

지방의원선거를 둘러싼 논점의 비교론적 고찰

A Comparative Comments on the Local Councillor Election System of Korea

강재호(부산대학교 행정학과)

지방선거가 거듭될수록 이에 관한 다양한 논점들이 도출되어 여러 관점에서 논의되어 왔다. 이 논문은 그 동안 주요 논점이 되어 온 선거구제, 의원정수, 정당정치와의 관계, 그리고 의원의 대우와 신분에 관한 우리의 제도와 수준을 주요 국가들의 제도와 경험에 비추어 비교론적으로 살펴본 것이다. 가능한 한 문화 결정론적인 시각을 억제하고 제도론적으로 분석한 결과, 이들 논점에 관해 우리 법령은 비교적 자치단체의 재량을 거의 인정하지 않고 있으며, 자치단체들은 제한된 재량마저 다양하게 활용하지 않고 있다. 이런 우리와는 달리 주요 각국에서는 법령에서는 제도의 대강을 정하는 데에 그치고 구체적으로는 자치단체의 선택·책임에 맡겨 서로 다양한 제도와 내용을 가지고 있다.

주제어 : 지방의원, 지방선거, 선거구, 의원정수, 유급직

I. 문제의 설정

우리는 1991년 31년 만에 지방선거를 재개하였다. 이것이 정치일정에 올랐던 1980년대 후반 이후 정치권과 관계 학계에서는 이에 관한 제도의 설계, 이를테면 정당정치와 지방선거의 관계 등을 둘러싸고 뜨거운 논의를 되풀이해 왔다. 나아가 이에 관한 논의는 지방선거가 거듭될수록 그 외연을 넓혀 지방의원의 대우와 신분 등에도 미치고 있다.

대의제 민주주의의 전제가 되는 선거에 관한 제도는 경제적 합리성과 같은 과학적인 기준만으로는 다듬기 어려운 것으로서, 오랫동안 이용되어 온 관행이기 때문에 유지되거나 혹은 정치적인 타협의 산물로서 형성되는 경우가 적지 않다. 실제야 어쨌든 지방의원을 모두 명예직으로 삼고 있는 우리 지방자치법의 규정은 전자의 예로서 이는 한일합방 직후의 1913년에 제정된 府制 제13조에서 부협의회원을 명예직으로 삼은 이래 답습되어 온 관행이다¹⁾. 그리고 공직선거법

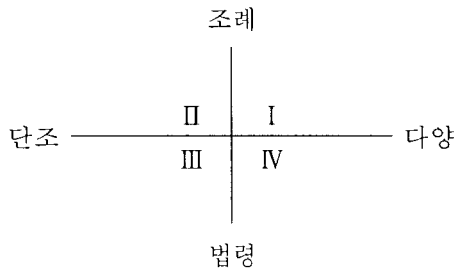
1) 식민지기에는 선거권이 매우 제한된 소수의 주민에게만 인정되는 제한선거제도 하에서, 1920년 11월에 부협 의회원 등을 선거한 이래 1923년, 1926년, 1929년, 1931년, 1935년, 1939년, 그리고 1943년, 계 8회에 걸쳐 지

선거부정방지법에서 유독 기초의원 후보자에게만 정당의 표방을 금하고 있는 것은 후자의 좋은 예로서, 당시 지방의회를 재개하기에 앞서 지방선거에 정당이 개입하는 것을 용인하려고 하지 않았던 민주자유당과 이를 널리 보장하려고 했던 평화민주당에 의한 정치적 타협에 연유하고 있다.

지방의원선거에 관한 각국의 정보는 지방행정연구소(1984), 국회사무처(1991), 山下茂 등(1992), Norton(1994), 조석주(1997) 등에 나타나 있으며, 그리고 이 선거를 둘러싼 주요 논점들에 관해서는 최진혁(1999a; 1999b), 김영래(2000), 이달곤(2001), 김순은(2002), 황아란(2002) 등이 이미 다루어 왔다. 그런데 전자는 매우 광범위한 내용을 널리 개괄적으로 소개하고 있으며, 후자는 우리의 지방선거가 거둬됨에 따라 촉발된 것으로서 주로 고찰의 범위를 특정 논점에 한정하여 그 문제점을 파헤치고 있다. 이에 대해 이 연구는 선행연구에서 주로 개별적으로 거론되어 왔던 선거구제, 의원정수, 정당정치와의 관계, 그리고 의원의 대우와 신분에 관한 우리의 경험과 주요 각국의 실재를 아우르는 경험적이고 비교론적인 고찰을 통해 논점 상호간의 관계에 주목하면서 이들 논점의 본질을 밝히고자 한다. 이에 관해서는 지방자치 분야에서 우리보다 선진적이라는 의미에서 그 동안 비교적 많이 소개되어 온 영국, 프랑스, 미국, 일본의 실재를 비교론적 고찰의 대상으로 삼았다.

여기서는 이들 논점에 관해 법령과 조례가 서로 역할을 어떻게 분담하고 있는지를 고찰의 한 기준으로 삼는다. 법령이 원칙적인 대강을 정하는 데에 그치고 있는지, 아니면 조례에 재량의 여지를 거의 남기지 않고 아주 세부적인 사항까지 구체적으로 규정하고 있는지, 즉 이들 논점에 관한 지방분권의 정도가 하나의 기준이 되는 것이다. 그리고 같은 지방분권의 정도 하에서도 개개 논점이 위치하고 있는 실제의 내용 또는 정도는 각국에서 서로 다를 수 있다는 가정에서 이를 또 하나의 기준으로 삼아 종합적으로 살펴봄으로써 우리의 상대적인 문제점을 더욱 부각하고자 한다. 이 두 고찰의 기준을 도시하면 <그림 1> 과 같다.

<그림 1> 고찰의 기준



II. 선거구제

1. 다양한 선거구제의 병용

한 선거구에서 가장 많이 득표하는 1인을 선출하는 소선거구제·다수대표제는 결과적으로
 방선거가 실시되고 있었다. 강제호(2001), 손정목(1992).

양대 정당체제(two-party system)의 형성을 이롭게 한다. 이는 선거권자의 다양한 의사를 의석수에 충실히 반영하지 못하는 등 여러 문제점을 갖고 있음에도 불구하고, 군소 정당의 난립을 억제하여 특히 의원내각제의 나라에서는 의회 다수당의 교체, 즉 정권교체를 용이하게 하는 선거구제로서 널리 이용되고 있다. 또한 영국과 같이 주민들이 선출한 의원들로 구성되는 의회에 당해 자치단체의 모든 사무·권한이 부여되어 있는 기관통합형의 자치단체²⁾에 있어서도 소선거구제는 양당을 중심으로 이루어지는 정당정치에 따른 정권교체를 용이하게 한다.

실제로 비대도시 지역의 광역의회(county council)에서는 의원을 국회의원선거와 마찬가지로 선거구마다 1인을 선출하고 있다. 그리고 대도시 지역의 지방선거에서도 거의 소선거구제가 채택되고 있으며, 이는 2000년에 창설된 것으로서 그 사무·권한이 매우 한정되어 있는 Greater London Authority의 의원선거와 농촌지역의 기초의원선거에도 더러 이용되고 있다. 하지만 런던의 자치구(borough)를 비롯해 지방의회 스스로의 결정에 따라 4년마다 의원정수 전원을 새롭게 선출하는 중선거구제를 채택하고 있는 일부 기초의회와 1990년대 이후 기초의회와 광역의회를 통합한 통합의회(unitary council) 의원선거에서는 선거구마다 2~3인을 선출하는 중선거구가 보통이다(LGA, 2001a: 1-2). 이처럼 영국의 자치단체는 통합의회의 창설 등을 계기로 하여 서로 다양한 선거구제를 채택하고 있는데³⁾ 이는 그 선택이 자치단체의 재량에 속해 있기 때문에 가능한 것이다. 그 개략은 지방정부협회(Local Government Association)에 따르면 <표 1> 과 같다. 다만 1997년 이후 노동당 정권에 의해 창설된 Welsh Assembly, Scottish Parliament, 그리고 Northern Ireland Assembly는 일정한 제한 하에서 국회와 병립하는 자치의회라고 볼 수 있어 여기서는 논외로 한다.

〈표 1〉 영국 지방의원 선거제도의 현황

| 자치단체의 종별(수) | | 지역 | 선거구제 등 | |
|-------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------|
| 이 층 제 | 광역 | Greater London Authority(1) | 소선·다수, 대선·비례, 총선 | |
| | | County Council(34) | 소선·다수, 총선 | |
| | 기초 | London Borough Council(33) | 중선·다수, 총선 | |
| | | District Council(238) | 잉글랜드(88) | 소(중)선·다수, 정수 1/3씩 개선 |
| 잉글랜드(150) | 소(중)선·다수, 총선 | | | |
| 단 층 제 | Metropolitan District Council(36) | 잉글랜드 | 소선·다수, 정수 1/3씩 개선 | |
| | District Council(26) | 북아일랜드 | 소(중)선·비례, 총선 | |
| | Unitary Council(101) | 잉글랜드 | (11) | 소(중)선·다수, 정수 1/3씩 개선 |
| | | | (36) | 소(중)선·다수, 총선 |
| | | 웨일즈(22) | 소(중)선·다수, 총선 | |
| | | 스코틀랜드(32) | 소선·다수, 총선 | |

자료: LGA, 2001a: 1-2; LGA, 2002: 35.

- 2) 1997년 이후 노동당 정권에 의해 추진되어 2000년 지방자치법 제11조 및 제12조에 결실을 맺은 규정에 따라 자치단체는 집행기관을 의회 등으로부터 분리하여 설치할 수 있게 되었으나 2002년 2월 현재, 실제로 장을 주민의 직접선거로 선출하여 이를 의결기관과 분립하고 있는 곳은 후술하는 GRA밖에 없다. 한편 이에 이르기까지의 정치과정에 관해서는 김순은(2001a)을 참조하기 바란다.
- 3) 이전의 지방선거는 철저히 소선거구제로 시행되고 있었는데, 이에 관해서는 中村宏(1996)과 이를 부분적으로 편역한 조석주(1997)를 참조하기 바란다.

프랑스에서는 commune 의원의 선거는 당해 코뮌의 관할구역을 하나의 선거구로 하는 대선 거구제·비례대표제로 6년마다 의원정수 전원을 선출하고 있다. 다만 대도시특례로서 파리 등에서는 arrondissement이 선거구가 되기도 한다. 그 밖의 지방에서도 주민 등의 발의에 따라 중간자치단체인 département 의회가 결의하면 코뮌의 구역을 여러 선거구로 분할할 수 있다. 임기 6년인 데빠르트망 의원의 선거는 그 행정구획인 아롱디스망 하에 재구획되어 있는 canton 을 선거구로 하여 선거구마다 1인을 선출하는 것이 원칙이며, 3년마다 정수의 절반을 개선한다. 마지막으로 광역자치단체인 région 의원은 1999년의 개정에 따라 다음 선거가 실시되는 2004년 이후에는, 예전처럼 데빠르트망을 선거구로 하지 않고 당해 레지옹의 전역을 선거구로 하는 대선 거구제·비례대표제로 선출하게 되었다⁴⁾. 이들 사항은 모두 우리와 같이 법률사항으로 되어 있다.

한편 장과 의원을 주민이 직접 선출하여 모든 자치단체에서 장과 의회가 서로 견제하고 균형을 이루는 메커니즘을 획일적으로 규정하고 있는 일본의 경우는 어떠할까. 공직선거법에서는 광역자치단체인 都道府縣 의원의 선거구를 명치시대 이래의 전통에 따라 원칙적으로 시·군의 구역에 의하도록 하고 있다. 그리고 기초자치단체인 市町村 및 特別區의 의원선거에서는 특히 필요하여 당해 자치단체가 조례로 선거구를 별도로 확정하는 경우를 제외하고는 당해 자치단체의 전역을 하나의 선거구로 하여 다수득표 후보자순으로 정수만큼 의원을 선출하고 있다. 다만 대도시특례로서 政令指定都市에서는 관할구역 내의 행정구가 시의원선거의 선거구가 된다. 요컨대 법률로는 대강의 원칙만을 정하고 있다.

실제로 기초의원의 선거는 일부의 예외를 제외하고는 전통적으로 대선 거구제에 의하고 있으며 광역의원의 선거는 중선거구제를 원칙으로 하면서 소선거구제를 가미하고 있다. 예컨대 2001년 6월에 실시된 동경도의회 의원선거에서는 1인 선거구가 7개, 2인 선거구가 16개, 3인 선거구가 5개, 4인 선거구가 6개, 5인 선거구가 3개, 6인 선거구가 3개, 그리고 8인 선거구가 2개, 계 42개 선거구에서 127인의 의원을 선출하고 있었다(동경도선거관리위원회, 2001: 1-8).

그리고 뒤의 정당정치와의 관계에서 함께 살펴보는 바와 같이 미국의 지방의원 선거구제 역시 자치단체 스스로의 선택에 따라 매우 다양하다.

2. 소선거구제와 정당정치화

그런데 우리는 1995년의 광역의원선거에서 채택한 이래 부분적으로 실시하고 있는 대선 거구제·비례대표제를 제외하면 기초의원도 광역의원도 모두 공직선거및선거부정방지법 제26조의 규정에 따라 소선거구제로 선출하고 있다. <표 2> 는 우리가 지금까지 지방의원선거에서 채택해 왔던 선거구제를 정리한 것인데 이를 통해 그 동안 여러 선거구제를 경험해 왔음을 알 수 있다.

특히 기초의원을 모두 소선거구제·다수대표제로 선출하고 있는 것은 위에서 살펴본 주요 각국의 예에 비추어 보면 매우 예외적인 제도임을 알 수 있다. 게다가 일상적인 대면 접촉이 가능한 지역사회 선거에 정당정치의 개입을 배제하려는 취지에서 그 입후보자에게 정당의 표방을 금하게 하면서도 양대 정당에 의한 정당정치의 유도과 과열화를 유인하기 쉬운 소선거구

4) 자치체국제화협회(2001a: 1-7; 2001b: 1-8). 그리고 지금까지의 프랑스 지방의원선거에 관한 구체적인 내용어 관해서는 최진혁(1999a; 1999b)을 참조하기 바란다.

제를 획일적으로 채택하고 있는데, 이는 20세기 초반의 미국에서 발흥한 시정개혁운동에서 엿볼 수 있듯이 서로 모순되는 조합이라고 일컬지 않을 수 없다. 또한 광역자치단체와는 달리 우리의 기초자치단체에서는 그 세출예산의 상당 부분을 인건비 등의 경상비에 투입하고 있어 사회·경제개발 사업비가 매우 한정되어 있는데, 실은 이마저도 전원이 각기 소선거구에서 선출된 의원들이 함께 빚어내는 의회정치의 역학 속에서 선거구별로 안분되고 있을 가능성이 높아(심익섭, 2002: 51) 그 투자효과를 반감하고 그 자원배분을 왜곡시킬 수 있다.

〈표 2〉 우리 지방의원 선거구제의 연혁과 현황

| 구 분 | 기초의원선거 | 광역의원선거 |
|--------------|-------------|--------------------------|
| 식민지기 | 대선거구제·다수대표제 | 소(중)선거구제·다수대표제 |
| 1952년 | 중선거구제·다수대표제 | 중선거구제·다수대표제 |
| 1956년, 1960년 | 상동 | 소선거구제·다수대표제 |
| 1991년 | 소선거구제·다수대표제 | 상동 |
| 1995년 이후 | 상동 | 소선거구제·다수대표제, 대선거구제·비례대표제 |

주1: 식민지기의 광역의회였던 도회 의원정수의 3분의 1은 임명직이었다.

주2: 1988년까지 서울특별시는 기초자치단체와 광역자치단체의 지위를 모두 갖고 있었는데, 〈표 2〉와 〈표 3〉에서는 그 이후의 지위를 고려하여 이를 광역 쪽에 포함하였다.

그런데 주요 각국에 비하면 우리 기초자치단체의 평균 규모는 너무 크다. 2001년 현재 기초자치단체의 평균 주민 수에 있어서, 앞에서 살펴본 영국은 약 13만, 일본은 약 4만, 그리고 프랑스는 겨우 1,600 정도에 그치고 있으나, 우리는 20만을 넘고 있어 세계에서 유례가 없을 정도로 많으며 그 관할구역의 평균 면적도 약 430km²에 달해 이 역시 이들 국가와 비교하면 넓은 편이다⁵⁾. 또한 같은 기초자치단체라고 하더라도 예컨대 수원시와 울릉군 사이에는 주민의 수에 약 95배의 차가 있을 정도로 그 규모는 천차만별이다.

따라서 위와 같은 사정 등을 고려하여 법령으로는 선거구제에 관한 대강을 정함에 그치고 개개 선거구의 구체적인 획정은 전통, 면적, 주민의 수, 의원정수 등을 감안하여 자치단체 스스로가 이를 선택할 수 있는 여지를 남기고 있는 것이 각국의 실정인 것이다.

Ⅲ. 의원정수

1. 정수의 다과와 결정방식

우리의 지방의원 정수는 현재 〈표 3〉이 나타내는 바와 같이 종전에 비해 현저하게 줄어 있다. 지방자치법의 규정에 따라 처음 실시한 지방선거에서는 식민지기의 제한선거제도⁶⁾를 철폐하고 여성참정권을 포함한 보통선거제도를 전면적으로 도입하였는데, 의원정수에 관해서는 식

5) 山下茂雄(1992: 286), Norton(1994: 142,201 etc.)을 참고로 하여 계산하였다.

6) 예컨대 읍회의원 또는 면협의회원의 선거권은, 읍면제 제9조에 의해, 연령 25세 이상의 남자로서 독립한 생계를 영위하고 1년 이래 읍면주민이며 또한 총독이 지정하는 읍면세 연액 5원 이상을 납부하는 자로서 금지한 자 등이 아닌 자에게 한정되어 있었다.

민지기의 것을 거의 그대로 따르고 있었다(1941년 통계는 한반도 전역을 대상으로 한 것임). 이것이 1991년 이후 크게 줄어든 가장 큰 이유는 1961년의 지방자치에 관한 임시조치법 이후 읍면의 법인격을 박탈하고 대신에 군을 기초자치단체로 삼았기 때문이다. 그리고 1998년에 공직선거법 및 선거관리법 제22조와 제23조를 개정하여 정수를 25% 가량 줄이고 2002년에 다시 조금 더 줄였는데, 의원의 유급직화에 관한 논의와 관련하여 이를 더욱 줄일 필요가 있다는 의견이 더러 있다. 즉 만약 앞으로 의원을 유급직으로 바꾼다면 그 정수를 더욱 줄여야 한다는 것이다(김영래, 2000).

〈표 3〉 우리 지방의원 정수의 연혁과 현황

| 구 분 | 기초의원 계 | 광역의원 계 | 합 계 |
|------------------------|------------------------|---------------|------------------------|
| 1941년 | 24,993 | 422 | 25,415 |
| 1952년/ 1956년/ 1960년 | 17,507/ 16,954/ 16,851 | 343/ 437/ 487 | 17,850/ 17,391/ 17,338 |
| 1991년/ 1995년/ 1998년 | 4,304/ 4,541/ 3,490 | 866/ 972/ 690 | 5,170/ 5,513/ 4,180 |
| 2002년 | 3,485 | 682 | 4,167 |

주: 1952년부터 1960년까지는 여러 이유로 인해 법령에 정한 정수와 실제로 선출한 현원 사이에 차가 있었는데 이 기간 중에는 현원을 정수로 간주하였다.

자료: 중앙선거관리위원회(1964; 2002). 並木眞人(1993).

의원정수에 관해서는 선거구제와 더불어 법률에 매우 구체적으로 규정되어 있는데 이는 세계적으로 보아 결코 보편적인 것이 아니다. 우리와 같이 법률로써 구체적으로 선거구제와 정수를 정하고 있는 대표적인 나라로는 프랑스가 있다. 2000년에 개정된 현행 선거법에서는 기초자치단체를 그 주민의 수를 기준으로 100 미만에서 30만 이상까지 19랭크로 나누어 랭크마다 정수를 달리 정하고 있다. 예컨대 100 미만이면 9인, 30만 이상이면 69인이다. 게다가 대도시특별회로서 리용에는 73인, 마르세유에는 101인, 파리에는 163인의 의원을 각각 인정하고 있다. 이렇게 하여 프랑스에는 5,900만 정도의 인구에 36,760 기초자치단체가 있으며 여기에 합계 50만 5,916인의 기초의원이 있다. 게다가 100 중간자치단체에 3,808인, 26 광역자치단체에 1,722인의 지방의원이 더 있다(최진혁, 1999a: 65-66; 자치체국제화협회, 2001b: 1-8).

하지만 그 밖의 주요 국가에서는 자치단체 스스로 정수를 정하고 있다. 영국의 잉글랜드와 웨일즈(인구 약 5,200만)에는 2001년 6월 현재 GLA를 포함하여 411 자치단체가 있는데, 각각의 의원정수는 적게는 21인에서 많게는 153인으로 다양하며 이를 모두 합하면 21,304인에 이르고 있다(LGA, 2001b: 1-9). 게다가 주로 비대도시 지역의 기초자치단체 또는 단층제 자치단체 하에서 주차, 해충, 환경 등 매우 제한적인 사무를 수행하고 있는 준자치단체로서 잉글랜드에 parish council, 웨일즈에 community council이 각각 설치되어 있는데, 그 의원의 수는 전자만 하더라도 현재 약 7만인 정도에 이른다(Norton, 1994: 364; 임성일의, 2001: 86-87).

한편 일본에서는 지방의원의 정수에 관하여 지방자치법에서는 주민의 수를 기준으로 하여 그 상한을 정해 놓고 구체적으로는 자치단체 스스로 조례로 정하도록 하고 있다. 이와 같은 점에서 의원정수를 자치단체 스스로가 얼마나 자유롭게 설정할 수 있는가에 관해서는 프랑스와 영국의 중간형이라고 할 수 있다. 즉 지방자치법은 도도부현을 주민의 수가 75만 미만, 75만 이

상 100만 미만, 100만 이상, 그리고 都의 특례로 나누어, 최소 40인에서 최대 130인을 그 정수의 한도로 정하고 있다. 그리고 기초의회 의원 정수에 관해서는, 10만 이상 20만 미만의 시·특별구에는 34인……50만 이상 90만 미만의 시·특별구에는 56인 등으로 각각 그 상한을 정하고 있다. 그런데 최근의 추세로는 대부분의 자치단체에서 조례로 정수를 약간씩 줄이고 있다. 2001년 현재 47 시도부현에서 법정한도까지 정수를 채우고 있는 곳은 7곳이며, 694시 가운데서는 그 수가 불과 13곳에 그치고 있다(전국도도부현의회회장회, 2001; 전국시의회의회장회, 2001b). 그 결과 2000년 12월 현재 인구 약 1억 2,600만의 일본에는 광역의회에 2,910인, 그리고 시를 포함한 3,252 기초의회에 59,786인, 합계 62,696인의 지방의원이 있다(총무성, 2001).

2. 특별자치단체의 발달과 선출직의 분화

마지막으로 우리 지방의원의 정수를 줄여야 한다는 일부의 주장이 곧잘 예시하고 있는 미국의 경우를 살펴보자. 잘 알려져 있는 바와 같이 미국의 지방의회는 자치단체 스스로의 선택에 따라 대체로 소수의 의원으로 구성되어 있다. 예컨대 100인 이상으로 구성되어 있는 곳도 있지만 2인밖에 없는 카운티 의회도 있을 정도다. 그리고 시의회의 의원은 평균 6인이다. 주민의 수가 많으면 의원정수도 대체로 약간은 늘어나지만 20만 이상 50만 미만의 시에도 시의원은 평균 9인을 초과하고 있지 않으며, 50만 이상의 대도시에도 그 의원은 평균 15인에 머문다(Norton, 1994: 420-421). 이는 일견하건대 프랑스와는 비교할 수 없을 정도로 소규모이며 영국과 일본, 그리고 우리 지방의회보다도 소규모다. 그런데 의원정수와 관련하여 이러한 외양과 더불어 우리는 다음의 두 가지 사실을 함께 고려하지 않으면 안 된다.

첫째, 1997년의 센서스에 의하면 미국에는 3,043 카운티, 19,372 municipality, 그리고 16,629 township이 있다. 이를 주민의 수를 기준으로 하여 분류하면, 10만 이상의 카운티는 전체의 15%에도 미치지 않는다. 마찬가지로 10만 이상의 뮤니시팔리티와 타운십은 243밖에 없으며, 기준을 2만 5,000 이상으로 낮추더라도 그 수는 1,520에 그쳐 전체의 4% 정도에 머문다. 따라서 우리의 기준으로 보면 대개 소규모 자치단체인 것이다. 그리고 이들 보통자치단체 이외에도 학교, 자연자원, 소방, 주택 등의 공공사업을 위해 설치되어 있는 특별자치단체가 널리 발달해 있는데, 특정 단일사무의 단체만 하더라도 그 수는 13,726개의 school district를 비롯하여 모두 48,409에 이르고 있다. 2억 7,400만 정도의 인구에 보통자치단체를 포함하여 무려 87,453 자치단체가 있는 셈이라 자치단체의 수만 하더라도 우리 지방의원 정수의 20배가 넘는다. 1970년대 이후의 추세로는 school district의 수는 조금씩 줄어드나 그 밖의 특별자치단체의 수가 크게 그리고 뮤니시팔리티의 수도 조금씩 계속 늘어나고 있어, 전체적으로는 10년 전에 비해 4,267개, 20년 전에 비해 7,593개나 증가해 있다(U.S. Census Bureau, 1999: 258-259).

특별자치단체는 각기 대개 3~7인의 commissioner 등으로 구성되는 이사회에 의해 관리되고 있는데, 그 구성원은 관할구역 내의 주민에 의해 직접 선출되거나 이를 함께 구성하는 여러 보통자치단체의 장 또는 의회로부터 지명되거나, 아니면 주정부로부터 임명되고 있다(Norton, 1994: 425; 山下茂 등, 1992: 96-97). 어쨌든 미국의 보통자치단체는 우리와는 달리 대체로 소규모이고 그 사무범위 또한 여러 특별자치단체에 의해 제한되어 있으며, 전체적으로 보면 지방의원의 수도 우리보다는 상대적으로 훨씬 많다고 할 수 있다.

둘째, 미국의 자치단체에는 자치단체 스스로의 선택에 따라 주민의 대표기관이 의회(와 장)에 한정되어 있지 않으며 이밖에도 선출직(과 이들에 의한 여러 정치적 임용직)이 있다. 예컨대 주

로 대도시를 중심으로 하여 발달된 강시장형 정부조직을 택하고 있는 워싱턴주의 시애틀시와 이를 지리적으로 포괄하고 있는 킹카운티(Metropolitan King County) 등의 선출직은 다음과 같다. 주민 약 56만의 시애틀시에서는 시장, 9인의 의원, 검사 1인을 모두 비당파제(non-partisan)로 직접 선출하고 있다. 의원은 임기 4년으로 모두 대선거구제·다수대표제로 선출하며 2년마다 개선하고 있다(City of Seattle, 2002a). 주로 중소도시에서 채택하고 있는 약시장형 정부조직에서는 이밖에도 사무장, 출납장, 과세역사정관, 회계검사관 등까지 주민이 선출하고 있다(Norton, 1994: 422). 그리고 주민 약 150만을 헤아리는 킹카운티에서는 장을 비롯하여 13인의 의원, 소추검사, 보안관, 그리고 과세역사정관이 주민에 의해 직접 선출되어 서로 독립기관을 이루고 있다. 의원은 소선거구제·다수대표제로 선출되고 있으며 이들과 장의 선거는 철저히 정당을 중심으로 하여 이루어지고 있다(King County, 2002).

의원의 정수를 정하는 데에는 관습, 자치단체의 사무권한 및 기관구성, 기타 선출직, 관할구역의 주민 수 등이 종합적으로 고려되어야 하겠지만, 이를 가장 손쉬운 지표인 주민의 수를 기준으로 삼아 우리의 자치단체와 가장 비슷한 사무권한과 기관구성을 띠고 있는 일본과 비교하면, 일본에는 주민 약 2,010명당 1인의 지방의원이 있지만 우리는 약 11,520명당 1인의 지방의원을 선출하고 있을 따름이다. 즉 우리의 지방의원 정수는 주요 각국에 비해 상당히 적은 편이다.

IV. 정당정치와의 관계

1. 비당파제 선거의 유래와 실제

2001년 가을 이후 전국시장군수구청장협의회를 중심으로 기초자치단체장 후보자에 대한 정당공천제를 폐지하자는 목소리가 높는데 그 이유는 대체로 다음과 같다. 첫째, 정당공천제의 이념인 소속 정당과의 정책협의를 거의 이루어지지 않고 있다. 둘째, 지역주의를 표출하고 있는 국정선거의 현실 하에서 본래 동네선거이어야 할 기초자치단체장선거가 마치 국정선거의 대리전이 되어 있으며, 특정 정당의 공천이 당선으로 이어지기 쉬운 지역에서는 공천과 거액의 헌금이 실제로 거래되고 있기 때문이다(주간동아, 2001). 이러한 주장은 최근의 조사연구에서도 확인되고 있다(황아란, 2002). 요컨대 우리 정치현실에서는 정당공천제가 이념적으로 기능하지 못하고 있으며 현실적으로도 여러 폐해를 낳고 있다는 것이다.

지방선거에 정당이 적극적으로 개입하는 것을 막으려는 생각은 도당정치의 폐해를 경험한 미국의 도시들이 택한 경험에서 비롯되었다. 일찍이 19세기 전반 이후 남자보통선거제도를 널리 채택한 미국의 각주에는 이주자 등 새로운 유권자들을 규합하여 선거에 큰 영향력을 행사하는 정치기구(political machines)가 각지에 발달해 있었다. 선출직이 많았던 도시에 그 폐해가 특히 컸는데, 이로부터 시정을 보호하려는 움직임이 싹트기 시작했다. 영국에서 발달된 *ultra vires*의 법리처럼 자치단체의 자치권을 매우 엄격하게 해석한 Dillon's Rule의 등장·확립은 이런 움직임의 성과였다. 이어 적극적으로 시정을 개혁하려는 운동이 발흥하였는데, 이에 이론적으로 기여했던 단체가 1894년에 결성된 전국도시연맹(현 National Civic League의 전신)이다. 이는 기관구성 등에 관하여 1900년 모델도시헌장을 공표하고 15년 후에 그 개정판을 내었는데 이것이 크게 주효했던 것이다.

서로 분립해 있는 선출직 기관을 통합해 그 구성원의 수를 5~7인으로 크게 줄이며(short-ballot), 이들을 비당파제·대선거구제로 선출하여 무보수 명예직으로 삼고, 아울러 통합기관이 결정한 정책의 집행을 비롯하여 자치단체의 정형적인 관리사무 등은 통합기관이 선임하는 전문가에게 맡기는 것이 그 내용이었다(NCL, 2002). 의회—관리자(council-manager)형 기관구성으로 일컬어지던 것인데, 이는 당시 풍미하던 정치·행정 이원론의 정치이론 하에서 급속히 보급되어 주요 대학에 매니저 등의 양성을 주요 목적으로 하는 행정대학원의 창설을 불리일으켰다. 국제자치단체협회(International City/County Management Association)에 따르면 지금도 중소 도시를 중심으로 하여 널리 보급되어 있는데, 주민의 수가 2만 5,000인 이상 시의 63%가 이 유형을 따르고 있으며 그 수는 증가 추세에 있다(ICMA, 1999).

그런데 1996년의 조사에 의하면, 의회-관리자형 시의 62%에서 자치단체 스스로의 선택에 따라 주민이 장을 별도로 직접 선출하고 있으며, 의원을 소·중선거구제로 선출하고 있는 시가 약 30%에 이르고, 17%의 시에서는 투표율의 저하를 초래하고 정책대결을 유인하기 어렵다는 이유 등으로(황아란, 2002: 131) 비당파제를 폐지하여 널리 정당정치를 인정하고 있으며, 약 10%의 시에서는 시의원의 수가 원래보다 다소 늘어나 있고, 무보수 명예직의 이념은 거의 공염불이 되어 있다. 직접 선출하는 장의 정치적 지도력이 주민의 기대를 끌고 있는 가운데, 의회-관리자형 기관구성이 본래 의도하고 있던 여러 전제들은 그 동안 크게 변모해 왔던 것이다(ICMA, 2001a; 2002).

또한 비당파제 선거에 있어서도 정당은 상당한 역할을 하고 있다. 실제로 앞에서 예시한 시애틀시의 선거에서는, 정당이 후보자를 지명하거나 투표용지에 정당의 이름이 기재되는 일은 없지만 정당은 특정 후보자를 지지할 수 있으며 또한 지지하고 있다. 그리고 2002년 1월에 취임한 Greg Nickels 시장은 2001년까지 정당정치가 널리 인정되는 킹카운티의 의원을 14년간이나 역임하였다(City of Seattle, 2002b). 또한 시애틀과는 달리 자치단체 스스로의 선택으로 partisan 선거를 수용하고 있는 시도 적지 않을 뿐만 아니라, 시에는 대개 연방선거를 비롯해 각종 선거에 큰 영향력을 미치는 지배적인 정당이 하나씩 있기 마련이다(Norton, 1994: 417-419; 이종원, 2001: 4).

2. 지역할거형 정당정치와 선거구제

우리가 지방선거와 정당정치와의 관계에 제한을 가한 것은 1990년 12월에 개정된 지방의회 의원선거법에서였다. 그때까지 오랫동안 지방의회도 없었기 때문에 미국처럼 구체적인 폐해가 있어 경험적으로 신철한 제한은 아니었다. 다시 말하자면 현행 공직선거및선거부정방지법 제84조에서 정하고 있는 기초의원 후보자에 대한 정당표방의 금지는 정치문화적·사회경제적 여건의 변화에 따른 규제가 아니라 선행적이며 다분히 이념적인 규정이다. 하지만 당원경력표의 표시는 허용되고 있으며 정당들은 기초의원선거에 실제로 관여하고 있어(안성호, 2002: 56), 이것이 본래 의도한 효과는 거두고 있지 못하는 것이 현실이다.

그런데 전국시장군수구청장협의회 주장에 적어 기이하다. 정당의 공천이 그 입후보의 조건이 아니기 때문에 적시하는 바와 같은 폐해가 있다면 이를 피할 수 있기 때문이다. 그리고 무엇보다도 이러한 폐해의 대부분은 국·지방선거에 공통적으로 나타나고 있는 현상이며 당내 민주주의의 흠결에 의한 것이라(김순은, 2002: 57; 강경태외, 2002: 88; 황아란, 2002: 131-132), 반드시 기초의원선거에 관한 법률의 규정으로써 다루지 않으면 안 될 사항은 아니다.

이러한 금지규정이 없었던 1960년에 실시한 시읍면의원선거에서는 당선자 16,851인 가운데 13,688인(81.2%)이 무소속 후보자였다. 한편 같은 해에 실시한 도의원 및 서울특별시위원회의 선거에서는 민주당 후보자 195인, 신민당 후보자 70인, 그 밖의 정당 후보자 6인이 당선되어 이들이 전체 당선자의 55.6%에 이르고 있었다. 요컨대 기초의원선거보다는 광역의원선거에서 정당 정치가 상대적으로 활성화되어 있었으나 과반수의 지방의원은 정당표방을 하지 않고 있었으며, 그 비율은 1950년대의 지방의원선거 때보다 높았다(중앙선거관리위원회, 1964).

그런데 2002년의 선거에서는 시장·도지사선거에 당선한 16인 모두가, 시장·군수·구청장선거에 당선한 232인 중의 202인(87.1%)이, 그리고 시도 지역구의원선거에 당선한 609인 중의 583인(95.7%)이 각각 특정 정당의 후보자였다. 그리고 1990년대 이후 지방선거에서 거둔 정당의 승률은 대체로 점증해 왔다(중앙선거관리위원회, 2002). 이는 1952~1960년의 우리 경험에서도, 그리고 각국의 예에서도 거의 찾아볼 수 없는 지역할거정치의 산물이다. 그리고 위에서 밝힌 바와 같이 기초의원선거에도 역시 정당이 실질적으로 개입하고 있다. 정당표방에 관해 아무런 제한규정이 없던 때보다 오히려 더 정당정치화해 있어, 그 실상은 반드시 정당표방제의 용인 또는 금지로써 제어할 수 있는 것도 아님(안성호, 2002: 56)을 경험적으로 알 수 있다.

2000년 12월 현재 일본의 지방공직자가 가장 최근의 선거에서 어느 정도로 정당을 표방하고 있었는가를 조사한 자료에 의하면(총무성, 2001), 우선 장은 거의 모두가 특정 정당을 표방하지 않았다. 한편 의원선거에서는 광역에서 높은 정당표방률(74.2%)을 보이고 있으며 도시지역의 기초의원선거도 다소 정당정치화해 있으나(38.2%) 농촌지역의 기초의원선거는 대체로 정당정치의 논리와는 무관하게(9.2%) 이루어지고 있다.

하지만 후보자가 특정 정당을 표방하지 않았다는 것은 정당에 가입조차 하지 않는 등 정당 정치로부터 초연해 있다는 것을 의미하지는 않는다. 최근의 조사에 의하면, 특정 정당의 당원이며 최근의 선거에서 소속 정당을 표방하고자 하였으나 그 공천을 얻지 못해 어쩔 수 없이 이를 하지 못했던 의원은 일부 광역의원에서 볼 수 있으나 기초의원 중에는 없었다. 조사대상 전체의 46% 가량의 의원이 특정 정당의 당원이면서도 선거에 유리해서 또는 黨議로부터 자유로운 정치활동을 하기 위해서라는 등의 실리를 앞세워 일부러 특정 정당을 표방하지 않았던 것이다(市川喜崇, 2001). 이러한 현상은 1980년대의 영국에서도 목격되고 있었다. 즉 당시 지방의원의 약 15%는 무소속으로 당선되고 있었는데 이 중의 약 3분의 1은 실제로 특정 정당의 당원이었다는 것이다(中村宏, 1996: 70-72).

요컨대 지역할거형 정당정치의 과열화에 대처하는 지혜는 선거구제에서 찾을 수 있다. 정당 정치와 선거구제가 서로 어우러져 조화를 이루고 있는 모습은 위에서 든 우리의 지난 경험에서만 아니라 외국의 실제에서도 볼 수 있다. 다시 말해 지역할거형 정당정치화는 정당공천·표방을 법률로써 용인 또는 금함으로써가 아니라 선거구제의 수정을 통해 완화할 수 있다는 것이다. 즉 중·대선거구제는 정당의 득표율과 의석 수 사이의 괴리를 줄임으로써 우리 특유의 지역할거형 정당정치를 다소나마 누그러뜨릴 수 있다(안성호, 2002: 64)는 것이다.

이와 관련된 최근의 동향으로서 보다 많은 여성들이 지방의회로 진출할 수 있도록 각국에서 지혜를 모으고 있는 가운데 프랑스는 1999년에 헌법을 개정하고 2000년에는 의원선거남녀기회균등법을 제정하여 이를 제도화하였다. 우리가 2002년 광역의원선거에 부분적으로 도입한 여성공천 할당제도 이러한 각국의 동향에 따른 것이다. 2001년 지방선거에 적용된 프랑스의 동법에 따르면, 예컨대 개인 입후보가 금지되어 있는 주민 3,500인 이상의 코뮌 의원선거에서는 후보자

명부에 기재되는 남녀 후보자 수의 차가 1을 넘어서는 안 되며 그 순위도 후보자 6인마다 남녀 동수가 되어야 한다(자치체국제화협회, 2001b: 30). 이는 정당정치와 대선거구제가 서로 어우러져 가능한 것이다. 하지만 우리처럼 정당의 표방을 금하거나 소선거구제로 의원을 선출하게 하는 현행 제도를 바꾸지 않는 한 보다 많은 여성이 지방의회에 진출할 수 있도록 뒷받침하거란 기술적으로 거의 불가능에 가깝다.

V. 의원의 대우와 신분

1. 이념과 현실의 괴리

지방자치법 제32조와 동시행령 제15조에서는 지방의원을 명예직이라고 하면서도 당해 자치단체의 조례로써, 광역의원에게는 월 70만원 이내의 의정자료수집·연구비 및 월 20만원 이내의 보조활동비와 일 8만원 이내의 회기수당을, 그리고 기초의원에게는 월 55만원 이내의 의정자료수집·연구비와 일 7만원 이내의 회기수당을 지급할 수 있도록 하고 있다. 그 결과 연간 광역의원에게는 2,040만원, 기초의원에게는 1,220만원이 각각 지급되고 있다(이달곤, 2001: 22). 자치단체 모두가 거의 법령의 상한액을 지급하고 있는 셈이다. 여기에다 지방재정법의 규정에 의해 행정자치부장관이 정하는 지방자치단체 예산편성기본지침에 따라 의장 등에 활동비를 지급하고 있는데, 2002년도의 지침에 의하면 광역의회 의장은 월 400~500만원, 부의장은 월 200~250만원, 상임위원회 위원장은 월 120~150만원을 받고 있다. 그리고 기초의회 의장 등의 활동비는 시도지사가 기준액을 정하도록 하고 있다.

이처럼 우리는 보수의 성격을 띠는 월정액의 의정자료수집·연구비를 실제로 지급하고 있어 지방의원은 이미 사실상 半유급직화해 있다. 게다가 검직을 널리 금하고 있으며, 정기회를 비롯한 각종 회의를 주간에 열고 있는 실정도 명예직 제도가 본래 전제하고 있던 것은 아니다. 이와 같은 이념과 현실의 괴리를 앞에 두고, 현실에서 한 걸음 더 나아가 이를 유급직으로 바꾸어야 한다는 의견이 있는가 하면, 내용이야 다소 변질되어 있든 어디까지나 이념을 좇아 명예직으로 두어야 한다는 의견도 있다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 의원의 정수를 줄이는 것을 조건으로 유급직화에 찬성하는 의견도 있다⁷⁾.

2. 대우와 신분의 개선

지방의원은 본래 실비를 보상받는 데에 그치는 명예직이었다. 이는 앵글로 색슨계의 나라뿐만 아니라 유럽 대륙국가에 있어서도 마찬가지였다. 하지만 이러한 전통은 앞에서 시사한 바와 같이 특히 20세기 중반 이후 크게 바뀌었다. 이에 관한 최근의 예로서 영국은 법률로써 2001년 모든 자치단체에 대해 종래의 회의수당을 폐지하게 하고, 의원으로서 불가피하게 부담하는 공적·사적인 여러 비용과 품을 인정하여 기본수당을 반드시 정하도록 하였다. 환경교통지역부(Department of the Environment, Transport and the Region)는 여기에다 특별책임수당, 부양수당 등을 자치단체의 재량으로 정할 수 있도록 하였는데, 이를 정하거나 개정할 때에는 반드시

7) 선행 연구들이 내건 명예직 유지론, 조건부 유급직화론, 그리고 유급직화론의 논거에 관해서는 권대현(2001)을 참조하기 바란다.

시 당해 의회로부터 독립해 있는 위원회의 권고를 거치도록 하였다(DETR, 2001). 2001년 10월 현재 전체 자치단체의 3분의 1 정도에서 이 새로운 체제를 제도화하고 있는데, 이로써 의원들은 기본수당으로 연평균 4,380파운드를, 그리고 다수당 리더는 이와 특별책임수당을 더해 연평균 12,500파운드를 각각 받고 있다. 광역의회에 한정하면 리더는 최저 18,850파운드에서 최고 46,000파운드까지 받고 있다. 개선개발청(Improvement and Development Agency)의 조사에 의하면, 여기에도 약 절반의 지방의원이 부양수당 등을 받고 있다(IDeA, 2001).

런던의 여러 자치구 대표들로 구성되어 있는 런던정부협회(Association of London Government)가 위촉한 의원보수위원회의 최근 권고에 의하면, 자치구의원에게는 기본수당으로 연액 8,500파운드를 지급하고, 특별책임수당은 책임의 정도에 따라 다음의 다섯 랭크로 나누어 지급하는 것이 바람직하다고 한다. 즉 소수당의 리더 등에는 1,900~7,100, 소수 연합세력의 리더 등에는 12,300~22,700, 주요 위원장 등에는 27,900~33,100, 다수당의 리더에게는 43,500파운드를 각각 기본수당에 더해 지급하는 것이 마땅하며, 그리고 지금은 존재하지 않지만 주민이 직접 선출하는 장에게는 연액 65,000파운드를 지급하도록 권고하였다(ALG, 2001). 그리고 2000-01년도 현재 GLA에서는 시장에게 86,832, 시장이 의원 중에서 임명하는 부시장에게 53,244, 그리고 의원에게 35,437파운드의 연봉을 각각 지급하고 있다(GLA, 2001).

한편 미국의 카운티 의원의 보수에 관해서는, 크게 나누어 주정부가 예컨대 최고액, 최저액 또는 봉급산출공식 등으로 일반적 혹은 구체적으로 법정하고 있는 곳과 카운티 의회로 하여금 이를 스스로 정하도록 하는 곳이 있다. 앞에서 예시한 워싱턴주에서는 1995년 현재 법률로써 주민의 수를 기준으로 카운티를 여러 카테고리 나눈 카테고리별로 그 선출직의 연봉 최저액을 19,500~6,500달러로 정하고, 그 구체적인 연봉은 카운티의 대표 등으로 구성하는 주정부의 보수위원회에서 정하도록 하고 있다. 델라웨어주처럼 New Castle County를 제외하고 이들에게 일률적으로 연봉 7,000달러를 지급하는 주가 있는가 하면, 오하이오주처럼 같이 법률로 정하면서도 영국의 GLA의원보다도 많은 64,065달러까지 지급하는 곳이 있다(Lawrence, 1995). 참고로 주민 100만 이상인 카운티에서 주민이 직접 선출한 장의 평균 연봉은 13만 3,000달러 정도이다(ICMA, 2001b: 119). 그런데 카운티와는 달리 그 밖의 자치단체에서는 자치단체 스스로 선출직의 보수를 정하고 있다. 그 수준은 카운티와 마찬가지로 천차만별이다(충청북도의회, 2000: 124-125).

공직의 겸직을 널리 인정하고 있는 프랑스는 1992년 2월에 지방의원직무수행조건법을 제정하여 지방의원이 직업으로서 그 직무를 수행할 수 있도록 하였다. 지방의원의 보수는 각급 자치단체의 주민 규모에 따라 법률로 정한 기준을 기초로 하여 구체적으로는 자치단체 스스로가 정하고 있는데, 1996년 현재 예컨대 주민 10만 정도의 기초의원은 월액 약 5,600프랑, 주민 25만 이상 50만 미만의 중간의원은 약 11,000프랑, 그리고 주민 300만 이상의 광역의원은 약 15,400프랑의 보수를 받을 수 있다. 이만으로도 우리 지방의원보다 훨씬 더 많이 받고 있는 셈인데, 그 대우·신분을 비교할 때는 이보다 선출직의 겸직이 널리 인정되고 있는 실태까지(최진혁, 1999a: 69) 함께 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 일본은 1947년에 제정한 지방자치법에서 중전의 유명무실한 명예직 규정을 삭제하였다. 그래서 의원 등의 특별직을 포함한 지방공무원의 보수는 지방공무원법에 따라 당해 자치단체의 조례로 정하도록 하였다. 따라서 우리의 대통령령인 지방공무원보수령, 지방공무원수당령, 지방자치법시행령 제15조 등과 같은 획일적인 규정은 존재하지 않으며 자치단체마다 보

수의 체계와 수준이 다르다. 보수를 개정할 때는, 일반직에 관해서는 지방공무원법에 의해 당해 자치단체에 설치되어 있는 인사위원회 또는 공평위원회의 권고에 따라, 그리고 특별직에 관해서는 총무성의 지도에 따라 자치단체마다 사실상 설치되어 있는 심의회의 권고에 따라, 장이 보수관계 조례의 개정안을 의회에 제출하여 그 심의·의결을 통해 결정한다.

〈표 4〉는 동경도 주요 특별직이 2001년 11월 현재 받고 있는 보수를 나타낸 것이다. 의장이 부지사과 같은 월액을 받고 있으며 의원도 일반적인 국장 이상의 보수를 받고 있다. 게다가 우리의 의정자료수집·연구비에 해당하는 월정액의 정무조사비를 별도로 받고 있다. 그리고 다음의 〈표 5〉는 우리의 기초의원회에 해당하는 일본의 시의원 등이 2000년 12월 현재 받고 있는 보수에 관한 자료이다. 특히 정령지정도시 의원은 동경도 의원과 거의 다름없는 높은 수준의 보수를 받고 있다. 게다가 일본에서는 일찍이 1961년에 지방의원연금제도를 창설하였는데, 현행 지방공무원동공제조합법에 의하면 지방의원으로서 합계 12년 이상을 재직하여 퇴직한 자와 그 유족은 의원연금을 받을 수 있다.

〈표 4〉 동경도 주요 특별직의 보수

| | 월 액 | 기말수당 연액 | 정무조사비 월액 |
|-----|------------|----------|----------|
| 지 사 | 1,476,000엔 | 월액×2.18월 | |
| 부지사 | 1,273,000엔 | 월액×3.05월 | |
| 의 장 | 1,273,000엔 | 월액×3.63월 | 600,000엔 |
| 부의장 | 1,149,000엔 | 월액×3.63월 | 600,000엔 |
| 의 원 | 1,026,000엔 | 월액×3.63월 | 600,000엔 |

자료: 동경도(2001).

〈표 5〉 일본 시의원 등의 보수월액 평균(단위: 천엔)

| 구 분 | | 의장 | 부의장 | 의원 | 시장 | 助役 | 收入役 |
|--------|------|---------|-------|-------|---------|---------|-------|
| 주민의 수 | 시의 수 | | | | | | |
| 5만 미만 | 226 | 428.8 | 371.9 | 346.4 | 873.5 | 704.1 | 632.7 |
| 5~10만 | 220 | 498.8 | 441.5 | 411.8 | 924.9 | 764.8 | 691.6 |
| 10~20만 | 120 | 581.5 | 522.0 | 486.5 | 991.9 | 821.4 | 733.7 |
| 20~30만 | 40 | 667.3 | 606.0 | 565.3 | 1,075.7 | 885.4 | 773.7 |
| 30~40만 | 25 | 711.4 | 644.9 | 603.0 | 1,105.1 | 918.4 | 806.8 |
| 40~50만 | 19 | 781.8 | 710.4 | 655.1 | 1,152.4 | 942.8 | 808.9 |
| 50만 이상 | 9 | 816.0 | 747.2 | 685.6 | 1,173.3 | 949.7 | 828.3 |
| 정령지정도시 | 12 | 1,112.5 | 999.2 | 910.8 | 1,380.0 | 1,097.5 | 922.5 |
| 전국 평균 | 671 | 531.2 | 471.5 | 438.9 | 953.2 | 780.8 | 697.7 |

주: 기말수당 및 정무조사비는 제외한다.

자료: 전국시의회의장회(2001a).

3. 직업으로서의 지방의원

명예직의 문화, 즉 물질적·시간적 여유와 교양을 겸비한 지역사회의 명사들은 그 명망에 걸맞게 자기의 이해를 떠나 지역사회에 기꺼이 봉사하며 지역사회는 이들의 사회적 역할을 크게 인정하는 문화(noblesse oblige)가 우리에게는 다소 낮설다. 이러한 문화를 계승하고 있는 서양의 각국에서조차 앞에서 살펴본 바와 같이 지방의원의 근무조건을 개선하여 종전의 명예직 시민의회를 점점 전문직 정책의회로 탈바꿈시키고 있다(김순은, 2001b: 32). 이들이 교육비특별회계를 포함하여 국가예산에 버금가는 총계 100조원 이상의 예산을 심의·의결하고 있는 오늘에 이르러서도 이들을 여전히 명예직으로 묶어두려는 생각은 비현실적이고 목가적이다. 게다가 우리 자치단체가 맡고 있는 사무권한은 경찰을 제외하고는 그 범위와 양에서 다른 어느 나라의 자치단체보다도 광범위하고 많은데, 이를 재정적으로 뒷받침하거나 제어해야 하는 역할을 일부 유산·유한계층 인사들에게만 맡기고 있는 것은 제한선거제도 시대의 구습이다.

위에서 든 각국의 실정은, 특히 광역의원선거에 나서는 직업정치인들이 적지 않다는 현실 등을 고려하여⁸⁾ 자치단체로 하여금 의원을 유급직으로 정할 수 있도록 하여 여러 분야에 전문적인 식견을 가진 인사들이 지방의원을 직업으로 택할 수 있는 길을 마련할 것을 우리에게 시사하고 있다. 재정지출의 증대를 이유로 이에 반대하는 의견도 더러 있으나, 우리의 자치단체가 현재 지방의회에 평균 세출예산의 0.13%도 배분하지 않고 있는 점을 생각하면 이는 수궁하기 어렵다. 즉 2001년도 당초예산 총계는 교육비특별회계를 제외하더라도 81조 7,816억 3900만원에 이르고 있는데, 이 가운데 의정활동비, 회기수당, 여비, 의정운영공통업무추진비, 기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금을 포함한 의회비 전체에 총당하는 세출예산은 1,039억 3100만원에 불과했던 것이다(행정자치부, 2001: 244). 따라서 자치단체로 하여금 의원을 유급직으로 정할 수 있게 하여 자치제도의 근간에 지출을 약간 증대할 명분은 충분히 있다는 것이다.

VI. 결 론

지방선거는 국민에 의한 국정선거와는 달리 주민에 의해 자치단체별로 이루어지는 선거이다. 거기서 선출되는 자는 국가기관이 아니라 당해 자치단체의 기관이며 그 권한이 미치는 범위 역시 기본적으로는 당해 자치단체의 구역에 머문다. 그런데도 우리는 그 선출에 관한 제반사항을 법령으로 지나치게 획일적으로 규정하고 있다. 이는 비교고찰의 대상이 한정되어 있어 널리 일반론으로까지 이야기할 수는 없겠지만, 일정한 원칙 또는 대강 하에서 구체적인 제도까지 자치단체 스스로가 선택·결정하고 있는 일본, 영국, 미국 등의 경우와는 크게 다른 점이다. 이와 같은 내용을 <그림 1>에 의거하여 종합한 것이 <표 6>이다.

우리는 지방의원 선거제도와 대우 등에 관하여 프랑스와 더불어 법령으로 지나치게 규율하고 있다. 조례에 다소나마 재량을 인정하고 있는 점은 의원의 대우에 그치고 있다. 뒤집어 말하자면 지방의원선거를 둘러싼 여러 논점에 관해 우리의 자치단체가 스스로 할 수 있는 역할은 매우 제한되어 있는 것이다. 그리고 각 논점의 내용 또는 정도는 다른 주요 국가들과 비교하면

8) 2002년 선거에서 당선된 선거구의원 609인 중의 250인, 그리고 비례대표의원 73인 중의 24인이 각각 직업정치인이다.

매우 단조로운 편인데 이는 주로 국가와 자치단체간의 역할분담에서 나타나는 차에 기인하는 바라고 말할 수 있다.

〈표 6〉 비교론적 고찰의 종합

| | 한국 | 일본 | 영국 | 프랑스 | 미국 |
|------------|----|----|----|-----|----|
| 선거구제 | Ⅲ | Ⅰ | Ⅰ | Ⅲ | Ⅰ |
| 의원정수 | Ⅲ | Ⅱ | Ⅱ | Ⅳ | Ⅰ |
| 정당정치와의 관계 | Ⅲ | Ⅰ | Ⅰ | Ⅲ | Ⅰ |
| 의원의 대우와 신분 | Ⅱ | Ⅰ | Ⅰ | Ⅳ | Ⅰ |

지금 우리는 국가의 행정권한 등을 자치단체로 이양하는 지방분권화를 통해 자치단체의 권한과 책임을 제고하고 있다. 이는 본래 특정한 법정사무에 관한 국가의 구체적인 권한을 자치단체로 이양하는 데에 머물지 않고, 자치단체·주민으로 하여금 같은 국가·국민으로서 최소한의 내셔널 미니멈을 공유하도록 하면서 스스로 로컬 옵티멈(local optimum)을 선택하게 하여 그 개성화·차별화를 유도해 나가는 그런 정치이념이다.

이를 지방의원선거에 비추어 말하자면 선거구제, 의원정수, 정당정치와의 관계, 의원의 대우와 신분 등에 관하여 법령에서는 필요최소한의 대강을 정하는 데에 그치고 그 세칙은 자치단체의 조례에 맡기는 것이다. 자치단체로 하여금 구체적인 제도를 설계·선택할 수 있게 하여 전국적으로 다양한 제도의 공존·경쟁을 유도하고 이를 선택·운용한 결과에 관해서는 그 주민에게 최종적으로 평가하게 하는 것이다.

참 고 문 헌

- 강경태·박재욱. (2002). 지방선거와 지방의 민주화. 『계간 지역사회』. 제41호.
 국회사무처. (1991). 「지방자치제도의 비교연구」
 권태현. (2001). 지방의회의원 유급제에 대하여. 『국회보』. 2001년 6월호.
 김순은. (2001a). 지방정부의 기관구성. 『지방정부연구』. 제5권 제1호.
 김순은. (2001b). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 『지방정부연구』. 제5권 제2호.
 김순은. (2002). 지방 선거제도의 쟁점과 과제. 『자치의정』. 제5권 제3호.
 김영래. (2000). 한국의 지방의원 유급화에 관한 연구. 『의정연구(경기도의회)』. 제7호.
 내무부. (1968). 「지방자치백서」.
 손정목. (1992). 「한국지방제도·자치사연구(상)」. 일지사.
 심익섭. (2002). 지방선거와 지역주의. 『계간 지역사회』. 제40호.
 안성호. (2002). 지방선거에 대한 정당관여. 『계간 지역사회』. 제40호.
 이달곤. (2001). 지방선거의 쟁점과 과제. 부산광역시의회 의정연구회 학술대회 발표논문.
 이종원. (2001). 지방자치와 지방거버넌스. 『지방자치정보지(한양대학교)』. 제128호.
 임성일·최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 법경사.
 조석주. (1997). 「외국의 지방선거」. 한국지방행정연구원.

- 주간동아. (2001). 기초단체장 정당공천 폐지해야. 12월 13일.
- 중앙선거관리위원회. (1964). 「대한민국선거사」.
- 중앙선거관리위원회. (2002). 당선인관련통계. <http://www.nec.go.kr/>
- 지방행정연구소. (1984). 「각국의 지방행정제도비교」.
- 최진혁. (1999a). 지방의회의 비교연구. 「한국지방자치학회보」. 제11권 제2호.
- 최진혁. (1999b). 프랑스 지방선거체제와 투표방식에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 제11권 제3호.
- 충청북도의회. (2000). 선진지방자치제도 · 사례. 「의정자료정보」. 제39호.
- 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치 · 행정50년사(1948-1997)」.
- 행정자치부. (1999). 「행정자치부 통계연보」.
- 황아란. (2002). 지역주의와 지방자치. 「한국행정학회보」. 제36권 제2호.
- 市川喜崇. (2001). 地方議會と代表制. 日本行政學會 2001年度 研究會 發表論文.
- 姜再鎬. (2001). 「植民地朝鮮의 地方制度」. 東京大學出版會.
- 自治體國際化協會. (2001a). 「フランス地方選舉の概要」.
- 自治體國際化協會. (2001b). 「フランス地方選舉の制度と實態」.
- 全國市議會議長會. (2001a). 議員報酬等に關する調査結果(概要).
<http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa.07chou03.html>.
- 全國市議會議長會. (2001b). 議員定數に關する調査結果(概要).
http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa.07chou02_13.html.
- 全國都道府縣議會議長會. (2001). 全國都道府縣議會議員數一覽表.
<http://www.gichokai.gr.jp/html/075gaikyo/giinsu.pdf>.
- 總務省. (2001). 地方公共團體の議會の議員及び長の所屬黨派別人員調等について.
<http://www.soumu.go.jp/senkyo/chiiki/syozoku.html>.
- 東京都. (2001). 都職員の給與の狀況.
<http://www.koho.metro.tokyo.jp/koho/2001/kiji/11/kyuyo/kyuyo04.htm>.
- 東京都選舉管理委員會. (2001). 都議選の結果.
http://www.senkyo.metro.tokyo.jp/2001/kako_data/2001togisen/togisen_gaiyo.htm.
- 中村宏. (1996). 「地方選舉」. 日本評論社.
- 並木眞人. (1993). 植民地期朝鮮人の政治參加について. 「朝鮮史研究會論文集」. 第31集.
- 山下茂登. (1992). 「比較地方自治」. 第一法規.
- ALG. (2001). Wage Structure Recommended for London Councillors.
<http://www.alg.gov.uk/doc.asp?docId=6521>.
- City of Seattle. (2002a). Seattle Ethics & Election Commission.
http://www.ci.seattle.wa.us/ethics/elpub.el_form.htm.
- City of Seattle. (2002b). Office of the Mayor. <http://www.ci.seattle.wa.us/mayor/about.htm>.
- DETR. (2001). Guidance on Members' Allowances for County Councils, District Councils and London Borough Councils,
<http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/allowances/index.htm>.
- GLA. (2001). The London Assembly.
http://www.london.gov.uk/assembly/assembly_about.htm.
- ICMA. (1999). Council-Manager Form of Government.
<http://www.icma.org/docs/105464.htm>.

- ICMA. (2001a). Evolution and Change.
http://www.icma.org/issueintersections/dsp_IQ.cfm?IID=2&keywords.
- ICMA. (2001b). *The Municipal Year Book 2001*. Washington DC:ICMA.
- ICMA. (2002). Is it Time to “Reform” the Reform?
<http://www.icma.org/go.cfm?cid=3&gid=13&sid=163&did=319>.
- IDeA. (2001). Survey of Elected Member Allowances.
<http://www.idea.gov.uk/news/press/221001.htm>.
- King County. (2002). King County Elected Officials.
<http://www.metrokc.gov/elections/2001sep/results901html-a.htm>.
- Lawrence, S. (1995). State Law and the Compensation of County Governing Body Members.
<http://www.naco.org/pubs/research/issues/salary.cfm>.
- LGA. (2001a). Local Authority Election.
<http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/info1.PDF>.
- LGA. (2001b). Local Authority Control.
<http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/Control.PDF>.
- LGA. (2002). *A Review of Progress : A New Way Forward* (Research Briefing 12).
- NCL. (2002). Model City Charter Revision Project - Eight Edition.
<http://www.ncl.org/npp/charter/process.html>.
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Hants: Edward Elgar.
- U.S. Census Bureau. (1999). *1997 Census of Governments Volume 1: Government Organization*.

姜再鎬 : 東京大學 박사(법학). 동경대학 조수, (전임)강사, 群馬大學 조교수를 거쳐 2001년 3월부터 부산대학교에서 지방행정론 등을 가르치고 있다. 주요 관심분야는 지방행정과 지방자치의 제도적인 관점에서 함께 조감하는 지방제도론이다. 대표적인 저서로는 植民地朝鮮の地方制度(동경대학출판회, 2001)가 있으며, 역서로는 (신판) 일본의 행정과 행정학(부산대학교출판부, 2002)이 있다. <E-mail: kang-adm@pusan.ac.kr>