

# 지방의원 유급제 도입과 광역의회 의정활동 성과 변화 비교 분석

박 순 종\*  
박 기 관\*\*

## 국문요약

본 연구는 지방의회 부활 이후 제2기를 제외한 제1기(1991.7.1.)부터 제7기(2018.6.30.)까지의 광역의회 의정활동에 대한 양적 자료를 바탕으로 유급제 도입 전후 성과 변화를 비교했다. 이를 위해 광역의회 의정활동을 입법 활동, 예산 활동, 견제·감시 활동, 주민대표 활동 등 4가지로 구분하고 활동별 세부측정지표를 선정해 분석했다. 분석 결과 입법 활동, 예산 활동은 유급제 도입 이후 시기의 성과가 더 높았으나, 견제·감시 활동과 주민대표 활동은 세부 측정지표별로 차이를 보여 그 성과를 일률적으로 판단하기에는 어려움이 있었다. 이러한 분석 결과를 토대로 광역의회 차원의 행정사무조사와 시·도정 질문 활성화를 통한 견제·감시 기능 강화, 주민의 권익구제 수단으로 청원제도 활성화를 통한 주민대표 활동 강화 등의 정책적 시사점을 제시했다.

주제어: 지방의회, 의정활동, 성과평가, 유급제

## I. 서론

우리나라 헌법 제118조와 지방자치법에 규정된 지방의회는 해당 지역 주민의 의사를 대표하는 주민대표기관, 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 최고의결기관, 조례를 제·개정하는 자치입법기관, 단체장을 비롯한 집행부를 견제·감시하는 기관이다. 그동안 지방의회는 풀뿌리 민주주의의 초석을 다지는 역할이 기대되어 왔을 뿐만 아니라, 지방자치의 핵심적인 요소로 단체장과 함께 양대 축의 하나로 자리매김해 오고 있다. 그러나 일부 지방의원은 지역갈등을 확대·재생산하거나 각종 이권에 개입하는 등 사회적 물의를 일으키고 전문성 부족과 부도덕으로 인해 오히려 지방자치 발전의 걸림돌이라는 비판도 받아오고 있다(전영상a, 2010; 전영상b, 2010).

이러한 문제를 해결하고 지방의회가 집행부 견제와 감시라는 본연의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 지방의원의 전문성과 책임성 제고가 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 그 일환으로 지

\* 제1저자

\*\* 교신저자

역의 유능한 인재를 지방의원으로 충원하자는 공감대가 형성되었고, 현실적 대안의 하나가 바로 지방의원 유급제 도입이었다(최홍석·정재진, 2006: 212). 이는 유능한 지방정치인의 충원을 통해 지방의원의 자질을 높이고, 의정활동의 생산성을 제고해 궁극적으로는 지역주민의 복리를 증진시키는데 목적이 있다(최홍석·정재진, 2006: 212).

1949년 지방자치법 제정 당시 지방의원은 명예직으로 규정되어 있다가 2006년부터 본격적인 유급제로 변화되었다. 현재 지방의원은 지방자치법에 따라 의정활동비, 월정수당, 여비 등 총 3가지의 의정비를 받는다. 특히 의정활동비와 월정수당은 지방의원의 물질 기반이라 할 수 있다(최홍석·정재진, 2006; 황아란·송광태, 2008). 유급제 도입 당시 찬반 논란이 있었으나, 유능한 지역인재의 유입을 유도함으로써 전문성을 강화함과 동시에 안정적인 의정활동 영위를 보장하려는 하나의 장치였다(황아란, 2008: 29; 송광태, 2020: 2; Chubb, 1988: 133-154; Carry et al, 2000: 671-700; King, 1991: 119-128).

지방의원의 유급제가 시행된 지 올해로 16년째를 맞이하고 있다. 무급 명예직에서 전업직 유급제로의 변화는 지방의원 신분의 중대한 변화를 가져왔고, 지방자치법 연혁상으로도 상당히 의미 있는 제도 개선 사항으로 평가받기도 한다. 이러한 관점에서 유급제 도입이 과연 지방의회에 어떠한 변화를 가져왔는지는 대단히 중요한 문제 중 하나이다. 특히 유급제 도입의 주요 목적이 지방의회 전문성 향상과 의정활동 성과 제고라는 점을 감안한다면 그 실적과 성과를 탐색해 보는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

유급제 도입과 관련한 선행연구는 내용적 측면에서 의정비 결정 과정에 관한 연구(조정래·이현정, 2011 등), 의정비 결정요인에 관한 연구(구본충·박이석, 2014 등), 유급제 도입 이후 공무원, 주민, 지방의원 등 관련자에 대한 인식조사를 바탕으로 한 연구(전영상, 2010a 등), 유급제 도입 전후 지방의원의 학력, 연령, 직업, 재선을 등의 변화에 기반한 개인적 자질을 기준으로 전문성을 평가하거나 지방의회 의정활동을 기준으로 유급제 도입 전후 그 성과를 비교 분석한 연구 등이 주를 이루고 있다(정연정, 2007; 최홍석·정재진, 2006; 황아란·송광태, 2008; 현근·전영상, 2010; 안중남·이성근, 2010; 박진우·정재진, 2011; 안성수·김석용, 2012; 하세현, 2014; 한형서, 2013; 김도희, 2018).

그러나 기존 연구들은 연구대상 측면에서 기초 또는 광역의회 하나의 지방의회만을 분석한 연구가 대부분이다. 이 연구들은 특정 지방의회에 대한 구체적 타당성과 지역적 특수성을 파악할 수 있다는 점에서 유용성이 있으나 유급제 도입에 따른 지방의회 차원의 전반적인 경향성을 파악할 수는 없다. 또한 연구의 시간적 범위는 유급제 도입 초기인 2000년대 중반 이후부터 2010년대 초반의 기간을 대상으로 한 연구가 대부분을 차지하고 있어 최근의 경향성은 물론이고 비교 대상 기간이 비교적 짧다는 한계가 있다.

이에 본 연구는 광역의회를 연구대상으로 선정해 1991년 7월(제1기)부터 2018년 6월말까지(제7기)의 기간에 대해 유급제 도입 전후의 의정활동 성과를 비교 분석하고자 한다. 또한 연구대상과 시기 측면에서 기존 연구의 한계를 극복하면서 광역의회의 전반적인 경향성까지 파악하려는 시도라는 점에서 의의가 있다. 특히 지방의원 충원 양태에 집중하기보다는 의정활동 실적과 성과 변화

에 초점을 둔다. 유급제의 궁극적인 목표는 결국 의정활동 성과 제고를 통한 지방의회 기능 강화에 있으므로, 그 목적을 어느 정도 달성하고 있는지를 분석하기 위함이다.

## II. 지방의원 유급제에 관한 이론적 논의 및 기존 문헌 검토

### 1. 지방의원 유급제 의의

주민투표로 선출되는 지방의회 구성의 시작은 작은 정부를 이념으로 하는 자유주의시대로 거슬러 올라간다. 자유주의 시대 지방의원은 대부분 귀족이나 지역유지들로 구성되었기 때문에 경제적 보상체계인 급여가 없다고 하더라도 일상생활을 영위하는 데 큰 어려움이 없었다. 이 당시 지방의원은 금전적인 것보다는 명예를 중요시하여 지방의원으로서 보수를 받는다는 것 자체를 대단히 불명예스러운 것으로 여기고 있었다. 그리고 지방의원이 본업이 아니었을 뿐만 아니라 기본적인 생계 유지 수단을 보유하면서 나름대로 전문성을 지닌 사람들이었기 때문에 의정활동을 수행함에 있어 지역주민의 다양한 요구를 정책에 반영하는 것도 가능했다(전영상a, 2010: 158-159). 그러나 19세기 말 이후 급격한 산업화와 더불어 도시화가 진행되었다. 이로 인해 지역주민의 요구와 기대 수준이 높아지고 복잡·다양한 사회문제가 대두되기 시작했다. 기존의 무보수 명예직으로 활동하던 지방의원이 현대사회의 복잡한 문제 해결을 위해 효과적으로 대응하지 못하는 등 한계에 봉착하게 되었다.

제2차 세계대전 이후 전 세계적으로 지방자치단체 기능과 역할이 보다 복잡해지고 전문화됨에 따라 지방의원의 신분에도 변화를 가져왔다. 대체로 지방의원 정수가 많고 규모가 큰 대의회제의 경우에는 무보수 명예직을, 반대로 지방의회의 규모가 작은 소의회제를 채택하고 있는 경우에는 유급제가 도입되어 있다. 그러나 일본의 경우 대의회제를 채택하고 있으면서도 유급직에 준하는 대우를 하고 있는 곳도 있어 일률적으로 판단하기에는 어려운 측면이 있다(전영상b, 2010: 4).

국내 여러 학자들에 의해 제기되고 있는 지방의원 유급제 도입의 효과 내지 찬성 논리를 전영상(2010b) 및 전영상·현근(2010)은 다음과 같이 분류·정리하고 있다. 첫째, 젊고 참신한 인재를 지방의원으로 충원함으로써 부정부패, 비리 등을 줄이고 지방의회의 전문성을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 다양한 영역의 전문가 계층이 지방의회 진출 가능성을 확대함으로써 지방의회의 대표성을 강화할 수 있다(김주경, 2005: 232; 최홍식·정재진, 2006: 212-214; 황아란, 2008: 29). 둘째, 매월 일정 수준의 보수를 지급함에 따라 경제적으로 생활의 안정을 꾀할 수 있으므로 비리 유혹으로부터 벗어날 수 있고, 생계를 위한 다른 활동을 하지 않아도 되므로 의정활동에 전념할 수 있다는 점이다. 이로 인해 지방의원의 도덕성 향상과 의정활동의 상설화, 전업직화를 도모할 것이라는 주장이다(김주경, 2005: 231-232, 한형서, 2013). 셋째, 지방의원 유급제 실시가 지방의원의 사기를 제고하고, 의정활동에 대한 열정 내지 사명감을 높혀 의정활동의 적극성을 향상시킬 수 있다는 주장이다(김주경, 2005: 233-234; 최홍식·정재진, 2006: 212-214).

반면, 지방의원 유급제 도입을 통한 지방의원의 보수 증가가 정말로 의원들의 행태 변화와 전문성 제고에 효과적일 것인가에 대한 불신도 나타나고 있다(황아란, 2008: 29). 지방의원 유급제를 반대하는 논리를 김주경(2005)은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 지방의원이 주민의 한 사람으로 본인이 거주하는 지역의 발전과 주민 복지향상을 위해 무보수로 봉사하는 것은 신성한 의무이자 명예라는 점이다. 또한 지방의원의 직무나 활동이 그다지 많지 않고 전문적이거나 크게 복잡하지 않다는 것이다(한형서, 2013; 전영상b, 2010: 5). 둘째, 우리나라는 대의회제의 형태를 취하고 있으므로 의원수가 많고, 지방의원 인건비 지출 증가가 수반되기 때문에 재정적 부담이 증가한다는 점이다(한형서, 2007: 3; 전영상a, 2010: 5). 셋째, 지방의원 전문성 및 교육수준의 향상이 반드시 의정활동에 긍정적인 영향을 보장하는 것은 아니라는 것이다(조정래·이현정, 2009: 286; 최홍식·정재진, 2006: 3).

## 2. 지방의원 유급제 현황

지방의원 유급제는 지방자치법 제40조에서 정하고 있으며, 이에 따라 지방의원은 총 3가지 형태의 비용을 지급 받고 있다. 첫째, 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비이다. 의정활동비는 의정자료 수집·연구비(월 기준 광역의원 120만원, 기초의원 90만원), 보조활동비(월 기준 광역의원 30만원, 기초의원, 20만원)가 있으며, 광역의원과 기초의원 간 차등 지급된다. 이는 지방자치법 시행령에 규정된 최고한도 금액의 범위 이내에서 정할 수 있으나, 모든 광역의회와 기초의회가 법정 최고금액을 지급하고 있다. 둘째, 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당이 있다. 이는 의정비심의회가 구성되는 해의 금액을 기준으로 하며, 임기 만료로 지방의회의원 선거가 있는 해에 선거를 마친 후 해당 지방자치단체의 주민 수, 재정 능력, 지방공무원 보수인상률, 지방의회의 의정활동 실적을 종합적으로 고려하도록 규정하고 있다. 마지막으로 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비가 있다. 위 3가지는 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 여비는 의정비심의회 결정 대상에서 제외하고 있으며, 의정비심위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정되어 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 의정활동비는 법정 최고금액을 지급하고 있기 때문에 광역의원과 기초의원의 차이만 있을 뿐 모든 의회가 동일하게 적용된다. 월정수당은 각 지방의회마다 조례로 달리 정하고 있어 유급제 도입에 따른 실제 지급 금액의 차이는 월정수당의 차이를 의미한다고 볼 수 있다. 본 연구의 대상이 광역의회인 만큼 2006년 유급제 도입 이후 광역의원 월정수당의 변화 추세를 살펴보면 <표 1>과 같다.

연간 총액의 평균 기준 2006년 2,884만원, 2014년 3,589만원, 2021년 4,023만원으로 점진적 증가 추세에 있다. 다만, 서울시의회의 경우 2006년 5,004만원에서 2021년 4,810만원으로 감소했다. 2021년을 기준으로 경기도의회가 4,816만원으로 가장 높고 서울시의회, 인천시의회 순으로 수도

권이 높은 수준을 보이고 있고, 세종시의회가 2,400만원으로 가장 낮았다.

〈표 1〉 유급제 도입 이후 광역의원 월정수당 추이(연간 총액기준)

(단위: 만원)

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 서울 | 5,004 | 5,004 | 5,004 | 4,300 | 4,300 | 4,300 | 4,300 | 4,450 |
| 부산 | 3,837 | 3,837 | 4,277 | 3,928 | 3,928 | 3,928 | 3,928 | 3,928 |
| 대구 | 3,240 | 3,240 | 3,600 | 3,600 | 3,600 | 3,600 | 3,600 | 3,780 |
| 인천 | 3,300 | 3,300 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 |
| 광주 | 2,431 | 2,431 | 2,431 | 3,055 | 3,055 | 3,055 | 3,160 | 3,284 |
| 대전 | 3,108 | 3,108 | 3,708 | 3,708 | 3,708 | 3,708 | 3,708 | 3,924 |
| 울산 | 2,723 | 2,723 | 3,738 | 3,738 | 3,738 | 3,738 | 3,738 | 3,738 |
| 세종 | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 2,400 |
| 경기 | 3,622 | 3,622 | 5,452 | 4,269 | 4,269 | 4,269 | 4,269 | 4,362 |
| 강원 | 2,415 | 2,415 | 2,866 | 3,097 | 3,097 | 3,097 | 3,097 | 3,245 |
| 충북 | 2,196 | 2,196 | 2,832 | 3,168 | 3,168 | 3,168 | 3,168 | 3,168 |
| 충남 | 2,610 | 2,610 | 2,610 | 3,444 | 3,444 | 3,444 | 3,552 | 3,552 |
| 전북 | 2,268 | 2,268 | 3,120 | 3,120 | 3,120 | 3,120 | 3,120 | 3,120 |
| 전남 | 2,160 | 2,160 | 2,948 | 2,948 | 2,948 | 2,948 | 2,948 | 3,280 |
| 경북 | 2,448 | 2,448 | 3,170 | 3,170 | 3,170 | 3,170 | 3,415 | 3,415 |
| 경남 | 2,446 | 2,446 | 3,120 | 3,362 | 3,362 | 3,362 | 3,362 | 3,465 |
| 제주 | 2,339 | 2,339 | 2,712 | 2,988 | 2,988 | 2,988 | 3,227 | 3,467 |
| 평균 | 2,884 | 2,884 | 3,484 | 3,503 | 3,503 | 3,503 | 3,546 | 3,572 |
| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
| 서울 | 4,450 | 4,450 | 4,450 | 4,517 | 4,578 | 4,638 | 4,680 | 4,810 |
| 부산 | 3,928 | 3,928 | 3,928 | 3,928 | 3,928 | 4,030 | 4,030 | 4,143 |
| 대구 | 3,780 | 3,844 | 3,844 | 3,960 | 3,960 | 4,011 | 4,011 | 4,067 |
| 인천 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,151 | 4,207 | 4,207 |
| 광주 | 3,284 | 3,412 | 3,542 | 3,648 | 3,776 | 3,874 | 3,944 | 4,054 |
| 대전 | 3,924 | 3,924 | 3,924 | 3,924 | 3,924 | 4,026 | 4,063 | 4,120 |
| 울산 | 4,014 | 4,014 | 4,014 | 4,014 | 4,014 | 4,014 | 4,014 | 4,014 |
| 세종 | 2,400 | 2,400 | 2,400 | 2,400 | 2,400 | 3,397 | 3,428 | 3,475 |
| 경기 | 4,362 | 4,436 | 4,521 | 4,521 | 4,521 | 4,602 | 4,685 | 4,816 |
| 강원 | 3,245 | 3,300 | 3,384 | 3,384 | 3,384 | 3,472 | 3,534 | 3,633 |
| 충북 | 3,168 | 3,600 | 3,600 | 3,600 | 3,600 | 3,694 | 3,760 | 3,865 |
| 충남 | 3,552 | 3,612 | 3,744 | 3,803 | 3,803 | 3,905 | 3,974 | 3,974 |
| 전북 | 3,120 | 3,173 | 3,293 | 3,392 | 3,511 | 3,602 | 3,667 | 3,770 |
| 전남 | 3,280 | 3,280 | 3,280 | 3,280 | 3,280 | 3,398 | 3,459 | 3,490 |
| 경북 | 3,415 | 3,472 | 3,552 | 3,559 | 3,559 | 3,652 | 3,718 | 3,823 |
| 경남 | 3,465 | 3,524 | 3,657 | 3,767 | 3,899 | 3,899 | 3,934 | 4,044 |
| 제주 | 3,467 | 3,526 | 3,660 | 3,769 | 3,902 | 3,902 | 3,972 | 4,083 |
| 평균 | 3,589 | 3,650 | 3,703 | 3,742 | 3,776 | 3,898 | 3,946 | 4,023 |

### 3. 지방의원 유급제에 관한 기존 문헌의 검토

유급제에 관한 선행연구를 내용별로 분류하면 다음과 같다. 첫째, 월정수당 등 의정비의 결정 행태에 관한 연구(조정래·이현정, 2011; 조영두·송광태, 2010; 김진국, 2008; 송광태, 2020), 둘째, 의정비 또는 월정수당의 적정성과 결정요인에 관한 연구(구본충·박이석, 2014; 하정봉·박세정, 2009; 송광태, 2007; 이규환·박순태, 2009), 셋째, 유급제 도입 효과에 관한 연구이다(정연정, 2007; 최흥석·정재진, 2006; 황아란·송광태, 2008; 현근·전영상, 2010; 전영상, 2010a; 전영상, 2010b; 안중남·이성근, 2010; 박진우·정재진, 2011; 안성수·김석용, 2012; 하세현, 2014; 한형서, 2013; 김도희, 2018). 이 부류의 연구들은 주로 지방의원의 학력, 연령, 직업 등 총원 양태를 통한 개인적 전문성의 변화를 평가하거나, 의정활동 실적과 성과 등을 유급제 도입 전후로 비교한 연구가 있다. 방법론적으로는 의정활동 또는 지방의원 인적 구성 변화에 대한 양적 자료를 활용해 실증분석을 실시하거나 주민, 공무원, 지방의원 등을 대상으로 한 설문조사를 주로 활용하고 있다. 이를 종합 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 지방의원 유급제에 관한 기존 문헌 종합

| 구분                     |                         | 연구자  | 비고 |
|------------------------|-------------------------|--|----|
| 의정비 결정 행태              |                         | 조정래·이현정(2011), 조영두·송광태(2010), 송광태(2020)                                      |    |
| 의정비 또는 월정수당의 적정성과 결정요인 |                         | 구본충·박이석(2014), 하정봉·박세정(2009), 송광태(2007), 이규환·박순태(2009)                       |    |
| 유급제 도입 효과              | 지방의원 총원 결과 비교           | 최흥석·정재진(2006), 정연정(2007)   |    |
|                        | 지방의원 총원 결과 및 의정활동 성과 비교 | 김도희(2018), 한형서(2013), 안중남·이성근(2010), 박진우·정재진(2011), 안성수·김석용(2012), 하세현(2014) |    |
|                        | 인식조사                    | 전영상(2010a), 전영상(2010b), 현근·전영상(2010), 황아란·송광태(2008)                          |    |

본 연구는 광역의회를 대상으로 유급제 도입 이전과 이후의 의정활동 성과 변화를 비교 분석하는 것이 목적이므로 이와 관련한 기존 연구를 중점적으로 살펴본다.

한형서(2013)의 연구를 제외하고는 대체로 조례 등 입법 활동은 유급제 도입 이후 유의미한 증가를 가져왔다는 것이 대체적인 분석 결과이다. 세부 측정지표별로는 의원 대표발의율(강명구·하세현, 2014), 의원발의 비율(하세현, 2014; 박진우·정재진, 2011; 안중남·이성근, 2010; 김도희, 2018), 1인당 발의 건수(하세현, 2004; 박진우·정재진, 2011; 안중남·이성근, 2010; 김도희, 2018), 심의 시간(하세현, 2014), 조례안 수정가결 건수와 비율(안성수·김석용, 2012; 하세현, 2014), 결의안 수(안성수·김석용, 2012), 의원발의 조례 가결 비중(박진우·정재진, 2011) 등이 유급제 도입 이후 증가한 것으로 분석되었다.

다음으로 예산 활동에 대해 은평구의회를 대상으로 한 한형서(2013), 서울·경기 35개 기초의회를 대상으로 한 박진우·정재진(2011)는 유급제 도입 전후 별다른 차이가 없었으나, 경상남도의회를 대상으로 한 안성수·김석용(2012), 울산광역시의회를 대상으로 한 김도희(2018)은 예산안 처리

건수 등 관련 측정지표에서 유의미한 변화가 있는 것으로 분석되었다. 다음으로 집행부 견제·감시기능 또는 정책형성기능 측면에 대해 경상남도의회를 대상으로 한 안성수·김석용(2012)은 행정사무감사 지적 건수와 시정·처리요구 건수는 별다른 차이가 없었으나, 질문 건수는 증가한 것으로 조사되었다. 서울·경기 35개 기초의회를 대상으로 한 박진우·정재진(2011)은 의원 1인당 시정질문의 수, 의원 1인당 감사 및 조사 수 등에 유의미한 변화가 없었고, 울산광역시의회를 대상으로 한 김도희(2018)는 5분 자유발언, 서면질문, 건의사항 수는 증가했으나 시정질문과 행정사무감사 시정요구 건수 등 나머지 지표는 별다른 차이가 없거나 오히려 감소한 것으로 분석되었다.

마지막으로 주민대표 및 민원 처리 등에 관해서는 대구광역시의회를 대상으로 한 강명구·하세현(2016)은 의원의 청원 소개는 유급제 도입 전후 의미 있는 변화가 없었으나, 경상남도의회를 대상으로 한 안성수·김석용(2012)의 연구에서는 진청 처리건수, 청원 처리 건수, 투표율 등에 유의미한 변화가 있음을 보고했다.

이상의 기존 문헌의 검토 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 유급제 도입 전후의 의정활동 성과 비교를 위해 지방의원의 의정활동을 기준으로 세부 측정지표를 분석틀로 활용하고 있다. 즉 한형서(2013)는 행정적 의정활동으로 예산액 증감 추이를, 입법적 의정활동으로는 의원발의 조례 건수를 선정했다. 강명구·하세현(2016)은 의정활동 성과로 대표발의율, 시정질문율, 청원 소개 건수 등으로, 하세현(2014)은 입법활동을 중심으로 발안(조례안 의원발의 비율, 의원 1인당 조례안 발의 건수, 조례안 대표발의 실적)-심의(상임위원회 출석률, 상임위원회 개최 횟수 및 심의시간)-의결(조례안에 대한 수정가결 혹은 부결 비율) 단계로 구분했다. 안성수·김석용(2012)은 입법기능(조례안 발의 건수, 조례안 수정가결 건수, 건의안과 결의안 수), 예산기능(예산안 처리 건수), 견제기능(행정사무감사 지적 건수, 시정·처리요구 건수), 대표기능(진정 처리 건수, 청원 처리 건수, 투표율)으로 구분하고 각 세부 측정지표를 선정해 분석하고 있다. 박진우·정재진(2011)은 입법기능(의원발의 조례 비중, 의원 1인당 조례 발의 수, 의원발의 조례 가결 비중), 예산 심의 및 의결 기능(의원 1인당 예산안 심의 및 의결 수), 견제기능(의원 1인당 시정질의 수, 의원 1인당 감사 및 조사 수), 김도희(2018)는 정책형성기능(시정질문, 5분 자유발언, 서면질문), 정책결정기능(조례안의 의결, 예산안 심의·의결), 정책평가기능(행정사무감사 시정요구 건수 및 건의사항 건수) 등으로 구분하고 있다. 김도희(2018)의 연구를 제외하고는 대체로 지방자치법상 부여된 지방의회 내지 지방의원의 권한을 중심으로 입법기능, 예산기능, 견제·감시기능, 주민대표기능 등으로 구분하고 있다는 점을 감안해 본 연구에서는 이를 분석 틀로 활용하되 자료 수집이 가능한 사항을 고려해 세부 측정 지표를 선정한다.

둘째, 대체적으로 조례 등 입법활동을 제외한 예산, 정책결정, 견제기능, 주민대표기능 등 나머지 의정활동 성과 변화는 각 연구자마다 상이한 분석결과를 보이고 있는데, 박진우·정재진(2011)의 연구를 제외하고는 광역의회 또는 기초의회 1개의 단일의회를 대상으로 하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 광역의회 차원의 전반적인 경향성을 파악하기 위한 시도라는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

마지막으로 기존 연구의 대부분이 연구 대상 시기 측면에서 유급제 도입 이후 2010년대 초반을

중점적으로 다루고 있다. 유급제 도입 16년째를 맞이하고 있는 만큼 1991년 지방의회 부활 이후부터 유급제 도입 이전과 도입 이후 시기 전체를 분석 기간으로 대폭 확대하는 연구가 진행될 필요가 있다.

### Ⅲ. 본 연구의 분석 틀

본 연구는 1991년 7월 지방의회 부활 이후 제1기부터 제7기까지의 기간을 대상으로 유급제 도입 전후 광역의회 차원의 의정활동 성과 변화를 비교 분석하려는 데 목적이 있다. 이를 위한 연구의 분석 틀은 다음과 같다. 첫째, 연구대상은 광역의회로 한다. 둘째, 연구대상 기간은 지방의회 부활 시기(1991.7.1./제1기)부터 2018년 6월 30일(제7기)까지로 한다.<sup>1)</sup> 현재 지방의원의 임기는 4년이다. 제1기부터 제7기까지 기간 중 제2기는 임기가 3년에 불과해 비교 대상으로 포함하는 데 일부 문제가 있다고 판단해 이를 제외했다. 최종적으로 유급제 도입 이전 시기는 제1기, 제3기, 제4기이고, 나머지 제5기부터 제7기까지는 유급제 도입 이후 시기가 된다. 셋째, 연구의 내용적 범위는 지방의회 의정활동을 대상으로 하되 기존 문헌 검토 부문에서 밝힌 바와 같이 지방자치법령에 규정된 지방의회 주요 권한과 역할 및 기능을 바탕으로 그 성과를 평가한다. 보다 구체적으로 제시하면, ① 입법 활동, ② 예산 활동, ③ 견제·감시 활동, ④ 주민대표 활동 등 4가지로 구분한다.

먼저, 입법 활동은 조례안 발의와 심의·의결 실적을 측정변수로 채택했고, 그에 관한 세부 측정지표는 다음과 같다. 첫째, 의원(위원회 포함) 발의 조례 건수와 비율, 의원 1인당 조례 발의 건수는 지방의원의 입법 활동의 양과 적극성을 파악하기 위함이다. 둘째, 의원(위원회 포함) 및 단체장 발의 조례 수정가결 건수와 비율은 지방의회 상임위원회 심의 과정에서 어느 정도 조례안을 수정했는지를 알 수 있고, 나아가 조례안 심의 과정의 충실성을 파악할 수 있는 지표라고 판단했기 때문이다.

다음으로 예산 활동은 예산안 심의·의결 실적을 측정변수로 했다. 세부 측정지표로 예산 심의·의결 건수와 의원 1인당 건수를 선정했다. 이는 단체장이 제출한 당초 예산과 추가경정예산 등에 대해 정책결정기관이자 의결기관으로서 지방의회가 어느 정도 심의·의결했는지 등 예산 활동의 활성화 정도를 파악하려는 것이다.

다음으로 견제·감시 활동은 행정사무감사, 행정사무조사, 시·도정 질문 실적 등을 측정변수로 했다. 세부 측정지표는 다음과 같다. 행정사무감사와 관련해서는 대상기관 수, 의원 1인당 대상기관 수, 행정사무감사 수감 후 조치요구 건수, 1인당 조치요구 건수 등이다. 행정사무조사와 관련해서는 실시 횟수, 의원 1인당 횟수, 시·도정 질문과 관련해서는 질문 건수, 의원 1인당 건수 등이다. 행정사무감사와 행정사무조사, 본회의장에서의 대집행부 질문 등은 단체장의 정책 집행에 대한

1) 지방의원의 임기를 기준으로 제1기는 1991.7.1.~1995.6.30., 제2기는 1995.7.1.~1998.6.30., 제3기는 1998.7.1.~2002.6.30., 제4기는 2002.7.1.~2006.6.30., 제5기는 2006.7.1.~2010.6.30., 제6기는 2010.7.1.~2014.6.30., 제7기는 2014.7.1.~2018.6.30.까지로 각각 구분된다.



문제점 지적과 정책대안 제시 등이 이뤄지는 지방의회 차원의 공식적인 견제·감시 활동이고, 그 실적에 따라 활성화 정도를 파악하는 것이 적합하다고 판단했다.

마지막으로, 주민대표 활동은 청원 접수 및 처리와 주민 의견수렴 등의 실적을 측정변수로 선정했다. 세부 측정지표로 청원과 관련해서는 청원 접수 건수, 청원 접수 대비 처리 건수와 비율, 의원 1인당 청원 처리 건수로 하고, 주민 의견수렴과 관련해서는 공청회 및 간담회 등 개최 횟수, 의원 1인당 개최 횟수를 선정했다. 이는 주민 권익구제와 각종 민원 해결, 지역 주민 의견 청취 등 주민에 대한 대응성을 파악하기 위한 적절한 지표라 판단했다. 이상에서 살펴본 각 의정활동 분야별 성과평가 요소, 측정변수 및 세부 측정지표를 종합하면 <표 3>과 같다. 한편, 본 연구의 세부 측정지표에 대한 자료는 행정안전부(행정자치부, 안전행정부)가 지방의원 임기 종료 이후 제작·배포하는 지방의회 백서를 통해 수집했다.<sup>2)</sup>

〈표 3〉 본 연구의 분석 틀

| 평가요소     | 측정변수           | 세부 측정지표   |
|----------|----------------|---|
| 입법 활동    | 조례안 발의 및 심의·의결 | - 의원 발의 건수 및 비율<br>- 의원 1인당 발의 건수<br>- 조례안 수정가결 건수 및 비율           |
| 예산 활동    | 예산안 심의·의결      | - 예산안 심의·의결 건수<br>- 의원 1인당 예산안 심의·의결 건수                           |
| 견제·감시 활동 | 행정사무감사         | - 대상기관 수<br>- 의원 1인당 대상기관 수<br>- 수감 후 조치요구 건수<br>- 의원 1인당 조치요구 건수 |
|          | 행정사무조사         | - 총 실시 횟수<br>- 의원 1인당 조사 횟수                                       |
|          | 시·도정 질문        | - 질문 총 건수<br>- 의원 1인당 질문 건수                                       |
| 주민대표 활동  | 청원 접수 및 처리     | - 청원 접수 건수<br>- 청원 접수 대비 처리 건수 및 비율<br>- 의원 1인당 청원 처리 건수          |
|          | 주민 의견수렴        | - 공청회·간담회 등 개최 횟수<br>- 의원 1인당 공청회·간담회 등 개최 횟수                     |

#### IV. 지방의원 유급제 도입 전후 의정활동 성과 변화 분석 결과

본 연구의 분석 틀에 따른 본격적인 분석에 앞서 광역의회의 전반적인 의정활동 실적 내지 성과를 총 의안처리건수를 측정지표로 선정해 살펴보았다. 유급제 도입 이전에는 총 의안처리 건수가

2) 본 연구의 분석 틀은 지방의원의 복잡다기한 의정활동 전체를 반영하지 못하고 자료 수집이 가능한 일부 양적 자료를 활용해 의정활동 변화 양태 또는 성과를 측정한다는 점에서 한계가 있음을 밝힌다.

평균 10,247.7건, 1인당 13.7건이고, 유급제 도입 이후에는 평균 16,180.3건, 1인당 20.3건을 처리해 후자의 시기에 더욱 활발한 의정활동 성과를 보인 것으로 조사되었다(〈표 4〉). 이처럼 유급제 도입 이후 광역의회의 각종 의안처리 건수가 상당히 증가했다는 점은 그만큼 광역의회 의정활동의 범위와 폭이 증가했을 뿐만 아니라 광역의회의 심의·의결이 필요한 각종 안건이 대폭 늘어났음을 의미한다.

〈표 4〉 광역의회 기수별 총 의안처리 내역

(단위: 건)

| 구분           | 광역의회 전체   |       | 1인당 총 의안처리 건수 | 비고 |
|--------------|-----------|-------|---------------|----|
|              | 총 의안처리 건수 | 의원정수  |               |    |
| 제1기          | 10,568    | 866   | 12.2          |    |
| 제3기          | 10,391    | 690   | 15.0          |    |
| 제4기          | 9,784     | 682   | 14.3          |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 10,247.7  | 746.0 | 13.7          |    |
| 제5기          | 11,883    | 738   | 16.1          |    |
| 제6기          | 15,199    | 855   | 17.7          |    |
| 제7기          | 21,459    | 794   | 27.0          |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 16,180.3  | 795.7 | 20.3          |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

## 1. 입법 활동

### 1) 의원(위원회) 발의 건수와 비율 및 의원 1인당 발의 건수

조례안은 단체장, 위원장(위원회), 조례로 정하는 일정 수 이상 의원의 연서로 발의하고, 그 종류는 조례의 제정안, 개정안, 폐지안 등이 있다. 광역의회 의원(이하에서는 위원회를 포함한다) 발의 조례 건수 및 비율은 〈표 5〉와 같다.

총 발의 건수는 유급제 이전 평균 4,916.3건, 유급제 이후 9,756.6건으로 나타나 약 2배 가까이 증가해 전반적인 조례 발의 성과는 향상되었다. 의원 발의 건수와 비율은 유급제 이전 평균 564건, 11.5%를 차지했으나, 유급제 도입 이후 4,662건, 47.8%로 큰 폭의 증가세를 보였다. 특히 제7기에는 단체장(5,766건, 42.6%) 보다 오히려 의원 발의 비율이 7,761건, 57.4%로 훨씬 더 높은 비중을 차지했다. 의원 1인당 발의 건수는 유급제 도입 이전 시기에는 평균 0.7건으로 임기 동안 1건에도 못 미치는 저조한 실적을 보인 반면, 유급제 도입 이후에는 평균 5.8건으로 나타나 약 8배 이상 증가했다. 특히 제7기에는 의원 1인당 9.7건으로 가장 높게 분석되었다.

이상을 종합하면, 광역의회의 입법 활동에 관해 세부 측정지표별로 분석했을 때, 유급제 도입 이후가 더 높게 나타나 그만큼 활발한 입법 활동이 이뤄졌다는 점을 유추해 볼 수 있다. 이러한 결과는 1개 광역의회를 대상으로 한 강명구·하세현(2016), 하세현(2014), 안성수·김석용(2012), 박진우·정재진(2011), 안중남·이성근(2010), 김도희(2018) 등의 연구 결과와도 일치한 결과로, 개별 광

역의회 뿐만 아니라 전체 광역의회 입법활동은 유급제 도입 이후 시기에 더욱 활발해지고 그 성과도 높았다.

〈표 5〉 광역의회 의원(위원회) 발의 조례 건수 및 비율

(단위: 건, %)

| 구분           | 의원<br>정수 | 조례 발의(제안)자  |               | 합계           | 비고 |
|--------------|----------|-------------|---------------|--------------|----|
|              |          | 의원(비율)      | 단체장           |              |    |
|              |          | 1인당         |               |              |    |
| 제1기          | 866      | 623(12.1)   | 4,542(87.9)   | 5,165(100)   |    |
|              |          | 0.7         |               |              |    |
| 제3기          | 690      | 513(9.7)    | 4,762(90.3)   | 5,275(100)   |    |
|              |          | 0.7         |               |              |    |
| 제4기          | 682      | 556(12.9)   | 3,753(87.1)   | 4,309(100)   |    |
|              |          | 0.8         |               |              |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0    | 564(11.5)   | 4,352.3(88.5) | 4,916.3(100) |    |
|              |          | 0.7         |               |              |    |
| 제5기          | 738      | 2,096(30.7) | 4,736(69.3)   | 6,832(100)   |    |
|              |          | 2.8         |               |              |    |
| 제6기          | 855      | 4,129(46.3) | 4,782(53.7)   | 8,911(100)   |    |
|              |          | 4.8         |               |              |    |
| 제7기          | 794      | 7,761(57.4) | 5,766(42.6)   | 13,527(100)  |    |
|              |          | 9.7         |               |              |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7    | 4,662(47.8) | 5,094.6(52.2) | 9,756.6(100) |    |
|              |          | 5.8         |               |              |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

## 2) 조례안 수정가결 건수 및 비율

지방의회에 조례 제·개정안 등이 접수되면 각 상임위원회 심의와 본회의 의결을 거쳐야 하는데, 이 과정에서 원안 그대로 통과되거나 일부 내용이 수정되기도 한다. 광역의회의 조례안 접수 및 처리, 수정가결 건수 및 비율 등 전반적인 처리 현황은 〈표 6〉과 같다.

먼저 처리율과 가결율을 살펴보면, 유급제 도입 이전 평균 98.1%, 96.6%이고 도입 이후 시기에 95.6%, 95.5%의 비율로 각각 조사되어 유급제 이전 시기가 다소 높게 나타났으나 큰 차이는 없다. 지방의회에서 실제로 처리된 조례안의 수정가결 건수와 비율은 유급제 도입 이전 평균 955.6건, 20.0%, 도입 이후에는 2,022.6건, 22.6%로 분석되었다. 제6기가 26.3%로 수정가결율이 가장 높았다. 이러한 분석 결과는 경상북도의회를 대상으로 한 하세현(2014), 경상남도의회를 대상으로 한 안성수·기석용(2012)의 연구와도 일치하는 결과이다.

이상을 종합하면 조례안 수정가결 건수와 비율 모두 유급제 도입 이후 시기에 더 많거나 높아졌다는 것은 광역의회의 입법안 심사 기능이 보다 더 활성화되었음을 시사한다.

〈표 6〉 광역의회 조례안 수정가결 건수 및 비율 등

(단위: 건, %)

| 구분              | 접수      | 처리 <sup>3)</sup><br>(처리율) | 처리내용    |                   |                           |      |       |       | 미처리   |
|-----------------|---------|---------------------------|---------|-------------------|---------------------------|------|-------|-------|-------|
|                 |         |                           | 가결      |                   |                           | 부결   | 폐기    | 철회    |       |
|                 |         |                           | 원안      | 수정                | 소계 <sup>4)</sup><br>(가결율) |      |       |       |       |
| 제1기             | 5,165   | 5,046<br>(97.7)           | 4,285   | 590<br>(12.1)     | 4,875<br>(96.6)           | 56   | 50    | 65    | 119   |
| 제3기             | 5,350   | 5,275<br>(98.6)           | 3,788   | 1,309<br>(25.7)   | 5,097<br>(96.6)           | 54   | 41    | 83    | 75    |
| 제4기             | 4,546   | 4,466<br>(98.2)           | 3,359   | 968<br>(22.4)     | 4,327<br>(96.9)           | 42   | 47    | 50    | 80    |
| 유급제<br>도입 전(평균) | 5,020.3 | 4,929<br>(98.1)           | 3,810.7 | 955.6<br>(20.0)   | 4,766.3<br>(96.6)         | 50.7 | 46.0  | 66.0  | 91.3  |
| 제5기             | 6,832   | 6,670<br>(97.6)           | 4,908   | 1,521<br>(23.7)   | 6,429<br>(96.4)           | 43   | 116   | 82    | 162   |
| 제6기             | 8,911   | 8,496<br>(95.3)           | 5,967   | 2,124<br>(26.3)   | 8,091<br>(95.2)           | 59   | 207   | 139   | 415   |
| 제7기             | 13,527  | 12,838<br>(94.9)          | 9,828   | 2,423<br>(19.8)   | 12,254<br>(95.4)          | 55   | 392   | 140   | 689   |
| 유급제<br>도입 후(평균) | 9,756.7 | 9,334.6<br>(95.6)         | 6,901   | 2,022.6<br>(22.6) | 8,923.6<br>(95.5)         | 52.3 | 238.3 | 120.3 | 422.0 |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

## 2. 예산 활동: 예산안 심의·의결 건수 및 1인당 건수

지방의회는 회계연도마다 예산안을 심의하고 확정한다. 또한 당초예산의 변경이 필요한 사유가 있을 때에는 회계연도 중간에 추가경정예산을 심의·의결한다. 광역의회 전체의 예산안 심의·의결 건수와 1인당 처리 건수는 〈표 7〉과 같다.

유급제 도입 이전 예산안 심의·의결 건수는 평균 608.7건이고, 이후 시기에는 757건으로 후자가 더 많았다. 의원정수를 고려한 1인당 예산안 심의·의결 건수는 유급제 도입 이전 평균 0.81건에서 도입 이후 0.94건으로 나타나 이 역시 후자가 더 많은 것으로 분석되었다. 제7기가 858건, 1인당 1.08건으로 가장 높았다. 광역의회 예산활동은 유급제 도입 이전보다는 이후 시기에 더 왕성한 실적 내지 성과를 보였다. 이러한 결과는 경상남도의회를 대상으로 한 안성수·김석용(2012), 울산광역시의회를 대상으로 한 김도희(2018)의 연구 결과와도 일치한다.

이상을 종합하면 지방의회의 예산안 처리 건수 등의 증가는 당초 예산에 변경을 가하는 추가경정예산이 그만큼 증가했음을 의미하고, 자체 행정 수요와 재정 여건의 변화뿐만 아니라 중앙정부의 지방교부세, 국고보조금 등의 변경에 따른 사항을 지방자치단체 예산에 반영해야 할 건수가 많아졌다는 의미로도 볼 수 있다(박순중·이승모, 2021: 14).

3) 처리율은 접수 건수 대비 처리건수의 비율로 계산함.

4) 가결율은 처리 건수 대비 가결(원안 또는 수정)건수의 비율로 계산함.

〈표 7〉 광역의회 예산안 심의·의결 건수 등

(단위: 건)

| 구분           | 광역의회 전체      |       | 1인당 예산안 심의·의결 건수 | 비고 |
|--------------|--------------|-------|------------------|----|
|              | 예산안 심의·의결 건수 | 의원정수  |                  |    |
| 제1기          | 598          | 866   | 0.69             |    |
| 제3기          | 615          | 690   | 0.89             |    |
| 제4기          | 613          | 682   | 0.89             |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 608.7        | 746.0 | 0.81             |    |
| 제5기          | 674          | 738   | 0.91             |    |
| 제6기          | 739          | 855   | 0.86             |    |
| 제7기          | 858          | 794   | 1.08             |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 757.0        | 795.7 | 0.94             |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

### 3. 견제·감시 활동

#### 1) 행정사무감사 대상기관 수 및 의원 1인당 수, 조치요구 건수 및 의원 1인당 건수

행정사무감사는 지방의회가 집행부 사무 전반에 대해 실시하는 정기적인 활동으로 매년 지방자치법령과 해당 지방자치단체의 조례로 정한 방법과 절차에 따라 실시한다. 행정사무감사 대상기관, 조치요구 건수 등 현황은 〈표 8〉과 같다.

먼저, 행정사무감사 대상기관 수와 의원 1인당 현황은 유급제 도입 이전 평균 2,233개소, 2.9개인 반면, 도입 이후 4,105.3개, 5.1개로 후자의 시기가 약 2배 가까이 더 높았다. 역대 기수별로는 제7기가 가장 높고, 제1기가 가장 낮았다. 광역의회 행정사무감사 대상기관으로 소속행정기관, 사무위탁법인, 공기업, 공사·공단 등 지방자치단체의 조직 규모가 점차 커졌음을 의미함과 동시에 행정사무감사 관련 광역의회 업무량이 증가했음을 의미한다(박순중·이승모, 2021).

다음으로 행정사무감사 수감 후 조치요구 건수와 1인당 평균 현황은 유급제 도입 이전 16,496.3건, 22.1건이었으나, 도입 이후 36,405.7건, 45.7건으로 유급제 도입 이후 성과가 2배 이상 높게 나타났다. 역대 기수별로는 대상기관 수 등과 마찬가지로 제7기가 가장 높고 제1기가 가장 저조했다. 이러한 점을 미루어 봤을 때 유급제 도입 이후 행정사무감사와 관련한 광역의회의 의정활동이 활발해지고 주요 정책에 대한 시정 요구 등 견제·감시 활동의 성과가 높아졌음을 알 수 있다.

〈표 8〉 광역의회 행정사무감사 대상기관·조치요구 건수 등

(단위: 개소, 건)

| 구분  | 광역의회 전체 |                  |                  | 비고 |
|-----|---------|------------------|------------------|----|
|     | 의원정수    | 대상기관<br>(의원 1인당) | 조치요구<br>(의원 1인당) |    |
| 제1기 | 866     | 1,550(1.7)       | 11,416(13.1)     |    |
| 제3기 | 690     | 2,208(3.2)       | 19,234(27.8)     |    |

|              |       |              |                |
|--------------|-------|--------------|----------------|
| 제4기          | 682   | 2,941(4.3)   | 18,839(27.6)   |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0 | 2,233.0(2.9) | 16,496.3(22.1) |
| 제5기          | 738   | 3,016(4.0)   | 27,993(37.9)   |
| 제6기          | 855   | 3,740(4.3)   | 34,011(39.7)   |
| 제7기          | 794   | 5,560(7.0)   | 47,213(59.4)   |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7 | 4,105.3(5.1) | 36,405.7(45.7) |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

### 2) 행정사무조사 실시 횟수 및 의원 1인당 건수

지방자치법상 지방의회는 해당 지방자치단체의 사무 중 특정한 사안에 대해 본회의의 의결을 거쳐 특별위원회 등을 구성해 행정사무조사를 실시할 수 있다. 광역의회 전체의 행정사무조사 실적을 살펴보면(〈표 9〉), 유급제 도입 이전 평균 98건, 1인당 0.131건인 반면, 유급제 도입 이후에는 19.3건, 1인당 0.024건으로 전자가 더 높은 실적을 보였다. 전체 기간 중 제3기가 163건, 1인당 0.236건으로 가장 높았고, 제5기가 15건, 1인당 0.020건으로 가장 낮게 분석되었다.

〈표 9〉 광역의회 행정사무조사 실시 횟수 등

(단위: 건)

| 구분           | 광역의회 전체 |        | 1인당 행정사무조사 건수 | 비고 |
|--------------|---------|--------|---------------|----|
|              | 의원정수    | 행정사무조사 |               |    |
| 제1기          | 866     | 24     | 0.028         |    |
| 제3기          | 690     | 163    | 0.236         |    |
| 제4기          | 682     | 107    | 0.157         |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0   | 98.0   | 0.131         |    |
| 제5기          | 738     | 15     | 0.020         |    |
| 제6기          | 855     | 25     | 0.029         |    |
| 제7기          | 794     | 18     | 0.023         |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7   | 19.3   | 0.024         |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

이상을 종합하면, 전반적으로 광역의회 차원의 행정사무조사 활용도는 그리 높은 수준은 아닌 것으로 판단되나 유급제 도입 전후 시기를 비교하면 이전 시기가 더 활발했다. 한편, 경상남도의 회를 대상으로 한 안성수·김석용(2012)의 분석과 동일한 결과를 보이고 있다.

### 3) 시·도정 질문 건수 및 의원 1인당 건수

지방의원은 본회의에서 단체장을 비롯한 공무원 등으로 하여금 출석 요구를 하여 각종 현안에 대한 시·도정 질문을 할 수 있다. 광역의회 전체의 시·도정 질문 현황을 살펴보면(〈표 10〉), 유급제 도입 이전 시기에는 평균 11,174건, 의원 1인당 14.9건이나 이후 시기에는 8,330.3건, 의원 1인당

10.4건으로 분석되어 전자의 시기에 더 높은 성과를 보였다. 제1기가 14,076건, 의원 1인당 16.3건으로 가장 높고, 제7기가 7,704건, 의원 1인당 9.7건으로 가장 낮게 나타났다. 이상을 종합하면 유급제 도입 이후 시기에 시·도정 질문이 감소하고 있음은 그만큼 광역의회 의정활동이 위축되었다는 것을 의미하고 시·도정 질문을 통한 집행부 견제·감시 기능이 일정 부분 약화되고 있다는 의미로도 해석이 가능하다.

〈표 10〉 광역의회 시·도정 질문 건수 등

(단위: 건)

| 구분           | 광역의회 전체 |          | 1인당 시·도정 질문 건수 | 비고 |
|--------------|---------|----------|----------------|----|
|              | 의원정수    | 시·도정 질문  |                |    |
| 제1기          | 866     | 14,076   | 16.3           |    |
| 제3기          | 690     | 10,332   | 14.9           |    |
| 제4기          | 682     | 9,114    | 13.3           |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0   | 11,174.0 | 14.9           |    |
| 제5기          | 738     | 8,885    | 12.0           |    |
| 제6기          | 855     | 8,402    | 9.8            |    |
| 제7기          | 794     | 7,704    | 9.7            |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7   | 8,330.3  | 10.4           |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

## 4. 주민대표 활동

### 1) 청원 접수/처리 건수 및 의원 1인당 건수

지방의회에 제출하는 청원은 1명 이상의 의원 소개를 받아 재판 관여 등 법령상 일부 접수 불가 사항을 제외하고는 해당 지역 주민의 권익구제방안 중 하나로 활용되고 있다. 광역의회의 전반적인 청원 접수 및 처리 현황 등을 살펴보면(〈표11〉), 유급제 도입 이전에는 평균적으로 316.3건이 접수되고 242.7건이 처리되어 76.7%의 처리율을 보였다. 유급제 도입 이후에는 평균적으로 225건이 접수된 후 181.3건이 처리되어 80.6%로 나타나 후자의 시기가 더 높은 처리율을 보였다. 그러나 접수 건수는 오히려 전자가 더 많았다. 의원 1인당 처리 건수는 유급제 도입 이전 0.32건, 이후 0.22건으로 전자의 시기가 더 많은 것으로 조사되었다. 기수별로 살펴보면 제1기가 가장 실적이 높고, 제6기가 가장 낮게 나타났다.

〈표 11〉 광역의회 청원 접수 및 처리 건수 등

(단위: 건, %)

| 구분           | 의원정수  | 접수    | 처리        |           |       |                    | 철회   | 계류   | 불수리  | 비고 |
|--------------|-------|-------|-----------|-----------|-------|--------------------|------|------|------|----|
|              |       |       | 상임위<br>종결 | 본회의<br>회부 | 이송    | 소계<br>(처리율)<br>1인당 |      |      |      |    |
| 제1기          | 866   | 439   | 189       | 112       | 54    | 355<br>(80.9)      | 26   | 11   | 43   |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.4                |      |      |      |    |
| 제3기          | 690   | 266   | 120       | 16        | 46    | 182<br>(67.4)      | 32   | 30   | 22   |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.26               |      |      |      |    |
| 제4기          | 682   | 244   | 58        | 121       | 12    | 191<br>(78.3)      | 28   | 4    | 21   |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.28               |      |      |      |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0 | 316.3 | 122.3     | 83.0      | 37.3  | 242.7<br>(76.7)    | 28.7 | 15.0 | 28.7 |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.32               |      |      |      |    |
| 제5기          | 738   | 212   | 35        | 13        | 114   | 162<br>(76.4)      | 16   | 25   | 9    |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.21               |      |      |      |    |
| 제6기          | 855   | 150   | 16        | 41        | 52    | 109<br>(72.7)      | 11   | 22   | 8    |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.12               |      |      |      |    |
| 제7기          | 794   | 313   | 21        | 111       | 141   | 273<br>(87.2)      | 10   | 28   | 2    |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.34               |      |      |      |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7 | 225.0 | 24.0      | 55.0      | 102.3 | 181.3<br>(80.6)    | 12.3 | 25.0 | 6.3  |    |
|              |       |       |           |           |       | 0.22               |      |      |      |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

이상을 종합해 보면 전반적으로 의원 1인당 처리 건수가 매우 저조했다는 점을 미뤄봤을 때 광역의회 청원 제도는 그다지 활성화되지 못하고 있다. 또한 유급제 도입 이후 시기에 청원 접수와 처리 건수, 의원 1인당 처리 건수 등이 감소한 것으로 나타나 청원 관련 의정활동의 성과뿐만 아니라 그 폭과 양이 감소하고 있음을 알 수 있다. 다만, 이러한 추세와 관련해 박순종·이승모(2021)는 청원이라는 공식적인 제도보다는 비공식적 통로를 통한 민원 해소가 많아졌을 가능성이 있다는 견해도 있으므로, 향후 지방의회 내 비공식 절차에 의한 민원 처리 관련 자료의 수집 등을 통한 추가적인 검토가 필요하다.



## 2) 공청회·간담회 등 개최 횟수 및 의원 1인당 횟수

광역의회가 지역 주민 의견을 수렴하기 위한 수단으로 공청회·간담회 등을 개최한 실적을 살펴 보면(〈표 12〉), 유급제 도입 이전에는 평균 1,166회, 의원 1인당 1.56건에 불과한 반면, 도입 이후에는 평균 6,691.7회, 의원 1인당 8.4건의 실적을 보여 후자의 시기가 더 활발한 의견 청취 활동을 해 온 것으로 분석되었다. 기수별로는 제3기가 875건, 의원 1인당 1.26건으로 가장 저조했고, 제7기가 9,848건, 의원 1인당 12.4건으로 가장 높게 분석되었다.

이상을 종합해 보면 광역의회의 공청회·간담회 등 개최 횟수 측면에서 유급제 도입 이후가 훨씬 활발한 실적과 성과를 보여 주민 의견 청취를 위한 노력이 강화되고 있음을 알 수 있다. 이와 관련해 박순종·이승모(2021)는 서울시의회 등 일부 광역의회에서는 주민의견 청취를 위한 공청회·토론회 개최 시 관련 예산을 지원할 수 있는 근거를 마련하기 위해 관련 조례와 규칙을 제정해 시행하는 경우가 증가하고 있다고 주장했다.

〈표 12〉 광역의회 공청회·간담회 개최 횟수 등<sup>5)</sup>

(단위: 회)

| 구분           | 의원정수  | 공청회  | 간담회     | 기타      | 소계<br>(1인당)       | 비고 |
|--------------|-------|------|---------|---------|-------------------|----|
| 제3기          | 690   | 15   | 822     | 38      | 875<br>(1.26)     |    |
| 제4기          | 682   | 39   | 1,369   | 49      | 1,457<br>(2.13)   |    |
| 유급제 도입 전(평균) | 746.0 | 27.0 | 1,095.5 | 43.5    | 1,166.0<br>(1.56) |    |
| 제5기          | 738   | 44   | 3,483   | 2,614   | 6,141<br>(8.32)   |    |
| 제6기          | 855   | 94   | 2,188   | 1,804   | 4,086<br>(4.77)   |    |
| 제7기          | 794   | 106  | 9,610   | 132     | 9,848<br>(12.40)  |    |
| 유급제 도입 후(평균) | 795.7 | 81.3 | 5,093.7 | 1,516.7 | 6,691.7<br>(8.40) |    |

※ 자료: 행정안전부, 지방의회 백서

## V. 종합 및 결론

지방의원에 대한 유급제가 도입된 지 16년째를 맞이하고 있는 시점에 본 연구는 제2기를 제외한 제1기부터 제7기까지의 광역의회 의정활동에 대한 양적 자료를 바탕으로 그 성과 변화를 비교

5) 제1기 시기의 광역의회 차원의 공청회·간담회 등 개최 실적자료는 행정안전부가 발간한 지방의회 백서에 해당 사항이 누락 되어 자료 수집에 한계가 있었다.

했다. 분석 결과 입법 활동, 예산 활동은 유급제 도입 이후 시기의 성과가 더 높았으나, 견제·감시 활동과 주민대표 활동은 세부 측정지표별로 차이를 보여 그 성과를 일률적으로 판단하기에는 어려움이 있었다. 이와 관련한 구체적인 분석 결과와 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유급제 도입 이후 총 의안 처리 건수가 증가했음을 고려했을 때 광역의회의 의정활동이 양적으로 확대되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 의원 발의 건수와 비율, 의원 1인당 발의 건수, 조례안의 수정가결 건수와 수정가결 비율 등 세부측정지표별로 유급제 도입 이후 시기의 실적이 더 높게 나타나 전반적인 광역의회 입법활동의 성과가 제고되었고 조례안 심사 기능 또한 활성화 되었다고 판단된다.

셋째, 예산안 총 심의·의결 건수와 의원 1인당 건수는 유급제 도입 이후가 더 높은 실적을 보였다는 점에서 광역의회의 전반적인 예산 활동 성과는 높아졌고, 추가경정예산의 활용도도 증가했음을 알 수 있다.

넷째, 행정사무감사 대상기관과 의원 1인당 대상기관, 행정사무감사 수감 후 조치요구 건수와 의원 1인당 건수 등 세부측정지표 모두가 유급제 도입 이후의 시기가 더 높은 성과를 보였다. 행정사무감사를 통한 광역의회 차원의 단체장 견제·감시 활동은 더 강화되었고, 전반적인 업무량과 감사대상기관 등도 증가했음을 알 수 있다. 그러나, 행정사무조사 총 실시 횟수와 의원 1인당 횟수, 시·도정 질문 건수와 의원 1인당 질문 건수 등은 유급제 도입 이전의 시기가 더 높은 실적을 보여 광역의회 차원의 행정사무조사와 시·도정 질문 활성화를 통한 견제·감시 기능의 강화가 요구된다.

마지막으로 청원 접수 건수와 의원 1인당 처리 건수 등은 유급제 도입 이전의 시기가 더 높은 실적을 보였다는 점에서 청원을 통한 주민 대표 활동은 유급제 이후 시기에 오히려 위축되었다고 볼 수 있다. 향후 광역의회는 주민의 권익구제 수단으로 청원제도 활성화를 통한 주민대표 활동을 강화할 필요가 있다. 그러나 공청회·간담회 등 개최 횟수와 의원 1인당 횟수 등은 유급제 도입 이후 시기가 더 높은 실적을 보여 이러한 제도를 통한 주민의견 수렴이 활발해지고 주민대표 활동도 강화되었음을 알 수 있다.

한편 본 연구는 1991년 지방의회 부활 이후 광역의회 의정활동 실적에 관한 양적 자료를 바탕으로 유급제 도입 전후의 광역의회 의정활동의 전반적인 성과 변화를 분석했다는 데 의의가 있다. 그러나 연구 분석 틀 측면에서 광역의회 의정활동의 질적인 측면 등 다양한 측면을 모두 고려하지 못한 점, 전체 광역의회를 대상으로 함에 따라 개별 광역의회 의정활동 성과 변화의 지역적 맥락과 정치적 경쟁 상황에 따른 특수성 등을 세부적으로 파악할 수 없는 점, 유급제 도입 전후의 의정활동 성과 변화의 모습은 파악할 수 있으나, 의정활동 성과에 영향을 미치는 요인으로 유급제가 작동하고 있는지에 대한 인과관계를 규명하지 못하고 있는 점 등은 본 연구의 한계로 볼 수 있다. 향후 유급제 도입이 지방의회 의정활동 성과 변화의 영향요인으로 유의미한 변수인지를 규명하는 연구로 발전되거나 유급제 도입 전후 기초의회 의정활동 성과 변화에 대한 연구로 확대되길 기대한다.

## 참고문헌

- 구본충·박이석. (2014). 지방의회 의정비 수준의 적정성에 관한 연구. 「정책개발연구」. 14(1): 81-105.
- 김도희. (2018). 지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제: 울산광역시의 회를 중심으로. 「지방정부연구」. 22(2): 91-118.
- 김주경. (2005). 지방의원 유급제의 필요성에 관한 논의. 「경희대학교 대학원 고봉논집」. 제37권: 229-245.
- 김진국. (2008). 지방의회의원 의정비 결정 방식의 문제점과 대안 검토. 「한국정치연구」. 17.
- 박순중·이승모. (2021). 지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가. 「한국지방자치학회보」. 33(3): 1-26.
- 박진우·정재진. (2011). 지방의원 유급제 도입에 따른 의정활동 평가: 서울과 경기도내 35 개 기초자치단체를 중심으로. 「GRI 연구논총」. 13(2): 63-90.
- 송광태. (2007). 지방의원 의정비의 결정요인에 관한 연구: 2006 년 의정비 결정액을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 69-91.
- 송광태. (2020). 지방의원 의정비의 결정구조에 관한 연구: K 광역자치단체를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 32(2): 1-29.
- 안성수·김석용. (2012). 지방의원 유급제 도입이 의정활동 성과에 미치는 효과 분석: 경상남도 의회를 중심으로. 「한국자치행정학보」. 26(3): 89-106.
- 안중남·이성근. (2010). 유급제 도입에 따른 의원발의 조례제정 실태분석: 대구광역시의회를 중심으로. 「한국균형발전연구」. 1(1): 1-23.
- 이규환·박순태. (2009). 지방의회의원의 월정수당 영향요인에 관한 실증연구. 「한국지방자치학회보」. 21(2): 123-143.
- 전영상. (2010a). 지방의원 유급제 도입의 효과 분석: 충주시 의회를 중심으로. 「한국행정학보」. 44(4): 157-182.
- 전영상. (2010b). 지방의원 유급제의 효과 인식에 관한 연구: 주민·공무원에 대한 인식조사를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 20(3): 1-25.
- 정연정. (2007). 유급제 도입과 지방의회: 도입과정과 문제점을 중심으로. 「한국지방정치학회보」. 1(창간호): 63-86.
- 조영두·송광태. (2010). 지방의회의원 보수체계의 결정기준과 실태분석에 관한 연구. 「지방정부연구」. 14(2): 25-54.
- 조정래·이현정. (2011). 지방자치단체의 지방의회 의정비 결정행태에 관한 연구: 제한된 자율성과 그 활용을 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 21(4): 283-305.
- 최흥석·정재진. (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성변화를 중심으로. 「지방정부연구」. 10(3): 211-233.
- 하세현. (2014). 지방의원 유급제 도입과 의정활동의 변화: 경상북도의회를 중심으로. 「국제정치연구」. 17(2): 237-258.
- 하정봉·박세정. (2009). 지방의원 의정비의 영향요인에 대한 탐색적 연구. 「한국거버넌스학회보」.

16(1): 223-245.

- 한형서. (2013). 유급제 이후 기초의원에 대한 의정활동의 현황분석: 서울시 은평구 시민관점에서. 「인문사회과학연구」. (39): 93-124.
- 행정안전부. (1996). 지방의회 백서(1991.7~1995.6). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2003). 지방의회 백서(1998.7~2002.6). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2007). 지방의회 백서(2002.7~2006.6). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2011). 지방의회 백서(2006.7~2010.6). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2015). 지방의회 백서(2010.7~2014.6). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019). 지방의회 백서(2014.7~2018.6). 서울: 행정안전부.
- 현근·전영상. (2010). 지방의회 이해관계집단의 지방의원 유급제 인식 비교분석. 「한국정책과학회보」. 14(4): 31-58.
- 황아란. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직진출의 기회비용과 현실적 한계. 「지방정부연구」. 12(2): 29-47.
- 황아란·송광태. (2008). 지방의원 유급제의 도입효과에 관한 연구: 충원 및 의원행태에 대한 지방의원 인식조사를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 20(3): 45
- Carey, Hohn M., Richard G. Niemi, and Lynda W. Powell. (2000). Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections. *Journal of Politics*, 62 et al. 2000; 671-700.
- Chubb, John E. (1988). Institutions, the Economy, and the Dynamics of State Elections. *The American Political Science Review*, 82.
- King, Gary. (1991). Constituency Service and the Incumbency Advantage. *British Journal of Political Science*, 21.

박순종(朴舜鍾): 한양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시의회 입법조사관, 한양대학교 공공정책대학원 겸임교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학, 지방자치 및 지방의회, 정부간 관계, 갈등관리 등이다. 최근 논문으로는 신규지방공무원 기본교육훈련 전이효과 영향요인분석(2021), 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안(2021), 지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가(2021), 기초자치단체 사회복지지출의 상대적 불평등 변화(2021) 등이 있다(bbaks95@seoul.go.kr).

박기관(朴起觀): 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 상지대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치, 성과관리 및 평가, 관료제 등이며, 저서로는 한국지방자치론, 지방정부기능론(공동), 지방분권과 지방자치, 관료제도론(공동) 등이다. 주요 논문으로는 “지역사회권력구조와 지방정치 역동성”, “직무만족 및 조직몰입의 결정요인 분석”, “행정구역개편에 따른 도농통합의 성과와 결정요인 분석”, “다문화시대의 여성결혼이민자에 대한 지방정부의 지원방안”, “지방정부 로컬거버넌스의 평가와 과제”, “지방의회 의정활동의 성과평가” 등이 있다(pkg2000@sangji.ac.kr).

## Abstract

### Introduction of the stipend system for local councilors and comparative analysis of changes in the performance of local councils

Park, sun jong

Park, ki gwan

This study compared the changes in performance before and after the introduction of the stipend system for local councilor based on quantitative data on the performance of local councils from the 1st to the 7th period after the revival of the local council, excluding the second period. To this end, the parliamentary activity of the metropolitan council was divided into four categories: legislative activity, budget activity, check/monitor activity, and resident representative activity, and detailed measurement indicators for each activity were selected and analyzed. As a result of the analysis, legislative activities and budget activities performed higher after the introduction of the stipend system for local councilor, but check/monitoring activities and resident representative activities differed by detailed measurement indicators, making it difficult to judge their performance uniformly. Based on the results of this analysis, policy implications such as administrative affairs investigations at the regional council level, city and provincial questions, and revitalization of the petition system were presented.

Key Words: local council, parliamentary activity, evaluation of the local council activities, stipend system for local councilor