 근거한 의정비심의위원회가 임기만료에 의한 지방의회의원 선거가 있는 해에 선거를 마친 후 해당 지방자치단체의 재정능력 등을 고려하여 결정한 금액 내에서 조례로 정하도록 규정하고 있다(최근열, 2015). 그러나 기초자치단체의 재정여건에 따라 지역편차가 크게 나타나는데, 최고수준인 서울 강남구는 4,950만원, 최저수준인 경북 울릉군은 2.820만원이다. 2015년 기준 의정비 지급수준은 기초의원들의 경우 평균 3,593만원으로 재세공과금을 제외하면 정부가 발표한 4인 가구 최저생계비에도 못 미치는 수준이며, 이는 당초 유급제 도입의 근본취지와도 어긋난다(최근열, 2015). 이러한 열악한 의정비 수준은 전문직이 기초의회에 진출하여 활동하는 것을 더욱 어렵게 하며, 특히 수도권보다는 지방의 기초의회에서 더욱 심각한 상황이다.

따라서 근본적으로 전문직 진출의 어려움과 전문성이 열악한 기초의회를 중심으로 의정여건을 개선하기 위해서 중앙정부 또는 광역자치단체 차원의 정책적 지원이나 각종 교육 및 연수 프로그램에 대한 재정적인 지원이 필요하다. 지방의정활동의 중심이 되고 전문지식을 습득할 수 있는 전문적인 교육과 중장기적인 연수프로그램이 마련되어야 하며, 정책형성능력과 전문성 향상을 위한 기초의원 교육훈련에 특화된 전담교육과 연수 및 훈련기관으로서 가칭 지방의정연수원의 설립 및 운영이 필요하다.

4. 의정진단과 평가과정의 필요성 제기

우리나라의 지방자치는 매 4년마다 실시되는 지방총선거를 통해 광역자치단체 시도지사, 광역의회 의원과 기초자치단체 시군구청장 및 기초의회 의원을 선출한다. 이렇게 지방선거를 통해 유권자에게 선거라는 제도를 통해서 평가를 받지만, 기초의회 의원 본연의 의정활동은 상시적으로 모니터링 되고, 평가받고 이를 통해 4년 동안의 기초의회 의정활동에 환류되는 과정들이 있어야 하나, 사실상 일부 시민단

체들에 의해 매우 제한적이며 개별적으로 모니터링 되는 것 이외에 기초의회는 사실상 의정활동 등에 대한 진단 및 평가과정이 없다고 해도 과언이 아니다.

기초의회에서는 주민의 대표기관으로서 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산·결산의 심의·확정, 청원 및 진정처리 등 많은 역할을 수행하고 있기 때문에 단순히 4년마다 행해지는 지방선거 결과만을 가지고 의정활동을 평가하는 것은 한계가 있다(김선엽, 2013). 즉, 기초의원의 역량을 의정활동을 통해 제대로 평가하지 않으면 실패와 성공을 구별할 수 없으며, 성공에 대한 확인 없이는 차기 선거를 통해 재선출되고 기초의회에 진출하는 등의 제대로 된 보상을 하기는 어렵다.

따라서 공공성이 담보되고 전문성을 갖춘 기관의 지방의정진단 지원센터 등의 설립 및 운영을 통해 의정활동에 대한 진단과 평가가 이루어질 필요가 있다.

기초의원 자체역량 강화방안



제1절 제도적 차원의 개선방안

제2절 전문성 차원의 강화 방안



제4장

기초의원 자체역량 강화방안

제1절 제도적 차원의 개선방안

1. 정당공천제 자체의 개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 정당공천제는 그 의의에도 불구하고 다양한 문제점을 가지고 있으며 이러한 문제점은 지방의회의 기초의원이 공천에서부터 의원으로서의 역할을 수행하기까지 지속적으로 소속 정당의 영향력에서 완전히 벗어날 수 없기 때문에 발생한다. 즉, 정당이 지방의회의 기능에 관여함으로써 중앙당의 막대한 권력이 개입하고 이로 인해 공천과정에서 부정부패가 만연하게 된다는 점이다. 또한 지역 의원이 정당의 이익을 대변함으로써 지역 발전을 저해할 수 있는 것이다.

이에 대하여 강경태(2009: 237, 246)는 정당공천제하에서 나타나는 정치인의 비리에도 불구하고 민주정치란 정당정치이므로 지방선거에서의 정당참여는 불가결하며 정당공천제의 한계에 대하여 정당자체의 민주화와 지역정당의 허용을 대안으로 제시했다.

일부 연구자들은 정당공천제로 인한 비리와 부정부패가 심각한 것은 사실이지만 정당공천제를 폐지한다고 이것이 사라지는 것은 아니라는 점을 지적한다(정희옥·윤종빈, 2013). 정치인들 역시 정당공천제가 폐지되어도 부정부패는 별 차이가 없거나 오히려 여러 후보로부터 공천 현금을 받아 비리가 악화될 것이라는 주장이 혼재하고 있다. 정당공천제 도입 전에도 공천을 둘러싼 비리가 심각했던 점을 고려한다면 정당공천제 폐지만이 능사가 아니다. 다양한 순기능을 가진 정당공천제를 무조건적으로 폐지하기보다 보완하는 방안을 통해 지방자치의 의미와 효과를 극대화하는 방

안을 모색할 필요가 있다. 정당에서 지방의원 후보선정과정에서 지역주민에게 공천권을 이양하는 ‘주민공천경선제’, 정당에 대한 국고보조금의 배분을 정당의 평가에 의해 차등적으로 지원하는 ‘정당평가제’, 정당의 잘못된 공천에 의해 보궐선거 등에서 해당정당의 공천권을 박탈하는 제도 등이 있다.

가. 기존 정당공천제 개선방안

본래 정당공천제의 취지에 맞게 중앙정치와 지방정치를 연계하고, 지방정치를 통해 유능한 인재의 충원기회와 선택 및 운영의 효율성을 제고하기 위한 정당공천제 보완, 지방정당제도 도입 등 정당의 분권화가 필요하다. 또한 정당공천제의 보완을 위한 구체적인 내용은 다음과 같다(최근열, 2012: 203-204; 육동일, 2011: 36-37).

첫째, 지방선거에서 공직후보자 추천은 지방정부의 중요 직책을 담당할 후보를 공천하는 것이기 때문에 공천과정이 투명하고 공정하게 이루어지도록 제도적 보완이 필요하다(최근열, 2012: 203-204; 육동일, 2011: 36-37). 즉, 민주적 경선절차(경선 프라이머리, 여론조사, 선거관리위원회 대행 등)를 당헌·당규에 명시하고, 공천배심원제, 후보선정위원회의 시행대상의 선정기준·요건에 대한 명확한 규정화가 필요하며(최근열, 2012: 203-204; 육동일, 2011: 36-37). 매 선거 때마다 정당내 정치세력관계에 의해서 바뀌어오는 선정기준을 예측가능하게 지속적인 선정기준이 될 수 있게 해야 한다. 아울러 지역 국회의원 또는 당협위원장의 과도한 개입을 방지하는 제도적 장치의 도입이 필요하다.

둘째, 정당공천에 대한 정당의 책임관리제 도입이 필요하다. 즉, 특정 정당이 공천하여 당선된 공직자의 비리에 대해 정당이 공동책임을 지게하고, 부패·비리 등 후보자(당선자) 과실로 인한 재·보궐선거 시 선거비용원인자부담(기탁금, 보전비용 등) 제도를 채택하며, 아울러 공천헌금, 단체장 부패·비리 등 사법적 판결이 정당에게 귀책되는 사유로 재·보궐선거 치르는 경우 선거비용의 일정 금액을 익년도 정당 국고보조금에서 감액(정당자금법 제29조 개정) 지급하도록 한다(최근열, 2012).

나. 주민공천경선제의 도입

현행법 상 지방선거에서 공직후보자의 추천절차는 당헌에만 의존하고 있다.(김경동, 2010). 이는 공직 후보자를 정당에 일방적으로 위임하고 있어, 경우에 따라서는 정당공천이 비민주적이고 부당하게 결정되어 많은 사회적 부패의 원인이 되기도 하고, 우리나라의 지역주의적 투표 경향으로 정치선진화에 장애가 되고 있다. 공천과정을 민주적이고 합리적으로 이루어지도록 하기 위해서는 공천과정에 지도와 감시가(김경동, 2010) 필요하나 현행법 상 어려움이 많다.

그동안 각 정당별로 국민경선제가 도입되어 일부 실시된 경우도 있으나, 중앙정당의 참여로 인해 지역문제 해결보다는 부작용이 많다는 것이 입증되었다(조수갑, 2013). 따라서 다수의 지역주민이 참여하여 민주적인 ‘주민공천제’의 기본원칙 등을 표준모델로 정해 공직선거법과 선거관리위원회법에 추가하여 선거공영제의 범주에 포함시키고, 중앙선거관리위원회의 관장업무로 추가할 필요가 있다(성기중, 2009: 276-277).

다. 정당평가제 실시와 보조금제 차등배분

각 정당의 지방자치선거 개입여부와 운영과정이 민주적이고 합리적으로 이행되었는가를 객관적으로 평가하는 지표를 만들어, 그 평가점수에 따라 일종의 평가에 따른 인센티브 보조금을 배분하는 제도를 채택할 필요가 있다(김경동, 2010). 이와 같이 정당을 정기적으로 평가하기 위해 평가모델을 개발하고 시행하여, 그 평가결과에 따라 국고보조금을 연계하여 지원할 경우, 중앙당 차원이나 정치권 일각에서 자행되던 불법적 관행을 자발적으로 없애는데 유용하게 사용될 것이다(성기중, 2009: 277).

라. 경선제의 개선과 추천방식의 전환

먼저, 시민단체(NGO)의 추천방식을 고려해볼 수 있다. 이는 민간 시민단체가 직접 나서서 출마할 각 후보들을 선발, 모집, 추천 방식을 통해 지방 일꾼들을 공천하는 방식이다. 이러한 방식은 전문 민간단체들이 모여서 후보 선거인단을 구성하여 공천방식을 운영하는 방법이라고 볼 수 있다. 한 예로서 각 기존 단체 지역에서 출마 후보를 추천하여 이들이 당선되도록 시민 후보로 공인하는 방법이라고 볼 수 있는데 이런 방식을 효율적으로 운영하기 위해서 중립적인 민간단체가 먼저 지정되어야 한다(안진한, 2014).

다음으로 상향식 추천을 하되 당 위원장이 추천을 하는 게 아니라 당원 중심 또는 당원과 국민 참여 방식의 선출 추천 방식이 있을 수 있다. 당 위원장 및 중앙 정당에서 지명 하에 추천하는 형식의 제도에서 벗어나 당원이 추천 또는 당원과 국민이 참여하는 방식으로 보완하자는 것이다(안진한, 2014) 국민들의 정치 참여가 지역 발전의 앞날을 정하고 민주주의 정치로 나아가는 귀중한 소산일 것이다(안진한·김택, 2014: 46).

마. 정당의 공천행위에 책임을 묻는 공천권 박탈

민주 정치는 책임정치이다. 이는 부정부패의 소지로 인한 정당에서 배출한 정당은 공천권을 박탈하여 보궐선거에 나오지 못하게 하는 방식이다(안진한2014). 특정한 정당에서 추천한 후보자가 심대한 문제가 발생할 경우 그 정당의 후보자는 책임을 지고 사퇴해야 한다. 또한 보궐선거나 차기선거에도 입후보 할 수 없도록 해야 한다. 그 정당은 책임을 져야 한다(안진한, 2014). 그래서 원칙적으로 정당에서 미검증된 후보를 추천하는 것을 미연에 차단하자는 것이다(안진한·김택, 2014: 46-47). 최근 정치권을 중심으로 광범위하게 논의되고 있는 방안으로 정당공천제의 순기능을 지키며 잘못된 정당의 공천에 대한 책임을 묻는다는데 의미가 크다.

2. 중선거구제와 결합된 정당공천제의 개선방안

가. 기초의회 의원정수에 따른 차별적 접근

우리나라에는 17개 광역자치단체와 227개 기초자치단체가 있으며, 각 기초자치단체마다 1개의 기초의회가 있어, 총 227개의 기초의회가 있다. 그러나 227개의 기초의회는 인구 규모에서 상당한 차이를 보이고 있는데, 경북 울릉군과 같이 1만여명의 주민이 있는가 하면, 수원시와 같이 120만명의 인구를 가진 곳이 하나의 기초자치단체로 표현되고 있고, 1개의 기초의회를 가지고 있다. 한편 인구규모에 따라서 기초의회는 의원정수를 차등적으로 부여받는데, 울릉군과 같이 적은 인구규모에서는 7명의 기초의원 정수를 가지고 있으며, 수원시와 같은 경우는 34명, 경남에 위치한 창원시의 경우는 43명의 기초의원 정수를 가지고 있다.

전체 227개의 기초의회중에서 7-9인의 의원을 갖는 소규모 의회는 92개에 이르며, 10인-19인의 의원정수를 갖는 기초의회는 101개이며, 20인이상의 의원정수를 갖는 기초의회는 34개이다. 전반적으로 우리나라의 기초의회는 소규모 의회가 지배적이라고 표현할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 상황에서 소규모 의회일수록 기초의원 개개인의 자질 및 전문적 역량이 기초의회 운영에 영향을 많이 끼칠 것이다. 따라서 1개 선거구에서 2인이상을 선출하는 중선거구제와 결합된 국내 정당공천제에서는 특정 지역을 제외하고는 원내 제1당과 제2당이 대부분 의석을 점유할 수 밖에 없을 것이다. 실제로 수도권인 경우 2인 선거구에서는 새누리당 또는 더불어민주당의 후보가 1위를 하고, 2위는 1위를 하지 않은 당의 후보가 차지하는 것이 거의 모든 선거구의 공통된 상황이다. 또한 3인 선거구의 경우에도 1위와 2위는 새누리당이나 더불어민주당이 그리고 3위는 양당에서 공천한 또 다른 후보가 차지하는 것이었다. 제6회 지방선거에서는 야당인 더불어민주당의 후보들이 강세를 띠어, 많은 지역에서 3위를 차지하였다.

한편 지역주의가 중요하게 작용하는 영남과 호남지역에서는 2인 선거구의 경우 1

위는 영남에서는 새누리당, 2위는 새누리당 또는 무소속이었으며, 호남에서는 1위는 더불어민주당 또는 무소속이었다. 3인 선거구의 경우도 영남에서는 새누리당과 무소속이 상호 경합하는 상황이었으며, 호남에서는 더불어민주당과 무소속이 경합하였다.

이렇듯 중선거구제와 결합된 정당공천제에서 원내 거대 양당의 경쟁력이 과도하게 표출될 수 밖에 없는 구조적 문제를 띠고 있다. 이러한 구조는 후보에 대한 판단에 따른 유권자의 선택이라기 보다는 중선거구제와 정당공천제에 의하여 사실상 선출이 되어 버린다. 의원정수가 적은 경우는 더 큰 영향을 받으며, 실제적으로 3-4인 선거구를 도입하기조차 어려운 현실을 고려하면 더욱 그러하다. 의원정수 20인 이상이 되는 선거구에서는 그나마 3-4인 선거구에서는 양당이외의 소수정당들의 진입 가능성이 존재하나, 이마저도 선거구획정과 관련하여 2인 선거구가 지배적이어서 양당제를 더욱 강화하고 있다.

따라서 의원정수에 따른 의회 규모를 감안하여 선출인원과 관련한 선거구제를 차별적으로 정할 필요가 있으며, 필요에 따라서는 1개 정당이 1개 선거구에서 1인 이상 공천할 수 없게 하는 방안과 아울러, 일정 의원정수 이하의 소규모 의회의 경우는 정당간 또는 양당간 경쟁에 의한 경쟁력 있고 전문성 있는 의원의 선출을 위해 중선거구제를 폐지하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 다른 측면으로 일정 의원정수 이상인 중규모 이상의 의회의 경우 정당간 경쟁 뿐 아니라, 기초의회에 소수정당을 포함한 다양한 정당 및 유능한 인재들의 진입을 용이하게 하여 다당제의 실험이 될 수 있게 3-4인의 선거구제를 강제하는 것도 심도깊게 검토되어야 한다.

나. 기초의회 혼합 선거구제의 도입

정당공천제가 책임정치를 실현하기 위한 근본적인 측면에서 정당의 역할이 강조되는 것은 매우 바람직하다 할 것이다. 그러나 국회의원 선출, 광역의원 선출과정에서는 존재하지 않는 1개 선거구에서 2-4인을 선출(자치구·시·군의원선거구획정위원

회에서 정한다 하나, 양대 정당의 전략적 합의에 의해 대부분 2인 선거구로 재편된 것을 추측됨)하는 중선거구제가 도입됨에 따라, 또한 원내1당과 원내 2당이 각각 120-130여석을 차지하는 양당독점적 정치체제에서 기초의원 정당공천제는 정당간 경쟁, 즉 1당과 2당간의 공정한 경쟁이 아니라, 원내 1, 2당의 경우 정당공천이 곧 당선을 보장하는 것이 현실로서 작용하고 있다.

지난 제6회 지방선거에서는 전국 기초의원의 90%이상이 원내1당과 원내 2당 출신으로 선출되었다. 나머지도 무소속으로 선출되었으나, 지역주의가 강하게 작용하는 영남과 호남지역에서 무소속이 선전한 결과이다. 즉 정당간 경쟁이 없는, 정당내부의 공천을 위한 경합만이 있는 상황에서 정당공천제는 다양한 장점에 불구하고 거대한 문제점을 야기하고 있다. 정당간 경쟁이 가능하고 정당공천제가 순기능을 강화할 수 있도록 중선거구제를 폐지 또는 보완할 필요가 있다. 의원정수에 따른 기초의회 규모에 따라 중선거구제와 소선거구제를 혼합하여 운영하는 것을 적극 검토하여야 한다.

다. 선거구제 획정에 대한 명확한 기준 마련

본 연구의 3장 1절 2 기초의회 제도적 특성분석에서 논의한 것과 같이 1개 광역자치단체내에 존재하는 기초자치단체의 기초의회이며, 의원정수가 같음에도 불구하고 선거구제에 있어서, 2인, 3인 선거구가 다르게 적용되는 등 합리적인 기준에 의하지 않은 선거구제가 정해져 운영되고 있다. 이는 비단 몇몇 광역자치단체내 기초의회의 상황이 아니며 전국적인 상황이다. 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 공직선거법상 시·도에 설치됨에도 불구하고 국회내 거대 양당의 정치적 영향력을 받는다는 것이 의심될 수 밖에 없는 상황이다. 따라서, 광역단위의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 합당한 선거구제를 획정할 수 있도록 위원회 운영 및 선거구획정을 위한 세부적인 규정이나 규칙 등 명확한 기준의 마련이 절실하다.

3. 기초의회 비례대표 확대와 정당명부비례대표제의 도입

기초자치단체별로 다양한 의원정수에도 불구하고 기초의회가 중선거구제를 채택하고 있는데, 2인, 3인 또는 4인 선거구를 채택하고 있으며, 동일한 의원정수를 가진 유사한 규모의 선거구임에도 불구하고 1개 선거구에 2인에서 4인을 선출하는 중선거구를 채택하고 있다. 이렇듯 동일 의원정수에 대해서 다른 선거구제를 채택하게 되는 명확한 기준 또는 원칙을 찾아 보기 어려운 것이 현실이다. 전체 인구수에 따라 배정된 기초자치단체별 중선거구수와 그 자치단체내에 존재하는 읍면동 단위별 인구수를 감안하여 선거구를 확정하는 과정에서 발생하는 것이라 추정할 수는 있지만 그렇다고 하더라도 기초의원 선거를 위한 선거구제가 매우 상이하게 나타나고 있다.

한편 선거를 통한 유권자의 정치적 주권 위임이라는 과정을 통한 기초의원에 대한 대표성의 부여문제와 정당간 경쟁을 통한 유권자의 선택에 의한 기초의원의 민주적 선출 및 기초의회 선거에의 중선거구제의 도입 취지에 부합하고 지방정치에서 소수의견을 가진 주권자의 사표방지 및 제3정당 또는 소수정당의 의회 진입이 가능할 수 있도록 하는 다양한 대안들이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

1인의 당선자만을 내는 기초자치단체장의 선거에서는 분석결과 지역주의가 매우 강하게 영향을 미치고 있다. 제6기 전국동시지방선거 결과에서는 호남지역에 정치적 기반을 두고 있는 새정치민주연합은 영남지역인 부산, 대구, 울산, 경북에서는 기초자치단체장을 한명도 배출하지 못하였으며, 영남지역에 정치적 기반을 두고 있는 새누리당은 광주, 전북, 전남에서 기초자치단체장을 1명도 배출하지 못하였다. 한국사회의 고질적인 지역주의와 지역분할 구도의 선거결과를 여실히 보여주는 것이다. 정당간 경쟁이 주요하게 작동하는 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역에서는 기초의회 중선거구제를 통해 거대 양당이 중심이 되어 기초의원에 당선되면서 양당 중심의 기초의회를 형성하고 있다. 그러나 수도권 지역에서도 양당이 아닌 제3정당 또는 소수정당에 투표한 유권자의 주권위임은 지역구 선거에서도 비례대표 선거에

서도 거의 반영되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 이러한 문제들의 해결과 정당한 소수의견의 기초의회 구성에 있어서 소수의견들이 정당하고 적확하게 반영되기 위해서 기초의회 선거에 비례대표 의석의 비율 확대와 독일식 정당명부비례대표제에 의한 의석배분제도를 도입할 것을 검토할 필요가 있다. 독일식 정당명부비례대표제는 정당에 대한 지지율과 의석수가 일치하는 제도로서 이 제도의 취지를 기초의회 선거에 우선적으로 도입하여 기초의회 정당에 대한 지지율이 기초의회 의석 배분에 최대한 반영되도록 하여야 한다. 또한 기초의회 비례대표의석 확대와 비례대표 의석의 배분에 있어서 다수의석을 점유한 제1당과 2당 같은 경우는 지역구 의석에 이미 정당에 대한 지지율이 반영되어 있다고 할 수 있으므로 득표율이 일정수준에 이른 소수정당에 대하여 의석을 우선적으로 배분하는 것도 검토될 수 있을 것이다. 정당의 지지율을 초과하여 의석수가 배정되지 않도록 조절하고 그 의석수가 제3, 4당인 소수정당에게 배정되어 소수정당이 기초의회에 진출할 수 있는 기회가 보장될 수 있다. 소수정당이 기초의회에서의 활동을 증진하고 거대 양당체계가 고착화되지 않게 하여 거대한 정당의 출현을 방지할 필요가 있다. 다원화된 유권자의 이해와 요구를 기초의회에서 수렴하여 유권자를 대리할 수 있는 지방정치, 즉 지방의회 구조를 형성하여야 한다.

이러한 정당명부비례대표제는 정당지지율이 정확하게 의석수로 반영되기 때문에 주권자 1표의 등가성 원칙이 기초의회 정당의 의석수로 반영된다. 비례대표제의 강화와 정당명부비례대표제의 도입은 지방정치에 중요한 특정분야의 전문가들이 기초의회에 진출하는 것을 용이하게 할 것으로 기대된다. 또한 기초의회에 대한 정당명부비례대표제의 도입 및 적용은 지난시기와 현재에도 국회의원 선거에 그 도입의 필요성이 간헐적으로 논의되고 있는 상황과 여러 가지 한계에 부딪혀 있는 상황에서 기초의회 차원에서 우선적으로 도입하고 이의 효용성을 실증적으로 검증하는 긍정적 계기가 될 수 있을 것이다.

4. 기초의원 입후보 등록 요건의 강화

지방의회 선거과정에서 유권자들의 투표를 통해 당선된 기초의원들의 자질 및 전문성에 관한 문제에 대해서는 반드시 검토가 필요하다. 가령, 국회의원의 경우, 경남매니페스트실천본부가 총선을 앞두고 17개 경남지역구 18대 국회의원에 대한 의정활동을 검증 및 평가했었다. 그 결과 국회의원들의 평균적인 공약이행률은 50%에도 미치지 못했으며, 각 국회의원의 대표발의 법안의 제정 및 개정률도 매우 낮게 나타났다.

대한민국의 최고 대의기구인 국회의 사정이 이러한 상황에서 지방의회의 사정은 크게 다르지 않을 것이다. 즉 광역의회 또는 기초의회 할 것 없이 지방선거 과정의 선출전에 후보들의 정책적 전문성을 검증해 능력있는 유권자들의 대표를 선출해야 하는데, 기초의회의 경우 정당공천제와 중선거구제의 교묘한 결합에 의해 정당공천이 곧 당선을 보장하는 상황이 되었으며, 유권자의 냉정한 판단에 의해 전문적 역량 있는 후보를 선출하지 못하는 제도적인 문제가 그 원인 가운데 하나라고 할 수 있다. 앞서서도 논의되고 있는 정당공천제 자체의 개선방안과 중선거구제와 결합된 정당공천제 및 선거구제 등에 개선방안도 심도 있게 논의되고 검토되어야 하겠지만, 그 제도의 도입 및 개선이전에라도 무력한 지방의원을 양산하지 않기 위해서라도 기초의원 입후보 등록요건에 대한 강화가 필요하다.

공직선거법 제49조 후보자등록 등에서는 대통령선거, 국회의원선거, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서 선거일 전 20일부터 2일간(후보자 등록기간)에 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 한다고 되어 있다. 또한 본 49조의 ④항에서는 후보자등록을 위해 각 호의 서류를 제출하여야 한다고 명시하고 있으며, 기탁금의 납부 또한 규정하고 있다. 이때 후보자등록을 위한 서류로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 피선거권에 관한 증명서류, 공직자윤리법에 의한 등록대상재산에 관한 신고서, 병역사항에 관한 신고서, 소득세 등 세금납부 및 체납에 관한 신고서, 범죄경력에 관한 증명서류, 정규학력에 관한 최종학력증명서, 이전 각종

선거에 후보자로 등록한 경력에 관한 신고서 등 다양한 신고 및 증명서 등을 후보자 등록을 위해 제출하도록 하고 있다.

이처럼 공직선거법 등 법률에서 후보자 등록을 위해 제출을 의무화한 서류 내용에 기초의원으로서 의정활동을 수행하는데 전문적인 역량을 후보등록 이전에 준비할 수 있고, 하도록 강제하기 위한 제도를 검토할 필요가 있다. 가령 지방의원 전문연수원의 설립과 운영에서 연수원의 교육 및 연수내용에 지방의원으로서 의정활동을 수행하는데 꼭 필요한 과목과 교육을 배치하고 지방의원들뿐 아니라, 지방의원을 준비하는 자들에게도 문호를 개방하고 일정시간 이상의 교육 및 연수를 이수하였다는 증명서를 부여할 수 있을 것이다. 이렇게 부여받은 교육 또는 연수 이수증명서를 후보등록을 위한 의무적 서류로 제출하게 하는 방안이 검토될 수 있다. 추후 논의를 통해서 더욱 구체화되어야 하겠지만, 이러한 교육 및 연수과정은 선거를 앞둔 시점만이 아니라, 선거의 유무와 관계없이 연간 지속적으로 제공되어야 할 것이며, 쉬운 접근성을 띠어야 할 것이다. 또한 제도가 도입되고 시간이 흐름에 따라 다양한 교육수준을 가진자가 존재하게 될 수 있기 때문에, 차등적인 교육 및 연수 이수시간을 증명하게 구체화 할 수 있다. 가령 입후보의 경력이 없이 처음 지방의원에 도전하는 자, 초선 지방의원, 재선 지방의원 및 다선 지방의원 등이 이수해야 하는 교육 및 연수시간을 차등화 할 수 있을 것이다. 또한 교육 및 연수에 한정하지 않고, 현역 지방의원의 재선 등을 위해 도전하는 경우에 본 장의 2절 전문성 분야에서 제안되는 지방의원 의정진단 및 평가의 결과 등도 입후보 등록요건 강화와 정당공천 후보자 추천 심사를 위한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 공공성을 가진 신뢰할 수 있는 의정진단 및 평가가 이루어질 수 있도록 전문적인 공적 기관이 관리하는 것이 전제되어야 할 것이다.

또한 헌법이 부여한 공무담임권과 충돌하지 않는다는 전제하에서 국민적 법감정을 극도로 위반하고 판결된 범죄를 저지른 자에 대해서는 일정기간 동안 지방의회 및 공직에 출마하지 못하게 하는 방안(이종훈, 2012)과 교육 및 연수를 이행하도록 강제하는 방안(김학만, 2010) 등도 함께 고민 될 수 있을 것이다.

지방의회 선거에 출마하는 자들이 지역현안에 대한 정책 아젠다마저 갖추지 못한 채 지역 유권자에게 감정적으로 지지를 호소하는 것이 아니라, 자신들의 전문적인 기초의원으로서의 역량을 증명하고, 선출후 의정활동 등에 의해 다시금 도전할 수 있는 제도로서 지방의원 입후보 등록요건 강화가 활용될 수 있을 것이다.

기초의원 자체역량 강화의 게임규칙부터 바로잡는 데서 시작되어야 한다. 이를 위해 선거과정 전반의 시스템을 개혁해야 한다. 이를 위해서 공약작성의 내용요건을 세밀하게 법정화하여 후보등록요건의 법적 구속력을 강화해야 한다. 이 같은 조건이 선행되면 선거는 자연스럽게 정책 중심의 후보자 간 경쟁 및 역량강화로 이어질 것이다.

제2절 전문성 차원의 강화 방안

1. 교육 및 연수제도 개선방안

가. 교육 및 연수제도의 현실에 대한 인식

1991년 지방자치제 부활이후 첫 지방의원선가가 치러진지 20년이 넘었지만, 지방의회에 대한 주민들의 평가는 결코 높지 못한 것이 현실이다. 최근지역주민의 이해와 요구를 행정부로서의 집행부를 감시하는 지방의회가 갖는 고유한 기능을 일부 시민단체가 사실상 수행하는 현상마저 있다. 그런데 이러한 지방의회에 대한 낮은 평가는 주로 의원들의 자질과 전문성 부족에서 기인하는 면이 작지 않다(채원호, 2010: 47). 2006년부터 지방의원에 대한 유급제의 시행으로 일정부분 완화된 측면이 있지만, 기초의원은 주로 재선의원(25.6%)과 정당인(19.0%) 출신이 많은데, 그에 비해 상대적으로 전문직의 지방의회 진출은 활발하지 못하다.

〈표 4-1〉 제5기/제6기 당선자 직업별 현황

(단위 : 명(비율))

구 분	의원 정수	계	지 방 의 원	정당인	농·축 산 업	상업	건설업	금융업	광·공업	운수업
제5기 기초의원	2,888	2,888	626 (21.7)	383 (13.3)	304 (10.5)	303 (10.5)	149 (5.2)	31 (1.1)	13 (0.5)	24 (0.8)
제6기 기초의원	2,888	2,888	739 (25.6)	550 (19.0)	247 (8.6)	183 (14.7)	86 (3.0)	15 (0.5)	9 (0.3)	10 (0.3)
구 분	수산업	공무원	회社员	약·의사	출판업	교육자	변호사	종교인	무직	기타
제5기 기초의원	15 (0.5)	19 (0.7)	103 (3.6)	13 (0.5)	6 (0.2)	48 (1.7)	-	2 (0.1)	84 (2.9)	765 (26.5)
제6기 기초의원	16 (0.6)	5 (0.2)	83 (2.9)	11 (0.4)	2 (0.1)	38 (6.3)	-	1 (0.0)	70 (2.4)	811 (28.1)

※ 교육의원(82명) 포함

※ 자료 : 행정자치부(2015), 「지방의회백서」, 77

최근 지역사회내에서 지방정치의 과정에서 지방의회는 지방자치단체장과 행정부의 견제라는 역할은 물론 다양한 정책과 사업에 대하여 타당성을 검토하여 정책적 대안을 제시할 수 있는 능력까지 요구받고 있다. 이를 위해 지방의원 개개인이 전문성과 기술성을 갖추어야 할 뿐 아니라, 지방의원들의 전문성을 향상시키기 위한 방안으로 지방의원에 대한 유급제, 지방의회 사무처의 기능강화(의회직렬의 신설), 유급보좌관제의 도입 등 다양한 방안들이 논의된 바 있다.

그러나 지방의원의 자질 및 전문성의 향상을 위하여 논의되고 있는 다양한 방안 중에서 의원연수에 대한 논의는 부족한 실정이다. 지방자치단체가 수행하고 있는 각종 사무들이 포괄적이며 사회적 변화에 따른 행정의 변화속도 또한 빠르다는 점, 지방의원이 재선되는 비율이 단체장과 비교하여 높지 않으며, 특히 다음의 <표-43>과 같이 제6기 전체 광역의원 762명(교육의원 82명 포함)중 초선의 당선자는 529명(69.4%), 재선 당선자는 166명(21.8%), 3선의 당선자는 58명(7.6%), 4선 이상은 9명(1.2%)이며, 기초의원 2,512명 중 초선의 당선자는 1,282명(51%), 재선 당선자는 847명(33.7%), 3선의 당선자는 274명(10.9%), 4선 이상은 109명(4.4%)으로 나타났다. 이는 광역의원의 재선율이 감소하고, 초선 당선자가 60%를 넘어 유권자들이 새롭고 유능한 후보를 선택한 것처럼 보이나, 기초의원은 광역의원에 비해 재선율이 높은 것으로 나타났다. 그러므로 지방의원으로서 전문적인 식견을 갖추기에는 오랜 시간이 걸린다는 점을 고려할 때, 지방의원 당선이후 연수를 통한 의원 자질의 향상은

〈표 4-2〉 지방의회의원 선수 현황

(단위 : 명(비율))

구 분	제6기의원정수	초선	2선	3선	4선 이상
광역(지역)	762	529 (69.4)	166 (21.8)	58 (7.6)	9 (1.2)
기초(지역)	2,512	1,282 (51.0)	847 (33.7)	274 (10.9)	109 (4.3)

※ 비례대표 제외

※ 자료 : 행정자치부(2015), 「지방의회백서」, 80

우리나라 실정에서 지방의회의 전반적 전문성 향상에 중요한 역할을 할 수 있다(채원호, 2010: 48).

지방의원에 대한 교육연수는 이러한 것을 뒷받침하는 명백한 법적 근거는 없으나, ‘지방자치법’과 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에서 전문성의 제고를 위한 규정을 가지고 있다. ‘지방자치법’ 제38조 제2항의 규정에 따르면, 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력해야 하고, ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제14조 제3항에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이는 방안을 마련하도록 규정하고 있다(금창호·강신일, 2014: 375-376). 이에 따라 지방의원의 교육연수를 위한 다양한 시책들이 수반되고 있다(금창호·강신일, 2014: 375-376).

지방의원들에 대한 교육연수는 그 시행의 주체를 기준으로 지방의회가 자체적으로 재제공하는 프로그램들이 있고, 외부기관들이 제공하는 프로그램들이 있으며, 특히 여기서 외부기관은 또 다시 공공기관과 사설기관으로 구분되어진다. 일반적으로 공공기관에 의한 지방의원 연수보다는 사설기관에 의한 지방의원의 연수빈도가 높다.

의원연수를 실시하는 주체로서 자체적으로 주관하는 경우도 있으나 대부분의 경우는 자치단체가 공공기관 또는 사설기관에 위탁하여 의원연수를 실시하고 있다. 특히 기초자치단체의 경우는 지방의회의 대다수의 의원들이 참가하는 정기 위탁연수를 사설기관에 위탁하고 있다. 지방의회 차원에서는 적절한 강사의 섭외에 번거로움과 함께 의원들의 연수와 관광을 윈스톱으로 실시하려는 지방의원들의 요구들을 수용한 결과이기도 하고, 지방의원을 위한 전문적 연수전용 시설이 없기 때문이기도 하다. 또한 많은 지방의원의 숙박과 세미나가 동시에 가능한 공간을 확보하기도 용이하지 않다는 점도 큰 요인이다. 그로 인해 자체적으로 의원연수의 장소로 호텔 또는 콘도 등과 같은 휴양시설이 연수시설의 주요한 장소가 되며, 이로서 지역의 현안을 논의하며 토론하는 실효성있는 연수가 되지 못하고 관광목적의 연수가 되는 경우가 많다. 또한 위탁연수기관이 진행하는 프로그램의 내용과 방법도 획일적이어서 지방의원들의 현안분석과 문제해결능력의 향상에는 미흡한 실정이다⁸⁾.

〈표 4-3〉 지방의회 교육연수의 시행주체별 실태

구 분		주요 예시
지방의회 자체		간담회, 세미나, 연찬회, 해외연수
외부기관	공공 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 국정 의정연수원(지방의원, 의회공무원 등) • 지방행정연수원(지방의회 아카데미)
	사설 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 한국산업기술원 지방자치연구소(주민, 지방의원) • 한국자치발전연구원(주민, 공무원, 지방의원 등) • 자치행정연수원(국내, 해외, 특별연수) • 현대지방의정연구원(국내, 해외연수)

※ 자료 : 행정자치부(2015), 「지방의회백서」, 150

아울러 지방행정연수원에서 실시하는 지방의회 아카데미를 대상으로 연수내용을 다음의 <표 4-6>과 같이 살펴보면, 프로그램의 편성은 교양과목과 지방의회 일반론 및 전문 과목 등으로 구성되어 있으나, 실질적으로 지방의원의 전문성 제고에 기여할 수 있는 전문 과목의 분량(의회 관련 과목)은 많지 않고, 최대 2박 3일에서 최소 1일 일정으로 단기간에 교육프로그램을 운영하는 등 심층적이지 못하다(금창호·강신일, 2014: 375-377).

또한 지역현안이나 정책에 관한 내용들이 적기 때문에 의원의 전문성 향상을 위해서는 법규나 제도에 대한 지식과 함께 정책현안에 대한 지식, 조례 제정을 통한 정책화 능력을 신장시켜줄 수 있는 프로그램이 필요하다(채원호, 2010: 50).

지방의원에 대한 현행의 교육연수는 교육주체와 교육내용 및 교육방법 등에 걸쳐 다양한 문제점을 나타내고 있다(금창호, 2012). 교육주체를 기준으로 보면, 현행의 지방의원에 대한 교육연수는 법적으로 제도화된 교육기관이 지정되어 있지 않고,

- 8) 한국지방자치경영연구소(2009)가 실시한 지방의회의원 설문조사(167명)에 의하면 지방행정연수원의 지방의회 아카데미 연수의 문제점에 대해 유경험자들은 짧은 연수시간이 가장 높았으며, 차순위 응답은 연수내용 현장 적용 관련이 가장 높게 나타났다. 초선 의원이 원하는 프로그램 우선순위로 ‘의원의 사명과 역할’ > ‘지방의원의 지위와 권한에 대한 개괄’ > ‘자치입법권의 범위와 사례, 정책의 조례화 방법’ > ‘생산적인 회의운영 및 의견조율의 방법’ > ‘성공한 지방의원으로부터 들어보는 경험과 지혜’ 순으로 응답하였다. 또한 재선이상 의원이 원하는 프로그램 우선순위는 ‘정책형성을 위한 의원의 바람직한 역할’ > ‘지방사무 정책감사 능력 제고를 위한 심화·실습연수’ > ‘예산심의 및 결산검사를 위한 심화·실습연수’ 순이었다(2009: 67-72).

〈표 4-4〉 지방행정연수원의 지방의회아카데미 교육내용

구 분	교양과목	지방의회 일반론	의회관련 전문 과목
2007	<ul style="list-style-type: none"> 트랜드 리더십 이미지 메이킹 비전 전략 경영 		
2008	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원의 Karma 트랜드 리더십 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의정활동 우수사례 의결기관과 집행기관 상생협력 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 행정사무감사·조사 기법
2009 (1박2일)	<ul style="list-style-type: none"> 저탄소 녹색성장과 한국경제 한국경제의 전망과 과제 성공리더의 이미지 관리법 	<ul style="list-style-type: none"> 선진국 지방자치 운영사례 공유 및 토론 지역발전과 지방의원의 역할 지방의정사례 공유 및 발전 방안 토의 	<ul style="list-style-type: none"> 효율적인 의정활동기법 토의 (조례 제정, 행정사무 감사, 예산심의)
2010 (1일)		<ul style="list-style-type: none"> 지방의원의 권한과 의무 의정활동 경험 및 성공사례 공유 지역발전과 지방의원의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> 조례입법의 범위와 기법 예산심의·결산 검사 기법
2011 (1박2일)		<ul style="list-style-type: none"> 지방의원의 소양과 역할 성공적인 의정활동 사례 	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 여론수렴 방법 정책의 조례화 기법 자치기본조례의 구조와 배경 감사의 본질과 핵심
2012 (1박2일)	<ul style="list-style-type: none"> 상대를 사로잡는 스피치 & 인터뷰 기법 	<ul style="list-style-type: none"> 한국지방자치의 발전과제와 전략 지방복지재정 포럼 	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 조례화 기법
2013 (1박2일)	<ul style="list-style-type: none"> 성공리더 이미지관리법 	<ul style="list-style-type: none"> 성공적인 의정활동 사례 지방재정 세미나 	
2014 (1일)	<ul style="list-style-type: none"> 이미지 메이킹 및 자기관리기법 	<ul style="list-style-type: none"> 성공적인 지방자치를 위한 지방의회의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 입안 및 심사 예산 심의 및 결산 심사 행정사무 감사 및 조사
2015 (2박3일)	<ul style="list-style-type: none"> 상대를 사로잡는 스피치 및 인터뷰 창조경제와 지역경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치와 지방의회 지역개발 우수사례 벤치마킹 	<ul style="list-style-type: none"> 알기 쉬운 조례 입안 및 심사 자치단체 예산의 건전한 집행 및 관리(예산심의 및 결산심사 기법 중심) 사례로 보는 행정사무 감사·조사 스킬
2016 (2박3일)	<ul style="list-style-type: none"> 상대를 사로잡는 스피치와 SNS홍보 기법 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치 20년 결산과 향후 발전방향 지역주민 갈등관리 전략 지역개발 우수사례 현장체험학습 	<ul style="list-style-type: none"> 예산심의 및 결산심사 심화기법 사례로 배우는 자치법규

※ 참고 : 금창호(2012), 지방의회의 전문성 제고 방안, 11; 행정자치부(2008~2016) 보도자료.

다수의 민관기관에서 산발적으로 교육프로그램을 개발하여 제공함으로써 지방의원의 경력이나 선수 등에 기초한 체계적인 교육연수가 제공되지 못하고 있다(금창호, 2012).

교육내용을 기준으로 보면, 지방의회의 제도와 운영 등에 관한 직무교육을 중심으로 제공됨으로써 실제 지방의원들이 직면하게 되는 지방행정의 종합적인 내용에 대한 이해를 돕는 것에는 한계가 있다(금창호, 2012). 교육방법을 기준으로 보면, 단기간의 공급자 중심의 강의식 집합교육이 다수여서 수요자인 지방의원의 요구가 교육프로그램에 반영되지 않고, 더욱이 개별 지방의회의 일정으로 교육연수에 참여하지 못하는 경우가 빈번하게 발생한다(금창호·강신일, 2014: 375-377).

일본의 지역 선출직(지방의원) 교육에 대한 사례

■ 일본 의정연수의 특징

- 의정활동의 기초지식(교양, 소양과목)에 관한 연수는 소수에 그치고 있음
- 지방행정 전문가 및 지방정치 전문가로서의 자질을 동시에 만족시키는 연수 프로그램 설계
- 연수대상 중심의 맞춤형 교육이 아닌 다양한 연수 프로그램별 선택형 연수
- 특정 테마를 중심으로(재정 건전화, 지역문제 등) 강의와 세미나(토론)를 병행하는 심화 교육

■ 일본 의정연수 시사점

- 지방의원의 역할을 한정 짓지 않는 연수 프로그램
- 다양한 테마별 프로그램 운영
- 이론중심의 연수와 함께 국내정세와 세계적 변화를 접목시킨 연수 테마 선정
- 지방정부 현안문제에 대한 테마 선정으로 역할 재정립과 문제 해결방안에 대한 심도 깊은 논의 진행이 가능한 연수 프로그램 설계 및 운영
- 테마별 초청강사와 의견교환을 중시한 참여형 프로그램

※ 자료 : 한국지방자치경영연구소(2009), 「지역선출직 교육과정 교육프로그램 재설계 및 교재개발」, 115

나. 교육 및 연수제도 다각화 방안

지방의회는 지역민을 위한 의정활동 이외에도 지역현안에 대한 문제해결을 위한 방안으로 중앙정부와 지방정부의 가교역할을 하는 것이 중요하며, 경우에 따라 문제해결을 위해서 전문적 지식이 요구되고 있다.

그럼에도 불구하고, 아직까지 지방의원의 전문성은 전반적으로 낮게 평가되고 있

다9). 이러한 맥락에서 기초의원의 전문성 강화에 새로운 변화가 있어야 한다(한형서, 2008: 116-117). 기초의원의 역량 강화를 위한 교육 및 연수제도 개선방안에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 연합연수 등 방법론의 다각화 모색

지방의원들의 해외연수에서 문제가 되는 것은 연수의 실시목적과 연수의 준비, 연수국의 기관과 사람 및 정보에 대한 접촉이 용이하지 않기 때문이다. 기업 등의 예를 들거나 전문 관료 등의 경우에 해외에 나가서 정보를 수집하고, 교류를 하는 것은 문제가 되지 않는데 지방의원의 경우에만 유독 문제가 되는 것은 옳지 않은 일이다(허훈, 2010). 지방의원들의 지방의회 주민대표성으로 볼 때, 그리고 지역사회 발전에 위해 중요한 입법적 결정을 내릴 때 선진 정책이나 제도에 대한 이해는 필수적이다(경기개발연구원, 2010).

또 국내외 우수 지방자치 현장에 대해서도 지방의회의원들이 현재보다는 비교적 손쉽게 현장을 확인하고, 교류를 하는 것도 같은 맥락에서 대단히 중요한 일이다(한국행정학회, 2010). 따라서 지방의회별로 현재 실시하는 국내 및 국외연수는 지금보다 체계적이고 지속적인 방식으로 강화되는 것이 옳은 일이지, 소극적으로 연수 기회를 줄인다는 것은 바람직하지 않다(한국행정학회, 2010).

따라서 현재보다 지방의회 사무국의 전문역량을 강화하고, 의원들이 개인 혹은 연합하여 실질적인 국내 및 국외연수를 다양하게 전개할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다(경기개발연구원, 2010). 요컨대 선진 지방자치의 현장에서의 지속적인 연수는 필요한 것이며, 학자들이 제시하는 체계적인 준비를 위해 의회사무처의 지원 역량을 높이는 것이 필요하다(한국행정학회, 2010).

또한 연수의 충실화를 위해서 연수의 단계를 세분화할 필요도 있을 것이다. 노르

9) 최봉기, 2002; 김수은, 2001; 송광태, 2000; 오영석·김상목, 1998: 12; 소순창, 1998; 최병대·송광태, 1995: 123-150; 조경호·김명수, 1995: 255

웨이의 경우 연수를 세 단계로 나누어 실시하고 있는데 제1단계에서는 지방자치단체의 구조와 업무, 의원의 공식·비공식 책무에 대해 실례를 바탕으로 강의가 이루어지며, 제2단계에서는 의원과 유권자, 의원과 사무국의 관계를 중심으로 의원의 역할에 대해 심도 있는 논의가 진행된다(한국행정학회, 2010). 마지막 제3단계에서는 정책 및 계획, 예산안의 작성과 관련된 의원의 역할에 대한 학습이 이루어진다(한국행정학회, 2010). 우리나라의 경우 대부분 집행기관 통제에 필요한 내용이 그것도 유사한 내용이 반복적인 다루어지기 때문에 연수 횟수가 거듭될수록 의원들의 흥미와 열의가 떨어지고 있는 실정이다(소진광, 2010). 따라서 연수내용을 단계별로 구성하는 노력이 필요하며 연수의 방법 또한 강의식에서 벗어날 필요가 있다(채원호, 2010: 53-54).

2) 수요자 중심 교과목 구상

지방의원의 유급제 도입과 지방행정의 복잡 다양화 등으로 지방의원에 대한 전문성 요구가 증폭되고 있고, 지방의원도 그간 어느 정도 자체 역량을 키워왔음에도 불구하고, 의원연수의 교과목은 거의 바뀌지 않고 있다(박천오 외 2008). 따라서 일반적인 교과목만으로 운영하는 연수 형태에서 벗어나 다양하고 전문적인 과정 및 교과목을 신설할 현실적 필요성이 크다(박천오 외 2008).

기본적으로 실무교육 등을 통해 전문분야의 교육 비중을 높이고 세분화시켜야 할 것이며, 지방의원으로서의 자질을 높일 수 있는 과목들도 늘려야 할 것이다. 교과목을 신설할 경우에는 그 내용이 현실적 필요성과 타당성을 갖추도록 교육과정 기획 단계에서부터 해당 교과목의 강사진과 교육기획 담당자 간의 충분한 사전협의가 이루어져야 한다(박천오 외, 2008: 172).

아울러 지방의원들의 개설희망 수준이 높은 교과목을 사전 수요조사하여 수요자 중심의 교육과정을 구상할 필요성이 높다. 기존의 교과목 중 유용성이 높은 과목은 존치하되 내용의 질적 제고를 담보하고, 사회환경의 변화와 접촉성이 높은 교과목도 시의적절하게 대응하여 신설해야 할 것이다.

3) 연수프로그램의 내용 및 방법의 개선

우리나라의 경우 의원의 국내연수는 사설기관에 위탁하여 실시하는 2박 3일 연수가 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 연수실시 형태가 획일적이어서 개선이 필요하다(박천오외 2008). 즉 연수실시 시기에서 다양성을 확보할 필요가 있으며, 연수내용에 있어서도 현안분석 및 문제해결 능력의 향상에 초점을 맞출 필요가 있다(하정봉외, 2007). 예를 들어 독일의 라인란드-팔츠주 산하 시군구 아카데미에서는 연수기간을 주중과 주말로 이원화하여 의원들의 선택의 폭을 넓히고 있으며, 이 가운데 주중연수는 월요일 오후부터 금요일 정오까지 실시하여 총 24시간 코스로 구성되어 있다(하정봉외, 2007).

강의주제로는 지방자치와 관련하여 최근 제정된 법률에 관한 것과 함께 수도공급, 자연보호, 도로건설과 같이 지역의 정책현안에 대한 내용도 많이 포함되어 있다(하정봉외, 2007). 예를 들어 일본에서는 한때 로컬·매니페스토 도입에 따른 의회의 새로운 역할, 조례제정을 통한 의원입법 활성화 등이 연수주제로 강조되었고, 영국에서는 지역개발과 관련된 주제들이 강조된 바 있다(하정봉외, 2007).

우리나라의 경우 지역현안이나 정책에 대한 관심이 상대적으로 저조한 편이라 볼 수 있는데, 의원의 전문성 향상을 위해서는 법규나 제도에 대한 지식도 중요하지만, 정책현안에 대한 지식, 조례제정을 통한 정책화 능력도 아울러 중요함을 인지해야 한다(하정봉·최봉기, 2007: 24). 연수주제들의 스펙트럼을 사회변화에 적응하여 유연하게 넓힐 필요성이 있다.

4) 선택적 교육 실시

의원의 전문성 제고와 관련한 선택적 교육이 필요하다. 즉, 구의회에서는 매년 1회 이상 국내와 국외 시찰프로그램을 실시하고 있으며, 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 실시하고 있다. 그러나 이러한 교육프로그램은 전례답습적인 연례행사처럼 이루어지고 있어, 교육의 효과측면에서는 상당히 회의적이다.

따라서 교육프로그램이 보다 체계적이고 실질적인 방향으로 연구되어야 한다. 즉, 위원회별로 팀을 구성하여 선택적 교육을 받는다든지 아니면 특정영역에서 전문가와 집단적 토론과 질의를 통하여 전문성을 배양하고 연수내용과 결과의 공개는 사후평가측면에서 투명하게 공개하고 관리하는 것이 필요하다(한형서, 2008: 118).

5) 직무능력 향상을 위한 학습콘텐츠 개발

지방의원에 대한 연수의 문제점 중의 중요한 하나는 지방의원의 전문성 향상에 별 도움이 되지 않거나, 미흡한 교육프로그램이 다수 존재한다는 것이었다. 따라서 지방의원들의 직무능력에 대한 정확한 검증과 의견수렴을 통해 직무능력에 필요한 지식의 종류와 이에 따른 학습콘텐츠의 개발이 필요하며, 이를 실천하기 위해서는 지방의정 전문연수원이 설립된 후에 실행하는 것이 효과적일 것이다(경기개발연구원, 2010). 하지만 전문연수원의 설립 전에도 의장단협의회와 행정안전부 관련 기능의 협력 하에 직무능력향상 프로그램 및 학습콘텐츠의 개발은 가능할 것이라 본다. 또한 학습콘텐츠를 개발하기 위해서는 지방의원들의 학습능력의 발전에 따라 초기 단계부터 성숙한 단계에 이르게 하는 차원의 자체 모델을 구상할 필요가 있다(한국행정학회, 2010).

이를테면 초기수준에서는 초선의원에게 필요한 지방자치 및 의회기초이론, 예산기초이론 등에서 출발하여 연수프로그램을 구성하지만(지방행정연수원의 초선의원 연수과정사례), 이후 연수과목의 난이도를 높여 최적수준에서는 의정평가, 정책평가, 갈등조정 및 협상학습 등으로 연수프로그램을 구성해가는 것이다(경기개발연구원, 2010). 이것은 물론 예시적이지만 이러한 수준별 직무능력향상 콘텐츠의 개발을

통해 지방의원들에 대해 비평만 앞세우거나 개인별 역량에만 맡겨놓으면서 유급보좌관제도의 도입이나 후원회제 도입 등에 인색한 현실을 어느 정도나마 극복하자는 것이다(허훈, 2010: 164-165).

6) 스스로 공부하는 의회 분위기 조성

지방의회는 스스로 역량향상을 위해 실시하는 자기개발과 지역대학과의 연계나 연수기관의 프로그램 및 지방의회 내의 스터디를 통해서 전문성을 다양화해야 한다. 즉, 기초의원의 전문성 교육은 장기적으로 각 지방의회 프로그램의 성공사례를 벤치마킹하거나 학습하는 자세가 전제되어야 한다. 대표적으로 서울시 강동구 의회는 전문성을 높이기 위해 의원 스스로가 ‘공부하는 의회’를 만들어 조선의원에 대해 의정활동에 필요한 지식습득 프로그램을 마련했으며, 지역경제연구회를 통한 타지방자치단체의 벤치마킹과 자발적인연구모임을 구성하는 것도 하나의 방법이다(한형서, 2008: 118).

2. 지방의원 전문연수원의 설립

현재의 지방의원의 역량강화를 위한 연수계획의 수립 및 시행은 개별 기초의회 차원에서 진행되고 있다. 민간 영역에서 운영하고 있는 일부 컨설팅 업체의 지원을 받고 있으나 제한적이다. 또한 연수를 실시하는 장소의 경우도 계획수립과정에서 컨설팅 업체에 위탁하는 형태로 진행되는 경우가 많아 연수실시 장소는 일반적으로 호텔 및 콘도 등이 많이 활용되고 있다.

이러한 상황을 고려하였을 때 보다 공공성을 띠고 있는 지방자치단체 산하기관 형태 또는 출연출자기관의 형태를 띠는 전문적인 기초의원 연수기관을 설립 및 운영하는 것이 적극 검토될 필요가 있다. 그러나 자치단체 단위로 설립할 경우 지역현안이나 지역적 특색을 반영한 연수가 이루어 질 수 있는 장점은 있으나, 연수내용에

있어서 전문적이고 다양한 프로그램을 제공하기에는 한계가 있을 수 있다. 그렇다고 중앙정부가 주도하여 지방의원 연수기관을 설립하는 것은 연수내용적인 측면에서 지방자치의 정신과 어긋날 수 있기 때문에 대다수의 선진국들에서는 의원연수를 주관하는 기관으로 자치단체 연합체들이 맡고 있다.

또한 기초자치단체의 열악한 재정여건과 기초의회의 규모 등을 고려하였을 때, 개별적 기초단위의 전문연수원을 설립하는 것보다는 광역자치단체 차원으로 확대하여 광역시도 산하기관 또는 출연출자기관으로 지방의원 전문연수원을 설립하는 것이 효율적이다. 따라서 지방의원 전문연수원을 광역단위로 설립할 경우 기초의원 뿐 아니라 광역의회 의원들 또한 전문연수원을 통한 역량강화를 기대할 수 있다.

이러한 전문적 지방의원 연수기관의 설립과정에서는 광역자치단체가 중요한 역할을 하더라도 전문연수원의 운영과 관련해서는 전국시도의회의장협의회, 전국시·군·자치구의회의협의회, 지방자치 관련 연구원 및 광역시도 연구원 등이 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

이렇듯 지방의원의 역량강화와 지방의회가 주민대표기관으로서의 역할을 강화하기 위한 수단으로서 지방의원에 대한 연수를 담당할 지방의정 전문연수원 설립은 여러 학자들에 의해 그동안 꾸준히 제기되어 왔다(행정안전부, 2007: 264). 지난 2006년 10월에는 전국시·군·자치구의회의협의회에서도 당시 행정안전부에 지방의회 전문연수원 건립을 제기한 바 있으며, 최근에는 지방의원의 연수기능을 넘어서 의원들에 대한 정책보좌를 담당할 수 있는 기관으로서 지방의정지원센터의 설립이 주장되기도 하였다.

한편 이와 관련하여 현재 지방행정연수원 내에 의정연수과정을 확대하자는 의견도 나올 수 있으나, 지방자치의 발전과 관련한 지방의원의 역할 강화가 증대하고 있는 상황에서 보다 현장에 밀접한 단위의 전문적 연수원이 필요하다 할 것이다. 또한 중앙부처인 행정자치부 산하기관으로서의 지방행정연수원에는 동남아시아와 아프리카 등 외국 공무원들의 연수 참여 등이 점차 늘어나고 있는 상황이므로, 지방자치적 관점에서 지방의원만을 위한 독립적인 전문연수원을 설립 운영하는 것이 더욱

효과적이라 할 것이다. 이것이 지방자치의 중요성을 역설하고 있는 국내 현실에도 불구하고 지방의원을 위한 독립적인 교육 및 연수시설이 전무한 한국의 열악한 현실을 극복할 수 있을 것이다.

또한 지역사회에서 주민의 이해와 요구를 지방정치라는 공간에서 실현시키는 지방정치가로서의 지방의원은 지역사회 현장에서 주민들의 의견수렴, 지역구 관리, 각종 조례안 심사 및 의결 등의 의결기능, 행정감사와 같은 통제 및 견제기능을 수행하는데 있어서도 매우 분주하다. 현재 지방행정연수원에는 공무원들을 위한 사이버 교육센터와 같은 온라인 지방의정 연수센터의 설립 및 운영도 적극 검토할 필요가 있다. 이는 지방의원 전문연수원의 설립보다 재정적인 측면에서 이점이 있어 우선적으로 설립할 수 있는 것이다. 발전된 디지털 기술을 활용하고 오프라인에서 이루어지기 힘든 전문적 세부적 지식을 결합하여 전문적이며, 세부적인 교육 및 연수를 실행할 수 있을 것이다. 온라인 지방의원 전문연수센터의 운영주체는 지방자치 관련 연구원, 지방행정연수원, 또는 각 시도의 인재개발원이나 시도 연구원들이 될 수 있을 것이다(허훈, 2010: 165).

3. 기초의회 의정진단 및 평가체계 도입

가. 기초의회 의정평가의 필요성

우리나라 기초의회의 의원들은 매 4년마다 지방선거를 통해서 유권자들로부터 평가를 받지만, 의원으로 선출된 후 기초의원으로서 가장 중요하다고 할 수 있는 의정활동과 관련해서 4년마다의 선거외의 다른 방법을 통한 의정활동의 평가방법을 모색하는 것이 필요하다(박종관·유준석, 2005: 68).

한편 기초의원 개개인의 성과를 개별적 시민의 입장에서 판단하고 평가하여 공론적 과정을 거치는 것은 어려움이 크기 때문에 지방자치 또는 지방정치의 차원에서 기초의원들의 의정활동에 대해 정기적으로 평가하고 공개하는 것이 필요하다. 이러

한 과정을 통해 기초의원에 대한 대중의 판단과 지지 및 인정을 얻을 수 있다(우양호, 2014: 2).

지방의회의 의정활동에 대해서 성과평가 차원에서 접근하여 의정평가가 이루어지는 연구가 많아지고 있다. 2000년대 중반에는 기초의회를 중심으로 이루어져 분석하고 있으나(박종관·유준석, 2005; 유광호·박기관, 2005; 조선일, 2005; 장갑호·김재기·송건섭, 2009; 이영희·이영균, 2010), 최근에는 광역의회까지 범위를 확대하여 분석하는 연구들이 많아지고 있다(김영수, 2007; 권영주, 2009; 최근열·장영두, 2009, 이정훈·김진운, 2010). 이러한 기초의회의 의정활동에 대한 성과평가는 실제로 다양하게 적용하여 분석하고 있다는 점에서도 의미가 있다.

하지만, 기초의회의 의정활동에 대한 평가를 수행하는데 있어서, 공정하고, 공적인 신뢰가 있는 공식화된 단위나 조직이 없는 상황이다. 그나마 기초의회가 자발적으로 성과평가하는 경우나 지역주민과 시민단체들이 공동으로 나서 지방의원의 의정활동에 대한 의정평가하고 있는 상황이다. 이러한 활동들은 그나마 의미를 가지고 있으나, 객관적으로 표준화된 평가가 이루어지고 있다고는 할 수 없어, 의정평가의 결과에 대해서도 신뢰성을 확보하기에는 어려움이 존재한다.

다음은 국내에서 실행되고 있는 기초의회 또는 기초의원에 대한 의정활동 등의 모니터링 및 성과평가에 대한 제도 및 사례들이다.

1) 한국공공자치연구원의 대한민국의정대상

(사)한국공공자치연구원의 ‘대한민국의정대상’은 전국의 지방자치단체와 지방의회 중에 효율적인 조직운영과 주민을 위한 성과주의 행정으로 지역발전의 성과를 창출한 지방자치단체와 지방의회를 선정하여 타인의 모범이 되게 함으로서 우리나라 지방자치제도의 견실한 정착과 행정운영의 선진화를 이룩하고자 2007년부터 시작된 시상식이다.

대한민국의정대상에서는 크게 종합대상, 부문대상, 최고의원상으로 구분하여 시

상하고 있으며, 선정기준은 자치단체의 예산 및 인원 등의 규모에 대비한 의정활동 추진의 효율성 평가, 지속가능한 정책의 수립 및 집행을 담보할 수 있는 미래지향적 발전중심의 평가로 이루어지고 있다.

〈표 4-5〉 (사)한국공공자치연구원의 「대한민국의정대상」 개요

■ 시상개요			
구분	내용		
평가주관	대한민국의정대상 운영사무국		
평가지표	정량지표 + 정성지표		
평가절차	1차 : 전문심사위원회 2차 : 전문심사위원회 인터뷰 실시(공적확인 절차) 3차 : 최종심사위원회[수상기관(자) 적격 심사]		
평가점수	기관부분 : 500점 만점, 개인부분 : 200점 만점		
평가위원	1차, 2차 : 5명(3개부문), 3차 : 5명(3차 심사위원은 1차와 별도)		
시상부문	기관 : 종합대상, 3개 부문별 대상		
	개인 : 최고의원상		
특 전	시상식, 상패 전달 및 동아일보사를 통한 홍보기사 게재		
■ 지방자치단체 기관부문			
부분	평가항목	지표수	지표총계
지역발전	중·장기적 사업	4	50
	지역현안사업	4	50
	기타특수사업	4	50
의정발전	갈등해결	2	30
	의회운영	3	30
	대주민 서비스 증대 노력	4	40
	행정사무감사	1	30
	예산심의	1	30
	우수조례	2	40
	의회역량	비전전략	3

부분	평가항목	지표수	지표총계
	자기개발	5	70
	기고 및 사회활동	3	20
	의회사무국 지원현황	1	20
	계	37	500

■ 개인부문

대상	평가항목	지표수	배점
최고의원	개인공적	1	120
	업무추진력	2	30
	정책 제안	2	30
	자기역량개발	3	20
	계	8	200

2) 한국공공행정학회의 대전·충남 의정종합평가

한국공공행정학회가 주관하는 대전·충남 의정종합평가는 지역주민들을 대상으로 의정활동 만족도 조사를 실시하여 평가하고 있다. 세부적인 평가기준으로는 조례의 제·개정, 예산심의, 행정사무감사, 주민 대응성, 의회의 일반적 운영 등으로 구성하였다.

하지만, 대전·충남 의정종합평가는 민선5기에 시행된 이후에 아직까지 실시되고 있지 않는 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 학회 및 전문가 집단을 중심으로 지역주민 의정만족도를 측정하여 평가하였다는 점에서 앞서 대한민국의정대상과는 다르며 기초의회의 운영과 의정활동 전반에 대해서 체계적으로 평가하였다는 점에서 의의가 있다.

〈표 4-6〉 한국공공행정학회 대전·충남 의정종합평가 기준

평가영역	내 용	평가기준
조례의 제·개정	조례의 제·개정 관련 내용과 적극적인 수정	- 조례제정 및 개정 활동 만족 - 조례내용의 다양성 - 시민의 의견수용 정도
예산심의	예산 심의의 충실 및 시민관심 반영	- 예산 및 결산활동의 만족도 - 예산심의 충실정도 - 분야별 시민의 관심 반영 정도
행정사무감사	행정사무감사를 통한 개선정도	- 감사 및 조사활동의 만족도 - 시정 및 처리의 집행부 수용정도 - 감사를 통해서 개선된 정도
주민 대응성	시민 대응정도	- 시민 대응활동의 만족도 - 민원처리 수행정도 - 시민과의 유대관계 강화정도
의회의 일반적 운영	효율적인 의정활동 지원	- 지방의회운영 활동의 만족도 - 본회의 활동의 충실도 - 상임/특별위원회 활동 충실도

3) 기초의회 조례에 의한 의정모니터단 활동

기초의회 의정모니터단 활동은 총 9개 기초의회에서 조례로 제정하여 운영 중에 있다. 의정모니터단은 지방의원의 의정활동에 대한 해당 구민들의 다양한 의견을 경청하고 새로운 아이디어를 수렴하고 반영하여 구민들과 소통하는 열린 지방의회를 구현하기 위해서 시작되었다.

의정모니터단은 일반적으로 위촉일부터 2년간 활동하게 되며, 기초의회 및 지방의원의 의정활동에 필요한 다양한 제안과 조례 등 지방자치입법의 제정과 개정 및 폐지와 관련한 건의, 자치구 정책발전에 필요한 제도의 개선사항 또는 주민들의 불편사항 건의, 의정의 방청 및 의정활동 홍보, 기타 의정발전에 필요한 사항을 건의하는 등의 역할을 수행하고 있다.

〈표 4-7〉 기초의회 의정모니터 구성 및 운영 조례 현황

시도	기초의회명	갯수
서울	강남구, 금천구	2개
광주	북구	1개
대전	서구	1개
강원	영월군, 원주시, 철원군, 평창군	4개
충남	보령시	1개
총합계		9개

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 검색결과(2016.9월)

나. 전문적인 지방의정진단 및 평가 지원센터 설립

우리나라의 지방자치는 매 4년마다 실시되는 지방총선거를 통해서 광역자치단체장인 시도지사, 광역의회 의원과 기초자치단체장인 시장·군수·구청장 및 기초의회 의원을 선출하다. 이들은 지방선거를 통해 유권자로부터 선거라는 제도를 통해서 선출되고 평가를 받는다. 그러나 4년마다 선거를 통해서 평가를 받는 것은 매우 중요함에도 불구하고, 선출후 의정활동에 대한 항시적이며 객관적인 진단과 평가를 통해서, 그 결과들이 유권자에게 공개되고, 이를 바탕으로 차기의 선거과정에서 의정활동의 합당한 성과가 반영되지는 못하고 있다. 가령 앞서 언급된 한국공공자치연구원의 대한민국의정대상, 한국공공행정학회의 의정종합평가 및 다양한 기초의회의 의정모니터단에서 행해지는 활동들에 의해서도 기초의원의 의정활동이 객관적이고 전문적으로 진단되거나 평가되었다고 하기에는 많은 한계가 있다.

따라서, 기초의원 본연의 의정활동이 객관적이고 합리적이며 전문적인 조직과 체계에 의해서 모니터링되고 진단되며, 평가됨으로써, 그러한 결과들이 항시적으로 기초의원의 의정활동에 환류되어 의정활동 활성화 및 개인적 역량강화에 반영되어야 할 뿐 아니라, 4년마다의 선거과정에서 정당공천의 과정과 유권자의 투표행위에 중요한 영향을 미치는 체계가 만들어져야 한다.

이를 위해서 공공성이 담보되고, 지속적이며, 전문성을 갖춘 기관으로서의 (가칭) 지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영을 통해 기초의원들의 의정활동이 활성화되고 역량이 강화될 수 있도록 하여야 한다. 이러한 의정진단 지원센터는 일정한 규모의 재정력을 확보한 자치단체를 제외하고는 현실적으로 자치단체간 재정력의 편차가 큰 현실을 고려하여 지방의원 전문연수원과 같이 광역 시도단위에 설치하는 것을 적극 검토하여야 할 것이다. 지방의정진단 및 평가지원센터의 운영주체에 대해서도 지방의원 전문연수원과 같이 전국시도의회의장협의회, 전국시·군·자치구의회의협의회, 지방자치 관련 연구원 및 광역시도 연구원 등이 역할을 수행할 수 있을 것이다.



제 5 장

결론

- 제1절 연구의 요약
 - 제2절 기대효과 및 활용방안
 - 제3절 연구의 한계
- 

제5장

결론

제1절 연구의 요약

지방자치와 분권의 중요성이 강조되고 있는 가운데, 지방자치를 실현하고 발전시키기 위해서는 기초의회를 비롯한 기초의원 스스로의 기능과 역할이 강조되고 있다. 그러나 기초의회를 비롯한 기초의원이 본연의 기능과 역할을 다하지 못한다는 비판이 제기되고 있으며, 이에 의정활동을 뒷받침하기 위한 지원체계 등의 제도 개선을 위한 노력에도 불구하고 기초의회의 활성화 및 기초의원의 입법적·정책적 전문성과 주민대표성 등에 여전히 한계가 지적되고 있는 실정이다.

이에 기초의회를 중심으로 기초의원이 풀뿌리 지방자치를 실현하고 효율성 있는 의정활동을 제고하기 위해서는 기초의원의 자체역량 강화에 초점을 두고 연구를 전개하였다.

이를 위해 이 연구는 기초의회를 중심으로 현황 및 실태를 조사·분석하여 지방의원 자체역량의 문제점과 강화요인을 도출하고, 전문가 대상 설문조사를 통하여 현역량수준을 판단했으며, 이를 토대로 기초의원 자체역량 강화 방안과 정책대안을 제시하였다.

첫째, 이 연구에서는 자체역량 개념을 지방의회 차원의 기대수준 향상과 개인적 차원의 자질제고로 개념화하였다.

둘째, 선행연구 고찰을 통해 연구의 분석틀을 마련하였다. 분석틀은 기존의 연구에서 간과하고 있는 정당공천제와 더불어 선출 전후의 변수들을 도출하였다.

셋째, 분석틀을 토대로 대안을 찾고자 교수, 연구원, 공무원, 기초의원과 관련되어 업무를 처리하는 관계자를 대상으로 설문조사를 실시하여 인식상의 역량수준 파악

과 더불어 개선방안에 대한 선호도를 조사였다.

설문조사 결과를 보면, 기초의원 본래의 역할이라 할 수 있는 민주성(주민대표성)과 전문성에 역량이 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 기초의원은 지역주민의 대표 기능 보다는 자기자신과 지지자만을 위해 일한다는 의견이 다수 나왔다. 의정활동과 관련해서는 정당공천제 및 개인적 전문성 부족이 가장 큰 문제점으로 꼽혔다. 민의를 잘 수렴하는 것과 관련해서는 이 역시 저조하게 나타났으며, 전문성과 관련해서는 행정부 견제 능력, 그 가운데에서도 행정감사능력이 저조한 것으로 나타났다. 이와 관련한 선거 전의 해결방안으로는 제도적 차원에서 정당의 민주화와 투명성, 그리고 주민공천경선제 도입 등이 다수 의견이었고, 구체적인 제도적 방안과 관련해서는 개인별 업적평가제를 꼽는 것으로 나타났다. 다음으로 선거 전 입후보 과정에서는 일정 정도의 노력과 자격을 보여줄 수 있는 교육과정 이수 증명제도를 선호하였고, 당선 후에는 지방의원에 각자에 대한 멘토링제 도입도 선호한 것으로 나타났다. 구체적으로 이러한 개인적 자질 향상을 위해서는 겸직 등과 관련되서 엄격한 제한과 더불어 영리활동 등의 의무를 강화하는 차원의 자구노력이 있어야 함을 선호하고 있었다.

마지막으로 기초의원 자체역량 강화방안으로는 제도적 차원에서는 정당공천제 자체에 대한 개선, 중선거구제와 결합되어 왜곡된 정당공천제로서의 개선, 기초의원 입후보 등록요건 강화 등이 있으며, 전문성 차원에서는 교육 및 연수제도 개선, 지방의원 전문연수원의 설립을 제시하였다. 기초의원의 4년간의 의정활동은 기초의회 의정진단 및 평가체계 도입이라는 제도를 통해 평가되고 선거전의 정당공천 과정과 기초의원 입후보 등록요건 등에 환류될 수 있을 것이다.

제2절 기대효과 및 활용방안

이 연구를 통해 지방의회 및 기초의원의 의정활동 등과 관련하여 제기되는 문제점과 이에 따른 한계를 극복할 수 있는 대안이 제시될 것으로 본다. 기초의원은 중앙정당에 대해 소극적 개념에서 벗어나 경쟁력을 갖춘 지방 발전을 주도하는 적극적인 개념으로의 변화를 모색하여 지역의 정체성을 확립하는 주체로서의 주도적 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대한다.

그간 기초의원은 지원만 받는 수동적인 존재로서 비취지고 있는 상황에 대해 이제는 자체적인 노력을 통해 역량을 함양할 수 있는 여러 방안을 소개함으로써 이를 통해 능동적인 존재로 탈바꿈할 수 있으리라 본다.

구체적으로는 기초의원의 학습프로그램 등을 지속적으로 제공함으로써 의원 스스로가 끊임없이 노력하는데 기반을 조성하여 기초의원의 역할 및 전문성 제고할 수 있을 것이다. 즉, 지방의원의 대표성 및 입법적·정책적 전문성 함양을 통해 지방의회에 대한 주민의 신뢰회복과 지방자치에의 적극적인 관심·참여를 유도 할 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 지방의원이 환경변화에 대응성을 가지고 책임을 다할 수 있는 역량강화를 통해 진정한 지방자치 실현에 기여할 것이다.

제3절 연구의 한계

이 연구에서는 기초의원 자체역량을 강화할 방안을 마련하려는 목적에 따라 연구를 진행하였으나 다음과 같은 측면에서 한계를 지닌다.

첫째, 이 연구는 기초의원과 관련된 개선과제를 전반적인 차원에서 다루며, 좀더 심도깊은 분석은 상대적으로 충분히 이루어지지 않는 않았다. 기초의원의 역량강화는 이 연구에서 제시하는 분석들에 외에도 고려해야 할 다른 가치들과 질적인 요소들도 많이 존재할 것으로 보여진다. 따라서 기초의원 역량강화에 있어서 보다 깊이 있는 분석들이 후속적으로 수행될 필요가 있다.

둘째, 관련된 자료획득의 한계들로 인해 인식조사 및 문헌분석 등에만 의존한 측정으로 분석에 일부 한계가 있다. 이 연구는 기본적으로 전반적인 기초의원 자체역량의 문제점과 그 개선방안을 모색하는데 1차적 목적을 두었다. 하지만 기존의 인식조사 외에 다방면에 걸친 여타의 자료들에 대한 정보를 보다 더 파악할 수 있었다면 좀 더 포괄적이면서도 세밀한 분석 또한 수행할 수 있었을 것이다. 따라서 향후 이러한 실질적인 관련 자료의 획득이 가능해 진다는 전제하에 측정의 타당성이 좀 더 제고될 것이다.

셋째, 차후 연구의 목적과 상황에 따라서 연구 및 분석방법이 달라져야 할 것이다. 지금의 기초의원에 대한 이 연구의 분석들은 현재적 수준에서 시론적인 차원에서만 논의되는 수준이기 때문에 한계를 지닐 수 있다. 따라서 향후에는 그 영향요인과 그 영향들이 미치는 강도 등을 다양한 방면에서 측정해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강상원·최병대.(2010). 지방의회 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교: 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」
- 강성주(2013), 지방의원 의정활동 지원제도에 관한 연구, 고려대학교
- 강인호(2010). 광주광역시의회 의정활동 평가: 제4·5대를 중심으로. 「한국지방자치학회보」
- 강인호·최병대·문병기(2004), 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회사무기구를 중심으로, 한국행정연구, 제13권 제1호
- 강장석(2008). 지방의회의 의정역량 강화방안. 「한국지방자치학회 부산기획세미나 발표논문집
- 경기개발연구원(2010), 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안
- 김경동(2010), 기초의원선거에서 정당공천제의 개선방안연구 = A Study on improvement of the party nomination in the basic local councilor election
- 김상미(2006), 지방의회의 역할 정립을 위한 실증적 연구: enabling 정부를 중심으로, 정부학 연구, 제12권 제2호
- 김성호 외(2002), 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원
- 김순은(2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」
- 김영수(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」
- 김찬동, 지방의회의 정책역량과 제도선택 : 정책활동지원제도 도입을 사례로
- 김학만(2010), 지방의원의 연수 현황분석을 통한 쟁점별 논의와 효과적 연수방안, 한국정책연구, 제10권 제2호
- 금창호(2012), 지방의회의 전문성 제고 방안, 한국지방행정연구원
- 박영강, 이수구(2013), 기초단체정당공천제 폐지에 따른 보완과제[전자자료] : 여성참여를 중심으로
- 박천오외(2008), 지방의원 연수 실태 분석 및 개선방안 : 국회의정연수원 연수를 중심으로 한국 지방자치학회, 20-1, PP. 157-176
- 박희정의(2004), 지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구. 한국지방행정연구원.
- 백용욱(2012), 정당공천제의 개선방안에 관한 연구 : 기초자치단체를 중심으로,

- 성기중(2010), 지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안, 대한정치학회보, 제18집 제1호
- 소진광(2010), 지방자치의 공과와 민선 5기의 과제
- 송광태(2003), 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회의 조직을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제15권 제3호
- 안영훈(2013), 지방의회 의정활동 역량강화 방안, 한국지방행정연구원
- 안전행정부, 지방의회의원 의정활동 가이드
- 안진한(2014), 기초 지방선거에 있어서 정당공천제에 관한 인식을 통한 법·정책적 연구 : 충청북도 괴산, 증평, 진천 및 음성군을 중심으로,
- 우성호·이환범(2010), 기초의원 정당공천제 실태분석 및 개선방안에 관한 연구 - 기초의원 및 지방의회 관련 공무원의 인식조사를 중심으로
- 우양호(2014), 지방의원 역량강화 당위성과 민선의정활동 수준 : 부산의 사례, 한국지방정부학회 추계 발표논문, 2014.10.24. 울산대학교
- 이삼순, 지방의회 인사권독립방안, 지방의정
- 이승철(2015), 기초의회의원 지방선거에서 정당공천제의 효과성 분석: 대구광역시를 중심으로, 한국지방자치학회보, 제27권 제4호
- 이종훈(2012), 지방자치와 정당공천제: 기초의회의원을 중심으로, 세계헌법연구, 제19권 제3호
- 조수갑(2013) 한국지방자치제도의 발전방안 : 기초의원 정당공천제를 중심으로 = The Improvement of Korean Local Autonomy System-Focused on the Party Nomination of Local Councilors-
- 최근열(2015), 기초지방의회 역량강화방안, 한국지방자치연구, 제17권 제3호(통권 53호), 2015. 11: 55~74
- 최영출(2006), 제주특별자치도의 지방의회 역량강화 방안
- 채원호(2010), 지방의회 의정역량 강화 방안, 한국행정학회 비정기학술발표논문집, 제15호
- 최인수·김건위(2016), 기초의원 자체역량 강화방안 : 설문분석을 중심으로, 2016 한국정책학회 동계학술대회
- 최인수·김건위(2016), 기초의회 의원정수와 (중)선거구제 분석 및 개선방안, 2016년 한국정책분석평가학회 동계학술대회
- 최홍석·정재진(2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성변화를 중심

으로, 지방정부연구, 제10권 제3호
하정봉, 최봉기(2007), 지방의원 국내연수제도의 실태분석과 개선방안, 한국지방자치학회
한국행정학회(2010), 지방자치의 공과와 민선5기의 과제
허훈(2010), 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안, 한국지방자치학회보, 제22권 제2호
황아란(2008), 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직진출의 기회비용과 현
실적 한계, 지방정부연구, 제12권 제2호

Berman, Paul. (1978). 「The Study of Macro-and Micro-Implementation」. Public Policy, 26(2).
Bullock, Charles S. and Charles M. Lamb(eds).(1984). 「Implementation of Civil Rights Policy」.
Monterey, CA: Brooks/Cole.

【부 록】

1. 기초의원 자체역량 강화방안 연구에 관한 의견조사서

안녕하십니까?

본 조사는 기초자치단체 지방의원의 자체역량 강화 연구의 일환으로 실시하고 있습니다.

귀하의 응답내용은 기초의원의 자체역량 개선을 위한 귀중한 자료로 활용될 것이며, 오직 통계처리만을 위하여 사용됩니다. 바쁘시더라도 평소 생각하시는 바를 솔직히 응답해 주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원 최인수/김건위

ischoi@krila.re.kr

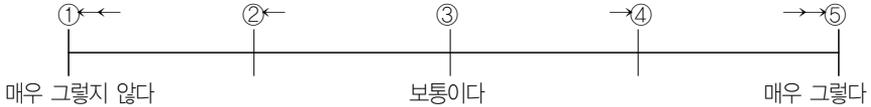
지방의회 발전에 위해서 지방의원 가운데에서도 기초의원의 역량강화가 그 어느 때보다도 절실히 요구되고 있습니다. 그 동안의 지방의회와 관련한 제도적 보완에도 불구하고, 기초의원들의 자체적인 역량강화 노력도 뒤따라야 한다는 목소리가 높습니다. 본 연구에서는 기초의원들의 자체역량을 “지방의회 차원의 기대수준 향상과 개인적 차원의 자질제고”로 정의하고 이에 대한 의견을 여쭙고자 합니다.

〈설문구조〉

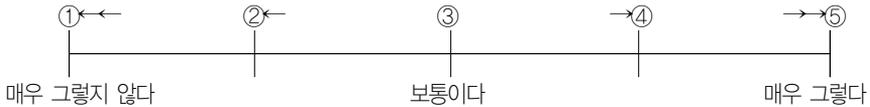
기본방향	민주성(대표성) 확보 및 강화		전문성 확보 및 강화
구 분	기관역할(제도) 차원 ← 자체		역량 → 개인자질 차원
기초의원 선출 前 (의정 수행 前)	정당공천제의 개선	교육제도, 연수제도 등 강화	입·후보 등록 요건의 강화 등
기초의원 당선 後 (의정 수행 中)	의정평가(진단) 등		전문성 강화프로그램 등

I. 다음은 기초의원의 현 역량 수준과 관련된 질문입니다.

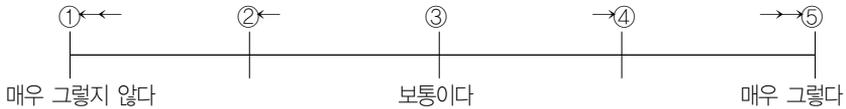
1. 기초의원은 주민의 대표기능을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까? ()



2. 기초의원은 지방의회 관련 전문성이 높다고 생각하십니까? ()



3. 기초의원은 본래의 기능과 역할을 충분히 수행하고 있다고 생각하십니까? ()



4. 기초의원은 주로 누구를 위하여 의정활동을 수행하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 지역주민
- ② 특정 직능단체나 민간단체
- ③ 기초의원 자신이나 자기들의 지지자
- ④ 일부 힘 있는 사람이나 특정계층
- ⑤ 기타 ()

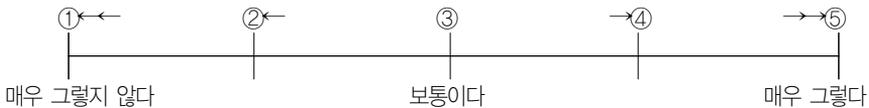
5. 기초 지방의원 의정활동의 주요한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 법·제도적 한계
(중앙정부의 통제, 중앙정부의 기초의회 조례제정권 제한, 국회와 지방의회 관계를 종속적 관계로 보는 경향)
- ② 지방의원의 개인적 전문성 부족
(의원의 전문성 제고와 관련한 선택적 교육 필요, 지방의원의 자기계발과 연수기관 프로그램의 강화, 지방의회 내 스터디를 통한 전문성과 다양성 확보)

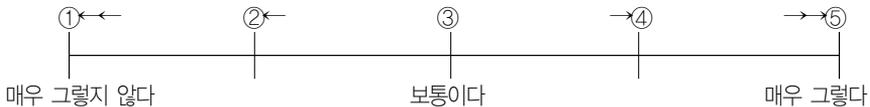
- ③ 지방재정의 한계
(지방재원의 독립성과 자립도를 높이는 방법으로 세원분배와 지방세 개발이 필요)
- ④ 정당공천제 문제점
(중앙정당의 간섭, 정당에 대한 의존도 심화, 개인적 결정권한의 약화)
- ⑤ 기타 ()

II. 다음은 기초의원의 민주성(주민대표성)과 관련된 질문입니다.

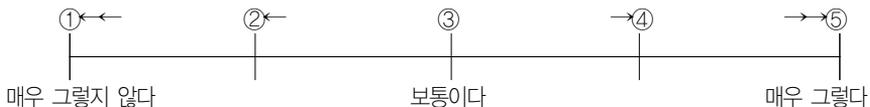
1. 주민들의 의견수렴을 위한 의정활동을 충분히 실시한다고 생각하십니까? ()



2. 주민의 대표로서 주민들의 청원이나 민원을 잘 수렴하고 해결한다고 생각하십니까? ()



3. 지역현안에 대한 주민들의 이해와 요구를 증진하기 위하여 노력하고 있다고 생각하십니까? ()

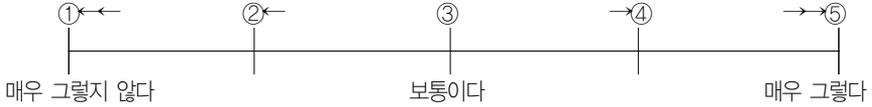


4. 주민들의 정치적 의견을 지방정치 과정에 잘 반영한다고 생각하십니까? ()

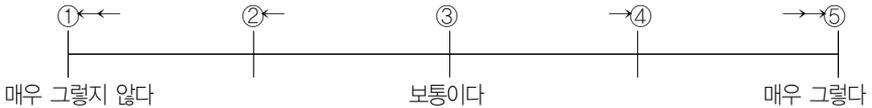


Ⅲ. 다음은 기초의원의 전문성과 관련된 질문입니다.

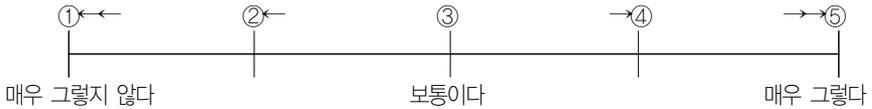
1. 지방자치단체(행정기관)를 잘 견제하고 감시하며 통제한다고 생각하십니까? ()



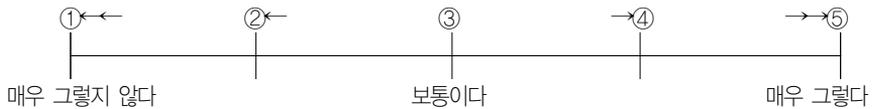
2. 지방자치와 지방의회에 대한 지식과 정보를 충분히 가지고 있다고 생각하십니까? ()



3. 지방자치단체에 대한 행정사무 감사를 할 수 있는 지식과 능력을 충분히 가지고 있다고 생각하십니까? ()



4. 자치입법인 조례 제정과 개정활동 등에 대한 지식과 정보 및 능력을 충분히 가지고 있다고 생각하십니까? ()



③ (가칭)지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영

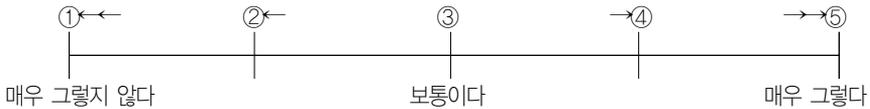
지방의원과 지방의회 의정활동에 대한 평가 및 진단을 위한 전문적인 지방의정진단 지원센터의 설립 및 운영

④ 지방의원 주민소환제

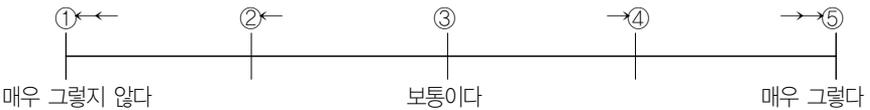
주민들이 지방자치체제와 관련하여 지방의회의 처분이나 결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우, 지방의원을 통제할 수 있는 제도이다.

⑤ 기타 ()

3. 선거를 통한 기초의원 당선 전(前)에 입·후보과정에서 개인역량강화의 방안으로서, 입후보 등록요건의 하나로 일정시간이상의 소위 ‘행정 및 지방의회 관련 공식적 교육 및 연수’를 이수하였음을 증명하는 제도를 도입하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ()



4. 기초의원 당선 후 지방의회 활동기운데 개인 역량을 강화하기 위한 방안으로서 ‘지방의원 멘토링제(참조 6p)’를 도입하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ()



〈지방의원 멘토링제〉

전문가(멘토)가 선출된 지방의원(멘티)과 1대 1의 정기적인 만남을 통해 지방의원의 역할 수행에 필요한 전문적 지식제공을 하면서, 후원자이자 역할모델, 지속적인 정보제공 자로서의 역할을 하는 것을 말한다.

영국에서 실시하고 있는 제도이며, 영국 부수상실 주관하에서 수행되며 지방정부연합과 공동으로 운영된다. 지방의원들의 역량강화프로그램의 일환으로 수행되며 역량강화기금이 수립되어 있다.

5. 기초의원 당선 후 자체역량을 강화하기 위한 개선방안으로 적절한 것은 무엇이라고 생각하십니까? ()
- ① 보좌인턴제 도입
(의원의 의정활동을 지원하기 위하여 공무원이 아닌 보좌직원을 일정한 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용)
 - ② 정책보좌 기능강화
(의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 '입법 및 정책전문기관'을 사무기구 내에 설치·운영)
 - ③ (가칭)지방의정연수원 설립
(지방의원이 지방행정에 대한 종합적인 정책형성능력 함양 및 전문성 향상을 위해 지방의원 교육훈련에 특화된 전담교육 훈련기관 설립)
 - ④ 지방의원의 의무와 책임성 강화
(지방의회 의원의 겸직신고 내용을 연1회 이상 공개, 겸직할 수 없는 공공단체와 그 상근직원 등의 범위 확대와 의미 명확화, 겸직이 지방의원의 의무에 위반 시 그 겸한 직의 사임권고 강제, 지방의원이 종사할 수 없는 영리활동 금지대상 직위의 명확화 등의 조치를 하여 지방의원의 겸직제한 의무 강화)
 - ⑤ 기타 ()

※ 다음은 일반사항(인구통계적 사항)에 관한 설문입니다.

1. 귀하의 연령은? ① 30대 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상
2. 귀하의 성별은? ① 남 ② 여
3. 귀하의 직업은? ① 교수 ② 연구원 ③ 공무원
 ④ 지방의원 ⑤ 기타()

■ ■ Abstract

A Study on Self-directed Capacity Building for the Members of Municipal Councils of Korea

The purpose of this study is to strengthen the Legislative Capability of Municipal Councillors in Korea. The existing studies focus mainly on building systems, which cannot provide plausible explanations about the causes of the unsuccessful outcomes from the policies.

To overcome the limitations of the existing studies, the Authors examine the factors that influence the Legislative Capability of Local Councillors. By performing the analysis, and the results imply the factors, such as Local Councillors' competence, supports by legal-institutional instruments, are important to influence the Legislative Capability of Local Councillors' performance of the relevant policy instruments.

For representatives, first of all, stronger efforts must be made to strengthen the function to collect and reflect the public opinion, and then, it is necessary for legislative experts to strengthen the professional activities of the councillors. Secondly, further efforts are required to facilitate the legislative activity support system. Thirdly, a system for legislative learning and evaluating should be enhanced.