

지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제: 울산광역시의회를 중심으로*

김도희

국문요약

본 연구에서는 유급제 도입이후 도입당시의 취지대로 지방의회는 변화했는가? 의원들의 행태 변화를 통해 의정 수준을 향상시켰는지, 유급제가 의정활동에 어떤 기여를 하였는지에 대한 실증적 분석의 필요성에서 출발하였다. 울산시의회가 구성된 지 20여년이 다 되어가는 현 시점에서 울산시의회의 문제점은 무엇이고 개선과제는 무엇인지에 대한 실증적 분석이 반드시 필요하다고 본다. 하지만 울산광역시의회는 타 자치단체에 비해 의회전반에 대한 연구가 한 번도 제대로 추진된 적이 없었다. 그리고 울산은 현재 울산의 중심축이었던 제조업의 위기로 탈 울산 인구 유출이 심각하다. 새로운 먹거리 창출로 침체된 지역경제를 활성화해야 하는 중요한 시점이기도 하다. 이런 차원에서 지역주민의 욕구를 제대로 담아낼 수 있는 의원들의 역할이 무엇보다 강하게 요구되고 있다. 따라서 의원들의 자질향상과 전문성 제고 도입 차원에서 도입된 유급제의 실태분석을 통해 앞으로 개선해 나아가야 하는 과제에 대한 점검이 필요하다고 본다. 그리고 본 연구의 더 큰 의미는 울산시가 광역시로 승격된 시점인 1997년부터 울산광역시의회 제1대가 출범하면서 2018년 현재 제6대에 이르기까지 울산시의회 관련 분산되어 있는 자료를 총체적으로 정리하였다는 점과 수집한 자료를 체계적이고 분석적으로 정리하여 유급제 도입 이전과 이후의 변화를 살펴봄으로써 앞으로의 의정활동 방향정립에 유용한 정책근거자료로서 활용 가치가 있다는 점에서 연구의 의미를 부여할 수 있을 것으로 판단된다.

주제어: 울산광역시의회, 지방의원 유급제, 의정활동, 지방의회

I. 서론

지방자치제 실시이후 지방의회의 기능과 역할은 시간이 갈수록 그 비중이 커지고 있다. 행정국가 도래 이후 행정부의 역할이 비대화되면서 행정의 효율성 확보를 위해 1990년대 이후 행정부는 작은 정부를 지향하고 있다. 하지만 여전히 정부의 역할은 양적인 행정수요에 질적인 확보까지 요구하는 시대가 되면서 그 비중은 줄어들지 않고 있다. 행정업무가 날이 갈수록 전문성을 요하고

* 본 연구는 2017년 울산대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

복잡해짐에 따라 지방의회 역시 제대로 된 의정활동을 수행함에 있어서 의원들의 역량강화와 전문성을 요구한다.

지방의회의 기능과 역할을 보면 정책 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있기 때문에 의원들의 전문성 확보는 의정활동에 있어서 필수 요건이라 하겠다. 지방의회는 지역 주민의 의견을 결집하여 대변하는 주민의 대표기관이다. 그리고 정책의 전반적인 과정인 정책형성, 정책결정, 정책평가단계에서 주요한 역할을 한다. 즉 주민들의 요구와 필요한 공공서비스 공급을 제공하기 위한 정책형성과 조례를 제정하는 입법 및 의결기능으로서의 정책결정기능, 집행부를 감시하고 견제하는 정책평가기관으로서의 역할을 수행한다.

지방분권의 확대로 인해 지방정부의 권한은 늘어났으며 주민참여의 욕구는 더욱 증대되면서 지방의회 의원들의 역할은 다양한 측면에서 요구되고 있는 실정이다. 이러한 시대적 요구가 있음에도 불구하고 지방의원 유급제 도입이전에는 의원들에게 의정활동 전반에 대한 책임을 묻기에는 한계가 분명 있었다. 그 한계사항으로는 두 가지 정도로 언급할 수 있다. 한 가지 이유는 지방의회 의원직 자체가 무보수 명예직으로 지방의회 의원을 구성하다보니 젊고 유능한 인재영입이 사실상 불가능하다는 것이다. 나머지 하나는 지방의회 의원들이 겸임을 하고 있었기 때문에 의원직 외의 자신들의 본업에 많은 시간을 소요할 수밖에 없는 것이 현실이었다.

이처럼 2006년 지방의원 유급제가 도입되게 된 배경에는 의원들이 의원직에 몰입해서 제대로 된 의정활동을 할 수 있도록 우선적인 여건을 조성하자는 데 있었다고 하겠다. 집행부를 견제하고 입법 활동을 수행해야 하는 의원들에게 부여되는 업무의 비중도가 큰 만큼 이런 업무를 수행할 만한 젊고 유능한 인재 영입을 위한 필수 요건이기 때문이다. 이런 차원에서 지방의원 유급제 도입은 반드시 필요한 제도였다. 그렇다면 유급제 도입이후 도입당시의 취지대로 지방의회는 변화했는가? 이에 대한 실증적 분석이 필요해 보인다. 유급제 도입이후 의정활동에 대한 평가가 이루어지고도 남을 만큼 많은 시간이 흘렀고, 과연 유급제 도입이 의원들의 행태적 변화를 통해 의정 수준을 향상시켰는지, 유급제가 의정활동에 어떤 기여를 하였는지, 현 시점에서 봉착된 문제점은 무엇이고 개선과제는 무엇인지에 대한 실증적 분석이 반드시 필요하다고 하겠다.

따라서 본 연구에서는 울산광역시의회를 대상으로 유급제 도입이후 의정활동 전반에 대한 의원들의 행태적 변화와 정책적 효과에 대한 분석을 시도하고자 한다. 본 연구에서 울산광역시의회를 대상으로 연구하고자 하는 이유로는 타 자치단체에 비해 울산광역시의회는 이에 대한 연구가 한 번도 제대로 추진된 적이 없었다. 그리고 울산은 현재 울산의 중심축이었던 제조업의 위기로 탈 울산 인구가 증가하고 있고, 새로운 먹거리 창출로 침체된 지역경제를 활성화해야 하는 중요한 시점에서 지역주민의 욕구를 제대로 담아낼 수 있는 의원들의 역할이 무엇보다 강하게 요구되고 있다. 이러한 시점에서 의원들의 자질향상과 전문성 제고 도입 차원에서 도입된 유급제의 실태분석을 통해 앞으로 개선해 나가야 하는 과제는 무엇인지에 대한 점검이 필요하다고 하겠다.

유급제 도입에 대한 실효성 분석도 제대로 이루어지지 않은 가운데 의원들의 전문성 확보와 의정활동의 활성화를 위해 의회보좌관제 도입에 대한 이야기가 중간 중간 거론되기도 하는 현 시점에서 유급제 도입으로 인한 제도적 효과는 과연 있었는지? 유급제 도입이후 울산시의회는 어떤 변

화를 하였는지에 대한 분석을 통해 의정활동의 활성화를 위해서는 어떤 노력이 필요한지에 대한 심층적인 분석을 시도하고자 한다. 그리고 본 연구의 더 큰 의미는 울산시가 광역시로 승격된 시점인 1997년부터 울산광역시의회 제1대가 출범하면서 2018년 현재 제6대에 이르기까지 울산시의회 관련 분산되어 있는 자료를 총체적으로 정리하는 것과 수집한 자료를 체계적이고 분석적으로 정리하여 유급제 도입 이전과 이후의 변화를 살펴봄으로써 앞으로의 의정활동 방향정립을 위한 정책근거자료로도 의미가 있을 것으로 판단된다.

II. 이론적 논의

1. 유급제 도입과 의정활동 성과

2006년 1월부터 시행된 의원 유급제는 분명 지방의회 의원들이 의원직을 성실히 수행하려면 일정 경비가 필요할 것이고 의원직에 몰입하려면 생계비 보장이 이루어져야 하는 차원에서 필요한 제도이다. 일과 가정을 양립해야 하는 측면에서 무보수 명예직으로는 결국 가진 자만이 의원이 될 수밖에 없기 때문이다.

지방의회 의원이 수행해야 할 역할을 보면 다음과 같다. 의원은 주민의 대표자로서 지역주민의 목소리를 취합하여 정책에 반영하기 위해서 끊임없이 현장 방문을 통해 주민들의 고충과 의견을 들어야 한다. 그리고 이에 대한 해결방안 역시 나름 고안해 정책 제안을 통해 풀어나가야 하기 때문에 많은 식견과 전문성을 요한다. 또한 주민들의 요구사항이 고정되어 있는 것이 아니라 환경변화에 따라 끊임없이 변화하기 때문에 이에 대응하기 위해서는 자기 개발도 지속적으로 요구된다고 하겠다.

또한 의원은 주민대표기능과 입법기능도 수행해야 하지만 집행부에 대한 견제와 감시기능도 중요하다고 하겠다. 집행부 공무원들의 경우 행정 업무 수행 경력이 의원들에 비해 훨씬 많다보니 업무에 대한 이해도와 전문성이 높다. 이들을 견제하고 감시하기 위해서는 의원들에게 주어진 시간이 넉넉하지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 겸직을 허용하고 무보수 명예직으로 의원직을 수행해 나가게 하는 데는 분명 문제가 있는 것이다. 박진우·정재진(2011)의 연구에서도 밝히고 있듯이 지방의원 유급제가 단체장의 전횡을 견제할 수 있는 전문적인 의원을 등원시킨다는 측면에서 볼 때 제도 도입 이후 집행부에 대한 견제기능은 핵심 성과로 측정되어야 한다고 주장하고 있다(박진우·정재진, 2011:72). 의원들의 역할은 여기에 그치지 않고 예산과 관련한 중요한 사항을 의결하는 기능도 있다. 예·결산 심의와 조례제·개정 등의 집행부의 예산 낭비를 막고 주요 정책에 적절한 예산 편성으로 지역주민들의 욕구만족도를 높일 수 있는 역할도 함께 요구된다고 하겠다.

이 외에도 최근열 외(2009)는 지방의회 의정활동의 기능을 정책결정기능, 행정통제기능, 정치적 대표기능으로 분류하고 있고, 권영주(2009)의 연구에서는 입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대

표기능으로 제시하고 있고, 김병준(2008)은 정책기능, 통제기능, 통합제정기능으로 분류하고 있다. 또한 외국 학자들의 경우에는 크게 다르지는 않다. Zimmerman(1986)은 조례제정, 예산안의 결, 지방세 징수, Baron et al(1991)은 정책결정, 집행기관 감시, 민원해결을, Edwards et al(2008)은 법률제정, 재정할당, 집행조직의 활동감시, 주민요구대변 등을 들고 있다.

이상의 내용에서 보면 의원유급제의 도입은 의정활동 성과 향상에 분명 상관관계가 있어 보인다. 다만 얼마만큼 유급제가 도입 취지에 맞게끔 현재 운영되고 있는 지에 대해선 본 연구에서 실증분석을 통해 살펴볼 내용이다.

2. 지방의회 의정활동의 영향요인

의정활동에 영향을 미치는 요인 관련 선행연구를 보면, 여러 학자들이 공통되게 언급하고 있는 영향요인을 제시하면 다음과 같다. 인적요인과 제도적 요인, 경제적 요인, 정당요인, 지역요인, 기타 등으로 요약할 수 있다. 인적요인에 포함되는 세부 요인으로는 의원학력, 의원경력(공무원, 재선의원 등), 의원연령, 여성, 청렴성과 정직성 등을 언급하고 있다. 제도적 요인으로는 사무처 인원, 전문위원, 의정활동비, 유급제 시행여부 등을 들고 있다. 정당요인으로는 정당간 경쟁, 정당구도를 포함하고 있고, 경제적 요인으로는 재정자립도와 재정자주도를 지역요인으로는 지역구조적 특성, 인구밀도, 시민단체 수 등을 제시하고 있다.

인적요인에서 최홍석·정재진(2006)의 연구에서는 제5대 지방선거의 인적구성 변화를 보면 당선된 의원의 학력은 높아지고 연령은 낮아진 것으로 파악되었다고 밝히고 있고, 박종득 외(2001)는 의원평균 수학 연수가 의원조례 발의비율, 행정사무감사 지적건수, 의원질문건수에 정(+)의 상관관계가 있음을 밝히고 있다. 박재용(2012)의 연구에서는 의회평균 수학년수가 단체장 제출 조례안 수정가결율에 정(+)의 영향이 있음을 언급하고 있다. 의원경력에서 공무원 출신비율은 의원조례안 발의비율에 정(+)의 영향, 단체장조례안 수정율과 예결산안 수정율에는 영향이 없다고 조성대(2012)의 연구에서 밝히고 있다. 또한 조성대(2012)의 연구에서는 직업정치인비율은 예결산안 수정율에 정(+)의 영향을 미친다고 언급하고 있는 반면 강상원외(2009)의 연구에서는 의원경력에서 재선의원비율은 의원조례발의건수에 부(-)의 영향을 미친다는 상반된 견해를 보이고 있다. 의원연령에 있어서는 강상원 외(2009)의 연구와 박재용(2012)의 연구 모두에서 평균연령은 조례안발의건수에 부(-)의 영향을 미침을 밝히고 있다. 인적요인에서 여성의 비율에 있어서는 여성의원비율이 높을수록 의원조례안 발의비율, 예결산안 수정율에 정(+)의 영향을 미침에 대해서는 박종관 외(2005), 조성대(2012)의 연구에서 언급하고 있다. 마지막으로 인적 요인 중 청렴성과 정직성에 대해서는 정국용(2007)의 연구에서 분석결과 지방의원 청렴성과 정직성이 높을수록 주민대표기능, 입법기능, 정책결정기능, 견제감시기능이 활발해진다고 밝히고 있다.

의정활동 영향요인 두 번째 요인으로 제도적 요인에 대해 살펴보기로 한다. 먼저 사무처 인원에 대해서는 강상원 외(2009)의 연구와 박재용(2012)의 연구에서 사무처직원 수는 의원조례발의수에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 밝히고 있다. 전문위원의 수와 의정활동비, 유급제 시행은

의안처리 및 의안발의에 유의미한 상관관계가 있다고 언급하고 있다(김순은, 1997, 정명은 외, 2008, 안청시·이승민, 2006, 안중남 외 2010, 안성수 외, 2012).

의정활동에 영향을 미치는 세 번째 요인으로 경제적 요인의 세부 요인으로 재정자립도와 재정자주도를 들고 있는데 분석결과에 따르면 의정활동성과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 드러났다(정국용, 2007, 박재용, 2012). 마지막으로 지역적 요인에서 지역구조적 특성과 관련해서는 인구규모와 도시화 수준은 조례안가결비율과 행정사무감사 지적건수에 영향을 미치는 것으로 나타났으며(정명은 외, 2008), 인구밀도와 시민단체 수 역시 영향을 미치는 것으로 드러났다(박재용, 2012).

다수의 선행연구에서 밝혀진 공통된 영향요인을 중심으로 이상에서 살펴본 내용과 함께 최근에 이루어진 유재균(2016)의 연구에서도 비슷한 결과를 살펴볼 수 있다. 그 내용으로는 지방의회 의정 성과의 영향요인으로 지방의회 의원의 인적 요소와 정치적 요소, 제도적 요소, 환경적 요소 등의 네 가지 측면을 들고 있다. 인적요소로는 지방의회 의원의 학력, 연령, 정치 경력, 의원 경력, 여성의원 비율 등을 제시하고 있고, 정치적 요소로는 지방의회 여(야)의석 비율에 따른 정당 간의 경쟁구도와 비례대표의원 비율, 그리고 지방의회 다수 의석을 차지하고 있는 정당과 지방자치단체장의 당적 일치여부 등을 들고 있다. 제도적 요소로는 2006년 기초지방의회 의원 선거에서의 정당공천제 실시 이후 중앙정치와의 관계 변화와 지방의회의 의정활동 지원에 관한 요인으로 의회사무기구 지원(전문위원 포함) 비율, 입법 전담직원 비율 등 지원구조 등이며, 마지막으로 환경적 요인으로는 지방자치단체의 정치, 경제, 사회·문화적여건과 시민단체, 언론 등 지역의 환경 등을 주요한 요인으로 언급하고 있다(유재균, 2016:34).

3. 외국사례의 시사점

미국의 지방정부는 독일, 프랑스, 일본, 우리나라와 같은 지방자치 형태가 아니고 주민자치를 하는 나라이기 때문에 자치에 모든 권한이 지방정부에 있다. 지방정부 대부분 헌법적인 지방정부 현장에서 보수 지급 근거와 방법 등 기본 사항을 정하고, 구체적인 금액은 조례로 정하고 있다. 보수 결정을 위한 보수위원회를 설치·운영하고 있으며, 지방의회는 보수위원회의 권고를 거부 또는 삭감할 수 있다. 하지만 증액은 허용되지 않는다(지방혁신지방분권위원회 외, 2003). 미국에서 지방의원들의 보수체계는 주(주)의 경우, 급여는 보수, 여비, 회기 중 생활수당 및 의회지도자에 대한 특별수당으로 구분된다. 보수는 42개 주 대부분이 연봉으로 지급하고 여비는 주 평균 마일 당 계산이 되며, 연방정부기준과 비슷하다. 또한 42개 주는 보수와 여비와 별도로 회기 중 숙박비를 지급하고 있다. 8개 주는 숙박비를 지급하지 않고, 주로 거주자와 통근자에 대해 식비만 지급한다(박순태, 2010:81).

앞서 미국의 사례를 살펴보았지만 외국의 지방의원의 임기는 일본, 이탈리아, 타이완 한국 등 일반적으로 4년제를 채택하는 것이 세계적 추세라고 하겠다. 국가별로 의원에게 지급하는 보수체계는 일반적으로 두 가지 유형으로 구분된다. 명예직 무급제와 전업직 유급제로 나누어진다. 영

국과 프랑스, 타이완 등의 국가에서는 대의회제를 채택하고 있으며, 명예직 무급제를 채택하고 있는데 영국은 실비 외에 일당을 지급하고 있고, 타이완의 경우에는 연구비를 별도로 지급하고 있다. 이에 반해 미국, 필리핀, 일본, 캐나다 등의 국가에서는 전업직 유급제로 매월 정액의 보수를 지급하고 있다. 일반적으로 소의회제를 채택하고 있지만 일본은 예외적으로 대의회제를 적용하고 있으면서 유급제를 채택하고 있어 실비와 보수뿐만 아니라 기말 수당까지 지급하고 있음을 알 수 있다(문재우, 2007).

이처럼 현대 지방의회의 보수는 국가별 혹은 지방정부별로 다양하게 운영되고 있음을 알 수 있다. 명예직 무보수제를 채택하는 국가의 경우 지방의원의 역할은 지역주민으로서 지역을 위하여 봉사하는 것은 당연한 것이고 주민에 대한 봉사는 주민에게 가급적 재정적 부담을 주지않아야 한다는 입장에서 명분을 찾고 있다. 전업직 유급제를 채택하고 있는 나라의 입장은 주민의 욕구가 질적으로 향상됨에 따라 지방의원이 의정활동에 전념할 수 있는 환경 조성이 필요하고 생계보장이 이루어져야만 전문적 소양을 가진 사람이 의원직에 진출할 수 있다고 보고 있다(문재우, 2007).

4. 연구의 분석틀

본 연구에서는 유급제 도입이후 울산시의회의 의원들의 의정활동에 어떠한 변화가 있었는가에 대한 분석을 위해 다음의 분석변수를 선정하였다. 먼저 분석변수의 도출근거에 대해 잠시 언급하면, 앞서 언급한 선행연구와 임현만(2008), 강상원 외(2008), 정명은 외(2008), 최근열 외(2008), 권영주(2009)의 연구에서도 지방의회 운영과 관련된 측정 지표로 의결기능과 입법기능, 집행부에 대한 감시와 견제기능을 중심으로 선정하여 분석하고 있는 점을 고려하고, 유급제 도입 취지에 맞는 의정활동의 변화를 살펴보기 위한 측면에 초점을 맞추어 분석변수를 선정하였다.

유급제 도입은 유능한 인재 영입을 통한 집행부의 견제와 정책 입법 활동의 강화라고 할 수 있다. 그렇다면 유급제 도입이후 과연 의회의 구성이 유급제 도입 이전과 많은 변화를 보이고 있는가? 정책결정과정 전반에 걸친 의원들의 활동에는 어떤 변화가 있는가? 유급제 도입 자체에 대해 의회 의원들 스스로는 어떻게 평가하고 있는가? 등의 내용을 분석하기 위해 다음과 같이 분석변수를 선정하였다. 독립변수로 의원속성, 정책형성기능, 정책결정기능, 정책평가기능 등의 네 개로 구분하고 각 독립변수의 하위 변수로 세분화하여 관련된 내용을 분석하고자 하였다. 정책형성기능과 정책결정기능 그리고 정책평가기능 등의 하위변수는 정책 전반에 걸친 의원들의 활동 중 의회에서 이루어지는 주된 활동을 중심으로 정책과정 단계별로 나누어 하위변수를 선정하였다. 의원속성 관련 하위변수로는 의원 개개인의 학력, 연령, 성비, 전직 직업 등의 변수로 살펴보고자 한다. 정책형성기능 하위변수로는 시정 질문, 5분 자유발언, 서면질문 등이고, 정책결정기능 하위변수로는 조례안 의결건수, 예산안 심의 및 의결, 정책평가기능으로는 행정사무감사 결과 시정요구 건수와 행정사무감사결과 건의사항건수 등을 선정하였다. 그리고 유급제 도입에 대한 의원들은 스스로 어떻게 평가하고 있는지를 알아보기 위해 울산시의회의 의원들 대상 심층면담을 통해 실증적인 분석도 함께 시도하였다.

〈표 1〉 연구의 분석틀

분석변수	하위변수	비고
의원속성	학력	-의원전문성은 의원들의 전문성을 확보하기 위한 의원연수, 세미나, 의정자문단구성, 의원보좌기구 및 인력의 변화 등을 살펴보기로 함
	연령	
	성비	
	전직 직업	
	의원전문성	
정책형성기능	시정질문	-
	5분 자유발언	
	서면질문	
정책결정기능	조례안 의결	-
	예산안 심의 및 의결	
정책평가기능	행정사무감사 결과 시정요구건수	-
	행정사무감사결과 건의사항건수	

Ⅲ. 지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석

1. 울산시의회의 제도적 변천과정에 따른 현황

울산시는 1996년 12월 31일 법률 제5243호 「울산광역시 설치 등에 관한 법률」이 제정되어 1997년 7월 15일에 시행되어 설치됨으로 인해 광역시로 승격되었다. 따라서 울산지방의회는 즉 경상남도 울산시 시대와 울산광역시 시대로 나누어 살펴 볼 수 있다.

경상남도 울산시 시대의 경우 제1대 울산시의회와 제2대 의회가 개원되었다. 그 이후 1997년 울산시가 울산광역시로 승격된 이후부터는 울산광역시 제1대 의회인 초대의회를 개원으로 현재 제7대 울산광역시 의회가 활동 중에 있다. 제2대 의회는 1998년 7월 9일부터 2002년 7월 8일까지로 18명의 의원으로 구성되어 있다. 제3대 의회는 2002년 7월 9일부터 2006년 6월 31일까지로 21명의 의원으로 구성, 제4대 의회는 2006년 7월 1일부터 2010년 6월 30일까지로 21명, 제5대 의회는 2010년 7월 1일부터 2014년 6월 30일까지로 의원 수는 제4대에 비해 8명이 늘어서 29명으로 구성되었다. 제6대 의회는 2014년 7월 1일부터 구성되어 현재에 이르고 있는데 의원 수는 제5대에 비해 7명이 줄어서 22명으로 구성되어있다.

〈표 2〉 지방의회의 제도적 변천과정 연혁

구분	울산광역시 의회			
	회수	의원수	전후반기	기간
울산시	제1대	64명	초대울산지방의회	1991.4.15.~1995.7.10
	제2대	71명	제2대	1995.7.11.~1997.7.14
울산광역시	제1대	71명	초대	1997.7.15.~1998.7.8
	제2대	18명	제2대 전반기	1998.7.9.~2000.7.8
			제2대 후반기	2000.7.9.~2002.7.8
	제3대	21명	제3대 전반기	2002.7.9.~2004.7.11
			제4대 후반기	2004.7.12.~2006.6.31
	제4대	21명	제4대 전반기	2006.7.1.~2008.6.30
			제4대 후반기	2008.7.1.~2010.6.30
	제5대	29명	제5대 전반기	2010.7.1~2012.6.30
			제5대 후반기	2012.7.1~2014.6.30
	제6대	22명	제6대 전반기	2014.7.1.~2016.6.30
제6대 후반기			2016.7.1.~2018.6.30	

주 1. 1997. 7. 15일 울산시→울산광역시 개원
 자료: 울산광역시 의정백서 재구성

2. 지방의원 유급제 도입과 의정활동의 변화

지방의원 유급제 도입에 따른 울산광역시의회의 실증적 분석에 앞서 선행연구를 통해 드러난 견해들을 정리해서 제시하면 크게 두 가지의 논거로 정리된다. 지방의원의 보수에 대해 무보수·명예직과 유급제를 주장하는 의견이 있다. 무보수·명예직을 주장하는 논거를 살펴보면 다음과 같다. 현재 지방의원의 직무와 활동 내용이 고정급여를 받을 만큼 업무량이 많지 않다는 의견과 의원들이 주민들의 의견을 대변하고 지역의 현안 발굴을 위해 현장을 쫓아다니면서 실태분석을 하고 정책제안 및 집행부에 대한 질의 등의 의정활동으로 내실을 기하지 않는다는 주민들의 반감도 다소 내포되어 무보수 명예직을 주장하는 의견도 있다. 또한 무보수 명예직인 경우 순수한 봉사를 통해 주민의 존경이 확보될 수 있고, 지방자치단체의 재정 부담을 덜어 줄 수 있다는 장점을 제시하고 있기도 하다(전영상, 2010:4).

이에 반해 유급제를 주장하는 논거로는 무보수 명예직으로는 지방의회의 전문성 확보가 어렵고, 생업과 의정활동을 병행해 나가야 하기 때문에 제대로 된 업무수행이 어렵다는 것이다. 지방의원 유급제가 유능한 인재 등용의 유인수단이 되면서 의정활동에 전념토록 하고 지방의정의 전문성과 대표성을 향상시킬 수 있기 때문에 지방의원 유급제는 도입되어야 한다는 주장을 하였다(박창규, 2005; 최홍석·정재진, 2006; 황아란·송광태, 2008; 김미현·정명은, 2014). 또한 전업직 유급제가 필요한 이유로 주민의 요구가 시간이 갈수록 질적 요구가 강해지고 전문적인 지식이 필요해지고 있다. 그리고 의원들이 본업보다는 의정활동에 전념하도록 하기 위해서라도 의원들의 생활보장과 의원들의 품위유지를 위한 유급제가 필요하다고 주장한다(문재우, 2007:326).

이처럼 유급제 도입을 둘러싼 논란은 있었지만 유능한 인사의 지방의회 진출 유인과 주민들의 요구가 질적·양적으로 강화되고, 이러한 요구에 부응하기 위해서는 전문성이 요구되는 만큼 유급제 도입은 필요하다는 주장이 탄력을 받으면서 2006년에 유급제가 도입되게 된 것이다. 하지만 유급제 도입이후 과연 울산시의회는 유급제 도입취지를 잘 살려 운영되고 있는지? 의정활동에는 어떤 변화가 있는지에 대한 분석이 제대로 이루어지고 있지 않아 본 연구에서 구체적으로 살펴보고 앞으로 개선해 나가야 하는 사안은 무엇인지 살펴보고자 한다.

지방의원 유급제 도입이후 의정활동의 변화에 대한 실증분석은 연구의 분석틀에서 제시한 분석 변수를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 의원 속성

유급제 도입 취지에 맞게 유능한 인재 영입에 어떤 변화가 있었는지를 살펴보기 위해 제1대에서 2018년 현재 제6대 울산광역시의회 의원들의 속성을 알아보기로 한다. 이를 위한 하위변수로 의원들의 학력, 연령, 성비, 전직 직업을 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 학력을 보면 제1대 초대의회에서는 초졸 1명, 중졸 1명이 포함되어 있으나 제2대에서 6대의 경우에는 고졸이상자로 구성되어 있으며, 초대 의회부터 2018년 현재 제6대 울산광역시의회 경우에는 대졸 출신이 다수를 이루고 있음을 알 수 있다.

두 번째로 연령대를 보면 <표 3>에서 볼 수 있듯이 제1대에는 20대-30대가 11명이 있었으나 제2대 2명, 제3대 5명, 제4대와 제6대는 한명도 없음을 알 수 있다. 제1대에서 제6대에 이르기까지 40대-50대가 변함없이 절대 다수를 이루고 있다. 60대 이상도 제1대에는 13명이나 되었으나 제2대부터 제6대까지는 1-2명에 불과하다.

세 번째로 성비를 살펴보면 남성의원들에 비해 여성의원들의 수는 유급제 도입되던 해인 제4대에 5명, 제5대 6명으로 제3대 3명에 비하면 두 배 증가한듯하나 제6대에 들어서면서 다시 4명으로 2명 감소하는 현상을 보인다. 여전히 여성의원들의 수는 소수에 불과함을 알 수 있다.

세 번째로 전직 직업을 살펴보기로 한다. 제1대에서 제6대 현재에 이르기까지 다수를 이루고 있는 직군은 사업과 정당인 출신이다. 전문직(교수, 변호사, 회계사 등) 출신은 제1대, 제2대, 제4대에는 1명 있었으나 5대, 6대에는 한 명도 없다. 유급제 도입 이후에도 유능하고 전문성 있는 인재 영입에는 유급제 도입 이전과 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

〈표 3〉 울산광역시의회 의원 속성(학력·연령대·성비·전직 직업)

구분		제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
학력	초졸	1	-	-	-	-	-
	중졸	2	-	-	-	-	-
	고졸	15	3	4	5	3	5
	대졸 이상	54	14	15	14	22	17
연령대	20-30대	11	2	5		1	
	40-50대	48	13	13	18	22	20
	60대 이상	13	2	1	1	2	2
성비	남	71	16	16	14	19	18
	여	1	1	3	5	6	4
직업	무직						
	사업	21	11	7	2	5	9
	전문직 (변호사, 회계사, 교수)	1	-	1	1	-	-
	시민단체	-	-	-	2	-	-
	공무원	5			1	1	1
	교사	4	1	1	-	2	
	정당인	20	2	5	9	12	9
	회사원	7	2	5	3	2	2
	금융업	10	-	-	-	1	-
농업 등	4	1	-	1	2	1	

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

마지막으로 의원 전문성에 대해 살펴보기로 한다. 지방의회 의원들의 고유 기능인 집행부에 대한 견제와 감시, 그리고 입법 활동이 원활히 이루어지려면 의원 전문성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 의원들 스스로 역량강화를 위한 노력도 중요하겠지만 정책연구와 현장 문제 발굴을 위해서만 몰입할 수 없는 환경적인 여건을 무시할 수가 없다. 따라서 의원 전문성 확보를 위한 내·외적인 환경 요건으로 의원 스스로 역량 강화를 위한 내적인 요인과 의원들을 보좌하는 기구의 조직 체계와 인력 등의 외적인 요인의 확보가 필요하다.

따라서 의원 전문성 확보와 강화를 위한 노력에는 어떤 변화가 있었는지를 살펴보기로 한다. 먼저 의원 스스로 역량 강화를 위한 내적인 요인의 변화를 살펴보기 위해 의원 연수, 의원들의 연구 모임에서 이루어지는 자체세미나와 세미나와 공청회 등의 참여 등을 통해 살펴보기로 한다. 의원들의 연수 참여도는 유급제 도입 이후 시간이 다소 흐르면서 의원 연수 참여 회 횟수와 참여 인원이 〈표 4〉에서 보여주듯이 확실히 증가하였음을 알 수 있다. 무엇보다 눈에여볼 만한 변화는 의원들 스스로 만든 연구회 모임에서 자체 세미나 개최수가 제5대에서는 36회나 되며, 제6대에는 상반기만으로도 33회를 개최한 실적을 보이고 있다.

〈표 4〉 울산시의회 의원 의정전문성 강화를 위한 의원 연수 및 세미나·공청회 참여 현황

구분		제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
의원연수(차)		-	-	-	2	33	11
의원연수참여(명)		-	-	-	4	111	30
자체 세미나 (회)	소 계	3	4	4	4	40	36
	연찬회	3	4	4	4	4	3
	연구단체 세미나	-	-	-	-	36	33
세미나 및 공청회 참여 (명)	소 계	216	68	76	76	221	158
	연찬회	216	68	76	76	100	66
	연구단체 세미나	-	-	-	-	121	92

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

의원전문성 강화를 위한 외적인 요인으로 의정자문위원회 운영과 의회 보좌기구와 인력의 변화를 통해 살펴보기로 한다. 유급제 도입이후 주민들이 의원들을 바라보는 시각과 기대감이 커지면서 의원들 스스로 느끼는 책임감과 부담감도 함께 커졌다고 하겠다. 의원들의 부족함을 보완하기 위해 제5대에 들어서면서는 의정자문위원회를 구성하여 운영하게 된다. 모두 18명의 자문위원으로 구성되며, 위촉된 자문위원은 교수, 교사, 시민단체, 변호사 등으로 다양한 분야의 전문가들로 구성하고 있다. 의정자문위원회는 상임위별로 분과위원회가 구성되어있으며, 의원들과 함께 지역 현안에 대한 논의, 의정 활동 전반에 대한 자문 등을 수행하고 있다. 의정자문위원회의 활동 결과로 제안된 정책과제는 제5대 20건, 제6대 36건 있으나 정책반영건수를 보면 한 건도 없음을 알 수 있다.

〈표 5〉 울산시의회 의정자문위원회 운영 현황

구분	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
자문위원수	-	-	-	-	18	18
전체회의	-	-	-	-	3	3
분과회의	-	-	-	-	9	18
정책과제	-	-	-	-	20	36
정책반영 건수	-	-	-	-	-	-

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

〈표 6〉울산시의회 보좌기구 조직도와 인력의 변화

구분	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
보좌기구	2담당관 5전문위원	1담당관 4전문위원	1담당관 4전문위원	1담당관 4전문위원	2담당관 5전문위원	2담당관 5전문위원
인원수	50	47	51	53	60	61

주: 제1대: 총무담당관, 의사담당관, 운영·내무·환경수도·도시경제·교육사회 전문위원

제5대: 의정담당관, 입법정책담당관, 운영·행정자치·환경복지·산업건설·교육 전문위원

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

2) 정책형성기능

지방자치는 “지역 주민으로 구성된 지방자치단체를 통하여 자신 및 지역의 일을 자신들의 부담과 책임 하에 처리하는 것”을 의미한다(문재우, 2007). 지역 주민들이 지역에서 발생하는 문제해결을 위해 개별적으로 움직이기 보다는 그 지역구 의원을 통해 지역주민들로부터 수렴된 의견을 바탕으로 정책을 제안하기도 하기 때문에 지방자치제 하에서는 지방의회 의원들의 역할은 무엇보다 중요하다고 하겠다. 이러한 내용은 지방자치법 제39조 제1항에 의거 정책과정에서 정책형성, 정책결정, 정책평가 등에서의 주된 역할을 요한다.

지방의원들은 지역주민들의 요구를 신속히 파악하고 이에 대한 적극적인 대응을 하기 위한 정책형성과 주민들에게 필요한 공공서비스 공급을 위한 의견을 형성하는 정책형성기능(류춘호, 2014)을 한다고 하겠다. 이처럼 의원들의 주요한 역할이 요구되는 정책형성기능에 울산시의회는 제1대 지방의회부터 제6대 지방의회 지금에 이르기까지 의정활동에 어떤 변화가 있었는지에 대한 내용을 살펴보기로 하겠다. 정책형성기능을 분석하게 위한 세부 변수로는 의원들의 시정 질문, 5분 자유발언, 서면 질문 등을 통한 의원들의 정책형성 관련 의정활동에 대해 살펴보기로 한다.

첫 번째로는 시정 질문에 대한 분석을 통해 의정활동의 변화 여부를 살펴보기로 한다. 지방의회의 회의규칙 또는 의회기본조례에 따라 의원들은 시정 질문을 한다. 시정 질문은 의원들의 의정활동에서 중요한 부분을 차지한다고 할 수 있다. 그 이유는 시정 질문은 단순히 의원들이 궁금한 사안을 질문하고 답변을 듣는데 그치는 것이 아니라 본회의에서 지역사회의 중요한 정책문제를 부각시켜 이를 정책의제로 설정하고 이를 정책·제도·사업으로 연결시키는 정책과정이기 때문이다(류춘호, 2016). 시정 질문이 제대로 효과를 발휘하려면 의원들은 자료의 신뢰성 확보와 명확한 근거 제시, 시정 질문 주제의 적절성 등을 잘 감안하여 준비해야 하기 때문에 이러한 과정을 통해 지방의원 의정역량 강화와 함께 지역의 주요 현안에 대해 깊이 있게 인지하는 계기가 되기도 한다.

지역문제 중에는 오랜 시간 해결되지 못한 채 잠재되어 있었거나 지연된 채로 문제를 더욱 심화시키는 경우도 있다. 하지만 의원들이 시정 질문을 통해 이러한 문제를 공론화하게 되면 집행부가 빠르게 대응할 수 있는 계기를 마련하기 때문에 의원들의 역할로서 중요한 것임에는 분명하다. 시정 질문은 질문대상, 질문방식, 질문시간 등에 있어서 각 자치단체별로 다소 차이가 있다. 울산시의회의 경우는 질문대상으로는 시정전반과 특정분야에 대한 질문이 가능하고 질문방식으로는 일

팔질문, 일괄답변, 일문일답 방식을 모두 채택하고 있다. 질문시간으로는 본질문 20분, 보충질문 15분(답변시간포함)으로 질문요지서는 48시간 전에 의장에게 제출하고, 의장은 시장 또는 교육감에게 도달하도록 송부하도록 하고 있다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 울산광역시의회 의원들의 경우 시정 질문 건수가 제1대 11건에 비해 제2대 41건으로 다소 증가현상을 보이긴 하나 제3대 접어들면서는 25건으로 감소하고 있다. 이러한 감소현상은 제4대에 가서는 더욱 심화되어 15건으로 제3대에 비해 10건이나 감소하는 현상을 보이고 있다. 제5대와 제6대 역시 제4대 15건에 비해서는 증가하긴 했으나 그다지 활발한 활동 양상을 보이지는 못하고 있다.

〈표 7〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 시정 질문 건수 현황

구분	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
건수	11	41	25	15	25	22

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

두 번째로는 5분 자유발언도 시정 질문과 마찬가지로 지방의회 의원이 지역사회문제를 집행부가 제대로 인지하게 하고 공식적인 정책의제로 채택하여 정책으로 연계시키는 측면에서 중요한 정책수단이라 하겠다. 5분 자유발언은 각 지방자치단체의 ‘회의규칙’ 또는 ‘조례’에 규정된 바에 따라 지방의원은 ‘본회의’에서 개인적인 의정활동으로 ‘5분 자유발언’을 할 수 있다. 울산광역시의회 의원들의 경우에는 본회의 개의전일까지 발언신청을 하고 20분 이내로 4명의 의원까지 5분 자유발언을 할 수 있도록 하고 있다.

5분 자유발언 역시 단순히 의원 개인의 관심사를 일방적으로 표명하는 것이 아니라 지역사회문제를 보다 체계적으로 분석하고 이에 근거하여 정책문제제기를 통해 개선을 촉구하는 것이기 때문에 의정활동 중에 중요한 역할이며 이러한 활동이 활발하게 되면 의원 스스로의 역량도 강화되는 효과를 가져올 수 있다. 그 이유는 5분 자유발언을 하기 위해서는 자신이 주장하고자 하는 정책과제에 대한 문제제기를 통해서 문제 원인을 분석하고 해결책을 제시하는 구조를 가지고 있기 때문에(류춘호, 2016:35) 지역 현안 문제에 꾸준히 관심을 가지지 않고서는 짧은 시간 발언이라고는 하지만 쉽지 않은 것이 현실이기 때문이다.

울산시의회의 경우 유급제 도입이후 의원들의 5분 자유발언 건수가 시간이 다소 흐르면서 많이 증가하였음을 알 수 있다. 유급제 도입된 제4대 의회에서는 유급제 도입이전과 비교해 보았을 때 제3대 28건에서 제4대 23건으로 오히려 감소현상을 보이고 있으나 2010년 7월 1일에 출범한 제5대 의회에서는 143건으로 6배에 가까운 증가추세를 보이고 있다. 이러한 증가추세는 제6대 현 지방의회에서도 꾸준히 지속되고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 5분 자유발언 건수 현황

구분	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
건수	9	61	28	23	143	72

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

마지막으로 서면질문은 지방의회 의원이 시장 또는 교육감에게 서면으로 질문하는 것을 말한다. 서면질문은 ‘서면질문서’를 의장에게 제출하면 의장은 서면질문서를 접수하여 지방자치단체장이나 교육감에게 이송한다. 지방자치단체장이나 교육감은 질문서를 받은 날로부터 각 지방의회 회의규칙에서 정한 기간이내 서면으로 답변한다. 만약 정해진 기간 내에 답변을 못하는 경우에는 답변을 못하게 된 사유와 답변 가능한 기한을 의회에 통지하면 된다.

〈표 9〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 서면질문 건수 현황

구분	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)
건수	7	45	70	135	256	135

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

앞서 언급한 시정질문과 5분 자유발언, 서면질의 등의 의원들의 참여 횟수를 살펴보는 것의 의미는 이러한 활동을 위해서는 의원들이 과제발굴을 위한 노력이 필요하다. 각 의원들이 소속된 지역구의 현안에 관심을 가지고 현장 방문을 통해 확인하거나 각종 위원회 활동이나 언론 보도, 민원인들과의 면담 등의 활동을 통해 발굴하기 때문에 이러한 활동 횟수가 해를 거듭할수록 증가하고 있다는 것은 그만큼 의원들이 본연의 업무에 충실하기 위해 노력하고 있음을 입증하는 근거가 되기 때문이다. 유급제 도입이후 일정 기간 시간이 흐르면서 의원들의 5분 자유 발언이나 서면질의 등의 경우에는 유급제 도입 이전과 비교했을 때 현격하게 증가하였음을 알 수 있다.

3) 정책결정기능

먼저 조례안 의결과 관련해서 살펴보면 다음과 같다. 지방의회의 권한 중 가장 기본적인 본질적인 권한은 입법에 관한 것이라고 할 수 있다. 즉 지방의회는 지방의회의 의결로써 자치법규인 조례를 제정하고 이를 개정·폐지하는 권한을 가진다(강재호, 2015:195). 따라서 조례안 의결과 관련하여 의원들의 의정활동의 변화를 살펴보는 것은 의미 있다고 하겠다.

지방의원 유급제 도입 전후를 살펴보면 2006년 6월에 유급제가 도입되고 난 후인 2006년 7월 1일자로 제4대 울산시의회가 구성되었다. 〈표 10〉에서 구체적으로 언급하고 있지만 조례안 발의건수에 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 집행부의 조례안 발의건수에 비하면 의회 의원들의 발의건수가 2006년 유급제 도입이후에도 여전히 적긴 하다. 하지만 의원들의 조례안 발의건수를 연도별

로 비교해보면 제1대 울산시의회 의원들의 조례안 발의건수는 7건, 제2대 14건, 제3대 26건이었다. 유급제 도입이후 2.5배 이상 증가하여 제4대에는 66건에 이르고 있음을 알 수 있다. 제5대에도 68건, 제6대 상반기만 보더라도 39건으로 꾸준히 의원들의 조례안 발의건수가 유급제 도입이후 증가 추세를 꾸준히 유지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 의안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제1대 (초대)		제2대 (1998.7.9.- 2002.7.8)		제3대 (2002.7.9.- 2006.6.31)		제4대 (2006.7.1.- 2010.6.30)		제5대 (2010.7.1.- 2014.6.30)		제6대 상반기 (2014.7.1.- 2016.6.30.)		
	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리	
계	316	310	630	594	556	501	540	540	508	473	347	347	
조례안	소계	239	239	337	337	257	257	325	325	269	250	184	184
	시장	188	188	268	268	191	191	216	216	150	142	124	124
	교육감	44	44	50	50	40	40	43	43	51	46	21	21
	의원	7	7	19	19	26	26	66	66	68	62	39	38
예산안	8	8	31	31	32	32	27	27	27	24	14	14	
결산안	0	0	0	0	8	6	10	10	8	8	4	4	
동의안	19	17	88	82	34	32	11	11	1	1	0	0	
건의안	1	1	3	3	3	3	1	1	3	2	0	0	
결의안	2	0	3	0	6	4	4	4	15	10	21	21	
재산취득처분	0	0	0	0	0	0	9	9	16	14	12	12	
규칙안	4	4	1	1	5	5	11	11	7	6	3	3	
승인안	0	0	7	3	23	5	12	12	18	18	5	5	
보고	0	0	13	10	8	4	9	9	12	12	13	13	
의견청취	3	1	23	8	30	15	49	49	12	11	10	10	
기타	40	40	124	119	150	138	72	72	120	117	81	81	

자료: 울산시의회 홈페이지(<http://www.council.ulsan.kr>), 의정백서 연도별 의안처리현황 재구성

지방의회는 지방자치법에 근거하여 예산과 결산과 관련하여 예산의 심의·확정, 결산 승인, 기금의 설치 운용 등에 대해 의결하는 권한을 가지는데 예산규모가 매년 증가하면서 의원들의 전문성 확보에 대한 필요성이 더욱 증가하고 있다고 하겠다. 지방자치단체장이 제출한 예산안은 지방의회에서 의결·심의함으로써 지방자치단체 예산으로 확정된다. 따라서 의원들은 예산안이 지방의회에서 의결 확정되기 전에 예산안의 합리적 편성과 지방 시책 및 주민들의 요구사항이 적절히 반영되었는지에 대한 철저한 검토가 있어야 한다(문재우, 2007). 이러한 역할을 통해 예산의 낭비를 막을 수도 있을 뿐 아니라 중요하거나 시급한 정책에 적정한 예산 편성과 추진에 힘을 실을 수 있기 때문이다.

울산시의 예산 규모는 〈표 11〉과 〈표 12〉에서 보여주듯이 1999년 10,345억 원이었는데 비해 2017년 현재로는 38,710억 원으로 3배 이상 예산규모가 증가하였다. 예산규모에 비례해서 의원 수

가 증가하는 것도 아니기 때문에 예산규모가 늘어난 만큼 의원들이 예산 집행 상황에 대한 행정사무감사를 실시해야 하기 때문에 의원들의 업무와 역할에 대한 비중이 많이 커졌음을 알 수 있다.

〈표 11〉 세입세출 예산 현황(1999-2017 회계연도)

(단위: 억원, %)

회계 연도	예산현액 (A)	세입결산 (B)	세출결산 (C)	집행잔액 (D=B-C)	이월액(E)	순세계잉여금(F)	이월비중 (E/A)
1999(a)	10,345	10,406	7,765	2,640	2,038	601	19.7%
2000	10,903	10,801	8,332	2,469	1,911	553	17.5%
2001	12,030	12,552	9,565	2,987	1,869	1,100	15.5%
2002	14,633	15,115	12,107	3,008	1,992	1,014	13.6%
2003	15,089	15,216	11,986	3,230	2,289	932	15.2%
2004	17,114	17,432	14,421	3,010	2,145	862	12.5%
2005	17,633	18,070	14,428	3,642	2,087	1,552	11.8%
2006	19,887	20,554	16,507	4,048	2,018	2,022	10.1%
2007	21,152	21,850	17,631	4,220	1,872	2,342	8.9%
2008	25,891	24,966	20,890	4,076	2,339	1,722	9.0%
2009	27,079	25,326	22,369	2,957	1,627	1,308	6.0%
2010	26,158	25,469	22,341	3,127	1,375	1,708	5.3%
2011	26,457	27,898	23,163	4,735	2,046	2,684	7.7%
2012	29,428	30,320	25,725	4,595	2,175	2,419	7.4%
2013	30,373	30,762	26,050	4,712	1,992	2,705	6.60%
2014	32,373	33,258	27,989	5,269	2,028	3,229	6.60%
2015	33,846	34,334	28,678	5,656	2,961	2,684	8.7%
2016	38,559	39,020	33,106	5,914	3,591	2,285	9.3%
2017(b)	38,710	38,450	33,359	5,091	3,699	1,385	9.6%
평균	23,561	23,779	19,811	3,968	2,213	1,742	10.6%
비율 ratio(b/a)	3.7	3.7	4.3	1.9	1.8	2.3	0.5
연평균 증가율	7.6%	7.5%	8.4%	3.7%	3.4%	4.7%	-3.9%

주 1. 일반회계+특별회계의 합계임

자료: 울산광역시의회 예산결산특별위원회 각 회계연도 결산검토의견서와 울산광역시의회정담당관실 내부 자료를 바탕으로 재구성

〈표 12〉 울산광역시 교육비특별회계 세입세출 예산현황(1999-2017회계연도)

(단위: 억원, %)

회계 년도	예산현액 (A)	세입결산 (B)	세출결산 (C)	집행잔액 (D=B-C)	이 월 액(E)	순세계잉여금 (F)	이월비중 (E/A)
1999(a)	5,256	4,985	4,171	814	621	193	11.8%
2000	5,995	5,762	4,466	1,295	888	407	14.8%
2001	8,584	8,504	6,201	2,303	2,048	254	23.9%
2002	9,153	8,955	6,785	2,169	1,365	805	14.9%
2003	9,138	9,047	7,737	1,310	769	541	8.4%
2004	9,695	9,439	7,852	1,587	1,567	19	16.2%
2005	9,677	8,943	8,206	736	417	319	4.3%
2006	8,024	7,812	7,354	458	435	23	5.4%
2007	8,880	8,884	7,892	993	433	560	4.9%
2008	10,873	10,911	9,312	1,599	1,115	484	10.3%
2009	12,196	12,169	10,383	1,786	1,430	356	11.7%
2010	12,588	12,608	11,424	1,184	600	584	4.8%
2011	12,697	12,724	10,901	1,823	1,453	370	11.4%
2012	14,816	14,831	12,356	2,474	1,723	751	11.6%
2013	16,515	16,428	13,605	2,823	2,191	632	13.27
2014	16,291	16,283	14,461	1,822	1,346	475	8.26
2015	15,248	15,234	13,853	1,381	923	446	6.05
2016	16,004	16,109	14,621	1,488	947	538	5.92
2017(b)	18,067	18,141	16,513	1,629	1,037	589	5.74
평균	11,563	11,462	9,900	1,562	1,121	439	9.70
비율 ratio(b/a)	344	364	396	200	167	305	
연평균증가율	7.10	7.44	7.94	3.93	2.89	6.40	

자료: 울산광역시의회 예산결산특별위원회 각 회계연도 결산검토의견서와 울산광역시의회정담담당실 내부 자료를 바탕으로 재구성

4) 정책평가기능

지방의회는 매년 일정기간 동안 지방자치단체의 사무에 대하여 행정사무감사를 실시한다. 행정사무감사란 지방의회의 고유 권한으로서 지방자치단체의 행정사무에 관하여 그 실태와 문제점을 파악하여 잘못된 행정의 시정과 그 결과에 대한 정보를 수집하여 의회 활동 및 예산 심사에 반영하기 위한 권한을 말한다(문재우, 2007).

행정사무감사를 위해서는 사업 집행 성과를 정확히 파악하기 위한 현장 확인도 하고, 담당 부서로부터 서류제출을 요구하여 검토하기도 한다. 또한 지방자치단체의 장이나 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서하게 한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있다. 감사결과 도출된 문제점은 시정 및 처리요구를 할 수 있으며, 건의사항으로 제시되기도 한다.

행정사무감사기간동안 상임위원회별로 사무 감사가 이루어지고 집행부가 일 년 동안 집행한

업무에 대한 감사를 주어진 일정기간인 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 실시하고 있다. 짧은 기간 동안 일 년 간의 업무를 평가한다는 것은 쉽지 않다. 의원들이 평소에 집행부가 추진하는 사업과 업무에 대해 관심을 가지고 수시로 현장 점검도 하고 관련 사업의 수혜대상자들의 의견도 수렴하는 노력을 병행하지 않으면 제대로 된 행정사무감사가 이루어지기란 어려운 것이 현실이다.

울산광역시의회는 제1대부터 현재 6대에 이르기까지 행정사무감사 활동에 의원들이 얼마나 성실하게 임했는가를 살펴보기 위해 행정사무감사 결과 집행부에 대한 시정요구건수와 건의사항 건수에 어떤 변화가 있었는지를 살펴보았다.

행정사무감사결과 시정요구건수에는 유급제 도입 이전과 이후 시정 요구건수는 제1대와 2·3·4대 그리고 5·6대에 감사대상기관에 다소 차이가 있긴 하지만 전반적으로 유급제 도입 이후 감소 추세를 보이고 있다. 하지만 건의사항 건수는 유급제 도입 이후 현격히 증가하였음을 알 수 있다. 제1대 의회에서는 21건, 제2대 181건, 제3대 389건으로 증가 추세를 보여주었으나 2006년 6월 유급제 도입이후 구성된 제4대 의회에서는 721건으로 제3대 의회에 비해 두배 가까운 증가 추세를 보였다. 제5대 1356건, 제6대 상반기에는 759건으로 현격하게 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 13〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 행정사무감사 결과 시정요구건수 현황

구분	감사 대상기관	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.-2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.-2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.-2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.-2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.-2016.6.30.)
운영위원회	1	5	12	18	19	13	-
행정자치위원회						56	11
내무위원회	13	57	208	159	115		
산업건설위원회			234	150	146	23	12
도시경제위원회	5	31					
건설교통위원회	4	44					
환경복지위원회						43	12
환경수도위원회	4	36					
교육위원회						49	57
교육사회위원회		28	171	178	129		
계		201	625	503	409	184	92

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

주: 제1대에서 제6대의 감사 대상기관은 차이가 있음¹⁾

1) ▪ 1대 감사대상기관

구분	감사 대상기관	제1대(초대)
운영위원회	의회사무처	5
내무위원회	기획관리실, 감사실, 내무국, 소방본부, 중부소방서, 남부소방소	57
도시경제위원회	농공경제국, 도시국, 농촌지도소, 농수산물도매시장관리사무소, 근로청소년복지회관	31
환경수도위원회	환경보건국, 상수도사업본부, 하수관리사업소, 환경미화시설관리소	36
교육사회위원회	시: 공보관실, 복지여성국, 문화예술회관, 여성회관 교육청: 학무국, 관리국, 기획감사담당관실, 강남·강북교육청, 학생교육원, 남부·동부·중부·울주도서관	28
건설교통위원회	건설교통국, 민방위재난관리국, 종합개발본부, 차량등록사업소	44
계		201

▪ 2대 ~4대

〈표 14〉 울산광역시 제1대-제6대 상반기 현재 행정사무감사 결과 건의사항건수 현황

구분	감사 대상기관	제1대 (초대)	제2대 (1998.7.9.-2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.-2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.-2010.6.30)	제5대 (2010.7.1.-2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.-2016.6.30.)
운영위원회		-	33	17	31	32	17
행정자치위원회						373	185
내무위원회		6	64	98	163		
산업건설위원회			21	71	232	270	183
도시경제위원회		4					
건설교통위원회		4					
환경복지위원회						223	185
환경수도위원회		3					
교육위원회						458	189
교육사회위원회		4	63	203	295		
계		21	181	389	721	1,356	759

자료: 울산광역시의회(2018), 의정담당관실 내부 자료를 바탕으로 구성

주: 제1대에서 제6대의 감사 대상기관은 차이가 있음

구분	감사대상기관	제2대 (1998.7.9.-2002.7.8)	제3대 (2002.7.9.-2006.6.31)	제4대 (2006.7.1.-2010.6.30)
운영위원회	의회사무처	12	18	19
내무위원회	공보관실, 감사관실, 기획관리실, 자치행정국, 문화체육국, 소방본부, 중부·남부·동부소방서, 서울사무소, 문화예술회관, 울산발전연구원, 시설관리공단	208	159	115
교육사회위원회	시: 환경국, 상수도사업본부, 보건복지국, 보건환경연구원, 여천위생처리장, 환경미화시설관리소 교육청: 학무국, 기획관리국, 법무감사담당관실, 울산교육연구원, 울산교육과학연구원, 중부·남부·동부·울주도서관, 강남·강북교육청	171	176	129
산업건설위원회	경제통상국, 건설교통국, 도시국, 농업기술센터, 종합건설본부, 농수산물도매시장관리사무소, 근로청소년복지회관, 차량등록사업소	234	150	146
계		625	503	409

■ 5대 ~ 6대 상반기

구분	감사대상기관	제5대 (2010.7.1.-2014.6.30)	제6대 상반기 (2014.7.1.-2016.6.30.)
운영위원회	의회사무처	13	-
행정자치위원회	공보관, 감사관, 기획조정실, 시민안전실, 행정지원국, 문화관광체육국, 소방본부, 소방서, 서울본부, 문화예술회관, 울산박물관, 울산도서관, 울산시설공단, 울산발전연구원, 울산문화재단,	56	11
환경복지위원회	환경복지국, 복지여성국, 보건환경연구원, 상수도사업본부, 용연수질개선사업소, 온산수질개선사업소, 여성개발원,	23	12
산업건설위원회	창조경제본부, 일자리경제국, 교통건설국, 도시창조국, 농업기술센터, 종합건설본부, 농수산물도매시장관리사업소, 차량등록사업소, 도시공사, 울산테크노파크, 울산경제진흥원, 울산신용보증재단, 울산정보산업진흥원	43	12
교육위원회	공보담당관실, 정책관실, 감사관실, 교육국, 행정국, 강북·강남교육지원청, 울산교육연구정보원, 울산교육연구원, 울산학생교육원, 울주·남부·동부·중부도서관, 울산교육수련원, 울산유아교육진흥원, 울산과학관	49	57
계		184	92

3. 분석결과의 시사점

본 연구에서는 울산광역시의회가 구성된 이후 2018년 현재에 이르기까지 어떤 변화가 있었는가를 유급제 도입이전과 이후의 변화를 기준으로 살펴보았다. 유급제 도입을 통해 의원들의 의정활동을 상시화하고 또한 전문성 제고를 통해 의회 본연의 역할인 입법 기능과 집행부에 대한 감시와 견제기능을 원활히 하고자 하였다. 이러한 목적으로 도입된 유급제 도입 효과가 과연 있었는지에 대한 분석은 지금 시점에서 무엇을 보완해야 하고 더욱 강화시켜 나가야 할지에 대한 방향 제시에 시사하는 바가 클 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 울산광역시의회 구성이후 지금까지의 의정활동 관련 자료를 최대한 수집하여 보다 객관적이고 정확한 분석을 하기 위해 노력하였을 뿐 아니라 좀 더 정확한 분석을 위해 울산광역시의회 의원들 대상 심층 면접도 실시하였다. 위에서 제시하고 있는 내용이 이러한 근거에 의해 울산광역시의회 의정활동을 분석하여 언급한 내용이다. 의정활동 분석결과에 대한 시사점을 다음의 두 가지 관점에서 제시하고자 한다. 먼저 의원유급제가 의원들의 의정활동 상시화에 기여하였는가 하는 측면과 또 하나는 의원유급제가 의원 전문성 제고와 의원들의 역할의 긍정적인 변화에 도움이 되었는가 하는 점이다.

그럼 의원유급제가 의정활동 상시화에 기여하였는가 하는 측면에 대한 언급부터 하기로 한다. 유급제 도입이후 주민들이 의원들을 바라보는 시각이 많이 달라졌다. 주민들이 내는 세금으로 의원들에게 급여가 지급된다는 측면에서 의원들의 의정활동에 대한 관심도 높아졌으며, 의원들 스스로도 주민들의 따가운 시선을 의식할 정도라고 말한다(2017년 11월에 실시한 의원 면담내용).

유급제가 도입되었다고는 하나 의원들의 급여가 현실화되지 못하고 있기 때문에 경제적 여력이 어느 정도 겸비한 사람이 아니면 현재 다니고 있는 직장과 일을 그만두고 의원이 되고자 나서기에는 많은 부담이 따르는 것이 현실이다. 따라서 젊고 유능한 인재라 하더라도 선거에 당선된다 하더라도 주어지는 임기는 4년이고 그 이후 다시 선거를 통해 의원 신분이 주어지는데다가 주어지는 급여가 가정생활과 의정활동을 병행해 나가기에는 턱없이 부족하기 때문에 경제적 여건이 허락되지 않고서는 마음을 세우는 것이 어려운 것이 현실이다.

또한 의정활동의 구체적인 내용을 살펴보면 의원들이 지역주민들의 요구사항이나 지역의 문제를 발굴하고 이에 대한 해결책 모색, 세미나 및 공청회 참여, 설명회 참여, 민원인들과의 면담 등의 활동에 주력하기 보다는 지역의 각종 행사 참여에 훨씬 더 많은 시간을 할애하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 유급제가 도입되었다고 해서 무보수 명예직의 의원시절의 겸직이 가능함으로 인해 의정활동에 전념할 수 없는 문제를 해결하고자 도입한 유급제의 취지가 제대로 그 묘미를 살렸다고 하기는 어렵다.

하지만 유급제 도입으로 인해 의원들의 마음가짐이나 겸직을 하지 않고 의원 본연의 업무에 충실해야 한다는 부담을 가지고 다소의 변화가 있었던 것은 사실이다. 앞서 언급한 의정활동 현황 분석에서 자세히 제시되었듯이 의원들의 조례발의건수나 5분 자유발언, 서면질의 등에 있어서 유급제 도입 이전에 비해 현격히 증가하였음을 알 수 있다.

분석결과의 시사점으로 의원유급제가 의원 전문성 제고에 도움이 되었는가에 대한 내용에 대해 제시하고자 한다. 최봉기(2005)는 지방의회 의원의 전문성은 개인의 교육정도, 경력, 그리고 직업 등을 통해 측정할 수 있으며, 교육수준이 높거나 그렇지 않은 사람보다는 의정활동수행에 전문성을 높여줄 수 있다고 주장하고 있다. 이러한 측면에 근거하여 본 연구에서는 제1대부터 제6대 현재에 이르기까지 역대 의원들의 교육정도와 경력 그리고 직업 등을 조사하였다. 제3장에서 자세하게 언급하고 있듯이 유급제 도입이전과 도입 이후를 비교해 보았을 때 큰 차이를 보이지는 않았다.

제1대의 경우에는 금융업 종사자가 10명, 전문직 1명, 공무원 출신도 5명이나 되었으나 유급제 도입이후인 제4대, 제5대, 제6대를 살펴보면, 사업가나 정당인 출신이 다수를 이루고 있고, 금융업은 제5대에는 1명이 있었으나 제4대 제6대에는 한 명도 없으며, 전문직 역시 제4대에 1명, 제5대와 제6대에는 한 명도 없다. 공무원 출신 역시도 제4대, 제5대, 제6대 모두 한명에 불과하다. 그리고 연령대를 보면 제1대에는 20-30대 연령대가 11명이나 차지하고 있으나 제4대에 와서는 한 명도 없고, 제5대에는 한 명, 제6대에도 한 명도 없다. 주로 40-50대 연령대가 절대 다수를 차지하고 있다.

이러한 결과는 앞 서에서도 언급하였듯이 연령대가 낮을수록 기존 정치권이 형성한 정치 장벽을 넘어서기 힘들뿐만 아니라 결혼과 자녀 양육, 교육비 등의 생계를 꾸려 나가야 하는 경제적 부담이 많은 연령대로 경제적인 조건이 우선적으로 고려되지 않을 수가 없기 때문에 선뜻 정치를 하겠다고 나서기가 쉽지 않은 것이다. 실제 의원들의 전직 직업이 사업이나 정당인 출신들이나 전문직이라는 측면에서는 아직도 부족함이 많이 보이고 있지만 유급제 도입이후 의원들 스스로 전문성 제고를 위한 노력은 어느 정도 이루어지고 있다고 할 수 있다.

의원들의 세미나 및 공청회 참여건수를 보면 제5대, 제6대 상반기에 와서는 활발한 활동의 변화를 보이고 있으며, 의정자문위원회 역시 제5대에 들어와서 구성되었으며, 다양한 계층과 분야의 전문가들과 함께 논의한 결과 정책과제 발굴이 제5대 20건, 제6대 상반기에는 36건의 실적을 보이고 있다. 이러한 변화는 유급제 도입이후 의원들 스스로 의원들의 역량 강화를 위한 노력의 흔적으로 보여지며, 긍정적인 변화의 한 측면으로 보여진다.

IV. 지방의회 의원 의정활동 개선을 위한 과제

본 연구에서 울산광역시의회 출범이후 2018년 현 시점에 이르기까지의 제1대에서 제6대 광역시의회 의원들의 의정활동을 유급제 도입 이전과 이후의 비교를 통해 살펴보았다. 이상의 실증 분석을 통해 제기된 문제점을 개선하기 위해서는 유급제 도입만으로 의원들의 전문성과 활발한 의정활동을 기대하기란 어렵다는 사실을 알게 되었다. 유급제의 도입 취지를 살려 의원들의 전문성 제고를 통해 집행부에 대한 견제와 입법 활동에 활기를 얻기 위해서는 다각적인 측면에서의 개선

이 함께 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 본 고에서는 법·제도적인 측면에서의 개선과제와 조직 내부적인 측면의 개선과제 그리고 조직외부적인 측면의 개선과제에 대해 제시하기로 한다.

1. 법·제도적인 측면에서의 개선과제

법·제도적인 측면에서의 개선과제로는 지방의회 사무국 인사권 독립이다. 지방의회가 집행부에 대한 견제와 감시, 의원들의 의정활동을 원활하게 하도록 하기 위해서는 지방의회 사무직원의 인사권에 대한 독립을 보장해주어야 한다. 이미 많은 학자들이 이에 대한 필요성에 대해서는 수차례 주장하였지만 여전히 개선되지 않고 있다.

의회사무기구의 인사권 독립에 대해서는 찬반론이 있다. 반대하는 입장에서는 의회사무기구의 인력이 많지 않을 경우 인사관리의 실효성의 문제가 제기될 수 있다는 것이다. 인력풀이 소수인 경우 인사교류 정체현상이 발생할 수 있고, 의회사무직원의 정치적 엽관주의에 대한 우려가 존재한다는 것이다. 하지만 현행 지방자치법이 지방의회와 지방자치단체간 기관대립형 주의를 취하고 있는 이상 상호 견제와 균형의 권력분립원칙이 제대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 집행기관으로부터 지방의회의 인사독립성이 확보될 필요가 있다. 인사권자와 인사감독권자의 일치 확보를 통해 지방의회 사무직원의 인사권이 비록 지방 의회 의장의 추천에 의하여 이루어진다 하여도, 의회사무직원들은 실질적 인사권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며 곧 복귀가 예정되는 집행부의 견제에 적극적 태도를 유지하기 힘든 현실의 문제를 개선해야 한다(백종인, 2018:348-349).

또 하나는 울산광역시의회를 보좌하는 기구의 조직체계와 인력을 살펴보면, 제1대에서 제6대 현재에 이르기까지 큰 변화를 살펴보기가 어렵다. 제1대 2담당관 5전문위원체제로 근무 인력이 50명이었다. 제5대 들어오면서 인력은 10명 정도 증가하였으나 조직체계는 그대로이고 제6대 현재 역시 제5대에 비해 근무 인력이 한명 더 증가한 것 외는 다른 변화는 없다. 인근에 있는 부산만 보더라도 의회를 보좌하는 조직체계와 인력이 어느 정도는 현실화되어 있음을 알 수 있다.

부산시의회는 입법정책담당관실에 입법팀과 정책팀으로 구분한다. 입법팀은 조례 제·개정에 대한 사항을 담당하고, 정책팀은 행정사무감사, 예결산분석, 상임위 업무보고 자료 분석지원, 조례 제·개정안 초안 작성, 시정질문, 5분 자유발언, 특위 활동 및 의정연구단체 활동 지원 등의 업무를 수행한다. 인력은 임기제 6급(팀장임기제 5급)으로 각 분야별 박사로 구성되며, 연구위원이란 직책으로 근무하면서 지방의원들의 각종 의정활동을 보좌하기 위해서 다양한 분야에 걸쳐 지원한다. 또한 입법정책담당관실 소속의 시간선택제공무원을 두고 있는데 모두 12명으로 각 상임위별로 2명씩 배치하여 운영하고 있다. 서울시의회는 입법, 예산정책담당과 같이 별도의 조직구성과 함께 상임위에는 국회와 같이 입법조사관(2-3명)을 배치하는 형태다. 서울시의회는 상임위원회에 입법조사관과 전문위원제로 운영하고, 입법담당과 예산정책담당의 전문정책보좌 지원시스템으로 구성되어 있다(류춘호, 2017:5-6).

이처럼 서울, 부산, 제주 등의 지방의회에서는 의원들의 의정활동의 전문성을 보완하기 위한 실질적인 조직체계와 인력풀을 확보하고 운영하고 있음을 알 수 있다. 하지만 울산시의회의 경우 상

임위에 전문성을 갖춘 임기제공무원을 배치하지 않고 일반직 공무원으로 구성되어 있다. 제주특별자치도의 경우 각 상임위원회별로 3명 이내의 '정책자문위원'(5급)을 둘 수 있도록 제주특별법 (§45)에서 보장하고 있는 것처럼 울산시의회도 의원들을 전문적으로 보좌할 수 있는 조직체계 구성과 인력의 구성이 필요하다.

마지막으로 젊고 유능한 인재 영입을 위한 진입 장벽을 제거하기 위한 적극적인 제도화가 필요하다. 정치에 처음으로 입문하고자 하는 신진 정치인들의 경우 기득권의 벽을 넘어서기가 현실적으로 어렵다. 지방선거를 앞두고 각 정당에서는 지역구에 경쟁력 있는 후보를 공천하기 위해 그리고 공정한 후보 추천을 위해 예비 후보자들 간의 경선을 통해 최종 후보자를 결정한다. 이때 정치에 처음 입문하는 후보자의 경우 의원 경력이 있는 후보자와 경쟁을 해야 하는 상황이 주어진다면 지방의회 의원이 되고자 하는 과정에서 첫 관문을 통하기가 쉽지 않은 게 현실이다. 이러한 점을 감안하면 제도적으로 여성, 청년층의 정치 참여 비율을 높이기 위한 제도화가 반드시 필요하다고 하겠다.

2. 조직 내부적인 측면의 개선과제

이상에서 지방의회 의원들을 보좌하는 전문성을 갖춘 인력구성과 조직체계의 필요성에 대해 언급하였다. 이와 함께 의원들 스스로도 역량 강화를 위한 자구적인 노력이 필요하다. 지방자치의 성공여부는 지방의회의 의정활동과 직결된다고 주장하는 학자(Abney & Lauth, 1986, Hill & Mladenka, 1992; 박태현·박순중·강상원, 2017: 136)들이 있는 만큼 의정활동의 주체가 되는 의원들의 역량강화는 중요한 사안이 아닐 수 없다(Boyatzis, R. E., 1982, Spencer & Spencer, 1993, Lucia, A. D. and Lepsinger, R., 1999). 의원들을 보좌하는 조직계가 아무리 잘 갖추어져 있다 하더라도 의원 스스로 정책적 판단능력과 전문성이 부족하면 의정활동 과정에서 주체가 될 수 없다.

따라서 지방의회 내부 차원에서 의원 개개인들의 역량강화를 통한 의정활동 활성화 방안모색이 필요하다. 역량은 개발이 가능하고 기술과 지식은 학습과정을 통해 얼마든지 개발되고 확대될 수 있기 때문에 우수한 교육과정의 개발이 필요하다(문원식·임정빈, 2017:128). 먼저 의원 개인 차원의 전문성을 더욱 향상시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 의정 활동에 필요한 내용 관련 자치입법, 예산·결산의 분석 심사, 의안심사, 감사자료 조사 등 관련 교육연수프로그램 개발과 의원들의 적극적인 참여가 이루어질 필요가 있다. 일회성이 아닌 일정한 교육을 통해 의정활동에 실질적인 도움이 될 수 있도록 하는 교육연수가 이루어질 필요가 있다.

의원들 개인차원의 역량강화와 함께 외부전문가의 적극적인 활용과 의정자문단의 실질적인 운영을 통해서도 많은 도움을 기대할 수 있다. 울산시의회의 경우 제5대 의회에 접어들어서는 의원 연구 모임과 의정자문단을 구성하여 운영하고 있다. 하지만 운영 실적을 보면 연구모임이나 의정자문단의 운영을 통해 도출된 안건이 정책에 반영되어 실질적으로 주민에게 어떤 정책적인 효과를 발생시켰는지에 대한 내용을 찾아보기는 힘들다. 지방의회 의원들은 국회의원들과는 달리 전속 보좌관을 두고 있지 않기 때문에 혼자서 모든 것을 완벽하게 수행하기는 사실 힘들다. 따라서

법률자문이나, 행정 운영, 정책 및 사업 관리 등에 뛰어난 식견을 가진 외부전문가를 적극 활용하거나 다양한 전문가들로 구성된 의정자문단을 통한 심도 있는 토의를 통해 정책 사안에 대한 문제를 논의하는 방식을 병행한다면 전문성의 미흡함에 대한 문제는 다소 해소될 수 있을 것이다.

이처럼 조직 내부적인 측면에서의 개선이 법·제도적인 측면에서의 개선과제와 함께 병행되지 않는다면 실질적인 효과를 기대하기 힘들다. 이유는 의정활동의 주체는 지방의회 의원이기 때문이다. 그렇기 때문에 의원들의 의정활동 전문성에 대해서는 아무리 강조해도 지나침이 없다 하겠다. 지방의원은 집행기관의 정책과 계획, 업무내용을 정확하게 파악해야 하고, 정례 회의나 행정 사무감사를 통하여 집행부를 통제해야 하기 때문이다. 그리고 이러한 제대로 된 역할은 예산 낭비를 막고 정책수혜자의 만족도를 극대화시킬 수 있다.

3. 조직 외부적인 측면의 개선과제

조직외부적인 측면에서의 개선과제는 지방의회 의원들과 주민과의 관계에서 상호간의 변화가 필요하다. 먼저 지방의회 의원들이 주민에 대한 개선과제부터 언급하기로 한다.

지방의회 의원들은 지역주민들의 의견을 대변하기 위해 선출된 지역주민의 대표기관인 지방의회의 구성원들이다. 그렇기 때문에 지역주민들의 요구와 주장을 의정에 반영하고 지역발전을 이끌기 위한 주민과의 소통강화와 대의 기능의 강화가 무엇보다 중요하다.

지방의회가 주민과의 소통을 원활히 하기 위해서는 지역주민에게 정보를 공개하고 주민참여를 적극적으로 활성화할 필요가 있다. 좀 더 구체적으로 언급하자면 의회 모니터링을 제한적으로 허락할 것이 아니라 의회 정기회의·임시회의 모두 의회모니터링을 원하는 사람들에게는 공개할 필요가 있다. 이와 함께 주민과의 소통을 위한 소통공간을 마련하고 소통채널을 다양화할 필요가 있다. 그리고 의회와 주민간의 협의회를 구성하여 정기적인 만남을 통해 주민들의 의견을 수렴하는 방안과 주민참여를 보장하는 제도적 장치 마련이 필요하다(송건섭, 2017:80).

주민들이 지방의회 의원들을 향한 변화에 대해 언급하기로 한다. 지방의회가 보다 더 성숙하고 의정활동의 성과를 도출하기 위해서는 의원들의 변화도 중요하지만 유권자인 지역주민들의 변화도 필요하다. 의원들이 본연의 업무에 충실할 수 있도록 하기 위해서는 지역주민들이 의원들을 평가하고 지지할 때 어디에 중점을 두느냐 하는 것이다. 의원들의 입법 활동, 집행부 감시활동, 지역발전 관련 정책 제안, 현장 중심의 지역문제 발굴 및 해결 사례 등에 중점을 두고 의원을 평가하고 지지하는 분위기가 정착되고 주민들의 성숙한 의식 형성이 이루어진다면 상당한 변화를 초래할 것이다.

V. 결론

지방자치가 실시된 지 20여년이 훨씬 지났지만 여전히 현실은 중앙 집권 행정의 잔재가 많이

남아 있다고 하겠다. 현 정부에서는 이러한 점에 착안하여 지방으로 많은 권한을 이양하여 진정한 지방자치를 실현할 수 있도록 지방분권개헌을 추진하고자 하였다. 이러한 시점에서 지방의회 의원들의 역할은 더욱 중요하다. 그 이유는 지방자치단체의 권한이 강화되고 실질적인 자율권이 보장되어 나간다면 지방의회는 집행부에 대한 감시기관으로서, 주민들의 요구와 이익을 대변하는 기관으로서 제대로 된 역할 수행을 위해 전문성의 확보와 역량 강화가 더욱 필요해지기 때문이다.

유급제 도입이후 지방의회 의원들의 의정활동에 대해 이상에서 살펴보고, 의원들의 전문성 확보와 역량 강화를 위한 개선방안에 대해 다각적인 측면에서 제시하였다. 다시 한번 강조하면 유급제 도입만으로 의원들의 의정활동에 큰 변화를 기대하기는 어렵다. 유급제의 도입 취지를 제대로 살리고 의정활동의 활성화를 위해서는 법·제도적인 측면의 개선과 조직 내·적인 측면에서의 문제를 해결하기 위한 노력이 동시에 추진될 필요가 있다. 본 연구에서는 울산광역시의회를 대상으로 분석하고 문제점을 제시하였다. 이러한 사정은 비단 울산광역시의회만의 고민은 아닐 것이다. 집행부의 권한이 강화되고 주민중심 행정 실현을 위해서는 지방의회의 역할이 무엇보다 중요한 현 시점에서 공통된 고민일 것이다. 본 연구에서는 의원들의 의정활동 시작부터 2018년 현 시점에 이르기까지 20여년의 의정활동에 대한 실증분석을 하였고, 이러한 분석을 통해 제시된 내용을 근거로 울산시의회가 단계적으로 개선해 나가는 노력을 꾸준히 행해나간다면 성숙된 의정활동으로 지방의회의 긍정적인 변화를 기대해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강재호. (2015). 지방공무원의 지방의회 의정활동에 대한 평가, 「의정논총」, 10(2):194-217.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(3대-6대)를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 21(3):5-32.
- 강상원·이승모. (2008). 광역의회 의정활동 특성분석: 서울시의회(1991-2006)를 중심으로, 「행정문제논집」, 23(2):67-98.
- 김순은. (1997). 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동, 「한국지방자치학회보」, 9(3):49-71.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점-제주특별자치도의회 출범 이후 10년을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 29(3):159.
- 류춘호. (2014). 지방의회분야 평가와 과제, 「지방행정」 12월호:12-15.
- 류춘호. (2015). 지방의회의 정책의회 기능강화와 정책수단: 5분 자유발언을 중심으로, 2015년 한국지방정책학회·한국지방정부학회 공동 추계학술대회 발표논문집, P. 11-21.
- 류춘호. (2016). 지방의회의 '시정질문'과 의정활동전략, 2016년 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집, p. 49-82.
- 류춘호. (2017). 지방의회의 전문위원제도와 정책보좌관제 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 2017년도 하계학술대회 발표논문집, P. 1-39.
- 문재우. (2007). 지방의회행정론, 서울: 대영문화사.

- 문원식·임정빈. (2017). 지방의회의원의 집행부 감시역량 분석 연구: 경기도의회를 중심으로, 「한국정책연구」, 17(4):125-147.
- 박순태. (2010). 의정비 책정과 관련한 유권자와 지방의회의원의 인식에 관한 연구-서울특별시 25개 자치구를 중심으로, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 박재용. (2011). 지방의회 입법활동의 영향요인 분석: 지방정부 정당요인을 중심으로, 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 박종관·유준석. (2005). 지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 17(4).
- 박진우·정재진. (2011). 지방의원 유급제 도입에 따른 의정활동 평가, 「GRI연구논총」, 13(2):63-90.
- 박창규. (2005). 제4차 전국동시지방선거 어떻게 치를 것인가: 지방의회의 유급제와 관련한 하나의 제언, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집.
- 송건섭. (2017). 주민소통을 위한 지방의회의 평가지표 개발과 적용, 「한국지방자치연구」, 18(4):55-83.
- 안성수·김석용. (2012). 지방의원 유급제 도입이 의정활동 성과에 미치는 효과분석, 「한국자치행정학보」, 26(3):359-384.
- 안중남·이성근. (2010). 유급제 도입에 따른 의원발의 조례제정 실태분석, 「한국균형발전연구」, 51(1):1-21.
- 안청시·이승민. (2006). 지방선거와 한국의 지방정치: 2006년 제 4회 지방선거결과분석, 「한국 정치연구」, 15(2):85-120.
- 울산광역시. (1997-2017). 의정백서
- 울산광역시. (2018). 의정담당관실 내부자료.
- 유재균. (2016). 기초지방의회 의정 성과의 평가 및 영향요인 분석, 카톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 임현만. 2006. 기초의회와 자치단체장의 정책역할에 관한 연구:재정상황과 정책역할 간 관계를 중심으로, 「한국행정논집」, 18(2):397-424.
- 전영상. (2010). 지방의원 유급제의 효과 인식에 관한 연구: 주민·공무원에 대한 인식조사를 중심으로, 「정책분석평가학회보」, 201(3):1-25.
- 정국용. (2007). 지방의원 의정활동 평가에 대한 영향요인 연구: 기초의회를 중심으로, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방정부 의정활동에 미치는 영향, 「도시행정학회보」, 21(1):25-48.
- 최근열·장영두. (2008). “지역언론 보도를 활용한 지방의회 의정활동 평가, 한국행정학회 동계학술대회.
- 최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고 방안, 「한국지방자치학회보」, 17(1):5-25.
- 최진혁. (2011). 지방의회 의정활동 전문성 강화방안:대전광역시의회 입법정책지원제도를 중심으로, 「정치정보연구」, 14(2):278-318.
- 최홍석·정재진. (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원 구성 변화를 중심으로, 「지방정부연구」, 10(3):211-233.

- 허훈. (2010). 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안, 「한국지방자치학회보」, 22(2): 149-168.
- 황아란. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직진출의 기회비용과 현실적 관계, 「지방정부연구」, 12(2):29-47.
- 황아란·송광태. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직 진출의 기회비용과 현실적 한계, 「지방정부연구」, 12(2):29-47.
- Abney, G. & Lauth, T. P. (1986). The politics of state and city administration, SUNY Press.
- Boyatzis. R. E. (1982). The Component Manager: A Model for Effective Performance. NY: John Wiley & Sons.
- Edwards, Geroge. C., Wattenberg, Martin P., & Lineberry, Robert L.(2008). Government in America: People, Politics, and Policy, 13th ed., New York:Pearson Education, Inc.
- Hill, K. & Mladenka, K. R. (1992). Democratic Governance in States and Cities. Pacific Grove, CA:Brooks.
- Lucia, A. D. and Lepsinger, R. (1999). The Art and Science of Competency Model. Massachusetts: Leadership Communication Inc.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). COmpetence at work: Models for Superior Performance. John Wiley & Sons, Inc.
- Zimmerman, J. F.(1986). State and Local Government, New York: Barnes and Noble Books.

김도희(金度希): 부산대학교 행정학 박사학위(2001)를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 지방행정, 거버넌스와 공공관리, 여성행정 등이다. 주요 논문으로는 “지방정부 복지행정서비스 효율적 공급을 위한 거버넌스적 접근방식의 정책적 함의”(2010), 다문화가족지원 조례의 여성주의와 다문화주의적 고찰(2016), 민관파트너십을 통한 가족친화마을만들기의 성공적인 추진을 위한 과제(2017) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

Abstract

Empirical Analysis of Legislative Activities After Introduction of Stipend System for Local Council Members and Improvement Issues: A Case Study on Ulsan Metropolitan City Council

Kim, Do Hee

This research has been motivated by a need for empirical analysis of whether a local council has been changed as intended when the stipend system was introduced, whether level of legislative activities has been improved through a behavioral change of council members, and in which way the stipend system has contributed for legislative activities. At the present moment by which the Ulsan city council has been formed for almost 20 years, it seems meaningful to perform empirical analysis about which problem the Ulsan city council is confronted with and which needs to be improved.

However, compared with other local governing bodies, research on the overall activities of the local council of Ulsan metropolitan city has never been performed properly. Ulsan is now facing a serious population drain due to the crisis of manufacturing industry which was once a primary driving force for the economy of Ulsan. Now it is important to promote depressed local economy by developing a new prosperous business. In this respect, the roles of council members for satisfying the needs of local residents are highly requested more than anything else. Therefore, it is necessary to examine the issues to be solved in the future through analysis of the current situation of how the stipend system introduced for the purposes of improving qualities and professionalism of council members is utilized.

A more considerable contribution of this research may be stated as assembling scattered data related to the Ulsan city council, ranging from 1997 when Ulsan city was promoted to a metropolitan city and the first council was formed up to the present, 2018, where the sixth council is active, and examining changes after the stipend system is introduced by organizing collected data systematically and analytically. Therefore, this research will be useful as policy grounds for establishing directions for legislative activities in the future.

Key Words: Ulsan Metropolitan City Council, Stipend System for Local City Council, Legislative Activities, Local council members