

# 지방의원 보수제도 개선 전·후 의정활동 만족도와 장애요인 비교분석\*

: 2002년과 2010년 실증조사를 중심으로

A Comparative Analysis into the Satisfaction and Obstacle Factors of  
the Local Assembly Activities before and after the Improvement of  
the Stipend System for Members of Local Assembly.

: Based on the 2002's and 2010's Survey of the Local Assembly

전 영 상\*\* · 현 근\*\*\*

Jun, Young-Sang · Hyun, Keun

## ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 지방의회 의정활동과 지방의원 보수제도에 관한 이론적 고찰
- III. 연구분석틀
- IV. 실증조사와 분석
- V. 분석의 종합과 논의
- VI. 결 론

지방의원 보수제도 개선의 효과를 검증하고 지방의회 의정활성화의 방해요인을 발견하여 그 개선점을 제시하기 위해 2005년 8월 지방자치법 개정에 따른 지방의원 보수제도 개선 전인 2002년과 개선 후인 2010년, 지역주민, 집행부 공무원, 지방의회 의원들의 의정

\* 이 논문은 2010년도 건국대학교의 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* 건국대학교 행정학과 강의교수(주저자)

\*\*\* 건국대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2010. 11. 10, 심사기간(1차): 2010. 11.11 ~ 2010. 12. 23, 게재확정일: 2010. 12. 23

활동만족도와 장애요인에 대한 인식의 변화를 조사하였다. 의정활동만족도 조사는 의정활동 전반, 의회내부활동, 주민관계활동, 집행부관계활동 등으로 분류하였고, 의정활동 장애요인은 제도적 요인, 행태적 요인, 기타 의정활동별 특성요인 등을 선정하였다. 조사결과, 주민집단과 공무원집단의 의정활동만족도는 전반적으로 낮은 수준이며 보수제도 개선 이후 더욱 낮아졌고, 의원집단들은 비슷한 수준을 유지하고 있었다. 세 집단 모두 의정활동의 가장 큰 장애요인으로 의원의 전문성 부족을 지적하였다. 의원집단은 주로 제도적 문제점을 제시한 반면에 주민과 공무원 집단은 의정행태적 측면의 문제점을 지적하였다. 이러한 문제점의 개선을 위해 보수액수준의 현실화, 지방의원 선거제도의 개선, 의정휴직제 설치, 의정 서포터즈와 시민의정포럼, 의정 거버넌스 구성 등을 제시하였다.

□ 주제어: 지방자치, 지방의회, 지방의원, 지방의원 보수제도, 의정활동 만족도

This paper is to study the recognition changes of the satisfaction and obstacle of local assembly activities before and after the improvement of the stipend system for members of local assembly in order to verify the effect of the improvement of local assembly members' stipend system, with survey to residents, local governmental officials and local legislators. The satisfaction of local assembly activities was investigated with the whole satisfaction degree, inside activities, relations with residents, local governmental relations, and so on. And the obstacles of it were surveyed with institutional factors, behavioral factors, and specific factors of legislature activities.

On the consequence of investigation, residents group and local governmental officials group generally had low degrees of the satisfaction, and lower ones after the improvement of the stipend system. And local legislator group had the same degrees before and after the improvement of the system. The worst obstacle is the lack of legislators' expertness in all three groups. The legislators mainly presented institutional problems; however, residents group and the officials group pointed legislators' behaviors problems. For the improvement of these problems, this paper proposes the following: 1) increasing the rewards of local legislators up to the proper level, 2) reforming the election system of local legislators, 3) establishing suspension system for local legislator, and 4) founding legislature supporters, civil legislature forum, and legislature governance.

□ Keywords: local autonomy, local assembly, local legislator, stipend system of local legislators, legislature satisfaction.

## I. 서론

지방자치는 일정한 구역에 거주하는 주민들이 스스로 자신과 공동체의 생활에 필요한 사항을 결정하는 권리에서 비롯된다. 따라서 자치단체의 의사를 결정하고 집행하는 모든 권한은 주민들로부터 나온다. 우리의 지방자치제는 자치단체의 의사를 결정하는 지방의회와 이를 집행하는 지방정부로 대립구조를 구성하여 상호 견제와 협력을 꾀하려 하였으나 의회·강수장형을 취함으로써 자치단체장 우위의 구도를 형성하였다. 또한 지방의회를 구성하는 지방의원의 무보수 명예직을 선택함으로써 짧은 회기, 비상시적 의회운영에서 비롯된 여러 가지 문제가 발생해 왔다.

우리나라의 지방자치는 6.25전쟁 중인 1952년 자유당과 결별한 이승만 정권이 지역적 기반마련을 위해 지방의회 구성을 강행함으로써 시작되었다가 1960년 5.16 쿠데타로 인해 중단되었다. 1987년 민주화와 제6공화국 헌법에 지방자치제의 실시를 명시하였으나 법률유보를 수단으로 그 시행을 무작정 지연시키다가 학계와 시민사회의 지속적인 요구에 의해 1991년 부활되었다.

우리나라 지방자치의 부활은 세계화와 동시에 진행된 지방화라는 21세기 시대적 조류에 따라 많은 기대와 관심 속에 20년의 세월이 경과하였다. 이러한 기대와 관심 속에 달려온 지방의회에 대한 국민들의 성적표는 만족보다는 실망, 기대보다는 좌절에 가까운 것 같다.

최근 국토의 균형발전과 지방분권이 더욱 강조되고 있으며, 교육자치, 자치경찰, 특별행정기관이양, 국가사무이양, 중앙과 지방의 권한 재배분 등이 강력히 요구되고 있다. 그러나 세계화시대 국내·외 환경의 급격한 변화에도 불구하고 지방자치제는 중층구조적 모순에서 비롯된 중앙과 지방, 광역과 기초 자치단체간 권한과 예산 갈등, 기관대립형과 자치단체장 우월적 구도가 야기하는 지방자치단체장과 지방의회의 갈등, 자치단체와 지역주민 간의 갈등과 같은 제도적 모순이 내재해 있다(한형서, 2007: 2). 또한 제왕적 자치단체장의 독주를 견제하고 주민의 편에 서야 할 지방의회가 지역유지와 토호세력들에 의해 장악되어 주민대표로서 주민의 이익을 위한 활동보다 사익추구, 이권개입 등 각종 비리와 부패 문제를 야기하고, 정치적 갈등을 해소하기 보다는 오히려 갈등의 확대·재생산하고 있다(전영평, 2003: 83-84; 지병문, 2004: 40-41; 최홍석·정재진: 213 재인용). 더욱이 현행 정당공천제는 유능한 인재나 전문가들의 의회진입에 유리하기 보다는 오히려 진입장벽으로 작용하고 있는 실정이다.

최근 지방분권의 확대와 함께 지방의회의 주민대표 기능과 집행부 감시와 견제 기능이 더욱 중요해지고 있으며, 지방의원의 자질과 역량을 제고시키고 전문성과 책임성을 향상시켜야 할 시기이다(황아란·송광태, 2008: 46). 이러한 지방의회의 문제를 해결하고 지방자치의

발전을 위한 새로운 시도가 지방의원 보수제도의 개선이다. 의정전문성 향상과 지방의회 쇄신을 위해 지방의원에게 적절한 보수를 지급함으로써 유능한 인재가 지방의회에 진출할 수 있도록 유인하고, 부패와 비리의 유혹에서 벗어나 의정활동에 전념할 수 있도록 경제적 안정 기반을 마련하자는 것이다.

2005년 8월 4일 지방자치법 개정을 통해 지방의원의 보수제도가 개선되면서 보수액의 크기에 대한 자율권이 지방자치단체에게 주어지자 월정수당의 과다인상과 자치단체간 불균형의 문제가 계속 제기되고 있다(이주희, 2006; 박재욱, 2007; 송광태, 2007; 김진국, 2008; 임채홍·고경훈, 2009:171 재인용).

현재 지방의원 보수제도가 정규 월정수당의 지급 등으로 개정·시행된 지 4년이 경과하였다. 제도개선의 효과가 나타나기에는 이른 시기일 수도 있다. 그러나 지방의원 보수제도의 바른 정착을 위해서는 제도운영실태에 대한 조기 진단과 처방이 필요하다.<sup>1)</sup>

지방의회의 주요 이해관계자는 지방의원을 선출하는 지역주민, 지방의회의 대응 파트너인 집행부를 구성하는 공무원 그리고 지방의회를 구성하는 지방의원들이다. 이 연구는 지방의회의 주요 이해관계자 집단인 지역주민, 집행부 공무원, 지방의원을 대상으로 2005년 8월 4일 개정되고 2006년 1월 1일 시행된 지방의원 보수제도 정비 4년 전인 2002년과 4년 후인 2010년 지방의회의 의정활동 만족도와 장애요인에 대한 인식이 어떻게 어느 정도 변화되었는지 조사함으로써 지방의원 보수제도 개선의 효과를 검증하고 지방의회 의정활성화의 장애요인을 진단·처방함으로써 지방의원 보수제도의 정착과 지방의회 활성화를 통한 지방자치의 발전에 기여하고자 한다. 연구목적 달성을 위해 연구대상지역의 주민과 공무원 그리고 지방의원을 대상으로 실증조사를 실시하고 조사결과를 분석하였다.

1) 2005년 8월 지방자치법 제32조의 개정을 통해 2006년 1월부터 매일 정기적으로 '직무활동에 대하여 월정수당'을 지급하게 된 것에 대하여 여러 연구에서 "지방의원 유급제의 도입"으로 표현하고 있다(이주희(2006), 임채홍·고경훈(2009), 장갑호 외(2010), 전영상(2010), 최홍석·정재진(2006), 하정봉·박세정(2009), 한형서(2007), 황아란(2008), 황아란·송광태(2008) 등). 그러나 이러한 지방의원의 유급화 과정이 수차례의 지방자치법 개정과정을 거쳐 진행되어 온 것이며, 기존에 지급되던 '회기수당'이 '월정수당'의 형태로 바뀌고 그 보수액을 지방자치단체가 의정비심의위원회를 구성하여 조례로 정하도록 개정된 것을 "지방의원 유급제 도입"으로 표현하는 것은 법개정의 결과가 현실적으로 유급제적 효과가 있더라도 학문적 표현상 의문이라는 의견이 제기되기도 한다. 따라서 본 연구에서는 심사위원의 권고를 고려하여 2005년 8월 지방자치법 개정에 대하여 "지방의원 보수제도 개선" 또는 "지방의원 보수체제 정비"로 표현하고 이를 위주로 "지방의원 유급제 도입" 또는 "지방의원 유급제 시행" 등 지방의원 유급제와 관련된 표현을 혼용한다.

## II. 지방의회 의정활동과 지방의원 보수제도에 관한 이론적 고찰

### 1. 지방의회 의정활동의 문제점

지방의회(council of local government)는 주민에 의하여 선출된 대표인 의원을 그 구성원으로 하여 성립하는 합의제 의사기관이다. 대표란 전 구역, 전 주민의 일체적 이익의 대표이며, 합의제는 다수결에 의해 기관의사가 결정되는 제도이고, 의사기관은 지방자치단체의 의사를 결정하고 지방자치의 운영에 결정적으로 참여하는 권한을 가진 기관임을 말한다(최창호, 2002: 312).

지방의회는 지방자치단체의 운영에 관한 의사를 결정하는 의결기관이며, 정책과 조례를 제정 및 개정하는 입법·정책권한, 예산심의·의결 및 결산승인 권한, 집행부 감시·감독권한, 주민청원과 진정 수리권한을 가진 주민의사결정기관이다(김동훈, 1999; 송광태, 2001: 48 재인용; 김영수, 2007: 185). 따라서 지방의회는 조례 제정 및 개정, 예산심의·의결, 결산승인, 행정사무조사·감사, 시정질의, 주민청원·민원처리, 주민의사수렴 등을 주요 기능으로 수행한다.

한국의 지방자치는 1987년 개정된 제6공화국 헌법과 1989년 개정된 지방자치법을 근거로 1991년 3월 26일 기초의원 선거와 6월 20일 광역의원 선거를 실시함으로써 우선 부활되었다가 1995년 6월 27일 제1회 4대 동시지방선거를 통해 민선자치단체장을 선출함으로써 전면 부활되었다(주용학, 2005: 70; 최홍석·정재진, 2006: 211).

학계와 시민사회의 요구에 밀려 다급하게 재개된 우리의 지방자치제는 제도의 선택단계에서 이미 갈등이 예상되었다. 지방의회 의정활동의 문제점에 대한 여러 학자들의 견해(강춘성, 2001; 나중식, 1996; 김연기 외, 1998; 박천오·서우선, 2004; 장갑호 외, 2010)를 종합 정리하면, 우선, 광역과 기초라는 중층제를 택한 지방자치제도는 중앙정부와 지방정부는 물론 광역자치단체와 기초자치단체 간의 권한과 예산을 둘러싼 갈등을 양산하고 있으며, 지방의회의 권한 협소문제가 야기되고 있다. 둘째, 기관대립형 가운데 의회·수장형과 강수장형의 지방정부를 선택하면서 집행부와 지방의회의 갈등구조가 형성되었고 실제 운영에 있어 기관대립형의 장점인 협력과 견제 보다는 제왕적 자치단체장의 독주, 지방의회 의정활동에 대한 비협조적 태도 등 문제점이 더 많이 나타나고 있다. 셋째, 무보수 명예직을 채용하고 겸업을 허용함으로써 전문인력 내지 유능한 인재의 지방의회 진입이 억제되고 도덕성과 자질이 부족한 인물이 유입되었으며, 지방의원들의 사익추구행위가 조장되고 있다. 넷째, 짧은 회기로 인해 조례의 제·개정, 예산심의 등 의정활동 전반에 걸쳐 민의를 수렴하거나 깊이 있는

토론과정을 거치지 못하고 졸속 처리되는 행태가 만연되고 있다. 이러한 지방의회 의정활동의 장애요인은 제도적인 요인 외에 행태적 측면에서도 나타나고 있다. 시정질의 과정에서 의원들의 '몰아붙이기식 질의'와 집행부의 '성의없는 답변,' 예산심의과정에서의 지방의원의 '자기지역구 챙기기' 등이 문제로 제기되고 있다. 더욱이 지방의원 정당공천제로 인해 지방의원들의 '소속정당 거수기화' 내지 공천에 영향력을 가진 국회의원이자 자치단체장의 '서슴없는 하수인 역할' 내지 '예산결탁,' 그리고 반대정당의 자치단체장과 지방의원간의 '무조건 반대하기' 등이 문제로 나타나고 있다.

## 2. 지방의원 보수제도 개선의 필요성과 진행과정

최근 지방의회의 제도적·행태적 문제점과 주민들의 이해 부족과 무관심 등으로 인해 지방의회 무용론까지 제기되고 있다(김순은, 2001). 지방의회의 이러한 현실적 한계를 극복하고 지방의회의 새로운 혁신을 통해 지방자치의 새바람을 일으키려는 취지에서 2005년 8월 지방의원 보수제도가 개정되었다. 무보수 명예직의 한계에서 비롯되는 여러 가지 문제를 극복하기 위해 지방의원에게 적정 수준의 보수를 지급함으로써 지역의 참신하고 유능한 인재를 지방의회에 유인함으로써 새로운 혁신의 역동성을 찾고, 지방의원의 경제적 안정을 꾀하는 한편, 비리와 부패의 유혹에서 벗어나고 의정활동 상시화를 가능케 하려는 것이었다.

이러한 지방의원 유급제의 필요성 내지 도입효과에 대한 여러 학자들의 견해를 전영상(2010: 5)은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 경제적 유인을 통해 젊고 유능한 그리고 참신하고 신뢰받는 지역인재를 지방의회에 유입하여 지방의회의 부정적 행태의 개선, 전문성 향상, 대표성 제고를 이루려는 것이다. 둘째, 보수의 지급으로 경제적 안정을 꾀함으로써 부패와 비리의 유혹에서 자유롭게 하고 의정활동에 전념토록 함으로써 의정상시화가 가능하도록 하려는 것이다. 셋째, 보수의 지급을 통해 지방의원의 사기를 진작하고 의정활동에 대한 열정과 사명감을 향상시키려는 것이다. 넷째, 유급제의 실시에 따라 발생할 의정활성화의 효과 중 하나인 예산절감이 지방의원 유급화의 비용을 충분히 상쇄할 것이라는 예측이다.

외국의 지방의원 보수제도는 무급제, 유급제, 무급제 원칙에 일정수당 지급의 세가지 유형으로 구분된다. 일반적으로 대의회제는 무급제와 비상근을 택하고, 소의회제는 유급제와 상근제를 채용하고 있다. 유럽은 전통적으로 작은 정부를 지향해 왔으며 비상근 명예직을 선호하고 있다. 지방의원들이 해당 지역의 귀족 내지 유지로 구성되어 있고 보수를 받는 것을 오히려 불명예로 여기고 있다. 아울러 본래의 직업을 계속할 때 정책결정과정에 다양한 의견을 수렴할 수 있다는 점에서 명예직을 더 선호하는 편이었다. 이후 산업화·도시화를 거치면서 행정수요가 폭증하자 보다 높은 전문성이 요구되었고 이에 따라 지방의원의 보수화가 추진되

어 명예직 기반에 실비보상을 하는 형태로 전환되었다(강인호 외, 2004: 282-286).

미국의 지방의원 보수제도는 지방정부의 형태에 따라 다르다. 카운티의 경우 의회-민선행정관(Council-Elected Executive Form)형 지방정부에서는 선거를 거쳐 선출된 민선행정관이 강력한 행정권한을 행사하고 의회는 집행부를 견제하는 역할에 국한하고 있다. 의회-매니저(council-manager)형 또는 위원회(Commission) 형의 지방정부는 의회가 우위를 가지고 집행부의 업무까지 실질적으로 장악하고 직접적인 영향력을 발휘한다. 카운티(county)는 지방의원의 급여를 도시의 인구나 면적에 비례하지 않고 지역정부의 전통에 따라 각기 다르게 결정하고 있다(김주경, 2005: 235-236).

일본의 지방의원 보수제도는 대의회제를 선택하고 있어 본질적으로 명예직의 성격을 가지나 현실적 측면을 고려하여 비상근과 전문직의 혼합적 성격을 갖는다(김주경, 2005: 235-236). 지방의원 정수와 보수의 결정에 지방정부의 재량이 많다. 중앙정부는 지방의원 정수의 상한선을 규정하고 그 범위 안에서 지방자치단체가 보수와 함께 자율적으로 결정하도록 하고 있다(최병대, 2003: 56). 최근 지방의원들의 보수가 높아 오히려 이를 삭감하려는 운동이 전개되고 있다.<sup>2)</sup>

한국의 지방의원 보수제도는 1949년 지방자치법 제정 당시 무보수 명예직으로 규정하였다. 1988년 지방자치법 개정 시에 무보수·명예직을 원칙으로 하고 회기 중에 한하여 일비, 회기 중이나 공무상 여행일 때 여비를 지급하는 것으로 규정하였다(강인호 외, 2004: 282-283). 1994년 지방자치법 개정으로 일비와 여비 이외에 회기수당을 지급하는 규정을 신설하였다. 2003년 6월 지방자치법 개정에서 명예직 규정을 삭제하고 지방의원에게 지급되는 비용을 '의정활동비'와 '여비' 그리고 '회기수당'으로 정하였다. 2005년 8월 지방자치법의 개정을 통해 '회기수당'을 '월정수당'으로 바꾸고 2006년 1월부터 지방의원들에게 매월 수당이 지급되도록 시행하였다(김주경, 2005: 231; 하정봉·박세정, 2009: 225).

### 3. 선행연구 검토

2006년 지방의원 보수제도가 정비·시행된 기간이 짧아서인지 지방의원 보수제 개선 내지 유급제 도입 효과나 의정활동성과 향상에 대해 연구한 논문은 드물다. 2006년 실시된 지방선거의 결과를 바탕으로 지방의원 유급제의 효과를 파악하려는 논문으로는 최홍석·정재진의 연구(2006)와 황아란의 연구(2008)가 있다. 최홍석·정재진의 연구(2006)는 지방의원 유

2) 일본의 나고야시 시의원의 경우 연간 1630만엔(약 2억2300만원)의 보수를 받고 있어 시민단체와 지방자치단체장들이 이를 삭감시키려는 운동을 전개하고 있다(조선일보, 2010년 12월 17일자 18면).

급제 도입 취지인 유능한 인재, 전문성, 참신성 등의 확보 여부를 파악하기 위해 전국의 광역 및 기초 지방의회 구성원의 학력, 직종, 연령, 성별 등 인적구성의 차이를 비교하였다. 황아란의 연구(2008)는 지방의원 유급제 효과를 파악하기 위해 선거경쟁률, 도전후보비율, 출마자의 학력, 직업, 경력을 조사하여 참신한 인재의 유인 여부를 파악하려 하였다(전영상, 2010: 5-6). 지방의원 보수제도 개선의 효과와 관련하여 지방의회의 의정활동성과에 대한 인식 조사를 수행한 연구는 장갑호 외의 연구(2010), 김영수의 연구(2007), 전영상의 연구(2010), 황아란·송광태의 연구(2008)가 있다. 장갑호 외의 연구(2010)는 기초지방의회를 대상으로 의정활동평가와 주민만족도에 대한 영향요인을 검증하고 있다. 기초지방의회의 주민만족도 영향요인을 의정요인, 정당참여요인, 유급제요인, 전문성요인으로 구분하고 의정활동요인으로 조례제정·개정활동, 예산심의와 결산활동, 행정사무감사·조사활동, 시정질의활동, 주민의견수렴·처리활동으로 나누어 주민을 대상으로 한 설문조사 결과를 분석하고 발전 방안을 모색하였다. 김영수의 연구(2007)는 의정활동의 효율성 증진 요인을 파악하기 위해 민주성, 책임성, 전문성, 효율성을 지표로 조례제·개정활동, 예산·결산심의, 행정감사·조사, 지방의회운영, 대민활동에 대한 만족도 조사결과를 분석·평가하였다. 전영상의 연구(2010)는 혁신성, 자질, 전문성, 대표성, 사기 및 적극성, 부패 및 비리, 의정활동 상시화 등의 요인과 지방의원 유급제 효과의 인과관계를 분석하고 있다. 실증조사를 통한 인식연구인 황아란·송광태의 연구(2008)는 전국의 광역의원들과 기초의원들의 유급제에 대한 인식과 행태를 설문조사하였다. 유급제에 관한 인식요인으로 유급제의 필요성과 효과, 현행의원의 보수수준에 대한 만족도, 출마동기에 미친 영향, 유급화 이후 원내 활동의 변화 등을 조사하고 있다. 선행연구에 대한 검토 결과, 의정활동성과에 대한 주민만족도를 조사한 연구들은 주로 조례제정 및 개정활동, 예산의 심의 및 결산관련 활동, 행정감사와 조사활동, 시정질의, 주민의견수렴, 의회운영 등 지방의회의 고유 권한과 기능을 중심으로 주민설문을 통한 실증조사 결과를 분석하고 있다.

### Ⅲ. 연구분석틀

최근 만족도 조사가 다양한 분야에서 폭넓게 활용되고 있다. 주민만족도는 “주민들의 수요와 욕구의 충족정도에 대한 반응”이다. 현재 행정학 분야에서도 주민의 행정수요에 대한 대응성을 중시하고, 현대사회 주류인 시장경쟁원리에 따라 성과중심 경제원칙이 중시되고 있다. 주민의 행정수요와 요구에 대한 만족도 조사는 응답주체의 긍정적 평가영역을 더욱 발전

시키고, 부정적 평가영역은 그 실태와 원인을 깊이 파악하여 서비스의 질적·양적 개선을 추진하려는 것이다(장갑호 외, 2010: 528). 따라서 지방의회 의정활동에 대한 주민 만족도와 장애요인에 대한 조사는 지방의회의 대응성과 성과향상에 기여하고 의정 서비스 수준의 질적·양적 제고에 기여할 수 있으리라 생각된다.

지방의회 의정활동 및 지방의원 보수제도와 관련된 이론적 논의와 선행 연구를 검토한 결과에 따라 연구분석틀을 설정하였다. 의정활동만족도에 관하여서는 의회의 권한과 기능을 기준으로 의정활동을 의회 내부 활동으로 조례제정·개정활동, 예산심의·결산활동, 시정질의활동, 행정조사·감사활동으로 분류하였다. 주민과의 관계 활동으로 주민의견수렴활동과 청원·민원처리활동으로 분류하였다. 집행부와의 관계 활동으로 집행부와의 협력관계와 집행부에 대한 영향력으로 분류하였다. 이렇게 분류된 의정활동들과 함께 의정활동 전반에 대한 만족도를 만족도 요인으로 선정하였다. 의정활동 장애요인에 대한 인식은 제도적 요인, 행태적 요인, 기타 의정활동별 특성에 따른 요인으로 설정하였다. 제도적 요인으로는 지방의회의 권한부족, 집행부와의 갈등과 비협조의 문제, 짧은 회기로 인한 심의 시간 부족 등의 문제를 선정하였고, 행태적 요인으로는 지방의원들의 전문성 부족, 자질과 도덕성의 부족, 개인적·정치적 이해관계 등을 선정하였다(〈표 1〉 참조).

일반적으로 사회과학 실험에서 혼란변수의 통제는 매우 어렵다. 지방의원 보수제도 개선의 효과를 검증하는데 있어서도 완벽한 실험통제는 현실적으로 불가능하다. 이러한 한계상황 하에서 제도개선의 효과를 분석하기 위해서는 제도의 개선 전과 개선 후의 여러 변수들의 변화를 비교 분석함으로써 제도의 개선효과에 대한 추정이 가능하다. 지방의회를 둘러싸고 있는 외부와 내부 환경 요인을 비교할 때 지방의회의 주요 이해관계자는 지방의회를 구성하는 지방의원을 선출하는 지역주민과 집행부의 공무원 그리고 내부환경인 지방의원 자신들이라고 할 수 있다. 따라서 의정활동만족도와 장애요인에 대한 지역주민, 집행부 공무원, 지방의회 의원들의 인식을 2006년 시행된 지방의원 보수제도 개선 4년 전인 2002년과 4년 후인 2010년 두 차례 조사하고 이를 비교·분석함으로써 지방의원 보수제도 개선의 효과를 살펴본다. 또한 의정활동장애요인에 대한 원인을 진단하고 이의 개선방안을 처방함으로써 지방의원 보수제도 개선의 목표달성과 이를 통한 지방의회 활성화에 기여하고자 한다.

〈표 1〉 연구분석틀

제도변화	인식구분	의정활동분야
지방의원 보수제도	제도인식	지방의원 보수제도 개선 필요성 지방의원 보수제도 개선 효과

제도변화	인식구분	의정활동분야	
	만족도	종합	전반적인 만족도
		의회 내부 활동	조례제정·개정 예산심의 시정질의 행정조사·감사
		주민 관계	주민의견수렴 청원·민원처리
		집행부 관계	집행부와의 협력관계 집행부에 대한 영향력
	장애요인	제도적 요인	권한부족 집행부와의 갈등·비협조 짧은 회기
		행태적 요인	전문성 부족 자질·도덕성 부족 개인적·정치적 이해
		기타 요인	의정활동별 특성요인

## IV. 실증조사와 분석

### 1. 조사설계

지방의회의 주요 이해관계자 집단인 지역주민, 집행부 공무원, 지방의회 의원들의 의정활동만족도와 문제점에 대한 인식이 2006년 1월 시행된 지방의원 보수제도 개선 전인 2002년과 개선 후인 2010년 사이에 어떻게 변화되었는지 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문지는 연구 설계에서 선정된 측정도구를 측정하는 측정변수와 리커트 5점 척도를 활용하였다. 조사기간은 2002년 10월~11월, 2010년 1월~2월이었으며, 조사원의 방문에 의한 배포와 수거를 통해 표본자료를 수집하였다. 조사범위는 충주지역 주민과 충주시 공무원 그리고 충주시의회 의원이다. 설문지는 2002년 표본수집은 주민을 대상으로 400부를 배포하여 350부를 수거하였고, 공무원을 대상으로 250부를 배포하여 218부를 수거하였다. 지방의원은 24명중 20명이 조사에 참여하였다. 2010년 표본수집은 주민을 대상으로 600부를 배포하여 400부를 수거하였고, 공무원을 대상으로 500부를 배포하여 367부를 수거하였다. 충주시의회 의원 19명 전수조사가 이루어졌다. 조사된 표본자료의 특성은 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 응답자의 인구통계학적 특성(단위: %)

구분	항목	연도	주민	공무원	의원	
성별	남자	2002	47.4	83.9	94.4	
		2010	60.3	65.5	88.9	
	여자	2002	52.6	16.1	5.6	
		2010	39.7	34.5	11.1	
연령	20대	2002	2.9	6.5	0	
		2010	10.0	6.9	0	
	30대	2002	30.3	37.8	5.0	
		2010	16.5	29.2	0	
	40대	2002	59.8	43.8	30.0	
		2010	38.8	45.6	16.7	
	50대	2002	6.1	12.0	25.0	
		2010	28.0	18.3	72.2	
	60대	2002	0.9	0	40.0	
		2010	6.7	0	11.1	
	학력	초등 이하	2002	2.1	0	10.0
			2010	1.3	0	0
중졸		2002	10.3	2.3	15.0	
		2010	11.8	0.3	0	
고졸		2002	57.5	35.5	50.0	
		2010	46.0	17.3	29.4	
대졸		2002	25.8	60.4	20.0	
		2010	37.0	72	41.2	
대학원 이상		2002	4.4	1.8	5.0	
		2010	3.9	3.3	29.4	
거주 기간 (직급)	5년 미만 (9급 이하)	2002	12.2	14.0	5.0	
		2010	7.5	18.7	0	
	6~10년 (8급)	2002	19.2	24.3	0	
		2010	4.9	15.9	0	
	11~15년 (7급)	2002	16.0	44.9	0	
		2010	9.6	45.3	0	
	16~20년 (6급)	2002	12.5	15.0	0	
		2010	19.4	17.6	0	
	20년 이상 (5급 이상)	2002	39.9	1.9	95.0	
		2010	58.7	2.5	100	

## 2. 실증분석

### 1) 의정활동 만족도

지방의회의 의정활동만족도와 장애요인에 대한 인식이 2006년 시행된 지방의원 보수제도 개선 4년 전인 2002년과 개선 4년 후인 2010년 사이에 어떻게 변화되었고, 얼마나 차이가 있는지 알아보기 위해 지방의회의 주요 이해관계자인 주민, 공무원, 지방의원 집단의 인식조사를 실시하였다. 우선, 지방의원 제도에 대한 인식요인과 지방의회의 의정활동만족도 간의 상관관계를 알아보기 위해 <표 3>과 같이 상관관계분석을 실시하였다. 분석결과, 모든 보수제도 인식요인과 의정활동만족도 요인간의 관계가 99% 유의수준에서 유의미한 관계를 가지고 있으며 Pearson 상관계수로 볼 때 모든 관계가 .350 이상으로 사회과학 데이터로서는 높은 설명력을 가진다고 할 수 있다. 따라서 만족도와 관련된 인식요인의 변화를 통해 지방의원 보수제도 개선의 효과를 설명하는 것이 가능할 것으로 보인다.

T-test를 통한 Levene의 등분산 검정을 통해 각 이해관계자 집단의 2002년 표본과 2010년 표본을 비교하였다. F값과 그 유의확률로 볼 때 <표 4>와 같이 주민집단 표본들은 모든 의정활동분야에서 등분산이 가정되지 않았고, 공무원집단은 주민의견수렴활동만 등분산이 가정되지 않았고 다른 의정활동분야는 모두 등분산이 가정되었다. 의원집단은 모든 의정활동분야에서 등분산이 가정되지 않았다. 등분산가정 여부에 따른 t값과 유의수준으로 각 이해관계자들의 2002년 표본과 2010년 표본의 의정활동분야별 만족도의 차이를 살펴보면, 주민집단들은 집행부와의 협력관계와 집행부에 대한 영향력의 분야에서만 유의미한 차이가 나타나지 않았고 다른 의정활동분야에서는 모두 유의수준 95%에서 의미있는 차이가 나타났다. 공무원집단들은 전반적인 의정활동만족도, 예산심의활동, 주민의견수렴활동, 집행부와의 협력관계, 집행부에 대한 영향력 분야에서 유의수준 95%에서 의미있는 차이가 나타났으나, 조례제정·개정활동, 시정질의활동, 행정감사·조사활동, 청원·민원처리활동에서는 95% 수준에서 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 의원집단들은 시정질의활동 분야, 집행부와의 협력관계 분야에서 95% 유의수준에서 유의미한 차이가 나타났고 다른 의정활동분야에서는 95% 유의수준에서 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 또한 평균값의 차이로 볼 때 주민들은 모든 의정분야에서 2002년 집단보다 2010년 집단의 평균이 감소한데 비해, 의원들은 2002년 집단에 비해 2010년 집단의 평균이 모든 의정활동분야에서 증가하였다. 공무원들은 집행부와의 협력관계와 집행부에 대한 영향력 분야에서만 2002년 집단 보다 2010년 집단의 평균이 증가하였고, 다른 분야의 평균은 모두 감소하였다.

주민, 공무원, 의원 집단의 지방의원 보수제도 개선 전후의 인식차이를 의정활동분야별로

살펴보면, 전반적인 의정활동만족도에 대해서는 주민집단의 만족도 평균이 2002년 3.2에서 2010년 2.17로 공무원집단은 2002년 3.26에서 2010년 2.61로 95% 수준에서 유의미한 감소를 보이고 있다. 두 집단 가운데 공무원 집단이 주민집단보다 전반적인 만족도가 높은 것으로 나타났다. 의원집단은 보수제도 개선 전후 집단간 유의미한 차이는 없으나 의정활동 전반에 관하여 보통 수준의 만족도(2002년 3.05, 2010년 3.17)를 나타내고 있다.

조례제정·개정활동분야에 대한 만족도를 조사한 결과, 주민집단은 2002년 2.96에서 2010년 2.31로 95% 수준에서 유의미한 감소를 보이고 있다. 공무원집단과 의원집단은 2002년과 2010년 표본간 유의미한 차이를 보이지 않으나 공무원집단은 보통수준(2002년 2.99, 2010년 2.92), 의원집단은 보통보다 높은 수준(2002년 3.32, 2010년 3.42)의 만족도를 가지는 것으로 나타났다.

예산결산활동분야의 만족도 조사결과, 주민집단의 만족도는 2002년 2.85에서 2010년 2.32로, 공무원집단의 만족도는 2002년 2.95에서 2010년 2.83으로 95% 수준에서 의미 있는 감소를 보이고 있다. 의원집단의 만족도는 보수제도 개선 전후의 두 표본간 의미 있는 차이가 없이 보통수준(2002년 2.89, 2010년 3.26)의 만족도를 보이는 것으로 나타났다.

시정질의활동분야에 대한 만족도 조사결과, 주민집단은 2002년 2.90에서 2010년 2.38로 95% 수준에서 유의미한 감소를 보이거나 의원집단은 2002년 2.95에서 2010년 3.89로 95% 수준에서 의미 있는 증가가 나타났다. 공무원집단은 보통이하 수준(2002년 2.82, 2010년 2.73)의 만족도를 보이거나 2002년 표본과 2010년 표본의 차이는 95% 수준에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

지방의원 보수제도 개선 전후 행정조사·감사활동에 대한 만족도는 주민집단은 2002년 2.84에서 2010년 2.29로 95% 수준에서 의미 있는 감소를 보이고 있다. 공무원집단(2002년 2.89, 2010년 2.82)과 의원집단(2002년 2.95, 2010년 3.21)은 각기 보통 수준의 만족도를 보이고 있으나 보수제도 개선 전후의 표본집단간 의미 있는 차이는 없는 것으로 나타났다.

주민의견수렴활동에 대한 만족도 조사결과, 주민집단은 2002년 2.88에서 2010년 2.32로, 공무원집단은 2002년 3.19에서 2010년 3.03으로 95% 유의수준에서 집단표본간 유의미한 감소를 나타내고 있다. 의원집단은 보통과 만족 사이의 값을 가지나 시차를 둔 표본간 의미 있는 차이는 없는 것으로 나타났다(2002년 3.35, 2010년 3.53).

청원·민원처리활동에 대한 만족도 조사결과, 주민집단은 2002년 2.91에서 2010년 2.35로 95% 수준에서 유의미한 차이가 나타났다. 공무원집단은 보통수준(2002년 3.03, 2010년 2.93)의 만족도를 보이고 의원집단은 보통 이상 수준(2002년 3.21, 2010년 3.47)의 만족도를 보이거나 2002년 표본과 2010년 표본의 차이는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

집행부와의 협력관계에 대한 만족도에서 주민집단은 2002년 표본과 2010년 표본 사이에 95% 수준에서 유의미한 차이가 없고 보통이하 수준이며(2002년 2.98, 2010년 2.96), 공무원집단은 2002년 2.76에서 2010년 3.23으로, 의원집단도 2002년 2.80에서 2010년 3.28로 각기 95% 수준에서 유의미한 증가를 보였다.

집행부에 대한 영향력 행사의 만족도 조사결과, 공무원집단은 2002년 보통이하(2.79)에서 2010년 보통이상(3.26)으로 유의수준 95%에서 유의미하게 증가한 것으로 나타났다. 주민집단과 의원집단은 유의미한 차이는 없이 주민집단의 만족도 평균은 보통이하의 수준(2.99, 2.98), 의원집단은 보통이상의 수준(3.10, 3.11)을 유지하는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과, 전반적으로 주민집단의 만족도는 보통이하의 수준에서 불만족으로 감소되는 경향이 나타났고, 공무원집단은 보통 수준에서 조금 떨어지는 변화를 보이며, 의원집단은 보통에서 만족 사이의 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

<표 3> 지방의원 보수제도 인식과 의정활동 만족도 요인간 상관관계분석

인식 구분	전반적 만족도	조례 활동	예산 활동	시정 질의	감사 조사	의견 수렴	청원 민원	보수제 필요성	보수제 개선효과
전반적 만족도	1	.640**	.581**	.577**	.601**	.570**	.575**	.457**	.439**
		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	715	685	681	676	676	679	677	715	714
조례 활동	.640**	1	.707**	.671**	.645**	.633**	.688**	.434**	.435**
	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	685	732	728	723	723	724	723	732	731
예산 활동	.581**	.707**	1	.651**	.643**	.546**	.580**	.389**	.366**
	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000
	681	728	728	721	721	723	721	728	727
시정 질의	.577**	.671**	.651**	1	.701**	.592**	.621**	.401**	.359**
	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000
	676	723	721	723	716	720	716	723	722
감사 조사	.601**	.645**	.643**	.701**	1	.637**	.643**	.412**	.405**
	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000
	676	723	721	716	723	718	717	723	722
의견 수렴	.570**	.633**	.546**	.592**	.637**	1	.744**	.422**	.417**
	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000
	679	724	723	720	718	727	718	727	726
청원 민원	.575**	.688**	.580**	.621**	.643**	.744**	1	.432**	.422**
	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000
	677	723	721	716	717	718	723	723	722

인식 구분	전반적 만족도	조례 활동	예산 활동	시정 질의	감사 조사	의견 수렴	청원 민원	보수제 필요성	보수제 개선효과
보수제 필요성	.457**	.434**	.389**	.401**	.412**	.422**	.432**	1	.677**
	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000
	715	732	728	723	723	727	723	784	783
보수제 개선 효과	.439**	.435**	.366**	.359**	.405**	.417**	.422**	.677**	1
	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	
	714	731	727	722	722	726	722	783	783

\*\* . 상관계수는 0.01수준(양쪽)에서 유의함.

<표 4> 의정활동별 이해관계집단의 지방의원 보수제도 개선 전후 만족도 차이 검증

의정분야	집단	연도	평균	표준편차	t	p	평균차
전반적인 의정활동 만족도	주민	2002	3.20	.669	17.764	.000	1.037
		2010	2.17	.845			
	공무원	2002	3.26	.753	10.100	.000	.649
		2010	2.61	.739			
	의원	2002	3.05	.705	-.606	.548	-.114
		2010	3.17	.383			
조례제정·개정활동	주민	2002	2.96	.613	11.647	.000	.656
		2010	2.31	.859			
	공무원	2002	2.99	.774	10.108	.268	.068
		2010	2.92	.676			
	의원	2002	3.32	.478	-.659	.514	-.105
		2010	3.42	.507			
예산결산 활동	주민	2002	2.85	.694	8.765	.000	.528
		2010	2.32	.884			
	공무원	2002	2.95	.728	2.025	.043	.120
		2010	2.83	.658			
	의원	2002	2.89	.658	-2.011	.052	-.368
		2010	3.26	.452			
시정질의 활동	주민	2002	2.90	.670	8.499	.000	.514
		2010	2.38	.907			
	공무원	2002	2.82	.820	1.303	.193	.091
		2010	2.73	.794			
	의원	2002	2.95	.705	-4.564	.000	-.947
		2010	3.89	.567			

의정분야	집단	연도	평균	표준편차	t	p	평균차
행정감사 조사활동	주민	2002	2.84	.732	8.744	.000	.551
		2010	2.29	.922			
	공무원	2002	2.89	.761	1.152	.250	.074
		2010	2.82	.730			
	의원	2002	2.95	.621	-1.531	.135	-.263
		2010	3.21	.419			
주민의견 수렴활동	주민	2002	2.88	.797	8.535	.000	.561
		2010	2.32	.933			
	공무원	2002	3.19	.839	2.152	.032	.152
		2010	3.03	.774			
	의원	2002	3.35	.587	-.996	.325	-.176
		2010	3.53	.513			
청원민원 처리활동	주민	2002	2.91	.716	8.898	.000	.559
		2010	2.35	.924			
	공무원	2002	3.03	.753	1.539	.124	.099
		2010	2.93	.740			
	의원	2002	3.21	.787	-1.221	.230	-.263
		2010	3.47	.513			
집행부와의 협력관계	주민	2002	2.98	.549	.353	.724	.016
		2010	2.96	.662			
	공무원	2002	2.76	.706	-8.267	.000	-.467
		2010	3.23	.627			
	의원	2002	2.80	.523	-2.465	.019	-.478
		2010	3.28	.669			
집행부에 대한 영향력	주민	2002	2.99	.790	.268	.789	.018
		2010	2.98	.981			
	공무원	2002	2.79	.823	-6.867	.000	-.474
		2010	3.26	.790			
	의원	2002	3.10	.641	-.039	.969	-.011
		2010	3.11	1.079			

## 2) 의정활동 성과와 장애요인

지방의회의 의정활동성과가 가장 크게 나타난 분야에 대한 이해관계집단들의 인식의 차이가 지방의원 보수제도 개선 전후에 따라 달라졌는지 조사하였다. 조사결과, 주민집단은  $X^2$ 가

55.150이고 p값이 0.000이므로 2002년과 2010년 조사 표본 간 95% 유의수준에서 유의미한 차이가 나타났다. 2002년 지역발전방향제시를 가장 큰 성과로 인식(41.8%)하였으나 2010년 17.2%로 낮아졌고, 집행부건제가 2002년 23.9%에서 2010년 30.6%로 증가하였다. 주민의견수렴은 2002년 22.6%에서 2010년 26.6%로 증가하였다. 공무원집단은 2002년 표본과 2010년 표본간 인식의 차이가 95% 수준에서 유의미한 것으로 나타났다( $X^2=14.8$ ,  $p=0.005$ ). 2002년 가장 큰 성과로 인식한 집행부 견제(41.4%)가 26.3%로 낮아진 반면 주민의견수렴은 2002년 32.4%에서 2010년 41.7%로 높아졌다. 11.9%였던 지역발전방향제시와 청원·민원해결은 각기 11.8%와 16%로 변화되었다. 의원집단은 2002년 표본과 2010년 표본간 유의수준 95%에서 유의미한 차이가 나타나지 않았으나( $X^2=0.158$ ,  $p=0.924$ ). 2002년 표본은 집행부견제 36.8%, 지역발전방향제시와 주민의견수렴 31.6%로 응답하였고, 2010년 표본은 집행부 견제 42.1%, 지역발전 방향제시 31.6%, 주민의견수렴 26.3%로 응답하여 집행부견제를 가장 큰 성과로 인식하고 있는 것으로 나타났다(<표 5>).

<표 5> 역대 의정활동 성과에 대한 인식

집단	연도	지역발전 방향제시	집행부 견제	청원민원 해결	주민의견 수렴	예산절감	$X^2$ , df, p
주민	2002	133	76	20	72	17	55.150 4 0.000
		41.8%	23.9%	6.3%	22.6%	5.3%	
	2010	55	98	56	85	26	
		17.2%	30.6%	17.5%	26.6%	8.1%	
공무원	2002	25	87	25	68	5	14.800 4 0.005
		11.9%	41.4%	11.9%	32.4%	2.4%	
	2010	40	89	54	141	14	
		11.8%	26.3%	16.0%	41.7%	4.1%	
의원	2002	6	7	0	6	0	0.158 2 0.924
		31.6%	36.8%	0.0%	31.6%	0.0%	
	2010	6	8	0	5	0	
		31.6%	42.1%	0.0%	26.3%	0.0%	

지방의원 보수제도 개선 전인 2002년과 시행 후인 2010년 의정활동 장애요인에 대한 주민, 공무원 그리고 지방의원의 인식을 조사하였다. 주민집단의 경우<sup>3)</sup> 2002년 표본과 2010

년 표본 사이에 95% 유의수준에서 표본들 사이에 유의미한 차이가 나타났다( $X^2=62.256$ ,  $p=0.00$ ). 주민들은 전반적인 의정활동의 문제점에 대해 의원의 자질과 노력의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 인식의 정도도 2002년 37.1%, 2010년 65.3%로 증가한 것으로 나타났다. 제도적 장애요인에 대한 인식은 2002년 16.0%에서 2010년 5.4%로 감소되었으며, 의회권한부족에 대한 인식도 2002년 15.7%에서 2010년 11.8%로 감소되었다. 따라서 지방의원 보수제도 개선 후 주민들의 의원의 자질과 노력에 대한 관심이 크게 향상되었음을 알 수 있다(<표 6>). 공무원( $X^2=8.283$ ,  $p=0.218$ )과 의원집단( $X^2=1.852$ ,  $p=0.869$ )은 2002년과 2010년 표본 사이에 95% 수준에서 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 공무원들은 의원의 자질과 노력 부족을 의정활동의 가장 큰 장애요인으로 인식(2002년 66.5%, 2010년 65.9%)하고, 다음이 지방자치제도의 문제(2002년 13%, 2010년 12.3%)인데 반해 의원집단들은 의회권한부족(2002년 40%, 2010년 42.1%), 지방자치제도의 문제(2002년 30%, 2010년 21.1%), 의원의 자질·노력부족(2002년 20%, 2010년 15.8%)의 순으로 크게 인식하는 것으로 나타났다(<표 7>). 공무원은 의원의 자질과 노력의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며, 의원집단은 의회의 권한부족을 가장 큰 문제로 인식하는 데 변함이 없는 것으로 보인다.

<표 6> 지방의원 보수제도 개선 전후 주민들의 의정활동 장애요인

집단	연도	의회재원 부족	의회 권한 부족	집행부의 비협조	제도적인 장애요인	주민의 몰이해· 비협조	의원의 자질·노력 부족	$X^2$ , df, p
주민	2002	35	53	35	54	35	125	62.256 5 0.00
		10.4%	15.7%	10.40%	16.0%	10.4%	37.1%	
	2010	20	44	23	20	22	243	
		5.4%	11.8%	6.20%	5.40%	5.90%	65.3%	

3) 조사에서 주민집단의 경우 중앙정부의 간섭 정도에 대하여 정확한 인식을 갖기 어렵다고 판단하여 문항의 선지에서 제외하였음.

〈표 7〉 지방의원 보수제도 개선 전후 공무원과 지방의원집단의 의정활동 장애요인

집단	연도	의회재원 부족	의회권한 부족	집행부 비협조	중앙의 간섭	주민 몰이해 비협조	의원의 자질·노력 부족	지방자치 제도문제	X <sup>2</sup> , df, p
공무원	2002	5	10	7	7	15	143	28	8.283 6 .218
		2.3%	4.7%	3.3%	3.3%	7.0%	66.5%	13.0%	
	2010	8	25	3	21	19	230	43	
		2.3%	7.2%	.9%	6.0%	5.4%	65.9%	12.3%	
의원	2002	1	8	0	1	0	4	6	1.852 5 0.869
		5.0%	40.0%	0.0%	5.0%	0.0%	20.0%	30.0%	
	2010	2	8	1	1	0	3	4	
		10.5%	42.1%	5.3%	5.3%	0.0%	15.80%	21.1%	

지방의원 보수제도 개선 전후 조례제정 및 개정 활동과 입법정책기능 수행시 장애요인에 관한 인식의 차이를 조사하였다.<sup>4)</sup> 조례제정 및 개정활동에 대한 공무원과 의원 집단의 2002년과 2010년 표본집단의 인식을 보면, 유의수준 95%에서 공무원집단은 유의미한 차이를 보이지 않지만( $X^2=4.912$ ,  $p=0.296$ ), 입법전문지식의 부족을 가장 큰 문제로 지적하고 있다(2002년 71.5%, 2010년 73.3%). 의원집단은 유의미한 차이를 보이고 있다( $X^2=10.56$ ,  $p=0.014$ ). 의원집단은 입법전문지식의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 그 인식의 정도도 크게 증가한 것으로 나타났다(2002년 31.6%, 2010년 72.2%). 집행부의 견제는 2002년 31.6%에서 2010년 문제로 인식되지 않았으며(0%), 조례입법범위 협소는 2002년 26.3%에서 2010년 27.8%로 약간 증가하였다(〈표 8〉).

입법·정책기능 수행시 문제점에 대한 인식의 차이를 조사한 결과, 주민집단( $X^2=84.618$ ,  $p=0.000$ )과 의원집단( $X^2=10.163$ ,  $p=0.038$ )은 95% 유의수준에서 의미있는 차이가 나타났으나 공무원집단( $X^2=5.76$ ,  $p=0.218$ )은 의미있는 차이가 보이지 않았다. 주민집단의 인식정도는 주민과 시민단체의 지원과 협조를 문제로 인식한 경우가 2002년 37.2% 가장 높았으나 2010년 17.3%로 감소하였다. 반면에 의원의 전문지식을 문제로 지적한 경우는 2002년 19%에서 2010년 49.9%로 크게 증가하였다. 다음으로 전문가의 지원과 협조(2002년 21%, 2010년 18.9%)를 문제로 인식하는 것으로 나타났다. 의원집단은 2002년 의원의 전문지식을 문제로 인식한 경우가 42.1%로 가장 높았으나 2010년 26.3%로 감소

4) 조례제정·개정활동은 설문항목이 일반주민이 응답하기에는 다소 전문적 성격을 가지고 있으므로 주민집단은 조사 대상에서 제외하였음.

한 반면, 전문가의 지원과 협조가 2002년 31.6%에서 2010년 57.9%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 다음으로 2002년에는 공무원의 지원·협조가 15.8%였으나 2010년 문제시 하지 않는 것(0%)으로 나타났고 반면에 2002년 문제삼지 않았던(0%) 입법·정책활동 소요예산이 15.8%로 증가하였다. 이로써 무보수 명예직으로 인식되었던 보수제도 개선 전의 의원들과 유급제로 인식되는 보수제도 개선 후의 의원들 사이의 의정활동예산에 대한 인식의 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 공무원집단은 의원의 전문지식부족(2002년 58.7%, 2010년 55.8%), 전문가의 지원·협조(2002년 16.5%, 2010년 23.7%), 공무원의 지원과 협조(2002년 16.1%, 2010년 13%)의 순으로 크게 인식하는 것으로 나타났다(〈표 9〉). 이러한 분석결과로 볼 때, 조례제정 및 개정활동의 문제점으로 공무원과 의원 모두 전문지식의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있었으며 지방의원 보수제도 개선 이후 그러한 인식이 더욱 증가한 것으로 나타났다. 입법과 정책기능의 문제점 조사에서도 의원들의 전문지식 부족을 가장 큰 문제로 인식하는 것으로 나타났다. 주민들의 경우 지방의원 보수제도 개선 후 전문성부족을 문제시 하는 인식이 가장 크게 증가하였고, 공무원은 물론 의원들 스스로의 인식도 2002년 가장 큰 문제로 인식되었으며, 2010년 다소 감소되었으나 전문가의 지원과 협조에 대한 인식이 크게 증가하였다. 따라서 지방의원 보수제도 개선 이후 의원의 전문지식에 대한 문제점 인식과 이를 보완하기 위한 전문가의 지원과 협조에 대한 필요성 인식이 크게 증가한 것으로 해석된다.

〈표 8〉 지방의원 보수제도 개선 전후 조례 제정·개정활동의 장애요인

집단	연도	조례입법 범위협소	입법전문 지식부족	집행부의 견제	상부기관의 간섭	기타	$\chi^2$ , df, p
공무원	2002	23	153	24	12	2	4.912 4 .296
		10.7%	71.5%	11.2%	5.6%	.9%	
	2010	24	258	35	27	8	
		6.8%	73.3%	9.9%	7.7%	2.3%	
의원	2002	5	6	6	2	0	10.560 3 0.014
		26.3%	31.6%	31.6%	10.5%	0.0%	
	2010	5	13	0	0	0	
		27.8%	72.2%	0.0%	0.0%	0.0%	

〈표 9〉 지방의원 보수제도 개선 전후 입법·정책 기능 수행시 필요사항

집단	연도	의원의 전문지식	공무원의 지원·협조	전문가의 지원·협조	입법·정책 활동 소요예산	주민· 시민단체지원 ·협조	X <sup>2</sup> , df, p
주민	2002	66	51	73	28	129	84.618 4 0.000
		19.0%	14.7%	21.0%	8.1%	37.2%	
	2010	187	38	71	14	65	
		49.9%	10.1%	18.9%	3.7%	17.3%	
공무원	2002	128	35	36	10	9	5.760 4 .218
		58.7%	16.1%	16.5%	4.6%	4.1%	
	2010	198	46	84	10	17	
		55.8%	13.0%	23.7%	2.8%	4.8%	
의원	2002	8	3	6	0	2	10.163 4 0.038
		42.1%	15.8%	31.6%	0.0%	10.5%	
	2010	5	0	11	3	0	
		26.3%	0.0%	57.9%	15.8%	0.0%	

지방의원 보수제도 개선 전후 예산심의활동시 장애요인에 관한 인식의 차이를 조사하였다. 주민집단( $X^2=51.818$ ,  $p=0.000$ )과 공무원집단( $X^2=14.495$ ,  $p=0.006$ )은 95% 유의수준에서 의미있는 차이를 보인 반면, 의원집단( $X^2=4.336$ ,  $p=0.227$ )은 의미있는 차이가 없는 것으로 나타났다. 주민집단은 예산심의활동의 문제점으로 의원의 전문성부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 그 문제에 대한 인식이 2002년 41.6%에서 2010년 65.2%로 더욱 증가한 것으로 나타났다. 다음으로 예산심의의 정치적 운용에 대한 문제를 크게 인식하는 것으로 나타났다. 공무원집단도 의원의 전문성 부족을 가장 큰 문제로 인식하는 가운데 2002년 63.9%에서 2010년 52.5%로 감소하였다. 반면에 예산심의의 정치적 운용에 대한 문제인식이 2002년 22.2%에서 2010년 35.8%로 증가하였다. 의원집단도 의원의 전문성 부족을 가장 큰 문제로 인식(2002년 50%, 2010년 57.2%)로 인식하고 있으며, 다음으로 집행부 정보제공의 불성실을 문제로 인식(2002년 20%, 2010년 26.3%)로 인식하고 있는 것으로 나타났다(〈표 10〉).

〈표 10〉 지방의원 보수제도 개선 전후 예산심의활동의 장애요인

집단	연도	심의기간 부족	의원의 전문성 부족	집행부 정보제공의 불성실	예산심의의 정치적 운용	주민 관심도 부족	X <sup>2</sup> , df, p
주민	2002	11	144	59	67	65	51.818 4 0.000
		3.2%	41.6%	17.1%	19.4%	18.8%	
	2010	14	249	21	59	39	
		3.7%	65.2%	5.5%	15.4%	10.2%	
공무원	2002	9	138	6	48	15	14.495 4 .006
		4.2%	63.9%	2.8%	22.2%	6.9%	
	2010	7	188	6	128	29	
		2.0%	52.5%	1.7%	35.8%	8.1%	
의원	2002	2	10	4	4	0	4.336 3 0.227
		10.0%	50.0%	20.0%	20.0%	0.0%	
	2010	3	11	5	0	0	
		15.8%	57.9%	26.3%	0.0%	0.0%	

지방의원 보수제도 개선 전후의 시기를 구분하여 감사·조사활동의 장애요인에 대한 인식의 변화를 살펴보았다. 주민( $X^2=57.913$ ,  $p=0.000$ ), 공무원( $X^2=16.674$ ,  $p=0.002$ ), 의원( $X^2=11.156$ ,  $p=0.025$ ) 집단 모두 유의 수준 95%에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 주민은 개인이권중심의 활동을 가장 큰 문제로 인식하였고 그 인식의 정도도 2002년 36.3%에서 50.9%로 증가하였다. 다음으로 전문지식의 결여를 큰 문제로 인식하고 있으며 그 인식의 정도가 2002년 29.7%에서 2010년 38.3%로 증가한 것으로 나타났다. 반면에 짧은 감사·조사기간과 집행기관의 자료협조 부족은 감소한 것으로 나타났다. 공무원집단은 의원의 전문지식결여를 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 그 인식의 크기는 2002년 55.8%에서 2010년 39.3%로 감소한 것으로 나타났다. 개인이권중심의 활동은 2002년 34%에서 2010년 49.9%로 증가하여 가장 큰 문제로 인식하게 된 것으로 나타났다. 따라서 공무원집단은 의원들의 개인이권중심활동에 대한 문제인식이 새로이 부각된 것을 알 수 있다. 의원집단은 2002년 짧은 조사감사기간을 가장 큰 문제로 지적하였으나(36.8%) 2010년 10.5%로 감소하였고, 감사조사권의 범위도 2002년 26.3%였으나 2010년 21.1%로 감소하였다. 반면에 2002년 의원의 전문지식결여에 대한 문제인식이 21.1%에서 57.9%로 크게 증가하였다(〈표 11〉). 따라서 보수제도 개선 전의 의원들보다 보수제도 개선 후의 의원들의 전문지식에 대한 요구와 인식이 크게 증가한 것으로 해석된다.

〈표 11〉 지방의원 보수제도 개선 전후 감사·조사활동의 장애요인

집단	연도	감사·조사권 범위제약	개인 이권중심 활동	짧은 감사·조사 기간	전문지식 결여	집행기관 자료협조 부족	X <sup>2</sup> , df, p
주민	2002	28	126	52	103	38	57.913 4 0.000
		8.1%	36.3%	15.0%	29.7%	11.0%	
	2010	9	194	20	146	12	
		2.4%	50.9%	5.2%	38.3%	3.1%	
공무원	2002	7	73	11	120	4	16.674 4 .002
		3.3%	34.0%	5.1%	55.8%	1.9%	
	2010	17	175	15	138	6	
		4.8%	49.9%	4.3%	39.3%	1.7%	
의원	2002	5	0	7	4	3	11.156 4 0.025
		26.3%	0.0%	36.8%	21.1%	15.8%	
	2010	4	2	2	11	0	
		21.1%	10.5%	10.5%	57.9%	0.0%	

시정질의활동의 장애요인에 대하여 지방의원 보수제도 개선 전후의 이해관계집단별 인식 차이를 조사하였다. 주민집단( $X^2=33.997$ ,  $p=0.000$ )만이 95% 유의수준에서 의미있는 차이가 있는 것으로 나타났다. 주민집단의 인식정도는 2002년 의원들의 전문성 부족을 가장 큰 문제점으로 인식하였고 그 인식 정도는 23.8%였는데 2010년 30.6%로 증가하여 더욱 큰 문제로 인식하는 것으로 나타났다. 다음이 특정 이해관계가 있는 질문을 문제로 인식하는 경우이며 그 인식의 정도는 2002년 20.3%였는데 2010년 12.6%로 감소하였다. 반면에 충분한 정보부족은 2002년 13%가 문제점으로 인식하고 있었는데 2010년 24.7%로 증가되었다. 다음은 몰아붙이기식 질의의 문제점을 지적하였고(2002년 17.1%, 2010년 16.4%), 집행부의 정보공개·답변의 불성실을 문제점으로 지적한 경우는 2002년 15.7%에서 2010년 7.2%로 감소하였다. 공무원집단은 특정이해관계에 얽힌 질의를 가장 큰 문제점으로 지적하였고 그 인식의 크기는 2002년 27.5%에서 2010년 33.3%로 더욱 높아졌다. 다음은 몰아붙이기식 질의를 문제점으로 지적하고 있으며(2002년 22.5%, 24.3%), 다음이 의원의 전문성 부족을 문제점으로 지적하고 있다(2002년 18.3%, 2010년 19.6%). 의원집단은 2002년 표본에서 집행부의 정보공개·답변의 불성실을 가장 큰 문제로 지적하고 있었는데 2010년 표본에서는 17.6%로 감소되었다. 반면에 특정 이해관계에 얽힌 질의를

문제로 인식하는 경우가 2002년 25%에서 2010년 47.1%로 증가하여 가장 심각하게 인식되는 장애요인으로 나타났다. 다음은 충분한 정보의 부족(2002년 20%, 2010년 17.6%)과 의원들의 전문성 부족(2002년 15%, 2010년 17.6%)으로 응답하였다(〈표 12〉).

〈표 12〉 지방의원 보수제도 개선 전후 시정질의활동의 장애요인

집단	연도	충분한 정보 부족	의원들의 내용부족 방법미숙	특정 이해관계 질의	의원들의 전문성 부족	몰아 붙이기식 질의	집행부의 정보공개·답변의 불성실	X <sup>2</sup> , df, p
주민	2002	45	35	70	82	59	54	33.997 5 0.000
		13.0%	10.1%	20.3%	23.8%	17.1%	15.7%	
	2010	92	32	47	114	61	27	
		24.7%	8.6%	12.6%	30.6%	16.4%	7.2%	
공무원	2002	39	26	60	40	49	4	8.363 5 .137
		17.9%	11.9%	27.5%	18.3%	22.5%	1.8%	
	2010	34	37	114	67	83	7	
		9.9%	10.8%	33.3%	19.6%	24.3%	2.0%	
의원	2002	4	1	5	3	0	7	3.213 4 0.523
		20.0%	5.0%	25.0%	15.0%	0%	35.0%	
	2010	3	0	8	3	0	3	
		17.6%	0.0%	47.1%	17.6%	0%	17.6%	

지방의원 보수제도 개선 전후 지방의회 이해관계자들에게 지방의원이 갖추어야 할 가장 중요한 능력에 대하여 조사하였다. 조사결과 주민집단은  $X^2=37.003$ 이고  $p=0.000$ 으로 95% 유의수준에서 의미있는 인식변화가 나타났음을 알 수 있다. 주민집단들은 전문적 능력을 가장 크게 인식하였고 지방의원 보수제 개선 후 인식의 정도가 더욱 향상되었다(2002년 29.3%, 2010년 43.8%). 2002년 다음으로 애항심 및 지역지식이 2002년 27.6%에서 2010년 16.3%로 낮아졌고, 주민화합능력도 2002년 22.7%에서 2010년 13.6%로 낮아졌다. 반면에 도덕성에 대한 요구가 2002년 15.8%에서 2010년 23.6%로 증가하였다. 공무원집단도 지방의원에게 가장 중요한 능력에 대하여 보수제도 개선 전후 인식의 차이가 95% 유의수준에서 의미있게 변화하였음을 알 수 있다( $X^2=17.372$ ,  $p=0.002$ ). 공무원집단은 의원의 전문적 능력을 가장 크게 인식하고 지속적으로 요구하고 있으며(2002년 50.9%, 2010년 50.4%), 도덕성에 대한 요구는 2002년 19.3%에서 2010년 25.8%로

증가하였고, 애향심과 지역지식은 17.4%에서 14.8%로 낮아졌다. 의원집단은  $X^2=5.736$ ,  $p=0.220$ 으로 지방의원 보수제 개선 전후 지방의원에게 가장 중요한 능력으로 인식하는 차이가 95% 수준에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 의원집단은 전문적 능력을 가장 중요하게 여기고 있으며 그 정도도 크게 증가한 것으로 나타났다(2002년 35%, 2010년 53.3%), 도덕성은 2002년 35%에서 2010년 20%로 낮아졌으나 반면에 주민화합능력이 10%에서 26.7%로 증가하였다(<표 13>). 이로써 지방의원 보수제도 개선 이후 주민과 공무원들은 지방의원의 전문적 능력과 도덕성을 더욱 크게 요구하고 있음을 알 수 있다. 의원집단도 전문적 능력을 가장 우선시 하고 있으며, 다음으로 도덕성을 중요시 하며, 주민화합능력에 대한 요구도 크게 상승한 것을 나타났다.

<표 13> 지방의원 보수제도 개선 전후 지방의원에게 가장 중요한 능력

집단	연도	도덕성	전문적 능력	주민화합 능력	집행기관 비판능력	애향심 지역지식	$X^2$ , df, p
주민	2002	55	102	79	16	96	37.003 4 .000
		15.8%	29.3%	22.7%	4.6%	27.6%	
	2010	90	167	52	10	62	
		23.6%	43.8%	13.6%	2.6%	16.3%	
공무원	2002	42	111	18	9	38	17.372 4 .002
		19.3%	50.9%	8.3%	4.1%	17.4%	
	2010	89	174	31	0	51	
		25.8%	50.4%	9.0%	.0%	14.8%	
의원	2002	7	7	2	2	2	5.736 4 .220
		35.0%	35.0%	10.0%	10.0%	10.0%	
	2010	3	8	4	0	0	
		20.0%	53.3%	26.7%	.0%	.0%	

지방의원에게 요구되는 역할에 대한 주민과 공무원의 인식이 지방의원 보수제도 개선 전후 어떻게 변화되었는지 조사하였다. 조사결과, 주민집단은  $X^2=5.490$ ,  $p=0.241$ 로 95% 수준에서 2002년과 2010년 표본간 유의미한 차이는 없으나 2002년에는 정책결정자 역할을 가장 크게 인식하고 있으며(2002년 31.2%, 2010년 25.7%), 2010년에는 주민대표자 역할을 가장 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다(2002년 27.8%, 2010년 32.8%). 민원 해결봉사자는 2002년 26.4%, 2010년 26.8%로 꾸준히 요구되고 있는 것으로 나타났다.

공무원은  $X^2=25.472$ ,  $p=0.000$ 으로 2002년 표본과 2010년 표본에 95% 수준에서 유의미한 차이가 나타났다. 공무원은 주민대표자 역할을 가장 크게 인식하고 있었으며(2002년 49.3, 2010년 39.9%), 다음이 정책결정자(2002년 23.5%, 2010년 28.5%)로 나타났다. 민원해결봉사자 역할에 대한 요구는 2002년 11.1%인데 2010년 19.0%로 늘어났고, 행정감독자 역할은 2002년 12.9%에서 2010년 4.7%로 감소되었다(〈표 14〉).

〈표 14〉 지방의원 보수제도 개선 전후 지방의원의 가장 중요한 역할

집단	연도	주민 대표자	민원해결 봉사자	정책 결정자	행정 감독자	지방 정치가	$X^2$ , df, p
주민	2002	97	92	109	40	11	5.490 4 .241
		27.8%	26.4%	31.2%	11.5%	3.2%	
	2010	125	102	98	37	19	
		32.8%	26.8%	25.7%	9.7%	5.0%	
공무원	2002	107	24	51	28	7	25.472 4 .000
		49.3%	11.1%	23.5%	12.9%	3.2%	
	2010	143	68	102	17	28	
		39.9%	19.0%	28.5%	4.7%	7.8%	

또한 주민집단이 지방의원 선거시 가장 크게 고려했던 점을 조사한 결과, 2002년과 2010년 집단들 사이에 95% 수준에서 유의미한 인식의 차이는 발견되지 않았으나( $X^2=4.840$ ,  $p=0.436$ ), 인품과 도덕성을 가장 크게 고려하고 있는 것으로 나타났다(2002년 62.1%, 2010년 62.5%), 정책과 공약에 대한 고려는 2002년 22%에서 2010년 19.5%로 감소하였고, 지역연고 및 친분에 대한 고려가 조금씩 증가하였다(〈표 15〉).

〈표 15〉 주민집단의 지방의원 선거시 고려점 변화

연도	지역 연고	인품 도덕성	학력 경력	정책 공약	친분	기타	$X^2$ , df, p
2002	10	215	22	76	8	15	4.840 5 .436
	2.9%	62.1%	6.4%	22.0%	2.3%	4.3%	
2010	18	233	23	74	17	14	
	4.7%	61.5%	6.1%	19.5%	4.5%	3.7%	

지방의원들의 사익추구행위에 관하여 주민과 공무원의 인식을 조사하였다. 조사결과, 주민집단과 공무원집단 모두 보수제 개선 전인 2002년과 개선 후인 2010년의 인식에 95% 수준에서 유의미한 차이가 발견되었다. 주민집단의 평균이 2002년 2.10, 2010년 4.11로 크게 증가하였고, 공무원집단도 2002년 2.06, 2010년 4.03으로 크게 증가하였다(〈표 16〉). 따라서 지방의원들의 사익추구행위에 대한 주민과 공무원의 경계심이 많이 향상된 것으로 보인다.

〈표 16〉 지방의원의 사익추구행위에 대한 주민·공무원의 인식 변화

집단	연도	N	mean	SD	t	p	평균차
주민	2002	347	2.10	0833	-28.001	0.000	-2.002
	2010	386	4.11	1.096			
공무원	2002	218	2.06	.854	-27.349	0.000	-1.968
	2010	359	4.03	.828			

## V. 분석의 종합과 논의

의정활동만족도에 대한 이해관계집단의 인식을 95% 유의수준에서 평균의 증감현상을 중심으로 살펴보면, 주민과 공무원집단의 의정활동만족도는 전반적으로 낮은 수준이며 지방의원 보수제도 개선 이후 더욱 낮아졌고 의원집단들은 비슷한 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 지방의원 보수제도 개선 이후 주민집단과 공무원집단들의 만족도 감소현상은 만족도에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 외부요인이 원인으로 작용한 결과일 수도 있으나 지방의원 보수제도 개선 이후 주민과 공무원 집단의 지방의원에 대한 평가기준이 보다 엄격해진 때문으로 해석할 수 있다. 이는 지방의원 보수제도 개선 전후 의원집단의 자기만족도가 크게 상승하지 못하고 유의미한 차이도 보이지 못하고 있다는 점과 지방의원 보수제도 관련 인식과 의정활동 만족도 사이에 의미있는 상호관계가 형성되어 있다는 상관관계 분석결과를 통해 입증된다.

의정활동성과와 관련하여 주민집단과 공무원집단의 응답이 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 차이를 보였다. 주민집단은 지역발전방향제시가 크게 감소한 반면 집행부 견제가 증가하였다. 공무원 집단은 집행부견제가 감소한 반면, 주민의견수렴이 높아졌다. 의원집단

은 2002년과 2010년 응답사이에 의미있는 차이는 없으나 집행부견제와 지역발전방향제시를 가장 큰 성과로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

의정활동 전반적 만족도에 대해 주민과 공무원집단은 보통수준에서 불만족으로 유의미한 감소를 보였다. 주민집단이 공무원집단보다 더 불만을 가지고 있으며, 감소정도도 더 큰 것으로 나타났다. 전반적인 의정활동의 장애요인으로 주민집단은 의원들의 자질과 노력의 부족을 지적하고 있으며 지방의원 보수제도 개선 후 더욱 크게 인식하는 것으로 나타났다. 반면에 제도적 장애요인에 대한 인식은 크게 감소되었다. 따라서 지방의원 보수제도 개선 후 주민들의 의원의 자질과 노력에 대한 관심이 크게 향상되었음을 알 수 있다. 공무원 집단과 의원집단은 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 차이는 없으나 공무원집단은 의원의 자질과 노력부족과 지방자치제도의 문제 순으로 가장 큰 장애요인을 인식하고 있고, 의원집단은 의회권한부족, 지방자치제도의 문제, 의원의 자질과 노력부족의 순으로 크게 인식하는 것으로 나타났다.

조례제정 및 개정 관련 의정활동에 대한 만족도 조사에서 주민집단만이 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 감소를 보이는 것으로 나타났다. 조례제·개정활동시 장애요인에 관해 의원집단은 입법전문지식의 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 지방의원 보수제도 개선 전후 크게 증가하였다. 반면에 집행부의 견제는 2002년 중요시하였으나 2010년 문제시 하지 않는 것으로 나타났다. 공무원집단은 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 차이 없이 의원의 입법전문지식 부족을 가장 큰 장애요인으로 지적하고 있다. 또한 입법 및 정책관련 활동시 장애요인에 관하여 주민집단은 주민과 시민단체의 지원과 협조가 크게 감소한 반면 의원의 전문지식부족이 크게 증가하였다. 의원집단은 의원의 입법전문지식부족을 가장 크게 인식하였으나 약간 감소한 반면 전문가의 지원과 협조 필요성에 대한 인식이 크게 증가하였다. 또한 2002년 문제삼지 않았던(0%) 입법·정책활동 소요예산이 15.8%로 증가하였다. 이로써 지방의원 보수제도 개선 전의 의원과 보수제도 개선 이후의 의원들 사이에 의정활동 예산에 대한 인식의 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 공무원집단은 지방의원 보수제도 개선 전후 차이 없이 의원의 입법전문지식부족, 전문가의 지원과 협조의 순으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이해관계집단 모두 의원의 입법전문지식을 심각한 장애요인으로 인식하고 있으며, 의원과 공무원의 경우 전문가의 지원과 협조의 필요성도 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

예산 및 결산관련 의정활동에 대한 주민과 공무원집단의 만족도가 유의미하게 감소하였다. 또한 예산관련 활동시 문제점에 관하여 주민집단과 공무원집단은 보수제도 개선 전후 의미있는 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 주민집단은 의원의 전문성 부족을 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 심각성의 정도가 크게 증가한 것으로 나타났다. 다음으로 예산심의의 정치

적 운용을 큰 문제로 인식하는 것으로 나타났다. 공무원집단도 의원의 전문성 부족과 예산심의의 정치적 운용의 순으로 문제를 심각하게 인식하고 있으며 이 가운데 예산심의의 정치적 운용에 대한 인식이 크게 증가한 것으로 나타났다. 의원집단은 보수제도 개선 전후 변화없이 의원의 전문성부족과 집행부 정보제공의 불성실을 큰 문제로 지적하였다. 따라서 세 집단 모두 의원의 전문성 부족을 가장 큰 문제로 지적하고 있으며, 다음으로 주민과 공무원집단은 의원의 예산운용상의 정치적 성격을 문제시하고, 의원집단은 집행부의 불성실한 정보제공 태도를 문제시 하는 것으로 나타났다.

행정조사·감사활동에 대한 주민집단의 만족도가 유의미하게 감소하였다. 또한 행정조사·감사활동시 문제점에 대한 세 집단 모두의 인식이 지방의원 보수제도 개선 전후 의미있게 변화된 것으로 나타났다. 주민집단은 의원의 개인이권중심 활동과 의원의 전문지식 결여를 가장 큰 문제로 인식하고 있으며, 그 심각성이 크게 증가하였다. 공무원집단은 의원의 전문지식 결여와 개인이권중심 활동을 가장 크게 인식하고 있으며 개인이권중심 활동은 지방의원 보수제도 개선 전후 그 심각성에 대한 인식이 크게 증가한 것으로 나타났다. 의원집단은 보수제도 개선 전 짧은 조사·감사기간과 감사권의 범위를 큰 문제로 지적하였으나 보수제도 개선 이후 감소하였고 대신 의원의 전문지식의 결여에 대한 인식이 크게 증가하여 가장 큰 문제로 제시되고 있다. 따라서 행정조사·감사활동의 장애요인으로 주민집단과 공무원집단은 의원의 개인이권중심활동과 의원의 전문지식 결여를 큰 문제로 지적하고 있으며, 의원집단은 지방의원 보수제도 개선 결과 의원의 전문성에 대한 필요성을 크게 인식하게 된 것으로 해석된다.

시정질의활동에 대한 주민집단의 만족도가 유의미하게 감소한 반면 의원집단의 만족도는 유의미하게 증가하는 현상을 보이고 있다. 시정질의활동시 장애요인에 대하여 주민집단은 의원의 전문성 부족을 가장 큰 문제로 지적하였고 보수제도 개선 전후 그 인식정도가 유의미하게 증가하였다. 특정이해관계 있는 질문은 다소 감소하였고, 충분한 정보부족은 크게 증가하였다. 의원집단은 집행부의 정보공개 및 답변의 불성실을 가장 큰 문제로 지적하였으나 보수제도 개선 이후 감소되었고, 특정이해관계에 얽힌 질문은 보수제도 개선 후 크게 증가하였다. 공무원집단은 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 변화없이 특정이해관계에 얽힌 질의, 몰아붙이기식 질의, 의원의 전문성 부족의 순으로 크게 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 보수제도 개선 결과 주민집단과 의원집단의 특정이해관계에 얽힌 질문에 대한 문제의식이 크게 증가한 것으로 나타났다. 또한 세 집단 모두 의원의 전문성 부족 문제도 제기하고 있다.

지방의원에게 가장 요구되는 능력에 대한 인식의 변화는 주민집단의 경우 전문적 능력을 가장 우선시하면서 인식의 크기도 유급시행 후 더욱 증가하는 현상이 나타났다. 다음으로 애항심 및 지역지식을 제시한다. 공무원집단도 전문적 능력을 가장 우선시하였고, 도덕성에 대

한 요구가 지방의원 보수제도 개선 후 크게 증가하였다. 의원집단도 전문적 능력을 가장 중요시하였고 다음으로 주민화합능력과 도덕성을 중요시하는 것으로 나타났다. 따라서 세 집단 모두 전문적 능력을 중시하였으며, 주민은 애향심과 지역관련 지식을, 공무원집단은 도덕성을, 의원집단은 주민화합능력을 다음으로 중요시하는 것으로 나타났다. 또한 지방의원의 가장 중요한 역할에 대한 인식은 주민집단은 정책결정자와 주민대표자의 역할 순으로, 공무원은 주민대표자와 정책결정자의 역할 순으로 중요시하는 것으로 나타났다. 아울러 주민집단이 지방의원 선거시 가장 고려하는 점은 지방의원 보수제도 개선 전후 유의미한 변화없이 인품과 도덕성, 정책과 공약의 순인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 설문 결과는 의원의 전문적 능력과 정책지향성, 도덕성과 주민대표성의 제고를 요구하는 것으로 해석된다.

지방의원들의 사익 추구행위에 대한 인식이 주민과 공무원 집단 모두 지방의원 보수제도 개선 전보다 크게 증가하였다. 이로써 지방의원들의 사익추구행위에 대한 주민과 공무원의 경계와 우려가 높아졌음을 알 수 있다.

그밖에 주민의견수렴활동에 대한 주민과 공무원집단의 만족도가 유의미하게 감소하였고, 청원 및 민원처리활동에 대한 주민집단의 만족도가 유의미하게 감소하였다. 집행부와의 협력 관계에 대한 공무원과 의원집단의 만족도가 유의미한 증가를 보이는 것과 달리 집행부에 대한 지방의회의 영향력 행사에 대해서는 공무원만이 유의미하게 증가한 것으로 응답하였다.

## VI. 결 론

2006년 1월 시행된 지방의원 보수제도 개선 전후, 지방의회의 의정활동만족도와 장애요인에 대한 지방의회의 주요 이해관계자 집단의 인식의 변화를 조사·분석하였다. 지방의회의 주요 이해관계자 집단의 의정활동에 관한 전반적인 만족도는 지역주민은 보통 정도에서 불만족에 가까운 수준으로, 집행부 공무원은 보통정도에서 보통과 불만족 사이의 수준으로 감소되었고, 지방의원은 유의미한 차이 없이 보통을 조금 웃도는 수준에 머무르는 것으로 나타났다. 의정활동분야별 세부적인 만족도 조사 결과도 이러한 흐름이 대부분 반영된 결과로 나타났다. 이러한 주민과 공무원집단의 의정활동만족도 감소현상은 지방의원 보수제도 개선과 관련이 깊을 것으로 보인다. 충주시의회의 경우 의정활동 만족도의 감소 원인이 될 몇 가지 사건도<sup>5)</sup> 있었으나 이러한 사건에 대한 주민들의 의미 해석에도 지방의원 보수제도 개선으로

5) 충주시의회의 경우 해외성매매의혹사건과 일부 시의원의 부정행위로 인한 구속 등 도덕성 및 부패와

향상된 보수 수준이 영향을 미칠 수 있다는 점과 주민과 공무원이 지방의원에게 도덕성 보다 전문적인 능력을 더욱 중요시하고 있다는 점을 고려할 때 지방의원 보수제도 개선 결과로서 주민과 공무원이 지방의원과 의정활동에 대한 평가에 더욱 엄격한 잣대를 적용하고 있다고 볼 수 있다.

의정활동 수행시 장애요인으로 의원의 전문성 부족의 문제가 크게 대두 되었다. 의정활동의 전반적인 장애요인은 물론 조례제·개정활동, 예산심의활동, 행정조사·감사활동, 시정질의 활동 모두에서 세 집단 모두 의원의 전문성 부족의 문제를 심각하게 생각하는 것으로 나타났다. 특히 의원집단은 보수제도 개선 후 의정 전문성과 전문가의 지원·협조의 필요성을 크게 느낀 것으로 나타났다. 또한 지방의원에게 가장 중요한 능력으로 전문성이 제시되고 있다. 다음으로 지방의원에게 중요한 능력으로 주민집단은 애향심과 지역관련 지식을 제시하고 있으며, 공무원집단은 도덕성을 제시하고 의원집단은 주민화합능력을 제시하고 있다. 지방의원의 역할로 정책결정자와 주민대표자의 역할이 우선시 되고 있으며 선거시에도 인품과 도덕성, 정책 및 공약 등이 가장 중요하게 고려되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 지방의원 보수제도 개선에 따른 기대효과인 참신하고 능력있는 인재의 지방의회 유입을 통한 전문성, 도덕성, 대표성 향상의 목표와 일치한다. 그럼에도 불구하고 지방의원 보수제도 개선 후 만족도가 감소되고 장애요인 인식이 증가하고 있음은 보수제도 개선의 효과가 작용하고 있지 않음을 시사한다. 이는 지방의원 유급제 도입의 지방의회 충원효과를 분석한 황아란의 연구(2008)와 지방의회의 충원 및 인식조사를 중심으로 지방의원 유급제의 효과를 분석한 황아란·송광태의 연구(2008)에서 제시한 “유급화의 수준이 낮아 우수한 인재를 지방의회로 유인하는데 실패하였다”는 연구결과를 뒷받침하고 있다. 따라서 유능한 지역 인재의 지방의회 진입을 위한 현실적 유인책이 보완되어야 한다. 현행 지방의원 보수제도의 보완으로 우선 보수액 수준의 현실화가 제시될 수 있으나 그 외에도 새로운 인재의 지방의회 진입장벽은 보수액의 수준만이 아니라는 사실을 간과해서는 안 된다. 정치문화적 현실과 관련지어 생각할 때 현행 선거제도와 선거비용의 문제 그리고 직업전환의 위험부담까지 고려되어야 한다. 따라서 선거비용 공영제를 확대하고 지방의원에 대한 정치후원제도가 도입될 필요가 있다. 또한 노동조합의 파견 임원과 같이 지방의원 임기동안의 의정과견제 또는 의정휴직제를 마련해야 한다. 이러한 방안들은 정치적인 합의의 과정을 거쳐 시행이 가능할 것으로 보인다.

또한 의원집단은 의정활동의 전반적 장애요인으로 의회의 권한 부족 등 제도적 문제점을 제시하였고, 조례제·개정활동에서 전문가의 지원과 협조의 필요성을 제시하였다. 예산·결산 활동에서의 정치적 운용과 예산·결산활동과 시정질의활동에서 집행부의 정보공개 및 답변의

불성실과 비협조를 지적하였다. 반면에 주민과 공무원 집단은 행정조사·감사활동에서의 개인인권중심 활동을 장애요인으로 지적하였고, 시정질의활동에서 특정이해관계에 얽힌 질문과 몰아붙이기식 질문을 문제로 지적하였다. 특정이해관계에 얽힌 질문의 문제는 지방의원 보수제도 개선 후 의원집단 스스로의 문제인식도 크게 증가한 바 있다. 지방의원들의 사익추구행위, 정치적 이해관계에 얽힌 행위, 불성실한 태도 등 행태적 문제는 현행 정당정치체제 또는 정치제도적 요인과 관련지어 볼 수 있다. 아울러 현행 지방자치제의 한계에서 비롯된 제도적 요인으로 지방자치단체의 권한문제, 지방자치단체와 의회의 기관대립문제, 강수장형 지방자치단체의 독선 등에서 비롯된 문제들이 있다. 행태적 요인과 제도적 요인은 지방의회에 짧은 피의 수혈만으로 개선되지 않는다. 현행 정당정치체제와 관련지어 생각할 때 그 시행에는 많은 어려움이 수반될 것으로 예상된다. 짧은 피도 시간이 지나면 식고 물들 수 있다. 제도적 요인의 경우 궁극적으로는 제도적 개선이 필요하지만 지방자치제도의 근본적인 구조 개선과 이를 위한 관련 법령의 개정은 오랜 시간이 필요할 것으로 보인다. 따라서 지방자치의 발전을 위해서는 주민 스스로의 참여와 관심이 요구된다.

지역주민의 참여와 관심은 지방의원 보수제도의 정착과 기대효과 달성에도 기여할 것으로 보인다. 주민이 엄연한 지역사회의 행위주체로서 스스로의 의식과 지역사회구조의 개선에 앞장서고 이를 바탕으로 의정참여와 역할 수행이 가능할 것으로 보인다. 이제 주민의 참여와 관심은 기존의 의정모니터링과 같은 단순한 형태가 아닌 의정활동에 대한 구체적인 참여활동으로 이어져야 한다. 의원의 전문성과 지식을 보완하거나 짧은 회기와 부족한 보좌진의 역할을 보완할 수 있는 의정 서포터즈나 의정감시와 정책제안을 함께 할 수 있는 시민의정포럼 등의 마련도 필요하다. 이러한 지방의회와의 견제와 협력이 가능한 외부 행위집단의 구성을 통해 의정 거버넌스의 구축이 가능하다. 의정 거버넌스를 중심으로 지방의회의 운영을 시도할 필요가 있다. 이러한 시도는 지방의회의 혁신을 바라는 지역주민과 지방의원 스스로의 의지와 노력에 의해 실천이 가능할 것이다. 의정 거버넌스를 통한 지역주민이 함께하는 지방의회의 구성은 사익추구, 정치적 이해관계에 얽힌 활동 등 의원의 행태적 문제 뿐만 아니라 집행부와 의 기관대립이나 중앙 및 광역정부와의 권한 문제 등 제도적 요인의 해결에도 기여할 것으로 보인다.

이 연구는 2006년 시행된 지방의원 보수제도 개선을 중심으로 지방의회의 의정활동 만족도와 문제점에 대한 지역주민, 집행부 공무원, 지방의원의 인식의 변화를 살펴보고자 한 것이다. 2002년 표본과 2010년 표본을 활용하게 됨으로써 시간의 경과에 따른 인식의 차이와 문제점을 진단하고 처방할 수 있었다. 그런데 시간의 경과를 연구의 중요점으로 삼다보니 연구대상의 범위가 한정된 한계가 나타났다. 이러한 한계는 추후 연구범위를 넓혀가면서 해결할 계획이다.

## 【 참고문헌 】

- 강인호·김창남·안병철. (2004). 지방의원 유급제에 관한 소고. 『한국거버넌스학회보』, 11(1): 279-298.
- 강춘성. (2001). 기초지방의회의 예산심의과정에 관한 사례연구. 『전북행정학회보』, 15(1).
- 강형기. (2000). 지방의원 유급직화의 당위성. 『자치공론』, 2000. 11
- 구로역사연구소. (1990). 『우리나라 지방자치제의 역사』. 거름.
- 권태현. (2001). 지방의회의원 유급제에 대하여. 『국회보』, 2001년 6월호
- 김계수. (2007). Amos 7.0 「구조방정식모형 분석」. 한나래.
- 김동훈. (1999). 『지방의회론』. 서울: 박영사
- 김병찬·정정길. (1995). 『50년대 지방자치』. 서울대학교출판부.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1999-2001)의 평가와 과제. 지방자치부활 10주년 기념학술대회. 한국행정학회 2001년도 하계발표논문.
- 김연기·김대질·송건섭. (1998). 대구광역시의회활동에 대한 주민의 평가와 의정과제. 대구대학교 사회과학연구소. 『사회과학연구』, 5(1) 63-86.
- 김영수. (2007). 지방의회 의정활동 성과평가에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(1): 185-207.
- 김주경. (2005). 지방의원 유급제의 필요성에 관한 논의. 경희대학교 대학원 『고봉논집』, 37: 229-245.
- 김진국. (2008). 지방의회의원 의정비 결정방식의 문제점과 대안검토. 『한국정치연구』, 17(1).
- 나중식. (1996). 부산광역시 초대 기초의회의 예산심의 활동평가. 『경성대학교 논문집』, 17(3).
- 송광태. (2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈. 『한국지방자치학회보』, 13(2).
- \_\_\_\_\_. (2005). 지방의회의 위상정립과 발전과제. 『지방행정』, 7: 33-46.
- \_\_\_\_\_. (2007). 지방의원 의정비의 결정요인에 관한 연구: 2006년 의정비 결정액을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 19(4).
- 박재욱. (2007). 2006년 이후 지방자치제도 변화와 정치적 효과: 기존 논의의 평가와 쟁점. 『21세기정책학회보』, 17(3).
- 박창규. (2005). “제4차 전국동시지방선거 어떻게 치를 것인가 -지방의회의 유급제와 관련한 하나의 제언-” 한국지방자치학회 2005년도 하계학술대회. 『한국지방자치학회』, 377-408.
- 박천오·서우선. (2004). 한국지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구. 『한국행정학회보』, 38(4)
- 이상팔. (2004). 대리인 이론관점에서 본 지방의회의 활성화 조건. 『지방행정연구』, 18(1).
- 이주희. (2006). 지방의원 유급화가 의원선거에 미친 영향: 광역의원선거를 중심으로. 『지방행정』, 2006년 7월호.

- 이중화. (2005). 행정서비스의 주민만족도 측정에 관한 연구. 계명대학교 대학원 박사학위논문
- 임채홍·고경훈. (2009). 지방의회 의정비의 합리적 기준 설정을 위한 실증 분석: 지방의회 유급제 이후(2005-2008)의 패널분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 43(1): 171-190.
- 장갑호·김재기·송건섭. (2010). 기초지방의회 만족도에 대한 영향요인. 중앙대학교 국가정책연구구소. 『국가정책연구』, 24(2).
- 주용학. (2005). 풀뿌리 민주주의: 지방정치, 지방의회의 현실태와 개선방안. 『시민사회와 NGO』, 3(2).
- 전영상. (2010). 지방의원 유급제의 효과인식에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』, 20(3).
- 전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제. 『행정논총』, 41(3): 83-84.
- 지병문. (2004). 지방정치와 지방의정의 개혁. 『지방행정』, 1: 40-41.
- 최병대. (2003). 지방의회의 전문성제고방안-지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로-. 한국지방자치학회 학술대회 발표논문.
- 최창호. (2002). 『지방자치학』, 삼영사
- 최홍석. (2003). 지방정부의 책무성과 지방의회. 『지방행정연구』, 17(3): 131-171.
- 최홍석·정재진. (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성변화를 중심으로. 『지방정부연구』, 10(3): 211-233.
- 충주시의회. (2002). 『의회십년사』. 충주시의회
- 충주시의회. (2008). 『제3·4대 충주시의회 의정백서』. 충주시의회
- 하정봉·박세정. (2009). 지방의원 의정비의 영향요인에 대한 탐색적 연구. 『한국거버넌스학회보』, 16(1): 223-245.
- 한형서. (2007). 유급제 이후 기초의원에 대한 의정활동의 실태와 문제점: 서울시 은평구를 중심으로. 한국지방정부학회 동계학술대회 자료집.
- 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): 46-63.

조선일보, 2010. 12. 17일자

중앙선거관리위원회 홈페이지: [http://www.nec.go.kr/nec\\_new2009/Main.do](http://www.nec.go.kr/nec_new2009/Main.do)

충주시의회 홈페이지: <http://www.cjcouncil.net/>